



บทที่ ๔

ผลกระทบจากการเก็บภาษีอากรต่อสังคม (พ.ศ. ๒๔๑๒ - ๒๔๗๕)

หน้าที่ของระบบภาษีอากร คือการเป็นกลไกของรัฐในการหารายได้เพื่อมา
ใช้จ่ายในกิจการของรัฐ พระยาสุรียานุวัตร ได้ให้ความเห็นโดยเรื่องนี้ไว้ในหนังสือเรื่อง
ทรัพย์สินศาสตร์ ซึ่งตีพิมพ์ ครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๔ ว่า

... พวกเจ้าพนักงาน (คือรัฐบาล) ไม่ได้ทำการทำมาหากินอย่างหนึ่งอย่างใดได้นอกจากทำหน้าที่ป้องกันรักษาและบำรุงพลเมือง เพื่อให้ดำรงอยู่ในความเจริญนั้น ๆ แล้ว พลเมืองซึ่งทำผลประโยชน์เป็นทรัพย์สินใดจะคงเฉยเสียไรกันแบ่งทรัพย์สินนั้นออกให้รัฐบาลใช้ในการปกครองป้องกันบำรุงชาติศาสนา ศาลส่วนมากและนอญที่จะนิยมกันว่า คนชนิดไหนทำการใดผลประโยชน์มากน้อยเท่าใด จะคงเสียส่วนแบ่งปันเป็นภาษีอากรให้แก่รัฐบาล ...

นั่นคือ ความหลักการของการจัดเก็บภาษีอากร ทำเพื่อนำมาจัดทุกขบำรุงสุขให้ราษฎรนั่นเอง แต่ในทางปฏิบัติ การบริหารภาษีอากรจะมีประสิทธิภาพหรือไ้ผลเพียงใดขึ้นอยู่กับลักษณะสังคม และความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นในสังคม ซึ่งจะ เป็นตัวกำหนดแนวปฏิบัติว่าสังคมใดจะใช้วิธีการอย่างไร และจะตอบสนองผลประโยชน์ของประชาชนอย่างไร ดังได้อธิบายรายละเอียดไว้ในตอนต้น เรื่องโครงสร้างสังคมและวิธีการจัดเก็บภาษีอากร จะเห็นได้ว่า สังคมไทยสมัยโบราณรัฐบาลเรียกเก็บผลประโยชน์จากราษฎรในรูปของการเกณฑ์แรงงาน และการเก็บส่วยสาอากรซึ่งมักเรียกเก็บเป็นสิ่งของ เมื่อความต้องการ

พระยาสุรียานุวัตร, ทรัพย์สินศาสตร์. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์
พิมพ์เศ, ๒๕๑๘), หน้า ๑๘๐.

เงินตราที่มีความสำคัญขึ้นในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น รัฐบาลจึงได้ปรับปรุงวิธีการหาราย
ได้โดยการริระบบเจ้าภาษีนายอากร และกำหนดอัตราการเก็บภาษีอากรบางอย่างเป็น
เงินแทน เช่น อากรที่ดิน และการจ่ายเงินแทนการเกณฑ์แรงงาน และได้ปรับปรุงเป็น
การเก็บภาษีโดยตรงจากรัฐในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และถือ
เป็นแบบอย่างในการปฏิบัติต่อมา

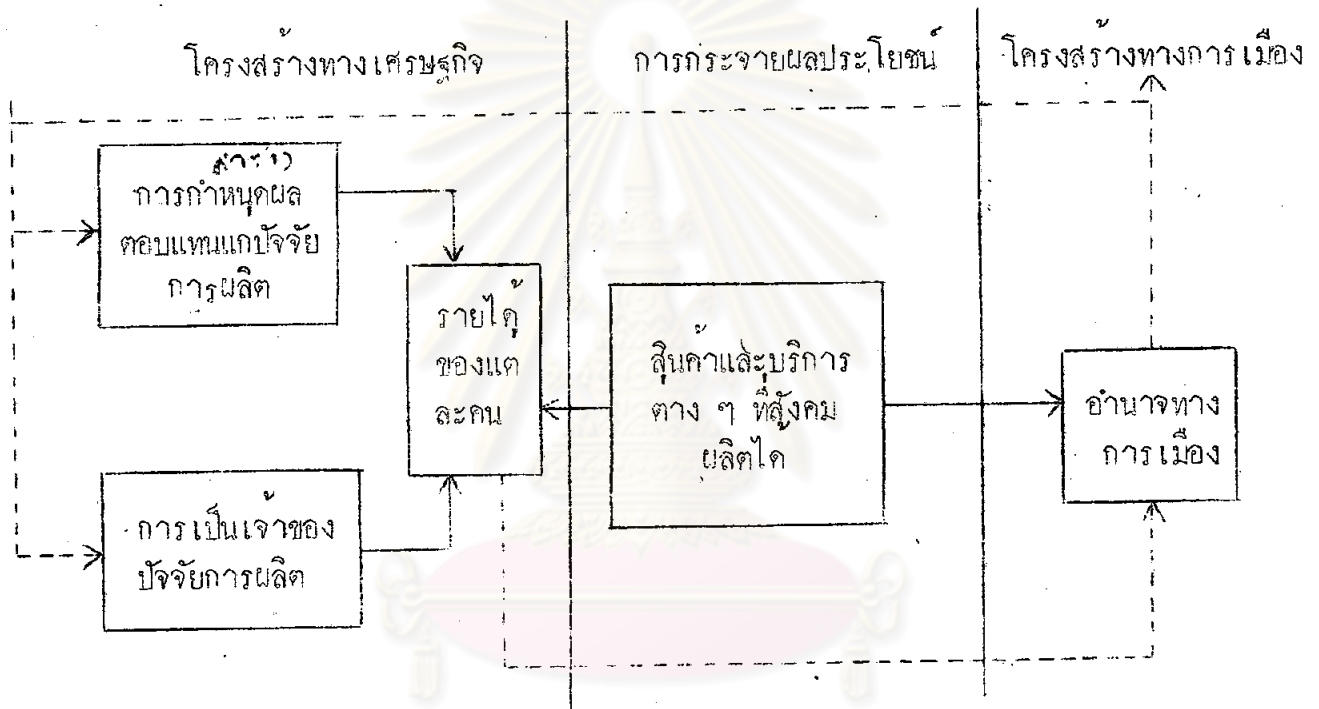
อาจกล่าวได้ว่า ทัศนะอย่างหนึ่งของรัฐที่มีต่อประชาชน ก็คือ การเป็นผู้ควบคุม
ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ แห่งสังคม และกระจายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจนี้ให้
แก่ประชาชน ซึ่งรัฐบาลกระทำโดยริระบบภาษีอากรและการริจ่ายของรัฐบาลเป็น
เครื่องมือในการชดเชยความเสมอภาคในการกระจายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของชนใน
สังคม เป็นสาเหตุแห่งความแตกต่างทางฐานะความเป็นอยู่ของชนในสังคมนั้น

โดยทั่วไปโครงสร้างในการกระจายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ประกอบด้วย
ค่วยองค์ประกอบที่สำคัญ ๒ ส่วน คือ กลไกทางเศรษฐกิจ และกลไกทางการเมือง กลไก
ทางเศรษฐกิจ ไซ่กับสินค้าและบริการต่าง ๆ ที่ผลิตขึ้นมาเพื่อการซื้อขายแลกเปลี่ยน
เครื่องมือสำคัญที่ใช้ในการกระจายผลประโยชน์ คือ รายได้ของแต่ละบุคคล จะเป็นตัว
กำหนดอำนาจซื้อของแต่ละคนในการซื้อหาสินค้าและบริการ คนที่มีรายได้มากสามารถซื้อ
หาสินค้าและบริการได้มาก คนที่มีรายได้น้อยซื้อหาสินค้าและบริการได้น้อย ซึ่งในกรณีนี้
รัฐมีบทบาทสำคัญในการจัดสรรผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างยุติธรรม ซึ่งจะพิจารณา
ได้จากการเก็บภาษีอากรและการริจ่ายของรัฐ

ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ หมายถึงการได้ใช้หรือได้รับผลประโยชน์จากสินค้า
และบริการต่าง ๆ ที่สังคมผลิตขึ้น รวมถึงการมีส่วนร่วมใดครอบครองทรัพย์สินของสังคมนั้นด้วย

ส่วนสินค้าและบริการบางชนิดผลิตขึ้นมาไว้เพื่อการซื้อขายโดยตรง เช่น การป้องกันประเทศ การรักษาความสงบภายใน ตลอดจนบริการสาธารณะต่าง ๆ ต้องอาศัยกลไกทางการเมืองเป็นเครื่องมือในการกระจายการบริการให้ประชาชน ซึ่งจะพิจารณาได้จากแผนผังนี้

โครงสร้างการกระจายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ



ที่มา : เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, "ความขัดแย้งและการกระจายผลประโยชน์ในสังคม," สังคมกับเศรษฐกิจ..., หน้า ๑๓๓.

เมื่อพิจารณาการเก็บภาษีอากรของรัฐบาล ไม่ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงทาง
 ด้านวิธีการจัดเก็บหรือรายละเอียดในการจัดเก็บเพียงใด โครงสร้างภาษีไม่ค่อยได้มีการ
 เปลี่ยนแปลงมากนัก พิจารณาได้จากประเภทของภาษีที่จัดเก็บ เก็บจากลักษณะการ
 ประกอบอาชีพ ปัจจัยการผลิต และสิ่งที่เกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิต เช่น อากรรัคานา

การราชการ ภาษีกวายน ภาษีสกุลการ ภาษีสอนเบี้ย สุรา ฝิ่น และหวย เป็นต้น จะเห็นได้ว่าภาษีสเหล่านี้ ส่วนใหญ่เกิดจากปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตของประชาชน ลักษณะการเก็บภาษีอากรมีความสัมพันธ์อย่างยิ่งกับโครงสร้างสังคม ซึ่งแบ่งชนชั้นของคน ในสังคมดังโคลลาการรายละเอียดแล้วในบทที่ ๑ แต่ละชนชั้นต้องยอมรับบทบาทและหน้าที่ ของชนชั้นตน ลักษณะสังคมแบบเดิมยังไม่ซับซ้อนนัก เพราะสังคมยังไม่ใหญ่มาก มีลักษณะ เศรษฐกิจแบบธรรมชาติ (Natural Economy) สามารถพลเลื่องตัวได้ และมีผลผลิต ส่วนเกินพอหรือต้องทำผลผลิตส่วนเกินให้พอสำหรับการจัดส่งผลประโยชน์ให้ผูกครอง ระบบส่วยสาอากรจึงสามารถดำรงอยู่ได้ โดยที่ประชาชนก็ยอมรับระบบ ผู้ที่ไม่ยอมรับ ระบบก็หลบเลี่ยงโดยการหนีไปอยู่ในป่า อพยพออกไปอยู่นอกเขตอำนาจทางการเมือง บวชเป็นพระภิกษุ หรือใช้วิธีการอย่างอื่นสุดแต่จะคิดได้ ยกเว้นในกรณีที่เกิดความ เกิดรอนจนสุดที่จะทนทานต่อไปได้ มักเกิดการลุกฮือของประชาชนออกมา แสดงปฏิกริยา ต่อความบีบคั้นและสภาพที่ทุกข์ยาก ดังจะเห็นได้จากกร เกิดกบฏกรรมเถียรในสมัยอยุธยา ตอนปลาย กบฏผีบุญ สมัยรัตนโกสินทร์ แต่ลักษณะการรวมตัวของประชาชนเป็นไปแบบ หลวม ๆ ไม่มีการจัดตั้งองค์กรที่แน่นอน จุดสำคัญที่ทำให้รวมตัวกันได้คือผู้นำซึ่งมีอำนาจ วิเศษเหนือกว่าคนธรรมดา ด้วยความเชื่อมั่นว่าผู้นำคนใหม่จะนำความสุขสมบูรณ์มาให้ มากกว่า กบฏลักษณะนี้จึงถูกปราบไปโดยง่ายด้วยภายหลังจากที่สังหารผู้นำได้ แล้ว อยางไรก็ตาม การเกิดกบฏลักษณะนี้สะท้อนให้เห็นปฏิกริยาต่อสภาพความเป็นอยู่ของ ประชาชนได้ก็พอควร

นอกจากนี้ เมื่อได้พิจารณาลักษณะของรายได้จากภาษีอากร จะเห็น ได้ว่าตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นต้นมา รายได้จากอากรบ่อนเบี้ย หวย สุรา และฝิ่น คิดเป็นประมาณครึ่งหนึ่งของรายได้ทั้งหมดของรัฐบาล ภาษีสส่วนใหญ่

เป็นภาษีทางอ้อม ไม่ค่อยมีภาษีทางตรง เช่น ภาษียาสูบ ภาษีทรัพย์สิน และภาษี
 มรดก ทั้งนี้เพราะตามโครงสร้างสังคมไทย ขนชั้นปกครองเป็นผู้ควบคุมปัจจัยการผลิต
 ทั้งที่ดินและแรงงาน กำหนดแนวทางซึ่งกันโดยผ่านทางระบบการเมืองการปกครอง และ
 ความคิดทางสังคม จึงกำหนดให้มีการถ่ายเทภาษีเงินไปทางเคียว เนื่องจากชนชั้นค่าไปสูงขึ้นไป
สูง โดยที่ผู้ปกครองไม่ต้องคำนึงถึงการตอบแทนผลประโยชน์กลับคืนสู่ประชาชนทั่วไป
รายจ่ายของรัฐบาลจึงเน้นหนักในเรื่อง การทำสงครามเพื่อป้องกันและขยายอาณาจักร
การรักษาสถานะมั่นคงภายใน และค่าใช้จ่ายในราชสำนัก

การปฏิรูปการจัดเก็บภาษีอากร และการปฏิรูปการคลังในรัชสมัยพระบาท
สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงหลายประการในสังคมไทย
 ครั้งจะไกลกล่าวถึงรายละเอียดต่อไป แต่การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ก็มีผลอย่างมาก
เฉพาะในกลุ่มผู้ปกครอง หรือผู้ที่สัมพันธ์กับกลุ่มผู้ปกครอง เช่น พวควิชากร
ส่วนใหญ่นำได้รับความเปลี่ยนแปลงน้อยมาก

ในการพิจารณาถึงผลกระทบของการจัดเก็บภาษีอากรต่อสังคม เพื่อจะได้
 เห็นภาพแห่งความเปลี่ยนแปลงชัดแจ้งขึ้น จะแยกพิจารณารายละเอียดใน ๓ ประเด็นใหญ่
 ดังนี้

๑. ผลกระทบทางด้านการเมือง
๒. ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ
๓. ผลกระทบทางด้านสังคม

ทั้งนี้ เพราะการเปลี่ยนแปลงในแต่ละด้าน ย่อมส่งผลถึงความเปลี่ยนแปลง
 ทางด้านอื่น ๆ ด้วย

ผลกระทบทางด้านการเมือง

ในตอนต้นของบทที่ ๓ ได้กล่าวถึงสภาพการณ์ที่เอื้ออำนวยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการจกเก็บภาษีอากรในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จะเห็นได้ว่า จุดมุ่งหมายประการสำคัญอยู่ที่การเสริมสร้างพระราชอำนาจทางการเมือง การปกครอง เนื่องจากก่อนการเปลี่ยนแปลง อำนาจทางการเมืองกระจุกกระจายอยู่กับขุนนางซึ่งจะมีทั้งอำนาจทางการเมืองและอำนาจทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ขุนนางตระกูลขุนนาง กววมื่นแรกที่ทรงหัว คือกรมวิภูทางด้านการคลัง เพื่อใช้เป็น ฐานกำลังสำหรับการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง การตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๑๖ เป็นการจัดตั้งหน่วยงานควบคุมการคลังของประเทศ หน่วยงานนี้อยู่ภายใต้การควบคุมอย่างใกล้ชิดของพระมหากษัตริย์ หน้าที่สำคัญคือการควบคุมการจกเก็บภาษีอากร ด้วยเหตุนี้ พระมหากษัตริย์จึงทรงสามารถควบคุมการเงินของประเทศ ตลอดจนควบคุมการทำงาน ของขุนนางและเจ้าภาษีอากรได้ เท่ากับเป็นการลดอำนาจและอิทธิพลของขุนนาง ในขณะที่เดียวกันทำให้สถาบันพระมหากษัตริย์ค่อย ๆ เพิ่มขึ้นและมีอำนาจมากขึ้น

การรวมศูนย์อำนาจที่สถาบันพระมหากษัตริย์

อำนาจหน้าที่และการทำงานของหอรัษฎากรพิพัฒน์ เป็นเครื่องมือโดยตรงของพระมหากษัตริย์ ในการสร้างฐานเศรษฐกิจให้สถาบันของพระองค์ เมื่อการทำงานของหอรัษฎากรพิพัฒน์เริ่มเป็นระบบ ทรงวิภูทางด้านการคลังต่อไป โดยการยกฐานะกรมพระคลังมหาสมบัติเป็นกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๓ ในหน้าที่จ่ายและรักษาเงินแผ่นดิน นั่นคือเป็นผู้ควบคุมนโยบายการคลังของประเทศ วิธีการนี้เป็นแนวปฏิบัติที่ใหม่มาก แต่เดิมระบบการบริหารเป็นการแบ่งหน้าที่รับผิดชอบตามพื้นที่ ดังนั้นขุนนางแต่ละคนที่ได้รับมอบหมายให้ปกครองพื้นที่ใด จึงมีอำนาจเต็มทั้งในด้านการปกครอง การเก็บเกี่ยวผลประโยชน์ ตลอดจนการพิพากษาชำระคดีความต่าง ๆ ในท้องที่รับผิดชอบ

ทั้งโลกแล้วว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีโครงการ
ปฏิรูปด้านใดด้านหนึ่งอย่างใด ๆ การปฏิรูปการคลังดำเนินควบคู่ไปกับการปฏิรูปการ
ปกครอง แม้ว่าจะปฏิรูปการคลังก่อนเพื่อเตรียมค่าใช้จ่ายในการปฏิรูปการปกครอง
โดยการตั้งกระทรวง ๑๒ กระทรวง ใน พ.ศ. ๒๔๓๕ ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นจุดเปลี่ยนแปลง
ที่สำคัญยิ่งในการวางนโยบายทางการปกครอง หลักการสำคัญของการตั้งกระทรวงคือ
ให้แต่ละกระทรวงมีหน้าที่รับผิดชอบงานด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะ ไม่ให้การแบ่งความรับผิดชอบ
ตามพื้นที่เหมือนสมัยก่อน ส่วนการปกครองส่วนภูมิภาค ทรงใช้วิธีการปกครองในรูปแบบของ
มณฑลเทศาภิบาล ซึ่งควบคุมทั้งทางด้านปกครองและการจัดเก็บภาษีอากรในท้องถิ่น
และอยู่ในความรับผิดชอบของข้าหลวงเทศาภิบาลซึ่งแต่งตั้งโดยตรงจากเมืองหลวง การ
เปลี่ยนแปลงลักษณะนี้เป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก และกระทบกระเทือนถึงอำนาจการ
ปกครอง และผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของผู้มีอำนาจ เกิดขึ้นเด่นชัด

จากการศึกษาเรื่องโครงสร้างสังคมแบบเดิม ทำให้ทราบวาสถานะของ
ชนชั้นปกครองทั้งในระดับสูงคือพระมหากษัตริย์ และในระดับรอง ๆ ลงมา คือ ขุนนาง
ทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นนั้น ต่างมีอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจในท้องถิ่นที่
ได้รับมอบหมายอำนาจ แม้ว่าในทางทฤษฎีขุนนางทุกคนจะอยู่ภายใต้การปกครองของ
พระมหากษัตริย์ ฉะนั้น โดยปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น ขุนนางจึงมีอำนาจกว้างขวางมาก
โดยเฉพาะขุนนางในหัวเมือง ประกอบกับปัญหาเรื่องขอบเขตของอาณาจักร ซึ่งขึ้นอยู่กับ
ความเข้มแข็งทางการเมือง ถ้าอาณาจักรเข้มแข็งจะมีรัฐอื่น ๆ มาสวามิภักดิ์มาก แต่
เมื่ออาณาจักรอ่อนแอลงไป รัฐต่าง ๆ ที่เคยสวามิภักดิ์ก็อาจตีตัวออกห่างได้ ดังนั้นความ
แน่นอนของอาณาเขตอาณาจักรจึงไม่มีเช่นเดียวกับอำนาจทางการเมืองของส่วนกลางที่มี
ต่อส่วนภูมิภาค ทางส่วนภูมิภาคเองต่างรู้สึกเป็นเอกเทศพอสมควร แม้ว่าจะต้องมีพันธะ

ดูรายละเอียดในบทที่ ๓ และเล่มอื่นๆ กรมพระยาคำรงราชานุภาพ,
เทศาภิบาล ...

คอส่วนกลางอยู่

ดังนั้น การปฏิรูปการปกครองของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงเป็นการลดอำนาจของขุนนางทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เป็นการจัดรูปแบบของการปกครองแบบกระจายอำนาจให้กลับมารวมศูนย์ที่พระมหากษัตริย์ และเป็นการเริ่มสร้างความเป็นเอกภาพของประเทศในลักษณะ เอกรัฐ (unitary state) โดยการยุบประเทศราชหรือกิ่งประเทศราชให้เขามารวมอยู่ในอาณาจักร เช่นเดียวกับหัวเมืองชั้นใน ดังจะเห็นได้จากการยุบเลิกตำแหน่งเจ้าผู้ครองนคร เชียงใหม่ และแพร่ การใช้ระบบเทศาภิบาลเป็นการยกเลิกระบบกินเมือง ไซ้เมืองและกรมการเมืองลดบทบาทลง เป็นเพียงข้าราชการซึ่งต้องรับนโยบายจากเมืองหลวงไปปฏิบัติ และได้รับเงินเดือนเป็นการตอบแทนความรายได้ โครงสร้างการปกครองส่วนภูมิภาค กำหนดอย่างชัดเจนด้วยพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ ร.ศ. ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๔๔๐) และฉบับแก้ไขปกครองหัวเมือง ร.ศ. ๑๑๗ (พ.ศ. ๒๔๔๑) ซึ่งกำหนดให้มีสายบังคับบัญชาตามลำดับชั้น (hierarchy)

ปฏิกริยาจากการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง

การที่รัฐบาลกลางพยายามรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง โดยการยกเลิกระบบกินเมือง แล้วส่งขุนนางจากส่วนกลางออกไปเป็นข้าหลวงเทศาภิบาล รับผิดชอบการปกครองในส่วนภูมิภาค ทำให้ขุนนางที่ขึ้นอำนาจเดิมในส่วนภูมิภาคได้รับความกระทบกระเทือนมาก โดยเฉพาะในตำแหน่งอำนาจทางการเมืองและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เนื่องจากการเป็นเจ้าเมืองไม่อาจสืบเชื้อสายกันได้อีกต่อไป ส่วนในแง่ผลประโยชน์ทาง

๑ เตช บุนนาค, "ขบถเงี้ยวเมืองแพร่ ร.ศ. ๑๒๑," สังคมศาสตร์ปริทัศน์ (กันยายน ๒๕๑๑), หน้า ๗๒.

เศรษฐกิจ รัฐบาลส่วนกลาง เขาควบคุมการเก็บภาษีอากรรวบรวมผลประโยชน์เอง แม้ว่า รัฐบาลจะตอบแทนด้วยการตั้งเงินเดือนประจำให้ ก็ไม่เท่าเทียมกับผลประโยชน์ที่เคยได้มาก่อน และอีกประการหนึ่ง การที่ต้องยอมรับเงินเดือน ก็เท่ากับว่าโดยคนรับอำนาจส่วนกลางควาย

แม้ว่ารัฐบาลจะไต่พยายามรวมอำนาจแบบค่อยเป็นค่อยไป แต่ก็ไม่อาจหลีกเลี่ยงการขัดผลประโยชน์ของผู้ที่เคยได้ประโยชน์แต่เดิม ประกอบกับในรายละเอียดของการเปลี่ยนแปลงนั้น วิธีการจัดเก็บภาษีอากรและอัตราในการจัดเก็บใหม่ ส่งผลกระทบต่อฐานะเศรษฐกิจของประชาชนมาก จึงเกิดปฏิกิริยาต่อต้านอำนาจของรัฐบาลกลางจากท้องถิ่นส่วนต่าง ๆ ในหัวข้อนี้จะพิจารณาละเอียดเฉพาะปฏิกิริยาตอบโต้ของกลุ่มชนนางหัวเมืองที่สูญเสียผลประโยชน์ไป ดังจะเห็นได้จาก กฎพระยาปราบสงคราม กฎเงี้ยวเมืองแพะ กฎพระยาแขกเจ็ดหัวเมือง และกฎฉมัญญ

กฎพระยาปราบสงคราม หรือกฎหมายเกิดขึ้นที่เมืองเชียงใหม่ ในปี พ.ศ. ๒๔๗๒ เป็นการรวมตัวของชาวนาโดยมีพระยาปราบสงคราม หรือกฎหมาย ซึ่งเป็นที่เคารพนับถือของชาวนาเป็นผู้นำ เพื่อดำเนินการต่อต้านการจัดเก็บภาษีอากรของเจ้าธานี ในกรณีกฎพระยาปราบสงคราม และกฎเงี้ยวเมืองแพะ เป็นปฏิกิริยาต่อการปกครองของส่วนกลางในภาคเหนือ ทั้งนี้ เนื่องจากตามลักษณะการปกครองแบบเดิม ดินแดนล้านนาไทยมีฐานะเป็นอาณาจักรที่เจริญรุ่งเรือง มีกษัตริย์สืบสันตติวงศ์ปกครองมาเป็นเวลาช้านาน มีขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมเป็นของตนเอง ลักษณะการปกครองจากส่วนกลางเป็นไปในลักษณะการปกครองหัวเมืองประเทศราช ความสำคัญของดินแดนล้านนาไทยซึ่งตั้งอยู่ระหว่างพม่ากับไทยจึงมีความสำคัญในด้านยุทธศาสตร์ ล้านนาไทยเคยอยู่ใต้อำนาจการปกครองของพม่ากว่า ๒๐๐ ปี เมื่ออำนาจรัฐทางกรุงเทพฯสูงกวาจึงต้องอยู่ใต้อำนาจการปกครองของไทย รัฐบาลจึงต้องดำเนินนโยบายอย่างระมัดระวังเพื่อผูกใจให้ล้านนาไทยขึ้นต่อ มิฉะนั้นจะเป็นอันตรายตอกกรุงเทพฯ

ความสัมพันธ์ของหัวเมืองลานนาไทยกับกรุงเทพฯ จึงเป็นความสัมพันธ์แบบ
 ประเทศราช มีพันธะในการช่วยป้องกันพระราชอาณาเขต และต้องส่งส่วยสาอากรให้
 แต่ในส่วนการปกครองท้องถิ่น ลานนาไทยมีอิสระอยู่มากในการกำหนดรูปแบบการปกครอง
 เอง ประกอบด้วยเจ้าชั้น ๕ ใบ คือ เจ้าผู้ครองนคร พระยาอุปราช พระยาราชวงศ์
 พระยาราชบุตร และพระยาบุรีรัตน และมีคณะกรรมการอีกคณะหนึ่งเรียกว่า เคาสนาม
 หลวง จำนวน ๓๒ คน ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและช่วยเหลือเจ้าผู้ครองนคร ผลประโยชน์
 ทางเศรษฐกิจถือเป็นสิทธิของเจ้าผู้ครองนครที่จะแสวงหารายได้ และใช้จ่ายอย่างอิสระ

สาเหตุสำคัญที่ทำให้รัฐบาลต้องการควบคุมลานนาไทย นอกจากความต้องการ
 ใ้การบริหารของรัฐเป็นไปอย่างมีเอกภาพ ยังเนื่องมาจากการขยายอิทธิพลของอังกฤษ
 ภายหลังจากที่อังกฤษเข้าครอบครองพม่า อังกฤษได้เข้ามาสัมพันธ์กับลานนาไทยมากขึ้น
 โดยการทำกิจการป่าไม้ซึ่งประสบความสำเร็จ ขณะเดียวกันก็ก่อให้เกิดปัญหาจากข้อ
 พิพาทระหว่างคนในบังคับอังกฤษกับเจ้านายทางเมืองเหนือ รัฐบาลเกรงการแผ่อำนาจ
 ของอังกฤษ จึงต้องหาทางแก้ไขโดยการเข้าควบคุมลานนาไทย ซึ่งสอดคล้องกับ
 นโยบายที่ต้องการรวมอำนาจอยู่แล้ว

ในการดำเนินการรวมลานนาไทย สิ่งสำคัญที่ไ้จัดการแก้ไขคือ ทางด้านการ
 ปกครองและการคลัง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงส่งพระเจ้านอง
 ยาเขอ กรมหมื่นพิชิตปรีชากร ให้เป็นผู้ดำเนินการ โดยคงตำแหน่ง เคาสนามหลวงไว้
 แยกย่อย ๆ ลดความสำคัญลง แต่งตั้งเสนา ๒ ตำแหน่ง คือ กรมมหาดไทย กรมทหาร

✓ สวัสดิ์ ประยูรเสถียร, "กระบวนการรวมหัวเมืองประเทศราชลานนาไทย
 เช้าสู่ส่วนกลาง (พ.ศ. ๒๔๒๗ - ๒๔๗๖)", สังคมศาสตร์ (เมษายน - กันยายน ๒๕๒๔)
 : ๒๓ - ๒๔ .

๒ พรพรม จงวัฒนา, "กรณีพิพาทระหว่างเจ้านครเชียงใหม่กับคนในบังคับอังกฤษ
 อันเป็นเหตุให้รัฐบาลสยามจัดการปกครองมณฑลพายัพ (พ.ศ. ๒๔๖๖ - ๒๔๘๕)", วิทยานิพนธ์
 ปริญญาโทอักษรศาสตร์ ภาควิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๗),
 หน้า ๘๘ - ๘๓.

กรมคลัง กรมยุติธรรม กรมวัง และกรมนา ซึ่งแต่งตั้งจากเจ้านายหรือบุตรหลาน โดยมีขุนนางจากส่วนกลาง เป็นผู้ช่วยเสนา ซึ่งในทางปฏิบัติจะเป็นผู้คุมอำนาจการปกครอง และจัดการค่านต่าง ๆ อย่างแท้จริง

ส่วนเรื่องการจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งนับว่าเป็นเรื่องสำคัญมาก เพราะเป็นหัวใจของการปฏิรูปซึ่งต้องไขทั้งในการปฏิรูปท้องถิ่น และส่งผลประโยชน์ไปสู่ส่วนกลาง แต่เดิมภาษีอากรในลานนาไทยมีเพียงไม่กี่ชนิด และจัดเก็บตามผลผลิต เช่น ข้าวเก็บเท่าจำนวนที่ปลูก หากไร่เมล็ดข้าวปลูกหนึ่งสัดจะต้องส่งข้าวขึ้นฉางหลวงหนึ่งสัด ระเบียบแบบแผนในการจัดส่งภาษีไม่มีแน่นอน ควดยเหตุนี้ ทำให้ผลประโยชน์แผ่นดินจากภาษีอากรได้รับน้อยมากและมีการรั่วไหลตลอดเวลา

พระเจ้าอนงยาเซอ กรมหมื่นพิชิตปรีชากร จึงได้จัดการการคลังเสียใหม่ โดยปรับปรุงทั้งระบบภาษีอากร และการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย ในเรื่องระบบภาษีอากร โดยยกเลิกภาษีอากรที่เจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่กำหนดไว้ทั้งหมด^๒ และได้นำระบบการจัดเก็บภาษีอากรแบบที่ใช้ในส่วนกลางมาใช้ในลานนา โดย

๑. กำหนดให้เจ้าภาษีนายอากรประมวลภาษีอากร ๕ ชนิด คือ ภาษีสุรา ภาษีสุกร ภาษีนา ภาษีครั่ง และสัมพัทธ์สรคัมไม^๓

^๑ สรีสวัสดิ์ ประยูรเสถียร, "การปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพ (พ.ศ. ๒๔๓๖ - ๒๔๓๖)," (วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, ๒๕๒๒), หน้า ๘๘ - ๘๐.

^๒ หจข., ร. ๕ ม. ๘๘/๒ หนังสือพระยาราชสัมภาร์ากิรกราบทูลพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระยานำรามาธิบดี จ.ศ. ๑๒๔๖.

^๓ หจข., ร. ๕ ม. ๘๘/๓ รายงานหลวงอนุรักษภูเบศกราทูลเจ้าฟ้ามหามาลา กรมพระบำราบปรปักษ์ จ.ศ. ๑๒๔๖.

๒. เพิ่มประเภทของภาษีอากรขึ้นอีกหลายอย่าง แยกตามหมวดหมู่ได้

๕ ประเภท คือ

๒.๑ ทรัพย์สินการธรรมชาติ ได้แก่ ป่าไม้ แร่ธาตุ เพรทพลอย
ถ่านหิน น้ำมันดิบ ต้องขออนุญาตศอกกรมการเมืองและเสียภาษีอากรตามพิภัก

๒.๒ ของป่า เช่น การเจาะน้ำมันยาง การตัดทวาย ไม้ ไม้รวก
ต้องเสียค่าใบอนุญาตตามกำหนด

๒.๓ ภาษีที่ดินเพื่อการเพาะปลูก ขนาดกว้างและยาวกว่า ๒๐ วา
ต้องเสียภาษี

๒.๔ อากรพิศสวน เช่น หมาก ขนุน มะพร้าว มะม่วง
มะปราง

๒.๕ สิ่งของต้องห้าม เช่น ฝิ่นปะสิ้ว กำมะถัน ตะกั่ว อาวุธปืน
กระสุนปืน อาวุธแหลมคม ยาพิษ ยาเบื่อ และดิน ในการซื้อขายหรือใช้สอย ต้อง
ขออนุญาตและเสียค่าอากรก่อน

๒.๖ ภาษีรั้นใน เก็บจากผู้ซื้อหรือผู้ขายสินค้านั้นโดยตรง เช่น
น้ำตาลทรายขาว น้ำตาลทรายแดง พริกไทย ขุนสิลา ขุนหอย สิ้นค้าประเภท
ปูยฝาย และน้ำมัน

๒.๗ ภาษีค่าแรงในการก่อสร้าง เช่น การผลิตอุปกรณ์เกี่ยวกับการ
พนัน การสร้างมาดเรือโกสน ทำเงินทำทอง เตาเผาปูน อิฐ กระเบื้อง

๒.๘ ภาษีขาออก กำหนดอัตราภาษีสินค้านั้นที่จะนำออกไปจำหน่ายที่อื่น
เช่น งาช้าง หาบละ ๒๐ บาท รัง หาบละ ๒ บาท นอระมาด หาบละ ๕๐ บาท
กระวาน หาบละ ๑๕ บาท เหว หาบละ ๒ บาท

๒.๙ ภาษีขาเข้า กำหนดอัตราภาษีสินค้านั้นนำเข้ามายัง ยกเว้น
สินค้านั้นที่เสียภาษีที่กรุงเทพฯแล้ว เมื่อนำเข้าไม่ต้องเสียภาษีอีก

การปรับปรุงวิธีการจัดเก็บภาษีอากรแบบใหม่ เป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในด้านการจัดสรรผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ แมว่าการปรับปรุงวิธีการนี้จะเอื้ออำนวยประโยชน์ให้กับรัฐบาลส่วนกลางอย่างมาก แต่ส่งผลกระทบต่อผู้นำนานาเงินท้องถิ่นอย่างแรง และส่งผลกระทบต่อประชาชนด้วย

ส่วนในเรื่องการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นพิชิตรัฐากร ทรงแบ่งออกเป็น ๒ ส่วน คือ

๑. จ่ายเป็นเงินเดือนข้าราชการไทยในมณฑลพายัพ
๒. จ่ายเป็นเงินผลประโยชน์ของบรรดาเจ้าผู้ครองนครและเจ้านาย

บุตรหลาน

ส่วนที่เหลือจากรายจ่ายทั้ง ๒ ประเภท ถือเป็นของรัฐบาลกลาง ต้องนำส่งกรุงเทพฯ

จะเห็นได้ว่า การปรับปรุงการคลังครั้งนี้ ทั้งในด้านการจัดเก็บภาษีอากร และการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย เป็นการตัดผลประโยชน์ของเจ้านายเมืองเหนือโดยตรง เพราะตามระบบเดิม เจ้านายสามารถควบคุมได้ทุกอย่างทั้งด้านการปกครอง และรายได้รายจ่าย แต่ในระบบใหม่ รัฐบาลกลางเข้ามาควบคุมอย่างมาก ทั้งในด้านการจัดเก็บ และการกระจายผลประโยชน์ ดังนั้น เมื่อเกิดกบฏพระยาปราบสงคราม เจ้านายเมืองเหนือจึงมีท่าทีสนับสนุน แมว่าจะไม่ได้เข้าร่วมกบฏด้วย

ส่วนผลกระทบต่อประชาชนนั้น ประชาชนรู้สึกว่าการเปลี่ยนแปลงระบบใหม่ ก่อให้เกิดความเดือดร้อนมากขึ้น เนื่องจากการให้ผูกขาดภาษีอากร และการเพิ่มประเภท

ทจข., ร. ๕ ม. ๕๘/๘๘ หนังสือกรมหมื่นพิชิตรัฐากรถึงกรมหมื่นเทวะวงษ์
วโรปกรณ์.

ภาษีอากร ทั้งนี้เพราะเจ้าภาษีนายอากรทำการกดขี่ข่มเหง ข่มขู่ราษฎรในการจัดเก็บ
บางครั้งก็เรียกเก็บในอัตราสูง อีกประการหนึ่ง การเรียกเก็บภาษี เจ้าภาษีกำหนดให้
จ่ายเป็นเงิน เพื่อตอบสนองความต้องการของส่วนกลาง แต่ประชาชนยังไม่คุ้นเคยกับ
การเสียภาษีเป็นเงินตราและไม่ค่อยมีเงินด้วย จึงต้องการเสียในรูปผลผลิต พวกเจ้าภาษี
ไม่ยอมบังคับให้เสียเป็นเงิน ประชาชนผู้ใดไม่เสียเงินภาษีไม่ว่าจะควยเหตุผลใด ถูกจับ
กุมใส่ขื่อคา ทำให้ประชาชนไม่พอใจเป็นอันมาก ดังจะเห็นได้จากกรณีของเจ้าภาษีนาย
อากรคนหนึ่ง ชื่อ น้อยวงษ์ เป็นเจ้าภาษีหมาก มะพร้าว พลุ ประมูลทำภาษีในอัตราที่
สูงมากคือ ปีละ ๔๑,๐๐๐ รูปี ซึ่งสูงกว่าอัตราเดิมถึง ๑๖,๐๐๐ รูปี น้อยวงษ์จึงต้องเก็บ
ภาษีอย่างรุนแรงเพื่อให้ได้เงินมามากที่สุด โดยเก็บภาษีเกินพิสัยที่กำหนดไว้ ทำให้
ประชาชนเคืองกรอนมาก เมื่อประชาชนไม่มีเงินเสียภาษีก็ถูกจับกุมขัง

เมื่อได้รับความเคืองกรอนมากขึ้น ประชาชนใคร่องเรียนต่อชาหลวงหลายครั้ง
แต่ไม่ค่อยได้ผล ในที่สุดจึงรวมตัวกันต่อต้านเจ้าภาษีโดยมีพระยาปราบสงคราม เป็นผู้นำ
เริ่มต่อต้านเจ้าภาษีโดยการประกาศห้ามเก็บภาษีในตำบลหนองจ่อม (ปัจจุบันอยู่ในเขต
อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่) และวางแผนจะเข้าโจมตีเมืองเชียงใหม่ เพื่อสังหาร
ข้าราชการจากส่วนกลางและเจ้าภาษีชาวจีน^๒ แต่แผนการนี้ไม่สำเร็จ เพราะถูกปราบ
เสียก่อน พระยาปราบสงครามหลบหนีไปได้ จึงรวมกำลังอีกครั้งจับยึดเมืองปางไต แต่
ก็ถูกปราบปรามในที่ลุ่ม^๓

ศูนย์วิจัยทรัพยากร

๑ หจช., ร. ๕ ม. ๕๘/๑ เจ้าพระยาพลเทพกราบบังคมทูลรัชกาลที่ ๕

ลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ร.ศ. ๑๐๘,

๒ หจช., ร. ๕ ม. ๕๘/๕๘ พระยามหาเทพกราบบังคมทูล

ลงวันที่ ๑๕ มกราคม ร.ศ. ๑๐๘,

๓ หจช., ร. ๕ ค. ๕๐/๓ รายงานหลวงประกาศกิจ กรมพลพระองค์เจ้า

โสธมนดิศย์ เรื่องปราบกบฏพระยาปราบสงคราม ลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ร.ศ. ๑๐๘.

แผนภูมิจึงถูกรวบสำเร็จ แต่ก็เป็นเครื่องชี้ให้เห็นปฏิกิริยาของประชาชน
ที่มีต่อการจัดเก็บภาษีอากรที่เข้มงวดขึ้น และแสดงถึงปฏิกิริยาของเจ้านายเมืองเหนือที่
ไม่พอใจการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ดังนั้น จึงได้มีการปรับวิธีการเก็บภาษีอากรใหม่
โดยเปลี่ยนวิธีการเก็บภาษีที่ให้เจ้าภาษีนำอากรผูกขาดมาเป็นแบบให้เจ้าหน้าที่ของรัฐจัด
เก็บเอง เริ่มจากการเก็บภาษีนาและภาษียาสูบ ซึ่งเป็นพืชเศรษฐกิจหลักในลานนา แต่
เพื่อไม่ให้เจ้านายเมืองเหนือรู้สึกบั่นทอนมากนัก จึงได้ยกเว้นการเก็บภาษีนาตามอัตราที่
ลดหลั่นกันตามฐานะ เงินที่เก็บได้จากภาษีนาจะหักส่วนแบ่งร้อยละ ๑๕ กระจายเป็นส่วน ๆ
ให้เจ้าพนักงานคลัง เจ้าพนักงานนา และนายแขวง หากเก็บภาษีค่านาได้เกินกว่า
งบประมาณที่กำหนดไว้ ให้แบ่งส่วนเกินออกเป็น ๔ ส่วน แบ่งให้คลังสำหรับใช้จ่ายใน
ราชการบ้านเมือง ให้เป็นบำเหน็จแก่เจ้าพนักงานผู้เก็บเงินค่านา ให้เป็นบำเหน็จ
แก่พนักงานบัญชี และมอบให้เจ้าผู้ครองนคร ระเบียบการเก็บภาษีแบบนี้เริ่มใช้ที่เมือง
เชียงใหม่ ลำพูน และลำปางก่อน จากนั้นจึงขยายไปใช้ในเมืองน่านและแพร่ ซึ่งก็
มีปฏิกิริยาอยู่ห่างจากชาหลวงประจำเมืองน่าน ไม่เห็นด้วยกับระเบียบการจัดเก็บภาษี
อากร แต่เจ้าเมืองน่านต้องการให้เก็บภาษีนาเหมือนกับเมืองอื่น ๆ จึงได้มีการจัดเก็บ
แต่เก็บในอัตราที่น้อยกว่าที่เก็บในเมืองอื่น ๆ ซึ่งเก็บร้อยละ ๒๔ อีกร ส่วนที่เมืองน่าน
เก็บอย่างสูงร้อยละ ๑๘ อีกร การเก็บขึ้นอยู่กับผลผลิตที่ได้รับในแต่ละปี หากปีใดผลผลิต
ต่ำหรือมีปัญหาในการผลิต ก็อาจคงไม่เก็บภาษี

^๑ หจช., ร. ๕ ก. ๑๔.๒ ก/๑๒ พระยาทรงสุรเดชกราบทูลกรมหลวง
ดำรงราชานุภาพ ลงวันที่ ๑๐ ธันวาคม ร.ศ. ๑๑๔.

^๒ หจช., ร. ๕ ก. ๑๔.๒ ก/๑๒ กรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูล
รัชกาลที่ ๕ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ร.ศ. ๑๑๔.

^๓ หจช., ร. ๕ ก. ๑๔.๒ ก/๑๒ ภาษีค่านาต่าง ๆ เมืองน่าน ลงวันที่ ๑๘
มีนาคม ร.ศ. ๑๑๓.

การให้ระเบียบการเก็บภาษีแบบใหม่ ไร่ได้เพียงปีเดียว ก็กลับมาใช้แบบเดิม คือให้เจ้าภาษีนายอากรรับผูกขาดเก็บภาษีต่าง ๆ เนื่องจากระบบใหม่เจ้านายเมืองเห็นต้องทำหน้าที่เก็บภาษีอากรเอง แต่กลับได้รับผลประโยชน์น้อยกว่าที่เคยได้รับจากสิ้นบนของเจ้าภาษีนายอากร และในการจัดเก็บก็ขาดประสิทธิภาพ ทำให้ไม่สามารถจะเก็บภาษีได้อย่างเต็มที่ จึงได้พิจารณาแก้ไขการจัดเก็บภาษีอากรใหม่ โดยจัดข้าราชการจากส่วนกลางเข้าไปดำเนินการแทนเจ้านายบุตรหลาน ทำให้การจัดเก็บภาษีอากรโดยรัฐบาลได้ผลดีขึ้น

จะเห็นได้ว่า การปรับปรุงการจัดเก็บภาษีอากรภายหลังการปราบกบฏพระยาปราบสงคราม มิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะลดความตึงเครียดของประชาชนโดยตรง แต่มีจุดมุ่งหมายหลักอยู่ที่การขยายอำนาจทางการเมืองจากส่วนกลางเข้าไปในเขตลพพ่ายพิทังจะเห็นได้จากการส่งข้าราชการส่วนกลางเข้าไปดำเนินการจัดเก็บภาษีอากรแทนเจ้านายบุตรหลาน ซึ่งเท่ากับว่ารัฐบาลสามารถวางอำนาจในการกำนภาษีอากรที่เคยเป็นของเจ้าผู้ครองนครไว้มาอยู่ภายใต้การควบคุมของชาหลวงใหญ่เมืองลพพ่ายพิท แม้ว่าในคันวิธิการจัดเก็บ ภาษีที่รัฐบาลส่งคนจากส่วนกลางไปเก็บมีเพียง ๒ อย่าง คือ ภาษีคานา และภาษียาสูบ ส่วนภาษีอื่น ๆ รัฐบาลยังคงให้ระบบผูกขาดโดยเจ้าภาษีนายอากรแบบเดิม เพียงแต่ปรับปรุงระเบียบการประมูลภาษี และการแบ่งปันผลประโยชน์ให้รัดกุมขึ้น ซึ่งพิจารณาได้ว่าเป็นการดำเนินการตามนโยบายการคลังและนโยบายการเก็บภาษีอากรที่ปรับปรุงใหม่ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๑๖ ที่ใ้มีการใช้พระราชบัญญัติเจ้าภาษีนายอากรจ.ศ. ๑๒๓๕ และการประกาศพระบรมมัญญาหน้าที่ราชการกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ร.ศ. ๑๐๘

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พจช., ร. ๕ น. ๒.๑๔/๘๓ พระยาศรีสัตนเทพไปตรวจราชการในหัวเมืองมณฑลพ่ายพิท ลงวันที่ ๑๕ เมษายน ร.ศ. ๑๑๘.
๒
ดูรายละเอียดในบทที่ ๓.

เพื่อความคุ้มครองการทำงานของเจ้าพนักงานอากร และเพื่อความคุ้มครองคลังของประเทศ ทั้ง
ในคามวิธีการหารายได้และรวบรวมให้เป็นระเบียบ ตลอดจนการใช้จ่าย

แม้ว่าในระยะแรกของการจัดเก็บภาษีอากรแบบควบคุมโดยรัฐ จะไม่ได้นำ
เงินสู่ท้องพระคลังส่วนกลางมากนัก แต่เมื่อพิจารณาจากการเปลี่ยนแปลงระบบการทำงาน
และการใช้จ่ายแล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นการรวบอำนาจและคุ้มครองผลประโยชน์ทางด้านภาษี
อากรและการคลังของพวกเจ้านายเมืองเหนือลงอย่างมาก จากการที่รวมคลังเมือง
เชียงใหม่เข้ากับคลังมณฑล ขาดหลวงใหญ่เป็นผู้มีอำนาจสิทธิขาดในการจัดเก็บภาษีอากร
และรักษานโยบายทางการคลังแต่ผู้เดียว นอกจากนั้น การจัดตั้งงบประมาณรายรับ
รายจ่าย ที่แยกออกเป็นค่าใช้จ่ายในราชการบ้านเมืองส่วนหนึ่ง และเป็นผลประโยชน์
ของเจ้านายบุตรหลานอีกส่วนหนึ่ง วิธีการเช่นนี้ ก่อให้เกิดความไม่พอใจอย่างยิ่งใน
กลุ่มเจ้านายบุตรหลาน จึงรวมตัวกันทำหนังสือทูลเกล้าถวายพระบาทสมเด็จพระจุลจอม
เกล้าเจ้าอยู่หัว เพื่อร้องทุกข์และกล่าวโทษพระยาทรงสุรเดช (อิน บุญภาค) ขาดหลวง
เทศาภิบาลใหญ่มณฑลพายัพ ในการดำเนินงานอย่างเข้มงวด และคุ้มครองผลประโยชน์
ของเจ้านายเมืองเหนือมากเกินไป จนไม่สามารถจะยอมรับได้ พระบาทสมเด็จพระ
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงเรียกตัวพระยาทรงสุรเดชกลับกรุงเทพฯ แล้ว
โปรดเกล้าฯ ให้พระยานริศรราชกิจ (สาย โชติกเสถียร) ขึ้นไปเป็นขาดหลวงเทศาภิบาล
แทน โดยมีพระยาศรีสุเทพ (เส็ง วิริยศิริ) เป็นขาดหลวงพิเศษดำเนินการปกครอง
เพื่อลดความตึงเครียดของสถานการณ์ระหว่างเจ้านายเมืองเหนือและข้าราชการจาก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

คำร่างตำแหน่งระหว่าง พ.ศ. ๒๔๓๖ - ๒๔๔๑.

๒ พิจารณา, ร.๕ ม.๕๔/๔๖ เรื่อง เจ้าลาวมณฑลพายัพทูลเกล้าฯ โทษพระยาทรง-
สุรเดชขาดหลวง เรื่องคัด การบ้านเมือง ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ร.ศ. ๑๑๘.

ส่วนกลาง จึงเห็นได้ว่า ลักษณะการแก้ปัญหาของรัฐบาลกลาง ก็คือผ่อนปรนไว้ให้
 เจ้านายส่วนท้องถิ่นรู้สึกถูกบีบคั้นมากเกินไป ในขณะที่เดียวกัน ก็ดำเนินการรวมอำนาจต่อไป
 ควบคู่กัน จึงไม่อาจหลีกเลี่ยงความขัดแย้งระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคได้ จนถึงจุด
 ที่เกิดปฏิกริยาอีกในการก่อกบฏเงี้ยว

กบฏเงี้ยวเมืองแพะ พ.ศ. ๒๔๔๕ ถือได้ว่าเป็นปฏิกริยาโดยตรงต่อการ
 ปฏิรูปการปกครองตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๔๒ ซึ่งได้จัดตั้งให้มณฑลพายัพเป็นมณฑลเทศาภิบาล
 ภายใต้การดำเนินงานของพระยาศรีสุทเทพ ซึ่งไม่ได้เป็นการผ่อนปรนหรือรักษาด
 ประโยชน์ให้กับเจ้านายเมืองเหนือ ความพยายามที่จะจัดระบบการปกครองหัวเมือง
 เหนือให้เป็นเอกภาพกับการปกครองส่วนกลาง ยิ่งก่อให้เกิดความบีบคั้น ในหมู่เจ้านาย
 เมืองเหนือมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในค่านผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

การโอนกิจการป่าไม้ให้อยู่ในความควบคุมของรัฐบาล ภายใต้การดำเนินงาน
 ของกรมป่าไม้ซึ่งตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๕ และมีสำนักงานตั้งอยู่ที่เชียงใหม่ เป็นการโอน
 กรรมสิทธิ์พื้นที่ป่าไม้ทั้งหมดซึ่งแต่เดิมเป็นของเจ้าผู้ครองนครเมืองเหนือมาเป็นของรัฐบาล
 กำหนดให้ส่งค่าตอบแทนซึ่งเป็นรายได้อำนาจในไทยเขากะทรวงพระคลังมหาสมบัติ แม้รัฐบาล
 จะตอบแทนความร่วมมือของเจ้าผู้ครองนครทั้งหลายด้วยการจ่ายเงินส่วนแบ่งค่าตอบแทน
 ครั้งหนึ่งของจำนวนที่จัดเก็บได้ทุกปีให้แก่เจ้าผู้ครองนครและเจ้านายบุตรหลาน และ
 อนุญาตให้เจ้าผู้ครองนคร เมืองลำปาง นน และแพะ ซึ่งเคยทำกิจการป่าไม้เอง

พหจข., ร. ๕ ม. ๑๖.๒/๕๔ พระยาพิริยวิไชยเจ้าเมืองแพะ กราบทูล
 กรมหลวงดำรงราชานุภาพ ลงวันที่ ๑๐ ธันวาคม ร.ศ. ๑๑๕.

มีสิทธิขอเช่าทำป่าไม้ได้โดยรัฐบาลกำหนดจำนวนไม้ และบริเวณที่ให้เช่าทำ แต่วิธีการ
นี้ก็เป็นการคัดผลประโยชน์ของเจ้านายเมืองเหนือรายใหญ่ทางหนึ่ง

นอกจากนี้ยังยกเลิกการยกเว้นภาษีอากรของเจ้านครองนครและเจ้านาย
บุตรหลานที่เคยมอบปรีท เนื่องจากทำให้รายได้ของรัฐบาลลงมาก เพราะเจ้านายเมือง
เหนือมีที่นาเป็นจำนวนมาก และกำหนดให้เจ้านายเมืองเหนือเสียภาษีที่ดินให้รัฐบาลเหมือน
ราษฎรทั่วไป โดยปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการเก็บอากรที่ดินในมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ
ซึ่งกำหนดอัตราอากรจัดเก็บ และหลักเกณฑ์ในการยกเว้นค่าอากรนี้เนื่องมาจากไม่สามารถ
ทำผลผลิตได้และได้รับพระบรมราชานุญาตให้ยกเว้น^๒

รายได้ก้อนอย่างหนึ่งที่นำปัญหามาให้ คือ การเก็บเงินค่าแรงแทนเกณฑ์ จาก
ชายฉกรรจ์ที่มีอายุระหว่าง ๑๕ - ๒๐ ปี ให้เสียเงินแทนการเกณฑ์แรงงานคนละ ๘ บาท
ต่อปี หรือทำงานแทนเป็นเวลา ๒๐ วัน แต่รัฐบาลอาจเกณฑ์แรงงานจากราษฎรที่เสีย
เงินแล้วมาช่วยงานสาธารณประโยชน์ หรือเกณฑ์ในกรณีสงคราม โดยคงจ่ายค่าจ้าง
เป็นการตอบแทน และยกเว้นไม่เก็บเงินแทนการเกณฑ์แรงงานจากเจ้านครองนครและ
เจ้านายบุตรหลานที่สืบสายโลหิตโดยตรงจากเจ้านครองนคร ข้าราชการ พระภิกษุ สามเณร
และนักบวชทุกศาสนา และคนทุพพลภาพอนาถาที่เลี้ยงตัวเองไม่ได้^๓ รายได้จากเงิน
ค่าแรงแทนเกณฑ์ แบ่งเป็น ๒ ส่วน ส่วนหนึ่งให้เจ้านครองนคร อีกส่วนหนึ่งให้เจ้านาย

ศูนย์วิจัยทรัพยากร

ชัชชัย โฉม สุนทรสวัสดิ์, "การศึกษาเชิงประวัติศาสตร์เกี่ยวกับกิจการป่าไม้
ทางภาคเหนือของไทยตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๓๕ ถึง พ.ศ. ๒๔๗๕," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท
ภาควิชาประวัติศาสตร์ ภูมิศาสตร์ มหาวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๑), หน้า ๑๐๓ - ๑๐๔.

^๒"พระราชบัญญัติการเก็บอากรที่ดินในมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ ร.ศ. ๑๑๕,"
เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ, ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม ๑๗, หน้า ๓๑๕ - ๓๑๘.

^๓"พระราชบัญญัติการเก็บเงินค่าแรงแทนเกณฑ์มณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ ร.ศ. ๑๑๕,"
เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ, ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม ๑๗, หน้า ๒๕๓.

บุตรหลาน สองส่วนแบ่งเป็นค่าใช้จ่ายในการทะนุบำรุงบ้านเมือง ที่เหลืออีก ๒ ส่วน
นำส่งกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ

ในการปรับปรุงความรายได้ทั้ง ๓ ประเภทดังกล่าวข้างต้น—เป็นการคัดลอก
ผลประโยชน์ของเจ้านายเมืองเหนือยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการโอนกิจการไปไม่ให้เป็นที่ของ
รัฐบาล หรือการยกเลิกการยกเว้นภาษี ทำให้เจ้านายเมืองเหนือขาดรายได้รายใหญ่
ไป โดยเฉพาะการเก็บเงินค่าแรงแทนเกณฑ์ ส่งผลกระทบต่อเจ้านายเมืองเหนืออย่าง
น้อยใน ๒ ลักษณะ คือ การทำลายอำนาจทางการเมืองของเจ้านายเมืองเหนือ ความ
ประเพณีดั้งเดิม เจ้านายเมืองเหนือเกณฑ์แรงงานราษฎรมาทำงานปีละ ๑-๔ เดือน
แต่เมื่อกำหนดให้เก็บเงินค่าแรงแทนเกณฑ์ เท่ากับเป็นการโอนคนไปอยู่ภายใต้บังคับบัญชา
ของส่วนกลาง ต้องเสียเงินแทนการเกณฑ์แรงงาน ไม่ได้รับตรงต่อเจ้านายเมืองเหนือ
อีกต่อไป เท่ากับเจ้านายเมืองเหนือถูกตัดฐานกำลังคนไป ซึ่งย่อมมีผลกระทบทางด้าน
เศรษฐกิจด้วย ถ้าหากจะเกณฑ์แรงงานราษฎร ก็จะต้องจ่ายค่าตอบแทนให้ด้วย

วิธีการนี้ ถ้าหากพิจารณาอย่างผิวเผิน ดูเหมือนว่าจะเป็นการดีต่อราษฎร
เพราะได้รับการปลดพันธะจากความผูกพันในด้านการเกณฑ์แรงงานของเจ้านายเมืองเหนือ
ได้มีเวลาเต็มที่ในการประกอบอาชีพ แต่ในทางปฏิบัติ การเก็บเงินแทนเกณฑ์ได้สร้าง
ความเดือดร้อนให้กับประชาชนมากในการหาเงินมาเสียเงินค่าแรง และแม้ว่าราษฎร
จะเสียเงินไปแล้วในบางกรณียังถูกเกณฑ์แรงงานไปทำงานโยธาต่าง ๆ โดยไม่ได้รับเงิน
ตอบแทน แม้ว่าการพระราชบัญญัติจะกำหนดให้ต้องจ่ายเงินตอบแทน ทำให้ราษฎร
เดือดร้อนและไม่พอใจเป็นอย่างมาก และได้กลายเป็นชนวนสำคัญนำไปสู่การต่อต้าน
การปกครองของรัฐบาล ในเหตุการณ์กบฏเงี้ยวเมืองแพร่ พ.ศ. ๒๔๕๕ ดังจะเห็นได้
จากข้อสรุปสาเหตุแห่งการกบฏของพระยานวิศรราชกิจ ดังนี้

... ราษฎรพากันเกลียดชังชาวไต ที่ขึ้นไปเป็นนายแขวงตลอดจนชาวหลวง เพราะเหตุ ๓ ประการ คือ ประการที่ ๑ เพราะไปตั้งเก็บเงินแทนเกณฑ์ ชนที่พวกที่อยู่ไกลเวียงเคยถูกเกณฑ์มาบ้างที่จะขอยใจ แต่พวกที่อยู่ห่างเวียง เช่น แขวงจอมทอง แต่เดิมไม่มีใครต้องถูกเกณฑ์มาต้องเสียเงินแทนเกณฑ์จึง รู้สึกเดือดร้อน

ประการที่ ๒ การเกณฑ์ขอแรงทำถนนหนทาง, ราษฎรที่เสียเงินเข้าใจจะพนทะเกณฑ์แล้ว ครั้นถูกขอแรงเขาค่อยก็เห็นว่าเราพวกไม่จริง หลอกเอาทั้งเงินและแรงควย

ประการที่ ๓ เพราะนายแขวงที่ออกไปอยู่ตามแขวง ไม่รู้จักเอาใจราษฎร ไปบังคับการกดขี่ เอาตามแบบแผนเขมรพวกนี้ราษฎรจึงเกลียดชัง ครั้นไต่ของมาเมืองเป็นจลาจล จึงทำร้ายนายแขวง แต่บางแขวงก็ไม่ทำเพราะดูเป็นนายแขวงที่ขึ้น ราษฎรจะไม่สู้เกลียดชังนัก เหตุที่เจียดยุราษฎร์เริ่มทำการใหญ่โต, ก็เพราะราษฎรพวกเมืองพากันเกลียดชังชาวไตอยู่แล้ว หวังว่าพลเมืองจะช่วยเงี้ยว จึงประกาศว่าจะทำร้ายแต่ชาวไต ...

ความกดดันจากการสูญเสียอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจของเจ้านายเมืองเหนือ เริ่มคุกคามและแสดงออกในลักษณะของชาวลี้อาจจะกอกกฏ เหตุการณ์รุนแรงปะทุขึ้นที่เมืองแพร่ เนื่องจากนโยบายการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. ๒๔๘๒ ที่พยายามรวมหัวเมืองทางเหนือให้ขึ้นต่อการบังคับบัญชาของส่วนกลางโดยตรง และการริกรื้อถอนผลประโยชน์จากภาษีควายไม่ และภาษีคานา ทำให้เจ้าครองนครทั้งหลายไม่พอใจและปรับตัวไม่ทัน ดังเช่นการจัดการทางด้านการคลังที่ใหม่การแบ่งส่วนระหว่างค่าใช้จ่ายในราชการแผ่นดิน กับเงินผลประโยชน์เจ้านาย ในกรณีเมืองแพร่ เจ้าพิริยเทพวงศ์ยังคงเก็บรักษาเงินปะปนกัน และนำเงินหลวงมาใช้ในกิจการป่าไม้ของตนเอง เมื่อ

กรมศิลปากร, ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ ๗๕ (ปราบเงี้ยว ตอนที่ ๑)
(พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ หม่อมเย็น ทองใหญ่ ณ อยุธยา, ม.ป.ท., ๒๕๐๒), หน้า ๑๓๕. (ชี้คเส้นีตตามเอกสาร)

พระยาศรีสุนทรตรวจสอบพบว่าเงินขาด จึงส่งกักขังเจ้าเมืองแพร่จนกว่าจะหาเงินมาชดเชยให้ครบภายใน ๒๔ ชั่วโมง เมื่อเจ้านายบุตรหลานหาเงินมาชดเชยครบจำนวน เจ้าพิริยเทพวงศ์จึงได้รับการปล่อยตัว และยังได้กำหนดอัตราภาษีขายเงินของเจ้าเมืองแพร่ไม่ให้เพิ่มเพื่อ ส่วนทางด้านการเมือง การปกครอง อำนาจสิทธิขาดก็ตกอยู่ในมือของพระยาไชยบูรณ์ ขาหลวงประจำเมืองแพร่ ซึ่งเป็นข้าราชการจากส่วนกลาง ด้วยสาเหตุเหล่านี้ น่าจะทำให้เจ้าพิริยเทพวงศ์เกิดความรู้สึกถูกบีบคั้นมาก และต้องการตั้งอำนาจกลับคืนมา แรงกดดันนี้เป็นพลังผลักดันให้เกิดความคิดสนับสนุนพวกเงี้ยวให้ก่อการกบฏขึ้น

ในส่วนประชาชน ราษฎรเกลียดชังข้าราชการที่มาจากส่วนกลาง ตลอดจนระบบการปกครองจากส่วนกลางโดยตรง โดยเฉพาะพวกเงี้ยวซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยจากรัฐฉานอพยพเข้ามาอยู่อย่างกระจัดกระจายทั่วไปในมณฑลพายัพ ทำการค้าขาย บาง รับจ้างตัดไม้ลากไม้ในป่าบาง แต่เมื่อปฏิรูปการปกครองเป็นมณฑลเทศาภิบาล พวกเงี้ยวได้รับการปฏิบัติอยู่ในฐานะของชนกลุ่มน้อย เป็นคนในบังคับอังกฤษ ถูกกีดกัน ข่มเหงจากข้าราชการไทย และถูกจำกัดบทบาทจากกฎเกณฑ์ข้อบังคับต่าง ๆ เช่น ห้ามคนในบังคับอังกฤษเป็นเจ้าของที่ดินไม่ว่าที่ดินนั้นจะใช่เป็นที่อยู่อาศัยหรือทำมาหากิน การเดินทางไปไหนมาไหนต้องมีหนังสืออนุญาตเดินทาง ซึ่งต้องยื่นคำร้องขอเป็นต้น ๆ และมักถูกปฏิเสธและไม่เคยได้รับอนุญาตเมื่อยื่นคำร้องขอตัดไม้เพื่อสร้างวัดหรือสถานที่ใด ๆ โดยไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม ข้อกำหนดใหม่เหล่านี้สร้างความเดือดร้อนให้กับ

๑ หจช., ร. ๕ ม. ๕๘/๓๓ พระยาศรีสุนทรเทพทราบเหตุการณ์หลวงคำรง
ราชานุภาพ ลงวันที่ ๒ เมษายน ร.ศ. ๑๑๘.

๒ กรมศิลปากร, ประชุมพงศาวดารภาคที่ ๗๕ ... , หน้า ๖๖.

เงี้ยวมาก เพราะโดยอาชีพและความถนัด เงี้ยวจะทำหน้าที่ค้าขาย "... เช่นกับจีน
ในกรุงเทพฯ เพราะพวกลาวไม่ถนัดในการเดินทางขนส่งสินค้ามาขาย และไม่ชอบทำการ
หนัก ถ้าไม่ใคร่ชอบรับเป็นลูกจ้างอย่างคนเงี้ยว ..." ต้องอาศัยความคล่องตัวในการ
เดินทางเมื่อถูกจำกัดด้วยกฎเกณฑ์ใหม่ ทำให้ได้รับความลำบากมาก

✓ ยิ่งกว่านั้น แมว่ารัฐบาลจะวางฐานะและบทบาทของเงี้ยวให้อยู่ในสถานะของ
ชนกลุ่มน้อย แต่ได้กำหนดให้เงี้ยวต้องเสียเงินค่าแรงแทนเกณฑ์ในอัตรา ๔ บาท เช่นเดียวกับ
กับราษฎรทั่วไป และมีสิทธิถูกเกณฑ์แรงงานเพื่อช่วยในกิจการของรัฐบาลเช่นเดียวกับพวก
เงี้ยวจึงรู้สึกตัวเองถูกกดขี่ขูดรีด โดยที่รัฐบาลไม่ได้ช่วยเหลืออะไรเลย

เหตุการณ์กบฏเงี้ยวเมืองแพร่ เกิดเมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๘๕
โดยพวกหม่องและสลาไป๋ชาย หัวหน้าโจรชาวเงี้ยว นำกองโจรเงี้ยวประมาณ ๓๐๐ คน
บุกเข้าเมืองแพร่ โจมตีสถานีตำรวจ ยึดอาวุธ แล้วโจมตีที่ทำการไปรษณีย์โทรเลข
ตัดสายโทรเลขและทำลายอุปกรณ์สื่อสารทั้งหมดเพื่อตัดการติดต่อ แล้วมุ่งหน้าสู่บ้านพัก
ข้าหลวงประจำเมืองแพร่ เขาปล้นทรัพย์สมบัติและสังหารคนในชาติเหลือ แต่พระยา
ไชยบูรณ์ได้พาครอบครัวหลบหนีไปก่อนแล้ว จากนั้นได้เข้ายึดที่ทำการเก็บสนามหลวง
กวาดพระราชทรัพย์ไป และไปยังเรือนจำปลดปล่อยนักโทษให้เป็นอิสระพร้อมทั้งแจกอาวุธ
ที่ยึดมาให้นักโทษเหล่านั้น

เมื่อเกิดเหตุการณ์ ราษฎรในเมืองตกใจมาก บางคนได้อพยพไปอยู่นอกเมือง
ทันที แต่พวกเงี้ยวไม่ได้ทำอันตรายชาวเมือง

✓ "ประกาศข่าวราชการมณฑลพายัพ" เสฉียง ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ

ประชุมกฎหมายประจำศก ร.ศ. ๑๒๐ เล่ม ๑๘, หน้า ๖๘๒.

... เวลาพวกเงี้ยวมาทำอันตรายครั้งนี้ เคนมาตามถนน แล้วยิ่งไปโหรงตาม
มาเขาทางประตูชัย แม่พบคนนอกจากคนไทยก็ไม่ทำอันตราย ถ้าเป็นคนไทยถึง
เป็นเด็กก็ฆ่าเสีย

... ส่วนเจ้านายฝ่ายลาวก็ไม่เห็นออกช่วย ทั้งชาวบ้านก็ไม่แตกตื่น สงบเป็นปกติ
อยู่ ...^๑

พวกเงี้ยวประกาศว่าจะไม่ทำร้ายชาวเมือง จะฆ่าเฉพาะคนไทยที่มาปกครอง
กตัญญูหมิ่นชาวเมือง เมื่อยึดอำนาจจะไม่เก็บเงินค่าแรงแทนเกณฑ์อีก และประกาศให้
ราษฎรไปรับเงินแทนเกณฑ์ที่เสียไปแล้วกลับคืน^๒

ส่วนพระยาไชยบูรณ์เมื่อนำออกมาจากบ้านพักหวังไปฟังเจ้าเมืองแพะ แต่
เจ้าเมืองแพะปฏิเสธบอกว่าตนก็จะหนีเหมือนกัน แต่ความจริงเจ้าเมืองแพะยังคงอยู่ที่คุ้ม
เจ้าหลวงตามเค็ม เมื่อพวกเงี้ยวยึดเมืองแพะได้แล้ว พาหมองและสลาไปไชยโคไป
เชิญให้เจ้าพิริยเทพวงศ์เจ้าเมืองแพะปกครองบ้านเมืองตามเค็ม และตกลงกันว่าจะร่วมกัน
ต่อต้านการปราบปรามของรัฐบาล โดยพวกเงี้ยวเป็นกองหน้าออกต่อสู้ ให้เจ้าเมืองและ
เจ้านายบุตรหลานเป็นกองหลังสนับสนุนทางคานกำลังอาวุธ เสบียงอาหาร และกำลังคน^๓

วันรุ่งขึ้น (๒๖ กรกฎาคม) พวกเงี้ยวเริ่มตามล่าข้าราชการไทยและคนไทยใน
เมืองแพะ โดยประกาศให้รางวัลแก่ผู้นำจับด้วย ผู้ที่มีค่าหัวสูงสุดคือพระยาไชยบูรณ์ ซึ่ง
ในที่สุดก็ถูกจับได้ ถูกคุมตัวกลับเข้าเมืองแพะเพื่อให้ทำการมอบเมืองอย่างเป็นทางการ
และจะชำระโทษให้ราษฎรหมด แต่พระยาไชยบูรณ์ถูกประหารระหว่างทางเสียก่อน

^๑ กรมศิลปากร, ประชุมพงศาวดารภาคที่ ๗๕ ... , หน้า ๔.

^๒ หจข., ร. ๕ ม. ๒๓/๓ พระราชพงศาวดารเมืองแพะ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม

ร. ศ. ๑๒๑.

^๓ กรมศิลปากร, ประชุมพงศาวดารภาคที่ ๗๕ ... , หน้า ๑๔๔ - ๑๔๕.

นอกจากนี้ข้าราชการไทยอีกหลายคนก็ถูกจับตัวมาประหารชีวิต เช่น ขาหลวงผู้ชาย
ยกระบัตรศาล ขาหลวงคลัง ผู้พิพากษา อัยการ นายอำเภอ ปลัดอำเภอ ฯลฯ
นับเป็นเหตุการณ์ที่รุนแรงมากในการต่อต้านอำนาจจากส่วนกลาง

รัฐบาลจึงดำเนินการปราบกบฏ พวกเงี้ยวตอบโต้โดยการแบ่งกองกำลังออกไป
ไป ๒ กอง กองหนึ่งนำโดยสลาไปชัย ไปตั้งรับกองทัพรัฐบาลทางค่านีโต อีกกองหนึ่ง
นำโดยพกาหมองเตรียมไปโจมตีลำปาง เพื่อหากำลังสนับสนุน แต่ไม่สำเร็จ พกาหมอง
เสียชีวิตในการสู้รบ ส่วนพวกของสลาไปชัยในที่สุดก็ไม่อาจต้านทานกองทัพรัฐบาลได้ หนี
แตกกระจายไป พระยาศรีสุริยราชวรานุวัตร (โพ เนติโพธิ์) ผู้ว่าราชการเมืองพิชัยจึง
นำกองกำลังเข้าเมืองแพร่ได้สำเร็จ

เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนการกบฏ ผลจากการสอบสวน
พบว่าไปจนถึงเจ้าเมืองและเจ้านายบุตรหลานว่ามีส่วนสนับสนุนการกบฏ นโยบายในการจัดการ
ปัญหาต้องทำอย่างระมัดระวังไม่ให้บีบบังคับเจ้านายในเมืองแพร่เกินไปนัก เพราะหากตัดสินใจ
คดีขั้นรุนแรง ตามโทษกบฏคือการประหารชีวิต จะมีผลกระทบกระเทือนต่อเจ้านายเมือง
เหนือเมืองอื่น ๆ ด้วย เพราะต่างมีสายสัมพันธ์เป็นญาติกัน และเกรงว่าถ้าบีบบังคับเจ้านาย
เมืองแพร่มากนัก อาจหาทางออกโดยการหนีเข้าพึ่งอิทธิพลอังกฤษ ก็จะเป็นการเพิ่มปัญหา
อีก จึงแก้ปัญหาคือสนับสนุนให้เจ้าเมืองแพร่และคนสนิทหลบหนีออกจากเมืองแพร่ไปยัง
เมืองหลวงพระบาง เมื่อหนีไปครบ ๑๕ วัน เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีจึงออกคำสั่งถอด
เจ้าพิริยเทพวงศ์ออกจากตำแหน่งเจ้าเมืองแพร่ และระงับศักดินาสำหรับเจ้าพิริยเทพวงศ์^๒

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. ๒๔๖๑, ร. ๕ ม. ๒๓/๓ ผู้ร้ายเงี้ยวปล้นเมืองแพร่ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม
ร.ศ. ๑๒๑.

^๒ เรื่องเดียวกัน.

ภายหลังการชำระคดีกบฏเงี้ยว รัฐบาลถือเป็นโอกาสที่จะทำลายอำนาจของ
เจ้านายเมืองแพร่โดยสิ้นเชิง ด้วยการยกเลิกกองเมืองซึ่งประกอบด้วยเกาสานหลวง
และเสนาทศตำแหน่ง ทำให้เจ้านายเมืองแพร่ไม่มีส่วนร่วมในการปกครองอีกต่อไป
พร้อมกันนี้ เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีได้ดำเนินการจัดการปกครองเมืองแพร่ตามระเบียบ
มณฑลทั่วไป จัดตั้งกรมการเมือง โดยแต่งตั้งจากข้าราชการจากส่วนกลาง เป็นการรวม
อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางอย่างเต็มที่

อย่างไรก็ดี จะเห็นได้ว่าวาทกรรมที่เกิดขึ้น เป็นปฏิกริยาตอบโต้ของท้องถิ่น
ที่มีต่อการรวมอำนาจที่ศูนย์กลาง ปฏิกริยานี้เกิดจากผลกระทบทั้งใน ๒ ระดับ คือระดับ
ผู้ปกครองซึ่งสูญเสียอำนาจและผลประโยชน์ไป จึงให้การสนับสนุนพวกกบฏ แม้ว่าจะไม่
ทำโดยเปิดเผย ผลกระทบอีกระดับคือราษฎรซึ่งต้องเดือดร้อนจากการกดขี่ขูดรีดของ
ข้าราชการส่วนกลางซึ่งบีบบังคับและขูดรีดผลประโยชน์โดยมิได้คำนึงถึงความสงบสุขของราษฎร
โดยเฉพาะ เรื่องเงินค่าแรงแพนเทศ เมื่อมีกลุ่มกบฏปฏิกริยาขึ้น ราษฎรส่วนใหญ่จึงให้การ
สนับสนุนอย่างกว้างขวาง พวกเงี้ยวเองไม่ได้ทำร้ายคนพื้นเมือง แต่จะทำร้ายเฉพาะ
ข้าราชการที่มาจากส่วนกลางเท่านั้น ซึ่งก็ตรงกับความต้องการของราษฎรที่ไม่พอใจขาราชการ
ส่วนกลาง

ปฏิกริยาลักษณะนี้ เกิดขึ้นเกือบทุกภาคในพระราชอาณาเขต โดยเฉพาะดินแดน
ที่เคยมีการปกครองแบบประเทศราช หรือกึ่งประเทศราช เช่น กบฏผีบุญในภาคอีสาน
เรื่องนี้จะกล่าวโดยละเอียดในเรื่องผลกระทบของการจัดเก็บภาษีอากรต่อสังคม ส่วนใน
ภาคใต้ ก็เกิดกบฏพระยาแขกเจ็ดหัวเมือง

กบฏพระยาแขกเจ็ดหัวเมือง พ.ศ. ๒๔๔๔ ลักษณะความขัดแย้งระหว่างส่วน
กลางและหัวเมืองมักมีได้แต่เดิมค่อนข้างหละหลวม และขึ้นอยู่กับอำนาจทางการเมือง
ทำนองเกี่ยวกับการปกครองหัวเมืองประเทศราชทั้งหลาย หัวเมืองมักมีได้แตกต่างจาก
หัวเมืองทางเหนืออันลักษณะที่เห็นได้ชัดคือการดินร่นที่จะแยกตัวเป็นอิสระอยู่ตลอดเวลา จน
ถึงสมัยรัตนโกสินทร์ รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ใต้เราไปจัดการ

แต่งตั้งข้าราชการไทยเป็นเจ้าเมืองปัตตานีภายหลังการปราบกบฏปัตตานี พ.ศ. ๒๓๓๘ แต่ต่อมาได้มีการกบฏอีก เช่น การกบฏของเมืองยะหริ่ง ใน พ.ศ. ๒๓๓๘ ในช่วงนี้ รัฐบาลได้จัดการปกครองโดยแบ่งปัตตานีออกเป็น ๗ หัวเมือง^๒ เพื่อค้ำกำลังปัตตานีให้อ่อนลงตามนโยบายแบ่งแยกแล้วปกครอง (Divide and Rule) ซึ่งก็ได้ผลพอสมควร เพราะทำให้ปัตตานีอ่อนกำลังลง แต่ก็มีได้ทำให้เจ็ดหัวเมืองยอมรับอำนาจของกรุงเทพฯ อย่างราบคาบ ดังจะเห็นได้จาก ก่อความไม่สงบในไทรบุรี สมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงใช้นโยบายเชิงกราวีในการกำราบโดยเปลี่ยนเจ้าเมืองทั้ง ๗ ที่ไม่ยอมสวามิภักดิ์ เป็นแต่งตั้งคนไทยหรือมลายูที่สวามิภักดิ์เป็นเจ้าเมืองแทน นำแบบแผนการปกครองของส่วนกลางไปใช้ และอพยพราษฎรที่มีเชื้อสายมลายู ๘๐๐๐ คน ไปอยู่ภาคกลาง และอพยพคนไทยจากภาคต่าง ๆ ลงไปอยู่ ๗ หัวเมืองแทน^๓ แมวนโยบายนี้จะทำให้หัวเมืองทั้ง ๗ อ่อนอำนาจลง แต่ก็ก่อให้เกิดความรู้สึกบั่นบั้น ไม่พอใจส่วนกลางครุ่นอยู่ตลอดเวลา

สมิทธิ อองสกุล, "การปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาล : มณฑลปัตตานี,"
มณฑลเทศาภิบาล : วิเคราะห์ เปรียบเทียบ (กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๒๔), หน้า ๓๕๑.

^๒ ในเรื่องช่วงเวลาที่ตั้งนโยบายนี้ หลักฐานระบุไม่ตรงกัน พงศาวดารเมืองสงขลา ระบุว่าแบ่งในช่วงหลังการปราบกบฏที่เมืองยะหริ่ง พ.ศ. ๒๓๓๘ พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ ๒ ของสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงมีความเห็นว่าให้แบ่งตั้งแต่หลังกบฏ พ.ศ. ๒๓๓๘ ส่วนพงศาวดารเมืองปัตตานี พงศาวดารเมืองแขก และตำนานประวัติเมืองปัตตานี ระบุว่า แบ่งในรัชกาลที่ ๒ หัวเมืองทั้ง ๗ ได้แก่ ปัตตานี หนองจิก ยะหริ่ง สายบุรี ยะลา ระแงะ และรามัน

^๓ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๕๒ - ๓๕๓.

^๓ เรื่องเดียวกัน.

ด้วยเหตุนี้ เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงบริหารราชการ
ปกครอง จึงต้องเลือกดำเนินนโยบายอย่างระมัดระวังและค่อยเป็นค่อยไป โดยกำหนด
ให้การแบ่งเขตการปกครองแบ่งเป็น ๓ หัวเมืองคยาเดิม การแต่งตั้งข้าหลวงควรเลือก
บุคคลที่มีความรู้ความสามารถที่จะเข้าใจขนบธรรมเนียมท้องถิ่น ส่วนเจ้าเมืองแต่ละเมือง
ยังมีอำนาจในการปกครองตามธรรมเนียมเดิม โดยอยู่ภายใต้การควบคุมของข้าหลวง
ในตำแหน่งอำเภอในระยะแรกให้เจ้าเมืองมีอำนาจจัดเก็บภาษีอากรได้ตามเดิม แต่ให้มีส่วน
เป็นภาคหลวงสำหรับใช้ในการปกครอง และส่งช่วยราชการส่วนกลาง

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงดำเนินการริเริ่มให้พระยา
สุโขมนัยวินิต (เป็น สุขุม) ในฐานะข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช เป็นผู้ดำเนินการ
การปฏิรูปหัวเมืองทั้ง ๓ โดยเริ่มดำเนินการใน พ.ศ. ๒๔๔๑ ตามหลักการที่วางไว้

การแต่งตั้งข้าหลวงประจำเมืองให้เป็นผู้ควบคุมการปกครองของเจ้าเมือง
ทำให้เจ้าเมืองทั้งหลายไม่พอใจ จึงกลั่นแกล้งข้าหลวงต่าง ๆ นานา และไม่คอยยอมรับ
ฟังความเห็นของข้าหลวง^๒ ทั้งนี้เพราะข้าหลวงเป็นผู้คัดอำนาจเจ้าเมืองไม่ให้ทำการ
โดยสะดวกเหมือนเดิม จึงมีนโยบายที่จะเพิ่มอำนาจให้ข้าหลวง เพื่อจะได้มีอำนาจมากขึ้น
จึงจะเห็นได้จากกรณีที่พระยาสุโขมนัยวินิต มีคำสั่งให้พระยาคานีสรางที่พิทักษ์หลวง เพื่อให้
เป็นที่ทำการศาลและการคลังของรัฐบาล ส่วนที่เมืองฉะบุรี เนื่องจากพระยาฉะบุรี
ถอดตาม จึงขอพระบรมราชานุญาตคุมตัวพระยาฉะบุรีนำไว้ที่นครศรีธรรมราช เป็นการ

ศูนย์วิทยุทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๑ หจข., ร. ๕ น. ๔๘/๒๘ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูล
รัชกาลที่ ๕ ลงวันที่ ๘ มีนาคม ร.ศ. ๑๑๔.
^๒ หจข., ร. ๕ น. ๒.๑๔/๕๘ พระยาสุโขมนัยวินิตตรวจราชการเมืองคานี
ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ร.ศ. ๑๑๘.
^๓ เรื่องเดียวกัน.

แสดงท่าทีเคียดแค้นในการจัดการปัญหาทางรัฐประศาสน์

นอกจากนี้ ยังได้กำหนดให้ข้าหลวงคอยตรวจตราที่ว่าการ เมืองและราชการ
ทั้งปวงเสมอ และได้กำหนดเงินเดือนประจำให้แก่ข้าราชการด้วย ขอกำหนดและ
นโยบายที่แข็งกร้าวเช่นนี้ ทำให้พวกเจ้าเมืองต้องจำใจยอมรับ

ในค่านโยบายการคลัง ซึ่งถือเป็นหัวใจของการปฏิรูปเช่นกัน ได้จัดการ
เปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับนโยบายปฏิรูปการคลัง และการเก็บภาษีอากรของประเทศ
โดยยกเลิกระบบการผูกขาดภาษีอากรในแต่ละเมือง แล้วเปลี่ยนเป็นวิธีเปิดประมูลรวม
กันทั้ง ๗ เมือง ยกเลิกค่าน้ำภาษีภายในระหว่างเมืองทั้ง ๗ เปลี่ยนเป็นค่าน้ำภาษีขา
เข้าขาออกเฉพาะบริเวณ ๗ หัวเมืองกับภายนอก การยกเลิกการผูกขาดภาษีอากรส่งผล
กระทบต่อผลประโยชน์ของเจ้าเมือง ทำให้รายได้ของเจ้าเมืองลดลงเพราะการจกเก็บ
รัฐบาลเป็นผู้ควบคุมโดยตรง รัฐบาลชดเชยรายได้ให้กับเจ้าเมืองโดยแบ่งรายได้ที่ได้จาก
การจกเก็บภาษีอากรออกเป็น ๒ ส่วน คือ ส่วนหนึ่งเป็นเงินค่าใช้จ่ายในราชการ เมือง
อีกส่วนหนึ่งเป็นเงินแบ่งเจ้าเมือง อย่างไรก็ตาม เงินแบ่งเจ้าเมืองนี้ว่าน้อยมาก เมื่อเทียบ
กับรายได้และอำนาจที่เจ้าเมืองเคยมีอยู่แต่เดิม และขัดกับหลักการที่ว่าภาษีที่เก็บไว้ใน
ท้องถิ่น ควรเป็นของผูกครองท้องถิ่นทั้งหมดไม่ขึ้นรัฐบาล^๒

พจน., ร. ๕ ม. ๒.๑๔/๓๔ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเสด็จตรวจราชการ
หัวเมืองปักษ์ใต้ ลงวันที่ ๗ ธันวาคม ร.ศ. ๑๑๕.

^๒ เตช บุนนาค, "พระยาแชกเจ็ดหัวเมืองคบคิดขบถ ร.ศ. ๑๒๑" ในประวัติ-
ศาสตร์และวัฒนธรรม พิมพ์ถวายพระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนคราธิปพงศ์ประพันธ์

(กรุงเทพฯ : สมาคมส่งเสริมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๑๔), หน้า ๒๒.

ปฏิกริยาอย่างรุนแรงของเจ้าเมืองทั้ง ๗ เริ่มก่อตัวขึ้นจากการประกาศอิสร
 กฏขอบังคับสำหรับปกครองบริเวณ ๗ หัวเมือง ตอนปลาย พ.ศ. ๒๔๔๔ กำหนดสาระ
 สำคัญให้คงมี ๗ เมืองตามเดิม แต่ละเมืองให้มีกองบัญชาการ เมือง ประกอบด้วย
 เจ้าเมือง ปลัดเมือง ยกบัตรเมือง และผู้ช่วยราชการเมือง กำหนดระเบียบซึ่งไม่
 ชัดต่อพระราชกำหนดกฎหมาย และดำเนินการจัดราชการในพื้นที่เมืองนั้น ๆ โดยมีเจ้าเมือง
 ทำหน้าที่บังคับบัญชาราชการ เมืองตามที่ใดปรึกษากับกองบัญชาการแล้ว และให้มีข้าหลวงใหญ่
 ประจำบริเวณ ๗ หัวเมืองอยู่ประจำสำหรับตรวจตราและแนะนำราชการ มีอำนาจแต่งตั้ง
 หรือถอดถอนคำสั่งของกองบัญชาการ เมืองและข้าราชการใน ๗ หัวเมือง โดยอยู่ภายใต้
 การดูแลของข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช

ส่วนในด้านการคลัง กำหนดให้เก็บภาษีอากร และเงินผลประโยชน์แผ่นดิน
 ทั้งหมด ๗ สถานที่ราชการ เงินที่เก็บได้จะแบ่งเป็นค่าใช้จ่ายในการทะนุบำรุงบ้านเมือง
 แบ่งเป็นเงินผลประโยชน์เจ้าเมืองและญาติวงศ์ตลอดจนกรมการเมือง

กฏขอบังคับนี้ กำหนดสาระสำคัญในการรวมอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจ
 เขาสู่ส่วนกลางตามนโยบายอย่างแจ่มชัด การปฏิบัติตามขอบังคับ หมายถึงการอยู่ภายใต้การ
 บังคับบัญชาตามระเบียบราชการของส่วนกลางอย่างเต็มที่ ขอบังคับที่ออกใหม่นี้มีบังคับให้
 หัวเมืองทั้ง ๗ ต้องยอมรับอำนาจของส่วนกลางมากยิ่งขึ้นกว่าเดิมเสียอีก ยิ่งกว่านั้น
 ในการดำเนินการให้หัวเมืองทั้ง ๗ ยอมรับกฏขอบังคับก็มีได้ทำอย่างตรงไปตรงมา แต่เป็น
 การบังคับให้เจ้าเมืองทั้ง ๗ ลงนามรับรองในหนังสือร้องเรียนให้รัฐบาลกลางเข้าไปจัดการ
 บริหารในหัวเมืองทั้ง ๗ ได้ โดยล่อใจว่า หากไม่พอใจสาระสำคัญตลনীดิให้ขอแก้ไขได้ใน

"กฏขอบังคับสำหรับปกครองบริเวณ ๗ หัวเมือง ร.ศ. ๑๒๐," ราชกิจจานุ

ภายหลัง เจ้าเมืองทั้ง ๘ จำใจลงชื่อ รับรอง รัฐบาลจึงได้ประกาศใช้กฎข้อบังคับนี้ทันที โดยโปรดเกล้าฯ ให้แต่งตั้งพระยาศักดิ์เสนี (หนา บุญนาค) ข้าราชการประจำนครลำปาง ให้เป็นข้าหลวงใหญ่ ประจำบริเวณ ๘ หัวเมือง

เจ้าเมืองทั้ง ๘ มีปฏิริยาต่อต้านทันที และมีท่าทีว่าไม่มีการสมรุกรวมคิดหรือตกลงกันมาก่อน คือ ทุกเมืองแสดงท่าทีปฏิเสธหมด เมืองแรกที่พระยาศักดิ์เสนีไป คือ เมืองปัตตานี พระยาตานีแสดงความไม่เห็นชอบและขอคัดค้านรอคำตอบหนังสือกราบบังคมทูลที่ทำทุกเวลาถวาย เพื่อแจ้งว่ายินดีที่จะปฏิบัติตามพระราชกำหนดกฎหมายของส่วนกลาง และส่งตนไม่เงินคนไม่ทองคำมเก็บ ขอแต่อย่าให้มีข้าหลวงอยู่ประจำเมือง ใจความสำคัญ คือ ปฏิเสธการดำเนินงานของข้าหลวงอย่างสิ้นเชิง ดังนั้น เมื่อพระยาศักดิ์เสนีจะมาปฏิบัติราชการ พระยาตานีจึงมายั้งมือขอรอคำตอบก่อน พระยาศักดิ์เสนีจึงเดินทางไปเมืองระแงะ พระยาระแงะหลบเลี่ยงไม่ยอมส่งสารตรา จากนั้นไปเมืองสายบุรี พระยาสายบุรีตั้งเงื่อนไขว่าจะไม่รับคนไทยเว้นแต่ได้ ยกบัตร หรือนายอำเภอ เพราะไม่ไคร่ระบุไว้ในข้อบังคับ^๓

^๑ หจช., ร. ๕ ม. ๔๔/๖ เรื่องจักระเบียบปกครองแขก ๘ หัวเมือง ศก ๑๒๐
ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ร.ศ. ๑๒๐.

^๒ หจช., ร. ๕ ม. ๔๔/๖ หนังสือพระยาวิเชียรดิถีฯ พระยาตานี ถึง
เจ้าพระยาจักรีศรีอริยวงศ์ ที่สมุหนายก ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ร.ศ. ๑๒๐.

^๓ กุญแจละเอียดใน สมโภช อองสกุล, "การปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานี
(พ.ศ. ๒๔๔๔ - ๒๔๙๔)" (วิทยานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ,
๒๕๒๑), หน้า ๑๕๐ - ๑๕๑.

พระยาศักดิ์เสนาจึงแก้ปัญหาโดยจัดการกับเมืองระแงะก่อนเพราะตอนแ่ที่สุด
 ครั้งในหลวงวิเศษภักดีรักษาราชการแทน พระยาระแงะที่หลบเล็งไม่ยอมตั้งสารตรา
 และตั้งข้าราชการตำแหน่งต่าง ๆ ตามที่ระบุในข้อบังคับ ส่วนเมืองตานีมีหน้าที่คอย
 อย่างเข้มกราวที่สุด โดยทำการเก็บภาษีอากรเอง ไม่ยอมให้เจ้าหน้าที่สรรพากรเข้า
 เกี่ยวของควย รัฐบาลแก้ปัญหาโดยการปลดพระยาคานีออกจากตำแหน่งเจ้าเมืองตานี
 และตั้งพระยาพิทักษ์ธรรมสุนทร จางวางเมืองปัตตานีรั้งราชการแทน พร้อมกันนั้น ได้
 คุมตัวพระยาคานีไปกรุงเทพฯ ช่วงที่จับกุมเกือบเกิดการนองเลือด แต่ในที่สุดก็สามารถ
 คุมสถานการณ์ได้ ส่วนหัวเมืองอื่น ๆ รัฐบาลใช้หาที่เค็ดชากมากขึ้น จึงไม่อาจ
 ปฏิเสธอำนาจจากส่วนกลางได้ ทำให้รัฐบาลดำเนินการปฏิรูปต่อไปได้ แต่ปัญหาความ
 คับข้องใจของเจ้าเมืองที่เคยมีอำนาจเต็มในการปกครองยังไม่หมดไป กลับเป็นการ
 สะสมความไม่พอใจเพิ่มขึ้น

จากกรณีปัญหาที่เกิดขึ้นดังที่โดยตัวอย่างมานี้ ทำให้มองเห็นได้อย่างชัดเจน
 ว่าความพยายามในการปฏิรูปประเทศ โดยการสร้างอำนาจรัฐส่วนกลางให้แข็งและการ
 คุกกลืนผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจให้เข้ามาสู่ส่วนกลางอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ก่อให้
 เกิดผลประโยชน์โดยตรงต่อส่วนกลาง วิศวรอนอำนาจและผลประโยชน์ของกลุ่มอำนาจเดิม
 ในท้องถิ่น แต่ที่สำคัญที่สุด การเปลี่ยนแปลงนี้มีใ้ก่อให้เกิดผลดีโดยตรงแก่ราษฎร เพราะ
 ราษฎรยังคงคงอยู่เหมือนผลผลิตของตนให้แก่ผู้ปกครอง เพียงแต่เปลี่ยนจากการให้เจ้านาย
 ในท้องถิ่นเป็นส่งให้ส่วนกลาง และนี่พระราชบัญญัติกำหนดค่าสินไหมชดเชยการเกณฑ์
 แรงงาน แต่ราษฎรก็ต้องจ่ายเงินค่าแรงแทนเกณฑ์ ซึ่งบางครั้งทำให้ได้รับความทุกข์ยาก
 มากกว่า ดังที่เห็นได้ในกรณีกบฏเงี้ยวเมืองแพร่ อาจกล่าวได้ว่าการปฏิรูปการปกครอง
 ครั้งนี้ มีผลโดยตรงต่อการเปลี่ยนอำนาจทางการเมืองเท่านั้น ผลที่จะตกถึงประชาชน
 น้อยมาก ดังจะพิจารณาได้จากแนวทางในการพัฒนาประเทศต่อไป

แนวทางในการพัฒนาประเทศ

ความพยายามของพระมหากษัตริย์ในการรวมอำนาจและการปฏิรูปการ-
 คลัง โดยเฉพะการปฏิรูปทางด้านภาษีอากร ทำให้พระมหากษัตริย์ทรงควบคุม
 รายรับรายจ่ายของประเทศได้เป็นผลดีคือสามารถกำหนดแนวทางในการปรับปรุงประเทศ
 การที่สามารถควบคุมหัวเมืองต่าง ๆ ได้มากยิ่งขึ้น ประกอบกับระเบียบการจัดเก็บ
 ภาษีอากรแบบใหม่ที่รัฐพยายามจัดเก็บเอง หรือควบคุมการจัดเก็บภายใต้การดำเนิน
 งานของเจ้าภาษีนายอากร ทำให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้นและจัดระเบียบรายรับรายจ่าย
 ได้เป็นระบบขึ้น แต่รายได้ที่เมื่จะเพิ่มขึ้นมากกว่าเดิมนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับ
 ความต้องการในการใช้จ่ายเพื่อพัฒนาประเทศในทุก ๆ ทางกำลังเงินที่มีก็นับว่าขาด-
 แคลนอยู่มาก ประกอบกับอุปสรรคในการเพิ่มพูนรายได้จากขอกำกัดในสนธิสัญญาไม่
 เสมอภาค และแรงบีบบังคับจากภายนอกที่มีอิทธิพลให้ต้องพยายามยกเลิกรายได้จาก
 อากรการพนัน และยิ่งซึ่งเคยทำรายได้ให้มากเมจะเป็นผลเสียทางสังคมตลอดจน
 การยึดถือนโยบายการคลังแบบอนุรักษนิยม คังโลกด้าวรายละเอียคในบทที่๓ แล้ว
 อุปสรรคเหล่านี้ ทำให้การจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลเป็นไปอย่างค่อนข้างลำบาก
 มักจัดสรรตามความจำเป็นเร่งด่วนของกิจการต่าง ๆ

๓ การตั้งกระทรวง ๑๒-กระทรวง ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอม-
 เกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งได้แก่ กระทรวงกลาโหม มหาดไทย นครบาล วัง เกษตร-
 พาณิชยกรรม การต่างประเทศ พระคลังมหาสมบัติ ยุทธนาธิการ ยุติธรรม ธรรมการ
 โยธาธิการ และ มุรธาธร แสดงให้เห็นถึงแนวทางในการพัฒนาประเทศโดย
 แยกหน่วยงานต่าง ๆ ให้รับผิดชอบงานสำคัญ ๆ ในแต่ละด้าน การจัดสรรงบประมาณ

^๑ ดูรายละเอียคใน สมโภช อองสกุต, "การปฏิรูปการปกครองมณฑลปัทตานี
 (พ.ศ. ๒๔๔๔-๒๔๔๘)," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ,
 ๒๕๒๑), หน้า ๑๕๐-๑๕๑.

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๕๓.

รายจ่ายให้กับกระทรวงต่าง ๆ แสดงถึงเป้าหมายในการพัฒนาและสำรวจลำดับชั้น
ความสำคัญของลักษณะงาน

ตารางที่ ๔

แสดงรายจ่ายของกระทรวงต่าง ๆ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๓๗-๒๔๔๘ (ล้านบาท)

พ.ศ.	กลาโหม	ต่างประเทศ	พระคลัง	มหาดไทย	นครบาล	ยุติธรรม	ศึกษาธิการ	โยธาธิการ (คมนาคม)	เกษตร	กรมอื่น ๆ	งบบุพิเศษ	รวม
๒๔๓๗	๒.๒	๐.๖	๐.๕	๐.๒	๐.๖	๐.๑	๐.๓	๕.๓	๐.๓	-	๕.๐	๑๒.๕
๒๔๔๐	๓.๑	๐.๓	๑.๒	๑.๒	๑.๐	๐.๖	๐.๓	๕.๕	-	-	๑๐.๓	๒๓.๕
๒๔๔๓	๕.๐	๐.๖	๑.๓	๖.๓	๒.๕	๑.๐	๑.๐	๕.๕	๐.๕	-	๕.๗	๓๑.๕
๒๔๔๖	๗.๒	๑.๑	๑.๕	๖.๕	๒.๕	๑.๓	๑.๒	๕.๕	๑.๖	-	๖๕.๓	๕๓.๕
๒๔๔๘	๑๒.๗	๑.๒	๑.๕	๑๐.๕	๓.๕	๒.๐	๑.๕	๓.๓	๓.๑	-	๑๗๖.๓	๕๖.๕
รวม	๒๕.๒	๓.๕	๖.๕	๒๕.๓	๑๑.๓	๕.๐	๕.๖	๒๑.๕	๕.๕	-	๕๕.๖	๒๖๕.๕
เฉลี่ย	๑๗.๓	๒.๒	๓.๕	๑๕.๐	๖.๗	๒.๗	๑๖.๗	๑๖.๗	๓.๕	-	๓๓.๖	๑๐๐.๐

ที่มา : Ministry of Finance, Statistical Year Book of the Kingdom
of Siam, 1916, pp. 38-39.

อ้างอิงใน พรเพื่อ อันตระกูล, "การใช้จ่ายเงินแผ่นดิน...",
หน้า ๓๕.

จากตารางที่ ๔ แสดงให้เห็นว่ากระทรวงที่ได้รับงบประมาณมากที่สุด
คือ กระทรวงกลาโหม มหาดไทย และ โยธาธิการ แสดงเป้าหมายของรัฐบาลว่า
มุ่งเน้นที่ความมั่นคงของประเทศเป็นอันดับแรก ส่วนกระทรวงที่ทำหน้าที่ในการพัฒนา
ประเทศหรือสร้างสาธารณะประโยชน์อย่างกระทรวงเกษตรพาณิชย์การ และศึกษาธิการ
กลับได้รับงบประมาณน้อย เพียงร้อยละ ๓.๕ และ ๒.๗ เท่านั้น

ตารางที่ ๕

แสดงรายจ่ายระหว่าง พ.ศ. ๒๔๔๐ - ๒๔๗๕

ปี	ลำดับที่	กลาโหม		ต่างประเทศ	คลัง	มหาดไทย	เทศาภิบาล	ยุติธรรม	ธรรมการ	เกษตรและพาณิชย์การ	ที่ดินและการเกษตร	มูรธาธร	พาณิชย์	เบ็ดเตล็ด	พระคลังข้างที่	อื่น ๆ	รวม		ลำดับที่		
		กลาโหม	ทหารเรือ														จำนวน	ต่อบุคคล			
		บาท	บาท	บาท	บาท	บาท	บาท	บาท	บาท	บาท	บาท	บาท	บาท	บาท	บาท	บาท	บาท	บาท			
พ.ศ. 2440 (1897-98)	1	3,159,181	..	397,094	1,257,423	1,896,570	1,050,370	643,618	710,139	4,525,616 (f)	..	..	..	..	..	..	10,356,611	23,996,625	3.35	1	
2441 (1898-99)	2	2,968,615	..	926,149	1,223,898	3,425,837	1,491,840	720,080	514,024	5,214,468 (f)	..	..	..	..	..	..	5,645,695	1,656,970	23,787,582	3.28	2
2442 (1899-1900)	3	3,757,155	..	1,367,377	1,147,565	3,972,399	2,276,734	918,624	473,402	4,353,393	..	..	..	..	..	..	6,224,235	1,848,331	27,052,717	3.69	3
2443 (1900-01)	4	4,079,274	..	665,436	1,174,368	6,384,310	2,253,977	1,089,217	1,005,833	5,547,749	..	..	..	..	..	..	6,147,654	2,595,302	31,841,257	4.30	4
2444 (1901-02)	5	4,099,328	..	1,100,309	1,111,920	6,120,469	2,601,350	1,058,980	1,000,168	9,340,699	..	..	..	..	..	..	6,082,629	3,179,027	36,646,558	4.89	5
2445 (1902-03)	6	4,940,593	..	1,092,993	1,335,548	6,906,061	2,814,199	1,249,883	1,078,902	5,608,440	..	..	..	..	..	..	6,229,781	6,589,542	39,248,544	5.18	6
2446 (1903-04)	7	7,235,448	..	1,113,990	1,571,391	6,588,324	2,872,837	1,351,559	1,218,118	5,968,881	..	..	..	..	..	..	6,539,667	7,777,565	43,908,902	5.74	7
2447 (1904-05)	8	10,504,752	2,732,802	1,153,383	1,375,006	8,849,745	3,100,503	1,782,299	1,372,583	1,746,361	..	..	..	..	..	..	6,577,991	4,003,853	45,536,359	5.88	8
2448 (1905-06)	9	9,687,347	3,419,050	1,120,173	1,476,507	10,012,279	3,445,386	2,062,230	1,348,733	1,591,869	..	..	..	..	..	..	12,437	6,799,965	48,833,253	6.24	9
2449 (1906-07)	10	9,639,880	3,124,608	1,229,449	1,518,362	10,545,985	3,493,460	2,055,066	1,426,640	1,837,930	..	..	..	..	..	..	28,109	11,001,678	55,337,199	7.00	10
2450 (1907-08)	11	8,873,056	3,715,924	973,607	1,679,297	10,576,642	3,957,344	2,138,583	1,422,214	2,050,792	..	..	..	..	..	..	25,000	8,405,942	54,960,385	6.88	11
2451 (1908-09)	12	10,344,558	4,082,852	904,719	4,938,613	10,287,721	4,024,384	2,268,891	1,464,036	1,981,678	..	..	..	..	..	..	25,000	8,492,655	56,439,400	6.98	12
2452 (1909-10)	13	9,684,435	3,625,911	942,791	3,491,615	10,776,914	4,320,950	2,589,807	1,280,845	1,901,324	..	..	..	..	..	..	36,200	9,435,803	56,851,719	6.92	13
2453 (1910-11)	14	9,947,123	3,747,076	911,251	3,072,080	10,703,534	4,215,206	2,671,880	1,251,965	1,691,518	..	..	..	..	..	..	38,000	10,567,529	56,922,432	6.88	14
2454 (1911-12)	15	11,236,683	3,793,494	990,830	3,336,245	11,350,315	4,877,580	2,377,071	1,364,214	1,821,478	..	..	..	..	..	..	591,474	12,548,214	61,985,510	7.40	15
2455 (1912-13)	16	11,325,924	3,777,824	1,013,988	3,233,653	11,387,012	5,302,812	2,388,458	1,396,105	2,215,358	..	..	..	..	..	..	863,090	1,103,346	61,541,281	7.25	16
2456 (1913-14)	17	11,063,819	3,913,611	1,028,612	3,187,106	11,432,067	4,986,394	2,471,230	1,592,020	2,320,269	..	..	..	..	..	..	770,243	9,742,597	60,913,969	7.08	17
2457 (1914-15)	18	12,355,826	4,039,889	1,060,280	5,714,567	16,676,020	7,485,015	2,548,173	1,715,066	2,328,942	..	..	..	..	..	..	1,036,603	1,246,623	62,777,843	7.19	18
2458 (1915-16)	19	12,976,684	3,986,083	1,304,595	5,637,902	6,999,153	8,020,221	2,683,051	1,825,666	2,108,700	..	..	..	..	..	..	918,741	1,889,018	67,085,729	7.58	19
2459 (1916-17)	20	13,227,447	4,187,220	1,124,442	6,301,189	5,502,347	9,123,745	3,296,358	2,046,954	2,216,390	..	..	..	..	..	..	762,477	1,889,018	67,546,404	7.54	20
2460 (1917-18)	21	15,500,000	4,295,068	1,181,205	6,801,529	5,560,233	9,418,573	3,382,163	2,121,206	2,304,454	..	..	..	..	..	..	796,076	1,937,760	70,117,967	7.71	21
2461 (1918-19)	22	13,500,000	4,721,807	1,272,237	6,371,900	5,721,172	9,472,134	3,431,559	2,191,370	2,442,311	..	..	..	..	..	..	764,292	1,990,846	84,115,702	9.13	22
2462 (1919-20)	23	14,646,356	5,165,216	1,540,941	7,070,672	6,266,316	11,257,393	3,559,227	2,497,389	3,107,406	..	..	..	..	..	..	193,897	2,362,940	77,175,029	8.20	23
2463 (1920-21)	24	16,046,095	5,473,544	1,549,533	6,900,721	6,001,646	12,060,036	3,724,514	2,335,251	3,384,174	..	..	..	..	..	..	1,079,502	2,497,389	80,363,501	8.36	24
2464 (1921-22)	25	15,549,029	4,631,493	1,746,535	6,393,177	5,406,461	10,929,606	3,707,129	2,380,989	4,022,170	..	..	..	..	..	..	560,915	3,270,664	79,389,644	8.07	25
2465 (1922-23)	26	15,600,000	5,000,000	1,533,733	6,209,882	5,437,027	10,306,524	3,837,357	2,527,635	4,297,353	..	..	..	..	..	..	1,368,101	3,270,664	80,424,674	8.01	26
2466 (1923-24)	27	16,200,000	5,000,000	1,718,332	6,416,358	11,472,442	11,472,442	5,032,536	2,622,754	4,555,369	..	..	..	..	..	..	1,392,014	3,521,841	84,233,989	8.22	27
2467 (1924-25)	28	16,800,000	5,000,000	1,735,741	6,732,957	11,980,971	..	5,136,450	2,640,344	4,245,391	..	..	..	..	..	..	1,400,255	4,177,709	89,674,480	8.56	28
2468 (1925-26)	29	17,400,000	4,999,532	1,615,847	6,596,681	11,506,164	..	5,115,778	2,738,433	4,285,170	..	..	..	..	..	..	1,372,357	4,065,050	94,651,651	8.83	29
2469 (1926-27)	30	16,026,000	4,545,000	1,719,067	6,153,011	13,362,664	..	4,877,974	2,884,313	4,915,419	..	..	..	..	..	..	794,835	3,594,369	100,551,546	9.18	30
2470 (1927-28)	31	16,026,000	4,545,000	1,330,913	6,472,695	15,619,711	..	2,902,937	2,911,513	6,118,450	..	..	..	..	..	..	779,392	3,748,826	117,390,930	10.50	31
2471 (1928-29)	32	16,626,000	4,545,000	1,323,588	6,535,791	16,775,266	..	3,002,397	3,007,128	7,559,597	..	..	..	..	..	..	764,297	4,134,292	107,021,012	9.35	32
2472 (1929-30)	33	16,626,000	4,545,000	1,242,188	6,512,134	18,324,663	..	3,002,397	3,422,591	9,169,032	..	..	..	..	..	..	760,999	4,053,901	117,102,488	9.16	33
2473 (1930-31)	34	14,583,547	3,822,271	1,261,885	6,723,000	19,052,905	..	3,053,919	3,713,817	9,426,550	..	..	..	..	..	..	761,012	4,565,012	127,555,802	8.07	34
2474 (1931-32)	35	11,343,779	3,422,942	1,208,301	6,534,704	17,026,132	..	2,799,412	3,531,146	8,211,447	..	..	..	..	..	..	1,017,057	4,345,087	87,482,123	7.17	35
2475 (1932-33)	36	10,415,604	2,603,021	827,953	5,782,377	14,678,063	..	2,409,716	3,280,956	8,059,689 (f)	..	..	..	..	..	..	996,802	4,013,275	70,232,968	5.63	36

ที่มา : Bureau of General Statistics, Statistical YearBook of the Kingdom of Siam B.E. 2474-2475 (1931-33) (Bangkok: Ministry of Economic Affairs, 1935), pp. 298-299.

รายจ่ายอีกประการหนึ่งที่มีความสำคัญมาก คือ เงินพระคลังข้างที่
 ใ้ซึ่งงบประมาณสูงมาก ดังจะเห็นได้จากรายจ่าย ใน พ.ศ.๒๔๓๕ เงินพระคลัง-
 ข้างที่ คิดเป็นร้อยละ ๒๕.๕๕ จากรายจ่ายจริงทั้งหมด ในขณะที่รายจ่ายกระทรวง
 อื่น ๆ ได้แก่ กระทรวงกลาโหม มหาดไทย ศึกษาธิการ และ เกษตรพาณิชย์การ
 ใ้ได้รับงบประมาณรายจ่ายร้อยละ ๒๖,๑๖๓,๒ และ ๑.๓ ตามลำดับ^๑ เงินพระคลัง-
 ข้างที่ เป็นเงินสำหรับพระมหากษัตริย์ทรงใช้สอย ดังพระบรมราโชวาทในพระบาท
 สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ทรงว่า "...ถึงว่าเงินพระคลังข้างที่นั้นเองก็
 เป็นเงินส่วนหนึ่ง ในเงินแผ่นดินเหมือนกัน เว้นแต่เป็นส่วนที่ยกให้แก่พลใช้สอยการ
 ในตัว มีทำการกุศลและสงเคราะห์ทุกข์ทรพยา เป็นต้น..."^๒ แม้จะได้มีการแบ่ง
 แยกเงินพระคลังข้างที่ออกจากเงินราชการแผ่นดิน แต่รายจ่ายในส่วนพระมหา-
 กษัตริย์นั้นเป็นจำนวนที่สูงโดยตลอด มีผลให้งบประมาณรายจ่ายแผ่นดินในกิจการ
 อื่น ๆ ต้องได้รับลดลง และมีผลกระทบต่องบประมาณรายจ่ายในบางปีด้วย

รายได้ส่วนใหญ่ที่นำมาใช้ในการพัฒนาประเทศในระยะแรก ได้มาจาก
เงินรายได้ภายในประเทศทั้งสิ้น เนื่องจากไม่ต้องการกู้เงินจากต่างประเทศเพราะ
เกรงว่าจะเป็นสาเหตุให้ต่างชาติเข้ามาแทรกแซงอิทธิพลในประเทศ อาจนำไปสู่
การสูญเสียอธิปไตย แต่ในที่สุดในระยะต่อมาก็ต้องยอมกู้เงินเพื่อมาลงทุนใน
กิจการพัฒนาประเทศ ด้วยเหตุนี้น่าจะเป็นประโยชน์มากกว่า

^๑ Chai-Anan Samudavanija, "The Politics and Administration..." , p.33.

^๒ พระบรมราโชวาทในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวพระราชนาน
พระเจ้าลูกยาเธอ ทรงพระราชนิพนธ์ เมื่อ พ.ศ.๒๔๒๔, (กรุงเทพฯ:
โรงพิมพ์โสภณพิพรรณาการ; ๒๔๗๔ หน้า ๓-๕.

จากการพิจารณาโดยประมาณรายจ่ายของรัฐบาล ตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จนถึง การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ จะเห็นได้ว่างบประมาณรายจ่ายเป็นไปในลักษณะเดียวกันโดยตลอด ดังจะเห็นได้จากตารางที่ ๕

จะเห็นได้ว่างบประมาณรายจ่ายส่วนใหญ่อยู่ที่กระทรวงกลาโหม และกระทรวงมหาดไทย อาจพิจารณาได้ว่าเป้าหมายของรัฐบาลเน้นหนักที่การป้องกันประเทศและการรักษาความสงบภายในเป็นอันดับแรก ทั้งนี้เนื่องจากความกลัวความของมหาอำนาจตะวันตก และจากปัจจัยภายในที่สถาบันพระมหากษัตริย์ขาดพระราชอำนาจ จึงต้องทำการปฏิรูปประเทศดังโกลาโลดถึงอย่างละเอียดแล้วในตอนต้นของบทที่ ๓ ดังนั้นรัฐบาลจึงมุ่งให้ความสำคัญต่อกฎปฏิรูปการปกครองภายใน โดยการจัดระเบียบการปกครองเพื่อให้เป็นเอกภาพภายใต้การควบคุมของสถาบันพระมหากษัตริย์ และจัดตั้งสถาบันต่าง ๆ เพื่อเสริมสร้างให้การดำเนินงานได้ประโยชน์เต็มที่

การจัดงบประมาณ โดยเน้นหนักที่การป้องกันประเทศและการรักษาความสงบภายใน โดยที่ให้ความสำคัญต่อโครงการพัฒนาสังคมน้อย ก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ในกลุ่มขุนนางหลายฝ่ายว่าไม่เหมาะสม เพราะการที่จะรักษาเอกราชนั้นจะต้องทำทั้งการจัดการปกครองให้เรียบร้อยและสร้างความสมบูรณ์ให้กับประชาชนรวมทั้งการมีกำลังทหาร เพื่อช่วยเสริมการรักษาไมตรีกับต่างประเทศด้วย สมัยที่พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระจันทบุรีนฤนาถ ทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๒ ได้เสนอแนวนโยบายเพื่อให้เป็นขอบเขตในการเสนองบประมาณการใช้จ่ายเงินแผ่นดินว่า ควรพิจารณาจากความจำเป็นต่าง ๆ ดังนี้ การป้องกันศัตรูภายนอก ร้อยละ ๒๕ การรักษาความสงบสุขภายใน ร้อยละ ๒๕

กระทรวงมหาดไทย, อนุสรณ์เนื่องในงานฉลองวันที่ระลึกกระทรวงมหาดไทย
ครบรอบ ๖๐ ปีปฏิรูป พ.ศ. ๒๔๓๕-๒๔๙๕, หน้า ๑๘๖.

การบูรณะและรักษาพระราชทรัพย์ร้อยละ ๒๕ และการสร้างความเจริญให้บ้านเมือง ร้อยละ ๒๕ นั้นคือ ให้นำหน้ระหว่างการรักษาความมั่นคง และการพัฒนาบ้านเมือง ในอัตราที่เท่าเทียมกันแต่ในทางปฏิบัติ การจัดงบประมาณรายจ่ายก็ยังคง เน้นหนักที่ การรักษาความมั่นคงนั่นเอง

จะได้แบ่งการพิจารณาแนวนโยบาย การพัฒนาประเทศตามหัวข้อต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

๑. การป้องกันประเทศ
๒. การรักษาความสงบภายใน
๓. การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

๑. การป้องกันประเทศ สว.เหตุผลสำคัญในการจัดงบประมาณสำหรับการ ป้องกันประเทศ คือการแผ่อิทธิพลของมหาอำนาจตะวันตก โดยเฉพาะภายหลังจาก การเสียดินแดนแคว้นสิบสองจุไทยให้แก่ฝรั่งเศส พ.ศ. ๒๔๓๑ ทำให้รัฐบาลเริ่มให้ ความสำคัญกับกิจการทหารมากขึ้น เนื่องจาก

...บ้านเมืองทุกวันนี้ เหมือนตั้งอยู่ในหมุ่หิวไม่ ถ้าไม่ เตรียมพลองไว้สู้พวกหัวไม้บาง พวกหัวไม้ก็ยอมมีใจ กำเริบมารวังแก้วไป ถึงโดยจะสู้ให้ชนะจริง ๆ ไม่ได้ ก็ให้เป็นแต่พอให้พวกหัวไม้รู้ว่าพลองของเราที่มีอยู่ ถ้าจะเขามารวังแก้วคงจะเจ็บบาง ดีกว่าที่จะยอมนั่ง ให้เขารวังแก้วได้เฉย ๆ ...

๑. หจจร.๕ ก. ๕.๑/๒๙ งบประมาณ สก ๑๒๔ ลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ร.ศ ๑๒๙

๒. หจจร.๕ ก. ๑๓๒/๒๑ รายงานการประชุมเสนาบดีเรื่องจัดการทหาร วันที่ ๓๐ พฤศจิกายน สก ๑๒๐.

ในเรื่องการจัดกิจการทหารแบบตะวันตก ได้เริ่มต้นตัวมาตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้ว เนื่องจากระบบสังคมแบบจารีตของไทย อาศัยการควบคุมกำลังคนโดยผ่านการควบคุมตามลำดับชั้น^๑ ทำให้กำลังไพร่พลรวมทั้งทหารขึ้นอยู่กับการบังคับบัญชาของขุนนางทั้งหลาย ทหารก็ยังไม่เป็นลักษณะทหารอาชีพอย่างปัจจุบัน จนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว กิจการทหารก็ยังไม่เป็นระเบียบแบบแผนคึกฤกษ์ พระองค์จึงทรงพยายามที่จะจัดระเบียบทหารใหม่ทั้งนี้จะให้ประโยชน์ ๒ ทาง คือ เป็นการเสริมสร้างอำนาจทางการเมืองของพระองค์ ลดอำนาจขุนนาง และสร้างทหารอาชีพเพื่อให้มีหน้าที่ในการป้องกันประเทศ

ถ้ากล่าวได้ว่า ในระยะแรกของการปฏิรูปการทหารเป็นการเสริมสร้างอำนาจทางการเมืองของพระองค์ นับตั้งแต่การตั้งกองทหารมหาดเล็กในพระบรมมหาราชวัง^๒ การปรับปรุงกรมทหารหน้า ใน พ.ศ. ๒๔๑๔ การตั้งโรงเรียนके็ดสำหรับทหารหน้าที่ข้างวังสราญรมย์^๓ นับเป็นจุดเริ่มต้นของการจัดกองทัพประจำการ พ.ศ. ๒๔๓๐ โปรดให้ยกกรมทหารหน้าและกรมทหารอื่น ๆ มารวมกันตั้งเป็นกรมยุทธนาธิการ^๔ นับเป็นการสร้างเอกภาพของกิจการทหารโดยอยู่ภายใต้

^๑ดูรายละเอียดในบทที่ ๑.

^๒ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ ๒๓ "ตำนานกรมทหารราชที่๔", หน้า ๑๔๙-๑๕๘

^๓เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี, ประวัติการของจอมพล เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี เล่ม ๑, (พระนคร : องค์การคชาของคุรุสภา, ๒๕๑๔), หน้า ๑๕๘-๑๖๘.

^๔โครงสร้างของกรมยุทธนาธิการ กำหนดให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงเป็นจอมทัพสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชทรงเป็นผู้บัญชาการทั่วไป และมีเจ้าพนักงานผู้ช่วยอีก ๔ ฝ่าย ได้แก่ ทหารบก ทหารเรือ ยุทธภัณฑ์ และการใช้จ่าย อ้างถึงใน ภากรตี มหาพันธ์ "การปฏิรูปการทหารในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, ๒๕๑๘), หน้า ๑๓๒-๑๓๘.

การบังคับบัญชาของพระมหากษัตริย์ เมื่อตั้งกระทรวง ๑๒ กระทรวง ใน พ.ศ. ๒๔๓๕
ได้กำหนดให้กรมยุทธานธิการ เป็นกรมทหารบกขึ้นต่อกระทรวงกลาโหม

จะเห็นได้ว่าความสำคัญของการจัดการทหารในระยะแรกเป็นการ เสริม-
สร้างอำนาจให้กับพระมหากษัตริย์ โดยพิจารณาได้จากโครงสร้างการบังคับบัญชาที่
กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ควบคุมสูงสุด แต่เมื่อเกิดวิกฤตการณ์ ร.ศ. ๑๑๒
มีผลให้การป้องกันอาณาจักรกลายเป็นความจำเป็นเร่งด่วนที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบ
บริหารราชการแผ่นดิน และส่งผลทางสังคม คือ ทำให้มีการแบ่งกำลังคนเป็น ๒
พวก ทำหน้าที่แตกต่างกัน คือ ทหารเป็นชายฉกรรจ์ที่เตรียมพร้อมไว้ เพื่อทำหน้าที่
ป้องกันอาณาจักร และพลเรือนมีหน้าที่เสียมหาีอากร หรือ เงินค่าราชการ เพื่อทะนุ-
บำรุงอาณาจักร^๑

ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงดำเนินนโยบายที่จะสร้างกองทัพที่เข้มแข็ง
ซึ่งจะต้องใช้จ่ายเงินจำนวนมาก ดังนั้น งบประมาณของกระทรวงกลาโหมจะอยู่
ในอันดับต้น ๆ ตลอดเวลา แมว่ารัฐบาลจะจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้กระทรวง
กลาโหมอย่างมากแต่เมื่อเปรียบเทียบกับความต้องการขยายกองทัพนั้นยังไม่เพียงพอ
จึงจะเห็นได้ว่าใน พ.ศ. ๒๔๔๔ มีทหารเพียง ๔,๐๐๐-๕,๐๐๐ คน^๒ ในขณะที่ได้เคย
ตั้งเป้าหมายไว้ว่าควรจะมีทหารประจำการ ๒๐,๐๐๐ คน^๓ จนภายหลังการปราบ
กบฏผีบุญและกบฏเงี้ยวเมืองแพร่ รัฐบาลยิ่งเห็นความสำคัญของกองทัพที่เข้มแข็งมากขึ้น

^๑ หจข, ร.๕ พศ. ๙/๒๒๗ หนังสือเจ้าพระยามหินทรศักดิ์ธำรง ทูลเกล้า
ถวายความเห็นเรื่องจัดการเลขหัวเมืองฝ่ายตะวันตก และเมืองต่าง ๆ ลงวัน
๙ ๗ ๑ คำ ปิวอก ฉศก จ.ศ. ๑๒๔๖.

^๒ อางถึงใน อัญชลี สุสายัณห์, "ความเปลี่ยนแปลงของระบบไพร่...", หน้า ๒๗๖.

^๓ หจข, ร.๕ ก. ๑๓.๒/๒๑ รายงานการประชุมเสนาบดีเรื่องจัดการทหาร
วันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ร.ศ. ๑๒๐.

^๔ หจข, ร.๕ ก. ๑๓.๒/๔ จัดการทหารบก-เรือ สมเด็จพระเจ้ากรม-
พระภาณุพันธุ์วงศ์วรเดช กราบบังคมทูล พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
วันที่ ๒๕ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๓๕.

เนื่องจากไม่สามารถปราบปรามได้ในเวลาอันรวดเร็ว เพราะขาดกองทหารในหัวเมือง และการคมนาคมไม่สะดวก

รัฐบาลจึงขยายการจัดทหารแบบใหม่ไปยังมณฑลต่าง ๆ ใน พ.ศ. ๒๔๔๖ ด้วยการประกาศใช้ระบอบบังคับลักษณะเกณฑ์ทหาร ร.ศ. ๑๒๒ ในมณฑลนครราชสีมา ต่อมา พ.ศ. ๒๔๔๘ ได้ทดลองใช้ในมณฑลนครสวรรค์ มณฑลพิษณุโลก และมณฑลราชบุรี ด้วยการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหาร ร.ศ. ๑๒๔ และขยายไปทั่วพระราชอาณาจักรจึงเป็นเหตุให้ค่าใช้จ่ายในการป้องกันประเทศเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จาก ๘,๒๘๕,๔๔๘ บาท ใน พ.ศ. ๒๔๔๖ เพิ่มขึ้นเป็น ๑๓,๒๓๗,๕๕๕ บาท ใน พ.ศ. ๒๔๔๗ จะเห็นได้ว่าตลอดรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงให้ความสำคัญกับการป้องกันประเทศมาก จุดมุ่งหมายหลักเพื่อเป็นฐานอำนาจให้กับสถาบันพระมหากษัตริย์ ในการปฏิรูปการปกครอง ซึ่งเป็นการวิครอนผลประโยชน์ของขุนนางเดิมซึ่งเคยได้ประโยชน์เต็มที่ จึงเป็นความจำเป็นที่รัฐบาลต้องมีกำลังสำหรับรับมือกับปฏิริยาที่เกิดขึ้น และเพื่อเป็นการสร้างเขี้ยวเล็บใหม่หาอำนาจตะวันตกเกรงใจ ไม่อาจรุกรานได้ง่าย ๆ อย่างไม่ก็ ในการเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับกองทัพ ได้ส่งผลให้กลุ่มทหารมีฐานะและบทบาทที่สำคัญขึ้นมากในสังคมไทย และจะเป็นปัญหาในเวลาต่อมา

รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ยังคงให้ความสำคัญกับนโยบายการป้องกันประเทศเป็นอันดับแรก ทั้งนี้ เนื่องจากความเกรงที่ถูกรุกรานจากคุกคามด้วยกำลังอาวุธ การแทรกแซงทางการเมือง และความเสียเปรียบทางด้านการศึกษา ซึ่งทำให้ต้องเสียดินแดนแก่อังกฤษและฝรั่งเศสไปจำนวนมาก ประกอบกับที่ได้เห็นตัวอย่างจากประเทศเพื่อนบ้านที่ต้องสูญเสียเอกราชไปหลายประเทศ ทำให้พระองค์ทรงเห็นว่าทหารเป็นสิ่งจำเป็นที่จะปลุกสัญชาตญาณของความรักชาติ และการป้องกันตัว เพื่อรักษาเอกราชและความคงอยู่โดยนัยแห่งการพึ่งตนเอง^๒ ดังนั้น งบประมาณทางด้านกรป้องกันประเทศจึงขยายตัวต่อไป ดังจะเห็นได้จาก

^๑ คู่มือการร่างที่ ๕

^๒ พร. เทียน อ้นตระกูล, "การใช้จ่ายเงินแผ่นดิน...", หน้า ๗๓.

การขยายตัวของกระทรวงกลาโหม กรมทหารเรือได้แยกตัวไปตั้งเป็นกระทรวง
ทหารเรือ ใน พ.ศ. ๒๔๔๗ กระทรวงกลาโหมจึงเตรียมขยายกำลังกองทัพบกและจัด
ตั้งกองทัพอากาศขึ้น กระทรวงกลาโหมขอเพิ่มงบประมาณ พ.ศ. ๒๔๕๖ ขึ้นอีก
๑ ล้านบาท และถ้าเป็นไปได้ก็ต้องการงบประมาณเพิ่มขึ้นในวงเงินนี้ทุกปี ซึ่งมีผล
ให้งบประมาณสำหรับการป้องกันประเทศสูงขึ้นไปถึง ๑ ใน ๔ ของเงินรายได้ทั้งหมด
หากอัตราการขยายตัวของเงินรายได้ ไม่ทันกับอัตราการขยายตัวของเงินรายจ่าย
แต่เนื่องจากรัฐบาลประสบปัญหาการขาดแคลนรายได้อันเนื่องมาจากวิกฤตการณ์ทาง
เศรษฐกิจภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๑ โดยการลดอากรการพนันและเงิน ทำให้
รัฐบาลไม่อาจปล่อยให้งบประมาณรายจ่ายขยายตัวออกไปมากงบประมาณสำหรับการ
ป้องกันประเทศจึงเพิ่มขึ้นจาก ๑๔.๒ ล้านบาท ใน พ.ศ. ๒๔๕๕ เป็น ๒๓.๒ ล้านบาท
ใน พ.ศ. ๒๔๖๔ แต่อย่างไรก็ดี งบประมาณด้านนี้ก็นับว่าสูงที่สุด และนโยบาย
นี้ก็ได้เป็นที่ยึดถือต่อมา

การรักษาความสงบภายใน กระทำโดยการจัดระเบียบการปกครอง
ภายในให้เป็นเอกภาพ ในระยะแรกต้องใช้จ่ายในเรื่องการจักรวรรดิปกครองแบบ
มณฑลเทศาภิบาลมาก แต่ในการจัดการหัวเมือง หลักการใหญ่ในการจัดการนอก
จากจะจัดระเบียบการปกครองแล้วยังจัดระเบียบการคลังว่าด้วยรายรับรายจ่ายของ
แต่ละเมืองด้วย การปรับปรุง การจัดเก็บภาษีอากร ทำให้รัฐบาลมีบทบาทโดย
ตรงในการควบคุมรายได้ โดยปกติรายจ่ายส่วนท้องถิ่นจะแบ่งไว้ใช้ในราชการ
ส่วนท้องถิ่น ที่เหลือจึงส่งเข้าส่วนกลาง หน้าที่ในการรักษาการภายในตลอด
พระราชอาณาจักรเป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย ยกเว้นภายในกรุงเทพฯ
และเมืองใกล้เคียง เป็นหน้าที่ของกระทรวงนครบาล

พ.ศ., ร.๖ ค.๘.๑/๒ งบประมาณแผนกกระทรวงกลาโหม กรมหลวงจันทบุรี
นฤนาถ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ร.ศ. ๑๓๑
อ้างถึงใน พร.เพ็ญ อันตระกุล, "การใช้จ่ายเงินแผ่นดิน...", หน้า ๗๐.
๒ เรื่องเกี่ยวกับ หน้า ๘๕

๓ ไคแก่ ชนบุรี สมุทรปราการ นนทบุรี ลัดดุนบุรี พระประแดง มีนบุรี และ
ปทุมธานี

ในระยะแรกการจ่ายของกระทรวงนครบาลมากกว่ามหาดไทย เป็นเพราะ การปฏิรูปมณฑลต่าง ๆ ยังไม่สำเร็จเรียบร้อยก็ ประกอบกับในการใช้จ่ายในมณฑล ก็ใช้รายได้ที่รวบรวมได้ในท้องถิ่น ทำให้รัฐบาลไม่คงใช้จ่ายค่านี้โดยตรง จนกระทั่ง พ.ศ. ๒๔๔๐ กระทรวงมหาดไทยตั้งงบประมาณรายจ่ายของมณฑลต่าง ๆ ครบทุกมณฑล ทำให้รายจ่ายของกระทรวงมหาดไทยเพิ่มขึ้นจาก ๕๓๖,๔๐๖ บาท ใน พ.ศ. ๒๔๓๙ เป็น ๑,๘๕๖,๕๓๐ บาท ใน พ.ศ. ๒๔๔๐^๒ และรายจ่ายในค่านนี้ก็เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ

//๑๒ รายจ่ายที่น้ำหนักใจอีกประการหนึ่งก็คือเงินเดือนข้าราชการ เนื่องจากการจัดระเบียบการปกครองใหม่ ข้าราชการรับค่าตอบแทนจากรัฐเป็นเงินเดือน แทนที่จะแสวงหาผลประโยชน์เองตามแบบเดิม รัฐจึงต้องรับผิดชอบในเรื่องเงินเดือนด้วย ปรากฏว่ารายจ่ายเงินเดือนเพิ่มจำนวนสูงขึ้นเรื่อย ๆ เช่นกัน ดังคำกราบบังคมทูลของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ที่ว่า

...ข้าพระพุทธเจ้ามีความวิตกในเรื่องเงินเดือน อยู่เป็นอันมาก ในศก ๑๒๕ นี้ ประเภทเงินเดือน รวมขึ้นทั้งสิ้นเป็นจำนวนถึง ๒๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งสูงกว่าส่วนที่ ๓ ของรายได้ทั้งสิ้นเสียแล้ว แลยังจะขึ้นต่อไปปีหนึ่งราว ๑,๕๐๐,๐๐๐ บาท ในกาลข้างหน้าต่อไป ถึงแม้จะไม่ตั้งอัตราเงินเดือน ให้สูงเกินประมาณ ซึ่งจะเป็นเหตุให้ร้องขอขึ้นเงิน เดือนทั่วไป ๆ ไป ถ้าไม่ตัดทอนตุลาจัตไให้น้อยลง บางแล้ว เกรงควยเกล้าฯ ว่า

พจน. , ร.๕ ค.๕.๑/๕ งบประมาณแผ่นดิน ศก ๑๑๕-๑๑๖ หนังสือ กราบบังคมทูลของกรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย ถึง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า- เจ้าอยู่หัว ลงวันที่ ๑๕ เมษายน ร.ศ. ๑๑๖.

๒

ราชการจะคิดซัดไปหมด...

ปัญหาเรื่องเงินเดือนนี้ จะเป็นปัญหามากขึ้นในระยะต่อมา โดยเฉพาะ
ก่อนหน้าการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เนื่องจากรายได้ของรัฐบาลมีพอเพียงกับ
รายจ่าย วิธีแก้ไขปัญหานี้ประมาณ ทางหนึ่งก็คือ การตัดทอนเงินเดือน และ
ยุบหน่วยงาน ทำให้ราชการเกือบจะเป็นสาเหตุหนึ่งที่มีผลักดันให้เกิดวิกฤตการณ์
พ.ศ. ๒๔๗๕

การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ดังได้กล่าวแล้วว่าการจัดสรรงบประมาณ
รายจ่ายของรัฐบาลเน้นที่การป้องกันประเทศและการรักษาความสงบภายใน ส่วนโครง
การในตารางที่ ๔ และ ๕ ทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศก้าวหน้า
ไปอย่างเชื่องช้า แต่อย่างไรก็ดี ความจำเป็นในการติดต่อกับต่างประเทศทั้งทาง
คานการเมืองและเศรษฐกิจ ไกลส่งผลกระทบต่อโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมไทย
ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างมาก แมว่ารัฐบาลจะไม่ได้มีส่วนสนับสนุนมากนัก
สำหรับรายละเอียดในเรื่องนี้ จะได้นำไปกล่าวในหัวข้อผลกระทบของการจัดเก็บภาษี
อากรต่อเศรษฐกิจและสังคม

อย่างไรก็ตาม จากการพิจารณาแนวนโยบายในการใช้จ่ายของรัฐบาล
อาจกล่าวได้ว่ารัฐบาลมุ่งบริหารรายได้เพื่อสร้างความมั่นคงให้อำนาจรัฐส่วนกลาง
เป็นอันดับแรก ซึ่งรัฐบาลก็สามารถทำได้อย่างประสบความสำเร็จมาก ทำให้
การปกครองของอาณาจักรไทยดำเนินไปอย่างเป็นเอกภาพ และทำให้สถาบัน
พระมหากษัตริย์มีความมั่นคงยิ่ง

ความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

สิ่งที่เห็นอย่างชัดเจนที่สุดในความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง คือ
การเปลี่ยนกลุ่มอำนาจทางการเมือง ภายใต้โครงสร้างทางการเมืองแบบเดิมที่
ปรับปรุงให้เหมาะสมขึ้น ตามที่ได้ศึกษารายละเอียดในบทที่ ๖ พบว่า หลักการ
ในการจัดองค์กรทางการเมืองก่อนการปฏิรูป ถือว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นศูนย์กลาง

ในการปกครอง โดยมีขุนนางทำหน้าที่เป็นแขนขาช่วยเหลือในการปกครอง แต่ในทางปฏิบัติ พบว่าพระมหากษัตริย์มีอำนาจไม่มากนักขึ้นกับความสามารถและอำนาจของพระองค์เองอำนาจจึงกระจายอยู่กับขุนนาง ซึ่งมักมีอำนาจเต็มที่ตามที่ที่ได้รับมอบหมายให้ไปดูแล

การปฏิรูปของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นการดึงอำนาจจากขุนนาง ซึ่งขณะนั้นตระกูลขุนนางมีอำนาจมาก ให้มาอยู่ที่พระมหากษัตริย์อย่างแท้จริง และปรับปรุงการจัดองค์กรของกรมเมืองให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน คือ ให้ส่วนกลางเป็นศูนย์กลางของการปกครองและกรมเก็บเกี่ยวผลประโยชน์ ตลอดจนการตอบสนองผลประโยชน์ ส่วนภูมิภาคทำหน้าที่ผลิตและส่งผ่านผลผลิตมายังส่วนกลาง ในด้านหลักการไม่ได้แตกต่างไปจากระบบเดิม เป็นแต่เพียงปรับวิธีการให้รัดกุมและมีประสิทธิภาพขึ้น รัฐบาลส่วนกลางส่งข้าราชการไปควบคุมการปกครองและการเก็บภาษีอากรเอง ควบวิธีการ เช่นนี้ทำให้อำนาจรัฐส่วนกลางแข็งขึ้นมาก

ในขณะเดียวกัน การปรับปรุงลักษณะการทำงานใหม่ จำเป็นที่จะต้องมีข้าราชการมาช่วยปฏิบัติราชการวิ โดยไม่อาจหวังพึ่งกลุ่มขุนนางเดิมได้ เนื่องจากการปรับปรุงการทำงานใหม่เป็นการทำลายอำนาจและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของขุนนางเก่าโดยตรงเป็นไปได้อย่างที่ขุนนางเก่าจะรวมมือด้วย ประกอบกับระบบการเข้าเป็นขุนนางสมัยเดิม ยึดถือการสืบสายสกุลหรือสายโลหิต เป็นสำคัญ ทำให้ขุนนางที่ครองอำนาจได้พยายามที่จะรักษาผลประโยชน์และสถานภาพเดิมของตนไว้

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงต้องสร้างคนรุ่นใหม่ เพื่อมาบริหารราชการโดยผ่านทางการศึกษา ในระดับข้าราชการชั้นสูงซึ่งจะเป็นผู้ควบคุมนโยบายต่อจากพระองค์ ทรงเลือกเชื้อพระวงศ์ระดับสูง เช่น พระราชอนุชา หรือ พระราชโอรส โดยทรงส่งไปศึกษาวิชาการยังต่างประเทศในแขนงต่าง ๆ เพื่อจะโคกกลับมาเป็นเรี่ยวแรงสำคัญในการปรับปรุงราชการตามแขนงที่ได้ศึกษามา ดังจะเห็นได้จาก พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระจันทบุรีนฤนาถ ทรงเป็นหัวเรี่ยวหัวแรง

ทางด้านการคลัง พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ทรงวางรากฐานทางด้านกฎหมาย ฯลฯ นอกจากนั้น เพื่อที่จะเตรียมข้าราชการรุ่นใหม่มาช่วยดำเนินการ ได้ตั้งโรงเรียนมหาดเล็ก ซึ่งวิวัฒนาการมาเป็นโรงเรียนข้าราชการพลเรือน นักเรียนรุ่นแรก ๆ เป็นบรรดาเชื้อพระวงศ์ และบุตรขุนนาง โรงเรียนนักเรียนนายร้อย โรงเรียนนักเรียนนายสิบ โรงเรียนกฎหมาย และ โรงเรียนสามัญ กล่าวได้ว่าเป็นการเตรียมข้าราชการทั้งในระดับสูง และ ระดับปฏิบัติการ เมื่อสำเร็จการศึกษา ก็จะเข้ารับราชการตามกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ รวมทั้งในหัวเมืองด้วย

การสร้างข้าราชการรุ่นใหม่ นับว่าเป็นการคิดต่อการปรับปรุงการบริหารใหม่ เพราะทำให้ได้คนรุ่นใหม่มาช่วยดำเนินการต่าง ๆ โดยแทบจะไม่ต้องอาศัยคนรุ่นเก่าซึ่งยึดติดกับผลประโยชน์ที่เคยได้รับมา เพียงแต่พยายามประนีประนอมในเวลาคำเนิการ เพื่อไม่ให้เกิดปฏิกิริยาต่อต้านที่รุนแรงนัก อย่างไรก็ตาม การสร้างคนรุ่นใหม่โดยผ่านทางระบบการศึกษา ทำให้คนมีความรู้มากขึ้น มีโอกาสรับความคิดและวิทยาการจากแหล่งอารยธรรมอื่น ๆ กว้างขวางขึ้น และประการสำคัญ ผู้ที่มีสิทธิ์ได้รับการศึกษา มีได้จำกัดวงแคบเฉพาะเชื้อพระวงศ์และขุนนางเท่านั้น สามัญชนเริ่มมีโอกาสได้รับการศึกษาแผนใหม่นี้ด้วย และมีโอกาสได้เลื่อนฐานะทางสังคมโดยการผ่านเข้าไปเป็นข้าราชการ แต่จุดนี้ก็จะทำให้เกิดปัญหาต่อไป คือ เมื่อสามัญชนเข้าไปในระบบราชการได้แล้ว แต่ปรากฏว่าระบบราชการไม่เปิดโอกาสให้สามัญชนเข้าไปมีบทบาทในระดับสูงได้ เพราะตำแหน่งชั้นสูงสำรองไว้เฉพาะเชื้อพระวงศ์และขุนนางระดับสูงเท่านั้น จึงทำให้เกิดความคับข้องใจ ประกอบกับการหมุนเหวี่ยงทางความคิดประชาธิปไตย ยิ่งผลักดันให้เกิดปฏิกิริยาในระยะต่อมา

ดูรายละเอียดใน วารุณี ไชยธรรมย์, "การศึกษาในสังคมไทย พ.ศ. ๒๔๑๑-๒๔๗๕" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๔).

ผลอีกประการหนึ่งของการขยายการศึกษาในครั้งนี้ คือ ทำให้คนไทย
นิยมการรับราชการ เพราะหวังการเป็นไทยเป็นโตและร่ำรวย จนทำให้กระทรวง
ทุก ๆ กระทรวงมีจำนวนคนลงงาน และอัตราเงินเดือนก็สูง นี้เป็นพระราช-
วิจารณ์ในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๓ ซึ่งความจริง
สาเหตุนี้ เกิดขึ้นเพราะจุดมุ่งหมายของการศึกษา คือ การสร้างคนเข้ารับราชการใน
ทุกระดับ ที่ขณะนี้ จึงมีชวชอยู่^๑ ในความคิดของคนส่วนใหญ่ จนแม้กระทั่งปัจจุบัน
ความคิดลักษณะนี้ก็ยังคงมีหลงเหลืออยู่

กล่าวโดยสรุป การศึกษาช่วยสร้างคนรุ่นใหม่ ให้เป็นข้าราชการ
ช่วยปฏิบัติราชการตามนโยบายใหม่ที่พัฒนาประเทศไปทุก ๆ ด้าน

อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าผลกระทบของการจัดเก็บภาษีอากรทาง
ด้านการเมืองนั้น ส่งผลให้รัฐบาลสามารถเพิ่มพูนรายได้ และควบคุมการคลังได้
ทำให้รัฐบาลกำหนดแนวทางพัฒนาประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ และช่วยส่งเสริม
ให้รัฐบาลมีอำนาจทางการเมืองมากขึ้น การสร้างฐานทางการเมืองของรัฐบาล
โดยผ่านระบบการศึกษา ทำให้สามัญชนมีโอกาสเลื่อนฐานะทางชนชั้นมาเป็นข้าราชการ
ได้ และเมื่อไม่มีโอกาสขยายบทบาทต่อไปทั้ง ๆ ที่มีความสามารถ เนื่องจากระบบ
ราชการไม่เชื่ออำนาจ ประกอบกับวิกฤตการณ์ทางด้านอื่น ๆ ทำให้กลุ่มข้าราชการ
เหล่านี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการทหาร เป็นกำลังสำคัญในการเปลี่ยนแปลง
การปกครอง

ผลกระทบทางเศรษฐกิจ

ในช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงการจับเก็บภาษีอากรนั้น ระบบเศรษฐกิจไทยก็เปลี่ยนแปลงไปเช่นกัน อันเป็นผลมาจากความสัมพันธ์กับเศรษฐกิจโลก ยังผลให้เศรษฐกิจพื้นฐานเปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งวิถีชีวิตของประชาชนเปลี่ยนแปลงไปบ้างโดยปริยาย

การเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจ

ดังได้กล่าวรายละเอียดในบทที่ ๒ แล้วว่าระบบเศรษฐกิจไทยแบบดั้งเดิมเป็นเศรษฐกิจแบบปิด พึ่งตนเอง จนเมื่อมีเหตุผลักดันให้ต้องทำสนธิสัญญาไม่เสมอภาคกับประเทศต่าง ๆ นับตั้งแต่ พ.ศ. ๒๓๕๔ เป็นต้นมา ยังผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจอย่างเห็นได้ชัดเจน รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคม การบริหารงานการปกครอง ในด้านเศรษฐกิจ ระบบเศรษฐกิจเริ่มเปลี่ยนแปลงไปเป็นเศรษฐกิจการค้า หรือเศรษฐกิจแบบเปิด (Open Economy) ซึ่งเกิดจากการขยายตัวของการค้าระหว่างประเทศ อันเป็นตัวเชื่อมโยงเศรษฐกิจของเรากับระบบเศรษฐกิจโลกที่เกี่ยวกับ

สาระสำคัญของสนธิสัญญาเบาริงที่เกี่ยวกับการค้าคือ การยกเลิกระบบการค้าโดยพระคลังสินค้าซึ่งเท่ากับทำลายการค้าผูกขาดของพระมหากษัตริย์ อนุญาตให้มีการส่งชาวเป็นสินค้าออกได้อย่างเสรี ให้พ่อค้าจากต่างประเทศสามารถจ้าง

งานคนควาของบุรี ประเทศอื่นได้ กล่าวว่าลักษณะทั่วไปที่สำคัญของเศรษฐกิจไทยในช่วงนี้ คือ การถูกรวมเข้าอยู่ในกระบวนการขยายตัวของทุนระดับโลก โดยยอมรับหลักการแบ่งงานกันทำระหว่างประเทศแบบอาณานิคม (colonial international division of labour) กล่าวคือ ประเทศไทยทำหน้าที่ผลิตสินค้าเฉพาะอย่างในค่าสินค้าขั้นปฐม และวัตถุดิบเพื่อส่งออก เป็นการแลกเปลี่ยนกับสินค้าสำเร็จรูปเพื่อนำเข้ามาสำหรับการบริโภคภายในประเทศ การผลิตแบบเลี้ยงตัวเองค่อย ๆ ล้มลง เมื่อการผลิตเฉพาะอย่างขยายตัวมากขึ้น

สุลี ประศาสน์เศรษฐ์, "วิวัฒนาการระบอบเศรษฐกิจไทยในรอบ ๓๐๐ ปี",
อาจารย์สาร (มกราคม ๒๕๒๕) , หน้า ๑๑.

คนไทยเข้าทำงานในกิจการค้าและการลงทุนได้ ให้รัฐบาลไทยอำนวยความสะดวก
แก่บริษัทต่างประเทศสัญชาติใหม่เสรีภาพในการเดินทางค้าขายทั่วราชอาณาจักรให้
พอจะสามารถนำเขาหรือส่งออกซึ่งโลหะมีค่าโดยไม่มีข้อจำกัด และให้รัฐบาลไทย
เก็บภาษีอากรสินค้าเขาและสินค้าออกได้ไม่เกินร้อยละ ๓ นอกจากนี้ห้ามเก็บค่า-
ธรรมเนียมหรือภาษีอื่นใดจากพ่อค้าของประเทศสัญชาติ ยกเว้นกรณีที่ได้รับการเห็น
ชอบจากกงสุล^๑ จะเห็นได้ว่าสาระสำคัญของสนธิสัญญาสนับสนุนให้มีการค้าเสรีอย่าง
เต็มที่ จำกัดบทบาทการค้าของพระมหากษัตริย์และราชสำนัก ในขณะที่เดียวกัน
ก็ส่งเสริมให้พ่อค้าต่างชาติสามารถเข้ามาค้าขายและลงทุนภายในประเทศได้อย่างเสรี
รวมทั้งจ้างแรงงานไทยได้ช่วยและสามารถส่งเงินกำไรกลับคืนไปยังบ้านเมืองของตน
ได้จากข้อกำหนดที่อนุญาตให้นำโลหะมีค่าเขาและออกได้โดยไม่มีข้อจำกัด

ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงต้องปรับปรุงระบบการบริหารทั้งหมด โดยเฉพาะ
อย่างยิ่งการคลัง เพื่อคงฐานะแห่งสงฆ์แห่งการเมืองไว้ ส่วนในด้านเศรษฐกิจพื้นฐาน
การเปิดให้มีการค้าอย่างเสรีทำให้เกิดความฉ้อฉลพิเศษซึ่งเป็นแหล่งอันนำไปสู่การผูกข-
กรรมเพื่อ การคว่ำหวางประเทศมีบทบาทสำคัญมากขึ้น
เพราะระบบเศรษฐกิจเดิมเป็นแบบเลี้ยงตัวเอง การค้าส่วนใหญ่ทำเพื่อการแลกเปลี่ยน
แม้ว่าในช่วงรัตนโกสินทร์ตอนต้น โดยเฉพาะรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ-
นั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว การค้าจะเจริญ ทำให้การผลิตสินค้าบางอย่างขยายตัวขึ้น
เช่น การทำน้ำตาล แต่อุตสาหกรรมน้ำตาลก็ต้องล้มเลิกไปเมื่อรัฐบาลไม่มีตลาดสำหรับ
การส่งออก เนื่องจากการที่มหาอำนาจเจ้าอาณานิคมเร่งขยายผลผลิตน้ำตาลใน
อินโดนีเซีย ประกอบกับเมื่อทำสนธิสัญญาไม่เสมอภาคแล้ว ทำให้มีการนำเข้
น้ำตาลอย่างเสรี จักรวรรดิน้ำตาลไทยจึงถูกตีตลาดจนต้องล้มเลิกกิจการไป

กล่าวโดยสรุป การค้าขายภายในยังไม่ได้ขยายตัวถึงระดับ รวมทั้ง

^๑ ดูรายละเอียดใน กระทรวงการต่างประเทศ, สนธิสัญญาและความตกลงทวิภาคี
ระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศ, เล่ม ๑ พ.ศ. ๒๔๖๐-
๒๔๖๒ (พระนคร : โรงพิมพ์พระจันทร์, ๒๕๑๑).

การผลิตทั้งทางด้านการเกษตรกรรมและหัตถกรรมด้วย ทำให้ เมื่อเปิดการค้าเสรี
เกษตรกรไทยจึงทำหน้าที่พัฒนาการผลิตเพื่อสนองตอบความต้องการของประเทศคู่ค้า
เท่านั้น โดยขาดการพัฒนาฐานตลาดภายใน จึงไม่สามารถควบคุมผลกำไรจาก
การผลิต เพื่อมาใช้ในการสะสมทุนเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนใน
ประเทศได้อย่างแท้จริงเพราะผลกำไรจากการผลิตและการค้าตกอยู่ในมือของนายทุน
ต่างชาติทั้ง ชาวจีน และ ชาวตะวันตก

จึงอาจกล่าวได้ว่า ระบบการผลิตภายหลังการทำสนธิสัญญาไม่เสมอภาค
เป็นการผลิตสินค้าขึ้นปรุ้มเพื่อส่งออกแลกเปลี่ยนกับสินค้าสำเร็จรูปเพื่อการบริโภค
โดยเฉพาะการผลิตสินค้าหลัก ๔ อย่าง คือ ข้าว ไม้สัก แร่ดีบุก และ ยางพารา^๑
สินค้าหลักทั้ง ๔ อย่างนี้มีมูลค่าประมาณ ๓ ใน ๔ ของสินค้าออกทั้งหมด^๒

เมื่อมีการผลิตสินค้าเฉพาะอย่างมากขึ้น เพื่อตอบสนองความต้องการ
ของตลาด ประชาชนจึงอุทิศเวลาให้กับการผลิตสินค้าบางชนิดมากขึ้น โดยเฉพาะ
ข้าว ซึ่งเป็นสินค้าออกที่สำคัญที่สุด ทำให้เลิกทำการผลิตสิ่งของอื่นเพราะสามารถหา
ซื้อได้โดยสะดวกจากการที่พ่อค้าคนกลางนำเข้ามาขาย พร้อมทั้งรับซื้อข้าวจากชาวนา
ไปด้วย ทำให้อุตสาหกรรมพื้นบ้านค่อย ๆ เสื่อมลง เช่น การทอผ้า และกิจการ
อุตสาหกรรมเท่าที่เคยมีอยู่ เช่น กระจาญ เครื่องปั้นดินเผา การต่อเรือ โรงสี
โรงเลื่อย ฯลฯ ตกอยู่ในมือชาวตะวันตกและชาวจีน

ปีเตอร์ เอฟ. เบลล์ ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ ๔ ประการ เกี่ยวกับการ
ที่ไทยเปลี่ยนระบบเศรษฐกิจแบบเลี้ยงตัวเองมาเป็นระบบเศรษฐกิจการค้าเพื่อการส่ง
ออก ดังนี้

๑. บริเวณที่ได้รับประโยชน์จากการส่งออกแคบมาก คือ อยู่แต่ในบริเวณ
ที่ทำอุตสาหกรรมป่าไม้ในภาคเหนือ และบริเวณที่เพาะปลูกข้าวในภาคกลาง

รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว มีการส่งยางพารามากขึ้น
สุทธิ ประศาสน์เศรษฐ์, "วิวัฒนาการระบบเศรษฐกิจไทย...", หน้า ๑๘.

๒. กลไกที่เด่นชัดของการพัฒนา คือ การเคลื่อนย้ายสินค้าเกษตรกรรม
จากชนบทสู่กรุงเทพฯ ทำให้ยุคเอาเมืองหลวงเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา

๓. ไม่มีคนไทยยุ่งเกี่ยวกับการค้าและอุตสาหกรรม เพื่อจะมีบ้าง
ในระยะหลัง

๔. ชาวจีนที่เดินทางเข้ามาได้สร้างความสัมพันธ์อันดีกับชนชั้นปกครอง
ผลประโยชน์ที่ชาวจีนได้รับมิได้แสดงออกมาในรูปของการลงทุนทางอุตสาหกรรม
หากแต่ส่งเป็นตัวเลขกลับไปเมืองจีน ตัวเลขการส่งเงินออกมีจำนวนถึง ๑,๒๕๐
ล้านบาท ในระยะ พ.ศ. ๒๔๓๔-๒๔๔๔

จะเห็นได้ว่าผลจากการทำสนธิสัญญาไม่เสมอภาค ทำให้รัฐสูญเสีย
อำนาจการควบคุมทางการค้าและการเก็บภาษีอากร รัฐบาลจึงปรับปรุงระบบการ
คลังใหม่และสนับสนุนให้มีการขยายการเพาะปลูก แม้ว่าในทางปฏิบัติ จากงบ-
ประมาณรายจ่าย จะแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลไม่ได้ทุ่มเทเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจอย่างจริงจัง
จิงนัก

ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น เป็นผลโดยตรงจากความ
สัมพันธ์กับระบบเศรษฐกิจโลก กลไกทางการค้ามีส่วนกำหนดให้พื้นฐานทางเศรษฐกิจ
เปลี่ยนแปลงไป แม้รัฐบาลจะมีได้มีส่วนโดยตรงที่จะผลักดันให้เกิดความเปลี่ยนแปลง
ในสมัยนี้ แต่การที่นักลงทุนชาวต่างประเทศเข้ามาประกอบกิจการ และได้
รับการอนุญาติให้ใช้คนพื้นเมืองมาช่วยประกอบกิจการ ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลง
จนถึงประชาชนที่เป็นฐานของสังคม เนื่องจากเป็นปัจจัยพื้นฐานในการประกอบ
การผลิต

พัฒนาการเศรษฐกิจไทย พ.ศ. ๒๓๙๔-๒๔๓๕

การเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจไทย เป็นการเปลี่ยนแปลงเพื่อเพิ่ม
ผลผลิตเฉพาะอย่าง โดยเฉพาะทางด้านเกษตรกรรม เพื่อเป็นสินค้าออก

ปีเตอร์ เอฟ. เบสส์, "ตัวกำหนดความคืบหน้าพัฒนาของประเทศไทย",
สังคมกับเศรษฐกิจ..., หน้า ๒๕๐.

ในกรณีนี้ เห็นได้ชัดเจนจากการขยายตัวของสินค้าที่สำคัญ ๔ ชนิด คือข้าว ไม้สัก ติบุก และยางพารา ดังจะได้พิจารณารายละเอียดต่อไป

✓ ข้าว อัตราการขยายตัวของ การส่งออกนอกประเทศโดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นจาก ๒.๕๓% ในช่วง พ.ศ.๒๔๖๐-๒๔๖๙ เป็น ๔.๙% ในช่วง พ.ศ.๒๔๓๐-๒๔๔๐ และเพิ่มขึ้นอย่างมากอีกครั้ง ในช่วง พ.ศ. ๒๔๔๑-๒๔๕๓ และการเปิดพื้นที่เพื่อขยายการเพาะปลูก โดยเฉพาะ ในเขตที่ราบภาคกลาง ประมาณช่วง พ.ศ.๒๓๕๓-๒๔๓๔ ในขณะที่ยังมีประชากรอยู่เพียงเบาบางผลผลิตข้าวกลับเพิ่มขึ้นสูงถึง ๒๕ เท่า ประชาชนประมาณ ๔๐-๕๐% จึงหันไปทำนา^๓ อย่างไรก็ดี การทำนายังคงเป็นแบบดั้งเดิม ไม่มีการทำนาขนาดใหญ่ แม้จะมีการจ้างแรงงานมาใช้ในการทำนา ก็ไม่โดยลคอบแทนคุ่มคาคั่งที่พระยาสุริยานุวัตร ให้เหตุผลในเรื่องนี้ว่า การจ้างแรงงานต้องเสียค่าจ้างสูง แต่ไม่จ้างให้ทำตลอดปี เพราะการทำงานมีขึ้นตามฤดูกาล ขณะเดียวกัน แรงงานจ้างก็คงจะไม่กระตือรือร้นทำงานเท่ากับที่เจ้าของทำเอง

การเพิ่มผลผลิตของชาวนา จึงทำโดยการขยายเนื้อที่ทำนาให้มากขึ้น โดยไม่ได้ปรับปรุงวิธีการทำนา ทั้งนี้เนื่องจากมีที่ดินที่อุดมสมบูรณ์อยู่มาก นอกจากนี้

กิตติ ตันไทย, "คลังกับระบบเศรษฐกิจของไทย (พ.ศ.๒๓๖๗ ถึง พ.ศ.๒๔๕๓)", (วิทยานิพนธ์ปริชิตามหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ ภาควิชาวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๐), หน้า ๒๓, ๒๔.

Benjamin A. Barton, "The End of the Absolute Monarchy in Siam", (Ph.D. Thesis, Faculty of the Graduate School, Cornell University, 1977), p.9.

^๓James C. Ingram, Economic Change in Thailand..., p.36.

พระยาสุริยานุวัตร, ทรัพย์ศาสตร์, หน้า ๕๗-๕๘.

ยังมีการชุกคดองเพื่อเปิดพื้นที่ทำการเพาะปลูก จุดสนใจในการหาทำเลการทำนาดู
 เหมือนว่าจะพุ่งความสนใจมาทางฝั่งตะวันออกของกรุงเทพฯ ดังจะเห็นได้จาก
 ชุกคดองแปรมประชากร เพื่อเปิดทุ่งรกร้างฝั่งตะวันออกให้เป็นทุ่งนา และการชุกคดอง
 ริงสิต^๑ แต่ก็จะมึปัญหาที่ดินความมาเนื่องจากกรรมสิทธิ์ในที่ดินมักเป็นของผู้มีบรรดา-
 คักคและผู้มีทรัพย์สิน ซึ่งมีโอกาสในการจับจองที่ดิน เพื่อให้ชาวนาเช่าทำ มีชาวนา
 เพียงจำนวนเล็กน้อยเท่านั้นที่จะมีโอกาสครอบครองที่ดินที่อุดมสมบูรณ์ และอยู่ไกลเมือง
 ในระยะที่ขยายพื้นที่การเพาะปลูกครั้งแรก มักอยู่บริเวณภาคกลาง ภายหลังสงคราม
 โลกครั้งที่ ๑ มีการขยายกิจการรถไฟไปถึงภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ^๒
 ชาวนาบางส่วนในภาคนี้จึงหันมาผลิตข้าวเจ้า เพื่อขายสู่ตลาดมากขึ้น^๓

นอกจากชาวนาจะไม่ได้เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตโดยตรงแล้ว ในระบบ
 การค้าขาย ชาวนาก็ไม่มีบทบาทด้วย บทบาทของชาวนาเป็นเพียงผู้ลงแรงทำการ
 ผลิตเท่านั้น ในระบบการค้าขายต้องอาศัยพ่อค้าคนกลางเป็นผู้เคลื่อนย้ายผลผลิต
 เพราะชาวนาไม่อาจทำอะไรได้โดยสะดวก^๔

ด้วยเหตุนี้ ราคาข้าวจึงถูกกำหนดโดยผู้ซื้อ ทั้งราคาในตลาดโลก
 และการกำหนดของพ่อค้าภายในประเทศ ยิ่งกว่านั้น พ่อค้าที่ทำการค้าขาย และ
 เจ้าของโรงสีทั้งหลายล้วนแต่เป็นชาวจีนและชาวตะวันตกเป็นส่วนใหญ่ ชาวนาจึง
 มักถูกกดราคา ทำให้ฐานะของชาวนาากจนอยู่ตลอดเวลา ปัญหาชาวนานี้จะได
 กล่าวถึงโดยละเอียดอีกครั้งในหัวข้อต่อไป

ศูนย์รวมทรัพยากร

^๑ คุรายละเอียดใน กิตติ ตันไทย, "คลองกับระบบเศรษฐกิจของไทย...",
 และสุนทรีย์ อ่ำสะไวย์, "การพัฒนาาระบบการชลประทานในประเทศไทย ตั้งแต่
 พ.ศ. ๒๔๓๑ ถึง พ.ศ. ๒๔๕๓", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์
 บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๑).

^๒ คุรายละเอียดใน เกื้อกูล ยืนขงอนันต์, "การพัฒนาการคมนาคมทางบกใน
 รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, เอกสารการนิเทศการศึกษ
 ฉบับที่ ๑๕๔ (กรุงเทพฯ : หน่วยศึกษานิเทศน์ การฝึกหัดครู, ๒๕๒๐).

^๓ พระยาสุรียานุวัตร, ทรัพย์สินศาสตร์, หน้า ๗๕.

^๔ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๕-๘๐.

ป่าไม้ แต่เดิมรายได้จากป่าไม้ ก็คือ การทำไม้และการเก็บพืชผลจากป่า เพื่อค้าขายหรือแลกเปลี่ยน เล็ก ๆ น้อย ๆ กิจการป่าไม้ไทยได้เริ่มขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในดินแดนลานนาไทย โดยมีบุคคลในบังคับอังกฤษ เช่น พม่า เจียว (ไทยใหญ่) เป็นผู้ทำไม้โดยได้รับอนุญาตจากเจ้าผู้ครองนครทางภาคเหนือ ป่าไม้ในอาณาเขตปกครองของนครใด ก็ถือเป็นทรัพย์สินของเจ้าผู้ครองนครนั้น ผู้ใดประสงค์จะทำไม้สักต้องขออนุญาตเจ้าผู้ครองนครเสียก่อน ฉะนั้นผู้ขอเขาทำป่าไม้จะดำเนินการอย่างไรก็ได้ จะตัดไม้ขนาดเล็กหรือใหญ่ก็ได้โดยผู้ขอเขาทำป่าไม้ต้องยินยอมเสียเงินให้ตามจำนวนคนที่ได้ตัดฟันลง เรียกว่าค่าตอไม้ ในค่านักิจการป่าไม้มักมีปัญหาเสมอ เรื่องการให้สัมปทานซ้ำซ้อน และเรื่องเงินค่าเปิดป่า แต่ปัญหาที่สำคัญที่สุด คือ รัฐบาลไม่อาจได้รับผลประโยชน์อย่างเต็มที่จากรายได้ค่าตอไม้ เนื่องจากระบบการปกครองแบบเดิม ทำให้ผลประโยชน์ตกอยู่กับเจ้าผู้ครอบครองมากกว่า ดังนั้น เมื่อรัฐบาลปฏิรูปการปกครอง จึงได้เปลี่ยนระบบเป็นการควบคุมการจัดเก็บเงิน โดยรัฐ ซึ่งได้กล่าวถึงรายละเอียดแล้ว

กิจการป่าไม้เริ่มขยายตัวมากขึ้น ภายหลังจากที่อังกฤษเข้าครอบครองพม่าได้ทั้งหมดแล้ว บริษัทป่าไม้ของอังกฤษในพม่าต่างเห็นลู่ทางที่จะได้ประโยชน์จากการทำกิจการป่าไม้ในดินแดนลานนาจึงเริ่มขยายกิจการเข้ามาในมณฑลพายัพ บริษัทป่าไม้ของอังกฤษที่เข้ามาดำเนินการในมณฑลพายัพอันดับแรก ๆ ได้แก่ บริษัทบริติช บอร์เนียว (British Borneo Company Ltd.) บริษัทบอมเบย์ เบอร์มา จำกัด (Bombay Burmah Trading Co Ltd.) ซึ่งเป็นบริษัทใหญ่และมีอิทธิพลทางการเมืองและเศรษฐกิจมาก บริษัทสยามฟอเรสต์ นอกจากนี้ยังมีบริษัทของชาวเคนมารัก คือ บริษัทอีสต์เอเชียติก แต่เป็นบริษัทเล็กกว่าของอังกฤษ ไม้สักส่วนใหญ่ส่งไปใช้ในอุตสาหกรรมการต่อเรือและเครื่องใช้ทั่วไป

สมัยนิยม สุนทรสวัสดิ์, "การศึกษาเชิงประวัติศาสตร์เกี่ยวกับกิจการป่าไม้...", หน้า ๗, ๘.

อาจกล่าวได้ว่าคนไทยแทบไม่มีส่วนร่วมเลยในกิจการไม้สักผู้ประกอบการ
กิจการมักเป็นคนพม่า ไทยใหญ่ และ คนเอเชีย ในบังคับอังกฤษและเมื่ออุตสาหกรรม
ป่าไม้เจริญขึ้นจากผลของสนธิสัญญาไมเสมอภาค ทุนตะวันตกนิยมจ้างแรงงาน
จากชาวเขาเผ่าชุกจากหลวงพระบาง เพราะค่าแรงถูกกว่าค่าแรงพม่าหรือไทย^๑

จะเห็นได้ว่า การขยายตัวของกิจการไม้สักขึ้นกับการลงทุนของต่าง-
ประเทศ โดยมีพื้นที่เมืองท่าหน้าที่เป็นแรงงาน แต่เดิมการค้าไม้สักของอังกฤษ
จำกัดอยู่เพียงในกรุงเทพฯ พม่าอังกฤษ หนีบซื้อไม้สักจากผู้ทำป่าไม้ หรือโรงเลื่อย
ไม้ด้วยมือของคนจีน ต่อมาก็มีการตั้งบริษัทใหญ่ ๆ ลงทุนจำนวนมากอาจถือได้ว่า
บริษัทอังกฤษเกือบจะเป็นผู้ผูกขาดการส่งไม้สักไปขายยุโรปและอินเดีย ปริมาณไม้สัก
ที่บริษัทอังกฤษผลิตได้คิดเป็นร้อยละ ๕๕ ของปริมาณผลผลิตทั้งหมด^๒ ในช่วง
พ.ศ. ๒๔๕๓-๒๔๖๓ ไม้สักเป็นสินค้าออกมีมูลค่าประมาณร้อยละ ๑๐ ของสินค้าออก
ทั้งหมดต่อปี และระหว่าง พ.ศ. ๒๔๖๓-๒๔๘๓ มูลค่าลดลงเหลือเพียงร้อยละ ๔
ทั้งนี้ เนื่องจากความต้องการไม้สักจากต่างประเทศลดลง โดยมีการใช้ไม้ชนิดอื่น
ทดแทนไม้สักเพิ่มมากขึ้น ประกอบกับนโยบายคุ้มครองป่าไม้สักที่เข้มงวดกว่าเดิม^๓

คิบุค สถาปนามิศาสตร์เศรษฐกิจของภาคใต้ อุดมสมบูรณ์ด้วยแร่ธาตุ
จำนวนมาก ดังนั้น อาชีพหลักของราษฎรทางภาคใต้ คือ การขุดหาแร่และการ
ทำเหมืองแร่ และสิ่งที่เจริญควบคู่ตามกันด้วยก็คือ การค้าแร่ ในการขุดแร่
ก็ใช้เทคนิคง่าย ๆ มักทำกันตามยี่วดีนโกลด์แมน่าและตามชายฝั่งทะเล คิบุคที่ขุดหา
ได้จะมีพ่อค้าต่างชาติเข้ามารับซื้อจากราษฎร โดยแลกเปลี่ยนกับปัจจัย ในการดำรง

^๑ วัชรทิพย์, นาดสุภา และคณะ, เศรษฐศาสตร์กับประวัติศาสตร์ไทย..., .

หน้า ๑๓๑ - ๑๓๓.

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๓๓.

^๓ ชัมป์โอม สุนทรสวัสดิ์, "การศึกษาเชิงประวัติศาสตร์เกี่ยวกับกิจการ
ป่าไม้... , หน้า ๒๓๒.

ชีวิตอื่น ๆ คือ อาหาร และ เครื่องนุ่งห่ม การค้าที่สำคัญ คือ การค้าตีบุกสินแร่ที่
ซูดมาไคจะมีชาวจีนเป็นผู้รับตุงก่อน การขายตีบุกจึงอยู่ในรูปของการขายแร่ตีบุก
การค้าตีบุกนำมาสู่การตั้งชุมชนการค้าที่พัฒนาเป็นเมืองในเวลาต่อมา เช่น ในมณฑล
กุ่เก็ด^๒

จะเห็นได้ว่า กิจการเหมืองแร่ตีบุกเกิดขึ้นเนื่องจากการต้องการสินค้า
แร่จากภายนอกประเทศ แต่เทคนิคในการหาแร่ยังคงเป็นแบบง่าย ๆ ไม่ใช่เทคนิค
วิทยาการมากนัก การบุกเบิกทำเหมืองแร่ตีบุก เริ่มขึ้นจากชาวจีนในหัวเมืองฝั่ง-
ตะวันออกของภาคใต้ ตั้งแต่เมืองระนองถึงเมืองตรัง นายทุนเหมืองแร่ได้รับแต่งตั้งให้
เป็นเจ้าของเมืองด้วย โดยทำหน้าที่ปกครอง เก็บภาษีอากร และควบคุมการ-
ค้าขาย ตามระบบกินเมืองหรือเหมาเมือง

ภายหลังการทาสันติสัญญาเบาวีริง เปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาลงทุน
ทางเศรษฐกิจได้อย่างอิสระ ประกอบกับความต้องการตีบุกของโลก ทำให้มี
ชาวอังกฤษและคนจีนในบังคับอังกฤษเข้ามาทำเหมืองแร่ทางภาคใต้แข่งขันกับชาวจีนที่
เข้ามาทำเหมืองแร่แต่เดิม แต่ในระยะแรกนายเหมืองชาวตะวันตกไม่ประสบความสำเร็จ
นักเพราะวิธีการทำเหมืองแบบตะวันตกไม่เข้ากับสภาพเศรษฐกิจและสังคมพื้น-
เมือง แรงงานที่สำคัญในการทำเหมืองแร่ตีบุก คือ แรงงานชาวจีน ซึ่งอพยพมา
ตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว คนจีนเป็นผู้บุกเบิกแหล่งแร่ใหม่
และมีบทบาทในการเพิ่มปัจจัยการผลิตค่านทุนและแรงงาน ในระยะแรก การทำ
เหมืองแร่อาศัยแรงงานเป็นสำคัญด้วยเหตุนี้ ทำให้จำนวนของชาวจีนที่เข้ามาทำ-
เหมืองแร่มีมาก เป็นประชากรส่วนใหญ่ของเมืองต่าง ๆ ตามชายฝั่งทะเลตะวันตก

✓ พรณี อวนสกุล, "กิจการเหมืองแร่ตีบุกกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ
ภาคใต้ประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๑๑-๒๔๗๔", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต แผนกวิชา
ประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๒), หน้า ๕๑.

๒ พระยาสุรียานุวัตร, ทรัพย์ศาสตร์ , หน้า ๑๐๒-๑๐๔.

ซึ่งมีจำนวนมากกว่พลเมืองไทย ดังนั้น ชาวจีนจึงมีบทบาทสูงทั้งในด้านการปกครอง และเศรษฐกิจ ดังจะเห็นได้จากกรณีพระยารัษฎานุประดิษฐ์

ผลผลิตที่บุก ระยะเวลา พ.ศ. ๒๔๑๔-๒๔๕๓ มีอัตราเพิ่มสูงกว่าระดับผลผลิตของโลก เนื่องจากราคาที่ตกต่ำ หลังจาก พ.ศ. ๒๔๕๐ ได้มีการนำเทคนิคใหม่มาใช้ในการทำเหมืองแร่ คือ การนำเรือขุดมาใช้ทำเหมืองของบริษัท หุงคาฮาเบอร์ ช่วยแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงาน และเกิดการสร้างแรงงานประเภททักษะที่มีความรู้ในด้านเทคนิคการทำเหมืองโดยใช้เครื่องจักร ทำให้ผลผลิตที่บุกเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วง พ.ศ. ๒๔๕๔-๒๔๗๕ ผลผลิตที่ได้ใกล้เคียงประมาณปีละ ๑๓๐,๐๐๐ บาท หรือ ๗,๗๕๐ ตัน และนอกจากนั้น ทำให้ การผลิตแร่ของนาย- หุนตะวันตักเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จนทำให้ผลผลิตจากเรือขุดแร่มีปริมาณมากกว่าการทำเหมืองแร่โดยวิธีอื่น

สิ่งที่ขยายตัวตาม ก็คือ การค้ากับต่างประเทศ ทำให้เกิดการเพิ่ม การค้ากับดินแดนมลายูของอังกฤษ และการต้องพึ่งสินค้าจากต่างประเทศมากขึ้น มีการติดต่อการค้าระหว่างสิงคโปร์ ปีนัง กับ นครศรีธรรมราช สงขลา และ ปัตตานี

การขยายตัวทางการค้า ทำให้เกิดระบบเศรษฐกิจแบบเงินตรา การใช้เงินตราเริ่มแพร่หลายในเขตที่มีการผลิตเพื่อการค้า ความต้องการเงินตรามีมากขึ้น ดังจะเห็นได้จาก การเก็บภาษีเป็นเงินแทนสิ่งของ

ยางพารา ในช่วงแรกมีการทำในภาคใต้ของประเทศไทย เนื่องจากการทำเหมืองแร่ หลายครั้งผู้ผลิตต้องถูกกระทบกระเทือนจากการขึ้นลงของราคาดีบุกมาก ดังนั้น เมื่อครั้งที่ราคาดีบุกตกถึง เมื่อ พ.ศ. ๒๔๔๔ มีผลกระทบกระเทือนต่อเศรษฐกิจอย่างมาก พระยารัษฎานุประดิษฐ์

๑ คุรายละเอียดยใน พรรณี อวนสกุล, "กิจการเหมืองแร่ที่บุกกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ..."

๒ สุธี ประศาสน์เศรษฐ์, "วิวัฒนาการระบบเศรษฐกิจไทยในรอบ ๒๐๐ ปี" , หน้า ๑๕.

(คอซิมบี๊ ณ ระนอง) ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการเมืองตรัง จึงได้ริเริ่ม
นำช่างพาราและมะพร้าวมาทดลองปลูกปรากฏว่าโดยลดี จึงเกิดการปลูกแพร่หลาย
ไปจนทั่วภาคใต้

การทำยางพารา เริ่มมีการขยายตัวมากขึ้น ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ
พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. ๒๔๗๐ ได้มีการส่งออกยางพาราประมาณ ๕,๕๐๐
ลองตัน อีกสิบปีต่อมาเพิ่มเป็น ๓๕,๖๐๐ ลองตัน จะเห็นได้ว่าการขยายตัว
ในการผลิตเพิ่มขึ้นสูงมาก

การทำสวนยางพารา และสวนมะพร้าวในประเทศไทย มิได้ทำกันใน
ลักษณะการทำไรชานาคไทย (Plantation) ซึ่งใช้คนงานมากและมีวิธีการจัดการ
และใช้เทคนิคการผลิตแบบสมัยใหม่ ดังเช่น ในมลายูและอินโดนีเซีย แต่เป็น
การผลิตโดยใช้วิธีการทำสวนแบบดั้งเดิม^๒ มีผู้ผลิตรายย่อยจำนวนมาก ส่วนใหญ่
จะมีขนาดน้อยกว่า ๓๐๐ ไร่ ทำให้การลงทุนจากต่างชาติมีบทบาทน้อยในกรณียาง-
พารา ผลผลิตที่ได้ก็ส่งไปขายป็นิ่งและสิงคโปร์ เช่นเดียวกับคิบูก

จากการพิจารณา การขยายตัวของผลผลิตที่เป็นสินค้าสำคัญทั้ง ๔ ประเภทนี้
จะเห็นได้ว่า ลักษณะสำคัญที่สุดของการเพิ่มผลผลิต ก็คือ เป็นผลมาจากหลักการ
ของการผลิตสินค้าขึ้นปรุมเพื่อส่งออก ทำให้ประเทศไทยกลายเป็นแหล่งหนึ่งของ
การผลิตที่มีลักษณะของการค้าแบบเมืองขึ้น (dependent commodity production)^๓
การเติบโตของการค้าชาว การทำกิจการไม้สัก เหมืองแร่ ยางพารา ล้วนเกิด-
จากความต้องการสินค้าเหล่านี้ในปริมาณสูงจากต่างประเทศ ผลผลิตเหล่านี้
ส่วนใหญ่จะส่งเป็นสินค้าออก ส่วนที่ขายบริโภคภายในประเทศมีไม่มากนักจึงทำให้

เรื่องเดียวกัน.

✓ ก.เจ. คัมภลิว. เบอร์คอฟ, "ที่ดินกับการพัฒนาภาคใต้", แปลและเรียบเรียง
โดย จารัต ติงศกัณฑ์, จุลสารโครงการตำราสังคมศาสตร์ และ มนุษยศาสตร์ ^๓

(กรกฎาคม-กันยายน ๒๕๑๕) : ๑๐๐

^๒ ันทรทิพย์ นาดสุภา และคณะ, เศรษฐศาสตร์กับประวัติศาสตร์ไทย..., หน้า ๑๒๘

การพัฒนาปัจจัยการผลิต ผลผลิต และผลผลิต และตลาด ขึ้นอยู่กับต่างประเทศ ซึ่งมีก
เป็นผู้กุมกิจการค่าเอง

ผลที่ตามมาอีกประการหนึ่ง คือ การขยายตัวของเศรษฐกิจแบบที่ใช้เงินตรา
และการเกิดระบบธนาคาร เพื่ออำนวยความสะดวกในทางการค้า

เนื่องจากเกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบการผลิต มุ่งทำการผลิตเฉพาะอย่าง
ดังนั้น จึงต้องการสินค้าบางอย่างมาตอบสนองความต้องการจึงเกิดการนำเข้าสินค้าสำเร็จรูป
สินค้าเข้าที่สำคัญ ได้แก่ ยานยนต์ ยานพาหนะ กระจกส่องป่าน อาหารสำเร็จ ยาสูบ เครื่องจักรกล
และเครื่องใช้สอย ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๖๓ ได้มีการนำเข้าสินค้าประเภททุน เช่น เครื่องเหล็ก
เครื่องจักรกล เครื่องไฟฟ้า ยานพาหนะ เป็นต้น

บทบาทของการเก็บภาษีอากรต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ

ในช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สถาบันพระมหากษัตริย์
และขุนนางได้รับผลกระทบมากที่สุด จากภาษีที่ต้องถูกจำกัดบทบาทในการทำการค้า
ให้แก่ภาษีผู้ล้าการได้เพียงร้อยละ ๓ ทำให้รัฐบาลต้องดิ้นรนเพื่อหารายได้มาทดแทน
โดยการปรับปรุงระบบการเก็บภาษีอากร และปฏิรูปการคลัง ผลจากการปรับปรุง
ทำให้รัฐบาลควบคุมการเงินของประเทศได้อย่างมั่นคงสมบูรณ์

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

* ศุภี ประศาสน์เศรษฐ์, "วิวัฒนาการระบบเศรษฐกิจไทยในรอบ
๒๐๐ ปี", หน้า ๑๕.

ระบบการจัดเก็บภาษีอากรที่ปรับปรุงใหม่ ความจริงก็เป็นการปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีอากรแบบเดิม แต่ทำให้รัดกุมขึ้น โดยเสริมบทบาทของรัฐในการจัดเก็บและรวบรวมรายได้ กอไถของระบบการจัดเก็บยังคงต้องพึ่งพาเจ้าหน้าที่นายอากรซึ่งมีความชำนาญในการจัดเก็บอยู่แต่ และขุนนางหัวเมือง แต่ก็ให้มีเงินของส่วนกลางไปควบคุมการจัดเก็บ หรือให้เงินจากส่วนกลางขึ้นไปจัดการจัดเก็บเองโดยตรง ดังเช่น ภาษีเก่าๆ ด้วยเหตุนี้ทำให้ส่วนกลางได้รับผลประโยชน์เพิ่มขึ้น



การปรับปรุงระบบภาษีอากรส่งผลกระทบต่อขุนนางผู้ปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมาก ทำให้ผลประโยชน์ที่เคยได้มาของตรงไป รวมทั้งอำนาจทางการเมืองด้วย จึงต้องแสวงหาหนทางสร้างผลประโยชน์ใหม่ ประกอบกับนับตั้งแต่ที่สนธิสัญญาเบาริ่งเปิดโอกาสให้มีการลงทุนอย่างกว้างขวาง แต่ส่วนใหญ่ การทำกิจการใหญ่ มักเริ่มต้นโดยชาวต่างประเทศทั้งสิ้น กลุ่มขุนนางและชนชั้นสูงไม่อาจใช้สิทธิในการผูกขาดการลงทุนได้ดังแต่เดิม ประกอบกับนโยบายการสร้างถนนเพื่อเข้ารับราชการทำให้ชนชั้นสูงหันไปรับราชการเป็นต้นตอหลัก อย่างไรก็ตาม ก็ก็ได้มีชนชั้นสูงจำนวนหนึ่งที่สนใจการลงทุนทางเศรษฐกิจ แม้ว่าจะไม่ประสบความสำเร็จนัก ก็ยังจะเห็นได้จากกรณีการลงทุนของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระนราธิปประพันธ์พงษ์ ซึ่งลงทุนอย่างมากในกิจการโรงสี ป่าไม้ กิจการรถไฟ รถม้า ปูนซีเมนต์ เป็นต้น และการลงทุนของชนชั้นสูงในการสร้างทางรถไฟสายตะวันออกเฉียงเหนือ กรุงเทพฯ-นครราชสีมา เมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๕ โดยขาดทุนทั้งสิ้น ๑๕๘,๑๕๕ ล้านบาท เป็นเงิน ๑๕๖,๓๖๘ ถึง ๖๐ บาท ซึ่งแต่แรกรัชกาลที่ ๕ ทรงมีพระราชดำริในการลงทุนสร้างรถไฟก็เห็นว่า "...ในไม่ช้ากว่า



ดูรายละเอียดใน ทีวีท็อป สืบวัชนะ, "ความพยายามของเจ้านายไทยในการลงทุนทางเศรษฐกิจ : พิจารณาเฉพาะกรมพระนราธิปประพันธ์พงษ์", วารสารธรรมศาสตร์ (กรกฎาคม - กันยายน ๒๕๒๒) : ๕๕ - ๑๑๘.

๒๒๒๒, ร.๕ ขบ.๕.๖/๑๘ กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์พริชชากา ความบังคมทูลรัชกาลที่ ๕ ไม่ลงวันที่ ในการสร้างทางรถไฟสายนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงระดมทุนจากบรรดาพระราชชายา พระราชโอรส พระราชธิดา พระคลังข้างที่และขุนนางจำนวนหนึ่งรวม ๑๐๘ ชื่อ.

๕ ปีต่อไปนี้ เราจะไปเที่ยวหัวเมืองลาวกลางไล่โดยสะดวกเร็ววัน และจะได้ชมสินค้า
ต่างเมืองแลสินค้าซึ่งจะทวีขึ้น แปรกขึ้น ในเวลานั้นด้วย..."^๑

และไปรอก ๆ ให้ใช้เงินทุนโดย

...ไปรอกเกล้าฯให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติรวบรวมเงินแผ่นดิน ซึ่งเหลือจ่ายราชการ
ไว้ส่วนหนึ่งสำหรับสร้างทางรถไฟสายนี้เป็นของหลวง เจ้าพนักงานกระทรวงโยธาธิการ
เป็นผู้จัดการก่อสร้างประมาณทุนห้าหมื่นสองแสนซึ่งถ้วน และจะแบ่งเป็นส่วน ๆ ส่วนละ
๑ ถึง ๒๐ บาท ไม่เกินแสนหกหมื่นถ้วน แลในส่วนซึ่งเหลือจากงบประมาณไว้วาเป็นของหลวง
แล้ว นอกจากนั้นทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เสียดี้แก่มหาชน ผู้มีความเต็มใจที่จะรับ
เข้าส่วนรถไฟนี้ด้วย เป็นของดีให้ผู้มีทุนทั้งหลาย หวานทรัพย์สินลงประกอบการ ซึ่งจะเกิด
กำไรยิ่งขึ้นด้วย เพราะไว้ใจแน่ว่าจะไม่ขาดทุนเลยเป็นอันขาด..."^๒

แต่ปรากฏว่าขาดทุนจึงต้องเรียกระดมทุนจากพระบรมวงศานุวงศ์ด้วย สำหรับเงิน
ลงทุนในส่วนนี้ ไม่ให้รวมเป็นเงินของแผ่นดิน เพราะถือว่า

...เงินซึ่งพระรามาธิบดี พระราชชายาทรงนำมาลงในการรถไฟนี้เป็นทรัพย์สินสมบัติของ
บุคคล ไม่ใช่ทรัพย์สินสมบัติของแผ่นดิน แผ่นดินจะถือเอาด้วยอุบายอย่างไรไม่ได้ ไม่เป็น
ยุติธรรม เว้นไว้แต่แผ่นดินจะยอมขึ้นเอาด้วยอำนาจปราศจากกรรมทั้งปวง มีศิริโศกะปะ
แปดคนแล้ว ก็เสมอเหมือนแผ่นดินแปดบุคคลเท่านั้น ^๓

ด้วยเหตุนี้ กำไรบางส่วนจากกิจการนี้ จึงต้องถือเป็นกำไรของผู้ลงทุนด้วย

นอกจากจะมีการลงทุนเองโดยตรงแล้ว ในบางกรณีกลุ่มเจ้านายและชนชั้นสูง
ได้ใช้วิธีลงทุนในกิจการต่าง ๆ โดยที่ตนมิได้เข้าไปมีบทบาทในการดำเนินการเอง ปล่อยให้
ผู้อื่นดำเนินการ เจ้าลงทุนรับผลประโยชน์จากค่าเช่าหรือดอกเบี้ย เช่น การลงทุนในกิจการ

^๑ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๒๓, หน้า ๖๒๔.

^๒เรื่องเดียวกัน.

^๓จร., ร.๕ ยธ.๕.๖/๑๒ เสนาบดี ๑๑ คน กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ร.ศ. ๑๑๑.

โรงสี ซึ่งในระยะแรก ๆ โรงสีได้แรงงานจากกรรมกรในการสีข้าว ภายหลังจึงได้มีการนำเครื่องจักรมาใช้ กิจกรรมโรงสีเป็นอุตสาหกรรมใหญ่และแพร่หลายมาก เนื่องจากการขยายตัวของการค้าข้าว ส่วนใหญ่ผู้ที่มาลงทุนเป็นชาวจีน หรือคนหางไทยซึ่งลงทุนร่วมกับคนจีน โรงสีขยายตัวอย่างรวดเร็ว ถึงจะเห็นได้ว่า ใน พ.ศ.๒๔๑๐ มีโรงสีในกรุงเทพฯ เพียง ๕ โรง ต่อมาเพิ่มเป็น ๒๗ โรงในพ.ศ.๒๔๓๘ และเพิ่มเป็น ๕๕ โรงในพ.ศ.๒๔๕๓^๑ โรงสีหลายโรงเป็นของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว นอกจากนี้ยังมีโรงสีของสมเด็จพระนางเจ้าสว่างวัฒนา ที่ควบคุมการดำเนินงานให้เข้าเดือนละ ๔,๐๐๐ บาท โรงสีของสมเด็จพระเจ้า กรมหลวงนครสวรรค์วรคฤบาล ที่นำของข้างพาด มีนายแฉ่เอี้ยง เข้าหุ้นกับนายเที่ยงหลีเข้าทำ โรงสีของกรมพระนราธิปประพันธ์พงษ์ ที่รังสิตก็ให้ผู้อื่นเข้าทำ ฯลฯ^๒

จะเห็นได้ว่ามีชนชั้นสูงหลายคนที่สนใจในการลงทุนทางเศรษฐกิจ ทูตผู้นำไปลงทุนก็ได้จากการกู้ยืมจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และพระคลังข้างที่ ซึ่งเป็นแหล่งเงินกู้รายใหญ่ของเจ้านาย เช่นการกู้เงินของกรมหลวงสรรพศาสตร์ศุภกิจเพื่อโชห่วย ชาเตอร์แบงก์ การกู้เงินของกรมพระนราธิปประพันธ์พงษ์ โดยรับทรัพย์สินเช่น หุ่นส่วนรดไหลสายพระพุทธรูปจากตึกแดง ที่นา และอื่น ๆ ไว้แทน^๓ ภัยเหล่านี้ในลักษณะนี้ทำให้พระคลังข้างที่เป็นเจ้าของกิจการต่าง ๆ มากมาย

การลงทุนทางเศรษฐกิจนี้จะเห็นได้ว่าเป็นวิธีการหนึ่งที่กลุ่มชนชั้นสูงพยายามทำเพื่อเพิ่มทุนผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจภายหลังการสูญเสียสิทธิหรือการผูกขาดการค้า และผลจากการปรับปรุงระบอบกษัตริย์อากูร์ แต่การลงทุนมักไม่ประสบความสำเร็จ มักจะขาดทุน ซึ่งอาจเกิดขึ้นจากการขาดประสบการณ์ในด้านการค้า เนื้องานหรือปัญหาอื่น ๆ ในระยะหลัง

^๑สุภาพร จรัสรัตน์, "ภาษีเงินได้บนนโยบายด้านการคลังของรัฐบาลไทย พ.ศ. ๒๓๖๗ - ๒๔๖๘" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๓), หน้า ๑๑๐.

^๒ทวีศิลป์ สืบวัฒนะ, "การลงทุนทางเศรษฐกิจของเจ้านายไทยช่วงสมัยรัตนโกสินทร์ที่ ๕" (บทความแจกเพื่อเป็นมรดกชาติในเทศกาลปีใหม่ พ.ศ.๒๕๒๕), หน้า ๖.

^๓เรื่องเดียวกัน.

การลงทุนของกลุ่มชนชั้นสูงจึงมักเป็นไปในลักษณะของการร่วมมือกับนักลงทุนต่างชาติ โดยไม่
ถือกำเนิดการเอง เพียงแค่อำนวยความสะดวกให้

แต่กิจการที่เจ้านายและชนชั้นสูงทำอย่างได้ผลที่สุดคือ การครอบครองที่ดิน แต่เดิม
ปัญหาที่ดินไม่มีใครมีความสำคัญนัก แม้ว่าจะเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญ เนื่องจากลักษณะเศรษฐกิจ
เป็นแบบพึ่งตนเองและที่ดินก็มีอยู่มาก แต่ซากก้างคนเข้าไปจัดการ โดยหลักการถือว่าพระมหากษัตริย์ทรง
เป็นเจ้าของที่ดินทั้งหมดอยู่แล้ว แต่ภายหลังเมื่อเศรษฐกิจการค้าขยายมีการขยาย
เขตอิทธิพลการค้าโดยเฉพาะชาว ทำให้ที่ดินมีความสำคัญเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เกิดการ
ขยายพื้นที่การเพาะปลูกโดยการขุดคลอง ซึ่งจะ เป็นประโยชน์ต่อการเพาะปลูกด้วย ดังนั้น
ในช่วงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
เจ้าอยู่หัว จึงมีการขุดคลองหลายสายในที่ราบภาคกลาง การขุดคลองกระทำโดยทั้งรัฐบาล
และเอกชน ผู้ที่ลงทุนขุดคลองจะได้รับผลประโยชน์ในการขุดคลองด้วยการไถ่ถอนกรรมสิทธิ์
ในพื้นที่สองฝั่งคลองตามกำหนด ทำให้ที่ดินเป็นสิ่งมีราคาขึ้นมาและเป็นที่ยอมรับซื้อขายกันอย่าง
กว้างขวาง จึงจะเห็นได้จากความเห็นของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระนราธิปประพันธ์พงษ์
ที่ว่า

...เมื่อข้าพระพุทธเจ้าใคร่กรวน แลทดลองการค้าขายมาหลายประการแล้ว เห็นด้วย
เกล้าว่า บันถาคิจใดๆในกรุงสยามสำหรับบุลกีไทยที่ควรจะทำเพื่อหาเลี้ยงชีพฤๅเพื่อใช้
ทุนให้สืบผลอันมั่นคงในบัดนี้ ยากจะมีดีเสมอการค้าที่ดิน แลที่ดินอย่างใดในสยามนี้
ยากจะมีผลเสมอเหมือนที่นาดี ไบ่ยาวนานเขาทำควยราคาเข้าขึ้นอยู่เสมอ มากกว่าส่วน
ค่าแรงฤๅ สมียงอากรที่ราคาอื่น...

จึงเห็นได้ว่า ผู้ที่ครอบครองที่ดินส่วนใหญ่จึงเป็นกลุ่มเจ้านายและชนชั้นสูงซึ่งมีกำลัง
ทรัพย์และโอกาสที่จะจับจองที่ดินได้ก่อน แล่น้ำที่ดินเหล่านั้นไปให้ชาวบ้านเช่าถือ จึงเห็นใน
กรณีโครงการรังสิต ซึ่งเป็นโครงการขุดคลองรังสิตจากแม่น้ำเจ้าพระยาไปจรดแม่น้ำบางปะกง

* "ประกาศเรื่องอนุญาตขุดคลอง", ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม ๑๓ พ.ศ. ๒๔๓๘.

๒ หจร., กษ.ใหม่ แผนกรมคลอง ฉบับ ๒ เรื่องที่ ๘ ตอนที่ ๑-หนึ่งสี่กรมหมื่น
นราธิปประพันธ์พงษ์กราบบังคมทูลรัชกาลที่ ๕ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ร.ศ. ๑๑๘ อ้างถึงใน
ทวีเกียรติ สิมวัจนะ, "กรุงรัตนโกสินทร์กับความเปลี่ยนแปลง" (บทความสำคัญ: นานาจาก เป็นมิตรพลี
ในเทศกาลปีใหม่ พ.ศ. ๒๕๓๕), หน้า ๑๓.

ได้เปิดพื้นที่ทำการเพาะปลูกได้ประมาณ ๕๐๐,๐๐๐ - ๑,๕๐๐,๐๐๐ ไร่^๑ ภายหลังจากการ
 ชุกคตลง มีเจ้านายและขุนนางมาจับจองที่ดินในบริเวณนี้มากมาย ถึงแสดงจำนวนที่ดินในครอบ
 ครองของเจ้านายต่าง ๆ ในรูปตารางไค้ดังนี้

ตารางที่ ๑๐ การครอบครองที่ดินในบริเวณทุ่งรังสิต

รายนาม	พ.ศ.	จำนวน/ไร่
ม.ร.ว.สุวพรรณ สนิทวงศ์	๒๔๔๒	๒,๗๓๔
	๒๔๕๖	๑๐,๓๖๓
พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นทิวากรมวังประวดี (เกษมศรี)	๒๔๔๒	๘,๗๖๔
	๒๔๕๑	๘๐,๐๑๕
พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงพิชิตปรีชากร (กัศณางค์)	๒๔๔๒	๑๐,๘๖๕
	๒๔๕๑	๘,๒๒๕
พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นนราธิปประพันธ์พงษ์ (วรวรรณ)	๒๔๔๒	๑๑,๒๔๕
พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นสรวรพศาสตร์ศุกกิจ (ทองแถม)	๒๔๔๒	๘,๘๐๐
พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์	๒๔๔๒	๓,๖๕๘
พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นสมมตอมรพันธ์	๒๔๔๒	๖,๘๕๐

ดูรายละเอียดใน สุนทรีย์ อาสะไวย์, บทบาทของรัฐบาลและเอกชนในการ

พัฒนา : พิจารณาเฉพาะกรณีประวัติโครงการรังสิต พ.ศ.๒๔๓๑ ถึง พ.ศ.๒๔๕๗

รายงานการวิจัยหมายเลข ๑, (กรุงเทพฯ : สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัย
 ธรรมศาสตร์, ๒๕๒๑).

รายนาม	พ.ศ.	จำนวน/ไร่
พระเจ้าอนงยาเชอ กรมหมื่นนอติศรอุคมเคช	๒๔๔๒	๒,๖๗๐
	๒๔๕๘	๕,๕๕๗
เจ้าพระยาวงษาณประพัทธ์ (ม.ร.ว.สท้าน สนิทวงศ์)	๒๔๔๒	๑,๔๑๕
เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี	๒๔๔๒	๕,๐๕๐
พระยาสุเรนทรา	๒๔๔๒	๖,๘๐๐

ที่มา : พ.ศ.๒๔๔๒. หจข., กษ.ใหม่ แผนกชุกคดองสวนเบ็ดเตล็ด แฟ้ม ๑
 เรื่อง ๒ หนังสือพระปฏิบัติราชประสงค์ ถึง พระยาเทเวศรวงษ์วิวัฒน์
 ๑๘ กันยายน ร.ศ.๑๑๘
 พ.ศ.๒๔๕๑. หจข., กษ.ใหม่ แผนกกรมคดอง แฟ้ม ๒๔ เรื่องที่ ๕๒๕.
 อ้างถึงในทวีศิษฐ์ สืบวัณณะ, "กรุงรัตนโกสินทร์กับความเปลี่ยนแปลง...",
 หน้า ๑๕.

ศูนย์วิทยพัทยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ควยเหตุนี้ชานาประมาณร้อยละ ๕๐ ในบริเวณทุ่งรังสิตจึงกลายเป็นผู้เช่านา
ผลจากการขยายที่ดินเพื่อทำการเพาะปลูก ทำให้เกิดระบบการเช่าที่ดินอย่างกว้างขวาง
และทำให้เกิดการวิวาทเรื่องที่ดินอย่างมาก โดยเฉพาะเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดิน

นอกจากนี้ กิจกรรมทางเศรษฐกิจอีกประเภทหนึ่ง ที่แสดงถึงความพยายาม
ในการพัฒนาทุนของชนชั้นปกครองที่เป็นกลุ่มเจ้านายและชนชั้นสูง คือ กิจการธนาคาร
โดยเฉพาะกรณีการก่อตั้งแบงก์สยามกัมมาจล จำกัด ซึ่งมีฐานะทางการเงินมั่นคง
และดำเนินการมาตลอด ธนาคารนี้ถือกำเนิดจากบุคคลสำคัญ ซึ่งตั้งเมื่อ พ.ศ. ๒๔๔๗
โดยสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหา
สมบัติ ใ้อาศัยเงินทุนจากพระคลังข้างที่ และการชักชวนพ่อค้านายอากรมารวมลงทุน
ควย ตลอดจนการชักชวนนายทุนชาวตะวันตก เช่น เยอรมัน เดนมาร์ก มาร่วมควย

จะเห็นได้ว่า ผลจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจดังกล่าว ทำให้กลุ่มเจ้า
นายและชนชั้นสูงหันมาอาศัยประโยชน์จากการครอบครองปัจจัยการผลิตที่ดิน
อย่างกว้างขวาง รวมทั้งการเป็นเจ้าของทุนในการลงทุนทางเศรษฐกิจทั้งประเภทที่ดำเนินการ
เอง และให้ผู้อื่นมาดำเนินการ ตลอดจนการอำนวยความสะดวกให้กับนักลงทุนที่มา
ร่วมผลประโยชน์กัน และการรวมทุนเพื่อประโยชน์แก่การทำกิจการ โดยการเริ่มกิจการ
ธนาคาร

ส่วนพวกขุนนางระดับท้องถิ่น ต่างได้รับผลกระทบโดยตรงจากการเปลี่ยนแปลง
ทางเศรษฐกิจ และการจัดเก็บภาษีอากร เพราะเป็นฝ่ายที่ต้องเสียผลประโยชน์ที่เคยได้มา
โดยตรง ในกลุ่มขุนนางระดับท้องถิ่นนี้ พวกที่มีความเปลี่ยนแปลงอย่างเห็นได้ชัดจนที่สุด

ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด, บริษัทแบงก์สยามกัมมาจล จำกัด เปลี่ยนเป็น
ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด [ม.ป.ท.] (อนุสรณ์ ๕๐ ปี ๒๔๘๕).

คือ กลุ่มเจ้าเมืองในระบบกินเมืองหรือเหมาเมือง โดยเฉพาะหลวงภาคใต้ เนื่องจาก การเติบโตทางเศรษฐกิจของภาคใต้ เกิดจากถาวรขยายตัวของกิจการเหมืองแร่เป็นสำคัญ ทำให้นายเหมืองใต้มีโอกาสเป็นเจ้าเมืองด้วย ส่วนใหญ่มักเป็นคนจีนที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทย และเริ่มดำเนินกิจการนับตั้งแต่ค้าขาย จนได้ไต่เต้าขึ้นไปเรื่อย ๆ เป็นเจ้า ภาชีนายอากร และในที่สุดก็ได้รับมอบหมายให้เป็นเจ้าเมือง เจ้าเมืองจึงมีโอกาสสะสม ทุนจำนวนมากจากผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่ทำได้ในเมือง และมีบทบาทในการกำหนดการผลิต การค้า และรวบรวมภาษีอากร ดังจะเห็นได้จากบทบาทของตระกูล ณ ระนอง ในระบบ เหมาเมืองเช่นนี้ ทำให้ผลกำไรทางคานเศรษฐกิจทั้งหลายตกเป็นของเจ้าเมืองมากกว่ารัฐ และส่งผลให้ราษฎรถูกจำกัดบทบาททางเศรษฐกิจ เป็นเพียงแรงงานเท่านั้น จึงขาดทักษะ ในการจัดการเศรษฐกิจ ดังนั้น เมื่อเจ้าเมืองถูกลดบทบาททางเศรษฐกิจจลจจากภาวะปฏิรูป การปกครองของรัชกาลที่ ๕ จึงทำให้เกิดช่องว่าง เปิดโอกาสให้นายทุนต่างชาติเข้ามา มีบทบาทอย่างเต็มที่ ดังจะเห็นได้จากกรณีการผลิตฝู ซึ่งภายหลังจากที่นายทุนตะวันตก เข้ามารายงานกิจการให้เหมืองแร่ขยายตัว จนกลายเป็นกิจการชั้นนำของประเทศ แต่ กิจการเหล่านี้ก็เป็นผลของการลงทุนของชาวต่างชาติ นอกจากนี้ ยังมีการรวมตัวของกลุ่ม บริษัทชาวตะวันตก จัดตั้งสมาคมเหมืองแร่สยาม (The Siam Chamber of Mines) ตั้งสำนักงานที่ภูเก็ต เพื่อรวมทุนและรักษาประโยชน์ของกลุ่มบริษัท - ดังนั้นผลกำไรอันได้

๑ เจ้านายทองถิ่นในภาคอื่น เมื่อถูกลดบทบาท ก็อาจถูกคุกคามเข้าสู่ระบบ ราชการ แต่ไม่ค่อยมีบทบาทด้านรณทางเศรษฐกิจเด่นชัดนัก

๒ คุรายละเอียดยุคใน สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, "เรื่องตำนานเมืองระนอง," ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ ๕๐ ...

๓ หจข., กส. แผนกกองเลขานุการ สานสภาเผยแผ่พาณิชย์ พิมพ์ ๓/๓

เรื่องรายงานการประชุมสภาเผยแผ่พาณิชย์ ประจำปี ๒๔๗๒.

จากการลงทุนในลักษณะดังกล่าว จึงตกอยู่ในมือของชาวต่างชาติทั้งสิ้น ดังพระราชปรารภ
ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อคราวเสด็จทอดพระเนตรเหมืองแร่หรือชุด
ของบริษัททุ่งคาฮาเบอร์ ที่ว่า

...อันก็อนุญาติไม่ได้ ทรัพย์สินอยู่ในแผ่นดินของเรา พวกเราซุกซนขึ้นมาไม่ได้
ต่องโหดคนต่างชาติ ต่างภาษามาซุกซน เงินที่ควรจะต้องตกอยู่ในมือเราก็ดูเหมือนจะ
ไหลออกไปเสีย จริงอยู่รัฐบาลของเรา ก็เก็บภาษีไครมาก แต่ส่วนที่โดนหยกักและ
ส่วนภาษีที่รัฐบาลจะเก็บนั้นถึงไครทำก็คงต้องไครเสมอกัน ไผว่าไทย จีน หรือ
ฝรั่งทำ

ส่วนกลุ่มเจ้าภาษีนายอากร แม้ว่าจะไม่ชักกลุ่มขุนนางโดยตรง แต่ก็มีฐานะ
เป็นกึ่งราชการ (semi-official) เจ้าภาษีนายอากร เคยมีบทบาทอย่างสูงในอารักขา
รวบรวมผลประโยชน์ให้กับรัฐ ขณะเดียวกันก็ได้รับผลประโยชน์จากการเก็บภาษีอากรตอบแทน
เป็นอย่างมาก เพราะระบบการผูกขาดภาษีอากรกำหนดแค่เพียงจำนวนเงินที่เจ้าภาษีนายอากร
จะต้องส่งให้รัฐบาลเท่านั้น ในการจัดเก็บเจ้าภาษีนายอากรมีอิสระเต็มที่ในการจัดเก็บความ
ที่ใครรับมอบหมาย ส่วนที่เหลือจากการประมูลให้รัฐ ถือเป็นผลประโยชน์โดยตรงของเจ้า
ภาษีนายอากร ซึ่งแม้จะกำหนดวิธีการอย่างนี้ ยังทำให้รัฐบาลไม่อาจได้รับผลประโยชน์
เต็มที่ เนื่องจากเจ้าภาษีนายอากรมักส่งเงินไม่ครบ และตัดคางหน้หลวงอยู่เสมอ ๆ แต่
ขณะเดียวกันระบบนี้ก็ช่วยส่งเสริมให้เจ้าภาษีนายอากรมีโอกาสสะสมทุนได้มากที่สุดทีเดียว

การตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ พ.ศ. ๒๔๑๒ เป็นความพยายามของรัฐบาลในการ
ควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าภาษีนายอากร เพื่อให้รัฐบาลได้รับผลประโยชน์เต็มที่ และ

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, ระยะเวลาเสด็จประพาสมณฑลพิษณุโลก
ร.ศ. ๑๒๘, หน้า ๑๑๓ อ้างถึงใน พรหม อานสุกุล, "กิจการเหมืองแร่ที่บุกกับการเปลี่ยนแปลง
เศรษฐกิจ ...," หน้า ๑๕๒.

รัฐบาลพยายามที่จะจัดเก็บภาษีอากรเองโดยตรง แต่อย่างไรก็ตามในระยะแรกรัฐบาลไม่
 อาจทำได้อย่างที่ เค็มที่ เนื่องจากรัฐบาลขาดกำลังข้าราชการที่จะไปเก็บถึงบ้านไปโดย
 และเกี่ยวกับประสิทธิภาพของการจัดเก็บด้วย ภาษารายได้ที่รัฐยังคงต้องให้เจ้าภาษีนายอากร
 ผู้ชาน้อย คือ ภาษาเงิน สุรา บอนเบี้ย หวย รายได้จากการประมวลผลภาษียีน
 สุรา บอนเบี้ย หวย คิดเป็นครึ่งหนึ่งของรายได้ทั้งหมดของรัฐบาล และรายได้นี้
 ยังคงสร้างความรำรวยให้กับเจ้าภาษีนายอากรอยู่ ดังจะเห็นได้จากกรณี พระอภัยมณี
เจ้าภาษีนายอากร ร้องขอทำอากรหวย เนื่องจากไม่ได้ทำภาษีม้า ๘ ปีแล้ว ทำให้ขาดและ
 เป็นหนี้หลวงมาก นอกจากนี้ เจ้าภาษีนายอากรยังได้รับสิทธิพิเศษในการซื้อขายสินค้า
 บางอย่างที่ตนรับผูกขาด เช่น ฝิ่น

เมื่อเจ้าภาษีนายอากรได้เงินมาแล้วก็นำไปใช้ในกิจการค้าต่าง ๆ ทำให้
 สามารถดำเนินธุรกิจสำคัญได้หลายอย่าง เช่น การขายตัวของบริษัทกิมเซงหลี ลงทุนใน
 กิจการป่าไม้ในมณฑลพายัพ ภายหลังได้ขยายกิจการในกรุงเทพฯ โดยทำโรงสีไฟ ๕ โรง

✓ James C. Ingram, Economic Change in Thailand..., p.35.

๒ Ian George Brown, "The Ministry of Finance and the Early
 Development of Modern Financial Administration in Siam 1855-1910", (Ph.D.
 Thesis, University of London, 1975), p.261.

๓ หจข., ร. ๕ ค. ๑๔.๑ ก/๔๑ หม่อมเจ้าปิยภักดี กรมหลวงพระเจาลูกยาเธอ
 กรมหมื่นจันทบุรีนฤนาถ ผู้รั้งตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ลงวันที่ ๕ มีนาคม
 ร.ศ. ๑๒๖.

๔ "พระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ จ.ศ. ๑๒๓๕," ราชกิจจานุเบกษา
 เล่ม ๑, หน้า ๒๕.

โรงเลื่อย ๓ โรง อูเรือ ๑ โรง นอกจากนี้ ยังได้ขยายกิจการโรงสีทั่วประเทศ เช่น โรงสีกิมเข่งฮวกที่ปากน้ำโพ นครสวรรค์ และยังมีเงินลงทุนในกิจการธนาคารสยามกัมมาจล มีกิจการเรือเมล์จีนสยามทุน จำกัด มีกิจการร้านค้าของกง ชิวเถว และหุ้นส่วนในบริษัท รุกไฟที่ชิวเถว นอกจากนี้ เจ้าภานายอากกรหลายคนที่ยังได้โตเตาทางเศรษฐกิจในลักษณะ เดียวกันนี้

จะเห็นความทุกข์ของกลุ่มเจ้าภานายอากกร ภายหลังจากปรับปรุงวิธีการ จัดเก็บภาษีอากกร ซึ่งเขมรภาคอวิธีการส่งเงินผลประโยชน์มากขึ้น และพยายามลดบทบาท ของเจ้าภานายอากกรลง แต่เจ้าภานายอากกรยังคงมีบทบาททางเศรษฐกิจอยู่ เนื่องจาก รัฐบาลยังคงอาศัยภาษีประเภทอื่น บอนเบี้ย สุรา หวย เป็นรายได้ส่วนใหญ่ จึงต้อง อาศัยเจ้าภานายอากกรต่อไป และจากการที่เจ้าภานายอากกรได้รับประโยชน์จกการทำให้ ภาษีมาก—ทำให้สามารถสะสมทุนได้มากเมื่อถึงช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำเขมรเมื่อที่พลพรรค เปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ กลุ่มเจ้าภานายอากกรจึงได้แปรบทบาทมาทำการลงทุนในกิจการ ต่าง ๆ โดยอาศัยทุนที่ประกอบกับความสะดวกที่เป็นบุคคลกึ่งราชการอยู่แล้ว ทำให้มีสาย สัมพันธ์เป็นอันดีกับพวกขุนนาง อันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการลงทุนทำกิจการต่าง ๆ

กลุ่มสุดท้ายที่จะพิจารณาคือเรื่องผลกระทบทางเศรษฐกิจ คือ ประชาชน อาจกล่าวได้ว่าประชาชนได้รับความเปลี่ยนแปลงน้อยที่สุด คงจะเห็นได้ชัดเงินจากนโยบาย ของรัฐที่มีต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และจะได้อกล่าวถึงรายละเอียดในแง่ผลกระทบต่อ ประชาชนต่อไปในหัวข้อที่ว่าด้วยผลกระทบของการเก็บภาษีอากกรต่อสังคม

ดูรายละเอียดใน สิริลักษณ์ ศักดิ์เกรียงไกร, "คนกำเนิกชนชั้นนายทุน...",

นโยบายการพัฒนาทางงานเศรษฐกิจของรัฐบาล

คิงได้กล่าวในหัวข้อผลกระทบของการจัดเก็บภาษีอากรต่อภาระเมืองแล้วว่า เป้าหมายในการบริหารของรัฐบาล มุ่งเน้นที่การป้องกันประเทศและการรักษาความสงบภายในเป็นประการแรก และให้ความสำคัญต่อโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยพิจารณาจากการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย อากกล่าวได้ว่า รัฐบาลได้ดำเนินตามนโยบายเช่นนี้มาโดยตลอด คิงจะพิจารณาได้จากตารางแสดงรายจ่ายของกระทรวงที่สำคัญ ๆ ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๕๓ - ๒๕๐๓



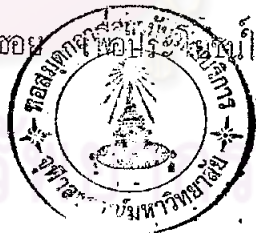
ศูนย์วิทยพัทยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แสดงรายจ่ายของรัฐบาลในกระทรวงที่สำคัญ ๆ ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๕๓ - ๒๕๐๓

พ.ศ.	รายจ่ายรวม (ล้านบาท)	กลาโหม			มหาดไทย			ศึกษาธิการ			เกษตร		
		รายจ่าย	% ของ รายจ่ายรวม	๒๔๕๓ = ๑๐๐	รายจ่าย	% ของ รายจ่ายรวม	๒๔๕๓ = ๑๐๐	รายจ่าย	% ของ รายจ่ายรวม	๒๔๕๓ = ๑๐๐	รายจ่าย	% ของ รายจ่ายรวม	๒๔๕๓ = ๑๐๐
๒๔๕๓	๕๖.๕	๑๓.๓	๒๔.๐๘	๓๑	๑๔.๕	๒๖.๑๕	๑๑	๑.๓	๒.๒๘	๑	๒.๒	๓.๘๓	๕
๒๔๕๔	๖๓.๑	๑๓.๐	๒๕.๓๔	๔	๑๕.๐	๒๒.๓๕	๑๑	๑.๘	๒.๖๘	๑	๑.๕	๒.๘๓	๕
๒๔๖๓	๘๐.๕	๒๑.๕	๒๖.๓๔	๑๐	๑๕.๑	๒๒.๕๑	๑๔	๒.๓	๒.๘๖	๒	๒.๕	๓.๑๑	๕
๒๔๖๔	๕๕.๓	๒๒.๔	๒๓.๖๕	๑๑	๑๔.๖	๑๕.๕๒	๑๑	๒.๓	๒.๘๕	๒	๔.๑	๔.๓๓	๘
๒๔๗๓	๕๖.๓	๑๘.๔	๑๕.๑๑	๕	๑๕.๑	๑๕.๘๓	๑๔	๔.๖	๕.๘๘	๕	๓.๓	๓.๘๕	๗
๒๔๗๔	๕๕.๑	๒๓.๒	๒๓.๒๖	๑๑	๑๘.๕	๒๑.๓๔	๑๔	๕.๔	๑๑.๐๕	๘	๓.๘	๕.๕๓	๗
๒๔๘๓	๒๓.๓	๖.๖	๒๘.๑๘	๓	๖.๐	๒๑.๕๘	๕	๓.๕	๑๒.๘๖	๓	๑.๓	๕.๗๖	๒
๒๔๘๔	๒๖.๒	๕.๑	๑๓.๘๓	๒	๓.๖	๑๔.๖๑	๒๕	๒๑.๖	๘.๘๘	๑๘	๘.๕	๓.๒๓	๑๖
๒๔๙๓	๒๐๓.๓	๒๐๘.๐	๑๐.๐๑	๑๐๐	๑๓๓.๓	๖.๕๓	๑๐๐	๖๒๑.๓	๕.๘๖	๑๐๐	๕๓.๕	๒.๕๕	๑๐๐
๒๔๙๔	๓๕๕.๑	๕๕๒.๕	๑๓.๕๘	๒๖๑	๑๓๓.๖	๕.๓๔	๒๓๕	๖๕๖.๖	๕.๖๒	๑๖๕	๖๓.๘	๑.๗๕	๑๒๕
๒๕๐๓	๓๕๘๖.๖	๑๓๕๖.๐	๑๘.๕๐	๒๓๑	๕๘๑.๖	๑๖.๕๔	๓๓๕	๑๒๐๓.๕	๑๕.๕๖	๕๕๒	๕๓๓.๕	๑.๐๓	๕๕๐

จะเห็นได้ว่างบประมาณเนรมิตอยู่ที่กระทรวงกลาโหม ส่วนงบประมาณ
ทางด้านการศึกษาเสริมเศรษฐกิจและสังคมนั้น ยังมีเพียงเล็กน้อยเมื่อเทียบกับอัตราส่วนกัน
อย่างไรก็ดี รัฐบาลได้พยายามใช้จ่ายเงินเพื่อจัดระบบคมนาคมให้ดีขึ้นเพื่อประโยชน์ทั้งใน
ด้านการเมืองและเศรษฐกิจ ดังนั้น จึงได้มีการส่งเสริมให้จัดทำทางรถไฟ การไปรษณีย์
โทรเลข ถนน สะพาน และชุกคลอง

การส่งเสริมกิจการสาธารณูปโภคเหล่านี้ของรัฐบาล ในทางพิจารณาได้ว่า
รัฐบาลมีจุดประสงค์เพื่อส่งเสริมทางด้านเศรษฐกิจสังคมโดยตรง จุดประสงค์หลักก็เพื่อ
ความมั่นคงทางนครเมือง และผลกระทบจากการสร้างสาธารณูปโภคเหล่านี้ จะส่งเสริม
เศรษฐกิจทางอ้อม ดังจะเห็นได้จากกรณีการชุกคลอง ในสมัยรัชกาลที่ ๕ ทำแต่เพียง
การชุกคลองคดงอๆ และชุกคลองใหม่เพิ่มขึ้นบ้าง เช่น คลองเปรมประชากร คลอง
นครเนื่องเขต คลองประเวศบุรีรมย์ โดยการร่วมมือกันระหว่างรัฐบาลและประชาชน
แต่หลังจาก พ.ศ. ๒๔๓๓ รัฐบาลเริ่มปลุกภาวะในการชุกคลอง โดยสนับสนุนให้เอกชน
และบริษัทชุกคลองเพื่อช่วยพื้นที่ในการเพาะปลูกแทนรัฐ^๒ ดังเช่น โครงการรังสิต ก็
เป็นการให้สัมปทานกับบริษัทชุกคลองและคูนสยาม นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้เลื่อนโครงการ
สร้างเขื่อนใหญ่ในบริเวณลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาภาคกลางของนายวันเดอ ไฮเด ใน พ.ศ.
๒๔๔๕ ซึ่งจะมีการสร้างคลองสายใหญ่ และมีคลองขุดใหม่ในการชลประทาน



^๑ สุทศาคา เลขไวฑูรย์, "การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. ๒๔๓๕ - ๒๔๕๓)," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโททางสังคมศาสตร์ วิทยาลัยวิชาการศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๔), หน้า ๑๐๕.
^๒ ทวีศิลป์ สืบวัณณะ, "การผลิตและการค้าข้าวในภาคกลางตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ จนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ (พ.ศ. ๒๔๖๑ - ๒๔๗๕)," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโททางสังคมศาสตร์ วิทยาลัยวิชาการศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๑), หน้า ๕.

ทำให้ผลผลิตข้าวสม่ำเสมอ เป็นการบำรุงพื้นที่นา และขยายพื้นที่เพาะปลูก แม้ว่าโครงการนี้จะได้รับการคัดแปลงให้เล็กลงถึง ๒ ครั้ง ลดเงินงบประมาณเหลือเพียง ๒ ล้านบาทจากงบประมาณ ๔๗ ล้านบาท

ในด้านการบริหาร ก็มีโครงการส่งเสริมทางด้านการเกษตรกรรมอย่างจริงจัง - ซึ่งจะเห็นได้จากการแต่งตั้งเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี ซึ่งชำนาญทางด้านการทหาร มาดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงเกษตรธิการ ใน พ.ศ. ๒๔๓๕ ลดหน้าที่ของกระทรวงเกษตรธิการ ในหัวหน้าที่เฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน เปลี่ยนชื่อเป็นกระทรวงเกษตรพาณิชย์การ เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเงินทางการเกษตรโอนไปให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ทำให้กระทรวงเกษตรพาณิชย์การมีหน้าที่เพียงรักษาสารบบัญชีสำหรับที่ดิน ทำแผนที่ และรักษาพระบรมราชานุญาตในการขุดคลองเท่านั้น

ใน พ.ศ. ๒๔๓๕ - เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี ได้กราบบังคมทูลลาออกจากตำแหน่ง จึงโปรดฯ ให้ยกกระทรวงเกษตรพาณิชย์การ เป็นกรมเกษตรธิการขึ้นกับกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ แล้วตั้งเป็นกระทรวงเกษตรธิการอีกครั้ง ใน พ.ศ. ๒๔๔๒ จากกรณีดังกล่าว แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลไม่ได้ตั้งใจส่งเสริมการเกษตรกรรม แต่มุ่งที่จะสนับสนุนโครงการสร้างรถไฟมากกว่า ซึ่งจะเห็นได้จากความเห็นของที่ปรึกษาการคลัง นายคัมภีร์ เจ. เอฟ. วิลเลียมสัน (W.J.F. Williamson) ทว่า

^๑ สุนทรื อัสสะไวย์, "การพัฒนาระบบการชลประทาน ...," หน้า ๔๑ - ๕๐.

^๒ James C. Ingram, Economic Change in Thailand..., p.1160.

^๓ สุทธาคา เลขไวฑูรย์, "การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ...," หน้า ๑๐๘.

^๔ เรื่องเดียวกัน.

... ก่อนที่เราจะไปนึกถึงโครงการชลประทานที่ใหญ่โตเช่นนั้น, เราจะต้องคำนึงถึงทุนที่จะต้องใช้ในการสร้างทางรถไฟ ซึ่งเป็นประโยชน์ในแง่ยุทธศาสตร์ และมีความสำคัญต่อการปกครองมณฑลหัวเมือง, การสร้างทางรถไฟเหล่านั้นจะคงไม่ใช้เงินทุนที่ได้มาจากการกู้ยืม, และชาวเขาก็ไม่ปรารถนาที่จะให้ยืมเงินมาเพื่อการสร้างเขื่อนในปัจจุบันนี้ เช่นเดียวกับการสร้างทางรถไฟ ..."

กิจการรถไฟในระยะเริ่มแรก ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๓๕ - ๒๔๔๒ ใช้จ่ายเงินจากงบประมาณแผ่นดินโดยตลอด รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๑๔,๕๐๐,๐๐๐ บาท หรือประมาณ ๑๐% ของรายจ่ายทั้งหมดของรัฐบาล^๒ เมื่อถึง พ.ศ. ๒๔๔๕ รัฐบาลประสบปัญหาการขาดแคลนเงินเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราจากระบบมาตรฐานเงิน (Silver Standard) มาเป็นมาตรฐานทองคำ (Gold Standard) รัฐบาลจำเป็นต้องมีทุนสำรองไว้ จึงไม่อาจใช้เงินที่มีอยู่มาสร้างทางรถไฟได้ และช่วงนั้นรัฐบาลต้องใช้จ่ายเงินสูงในด้านการรักษาความสงบภายใน เนื่องจากเกิดกบฏหลายครั้ง คือ กบฏเงี้ยวเมืองแพร่ กบฏผู้มีบุญภาคอีสาน และกบฏพระยาแชกเจ็ดหัวเมือง จึงทำให้ขาดแคลนเงินและเนื่องด้วยสาเหตุที่เกิดกบฏเหล่านั้นเอง ทำให้รัฐบาลยิ่งเห็นความจำเป็นที่จะต้องรื้อฟื้นนโยบายการสร้างทางรถไฟโดยเฉพาะอย่างยิ่ง คือ การสร้างทางรถไฟสายเหนือขึ้นไปจนถึงอุตรดิตถ์ซึ่งห่างจากเมืองแพร่ประมาณ ๓๐ ไมล์^๓ แต่เมืองแพร่มีรายได้น้อยพอรัฐบาลจึงคิดถึงปัญหาเกิดจากต่างประเทศเพื่อมาใช้ในโครงการที่ต้องการเงินลงทุน ซึ่งในกรณีของจุดมุ่งหมายแห่งการกู้เงินก็ทำให้เกิดความขัดแย้งในหมู่ข้าราชการชั้นสูง กลุ่มที่

Ministry of Finance, quoting, "Memorandum by the Financial Adviser upon the cash balances of the Government," unpublished report submitted to the ministry of Finance in 1903.

อ้างถึงใน พร.เพิ่มฯ อันตระกูล, "การใช้จ่ายเงินแผ่นดิน...", หน้า ๓๘.

✓ ^๓ หจข., ร. ๕ ก. ๒๕/๕ หนังสือกรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย กราบบังคมทูลรัชกาลที่ ๕ ลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๔๕.

ไม่เห็นด้วย เป็นเพราะเกรงการแทรกแซงทางการเมืองจากต่างประเทศ และเห็นว่าควรดำเนินนโยบายการคลังแบบอนุรักษ์นิยม ไม่จำเป็นต้องกู้เงินจากต่างประเทศ

นายริเวตต์ คาร์แนค (Rivett Carnac) ที่ปรึกษากระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ให้
ความเห็น

... เวลาผ่านไปแล้วที่รัฐบาลควรจะเลิกเดินตามความคิดที่จะเป็นอยู่ในเดิมนี่ การปกครองบ้านเมืองที่กำลังเจริญรวดเร็ว จำเป็นต้องใช้จ่ายเงินทั่วทุกปี สำหรับการศึกษา การศึกษา และการโยธาสาธารณะ และการปกครองทั่วไป เห็นว่าไม่ควรจะชักเอาเงินผลประโยชน์ไปลงทุนในกิจการโยธาที่เกิดผลประโยชน์ในตัวใด เช่น การรถไฟ และการคลองน้ำ ซึ่งต่อไปข้างหน้าคงจะหาผลประโยชน์พอใช้จ่าย แลเหลือแบ่งกำไรแก่รัฐบาลใดด้วย เหตุฉะนั้นข้าพระพุทธเจ้าเห็นว่าเมื่อเวลาจวนจะมาถึงแล้วที่กรุงสยามจะต้องเดินตามรอยประเทศอื่น ๆ ที่มีความสำเร็จ คือ กู้เงินมาลงทุนในโยธาต่าง ๆ ที่เกิดผลประโยชน์ ...

ในที่สุด รัฐบาลก็ตัดสินใจที่จะกู้เงินจากต่างประเทศ แต่ก็มีข้อขัดแย้งในด้านหลักการที่จะนำเงินไปชดเชยว่าจะนำไปใช้ในการสร้างทางรถไฟ หรือจะนำไปบำรุงทางคมนาคมและโครงการเพื่อสังคม ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยคนสำคัญได้แก่ พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงเทวะวงศ์วโรปการ ทรงให้เหตุผลว่าผลตอบแทนจากรถไฟได้น้อย

พ.ศ., ร. ๕ ก. ๕.๑/๑๘ รายงานของที่ปรึกษากระทรวงพระคลังมหาสมบัติ และอธิบดีกรมตรวจและสารบัญชี.

ผู้ร่วมพิจารณาในการกู้เงินต่างประเทศ ได้แก่ พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงเทวะวงศ์วโรปการ เสนาบดีกระทรวงต่างประเทศ พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย พระเจ้าน้องยาเธอ กรมขุนนริศรานุวัดติวงศ์ เสนาบดีกระทรวงโยธาธิการ นาย พี. เกิตส์ (P. Gehrts) เจ้ากรมรถไฟ และพระยาสุรียานุวัตร หุตไทยประจำประเทศฝรั่งเศส.

มากเพียง ๓ % ต่อปี ในขณะที่รถไฟของรัฐเงินกู้ทั้งหมดและดอกเบี้ยละ ๕ % พระยาสุรียานุวัตร เสนอความเห็นว่าการจะโคลงเสริมให้ราษฎรได้ทำการเพาะปลูกให้สะดวกยิ่งขึ้น ควบคู่การบำรุงกสิให้เกิประโยชน์ เพื่อที่จะเก็บภาษีอากรให้ได้มากขึ้น แล้วจึงคอยคิดที่จะทำการรถไฟที่จะบรรทุกสินค้าลงมากกรุงเทพฯ และควรที่จะนำเงินกุนั้นมาตั้งธนาคารชาติ เพื่อนำเงินมาให้ชาวนากู้ ใ้ธนาคารรับซื้อที่ดินในราคาถูกไว้ขายเลาถ้าไร ออกทุนซุกคลองหรือทำถนน เอาที่ดินออกขายหรือให้เช่าซึ่งจะไ้ประโยชน์มากกว่าทำทางรถไฟ "แต่ทั้งนี้ก็มีข้อแม้ว่า ถ้าเป็นกรณีที่รัฐบาลจำเป็นจะต้องสร้างทางรถไฟเพื่อประโยชน์ในการป้องกันประเทศก็เห็นว่าควรจะทำ และรัฐบาลก็ต้องทนขาดทุนเอง

ส่วนฝ่ายที่เห็นว่าควรกู้เงินมาใช้ในกิจการรถไฟ ได้แก่ กรมหมื่นมเหศวรราชฤทัย และกรมหลวงดำรงราชานุภาพ คอยเหตุผลสำคัญ คือ ความจำเป็นในการป้องกันประเทศ แมว่าจะต้องขาดทุน

ในที่สุด พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นความจำเป็นที่จะต้องสร้างทางรถไฟสายเหนือ เมื่อคำนึงถึงประโยชน์ทางด้านการเมืองการปกครอง โดยเฉพาะการปกครองมณฑลพายัพ แมว่าจะมีปัญหาเรื่องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจยิ่งกว่านั้น การกู้เงินมาสร้างทางรถไฟจะทำให้มีเงินเหลือพอที่จะบำรุงการทหารให้ดีขึ้นได้ควย จึงตัดสินใจกู้เงินครั้งแรกใน พ.ศ. ๒๔๔๓ จำนวน ๑ ล้านปอนด์ เพื่อสร้างทาง

✓ หจข., ร. ๕ ค. ๒๕/๓ กู้เงินทำรถไฟสายเหนือ พระยาสุรียานุวัตร
กราบบังคมทูลรัชกาลที่ ๕ ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๔๕.

เรื่องเดียวกัน.

หจข., ร. ๕ ค. ๒๕/๕ กู้เงินต่างประเทศทำรถไฟสายเหนือ รายงาน
การประชุมเสนาบดี ลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๔๗.

รถไฟสายเหนือ และกันส่วนหนึ่งไว้เป็นทุนสำรอง ติดตามด้วยถาวรเงินอีก ๓ ล้านปอนด์
ใน พ.ศ. ๒๔๔๘ เพื่อสร้างทางรถไฟสายใต้ และแบ่งบางส่วนซึ่งเป็นจำนวนน้อยทำการ
ประปาในกรุงเทพฯ

จะเห็นว่า นอกเหนือจากการใช้จ่ายในการป้องกันประเทศแล้ว แมแต่
ในโครงการที่จะมีผลต่อความพัฒนาเศรษฐกิจอย่างมอ... รัฐบาลก็ได้ให้ความสนใจนัก
รัฐบาลทุ่มเทให้กับการรถไฟ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายหลักอยู่ที่การควบคุมทางการเมือง เห็นได้
ชัดจากข้อเท็จจริงจากการสร้างทางรถไฟสายเหนือ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ
เป็นค่านอง" และเนื่องจากกิจการรถไฟจำเป็นต้องใช้ทุนสูงมาก ทำให้โครงการอื่น ๆ
ถูกลดความสำคัญไป ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนน คือ โครงการชลประทานเพื่อการเกษตร
กรรม ดังจะเห็นได้จากตารางที่ ๑๒ เปรียบเทียบงบประมาณเฉลี่ยต่อไร่ของโครงการสร้าง
ทางรถไฟกับการชลประทาน จะเห็นได้ว่าแตกต่างกันมาก นอกจากนี้ โครงการชลคลอง
ที่รัฐบาลให้เอกชนทำ แม้ว่าจะมีจุดมุ่งหมายเพื่อการขยายพื้นที่ทำการเพาะปลูก เพื่อเพิ่มผล
ผลิตโดยเฉพาะตัว แต่ผลประโยชน์ไม่ได้ตกอยู่ที่ชาวนา เพราะไม่อาจเป็นเจ้าของที่
ดินได้ ที่ดินส่วนใหญ่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้านายและขุนนาง และไม่คอยพบหลักฐานที่
แสดงว่ารัฐบาลมีความตั้งใจอย่างแท้จริงที่จะเปิดพื้นที่เพื่อบำรุงการเกษตรกรรม นอกจาก
ประโยชน์ในการจับจองที่ดิน

ศูนย์วิจัยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พจน., ร. ๕ ค. ๒๕/๖ กุ:เงินตอนหลัง ราชงานการประชุมเสนาบดี
ลงวันที่ ๒๕ กันยายน พ.ศ. ๒๔๔๘.

ตารางที่ ๑๒

ค่าใช้จ่ายของรัฐบาลในการก่อสร้างทางรถไฟและการชลประทาน พ.ศ. ๒๔๓๕ - ๒๔๕๓

ปี	รถไฟ	ชลประทาน
๒๔๓๕	๒,๑๑๘,๘๕๒	
๒๔๓๖	๑,๑๒๗,๕๔๗	
๒๔๓๗	๑,๔๓๑,๓๗๔	
๒๔๓๘	๑,๕๓๐,๕๒๔	
๒๔๓๙	๑,๕๕๒,๖๒๓	
๒๔๔๐	๓,๑๘๕,๓๓๖	
๒๔๔๑	๓,๔๑๖,๓๒๖	
๒๔๔๒	๒,๕๒๐,๓๓๖	
๒๔๔๓	๓,๕๐๑,๘๕๒	
๒๔๔๔	๔,๓๖๑,๐๓๖	
๒๔๔๕	๒,๗๘๗,๙๙๖	๑๘,๐๐๗
๒๔๔๖	๓,๐๖๙,๙๕๒	๑๓๘,๘๖๓
๒๔๔๗	๔,๙๘๖,๙๗๖	๖๐๗,๘๒๓
๒๔๔๘	๔,๒๑๖,๓๖๕	๘๗๓,๗๔๔
๒๔๔๙	๕,๕๘๐,๖๐๔	๑,๑๙๕,๖๙๐
๒๔๕๐	๖,๔๓๒,๒๘๗	๑,๑๔๗,๖๖๔
๒๔๕๑	๔,๒๙๓,๘๖๗	๙๕๒,๔๖๐
๒๔๕๒	-	-
๒๔๕๓	๓,๒๒๐,๙๒๔	๖๐๔,๐๔๕

ที่มา : Ian George Brown, " The Ministry of Finance and the Early Development of Modern Financial Administration in Siam 1885-1910" (Ph.D. Thesis, University of London, 1975).

มีผู้พากษ์วิจารณ์นโยบายการพัฒนากิจการรถไฟ มีจุดมุ่งหมายทางการเมืองมากกว่าการนโยบายสร้างความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ คือ นายโสมาน วัน เคอ ไฮเค กล่าวหา การรถไฟไม่ให้ความช่วยเหลือการเพิ่มผลผลิตที่สำคัญแต่อย่างใด ในช่วง พ.ศ. ๒๔๔๕-๒๔๔๗ มีชาวเปลือกเพียง ๓๒,๐๐๐ คน ที่ขนส่งโดยรถไฟในกรุงเทพฯ ซึ่ง น้อยกว่า ๓% ของจำนวนชาวที่ส่งเป็นสินค้าออกทั้งหมด ยิ่งกว่านั้นรถไฟยังให้ ผลเสียในแง่ที่ก่อให้เกิดการกระตุนความตองการสินค้าต่างประเทศ เพราะทำให้ลดราคาส่ง สินค้าจากต่างประเทศลดลงยิ่งขึ้น เป็นผลทำให้เกิดการขาดดุลอุตสาหกรรมพื้นบ้านเพราะ ตองแข่งกับสินค้าต่างประเทศ ความเห็นนี้ แมว่าจะ เป็นความเห็นของนายโสมาน วัน เคอ ไฮเค ซึ่งมีผลประโยชน์อยู่ภายในโครงการชลประทาน แต่ก็เป็นความเห็นที่น่าพิจารณา เพราะได้ให้ความเห็นทางเศรษฐกิจที่น่าสนใจ แต่รัฐบาลไม่ได้สนใจความคิดเห็นนี้ จึงไม่มี นโยบายที่จะส่งเสริมการชลประทานมากเท่าใด

ครั้นถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัฐบาลยังคงดำเนิน นโยบายในลักษณะที่สืบต่อจากสมัยรัชกาลที่ ๕ นั่นเอง นั่นคือการเน้นนโยบายการป้องกัน ประเทศ ขณะเดียวกันความจำเป็นในการพัฒนาประเทศก็มีสูงขึ้น เนื่องจากความสำเร็จ ในการปฏิรูปการปกครอง รัฐบาลจึงขยายงานในกระทรวงต่าง ๆ รับผิดชอบตามหน้าที่ของ ตนโดยให้ครอบคลุมไปถึงมณฑลอื่น ๆ ด้วย แทนที่จะให้กระทรวงมหาดไทยรับหน้าที่เกือบทุก อย่างแบบเดิม ทั้งในด้านกาปกครอง การเก็บภาษีอากร การยคิธรรม และการศึกษา ฯลฯ และนอกจากนี้ ความเร่งเร้าทางเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้นด้วย เป็นเหตุกระตุ้นให้รัฐบาลตอง ดันตัวในโครงการพัฒนาประเทศทั้งหลาย แต่รัฐบาลยังคงมีปัญหาเรื่องรายได้ไม่พอความ ตองการจ่ายและการยคิถือนโยบายการคลังแบบอนุรักษ์นิยม ทำให้รัฐบาลไม่อาจพัฒนา ประเทศได้เต็มที่ การที่รัฐบาลเน้นนโยบายการป้องกันประเทศมาก ทำให้การขยายตัวทาง

หจช., ร. ๕ กษ. ๑/๑๑ รายงาน มร. โสมาน วันเคอร์ ไฮเค ว่าด้วย การทำรถไฟสู่ชุกคลองไม่ได้ ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ร.ศ. ๑๒๖.

กันอื่น ๆ เป็นไปอย่างเชื่องช้า

มีข้าราชการบางคนพยายามเสนอความเห็นให้รัฐบาลเห็นความสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจ เช่น ขอเสนอของพระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ ที่ว่า

...แท้จริงเมื่อเรายังอยู่ในลักษณะที่ยากจนเช่นนี้ เห็นควยเกลๆ ว่า โปลิซี ที่จะเดินต่อไป ควรเดินในทางอีกอันก็มีมากขึ้น กล่าวคือ รัฐบาลควรที่จะลงทุนรอนในกิจการงานที่เป็นโปรกักตี่สใหม่มากกว่าอันโปรกักตี่ส...

แต่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีแนวพระบรมราโชบายที่จะป้องกันบ้านเมืองมากกว่าทะนุบำรุงทางเศรษฐกิจ ด้วยเกรงว่าถ้าทะนุบำรุงดี ๆ แล้ว จะเป็นการย่วยให้ชาติมหาอำนาจยิ่งต้องการเอาเป็นเมืองขึ้นยิ่งขึ้น นายรีเวคต์ คาร์เนค กลับเห็นต่างกับพระองค์ เสนอความเห็นเห็นว่าทางที่จะทำให้อาณาเมืองมั่นคงนั้น ไม่ใช่การทุ่มเทในงบประมาณทหาร ซึ่งเป็นรายจ่ายที่ไม่ก่อให้เกิดผลทางเศรษฐกิจ โดยกล่าวว่า

...การป้องกันประเทศของไทยที่แท้จริงนั้น อยู่ที่รัฐบาลจะต้องพัฒนาบ้านเมืองให้เจริญขึ้นอย่างรวดเร็ว เพราะฉะนั้นการระดมกำลังและความอุตสาหุหมีอยู่ในขณะนี้ทั้งหมดควรเป็นไปเพื่อความก้าวหน้าของประเทศ เมื่อบรรลุถึงความมุ่งหมายนี้แล้ว ไม่ช้ารัฐบาลก็สามารถที่จะใช้เงินมากขึ้นในการเพิ่มกำลังกองทหารได้...

✓ หจข., ร. ๖ ค. ๘.๑/๑๑ งบประมาณแผนกกระทรวงธรรมการ, พระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ร.ศ. ๑๓๑ อ่างถึงใน พรเพ็ญ อันตระกูล, "การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว...", หน้า ๙๘.

๒ พรเพ็ญ อันตระกูล, "การใช้จ่ายเงินแผ่นดิน...", หน้า ๙๕.

๓ หจข., ร. ๕ ค. ๕.๑/๑๑ Memorandum upon the Budget Estimates of the Kingdom of Siam for the Year 118., March 25, 1899.

อย่างไรก็ดี รัฐบาลยังไม่ได้ให้ความสนใจในโครงการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเต็มที่ แมวว่าจะได้ตระหนักถึงความสำคัญของการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ภายหลังจากที่ได้อาศัยกับต่างประเทศอย่างกว้างขวาง การพัฒนาเศรษฐกิจถือหลักว่ารัฐบาลเป็นฝ่ายส่งเสริมการเกษตรกรรม ส่วนในด้านการค้านั้นเป็นกิจกรรมที่พลเมืองต้องทำเอง รัฐบาลไม่อาจไปช่วยทำการค้าด้วยได้ ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงไม่ได้วางนโยบายที่จะช่วยส่งเสริมทางเศรษฐกิจโดยตรง แมวว่าเสนาบดีบางคนจะไม่เห็นด้วย เช่น พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ในช่วงต้นรัชกาล จะมีความเห็นว่าสมควรที่จะพัฒนาประเทศจากชนพื้นฐาน คือการลงทุนทางด้านการชลประทาน ฉะนั้น รัฐบาลควรจะหยุดการสร้างทางรถไฟสายเหนือเสียก่อน โดยไปปฏิบัติตามโครงการชลประทานของเซอร์ โทมัส วอร์ด (Sir Thomas Ward)^๒ เพราะเห็นว่าจะได้ผลตอบแทนแก่รัฐบาลในแง่เศรษฐกิจและการคลังดีกว่าการสร้างทางรถไฟ^๓

แต่รัฐบาลยังคงให้ความสำคัญในการสร้างทางรถไฟมากที่สุด รองลงมาจากนโยบายการป้องกันประเทศ ซึ่งความจริงการสนับสนุนให้สร้างทางรถไฟเท่ากับเป็นการ

^๑ กรมศิลปากร, "พระบรมราชาไชยบาลักษณะการปกครอง...", หน้า ๕.

^๒ เสนอโครงการชลประทานในบริเวณที่ราบภาคกลาง รวมทั้งในมณฑลพายัพ

James C. Ingram, *Economic Change in Thailand*... p. ๑๑.

^๓ หจข., ร. ๒ ค. ๑/๒๘ หนังสือกราบบังคมทูลของกรมหลวงจันทบุรีนฤนาถ ลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๕๗.

สนับสนุนการป้องกันประเทศอีกด้านหนึ่งนั่นเอง

ในค่านโยบายเกี่ยวกับกิจการรถไฟ รัฐบาลได้วางโครงการสร้างทางรถไฟสายใต้จากเพชรบุรีไปเชื่อมกับมลายู โดยใช้เงินกู้ ๔ ล้านปอนด์ ที่ยืมมาจากสหพันธรัฐมลายูของอังกฤษ ใน พ.ศ. ๒๔๕๒ ครั้น พ.ศ. ๒๔๕๔ ได้กู้เงินจากยุโรปเพื่อสร้างทางรถไฟสายเหนือต่อจนถึงเชียงใหม่ ซึ่งต้องใช้เงินทั้งหมดประมาณ ๑๗ ล้านบาท

ส่วนนโยบายทางการชลประทาน รัฐบาลเริ่มปรับปรุงการชลประทาน เพราะเริ่มตระหนักว่าเป็นผลที่ก่อการเพาะปลูก แต่เนื่องจากค่าใช้จ่ายในการสร้างทางรถไฟมาก จึงขาดงบประมาณที่จะทำตามโครงการของวอร์ดไค์ ที่ทำได้สำเร็จและใช้ประโยชน์ได้ใน พ.ศ. ๒๔๖๕ คือ การขุดคลองและกั้นน้ำในบริเวณป่าสักตอนใต้เพียงแห่งเดียว ทำให้เนื้อที่น้ำในบริเวณตอนเหนือของเขตชลประทานที่ได้รับน้ำเพื่อทำการเพาะปลูกเพิ่มขึ้นจาก ๑๔,๔๔๔ ไร่ เป็น ๑๒๙,๖๑๔ ไร่ และเพิ่มเป็น ๔๕๐,๐๐๐ ไร่ ในจำนวนเนื้อที่ที่อยู่ในความควบคุมของการชลประทานทั้งหมด ๗๕๔,๐๐๐ ไร่ ในเวลา ๒ ปีต่อมา^๓

^๑ พระเพท อ้นตระกูล. "การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว...", หน้า ๖๕.

^๒ "บันทึกเรื่องการท่น้ำในประเทศไทยสยาม". จดหมายเหตุสภาเผยแผ่พาณิชย์, ๑๕ (มกราคม, ๒๔๖๓) : ๑๑๖.

^๓ เรื่องเดียวกัน.

นอกจากนี้ ยังได้มีการปรับปรุงหน่วยงานในกระทรวงเกษตรราธิการ โปรคให้
 ยกรกรมคลองซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการคมนาคมทางน้ำไปรวมกับกระทรวงคมนาคม ใน
 พ.ศ. ๒๕๕๕ แล้วตั้งกรมทศน้ำขึ้น ใน พ.ศ. ๒๕๕๗ เพื่อดำเนินการในด้านการชลประทาน
 และให้แยกกิจการค่านพาณิชย์ในกระทรวง เกษตรราธิการออกมาตั้งเป็นกระทรวงพาณิชย์ ใน
 พ.ศ. ๒๕๖๓ และมีสภาเผยแพร่พาณิชย์ ทำหน้าที่ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ
 การปรับปรุงหน่วยงานเช่นนี้ แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลเริ่มตระหนักถึงความสำคัญในการ
 พัฒนาทางคมนาคมเกษตรกรรมและพาณิชยกรรม แตงงบประมาณรายจ่ายทางค่านักกึ่งคงน้อยอยู่
ยังไม่มีการพัฒนาเทคนิคที่ทันสมัยในการทำเกษตรกรรม โดยเฉพาะการทำนา เป็นแต่เพียง
 การขยายพื้นที่ออกไปเท่านั้น นอกนั้น ชาวนาต้องรับผิดชอบต่อตัวเอง เช่น ในเรื่องกลไก
 การค้า ซึ่งในความเป็นจริง ชาวนาไม่อาจกำหนดเองได้ เนื่องจากไม่เคยเฉพาะการทำ
การผลิต การทำนาขึ้นอยู่กับสภาพดินฟ้าอากาศที่ไม่แน่นอน ต้องลงทุนในการผลิตสูง และ
ในระบบการขายต้องถูกกดราคาจากพ่อค้าคนกลางอย่างไม่ยุติธรรม ทำให้หลายรายต้อง
ตกเป็นหนี้สินเรื้อรัง ดังที่พระยาสุริยานุวัตร ได้บรรยายสภาพชาวนาไว้ว่า

...ชาวนาที่ยากจนซัดส่นควยทุน ต้องออกแรงทำงานแต่ลำพังตัวควยความเหน็ดเหนื่อย
 เพียงใด ย่อมจะเห็นปรากฏอยู่ทั่วไปแล้ว ในเวลาที่ทำนาอยู่ เสื่ียงอาหารและภู
 นงหมไม่พอกต้องซื้อเชื้อเขาโดยต้องเสียราคาแพง หรือถ้าต้องกเงินเขาไปซื้อก็ต้อง
 เสียดอกเบี้ยอย่างแพงเหมือนกัน เมื่อเกี่ยวข้าวไคยลแล้ว ไม่มีกำลังและพาหะพอจะ
 ขนไปจากลานนวดข้าว หรือไม่มีเงินจ้างสำหรับเกบข้าวไวชาย เมื่อเวลาข้าวในตุลาค
 จะขึ้นราคากต้องจำเป็นขายข้าวเสียแต่เมื่ออยู่ในลานนั้นเอง จะไคราคาค่าสักเทาใด
 กต้องจำใจขวย มิฉะนั้นจะไม่ไคเงินในไหนเขาทันกำหนดสัญญา ต้องเสียเปรียบเพราะ
 มีทุนน้อยเช่นนี้ ที่สุดเมื่อขายข้าวไคสินเชิงแล้ว บางทีก็ไม่ไคเงินในไหน เขาพอกม
 คุาส่ง สิ่งของซึ่งจำเป็นต้องบริโภคในการเลี้ยงชีพแท้ ๆ เมื่อเป็นนาจะทำนาต่อไป
 ต้องเป็นหนี้เขาคอีก หนี้ใหม่ทับถม หนี้เกามากหนักขึ้นทุกปีไป...

แม่แต่ในช่วงที่ผลิตข้าวขายได้มาก ชาวนาก็ไม่อาจได้รับผลกำไรเต็มที่ เพราะไม่ได้มีส่วนในการกำหนดราคา แต่ไปตกอยู่ที่พ่อค้าคนกลางหมด ดังรายงานที่ว่า

... ในเวลานี้ พวกโรงสีเขาก็ต้องการเขา ถึงแก่งแย่งชิงกัน เขาก็ขึ้นราคา แต่เหตุจริงทำไมไม่ได้อยู่ที่ชาวนา ไปอยู่ที่คนกลาง คือพวกซื้อเขาจากนาไปขายให้แกพวกโรงสี และชาวนายังเสียเปรียบคอยเครื่องซึ่งตวงอีกชั้นหนึ่ง ...^๑

ที่กล่าวมานี้เป็นสภาพของชาวนาภาคกลางซึ่งอาจกล่าวได้ว่า ยังพอทำการผลิตได้ แต่ชาวนาในภาคอื่น ๆ ประสบปัญหาหนักกว่านี้ โดยเฉพาะชาวนาในภาคอีสาน ประสบปัญหาภาวะแห้งแล้ง ไม่อาจทำการผลิตได้ จึงอพยพลงมาจากภาคกลางเป็นจำนวนมาก ประมาณปีละ ๓๐๐๐ - ๔๐๐๐ คน ใน พ.ศ. ๒๔๘๘ มีชาวอีสานอยู่ที่เมืองรัตนบุรีเป็นจำนวนถึง ๕,๐๖๘ คน รัฐบาลจึงให้เงินไปเป็นกรรมกรสร้างทางรถไฟ อย่างไม่รู้ดี การอพยพนี้แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลไม่อาจปรับฐานะหรือส่งเสริมการผลิตให้ชาวนาในภาคอื่น ๆ ได้ จึงเกิดการอพยพมายังที่อุดมสมบูรณ์กว่า แต่ก็มีปัญหาเรื่องที่ดินทำกิน รัฐบาลจึงได้โอกาสโยกย้ายแรงงานส่วนนี้ไปช่วยทำทางรถไฟ แมวาคความแรงจะสูงมาก^๒

แม่ว่าจะมีข้าราชการบางคนเห็นความจำเป็นในการพัฒนาเศรษฐกิจ ดังจะเห็นได้จากข้อเสนอของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ใน พ.ศ. ๒๔๕๖ ที่เสนอให้ยับยั้งการขยายตัวของงบประมาณทหาร

✓ หจข., ร. ๖ กษ. ๑/๖ รายงานการประชุมเสนาบดี วันที่ ๒๓ มกราคม ร.ศ. ๑๒๘.

^๒ ทวีศิลป์ สืบวัชณะ, "การผลิตและการค้าข้าว ...," หน้า ๑๓๘.

^๓ หจข., ร. ๕ ยธ. ๕.๘/๑๘ กรมขุนนริศรานุวัดติวงศ์ กราบบังคมทูล พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ ๓ มิถุนายน ร.ศ. ๑๒๓.

ที่ขอเพิ่มปีละ ๑ ล้านบาททุก ๆ ปี และให้คำนึงถึงการกู้เงินมาลงทุนปรับปรุงทางเศรษฐกิจ โดยให้ทั้งงบประมาณไว้ปีละ ๑.๗ ล้านบาท สำหรับจ่ายเป็นดอกเบี้ยเงินกู้เหลืออีกประมาณ ๑ ล้านกว่าใน ๓ ล้านบาท ที่คาดว่าจะ เป็นเงินรายได้เพิ่มขึ้น สำหรับจ่ายให้กับกิจการของกระทรวงอื่น ๆ ที่ถูกตัดทอนงบประมาณเสมอมา ซึ่งถ้าหากไม่อาจลดงบประมาณทหารได้ กระทรวงพลเรือนทั้งหมดก็ต้องแบ่งหน้าที่และลดหน่วยงานเสียใหม่ เพื่อให้มีเงินเพียงพอสำหรับกระทรวงทหารที่จะดำเนินการต่อไป ปรากฏว่างบประมาณของกระทรวงกลาโหมผ่านการได้รับพระบรมราชานุญาต คอยทรงเห็นสอดคล้องกับสมเด็จพระเจ้าฟ้าฯ กรมหลวงพิษณุโลกประชานาถที่ว่า "...ถ้าไม่จ่ายเงินให้แก่การทหารให้พอสมควรที่จะทรงรูปการที่วางไว้นั้น ใตงคงอยู่คงได้แล้วก็เท่ากับคิดขายประเทศให้แก่ราชศัตรู ..." ดังนั้น งบประมาณทางด้านการทหารจึงยังคงสำคัญเป็นอันดับแรกต่อไป ซึ่งเท่ากับทำให้งบประมาณสำหรับกระทรวงพลเรือนขาดแคลน

อาศัยนโยบายดังกล่าวข้างต้น รัฐบาลจึงให้ความสำคัญกับการป้องกันประเทศ โดยเน้นการพัฒนากองทัพ ทหารบกส่วนอื่น ๆ ที่มีอยู่ภายในประเทศถูกระดมเพื่อการนี้เป็นลำดับแรก โดยที่รัฐเห็นความจำเป็นในการพัฒนาภาคเกษตรกรรมน้อยกว่า แม้จะเป็นแหล่งรายได้สำคัญของรัฐ การเพาะปลูกข้าวซึ่งเคยอาศัยธรรมชาติเป็นปัจจัยสำคัญ จึงต้องยั้งฟังพึ่งธรรมชาติมากขึ้น เมื่อความต้องการในผลผลิตเพิ่มขึ้น ดังนั้นจึงมีต้อง

ทหาร., ร.๖ ค.๘.๑.๑/๒ งบประมาณแผนกกระทรวงกลาโหม.

๒หจข., ร.๖ ค.๘.๑/๒ กรมหลวงพิษณุโลกประชานาถกราบบังคมทูล
พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ร.ศ.๑๓๑.

สงสัยว่าหากปีคที่ฝนแล้งหรือน้ำท่วม ภาคเกษตรของไทยจึงได้รับผลเสียหาย
ทวีขึ้นเป็นเงาตามตัว ในภาวะการณ์เช่นนี้ชาวนาจึงต้องรับภาระทั้งการผลิต
เพื่อให้ได้รับผลมากขึ้นและปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการผลิตแต่โดยลำพัง ภาวะ
วิกฤติทางการผลิตที่เกิดขึ้นแต่ละครั้ง รัฐบาลจะมุ่งแก้ไขในสิ่งที่เรียกว่า
"ปัญหาเฉพาะหน้า" เช่น การแจกพันธุ์พืช การทำทำนบกั้นน้ำ การแจกข้าว
เท่านั้น ทั้งนี้โดยมิได้มีการวางแผนในระยะยาวแต่ประการใด นโยบายในการ
พัฒนาของรัฐสมัยนั้นมุ่งเน้นที่เอกราชและความมั่นคงของรัฐ เช่น ให้ความสำคัญ
กับการพัฒนา เช่น การรถไฟมากกว่าการพัฒนาคานชลประทาน^๒ เมื่อเป็นเช่นนี้
สภาพเศรษฐกิจการเกษตรของไทยจึงคงไว้ซึ่งรูปแบบเดิมที่อาศัยธรรมชาติเป็น
สำคัญ หากแต่ภาวะของเกษตรกรรมกลับเพิ่มมากขึ้นดังกล่าวนำทั้งหมดแล้ว

จึงอาจกล่าวได้ว่า รัฐบาลแสดงบทบาทในการช่วยเหลือ
เกษตรกรน้อยมาก ทั้งในด้านการส่งเสริมการผลิต ดังจะเห็นได้จาก การสนับสนุน
โครงการชลประทาน การจัดตั้งฟาร์มทดลอง การเพาะปลูก การหา
เมล็ดพันธุ์พืชที่ดี และการแนะนำการใช้เครื่องมือที่ทันสมัย ฯลฯ ยังคงดำเนินไป
อย่างเชื่องช้าและไม่เพียงพอ จึงไม่มีการขยายตัวของ การผลิตพืชผลอันเพื่อ
การคานนอกจากข้าว

ส่วนการขยายตัวทางการค้า รัฐบาลมิได้แสดงบทบาทอย่างชัดเจน
ในการควบคุมหรือสนับสนุนการขยายตัวทางการค้าเป็นไปตามความต้องการสินค้า

สมชาย หลังหมอยา, "ปัญหาชาวนาภาคกลางในสมัยรัชกาลที่ ๕
...", หน้า ๔๑๕.

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๔๔ และ David Bruce Johnston,

Rural Society..., pp. ๓๑๔

พจน., ร. ๖ ค. ๘.๑/๒ งบประมาณแผนกกระทรวงกลาโหม.

"พรเพ็ญ อันตระกูล, "การใช้จ่ายเงินแผ่นดิน...", หน้า ๑๐๑.

จากต่างประเทศภายหลังการทำสนธิสัญญาเบาริง ประกอบด้วยพ่อค้าชาวต่างชาติเข้ามา
 ดำเนินธุรกิจการส่งออกสินค้าประเภทต่าง ๆ ดังนั้น ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการค้าโดย
 ทั่วไปจึงเป็นชาวต่างประเทศที่เข้ามาลงทุน กรณีหนึ่งที่เห็นได้ชัดคือ ปริมาณการส่งออก
 สินค้าข้าวซึ่งสูงขึ้นเรื่อย ๆ ชาวเขาไม่ได้รับผลตอบแทนอย่างเต็มที่ ผลประโยชน์ส่วนใหญ่
 จะตกอยู่ บัพ่อค้าคนกลาง และนายทุนต่างชาติซึ่งมีทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศทั้งคนจีน
 และชาวตะวันตก ทั้งนี้ ในการขายข้าวกับต่างประเทศ โรงสีจะมีบทบาททั้งเป็นผู้ค้าชาว
 เอง และเป็นนายหน้าส่งข้าวให้กับบริษัทตะวันตกผู้ส่งออก โดยการทำสัญญาส่งข้าว
 ให้แก่กัน กลุ่มผู้ส่งข้าวออกมากที่สุด ประมาณ พ.ศ. ๒๔๓๓ คือ บริษัทตะวันตกซึ่ง
 ประกอบด้วยบริษัทอากัน บอร์เนียว ฯลฯ ส่งออกประมาณ ๔ ล้านหาบ กลุ่มชาวจีนซึ่ง
 ประกอบด้วย งวนเฮงฮู บัซง เฮงหลี ฯลฯ ส่งออกเป็นอันดับรองลงมา ประมาณ ๒
 ล้านหาบ ส่วนนายทุนไทย ได้แก่ พระยาอนุกุล หลวงบริบูรณ์ หลวงเจริญ ส่งออกไป
 อันดับต่ำลงมาอีก คือ ประมาณ ๒ แสนหาบ

ฉะนั้น ในเรื่องแนวนโยบายในการพัฒนาทางเศรษฐกิจของรัฐบาลจึงเห็นได้
 อย่างชัดเจน จากการพัฒนากิจกรรมรากฐานที่สำคัญ ๒ อย่าง คือ การรถไฟและการ
 ชลประทาน ซึ่งก็เป็นการพัฒนาทางอ้อม คือได้ผลจากการสร้างทางรถไฟและการ
 ชลประทานไปมีประโยชน์ต่อการสนับสนุนทางเศรษฐกิจเอง และยิ่งกว่านั้นในกิจการทั้ง
 ๒ อย่างนี้ รัฐบาลก็มุ่งเน้นไปที่การรถไฟมากกว่าการชลประทาน ซึ่งแสดงให้เห็นว่า
 รัฐบาลมุ่งอยู่ที่การรักษาความมั่นคงของบ้านเมืองเป็นประการสำคัญ ดังนั้น การที่รัฐบาล
 ปล่อยให้ระบบเศรษฐกิจเติบโตไปเองโดยที่ไม่ควบคุมยุ่งเกี่ยวมากนัก ทำให้การพัฒนา

ทิวศิลป์ สืบวัณณะ, "การผลิตและการค้าข้าว ...," หน้า ๒๕๒.

Constance M. Wilson, *Ethnic Participation in The
 Export of Thai Rice, (Michigan, papers on South and Southeast
 Asia No. 13, 1977), p. 257.*

เศรษฐกิจของไทยในช่วงที่ระบบเศรษฐกิจการค้าขยายตัวอย่างมาก เป็นไปตามมาตรการ
 ส่วนใหญ่ของเกษตรกรไทยทำหน้าที่เป็นเพียงแรงงานในการผลิตเท่านั้น เพราะปัจจัยการผลิต
 ที่สำคัญคือ ที่ดิน ส่วนใหญ่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของกลุ่มเจ้านายและขุนนาง เกษตรกรจึงมีหน้าที่
 ผลิตเพื่อเสียเป็นค่าเช่า และเพื่อเป็นสินค้า ในกระบวนการค้าก็ไม่อาจมีบทบาทในการกำ
 หนดราคา เพราะการกำหนดราคาขึ้นกับพ่อค้าคนกลางและนายทุนที่นำสินค้าออก ขณะเดียวกัน
 สินค้าสำเร็จรูปบางประเภท ที่จำเป็นต่อการครองชีพที่ชาวนาพึงพาอาศัยจากตลาดภายนอก
 แทนการผลิตด้วยตัวเอง ก็ขึ้นอยู่กับกำหนดยุติราคาของผู้ผลิตตลอดจนพ่อค้าคนกลางที่อยู่นอก
 เหนืออำนาจการควบคุมของชาวนา

ระบบการค้าที่ขยายตัว ช่วยให้เกิดการขยายบทบาทสำคัญทางเศรษฐกิจของ
 กลุ่มชาวต่างชาติ โดยเฉพาะคนจีนที่จะก้าวเข้ามาเป็นนายทุนในลักษณะต่าง ๆ เช่น
 นายทุนข้าราชการ นายทุนนายหนา หรือแม่แต่นายทุนที่ลงทุนทำกิจกรรมของตนเอง ซึ่ง
 มักจะมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับกลุ่มขุนนางไทย ซึ่งอำนวยความสะดวกทางด้านเศรษฐกิจให้
 ส่วนกลุ่มเจ้านายและขุนนางจะเป็นผู้ยึดกุมปัจจัยการผลิต โดยเฉพาะที่ดินไม่มีการกระจาย
 กรรมสิทธิ์ในการถือครองที่ดินและทุนในการใช้ที่ดินเพื่อการผลิต ส่วนเกินของการผลิต
 ภายในประเทศจึงตกอยู่กับกลุ่มเจ้าขุนมูลนายที่เป็นเจ้าของที่ดิน เช่น ค่าเช่านา^๒ ส่วน
 ที่เหลือของการผลิตของชนชั้นสูงจะถูกแลกเปลี่ยนเป็นสินค้าฟุ่มเฟือยจากต่างประเทศ
 หรือเป็นเงินทุนจมอยู่ในธนาคารต่างประเทศ มากกว่าที่จะหมุนเวียนอยู่ในประเทศ^๓
 ส่วนราษฎรก็ทำหน้าที่เป็นผู้ผลิตเช่นเคย ความเปลี่ยนแปลงในด้านการผลิตก็คือ การผลิต
เฉพาะอย่าง และต้องพึ่งพาสินค้าประเภทเครื่องใช้สอยจากภายนอกมากขึ้น

^๑ คุรายละเอียดยใน สิริลักษณ์ คักคี่เกรียงไกร, "ต้นกำเนิดชนชั้นนายทุน...".

^๒ คุรายละเอียดยใน สมสมัย ศรีศุทพรพรณ, โฉมหน้าศักดินาไทย. (กรุงเทพฯ-
 มหานคร : ชมรมหนังสือแสงตะวัน, ๒๕๑๔).

^๓ พรเพ็ญ อันตระกูล, "การใช้จ่ายเงินแผ่นดิน...", หน้า ๑๒๑ - ๑๒๒.

๒๕๖๓/๒๕๖๔
 สัมภาษณ์

ผลกระทบทางศาสนสังคม

การปรับปรุงการจัดเก็บภาษีอากรส่งผลอย่างมากต่อการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง และเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงบทบาทของเศรษฐกิจของคลุมเจ้านาย ขุนนางและเจ้าภาษีอากร ซึ่งแต่เดิมกลุ่มบุคคลเหล่านี้ก็มีบทบาทเดิมที่อยู่แล้วทั้งทางด้านการปกครองและการรวบรวมผลประโยชน์ แต่เมื่อสถาบันพระมหากษัตริย์ตั้งอำนาจทางการเมือง กลับคืน ผู้ปกครองกลุ่มนี้ต้องดิ้นรนเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ โดยการแสดงปฏิกริยาต่าง ๆ เช่น สนับสนุนการกบฏ หรือการคัดค้านอื่น ๆ เมื่อไม่อาจต้านทานกระแสแห่งความเปลี่ยนแปลงได้ ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่ไม่อาจยับยั้งได้ทวยอิทธิพลของมหาอำนาจตะวันตก ทำให้ชนชั้นปกครองกลุ่มนี้ต้องปรับตัวเพื่อรองรับความเปลี่ยนแปลง โดยการหันมาสนับสนุนการค้าระหว่างประเทศโดยประกอบการเอง หรือร่วมมือกับต่างชาติประกอบการ ประชากรในฐานะที่เป็นฐานหรือแรงงานของระบบเศรษฐกิจจึงต้องเปลี่ยนแปลงวิถีการผลิตไปบ้าง ทั้งนี้ ลักษณะสังคมไทยจึงมีลักษณะที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสังคมไทย

จากรายละเอียดในบทที่ ๑ ได้กล่าวถึงโครงสร้างสังคมไทยแบบเดิมว่าประกอบไปด้วยชนชั้นที่สำคัญ ๒ กลุ่ม คือ ชนชั้นผู้ปกครอง และชนชั้นผู้อยู่ใต้อำนาจปกครอง พระมหากษัตริย์ เป็นผู้ครอบครองปัจจัยการผลิต อันได้แก่ ที่ดินและแรงงาน โดยนำกลไกของอำนาจรัฐ ซึ่งอาศัยพระราชวงศ์และขุนนางมาช่วยกำเนินการ เพื่อผูกฉิมผลผลิตและแรงงานจากประชาชนไปสู่รัฐ ตามปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในประวัติศาสตร์ มักเกิดการแย่งชิงอำนาจกันระหว่างพระมหากษัตริย์ และขุนนางเสมอ พระมหากษัตริย์ไม่อาจควบคุมขุนนางทั้งในแง่กลางและส่วนท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง จนบางครั้งฐานะของพระมหากษัตริย์เปรียบเสมือนเป็นเพียงหุ่นเอนการปกครองเท่านั้น

การปฏิรูปการปกครองของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นการ
ตั้งอำนาจกลับคืนสู่พระมหากษัตริย์อย่างที่เกือบจะเรียกได้ว่าสมบูรณ์ที่สุด พระองค์ทรงสามารถ
ทำลายฐานอำนาจของขุนนางทั้งในส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น ด้วยการวางรูปการปกครอง
ให้ทุกส่วนขึ้นตรงต่อส่วนกลาง และปฏิบัติตามนโยบายที่ส่วนกลางกำหนด โดยส่งข้าราชการ
จากส่วนกลางไปควบคุมการกำเหน็จงานในท้องถิ่นทั้งในด้านการเมืองการปกครอง การเก็บ
ภาษีอากร รวมทั้งการยกเลิกระบบไพร่ระบบทาส มาเก็บเงินค่าราชการแทน ทำให้ราษฎร
เปลี่ยนฐานะจากไพร่มีสังกัด มาเป็นราษฎรซึ่งตามหลักการถือว่าขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์

จะเห็นได้ว่า การปฏิรูปการปกครองของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้า
อยู่หัว ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างมากในโครงสร้างสังคมไทย แต่สิ่งที่ยังคงเดิมคือ
พัทธะซึ่งกำหนดเป้าหมายที่ของชนชั้นผู้ถือการปกครองที่มีต่อชนชั้นปกครอง นั่นคือ ชนชั้นผู้ถือ
การปกครองยังคง ทำหน้าที่เป็นผู้ผลิตและส่งผ่านผลผลิตไปให้ชนชั้นผู้ปกครอง แม้ว่าจะมี
การเปลี่ยนแปลงในค่ารายละเอียกของกรปฏิบัติ และแรงผลักดันจากการเปลี่ยนแปลง
ระบบเศรษฐกิจ

ในความเป็นเปลี่ยนแปลงทางสังคม ลักษณะทางชนชั้นยังคงอยู่ คือ ประกอบด้วย
๒ ชนชั้น คือ ชนชั้นผู้ปกครอง และชนชั้นผู้ถือการปกครอง แต่กลุ่มชนอาจแบ่งออกได้
อย่างเด่นชัดเป็น ๓ กลุ่ม คือ

๑. พระมหากษัตริย์และพระบรมวงศานุวงศ์
๒. ข้าราชการ
๓. ราษฎร

นอกจากนี้ ยังมีกลุ่มชนอีกกลุ่มหนึ่งที่ไม่อาจจัดอยู่กับกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรือแม้แต่
จะแยกออกมาเป็นกลุ่มโดยเฉพาะ คือ พวกพ่อค้า กลุ่มนี้เจริญเติบโตขึ้นเนื่องจากความ
เปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเข้ามาของทุนนิยมตะวันตก ประกอบกับความฉับตมแต่เดิม
กลุ่มนี้มักเป็นคหบดีผู้ประกอบการค้าให้กับเจ้าชายและขุนนางในสมัยก่อน หรือเป็นเจ้าภาษี
อากร เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม กลุ่มนี้จึงปรับตัวมาเป็นพ่อค้า

คำว่าพ่อค้าเป็นสถาบันภาพตามอาชีพ กลุ่มพ่อค้านี้มักจะเข้าไปมีความสัมพันธ์กับข้าราชการ เพื่อความสะดวกในการประกอบอาชีพ หรือบางครั้งข้าราชการก็ลงมาทำการค้าเสียเอง ดังนั้น สถานะของพวกพ่อค้าจึงอยู่สูงกว่าราษฎรทั่วไป แต่ก็ต่ำกว่าข้าราชการ

อาจถือได้ว่าพระมหากษัตริย์ พระบรมวงศานุวงศ์ และข้าราชการ เป็นชนชั้นผู้ปกครอง ราษฎรยังคงเป็นชนชั้นผู้อยู่ใต้การปกครอง ด้วยเหตุนี้จึงอาจกล่าวได้ว่า โครงสร้างสังคมไทยไม่ได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้าง เพราะยังประกอบด้วย ๒ ชั้นชั้น ดังได้กล่าวมาแล้ว แต่ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายในโครงสร้าง คือ การเปลี่ยนกลุ่มอำนาจ การสร้างผู้มีอำนาจกลุ่มใหม่ ระบบเศรษฐกิจ ที่เปลี่ยนแปลงไป และการเลือกรูปแบบของ กลุ่มชนในสังคมมีโอกาสมากขึ้นกว่าเดิม

การเปลี่ยนแปลงระบบไพร่

ปัจจัยที่กำหนดให้สังคมต้องเปลี่ยนแปลงไป คือ ความต้องการการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เพื่อสร้างฐานให้กับสถาบันพระมหากษัตริย์ ประการหนึ่ง และอิทธิพลจากต่างประเทศที่ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ อีกประการหนึ่ง

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจให้เป็นแบบการค้าเสรี ภายใต้ระบบผูกขาดของกลุ่มประเทศมหาอำนาจตะวันตก ซึ่งเป็นผู้กำหนดกลไกราคาตลาดโลก ยังผลให้ระบบเศรษฐกิจภายในประเทศขึ้นอยู่กับระบบเศรษฐกิจโลก เกิดการขยายตัวทางการค้าระหว่างประเทศจากการกำหนดทิศทางของกลุ่มประเทศมหาอำนาจ ทำให้เกิดการขยายตัวทางการผลิตเพื่อเป็นสินค้าเฉพาะอย่าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งชาว อังกฤษได้กล่าวถึงรายละเอียด

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๑ ธานีวิทย์ เกษตรศิริ, "ประวัติศาสตร์กรุงเทพ" คำบรรยายนำวิชาประวัติศาสตร์
กรุงเทพ., (อัครสาเนา).

แล้ว ประกอบกับข้อจำกัดที่รัฐบาลไม่อาจผูกขาดการค้าได้อย่างแต่เดิม - ทำให้รัฐบาลต้อง
 การผลประโยชน์ตอบแทนในรูปเงินตรา มากกว่าสิ่งของ และทำให้ที่ที่มีความสำคัญขึ้นมา
 เพื่อรับการขยายตัวทางการผลิต ค่าจ้างสูงจึงเริ่มต้องการและแสวงหาที่ดินและเงินตรา
 จนทำให้ปัจจัยทั้งสองกลายเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมากขึ้น จนมากกว่าแรงงานเพื่อใช้เป็นทุน
 สำหรับการสร้างความมั่นคงให้กับอำนาจอรัฐ ดังนั้น เมื่อจะต้องเปลี่ยนแปลงระบบการ
 ควบคุมกำลังคน จึงไม่เกิดผลเสียหายเศรษฐกิจต่อกลุ่มผู้ปกครอง

ส่วนทางการเมือง ระบบการควบคุมกำลังคนโดยการใส่ระบบไพร่แต่
 เดิม มีส่วนอย่างมากในการสนับสนุนอำนาจทางการเมืองของกลุ่มขุนนาง ตามกลไก
 ทางการเมืองของระบบไพร่ พระมหากษัตริย์ปกครองมอบหมายอำนาจการปกครองให้
 ขุนนางรับสนองพระบรมราชโองการไปปฏิบัติ แล้วส่งคืนผลประโยชน์มายังพระมหากษัตริย์
 ทั้งนี้ โดยการมอบหมายอำนาจให้ปกครองก็ตามลำดับชั้น ทำให้พระมีความใกล้ชิดกับ
 ขุนนางมากกว่าจะมีความจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ ขุนนางจึงสามารถรวบรวมกำลัง
 ไพร เป็นฐานสนับสนุนทางการเมืองของตนได้ ในขณะที่พระมหากษัตริย์ขาดกำลังคนที่
 เป็นฐานอำนาจของพระองค์อย่างแท้จริง พระมหากษัตริย์จึงถูกท้าทายอำนาจจากขุนนาง
 อยู่บ่อยครั้ง

ด้วยเหตุนี้ เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงคิดที่จะปฏิรูป
 การปกครองเพื่อรวมศูนย์อำนาจไว้ที่สถาบันพระมหากษัตริย์ ปัจจัยหนึ่งที่พระองค์ทรงต้อง
 คำนึงถึง คือ การเปลี่ยนแปลงทางสังคม โดยการยกเลิกระบบไพร่ทาส เพื่อปลดปล่อยให้
 เป็นแรงงานอิสระในกรณีจะได้ประโยชน์อย่างน้อย ๒ ทาง คือ ค่าเช่าเศรษฐกิจ และ

นิตยสาร บาดสุภา และสุธี ประศาสน์เศรษฐกิจ, "ระบบเศรษฐกิจไทย

๑๘๘๑ - ๑๘๙๐. (กรุงเทพฯนคร : คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,

การเมือง ทางเศรษฐกิจ ใพรีมีเวลาร่างมากพอที่จะไปเพิ่มผลผลิตประเภทพืชผล เป็น
การตอบสนองการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ และรัฐบาลก็จะได้ประโยชน์โดยตรงจากการ
เก็บค่าราชการ ซึ่งโดยหลักการ ใพรีทุกคนจะต้องเสียให้รัฐ ส่วนค่าการเมืองนั้น
การยกเลิกระบบใพรีทาส เท่ากับเป็นการทำลายฐานะอำนาจของขุนนาง เนื่องจากการ
เปลี่ยนสถานะให้ใพรีกลายเป็นราษฎร เท่ากับราษฎรต้องอยู่ภายใต้อำนาจการปกครอง
ของรัฐบาล

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเปลี่ยนแปลงระบบใพรีอย่าง
ค่อยเป็นค่อยไป ไม่ได้ทรงกระทำอย่างรวดเร็วเหมือนระยะแรกที่ทรงมีพระราชอำนาจ
เต็มที่ในการปกครอง ช่วง พ.ศ. ๒๔๑๖ นี้ก็ อาจเนื่องมาจากบทเรียนที่พระองค์ได้รับ
จากกรณีวิกฤตการณ์วังหน้า เราอาจเข้าใจวิธีการดำเนินงานของพระองค์ได้ดียิ่งขึ้น
จากการพิจารณาการจัดการกรมพระสุรัสวดี และการจัดกองทหารแบบตะวันตก

กรมพระสุรัสวดี ทำหน้าที่ควบคุมและจัดสรรกำลังคน การสักเลกและทำ
ทะเบียนเลก และขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ แต่ในความเป็นจริงแล้วกรมพระสุรัสวดี
ไม่ค่อยมีอำนาจในการควบคุมและจัดสรรกำลังคนนัก เนื่องจากลักษณะการทางานที่ซ้ำซ้อน
ของหน่วยราชการต่าง ๆ แบบเดิม ซึ่งแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบตามพื้นที่ ดังนั้น กรมพระ
กลาโหม กรมมหาดไทย และกรมท้าว จึงทำหน้าที่ควบคุมการขึ้นทะเบียนคน และการ
สักเลกในเขตความรับผิดชอบ ด้วยลักษณะการทางานเช่นนี้ ทำให้พระมหากษัตริย์ไม่อาจ
ควบคุมกำลังคนได้ แม้ว่ากรมพระสุรัสวดีจะขึ้นตรงต่อพระองค์ อาจเป็นด้วยเหตุนี้

ศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับ อัญชลี สุสายัณห์, "การเปลี่ยนแปลงของระบบใพรี
....," หน้า ๒๔๔ - ๒๗๘.

^๒ กรอธ เวลส์, การปกครองและการบริหารของไทยสมัยโบราณ,

หน้า ๑๕๑.

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นช่องทางที่จะปรับปรุงการทำงานและ
กิจอำนาจกลับมาที่สถาบันพระมหากษัตริย์ได้

สิ่งแรกที่พระองค์ทรงทำ คือ การยกฐานะของกรมพระสุรัสวดีให้มีความสำคัญ
เทียบเท่ากรมที่สำคัญ ๆ เช่น กรมพระกลาโหม กรมมหาดไทย และกรมท่า ในปี พ.ศ.
๒๔๑๓ ให้อำนาจเจ้ากรมจัดการเรื่องกำลังคนมากขึ้น เพื่อให้การควบคุมกำลังคนเป็น
ไปอย่างมีประสิทธิภาพขึ้น นอกจากนี้ ยังได้อนุญาตยกเลิกเกณฑ์ของระบบไพร่ เช่น อนุญาต
ให้อพยพครอบครัวย้ายถิ่นไปทำกินต่างเมืองได้ เพียงแต่ให้มาเข้าเวรตามที่ต้องรับราชการ
หรือจ่ายค่าราชการในกรณีที่ไม่มาเข้าเคຸ້บ และใน พ.ศ. ๒๔๔๒ ได้กำหนดให้ช่วงเวลา
ที่เลิกจะรับราชการอยู่ระหว่างอายุ ๑๘ - ๒๐ ปี เป็นการลดเวลาการเข้ารับราชการ
ของเลกลอง ซึ่งแต่เดิมกว่าจะปลดตราไคของอายุ ๓๐ ปี และปรับอัตราการเสียเงินค่า
ราชการของขุนหมื่นกับเลกลองเสียใหม่มาเป็นอัตรา ๒ บาท ต่อปีเท่ากันหมด จะเห็นได้ว่า
การปรับระบบไพร่ใหม่นี้ มีแนวโน้มที่จะลดภาระแรงงานของไพร่ให้ลดทอนลง และมี
แนวโน้มที่จะปรับให้มีการจ่ายเงินแทนการเกณฑ์แรงงานมากขึ้น ด้วยเหตุนี้ กรมพระสุรัสวดี
จึงมีหน้าที่เก็บเงินค่าราชการ และทำบัญชีพร้อมกับจ่ายเงินส่งต่อกรมส่วย กระทรวงพระคลัง

โดยถือว่าในการสักเลก เป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานกรมพระสุรัสวดีที่ต้อง
ออกประกาศให้เจ้าหมื่นว่าเลกมาสัก.

พจจ., ร. ๕ พศ. ๓/๑๘๑ สำนวนสารตราถึงหัวเมืองว่าด้วยการที่จะตั้ง
กองสักเลก ปีมะโรง โทศก จ.ศ. ๑๒๔๒.

เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ, ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม ๑๓,
หน้า ๑๑๓ - ๑๑๘.

เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ, ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม ๑๑,
หน้า ๑๑๘ - ๑๑๙.

มหาสมบัติอีกต่อหนึ่งด้วย

จากการศึกษาของอัญชลี สุสายัณห์ ในวิทยานิพนธ์เรื่อง ความเปลี่ยนแปลงของระบบไพร่ และผลกระทบต่อสังคมไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พบว่า การปรับปรุงและผ่อนคลายระบบไพร่ ทำให้มูลนายเริ่มมีความเห็นว่าการควบคุมกำลังคนเป็นภาระ อาจทำให้ต้องเสียผลประโยชน์เมื่อมีกรณี เพราะมูลนายต้องรับผิดชอบจัดการเกณฑ์แรงงาน หรือเก็บเงินให้ครบตามทะเบียนแล้จากจากการสะสมผลประโยชน์ในรูปแบบเงินที่ใช้จ่ายสะดวก หรือที่คิดซึ่งสามารถช่วยเหลือประโยชน์ได้มาก เพราะ เป็นสิ่งที่มีราคาสูงขึ้นเรื่อย ๆ ประกอบกับการทำงานของกรมพระสุรัสวดีที่พยายามเร่งรัดหนี้สินของมูลนายที่ส่งเงินค่าราชการไม่ครบ จนเกิดการยึดทรัพย์สินมาขายเพื่อใช้หนี้หลวง ทำให้มูลนายบางคนแก้ปัญหาโดยการถวายเลิกสมทบขายกับทาสใบสังกัดเป็นไพร่หลวง เพื่อขอรับพระราชทานหนี้สินที่ค้างอยู่

จากกรณีที่เกิดขึ้นนี้ จะเห็นได้ว่า แม้ความพยายามยกเลิกระบบไพร่ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยผ่านทางการทำงานของกรมพระสุรัสวดี จะมีผลให้มูลนายค่อย ๆ ลดอำนาจในการควบคุมไพร่ลง แต่ไม่ก่อให้เกิดปฏิกริยาอย่างรุนแรงในระยะแรก สาเหตุหนึ่ง เห็นจะเป็นเพราะการผ่อนคลายระบบไพร่ ได้มีส่วนช่วยให้การะของมูลนายผ่อนคลายลง โดยเฉพาะในการเก็บเงินค่าราชการ ประกอบกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ เปิดช่องให้มูลนายอาจแสวงหาผลประโยชน์จากการสะสม

^๑ เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ, ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม ๑๓,

หน้า ๑๔ - ๑๕.

^๒ อัญชลี สุสายัณห์, "การเปลี่ยนแปลงของระบบไพร่ ...," หน้า ๒๕๖ -

๒๕๗.

^๓ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๖๐ - ๒๖๑..

ทุกใบรูปเงินตรา และที่ลี้ลับ ทำให้การปรับปรุงระบบไฟของพระองค์ไม่ถูกคัดค้านมากนัก
นอกจากปฏิกิริยาที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรงในหัวเมือง เช่น กบฏเงี้ยว กบฏพระยาปราบสงคราม
และการกบฏที่เริ่มขึ้นจากราษฎรกอบ กลุ่มเจ้าเมืองและขุนนางส่วนท้องถิ่นไม่มีบทบาทมาก
นักในเหตุการณ์กบฏ นอกจากจะเป็นผู้สนับสนุนและไม่ได้อ้างปฏิบัติการเพราะต้องเสียผล
ประโยชน์ที่เคยได้โดยตรง แต่อย่างไรก็ดี ผลจากการปรับปรุงระบบไฟสามารถทำให้
พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจในการควบคุมกำลังคนโดยผ่านกรมพระสุรัสวดีได้มากขึ้น

ระยะต่อมาได้มีการปรับปรุงการจัดราชการในกรมพระสุรัสวดีอีก

เมื่อมีการตั้งกระทรวง ๑๒ กระทรวง ได้โอนกรมพระสุรัสวดีไปขึ้นต่อกระทรวงนครบาล ทำหน้าที่
จัดทำบัญชีสามโคกไว้ ใน พ.ศ. ๒๔๓๘ ได้โอนกรมพระสุรัสวดีมาขึ้นต่อกระทรวงกลาโหม
ทำหน้าที่จัดการ เฉพาะกำลังคนฝ่ายทหารเท่านั้น

จะเห็นได้ว่า ภายหลังจากที่ค่อย ๆ ลดบทบาทของมุลายใบในการควบคุม
ไพร่ลงแล้ว พระมหากษัตริย์ก็ได้อาศัยกรมพระสุรัสวดีทำหน้าที่ในการควบคุมกำลังคน ซึ่ง
ก็ยังคงมีความจำเป็นในการเกณฑ์เพื่อมาใช้ในงานโยธาต่าง ๆ บ้าง แต่แนวโน้มของการ
เกณฑ์กำลังคนค่อย ๆ ลดความสำคัญลง เมื่อรัฐบาลนิยมใช้แรงงานจ้างมาทำงานโยธา
โดยเรียกเก็บเงินค่าราชการจากไพร่แทนการเกณฑ์แรงงาน ทำให้รัฐบาลได้รับผลประโยชน์
เป็นเงินตราโดยตรง อย่างไรก็ตาม ความจำเป็นในการควบคุมกำลังคนยังคงมีอยู่ในบ้านการ

ศูนย์วิจัยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ., ร. ๕ น. ๒๖/๔ เรื่องลิกจัดราชการในพาทังงาที่ กรมพระสัสดี
โดยหาทาง เลิกสักข้อมือหมายหมู่เกณฑ์ ใช้เก็บเงินคิดเปลี่ยนาทำบัญชีสามโคกเก็บเงิน
เสมอหน้ากับ จวยราชการแผ่นดิน ร.ศ. ๑๑๐.

เสด็จร ลายลักษณะ และคาอื่น ๆ, ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม ๑๕,
หน้า ๑๕๕.

ป้องกันประเทศ จึงเป็นเหตุให้เกิดการโอนกรมพระสุรัสวดีไปสังกัดกระทรวงกลาโหม
ทำหน้าที่ควบคุมกำลังทหาร ฉะนั้นการจักษองทหารตามแบบตะวันตก จึงมีส่วน
ผลักดันให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในระบบไพร่ทว

ส่วนการจักษองทหารแบบตะวันตก ได้กล่าวถึงรายละเอียดมาบ้างแล้วใน
หัวข้อผลกระทบต่อกาบการ เมือง จะเห็นได้ว่า การจักษองทหารแบบตะวันตก ในระยะ
เริ่มแรก เป็นการจัดตั้งเพื่อเป็นฐานอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์ ดังจะเห็นได้จาก
การจักษองทหารหน้าและกรมทหารมหาดเล็ก โดยทดลองฝึกหัดทหารแบบตะวันตก ต่อมา
จึงได้มีการขยายบทบาทของทหารให้กลายเป็นทหารของชาติ ดังจะเห็นได้จากการปรับปรุง
กรมทหารหน้า ในจวง พ.ศ. ๒๔๒๓ - ๒๔๒๔ มีการกำหนดยศทหาร กำหนดชั้นเงินเดือน
ตามยศ และมีการสาบานตัวว่าจะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ เท่ากับว่าเป็นการกำหนด
ระบบการควบคุมกำลังทหารโดยอาศัยระบบราชการ ซึ่งตามหลักการถือว่าทหารทุกคนต้อง
จงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์และระบบการคุมกำลังนี้ ก็ควบคุมกับตามลำดับยศทหาร ซึ่ง
ก็เป็นไปในทำนองเดียวกันกับการควบคุมภายในระบบไพร่ทวเอง ต่างกันแต่ว่า ในระบบที่
ปรับปรุงใหม่ ถือว่าทหารเป็นข้าราชการประเภทหนึ่งซึ่งขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ มีที่
ขึ้นตรงต่อเจ้านายทั้งสมัยก่อน-ยี่งควนนี้ การปรับปรุงการทหารหน้า^๒ จะเห็นการแบ่ง
แยกประเภทของทหารได้อย่างชัดเจน คือ พลทหารหน้าจะมาจกไพร่ ในขณะที่ทหาร
มาจากกลุ่มมูลนาย โดยผ่านการศึกษาจากโรงเรียนตะเคีตสำหรับทหารหน้า ซึ่งคัดเลือก
บักรียบจากมหาดเล็กพิเศษ บุตรหลานนายทหาร หรือขุนนาง

^๑ ภากรดี มหาขันธิ, "การปฏิรูปการทหารในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอม
เกล้าเจ้าอยู่หัว ...," หน้า ๑๒๕ - ๑๒๖.

^๒ เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี, ประวัติการของจอมพล เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี

เล่ม ๑ ., หน้า ๑๓๘ - ๑๓๙.

เพื่อเป็นการเพิ่มจำนวนทหาร ได้มีการประกาศรับสมัครทหารหน้าซึกชาวคน
 ข้อมือขาวมาเป็นทหาร โดยทหารหน้าไม่ถูกสักข้อมือ ปรากฏว่าได้ทหารเพิ่มขึ้นกว่า
 ๕๐๐๐ คน ครั้นถึง พ.ศ. ๒๔๓๐ โปรดให้ยกกรมทหารหน้าและกรมทหารอื่น ๆ มารวม
 กันตั้งเป็นกรมยุทธนาธิการ จัดหน่วยงาทหารตามแบบตะวันตก คือ ให้รับผิดชอบทางคา
 ทหารโดยเฉพาะ ซึ่งในลักษณะเช่นนี้จะทำให้มีการแบ่งกำลังคาออกเป็น ๒ พวก คือ
 ทหาร ทำหน้าที่ป้องกันอาณาจักร และพลเรือขึ้นหน้าที่เสียภาษีอากร หรือเงินค่านาการ
 เพื่อทะนุบำรุงราชอาณาจักร

อย่างไรก็ดี จำนวนทหารแบบใหม่ก็ยังมีไม่มากนัก คงส่วนใหญ่ยังคงเป็นไพร่
 และมีบทบาทในการเสียเงินค่านาการมากกว่าการเกณฑ์แรงงาน เพราะส่วนใหญ่มีใ
 แรงงานรับจ้างในการทำนาโยธา และได้มีการกำหนดอัตราเงินค่านาการใหม่เป็น ๒
 บาทต่อปีเท่ากันทั้งขุน หมื่น ไพร และทาส^๒ อัตราที่เริ่มใตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๔๐ แม้ว่าจะยัง
 คงมีการเกณฑ์แรงงานอยู่บางใบางกรมกอง การใระบบไพร่เพื่อเป็นเครื่องมือในการเก็บ
 เงินค่านาการ ทำให้ระบบไพร่ อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของกระทรวงสำคัญอย่างทย
 ๓ กระทรวง คือ กระทรวงมหาดไทย จัดการเรื่องเลิกใหัวเมือง กระทรวงนครบาล
 จัดการเรื่องเลิกใราชธานี และกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ จัดการเก็บรักษาเงินค่านา
 การที่เก็บใ หลังจากใได้มีการเปลี่ยนแปลงโดยการออกพระราชบัญญัติ และกฎหมาย
 ต่าง ๆ ใใ

^๑ เรื่องใเกี่ยวกับ, หน้า ๑๐๐.

^๒ หจข., ร. ๕ บ. ๑๓/๒๕ เรื่องประกาศพระราชบัญญัติเปลี่ยนวิธีเก็บเงิน
 ค่านาการ ร.ศ. ๑๑๓, ๑๑๕, ๑๑๘.

^๓ อัญชลี สุตายันท์, "ความเปลี่ยนแปลงของระบบไพร่ ..., " หน้า ๒๓๘.

พ.ศ. ๒๔๓๘ เปลี่ยนวิธีพระราชทานตราภูมิคุ้มห้าม ให้นำอายุไขได้เพียง
ปีเดียว แต่คุณภาพอาการทุกประเภทตามจำนวนเงินที่ระบุไว้ โดยกระทรวงพระคลังมหา
สมบัติจะทำหน้าที่ออกแทนกรมพระสุรัสวดี

พ.ศ. ๒๔๔๑ ประกาศให้ขอมบังคับใบการเก็บเงินค่าราชการแผ่นดิน กำหนด
ให้ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน นายอำเภอ กำนันการอำเภอ รับผิดชอบจัดเก็บเงินค่าราชการจาก
ราษฎรจรั โดยผู้จัดเก็บจะไ้รับส่วนแบ่งร้อยละ ๔ ของเงินที่เก็บได้เป็นผลประโยชน์^๒

พ.ศ. ๒๔๔๒ ประกาศเปลี่ยนการควบคุมเลขโดยให้เลขที่มีได้เป็นทหาร
ทั้งหมดเป็นเลขกองเมืองอยู่ ณ หัวเมืองที่ตที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ ยกเว้นเลขโฉนดหลวงกรุงเทพ
กรุงเก่า นครไชยศรี และปราจีนบุรี ที่ยังคงคุมกรมตามแบบเดิม^๓

พ.ศ. ๒๔๔๓ ประกาศพระราชบัญญัติจัดการเก็บเงิน แทนการเกณฑ์แรงงานหรือ
ส่วย โดยเริ่มใช้ตั้งแต่พลศกวันตคเฉียงเหนือ ระบุให้ราษฎรจรัเสียเงินคนละ ๔ บาท
ต่อปี และยกเลิกการเก็บส่วยทั้งปวงที่เคยมีมาก่อน ส่วนการเกณฑ์แรงงานจะทำได้
เฉพาะงานค้าขายสาธารณูปโภค ราชการควม หรือราชการที่จ่ายค่าจ้างให้ตามอัตราและ
กำหนดให้ชาวราชการ เจ้าพนักงาน ทายาทโดยตรงซึ่งผู้ครองเมือง บั๊กบวทุกศาสนา
ตลอดจนคหอนาถา คณพิการ ไ้รับการยกเว้นไม่ต้องเสีย^๔ เงินที่ค้างจากเงิน^๕

^๑ เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ, ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม ๑๕,
หน้า ๒๔๘.

^๒ เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ, ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม ,
หน้า ๔๐๕ - ๔๐๖.

^๓ เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ, ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม ๑๗,
หน้า ๖๘.

^๔ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๕๒ และ ๒๕๔.

^๕ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๕๓.

การลาพักเพราะเจ็บจากไฟรั่วกับทาสที่เคยมารับเข้าเค็หรือส่งส่วย เรียกว่า เงินค่าแรง
แทนเกณฑ์ ผู้ที่เสียเงินค่าการลาพักนั้นก็ไม่ต้องเสียเงินอีก และไม่มีการเกณฑ์แรงงาน
หรือส่วยใบเขตมณฑลตะวันตกเฉียงเหนืออีกต่อไป

ต่อมา ในปีเดียวกับ ใ้คออกพระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์จ้าง ร.ศ. ๑๑๘

(พ.ศ. ๒๔๔๓) กำหนดว่าการเกณฑ์แรงงาน สิ่งของหรือสัตว์พาหนะจากราษฎร ถ้ามิใช่
เพื่อการป้องกันอาณาจักร รักษาความสงบภายใน หรือทำงานด้านสาธารณูปโภค ใบชุมชน
บ้าง ๗ แล้ว ควรให้ค่าจ้างแก่ผู้ถูกเกณฑ์ตามควรขึ้นอยู่กับคุณภาพของเสนาบดี

พ.ศ. ๒๔๔๔ ประกาศใช้พระราชบัญญัติเก็บเงินค่าราชการ ร.ศ. ๑๒๐ ระบุ

ให้เรียกเงินทุกชนิดซึ่งเรียกเก็บจากเลขที่ "การราชการ" และเรียกเก็บเงินค่าราชการ
จากชายฉกรรจ์อายุ ๑๘ - ๒๐ ปี ไม่เกินแต่ละ ๒ บาทต่อปี ผู้ได้รับยกเว้นชั่วคราวได้แก่
ผู้ที่บริจาคนเงินช่วยราชการไปเพื่อกู้สูงกว่าอัตราค่าราชการ ผู้ที่ได้รับบรรณานุกรม หรือไปรคยกเว้น
ให้เป็นกรณีพิเศษ นักบวช ผู้ที่อพยพเข้ามาตั้งถิ่นฐานเป็นเมีแรก จักเรียกที่สอบได้ข้อประโยค ๑
กับประโยค ๒ ส่วนผู้ที่ได้รับยกเว้นตลอดไป คือ ราชนิกุล ทหาร ข้าราชการ กำกับ
ผู้ใหญ่บวช สรรวัตรกำกับ คนพิการ ผู้ที่มีบุตรเสียค่าราชการแล้ว ๓ คน และคนเจ็บที่
ผู้มี^๓

จะเห็นได้ว่า ใบการเปลี่ยนแปลงระบบไพร่ เป็นความพยายามของรัฐบาลใ้การ
แปรระบบไพร่ให้มาเป็นประโยชน์ใ้การบริหารควบคุมพลเมืองที่เป็นพลเรือน วิธีการของรัฐบาล

ศูนย์วิทยพัทยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๒๕ - ๕๓๐.

^๒ เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ, ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม ๑๘,

หน้า ๒๒๕.

^๓ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๒๖.

คือค่อย ๆ เปลี่ยนแปลงไป แต่สิ่งที่เห็นได้อย่างชัดเจนในแนวความพยายามเปลี่ยนแปลง ก็คือ การแทนที่การเกณฑ์แรงงานด้วยการเสียเงินค่าราชการ หรือ การเสียเงินค่าแรงแทนเกณฑ์ ก็จะเห็นได้อย่างชัดเจนจากข้อกำหนดของพระราชบัญญัติจัดการ เก็บเงินแทนการเกณฑ์แรงงาน หรือส่วย และพระราชบัญญัติเก็บเงินค่าราชการ ร.ศ. ๑๒๐ ยังผลให้การเก็บเงินค่าราชการกลายเป็นรายได้สำคัญประเภทหนึ่ง และถือว่าเป็นภาษีทางตรงที่รัฐบาลเรียกเก็บ โดยตรงจากประชาชน การเก็บเงินค่าราชการแทนการเกณฑ์แรงงานที่ ช่วยแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจให้กับรัฐบาลในช่วงที่รัฐบาลต้องการรายได้ประเภทอื่น เพื่อให้โยกการพัฒนาประเทศต่าง ๆ และรัฐบาลไม่อาจเพิ่มรายได้ทางอื่น เนื่องจากข้อจำกัดโยกการเก็บภาษีศุลกากร รายได้จากค่าราชการอยู่ในระดับสูงกว่าร้อยละ ๕ ของเงินรายได้ทั่วอาณาจักร ✓

ผลอีกประการหนึ่งของกำรเปลี่ยนแปลงระบบไพร่ คือ ความพยายามในการควบคุมกำลังคน โดยการโอนอำนาจในการควบคุมกำลังคนจากกรมกองไปให้เจ้าพนักงานในท้องถิ่นอย่างเด็ดขาด เริ่มจากการประกาศเปลี่ยนการควบคุมเลขโดยให้เลขที่มีได้เป็นทหารทั้งหมดเป็นเลขคงเมือง ใน พ.ศ. ๒๔๔๒ การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ เป็นการเปลี่ยนแปลงให้ไพร่ขึ้นตรงต่อเจ้าพนักงานในท้องถิ่นซึ่งถือเป็นมูลนายพวกเดียวของเลข ไม่ต้องขึ้นกับมูลนายคนสังกัด และมูลนายท้องถิ่นพร้อมกับอย่างแต่เดิม ในลักษณะที่เปลี่ยนแปลงไปใหม่เช่นกัน เมื่อประกอบกับการจัดการ เปลี่ยนแปลงการปกครองหัวเมือง เป็นแบบมณฑลเทศาภิบาล ทำให้อำนาจการบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อส่วนกลางมากขึ้น แทนที่จะต้องขึ้นต่อมูลนายในท้องถิ่นด้วย ลักษณะเช่นนี้ ทำให้ไพร่ค่อย ๆ เปลี่ยนสถานะเป็นราษฎรของแผ่นดิน

อัญชลี สุสายัณห์, "ความเปลี่ยนแปลงของระบบไพร่ ...," หน้า ๒๔๔ -

ขณะเดียวกัน กิจการทหารก็ขยายตัวมากขึ้น จากการเป็นกองกำลังซึ่งเป็น
ฐานอำนาจของพระมหากษัตริย์ เริ่มเติบโตและมีความสำคัญขึ้นในด้านการป้องกันประเทศ
จากภาวะการณที่ถูกลัทธิฟิลาของประเทศมหาอำนาจตะวันตกเข้ามาแผ่อิทธิพลในแถบเอเชีย
การปรับปรุงกองทัพไทย คำเก็บแบบทางตามแบบตะวันตก เกิดความจำเป็นที่จะต้องขยาย
กำลังทหาร เพราะจะไร้ผลเร็วไปรูปแบบเดิมไม่ได้แล้ว เพราะจะเป็นการฝืนสัญญาที่ทำไว้
กับประเทศต่าง ๆ

ได้มีการจัดระเบียบกองทหารตามมณฑลต่าง ๆ ด้วยการตั้งกองบัญชาการ
ทหารบก รับผิดชอบด้านการทหาร เช่น พ.ศ. ๒๔๔๒ ตั้งกองบัญชาการทหารบกที่มณฑล
กรุงเทพฯ กับนครราชสีมา พ.ศ. ๒๔๔๕ ตั้งที่ราชนบุรี พ.ศ. ๒๔๔๖ ตั้งที่มณฑล
นครสวรรค์ พิษณุโลก และพายัพ และพยายามขยายต่อไปเรื่อย ๆ กองบัญชาการ
ทหารบกได้จัดการเรียกเกณฑ์และฝึกทหารในหัวเมือง

ความจำเป็นในการต้องการกำลังตามารับราชการทหาร จึงทำให้รัฐบาล
ออกพระราชบัญญัติเกณฑ์ทหาร ร.ศ. ๑๒๔ (พ.ศ. ๒๔๔๔) กำหนดให้ชายฉกรรจ์ทุกคน
ที่อายุ ๑๘ ปีบริบูรณ์ มารับการคัดเลือกเป็นทหาร และแบ่งทหารเป็น ๔ กอง คือ กอง
ประจำการ กองเก็บ กองหนุนชั้นที่หนึ่ง และกองหนุนชั้นที่สอง ได้เคยมีการทดลองใช้
พระราชบัญญัติเกณฑ์ทหารลักษณะนี้มาแล้วใน พ.ศ. ๒๔๔๖ โดยเริ่มที่มณฑลนครราชสีมา
พิษณุโลก และนครสวรรค์ เมื่อเห็นว่าได้ผลดี จึงประกาศใช้ที่ละมณฑล ใน พ.ศ. ๒๔๔๘

การที่ มหาชน, "การปฏิรูปการทหารในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอม
เกล้าเจ้าอยู่หัว" หน้า ๒๖๐ - ๒๖๒.

เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ, ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม ๒๐,
หน้า ๓๐๘ - ๓๑๘.

แต่ยังไม่ครบทุกมณฑล ต้องประกาศต่อในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว
อย่างไรก็ดี ถือได้ว่าพระราชบัญญัติเกณฑ์ทหารนี้ แสดงถึงความพยายามในการควบคุม
กำลังคน เพื่อเรียกเกณฑ์มาทำหน้าที่ป้องกันประเทศ

ขณะเดียวกัน ก็ได้พยายามที่จะปลดปล่อยทาสด้วย ตามพระราชบัญญัติทาส
ร.ศ. ๑๒๔ กำหนดให้ห้ามกวาดซื้อทาสตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๔๘ และให้
ลูกทาสเป็นไทแก่ตัว ส่วนทาสที่เหลืออยู่ก็ให้ลดค่าตัวลงเดือนละ ๔ บาท จนหมดค่าตัว

จะเห็นได้ว่า การเปลี่ยนแปลงระบบไพร่ เกิดจากความตองการในการ
ควบคุมกำลังคนประการหนึ่ง และเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจอีกประการหนึ่ง
ผลจากการเปลี่ยนแปลงทำให้การควบคุมกำลังคนขึ้นอยู่กับกฎบัตรการบังคับบัญชาของรัฐบาล
โดยตรง โดยผ่านทางระบบราชการที่แบ่งหน้าที่รับผิดชอบเป็นกระทรวงในส่วนกลาง
และระบบเทศาภิบาลในส่วนภูมิภาค ซึ่งนอกจากจะควบคุมกำลังคนเพื่อเก็บค่าราชการแทน
การเกณฑ์แรงงานแล้ว ยังได้ประโยชน์ไปแก่การเกณฑ์คนเพื่อรับราชการทหาร

ส่วนการแทนที่ใบค่าความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ ระหว่างมูลนายกับไพร่
เมื่อเปลี่ยนให้ไพร่มาขึ้นตรงต่อรัฐบาล ระบบราชการจะเป็นตัวกำหนดให้เจ้าพนักงาน
ฝ่ายปกครองระดับท้องถิ่นดูแลทุกขสขของราษฎรแทนมูลนาย ดังนั้น ลักษณะความสัมพันธ์
จึงค่อย ๆ เปลี่ยนมาเป็นความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับราษฎร ซึ่งในความเป็นจริง
ก็ยังคงหลงเหลือลักษณะความคิดแบบเดิมอยู่ คือ ข้าราชการมักวางตัวเป็นมูลนายของ
ราษฎร และราษฎรก็มักจะมี ความเกรงใจมูลนาย ทั้งนี้ก็ชอบเรียกข้าราชการว่าเจ้านาย

ด้วยเหตุนี้ แม้ว่าจะไม่มีการกำหนดด้วยกฎหมายที่จะยกเลิกระบบไพร่ แต่ระบบไพร่ก็ต้องถูกยกเลิกไปโดยปริยาย เพราะมีระบบราชการมาทำหน้าที่แทน

การจัดระบบราชการใหม่

ระบบราชการแบบเดิมตั้งอยู่บนพื้นฐานของการควบคุมกำลังคนในระบบมุลาย - ไพร่ เพื่อให้บรรลุจุดประสงค์ในการปฏิรูปการปกครอง ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงให้ความสำคัญกับการจัดรูปแบบระบบราชการใหม่ โดยการยกเลิกระบบกึ่งเมือง กำหนดโครงสร้างของระบบราชการใหม่ ให้มีพระมหากษัตริย์เป็นศูนย์กลางของการปกครอง จัดหน่วยราชการโดยแบ่งแยกหน้าที่รับผิดชอบเฉพาะด้าน ข้าราชการทุกคนได้รับพระราชทานเงินเดือนจากพระมหากษัตริย์โดยตรง และเป็นผู้นับสนองพระบรมราชโองการในการปฏิบัติราชการ ทำให้พระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจในการควบคุมข้าราชการได้มากขึ้นกว่าเดิม และสร้างความรู้สึกผูกพันระหว่างพระมหากษัตริย์และข้าราชการมากขึ้น เพราะการที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้นับพระราชทานเงินเดือนให้ข้าราชการ เท่ากับเป็นการสร้างพันธะให้ข้าราชการสำนึกในพระมหากรุณาธิคุณที่ช่วยให้เลี้ยงชีวิตอยู่ได้ ทำให้ข้าราชการรู้สึกจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์

การจัดระบบราชการแบบใหม่ ทำให้พระมหากษัตริย์ทรงสามารถควบคุมกลไกในการปฏิบัติงานเต็มที่ สามารถสร้างอำนาจการตัดสินใจโดยต่าง ๆ ได้ด้วยพระองค์เอง ยิ่งกว่านั้น พระองค์ทรงพยายามขยายระบบบริหารราชการแบบใหม่ออกไปใช้ในหัวเมือง ใน พ.ศ. ๒๔๓๓ ด้วยการจัดการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาล ผลก็คือสามารถทำลายอำนาจการปกครองตนเองของเจ้าเมืองกลุ่มต่าง ๆ ได้ แม้ว่าจะเกิดปฏิกิริยาต่อต้านการปกครองจากส่วนกลางจากหัวเมือง แต่จากความเข้มแข็งของส่วนกลางที่ค่าเงินการปฏิรูปทางค้าอื่น ๆ ควบคู่กับการปฏิรูปการปกครอง กล่าวคือ การปรับปรุงระบบไพร่ ให้รัฐบาลสามารถควบคุมกำลังคนได้โดยตรง จากการกำหนดให้มีเลขาเมือง

การปรับปรุงประสิทธิภาพของกำลังกองทัพให้มีประสิทธิภาพ ทั้งในแง่การบังคับบัญชา และเทคนิคการทหาร ตลอดจนความสามารถในการควบคุมทางเศรษฐกิจ ทำให้รัฐบาล ได้ชัยชนะ และรักษาอำนาจอำนาจทางการเมืองไว้ให้มั่นคง

นอกจากนี้ ระบบราชการยังมีประโยชน์มาก ในด้านการควบคุมฐานะทาง เศรษฐกิจ โดยเฉพาะในด้านการควบคุมการเก็บภาษีอากร รัฐบาลได้อาศัยกลไกของ ระบบราชการ ตั้งหน่วยงานเกี่ยวกับการเก็บภาษีอากร และการอาศัยกลไกทางการ ปกครองช่วยจัดเก็บ และจัดส่งเข้าท้องพระคลัง

จะเห็นได้ว่า ระบบราชการมีบทบาทสำคัญมาก ใน การเปลี่ยนแปลงทิศทางการ ปกครองให้เป็นไปตามพระราชประสงค์ ใน การปรับปรุงประเทศ

ฉะนั้น เพื่อให้การทำงานในระบบราชการได้ผลยิ่งขึ้น พระบาทสมเด็จพระ จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงใ้ช้วิธีสร้างคน เพื่อรองรับระบบราชการ โดยผ่านการ ศึกษา การศึกษาจึงเริ่มมีบทบาทสำคัญในการสร้างคนเพื่อป้อนระบบราชการ

ในระยะแรก การจัดการศึกษาระบบโรงเรียนที่รัฐบาลริเริ่มจัดขึ้นเป็นไป เพื่อตอบสนองของพระบรมราชโองบายทางการ เมืองใน การตั้งอำเภอรวมศูนย์ขึ้นที่พระมหากษัตริย์ และลดอำนาจขุนนางกลุ่มตระกูลขุนเขาค โดยการให้การศึกษาแก่ข้าราชการทหาร มหาดเล็กขุนเขาวรรวมกับบรรดามหาดเล็กถวายตัวจากกรมมหาดเล็ก ซึ่งเป็นกรมที่ ฝึกหัด การปฏิบัติราชการของขุนนางระหับสัญญาบัตรในโอกาสต ให้เข้ามาเรียนหนังสือ ใน "โรงเรียน" (School) ที่ตั้งขึ้นภายในพระบรมมหาราชวัง จัดครูจากกรมอาลักษณ์ มารับผิดชอบในการสอน เพื่อให้ข้าราชการรุ่นหลังได้อย่างดีในการปฏิบัติราชการ และ

เป็นพื้นฐานในการสร้างกำลังคนเพื่อเข้ารับราชการในสมัยต่อมา

การจัดการศึกษาในระยะต่อมาแสดงให้เห็นถึงความต้องการสร้างคนเพื่อเข้ารับราชการมากขึ้น เช่น การตั้งโรงเรียนสวนนันทอุทยาน ใน พ.ศ. ๒๔๒๔ โดย นายแพทย์ เอส. จี. แมกฟาร์แลนด (S. G. McFarland) เป็นอาจารย์ใหญ่และผู้บริหารการสอน เพื่อจัดการสอนแบบตะวันตก ใหม่มีความรู้ในการอ่าน เขียน แปล ภาษาอังกฤษ จนถึงระดับที่จะนำไปใช้ราชการได้ รับสมัครนักเรียนปีละ ๒๐ คน คุณสมบัติต้องเป็นเชื้อสายพระราชวงศ์ หรือขุนนางมีตระกูล ๕๐ คน อีก ๑๐ คน ให้หมอแมกฟาร์แลนด รับเด็กบุตรราษฎรสามัญได้^๑

โรงเรียนที่เป็นแหล่งผลิตข้าราชการโดยตรง คือ โรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบ โดยมีสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เป็นผู้บัญชาการ โรงเรียนนี้เป็นโรงเรียนภาษาไทยที่พยายามจัดระเบียบและวิธีการสอนแบบตะวันตก เพื่อให้การศึกษาแก่พระบรมวงศานุวงศ์ชั้นหม่อมเจ้า และหม่อมราชวงศ์ ตลอดจนถึงบุตรข้าราชการบริพารและขุนนางใกล้ชิดบางคน^๒

ศูนย์วิทยพัชยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๕.

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๐.

จะเห็นได้ว่าการจัดการศึกษาในระยะแรก เป็นไปเพื่อให้ความรู้แก่กลุ่มพระบรมวงศานุวงศ์และขุนนาง เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการ แต่โรงเรียนเหล่านี้ก็ไม่อาจผลิตคนได้มากพอกับความต้องการในราชการที่กำลังขยายในทุก ๆ ด้าน ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จึงต้องจัดการ เพื่อขยายการศึกษาต่อไป

รัฐบาลได้พยายามขยายการศึกษาออกไปให้กว้างขวางขึ้น อาจแบ่งลักษณะการจัดการศึกษาได้เป็น ๒ กลุ่มใหญ่ คือ

๑. กลุ่มพระบรมวงศานุวงศ์ หรือขุนนางชั้นสูง โดยการจัดการสอนในโรงเรียนประจำสำนักสวนกุหลาบ โรงเรียนนันทอุทยาน กลุ่มนี้เมื่อสำเร็จการศึกษาแล้ว จะเป็นกำลังสำคัญในการบริหารราชการในระดับสูง ที่สนองพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวโดยตรง

๒. การสร้างบุคลากร เพื่อป้อนระบบราชการในส่วนท้องถิ่น ในส่วนนี้ สมเด็จพระยามหากษัตริย์ศึก ทรงรับผิดชอบในการขยายการจัดตั้งโรงเรียนขึ้นในวัด ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นแหล่งการศึกษาแบบดั้งเดิมของสังคมไทย แต่การจัดตั้งโรงเรียนให้เป็นแบบแผนขึ้น เป็นการวางแนวทางกำหนดความคิดและทัศนะ ของนักเรียนให้เป็นไปอย่างมีเอกภาพขึ้น ในช่วงนี้วัดจึงมีบทบาทสำคัญมากในการผลิตกำลังคนเพื่อป้อนระบบราชการ เดวิด เค. ไวอาจ (David K. Wyatt) คำนวณจำนวนพระสงฆ์ที่สึกออกมารับราชการ เป็นข้าราชการสามัญบัตร ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๑๓-๒๔๔๓ รวมทั้งสิ้นประมาณ ๕๗ คน^๒ นักเรียนตามโรงเรียนวัดในหัวเมืองมักเป็นบุตรคหบดีพ่อค้าชาวจีน กรมการเมือง หรือขุนนางในหัวเมืองนั้น

^๑ เดวิด เค. ไวอาจ, "คณะสงฆ์ เป็นเครื่องยกฐานะในสังคมไทยโบราณ", วารสารศิลปากร, (พฤษภาคม ๒๕๐๕) : ๔๘.

^๒ วารุณี ไอสถารมย์, "การศึกษาในสังคมไทย...", หน้า ๒๓.

เมื่อการศึกษาขยายตัวมากขึ้น รัฐบาลจึงจัดตั้งหน่วยงานของรัฐคือ กรมศึกษาธิการ ให้มีหน้าที่บังคับบัญชา ให้แบบแผนการเล่าเรียนเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และออกตรวจตราดูแล สถานທີ່สมควรจัดตั้งเป็นโรงเรียนขึ้น ช่วง พ.ศ. ๒๔๓๐-๒๔๓๕ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเร่งรัดให้กรมศึกษาธิการวางหลักการศึกษาขั้นพื้นฐานกล่าวคือ นอกจากการขยายการจัดตั้งโรงเรียนตามพระอารามแล้ว ยังต้องผลิตนักเรียนขั้นพื้นฐาน ให้มีปริมาณพอแก่การป้อนให้โรงเรียนหลวงระดับสูง เช่น โรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบและโรงเรียนสังกัดกระทรวงต่าง ๆ ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อฝึกสอนวิทยากร เทคนิคเฉพาะด้าน ภายในกระทรวงเหล่านั้น เช่น โรงเรียนปรีชฌีย์โทร เลข โรงเรียนกรมแผนที่ โรงเรียนกรมคลอง และกรมเพาะปลูก^๒

ภายหลังจากที่มีการจัดตั้งกระทรวงต่าง ๆ กรมศึกษาธิการ ซึ่งมีหน้าที่การจัด การศึกษาของรัฐอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงธรรมการ ได้ทำหน้าที่ในการขยายการ ศึกษาออกไป เพื่อให้พอแก่การผลิตนักเรียนป้อนระบบราชการ ในชั้นเสมียน หรือนายช่าง สำคัญเท่านั้น ทั้งนี้เพราะรัฐบาลมุ่ง เน้นที่การพัฒนากำลังคนเพื่อป้อนระบบราชการ เป็น ประเด็นหลัก การศึกษาระดับพื้นฐานถูกผลักภาระให้วัดจัดการ และในการจัดสรรงบประมาณ การที่รัฐบาลมุ่ง เน้นต้นโยบายการป้องกันประเทศ ทำให้งบประมาณด้านพัฒนาการศึกษา มี น้อยมาก การศึกษาในระดับกว้างจึงค่อนข้างชะงักงัน และ เป็นไปในลักษณะ เช่นนี้โดยตลอด แม้ว่าจะมีข้าราชการบางคนเสนอแนวความคิดให้ปรับปรุงการศึกษา ในแนวที่เป็นประโยชน์ ต่อการพัฒนาบ้านเมือง^๓

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๗๑.

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๗๒.

^๓ ดูรายละเอียดใน เรื่องเดียวกัน, บทที่ ๖, ๗, ๘.

1. ทหาร - โพร
2. ในคนตีหมา -

แม้ว่าจุดมุ่งหมายหลักในการจัดการ เรื่องการศึกษา จะมุ่งเน้นที่การผลิตกำลังคนเพื่อเข้าปฏิบัติงานในระบบราชการ แต่ผลจากระบบการศึกษา เปิดโอกาสให้ประชาชนในสังคมทุกระดับต่างมีโอกาส ได้รับรู้ข่าวสาร และมีโอกาสเลื่อนฐานะทางชนชั้นได้โดยการผ่านระบบการศึกษา เข้าไปสู่ระบบราชการ

จากความจำเป็นของรัฐบาลที่ต้องการกำลังคนที่มีความรู้ความสามารถมาพัฒนาประเทศ รัฐบาลจึงจัดการศึกษาเพื่อฝึกอบรมให้มีความรู้ความสามารถพอที่จะ เรียนรู้วิทยาการใหม่ ๆ จากตะวันตกได้และได้เรียนรู้ระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อว่าเมื่อศึกษาจบแล้วสามารถเข้ารับราชการได้เลย ฉะนั้น การจัดการศึกษาในระดับสูง จึงมุ่งที่จะผลิตข้าราชการโดยเฉพาะ และจัดขึ้นสำหรับคนในสังคมที่มีฐานะ เป็นชนชั้นสูง ได้แก่ พระบรมวงศานุวงศ์ หรือบุตรข้าราชการชั้นสูง ส่วนสามัญชนที่จะก้าวเข้ามาศึกษาในระดับสูงได้ก็ต้องมีสติปัญญาดี อย่างไม่ก็ตาม กลุ่มสามัญชนที่มีโอกาสดีที่สุด ก็ยังคงเป็นกลุ่มพ่อค้า คหบดี ข้าราชการที่จบการศึกษาชั้นมัธยม จะเข้ารับราชการ เป็นข้าราชการระดับต้น ในขณะที่ระดับอุดมศึกษา เป็นการฝึกหัดข้าราชการชั้นสัญญาบัตรโดยตรง

ส่วนการศึกษาในระดับกลาง เป็นการศึกษาภาคบังคับสำหรับราษฎรทั้งหมด เพื่อกำหนดแนวความคิดใหม่ที่มีความสำนึกถึงการรวมชาติ และการจงรักภักดีต่อองค์พระมหากษัตริย์ แต่อย่างไรก็ตาม การศึกษาในระดับกลางนี้ ก็เป็นช่องทางเพียงประการเดียวสำหรับสามัญชนที่อยู่ระดับกลาง ในการเลื่อนฐานะทางสังคม เพราะหากมีสติปัญญาและความสามารถดี ก็อาจเลื่อนฐานะขึ้นไปเป็นข้าราชการได้ แม้ว่าจะมีราษฎรกลุ่มนี้เพียงจำนวนน้อยเท่านั้น ที่จะมีโอกาสได้เท่าใด แต่ก็นับว่าระบบการศึกษาก็เป็นช่องทางที่เปิดโอกาสให้เปลี่ยนแปลงฐานะทางสังคมได้ ซึ่งในลักษณะสังคมแบบเดิม โอกาสจะเลื่อนฐานะ เป็นไปได้ยากกว่ามาก

แม้สามัญชนจะสามารถขยายตัวเข้าไปอยู่ในระบบราชการได้ แต่ฐานะของบุคคลก็มีส่วนกำหนดอย่างมากในการ เลื่อนตำแหน่งทางราชการ อันเนื่องมาจากสาเหตุที่ว่า การเปลี่ยนแปลงการปกครองต้องการสร้างอำนาจทางการเมืองของพระมหากษัตริย์ให้เข้มแข็งพระองค์จึงต้องคัดเลือกข้าราชการที่ไว้วางพระทัย และสามารถที่จะรับสนองแนวนโยบาย

ของพระองค์ได้ เสนาบดี หรือข้าราชการในระดับสูงทั้งหลาย จึงมาจากกลุ่มเชื้อพระวงศ์ และขุนนางสำคัญ ๆ เป็นส่วนใหญ่ การจัดการศึกษาในโรงเรียนของชนชั้นสูง มักกำหนดคุณสมบัติของนักเรียน ว่าต้องเป็นพระบรมวงศานุวงศ์ หรือขุนนางระดับสูง ในลักษณะเช่นนี้ เมื่อประกอบกับความเคยชิน ในความสัมพันธ์แบบระบบอุปถัมภ์ ทำให้นักเรียนจากชนชั้นสูงมีโอกาสเลื่อนฐานะตำแหน่งราชการได้ดีกว่า เพราะมีโอกาสสัมพันธ์ใกล้ชิดกับข้าราชการบริหารระดับสูงได้มากกว่า เมื่อข้าราชการที่มีพื้นฐานเป็นสามัญชนไม่มีโอกาสมากพอที่จะสร้างความสัมพันธ์ภายในระบบอุปถัมภ์กับข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ทั้งยังถูกกีดกันในการเลื่อนตำแหน่งราชการ ก็เริ่มเกิดความกดดันและวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาล และเมื่อนโยบายการพัฒนาประเทศของรัฐบาลไม่บรรลุเป้าหมายตามสมควร ในการจะสร้างชาติให้เจริญทัดเทียมกับอารยประเทศ จึงเกิดมีปฏิกริยา เช่น การเสนอแนวทางในการพัฒนาประเทศของกลุ่มข้าราชการ ร.ศ. ๑๐๓ และต่อมาเมื่อการเมืองโลกเริ่มเปลี่ยนแปลง จากการปฏิวัติในรัสเซียและจีน ที่เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบสาธารณรัฐ ทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์และการเปรียบเทียบกับลักษณะการปกครองของไทย โดยเฉพาะในหมู่ข้าราชการ ซึ่งผ่านระบบการศึกษามาแล้ว และมีโอกาสรับข่าวสารข้อมูลจากที่ต่าง ๆ จึงเกิดความต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครอง เป็นระบอบรัฐสภาที่มีพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ หรือไม่ก็เป็นแบบสาธารณรัฐ ซึ่งมีประธานาธิบดีหรือผู้นำมาจากการเลือกตั้ง ในที่สุดปฏิกริยาของกลุ่มข้าราชการ เหล่านี้ แผลงออกมาในรูปของการกบฏ ร.ศ. ๑๓๐ และการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ที่ตั้งเป้าหมายของการเปลี่ยนแปลงอยู่ที่การสร้างความสะดวกให้แก่ราษฎรทั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง

สุนทรีย์ อาสะไวย์ และอัจฉราพร กุมพิสมัย, "ประวัติศาสตร์สังคมไทย พ.ศ. ๒๔๓๕-๒๔๗๕ : พิจารณาจากการจัดระเบียบบริหารประเทศให้ทันสมัย และอิทธิพลตะวันตกที่มีต่อสังคมไทย", บทความเสนอต่อที่ประชุมทางวิชาการ ที่สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๑๐ มีนาคม ๒๕๒๓, หน้า ๔๑-๔๔.

กลไกในการสร้างความมั่นคงทางการเมืองและเศรษฐกิจ ในการรวมอำนาจ ศูนย์กลางที่รัฐ ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงใช้การปรับปรุงระบบราชการใหม่ ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงทางสังคมมาช่วยสร้างเสริมอำนาจรัฐส่วนกลาง อาจกล่าวได้ว่าบริบทสมัยของพระองค์ประสบความสำเร็จอย่างสูง เพราะทรงสามารถดึงอำนาจทางการเมืองสู่พระองค์ได้สำเร็จ รวมทั้งการรวมอำนาจทางเศรษฐกิจด้วยโดยผ่านระบบภาษีอากรและการควบคุมกำลั๊งคณ ซึ่งเปลี่ยนเป็นการจ่ายเงินแทนการเกณฑ์แรงงาน

แต่กลไกเหล่านี้ กลับกลายเป็นปัญหาในระยะต่อมา เนื่องจาก รัฐบาลเปิดโอกาสให้ชนชั้นต่าง ๆ สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางของประเทศ และมีโอกาสที่จะได้เข้าในระบบราชการได้ นอกจากนี้ การศึกษายังทำให้ประชาชนมีโอกาสรับรูข่าวสารได้อย่างกว้างขวาง จึงเกิดความคิดวิพากษ์วิจารณ์สังคม และเมื่อประสบกับอุปสรรคในระบบอุปถัมภ์ ที่จะสนับสนุนเฉพาะพวกเจ้านายหรือขุนนางระดับสูงเท่านั้น ให้มีตำแหน่งระดับสูง และกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ ทำให้เกิดความขัดแย้งในเวลาต่อมา

อย่างไรก็ดี แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงลงยงในสังคมอย่างมากภายในค่านต่าง ๆ แต่ก็ไม่ได้ทำให้โครงสร้างสังคมเปลี่ยนแปลงไป ในแง่ที่ยังประกอบไปด้วยชนชั้นปกครอง และชนชั้นผู้อยู่ใต้การปกครอง ตลอดจนการส่งผ่านมรดก แต่ก็มีความเคลื่อนไหวภายในสังคมอย่างมาก กล่าวคือ พระมหากษัตริย์และพระบรมวงศานุวงศ์ มีอำนาจมากอย่างไม่เคยมีมาก่อน สามารถกำหนดทิศทางในการพัฒนาประเทศได้เต็มที่ โดยอาศัยพระบรมวงศานุวงศ์ หรือขุนนางที่มีความคิดในแนวทางเดียวกัน

กลุ่มข้าราชการ เดิมโตขึ้นมาได้จากการทำหน้าที่เป็นผูปฏิบัติงานราชการ กลุ่มข้าราชการก็แบ่งออกเป็น ๒ กลุ่มใหญ่ ตามลำดับก่าเบิด คือ กลุ่มข้าราชการชั้นสูง ประกอบด้วยเชื้อพระวงศ์ หรือบุตรขุนนางระดับสูงแต่เดิม กลุ่มนี้มักได้รับโอกาสเลื่อนตำแหน่งและมีบทบาททางราชการในฐานะผู้บริหารระดับสูง และกลุ่มข้าราชการที่มาจากสามัญชนโดยผ่านระบบการศึกษา กลุ่มนี้มักได้เป็นเพียงผูปฏิบัติงานระดับธรรมดา ได้เข้าทางราชการได้ยากมาก

กลุ่มที่อยู่ในฐานะล่างสุด คือ ราษฎร คนทำงานที่เป็นผู้ผลิตในสังคม โอกาส
 ที่กลุ่มนี้จะยกระดับฐานะทาง เศรษฐกิจและสังคมเป็นไปได้โดยยากมาก เพราะฐานะยากจน
 และขาดการพัฒนาควยเทคนิควิทยาการสมัยใหม่ ซึ่งรัฐบาลก็ไม่ได้มีโครงการช่วยเหลือ
 อย่างจริงจัง โอกาสเดียวที่กลุ่มนี้จะเปลี่ยนแปลงฐานะได้ก็ต้องผ่านระบบการศึกษา ซึ่ง
 ก็มีเพียงจำพวกทยอยเท่าที่ที่ จะอาศัยระบบการศึกษาที่เข้าเข้าไปสู่ระบบราชการได้

อีกกลุ่มหนึ่ง คือ กลุ่มพ่อค้ากัธุรกิจ กลุ่มนี้เติบโตจากการเติบโตของระบบ
 เศรษฐกิจการค้าซึ่งถูกกำหนดโดยกลุ่มประ เทศมหาอำนาจตะวันตก พ่อค้าหรือกัธุรกิจ
 บางคนก็เป็นชาวต่างชาติโดยตรง บางคนก็เป็นข้าราชการหรือเชื้อพระวงศ์ที่ร่วมลงทุน
 ทางเศรษฐกิจ หรือเป็นกลุ่มชาวจีนที่คุ้นเคยกับการทำการค้าและเป็นเจ้าภาพีการขายการ
 มาก่อน กลุ่มนี้จะมีบทบาทอยู่มากในการขยายตัวทาง เศรษฐกิจในสังคมไทย



ศูนย์วิทยทรัพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ดูรายละเอียดใน สิริลักษณ์ ศักดิ์เกรียงไกร, "ตำนานเกิดของสถาบัน
 วิทยุ ..."

บทบาทของการจัดเก็บภาษีอากรต่อสังคม

การจัดเก็บภาษีอากรเป็นเครื่องมือของรัฐในการควบคุมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และการกระจายผลประโยชน์นั้นกลับคืนสู่สังคม

ด้วยเหตุนี้ระบบภาษีอากรที่ดีจึงควรประกอบด้วยหลัก ๕ ประการ คือ

๑. การกระจายภาระภาษี ควรจะต้องเป็นไปอย่างเสมอภาคและเป็นระบบ แต่ละบุคคลจะต้องรับภาระภาษีในสัดส่วนที่เป็นธรรม
๒. ภาษีที่รัฐบาลเรียกเก็บควรจะเป็นภาษีที่ทำให้ประสิทธิภาพของตลาดไม่ต่ำลง และช่วยให้การดำเนินงานของตลาดมีประสิทธิภาพ
๓. ควรจะมีโครงสร้างของภาษีที่เอื้ออำนวยต่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจกระทำได้แม้กระตุ้นให้เกิดความเจริญทางเศรษฐกิจ
๔. ระบบภาษีจะต้องเอื้ออำนวยต่อการบริหารการจัดเก็บให้มีประสิทธิภาพว่าจะต้องเป็นระบบที่จัดเก็บได้ง่าย
๕. ต้นทุนในการจัดเก็บภาษีจะต้องต่ำที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ในบางครั้งหลักภาษีอากรจะขัดแย้งกันเอง ก็ต้องพยายามแก้ไขให้ดีที่สุด เช่น ต้นทุนในการจัดเก็บอาจไปขัดแย้งกับความยุติธรรมในการเสียภาษี

ทัศนะที่ว่าด้วยระบบภาษีอากรที่ดีดังกล่าว เป็นการพิจารณาถึงหน้าที่ของระบบภาษีอากรในปัจจุบัน แต่ก็อาจใช้เปรียบเทียบเพื่อคุณของการจัดเก็บภาษีอากรโดยทั่วไปได้ หากว่าหลักการสำคัญของระบบภาษีอากรคือการรวบรวมส่วนหนึ่งของรายได้สังคมมาใช้จ่ายในภาครัฐบาลเพื่อประโยชน์สุขแห่งสังคมนั้น ๆ

การจัดเก็บภาษีอากรในประวัติศาสตร์ไทยตั้งแต่สมัยที่เก็บตามระบบส่วยสาอากร จนถึงสมัยที่มีการเปลี่ยนแปลงการจัดเก็บภาษีอากร โดยเจ้าภาษีนายอากรและการปรับปรุง

ภาษีอากรและรายได้ของรัฐบาลไทย กลุ่มเศรษฐศึกษา มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์จัดพิมพ์เมื่อ พ.ศ. ๒๔๒๔ (อัครสำเนา).

ฉบับที่ ๑๖๕ ของคณะรัฐมนตรี

พ.ร.บ. ๒๕๐๕ - ๑ มาบ. ๒๖๖ มาตรา ๒๖(๑) ใน

ในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการพิจารณาถึงเป้าหมายของรัฐบาลในการทำนุบำรุงบ้านเมือง และผลของการปฏิบัติการใช้จ่ายของรัฐบาลมุ่งเน้นด้านการป้องกันประเทศ โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมค่อนข้างน้อย ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะภาวะที่ตึงเครียดอันเกิดจากการแผ่อิทธิพลของมหาอำนาจตะวันตก ประกอบกับแนวทางการใช้จ่ายของรัฐบาลแต่เดิมที่นาน ๆ มา คือ รัฐบาลไม่ต้องการทุ่มเทในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมากนัก เพราะลักษณะสังคมแบบเก่าสามารถเลี้ยงตัวเองได้ รัฐบาลเพียงแค่นับสนับสนุนหรือเอื้ออำนวยความสะดวกในการผลิตก็เพียงพอ แต่หลังจากที่ระบบเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไป การขยายผลผลิตเพื่อเป็นสินค้าทำให้เกิดการเรียกร้องให้รัฐบาลมีส่วนช่วยสนับสนุนการผลิต โดยการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้ประชาชนมีความรู้ความสามารถพอในวิทยาการสมัยใหม่ และปรับการผลิตให้ได้ผลมากยิ่งขึ้น ส่วนใหญ่การเรียกร้องในลักษณะนี้มักเกิดขึ้นจากกลุ่มข้าราชการหรือชนชั้นกลางที่ได้รับการศึกษามากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม รัฐบาลก็ยังไม่ได้แสดงบทบาทมากนักในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมดังจะเห็นได้จากงบประมาณของกระทรวงเกษตรพาณิชย์การและกระทรวงธรรมการได้รับการจัดสรรต่ำมาก

อย่าให้
x (unclear)
- ก่อตั้ง
ส่วนร่วม - ๗๖๓
ส่วนให้ใช้

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับฐานภาษีจะเห็นได้ว่ารายได้หลักจากภาษีอากรมาจาก การเก็บภาษีเงิน สุรา การพนัน ห่วย คานา รัชชูปการ ภาษีศุลกากร ภาษีภายใน นั่นคือ ฐานภาษีก็คือราษฎรส่วนใหญ่ ดังนั้นการใช้จ่ายของรัฐบาลจึงไม่ได้ตอบสนองประโยชน์แก่ประชาชนซึ่งส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรเท่าที่ควร ทั้งนี้ อาจเนื่องจากข้อจำกัดต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว อย่างไรก็ตาม ผลที่ตามมาคือสภาพความเป็นอยู่ของราษฎรยังคงยากจนไม่ได้ใช้เทคนิควิทยาการสมัยใหม่เข้าไปช่วยในการผลิต ประกอบกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการอย่างไม่เป็นธรรมของข้าราชการบางคนทำให้ราษฎรแสดงปฏิกริยาออกมาโดยเข้าร่วมในการกบฏ ซึ่งเป็นปฏิกริยาที่รุนแรง ส่วนปฏิกริยาที่ไม่รุนแรงก็อาจแสดงโดยการอพยพหลบหนี หรือการร้องทุกข์ ซึ่งการร้องทุกข์ก็ไม่อาจทำได้ง่ายนัก เพราะต้องผ่านขั้นตอนของ

หรือในขั้นต่อไป

ระบบราชการ แม้ว่าจะได้มีความพยายามปรับปรุงระบบราชการให้ดีขึ้น แต่ในทางปฏิบัติก็ขึ้นกับตัวข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่มาก หากข้าราชการดี ราษฎรก็มีโอกาสจะร้องเรียนหรืออธิบายความทุกข์ยากของตนให้รัฐบาลรับรู้อีก แต่ถาข้าราชการไม่ดี ราษฎรก็ขาดที่พึ่งจนต้องหาทางออกไปเป็นคนนอกระบบ หรือสนับสนุนการกบฏ

ระบบภาษีอากร จึงมีส่วนอยู่มากในการกำหนดทิศทางของสังคม เนื่องจากเป็นเครื่องมือในการกำหนดรายได้รัฐบาลเพื่อการตอบสนองผลประโยชน์ต่อสังคม ในลักษณะเช่นนี้ จะเห็นได้ว่านโยบายการคลังมีส่วนสำคัญยิ่งต่อการกำหนด การกระจายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจต่อสังคม นโยบายการคลังตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จนถึงพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นแบบอนุรักษนิยม คือพยายามกำหนดให้ รายจ่ายสมดุลกับรายได้ ในขณะที่สมัยนั้นมีความต้องการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมสูง รายได้ของรัฐบาลซึ่งส่วนใหญ่ได้จากภาษีอากรและการประกอบกรวด-ประกอบ กับขอจำกัดในการหารายได้จากภาษีศุลกากรจึงไม่อาจมากพอที่จะจัดสรรรายได้ให้กับกิจการต่าง ๆ ที่จำเป็นรีบด่วนได้ รัฐบาลจึงเลือกใช้ในเรื่องที่เห็นว่าจำเป็นที่สุดก่อน ทำให้งบประมาณด้านการทหารขยายตัวมาก ประกอบกับการสร้างอุดมการณ์ทางทหารไว้เบื้องของทหาร ทำให้ กลุ่มทหาร เพิ่มความสำคัญขึ้น และมีบทบาทต่อการกำหนดทิศทางของประเทศ รวมทั้งเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง

ในเรื่องนโยบายเงินกู้รัฐบาลไม่มีความต้องการที่จะกู้เงินจากต่างประเทศ เนื่องจากสภาพทางการเมืองโลกขณะนั้นมหาอำนาจตะวันตกมีอิทธิพลทั้งการเมืองและเศรษฐกิจสูง ถ้าหากรัฐบาลจะกู้เงินก็ไม่พอนที่จะต้องผูกพันด้านการเมืองมากขึ้น โดยประเทศไทยจะตกอยู่ในฐานะเสียเปรียบ รัฐบาลจึงไม่มีนโยบายกู้เงิน แม้ว่าการกู้เงินอาจมีส่วนช่วยในการพัฒนาบ้านเมืองได้ อย่างไรก็ตามก็ ในที่สุดเมื่อรัฐบาลตัดสินใจกู้เงินจากต่างประเทศ เงินนั้นก็มุ่งเน้นที่การสร้างรถไฟซึ่งเป็นประโยชน์ในทางยุทธศาสตร์มากกว่า จึงอาจกล่าวได้ว่ารัฐบาลให้ความสำคัญของนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในอันดับรอง ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาลในระยะต่อมา

ในด้านวิธีการจัดเก็บภาษีอากร สิ่งที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
 ทรงกระทำคือ ความพยายามในการสร้างเอกภาพในการทำงานทั้งในส่วนกลางและส่วน
 ท้องถิ่นให้มาขึ้นตรง หรือรวมศูนย์ในส่วนกลางภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงพระคลัง
 มหาสมบัติ ซึ่งพระองค์ดูแลอย่างใกล้ชิด และความพยายามในการกำจัดกลไกภาษีอากร
 แบบเดิมที่กระจายอำนาจการจัดเก็บ รวมทั้งผลประโยชน์ให้อยู่ในมือเจ้าภาษีนายอากรและ
 เจ้านายส่วนท้องถิ่น การดำเนินงานในระยะแรกยังจำเป็นต้องอาศัยกลไกเดิมอยู่เพียง
 แต่ปรับวิธีการให้ส่วนกลางสามารถควบคุมได้มากขึ้น ต่อมาเมื่อทรงปรับปรุงประเทศทาง
 ด้านอื่น ๆ ได้แล้วจึงสามารถยกเลิกการจัดเก็บโดยผ่านเจ้านายส่วนท้องถิ่นได้ ซึ่งเป็น
 การทำลายผลประโยชน์ที่เคยได้รับจนก่อให้เกิดปฏิกิริยาอย่างรุนแรงดังไคร่ลาวแล้วใน
 กรณีกบฏเงี้ยว และกบฏพระยาแชกเจ็ดหัวเมือง ส่วนบทบาทของเจ้าภาษีนายอากรก็ถูก
 ลดความสำคัญลงโดยการที่รัฐเข้าจัดเก็บยกเว้นกรณีภาษีเงินอากรการพนัน และภาษีบาง
 อย่างเท่านั้น และในที่สุดก็หมดความสำคัญลงโดยสิ้นเชิง เมื่อรัฐบาลเลิกการเก็บภาษีที่เป็น
 สาเหตุแห่งอบายมุขเหล่านี้ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวและพระบาท
 สมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ดำเนินวิธีการจัดเก็บภาษีอากรตามแนวทางที่พระบาท
 สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงวางแบบไว้ รวมทั้งการดำเนินนโยบายทางด้านการ
 คลังด้วย แต่การปรับปรุงทางด้านภาษีอากรในสมัยนี้ก็มียุทธศาสตร์ที่ก้าวหน้าขึ้น คือมีความ
 พยายามในการยกเลิกภาษีที่เป็นแหล่งอบายมุขเช่นภาษีฝิ่น อากรบ่อนเบี้ย และหวย แม้ว่า
 จะเกิดจวกรวมจากต่างประเทศด้วย แต่รัฐบาลก็ไม่อาจยกเลิกได้โดยเร็วเนื่อง
 จากโครงสร้างภาษีอากรของไทยในขณะนั้น รายได้หลักมาจากการเก็บภาษีประเภทนี้ ถ้า
 หากยกเลิกก็ยังไม่อาจหารายได้จากด้านอื่นมาทดแทนได้ นอกจากนี้ยังมีความพยายามที่จะ
 ยกเลิกภาษีภายในซึ่งเก็บจากครัวเรือนการค้าภายในประเทศ เพราะการที่เก็บภาษีภายใน
 มีส่วนสกัดกั้นความเจริญเติบโตของการค้าภายในประเทศ ซึ่งรัฐบาลก็ค่อย ๆ ยกเลิกไป
 แต่ไม่อาจยกเลิกได้ทันทีด้วยสาเหตุเดียวกันกับภาษีประเภทอบายมุข รัฐบาลคิดที่จะหา

ทางทศแทนรายได้เหล่านี้ด้วยการเพิ่มภาษีศุลกากรแต่ยังไม่อาจทำได้ นอกจากจะต้อง
 ดำเนินการแก้ไขสนธิสัญญาไม่เสมอภาคเสียก่อน กว่าจะทำได้สำเร็จก็ล่วงมาถึงรัชสมัย
 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงยกเลิกภาษีเหล่านี้สำเร็จ
ผลกระทบของการจัดเก็บภาษีอากรต่อประชาชน

หากพิจารณาในส่วนประชาชนแล้วพบว่าในด้านการเป็นฐานของระบบภาษีอากร
 ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงบทบาทแต่อย่างใด เนื่องจากยังคงเป็นทั้งผู้ผลิตและต้องส่งผ่าน
 ผลผลิตเหมือนดังเดิม ความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในด้านวิธีการจัดส่งภาษีอากร ตัวข้าราชการ
 ผู้ปฏิบัติหน้าที่เก็บภาษีอากรและความสัมพันธ์ระหว่างราษฎรกับมูลนายแต่เดิม จะแยก
 พิจารณาในสองประเด็น คือประชาชนส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

ผลกระทบของการเก็บภาษีอากรต่อประชาชนในส่วนกลาง

สำหรับราษฎรในส่วนกลางนั้น ความกระทบกระเทือนจากการเก็บภาษีอากรแบบ
 ใหม่มีไม่มากนัก ทั้งนี้เพราะอยู่ใกล้ชิดกับอำนาจรัฐโดยตลอด ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดจาก
 การเปลี่ยนระบบสังคมโดยการยกเลิกระบบไพร่ ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างมูลนายกับไพร่
 เปลี่ยนแปลงไป แต่ในทางปฏิบัติก็มีได้เปลี่ยนอย่างรวดเร็ววันก เพราะลักษณะความสัมพันธ์
 แบบมูลนายนั้นฝังลึกอยู่ในความคิดของทั้งผู้ปกครองและไพร่ อยากรก็ตาม กฎเกณฑ์ใหม่
 ก็มีมีส่วนให้ความสัมพันธ์ต้องเปลี่ยนแปลงไปเป็นแบบข้าราชการกับราษฎร การที่ราษฎร
 หลุดพ้นจากพันธะแห่งการเกณฑ์แรงงานทำให้มีเวลาเป็นอิสระมากขึ้นในการประกอบอาชีพ
 แต่ก็เกิดความสัมพันธ์ในลักษณะใหม่ คือสัมพันธ์กับรัฐบาลโดยตรงซึ่งจะเห็นได้ชัดเจนจาก
 การที่ต้องเสียค่าราชการ ส่วนการเก็บภาษีอย่างอื่น ราษฎรก็ต้องรับภาระอยู่แล้ว

นอกจากนี้ราษฎรในส่วนกลางได้รับผลโดยตรงจากการเปลี่ยนแปลงระบบ
 เศรษฐกิจเป็นเศรษฐกิจการค้า ความต้องการสินค้าชาวทำให้การผลิตขยายตัวอย่าง

ที่เลือกอธิบายในส่วนประชาชนโดยเฉพาะ เพราะได้อธิบายถึงผลกระทบของชน
 กลุ่มอื่นมาแล้ว ทั้งกลุ่มผู้ปกครองและผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจในตอนที่ว่าด้วยผลกระทบต่อ
 การเมือง และผลกระทบต่อเศรษฐกิจในตอนคนของบท.

รวกเร็วพร้อมกับถวายนายตัว ของที่ดินเพื่อใช้ในการเพาะปลูก^๑ แต่กรรมสิทธิ์ในที่ดินใหญ่เป็นของเจ้านายและขุนนาง ดังนั้นฐานะของราษฎรโดยเฉพาะที่เป็นเกษตรกร จึงอยู่ในฐานะผู้เช่าที่ดินและอาชีพกสิกรรมทำนาเป็นที่นิยมอย่างกว้างขวางโดยรวกเร็ว เพราะสามารถนำผลผลิตไปขายเป็นเงินตราได้คงยที่สุด เมื่อประกอบกับความเปลี่ยนแปลงในระบบการปกครองและระบบสังคมแล้ว^๒ ยังทำให้ราษฎรหันมาทำนามากขึ้น ทำให้หัวเมืองที่ทำนาได้ผลดีต่างเจริญขึ้นอย่างรวดเร็วเพราะราคาข้าวสูงขึ้น^๓

การขายตัวของที่ดินในบริเวณกรุงเทพฯ และหัวเมืองใกล้เคียงในระยะที่ต้องการเพิ่มผลผลิตข้าว ทำให้เกิดชุมชนชาวนาใหม่หลายแห่ง ซึ่งมีสภาพสังคมและเศรษฐกิจแตกต่างไปจากชุมชนชาวนาคั้งเดิม โดยเฉพาะการถือครองที่ดิน เพราะพื้นที่ใหม่มักเกิดจากถวรายจัดของพื้นที่ภายหลังถวรายชุกคลอง เช่นบริเวณทุ่งรังสิต ที่ดินส่วนใหญ่เป็นของชนชั้นสูง เช่นเชื้อพระวงศ์ ขุนนาง และผู้มีฐานะมั่งคั่ง ชาวนาที่เป็นเจ้าของที่ดินรายย่อยมีจำนวนน้อยลง ทำให้เกิดการเช่าที่ดินอย่างกว้างขวาง มีผลให้ชาวนาคองโซ่แรงงานมากขึ้นกว่าความสามารถของแรงงานในครอบครัวที่จะทำได้ จำเป็นต้องหาแรงงานรับจ้างมาช่วยงาน^๔

^๑ ฎรายละเอียดในตอนผลกระทบตอเศรษฐกิจ.

^๒ การปรับระบบสังคมให้ไพร่เป็นอิสระมากขึ้น เช่นการออกกฎหมายเกณฑ์แรงงานในฤดูทำนา และการออกพระราชบัญญัติเกณฑ์จ้าง ร.ศ. ๑๑๘.

^๓ ห.จ.ช., ร.๕ ม.๒.๘/๑๐ หนังสือกรมหลวงศิริราชานุภาพ ถึงพระยาศรีสหเทพ ปลัดทูลฉลองกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ร.ศ. ๑๑๗.

^๔ สมชาย หลังหมอยา, "ปัญหาชาวนาและนโยบายของรัฐบาลในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๑), หน้า ๑๑๓.

ปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาคือปัญหาที่ดิน เช่นในบริเวณทุ่งรังสิต ในระยะแรกเจ้าของที่ดินมักหาวิธีจูงใจให้ราษฎรไปเช่านาโดยเก็บค่าเช่าราคาต่ำบาง หรือชุกคลองขนาดเล็กเข้าไปในบริเวณที่ดินของตน^๖ จากนั้นก็จะเพิ่มค่าเช่าขึ้นเรื่อย ๆ โดยที่ชาวนาไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ นอกจากนั้นในการทำสัญญาเช่านาชาวนาจะต้องทำสัญญาจ่ายค่าเช่าเต็มเนื้อที่ที่เขาไม่ว่าจะมีหย่อนบึงอยู่ในเขตที่เช่าก็ตาม และไม่มีถนอมเมื่อทำนาไม่ไค่นลหรือเสียหายเพราะมีน้ำมากไปหรือน้อยไป ทำให้ชาวนาเดือดร้อนมาก นอกจากนี้ยังมีคดีวิวาทแย่งชิงที่นา โดยเฉพาะในบริเวณทุ่งรังสิตเกิดคดีวิวาทเกี่ยวกับที่ดินบ่อยครั้งที่สุดในกลุ่มบริษัทชุกคลองแลคูนาสยาม เจ้าของที่ดินและชาวนา เช่น คดีหลวงวาติคมรเทศ พ.ศ. ๒๔๓๗-๒๔๔๓ เกิดปัญหาการอ้างกรรมสิทธิ์ครอบครองที่ดินทับที่ดินระหว่างบริษัทชุกคลองแลคูนาสยามกับหลวงวาติคมรเทศ เจ้าของที่ดินรายใหญ่แถบคลองประเวศบุรีรมย์ และชาวนาที่บุกเบิกเข้าไปทำนาโดยไม่มีหลักฐานการจับจองตามกฎหมาย หลวงวาติคมรเทศต้องการไล่ที่ชาวนาและกระทำการถึงชั้นพาดพิงพวกไปไล่ล้อมโรงนาของชาวนาในบริเวณนั้น มีรายงานแสดงสภาพชาวนาว่า

...ราษฎรพวกนั้นมีความกลัวทนายมีบรรดาศักดิ์ตั้งหนุกับแมว พวกราษฎรทั้งหลายได้พูดว่านาซึ่งไค่น่าเป็นฟางไวยางแลไว้ในศก^๗ ๑๑๓ นี้ ต้องถูกริบหาไค่น่าในถิ่นนั้นไม่ผู้ที่คือคือไม่ออกจากที่นาผู้มีบรรดาศักดิ์จับตัวมาเขียนเสียก็มี คนที่ขึ้นอยู่ในถิ่นนั้นชั้นกระปือก็ไม่มีทางออกจากโรงไค่น่า อ่าไค่น่าไค่น่าตามลำที่เป็นทางเรือไปมาเท่านั้น คุณาเวทนาแก่ราษฎรยิ่งนัก...

^๖ David Bruce Johnston, "Rural Society and the Rice Economy in Thailand", (Ph.D.Thesis, Yale University, 1975), p.111.

^๗ ห.จ.ช., ร.๕ กษ. ๓.๑/๑๑ หนังสือพระยารัษฎานุประดิษฐ์มหิศรภักดี หลวงเสนีพิทักษ์ และหลวงวิสุทธิธรรมวิบูลย์ กราบทูลกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ร.ศ. ๑๒๕.

^๘ ห.จ.ช., ร.๕ กษ. แฉกหนังสือเกล้า เล่มที่ ๔๖ เรื่องที่ ๓๔๓๕ รายงานการตรวจตราแดง ตราจอง ที่นาในเขตคลองบริษัทของนายสอนแม่กองจกสิการเสนอดต่อพระยาประชาชีพวิบาลลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ร.ศ. ๑๑๓.

ในที่สุด การสอบสวนพบว่าหลวงวาทิตบรเทศ ได้ทำตรวจของปลอม จึงถูกออกจากราชการ เอาตัวลงเป็นไพร่^๑

นอกจากนี้ยังมีวิธีการไล่วางนาอย่างรุนแรงอีก ก็จะได้เห็นได้จากรายงานของพระยาเทเวศรวงศ์วิวัฒน์ เสนาบดีกระทรวงเกษตรราชการ กล่าวถึงการกระทำของบริษัทชุกคลองคูนาสยามและกองตระเวนตอนหนึ่งว่า

...นายพลตระเวน เป็นฝรั่งไคพาพลตระเวนเข้าไปตามคลองซอยที่ ๔ ที่ ๕ ที่ ๑๐ หรือลำรางลำบึง แลบอกให้ราษฎรหรืออุยเรือในโรงลุง ใหญ่ทันภายในชั่วโมงหนึ่งหรือสองชั่วโมง ครั้นกลับออกมา ราษฎรหรือบาง ยังไม่ใคร่หรือบาง พลตระเวนก็เอาน้ำมันปีโตเลียม สาดขึ้นบนหลังคาโรงเรือน แลเอาไฟจุดที่ราษฎรหรือลงมากองไว้ก็เลยเอาไฟเผาเสียควย...^๒

จากกรณีที่ยกตัวอย่างมานี้ จะเห็นได้ว่าชาวนาได้รับความเดือดร้อนมาก โดยเฉพาะชาวนาที่ไม่มีกรรมสิทธิ์ที่ดิน นอกจากนี้สภาพที่มีโจรผู้ร้ายมาก ก็ทำให้ชาวนาเดือดร้อนเพราะถูกพวกผู้ร้ายข่มเหงทั้งค่าน้ำทรัพย์สิ้นและบังคับลูกเมียไปทำธุระ โดยที่ชาวนาก็ไม่อาจป้องกันตัวเองได้

ในระบบการขาย ชาวนาไม่มีโอกาสกำหนดเวลา และยิ่งกว่านั้น สภาพความยากจนที่ประสบอยู่ ทำให้ชาวนาต้องแก้ปัญหาด้วยการหนียืมสินเพื่อมาลงทุนในการทำนา โดยยอมเสียดอกเบี้ยในอัตราสูง เมื่อทำนาได้ เจ้าของก็มาเร่งรัดเงินคืนและดอกเบี้ย

^๑ หจช. ร.๕ กษ. ๕.๔/๒๓ คำตัดสินของศาลกรมการตัดสินที่นา ลงวันที่

^๓ พฤษภาคม ร.ศ. ๑๑๕ .

^๒ หจช. ร. ๕ กษ. ๕.๔ก / ๕๒ หนังสือพระยาเทเวศรวงศ์วิวัฒน์ กราบบังคมทูลรัชกาลที่ ๕ ลงวันที่ ๔ กันยายน ร.ศ. ๑๑๕ .

^๓ หจช. ร.๕ บ.๑๒/๑๔๑ ราษฎรหลายชื่อร้องเรียนพวกโรงนาพระยาภักดิ์ตั้งของสุ่มเป็นโจรผู้ร้าย ลงวันที่ ๒ พฤศจิกายน ร.ศ. ๑๑๖ .

๑๕๐๓๓๖๖๖๖

ประกอบกับเจ้าพนักงานเก็บค่านักจะมากเก็บเงินค่านาในเวลาเดียวกัน ทำให้ชาวนาต้องรีบขายข้าวเพื่อนำเงินมาชำระค่านาและใช้หนี้ ผู้ซื้อข้าวจึงสามารถกดราคาข้าวใหญ่กลงได้ ผู้ซื้อข้าวมักเป็นพ่อค้าคนกลาง ซึ่งมักเอาโรคเอาเปรียบชาวนาโดยการโกงตาชั่งหรือใช้อุปกรณ์การตวงข้าวที่ทำไว้สำหรับซื้อข้าวโดยเฉพาะ ซึ่งไม่มีความจุตามมาตรฐาน^๒ พ่อค้าคนกลางมักเข้าไปรับซื้อข้าวด้วยราคาที่ต่ำกว่าราคาในโรงสี ไม่น้อยกว่าเกวียนละ ๑๐ บาท แล้วจะขนข้าวไปเก็บรวมไว้เพื่อรอเวลาข้าวขึ้นราคาในฤดูแล้ง จึงจะขายให้โรงสีต่อไป^๓ ดังนั้น แม้วาระระบบเศรษฐกิจจะเปลี่ยนแปลงไปมาก-แต่ชีวิตความเป็นอยู่ของชาวนาก็ยังคงค่อนข้างลำบากยากแค้น จากกรณีที่ไม่อาจยึดกุมปัจจัยการผลิตได้ทั้งที่ดิน และเงินทุนที่จะต้องใช้ในการทำนา ตลอดจนการไม่มีสถานะทางสังคมทำให้ชาวนาเรียกครองประโยชน์อะไรแทบไม่ได้

นอกจากนี้กลุ่มราษฎรคือผู้ที่จะต้องแบกรับภวระภาษีมากที่สุด การตราพระราชบัญญัติลักษณะเก็บเงินค่านา ร.ศ. ๑๑๘ (พ.ศ. ๒๔๔๓) กำหนดหลักเกณฑ์ที่แน่นอนในการลดค่านาให้แก่ชาวนาปางลอย ในกรณีที่ทำนาลเสียหายเกินกว่า ๑ ใน ๓ ของข้าวที่ปลูกทั้งหมด ซึ่งจะต้องเป็นการปลูกเป็นเนื้อที่นา ให้ท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดค่านาเพื่อจะได้กำหนดได้ถูกต้องตามสภาพการทำนาของชาวนา การกำหนดประเภทของนาได้เพิ่มนาล่าขึ้นอีกนอกเหนือจากนาคูโค และนาปางลอย แต่อัตราค่านาทั้งสองประเภทยังไม่เปลี่ยนแปลง เพียงแต่กำหนดการเก็บค่านาให้รัดกุมขึ้นโดยกำหนดอัตราค่านาในเศษที่นาไม่ถึงไร่ไว้ด้วย^๔

^๑ ประสิทธิ์ แก้วสิงห์, "การปรับปรุงการเกษตรในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. ๒๔๓๕ - ๒๔๕๓", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, ๒๕๑๗), หน้า ๑๔๗-๑๔๘.

^๒ ห.จ.ช., ร.๖ กษ. ๑/๔ Memorandum on Our Domestic Economy, หน้า ๑๓-๑๔.

^๓ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๔-๑๕.

^๔ "พระราชบัญญัติลักษณะเก็บเงินค่านา ร.ศ. ๑๑๘," ราชกิจจานุเบกษาเล่ม ๑๗, หน้า ๔๕๐-๔๕๓.

พระราชบัญญัติฉบับนี้จะเป็นการบังคับขึ้นเพื่อกำหนดประเภทพื้นนาให้สะดวกต่อการจัดเก็บ
 อย่างเป็นระเบียบขึ้น ขณะเดียวกันก็ยึดเหนี่ยวให้สวนทองดินเป็นผู้ออกค่านาเอง เพราะ
 ข้าราชการสวนทองดินยอมอยู่ใกล้ชิดชาวนา และรัฐสภาพการทำนาของชาวนาจึงจะได้กำหนด
 ค่านาอย่างเหมาะสม แต่ขณะเดียวกันก็เป็นโอกาสให้รัฐบาลขึ้นค่านาได้สะดวกขึ้น
 โดยไม่ต้องแก่พระราชบัญญัติ^๑

พ.ศ. ๒๔๔๘ รัฐบาลได้ปรับปรุงค่านาอีกครั้งเพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่รัฐบาลให้คุ้ม
 กับรายจ่ายต่าง ๆ ที่เพิ่มขึ้นหลายเท่าตัว^๒ ด้วยการออกประกาศแก่วิธีและพิภักเก็บเงินค่านา
 ร.ศ. ๑๒๔ กำหนดเพิ่มภาษีค่านาจากอัตราเดิมถึง ๔ เท่าตัว คือเดิมภาษีคูโคโรละ
 .๒๕ บาท เพิ่มเป็นไรละ ๒๔ อัฐ ถึง ๑.๐๐ บาท นาฟางสอยเดิมไรละ .๓๗๕ บาท
 อัตราใหม่กำหนดให้สูงกว่านาคูโค ๑ ส่วน ๔ และนาป่าเก็บต่ำกว่านาคูโค ๑ ส่วน ๘
 กำหนดลักษณะนาใหม่वानาที่ทำเป็นนาเรียบรอยแล้วทุกแห่ง ให้จัดเป็นนาคูโคหมก มิได้จำกัด
 อยู่เพียง ๔ หัวเมืองดังที่เคยถือกันมาแต่โบราณ^๓ นอกจากนี้ยังกำหนดชั้นที่นาเสียใหม่
 เป็น ๕ ชั้น คือชั้นเบญจะ จัตวา ศรี โท เอก โดยถือเอาเกณฑ์ปานกลางของราคาข้าวและ
 คุณภาพของนาในแต่ละท้องดินเป็นเครื่องกำหนดชั้นที่นาเพื่อกำหนดราคานาในชั้นต่าง ๆ โดย
 ถือเอานาคูโคเป็นเกณฑ์ในการคำนวณภาษีค่านาคือชั้นเอกไรละ ๑ บาท ชั้นโทไรละ ๔๘ อัฐ
 ชั้นตรีไรละ ๔๐ อัฐ ชั้นจัตวาไรละ ๓๒ บาท ชั้นเบญจะไรละ ๒๔ อัฐ ส่วนนาหวงห้ามให้คิด
 อัตรา ๑ ส่วน ๘ ของอัตรานาคูโคในตุนั้น นาฟางสอยเก็บสูงกว่าอัตรานาคูโคในตุนั้น

^๑ ใ.จ.ช., ร.๕ กษ.๓.๒/๓๑ หนังสือกรมหมื่นดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูล
 รัชกาลที่ ๕ ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ร.ศ. ๑๑๕.

^๒ "ประกาศแก่วิธีและพิภักเก็บเงินค่านา ร.ศ. ๑๒๔", ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๒๒,
 หน้า ๒๕๖-๒๕๘.

^๓ ใต้แกแวงกรุงเก่า อ่างทอง ลพบุรี สุพรรณบุรี ให้เก็บค่านาอย่างนาคูโคคือ
 ไรละ ๑๖ อัฐ เท่ากับ ๑ สลึง เศษของไร งานละ ๔ อัฐ. จะประกาศการเก็บค่านา
 ร.ศ. ๑๑๕ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๗, หน้า ๕๐๘.

๑ ส่วน ๔ ความหมายของนาทั้ง ๓ ประเภทเปลี่ยนใหม่เป็น

๑. นาหวงห้าม คือที่ป่าที่ขอหวงห้ามไว้แล้วยังไม่ได้ทำนา
๒. นาฟางลอย คือที่หวงห้ามที่ไถทำเป็นนาฟางแล้ว แต่ยังเป็นนาป่าอยู่
๓. นาคูโค คือนาที่ทำเป็นนาเรียบร่อยแล้ว

พระราชบัญญัติฉบับนี้ประกาศใช้ครั้งแรกใน พ.ศ. ๒๔๔๕ อันเป็นระยะที่ชาวนา กำลังประสบภัยธรรมชาติทำให้ไม่สามารถได้ผลผลิตเต็มที่ นอกจากนี้ในช่วงเวลาเดียวกัน รัฐบาลได้ประกาศขึ้นภาษีอีกหลายประเภทได้แก่ คาราชการ ค่าธรรมเนียมรูปพรรณโค- กระปือ เดิมตัวละ .๕๐ บาท ขึ้นเป็น ๔ บาท ในขณะที่โจรปล้น วัวควายไม่ลดลง^๒ มีการเพิ่มประเภทภาษีใหม่คือภาษีเรือ ตั้งระเบียบให้ชาวนาไม่มีสิทธิ์ที่จะจับปลาในหนอง บึง ในบริเวณที่ชาวนาได้เสียค่าจับจองนาไว้ แมวว่าจะเสียค่าอุปกรณจับสัตว์น้ำแล้ว ก็ตาม ยิ่งกว่านั้นทางราชการยังได้ตัดคอนใหญ่ขึ้นผูกขาจับสัตว์น้ำในหนองน้ำซึ่งอยู่ในนาของ ชาวนานั้นเอง พวกที่ผูกขาคอนได้แก่ชาวจีนและญวน^๓ ใน พ.ศ. ๒๔๕๒ มีประกาศ เปลี่ยนพิภคเก็บเงินค่านาเป็นสตางค์ ร.ศ. ๑๒๘^๔

การปรับปรุงเพิ่มภาษีค่านาและภาษีต่าง ๆ ในขณะสภาพดินฟ้าอากาศแปรปรวนติดต่อกันหลายปี ทำให้สภาพความเป็นอยู่ของชาวนาคอนข้างลำบากมาก เนื่องจาก

^๑"ประกาศแก้ไขและพิภคเก็บเงินค่านา ร.ศ. ๑๒๘", ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๒๒, หน้า ๒๕๗.

^๒ห.จ.ช., ร.๒ กษ.๑.๔

หน้า ๑๒.

^๓ห.จ.ช., ร.๒ กษ.๑/๖ เมมโมแรนคิมที่จะแก้ไขการทำงานที่เสื่อมทรามอยู่ให้กลับเจริญดีขึ้นของพระยาวงศานุประพัทธ์ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ร.ศ. ๑๒๘.

^๔"ประกาศเปลี่ยนพิภคเก็บเงินค่านาเป็นสตางค์ ร.ศ. ๑๒๘", ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๒๓, หน้า ๑๒๕-๑๒๖.

การผลิตโคลนผลิตค่า เจ้าของนาไม่กล้าออกเงินให้ชาวนากู้ลงทุนเพราะเกรงว่าจะไม่ได้คืน^๑ ขณะเดียวกันค่าของเงินบาทก็กำลังเปลี่ยนแปลง เพราะอยู่ในระยะเปลี่ยนมาตรฐานเงินเป็นมาตรฐานทองคำ ทำให้เครื่องบริโภคราคาแพงขึ้นหมดทุกอย่าง ค่าจ้างแรงงานก็ขึ้นราคา แต่ราคาข้าวที่ขายกลับได้เงินน้อยลง^๒ ในครั้งนี้จึงมีฎีการ้องเรียนรัฐบาลจำนวนมาก^๓ มีหลักฐานขอเงินรัฐบาลเพื่อไปทำทุนของราษฎร ๓๖ ราย กล่าวหาหัวหน้าราษฎร ๑๖๘ ครอบครัวได้ประชุมกันเพื่อหาทางออกสำหรับปัญหาความยากแค้นทั้งหลายจึงพร้อมใจกันทำฎีกาขอเงินรัฐบาลคนหนึ่ง ๒๐๐ บาทเป็นอย่างมาก ๒๐ บาทเป็นอย่างน้อย รวมทั้งสิ้น ๒,๕๑๐ บาทถ้วน^๔ ชาวนาออกขายตายหลายราย ความลำบากทำให้ชาวนาขายลูกขายเมียและขายตัวลงเป็นทาส^๕ ทั้ง ๆ ที่ช่วงนี้เลิกทาสแล้ว บางแห่งชาวนาถึงกับอพยพละทิ้งที่นา เช่นบริเวณทุ่งรังสิตเนื่องจากเป็นเขตนาเช่า ภาระค่าใช้จ่ายสูงกว่าที่อื่น^๖

^๑ห.จ.ช., ร.๕ กษ.๓.๑/๑๑ รายงานไต่สวนการทำนาในทุ่งรังสิตของพระ-
ราชภัณฑิณีพิพัฒน์ หลวงเสณีพิทักษ์ หลวงรัฐรัตนวิบูลย์ กราบทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพ
ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ร.ศ. ๑๒๕.

^๒เรื่องเดียวกัน.

^๓ห.จ.ช., ร.๕ กษ.๓.๑/๑๒ ฎีการ้องเรียนของชาวนา ๕๗ คนถึงพระยา
วงศานุประพัทธ์ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ร.ศ. ๑๒๔.

^๔ห.จ.ช., ร.๕ กษ.๓.๑/๑๒ หนังสือพระยาวงศานุประพัทธ์กราบบังคมทูล
พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ร.ศ. ๑๒๔.

^๕เรื่องเดียวกัน.

^๖ห.จ.ช., ร.๕ กษ.๓.๑/๑๑ เรื่องพวกลาวไม่ลงมาทำนาและเรื่องคน
อพยพออกจากทุ่งหลวง ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ร.ศ. ๑๒๕.

8
 ความสำเร็จของชาวนาคือในการทำงานขึ้นอยู่กับความแปรปรวนของดินฟ้าอากาศปีใด
 ดินฟ้าอากาศดีก็ไคผลผลิตดี ถ้าปีใดแห้งแล้งผลผลิตก็ตกต่ำ ราษฎรมักประสบปัญหา เช่นนี้เสมอ
 เช่นใน พ.ศ. ๒๔๐๖ เกิดอุทกภัยครั้งใหญ่ทั้งที่ก่อนหน้านี้เกิดปัญหาฝนแล้งก่อให้เกิดความ
 เสียหายอย่างมากในบริเวณหลายมณฑล โดยเฉพาะที่ราบภาคกลาง เช่นกรุงเก่า นครชัยศรี
 ราชบุรี ปราณบุรี รวมทั้งกรุงเทพฯ ด้วย โศกระบือลุ่มตายไปมาก ผลผลิตข้าวเสียหาย
 ชาวที่ยังพอมีเหลือในยุ้งฉางก็ถูกน้ำท่วม เมื่อไม่สามารถหาที่เก็บได้ก็จำใจต้องขายให้พ่อค้า
 โรงสีหรือพ่อค้าคนกลางที่จะนำเรือมาซื้อโดยกดราคาให้ถูก^๑ ในขณะที่สินค้าเครื่องอุปโภค
 บริโภคราคาสูงขึ้น เพราะโรงสีต้องหยุดซื้อและหยุดซื้อข้าวเปลือก ร้านค้าทยอยพากันขึ้นซื้อ
 ข้าวสารไว้หากำไร โรงสีเลยผสมโรงขึ้นราคาข้าวสาร เพื่อทดแทนที่ต้องหยุดซื้อข้าว^๒
 รัฐบาลจัดการช่วยเหลือโดยจัดหาข้าวปลาอาหารให้ในกรณีเฉพาะหน้า^๓ และจัดหาพันธุ์
 ข้าวตลอดจนสิ่งของที่จำเป็นเพื่อช่วยให้ราษฎรตั้งตัวให้ได้ แล้วจึงใช้คืนรัฐบาล

ต่อมาในช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ชาวนาทำนาไม่ได้
 ผลต่อกันหลายปี ประกอบภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๑ ทำให้
 ราคาข้าวตกลงมาก ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๗๐ - ๒๔๗๕ ราษฎรต้องร้องเรียนหลายครั้งทั้ง
 โดยการฎีกาและมีการวิพากษ์วิจารณ์กันทางหนังสือพิมพ์ เพื่อขอลดหย่อนภาษีอากร หรือช่วย

^๑ห.จ.ช., ร.๖ ม.๓.๘/๑๕ พระยาอำมาตยาธิบดี อูปราชาภาคตะวันตกกราบทูล
 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ร.ศ. ๑๓๖.

^๒ห.จ.ช., ร.๖ น.๘๓/๒๔ หลวงແວງภูคด นายอำเภอป้อมปราบรายงานต่อ
 พระยาเพชรบูรณ์ ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ร.ศ. ๑๑๖.

^๓ห.จ.ช., ร.๖ น.๘๓/๑๒ รายงานประชุมกรรมการช่วยเหลือราษฎรที่ต้อง
 อุทกภัยครั้งที่ ๒ วันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ร.ศ. ๑๓๖.

พระยาโกมารกุลมนตรี, กรมพระจันทบุรี (เมื่อดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวง
 พระคลัง) พิมพ์แจกในการรับพระอัฐิ พระเจ้าพี่ยาเธอกรมพระจันทบุรีนฤนาถ, ๒๔๗๔,

นอนคลายความทุกข์ยากของราษฎร แต่ขณะนั้นรัฐบาลก็ประสบปัญหาการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเช่นกัน จำเป็นต้องหารายได้เพิ่มเพื่อให้สมบุรณ์กับงบประมาณรายจ่าย และแนวทางในกฎเกณฑ์ปัญหารายได้ ก็คงจะเห็นได้จากพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวที่พระราชทานแก่กรรมการองคมนตรีพิจารณา ทรงเสนอว่าให้ใช้วิธีตั้งภาษีอากรใหม่ และควรแก้ไขเพิ่มอัตราภาษีอากรที่มีอยู่แล้วให้มากขึ้น ภาษีที่จะตั้งขึ้นใหม่ควรเป็นการมหรสพ รดยนต์ หรือยานพาหนะรับจ้างโดยสาร โรงแรม ภัตตาคาร เพื่อไม่ให้เป็นที่เดือดร้อนแก่คนจน^๑ ถึงอย่างไรรัฐบาลก็ยังต้องอาศัยกลไกของระบบภาษีอากรในการเพิ่มรายได้ และนโยบายเช่นนี้ก็เป็นที่ยึดถือปฏิบัติในปีต่อ ๆ มาด้วย เมื่อราษฎรร้องเรียนหรือแสดงความคิดเห็นมากเข้า รัฐบาลจึงย่ำให้ราษฎรตระหนักในหน้าที่ที่ต้องเสียภาษีดังปรากฏในร่างประกาศตั้งเดือนราษฎรที่ถวายฎีกาของสมเด็จพระเจ้าฟ้า กรมพระนครสวรรค์วรพินิต ว่า

๑. ในเวลานี้บ้านเมืองที่จะเป็นปกติสุขจำเป็นต้องมีเจ้าหน้าที่ปกครอง และการที่มีเจ้าหน้าที่ปกครองนั้นก็จำเป็นต้องมีเงินที่จะนำมาใช้จ่ายนี้ก็ย่อมจะโดยทางภาษีอากร ซึ่งราษฎรจะต้องช่วยกันเสียคือเท่ากับเสียเงินช่วยและป้องกันตัวเอง ดังนั้นราษฎรผู้สามารถเสียภาษีจะไม่เสียภาษีอากรนั้นไม่ไค...^๒

แต่ในที่สุด เมื่อฐานะทางเศรษฐกิจตกต่ำจนถึงขั้นวิกฤติรัฐบาลได้ตกลงใจที่จะลดภาษีลงเช่นภาษีสรรพสามิต ในประกาศลดพิกัดเก็บเงินค่านา พ.ศ. ๒๔๗๔ พิจารณาการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีสรรพสามิตได้ตามตาราง

^๑ ห.จ.ช., ๒. ๒.๓๗/๑๑ กรรมการองคมนตรีและฐานะการเงิน เจ้าพระยามหิธรกราบทูลสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดช ลงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๖๘.

^๒ ห.จ.ช., ๖.๓ ๖๐/๑๕๔ ฎีกาทูลเกล้าฯ ถวายความเห็นรวม ๔ เรื่อง พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๗๕.

ตารางที่ ๑๓

เปรียบเทียบอัตราภาษีต่าง ๆ

พ.ศ.	นาเกลือ					นาฟางลอย				
	เอก	โท	ตรี	จัตวา	เบญจ	เอก	โท	ตรี	จัตวา	เบญจ
๒๔๔๓	-	-	๑๖ ปีรุ	-	-	-	-	๒๔ ปีรุ	-	-
๒๔๔๔	๑	๔๔ ปีรุ	๔๐ ปีรุ	๓๒ ปีรุ	๒๔ ปีรุ	๑ บาท	๖๐ ปีรุ	๕๒ ปีรุ	๓๐ ปีรุ	๒๔ ปีรุ
๒๔๕๒	๑	๔๐ สก.	๖๐ สก.	๔๐ สก.	๓๐ สก.	๑.๒๐ บาท	๑ บ.	๔๐ สก.	๖๐ สก.	๔๐ สก.
๒๔๕๔	๔๐ สก.	๖๔ สก.	๔๔ สก.	๓๒ สก.	๒๔ สก.	๕๒ สก.	๔๐ สก.	๒๕ สก.	๔๔ สก.	๓๒ สก.

ที่มา: สุนทรী อาสะไวย และอิจนราพร กุมพิสมัย, ประวัติศาสตร์สังคมไทย

พ.ศ. ๒๔๓๕ - ๒๔๗๕ : พิจารณาจากการจัดระเบียบการบริหารประเทศ
ให้ทันสมัยและอิทธิพลของตะวันตกที่มีต่อสังคมไทย..., หน้า ๕๔.

ในการพิจารณาเรื่องผลกระทบของการเก็บภาษีอากรต่อประชาชนในส่วนกลาง
ภาษีสำคัญที่ราษฎรกลุ่มนี้ต้องรับภาระคือภาษีค่านาและค่านาชากร นอกจากนี้ยังต้องเสียภาษี
ทางอ้อมจากการบริโภคสินค้าหรือบริการบางอย่างด้วย และเมื่อพิจารณารายได้จากภาษี
อากรตามตารางที่ ๗ จะเห็นได้ว่านอกจากภาษีค่านาและค่านาชากรแล้ว รัฐบาลได้รายได้
จำนวนมากจากภาษีประเภทอภายมุข คือฝิ่น สุรา หวย การพนัน ทั้งนี้เพราะคนไทยนิยม
เสพยาอบายมุขเหล่านี้มาก จึงจะเห็นได้จากจำนวนโรงบ่อนเบี้ยซึ่งมีมากมายตั้งอยู่ทั่วไป
ตามแคว้นแม่น้ำลำคลอง ตามตรอกตามถนน สาเหตุที่ทําให้นิยมสุรา ฝิ่น การพนัน อาจ

✓ ชัย เรื่องศิลป์, ประวัติศาสตร์ไทยสมัย พ.ศ. ๒๓๕๒ - ๒๔๕๓ กานสังคม
(พระนคร : โรงพิมพ์การศาสนา, ๒๕๑๗), หน้า ๗๕.

เป็นเพราะความต้องการเสี่ยงโชคเนื่องจากชีวิตของราษฎรส่วนใหญ่ต้องอาศัยการเดิน
 อำนาจจากสิ่งทีนอกเหนือการควบคุมคือคินฟ้าอากาศ ซึ่งบางครั้งแม้ว่าจะตั้งใจและเตรียม
 การพร้อมในการประกอบการเกษตร แต่หากฝนฟ้าไม่อำนวย ก็อาจไม่ได้อผลผลิต ประกอบ
 กับฐานะของราษฎรส่วนใหญ่มักจะยากจน แต่มีรสนิยมในการชอบบริโภคของฟุ่มเฟือย และ
 มีนิสัยชอบแข่งขันฐานะทางเศรษฐกิจ จึงอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ชอบเสี่ยงโชคด้วยการพนัน
 เพราะมีโอกาสทั้งได้และเสียและชอบดื่มสุราเพื่อความเพลิดเพลินในวงสังคม และคิดว่า
 อาจช่วยดับความทุกข์ได้ ด้วยเหตุนี้จึงเป็นเหตุให้ราษฎรยากจนลงทุกที

นอกจากนี้ในการเก็บภาษีอากรอาจมีเจ้าภาษีนายอากรบางคนยังทำการแสวง
 หาผลประโยชน์ใส่ตนโดยไม่คำนึงถึงความเดือดร้อนของผู้อื่น อย่างกรณีเจ้าภาษีนายอากร
 มีอยู่บ่อยครั้งที่เจ้าภาษีนายอากรให้คนออกสอดส่องหญิงสาวให้ไปคบชาย แล้วมาจับในข้อหา
 วิวาห์รับจ้าง กระทำชำเรา โดยไม่ตีตราเสียสิทธิ์คบบ้างถนนความพิกข์ของตรา เมื่อจับได้ก็ไม่ส่งฟ้อง
 ศาลนำตัวไปกักขังคดีจะปรับเอาเงินจนหญิงนั้นต้องยอมทำสัญญาเป็นหญิงโสเภณี^(๓) นอก
 จากนี้ก็ยังมี การทุจริตของเจ้าหน้าที่หรือข้าราชการในการเก็บภาษี เช่นการขมขู่ หรือ
 เบียดบังผลประโยชน์

๓ ภาษีนายอากรก็คือภาษีหญิงนครโสเภณีนั่นเอง ขึ้นอยู่ในความรับผิดชอบของ
 การสุขาภิบาล ในระยะแรกยอมให้มีการผูกขาดไปดำเนินการ เมื่อการสุขาภิบาลพร้อม
 จึงโอนมาจัดการโดยรัฐ เงินภาษีที่เก็บได้จะแบ่งเป็น ๑๐ ส่วน นายโรงผู้ตั้งโรงรับจ้าง
 ได้ ๕ ส่วน ให้หญิงรับจ้าง ๓ ส่วน เจ้าภาษี ๑ ส่วน ในพ.ศ. ๒๔๕๑ เลิกวิธีเก็บภาษี
 บ้างถนนมาเป็นภาษีหญิงนครโสเภณี เก็บจากผู้ตั้งนครหญิงโสเภณี โดยเสียเงินค่าใบ
 อนุญาตเป็นนายโรง ฉบับละ ๓๐ บาท กำหนดเวลาไม่เกิน ๓ เดือน ถ้าหญิงคนใด
 สมัครเป็นหญิงโสเภณี จะต้องเสียค่าธรรมเนียมใบอนุญาตฉบับละ ๑๒ บาท กำหนด
 ๓ เดือนเสียครั้งหนึ่ง ทุกรายละเอียดใน สิริลักษณ์ ศักดิ์เกรียงไกร, "ภาษีต่าง ๆ"
 (ม.ป.ท., ม.ป.ป.) (อัครสำเนา).

ผลกระทบของการเก็บภาษีอากรในส่วนภูมิภาค

สิ่งที่ทราบแล้วว่า ในระบบการปกครองแบบเดิม การปกครองหัวเมือง มักปกครองในระบอบกินเมือง คือ เจ้าเมืองต้องทิ้งธุรกิจของตนมาปกครองบ้านเมือง ราษฎรต้องคอยเห็นความเดือดร้อนช่วยทำงน และแบ่งสิ่งของให้ นั่นคือราษฎรขึ้นตรงต่อเจ้าเมือง เจ้าเมืองอาจขอใ้ราษฎรไปทำอะไรก็ได้แต่ต้องส่งเงินภาษีอากรให้กรุงเทพฯตามจำนวนที่ผูกไว้ ส่วนที่เป็นกำไรเก็บไว้ได้ เงินค่านำคานาการราชการหลังจากที่หักส่วนลดแล้ว ต้องส่งมาเป็นเงินส่วย^๒ ภายหลังกการจัดการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาล อำนาจรัฐส่วนกลางพยายามเข้าปกครองหัวเมืองต่างๆโดยตรง ตลอดจนการปรับโครงสร้างให้ราษฎรขึ้นตรงต่ออำนาจรัฐส่วนกลางแทนที่จะขึ้นตรงต่อเจ้าเมืองเหมือนเดิม ความพยายามปกครองแต่ละมณฑลไม่ง่ายนัก ต้องอาศัยเวลาและความพยายามอย่างยิ่ง แต่หลักการในการควบคุมก็มีลักษณะคล้ายคลึงกันคือ อ การจัดการในด้านการปกครองและการจัดเก็บภาษีอากร

ในมณฑลที่มีความใกล้ชิดกับรัฐบาลส่วนกลาง การจัดการก็พอจะเป็นไปได้ อย่างค่อนข้างราบรื่น ส่วนมณฑลที่อยู่ห่างไกลออกไป ค่อนข้างเป็นอิสระจากอำนาจส่วนกลางพอสมควร ก็เป็นการยากที่จะควบคุมได้ อย่างไรก็ตามรัฐบาลได้วางหลักการสำคัญในเรื่องเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากรตามพระราชบัญญัติคลังหัวเมืองร.ศ. ๑๑๕ไว้ดังนี้

๑. การจัดการทางด้านการคลัง

๒. การจัดเก็บภาษีอากร

ในการจัดการทางด้านการคลัง มีการแบ่งหน่วยงานในคลังมณฑลออกเป็น ๒แผนก คือ

๑. หน่วยงานที่ทำหน้าที่เก็บเงินผลประโยชน์แผ่นดิน จะเก็บเงินผลประโยชน์แผ่นดินจากราษฎรภายในมณฑล

^๑ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทวัญวิมลคุณากร, เทศาภิบาล, หน้า ๒๔ - ๒๕.

^๒ เติช บุนนาค, "การปกครองแบบเทศาภิบาลเป็นระบบปฏิวัติหรือวิวัฒนาการ", มณฑลเทศาภิบาล..., หน้า ๒๒.

๒. หน่วยงานซึ่งทำหน้าที่รักษาดลประโยชน์แผ่นดิน

ในเรื่องตำแหน่งเจ้าหน้าที่และการบังคับบัญชา มีเจ้าหน้าที่ประจำคือ
ข้าหลวงคลัง รองข้าหลวงคลัง หลวงคลัง และเสมียนพนักงานทั่วไป

การเก็บเงินผลประโยชน์ เงินผลประโยชน์มณฑลแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท
คือ

๑. เงินภาษีอากรผูกขาด ข้าหลวงคลังจะทำหน้าที่เรียกประมวล เมื่อ
ตกลงประการใดจะแจ้งเรื่องขอตราตั้งมายังกระทรวง เงินล่วงหน้าที่เก็บไต่ส่งยัง
คลังมณฑล

๒. เงินภาษีอากรที่รัฐบาลดำเนินการเอง คือเงินภาษีอากรที่เคยส่ง
ข้าหลวงไปเก็บเป็นครั้งคราว

การรับเงิน เจ้าหน้าที่เก็บเงินผลประโยชน์นำเงินส่งให้หลวงคลังนำเงิน
เข้าบัญชีของคลังมณฑล เก็บไว้ ๑ เดือนเพื่อใช้ในราชการต่าง ๆ ที่เหลือจะนำส่ง
กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ

การจ่ายเงิน เพื่อบริหารราชการภายในมณฑล แบ่งเป็น ๒ ประเภทคือ

๑. การเบิกจ่ายเงินตามงบประมาณ จะจ่ายตามระเบียบของกระทรวง
พระคลังมหาสมบัติ

๒. การเบิกจ่ายเงินพิเศษ ถ้ามีราชการรีบด่วนจะต้องจ่ายเงินนอก
งบประมาณ ถ้าขอคำสั่งทางกรุงเทพฯ ไมทัน ข้าหลวงเทศาภิบาลมีอำนาจสั่งจ่ายเงินได้

การรักษาเงิน กำหนดให้มณฑลมีเงินคงคลังมณฑลไว้สำหรับทรงจ่ายราชการที่
คลังมณฑล ๒๐๐ ชั่ง และเมืองใหญ่ในมณฑลให้มีเงินคงเมือง ๕๐ ชั่ง

นั่นคือ ในการจัดรูปคลังมณฑล เป็นความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่กระทรวง

๑ หจข., ร.๕ ม.๒.๑๑/๑๓ รายงานการประชุมเทศาภิบาล ครั้งที่ ๔
วันที่ ๒๕ ธันวาคม ร.ศ.๑๑๔.

มหาดไทย และกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เพื่อจัดเก็บและรักษาเงินผลประโยชน์
ภายในมณฑล เนื่องจากในทางปฏิบัติ การเก็บภาษีอากรต้องอาศัยเจ้าพนักงาน-
กระทรวงมหาดไทยมากเพราะรูสภาพของราษฎร และมีอำนาจทางการปกครองอยู่แล้ว
ลักษณะที่กำหนดในพระราชบัญญัติคลังมณฑล ร.ศ. ๑๑๕ เป็นแนวทางการปฏิบัติงานของ
เจ้าพนักงานในมณฑลต่าง ๆ

ในทางปฏิบัติก็ได้อาศัยเจ้าพนักงานจากทั้งกระทรวงมหาดไทยและกระทรวง
พระคลังมหาสมบัติเป็นผู้ปฏิบัติงาน ส่วนวิธีการที่ใช้ในการเก็บภาษีอากรก็เช่นเดียวกับ
ในส่วนกลาง คืออาจแบ่งออกได้เป็น ๒ วิธีคือ

๑. การดำเนินการจัดการโดยรัฐบาลโดยตรง เช่น ภาษี ค่านา คาราชการ
๒. การให้เจ้าพนักงานอากรประมวลผูกขาด

จะเห็นได้ว่า แม้ภายหลังการปฏิรูปการคลัง รัฐบาลก็ยังคงต้องพึ่งพา
เจ้าพนักงานอากรในการเก็บรวบรวมรายได้ให้รัฐ ทั้งนี้อาจเนื่องด้วยรัฐขาดราชการ-
การและความสามารถในการเข้าใจท้องถิ่น ซึ่งย่อมทราบดีกว่าว่าควรเก็บรายได้
อะไรจากท้องถิ่น

แนวทางในการปฏิบัติส่วนใหญ่จะเดินตามลักษณะนี้ แต่รายละเอียดในการ
ปฏิบัติแตกต่างกันไปตามลักษณะท้องที่เพื่อความเหมาะสม เช่นที่มณฑลกรุงเก่า ภาษี
ที่รัฐบาลจัดเก็บเอง คือ ภาษีค่านา อากรสมพัตสร ในการเก็บค่านากระทรวง
เกษตราธิการให้นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ออกสำรวจที่นาของราษฎร ทำบัญชี
จำนวนนา และจำนวนเงินที่ต้องเสีย และให้เจ้าหน้าที่ออกเก็บค่านา ส่วนอากร-
สมพัตสร ให้เจ้าพนักงานและกำนันออกสำรวจตรวจตนผลไม้ แล้วออกใบเสร็จเก็บ
เงินแก่ราษฎร^๑

ส่วนภาษีที่ให้เจ้าพนักงานอากรประมวลผูกขาด ที่สำคัญคือ อากรบ่อนเบี้ย

^๑ หจข., ร. ๕ ม. ๔๐/๒ มณฑลกรุงเก่า วันที่ ๑๖ กันยายน ร.ศ. ๑๑๘.

และอาคารคาน้ำ สำหรับอากรบอนเบี้ย ให้ชาวหลวงเทศาภิบาลกำหนดเขตอันสมควร
สำหรับการจัดเก็บ แล้วจัดให้มีการประมูลอากรบอนเบี้ยมณฑล ส่วนอาคารคาน้ำได้อนุญาต
ให้ราษฎรจับสัตว์น้ำได้ตามใจชอบ โดยราษฎรต้องเสียอากรค่าเครื่องมือกับประตาน-
บัตรสำหรับการเก็บอากรจากเครื่องมือ แต่เก็บเฉพาะเครื่องมือ อีใหญ่ เช่น ยอ แห
อวน โพงพาง เครื่องมือเล็กๆน้อยๆ เช่น เบ็ด ลอบ สุ่ม ไม่เก็บอาคารคาน้ำ นอกจาก
นี้ยังได้กำหนดภาษีอากรให้นายอากรผู้ผูกขาด คือ อากรเดิน บอนเบี้ย สุรา จันอับ โรง-
ราน มหรสพ^๒

เป็นที่น่าสังเกตว่าการจัดเก็บภาษีอากรในมณฑลกรุงเก่าค่อนข้างราบรื่น
อาจเป็นเพราะเป็นมณฑลที่อยู่ใกล้อำนาจรัฐอยู่แล้ว รัฐบาลสามารถควบคุมได้ใกล้ชิด
เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงราษฎรจึงไม่มีใครกล้ากบฏบีบบังคับจากส่วนกลาง หรือถูก
ส่วนกลางขี้ก้ายเอาผลประโยชน์ไป

ส่วนในมณฑลที่อยู่ห่างไกลออกไป อันได้แก่มณฑลที่เคยเป็นหัวเมืองชั้นนอก
และหัวเมืองประเทศราชมักมีปฏิกริยาตอบโต้ต่อการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางครั้งนี้
หลายแห่ง โดยมีการแสดงออกต่าง ๆ กัน เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงได้ส่งผลกระทบต่อ
ถึงบุคคลในระดับต่าง ๆ กลุ่มผู้ปกครองส่วนท้องถิ่นถูกสละบทบาทและสูญเสียอำนาจการ
ปกครอง ตลอดจนอำนาจทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ยังถูกบีบบังคับโดยอำนาจรัฐ
จากส่วนกลาง โดยการต้องยอมรับฟังและปฏิบัติตามนโยบายของส่วนกลางผ่านทาง
ข้าราชการที่ส่งไปประจำยังส่วนท้องถิ่น แมวว่ารัฐบาลจะใช้นโยบายวิตรอนอำนาจที่
ละเล็กละน้อยอย่างค่อยเป็นค่อยไป แต่ในที่สุดก็สามารถควบคุมเมืองต่าง ๆ ได้ ทั้งใน
ด้านการปกครองและการเก็บภาษีอากร การณ์เช่นว่านี้มีปฏิกริยาโต้ตอบ การแสดง
ปฏิกริยาในแต่ละภาคมีระดับแตกต่างกัน ปฏิกริยาที่แสดงออกอย่างรุนแรงเกิดขึ้นใน
ภาคเหนือ ดังกรณีกบฏเงี้ยวเมืองแพร่ และกบฏพระยาปราบสงครามที่เคยกล่าวถึงราย
ละเอียดแล้ว ส่วนทางภาคใต้ก็มีปฏิกริยาไม่ยอมรับอำนาจจากส่วนกลางในหัวเมือง
พระยาแพกทั้ง ๗ เมือง

^๑ หจข., ร.๕ ม.๒.๑/๑๓ การประชุมเทศาภิบาล วันที่ ๘ มกราคม รศ.๑๑๖.

^๒ เรื่องเดียวกัน.

ในภาคอีสาน ปฏิกริยาที่เกิดขึ้นมีลักษณะที่พิเศษกว่าการกบฏในแห่งอื่น ๆ คือ ได้มีการใช้อุดมการณ์ทางศาสนาในการรวมพลังของราษฎร สาเหตุแห่งการกบฏก็เป็นผลสืบเนื่องมาจากการปฏิรูปการปกครองของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทำให้รัฐบาลกลางมีอำนาจควบคุมเหนือขุนนางท้องถิ่น การที่ราษฎรแต่ละคนต้องเสียเงินตราราชการตามที่รัฐบาลกลางกำหนดเป็นสิ่งใหม่ที่ประชาชนยังไม่คุ้นเคย ยิ่งกว่านั้น การทำงานแบบบงการราษฎรบังหลวงของขุนนางท้องถิ่นยังเป็นการเพิ่มความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน^๑

เมื่อพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงพิชิตปรีชากร ทรงเข้าไปจัดการดำเนินการด้านภาษีอากรในมณฑลทางภาคอีสานนั้น ได้ทรงแยกการเก็บเงินส่วยออกเป็นสองประเภท คือ เงินส่วยที่ค้างมาแต่เดิม ส่วนนี้พระองค์โปรดให้ชำระใหม่ ส่วนเงินที่ค้างอยู่กับไพร่ พระองค์โปรดให้เร่งเก็บต่อไป

ใน พ.ศ. ๒๔๓๕ เมื่อเริ่มมีการแก้ไขการปกครองในหัวเมืองลาวกาวในค่านต่าง ๆ ให้ดีขึ้น กรมหลวงพิชิตปรีชากรทรงจัดระบบเลิกไพร่ขึ้นใหม่ ให้ไพร่ขึ้นสังกัดตามแขวงที่อยู่ของตน ซึ่งช่วยให้ทราบจำนวนคนที่แน่นอนในแต่ละเมือง ทรงจัดส่งข้าราชการไปเป็นข้าหลวงประจำเมืองต่าง ๆ เพื่อกำกับราชการในเมืองนั้น ๆ ไม่ให้เจ้าเมืองกรมการใช้อำนาจใดตามอำเภอใจ ส่วนในเรื่องส่วย ในระหว่างที่เสาะสายบัญชีเก่า ได้มีประกาศห้ามเก็บเงินส่วยจากราษฎร พ.ศ. ๒๔๓๔ - ๒๔๓๕ และจะจัดเก็บอีกครั้งภายหลังจากที่มีการควบคุมเลิก และจัดราชการเป็นเขตแขวงที่แน่นอนแล้ว^๒ และเนื่องจากสถานการณ์ที่ตั้งเครียดกับฝรั่งเศส จึงมีการเตรียมเสบียงอาหารไว้ตามเมืองสำคัญ ๆ และโปรดให้มีการเกณฑ์ทหาร และมีกองทัพ โดยจัดคนหัวเมืองเป็นทหาร

^๑ John B. Murdoch, "The 1901-1902 Holy Man's Rebellion"

Journal of Siam Society, (January, 1974, Vol 62, part 1.)p. 54.

^๒ ไพบูลย์ มีกมล, การปฏิรูปการปกครองมณฑลอีสานในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (กรุงเทพฯ:บรรณกิจเทรดดิ้ง, ๒๕๑๓), หน้า ๖๓ - ๗๖.

ประจำการ ซึ่งคัดเลือกจากชายฉกรรจ์อายุ ๒๕ - ๓๕ ปี นำมาฝึกหัดเป็นทหารหลวง มีเงินเดือน เบี้ยเลี้ยง และเสบียง อยู่รับราชการคนละ ๓ ปี เมื่อครบกำหนด จะได้รับหนังสือสำคัญไว้เป็นหลักฐาน พวกนี้มีสิทธิพิเศษไม่ต้องถูกเกณฑ์รับราชการใด ๆ อีก และไม่ตองเสียส่วย

กรมหลวงพิชิตปรีชากรทรงดำเนินการอย่างเด็ดขาด อย่างไรก็ดีต้องเผชิญกับปัญหาการขยายอิทธิพลทางการเมืองของฝรั่งเศสที่พยายามเผยแพร่เข้ามาทางฝั่งขวาแม่น้ำโขง ครั้น พ.ศ. ๒๔๓๐ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงสรรพสิทธิประสงค์ทรงดำรงตำแหน่งข้าหลวงใหญ่ประจำหัวเมืองลาวกาวแทนกรมหลวงพิชิตปรีชากร ทรงใช้นโยบายชักชวนราษฎรจากฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงที่ไม่พอใจอยู่ใต้อาณัติปกครองของฝรั่งเศสให้อพยพเข้ามาอาศัยอยู่ในมณฑลลาวกาว โดยได้รับยกเว้นเงินค่าราชการ ๑ ปี ในด้านการปกครอง ทรงพยายามปรับแบบแผนการปกครองให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. ๑๑๖ ยกเลิกตำแหน่งเจ้าเมือง อุปฮาด ราชวงศ์ และราชบุตร ให้ตั้งตำแหน่งใหม่คือผู้ว่าราชการเมือง ปลัดเมือง ยกกระบัตรเมือง และผู้ช่วยราชการเมือง การปรับปรุงตำแหน่งข้าราชการเมืองในระยะแรกมี ๑๗ เมือง^๑

นโยบายการอพยพคนเข้ามาเริ่มเป็นปัญหาเมื่อคนที่เข้ามาไม่ยอมเสียค่าราชการ โดยอ้างว่าเป็นคนในบังคับฝรั่งเศส ทางรัฐบาลจึงมีประกาศตัดเดือนในราษฎรเสียเงินค่าราชการประจำปี ให้เข้ารับราชการทหาร ให้เลิกเล่นการพนัน เลิกสูบบุหรี่ และเลิกหลงเชื่อในสิ่งที่ผิด เช่น การสักตามร่างกาย^๒ พ.ศ. ๒๔๔๒ ได้มีการเปลี่ยน

^๑ เรื่องเดียวกัน.

^๒ เต็ม วิกาศยพจนกิจ, ประวัติศาสตร์อีสาน เล่ม ๒, หน้า ๑๕๕.

^๓ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๖, หน้า ๑๕๗.

✓ หจข., ร.๕ ม.๕๗/๕ กรมหมื่นสรรพสิทธิประสงค์กราบทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ร.ศ. ๑๑๗.

จอมพลลาวขาวเป็นมณฑลตะวันออกเฉียงเหนือ พ.ศ. ๒๔๔๓ เปลี่ยนเป็นมณฑลอีสานและ
ตั้งเป็นมณฑลเทศาภิบาล รวมทั้งเมืองต่าง ๆ เข้าเป็น ๕ บริเวณ คือ อุดรราชธานี
จำปาศักดิ์ ชุขันธ์ สุรินทร์ ร้อยเอ็ด เมืองอื่น ๆ ให้ลดฐานะเป็นอำเภอ ข้าราชการ
บริหารงานมณฑลประกอบด้วย ขาหลวงใหญ่ ขาหลวงเทศาภิบาล ฯลฯ ผลจากการ
เปลี่ยนแปลงระบบการบริหาร ก่อให้เกิดปฏิกริยา คือ กบฏผีบุญหรือกบฏผีบุญ พ.ศ.
๒๔๔๔ - ๒๔๔๕

การกบฏเกิดขึ้นจากแรงผลักดันหลาย ๆ ทาง เช่นทางการเมือง จากการ
เปลี่ยนแปลงการบริหาร ทำให้กลุ่มเจ้าเมืองเค็มหมดอำนาจไป เพราะการแต่งตั้งข้า-
ราชการจากสวนกลางเข้าไปปฏิบัติหน้าที่แทน นอกจากนั้นกลุ่มข้าราชการเค็มต้องเสีย
ประโยชน์จากการเก็บส่วยสาอากรจึงก่อให้เกิดความไม่พอใจ ส่วนราษฎรนั้นส่วนใหญ่
ฐานะยากจนอยู่แล้ว การเปลี่ยนแปลงการบริหารทำให้ราษฎรต้องเสียเงินการราชการ
หลายครั้งให้แก่นายหมื่นต๋อง โดยเฉพาะในหัวเมืองที่ห่างไกลจากการดูแลของข้า-
หลวง ในการเก็บเงินส่วยก็ถูกต๋อง เมื่อเกิดมีบุคคลที่อ้างตัวเป็นผู้พิเศษที่จะมา
ช่วยปลดปล่อยความทุกข์ยาก ราษฎรซึ่งมีความเชื่อในเรื่องนี้เป็นพื้นฐานอยู่แล้ว เห็น
เป็นหนทางที่จะพ้นทุกข์ได้ จึงรวมตัวกันจัดตั้งเป็นกองกำลังได้ถึง ๓ กอง คือ กองบุญจัน
อยู่ที่ชูขันธ์ มีพรรคพวกประมาณ ๖,๐๐๐ คน กองเล็กอยู่ที่เมืองสุวรรณภูมิ และกองมัน
อยู่ที่แขวงเขมราฐ ในที่สุดพวกผีบุญก็เข้าปล้นและเผาเมืองเขมราฐ จับกรมการ
เมืองฆา รัฐบาลสามารถปราบปรามได้อย่างรวดเร็วเพราะพวกกบฏขาดอาวุธและ
การจักกองทัพของรัฐบาลคือพอ ภายหลังจากการกบฏรัฐบาลก็ได้จัดการปกครอง
ใหม่มณฑลอีสานขึ้นตรงต่อสวนกลางมากขึ้น

พระญาณรักฉิโตให้ความเห็นว่าการกบฏครั้งนี้เกิดจากความยากจนของ
ราษฎรซึ่งไม่อาจเก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากการเกษตรกรรมได้เต็มที่ ประกอบกับ
การทุจริตของข้าราชการในการรวบรวมภาษีอากร ทำให้ชีวิตของราษฎรยิ่งแร้น
แค้นหนักขึ้น และเมื่อเห็นว่ามีช่องทางที่จะหลุดพ้นจากความทุกข์ได้ก็เข้าร่วม

^๑ John B. Murdoch, "The 1901 - 1902 Holy Man's
Rebellion"..., p.61.

ในกรณีกับผู้มีบุญนี้เป็นปฏิกริยาที่แสดงถึงทางออกแห่งความคับแค้นของประชาชน คือหวัง
 พึ่งพิงผู้นำคนใหม่ที่คาดว่าจะนำชีวิตไปได้ดีกว่า ดังนั้น ลักษณะการจัดองค์กร เพื่อรวม
 กันต่อต้านรัฐบาลจึงค่อนข้างหละหลวม เพราะมีจุดรวมอยู่เฉพาะที่ผู้นำและอุดมการณ์ทาง
 ศาสนา เมื่อผู้นำพ่ายแพ้ก็ไม้อาจรวมตัวกันได้ จึงถูกรัฐบาลปราบปรามได้อย่างง่ายดาย
 ในที่สุด เพราะประสิทธิภาพกองทัพดีกว่าทั้งในด้านระเบียบวินัยและอาวุธยุทโธปกรณ์
 ส่วนปฏิกริยาในมณฑลอื่น ๆ ก็มีบ้างเหมือนกัน แมว่าจะไม่รุนแรงเท่าเช่นใน
 มณฑลพิษณุโลก ราษฎรแสดงปฏิกริยาไม่ยอมรับนโยบายการเก็บภาษีอากรแบบใหม่ โดย
 เฉพาะอย่างยิ่งการเก็บเงินชำระซากักร โดยการหลบหนีบ้าง หรือย้ายไปเป็นคนในบังคับ
 ฝรั่งเศสบ้าง รัฐบาลต้องเกลี้ยกล่อมไม่ให้ราษฎรอพยพ โดยการยกเว้นการเก็บภาษี
 บางอย่าง ทั้งนี้เพราะแต่เดิมมณฑลพิษณุโลกแม้จะถือว่าเป็นเมืองชั้นในของพระราชอาณา
 เขต แต่ระยะทางการคมนาคมจากเมืองหลวงถึงหัวเมืองต้องใช้เวลาเดินทาง ๑๐ วัน
 ดังนั้นสภาพความเป็นอยู่ของชาวเมืองจึงมีความใกล้ชิดกับเจ้าเมืองมากกว่ารัฐบาลใน
 เมืองหลวง ส่วนในคานภาษีอากรราษฎรก็ไม่เคยได้เสียภาษีอากรชนิดใดแม้แต่คานา
 ดังนั้น เมื่อข้าหลวงเสนาบดีกรมการเมืองบังคับเรียกเงินคานา นายอากรสุราเรียก
 ภาษีสุราที่เมืองภูม ราษฎรจึงไม่ยอมเสีย นายอากรสุราจึงฟ้องร้องวาระราษฎรตามกลัน
 สุราเดือนมีจำเลยถึง ๑,๒๔๖ คน พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงคัดสิน
 วาระราษฎรไม่ผิดเพราะไม่เคยเสียมาก่อน

วิธีการจัดเก็บภาษีอากร ในระยะแรกให้เจ้าภาษีผูกขาด แต่เจ้าภาษีเก็บ
 ภาษีล่าช้า ข้าหลวงเทศาภิบาลจึงเปลี่ยนให้นายแขวงเป็นผู้เก็บภาษีอากรบางประเภท
 เมื่อเห็นว่าประสิทธิภาพดีจึงได้มอบหมายให้นายแขวงเป็นผู้เก็บภาษีบางอย่างอีก เช่น

๑ หจข., ร.๕ กษ. ๓.๒/๕ ราษฎรร้องเรื่องราวเรื่องเงินคานาและ
 เรื่องที่นาที่รับเป็นหลวง วันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ร.ศ.๑๑๑.

ภาษีคอกไม้ คานา คาสวย นายแขวงจะออกไปเสร็จให้เป็นหลักฐานเมื่อราษฎรชำระภาษีแล้ว เงินภาษีอากรที่เก็บได้ นายแขวงเป็นผู้เก็บรักษาไว้ เพื่อความสะดวกในการเก็บภาษีอากร ใน พ.ศ. ๒๔๓๘ ได้มีการทำสัมมะโนประชากรสัตว์เลี้ยงและพาหนะต่าง ๆ ทั้งมณฑล ในการเก็บภาษีอากรมีการลดหย่อนให้ตามฐานะและสภาพการครองชีพของราษฎร^๑ ส่วนเรื่องเงินส่วย ในระยะแรกที่ตั้งมณฑล ขาดหลวงมหาดไทยเป็นผู้เก็บเงินส่วย พ.ศ. ๒๔๔๑ เปลี่ยนให้เจ้าหมื่นนายกองแต่ละเมืองเป็นผู้จัดเก็บ^๒ ในระยะต่อมา มีการเก็บข้าราชการและเพิ่มภาษีบางอย่าง เช่น ก่ารออกโฉนดที่ดินให้ราษฎรแล้วเรียกเก็บเงินจากโฉนด

ส่วนในมณฑลอุดร กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม โปรดให้พระยาสุริยเดช ปลัดเมืองหนองคายและข้าราชการเป็นขาดวงไปจัดเก็บอากรสุราและภาษีต่าง ๆ ในหัวเมือง ครั้นถึง พ.ศ. ๒๔๓๗ ได้เปลี่ยนแปลงการจัดเก็บภาษีอากรโดยให้เก็บส่วยแทนเก็บคนละ ๑ บาท แมวจะไ้รับผลประโยชน์น้อยลง เพื่อป้องกันมิให้ราษฎรหนีไปพึ่งฝรั่งเศสโดยการเป็นคนในบังคับเพราะฝรั่งเศสเรียกเก็บส่วยอย่างเดียว แต่ก็ยังคงมีอุปสรรคอยู่ที่เพราะข้าราชการไม่สามารถเข้าไปเก็บภาษีในบริเวณเขต ๒๕ กิโลเมตรจากฝั่งขวาแม่น้ำโขงตามสนธิสัญญา พ.ศ. ๒๔๓๖ ซึ่งทำภายหลังจากเกิดวิกฤตการณ์ ร.ศ. ๑๑๒ และราษฎรมักอพยพไปอยู่ใต้อาณัติของฝรั่งเศส รัฐบาลจึงงดเก็บส่วยชั่วคราว^๓

^๑ หจข., ร. ๕ ม. ๒. ๒๑ ก/๒๔ เรื่องผลประโยชน์และงดเก็บเงินส่วยแก่ราษฎรและจัดการรักษาเขตแดนทางมณฑลพิษณุโลก วันที่ ๕-๑๕ พฤศจิกายน ร.ศ. ๑๑๕.

^๒ เรื่องเดียวกัน.

^๓ อรรถารณ ใจกล้า, "การปรับปรุงการปกครองมณฑลอุดร", มณฑลเทศาภิบาล...

ปฏิกริยาที่เกิดขึ้นในหัวเมืองแสดงถึงการไม่สามารถยอมรับสภาพที่สูญเสียของ
 กลุ่มอำนาจเดิมในหัวเมืองและส่วนประชาชนนั้น การที่ต้องขึ้นตรงต่อส่วนกลางตลอดจน
 ความพยายามที่จะปฏิบัติงานเพื่อให้ได้ประสิทธิภาพ บางครั้งส่งผลสะท้อนต่อประชาชน
 คือทำให้เกิดความลำบากเพราะสภาพความเป็นอยู่ยังไม่พร้อม หรือไม่คุ้นเคยกับวิธีปฏิบัติ
 งานของเจ้าพนักงาน หรือเจ้าพนักงานบางคนชมชอบประชาชน ทำให้เกิดความคับแค้น
 เมื่อมีทางออกเช่น กรณีกฎหมายมีผลสามารถสื่อกันใดควยอุดมการณ์ทางศาสนา จึงก่อให้เกิด
 เกิดการรวมตัวกันเพื่อต่อต้านรัฐบาล แต่กฎลักษณะนี้ก็มักจะทำลายแพ้ย่อยสลายเพราะ
 ขาดการจัดกำลังที่ดีและอาวุธไม่มีประสิทธิภาพพอ อยางไรก็ดี ปฏิกริยาเหล่านี้ส่งผล
 ให้รัฐบาลต้องระมัดระวังในการดำเนินนโยบายมากขึ้น

ความสำเร็จในการรวมอำนาจทางการเมืองของสถาบันพระมหากษัตริย์
 ทำให้รูปแบบความสัมพันธ์ทางสังคมเปลี่ยนจากการจัดระเบียบสังคมแบบมุนาญากับไพร่
 เป็นความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับราษฎรภายใต้ข้อกำหนดของกฎหมาย
 ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจอันเป็นผลกระทบบจากการแผ่อิทธิพลของ
 ตะวันตกเข้ามายังดินแดนเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทำให้ระบบการผลิตเปลี่ยนแปลง
 ไปโดยเกษตรกรต้องทำการผลิตเพื่อเพิ่มจำนวนผลผลิต แต่ผลกำไรส่วนใหญ่จากผล
 ผลิตที่เพิ่มนั้นไม่ตกอยู่ในมือของเกษตรกร ทั้งนี้เพราะเกษตรกรไม่อาจเป็นผู้ควบคุม
 ปัจจัยการผลิตแต่เป็นฝ่ายไร้แรงงานและไม่สามารถสร้างผลประโยชน์ให้แก่กลุ่มคนใด
 เพราะไม่อาจควบคุมกลไกราคาซึ่งถูกกำหนดโดยตลาดโลก ประกอบกับในระบบการ
 ค่าถูกควบคุมโดยพ่อค้าชาวต่างประเทศและพ่อค้าคนกลาง ความจำเป็นทำให้เกษตรกร
 ต้องยอมขายผลผลิตไปในราคาถูก ควบคู่กันนี้ แนวสภาพทางเศรษฐกิจจะเปลี่ยนแปลง
 ไป แต่ฐานะทางเศรษฐกิจของราษฎรซึ่งส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรไม่ใคร่เปลี่ยนแปลงไป
 มากนัก

ผลกระทบอีกประการหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญมากต่อการพัฒนาประเทศคือการปรับ
 ตัวขององค์กรทางการเมืองและรูปแบบสังคม ดังจะเห็นได้จากการปรับนโยบายเพื่อให้
 เข้ากับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ซึ่งไม่อาจปฏิเสธได้ว่าก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลง

