

ผลของการปฏิรูปการรวบรวมรายได้แผ่นดินในรัชกาล  
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

การปฏิรูปการรวบรวมรายได้แผ่นดินในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นความพยายามของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและบรรดาข้าราชการผู้เกี่ยวข้อง ในอันที่จะแก้ไขปัญหาและข้อบกพร่องต่าง ๆ ของระบบการรวบรวมจัดเก็บรายได้แผ่นดิน ซึ่งปฏิบัติสืบทอดมาตั้งแต่รัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว การปฏิรูปนี้เป็นงานที่ต้องดำเนินการอย่างระมัดระวัง รอบคอบ สุขุม กังอาศัยทั้งสติปัญญา ความวิริยะอุตสาหะ และกาลเวลาเข้าช่วย เพราะเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มการเมืองที่มีอำนาจ ทุกข์สุขของประชาชน และความเห็นชอบของชาติมหาอำนาจต่าง ๆ ดังนั้น แม้เมื่อสิ้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว งานปฏิรูปการรวบรวมรายได้แผ่นดินก็ยังไม่เสร็จสมบูรณ์ตามเป้าหมาย อย่างไรก็ตาม ผลของการปฏิรูปนี้ก็นับว่ามีความสำคัญมากต่อสภาพการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศไทย เพราะรัฐบาลสามารถแก้ไขปัญหาและข้อบกพร่องใหญ่ ๆ ในระบบการรวบรวมรายได้แผ่นดินได้ ทำให้การจัดเก็บผลประโยชน์ต่าง ๆ มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมมากขึ้นกว่าเดิม นอกจากนี้การปฏิรูปการรวบรวมรายได้แผ่นดินยังมีส่วนช่วยเสริมสร้างความมั่นคงแก่การคลังของชาติ ส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงหน้าที่และบทบาทของสถาบันการปกครอง ได้แก่ สถาบันพระมหากษัตริย์และสถาบันขุนนางในราชธานีและหัวเมือง ตลอดจนก่อให้เกิดค่านิยมใหม่ในสังคมไทยเกี่ยวกับการหาผลประโยชน์ของข้าราชการ

อนึ่ง การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ย่อมบังเกิดจากปัจจัยหลายประการประกอบเข้าด้วยกัน มิได้เป็นผลจากลำพังสถานการณ์ใด สถานการณ์หนึ่งแต่เพียงอย่างเดียว ดังนั้นในการศึกษาถึงผลกระทบของการปฏิรูปการ

รวบรวมรายได้แผ่นดินต่อการคลัง การปกครองในสังคมไทย มีข้อที่ควรคำนึงอยู่เสมอว่า การเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ นี้อยู่เป็นผลสืบเนื่องจากการปฏิรูปบ้านอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นมากมาย ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในระยะเดียวกันด้วย

### ผลของการปฏิรูปการรวบรวมรายได้แผ่นดินต่อการคลังและเศรษฐกิจ

ความสำเร็จของรัฐบาลในการแก้ปัญหาและข้อบกพร่องของระบบการจัดเก็บภาษีอากรและผลประโยชน์ต่าง ๆ ทำให้รัฐมีเงินรายได้เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก ประกอบกับการดำเนินนโยบายการคลังอย่างระมัดระวัง ใ้งบประมาณเกินดุลบ้คิดต่อกันเป็นเวลานาน รัฐบาลจึงสามารถสะสมเงินคงพระคลังได้เพียงพอที่จะเสริมสร้างความมั่นคงแก่การคลังของชาติ ถึงแม้ว่าสภาพการเมืองในช่วงเวลานั้นจะมีได้เอื้ออำนวยให้รัฐบาลสามารถปรับปรุงภาษีอากรให้เกื้อหนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจได้เท่าที่ควรก็ตาม แต่การปฏิรูปการรวบรวมรายได้แผ่นดินในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้ ก็เป็นปัจจัยสำคัญยิ่งประการหนึ่งซึ่งมีส่วนช่วยให้รัฐบาลสามารถระดมทรัพยากรหรือเงินรายได้จากส่วนภูมิภาคมาใช้จ่ายเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของบ้านเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพกว่าเดิม

ก. ฐานะการคลังมั่นคงขึ้น ในสมัยผู้สำเร็จราชการแผ่นดินระหว่าง พ.ศ. 2411 - 2416 รัฐบาลไม่ได้เปลี่ยนแปลงวิธีการรวบรวมรายได้แผ่นดินเท่าใดนัก การจัดเก็บควบคุมดูแลภาษีอากรคงสภาพเดิมที่เป็นอยู่เมื่อปลายรัชกาลที่ 4 รัฐบาลต้องเผชิญกับปัญหาและข้อบกพร่องของระบบการรวบรวมรายได้เช่นที่เคยเกิดขึ้นในรัชกาลก่อน คือ เงินภาษีอากรติดค้างรั้วไหลเป็นจำนวนมาก ทำให้สภาพการคลังของประเทศไม่มั่นคง เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาปฏิรูปบ้านเมืองให้ก้าวหน้าตามแบบอารยประเทศ

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นปัญหาดังกล่าว และทรงดำเนินการแก้ไขปฏิรูปการรวบรวมรายได้แผ่นดิน โดยทรงจัดระเบียบบริหารหน่วยงานควบคุมภาษีอากรขึ้นใหม่ โอนอำนาจการดูแลภาษีอากรทั้งหลายที่เคยกระจายอยู่ในหน่วยราชการหลายแห่งมาขึ้นต่อกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เมื่อการปฏิรูปการรวบรวมรายได้

แผ่นดินขยายสู่เขตภูมิภาค กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงนครบาลก็ได้มีบทบาทช่วย  
รับผิดชอบการจัดเก็บภาษีอากรหลายประเภท เช่น ค่านา อากรสวน อกรราชการ เป็น  
การแบ่งเบาภาระของกระทรวงพระคลังฯ อีกที่หนึ่ง นอกจากนั้นทางการยังปรับปรุงกฎ  
เกณฑ์เพื่อควบคุมการจัดเก็บภาษีอากรและการส่งเงินงวดของเจ้าภาษีนายอากรและเจ้า  
หน้าที่ของรัฐให้รัดกุมยิ่งขึ้น

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมาข้างต้นนี้ช่วยลดจำนวนเงินอากรศีกักงั่วไหลลง  
ได้มาก รัฐบาลจัดเก็บเงินภาษีอากรได้ทั่วถึง และประหยัดค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บมาก  
กว่าเดิม ดังนั้นจะเห็นได้ว่านับแต่การปฏิรูปการรวบรวมรายได้แผ่นดินใน พ.ศ. 2416  
เป็นต้นมา รายได้ของรัฐเพิ่มมากขึ้น เป็นลำดับ ทั้ง ๆ ที่ไม่ได้มีการเพิ่มอัตราหรือชนิด  
ของภาษีอากรเลย ใน พ.ศ. 2435 รายได้แผ่นดินเป็นจำนวน 15 ล้านบาทเศษ  
เมื่อถึง พ.ศ. 2447 เพิ่มเป็นจำนวนถึง 46 ล้านบาทเศษ<sup>1</sup>

ในขณะเดียวกัน รัฐบาลในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวคงยึดมั่น  
ในหลักการคลังที่ว่ารายจ่ายไม่ควรเกินรายได้ในแต่ละปีงบประมาณ<sup>2</sup> ดังนั้นรัฐบาลจึง  
ระมัดระวังให้ลักษณะงบประมาณในแต่ละปีเป็นไปในทางที่จะเกินดุลย์อยู่เสมอ คือ รายรับ  
ของรัฐบาลมากกว่ารายจ่ายของรัฐปีต่อไป ในบางระยะที่จำเป็นต้องยอมให้งบประมาณ  
ขาดดุลย์บ้าง ก็พยายามคัดทอนรายจ่ายต่าง ๆ เพื่อให้รายจ่ายสูงกว่ารายได้เป็น  
จำนวนน้อยที่สุด ดังจะเห็นได้จากรูปที่ 4 และรายละเอียดจำนวนรายได้และรายจ่าย  
แผ่นดินระหว่าง พ.ศ. 2437 - 2453 ซึ่งแสดงไว้ในตารางที่ 17 มีข้อที่น่าสังเกตคือ  
ตลอดระยะเวลา 17 ปีนั้น เงินรายได้แผ่นดินขาดดุลย์เพียง 5 ปี และในปีที่ขาดดุลย์

<sup>1</sup>S.Y.B. 1916, p. 20.

<sup>2</sup>กจช. ร.5 ค.5.1/5 กรมหมื่นมหิศรฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระ  
จุลจอมเกล้าฯ 23 กันยายน ร.ศ.115; ร.5 ค.5.1/28 งบประมาณแผ่นดิน  
ศก 129.

มากที่สุดก็เป็นจำนวนไม่เกิน 7 แสนบาท เมื่อเกิดอัตราเฉลี่ยของจำนวนเงินรายไ้แผ่นดิน และจำนวนเงินที่ขาดดุลย์ระหว่าง 5 ปีนั้น จำนวนเงินที่ขาดดุลย์ก็ก่เพียงร้อยละ 1 ของรายไ้แผ่นดิน

รายไ้แผ่นดินส่วนที่เกินดุลย์ รัฐบาลไ้สะสมไว้แต่ละปีเพื่อเป็นเงินงพระคลัง การมีเงินงพระคลังสะสมไว้นั้น เป็นความจำเป็นมากสำหรับฐานะการคลังของประเทศที่ กดโไกในการบริหารจัดการเก็บรายไ้ของรัฐยังไม่ประสิทธิภาพเต็มที่ และระบบภาษีอากร ยังถูกจำกัดด้วยเงื่อนไขของสนธิสัญญาไม่เสมอภาคกับนานาชาติเช่นประเทศไทย เพราะ ถ้ารัฐประเมินงบประมาณรายไ้ผิดพลาด สูงเกินกว่าที่เก็บไ้จริง ๆ หรือมีเหตุให้เงิน ภาษีอากรลดลง หรือรัฐมีความจำเป็นต้องใช้เงินเป็นจำนวนมากอย่างเร่งด่วน รัฐบาล ก็สามารดึงเงินงพระคลัง นำไปใช้จ่ายก่อนไ้ นอกจากนี้เงินงพระคลังยังใช้เป็น เงินสำรองตามคลังในมณฑลกรุงเทพฯ และหัวเมือง ตลอดจนสำรองไว้ในธนาคารที่ สิงคโปร์และลอนดอนด้วย<sup>1</sup>

เนื่องจากรัฐบาลจัดเก็บรายไ้เพิ่มขึ้น ประกอบกับการทางบประมาณเกินดุลย์ ติดต่อกันเป็นเวลาหลายปี<sup>2</sup> ใน พ.ศ. 2437 รัฐบาลจึงสะสมเงินงพระคลังไว้ไ้เป็น เป็นจำนวน 12.39 ล้านบาท และเมื่อต้นปี พ.ศ. 2453 เงินงพระคลังเพิ่มเป็น

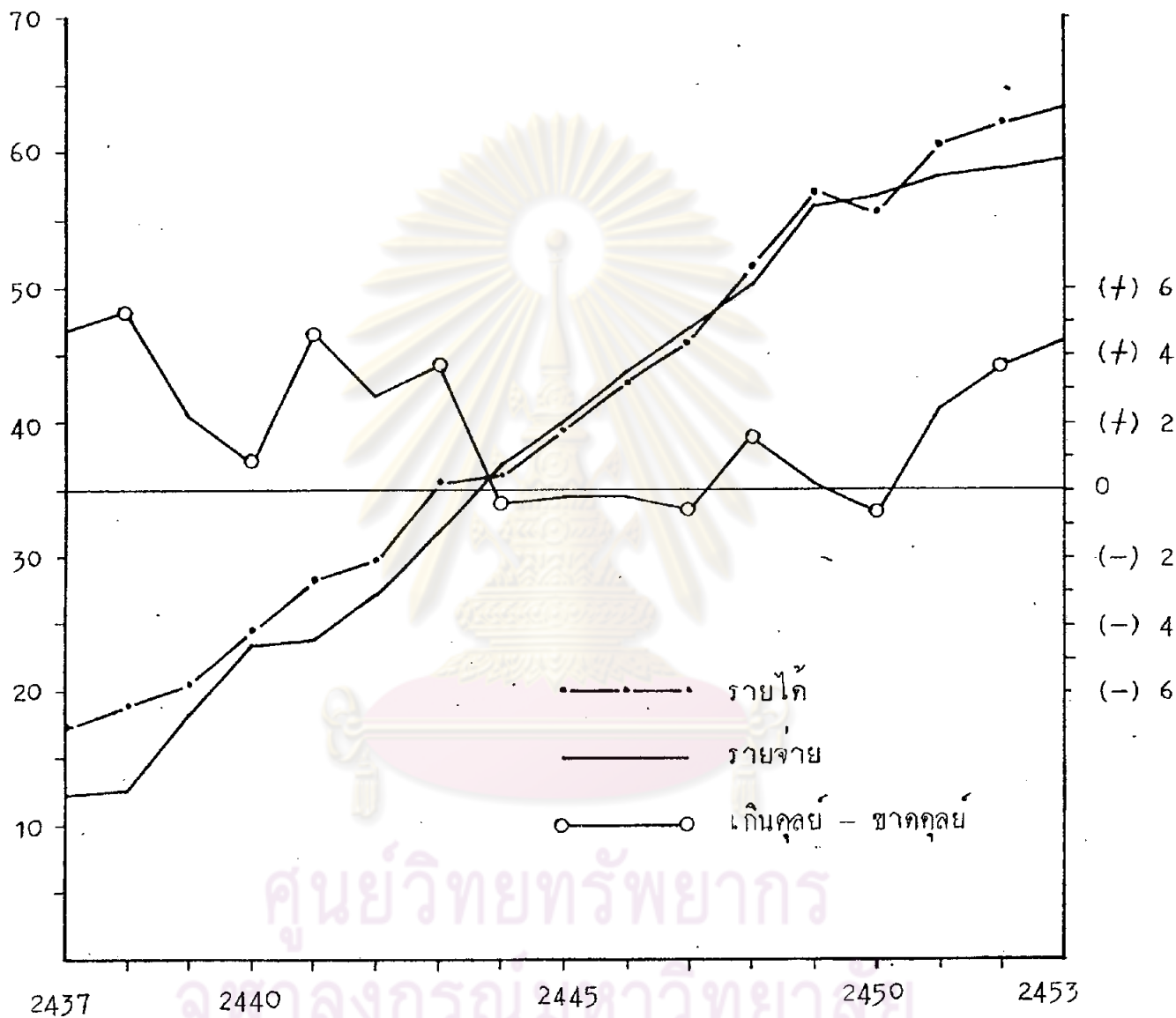
## ศูนย์วิทยพัทยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup> กจช. ร.5 ค.5.1/25 พระยาสุริยานุวัตรกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ 17 ธันวาคม ร.ศ. 126.

<sup>2</sup> กจช. ร.5 ค.6/4 รวมเงินรับและเงินจ่ายที่หอรัษฎากรพิพัฒน์ ร.ศ. 108 ตั้งแต่ พ.ศ. 2427 - 2431 รายไ้แผ่นดินเกินดุลย์มาตลอด

ล้านบาท

ล้านบาท



รูปที่ 4 แสดงจำนวนรายได้ - รายจ่ายแผ่นดิน ระหว่าง พ.ศ. 2437 - 2453

ที่มา : ตารางที่ 17

ตารางที่ 17 รายได้และรายจ่ายแผ่นดิน พ.ศ. 2437 - 2453 (หน่วย : ล้านบาท)

พ.ศ.	รายได้	รายจ่าย	เกินดุล (+) หรือ ขาดดุล (-)
2437	17.33	12.48	+ 4.84
2438	18.07	12.68	+ 5.38
2439	20.64	18.48	+ 2.16
2440	24.80	23.99	+ .81
2441	28.49	23.78	+ 4.70
2442	29.92	27.05	+ 2.86
2443	35.61	31.84	+ 3.77
2444	36.15	36.64	- .48
2445	39.15	39.24	- .09
2446	43.45	43.90	- .45
2447	46.04	46.63	- .58
2448	51.65	50.03	+ 1.62
2449	57.01	56.83	+ .17
2450	55.82	56.50	- .67
2451	60.85	58.37	+ 2.48
2452	62.67	58.84	+ 3.83
2453	63.50	59.07	+ 4.43

ที่มา : S.Y.B., 1916, p. 20.

จำนวนถึง 39.52 ล้านบาท<sup>1</sup> มากกว่าจำนวนเงินคงพระคลังซึ่งที่ปรึกษาการคลังคำนวณไว้ว่ารัฐบาลควรมีถึง 12 ล้านบาท<sup>2</sup>

ข. รวมอำนาจทางการคลังในส่วนภูมิภาคมาไว้ที่ส่วนกลาง การปกครองส่วนภูมิภาคในสมัยรัตนโกสินทร์ก่อน พ.ศ. 2435 โดยทั่วไปมีลักษณะเป็นการปกครองที่กระจายอำนาจ ผู้ว่าราชการเมืองและโดยเฉพาะเจ้าประเทศราชมีอิสระมากในการควบคุมดูแลปกครองราษฎรและจัดเก็บภาษีอากร ปรากฏว่า เมื่อก่อนมีการปฏิรูปการปกครองและการคลังในส่วนภูมิภาค การบริหารภาษีอากรที่เก็บได้ในหัวเมือง มักขึ้นอยู่กับผู้ว่าราชการเมือง พระยาราชเสนา ข้าราชการกระทรวงมหาดไทยในสมัยปฏิรูปการปกครอง ได้บรรยายสภาพการคลังในหัวเมืองช่วงก่อนการปฏิรูปไว้ว่า

รายได้ทุกอย่างอาทิช่วยสาอากรและผลประโยชน์ของแผ่นดิน ได้ตกเป็นของผู้ครองเมืองทั้งสิ้น สักแล้วแต่จะแบ่งปันจ่ายแจกให้เป็นผลประโยชน์บำรุงวงศ์ตระกูลของผู้ครองเมือง และจ่ายให้แก่ข้าราชการที่โค่นำราชการตามสมควร ส่วนการจับจ่ายหนี้บ้านเมืองหรือการสาธารณประโยชน์นั้น สักแต่หน้าที่ของผูกรองเมือง ไม่มีกำหนดกฎเกณฑ์ จะจ่ายหรือไม่จ่ายก็ได้ แต่การจัดเก็บเงินรายได้ของหัวเมืองเหล่านั้นยังเป็นการลำบากยิ่ง ไม่ชอบความแม่นยำแห่งเศรษฐกิจ และยุติธรรม มีทางรั่วไหลอยู่ไม่น้อย<sup>3</sup>

ด้วยเหตุนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงเห็นถึงความจำเป็นที่ทางการจะต้องเข้าควบคุมการจัดเก็บและบริหารภาษีอากรแทนผู้ว่าราชการเมืองและเจ้าเมืองต่าง ๆ เพื่อรัฐบาลจะได้แก้ไขปรับปรุงวิธีการจัดเก็บภาษีอากรให้มีประสิทธิภาพเป็นธรรม และได้เงินภาษีอากรเต็มเม็ดเต็มหน่วย ไม่รั่วไหลกระจาย

<sup>1</sup>S.Y.B. 1917, p. 20.

<sup>2</sup>กจข. ร.5 ค.5.1/25 พระยาสุริยานุวัตรกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ 17 ธันวาคม ร.ศ. 126.

<sup>3</sup>สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงฯ และพระยาราชเสนา, เทศาภิบาล, หน้า 127.

การรวมอำนาจทางการคลังจากส่วนภูมิภาคมาไว้ที่ส่วนกลางนี้มีผลก็คือ ช่วยให้รัฐสามารถรวบรวมรายได้แผ่นดินมาใช้จ่ายเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ขณะเดียวกันก็ยังมีผลให้เกิดปัญหาการขาดแคลนเงินทุนในส่วนภูมิภาค นอกจากนี้การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคในการกระจายความเจริญระหว่างมณฑลกรุงเทพฯ และมณฑลหัวเมือง ไปโดยปริยาย

1. รัฐบาลสามารถรวบรวมเงินรายได้แผ่นดินมาใช้จ่ายเพื่อประโยชน์ส่วนรวมได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>กล่าวเสริม</sup> เมื่อพิจารณาสภาพการเมืองภายในและภายนอกประเทศในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว อาจกล่าวได้ว่าการปฏิรูปการรวบรวมรายได้แผ่นดินและตั้งอำนาจบริหารการคลังมาไว้ที่ส่วนกลาง เป็นการกระทำที่ถูกต้องและหลีกเลี่ยงไม่ได้ รัฐบาลจำเป็นต้องมีอำนาจสิทธิ์ขาดในการควบคุมรายได้รายจ่ายแผ่นดิน เพื่อระดมกำลังทรัพยากรของชาติมาใช้จ่ายจัดสรรให้เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมมากที่สุด ปรับปรุงสภาพบ้านเมืองให้เป็นปึกแผ่นมั่นคงและเจริญก้าวหน้า เพื่อเผชิญภัยจากลัทธิจักรวรรดินิยม เพราะถ้าหากทางการยอมให้ผู้ว่าราชการเมืองและเจ้าประเทศราชทรงมีอำนาจในการจัดเก็บและบริหารการใช้จ่ายภาษีอากรดั้งเดิม รัฐบาลก็ไม่อาจรวบรวมรายได้เพียงพอที่จะจัดบริการสาธารณูปโภคและโครงการพัฒนาประเทศที่จำเป็น เช่น การสื่อสารคมนาคม การชลประทาน การสาธารณสุข และการรักษาความสงบปลอดภัยภายในประเทศได้ ฝ่ายผู้ปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจจัดเก็บรายได้ในบริเวณจำกัด ก็ไม่อยู่ในฐานะที่จะจัดบริการต่าง ๆ เหล่านี้ได้ตามลำพังเช่นกัน อนึ่งในเวลาดังกล่าว ผู้ปกครองในส่วนภูมิภาคจำนวนมากยังขาดความรู้ความชำนาญที่จะริเริ่มดำเนินการพัฒนาปฏิรูปท้องถิ่นให้สนองต่อความจำเป็นของบ้านเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลกลางซึ่งมีกำลังคนผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญมากกว่า จึงต้องรับหน้าที่เป็นผู้แนะนำและวางแผนจัดสรรรายได้เพื่อโครงการพัฒนาส่วนภูมิภาคต่าง ๆ เช่น การชุกกลอง ทำถนน การไปรษณีย์ โทรเลข และการศึกษา เป็นต้น



2. ทำให้เกิดการขาดแคลนเงินทุนในส่วนภูมิภาค ในขณะที่การรวบรวมรายได้แผ่นดินจากส่วนภูมิภาคเข้าสู่ส่วนกลางอย่างกวัดขี้ย ช่วยให้ทางการสามารถรวบรวมรายได้มากพอเพื่อจัดสรรใช้จ่ายเป็นประโยชน์แก่บ้านเมือง แต่วิธีการดังกล่าวก็ส่งผลเสียต่อสภาพเศรษฐกิจในส่วนภูมิภาคคือ ทำให้เกิดการขาดแคลนเงินทุนในท้องที่ต่าง ๆ ในระบบการปกครองและการคลังแบบเดิม ผู้ปกครองในท้องถิ่นมักเป็นผู้มีฐานะทางการเงินดีกว่าราษฎรทั่ว ๆ ไป เพราะได้ผลประโยชน์ต่าง ๆ จากตำแหน่งหน้าที่ เช่น การเกณฑ์แรงงานไพร่มาใช้งาน ผลประโยชน์จากภาษีอากร เป็นต้น ผู้ปกครองท้องถิ่นเหล่านี้มักเป็นแหล่งเงินทุนของราษฎรที่จะกู้ยืมไปประกอบอาชีพทำมาหากินต่าง ๆ หรือมีเงินนั้นก็เป็นผู้ออกทุนร่วมกับราษฎรประกอบกิจการต่าง ๆ ด้วย<sup>1</sup> เมื่อรัฐบาลกวัดขี้ยควบคุมการจัดเก็บภาษีอากรผลประโยชน์ต่าง ๆ ในท้องถิ่นให้ส่งมายังราชธานี ไม่ให้ติดค้างรั้วไหน ผลประโยชน์ที่บรรดาผู้ปกครองเหล่านี้เคยได้ก็ลดน้อยถอยลง ผู้ปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องลดการให้กู้ยืมหรือออกทุนให้แก่ราษฎรลงไปด้วย กรณีนี้จะเห็นได้ชัดในแถบหัวเมืองชายทะเลฝั่งตะวันตก ซึ่งประชาชนมีอาชีพในการชุกหาแร่ดีบุก ส่วนใหญ่ผู้ว่าราชการการเมืองแถบนี้จะเป็นผู้ออกทุนให้ชาวจีนที่อพยพเข้ามาในบริเวณเมืองของตน ช่วยจัดหาเครื่องมือและแรงงานในการชุกหาดีบุกให้ด้วย เมื่อชาวจีนทำเหมืองได้ มีเงินมากก็ไต่เงินทุนคืนและแบ่งผลกำไรให้ตามแต่ที่ตกลงกัน หากขาดทุน ผู้ว่าราชการเมืองก็ยอมขาดทุนด้วย ต่อมาเมื่อรัฐบาลเปลี่ยนแปลงวิธีจัดเก็บภาษีอากร เลิกธรรมเนียมผลประโยชน์ที่ผู้ว่าราชการเมืองเคยได้ ผู้ว่าราชการเมืองจึงจำเป็นต้องลดจำนวนเงินทุน

<sup>1</sup> สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาคำรงฯ, ประวัติบุคคลสำคัญ ฉบับสมบูรณ์ (พระนคร : สำนักพิมพ์คลังวิทยา, 2505), หน้า 340, 348 - 351, 495. สุภภรณ์ จรัสวัฒน์, "ภาษีแผ่นดินนโยบาย...ของรัฐบาล...", หน้า 101.

ให้แก่นักวิชาการเมืองพลอง สภาพการท่าเหมืองแร่ในบริเวณดังกล่าวก็ตกต่ำลงไปด้วย การที่ผู้ว่าราชการเมืองแถบนี้ลดบทบาททางเศรษฐกิจลง จึงเปิดโอกาสให้นักลงทุนต่างชาติ เข้ามามีบทบาทแทนในเวลาต่อมา<sup>2</sup>

3. การจกัสรรงบประมาณใช้จ่ายก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคในการกระจายความเจริญระหว่างมณฑลกรุงเทพฯ และมณฑลหัวเมือง ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จำนวนรายได้แผ่นดินที่รัฐบาลรวบรวมจกัเก็บมาได้และวิธีการที่รัฐบาลจกัสรรงเงินรายได้นั้น มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ เนื่องจากในขณะนั้น กล่าวได้ว่าแทบจะยังไม่มีระบบธนาคารหรือแหล่งเงินทุนขนาดใหญ่ภายในประเทศเลย การลงทุนดำเนินกิจการต่าง ๆ มีอยู่น้อยมาก ยกเว้นกิจการบางประเภทที่ได้รับการสนับสนุนจากต่างประเทศ เช่น การทำป่าไม้ ฉะนั้น รายได้และรายจ่ายของรัฐบาลจึงเป็นจำนวนเงินมากที่สุดที่เคลื่อนย้ายอยู่ในระบบเศรษฐกิจ และเป็นแรงกระตุ้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของชาติ<sup>3</sup>

เมื่อรวบรวมรายได้แผ่นดินจากส่วนต่าง ๆ ทั่วประเทศมาจกัสรรงทางงบประมาณรายจ่าย ปรากฏว่างบประมาณรายจ่ายในมณฑลกรุงเทพฯ กับมณฑลหัวเมืองอื่น ๆ ที่เหลือไม่เสมอภาคกัน งบประมาณรายจ่ายสำหรับมณฑลหัวเมืองทั้งหมดรวมกันระหว่าง พ.ศ. 2440 - 2443 คิดเป็นร้อยละ 10 - 20 ของงบประมาณรายจ่าย หรือเพียงร้อยละ 22 - 36 ของงบประมาณรายได้จากมณฑลหัวเมืองทั้งหมด (ดูตารางที่ 18 ซึ่งแสดงงบประมาณรายได้และรายจ่ายมณฑลกรุงเทพฯ และมณฑลหัวเมือง พ.ศ. 2440 - 2443)

<sup>1</sup> กจร. ร.5 ม.2.14/74 เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยตรวจการหัวเมือง  
บันทึกได้ ร.ศ. 115 อ้างถึงใน Chatthip Nartsupha, The Political Economy..., pp. 419-425.

<sup>2</sup> พรรณี อวนสกุล, "กิจการเหมืองแร่คิมุก...", หน้า 61.

<sup>3</sup> James C. Ingram, Economic Change..., p. 174.

หลัง พ.ศ. 2443 การทำงบประมาณแผ่นดินไม่ได้มีการแสดงจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายของมณฑลกรุงเทพฯและมณฑลหัวเมืองอื่น ๆ อีก หากเสนอในรูปรายจ่ายของกรมและกระทรวงต่าง ๆ แทน แต่สันนิษฐานว่าปลายรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว งบประมาณรายจ่ายสำหรับมณฑลหัวเมืองทั้งหมดคงอยู่ในอัตราประมาณร้อยละ 30 ของรายได้แผ่นดิน หรือประมาณร้อยละ 50 ของรายได้จากมณฑลหัวเมืองทั้งหมด โดยประเมินจากอัตราเฉลี่ยของรายได้และรายจ่ายมณฑลต่าง ๆ ในช่วง พ.ศ. 2454 - 2458 อันเป็นเวลา 5 ปีหลังจากสิ้นสมัยรัชกาลที่ 5 (คูขารางที่ 19)



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 18 งบประมาณรายได้ - รายจ่าย มณฑลกรุงเทพฯ และมณฑลหัวเมือง พ.ศ.2440 - 2443 (หน่วย : พันบาท)

พ.ศ.	งบประมาณรายได้		งบประมาณรายจ่าย						
	มณฑลกรุงเทพฯ	มณฑลหัวเมือง	ทั่วประเทศ	มณฑลกรุงเทพฯ	% ของ รายได้	% ของ รายจ่าย	มณฑลหัวเมือง	% ของ รายได้	% ของ รายจ่าย
2440	14,103	12,591	29,111	26,320	186.6	90.4	2,791	22.1	9.6
2441	15,065	13,697	28,005	23,937	158.8	85.5	4,064	29.7	14.5
2442	15,571	15,938	30,112	24,728	158.8	82.1	5,383	33.7	17.9
2443	16,415	17,731	32,669	26,256	159.9	80.4	6,413	36.1	19.6

ที่มา : กจช. ร.5 ค.5.1/8 รวมงบประมาณรายได้ - รายจ่ายแผ่นดิน ร.ศ.117

กจช. ร.5 ค.5.1/11 รวมงบประมาณรายได้ - รายจ่ายแผ่นดิน ร.ศ.119

หมายเหตุ % ของรายได้ หมายถึง รายจ่ายมณฑลกรุงเทพฯ หรือมณฑลหัวเมือง คิดเป็นร้อยละ  
ของรายได้จากมณฑลนั้น ๆ

% ของรายจ่าย หมายถึง รายจ่ายมณฑลกรุงเทพฯ หรือมณฑลหัวเมือง คิดเป็นร้อยละ  
ของรายจ่ายทั่วประเทศ

ตารางที่ 19 อัตราเฉลี่ยของรายได้และรายจ่ายในมณฑลต่าง ๆ ระหว่าง  
พ.ศ. 2454 - 2458 (หน่วย : บาท)

มณฑล	อัตราเฉลี่ย พ.ศ. 2454 - 2458		
	รายได้	รายจ่าย	รายจ่ายคิดเป็นร้อยละของรายได้
กรุงเทพ	33,217,024	45,915,052	138.2
กรุงเทพฯ	5,141,475	1,474,274	28.7
จันทบุรี	932,941	623,029	66.8
สุราษฎร์	1,383,096	554,040	40.1
นครราชสีมา	3,132,089	875,418	27.9
นครราชสีมา	1,343,213	1,400,532	104.3
นครสวรรค์	2,137,108	1,467,852	68.7
นครศรีธรรมราช	2,022,872	1,014,142	50.1
ปัตตานี	1,091,911	662,221	60.6
ปราจีนบุรี	4,491,219	1,456,072	32.4
พิษณุโลก	1,457,258	1,424,357	97.7
พ่ายัพ	2,223,802	3,140,868	141.2
เพชรบูรณ์	210,078	217,411	103.5
ภูเก็ต	5,247,416	1,275,675	24.3
ราชบุรี	4,208,065	1,700,184	40.4
อีสาน	1,451,718	1,209,533	83.3
อุตร	1,103,248	877,840	79.6
รวม	70,794,533	65,288,300	92.2

ด้วยการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายสำหรับมณฑลหัวเมืองในอัตราที่ต่ำเช่นนี้ มณฑลหัวเมืองจึงไม่อาจพัฒนาให้เจริญก้าวหน้าทัดเทียมกับมณฑลกรุงเทพฯ ได้ จากตารางที่ 19 จะเห็นได้ว่า ในบรรดามณฑลหัวเมือง 16 มณฑล มีมณฑลซึ่งได้รับจัดสรรเงินรายจ่ายต่ำกว่าร้อยละ 50 ของเงินรายได้จากมณฑลของตนถึง 6 มณฑลด้วยกัน มณฑลภูเก็ตเป็นหนึ่งในบรรดามณฑลเหล่านี้ ในปลายรัชกาลที่ 5 มณฑลภูเก็ตทำรายได้ประมาณปีละ 4 ล้านบาท แต่ได้งบประมาณรายจ่ายเพียงปีละ 1 ล้านบาทเท่านั้น ข้าราชการผู้ใหญ่ซึ่งเดินทางไปตรวจราชการหัวเมืองมักได้แสดงความคิดเห็นว่า "เป็นการไม่ยุติธรรมแก่มณฑลนี้ ที่จริงแล้ว ถ้ามณฑลใดทำรายได้มาก ก็สมควรได้เงินรายจ่ายเป็นจำนวนที่เหมาะสมเพื่อใช้พัฒนาภายในมณฑล ทั้งไม่ต้องสงสัยเลยว่า ถ้ามณฑลนี้ได้งบประมาณรายจ่ายเพิ่มขึ้น และใช้ไปในทางพัฒนาเศรษฐกิจที่ถูกต้อง รัฐบาลก็จะได้รายได้เพิ่มเติมจากมณฑลนี้อีกเป็นจำนวนมาก"<sup>1</sup>

อย่างไรก็ตาม แม้ว่างบประมาณรายจ่ายสำหรับมณฑลกรุงเทพฯ จะสูงถึงร้อยละ 80 - 90 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด แต่ควรคำนึงถึงด้วยว่างบประมาณการบริหารส่วนกลางนั้นรวมอยู่ในรายจ่ายมณฑลกรุงเทพฯ ด้วย ลักษณะการแบ่งเงินในงบประมาณรายจ่ายมณฑลต่าง ๆ ระหว่าง พ.ศ. 2440 - 2443 แบ่งเป็น 2 ประเภทคือ งบประมาณการประจำ ได้แก่ เงินเดือน เบี้ยหวัด เบี้ยเลี้ยง ค่าใช้สอย ส่วนลด เงินทำทุน และเงินเผื่อขาด ประเภทที่สองคือ งบประมาณการจร ได้แก่ ค่าก่อสร้างสถานที่ทำการของราชการ บ้านพัก สร้างคุก ทำสะพาน สร้างถนน ซุกคลอง ท่อเรือ เป็นต้น

สำหรับงบประมาณรายจ่ายมณฑลหัวเมืองต่าง ๆ เป็นรายจ่ายการประจำและการจรเฉพาะราชการภายในมณฑลนั้น ๆ ส่วนงบประมาณรายจ่ายในมณฑลกรุงเทพฯ

<sup>1</sup> กจช. ร.5 ม.2.14/50 รายงานตรวจราชการของพระยาตรีสุทเทพและ  
มร. เวสเทินการ์ท อ้างถึงใน Chatthip Nartsupha, The Political  
Economy..., p. 221.

ได้รวมงบประมาณรายจ่ายของกระทรวงและกรมต่าง ๆ ซึ่งตั้งอยู่ ณ กรุงเทพฯ ไว้ทั้งหมด ดังนั้นจึงปรากฏว่ารายจ่ายบางประเภทที่จัดอยู่ในงบประมาณรายจ่ายของมณฑลกรุงเทพฯ ก็มีผลต่อความเจริญภายในหัวเมืองด้วย เช่น งบการจรของกรมโทรเลขใน พ.ศ. 2440 ซึ่งจัดเข้าในงบประมาณรายจ่ายมณฑลกรุงเทพฯ เป็นงบการจรสำหรับการวางสายโทรเลข ตั้งแต่นครศรีธรรมราชถึงสงขลา งบการจรของกรมไปรษณีย์ในปีเดียวกันนี้ก็แบ่งเงินจำนวนหนึ่ง ไปสร้างที่ทำการที่เมืองศรีง<sup>1</sup> โครงการเหล่านี้ย่อมทำให้เกิดการว่างแรงงานในส่วนภูมิภาคด้วย

นอกจากนั้นยังมีรายจ่ายขึ้นกับมณฑลกรุงเทพฯ อีกหลายประเภทที่มีประโยชน์ส่วนรวมของชาติบ้านเมือง ไม่ได้มุ่งพัฒนาเฉพาะบริเวณมณฑลกรุงเทพฯ เพียงอย่างเดียว ได้แก่ งบประมาณด้านกาารทหาร การต่างประเทศ การปกครอง การศาล การตุลาการ และการผลิตเงินเหรียญและธนบัตรต่าง ๆ เป็นต้น<sup>2</sup>

มีข้อที่น่าสังเกตประการหนึ่งว่า งบประมาณรายจ่ายในมณฑลหัวเมืองมีแนวโน้มสูงขึ้นเมื่อเทียบกับงบประมาณรายจ่ายทั่วประเทศ ใน พ.ศ. 2440 งบประมาณรายจ่ายหัวเมืองคิดเป็นร้อยละ 9.6 ของงบรายจ่ายทั่วประเทศ ต่อมาใน พ.ศ. 2443 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 19.6 ของงบรายจ่ายทั่วประเทศ และใน พ.ศ. 2454 หนึ่งปีหลัง

<sup>1</sup> กจช. ร.5 ค.5.1/8 งบประมาณเงินรายได้ - รายจ่ายแผ่นดิน ร.ศ. 117.

<sup>2</sup> สำหรับรายจ่ายในมณฑลกรุงเทพฯ และมณฑลหัวเมืองระหว่าง พ.ศ. 2454 - 2458 นั้น ไม่พบหลักฐานว่ามีลักษณะการแบ่งเงินรายจ่ายเป็นเช่นใด แต่เชื่อว่าคงมีลักษณะในทำนองเดียวกันกับเมื่อ พ.ศ. 2440 โดยรวมรายจ่ายสำหรับหน่วยบริหารส่วนกลางไว้ในรายจ่ายมณฑลกรุงเทพฯ ด้วย เนื่องจากรายจ่ายของมณฑลทั้ง 17 มณฑลรวมกันได้เท่ากับรายจ่ายในแต่ละปีของประเทศพอดี

จากสิ้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ใช้จ่ายหัวเมืองกึ่งเป็นร้อยละ 28.7 ของรายจ่ายทั่วประเทศ<sup>1</sup> ทั้งนี้จะแสดงถึงความต้องการของรัฐบาลในอันที่จะจัดสรรรายได้ให้แก่หัวเมืองเพิ่มขึ้น และถึงแม้ว่าการจัดสรรเงินรายจ่ายในส่วนภูมิภาคจะเป็นจำนวนไม่มากเมื่อเทียบกับรายได้จากท้องถิ่นเอง แต่การจัดสรรเงินนั้นก็นับว่ามีประสิทธิภาพ ทำประโยชน์สร้างความเจริญแก่หัวเมืองต่าง ๆ ได้มากกว่าสมัยเมื่อผู้ว่าราชการและเจ้าประเทศราชเคยจัดบริหารภาษีอากรในท้องถิ่นกันเอง มีกิจการโยธาเพื่อสาธารณประโยชน์ เช่น การขุดคลอง ข่อมแซมถนนหนทาง มีบริการไปรษณีย์ โทรเลข เป็นต้น<sup>2</sup>

ค. ผลของระบบภาษีอากรต่อการค้าและการอุตสาหกรรม ภาษีอากรหลายประเภทในสมัยต้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นอุปสรรคต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เพราะมีการเรียกภาษีซ้ำซ้อน ประเภทภาษีมักเกินไป และพิศอกอัตราภาษีก็สูง สิ่งเหล่านี้มีผลให้ต้นทุนการผลิตสินค้าภายในประเทศพลอยสูงไปด้วย ราคาสินค้าจึงเขยิบสูงขึ้น และไม่อาจแข่งกับสินค้านำเข้าจากต่างประเทศซึ่งเสียภาษีศุลกากรขาเข้าเพียงร้อยละ 3 ได้ อุตสาหกรรมพื้นบ้านในประเทศจึงเสื่อมโทรมลง เช่น อุตสาหกรรมน้ำตาล น้ำมันมะพร้าว เป็นต้น นอกจากนี้ภาษีอากรเหล่านี้ยังเป็นเครื่องบั่นทอนกำลังใจของราษฎรที่จะทำการผลิตหรือการค้าด้วย

เมื่อเริ่มการปฏิรูปการรวบรวมรายได้แผ่นดิน รัฐบาลตระหนักถึงสภาพการณ์ดังกล่าว และพยายามหาหนทางแก้ไข เช่น ลดพิศอกอัตราภาษีและค่าธรรมเนียมที่สูงเกินไป เมื่อพบว่าภาษีใดเรียกเก็บซ้ำซ้อน ก็มีประกาศให้ยกเลิกภาษีใดภาษีหนึ่งเสีย ทั้งปรับปรุงยกเลิกภาษีเบ็ดเตล็ดและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ที่ทำรายได้ให้รัฐเพียงเล็กน้อย แต่การ

<sup>1</sup>คำนวณจาก S.Y.B. 1917, p. 42.

<sup>2</sup>เจ้าพระยาสุรศักดิ์ฯ, ประวัติการ..., 4 : 1 - 11, 70 - 72, 104.  
สมโภช อ่องสกุล, "การปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานี...", หน้า 181.



จัดเก็บค่าความเค็ดร้อนยุ่งยาก เสียเวลาให้แก่ประชาชนมาก

นอกจากนั้น รัฐบาลยังมีนโยบายส่งเสริมการค้าและอุตสาหกรรมภายในประเทศ ให้เจริญก้าวหน้าขึ้น โดยพิจารณาเลิกภาษีภายในซึ่งเรียกเก็บจากสิ่งผลิตประมาณ 60 ชนิด เมื่อผ่านด่านและโรงงานของรัฐ และปรับพิภักดิ์อัตราภาษีศุลกากร ทั้งภาษีขาเข้าและขาออก วงโครงการยกเลิกภาษีสินค้าขาออกส่วนใหญ่ เพื่อสนับสนุนการส่งออก หันมาเพิ่มอัตราภาษีขาเข้าเป็นการป้องกันอุตสาหกรรมภายในประเทศ และหาเงินชดเชยรายได้ที่จะลดลงเนื่องจากการยกเลิกภาษีทั้งสองประเภท<sup>1</sup> แต่โครงการของรัฐบาลต้องหยุดชะงักลง เนื่องจากรัฐบาลของประเทศคู่สัญญาทั้งหลายไม่เห็นชอบด้วย และไม่ยินยอมให้มีการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีศุลกากร เท่าที่รัฐบาลทำได้คือ เลิกค่านและโรงงานในเขตมณฑลชั้นใน ให้เก็บภาษีภายในเฉพาะมณฑลหัวเมืองและในกรุงเทพฯ เท่านั้น ความล้มเหลวในการยกเลิกภาษีภายในทั้งหมดและการแก้ไขปรับอัตราภาษีศุลกากรนี้เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การค้าและอุตสาหกรรมภายในประเทศไม่เจริญเติบโตเท่าใด ประเทศไทยยังต้องส่งสินค้าอุปโภคบริโภคจากต่างประเทศเข้ามาหลายชนิดด้วยกัน เช่น น้ำตาล น้ำมัน ยา เครื่องถ้วยชาม เซอิอก ไม้ขีดไฟ ยาสูบ น้ำมันมะพร้าว และผ้า เป็นต้น สำหรับสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็น เช่น น้ำตาล และผ้า ใน พ.ศ. 2453 ส่งเข้ามามีมูลค่าถึง 17 ล้านกว่าบาท จากมูลค่าสินค้าเข้าทั้งสิ้น 68 ล้านบาท<sup>2</sup>

## ศูนย์วิทยพัทยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup> กจช. ร.5 ค.14/26 รายงาน ม.จ. พร้อม และ มร. แอมโปรด กราบ  
ทูลกรมหมื่นมหิศรฯ 30 เมษายน ร.ศ. 121.

<sup>2</sup> S.Y.B. 1916, pp. 121-122.

ผลของการปฏิรูปการรวบรวมรายได้แผ่นดินต่อการเมืองและการปกครอง

การปฏิรูปการรวบรวมรายได้แผ่นดินเป็นปัจจัยขั้นพื้นฐานที่สำคัญมากประการหนึ่ง ซึ่งเชื้ออำนาจก่อการสร้างสรรค์เสริมความมั่นคงให้แก่สถาบันพระมหากษัตริย์ ในขณะเดียวกันก็เป็นการลดบทบาทและอำนาจของเสนาบดี ขุนนางท้องถิ่น และเจ้าเมืองประเทศราชต่าง ๆ ลงไปจากเดิม ยังผลให้รัฐบาลกลางซึ่งมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้นำอย่างแท้จริงสามารถเข้าควบคุมดำเนินการบริหารปกครองประเทศในส่วนภูมิภาคได้อย่างใกล้ชิด และเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันมากกว่าแต่ก่อน

ก. ลดทอนอำนาจและบทบาทของเสนาบดีต่าง ๆ และเสริมสร้างพระราชอำนาจให้แก่สถาบันพระมหากษัตริย์ ตลอดรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว สืบต่อมาถึงตอนต้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก่อน พ.ศ. 2416 กล่าวได้ว่าเป็นระยะเวลาที่เสนาบดีโดยเฉพาะเสนาบดีตระกูลขุนนาง มีบทบาทและอิทธิพลอย่างยิ่งยวดในวงการการเมืองการปกครองของไทย ปัจจัยที่ช่วยเพิ่มพูนอำนาจและบทบาทของเสนาบดีเหล่านี้ ได้แก่

ประการแรก ฐานะของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก่อนเสด็จขึ้นทรงราชย์เมื่อ พ.ศ. 2394 พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมิได้ทรงอยู่ในวงการบริหารปกครองประเทศ หากทรงพระผนวชอยู่นานถึง 27 พรรษา ดังนั้นในระยะต้นรัชกาล จึงเป็นไปได้ว่าในขณะที่พระองค์ทรงเรียนรู้พระราชภารกิจในด้านการปกครองประเทศ ก็คงต้องทรงพึ่งพาอาศัยความรู้ความชำนาญของบรรดาเสนาบดีซึ่งเคยรับผิดชอบราชการการบริหารประเทศมาตั้งแต่รัชกาลก่อนด้วย

ประการที่สอง การเสด็จขึ้นเถลิงถวัลยราชสมบัติของพระองค์ ได้รับความสนับสนุนจากเหล่าเสนาบดี ซึ่งมีเสนาบดีแห่งตระกูลขุนนางเป็นผู้นำ เสนาบดีแห่งตระกูลขุนนางหลายคนจึงได้รับพระราชทานตำแหน่งหน้าที่สำคัญ ๆ ในการปกครองประเทศ

จนสามารถขยายอิทธิพลมีอำนาจเหนือกว่าบรรดาเสนาบดีอื่น ๆ ได้<sup>1</sup> เจ้าพระยาศรีสุริยวงส์ (ช่วง บุนนาค) ได้ดำรงตำแหน่งที่สมุหพระกลาโหม ซึ่งตามหลักการเป็นตำแหน่งอัครมหาเสนาบดีคู่กับที่สมุหนายก แต่ในความเป็นจริง บรรดาขุนนางผู้ใหญ่ผู้น้อยในเวลานั้น ต่างเคารพนับถือเจ้าพระยาศรีสุริยวงส์ว่าเป็นหัวหน้าของข้าราชการทั้งปวง ท่านได้เป็นที่ปรึกษาใกล้ชิดของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ร่วมวางแผนโยบายต่าง ๆ ทั้งในด้านการต่างประเทศ การรักษาพระราชอาณาเขต ตลอดจนการพัฒนาบ้านเมือง<sup>2</sup>

ประการสุดท้าย ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญทางด้านการจัดเก็บภาษีอากรคือ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระราชทานภาษีอากรผูกขาดหลายประเภทให้กรมราชการต่าง ๆ เช่น กรมพระกลาโหม กรมมหาดไทย กรมท่ากลาง กรมท่าซ้าย และกรมพระนครบาล ควบคุมดูแลด้วย ซึ่งเดิมเคยเป็นหน้าที่ของกรมพระคลังมหาสมบัติและกรมพระคลังสินค้าเท่านั้น เสนาบดีขุนนางผู้บังคับบัญชาการภาษีอากรจึง ใ้คู่ดูแลผลประโยชน์เป็นจำนวนมากขึ้น

ตามระเบียบวิธีจัดเก็บผูกขาดภาษีอากรในขณะนั้น เปิดโอกาสให้เสนาบดีขุนนางผู้ควบคุมการจัดเก็บภาษีมีอำนาจใช้จ่ายเงินภาษีอากรในความดูแลของตนได้เต็มที่ตามความพอใจก่อนนำเงินส่งพระคลัง โดยใช้จ่ายได้ไม่ว่าจะเป็นเรื่องราชการหรืองานส่วนตัว และมีอิทธิพลสำคัญในการตัดสินใจให้เจ้าภาษีนายอากรรายใดได้ประมูลผูกขาดภาษีอากรในความดูแลของตน เสนาบดีจึงมีฐานะอำนาจทางเศรษฐกิจส่งเสริมการเพิ่มพูนอำนาจทางการเมืองของตนด้วย

<sup>1</sup> ปิยะเวท บุนนาค, บทบาท... ตระกูลบุนนาค, หน้า 149 - 151.

<sup>2</sup> อ่านรายละเอียดเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่และอิทธิพลของเจ้าพระยาศรีสุริยวงส์ ใน สุกัญญา บำรุงสุข, "อำนาจหน้าที่และบทบาทของสมุหพระกลาโหม ในสมัยรัตนโกสินทร์" (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 185 - 227.

จะเห็นได้ว่าในสมัยรัชกาลที่ 4 เป็นระยะเวลาที่เสนาบดีขุนนางมีบทบาทอิทธิพลทางการเมืองมาก ความรุ่งเรืองของเสนาบดีจะสะท้อนให้เห็นได้จากการเปรียบเทียบงานวันเฉลิมพระชนมพรรษากับงานวันเกิดของเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ งานวันเกิดอายุห้าสิบเอ็ดปีของเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์เมื่อ พ.ศ. 2402 จัดเป็นงานใหญ่ มีเลี้ยงโต๊ะ มีแตรวงบรรเลง เชิญข้าราชการและชาวต่างประเทศไปร่วมงานมากมาย ในปีต่อ ๆ มาก็น่าจะจัดเลี้ยงเป็นงานใหญ่ มีความสำคัญมาก จนหมอบรัดเลย์ (Dr. Bradley) นำไปลงข่าวในหนังสือพิมพ์ของคน<sup>1</sup> ในระหว่างงานเฉลิมพระชนมพรรษาแต่ละปี "เงียบ ๆ กร้อย ๆ" แม้แต่งานเฉลิมพระชนมพรรษาครบ 60 ปี ซึ่งเป็นงานสำคัญ ก็มีแต่เจ้านายถวายเป็นมากกว่าพวกขุนนาง พวกจีนก็ถวายเป็นเทียนดอกไม้และแพร ปีต่อ ๆ มาก็น่าจะกร้อย ๆ ไปอย่างเดิม ส่วน "การข้างนอกยิ่งครึกครื้นใหญ่โตมากขึ้น ถึงมีจุดขึ้นจุดไฟเลียนอย่างเฉลิมพระชนมพรรษาออกไปอีกด้วย"<sup>2</sup> พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเองได้ทรงแสดงพระราชดำริเกี่ยวกับฐานะของขุนนางข้าราชการผู้ใหญ่ในรัชกาลของพระองค์ว่า "ไม่ต้องกลัวต้องเกรงใจเจ้าแผ่นดิน"<sup>3</sup>

เมื่อถึงต้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ระหว่าง พ.ศ. 2411 - 2416 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะ จึงมิได้ทรงปกครองบริหารประเทศด้วยพระองค์เอง บรรดาเสนาบดีต่าง ๆ คงรักษาบทบาทความสำคัญในการปกครองประเทศอยู่ต่อมา สำหรับเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ ที่สมุหพระกลาโหม ในรัชกาลก่อนได้ดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน มีอำนาจสิทธิ์ขาดในการบริหารราชการแผ่นดินทั้งปวง ถึงขนาดสนับสนุนให้กรมหมื่นบวรวิไชยชาญพระโอรสในพระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัวได้รับการสถาปนาเป็นกรมพระราชวังบวรสถาน

<sup>1</sup>บางกอกรีคอร์ด (เดือน 3 แรม 15 ค่ำ จ.ศ. 1227) ใบบที่ 23.

<sup>2</sup>พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชพิธีสิบสองเดือน (พระนคร : สำนักพิมพ์ศิลปาบรรณาคาร, 2503), หน้า 673 - 675.

<sup>3</sup>พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชหัตถเลขา..., 1 : 188.

มงคลใด ทั้ง ๆ ที่ตามโบราณราชประเพณี ตำแหน่งกรมพระราชวังบวรฯ นี้ต้องเป็นพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง<sup>1</sup>

ใน พ.ศ. 2416 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระชนมายุครบ 20 พรรษา สมควรที่จะทรงว่าราชการแผ่นดินด้วยพระองค์เองได้แล้ว มีข้อที่น่าสังเกตว่า แนวพระราชดำริในการปรับปรุงพัฒนาประเทศของพระองค์แตกต่างและขัดแย้งกับความถึกของสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์และบรรดาเสนาบดีต่าง ๆ อยู่มาก พระราชนิพนธ์และพระราชโองบายที่ทรงแถลงในพระราชหัตถเลขาต่าง ๆ สะท้อนให้เห็นว่าในระยะกษัตริย์กาล พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงได้รับอิทธิพล แนวความคิดและสถาบันต่าง ๆ ในประเทศมหาอำนาจทางตะวันตกมาปฏิบัติหลายประการ เช่น ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ยกเลิกธรรมเนียมนิยมหมอบคลานเข้าเฝ้าเสีย โดยมีเหตุผลว่าเป็นธรรมเนียมที่กษัตริย์ไม่มีประโยชน์แก่บ้านเมือง เปลี่ยนเป็นยืนเข้าเฝ้าและเคารพด้วยการถวายคำนับแทน<sup>2</sup> ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะเลิกทาส สร้างทางรถไฟ วางเสาโทรเลข และปรับปรุงระบบการปกครองและการศาลเสียใหม่ ในเวลาเดียวกัน สมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์และเหล่าเสนาบดีหลายท่านซึ่งยังคงกุมอำนาจในการบริหารปกครองบ้านเมืองไว้นั้น ล้วนพอใจกับสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ ต้องการรักษาไว้ให้คงเดิม หรือมีการเปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็นค่อยไป<sup>3</sup>

<sup>1</sup> สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาจักร์ฯ, พระราชพงศาวดาร... รัชกาลที่ 5, หน้า 91 - 95.

<sup>2</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, จดหมายเหตุพระราชนิพนธ์รายวัน พ.ศ. 2411 - 2416, หน้า 178 - 182.

<sup>3</sup> David K. Wyatt, The Politics of Reform..., pp. 44-48. พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, ระยะทางเสด็จพระราชดำเนินประพาสทางบกทางเรือรอบแหลมมลายู รัตนโกสินทร์ศก 109 (พระนคร : องค์การคำครุสภา, 2507), 2 : 5.

เพื่อให้การพัฒนาปรับปรุงประเพณีบรรลุดัง เป้าหมายตามพระราชดำริที่ทรงวางไว้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงไม่ทรงมีทางเลือกอื่นนอกจากจะเสริมสร้างพระราชอำนาจให้แก่สถาบันพระมหากษัตริย์ เพื่อที่จะทรงสามารถเป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงสภาพบ้านเมืองด้วยพระองค์เองได้ ในกระบวนการสร้างความมั่นคงแก่สถาบันพระมหากษัตริย์นี้ ทางหนึ่งก็คือการลดอำนาจบทบาทของเสนาบดีต่าง ๆ ลง ด้วยการคัดถอนฐานกำลังทาง เศรษฐกิจของ เสนาบดี เป็นขั้นตอนแรก การปฏิรูปการรวบรวมรายได้แผ่นดินระยะต้นจึงเริ่มขึ้น และใช้เวลานานเกือบ 20 ปี จึงสำเร็จเรียบร้อยลง

ขั้นตอนสำคัญของการปฏิรูปการรวบรวมรายได้แผ่นดินในระหว่าง พ.ศ. 2416 - 2435 นี้คือ การโอนอำนาจการควบคุมภาษีอากรที่กระจายอยู่ตามกรมราชการต่าง ๆ ให้กลับคืนมาสู่กรมพระคลังมหาสมบัติ ซึ่งปฏิบัติงานภายใต้การควบคุมที่ใกล้ชิดของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เทียบกับเป็นการคัดผลประโยชน์ต่าง ๆ ของเสนาบดีผู้ได้ควบคุมดูแลภาษีอากร ทั้งทางตรงและทางอ้อม อันได้แก่ สิทธิในการหักจ่ายเงินภาษีอากรมาใช้ความพอใจก่อนนำเงินที่เหลือส่งมอบให้กรมพระคลังฯ และโอกาสที่จะได้รับของกำไรมีค่าจากเจ้าภาษีนายอากรและผู้ต้องการทำภาษีอากรต่าง ๆ

การที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงประสบความสำเร็จในการแก้ไขธรรมเนียมการรวบรวมรายได้แผ่นดินครั้งนี้ ปัจจัยที่มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างมากคือ ความขัดแย้งภายในหมู่ขุนนางข้าราชการในระหว่าง พ.ศ. 2411 - 2430 ขุนนางข้าราชการจำนวนหนึ่งไม่พอใจฐานะอันรุ่งโรจน์เรืองอำนาจของเสนาบดีตระกูลบุนนาค และเสนาบดีผู้อยู่ในความอุปถัมภ์<sup>1</sup> ส่วนในตระกูลบุนนาคเองก็ขาดความสามัคคี

<sup>1</sup> สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงฯ, พระราชพงศาวดาร... รัชกาลที่ 5, หน้า 94 - 95; สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงฯ, "ประวัติหลวงพัฒนาพงศ์ภักดิ์," ใน นิราศหนองคาย วรรณคดีที่ถูกลืม, หน้า 122.

ปรองคอง<sup>1</sup> ขุนนางข้าราชการซึ่งไม่พอใจในสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ในขณะนั้น จึงเป็นกำลังสำคัญที่จะสนับสนุนพระราชาโอบายทาง ๆ ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในการลดอำนาจและบทบาทของเสนาบดีถึง กลุ่มขุนนางเหล่านี้ที่สำคัญได้แก่ ขุนนางที่เป็นสมาชิกของเดานซ์ดีออฟสเคตทั้ง 12 นาย

นอกจากนั้น ความสว่ใจในครั้งนี่ยังเกิดจากความเชื่อมั่นในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของเหล่าข้าราชการผู้ใหญ่จำนวนไม่น้อย ซึ่งถือว่าเป็นความชอบธรรมของพระมหากษัตริย์ที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงขนบธรรมเนียมต่าง ๆ ได้ตามพระราชประสงค์ ความเท่าเทียมภายในขอบเขตของจารีตประเพณีที่ดั้งเดิม หลักศาสนา และไม่ทำความเดือดร้อนแก่อาณาประชาราษฎร์<sup>2</sup> เมื่อพิจารณาหลักการของการปฏิรูปการรวบรวมรายได้แผ่นดินอย่างเป็นธรรม จะเห็นได้ว่าการปฏิรูปนี้แม้จะช่วยสร้างเสริมอำนาจแก่สถาบันพระมหากษัตริย์ แต่ในขณะที่เดียวกันก็มีประโยชน์ต่อประเทศชาติเป็นอเนกอนันต์ ป้องกันภาวการณ์ที่คิดล้างล้างไหลอยู่กับเจ้าภีษณายอกร และลดการฉ้อฉลของเจ้าหน้าที่รัฐบาล ในการยกยอกเงินภาษีอากร ทำให้รัฐได้รายได้แผ่นดินเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น ถึงแม้ขุนนางข้าราชการผู้ใหญ่จะไม่พอใจการปฏิรูปการรวบรวมรายได้แผ่นดิน ซึ่งกระทบกระเทือนต่อฐานกำลังทางเศรษฐกิจของตน ก็ไม่อาจก่อการใด ๆ เพื่อต่อต้านอย่างรุนแรงเปิดเผย

<sup>1</sup> คนในตระกูลขุนนางซึ่งได้รับราชการเป็นเสนาบดีและขุนนางผู้ใหญ่หลายคน ไม่ปรองคองกัน เช่น เจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโกษาธิบดี (ท้วม) เสนาบดีกรมท่าระหว่าง พ.ศ. 2414 - 2428 ปรึกษากับเจ้าพระยาสุรวงศ์ไวยวัฒน์ (วร) สมุหพระกลาโหม เจ้าพระยาภาณุวงศ์ (พร) ไม่ถูกกับพระยาประภากรวงศ์ (ชาย) และพระอมรวิไลยสรเกษ (โค) บุตรเจ้าพระยาสุรวงศ์ไวยวัฒน์ เจ้าพระยาภาณุวงศ์ และเจ้าพระยาภาณุวงศ์ได้เป็นกำลังสนับสนุนพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในการรวบรวมพระราชอำนาจตั้งแต่ต้นรัชกาล อานรายละเอียดยุค ใน สุกัญญา บำรุงสุข, "อำนาจหน้าที่... สมุหพระกลาโหม...", หน้า 237 - 239.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 249.

-ได้ เพราะขาดเหตุผลที่เหมาะสมับสถานการณ์ต่อต้าน ดังตัวอย่างกรณีวิกฤตการณ์  
วังหน้า พ.ศ. 2417<sup>1</sup> ซึ่งเป็นปฏิกริยาอย่างหนึ่งของกรมพระราชวังบวรวิไชยชาญต่อการ  
รวบรวมอำนาจการปกครองและการคลังเข้าสู่องค์พระมหากษัตริย์ กรมพระราชวังบวรฯ  
ทรงขอให้อำนาจของรัฐบาลอังกฤษที่สิงคโปร์เข้ามาตัดสิน แต่เนื่องจากในขณะนั้นรัฐบาล  
อังกฤษไม่ต้องการให้เกิดความวุ่นวายจลาจลภายในประเทศไทย ซึ่งจะทำให้อังกฤษเสีย  
ผลประโยชน์ทางการค้า ผู้แทนรัฐบาลอังกฤษจึงไกล่เกลี่ยให้กรมพระราชวังบวรฯ ทรง  
ยอมรับถึงสิทธิและอำนาจอันชอบธรรมของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว<sup>2</sup>

อย่างไรก็ตาม ระหว่าง พ.ศ. 2418 - 2428 มีสถานการณ์และปัจจัยหลาย  
ประการซึ่งไกล่เกลี่ยไว้แล้วโดยละเอียดในบทที่ 2 ที่ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า  
เจ้าอยู่หัวทรงตัดสินพระทัยผ่อนปรนการดำเนินงานรวบรวมรายได้แผ่นดิน ไม่เร่งรัดกวัด  
ขันเข้มงวดดังในช่วง พ.ศ. 2416 - 2417 การโอนอำนาจการควบคุมภาษีอากรจาก  
กรมราชการต่าง ๆ กระทำอย่างละมุนละม่อม จึงใช้เวลานานเกือบ 20 ปี แต่เมื่อ  
การปฏิรูปการรวบรวมรายได้ระยะแรกสำเร็จลงใน พ.ศ. 2435 พระบาทสมเด็จพระ  
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงประสบความสำเร็จในการเปลี่ยนแปลงบทบาทอำนาจหน้าที่  
ของเสนาบดีอย่างสมบูรณ์ คณะเสนาบดีที่ทำหน้าที่บริหารปกครองประเทศหลัง พ.ศ. 2435  
เป็นเสนาบดียุคใหม่ซึ่งรับผิดชอบขึ้นตรงต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว การปฏิบัติงาน  
ต่าง ๆ ของเสนาบดีเหล่านี้ ล้วนต้องผ่านความเห็นชอบในที่ประชุมเสนาบดี และได้รับ  
พระบรมราชานุญาตแล้ว แม้จะมีเสนาบดีบางกระทรวงนอกเหนือจากเสนาบดีกระทรวง  
พระคลังฯ ได้ควบคุมดูแลการภาษีอากรบางประเภทด้วย แต่รัฐบาลได้ออกกฎควบคุมการ  
จัดเก็บและบริหารภาษีอากรอย่างรัดกุม ปึกของทางที่เสนาบดีเหล่านั้นจะใช้อำนาจหน้าที่

<sup>1</sup> ถิ่นรายละเอียดในบทที่ 2 เรื่อง วิกฤตการณ์วังหน้า

<sup>2</sup> เซอร์ แอนดรูว์ คลาก, "การเยือนสยามครั้งแรกของข้าพเจ้า," จุลสาร  
โครงการตำรา..., หน้า 124 - 138.



ในการดูแลภาษีอากรของชนเป็นฐานกำลังทางเศรษฐกิจได้ โดยยกเลิกอำนาจของเสนาบดี ในการหักเงินภาษีอากรที่ตนควบคุมมาใช้สอยในกิจการต่าง ๆ ได้ การใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ต้องกระทำตามงบประมาณรายจ่ายที่เสนอไว้ล่วงหน้า และได้รับพระราชทานพระบรม ราชานุญาตแล้วเท่านั้น หากเสนาบดีท่านใดล่วงละเมิดระเบียบราชการนี้ถือว่ามีความผิด ดังเช่น เมื่อพระยาสุรศักดิ์มนตรี (เจิม แสงชูโต) เสนาบดีกระทรวงเกษตรา ระหว่าง พ.ศ. 2435 - 2439 สั่งจ่ายเงินนอกงบประมาณ นำเงินราชการกระทรวงเกษตรา ไปทศรอง ใช้จ่ายในกิจการทหารหน่วยพิเศษ เมื่อ พ.ศ. 2436 ทางกรมถือว่าเป็นการกระทำเกิน หน้าที่และปรับให้พระยาสุรศักดิ์มนตรีชดใช้เงินหลวง<sup>1</sup>

ข. ลดทอนอำนาจและบทบาทของขุนนางท้องถิ่นและเจ้าประเทศราช และเพิ่ม อำนาจของรัฐบาลกลางในการปกครองส่วนภูมิภาค ก่อนการปฏิรูปการปกครองใน พ.ศ. 2435 รัฐบาลกลางที่กรุงเทพฯ ไม่ได้ควบคุมดูแลการปกครองตามหัวเมืองต่าง ๆ ใน ส่วนภูมิภาคได้อย่างใกล้ชิดเท่าใดนัก สาเหตุหนึ่งเนื่องมาจากการคมนาคมติดต่อกัน กันได้ไม่สะดวก จึงให้เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการเมืองและเจ้าประเทศราช ทั้งหลายบริหารปกครองราษฎรในท้องถิ่นของตนเอง มีอำนาจการปกครอง การชำระ ทัศนคติ และการจัดเก็บภาษีอากร ราษฎรจะเข้าไปแทรกแซงกิจการภายในหัวเมือง ต่อเมื่อผู้ว่าราชการเมืองและเจ้าประเทศราชไม่สามารถปกครองราษฎรให้ทำมาหากิน ได้โดยสงบสุข ปล่อยให้โจรผู้ร้ายกำเริบปล้นชิงทรัพย์เป็นคดีอุกฉกรรจ์ หรือ กศซึ่งข่มเหงประชาชนให้ได้รับความเดือดร้อน รัฐบาลจึงจะส่งข้าหลวงพิเศษมาทัศนชำระ ความและปราบปรามโจรผู้ร้าย แต่การแทรกแซงนี้ไม่ปรากฏว่าเกิดขึ้นโดยสม่ำเสมอ เพราะรัฐบาลขาดกลไกที่จะทราบถึงปัญหาภายในส่วนภูมิภาคอย่างแท้จริง นอกจากจะมี

<sup>1</sup> เจ้าพระยาสุรศักดิ์ฯ, ประวัติการ..., 4 : 282 - 297.

ฎีกาของประชาชนร้องเรียนขึ้นมา หรือข้าราชการจากส่วนกลาง เดินทาง ไปพบเอง<sup>1</sup> ดังนั้น ในส่วนภูมิภาคโดยเฉพาะหัวเมืองที่อยู่ห่างไกลจากราชธานีออกไป ราษฎรส่วนมาก จะมีความเกรงกลัวเชื่อฟังเจ้าเมืองและผู้ว่าราชการเมืองมากกว่าตัวแทนจากราชธานี เสียอีก<sup>2</sup>

แต่เดิมผู้ปกครองในส่วนภูมิภาคไม่ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนโดยตรงจากรัฐบาล เช่น เงินเดือน แต่ก็ได้รับผลประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ ได้แก่ค่าปรับในการพิจารณาคดี ได้อาศัยใช้สอยแรงงานไพร่พลในเมืองช่วยทำการเพาะปลูกในที่ดินของตน และยังได้ผลประโยชน์จากภาษีอากรต่าง ๆ เพราะทางการไม่ใ้วางระเบียบแบบแผนที่แน่นอน ในการควบคุมการจัดเก็บและส่งเงินภาษีอากรสู่ราชธานี ภาษีอากรเงินได้แผ่นดินจึงรั่วไหลตกเป็นของผู้ปกครองในท้องถิ่นจำนวนไม่น้อย<sup>3</sup>

โดยปกติ ผู้ว่าราชการเมืองจะได้ปกครองดูแลหัวเมืองของตนจนถึงแก่กรรม เว้นแต่จะเจ็บป่วยหรือพิการไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ครบถ้วน จึงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้พ้นจากตำแหน่ง และมักได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์เพิ่มขึ้น ยกไว้ในฐานะที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการเมืองคนต่อไป สำหรับการแต่งตั้งผู้ว่าราชการเมืองคนใหม่

<sup>1</sup> กทข. จดหมายเทศุ์รัชกาลที่ 5 มีคที่ 194 เล่มที่ 1 บอกระยะจาแดน เรื่องผู้มีชื่อกล่าวโทษพระปรีชา จ.ศ. 1241; จดหมายเทศุ์รัชกาลที่ 5 มีคที่ 203 เล่มที่ 5 พระยามหาอำมาตย์กราบทูลเรื่องนายอุนกล่าวโทษเจ้าหมื่นไวยวรนาถเรื่อง อากรคาน้ำเมืองสุพรรณบุรี จ.ศ. 1244.

<sup>2</sup> เอกสาร...มณฑลนครศรีธรรมราช..., หน้า 9, 254; สุพิณศรี วรสายัณห์, "ปัญหามณฑลบูรพา...", หน้า 73.

<sup>3</sup> สมเด็จเจ้า กรมพระยาดำรงฯ และ พระยาราชนา, เนกาทิบาล, หน้า 127; ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 73, หน้า 157; ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 74, หน้า 176 - 178.

ทางการมีอำนาจจะเลือกสรรข้าราชการผู้หนึ่งผู้ใดก็ได้ แต่ในทางปฏิบัติ ทางการก็มักเลือกจากวงศ์วานวานเครือของเจ้าเมืองคนก่อน ๆ มากกว่าจะแต่งตั้งข้าราชการในกรุงหรือจากต่างท้องถิ่นไปปกครอง เพราะลูกหลานเจ้าเมืองส่วนมากมักได้ฝึกหัดข้าราชการอยู่ในเมืองนั้น ๆ จนมีความรู้ความชำนาญดี ประกอบกับเป็นลูกหลานเจ้าเมืองประจำอยู่ในท้องถิ่น จึงมีฐานะมั่นคงพอที่จะรับราชการสืบต่อไป การที่ตำแหน่งเจ้าเมืองสืบทอดอยู่ในหมู่เชื้อสายคนในตระกูลเดียวกัน ย่อมเกื้อหนุนให้ตระกูลนั้นมีโอกาสและช่องทางที่จะสร้างฐานอำนาจ ด้วยการสะสมกำลังคนและผลประโยชน์ต่าง ๆ จนกลายเป็นตระกูลที่มีอิทธิพล เป็นที่นับถือเกรงขามของประชาชนในท้องถิ่นมาก

อย่างไรก็ตาม ประมาณ พ.ศ. 2435 หลังจากที่ทรงแก้ไขปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในส่วนกลาง ได้ก็มีประสิทธิภาพพอสมควรแล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงเริ่มงานปฏิรูปการปกครองในส่วนภูมิภาคอย่างจริงจัง จัดการเปลี่ยนแปลงวิธีการปกครองรักษามันเมืองให้สงบเรียบร้อย และทำนุบำรุงการทำมาหากินของประชาชน เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงในพระราชอาณาจักร การปฏิรูปการปกครองนี้กระทบกระเทือนถึงฐานะและอำนาจของเจ้าประเทศราชและผู้ว่าราชการเมืองต่าง ๆ มาก เพราะรัฐบาลที่กรุงเทพฯ แต่งตั้งข้าราชการผู้ใหญ่ออกไปกำกับควบคุมการปฏิบัติงานต่าง ๆ อย่างใกล้ชิด ให้สำเร็จลุล่วงตามนโยบายของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

<sup>1</sup> สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาคำรงฯ, "ลักษณะการปกครองประเทศสยาม...",

ใน สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาคำรงฯ และงานทางปกครอง..., หน้า 141. ก่อนการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. 2435 ไม่มีสถานที่ทำการของรัฐบาล เจ้าเมืองต้องเป็นพระจัดหามาตั้งขึ้น ส่วนมากใช้บ้านเจ้าเมืองเป็นที่ทำการ เจ้าเมืองต้องปลูกศาลาโถงไว้หน้าบ้านเรียกศาลากลาง ใช้เป็นที่ชำระคดีความ ประชุมกรมการ และมีตระวางซึ่งคนโทะในบริเวณบ้าน ถ้าเจ้าเมืองเป็นคนแปลกถิ่นไปจากที่อื่น ก็ต้องใช้ทุนทรัพย์ของตนเองหาที่ดินสร้างบ้านสร้างศาลากลางและตระวางขึ้นใหม่ ดู สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาคำรงฯ, สาส์นสมเด็จพระเจ้า, 6 : 157 - 158.

เมื่อรัฐบาลเข้าควบคุมการจัดเก็บภาษีอากรและผลประโยชน์ต่าง ๆ แทนเจ้าประเทศราช และผู้ว่าราชการเมือง ให้เลิกธรรมเนียมการหาผลประโยชน์ตามแบบก่อนของเจ้าเมือง และผู้ว่าราชการเมืองเสีย และให้มีเงินก้อนประจำแทน การเปลี่ยนแปลงนี้ก่อให้เกิดความไม่พอใจในหมู่เจ้าเมืองและผู้ว่าราชการเมืองอยู่ไม่น้อย เพราะเท่ากับว่า รัฐบาลได้คัดค้านกำลังทางเศรษฐกิจของชน จนเกิดปฏิกิริยาตอบโต้ที่รุนแรงที่เมืองแพร่ และหัวเมืองทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ระหว่าง พ.ศ. 2444 - 2445 อย่างไรก็ตาม ไม่ปรากฏว่ามีเหตุการณ์ร้ายแรงทำนองนี้เกิดขึ้นในส่วนอื่น ๆ ของประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากสาเหตุ 3 ประการคือ

ประการแรก รัฐบาลยอมให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่เจ้าประเทศราชและผู้ว่าราชการเมืองบางเมืองเพิ่มเติมนอกเหนือจากเงินก้อน โดยรัฐบาลจะพิจารณาว่าเจ้าประเทศราชและผู้ว่าราชการเมืองผู้ใดเคยได้ผลประโยชน์จากภาษีอากรสูงกว่าอัตราเงินเดือนมาตรฐานที่รัฐบาลกำหนดให้มาก รัฐบาลก็จะให้เงินอุดหนุนเป็นเบี้ยหวัดหรือบำเหน็จตอบแทนอีกจำนวนหนึ่ง เพื่อไม่ให้บุคคลเหล่านั้นเสียใจหรือไม่พอใจว่าถูกลดผลประโยชน์ลงไปโดยไม่มีสาเหตุ ต่อเมื่อบุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งไปแล้วก็ยุติ ไม่จ่ายเงินตอบแทนอีกต่อไป ส่วนผู้ที่มาดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการเมืองแทน ก็จะได้รับพระราชทานแต่เงินก้อนเท่านั้น ให้เป็นไปตามระเบียบราชการอย่างใหม่<sup>1</sup>

ประการที่สอง รัฐบาลคุมกำลังทางทหารและมีอำนาจทางเศรษฐกิจเหนือกว่าผู้ปกครองในท้องถิ่นต่าง ๆ มาก จึงอยู่ในฐานะที่มีอำนาจการต่อรองสูง เจ้านายประเทศราชและผู้ว่าราชการเมืองกรมการส่วนใหญ่มีอิทธิพลในวงจำกัดคือ เฉพาะบริเวณ

<sup>1</sup> เอกสาร...มณฑลนครศรีธรรมราช, หน้า 105 - 107; กจช. ร.5 ค.14/17 พระยารัตนเศรษฐีขอเงินสืบลดภาษีอากรในหัวเมืองตะวันตก; กจช. ร.5 ค.14.20/12 ภาษีค่านาก่าง ๆ เมืองน่าน เมืองเชียงใหม่; วัลลภา เครือเทียนทอง, "การปฏิรูปการปกครองลานนาไทย...", หน้า 102 - 123.

พื้นที่ในความปกครองของตนเท่านั้น ทั้งจากการร่วมมือประสานงานกันระหว่างท้องถิ่น  
 อย่างมีประสิทธิภาพ จึงไม่มีกำลัง เข้มแข็งพอที่จะต่อต้านนโยบายของรัฐบาลที่กรุงเทพฯ  
 ได้โดยเปิดเผย แม้จะไม่พอใจการเปลี่ยนแปลงปฏิรูปการปกครองและวิธีจัดเก็บผลประโยชน์  
 ในท้องถิ่นของตน<sup>1</sup>

นอกจากนี้ รัฐบาลที่กรุงเทพฯ สามารถดำเนินนโยบายทางการทูตป้องกันไม่ให้  
 เจ้าเมืองและผู้ว่าราชการเมืองที่กระด้างกระเดื่องได้รับความช่วยเหลือสนับสนุนจาก  
 อังกฤษและฝรั่งเศส ซึ่งมีอาณาเขตติดต่อกับเขตแดนประเทศไทยได้โดยสะดวก เช่น  
 เจ้าเมืองในบริเวณเมืองแขกเจ็ดหัวเมือง ซึ่งไม่พอใจการปฏิรูปการปกครองและการ  
 รวบรวมรายได้แผ่นดิน ได้ร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลอังกฤษที่สิงคโปร์และปีนัง  
 หลายครั้งหลายหนว่ารัฐบาลที่กรุงเทพฯ กดขี่แก่งัด แต่รัฐบาลไทยก็ได้ส่งเจ้าหน้าที่ไปชี้  
 แจงข้อเท็จจริงและปรับความเข้าใจกับเจ้าหน้าที่ของอังกฤษโดยทันที แสดงให้เห็นว่า  
 การปฏิรูปนี้นำผลดีมาให้แก่ดินแดนดังกล่าวมากขึ้น<sup>2</sup>



<sup>1</sup>ใน พ.ศ. 2421 จีนเปก้อได้ว่าจ้างพวกฮังยี่ให้ฆ่าพระอิศราธิไชยเจ้าเมือง  
 กระบี่ เมื่อข้าหลวงใหญ่ประจำหัวเมืองฝั่งทะเลตะวันตกสอบสวน จีนเปก้อได้ชี้ชัดออก  
 ถึงเจ้าพระยานครศรีธรรมราช (พร้อม ๗ นคร) ว่าเป็นผู้ใช้ให้ทำ เนื่องจากไม่พอใจ  
 ที่รัฐบาลไทยเอานาจควบคุมการจัดเก็บภาษีอากรในเมืองกระบี่ของตนให้แก่พระอิศราธิไชย  
 แต่เนื่องจากขาดพยานหลักฐาน รัฐบาลจึงไม่กล่าวโทษเจ้าพระยานครฯ คู กุฎรัตน  
 เลิศพาณิชย์กุล, "สมาคมลับฮังยี่ในประเทศไทย พ.ศ. 2367 - 2453" (วิทยานิพนธ์  
 อักษรศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,  
 2524), หน้า 178 - 188.

<sup>2</sup>สมโชติ อ่องสกุล, "การปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานี...", หน้า 136 -

ประการสุดท้าย ในการปฏิรูปการปกครอง และวิธีจกเก็บภาษีอากรและผลประโยชน์ต่าง ๆ นั้น รัฐบาลพยายามระวังไม่ให้กระทบกระเทือนต่อการทำมาหากินของประชาชน ปรากฏว่าในหลายท้องที่ การเปลี่ยนแปลงนี้ช่วยผ่อนบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนในการเสียภาษีอากรลงได้ การเสียภาษีสะดวกรวดเร็วขึ้น ประชาชนเสียภาษีในพิกัดอัตราที่แน่นอน และเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจในท้องถิ่น ดังนั้นประชาชนโดยทั่วไปจึงยอมรับการเปลี่ยนแปลงนี้และไม่มีปฏิกิริยาต่อต้านรัฐบาล<sup>1</sup>

อย่างไรก็ตาม ในบางท้องที่รัฐบาลและข้าราชการจากส่วนกลางก็ไม่ได้ระมัดระวังในการดำเนินนโยบายทั้งสามประการข้างต้นอย่างเคร่งครัด จึงทำให้ผู้ปกครองท้องถิ่นบางแห่งและประชาชนบางภูมิภาคไม่พอใจ มีปฏิกิริยาต่อต้านการปฏิรูปการปกครองและการรวบรวมรายได้แผ่นดินอย่างเปิดเผยและรุนแรง เช่น กรณีกบฏเงี้ยวเมืองแพร่ และกบฏผู้มีบุญทางภาคอีสานระหว่าง พ.ศ. 2444 - 2445<sup>2</sup>

<sup>1</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 142; Chatthip Nartsupha, The Political Economy..., pp. 179-183.

<sup>2</sup>อ่านรายละเอียดเกี่ยวกับกบฏทั้ง 2 ครั้งนี้ได้ใน เศษ บุนนาค, "ขบถเงี้ยวเมืองแพร่ ร.ศ. 121," สังคมศาสตร์ปริทัศน์ 6 (กันยายน - พฤศจิกายน, 2511) : 67 - 79; เศษ บุนนาค, "ขบถผู้มีบุญภาคอีสาน," สังคมศาสตร์ปริทัศน์ 5 (มิถุนายน - สิงหาคม, 2510) : 78 - 86. วัลลภา เกรือเหียนทอง, "การปฏิรูปการปกครองลานนาไทย...", หน้า 123 - 132; ไพฑูรย์ มีกุล, การปฏิรูปการปกครองมณฑลอีสาน..., หน้า 81 - 88.

ปรากฏหลักฐานว่าเจ้าผู้ครองเมืองแพร์ไม่พอใจรัฐบาลกลางที่กรุงเทพฯ อย่างมาก เมื่อไม่ได้รับสิทธิในการเรียกเก็บค่าตอไม้สักในเขตป่าทางตะวันตกของแม่น้ำยม<sup>1</sup> ประกอบกับถูกรัฐบาลควบคุมการใช้จ่ายอย่าง กวักขันมาก<sup>2</sup> เจ้าเมืองแพร์จึงมีคนออกห่างจากราชธานี คบพวกเงี้ยวและพม่า จนในที่สุดได้ชักจูงพวกเงี้ยวกลุ่มหนึ่งซึ่งเข้ามาทำมาหากินในเมืองแพร์ให้ปล้นที่เอาเมืองหวังจะแยกตัวออกจากพระราชอาณาจักร

ส่วนกบฏผู้มีบุญในภาคอีสานนั้น เกิดจากเจ้าเมืองกรมการที่เสียผลประโยชน์สามารถเกลี้ยกล่อมราษฎรให้จลาจลลุกฮือขึ้นล้มล้างอำนาจของข้าราชการตัวแทนจากกรุงเทพฯ ได้ ทั้งนี้เป็นเพราะราษฎรในขณะนั้นได้รับความเดือดร้อนจากการปฏิบัติงานที่เข้มงวดกวักขันของเจ้าพนักงานจัดเก็บภาษีอากรที่แต่งตั้งโดยรัฐบาล ไม่อะลุ่มอล่วยผ่อนผันให้แก่ราษฎรที่อดคัต และปล่อยให้มีการหลอกลวงจัดเก็บภาษีอากรโดยไม่ชอบขึ้น<sup>3</sup> ดังนั้น ประชาชนในภาคอีสานนี้จึงเกิดความไม่พอใจในรัฐบาลกลาง และถูกชักจูงได้ง่ายให้ทำการต่อต้านรัฐบาล

<sup>1</sup> ทัศนทรง ชมภูมิ่ง, "สุภาพบุรุษภูธร," ลลนา (25 สิงหาคม, 2521) : 92 และ (10 กันยายน, 2521) : 96 - 97. ทางกรมการได้ให้สิทธิในการเรียกเก็บค่าตอไม้สักในบริเวณนั้นแก่เจ้าบุรีรัตน์ เจ้านายชั้นผู้ใหญ่อันดับสามในเมืองแพร์ กล่าวว่าเจ้าบุรีรัตน์ได้วิ่งเต้นติดต่อกับทางกรุงเทพฯ อย่างออกหน้าออกตา จนได้รับพระราชทานตราตั้งให้เป็นพระยาบุรีรัตนรักษ์ เป็นข้าราชการฝ่ายหน้าชั้นตรงต่อทางกรุงเทพฯ

<sup>2</sup> รัฐบาลต้องควบคุมการใช้จ่ายของเจ้าเมืองแพร์ เนื่องจากเจ้าเมืองผู้นี้มีหนี้สินมาก วิไลดา เครือเทียนทอง, "การปฏิรูปการปกครองลานนาไทย...", หน้า 132.

<sup>3</sup> โฟทรย์ มีกุล, การปฏิรูปการปกครองมณฑลอีสาน..., หน้า 81 - 88.

เมื่อเปรียบเทียบกฎหมายมีกฎหมายทางภาคอีสานกับกรณีพระยาแขกเจ็ดหัว เมืองคบคิด  
กบฏใน พ.ศ. 2445<sup>1</sup> จะเห็นได้ว่าปฏิกริยาครั้งหลังนี้เป็น การต่อต้านการปฏิรูปของรัฐบาล  
แต่ในระดัของผู้นำท้องถิ่นเท่านั้น ไม่มีราษฎรเข้าร่วมด้วย เนื่องจากรัฐบาลตระหนัก  
ถึงความแตกต่างทางเชื้อชาติศาสนาและภาษาของประชาชนในบริเวณเจ็ดหัวเมือง<sup>2</sup>  
จึงดำเนินการเปลี่ยนแปลงการจัดเก็บภาษีอากรอย่างระมัดระวังมาตั้งแต่ต้น ผ่อนผัน  
ไม่ให้กระทบกระเทือนการทำมาหากินของประชาชน นอกจากนี้การปฏิรูปหลายอย่างยังช่วย  
บรรเทาความเดือดร้อนของราษฎรอีกด้วย เช่น แต่เดิมเจ้าเมืองเคยเรียกเก็บภาษีชาช้อน  
ไม่มีมาตราชั่งกวางที่แน่นอน เกณฑ์คนมาทำงานให้เจ้าเมืองเป็นเวลานาน ๆ เป็นต้น  
เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางก็ได้แก้ไขเลิกภาษีอากรบางประเภท ปรับระยะเวลาการเกณฑ์  
แรงงาน และเปลี่ยนแปลงอัตราและจำนวนภาษีอากรให้เหมาะสมกับความเป็นอยู่ของ  
ประชาชน<sup>3</sup> ทั้งนี้ แม้ว่ากลุ่มผู้เสียผลประโยชน์จะพยายามชักจูงอย่างไร ก็ไม่อาจ

---

<sup>1</sup>อ่านรายละเอียดเกี่ยวกับกรณีพระยาแขกเจ็ดหัวเมืองคบคิดกบฏได้ใน  
สมโรติ อองสกุล, "การปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานี...", หน้า 145 - 161.

<sup>2</sup>ในการคัดเลือกข้าราชการจากส่วนกลางไปจัดการปฏิรูปการปกครองในบริเวณ  
เจ็ดหัวเมือง ทางกรมพยายามสรรหาผู้ที่พูดภาษามลายูได้ และรู้จักขนบธรรมเนียมประ  
เพณีของท้องถิ่น ต่อมาใน พ.ศ. 2444 ยังมีกฎกระทรวงมหาดไทย กำหนดให้ข้าราชการ  
จากส่วนกลางที่ไปประจำ ณ บริเวณดังกล่าวหัดเรียนพูดอ่านและเขียนภาษามลายู โดย  
ระบุว่าควรพูดภาษามลายูได้ภายใน 1 ปี อ่านและเขียนได้ใน 3 ปี เมื่อผู้ใดพูดอ่าน  
และเขียนได้ก็จะมีรางวัลให้ กู สมโรติ อองสกุล, "การปฏิรูปการปกครองมณฑล  
ปัตตานี...", หน้า 126. และ ป.ช.ศ., 13 : 197 - 209.

<sup>3</sup>สมโรติ อองสกุล, "การปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานี...", หน้า 87 - 90,



เกลี้ยกล่อมประชาชนส่วนใหญ่ให้ต่อต้านรัฐบาลได้<sup>1</sup>

เมื่อพิจารณาจากสถานการณ์ของบ้านเมืองในขณะนั้นแล้ว จะเห็นได้ว่าการที่รัฐบาลสามารถจัดการแก้ไขยกเลิกธรรมเนียมการหาผลประโยชน์ของ เจ้าประเทศราช และผู้ว่าราชการเมืองและกรมการต่าง ๆ ได้ เปลี่ยนเป็นให้มีเงินเดือนแทนนั้น ได้ช่วยลดอำนาจทาง เศรษฐกิจของผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการเมืองลงได้มาก และเปิดโอกาสให้รัฐบาลสามารถเปลี่ยนแปลงวิธีการแต่งตั้งเจ้าเมือง คือ เลือกคนที่มีความรู้ ความชำนาญพอที่จะปฏิบัติงาน เพื่อสนองนโยบายของรัฐบาลที่จะพัฒนาบ้านเมืองตามแบบอารยประเทศ แม้ว่าจะเป็นคนจากท้องถิ่นนั้นก็ตาม โดยไม่ต้องพะวักพะวนถึงอิทธิพลของเชื้อสายเจ้าเมืองคนก่อน ๆ ความสำเร็จนี้นับว่ามีส่วนช่วยให้การปฏิรูปการปกครองประเทศในส่วนภูมิภาคก้าวหน้าไปได้ด้วยดี

#### ผลของการปฏิรูปการรวบรวมรายได้แผ่นดินต่อสังคม

โดยทั่วไปการปฏิรูปการรวบรวมรายได้แผ่นดินย่อมมีผลต่อประชาชนซึ่ง เป็นผู้เสียภาษีอากรโดยตรง ถึงแม้ว่าการปฏิรูปในสมัยรัชกาลที่ 5 จะช่วยบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนเกี่ยวกับภาษีอากรจากเดิมลงได้บ้าง แต่เมื่อพิจารณาโครงสร้างของระบบภาษีอากรทั้งหมดที่เป็นอยู่ขณะนั้น อาจกล่าวได้ว่าภาษีอากรคงเป็นภาระแก่ประชาชนเพียงกลุ่มเดียวคือกลุ่ม เกษตรกร นอกจากนั้นระบบเจ้าภีษัชนายนายอากรที่ตั้งอยู่ต่อมาตลอดรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็ยังเป็นแหล่งสะสมเงินทุนของพ่อค้าร่ำรวย ให้สามารถแผ่ขยายอิทธิพลในวงการเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม

<sup>1</sup>ในปลายสมัยรัชกาลที่ 5 พ.ศ. 2450 มีผู้ยุยงให้ราษฎรเมืองสตูลขัดแย้งต่อต้านเมืองปรากฏว่ามีผู้ร่วมต่อต้านรัฐบาลประมาณร้อยกว่าคน เหตุการณ์ก็มีได้ดูคำถามใหญ่ที่ ๓ พระราชหัตถ์เลขารัชกาลที่ 5...กระทรวงมหาดไทย, 1 : 487 - 488.

ก็ตาม การปฏิรูปนี้ก็นับว่ามีส่วนช่วยเปลี่ยนแปลงก่านิยมในเรื่องการหาผลประโยชน์ของข้าราชการไปจากเดิมด้วย

ก. ผลของระบบภาษีอากรต่อประชาชน การปฏิรูปการรวบรวมรายได้แผ่นดินในรัชกาลที่ 5 มีวัตถุประสงค์ประการหนึ่งที่สำคัญ คือ พยายามควบคุมพฤติกรรมของเจ้าพนักงานและเจ้าภีณายอากรไม่ให้กดขี่ข่มเหงบีบบังคับประชาชน เรียกเก็บเงินภาษีอากรเกินพิกัดอัตรา วิธีแก้ปัญหของรัฐคือ พยายามโอนภาษีอากรผูกขาดประเภทที่เก็บเงินจากการชักส่วนผลประโยชน์ของราษฎรมาให้เจ้าพนักงานของรัฐเป็นผู้จัดเก็บแทน เช่น ค่าเข้า ภาษีปลา อากรสมพัสดุ ภาษียาสูบ เป็นต้น เพื่อยุติปัญหาการแสวงหากำไรเกินสมควรของบรรดาเจ้าภีณายอากร สำหรับเจ้าพนักงาน ทางราชการให้มีเงินเดือน เป็นประจำ ส่วนผู้ที่ไม่ได้รับเงินเดือน ก็มีส่วนลดจากภาษีอากรที่ตนเก็บได้ให้เป็นกำลังใจในการปฏิบัติงาน ทั้งปรับปรุงกลไกการควบคุมเจ้าพนักงานจัดเก็บภาษี วางระเบียบหลักเกณฑ์การจัดเก็บไม่ให้ข้าราชการเหล่านี้ฉ้อโกง เก็บเงินจากราษฎรเกินอัตราได้ง่าย ๆ และมีหลงโหมผู้กระทำผิดค่อนหน้าตัวอย่างรุนแรงถึงขั้นให้ออกจากราชการ จำขัง ควบคุมกันไป นอกจากนี้ การปฏิรูปการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งแบ่งท้องที่การปกครองเป็นมณฑล มีข้าหลวงเทศาภิบาลรับผิดชอบดูแลทุกข์สุขของราษฎรภายในมณฑล ก็ช่วยให้รัฐบาลมีกำลังควบคุมดูแลเจ้าพนักงานและเจ้าภีณายอากรได้ทั่วถึงมากขึ้น<sup>1</sup>

หลัง พ.ศ. 2443 เป็นต้นมา กระทรวงนครบาลและกระทรวงมหาดไทยซึ่งได้รับอำนาจควบคุมการจัดเก็บภาษีอากรหลายประเภทในเขตมณฑลกรุงเทพ และมณฑลหัวเมือง มีบทบาทสำคัญในการปรับปรุงอัตราและจำนวนประเภทของภาษีอากรให้เหมาะสมกับความเป็นอยู่และการประกอบอาชีพของประชาชนในท้องถิ่น ในท้องที่ซึ่งประชาชนอึดคักขัดสน ทางการก็ยกเลิกภาษีอากรประเภทต่าง ๆ ให้คงเก็บแค่เงินค่าราชการ

<sup>1</sup> กจช. ร.5 ม.2.14/104 รายงานตรวจราชการของพระอินทราธิบดี  
22 พฤษภาคม ร.ศ.115 อ้างถึงใน Chatthip Nartsupha, The Political Economy..., pp. 436-444.

เพียงประเภทเดียว และในอัตราขั้นต่ำสุดด้วย นอกจากนั้น ทางกรมสามารถเปลี่ยนแปลงการจึกเก็บภาษีได้ทันทีและตามความจำเป็น เช่น ในท้องที่ซึ่งเกิดภัยธรรมชาติ ประชาชนไม่สามารถหามาหากินหาเงินได้ ทางกรมจะประกาศยกเว้นภาษีอากรทั้งหมดในบริเวณนั้น ชั่วระยะเวลาหนึ่งตามสมควร

การปรับปรุงต่าง ๆ เหล่านี้มีส่วนช่วยบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนอันเนื่องมาจากระบบภาษีอากรลงได้มาก แม้ว่ารัฐบาลไม่อาจยุติปัญหาเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่นายอากรบีบบังคับที่กดขี่ประชาชนได้โดยสิ้นเชิง หรือไม่อาจปรับปรุงอัตราและจำนวนภาษีอากรให้เหมาะสมกับแต่ละท้องถิ่นได้อย่างที่พึงจะเป็นก็ตาม หากรัฐบาลก็มีความจริงใจและพยายามแก้ไขปัญหาย่างจริงจัง จึ่งในยามที่ราษฎรผู้เดือดร้อนใคร่ร้องเรียนหรือข้าราชการตรวจพบข้อบกพร่องของภาษีอากรประเภทใดประเภทหนึ่ง ยกตัวอย่างเช่น การปรับค่านา ใน พ.ศ. 2447 ได้มีการปรับปรุงค่านา โดยวางอัตราค่านาใหม่ให้แตกต่างกันไปตามความอุดมสมบูรณ์ของพื้นที่ นาที่อุดมสมบูรณ์ ให้เก็บค่านาเต็มตามพื้นที่ซึ่งระบุไว้ในโฉนด นาที่ไม่สมบูรณ์ เก็บค่านาตามพื้นที่ซึ่งใช้เพาะปลูกจริง ๆ กระทรวงมหาดไทยและข้าหลวงเทศาภิบาลรีบเร่งจะให้จัดเก็บค่านาในอัตราใหม่ได้ทันใน พ.ศ. 2448 จึงกำหนดอัตราค่านาเป็นตำบล ๆ ทั่วอำเภอไป โดยไม่ได้คำนึงว่าตำบล ๆ หนึ่งมีทั้งที่ลุ่มและที่ดอน ที่บางแห่งไม่อาจทำนาได้เต็มที่เพราะขาดน้ำ หรือน้ำท่วมมากเกินไป ดังนั้น ชาวนาซึ่งมีที่ดินไม่สมบูรณ์ แต่ตั้งอยู่ในเขตตำบลซึ่งกำหนดว่าที่ดินส่วนใหญ่อุดมสมบูรณ์ จึงเดือดร้อนต้องเสียค่านามาก ต้องขอลดหย่อนอากรทุกปี "และยากที่จะได้รับพระมหากรุณาเสมอหน้ากัน เป็นการบกพร่องอยู่" ในที่สุดกระทรวงมหาดไทยซึ่งดูแลเก็บค่านาในส่วนภูมิภาคจึงขอยกเลิกการเก็บค่านาในอัตราของนาที่อุดมสมบูรณ์เสียโดยมาก และเก็บค่านาตามพื้นที่ซึ่งใช้เพาะปลูกจริง ๆ เป็นส่วนใหญ่<sup>1</sup>

<sup>1</sup> กจช. ร. 6 ม. 18/5 รายงานราชการกระทรวงมหาดไทย แผนกราชการกรมสรรพากรนอก 27 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2457.



ข. ระบบเจ้าภีนาายอากรยังคงเป็นแหล่งสะสมทุนของพ่อค้าชาวจีน รัฐบาลตระหนักว่าระบบเจ้าภีนาายอากรมีข้อบกพร่อง เกิดผลเสียแก่บ้านเมืองมากกว่าผลดี และเป็นแหล่งรายได้สำคัญในการดำเนินธุรกิจของพ่อค้าชาวจีน แต่ในระยะเริ่มแรกของการปฏิรูปการรวบรวมรายได้แผ่นดิน กรมพระคลังมหาสมบัติยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะบริหารจัดการเก็บภาษีอากรทุกประเภทได้เอง รวมทั้งทางการก็ขาดแคลนกำลังคนที่จะเป็นตัวแทนของรัฐไปจัดเก็บภาษีอากรในส่วนภูมิภาคได้อย่างทั่วถึงถูกต้อง รัฐบาลจึงจำเป็นต้องผ่อนผันให้ระบบเจ้าภีนาายอากรคงอยู่ต่อไป

เจ้าภีนาายอากรซึ่งส่วนใหญ่ได้แก่ชาวจีน จึงได้อาศัยสะสมทุนจากกำไรในการจัดเก็บภาษีอากรไปดำเนินธุรกิจการค้าอื่น ๆ เช่น ทำโรงสี โรงเลื่อย กิจการเดินเรือ โรงรับจำนำและธนาคาร เป็นต้น ขยายบทบาทและอิทธิพลในวงการเศรษฐกิจของประเทศไทยต่อไป ยกตัวอย่างเช่น หลวงอุครภักดิ์พานิช (เต็ง โสภโธเถร)<sup>1</sup> เป็นเศรษฐีชาวจีนที่ได้สะสมทุนจากการรับทำภาษีอากรบ่อนเบี้ย สุรา และฝิ่น เริ่มต้นจากการผูกขาดคักตอนจากเจ้าภีรายใหญ่อีกทีหนึ่ง ต่อมาได้สะสมทุนไปกำชาย ทั้งโรงสีไฟ โรงเลื่อย และรับประมูลผูกขาดภาษีอากรรายใหญ่ ๆ อย่างจริงจัง เช่น ผูกขาดภาษีฝิ่นในมณฑลพายัพ ในขณะเดียวกันก็ขยายการลงทุนในกิจการค้าอื่น ๆ ได้แก่ การทำป่าไม้ ซ้อที่กิน ตั้งร้านค้า อู่เรือ และลงทุนในกิจการธนาคาร กิจการเรือเมล์

## ศูนย์วิทยพัทยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup>อ่านรายละเอียดเกี่ยวกับการสะสมทุนของเจ้าภีนาายอากรได้ ใน สิริฉันทน์ กักดีเกรียงไกร, ต้นกำเนิดชนชั้นนายทุนในประเทศไทย (พ.ศ. 2398 - 2453) (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สร้างสรรค์, 2523), หน้า 66 - 87.

จนถึงชื่อสมัยรัชกาลเดิณรถไฟที่ชัวเถา ประเทศจีน<sup>1</sup>

แต่นั้นจาก พ.ศ. 2435 เป็นต้นมา เมื่อมีการปฏิรูปการปกครองในส่วนภูมิภาคแล้ว รัฐบาลเริ่มโอนภาษีอากรผูกขาดหลายประเภทให้เจ้าหน้าที่กระทรวงนครบาลและกระทรวงมหาดไทยรับจัดเก็บแทน หลังการตั้งกรมสรรพากรในและกรมสรรพากรนอกในกระทรวงนครบาลและกระทรวงมหาดไทยเมื่อ พ.ศ. 2441 และ 2442 ตามลำดับนั้น ภาษีอากรที่คงให้เอกชนรับผูกขาดจัดทำมีอยู่ไม่มากนัก ส่วนใหญ่เป็นภาษีอากรประเภทที่ให้ผูกขาดผดึกชาย หรือให้บริวารแก่ประชาชน เช่น ภาษีฝิ่น ภาษีสุรา อากรบ่อนเบี้ย อากรหวย เป็นต้น แต่ภาษีอากรเหล่านี้ก็นับเป็นภาษีที่ทำรายได้เป็นจำนวนมากให้แก่ประเทศมาตลอด เป็นหนึ่งในบรรดาแหล่งรายได้สำคัญ 8 รายการของประเทศตั้งแต่ พ.ศ. 2437 - 2453 (คงจะเห็นได้จาก รูปที่ 2 และ 3 และตารางที่ 16 ในบทที่ 3) ระหว่าง พ.ศ. 2437 - 2448 เจ้าภาษีนายอากรได้ประมูลเงินภาษีอากรเหล่านี้เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก ๆ ทุก ๆ ปี ซึ่งน่าจะแสดงว่าการทำภาษีอากรมีผลกำไรงาม จึงแข่งขันกันให้ใ้ผูกขาดต่อไปอีก ภาษีอากรเหล่านี้จึงเป็นแหล่งสะสมทุนของพ่อค้าชาวจีนต่อมา จนถึง พ.ศ. 2451 และ พ.ศ. 2452 เมื่อรัฐบาลได้ยกเลิกการผูกขาดภาษีฝิ่นและภาษีสุรา เปลี่ยนเป็นรัฐบาลจัดทำเอง จึงเหลือแต่ภาษีอากรผูกขาดที่ทำรายได้มากเพียง 2 ประเภทคือ อากรหวย และบ่อนเบี้ย ส่วนอากรประเภทอื่น ๆ เช่น จีนอัม และรังนก

<sup>1</sup> จะเห็นได้ว่าผลกำไรบางส่วนที่ได้จากการจัดเก็บภาษีอากรนี้ยังถูกถ่ายเทออกไปยังต่างประเทศด้วยเป็นจำนวนไม่น้อย เนื่องจากชาวจีนเหล่านี้นิยมส่งรายได้กลับไปเลี้ยงครอบครัวหรือลงทุนที่ประเทศจีน ไม่ปรากฏสถิติว่าในรัชกาลที่ 5 ชาวจีนได้ส่งเงินออกนอกประเทศไปเป็นจำนวนเท่าใด แต่ในรัชกาลที่ 6 มีสถิติว่าเมื่อ พ.ศ. 2457 คนจีนส่งเงินกลับออกไปประเทศจีนเป็นจำนวนถึง 126 ล้านบาท ดู พระเจ้าบรมวงศ์เธอ พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์, เจ้าชีวิต (พระนคร : สำนักพิมพ์คลังวิทยา, 2518), หน้า 562.

กล่าวรายได้ไม่มากนัก ต่อมาเมื่อรัฐบาลประกาศเลิกอากรบ่อนเบี้ยและหวย ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ระบบเจ้าภาษีนายอากรก็มีอยู่แหล่งสะสมทุนที่สำคัญของพ่อค้าชาวจีนอีกต่อไป

ก. การเปลี่ยนแปลงค่านิยมในเรื่องการหาผลประโยชน์ของข้าราชการ

ก่อนการปฏิรูปการรวบรวมรายได้แผ่นดิน นอกจากเบี้ยหวัดเงินปีและค่าธรรมเนียมเล็กน้อย ๆ แล้ว ข้าราชการไม่ได้รับเงินก้อนประจำเพียงพอแก่การเลี้ยงชีพและครอบครัว จึงต้องแสวงหาผลประโยชน์กันเองด้วยวิธีการหลายอย่าง กล่าวได้ว่าเป็นการทำมาหากินโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งเป็นที่ยอมรับในสังคมสมัยก่อน เช่น เกณฑ์แรงงานไพร่ในความควบคุมดูแลของตนมาใช้สอยในกิจการส่วนตัว การรับของกำนัลมีค่าจากผู้นมาติดต่อกับราชวงศ์ เนื่องด้วยเรื่องราชการ ไม่ว่าจะเป็นพวกพ่อค้าหรือข้าราชการด้วยกันเอง ถือว่าเป็นเรื่องปกติและกระทำโดยเปิดเผย ทั้ง ๆ ที่ของกำนัลนี้มักหมายถึงการขอความอนุเคราะห์หรือความคุ้มครองให้ช่วยเหลือในภายภาคหน้า เช่น ในสมัยรัชกาลที่ 4 เจ้าเมืองตรังทูลเกล้าฯ ถวายของกำนัลมาให้เจ้าพระยาอรรคมหาเสนา และกราบเรียนขอให้ทรงเรียกภาษีค่าธรรมเนียม "เบาเหมือนแต่ก่อน"<sup>1</sup> พฤติกรรมทำนองนี้ยังคงปฏิบัติกันอยู่ แม้ในตอนกลางรัชกาลที่ 5 ก็ยังเห็นได้ว่าใน พ.ศ. 2431 พระยาสุนทรานุรักษ์ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้รักษาราชการเมืองสงขลาแทนบิดาที่เฝ้าถึงแก่กรรม ได้ส่งผ้าผืนสีต่าง ๆ มาให้ที่สมุหพระกลาโหม และฝากเนื้อฝากตัวกับท่านให้ช่วยอุปหนุนในราชการ<sup>2</sup>

โดยเหตุที่ข้าราชการมีโอกาสหากินกับตำแหน่งหน้าที่ได้ดังนี้ จึงมีผู้นิยมทำราชการกันมาก ถึงที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำรัสว่า

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup> กจข. ร.5 กท. เล่มที่ 2 สำนักหอสมุดฯ ต่อมคำแปลหนังสือเมืองตรังทูลส่งต้นไม้ทอง เงิน เครื่องราชบรรณาการส่งของกำนัล หน้า 267 - 268.

<sup>2</sup> กจข. ร.5 ม.2.12ก/ข ใบบอกเมืองสงขลา

คนไทยถ้ามีโอกาสจะทำราชการได้แล้ว ไม่ว่าจะชั้นไหนตั้งแต่เจ้านาย  
ตลอดลงมา ย่อมเขาทำราชการทั้งสิ้น ทั้งการทำมาหากินเสียที่เดียว  
เมื่อทำราชการแล้วก็ยังมี จนมีภานักว่า สิบคาไม่เท่าพระยาเพียง  
ก็คอยู่ในใจทั่วไปด้วยกัน<sup>1</sup>

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเล็งเห็นถึงผลเสียของการ  
ปล่อยให้ข้าราชการแสวงหาผลประโยชน์ ทำมาหากิน "ด้วยผลราชการ" ดังที่เคยเห็น  
มา การปฏิรูปการรวบรวมรายได้แผ่นดินจึงมุ่งปิดทางหากินของข้าราชการเหล่านั้น  
ยกเลิกธรรมเนียมหาผลประโยชน์ต่าง ๆ เลิกการใช้แรงงานไพร่ ให้มีเงินเดือนตอบ  
แทนการทำงานให้แก่รัฐบาลตามสมควร พอเลี้ยงชีวิตตนเองและครอบครัว การปฏิรูป  
ในเรื่องนี้คงได้รับอิทธิพลแนวความคิดและหลักปฏิบัติของสถาบันข้าราชการในประเทศ  
ตะวันตกไม่ใช่น้อย นายमितเชล อินเนส ที่ปรึกษาการคลังคนแรก เคยวิจารณ์การใช้แรง  
งานไพร่ในธุรกิจส่วนตัวของเจ้าหมื่นบุญ นาย ว่าเป็นการกดขี่อย่างร้ายแรง<sup>2</sup> เขาไม่เห็น  
สมควรให้ข้าราชการที่ยังปฏิบัติงานประจำอยู่ขออนุญาตและรับสัมปทานประกอบกิจการใด ๆ  
จากรัฐบาลได้ เพราะการรับสัมปทานจะสิ้นหนอนเวลาและกำลังสติปัญญาความสามารถ  
ของข้าราชการเหล่านั้น เป็นเหตุให้ข้าราชการงานหลวงไม่ได้เต็มที่ ในที่สุดจึงมีพระ  
ราชบัญญัติห้ามข้าราชการขอสัมปทานใน พ.ศ. 2439<sup>3</sup>

สำหรับค่านิยมเรื่องการรับของกำนัลของข้าราชการต่าง ๆ ก็พลอยกระทบ  
กระเพื่อมเปลี่ยนแปลงไปด้วย ข้าราชการสมัยใหม่หลังการปฏิรูปการรวบรวมรายได้  
แผ่นดินระยะที่สอง ต้องพิจารณาใคร่ครวญความถูกต้อง เหมาะสมในการรับของขวัญ

## จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup> กจข. ร.5 ค.5.1/28 รายงานเสนาบดีสภา 6 พฤษภาคม ร.ศ. 129.

<sup>2</sup> กจข. ร.5 ค.5.1/15 Report on the Financial System of  
Siam, September 6<sup>th</sup>, 1896.

<sup>3</sup> กจข. ร.5 ค.2/4 พระราชบัญญัติห้ามไม่ให้ข้าราชการขอคอนเซชัน



ของก่านัดจากผู้ติดต่อกี่ยวข้องในราชการของกนอย่างรอบคอบ ไม่อาจรับของก่านัด  
ได้ทุกชนิด ทุกโอกาส ความสะดวกใจเช่นข้าราชการในสมัยก่อนหน้านั้น ข้าราชการ  
ยุคใหม่จำต้องปฏิเสธที่จะรับของก่านัดที่มีราคาแพง ทั้งนี้เพราะค่านิยมของสังคมได้เปลี่ยน  
แปลงไป และจักพฤติกรรมดังกล่าวว่าอาจนำไปสู่การฉ้อราษฎร์บังหลวง หุจริตในหน้าที่  
และวินัยราชการได้

ตัวอย่างหนึ่งที่ใคร่ขอยกมาก็คือ การรับของก่านัดของพระยาสุโขมนัยวินิต (เป็น  
สุโขม) ใน พ.ศ. 2439 เมื่อพระยาสุโขมนัยวินิตซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งเป็นข้าหลวงเทศา  
ภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช ยอมรับของก่านัดจากเจ้าเมืองนครศรีธรรมราช ท่านได้  
ทำรายงานราชการกราบทูลเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ซึ่งแจ้งถึงเหตุผลและความจำเป็น  
ที่ต้องรับของก่านัด โดยละเอียดว่า เจ้าเมืองนครศรีธรรมราชเคยรู้จักชอบพอกับบิดาและ  
ปู่ของ กลับ ภรรยาของท่านมาก่อน เมื่อเจ้าเมืองนครฯ นำที่บดมไผ่หนึ่ง มูลค่าประมาณ  
24 บาท มามอบให้ภรรยาของท่าน ในฐานะที่คุ้นเคยกับบิดาและปู่มาแต่ก่อน ท่านจึงให้รับไว้  
เพราะเห็นว่า เป็นของราคาไม่แพงเกินไป และไม่ต้องการให้เกิดความตึงเครียด บาด-  
หมางใจโดยไม่จำเป็น<sup>1</sup> สันนิษฐานว่าพระยาสุโขมนัยวินิตคงรายงานมาเพื่อแสดงความ  
บริสุทธิ์ใจและให้มีการณ์บันทึกไว้เป็นหลักฐาน

ส่วนของก่านัดที่มีค่ามาก ๆ ข้าราชการก็มักปฏิเสธไม่รับไว้ เป็นของส่วนตัว  
ดังเช่น พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย  
เมื่อวันทศมาสเอเชยติก นำรถยนต์มาถวายเป็นของขวัญส่วนพระองค์ ก็ทรงปฏิเสธไม่รับ  
ต่อเมื่อทางบริษัทขอเปลี่ยนเป็นถวายให้เป็นรถของหลวง ใช้ในราชการกระทรวงมหาด-  
ไทย จึงทรงรับไว้<sup>2</sup> มีข้อที่น่าสังเกตว่าธรรมเนียมข้าราชการไม่รับของก่านัดมีค่านี

<sup>1</sup> เอกสาร...มณฑลนครศรีธรรมราช... , หน้า 254.

<sup>2</sup> กระทรวงมหาดไทย, ประมวลพระราชหัตถเลขา รัชกาลที่ 5...

ใกล้เคียงกับธรรมเนียมของข้าราชการปกครองชาวอังกฤษในประเทศอินเดียในระยะเดียวกัน ซึ่งจะไม่รับของขวัญใด ๆ เลย นอกจากผลไม้และดอกไม้เท่านั้น<sup>1</sup>

หากพิจารณาในแง่การบริหารราชการแผ่นดินแล้ว จะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงค่านิยมในเรื่องการรับของกำนัลตอบแทนการให้ความคุ้มครองอนุเคราะห์นี้ นับเป็นเรื่องที่สำคัญมาก เพราะแต่เดิมการรับของกำนัลต่าง ๆ เป็นสิ่งที่ข้าราชการมักประพฤติปฏิบัติกันโดยทั่วไป ไม่ได้ถือว่าเป็นเรื่องเสียหายร้ายแรงคอหน้าทีและวินัย นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงค่านิยมนี้เป็นต้นมา สังคมไทยได้ถือว่าเจ้าพนักงานข้าราชการที่รับของขวัญของสมนาคุณจากผู้ใดคนสามารถเอื้ออำนวยผลประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ราชการให้ นั่น กระทำสิ่งที่ไม่เหมาะสม เพราะการปฏิบัติดังกล่าวอาจนำไปสู่การฉ้อราษฎร์บังหลวง ผิดคอหน้าทีและวินัยได้<sup>2</sup> อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ เมื่อมีโอกาสและช่องทาง เจ้าหน้าทีบางรายก็ยังรับของกำนัลจากผู้อื่นเป็นการตอบแทนการให้ความคุ้มครองช่วยเหลือในทางราชการอยู่<sup>3</sup> แต่มิได้ทำในลักษณะเปิดเผย เช่นแต่ก่อน

กล่าวโดยสรุป การปฏิรูปการรวบรวมรายได้แผ่นดินในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว สามารถแก้ไขปัญหาคอหน้าทีต่าง ๆ ในระบบการจัดเก็บรายได้แผ่นดินแบบเดิม ช่วยให้ฐานะการคลังของประเทศมั่นคงขึ้นมาก นอกจากนั้น ยังส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ทั้งเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งต่อการเสริมสร้างความเจริญก้าวหน้าให้แก่บ้านเมืองด้วย.

ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup> Charles Allen, ed., Plain Tales from the Raj. (London : Futura Publications, 1979), pp. 225-226.

<sup>2</sup> กาญจน์ สมเกียรติกุล. "การฉ้อราษฎร์บังหลวง...", หน้า 14.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 177 - 178.

## บทสรุป

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นเสวยราชสมบัติ พระองค์ทรงมีพระราชอำนาจจำกัด ทั้งทางด้านการเมืองและการคลัง เนื่องจากในคอนันรัชกาล การบริหารปกครอง ประเทศตลอดจนการควบคุมการจัดเก็บใช้จ่ายเงินรายได้แผ่นดินล้วนตกอยู่ในมือขุนนางผู้ใหญ่ ประกอบกับในเวลาถึงกลาง ภัยจากลัทธิจักรวรรดินิยมได้แผ่ขยายเข้ามาคุกคามอำนาจอธิปไตยของชาติในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รวมทั้งประเทศไทยด้วย ฉะนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงเล็งเห็นถึงความจำเป็นในการโยกอำนาจเข้าสู่สถาบันพระมหากษัตริย์ เพื่อให้พระองค์จะได้ทรงเป็นผู้นำในการปฏิรูปบ้านเมืองในทุก ๆ ด้าน ทั้งทางการเมือง การปกครอง สังคม และเศรษฐกิจ เพื่อให้ประเทศไทยเจริญก้าวหน้าทัดเทียมกับประเทศมหาอำนาจทางตะวันตก

อย่างไรก็ตาม วิธีการบริหารจัดเก็บรายได้แผ่นดินที่เป็นอยู่ในคอนันรัชกาล มิได้เอื้ออำนวยต่อพระราชโบายในการพัฒนาปรับปรุงบ้านเมืองและเสริมสร้างพระราชอำนาจให้แก่สถาบันพระมหากษัตริย์เลย เนื่องจากขาดหน่วยงานกลางที่จะควบคุมดูแลการจัดเก็บรักษาและใช้จ่ายเงินรายได้แผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ พระมหากษัตริย์ไม่ทรงสามารถควบคุมพฤติกรรมของเจ้าพนักงานขุนนางผู้ดูแลจัดเก็บภาษีของรัฐและเจ้าภาษีนายอากรเอกชนให้อยู่ในระเบียบกฎเกณฑ์ได้ ดังนั้น การปฏิรูปการรวบรวมรายได้แผ่นดินจึงเป็นความจำเป็นที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

ตามกฎหมายตราสามดวง กรมพระคลังมหาสมบัติเป็นหน่วยงานราชการที่มีอำนาจควบคุมดูแลการจัดเก็บและรักษาพระราชทรัพย์ทั้งหลายของแผ่นดิน แต่ในทางปฏิบัติ ตั้งแต่สมัยต้นรัตนโกสินทร์ มีหน่วยงานราชการอื่น ๆ อีกหลายหน่วยงานที่มีอำนาจควบคุมการจัดเก็บดูแลภาษีอากรด้วย เช่น กรมมหาดไทย กรมพระกลาโหม กรมท่า และกรมการกระจายอำนาจหน้าที่และภาระจัดเก็บภาษีอากรจากกรมพระคลังฯ นี้ น่าจะเป็นเพราะต้องการให้รัฐบาลสามารถจัดเก็บภาษีอากรได้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม เชื่อว่าการปรับปรุงนี้คงไม่ได้ผลดีเท่าใดนัก เนื่องจากพบปัญหาว่ากรมต่าง ๆ กังกล่าวไม่สามารถเร่งรัดให้เจ้าพนักงานจัดเก็บภาษีอากรส่งเงินรายได้แผ่นดินเข้าสู่ราชธานีได้รวดเร็วตามกำหนดและครบถ้วน คงมีการติดค้างเงินรายได้ตามหัวเมืองต่าง ๆ อยู่เสมอและเป็นจำนวนมาก

ดังนั้น เมื่อถึงรัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงสันนิษฐานได้ว่า การที่พระองค์ทรงตั้งภาษีอากรขึ้นใหม่ถึง 38 ชนิด และให้เอกชนประมูลจัดเก็บแทนที่จะ แต่งตั้งเจ้าพนักงานของรัฐไปจัดเก็บเองนั้น เป็นวิธีหนึ่งในการแก้ปัญหาการขาดประสิทธิ- ภาพของเจ้าพนักงานของรัฐ และโปรดเกล้าฯ ให้เจ้าพนักงานในกรมพระคลังมหาสมบัติ และกรมพระคลังสินค้า เป็นผู้ควบคุมดูแลการส่งเงินของเจ้าภาษีนายอากรอย่างใกล้ชิด ปรากฏว่าในรัชกาลนี้ รายได้แผ่นดินเพิ่มมากขึ้น และฐานะการคลังก็มั่นคงกว่าเดิม ต่อมาในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีการโอนอำนาจการควบคุมภาษี อากรผูกขาดหนึ่ง เป็นแหล่งที่มาสำคัญของรายได้แผ่นดินจำนวนมากให้หน่วยราชการอื่น ๆ ได้ ควบคุมดูแล เช่น กรมพระกลาโหม กรมมหาดไทย กรมท่า และกรมนครบาล เป็นต้น ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชประสงค์ให้ เสนาบดีและขุนนางได้ส่วนลดจากการควบคุมภาษีอากรผูกขาดเป็นผลประโยชน์แทนการค้า ผูกขาดที่กองเล็กไปเพราะสนธิสัญญาเบาริง อย่างไรก็ตามผลของการเปลี่ยนแปลงนี้ ทำให้อำนาจการควบคุมดูแลจัดเก็บภาษีอากรกระจายกระจายมากขึ้นไปอีก ประกอบกับ หน่วยงานอื่น ๆ มีสิทธิบริหารใช้จ่ายภาษีอากรในความดูแลของตนไต่ก่อนนำส่งพระคลังฯ การใช้จ่ายรายได้แผ่นดินจึงขาดการวางแผนอย่างเป็นระบบ ทั้งทางการก็ไม่อาจรวบรวม รายได้แผ่นดินให้เพียงพอที่จะดำเนินการปฏิรูปพัฒนาประเทศอย่างจริงจังได้

นอกจากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น รัฐบาลในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังเผชิญกับปัญหาเจ้าหน้าที่จัดเก็บภาษีอากรของรัฐและเจ้าภาษีนายอากร ทั้งหลายไม่ประพฤติตามกฎข้อบังคับ แสวงหาผลประโยชน์และกำไร โดยการจัดเก็บ ภาษีอากรเกินพิกัด เอารัดเอาเปรียบกดขี่ข่มเหงประชาชน ทั้งคิดค่าไม่ยอมส่งเงินแก่ พระคลัง เป็นจำนวนมาก เจ้าพนักงานผู้ควบคุมดูแลเจ้าหน้าที่และเจ้าภาษีนายอากรก็มัก รับสินบน ยอมอะลุ่มอล่วย มอนคั้นไม่ลงโทษผู้ทุจริตอย่างเด็ดขาดจริงจัง แม้แต่เจ้าพนักงานกรมพระคลังฯ เองก็ไม่ควบคุมเจ้าหน้าที่เจ้าภาษีนายอากรที่ขึ้นอยู่ในกรมอย่างเข้มงวด ประชาชนจึงได้รับความเดือดร้อนทุกข์ยาก เงินแผ่นดินรั่วไหลคิดค่างเป็นที่เสียหาย

การที่รัฐบาลกลางไม่สามารถควบคุมดูแลการจัดเก็บภาษีอากรในหัวเมืองชั้นนอก และเมืองประเทศราชได้อย่างทั่วถึงนับเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ฐานะการคลังของชาติไม่มั่นคง ผู้ปกครองในท้องถิ่นที่อยู่ห่างไกลจากราชธานี มักมีอำนาจจัดเก็บและใช้จ่ายภาษีอากรในเขตของตนได้ตามความพอใจ แม้ว่าทางการจะกำหนดจำนวนรายได้บางส่วนที่แต่ละเมืองต้องจัดส่งมาให้ในแต่ละปี หากผู้ปกครองในท้องถิ่นเหล่านี้ก็มีกักตุนเงินภาษีอากร รัฐบาลจึงขาดรายได้แผ่นดินไปเป็นจำนวนมาก

การปฏิรูปการรวบรวมรายได้แผ่นดินซึ่งเริ่มต้นขึ้นใน พ.ศ. 2416 เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงบรรดาราชนิติภาวะ สามารถว่าราชการด้วยพระองค์เองได้ แบ่งออกเป็น 2 ระยะคือ ระยะแรก ระหว่าง พ.ศ. 2416 - 2435 เป็นการปรับปรุงการบริหารควบคุมจัดเก็บภาษีอากรในส่วนกลางให้มีประสิทธิภาพ ส่วนระยะที่ 2 ระหว่าง พ.ศ. 2441 - 2453 เป็นการขยายอำนาจการจัดเก็บภาษีอากรของรัฐบาลกลางในส่วนภูมิภาค และความพยายามเลิกระบบเจ้าภาษีนายอากร

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเล็งเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งหน่วยงานกลางสำหรับควบคุมดูแลการจัดเก็บรายได้แผ่นดินทั่วประเทศอย่างมีระบบเสียก่อน เพื่อเป็นหน่วยงานที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาการรวบรวมรายได้แผ่นดินอื่น ๆ ต่อไป ใน พ.ศ. 2416 พระองค์ทรงตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้น เพื่อปรับปรุงวิธีการทำงานภายในกรมพระคลังต่าง ๆ ที่สับสนวุ่นวายเสียใหม่ให้เป็นระเบียบเรียบร้อย เพราะพระองค์ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะยกกรมพระคลังมหาสมบัติขึ้นเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบการจัดเก็บรักษารายได้แผ่นดินทั่วประเทศแต่เพียงหน่วยงานเดียว นอกจากนั้น พระองค์โปรดฯ ให้ออกพระราชบัญญัติและกฎหมายหอรัษฎากรพิพัฒน์อีกหลายฉบับวางระเบียบกฎเกณฑ์ควบคุมพฤติกรรมของเจ้าภาษีนายอากรและเจ้าหน้าที่จัดเก็บภาษีอากรของรัฐ มีให้ยกยอดลดพระราชทรัพย์ ถักตวงเงินแผ่นดินหรือทุจริตกลฉ้อโกงประชาชนได้โดยสะดวก

อึ้ง ในการปฏิรูปการรวบรวมรายได้แผ่นดินระยะแรกนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดและหลักการบริหารปกครองของประเทศตะวันตกมาไม่น้อย ในสมัยผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน พระองค์ได้เสด็จประพาสอาณาจักรของชาติตะวันตกหลายแห่งในเอเชีย เช่น สิงคโปร์ มลายู ชวา และอินเดีย ได้ทรงศึกษากิจการบ้านเมือง และวิธีการบริหารปกครองประเทศในดินแดนเหล่านี้ ซึ่งทำให้บ้านเมืองเจริญรุ่งเรืองขึ้นมา จึงทรงมีพระราชประสงค์ที่จะนำหลักการต่าง ๆ มาดัดแปลงใช้พัฒนาปฏิรูปประเทศไทยบ้าง โปรดให้มีการแปลตำราการบริหารปกครองประเทศแบบตะวันตกมาศึกษา หน่วยงานต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้นในระยะนี้ก็มีชื่อภาษาอังกฤษกำกับไว้ บังให้ทราบถึงที่มาของหน่วยงานเหล่านี้อย่างชัดเจน เช่น เคาณินดิออกอฟสเคต หรือที่ปรึกษาาราชการแผ่นดิน ออฟฟิศหลวง หรือออกดิคออฟฟิศ แม้แต่ตำแหน่งราชการใหม่ ๆ หลายตำแหน่งก็ยังมีชื่อภาษาอังกฤษกำกับ เช่น "ปลัดบัญชาชีกกลาง ที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า ชิฟลีเกรตารี" เป็นต้น

ในช่วงแรกของการปฏิรูปการรวบรวมรายได้แผ่นดิน พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเป็นผู้วางขั้นตอนวิธีการและควบคุมการโอนอำนาจจากแลภาชีอากรต่าง ๆ ที่กระจายอยู่ในหน่วยราชการอื่น ๆ มาสู่กรมพระคลังฯ อย่างใกล้ชิด โดยมีพระเจ้าบรมวงศ์เธอและขุนนางข้าราชการที่ใกล้ชิดในพระองค์ เช่น สมเด็จเจ้าฟ้าจุฑามณี (ต่อมาสถาปนาเป็น กรมพระจักรพรรดิพงษ์) พระองค์เจ้าเทวัญอุทัยวงศ์ (กรมหลวงเทเวศร์วงศ์โรปกาว) พระยาภาสกรวงศ์ (พร บุนนาค ภายหลังได้เลื่อนเป็นเจ้าพระยาภาสกรวงศ์) และพระยามหาเทพเสพภระชักร (พิง สุวรรณทัต) เป็นกำลังช่วยเหลือที่สำคัญ

อย่างไรก็ตาม ระหว่าง พ.ศ. 2417 - 2427 การเปลี่ยนแปลงการรวบรวมรายได้แผ่นดิน ทั้งการโอนอำนาจควบคุมแลภาชีอากรให้แก่กระทรวงพระคลังฯ และการปรับปรุงระบบภาชีอากรยังไม่สัมฤทธิ์ผลเต็มที่ เนื่องจากเสนาบดีและขุนนางที่เคยได้ผลประโยชน์จากการควบคุมภาชีอากรต่าง ๆ ไม่เห็นชอบกับการปฏิรูปและขัดขืนหลักเลียงที่จะปฏิบัติตามพระราชบัญญัติปฏิรูปต่าง ๆ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า

เจ้าอยู่หัวไม่มีพระราชประสงค์ให้เกิดความขัดแย้งรุนแรงขึ้นภายในประเทศ เพราะอาจจะเป็นช่องทางให้มหาอำนาจตะวันตกเข้าแทรกแซงได้ จึงทรงผ่อนผันให้เสนาบดีข้าราชการผู้ใหญ่ ซึ่งล้วนแต่เคยรับราชการในสมัยสมเด็จพระบรมชนกนาถ ดำเนินการบริหารภายในอาณาจักรที่เคยปฏิบัติกันมาแต่เดิมไปก่อน นอกจากนั้น ในระยะเวลาดังกล่าว ข้าราชการส่วนใหญ่ที่ปฏิบัติงานอยู่ แม้แต่ข้าราชการในกรมพระคลังฯ เอง ก็ล้วนเป็นข้าราชการที่ได้รับการฝึกหัดทำงานตามธรรมเนียมการปกครองแบบโบราณ จึงไม่มีความรู้ความสามารถที่จะปฏิบัติราชการตามระเบียบการจัดเก็บรายได้แผ่นดินแบบใหม่ได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ จนกระทั่งถึง พ.ศ. 2428 การปฏิรูปการรวบรวมรายได้แผ่นดินจึงค่อยฟื้นตัวและเริ่มดำเนินงานอย่างจริงจัง เมื่อข้าราชการผู้ใหญ่จำนวนมากถึงแก่กรรมหรือชราเจ็บป่วยจนต้องพ้นจากตำแหน่งบริหารราชการ เปิดโอกาสให้ข้าราชการรุ่นใหม่ ซึ่งได้รับการอบรมศึกษาฝึกหัดให้มีความรู้ความชำนาญเฉพาะอย่างมากขึ้น เข้ามารับตำแหน่งแทน ในระยะนี้ เจ้านายขุนนางรุ่นใหม่ที่เป็นกำลังสำคัญในการปรับปรุงการทำงานภายในกรมพระคลังฯ ได้แก่ พระองค์เจ้าวรวงศ์เธอ (กรมหมื่นนราธิปประพันธ์พงศ์) หม่อมเจ้าพร้อม สนิทวงศ์ หม่อมเจ้าปิยภักดีนารถ เป็นต้น

นับจาก พ.ศ. 2430 เป็นต้นมา ทางกรมก็สามารถแก้ปัญหาเจ้าพนักงานอาคารคิดค้างเงินเป็นจำนวนมากได้สำเร็จ และเมื่อถึง พ.ศ. 2435 กระทรวงพระคลังฯ ก็ได้โอนอำนาจการควบคุมดูแลจัดเก็บภาษีอากรส่วนใหญ่ ทั้งภาษีผูกขาดและที่ให้ผู้หน้าที่ของรัฐจัดเก็บมาจากหน่วยงานอื่น ๆ ได้ การปฏิรูปการรวบรวมรายได้แผ่นดินระยะแรกจึงบรรลุเป้าหมาย

การดำเนินงานปฏิรูปการรวบรวมรายได้แผ่นดิน ระยะที่สองนั้นมีลักษณะแตกต่างจากช่วงแรกอยู่ 3 ประการด้วยกัน คือ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักถึงการแก้ไขการจัดเก็บรายได้แผ่นดินให้อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของเสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ มีการใช้ผู้เชี่ยวชาญการคลังชาวต่างประเทศมากขึ้น และกระทรวงพระคลังฯ ได้โอนภาษีอากรหลายประเภทให้กระทรวงนครบาล และกระทรวงมหาดไทยช่วยควบคุมจัดเก็บ

ใน พ.ศ. 2435 การปฏิรูปองค์กรบริหารส่วนกลางซึ่งดำเนินงานควบคู่ไปกับการปฏิรูปการรวบรวมรายได้แผ่นดิน ได้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสามารถจัดตั้งกระทรวงต่าง ๆ เพื่อทำงานบริหารราชการตามแบบใหม่ได้เรียบร้อย พระองค์จึงทรงสถาปนาการบริหารราชการภายในกระทรวงต่าง ๆ ให้เป็นหน้าที่ของเสนาบดีเจ้ากระทรวงแต่ละท่าน และทรงมุ่งใช้เวลาและพระปรีชาสามารถเพื่อวางนโยบายและพัฒนางานที่สำคัญและจำเป็นแก่ความเจริญของประเทศในด้านอื่น ๆ ต่อไป การปฏิรูปการรวบรวมรายได้แผ่นดินในขั้นต่อไปนั้น ก็ทรงมอบให้อยู่ในความรับผิดชอบของเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ แต่การเปลี่ยนแปลงปรับปรุงใด ๆ ที่สำคัญ เสนาบดีก็ควรนำความขึ้นกราบบังคมทูล ขอพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัย และพระบรมราชานุญาตก่อนดำเนินงานได้

ระยะเวลานี้เอง รัฐบาลไทยได้ว่าจ้างชาวต่างประเทศผู้มีความรู้ความชำนาญในด้านกิจการคลังสมัยใหม่ เข้ามาให้คำแนะนำและช่วยวางแผนงานบริหาร การคลังมากยิ่งขึ้น ก่อนหน้านั้น รัฐบาลไทยเคยจ้างแต่ชาวต่างประเทศผู้มีความรู้ด้านภาษีศุลกากร เข้ามาช่วยงานในกระทรวงพระคลังฯ ทั้งนี้เพราะงานของกรมศุลกากรเกี่ยวข้องกับชาวต่างประเทศมาก จึงต้องหาผู้เชี่ยวชาญมาช่วยวางแผนการทำงานให้ราบรื่น ไม่เกิดปัญหาขัดแย้ง หากใน พ.ศ. 2435 ทางกรมเห็นความจำเป็นที่ต้องมีผู้เชี่ยวชาญทางการคลังรอบคอบ เพื่อให้คำแนะนำ เรื่องการปรับปรุงการทำงานภายในกระทรวงให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และเป็นที่ยอมรับในด้านการเงินเมื่อมีกรณีที่ต้องใช้ความรู้ทางการคลังอย่างลึกซึ้ง ใน พ.ศ. 2439 ไทยก็ได้ว่าจ้างที่ปรึกษาการคลังชาวต่างประเทศคนแรก

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชโองบายเกี่ยวกับการใช้ผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศให้ดำรงตำแหน่งฐานะที่ปรึกษาเท่านั้น เพราะพระองค์ไม่ทรงนิยมให้ชาวต่างประเทศได้ดำรงตำแหน่งข้าราชการผู้ใหญ่ซึ่งมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการคนไทยได้โดยตรง อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีเมื่อไม่อาจหาข้าราชการคนไทยที่มีความรู้ความสามารถเพียงพอได้ ก็จำเป็นต้องให้ชาวต่างประเทศดำรงตำแหน่งบังคับบัญชาด้วย เช่น โปรงค์ให้นายเกรแฮมเป็นอธิบดีกรมสรรพากรใน นายโยลเป็นอธิบดีกรม



สรรพากรนอก นายโพลริโอเป็นอธิบดีกรมสรรพากร เป็นคน ผู้เชี่ยวชาญเหล่านี้ได้มีส่วนช่วยในการจัดวางระเบียบราชการการจ้กเก็บรายได้แผ่นดินอย่างมีประสิทธิภาพ กวักขันการทำงานของข้าราชการต่าง ๆ ตลอดจนถอดเอาโรคเอาเปรียบประชาชน และมีส่วนเสนอแนะความคิดเห็นที่มีค่าหลายประการ ซึ่งเป็นผลให้ระบบภาษีอากรเหมาะสมและยุติธรรมขึ้นกว่าเดิม

หลังจากที่สามารถจัดระเบียบการบริหารภาษีอากรในส่วนกลางได้เป็นผลสำเร็จแล้ว รัฐบาลได้มุ่งความสนใจสู่การปรับปรุงการจ้กเก็บรายได้แผ่นดินในส่วนภูมิภาคให้ทั่วถึงมากขึ้น แต่ในเวลาดังกล่าว กระทรวงพระคลังมหาสมบัติยังขาดกำลังคนที่จะปฏิบัติงานให้ทั่วเมืองได้เพียงพอ ทั้งยังมีหน้าที่รับผิดชอบด้านอื่น ๆ ที่สำคัญมากเช่นกันอีกหลายประการ ได้แก่ การวางแผนทางงบประมาณแผ่นดิน การหามาตรการแก้ไขค่าของเงินบาทที่ตกต่ำลงเนื่องจากราคาเงินในตลาดโลกราคาลดต่ำลง ตลอดจนการผลิตเหรียญบาทให้พอกับความต้องการในธุรกิจการค้า เป็นต้น ฉะนั้นใน พ.ศ. 2441 และ 2442 กระทรวงพระคลังฯ จึงได้โอนหน้าที่จ้กเก็บภาษีอากรหลายประเภทในมณฑลกรุงเทพฯ และมณฑลหัวเมืองให้อยู่ในความดูแลของกรมสรรพากรในและกรมสรรพากรนอก ซึ่งขึ้นอยู่กับกระทรวงนครบาลและกระทรวงมหาดไทยตามลำดับ เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของกระทรวงพระคลังฯ

วิธีการนี้ดูประหนึ่งว่าเป็นการย้อนกลับไปสู่หลักการบริหารภาษีอากรในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ที่กรมฝ่ายปกครองได้ไปอำนาจจ้กเก็บภาษีอากรด้วย แต่ในคราวนี้ทางการได้วางระเบียบที่รัดกุม ป้องกันมิให้เงินภาษีอากรติดค้างและกระจายอยู่ตามกรมเหล่านี้ได้ โดยระบุว่ากรมสรรพากรทั้งสองมีหน้าที่จ้กเก็บภาษีอากรส่งกรมพระคลังตามเวลาที่กำหนด ไม่มีสิทธิจ่ายเงินที่เก็บได้ไปทรงจ่ายราชการใด ๆ ทั้งสิ้น เงินรายจ่ายในกรมต้องทำเหมือนกรมกองอื่น ๆ ทั้งหลาย คือ ทำเป็นงบประมาณขอเบิกไว้ล่วงหน้าแล้ว ภายหลังที่กรมสรรพากรทั้งสองจึงทำหน้าที่เป็นเครื่องมือของกระทรวงพระคลังฯ ในการจ้กเก็บภาษีอากรในหัวเมืองทั้งหลายให้ทั่วถึง

อนึ่ง ความสำเร็จของการจัดเก็บภาษีอากรในหัวเมืองต่าง ๆ เหล่านี้ ขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญประการหนึ่งคือ การปฏิรูปการปกครองส่วนภูมิภาคของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งได้ริเริ่มหัวเมืองต่าง ๆ ออกเป็นเขต ๆ เรียกว่า มณฑลเทศาภิบาล มีข้าราชการผู้ใหญ่จากส่วนกลาง เรียกว่า ข้าหลวงเทศาภิบาล ทยอยควบคุมดูแลและวางนโยบายการบริหารปกครองเมืองต่าง ๆ ในเขตมณฑลอย่างใกล้ชิด สามารถควบคุมดูแลการทำงานของเจ้าพนักงานเก็บภาษีอากรและเจ้าภาษีนายอากรได้อย่างทั่วถึงมากกว่าเดิม อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปการปกครองและการปฏิรูปการรวบรวมรายได้แผ่นดินที่เกิดควบคู่กันไป เพื่อรวบรวมอำนาจการปกครองและการคลังจากส่วนภูมิภาคเข้าสู่ส่วนกลางนี้ ก็ได้สร้างความไม่พอใจให้แก่กลุ่มผู้ปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเสียผลประโยชน์ทางการเมืองและเศรษฐกิจ มีการต่อต้านอย่างรุนแรงถึงขนาดที่รัฐบาลกลางต้องใช้กำลังทหาร เข้าปราบปรามในเมืองแพร่และบริเวณภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทยเมื่อ พ.ศ. 2444- 2445 แต่ในส่วนอื่น ๆ ของประเทศก็มิได้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงในทำนองนี้ เนื่องจากรัฐบาลกลางได้พยายามผ่อนผันการปรับปรุงต่าง ๆ ให้อ่อนโยนลงไป มิได้เปลี่ยนแปลงโดยกะทันหัน และระมัดระวังมิให้การเปลี่ยนแปลงสร้างความเคืองแค้นให้แก่ประชาชน ประกอบกับรัฐบาลกลางมีกำลังทหาร เห็นกว่าผู้ปกครองในส่วนท้องถิ่นมาก ถึงกระนั้นกว่าทางการจะวางกฎระเบียบการจัดเก็บภาษีอากรในส่วนภูมิภาคให้เรียบร้อยเป็นระบบเดียวกันได้ทั่วประเทศ ก็ต้องใช้เวลายาวนานมาจนกระทั่งถึงรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

สำหรับความพยายามเลิกระบบเจ้าภาษีนายอากร ซึ่งรัฐบาลตระหนักว่ามีผลร้ายต่อบ้านเมืองมากกว่าผลดีนั้น ในระยะแรกของการปฏิรูปการรวบรวมรายได้แผ่นดินทางการยังขาดกำลังคนที่จะปฏิบัติงานแทนเจ้าภาษีนายอากร เหล่านี้ได้ก่อปัญหาประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องงดระบบเจ้าภาษีนายอากรไว้ก่อน ต่อเมื่อมีการจัดตั้งกรมสรรพากรในและกรมสรรพากรนอกขึ้น กระทรวงพระคลังจึงได้โอนภาษีอากรผูกขาดหลายประเภทมาให้กรมสรรพากรทั้งสองช่วยจัดเก็บเป็นภาษีอากรโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐแทน ภาษีอากรผูกขาดที่เหลืออยู่ในความดูแลของกระทรวงพระคลังฯ มีอยู่เพียงไม่กี่ประเภท และในปลายรัชกาลระหว่าง พ.ศ. 2451 - 2452 ทางการก็ได้โอนกิจการภาษีฝิ่นและภาษีสุราซึ่งเป็น

ภาษีผูกขาดที่ทำรายได้ เป็นจำนวนมากมาวัดค่าเอง ดังนั้นภาษีอากรผูกขาดจึง เหลืออยู่ไม่ กี่อย่าง รายได้จากภาษีผูกขาดนี้ลดความสำคัญลงมาก คิดเป็นเพียงร้อยละ 10 ของราย ได้แผ่นดินเท่านั้น จึงกล่าวได้ว่าระบบการ รวบรวมรายได้แผ่นดินของไทย ได้พ้นจากอิทธิพล ของระบบเจ้าภาษีนายอากรที่เคยครอบงำมาเกือบร้อยปี

การปฏิรูปการรวบรวมรายได้แผ่นดินในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัว มีความสำคัญมากต่อสภาพการคลัง เศรษฐกิจ การเมือง และสังคม การปรับ ปรุงระเบียบแบบแผนในการจัดเก็บภาษีให้รัดกุม มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบการจัด เก็บภาษีอากรอย่างมีประสิทธิภาพ ยังผลให้รัฐบาลมีฐานะการคลังที่มั่นคง และมีรายได้ เพียงพอที่จะนำไปใช้ในการปรับปรุงการปกครอง การรักษาความสงบปลอดภัยและทำนุ บำรุงความเจริญแก่ประเทศในต่าง ๆ เช่น การคมนาคม การศึกษา และการสาธารณสุข เป็นต้น การปฏิรูปนี้มีส่วนช่วยลดความเดือดร้อนของประชาชนอันเกิดจากการกดขี่ ข่มเหงของเจ้าภาษีนายอากรและเจ้าพนักงานจำนวนหนึ่งที่ประพฤติมิชอบ ช่วยปรับอัตรา และจำนวนภาษีอากรให้เหมาะสมกับแต่ละท้องถิ่นมากขึ้น

นอกจากนั้น การปฏิรูปการรวบรวมรายได้แผ่นดิน ยังส่งผลกระทบต่อสถาบัน ทางการเมือง เสริมสร้างพระราชอำนาจให้แก่สถาบันพระมหากษัตริย์ หลังจากที่เคย ตกต่ำลดถอยลงในสมัยรัชกาลที่ 4 และต้นรัชกาลที่ 5 เอื้ออำนวยให้พระมหากษัตริย์ทรง สามารถเป็นผู้นำการปฏิรูปการปกครอง สร้างความเป็นปึกแผ่นมั่นคงแก่ชาติ รวมทั้งเมือง และประเทศราชเข้าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้ ทั้งเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดระบบข้าราชการ แบบใหม่ ซึ่งเป็นผู้ชำนาญเฉพาะอย่างมากขึ้น และมีเงินเคื้อนประจำแทนการหาผลประโยชน์ต่าง ๆ จากตำแหน่งหน้าที่ของตน

แต่ในขณะเดียวกัน ในการปฏิรูปการรวบรวมรายได้แผ่นดินนี้ รัฐบาลยังไม่ สามารถเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบบภาษีอากร ภาระของภาษีอากรจึงตกอยู่กับ ประชาชนในกลุ่มเกษตรกรมากกว่าประชาชนกลุ่มอื่นๆ การรวมอำนาจทางการเมืองจาก หัวเมืองต่าง ๆ สู่ส่วนกลาง ก็ส่งผลกระทบต่อกระเทือนต่อการสะสมทุนในส่วนภูมิภาค ทำให้

เกิดการเคลื่อนย้ายของเงินและทรัพย์สินจำนวนมากจากภูมิภาคเข้าสู่ส่วนกลาง ประกอบกับการจัดสรรงบประมาณระหว่างภูมิภาคกับส่วนกลาง ไม่อาจทำได้อย่างเสมอภาค รายได้แผ่นดินจำนวนมากจึงกระจุกอยู่ในกรุงเทพฯ และกระจายกลับคืนสู่ภูมิภาคไม่มากนัก เกิดความแตกต่างในด้านความเจริญระหว่างกรุงเทพฯ และหัวเมือง

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงกาลเวลาและข้อจำกัดต่าง ๆ ที่รัฐบาลต้องเผชิญอยู่ในขณะนั้น จะเห็นได้ว่าเป็นการยากสำหรับรัฐบาลอยู่ในขณะนั้น ถ้าจะเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบบภาษีอากรให้แตกต่างจากในสมัยรัชกาลก่อนหน้า เพราะสนธิสัญญาและสัญญาเพิ่มเติมที่ไทยทำกับอังกฤษใน พ.ศ. 2398 และ 2399 ซึ่งได้เป็นแบบอย่างของสนธิสัญญาไม่เสมอภาคที่ไทยทำกับชาติอื่น ๆ ก่อนหน้านั้น จำกัดอำนาจของรัฐบาลไทยในการเปลี่ยนแปลงแก้ไขระบบภาษีอากรได้โดยสะดวก ไม่ว่าจะเป็นภาษีศุลกากรหรือภาษีภายในประเทศก็ตาม เช่น ในสัญญาเพิ่มเติมที่ทำกับนายพาร์กส์ มีข้อหนึ่งไว้ว่า รัฐบาลสยามมีสิทธิที่จะตั้งภาษีอากรที่ไม่เคยมีมาก่อนได้ แต่ภาษีนั้นต้อง "ยุติธรรมและมีเหตุผลสมควร"<sup>1</sup> ซึ่งเป็นวลีที่อาจตีความได้อย่างกว้างขวาง ถ้าหากรัฐบาลจัดเก็บภาษีการค้า ภาษีทรัพย์สิน หรือภาษีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ภาษีอากรประเภทนี้ย่อมกระทบกระเทือนต่อประชาชนในกลุ่มธุรกิจ ซึ่งในเวลานั้น ประกอบด้วย ชาวจีน คนเอเชียในบังคับต่างชาติ และพ่อค้าชาวต่างประเทศเป็นส่วนใหญ่ กลุ่มธุรกิจเหล่านี้อาจไม่พอใจและก่อให้เกิดปัญหา ระหว่างประเทศขึ้นได้

สำหรับการรวมอำนาจทางการคลังเข้าสู่ส่วนกลาง ปัจจุบันคำจำกัดความที่ชัดเจนกันให้รัฐบาลดำเนินนโยบายดังกล่าว คือ ความต้องการให้ดินแดนต่าง ๆ รวมกันเป็นปึกแผ่นมั่นคงอยู่ภายใต้การปกครองของรัฐบาลกลาง สร้างความเป็นเอกภาพภายในชาติ เพื่อค้ำจุนความถูกต้องของลัทธิจักรวรรดินิยม ถ้าให้แต่ละท้องถิ่นมีอิสระทั้งอำนาจการปกครองและการพึ่งตนเองได้ทางการคลังแล้ว อิทธิพลของรัฐบาลกลางต่อผู้ปกครอง

<sup>1</sup> Sir John Bowring, The Kingdom..., 2 : 238.

ส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นก็จะน้อยมากดัง เช่นที่เป็นอยู่ก่อนการปฏิรูป และรัฐบาลก็จะไม่สามารถบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพดังที่ต้องการ ด้วยสถานการณ์การเมืองภายในและภายนอกประเทศที่เป็นอยู่ในรัชกาลนี้ นโยบายการรวมอำนาจการคลังจากภูมิภาคมาสู่ส่วนกลางจึงเป็นนโยบายที่เหมาะสมกับยุคสมัย<sup>1</sup>

เมื่อพิจารณาถึงผลกระทบของการปฏิรูปการรวบรวมรายได้แผ่นดินในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวต่อสภาพเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม โดยรอบค่าน จะเห็นได้ว่า ถึงแม้การปฏิรูปครั้งนี้ยังมีข้อบกพร่องบางประการที่รัฐบาลในขณะนั้นไม่สามารถแก้ไขได้ แต่โดยส่วนรวมแล้ว การดำเนินงานปรับปรุงวิธีการจัดเก็บรายได้แผ่นดินต่าง ๆ ก็นับเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งที่ช่วยเสริมสร้างความเจริญก้าวหน้าให้แก่บ้านเมือง และมีส่วนเอื้ออำนวยค่าน "เงินทุน" ให้การปฏิรูปค่านอื่น ๆ เป็นไปได้ด้วยดี การปฏิรูปการรวบรวมรายได้แผ่นดินนี้จึงนับเป็นความสำเร็จที่ยิ่งใหญ่ค่านหนึ่งของรัฐบาลในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

## ศูนย์วิทยพัทยาการ

<sup>1</sup>แต่ในสมัยต่อมาจนถึงปัจจุบัน อำนาจการคลังยังคงถูกรวมไว้ที่ส่วนกลางอย่างเห็นยวแน่นอนมาตลอด มิได้มีการปรับปรุงให้สอดคล้องกับความเจริญก้าวหน้าที่เปลี่ยนแปลงไป จึงทำให้เกิดปัญหาข้อบกพร่องต่าง ๆ แก่ประเทศ ผู้ที่สนใจปัญหาการกระจายอำนาจทางการคลังในประเทศไทย สามารถอ่านรายละเอียดได้ใน เกริกเกียรติพิพัฒน์ เสรีธรรม, การคลังท้องถิ่นและการกระจายอำนาจการคลังในประเทศไทย

(กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ดวงกมล, 2522)