

การปฏิรูปการรวบรวมรายได้แผ่นดินระยะแรกในรัชกาล
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
(พ.ศ. 2416 - 2435)

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จเถลิงถวัลยราชสมบัติสืบต่อจากสมเด็จพระบรมชนกนาถ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ใน พ.ศ. 2411 พระองค์ทรงมีพระชนมายุเพียง 15 พรรษา ยังไม่อาจว่าราชการแผ่นดินด้วยพระองค์เองได้ ดังนั้น ในระยะห้าปีแรกของรัชกาล อำนาจสิทธิ์ขาดในการวางนโยบายปกครองประเทศ ตลอดจนการบังคับบัญชาราชการทั้งปวง จึงขึ้นอยู่กับเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) ผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2416 เมื่อพระชนมายุครบ 20 พรรษา ทรงบรรดาราชนิติภาวะแล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงรับผิดชอบในราชการบ้านเมืองด้วยพระองค์เอง

พระราชกรณียกิจที่สำคัญอย่างแรกหลังจากที่ทรงว่าราชการแผ่นดินด้วยพระองค์เอง ก็คือ การปฏิรูประบบการคลังที่ล้าหลังของประเทศ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพยายามจัดระเบียบการคลังใหม่ ให้มีประสิทธิภาพทั้งในด้านการรวบรวมรายได้แผ่นดินและการจัดหางบประมาณรายจ่ายต่าง ๆ อย่างไม่รัดกุม ในระยะต้นรัชกาล ระหว่าง พ.ศ. 2416 - 2435 พระองค์ทรงประสบความสำเร็จในด้านการจัดระเบียบการรวบรวมรายได้แผ่นดิน อันเป็นหัวข้อที่กำลังศึกษากันอยู่ นี้ มากกว่าด้านการ

ทำงานประมาณแผ่นดินมาก¹ ใน พ.ศ. 2435 กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ² เป็นหน่วยราชการที่เก็บรักษาและจ่ายเงินแผ่นดินรวมทั้งพระราชสมบัติพัสดุต่าง ๆ ถือนิติฐานะเงินรายได้แผ่นดิน และมีอำนาจควบคุมตรวจตราการจัดเก็บภาษี ตลอดจนพระราชอาณาจักร ทำให้การจัดเก็บรายได้แผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าเดิม ภายในระยะเวลา 19 ปี ตั้งแต่ที่มีการปรับปรุงการรวบรวมรายได้³ ปรากฏว่ารายได้ของรัฐเพิ่มจำนวนจาก 4 ล้านบาท ใน พ.ศ. 2416 เป็นจำนวน 15 ล้านบาทใน พ.ศ. 2435³

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเริ่มวางแนวทางการทำงานประมาณรายรับรายจ่ายของราชการตั้งแต่ พ.ศ. 2418 โดยออกพระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติ แล้วว่าด้วยกรมต่าง ๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงิน จ.ศ. 1237 กำหนดให้เจ้าพนักงานทุกกรมประมาณค่าใช้จ่ายประจำปีในกรมของตนล่วงหน้า เพื่อเสนอต่อรัฐบาลว่าเดือนหนึ่ง ๆ ต้องเบิกเงินเป็นจำนวนเท่าใด แต่ปรากฏว่าเจ้าพนักงานต่าง ๆ มักเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตาม กระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้พยายามวางระเบียบการจัดทำงบประมาณอีกใน พ.ศ. 2434 แต่ล้มเหลว รัฐบาลสามารถวางแนวทางการทำงานประมาณแผ่นดินได้เป็นผลสำเร็จใน พ.ศ. 2439 งบประมาณรายจ่ายของทุกกระทรวงต้องรวบรวมขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์ก่อน และจะไม่มีกรจ่ายเกินงบประมาณ ถ้าไม่ได้รับความเห็นชอบจากพระมหากษัตริย์ เมื่อ พ.ศ. 2444 รัฐบาลจึงสามารถจัดพิมพ์งบประมาณรายรับรายจ่ายแผ่นดินได้เป็นครั้งแรก

ป.ศ.ศ., 9 : 10 - 11 ; 11 : 165 - 169 ; Ian George Brown, "The Ministry of Finance and the early development of modern financial administration in Siam 1885-1910," (Presented to the University of London for the degree of Doctor of Philosophy, 1975), pp. 48-59.

²กรมพระคลังมหาสมบัติ ใ้รับยกฐานะเป็นกระทรวงพระคลังมหาสมบัติใน พ.ศ. 2433.

³Wira Wimoniti, "Historical Patterns of Tax...", p. 112.

และ James C. Ingram, Economic Change..., p. 177.

ทั้ง ๆ ที่ทางการไม่ได้เพิ่มภาษีประเภทใหม่อื่นแต่อย่างไร และยังได้ยกเลิกภาษีบางอย่างที่ล้าสมัยแล้วด้วย

ความจำเป็นในการปฏิรูปการรวบรวมรายได้แผ่นดิน

การปฏิรูปการรวบรวมรายได้แผ่นดินซึ่งเริ่มต้นขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2416 นั้น อาจกล่าวได้ว่า ส่วนหนึ่ง เป็นผลสืบเนื่องมาจากพระราชโองบายในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่จะทรงเพิ่มพูนอำนาจให้แก่สถาบันพระมหากษัตริย์ เพราะในระบอบกษัตริย์ พระราชอำนาจของพระองค์ถูกจำกัดลงอย่างมากมาย การบริหารปกครองประเทศตลอดจนอำนาจควบคุมการเงินล้วนอยู่ในบังคับบัญชาของขุนนางผู้ใหญ่ โดยเฉพาะเสนาบดีตระกูลขุนนาง การปฏิรูปการรวบรวมรายได้แผ่นดินเพื่อเก็บรายได้จากภาษีอากรมารวมไว้ ณ ที่แห่งเดียวกัน ภายใต้การควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดของพระมหากษัตริย์ จึงเป็นกลไกอีกประการหนึ่งที่จะส่งเสริมพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ และทอนอำนาจทางเศรษฐกิจของกลุ่มขุนนาง ซึ่งย่อมจะมีผลให้อำนาจทางการเมืองของบุคคลเหล่านี้ลดลงไปโดยปริยาย¹

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในแง่การคลังแล้ว การรวบรวมรายได้แผ่นดินที่เป็นอยู่ในตอนต้นรัชกาล นับเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่มีผลทำให้เกิดการปฏิรูปการรวบรวมรายได้แผ่นดินขึ้น เพราะระบบการรวบรวมรายได้มีข้อบกพร่องหลายประการซึ่งทำให้การจัดเก็บภาษีอากรไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ เงินรายได้ที่คลังรับได้เป็นจำนวนมาก และไม่มีการวางระเบียบการใช้จ่ายเงินที่แน่นอน จำเป็นที่จะต้องจัดระบบการคลังใหม่ ทั้งนี้เพราะการปรับปรุงการรวบรวมรายได้แผ่นดินนับเป็นกุญแจสำคัญนำไปสู่การปฏิรูปบ้านเมืองในคานอื่น ๆ ต่อไป

ก. ความต้องการเงินมาใช้ในราชการแผ่นดินมาแต่กวางตุ้ง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระบรมราโชบายที่จะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงธรรมเนียมการปกครองของประเทศไทยให้ทันสมัย เพื่อให้ประเทศไทยเจริญก้าวหน้าและวัฒนาเอกราชของชาติไว้ได้ พระบรมราโชบายนี้ปรากฏชัดเจนในจดหมายเทศน์พระราชดำริจัดการบ้านเมือง ซึ่งบันทึกไว้เมื่อประมาณ พ.ศ. 2416 - 2417 มีใจความว่า ทรงเห็นความจำเป็นในการปรับปรุงบ้านเมือง เพื่อแก้ไขความเดือดร้อนทุกข์ยากของประชาชน

¹อ่านรายละเอียดใน สมเด็จพระเจ้าฟ้าสิรินธรฯ และเสด็จฯ เดิม พงษ์กุล, "การโยกอำนาจเจ้าสองศูพระมหากษัตริย์ : จุดเริ่มต้นการปฏิรูปบ้านเมืองของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว," สะพาน (แผนกประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 167 - 193.

โดยจะปรับปรุงด้านการศาลให้การพิจารณาคดีมีความยุติธรรมเพียงตรงและไม่ลำเอียง
 เพิ่มกำลังตำรวจและทหารรักษาความสงบปลอดภัยของชาติ เปลี่ยนแปลงวิธีการควบคุม
 ไฟร์และปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนยกเลิกธรรมเนียมที่มีผลเสียต่อสังคม เช่น การ
 ขายตัวลงเป็นทาส การเล่นหวย บ่อนเบี้ย และการพนันต่าง ๆ นอกจากนี่ยังมีทุกข้อ
 ของราษฎรแล้ว พระองค์ทรงตั้งพระราชหฤทัยที่จะบำรุงความสุขของประชาราษฎร์
 เสริมสร้างความมั่นคงในชาติ โดยทำนุบำรุงการค้าขายและการเกษตรให้เจริญ ในการ
 นี้ พระองค์ทรงมีนโยบายชุกคดอง ซึ่งจะใช้ได้ทั้งในการคมนาคมและชลประทาน สร้าง
 ทาง และจัดบริการโทรเลขเพื่อส่งข่าวสารต่าง ๆ ได้รวดเร็วขึ้น¹

เมื่อพิจารณาโครงการปรับปรุงบ้านเมืองต่าง ๆ ตามพระราชดำริข้างต้นแล้ว
 จะเห็นได้ว่ารัฐบาลต้องใช้เงินเป็นจำนวนมาก เพื่อให้การดำเนินงานสำเร็จลุล่วงไปได้
 เช่น เงินค่าจ้างแรงงานชุกคดอง ค่าวัสดุอุปกรณ์ในการวางเสาโทรเลข และรายจ่าย
 ที่สำคัญที่สุดที่รัฐบาลต้องรับภาระเนื่องจากโครงการปฏิรูปเหล่านี้ ก็คือ รายจ่ายเงินเดือน
 ข้าราชการ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงตระหนักดีว่าการปฏิรูปบ้าน
 เมืองในทุก ๆ ด้านนั้น ต้องอาศัยความร่วมมือรับนิชอบของข้าราชการ เป็นกำลังที่สำคัญ
 ที่สุด และข้าราชการไม่ว่าจะเป็นพระดาการ ลูกขุน ผู้คุม ตำรวจ ทหาร นายอำเภอ
 หรือเจ้าพนักงานอื่น ๆ จะทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซื่อตรง เที่ยงธรรม ก็ต่อเมื่อ
 เขาเหล่านั้นมีเงินเดือน ใ้ผลผลประโยชน์ตอบแทนเพียงพอที่จะเลี้ยงตนเองและครอบครัว²

ในเวลานั้น ข้าราชการส่วนใหญ่ไม่ได้มีเงินเดือนประจำ ผลประโยชน์ที่
 ข้าราชการได้รับตอบแทนจากการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่รัฐบาล คือ เงินเบี้ยหวัดประจำปี
 จำนวนหนึ่ง ซึ่งพระมหากษัตริย์จะพระราชทานให้ตอนปลายเดือนสิบสองของทุกปี อัตรา

¹ กทช. จดหมายเหตุนิติศาสตร์ที่ 5 นิตที่ 153 เล่มที่ 2 พระราชดำริจัดการ
 บ้านเมือง เลิกทนายและเรื่องเลิกบ่อนเบี้ย

² เรื่องเดียวกัน.

เงินเบี้ยหวัดนี้ ลดหลั่นกันลงมาตามบรรดาศักดิ์ สังฆราชปาดเลกัวซ์ บันทึกไว้ว่า พระบรมวงศานุวงศ์ชั้นผู้ใหญ่ได้รับพระราชทานพระองค์ละประมาณ 1,600 บาท อัครราชทูตได้แก่ ทหาร ข้าราชการบริพารชั้นผู้น้อย คนโยธา และหมอ ใต้คณะ 12 - 10 บาท¹

นอกจากเบี้ยหวัดประจำปีที่ได้รับจากรัฐแล้ว ข้าราชการบางคนอาจได้ผลประโยชน์เพิ่มเติมจากหน้าที่การงาน เช่น ข้าราชการกรมท้าวเมืองได้ค่าปรับส่วนหนึ่งจากจำเลยที่ท้าวผิดเรียกว่า เงินพิณยไว้ใช้สอย² ข้าราชการบางคนได้เงินจากรายการที่มาติดต่อเกี่ยวข้องกับตน ข้าราชการที่ได้แต่งตั้งเป็นพระลาการ เสมียน และผู้คุมดูแลการพิจารณาคดีต่าง ๆ จะได้เงินค่าธรรมเนียมจากโจทก์ จำเลย³ ข้าราชการที่ไปรับวัดสวนได้ค่าธรรมเนียมจากเจ้าของสวนตอบแทน⁴ ในทำนองเดียวกัน ข้าราชการที่ทำหน้าที่สักเลก ก็จะได้ค่าธรรมเนียมจากไพร่เหล่านั้น⁵

อย่างไรก็ตาม รายได้เพิ่มเติมเหล่านี้ไม่ได้มีสม่ำเสมอและจำนวนก็ไม่แน่นอน พระลาการ เสมียน ผู้คุม จะได้ค่าธรรมเนียมมากน้อยเท่าใดขึ้นอยู่กับคดีความในความ

¹ สังฆราชปาดเลกัวซ์, เล่าเรื่องกรุงสยาม, หน้า 278.

² สมเด็จเจ้า กรมพระยาศรีสุนทรโวหาร, "ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ," สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาศรีสุนทรโวหาร และงานทางการปกครองของพระองค์ (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2505), หน้า 110.

³ ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4, 1 : 15 - 20.

⁴ กพช. จกหมายเหตุรัชกาลที่ 5 ปีที่ 182 เล่มที่ 12 พระยาภาสกรวงศ์ ทูลเกล้าฯ ถวายบัญชีระวาง โฉนดและเงินอากรสวน ในรายงานเป็นบัญชีค่าธรรมเนียมที่ข้าหลวงเดินสวนเคยเรียกมาก่อน พ.ศ. 2417.

⁵ กจช. ร.4 กท. เล่มที่ 19 เอกสารเย็บเล่มกรมพระกลาโหม จ.ศ. 1222 เรื่องสารตราเจ้าพระยาอัครมหาเสนา ลงวันที่ 27 กรกฎาคม จ.ศ. 1222 อ้างถึงใน Chatthip Nartsupha, The Political Economy..., pp. 341-343.

รับผิดชอบของคนมากขึ้นแค่นั้น ส่วนการรังวัดสวนและการสักเล็กก็ไม่ได้ทำทุกปี
ทั้งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ประจำ สักแล้วแต่จะมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ใด ผู้นั้นจึงจะได้
ผลประโยชน์

ดังนั้น แม้จะรวมเบี้ยหวัดเงินปีกับผลประโยชน์เพิ่มเติมแล้ว ข้าราชการส่วน
มากก็ไม่มีเงินพอเพียงที่จะเลี้ยงตนเองและครอบครัว ข้าราชการบางคนหาทางออก
ด้วยการค้าขายส่วนตัวตามกำลังทุนทรัพย์ มีตั้งแต่การค้าเล็ก ๆ น้อย หน้าบ้าน จนถึง
การค้าส่งสำเภาไปต่างประเทศ¹ ส่วนบางพวกอาศัยอำนาจหน้าที่การงาน แสวงหา
ผลประโยชน์ในทางไม่ชอบ บอราษฏร์บังหลวง แกล้งฉวยคดี รับสินบน² เป็นต้น ซึ่งไม่
ว่าจะด้วยวิธีใด ล้วนมีผลเสียต่อการทำงานราชการ ทำให้หย่อนประสิทธิภาพ

อันที่จริง ความต้องการปฏิรูปและพัฒนาประเทศให้ทันสมัย เริ่มขึ้นตั้งแต่
รัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว หากพระราโชบายต่อการปฏิรูปและ
พัฒนาประเทศของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าฯ นั้น แตกต่างจากของพระราชโอรส
ปัญหาเรื่องเงินเกิดขึ้นการนี้ เป็นตัวอย่างหนึ่งที่แสดงถึงความแตกต่างอย่างเด่นชัด
ระหว่างพระราโชบายบริหารประเทศของพระมหากษัตริย์ทั้งสองพระองค์

ในการปรับปรุงบ้านเมือง พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงยอมรับ
รับถึงขอบเขตจำกัดของจำนวนรายได้แผ่นดิน ทรงควบคุมการปรับปรุงต่าง ๆ ให้อยู่

¹ม.ล. ยี่งักดิ์ อิศรเสนา, "ประวัติเจ้าพระยาวรพงษ์พิพัฒน์," ใน
ประวัติเจ้าพระยาวรพงษ์พิพัฒน์ (พระนคร : องค์การคณาจารย์, 2506), หน้า
8 - 10 ; และ สังฆราชปาดเลกซ์, เล่าเรื่องกรุงสยาม, หน้า 305 - 306.

²ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4, 3 : 152 - 156 ; กทช. จดหมายเทศ
รัชกาลที่ 5 มัดที่ 153 เล่มที่ 2 พระราชดำริจัดการบ้านเมือง และ สมเด็จฯ กรม
พระยาดำรงฯ และพระยาราชเสนา, เทศาภิบาล (พระนคร : สำนักพิมพ์คลังวิทยา,
2495), หน้า 107.

ภายในขอบเขตจำกัดนี้ ทรงยอมเลื่อนการปรับปรุงต่าง ๆ ออกไป หรือผ่อนผันเปลี่ยนแปลงเท่าที่จำเป็นและทำได้ เช่น พระองค์ไม่ทรงเห็นด้วยกับการที่ลูกขุน ระยะเวลาการเรียกค่าธรรมเนียมจากโจทก์และจำเลย ทรงเห็นว่าทำความเดือดร้อนกลับแก่ให้กับประชาชนที่ทุกข์ยากอยู่แล้ว แต่เนื่องจากพระองค์ไม่สามารถเพิ่มเติมเบี้ยหวัดให้เจ้าพนักงานเหล่านี้ได้พอเลี้ยงชีพ พระองค์จึงทรงหาทางแก้ไขด้วยการประกาศลดอัตราค่าธรรมเนียมมองบ้าง¹ นอกจากนี้ ยังทรงยอมให้ขุนนางข้าราชการกำสาย ทั้ง ๆ ที่มีเสียงคัดค้านว่าในอารยประเทศไม่ทำเช่นนี้ ทรงให้เหตุผลว่า "เพราะไม่มีเงินพอเงินหลวงเข้ามากับออกไปก็ใกล้เคียงกัน จำเป็นต้องปล่อยให้เขาทำมาหากินด้วยการกำสาย"²

สำหรับการลงทุนสร้างทางรถไฟและโทรเลข ซึ่งต้องใช้เงินเป็นจำนวนมาก พระองค์ทรงเลื่อนเวลาออกไป เพราะเห็นว่ายังไม่จำเป็นต่อประเทศ ทั้ง ๆ ที่มีผู้กราบบังคมทูลประโยชน์ของสิ่งประดิษฐ์สองชนิดนี้มากมาย³ พระองค์ทรงประกาศชี้แจงในหนังสือพิมพ์บางกอกรีคเคอเคอว่า จะไม่ทรงสร้างทางรถไฟและโทรเลข เพราะไทยยังยากจนอยู่ จะทำอะไรต้องดูฐานะของประเทศเสียก่อน⁴

ใจทรง
แต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่ทรงยอมให้การขาดแคลนรายได้แผ่นดินเป็นเครื่องกีดขวางหรือถ่วงเวลาการพัฒนาประเทศให้ทรงพระราชดำริแล้ว ว่าจำเป็น แทนที่จะทรงยอมรับว่ารายได้แผ่นดินมีจำนวนจำกัด และใช้จ่ายภายในขอบเขตที่จำกัดนั้น เช่นเดียวกับพระราชบิดา พระองค์กลับทรงหาทางเพิ่มรายได้แผ่นดิน

¹ ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4, 1 : 15 - 20.

² จศ. จกทนายเทอริชกาลที่ 4 เล่มที่ 82 จ.ศ. 1215 อ้างถึงใน ผ่องพันธุ์ สุกัทรพันธุ์, "การศึกษา...พระคลังสินค้า," หน้า 261.

³ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชหัตถเลขา..., 1 : 208 - 209.

⁴ "หนังสือว่าด้วยอัฐและฝรั่งเศษ," บางกอกรีคเคอ (เดือนมิถุนายน 1868) : 14.

สนธิสัญญาเบาริง และสนธิสัญญาที่ทำกับนานาชาติในทำนองเดียวกันนั้น ทำให้รัฐบาลไทยไม่สามารถเพิ่มอัตรากาฬีสกุลากรและภาษีภายในที่มีอยู่แล้วได้ ส่วนภาษีภายในซึ่งตั้งขึ้นใหม่หลายชนิดในรัชกาลก่อนก็เป็นภาระแก่ประชาชนมากอยู่¹ ทางออกสุดท้ายของพระองค์จึงได้แก่การปรับปรุงระบบการรวบรวมรายได้ของประเทศ ที่ยังมีข้อบกพร่องบางประการซึ่งทำให้เงินภาษีอากรคิดต่าง รั่วไหล²

ข. ระบบการรวบรวมรายได้แผ่นดินไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ในระหว่างสี่ปีแรกของรัชกาล พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงประสบปัญหาทางกรเงินอย่างหนัก พระองค์ทรงขาดแคลนพระราชทรัพย์ที่จะทรงใช้จ่ายในกรต่าง ๆ ถึงขั้นมีหนี้สิน³ ช่วงเวลาดังกล่าว พระราชทรัพย์ในท้องพระคลัง ตามบัญชีระบุว่ามีจำนวนเงินประมาณ 4 หมื่นชั่ง แต่ตามความเป็นจริงมีตัวเงินอยู่เพียงครึ่งหนึ่งเท่านั้น⁴ ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากระบบการรวบรวมรายได้แผ่นดินในขณะนั้นมีข้อบกพร่อง 2 ประการที่สำคัญคือ

1. ขาดหน่วยงานกลางที่จะควบคุมการรวบรวมรายได้แผ่นดินทั่วประเทศอย่างมีระบบ อำนจการเก็บภาษีอากรกระจายอยู่ในกรมราชการต่าง ๆ หลายกรม และแต่ละกรมมีสิทธิใช้จ่ายเงินภาษีอากรที่รวบรวมได้ก่อนส่งต่อไปกรมพระคลังมหาสมบัติ การส่งเงินจึงไม่มีระเบียบกฎเกณฑ์แน่นอน และกรมพระคลังฯ ก็ไม่มีอำนาจเร่งรัดตักเตือนหรือสั่งให้กรมราชการอื่น ๆ ส่งเงินมาให้ได้

¹เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดาร... รัชกาลที่ 4, 2 : 142.

²กทศ. จดหมายเหตุนครรัชกาลที่ 5 เลขที่ 383 แจ้งความจัดระเบียบการภาษีอากรเข้าร่วมอยู่แห่งเดียวกัน

³พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีไปนากับสมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาวชิรญาณวโรรส (พระนคร : โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, 2476), หน้า 224 - 227.

⁴เรื่องเดียวกัน.

2. วิธีการจัดเก็บรายได้แผ่นดินไม่มีประสิทธิภาพ เงินภาษีอากรติดค้างเป็นจำนวนมาก ค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บก็สูงกว่าที่ควร นอกจากนั้น การจัดเก็บภาษีอากรบางประเภทสร้างความเดือดร้อนไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน

1. ซากหน่วยงานกลางที่จะควบคุมการรวบรวมรายได้แผ่นดินทั่วประเทศ
อย่างมีระเบียบ

ก) หน่วยงานที่ควบคุมดูแลการจัดเก็บภาษีอากร จากการศึกษาเรื่อง การควบคุมและจัดเก็บภาษีอากรในรัชกาลที่ 3 และรัชกาลที่ 4 (คู่มือที่ 1 หน้า 18) ปรากฏว่าอำนาจในการควบคุมจัดเก็บรายได้แผ่นดิน ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในรูปของภาษีอากรนั้น กระจายอยู่ในกรมราชการต่าง ๆ หลายกรม ไม่ได้ขึ้นตรงกับกรมพระคลังมหาสมบัติ แต่เพียงกรมเดียว เมื่อถึงรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก่อน พ.ศ. 2435 สถานการณ์คงเป็นอยู่ดังเดิม ใน พ.ศ. 2417 ภาษีอากรที่เรียกเก็บจากประชาชน 63 ประเภท แยกขึ้นกับกรมราชการต่าง ๆ 10 กรมด้วยกัน มีรายการดังนี้¹

กรมที่ควบคุมภาษี	จำนวนภาษีอากรที่ขึ้นในกรม
1. กรมมหาดไทย	8
2. กรมพระกลาโหม	12
3. กรมท่ากลาง	5
4. กรมท่าซ้าย	3
5. กรมนา	1
6. กรมพระคลังมหาสมบัติ	9
7. กรมพระคลังสินค้า	14
8. กรมพระคลังในซ้าย	3
9. กรมพระคลังในขวา	2
10. กรมพระคลังราชการ	2

1 ราชกิจจานุเบกษา 1 (วันอาทิตย์ เดือนเก้า ขึ้นสี่ค่ำ ปีมะเส็ง)

อาจมีผู้ตั้งข้อสงสัย เกี่ยวกับกรมราชการที่ควบคุมภาษีอากรอันฉบับที่ 7 - 10 น่าจะ
 อยู่ภายใต้กรมพระคลังมหาสมบัติโดยตรง และกรมพระคลังมหาสมบัติก็ควรจะมีอำนาจ
 ควบคุมกรมท่ากลางและกรมท่าซ้ายด้วย เพราะเจ้าพระยาพระคลังมีอำนาจว่ากรมท่า
 อีกตำแหน่งหนึ่ง แต่ตามหลักฐานเอกสารทางราชการในหอวิมลราช กองหอสมุดแห่งชาติ
 กรมท่าต่าง ๆ ที่ระบุนานี้ ล้วนแต่หลุดเกล้าฯ ถวายรายงานบัญชีภาษีอากรขึ้นในกรมของ
 คอพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยตรง ไม่ส่งผ่านกรมพระคลังมหาสมบัติ
 เลย ซึ่งการกระทำดังกล่าวน่าจะแสดงถึงการดำเนินงานที่เป็นอิสระจากกัน ในกรณีของ
 กรมมหาดไทย กรมพระกลาโหม และกรมนา กรมทั้งสามหลุดเกล้าฯ ถวายบัญชีภาษีอากร
 ทั้งหมดที่ขึ้นในกรมของตน ไม่แบ่งออกเป็นบัญชีของกรมย่อย ๆ ใดเลย¹

ข) อำนาจหน้าที่และผลประโยชน์ของกรมที่ได้ควบคุมภาษีอากร ได้
 กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 ว่า ภาษีอากรแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ ภาษีอากรที่เจ้า
 หน้าที่รัฐบาลเป็นผู้จัดเก็บประเภทหนึ่ง และภาษีอากรที่รัฐให้เอกชนประมูลผูกขาดจัดเก็บ
 อีกประเภทหนึ่ง กรมราชการต่าง ๆ ที่ได้ควบคุมภาษีนี้นั้น บางกรมมีหน้าที่ดูแลภาษีอากร
 ประเภทใดประเภทหนึ่งเท่านั้น เช่น กรมนาดูแลเฉพาะการเก็บก่านา ซึ่งรัฐบาลจัดเก็บ
 เอง แต่บางกรมก็มีหน้าที่ดูแลภาษีอากรทั้งสองประเภทด้วยกัน ได้แก่ กรมพระคลัง-
 มหาสมบัติ กรมพระคลังสินค้า กรมพระกลาโหม เป็นต้น

¹ กทศ. จดหมายเทศรัชกาลที่ 5 มัคที่ 166 เลขที่ 3 บัญชีเงินภาษีอากรกรม
 ท่ากลาง ; มัคที่ 166 เลขที่ 4 เรื่องเงินช่วยขึ้นกรมท่ากลาง ; มัคที่ 162 เล่มที่ 5
 พระยากรวีพิพัฒน์ฯ หลุดเกล้าฯ ถวายเรื่องการรับจ่ายในพระคลังสินค้า ; มัคที่ 182
 เล่มที่ 7 พระยาพิพิธโภคกรมพลูเรื่องอากรสวนใหญ่ ; มัคที่ 165 เล่มที่ 4 บัญชีเงิน
 ช่วยภาษีอากรขึ้นกรมมหาดไทย ; มัคที่ 162 เล่มที่ 8 พระยาราไชยหลุดเกล้าฯ ถวาย
 เรื่องสวนจาก ; มัคที่ 160 เล่มที่ 2 บัญชีรายจ่ายพระคลังในซ้าย

วิธีการที่กรมการควบคุมดูแลภาษีอากรทั้งสองประเภทนี้แตกต่างกัน สำหรับ
 ภาษีอากรประเภทแรก กรมที่ควบคุมเป็นผู้เลือกสรรแต่งตั้งเจ้าพนักงานตัวแทนของ
 รัฐบาลไปจัดเก็บภาษีอากรจากรายการเอง เจ้าหน้าทีนี้จะได้ส่วนลดจากเงินภาษีอากร
 ที่เก็บได้เป็นรางวัล นอกเหนือจากเบี้ยหวัดเงินปี¹ ตัวอย่างเช่น กรมพระคลังสินค้า
 มีหน้าที่เก็บเงินค่าผูกปิ่นแทนการเกณฑ์แรงงาน ทุก ๆ 3 ปี กรมพระคลังสินค้าจะแต่งตั้ง
 ข้าหลวงจากกรมของตนออกไปผูกปิ่นเก็บเงินจากบรรดาชาวเงินทั้งหลาย ทั้งในกรุงเทพฯ
 และหัวเมือง ข้าหลวงที่ไปทำการนี้จะได้รับส่วนลดจากเงินที่เก็บได้ในอัตราสิบลดหนึ่ง²
 เจ้าหน้าทีของรัฐ เมื่อเก็บเงินภาษีอากรได้ จะต้องนำเงินส่งต่อเจ้าพนักงานผู้ใหญ่ใน
 กรม เพื่อส่งต่อไปยังกรมพระคลังมหาสมบัติ

ส่วนการควบคุมภาษีประเภทที่สอง คือภาษีอากรผูกขาด กรมผู้ดูแลไม่มีอำนาจ
 สิทธิขาดแต่งตั้งให้ใครเป็นผู้ทำภาษีอากรที่ขึ้นกับกรมของตนได้ หน้าที่ของกรมผู้ควบคุม
 คือรับเรื่องราวคำร้องขอของเอกชนที่ต้องการประมูลภาษีอากรชนิดใดชนิดหนึ่งที่อยู่ในการ
 ควบคุมของตน พิจารณาว่าผู้ขอประมูลมีนายประกันรับรองมั่นคง เป็นที่น่าพอใจหรือไม่
 แล้วจึงส่งเรื่องต่อไปหูลเกล้าฯ ถวายพระมหากรุณาธิคุณ พระองค์จะทรงปรึกษากับเสนาบดี
 และผู้ที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ก่อนที่จะมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งให้ผู้ประมูลรายใดเป็น
 เจ้าภาษี หลักเกณฑ์ในการคัดเลือกคือ พิจารณาผู้ที่มีคนรับประกันมั่นคง ประมูลเงิน

¹ กทศ. จดหมายเหตุนครบาลที่ 5 มีคที่ 157 เล่มที่ 7 บันทึกการประชุมปรึกษา
 เรื่องการจัดเก็บภาษีอากร ระบุว่าเจ้าหน้าทีที่กรมฯ และข้าหลวงผูกปิ่น จะได้รับเงินส่วนลด
 จากภาษีที่เก็บได้ แต่สำหรับนายระวางสวน ไม่ปรากฏว่าได้รับส่วนลดนอกเหนือจาก
 เบี้ยหวัด กทศ. จดหมายเหตุนครบาลที่ 5 มีคที่ 182 เล่มที่ 7 พระวิจิตรโกศัยกรวย
 หูลเรื่องอากรสวนใหญ่

² ป.ช.ศ., 8 : 27 - 28.

สูงกว่าผู้อื่น และสัญญาว่าจะส่งเงินล่วงหน้ามากกว่าใคร ๆ¹

ในรัชกาลที่ 5 สมัยผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการยื่นประมูลภาษีใหม่ กล่าวคือ ผู้ที่ต้องการประมูลภาษี ไม่ว่าจะภาษีนั้นจะขึ้นอยู่กับกรมใด ต้องมายื่นเรื่องราวที่กองสรรพากร ในพระบรมมหาราชวัง เพื่อนำเสนอเจ้าพระยากรศรีสุริยวงศ์ ผู้สำเร็จราชการแผ่นดินที่จารณาก่อน แล้วท่านจึงจะเชิญเจ้านายขุนนางผู้ว่าราชการในกรมที่ควบคุมภาษีนั้น ๆ พร้อมกับเจ้าพนักงานและผู้เกี่ยวข้องต่าง ๆ มาประชุมปรึกษากันต่อไป เมื่อตกลงได้แล้ว ต้องนำเรื่องปรึกษาเสนาบดีอีกชั้นหนึ่ง ก่อนจะประกาศแก่ทั้งเจ้าภาษีนายอากร²

เพื่อความสะดวกในการติดต่อกับเจ้าภาษีนายอากร และผู้มาขอประมูลภาษี แต่ละกรมจะตั้งเจ้าพนักงานเรียกว่าเจ้าจำนวน ทำหน้าที่ดูแลเรื่องราวเกี่ยวกับภาษีอากรเป็นราย ๆ ไป เมื่อทางการแต่งตั้งผู้ใดเป็นเจ้าภาษีนายอากร เจ้าจำนวนภาษีอากรนั้น ๆ มีหน้าที่เร่งเงินและรับเงินที่เจ้าภาษีนายอากรนำมาส่งทวงงวด ๆ ดูแลไม่ให้เจ้าภาษีติดค้างเงินหลวงเกินจำนวนเงินที่ส่งไว้ เป็นประกันล่วงหน้า ถ้าเจ้าภาษีติดค้างเงิน ก็ยึดเงินประกันไว้ แล้วทำเรื่องราวเสนอให้มีการประมูลหาเจ้าภาษีรายใหม่

¹มัลลิกา. เรื่องระพี, "บทบาทชาวจีน...", หน้า 53 - 54. อย่างไรก็ดีตามในทางปฏิบัติ เจ้าจำนวนในกรมที่ได้ควบคุมดูแลภาษีผูกขาด มีโอกาสช่วยเหลือพวกพ้องของตนให้ได้ทำภาษีอากรเสมอ เช่น อาจว่ากล่าวคู่แข่งชั้นกันอื่นเป็นการลับไม่ให้ยื่นประมูลสูง อ้างว่านายประกันของคู่แข่งไม่เหมาะสม หรือเขียนข้อความนำเสนอเรื่องในทางสนับสนุนผู้ประมูลที่เป็นพวกของตน เป็นต้น ดู พระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ จ.ศ. 1235 ใน ป.ช.ศ., 8 : 83 - 99 และ กทศ. จดหมายเหตุรัชกาลที่ 5 มัดที่ 168 เล่มที่ 10 ประกาศเจ้าพนักงานพระคลังมหาสมบัติ.

²กทศ. จดหมายเหตุรัชกาลที่ 5 มัดที่ 168 เล่มที่ 4 ประกาศให้ผู้ยื่นยื่นประมูลภาษีอากรไปยื่น ณ กองสรรพากร จ.ศ. 1231

ต่อไป สำหรับเงินภาษีอากรที่ได้รับมา เจ้าจวนจวนต้องนำส่งต่อไปให้กรมพระคลังมหาสมบัติ เก็บรักษาเช่นเดียวกับภาษีอากรที่เจ้าหน้าที่รัฐจัดเก็บเอง

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ กรมที่ควบคุมจัดเก็บภาษีอากรนั้น ไม่ได้นำเงิน ภาษีอากรที่รวบรวมได้ทั้งหมดมาส่งกรมพระคลังฯ ตามธรรมเนียมการปกครองที่สืบต่อกันมา กรมที่ควบคุมภาษี มีสิทธิ์นำเงินภาษีอากรไปใช้จ่ายในราชการแผ่นดินก่อนได้ เช่น เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ เก็บ "เงินส่วยแทนกระดาน 3 เกณฑ์ 1" ที่ขึ้นในกรมพระกลาโหมไว้ใช้ในราชการกรม¹ เช่นเดียวกับเงินอากรสุรากรุงเทพฯ เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ซึ่งไต่ถามแลภาษีนี ก็มีบัญชาให้พระบริบูรณ์โภชการ (พุก) เจ้าภาษีจ่ายเงินภาษีใช้ในราชการได้² หน่วยงานอื่น ๆ เช่น กรมพระคลังสินค้า กรมพระคลังราชการต่างหักเงินภาษีอากรชื่อของใช้ราชการก่อนส่งเงินเข้ากรมพระคลังฯ³ ในหัวเมือง ทางการอนุญาตให้เจ้าเมืองหักเงินส่วยหรือยืมเงินเจ้าภาษีนายอากรมาใช้ราชการได้ โดยให้แจ้งไปยังศาลาเวรกรมที่เมืองของตนสังกัด เจ้าพนักงานจะได้เก็บเรื่องหักเงินส่วย

¹ กจธ. ร.5 ค. 14/3 เจ้าพระยาสุรวงษ์ไวยวัฒน์กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ แรม 4 ค่ำ เดือน 10 ปีระวศ สัมฤทธิศก 1250. เงินส่วยแทนกระดาน 5 เกณฑ์ 1 สันนิษฐานว่า เงินส่วยแทนกระดาน หมายถึงเงินที่เรียกเก็บจากไพร่ส่วยแทนการเกณฑ์ให้ส่งไม้กระดานให้หลวงคลังแต่ก่อน 3 เกณฑ์ 1 น่าจะหมายถึงจำนวนเงินที่กรมพระกลาโหมหักเงินส่วยแทนกระดานนี้ไว้ใช้ในราชการกรม เป็นจำนวน 1 ใน 3 ของเงินที่เก็บได้

² กจธ. ร.5 ค. 14/3 เจ้าพระยาพลเทพกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ 11 กรกฎาคม ร.ศ. 109

³ กจธ. จดหมายเหตุรัชกาลที่ 5 มัดที่ 162 เล่มที่ 5 พระยากรวิหิตพันธุเกล้าฯ ถวายเรื่องการรับจ่ายในพระคลังสินค้า ; มัดที่ 182 เล่มที่ 8 พระยาราไชยทูลเกล้าฯ ถวายเรื่องสวนจาก

และเงินภาษีอากรไว้ให้ในภายหลัง¹

นอกจากนั้น เสนาบดีและขุนนางผู้บังคับบัญชาการ เก็บภาษีอากรยังได้รับพระราชทานส่วนแบ่งจากเงินภาษีอากร เป็นผลประโยชน์ตอบแทนการทำงาน เรียกว่า "สิบลด"² เสนาบดีขุนนางสามารถหักเงินพระราชทานนี้ไว้ได้เลย ก่อนนำเงินภาษีอากรส่งหลวง³ ดังนั้น จึงปรากฏว่าเมื่อเสนาบดีและขุนนางผู้ควบคุมภาษีอากรได้รับเงินภาษีอากรที่เจ้าพนักงานและเจ้าภาษีส่งมาให้ ก็มีใ้รับนำส่งกรมพระคลังฯ แต่เก็บไว้ใช้จ่ายทั้งเรื่องราชการและเรื่องส่วนตัว ประปนวันวายไปหมด ดังมีบัญชีรายวันรับเงินค่าภาษีของเจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโกษาธิบดี (ท้วม บุนนาค) ระหว่างปี จ.ศ. 1230 -



¹ กทศ. จกหมายเหตุนครบาลที่ 5 เลขที่ 3262 จ.ศ. 1231 ทราตอบนครสวรรค์; เลขที่ 32 จ.ศ. 1234 ร่างทราน้ำตั้งเงินคิดเลี้ยง

² คำว่า "สิบลด" เป็นส่วนหนึ่งที่เรียกเงินพระราชทานจำนวนหนึ่ง ซึ่งมอบให้แก่เสนาบดีและขุนนางผู้ควบคุมดูแลการทำภาษีอากรต่าง ๆ ไม่มีหลักฐานว่าก่อน พ.ศ. 2416 นั้น ทหารการให้ "สิบลด" แก่เสนาบดีเป็นอัตราเท่าใดของเงินภาษีอากรที่เสนาบดีจัดเก็บมาได้ แต่ในรัชกาลที่ 5 ภายหลัง พ.ศ. 2416 ปรากฏว่าพระราชทานสิบลดแก่เสนาบดีในอัตราร้อยละ 5 ของเงินที่เก็บได้

³ เรื่องเดียวกัน ; กทศ. จกหมายเหตุนครบาลที่ 5 มัคที่ 168 เล่มที่ 3 พระราชกระแสว่าด้วยจะจัดการรวมภาษีอากรให้เป็นของคอเวอนแมนต์ท่า ; มัคที่ 169 เล่มที่ 9 บัญชีชื่อและจำหน่ายฝิ่นในกรุงเทพฯ และหัวเมือง จ.ศ. 1234.

1235 (พ.ศ. 2411 - 2416)¹ ซึ่งแสดงถึงสภาพการเก็บรักษาเงินแผ่นดินของ เสนาบดี สมัยต้นรัชกาลที่ 5 อย่างชัดเจน

1 กทช. จดหมายเหอรัชกาลที่ 5 เลขที่ 1203 จ.ศ. 1230 - 1235 บัญชีรายวันรับเงินค่าภาษีและอื่น ๆ บัญชีรายวันนี้ไม่ปรากฏชื่อว่าเป็นบัญชีของผู้ใด แต่สันนิษฐานได้ว่าเป็นบัญชีของเจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโกษาธิบดี (ท้วม บุนนาค) ซึ่งดำรงตำแหน่งที่เจ้าพระยาพระคลัง เสนาบดีว่าการกรมพระคลังฯ และกรมท่า ใน พ.ศ. 2412 เหตุผลที่สันนิษฐานดังนี้

ก. ในบัญชีรายวันระบุว่าได้หักเงินใช้จ่ายให้แก่พระยาราชท้าวบ้าน พระยาราชฯ ในที่นี้จะหมายถึง พระยาราชานุประพันธ์ (สุคใจ) ผู้เป็นบุตรชายของเจ้าพระยาภาณุวงศ์ฯ และได้ดำรงตำแหน่งนี้ในต้นต้นรัชกาลที่ 5

ข. บัญชีเงินเข้ารายการหนึ่งคือ ใ้เงินสิบลดภาษีเข้า (ข้าว) การทำภาษีข้าวนี้ เจ้าพระยาภาณุวงศ์ฯ ได้รับพระราชทานให้ทำตั้งแต่ปีมะเส็งยังเป็นสัมฤทธิ์ศก (ตรงกับ พ.ศ. 2411) เป็นต้นมา

ค. บัญชีปีมะเมียโทศก (พ.ศ. 2413) ฯพณฯ ให้พระตรีธรรมชาล และขุนอักษรสมบัติเสมียนตราหน้าเงินไปส่งพระคลังมหาสมบัติ ขุนอักษรสมบัติเป็นข้าราชการพลเรือนสังกัดกรมพระคลังมหาสมบัติ มีตำแหน่งในตำแหน่งข้าราชการพลเรือนว่า ขุนอักษรเสมียนตรา

ง. ปีมะแมศรีศก (พ.ศ. 2414) ฯพณฯ ให้หลวงยกกระบัตร เมืองบางลุ่ม ชื่อไม้... ทำเรือนตะเกียงเมืองสมุทรปราการ การทำเรือนตะเกียงหรือที่ปัจจุบันเรียกว่าประภาคารนั้น เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ฯ ผู้สำเร็จราชการแผ่นดินในเวลานั้น มอบหมายให้เจ้าพระยาภาณุวงศ์ฯ เป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง

ปิยนาด บุนนาค, บทบาททางการเมืองการปกครองของเสนาบดีตระกูลบุนนาค (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ดวงกมล, 2520), หน้า 36 ; กจช. ร.5 ต. 14/6 เจ้าพระยาภาณุวงศ์ฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ เดือน 7 ปีจอ ๓๓ ; กฎหมายตราสามดวง, 1 : 233 และ บัญชี สุธสิสังคราม, สมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (พระนคร : โรงพิมพ์โรงเรียนเทพพิศาล, 2504) 1 : 212 - 215.

เมื่อจีนเจ้าภาษีและเจ้าพนักงานนำเงินภาษีอากรต่าง ๆ มาส่ง เจ้าพระยา
 ภาณุวงศ์ จะให้เก็บเงินไว้ในกำปั่นใหญ่ใบหนึ่ง เมื่อมีธุระต้องใช้จ่าย ไม่ว่าจะ
 กิจการราชการหรือส่วนตัว ก็ใช้เงินในกำปั่นนี้ทั้งสิ้น ใช้จ่ายตามบัญชีนี้ มีตั้งแต่เรื่อง
 ราชการแผ่นดิน เช่น ให้ค่าจ้างเงินเดือนไม้ทำเมรุ ซื่อสิ่งของใช้ในงานศพเจ้าพระยา
 ทิพากรวงศ์ ซื่อไม้ทำประกาศารที่สมุหพรการ ไปจนถึงเรื่องภายในบ้าน เช่น
 สร้างบ้านให้พระยาราชานุประพันธ์ บุตรชาย แจกเงินภรรยาของ บุตร และคนใช้
 ให้ภรรยาหลวงไปทำบุญและซื้อของจากห้างถวายเจ้านายที่สำคัญ เป็นต้น

นอกจากนั้น เจ้าพระยาภาณุวงศ์ ยังนำเงินไปให้เจ้าภาษีต่าง ๆ กู้ยืม เช่น
 ในปีมะโรงสัมฤทธิศก (พ.ศ. 2411) ให้พระภาษีสมบัติบริบูรณ์ 600 ซึ่ง พระบริบูรณ์
 โทษากู 500 ซึ่ง ดอกเบี้ยที่เจ้าภาษีนำมาส่งก็รับมาใส่ในกำปั่นใบเดียวกันนี้ ไว้ใช้
 สอยต่อไป

ลักษณะการเก็บรักษาเงินแผ่นดินดังนี้ แสดงให้เห็นได้ว่าไม่มีการแบ่งแยก
 ระหว่างเงินราชการกับเงินผลประโยชน์ที่ทางการอนุญาตให้ขุนนางใช้สอยออกจากกัน
 อย่างเด็ดขาด ขุนนางผู้ใหญ่คงใช้เงินแผ่นดินในกิจการต่าง ๆ ตามความพอใจ ดังนั้น
 จึงเป็นไปได้อย่างยิ่งว่า เสนาบดีขุนนางคงจะใช้เงินในเรื่องส่วนตัว เกินกว่าจำนวน
 เงินที่ได้รับพระราชทานสืบลก¹

¹ใน พ.ศ. 2421 - 2422 แม้จะเป็นระยะหลังจากที่พระบาทสมเด็จพระจุล-
 จอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเริ่มปฏิรูปการรวบรวมรายได้แผ่นดินแล้ว แต่กรมพระกลาโหมยังคง
 ได้จัดการดูแลเรื่องภาษีเงินที่ขึ้นในกรมนี้ตามธรรมเนียมเดิมอยู่ เจ้าพระยาสุรวงศ์ไวยวัฒน์
 เสนาบดีกรมพระกลาโหมทุกเกล้าฯ ถวายบัญชีเงินใน พ.ศ. 2421 ใจความว่าสมเด็จพระเจ้า
 พระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์และเจ้าพระยาสุรวงศ์ฯ ได้รับพระราชทานสืบลกในการทำภาษีเงิน
 ร้อยละ 5 เป็นเงิน 714 ซึ่งเศษ แต่ท่านทั้งสองไม่พอใช้สอย ขอรับพระราชทานเพิ่มอีก
 785 ซึ่งเศษ ในปีถัดมาก็ขอรับพระราชทานเพิ่มอีก 806 ซึ่งเศษ

กจช. ร.5 พศ. เล่มที่ 4 เลขที่ 38 บัญชีเงิน ปีชานสัมฤทธิศก จ.ศ. 1240
 และ กจช. ร.5 พศ. เล่มที่ 20 เลขที่ 46 เจ้าพระยาสุรวงศ์ฯ ทำบัญชีเงินภาษีเงิน
 ปีเถาะ เอกศก จ.ศ. 1241

ก) ผลเสียของการกระจายอำนาจในการควบคุมภาษีอากร แรกเริ่ม

ที่มีการกระจายอำนาจในการควบคุมจัดเก็บภาษีอากรจากกรมพระคลังฯ สู่กรมราชการอื่น ๆ นั้น คงเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอากรเป็นสำคัญ เพราะกรมราชการที่ได้รับมอบหมายให้ช่วยเก็บภาษีอากร กางมีหน้าที่หลักของตนเกี่ยวข้องกับผู้ที่เสียภาษีอยู่แล้ว เช่น กรมพระกลาโหม กรมมหาดไทย และกรมท่า มีหน้าที่เก็บส่วย เพราะกรมการปกครองทั้งสามนี้มีหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการในหัวเมืองชั้นของตน มีอำนาจบังคับเจ้าเมืองกรมการให้ควบคุมเจ้าหนุ่ นายกองจัดเก็บส่วยต่าง ๆ ได้สะดวก การกระจายอำนาจเก็บภาษีอากรสู่กรมต่าง ๆ นี้ จึงเป็นวิธีการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอากรรูปแบบหนึ่ง

คงเป็นข้อหลักการอันเดียวกันนี้ คือ เน้นประสิทธิภาพ ความคล่องตัวในการทำงาน รัฐบาลจึงอนุญาตให้กรมต่าง ๆ ใช้จ่ายเงินภาษีอากรที่เก็บได้ทำราชการไปเลย เช่น ในกรณีของหัวเมือง ในเวลานั้น การคมนาคมยังไม่สะดวกรวดเร็วและปลอดภัย ถ้าต้องส่งเงินค่าใช้จ่ายไปจากเมืองหลวง จะใช้เวลานานและเสี่ยงเกินไป จึงอนุญาตให้เจ้าเมืองหักเงินส่วยหรือยืมเงินภาษีอากรใช้จ่ายได้ ส่วนเสนาบดีที่รับผิดชอบให้ทำราชการบางอย่าง ต้องจ่ายเงินซื้อสิ่งของ ในเมื่อकुดูแลเงินบางส่วนอยู่แล้ว ถ้านำเงินในความดูแลนั้นมาใช้จ่าย ก็จะสะดวกรวดเร็วกว่าที่จะรอเบิกจากกรมพระคลังฯ ธรรมเนียมการเก็บเงินและใช้จ่ายเงินภาษีอากรในกรมต่าง ๆ จึงเกิดขึ้น

ในระยะแรก กรมราชการเหล่านี้ช่วยจัดเก็บภาษีอากรที่เจ้าหน้าที่รัฐเป็นผู้จัดเก็บเท่านั้น อำนาจควบคุมดูแลภาษีผูกขาดเพียงจะได้รับในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงสันนิษฐานว่าน่าจะเป็นด้วยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าฯ ทรงมีพระราชประสงค์ให้เสนาบดีข้าราชการได้ผลประโยชน์ชดเชยที่เสียไปจากการค้าผูกขาด ซึ่งจำต้องเลิกเมื่อทำสนธิสัญญาเบาริง จึงพระราชทานเงินส่วนลดจากภาษีอากรที่ดูแลให้ใช้เป็นกำลัง

ทำราชการ¹ เป็นผลประโยชน์เพิ่มเติมจากเบี้ยหวัดซึ่งไม่พอเลี้ยงครอบครัว

อาจกล่าวได้ว่าในรัชกาลที่ 4 นี้เอง ที่อำนาจของกรมพระคลังมหาสมบัติในการควบคุมดูแลการรวบรวมเงินรายไค้ของประเทศลดน้อยลงมาก ภายใต้อาการผูกขาดหลายชนิดที่เกิดขึ้นในกรมนี้ถูกโอนให้กรมราชการอื่น ๆ ดูแลแทน นอกจากนั้น กรมราชการบางกรมยังได้ควบคุมภาษีตั้งใหม่บางประเภท ซึ่งทำรายไค้สูงมาก เช่น กรมพระกลาโหมไค้ดูแลภาษีฝิ่น และประกอบกับธรรมเนียมที่ว่ากรมซึ่งเก็บภาษีอากรสามารถนำเงินภาษีไปใช้จ่ายในราชการต่าง ๆ และหักสิทธิไค้ก่อน การส่งเงินภาษีอากรสู่พระคลังมหาสมบัติจึงค่อนข้างสับสนและไม่มีการเปรียบเทียบที่แน่นอน กรมพระคลังฯ ไม่อาจกำหนดไค้ว่าแต่ละกรมต้องส่งเงินเมื่อใด และคราวหนึ่งเป็นจำนวนเท่าใด จึงสุกแล้วแต่กรมใดจะส่งเมื่อไรเท่าไร กรมพระคลังฯ ก็รับไว้²

ภารกิจที่เพิ่มมากขึ้นของเสนาบดีว่าการกรมพระคลัง ก็มีส่วให้อำนาจของกรมพระคลังฯ ในการรวบรวมรายไค้แผ่นดินน้อยลง เสนาบดีว่าการกรมพระคลังมีหน้าที่ดูแลกิจการหัวเมืองขึ้นในกรมท่าและกิจการต่างประเทศด้วย จึงละภาระของกรมพระคลังฯ ให้พระยาราชภักดีทำการแทน พระยาราชภักดีไม่มีอำนาจเท่าเสนาบดี จึงไม่สามารถเร่งรัดหักเคื่อนกรมต่าง ๆ ให้ส่งเงินภาษีอากรไค้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงบรรยายสภาพการคลังภายใต้การดำเนินงานของพระยาราชภักดีไว้ว่า "ตำแหน่งพระคลัง จึงต้องนับเป็นอันว่าไม่มี เพราะไม่มีผู้ที่จะรู้จำนวนเงินแผ่นดิน

¹ สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงฯ พระราชพงศาวดาร... รัชกาลที่ 5, หน้า 263 -

264.

² พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, "พระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน," ใน เอกสารการเมืองการปกครองไทย, รัชอนันต์ สมุทวณิช และ ชักติยา กรรณสูต, บัรวบรวม (กรุงเทพฯ : โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2518), หน้า 92.

และคอยเรียกเร่งรับจ่ายไต่ทั่วไป เป็นแต่ค่าแห่งพระคลังเที่ยวกระจายไปหลายหมู่หลายกรม เงินแผ่นดินก็มีแต่สามสูญไป ไม่ได้ใช้ราชการ"¹ เรื่องการเงินในท้องพระคลังสมัยรัชกาลที่ 4 ซากค้างไม่บริบูรณ์ สมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ก็กล่าวถึงไว้ดังนี้

ครั้นแผ่นดินสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเปิดเข้าให้เป็นสินค้า ทั้งภายในขึ้นยกเลิกธรรมเนียมปากเรือเสีย ลูกค้าในประเทศนอกประเทศจึงใฝ่ใฝ่ยินดีประกอบการค้าขายแข็งแรงขึ้น เงินทองที่เข้ามาในบ้านเมืองมากบริบูรณ์ขึ้นทุกอย่าง เงินที่จะเข้าท้องพระคลังนั้น ก็ทวีมากขึ้น แต่ตกเรือเสียหายนำไปที่อื่นมาก²

อย่างไรก็ดี ในรัชกาลที่ 4 การที่เงินรายได้แผ่นดินกระจายอยู่ตามกรมต่าง ๆ ไม่รวมกันอยู่ในท้องพระคลังฯ ก็ยังไม่เป็นปัญหาใหญ่ เป็นเพราะการบริหารปกครองประเทศโดยทั่วไปยังคงดำเนินตามรูปแบบเดิม นโยบายการพัฒนาปรับปรุงประเทศอยู่ในวงจำกัด ส่วนใหญ่มุ่งพัฒนาเฉพาะในตัวเมืองกรุงเทพฯ บางส่วน

ครั้นถึงรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อพระองค์ทรงมีพระราชดำริที่จะปฏิรูปประเทศในทุก ๆ ท่วงคั้งที่กล่าวมาข้างต้น สภาพการคลังที่แยกย้ายอยู่ในกรมต่าง ๆ กลายเป็นอุปสรรคอย่างยิ่ง เพราะทำให้รัฐบาลไม่สามารถรวบรวมเงินได้มากพอที่จะดำเนินงานโครงการขนาดใหญ่ เช่น การปฏิรูประบบข้าราชการได้ ยิ่งไปกว่านั้น การที่กรมต่าง ๆ มีสิทธิ์ใช้สอยเงินในความดูแลของตนทำราชการได้ จึงดำเนินงานต่าง ๆ โดยอิสระตามความพอใจของแต่ละกรม ยังผลให้ขาดการประสานงานระหว่างกรมต่าง ๆ สภาพเช่นนี้จะหมดไป ถ้ารัฐบาลสามารถจัดตั้งหน่วยงานกลางที่เข้มแข็ง มีอำนาจควบคุมการรวบรวมรายได้แผ่นดินทั่วประเทศ และวางแผนบ

¹ เรื่องเดียวกัน.

² กจร. ร.5 พศ. เล่มที่ 13 เลขที่ 303 จ.ศ. 1241 จกหมายสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ มีถึงเจ้าพระยาสุรวงษ์ไวยวัฒน์, หน้า 374 - 376.

ประมาณใช้จ่ายของหน่วยงานรัฐบาลต่าง ๆ ใ้ได้อย่างเป็นระเบียบ

2. วิธีการจัดเก็บเงินรายได้แผ่นดินไม่มีประสิทธิภาพ ปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพในการรวบรวมรายได้แผ่นดินไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะในหน่วยงานบริหารระดับสูงเท่านั้น คงปรากฏในการปฏิบัติงานของตัวแทนจัดเก็บภาษีอากรในระดับล่าง อันได้แก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และเจ้าภาษีนายอากรเอกชนด้วย แต่ในขณะที่รัฐบาลเพิกเฉยต่อความสับสนในการควบคุมจัดเก็บรายได้ในระดับสูง รัฐบาลทุกรัฐบาลต่างตระหนักถึงความอ่อนแอในวิธีจัดเก็บรายได้แผ่นดินที่เป็นอยู่ และพยายามหาทางแก้ไขปรับปรุงเสมอมา ทลก็ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าใดนัก และเป็นปัญหาสืบต่อกันมาจนถึงรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

วิธีการจัดเก็บเงินรายได้แผ่นดินที่ไม่มีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดปัญหาหลายประการในด้านารคลัง เศรษฐกิจ และสังคม ปัญหาเหล่านี้ได้กล่าวมาแล้วในเรื่องปัญหาระบบภาษีอากร และผลกระทบของระบบภาษีอากรต่อเศรษฐกิจและสังคม ในท้ายบทที่ 1 (ดูหน้า 32 - 40) ในครั้งนี้จึงเป็นการบรรยายเพิ่มเติมเฉพาะที่สมควรเท่านั้น

ก) เงินภาษีอากรที่คิดค้างเป็นจำนวนมาก การคิดค้างภาษีอากรนั้นมีอยู่ทั้งในหมู่เจ้าภาษีนายอากรและเจ้าพนักงานของรัฐ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์ (ชาบบุนนาค) เสนาบดีว่าการกรมท่าในต้นรัชกาลที่ 5 ได้บันทึกไว้ว่า

เงินภาษีอากรที่ขึ้นในตำแหน่งราชการหลายกรมนั้น ก็ประมาณกันขึ้นในท้องตราแต่ใหม่มากเท่านั้น เงินก็ไม่ไ้เขาพระคลัง ผู้ทำภาษีก็เอาเงินไขว้เขาไปไซ้เสียดีกว่าเขา ไม่ตองเสียคอกเบี้ย พวกกันเป็นหนี้หลวงกันหนึ่งร้อยชั่งก็มี นับพันชั่งก็มี¹

ฝ่ายภาษีอากรที่เจ้าพนักงานของรัฐจัดเก็บ ก็ปรากฏว่ามี การคิดค้างมากเช่นกัน ทั้งด้วย เงินค่าราชการ อากรส่วน ฯลฯ เจ้าพระยามหินธกรก็คัดค้านว่า (เห็น

¹ สมเด็จเจ้า กรมพระยาดำรงฯ, พระราชพงศาวดาร... รัชกาลที่ 5, หน้า 215.

เพ็ญกุล) ผู้ดูแลราชการกรมพระสุรัสวดี โทษว่าสถานการณ์เกี่ยวกับเงินการราชการก็
เป็นไปในทำนองเดียวกับเจ้าพระยาพิพากรวงศ์ คือ "จำนวนเลขไพร่หลวงสมที่ในบัญชี
ทะเบียนมีอยู่มาก ก็มีมากแต่บัญชี ตัวเงินเก็บไม่ได้ตามบัญชี"¹

การที่เงินภาษีอากรติดค้างเป็นจำนวนมาก เนื่องมาจากเจ้าพนักงานผู้ใหญ่
ผู้ควบคุมการรับเงินภาษีอากรทำงานไม่เก็ลขาด ผ่อนผันและละเลยไม่เร่งรัด สำหรับ
เจ้าพนักงานเก็บเงินของรัฐ ไม่มีระเบียบการส่งเงินที่รัดกุมเพียงพอ คือไม่มีกำหนด
เวลาว่าต้องส่งเงินเมื่อใด เป็นเงินคราวละเท่าไร² จึงเปิดโอกาสให้ผู้ทำหน้าที่เก็บ
เงิน ติดค้างเงินไต่สะดวก ส่วนเจ้าภาษีนายอากร มีระเบียบการส่งเงินที่รัดกุมกว่า
มาก คือเมื่อประมูลภาษีได้แล้ว ต้องส่งเงินล่วงหน้าจำนวน 1 ใน 4 ของเงินที่ประมูล
ได้ และต่อจากนั้นต้องนำเงินมาส่งอีกเป็นงวด ๆ ตามที่ตกลงกับเจ้าจำนวน³ ถึงกระ
นั้น ก็ยังมีเจ้าภาษีนายอากรติดค้างเงินของรัฐเป็นจำนวนมาก รายหนึ่งเป็นเงินถึง
2,592 ชั่งเสมอ⁴ ลักษณะดังกล่าวนี้ อธิบายได้ประการหนึ่งว่า เจ้าจำนวนผู้ดูแล

¹ กช. จกหมายเหตุนครบาลที่ 5 มัคที่ 168 เล่มที่ 5 เจ้าพระยามหินทรฯ
กราบทูลเรื่องให้เก็บส่วยเลขไพร่หลวง

² กช. จกหมายเหตุนครบาลที่ 5 มัคที่ 182 เล่มที่ 7 พระยาพิพิธโกศัย
กราบทูลเรื่องอากรสวนใหญ่

³ กช. เอกสารรัชกาลที่ 4 เลขที่ 424 ไม่ปรากฏ จ.ศ. ประกาศเรื่อง
กฎหมายภาษีอากร อ้างถึงใน สุตีตรว เพชรบูรณ์, "ชลสืบเนื่อง..." ไม่มีหมายเลขหน้า

⁴ เจ้าภาษีนายอากรนี้คือ พระบริบูรณ์โกษากร (พุท) เจ้าภาษีเงินในปี 2411 - 2413
ดู กช. ร.5 ค.14/5 เจ้าพระยาพลเทพกราบทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ
31 มกราคม ร.ศ.108 ; กช. ร.5 ค.14/3 กรมหมื่นนราธิปฯ กราบทูลพระบาทสมเด็จพระ
จุลจอมเกล้าฯ 13 ธันวาคม ร.ศ.110 ; และ ป.ช.ก., 8 : 54 - 65.

ภาณีอาวจะรับสินบน¹ จึงจะลุ่มอล่วยให้แก่ผู้ที่ติดค้างเงิน เจ้าพระยาพิชัยดาบหักได้
กราบบังคมทูลเสนอความเห็น ให้เอาโทษเจ้าจำนวนที่จะละเลยไม่เร่งรัดเงินค้ำ²
แต่ไม่ปรากฏหลักฐานว่ามีกฎหมายในทำนองนี้ออกใช้บังคับ³

ข) ค่าใช้จ่ายในการเก็บภาษีสูงโดยไม่จำเป็น ภาณีอากรที่สมควรเสีย
ค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บในอัตราต่ำ แนววิธีการเก็บภาษีอากรของไทยก่อนการปฏิรูปการ
รวบรวมรายได้แผ่นดิน กลับมีลักษณะในทางตรงข้ามคือ ทำให้ค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บ

¹ประมาณ พ.ศ. 2412 - 2416 พระยาสุรศักดิ์มนตรี (แสง แสงชูโต) ได้
เป็นเจ้าพนักงานผู้เร่งเงินหลวงที่เจ้าภาณีนายอากรติดค้าง เงินที่ต้องถูกเร่งเงินได้เอา
ของกำนัลมาให้ท่านเป็นอันมาก แต่พระยาสุรศักดิ์ฯ ไม่รับไว้ และหาทางผ่อนผันเร่ง
เงินค้ำให้ไต่ครบบถ้วน แต่คงมีเจ้าจำนวนและเจ้าพนักงานผู้ใหญ่หลายคนทีเดียวที่รับ
"ของกำนัล" จากผู้ทำภาณี ใน พ.ศ. 2416 เมื่อเริ่มปฏิรูปการรวบรวมรายได้ จึงมี
กฎหมายห้ามไม่ให้เจ้าภาณีนายอากรเสียเงินปีและสินบนแก่เจ้าจำนวนและเจ้าพนักงานอีก
ต่อไป ถ้าสืบทราบว่ามีกรคิดสินบน จะไม่ให้เจ้าภาณินั้นได้ทำภาณีเป็นอันขาด ส่วน
เจ้าหน้าที่ยุ่รับสินบนจะถูกลงโทษ กู เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี, ประวัติการของจอมพล
เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี (พระนคร : องค์การตำราดุสิตา, 2504), 1 : 14 - 15,
129 และ ป.ช.ศ., 8 : 83 - 99.

²สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงฯ พระราชพงศาวดาร... รัชกาลที่ 5, หน้า 216.

³ในพระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ จ.ศ. 1235 ซึ่งเป็นกฎหมายสำหรับ
เจ้าพนักงานและเจ้าจำนวนผู้ดูแลภาณีอากร และประกาศเจ้าพนักงานพระคลังมหาสมบัติ
ปีเดียวกัน ไม่ได้มีข้อความใดที่ระบุว่าเจ้าจำนวนที่จะละเลยไม่เร่งรัดเงินค้ำจะมีโทษ
แต่โคกฉาวรวม ๆ ว่าให้เจ้าจำนวนคอยระวังตักเตือนเร่งรัด อย่าให้เงินงวดภาณีขาด
ค้างข้ามเดือนไปได้ ถ้าภาณีอากรรายใดไม่ได้ส่งเงินงวดตามพิกัตท้องตราถึง 2 เดือน
ต้องเปลี่ยนเจ้าภาณีคนนั้น กู ป.ช.ศ., 8 : 83 - 99 และ กษ. จดหมายเหตุ
รัชกาลที่ 5 มัคที่ 168 เล่มที่ 10 ประกาศว่าด้วยการประมุขภาณีต่าง ๆ

ภาษีสูงกว่าที่ควร ทั้งนี้เพราะรัฐบาลกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบต่อการจัดเก็บภาษีอากรเป็นจำนวนมาก กรมราชการและเจ้าภาษีนายอากรที่ได้รับมอบหมายให้จัดเก็บภาษี ต่างแยกย้ายกันดำเนินการจัดเก็บเป็นเอกเทศ กันทุนการจ้ดเก็บภาษีอากรจึงสูง เงินภาษีอากรที่เก็บได้ ก็ต้องหักเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บเสียส่วนหนึ่ง เงินจึงลดจำนวนลง

ในการจัดเก็บภาษีแต่ละชนิด ไม่ว่าจะ เป็นเจ้าภาษีนายอากรหรือกรมราชการ คงต้องสรรหาผู้เก็บภาษีรายย่อย ช่วยทำหน้าที่เก็บภาษีในเขตท้องดินต่าง ๆ ให้ จึงต้องมีค่าจ้าง หรือเบี้ยหวัดตอบแทนแรงงานของเขา นอกจากนั้นยังมีค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เช่น ค่าพาหนะขนส่ง ค่าเรือ ค่าจ้างโคต่าง เกวียนต่าง ค่าก่อสร้าง โรงภาษี เป็นต้น

คามท้องดินหนึ่ง ๆ มักจะมีตัวแทนเก็บภาษีอากรเหล่านี้เข้าไปปฏิบัติงานหลายคนด้วยกัน เช่น มีเสนาเก็บค่านา นายอากรเก็บค่าน้ำ เจ้าหมู่เก็บการราชการ และนายอากรเก็บกาคัมภีร์สุรา เป็นต้น แต่ถ้าวรวมหน้าที่ของตัวแทนเก็บภาษีเหล่านั้น ให้ตัวแทนเพียงคนเดียวหรือสองคนทำ ก็จะมีค่าใช้จ่ายสอยต่าง ๆ ลงได้มาก ซึ่งเท่ากับภาษีอากรที่เก็บจากประชาชนได้เพิ่มมากขึ้น

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริที่จะปรับปรุงการรวบรวมรายได้แผ่นดิน เพื่อเพิ่มจำนวนเงินรายได้ การตัดค่าใช้จ่ายในการเก็บภาษีเป็นเป้าหมายแรกของพระองค์ พระองค์มีพระราชประสงค์ที่จะจัดการให้ภาษีอากรต่าง ๆ เข้าวรวมอยู่ภายใต้การบริหารของหน่วยงานราชการเพียงหน่วยเดียว ทรงมีพระบรมราชานุญาตมอบเสนาบดีทั้งหลายว่า

ก็การซึ่งจะรวมภาษีแลตั้งเจ้าพนักงานเป็นหมู่เดียวกันดังนี้ . . . เห็นว่าภาษีแยกกันอยู่มาก เงินค่าสอยที่จะใส่สอยในเจ้าพนักงานและเจ้าพนักงานใส่สอยนั้นมาก ถ้าวรวมกันเขาแล้ว เงินใส่สอยเหล่านั้นจะน้อยลง เงินภาษีก็จะขึ้นมาก¹

¹ กทศ. จกหมายเหตุนครบาลที่ 5 เลขที่ 343 จักระเบียบการภาษีอากรเข้าวรวมอยู่แห่งเดียวกัน

ก) การจับเก็บภาษีอากรบางประเภทสร้างความเป็น
ธรรมแก่ประชาชน ในการจับเก็บภาษีอากร รัฐบาลทุกยุคสมัยต่างประสบปัญหาเรื่อง
 การควบคุมการทำงานของเจ้าภาษีนายอากร และเจ้าพนักงานของรัฐให้อยู่ในขอบเขต
 ตัวแทนจับเก็บภาษี โดยเฉพาะเจ้าภาษีนายอากรมักหาหนทางเก็บภาษีอากรจากราษฎร
 เกินพิทักษ์อัตราที่ทางการกำหนดไว้เสมอ และราษฎรส่วนใหญ่จำต้องยอม เนื่องจาก
 ไม่ทราบพิทักษ์อัตราที่แน่นอน. แม้ในรัชกาลที่ 4 พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
 จะทรงพยายามแก้ไขการเอาเปรียบของเจ้าภาษี ด้วยการตีพิมพ์พิทักษ์อัตรา
 ชนิดต่าง ๆ ประกาศและแจกให้ราษฎร¹ แต่ประกาศเหล่านั้นคงไม่ได้ถึงมือประชาชน
 จริง ๆ เพราะในต้นรัชกาลที่ 5 ประชาชนยังต้องเผชิญกับผลของการเอาเปรียบ
 ของเจ้าภาษี เช่น ต้องบริโภคน้ำมันสุกรในราคาแพง เพราะเจ้าภาษีสุกรขึ้นค่าภาษีโดย
 ผลการ ตายพิทักษ์ของตรากำหนดว่า สุกรตัวใหญ่เสียภาษีตัวละ 1 บาท สุกรตัวเล็ก
 เสียตัวละ 3 สลึง แต่เจ้าภาษีได้เรียกเก็บตัวละ 2 บาท 2 สลึง เสมอกันหมด ผู้
 สุกรจึงต้องขายสุกรในราคาที่แพงขึ้น และไม่ปรากฏว่ามีผู้ใดว่ากล่าวเจ้าภาษีเลย²
 เจ้าจำนวนซึ่งมีหน้าที่ควบคุมพฤติกรรมของเจ้าภาษีก็นึก "เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับเจ้า
 ภาษีเสีย"³

นอกจากนั้น ภาษีอากรบางประเภทก็เพิ่มขึ้นมาโดยมุ่งหารายได้งอกเงยไป จน
 ทำให้ประชาชนเดือดร้อน เช่น อากร่าน้ำ เพื่อให้การเก็บอากรจากผู้ทำประโยชน์
 จากแม่น้ำลำคลองและทะเลโค้วถึง จึงกำหนดรายละเอียดยกย่อยต่าง ๆ ไว้มาก
 แม้แต่สลึง 1 ก็นับ ก็ต้องเสียภาษี ทำให้ราษฎรรวบ้านทั่ว ๆ ไป ซึ่งมีเครื่องมือหาปลา
 เพียงเพื่อจับปลามาบริโภคในครัวเรือน ไม่ใช่ชาวประมงที่จับปลาเป็นสินค้าซื้อขาย

¹ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4, 1 : 133 - 134.

²สมเด็จพระยา กรมพระยาดำรงฯ, พระราชพงศาวดาร... รัชกาลที่ 5, หน้า 216.

³เรื่องเดียวกัน, หน้า 217.

เลี้ยงตัว ก็ยังต้องเสียเงินอากรค่าน้ำค้าย¹

ภาชนะบางอย่างมีลักษณะเป็นภาชนะใช้ชั่วคราว คือ สินค้าประเภทหนึ่งถูกเรียกภาชนะเมื่อเวลาผลิต แต่เมื่อนำไปขายก็ยังถูกเรียกเก็บภาษีซ้ำ เช่น ภาชนะยาสูบ ชาวไร่ที่ปลูกยาสูบต้องเสียภาษีสมพัทธ์ตามเนื้อที่ซึ่งปลูกยาไร่ละสลึงเฟื้อง และเมื่อนำยาไปขายผ่านค่านภาชนะ ต้องเสียภาษีอีกร้อยละ 10 ตามราคายาสูบ² ภาชนะประเภทนี้ไม่เพียงแต่ทำให้ราษฎรเดือดร้อนเท่านั้น หากมีผลเสียที่ร้ายแรงมากทางอ้อมคือ ราษฎรหมกกำลังใจทำมาหากิน

ภาชนะที่บ่อนทำลายสังคมอีกประเภทคือ อากรการพนัน อากรหวย และบ่อนเบี้ย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชโองบายที่จะเลิกอากรเหล่านี้เสีย แต่เมื่อพิจารณาถึงปัญหาการเลิกอากรเหล่านี้ก็โดยรอบคอบแล้ว ก็ทรงมีพระราชดำริว่าการเลิกอากรนี้โดยฉับพลัน นอกจากจะทำให้รายได้แผ่นดินจำนวนมากซบหายไปด้วย กระทั่งทันแล้ว ถ้าการเตรียมรับสถานการณ์หลังเลิกภาษียังไม่พร้อม รัฐบาลจะจัดการแก้ไขปัญหาคงลำบากในการเล่นการพนันต่าง ๆ ไม่ได้เลย ในเวลานั้นรัฐบาลไม่มีกำลังตำรวจที่เข้มแข็ง และมีจำนวนมากพอที่จะดูแลห้ามปรามจับกุมผู้ลอบเล่นการพนันได้ ทั้งระบบยุติธรรมก็มีช่องโหว่มากมาย ในที่สุดถึงจะเลิกอากรเหล่านี้ ประชาชนก็คงจะเล่นการพนันประเภทต่าง ๆ ซุกซุ่มอยู่เหมือนเดิม³ ด้วยเหตุนี้ พระองค์จึงทรงผ่อนผันให้คงมีอากรการพนันต่าง ๆ นี้อยู่ต่อไป จนกว่ารัฐบาลจะสามารถจัดปฏิรูประบบการบริหาร

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 216; ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4, 1 : 243 - 249.

² กจร. ร.5 ค.14.2ก/33 สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ 6 สิงหาคม ร.ศ.109.

³ กจร. จกหมายเหตุรัชกาลที่ 5 มัคที่ 153 เล่มที่ 2 พระราชดำริจัดการบ้านเมือง เลิกทนาย และเรื่องเลิกบ่อนเบี้ย

ประเทศให้เป็นระเบียบเรียบร้อย และปฏิรูปการคลัง เพิ่มพูนรายได้ ทดแทนเงินจาก
 อากรการพนันต่าง ๆ ได้

การจัดตั้งกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ (พ.ศ. 2416 - 2435)

ระบบการรวบรวมรายได้แผ่นดินในกัณรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
 เจ้าอยู่หัว มีข้อบกพร่องอยู่สองประการสำคัญซึ่งได้กล่าวมาแล้วคือ ภาคหน่วยงาน
 กลางที่จะควบคุมการรวบรวมรายได้แผ่นดินทั่วประเทศอย่างเป็นระบบประการหนึ่ง และ
 วิธีจัดเก็บรายได้แผ่นดินไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ เกิดการรั่วไหลติดค้างและไม่เป็น
 ธรรมดาอีกประการหนึ่ง การจัดตั้งกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เป็นความพยายามแก้ไข
 ปรับปรุงข้อบกพร่องทั้งสองประการนี้ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติซึ่งสถาปนาขึ้นใหม่
 ตามพระราชบัญญัติพระธรรมนูญหน้าที่ราชการกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ พ.ศ. 2433
 เป็นหน่วยงานกลางที่จะควบคุมการรวบรวมรายได้แผ่นดินทั่วประเทศอย่างมีระเบียบ
 ทั้งยังมีหน้าที่จัดบริหารงบประมาณการใช้จ่ายต่าง ๆ ช่วยประสานการทำงานของแต่ละ
 กระทรวงให้สอดคล้องสัมพันธ์กันอีกด้วย ซึ่งการนี้ย่อมส่งผลเกื้อหนุนต่อความสำเร็จ
 รวดเร็วในการพัฒนาชาติบ้านเมืองด้วย นอกจากนี้ กระทรวงพระคลังฯ ยังเป็นหน่วย
 งานที่รับผิดชอบโดยตรงต่อการแก้ไขวิธีจัดเก็บรายได้แผ่นดินให้มีประสิทธิภาพขึ้น เพื่อ
 ให้รัฐบาลได้รับเงินภาษีอากรจากราษฎรเต็มเม็ดเต็มหน่วย ไม่ติดค้างรั่วไหล ตกเป็น
 ผลประโยชน์ของเอกชนผู้หนึ่งผู้ใด

การจัดตั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่กว้างขวางและสำคัญอย่างที่ไม่เคยมีมาก่อนนี้
 ไม่ได้ดำเนินไปอย่างราบรื่นเท่าใดนัก ต้องประสบกับอุปสรรคหลายประการ ซึ่งทำให้
 การจัดตั้งกระทรวงพระคลังฯ ล่าช้า ใช้เวลานานเกือบถึง 20 ปี อุปสรรคใหญ่ประการ
 หนึ่งคือหน่วยราชการอื่น ๆ ไม่เต็มใจที่จะโอนอำนาจควบคุมการรวบรวมรายได้แผ่นดิน
 ของตนมาให้กระทรวงพระคลังฯ ดังนั้น ในการศึกษาการจัดตั้งกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ
 (พ.ศ. 2416 - 2435) นี้ ผู้เขียนจะเน้นถึงขั้นตอนในการตั้งอำนาจการควบคุมรายได้
 แผ่นดินจากกรมต่าง ๆ มาสู่กระทรวงพระคลังฯ และวิธีที่รัฐบาลจัดการกับปฏิกริยาตอบโต้

ของผู้เสียดลประโยชน์ ส่วนวิธีการที่กระทรวงพระคลังฯ ใ้แก่ไขปรับปรุงการจัดเก็บ รายได้แผ่นดินนั้น จะบรรยายในหัวข้อต่อไป

ก. การตั้งทอรัฎาการพิพัฒน์ พ.ศ. 2416 การปฏิรูปการรวบรวมรายได้แผ่นดิน ตั้งขึ้นเมื่อประมาณสองปีก่อนที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทรงบรรดูลุ ราชพิธีภาวะ และบริหารปกครองประเทศด้วยพระองค์เอง ในขณะนั้นพระบาทสมเด็จพระ จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงประสบปัญหาขาดแคลนพระราชทรัพย์อย่างหนัก เงินพระ ราชทรัพย์ที่ขึ้นในท้องพระคลังมหาสมบัติคิดจํานวนลงมาก¹ ปรากฏว่าใน พ.ศ. 2414 เมื่อถึงเวลาพระราชทานเบี้ยหวัดพระบรมวงศานุวงศ์ขุนนางข้าราชการเป็นจํานวนเงิน 11,000 ชั่ง เจ้าหน้าที่พระคลังมหาสมบัติผู้รับผิดชอบคํานการเงินต้อง "วิ่งตาแตก" หาเงินจํานวนนี้ดวย² ทั้งนี้เพราะเงินภาษีอากรต่าง ๆ ติดค้างเป็นจํานวนมาก พระ บาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงบรรยายเหตุการณ์ในช่วงเวลาดังกล่าว ว่า "เงินไม่พอจ่ายราชการ ต้องเป็นหนี้ตั้งแ่งานพระบรมศพตลอดมาจนถึงปีมะแมนี้ เป็น เงิน 100,000 ชั่ง"³

ปัญหาการขาดแคลนพระราชทรัพย์นี้เอง เป็นแรงผลักดันให้พระบาทสมเด็จพระ จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเริ่มคํานจัดการแก้ไขการรวบรวมรายได้แผ่นดิน ในขั้นแรก พระองค์ทรงเริ่มจัดการแ่เฉพาะในกรมพระคลังมหาสมบัติ ซึ่งทรงรับผิดชอบตรวจรา มาตั้งแต่ยังทรงเป็นพระเจ้าลูกยาเธอ ทรงควบคุมการประมูลเงินภาษีอากรที่ขึ้นในกรม น้อย่างใกล้ชิด ชำระสอเบเจ้าจํานวนที่ปล่อยให้เงินอากรติดค้าง และตั้งข้าราชการที่

¹คูศาร่างที่ 1 ในหน้า 77 .

² พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชหัตถเลขา... ทรงมี ไปมากับสมเด็จพระยา กรมพระยาวชิรญาณฯ, หน้า 226.

³เรื่องเดียวกัน, หน้า 227. ปีมะแม นั้นตรงกับปี พ.ศ. 2414

ไว้วางพระราชหฤทัยเป็นเจ้าพนักงานเร่งเงินภาษีอากรที่คั่งค้าง ๗ เป็นพิเศษ¹ เงินพระราชทรัพย์ในพระคลังมหาสมบัติจึงเพิ่มจำนวนขึ้นกว่าเดิม ดังจะเห็นได้จากตารางแสดงจำนวนเงินรายได้แผ่นดินในรัชกาลที่ 5 ระหว่าง พ.ศ. 2411 - 2416

ตารางที่ 1 เงินรายได้แผ่นดินในรัชกาลที่ 5 ระหว่าง พ.ศ. 2411 - 2416

พ.ศ.	เงินรายได้แผ่นดิน				เทียบค่าเป็นบาท
	ชั่ง	ตำลึง	บาท	สลึง	
2411	43,792	16	1	1	(3,502,425)
2412	42,904	19	3	1	(3,432,399)
2413	39,216	1	-	3	(3,137,284)
2414	37,797	3	3	1	(3,023,775)
2415	44,665	19	2	2	(3,573,274)
2416	51,643	7	-	-	(4,131,468)

ที่มา : Table VI Revenue Receipts of the Fifth Reign Prior to Financial Reform in Wira Wimoniti, "Historical Patterns of Tax Administration in Thailand," p. 112.

อย่างไรก็ตาม พระราชกรณียกิจเกี่ยวกับการปรับปรุงวิธีการรวบรวมรายได้แผ่นดินในระยะนั้น เป็นเพียงการแก้ไขข้อหาเฉพาะหน้า เพื่อหาเงินมาใช้จ่ายในราชการต่าง ๆ ให้ทันทางที่ หลังจากที่ยังคงบรรลุนิติภาวะใน พ.ศ. 2416 แล้ว

¹ เรื่องเดียวกัน ; กทช. จดหมายเหตวรรษกาลที่ 5 รัชที่ 167 เล่มที่ 10 บัญชีการอากรขึ้นในพระเจ้าลูกเธอ จ.ศ. 1231 - 1233 และ เจ้าพระยาสุรศักดิ์ฯ, ประวัติการ..., หน้า 14 - 15.

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงเริ่มวางรากฐานการปฏิรูปการรวบรวมรายไค้แผ่นดินอย่างเป็นระบบ โดยทรงตราพระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้น เมื่อวันที่พุธ ขึ้น 9 ค่ำ เดือน 7 ปีระกา จ.ศ. 1235 (พ.ศ. 2416) จุดมุ่งหมายของพระราชบัญญัตินี้คือ เพื่อควบคุมการรวบรวมเงินภาษีอากรในกรมพระคลังต่าง ๆ ที่เคยทำงานแยกจากกันค่อนข้างเป็นอิสระ ให้ขึ้นตรงต่อหอรัษฎากรพิพัฒน์ ซึ่งมีสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ามหามาลา กรมพระบำราบปรปักษ์ เป็นอธิบดี¹

¹สมสวาท ชวนไชยสิทธิ์ ได้สรุปไว้ในหนังสือ การปฏิรูปภาษีอากรรัชสมัยสมเด็จพระปิยมหาราชว่า "การจัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้น นับว่าเป็นสิ่งที่สำคัญมาก เพราะเป็นการรวมงานการจัดเก็บภาษีอากรที่เคยกระจัดกระจายอยู่ตามกรมต่าง ๆ มาไว้ที่แห่งเดียวกัน ทำให้การควบคุมการจัดเก็บเป็นไปอย่างรัดกุมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น" (หน้า 56 - 57) แต่ผู้เขียนเห็นว่า พระราชบัญญัติหอรัษฎากรพิพัฒน์ จ.ศ. 1235 นี้ ไม่ได้กินความกว้างขวางครอบคลุมถึงการจัดเก็บภาษีอากรในกรมอื่น ๆ นอกจากกรมพระคลังต่าง ๆ เลย ดังจะเห็นได้จากข้อความในพระราชบัญญัติที่กล่าวถึง "เจ้าจำนวนในพระคลังนั้น ๆ" เท่านั้น ไม่ได้กล่าวเลยไปถึง "กรมใด ๆ แดผู้ใดที่เกี่ยวข้องต้องชำระเงินหลวง" ดังที่ปรากฏในพระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติแล้วว่าด้วยกรมต่าง ๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงิน จ.ศ. 1237 (พ.ศ. 2418) พระราชบัญญัตินี้ยังมีข้อความระบุอย่างชัดเจนว่ากรมอื่น ๆ คงมีอำนาจในการควบคุมการประมูลผูกขาดภาษีอากรบางประเภทอยู่ ซึ่งสอดคล้องกับหลักฐานเอกสารในหอวชิรญาณ กองหอสมุดแห่งชาติ และในกองหอจดหมายเหตุแห่งชาติ ระหว่าง พ.ศ. 2416 - 2433 ที่ก็แสดงว่าในช่วงเวลานั้น ยังมีกรมราชการอื่น ๆ นอกจากหอรัษฎากรพิพัฒน์ เช่น กรมพระกลาโหม กรมท่า กรมมหาดไทย ได้ควบคุมจัดเก็บภาษีอากรต่าง ๆ เอง

ดู สมสวาท. ชวนไชยสิทธิ์, การปฏิรูปภาษีอากร..., หน้า 56 - 57.
และ ป.ช.ศ., 8 : 83 - 99 ; 9 : 16 - 30.

นอกจากนั้นยังเป็นกฎหมายสำหรับเจ้าภาชีนายอากร และเจ้าพนักงานผู้ควบคุมดูแลการประมูลและรับส่งเงินภาษีอากรให้รู้หน้าที่ความรับผิดชอบ และหลักประเพณีปฏิบัติของตนอย่างชัดเจนถูกต้องอีกด้วย

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีหลักการที่น่าสนใจ 2 ประการคือ ประการแรก กำหนดสถานที่ทำงานและเวลาปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่อย่างแน่นอน เจ้าพนักงานและเจ้าจำนวนกรมพระคลังต่าง ๆ ต้องมาทำงานประจำตั้งแต่ 4 โมงเช้า ถึง 4 โมงเย็นทุกวัน ๗ หอ รัชฎากรพิพัฒน์ ภายในพระบรมมหาราชวัง¹ เจ้าภาชีนายอากรและผู้ที่มาติดต่อทั้งหลายต้องมาขึ้นเรื่องราวต่าง ๆ ทำการประมูลภาษี และส่งเงินภาษีอากร ณ ที่ทำการแห่งนั้นเท่านั้น ห้ามไม่ให้เจ้าพนักงาน เจ้าจำนวน และเจ้าภาชีนายอากรไปว่าภาษีหรือติดต่อกันที่บ้านเรือนของเจ้าพนักงานอีกต่อไป

ประการที่สอง เจ้าพนักงานและเจ้าจำนวนต่าง ๆ ที่ทำงานประจำ ๗ หอ รัชฎากรพิพัฒน์ ได้รับเงินเดือนเป็นค่าตอบแทนการทำงานให้แก่รัฐ ทางการห้ามไม่ให้ข้าราชการเหล่านี้เรียกเงินค่าตอบแทนจากเจ้าภาชีนายอากรที่มาติดต่ออีกต่อไป

หลักการทั้งสองข้อ นอกจากแสดงถึงความพยายามของรัฐในการหาทางป้องกันการร่วมมือกันฉ้อโกงระหว่างเจ้าภาชีและเจ้าหน้าที่ของทางการแล้ว ยังสะท้อนถึงความพยายามครั้งแรกของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ที่จะทรงจัดระเบียบการบริหารราชการเป็นแบบตะวันตก ให้ข้าราชการมีเงินเดือนพอเลี้ยงตนเองและครอบครัว ไม่จำเป็นต้องแสวงหาผลประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่การงาน และปฏิบัติ

¹ ตึกหอรัชฎากรพิพัฒน์ คือ ตึกสองชั้นที่อยู่ทางด้านขวามือเมื่อเดินเข้าพระบรมมหาราชวังทางประตูวิเศษไชยศรี สภาพตึกในปัจจุบันไม่เหมือนตึกหอรัชฎากรฯ เมื่อแรกสร้าง เนื่องจากถูกดัดแปลงแก้ไขมา

สมเด็จพระยาบรมมหาราชวัง, ความทรงจำ (พระนคร : สำนักพิมพ์คลังวิทยา, 2494), หน้า 389.

หน้าที่ ๓ ที่ทำการของรัฐบาลซึ่งตั้งไว้ถาวร แทนที่จะบริหารสำนักงาน ณ บ้านเรือนของคนที่ทำการจะเปลี่ยนไปตามตัวบุคคลที่มารับตำแหน่ง ทำให้เกิดความสับสน

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ ปรากฏว่ามีแต่เจ้าพนักงานระดับผู้น้อยเท่านั้นที่เชื่อใจระเบียบนี้ เจ้าพนักงานผู้ใหญ่ เช่น สมเด็จฯ กรมพระยารายประจักษ์ อธิบดีหอรัษฎากรฯ ยังคงสั่งการจากที่บ้านของตน¹

พระราชบัญญัติหอรัษฎากรพิพัฒน์ จ.ศ. 1235 แม้จะควบคุมเฉพาะการทำงาน of เจ้าพนักงานและเจ้าจำนวนในกรมพระคลังต่าง ๆ ไม่ได้ครอบคลุมถึงเจ้าหน้าที่ในกรมที่กล่าวมาอื่น ๆ แต่ก็ถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของการปฏิรูปการรวบรวมรายได้แผ่นดิน เพราะพระราชบัญญัตินี้ได้ยกหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้นเป็นหน่วยงานควบคุมการรวบรวมรายได้จำนวนหนึ่งที่ทำเนืองงานเป็นอิสระจากระบบบริหารราชการแบบเดิม และขึ้นตรงต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงเท่ากับเป็นการวางแนวทางสำหรับพระองค์ที่จะทรงขยายพระราชอำนาจในการควบคุมการรวบรวมรายได้แผ่นดินที่กระจายอยู่ในกรมอื่น ๆ ต่อมา

ข. การปฏิบัติงานของเลขาธิการออกสแตท พ.ศ. 2417 หลังจากได้ออกพระราชบัญญัติหอรัษฎากรพิพัฒน์จัดระเบียบการประมูล รับและส่งเงินภาษีอากรในกรมพระคลังต่าง ๆ แล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงดำเนินนโยบายปฏิรูปการรวบรวมรายได้แผ่นดินต่อไป พระองค์ทรงตั้งพระราชหฤทัยที่จะรวมภาษีอากรในกรมต่าง ๆ เข้าด้วยกัน ภาษีอากรประเภทใดที่ควรให้เจ้าพนักงานของรัฐเป็นผู้จัดเก็บก็จะตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่งเป็นเจ้าพนักงานทำภาษีอากรต่าง ๆ นั้น เพื่อประหยัดค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษี และสะดวกในการควบคุมดูแลไม่ให้คณะเจ้าพนักงานล่อโกงหรือคิดค่าเงินภาษีอากรได้²

¹ สมเด็จฯ กรมพระยาคำรงราชานุภาพ, เทศาภิบาล, หน้า 18.

² กหข. จดหมายเทศาภิบาลที่ 5 มีที่ 168 เล่มที่ 3 พระราชกระแสว่าด้วยการรวมภาษีอากรให้เป็นของคอเวอนแมนต์ทำ

อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงการรวบรวมรายได้ด้วยวิธีนี้ เท่ากับเป็นการคัดถอนผลประโยชน์ของขุนนางต่าง ๆ ที่เคยได้เงินส่วนลอกจากการควบคุมบริหารภาษีอากร ดังนั้นย่อมจะก่อให้เกิดความไม่พอใจในหมู่ขุนนางผู้ใหญ่¹ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงเลือกสรรขุนนางที่ทรงไว้วางพระราชหฤทัย เพื่อเป็นกำลังสนับสนุนให้พระราชกระแสจัดการเปลี่ยนแปลงการรวบรวมภาษีอากรนี้ออกใช้ เป็นกฎหมายบังคับได้อย่างถูกต้อง² ที่ปรึกษาราชการแผ่นดินหรือที่มักเรียกในเวลานั้นว่า เคนซีลออฟสแตตจึงได้ถือกำเนิดขึ้น²

1. การตั้ง เคนซีลออฟสแตต ตามประกาศว่าด้วยการตั้ง เคนซีลแลพระราชบัญญัติ เมื่อวันที่ศุกร์ แรม 8 ค่ำ เดือน 6 ปีจอฉศก จ.ศ. 1236 (พ.ศ. 2417) พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงตั้ง เคนซีลออฟสแตตหรือที่ปรึกษาราชการในแผ่นดินขึ้น เพื่อช่วยกราบทูลความเห็นในเรื่องกิจการบ้านเมืองที่สำคัญทั่ว ๆ ไปสำหรับตั้งเป็นกฎหมายใช้บังคับในภายหน้า³ แต่เมื่อพิจารณาถึงบทบาทการทำงานของ เคนซีลออฟสแตตแล้ว จะเห็นได้ชัดเจนว่า เคนซีลออฟสแตตตั้งขึ้นเพื่อเป็นกำลังสนับสนุนของ

¹ เรื่องเดียวกัน.

² ใน พ.ศ. 2417 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โปรดเกล้าฯ ให้ตั้งที่ปรึกษา 2 คนะ คือ เคนซีลออฟสแตต ที่ปรึกษาราชการในแผ่นดิน และปรีวี เคนซีล เป็นที่ปรึกษาราชการในพระองค์ เคนซีลออฟสแตตนี้มีบทบาทในด้านการรวบรวมรายได้แผ่นดินออกหน้าออกตามากกว่าปรีวี เคนซีล

³ "ประกาศว่าด้วยการตั้ง เคนซีลแลพระราชบัญญัติ," ใน เอกสารการเมืองการปกครอง, หน้า 17 - 19.

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในการจัดการแก้ไขธรรมเนียมภายในอารักขา¹

๑. เคาณชิลออฟสแตทประกอบด้วยขุนนางชั้นพระยาจำนวน 12 คน ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการ เช่น พระยาราชสุภาวดี (เพ็ง ใญ่ญกุล) พระยากระสาปณกิจโกศล (โหมค อมาตยกุล) พระยาเจริญราชไมตรี (คาค อมาตยกุล) พระยาราไชย (จำเริญ บุณศิริ) พระยาพิพิธโภคัย (ทองคำ สุวรรณทัต) พระยาศรีพิพัฒน์ (แพ บุนนาค) และพระยาภาสกรวงศ์ (พร บุนนาค) เป็นต้น² จึงน่าจะอนุมานได้ว่าขุนนางเหล่านี้ย่อมมีความคิดเห็นต่อการปฏิรูปขนบธรรมเนียมบริหารประเทศต่าง ๆ สอดคล้องกับพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว อนึ่ง ตามกฎข้อบังคับของเคาณชิลออฟสแตท

¹ หมายความว่าเหตุอันที่การประชุมเคาณชิลออฟสแตท วันพฤหัสบดี แรม 7 ค่ำ เดือน 6 อันเป็นวันที่ทรงประกาศตั้งเคาณชิลเป็นครั้งแรก ระบุว่าเมื่อทรงประกาศตั้งเคาณชิลแล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงมีพระราชดำรัสถึงการภายในอารักขาต่าง ๆ ให้เสนาบดีและเคาณชิลที่ประชุมอยู่ ณ ที่นั้นไปพิจารณา โดยพระราชทานประกาศตั้งเคาณชิลและแทรกไปประกาศกฎหมายหรือระบฎการพิพัฒน์ ให้ที่ปรึกษาตรีตรองคู่ด้วย กุ กษ. จกหมดยเหตุรัชกาลที่ 5 มัคที่ 156 เล่มที่ 5 รายนามสมาชิกและบันทึกการประชุม จ.ศ. 1236

² พระยาราชสุภาวดีและพระยากระสาปณ เมื่อในรัชกาลที่ 4 ได้ถวายปฏิญญาว่าจะคอยป้องกันพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ จากผู้สำเร็จราชการ พระยาเจริญอาชิตยคีส์กาลต่างประเทศ เป็นบิดาของเจ้าจอมประคองในรัชกาลที่ 5 พระยาราไชย พระยาพิพิธโภคัย พระยาศรีพิพัฒน์ รับราชการในกรมพระคลังในซ้าย กรมพระคลังมหาสมบัติ และกรมพระคลังสินค้า ตามลำดับ ส่วนพระยาภาสกรวงศ์เป็น "ราชไปรเวตสเกรตารี" ราชเลขาณการส่วนพระองค์

สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาคำรงฯ, พระราชพงศาวดาร... รัชกาลที่ 5, หน้า 95. และ กรมศิลปากร, กองหอจดหมายเหตุแห่งชาติ, การแต่งตั้งขุนนางไทยในสมัยรัชกาลที่ 5 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์การศาสนา, 2521), หน้า 298, 175, 198.

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงมีพระราชอำนาจอย่างเต็มที่ที่จะควบคุมการทำงานของเคาน์ซิลนี้ พระองค์ทรงไว้ซึ่งสิทธิ์ที่จะตั้งผู้ที่มาเป็นที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน หรือจะให้ผู้ใดออกจากตำแหน่งก็ได้ เรื่องราวที่จะหยิบยกขึ้นมาปรึกษาหารือในที่ประชุม ต้องกราบบังคมทูลฯ พระองค์เสียก่อน และเมื่อที่ประชุมมีมติอย่างไร พระองค์ก็มีพระราชอำนาจเต็มที่ที่จะรับหรือปฏิเสธมตินั้น¹

2. การดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดระเบียบภาษีอากร ประมาณต้นเดือน 7

เคาน์ซิลออกัสเตตได้ประชุมตกลงทำข้อบังคับเกี่ยวกับการเก็บภาษีอากรในกรมต่าง ๆ ทุกกรม ทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ใจความสำคัญของข้อบังคับคือ

ก) ให้เจ้าพนักงานเจ้าจำนวนทุกกรมที่มีเงินภาษีอากรทุกประเภทขึ้นอยู่กับบัญชีชี้แจงรายละเอียดเกี่ยวกับเงินภาษีอากรนั้น ๆ ส่งต่อเจ้าพนักงานกรมพระคลังมหาสมบัติ เช่น แจ้งจำนวนเงินภาษีที่เก็บได้ในแต่ละปี และบอกจำนวนเงินงวดที่เจ้าภาษีต้องส่งแต่ละเดือน เป็นต้น เพื่อให้เจ้าพนักงานกรมพระคลังฯ ทราบบัญชีเงินภาษีอากรที่ขึ้นในทุก ๆ กรมอย่างถูกต้อง สะดวกในการเร่งเงินไม่ให้ติดค้าง

ข) วางระเบียบวิธีการส่งเงินภาษีอากรและการเบิกจ่ายพระราชทรัพย์ใหม่ กรมต่าง ๆ ต้องส่งเงินรายได้ให้กรมพระคลังทุกเดือน ตามจำนวนที่ใ้กกำหนดไว้ล่วงหน้าแน่นอน และห้ามข้าราชการหักเงินภาษีอากรในความดูแลของตนเป็นค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ก่อน การเบิกจ่ายเงินต้องทำตัวฎีกานำมาทูลเกล้าฯ ถวาย เมื่อมีพระบรมราชานุญาตแล้ว เจ้าพนักงานพระคลังจึงจะจ่ายเงินให้ได้

¹"พระราชบัญญัติเคาน์ซิลออกัสเตต คือ ที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน," ใน เอกสารการเมือง..., หน้า 60 - 67 และ David M. Engel, Law and Kingship in Thailand During the Reign of King Chulalongkorn (Ann Arbor : Michigan, 1975), pp. 34-56.

ก) เคาณวีลออกฟสเตจจะประชุมหารือกับเสนาบดีผู้ดูแลภาษีอากร ซึ่งจัดเก็บโดยรัฐบาลเป็นราย ๆ ไป เพื่อปรับปรุงวงกฎหมายการจัดเก็บภาษีอากรนั้นใหม่ให้รัดกุม¹

เสนาบดีและขุนนางผู้ควบคุมภาษีอากรต่าง ๆ มีปฏิกริยากับข้อบังคับเกี่ยวกับการเก็บภาษีอากรและการเบิกเงินส่งเงินนี้ผิดแผกกันไป เท่าที่มีหลักฐาน ปรากฏว่าขุนนางข้าราชการแบ่งออกเป็น 3 พวก

พวกแรก เห็นด้วยและยอมทำตามข้อบังคับที่เสนอมาน ส่วนใหญ่ได้แก่ข้าราชการในกรมพระคลังต่าง ๆ ซึ่งมีพระราชบัญญัติหอรัษฎากรพิพัฒน์ควบคุมมาก่อนแล้ว ข้าราชการพวกนี้ยอมรับปฏิบัติตามระเบียบใหม่ที่เสนอทุกประการ ทั้งการจัดเก็บภาษีต่าง ๆ การส่งเงิน เบิกเงิน ไม่กันเงินไว้ใช้ในราชการก่อน²

พวกที่สอง ไม่พอใจกับวิธีการใหม่ แต่ไม่คัดค้าน และยอมประนีประนอมด้วย เช่น กรณีของเจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโกษาธิบดี เสนาบดีกรมท่า ผู้ควบคุมภาษีเข้า (ข้าว) ภาษีเบ็ดเสร็จ ซึ่งเป็นภาษีที่เจ้าหน้าที่รัฐรับทำ เมื่อมีการปรึกษาเพื่อปรับปรุงการจัดเก็บและส่งเงินใหม่ ท่านก็ไม่คัดค้าน แต่ปฏิเสธที่จะรับดูแลปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

¹ กหข. จดหมายเหตุรัชกาลที่ 5 มัคที่ 168 เล่มที่ 11 ข้อบังคับเกี่ยวด้วยการเก็บด้วยและภาษีอากร ; มัคที่ 168 เล่มที่ 8 สมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์กราบทูลเรื่องภาษีเงิน ; มัคที่ 156 เล่มที่ 5 รายงานสมาชิกและบันทึกการประชุม เคาณวีล จ.ศ. 1236 และ ป.ช.ศ., 8 : 139 - 143.

² กหข. จดหมายเหตุรัชกาลที่ 5 มัคที่ 162 เล่มที่ 5 พระยาศรีพิพัฒน์ทูลเกล้าฯ ถวายเรื่องการรับจ่ายในกรมพระคลังสินค้า ; มัคที่ 180 เล่มที่ 7 พระยาพิพิธโภคัยกราทูลเรื่องอากรสวนใหญ่ ; มัคที่ 182 เล่มที่ 8 พระยาราชโชทูลเกล้าฯ ถวายเรื่องสวนจาก

แสดง ความข้อเสนอ นั้น เจ้าพระยาภาณุวงศ์ฯ ได้กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ถวายภาษณ์อักษรทั้งสองคืน โดยอ้างว่ามีราชการมาก ไม่อาจดูแลภาษณ์ได้ถนัดนัก แต่ยังคงยอมรับที่จะชำระความเกี่ยวกับภาษณ์ข้าวและภาษณ์เบี้ยคนเสรีจอยู่¹

สำหรับพวกที่สาม ไม่เห็นด้วยกับการปรับปรุง และคัดค้านไม่ยอมปฏิบัติตามผู้นำของกลุ่มใดแก่สมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ เมื่อที่ปรึกษาราชการแผ่นดินได้เสนอวิธีจัดการภาษณ์เงินและภาษณ์ร้อยชักสาม ซึ่งเป็นภาษณ์ในความดูแลของท่านใหม่ สมเด็จพระเจ้าพระยาฯ ได้ทูลเกล้าฯ ถวายหนังสือชี้แจงและคัดค้านการปรับปรุงอย่างแข็งขัน โดยกล่าวว่า ภาษณ์ในความดูแลของท่านมีลักษณะพิเศษ เฉพาะที่จะกำหนดให้ส่งเงินเป็นจำนวนเท่า ๆ กันทุกเดือนไม่ได้ เมื่อท่านเก็บเงินภาษณ์อักษรได้เท่าไร ก็ส่งไปตามได้ "ขออย่าให้มีพิภักดิ์เหมือนอย่างที่หอรัษฎาเลย"² และท่านยังคงยืนยันที่จะหักค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษณ์ออกก่อนส่งเงินให้พระคลังอีกด้วย³ ถ้าหากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดฯ ให้ท่านทำตามระเบียบใหม่ ท่านก็จะไม่รับผิดชอบการทำภาษณ์อักษรทั้งสองอีกต่อไป เพราะถือว่าไม่ทรงไว้วางพระราชหฤทัย⁴

ดังนั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้สมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ควบคุมบัญชาการภาษณ์อักษรในความดูแลของท่านตามวิธีดั้งเดิม

¹ กจข. ร. 5 ค. 14/6 เจ้าพระยาภาณุวงศ์ฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ประมาณ เดือน 7 พ.ศ. 2417

² กทข. จดหมายเหตุนครบาลที่ 5 มัคที่ 168 เล่มที่ 8 สมเด็จพระเจ้าพระยากรามทูลเรื่องภาษณ์เงิน

³ เรื่องเดียวกัน.

⁴ กทข. จดหมายเหตุนครบาลที่ 5 มัคที่ 169 เล่มที่ 13 พระราชหัตถ์ถึงสมเด็จพระเจ้าพระยา ว่าด้วยภาษณ์เงิน จ.ศ. 1236

แต่ในกรณีของ เสนาบดีผู้คัดค้านอีกท่านหนึ่ง คือ พระยาอาหารบริรักษ์ (บุญบุญหลง) เสนาบดีว่าการกรมนา เรื่องไม่ได้ยุติลงอย่างสงบ กลับบานปลายกลายเป็นเรื่องใหญ่ถึงขนาดเสนาบดีถูกริบราชบาทว์ ถอดออกจากตำแหน่ง ลกลงเป็นไพร่ และมีโทษถึงจำคุก

3. คดีพระยาอาหารบริรักษ์ พระยาอาหารบริรักษ์ เป็นขุนนางที่มีความใกล้ชิดกับสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์มากคนหนึ่ง¹ เมื่อเกษียณตัวออกจากราชการ เสนอการจัดระเบียบการเก็บค่านาใหม่ พระยาอาหารฯ ได้ปฏิเสธ โดยให้เหตุผลว่าระเบียบใหม่ไม่เหมาะสมในการปฏิบัติจริง ๆ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ชำระสอบบัญชีเงินค่านายสนหลัง ปรากฏว่าบัญชีเก็บเงินค่านาของกรมนามีจำนวนเงินได้สูงกว่าบัญชีเงินค่านาที่กรมพระคลังมหาสมบัติได้รับไว้เป็นจำนวนถึง 6,775 ชั่ง² กระทรวงการศาลรับสั่ง ซึ่งมีพระยากระสาปหน้า เป็นประธานได้สอบสวนข้าราชการในกรมนา ได้ความว่าพระยาอาหารบริรักษ์ร่วมมือกับเสมียนตราและเจ้าพนักงานในกรม ฉ้อราษฎ์บังหลวง ปลอมแปลงบัญชี ยักยอก

¹ เมื่อเจ้าภาษีเงินบอกคืนภาษีเงินใน พ.ศ. 2413 รัฐบาลจึงตกลงทำภาษีเงินเป็นของหลวงตั้งแต่ พ.ศ. 2414 สมเด็จพระเจ้าพระยาฯ มอบอำนาจให้พระยาอาหารฯ เป็นผู้รับผิดชอบจัดการเรื่องค่านายสน และพระยาอาหารฯ ยังได้เก็บเงินภาษีร้อยละสามอีกด้วย

ดู กหข. จดหมายเหตุรัชกาลที่ 5 มัดที่ 187 เล่มที่ 10 เทียบคำให้การพระยาอาหาร นายเวท นายมนเรื่องเงินเงิน และ มัดที่ 186 เล่มที่ 2 หนังสือคอมมิตตีถึงเจ้าพนักงานต่าง ๆ เรื่องพระยาอาหารฉ้อบังพระราชทรัพย์.

² ครุโฆวาท 1 (วันอังคาร เดือน 11 แรม 2 ค่ำ ปีจอชกเถก จ.ศ. 1236) :

เงินค่ามา นำมาใช้จ่ายส่วนตัวตั้งแต่ พ.ศ. 2411 - 2414¹ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดให้บริวารบาทบริวาร จอดพระยาอาหารบริรักษ์กับหลวงสนิทสมบัติ และขุนรุทรักษ์รเสมียนตราผู้สมรู้ร่วมคิดลงเป็นไพร่ มีโทษเชี่ยนและจำคุก "อายุนุชอาหารบริรักษ์ จำคุก 10 ปี อายทอก อายหนู จำคุกคนละ 5 ปี"² คดียุติลงเมื่อประมาณเดือนสิบสอง พ.ศ. 2417³

ในเดือนต่อมา พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตั้งพระยาราชวรานุกูล (รอด กัลยาณมิตร) สมาชิกคนหนึ่งของเคาน์ซิลออฟสเตตเป็นเสนาบดีกรมนาแทน และได้ออกพระราชบัญญัติสำหรับผู้รักษาเมืองกรมการและเสนาธิการนั้นอำเภอ ซึ่งจะออกเงินประเมินนา ขึ้นบังคับใช้ตามที่เคาน์ซิลออฟสเตตได้เสนอไว้ด้วย

¹ กหข. จดหมายเหตุรัชกาลที่ 5 มัดที่ 157 เล่มที่ 6 บันทึกการประชุมเรื่องเบิกเงินคลัง ; เล่มที่ 7 บันทึกการประชุมเรื่องการเก็บเงินภาษีอากร ; มัดที่ 185 เล่มที่ 1 - 15 เรื่องชำระความพระยาอาหารฯ; มัดที่ 187 เล่มที่ 1 - 12 คำให้การในคดีพระยาอาหารฯ และ ป.ช.ศ. 8 : 222 - 223.

² กหข. จดหมายเหตุรัชกาลที่ 5 มัดที่ 185 เล่มที่ 11 สัญญาประกันตัวอายุนุชอาหาร ใน พ.ศ. 2418 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวพระราชทานอภัยโทษให้แก่อายุนุชอาหารบริรักษ์ นายทอก สนิทสมบัติ และนายหนู รุทรักษ์ร ตามคำกราบบังคมทูลของสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ เมื่อถอดคุกคดีทั้งสามจากที่คุมขัง ได้มอบให้เจ้าพระยาสุรวงศ์ไวยวัฒน์เป็นผู้ควบคุมดูแล มีพระบรมราชโองการให้ใช้แต่ในงานทั่วไป ห้ามมิให้แต่งตั้งเป็นข้าราชการอีก

³ ครุโฆวาท 1 (วันอังคาร เดือน 12 ขึ้น 9 ค่ำ ปีจอชกเถก จ.ศ. 1236) : 20 กหข. จดหมายเหตุรัชกาลที่ 5 มัดที่ 187 เล่มที่ 14 คำให้การนวมภรรยาพระยาอาหารฯ และ อักษรวิณี สุตติสังกราม, สมเด็จพระเจ้าพระยา..., หน้า 684 - 686.

อาจกล่าวได้ว่าคดีพระยาอาหารบริรักษ์นี้เป็นประหนึ่งสัญญาณที่แสดงให้เห็นบรรดาขุนนางข้าราชการทั้งหลายได้ตระหนักว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระบรมราโชบายที่แน่วแน่เพียงใดในการปรับปรุงแก้ไขวิถีการรวบรวมรายได้แผ่นดินและสะท้อนถึงฐานะทางการเมืองที่มีแนวโน้มของพระองค์ ความสำเร็จในการจัดการบริหารกรมนาให้เป็นไปตามพระราชประสงค์ ได้พิสูจน์ว่าพระองค์ทรงพร้อมแล้วที่จะดำเนินการปรับปรุงประเทศในด้านต่าง ๆ ได้ดังพระราชดำริ

อย่างไรก็ตาม ในเดือนอ้ายปีเดียวกันนี้เอง เหตุการณ์ร้ายแรงทางการเมือง เหตุการณ์หนึ่ง ได้อุบัติขึ้น และมีผลให้การแก้ไขการรวบรวมรายได้แผ่นดินที่เริ่มอย่างจริงจังใน พ.ศ. 2417 ต้องชะงักงันอยู่นานถึงสิบปี เหตุการณ์ที่เข้ามามีอิทธิพลนั้นคือวิกฤตการณ์วังหน้า

ค. วิกฤตการณ์วังหน้า เมื่อวันที่แรม 5 ค่ำ เดือนอ้าย จ.ศ. 1236 (พ.ศ. 2417) เกิดไฟไหม้ที่โรงแกสในพระบรมมหาราชวัง คอนประมาณ 5 ทุ่มเศษ ทหารวังหน้าพร้อมอาวุธครบมือจะเข้าไปช่วยดับไฟในวังหลวง แต่ทหารฝ่ายวังหลวงขัดขวางไว้ และช่วยกันดับเพลิงเองจนเพลิงสงบ¹ ในวันรุ่งขึ้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดให้ตั้งกองลาดตระเวนระวัง เพลิงข้างในกำแพงและนอกกำแพงพระนคร ราษฎรพากันตกใจเล่าลือต่าง ๆ ฝ่ายกรมพระราชวังบวรวิไชยชาญ ได้หนังสือแจ้งว่ามีผู้คิดปลงพระชนม์ จึงทรงระดมทหาร 600 คน มาประจำที่วังหน้า ความระแวงสงสัยระหว่างวังหลวงและวังหน้าจึงเพิ่มมากขึ้น สถานการณ์ยิ่งทวีความตึงเครียดเมื่อกรมพระราชวังบวรฯ เสด็จจากวังหน้าไปประทับ ณ บ้านแก่งสุดอังกฤษ เมื่อวันที่แรม 9 ค่ำ ซึ่งเท่ากับประกาศถึงความขัดแย้งระหว่างวังหลวงและวังหน้า โดยเปิดเผย ฝ่ายกงสุตอังกฤษและ

¹ กทข. จดหมายเหตุร้ายกาดที่ 5 เล่มที่ 87 หนังสือเจ้าพระยาภูธราภัยถึงพระนรินทรเสนีเรื่อง เกิดเพลิงไหม้ขึ้นที่โรงแกสในพระบรมมหาราชวัง จ.ศ. 1236 และฉัฎฐิติ สุกฤษสังกราม, สมเด็จพระยา..., 1 : 691.

ฝรั่ง แสดงตัวว่าจะเกิดความวุ่นวายในเมืองไทย จึงเรียกเรือกลไฟเข้ามาป้องกันรักษาผลประโยชน์ของชนชาติตน¹ และทำให้เหตุการณ์เลวร้ายลงไปอีก

วิกฤตการณ์วังหน้านี้มีสาเหตุจากความขัดแย้งระหว่างวังหลวงและวังหน้า ซึ่งเกิดขึ้นตั้งแต่ต้นรัชกาลที่ 5 แล้ว ทั้งนี้เนื่องจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีใต๋ทรงสถาปนากรมหมื่นบวรวิไชยชาญเป็นพระมหาอุปราชด้วยพระองค์เอง ตามประเพณีการตั้งพระมหาอุปราชหรือที่เรียกว่า "วังหน้า" ในสมัยรัตนโกสินทร์ พระเจ้าอยู่หัวจะทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ที่พระองค์ทรงเล็งเลือกสรรแล้วให้ดำรงตำแหน่งนี้เอง แต่กรมพระราชวังบวรวิไชยชาญ วังหน้าในรัชกาลที่ 5 ได้รับสถาปนาในที่ประชุมพระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการเมื่อ พ.ศ. 2411 โดยมีเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ ผู้สำเร็จราชการแผ่นดินในเวลานั้นเป็นผู้สนับสนุน นอกจากนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังทรงไม่พอพระราชหฤทัยที่กรมพระราชวังบวรวิไชยชาญ ใต๋กุมกำลังคนและมีเงินภาษีอากรขึ้นในกรมเท่ากับที่พระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเคยได้ ซึ่งเป็นการไม่สมควร เพราะกรมพระราชวังบวรวิไชยชาญทรงอยู่ในฐานะวังหน้า จึงมีพระอิสริยยศต่ำกว่าพระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งทรงมีพระอิสริยยศเทียบเท่าพระเจ้าแผ่นดินพระองค์ที่สอง² ท้ายที่สุดตำแหน่งกรมพระราชวังบวรสถานมงคลนี้ ในทัศนะของชาวต่างประเทศถือว่าเป็นตำแหน่งรัชทายาท ซึ่งจะได้สืบ

¹ กทช. จกหมายเหตุรัชกาลที่ 5 เลขที่ 47 หนังสือเจ้าพระยาภูธราภัยถึงพระนรินทร์เสปี จ.ศ. 1236 ; เลขที่ 2284 หนังสือมีไปมาแก่พระสยามธรรพาทังสุดสยาม ณ กรุงลอนดอน และ ณัฐวุฒิ ผู้พิทักษ์กรม, สมเด็จเจ้าพระยา... 1 : 691.

² สมเด็จเจ้า กรมพระยาคำวรงฯ, พระราชพงศาวดาร... รัชกาลที่ 5, หน้า

ราชสมบัติต่อจากพระเจ้าอยู่หัว¹ แต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชประสงค์ที่จะให้พระราชโอรสของพระองค์สืบสันตติวงศ์ต่อไป²

หลังจากพระราชพิธีบรมราชาภิเษกครั้งที่ 2 ใน พ.ศ. 2416 แล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเร่งปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน โปรดเกล้าฯ ให้ตั้ง เกาน์ซีลอฟส เตกและปรีวีเคาน์ซิลขึ้น เป็นฐานกำลังของพระองค์ในการเปลี่ยนแปลงการปกครองต่าง ๆ ผลงานอันคัมภรค ๆ ของเกาน์ซีลอฟส เตกคือการจัดระเบียบการคลังใหม่ใน พ.ศ. 2417 น่าจะก่อให้เกิดความวิตกกังวลในฝ่ายกรมพระราชวังบวรฯ เพราะไม่แน่ใจว่า เกาน์ซีลอฟส เตกจะใช้อำนาจเข้าจัดการกับกำลังคนและภาษีอากรที่ขึ้นในกรมพระราชวังบวรฯ เมื่อใด ประกอบกับในขณะนั้นขุนนางและพระบรมวงศานุวงศ์ฝ่ายที่สนับสนุนพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็มีท่าทีอย่าง เบิกเผยไม่พอใจใน

¹ กหข. จกหมายเหตุรัชกาลที่ 5 เลขที่ 2285 หนังสือมีไปมาถึงพระสยามบรมราชกุมารี กงสุลสยาม ณ กรุงลอนดอน

² พระราชดำริเกี่ยวกับธรรมเนียมการสืบสันตติวงศ์นี้ปรากฏในพระราชนิพนธ์ว่าด้วยพระราชประเพณีการสืบสันตติวงศ์ขององค์กษัตริย์ไทยตั้งแต่สมัยรามายัถี 1 (ไม่ทราบปีที่ทรงพระราชนิพนธ์) และสะท้อนให้เห็นได้จากบทความและข้อเสนอซึ่งตีพิมพ์ในหนังสือรายสัปดาห์ชื่อ กรุโฆวาท ซึ่งออกจำหน่ายระหว่าง พ.ศ. 2417 - 2418 เนื่องจากหนังสือพิมพ์ฉบับนี้ ได้รับการสนับสนุนจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระองค์เจ้าเกษมสันตโสภากย์ บรรณาธิการก็ทรงเป็นสมาชิกของกลุ่มเจ้านายและขุนนางที่จงรักภักดีต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 กุ กหข. จกหมายเหตุรัชกาลที่ 5 เลขที่ 489 เรื่องพระราชนิพนธ์รัชกาลที่ 5 และ กรุโฆวาท 1 (วันอังคาร เดือน 8 แรม 9 ค่ำ ปีจอชศก จ.ศ. 1236) : 1.

กรมพระราชวังบวรวิไชยชาญ¹

กรณีไฟไหม้โรงแก๊สในพระบรมมหาราชวังเมื่อแรม 5 ค่ำ เดือนอ้ายจึงเป็นสาเหตุที่จุกชนวนความบาดหมางซึ่งคุกรุ่นมานานระหว่างวังหลวงและวังหน้าให้ปะทุขึ้น โดยที่คางฝ่ายต่างสงสัยว่าฝ่ายตรงข้ามสร้างสถานการณ์รุนแรงขึ้น เพื่อหาเหตุทำร้ายฝ่ายตน ทั้งสองฝ่ายจึงระดมกำลังทหารป้องกันตัว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงถือโอกาสนี้ปรึกษากับเจ้านายผู้ใหญ่และเสนาบดี จะลดยศและกำลังของวังหน้าให้ถูกต้องตามสมควร แต่ไม่ทันจัดการสิ่งใดให้เรียบร้อย วังหน้าซึ่งระแวงภัยอยู่มากก็เสด็จไปประทับที่บ้านกงสุลอังกฤษ และทรงขอความคุ้มครองจากรัฐบาลอังกฤษด้วย² รัฐบาลอังกฤษจึงได้ส่ง เซอร์แอนดรูว์ คลาก ผู้ว่าราชการเมืองสิงคโปร์เข้ามาไกล่เกลี่ย

ระหว่างนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงหามทามขอประนีประนอมกับกรมพระราชวังบวรวิไชยชาญ น่าจะเป็นด้วยทรงเกรงว่าเรื่องบาดหมางนี้จะกลายเป็นวิกฤตการณ์รุนแรง เปิดโอกาสให้ต่างชาติเข้าแทรกแซงได้ พระบรมวงศานุวงศ์และเสนาบดีผู้ใหญ่ต่างช่วยกันกราบทูลไกล่เกลี่ยให้คืนดีกัน แต่กรมพระราชวังบวรฯ ไม่ยอมรับข้อเสนองไกล่เกลี่ยและทรงเสนอข้อเรียกร้อง 10 ประการของพระองค์ มีใจความสำคัญคือ³

1) ไม่ให้มีการเปลี่ยนแปลงถอดถอนกำลังคนและเงินภาษีอากรที่พระองค์เคยได้ตั้งแต่ พ.ศ. 2411

¹ คุรุโฆวาท 1 (วันอังคาร เดือน 9 แรม 12 ค่ำ ปีจอฉก จ.ศ. 1236) : 11 และ คุรุโฆวาท 1 (วันอังคาร เดือน 12 ขึ้น 9 ค่ำ ปีจอฉก จ.ศ. 1236) : 20.

² กษ. จกหมายเทศุรชกาลที่ 5 เลขที่ 1250 พระราชหัตถเลขาถึงกรมพระราชวังบวรเรื่องความหาวาศสะกุงกลั้วภัย จ.ศ. 1236

³ ธีรรัฐติ สุทธิสงคราม, สมเด็จพระเจ้าพระยา..., 2 : 1863 - 1867.

2) การทำหนังสือประนีประนอมระหว่างพระองค์กับพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ต้องให้เสนาบดีกับกงสุลอังกฤษและฝรั่งเศสลงชื่อเป็นพยานด้วย

ที่ประชุมเสนาบดีและพระราชวงศ์ยอมรับรองในเรื่องภาวะการที่ขึ้นในกรมพระราชวังบวรฯ ให้คงเดิมได้ แต่ขอลดจำนวนไพร่หลวงลงเหลือ 200 คนเท่านั้น และเสนอให้ส่งสำเนาคำประนีประนอมที่ตกลงกันแล้วให้กงสุลทุกประเทศในไทยดู แทนที่จะให้กงสุลอังกฤษและฝรั่งเศสลงนามเป็นพยาน¹ เพราะการที่จะให้กงสุลต่างประเทศร่วมลงนามในสัญญาด้วยนั้น แม้แต่ชาวต่างชาติเช่น เซอร์แอนครูว์ กลาก ก็มีความเห็นว่าเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้อง "เป็นการล่วงล้ำที่ไม่สมควรอย่างชัดเจนต่อสิทธิในอธิปไตยของพระมหากษัตริย์ผู้ทรงอำนาจสูงสุดของประเทศ"²

กรมพระราชวังบวรฯ ไม่พอพระทัยคำประนีประนอมของเสนาบดี จึงไม่อาจตกลงกันได้ จนกระทั่งเมื่อเซอร์แอนครูว์ กลาก ตัวแทนรัฐบาลอังกฤษเดินทางมาถึงในวันพฤหัสบดี เดือน 3 ขึ้น 13 ค่ำ จ.ศ. 1236 นับเป็นโชคดีของประเทศไทยที่เซอร์แอนครูว์ กลาก ไม่เห็นสมควรที่จะแทรกแซงในปัญหาซึ่ง เขาถือว่าเป็นปัญหภายในราชวงศ์ของไทย คลากแสดงอย่างเห็นได้ชัดว่าไม่เห็นด้วยกับพฤติกรรมของกรมพระราชวังบวรวิไชยชาญ³ และในขณะที่เดียวกันได้แสดงความชื่นชมในพระราชกรณียกิจและความพยายามที่จะปรับปรุงประเทศของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว "เจ้าชาย

¹ เรื่องเดียวกัน, 2 : 1867 - 1877 และ กทช. จกหมายเหตุรัชกาลที่ 5 เลขที่ 2150 ความกรมพระราชวังบวรฯ เกี่ยวกับคำประนีประนอม 10 ข้อ จ.ศ. 1236

² เซอร์ แอนครูว์ กลาก, "การเยือนสยาม...", หน้า 128.

³ เรื่องเดียวกัน. คลากได้กล่าวว่า "คนของเราดูเหมือนเป็นผู้ที่ฟังความข้างเดียว" (หน้า 127) และพูดถึงข้อเสนอของวังหน้าว่า "มีแต่ใจความที่ไร้เหตุผล" (หน้า 128)

หม่อมผู้เลื่อมลวดลาค" นอกจากนี้เขายังได้กราบบังคมทูล "ยืนยันแก่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ถึงสิทธิของพระองค์แก่ผู้เกี่ยวข้องในการควบคุมและออกพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการคลัง"¹ อีกด้วย

ในที่สุดกรมพระราชวังบวรฯ ก็ทรงยอมรับคำประนีประนอมของพระบรมวงศานุวงศ์และเสนาบดีทั้งหลาย พระองค์เสด็จกลับพระบวรราชวังในวันพฤหัสบดี เดือน 3 แรม 5 ค่ำ²

แม้ความขัดแย้งระหว่างวังหลวงและวังหน้าในช่วง 3 เดือนนี้ จะยุติลงด้วยดี ไม่เกิดความรุนแรงใดๆ ขึ้นก็ตาม แต่การ "ปะทะ" กันอย่างเปิดเผยนี้ส่งผลต่อพระราชโองบายการปฏิรูปปรับปรุงประเทศของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมาก วิกฤตการณ์วังหน้านี้มีผลที่ในแง่ที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงสามารถลดและจำกัดอำนาจทางด้านการทหารของกรมพระราชวังบวรฯ ลงได้ แต่ในครั้งนั้นพระองค์ก็ต้องทรงยอมรับฐานะของกรมหมื่นบวรวิไชยชาญว่า ทรงเป็นกรมพระราชวังบวรสถานมงคลในรัชกาลของพระองค์อย่างถูกต้องตามกฎหมาย³

วิกฤตการณ์วังหน้าครั้งนี้กล่าวได้ว่าเป็นปฏิกริยาของผู้ที่ไม่พอใจการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงธรรมเนียมการปกครองประเทศของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดระเบียบธรรมเนียมการคลังใหม่ ในการประชุมเสนาบดีที่หาทางประนีประนอมกับวังหน้า ได้มีผู้เสนอให้เลิกเคาน์ซิลทั้งสองเสียด้วย⁴ ข้อเสนอ

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 133.

² กหข. จดหมายเหตุการณ์ที่ 5 เลขที่ 2284 หนังสือมีไปดิ่งพระสยาม-ศุภพาท กงสุตสยาม ณ กรุงลอนดอน เล่มที่ 15

³ ป.ช.ศ., 8 : 254 - 257.

⁴ ณัฐวุฒิ สติรังสกรวณ, สมเด็จพระเจ้าพระยา..., 1 : 741.

แสดงว่าในหมู่ชนนางผู้ใหญ่ก็มีผู้ไม่พอใจการเปลี่ยนแปลงทางด้านการคลังด้วย

ถึงแม้ว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงประสบความสำเร็จในการคลี่คลายปัญหาวังหน้าได้โดยสันติ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า หลังจากวิกฤตการณ์ครั้งนี้พระองค์ทรงดำเนินการปรับปรุงแก้ไขขนบธรรมเนียมเดิมต่าง ๆ อย่างระมัดระวังรอบคอบชุกกว่าก่อนมาก ทั้งนี้คงเพื่อไม่ให้เกิดความขัดแย้งรุนแรงขึ้นอีก เพราะอาจเป็นเหตุให้ต่างชาติเข้าแทรกแซงการเมืองภายในได้. โดยอ้างว่าเพื่อรักษามลประโยชน์ของชาติตน. ทั้งนี้ปฏิบัติในวิกฤตการณ์วังหน้านี้. ดังนั้น การปฏิรูปการคลังในช่วงเวลา 10 ปีต่อมา จึงลดลักษณะของความรวดเร็วแก่ชวาทที่ปรากฏใน พ.ศ. 2417 ลง และเป็นการปรับปรุงอย่างค่อยเป็นค่อยไป

ง. การปฏิรูปเซ็งกิงัน (พ.ศ. 2418 - 2427)

1. พระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติ พ.ศ. 2418 สองเดือนหลังจากที่วิกฤตการณ์วังหน้าสงบลง ในต้นปี พ.ศ. 2418 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริปรึกษา "พร้อมด้วยท่านเสนาบดีและคณาธิบดีออกอฟสเทศ"¹ ออกพระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติแล้วว่าด้วยกรมต่าง ๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงินขึ้น เพื่อจัดธรรมเนียมรับจ่ายเงินให้เรียบร้อย ไม่ให้เงินคึกคัก มีพระราชทรัพย์พอใช้จ่ายในราชการทำนุบำรุงบ้านเมือง²

พระราชบัญญัตินี้ได้วางระเบียบการทำงานต่าง ๆ ในกรมพระคลังมหาสมบัติอย่างละเอียดถี่ถ้วน กำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานต่าง ๆ ทั้งกฎข้อบังคับสำหรับการส่งเงินภาษีอากรและผลประโยชน์ทั้งหลายของแผ่นดิน การเก็บรักษา และการเบิกจ่ายเงิน ตลอดจนวิธีการประมวลผูกขาดภาษีอากร นอกจากนี้ยังได้จัดตั้งกรมพิเศษอีกกรมหนึ่ง เรียกว่า ออฟฟิศหลวง มีชื่อภาษาอังกฤษว่า

¹ป.ช.ศ., 9 : 16.

²เรื่องเดียวกัน.

ออกเคอออกเฟิช หรือ ออกคอกออกฟิช มีหน้าที่ตรวจสอบบัญชี ควบคุมการรับจ่ายเงินแผ่นดินทั่วพระราชอาณาจักร ขึ้นตรงต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว¹

อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัตินี้ไม่ได้ให้อำนาจกรมพระคลังมหาดมบัญชีในการควบคุมดูแลการจัดเก็บภาษีอากรต่าง ๆ แยกผู้เดียว รัฐบาลยังคงยอมให้มีกรมอื่น ๆ ที่ควบคุมดูแลความคุมภาษี ทั้งภาษีที่ให้เอกชนประมูลจัดเก็บและภาษีที่เจ้าหน้าที่รัฐทำเอง ซึ่งเรียกในสมัยนั้นว่าภาษีคอเวอนแมนต์ แดกรวมพระคลังฯ ก็มีวิธีการควบคุมตรวจสอบการจัดเก็บภาษีอากรในกรมอื่น ๆ ป้องกันเงินแผ่นดินติดค้างและรั่วไหล ใกล้เคียงว่าแต่ก่อน โดยกำหนดให้

ก) ส่งรายละเอียดและบัญชีเกี่ยวกับภาษีอากรในความดูแลของกรมอื่น ๆ มายังกรมพระคลังฯ สำหรับภาษีที่ให้ประมูล เมื่อเจ้าพนักงานกรมใดได้จัดการประมูลแล้ว เจ้าภาษีนายอากรเรียบร้อยแล้ว ต้องยื่นเรื่องราวต่อปลัดบัญชีกลาง กรมพระคลังฯ แจ้งชื่อของเจ้าภาษี จำนวนเงินที่ประมูลขึ้น และเงินงวดที่จะส่งแต่ละเดือน ฝ่ายกรมพระคลังฯ เป็นผู้กำหนดว่า เจ้าพนักงานกรมนั้นต้องนำเงินงวดมาส่งต่อให้กรมพระคลังฯ ในวันใด

ส่วนภาษีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจัดเก็บเอง ให้มีการหารือวางระเบียบกันระหว่างอธิบดีกรมพระคลังฯ กับเจ้ากรมผู้รับทำ สำหรับภาษีประเภทที่ไม่ทราบจำนวนเงินได้ล่วงหน้า ทางกรมกำหนดให้เจ้าพนักงานผู้ทำภาษีส่งเงินที่เก็บได้ต่อกรมพระคลังฯ ทุกเดือน และทำบัญชีรายรับรายจ่ายในการทำภาษีนี้นี้ให้เรียบร้อย

มีข้อที่น่าสังเกตว่า พระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังฯ ฉบับนี้ กำหนดหน้าที่ของกรมแต่ในเรื่องการจัดเก็บควบคุมดูแลและรักษารายได้แผ่นดินเท่านั้น ไม่ได้ให้อำนาจหน้าที่ดูแลหัวเมืองชายฝั่งทะเลตะวันออกบนปากอ่าวไทย และการติดต่อกับต่างประเทศด้วยอีกต่อไป จึงเท่ากับเป็นการแยกกรมพระคลังฯ ออกจากกรมท่าโดยปริยาย ดูเพิ่มเติมในประกาศตั้งตำแหน่ง เสนาบดี ร.ศ. 111 ใน ป.ช.ศ., 13 : 93 - 98.

เจ้าพนักงานภาษีอากรในทุกกรม ต้องทำบัญชีแบบใหม่ ตามวิธีของเจ้าพนักงานกรมพระคลังฯ คือใช้มาตราเงินเป็น ธัง บาท อัฐ เบี้ย เขียนด้วยหมึกและถ้าชุกลม แก้วไขทองบอกสาเหตุไว้ด้วยที่ริมกระดาษ

ข) ความคุ้มครองใช้จ่ายเงินแผ่นดินในทุก ๆ กรม ห้ามไม่ให้หักเงินภาษีอากรมาใช้ในราชการก่อน เจ้าพนักงานทุกกรมที่จะทำการสิ่งใด ต้องทำหนังสือขออนุญาต และบอกจำนวนเงินที่ต้องการมายื่นต่ออธิบดีกรมพระคลังฯ ซึ่งจะส่งต่อมายังเจ้าพนักงานสรรพพินหลวง ให้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เมื่อมีพระบรมราชานุญาตจึงเบิกเงินใช้จ่ายได้

ค) อธิบดีกรมพระคลังฯ มีอำนาจจะกำหนดหมายประทับตราของอธิบดีให้เกาะตัวผู้เกี่ยวข้องต้องชำระเงินหลวงมาไต่สวนได้ทุกคน ไม่ว่าจะอยู่ในกรมใด ๆ จะให้ขังไว้หรือให้มีผู้ประกันตัว สักแล้วแต่อธิบดีเห็นสมควร และถ้ามีความเกี่ยวข้องกับกรมหนึ่ง กรมใด อธิบดีสามารถทำจดหมายเชิญข้าราชการในกรมนั้น ๆ มาไต่ถามได้ นอกจากนี้รัฐบาลยังสามารถตรวจบัญชีและสอบสวนเรื่องรับเงินจ่ายเงินในกรมต่าง ๆ ได้ทุกหน่วยงาน โดยผ่านเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจของสรรพพินหลวง

ด้วยการวางระเบียบการตรวจสอบทางบัญชี ตลอดจนให้อำนาจในการชำระความเกี่ยวกับการเงินแผ่นดินแก่อธิบดีกรมพระคลังฯ ตามหลักการแล้ว รัฐบาลน่าจะประสบความสำเร็จในการรวบรวมรายได้แผ่นดินเข้าสู่รัฐได้เต็มเม็ดเต็มหน่วยมากขึ้น แต่ในทางปฏิบัติ พระราชบัญญัตินี้ไม่ได้มีผลบังคับใช้อย่างจริงจัง ยังคงมีหน่วยงานหลายกรมที่เพิกเฉยไม่ทำตาม และดำเนินงานราชการในกรมตามวิธีดั้งเดิมที่เคยทำกันมา

2. การละเมิดพระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติ ในระหว่าง พ.ศ. 2418 - 2427 การละเมิดพระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติ พ.ศ. 2418 เกิดขึ้นทั่ว ๆ ไปในกรมต่าง ๆ เช่น กรมพระกลาโหม กรมท่า กรมพระสุรัสวดี และ กรมนา เป็นต้น ปรากฏว่ากรมต่าง ๆ เหล่านี้ไม่ได้ทำบัญชีเงินภาษีอากรที่ขึ้นในกรมของตนส่งกรมพระคลังมหาสมบัติอย่างสม่ำเสมอ การส่งเงินภาษีติดค้าง ไม่มีการทำบัญชีรับจ่ายตามแบบกรมพระคลังฯ นอกจากนั้น ยังนำเงินภาษีไปใช้จ่ายในราชการและ

เรื่องส่วนตัวของเจ้าพนักงานผู้ใหญ่ โดยไม่ได้ทำฎีกาเบิกจ่ายเงินก่อนตามพระราชบัญญัติ
ด้วย¹

การที่เจ้าพนักงานในกรมต่าง ๆ ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังฯ
นี้ ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะต้องการหลีกเลี่ยงเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว เช่น เก็บ
เงินภาษีได้แล้วติดค้างไม่นำส่งหลวง เก็บเงินภาษีไค้มาก นำส่งแต่น้อย เป็นต้น
แต่การละเมิดพระราชบัญญัติบางประการ ก็เกิดขึ้นเนื่องจากความเคยชินในระบบเก่าที่
เคยทำกันมานาน ทั้งในกรณีของสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์และเจ้าพระยา
สุรวงศ์ไวยวัฒน์ ซึ่งใช้เงินภาษีอากรในความดูแลของท่านทั้งในราชการและเรื่องส่วนตัว
เช่น ใน พ.ศ. 2422 สมเด็จพระยาสุรวงศ์ฯ ยืมเงินภาษีเงินทำเรือให้ทันสมัยไปต่างประเทศ
เจ้าพระยาสุรวงศ์ฯ ยืมไปจ่ายเงินเดือนข้าหลวงไปทำแผนที่ สมเด็จพระยา
สุรวงศ์ฯ ยืมไปซื้อสิ่งของ ณ กรุงลอนดอน "ของราชการบ้าง ของท่านบ้าง"²

¹ กหข. จดหมายเหตุนครบาลที่ 5 เลขที่ 380 ร่างจดหมายถึงจางวางกรมพระ
สุรัสวดี เรื่องส่งเงินพระคลัง ; กจช. ร.5 ค. 1/8 กรมหมื่นนราธิปฯ กราบบังคมทูล
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ 17 พฤษภาคม ร.ศ. 111 ; กจช. ร.5 ค. 14.3/1
บัญชีภาษีเข้ากรุงเทพ จ.ศ. 1240 ; กหข. จดหมายเหตุนครบาลที่ 5 มีคดีที่ 203 เล่ม
ที่ 2 กราบทูลเรื่องนายขำผู้เสนาหนี่เอาตัวส่งไม่ได้ จ.ศ. 1239 ; เล่มที่ 3 ฎีกานาย
ท้วมข้าหลวงเสนากล่าวโทษเจ้าพนักงานผู้กำกับเสนาว่าไม่ส่งเงินค่านา ; กจช. ร.5
ค. 14/3 เรื่องเงินภาษีอากรที่เกี่ยวข้องกับกระลาโหม ; กจช. ร.5 พศ. เล่มที่ 20
เลขที่ 46 เจ้าพระยาสุรวงษ์ทำบัญชีภาษีเงินมีเดาะ

² กจช. ร.5 พศ. เล่มที่ 20 เลขที่ 46 เจ้าพระยาสุรวงษ์ทำบัญชีภาษีเงิน
จ.ศ. 1241. ในการคุมภาษีอากรเสนาบก็จะได้รับพระราชทานส่วนลดค่าใช้จ่าย สมเด็จพระ
พระยาฯ และเจ้าพระยาสุรวงศ์ฯ จึงได้หักเงินภาษีใช้จ่ายในการส่วนตัวของท่านด้วย
แต่ปรากฏว่าใช้จ่ายเงินเกินกว่าจำนวนที่ได้รับพระราชทานส่วนลด เรื่องเสนาบคือใช้เงิน
เกินส่วนลดนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ เคยมีพระราชดำรัสว่าไม่ทรงรังเกียจ
เพราะเสนาบก็ได้ทำคุณแก่บ้านเมือง กหข. จดหมายเหตุนครบาลที่ 5 เลขที่ 383 จักระเบียบ
การภาษีอากรเข้าร่วมอยู่แห่งเดียวกัน

สาเหตุอีกประการหนึ่งที่ทำให้เจ้าพนักงานไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ อาจเป็นเพราะว่า เจ้าพนักงานเหล่านั้นไม่เข้าใจกฎข้อบังคับใหม่อย่างชัดเจน การปฏิบัติตามกฎระเบียบต่าง ๆ จึงติดขัด เช่น การทำงานของกรมพระสุรัสวดีภายใต้การควบคุมของเจ้าพระยามหินทรศักดิ์ธำรง (เพ็ง เทียมกุล) ปรากฏว่ากรมพระสุรัสวดีไม่ได้ยื่นบัญชีเงินการราชการในความรับผิดชอบของตนให้กรมพระคลังฯ ก่อน ภายหลังเมื่อเก็บเงินค่าราชการจากสมุหนายก มหาคเล็กและหาสได้ ก็นำไปส่งต่อเจ้าพนักงานหอรัษฎากรพิพัฒน์ แต่เจ้าพนักงานไม่กล้ารับเงินจำนวนนี้ไว้ เพราะไม่มีบัญชียื่นไว้ก่อน เจ้าพนักงานจึงไม่อาจตรวจสอบได้ว่าจำนวนเงินที่ส่งมาถูกต้องหรือไม่ ในที่สุด เจ้าพนักงานกรมพระสุรัสวดีต้องขนกสิไป และเจ้าพนักงานหอรัษฎากรพิพัฒน์ก็ทำเรื่องว่ากรมพระสุรัสวดีติดค้างเงินการราชการในปีนั้นไว้¹

ธรรมเนียมการเบิกจ่ายเงินซึ่งต้องทำงบประมาณเสนอวงหน้า และทำฎีกาขออนุญาตก่อนนั้นจะเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้มีการนำเงินภาษีไปใช้หลวงในราชการก่อน สมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ได้กล่าวว่า การตั้งธรรมเนียมงบประมาณและขออนุญาตเบิกจ่ายนี้ มีข้าราชการจำนวนมากไม่เข้าใจและทำไม่เป็น² ทั้งนี้จึงเป็นไปได้อย่างยิ่งว่า เจ้ากรมปลัดกรมเหล่านี้อาจนำเงินภาษีอากรในความรับผิดชอบของตนไปใช้ในกิจการหลวงก่อน เพื่อให้งานสำเร็จจุลวงไปได้ แม้แต่หลังจากที่มีการปรับปรุงการคลังใหม่หลัง พ.ศ. 2428 แล้ว ก็ยังมีข้าราชการที่นำเงินหลวงไปใช้ในราชการ โดยไม่ได้ทำใบเบิกขออนุญาตก่อน เช่น พระยานนทบุรี เอาเงินผูกปี้จัน กานา ไปใช้ในราชการ ความจับใจผู้ร้าย และต่อเรือ³

¹ กข. จดหมายเหตุการณ์ที่ 5 เลขที่ 380 ร่างจดหมายถึงจางวางกรมพระสุรัสวดี เรื่องส่งเงินพระคลังฯ

² กข. ร.5 พศ. เล่มที่ 3 เลขที่ 303 จดหมายสมเด็จพระยาฯ ถึงเจ้าพระยาสุรวงศ์ฯ พ.ศ. 2422 หน้า 374 - 376.

³ กข. ร.5 ค. 22/2 หนี้หลวง.

3. สาเหตุของการประนีประนอม เมื่อคำนึงถึงมาตรการเฉียบขาดที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงใช้จัดการเรื่องกรมนาเมื่อ พ.ศ. 2417 แล้ว ก็น่าประหลาดใจอย่างยิ่งที่พระองค์ทรงผ่อนปรนให้แก่กรมต่าง ๆ ที่ละเมิดพระราชบัญญัติกรมพระคลังฯ ได้นานถึง 10 ปี ตลอดระยะเวลาดังกล่าว ไม่ปรากฏว่าพระองค์ทรงใช้พระราชอำนาจสอบสวนชำระความเสนาบดีเจ้ากรมผู้ว่าการทำภาษีใด ๆ อีกเลย แม้ว่าพระองค์จะทรงมีพระราชประสงค์ให้กรมอื่น ๆ จัดการมีกฎหมายบังคับควบคุมแบบเดียวกับกรมนา ก็ทรงใช้วิธีชักจูงที่ละมุนละม่อม เช่น ทรงสัญญากับเจ้าพระยาภูธราภัย (นุช บุณยรัตพันธุ์) เสนาบดีกรมมหาดไทยว่าจะพระราชทานเงินให้แก่เสนาบดีจำนวน 200 ชั่ง (16,000 บาท) "ถ้ากรมมหาดไทยเลิกผลประโยชน์อื่น ๆ หมด จัดเป็นธรรมเนียม มีกฎหมายเหมือนกรมนา"¹

คำขอข้อหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงนโยบายการรวบรวมรายได้แผ่นดินคือ วิกฤตการณ์วังหน้าในปลายปี 2417 เหตุการณ์นี้คงจะทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงตระหนักถึงภัยคุกคามจากภายนอกที่อาจเกิดขึ้นแทรกซ้อนความวุ่นวายภายในประเทศ พระองค์ทรงตระหนักว่ามีเจ้านายและข้าราชการจำนวนมากที่ไม่อาจยอมรับการเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ ซึ่งแตกต่างจากขนบธรรมเนียมเดิมที่เคยชินได้อย่างรวดเร็ว แม้ว่าการปรับปรุงนั้นจะเป็นไปเพื่อความก้าวหน้าและความมั่นคงของชาติบ้านเมืองก็ตาม และถ้าพระองค์จะทรงแข็งขันปรับปรุงการรวบรวมรายได้แผ่นดินให้เป็นระเบียบเรียบร้อย และมีประสิทธิภาพดังพระราชดำริที่วางไว้ ก็หมายความว่าอาจจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงคณะเสนาบดีทั้งคณะ ซึ่งเป็นเรื่องใหญ่โตที่ไม่เคยเกิดขึ้นในบ้านเมืองมาก่อน²

¹พระราชหัตถเลขาในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงมีไปถึงพระองค์เจ้ากาพย์กนกรัตน์ เดือน 1 จ.ศ. 1238 (พ.ศ. 2419) อ้างถึงใน อัฐวุฒิ สุทธิสงคราม, สมเด็จพระเจ้าพระยา..., 2 : 1446 - 1447.

²พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ, "พระราชดำริสตอบความเห็นของผู้จะให้เปลี่ยนแปลงการปกครอง จ.ศ. 1247," ใน เอกสารการเมือง..., หน้า 80.

สถานการณ์เช่นนี้ย่อมนำไปสู่ความแตกแยกอย่างรุนแรงในหมู่เจ้านายขุนนาง และเปิดโอกาสให้มหาอำนาจภายนอกแทรกแซงได้ นอกจากนั้นยังมีปัญหาอีกว่าพระองค์จะทรงหาข้าราชการที่ทรงไว้พระราชหฤทัยและมีความสามารถเพียงพอมารับหน้าที่แทนได้ในทันทีหรือไม่

จะเห็นได้ว่าตลอดระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2418 - 2425 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ไม่ทรงมีพระทัยในฐานะของพระองค์เองเลย¹ พระองค์ทรงขึ้นครองราชย์เมื่อมีพระชนมายุน้อย พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์จึงถูกจำกัดลงอย่างมาก แม้เมื่อทรงปกครองประเทศด้วยพระองค์เองได้ใน พ.ศ. 2416 ก็เป็นแต่เพียงในแง่หลักการ อำนาจการบริหารประเทศคงอยู่ในมือเสนาบดีผู้ใหญ่ต่าง ๆ ที่เคยรับผิดชอบการเหล่านี้มาก่อน การตั้งเค้ารัชชูปถัมภ์และจัดการค่านภพใน พ.ศ. 2417 ช่วยเพิ่มพูนพระราชอำนาจขึ้นบ้าง แต่ความสำเร็จในการจำกัดอำนาจของกรมพระราชวังบวรวิไชยชาญภายหลังวิกฤตการณ์วังหน้า นั้น เป็นเพราะความยินยอมพร้อมใจของเจ้านายเสนาบดีทั้งหลายที่ไม่เห็นชอบกับการที่กรมพระราชวังบวรฯ ทรงตั้งอำนาจต่างชาติเข้ามาแทรกแซงการเมืองภายใน มากกว่าจะเป็นเพราะพระราชอำนาจสิทธิ์ขาดของพระมหากษัตริย์เอง นอกจากนี้กรมพระราชวังบวรฯ ก็ยังทรงมีพวกพ้องที่จงรักภักดีอีกพวก ใน พ.ศ. 2423 ได้มีคนขึ้นไปเกลี้ยกล่อมคนในต่างจังหวัดให้สมัครเป็นเลิก

ศูนย์วิทยพัทยาการ

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 78 และใน พ.ศ. 2418 ทรงมีพระราชหัตถเลขาถึงเจ้าพระยาภาณุวงศ์ฯ เสนาบดีกรมท่า ซึ่งแจ้งเรื่องการคัดผลประโยชน์สืบลดภาษีข้าวที่ท่านได้ดูแล ความตอนหนึ่งในพระราชหัตถเลขาถนัดว่า "ไม่ควรเลยที่เธอจะมาไม่เป็นที่วางใจในตัวตนเสียดังนี้ เมื่อพูดไปเข้าหูคนทั้งปวง ก็จะเห็นว่า เป็นแต่กร้าว เป็นช่องของศัตรูที่จะจิกร้ายในดินแดนตัวเธอไถ่กัน" อ้างถึงใน ธีระวุฒิ สุขุมสงคราม, สมเด็จพระเจ้าพระยา..., 1 : 842.

ขึ้นวังหน้ากันมาก กว่า จะจัดการเรื่องนี้ให้สงบเรียบร้อยลง ได้ก็ยืดยาวถึง พ.ศ. 2424¹

ฝ่ายสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์เอง แม้จะเห็นจากตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแผ่นดินแล้ว ก็ยังคงมีอำนาจและอิทธิพลอยู่ในวงการเมืองอยู่มาก จะเห็นได้ว่า เมื่อพวกฮ่อยกเข้ามาบูรกราบพระราชอาณาจักรใน พ.ศ. 2418 สมเด็จพระเจ้าพระยา ใต้ เป็นประธานแต่งตั้งทัพไปปราบปรามฮ่อยในครั้งนั้น² เมื่อมีกิจการบ้านเมืองที่สำคัญ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงปรึกษานหารือควยเสมอ³ ทั้งท่านยังมีอำนาจ

¹ เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี (เจิม แสงชูโต) ข้าราชการผู้รับใช้ใกล้ชิดใน พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ในเวลานั้นได้บันทึกว่า ใน พ.ศ. 2424 "ยังมี ข้ออุปสรรคก่อกวนอีกหลายประการ อนึ่ง พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในขณะนั้นก็ยัง มีความว่า เหวในพระราชหฤทัยด้วยราชการในอนาคตก" จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เจ้านายและข้าราชการซึ่งไว้วางพระราชหฤทัยที่ไต่คัดเลือกแล้ว ทำพิธีถือน้ำพระ พิพัฒน์สัตยาเป็นกรณีพิเศษ ปฏิญญาว่าจะรับราชการฉลองในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว โดยสำเร็จตามพระราชประสงค์ และตั้งใจทำนุบำรุงพระราชโอรสให้สืบสันตติวงศ์ ต่อไป "มาครว่าจะมีผู้อื่นซึ่งมิใช่พระราชโอรสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวขึ้นมา ปกครองแผ่นดินและบ้านเมืองแล้ว จะไม่ยอมทำราชการด้วย" ดู เจ้าพระยาสุรศักดิ์ฯ, ประวัติการ..., 1 : 131 - 135. และ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ, จดหมาย พระราชกิจรายวันในรัชกาลที่ 5 ภาค 11 ปีมะโรง โทศก 1242 (พระนคร : โรงพิมพ์ โสภณพิพรรฒชนากร, 2478), หน้า 28 - 29. และ จดหมายพระราชกิจรายวันใน รัชกาลที่ 5 ภาค 12 ปีมะเส็ง ตรีศก 1243 (พระนคร : โรงพิมพ์ โสภณพิพรรฒชนากร, 2479), หน้า 90.

² หลวงพัฒนพงศ์ภักดี, "นิราศหนองคาย," ใน สิทธี ศรีสยาม, นิราศหนองคาย วรรณคดีที่ถูกลืม (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์พี่น้องแสงธรรม, 2508), หน้า 111.

³ เช่น กรณีคดีพระปริชากลการ (ส่วอังก อมาตยกุล) ดู จดหมายเหตุรายวัน ภาคที่ 11 และ ภาคที่ 12, หน้า 129 และ 7 - 8 ตามลำดับ.

บังคับบัญชาการ ในหัวเมืองทางภาคใต้ เช่น ได้ควบคุมการสร้างเมืองครั้ง และนำเงิน
ภาษีอากรหัวเมืองชายทะเลตะวันตกมาใช้ในการนี้เป็นจำนวนมาก ไม่ให้นำส่งกรมพระ
คลังฯ เสียก่อน¹

ดังนั้น แม้ว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จะไม่ทรงพอพระราช-
หฤทัยกับสภาพการรวบรวมรายได้แผ่นดินในขณะนั้น² ก็คงทรงยอมผ่อนปรนไปตามสมควร
เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ ด้วยเป็นสิ่งที่พระองค์ทรงมีพระราชดำริ
ว่าเป็นความจำเป็นอย่างยิ่ง³

จ. ระยะปรับปรุงใหม่ พ.ศ. 2428 - 2435

1. ความสำเร็จในการรวมอำนาจมาไว้ที่สถาบันพระมหากษัตริย์ ระหว่าง
พ.ศ. 2418 - 2427 ในขณะที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระนิพนธ์
กับขุนนางข้าราชการในเรื่องการเก็บภาษีอากรผลประโยชน์ต่าง ๆ ไม่เร่งรัดให้จัดการ

¹สุนทร หิรัญวงศ์, "สถาปนารัตนโกสินทร์ในสมัยการปฏิรูปการปกครองมณฑลภูเก็ต
ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ระหว่าง พ.ศ. 2434 - 2453,"
(ปริยญาวิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2518),
หน้า 116.

²พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชปรารภกับเจ้าพระยา
สุรศักดิ์มนตรี เมื่อ พ.ศ. 2425 ว่า "อนึ่ง ในเวลานี้ เงินรายได้แผ่นดินที่จะเก็บเข้ายัง
ท้องพระคลังมหาสมบัตินั้น ในปีหนึ่งก็เก็บได้ไม่กี่ล้านบาท เพราะการภาษีอากรเป็นต้นว่า
ภาษีฝิ่น ภาษีสุรา ภาษีเข้า ภาษีเบ็ดเสร็จ ภาษีร้อยชักสาม ก็ตกอยู่ในเงื้อมมือของพวก
เสนาบดีทั้งสิ้น." ดู เจ้าพระยาสุรศักดิ์ฯ, ประวัติการ..., 1 : 188.

³ในพระบรมราชาธิราชพราหมณ์เจ้าฟ้ามหาดุริฎกติกิต เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม
ร.ศ. 112 มีความว่า "การสมัครสมานภายในต้องเรียบร้อยโดยเร็ว ไว้รับภายนอกให้
ทันเวลา" เอกสารการเมือง..., หน้า 133.

เปลี่ยนแปลงตามพระราชบัญญัติกรมพระคลังฯ จ.ศ. 1237 โดยเคร่งครัด พระองค์ทรง
ดำเนินการหลายประการ เพื่อเสริมสร้างพระราชอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์ให้
มั่นคง เข้มแข็งยิ่งขึ้น¹

เมื่อกล่าวถึงวิธีการรวบรวมพระราชอำนาจเข้าสู่องค์พระมหากษัตริย์ คงไม่มี
คำบรรยายใดที่จะทำให้ผู้อ่านเห็นภาพได้ชัดเจนแจ่มแจ้งดีเท่าพระราชดำริในพระบาท
สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงอธิบายไว้ว่า

ก็ราชการในเมืองเรา ถ้าจะเทียบกับประเทศอื่น ๆ การแต่เดิมมานั้น การเอก
เสกคิวตีฟกับลียิสเลตีฟรวมอยู่ในเจ้าแผ่นดินกับเสนาบดีโดยมาก แต่วันมาเมื่อ
วิเยนซ์ในตอนนั้น อำนาจนั้นก็อยู่แก่วิเยนซ์และเสนาบดีทั้งสองอย่าง กรันภายหลัง
มาเมื่อเราค่อมมีอำนาจขึ้น ตำแหน่งเอกเสกคิวตีฟนั้นเป็นที่ทรงหนักของ
วิเยนซ์และเสนาบดี แต่ลียิสเลตีฟนั้นหาใครจะมีผู้ใครชอบใจไม่ เราจึงได้จับ
อุดหนุนการลียิสเลตีฟขึ้น จนมีถึงเกณฑ์ที่ปรึกษาทำกฎหมายเนื่อง ๆ เป็นต้น
จนตกลงเป็นเสนาบดีเป็นคอเวอนเมนต์ เรากลายเป็นหัวหน้าของพวกลียิสเลตีฟ
เกณฑ์นี้ เป็นอุปนิสัยอันของคอเวอนเมนต์ตรง เมื่อการภายหลังมีเหตุการณ์

1 แนวพระราชดำริทางการเมืองที่สำคัญของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
เจ้าอยู่หัวคือ พระมหากษัตริย์จะต้องทรงเป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เพื่อนำ
ชาติบ้านเมืองไปสู่ความเป็นอารยประเทศ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องเสริมสร้างความมั่นคง
ของสถาบันพระมหากษัตริย์และเพิ่มพูนพระราชอำนาจ อันเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้
พระองค์ประสบความสำเร็จในการนำสังคมไทยไปสู่ความเจริญก้าวหน้า

อ่านรายละเอียดใน เกษม ศิริสัมพันธ์ และ นิออน สนิทวงศ์, "แนวพระราช
ดำริทางการเมืองในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว," ประวัติศาสตร์และ
การเมือง (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2518), หน้า 189 - 210.

ในการคอเวอนเมนต์มากขึ้น เป็นโอกาสที่เราจะได้แทรกมือลงไปได้น้อย ๆ เราจึงได้ถืออำนาจเอาเอกเสกสิทธิ์ที่ได้ทีละน้อยละน้อย จนภายหลังตามลำดับ มาจนกระทั่งถึงบัดนี้ เรากลายเป็นตัวคอเวอนเมนต์¹

ในระหว่างที่ทรงออกกฎหมายและ "แทรกมือ" ในราชการต่าง ๆ เช่น การตั้งพระดาการพิเศษชำระความโจรผู้ร้ายถูกข่มเหงเสนาบดีกรมพระนครบาลซึ่งป่วยชรา² พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงสร้างฐานอำนาจทางการเมืองของพระองค์ในตำแหน่งอื่น ๆ เช่น ทรงจัดปรับปรุงหน่วยทหารต่าง ๆ ใหม่ ให้มีระเบียบการบังคับบัญชา ตลอดจนการฝึกหัดอาวุธยุทธภัณฑ์ต่าง ๆ เป็นแบบกองทัพตะวันตก ขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์³ และเป็นหลักประกันพระราชอำนาจที่สำคัญอย่างหนึ่ง นอกจากนี้ยังทรงตั้งโรงเรียนในพระบรมมหาราชวังอบรมสั่งสอนการศึกษาแบบใหม่ให้แก่เจ้านายและลูกหลานขุนนางข้าราชการต่าง ๆ ฝึกฝนให้ชนรุ่นใหม่นี้มีความคิดเห็นในการทำนุบำรุงปรับปรุงประเทศสอดคล้องกับพระราชดำริ และกลายเป็นกำลังสำคัญในการปรับปรุงประเทศของพระองค์ เช่น สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ (พระองค์เจ้าเทวัญอุทัยวงศ์) และสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ (พระองค์เจ้าดิศวรกุมาร) เป็นต้น⁴

การเปลี่ยนแปลงวิธีจัดเก็บรายได้แผ่นดินซึ่งเริ่มขึ้นใน พ.ศ. 2414 แม้จะไม่บรรลุเป้าหมายสมบูรณ์ดังพระราชดำริ ก็มีส่วนช่วยให้ฐานะทางการเงินของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวดีกว่าแต่ก่อนมาก ระหว่าง พ.ศ. 2411 - 2413

¹พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ "พระราชดำรัสตอบความเห็นของผู้จะให้เปลี่ยนการปกครอง จ.ศ. 1247," ใน เอกสารการเมือง..., หน้า 78.

²ป.ช.ศ., 8 : 162 - 166.

³เสถียร สุภโสภณ, ประวัติศาสตรไทยฉบับพัฒนาการ (พระนคร : โรงพิมพ์อักษรเจริญทัศน์, 2510), หน้า 100, 133 - 134.

⁴สมเด็จพระยาดำรงฯ, ความทรงจำ, หน้า 412.

เงินรายได้เข้าพระคลังมากที่สุดคือใน พ.ศ. 2411 เป็นจำนวนเงิน 45,792 ชั่ง (3,503,360 บาท) หลังจากที่ยังเริ่มปรับปรุงการจัดเก็บภาษีอากรใน พ.ศ. 2414 แล้ว เงินรายได้ในปีที่มากที่สุดก่อน พ.ศ. 2428 คือ พ.ศ. 2426 มีจำนวนถึง 92,405 ชั่ง (7,392,400 บาท)¹

ตลอดระยะเวลาสิบกว่าปีที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงขึ้นครองราชย์มา พระราชกรณียกิจต่าง ๆ ล้วนแสดงถึงความพยายามของพระองค์ที่จะทรงแก้ไขปัญหามือง และขจัดความทุกข์ยากอยู่ยงติธรรมต่าง ๆ จะเห็นได้จากประกาศเรื่องธรรมเนียมใหม่เลิกการเข้าเฝ้าแบบหมอบคลาน การตั้งที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน เป็นระดากการศาลพิเศษชำระความโจรผู้ร้ายที่ชุกชุมทำให้ประชาชนเดือดร้อน ประกาศเกลี้ยเอาอายุลูกหลานไทย การขุดคลอง และการเปลี่ยนแปลงธรรมเนียมและอิคราษีอากรที่ไม่เหมาะสม² เป็นต้น พระราชกรณียกิจต่าง ๆ เหล่านี้ ได้เสริมสร้างพระเกียรติคุณของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ทำให้พระองค์ทรงเป็นที่ชื่นชมของเหล่าพสกนิกร และแม้ชุมชนชาวต่างประเทศในขณะนั้นก็เห็นว่า มีแต่พระองค์และข้าราชการบริพารใกล้ชิดเท่านั้นที่พยายามปรับปรุงนำความเจริญมาสู่บ้านเมือง หากต้องต่อสู้กับการฉ้อราษฎร์บังหลวงต่าง ๆ ในหมู่ข้าราชการ ซึ่งเป็นผู้กีดขวางการปฏิรูป³

การเสริมสร้างความมั่นคงของสถาบันพระมหากษัตริย์นี้เป็นไปอย่างค่อยเป็นค่อยไป ไม่รีบเร่ง และหลีกเลี่ยงที่จะทำให้เกิดความขัดแย้งขมขื่นในหมู่ข้าราชการทั้งหลาย เดวิด เค ซิกเกิลส์ (Sickels) กงสุลอเมริกันได้บันทึกไว้ใน พ.ศ. 2423 ว่า "พระบาทสมเด็จพระ

¹ Wira Wimoniti, "Historical Patterns of Tax Administration...", p. 112.

² ป.ช.ศ., 8 : 114 - 121, 162 - 166, 216 - 221.

³ Chatthip Nartsupha, ed., The Political Economy..., pp. 412-417, 453.

พระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระชนมายุน้อย ในขณะที่ข้าราชการซึ่งเป็นที่ปรึกษาและผู้ร่วมสมัยกับพระราชบิดาของพระองค์ล้วนแก่ชรา พระองค์ทรงได้เปรียบในทุก ๆ ทาง และสามารถได้¹

2. การปรับปรุงภายในกรมพระคลังมหาสมบัติ ระหว่าง พ.ศ. 2428 - 2435 การโอนอำนาจการควบคุมภาษีอากรจากกรมราชการต่าง ๆ มาให้กรมพระคลังมหาสมบัติ มิได้เป็นเรื่องที่ยากเข็ญอีกต่อไป ปรากฏว่า การคาดการณ์ของนาย เควิด เค. ชิกเกิลส์ กงสุลอเมริกันนั้นเป็นความจริง ในช่วง พ.ศ. 2419 - 2431 เสนาบดีผู้ใหญ่ที่เคยคัดค้านการเปลี่ยนแปลง เมื่อสิบปีที่แล้ว ได้ถึงแก่กรรมหรือชรา เจ็บป่วยจนปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้เต็มที่ ต้องเกษียณไปถึง 6 ท่านด้วยกัน คือ

- พ.ศ. 2419 เจ้าพระยายมราช (เซยู ยมภักย์) เสนาบดีกรมพระนครบาล ถึงแก่อสัญกรรม
- พ.ศ. 2425 เจ้าพระยาธรรมราชาธิบดี (ละมั่ง สุนทรรัตน์) เสนาบดีกรมวัง ถึงแก่อสัญกรรม
- พ.ศ. 2425 สมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) พินาย

¹David K. Wyatt, The Politics of Reform in Thailand : Education in the Reign of King Chulalongkorn (New Haven : Yale University Press, 1969). p. 83. การบริหารราชการในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นไม่มีกฎเกณฑ์ว่าข้าราชการจะต้องเกษียณเมื่ออายุครบเท่าใด พบว่าข้าราชการส่วนมากมักจะทำงานจนถึงแก่กรรมในตำแหน่ง เว้นแต่ว่าจะแก่ชราหรือเจ็บป่วยมากจนกระทั่งปฏิบัติงานในหน้าที่บกพร่อง ไม่ครบถ้วน เมื่อนั้นจึงถวายบังคมลาออกจากตำแหน่ง ถ้าเป็นข้าราชการผู้ใหญ่มีความดีความชอบมาก พระมหากษัตริย์จะโปรดเกล้าฯ ยกขึ้นไว้ในตำแหน่งขุนนางผู้ใหญ่ที่ปรึกษาราชการ แต่ไม่มีอำนาจบัญชาการอีกต่อไป

- พ.ศ. 2428 เจ้าพระยาภาณุวงศ์ (ท้วม บุนนาค) เสนาบดีกรมท่า เกษียณ¹
- พ.ศ. 2429 สมเด็จพระเจ้าฟ้า กรมพระยาบวรราชปรีดิยาธิบดี เสนาบดีกรมมหาดไทย และกรมพระคลังฯ สิ้นพระชนม²
- พ.ศ. 2430 เจ้าพระยาสุรวงษ์ไวยวัฒน์ (วร บุนนาค) เสนาบดีกรมพระกลาโหม เกษียณ³

เสนาบดีที่ทำการแทน ล้วนแต่เป็นบุคคลที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเล็งเลือกสรรมาแล้วว่าจะปฏิบัติงานได้ตามพระราชดำริ ได้แก่ พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นภูเรศธำรงศักดิ์ (พระองค์เจ้าทวีดิถยลาภ) ดำรงตำแหน่งเสนาบดีกรมพระนครบาล พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม (พระองค์เจ้าทองกองก้อนใหญ่) ดำรงตำแหน่งเสนาบดีกรมวัง พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นเทวะวงศ์วโรปการ (พระองค์เจ้าเทวัญอุไทยวงศ์) ดำรงตำแหน่งเสนาบดีกรมท่า เจ้าพระยาพลเทพ (รอก กัลยาณมิตร) เสนาบดีกรมท่า ใ้ย้ายมาเป็นเสนาบดีกรมมหาดไทย และสมเด็จพระเจ้าฟ้า กรมพระจักรพรรดิพงษ์ (สมเด็จพระเจ้าฟ้าจตุรนต์รมี) ดำรงตำแหน่งเสนาบดีกรมพระคลังมหาสมบัติ⁴

¹กรมพระราชวังบวรวิไชยชาญถึงตัก เมื่อ พ.ศ. 2428 และในปีเดียวกันนั้นเอง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ก็ทรงมีพระบรมราชโองการยกเลิกตำแหน่งกรมพระราชวังบวรฯ นี้ ใน พ.ศ. 2429 ได้ทรงสถาปนาตำแหน่งสมเด็จพระบรมโอรสาธิราช สยามมกุฎราชกุมาร เป็นตำแหน่งรัชทายาทสืบราชสันตติวงศ์ต่อไป

²แม้ว่าสมเด็จพระเจ้าฟ้า กรมพระยาบวรราชปรีดิยาธิบดีจะทรงดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมพระคลังมหาสมบัติ แต่เมื่อทรงได้รับตำแหน่งเสนาบดีมหาดไทย ก็มีได้ทรงจัดการแก้ไขธรรมเนียมภายในกรมมหาดไทยให้มาขึ้นกับกรมพระคลังฯ แต่อย่างใด

³David K. Wyatt, The Politics of Reform..., p. 85.

⁴Ibid., p. 86.

นับตั้งแต่สมเด็จพระนเรศวรมหาราชที่สวรรคตพิราลัย ในปลายปี พ.ศ. 2425 กล่าวได้ว่าไม่มีผู้ใดที่จะแทนพระราชอำนาจของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ เจ้าพระยาสุรวงษ์ไวยวัฒน์ เสนาบดีว่าการกรมพระกลาโหม บุกรชายของท่านก็ไม่มีความสามารถ หรือมุกดิกนิสัยที่เข้มแข็งพอที่จะรักษาอำนาจของตระกูลให้คงอยู่ต่อไป¹ เมื่อสมเด็จพระนเรศวรมหาราชพิราลัย เจ้าพระยาสุรวงษ์ไวยวัฒน์ ได้รับหมายอากรที่สมเด็จพระนเรศวรมหาราชเคยควบคุมมาดูแลต่อ แต่ใน พ.ศ. 2426 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดฯ ให้โอนภาน้ำตาล อากรหม้อศาล 8 หัวเมือง ซึ่งพระบาทสมเด็จพระนเรศวรมหาราชเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานให้สมเด็จพระนเรศวรมหาราช ใช้ทำการเมืองเพชรบุรี ราชบุรี และกรต่าง ๆ และเจ้าพระยาสุรวงษ์ไวยวัฒน์รับต่อมานั้น ไปว่าประมุขผูกขาดที่หอรัษฎากรพิพัฒน์ ได้ส่งเงินงวดต่อเจ้าพนักงานที่หอรัษฎากร² ในปีถัดมาก็โปรดฯ ให้พระยาภาสกรวงศ์ เป็นผู้บัญชาการภาน้ำตาลร้อยชักสามแทนเจ้าพระยาสุรวงษ์ไวยวัฒน์³ ทรงโอนภาน้ำตาลให้พระยาเทพประชุน (พุ่ม ศรีไชยันต์) ปลัดทูลฉลองกรมพระกลาโหม เป็นผู้จัดการ⁴ และโปรดเกล้าฯ ให้พระอนุรักษโยธา เดินทางไปตรวจการท่าภาน้ำตาลในหัวเมืองชายทะเลตะวันตกซึ่งเป็นเมืองขึ้นในกรมพระกลาโหม เพื่อเตรียมส่งเจ้า

¹Chatthip Nartsupha, ed., The Political Economy..., p. 414.

²จจร. ร.5 ค. 14/3 เจ้าพระยาสุรวงษ์ไวยวัฒน์ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระนเรศวรมหาราช วันแรม 4 ค่ำ เดือน 10 ปีชวดสัมฤทธิ์ศก

³จจร. ร.5 ค. 14/4 เจ้าฟ้ากรมพระจักรพรรดิพงษ์ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระนเรศวรมหาราช 24 พฤศจิกายน ร.ศ. 108; กรมหมื่นนราธิป กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระนเรศวรมหาราช 13 พฤศจิกายน ร.ศ. 110.

⁴ฉ.ร.วิ. สหกิจสงคราม, 27 เจ้าพระยา (พระนคร : โรงพิมพ์แพร่การช่าง, 2510), หน้า 773 - 775.

พนักงานกรมพระคลังฯ ออกไปจัดการวางระเบียบเกี่ยวกับภาษีอากรในหัวเมืองเหล่านั้น
ต่อไป¹

ใน พ.ศ. 2428 ปรากฏว่าภาษีประมุขผูกขาดในกรมมหาดไทย กรมพระกลา-
โหม และกรมท่า ได้ยกมาว่าประมุขที่หอรัษฎากรพิพัฒน์ แม้ว่าเจ้าจำนวนกรมนั้น ๆ
จะต้องนำความไปกราบเรียนเสนาบดีขอประทานบัญชาก่อน ต่อเมื่อเสนาบดีบัญชาให้ผู้ใด
เป็นเจ้าภาษี จึงถือเป็นเสรีจกก็ตาม² แต่เมื่อภาษีอากรมาประมุขที่หอ ปลัดบัญชีกลาง
ก็จะทราบรายละเอียดเกี่ยวกับภาษีอากรรายนั้น ๆ มากขึ้น ทราบจำนวนเงินที่ประมุขได้
เงินงวดที่ต้องส่งในแต่ละเดือน สามารถเป็นฐะเร่งเงินไปที่เจ้ากรม เจ้าจำนวน และ
เกาะตัวเจ้าจำนวนมาชำระได้ ในกรณีการเงินขาดค่าง ดังนั้น ในทางปฏิบัติ การที่จะ
บังคับเรื่องภาษีอากรผูกขาดต่าง ๆ นั้น ก็ตกอยู่แก่เจ้าพนักงานกรมพระคลังมหาสมบัติ
เพียงแต่กรมต่าง ๆ ได้ชื่อว่ามีภาษีอากรนั้น ๆ ขึ้นอยู่ในกรม³

ในเมื่อกรมพระคลังมหาสมบัติสามารถเข้าควบคุมภาษีอากรในกรมต่าง ๆ ได้
มากถึงเพียงนี้แล้ว จึงน่าสงสัยว่าเหตุใดพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึง
ไม่โปรดเกล้าฯ โอนภาษีอากรขึ้นกรมต่าง ๆ เหล่านี้ ให้อยู่ในการควบคุมดูแลของกรม

¹ กจช. ร.5 ค. 14/2 พระอนุรักษโยธากราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุล-
จอมเกล้าฯ วันขึ้น 8 ค่ำ เดือน 9 ปีออก ฉก จ.ศ. 1246.

² กจช. ร.5 สมุคหรัษฎากรพิพัฒน์ รายงานที่ 11 วัชอังคาร เดือน 3
ขึ้น 13 ค่ำ ปีระกา สัปตศก จ.ศ. 1247.

³ กจช. ร.5 ค. 14/3 เจ้าพระยาภาสกรวงศ์กราบทูลกรมหมื่นสมมตอมรพันธ์
วันแรม 10 ค่ำ เดือน 4 ปีจอ อัฐศก จ.ศ. 1248

พระคลังฯ โดยตรงเสียเลย เพื่อให้การบังคับบัญชาดูแลทำได้สะดวกเร็ว ไม่ต้องเสียเวลาติดต่อกับกรม ทำให้การทำงานต่าง ๆ ล่าช้าไม่สะดวก¹ เหตุผลที่ทำให้การโอนถ่ายอำนาจที่กระจายอยู่ตามกรมต่าง ๆ เข้าสู่กรมพระคลังมหาสมบัติอาชาต่อไป อยู่ที่ขอบกพรองภายในกรมพระคลังฯ เอง นั่นคือ การปฏิบัติงานที่ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ

คำสั่งของอธิบดี คือ สมเด็จเจ้าฟ้ากรมพระจักรพรรดิพงษ์² ในวันจันทร์ เดือน 3 ขึ้น 5 ค่ำ ปีระกา สัปตศก จ.ศ. 1247 (พ.ศ. 2428) สะท้อนถึงสภาพความล้มเหลวในการปฏิบัติงานของกรมพระคลังฯ ในเวลาก่อนหน้านั้นได้อย่างชัดเจน ใจความสำคัญของคำสั่งอธิบดีต่อเจ้าพนักงานทั้งหลายในกรมพระคลังฯ ซึ่งปฏิบัติงาน ณ หอรัษฎากรพิพัฒน์ มีว่า อธิบดีประวารจึงจะลาพักรักษาพระองค์โดยประพาสทางทะเลเป็นเวลาประมาณ 20 วัน แต่พระองค์ทรงวิตกกังวลเรื่อง การปฏิบัติงานในกรมพระคลังฯ มาก เนื่องจากในระยะเวลาดังกล่าวเพียงจะมีการปรับปรุงภายในกรมใหม่ ให้ทำงานได้เต็มที่ ดังพระราชบัญญัติกรมพระคลังฯ จ.ศ. 1237 พระองค์ทรงเกรงว่าการปรับปรุงนั้นจะไม่สำเร็จเป็นอย่างต่อไป จะกลับค้างเกาอีก จึงขอให้เจ้าพนักงานทุกคนสามัคคีร่วมมือกันทำงานตามหน้าที่ "ถ้าท่านผู้ใหญ่ในกรมจะนิ่งจะลาเสียเหมือนเกา ๆ เดิม ๆ ไม่ทำให้เป็นประโยชน์แก่ราชการ ให้ทำเรื่องกราบทูลอธิบดี อย่าคอยกัน"³

1 ยกตัวอย่างการเร่งเงินภาษีที่ดิน กรมพระคลังฯ ต้องทำหนังสือไปถึงเจ้าจำนวนภาษีในกรมนั้นให้มีตราออกไปเร่งเจ้าภาษี กรมพระคลังฯ ไม่มีอำนาจเร่งเงินได้โดยตรง ดู กจข. ร.5 ค. 1/6 กรมหมื่นนราธิปฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ - 18 มีนาคม ร.ศ. 108.

² ในขณะนั้นสมเด็จเจ้าฟ้ากรมพระยาบวรราชนายกฯ ทรงดำรงตำแหน่งอธิบดีที่ 1 สมเด็จเจ้าฟ้ากรมพระจักรพรรดิพงษ์ทรงดำรงตำแหน่งอธิบดีที่ 2

³ กจข. ร.5 สมุคหรัษฎากรพิพัฒน์ รายงานที่ 4 วันจันทร์ เดือน 3 ขึ้น 5 ค่ำ ปีระกา สัปตศก จ.ศ. 1247

เจ้าพนักงานส่วนใหญ่ในกรมพระคลังมหาสมบัติ ไม่ได้เอาใจใส่ปฏิบัติหน้าที่ ตามที่พระราชบัญญัติกรมพระคลังฯ จ.ร. 1237 กำหนดไว้ อาจเป็นเพราะว่าเจ้าพนักงานหลายท่าน มีหน้าที่ความรับผิดชอบมากจนเกินกว่าที่จะปฏิบัติงานได้ทั่วถึง¹ การงานภายในกรมขาดระเบียบและมีความสับสนในเรื่องการรวบรวมเงินจากกรมต่าง ๆ เช่น ปรากฏว่าเจ้าพนักงานผู้ทำงานในกองรับ ทำแต่บัญชีบเคื่อนที่คองนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย พระเจ้าอยู่หัวเป็นประจำ ส่วนงบรายวันและรายปีไม่ได้ทำเก็บไว้ เมื่อมีการเร่งให้ ส่งบัญชีงบรายวันรายปี เจ้าพนักงานผู้น้อยรายงานว่าไม่สามารถทำได้ เนื่องจากบัญชี ที่ทำไว้หายไปหมด เพราะเจ้าพนักงานผู้ใหญ่เรียกไปคุยบ้าง ที่เหลือถูกปลวกกินหมด²

ในช่วงระยะเวลาระหว่าง พ.ศ. 2416 - 2435 นี้ รัฐบาลต้องประสบ ปัญหาใหญ่ที่ก่อกวนการปฏิรูปบ้านเมืองในค้ำต่าง ๆ อย่างมาก คือ ระบบข้าราชการ ที่ล่าหลัง ข้าราชการส่วนใหญ่ยังคงเคยชินกับธรรมเนียมปฏิบัติงานแบบดั้งเดิม และ ทำงานตามความพอใจ โดยไม่คำนึงถึงกฎระเบียบใหม่ ๆ ที่วางไว้เพื่อให้การงานมี ประสิทธิภาพขึ้น แม้แต่ข้าราชการที่เคยมีส่วนสนับสนุนพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า- เจ้าอยู่หัวในการปรับปรุงประเทศให้ทันสมัยในต้นรัชกาล เมื่อได้รับหน้าที่ใหญ่โตขึ้น ก็ปฏิบัติงานไม่แตกต่างจากข้าราชการเก่า ๆ ผู้อื่น เช่น พระเจ้าม่อนยาเซอ กรมหมื่น กุชเรศวงศ์วงศ์ ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งเสนาบดีกรมพระ

¹ เช่น พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นเทวะวงศ์วโรปการ ทรงเป็นทั้งปลัด กรมบัญชีกลาง ราชเลขาธิการและช่วยค้ำต่างประเทศในเวลาเดียวกัน กุ สมเค็จา กรมพระยาคำรงฯ, พระราชประวัติรัชกาลที่ 5 ก่อนเสวยราชย์ พระบรม ประวัติ พระประวัติกรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ พระประวัติศรีเสลา (พระนคร : องค์การการค้าสุภา, 2504), หน้า 113 - 121.

² ตัวอย่างนี้เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นใน พ.ศ. 2435 แต่เท่าความถึงการปฏิบัติงาน ที่เกิดขึ้นก่อนหน้านั้นด้วย กจช. ร.5 ค. 1/5 กรมหมื่นนราธิปฯ กราบบังคมทูลพระบาท สมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ 22 ธันวาคม ร.ศ. 111

นครบาลใน พ.ศ. 2419 ไม่ทรงส่งบัญชีภาษีอากรที่ขึ้นในกรมเลยตั้งแต่เมื่อได้ว่ากรมพระนครบาล เงินภาษีอากรก็ร้องใช้ในราชการบ้าง ทรงใช้สอยส่วนพระองค์บ้าง¹ พระยาภาสกรวงศ์เป็นแกนชื้อลอร์ดออฟสแตตยูหนึ่งที่ได้รับราชการในกรมพระคลังฯ มาตลอด เมื่อได้มีบัญชาการทำภาษีร้อยชักสามต่อจากเจ้าพระยาสุรวงศา ตั้งแต่เริ่มทำการใน พ.ศ. 2427 จนถึง พ.ศ. 2433 ท่านไม่ได้ส่งบัญชีและเงินต่อกรมพระคลังฯเลย ทั้งได้นำเงินภาษีร้อยชักสามไปใช้ในราชการต่าง ๆ ภายในกรมศุลกากรที่ท่านดูแล และในราชการอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมายเป็นพิเศษด้วย โดยไม่ได้ทำฎีกาขออนุญาตเบิกเงินก่อน บัญชีเงินภาษีอากรจึงสับสนมาก²

ดังนั้นการปรับปรุงราชการในกรมพระคลังมหาสมบัติตั้งแต่ พ.ศ. 2429 - 2435 นอกจากจะเป็นการพยายามจัดระเบียบแบบสรรหน้าที่และความรับผิดชอบในกรมย่อยต่าง ๆ ให้ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพขึ้นแล้ว ยังต้องมีการเปลี่ยนแปลงค่านิยมแนวความคิดที่ทันสมัยแล้วของข้าราชการต่าง ๆ ในเรื่องหน้าที่และความรับผิดชอบอีกด้วย มิฉะนั้นการปฏิบัติงานต่าง ๆ จะไม่อาจลุล่วงไปด้วยดี และคงมีการตะเมิกพระราชบัญญัติกันเรื่อยไป

ด้วยการปฏิบัติงานอย่างทุ่มเทไม่ย่อท้อของพระเจ้าอนงยาเธอ กรมหมื่นนราธิปประพันธ์พงศ์ (พระองค์เจ้าวรวรณากร) ซึ่งได้ทรงเลื่อนขึ้นดำรงตำแหน่งรองอธิบดี

ศูนย์วิทยพัทยาการ

¹ กจช. ร.5 ค.6/3 รายงานราชการกรมพระคลังมหาสมบัติ ปีชวดสัมฤทธิ์ศก (พ.ศ. 2431) และ กจช. ร.5 ค.14/5 กรมหมื่นนราธิปฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว 13 พฤศจิกายน ร.ศ. 110.

² กจช. ร.5 ค.14/4 กรมหมื่นนราธิปฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ 13 พฤศจิกายน ร.ศ. 110; พระยาภาสกรวงศ์กราบทูลกรมหมื่นนราธิปฯ ร.ศ. 110; กรมหมื่นนราธิปถึงพระยาภาสกรวงศ์ 20 มกราคม ร.ศ. 110.

กรมพระคลังฯ ใน พ.ศ. 2430¹ กิจการภายในกรมพระคลังฯ ก่อเป็นระเบียบเรียบร้อยขึ้น เจ้าพนักงานในกรมทำงานเข้มแข็ง กรมหมื่นนราธิปฯ ได้ทรงตั้งเจ้าพนักงานกองหนึ่ง ขึ้นมารับผิดชอบการเร่งภาษีอากรขึ้นในกรมอื่น ๆ กระทั่งเจ้าพนักงานผู้ควบคุมภาษีไม่ให้ติดค้าง และตรวจรับเงินงวด² ในขณะนี้เองกรมพระคลังฯ ได้รับภาษีอากรจากกรมพระนครบาลมาดูแล³ และโอนภาษีค่อเวอนแมนต์ที่กรมพระกลาโหมและกรมมหาดไทยเคยรับผิดชอบมาจัดการแทน เช่น ภาษีฝิ่นและภาษีกอไม้ไผ่สีสุก เป็นต้น⁴

สันนิษฐานว่าหลังจากการปรับปรุงที่ตัวอีกครึ่งหนึ่งนี้ สภาพการทำงานในกรมพระคลังมหาสมบัติคงจะดำเนินไปด้วยดีพอควร⁵ เพราะเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติพระธรรมนูญที่ราชการกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ใน พ.ศ. 2433 เพื่อยกฐานะกรมพระคลังฯ ขึ้นเป็นกระทรวง และจัดแบ่งแยกหน่วยงานให้เป็นสัดส่วน ไม่ให้ทำหน้าที่ซ้ำซ้อนหรือมีงานรับผิดชอบมากเกินไป พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งกรมตรวจขึ้นภายในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ และยุบอภิวชิยหลวงในพระบรมมหาราชวังที่ตั้งตรงต่อพระมหากษัตริย์เสีย⁶ กรมตรวจ

¹ กจช. ร.5 ค. 14/4 กรมหมื่นนราธิป กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ 13 พฤศจิกายน ร.ศ. 110.

² Ian George Brown, "The Ministry of Finance....," p. 39.

³ กจช. ร.5 ค. 14/5 กรมหมื่นนราธิปฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ 12 ธันวาคม ร.ศ. 108.

⁴ กจช. ร.5 ค. 14/5 กรมหมื่นนราธิปฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ 24 มิถุนายน ร.ศ. 109; ร.5 ค. 14/15 กรมหมื่นนราธิปฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ 28 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 110.

⁵ กรมพระคลังฯ ได้แสดงผลงานดีเด่นประการหนึ่ง คือสามารถจัดการเร่งเงินภาษีอากรผูกขาดที่ขึ้นในกรมได้ครบถ้วนไม่ติดค้างเลยตั้งแต่ พ.ศ. 2430.

⁶ ป.ช.ศ., 12 : 133 - 142; 170 - 176.

นี้มีอำนาจไม่แตกต่างจากออกพันธบัตร ซึ่งก็สามารถตรวจบัญชีรายงานการรับและจ่าย ซึ่งเกี่ยวข้องกับพระราชทรัพย์แผ่นดินได้ทั่วพระราชอาณาจักร เจ้าพนักงานในทุกกรมทุกกระทรวง ต้องยอมให้เจ้าหน้าที่กรมตรวจดูแลการบัญชีได้ทั้งสิ้น การที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมอบอำนาจการตรวจการรับจ่ายและรักษาเงินแผ่นดินทั้งปวงให้กระทรวงพระคลังฯ ย่อมแสดงถึงความไว้วางพระทัยและความเชื่อมั่นในการทำงานของกระทรวงนี้มากกว่าแต่ก่อน

เมื่อถึง พ.ศ. 2435 กระทรวงพระคลังฯ ก็สามารถโอนภาษีอากรที่กระจายอยู่ในกระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม และกระทรวงท่า (กระทรวงต่างประเทศ) ทั้งภาษีอากรผูกขาดและภาษีที่ให้เจ้าพนักงานของรัฐจัดเก็บมาไว้ในความดูแลได้ทั้งหมด¹ แม้ว่าในขณะนั้นยังคงมีบางกระทรวงได้รับหน้าที่จัดเก็บภาษีอากรบางประเภทอยู่ เช่น กระทรวงเกษตรธิการ รับผิดชอบเก็บค่าเช่า² แต่กระทรวงพระคลังฯ ก็เป็นหน่วยงานเดียวที่ควบคุมดูแลภาษีอากรจำนวนมาก ซึ่งหารายได้ส่วนใหญ่ให้แก่ประเทศ จะเห็นได้ว่ายอดงบประมาณรับเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2437 กระทรวงพระคลังฯ มีเงินรายได้มากเป็นอันดับหนึ่ง ในบรรดากระทรวงทั้ง 11 กระทรวงด้วยกัน คือมีงบประมาณเงินรับถึง 16.50 ล้านบาท ในขณะที่ยอดเงินรับทั้งประเทศในปีนั้นมีจำนวน 18.83 ล้านบาท³

¹ กจช. ร.5 ค. 14/5 กรมหมื่นนราธิปฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ 20 มกราคม ร.ศ. 111.

² เชนมาลย์ ราชภัฏธารักษ์, "พัฒนาการเกษตรกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมไทย พ.ศ. 2435 - 2475 (ค.ศ. 1892 - 1932)" (วิทยานิพนธ์ปริญญาสังคมวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 8.

³ กจช. ร.5 ค.5.1/4 งบประมาณเงินแผ่นดิน ร.ศ. 113.

ตารางที่ 2 ยอดงบประมาณเงินรับแผ่นดิน พ.ศ. 2437 เฉพาะกระทรวง
ที่มีรายรับเกิน 1 แสนบาท

กระทรวง	งบประมาณเงินรับ/บาท (ประมาณการ)	ร้อยละของยอดเงินรับ
มหาดไทย	602,501	3.2
คลัง	16,387,397	87.0
เกษตรราชการ	1,393,966	7.4
โยธาธิการ	140,970	0.7
ยุติธรรม	165,098	0.9

ที่มา : กจช. ร.5 ค.5.1/4 งบประมาณเงินแผ่นดิน ร.ศ. 113.

ในที่สุดความพยายามที่จะรวบรวมภาษีอากรที่เคยแยกย้ายอยู่ตามกรมต่าง ๆ เข้าด้วยกัน เพื่อให้รายได้จากภาษีอากรเข้าสู่รัฐบาลมากที่สุด ไม่รั่วไหลติดค้างตามกรมอื่น ๆ กับบรรลุเป้าหมาย นับตั้งแต่ที่มีการเริ่มโครงการปรับปรุงการรวบรวมรายได้เข้าสู่หน่วยงานกลาง คือ กรมพระคลังฯ และต่อมาคือกระทรวงพระคลังนั้น รัฐบาลมีรายได้เพิ่มมากขึ้น และยิ่งทวีจำนวนอย่างน่าสังเกตุภายหลังการปรับปรุงใหม่ ใน พ.ศ. 2428 ก็จะได้เห็นได้จากตารางที่ 3 ซึ่งแสดงว่าจนวนรายได้ระหว่าง พ.ศ. 2416 - 2435 และตารางที่ 4 เทียบดัชนีการเพิ่มหรือลดของรายได้แผ่นดินระหว่างช่วง พ.ศ. 2417 - 2426 และ พ.ศ. 2429 - 2438 ซึ่งบ่งว่าดัชนีการเพิ่มของการรวบรวมรายได้ในช่วงสิบปีหลัง พ.ศ. 2429 นั้นเป็นจำนวนสูงกว่าในช่วงสิบปีแรกของการปฏิรูป ระหว่าง พ.ศ. 2417 - 2426 ดัชนีการเพิ่มเป็นเพียง 123.7 เท่านั้น ในขณะที่ช่วง พ.ศ. 2429 - 2438 ดัชนีที่เพิ่มขึ้นถึง 211.7

ตารางที่ 3 จำนวนรายได้แผ่นดิน พ.ศ. 2416 - 2435

พ.ศ.	จำนวนเงิน	
	ชั่ง	เทียบเป็นบาท
2416	51,643	4,131,463
2417	73,956	5,916,480
2418	85,173	6,813,840
2419	80,550	6,444,000
2420	71,383	5,710,640
2421	64,745	5,179,600
2422	71,093	5,687,440
2423	84,795	6,783,600
2424	75,727	6,058,160
2425	86,517	6,921,360
2426	92,405	7,392,400
2427	75,333	6,026,640
2428	85,633	6,850,640
2429	106,392 ¹	8,511,360
2430	151,097	12,087,760
2431	170,593	13,647,440

¹ตัวเลขในบัญชีกรมสารบัญชี ระบุว่าเงินรายได้ใน พ.ศ. 2429 ได้ 106,392 ชั่ง แต่บัญชีตารางที่ 7 ของ วีระ วิมลนิตย์ ซึ่งอ้างอิงจากบัญชีพระราชทรัพย์กรมพระคลังฯ ระบุว่า พ.ศ. 2429 นี้ได้เงินถึง 170,730 ชั่ง

ตารางที่ 3 (ต่อ)

พ.ศ.	จำนวนเงิน	
	ซึ่ง	เทียบเป็นบาท
2432	150,252	12,020,160
2433	191,567	15,325,360
2434	-----	-----
2435	-----	15,378,114

หมายเหตุ ----- ไม่ทราบจำนวน

ที่มา : กจช. ร.5 ค.6/1 รายงานของเจ้าพนักงานบัญชีกลาง, ร.5 ค.6/10
บัญชีบเคื่อนกระทรวงการคลังฯ 109

Table VII Revenue Receipts Subsequent to Financial Reform from Wira Wimoniti, "Historical Patterns of Tax Administration...", pp. 113-124. และ Thailand, Ministry of Finance, Statistical Yearbook of the Kingdom of Siam 1923 ^{ต่อไปจะอ้างถึงว่า S.Y.B.}

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 4 เที่ยบดัชนีการเพิ่มของรายได้แผ่นดินระหว่างช่วง พ.ศ. 2417 - 2426 จาก พ.ศ. 2417 และระหว่าง พ.ศ. 2429 - 2438 จาก พ.ศ. 2429

พ.ศ.	รายได้/ล้านบาท	ดัชนี 2417 = 100	พ.ศ.	รายได้/ล้านบาท	ดัชนี 2429 = 100
2417	5.9	100	2429	8.5	100
2420	5.7	96.6	2432	12.0	141.2
2423	6.7	113.3	2435	15.3	180
2426	7.3	123.7	2438	18.0	211.7

ที่มา : ตารางที่ 3 คำนวณดัชนีโดยผู้เขียน

การปรับปรุงวิธีจัดเก็บรายได้แผ่นดิน

ในขณะที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและเจ้าพนักงานผู้ใหญ่ในกรมพระคลังมหาสมบัติ ใช้เวลาระหว่าง พ.ศ. 2416 - 2435 ดำเนินการโอนอำนาจการควบคุมภาษีอากรต่าง ๆ ที่แยกย้ายอยู่ในกรมราชการอื่น ๆ มาขึ้นยังกรมพระคลังมหาสมบัติ การปรับปรุงวิธีจัดเก็บรายได้ในระบับกลาง คือการหางานของเจ้าภาษีนายอากรและเจ้าหน้าที่ตัวแทนเก็บภาษีอากรของรัฐ ก็มีได้ถูกละเลย ตลอดเวลา 19 ปีนี้รัฐบาลได้พยายามควบคุมพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่รัฐ และเจ้าภาษีนายอากรที่จัดเก็บเงินจากประชาชนให้รัดกุม หางานด้วยความเที่ยงตรง และมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ตามพระบรมราโชบายที่แสดงต่อเสนาบดีในคอนค้นรัชกาล พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริที่จะเลิกระบบเจ้าภาษีนายอากรประมุขชานี้เสีย และทำภาษีอากรต่าง ๆ ให้เป็นของรัฐบาล มีเจ้าหน้าที่ซึ่งแต่งตั้งเป็นผู้จัดเก็บ และมีกฎหมายควบคุมการทำงานของเจ้าหน้าที่อย่างถ่วงเพื่อป้องกันกา

ราษฎรบังหลวง แต่ในขณะที่ยังไม่อาจเลิกระบบเจ้าภาษีนายอากรได้ รัฐบาลก็จะปรับปรุงกฎหมายสำหรับเจ้าภาษีนายอากรเสียใหม่ ไม่ให้คิดค้างเงินภาษีอากรได้เป็นจำนวนมาก นอกจากนั้นจะปรับปรุงแก้ไขภาษีอากรที่ไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนด้วย¹

อย่างไรก็ดี ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้ รัฐบาลยังไม่อยู่ในฐานะที่จะจัดหาเจ้าหน้าที่รัฐมาจัดเก็บภาษีอากรต่าง ๆ จากประชาชนแทนเจ้าภาษีนายอากรได้ การรวบรวมรายได้แผ่นดินส่วนใหญ่ คงใช้กลไกในระบบประมวลผูกขาดอยู่อย่างเดิม แต่มีการปรับปรุงให้ดีขึ้น ปรากฏว่า ภาษีอากรบางประเภทที่เคยทำเป็นรัฐบาล ก็ถูกยกมาจัดการใหม่ให้เป็นภาษีประมวลผูกขาด และสามารถนำรายได้มาให้แก่รัฐเพิ่มมากขึ้นอีกด้วย เช่น ภาษีเงิน ภาษีสุรา เป็นต้น²

ก. การปรับปรุงระบบเจ้าภาษีนายอากร

1. ออกกฎหมายควบคุมการทำงานของเจ้าพนักงาน เจ้าจำนวน และเจ้าภาษีนายอากร ต้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทางการประสบปัญหาเจ้าภาษีนายอากรคิดค้างเงินหลวงสะสมกันเป็นจำนวนมาก บางรายคิดค้างเงินภาษีอากรนับร้อยชั่งพันชั่ง³ เมื่อเจ้าพนักงานเร่งรัดก็ไม่ใคร่จะได้เงิน เจ้าภาษีพวกนี้บางรายขอทำภาษีอากรแก้ตัวใหม่ เอาเงินภาษีใหม่ผ่อนใช้เงินภาษีที่ค้างเดิม เงินภาษีใหม่ก็ค้างทับถมกันวนวาย ยากที่จะชำระสะสางได้ รัฐบาลไม่ใคร่จะได้เงิน

¹กทช. จดหมายเหตุรัชกาลที่ 5 เลขที่ 383 จักระเบียบการภาษีอากรเข้ารวมอยู่แห่งเดียวกัน; มัคที่ 168 เล่มที่ 3 พระราชกระแสว่าด้วยจะจัดการรวมภาษีอากรให้เป็นของคอเวอนแมนต์ทำ

²กจช. ร.5 ค. 14/5 กรมหมื่นนราธิปฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ 24 มิถุนายน ร.ศ. 109

³ป.ช.ศ., 8 : 83 - 99 และ 159 - 160.

มาทันใจในราชการ เป็นปัญหาการเงินที่ต้องแก้ไขโดยรีบด่วน ดังนั้นในช่วงเวลาสามปีแรกที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงว่าราชการแผ่นดินด้วยพระองค์เอง จึงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ออกพระราชบัญญัติถึง 3 ฉบับ บังคับวางระเบียบการทำงานของเจ้าพนักงาน เจ้าจำนวน และเจ้าภาษีนายอากร ได้แก่ พระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ และพระราชบัญญัติเจ้าภาษีนายอากร จ.ศ. 1235 กับพระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติ แล้วว่าด้วยกรมต่าง ๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงิน จ.ศ. 1237 พระราชบัญญัติสองฉบับแรก เมื่อแรกตราขึ้นใช้นั้น มีผลบังคับเฉพาะกับเจ้าจำนวนและเจ้าภาษีนายอากรที่ขึ้นกับกรมพระคลังมหาสมบัติ ไม่ได้ครอบคลุมเลยไปถึงเจ้าจำนวนและเจ้าภาษีที่ขึ้นในกรมอื่น ๆ หากพระราชบัญญัติกรมพระคลังฯ ฯลฯ ซึ่งออกเมื่อ 2 ปีหลัง คือใน พ.ศ. 2418 ได้ระบุไว้ชัดเจนว่าการประมูลผูกขาดภาษีอากรรายใดก็ตาม ต้องทำตามพระราชบัญญัติซึ่งอยู่ในหอรัษฎากรพิพัฒน์¹ ดังนั้นพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้ จึงกลายเป็นกฎข้อบังคับของการผูกขาดภาษีอากรในกรมต่าง ๆ ด้วย

พระราชบัญญัติทั้งสามฉบับ ได้วางระเบียบปฏิบัติของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการทำภาษีอากรผูกขาดไว้ทั้งฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลและฝ่ายเอกชน คือเจ้าภาษีนายอากร² มีใจความสำคัญดังต่อไปนี้

ก) กำหนดสถานที่และเวลาทำการแน่นอน กิจกรรรมใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับภาษีอากร ต้องกระทำที่สถานที่ทำการของรัฐบาล ไม่ใช่ ณ บ้านเรือนของเจ้าพนักงานอีกต่อไป และภายในเวลาที่กำหนด เช่น ภาษีอากรที่ขึ้นในกรมพระคลังต่าง ๆ ยกมาว่าประมูล ส่งเงิน ที่หอรัษฎากรพิพัฒน์ ในเวลาตั้งแต่ 10.00 น. - 16.00 น

¹ เรื่องเดียวกัน, 9 : 67.

² พระราชบัญญัติหอรัษฎากรพิพัฒน์และพระราชบัญญัติเจ้าภาษีนายอากร จ.ศ. 1235 เป็นกฎหมายควบคุมการทำภาษีผูกขาดเท่านั้น แต่พระราชบัญญัติกรมพระคลังฯ จ.ศ. 1237 มีกฎข้อบังคับการทำภาษีโดยรัฐบาลด้วย

ข) วางระเบียบปฏิบัติของเจ้าพนักงานและเจ้าจำนวนในกรณีควบคุมภาษีอากร

1) การประมูลภาษีอากร เจ้าพนักงานต้องประกาศล่วงหน้าก่อนวันทำภาษี 1 เดือน และในวันประมูล เจ้าพนักงานต้องประกาศจำนวนเงินที่มีผู้ประมูลให้ทราบทั่วกันโดยเปิดเผย

2) เจ้าพนักงานและเจ้าจำนวนต้องอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้มาขอทำภาษี พิจารณาว่าผู้ที่มาขอรับทำและนายประกัน มีฐานะมั่นคงหรือไม่ ห้ามเจ้าพนักงานหาผลประโยชน์ส่วนตัวจากผู้มาขอทำภาษี เช่น ทำอุบายแก้งเลือกนายประกัน

3) เมื่อประมูลได้เจ้าภาษีแล้ว เจ้าพนักงานและเจ้าจำนวนต้องอำนวยความสะดวกแก่เจ้าภาษี ห้ามเรียกเงินค่าสิ่งใดสิ่งหนึ่งต่อเจ้าภาษี เจ้าจำนวนต้องคอยกวาดขันให้เจ้าภาษีส่งเงินตามเวลาที่กำหนด และนำส่งต่อยังกรมพระคลังฯ ทุกครั้ง ถ้าเจ้าภาษีส่งเงินค้างเกิน 2 งวด ให้ประชุมเปลี่ยนเจ้าภาษีใหม่ เมื่อมีคดีความเกิดขึ้นเกี่ยวกับภาษีอากร ต้องชำระให้โดยยุติธรรม

4) ให้เจ้าจำนวนทั้งหลายไม่ว่าจะอยู่ในกรมใด ทำบัญชีภาษีอากรในความดูแลของตนส่งต่อปลัดบัญชีกลาง¹ กรมพระคลังมหาสมบัติ รายงานชื่อเจ้าภาษีจำนวนเงินที่ประมูล จำนวนเงินงวดที่จะส่งแต่ละคราว และกำหนดเวลาส่งเงินงวด

ค) วางระเบียบปฏิบัติของเจ้าภาษีนายอากร

1) เมื่อประมูลภาษีอากรได้ เจ้าภาษีต้องส่งเงินล่วงหน้า 3 งวด เป็นประกันภายใน 7 วัน นับจากวันว่าประมูล

2) การส่งเงินภาษีอากร ให้แบ่งจำนวนเงินประมูลออกเป็น 12 งวด ส่งงวดละเดือน เจ้าภาษีต้องนำเงินงวดส่งต่อเจ้าจำนวน ณ สำนักงาน ในวันที่ตกลงกันไว้ ห้ามไปส่งเงินที่อื่น

¹ในพระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ พ.ศ. 2416 เรียก "เจ้าพนักงานบัญชีกลาง" แต่พระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังฯ ฯลฯ พ.ศ. 2418 เปลี่ยนเป็น "ปลัดบัญชีกลาง"

3) ถ้าเจ้าภานายอกรขายช่วงภาษีให้ผู้อื่นรับไปทำในเขตต่าง ๆ เจ้าภานายอกรต้องทำบัญชีรายชื่อลูกช่วงมาให้เจ้าจำนวนเก็บไว้เป็นหลักฐาน และบรรดาลูกช่วงเหล่านี้ ต้องแบ่งเงินที่ตนจะส่งให้เจ้าภาษีเป็น 12 งวด ส่งงวดละเดือน ห้ามไม่ให้เจ้าภาษีเรียกเงินทั้งหมดจากลูกช่วงล่วงหน้า

4) เจ้าภานายอกรจะร้องเรียนว่าทำภาษีขาดทุนได้ ต่อเมื่อทำภาษีอกรครบ 1 ปี ปลัดบัญชีกลางจะได้ออกประกาศให้มีการประมูลภาษีอกรใหม่

ง) มีบทลงโทษเจ้าพนักงาน เจ้าจำนวนและเจ้าภานายอกรที่ละเมิดพระราชบัญญัติ ถ้าเจ้าจำนวนผู้ใดเบียดเบียนหาผลประโยชน์ ไม่เอาใจใส่คดีความเกี่ยวข้องกับภาษีที่ตนดูแล จะถูกถอดจากตำแหน่งและมีโทษทางอาญา เจ้าภานายอกรที่ให้สินบนข้าราชการ จะถูกตัดสิทธิ์ ไม่ให้ว่าประมูลภาษีอีกเลย และถ้าคิดค้างเงินให้จากรวบรวมเงิน ถ้าไม่มีเงินใช้ ให้ยึดทรัพย์สินสมบัติทั้งบุตรภรรยาข้าหาส และจำคุก 3 ปี

จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติทั้งสามฉบับนี้ตราขึ้นมาเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ เกี่ยวกับระบบเจ้าภานายอกรที่เคยเป็นมา เช่น ป้องกันการร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและเจ้าภานายอกรคอกโกง ให้เจรจาติดต่อกัน ณ ที่ทำการของรัฐบาล ซึ่งเป็นสถานที่เปิดเผย มีผู้คนอยู่มากมาย ป้องกันเจ้าหน้าที่รัฐกลั่นแกล้งผู้มาติดต่อเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ ตลอดจนหาวิธีควบคุมเจ้าภานายอกรให้ส่งเงินครบถ้วนไม่คิดค้าง และถ้าจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนเจ้าภาษี เจ้าภาษีใหม่ก็สามารถรับทำต่อได้ โดยไม่ต้องขอลดเงินหลวงลงมาก เช่น การให้ลูกช่วงส่งเงินงวดต่อเจ้าภาษีเป็นเดือน ๆ ไม่ให้ส่งทั้งหมดทีเดียว ในกรณีที่เปลี่ยนเจ้าภาษี ลูกช่วงจะได้ส่งเงินต่อให้เจ้าภาษีคนใหม่

2. การคิดค้างเงินภาษีอกรและการเร่งรัดใน พ.ศ. 2416 - 2429

แม้จะมีกฎระเบียบที่ดี แต่ในความเป็นจริง เจ้าหน้าที่บางคนผู้เกี่ยวข้องกับภาษีมักไม่ได้เชื่อฟังปฏิบัติตามกฎเหล่านี้ ปล่อยให้ล่าช้าและอะลุ่มอล่วยให้แก่เจ้าภานายอกร

ยอมให้เจ้าภาษีนายอากรไม่ต้องส่งเงินล่วงหน้า¹ บางคนรับสินบนเพื่อไม่เร่งเงินงวด² หรือหาทางให้พรรคพวกของตนได้ทำภาษี ทั้ง ๆ ที่ไม่มีหลักฐานมั่นคงพอ³ คาดว่ารัฐบาลในช่วงเวลาดังกล่าว คงไม่ได้ดำเนินการเด็ดขาดกับข้าราชการที่ล่วงละเมิดกฎหมายอากร ถึงแม้จะเห็นได้จากคำกราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการแผ่นดิน ร.ศ. 103 (พ.ศ. 2427) ที่เจ้านายและข้าราชการกลุ่มหนึ่งทูลเกล้าฯ อวายเป็นใจความตอนหนึ่งว่า การปฏิรูปราชการที่ล้มเหลวลงนั้น มีสาเหตุหนึ่งเนื่องมาจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ทรงพระกรุณาแก่ข้าราชการ ละเลยไม่ได้ทรงกวดขันให้เป็นตัวอย่าง ข้าราชการบางคนที่ทำผิดล่วงพระราชอาญาในทางหละหลวมก็ทรงพระมหากรุณาธิคุณ กิจการบ้านเมืองจึงผันแปรย่อย่อนลง⁴

ดังนั้นนับตั้งแต่ออกพระราชบัญญัติหอรัษฎากรพิพัฒน์เรื่อยมา จึงยังคงมีคดีเจ้าภาษีนายอากรติดค้างเงิน ให้เจ้าจำนวนและเจ้าพนักงานพระคลังทำหน้าที่เร่งรัดอยู่เสมอ วิธีการเร่งเงินภาษีอากรติดค้างของเจ้าหน้าที่พระคลังเองก็ไม่ได้เด็ดขาดตรงตามกฎที่วางไว้ในพระราชบัญญัติหอรัษฎากรฯ แบ่งได้เป็น 3 วิธีคือ

¹ กจข. ร.5 สมุดหอรัษฎากรพิพัฒน์ พระยาภาสกรวงศ์ ปลัดบัญชีกลางทูลพระเจ้ายบรมวงศ์เธอ อธิบดีกรมพระคลังมหาสมบัติ วันจันทร์ เดือน 3 ขึ้น 12 ค่ำ ปีระกา สัปตศก จ.ศ. 1247

² จดหมายเหตุพระราชกิจรายวันในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ภาค 13 ปีมะเมีย จักรวาศก 1244 (พระนคร : โรงพิมพ์พระจันทร์, 2475), หน้า 56.

³ ยกตัวอย่างจากคดีความที่ตัดสินใน พ.ศ. 2433 คาดว่าน่าจะมีเหตุการณ์ทำนองนี้เกิดขึ้นในช่วงก่อนหน้าด้วย กจข. ร.5 ค. 1/3 คดีความศาลกระทรวงการคลังมหาสมบัติ เรื่องเงินภาษีอากร เมษายน ร.ศ. 109 หน้า 62.

⁴ "เจ้านายและข้าราชการกราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการแผ่นดิน ร.ศ. 103," เอกสารการเมือง..., หน้า 71 - 72.

- ก) ผ่อนผันยอมให้ทยอยส่งเงินตามสมควร
- ข) ให้สิ่งเป็นสิ่งของมาใช้ในราชการ และหักหนี้หลวงให้ตามมูลค่าของสิ่งของนั้น ๆ
- ค) เกณฑ์แรงงาน ให้เจ้าภาษีทำการโยธา เช่น ชุกสระปลูกวัน และหักเงินหลวงเป็นค่าแรง¹

สาเหตุที่ทางการยอมผ่อนผันให้เจ้าภาษีนายอากรเช่นนี้ น่าจะเป็นด้วยต้องการให้โอกาสเจ้าภาษีนายอากรหาเงินมาใช้ เพราะถ้าดำเนินการตามพระราชบัญญัติจำกัดวงเร่งเงินหรือยึดทรัพย์สินสมบัติเท่าที่มีอยู่ ก็อาจจะได้เงินน้อย ไม่คุ้มกับเงินภาษีอากรที่สูญเสียไป² ย่อมให้เจ้าภาษีนายอากรมองหาเงินมาส่งทางการที่ละน้อย จะได้เต็มเม็ดเต็มหน่วยมากกว่า และเจ้าภาษีส่วนใหญ่ก็มักนำเงินภาษีอากรไปใช้ลงทุนค้าขายก่อน ถ้านำเจ้าภาษีนายอากรเร่งเงินหลวง การค้าขายไม่มีผู้ดูแลอาจจะร่วงโรยลงไป มีผลต่อเศรษฐกิจการค้าขายภายในประเทศ จึงจำต้องผ่อนปรนให้ด้วย³ นอกจากนี้ เป็นไปได้ว่าเจ้าภาษีโดยเฉพาะพวกที่ได้รับพระราชทานสัญญาบัตร⁴ เป็นผู้มีอิทธิพล มีความใกล้ชิดกับราชสำนัก จึงได้รับความคุ้มครองไม่ให้ถูกลงโทษด้วยมาตรการรุนแรง⁵

¹ป.ช.ศ., 12 : 115 - 118. วิธีการอย่าง 1 และ 2 พระยาสุรศักดิ์มนตรี (แสง แสงชูโต) เคยใช้เมื่อเป็นเจ้าพนักงานเร่งภาษีตั้งแต่ก่อน พ.ศ. 2416 แล้ว ดู เจ้าพระยาสุรศักดิ์ฯ, ประวัติการ..., 1 : 14 - 15.

²ป.ช.ศ., 8 : 83 - 99.

³เรื่องเดียวกัน.

⁴ข้าราชการสัญญาบัตร คือข้าราชการที่พระมหากษัตริย์ทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้ง ส่วนข้าราชการประหวอน คือข้าราชการที่เสนาบดีแต่งตั้ง

⁵จดหมายเหตุพระราชกิจรายวันในรัชกาลที่ 5 ภาค 11, หน้า 160; จดหมายเหตุพระราชกิจรายวันในรัชกาลที่ 5 ภาค 12, หน้า 19. และ "Document 27 Court Politics," in The Political Economy..., p. 383-384.

3. การกวาดขันเจ้าจำนวนและเจ้าภานายอากร พ.ศ. 2430 - 2435

หลังจากที่มีการปรับปรุงการทำงานภายในกรมพระคลังฯ ใหม่ใน พ.ศ. 2428 แล้ว เจ้าพนักงานพระคลังมหาสมบัติได้แก้ไขวิธีการเร่งเงินภาษีอากรที่ติดค้างขึ้นใหม่ใน พ.ศ. 2430 ออกกฎให้เจ้าจำนวนเร่งเงินค้างจากเจ้าภานายอากร ให้นำส่งเป็นจำนวนร้อยละ 5 ต่อปี เมื่อ พ.ศ. 2432 วางระเบียบใหม่ให้เจ้าภานายอากรที่เป็นหนี้หลวงทุกคน มาตกลงกับเจ้าจำนวน ให้นำทยอยส่งเงินใช้หนี้ให้ครบภายในกำหนดเวลา 6 ปี¹ นอกจากนั้น กรมพระคลังฯ ยังหาวิธีจูงใจให้เจ้าภานายอากรนำเงินมาชำระหลวงเร็วกว่ากำหนด โดยประกาศว่าทางการจะสร้างถนนสายใหม่ไปสามเสนภายในวงเงิน 2,500 ซึ่ง ถ้าเจ้าภาษีผู้ใดนำเงินหนี้มาใช้หลวงเป็นพิเศษมากกว่าที่กำหนดในระยะเวลาดังกล่าว ทางการจะลดให้ร้อยละ 15 ถ้าใช้หนี้ทั้งหมดในคราวเดียวกัน ลดให้ร้อยละ 30² แต่ปรากฏว่าเจ้าภาษีส่วนใหญ่ยังคงไม่สนใจใช้หนี้หลวงให้หมดทันที รัฐบาลจึงประกาศว่า ในการประมุขภาษีรายใดก็ตาม ถ้าผู้เป็นหนี้หลวง มาสู่ประมุขกับผู้ซึ่งมิได้เป็นหนี้หลวง ให้ผู้เป็นหนี้หลวงแพ่งที่ไม่เป็นหนี้ร้อยละ 2³ หมายความว่าถ้าคนเป็นหนี้ประมุข 100 ซึ่ง คนไม่เป็นหนี้ประมุข 99 ซึ่ง ถือว่าคนไม่เป็นหนี้ประมุขนะ

ในขณะที่ดำเนินการเร่งรัดเงินภาษีอากรที่ติดค้างมาใช้หลวง เจ้าพนักงานพระคลังฯ ก็ได้จัดการภาษีอากรให้กวาดขันเป็นไปตามพระราชบัญญัติภาษีอากรมากกว่าเดิม เพื่อให้เงินคลังค้าง ใน พ.ศ. 2433 พระเจ้านั่งยาเธอ กรมหมื่นนราธิปประพันธ์พงศ์ ทรงเสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5

¹ป.ช.ศ., 12 : 115 - 116.

²เรื่องเดียวกัน.

³กจช. ร.5 ค. 14/5 กรมหมื่นนราธิปฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ 12 ธันวาคม ร.ศ. 109 ปรากฏว่าแม่เจ้าภาษีที่เป็นหนี้หลวงก็มีสิทธิเข้าประมุขแข่งขันทำภาษีรายอื่น ๆ ได้ ทางการให้เหตุผลว่าจำเป็นต้องให้คนมีหนี้สินติดค้างเงินหลวงทำภาษีอากร เพราะ "ตัวคนที่ซึ่งไม่เป็นหนี้หลวงมีน้อย ไม่พอแก่ภาษีอากร"

ว่าภาษีอากรที่ประมูดผูกขาดตั้งแต่ พ.ศ. 2430 - 2433 นั้น ไม่มีเจ้าภาษีนายอากรผู้ใด
 คิดค้างเงินเลย แสดงว่าถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐทำงานอย่างเข้มแข็ง ไม่ปล่อยปละละเลย
 อะลุ่มอล่วยในเรื่องการส่งเงินเร่งเงินภาษีอากรแล้ว เจ้าภาษีนายอากรก็สามารถส่งเงิน
 ภาษีอากรได้ครบถ้วน ไม่ขาดค้าง ใน พ.ศ. 2435 ทางกรได้ออกพระราชบัญญัติการ
 ภาษีอากร ร.ศ. 111 ขึ้นใหม่ใช้แทนพระราชบัญญัติหอรัษฎากรฯ และพระราชบัญญัติภาษี
 อากร พ.ศ. 2416 เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบการควบคุมทำภาษีอากรให้รัดกุมชัดเจนยิ่ง
 ขึ้น มีประเด็นที่น่าสนใจ¹ คือ

ก) มอบอำนาจให้ "เทศาภิบาล" ได้แก่ ผู้ว่าราชการเมือง กรมการ
 หรือข้าหลวงผู้รักษาเมืองในหัวเมือง ช่วยดูแลการทำภาษีอากรในต่างจังหวัดด้วย ทำให้
 รัฐสามารถควบคุมเจ้าภาษีนายอากรได้ทั่วถึงมากกว่าเดิม

ข) กำหนดให้เจ้าภาษีนายอากรที่เข้าหุ้นส่วนกันทำภาษี มาทำหนังสือ
 สัญญาต่อหน้าเจ้าจำนวน ถ้าอยู่ที่หัวเมือง ให้ทำหนังสือสัญญาต่อเทศาภิบาล ถ้าเจ้าภาษี
 นายอากรขายตัดตอนภาษีอากรให้แก่ผู้ใด ก็ให้ทำสัญญากับลูกช่วง ต่อหน้าเจ้าหน้าที่ของ
 รัฐด้วยเช่นกัน วิธีนี้เป็นการป้องกันปัญหาการปิดกั้นไม่ส่งเงินหลวง และถ้ามีปัญหา
 เงินภาษีติดค้าง ทางกรสามารถนำบุคคลที่เกี่ยวข้องกับภาษีมาชำระเร่งเงินได้อย่าง
 ถูกต้อง

นับตั้งแต่ พ.ศ. 2430 กล่าวได้ว่ารัฐบาลสามารถแก้ปัญหาเจ้าภาษีนายอากร
 คิดค้างเงินรายได้เป็นจำนวนมากได้สำเร็จ ก็คือสามารถเร่งรัดไม่ให้มีการติดค้างภาษี
 อากรรายใหม่ ๆ อีกต่อไปได้ และมีวิธีการที่แน่นอนในการเร่งเงินที่ติดค้างก่อนหน้านี้
 รัฐบาลไม่ต้องเผชิญกับสภาพการติดค้างเงินของเจ้าภาษีนายอากรอย่างรุนแรงอีกนาน
 จนกระทั่งสิบห้าปีต่อมา แต่สภาพการติดค้างเงินที่เริ่มเกิดขึ้นใหม่เมื่อประมาณ พ.ศ. 2448
 นั้น ก็แตกต่างจากสถานการณ์ในช่วงต้นรัชกาลอยู่บ้าง ทั้งที่จะบรรยายในมทต่อไป

¹ป.ช.ศ., 13 : 186 - 208.

ข. โครงการทำภาษีอากรโดยเจ้าหน้าที่รัฐบาล

1. ผลดีและผลเสียของระบบเจ้าภาษีนายอากร การที่รัฐบาลยอมให้เอกชนเข้ามาจัดการเก็บภาษีอากรแทนรัฐนั้น มีผลดีในแง่ที่รัฐบาลไม่ต้องกังวลกับปัญหาการจกัตัวแทนของรัฐไปเก็บภาษีอากรต่าง ๆ จากประชาชน ทั้งในการตั้งระบบหน่วยงานเพื่อควบคุมการทำงานของเจ้าหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพ และการลงทุนกำไรจ่ายในการจัดเก็บล่วงหน้า นับว่าระบบเจ้าภาษีนายอากรช่วยผ่อนภาระของรัฐบาลในเรื่องภาษีอากรลงได้มาก อย่างไรก็ตาม พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักว่าระบบเจ้าภาษีนายอากรนี้ก็มีข้อบกพร่อง ซึ่งทำให้เกิดผลเสียแก่บ้านเมืองมากกว่าผลดีที่มีต่อรัฐบาลยิ่งนัก ทั้งนี้เป็นเพราะ

ก) รัฐบาลไม่ได้รับรายได้จากภาษีอากรมากเท่าที่ควร เจ้าภาษีนายอากรมักประมูลเงินต่ำกว่าที่เก็บได้มากเสมอเพื่อแสวงหากำไร และรัฐบาลก็ไม่ทราบขีดความสามารถในการผลิตของประชาชนอย่างแท้จริง จึงต้องยอมรับตามจำนวนเงินประมูลที่เจ้าภาษีนายอากรเสนอมาเท่านั้น รัฐบาลหวังไว้แต่เพียงว่า การแข่งขันกันประมูลภาษีจะทำให้จำนวนเงินประมูลสูงขึ้นเอง แต่สภาพเช่นนี้ ต้องอาศัยบรรยากาศของการแข่งขันอย่างแท้จริง ซึ่งอาจไม่มีอยู่ก็ได้ เช่น ในกรณีผู้ยื่นประมูลคนหนึ่งอาจมีกลุ่มอิทธิพลสนับสนุน ทำให้ผู้อื่นไม่กล้าเสนอราคาแข่ง¹

¹พระอนุวัตรราชนิคม (ยี่กอฮง) ซึ่งเป็นหัวหน้าพวกฮังยี่กลุ่มหนึ่ง ได้กล่าวว่าในการประมูลภาษีอากร ถ้าผู้เป็นหัวหน้าหัวเหี้ย (ฮังยี่) เข้าว่าประมูลภาษีอากร ผู้อื่นไม่กล้าแข่งควย ตามหัวเมือง ถ้าเจ้าภาษีนายอากรเป็นคนของเจ้าเมือง หรือเป็นเจ้าเมืองเอง ได้รับอนุญาตให้เหมาทำภาษีอากรภายในเมืองของตน ย่อมสามารถกำหนดจำนวนเงินส่งหลวงได้ตามชอบใจ เช่น ใน พ.ศ. 2414 เจ้าเมืองภูเก็ตรับเหมาทำภาษีผลประโยชน์ส่งหลวง ในอัตรา 7,760 บาท ถึงปีถัดมาพระยาอภัยภูถศกพิทักษ์ (ตันกิมเจ็ง) กงสุลสยามที่สิงคโปร์ ได้ขอประมูลทำภาษีผลประโยชน์เมืองภูเก็ตขึ้นเป็นเงินปีละ

ข) วิธีการเก็บภาษีอากรในระบบเจ้าภาษีนายอากรนี้ ไม่ตรงกับหลักประหยัด เพราะเจ้าภาษีนายอากรแต่ละรายต้องเสียค่าใช้จ่ายในการทำภาษีแยกจากกัน ซึ่งถ้าให้รัฐบาลทำภาษีต่าง ๆ เหล่านี้เอง รัฐบาลสามารถใช้คนและสถานที่ทำการเดียวกันได้ เช่น เจ้าภาษีนายอากรแต่ละรายต้องส่งคนของตนไปตั้งโรงภาษีตามคานต่าง ๆ กอຍเก็บเงินจากผู้ที่มีสินค้าต้องเสียภาษี ทำให้จ่ายเงินค่าใช้จ่ายสูง ถ้าทำภาษีเป็นรัฐบาล ก็ตั้งโรงภาษีแห่งเดียวและเก็บภาษีทุกประเภทได้ จะประหยัดเงินภาษีอากรที่ต้องใช้ไปเพื่อการลงทุนจัดเก็บได้อีกมาก¹

ค) เจ้าภาษีนายอากรมักละเมิดพระราชบัญญัติ และนำความเดือดร้อนแก่ประชาชน เนื่องจากเจ้าภาษีนายอากรทำงานโดยมุ่งหวังกำไร ยิ่งเก็บเงินได้มากเท่าใด ก็เป็นประโยชน์แก่ตนเอง จึงหาทางเก็บภาษีอากรในทุก ๆ ทาง แม้แต่เป็นการฉีกพระราชบัญญัติ ด้วยถือว่าประชาชนไม่มีความรู้ อ่านหนังสือไม่ออก เช่น เก็บเงินเกินพิภักดิ์อัตราที่กำหนด ช่มชู้ให้ซื้อหรือขายสินค้ากับพวกของตนเท่านั้น²

320,000 บาท เจ้าเมืองภูเก็ตก็สามารถรับประมูลเงินภาษีอากรผลประโยชน์ได้สูงกว่า คือ เป็นจำนวนเงิน 336,000 บาท และปรากฏว่าใน พ.ศ. 2410 ภาษีผลประโยชน์เมืองภูเก็ตขึ้นไปได้ถึง 480,000 บาท

สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงฯ, พระราชพงศาวดาร...รัชกาลที่ 5, หน้า 282 - 283; สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงฯ, ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 50 ถิ่นนานเมืองระนอง, หน้า 244 - 246 และ สุนทร หิรัญวงศ์, "สภาพการณ์...การปกครองมณฑลภูเก็ต," หน้า 38, 96 - 105.

¹กทช. จดหมายเหตุรัชกาลที่ 5 เลขที่ 1864 คั้นร่างขอให้ทรงตั้งเจ้าพนักงานพระคลังฯ

²ยูคา ประภาพันธุ์, "ระบบเจ้าภาษีนายอากร...", หน้า 138 - 141, 148 - 149.

ง) เจ้าภานายาการศึกต่างไม่ส่งเงินหลวง เจ้าภานายาการส่วนใหญ่ ทำการค้าขายอื่น ๆ นอกจากการทำภาษีอากรด้วย เช่น ทำโรงสีข้าว ตักตลาค มีกิจการค่อเรือ¹ จึงนำเงินภาษีอากรที่เก็บได้เป็นทุนหมุนเวียนใช้ก่อน เป็นปัญหาให้ รัฐต้องเร่งเงินอยู่เสมอ ถ้าการค้าทรุดโทรม ซากทุน เงินภาษีอากรของรัฐก็พลอยสูญเสียไปด้วย

2. ปัญหาขัดขวางการทำภาษีอากรเป็นภาษีรัฐบาล เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริว่า ผลเสียของระบบเจ้าภานายาการค่อ บ้านเมืองมีมากกว่าผลดี พระองค์จึงทรงมีพระบรมราโชบายตั้งแก่นัก ๆ รัชกาล ที่จะ เลิกภาษีอากรที่ให้เอกชนประมูลจัดเก็บนี้เสีย และทำเป็นภาษีโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐแทน เมื่อ พ.ศ. 2417 พระยาศรีพิพัฒน์ฯ เจ้ากรมพระคลังสินค้าก็ได้กราบบังคมทูลเสนอให้ ทำภาษีในกรมพระคลังสินค้าถึง 6 ชนิด เป็นภาษี "คอเวอนแมนต์"² แต่ในระยะเวลา นั้น รัฐบาลยังไม่อยู่ในฐานะที่จะเปลี่ยนแปลงระบบการจัดเก็บในระดับดังนี้ได้จริง จึง เพราะต้องเผชิญทั้งปัญหาทางด้านการเมืองและด้านการบริหารจัดการ

ก) ปัญหาทางการเมือง การแก้ไขระบบภาษีอากร ยกเลิกภาษี ผู้ผูกขาด และจัดภาษีให้เจ้าหน้าที่รัฐเป็นผู้จัดเก็บนั้น เป็นเรื่องใหญ่โต เพราะเกี่ยวพัน ถึงผลประโยชน์เป็นเงินจำนวนมาก ซึ่งการเปลี่ยนแปลงใด ๆ อาจสร้างความไม่พอใจ ให้แก่ผู้ที่เสียผลประโยชน์ได้ ในระยะ พ.ศ. 2416 - 2425 ฐานะของพระบาทสมเด็จพระ จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ยังไม่มั่นคงนัก กล่าวได้ว่าเป็นช่วงเวลาการเสริมสร้าง พระราชอำนาจให้แก่สถาบันพระมหากษัตริย์ พระองค์จึงจำเป็นต้องทรงผ่อนปรนปฏิรูป

¹ กข. ร.5 ค. 14/8 พระมณานาพิชธานีกรบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระ จุลจอมเกล้าฯ 10 กรกฎาคม ร.ศ. 110

² กข. จดหมายเทศุรัชกาลที่ 5 เลขที่ 1864 ค้นร่างขอให้ทรงตั้งเจ้า พนักงานพระคลังฯ

ระบบภาษีอากรเท่าที่จำเป็นและเร่งด่วนเสียก่อน การทำภาษีอากรเป็นภาษีโดยรัฐบาล จึงต้องเลื่อนเวลาออกไป

ข) ปัญหาการบริหาร เป็นปัญหาสำคัญมาก ครอบคลุมทั้ง รัฐบาลแก่ปัญหานี้ไม่ได้ โครงการทำภาษีอากรเป็นของรัฐบาลก็ไม่อาจบรรลุความสำเร็จ ได้เลย ปัญหาที่รัฐบาลหน่วยงานที่มีความสามารถพอที่จะควบคุมการจัดเก็บภาษีอากร เองได้อย่างมีประสิทธิภาพ กรมพระคลังมหาสมบัติซึ่งเป็นหน่วยงานที่เหมาะสมที่สุดใน การควบคุมการจัดเก็บภาษีอากรทั้งหลาย ยังไม่เข้มแข็งมั่นคงพอที่จะบริหารการเก็บภาษี อากรทั่วประเทศได้ เนื่องจากการปฏิบัติราชการภายในกรมเอง ก็เพิ่งได้ปรับปรุงให้ มีระเบียบเรียบร้อยดีขึ้นเมื่อประมาณ พ.ศ. 2430 และไม่มีกำลังคนเพียงพอที่จะจัดส่ง ออกไปจัดเก็บภาษีในเขตหัวเมืองได้ ในขณะนั้นการปกครองส่วนภูมิภาคของประเทศก็ หละหลวมอยู่มาก ผู้ว่าราชการเมืองและกรมการส่วนใหญ่ มักเป็นคนในท้องถิ่น รัฐบาล กลางที่กรุงเทพฯ ไม่ค่อยมีอำนาจในการควบคุมสอดส่องการทำงานของผู้ว่าราชการ เมืองและกรมการเหล่านั้นได้ โดยเฉพาะเมืองที่บังอยู่ไกลจากราชธานี อำนาจควบคุมของ รัฐบาลต่อเมืองนั้น ๆ ยิ่งลดน้อยลง ภายหลังก่อน พ.ศ. 2435 รัฐบาลกลางจึงไม่อาจ มั่นใจได้เลยว่า ผู้ว่าราชการเมืองและกรมการจะเป็นตัวแทนควบคุมการจัดเก็บภาษีอากร เป็นรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ¹

¹ มีหลักฐานว่าเจ้าเมืองและกรมการที่ได้รับมอบหมายให้ดูแลการทำภาษีอากรใน เมืองของตนหลายเมือง ใ้ร่วมมือกับเจ้าภาษีนายอากร โกงภาษี ครอบงำเอาเงินจากราชการ รับสืบทอด เก็บภาษีเป็นผลประโยชน์ส่วนตัว และคิดค่าไม่ส่งเงินภาษีอากรเป็นจำนวนมาก กทข. จดหมายเทศุรชกาลที่ 5 มีที่ 203 เล่มที่ 3 พระยามหามนตรีรักษุฑ ฎีกา; กจข. ร.5 ค. 14/2 พระอนุรักษุฎิยากรบาทมังกมฑูลพระบาทสมเด็จพะจุลจอม เกล้าเจ้าอยู่หัว วันพุธ ขึ้น 8 ค่ำ เดือน 9 ปีจอ ฉศก; กจข. ร.5 ก.6/3 รายงาน ปี่ชวค สัมมุทธิศก (พ.ศ. 2433); กจข. ร.5 ค. 14/4 เรื่องการเก็บภาษีอากรเขต ข้าหลวงลาวพวน ร.ศ. 111 (พ.ศ. 2435) และ เจ้าพระยาสุรสีห์ กิจจา ประวัติการ..., 1 : 186; 3 : 39.

นอกจากนี้ ระบบการจับเก็บและฆ่าภาษีอากร โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นอยู่ในเวลานั้น ก็จำเป็นต้องมีการแก้ไขปรับปรุงให้ที่มีประสิทธิภาพขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการเก็บค่านา การราชการ ภาษีเงิน อากรสุรากรุงเทพฯ ภาษีร้อยชักสาม ภาษีข้าว ภาษีเบ็ดเสร็จ ภาษีไม้ขนสีก หรือภาษีไม้ไผ่ฝัก เป็นต้น เงินภาษีอากรที่ถือว่าเป็นของรัฐบาลมักติดค้างหรือลดจำนวนเงินลงมาก เนื่องจากเจ้าหน้าที่ฉ้อโกงหรือไม่เอาใจใส่ปฏิบัติหน้าที่¹

การเก็บอากรค่านาเป็นภาษีของรัฐบาลอย่างแรกที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปรับปรุงแก้ไข ใน พ.ศ. 2417 ได้ออกพระราชบัญญัติสำหรับผู้รักษาเมืองกรมการและเสนาอำเภอนำเอาซึ่งจะออกเดินประเมินนาขึ้น มีสาระสำคัญ ๆ เพื่อวางระเบียบปฏิบัติงานของข้าราชการผู้เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บค่านาให้เรียบร้อยรัดกุม ป้องกันเจ้าหน้าที่ฉ้อราษฎร์บังหลวง และมีกฎเกณฑ์การให้ผลประโยชน์แก่ข้าราชการเหล่านี้อย่างชัดเจน โดยให้อำนาจข้าหลวงเสนาซึ่งทางการแต่งตั้งมาจากกรุงเทพฯ กรมการเมืองและกำนันในท้องถิ่น ๆ รับผิดชอบการจัดเก็บค่านาร่วมกัน เมื่อถึงสามฝ่ายประเมินนาและเก็บค่านาเรียบร้อยแล้ว ต้องส่งบัญชีประเมินนาของตนให้ผู้ว่าราชการเมืองตรวจสอบว่าถูกต้องตรงกันทั้ง 3 ฉบับ แล้วผู้ว่าราชการเมืองจึงจะหักเงินค่านาที่เก็บได้ มอบให้เจ้าหน้าที่ทั้งสามเป็นส่วนลดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ²

¹เจ้าพระยาสุรศักดิ์ฯ, ประวัติการ..., 4 : 267; กษ. จลหมายเหตุรัชกาลที่ 5 มัดที่ 203 เล่มที่ 4; เลขที่ 50 ร่างตราเร่งเงินปีเจ้าเมืองกรมการ; นพรัตน์ นุสสุวรรณ, "การปฏิรูปกฎหมายที่ดินในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว," (วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 33 และ กจร. ร.5 ก. 14/5 กรมหมื่นนราธิปากรามบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว 20 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 110

²ป.ช.ศ., 8 : 242 - 249.

การปรับปรุงกฎเกณฑ์ใหม่กว่ครั้งกว่าเดิมทำให้เงินค่านาเพิ่มขึ้นจาก 4,000 ซึ่ง (320,000 บาท) เป็นเงินถึง 8,000 ซึ่ง (640,000 บาท) ในปีแรกที่จัดการเปลี่ยนแปลง และปีถัดมาก็เพิ่มอีกเป็นจำนวน 12,000 ซึ่ง (960,000 บาท)¹ แต่ถึงกระนั้นทางการก็ยังไม่สามารถแก้ปัญหาฉ้อโกงและการคืดคั่งเงินค่านาให้หมดสิ้นไปได้ ปรากฏว่า พ.ศ. 2418 หลังจากออกพระราชบัญญัติการเก็บค่านาแล้ว คงมีการค้างค่านาอยู่ และในปีต่อ ๆ มา สภาพการคืดคั่งเงินค่านายังมีอยู่เสมอ² นอกจากนี้รัฐบาลก็พบว่าแม้จะวางระเบียบไว้รัดกุมเพียงใดเพื่อป้องกันการฉ้อโกง ข้าราชการยังหาทางทุจริตจนได้ เช่น ทางการกำหนดให้ข้าหลวงเสนาคืดคั่งแสดตมภ์พระจุลจอมเกล้าฯ มณีกาเท่าจำนวนเงินค่านาที่ราษฎรชำระ แต่เสนาก็ยักแสดตมภ์ให้ครบบ้าง ไม่ครบบ้าง³ เพราะถือว่าประชาชนไม่เข้าใจ กำนันกรมการก็มิได้สนใจตรวจตราให้ดีถ้วน บางเมืองข้าหลวงเสนากรมการและกำนันร่วมมือกันทั้งคณะ ทำบัญชีค่านาปลอม ยักยอกเงินค่านาเก็บไว้เป็นผลประโยชน์ส่วนตัว ทุจริตคืดคั่งกันหลาย ๆ ปี⁴ เงินอากรค่านาที่ควรจะมีได้มากกว่านี้ จึงรั่วไหลเรียกราคไป

สำหรับภาษีอากรที่ทำเป็นของรัฐบาลรายอื่น ๆ ก็ไม่ได้ดีไปกว่าอากรค่านาเลย ภาษีอากรเหล่านี้ กระจายอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของหน่วยราชการต่าง ๆ หลายหน่วยงาน กรมพระคลังฯ ซึ่งตามกฎหมายมีหน้าที่ดูแลควบคุมการเร่งเงินภาษีอากร

¹พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ, พระราชหัตถ์เลขา... ทรงมีไปมากับ... กรมพระยาวชิรญาณฯ, หน้า 227.

²พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ, จดหมายเหตุพระราชกิจรายวันปีเถาะ จ.ศ. 1241 (พ.ศ. 2422) (พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิง พระปฏิเวทย์วิศิษฐ์ (สายเลขยานนท์), 2513), หน้า 70 , 117. และ กทช. จดหมายเหตุรัชกาลที่ 5 มัคที่ 203 เล่มที่ 2 กราบหูลเรื่องหลวงพิทักษ์ฯ ประกันนายชาผู้เสนา

³กทช. จดหมายเหตุรัชกาลที่ 5 มัคที่ 203 เล่มที่ 4

⁴นพรัตน์ นุสธรรม, "การปฏิรูปกฎหมายที่ดิน...", หน้า 39.

ไม่ได้มีอำนาจมากพอที่จะเร่งรัดหรือตรวจตราดูแลการจัดเก็บภายในกรมอื่น ๆ ให้มีประสิทธิภาพ ระบบการบัญชีภายในแต่ละกรมสับสนวุ่นวายไม่อาจตรวจสอบได้¹ ปรากฏว่ามีกรมราชการที่ดูแลภาษีทำเป็นของรัฐบาลหลายกรมที่ไม่ยื่นบัญชีจำนวนเงินที่เก็บได้ต่อกรมพระคลังฯ ส่งแต่ตัวเงินมาให้กรมพระคลังฯ จึงไม่อาจตรวจสอบได้ว่าเงินภาษีอากรนั้น ๆ ชาค้างบ้างหรือไม่² และที่ยื่นบัญชีให้ก็พบว่ามีการติดค้างเงินภาษีอากรอยู่³ บางกรมไม่ส่งทั้งบัญชีและเงินภาษีอากรเป็นเวลาหลายปีติดต่อกัน⁴

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสามารถแก้ปัญหาทางด้านกรมเมืองซึ่งขัดขวางการปรับปรุงระบบภาษีอากรให้มีประสิทธิภาพไปได้ในราว ๆ พ.ศ. 2426 สถาบันพระมหากษัตริย์มีอำนาจมากพอที่จะเป็นผู้นำริเริ่มการเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ ได้ แต่ปัญหาทางด้านการบริหารจัดการยังคงมีสืบต่อมา แม้จนกระทั่งถึง พ.ศ. 2435 ทางการก็ยัง ไม่อาจปรับปรุงสภาพการบริหารภายในระบบราชการให้ดีขึ้น พอที่จะโอนภาษีอากรผูกขาดโดยเอกชนทั้งหลายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลมาดำเนินการแทนได้ ในทางตรงข้ามรัฐบาลกลับต้องแก้ปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพ ในการทำภาษีของเจ้าหน้าที่รัฐ ด้วยการใช้

¹ กจช. ร.5 ค.1/8 เจ้าพระยามหินทรฯ กราบหม่อมกรมหมื่นนราธิปฯ 21 สิงหาคม ร.ศ. 110; ม.จ. อุดังการ กราบหม่อมกรมหมื่นนราธิปฯ 28 เมษายน ร.ศ. 111.

² กจช. ร.5 ค.6/3 สมเด็จพระเจ้า เจ้าฟ้ากรมพระจักรพรรดิพงษ์เสด็จกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ 28 เมษายน ร.ศ. 108

³ กจช. ร.5 ค.14/4 สมเด็จพระเจ้า เจ้าฟ้ากรมพระจักรพรรดิพงษ์เสด็จ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ 24 พฤศจิกายน ร.ศ. 108

⁴ กจช. ร.5 ค.14/4 สมเด็จพระเจ้า เจ้าฟ้ากรมพระจักรพรรดิพงษ์เสด็จ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ 13 พฤศจิกายน ร.ศ. 110 และ ร.5 ค.6/3 สมเด็จพระเจ้า เจ้าฟ้ากรมพระจักรพรรดิพงษ์เสด็จ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ 28 เมษายน ร.ศ. 108

ยกภาษีอากรที่รัฐเคยเป็นผู้จัดทำเองหลายประเภทให้เอกชนประมูลผูกขาดไปทำหน้าที่ เช่น ภาษีเงิน ภาษีสุรากรุงเทพฯ ภาษีไม้ไผ่สีสุก และภาษีบำรุงถนน เป็นต้น เนื่องจาก ตั้งแต่ พ.ศ. 2430 เป็นต้นมา กรมพระคลังฯ สามารถควบคุมแรงจูงใจเงินจากเจ้าภาษี นายอากรได้เต็มจำนวนไม่ติดค้าง และเมื่อทำเป็นภาษีประมูลผูกขาดแล้ว รัฐบาลได้เงินจากภาษีอากรเหล่านี้เพิ่มมากขึ้น เช่น ภาษีเงินเมื่อโอนจากกรมพระกลาโหมมาให้ กรมพระคลังฯ คุณแลนั้น กรมพระคลังฯ จัดให้มีผู้ประมูลผูกขาด ใน พ.ศ. 2433 ได้เงินมากกว่าเมื่อจัดทำเป็นหลวงถึง 7,000 ซึ่งเสมอ (560,000 บาท)¹ ส่วนอากรสุรา- กรุงเทพฯ กรมพระคลังฯ เคยจัดเป็นภาษีของหลวงส่งเงินใน พ.ศ. 2432 ได้ 3,050 ซึ่ง (244,000 บาท) ในปีถัดมาเปลี่ยนเป็นให้ประมูลผูกขาด ได้เงินสูงขึ้นเป็นจำนวน 7,655 ซึ่ง (602,400 บาท)²

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลยังคงยึดมั่นในหลักการว่า การโอนภาษีอากรผูกขาดมาทำเป็นภาษีของรัฐบาล เป็นนโยบายการภาษีอากรของชาติ พระราชบัญญัติการภาษีอากร ร.ศ. 111 ที่ตราขึ้นใหม่เพื่อใช้แทนพระราชบัญญัติการภาษีอากร จ.ศ. 1235 แม้ว่าจะมีสาระสำคัญว่าด้วยการควบคุมเจ้าภาษีนายอากรให้รัดกุม แต่ก็ระบุไว้ชัดเจนว่า "เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเป็นผู้กระทำการเก็บภาษีอากร บันดามีพระราชบัญญัติพิทักษ์ไว้ให้เก็บนั้น รายใดควรทิ้งเจ้าพนักงานไปเก็บเอง ฤๅควรทิ้งเจ้าภาษี นายอากรรับผูกขาดไปเก็บ . . ." ³ เป็นการเตรียมพร้อมให้เสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ มีอำนาจที่จะจัดการเปลี่ยนภาษีอากร ประมูลผูกขาดให้เป็นของรัฐบาลได้ตลอดเวลา เมื่อเห็นสมควร

¹ กจ. ร.5 ค. 14/5 กรมหมื่นนราธิปฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ 24 มิถุนายน ร.ศ. 109.

² กจ. ร.5 ค. 14/5 กรมหมื่นนราธิปฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ 11 ธันวาคม ร.ศ. 108.

³ ป.ช.ศ., 13 : 188.

เมื่อ พ.ศ. 2435 พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นนราธิปประพันธ์พงศ์ รong เสนาบดี
กระทรวงพระคลัง¹ ทรงวางโครงการว่าจะเริ่มจัดการเปลี่ยนแปลงภาณูการผูกขาด
บางอย่างให้เป็นพาณิชย์ของหลวงใน พ.ศ. 2436 พระองค์กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระ
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า

ถวายข่าพระพุทเจ้า ได้กิดตรวจการภาณูการซึ่งยังมิได้จัดให้ถี่ถี่เต็มที เห็น
ถวายเกล้าฯ ว่าทางที่ต่ำที่สุด บันคาอากรของใหญ่ผูกขาดเหมือนนานาประเทศไกล
เคียงที่มีอยู่ แต่ส่วนภาณูนั้น ถายัง เป็นผูกขาดอยู่ ก็เป็นสุควิไสยซึ่งจะจัดการ
ให้ถี่ถี่ถึงที่ ถวยผูกขาดก็หวังโลกอย่างเคียว เมื่อมีโอกาสจะได้เงินอย่างไร
ก็กิดคิดอย่างนั้นสำคัญยิ่งกว่าเห็นประโยชน์แผ่นดินและความสุขของราษฎร ทาง
ที่ต่ำที่สุดก็จัดเป็นหลวง ทั้งจะไกรบาญฉิที่เกบ ซึ่งถ้าเป็นผูกขาดจริงไม่ได้
นั้นถวย ภาณูอย่างใดควรเล็ก เมื่อรับบาญฉิซัดแล้ว จะไคคอยกิดจัดต่อไปภาย
หลัง ไคยลำดับ. . .²

¹แม้ว่าสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าจุฑาธุชธราดัย กรมพระจักรพรรดิพงษ์
จะทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ ตั้งแต่ พ.ศ. 2429 - 2435 หากตั้งแต่
พ.ศ. 2433 เรื่อยมา ไม่ปรากฏว่าพระองค์ทรงปฏิบัติหน้าที่ในกระทรวงพระคลังฯ กิจการ
ภายในกระทรวงอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นนราธิปประพันธ์
พงศ์ รong เสนาบดี เมื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กรมหมื่นนราธิปฯ พ้นจากตำแหน่ง
รองเสนาบดีใน พ.ศ. 2435 ประกาศเปลี่ยนตำแหน่งเสนาบดีก็ระบุว่า ให้สมเด็จพระเจ้าฟ้า
กรมพระจักรพรรดิพงษ์ดำรงตำแหน่ง กิตติมศักดิ์ เสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ อยู่ตามเดิม
และไม่โปรดเกล้าฯ ให้ยกเจ้าฟ้ากรมขุนนริศรานุวัดติวงศ์ เสนาบดีกระทรวงโยธาธิการ
มาเป็นเสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ ต่อไป

ป.ช.ศ., 13 : 152 - 153.

²จข. ร.5 ค.14/5 กรมหมื่นนราธิปฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระ
จุลจอมเกล้าฯ 4 มีนาคม ร.ศ. 111

อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงภาษาอักษรจากผูกขาดเป็นภาษาหลวงนั้น จะจัดการทำโดยฉับพลันคราวละมาก ๆ ไม่ได้ กรมหมื่นนราธิปฯ ทรงเห็นว่าในหัวเมืองคงต้องให้ผูกขาด เพราะไม่มีผู้ที่ไว้ใจทำเป็นภาษาอักษรของรัฐบาล แม้จะทรงจัดแยกให้ผูกขาดภาษาอักษรแต่ละชนิดเป็นเมือง ๆ ไม่รวมเป็นภาษาทั่วประเทศเหมือนแต่ก่อน เนื่องด้วยทรงหวังว่าต่อไปภายหน้า เมื่อกระทรวงมหาดไทยจัดการปกครองส่วนภูมิภาคได้เรียบร้อยแล้ว จะได้อนุมัติให้เทศบาลรับดูแลจัดการภาษาอักษรเป็นเมือง ๆ ไป¹

ค. การแก้ไขปรับปรุงภาษาอักษรที่ไม่เหมาะสมไม่เป็นธรรมเนียม กฎข้อบังคับและอัตราภาษาอักษรส่วนใหญ่ที่ใช้ปฏิบัติกันอยู่ในต้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นธรรมเนียมที่สืบทอดมาแต่รัชกาลก่อน ๆ ดังนั้นจึงมีกฎเกณฑ์ระเบียบภาษาอักษรหลายประเภทที่กลายเป็นสิ่งล้าสมัย ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไปจากเดิม ทำให้ชักขวางความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ และบางประเภทส่งผลให้เกิดความไม่ยุติธรรมในสังคมด้วย รัฐบาลในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวพยายามแก้ไขปรับปรุงกฎข้อบังคับและอัตราภาษาอักษรต่าง ๆ ให้เป็นประโยชน์แก่ประชาชนและบ้านเมืองให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ แต่ในระยะต้นรัชกาล เป็นช่วงเวลาแห่งการต่อรองอำนาจทางการเมือง ระหว่างสถาบันพระมหากษัตริย์และกลุ่มขุนนางข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ อีกทั้งการทำงานภายในกรมพระคลังฯ ไม่เรียบร้อยลงตัวได้ การเปลี่ยนแปลงปรับปรุงภาษาอักษรที่ไม่เหมาะสมจึงยังไม่อาจทำได้เต็มที่ ผลงานของรัฐบาลในช่วง พ.ศ. 2416 - 2435 พอแบ่งได้เป็น 3 ประการ คือ

1. แก้ไขและเพิ่มเติมภาษาผู้ลการบางประเภท สนธิสัญญาเบาริงและสนธิสัญญาในเงื่อนไขเดียวกันที่ไทยจำยอมต้องทำกับนานาประเทศ มีผลให้ประเทศไทยต้องเสียเปรียบทางการค้ากับต่างชาติมาก รัฐบาลไทยได้พยายามขอเจรจาแก้ไขเพิ่ม

¹ กจข. ร.5 ค. 14/5 กรมหมื่นนราธิปฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ 20 มกราคม ร.ศ. 111.

เก็บภาษีศุลกากรเท่าที่จะทำได้ ทั้งภาษีขาเข้าและภาษีขาออก

ตามสนธิสัญญาที่ไทยทำกับนานาชาติ ไทยเก็บภาษีสินค้าขาเข้าได้ในอัตราเพียงร้อยละ 3 เท่านั้น พ่อค้าจึงสามารถส่งสินค้าจากต่างประเทศเข้ามาขายได้ในราคาถูก และส่งผลกระทบต่อสภาวะการอุตสาหกรรมพื้นบ้านภายในประเทศที่ไม่มั่นคงถ่วง รัฐบาลไทยไม่อาจขอเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีสินค้าขาเข้านี้ได้ทั้งหมด แต่ได้พยายามเจรจาขอเปลี่ยนแปลงการเก็บภาษีสินค้าเฉพาะอย่างขึ้น คือ การเปลี่ยนวิธีเก็บภาษีสุรา ในต้นรัชกาล มีผู้ส่งสุรாதังประเทศราคาถูกและเสียภาษีเพียงร้อยละ 3 เข้ามาจำหน่ายแพร่หลายไปทั่ว ทำให้นายอกรผูกขาดต้มกลั่นสุรา กองขายสุราลดราคาให้ต่ำลง และลดเงินประมุลอกรลงด้วย รัฐบาลจึงเจรจากับประเทศต่าง ๆ ขอให้ทำสัญญาสุราใหม่ และสามารถตกลงกันได้ ทางการประกาศพระราชบัญญัติอกรขึ้นใน จ.ร. 1248 (พ.ศ. 2419) เปลี่ยนอัตราเก็บภาษีสุราเป็นเก็บตามจำนวนแอลกอฮอล์ในน้ำสุรา สุราที่มีจำนวนแอลกอฮอล์สูงเท่าใด ก็เรียกเก็บภาษีเพิ่มขึ้นตามส่วน และเพิ่มอัตราเก็บภาษีเหล้าเบียร์และเหล้าองุ่น เป็นร้อยละ 5 ด้วย สุรாதังประเทศจึงมีราคาสูงขึ้น นอกจากนี้พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังบังคับให้ขายสุรாதังประเทศได้เฉพาะในวันดีไ้รับอนุญาตให้จำหน่ายเท่านั้น ผู้ได้รับเป็นนายอกรสุราจึงจัดการอกรสุราต่อไปได้ดังเดิม¹

ส่วนการเพิ่มเก็บภาษีศุลกากรขาออก ได้แก่ ภาษีสัตว์พาหนะซึ่งบรรทุกออกไปต่างประเทศใน พ.ศ. 2434 สนธิสัญญากับนานาชาติไม่ได้มีระบุว่าสัตว์พาหนะเช่น โค กระบือที่ส่งออกนอกต้องเสียภาษีด้วย แต่ภายหลังมีการส่งโค กระบือไปขายต่างประเทศมากขึ้น ทางกรไทยจึงอ้างเอาข้อสัญญาที่ว่า หนึ่ง โกล กระบือ กระบูกโค กระบือ เขากกระบือ และเนื้อเค็มแห้งส่งออกนอก ต้องเสียภาษีขาออก ดังนั้นการส่งโค กระบือทั้งตัวออกไป ก็เท่ากับส่งส่วนต่าง ๆ ของโค กระบือที่กล่าวมาข้างต้น

ออกไป จึงสมควรเสียภาษีโคกระบือด้วย¹ รัฐบาลตั้งพิกัดภาษีกระบือวัวละ 4 บาท โคตัวละ 3 บาท² และสามารถเพิ่มรายได้ผู้ลู่การให้แก่ประเทศพอควร จากรายงานภาษีผู้ลู่การใน พ.ศ. 2454 เก็บภาษีโคกระบือได้จำนวนถึง 578,110 บาท³

2. ปรับปรุงหรือเลิกภาษีอากรที่กีดขวางความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ
 รัฐบาลได้ปรับปรุงและเลิกกฎระเบียบหรือภาษีอากรบางประเภทที่เห็นว่าล่าช้าและขัดขวางการติดต่อค้าขายของประชาชน เช่น ใน พ.ศ. 2417 อนุญาตให้ราษฎรตัดต้นไม้ระหว่างที่ข้าหลวงรังวัดสวนได้ ไม่ถือว่าเป็นการเลียงภาษีอีกต่อไป⁴ พ.ศ. 2431 ยกเลิกภาษีพื้นที่เก็บจากราษฎรผู้ตัดฟันและบรรทุกมาขายในกรุงเทพฯ และหัวเมืองใกล้เคียง เพราะประชาชนต้องรอเจ้าภาษีตรวจนับเรียกภาษีพื้นที่ช้า เสียเวลาเดือดร้อนมาก⁵ ใน พ.ศ. 2434 ก็ลดเงินค่าธรรมเนียมหนังสือเบ็ดล่อง ที่เรียกจากเรือเดินทางการค้าระหว่างกรุงเทพฯ กับหัวเมืองชายทะเล ซึ่งเดิมเคยเสียถึงเที่ยวละ 10 บาท 32 อัฐ เหลือเที่ยวละ 1 บาท 32 อัฐ⁶ ต่อมาเมื่อ พ.ศ. 2435 รัฐบาลออกพระราช

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 104 - 105.

² S.Y.B., 1916, p. 117.

³ Ibid., p. 124.

⁴ แต่เดิมมีข้อบังคับว่าเมื่อมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งข้าหลวงรังวัดสวนเพื่อเก็บอากรแล้ว ถ้าราษฎรยังอาจตัดต้นไม้ซึ่งมีประกาศว่าต้องเสียอากรในระหว่างนั้นให้ลงโทษปรับ เพราะทางการเห็นว่ามีความเสียหาย แต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงมีพระราชดำริว่าการค้าขายได้เจริญรุ่งเรืองขึ้นมาก ชาวสวนปลูกพืชยอมหวังเพื่อประโยชน์การค้า ถ้าตัดต้นไม้ก็ถึงเพราะความจำเป็นเช่นแก่นไม้ไผ่ล มากกว่าจะคำนึงถึงการเลียงภาษี จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ยกเลิกกฎข้อนี้เสีย

กษ. จดหมายเทศุรัชกาลที่ 5 มีคดี 182 เล่มที่ 5 ประกาศเรื่องให้ข้าหลวงเดินสวน

⁵ ป.ช.ศ., 11 : 285 - 286.

⁶ เรื่องเดียวกัน, 13 : 5 - 6.

บัญญัติพิภักทภาชีภายใน ปรับปรุงระเบียบมกฎเกณฑ์การจักเก็บภาษีสินค้าขนานานาชนิดที่ซื้อขายกันภายในพระราชอาณาจักร เช่น ไต้รัน น้ำมันยาง น้ำตาล ปลาสด ฝ้าย ปอคราม ยาสูบ เรือ ฯลฯ เสียใหม่ให้ทันสมัยและรัดกุม ป้องกันเจ้าภาษีกลั่นแกล้งและแสวงหาผลประโยชน์จากราษฎรในทางไม่ชอบ เช่น ทางการเป็นผู้ตั้งค่านตรวจและโรงเก็บภาษีเอง เพื่อไม่ให้มีการตั้งโรงภาษีหรือค่านตรวจภาษีมากมายตามละแวกต่าง ๆ จนทำความเดือดร้อนแก่ราษฎร ต้องหยุดเรือจอดเกวียนให้สำรวภาษีกันเรื่อยไปตลอดทาง¹

การปรับปรุงภาษีอากรในช่วงเวลานี้ ช่วยบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนลงบ้าง และให้ความสะดวกแก่ผู้ที่เดินทางการค้าขายภายในมากขึ้น แต่ลักษณะการเก็บภาษีอากรภายในดีถือว่าเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการค้าขายภายในประเทศ ไม่สนับสนุนให้การค้าขายทั่วและเจริญรุ่งเรืองอย่างแท้จริง² ซึ่งรัฐบาลก็ตระหนักถึงปัญหานี้และได้ดำเนินการแก้ไขต่อไป

3. จักระเบียบภาษีอากรให้เป็นธรรม รัฐบาลคำนึงถึงความสุขของประชาชนและเป็นนโยบายที่จะจักเก็บภาษีอากรโดยไม่ทำให้ประชาชนเดือดร้อนจนวายวิ³ ดังนั้นจึงมีการเปลี่ยนแปลงจักระเบียบภาษีอากรต่าง ๆ อยู่เสมอ เพื่อปรับปรุงภาษีอากรที่กระทบกระเทือนความเป็นอยู่ของประชาชน พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพยายามแก้ไขภาษีอากรที่มีข้อบกพร่อง ไม่ยุติธรรมต่อประชาชน เช่น ห้ามไม่ให้ข้าหลวงรังวัดควมเรียกค่าบวงสรวงพระภูมิเจ้าที่จากราษฎร⁴ เมื่อรัฐต้องการข้าวสะสมไว้ใช้

¹ เรื่องเดียวกัน, 13 : 186 - 208.

² กจข. ร.5 ค. 14/12 ความเห็นมีสเตอร์มิสเซลอินเนส เรื่องจะเลิกภาษีอากรความณฑลต่าง ๆ 25 เมษายน - 2 มิถุนายน ร.ศ. 117

³ กจข. ร.5 ค. 14/4 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงมีพระราชหัตถเลขาถึงกรมหมื่นนราธิปฯ กุมภาพันธ์ ร.ศ. 110.

⁴ กทข. จดหมายเหตุการณ์กาลที่ 5 มีค.ที่ 182 เล่มที่ 3 ข้าหลวงเสนาออกตรวจค้นไม้

ในราชการ ให้ช้อจากราษฎรในราคาตลาด ห้ามไม่ให้ตั้งราคาตามชอบใจ หรือเกณฑ์
เอามาเปล่า ๆ เพราะถือว่าชานาเสียก่อนให้แก่หลวงแล้ว¹ และแก่โชธรรมเนียม
การเก็บเงินค่าราชการของไพร่สม ใน พ.ศ. 2420 ยอมให้ไพร่สมจำหน่ายตายชราพิการ
ได้ทุก 4 ปี เพราะแก่เดิมมีธรรมเนียมให้เจ้าหมื่นนายเก็บเงินค่าราชการจากไพร่สมส่ง
หลวงให้ครบตามจำนวนไพร่สมที่มีอยู่ในบัญชี แม้ว่าไพร่สมจะตาย ชรา หรือพิการ ก็ห้าม
ไม่ให้เจ้าหมื่นนายหักออกจากบัญชี จนกว่าจะมีการสักระลอกใหม่ เจ้าหมื่นนายกองจึง
ต้องหาวิธีเรียกเก็บเงินจากไพร่มาส่งให้พอตามบัญชี เช่น เรียกเก็บจากภรรยาของไพร่ที่ตาย
เรียกเงินจากไพร่อื่น ๆ เกินพิกัก เพื่อมาทดแทนผู้ป่วย ชรา หาเงินมาเสียค่าราชการไม่ได้
เป็นต้น ทำความเดือดร้อนระส่ำระสายแก่ไพร่สมเป็นอันมาก² การแก่โชธรรมเนียมให้หัก
ตายชราพิการได้ จึงผ่อนคลายความคับแค้นของไพร่ลงได้บ้าง

การปรับปรุงภาชีอากาศที่สำคัญอีกประการหนึ่งในช่วงต้นของรัชกาลคือ ความ
พยายามเด็กบ่อนเบี้ย ใน พ.ศ. 2430 มีบ่อนใหญ่ ๆ ในกรุงเทพฯ ถึง 126 ตำบล และ
บ่อนย่อย ๆ ที่เปิดเล่นเป็นระยะ ๆ ไม่ตลอดปีอีก 277 ตำบล ทางการประกาศยุบบ่อน
ย่อยทั้งหมด และบ่อนใหญ่ให้คงไว้เพียง 67 ตำบลเท่านั้น กำหนดเวลาเล่นตั้งแต่
7.00 น. - 23.00 น.³ ในระยะแรกวางโครงการว่าจะเลิกบ่อนบิลละ 10 โรง
แต่เมื่อพิจารณาทบทวนใหม่ว่าการดำเนินการเช่นนี้จะเข้าเกินไป ใน พ.ศ. 2433 จึง
ประกาศให้ยกเลิกในคราวเดียวกันถึง 31 ตำบล และให้ตั้งบ่อนในที่ลับ ไม้ให้ยู่ริม
ถนนหรือด้านน้ำลากล่องใหญ่ ๆ เพื่อไม่ให้ชักชวนคนทำมาค้าขายไปเล่นการพนัน⁴

¹ กหช. จดหมายเทศรัชกาลที่ 5 เลขที่ 1338 ร่างตราใหญ่เมืองพิษณุโลก
เรื่องสำรวจข้าวขึ้นฉางสำหรับราชการ ฯลฯ จ.ศ. 1245

² ป.ช.ศ., 9 : 195 - 197.

³ เรื่องเดียวกัน, 11 : 126 - 129.

⁴ เรื่องเดียวกัน, 13 : 40 - 43.

การรวบรวมรายได้แผ่นดินในเขตภูมิภาค

การเปลี่ยนแปลงวิธีจัดเก็บภาษีอากรของรัฐบาลในช่วงการปฏิรูปการรวบรวมรายได้แผ่นดินระยะแรกนี้ มีผลต่อการภาษีอากรในราชธานีและหัวเมืองใกล้เคียงมาก แต่ในเขตหัวเมืองที่อยู่ห่างไกลออกไป และเมืองประเทศราช รัฐบาลสามารถนำการปรับปรุงใหม่ ๆ นี้เข้าไปดำเนินการปฏิบัติได้ในบางท้องถิ่นเท่านั้น

ก. ลักษณะการปกครองส่วนภูมิภาค การปกครองส่วนภูมิภาคในสมัยรัตนโกสินทร์ ก่อนการปฏิรูปการปกครองครั้งใหญ่ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อ พ.ศ. 2435 อยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยราชการ 3 หน่วยงานคือ กรมมหาดไทย กรมพระกลาโหม และกรมท่า กรมมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่บังคับบัญชาดูแลการภายในหัวเมืองฝ่ายเหนือทั้งหมด กรมพระกลาโหมรับผิดชอบดูแลหัวเมืองฝ่ายใต้ และกรมท่าควบคุมหัวเมืองชายทะเลตะวันออกบนปากอ่าวไทย

หัวเมืองต่าง ๆ ในความรับผิดชอบของกรมทั้งสามนี้ ทางรายได้จัดแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ตามลักษณะวิธีการปกครอง คือ

1. หัวเมืองชั้นใน หรือที่เรียกอีกชื่อว่าเป็นเมืองชั้นจัตวา เป็นเมืองซึ่งตั้งอยู่ใกล้กับราชธานี บริเวณที่ถือว่าเป็นเขตหัวเมืองชั้นในทางเหนือ เริ่มตั้งแต่เมืองอุตรดิตถ์และกำแพงเพชรลงมา ทางตะวันออกจากเมืองปราจีนบุรี ฉะเชิงเทรา และตราด ทางทิศตะวันตกตั้งแต่เมืองกาญจนบุรี และทางใต้จากเมืองไชยาขึ้นไป¹

¹ กษ. จดหมายเทศรัชกาลที่ 4 เลขที่ 136 จ.ศ. 1227 หนังสือเจ้าพระยาภูธราภัยมีไปถึงหลวงสยามานุเคราะห์ กงสุลสยามเมืองร่างกุ้ง แต่สมเด็จพระยาคำรงฯ ทรงแบ่งหัวเมืองชั้นในว่าทางเหนือตั้งแต่เมืองชัยนาทลงมา และทางใต้จดเมืองประจวบคีรีขันธ์เท่านั้น สมเด็จพระยาคำรงฯ "ลักษณะการปกครอง...."

ใน สมเด็จพระยาคำรง...และงานทางปกครอง, หน้า 106.

หัวเมืองเหล่านี้ กรมซึ่งปกครองในกรุงเทพฯ จะคัดเลือกขุนนางจากราชธานีแต่งตั้งไปเป็นผู้รักษาเมือง เรียกว่า ผู้รั้ง การปกครองภายในหัวเมืองชั้นใน ขึ้นอยู่ในอำนาจเจ้ากรมต่าง ๆ ที่กรุงเทพฯ มาก มีการเกณฑ์แรงงานไพร่และเรียกเก็บภาษีอากร เหมือนกับธรรมเนียมที่ราชธานี และเจ้าภาษีนายอากรที่จัดเก็บเงินภาษีจากราษฎรในบริเวณนี้ส่วนใหญ่ มักได้รับแต่งตั้งจากกรมการปกครอง ณ กรุงเทพฯ โดยตรงด้วย¹

2. หัวเมืองชั้นนอก หรืออาจเรียกว่าหัวเมืองชั้นกลาง ได้แก่เมืองที่อยู่ห่างไกลจากราชธานีออกมา แบ่งเป็นเมืองพระยามหานคร ชั้นเอก ชั้นโท ชั้นตรี ตามขนาดและความสำคัญของเมือง ทางเหนือและทางตะวันตกเฉียงเหนือ เป็นเมืองชั้นกรมมหาดไทย ได้แก่ เมืองตาก เมืองนครราชสีมา เมืองพระตะบอง เมืองลาว ตะวันออก และเมืองเขมรป่าดง² เป็นต้น ส่วนทางใต้เป็นเมืองชั้นกลางใหม่ เช่น เมืองนครศรีธรรมราช สงขลา พัทลุง ตะกั่วป่า พังงา ถลาง และภูเก็ต³ เมืองเหล่านี้ต่างมีเมืองเล็ก ๆ ขึ้นอยู่ในอาณาเขตได้รับผิดชอบดูแลอีกทอดหนึ่ง ส่วนใหญ่แล้ว

¹ กทข. จดหมายเหตุนครราชสีมาที่ 5 เลขที่ 713 บัญชีตั้งเจ้าภาษีต่าง ๆ

² กทข. จดหมายเหตุนครราชสีมาที่ 4 เลขที่ 136 จ.ศ. 1227 เมืองลาวตะวันออก น่าจะได้แก่บริเวณแถบเมืองกาฬสินธุ์ ร้อยเอ็ด ยโสธร เพราะในพงศาวดารหัวเมืองมณฑลอีสาน กล่าวถึงเมืองบริเวณนี้ว่าเป็นเมืองหัวเมืองลาวตะวันออก ส่วนเมืองเขมรป่าดงนั้น สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงฯ ทรงสอบถามชาวบ้านทางอีสาน ได้ความว่าหมายถึงบริเวณบางส่วนในจังหวัดนครราชสีมา สุรินทร์ ศรีสะเกษ และแถบเมืองที่ต่อแดนประเทศเขมรในปัจจุบัน

ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 4 พงศาวดารมณฑลอีสาน, เล่ม 2 : ประชุมพงศาวดารฉบับหอสมุดแห่งชาติ (พระนคร : สำนักพิมพ์ก้าวหน้า, 2506), หน้า 256 และ สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงฯ, นิทานโบราณคดี. พิมพ์ครั้งที่ 10 (พระนคร : สำนักพิมพ์เกษมบรรณกิจ, 2503), หน้า 433.

³ กทข. จดหมายเหตุนครราชสีมาที่ 4 เลขที่ 136 จ.ศ. 1227.

พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งเชื้อสายเจ้านายหรือคนสำคัญในท้องถิ่นให้เป็นผู้ว่าราชการเมือง และกรมการ แม้ว่าราชการบ้านเมืองและกฎหมายจะใช้ตามแบบธรรมเนียมในกรุงเทพฯ แต่ก็มีการเปลี่ยนแปลงไปตามประเพณีของท้องถิ่นบ้าง ผู้ว่าราชการเมืองมีอำนาจเด็ดขาดในการบริหารปกครองท้องถิ่นมากกว่าผู้รั้งในเขตหัวเมืองชั้นใน ทางด้านภาษีอากร ผู้ว่าราชการเมืองรับผิดชอบการจัดเก็บส่งส่วยสาอากรต่าง ๆ ส่งเมืองหลวง และมักมีอำนาจแต่งตั้งเจ้าภาษีนายอากรประมูลทำภาษีในเขตเมืองของตนเอง เงินภาษีอากรมักตกเป็นผลประโยชน์แก่ผู้ว่าราชการเมืองและกรมการต่าง ๆ¹ฐานะของผู้ว่าราชการเมืองชั้นนอกนี้ กล่าวได้ว่าประชาชนในท้องถิ่นนับถือ "เหมือนกึ่งเคี้ย ๆ อกกึ่งหนึ่ง" ที่เดียว²

3. เมืองประเทศราช กรมมหาดไทยรับภาระคุมเมืองประเทศราชทางตอนเหนือของประเทศ คือ เชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง แพร่ น่าน หลวงพระบาง นครพนม และนครจำปาศักดิ์ ส่วนเมืองประเทศราชทางตอนใต้ ทั้งฝ่ายทะเลตะวันออกและตะวันตก เช่น เมืองตานี สายบุรี ยะรัง กงคันทัน ตรังกามู ยะลา รามัญ ไทรบุรี ปะลิส และสตูล ล้วนเป็นเมืองที่กรมพระกลาโหมต้องรับผิดชอบสอดส่องดูแล อย่างไรก็ตาม อำนาจของรัฐบาลกลางต่อเมืองประเทศราชเหล่านี้มีอยู่ไม่มากนัก แม้ว่ารัฐบาลที่กรุงเทพฯ จะเป็นผู้แต่งตั้งเจ้าเมืองผู้ครองประเทศราช ก็ต้องเลือกบุคคลที่ได้รับความยินยอมเห็น

¹ เอกสารราชการมณฑลนครศรีธรรมราชในสมัยที่เจ้าพระยาอมราช (ปั้น สุขุม) เป็นข้าหลวงเทศาภิบาล ร.ศ. 115 - 125 (พ.ศ. 2439 - 2449) (พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงหม่อมประยูร โสณกุล ณ อยุรยา ท.จ.ว. ณ เมรุหน้าพลับพลาอิศริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาส, 23 มีนาคม 2520), หน้า 119; สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าจุฬาภรณวลัยลักษณ์ อัครราชกุมารี กรมพระศรีสวางควัฒน วรขัตติยราชนารี, เทศาภิบาล, หน้า 127. และ กจช. ร.5 ก. 14/5 การเก็บภาษีอากรเขตข้าหลวงลาวพวน 23 พฤษภาคม ร.ศ. 111.

² เอกสารราชการมณฑลนครศรีธรรมราช..., หน้า 104.

ชอบจากขุนนางกรมการและราษฎรส่วนใหญ่ในเมืองนั้นด้วย¹ เจ้าเมืองประเทศราชมีอำนาจเด็ดขาดในการปกครองประเทศตามจารีตประเพณีและกฎหมายของบ้านเมืองตน ภาษีอากรที่เก็บได้ก็ตกเป็นผลประโยชน์แก่ผู้ครองเมือง ไม่ต้องจัดส่งมายังเมืองหลวง เพียงแต่ส่งต้นไม้เงินต้นไม้ทอง และเครื่องราชบรรณาการมาถวายพระมหากษัตริย์ที่เมืองหลวงตามระยะเวลาที่กำหนด

ข. สาเหตุของการเปลี่ยนแปลงนโยบายรวบรวมรายได้แผ่นดินในส่วนภูมิภาค การปรับปรุงการจัดเก็บภาษีอากรในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ระหว่าง พ.ศ. 2416 - 2435 มีผลต่อการจัดเก็บภาษีอากรในหัวเมืองชั้นในโดยตรง เพราะหัวเมืองดังกล่าวอยู่ภายใต้ความดูแลที่เข้มงวดกวดขันของราชธานี และต้องจัดการปกครองตามธรรมเนียมของเมืองหลวงอยู่แล้ว ส่วนในเขตหัวเมืองชั้นนอกและเมืองประเทศราช รัฐบาลก็ได้พยายามเข้าไปมีบทบาทควบคุมการจัดเก็บภาษีอากรและรายได้แผ่นดินอื่น ๆ มากขึ้นกว่าเดิม วางระเบียบปฏิบัติให้เป็นไปตามแบบที่ระหัดกัน ณ กรุงเพทฯ และดิกรอนอำนาจของเจ้าเมืองและผู้ว่าราชการเมืองที่จะบริหารจัดการเก็บผลประโยชน์ต่าง ๆ ได้ตามชอบใจ บัญญัติว่าคดีที่ผลักดันให้รัฐบาลเปลี่ยนแปลงนโยบายการรวบรวมรายได้แผ่นดินในเขตหัวเมืองชั้นนอกและเขตเมืองประเทศราชนั้น ไม่ได้เกิดจากความต้องการเงินมาใช้ในราชการแผ่นดิน ดังเช่นที่เป็นแรงกระตุ้นของการ

¹ กทศ. จดหมายเหตุนครรัชกาลที่ 4 เลขที่ 136 จ.ศ. 1227; วลัยลา เกรือเทียมนทอง, "การปฏิรูปการปกครองลานนาไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" (วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518), หน้า 30 - 33 และ ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 2 พงศาวดารเมืองไทรบุรี เมืองตรังกานูและเมืองกลันตัน, เล่ม 1 : ประชุมพงศาวดารฉบับหอสมุดแห่งชาติ (พระนคร : สำนักพิมพ์ฟ้าท้าวหน้า, 2506), หน้า 515 - 578.

ปฏิรูปการจัดเก็บภาษีอากรในหัวเมืองชั้นใน แต่เนื่องมาจากความพยายามป้องกันพระราชอาณาจักร จากภัยของลัทธิจักรวรรดินิยมตะวันตกที่ยังคงคุกคามประเทศในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อยู่ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องสร้างความเป็นปึกแผ่นมั่นคงภายในประเทศ รัฐบาลกลางจะต้องมีอำนาจในการควบคุมดูแลการปกครองภายในหัวเมืองและเมืองประเทศราชในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของพระราชอาณาจักรอย่างแท้จริง เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาเรื่องความชอบธรรมในการเป็นเจ้าเหนือหัวเมืองและเมืองประเทศราช ดังเช่นกรณี ที่ไทยต้องสูญเสียเขมรส่วนนอกให้แก่ฝรั่งเศสใน พ.ศ. 2410 และต้องปรับปรุงวางระเบียบการปกครองภายในต่าง ๆ ให้เรียบร้อยเพื่อรักษาความสงบ ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและชาวต่างชาติที่เข้ามาพึ่งพระบรมโพธิสมภารอยู่ในประเทศไทย ป้องกันปัญหาขัดแย้งกับชาวต่างชาติตะวันตกเพราะอาจนำไปสู่การแทรกแซงทางการเมืองของรัฐบาลมหาอำนาจตะวันตกได้

การที่จะบรรลุเป้าหมายดังกล่าวนี้ รัฐบาลจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่จะต้องเปลี่ยนแปลงนโยบายการรวบรวมรายได้แผ่นดินในเขตหัวเมืองชั้นนอกและเมืองประเทศราช ดังนี้ เป็นเพราะ

1. ในด้านการปฏิรูปการปกครองส่วนภูมิภาค รัฐบาลจะประสบความสำเร็จในการควบคุมให้ผู้ว่าราชการเมืองและเจ้าผู้ครองเมืองประเทศราชปฏิบัติตามนโยบายจากส่วนกลางได้ ก็ต่อเมื่อรัฐบาลกลางสามารถลดอำนาจของผู้ว่าราชการและเจ้าเมืองเหล่านี้ลงได้ วิธีลดอำนาจทางหนึ่ง ก็คือการทอนกำลังทางเศรษฐกิจของผู้ว่าราชการเมืองและเจ้าเมือง โดยดึงอำนาจควบคุมดูแลจัดเก็บทำภาษีอากร ที่มีกเป็นผลประโยชน์ตกอยู่แก่ผู้ว่าและเจ้าเมืองกรมการเมืองมากกว่าถึงรัฐบาล ให้มาอยู่ภายใต้เจ้าหน้าที่

ของรัฐบาลเสีย¹ และรัฐบาลยังได้ผลคืออีกประการหนึ่งคือ สามารถนำเงินภาษีอากรมาใช้ทำนุบำรุงบ้านเมือง จัดบริการเพื่อสาธารณประโยชน์ให้แก่ประชาชน และเป็นค่าใช้จ่ายของเจ้าหน้าที่ตัวแทนรัฐที่ไปควบคุมการทำงานของเจ้าเมือง ผู้ว่าราชการเมืองนั้น ๆ ไม่ตองนำเงินค่าใช้จ่ายมาจากส่วนกลาง²

2. รัฐบาลมักประสบปัญหาท้องใกล้เกลี้ยงจัดความขัดแย้งระหว่างชาวต่างชาติหรือคนในบังคับต่างชาติที่เข้ามาทำมาหากินในพระราชอาณาจักร กับเจ้าเมืองประเทศราชและผู้ว่าราชการหัวเมืองชั้นนอกในเรื่องภาษีอากรและผลประโยชน์ต่าง ๆ เช่น เจ้าผู้ครองเมืองประเทศราชทางเหนือให้สัมปทานทำป่าไม้แก่ชาวต่างชาติซ้อนกัน³ เจ้าเมืองแขกมลายูให้สัมปทานเหมืองแร่อย่างหละหลวม ไม่มีหลักฐานการปักปันเขตเหมือง



¹ สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาจักร์ราชานุภาพไถ่กรามมังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า "ถ้าจะเปลี่ยนแปลงวิธีการปกครองในหัวเมืองแขกทั้งเจ็ดแล้ว จะต้องรวบรวมรัดคักผลประโยชน์ของเจ้าเมืองและกรมการก่อน การควบคุมผลประโยชน์เจ้าเมืองผู้ว่าราชการเมืองในเขตภูมิภาคนี้ เป็นนโยบายหลักในการรวบรวมอำนาจการปกครองภูมิภาคเข้าสู่ส่วนกลาง"

สมโชติ อ่องสกุล. "การปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานี (พ.ศ. 2449 - 2474)" (ปริญญาานิพนธ์ปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสาสมัคร, 2521), หน้า 130.

² เจ้าพระยาสุรศักดิ์, ประวัติการ..., 2 : 584 และ ประชุมพงศาวดารภาคที่ 74 กรมหลวงประจักษ์ศิลปาคมเสด็จไปจักราชการ ณ หัวเมืองลาวพวน, เล่มที่ 46 : ประชุมพงศาวดาร (พระนคร : องค์การคำภีร์สุสภา, 2512), หน้า 152.

³ วัลลภา เกรือเทียนทอง, "การปฏิรูปการปกครองลานนาไทย...", หน้า 43.

ที่แน่นอน¹ ก่อให้เกิดปัญหาวิวาทเรื่องสิทธิและผลประโยชน์ในพื้นที่ที่ให้สัมปทาน พ่อค้าต่างชาติที่นำสินค้าไปขายในหัวเมือง ถูกเรียกภาษีอีกทั้ง ๆ ที่ได้ชำระภาษีเข้า ณ กรุงเก่า แล้ว² เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในท่านองนี้ ซึ่งอาจส่งผลกระทบกระเทือนความสัมพันธ์กับชาติมหาอำนาจตะวันตกได้ รัฐบาลจึงต้องเข้ายุ่งเกี่ยวกับควบคุมจัดระเบียบการเก็บภาษีผลประโยชน์ ในหัวเมืองชั้นนอกและประเทศราชให้เรียบร้อย โดยเริ่มต้นจากภาษีอากรที่เกี่ยวข้องกับชาวต่างประเทศก่อนเป็นอันดับแรก

ค. ส่วนกลาง เข้าควบคุมการรวบรวมรายได้แผ่นดินในส่วนภูมิภาค รัฐบาลกลางที่กรุงเทพฯ เข้าแทรกแซงควบคุมการรวบรวมรายได้แผ่นดินในเขตภูมิภาค โดยอาศัยวิธีการ 2 ประการคือ ออกกฎหมายจัดระเบียบการรวบรวมรายได้แผ่นดินในส่วนภูมิภาคเสียใหม่ และส่งข้าหลวงออกไปกำกับให้คำปรึกษาแนะนำราชการแก่เจ้าเมืองและผู้ว่าราชการเมืองในท้องที่สำคัญ

1. การออกกฎหมายและตั้งหน่วยงานขึ้นควบคุมการรวบรวมรายได้แผ่นดินในส่วนภูมิภาค รัฐบาลได้ยกเอาความจำเป็นในการรักษาสัมพันธภาพกับต่างชาติให้ตั้งมาเป็นข้ออ้างในการเริ่มดำเนินงานควบคุมการรวบรวมรายได้แผ่นดินของผู้รักษาเมืองและเจ้าเมืองประเทศราชต่าง ๆ กฎหมายฉบับแรกที่ออกบังคับเจ้าเมืองและผู้ว่าเกี่ยวกับผลประโยชน์แผ่นดิน คือ พระราชบัญญัติสำหรับผู้รักษาเมืองซึ่งจะทำสัญญากับชาวต่างประเทศ จ.ศ. 1236 (พ.ศ. 2417) ระบุว่าผู้ทรงเมืองประเทศราช ผู้ว่าราชการเมืองเอก

¹พรณี อวนสกุล, "กิจการเหมืองแร่ที่ผูกกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจภาคใต้ประเทศไทย พ.ศ. 2411 - 2474," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิตศึกษาด้านประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522), หน้า 106.

²กษ. จกหมายเทศราชกาลที่ 5 เลขที่ 365 ค้นร่างจกหมายตอบ มร.ราชแมน ว่าด้วยขนบธรรมเนียมประเพณีของคนชาวเหนือซึ่ง มร. ไม่ควรคูหมื่น

โท ตรี จัตวา ที่จะทำสัญญากับชาวต่างประเทศหรือชาวไทย ในเรื่องการอนุญาตให้ใช้ หรือหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินสิ่งของของแผ่นดินที่ไม่มีเอกชนผู้หนึ่งผู้ใดเป็นเจ้าของ เช่น การทำเหมืองแร่ ป่าไม้ ชุกคลองทำทาง การประมง ผูกขาดภาษีอากร ตลอดจนการใช้ เลกไพร่หลวง เจ้าเมืองและผู้ว่าต้องรายงานขอความเห็นชอบจากเสนาบดีเจ้ากรมที่ ควบคุมดูแลเมืองของตน ณ กรุงเทพฯ เสียก่อน เมื่อเสนาบดียินยอม สัญญานั้นจึงจะมี ผลบังคับใช้ได้ตามกฎหมาย¹ พระราชบัญญัติฉบับนี้จึง เป็นการเพิกถอนอำนาจของผู้ว่าและ เจ้าเมืองทั้งหลาย ที่เคยได้จัดการหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของแผ่นดินอย่างเสรี ใน พ.ศ. 2428 รัฐบาลก็ออกข้อบังคับสำหรับการศุลกากรในหัวเมืองชั้นนอกและเมืองประ เทศราช² ให้เจ้าเมืองกรมการค้าเป็นการศุลกากรตามแบบเจ้าพนักงานในกรุงเทพฯ เป็นแบบอย่างเดียวกัน เพื่อไม่ให้มีปัญหากระทบกระทั่งกับชาวต่างชาติ และรัฐบาลก็ พยายามไปไหนไปมาในตัวคือสามารถตรวจสอบบัญชีการเงินได้สะดวกง่ายดายขึ้น³

การตั้งกรมราชโปลิศและภูมิตำขึ้นใน พ.ศ. 2434 เป็นความพยายาม ทางหนึ่งที่จะปรับปรุงจัดการควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าเมืองและผู้ว่าราชการในตำแหน่ง ประโยชน์แผ่นดินให้รัดกุมแข็งแรงยิ่งขึ้น เพราะเจ้าเมืองและผู้ว่าในหัวเมืองยังคง ล่วงละเมิดพระราชมัญญัติสำหรับผู้รักษาเมืองซึ่งจะทำสัญญาการค้ากับชาวต่างประเทศ จ.ศ. 1236 อยู่เสมอ⁴ คือทำสัญญาหาผลประโยชน์ส่วนตัวโดยไม่แจ้งให้เสนาบดีเจ้ากรม ที่กรุงเทพฯ ทราบ กรมที่ปกครองหัวเมืองต่าง ๆ เองก็ขาดหน่วยงานที่จะสอดส่องดูแล ตรวจสอบให้ทั่วถึงได้ รัฐบาลต้องอาศัยข้าหลวงกำกับการพิเศษตามหัวเมืองและประเทศ ราชต่าง ๆ เข้าช่วยควบคุมดูแลบ้าง เช่น ข้าหลวงใหญ่ ผู้ว่าราชการต่างประเทศ ณ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ป.ช.ศ., 8 : 230 - 234.
²เรื่องเดียวกัน, 10 : 248.
³พระยาอนุমানราชชน, ตำนานศุลกากร, หน้า 106 - 139.
⁴ป.ช.ศ., 10 : 156 - 159. และ พรหม อวนสกุล, "กิจการเหมือง แร่ที่บก...", หน้า 105 - 113.

เชียงใหม่ มีหน้าที่ดูแลกำกับการให้สัมปทานป่าไม้¹ สำหรับการให้สัมปทานเหมืองแร่ มีปัญหาว่านายสลัมมีชันซอนมาก รัฐจึงตั้งกรมราชโลหกิจฯ ขึ้น เป็นหน่วยงานราชการ ที่รับผิดชอบจัดการแก้ปัญหาโดยเฉพาะ แทนเสนาบดีเจ้ากรมปกครองหัวเมืองต่าง ๆ ผู้ที่จะขออนุญาตทำการตรวจขุดแร่ที่พระราชอาณาจักรต้องมาขออนุญาตจากกรมราชโลหกิจฯ ที่ตั้งอยู่ ณ กรุงเทพฯ นี้

2. การส่งข้าหลวงจากส่วนกลางไปกำกับราชการในส่วนภูมิภาค ข้าหลวง ที่ส่งออกไปกำกับราชการในส่วนภูมิภาค แบ่งได้เป็น 2 ประเภทคือ

ก) ข้าหลวงที่ส่งไปเพื่อเร่งรัดเงินภาษีอากรจากท้องถิ่น มาสู่กรุงเทพฯ โดยตรง ได้แก่ ข้าหลวงที่ส่งไปประจำอยู่ ณ เมืองภูเก็ตเมื่อประมาณ พ.ศ. 2416 เป็นต้นมา ข้าหลวงมีหน้าที่คอยเร่ง เรียกเงินภาษีผลประโยชน์แผ่นดินในหัวเมืองฝ่ายทะเล ตะวันตก ได้แก่ เมืองภูเก็ต พังงา ตะกั่วป่า และระนอง เนื่องจากผู้ว่าราชการเมือง เหล่านี้ประมุกขุดทำภาษีอากรภายในเมืองของตนเป็นจำนวนเงินสูงมาก พ.ศ. 2418 ภาษีอากรจากหัวเมืองบริเวณนี้ เป็นจำนวนเงินถึง 650,640 บาท คิดเป็นร้อยละ 10 ของเงินรายได้แผ่นดินในปีนั้น² รัฐบาลจึงต้องส่งข้าหลวงไปคอยเร่ง เงินภาษีอากร ไม่ให้ขาดค้างได้ เพราะจะมีผลกระทบต่องบประมาณของรัฐ ต่อมาข้าหลวง เร่งรัดเงินผลประโยชน์แผ่นดินได้มีส่วนช่วยดูแลปรับปรุงการปกครองและรักษาความสงบ ภายในหัวเมืองฝ่ายทะเลตะวันตกด้วย

ข) ข้าหลวงที่รัฐบาลส่งไปเพื่อช่วยกำกับการบริหารราชการแผ่นดิน ภายในหัวเมืองชั้นนอกและประเทศราช ให้คำแนะนำปรึกษาแก่ผู้ว่าราชการเมืองและ

¹ป.ช.ศ., 10 : 156 - 159.

²สมเด็จพระยาคำรงฯ, สารนิพนธ์, 6 : 203 - 264; สุนทร หิรัญวงศ์, "สภาพการณ์...การปกครองมณฑลภูเก็ต...", หน้า 111 - 191 และ Wira Wimoniti, "Historical Patterns...", p. 113.

เจ้าผู้ครองเมืองต่าง ๆ ในค่านการปกครอง การต่างประเทศ และการภาษีอากร เพื่อไม่ให้ตกเป็นการเปลืองปล้ำเสียที่แก่ชาติมหาอำนาจตะวันตก ซึ่งไถ่ยึดครองดินแดนที่มีอาณาเขตติดต่อกับพระราชอาณาจักรไทยแล้ว

บริเวณที่รัฐบาลส่งข้าหลวงประเภทนี้ออกไปประจำอยู่นั้น ได้แก่ เมืองชายแดน หรือเมืองที่มีชาวต่างชาติเดินทางเข้ามาทำมาหากิน เช่น เชียงใหม่ ลำปาง ลำพูน นครจำปาศักดิ์ อุบลราชธานี นครหลวงพระบาง หนองคาย และพระตะบอง เป็นต้น¹ ในระยะแรก ข้าหลวงประเภทนี้เกี่ยวข้องกับภาษีอากรในท้องถิ่น ถือทำหน้าที่เร่งรัดเงินภาษีอากรตามหัวเมืองให้ส่งมายังกรุงเทพฯ ตามกำหนด นับตั้งแต่ประมาณ พ.ศ. 2427 เป็นต้นมา ทางกรมมีนโยบายให้ข้าหลวงวางระเบียบแบบแผนการภาษีอากรในท้องถิ่นใหม่ ตามวิธีการปรับปรุงภาษีอากรที่ใช้ในหัวเมืองชั้นใน โดยยกหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีกับนานาประเทศเป็นข้ออ้าง ให้ข้าหลวงมีอำนาจตรวจตราการภาษี

¹มีข้อที่น่าสังเกตว่ารัฐบาลไทยระหว่าง พ.ศ. 2416 - 2435 ไม่ได้ส่งข้าหลวงไปกำกับราชการในเขตหัวเมืองชั้นนอกและเมืองประเทศราชทางใต้อย่างเข้มงวดเท่าทางภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ผู้ว่าราชการเมืองใหญ่ ๆ เช่น สงขลา และ นครศรีธรรมราช และโดยเฉพาะเจ้าผู้ครองเมืองประเทศราช ได้แก่ เมืองแขกเจ็ดหัวเมือง ไทรบุรี กลันตัน ตรังกานู และปะลิส ยังคงมีอิสรภาพในการบริหารปกครองและจัดเก็บภาษีอากรต่าง ๆ ข้าหลวงประจำแหลมมลายูที่ทางการแต่งตั้งมาในราว พ.ศ. 2432 ก็ไม่สามารถปฏิบัติกาเปลี่ยนแปลงธรรมเนียมบริหารปกครอง และการภาษีอากรในบริเวณนี้ให้เป็นไปตามธรรมเนียมที่จัด ณ กรุงเทพฯ ได้ ทั้งนี้่าจะเป็นเพราะรัฐบาลตระหนักถึงความแตกต่างทางเชื้อชาติ ศาสนา และภาษา ของประชาชนในแถบนี้ จึงพยายามดำเนินนโยบายผ่อนปรนเพื่อไม่ให้ผู้ว่าหรือเจ้าเมืองไม่พอใจ และหันไปขอความคุ้มครองจากรัฐบาลอังกฤษซึ่งปกครองดินแดนต่อกัน

ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 2, หน้า 515 - 578. และ สมโชติ อ่องสกุล, "การปฏิรูป...มณฑลปัตตานี...", หน้า 81 - 117.

อากรในหัวเมือง ไม่ให้ผิดจากข้อตกลงในสนธิสัญญา ข้าหลวงจึงแต่งตั้งข้าราชการจาก ส่วนกลางกำกับการจัดเก็บภาษีอากร เพื่อดอนอำนาจของเจ้าเมืองในการมอบหมายให้ ผู้หนึ่งผู้ใดจัดการเก็บภาษีได้ เปลี่ยนเป็นวิธีประมูลแข่งขันกันแทน จัดตั้งด่านเก็บภาษี ศุลกากร เก็บเงินแทนการเกณฑ์แรงงาน และตั้งภาษีใหม่ ๆ เช่น ภาษีสุรา ฝิ่น ยาสูบ เป็นต้น¹

ง. ผลของการเข้าควบคุมการรวบรวมรายได้แผ่นดินในส่วนภูมิภาค ปรากฏว่าในช่วงแรกของการปฏิรูปการรวบรวมรายได้แผ่นดินในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้ รัฐบาลยังไม่ประสบความสำเร็จในการจัดระเบียบการภาษีอากรใน หัวเมืองชั้นนอกและประเทศราชให้เป็นไปตามแบบแผนการจัดภาษีอากร ณ กรุงเทพฯ ได้ คงมีการคิดค้างเงินภาษีอากรในหัวเมืองต่าง ๆ ทั้งผู้ว่าราชการเมืองและเจ้าผู้ครอง เมืองประเทศราชต่างละเมิดพระราชบัญญัติสำหรับผู้รักษาเมืองซึ่งจะทำสัญญากับชาวต่างประเทศ จ.ศ. 1236 อยู่เสมอ ทำสัญญาอนุญาตให้ชาวต่างประเทศเข้ามาทำการชุกแร่ หรือทำป่าไม้ โดยไม่ได้ขอความเห็นชอบจากเสนาบดีเจ้ากรมมหาดไทยหรือกรมพระ

1 กพร. จดหมายเหตุนครบาลที่ 5 เลขที่ 3281 กัดเรื่องราวหัวเมืองเหนือ; เลขที่ 178 ร่างตราใหญ่ถึงพระยามหาอำมาตย์อิมคีเรื่องเก็บภาษีชาเข้าและชาออก กอเวอนแดน; เสถียร ดายลักษณ์, ประชุมกฎหมายประจำศก, 8 : 234 - 241, 10 : 170 - 187; วัลลภา เครือเทียนทอง, "การปฏิรูปการปกครองลานนาไทย...", หน้า 38 - 71; ประชุมพงศาวดาร ภาค 4, 2 : 259 - 302 ; ไพฑูรย์ มีกุตล, การปฏิรูปการปกครองมณฑลอิสาน พ.ศ. 2436 - 2453 (เอกสารการนิเทศการศึกษ ฉบับที่ 149 หน่วยศึกษานิเทศก์ กรมการฝึกหัดครู, 2507), หน้า 21 - 36; สุพัฒน์ วีรสายัณฑ์, "ปัญหาณฑลบูรพาระหว่างปี พ.ศ. 2435 - 2449," (ปริญา นิพนธ์ ปรึญญาการศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนรัตนทรวโรธ ประสานมิตร, 2520), หน้า 68 - 72; เจ้าพระยาสุรศักดิ์ฯ, ประวัติการ..., 2 : 582 - 586; 3 : 33 และ พระยาอนุমানราชชน, ตำนานศุลกากร, หน้า 106 - 138.

กลาโหมเสียก่อน การให้สัมปทานไม่มีกฎเกณฑ์แน่นอน ก่อให้เกิดปัญหาวิวาทชกแย้งใน
ภายหลัง รัฐบาลกลางต้องเข้าแก้ไข เพื่อไม่ให้กระทบกระเทือนต่อสัมพันธไมตรีกับ
ต่างชาติ และบางคราวต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ชาวต่างประเทศด้วย¹

เหตุที่การปรับปรุงการรวบรวมรายได้แผ่นดินในส่วนภูมิภาคในช่วงนี้ไม่ได้ผลดีนัก
เนื่องจากข้าหลวงและข้าราชการจากส่วนกลางที่ทางการส่งไปกำกับการในหัวเมืองมัก
ปล่อยปละละเลย ไม่กวัดขັນให้มีการปรับปรุงแก้ไขระเบียบต่าง ๆ อย่างจริงจัง ทั้งพบ
ว่าข้าราชการส่วนกลางมักแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน ฉ้อราษฎร์บังหลวง รับสินบนจาก
เจ้าภาษีนายอากร และชู้ครีตประชาชน² พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงพิชิตปรีชากร
ข้าหลวงใหญ่หัวเมืองลาวพวน ใน พ.ศ. 2434 ได้กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระ
เจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ถึงพฤติการณ์ของข้าราชการไทยในหัวเมืองว่า "รวมความได้ว่า
ชั้นนี้อาณัติที่ออกมารับราชการทางนี้แล้ว มาขายมาชื้อราชการให้เป็นเงิน เอาไปบ้าน
อย่างเกี้ยวเท่านั้น"³

รัฐบาลได้พยายามแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอีกครั้งเมื่อประมาณ พ.ศ. 2427 เป็น
ต้นไป โดยเปลี่ยนแปลงตัวผู้ดำรงตำแหน่งข้าหลวงพิเศษ เพิ่มอำนาจการบริหารปกครอง
ให้มากขึ้น แต่สถานการณ์ก็ไม่ดีขึ้นจากเดิมเท่าใดนัก เพราะในบางท้องถิ่น ข้าหลวง
ที่แต่งตั้งมาใหม่ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างเข้มแข็ง คงละเลยไม่กวัดขັນการเร่งเงินและจัด

¹ป.ช.ศ., 10 : 156 - 159; พรรณี อวนสกุล, "กิจการเหมืองแร่
คึก... , หน้า 116 - 117 และ กจช. ร.5 ค.14.4ช/4 กรมหมื่นนราธิปฯ กราบ
บังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ 14 ธันวาคม ร.ศ. 110.

²วัลลภา เครือเทียนทอง, "การปฏิรูปการปกครองลานนาไทย...",
หน้า 67 - 71; ไพฑูรย์ มีกุล, "การปฏิรูปการปกครองมณฑลอีสาน...", หน้า 29
และ เจ้าพระยาสุรศักดิ์ฯ, ประวัติการ..., 3 : 33.

³กจช. ร.5 ม.62.1/35 กรมหลวงพิชิตฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระ
จุลจอมเกล้าฯ 6 เมษายน ร.ศ. 111.

ระเบียบภาษีอากร ทำให้เงินภาษีอากรติดค้างเป็นจำนวนมาก¹ แต่บางท้องที่โดยเฉพาะในหัวเมืองประเทศราช เมื่อข้าหลวงกำเป็นงานปรับปรุงการปกครองต่าง ๆ อย่างเฉียบขาด และเข้าแทรกแซงอำนาจของเจ้าผู้ครองเมืองในเรื่องผลประโยชน์กับภาษีอากรต่าง ๆ เช่น ให้ข้าราชการแผนกกองคลังจัดเก็บภาษีแทนเจ้านายเชื้อพระวงศ์ ยังผลให้เกิดความไม่พอใจในหมู่เจ้านายทั้งหลาย ร่วมมือกันต่อต้าน จนข้าหลวงใหญ่ในงานบริหารไม่ได้โดยสะดวก และรัฐบาลก็ต้องเรียกตัวข้าหลวงกลับมา²

ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การคุกคามจากลัทธิจักรวรรดินิยมตะวันตกเป็นปัจจัยภายนอกที่สำคัญอย่างยิ่ง ต่อการกำหนดนโยบายการปกครองภายในพระราชอาณาจักร พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระราชดำริไว้อย่างแจ่มชัดว่า พระองค์ทรงส่งข้าหลวงพิเศษ ไปปฏิบัติกิจการภายในเมืองชายแดนและเขตเมืองประเทศราช เพื่อแสดงสิทธิในการปกครองของไทยเหนือดินแดนนั้น ๆ และรักษาอำนาจการปกครองของไทยให้มั่นคง ไม่ได้มุ่งที่จะหาทางเพิ่มพูนเงินรายได้แผ่นดินแต่อย่างใด³ และพระองค์ทรงมีพระราชโองบายการปกครองที่ผ่อนปรนและประนีประนอมต่อหัวเมืองชายแดนและเมืองประเทศราชที่มีอาณาเขตติดต่อกับอาณานิคมของอังกฤษและฝรั่งเศส เช่น พระตะบอง เขียวใหม่ นครจำปาศักดิ์ เมืองแขกเจ็ดหัวเมือง และตรังกานู เป็นต้น รัฐบาลพยายามหลีกเลี่ยงที่จะดำเนินการเปลี่ยนแปลงฐานะและอำนาจของผู้ว่าราชการเมืองและเจ้าผู้ครองนครอย่างเฉียบพลัน เพราะเกรงว่าผู้ว่าและเจ้าเมืองเหล่านั้น "ถ้าได้ตกใจขึ้นมา จะโคกคั้น ฤค้อคิงไป ก็จะต้องลงโทษ

¹สุนทร ทิวฉ่างศ์ "สถาปนาการ...มณฑลภูเก็ต...", หน้า 191 - 194.

²วัลลภา เครือเทียนทอง, "การปฏิรูปการปกครองล้านนาไทย...", หน้า 60, 67 - 71. และ สุปัทศรี วรสายัณห์, "ปัญหามณฑลบูรพา...", หน้า 69 - 77.

³สมโรจน์ อองสกุล, "การปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานี...", หน้า 93 และ เจ้าพระยาสุรศักดิ์ฯ, ประวัติการ..., 2 : 582 - 586.

กันลำบาก อาจจะ เป็นเหตุให้มีผู้อื่นเข้ามาเกลี้ยกล่อม ให้เชื่อนเขาไปได้"¹

ดังนั้นการปรับปรุงวิธีจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นความจำเป็นที่รัฐบาลต้องเข้าไปยุ่งเกี่ยวเพื่อมาบังคับทุกชั้นว่ารุงสุขแก่ราษฎร และเป็นหนทางลดรอนอำนาจของผู้นำและเจ้าเมือง จึงดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไปและอะลุ่มอล่วยมาก เช่นในกรณีเมืองพระตะบองซึ่งเป็นเมืองชั้นนอกของไทย แต่มีชายแดนติดต่อกับประเทศเขมร ซึ่งตกเป็นดินแดนในอารักขาของฝรั่งเศสแล้ว รัฐบาลให้สิทธิผู้ว่าราชการเมือง จัดการปกครองดินแดนเสมือนหนึ่งหัวเมืองประเทศราช ภาษีอากรผลประโยชน์ต่าง ๆ ตกเป็นของผู้ว่าราชการทั้งสิ้น เมื่อทางการส่งข้าหลวงไปช่วยชี้แจงราชการ ใน พ.ศ. 2434 ผู้ว่าราชการเมืองได้แข็งขันต่อต้าน โดยห้ามกรมการเมืองของแคว้นข้าหลวง เรื่องราชการต่าง ๆ ก็รายงานโดยตรงมายังกรุงเทพฯ ไม่ปรึกษาหารือกับข้าหลวงแต่อย่างใด ทางการก็ยอมโอนอ่อน ไม่ลงโทษผู้ว่าราชการเมือง แต่เปลี่ยนตัวข้าหลวงส่งมาใหม่²

มีข้อที่น่าสังเกตว่า ในเขตหัวเมืองชั้นนอกที่รัฐบาลมั่นใจว่ามีอำนาจควบคุมดูแลอย่างเต็มที่ รัฐบาลก็กำเนินนโยบายจัดการปรับปรุงภาษีอากรอย่างถี่คขาด เช่นใน พ.ศ. 2433 ทางการมีคำสั่งให้ข้าหลวงใหญ่หัวเมืองฝ่ายทะเลตะวันตก จับกุมและยึดทรัพย์สินพระยาภูเก็ทโลหเพศทร (ลำควน) ที่ต้องถูกออกจากราชการก่อนหน้านี้ เพราะทำภาษีอากรผิดค้างเงินหลวงเป็นจำนวนมาก ใน พ.ศ. 2435 ก็จับกุมผู้ว่าท้าวป่าส่งมายังกรุงเทพฯ เพื่อเร่งเงินภาษีอากรให้ครบถ้วน เนื่องจากให้เวลาไปหาเงินมาชำระแล้วไม่ได้³

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹พระราชหัตถเลขาในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2428 อ้างถึงใน เจ้าพระยาสุรศักดิ์ฯ, "ประวัติการ...", 1 : 424.

²สุพิณศรี วรสายัณห์, "ปัญหาและลบลบูรพา...", หน้า 69 - 77.

³สุนทร หิรัญวงศ์, "สภาพการณ์...มณฑลภูเก็ต," หน้า 192.

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการเข้าควบคุมการรวบรวมรายได้แผ่นดินในส่วนภูมิภาคของรัฐบาลกลางในช่วงนี้ จะยังไม่ได้ผลสำเร็จเต็มที่ แต่ก็มีประโยชน์ต่อรัฐบาลไม่น้อย เพราะได้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับกำลังการผลิตของประชาชนในท้องถิ่น และวิธีการจัดเก็บภาษีอากรเท่าที่ทำได้ว่า มีลักษณะเช่นใด และได้เงินมากน้อยแค่ไหน ในบางท้องถิ่นข้าหลวงได้แก้ไขวิธีการจัดเก็บภาษีอากร และปรับอัตราฟั๊กต่าง ๆ ไว้บ้างแล้ว ถึงแม้จะยังไม่มีการปฏิบัติตามกฎอย่างเคร่งครัดถูกต้อง แต่ก็ เป็นแนวทางให้แกการปฏิรูปภาษีอากรในส่วนภูมิภาคต่อไป

นอกจากนั้น รัฐบาลยังสามารถดึงเงินภาษีอากรผลประโยชน์บางส่วนในท้องถิ่นมาใช้ในราชการบ้านเมืองได้ แทนที่จะตกเป็นประโยชน์ส่วนตัวของผู้ว่าราชการเมือง และเจ้าผู้ครองนครเสียทั้งหมดดังเดิม เช่น เงินค่าดอกไม้ในเมืองเชียงใหม่ ลำปาง และลำพูน เจ้าเมืองเรียกเก็บเงินจากผู้ตัดไม้ในป่าหลวง เป็นผลประโยชน์ของเจ้าผู้ครองนคร เมื่อพระเจ้านองยาเธอ กรมหมื่นพิชิตปรีชากร ข้าหลวงพิเศษเสด็จขึ้นไปจักราชการ ณ หัวเมืองลานนา ได้ทรงเพิ่มค่าดอกไม้เป็น 2 รupi ทุก ๆ คอ และนำเงินส่วนที่เก็บไว้ใช้ในราชการและส่งลงมายังกรุงเทพฯ¹ เมื่อพระยามหาอำมาตย์ (หรั่งศรีเพ็ญ) ไปช่วยราชการที่มณฑลเขมร ใน พ.ศ. 2434 ก็จัดการแบ่งเงินผลประโยชน์จากเมืองพระตะบองส่งมายังกรุงเทพฯ บ้าง เป็นธรรมเนียมใหม่ เพราะแต่เดิมมากรุงเทพฯ ไม่เคยได้รับผลประโยชน์จากพระตะบองเลย เงินที่ได้มาเป็นจำนวน 327 ชั่ง 40 บาท (25,200 บาท)²

¹พรพธม จงวัฒนา, "กรณีพิพาทระหว่างเจ้านครเชียงใหม่กับกนในบังคับอังกฤษ อันเป็นเหตุให้รัฐบาลสยามจัดการปกครองมณฑลพายัพ (พ.ศ. 2401 - 2445)," (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517), หน้า 52 - 53.

²สุพิศศรี วรสาธิต, "ปัญหามณฑลบูรพา...", หน้า 70 - 75, 128.

กล่าวโดยสรุป ในระหว่าง พ.ศ. 2416 - 2435 นี้ รัฐบาลในระบอบสมเด็จ
 พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ประสบความสำเร็จในการปฏิรูปการรวบรวมรายได้แผ่นดินใน
 ส่วนกลาง ให้มีประสิทธิภาพดีขึ้น รัฐบาลสามารถเฟื่องฟูอำนาจการจัดเก็บและบริหารภาษี
 อากาศที่กระจายอยู่ในหน่วยงานราชการหลายกรมได้ และสถาปนาระทรวงพระคลังมหา-
 สมบัติให้เป็นหน่วยงานเดียวที่รับผิดชอบควบคุมดูแลการจัดเก็บภาษีอากรส่วนใหญ่ และรักษา
 พระราชทรัพย์ทั้งปวงทั่วพระราชอาณาจักรขึ้นแทน ความสำเร็จอันนี้ช่วยส่งเสริมสภาพการคลังของ
 ประเทศให้มั่นคงกว่าเดิม ทั้งเป็นปัจจัยเกื้อหนุนต่อการพัฒนาบ้าน
 เมืองให้เจริญก้าวหน้าได้อย่างมีระบบ ส่วนการปรับปรุงระบบเจ้าภาษีนายอากร ซึ่งเป็น
 เครื่องมือสำคัญในการจัดเก็บภาษีอากรของรัฐในเวลานั้น ก็เป็นปัจจัยอีกประการหนึ่งที่
 ทำให้จำนวนพระราชทรัพย์ในท้องพระคลังเพิ่มพูนขึ้น นับแต่ พ.ศ. 2416 อันเป็นปีแรก
 ของการปฏิรูปการรวบรวมรายได้แผ่นดิน

อย่างไรก็ตาม ในเขตหัวเมืองชั้นนอกและเมืองประเทศราช การแก้ไขปรับ
 ปรุงการรวบรวมรายได้แผ่นดินยังทำไม่ได้ทั่วถึง เท่าในเขตราชธานีและเมืองชั้นใน
 เนื่องจากรัฐชาตินิยมการปกครองส่วนภูมิภาคที่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ต้องคอยจนกระทั่ง
 เมื่อมีการปฏิรูปการปกครองส่วนภูมิภาค ภายหลัง พ.ศ. 2435 แล้ว จึงสามารถขยาย
 อำนาจการควบคุมการจัดเก็บภาษีอากรของรัฐบาลสู่หัวเมืองชั้นนอกและเมืองประเทศราชได้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย