

116-012

การรวบรวมรายได้แผ่นดินในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

(พ.ศ. 2416 - 2453)



นางสาว สุมาลี บำรุงสุข

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาคำหลักสูตรปรัชญาอักษรศาสตร์มหาบัณฑิต  
ภาควิชาประวัติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2525

ISBN 974-560-878-5

008377

i 16642193

The Consolidation of Government Revenue  
In the Reign of King Chulalongkorn (1873 - 1910)

Miss Sumalee Bumroongsòok

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Arts  
Department of History

Graduate School  
Chulalongkorn University

1982

ISBN 974-560-878-5

หัวข้อวิทยานิพนธ์      การรวบรวมรายได้แผ่นดินในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอม  
 เกด้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2416 - 2453)  
 โดย                              นางสาว สุมาลี บำรุงสุข  
 ภาควิชา                        ประวัติศาสตร์  
 อาจารย์ที่ปรึกษา        ศาสตราจารย์ วิชาสงฆ์ พงศ์บุตร

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้เป็นส่วน  
 หนึ่งของการเฝ้าติดตามหลักสูตร ปรินญูญามหาบัณฑิต

..... *วิชาสงฆ์ พงศ์บุตร* ..... คณะบดีบัณฑิตวิทยาลัย  
 (รองศาสตราจารย์ ดร. วิชาสงฆ์ พงศ์บุตร)



คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... *ฉัตรทิพย์ นาถสุภา* ..... ประธานกรรมการ  
 (รองศาสตราจารย์ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา)

..... *ไกรยุทธ ธีรชยา* ..... กรรมการ  
 (รองศาสตราจารย์ ดร. ไกรยุทธ ธีรชยา)

..... *ปิยนวด มุขนาค* ..... กรรมการ  
 (รองศาสตราจารย์ ปิยนวด มุขนาค)

..... *วิชาสงฆ์ พงศ์บุตร* ..... กรรมการ  
 (ศาสตราจารย์ วิชาสงฆ์ พงศ์บุตร)

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หัวข้อวิทยานิพนธ์      การรวบรวมรายได้แผ่นดินในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า  
 เจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2416 - 2453)  
 ชื่อนิสิต                      นางสาว สุมาลี บำรุงสุข  
 อาจารย์ที่ปรึกษา            ศาสตราจารย์ วิลาสงวณ พงศ์บุตร  
 ภาควิชา                          ประวัติศาสตร์  
 ปีการศึกษา                    2524

บทคัดย่อ



วิทยานิพนธ์นี้มีจุดมุ่งหมายที่จะศึกษาวิเคราะห์เรื่องราวเกี่ยวกับการปฏิบัติการ  
 รวบรวมรายได้แผ่นดินในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2416 -  
 2453)

ในตอนต้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2411 -  
 2416) รัฐบาลขาดหน่วยงานกลางที่จะควบคุมดูแลจัดเก็บรักษาและใช้จ่ายเงินรายได้  
 แผ่นดินทั่วพระราชอาณาจักรอย่างแท้จริง อำนาจการจัดเก็บและใช้จ่ายเงินภาษีอากร  
 กระจายอยู่ในหน่วยงานราชการหลายกรม การใช้จ่ายเงินแผ่นดินจึงขาดการวางแผน  
 อย่างเป็นระเบียบ ประกอบกับทางการไม่สามารถควบคุมพฤติกรรมของตัวแทนจัดเก็บ  
 ภาษีอากรของรัฐได้ ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่รัฐบาลหรือเจ้าภาษีนายอากร ทำให้เกิด  
 การติดค้างเงินภาษีอากรเป็นจำนวนมาก และมีการฉ้อราษฎร์บังหลวงกดขี่ข่มเหงราษฎร  
 นอกจากนี้ รัฐบาลกลางยังไม่มีอำนาจในการควบคุมจัดเก็บภาษีอากรในหัวเมืองชั้นนอก  
 และเมืองประเทศราชได้อย่างทั่วถึงอีกด้วย เงินรายได้แผ่นดินจึงรั่วไหลกระจาย  
 และติดค้างเป็นจำนวนมาก

การปฏิบัติการรวบรวมรายได้แผ่นดินในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า  
 เจ้าอยู่หัวซึ่งเริ่มขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2416 นี้ แบ่งได้เป็น 2 ขั้นตอน คือ ระยะแรกระหว่าง  
 พ.ศ. 2416 - 2435 เป็นการจัดระเบียบหน่วยงานการบริหารจัดเก็บภาษีอากรในส่วน

กลาง ได้มีการปรับปรุงการทำงานภายในกรมพระคลังมหาสมบัติ ให้มีประสิทธิภาพกว่า  
เดิม และต่อมาได้ยกขึ้นเป็นกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลจัดเก็บ  
รักษารายได้แผ่นดินส่วนใหญ่ของประเทศแต่เพียงหน่วยงานเดียว ทั้งมีอำนาจควบคุม  
พฤติกรรมของเจ้าหน้าที่จัดเก็บภาษีอากรของรัฐและเจ้าภาษีนายอากรต่าง ๆ ให้อยู่ภาย  
ในขอบเขตของกฎหมาย

ส่วนการปฏิรูปในระยะที่สอง ระหว่าง พ.ศ. 2441 - 2453 ทาง การ ได้  
ขยายอำนาจการควบคุมจัดเก็บภาษีอากรไปสู่ส่วนภูมิภาค โดยอาศัยการปกครองแบบมณฑล  
เทศาภิบาลของกระทรวงมหาดไทยช่วยในการรวมอำนาจทางการคลังจากหัวเมืองและ  
เมืองประเทศราชต่าง ๆ เข้าสู่ราชธานี ในการนี้ มีปฏิกิริยาต่อต้านจากกลุ่มผู้ปกครอง  
ท้องถิ่นผู้สูญเสียอำนาจทางการเมืองและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากการ  
ปรับปรุงต่าง ๆ นี้ด้วยบ้าง เช่น กบฏเงี้ยวเมืองแพร่ กบฏผู้มีบุญภาคอีสาน แต่โดยทั่วไป  
แล้ว ไม่เกิดปฏิกิริยาต่อต้านอย่างรุนแรงในเขตกอื่น ๆ เลย เป็นเพราะรัฐบาลได้ดำเนิน  
นโยบายอย่างรอบคอบ พยายามผ่อนผันแก้ไขวิธีการจัดเก็บต่าง ๆ อย่างค่อยเป็นค่อยไป  
และระมัดระวังมิให้การเปลี่ยนแปลงนั้นกระทบกระเทือนต่อความเป็นอยู่ของประชาชน

ในระยะการปฏิรูปช่วงที่สองนี้ ทาง การ ได้พยายามเลิกระบบเจ้าภาษีนายอากร  
โดยโอนภาษีอากรหลายชนิดที่เคยให้ออกชนผูกขาดจัดเก็บ มาให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทำแทน  
เมื่อปลายรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงเหลือภาษีอากรผูกขาด  
อยู่เพียงไม่กี่ประเภท และระบบเจ้าภาษีนายอากรก็ไม่ใช่ว่าแหล่งที่มาสำคัญของรายได้  
แผ่นดินอีกต่อไป

การปฏิรูปการรวบรวมรายได้แผ่นดินนี้ คงมีข้อบกพร่องบางประการที่รัฐบาล  
ยังไม่สามารถแก้ไขให้ลุล่วงไปได้ เช่น โครงสร้างระบบภาษีอากรส่วนใหญ่เกือบจะมีได้  
เปลี่ยนแปลงไป รัฐบาลคงพึงรายได้จำนวนมากจากภาษีอากรที่เกี่ยวข้องกับสิ่งอบายมุข  
เช่น ฝิ่น สุรา หวย บ่อนเบี้ย และการพนัน แต่โดยส่วนรวมแล้ว การปรับปรุงนี้ได้  
ช่วยให้การจัดเก็บภาษีอากรมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมมากกว่าเดิม ช่วยบรรเทาความ

เคื้อกร้อนของประชาชน และเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่เสริมสร้างความมั่นคงทาง  
การคลังของชาติ รัฐบาลจึงมีรายได้เพิ่มขึ้นมากเพียงพอที่จะบูรณะพัฒนาความเจริญก้าวหน้าให้แก่มานเมือง.



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Thesis Title        The Consolidation of Government Revenue  
                              in the Reign of King Chulalongkorn (1873-1910)

Name                 Miss Sumalee Burroongsook

Thesis Advisor     Professor Vilaswongse Pongsabutra

Department         History

Academic Year     1981

#### ABSTRACT

This thesis analyses the reform of government revenue collection in the reign of King Chulalongkorn (1873-1910).

During the early years of King Chulalongkorn's reign, between 1868-1873, there was no means of properly controlling the revenues and the expenditures of the country. The authority for tax collection and its spending was distributed amongst diverse departments such as the Krom Phra Khlang, the Krom Phra Kalahom and the Krom Mahatthai. Besides, the central government had hardly any administrative power over fiscal systems in remote provinces and tributary states. Therefore, there was almost an absence of appropriate inspection and control over the conduct of government tax collectors and tax farmers. This defective system caused a large amount of tax arrears, corruption and extortion on the part of tax collectors, and evasion on the part of taxpayers. Thus, these problems brought about a large decrease in revenue.

5

A serious effort to improve this unsatisfactory condition took place in 1873 when King Chulalongkorn attained his majority and began to assert his authority vigorously. The first process of tax collection reform, between 1873-1892, was the organization of an administration within the Krom Phra Klang or treasury Department. In addition, tax management authority was also transferred from other departments to this newly-created efficient department. Therefore, the Treasury Department, later known as the Ministry of Finance, became a central agency to administer government revenue and to control tax collectors' practices.

However, at that time, the government was not able to obtain absolute control over fiscal system in the provincial areas. So, the second process of financial reform began around 1898, with an aim to increase government power over provincial revenue collection. Thanks to the contemporaneous provincial administrative reform under the supervision of the Ministry of Interior, the government achieved a centralization of the flow of revenue from the provinces and tributary states to the capital, despite some resistance from the reactionary group in the up-country ruling class.

During this period, the government, in an attempt to abolish the tax-farming system, gradually transferred the collection of many taxes previously farmed out to bidders to more strictly supervised state agents. Thus, by the end of King



Chulalongkorn's reign, there were only a few farmed taxes left and tax-farming was no longer an important source of government revenue.

Still, the revenue collecting system had some faults which government had not yet been able to remove. For example, the structure of taxes remained almost unchanged. Revenues from opium, lotteries, gambling and spirits still accounted for a large part of the total government revenue. Nevertheless, despite these defects, the fiscal reform made a great contribution to the financial system of the country. The tax collection system was made more efficient. The people were relieved from the burden of heavy taxes and exploitation from bad tax collectors. Moreover, these improvements brought about a large increase in government revenue, which meant more opportunity for the government to carry out more development for the benefit and welfare of the people.

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



กิติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยใจไมตรีจิตและความช่วยเหลือจากบุคคลต่าง ๆ หลายท่าน ศาสตราจารย์วิลาสงส์ พงษ์บุตร อาจารย์ผู้ควบคุมการวิจัย ได้กรุณาให้คำปรึกษาและข้อคิดเห็นที่มีคุณประโยชน์นานับประการต่องานวิจัยฉบับนี้ ทั้งได้เอาใจใส่สละเวลา สติปัญญาและกำลังกาย ตรวจแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ มาโดยตลอด มีรู้เห็นคเห็น้อยู่เขียนรู้สึกซาบซึ้งในความเมตตากรุณาของอาจารย์เป็นอย่างยิ่ง จึงขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงมา ณ ที่นี้

นอกจากนี้ ขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์วิจิตร พิทักษ์ไพรวรรณ รองศาสตราจารย์ ดร. ไกรยุทธ อัครชาตินันท์ และ รองศาสตราจารย์ปิยนาก มุขนาก ที่ได้กรุณาให้ความคิดเห็นและคำวิจารณ์ที่มีคุณค่า อันมีส่วนอย่างมากในการทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สมบูรณ์ขึ้น

ผู้เขียนขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ห้องสมุดต่าง ๆ อันได้แก่ หอวังชิรญาณ หอสมุดแห่งชาติ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ หอสมุดกลาง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หอสมุดคณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หอสมุดกลาง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หอสมุดกลาง มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ที่ได้ช่วยอำนวยความสะดวกในการค้นคว้าข้อมูลเป็นอย่างดี

ในโอกาสนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณ คุณสุภรัตน์ เดิศจิตชัยกุล และ คุณนันทิยา สว่างวุฒิศรรม ที่ได้ให้ความรู้และช่วยเหลือทางด้านข้อมูลบางประการ ที่มีส่วนสำคัญมากต่อการวิจัย และกราบขอบพระคุณ ดร. ณรงค์ ชินบุตร ผู้ให้คำแนะนำและช่วยเหลือในด้านสถิติและการวาดรูปต่าง ๆ เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจแจ่มกระจ่างแก่งานวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ยิ่ง

ขอขอบคุณ คุณวีระ พิมพา ที่ช่วยเหลือพิมพ์วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้ได้อย่าง ประณีต และเรียบร้อย

ความอาทรห่วงใยและน้ำใจไมตรีของเพื่อน ๆ และพี่ ๆ ตลอดเวลาการทำ  
 วิทยานิพนธ์อันยาวนานนี้ เป็นเครื่องจรรโลงใจผู้เขียนให้เข้มแข็งเสมอมา และยอม  
 ระลึกถึงควัยความซาบซึ้งอยู่เป็นนิตย์ แต่การเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้คงไม่อาจสำเร็จ  
 ลุล่วงมาได้อย่างราบรื่นเลย ถ้าปราศจากความช่วยเหลือ คำแนะนำปรึกษา และการให้  
 กำลังใจ ของ สุกัญญา บำรุงสุข ผู้ซึ่งเฝ้าดูแลทั้งสุขภาพของผู้เขียนและการจัดพิมพ์วิทยา-  
 นิพนธ์ฉบับนี้มาตลอด

ท้ายที่สุด ขอกราบขอบพระคุณ แม่ และ โกล ที่เคารพรักยิ่ง ผู้ซึ่งสนับสนุน  
 ทั้งทางด้านการกำลังใจและกำลังทรัพย์ให้ผู้เขียนมีโอกาสได้เล่าเรียนและทำในสิ่งที่พอใจ  
 หนึ่งสี่อ่าง ๆ ในห้องสมุดที่แม่สะสมมาตั้งแต่ยังสาวได้เป็น "ขุมทรัพย์" ที่ผู้เขียนใช้ศึกษา  
 ค้นคว้าประกอบในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ด้วยส่วนหนึ่ง ความรักของแม่และโกลที่มีต่อ  
 ผู้เขียนนั้นนับเป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่งที่ทำให้ผู้เขียนมุ่งมั่นทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนบรรลุความ  
 สำเร็จ.

สมาลี บำรุงสุข

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย .....	.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	.....	ช
กิตติกรรมประกาศ .....	.....	ญ
สารบัญตาราง .....	.....	ก
สารบัญรูปประกอบ .....	.....	ด
<b>บทที่</b>		
บทนำ .....	.....	1
1 การรวบรวมรายได้แผ่นดินในสมัยรัตนโกสินทร์ก่อนรัชกาลพระบาท สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2325 - 2411) .....	.....	7
รายได้แผ่นดินที่สำคัญและจำนวนรายได้ .....	.....	8
ก. รายได้แผ่นดินในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้า จุฬาโลกและพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย (พ.ศ. 2325 - 2367) .....	.....	10
ข. การปฏิรูปภาษีอากรในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้า เจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2367 - 2394) .....	.....	11
ค. สนธิสัญญาเบาริงกับระบบภาษีอากรในรัชกาลพระบาท สมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2394 - 2411) .....	.....	14
ง. จำนวนรายได้แผ่นดิน .....	.....	16
การควบคุมและจัดเก็บภาษีอากร .....	.....	18
ก. การจัดเก็บภาษีอากรโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล .....	.....	19
ข. การจัดเก็บภาษีอากรโดยเอกชนซึ่งได้รับการแต่งตั้ง จากรัฐบาล .....	.....	23

## สารบัญ

ปัญหาของระบบการจัดเก็บภาษีอากร .....	32
ก. ประชาชนไม่ให้ความร่วมมือในการเสียภาษีอากร .....	32
ข. เงินภาษีอากรติดค้างรั่วไหล .....	37
ผลกระทบของระบบภาษีอากรต่อเศรษฐกิจและสังคม .....	40
ก. ระบบภาษีอากรขัดขวางการขยายตัวทางเศรษฐกิจ .....	40
ข. ระบบภาษีอากรสร้างความเดือดร้อนไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน .....	43
ค. ระบบเจ้าภาษีนายอากรก่อให้เกิดชนชั้นนายทุนต่างชาติชาวจีน .....	45
2 การปฏิรูปการรวบรวมรายได้แผ่นดินระยะแรกในรัชกาลพระบาท สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2416 - 2435) .....	50
ความจำเป็นในการปฏิรูปการรวบรวมรายได้แผ่นดิน .....	52
ก. ความต้องการเงินมาใช้ในราชการแผ่นดินมากกว่าเดิม .....	52
ข. ระบบการรวบรวมรายได้แผ่นดินไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ..	57
ค. ผลเสียของการกระจายอำนาจในการควบคุมภาษีอากร .....	66
การตั้งกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ (พ.ศ. 2416 - 2435) .....	75
ก. การตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ พ.ศ. 2416 .....	76
ข. การปฏิบัตินงานของ เคาณชัตตออสเสต พ.ศ. 2417 .....	80
ค. วิกฤตการณ์วังหน้า .....	88
ง. การปฏิรูปชะงักงัน (พ.ศ. 2418 - 2427) .....	94
จ. ระยะปรับปรุงใหม่ (พ.ศ. 2428 - 2435) .....	102
การปรับปรุงวิธีจัดเก็บรายได้แผ่นดิน .....	118
ก. การปรับปรุงระบบเจ้าภาษีนายอากร .....	119
ข. โครงการทำภาษีอากรโดยเจ้าหน้าที่รัฐบาล .....	127
ค. การแก้ไขปรับปรุงภาษีอากรที่ไม่เหมาะสมไม่เป็นธรรม .....	136

สารบัญ

บทที่

หน้า

การรวบรวมรายได้แผ่นดินในเขตภูมิภาค .....	141
ก. ลักษณะการปกครองส่วนภูมิภาค .....	141
ข. สาเหตุของการเปลี่ยนแปลงนโยบายรวบรวมรายได้แผ่นดิน ในส่วนภูมิภาค .....	144
ค. ส่วนกลาง เข้าควบคุมการรวบรวมรายได้แผ่นดินในส่วน ภูมิภาค .....	147
ง. ผลของการเข้าควบคุมการรวบรวมรายได้แผ่นดินใน ส่วนภูมิภาค .....	151
3 การปฏิรูปการรวบรวมรายได้แผ่นดินในระยะที่สองในรัชกาลพระบาท สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2441 - 2453) .....	157
ปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ของกระทรวงพระคลังฯ ระหว่าง พ.ศ. 2436 - 2440 .....	158
ก. ระบบการจัดเก็บภาษีอากรยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ	160
ข. ความล้มเหลวในการทำงานงบประมาณแผ่นดิน .....	166
อำนาจหน้าที่และบทบาทของกรมสรรพากรในและกรมสรรพากรนอก	170
ก. การตั้งกรมสรรพากรในและกรมสรรพากรนอก .....	171
ข. ขอบเขตอำนาจหน้าที่การจัดเก็บภาษีอากร .....	176
ค. การปฏิบัติงานของกรมสรรพากรในและกรมสรรพากรนอก	179
ง. ปฏิบัติการของกระทรวงพระคลังฯ ต่อกรมสรรพากรทั้งสอง ใน พ.ศ. 2449 .....	193
การปรับปรุงระบบภาษีอากรระหว่าง พ.ศ. 2436 - 2453 ....	199
ก. การทำภาษีผูกขาดเป็นภาษีรัฐบาลจัดทำ .....	199
ข. การแก้ไขระบบภาษีอากรให้มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม	211

## สารบัญ

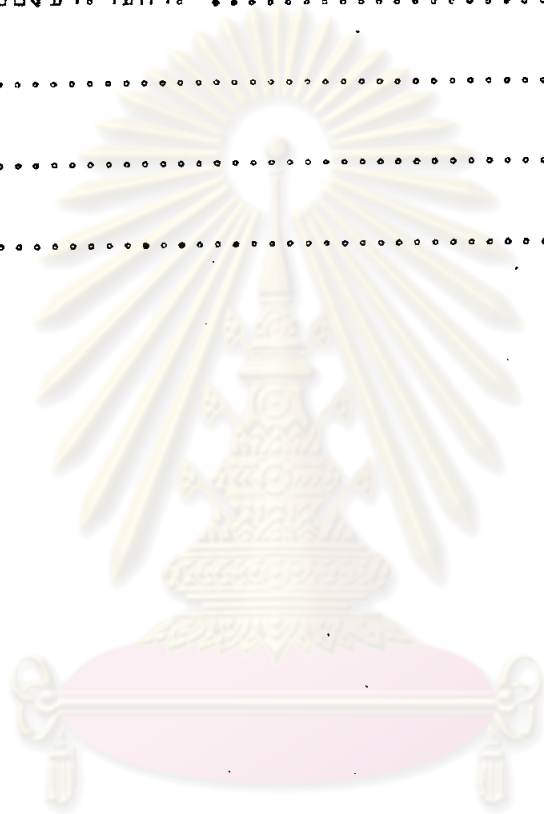
บทที่

หน้า

	แหล่งรายได้แผ่นดินอื่น ๆ .....	219
	ก. ผลประโยชน์จากรัฐสามัคคี .....	223
	ข. รัฐพาณิชย์ .....	227
	ค. รายได้ทางอื่น .....	232
4	ผลของการปฏิรูปการรวบรวมรายได้แผ่นดินในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว .....	236
	ผลของการปฏิรูปการรวบรวมรายได้แผ่นดินต่อการคลังและ เศรษฐกิจ .....	237
	ก. ฐานะการคลังมั่นคงขึ้น .....	237
	ข. รวมอำนาจทางการคลังในส่วนภูมิภาคมาไว้ที่ส่วนกลาง .....	242
	ค. ผลของระบบภาษีอากรต่อการค้าและการอุตสาหกรรม ..	251
	ผลของการปฏิรูปการรวบรวมรายได้แผ่นดินต่อการเมืองและ การปกครอง .....	253
	ก. ลดทอนอำนาจและบทบาทของเสนาบดีต่าง ๆ และเสริม สร้างพระราชอำนาจให้แก่สถาบันพระมหากษัตริย์ .....	253
	ข. ลดทอนอำนาจและบทบาทของขุนนางท้องถิ่นและเจ้าเมือง ประเทศราชและเพิ่มอำนาจของรัฐบาลกลางในการ ปกครองส่วนภูมิภาค .....	260
	ผลของการปฏิรูปการรวบรวมรายได้แผ่นดินต่อสังคม .....	268
	ก. ผลของระบบภาษีอากรต่อประชาชน .....	269
	ข. ระบบเจ้าภาษีนายอากรยังคงเป็นแหล่งสะสมทุนของ พ่อค้าชาวจีน .....	272

## สารบัญ

บทที่	หน้า
ค. การเปลี่ยนแปลงค่านิยมในเรื่องการหาผลประโยชน์ ของข้าราชการ .....	274
บทสรุป .....	278
บรรณานุกรม .....	289
ประวัติ .....	312



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1	เงินรายได้แผ่นดินในรัชกาลที่ 5 ระหว่าง พ.ศ. 2411 - 2416 .....	77
ตารางที่ 2	ยอดงบประมาณเงินรับแผ่นดินของกระทรวงต่าง ๆ พ.ศ. 2437 (เฉพาะกระทรวงที่มีรายรับเกิน 1 แสนบาท)...	115
ตารางที่ 3	จำนวนรายได้แผ่นดิน พ.ศ. 2416 - 2435 .....	116
ตารางที่ 4	เทียบดัชนีการเพิ่มหรือลดของรายได้แผ่นดินระหว่าง พ.ศ. 2417 - 2426 จาก พ.ศ. 2417 และระหว่าง พ.ศ. 2429 - 2438 จาก พ.ศ. 2429 .....	118
ตารางที่ 5	จำนวนเงินภาษีภายในระหว่าง พ.ศ. 2435 - 2440 .....	163
ตารางที่ 6	จำนวนเงินภาษีอากรค่าที่ดิน การราชการ และค่าน้ำ ระหว่าง พ.ศ. 2440 - 2443 .....	186
ตารางที่ 7	บัญชีรายได้และรายจ่ายแผ่นดิน พ.ศ. 2437 - 2447 .....	194
ตารางที่ 8	เปรียบเทียบจำนวนเงินรายได้จากภาษีอากรผูกขาดที่สำคัญ กับรายได้แผ่นดิน พ.ศ. 2438 - 2448 .....	201
ตารางที่ 9	เทียบเงินภาษีเงินและภาษีสุราในปีสุดท้ายที่ให้ผูกขาดทั่วประเทศ กับภาษีที่ได้ในปีแรกเมื่อจัดเก็บทำเป็นภาษีสรัฐบาลทั่วประเทศ ..	209
ตารางที่ 10	เทียบจำนวนเงินได้จากภาษีอากรผูกขาดกับรายได้แผ่นดิน พ.ศ. 2452 - 2460 .....	211
ตารางที่ 11	เทียบรายได้จากภาษีที่ดิน ภาษีสุลกากร และภาษีเงิน พ.ศ. 2443 - 2448 .....	217
ตารางที่ 12	ที่มาของรายได้แผ่นดิน พ.ศ. 2437 - 2453 .....	222
ตารางที่ 13	ที่มาของรายได้แผ่นดิน พ.ศ. 2437 - 2453 คิดเป็นร้อยละ ของรายได้แผ่นดิน .....	223

## สารบัญตาราง

		หน้า
ตารางที่ 14	รายได้ของรัฐสามปีระหว่าง พ.ศ. 2437 - 2453 .....	224
ตารางที่ 15	รายได้จากรัฐพาณิชย์ระหว่าง พ.ศ. 2437 - 2453 .....	228
ตารางที่ 16	แหล่งรายได้แผ่นดินที่สำคัญ พ.ศ. 2437 - 2453 .....	231
ตารางที่ 17	รายได้และรายจ่ายแผ่นดิน พ.ศ. 2437 - 2453 .....	241
ตารางที่ 18	งบประมาณรายได้ - รายจ่าย มณฑลกรุงเทพฯและมณฑลหัวเมือง พ.ศ. 2440 - 2443 .....	247
ตารางที่ 19	อัตราเฉลี่ยของรายได้และรายจ่ายในมณฑลต่าง ๆ ระหว่าง พ.ศ. 2454 - 2458 .....	248

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญรูปประกอบ

	หน้า
รูปที่ 1 แสดงที่มาของรายได้แผ่นดิน พ.ศ. 2437 - 2453 .....	221
รูปที่ 2 แสดงแหล่งรายได้แผ่นดินที่สำคัญระหว่าง พ.ศ. 2437 - 2453 (ก) .....	229
รูปที่ 3 แสดงแหล่งรายได้แผ่นดินที่สำคัญระหว่าง พ.ศ. 2437 - 2453 (ข) .....	230
รูปที่ 4 แสดงจำนวนรายได้และรายจ่ายแผ่นดินระหว่าง พ.ศ. 2437 - 2453 .....	240



ศูนย์วิทยพัชการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



สาเหตุในการศึกษาและวิจัย

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จขึ้นทรงราชย์เมื่อ พ.ศ. 2411 มีมหาสำคัญที่ประเทศไทยกำลังเผชิญอยู่ในเวลานั้นคือ ภัยจากลัทธิจักรวรรดินิยม ซึ่งคุกคามประเทศมาตั้งแต่รัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้ว มหาอำนาจตะวันตกซึ่งแผ่อิทธิพลเข้ามาเพื่อยึดครองดินแดนแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นอาณานิคมนั้น แตกต่างจากชาติศัตรูที่ประเทศไทยเคยต่อสู้มาแต่ก่อน เพราะมหาอำนาจทั้งอังกฤษและฝรั่งเศส ต่างมีกำลังทางเศรษฐกิจ เทคโนโลยีวิทยาการความก้าวหน้า ตลอดจนอาวุธยุทโธปกรณ์ เหนือกว่าประเทศไทยเกินกว่าที่จะเปรียบได้

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักถึงมหันตภัยนี้เป็นอย่างดี และทรงเล็งเห็นว่าวิถีทางเดียวที่จะรักษาเอกราชและอธิปไตยของชาติไว้ได้คือ การปฏิรูปเปลี่ยนแปลงระเบียบจารีตประเพณีเก่า ๆ ทั้งทางศาสนสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ให้ทันสมัยขึ้น เพื่อยุทธฐานะของประเทศให้ทัดเทียมกับประเทศมหาอำนาจต่าง ๆ ใน การนี้พระองค์ทรงวางพระราชโองบายที่จะปฏิรูปการปกครองประเทศทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้มีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น ปรับปรุงทางด้านการศึกษา จัดให้มีตำรวจช่วยรักษาความปลอดภัยในบ้านเมือง บำรุงการค้าขาย และพัฒนาการคมนาคมสื่อสารให้ติดต่อกัน ได้โดยสะดวก

อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานต่าง ๆ เหล่านี้จำเป็นต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมาก ทั้งเงินเคื้อนข้าราชการ ค่าจ้างผู้ชำนาญพิเศษ ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ค่าก่อสร้างสถานที่ราชการ ค่าวัสดุอุปกรณ์ ตลอดจนยานพาหนะ เป็นต้น ดังนั้นความสำเร็จของการพัฒนาปฏิรูปประเทศนี้ จะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อรัฐบาลสามารถจัดเก็บภาษีอากรได้ทั่วถึง

มีรายได้แผ่นดินมากพอที่จะจัดสรรงบประมาณให้โครงการต่าง ๆ ดำเนินไปได้โดยไม่มีผลกระทบอีก

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าการรวบรวมรายได้แผ่นดินในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งในการพัฒนาสร้างเสริมความเจริญก้าวหน้าให้แก่บ้านเมือง ฉะนั้น จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจควรแก่การศึกษาถึงสภาพการรวบรวมรายได้แผ่นดินในระยะเวลาดังกล่าว ว่ามีส่วนเกื้อหนุนหรือเป็นอุปสรรคขัดขวางต่อการทำนุบำรุงประเทศให้เจริญรุ่งเรืองเพียงใด วิเคราะห์ถึงปัญหาและข้อบกพร่องของการรวบรวมรายได้ การเปลี่ยนแปลงแก้ไขวิธีการจัดเก็บเงินภาษีอากรและผลประโยชน์ต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพ ตลอดจนผลกระทบของการรวบรวมรายได้แผ่นดินต่อสภาพเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม

เท่าที่ผ่านมา การศึกษาเกี่ยวกับการรวบรวมรายได้แผ่นดินในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีอยู่ไม่มากนัก งานวิจัยที่สำคัญมีอยู่ 3 ฉบับด้วยกันคือ

1. การพัฒนาทางการคลังในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดย ดวงฤดี กาลบุตร (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยศิลปากร วิชาเอกเศรษฐศาสตร์ พ.ศ. 2509)

2. การปฏิรูปภาษีอากรรัชสมัยสมเด็จพระปิยมหาราช โดย สมสวาท ชวนไชยสิทธิ์ (เอกสารนิเทศการศึกษา หน่วยศึกษานิเทศก์ กรมศึกษาธิการ พ.ศ. 2518)

3. The Ministry of Finance and the early development of modern financial administration in Siam, 1885-1910. โดย Ian George Brown (a Ph.D. thesis, University of London, 1975).

งานวิจัยฉบับที่ 1 และฉบับที่ 3 นั้น ได้ศึกษาเรื่องการรวบรวมรายได้แผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 5 ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาทางการคลังสมัยใหม่ซึ่งเริ่มขึ้นในรัชกาลนี้ สำหรับงานวิจัยฉบับแรก ศึกษาอย่างกว้างมาก โดยใช้ข้อมูลส่วนใหญ่

จากเอกสารชั้นต้นที่ตีพิมพ์แล้ว ประเภทกฎหมาย พระราชหัตถเลขา และรายงานราชการ มาประกอบกับข้อมูลจากหนังสือต่าง ๆ เท่านั้น ส่วนงานวิจัยฉบับที่สอง เป็นการศึกษาค้นคว้าชั้นบุกเบิกเกี่ยวกับการรวบรวมรายได้แผ่นดินโดยตรง เนื้อหาส่วนใหญ่เกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ประเภทภาษีอากร แต่ยังมีได้ศึกษาวิเคราะห์ประเด็นที่น่าสนใจต่าง ๆ อีกหลายประเด็น

ดังนั้นผู้เขียนจึง เห็นสมควรที่จะศึกษาค้นคว้าเรื่องราวการรวบรวมรายได้แผ่นดิน ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวให้ละเอียดกว้างขวางยิ่งขึ้น และพิจารณาวิเคราะห์ประเด็นต่าง ๆ ซึ่งยังไม่เคยมีผู้ใดศึกษาโดยละเอียดมาก่อน

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. ศึกษาความเป็นมาโดยสังเขปของการจัดเก็บรายได้แผ่นดินในสมัยรัตนโกสินทร์ก่อนรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทั้งในเขตราชอาณาจักร หัวเมือง และเมืองประเทศราช เพื่อเป็นพื้นฐานความเข้าใจเรื่องการรวบรวมรายได้แผ่นดินของรัฐแต่เดิม
2. ศึกษาถึงปัญหาและข้อบกพร่องของการรวบรวมรายได้แผ่นดินในคอนต้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้เกิดการปฏิรูปการรวบรวมรายได้แผ่นดินขึ้น
3. ศึกษาการเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดเก็บภาษีอากรและผลประโยชน์ต่าง ๆ ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งทำให้การรวบรวมรายได้แผ่นดินทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีประสิทธิภาพดีกว่าเดิม ส่งผลให้รัฐบาลมีเงินรายได้เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก
4. ศึกษาถึงผลกระทบของการปฏิรูปการรวบรวมรายได้แผ่นดิน ที่มีต่อการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในรัชกาลดังกล่าว

## ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตการศึกษาค้นคว้าในเรื่องนี้ มุ่งศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์ เพื่อให้เข้าใจถึงสภาพการบริหารจัดเก็บรายได้แผ่นดินในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ปัญหาและข้อบกพร่องต่าง ๆ ในการจัดเก็บรายได้แผ่นดินในระยะต้นรัชกาล ความจำเป็นที่คงมีการปฏิรูปการบริหารการจัดเก็บรายได้แผ่นดิน ตลอดจนถึงวิธีการแก้ไข ปัญหาและข้อบกพร่องดังกล่าว ทั้งนี้ จะมุ่งศึกษาโดยละเอียดถึงหน่วยงานและวิธีการต่าง ๆ ของรัฐในการปรับปรุงวิธีการควบคุมการจัดเก็บรวบรวมภาษีอากร ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้ทั่วถึงที่ขึ้นกว่าเดิม ไม่กระจุกกระจายตกค้างอยู่กับเจ้าพนักงาน ชุนนาง เจ้าภานุนายอากร และผู้วาระชากรมือง ทำให้เงินรายได้แผ่นดินเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก และเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่เกิดหนุนการพัฒนาปฏิรูปประเทศในด้านอื่น ๆ ก่อไป

## วิธีดำเนินการวิจัย

วิทยานิพนธ์เรื่องนี้ ได้ศึกษาค้นคว้าข้อมูลต่าง ๆ มาจากเอกสารชั้นต้น (Primary sources) และเอกสารชั้นรอง (Secondary sources) เอกสารชั้นต้นที่ใช้ ประกอบด้วยเอกสารที่ตีพิมพ์แล้วและยังไม่ได้ตีพิมพ์ ได้แก่ จดหมายเหตุ พระราชหัตถเลขา ประกาศ ใบบอก สวรรคตฯ หนังสือโต้ตอบทางการ พระราชบัญญัติและกฎหมายต่าง ๆ ส่วนเอกสารชั้นรอง ได้แก่ หนังสือ วารสาร หนังสือพิมพ์ วิทยานิพนธ์ และงานวิจัยอื่น ๆ

แหล่งข้อมูลที่สำคัญของการศึกษาวิจัยครั้งนี้คือ หอวังชิรญาณ กองหอสมุดแห่งชาติ กองหอสมุดแห่งชาติ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง หอสมุดกลาง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หอสมุดคณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หอสมุดกลาง มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร และหอสมุดกลาง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ในการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ ที่รวบรวมมาได้ ผู้เขียนใช้วิธีการทางประวัติศาสตร์ (Historical approach) เข้าช่วย และนำเสนอผลการวิจัย

## กัณฑ์การพรรณนาเชิงวิเคราะห์ (Analytical description)

### ปัญหาของการวิจัย

การศึกษาเรื่องการรวบรวมรายได้แผ่นดินในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้ ประสพปัญหาการขาดข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของกรมพระคลังมหาสมบัติระหว่าง พ.ศ. 2418 - 2427 ตามบัญชีหนังสือสมุดไทย จกหมายเหตุรัชกาลที่ 5 ของห้องวชิรญาณ กองหอสมุดแห่งชาติ เคยมีจดหมายเหตุเกี่ยวกับการทำงานของกรมพระคลังฯ ในระยะเวลาดังกล่าวเก็บรักษาไว้ ณ พระที่นั่งศิวโมกชพิมาน พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ถนนหน้าพระธาตุ แต่เป็นที่น่าเสียดายอย่างยิ่งที่เอกสารนี้ทั้งชุด ถูกทำลายไปในคราวที่เกิดไฟไหม้โรงละครกรมศิลปากร เมื่อ พ.ศ. 2503 เพราะไฟได้ลามมาไหม้พระที่นั่งศิวโมกชพิมานบางส่วนด้วย การศึกษาค้นคว้าถึงบทบาทของกรมพระคลังมหาสมบัติในการจัดการเปลี่ยนแปลงวิธีรวบรวมจัดเก็บรายได้แผ่นดินในระยะต้น จึงต้องอาศัยการปะติดปะต่อเรื่องราวจากข้อมูลในเอกสารชั้นหลัง (ประมาณ พ.ศ. 2428 เป็นต้นมา) ซึ่งได้ให้ความถึงข้อเท็จจริงในอดีตบ้าง ดังนั้นการศึกษาวิเคราะห์ถึงขั้นตอนวิธีการปฏิรูปการรวบรวมรายได้แผ่นดิน ตลอดจนผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงในระยะเวลาดังกล่าว จึงไม่อาจทำได้สมบูรณ์เท่าที่ควร

### ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ผลของการศึกษาจะทำให้เกิดความกระจ่างเกี่ยวกับวิธีการจัดเก็บและรวบรวมรายได้แผ่นดินตั้งแต่รัชกาลพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก จนถึงรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทั้งวิธีจัดเก็บแบบเดิม และวิธีที่ได้เปลี่ยนแปลงใหม่นั้นนับแต่ พ.ศ. 2416 เป็นต้นมา

2. เกิดความเข้าใจในพระราโชบายของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในการเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดเก็บรายได้แผ่นดิน ได้ทราบถึงปัญหาและความจำเป็นที่ต้องมีการปฏิรูปการรวบรวมรายได้แผ่นดินขึ้น



3. ใ้ทราบถึงผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงการจัดเก็บรายได้แผ่นดินต่อการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

4. ความรู้เรื่องการหารายได้ของรัฐในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่จะศึกษา เรื่องการคลังสมัยใหม่ของไทย ซึ่งเริ่มขึ้นในรัชกาลดังกล่าว

คำย่อที่ใช้ในเชิงอรรถและบรรณานุกรม

กจช.	หมายถึง	กอง หอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
กทช.	หมายถึง	กอง หอสมุดแห่งชาติ
กท.	หมายถึง	เอกสาร เย็บเล่มกรมพระกลาโหม
พศ.	หมายถึง	สารบัญญตฺสมุดพิเศษ
ก.	หมายถึง	เอกสารกระทรวงกลาโหม
ก.	หมายถึง	เอกสารกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ
น.	หมายถึง	เอกสารกระทรวงนครบาล
ม.	หมายถึง	เอกสารกระทรวงมหาดไทย
ป.ช.ศ.	หมายถึง	ประชุมกฎหมายประจำศก
S.Y.B.	หมายถึง	Statistical Year Book of the Kingdom of Siam

หมายเหตุ

ในวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ เมื่อกล่าวถึงบุคคลใดก็ตาม ส่วนใหญ่ผู้เขียนจะเรียกชื่อบุคคลนั้นตามพระอิสริยยศหรือบรรดาศักดิ์ที่ดำรงอยู่ในช่วงเวลาที่กำลังศึกษา เพื่อรักษาข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ไว้ เช่น สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เมื่อกล่าวถึงบทบาทของพระองค์ระหว่าง พ.ศ. 2429 - 2442 จะเรียกพระองค์ตามพระอิสริยยศในขณะนั้นคือ พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ แต่ในเหตุการณ์หลังจาก พ.ศ. 2442 จะกล่าวถึงพระองค์ว่า พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงดำรงราชานุภาพ เป็นต้น