



บทที่ 1

การรวบรวมรายได้แผ่นดินในสมัยรัตนโกสินทร์ก่อนรัชกาล พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ในระยะ 86 ปีนับตั้งแต่พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกทรงสถาปนา
กรุงเทพมหานครเป็นราชธานี จนถึงปีที่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จ
สวรรคต มีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการรวบรวมรายได้แผ่นดินหลายประการด้วยกัน
การเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่คือ การปฏิรูปภาษีอากร ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้า
เจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงตั้งภาษีอากรสินค้าประเภทต่าง ๆ เพิ่มขึ้น และโปรดเกล้าฯ
ให้เอกชนแข่งขันกันประมูลผูกขาดเก็บภาษีอากรหลายประเภทจากประชาชนโดยตรง
แทนการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐไปดำเนินงาน การเก็บภาษีอากรจึงทวีความสำคัญ
มากยิ่งขึ้น บทบังคับการค้าขายของรัฐ ซึ่งต่อมาขบเรลาด และถูกประกาศยกเลิกไปในรัชกาลพระ
บาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทั้ง ๆ ที่เคยเป็นแหล่งที่มาของเงินรายได้แผ่นดิน
ที่สำคัญมากในรัชกาลที่ 1¹

ในรัชกาล

¹ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย รัฐบาลประสมปัญหาการ
ค้าสำเภาของหลวงชาทหนบอยครั้ง แม้ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว
พระองค์ทรงปรับปรุงการค้าสำเภาของหลวงให้รุ่งเรืองขึ้นได้ แต่ทรงมีพระราชดำริว่า
การหาเงินมาใช้ในราชการ ไม่ควรพึ่งรายได้จากการค้าสำเภาเนื่องจากไม่อาจกำหนด
ได้แน่นอน และทรงใช้วิธีเรียกเก็บภาษีอากรแทน นอกจากนั้นปลายรัชกาลของพระองค์
มีแนวโน้มว่าทางการสนใจการค้าสำเภาลดน้อยลงด้วย

กทศ. จดหมายเหตุการณ์รัชกาลที่ 4 เลขที่ 94 จ.ศ. 1226 อ้างถึงใน มุ่งพันธ์
สุภัทรพันธุ์, "การศึกษาทางประวัติศาสตร์เกี่ยวกับเรื่องพระคลังในเก่า" (วิทยานิพนธ์

วิธีการรวบรวมรายได้แผ่นดินในระยะเวลาดังกล่าว ซึ่งรวมถึงการมีเจ้าภาษีนายอากร ทำรายได้จำนวนมากให้แก่รัฐ แต่ในขณะเดียวกันก็มีข้อบกพร่องหลายประการ ซึ่งสืบเนื่องต่อมาจนถึงต้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2411 - 2416) เป็นเหตุให้พระองค์ทรงเริ่มปฏิรูปโครงสร้างการรวบรวมรายได้แผ่นดินใหม่ใน พ.ศ. 2416

รายได้แผ่นดินที่สำคัญและจำนวนรายได้

รายได้แผ่นดินในรัชกาลที่ 1 ถึงรัชกาลที่ 4 แบ่งได้เป็น 2 หมวดใหญ่ ๆ คือ

1. รายได้จากภาษีอากร
2. รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร

ภาษีอากร หมายถึงทรัพย์สินที่รัฐเรียกเก็บจากบุคคล ทรัพย์สิน หรือ ธุรกิจ เพื่อการใช้จ่ายของรัฐ ในกิจการอันเป็นประโยชน์ทั่ว ๆ ไป และผู้เสียภาษีนั้น ไม่ได้รับประโยชน์ตอบแทนโดยตรงเป็นพิเศษเฉพาะตัว¹

ปริญญามหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2511), หน้า 265 - 266 และ บุชรอก แก้วกัณฑ์, "การเก็บส่วยในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น (พ.ศ. 2325 - 2411)" (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518), หน้า 19 - 20, 137 - 138.

คำนิยาม ภาษีอากรที่ผู้เขียนใช้ในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ อาจจะมีความหมายไม่ตรงกับคำนิยามภาษีอากรที่นักเศรษฐศาสตร์ร่วมสมัยบางท่านใช้กันอยู่ คำนิยามข้างต้นนั้นเน้นถึงจุดมุ่งหมายของการเก็บภาษีอากรว่า เพื่อหาเงินรายได้ให้รัฐบาลใช้จ่าย (taxation for revenue) แต่ในปัจจุบันการเก็บภาษีอากรไม่ใช่จะมุ่งหารายได้จุนเจือรายจ่ายของรัฐบาลแต่เพียงอย่างเดียวแล้ว หากมีไว้เพื่อเป็นเครื่องมือของรัฐในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (economic stabilization) ของประเทศด้วย

รายได้จากภาษีอากรแบ่งได้เป็น 4 พวกคือ

1. ภาษีแทนการใช้แรงงาน ได้แก่ ส่วย เก็บเป็นสิ่งของหรือเป็นเงิน
2. ภาษีสิ่งผลิตและธุรกิจ ได้แก่ ค่านา อากรสวน อากรสมพัตสร อากรบ่อนเบี้ย
อากรสุรา อากรค่าน้ำ เป็นต้น
3. ภาษีศุลกากรและภาษีขนส่งภายในประเทศ ได้แก่ ค่าปากเรือ ภาษีสินค้า
เข้าออก อากรขนอน
4. เงินพินัยเบี้ยปรับที่เรียกเก็บจากผู้กระทำผิด¹ /

ส่วนรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร หมายถึง ทรัพย์สินที่รัฐบาลเก็บจากบุคคลหรือ
ธุรกิจที่ใคร่รับหรือได้ใช้ทรัพย์สินหรือแรงงานของรัฐ เช่น ค่าเช่าที่ดินหลวง ค่าธรรมเนียม

ดังนั้นในทัศนะของนักเศรษฐศาสตร์บางคน คำนิยามข้างต้นนี้จึงอาจจะชักนำให้เข้าใจ
ภาษีอากรไขว้เขวจากความหมายที่แท้จริงทาง เศรษฐศาสตร์ อย่างไรก็ตาม หลักฐานทาง
ประวัติศาสตร์สมัยรัตนโกสินทร์ตั้งแต่รัชกาลที่ 1 – 5 บ่งชี้ว่าการเก็บภาษีอากรเพื่อหา
รายได้ให้แก่รัฐบาล เป็นจุดมุ่งหมายหลักของรัฐบาลทุก ๆ รัฐบาล ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียน
จึงเห็นสมควรตั้งคำนิยามภาษีอากรที่สอดคล้องกับนโยบายการภาษีอากรของรัฐบาลในอดีต
เพื่อให้ตรงกับข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์มากที่สุด

ดู ม.จ. วิวัฒน์ชัย ไชยยันต์, กฎหมายการคลัง, พิมพ์ครั้งที่ 2 (พระนคร :
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, 2493), หน้า 4 – 13; อรรถ ชรรมนโน,
ความรู้ทั่วไปทางการคลัง (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พิชิต, 2518), หน้า 18 และ
รังสรรค์ ณะพรพันธุ์, ทฤษฎีการภาษีอากร (พระนคร : สำนักพิมพ์เศสส์คไทย, 2516),
หน้า 7 – 20

¹อ่านรายละเอียดใน สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาคำรงราชา-
นุภาพ, ลัทธิธรรมเนียมต่าง ๆ ภาคที่ 16 ตำนานภาษีอากรบางอย่าง (พระนคร :
โรงพิมพ์กรุงเทพฯ เกล็ด, 2469).

ต่าง ๆ เช่น ค่าธรรมเนียมออกโฉนดที่ดิน และรวมถึงรายได้จากการประกอบกิจการค้าของรัฐ อันมีทั้งการค้าของพระคลังสินค้ากับพ่อค้าต่างประเทศที่เข้ามาถือการค้าขาย ณ ราชอาณาจักร และการแสวงกำไรของหลวงไปค้ายังต่างประเทศ

ก. รายได้แผ่นดินในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกและพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย (พ.ศ. 2325 - 2367) ในรัชกาลที่ 1 และรัชกาลที่ 2 รัฐบาลเก็บรายได้จากภาษีอากรได้ไม่พอใช้จ่ายในราชการ ต้องหาเงินรายได้เพิ่มเติมด้วยการแสวงกำไรไปค้าขายกับต่างประเทศ เช่น จีน มาเก๊า และอินเดีย¹ เหตุที่เก็บภาษีอากรได้ไม่มาก ^{เสียดุลและเงินฝืดได้ไม่พอ} น่าจะเป็นควยในระยะนั้นบ้านเมืองยังไม่ฟื้นตัวจากภัยของสงคราม ไทยยังต้องทำการรบพุ่งใหญ่ ๆ หลายครั้งกับพม่า และมีการปราบปรามหัวเมืองประเทศราชอื่น ๆ² ประชาชนถูกเกณฑ์ไปรบและช่วยงานสงครามต่าง ๆ ไม่สามารถประกอบอาชีพทำมาหากินได้เต็มที่ รัฐบาลจึงไม่อาจเรียกเก็บภาษีอากรจากพลเมืองได้มากนัก ภาษีอากรที่เรียกเก็บจากราษฎรในรัชกาลทั้งสองมีเพียง 8 อย่าง

¹ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 1 (พระนคร : องค์การคำคุณุสภา, 2503), หน้า 256, 345 - 346; เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 2 (พระนคร : องค์การคำคุณุสภา, 2504), หน้า 203 - 204; ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 55 ว่าด้วยอังกฤษเข้ามาทำสัญญากับไทย, เล่มที่ 13 ประชุมพงศาวดารฉบับหอสมุดแห่งชาติ (พระนคร : สำนักพิมพ์ก้าวหน้า, 2514), หน้า 146 - 147 และ ผ่องพันธุ์ สุกัทรพันธุ์, "การศึกษาทางประวัติศาสตร์เกี่ยวกับเรื่องพระคลังสินค้า" หน้า 266.

² เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดาร... รัชกาลที่ 1 และ พระราชพงศาวดาร... รัชกาลที่ 2.

คืออาการสุรา อากรบ่อนเบี้ย อากรขนอนกลาด ค่าน้ำ อากรสมพิศสร อากรสวน ถ่านา และส่วยต่าง ๆ (ในรัชกาลที่ 2 เพิ่มภาษีสินค้าขาออกขึ้นอีกประเภทหนึ่ง)¹

เนื่องจากรายได้จากการค้าสำเภาเป็นรายได้ที่สำคัญมากและเงินเจือรายจ่ายของรัฐ ดังนั้นเมื่อรัฐบาลประสบปัญหาการค้าสำเภาขาดทุนบ่อย ๆ ในรัชกาลที่ 2 สภาพการคลังของประเทศจึงอ่อนแอลง²

ข. การปฏิรูปภาษีอากรในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2367 - 2394) พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแก้ไขฐานะการคลังของประเทศให้ฟื้นตัวและรุ่งเรืองขึ้นได้สำเร็จ พระองค์ทรงปรับปรุงส่งเสริมการค้าทางเรือของหลวง รัฐบาลก่อเรือกำปั่นใหม่ ๆ ไว้ใช้ถึง 13 ลำ³ สังฆราชปาลเลกัวซ์ ซึ่งเข้ามาพำนักในไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2372 ได้บันทึกไว้ว่า ทุก ๆ ปี พระมหากษัตริย์ทรงส่งเรือสินค้า 15 - 20 ลำ ไปสิงคโปร์ ชวา และจีน⁴

¹ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดาร...รัชกาลที่ 2, หน้า 203 - 204.

² ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 55, หน้า 186 - 187; เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดาร...รัชกาลที่ 2, หน้า 203 - 204; ม่องพันธุ สุภัทรพันธุ์, "การศึกษาพระคลังสินค้า," หน้า 257 และ ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 33 พระบรมมหาราชวังเฉลิมพระเกียรติรัชกาลที่ 3, เล่ม 8 ประชุมพงศาวดารฉบับหอสมุดแห่งชาติ (พระนคร : สำนักพิมพ์ก้าวหน้า, 2514), หน้า 332 - 333.

³ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 3 (พระนคร : องค์การการค้าสุภาพ, 2504), 2 : 175.

⁴ สังฆราชปาลเลกัวซ์, เล่าเรื่องกรุงสยาม, แปลโดย สันต์ ท. โกลมบุตร. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ก้าวหน้า, 2520), หน้า 305 - 306 . สังฆราชปาลเลกัวซ์ได้เขียนหนังสือเล่มนี้ใน พ.ศ. 2397 เป็นปีที่ 3 ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่สันนิษฐานว่าข้อมูลบางอย่างก็อาจจะหมายถึงเหตุการณ์ในรัชกาลที่ 3 ได้ด้วย เนื่องจากท่านเข้ามาอยู่ตั้งแต่รัชกาลที่ 3 เรื่อยมา.

การเพิ่มพูนรายได้แผ่นดินอีกวิธีหนึ่งคือ การปฏิรูประบบภาษีอากร รัฐบาลตั้ง
ภาษีอากรใหม่ ๆ ขึ้นถึง 38 ชนิด และอนุญาตให้เอกชนแข่งขันประมูลผูกขาดจัดเก็บ กาฬโรค
หรือทำภาษีอากรบางอย่าง กว้างขวางกว่าเดิม¹

อันที่จริงลักษณะที่รัฐบาลให้ราษฎรประมูลผูกขาดจัดเก็บหรือทำภาษีอากรบาง
ประเภทแทนการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ทางการไปกระทำนั้น ปรากฏขึ้นตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา
ตอนปลายแล้ว² ในรัชกาลที่ 1 และ 2 ของกรุงรัตนโกสินทร์ เอกชนผูกขาดภาษีอากร
บางชนิด เช่น ภาษีบ่อนเบี้ย ภาษีสุรา³ แต่ในรัชกาลที่ 3 นี้ เอกชนมีโอกาสมูล
ผูกขาดจัดเก็บหรือทำภาษีอากรได้มากมายยิ่งกว่าในรัชกาลก่อน ๆ ทั้งภาษีที่เกี่ยวข้อง
กับความ เป็นอยู่ของราษฎร และภาษีสิ่ง ของที่เป็นสินค้าขาออกที่สำคัญของประเทศในเวลา
นั้น จึงกล่าวได้ว่าระบบการเก็บภาษีอากรแบบให้เอกชนช่วยจัดเก็บหรือที่เรียกว่า
"ระบบเจ้าภาษีนายอากร" เกิดขึ้นในรัชกาลนี้

¹เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดาร...รัชกาลที่ 3, 2 : 181 -
183 และ สมเด็จเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, ลัทธิธรรมเนียม...ภาคที่ 16,
หน้า 11 - 16.

²กฎหมายตราสามดวง (พระนคร : องค์การคำคุณุสสภา, 2506), 5 : 115.
อยู่ในหมวดพระราชกำหนดเก่า มีความว่า "... ขุนทิพหมื่นรุชฎกัษรพองให้กรมทูล
พระกรุณาจะขอตั้งบ่อนเบี้ยณะแขวงเมือง . . . มาประมูลเงินขึ้นเสมอปีละ 370 ซึ่ง
แลนายเมืองพองให้กรมทูลพระกรุณาประมูลจะเรียกภาษีพื้นแก่ผู้ซื้อขายเงินเสมอปีละซึ่ง
. . . กฎให้ไว้ ณ วัน 4 ¹¹ 10 ค่ำ จุลศักราช 1118 ปีชวด อรรณถก" ซึ่งมี
จ.ศ. 1118 ตรงกับ พ.ศ. 2299 อยู่ในรัชสมัยพระเจ้าอยู่หัวบรมโกศ

³กฎหมายตราสามดวง, 5 : 204 และ วอลเตอร์ เอเฟ้ เวลดา, แผ่นดิน
พระนั่งเกล้า, แปลโดย นิจ ทองโสภิต (พระนคร : สำนักพิมพ์สมาคมสังคมนิติศาสตร์
แห่งประเทศไทย, 2514), หน้า 43.

ระบบเจ้าภาษีนายอากร เป็นระบบที่สนองความต้องการของรัฐบาลขณะนั้นได้
เป็นอย่างดีคือหลายสาเหตุหลายประการคือ

ประการแรก รัฐบาลสามารถหาเงินใช้จ่ายในราชการได้เป็นกอบเป็นกำ
เพราะวิธีผูกขาดภาษีอากร ผูกขาดต้องเสนอว่าตนจะรับทำภาษีอากรนั้น ๆ ส่งเงินให้
หลวงได้เท่าใด เมื่อได้รับอนุญาตให้ผูกขาด จะต้องจ่ายเงินล่วงหน้าจำนวนหนึ่งให้แก่
รัฐบาล แล้วทยอยส่งเงินที่เหลือเป็นงวด ๆ ต่อไป¹ ด้วยวิธีนี้รัฐบาลสามารถทราบ
จำนวนเงินรายได้ก่อนหนึ่งที่แน่นอน คือทราบว่าในปีหนึ่ง ๆ จะได้เงินจากการประมูล
ภาษีอากรเท่าใด จึงสะดวกแก่การวางแผนกำหนดจัดสรรรายจ่ายของรัฐบาลล่วงหน้า

ประการที่สอง ระบบเจ้าภาษีนายอากร ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในการ
จัดตั้งหน่วยงานเพื่อเก็บภาษีอากร เมื่อประมูลภาษีอากรได้แล้ว เจ้าภาษีนายอากร
จะหาสมักพรพรรคพวกหรือชายทอคนมาภาษีอากรต่อให้ลูกช่วงจัดเก็บหรือทำภาษีอากรนั้น ๆ
ต่อไป การที่เอกชนดำเนินการจัดเก็บภาษีอากรแทน ทำให้รัฐบาลประหยัดค่าใช้จ่าย
ในการแต่งตั้งจัดหาเจ้าพนักงานและวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ เพื่อการเหล่านี้ ทั้งตัดปัญหา
ความยุ่งยากที่จะต้องรับผิดชอบสอดส่องพฤติกรรม รมความสุจริตของเจ้าพนักงานด้วย

ประการที่สาม ระบบเจ้าภาษีนายอากรได้เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการ
ควบคุมการค้ากับต่างประเทศโดยปริยาย ในรัชกาลที่ 3 ไทยทำสนธิสัญญาว่าด้วยการ
พาณิชย์ระหว่างกรุงสยามกับอังกฤษใน พ.ศ. 2369 และสหรัฐอเมริกาใน พ.ศ. 2375
อนุญาตให้พ่อค้าสองชาตินี้ติดต่อดีซื้อขายกับพ่อค้า ณ กรุงเทพาได้โดยสะดวก ซึ่งเท่ากับ
เป็นการยกเลิกการค้าผูกขาดของหลวง โดยพระคลังสินค้าโดยปริยาย แต่การที่รัฐบาล

¹วอลเตอร์ เอฟ เวลลา, แม่ดินพระนั่งเกล้า, หน้า 44. และ สมสวาท
ชวนไชยสิทธิ์, การปฏิรูปภาษีอากรในรัชสมัยสมเด็จพระปิยมหาราช (พระนคร : โรง
พิมพ์คุรุสภา, 2518), หน้า 1 - 52 (เอกสารการนิเทศการศึกษานับที่ 122
หน่วยศึกษานิเทศก์ กรมการฝึกหัดครู พิมพ์แจก พ.ศ. 2518)

ตั้งเจ้าภานายอากรให้ผูกขาดเก็บภาษีสินค้าขาออกที่ชาวต่างประเทศต้องการ ก็ทำให้
เจ้าภานายอากรนี้มีอิทธิพลที่จะกำหนดราคาสินค้าขาออกต่าง ๆ ได้ด้วย¹ การค้าผูกขาด
กับต่างประเทศจึงเพียงแต่เปลี่ยนมือจากรัฐบาลมาอยู่ในมือเอกชน ซึ่งแบ่งปันผลประโยชน์
ให้แก่รัฐบาลอีกทอดหนึ่ง

ก. สนธิสัญญาเบาว์ริงกับระบบภาษีอากรในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้า
เจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2394 - 2411) ในรัชกาลที่ 4 การบริหารการคลังของไทยถูกจำกัด
ด้วยระบอบผูกขาดของ สนธิสัญญากับชาติต่าง ๆ ซึ่งมีสนธิสัญญาเบาว์ริงที่ไทยกับอังกฤษใน พ.ศ.
2398 เป็นแบบอย่าง

ตามสนธิสัญญาเบาว์ริง ฝ่ายไทยมีสิทธิเก็บภาษีสินค้าเข้าทุกชนิดในอัตราร้อยละ
3 ก้านสินค้าขาออก สนธิสัญญาได้ลดล้างอิทธิพลของเจ้าภานายอากรในการผูกขาดทั้ง
ราคาสินค้าขาออก และสินค้าออกที่สำคัญ ๆ ถึง 64 ชนิด ถูกกำหนดอัตราภาษีขาออกหรือ
ภาษีภายในหรือภาษีขนส่งไว้ตายตัวในหนังสือสัญญาเพิ่มเติมที่ไทยทำกับผู้นำนอง ฤกษ์ กีมัสเตอร์
แฮร์รี่ เอส ปาร์คส์ (Harry S. Parkes) ต่อท้ายสนธิสัญญาเบาว์ริง สัญญานี้ยังระบุว่า

ศูนย์วิทยพัทยาการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1 เฮอร์ เบอริ่ง; เอกสารของเฮอร์ เบอริ่ง, แปลโดย ส่วตรี สุวรรณสถิตย์
(พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2515), 2 : 143 - 144; ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 62
เรื่องทูตฝรั่งในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์, เล่ม 14 : ประชุมพงศาวดารฉบับหอสมุดแห่งชาติ
(พระนคร : สำนักพิมพ์ก้าวหน้า, 2514), หน้า 287 - 368. และ สังฆราชปาลเด
กั๊วซ์, เล่าเรื่องกรุงสยาม, หน้า 311 - 317.

สินค้าสิ่งผลิตอื่น ๆ นอกเหนือจากที่กล่าวไว้ในสัญญา จะเสียภาษีเฉพาะภายในหรือ
ภาษีขนส่งเพียงอย่างเดียว และความอัตราที่เก็บในเวลาที่ทำสัญญาคือ¹

สนธิสัญญานี้ส่งผลให้รายได้จากภาษีอากรบางอย่างของรัฐบาลหมดสิ้นลง รัฐบาล
หาทางแก้ไขรายได้แผ่นดินขาดแคลนด้วยวิธีเพิ่มจำนวนภาษีอากรที่เก็บจากสิ่งผลิตต่าง ๆ
ทั้งภาษีอากรใหม่ ๆ อีกถึง 16 ประเภท² โดยอาศัยข้อความในสัญญากับมิสเตอร์ ปาร์กส์
ซึ่งเปิดโอกาสให้ไทยตั้งภาษีสินค้าสิ่งผลิตอื่น ๆ ได้ ถ้าสิ่งของนั้นไม่ถูกเรียกภาษีใด ๆ
มาก่อน³ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์ เสนาบดีกรมท่าในสมัยนั้น ได้บันทึกในเวลาต่อมาว่า
"ของสิ่งไรที่เหลืออยู่ไม่ได้เรียกภาษีก็น้อยที่เดียว"⁴

¹ Sir John Bowring, The Kingdom and People of Siam (Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1969) 2 : 200-226.

² เจ้าพระยาทิพากรวงศ์บันทึกในพระราชพงศาวดาร รัชกาลที่ 4 ว่า ทั้งภาษี
เพิ่มในรัชกาลนี้อีก 14 ประเภท แต่ในประกาศรัชกาลที่ 4 กล่าวถึงการเก็บภาษีอากร
ค่าน้ำและอากรเกาะที่เลิกในรัชกาลที่ 3 ใหม่อีก 2 ประเภท จึงรวมเป็น 16 ประเภท
อย่างไรก็ตามในรัชกาลนี้ โปรดฯ ให้เลิกภาษีที่ไม่ยุติธรรม 2 ชนิด คือ เจ้าพระยา
ทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 4 (พระนคร : องค์การ
คำคุณุสสา, 2504), 2 : 141 - 142 และ ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4 (พระนคร :
องค์การคำคุณุสสา, 2503), 1 : 234 - 243.

³ Sir John Bowring, The Kingdom and People..., 2 : 238.

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

ในรัชกาลที่ 4 นี้ รัฐบาลจำเป็นต้องพึ่งรายได้จากภาษีอากรเป็นหลัก เพราะรายได้
จากการค้าทางเรือของหลวงลดลงมาก เนื่องจากเกิดความวุ่นวายในประเทศจีน
ซึ่งเป็นลูกค้าสำคัญของไทย คือ มุ่งพันธุ คุ้มพันธุ, "การศึกษา... พระคลังสินค้า,"
หน้า 264.

ง. จำนวนรายได้แผ่นดิน ไม่ปรากฏแน่ชัดว่ารัฐบาลในสมัยรัชกาลที่ 1 ถึงรัชกาลที่ 3 สามารถเก็บเงินรายได้แผ่นดินได้ประมาณมีตะเท่าใด เนื่องจากขาดหลักฐานบัญชีรายรับรายจ่ายต่าง ๆ ในรัชกาลทั้งสาม พระยาไชยยศสมบัติ เจ้าพนักงานทำบัญชีในรัชกาลที่ 5 ให้ความเห็นว่าบัญชีรายรับรายจ่ายอยู่ในความดูแลของพระไชยยศสมบัติ เจ้าพนักงานทำบัญชีคนก่อน ๆ เมื่อแต่ละท่านถึงแก่กรรม บัญชีสิ้นผู้รักษาก็สูญหายกระจัดกระจายไป¹

อย่างไรก็ตาม เราอาจจะพอประมาณเงินรายได้จากบัญชีรายจ่าย เนื่องจาก ในระยะเวลาดังกล่าว รัฐบาลยังไม่นิยมใช้เงินเกินรายรับ² บัญชีเบี้ยหวัด พ.ศ. 2349 ระบุว่ารัฐบาลจ่ายเงินเบี้ยหวัดเป็นจำนวน 825,468 บาท³ ดังนั้นน่าจะสรุปได้ว่าในรัชกาลที่ 1 เงินรายได้แผ่นดินน่าจะเกิน 1 ล้านบาทขึ้นไป รัฐบาลจึงสามารถแบ่งเงินจำนวนหนึ่งจากการใช้ราชการแผ่นดินอื่น ๆ มาจ่ายเป็นเบี้ยหวัดให้แก่เจ้านายและขุนนางได้

จอห์น กรอเฟ็ด หุตอังกฤษที่เข้ามาขอทำสัญญาไมตรีกับไทยในรัชกาลที่ 2 เมื่อ พ.ศ. 2365 ประเมินรายได้ทั้งตัวเงินและสิ่งของของรัฐบาลขณะนั้นว่าได้ถึง 2,200,000 บาท⁴ แต่มีหลักฐานอื่น ๆ ทางฝ่ายไทยชี้ว่าน่าจะเป็นการประเมินรายได้ที่สูงเกินไป สมคิด ศรีสิงห์ ได้เปรียบเทียบจำนวนรายได้จากภาษีอากรที่กรอเฟ็ดบันทึก

¹Wira Wimonit, "Historical Patterns of Tax Administration in Thailand" (M.P.A. Thesis, mimeo, Thammasart University, 1961), p. 72-73.

²เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดาร... รัชกาลที่ 1, หน้า 256.

³สมคิด ศรีสิงห์, "การบริหารภาษีอากรในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น" (ปริทัศน์นิพนธ์ วิทยาลัยวิชาการศึกษา ประสานมิตร, 2515), หน้า 160.

⁴สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาจักร์ราชานุภาพ, พระราชพงศาวดารรัชกาลที่ 2 (พระนคร : องค์การคณาจารย์, 2504), 2 : 206.

กับจำนวนภาษีอากรในจกหมายเหตุเมื่อ 12 ปีก่อนหน้า ปรากฏว่ากรอเปิดประเมินรายได้ จากภาษีอากรต่าง ๆ ไว้สูงมาก เช่น อากรสุรา กรอเพิกกล่าวว่าเก็บได้ 264,000 บาท เอกสารฝ่ายไทยระบุว่าเก็บได้ 190,514 บาท ต่างกันถึง 73,486 บาท¹

นำส่ง เอกสารเอกสารของชาวต่างประเทศที่เข้ามาในประเทศไทย ระหว่าง รัชกาลที่ 1 ถึงรัชกาลที่ 4 มักจะประเมินรายได้ของรัฐบาลไว้สูงทั้งสิ้น เช่น ในรัชกาล ที่ 3 กล่าวว่าได้เงินถึง 25 ล้านบาท² สมัยรัชกาลที่ 4 สังฆราชบาลเลกัวซ์ว่าได้เงิน 26 ล้านบาท³ และ มัลลธ เจ้าหน้าที่บริษัทอินเดีย กะวันออกของอังกฤษระบุว่ารัฐบาล เก็บเงินได้ถึง 33 ล้านบาท⁴ เมื่อเทียบจำนวนรายได้จากภาษีอากรแต่ละชนิดที่มีใน รายการ จะพบว่าส่วนใหญ่ชาวต่างประเทศมักประเมินภาษีอากรสูงกว่าของฝ่ายไทย ในตนเองเกี่ยวกับกรอเปิด เช่น สังฆราชบาลเลกัวซ์เขียนใน พ.ศ. 2397 ว่า รัฐบาลได้ค่าสัมปทานเงิน 400,000 บาท แต่ระหว่าง พ.ศ. 2394 - 2400 รัฐบาลได้ ภาษีเงินเพียงปีละ 160,000 บาทเท่านั้น⁵ มัลลธ กล่าวว่าเก็บค่าน้ำได้ 35,000 บาท

¹สมคิด ศรีสิงห์, "การบริหารภาษีอากร...", หน้า 185.

²James C. Ingram, Economic Change in Thailand (1850-1970) (Stanford, California: Stanford University Press, 1971), p. 30.

³สังฆราชบาลเลกัวซ์, เล่าเรื่องกรุงสยาม, หน้า 291 - 294.

⁴กาญจนา โล่ห์วัชรสันติ, "ชาวจีนกับเศรษฐกิจไทยในรัชสมัยพระปิยมหาราช" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2517), หน้า 7.

⁵สุภาภรณ์ จรัสพันธ์, "ภาษีเงินกับนโยบายด้านการคลังของรัฐบาลไทย พ.ศ. 2367 - 2468" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ มหัทวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 45.

ฝ่าย ไทยแจ้งว่าเก็บได้มีละ 56,000 บาท¹

ในเรื่องนี้ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเองก็ทรงมีพระราชหัตถเลขาว่า ชาวต่างประเทศมักจะคิดว่าบ้านเมืองไทยร่ำรวย มีเงินทองมาก แม้ฝ่ายไทยจะชี้แจงว่ามีได้มีเงินทองมากมายก็ไม่เชื่อ "แต่ว่ามาทั้งนี้ ที่ไหนชาวยุโรปเขาจะเชื่อว่าจริง ค่ายเพศบ้านเพศเมืองเขาใช้เงินมาก"² พระองค์ทรงอธิบายต่อไปว่า ที่จริงในเมืองไทย คนมีเงินทองไม่มาก เห็นได้จากราคาสินค้าซึ่งถูก การเรียกเก็บภาษีต่าง ๆ จึงเรียกเก็บแต่น้อย มิฉะนั้นผู้คนจะเดือดร้อนจนวาย³

การควบคุมและจัดเก็บภาษีอากร

นับตั้งแต่รัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว รายได้จากภาษีอากร ได้กลายเป็นรายได้หลักของประเทศ มีความสำคัญกว่ารายได้จากแหล่งอื่น ๆ เช่น ค่าเช่า ค่าธรรมเนียม และกำไรจากการค้าขาย สภาพการณ์เช่นนี้คงอยู่ตลอดมาจนถึงรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว อันเป็นช่วงเวลาที่จะศึกษาโดยละเอียดในวิทยานิพนธ์นี้ ดังนั้นในบทที่ 1 ผู้วิจัยจะเว้นจากการบรรยายถึงหน่วยงานและวิธีควบคุมจัดเก็บรายได้จากแหล่งอื่น ๆ มุ่งศึกษาเฉพาะหน่วยงานและวิธีควบคุมจัดเก็บภาษีอากรเท่านั้น เพื่อเป็นแนวทางสร้างความเข้าใจพื้นฐานในการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการรวบรวมรายได้แผ่นดินในรัชกาลที่ 5 ต่อไป

ศูนย์วิทยพัทยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4, 1 : 235.

²พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชหัตถเลขา (พระนฤร : องค์การกฤษฎีกา, 2506), 1 : 210.

³เรื่องเดียวกัน.

ตามธรรมเนียมการปกครองบ้านเมืองสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น กรมพระคลังมหาสมบัติมีหน้าที่เก็บรักษาคุณแลรายไค้แผ่นดินทั้งหลาย ส่วนหน้าที่การจ้กเก็บรวบรวมรายไค้แผ่นดินตกเป็นของหน่วยงานต่าง ๆ ไม่เฉพาะแต่กรมพระคลังมหาสมบัติเท่านั้น การจ้กเก็บภาษีอากรมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วยหลายกรม เช่น กรมพระคลังมหาสมบัติ กรมนา กรมมหาดไทย กรมพระกลาโหม และกรมท่า เป็นต้น นอกจากหน่วยงานของรัฐแล้ว เอกชนยังได้รับแต่งตั้งจากรัฐบาลให้มออำนาจจ้กเก็บภาษีอากรด้วย เพื่อความสะดวกและความกระจางในการศึกษาการควบคุมและจ้กเก็บภาษีอากรในร่ว่งนี้ จึงสมควรแบ่งหัวข้อการศึกษาตามลักษณะเจ้าหน้าที่ผู้จ้กเก็บภาษีอากร ซึ่งแบ่งไค้เป็น 2 ประเภทคือ

- ก. การจ้กเก็บภาษีอากร โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล
- ข. การจ้กเก็บภาษีอากร โดยเอกชนซึ่งได้รับแต่งตั้งจากรัฐบาล

ก. การจ้กเก็บภาษีอากร โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล

1. ประเภทภาษีอากร ภาษีอากรที่รัฐบาลมอบอำนาจหน้าที่ให้ข้าราชการเป็นผู้จ้กเก็บส่งเป็นของหลวง เป็นภาษีไค้ ๆ ที่เคยเก็บกันมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาแล้วทั้งสิ้น ไค้แก่ ส่วย คานา อากรสวน ภาษีคาน และภาษีปากเรือ เป็นต้น¹ ภาษีอากรเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นภาษีอากรที่เรียกเก็บจากราชนเกือบหัวประเทร ทหารรายไค้สูง² จึงเป็นภาษีที่มีความสำคัญมากต่อฐานะการคลังและความมั่นคงของชาติ และคงเป็นด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงต้องดำเนินการจ้กเก็บภาษีอากรเหล่านี้เอง ไม่อนุญาตให้เอกชนประมูลผูกขาดรับจ้กเก็บไค้ เพราะถ้าหากเอกชนจ้กเก็บขาดทุน ไม่มีเงินส่งหลวง หรือเอกชนหวังผลกำไรมาก จ้กเก็บภาษีอากรเกินพิคคัตตราที่รัฐบาลกำหนด ย่อมจะก่อให้

¹ ลาลูแบร์, จดหมายเหตุลาลูแบร์, แปลโดย สันต์ ท. โภภลบุตร (พระนคร : สำนักพิมพ์ภาวหนา, 2510), หนา 414 - 422 ; สมคิค ศรีสิงห์, "การบริหารภาษีอากร...", หนา 41 - 42, และ สังฆราชปาดเลกัวซ์, "เล่าเรื่องกรุงสยาม, หนา. 285 - 289.

² สมคิค ศรีสิงห์, "การบริหารภาษีอากร...", หนา 41 - 42.

เกิดผลกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงทาง การคลัง และความ เป็นอยู่ของ ประชาชนจำนวนมาก

2. หน่วยงานที่ควบคุมและจัดเก็บ รัฐบาลแบ่งสรรพภาษีอากรที่สมควรจัดเก็บ โดยรัฐให้แก่งานกรมกองทางราชการต่าง ๆ ควบคุมและจัดเก็บ สันนิษฐานว่า คงอาจเป็นหลักหน้าทีความรับผิดชอบของกรมกองต่าง ๆ เป็นเกณฑ์ในการจัดสรรพภาษีอากร เช่น กรมนา มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับกิจการทำนาทั้งปวง ช่วยทำนุบำรุงการ เกษตรและตัดสินคดีพิพาทกันด้วยเรื่องนา ก็ได้รับมอบอำนาจหน้าที่เก็บค่านาจากชาวนา¹ กรมพระคลังสินค้า มีหน้าที่ติดต่อดูแลชาวจีนที่เข้ามาค้าขายในเมืองไทย จึงได้รับหน้าที่ดูแลเก็บเงินผูกปี้จากชาวจีนทั้งหลาย² ส่วนกรมที่ดูแลปกครองหัวเมือง ไท่แก่ กรมมหาดไทย กรมพระกลาโหม และกรมท่า รับภาระเป็นธุระเก็บส่วยและเงินค่าราชการแทนการเกณฑ์แรงงานจากไพร่ตามหัวเมืองต่าง ๆ ซึ่งขึ้นกับกรมของตน³

กรมพระคลังมหาสมบัติ เป็นหน่วยงานควบคุมจัดเก็บภาษีอากรที่มีลักษณะพิเศษ ประการหนึ่งต่างจากกรมอื่น ๆ คือมีกรมย่อย ๆ ขึ้นอยู่ด้วยหลายกรม แต่ละกรมมีอำนาจหน้าที่ควบคุมจัดเก็บภาษีอากรค่อนข้าง เป็นอิสระจากกัน เช่น กรมพระคลังมหาสมบัติแต่งตั้งควบคุมนายระวางอากรสวนใหญ่ กรมคลังราชการแต่งตั้งดูแลนายอากรสวนจาก⁴ กรมพระคลังสินค้าควบคุมผูกปี้จีน การแบ่งทอนงานออกเป็นส่วนย่อย ๆ เช่นนี้ อาจเพื่อการควบคุมบริหารการจัดเก็บภาษีอากรต่าง ๆ ทั่วไต่ทั่วถึง ไม่เป็นภาระหนักในกรมใดกรมหนึ่ง

¹กฎหมายตราสามดวง, 1 : 181 - 182.

²บุญรอด แก้วกัณฑ์, "การเก็บส่วยในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น," 159-169.

³เรื่องเดียวกัน, หน้า 44 - 53.

⁴กรมคลังราชการ เป็นกรมย่อยที่ขึ้นในกรมพระคลัง มีหน้าที่เก็บรักษาส่วยที่มาจากหัวเมืองขึ้นกรมท่า และไต่ดูแลจัดเก็บภาษีอากร เช่น อากรสวนจาก ภาษีไต่ชั้น น้ำมันยาง และภาษีพื้น ภู บุญรอด แก้วกัณฑ์, "การเก็บส่วย...", หน้า 40 - 69 และ สมเด็จพระยาচারราชานุภาพ, ลัทธิธรรมเนียม...ภาคที่ 16, หน้า 27-31.

3. การจัดเก็บ

ก/ เขตอำนาจการจัดเก็บของรัฐบาล รัฐบาลมีอำนาจจัดเก็บภาษีอากรในเขตหัวเมืองชั้นในและชั้นนอกเท่านั้น ในการจัดเก็บภาษีอากรที่ทำโดยรัฐบาล ทางการค้าขายเจ้าเมืองและกรมการตามหัวเมืองเป็นกำลังสำคัญ สมัยรัชกาลที่ ๑ รัฐบาลพยายามสอดส่องควบคุมการตั้งเจ้าหน้าที่ยุทธนาถตำแหน่งต่าง ๆ ตามหัวเมือง สำหรับหัวเมืองชั้นในซึ่งเป็นเมืองที่อยู่ใกล้ราชธานี รัฐบาลที่กรุงเทพฯ ตั้งขุนนางจากในกรุงเป็นผู้รักษาเมืองโดยตรง และเป็นไปได้ว่าผู้ดำรงตำแหน่งยกกระบัตร คลัง นา ตลอดจนนายระวางอากรสวน เสนาเก็บค่านาตามเมืองชั้นในนั้น คงจะได้รับเลือกสรรแต่งตั้งโดยเจ้าพนักงานประจำกรมชั้น ๆ ณ กรุงเทพฯ¹

ส่วนหัวเมืองชั้นนอก รัฐบาลยกเชื้อสายเจ้านายท้องถิ่นแถบนั้น เป็นเจ้าเมือง² ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๑ ได้มีกฎหมายใหม่กำหนดให้เจ้าเมืองทั้งหลายส่งตัวขุนนางผู้ดีสมควรแก่การแต่งตั้งประจำตำแหน่งต่าง ๆ เข้ามายังกรุงเทพฯ เพื่อให้เจ้าพนักงานผู้แต่งตั้งพิจารณาเลือกก่อน เช่น คลังเมืองทำหน้าที่ดูแลการเงิน เป็นหน้าที่เจ้าพนักงานกรมท้าวพิจารณาตรวจสอบความสามารถ ขุนนาง หรือเสนาผู้ดูแลการเกษตรและเก็บเงินค่านา เจ้าพนักงานกรมนาธิบดีชอบ³ วิธีการนี้ช่วยให้ส่วนกลางมีโอกาสควบคุมการจัดเก็บภาษี

¹ กหข. จกหมายเหตุรัชกาลที่ ๔ เล่มที่ ๑๓๖ จ.ศ. ๑๒๒๗ หนังสือเจ้าพระยาภูธราภัยถึงหลวงสยามานุเคราะห์ กงสุลสยามเมืองวังกุง และ กหข. จกหมายเหตุรัชกาลที่ ๕ มัคที่ ๑๘๒ เล่มที่ ๘ พระยาราชไชยบูลเกล้าฯ ถวายเรื่องส่วนจาก

² กหข. จกหมายเหตุรัชกาลที่ ๔ เล่มที่ ๑๓๖ จ.ศ. ๑๒๒๗

³ กฎหมายตราสามดวง, ๕ : ๓๖๓ - ๓๖๙, เป็นพระราชกำหนดใหม่

อากรได้ใกล้ชิดกันบ้าง และน่าจะเป็นวิธีหนึ่งที่จะเพิ่มบูรณรายไถ่แผ่นดินเข้าสู่ท้องพระคลัง

สำหรับเมืองประเทศราชต่าง ๆ เช่น เมืองมลายู เมืองเชียงใหม่ ลำพูน
หลวงพระบาง นครจำปาศักดิ์ รัฐบาลส่วนกลางแทบจะไม่ได้มีส่วนเข้าไปเกี่ยวข้องกับ
ภาวการณ์ผลประโยชน์ต่าง ๆ ในท้องถิ่นนั้น ๆ เลย ผลประโยชน์เป็นสิทธิ์ขาดขึ้นกับ
การตัดสินใจของเจ้าผู้ครองเมืองประเทศราชซึ่งรัฐบาลแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของขุนนาง
กรมการท้องถิ่น¹ รายไถ่แผ่นดินที่รัฐบาลกลางไถ่จากเมืองประเทศราชปรากฏในรูปของ
ต้นไม้ทองเงิน เครื่องบรรณาการสิ่งของต่าง ๆ เช่น แพร ผ้าขาว กระวาน งา²

ข) วิธีการจับเก็บและส่งเงิน เจ้าหน้าทีระคับท้องถิ่นจะคิดต่อเก็บเงิน
และ/หรือสิ่งของจากราชภฏตามพิภักดิ์ตราที่รัฐบาลกำหนดไว้ แล้วจะนำเงิน และ/
หรือสิ่งของส่งต่อให้เจ้าพนักงานในกรมที่ตนสังกัดอยู่ ณ กรุงเทพฯ เพื่อส่งมอบให้กรม
พระคลังมหาสมบัติเก็บรักษาไว้อีกทีหนึ่ง เช่น การเก็บส่วยทั้งในรูปเงินและสิ่งของ
นายหมวคนายกองทำหน้าที่จัดเก็บส่งให้เจ้าเมืองกรมการ ซึ่งจะจัดคนคุมมาส่งต่อ ณ
กรมที่เมืองของตนสังกัดอยู่ คือ กรมมหาดไทย กรมพระกลาโหม หรือกรมท่า³ ที่กรุงเทพฯ
เจ้าพนักงานประจำกรมนั้น ๆ จะนำเงิน และ/หรือสิ่งของ มอบให้กรมพระคลังมหา-
สมบัติต่อไป กำนาก็เช่นกัน เสนากำนันกรมการประจำเมืองช่วยกันเก็บเงินค่านา

¹ กพข. จกหมายเทศรัชกาลที่ 4 เลขที่ 136 จ.ก. 1227

² ในรัชกาลที่ 4 ปรากฏหลักฐานว่ารัฐบาลกลางได้มอบสิ่งของตอบแทนให้แก่
เจ้าเมืองประเทศราชบ้าง เช่น เมื่อไถ่ส่วยและบรรณาการจากเมืองเขมรนามีมูลค่า
ประมาณ 70 ชั่ง ก็จัดของราคาประมาณ 25 ชั่ง ส่งไปให้ตอบแทน กุ พระบาทสมเด็จพระ
จอมเกล้าฯ, พระราชหัตถเลขา, 1 : 209 - 210.

³ กรมท่า เป็นกรมที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของเจ้าพระยาพระคลัง โภชาธิบดี
กรมท่ามีหน้าที่ดูแลเรื่องการค้าต่างประเทศ และปกครองหัวเมืองฝั่งทะเลตะวันออกบน
ปากอ่าวไทย

มอบให้เจ้าเมืองจักส่งเงินมายังเจ้าพนักงานกรมนา ณ กรุงเทพฯ ซึ่งเจ้าพนักงานกรมนาจักจะส่งเงินต่อมาให้กรมพระคลังมหาสมบัติอีกที่หนึ่ง¹

ข. การจักเก็บภาษีอากรโดยเอกชนซึ่งได้รับแต่งตั้งจากรัฐบาล

1. ประเภทภาษีอากร ในรัชกาลที่ 3 และรัชกาลที่ 4 ภาษีอากรที่รัฐบาลอนุญาตให้เอกชนผูกขาดจักเก็บนั้น เป็นจำนวนมากกว่าภาษีอากรที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้จักเก็บมาก ภาษีที่ประกาศเรียกเก็บใหม่ทั้ง 38 ชนิด ในรัชกาลที่ 3 ล้วนเป็นภาษีให้เอกชนผูกขาดทำเกือบทั้งสิ้น ภาษีอากรส่วนใหญ่เก็บจากสิ่งผลิตเพื่อเป็นสินค้าออก เช่น ภาษีพริกไทย ภาษีเบ็ดเสร์จ (เก็บจากของลงเรือสำเภา) ภาษีของก่องห้ามทกอย่าง ภาษีไม้แดง ภาษีฝาง ภาษีน้ำมันค้าง ๆ ภาษียาสูบ ภาษีเนื้อปลาแห้ง ภาษีน้ำตาลชนิดต่าง ๆ เป็นต้น² เมื่อถึงรัชกาลที่ 4 ท่วงการเพิ่มภาษีอีก 16 ประเภท เป็นภาษีที่เกี่ยวข้องกับสินค้าในชีวิตประจำวันของประชาชนมากขึ้น ได้แก่ ภาษีสุกร ภาษีปลาสด ปลาทุย ภาษีผัก ภาษีค่าน้ำ ภาษีโรงเรือนเรือ ภาษีมาศเรือไกลน ภาษีแจวพายไกลน และมีการเก็บอากรมหรสพ อากรการพนันด้วย³

¹ กทข. จดหมายเหตุรัชกาลที่ 5 มัดที่ 185 เล่มที่ 7 คำปรึกษาโทษพระยาอาหาร ขุนรุท และหลวงสนิท.

² เปรียบเทียบรายการภาษีอากรที่ถึงใหม่ในรัชกาลที่ 3 กับรายการสินค้าออกของไทยซึ่ง คี.อี. มัลลลช ทำใน พ.ศ. 2395 อ้างจาก เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดารรัชกาลที่ 3, 2 : 102 - 183 และ J. Homan van der Heide, "The Economical Development of Siam During the Last Half Century," in The Political Economy of Siam 1851-1910, ed. Chatthip Nartsupha and Suthy Prasartset (Bangkok: The Social Science Association of Thailand, 1981), p. 82.

³ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดาร...รัชกาลที่ 4, 2 : 141-142.

ภาพีอากรให้ประชาชนผูกขาดนี้แบ่งตามวิธีการจัดทำได้เป็น 2 ประเภทคือ

ก. ภาพีที่ให้สิทธิที่ประมวลได้ (เจ้าภาพ) ผูกขาดเรียกเก็บเงินหรือชักส่วน เป็นสิ่งของจากผู้ผลิต, ผู้ซื้อ หรือผู้ขาย สิ่งของที่ต้องภาษีนั้น ๆ ภายในเขตท้องที่หนึ่ง ตาม พิภคัตตราที่รัฐกำหนด: ภาพีประเภทนี้ ได้แก่ ภาพียาสสูบ สุกร เบ็ด โกง พริกไทย เป็นต้น¹

ข. ภาพีอากรที่ให้สิทธิแก่ผู้ประมวลผูกขาดผลิตซื้อขายหรือให้บริการอย่างใด อย่างหนึ่งแก่ประชาชน ในท้องที่ซึ่งกำหนดไว้ ห้ามไม่ให้ผู้อื่นผลิตซื้อขายหรือให้บริการ นอกจากเจ้าภาพ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากเจ้าภาพ หากขึ้นทำ มีความผิดกฎหมายโทษ เช่น อากรสุรา อากรหอยและภาษีอื่น

2. หน่วยงานควบคุมดูแล สันนิษฐานว่าในรัชกาลที่ 3 กรมพระคลังมหาสมบัติและกรมพระคลังสินค้า เป็นหน่วยงานเพียง 2 กรมที่ดูแลรับเงินจากเจ้าภาพนี้มาย

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ในรัชกาลที่ 3 มีสินค้าบางชนิดเรียกภาษีทั้งจากผู้ผลิต, ผู้ซื้อและผู้ขาย เช่น ภาพีพริกไทย เรียกจากชาวไร่และผู้ซื้อ ภาพีไม้แดง เรียกจากผู้ขาย และผู้ซื้อบรรทุกไปขายต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม การเก็บภาษีทั้งจากผู้ผลิตผู้ซื้อและผู้ขายเช่นนี้ได้ยกเลิกไปเมื่อไทยทำสนธิสัญญาเบาริงกับอังกฤษใน พ.ศ. 2398

อากร และค้ำคืนคดีพิพาทเกี่ยวกับภาษีอากรผูกขาดต่าง ๆ¹ ต่อมาในรัชกาลที่ 4 ปรากฏว่ากรมฝ่ายปกครอง คือ กรมพระกลาโหม กรมมหาดไทย และกรมท่า ได้เข้ามาใช้อำนาจควบคุมดูแลภาษีอากรผูกขาดด้วย ภาษีอากรที่กรมฝ่ายปกครองดูแล บางประเภทก็ตั้งขึ้นใหม่ในรัชกาลนี้ บางประเภทถูกโอนมาจากกรมพระคลัง เช่น กรมพระกลาโหมได้ควบคุมภาษีฝิ่น (ตั้งใหม่ในรัชกาลที่ 4) ภาษีร้อยชักสาม (เมื่อแรกตั้งใหม่ในรัชกาลที่ 4 ขึ้นอยู่กับกรมท่า) ภาษีน้ำคาลตโนกและเตาหม้อเป็อง เพชรบุรี

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระบรมราชโองการว่า พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดฯ ให้ตั้งสินค้าผูกขาดภาษีอากร [ผูกขาด - ผู้เขียน] ที่เกิดขึ้นใหม่ ส่วนภาษีอากรที่เคยมีมาก่อนคงอยู่ในความดูแลของพระคลังมหาสมบัติ เนื่องจากพระองค์มีพระราชประสงค์จะให้เห็นว่าเงินเก่าเท่าใด เกิดขึ้นในรัชกาลของพระองค์เท่าใด แต่หลักฐานจกหมายเหตุรัชกาลที่ 4 พระยาตรีพิพัฒน์รัชนี-ราชโกษา เจ้ากรมพระคลังสินค้า ได้อธิบายความแตกต่างระหว่างภาษีอากรที่ขึ้นกับกรมทั้งสองนี้ไว้ว่า ตามธรรมเนียมของพระคลังมหาสมบัติ ภาษีอากรที่ขึ้นกับกรมนี้จะประมูลวางปีได้คือ เจ้าภาษีจะฟ้องว่าขาดทุน เลิกรับทำภาษีก่อนครบกำหนดได้ ทางกรมท่าจะประมูลรับทำภาษีอากรใหม่เอง แต่ถ้าภาษีขึ้นกับพระคลังสินค้า เจ้าภาษีนายอากรต้องรับทำให้ครบ 12 เดือน แล้วจึงเลิกทำ ถ้าเงินขาดก็ต้องใช้เงินเติมให้ครบถ้วน ไม่มีข้อยกเว้น พระยาตรีพิพัฒน์ฯ กล่าวว่า อากรบ่อนเบี้ยเงิน หอย ก.ข. ซึ่งเป็นอากรตั้งใหม่ในรัชกาลที่ 3 เก็บเลยขึ้นกับพระคลังมหาสมบัติ หากเจ้าภาษีน้องเรียนว่าขาดทุนกลางปี พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าฯ ไม่พอพระราชหฤทัยจึงให้โอนอากรนี้มาขึ้นกับกรมพระคลังสินค้าแทนใน พ.ศ. 2391 (ปีออก สัมฤทธิศก) อ้างจาก ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ ชัยคิยา กรรณสูต, เอกสารการเมืองการปกครองไทย (กรุงเทพฯ : โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2518), หน้า 110 และ กทช. จกหมายเหตุรัชกาลที่ 4 เลขที่ 144 จ.ก. 1213 บัญชีเงินขึ้นพระคลังสินค้าในพระบรมมหาราชวังและพระบวรราชวัง

(โอนจากพระคลังสินค้า) และอากรสุรารุงเทพา (โอนจากพระคลังมหาสมบัติ)¹ กรมท่า
ได้ดูแลภาษีข้าวขาออก (ตั้งใหม่) และรับอากรที่มีมาก่อนแล้ว เช่น อากรรักษาเกาะ
ภาษีฝดมะพร้าว ภาษีเกลือ ภาษีไม้ไผ่ป่า² เป็นต้น

นอกจากกรมฝ่ายปกครองทั้ง 3 กรม กรมพระคลังมหาสมบัติ และกรมพระ
คลังสินค้าแล้ว เป็นไปได้ว่าอำนาจการควบคุมดูแลตั้งเจ้าภาษีนายอากรยังกระจัด
อยู่ในกรมอื่น ๆ อีกด้วย³ และเช่นเดียวกับภาษีอากรที่เก็บโดยเจ้าหน้าที่รัฐบาล ชอบ
เขตอำนาจการแต่งตั้งดูแลเจ้าภาษีนายอากรของกรมกองที่รับผิดชอบจำกัดในหัวเมือง
ชั้นในและพอมีอิทธิพลบ้างในหัวเมืองชั้นนอก ส่วนในเมืองประเทศราชอยู่ที่อำนาจ
เจ้าผู้ครองประเทศนั้น ๆ

ในการควบคุมดูแลเจ้าภาษีนายอากร แต่ละกรมจะตั้งเจ้าพนักงานชั้นเรียกว่า
"เจ้าจำนวน" ประจำภาษีอากรแต่ละชนิด มีหน้าที่ติดต่อกับผู้ที่จะมาประมูลภาษี เร่งรัด
และรับเงินจากเจ้าภาษีนายอากร ส่งต่อไปให้กรมพระคลังมหาสมบัติ และดูแลใกล้ชิด

¹ กจช. ร.4 กท, เล่มที่ 30 เอกสารเขียนเล่มกรมพระกลาโหม เลขที่ 1
จ.ก. 1229 เรื่องสารตราแต่งตั้งหลวงบริบูรณ์สุรารุง เป็นเจ้าภาษีเงิน หน้า 2 - 6,
กจช. ร.5 ค. 14/3 จดหมายเจ้าพระยาพลเทพกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอม
เกล้าเจ้าอยู่หัว 1 กรกฎาคม ร.ศ. 109 และ กจช. ร.5 ค. 14/6 รายงานการ
ประชุมของหอรัษฎากรพิพัฒน์ (2 กันยายน - 14 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 109)

² สมคิด ศรีสิงห์, "การบริหารภาษีอากร...", หน้า 52 - 53.

³ กทร. จดหมายเหตุรัชกาลที่ 5 มีค.ที่ 168 เล่มที่ 4 ประกาศใหญ่ขึ้น
ยื่นประมูลภาษีอากรไปยื่น ณ เก่ง วรเทพยสถาน จ.ศ. 1231 เป็นประกาศในรัชกาล
ที่ 5 เท่าความว่าในรัชกาลก่อน นอกจากกรมมหาดไทย กลาโหม กรมท่า และกรม
พระคลังสินค้า ยังมีกรมอื่น ๆ ใ้รับคุมภาษีด้วย

คดีสินทรัพย์พิพาทต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกรณีการเก็บภาษีอากรที่ตนควบคุมด้วยบ้าง¹

3. วิธีประมวลภาษีอากร เอกชนไม่ว่าจะเป็นคนจีนหรือคนไทยที่เห็นว่าการเก็บภาษีโดยประโยชน์สิ่งใดที่ใหม่ ไม่เคยมีมาก่อน จะยื่นเรื่องราวต่อกรมที่ตนสังกัด ก็คนไทยยื่นต่อกรมมหาดไทย กรมพระกลาโหม หรือกรมท้าว คนจีนยื่นต่อพระคลังสินค้า ในกรณีที่อยู่ในกรุงเทพฯ จะยื่นต่อกรมใดกรมหนึ่งหรือทั้งสามกรมก็ได้ ในรัชกาลที่ 4 อนุญาตให้ยื่นเรื่องราวต่อสมเด็จพระยาบรมมหาพิชัยญาติ ผู้สำเร็จราชการพระนครด้วย²

สำหรับภาษีอากรที่มีอยู่แล้ว ถ้าต้องการประมวลเงินเพิ่มแข่งกับเจ้าภาษีนายอากรเดิม ให้ยื่นเรื่องราวต่อกรมเจ้าจำนวนภาษีนั้น ๆ

ในการประมวล ก่อนอื่นผู้ประมวลจะสำรวจอย่างเกราะ ๆ ว่าตนจะเก็บภาษีได้เงินเท่าไรเมื่อหักค่าใช้จ่ายต่าง ๆ แล้ว ต่อจากนั้นจึงเสนอจำนวนเงินที่ตนเห็นสมควรส่งให้แก่รัฐบาล โดยที่มีเงินส่วนหนึ่งเหลือไว้เป็นกำไร ในการเสนอจำนวนเงิน จะบันทึกไว้กว่าว่าจะแบ่งจำนวนเงินขึ้นแก่กรมกองและเจ้านายพระองค์ใดบ้าง³ เจ้านาย

¹ ประชุมประกาศ รัชกาลที่ 4, 3 : 146 - 151.

² ประชุมประกาศ รัชกาลที่ 4, 1 : 198 - 200.

³ เรื่องเดียวกัน.

ที่มีส่วนได้รับเงินมักเป็นเจ้านายที่หาราชการตำแหน่งสำคัญ ๆ มีอิทธิพลในวงราชการ¹ ผู้ที่ยื่นประมูลทุกคน ต้องมีนายประกันที่เชื่อถือได้รับรอง ความปกติผู้ให้เสนอเงินประมูลสูงสุดจะได้รับมอบอำนาจให้ว่าภาษีอากร

เมื่อเจ้าภาษีได้ผูกขาดแล้ว เป็นธรรมเนียมตั้งแต่วันที่ 3 ว่า เจ้าจำนวน จะเรียกเงินล่วงหน้าไว้เป็นประกัน จำนวน 1 ใน 4 ของเงินประมูลทั้งหมด และให้ เจ้าภาษีทยอยส่งเงินที่เหลือเป็นงวด ๆ งวดละเท่า ๆ กันทุกเดือนไปจนกว่าจะครบจำนวน ถ้าหากเจ้าภาษีไม่นำเงินงวดมาส่ง เจ้าพนักงานสามารถหักเงินล่วงหน้าไว้ และถอด เจ้าภาษีออกเสีย ตั้งคนใหม่แทน²

¹ ในรัชกาลที่ 3 ใน พ.ศ. 2380 ภาษีฝ่าย พระสวัสดิศิวารี รับค่า เงินขึ้นตั้งสิ้น 740 ซึ่ง แบ่งขึ้นพระคลังสินค้า 650 ซึ่ง พระราชวังบวร 70 ซึ่ง กรมหมื่นสุนทร (กำกับราชการกรมท่าและกรมมหาดไทย) 10 ซึ่ง กรมหลวงรักษมณฑล (กำกับกรมวัง) 10 ซึ่ง ในรัชกาลที่ 4 พ.ศ. 2395 ภาษีอากรค่าน้ำขึ้นพระคลังมหาสมบัติ พระบวร-ราชวัง กรมพระเทศาภิตร (กำกับกรมท่า) กรมพระพิพิธโภคภูเบนทร์ (ว่าการกรมพระคชบาลในรัชกาลที่ 3 สันนิษฐานว่าคงอยู่ในตำแหน่งนี้เมื่อต้นรัชกาลที่ 4) กรมพระพิทักษ์ เทเวศร์ (ว่าการกรมม้าในรัชกาลที่ 3 ในรัชกาลที่ 4 ได้ว่าการกรมพระคชบาล สันนิษฐานว่าภายหลังที่กรมพระพิพิธโภคภูเบนทร์สิ้นพระชนม์) กรมหลวงภูวเนตรนรินทรฤทธิ์ (ว่าการกรมพระนครบาล) กรมหลวงวงศาธิราชสนิท (กำกับกรมมหาดไทยและว่าพระคลัง-สินค้า) เป็นต้น

จาก สมเด็จเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, ลัทธิธรรมเนียม ภาคที่ 16, หน้า 10 - 12. และ ชำรงศักดิ์ อายุวัฒนะ, ราชสกุลจักรีวงศ์และราชสกุลสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช, พิมพ์ครั้งที่ 2. (นครหลวง : สำนักพิมพ์บรรณกิจเทรดดิ้ง, 2515)

1 : 58 - 113.

² กจร, เอกสารรัชกาลที่ 4 ประกาศเรื่องกฎหมายภาษีอากร เลขที่ 424 ไม่ปรากฏ จ.ศ. อ้างถึงใน สุพิศรา เพชรมณี และ พวงเพชร สุรัตนกุลกุล, "ผลสืบเนื่องของออรานมูรังหลวง ในอดีตที่มีต่อวงการรับขึ้นของข้าราชการไทยในปัจจุบัน" (งานวิจัยคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2518), ไม่ปรากฏหมายเลขหน้า.

4. การจับเก็บ เมื่อเจ้าภานายอากรได้ประมูลผูกขาดภาษีอากรตามที่ต้องการแล้ว ก็เป็นภาระหน้าที่ของคนที่จะหาสมัครพรรคพวกดำเนินการจัดทำภาษีอากรในท้องที่ซึ่งรัฐบาลกำหนดไว้แก่ตน ถ้าเจ้าภานายอากรที่ประมูลได้ภาษีในเขตท้องที่กว้างขวาง ไม่มีกำลังตนพอจะเก็บภาษีอากรได้ทั่วถึง ก็มีสิทธิขายช่วงภาษีอากรของตนเป็นตอน ๆ ให้ผู้อื่นรับทำ¹ เช่น นายอากรก่าน้ำในพระนคร สามารถขายสิทธิเก็บค่าน้ำ ๗ ตำบลในพระนครให้ผู้อื่นได้.

สำหรับเจ้าภานายอากรที่ผูกขาดเก็บภาษีจากสิ่งผลิตต่าง ๆ รัฐบาลกำหนดให้จับเก็บภาษีตามทีกักอัตราที่รัฐได้ตั้งไว้เรียบร้อยแล้ว เช่น อากรค่าน้ำทางกรวให้เก็บจากเครื่องมือในกรจับปลวทั้งน้ำจืดและน้ำเค็ม มีรายการซึ่งถี่ถ้วนมากกว่าเครื่องมือแต่ละชนิด ต้องเสียภาษีปีหนึ่งเป็นเงินเท่าใด กล่าวคือ น้ำจืด มีเรือแพพาน 1 ลำ เสียปีละ 2 ตำลึง 2 บาท มีผู้คนหนึ่งเสียปีละ สลึง คักไซเสียปีละ 2 สลึง เบ็คราวคนละ 2 สลึง สวิงคักกุงไม่มีคัน 1 เฟื้อง เป็นต้น²

ส่วนเจ้าภานายอากรที่ผูกขาดผลิตสินค้าหรือให้บริการ เช่น คัมสุรา ตั้งโรงบ่อนทำฝิ่น คมน้ำมันมะพร้าวขาย ก็จัดหาพรรคพวกดำเนินการกิจการของตนไป รัฐบาลไม่ได้กำหนดอัตราภาษีขายแต่อย่างใด หากราษฎรผู้ใดต้องการผลิตสินค้าผูกขาดนั้น ๆ บ้าง ต้องขออนุญาตและเสียเงินให้แก่เจ้าภานายอากรในอัตราที่รัฐบาลระบุไว้ มิฉะนั้นจะถูกจับลงโทษเสียค่าปรับ³

เจ้าภานายอากรได้รับสิทธิเกินหลายประการ เพื่อช่วยให้การเก็บภาษีอากรของตนเป็นไปได้ด้วยดี คือ เจ้าภานายอากร บุคคลในครอบครัว และสมัครพรรคพวก

¹ ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4, 2 : 180 - 181.

² เรื่องเดียวกัน, 1 : 243 - 249.

... ³ เรื่องเดียวกัน, 3 : 309 - 312.

ที่ใช้ในงานเก็บภาษีอากร จะได้รับยกเว้นไม่ถูกเกณฑ์แรงงานและสิ่งของไปใช้ในราชการ เจ้าภาษีมียุทธิตศักตสินข้อพิพาทต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างลูกน้องของตน¹ และในกรณีที่มีความกับราษฎรถึงขั้นฟ้องร้องขึ้นโรงขึ้นศาล เจ้าภาษีก็นำไปเปรียบฝ่ายราษฎร เนื่องจากเมื่อเป็นเจ้าภาษีมักจะได้รับยศเป็นหมื่น ชุน หรือสูงกว่านั้น² เพื่อให้มีสิทธิแต่งตั้งนายไปขึ้นศาลแทนตนเองได้³ ทั้งนี้เพราะทางการมุ่งช่วยเจ้าภาษีมิให้ต้องพะวักพะวนวุ่นวายกับคดีความจนไม่มีเวลาจัดธุระการเก็บภาษีอากร แต่เจ้าภาษีนายอากรไม่มีสิทธิจับกุมชำระข้อพิพาทระหว่างคนของตนกับราษฎรผู้เสียภาษีหรือเลี้ยงภาษีแต่อย่างใด ต้องร้องบอกแก่กรมการเมืองกำนันนายบ้านนายอำเภอให้ช่วยเป็นธุระชำระความ ขณะเดียวกันก็เป็นหน้าที่ของกรมการเมืองกำนันนายอำเภอผู้ว่าราชการเมืองต้องตรวจตราสอดส่องไม่ให้เจ้าภาษีนายอากรกดขี่ข่มเหงราษฎร เรียกเงินเกินพิภักดิ์ตรา ทำความยากลำบากแก่ประชาชน⁴

เนื่องจากทางการหวังอาศัยกำลังเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองควบคุมพฤติกรรมของเจ้าภาษีนายอากรมิให้บีบบังคับประชาชน จึงมีกฎหมายห้ามมิให้ข้าราชการผู้มีบรรดาศักดิ์เข้าไปยุ่งเกี่ยวมีส่วนได้ส่วนเสียกับการเก็บภาษีผลประโยชน์ เช่นไม่ให้ญาติพี่น้องข้าไ้ของข้าราชการไปทำภาษีอากรต่าง ๆ⁵ แต่ในรัชกาลที่ 4 หลักการนี้ถูกยกเลิกไป

¹ สมเด็จฯ กรมพระยาศรีราชวราวุฒินิพนธ์, สัตติธรรมนิพนธ์... ภาคที่ 16, หน้า 54 - 55.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 16.

³ กฎหมายตราสามดวง, 2 : 171 - 172 ระบุว่าคนที่มิได้กินนาคั้งแต่ 400 ขึ้นไป แต่งตนว่าความแทนตัวได้ กักกินาของชุน หมื่น อยู่ในระดับ 200-1000 คู ตารางที่ 3 ระบบการจัดลำดับยศชุนนาง ใน ม.ร.ว.อดิน รพีพัฒน์, สังคมไทยในสมัยรัตนโกสินทร์ พ.ศ. 2325 - 2412 แปลโดย ม.ร.ว.ประภายทอง สิริสุข และพรรคิ์ สรุงบุญมี (กรุงเทพฯ : โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2518), หน้า 209.

⁴ ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4, 3 : 146 - 151.

⁵ กฎหมายตราสามดวง, 1 : 118.

รัฐบาลได้แต่งตั้งหลวงรัตนเศรษฐี (คณูเจียง) นายอุกรที่บุกเมืองระนอง เป็นพระรัตน-
เศรษฐี เจ้าเมืองระนอง คงอำนาจเก็บภาษีอากรไว้ โดยให้เหตุผลว่าทำอากรมานาน
ไม่ค้างเงินหลวง และรู้จักกรมการเมืองเป็นที่รักใคร่ ทั้งยังหาผู้จะประมุขอากรแข่ง
ไม่ได้¹ ในที่สุดสภาพ "เหมามือง" ก็คือการที่เจ้าเมืองรับผูกขาดเก็บภาษีผลประโยชน์
ต่าง ๆ ในเมือง ก็ขยายจากเมืองระนอง ไปยังเมืองใกล้เคียงในภาคใต้ ได้แก่ ตะกั่วป่า
พังงา. ภูเก็ต²



ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 50
ตำนานเมืองระนอง (พระนคร : องค์การค้ำชูสภา, 2511), หน้า 231 - 243.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 244 - 245.

ปัญหาของระบบจัดเก็บภาษีอากร

ระบบภาษีอากรที่ขยายตัวกว้างขวางในรัชกาลที่ 3 และรัชกาลที่ 4 ช่วยให้รัฐบาลมีรายได้แผ่นดินมาทำนุบำรุงประเทศได้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม ระบบภาษีอากรนี้ยังมีได้มีประสิทธิภาพอย่างสมบูรณ์ คงมีข้อบกพร่องบางประการที่ทำให้การจัดเก็บเงินภาษีอากรไม่อาจทำได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย ทั้ง ๆ ที่รัฐบาลได้พยายามวางกฎเกณฑ์ระเบียบปฏิบัติในการจัดเก็บและส่งเงินภาษีอากรอย่างถี่ถ้วนดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จึงเป็นภาระหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องแก้ไขข้อบกพร่องอุดรอยโหว่ต่าง ๆ แต่ความพยายามนี้ก็มิได้สำเร็จลุล่วงด้วยดี ปัญหาสำคัญที่เกี่ยวข้องกับวิธีรวบรวมรายได้ด้วยการจัดเก็บภาษีอากรซึ่งรัฐบาลเผชิญอยู่คือ ปัญหาประชาชนไม่ให้ความร่วมมือในการเสียภาษี และเงินภาษีอากรติดค้างรั่วไหล

ก. ประชาชนไม่ให้ความร่วมมือในการเสียภาษีอากร ตัวแทนจัดเก็บภาษีของรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเอกชนผู้เป็นเจ้าของภาษีอากรมักประสบปัญหาหนึ่งอยู่เสมอ ๆ คือการที่ประชาชนไม่ให้ความร่วมมือในการเสียภาษีอากร บรรดาหัวเมืองต่าง ๆ มักจะส่งส่วยไม่ครบ มีการค้างส่วยอยู่เสมอ มากบ้างน้อยบ้าง รัฐบาลกลางต้องส่งจดหมายหรือข้าหลวงออกไปเร่ง และมักจะได้เงินค่าส่วยเมื่อข้าหลวงออกไปเร่งถึงเมืองนั้น ๆ บุญรอด แก้วกัณฑ์ สนธิฐานว่า การที่ไพร่ส่วยพากันค้างส่วยนั้น บางทีมิใช่เป็นเพราะว่าไพร่ส่วยไม่มีเงินหรือสิ่งของที่จะเสียส่วย แต่เป็นเพราะว่าไม่ยอมเสียเมื่อไม่มีการบังคับ ต่อเมื่อมีผู้ขึ้นไปบังคับว่าต้องเสียส่วยก็สามารถเสียได้¹ ในการศึกษาการบริหารภาษีอากรสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นของสมคิด ตรีสิงห์ ก็ปรากฏลักษณะที่ราษฎรไม่ยอมเสียภาษีอากร เช่น ในรัชกาลที่ 3 มีกรณีที่ราษฎรเมืองอ่างทองไม่ยอมเสียภาษีอ้อย ภาษีคราม ชาวเมืองกำแพงเพชร พิจิตร และเมืองเหนืออื่น ๆ ก็เคยไม่จ่ายภาษีล่อสาส์เกวียน ในรัชกาลที่ 4 พระบาท

¹บุญรอด แก้วกัณฑ์, "การเก็บส่วย...", หน้า 75 - 79.

สมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงทรงออกประกาศเตือนเหล่าประชาราษฎร์ให้เสียภาษี
สุจริต ไม่ควรหลีกเลี่ยง¹

ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของระบบภาษีอากรนั้นขึ้นอยู่กับความสามารถ
หรือประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเก็บภาษีเป็นสำคัญ และความสามารถในการจัดเก็บ
ก็ขึ้นอยู่กับความรู้สึกของประชาชนที่มีต่อภาษีอากรอย่างมาก คือต้องอาศัยความซื่อสัตย์
สุจริตและความเต็มใจของประชาชนที่จะเสียภาษี² ปัญหาจึงมีว่าทำอย่างไรรัฐบาลถึง
จะสามารถชักจูงโน้มน้าวใจประชาชนให้เสียภาษีอย่างตรงไปตรงมา ตามปกติคน
เรามักไม่พึงใจจ่ายทรัพย์สินให้แก่รัฐบาลโดยไม่จำเป็น และจะยอมเสียเงินก็ต่อเมื่อ
คนรู้สึกเชื่อมั่นว่าจะได้ผลตอบแทนที่คุ้มค่า รัฐบาลสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นจึงพยายาม
ชี้แจงแก่ประชาชนว่าภาษีอากรที่เรียกเก็บไปได้ใช้ประโยชน์อะไรให้บ้านเมืองบ้าง
พระราชกำหนดใหม่ จ.ศ. 1148 (พ.ศ. 2329) กำหนดโทษคนลักลอบต้มกลั่นสุราขาย
และความตอนต้นได้กล่าวถึงความจำเป็นที่ต้องตั้งนายอากรต้มสุราสำหรับพระนครว่า
เพื่อหาเงินมาใช้จ่ายการบำเพ็ญจรวงวัดทหารผู้มีความชอบในสงครามป้องกันพระราช
อาณาเขต³

ในรัชกาลที่ 3 เมื่อทางการออกกำหนดภาษีอากรต่าง ๆ ได้มีคำชี้แจงให้
ประชาชนเห็นความถูกต้องและความชอบธรรมของพระมหากษัตริย์ที่จะเรียกภาษีอากร
โดยอิงพระธรรมเทศนาในพุทธศาสนา

¹ สมคิด ศรีสิงห์, "การบริหารภาษีอากร...", หน้า 137 - 141.

² อรรถ ธรรมโน, ความรู้ทั่วไปทางการคลัง, หน้า 24.

³ กฎหมายตราสามดวง, 5 : 311 - 312.

... ทรงพระคำริว่าได้ทรงฟังพระธรรมเทศนาอันเป็นพระพุทธานุภาพว่าด้วยพระมหากษัตริย์อันควรจะได้ช่วยสาอากรเป็นจาร์ตราชประเพณี มีสำหรับแผ่นดินสืบ ๆ มา ตั้งแต่ประณตบัญญัติ ครั้งกาลล่วงมาโดยลำดับแผ่นดินพระมหากษัตริย์ราชเจ้าทุก ๆ พระองค์ ก็ยอมทรงหัตถิธรรมาอันบำรุงราชธานี เป็นประเทศเอกราชทั่วทั้งสากลชมพูทวีป มีพระบรมโพธิสัตว์เป็นประธาน ก็ยอมประพฤติตามโบราณราชกิจประเพณี เรียกว่าช่วยสาอากร เทียบทานเอาเยี่ยงอย่างพระเจ้ามหาสมมทิววงศ์อันเป็นปฐมกษัตริย์ และราษฎรท้าวมาหากิน เป็นหลายอย่างต่าง ๆ ออกไป สิ่งใดสมควรจะตั้งเป็นช่วยสาอากรขึ้นก็ได้บัญญัติตั้งขึ้นไว้สำหรับพระนคร สิ่งใดเห็นว่าไพร่ฟ้าชาวแผ่นดินได้รับความเดือดร้อนก็ยอมลดหย่อนเล็กน้อยเสีย โดยพระปรีชาญาณเห็นภัยในอนาคต¹

และในตอนท้าย จะแสดงด้วยว่าภาวี่อากรเหล่านั้น ใช้ประโยชน์ในการใดบ้าง ประการหลักก็คือ ป้องกันบ้านเมือง รักษาความสงบเรียบร้อย และคุ้มครองปกป้องชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

อันช่วยสาอากรนี้เป็นพระราชทรัพย์สำหรับแจกจ่ายใช้สอยในราชการแผ่นดินบำรุงเลี้ยงทะเลลวทหาร ซึ่งจะป้องกันปรปักษ์ปัจจุามิตร มีเหมือนกันทุกประการที่จะให้ช่วยสาอากรพระราชทรัพย์สูญเสีย และลดคนอวยรยหรือลงไป ยิ่งจะให้ราษฎรได้ความเดือดร้อนนั้น ไม่ตองความอุปธิหารมอันเป็นบรมพุทโธวาท เหตุคั้งนี้ สมเด็จพระบรมกษัตริย์ราชเจ้าแตกกาลก่อน จึงทรงพระราชบัญญัติช่วยสาอากรคั้งขึ้นบ้าง เล็กน้อยเสียบ้าง เป็นราชประเพณีสำหรับพระนครสืบๆ มาตราบเทาทุกวันนี้²

¹ กทศ. จกหมายเหครุชกาลที่ 3 เลขที่ 57 จ.ศ. 1209 พระราชกำหนดภาวี่อากรต่าง ๆ อ้างถึงใน สมคิด ศรีสิงห์, "การบริหารภาวี่อากร..." หน้า 40 - 41.

² เรื่องเดียวกัน. และดูเพิ่มใน "พระราชปจณาในรัชกาลที่ 3" พระราชปจณาในชั้นกรุงรัตนโกสินทร์คั้งแก่รัชกาลที่ 1 - รัชกาลที่ 5 (พระนคร : องค์การค้ำคुरुสภา, 2513), 1 : 186 - 199. พระบาทสมเด็จพะนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเลื่อมในในพระพุทธศาสนามาก ใน พ.ศ. 2369 ทรงมีพระราชปจณาตามณะสงฆวาพระมหา-กษัตริย์ในอดีตที่ทรง เป็นพระโสดกัมมัน ทรงปราบปรามโจรผู้ร้ายและเรียกช่วยสาอากรอย่างโร

พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชนิพนธ์แสดงพระราชดำริเกี่ยวกับภาษีอากรไว้ในทำนองเดียวกันหลายครั้งหลายหน¹ และทรงประกาศให้ประชาชนทราบว่าเงินภาษีอากรบางประเภทได้ใช้ทำประโยชน์อันใดกลับคืนมาสู่ประชาชนบ้าง เช่น เงินภาษีว่าวใช้ซื้ออิฐมาซ่อมแซมถนน และสร้างสะพานข้ามคลองในพระนครและบริเวณรอบ ๆ²

นอกจากแสดงถึงความจำเป็นในการเรียกเก็บภาษีอากรมาใช้จายราชการแผ่นดินแล้ว รัฐบาลยังใช้วิธีปรับปรุงระบบภาษีอากรให้เหมาะสมยุคธรรม โดยตั้งพิกัตอัตราภาษีที่ไม่รุนแรง ยกเลิกภาษีที่ทำให้ราษฎรเดือดร้อน เช่น แก้อัตราค่า่านา ลดอากรยาสูบ เลิกภาษีตลาด เปลี่ยนเป็นภาษีโรงงานเรือ เลิกภาษีเกวียน เรือจ้าง ทางโยง และออกประกาศให้ราษฎรทราบวิธีการเสียภาษีและพิกัตอัตราของทางการเป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนมีความรู้สึกที่ดีต่อภาษีอากร และพร้อมที่จะเสียภาษีให้รัฐบาล

อย่างไรก็ตาม พฤติกรรมของประชาชนในการหลีกเลี่ยงไม่ยอมเสียภาษีที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว แสดงว่าความพยายามของรัฐบาลไม่ประสบผล ประชาชนอาจจะไม่เข้าใจถึงความจำเป็นของการเก็บภาษีอากรเพื่อใช้จ่ายป้องกันประเทศและแจกเบี้ยหวัดข้าราชการเพื่อช่วยท่นุ่บรุงปกครองบ้านเมือง เพราะในหมู่บ้านของตนไม่เคยประสบปัญหาได้รุกราน อีกทั้งไกลจากบรรดาเจ้านายข้าราชการต่าง ๆ ที่จะให้กำปรึกษา

¹ กษ. จดหมายเหตุนรัชกาลที่ 4 เลขที่ 113 จ.ศ. 1214 สมุดไทยคำอ้างถึงใน ดวงพันธ์ สุภัทรพันธุ์, "การก่อกบ...พระคลังสินค้า," หน้า 264 ; ญาคา ประภาพันธ์, "ระบบเจ้าภาษีนายอากรสมัยกรุงเทพา ยุคต้น" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต แผนกวิชาเศรษฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519), หน้า 106 - 107.

² ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4, 2 : 15 - 18.

แนะนำและช่วยเหลือในเรื่องที่จำเป็นเช่นแผนผัง น้ำท่วม พวกเขาต้องต่อสู้ทำไรไถนา หาเลี้ยงชีพและป้องกันรักษาทรัพย์สินของตนเอง¹ การติดต่อระหว่างประชาชนกับรัฐมักจะปรากฏแต่ในรูปของเจ้าพนักงานทางถาวรหรือเจ้าภาษีมาเรียกเก็บส่วยภาษีอากรหรือเกณฑ์แรงงานไปใช้เท่านั้น เป็นไปได้อย่างยิ่งว่า ประชาชนทั่ว ๆ ไปน่าจะไม่มีเลย มีโอกาสทราบถึง "ประกาศ" ความจำเป็นของรัฐในการเก็บภาษีอากรเลย เพราะแม้ทางการจะประกาศชี้แจงเรื่องวิธีเสียภาษีและพิทักษ์ตราภาษี ซึ่งจะช่วยป้องกันมิให้เจ้าภาษีนายอากรที่คดโกงบางคนเก็บเงินเกินคั้งที่เป็นอยู่เสมอ แต่ราษฎรก็มักจะไม่ได้รับฟัง เนื่องจากส่วนมากกรมการกำนันอำเภอผู้มีหน้าที่รับประกาศมาแจ้งให้ทราบมักเพิกเฉยเสีย²

นอกจากนี้ แม้รัฐบาลกลางจะได้พยายามปรับปรุงภาษีอากรให้ยุติธรรมไม่ให้ประชาชนเดือดร้อน แต่ระบบภาษีอากรทั้งระบบในเวลานั้น ก็มีข้อบกพร่องมากมาย ซึ่งทำความไม่สะดวกแก่ประชาชน (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในหัวข้อผลกระทบของระบบภาษีอากรต่อเศรษฐกิจและสังคม) เช่น การเก็บส่วย ปลายรัชกาลที่ 3 ทางการมีความต้องการใช้เงินมากขึ้น จึงให้ไพร่ส่วยส่งเงินเข้ามาแทนสิ่งของ แต่ก็มีปัญหาในเรื่องการที่ราคาส่วยเป็นเงินแตกต่างกันระหว่างหัวเมืองและกรุงเทพฯ สิ่งของในหัวเมืองมักถูกที่ราคาค่า ขณะที่ราคาในกรุงเทพฯ ตังไว้สูง เพราะฉะนั้นเมื่อไพร่ส่วยส่งเงินเข้ามาตามราคาของหัวเมือง เงินที่ส่งมาจึงไม่พอกับการที่ราคาของส่วนกลาง เป็นปัญหาให้ต้องเร่งเก็บเงินกันใหม่อีก³ เมื่อเป็นเช่นนี้ ประชาชนย่อมจะรู้สึกว่รัฐบาลเข้ามาวุ่นวายเก็บภาษีไม่รู้จักจบสิ้น ความไม่เต็มใจจ่ายภาษีอากร

¹ ชัย เรื่องศิลป์, ประวัติศาสตร์ไทยสมัย พ.ศ. 2325 - 2453 ด้านเศรษฐกิจ, (กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2522), หน้า 136 - 139 ; ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4, 1 : 275 - 278 ; 2 : 273 - 275.

² ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4, 1 : 133 - 134.

³ นฤрок แก้วกันหา, "การเก็บส่วย...", หน้า 132 - 133.

และความพยายามหลีกเลี่ยงภาษีอากรจึงเกิดขึ้นได้

ข. เงินภาษีอากรติดค้างรั่วไหล ในประเด็นนี้ ประชาชนผู้เสียภาษีไม่ใช่ตัวปัญหา กลับกลายเป็นผู้จัดเก็บภาษีอากรเองที่เป็นตัวก่อความยุ่งยากให้แก่รัฐบาล เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐบางคนเบียดบังฉ้อโกงเงินภาษีอากร ส่วนเจ้าหน้าที่อาจประมวลเงินต่ำกว่าที่สมควร และที่เกิดขึ้นบ่อย ๆ ก็คือเจ้าหน้าที่ของรัฐและเจ้าหน้าที่หน่วยงานเห็นสมควร ไม่ส่งเงินหลวงตามกำหนด ทำให้รายได้แผ่นดินติดค้างรั่วไหลเป็นจำนวนไม่น้อย

วิธีการเบียดบังภาษีอากรมีต่าง ๆ กันหลายแบบ เช่น เรียกเก็บเงินเกินพิภักดิ์ อัตราบ้าง ลดจำนวนต้นไม้ที่ต้องเสียภาษีบ้าง เปลี่ยนสัปดาห์นานกว่าชั่วคราว เอาเงินหลวงซื้อข้าวไปขาย¹ แจกความเท็จว่าไฟไหม้ในควบคุมของตนหนีหายตายไป จึงลดจำนวนส่วยที่ส่งลง แล้วเก็บส่วนเกินไว้ใช้เอง² สภาพการณ์เช่นนี้ปรากฏขึ้นตั้งแต่สมัยอยุธยาแล้ว รัฐบาลได้พยายามหาทางแก้ไขออกกฎหมายลงโทษและป้องกันการทุจริต ผู้ทำภาษีอากรของรัฐที่โกงโกง มีโทษรุนแรงที่สุดถึงขั้นประหารด้วยวิธีพันคอ และยึดทรัพย์สินสมบัติทั้งหมด โทษรอง ๆ ลงมา ได้แก่ จำคุก ริบราชสมบัติ ให้ทำงานหนัก เสียเงิน จำ ถอดเป็นไพร่ และปรับเงิน³ แต่เท่าที่ทำกันมาเกี่ยวกับการลงโทษผู้เบียดบังส่วยของราชการนั้น รัฐบาลมักได้มาตรการลงโทษขั้นที่สอง คือ ปลดจากราชการ ยึดทรัพย์สิน หรือทำทัณฑ์บนให้หากคนประกันแล้วส่งกลับไปทำหน้าที่เก็บส่วยต่อไป มิไต่ลงโทษรุนแรงถึงประหารชีวิต⁴

การรั่วไหลของภาษีอากรอีกทางหนึ่ง เกิดจากระบบเจ้าภาษีนายอากรเอง รัฐบาลให้เอกชนเป็นผู้เสนอราคาในการทำภาษีอากรว่าจะส่งเงินให้รัฐบาลเท่าใด

¹กฎหมายตราสามดวง, 4 : 38 - 40.

² มุจรอด แก้วกัณฑ์หา, "การเก็บส่วย...", " หน้า 124 - 127.

³กฎหมายตราสามดวง, 4 : 29.

⁴ มุจรอด แก้วกัณฑ์หา, "การเก็บส่วย...", " หน้า 152.

เนื่องจากทางการไม่เคยสำรวจการทำมาหากินของประชาชนว่าทำสิ่งใดมากน้อยเพียงใด มีสิ่งผลิตจำนวนเท่าใดที่ต้องเสียภาษี ดังนั้นเจ้าภาษีจึงถือโอกาสนี้เสนอราคาซึ่งต่ำกว่าที่สมควร เพื่อคนจะได้กำไรจากการทำภาษีเป็นจำนวนมาก การที่รัฐบาลยอมให้เอกชนเป็นผู้เสนอ แทนที่ฝ่ายรัฐบาลเป็นผู้กำหนดราคานั้น รัฐบาลหวังว่าการประมูลซึ่งเปิดให้มีการแข่งขันระหว่างเอกชนต่าง ๆ จะช่วยให้ผู้ยื่นประมูลแต่ละรายต้องเสนอราคาที่เหมาะสม มิฉะนั้นคนจะไม่ได้รับประมูล อย่างไรก็ดี รัฐบาลก็ไม่อาจแก้ไขปัญหาได้ในกรณีที่ยื่นประมูล ภาษีอาจรวมมือกันตั้งราคาต่ำ ๆ ไว้ มีความปรากฏว่าหลังจากที่เจ้าภาษีได้ทำภาษีบางสิ่งไปแล้ว มีผู้ฟ้องร้องว่าเจ้าภาษีเสนอราคาต่ำเกินสมควร และขอเสนอจำนวนเงินที่สูงกว่า¹ แต่ทางการก็ไม่อาจเลิกสัญญาประมูลผูกขาดก่อนครบกำหนดได้ ดังนั้นผลลัพธ์คือว่า รัฐบาลต้องเสียเงินให้เจ้าภาษีเต็มที แต่ทางการกลับไม่ได้รับเงินส่วนแบ่งเท่าที่ควร

ปัญหาเรื่องเจ้าพนักงานทำภาษีของรัฐและเจ้าภาษีนายอากรติดค้างเงินภาษีนับเป็นปัญหาหนักอีกอย่างหนึ่งของรัฐบาล พวกนี้แม้จะไม่กล้าทำการทุจริตก็จริง แต่ก็ใช้วิธีถ่วงเวลาไม่ส่งเงินให้รัฐตามกำหนด² รัฐบาลได้พยายามเร่งรัดและหาทางป้องกันในส่วนเจ้าพนักงาน ได้นำตัวเจ้าพนักงานเช่นเจ้าเมืองมาสอบสวนที่กรุงเทพฯ³ ส่วนการประมูลภาษีอากร ก็ได้แกกฏการส่งเงิน เช่น เดิมในรัชกาลที่ 3 กำหนดให้ส่งเงินปีละ 2 งวด งวดเดือน 10 และเดือน 4⁴ เมื่อถึงรัชกาลที่ 4 ให้มีการวางเงินประกันล่วงหน้า แล้วแบ่งเงินส่งเป็นเดือน ๆ ไป ดังที่กล่าวไว้แล้วในเรื่องวิธีประมูลภาษีอากร

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4, 2 : 10 - 15.
²เรื่องเดียวกัน, 2 : 51 ; พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชหัตถเลขา, 1 : 256.
³บุญรอด แก้วกัณฑ์, "การเก็บส่วย...", หน้า 149.
⁴สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 50, หน้า 225.

ถึงกระนั้น การติดค้างภาษีอากรยังคงมีอยู่ต่อไป สาเหตุประการหนึ่งคือ เจ้าพนักงานผู้ควบคุมลงโทษผู้ติดค้างเงินไม่ได้ทำหน้าที่ของตนอย่างเข้มแข็ง ภรรยาของนายอากรสวนผู้หนึ่งซึ่งติดค้างเงินค่าอากรสวนจำนวนมาก ได้กล่าวว่าตนไม่เกรงกลัวการจับกุมลงโทษ เพราะ "ถ้าเสียเงินให้ผู้คุม 5 ตำลึง (20 บาท) ก็ได้นอนสบาย ถ้ายอมเสียถึง 200 บาท ก็กลับบ้านได้"¹ นอกจากนี้ เจ้าพนักงานผู้ทำภาษีและเจ้าภาษี นายอากรยังอาศัยบารมีของเจ้านายขุนนางผู้ใหญ่ปกป้องคุ้มครองตน ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้เร่งรัดเงินเกรงใจยอมให้ทำอากรต่อไปทั้ง ๆ ที่เงินค้างทั้งงวดทั้งปี เช่นในกรณีของท่านจัน ภรรยาพระศรีไชยบาน เป็นกาน้ำตลาดเมืองกรุงเทพฯ และเมืองนนทบุรี ด้วยสมเด็จพระนางเจ้าโสมนัสวัฒนาวดี พระมเหสีในพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทูลขอให้ท่านจันทำอากรตลาดติดค้างอยู่ถึง 6 ปี เจ้านายที่ทรงว่ากรมพระคลังมหาสมบัติและเจ้าพนักงานประจำกรมจึงคิดอ่านหาผู้อื่นทำอากรตลาดนี้แทน² ส่วนในการประมูลแข่งขันทำภาษีอากรของเอกชน มีหลักฐานว่าผู้ประมูลได้ภาษีนั้นต้องส่งเงินแก่เจ้านายต่างกรมขุนนางผู้ใหญ่อื่น ๆ นอกเหนือจากรายพระนามและชื่อในรายการที่เสนอต่อรัฐบาลอีกด้วย³ การให้ผลประโยชน์ต่อเจ้านายขุนนางเช่นนี้ คงเพื่อหวังผลความคุ้มครองในภายหลัง เนื่องจากในสังคมไทย ค่านิยมเรื่องความกตัญญูแก่เวทที่มีความสำคัญมาก เมื่อผู้ใดกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดให้ตน ก็จะต้องพยายามหาทางตอบแทน⁴

¹ กษ. จดหมายเหตุนครบาลที่ 5 มีคที่ 203 เล่มที่ 1 ฎีกาหลวงศรีราชโกษา เรื่องนายครุฑ อาแดงสอนฉบับเงินอากร จ.ศ. 1233 เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในรัชกาลที่ 5 แต่ นายครุฑ ที่หมื่นเพลาเก็บเงินอากรสวนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2409 ในรัชกาลที่ 4 ติดค้างมาตลอดรัชกาลที่ 4 และต่อมาถึงรัชกาลที่ 5 เป็นจำนวนเงินถึง 215 ชั่งเศษ (ประมาณ 17,200 บาท)

² ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4, 2 : 50 - 51.

³ เรื่องเดียวกัน, 2 : 10 - 15.

⁴ บ.ร.ว. อคิน ทรัพย์พัฒน์, สังคมไทย..., หน้า 386.

การที่ผู้ใหญ่อุทิศความช่วยเหลือปกป้องคุ้มครองผู้น้อยที่มาสวมมิกค์ นับเป็นเรื่องปกติในสังคม ซึ่งมีข้อเสียที่บางครั้งการให้ความคุ้มครองนั้นเกินเลยจากความถูกต้องยุติธรรม และส่งผลร้ายต่อประเทศชาติบ้านเมืองได้

ผลกระทบของระบบภาษีอากรต่อเศรษฐกิจและสังคม

ถึงแม้ว่ารัฐบาลสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น จะมุ่งใช้ระบบภาษีอากรเป็นเครื่องมือในการหารายได้แผ่นดิน แต่รัฐบาลก็ไม่ไ้มุ่งแสวงหาเงินรายได้จนไม่คำนึงถึงผลกระทบของระบบภาษีอากรต่อเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ของประชาชนในสังคมเสียทีเดียว โดยเฉพาะในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงยกเลิกภาษีอากรบางประเภทที่สร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน และทรงปรับปรุงพิทักษ์รักษาค่านาเพื่อสนับสนุนการขยายพื้นที่เพาะปลูกข้าว พืชเศรษฐกิจของประเทศ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในขณะนั้น ปัจจัยทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ซึ่งมีอิทธิพลเหนือโครงสร้างทางภาษีอากร มิได้เอื้ออำนวยให้รัฐบาลสามารถจัดสร้าง โครงสร้างภาษีอากรที่มีประสิทธิภาพดีขึ้นกว่าเดิมได้ ระบบภาษีอากรมีจุดอ่อนหลายข้อที่ส่งผลกระทบย้อนกลับมาถึงสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ กล่าวคือ ระบบภาษีอากรได้ขัดขวางการขยายตัวทางเศรษฐกิจ สร้างความเดือดร้อนไม่ยุติธรรมแก่ประชาชนในสังคม และก่อให้เกิดชนชั้นนายทุนทางชาติชาวเงินขึ้น

ก. ระบบภาษีอากรขัดขวางการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

1. เรียกเก็บภาษีซ้ำซ้อน การเรียกเก็บภาษีซ้ำซ้อนจากสิ่งผลิตทั้งทางด้านการผลิตและอุตสาหกรรมทำให้สินค้ามีราคาแพงกว่าที่ควร และทำให้การค้าขายไม่คล่องตัว

ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4, 2 : 28 - 30. ทางกรมไม่เก็บเงินค่านาจากผู้ที่ทำนาไถนสร้างถางพงปลูกข้าวในปีแรก ส่วนในปีที่ 2, 3 และ 4 ให้เก็บค่านาไร่ละหนึ่งอง ก่อจากนั้น เมื่อนามันคง จึงเก็บตามพิถีปรกติ

ในสมัยรัชกาลที่ 3 มีภาษีหลายประเภทที่เรียกเก็บทั้งจากฝ่ายผู้ซื้อและฝ่ายผู้ขายหรือผู้ผลิต เช่น ภาษีพริกไทย เก็บจากชาวไร่ที่ปลูกและผู้ซื้อลงสำเภา ภาษีไม้แดง เก็บสิบลอกจากผู้ขายและผู้ซื้อลงสำเภาเช่นกัน¹ สินค้าหลักที่นำเข้ามา ผู้นำเข้าเสียภาษีปากเรือแล้วแต่ผู้ซื้อสินค้าหลักยังต้องเสียภาษีอีกหลายประเภท² เป็นต้น การเรียกภาษีเช่นนี้พอที่ชาวต่างประเทศไม่พอใจมาก ในที่สุดรัฐบาลไทยต้องลงนามในสนธิสัญญาเบาริงที่ทำกับอังกฤษใน พ.ศ. 2398 และทำสนธิสัญญาในทำนองเดียวกันนี้กับชาติอื่นในเวลาต่อมา ยกเลิกวิธีกวมเก็บภาษีสินค้าเข้าเช่นนี้

อันที่จริงการเก็บภาษีเข้าเช่นนี้ยังคงมีอยู่ หากแต่วางไว้ในรูปแบบการตั้งภาษีอากรทุกชั้นตอนของการผลิตสินค้า เช่น เก็บตั้งแต่ในระดัควัตถุดิบที่ใช้ในการผลิต การขนส่ง เครื่องมืออุปกรณ์ในการผลิต และเมื่อสินค้านั้นผลิตสำเร็จรูปออกมา ความเสื่อมโทรมของอุตสาหกรรมพื้นเมือง เช่น อุตสาหกรรมน้ำตาล ซึ่งเคยเจริญรุ่งเรืองในรัชกาลที่ 3 และต้นรัชกาลที่ 4 กล่าวได้ว่า³ เป็นผลสืบเนื่องมาจากระบบภาษีเข้าเช่นนี้ คือ เริ่มตั้งแต่การปลูกอ้อย ต้องเสียภาษีที่ดิน การขนส่งอ้อยมายังโรงงาน เสียค่าผ่านค่านเรือที่ขนลูกเรือภาษี เมื่อโรงงานหีบอ้อยแล้ว เสียภาษีน้ำอ้อย ระหว่างเคี้ยวน้ำอ้อยเป็นน้ำตาล เสียภาษีพื้น เตา และหม้อตาล เมื่อสำเร็จเป็นน้ำตาล ไม่ว่าจะป็นน้ำตาลทราย น้ำตาลหม้อ น้ำตาลโตนด เสียภาษีอีกทั้งสิ้น³ ราคาต้นทุนการผลิตน้ำตาล

¹ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดาร... รัชกาลที่ 3, 2 : 182.

² ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 62, 14 : 311.

³ ญาคา ประภาพันธุ์, "ระบบเจ้าภาษีนายอากร...", หน้า 145.

จึงสูง ระหว่างรัชกาลที่ 3 จนถึงต้นรัชกาลที่ 4 ผู้ผลิตน้ำตาลสามารถดำเนินงาน และขยายกิจการโรงน้ำตาลได้ เป็นเพราะในระบายนั้นความต้องการน้ำตาลในตลาด ค่อนข้างประเทืองมาก จึงขายน้ำตาลได้ราคาดี แต่ในตอนปลายรัชกาลที่ 4 ประมาณ พ.ศ. 2407 โรงงานน้ำตาลเริ่มประสบปัญหาขาดทุน เพราะยุโรปสามารถผลิตน้ำตาล จากหัวบีทได้ ทำให้ราคาน้ำตาลในตลาดโลกลดลง¹ ประกอบกับยุโรปมีเทคนิคการผลิตที่ทันสมัย ใช้เครื่องจักรผลิตน้ำตาลได้รวดเร็วกว่า ๆ ด้วยราคาค้นทุนที่ต่ำ ในขณะที่โรงงานน้ำตาลไทยยังคงใช้วิธีการผลิตล้าหลัง อาศัยแรงงานและโคกระบือ ดังนั้นเมื่อถึงสมัยรัชกาลที่ 5 ไทยจึงเปลี่ยนฐานะจากผู้ส่งน้ำตาลออก เป็นผู้ตั้งน้ำตาล เข้ามาบริโภคนแทน²

2. ประเภทของภาษีอากรมากขึ้น สนธิสัญญาเบาริงได้ระบุให้รัฐบาล ไทยเก็บภาษีสินค้าเข้าเพียงร้อยละ 3 ของราคาสินค้า และกำหนดอัตราภาษีสินค้าออก ที่ค่อนข้างต่ำไว้แน่นอนถึง 64 ชนิด ทำให้รัฐบาลไทยอยู่ในฐานะที่ไม่อาจพึ่งพารายได้จากภาษีศุลกากรอีกต่อไป และต้องหันมาหาทางเพิ่มพูนรายได้จากภาษีการผลิตรายการค้า และการบริโภคภายในเป็นหลัก รัฐบาลในรัชกาลที่ 4 จำเป็นต้องตั้งภาษีอากรใหม่ ๆ เพิ่มขึ้น ซึ่งเมื่อรวมกับภาษีอากรเดิมในรัชกาลที่ 3 จึงมีสิ่งของต้องเสียภาษีอากรเป็น จำนวนมาก ไม่ว่าจะทำกิจการใดล้วนต้องเสียภาษี เจ้าภาษีต่าง ๆ ถึงโรงภาษีเก็บ

¹ James C. Ingram, Economic Change..., p. 124.

² Ibid.,

เงินตามแม่น้ำลำคลอง เส้นทางเดินทางต่าง ๆ ทำความเดือดร้อนให้แก่ผู้ที่ทำมาค้าขาย ต้องหยุดจอดให้เจ้าภาษีและพรรคพวกตรวจสอบบ่อย ๆ บางครั้งก็กั้นสินค้าจนกระจุยกระจายข้าวของเสียหาย นอกจากโรงภาษี ยังมีด่านของรัฐบาลคอยเรียกตรวจสิ่งของต้องห้ามอีกด้วย ในแต่ละวันราษฎรที่ไปมาค้าขายต้องจอดที่ด่านจอดที่โรงภาษีถึงเก้าแห่งสิบแห่ง เสียเวลา เสียของ และบางครั้งต้องเสียเงินค่าสินบนให้ผ่านได้โดยสะดวก¹ เป็นที่อึดทนระอาใจของผู้ค้าขายทั่วไป จนหมกกำลังใจที่จะทำการค้า

3. พิกัดอัตราภาษีสูง โดยปกติรัฐบาลจะพยายามตั้งพิกัดอัตราภาษีที่เหมาะสม ไม่แรงรัดจากประชาชนมากเกินไป แต่ในบางคราว ความจำเป็นที่ต้องการหารายได้มาใช้จ่าย ประกอบกับความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ของเจ้าพนักงาน รัฐบาลได้ขึ้นภาษีอากรบางประเภทสูงเกินไป จนทำให้ผลผลิตการผลิกลง เพราะเห็นว่าไม่คุ้มกับการเสียภาษีอากร เช่น ใน พ.ศ. 2397 มีการตั้งภาษีต้นมะพร้าวแทนภาษีน้ำมันมะพร้าว เก็บ 3 ต้นต่อสิ่ง² ผลปรากฏทั้งที่เจ้าพระยาทิพากรวงศ์ บันทึกไว้คือ "ไม่มีผู้โคปลูกมะพร้าว มะพร้าวแพง ต้องเลิกภาษีต้น กลับเรียกภาษีน้ำมันมะพร้าวถึงเก้า"³

ข. ระบบภาษีอากรสร้างความเดือดร้อนไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน

1. เก็บภาษีสินค้าที่จำเป็นในการครองชีพของราษฎร ภาษีอากรที่จัดขึ้นในรัชกาลที่ 3 และรัชกาลที่ 4 ส่วนหนึ่งเป็นภาษีอากรที่เก็บจากสิ่งของที่ประชาชนทั่วไปใช้ในการครองชีพ เช่น ภาษีอาหาร ภาษีเนื้อหมู ปลา ผัก ถั่ว งา กระบี่ น้ำตาล ขนบ ภาษีเครื่องใช้ เช่น หม้อ หวด กระชะ ถัง ถ่าน ฟืน ไต้ขี้เทียนไข ภาษีวัสดุในการทำเครื่องนุ่งห่ม เช่น ผ้า ยัน และมีความตั้งใจก่อสร้างที่อยู่อาศัย ยานพาหนะ

¹สังฆราชปาดเลกัวซ์, เล่าเรื่องกรุงสยาม, หน้า 248 - 289 ; ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4, 3 : 294 - 296.

²ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4, 1 : 220 - 222.

³เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดาร... รัชกาลที่ 4, 2 : 142.

ตลอดจนบริการเพื่อความบันเทิง ได้แก่ ภาณีจาก ไม้ ปูน เรือ แจว พาย อากาศหรือพ
เป็นต้น ดังนั้นประชาชนจึงมีความเป็นอยู่ที่ค่อนข้างลำบาก เจ้าพระยาทิพากรวงศ์ได้
ยอมรับในเรื่องนี้ว่า "กับข้าวของกินก็แพงขึ้นทุกสิ่ง"¹ และได้กราบบังคมทูลพระบาท
สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อเสวยราชย์ใหม่ๆ ว่า ภาณีอากาศหลายชนิด
ในรัชกาลก่อน ทำความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน เช่น ภาณีสุกร อากาศานา เป็นต้น²

2. ตัวแทนเก็บภาษีแสวงหาผลประโยชน์จากราษฎร รัฐบาลมีข้อบกพร่อง
ที่ไม่อาจควบคุมดูแลตัวแทนเก็บภาษีอากรของตน ทั้งเจ้าพนักงานและเอกชนผู้ประมูลภาษี
(เจ้าภาษีนายอากร) ได้อย่างทั่วถึง ประชาชนจึงถูกตัวแทนเหล่านี้แสวงหาผลประโยชน์
คั่ง ๆ ส่วนใหญ่เป็นการเก็บเงินเกินพิภักดิ์อัตรา เพื่อหากำไรและผลประโยชน์ส่วนตัว
นอกจากนั้นมีการใช้อำนาจเกินขอบเขต ข่มขู่กดขี่ข่มเหงราษฎร เช่น เจ้าภาษีสุรามุก
เรือน้อยคนเหล่านี้ ล่ามโซ่หญิง ชาย เล็ก ริมบ้านช่อง เรือสวน โฉยผลกา³
นายค่านแก่งจับเรือที่ผ่านว่าหนีค่าน ให้ทำขวัญ ถ้าไม่ปฏิบัติตาม ก็กักเรือเก็บแจว
เอาหางเสือไว้ ชาวบ้านต้องเสียค่าไถ่⁴ ดูเหมือนว่าประชาชนส่วนใหญ่จะยอมรับ
อำนาจเกินขอบเขตนี้ว่าถูกต้อง แม้แต่สังฆราชปาลเลกัวซ์ก็กล่าวถึงระบบเจ้าภาษีนาย
อากรด้วยความเข้าใจผิดว่า "ไม่มีผู้ใดจะอนุমানได้ว่ามัน เป็นเหตุให้ราษฎรยากจนต้องเสีย
เปรียบ ได้รับความคับแค้นและความบีบคั้นสักแต่ไหน เมื่อพิจารณาถึงอำนาจอย่างไม่มี
ขอบเขตที่พระเจ้าแผ่นดินพระราชทานให้แก่ผู้ได้รับสัมปทาน"⁵

¹ เรื่องเดียวกัน.

² สมเด็จพระยาพิชัยราชนาฎภาพ, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์
รัชกาลที่ 5. พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ : บัณฑิตการพิมพ์, 2522), หน้า 216.

(เนื่องในงานสถาปนกิจศพ น.ส. ชิติ นุนานก. วันที่ 26 เมษายน พ.ศ. 2522)

³ สังฆราชปาลเลกัวซ์, เล่าเรื่องกรุงสยาม, หน้า 288.

⁴ ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4, 3 : 294 - 296.

⁵ สังฆราชปาลเลกัวซ์, เล่าเรื่องกรุงสยาม, หน้า 287.

อันที่จริงทางการได้วางมาตรการจำกัดขอบเขตอำนาจของเจ้าภานายอการ และเจ้าหน้าที่เก็บภาษีอากรของรัฐไว้แล้ว แต่เมื่อไม่อาจควบคุมได้ในทางปฏิบัติ คนพวกนี้จึงสามารถใช้อำนาจอิทธิพลในทางที่เกินขอบเขตได้เสมอ ๆ จนกลายเป็นที่ยอมรับว่าถูกต้องไป ในบางครั้งเมื่อราษฎรทนต่อการบีบบังคับมาก ๆ ไม่ได้ ก็ใช้วิธียื่นฎีกาต่อขุนนางผู้ใหญ่และพระเจ้าแผ่นดิน¹ บางแห่งถึงกับลุกฮือขึ้น เช่น จีนแถบเมืองชายทะเลตะวันออกไม่พอใจการเก็บภาษีหม้อตาล ได้ก่อความวุ่นวายขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2390² หรือไพร่ในเมืองอัครปือ หัวเมืองมณฑลไทย จลาจลไม่ยอมส่งส่วย ถึงกับฆ่าเจ้าหน้าที่ซึ่งไปเร่งส่วย ทางกรมที่กรุงเทพฯ สันนิษฐานว่าอาจเป็นเพราะเจ้าเมืองกชัไพร่ทاملประโยชน์เกินไป³

ก. ระบบเจ้าภานายอการก่อให้เกิดชนชั้นนายทุนต่างชาติชาวจีน คนจีนอพยพเข้ามาตั้งถิ่นฐานในประเทศไทยตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาแล้ว แต่ได้เพิ่มจำนวนมากขึ้นตั้งแต่รัชกาลที่ 2 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์⁴ จอห์น คราวเฟด ประมาณว่ามีหนึ่ง ๆ มีคนจีนเดินทางเข้ามากรุงเทพฯ ถึง 7,000 คน⁵ คนจีนเหล่านี้เข้ามาทำมาหากินต่าง ๆ

¹ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4, 5 : 309.

²Sir John Bowring, The Kingdom and the People of Siam, p. 87.

³พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าฯ, พระราชหัตถเลขา, 3 : 13 - 14.

⁴บัลลิกา เรื่องระพี, "บทบาทของชาวจีนในกานเศรษฐกิจ สังคม และศิลปกรรมไทยสมัยรัชกาลที่ 1 ถึงรัชกาลที่ 4 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์" (วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต แผนวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518), หน้า 25 - 26.

⁵John Crawford, Journal of An Embassy to the Courts of Siam and Cochin China (Kualalumpur: Oxford University Press, 1967), p. 412.

กัน ตั้งแต่เป็นกรรมกรรับจ้างใช้แรงงาน ปลูกผักทำไร่ และเป็นพ่อค้าซื้อขายแลกเปลี่ยน
สินค้าต่าง ๆ¹ กิจกรรมไร่พริกไทยที่จำเริญบุรีและโรงงานผลิตน้ำตาลอ้อยแถบเมืองชลบุรี
ที่เจริญขึ้นในรัชกาลที่ 2 ก็เป็นผลงานของชาวจีน² เมื่อรัฐบาลไทยในรัชกาลที่ 3 เปิด
โอกาสให้เอกชนแข่งขันประมูลผูกขาดจัดเก็บภาษีอากรประเภทต่าง ๆ จำนวนมากนั้น
ในระยะแรกชาวจีนต้องแข่งขันแย่งประมูลกับคนไทย แต่ภายหลังชาวจีนสามารถประมูล
ภาษีได้มากกว่าคนไทย และครอบครองความเป็นใหญ่เหนือวงการเจ้าภาษีนายอากร³

สมเด็จพระยาคํารงราชานุภาพ ทรงอธิบายสาเหตุที่คนจีนสามารถแข่งขัน
ขันประมูลผูกขาดจัดเก็บภาษีอากรได้มากกว่าคนไทยว่า เป็นเพราะคนจีนมีความคุ้นเคย
ชำนาญในการเก็บภาษีแบบนั้นมากกว่าคนไทย เนื่องจากการเก็บภาษีผูกขาดโดยเอกชนมี
แพร่หลายในประเทศจีนมานานแล้ว⁴ นอกจากนี้ ชาวจีนยังอยู่นอกระบบไพร่ พ้นจาก
การถูกเกณฑ์แรงงานรับราชการ โดยเสียภาษีเป็นตัวเงินหรือที่เรียกกันว่าเสียค่าผูก
แทน⁵ ชาวจีนจึงมีอิสระมากกว่าราษฎรไทยที่อยู่ในฐานะไพร่ สามารถเดินทางเคลื่อน
ย้ายไปได้ทั่วประเทศทุกเวลา มีโอกาสเดินทางสำรวจจุดทางท่ามาหากินของราษฎรว่า
ควรคิดทั้งภาษีหรือไม่ และสามารถเดินทางจัดเก็บภาษีที่ประมูลได้ทุกหนแห่ง ไม่ต้อง
ติดขัดขออนุญาตเจ้าหนุ่ นายกอง ก่อแวนไพร่ทั้งหลาย⁶

¹ รัชย์ เรื่องกิลป์, ประวัติศาสตร์ไทย พ.ศ. 2325 - 2453..., หน้า 110.
และ ม.ร.ว. อคิน รพีพัฒน์, สังคมไทย..., หน้า 337.

² รัชย์ เรื่องกิลป์, ประวัติศาสตร์ไทย พ.ศ. 2325 - 2453..., หน้า 110.

³ สังฆราชปาดเลกัวซ์, เล่าเรื่องกรุงสยาม, หน้า 286.

⁴ สมเด็จพระยาคํารงราชานุภาพ, ลัทธิธรรมเนียม... ภาคที่ 16,
หน้า 11.

⁵ ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4, 2 : 7 - 10.

⁶ กุหน้าที่และข้อมูลพันของไพร่ ใน ม.ร.ว. อคิน รพีพัฒน์, สังคมไทย...,
บทที่ 5, 6 และ 7.

มีชื่อที่นำส่ง แยกคือ ชาวจีนที่ประมูลท่าภาษีอากรนั้น ไม่ใช่ชาวจีนประเภท "ทอยเสื้อผืนหมอนใบ" ผู้ที่ทำการนี้ส่วนมากเป็นผู้ที่สะสมทุนรอนมาจากงานอาชีพอื่น ๆ ได้พอสมควร เช่น หลวงรัตนเศรษฐี (คณูเจียง) นายอากรคีมุกแถบเมืองกระและเมืองระนอง เข้ามาทำงานเป็นกรรมกรที่เกาะหมาก (ปีนัง) ตั้งแต่ พ.ศ. 2340 เมื่อรวบรวมเงินได้จำนวนหนึ่ง ก็ย้ายมาทำกิจการค้าขายที่เมืองตะกั่วป่า จนมีทรัพย์สินพอสมควรแล้ว จึงได้คิดขอขอประมูลท่าอากรคีมุก¹

การเป็นผู้มีทุนรอน ประกอบกับการรู้จักฝากเนื้อฝากตัวต่อเจ้านายและขุนนาง เป็นสาเหตุอีกประการหนึ่งที่ช่วยให้ชาวจีนประสบความสำเร็จในการแข่งขันประมูลผูกขาดท่าภาษีอากร เมื่อมีฐานะดี ชาวจีนจึงสามารถสรรหาของกำนัลมีค่าให้แก่ผู้มีอำนาจได้ เพื่อท่านเหล่านั้นจะได้สนับสนุนตนในการประมูลท่าภาษีอากร²

กล่าวโดยทั่วไป ระบบเจ้าภาษีอากรช่วยให้ เกิดชุมชนนายทุนชาวจีน การเป็นเจ้าภาษีอากร เปิดโอกาสให้ชาวจีนได้สะสมทุนอย่างรวดเร็ว เพราะการทำภาษีเก็บเงินได้เป็นจำนวนมาก เจ้าภาษีอากรชาวจีนได้อาศัยยืมกำไรจากการทำภาษีมาลงทุนขยายกิจการ จากการค้าภาษีอากรออกไปสู่การค้าและอุตสาหกรรมอื่น ๆ เช่น ตั้งโรงงานน้ำตาลทราย โรงสีข้าว โรงเลื่อย และค้าข้าว เป็นต้น³ มีเจ้าภาษีจำนวนไม่น้อยซึ่งมีชั้นเชิงในการหมุนเงิน ได้เอาเงินภาษีไปหาประโยชน์ก่อน

¹ สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาคำวรวงษาธิเบศร์, ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 50, หน้า 231 - 238.

² Wira Wimoniti, "Historical Patterns of Tax....," p. 60.

³ ชัย เรื่องศิลป์, ประวัติศาสตร์ไทย พ.ศ. 2325 - 2455. กานเศรษกิจ, หน้า 214 และ ดร. ก. พวงพิศ, นโยบายเกี่ยวกับการศึกษาของชาวจีนในประเทศไทย (พระนคร : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2518), หน้า 1 - 2.

เมื่อเก็บเงินมาได้แล้ว แทนที่จะส่งคลัง กลับเอาไปลงทุนหากำไรต่อไป จะส่งเงิน
ก็ต่อเมื่อถางการเร่งรัดมา¹

ระบบเจ้าภาษีอากรนับเป็นปัจจัยข้อหนึ่งที่เปิดทางให้กลุ่มนายทุนจีนเข้า
มามีอิทธิพลทางเศรษฐกิจในเมืองไทยอย่างกว้างขวาง และการที่ส่วนใหญ่ชาวจีนได้
เป็นผู้ทำภาษีอากรผูกขาดต่าง ๆ ก็เท่ากับสะกิดกับโอกาสของชาวไทยบางกลุ่มที่อาจจะ
พัฒนาขยายตัวต่อไปเป็นชนชั้นนายทุนพื้นเมืองได้ อย่างไรก็ตาม ในสมัยรัตนโกสินทร์
ตอนต้น นายทุนชาวจีนเหล่านี้มิได้มีบทบาทในฐานะนายทุนอิสระ แต่เป็นนายทุนที่พึ่ง
พาชนชั้นปกครองของไทยอย่างแนบแน่น เนื่องจากนายทุนชาวจีนเข้ามาทำมาหากินใน
ลักษณะคนต่างชาติ จึงไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชน ชาควานอำนาจทางการเมือง
นายทุนชาวจีนจำเป็นต้องแบ่งปันผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจให้แก่ชนชั้นผู้ปกครองของไทย
เพื่อแลกเปลี่ยนกับการคุ้มครองทรัพย์สินและสิทธิพิเศษทางธุรกิจ ซึ่งสภาพเช่นนี้คงอยู่
ต่อมาในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว²

กล่าวโดยสรุป วิธีการรวบรวมรายได้แผ่นดินซึ่งเปลี่ยนแปลงและปรับปรุง
ในรัชกาลที่ 3 และรัชกาลที่ 4 เป็นรากฐานในการรวบรวมรายได้แผ่นดินในรัชกาล
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัฐบาลจัดเก็บภาษีอากร โดยผ่านเจ้าหน้าที่
ของรัฐ และเอกชนซึ่งชนะการแข่งขันประมูลผูกขาดจัดเก็บภาษีอากร ด้วยการเสนอให้
เงินภาษีอากรแก่รัฐบาลสูงกว่าผู้อื่น รายได้แผ่นดินจำนวนมากได้มาจากการให้ประมูล

¹เสถียร ลายลักษณ์, ประชุมกฎหมายประจำศก (พระนคร : โรงพิมพ์
เคลสิเมล์, 2470), 8 : 83. ต่อไปจะอ้างถึง โดยใช้ตัวย่อว่า ป.ช.ศ.

²สุธี ประศาสน์เศรษฐ, วิวัฒนาการของชนชั้นนายทุนไทย (เอกสารของ
สมาคมสังคมนักเศรษฐศาสตร์แห่งประเทศไทย) และ สิทธิลักษณ์ ศักดิ์เกรียงไกร, ทุนกำเนิด
ชนชั้นนายทุนในประเทศไทย (พ.ศ. 2398 - 2453) (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สร้าง
สรรค์, 2523), บทที่ 2 และ 3.

ผูกขาดจัดเก็บภาษีอากร โดยเอกชนนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัชกาลที่ 4 เมื่อมีการตั้ง
 ภาษีผูกขาดใหม่ ๆ หลายชนิด อำนาจในการควบคุมจัดเก็บภาษีของรัฐ มีอยู่มากในเขต
 หัวเมืองชั้นในและพรมีอิทธิพลในหัวเมืองชั้นนอก ส่วนภาษีอากรในเขตเมืองประเทศราช
 เช่น เชียงใหม่ นครจำปาศักดิ์ หลวงพระบาง และหัวเมืองมลายู รัฐบาลกลางที่กรุงเทพฯ
 ไม่ได้เข้าไปเกี่ยวข้อง คงอยู่ในความดูแลของเจ้าผู้ปกครองชาวพื้นเมือง ในส่วนกลาง
 เอง ได้มีการกระจายอำนาจการควบคุมจัดเก็บภาษีอากรสู่หน่วยงานอื่น ๆ นอกเหนือ
 จากกรมพระคลังมหาสมบัติ

รัฐบาลมีนโยบายภาษีอากรคือ เก็บภาษีอากรในรูปของตัวเงิน นำมาทำนุบำรุง
 บ้านเมือง ป้องกันประเทศ ชีวิต และทรัพย์สินของประชาชน โดยก่อให้เกิดความ
 เกิดความแก่ประชาชนให้น้อยที่สุด วิธีการรวบรวมรายได้ซึ่งปรับปรุงใหม่ ประสบความ
 สำเร็จขึ้นหนึ่ง คือ สามารถเพิ่มพูนรายได้ให้รัฐมากกว่าเดิม แต่กระนั้นก็มีข้อบกพร่อง
 ซึ่งสืบเนื่องจากการขาดประสิทธิภาพในการบริหาร ปกครองประเทศและในการควบคุม
 เจ้าหน้าที่ตัวแทนผู้เก็บภาษีอากร จึงเปิดโอกาสให้มีการทุจริต ถูกราษฎรบังหลวง
 และการรั่วไหลของเงินภาษีอากร รัฐบาลได้เงินไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย ประชาชน
 บางส่วนเสียเปรียบและถูกกดขี่ข่มเหง ทั้งมีผลร้ายต่อความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจโดย
 ส่วนรวม

ศูนย์วิทยทรัพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย