

การรวมอำนาจด้านการคลังของประเทศ

ก. การคลังระบบเดิมผลประโยชน์ตกอยู่กับกลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ

การคลังและการภาษีอากรสมัยก่อนการปฏิรูป ในสมัยในรัชกาลที่ ๕ พอจะแบ่งออกได้เป็น ๒ สมัย คือ สมัยก่อนรัชกาลที่ ๓ และสมัยหลังรัชกาลที่ ๓ เหตุที่ถือเอารัชกาลที่ ๓ เป็นหลักก็เพราะว่ายุคนี้ได้มีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจใหม่ กล่าวคือมีการค้าขายทั้งภายในและภายนอกประเทศอย่างจริงจัง ประกอบกับการที่คนจีนหลังไหลเข้ามาอย่างมาก จึงเป็นโอกาสให้คนจีนเหล่านี้ได้ลงทุนทำมาหากินโดยเสนอเป็นผู้ผูกขาดเก็บภาษีอากร จึงเกิดระบบ "เจ้าภาษีนายอากร" ขึ้นในรัชกาลที่ ๓ ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ ๔ จึงมีภาษีอากรเกิดขึ้นใหม่ ๆ มากมาย ส่วนยุคก่อนรัชกาลที่ ๓ นั้น การจัดเก็บรายได้ของแผ่นดินก็คงเหมือนกับในสมัยอยุธยาคือจัดเก็บเป็น ๔ ประเภท เรียกว่าส่วยสาอากรหรือส่วยสัด พืชอากร ซึ่งยังไม่ได้เรียกว่าภาษีอากร อย่างทุกวันนี้ ลักษณะของส่วยสาอากรแบ่งออกเป็น ๔ ประเภท คือ °

๑. จังกอบ คือ การเรียกเก็บโดยชักส่วนสินค้าไว้ หรือเก็บเงินเป็นอัตราตามขนาดของยานพาหนะที่บรรทุกสินค้าเข้ามา เช่น เรือ เป็นต้น เมื่อขดะที่ผ่านด่านขนอนทางบกทางน้ำ

๒. อากร เป็นภาษีที่เก็บชักส่วนจากผลประโยชน์ที่ราษฎรทำมาหาได้ เช่น ทำนา ทำไร่ ทำสวน หรือการให้สิทธิประกอบการต่าง ๆ เช่น อนุญาตให้เก็บของป่า จับปลา ในน้ำ ต้มกลั่นสุรา เป็นต้น

° เสือทอน ศกฺโสภณ, ประวัติศาสตร์ไทยฉบับพัฒนาการ, เล่ม ๑ (พระนคร : อักษรเจริญทัศน์, ๒๕๑๐), หน้า ๓๘.

๓. ส่วย คือการที่รัฐบาลยินยอมให้บุคคลบางจำพวกส่งสิ่งของซึ่งรัฐบาลต้องการ ใช้แทนการเข้ามาประจำทำงานโยธาให้แก่ทางราชการ ซึ่งเรียกกันว่า "เข้าเคื่อน" เช่น อนุญาตให้ราษฎรที่มีภูมิลำเนาอยู่ชายดงพระยาไพบูลย์กลางควา อันมีอยู่ตามถ้ำที่ภูเขาในแถบ นั้น มาส่งเป็นส่วนแทนการเข้าเคื่อนเป็นต้น นอกจากมูลกลางควาซึ่งนำมาหุงเป็นดินประสีว สำหรับทำดินปืนแล้ว สิ่งของอื่น ๆ ที่อาจนำมาส่งเป็นส่วยแทนการเข้าเคื่อนก็ได้แก่ตีบุก เกลือสินเขาวัว และของป่าต่าง ๆ "อัตราส่วยก็เท่ากับราคาที่ต้องจ้างคนมารับราชการ แทนตัว ซึ่งสมัยต่อมาเรียกว่า เงินค่าราชการ" ^๒

๔. ดุษ คือค่าธรรมเนียม ซึ่งเรียกเก็บจากราษฎร เป็นรายบุคคลในกิจการที่ รัฐบาลบริการให้ เช่น ออกโฉนดตราสาร หรือเงินที่ผู้แพศคีฎุปรับโทษ ให้ใช้แก่ผู้ชนะ ซึ่งรัฐบาลจะเก็บเป็นดุษเสียถึงหนึ่ง เรียกว่า เงิน "พิณย" ดังนี้เป็นต้น

นอกจากนี้รายได้ของแผ่นดินในต้นสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ก็เป็นผลประโยชน์ที่ได้รับ จากการค้าซึ่งพอจะจำแนกออกได้เป็น ๕ ประการด้วยกันคือ ^๓

๑. ภาษีเบิกร่องหรือค่าปากเรือ คือเรียกเก็บเป็นค่าอนุญาตให้เรือเข้ามาทำการค้าขายได้ การเก็บภาษีชนิดนี้จะมากน้อยเท่าใดก็สุดแล้วแต่ขนาดของเรือที่บรรทุกสินค้าเข้ามา นั้น เช่นเรือที่ปากกว้างตั้งแต่ ๔ วาขึ้นไป ถ้าเป็นเรือของประเทศที่มีไมตรีและไปมาค้าขายกันอยู่เสมอ เก็บค่าปากเรือเที่ยวหนึ่งตามขนาดของปากเรือกว้างวาละ ๑๒ บาท ถ้าเป็นเรือที่นาน ๆ จึงจะเข้ามาสักครั้งหนึ่ง ไม่มีความคุ้นเคยกัน เรียกเก็บวาละ ๒๐ บาท

๒. ภาษีสินค้าขาเข้า โดยเก็บชักส่วนสินค้าแทนเรือที่ไปมาอยู่เสมอเก็บร้อยละ ๓ เรือที่นาน ๆ มาครั้งหนึ่งเก็บร้อยละ ๕ แต่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายนั้นให้เก็บได้ถึงอัตรา ร้อยชัก ๑๐

^๒ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, ตำนานภาษีอากรบางอย่าง (พระนคร : โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๔๕๓), หน้า ๒.

^๓ เสถียร, เรื่องเดิม, เล่มที่ ๑ หน้า ๓๘.

๓. ภาษีสินค้าขาออก ภาษีชนิดนี้เรียกเก็บเป็นอย่าง ๆ ไปตามชนิดของสินค้า เช่น น้ำตาลทรายเก็บภาษีขาออกหามละ ๕๐ สตางค์ ภาษีประเภทนี้ได้จากการค้าภายนอก ซึ่งก็คือการค้าโดยการส่งเรือสำเภากออกไปค้าขายตามประเทศต่าง ๆ ส่วนใหญ่ก็เป็นสำเภาของรัฐทั้งสิ้น ที่เป็นของเอกชนก็มีบ้างและโดยมากก็เป็นของเจ้านายผู้สูงศักดิ์ หรือของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ เช่น เสนาบดีกรมท่า เป็นต้น ^๔

๔. กำไรที่ได้จากพระคลังสินค้าของหลวง คือกำไรที่ได้จากการตั้งพระคลังสินค้าขึ้นทำการผูกขาดสินค้า บังคับให้ราษฎรต้องนำสินค้าบางประเภทมาขายให้แก่ที่พระคลังสินค้าแห่งเดียว และเมื่อพ่อค้าต่างประเทศมีความประสงค์ที่จะซื้อสินค้าเหล่านี้ก็ต้องมาซื้อไปจากพระคลังสินค้านี้เท่านั้น การผูกขาดการค้าตามนัยดังกล่าวนี้ จึงเป็นรายได้สำคัญอย่างหนึ่งของรัฐในครั้งนั้น ^๕

๕. อำนาจเลือกซื้อของหลวงสำหรับใช้ในราชการ คือเมื่อรัฐบาลต้องการสิ่งของเข้ามาใช้ในราชการ เช่น เครื่องศัสตราวุธยุทโธปกรณ์สำหรับป้องกันบ้านเมือง เป็นต้น ก็สั่งให้พวกพ่อค้าต่างประเทศหาซื้อนำส่งมาให้ หรือในกรณีที่มีเรือจากต่างประเทศบรรทุกสินค้าซึ่งทางราชการต้องการใช้ เข้ามารัฐบาลก็มีอำนาจสิทธิขาดที่จะเลือกซื้อได้ก่อน

ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ ๓ ได้มีการปรับปรุงแก้ไขวิธีการเก็บภาษีอากรครั้งใหญ่ ทั้งนี้เนื่องจากในรัชกาลที่ ๒ นั้น รายได้ผลประโยชน์ของแผ่นดินตกต่ำลงไปมาก จนไม่มีเงินเพียงพอสำหรับการใช้จ่ายในการบริหารประเทศ ทางราชการต้องหารายได้จากการค้าสำเภาหลวงเป็นสำคัญ ครั้นมาถึงรัชกาลที่ ๓ มีการศึกสงครามเกิดขึ้นมากความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินในราชการแผ่นดินจึงทวีมากขึ้นกว่ารัชกาลก่อน ๆ มา นอกจากนี้ยังใช้จ่ายไปในการสร้างปฏิสังขรณ์วัดวาอารามและสร้างถาวรวัตถุต่าง ๆ ในพระพุทธศาสนาเป็นอันมากอีกด้วย

^๔ เล่มเดียวกัน, หน้า ๗๖.

^๕ เล่มเดียวกัน, หน้า ๗๖.

ฉะนั้นรัชกาลที่ ๓ จึงได้โปรดให้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงวิธีการ เก็บภาษีอากรขึ้น ซึ่งนับเป็นการปรับปรุงภาษีอากรครั้งใหญ่คราวแรกในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ การปรับปรุงภาษีอากรในรัชสมัยนี้พอสรุปได้ คือ ๒

๑. แก้ไขวิธีเก็บภาษีอากรแบบเดิม เช่นการเก็บค่านาในรัชกาลก่อน ๆ ใช้วิธีเรียกเก็บเป็นข้าวเปลือก เช่นเก็บในอัตราไร่ละ ๒ สักครึ่ง ซึ่งเรียกว่า "หางข้าว" ในกรณีเจ้าของนาจะต้องนำข้าวในส่วนที่เป็นหางข้าวมาส่งถึงฉางหลวงเอง แต่ในรัชกาลนี้ได้โปรดให้เปลี่ยนวิธีการ เก็บค่านามาเป็นเงินแทน เก็บเป็นข้าวเปลือกเข้าฉางหลวง โดยคิดในอัตราไร่ละ ๑ สลึง และเก็บเงินแทนค่าขนช้างส่งฉางหลวงต่างหากอีกไร่ละ ๑ เฟื้อง (๑๒ สตางค์) ดังนี้ เป็นต้น

๒. ตั้งภาษีอากรขึ้นใหม่ รัชกาลที่ ๓ ได้โปรดให้ตั้งภาษีอากรขึ้นใหม่อีกเป็นอันมาก มีรายการปรากฏอยู่ในพระราชพงศาวดารถึง ๓๘ ชนิด เช่น บ่อนเบี่ยเงิน หอย ก/ข ภาษีเบ็ดเสร็จ (เก็บจากของลงสำเภา) ภาษีพริกไทย ภาษีฝาง ภาษีเกลือ ภาษีไม้แดง ฯลฯ จึงทำรายได้ให้แก่แผ่นดินมากขึ้นกว่าในรัชกาลที่แล้ว ๆ มาเป็นอันมาก

๓. ดำเนินระบบเจ้าภาษีนายอากร วิธีการเก็บภาษีอากรได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญอีกประการหนึ่งในรัชกาลนี้ ก็คือ รัฐบาลจะเรียกเก็บเองเฉพาะแต่ภาษีอากรที่สำคัญบางอย่างเท่านั้น นอกนั้นจะให้เอกชนประมูลรับเหมาผูกขาดไปจัดการ เรียกเก็บเอาจากราชการเอง ใครประมูลได้ก็ได้อีกชื่อว่าเป็น "เจ้าภาษี" หรือ "นายอากร" สิ้นแล้วแต่จะเป็นภาษีหรืออากร ซึ่งตำแหน่งเจ้าภาษีหรือนายอากรนี้ล้วนแต่เป็นชาวจีนแทบทั้งสิ้น ใครจะได้เป็นเจ้าภาษีหรือนายอากรต้องมายื่นประมูลว่าจะให้เงินแก่รัฐบาลปีละเท่าใด ผู้ประมูลให้รายได้สูงสุดก็ได้เป็นเจ้าภาษีหรือนายอากรมีอำนาจไปเก็บภาษีจากราชการหรืออากรในประเภทที่ตนประมูลได้ ๓

๒ เล่มเดียวกัน, หน้า ๑๕๕-๑๕๖.

๓ สิริ เปรมจิตต์ และ จิตตสอาด ศรีรังค์ พระบรมราชจักรีวงศ์ (พระนคร : โรงพิมพ์เสาวภาค, ๒๕๑๔), หน้า ๘๒๘.

เจ้าภาษีกับนายอากรมีลักษณะต่างกัน เจ้าภาษีเป็นผู้เก็บภาษีจากราษฎรอย่าง
สรรพากรในเวลานี้ ไม่ว่าภาษีอะไรสุดแต่จะคิดประชิษฐ์กันขึ้น ส่วนนายอากร เป็นผู้ผูกขาด
แบบสรรพสามิตในปัจจุบัน เช่น ผูกขาดทำรังนก ผูกขาดเก็บฟองเต่า ผูกขาดทำนาเกลือ
ในที่บางแห่ง ผูกขาดเก็บรังผึ้งในบางป่า ตั้งโรงการพนัน ต้มสุรา ตั้งช่องโสเภณี
 ฯลฯ ^๘

ส่วนการกำหนดประ เภทของภาษีอากรนั้นรัฐบาลก็ไม่ได้เป็นผู้กำหนด ส่วนมากเป็น
เรื่องของชาวจีนที่จะเที่ยวสำรวจดูว่าอะไรพอจะ เก็บภาษีได้ก็จะ เสนอตัวเองเพื่อเป็น เจ้า
ภาษี ^๙ การ เปิดโอกาสให้เจ้าภาษีนายอากรเช่นนี้ ภาษีอากรประ เภทต่าง ๆ จึงเพิ่ม
ขึ้นอย่างรวดเร็วกล่าวคือ ภาษีอากรในรัชกาลที่ ๓ มีถึง ๔๓ ประ เภท และในรัชกาลที่ ๔
มีภาษีอากร ๖๘ ประ เภท ^{๑๐}

การที่บรรดาคนจีนเหล่านี้มีบรรดาศักดิ์เป็นขุน เป็นหมื่นนั้นก็ไม่ไต่หมายความว่าทำ
ความดีความชอบต่อทางราชการอย่างไร ถ้าใครประมูลภาษีอากรได้ก็จะได้รับพระราชทาน
บรรดาศักดิ์ทันที ^{๑๑}

^๘ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๒๘.

^๙ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๓๐.

^{๑๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๓๐ ตัวอย่างรายการเจ้าภาษี เช่น

ภาษีเนื้อปลา	จีนเฉาแซ	เป็นขุนวิเศษภักดี	รับทำ
ภาษีฝ้าย, ครั่ง	จีนพลับ	เป็นขุนจำเรียวโกลา	รับทำ
ภาษีสิบลด	จีนแกงซัว	เป็นขุนภักดีอากร	รับทำ
ภาษีเมล็ดงา	จีนทวน	เป็นขุนโคธาวาณิช	รับทำ
ภาษีน้ำตาลกรวด	จีนปี่	เป็นหมื่นมธุรสวาณิช	รับทำ.

^{๑๑} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๒๘.

ตัวอย่างในเรื่องการ เสนอให้เก็บภาษีอากร และการโปรดให้มีบรรดาศักดิ์เมื่อประมวล ภาษีอากรได้ เช่น ประกาศของรัชกาลที่ ๔ ลงวันพฤหัสบดี เดือน ๖ ขึ้น ๑ ค่ำ ปีชวด ฉศก (พ. ศ. ๒๓๕๔) ซึ่งมีใจความบางตอนที่สำคัญนี้ว่ามีชาวจีนหลายคนได้มายื่นเรื่องราวขอเก็บภาษี ถูต่าง ๆ ซึ่งยังไม่มีผู้ใครรับเก็บภาษีส่งท้องพระคลัง จึงโปรดเกล้าฯ ให้จีนนิยมผู้ให้เป็นประ- มุลสูงสุด เป็น "ขุนป๋อจพิซากร" ถือศักดินา ๔๐๐ ไร่ ตั้งท่านเก็บภาษีในเขตจังหวัดพระมหา- นคร แขวงกรุงเก่าเมืองอ่างทอง ฯลฯ^{๑๒}

เมื่อผู้ใดได้รับการแต่งตั้งเป็นเจ้าภาษีหรือนายอากรแล้ว ฐานะแห่งอำนาจของผู้นั้น ในสังคมและการ เมืองก็จะเพิ่มขึ้นอย่างมากมายเลยทีเดียว และมีสิทธิพิเศษเหนือประชาชน ธรรมดาหลายอย่างและกลายเป็นกลุ่มอิทธิพลหรือกลุ่มผลประโยชน์มีอำนาจเท่ากับเจ้าเมือง และมีเอกสิทธิ์หลายอย่าง ตัวเจ้าภาษีและนายอากรกับคนในครอบครัวและวงงานของเขา ได้รับยกเว้นจากการ เกณฑ์ของรัฐทุกสิ่งทุกอย่าง เป็นการสร้างอิทธิพลยิ่งใหญ่ให้แก่เจ้าภาษี นายอากร เพราะทำให้ผู้คนวิ่งเข้ามาอาศัยพึ่งบารมีเพื่อให้พ้นการถูกเกณฑ์ต่าง ๆ นอกจาก ตัวคนจะไม่ถูกเกณฑ์แล้ว เรือแพและสัตว์พาหนะของพวกนี้ก็รอดพ้นการ ถูกเกณฑ์ด้วย^{๑๓} ยิ่งกว่า นั้นในสารตราแต่งตั้ง เจ้าภาษีนายอากร ยังให้อำนาจแก่บุคคลพวกนี้ที่จะชำระคดีในสำเนา ข้อ พิพาทต่าง ๆ ในระหว่างคนของเขาเองได้ด้วย พวกเจ้าภาษีนายอากรพวกนี้จึงมีอิทธิพลและ อำนาจมาก บางคนใช้อิทธิพลและอำนาจในทางมิชอบประชาชนก็เดือดร้อนทั่วไป

ลักษณะระบบการคลังก่อนสมัยรัชกาลที่ ๕ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์และในต้นรัชสมัยก็ เป็นไปในรูปแบบดังกล่าวมาแล้ว ซึ่งได้ก่อปัญหาและความเดือดร้อนแก่ประชาชนตลอดจน พระมหากษัตริย์ กล่าวคือ ถึงแม้ว่าการจัดเก็บภาษีอากรโดยวิธีเรียกประมูลให้มีผู้รับเหมาผูก ขาดไปนี้จะมีผลคืออยู่บาง เช่น รัฐบาล ไม่ต้องกังวลกับปัญหาจุกจิกเล็ก ๆ น้อย ๆ เลย เพราะ เจ้าภาษีนายอากรจะรับเหมาเป็นผู้ดำเนินการแทนเองโดยตลอด และตามหลักการแล้วเงิน

^{๑๒} ตามที่อ้างใน สิริและจิตตสะฮาก, เรื่อง เติม, หน้า ๔๓๐.

^{๑๓} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๓๑.

ภาษีอากรที่จะเรียกเก็บได้น่าจะมีจำนวนแน่นอนเต็มเม็ดเต็มหน่วยตามที่กำหนดไว้ ตลอดจนเป็นระบบการเก็บภาษีอากรของรัฐบาลที่ดินเปลี่ยนค่าใช้จ่ายน้อยที่สุดและสะดวกรวดเร็วแก่รัฐบาลด้วย แต่ในทางปฏิบัติจริง ๆ แล้ว ระบบการเก็บภาษีอากรดังกล่าวนี้ก็มิมีปัญหาต่าง ๆ เกิดขึ้นมากมายและดูเหมือนว่าจะมีผลเสียมากกว่าพอดี ผลร้ายที่เกิดขึ้นนั้นคือ การที่เจ้าภาษีนายอากรมักคิดหาทำโรในทางที่ไม่ชอบ ใช้อำนาจข่มขู่ราษฎรที่รู้เท่าไม่ถึงการเรียกเก็บเงินเกินพิกัดอัตราที่วางไว้ ตลอดจนใช้อำนาจในทางที่ไม่เป็นธรรมอื่น ๆ อีก ^{๑๔} ด้วยวิธีการอย่างว่านี้ เมื่อใครได้เป็นนายอากรในที่ใดตำบลใดราษฎรซึ่งห้ามหากินอยู่แล้วในที่นั้นตำบลนั้นก็มิทางเลือกเพียง ๒ ทาง คือ ต้องอพยพทิ้งถิ่นฐานออกไปให้พ้น หรือ มิฉะนั้นก็ต้องฝากตนเป็นไพร่สังกัดนายอากรผู้นั้น ด้วยเหตุนี้เจ้าหน้าที่ที่ดี นายอากรที่ดี ย่อมมีฐานะเหมือนเจ้านครในยุโรปสมัยกลางหรือเจ้าที่ดินในรัสเซียสมัยซาร์ ^{๑๕} ราษฎรก็ต้องอยู่ในภาวะจำยอมเพราะช่องว่างระหว่างชนชั้นทางสังคมมีมากเกินกว่าที่จะเรียกร้องความเป็นธรรมโดยการฟ้องร้องได้ และกระบวนการยุติธรรมในสมัยนั้นก็ใช้ว่าจะเป็นหลักประกันความเป็นธรรมในสังคมได้มากนัก ผลจากการเก็บภาษีระบบนี้อีกประการหนึ่งที่เกิดขึ้นต่อสังคมสมัยนั้นคือเป็นมูลเหตุให้เกิดอภัย เพราะคนจีนที่หลงไหลเข้ามาอยู่เมืองไทยแบ่งแยกออกเป็นก๊กเป็นเหล่า แย่งกันประมูลภาษีอากรมีการชองสูมกำลังเข้าต่อสู้กันจนถึงกับรัฐบาลต้องทำการปราบปรามเป็นการใหญ่ทั้งในพระนครและต่างจังหวัด ^{๑๖}

^{๑๔} เสทีอน, เรื่องเคิม, เล่มที่ ๑ หน้า ๑๕๗.

^{๑๕} สิริ และ จิตตสะอาด, เรื่องเคิม, หน้า ๔๓๑.

^{๑๖} สาโรช ธรรมชาติ, การพัฒนาการเมืองในสมัยรัชกาลที่ ๕ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ; แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ. ศ. ๒๕๑๘), หน้า ๘๑.

ขอมกพรองประการสำคัญของการเก็บภาษีอากรในระบบนี้ได้แก่รายได้ของรัฐบาล
กลางไว้หมด เงินภาษีอากรที่ส่งเขาพระคลังจริง ๆ นั้นก็มักได้ไม่ครบถ้วนเต็มตามจำนวน ^{๑๓}
เพราะปรากฏว่าแม้จะได้มีการเพิ่มรายการเก็บภาษีอากรนานาชนิดในรัชกาลที่ ๓ และ
รัชกาลที่ ๔ แต่พอมาถึงในสมัยคนรัชกาลที่ ๕ การเงินก็ลำบากแคลงยิ่งขึ้น ซึ่งก็พอจะ
พิจารณาได้ว่าเป็นเพราะในระบบภาษีอากรแบบนั้น ภาษีอากรทุกประเภทที่เก็บได้นั้นไม่ได้
ส่งเขาเก็บเป็นเงินของแผ่นดินทั้งหมด ต้องแบ่งออกเป็นส่วน ๆ ให้แก่บรรดาเจ้าพระวงศ์
และขุนนางชั้นสูงด้วย ^{๑๔}



^{๑๓} เสือทอง, เรื่องเค็ม, เล่มที่ ๑ หน้า ๑๙๗.

^{๑๔} สิริ และ เปรมจิตต์, เรื่องเค็ม, หน้า ๒๒๙-๒๓๐.

ตัวอย่างการจำแนกเงิน

ภาษียาสูบ	ขึ้นพระคลังสินค้า	๑๖๑	ชั่ง
	ขึ้นพระราชวังบวร	๑๐	ชั่ง
	ขึ้นพระศรีสุลาดาลัย	๒	ชั่ง
	ขึ้นกรมหลวงรักษนเรศ	๑	ชั่ง
ภาษีน้ำตาลทราย	ขึ้นพระคลังสินค้า	๖๖๑	ชั่ง
	ขึ้นกรมหมื่นสุรินทรร	๒	ชั่ง
	ขึ้นกรมหมื่นอับสรสุคาเทพ	๑๗	ชั่ง
ภาษีฉางปลาทุ	ขึ้นพระคลังสินค้า	๑๐๖	ชั่ง
	ขึ้นกรมหมื่นมเหศวร	๒	ชั่ง
	ขึ้นเจ้าฟ้าชาย	๒	ชั่ง
	ขึ้น		
	ขึ้นหม่อมเจ้าพรธรราย	๔	ชั่ง

นอกจากนี้ระบบคลังกลางก็ไม่รุดกุมมีของว่างทำให้การเก็บภาษีอากรไม่ได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย พวกเจ้าภาษีนายอากรทั้งหลายไม่ใคร่ส่งเงินเข้าพระคลังครบถ้วนตามจำนวนประมูล เพราะไม่มีระบบการจ่ายเงินล่วงหน้า แต่จ่ายเมื่อเก็บเงินภาษีอากรไต่แถวจึงมีการค้างชำระอยู่เป็นอันมาก^{๑๙} อีกทั้งรายได้ของแผ่นดินซึ่งได้จากภาษีอากรเป็นหลักนั้น ถึงแม้จะกำหนดว่าขึ้นอยู่กับพระคลังมหาสมบัติแต่ในทางปฏิบัติก็มีอยู่หลายคลังจนเรียกว่า "สิบสองห้องพระคลัง"^{๒๐} คือมีอยู่หลายแห่ง (ดูรายละเอียดในภาคผนวก ข) กล่าวคือ มีระเบียบปฏิบัติว่าภาษีอากรขึ้นกระทรวงใด กระทรวงนั้นก็เป็นผู้รวบรวมเก็บแล้วจึงนำส่งพระคลังมหาสมบัติอีกทอดหนึ่ง การเงินของแผ่นดินจึงรวุโหล่มาก และการนำส่งพระคลังมหาสมบัตินั้นก็มิมีจำนวนกำหนดไว้ว่าให้ส่งเท่าใดส่วนที่เหลือก็เป็นของเสนาบดีรายได้ของแผ่นดินจึงคงที่ไม่สามารถเพิ่มขึ้นได้มีแต่จะลดลง เงินไขในการส่งเงินหลวงแบบนี้จึงเป็นการสนับสนุนความมั่งคั่งทางการเงินและอำนาจอิทธิพลของคานอ้น ๆ ของบรรดาขุนนางชั้นสูง และเป็นจุดอ่อนของระบบการคลังแบบเดิม คือเปิดช่องทางให้ขุนนางทำการฉ้อราษฎร์บังหลวง คือเอาผลประโยชน์ของชาติเป็นผลประโยชน์ส่วนตัวได้โดยชอบ อันเป็นผลเสียอย่างยิ่งต่อการคลังของประเทศและเสถียรภาพของรัฐบาลเอง เมื่อรัฐบาลไม่สามารถกำจัดข้อบกพร่องนี้ได้ก็แสดงว่าขุนนางสมัยนั้นมีอำนาจต่อรองทางการเมืองมากมายทีเดียว^{๒๑} ทั้งนี้

^{๑๙} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๓๑.

^{๒๐} สมภพ จันทระประภา. "วันรอยยิ้ม" ชุมนุมจุฬาฯ ๒๑, ๑ (๒๓ ต.ค.๑๑), หน้า ๑๓.

^{๒๑} สำโรช, เรื่องเดิม, หน้า ๘๘.

เมื่อรัชกาลที่ ๕ ขึ้นเสวยราชย์ใหม่ ๆ การเงินจึงขาดแคลนมากไม่พอใช้ในราชการ ต้อง
เป็นหนี้มาตั้งแต่งานพระบรมศพของรัชกาลที่ ๔ เป็นต้นมา จนหนี้สูงถึง ๑๐๐,๐๐๐ ชั่ง ^{๒๒}
ฉะนั้นในต้นรัชสมัยของรัชกาลที่ ๕ จึงได้มีประกาศพระบรมราชโองการ เตือนเจ้าภีษณา
ยอากรให้จัดการ เรื่องภาษีอากรให้เรียบร้อยตามพระรชกำหนดกฎหมายดังนี้

พระราชโองการมานพระบัณฑูรสิงหนาทโทประกาศเจ้าพนักงานและเจ้า
ภีษณาญายอากรทราบทั่วกันว่า เจริญรับทำภาษีอากรมาแต่ก่อน ๆ เงิน
หลวงคางสะสมอยู่มากตั้งร้อยชั่งพันชั่งกว่านั้นขึ้นไปก็มีเป็นอันมาก ครั้น
เจ้าพนักงานเร่งรัดก็ไม่ค่อยจะได้ ขอทะเลาะดัดผ่อนส่งไต่บาง ที่ไม่ได้
เป็นอันมาก บางรายก็ขอทะเลาะแก้ตัวใหม่เอาเงินใหม่ผูกนโซเงินเก่า
เงินใหม่ก็คางทับถม เขามาทุกปี ๆ ยากที่จะสะสางใหม่คใด บางราย
ก็คองหักสมยอมเงินไปเงินหลวงก็คองสูญ ตัวก็คองฉิบหาย... เพราะ
เจ้าภีษณาโคโนเงินมาแล้วก็เอาเงินไปทำการค้าขายต่าง ๆ เงินหลวงก็ไม่
ส่ง... จึงทรงพระราชดำริให้ตั้งพระรชบัญญัติให้เจ้าพนักงานและเจ้า
ภีษณาญายอากร จักรกรมเนียมให้เรียบร้อยจะได้เป็นความเจริญเกษม
เมืองต่อไป ^{๒๓}

ข. การตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์เพื่อรวมอำนาจการคลัง

จากปัญหาการคลังของประเทศดังกล่าวมา เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
เจ้าอยู่หัว ทรงบรรลุนิติภาวะเสด็จขึ้นครองราชสมบัติ อำนาจการปกครองประเทศด้วย
พระองค์ในปี พ.ศ. ๒๔๑๒ แล้ว ในปีเดียวกันนั้นพระองค์จึงทรงเข้าจัดการการคลังของ

^{๒๒}
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชหัตถเลขาในสมเด็จ
พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีไปมากับสมเด็จมหาสมณเจ้ากรมพระยาวชิรญาณวโรรส
(พิมพ์พระราชทานแจกเนื่องในงานบำเพ็ญพระราชกุศลสนองพระ เศรษฐระคุณในวันตรงกับ
วันสวรรคตที่ ^{๒๓} ค.ศ. ๒๔๗๒, โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร), หน้า ๒๒๖.

^{๒๓}
เสถียร วิชยลักษณ์, ประชุมกฎหมายประจำศก เล่มที่ ๔ ภาค ๕ จ.ศ.
๑๒๓๕ (พ.ศ. ๒๔๑๒), หน้า ๑๕๗-๑๖๐.

ประเทศด้วยพระองค์เอง โดยได้โปรดให้ตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้นในพระบรมมหาราชวัง เพื่อเป็นสำนักงานกลางสำหรับเก็บเงินผลประโยชน์รายไ้ภษาธิการของแผ่นดินมารวมไว้ในที่แห่งเดียวกัน มีให้แยกจ่ายกระจายอยู่ตามกระทรวงต่าง ๆ ดังที่เคยเป็นมาแต่ก่อน ให้นำราชการทุกแห่งนำส่งเงินผลประโยชน์เข้าหอรัษฎากรพิพัฒน์เป็นรายไ้ของแผ่นดินทั้งสิ้น ให้มีพนักงานบัญชีกลางสำหรับรวบรวมบัญชีผลประโยชน์และตรวจราชการเก็บภาษีอากรตามกระทรวงต่าง ๆ ให้เป็นไปโดยเรียบร้อยคึกม ^{๒๔}

การที่พระองค์ทรงจัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้นมีก็ เพื่อเป็นการแก้ปัญหาคาชาคหน้าหน่วยงานที่ทำหน้าที่โดยเฉพาะเกี่ยวกับการคลังของแผ่นดิน กรมคลังในสมัยก่อนต้องทำหน้าที่รวมกันหลายอย่าง เช่นทำหน้าที่ติดต่อค้าขายกับต่างประเทศ ทำหน้าที่เกี่ยวกับรายไ้ของแผ่นดิน ทำหน้าที่ศาลชำระความคดีต่าง ๆ ตลอดจนยังต้องทำหน้าที่ปกครองหัวเมืองชายทะเลกันตะวันออกด้วย ซึ่งทำให้การปฏิบัติหน้าที่ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร มีความสับสนอีกทั้งการเก็บภาษีที่มีหน่วยงานอื่น ๆ ทำหน้าที่เก็บซ้ำซ้อนกันด้วย เช่น มหาคไทย และกรมนา เป็นต้น ในสภาพการณ์เช่นนี้คาระบบการปกครองแบบดั้งเดิมในระยะแรกก็ไม่วจะมีปัญหาในการควบคุมการคลังเท่าใดเพราะงานราชการยังมีไม่มากนัก แต่ต่อมาเมื่องานราชการมีมากขึ้นการควบคุมการคลังที่กระจัดกระจายอยู่ตามกรมต่าง ๆ ก็ทำได้ยากกลายเป็นว่าไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบการคลังของประเทศโดยเฉพาะ เพราะกรมพระคลังมหาสมบัติไม่สามารถที่จะรู้จำนวนรายไ้ของคลังในกรมต่าง ๆ และไม่มีกฎหมายให้อำนาจในการควบคุมไว้ อันก่อให้เกิดผลเสียแก่ประเทศชาติเป็นเอนกประการ ดังที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงไว้ในพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดินเมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๐ จึงให้เห็นถึงความสับสนของตำแหน่งเสนาบดีกรมคลังว่าเจ้าพระยาพระคลังต้องเป็นทั้งเสนาบดีมหาคไทย เสนาบดีว่าการยุติธรรม เสนาบดีว่าการทหาร เสนาบดีว่าการคลัง เสนาบดีว่าการกรมนา ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบมากกว่า

^{๒๔} เสถียร, เรื่องเดิม, เล่มที่ ๒ หน้า ๑๑๕.

ตำแหน่งสมุหกลาโหมเสียอีก หน้าที่อันมากมายเช่นนี้จึงทำให้รับผิดชอบได้ไม่ทั่วถึง การเงิน
ของประเทศจึงสูญเสียไปมาก ^{๒๕}

หลังจากที่พระองค์ทรงตั้งทอรัฎฐากร พิพัฒน์ เพื่อให้ทำหน้าที่รับผิดชอบโดยเฉพาะ เกี่ยวกับ
การเงินรายได้ของแผ่นดินขึ้นแล้ว พระองค์ก็ได้โปรดให้ตราพระราชบัญญัติสำหรับทอรัฎฐากร
พิพัฒน์ขึ้น เมื่อวันที่ ๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๑๖ ซึ่งมีทั้งหมด ๑๖ ข้อ ^{๒๖} เพื่อให้เป็นแบบ
อย่างแก่เจ้าพนักงานบัญชีกลาง เจ้าจำนวนและเจ้าภาษีนายอากรทั้งหลายถือเป็นระเบียบ
ปฏิบัติ โดยวางหลักเกณฑ์การเรียกเก็บเงินภาษีเสียใหม่ ให้ทันสมัยถูกต้องตามแบบสากล
ไม่ปล่อยให้หละหลวมดังแต่ก่อน กับกวัดขັນให้เจ้าภาษีนายอากรนำเงินค่าประมูลส่งให้ครบ
ถ้วนตรงตามเวลา ไม่ปล่อยให้บิดพลิ้วหลีกเลี่ยงอีกต่อไป โดยได้วางบทลงโทษอย่าง
เฉียบขาดเข้าไว้ด้วย ^{๒๗} คือ กำหนดไว้ว่าเมื่อเจ้าภาษีทำผิดเงื่อนไขให้รับเอาบุตรภรรยา
ข้าหาส ที่กินบ้านเรือนเรือแพ สวนไร่นา แลทรัพย์สินของ สวีณญาณทรัพย์ อวิณญาณ
ทรัพย์ มาเป็นของหลวงทั้งหมด และให้เอาตัวเจ้าภาษีจำคุกไว้ ๓ ปี ^{๒๘}

การปฏิรูปการเก็บภาษีอากรสามารถดำเนินไปโดยมีประสิทธิภาพก็เป็นเพราะว่าทรง
มีกำลังที่สำคัญ คือ สมเด็จเจ้าฟ้ามหาธรรมากรมสมเด็จพระบวรราชปรีชา (ต้นสกุล มาลากุล)
ซึ่งเป็นสมเด็จพระปิตุลาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และเป็นผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่

^{๒๕} โปรดดู "พระราชดำริในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลง
พระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน", ใน รัชยอนันต์และชัตติยา, เอกสารการเมือง
การปกครองของไทย, หน้า ๘๒.

^{๒๖} เสถียร วิชยลักษณ์, ประมุขกฎหมายประจำศก เล่ม ๔ ภาค ๕ พ.ศ. ๒๔๑๖,
หน้า ๑๕๕-๑๖๐.

^{๒๗} เสถียร, เรื่องเคม, เล่มที่ ๒ หน้า ๑๑๖.

^{๒๘} เสถียร, เรื่องเคม, เล่ม ๔ หน้า ๑๖๐.

อย่างชัดตรง เด็กขาดไม่กลัวอิทธิพลของใคร ^{๒๘} ในพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ ไททรงตั้งสมเด็จเจ้าฟ้ามหามาลา กรมสมเด็จพระบารามปรบัษ (ครั้งยังเป็นกรมพระ) ไว้ในตำแหน่งซึ่งมีอำนาจสิทธิขาดเหนือเจ้าภาชีนายอากร และไคร่พระนามสมเด็จเจ้าฟ้าพระองค์นี้ไว้เกือบทุกมาตรา และทรงพระราชทานอำนาจแก่สมเด็จเจ้าฟ้ามหามาลาที่จะปลดเจ้าภาชีเสียก่อนกำหนดก็ได้ ^{๓๐} และเปลี่ยนสถานที่การขึ้นประมวลจากบ้านเจ้าพนักงานมาขึ้นที่ทำการของรัฐบาล และให้เจ้าหน้าที่นำถวายสมเด็จเจ้าฟ้ามหามาลาทันที ^{๓๑}

เจ้าภาชีต้องมีนายประกันและสมเด็จเจ้าฟ้ามหามาลา ทรงมีอำนาจที่จะวินิจฉัยรับนายประกันหรือให้หามาใหม่ ปัญหาทุกอย่างที่เกี่ยวกับเรื่องภาชีนี้ให้ถือคำวินิจฉัยของสมเด็จเจ้าฟ้ามหามาลา เป็นเด็ดขาดใครจะอุทธรณ์ฎีกาอีกไม่ได้ เว้นแต่ในกรณีพิเศษซึ่งสมเด็จเจ้าฟ้ามหามาลา เองทรงเห็นว่า เป็นปัญหาที่ควรจะรับพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัย และสมเด็จเจ้าฟ้ามหามาลา นำกราบบังคมทูลขึ้นมาเองจึงจะทรงตัดสินไว้เป็นแบบฉบับ แต่นอกจากนั้นคนอื่นจะถวายฎีกาในเรื่องนี้ไม่ได้ อำนาจพิเศษที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวพระราชทานแก่สมเด็จเจ้าฟ้ามหามาลา มีผู้เปรียบเทียบว่าเหมือนความอาญาสิทธิ์ที่พระราชทานให้ออกไปสู่สงครามเศรษฐกิจ ^{๓๒} จึงทำให้คนเข็ดขยาดไม่อยากจะไปเป็นเจ้าภาชีอีก และจำนวนเจ้าภาชีก็ลดน้อยลงในทันทีถึงเหลือแต่นายอากร ในกรณีที่ปลดเจ้าภาชีทางราชการก็เก็บภาษีเองและบางเรื่องก็ยกเลิกไปเลยทีเดียว จนในที่สุดรัชกาลที่ ๕ ได้โปรดให้เปลี่ยนแปลงวิธีการเก็บภาษีอากร เสียใหม่โดยทางราชการ เป็นผู้เก็บเอง ยกเลิกประเพณีเจ้าภาชีนายอากรอย่างหมดสิ้น ^{๓๓}

^{๒๘} สิริและจิตตสะอาด, เรื่องเดิม, หน้า ๔๓๓.

^{๓๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๓๓.

^{๓๑} เสถียร, เรื่องเดิม, เล่มที่ ๘ หน้า ๑๕๕.

^{๓๒} สิริและจิตตสะอาด, เรื่องเดิม, หน้า ๔๓๓.

^{๓๓} เสถียร, เรื่องเดิม, เล่ม ๒ หน้า ๑๑๖.

ในการปฏิรูปการภาชีอากรนี้สมเด็จพระเจ้าฟ้ามงกุฎฯ จึงเป็นกำลังที่สำคัญของ
 รัชกาลที่ ๕ ในการรวบรวมรายได้จากภาชีอากรต่าง ๆ เข้าสู่ส่วนกลาง และจัดเก็บภาชี
 ให้รัดกุมขึ้นเพื่อไม่ให้มีการยกยอดเงินรายได้ นอกจากนี้ยังได้จัดการให้มีการประมูลภาชี
 อากรเสียใหม่ ในส่วนของรัชกาลที่ ๕ พระองค์ก็ทรงควบคุมการชำระภาชีของบรรดา
 เสนาบดีโดยมีพระราชอนุชา ๓ พระองค์ คือ สมเด็จพระมหาเวทวังศ์โรปรักษ์
 สมเด็จพระยาสมมติอมรพันธ์ และสมเด็จพระนเรศวโรปรักษ์ ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นกรมที่รู้จักกันในนามของ "กรมบัญชีหลวง" (Royal Audit Office) เกิดขึ้น
 และต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๑๗ ได้มีการตั้งสภาที่ปรึกษาส่วนพระองค์ (Privy Council)
 และสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of State) สภาทั้งสองนี้ก็ได้ช่วยเหลือ
 งานทางด้านกรคลังให้มีผลสำเร็จมากขึ้น ดังจะเห็นจากรายได้ที่เข้ามาสู่ส่วนกลางเพิ่ม
 ขึ้นถึงร้อยละ ๕๐ ในระยะเวลาเพียง ๒ ปีแรกของการปฏิรูป^{๓๔} โดยเปรียบเทียบกับ
 รายได้ที่เคยมีแต่เดิมในปี พ.ศ. ๒๔๑๑ ซึ่งเป็นปีที่เสด็จขึ้นครองราชสมบัติ โดยมีสมเด็จพระ
 เจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

การตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์จึงเป็นการรวบรวมงานด้านการคลัง ซึ่งกระจัดกระจาย
 อยู่มาไว้ในที่แห่งเดียวกัน (Centralization) และเป็นลักษณะการคลังแบบสมัย
 ใหม่ มีการกำหนดตัวบุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (Authority) อย่างชัดเจน
 กำหนดให้เจ้าหน้าที่มาทำงานในสถานที่ราชการ ก็เป็นการป้องกันการทุจริตที่วิธีหนึ่ง มี
 การกำหนดให้คนให้โทษแก่ผู้ปฏิบัติราชการ และโดยที่พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นการคัดผล
 ประโยชน์ของเจ้าพนักงานทั้งปวง ภาชีอากรที่จัดเก็บได้นั้นถือว่าเป็นผลประโยชน์ของ
 ชาตินิยมของเจ้าภาชี เจ้าพนักงานผู้ใหญ่ผู้น้อยหรือข้าราชการผู้ใด ดังนั้นพระบาท
 สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าพระราชทาน

๓๔

David K. Wyatt, The Politics of Reform : Education in the Reign of King Chulalongkorn, (Bangkok : Thai Wattana Panich, 2511), p. 54.

ตารางที่ ๒

แสดงรายไคของแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ ๕

พ.ศ. ๒๔๑๑ - ๒๔๑๘

พ.ศ.	จำนวนเงิน (บาท)
๒๔๑๑	๓,๕๐๓,๔๒๕
๒๔๑๒	๓,๔๓๒,๓๘๘
๒๔๑๓	๓,๑๓๗,๒๘๔
๒๔๑๔	๓,๐๒๓,๗๗๕
๒๔๑๕	๓,๕๓๓,๒๗๘
๒๔๑๖	๔,๑๓๑,๕๖๘
๒๔๑๗	๕,๘๑๖,๔๘๐
๒๔๑๘	๖,๘๑๓,๘๔๐

ที่มา สมุดบัญชีเงินพระคลัง กรมพระคลังมหาสมบัติ

เงินเดือนเงินปีเป็นการตอบแทนตามสมควร แก่การปฏิบัติหน้าที่ราชการนั้น ๆ แลไม่ให้ข้าราชการคิดหาผลประโยชน์เกินกว่าที่คนได้ทำ การปฏิรูปการคลังครั้งนี้จึงเป็นการตัดทอนอำนาจทาง เศรษฐกิจและอิทธิพลด้านอื่น ๆ ของบรรดาขุนนางชั้นผู้ใหญ่ทั้งหลายไปด้วยในตัว และเป็นการสร้างความมั่นคงทาง เศรษฐกิจให้เกิดขึ้นแก่ฝ่ายรัฐบาล (คือพระมหากษัตริย์) ซึ่งจะได้ใช้เป็นปัจจัยที่สำคัญในการพัฒนาประเทศในด้านอื่น ๆ อีกต่อไป

อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปการคลังโดยการ จัดตั้งหอรัษฎากร ก็ยอมหลีกเลี่ยงที่จะเกิดความขัดแย้งหรือการต่อต้านจากกลุ่มผลประโยชน์เดิมคือบรรดาขุนนางรุ่นเก่าไม่ได้ แต่ที่ไม่มีการปะทะกันโดยใช้กำลังโดยตรงก็เป็นเพราะว่าต่างฝ่ายต่างก็ระหนกถึงภัยอันร้ายแรงของประเทศชาติก็คือการคุกคามของอิทธิพลจากภายนอกประเทศ คือประเทศ

อังกฤษและฝรั่งเศส ซึ่งกำลังขยายอิทธิพลเข้ามาสู่ดินแดนในแถบนี้ จากความกลัวร่วมกันนี้เองได้สร้างสามัคคีธรรมให้เกิดขึ้นในบรรดาชนชั้นนำของประเทศในยุคนั้น เป็นเรื่องสมานให้ทุกฝ่ายประนีประนอมกันเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ แต่ถึงกระนั้นก็ตามความตึงเครียดของบรรยากาศทางการเมืองภายในประเทศก็เกิดขึ้นจนได้ ตัวอย่างเช่น เมื่อมีการตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์เพื่อปรับปรุงภาษีอากรในปี พ.ศ. ๒๔๑๖ พอรุ่งขึ้นอีกปีหนึ่งคือ พ.ศ. ๒๔๑๗ ก็เกิดกรณีพระยาอาหารบริรักษ์ เสนาบดีตำแหน่ง เกษตรธิบดีมีการทุจริตและขัดขืนไม่ยอมส่งภาษีฝ่ายนาให้หอรัษฎากรพิพัฒน์ และสภาที่ปรึกษาาราชการแผ่นดินได้พิจารณาตัดสินให้ปลดออกจากตำแหน่ง เสนาบดีชั้นผู้ใหญ่แล้วส่งตัวเข้าคุกไป และแม้กรณีบาดหมางระหว่างวังหลวงกับวังหน้าในปีเดียวกัน ก็มีทำนองพาดพิงไปถึงเรื่องภาษีอากรอันเป็นส่วนของวังหน้าที่ถูกตัดลงไป ดังจะเห็นได้จากขอเสนอเรียกร้องของกรมพระราชวังบวรวิชัยชาญ ในขณะที่หลบหนีไปประทับอยู่ที่กรุงลอนดอน กล่าวทักท้วงและขอข้อประกันเกี่ยวกับภาษีส่วนของวังหน้า^{๓๕} ซึ่งใจความสำคัญในเรื่องนี้อยู่ในข้อที่ ๖ ข้อที่ ๗ และข้อที่ ๘ เกี่ยวกับเรื่องจำนวนภาษีอากรที่ถูกตัดลงไม่ได้รับตามเดิม ซึ่งทำให้พอจะคาดคะเนได้ว่า วังหน้าครั้งนั้นทรงหวาดระแวงว่า การตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์จะเป็นบันไดขั้นแรกอันนำไปสู่การรวมอำนาจการเก็บภาษีอากร และยกเลิกระบบการกระจายหรือแบ่งส่วนส่วยสาอากรไปยังพระบรมวงศ์และ เสนาบดีชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งความหวาดระแวงนี้ได้กลายเป็นความจริงในเวลาต่อมา

ในปี พ.ศ. ๒๔๑๘ ใ้มีพระราชบัญญัติการคลังออกมาอีกฉบับหนึ่งคือ พระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติแล้วควยกรมต่าง ๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงิน จ.ศ.

^{๓๕} ปรคตุรายละเอียคใน อุดม เขยกิจวงศ์, การเมืองในประวัติศาสตร์ไทย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เพ็องอักษร, ๒๕๑๗), หน้า ๑๒๓-๑๒๖. และใน ณัฐวุฒิ สุกฮิสงคราม, สมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์, ภาคสมบูรณ (พระนคร : เทพพิศาล, ๒๕๐๔), หน้า ๑๒๓-๑๒๔.

๑๒๓๓) ^{๓๖} (พ.ศ. ๒๔๑๘) ซึ่งวางระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับรายรับและรายจ่ายของแผ่นดิน การ
 คาคณะเนกาซีอากรที่จะเก็บไถ่หลวงหน้ามีการ เริ่มกำหนดงบประมาณแผ่นดินเป็นครั้งแรกด้วย
 พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่รับผิดชอบงานในกรมพระคลังมหาสมบัติซึ่งประกอบด้วย
 อธิบดีเป็นประธาน รองอธิบดีเป็นผู้ช่วย ปลัดบัญชีกลาง ผู้ตรวจบัญชีใหญ่ พนักงานใหญ่
 ผู้รับเงิน พนักงานใหญ่ผู้จ่ายเงิน พนักงานผู้เก็บทอง และพนักงานบัญชีปีหน้า ^{๓๗} นอกจากนี้
 นี้ได้มีการแยกการคลังออกจากการต่างประเทศเป็นอิสระออกจากกันเมื่อ พ.ศ. ๒๔๑๘ โดย
 ให้กรมท่ามีหน้าที่สำหรับว่าการต่างประเทศเป็นอีกกรมหนึ่งต่างหาก ส่วนกรมพระคลังนั้นทำ
 หน้าที่เฉพาะแต่ในด้านการเงินของแผ่นดินอย่างเดียว ^{๓๘}

มีข้อที่น่าสังเกตคือ ในระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๑๘ - ๒๔๓๒ การปฏิรูปการคลังไทยยุค
 ชะงักลง ซึ่งก็เป็นเพราะปัญหาความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผลประโยชน์รุ่นเก่า คือ กรณีปลด
 พระยาอาหารบริรักษ์และวิกฤตการวังหน้าทำให้การปฏิรูปการคลังหยุดชะงักลงเป็นเวลา ๑๕
 ปี ในช่วงเวลาดังกล่าวรายได้ประเทศก็ขึ้น ๆ ลง ๆ ไม่แน่นอน ซึ่งอาจจะเนื่องมาจาก
 อิทธิพลของขุนนางรุ่นเก่ายังมีอยู่ การปฏิบัติตามกฎหมายก็อ่อนคลายไปบ้าง เพื่อหลีกเลี่ยง
 การปะทะกันด้วยกำลังรุนแรง แต่ภายหลังการวิงวอนของกรมพระราชวังบวรในปี พ.ศ.
 ๒๔๒๘ แล้ว พออีกปีหนึ่งรายได้ของประเทศก็เพิ่มขึ้นกว่าเดิมถึงเท่าตัว เพราะตำแหน่ง
 ที่คอยแบ่งเงินรายได้ของแผ่นดินจำนวนมหาศาลได้หมดลง รายได้ของประเทศจึงเพิ่มขึ้น
 มาก ซึ่งจะเห็นได้จากตารางรายได้ของแผ่นดินในช่วงเวลาดังกล่าวต่อไปนี้

^{๓๖} เสถียร, เรื่องเดิม, เล่ม ๙ ภาค ๑ ร.ศ. ๕๔ (พ.ศ. ๒๔๑๘), หน้า ๑๖-๑๗.

^{๓๗} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๘.

^{๓๘} เสถียร, เรื่องเดิม, เล่มที่ ๒ หน้า ๑๑๘.

ตารางที่ ๓

แสดงรายได้ของแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ ๕พ.ศ. ๒๔๑๘ - พ.ศ. ๒๔๓๒

พ.ศ.	จำนวนเงิน (บาท)
๒๔๑๘	๖,๔๔๔,๐๐๐
๒๔๒๐	๕,๗๑๐,๖๔๐
๒๔๒๑	๕,๑๗๕,๖๐๐
๒๔๒๒	๕,๖๘๗,๔๕๐
๒๔๒๓	๖,๗๘๓,๖๐๐
๒๔๒๔	๖,๐๕๘,๑๖๐
๒๔๒๕	๖,๕๒๑,๓๖๐
๒๔๒๖	๗,๓๕๒,๔๐๐
๒๔๒๗	๖,๐๒๖,๖๔๐
๒๔๒๘	๖,๘๕๐,๖๔๐
๒๔๒๙	๑๓,๖๕๘,๔๐๐
๒๔๓๐	๑๒,๐๘๗,๗๖๐
๒๔๓๑	๑๓,๖๔๗,๔๕๐
๒๔๓๒	๑๒,๐๒๐,๑๖๐

ที่มา สรุบบัญชีเงินพระคลัง กรมพระคลังมหาสมบัติ

ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๓๐ เป็นต้นมา การปฏิรูปการคลังก็เริ่มก่อตัวขึ้นอีกครั้งหนึ่ง โดยรวมอยู่กับการปฏิรูปการปกครองประเทศครั้งใหญ่ มีการจัดตั้งกระทรวงใหม่ขึ้น ๑๒ กระทรวงในปี พ.ศ. ๒๔๓๕ โดยกรมพระคลังมหาสมบัติได้รับการยกฐานะเป็นกระทรวง

พระคลังมหาสมบัติ ในปี พ.ศ. ๒๔๓๓ และมีพระราชบัญญัติพระธรรมนูญหน้าที่ราชการกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ (พ.ศ. ๒๔๓๓) ^{๓๘} กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นลักษณะของการแบ่งงานใหม่ที่มีความรับผิดชอบเฉพาะอย่าง โดยเฉพาะเจาะจงลงไปอีก โดยกำหนดรายละเอียดโดยย่อดังนี้

กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ มีหน้าที่สำหรับจ่ายและรักษาเงินแผ่นดินรวมทั้งราชสมบัติพัสดุทั้งปวง กับถือบัญชีพระราชทรัพย์สำหรับแผ่นดินทั้งสิ้นและ เก็บเงินภาษีอากร เงินขึ้นแผ่นดินตลอดพระราชอาณาจักร มีเสนาบดีรับผิดชอบบังคับราชการในกระทรวงโดยสิทธิขาดและแบ่งงานออกเป็น ๓๓ กรม แต่ละกรมต่างก็รับผิดชอบงานแต่ละอย่างแต่ละประเภทแยกย่อยลงไปอีก เช่น กรมพระคลังกลาง ทำหน้าที่ประมาณการรับจ่ายเงินแผ่นดิน ว่าภาษีอากรและบังคับบัญชางานในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติทั้งสิ้น กรมสารบัญชี สำหรับจ่ายเงินแผ่นดิน ทำและถือบัญชีพระราชทรัพย์ กรมพระคลังข้างที่ ทำหน้าที่การเงินในพระองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวโดยเฉพาะ เก็บเงินอากรจากใบอนุญาตต่าง ๆ ฯลฯ เป็นต้น

หลังจากการปฏิรูปการปกครองประเทศครั้งใหญ่ในปี พ.ศ. ๒๔๓๕ และได้แบ่งการปกครองส่วนภูมิภาคออกเป็น ๑๘ มณฑล แล้วจึงได้มีการทดลองให้เทศาภิบาลบางแห่งจัดเก็บภาษีอากรเอง โดยเทศาภิบาลแห่งแรกที่ได้ริเริ่มเก็บภาษีอากรเป็นการทดลอง คือ มณฑลปราจีนบุรี ซึ่งสมัยนั้นมีพระยาสุรสิงหนาท (สุข ชูโต) เป็นข้าหลวงเทศาภิบาลปรากฏว่าได้ผลดีเป็นอันมาก พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงให้เลขาธิการเรียกเก็บประมุขรับเหมาผูกขาดเก็บภาษีอากรจากราษฎร เสียโดยสิ้นเชิง เปลี่ยนมาให้เทศาภิบาลเก็บเอง เหมือนกันหมดทุกมณฑล และวางพิทักษ์ราชการ เก็บภาษีอากร เท่ากันหมดทั้งประเทศ ทำให้ราษฎรได้รับความเสมอภาคในการเสียภาษีอากรโดยทั่วหน้ากัน ^{๔๐} รายได้ของรัฐบาลกลางก็เพิ่มขึ้นอย่างมากมาย กล่าวคือ ในปี พ.ศ. ๒๔๔๕ เพิ่มขึ้นเป็นปีละ

^{๓๘} เสถียร, เรื่องเคิม, เล่ม ๑๒ ภาค ๒ ร.ศ. ๑๐๘ (พ.ศ. ๒๔๓๓), หน้า ๑๓๓-๑๔๒.

^{๔๐} เสถียร, เรื่องเคิม, เล่มที่ ๒ หน้า ๑๑๘.

ประมาณ ๕๗ ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. ๒๔๗๒ เกือบ ๕ เท่าตัว

จากพระราชบัญญัติพระธรรมนูญหน้าที่ราชการกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ แสดงให้เห็นว่าการคลังของประเทศได้ก้าวเข้าสู่ระบบการคลังแบบสมัยใหม่แล้ว เพราะได้มีการกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบการคลังของประเทศโดยแน่นอนเฉพาะเจาะจง มีการแบ่งงานออกเป็นสัดส่วนตามประเภทของงานและความชำนาญเฉพาะอย่าง (Functional and Specialization) โดยการแบ่งออกเป็นกรมต่าง ๆ ทำหน้าที่แตกต่างกันไป มีหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่แบ่งแยกเงินของแผ่นดินกับเงินรายได้ส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์ไม่สนับสนุนปนเปกันจนแยกไม่ออกเหมือนอย่างแต่ก่อน การคลังของประเทศก็มีสายการบังคับบัญชาที่แน่นอนและมีผู้รับผิดชอบตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นลำดับชั้น ประสิทธิภาพของงานก็เพิ่มขึ้น รายได้ของประเทศก็เพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว งานคลังของประเทศจึงมีลักษณะแตกต่างอย่างเห็นได้ชัดจากที่เคยมีมา กระทรวงพระคลังมหาสมบัติเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบและดำเนินงานการคลังอย่างแท้จริง เพียงแห่งเดียวนับแต่บัดนี้เป็นต้นมา

จึงพอสรุปได้ว่าระบบการคลังแบบสมัยดั้งเดิม ซึ่งเปิดช่องว่างให้บรรดาขุนนางชั้นผู้ใหญ่ใช้อำนาจหน้าที่แสวงหาความมั่งคั่งส่วนตัวได้ ซึ่งก็เป็นการสะสมอำนาจทางการเมืองในรูปแบบหนึ่ง อำนาจทางเศรษฐกิจของกลุ่มขุนนางรุ่นเก่าซึ่งเชื่อมโยงเป็นสายใยติดต่อกันมานั้นมีมากจนถึงขนาดสามารถครอบงำหรือครอบงำอำนาจของพระมหากษัตริย์ได้ และเป็นกลุ่มที่สำคัญที่สุดในการทำลายความมั่นคงทางเศรษฐกิจของชาติ ซึ่งถ้าชาติปัจจุบันค้ำนี้แล้วโอกาสที่จะพัฒนาประเทศในด้านอื่น ๆ ก็เป็นไปได้โดยลำบาก การปฏิรูปการคลังของรัชกาลที่ ๕ จึงส่งผลสะท้อนอย่างมากมาในทางการเมือง กล่าวคือเป็นการรวบรวมผลประโยชน์ของประเทศชาติให้ถึงมือรัฐบาลกลาง และในขณะเดียวกันก็เป็นการทำลายผลประโยชน์ของบุคคลในระบบเก่าให้หมดสิ้นลงทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคด้วยความสำเร็จของการตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้นเป็นครั้งแรกนั้น ก็คือการทำลายอำนาจของขุนนางในระบบเก่านั่นเอง ผลต่อมาก็คือความมั่นคงของสถาบันพระมหากษัตริย์ เพราะพระองค์ได้สร้างทัศนคติและค่านิยมใหม่ให้บรรดาข้าราชการทั้งหลายสำนึกว่า รายได้ต่าง ๆ นั้นจะต้องเป็นของประเทศไทยโดยส่วนรวม ข้าราชการทุกคนจะต้องปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริตจงรัก

ภักดีต่อพระมหากษัตริย์ และผลประโยชน์ที่พึงจะได้รับก็คือเงินเดือนหรือเงินปีอันเป็นเงินพระราชทานจากพระมหากษัตริย์โดยตรงเท่านั้น การปฏิรูปการคลังจึงเป็นการเพิ่มพูนรายได้ของรัฐบาลกลางอันเป็นปัจจัยขั้นพื้นฐานที่สำคัญในการปฏิรูปประเทศในด้านอื่น ๆ เพื่อนำไปสู่การรวมชาติในลำดับต่อไปอีก.