

ปัญหาการปฏิรูปการคลัง

การคลังและการภาษีอากรสมัยก่อนการปฏิรูปในสมัยรัชกาลที่ 5

การคลังและการภาษีอากรสมัยก่อนการปฏิรูปในรัชกาลที่ 5 พอจะแยกออก  
ได้เป็น 2 ตอนคือ ตอนก่อนรัชกาลที่ 3 และตอนหลังรัชกาลที่ 3 เหตุที่ถือเอารัชกาลที่  
3 เป็นหลัก เพราะ เป็นยุคที่มีการเปลี่ยนแปลงทาง เศรษฐกิจแบบใหม่ กล่าวคือมีการ  
ค้าขายทั้งภายในและภายนอกประเทศอย่างจริงจัง ประกอบกับการที่คนจีนหลั่งไหล  
เข้ามาอย่างมากมาย จึง เป็นโอกาสให้คนจีนเหล่านี้ไปของท่ามาหากินโดยเสนอน เป็น  
ผูกขาดเก็บภาษีอากรที่เรียกกันว่า "เจ้าภาษีนายอากร" ในรัชกาลที่ 3 และรัชกาล  
ที่ 4 จึงมีภาษีอากรเกิดขึ้นใหม่ ๆ มากมาย ส่วนยุคก่อนรัชกาลที่ 3 นั้น การจัดเก็บ  
รายได้ของแผ่นดินก็คง เหมือนกับในสมัยอยุธยา คือจัดเก็บเป็น 4 ประเภท เรียกว่า  
ส่วยสาอากร หรือส่วยสัดกัศยากร ซึ่งไม่มีชื่อเรียกว่าภาษีอากรอย่างทุกวันนี้ ลักษณะของ  
ส่วยสาอากรแบ่งออกเป็น 4 ประเภท คือ 1

1 จังกอบ เป็นผลประโยชน์ที่ได้จากการชักส่วนจากสินค้า หรือเก็บเงินตาม  
ขนาดยานพาหนะที่บรรทุกสินค้า เช่น เรือเป็นต้น เมื่อบรรทุกสินค้ามาขึ้นขนอนทาง  
บกหรือทางน้ำ ในกฎหมายลักษณะอาชญาหลวงกำหนดพิทักษ์เก็บส่วยยิบหนึ่ง ประเพณีการ  
เก็บจังกอบมีมาแต่ครั้งกรุงศรีอยุธยา ในศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหง ๆ กรุงศรีอยุธยา  
ท่านขุนร่ำราษฎรไผ่สาสุ... เจ้าเมืองบเวาจังกอบในไพร่สลุทาง... ยิ่งแสดงว่าใน  
สมัยนั้นไม่มีการ เก็บจังกอบจากสินค้าแต่อย่างใด คง เนื่องจากบ้านเมืองอุดมสมบูรณ์  
แล้ว จึงไม่ต้องเก็บภาษีอากรมาท่านขุนร่ำราษฎรบ้านเมืองแต่อย่างใดก็เป็นได้

1 คำทรงราชานุญาต, กรมพระยา, ตำนานภาษีอากร บางอย่าง. พระนคร:  
โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2497. หน้า 1, 2.

2 อากร เป็นการชักชวนผลประโยชน์ที่ราษฎรทำมาหาได้โดยประกอบการ  
ต่าง ๆ เช่น ทำนา ทำไร่ ทำสวน เป็นต้น หรือโดยใครรับสิทธิจากรัฐบาล เช่นอนุญาต  
ให้เก็บของโนบ่า จับปลาในน้ำ และตมกลั่นสุรา พิกัดที่เก็บก็คงประมาณสับหนึ่งจาก  
ผลประโยชน์ที่ทำได้

3 ส่วย คือสิ่งของที่ไถจากบุคคลบางประเภทที่รัฐบาลต้องการให้มารับใช้  
ราชการ แรกคนเหล่านั้นไม่มาทำราชการ และรัฐบาลยอมให้สิ่งของที่รัฐบาลต้องการ  
มาใช้แทนตัว เช่นอนุญาตให้ราษฎรที่ค้างภาษีเอาอชชายคงพญาไฟไปห้ามกลางถาวซึ่ง  
มีอยู่ตามถ้ำที่ภูเขาในป่ามาทำกินประสิ่วสงหลวง เพื่อนำมาใช้ทำกินเป็นต่อไป หรือให้ส่ง  
คัมภีร์สำหรับราษฎร เมืองกลาง ฉัตรส่วยก็เท่ากับราคาที่ต้องคนมารับราชการแทนตัว  
ซึ่งสมัยต่อมาเรียกว่าเงินค่าราชการ

4 ฤชา คือค่าธรรมเนียมกำหนดเรียกจากการต่าง ๆ ซึ่งรัฐบาลทำให้เพื่อ  
ผลประโยชน์แก่ราษฎรบางคนเฉพาะตัว เช่นการออกโฉนดที่ดิน ไรนา เป็นการป้องกัน  
ไม่ให้ใครบุกรุกแย่งชิง นอกจากนั้นในกรณีที่เกิดความกัน รัฐบาลต้องชำระให้ในโรง  
ศาล ฝ่ายใดแพ้คดีถูกปรับใหม่ในศาลให้ใช้เงินแก่ฝ่ายชนะ เท่าใด รัฐบาลยอมเก็บเป็นกา  
ฤชาก็หนึ่งซึ่ง เรียกว่า "พิเหน"

ในสมัยรัชกาลที่ 1 และรัชกาลที่ 2 ประเภทของผลประโยชน์แผ่นดินก็คง เก็บ  
ตามประเภทที่กล่าวข้างต้นเป็นหลัก ซึ่งมีอากรสุรา อากรบ่อนเบี้ย อากรขนอนตลาด  
ลาน้ำเก็บตามเครื่องมือ อากรสมพิศสร อากรสวน ส่วย<sup>2</sup>

แต่รายได้จากการเก็บส่วยสาอากร เหล่านี้ในสมัยนั้นไม่พอที่จะใช้บำรุงแผ่นดิน  
รายได้เขาทองพระคลังส่วนใหญ่ไถจากการค้าขายในพระคลัง คือไถจากการแต่งสาเกาไป  
ค้าขายยังนานาประเทศ เช่น จีน อินเดีย ชวา เป็นต้น สินค้าที่บรรทุกไปขายก็มีพวก  
งาช้าง ถั่ว ยาง และอื่น ๆ ซากลับก็รับสินค้าจากต่างประเทศ เช่นผ้าลาย ถ้วยชาม

<sup>2</sup> ติพากรวงศ์ มหาโกษาธิบดี, เจ้าพระยา, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์  
รัชกาลที่ 1. พระนคร: ราชบัณฑิตยสภา 2478. หน้า 365.

เขามาขายในพระคลังสินค้าใดก็ตาม เป็นประโยชน์แก่หลวงอีกทางหนึ่ง ผลประโยชน์  
 ที่ได้จากการขายกับต่างประเทศใดก็ตามมีเบ็ดกรง หรือคาปากเรือ ภาษีสินค้าเขา  
 ภาษีสินค้าออก ถ้าไรจากคลังสินค้าของหลวงและอำนาจเลือกซื้อของหลวงสำหรับใช้  
 ราชการ การขายของราชการรัฐบาลในสมัยนั้นเป็นการค้าแบบผูกขาดสินค้า อันเป็น  
 การเอาเปรียบราษฎรและพ่อค้าต่างประเทศ เพราะสินค้าพื้นเมืองอย่างโคชายก็เป็น  
 ของการของต่างประเทศ รัฐบาลก็ประกาศเป็นสินค้าของหลวงเสีย ใครจะขายก็ต้องนำ  
 มาขายแก่กรมพระคลังสินค้า ใครจะซื้อก็ต้องมาซื้อกับพระคลังสินค้า และเมื่อชาว  
 ต่างประเทศนำสินค้าเขามาขาย ก็ต้องให้กรมพระคลังสินค้าเลือกซื้อสินค้าที่ต่าง  
 ราชการและตลาดของการเสียก่อน เสร็จแล้วคนอื่น ๆ ก็เลือกซื้อได้ หมอຍອຸໜີ ทรอเพ็ค  
 กล่าวว่ วิธีผูกขาดของในหลวง เปิดช่องให้เจ้านายและขุนนางผู้ใหญ่หาผลประโยชน์  
 เขากระเป่าจนร่ำรวยไปตาม ๆ กัน ส่วนรัฐบาลได้ประโยชน์ไม่เท่าไร หรือบางทีก็  
 ไม่ได้เลย <sup>4</sup> การผูกขาดสินค้านี้ถูกยกเลิกโดยสนธิสัญญาบาวริงในรัชกาลที่ 4 ซึ่งตะโค  
 กล่าวถึงต่อไป

ในรัชกาลที่ 3 ผลประโยชน์แผ่นดินมีลักษณะแตกต่างไปจากรัชกาลที่ 1 และ  
 รัชกาลที่ 2 กล่าวคือในรัชกาลที่ 3 รายได้แผ่นดินมาจากภาษีอากรเป็นส่วนมาก มีการ  
 เก็บภาษีสินค้าต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น เหตุผลก็คงเนื่องมาจากในรัชกาลที่ 2 ผลประโยชน์  
 แผ่นดินไม่พอใช้จ่ายในรัชกาล พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงมีพระราช  
 คำริที่จะจัดฟื้นฟูกิจการเก็บผลประโยชน์แผ่นดินเสียใหม่ และคำว่า "ภาษี" เพิ่งจะปรากฏ  
 ในสมัยรัชกาลที่ 3 นี้เอง ซึ่งแต่เดิมมิได้มีความหมายถึงผลประโยชน์แต่อย่างใด "คำว่า  
 ภาษี" มาจากคำว่า "บู้" ซึ่งเป็นภาษาจีนหมายถึงสำนักเจ้าพนักงานทำการเก็บผล  
 ประโยชน์แผ่นดิน" เพราะโคมาจ๊กใหม่มีประมุลเงินหลวงรับผูกขาดเก็บผลประโยชน์  
 แผ่นดินขึ้นในรัชกาลที่ 3 เมื่อใครประมุลโคเรียกว่า เจ้าภาษี

<sup>3</sup> คำทรงราชานุญาต, กรมพระยา, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ 2.

พระนคร: บรรณาการ, 2514. หน้า 328-338.

<sup>4</sup> ชัย เรื่องศิลป์, ประวัติศาสตร์ไทยสมัย 2352-2453 ตอนที่ 1 กานสังคม.

พระนคร: โรงพิมพ์ก รศาสนา, 2517. หน้า 254.

ภาวี่อากรประเภทต่าง ๆ ซึ่งเป็นที่มาของรายไคในสมัยรัชกาลที่ 3 ประกอบด้วย ภาวี่อากรบอนเบี่ยจีน ภาวี่อากรหวย ภาวี่เบ็คเส็ร็จลงสำเภว ภาวี่ตองหาม 6 อย่าง ภาวี่พริกไทย ทั้งที่เก็บจากผูชื้อและเก็บจากผูปลก ภาวี่ไมแดงไมยาง เก็บจากผูชื้อคองเรือ และเรื่อกเก็บจากผูขาย ภาวี่ไมชนิดต่าง ๆ ภาวี่เกลือ น้ำมันมะพร้าว น้ำมันต่าง ๆ กะทะ ยาง ชัน กานพลู ถั่ว งา ใบพลู ขาว ยาสูบ ปอ วัวควาย เนื้อแห้ง ปลาแห้ง น้ำตาลทราย ชนม ปูน ภาวี่เรือจางเรือโยง จันอับ ไพ เทียนไข ส่วนภาวี่ที่ใหญ่กเล็กมี อากรรักษาเกาะ อากรคานำ

สมัยรัชกาลที่ 3 จึงนับไคว่าเป็นตัวเล็วหัวคอกที่สำคัญ เพราะไคมีการเก็บภาวี่อากรสิ่งต่าง ๆ เพิ่มขึ้นมากมาย ซึ่งของนั้น ๆ แดเคิมไม่เคยเป็นที่มาของรายไคมากอน สวเหตุเป็นเรื่อกมาจากเหตุการณแวดลอมมากกว่าหลักการ คือมีชาวจีนมาเสนอขอผูกขาดรับทำภาวี่และหลวง เห็นวามีรายไคไคแน่นอน จึงยอมให้อำ กั้นนั้นของบางอยางไมเคนถูกเก็บภาวี่มากอนก็ตองเสียภาวี่ ดังรายการที่กล่าวมาแลว

รายไคของแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 4 เนื่องมาจากสมัยรัชกาลที่ 4 นี้ ประเทศไทยไคทำสัญญาค้าขายกับฝรั่งต่างประเทศ (สนธิสัญญาบาวริง) อันมีผลคอกการเก็บภาวี่อากรของไทยควย เพราะตามสัญญาที่ทำขึ้นนั้น ไทยยอมใหชาวต่างประเทศเขามาค้าขายและใหเสียภาวี่ตามพิกักอัตรากำหนดไว้ในหนังสือสัญญา (คือคั้งภาวี่เขาเขาไมเกินรอยละ 3 ภาวี่เขาออกไมเกินรอยละ 5) ลมเล็กการผูกขาดสินค้า ในมีการชื้อขายกันไคไทยสะดวก อันเป็นคการคักการคค้าขายของหลวงในพระคดังสินค้า และการคค้าขายของบรรดาชนนางผูใหญ่ที่ เคยทำมาากอน รัฐบาลจึงจำเป็นตองคั้งภาวี่อากร เพื่อหาผลประโยชน์ทดแทนกับรายไคที่ตองเสียไป

ภาวี่ที่คั้งขึ้นใหม่ในรัชกาลที่ 4 เพิ่มมาแต่ที่มีแต่รัชกาลที่ 3 มีอากรการพินัน อากรมหรสพ อากรฝิน สุกร ปลาสด ปลาทุ ไหม ชีผึ้ง ผัก หมอหวค ถึง เทาหมอ ภาวี่เรือมาก เรือโกลน ภาวี่เรือแจว นอกจากนี้คั้งภาวี่ที่เล็กใช้ในรัชกาลที่ 3 สองอยาง คืออากรรักษาเกาะ และอากรคานำ รวมเป็นภาวี่อากรที่จักเก็บในรัชกาลที่ 4

5 ทิพากรวงศั มตาโภษาธิบคี่, เจาพระยา, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 3. พระนคร: ราชบัณฑิตยสภา, 2473. หน้า 365.

มีทั้งสิ้น 51 ชนิด 6

อย่างไรก็ตาม การเก็บภาษีอากรโดยให้เจ้าภาษีนายอากรผูกขาด เป็นระบบ  
ที่มีขอบครอบงำนาประการ กล่าวคือ รัฐบาลไทยสมัยแรก เจ้าภาษีนายอากรมากมาย  
เช่น เมื่อประมวลภาษีอากรชนิดใดใด และใครรับการแต่งตั้งให้ เป็นเจ้าภาษีนายอากร  
แล้วก็จะได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์เป็น ขุน เป็นหมื่น มีสิทธิพิเศษกว่าราษฎรทั่วไป  
เช่นตัวเอง คนในครอบครัว และบริวาร (ไพร่) รวมทั้งยานพาหนะปลอดจากการถูก  
เกณฑ์ใด ๆ เจ้าภาษีนายอากรมีอำนาจชำระคดีในศาลในระหวางบริวารของตน  
และนอกจากนี้ อำนาจผูกขาดทรัพย์สินบางประเภท เจ้าภาษีนายอากรประมวลใดกิน  
อาณาเขตกว้างขวางมาก อันเป็นการแจกจ่ายทรัพย์สินที่ไม่เป็นธรรมแก่ราษฎรทั่วไป  
การเก็บภาษีอากรโดยผ่านคนกลาง เช่นนี้ก่อให้เกิดการเคื้อครอนโดยตรงแก่ราษฎรผู้  
เสียภาษี เพราะผู้เก็บภาษีมุ่งแต่แสวงหากำไร เป็นประการสำคัญ ราษฎรก็ต้องตกอยู่ใน  
ภาวะจำยอมเพราะของวางระหวางชนชั้นทางสังคมมีมากเกินกว่าที่จะเรียกร้องความ  
เป็นธรรมโดยการฟ้องร้องใด และกระบวนการยุติธรรมในสมัยนั้นก็ถือว่าเป็นหลักประกัน  
ความเป็นธรรมของสังคมใดมากนัก ผลจากการเก็บภาษีอากรระบบนี้อีกประการหนึ่งที่  
เกิดขึ้นต่อสังคมสมัยนั้นคือ เป็นผลให้เกิดอภัย เพราะคนจีนที่เริ่มหลังไหล เข้ามายัง  
เมืองไทยแบ่งแยกกันออกเป็นก๊กเป็นเหล่า แยงกันประมวลภาษีอากรจนถึงของสมกำลัง  
เขาต่อสู้กันจนถึงกับรัฐบาลต้องทำการปราบปรามเป็นการใหญ่ทั้งในพระนครและต่าง  
จังหวัด

\* ขอบครอบงำประการสำคัญของการเก็บภาษีอากรระบบนี้ คือรายได้ของรัฐบาล  
เร็วไหลเป็นจำนวนมาก เพราะปรากฏว่าแม้จะได้มีการเพิ่มรายการเก็บภาษีอากรนานา  
ชนิดในรัชกาลที่ 3 และรัชกาลที่ 4 แต่การปรากฏกว่าในสมัยต้นรัชกาลที่ 5 การเงิน  
กลับขาดแคลนยิ่งขึ้นถึงกับต้องประกาศพระบรมราชโองการ เเคื้อนเจ้าภาษีนายอากร  
ให้จัดการเรื่องภาษีอากรให้เรียบร้อยตามพระราชกำหนดกฎหมายดังนี้

6 ทัพากรวงศ์มหาโกษาธิบดี, พงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ 4.

มีพระราชโองการมานพระบิณฑุรสิงหนาทให้ประกาศเจ้าพนักงานและเจ้าภาษี  
 นายอากรไพฑูรย์ทั่วกันว่า ผู้ซึ่งรับทำภาษีอากรมาแต่ก่อน ๆ เงินหลวงค้างสะสมอยู่มาก  
 คั่งร้อยชั่งพันชั่งกว่านั้นขึ้นไปก็มีเป็นอันมาก ครั้นเจ้าพนักงานเร่งรัดก็ไม่ค่อยจะได้อะไร  
 ทูลเกล้าฯ ถวายส่งไปบ้าง ที่ไม่ได้อะไรเป็นอันมาก บางรายก็ขอทูลเกล้าฯ ถวายเงินใหม่  
 ผ่อนไร เงินเก่า เงินใหม่ก็ค้างทับถมเขามาทุกปี ๆ ยากที่จะสะสางให้หมดได้ บางราย  
 ก็คงหักลบยับเยินไป เงินหลวงก็ต้องสูญตัวก็ของฉิบหาย บุตรภรรยาทรัพย์สินสมบัติเก็บมาได้  
 เป็นของหลวงก็ไม่ค่อยได้เสียของเงินที่ค้าง เพราะเจ้าภาษีได้เงินมาแล้วก็เอาเงิน  
 ไปทำการค้าขายต่าง ๆ เงินหลวงก็ไม่ส่ง ถ้าเร่งรัดเงินหลวงหนัก ๆ เขาการค้าก็  
 รวงโรยไป เพราะฉะนั้นการค้าขายที่กรุงเทพฯ นี้จึงไม่เจริญ ที่ในหลวงก็ไม่เป็นประโยชน์  
 ที่ลี้ลับก็ไม่ค่อยอยู่ได้ บ้านเมืองไม่มีความเจริญ จึงทรงพระราชดำริให้ตั้งพระราชบัญญัติ  
 ให้เจ้าพนักงานและเจ้าภาษีนายอากรจัดธรรมเนียมให้เรียบรอยจะได้อะไรเป็นความเจริญ  
 ของบ้านเมืองต่อไป <sup>7</sup>

### ปัญหาการปฏิรูปการคลังในสมัยรัชกาลที่ 5

ปัญหาการปฏิรูปการคลังในสมัยรัชกาลที่ 5 อาจแบ่งได้สองประการ คือปัญหาหลวงส่วน  
 พระองค์ และปัญหาการจัดตั้งหน่วยงานที่จะทำหน้าที่การคลังโดยเฉพาะ

#### ปัญหาหลวงส่วนพระองค์

การเงินในสมัยก่อนการปฏิรูปแบ่งออกเป็นสองประเภท คือเงินใต้ของแผ่นดินซึ่ง  
 ใ้จากภาษีอากรเป็นหลัก และเงินส่วนพระองค์ซึ่งเรียกว่าเงินพระคลังข้างที่ ใ้จากการ  
 กำนันชาวดอกกรบางอย่าง แต่การแบ่งประเภทของเงินคลังลาวก็ไม่ค่อยแบ่งกันอย่างเด็ดขาดนัก

<sup>7</sup> เสถียร วิชัยลักษณ์, ประชุมกฎหมายประจำศก. เล่มที่ 8 ภาค 5 จ.ศ. 1235  
 (พ.ศ. 2416) หน้า 157-160.

ปัญหาส่วนพระองค์เกิดจากความดิ้นพระทัยที่หึง เงินรายไคส่วนพระองค์และ เจ้านาย และ เงินรายไคของแผนกคนนอกลงทุกที ในขณะที่ขุนนางกลับมีรายไคร่ำรวยมากขึ้น ทั้งนี้ สะท้อนให้เห็นสภาพทางการเมืองในสมัยก่อนและคนรัชกาลที่ 5 ก็อุนนางมีอำนาจทางการเมืองมาก จึงสามารถถือเอาผลประโยชน์ของหลวง เป็นผลประโยชน์ส่วนตัวไคโดยชอบ โดยที่รัฐบาลไม่อาจทำการชักขวางหรือควบคุมไค เงินรายไคส่วนพระองค์หรือเงินพระคลังข้างที่นั้นมีความเป็นมาดังนี้

รายไคส่วนพระองค์

รายไคส่วนพระองค์หรือที่เรียกว่า เงินพระคลังข้างที่นั้น ไคจากการค้าและการผูกขาด อากรบางดวง แต่ส่วนใหญ่แล้ว ไคจากผลกำไรจากการค้าขายแบบผูกขาดของกรมพระคลังสินค้า การค้าขายแบบนี้ทำรายไคเป็นจำนวนมากแก่พระคลังข้างที่ตั้งแต่รัชกาลที่ 1 เป็นต้นมา ซึ่งในสมัยรัชกาลที่ 1 และรัชกาลที่ 2 ไคนำเงินรายไคส่วนพระองค์จำนวนนี้มาใช้จ่ายทางราชการ เช่นจ่ายเป็นเบี้ยหวัด เป็นต้น เพราะรายไคจากการค้าขายมีจำนวนน้อยไม่พอใช้ในราชการ "ครั้นรัชกาลที่ 3 บานเมืองสมบรูณ์ขึ้น จึงตั้งภาษีขึ้นใหม่ไคเงินพอใช้ราชการ เงินส่วนค้าขายจึงยกไว้เป็นพระคลังข้างที่ ทานตรงชวนชวยมากเพราะสันตติการแกงสำเภ แต่เดิมมาจึงไคเงินจำนวนนั้นมากขึ้น" 8 ครั้นรัชกาลที่ 4 ไม่ทรงสันตติในการค้า ประกอบกับไคทำสำเหตุการค้าขายกับประเทศตะวันตก (สนธิสัญญาบาวริง) ซึ่งมีผลบังคับให้ไทยต้องเลิกการค้าแบบผูกขาด ผลประโยชน์ที่รัฐบาลจะพึงไคเพียงแต่ภาษีร้อยละ 3 และภาษีเพิ่มเติมที่เรียกว่าภาษีเบ็ดเสร็จ เงินที่ไคจากภาษียังกล่าวเป็นรายไคของแผนกเงิน พระคลังข้างที่ก็ขาดผลประโยชน์มาแต่บัดนั้น เสนาบดีจึงประชุมกันแล้วยกเงินภาษีอากรที่จัดเก็บขึ้นใหม่ถวายร้อยละ 5 ที่เกินร้อยละ 5 ไคแก่อากรคานา แต่เงินเหล่านี้ก็ไม่มากนัก เพราะภาษีอากรที่จัดเก็บขึ้นใหม่มีไม่เท่าไค ที่สำคัญคือคักกลางมาก 9

8 พระราชทัตตเลขาในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีไปมากับ สมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาวชิรญาณวโรรส. พิมพ์พระราชทานแจกเนื่องในงานบำเพ็ญพระราชกุศลสมเด็จพระเทพระคุณในวันตรงกับวันสวรรคตที่ 23 คค. 2472. โรงพิมพ์โสภณพิพรรณาการณนา 222.

9 ibid., หน้า 223.

นอกจากภาษีอากรที่จัดเก็บขึ้นใหม่ร้อยละ 5 ที่เสนาบดีถวายเป็นเงิน  
 พระคลังข้างที่แล้ว เจ้านายในสมัยนั้นยังได้รับพระราชทานภาษีอากรประเภทต่าง ๆ  
 โดยให้เจ้าภาษีนายอากรขึ้นทูลเจ้านายพระองค์นั้น พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้า  
 เजाอยุ่หัว เมื่อแรกขึ้นครองราชย์ทรงมีเงินเดิมอยู่เพียง เล็กน้อยที่ได้จากเจ้าภาษี  
 นายอากรประเภทนี้ เจ้าภาษีนายอากรเห็นโคขึ้นเสวยราชสมบัติก็อยากจะหา  
 ความชอบเฉพาะพระองค์ ก็ประมูลขึ้นถวายบางความชอบใจ แต่คงประมาณไม่เกิน  
 ร้อยละ 5 ของเงินแผ่นดิน เงินจำนวนนี้เรียกว่าเงินคลังเดิม ซึ่งก็ไม่ทำให้พระคลัง  
 ข้างที่สมบูรณขึ้นเท่าใดนัก เพราะมีรายจ่ายมาก พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า  
 เजाอยุ่หัวทรงเลาวา... "เงินแผ่นดินในรัชกาลที่ 4 เมื่อปีเถาะ นพศก หมดด้วยกัน  
 ปีละ 40,000 ชั่ง เท่านั้น...<sup>10</sup> รายโคของแผ่นดินในรัชกาลที่ 4 ที่เป็นล้าเป็นสัน  
 ก็มีรายโคจากพระคลังข้างที่ซึ่งขึ้นอยู่กับพระคลังมหาสมบัติ เป็นเงินซึ่งโคปีละ  
 2,000 ชั่ง ซึ่ง เป็นเงินพิเศษ

รายโคของแผ่นดิน

รายโคของแผ่นดินซึ่งโคจากภาษีอากรเป็นหลักนั้น ขึ้นอยู่ในพระคลัง  
 มหาสมบัติอันมีอยู่หลายคลังจนเรียกว่า "สิบสองทองพระคลัง"<sup>11</sup> รายโคของแผ่นดิน  
 มาจนถึงกบฏการปฏิรูปตามระ เบบบปฏิบัตินั้นอยู่ว่า ภาษีอากรขึ้นกระทรวงโค กระทรวง  
 นั้นนำส่งพระคลังมหาสมบัติ เท่าที่กะไหส่ง เหลือเท่าโคเป็นของเสนาบดี เงิน  
 จำนวนนี้จึง เป็นเงินตายตัวไม่มีขึ้นไม่มีลง เจ้าพระยาพลเทพซึ่ง เป็นเสนาบดีกรมนา  
 ระลึกถึงพระ เภษพระคุณพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เजाอยุ่หัว จึงหักเงินส่วนของ  
 เสนาบดีถวายเป็นเงินพิเศษปีละ 2,000 ชั่งคังกล่าว เมื่อส่งมาถวายคราวโค  
 พระบาทสมเด็จพระ จอมเกล้า เजाอยุ่หัวก็ทรงมีพระราชหัตถเลขาชอบคุณ ยกย่อง  
 ว่าเป็นผู้มีบุญคุณต่อบุตรและภรรยา<sup>12</sup> เงินไซในการ

10 ibid., หน้า 224 - 225.

11 เช่นคลังผ้า เรียกว่าคลังศรวิกัน คลังเงินทอง เพชรพลอยเรียกพระคลัง  
 มหาสมบัติ คลังวัตถุเก็บของป่าซึ่งโคมาจากการส่งส่วยหรือของที่ซื้อมาจากต่างประเทศ  
 เรียกว่าพระคลังสินค้า คลังผลไม้หรือผลไม้ประ โยชนจากผลไม้เรียก พระคลังสวน  
 เป็นต้น

12 สมกพ จันทรประภา, "วันร้อยปี", ชุมนุมจุฬา, 21, 1 (23 ค.ค.11) หน้า 13.



ส่ง เงินหลวงอันนี้เป็นจุกอณของระบบการคลังแบบกึ่งเคมิ ก็เป็นช่องทางในชนนางทำการ  
 จดราษฎรบังหลวง คือเอาผลประโยชน์ของแผ่นดินเป็นผลประโยชน์ส่วนตัวโดยชอบ  
 ซึ่ง เป็นผลเสียอย่างร้ายแรงต่อทางการคลังของประเทศและเสถียรภาพของรัฐบาลเอง เมื่อ  
 รัฐบาลไม่สามารถกำจัดจุกอณพร่องอันสำคัญนี้ได้ก็แสดงว่าชนนางสมัยนั้นมีอำนาจครอบงำ  
 ทวงการ เมืองมากมายทีเดียว

เงินได้จากภาษีอากรในรัชกาลที่ 4 ลดลงเกือบทุกอย่าง เงินแผ่นดินที่เคยได้มี  
 ละ 50,000 -60,000 ซึ่งนั้นลดลงเหลือเพียง 40,000 ซึ่ง แท้ก็เป็นตัวเลขในบัญชีเสีย  
 เป็นส่วนใหญ่ ที่เป็นตัวเงินเพียง 20,000 ซึ่ง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว  
 ทรงเลาไว้ว่า "แต่เบี้ยหวัดก็มีละ 11,000 ซึ่งก็วังตาแตก"<sup>13</sup> ทรงเอาเงินในพระคลัง  
 มหาสมบัติไปช่วย

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวขึ้นเสวยราชสมบัติ ทรงมีพระราช-  
 ทรัพย์เคมิอยู่ 1,000 ซึ่ง จึงทรงยกขึ้นเป็นเงินพระคลัง เคมิร่วมกับเงินพระคลัง เคมิของ  
 พระราชบิดา (พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้า ฯ) ส่วนเงินพระคลังข้างที่ซึ่งได้จากภาษี  
 อากรที่ขึ้นใหม่ร้อยละ 5 นั้นก็ยังคงไว้ร้อยละ ส่วนเงินส่วนที่ได้อีกจากเจ้าพระยาพลเทพ  
 ปีละ 2,000 ซึ่งนั้น เจ้าพระยาพลเทพถวายเพราะถือว่าเป็นส่วนของท่าน เมื่อเปลี่ยน  
 เสนาบดีเป็นพระยาธรรมาธิบดีรักษาการนา ท่านก็ไม่ถวายพระเจ้าอยู่หัว ท่านได้  
 สำเร็จราชการแผ่นดิน เงินพระคลังข้างที่จึงคงได้ปีละประมาณ 2,000 ซึ่งตามเคมิ

ดังนั้นเมื่อขึ้นเสวยราชย์ใหม่ ๆ เงินจึงไม่พอใช้ในราชการ ต้องเป็นหนี้มา  
 ตั้งแต่แกมพระบรมศพเป็นต้นมา จนหนี้ขึ้นสูงถึง 100,000 ซึ่ง<sup>14</sup> พระบาทสมเด็จพระ  
 จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรง เห็นว่าเป็นภาวะที่สับสนจะทนทานได้ จึงทรง เจ้าจักรการคลัง  
 ของประเทศเองโดยจัดตั้งทบวงการพิทักษ์ขึ้นในปี พ.ศ. 2416 เพื่อรวบรวมการเก็บ

13 พระราชทัตตเลขา ฯ, op.cit., หน้า 226.

14. ibid., หน้า 227.

ภานีอากรมาไว้ยังหน่วยงานนี้แต่เพียงแห่งเดียว เสนาบดีทุกกระทรวงต้องส่งรายโคที่  
คนจัดเก็บอยู่ส่งคลังโดยตรง เป็นการริกรอนอำนาจของกรมกองต่าง ๆ ที่เคยมีอำนาจ  
เก็บภาษีเอง และไกลออกกฎหมายวางหลักเกณฑ์การประเมินภาษีอากรควบคุมบังคับเจ้าภานี  
นายอากรและ เจ้าพนักงานโทเก็บเงินส่ง เงินภาษีอากรให้ถูกต้องครบถ้วนตามกำหนดเวลา  
ผู้ใดฝ่าฝืนจะตองไต่รับโทษ จุดแรกที่ทรง เขาจับคือพระคลังมหาสมบัติ เพราะอยู่ใกล้พระบงก  
และทรงมีพระสมภารอยู่แล้ว อากรที่เป็นหลักในพระคลังมหาสมบัติคือ อากรหอย และ  
อากรบอนเบี้ย อากรนี้แต่เดิมประมาณ ๆ กัน ไม่มีรายละ เอียดจึงทรงจัดให้มีการประเมิน  
เป็นราย ๆ ไป เป็นผลให้โคเงินประ เภทนี้เพิ่มขึ้นจาก 4,000 ชั่ง เป็น 8,000 ชั่ง 15

เมื่อทรงจัดการอากรบอนเบี้ยแล้ว ก็ทรงไปจัดการกับช่างที่กรมนาซึ่งทรงสามารถ  
ทราบปริมาณข้าวที่ส่งขายออกต่างประเทศได้จาก การตรวจสอบหลักฐานที่โรงภาษี คำนวณ  
ที่ส่ง เขาเป็นรายโคของแผ่นดินแต่เดิมส่งมีละ 4,000 ชั่ง เมื่อทรงตรวจสอบปริมาณข้าว  
ส่งออกแล้วก็ทรงทราบว่า มีเนื้อที่นาเท่าใด เนื้อที่นาที่ทรงคำนวณโคคิดเป็นเงินค่านาจะโค  
มากกว่า 4,000 ชั่งหลายเท่า พระยาอาหารบริรักษ์จึงมีความนึกตกตกยศและ ธิราชยากร  
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรง เขาไปจัดการ เรื่องนาควยพระองค์เอง  
"ลงมือเก็บค่านาปีแรกโค 8,000 ชั่ง ปีที่สอง 12,000 ชั่ง แต่มีโคจัดการคืออย่างไรขึ้น  
อย่าง เก่านั้นเอง เปลี่ยนแต่ตัวบุคคลแต่จับภานีอื่น ๆ ทยอยไป" 16

ปัญหาเรื่อง เงินขึ้นเจ้านายลดน้อยลงโคทรง เลาวา "เวลานี้เงินขึ้นเจ้านาย  
ทุก ๆ คนตกค้ดอากรสุรา ตกเจดีย์รองขาด เงินแผ่นดินตกทงไปทวงเอง พอดายเจก  
มันไม่ย่ำเกรงมันโกโหมางไม่โหมาง 17 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรง  
เขาจัดการ เรื่องสุราอันเป็นเรื่อง ของแผ่นดินไทยลประ โยชนจากการนี้เป็นของแผ่นดินจริง ๆ  
และทรง เปลี่ยนธรรมเนียมต่าง ๆ ใหม่ ไม่ตองให้เจ้านายไปทวงจากเจ้าภานีนายอากร  
แจกออกรงจากคลัง โดยที่เดียว เงินที่แจกประ เภทนี้เรียกว่าเงินกลางปี

15 พระราชหัตถเลขา ฯ, op.cit. หน้า 226.

16 ibid.

17 ibid.

ปัญหาการปฏิรูปการคลังที่ไกล่เกลี่ยมาทั้งหมดนี้เป็นปัญหาที่เกิดจากระบบการคลัง และการภาษีอากรที่บกพร่องและขาดการควบคุมที่พอ จึงทำให้รายใกรั่วไหลมาก การดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เรียกว่าเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า เช่นการเปลี่ยนตัวบุคคล จึงเป็นการแก้ไขเพื่อปัญหาเขายางลง "แต่ก็มีโครงการอะไรบ้างขึ้น" ช่วงเวลาที่ดำเนินการแก้ไขก็เป็นช่วงเวลาอันสั้นในทศวรรษรัชกาล คืออยู่ระหว่างปี พ.ศ. 2416-2418

อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงในช่วงเวลาดังกล่าวก็มีผลทำให้รายใของประเทศไทยปี พ.ศ. 2418 เพิ่มขึ้นมากกว่าที่เคยได้รับแต่เดิมในปี พ.ศ. 2411 ถึงเกือบเท่าตัวดังตารางที่ยกมาแสดงดังนี้

### ตารางที่ 1

แสดงรายใของแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 5 ตั้งแต่ พ.ศ. 2411-2418

พ.ศ. (ค.ศ.)	ชั่ง	ตำลึง	บาท	สลึง	(บาท)
2411 (1868)	43,792	16	1	1	(3,503,425)
2412 (1869)	42,904	19	3	1	(3,432,399)
2413 (1870)	39,216	1	-	3	(3,137,284)
2414 (1871)	37,797	3	3	1	(3,023,775)
2515 (1872)	44,665	19	2	2	(3,573,278)
2416 (1873)	51,643	7	-	-	(4,131,468)
2417 (1874)	73,956	-	-	-	(5,916,480)
2418 (1875)	85,173	-	-	-	(6,813,840)

ที่มา: สมุดบัญชีเงินพระคลัง กรมพระคลังมหาสมบัติ

ต่อไปนี้จะกล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบบการคลังให้ทันสมัย อันเป็นโครงการระยะยาวที่ต้องใช้เวลาดำเนินการตลอดรัชสมัยอันยาวนานของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ปัญหา เรื่องการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่การคลัง โดยเฉพาะ

การไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบการคลัง โดยเฉพาะ แต่เพียงหน่วยงานเดียว เป็นปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งในการปฏิรูปการคลัง ปัญหาสืบเนื่องมาจากการที่ไม่มี การแบ่งหน้าที่การงานของฝ่ายต่าง ๆ ตามสาขางานที่ชัดเจน หากแต่แบ่งหน้าที่ใน การปกครองและจัดเก็บภาษีไปตามอาณาเขตที่แต่ละฝ่ายรับผิดชอบ จึงปรากฏว่าตัวสมุห- พระกลาโหมและสมุหนายกนั้นหาได้มีหน้าที่เฉพาะทางด้านการทหารและพลเรือนตามข้อตำแหน่ง ไม่ แต่ได้ทำหน้าที่ทางด้านการปกครองหัวเมือง การศาล การทหาร การคลัง และการ ค่างประเทศรวมอยู่ในบุคคลเดียวกัน พระคลังซึ่งควรจะมีหน้าที่เฉพาะทางด้านการค้าขาย และจัดเก็บภาษีรายได้โดยตรง ก็ต้องทำหน้าที่ทางด้านการต่างประเทศ และในคามอื่น ๆ อีกมากมาย เพราะมีหน้าที่ควบคุมหัวเมืองชายทะเลควย การแบ่งหน้าที่กันสืบสนเรื่องนี้ เป็นผลให้การคลังกระจุกกระจายอยู่ในกรมต่าง ๆ ในสภาพการเช่นนี้ในระยะแรกก็ไม่ สู่จะมีปัญหาในการควบคุมการคลังเท่าใดเพราะงานราชการยังมีไม่มากนัก ครั้นต่อมา เมืองงานราชการมีมากขึ้น การควบคุมการคลังที่กระจุกกระจายอยู่นี้ทำโดยยากขึ้น กลายเป็น **ว่าไม่มีคลังที่รับผิดชอบการเงิน** ในประเทศอย่างแท้จริง เพราะกรมพระคลังมหาสมบัติ ไม่สามารถที่จะรวบรวมนรายไของคลังในกรมต่าง ๆ และไม่มีกฎหมายให้อำนาจในการ ควบคุมไว้ อันก่อให้เกิดผลเสียแก่ประเทศชาติเป็นอันมากประการ ถึงที่พระบาทสมเด็จพระ- จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรมราชธิบายแก่ไขการปกครองแผ่นดินเมื่อ พ.ศ. 2430 ไว้ดังนี้

เจ้าพระยาพระคลังตอง เป็นเสนาบดีว่าการบ้านเมือง เสนาบดีว่าการ ยุติธรรม เสนาบดีว่าการทหาร เสนาบดีว่าการคลัง เสนาบดีว่าการกรมท่า มีการ คุนค่าแห่งขึ้นไปมากกว่าตำแหน่งสมุหกลาโหมอีกดังนี้ จึงต้องละวางการคลัง เสีย ส่วนการเก็บเงินตกอยู่แก่พระยาราชภักดี ส่วนพระยาราชภักดีที่เป็นผู้ทำการแทน เจ้าพระยาพระคลังมีอำนาจน้อย บังคับไต่แต่พระคลังมหาสมบัติ ถ้าหากเกิดการขึ้น ไนมหากไทย กลาโหม กรมท่า กรมเมือง คลังสินค้า เงินส่วนหัวเมืองทั้งสามกรม เงินคานา การราชการ ตัวเลขซึ่งเป็นเงินสำหรับใช้จ่ายราชการแผ่นดินแยกไปอยู่ใน กรมกองต่าง ๆ พระยาราชภักดีไม่ทราบว่ามีจำนวนมากน้อยเพียงใด ไม่มีอำนาจ

ที่จะเร่งรัดตัดเศรษกิจแต่ส่งมาเท่าใดก็รับไว้เท่านั้น ตำแหน่งพระคลังจึงคงนับว่าเป็นอันไม่มี เพราะไม่มีผู้ที่จรรุจจำนวนเงินแผ่นดินและคอยเรียกเร่งรัดจ่ายใดทั่วไปเป็นตำแหน่งพระคลังที่กระจัดกระจายไปหลายหนหลายกรม เงินแผ่นดินก็มีแต่สาบสูญไปไม่ใคร่ในราชการ 18

ขอขบพรอังก์กล่าว ทำให้รายได้จากการเก็บภาษีอากรในระบบเก่าไม่รัดกุม และรายได้ของพระคลังไม่เต็มที่ รัชกาลที่ 5 ทรงเห็นว่าการปฏิรูปประเทศมีความจำเป็นต่องไรเงินมาก จึงหาวิธีรวบรวมรายได้ของส่วนกลางให้มากที่สุด คั้งนั้นในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2416 พระองค์ได้ประกาศตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้น นอกจากนี้พระองค์ยังได้ริเริ่มแรงผลักดันให้ปฏิรูปการคลัง เพราะรายได้ส่วนมากตกอยู่ในมือขุนนาง และรายได้ของพวกข้าราชการลดลง คั้งโลกลาวมาแล้วในตอนที่ว่าควบปัญหาส่วนพระองค์

ในการปฏิรูปการคลังนี้ รัชกาลที่ 5 ได้ได้รับความช่วยเหลือจากสมเด็จพระเจ้าฟ้ามหามาลา ซึ่งเป็นเสนาบดีกรมพระคลังในขณะนั้น โดยรวบรวมรายได้จากภาษีอากรต่าง ๆ ของส่วนกลางและจัดการเก็บภาษีให้รัดกุมขึ้น เพื่อไม่ให้มีการรั้งออกเงินรายได้ นอกจากนี้ยังได้จัดการเรื่องการประมุลภาษีอากรเสียใหม่ พระองค์ทรงควบคุมการชำระภาษีของเสนาบดีโดยมีพระอนุชา 3 พระองค์คือสมเด็จพระยาเทววงศ์วโรปการ สมเด็จพระยาสมมติอมรพิพัฒน์ และสมเด็จพระนเรศวรโรปกอง ซึ่งต่อมา มีกรมที่รู้จักกันในนามของ "กรมบัญชีหลวง" (ROYAL AUDIT OFFICE) และต่อมาในปี พ.ศ. 2417 ได้มีการตั้งสภาที่ปรึกษาส่วนพระองค์ (PRIVY COUNCIL) และสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (COUNCIL OF STATE) สภาทั้งสองนี้ก็ได้ช่วยเหลืองานทางด้านการคลังใหม่ผลสำเร็จมากขึ้น คั้งจะได้เห็นจากรายได้ที่เราส่วนกลางเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 50 ในระยะเวลาเพียง 2 ปีแรกของการปฏิรูป 19

18 "พระราชดำริในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรมราชธิบายแก่ไขการปกครองแผ่นดิน". ชัยอนันต์ และชิตกฤษา, เอกสารการเมืองการปกครองไทย. หน้า 92.

19 WYATT., THE POLITICS OF REFORM IN THAILAND. p. 54.

การปฏิรูปการคลังในสมัยรัชกาลที่ 5 เริ่มด้วยการตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้น แล้ว  
 ใ้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการคลังออกมาหลายฉบับ จนกระทั่งในการปฏิรูปครั้ง  
 ใหญ่ในปี พ.ศ. 2435 ได้จัดตั้งกระทรวงการคลังขึ้นซึ่งนับไ้ว่าการคลังของประเทศโค  
 กาวเขาสุระบบการคลังสมัยใหม่แล้ว เพราะใ้มีการกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบงานคลัง  
 ของประเทศโดยแน่นอน แ่งานปฏิรูปการคลังก็ยังคงดำเนินต่อไป จะเห็นไ้จากใ้มีการ  
 ตรากฎหมายว่าด้วยการคลังออกมาอีกหลายฉบับ เพื่อปรับปรุงแก้ไขระบบการคลังของ  
 ประเทศใ้มีประสิทธิภาพและ รักษามั่งคั่งขึ้น ดังจะ ไ้กล่าวถึงตามลำดับต่อไปนี้

1 การจัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ ในปีพ.ศ. 2416 มีจุดมุ่งหมายใ้เป็นสถานที่  
 สำหรับรวบรวมพระราชทรัพย์ซึ่งขึ้นอยู่ในทองพระคลังทั้งปวง ซึ่งแต่เดิมนั้นทรัพย์สมบัติ  
 ตลอดจนเงินรายไ้ของแผ่นดินไ้กระจัดกระจายไปอยู่ตามคลังต่าง ๆ ทั้งนี้เพราะคลัง  
 ต่าง ๆ เหล่านี้มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดเก็บภาษีอากรของแผ่นดิน เจ้าภานุนายอการ  
 ผู้ไ้รับทำภาษีชนิดไ้อื่น ๆ ก็นำเงินภาษีเหล่านั้นส่งคลังนั้น ๆ การจัดส่งเงินของ เจ้าภานุ  
 นายอการไม่ตรงตามใ้ใดตกลงกันไว้ ต่างเป็นหนี้หลวงอยู่เป็นจำนวนมาก เงินที่เก็บไ้  
 แทนใ้จะนำส่งหลวงแ่กลับนำไปใ้ประโยชน์ส่วนตัว การใ้เจ้าภานุนายอการทำเช่นนั้นไ้  
 เนื่องจาก เจ้าพนักงานทั้งหลายไม่มีอำนาจใ้จะดำเนินการอย่างไรไ้โดยทางหนึ่งลงไปไ้  
 เพราะไม่มีกฎข้อบังคับตลอดจนขนบธรรมเนียมใ้จะใ้พนักงานยึดถือ เป็นหลักปฏิบัติไ้ เมื่อ  
 นานวันเข้าเงินที่เก็บไ้ในคลังก็ขาดแคลนลงทุกที ไม่เพียงพอแ่การใ้จ่ายและทำน  
 บำรุงประเทศชาติ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงมีพระราชดำริใ้จะ  
 ปรับปรุงการคลังเสียใหม่ และกำหนดแบบธรรมเนียมสำหรับเจ้าพนักงานขึ้น เพื่อใ้การ  
 ดำเนินของ เจ้าพนักงานบังเกิดผลดีต่อไป

เมื่อตั้งหอรัษฎากร พิพัฒน์ขึ้นแล้ว ก็มีการตราพระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์  
 รวม 16 ข้อ<sup>20</sup> เพื่อให้เป็นแบบอย่างแก่เจ้าพนักงานบัญชีกลาง เจ้าจำนวน และเจ้า  
 ภานุนายอการทั้งหลายปฏิบัติ ซึ่งนับไ้ว่าเป็นพระราชบัญญัติฉบับแรกใ้เกี่ยวกับการดำเนิน  
 งานคานการคลังของประเทศชาติ

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้แต่งตั้งให้สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ามหามาลา กรมพระบำราบปรปักษ์มีอำนาจสิทธิขาด และดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติทุกประการ เป็นการกำหนดตัวบุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบและควบคุมงานขึ้นโดยแน่ชัดซึ่งไม่เคยมีมาก่อน

การตั้งหรือขยายการพิพัตน์นี้เป็นเรื่องสำคัญมากในการรวบรวมงานที่กระจัดกระจายมาไว้ที่เดียวกัน (GENERALIZATION) นอกจากนี้ พระราชบัญญัติสำหรับหรือขยายการพิพัตน์ยังได้มีการปรับปรุงการปฏิบัติงาน เจ้าพนักงานตลอดจนเจ้าพนักงานอาคารให้เป็นที่เรียบร้อย เช่นใหม่มาทำงานที่ ๆ ว่างงาน ซึ่งยอมเป็นการป้องกันการทุจริตที่วิธีหนึ่ง เพราะแต่เดิมนั้น การทำงานเกี่ยวกับภาชีอาคารจะทำ ๆ ทั่วโลกยอมได้ ไม่มีผู้เห็น การหาผลประโยชน์ของ เจ้าพนักงานก็ทำใจง่าย นอกจากนั้นแล้วก็ได้วางระเบียบการจัดส่งเงินหลวง การประมูลเงินและอื่น ๆ ซึ่งนับใจว่าเป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานคลังของประเทศใหม่ระเบียบแบบแผน การจัดเก็บภาชีอาคารต้องปฏิบัติตามระเบียบที่วางไว้ ผู้ใดฝ่าฝืนต้องได้รับโทษ จึงไม่มีผู้กล้าที่จะฝ่าฝืนพระราชบัญญัติ และโดยที่พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นการตัดผลประโยชน์ของ เจ้าพนักงานทั้งปวง ผลประโยชน์ที่เคยได้รับก็สูญหายไป ภาชีอาคารที่จัดเก็บได้นั้นจึงกลายเป็นผลประโยชน์ของบ้านเมืองมิใช่ของ เจ้าพนักงานผู้ใหญ่ผู้น้อยหรือเจ้าจำนวน ข้าราชการผู้ใด ดังนั้นพระองค์จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ พระราชทานเงินเดือนเงินปีให้พอสมควรกับที่ใคร่รับราชการนั้น และไม่ให้เกิดหาผลประโยชน์เกินกว่าราชการที่ตนได้ทำ

⊗ การปฏิรูปการคลังโดยการจัดตั้งหรือขยายการพิพัตน์ขึ้นยอม เป็นการปะทะกับผลประโยชน์ของชนรุ่นเก่า ถึงแม้ว่าสามัคคีธรรมจะเป็นเครื่องสมานไมให้ทุกฝ่ายยอมกันเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติบ้านเมืองซึ่งกำลังเผชิญภัยภัยจากภายนอกก็ตาม แต่ก็ยังก่อให้เกิดลักษณะที่เรียกว่าภายในอย่างมาก ตัวอย่าง เช่นการตั้งหรือขยายการพิพัตน์เพื่อปรับปรุงการภาชีอาคารในปี พ.ศ. 2416 พอรุ่งขึ้นอีกปี คือ พ.ศ. 2417 ก็เกิดการตีพระยาอาหารบริรักษ์ จตุสดมภ์ตำแหน่ง เกษตราธิบดี ซึ่งขึ้นไม่ยอมส่งภาชีฝ่ายนาให้หรือขยายการพิพัตน์จนต้องถูกลดออกจากตำแหน่ง เสนาบดีผู้ใหญ่ แมกรณีนาคหมางระหว่าง

วังหน้ากับวังหลวงเมื่อปี พ.ศ. 2417 ก็มีท่านองพาดพิงไปถึง เรื่องภาษีกันเป็นส่วน  
ของวังหน้า ก็จะได้เห็นได้จากข้อเสือนอเรียกกรมพระราชวังบวรวิชัยชาญในตอนที่  
ประทัยยทกตงสลดวังกฤษ กล่าวหักทวงและข้อขอประกันเกี่ยวกับภาษีของสวนวังหน้า<sup>21</sup>  
ซึ่งทำให้ตอนมานต่อไปไควว่า วังหน้าครั้งนั้นทรงหวาดความการตั้งหรือรัชฎากรพิพจน์เป็น  
มันโคขึ้นแรกอันจะนำไปสู่การรวมอำนาจการเก็บภาษีอากร และเลิกระบอบการกระจาย  
ภาษีส่วยสาอากรไปยังพระบรมวงศและ เสนาบดีผู้ใหญ ซึ่งความหวาดระแวงนี้ก็กลายเป็น  
ความจริงในเวลาต่อมา

2 พระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติแลวาควยกรมต่าง ๆ ซึ่งจะ  
เบิกเงินสงเงิน จ.ศ. 1237 (พ.ศ. 2418)<sup>22</sup>

ในปีพ.ศ. 2418 ใ้มีพระราชบัญญัติอีกฉบับหนึ่งออกมาคือพระราชบัญญัติ  
สำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติ แลวาควยกรมต่าง ๆ ซึ่งจะเบิกเงินสงเงิน จ.ศ. 1237  
พระราชบัญญัติฉบับนี้มีหลักการกำหนดใ้มีการประมาณรายจ่ายของสวนราชการต่าง ๆ  
ดวงหน้า เพื่อขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตเป็นรายจ่ายประจำปีนั้น เป็นวิธีการ  
ซึ่งไม่เคยปรากฏในรัชกาลใดมาก่อน พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า ฯ ทรงมีพระราช  
คำริ เชนนั้น จึงใ้มีใควว่าเป็นการจักทางงบประมาณรายจ่ายของประเทศตามหลักสากลใ้  
เริ่มมีขึ้นโดยมีหลักสำคัญคือ การมอบอำนาจสิทธิขาดใ้อธิบดีกรมพระคลังมหาสมบัติเป็น  
บุคคลและรับผิดชอบในกิจการคลังทั้งปวง กล่าวคือตองคอยเอาใจใ้สตรวจตราจำนวน  
เงินและการที่จะรับจ่ายเงินทั่วทั้งพระราชอาณาจักร และมีอำนาจจักเก็บเงินจำนวน  
กรมต่าง ๆ ใ้เงินขาดทางใ้สงเงินใ้กรมใ้ใน 15 วัน อธิบดีกรมพระคลัง ฯ มีอำนาจ  
บังคับเจ้าจำนวนซึ่งมีชอกคี่เกี่ยวของคี่เรื่องการเงินใ้ให้ดำเนินการใ้ใ้เสร็จสิ้นทราย ใ้  
ใ้หักคี่ค้าง นอกจากใ้มีใ้หน้าใ้หักคี่เนเงินใ้จะใ้รับและใ้จ่ายประจำปีใ้ใ้ไป และ  
เงินใ้ใ้รับจ่ายใ้ใ้แล้ว หรืออาจกล่าวใ้ใ้จักทางงบประมาณประจำปีใ้แสดงบัคใ้รับจ่าย

<sup>21</sup> ใ้รัฐติ สหธิสงกรม, *op. cit.*, หน้า 1863-64.

<sup>22</sup> เสตีบุตร วิชัยลักมณ, ประชมกฤตมาัยประจำปีศก. เลม 9 ภาค 1 ร.ศ. 94  
(พ.ศ. 2418) หน้า 16-17.



ปีเก่าและปีใหม่ให้เรียบร้อย ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องภาษีอากร โดยเฉพาะก็คือ ใหนธินดีคาคคะ เนจำนวนเงินภาษีอากรจึง เป็นเงินขึ้นแน่นอนคิดว่าจะพอใช้จ่ายในราชการ หรือไม จะขาดเหลืออย่างไรคงประมาณค่าให้ทราบก่อนในตอนปลายปีก่อนที่จะมีการ จ่ายทุก ๆ ปี ในเรื่องการประมาณภาษีอากรนั้นยังไม่เคยทำมาก่อน เก็บได้เท่าไรก็รับ เท่านั้น

สำหรับเจ้าหน้าที่รับผิดชอบงานในกรมพระคลังมหาสมบัตินั้นก็ประกอบด้วย ธิบดีเป็นประธาน รองอธิบดีเป็นผุช่วย ปลัดบัญชีกลาง ผู้ตรวจบัญชีใหญ่ พนักงานใหญ่ ผู้รับเงิน พนักงานใหญ่ผู้จ่ายเงิน พนักงานผู้เก็บทอง พนักงานบัญชีปีหน้า <sup>23</sup>

หลังจากประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้แล้ว ก็เกิดขัดแย้งกับผลประโยชน์ ของคนรุ่นเก่ากรณีปลดพระยาอาหารบริรักษ์ และ วิกฤติการณ์วังหน้าจึง โกลดลาวมาแนว ทำให้การปฏิรูปการคลังหยุดชะงักลง เป็นเวลาถึง 15 ปี

ในระหว่างปี พ.ศ. 2418-2432 เป็นช่วงเวลาที่มีการปฏิรูปการคลังหยุดชะงัก ลง การดำเนินการเก็บภาษีอากรคงอยู่ภายใต้การบังคับใช้ของกฎหมาย 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ (พ.ศ. 2416) และพระราชบัญญัติสำหรับกรม พระคลังมหาสมบัติแล้วควบคุมการทาง ๆ ซึ่งจะเบิกเงินสงเงิน จ.ศ. 1237 (พ.ศ. 2418) รายไคของประเทศในช่วง เวลาที่กล่าวถึงนั้น ๆ ลง ๆ ไมแน่นอน ซึ่งอาจจะ เนื่อง มาจากอิทธิพลทางการเมืองของขุนนางรุ่นเก่ายังมีอยู่ การปฏิบัติตามตัวบทกฎหมายอาจ จะทำไม่ได้โดยเคร่งครัดนัก เพื่อหลีกเลี่ยงการปะทะกันด้วยกำลังรุนแรง และมีข้อสังเกต คือ หลังการตีวงคคของกรมพระราชวังบวรวิชัยชาญในปี พ.ศ. 2428 พอปีรุ่งขึ้นเงิน รายไคของประเทศสูงกว่าเดิมถึงกว่าเท่าตัว ทั้งนี้เนื่องจากหมคตำแหน่งที่คอยแบ่ง เงิน รายไคของแผ่นดินจำนวนมหาศาลลง รายไคของประเทศจึงเพิ่มขึ้นมาก เงินรายไคของ ประเทศในช่วง เวลาที่กล่าวไคจากตารางข้างต่อไป

ตารางที่ 2

แสดงรายได้อของแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 5 ตั้งแต่ พ.ศ. 2417-2432

พ.ศ. (ค.ศ.)	ตั้ง	(บาท)
2417 (1874)	73,956	(5,916,480)
2418 (1875)	85,173	(6,813,840)
2419 (1876)	80,550	(6,444,000)
2420 (1877)	71,383	(5,710,640)
2421 (1878)	64,745	(5,179,600)
2422 (1879)	71,093	(5,687,440)
2423 (1880)	84,795	(6,783,600)
2424 (1881)	75,727	(6,058,160)
2425 (1882)	86,517	(6,921,360)
2426 (1883)	92,405	(7,392,400)
2427 (1884)	75,333	(6,026,640)
2428 (1885)	85,633	(6,850,640)
2429 (1886)	170,730	(13,658,400)
2430 (1887)	151,097	(12,087,760)
2431 (1888)	170,593	(13,647,440)
2432 (1889)	150,252	(12,020,160)

ที่มา: สมุดบัญชีเงินพระคลัง กรมพระคลังมหาสมบัติ

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2430 เป็นต้นมา การปฏิรูปเริ่มก่อตัวขึ้นอีกครั้ง กระบวนการปฏิรูปสัมฤทธิ์ผลในการปฏิรูปการปกครองประเทศครั้งใหญ่โดยจัดตั้งกระทรวงแบบใหม่ขึ้นรวม 12 กระทรวงในปีพ.ศ. 2435 ดังโลกกล่าวในรายละเอียดมาแล้วในบทที่ 3 การปฏิรูปการคลังก็รวมอยู่ในกระบวนการนี้ด้วย โดยกรมพระคลังมหาสมบัติได้รับการเปลี่ยนฐานะ เป็นกระทรวงพระคลังมหาสมบัติในปีพ.ศ. 2433 และได้มีกฎหมายว่าด้วยการคลังออกมาแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเก่าอีกหลายฉบับดังต่อไปนี้

3 พระราชบัญญัติพระธรรมนูญหน้าที่ราชการกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ  
24  
(พ.ศ. 2433)

เนื่องจากตำแหน่ง เจ้าพนักงานพระคลังมหาสมบัติซึ่ง ไททรงพระกรุณาโปรด  
เกล้าฯ ให้ตราขึ้นตั้งปรากฏในพระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติซึ่ง  
มาแล้วข้างตน ยังไม่เพียงพอแก่ราชการในขณะนั้น ประกอบกับตำแหน่ง และหน้าที่  
ผู้รับราชการยังบกพร่อง ซากเกิน และ กว้างงานไม่เป็นที่เรียบร้อย จึงสมควรแก้ไข  
เพิ่มเติมใหม่ ให้มีการแบ่งกรมและ ตำแหน่งหน้าที่ให้ เหมาะสมแก่กาลสมัย เพื่อให้เป็น  
แบบแผนสำหรับราชการพระคลังมหาสมบัติต่อไป คือ

กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ มีหน้าที่สำหรับจ่ายและ รักษา เงินแผ่นดินรวมทั้ง  
ราชสมบัติพิสดารทั้งปวง กับถือบัญชีพระราชทรัพย์สำหรับแผ่นดินทั้งสิ้นและ เก็บเงินภาษีอากร  
เงินขึ้นแผ่นดินตลอดพระราชอาณาจักร มีเสนาบดีรับผิดชอบบังคับราชการในกระทรวง  
โดยสิทธิขาด โยกแบ่งหน่วยงานออกเป็น 13 กรมดังนี้

- 1 กรมพระคลังกลาง สำหรับประมาณการรับจ่ายเงินแผ่นดิน ว่าภาษีอากร  
และบังคับบัญชีงานในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติทั้งสิ้น
- 2 กรมสารบัญชี สำหรับจ่ายเงินแผ่นดิน ทำและถือบัญชีพระราชทรัพย์ทั้งสิ้น
- 3 กรมตรวจ สำหรับตรวจบัญชี ตรวจราคา ตรวจรายงานการรับจ่ายเงิน  
แผ่นดินและพระราชทรัพย์สมบัติการ เก็บภาษีอากรทั้งสิ้น
- 4 กรมเก็บ สำหรับรักษาพระราชทรัพย์ทั้งสิ้น
- 5 กรมพระคลังข้างที่ สำหรับการเงินในพระองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่  
หัวทั้งสิ้น
- 6 กรมทำการแผ่นดินแบ่งออกเป็น 3 กรม คือ
  - (1) กรมขยายนสิทธิการ สำหรับทำเงินตราแผ่นดิน ทำเบี้ยทองแดง  
เผาเงิน
  - (2) กรมงานพิมพ์ธนบัตร สำหรับเงินกระดาษ และตัวตรา

(3) กรมราชทัณฑ์ สำหรับจัดการทางหลวง ใช้จ่ายของหลวง ใช้จ่ายของส่วย และรักษาราชสมบัติทัณฑ์

7 กรมเจ้าจำนวน มีหน้าที่เก็บเงินภายในอากร แบ่งออกเป็น 35 กรมคือ

(1) กรมส่วย มีหน้าที่สำหรับตั้งบัญชีเรื่อง เงินค่าธรรมเนียม เงินการราชการตัวเลข และผูกปิ่นม่อจีน เก็บเงินส่งพระคลังมหาสมบัติ

(2) กรมสรรพากร มีหน้าที่เก็บเงินอากรบรรดาที่เก็บจากให้โดยอนุญาต มีอากรสุรา อากรฝิ่น อากรขอนเบี้ย เป็นต้น

(3) กรมสรรพภาษี มีหน้าที่เก็บเงินภาษีขึ้นในบรรดาที่เก็บจากการชักภาษี เช่นภาษี เสา น้ำตาล เกล็ด เป็นต้น

(4) กรมที่ดิน มีหน้าที่เก็บเงินอากรที่ดิน มีอากรสมพิศสร อากรเกล็ด กาน้ำ เป็นต้น

(5) กรมศุลกากร มีหน้าที่เก็บเงินภาษีขาเข้า ขาออก ซึ่งเก็บจากบรรดาทุกสินค้าออกไปต่างประเทศ และที่บรรดาเข้ามาในประเทศ

จากพระราชบัญญัติพระธรรมนูญ หน้าที่ราชการกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ แสดงให้เห็นว่าการคลังของประเทศโลกกว้างเขาระบบการคลังสมัยใหม่แล้ว เพราะได้มีการกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบงานคลังของประเทศโดยแน่นอนอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในประเทศไทย การจัดระเบียบงานบริหารคลังโดยให้มีหน่วยงานรับผิดชอบแยกออกเป็นสัดส่วนเช่นนั้น การดำเนินงานก็จะไม่ปะปนกันอีกต่อไป แต่ละกรมก็มีหน้าที่รับผิดชอบงานในหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย เช่นกรมส่วย ก็มีหน้าที่เก็บส่วยการราชการ กรมสรรพากร มีหน้าที่เก็บเงินอากรกรมสรรพากรมีหน้าที่เก็บภาษีอากรภายใน เป็นต้น และที่นับว่าสำคัญคือมีหน่วยที่ทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับพระราชทรัพย์ส่วนพระองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งแต่ก่อนนั้นพระราชทรัพย์และทรัพย์สินสมบัติของแผ่นดินมิได้มีการแบ่งแยกกันอย่างเด็ดขาด การใช้จ่ายก็ไม่ทราบว่าจะรายจ่ายส่วนพระองค์เท่าใด และของแผ่นดินเท่าใด เมื่อได้มีการแบ่งแยกเช่นนั้นแล้ว ก็ย่อมจะทำให้ทราบว่า ในปีหนึ่ง ๆ ได้มีการจ่ายในกิจการของประเทศเป็นจำนวนมากน้อยเท่าใด เมื่อได้มีการจัดหน่วยงานขึ้นใหม่ครั้งนี้แล้ว งานคลังของประเทศก็มีลักษณะแตกต่างอย่างเห็นได้ชัดจากที่เคยมีมา กระทรวงพระคลังมหาสมบัติเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบและดำเนินงานคลังอย่างแท้จริง นับแต่นั้นเป็นต้นมา

ภายหลังจากประกาศตั้งกระทรวงพระคลังมหาสมบัติการปฏิรูปก็ยังคงดำเนินต่อไป  
 โดยมี<sup>๑</sup>การแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการคลังอีกหลายฉบับ ที่สำคัญคือการแก้ไขกฎหมายที่ว่าด้วย  
 งบประมาณ ซึ่งแต่เดิมเป็นแต่เพียงให้มีการประมาณว่าจะมีการใช้จ่ายในการใด เทาใด  
 มีเงินพอที่จะทำหรือไม่เท่านั้น เมื่อโลกตราพระราชบัญญัติงบประมาณขึ้นในปี พ.ศ. 2433  
 แล้ว โหยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการบัญชีปีข้างหน้าและให้ใช้ฉบับใหม่แทน ทำให้การ  
 ใช้จ่ายเงินของประเทศมีระเบียบแบบแผน มีหลักการสำคัญคือ ต้องเสนอรายการใช้จ่าย  
 เป็นการล่วงหน้าก่อน เมื่อได้รับพระบรมราชานุญาตแล้วจึงใช้ได้ เมื่อใช้จ่ายไปแล้วก็ต้อง  
 รายงานให้ทรงทราบเป็นรายเดือนรายปีตามที่กำหนดไว้ ซึ่งกล่าวได้ว่า นับแต่ปี พ.ศ. 2433  
 เป็นต้นมา ประเทศไทยก็จะสามารถแสดงจำนวนรายได้รายจ่ายของประเทศให้ปรากฏ  
 เป็นหลักฐานได้

นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติสำคัญที่ควรกล่าวถึงคือ พระราชบัญญัติการภาษีอากร และ  
 พระราชบัญญัติพิศักดาภาษีอากร ร.ศ. 111 <sup>25</sup> ซึ่งนอกจากจะได้อำนาจวิธีการปฏิบัติในการจัด  
 เก็บภาษีอากรแล้ว ยังได้อำนาจ พิศักดาภาษีอากรที่จะต้องเก็บไว้ด้วยกัน พระราช  
 บัญญัติพิศักดาภาษีภายในนั้น มีการจัดเก็บภาษีสิ่งของต่าง ๆ มากมายหลายชนิดด้วยกัน รวมทั้งสิ่ง  
 ของที่เป็นอาหารจำเป็นของประชาราษฎร์ และสิ่งของเบ็ดเตล็ด สิ่งของเหล่านี้ในเวลาต่อมา  
 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ได้ทรงโปรดให้ประกาศยกเลิกเก็บภาษีภายในเนื่องจาก  
 ทรงเห็นว่าวิธีการเก็บภาษีนั้นตั้งตามลำนำและทวงบก เจ้าภาษีเรียกเก็บภาษีและตรวจตรา  
 เป็นทอด ๆ ไปจนกว่าจะถึงที่จำหน่ายนั้นนับว่าเป็นความเดือดร้อน นอกจากนั้นยังถูกลักขโมยโดย  
 ลุกรวง เจ้าภาษีทำการหาผลประโยชน์เห็นอำนาจ ต้องเป็นความกัน คั้นนั้นเพื่อไทรานฮูร์  
 ทั้งหลายได้รับความสะดวกไม่ถูกรบกวนจะใดก็ตั้งหน้าตาเลี้ยงชีพ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ  
 "ให้เลิกการเก็บภาษีอากรภายในซึ่งตั้งตามลำนำในแขวงมณฑลกรุงเก่า  
 นครสวรรค์ จันทบุรี ปราจีนบุรี ราชบุรี นครสวรรค์ ปทุมธานี นครเขื่อนขันธ์ และสมุทรปราการ"  
 คือไม่ให้เรียกเก็บภาษีของจำเป็นที่ประชาราษฎร์ เป็นตนว่า พัก แคง เผือกมัน กระจับตาดแห้ง  
 ถาน ใหม กุ้ง ปลา เครื่องปั้นดินเผา ฯลฯ

เมื่อประกาศฉบับนี้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ สิงหาคม ร.ศ. 117 ลูกคาดีบรรทุกสินค้า  
ทั้งกลางผ่านคานาในมณฑลหรือ เมืองที่กลางทางถนนไม่คง เสียภาษี นอกจากในกรุง เพท  
ซึ่งเป็นที่แลกเปลี่ยนสินค้า หรือมีการบรรทุกออกไปขายต่างประเทศก็ต้อง เสียภาษีตามปกติ<sup>26</sup>  
ก่อน ทั้งนี้เป็นการทำให้ประเทศไทยทั้งประเทศเป็นตลาดเดียวกัน (COMMON MARKET)  
และยอมเป็นการส่งเสริมการค้าขายภายในประเทศอย่างยิ่ง

นอกจากนี้ รัฐบาลยังกวักชันการผูกขาดอากรผลประโยชน์ต่าง ๆ ให้เหลือน้อย  
ลง เช่น เลิกขอนเบี้ยในหัว เมืองหมกหมกมณฑล ส่วนในกรุง เพท ๆ ไรลดเหลือเพียง 11  
แห่งจากเดิมซึ่งมีกว่าร้อยแห่ง แม้จะทำให้รัฐสูญเสียรายไคจำนวนมากก็ตามก็ยอม  
เพราะ เห็นว่าการพัฒนาไทยมากกว่า

พระราชบัญญัติต่าง ๆ ซึ่งได้นำมากล่าวข้างต้นนั้น นับได้ว่าเป็นพระราชบัญญัติ  
ที่มีความสำคัญต่อการบริหารการคลังของประเทศทั้งสิ้น เพราะนอกจากจะลดภาระขึ้นเพื่อ  
เป็นหลักปฏิบัติในการคำนวณการคลังแล้ว ก็ยังอาจถือได้ว่าเป็นรากฐานของการ  
คลังในเวลาต่อมาอีกด้วย อาทิเช่น พระราชบัญญัติกระทรวงการคลังมหาสมบัติว่าด้วย  
งบประมาณ และรายงานพระราชบัญญัติฉบับนี้ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 6 ได้มีการปรับปรุง  
แก้ไขและประกาศใช้ เป็นพระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ พ.ศ. 2456 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติ  
วิธีการงบประมาณฉบับแรกของไทย และได้วิวัฒนาการ เรื่อยมาจนกลายเป็นพระราชบัญญัติ  
วิธีการงบประมาณในปัจจุบันนี้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า การปรับปรุงในสมัยรัชกาลที่ 5 นั้น  
มีผลต่อการบริหารการคลังในเวลาต่อมา

#### การจัดเก็บภาษีอากรโดยมณฑลเทศาภิบาล

เมื่อได้มีการปฏิรูปการปกครองครั้งใหญ่ในปี พ.ศ. 2435 โดยการจัดตั้งกระทรวง  
ต่าง ๆ ขึ้นรวม 12 กระทรวงแล้ว ในเวลาต่อมาจึง เริ่มการปรับปรุงแก้ไขและ เปลี่ยน-  
แปลงระเบียบราชการบริหารหัวเมืองใหม่ เริ่มแต่ พ.ศ. 2437 ได้ทรงพระกรุณาโปรด-  
เกล้า ๆ ให้จัดหัวเมืองเป็นมณฑลเทศาภิบาลจนกระทั่งปี พ.ศ. 2449 ได้ทรงพระกรุณา-  
โปรดเกล้าให้แบ่งพระราชอาณาจักรออกเป็น 18 มณฑล รวมทั้งกรุง เพท ควบคุม และ ได้มี

<sup>26</sup> อวงฉวี ภาลบุตร, ร.ท. หุยิง, การพัฒนาการคลังในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. วิทยานิพนธ์ แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัยจุฬาฯ พ.ศ. 2509. หน้า 113-114.

## การเปลี่ยนชื่อบาง รวมกันบ้าง

มณฑลแต่ละมณฑลมีเทศาภิบาลเป็นหัวหน้า และมีข้าหลวงสรรพากร ข้าหลวง  
คลัง เสมียนตรามณฑลมีหน้าที่ในการจ่าย รวมทั้งงานคานการเงิน การพัสดุ ในจังหวัด  
ก็มีสรรพากรจังหวัด คลังจังหวัด สัสดี ทำหน้าที่เหมือนเสมียนตรามณฑลสุภมาตราทำหน้าที่  
ช่วยราชการในแผนกสรรพากร หน่วยงานเหล่านี้มีบางส่วนช่วยเหลือในการจัดเก็บผลประโยชน์  
โยชน์แผ่นดินตามหัวเมือง ซึ่งในระยะแรกไม่มียานมากนัก ทั้งนี้เพราะว่าการจัดเก็บภาษี  
ส่วนใหญ่ยังเป็นแบบผูกขาดอยู่ ดังนั้นเทศาภิบาลและข้าหลวงคลังจึงมีหน้าที่รวบรวมกา  
รกรมเนียบต่าง ๆ ถึงกรมการหัวเมือง เคยเก็บ ข้าหลวงเทศาภิบาลมีส่วนในการเก็บ  
ภาษีอากรมากบางน้อยบางต่างกันไป 27

การที่เทศาภิบาลได้มีส่วนในการจัดเก็บภาษีนั้นนับว่าเป็นผลดี เพราะในทางจังหวัด  
นั้น หากกระทรวงพระคลังดำเนินการเสียหมด ก็จะทำใ้ไม่ทั่วถึง เทศาภิบาลนั้นมีเมือง  
อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ซึ่งส่วนราชการเหล่านี้มีตรมการอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ปกครอง  
อยู่ทั่วถึงไม่เหมือนกับที่เราภาษีนายอากรเก็บ ก็จะเก็บได้เพียงราษฎรที่อยู่ใกล้ ๆ ที่อยู่ทาง  
ไกลออกไปก็เก็บไม่ได้ อากรชนิดแรกที่เทศาภิบาลดำเนินการจัดเก็บก็คือ อากรภาษามณฑล  
ปราจีนบุรีซึ่งปรากฏหลักฐานดังนี้

เมื่อมีการจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาล กระทรวงพระคลัง ๆ ก็ขอใ้กระทรวงมหาดไทย  
ประหยัคเงินรายจ่าย เพราะว่าเงินรายไ้ของแผ่นดินมีน้อย และใ้ขอใ้กระทรวงมหาดไทย  
ช่วยพิจารณาหาทางที่จะบำรุงผลประโยชน์ใ้ใ้ใ้เงินแผ่นดินมากขึ้น ซึ่งถ้าหาเช่นนั้นใ้ใ้จะยอม  
จ่ายเงินเพิ่มขึ้นเพื่อที่จะใ้ใ้จัดการหัวเมือง ไ้สะสวงขึ้น จึงปรากฏว่าเราพระยาฤทธิรงค์ครุฑเดิม  
(สุท ฐโต) ไ้เป็นข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลปราจีนตั้งแต่แรกตั้ง เมื่อ พ.ศ. 2435 ไปสังเกต  
เห็นว่า วิถีเก็บภาษีอากรที่รัฐบาลใ้ใหม่ประมุขกันเป็นเจ้าภาษีนายอากรไปเก็บเป็นใ้ ๆ นั้น  
ไม่ดี ทั้งใ้เงินหลวงน้อยกว่าที่ควรใ้ และไม่เป็นการยุติธรรมแก่ราษฎร เพราะเจ้าภาษีนายอากร  
(อันเป็นจีนแทบทั้งนั้น) รับประทานไปเพื่อแสวงหากำไร แ่ก่อกวนสินใ้ใ้ใ้จะใ้ชื้อขายบับคั้นและเก็บ





เจ้าเมืองกาฬสินธุ์มาตั้งเมืองใหม่โดยย้ายประนีประนอม มาจากเมืองจำปาศักดิ์  
 อยู่บาง เพื่อแลกกับการที่รัฐบาลจะได้อำนาจเก็บภาษีอากรตามระเบียบของกระทรวงการ  
 กลังไคโดยสะดวก ทั้งนี้เพราะบริเวณเจ้าหัวเมืองดังกล่าวมีชนบทกรรมนิยม ประเพณี  
 ภาษา และวัฒนธรรมที่แตกต่างไปจากเมืองหลวง ทั้งยังเป็นเมืองชายแดนอยู่ใกล้อิทธิพล  
 ของอังกฤษ การปกครองโดยโศกกำลังบังคับแต่เพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอ และไม่สะดวก  
 เพราะอยู่ห่างไกลจากเมืองหลวง ต้องมีเครื่องผูกใจเจ้าเมืองเหล่านั้นบ้าง ดังนั้นเมื่อ  
 รัฐบาลกลางดำเนินการเก็บภาษีอากรในบริเวณเหล่านี้เป็นรายปีถึงที่กรมพระยาดำรงราช  
 นภาพพรง เลาใจว่า

ส่วนการที่เกี่ยวกับเจ้าเมืองในเวลานั้น ท่านก็ชี้แจงให้ทราบเป็นรายตัว  
 ทั่วกันทุกก่นว่า ระเบียบการปกครองที่จักใหม่ทั้งที่ไคจักในจังหวัดนครศรีธรรมราช  
 และสงขลานั้น ต้องแก้ไขวิธีการเก็บภาษีอากรและแผนผังการใช้จ่ายงานราษฎรผิด  
 กันอย่าง เดิม ท่านเกรงว่าผลประโยชน์ที่เจ้าเมือง เคยไคมาแตกอนจะวากไปมีมาก  
 ก็น้อย เพื่อจะมีไคเกิดกรอนจะไคเป็นตัวเงินประจำที่ทดแทนเอาผลประโยชน์ที่  
 เจ้าเมือง เคยไคจากเจ้าภาษีอากรและค่าธรรมเนียมอย่างแตกอน ขอให้เจ้าเมือง  
 จกมีผู้มาไคท่านทราบเป็นรายการว่าเคยไครับผลประโยชน์จากการอย่างไค เป็น  
 เงินเท่าไค จะไคทั้ง เป็นจำนวนเงินมานานาว่า เจ้าเมืองกนไคนจะไคมีละ เท่าไค  
 พวกเจ้าเมืองก็พากันยินดีที่จะไครับเงินโดยมีคองชวนชวาย หรือคองถูกคนเก็บภาษี  
 อากรยกบอกเหมือนอย่างแตกอน คางก็ยอมรับควยความยินดี และพากันไปทำบัญชี  
 ผลประโยชน์ที่ตนเคยไครับมายื่นเจ้าพระยามรราช เจ้าพระยามรราช เห็นบัญชีที่  
 เทว่าจำนวนเงินที่ส่งมาส่งกว่าที่เคยไครับจริงมาก แศท่านก็ยอมรับเพราะประสงค์  
 จะไคตกลงโดยพอใจควยกันทุกฝ่าย และเห็นว่าให้ชวายเดี่ยวก กับเช็ดวากง เดิม  
 ผลประโยชน์ที่ไคเพิ่มขึ้นคมหรือเกินจำนวนเงินที่ยอมไค แต่มีชบช่นอย่าง เชน  
 พระยาเพชรภักดี (พวง ๓ สงขลา) เป็นเจ้าเมืองหนองจิก ไคเงินมานานามาก  
 กว่าเงินคือนของ เจ้าพระยามรราชมาก เพราะ เป็นเจ้าเมืองหนึ่งในเจ้าเมืองนี้ 29  
 พระยาหนองจิกทำอย่างไร เจ้าเมืองกเมืองก็คองทำควย ชวยไคการที่จักสะดวกขึ้น

29 คำทรงราชธานภาพ กรมพระยว ประวัตเจ้าพระยามรราชภาค 1. ประมัต :  
 องค์การกาของคุรสภา พ.ศ. 2504. หน้า 150.

กรมสรรพากรนอกจากได้ปรับปรุงวิธีการจัดเก็บภาษีอากรควบคุมการผูกขาด  
เปลี่ยนเป็นการเก็บเองที่ละมณฑลสองมณฑลคือจันทบุรีและพระนครศรีอยุธยา  
รายได้ของรัฐบาลเพิ่มขึ้นอีกเป็นอันมาก รายได้ของประเทก็เพิ่มขึ้น นับแต่ได้มีการ  
จัดเก็บภาษีแบบใหม่ประมาณร้อยละ 5-15 ต่อปีเป็นส่วนมาก มีแต่เพียงในปี พ.ศ.  
2444 เท่านั้น ซึ่งเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 15 และเพิ่มมากขึ้นเป็นพิเศษก็เฉพาะปี พ.ศ. 2440  
ซึ่งเป็นปีที่สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพทรงนำพระราชบัญญัติลักษณะการปกครอง  
ท้องถิ่นออกใช้ และมี พ.ศ. 2443 ซึ่งเป็นปีที่ได้มีการจัดระเบียบการปกครองในมณฑล  
พายัพ อัคราเพิ่มขึ้นในสองปีถึงคราวสูงถึงร้อยละ 20.22 และ 19.92 ตามลำดับ<sup>30</sup>  
ในส่วนรวมจึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นยอดที่แสดงให้เห็นถึงการพัฒนาประเทศคือปีอันมีแนว  
โน้มสูงขึ้นอย่างน่าพอใจ รายได้ที่เพิ่มขึ้นจากการเก็บภาษีอากรโดยมณฑลเทศาภิบาล  
ดูได้จากตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ 3

แสดงรายได้ของแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 5 ตั้งแต่ พ.ศ. 2438-2449

พ.ศ. (ค.ศ.)	ล้านบาท
2438 (1895)	18,075
2439 (1896)	20,645
2440 (1897)	24,808
2441 (1898)	28,486
2442 (1899)	29,920
2443 (1900)	35,611
2444 (1901)	36,158
2445 (1902)	39,152
2446 (1903)	43,459

<sup>30</sup> นริศรานุกิตติวงศ์กับคำทรงราชานุภาพ, สาสน์สมเด็จ, เล่ม 3. พระนคร:  
โรงพิมพ์พระจันทร์, 2493. หน้า 85-86.

พ.ศ. (ค.ศ.)	จำนวนภาพ
2447 (1904)	46,046
2448 (1905)	51,658
2449 (1906)	57,015

ที่มา: คำทรงราชานุญาต "ชุมนุมนิพนธ์บางเรื่อง", ฉบับที่ 11 หน้า 89-90  
 และหนังสือรายงานสถิติประจำปีของสยาม (กรุงเทพฯ: กรมการศาสนาและสถิติ,  
 2459) ฉบับที่ 1, หน้า 30-31.

อย่างไรก็ตาม ภาพที่ปรากฏบางประเภท อาทิเช่นดิน และสรา เป็นต้น ก็ยังคง  
 ให้อรรถนัยที่ชัดเจน แต่รายได้จากการเก็บภาษีอากรดังกล่าวได้เพิ่มมากกว่าเดิมเป็น  
 อันมาก เพราะผลของการปฏิบัตินี้ และการควบคุมตรวจสอบภาษีของเจ้าหน้าที่ของ  
 รัฐที่ปรับปรุงใหม่มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

จึงขอสรุปได้ว่า ปัญหาการขาดแคลนเงินเป็นอุปสรรคสำคัญของการปฏิรูป  
 กานต่าง ๆ การปฏิรูปการคลังจึงเป็นความจำเป็นประการแรกของการพัฒนาการเมือง  
 และเป็นปัจจัยสำคัญในอันที่จะให้การพัฒนาการเมืองดำเนินไปสู่จุดประสงค์ที่ตั้งไว้  
 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศไทยเช่นประเทศไทย ซึ่งการคลังของประเทศ  
 ทั่วโลกตกอยู่ในมือของชนนาง เป็นส่วนใหญ่ การปฏิรูปการคลังจึงเป็นการรวบรวมรายได้  
 ที่ทั่วโลกเขามาไว้ ณ ที่เดียวกัน และเป็นการทำลายผลประโยชน์ของบุคคลในระบบ  
 เกาให้หมดสิ้นลงทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ความสำเร็จ ของการคลังที่พัฒนาก  
 ผลิตขึ้นเป็นขั้นขั้นแรก เพราะ เป็นการสร้างความเข้มแข็งทาง เศรษฐกิจและการ  
 คลังให้เกิดที่ศูนย์กลาง ส่วนการยกเลิกระบบกินเมืองแทนที่ด้วยการปกครองแบบ  
 เทศาภิบาลก็เป็นความสำเร็จอีกขั้นหนึ่งในการกักผลประโยชน์ของ เจ้าเมืองในส่วน  
 ภูมิภาคให้ยอมอยู่ใต้อการควบคุมโดยตรงจากส่วนกลาง ถึงความสำเร็จทั้งสองประการ  
 นี้มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด จึงกล่าวได้ว่า การปฏิรูปการคลัง เป็นปัจจัยสำคัญของการ  
 รวมอำนาจ เราสู่ศูนย์กลางและ เป็นการจกคั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่เฉพาะ เจาะจงลงไป  
 ( FUNCTIONAL SPECIFICATION ) ไม่สัมพันธ์เหมือนสมัยก่อนการ  
 ปฏิรูปอันเป็นการเพิ่มพูนหลักความสามารถ ( CAPACITY ) ของระบบ

การ เมืองใหม่ประสิทธิภาพยิ่งส่งผลให้เกิดความเจริญทาง เศรษฐกิจและสังคมแก่  
ประเทศชาติโดยส่วนรวม

วัตถุประสงค์ประการสำคัญของการปฏิรูปการคลังคือความคงการมีรายได้เพิ่ม  
ขึ้นของรัฐบาลกลาง วัตถุประสงค์อันนี้เป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่าระบบเศรษฐกิจแบบใหม่  
เริ่มเข้ามามีความสำคัญต่อสังคมไทยแทนระบบการไร้แรงงานแบบกึ่ง เคมี หรืออีก  
นัยหนึ่งระบบ เงินตราเริ่มมีความสำคัญมากกว่าแรงงาน รัฐบาลจึงต้องการเงินมาก  
กว่าแรงงาน การปลดปล่อยไพร่จึงมีจุด เหตุส่วนหนึ่งมาจากการ เปลี่ยนแปลงทาง เศรษฐกิจ  
ที่ว่านี้ ถึงจะไกลดลางถึงในรายละเอียด ก็ยากในบทความนี้