

บทที่ ๒

ผลของการเก็บภาษีแบบผูกขาดต่อเศรษฐกิจและสังคมไทย

จากการพิจารณาในระบบภาษีอากรและพฤติกรรม หรือบทบาทของกลุ่มบุคคลต่างๆ ในสังคม  
 เท่าที่ทราบมาในบทก่อนๆ นั้น อาจทำให้ผู้ที่สนใจงานวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความคิดถึงผลที่จะเกิดแก่สัง  
 คมไต่บ้าง โดยปกติไม่ว่าสิ่งใดก็ตามมักจะมีผลสองด้านเสมอคือ ทั้งผลดี และผลเสีย เช่นเกี่ยว  
 กันระบบภาษีแบบผูกขาดนี้ก็ย่อมจะก่อให้เกิดทั้งผลดีและผลเสีย แต่ที่สำคัญก็คือเมื่อเปรียบเทียบ  
 ระหว่างผลดีและเสียแล้วสิ่งใดมีน้ำหนักมากกว่ากัน ในกรณีของภาษีผูกขาดนี้เท่าที่ผู้เขียนค้นคว้า  
 มานี้มีปรากฏว่าข้อดีก็มีบ้าง และเป็นข้อดีตามหลักการแท้มีปรากฏไม่มากนัก เมื่อเปรียบเทียบกับข้อเสีย  
 ซึ่งจะได้นำเสนอให้ทราบตามลำดับ

ผลดีของระบบภาษีผูกขาด

ข้อดีของการผูกขาดโดยเอกชนตามหลักการคือ ใ้เงินจำนวนแน่นอนและเป็นการสะ  
 วกแก่ฝ่ายรัฐบาล แต่ความเป็นจริงจากข้อมูลคล้ายปรากฏว่ารัฐบาลอาจสะดวกจริง เนื่องจาก  
 ไม่ต้องทำการควบคุมหรือออกจัดเก็บภาษีเอง แต่ในประเด็นของจำนวนเงินนั้นจะปรากฏตลอด  
 เวลาว่าไม่มีความแน่นอนมีการติดค้างอยู่เสมอ แต่แม้กระนั้นการที่ระบบเช่นนี้ดำรงอยู่เป็นเวลา  
 นานพอสมควรก็อาจเป็นเพราะผู้บริหารเห็นประโยชน์ด้านความสะดวกเป็นสำคัญ ประกอบกับอาจ  
 ไม่แน่ใจว่าจะจัดเก็บโดยอาศัยข้าราชการได้ เนื่องจากในระยะรัชกาลที่ ๓ เริ่มเก็บภาษีเป็น  
 ทั่วเงินมากขึ้น ซึ่งมีความยุ่งยากกว่าการเก็บเป็นสิ่งของ ทั่วยเหตุผลเช่นนี้อาจทำให้การผูกขาด  
 ภาษีมั่นคงในสังคมไทย แต่ทว่าผลร้ายคงจะมีมากกว่ามิฉะนั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอม  
 เกล้าฯ คงจะไม่ทรงทำการปฏิรูประบบภาษีดังกล่าวเสีย

ผลเสียของระบบการผูกขาดภาษีอากร

ระบบการคลังไม่ว่าจะดีเพียงไร แต่ถ้าตัวบุคคลที่เป็นเครื่องมือเสียแล้ว ระบบที่ดีที่สุดก็ไม่อาจสัมฤทธิ์ผลเต็มที่ ยิ่งเมื่อตัวบุคคลที่ประกอบเป็นชายางานของรัฐบาลไม่ซื่อสัตย์ ทั้งระบบภาษีอากรก็ล่าหลังและเปิดช่องให้ทำการทุจริต ความเสียหายที่เกิดต่อระบบ เศรษฐกิจและสังคมก็ยิ่งทวีขึ้น ซึ่งในระบบภาษีอากรอันล่าหลังของไทยนั้น เจ้าภัณินายอากรแม้จะมีบางที่ซื่อสัตย์เก็บไ้ความจำนวนและตรงเวลาทั้งยังไม่โลภ แต่ก็มีจำนวนน้อย ส่วนใหญ่มักจะร้องขาดและตั้งค่างเงินหลวงเป็นจำนวนมาก และในส่วนที่ว้ารัฐสะทกนั้นก็เป็นการสะทกของฝ่ายเดียว แต่ประชาชนลำบากและหมกกำลังใจในการทำมาค้าขาย และทำอุตสาหกรรม กสิกรรมไปตามๆ กัน ซึ่งข้อดีเพียงเล็กน้อย ย่อมไม่อาจเปรียบเทียบกับความเสียหายอย่างมากมายได้ โดยเฉพาะกรณีซึ่งเจ้าภัณินายอากรไม่ส่งเงินทั้งหมด ถือไ้ว่าเป็นการจกเก็บที่ไม่ประหยัด ซึ่งพระองค์เจ้าวิวัฒนไชยกล่าวว่ "...อนึ่งการแต่งตั้งบุคคลเป็น เจ้าภัณิน หรือ นายอากร รับผูกขาดไปเก็บภาษีอากรแก่ราษฎร เป็นวิธีเก็บเงินที่หมดเปลืองเกินควร เพราะเงินที่ออกจากกระเป๋าของประชาชนแต่ไม่เข้ามาสู่คลัง หากตกอยู่ในกระเป๋าของเจ้าภัณินายอากรแห่งนั้นย่อมมีมากมาย....."<sup>๑</sup>

ซึ่งท่านอ้างหนังสือพิมพ์ "Edinburgh Review" ฉบับประจำเดือนตุลาคม ค.ศ. ๑๘๑๘ เกี่ยวกับอากรที่คิดในจีนว่ามีนายอากรผูกขาดจกเก็บ ซึ่งแม้เงินที่เจ้าภัณินเก็บจะไ้มากขึ้นก็ตาม แต่จำนวนเงินที่ตกมาถึงรัฐบาล(จีน) ไม่เพิ่มเลย "ประมาณว่เงินที่เก็บจากราษฎรใน ค.ศ. ๑๘๐๕ (พ.ศ. ๒๔๔๘) ไ้ไม่ต่ำกว่า ๑๐๒,๐๐๐,๐๐๐ คำลึง แต่เงินที่เหลือไปกรุงปักกิ่ง ๒๖,๐๐๐,๐๐๐ คำลึง"<sup>๒</sup> ท่านยังกล่าวเกี่ยวกับการภัณินายอากรของไทยอีกความว่ ไทยก็เคยเก็บแบบผูกขาดซึ่งอาจสะทกสำหรับการปกครองเมืองยังไม่ดีพอ แต่ทว่ไ้เป็นการชกกับหลักประหยัดเงินที่ออกจากกระเป๋าของประชาชนนั้น มีส่วนไ้ใหญ่ไม่เข้าสู่ท้องพระคลัง ทำให้เงินซึ่งไม่มี ความรู้อะไรกลายเป็นคนไ้ใหญ่ไ้ไปไ้<sup>๓</sup> นอกจากนั้น เจ้าภัณินกับบรรดาขุนนางที่มีอิทธิพล

<sup>๑</sup> พระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าวิวัฒนไชย, เรื่องเก็บ หน้า ๔๕.

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกันหน้าเดียวกัน.

<sup>๓</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๕ - ๔๖.

บางคนคงก็สนับสนุนซึ่งกันและกัน ในการเรียกเก็บภาษีอากรมาจากคนบางกลุ่มมาแบ่งกันเองและมอบส่วนหนึ่งให้พระมหากษัตริย์ ซึ่งเป็นส่วนที่ถูกต้องกฎหมายและเปิดเผยกับอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งเจ้าภาษีและขุนนางปิดบังเอาไว้นั้นน่าจะเป็นจำนวนไม่น้อย เพราะเจ้าภาษีย่อมหวังผลกำไรจากการเก็บภาษีอากร การเก็บภาษีในรูปที่มีเงินรัวไหลสู่เอกชนมาก และเข้าพระคลังไม่เต็มจำนวนนับถือเป็นผลเสียต่อสังคมอย่างมาก ซึ่งจะได้พิจารณาเป็นประเด็นๆ ไป

๑. รัฐไม่ได้รับรายได้จากภาษีอากรมากเท่าที่ควร เพราะ

ก) การที่เจ้าภาษีมียอำนาจและสิทธิพิเศษ ผู้ประมุขภาษีได้ไม่ต้องเสียภาษีและพ้นการเกณฑ์ทุกอย่าง เพราะถือว่าเป็นผู้จัดทำพระราชทรัพย์ส่งหลวงอยู่แล้ว และรัฐต้องชดเชยภาษีจากพรรคพวกที่เข้าพึ่งเจ้าภาษี การที่เจ้าภาษีมียอำนาจและสิทธิเหนือราษฎรมากทำให้ประชาชนบางกลุ่มต้องเข้ามาประจบฝากตัวกับเจ้าภาษีจึงพอจะไถ่เข้ามาหาเลี้ยงชีพ อันเป็นช่องทางให้รายได้รัฐตกลงอีก เพราะผู้ที่จะหนีภาษีจะพยายามเข้าฝากตัวกับเจ้าภาษีและคงจะต้องให้ผลประโยชน์แก่เจ้าภาษีจนพอใจ คนสุจริตจะรับภาระหนักขึ้น เจ้าภาษีมั้งคั่งเร็วขึ้นและใช้ความมั้งคั่งไปทำกิจการใหญ่โตไถ่กายกาย ซึ่งการได้เป็นเจ้าภาษียิ่งทำให้เพิ่มอำนาจและความมั้งคั่ง กังพระราชาธิบดีของรัชกาลที่ ๕ ในที่ประชุมเสนาบดีสภาว่า "เงินที่เข้ามาทำมาหากินในประเทศเราที่เป็นคนมั้งคั่ง มีหน้าที่ มีเสียงก็แต่พวกที่รับทำภาษีอากร....."<sup>๕</sup>

<sup>๕</sup> ก.จ.ช., รัชกาลที่ ๕ มี ๒๖๑๔/๔๙, "รายงานพระรัชฎาภิเษกที่พัฒนเศรษฐกิจการจับปลาในมณฑลพิษณุโลกและนครสวรรค์ต่อเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย วันที่ ๒๕ ตุลาคม รศ. ๑๒๘", หน้า ๘ - ๑๐.

<sup>๕</sup> ก.จ.ช., รัชกาลที่ ๕ ศ. ๒๑/๑๓, "เรื่องขุนนางจีนเข้ามากรุงเพทฯ", ๕ ธันวาคม รศ. ๑๒๖.

อำนาจของเจ้าภามีมีมากที่เกี่ยว ปาเลอกัวซ์ จึงกล่าวว่า การให้อำนาจเจ้าภามีอย่างไม่มีขอบเขตจึงไม่อาจอนุมานไ้กว่าทำให้ราษฎรที่ยากจนต้องเสียเปรียบและถูกบีบคั้นมาก<sup>๖</sup> จะเห็นไ้ว่าการที่เจ้าภามีมีอำนาจและสิทธิพิเศษยอมทำให้รัฐบาลต้องขาดผลประโยชน์ทางภาษีจากเจ้าภามีและพรรคพวก อย่างน้อยประโยชน์ที่ได้นี้ก็ทำให้เงินพยายามประมูลภาษีได้ไ้ และยังคงจะเป็นช่องทางแสวงหาความร่ำรวยไ้มาก ทั้งยังไ้สิทธิที่จะสมาคมกับขุนนางผู้ใหญ่ ซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่เขาเมื่อมีคดีความกับประชาชน นอกจากนั้นเจ้าภามีที่อยู่ไกลๆ ก็จะได้เป็นเจ้าเมืองท้ายอันเป็นการรวบอำนาจและกลายเป็นว่า ทั้งผู้ทำภามีและผู้เก็บเป็นคณาๆ เกียวกัน เมื่อราษฎรเดือดร้อนก็จะหันหน้าไปพึ่งใครไ้ไม่ได้ และเงินทองหลวงก็ไ้ไม่เต็มที การที่เจ้าภามีมีอำนาจและอภิสิทธิ์เห็นอนธรรมคา โดยที่เจ้าภามีมักเป็นต่างชาติก็ยิ่งเป็นการไม่ถูกต้อง

ข) กฏมอทธิพลหรือสมาคมลับของพวกจีน มีผลให้การประมูลไ้ไ้เป็นการแข่งขันอย่างแท้จริง เพราะสมาคมลับของจีนที่ตั้งเพื่อรักษาผลประโยชน์ของพรรคพวกตน ในกรณีของภาษีอากรนี้ก็จะกดดันแก่ลงมีให้ผู้นอื่นเข้ามาประมูลแข่ง หรือมีฉ้อฉลที่รวมหัวกันกดราคาประมูล ทำให้ราคาประมูลไม่สูงเท่าที่ควรผลก็คือจำนวนเงินที่สูงสุ้ในการเสนอประมูลจึงต่ำกว่าที่ควร และสมาคมลับนี้ยังก่อให้เกิดความไม่สงบสุขของสังคมควย กว้างขวางประโยชน์ของพวกอั้งยี่ทำให้เกิดการรบราฆ่าฟันกันวุ่นวาย เช่น กรณีเงินไ้ไ้กับเงินฮกเกี้ยนแย่งกันทำเหมืองและพวกไ้ไ้เป็นอั้งยี่มาก่อน<sup>๗</sup>

ค) เปิดโอกาสให้ข้าราชการทุจริต ระบบการประมูลภาษีอากรเปิดช่องให้ขุนนางข้าราชการทำการทุจริตไ้ได้ง่าย เพราะการติดตอของผู้ประมูลภาษีกับเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องสามารถทำได้โดยไม่เป็นทางการ บางครั้งข้าราชการกับผู้นอื่นก็ทำการเบียดบังภาษีอากรไ้

<sup>๖</sup> ปาเลอกัวซ์, เรื่องเดิม, หน้า ๒๕๖ - ๕๕.

<sup>๗</sup> ก.จ.ช., รัชกาลที่ ๕ กษ.บ.๕/๑๙, "ขออนุญาตทำบ่อแร่เมืองนครศรีธรรมราช", หนังสือรายวันประชุมรักษาพระนคร รศ.๑๒๔ ศาลาว่าการมหาดไทย สำเนาที่ ๒๗๑, ๑๐๙๑๖ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยกราบบังคมทูล พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ วันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ รศ. ๑๒๔.

เช่น คดีหมิ่นสนธิ์เก็บภาษีค่านาและคชคกับข้าหลวง [ข้าหลวงเก็บมา : ผู้เขียน] ฌอมังเงินค่านาของหลวงไว้ พระนั่งเกล้าฯ โปรดเกล้าฯ ให้คุมท้าวเจียมมาสอบสวนที่รับสารภาพ้วยกยอมไว้ ๒๗ ชั่ง และแบ่งกันกับเจ้าหน้าที่เมืองพิษณุโลก ๓๓ ราย เป็นเงิน ๕ ชั่ง ๑ คำลึง ๒ บาท<sup>๘</sup> ในรัชกาลที่ ๓ ซึ่งเป็นสมัยที่ฟื้นฟูการผูกขาดคชคที่ท่าขอนนี้มีมากมาย ขอยกตัวอย่างอีก เช่น คดีอากรสมภักษรเมืองชัยนาทมัคคี นายอำเภอนำนายอากรไปเก็บอากร และนายอำเภอบอกว่าหมดแล้ว แต่ปรากฏว่าภายหลังนายอำเภอลับไปเก็บเงินเอาเป็นผลประโยชน์ของตนเอง<sup>๙</sup>

ซึ่งเราจะเห็นได้ว่า การที่เครื่องมือของรัฐไม่ซื่อสัตย์ยอมเป็นช่องทางอีกอันที่ทำให้รัฐสูญเสียรายได้ บทบาทรวมของข้าราชการกับเจ้าภาษีอาจเห็นได้จาก คำกล่าวของอินแกรมว่า ระบบผูกขาดก่อให้เกิดการคอร์รัปชัน กชชี่ ใช้อำนาจในทางผิดๆ และความจริงเจ้าภาษีนายอากรเก็บเงินได้เกินกว่าที่ประมูลมากมาย แต่กว่าเงินจะถึงมือรัฐก็เหลือน้อยเต็มที่<sup>๑๐</sup> การเบียดบังของเจ้าพนักงานท่าโคหลายวิธี ระยะเวลาที่เมืองไทยมีที่ปรึกษาทางการคลังแล้ว มีสเตอร์ โพลริโอ เจ้ากรมตรวจ กระทรวงพระคลัง ไปตรวจที่มณฑลภูเก็ตแล้ว รายงานว่ามีรายการหลายรายการที่เกี่ยวที่เก็บแล้วไม่ยอมส่งพระคลังเช่น ภาษีโรงเรือน คาเช่าตลาด ฯลฯ ก็เอาไปใช้ในการต่างๆ เสียก่อน<sup>๑๑</sup>

<sup>๘</sup> หอสมุดแห่งชาติ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ ๓ จ.ศ. ๑๒๐๗ เล่มที่ ๒๒๒/๒, หนังสือพระยามหาอำมาตย์ถึงเมืองพิษณุโลก.

<sup>๙</sup> หอสมุดแห่งชาติ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ ๓ จ.ศ. ๑๒๑๐ เล่มที่ ๑๘๐/๑, สารตราพระยามหาอำมาตย์ถึงพระยาชัยนาทให้เอาตัวขุนวิเศษ นายอำเภอมาทัวส่วน.

<sup>๑๐</sup> Ingram, op. cit., p. 32.

<sup>๑๑</sup> ก.จ.ช., เอกสารรัชกาลที่ ๕ ค.ศ. ๑/๔๔, เรื่องจัดตั้งกรมสำรวจหรือกรมตรวจ "รายงานมีสเตอร์ โพลริโอ เจ้ากรมตรวจและกรมสารบาณชี่ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติไปสำรวจที่มณฑลภูเก็ต", วันที่ ๑๔ มกราคม รศ. ๑๒๕.

ง) เจ้าภานายอากรคั่งค้างเงินหลวงและขอลดเงินอากร เจ้าภานายอากรมีความสามารถในการเรียกเงินภาษีอากรจากฝ่ายประชาชนได้มากมาย ครั้นเวลาตนต้องส่งเงินให้หลวงมักไม่ค่อยยอมส่ง ติดค้างเป็นหนี้หลวงมาก เพราะก่อนการปฏิรูปการคลังนั้น แม่เจ้าภานายจะติดค้างเงินทอง แต่ก็ยังสามารถเข้ามาประมูลใหม่ได้ จึงทำให้เงินคั่งค้างทับถมมากขึ้น<sup>๑๒</sup> ในสมัยรัชกาลที่ ๔ ซึ่งเพิ่มประเภทภาษีอากรมากแต่กลับได้เงินน้อย ส่วนหนึ่งก็เป็นปัญหาตัวเอง เช่น นายอากรสุราและสมภักษร ค้างเงิน ๑๐๒,๑๑๖ บาท<sup>๑๓</sup>

ในเรื่องหนี้ค้างนี้ พระบาทสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวง ทรงกล่าวถึงสภาพก่อนปฏิรูปการคลังว่า "ผู้ซึ่งรับทำภาษีอากรมาแต่ก่อนๆ เงินหลวงคั่งค้างสะสมอยู่มากทั้งร้อยชั่งพันชั่ง กว่าขึ้นไป ก็มีเป็นอันมากครั้นเจ้าพนักงานเร่งรัดก็ไม่ค่อยจะได้ ขอลุเลาผิดผ่อนส่งไต่บาง ที่ไม่ได้เป็นอันมาก บางรายก็ขอลุเลาแก้ตัวใหม่ เอาเงินใหม่ผ่อนใช้เงินเก่า เงินใหม่ก็คั่งทับถมเข้าทุกปีๆ ยากที่จะสะสางให้หมดไปไม่ได้ บางรายต้องหักลมยับเยินไปเงินหลวงก็ต้องสูญ....."<sup>๑๔</sup> และทรงกล่าวต่อไปว่า แม่จะมีการชดเชยก็ไม่ได้ซึ่งเสี้ยวของเงินที่คั่งค้างทรงอธิบายว่า "เพราะเจ้าภานายได้เงินมาแล้วเอาไปทำการค้าขายต่างๆ เงินหลวงก็ไม่ส่ง....."<sup>๑๕</sup> (เป็นกจรเอาเงินหมุนได้โดยไม่เสียดอกเบี้ยด้วย) พระองค์จึงต้องทำการแก้ไขปรับปรุงระบบภาษีอากรให้ดีขึ้น<sup>๑๖</sup> จากข้อความของพระองค์ก็ทำให้ทราบว่าเดิมเจ้าภานายเลื่อนการส่งเงินได้ และขอแก้ตัวทำภาษีใหม่ได้ ทั้งยังเอาเงินหลวงไปสะสมความมั่งคั่งของคนอีก เป็นเหตุให้รัฐขาดรายได้ ซึ่งรัฐบาลต้อง

๑๒ สว่าง + ลึกสกุล, เรื่องเดิม, หน้า ๑๐๖.

๑๓ ทอพระสมุทแห่งชาติ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ ๔ รัช. ๑๒๑๓ เล่มที่ ๑๔๓, ภาณูที่  
รายชื่อผู้ค้าสุราอากรสมภักษรฯ.

๑๔ ภาคผนวก ช.

๑๕ ภาคผนวก ช.

๑๖ โปรกฐุรายละเอียดได้ในวิทยานพนธ์ของทวงฤกษ์ กาลบุตร, เรื่องเดิม.

ประสพปัญหาที่ตลอดเวลา นอกจากนั้นการบิณฑบาตของชาคชอลคเงินประมูลก็มีอยู่เสมอๆ เช่นกรณี  
 เจาภานุสุธากรุงเทพฯ รศ. ๑๑๐ ซึ่งไต่ถามมาแล้ว หรือกรณีอากรนำกรุงเก่าของชอลคเงิน  
 เพราะอาจวารัฐบาลชอลคอง ซึ่งปรากฏว่าคลองนั้นมีไต่ถามของนำของเจ้าภานุฯ จึงมิได้เสียประ  
 โยชนใดแต่มาชอลค "เป็นการเอาเปรียบหลวง"<sup>๑๗)</sup> แต่พื้นที่ที่มีผู้มาพองชาคชอลคเงิน ก็จะมี  
 ผู้แย้งกันเขาประมูลใหม่ทันที แม้บางครั้งไม่มีผู้ใดมาชอลคเงินแต่ก็มีผู้ที่คอยจองจะเป็นเจ้าภานุอยู่  
 แล้วพองรองเอา เช่นกรณีเงินจูง ยื่นเรื่องราวพองนายคงที่หมื่นบำรุงภานุเจ้าภานุไม่ไต่ถามเมือง  
 สุพรรณ นครชัยศรี ปทุมธานี จำนวนภานุ ๔ ซึ่ง ๑๐ คำสั่ง แต่เจ้าภานุค้างเงินงวดหลวง เบียด  
 บังเงินเอาไว้ไขสอย เมื่อเจ้าจำนวนเกาะกุมตัวเจ้าภานุไปแล้ว เงินจูงทำภานุตามจำนวน  
 เกิน<sup>๑๘)</sup> ซึ่งก็ไม่ใช่เป็นการประกันไต่ถามเงินจูงจะไม่ค้างเงินอากร เช่นเดียวกับนายคงอีก

จากการค้างคางเงินหลวงของบรรดาเจ้าภานุนายอากรทั้งหลาย กรมหมื่นนราธิปฯ จึง  
 ทรงเสนอความเห็นกราบทูลแก้ไขเรื่องนี้โดยจะ "เอาใจคนที่ไม่คิดคางหนี้หลวง เขามาทำภานุ  
 และลดคนเป็นหนี้ลง" โดยวิธีที่คนไม่เป็นหนี้ถ้ามาประมูลต่ำกว่าคนเคยเป็นหนี้เล็กน้อย ก็ให้คนที่  
 ไม่เคยเป็นหนี้ทำแต่ในที่สุด รัชกาลที่ ๕ ก็ทรงใหญ่ประมูลจำนวนเงินสูงสุดและมีหลักฐานมั่นคงทำ  
 เพราะเกรงว่าจะพากันรวมหัวประมูลเงินค่าๆ<sup>๑๙)</sup>

ในกรณีของการติดคางภานุนี้ก็จะเห็นไต่ถาม แม้รัฐปล่อยให้เจ้าภานุมีเสรีภาพในการ  
 แสวงหาความมั่งคั่งได้ แต่เจ้าภานุก็คิดจะโกงรัฐบาลอยู่ตลอดเวลาด้วยการพองชาคชอลคเงิน  
 ค้าง การติดคางเงินงวดบาง แต่ปรากฏว่า เจ้าภานุมีเงินไปลงทุนทำการค้าหรือโรงงาน  
 อุตสาหกรรม เช่น โรงสี โรงเลื่อย ฯลฯ ทั้งนี้เพราะมีการฉ้อฉลเบียดบังเงินหลวง

<sup>๑๗)</sup> ญัฐติ สุทธิสังกราม, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ามหามาลา กรมพระยา  
 บำราบปรปักษ์ เล่ม ๑ ฉบับ ๔ (พระนคร : คุรุสภา, ๒๕๑๒), หน้า ๑๑๔ - ๑๒๖.

<sup>๑๘)</sup> หอสมุดแห่งชาติ, จดหมายเหตวรรษกาลที่ ๓ จศ. ๑๒๐๘, สารคดีตั้งแต่เมือง  
 นครชัยศรี ถึงนายอากรไม้ไผ่สีสุก.

<sup>๑๙)</sup> ก.จ.ช., เอกสารรัชกาลที่ ๕ ค.๑๔/๕, "เรื่องเงินภานุอากรต่างๆ" และ  
 ภาคผนวก ๗.

จ) เจ้าภานิชัยยกยอกเงินหลวงและนำไปใช้ส่วนตัว การกระทำของเจ้าภานิชัยในข้อนี้เกือบ จะไม่ต้องมีพยานหลักฐาน เนื่องจากพวกเจ้าภานิชัยเป็นนักฉกฉวยผลประโยชน์อยู่แล้ว เรื่องการ เอาเงินหลวงไปใช้นี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงประกาศตักเตือนพวกเจ้าภานิชัย พ.ศ. ๒๔๑๖ เป็นความว่า เจ้าภานิชัยทำเงินอากรและคั่งค้างมาก เรงรักก็ไม่คอยจะไค้ เงินต้องขาดสูญ ไปโดยมากเพราะ "เงินซึ่งมารับทำภานิชัยแล้วเอาเงินไปใช้ทางอื่นเสีย....."<sup>๒๐</sup>

แม่ทัพปรีกษาชาวต่างประเทศคือ มิทเชล อินเนส กล่าวถึงเจ้าภานิชัยตามหัวเมืองว่าเป็น "คนเบียดบังนัก" เขาจึงอยากให้เลิกคานภานิชัยเสีย นอกจากจะคคโกงหลวงแล้ว พวกนี้ก็ทำ ความเดือดร้อนให้ราษฎรด้วย<sup>๒๑</sup>

ในสมัยนั้นเจ้าภานิชัยส่วนมากคงจะเป็นคนคคโกง ดังนั้นเมื่อเจ้าภานิชัยคนใดมีความสุจริตจะ ไค้รับยกยอชมเชยมาก เช่น กรมหมื่นนราธิปากราชบุล รัชกาลที่ ๕ ว่า หลวงสวามิภักดิ์ภู- นารถ (เกียฮิน) ทำภานิชัยมาตั้งแต่ตั้งหอรัษฎาฯ (คือเป็นช่วงมีกฎหมายแล้ว) เรียกเงินครั้งไค้ก็ ส่งเงินเสิร์ฟจนคนอื่นและ "การว่าภานิชัยอากรพวกเจ้าภานิชัยนายอากรมักเข้ากันเป็นพวกคคโกง เงินหลวง แต่ผู้ซึ่งกล่าวนี้แปลกอยู่หนึ่ง เป็นชวานผาซาก ฮาดคีตบึง ไว้เป็นตัวสำหรับชคคค อยู่..... ถาซบเลี้ยงให้มีฐานันดรสูง และให้รางวัลก็จะเป็ประโยชน์แก่การภานิชัยอากร และมีฐานะประมุลภานิชัยต่อไปโดยแข็งแรง"<sup>๒๒</sup>

<sup>๒๐</sup> ก.จ.ช., เอกสารรัชกาลที่ ๕ ค.๑/๕, "เรื่องจักราขการกระทรวงพระคลังฯ", และภาคผนวก ข.

<sup>๒๑</sup> ก.จ.ช., เอกสารรัชกาลที่ ๕ ค.๕.๑/๑๐, "เรื่องความเห็นมิสเตอร์มิทเชล อินเนส จักระเบียบบงประมาณี ๑๓๓" คำแปลหนังสือ มิสเตอร์ มิทเชล อินเนสกราบบังคมทูล ๓ เมษายน รศ. ๑๓๓.

<sup>๒๒</sup> ก.จ.ช., เอกสารรัชกาลที่ ๕ ค.๑๔/๕, "เรื่องภานิชัยอากรต่างๆ คำกราบบัง- คมทูลเรื่อง เงินภานิชัยอากรต่างๆ ของกรมหมื่นนราธิปากร" ที่ ร.ค. ที่ ๑๔๕/๑๘๓๔ วันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ รศ. ๑๐๕.



การครอบงำชนภาษาโดยเจ้าภาษีนายกษัตริย์และข้าราชการ จะต้องมามากทีเดียว เพราะในสมัยรัชกาลที่ ๔ เพิ่มประเภทภาษาอักษรมากมาย แต่กลับปรากฏว่า รายได้กลับไม่เพิ่ม<sup>๑๓๓</sup>

## ๒. ราษฎรรับภาระภาษีหนักและไม่ยุติธรรม

การเก็บภาษีในสมัยนั้นเป็นการเรียกเก็บจากการทำมาหากินแทบทุกอย่าง แล้วแต่เงินจะคิดถวายฎีกาหลังจากถึงกำไรมากแล้ว ระบบภาษียุคชาตินั้น ภาษีสวนมากเป็นภาษีทางอ้อม เช่น ฝิ่น การพนัน ภาษีผ่านด่าน ภาษีสรรพสามิตต่างๆ ภาษีทางตรงก็คือ ภาษีที่ดิน และค่าราชการ<sup>๑๓๔</sup> การเก็บภาษีทางอ้อมมีผลเป็นการลดการบริโภคนิยม และเป็นลักษณะภาษีดกตอย แต่คนแถมเห็นว่า มีข้อดีคือ เก็บง่ายและภาระภาษีกระจายไปทั่ว<sup>๑๓๕</sup> แต่ประการนี้เราต้องคิดพิจารณาว่า ภาษีทางอ้อมที่เก็บส่วนมากเป็นสินค้าบริโภคที่จำเป็นต่อการครองชีพของประชาชน และเป็นภาษีที่คนยากจนต้องเสีย เช่น กะทะ หม้อไห กะปิ จาก ไค้ชัน ฯลฯ ตามรายการภาษีในรัชกาลที่ ๓ และ ๔ (ซึ่งจะมีรายการภาคผนวก)<sup>๑๓๖</sup> ดังนั้น การใช้ภาษีเพื่อลดการบริโภคนิยมของสิ่งจำเป็นต่อการดำรงชีวิตย่อมเป็นไปไม่ได้มาก ดังนั้นราษฎรจะต้องรับภาระหนักทีเดียวเพราะเขาบริโภคเพื่อยังชีพ และการที่ภาระภาษีจะกระจายทั่วนั้น หลักนี้ใช้ไม่ได้กับสภาพสังคมไทยขณะนั้น เพราะคนชั้นมั่งมีนั้นกลับมีได้เสียภาษี เนื่องจากระบบศักดินาไทย ชุณนางมีไพร่ในสังกัดที่จะให้บริการทั้งแรงงานและข้าวของเครื่องใช้อยู่แล้ว การเก็บภาษีอันนี้จึงตกกับคนจนฝ่ายเดียวอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ข้าราชการผู้น้อยจนถึงผู้ใหญ่นั้นได้รับสิทธิในการไม่ต้องเสียภาษีโดยปริยาย และยังสามารถช่วย

<sup>๑๓๓</sup> สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาคำรงราชานุภาพ, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ ๕, หน้า ๑๕.

<sup>๑๓๔</sup> Ingram, op. cit., pp. 176 - 177.

<sup>๑๓๕</sup> Ibid, p. 187.

<sup>๑๓๖</sup> ฎีกาภาคผนวก จ.

พรรคพวกในโบสถ์ให้ได้รับยกเว้นภาษีด้วย ระบบภาษีนี้จึงไร้ความยุติธรรมอย่างยิ่ง เป็นการทำให้คน ๒ ชั้น คือ ขุนนาง กับราษฎร มีความแตกต่างกันออกไปทุกทีๆ กลายเป็นสังคมสองระดับ ที่มีวันถ่วงกัน เพราะมีภาษีซึ่งไม่ยุติธรรม และไม่มีประสิทธิภาพ การเก็บภาษีโดยมิชอบจะทำให้เฉพาะคนที่ไม่รู้จักเกณฑ์อาณานิคมเสียไม่ออก แต่กลับต้องยกเว้นภาษีเป็นคาบิคาปากผู้รู้กฎเกณฑ์ ภาษีอย่างนี้ ภาระภาษีที่ราษฎรไทยสมัยนั้นต้องแบกไว้เต็มที่ นอกจากภาษีทางตรงคือ การเกณฑ์แรงงานหรือส่วยซึ่งหนักมากแล้วนั้น ภาษีภายในอื่นๆ ล้วนแต่ก่อภาระให้คนยากจนทั้งสิ้น ทั้งจะได้เห็นแต่ละหัวขอออกไป และการที่นโยบายการคลังของไทยเป็นแบบล้าสมัย ไม่มีประสิทธิภาพและไม่ยุติธรรม เป็นเหตุให้การพัฒนาเป็นไปได้ไม่ราบรื่นรวดเร็ว<sup>๑๓๖</sup> ซึ่งสภาพความเดือดร้อนของราษฎรก็เป็นผลมาจาก

ก) เจ้าภาษีตั้งโรงเก็บภาษีโดยทั่วไป ซึ่งได้กล่าวมาแล้วว่า เจ้าภาษีมักจะมีการแบ่งขงผูกขาดใหญ่ขึ้น ซึ่งทุกทอดต่างหวังกำไร จึงต่าง "ไปรีดเก็บภาษีจากราษฎรอีกต่อหนึ่ง" ภายหลังเมื่อการเก็บภาษีมักมีการกินกำไรถึง ๒ ต่อ ๓ ต่อ เช่นนี้ก็เหมือนกับการค้าขาย ซึ่งมีพ่อค้าคนกลางหลายต่อ ผู้บริโภคต้องซื้อสินค้าแพง โดยนัยเดียวกันนี้ราษฎรที่ต้องเสียภาษีมักต้องเดือดร้อนที่สุด ทั้งนี้เพราะเจ้าภาษีนายอากรทั้งหลายก็จะตั้งหน้าตั้งตาเก็บภาษีเพื่อหาเงินส่งพระคลังหลวงและกักส่วนหนึ่งไว้เป็นกำไรของตนให้มากที่สุด<sup>๑๓๗</sup> ตามตำนานภาษีราษฎรจะไม่ได้รับความสะดวก เพราะเมื่อเรือหยุกก็จะลงมาคนกันขวานวาย แต่ถา "เจ้าของเรือที่ใครจะนำสินค้าลงอย่างผ่านไปโดยไม่ต้องเสียภาษี ก็ยกเย็บเงินให้เสียก่อนการตรวจก็จะปล่อยให้ผ่านไปโดยไม่มีพิธีรีตอง" ถ้าเป็นเรือขุนนางที่โอร่างคองมาก็จะไม่ถูกตรวจภาษี<sup>๑๓๘</sup> และจากคำยืนยันของกวีสมัยนั้น หลวงจักรปราณี แต่งไว้ในนิราศพระปฐม ว่า

<sup>๑๓๖</sup> Ingram, op. cit., p. 112.  
<sup>๑๓๗</sup> ณรงค์ พวงพิศ, เรื่องเดิม, หน้า ๕๕.  
<sup>๑๓๘</sup> ปาเลอกัวซ์, เรื่องเดิม, หน้า ๒๔๔.

ถึง โรงเจ้าภาษีของคลัง  
 ไว้ทางเบียดเบียดสาวชาวสล้าง  
 อันความรู้สิ่งใดไม่ไต่เรียน  
 เห็นคี่แก้วชาชาหมู่ใหญ่  
 มีไต่ทำอากรและบอนไป

คี่ไฉนนิ่งแจ่มแจ่มกายแสงเทียน  
 เป็นจันทางเมืองมาแต่พาเหียร  
 ยังพากเพียงมาได้ถึงใหญ่โต  
 เราเป็นไทยคิดขึ้นมานาโมโห  
 มาอคไซสูกรรรมท่ากระไร<sup>๓๐</sup> (17)

และความเคียดแค้นของราษฎรสมัยนั้นมีมาก เพราะเดิมค่านของหลวงกับโรงภาษีแยกกันอยู่  
 ราษฎรต้องให้ค่านตรวจ แล้วก็ต้องให้พนักงานโรงภาษีตรวจอีกและ "ชาวกาน" ซึ่งเป็นข้าราชการ  
 การก็หาโทษให้เก่งไม่แพ้เจ้าภาษี บางทีกริบเรือ ราษฎรต้องเสียค่าไถ่แรงๆ ทางโรงภาษีก็  
 พยายามปรับใหม่ เอาสิ่งของของราษฎรไว้ซึ่งมากมายหลังพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้า ทรง  
 เห็นความทุกข์ยากของราษฎร จากการศึกษาที่ "ไปมาทางวันหนึ่งต้องจอด โรงภาษี ก้าแห่งสิบแห่ง"  
 พระองค์จึงให้เจ้าภาษียก โรงภาษีมารวมกับค่านทุกแห่งทุกตำบล และให้เจ้าภาษีเรียกภาษีแก่  
 ราษฎรตามพิภพ จุดประสงค์ในการตั้งคือ เมื่อราษฎรวิวาทกับเจ้าภาษี ก็จะได้อ้างชาวกานเป็น  
 พยาน หรือถ้าชาวกานวิวาทกับราษฎรก็ได้อ้างเจ้าภาษีเป็นพยาน<sup>๓๑</sup>

จะเห็นว่า การตั้งค่านภาษีที่ไม่มีลักษณะทำให้เกิดการแบ่งแยกราคาขายคือ ประชา  
 ชนก่อนผ่านค่านจะซื้อสินค้าในราคาที่ต่ำกว่าผู้ที่อยู่ปลายทาง ซึ่งผ่านค่านภาษีมาหลายค่านแล้วและ  
 การตั้งค่านภาษีหลายแห่งทำให้เกิดความไม่สะดวกในการค้าขาย เพราะผ่านค่านที่หนึ่งก็ตรวจค  
 ้นที่หนึ่ง ถ้าจะไม่ให้ตรวจค่านก็ต้องจ่ายเงินเป็นสินน้ำใจ ซึ่งอาจไม่คุ้มสำหรับคนไทยที่ทำการ  
 ค้าขายเล็กๆ น้อยๆ จึงเป็นการลดแรงจูงใจอย่างยิ่ง การที่รัชกาลที่ ๔ ทรงยุบโรงภาษีมารวม

<sup>๓๐</sup> หลวงจักรปราณี, นิราศพระปฐม, (พระนคร : คุรุสภา, พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงาน  
 ฉานนกิจศพ, นางสาวเฉลียว วิไลรัตน์ จังหวัดนครปฐม, ๒๕๑๓), หน้า ๒๓๓.

<sup>๓๑</sup> พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, "ประกาศให้ตั้งที่เก็บภาษีอยู่กับค่าน",  
 ฉบับ ๒๒๕, เรื่องเดิม, หน้า ๒๕๔ - ๕๕.

กับค่านเพื่อพิจารณาแล้วก็อาจมีความสะดวกเพิ่มขึ้นเล็กน้อย แต่การร่วมมือกันทุจริตเห็นจะไม่หมดไปได้

ครั้นมาถึงกาลที่ ๕ ทรงเลิกค่านภาษีภายในตามมณฑล เพราะทรงเห็นว่าวิธีเก็บภาษีนั้น คั่งค่านเก็บภาษีตามลำน้ําและทางบก เจ้าภาษีเรียกเก็บและตรวจตราเป็นทอดๆ จนกว่าจะถึงที่ จำหน่ายนั้นนับเป็นความเดือดร้อน นอกจากนั้นยังถูกกดขี่โดยลูกชวงเจ้าภาษีทำการหาผลประโยชน์ เห็นอํานาจและเพื่อไห้ประชาชนได้มีความผาสุก จะได้ตั้งหน้าตั้งตาหาเลี้ยงชีพ จึงทรงเลิกภาษีภายในไม่ให้เรียกเก็บภาษีของจำเป็น เช่น พัก แพง เผือก มัน หอมกระเทียม ถ่าน ฯลฯ ๗๒ ภาษีจะมาเสียเมื่อเข้ามากรุงเพทฯ ซึ่งเป็นตลาดแลกเปลี่ยนสินค้าหรือบรรทุกเรือเพื่อส่งต่างประเทศ

การที่เจ้าภาษีนายอากรจะสามารถชุกครีภาษีอากรภายในได้มาก โดยเฉพาะหลังสัญญา เบาริ่ง ซึ่งมีผลกดดันให้รัฐต้องหารายได้อื่นมาเพิ่มเติม เนื่องจากการค้าผูกขาดของหลวงและ ขุนนางคองเล็กไป รัฐในขณะนั้นก็คิดได้วิธีเดียวคือ หารายได้ชดเชยจากในประเทศด้วยวิธีเก็บ ภาษีจากราษฎรให้มากขึ้น จึงเป็นโอกาสของชาวจีนที่จะเสนอตัวประมูลภาษี

ข) ภาษีช้อนและทำรายได้ค่า การประมูลผูกขาดภาษีโดยที่มีการแบ่งชวงนี้ ย่อม ก่อให้เกิดลักษณะภาษีช้อนได้ง่าย และมักเป็นภาษีประเภทจุกจิก ทั้งนี้เพราะเจ้าภาษีกอง พยายามเสนอประเภทภาษีไม่ว่าจะได้เงินเล็กน้อยเพียงไร ภาษีจึงมีสภาพเป็นการค้าอย่างหนึ่ง และเมื่อเจ้าภาษีชายชวงแก่ลูกชวงก็เท่ากับเป็นการค้าปลีก ซึ่งต้องหากำไรเพิ่มอีก สกินเนอร์ ได้กล่าวถึงการผูกขาดภาษีว่า "จำนวนกำไรที่เจ้าภาษีจะได้รับอยู่กับว่าเขาตามชุกครีจาก ผู้เสียภาษีทุกคนอย่างเต็มที่แค่ไหน" ๓๓ ภาษีหลายอย่างเป็นภาษีช้อน เช่น ภาษีพริกไทย

๗๒ ก.จ.ช., รัชกาลที่ ๕ ค. ๔๘/๑๖, ภาษี, "ความเห็น มร.อินเนส เรื่องจะเลิก การภาษีอากรตามมณฑลต่างๆ" ที่ ๕๒/๓๓๐๕ ร่างพระบรมราชโองการประกาศเลิกภาษีอากร ชั้นในบางชนิด กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัยทรงร่างถวายพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วันที่ ๑๕ พฤษภาคม รศ. ๑๑๗ (มีผลใช้บังคับเดือนสิงหาคม รศ. ๑๑๗).

๓๓ Skinner, op. cit., p. 119.

เก็บจากชาวไร่และผู้ขอลงเรือ ภาษีไม่แดง เก็บจากผู้ซื้อผู้ชาย ฯลฯ หรือภาษีโคกระบือผ่าน  
 คานตามเมืองแขก เวลาผ่านคานแต่ละเมืองก็ต้องเสียภาษีเรียกว่าค่า "เบ็กคาน" ๑  
 เหรียญบาง ๘๐ เซนต์บาง เวลาพากลับจะต้องเสียซ้ำอีกเป็นต้น<sup>๓๔</sup> การเก็บภาษีชาชอนเช่นนี้  
 มีผลเสียอย่างยิ่ง นอกจากภาษีชอนแล้วยังเป็นประเภทยุกจิกทำรายได้ต่ำ เช่น ในรัชกาลที่ ๓  
 ภาษีไม่ทอนไม่กตาคาน กงฉาก กงค่าง เก็บรวมแล้วได้เงินเพียง ๓ ชั่ง ๒ ตำลึง ขึ้นหลวง (ประ  
 มาณ ๕๔๔ บาท)<sup>๓๕</sup> ซึ่งไม่ถูกต้องตามหลักของการเก็บภาษีเลย หรือแม้แต่การให้หลวงออกไปรั้ง  
 วัดที่นา ที่สวน ราษฎรก็ต้องเสียเงินเพื่อจะได้โฉนดมาอย่างจุกจิก เพราะมีค่านายศรี เงินและ  
 เชื้อกกระแสดพยาน ๑ บาท ผ่าชาว ๑ ผืน ๓ สลึง ค่าเสกน้ำ ๑ ฟื้อง ฯลฯ<sup>๓๖</sup> และการ  
 เสียเงินเพื่อให้ได้โฉนดนั้นก็เพื่อจะเสียเงินต่อไปในคราวที่มีผู้ออกมาเก็บภาษีคานา ค่าสวน (โฉนด  
 มีไชเครื่องแสดงกรรมสิทธิ์)

ค) การเก็บภาษีโดยไม่มีประสิทธิภาพ เป็นเรื่องที่เกิดเสมอ ในระบบภาษีผูกขาด  
 เพราะรัฐปล่อยให้เจ้าภาษีมี่อำนาจมากจนเลยเถิด เจ้าภาษีเกิดความรู้สึกเสมือนตนเป็นเจ้านาย  
 ใหญ่โต เป็นเหตุให้ราษฎรถูกข่มเหง ข่มขู่จากการกระทำตามอำเภอใจของเจ้าภาษีนายอากร  
 และลูกขวาง การฟ้องร้องแทบจะไม่มีประโยชน์ใด เพราะพวกเจ้าพนักงาน (เจ้าจำนวน) กับ  
 เจ้าภาษีเป็นพวกเดียวกัน<sup>๓๗</sup> ในที่นี้สามารถแยกการกระทำที่ผิดกฎหมาย เช่น

๑. การเก็บภาษีเกินพิกัดอัตรา เป็นเรื่องที่พบอยู่เสมอ เช่นการเก็บภาษีกอกกล้วย  
 ตามท้องครานั้นผู้ผูกขาดภาษีจะต้องเก็บโดยนับ "กต" กกล้วย แต่เจ้าภาษีกลับไปเรียกเก็บจาก

<sup>๓๔</sup> ก.จ.ช., เอกสาร รัชกาลที่ ๕ ม.๒.๔/๕๕, เรื่องเดิม.

<sup>๓๕</sup> ภาคผนวก ค. (บัญชีเงินภาษีอากรจำนวนปีมะเส็งฯ).

<sup>๓๖</sup> หอสมุดแห่งชาติ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ ๔ จศ.๑๒๑๕ เลขที่ ๗๓, เรื่องให้  
 ข่าหลวงเกินส่วนใหญ่.

<sup>๓๗</sup> กวงฤที กาลมุตฺร, เรื่องเดิม, หน้า ๗๐.

ชาวไร่กลายเป็นรายต้น ถ้ารายใดคักค้ำน เจ้าภาษีก็จะอ่านทองคำ โดยเปลี่ยน "กอ" เป็น "ต้น" เสีย แต่ชาวไร่บางรายพอมีความรู้ความกล้าอ่านหนังสือออกของคูตราตั้งเห็นเป็น "กอ" ทอว่ากันขึ้น ผู้ทำภาษีก็จะยอมช่ยกเว้นเงินภาษีให้เป็นค่าปิดปาก จะเห็นได้ว่าในกรณีของชาวไร่ที่ไม่อาจคักค้ำนได้ เจ้าภาษีก็ทำอะไรอย่างมากมายซึ่งกำไรนี้ตกเป็นของเจ้าภาษีฝ่ายเดียว รัฐมิได้มีส่วนเกินอันนี้ด้วย แต่ผู้ผลิตกลับต้องเค็ดครอนซึ่งคงมีจำนวนมาก แต่ส่วนกรณีที่สองซึ่งเจ้าภาษีต้องยกเว้นเพื่อปิดปาก ก็เพื่อประโยชน์ของเจ้าภาษีเองอยู่ดี เพราะถ้ามีเรื่องขึ้นศาลตนเองอาจถูกถอดจากเจ้าภาษีอันเป็นของที่หาเงินไถ่กายที่สุด และรัฐก็ต้องสูญเสียรายได้ส่วนที่ควรจะได้ ถ้าเป็นการเก็บอย่างซื่อตรง ในกรณีดังกล่าวนี้ผู้ที่สูญเสียมากที่สุดคือรัฐบาลและราษฎรผู้ไม่รู้เท่าทันเจ้าภาษี ส่วนผู้ที่สะสมความมั่งคั่งก็คือเจ้าภาษี

๒. เก็บภาษีไม่ทั่วถึง นอกจากการเก็บเกินพิกัดอัตราด้วยการทุจริตซึ่งๆ หน้าแล้ว เจ้าภาษียังมีเล่ห์เพทุบายนานาที่จะหาเงินให้พอและได้กำไรทั้งยังสะกดกสบายแก่ตนเองอีกด้วย เช่น อากรคาน้ำ เจ้าภาษีนายอกรบางครั้งจวนตัวไม่มีเวลาจะไปเก็บภาษีราษฎรที่อยู่ห่างไกลได้ ก็เร่งเก็บเฉพาะผู้ที่อยู่ใกล้ๆ โดยวิธีพาลเอาคือๆ เช่น ถามว่าราษฎรใช้น้ำ (กินน้ำ) ในแม่น้ำ ล้ำคลองหรือไม ถ้าใช้ก็ต้องเสียเงิน เพราะน้ำเป็นของหลวง ความจริงอกรคาน้ำนั้นมีค่าอธิบายว่าเป็นการเก็บจากผู้ได้รับอนุญาตจับจองที่ล้ำคลองช่วยเพื่อหาปลา และการจะเก็บก็ต้องดูตามเครื่องมือที่ใช้ เมื่อเป็นเช่นนั้นก็คงเช่นเดียวกับกรณี "กอกกล้วย" ราษฎรผู้ไม่รู้เป็นจำนวนมากก็คงเสียภาษีอย่างหนัก ในขณะที่ราษฎรบางคนโชคก็อยู่ห่างไกลเงื้อมมือก็รอดตัวไปสิ้นเชิงในกรณีนี้ ซึ่งเป็นการไม่ยุติธรรมต่อผู้เสียภาษี แสดงถึงความไร้ประสิทธิภาพของผู้จัดเก็บที่ไม่อาจจัดเก็บได้ทั่วถึง และแน่นอนที่เจ้าภาษีต้องชุกโรคหนัก เพื่อชดเชยกับส่วนที่เขาไม่ได้ไปเก็บภาษี และนี่ก็ผิดหลักแห่งความยุติธรรมอีกเช่นกัน เพราะราษฎรผู้ที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้จะต้องรับภาระภาษีในส่วนที่พึงเสียและต้องรับภาระส่วนที่เขาต้องจ่ายแทนให้แก่ผู้เจ้าภาษีเอื้อมือไปไม่ถึงด้วย

เรื่องอาการค่าน้ำเป็น เรื่องสำคัญที่รัฐพยายามแก้ไข เพราะทรงคิดถึงความปลอดภัย  
ของราษฎร และความสูญเสียของรัฐ ในสมัยรัชกาลที่ ๕ ก็ทรงประกาศพิทักษ์ตราให้ราษฎร  
ทราบ และพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงกล่าวถึงกรณีอาการค่าน้ำว่า "การที่นายอาการ  
ค่าน้ำเก็บอาการนั้น เป็นที่เดือดร้อนแก่ราษฎรอยู่หลายประการ เหตุว่าผู้รับผูกขาดไม่ยอมแสวงหา  
แต่ผลประโยชน์ของตน ปราศจากความเอ็นดูแก่ราษฎรที่รู้เท่าที่หยอนเบา ที่ไม่รู้เท่าถึงการกีดกัน  
ไต่รับความทุกข์เป็นที่เดือดร้อนทั่วไป....." และพระองค์ได้จัดการให้ ".....คิดลดหย่อน  
ผ่อนผันจัดการมิให้มีการกีดกันสืบไป....." ทรงให้แก้พิทักษ์ทรงตราให้ลดหย่อน ยกเลิกค่า  
อาการที่เก็บจากเครื่องมือเล็กๆ น้อยๆ ซึ่งใช้เพื่อเลี้ยงชีพมิได้เพื่อการค้า ให้เรียกเก็บอากรเฉพาะ  
ที่ทำเป็นการค้า....." ๓๘

และกรมพระยาคำรงฯ ทรงกล่าวว่

เจ้าภาษีน้ำเก็บได้ยิ่งมากยิ่งขึ้นเป็นประโยชน์แก่ตัวเอง..... ก็เป็นธรรมดาที่จะพยายาม  
แย่งเอาเงินจากราษฎรให้ไต่มากที่สุด ซึ่งจะพึงเรียกได้แม้โดยไม่มี  
เป็นธรรม..... ๔๐

แสดงว่าการคดโกงของเจ้าภาษีนี้นั้น พระเจ้าแผ่นดินและข้าราชการผู้ใหญ่ทราบดี จึงพยายาม  
จัดการแก้ไขโดยเฉพาะเมื่อมีเทศาภิบาลแล้ว ก็ได้ใช้กลไกของรัฐที่เป็นข้าราชการแทน  
เอกชน ๔๑ และอาการค่าน้ำเป็นการทดลองเริ่มแรกที่จะให้ข้าราชการจัดเก็บ

๓๘ ก.จ.ช., เอกสารรัชกาลที่ ๕ ค.๑๔.๒ก/๑๔, "เรื่องการจัดการอาการค่าน้ำเป็น  
รัฐบาล (๒๑ มีนาคม ๑๑๕-๖ มิถุนายน ๑๑๕)", สารตรากระทรวงพระคลังมหาสมบัติ  
วันที่ ๑ เมษายน รศ. ๑๑๖.

๔๐ สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาล  
ที่ ๕, หน้า ๒๖๕.

๔๑ ผู้สนใจรายละเอียดเรื่องอาการค่าน้ำ อ่านได้จากตำนานภาษีอากรของกรมพระยา  
คำรงฯ หรือเรื่องกรมสรรพากรนอก" ซึ่งกรมสรรพากรเป็นผู้จัดพิมพ์.

เมื่อสภาพความเดือดร้อนของประชาชนจากการเก็บภาษีอากรมีมาก แรงจูงใจในการผลิตก็ย่อมลดลง และมีผลทำให้สินค้าและบริการในกระแสเศรษฐกิจลดลง ซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมอย่างทั่วถึง เพราะเมื่อลดการผลิตลงรายได้ของรัฐก็ลดลงประชาชนเองก็มีรายได้น้อยลง ทั้งรัฐยังพยายามหารายได้โดยการตั้งบ่อนการพนันเพื่อค้ำชูกองเงิน ประชาชนก็หวังเสียโชค สถานการณ์จึงหนักลง<sup>๔๒</sup> การที่ประชาชนหมกแรงแจจูงใจในการผลิตก็ย่อมส่งผลกระทบต่อรัฐ คือ

✓ ๓. การสูญเสียแหล่งรายได้ของรัฐ

ธรรมชาติรายได้ส่วนใหญ่ของรัฐก็มาจากทางเกษตร เพราะประชาชนเป็นกสิกรเกือบทั้งหมด รองลงมาก็เป็นรายได้จากอุตสาหกรรม และการค้าขายภายในเล็กๆ น้อยๆ และการค้ากับต่างประเทศโดยอาศัยผลิตผลกสิกรรมและอุตสาหกรรม เมื่อมีการลดลงของการผลิตโดยเริ่มจากกสิกรรม ก็ย่อมหมายถึงการลดลงของอุตสาหกรรมที่สำคัญและการค้าขายตามมา ซึ่งหมายถึงการสูญเสียแหล่งรายได้ของรัฐในที่สุด การที่ราษฎรหมกแรงแจจูงใจในการผลิตนอกจากการเสียภาษีอากรซับซ้อน ความไม่สะดวกเพราะถูกกีดกันโดยกำแพงภาษีผ่านด่าน การภาษีไม่เอื้ออำนวยในการทำกสิกรรม ฯลฯ ปรากฏว่าพวกเขาเริ่มมักทำการค้าหรือการผลิตควบคู่ไปกับการเป็นเจ้าของที่ดินนายอกรด้วย แต่มักจะทำในลักษณะที่ใกล้ชิดหรือเกี่ยวข้องกับภาษีอากรที่ตนจัดเก็บ เช่น เจ้าภาษีน้ำตาล นอกจากจะเก็บภาษีน้ำตาลแล้ว ก็จะทำหน้าที่เป็นคนกลางซื้อขาย หมอไต้ น้ำตาลโดยการผูกขาดหรือเจ้าภาษีก็มักก็มักทำเหมืองต้มเอง ทำอากรฝิ่น ข้อนเบี้ยไปค่วย เพราะ

<sup>๔๒</sup> หอสมุดแห่งชาติ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ ๓ จศ. ๑๒๑๒ เลขที่ ๔๗, "เรื่องตั้งเงินกักเป็นนายอกรสุราเมืองพิชัย"(เมื่อประชาชนหมกความกระตือรือร้นในการทำงานแล้ว คนจีนก็เอาการพนันเข้ามาขอมเมา และประชาชนก็มัวหลงเล่น เพราะหวังโชคช่วยจะได้ร่ำรวยเหมือนเจ้าสัวขุนน้ำขุนนางบ้าง แต่ทว่ากลับถูกกำหนดเสียอีกว่าเกียจคร้าน โดยพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงกำหนด โดยไม่นึกถึงสาเหตุของการเกียจคร้าน)



เขามีสถานที่ก่อนข้างเค็ดชาติในท้องถิ่นของเขา จึงทำให้มีอำนาจอื่นนอกไปจากอำนาจทางภาษี และถ้าเขาทำการผูกขาดสิ่งใดก็หมายความว่าคนในเขตนั้นไม่มีทางเลือกพ้นได้ ทั้งนี้การทำการ กรรมอื่นควบคู่ไปกับการเป็นเจ้าของได้ก็เพราะใ้อำนาจรัฐโดยปริยาย ซึ่งการกระทำของเขา มีผลต่อการหยุดนิ่งของภาวะเศรษฐกิจ เพราะทำลายกลไกกรรม อุตสาหกรรม การค้าก็จะแสดง รายละเอียดต่อไป

ก) เกษตรกรรมถูกทำลาย เกษตรกรรมเป็นแหล่งภาษีที่ใหญ่ที่สุด และรัฐบาลก็ได้ส่วน เกินจากภาคนี้มาใช้จ่ายมากกว่าภาคเศรษฐกิจอื่นๆ แต่การเกษตรถูกทำลายเพราะนอกจากการ เกตต์แรงงานชายฉกรรจ์ตามระบบเช่าเดือนออกเดือน ทำให้ชาวนาชาวนสวนไม่อาจทำงานติดต่อกันได้ และการเกตต์คนผลิตกันเข้ามาตลอดปี บางคนก็อาจต้องมาเช่าเวรในช่วงที่ตรงฤดูกาล ทำนาพอดี ทำให้การผลิตของครอบครัวนั้นทำได้ไม่เต็มซึ่งจะมีผลเสียแก่ประเทศต่อไป การ เกตต์มาทำราชการนั้นบางที่เจ้าเมืองก็เกตต์ชาวนามาทำนาของเจ้าเมืองจนหมดหน้าทำนา เจ้า เมืองจึงปล่อยให้ไปทำนาของราษฎรแก่ทำไม่ได้เสียแล้ว<sup>๕๓</sup> นี่เป็นความเดือดร้อนของประชา ชนและเป็นความสูญเสียทางเกษตรกรรมของบ้านเมืองโดยแท้ การเก็บภาษีโดยมิชอบของเจ้า ภาษีมักทำให้ประชาชนหยุดทำการเพาะปลูกไป ดังเช่นกรณีภาษีมะพร้าวตามประกาศรัชกาลที่ ๕ ว่า

ณ ปีชวด ฉศกนี้ ผลมะพร้าว น้ำมันมะพร้าวมีราคาแพง เพราะต้นทุนมะพร้าวขึ้นไป ราษฎรเจ้าของสวนไม่ปลูกเพิ่มเติม เพราะกลัวต้องเสียอากรต้นมะพร้าว ๓ ต้นเป็นเงินสี่ลึง ผล มะพร้าวแต่น้ำมันมะพร้าวจึงแพงไม่บริบูรณ์ จึงทรงพระกรุณาฯ สั่งว่าแต่นี้สืบไป ประกาศแก่ราษฎร เจ้าของสวนแขวงกรุงเทพฯ และหัวเมืองที่สวนมะพร้าวต้องเสียอากรอยู่นั้นถึงปีฉลู สัปตศก จะ โปรกเกล้าฯ ให้ยกต้นมะพร้าวเสียมิให้นายระวางเรียกอากรต้นมะพร้าว แก่ราษฎรเจ้าของ สวนสืบไป<sup>๕๔</sup>

<sup>๕๓</sup> ก.จ.ช., เอกสารรัชกาลที่ ๕ ม ๔๘/๗๐, เรื่องเดิม.

<sup>๕๔</sup> พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, "ประกาศเลิกภาษีผลมะพร้าว", เรื่องเดิม, ฉบับ ๒๔๕, หน้า ๒๐๐ - ๒๐๒.

จะเห็นได้ว่าเมื่อเกิดผลเสียหายร้ายแรงแล้วจึงมาทำการแก้ไข นอกจากนั้นการมุ่งหวังแต่รายได้ของเจ้าภาษีนายอากรยังเป็นผลทางอ้อมต่ออารักขากรรมอีก เช่น กรณีอากรค่าน้ำเมืองพิจิตร การชกอากรค่าน้ำ เขาปลา ๒ ใน ๓ คือให้จับปลา ๑ ส่วน นายอากรเอา ๒ ส่วน เป็นค่าธรรมเนียม นี่ยังไม่พอแต่ความที่ต้องการให้ได้เงินมากๆ และเร็วที่สุดเพื่อจะได้นำกลับไปบำรุงบ้านเมืองของตัว ทำให้เงินคิดถอนขนห่านเสียเลยก็ว่าได้ ชุกทางให้น้ำไหลออกให้หมดจะได้จับปลาได้หมดทีเดียว อันเป็นผลต่อการเพาะปลูกข้าวด้วย ซึ่งผู้ตรวจราชการมณฑลพิษณุโลกรายงานว่า

"ถ้าหนองที่มีน้ำตลอดปี จับปลายังไม่หมดหนอง ผู้รับประทานมักจะใช้วิธีชุกรางไข่น้ำในหนองให้ไหลออกลำแม่น้ำใหญ่ จนน้ำในหนองแห้ง แล้วจับปลาใหญ่ย่อยมันค้ำในนั้นจนสิ้นเชิงวิธีจับปลาเช่นนี้เป็นเหตุให้หนองตื้นขึ้นทุกที ไซ้แต่เท่านั้นยังชกขวางแก่ประโยชน์ของการทำนาค้วย..... ดังที่เมืองพิจิตร...ผู้ทำนาใกล้เคียงหนองบึงคันไถไปร้องต่อมณฑลพิษณุโลกว่า รายที่ชุกไข่น้ำในบึงคันไถไหลออกแม่น้ำใหญ่นั้น เวลานั้นน้ำแรงหลากมากล้นเป็นทางให้แม่น้ำไหลเข้าไปรวดเร็ว ทำนาไม่ทันน้ำท่วมต้นข้าวเสียหาย....."

ในที่สุดเจ้าพนักงานเมืองพิจิตรต้องบังคับให้ผู้ทำหนองปิดรางที่ชุกให้เหมือนคังเก่า ซึ่งการชุกรางน้ำออกหมด เพื่อเอาอากรให้ได้มากที่สุดนี่ก็เป็นเหตุให้ "สูญพิชพรณปลา"<sup>๕๕</sup> การกระทำเช่นนี้ของเจ้าภาษีนายอากรบิดเบือนการใช้ทรัพยากรของชาติคือ แทนที่จะใช้เท่าที่สมควร แต่กลับรับตัดดวงทรัพยากรให้ได้มากที่สุด ในกรณีนี้คือ รับวัดปลาให้หมดหนองเพื่อจะได้เงินภาษีไ้มากที่สุดในงวดที่ตนเองเป็นเจ้าภาษี

จะเห็นได้จากรายงานนี้ว่า ประชาชนถูกชุกรักภาษีมาก การอยากได้เงินมากๆ เร็วๆ ของเจ้าภาษีนายอากรทำให้หาเสียหาย และการวัดปลาจนหมดไม่เลือกปลาเล็กปลาใหญ่นั้น ก็ทำให้ปลาสูญพันธุ์ไปด้วย

<sup>๕๕</sup> ก.จ.ช., เอกสารรัชกาลที่ ๕ ม.๒.๑๔/๕๗, เรื่องเดิม.

เหล่านี้เป็นเพียงกรณีตัวอย่างเล็กๆ น้อยๆ ที่ยกมาให้เห็นถึงความกระหายเงินจนลืมนมทุกทุกอย่าง และรัฐก็มีไต่หาอะไรนอกจากปีศาจน้ำให้เหมือนเค็มเท่านั้น แต่ท้ายหลังที่ราษฎรทำนาไม่ได้แล้ว

ข) ทำลายอุตสาหกรรมที่สำคัญ ระบบเจ้าภาษีนายอากรทำให้อุตสาหกรรมบางอย่าง เช่น น้ำตาลทรายซึ่งมีท่าจะรุ่งเรืองกลับต้องชะงักงัน และภายหลังสลายตัวไปด้วยเหตุของภาษีอากรทั้งภายในภายนอก ก่อนนั้นการผลิตน้ำตาลทรายเป็นเพื่อการค้า ราว พ.ศ. ๒๓๙๓ ส่งออก ๙๐๘,๐๐๐ บาท เบลูริงกล่าวว่า น้ำตาลทรายเคยเป็นสินค้าสำคัญในการค้า มีการปลูกอ้อยตามที่ทำไร่ของแม่น้ำเป็นจำนวนมาก เบลูริงอ้างว่า กรอเฟรต บันทึกว่า ไทยมีการปลูกอ้อยเพื่อการค้า(ทำน้ำตาล) มาตั้งแต่ ค.ศ. ๑๘๑๐ (พ.ศ. ๒๓๕๓) ในปี ค.ศ. ๑๘๒๒ (พ.ศ. ๒๓๖๕) ผลิตได้ ๓,๕๐๐ ตัน ค.ศ. ๑๘๓๕ (พ.ศ. ๒๓๗๘) เพิ่มขึ้น ๘,๐๐๐ ตัน ค.ศ. ๑๘๕๐ (พ.ศ. ๒๓๙๓) เพิ่มขึ้น ๑๕,๐๐๐ ตัน และเดิมชาวไทยเป็นผู้ทำการผลิตทั้งสิ้น ต่อมาปลายรัชกาลที่ ๓ ชาวจีนกลายเป็นผู้ผลิตแทน<sup>๔๖</sup> และค่อยๆ ลดลงปี ๑๘๕๑ (พ.ศ. ๒๓๙๔) ไม่มากกว่า ๗,๐๐๐ ตัน นับว่าลดลงอย่างมากและในที่สุดการค้าน้ำตาลทรายก็ลดลง และเมื่อ ค.ศ. ๑๘๗๑ (พ.ศ. ๒๔๑๔) มีน้ำท่วมครั้งใหญ่ การผลิตอ้อยก็ลดลงอีกรวมทั้งการส่งออกด้วย<sup>๔๗</sup> การเปลี่ยนมือการทำน้ำตาลทรายจากไทยเป็นจีนก็เพราะเจ้าภาษีขูดรีดมาก เมื่อพวกคนไทยหยุดทำและพวกชาวจีนทำคอกก็ไต่ทำให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายฟื้นตัวอีก และตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๓๒ เป็นต้นมาน้ำตาลทรายก็มีไต่เป็นสินค้าออกโดยสิ้นเชิง และโรงงานก็หยุดทำ แต่กลับมีน้ำตาลทรายจากภายนอกเข้ามาตีตลาด เพราะราคาถูกกว่าน้ำตาลในประเทศ ผู้ผลิตชาวพื้นเมืองก็ยากที่จะแข่งขันได้ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะสัญญาเบาริ่งประการหนึ่ง และขณะเดียวกันภาษีภายในของการผลิตน้ำตาลทรายที่สูง ราษฎรผู้ทำเห็นว่าไต่ผลทดแทนไม่คุ้มภาษีและรัฐก็มีไต่ช่วยในเรื่องการชลประทาน ราษฎรจึงไม่ชวนชวายทำคอกไป อินแกรมกล่าวว่า สาเหตุพื้นฐานของการหกดตัวของอุตสาหกรรมน้ำตาลคือภาษี

<sup>๔๖</sup> M.L. Manich Jumsai, King Mongkut-Sir John Bowring (Bangkok : Chalermnit, 1970), p. 33.

<sup>๔๗</sup> Ingram, op. cit., p. 124.

และการตลาดสากลโลก เพราะยุโรปผลิตน้ำตาลที่ไค้วย และไทยก็ไม่อาจป้องกันการแข่งขันจากภายนอกได้ เพราะภาวการณ์ที่เราได้เก็บได้เพียง ๓ เปอร์เซ็นต์เท่านั้น<sup>๕๔</sup> เมื่อประกอบกับสิ่งสำคัญคือภายใน ซึ่งเป็นภาระหนักด้วยสภาพของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายจึงไม่อาจฟื้นตัวได้อีก

สมัยรัชกาลที่ ๓ ภาวการณ์กิจการน้ำตาลทรายทำเงินได้มาก เช่น

ภาวน้ำตาลทรายปีละ	๒๖๐	ซั่ง	(๕๒,๘๐๐ บาท)
ภาวน้ำโรงน้ำตาล	๗๑	ซั่ง	( ๕,๖๐๐ บาท)
ภาวน้ำอ้อย	๑๖๐	ซั่ง	( ๒,๘๐๐ บาท)

๑ ๑ ๑

ภาวการณ์ที่ตกอยู่กับการทำน้ำตาลคือ ภาวน้ำดิน เพาะปลูกอ้อย ภาวน้ำโรงน้ำตาล ภาวน้ำอ้อย ภาวน้ำที่ไร่เกี่ยวน้ำตาล ภาวน้ำเรือที่บรรทุก ฯลฯ แม้ภาวน้ำอ้อยอย่างเดียวก็น่าจะเห็นได้ว่าเป็นภาวน้ำอันคือ เก็บภาวน้ำอ้อยเมื่อผ่านคาน น้ำอ้อยเมื่อหีบแล้ว เมื่อทำเป็นน้ำตาลทรายแดง เมื่อทำเป็นน้ำตาลทรายขาว ฯลฯ

ในสมัยรัชกาลที่ ๔ ภาวน้ำตาลทราย ๒๕๐,๐๐๐บาท ภาวน้ำตาลคะโนค ๑๐,๐๐๐ บาท ภาวน้ำเพิ่มกว่ารัชกาลที่ ๓ แต่การผลิตลดลงเรื่อยมาในปี พ.ศ. ๒๔๐๐ (จ.ศ. ๑๒๑๕) เพิ่มจำนวนผู้ผูกขาดน้ำตาลจาก ๑ รายเป็น ๓ ราย<sup>๕๕</sup> อินแกรมกล่าวว่า ระบบภาวน้ำที่ยั่งยืนและการจัดการอุตสาหกรรมภายในไม่ดี ประกอบกัน ทำให้การผลิตพื้นเมืองลดลงและได้เห็นว่าตลาดภายในเป็นขนาดเล็ก ภาวน้ำภายใน และขาดกำลังงาน เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นความจริงเมื่อภาวน้ำภายในเป็นระบบผูกขาดชุดรีดทั้งฝ่ายผู้ผลิตและผู้ซื้อ ปัญหาที่ตามมาอย่างเลี่ยงไม่ได้คือการลดการบริโภคน้ำตาลเพราะรายได้ของประชาชนลดเนื่องจากภาวน้ำ ส่วนการ

<sup>๕๔</sup> Loc. cit.

<sup>๕๕</sup> เสถียร ลายลักษณ์, "ประกาศภาวน้ำตาล จศ.๑๒๑๕", เรื่องเดิม เล่ม ๕, หน้า ๒๕๑ - ๒๕๓.

ขาดกำลังงานก็เป็นเพราะไม่มีสิ่งจูงใจแรงงาน รัฐบาลไม่เคยสนับสนุนช่วยเหลือ แรงงานไทย ถูกเกณฑ์อยู่ตลอดเวลาในระบบเก่าโดยมีได้ผลประโยชน์ตอบแทน เนื่องจากถือกันว่าเป็นการตอบแทนในการที่ได้ใช้ปัจจัยในการผลิต

ราษฎร เมื่อถูกขูดรีดหนักเข้าก็เลยลดการผลิตลงอันเป็นผลเสียแก่ประเทศชาติ เช่นการประท้วงของผู้นำศาลเมื่อภาษีแรงๆ ซึ่งสมเด็จพระบรมมหาศรีสุริยวงศ์ กรมวังมหาดเล็กว่า

"ข้าพระพุทธเจ้าพิเคราะห์ดูตามภูมิบ้านเมือง เห็นว่าแตกนอกการสำรวจเอาหม้อพิกักร้อยละ ๒ นายอากรขายโคแต่ผู้เดียว ขึ้นพระคลังมหาสมบัติเงินอากรมากกว่าเงินภาษีน้ำศาลตะโนน และภาษีน้ำศาลตะโนนพิกักร้อยละ ๑ บาท ขึ้นพระคลังสินค้าภาษีอากรสองอย่างนั้นก็เป็นที่เล็กน้อยที่แย่งชิงกันประมูลก็แต่อากรสำรวจเอาหม้อ ถ้าผู้ใดแย่งชิงโคกใช้สตีปัญญาเรียกเงินภาษีพื้นแก่เอาเขี้ยวตานอกอีกเตาละ ๑ บาท เรียกเอาหม้อปากตานอกอีกเตาละ ๑ บาท และราษฎรทั้งเพชรบุรีซึ่งทำคานนั้น พร้อมใจกันดำเห็นว่าเจ้าภาษีอากรทำผิดอย่างแตกอนขึ้น [พิกักร้อยละ ๑ : ผู้เขียน] อย่างหนึ่งอย่างใดแล้ว ก็เป่าร้องกันหยุดหม้อไม่ขึ้นคาน....."๕๐

เมื่อไม่ขึ้นคานน้ำศาลก็ทำไม่ได้เป็นการทำลายอุตสาหกรรม และก็จะเห็นว่าทำลายการค้าขาย เพราะเป็นการทำการค้าผูกขาด ราษฎรรายย่อยไม่มีโอกาสขาย หม้อ เตา ไร่ เมื่อไม่มีการทำลายอุตสาหกรรมน้ำศาล ก็เป็นการทำลายเกษตรกรรมโดยอ้อมคือ กลสิกรก็จะไม่ปลูกต้นตาลเพิ่มอีก

ค) ทำลายการค้า จากการทำลายเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม ก็ย่อมมีผลเป็นการทำลายการค้าอยู่ในตัวแล้ว เพราะเมื่อไม่มีผู้ผลิตสินค้าเพิ่มเติมสินค้าก็แพง ในขณะที่กลสิกรผู้ยากจน รายได้มีได้เพิ่มขึ้นแต่กลับลดลง ช่องว่างของสวัสดิการยิ่งขยายออกไปทุกที สินค้าจำเป็นราษฎรจำต้องใช้สอย เขาก็ต้องชวนชวามาซื้อจนได้จ่ายมาเป็นหนี้เป็นสิน ภัยการกีดกันเพียงเล็กน้อยและขยายจำนวนควยคอกเบี้ยที่สูง จนอาจกลายเป็นเงินจำนวนที่ เขาไม่อาจใช้หนี้ได้ก็ต้องขายตัว หรือบุตรภรรยาเป็นทาส เรียกว่า "ทาสน้ำเงิน"

๕๐ ก.จ.ช., รัชกาลที่ ๕ ก. ๔/๒, รายงานการประชุมของหอรัษฎากรพิพัฒน์ รายงานกรมหมื่นนราธิปประพันธ์พงษ์ และคนอื่นๆ, สมเด็จพระบรมมหาศรีสุริยวงศ์กรมวังมหาดเล็กว่าสมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาจุฬาลงกรณ์เกล้าเจ้าอยู่หัว" (ไม่มีปี).

การค้าสลายลงโดยเริ่มจากการถูกทำลายการเกษตรความกำเริบรุนแรง จนราษฎรต้อง  
ร่วมมือกันเลิกเพาะปลูก ดังกรณีมะพร้าวการค้าก็หยุดชะงัก เพราะสินค้าขาดแคลนมีความเดือด  
ร้อนอยู่ทั่วไป เพราะมะพร้าวมีความจำเป็นในการบริโภคของคนไทยมาก

การทำลายการค้าด้วยเล่ห์เหลี่ยมเจ้าภาษียังมีอีกมากมาย เก็บภาษีซ้ำซ้อน เก็บเงินพิกัต  
แก่งหน่วงเหนี่ยวจนสินค้าเสียหายก็มี เช่น กรณีเงินหลงเจ้าภาษีมันเทศ เก็บภาษีเงินพิกัตอัตรา  
และกักเรือไว้จนมันเทศเน่าเสีย<sup>๕๑</sup> และอีกกรณีเงินส่งเจ้าภาษีของ <sup>๒๒</sup> สิ่งถูกนายอากฟ่องว่า  
เก็บภาษีแพงกว่านี้ๆ ครั้นนายอากไม่ยอมก็แก่งกักแก่งไว้จนแดงเสีย<sup>๕๒</sup> หรือบางทีก็ถ่ออำนาจ  
บาทใหญ่ทุบตีราษฎร เช่น กรณีเงินหลงเจ้าภาษีเก็บภาษีเงินพิกัตครั้งราษฎรชักขึ้นก็ทุบตีเอาด้วย

หรือบางกรณีเล่ห์เหลี่ยมของเจ้าภาษีใหม่ กับเจ้าภาษีเก่าทำให้ราษฎรต้องประสบความ  
ลำบาก เช่น กรณีภาษีเกลือ คือ

ขุนภาษีพิเศษเจ้าภาษีเกลือเมืองเพชรบุรี กล่าวหาว่า เจ้าภาษีเก่า (จีนโบ) และ  
ราษฎรคบคิดกัน โดยเจ้าภาษีเก่าเรียกภาษีเกลือที่เกลือทั้งหมดโดยลพพิกัตอัตราลง เจ้าภาษีคน  
ใหม่จึงไม่มีเกลือที่จะเก็บภาษี ดังนั้นเขาก็จะไม่มีเงินส่งภาษี และเมื่อราษฎรซึ่งซื้อเกลือโดยเสีย  
ภาษีกับเจ้าภาษีเดิม บรรทุกเรือมาขาย เจ้าภาษีใหม่ที่คานกัฬายามเรียกเก็บภาษีอีก เป็นการชัก  
ขวางทางการค้า ราษฎรบางคนซื้อเกลือจากเจ้าภาษีเก่าเอาไว้ เจ้าภาษีใหม่ก็ห้ามมิให้ใช้สอย  
ถึงกับไปปิดคางเกลือของราษฎร เพื่อจะเรียกภาษีอีกเกวียนละ ๒ บาท เพราะเห็นว่าเจ้า  
ภาษีเก่าเรียกน้อยเกินไป

---

<sup>๕๑</sup> ก.จ.ช., เอกสารรัชกาลที่ ๕ ค.๑/๓, "คดีความศาลกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ  
เรื่องเงินภาษีอากร," ศาลสรรพากรคดีที่ ๑ เดือนเมษายน รศ.๑๐๘ เงินส่งเงินมัดจอก  
เงินหลงจำเลย.

<sup>๕๒</sup> ก.จ.ช., เอกสารรัชกาลที่ ๕ ค.๑/๓, "คดีความศาลกระทรวงพระคลังฯ", ศาล  
สรรพากร คดีที่ ๔ เดือนธันวาคม รศ. ๑๑๐.



เจ้าเมืองเพชรบุรีทำรายงานมาให้รัฐบาลกลางทราบ และได้แสดงความเห็นมาด้วยว่า "ขุนภาษีวิเศษ เจ้าภาษีคนใหม่ไม่มีเกลือจะเก็บนั้น เห็นว่าธรรมเนียมการภาษีอากรที่ผลิตเปลี่ยนแปลงนั้นใหม่ยอมคิดเอาโรคเอาเปรียบกันบ้างตามธรรมเนียม..... การที่เจ้าภาษีใหม่จะร้องว่าทำไมไฉนนั้นไม่ถูก เพราะการภาษีนั้น..... ผู้ทำจะมีกำไรต่อบีที่สองที่สาม....."<sup>๕๓</sup>

และรัฐบาลกลางก็ได้แสดงบทบาทออกมาว่า ไม่ยินยอมให้เจ้าภาษีเก็บภาษีอีก เพราะราษฎรเสียภาษีไปแล้วให้พระยาโชฎ๊กบังคับห้ามปรามเจ้าภาษีเสีย

การที่เงินเข้ามาเป็นเจ้าภาษีเป็นสาเหตุสำคัญของการชะงักงันทางการค้าขาย เนื่องจากเป็นการลดเสรีภาพในการเพาะปลูก การค้า และการผลิตทางอุตสาหกรรมเพราะเจ้าภาษีเป็นพ่อค้าผูกขาดบังคับซื้อสินค้าประเภทที่อยู่ในอำนาจของตน และนำออกขายต่อเอากำไรตามพอใจ ราษฎรจะต้องมาซื้อสินค้าจากเจ้าภาษี เช่น หม้อเคียวตาลนั้น ราษฎรที่จะเคียน้ำตาลตะโหนดก็ต้องมาซื้อหม้อจากเจ้าภาษีเท่านั้น ถึงรายงานของสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยางค์ถึงที่กล่าวมาแล้ว

อำนาจในการผูกขาดภาษี ซึ่งนำมาสู่อำนาจของเจ้าภาษีในการผูกขาดซื้อขายครุฑาคาตามชอบใจนั้น การผูกขาดนี้ยอมก่อให้เกิดผลเสียหายในทางที่เห็นๆ คือ การค้าการผลิตหยุดชะงัก และผลที่มิค่อยไปก็คือ ความสูญเสียสวัสดิการของประชาชนและสังคมส่วนรวม เพราะประชาชนไม่มีโอกาสจะเลือกซื้อสินค้าได้ตามความพอใจ เนื่องจากมีผู้ขายเพียงคนเดียว และตามหลักทางเศรษฐศาสตร์ผู้ขายคนเดียวย่อมมีอำนาจในการกำหนดราคาตามความพอใจของเขาเพื่อแสวงหากำไรสูงสุดได้ โดยเฉพาะเมื่อเป็นสินค้าจำเป็น เช่น เกลือที่กล่าวมาแล้ว เมื่อเจ้าภาษีเป็นผู้ผูกขาดทางการขายประชาชนก็ต้องซื้อสินค้านี้ราคาแพงจากเจ้าภาษี ขณะเดียวกันเขาก็เป็นผู้ผูกขาดทางการซื้อได้อีกด้วย จึงทำให้เขามีอำนาจที่จะครุฑาคาซื้อให้ต่ำที่สุดเพื่อให้เสียต้นทุน

<sup>๕๓</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, จดหมายราชกิจรายวัน ภาค ๗ (พระนคร : โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร พิมพ์เป็นที่ระลึกในงานพระราชทานเพลิงศพ มหาอำมาตย์ โท หม่อมเจ้าฑำรังศิริ ศรีวัช, พ.ศ. ๒๔๗๗), หน้า ๒๕๔ - ๒๕๗.

น้อยที่สุด และทุกคนจำต้องขายถ้าไม่ขายก็หมายความว่าต้องเลิกผลิตไปเลย มิฉะนั้นก็จะกลายเป็นของเดือน จับได้ถูกกลางโทษ เมื่อสถานะการณ์เป็นเช่นนี้ผู้ใดประโยชน์เพียงฝ่ายเดียวคือเจ้าภาษี ส่วนรัฐนั้นได้บ้างแต่ไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย แต่ทว่าสวัสดิการของประชาชนแทบไม่มีเหลือเลย และผู้เขียนก็ไม่คิดว่า การถ่ายเทผลประโยชน์ของประชาชนไปสู่เจ้าภาษีและรัฐจะชดเชยได้กับความสูญเสียส่วนที่มากกว่าของสังคม เพราะเป็นการสูญเสียไปโดยไม่มี การชดเชย เนื่องจากเมื่อเก็บภาษีไปแล้วก็มีใจจ่ายออกมาเพื่อสวัสดิการของสังคม แม้การชลประทานซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งก็ไม่ได้ทำ แต่คงใช้อยู่แต่ในวงเบียดหัวคเงินปี การสร้างวังวัด งานรัฐพิธี ฯลฯ ซึ่งไม่ส่งผลคือเศรษฐกิจ ชดเชยเกี่ยวกับกลุ่มคนจีนซึ่งเริ่มกลายเป็นนายทุนไปหลังจากได้ทำภาษีก็กลับส่งเงินทองออกไปบ้านเมืองของตนมากมาย คงจะได้เห็นชัดในหัวข้อต่อไป

#### ๘. เงินทุนถูกส่งไปต่างประเทศ

การที่รัฐบาลสนใจเฉพาะจำนวนเงินที่เจ้าภาษีจะส่งให้รัฐเท่านั้น ส่วนกำไรของเจ้าภาษีที่เก็บมานั้นเป็นเท่าไร เอาไปทำอะไรไม่มีหมับัญญัติควบคุมไว้ ไม่มีการเก็บภาษีเงินได้ของพวกจีนเจ้าภาษี ซึ่งนับเป็นข้อบกพร่องของรัฐบาลเนื่องจากเงินกำไรส่วนนี้ถูกส่งไปยังประเทศจีนเป็นจำนวนมาก เป็นสิ่งหนึ่งที่ทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจช้าลง พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าทรงเขียนไว้ว่า<sup>๕๕</sup>

"...จีนมิได้เข้ามาอยู่โดยความตั้งใจที่จะฝังรกรากไว้ในแผ่นดิน และมีไต่ยอมกลายเป็นพลเมืองแท้ของเมืองนั้นเลย ย่อมรู้สึกว่าเป็นคนต่างภาษาอยู่เสมอ มีบ้างบางคนที่เต็มใจจะกลายเป็นพลเมืองแท้ของเขาก็หายยอมไม่ ในข้อที่ว่าเราช่วยกระทำให้ทรัพยากรแผ่นดินเกิดขึ้นนั้นจริงอยู่จะ

<sup>๕๕</sup> อิศวาทู [พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว], "ชีวแห่งบูรพชาติ" ใน พระประวัติของ พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระสมมตอมรินทร์ (พระองค์เจ้าสวัสดิประวัติ), (ม.ป.ป., ข้าราชการกรมราชเลขาณุกการพิมพ์แจกในงานพระราชทานเพลิงพระศพ พ.ศ. ๒๔๕๘), หน้า ๒๕.



ปฏิเสธเสียมิได้ แต่ก็ไม่ควรตีว่าทรัพย์สินแผ่นดินที่เขาช่วยทำขึ้นนั้น เขาก็นำออกไปจากเมืองเหมือนกัน ส่วนที่เขาใช้สอยในเมืองนั้นเขาพยายามกระเหม็ดกระแหม่มากที่สุด....."

และท่านยังกล่าวอีกว่า จีนทุกคนก็คล้ายเมืองจีนแน่นอน <sup>๕๕</sup> ดังนั้นจึงไม่คิดสะสมทุนไว้ในไทย

การที่ประเทศไทยเคยมีกิจการค้าเกินดุลมานานักหนานั้น อาจเป็นเพราะชาวต่างประเทศ โดยเฉพาะจีนส่งข้าวของเงินทองไปใหญ่โตในต่างประเทศ อินแกรมกล่าวว่า คนจีนส่งเงินไปประเทศจีนเมื่อ ค.ศ. ๑๘๑๒ - ๑๘๑๕ (พ.ศ. ๒๔๕๕ - ๒๔๕๘) ถึง ๒๐ - ๓๐ ล้านบาทต่อปี และช่วงปี ค.ศ. ๑๘๕๐ - ๑๘๕๑ ส่งประมาณ ๑,๒๕๐ ล้านบาท เฉลี่ยปีละ ๒๕ ล้านบาท ซึ่งขณะนั้นการลงทุนขั้นพื้นฐานคือ การสร้างทางรถไฟและชลประทาน ค.ศ. ๑๘๕๑ เป็นเพียง ๒๕๐ ล้านบาท <sup>๕๖</sup>

การส่งเงินของจีนบางครั้งก็เป็นการซื้อพันธบัตรจากต่างประเทศ เป็นการส่งเงินทุนออกนอกประเทศ และขณะเดียวกันการส่งสินค้าประเภททุนเข้ามาไม่น้อยมาก

แม้เมื่อช่วงปฏิรูปการบริหารบ้านเมืองแล้ว ส่วนประกอบของสินค้าขาเข้าของรัฐช่วงปี พ.ศ. ๒๔๔๔ - ๒๔๕๓ เฉลี่ยแล้ว สินค้าฟุ่มเฟือยมีมากกว่า  $\frac{2}{3}$  ของสินค้าเข้าทั้งหมด เพชรพลอยสิ่งเข้ามาปีละ ๑.๓๕ ล้านบาท ขณะที่ส่งสินค้าทุนเข้ามาเพียง ๑.๓๕ ล้านบาทไม่ถึง ๒ เปอร์เซ็นต์ของมูลค่าสินค้าเข้า <sup>๕๗</sup> อินแกรมกล่าวว่า

...จีนไม่เคยนำทุนเข้ามาในประเทศไทย เขาอาศัยเพียงแรงงานและกำไรจากการค้าขายก็ทำให้เขาส่งเงินไปยังจีนได้ <sup>๕๘</sup>

<sup>๕๕</sup> อัครพาทู [ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ], "เมืองไทยจึงตื่นเกิด", เรื่องเดิม, หน้า ๑๑.

<sup>๕๖</sup> Ingram, op. cit., p. 240.

<sup>๕๗</sup> อัครพาทู นาดสุภา, เรื่องเดิม, หน้า ๒๕.

<sup>๕๘</sup> Ingram, op. cit., p. 205.

จีนไม่คิดว่าเมืองไทยจะเป็นเรือนตายของตน ส่วนมากเมื่อเขามั่งมีเขาก็จะกลับเมืองจีน เช่น พระยารัตนเศรษฐี(คอซู้เจียง) เมื่อซรากี่ซอลากลับไปทำบุญเมืองจีน<sup>๕๘</sup> ชาวจีนมักไม่ลืมถิ่นกำเนิดของตน พยายามที่จะถ่ายทอดความมั่งคั่งจากไทยกลับไปให้ใดไม่ว่าจะเล็กน้อยเพียงไร นายกัศลลาฟกล่าวว่า การทำงานหนักของจีนอพยพนั้นเงินที่ได้ถูกส่งไปให้ญาติในจีนแม่เพียงคอลดาร์เดียว เขาก็ส่งไป (เขาคาคว่าเมื่อ ค.ศ. ๑๘๓๐ ส่งไปราวๆ ๒ หมื่นเหรียญสเปน)<sup>๖๐</sup> นายคุยบุน แซหว่อง เขามาครั้งแรกก็เช่นเดียวกับพระยารัตนเศรษฐี คือ เป็นกุลีโรงสีข้าว ได้เงินเดือนๆ ละ ๔ บาท แต่เขาไม่ยอมใช้จ่าย เมื่อรายได้ ๘ บาท ก็รู้สึกปลื้มใจว่าเป็นเงินจำนวนมากมาย "รีบส่งไปให้บิดามารดาก่อน เพราะความเป็นห่วงและคิดถึง..."<sup>๖๑</sup> และต่อมาส่งเงินไปสร้างตึก "ไคเจียงถาง" ให้แก่โรงพยาบาลในเมืองจีนที่เกาะไหหลำ ซึ่งรัฐบาลไม่เคยดูแลว่าคนจีนมีเงินมากเพียงไร ภาครัฐเป็นตั้สะกิดกั้นการส่งทุนออกนอกประเทศไคแต่รัฐบาลก็ไม่เคยทำ ชำกลับเอื้ออำนวยให้จีนสะสมทรัพย์ไคสะดวก โดยการเก็บภาษีต่ำกว่าไทยคือเก็บภาษีผูกปี ๓ ปีครั้งในราคาครั้งแรก ๓ ปี ๑.๕๐ บาท เฉลี่ยปีละ ๕๐ สตางค์ ครั้นต่อมาในรัชกาลที่ ๔ เป็น ๔.๒๕ บาท ต่อ ๓ ปี ซึ่งเมื่อเทียบเงินเดือนกุลีจีน ๔ บาทต่อเดือน ปีละ ๔๘ บาท ในเวลา ๓ ปี ๑๔๔ บาท คิดเป็นรายได้มากกว่าภาษี  $\frac{๑๔๔}{๔.๒๕}$  ประมาณ ๓๓ เท่า และชาวจีนเขามีไคหยุดยั้งแต่การเป็นกุลี แต่เขาขยันฐานะของเขาตลอดเวลา กรณีนายคุยบุน เมื่อรวมเงินไค ๒๐๐ บาทเศษ ก็คิดเปลี่ยนอาชีพใหม่ทันทีคือรับจ้างเป็นเสมียนเขียนหอย ก.ช. ซึ่งรัฐบาลก็ก็ยังเป็นผู้ผูกขาดสมัยนั้น พอทำงานทั่วจักรไค ๕ - ๖ ปี รวมเงินไค ๑,๐๐๐ บาทเศษ ก็ขอขวงโรงเลื่อยมือที่สำราญราษฎร์ จากเจ้าแกหลิมไคคุย ต่อมาขวงการอุปการะจากพระยาราชสีหยศ ปลัดกรมพระคลังข้างที่ และ

<sup>๕๘</sup> กรมศิลปกร, ประชุมพงศาวดารฉบับหอสมุดแห่งชาติ, (พระนคร : ก้าวหน้า, ๒๕๑๓), หน้า ๔๒๔ - ๔๒๕.

<sup>๖๐</sup> Skinner, op. cit., p. 124.

<sup>๖๑</sup> จาทรงคบถ สำนักภัตราชาธิวาส พ.ศ. ๒๕๑๓ (พระนคร : มหามกุฏราชวิทยาลัย เจ้าภาพพิมพ์เป็นที่ระลึกในงานตอาปนกิจศพ นายคุยบุน แซหว่อง, ๒๕๕๔), หน้า ๘ - ๙.

ท่านเจ้าพระยามรรัตนราชมานิต ในการสั่งซื้อไม้รายใหญ่ เพื่อทำการปลูกสร้างห้องแถวไม้สองชั้น  
ที่สะพานเหลืองเป็นจำนวนมาก ต้องใช้ไม้มากจนต้องเข้าโรงเลื่อยของผู้อื่นมาเลื่อยไม้<sup>๒๒</sup>

คนจีนมีสิทธิมากเมื่อเปรียบเทียบกับคนไทย ดังกรณีข้างที่กล่าวแล้ว ซึ่งอินแกรมกล่าวว่า  
จีนรับภาระน้อยมากเมื่อเทียบกับคนไทย เขาเห็นว่าภาษีทางตรงควรเก็บเพื่อให้ภาระตกกับจีน  
บ้าง เนื่องจากคนกลุ่มนี้มีรายได้เป็นจำนวนมาก<sup>๒๓</sup> นอกจากนี้ไทยก็ไม่มีอิสระในการดำเนิน  
ชีวิตเท่าจีน เช่น สำหรับผู้มีฐานะสูงพิเศษอาจถูกเกณฑ์มาทำงานหลวงตลอดชีวิต หรือไม่มี  
สิทธิทิ้งรกรากหรือโยกย้ายถิ่นฐานตามความประสงค์ด้วยสภาพที่เสียเปรียบทั้งทางเศรษฐกิจและ  
สังคม ทำให้ความคิดริเริ่มของคนไทยลดลง แต่สำหรับจีนยังมีอิสระที่ทำให้รู้แหล่งที่มาหากิน  
และช่องทางการเสนอภาษีต่อรัฐ และยังสามารถทำการค้าหรือกิจกรรมโดยที่บางครั้งทุนได้มา  
จากพระมหากษัตริย์<sup>๒๔</sup> ซึ่งบางครั้งเจ้าภาษีขอยืมเงินไปแล้วไม่ยอมส่งตามสัญญา<sup>๒๕</sup> ซึ่งจะ  
เห็นได้ว่าเงินของพระมหากษัตริย์ส่วนหนึ่งก็มาจากภาษีดังกล่าวของรัชกาลที่ ๔ ข้างต้น และ  
จีนเจ้าภาษีกลับได้ใช้เงินจากภาษีทำทุน จึงแสดงว่าความมั่งคั่งมีจุดเริ่มต้นมาจากภาษีอากรด้วย  
แน่นอน นอกจากนี้การที่เขาเป็นเจ้าภาษีก็นิยมสะสมความมั่งคั่งได้เองจากการเก็บภาษีด้วย  
มีผู้กล่าวว่า ความสำเร็จในการค้าขายของจีน เช่น ค้าข้าว ก็เพราะได้เงินมาจากการผูกขาด  
ภาษี<sup>๒๖</sup>

ซึ่งแสดงว่าจีนเจ้าภาษีก็นำเงินกำไรจากภาษีมาลงทุน แม้บางครั้งมีการร้องขาดตั้งกลาง  
นั้นหลวง แต่เจ้าภาษีก็นิยมให้ประโยชน์ส่วนตัวข้างเสียไป และยังภายหลังสัญญาเช่าจริง ซึ่ง

<sup>๒๒</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘ - ๑๑.

<sup>๒๓</sup> Ingram op. cit., p. ๑๘๗

<sup>๒๔</sup> Skinner, op. cit., pp. 100 - 104.

<sup>๒๕</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, จดหมายเหตุพระราชกิจรายวันภาค ๗,

หน้า ๒๔๒.

<sup>๒๖</sup> Skinner, op. cit., p. 105.

เป็นช่วงที่รัฐบาลต้องการรายได้มาชดเชย ก็ต้องเพิ่มภาษีชนิดใหม่ๆ ขึ้น และการทำภาษีอากรทั้งหมดก็ตกกับจีน แสดงว่าการสะสมทุนของเขาต้องมีการทำภาษีอากรเป็นปัจจัยร่วมที่สำคัญ บางคนที่เคยทำการค้าภายในก็กลายเป็นหน่วยเก็บภาษีอากรไป<sup>๒๙</sup> แสดงให้เห็นว่าการทำภาษีจะต้องก่อให้เกิดความมั่งคั่งมากเพราะไม่ต้องลงทุนอะไร เพราะแหล่งภาษีพอค่าคนจีนก็ทราบกันก็อยู่แล้วไม่ต้องคนหาใหม่ เงินลงทุนก็อาจกู้ยืมได้หรือเสียเงินลงทุนก็เพียงเล็กน้อย เมื่อเทียบต้นทุนกับผลกำไรที่เขาจะได้รับจากการทำภาษีอากรแล้ว ผลกำไรมีมาก<sup>๓๐</sup> การทำภาษีอากรจึงเป็นการสะสมทุนที่คึกคักของคนจีน เมื่อมีทุนมาก เขาก็ยิ่งขยายความมั่งคั่งออกไปได้เรื่อยๆ ควบคู่กันให้ผู้อื่นกู้ยืมเงิน เป็นคนกลางในการค้า เป็นผู้จัดเก็บภาษีอากรทางหัวเมืองบักขี้ไต้<sup>๓๑</sup> ผู้ทำเหมืองก็มักจะทำภาษีอากรไปถวาย และเพิ่มทุนกำไรควบคู่การทำร้านเหล้า โรงยาสูบ และบ่อนการพนันไปพร้อมๆ กัน<sup>๓๒</sup> คนจีนจะพยายามทำทุกอย่างเพื่อนำความมั่งคั่งกลับมาเกิดเมืองนอนของเขา ซึ่งแสดงอย่างเด่นชัดว่า ชาวจีนมีได้คิดหาประเทศไทยจะเป็นที่ตายของเขา ซึ่งเห็นได้จากการที่มีอัตราเด็กและคนชราอายุ คำนึงนั้นเขามักจะไม่ยอมลงทุนระยะยาวในไทย ทั้งๆ ที่เขาสามารถออมเงินได้มาก เพราะแม่คนที่มาอาศัยเป็นกุลิรายวันในกรุงเทพฯ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๑๖ นั้น เขาออมเงินได้ ๒/๓ ของรายได้<sup>๓๓</sup> ดังนั้นการสะสมทุนของจีนจึงไม่ก่อให้เกิดการลงทุนเพื่อกระตุ้นการพัฒนาในประเทศไทย

จะเห็นได้ว่าระบบภาษีอากรแบบผูกขาด และบทบาทของบุคคลแต่ละกลุ่มในระบบนี้ผลให้เกิดความเสียหายแก่สังคมมากมายหลายประการ นอกจากนั้นแล้วปรากฏว่าทางด้านการใช้จ่ายเงินของรัฐและคนแต่ละกลุ่ม ซึ่งน่าจะเป็นผู้ลงทุนได้ ก็กลับเป็นไปในทางที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนา เศรษฐกิจจึงจะอธิบายในหัวข้อการใช้จ่ายของกลุ่มผู้มีรายได้สูง ซึ่งรวมถึงรัฐบาลด้วย

<sup>๒๙</sup> Ibid, p. 107.

<sup>๓๐</sup> พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์, เรื่องเดิม, หน้า ๕๘๒.

<sup>๓๑</sup> Ibid, p. 107 - 110.

<sup>๓๒</sup> Ibid, p. 116.

ทั้งนี้อาจเป็นเพราะภาวการณ์มิได้เป็นไปเพื่อส่งเสริมกิจการที่จะก่อให้เกิดการพัฒนา และขณะเดียวกันก็มิได้เป็นไปเพื่อจัดการใช้จ่ายฟุ่มเฟือย

๕. การใช้จ่ายของรัฐบาลและกลุ่มผู้มีรายได้อ่อน\*

ก่อนหน้าที่จะมีการจัดประมาณการและแยกเงินของกษัตริย์และของแผ่นดินออกจากกันนั้น เงินทุกจำนวนที่มาสู่หลวงนั้นจะถูกแบ่งไปยังราชวงศ์ต่างๆ และใช้ในงานรัฐพิธี หรือศาสนา และค่าใช้จ่ายในราชสำนัก เป็นการใช้จ่ายตามพระราชอัธยาศัย ไม่มีกฎเกณฑ์ใดๆ ปาเลอกัวซ์ กล่าวถึงการจ่ายเงินแก่ข้าราชการบริพาร โดยยกตัวอย่างของข้าสำนักพระราชินี

"..... ตั้งแต่พระราชินีถึงนาง โขลกทวารรับพระราชทานเงินมีจากพระเจ้าแผ่นดินทั้งสิ้น....." และพูดถึงจำนวนคนพวกสมณกาน้ำชา เฉพาะในตำหนักของพระราชินีนั้น "มีคุณพวายเป็นผู้ดูแล มีนางกาน้ำชา ๑๐๐ คนอยู่ในบังคับบัญชา และยังมีบังคับบัญชานางชาหลวง ซึ่งเป็นสาวใหญ่ หรือหญิงสาวประมาณ ๒,๐๐๐ คน....."<sup>๗๑</sup>

รัฐบาลคงต้องจ่ายเงินทองให้แก่บุคคลที่ไม่ได้ทำงานการอะไรเป็นจำนวนมีละไมน้อยทีเดียว เพราะใครๆ ก็อยากเอาลูกหลานถวายเป็นคนช่างในกันทั้งนั้น

\* Peter F. Bell, The Historical Determinants of Underdevelopment in Thailand (Yale University Discussion paper Mimeograph) pp.3-5.

Bell กล่าวว่าภายใต้ระบบเผด็จการตะวันออกส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากชนบทถูกนำมาซึ่งเมืองหลวง ซึ่งมีผู้รับประโยชน์ไม่กี่ยกเว้น โดยเฉพาะชาวต่างชาติ(จีน) ผู้ที่จะได้รับประโยชน์และอำนาจสวัสดิการคือ กลุ่มข้าราชการและผู้ใกล้ชิดพระเจ้าแผ่นดิน Bell แบ่งกลุ่มผลประโยชน์เป็น ๓ กลุ่มคือ

พวกต่างชาติ, พวกนายหน้าพอลากับนายทุนขุนนาง และกลุ่มผู้บริโภคนสินค้าฟุ่มเฟือย ซึ่งจะเปลี่ยนมูลค่าส่วนเกินให้กลายเป็นสินค้าฟุ่มเฟือยจากต่างประเทศ.

<sup>๗๑</sup> สังฆราชปาเลอกัวซ์, เรื่องเดิม, หน้า ๒๒๘.

วิธีการใช้จ่ายสมัยนั้น แต่ละหน่วยงานต่างจ่ายเงินที่ซื้อมักกับคนมิได้มีการแยกประเภทราย  
 จ่ายใดๆ<sup>๗๒</sup> นอกจากการจ่ายในประเทศแล้ว รัฐบาลก็ยังได้ใช้จ่ายในการสั่งสินค้าเข้าซึ่งเป็น  
 สินค้าฟุ่มเฟือยและสินค้าบริโภคมากกว่าสินค้าทุน<sup>๗๓</sup> และเป็นสินค้าซึ่งมิได้ใช้สำหรับคนส่วนใหญ่  
 ผู้ที่ซื้อคือกลุ่มผู้มั่งคั่งสูง และชาวต่างประเทศโดยเฉพาะจีน เช่น เพชรพลอย อาหารที่สั่ง  
 เข้ามานั้นมีพวกเครื่องกระป๋อง ขนมี ซึ่งมียาค่าสูง บริโภคเฉพาะคนมั่งมี  
 ปาเลอกัวซ์มีรายการสินค้าขาเข้าว่ามีมากมายอาทิ เช่น<sup>๗๔</sup> เครื่องแก้ว เครื่องลายคราม  
 ผ้าขนสัตว์ คราม หัวน้ำมันจันทร์ กระดาษ ฝิ่น ใบชา แพรจากจีน แป้งสาลี แวนดา  
 กระจก รมกันฝน ผ้ากำมะหยี่ ลวดดอกไม้ไหม ทองและเงิน เบียร์ เหล้าองุ่น เหล้าบรั่นดี  
 หม้อทองคำและเงินจากเมืองจีน หีบแบบจีน รูปปั้นจากจีน ยาแกงเส้น(จีนโซ) กระเทียมทอง  
 จากเมืองจีน สมุนไพรต่างๆ กระเบื้องมุงหลังคาจากจีน น้ำหอมโอเคอโคโดยู น้ำปรุง  
 หีบประดับมุก ปืน ผ้าฝ้าย ผ้าขนุน ผาหลาย ฯลฯ

จะเห็นว่ามิชองมาจากจีนมาก และของที่เข้ามา คนธรรมดาๆ จะใช้มีไม่กี่อย่าง จีนถึง  
 ขนาดของสิ่งกระเทียมทองมาจากจีน และกลับไม่มีการเก็บภาษีสูงๆ แต่สำหรับคนไทยที่กินเนื้อ  
 กินปลา ซึ่งมีในประเทศกลับต้องเก็บภาษีสูงๆกว่าจีน เพราะจีนกินแต่เครื่องพิมพ์ไม้ได้กินปลา

อินแกรมกล่าวว่า สินค้าที่ส่งเข้ามาไม่ได้ออกไปนอกกรุงเลย กลุ่มที่ใช้สินค้าคือขุนนาง  
 ข้าราชการ และพวกพ่อค้าในกรุงเทพฯ<sup>๗๕</sup> แสดงว่ารายใดทั้งหมดของประเทศถูกระดมมา  
 ไว้ในกรุงเทพฯ และก็ได้ใช้จ่ายอยู่ในกรุงเทพฯ เท่านั้นเอง ส่วนชนบทไม่ได้รับอะไรจากสิ่งที่พวก  
 เขาผลิตให้ประเทศเลย แม้การชลประทานซึ่งมีความจำเป็น แม้สมัยรัชกาลที่ ๕ ซึ่งทันสมัยขึ้น

<sup>๗๒</sup> กวงตติ กาลบุตร, เรื่องเดิม, หน้า ๗๐.

<sup>๗๓</sup> Ingram, op. cit., p. 128.

<sup>๗๔</sup> สังฆราชปาเลอกัวซ์, เรื่องเดิม, หน้า ๓๑๐.

<sup>๗๕</sup> Ingram, op. cit., p. 29.

บ้างแล้ว โครงการชลประทานจะลงทุนเพียง ๔ ล้านบาท รัฐบาลก็ไม่ทำ เพราะเห็นว่าไม่ได้รับ  
ผลตอบแทนโดยตรง<sup>๗๖</sup> ประชาชนไทยเองแยบยามาเขาเวรก็ต่อเอง เสี่ยงมาเองบางครั้ง  
เสี่ยงหมด ทหารออกยากก็กลายเป็นผู้ลักเล็กขโมยน้อยไปเหมือนกัน เมื่อเดินทัพเข้าหมู่บ้านใด  
ก็เที่ยวตระเวนของเก็บผลไม้ในสวนลักเบ็ดไก่ ซึ่งชาวบ้านก็ไม่กล้าขัดขืน<sup>๗๗</sup>

เห็นไ้ความสภาพการคลังของประเทศภายใต้ระบบการหารายได้โดย "เจ้าภาษีนาย  
อากร" นั้น ไ้ก่อให้เกิดผลเสียหายหลายประการทั้งที่เห็นได้ เช่นการทำลายแรงจูงใจ ประ  
ชาชนพากันลดการผลิตต่างๆ แต่สิ่งที่พิสูจน์เป็นตัวเลขไม่ได้ คือความขมขื่นของประชาชนชาวไทย  
ซึ่งเกิดมาเพื่อเป็นผู้ให้ตลอดเวลา แม้แต่ชาวต่างชาติที่มิใช่เอื้อประโยชน์เป็นขุนนางขุนนาง โดย  
การประมูลก็มีอากร เพียงเสน่อจำนวนเงินที่สูงกว่าผู้อื่นเท่านั้น หลังจากนั้นแล้วจะไปทำกัทำ  
ช่วยอย่างไรรัฐก็มีไ้สนใจนัก ขอแต่เมื่อถึงเวลา ก็ไ้ให้นำเอาเงินมาส่งไ้ใครบางคนไ้บ้างก็มีความ  
รู้สึกว่าการไ้ที่รัฐจะเก็บเอง ประชาชนต้องส่งส่วยสาอากรมาไ้รัฐ โดยผ่านคนเงินซึ่งเป็น  
"กึ่งขุนนาง" ไปช่วยการรับทำภาษีเมื่อรัฐมีไ้ไ้ความสนใจในชั้นปฏิบัติ นอกจากชั้นนโยบายก็  
เป็นเหตุไ้เกิดการคอร์รัปชันไ้โดยง่าย โดยข้าราชการที่มีอำนาจหน้าที่ไ้เกี่ยวกับการภาษีอากร รู้เห็น  
เป็นใจกับเจ้าภาษีในการกระทำความผิด ขมเหงราษฎรควยวิชีการนานา ผิดจากข้อตกลงตาม  
ทองคำที่วางจะไม่ขมเหงราษฎร อนึ่งการภาษีสมัยนั้นตกอยู่กับกสิกรเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งกสิกรมี  
รายได้ต่ำอยู่แล้ว จึงนี้ระบบการผูกขาดภาษีดังกล่าวเป็นการเก็บภาษีจากคนจน และเก็บจาก  
สินค้าที่จำเป็นต่อการดำรงชีพ ส่วนกลุ่มชนผู้มั่งมีกลับไม่ถูกเก็บภาษีอากร เพราะมีฐานะเป็น  
ขุนนางซึ่งปลอดภาษีและเงินแม่ไม้ไ้เป็นขุนนางก็เสียภาษีต่ำกว่าไทย ภายสภาพภาษีอากรที่ไ้

<sup>๗๖</sup> พร.เพ็ญ ธีระกุล, "การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า  
เจ้าอยู่หัว (พ.ศ. ๒๔๕๓ - ๒๔๗๕)" (วิทยานิพนธ์ปริกฤตงานหาบัณฑิต คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๑๗) (อัครสำเนา), หน้า ๓๓ - ๓๔.

<sup>๗๗</sup> สังฆราชปาเลอกัวซ์, เรื่องเกม, หน้า ๒๕๕.

ไม่เป็นธรรมเนียมทำให้ของว่างทางสังคม ( เศรษฐกิจและจิตใจ ) ของคนสองกลุ่มต่างกันออกไปทุกที  
 ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อการพัฒนา เพราะกลุ่มหนึ่งมีหนี้ชื้อรายฟูมเฟ่ม และบางก็ส่งเงินตราไปยังบ้าน  
 เกิดเมืองนอนเป็นจำนวนมาก อันเป็นผลได้จากการฉกฉวยประโยชน์ส่วนเกินจากเมืองไทย โดย  
 การแข่งขันประมูลภาษีอากร และการค้าโดยอิสระ แต่กลับนำออกไปในนอกประเทศ อันเป็นการ  
 ภาษีอากรขณะนั้นสืบสวนวายแต่ละหน่วยงานต่างพยายามแสวงหาผลประโยชน์เข้าตนเองมากที่สุด  
 และเสนาบดีมักถือเอาเงินทองที่ผ่านหน่วยงานเป็นของตนไม่ยอมส่งหลวงให้ครบจำนวน เจ้าภาษี  
 ก็ทำงานโดยไม่มีประสิทธิภาพ เพราะเก็บเฉพาะคนที่อยู่ใกล้ๆ และคนที่ไม่คอยรู้อะไรก็จะถูกเก็บ  
 อย่างซุกซิด โดยเก็บเงินพิศบ้าง ผิดพิศบ้าง เก็บซ้ำบ้าง ครั้นเก็บแล้วก็ชื้อหาจะส่งหลวงหมด  
 นอกจากกำไรจะเป็นของตนแล้ว ส่วนที่จะส่งให้รัฐก็ถูกขยี้ยกเสมอ **ควยการร้องขาด** ไม่ส่ง  
 ตามกำหนดบ้าง ขยี้เล่ห์เหลี่ยมต่างๆ นานา แตรัฐก็ยังยอมทนทำไม่รู้ไม่เห็นเสีย ทั้งนี้เพราะ  
 บรรดาข้าราชการที่ชี้ให้แทนพระเนตรพระกรรณบางคน มิได้มีความซื่อสัตย์ต่อแผ่นดินอย่างแท้จริง  
 นอกจากหวังผลประโยชน์ การภาษีอากรจึงมิได้เป็นไปตามความพระราชดำริของรัชกาลที่ ๔ ที่ว่า  
 "ภาษีอากรจะมีประโยชน์กำไร ก็เพราะราษฎรไม่ได้รับความเดือดร้อน จะได้นำใจชักชวนกัน  
 อุตสาหะ ทำมาหากิน โดยทางคลองสะอาด"

ปัญหาต่างๆ คือ เจ้าภาษีเคียดชังประชาชน ข้าราชการทุจริต หน่วยงานสืบสน ข้าราชการ  
 ต่างพยายามหาประโยชน์เข้าตนเอง การขยี้ยกคั่งค้างเงินหลวงจำนวนมาก จนเงินไม่พอใช้  
 จ่ายในราชการ การแย่งชิงประมูลภาษีแล้วทำการเก็บตามจำนวนไม่ได้ ความไม่สงบเนื่องจาก  
 มีกลุ่มอิทธิพลเข้ามาแทรกแซงในการทำภาษีอากร ซึ่งทั้งหลายทั้งปวงก็ เพราะการไม่ระเบียบ  
 กฎเกณฑ์แน่นอน ไม่มีบท โทษที่เด็ดขาด ทั้งทางการภาษีและในการปกครอง เหล่านี้เป็นเหตุหาที่  
 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๕ ทรงประสพและทรงพยายามแก้ไข **ทางการภาษี**  
 อากรนั้น พระองค์ทรงทำการแก้ไข โดยตั้งส่วนราชการและระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่เข้มงวดขึ้น  
 เพื่อปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องที่พระองค์ทรงประสพมา ทั้งนี้โดยมีข้าราชการทั้งไทยและที่ปรึกษา



ชาวต่างประเทศขายเหลือพระองค์จนประสบผลสำเร็จถึงพระราชประสงค์ แนวทางการผูกขาดภาษี โดยเอกชนจะยังเล็กได้ไม่หมด เพราะสิ้นรัชสมัยเสียก่อนก็ตาม<sup>๗๕</sup>

### สรุป

ระบบภาษีอากรผูกขาด โดยชาวจีนเป็นผู้ดำเนินงานเป็นส่วนใหญ่ (ภายใต้นโยบาย อยางหลวมๆ ของรัฐบาล) ปรากฏมีมาตั้งแต่สมัยอยุธยาแล้ว แต่มาชบเซาลงในช่วง สมัยกรุง ศรีอยุธยาแตกจนตลอดสมัยกรุงธนบุรี และสมัยรัชกาลที่ ๑ และ ๒ สมัยกรุงเพทฯ เนื่องมาจาก สภาพบ้านเมืองยังมีศึกสงครามและยังไม่เป็นปึกแผ่นพอ ครั้น สมัยพระนั่งเกล้าฯ รัชกาลที่ ๓ แห่ง กรุงเพทฯ ได้ฟื้นฟูวิธีการผูกขาดภาษีอากรขึ้นใหม่อย่างเข้มแข็ง ทั้งนี้เพราะประสบกับภาวะขาด แคลนเงินในสมัยรัชกาลที่ ๒ ประกอบกับพระนั่งเกล้าฯ ทรงเป็นนักการค้าที่ชาญฉลาดมากก่อน ทั้ง คบอยู่กับพวกจีนสนิทสนม พระองค์จึงทรงรับวิธีการเก็บภาษีของจีนมาใช้อย่างเต็มที่ มีการประ มูลภาษี โครประมูลเงินสูงก็ได้รับแต่งตั้งเป็น "เจ้าภาษีนายอากร" โดยศกบวรคาศักดิ์เป็น ขุนนางศักดินา ๔๐๐ ไร่ มีอำนาจอภิสิทธิ์มากมาย ปรากฏว่าในรัชกาลนี้ได้รายได้มากกว่าวิธีนี้ และเป็นหนทางสะดวกในการหารายได้ของรัฐ การที่วิธีผูกขาดให้รายได้มากอาจเป็นเพราะ รัชกาลที่ ๓ ทรงรู้ทันเล่ห์เหลี่ยมของพวกจีนเจ้าภาษี บรรดาเจ้าภาษีแม้จะได้อำนาจมากมายและ จะไปซื้อครีตราขูรหนักเพียงไรก็คงจะไม่อาจหลอกหลวงกษัตริย์องค์นี้ได้มากนัก อย่างไรก็ตามระ บบผูกขาดศักคตอน โดยชนต่างชาตินี้แม้จะหาเงินง่ายก็จริงแต่เป็นการเปิดโอกาสให้มีการทุจริตใน วงราชการและการหลีกเลี่ยงภาษีอากรด้วย เพราะสมัยนั้นกฎเกณฑ์ ขหลง โทษมิได้เข้มงวดกวาด ด้ขึ้น มุ่งหวังแต่จำนวนรายได้ที่สูง ครั้นสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าฯ ขึ้นครองราชย์ก็ยังคง ใช้วิธีการของรัชกาลที่ ๓ อยู่ โดยเฉพาะในระยะหลังจากการทำสนธิสัญญาเบาริ่งแล้ว ความ

<sup>๗๕</sup> ผู้สนใจการปรับปรุงแก้ไขระบบภาษีอากรในสมัยรัชกาลที่ ๕ จะศึกษาได้จาก วิทยานิพนธ์ของดวงฤดี กาลบุตร เรื่อง "การพัฒนากิจการคลังในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระ จุฬจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๐๘.

กคคันอันนั้นก็ผลให้พระองค์เร่งเพิ่มภาษีภายในมากขึ้นเพื่อหารายได้ชดเชยจำนวนที่ขาดและโดยวิธีเดิม ทั้งนี้เป็นเพราะสมัยนั้นหลักการแก้ปัญหาวางเศรษฐกิจยังไม่แพร่หลาย การแก้ไขหรือการดำเนินการ เป็นไปโดยสามัญสำนึกมากกว่าหลักการ การเพิ่มประเภทภาษีใหม่ๆ นานมาโดยการเสนอของชาวจีนนั้น มักจะได้รับการยินยอมโดยมิได้คำนึงถึงสวัสดิการของสังคมจะกระทบกระเทือนเพียงใด เมื่อประกอบกับการที่รัฐบาลไม่ได้นุ่บารุงการทำสิกรรมใดเท่าใดนัก (อาจเป็นเพราะขณะนั้นพื้นดินอุดมอยู่แล้ว) เมื่อประชาชนไทยเริ่มหมกกำลังใจก็ปรากฏว่าการเพาะปลูกลดลงไปมาก และอาจเป็นเพราะพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๔ คบกับคนตะวันตกมากกว่าจีน จึงไม่ทันเล่ห์กลของพวกชาวจีนนัก เงินหลวงจึงค้างคางทับถมเป็นผลมาถึงรัชกาลที่ ๕ ควยเหตุจากราษฎรหมกแรงใจหนึ่ง และเจ้าภาษีคโคง โดยฝ่ายผู้ปกครองบางคนรู้เห็นเป็นใจ และพระมหากษัตริย์ไม่อาจตรวจตราได้ทั่วถึง รายได้จึงลดลงมากทั้งๆ ที่เพิ่มภาษีหลายอย่าง โดยภาระภาษีนั้นชาวไทยเป็นผู้รับมากกว่าผู้อื่น ควยเหตุผลเพียงว่า เพราะคนไทยกินเนื้อกินปลาเป็นอาหารมีไคกินเตาหูเครื่องเค็ม หรือฉันทมนเนยคังจันและแซก จึงต้องเก็บภาษีให้สูงๆ เพราะเป็นการทำป่าถาคติบาต ซึ่งไม่มีเหตุผลนัก เพราะความจริงจีนก็กินทั้งหมูทั้งปลา และเครื่องเค็มซึ่งมาจากเมืองจีน ทั้งที่พวกจีนกันเองก็ยังกล่าววว่า ของที่สั่งเขามาจากเมืองจีนก็มาใช้กันเฉพาะในกลุ่มคนจีนเป็นส่วนมาก<sup>๘๐</sup> นอกจากนั้นจีนก็ยังส่งเงินออกไปนอกประเทศมากมาย เป็นที่แปลกใจของชาวต่างประเทศและวิจารณ์ในหนังสือพิมพ์ว่า เหตุไฉนรัฐบาลไทยจึงปล่อยให้จีนได้รับการปฏิบัติจากรัฐบาลไทยดีกว่าคนไทยอย่างไรเหตุผล โดยเฉพาะในแง่ภาษีอากร และแนวารัฐบาลไทยจะให้สิทธิพิเศษกับจีนมาก แต่รัฐบาลก็มิได้รับความกตัญญูใดๆ จากชาวจีนนัก ตรงกันข้ามชาวจีนกลับมักจะคิดว่าพวกเขาได้รับความลำบากจากภาษี พวกจีนจะพยายามจ่ายภาษีให้น้อยที่สุดและส่งรายได้ส่วนใหญ่ของเขาออกนอกประเทศ รัฐบาลไม่เคยยอมรับว่า คนไทยเองต้องเสีย

<sup>๘๐</sup> ก.จ.ช., เอกสารรัชกาลที่ ๕ พ. ๒๑/๒๓๓, "เรื่องราชทูตจีนที่กรุงปารีสขอให้รัฐบาลสยามกวดกาแกพวกจีนที่ก่อการจลาจล", คำคัดค้านชาวจีนของหลวงธรรณิณฤเบศร์ (แนบมากับคำกราบบังคมทูลของเจ้าพระยายมราช ลงวันที่ ๕ กันยายน รศ. ๑๒๕).

ภาษีหนัก แต่ขณะเดียวกันก็เก็บภาษีคนจีนน้อยด้วย แม้วิธีการในการจัดเก็บภาษีเป็นเรื่องของ  
การบริหารจัดเก็บ แต่ทว่าหลักการควรตองยุติธรรม<sup>๔๑</sup>

จากสภาพการเงินสมัยรัชกาลที่ ๔ ซึ่งเจ้าภาษีเป็นหนี้หลวง ข้าราชการรวมมือกับเจ้า  
ภาษีทำทุจริต ราษฎรได้รับความเดือดร้อนและรัฐบาลมิได้รับเงินเต็มเม็ดเต็มหน่วย ปลายรัชกาล  
มีรายได้ปีละ ๓.๒ ล้านบาท (๔๐,๐๐๐ ชั่ง) เท่านั้น<sup>๔๒</sup> ภาวะการคลังนี้สืบเนื่องมาถึงสมัย  
รัชกาลที่ ๕ ซึ่งมีสภาพเงินคลังหลวงมากมายอยู่ที่เจ้าภาษีบ้าง และขุนนางที่มีอิทธิพลบาง ความ  
สับสนและแย่งชิงผลประโยชน์ของแต่ละหน่วยงาน เงินไม่พอใช้จ่ายในราชการ สภาพเหล่านี้เป็น  
สิ่งที่ต้องการมาตรการแก้ไขอย่างรวดเร็ว ซึ่งจัดต้องเป็นการแก้ไขทั้งการปกครองและการคลัง  
อันล้าสมัย ระบบภาษีอากรที่เป็นอยู่แม้จะสะดวก แต่ข้าราชการผู้ใหญ่หลายท่านก็เห็นว่ามี  
ความชั่วร้ายแฝงอยู่อย่างมากมาย อาทิเช่น กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงอธิบายว่า

"..... การที่ให้ทำภาษีอากรเป็นผูกขาด ซึ่งถึงจะเป็นการสะดวกโดยราชาธิปไตย  
ไม่ต้องชวนชาวยุโรปใดก็จริงอยู่ แต่ราชาธิปไตยโดยผลประโยชน์น้อยกว่าที่สมควรจะได้ ด้วย  
เหตุที่ตกไปเป็นกำไรของผู้รับทำเสียมีละมดๆ และราษฎรก็จะต้องถูกเบียดเบียนของเจ้าภาษี  
นายอากร อันยอมมุ่งหมายเบียดเบียนหากำไรให้ได้มากนั้นเป็นประมาณ ไซ้แต่เท่านั้น การทำ  
ภาษีอากรเป็นผูกขาดเช่นนี้ยอมปราศจากความทนบำรุงสิ่งซึ่งเกิดภาษีอากร เพราะเหตุที่ผู้รับ  
เก็บภาษีอากรในปีโดยยอมมุ่งหมายเพียงแต่จะเก็บให้ได้มากที่สุดในปีนั้น ไม่ได้คิดถึงการที่จะทน  
บำรุงให้ทวีขึ้นในปีหน้า ด้วยวิถีกิจและผลประโยชน์ของคนที่จะพึงทำ....."<sup>๔๓</sup>

<sup>๔๑</sup> กระทรวงการคลัง, The Bangkok Times, Friday, 17<sup>th</sup> June, 1904.  
ไทยได้รับภาษีจากจีน ๓ ปี น้อยกว่า ๔๐๐,๐๐๐ บาท มีกรณีจีนสไตรส์ เนื่องจากรัฐบาลจัด  
เก็บค่าผูกมิให้เท่ากับค่าแรงชาวไทย.

<sup>๔๒</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, เรื่องเก็บ, หน้า ๒๕๘.

<sup>๔๓</sup> ก.จ.ช., รัชกาลที่ ๕ ม.๒.๑๑/๑ "เรื่องประชุมเทศาภิบาล (๑๒ ตุลาคม ๑๑๔  
- ๑๕ กันยายน ๑๑๕)", จัดการคลังแลผลประโยชน์แผ่นดินตามหัวเมือง หมวดที่ ๒ ว่าด้วยจัด  
การเป็นผลประโยชน์แผ่นดิน.

และในสำเนาตราของกรมหมื่นคำรงราชานุภาพ ที่ ๒๔๙/๒๕๐๓๘

" ประการที่ ๑ การภาษีซึ่งเก็บอยู่ทุกวันนี้มีอยู่หลายอย่าง ที่ทำให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อน เพราะเหตุที่ภาษีอากรเหล่านั้นพาให้ท่านหาเงินยาก เช่น อากรสมัคศร เป็นตัวอย่าง..... ราชธานีไทยเห็นสมควรจะเลิกบรรดาภาษี ซึ่งเป็นศัตรูแก่การทำมาค้าขายเสียให้สิ้น

ประการที่ ๒ ภาษีอากรที่เก็บปัจจุบันไม่เสมอกัน เก็บได้แตกต่างกันบังคับของไทย การคิดปรับปรุงสภาพที่ลาหลังให้ดีขึ้น แม้จะมีได้เป็นอย่างดีรุนแรงแต่ผลสำเร็จก็น้อยมาก โดยเฉพาะในด้านการเก็บภาษีอากร ส่วนด้านการใช้จ่ายก็มีเล็กน้อย ซึ่งความคิดปรับปรุงนี้อาจเป็นเพราะพระมหากษัตริย์และขุนนางมีประสบการณ์พอสมควรในระบบที่เป็นอยู่ ประกอบกับในสมัยรัชกาลที่ ๕ นี้ ไทยมีการติดต่อกับต่างประเทศอย่างกว้างขวางขึ้น มีการจ้างชาวต่างประเทศที่ชำนาญงานด้านต่างๆ มาใช้ราชการหลายท่าน ซึ่งก็ช่วยแนะนำปรับปรุงบ้านเมืองหลายประการ รวมทั้งการภาษีอากรด้วย ประกอบกับการที่พระเจ้าแผ่นดินและข้าราชการเป็นคนรุ่นใหม่ที่มีความรู้ความเข้าใจสภาพต่างๆ ดีขึ้น เนื่องจากการเปิดประเทศมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๔ และการติดต่อกันมาเรื่อยๆ ประกอบกับกาลเวลาที่ผ่านไปอันมีผลให้สภาพต่างๆ มีวิวัฒนาการสูงขึ้นซึ่งรวมทั้ง เศรษฐกิจและการบริหารประเทศ เมื่อสภาพบุคคลและการวิวัฒนาการตามธรรมชาติมาประกอบกันเข้าเช่นนี้ ก็ย่อมมีผลต่อความคิดที่จะแก้ไขสิ่งบกพร่อง

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ได้ทรงประสบกับความจำเป็นที่จะต้องเร่งปรับปรุงสิ่งบกพร่องทางการคลังเสีย เนื่องจากเงินทองไม่พอใช้จ่ายพระองค์และข้าราชการผู้ใหญ่ท่านเริ่มคิดจะรวมอำนาจทางการคลังมาไว้เป็นส่วนกลาง มิให้กระจายไปตามหน่วยราชการต่างๆ ซึ่งทำให้การควบคุมตรวจสอบทำยากดังก่อน ทรงเริ่มขยายการตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์เป็นสำนักงาน

๔๔ ก.จ.ช., รัชกาลที่ ๕ ม.๒.๑๑/๑, เวียงเคิม, สำเนาตราส่งพระราชบัญญัติที่คืนไปหรือขาดลงเทศาภิบาล หนังสือพระเจ้าอนงยาเธอ กรมหมื่นคำรงราชานุภาพ ถึงพระยาศรีสุริยราชวรานุวัตรพิพัฒนพิไชยา ขาดลงเทศาฯ มณฑลพิษณุโลก วันที่ ๗ ตุลาคม รศ. ๑๔.

กลาง ต่อมาก็ตรากฎหมายหลายฉบับควบคุมเจ้าพนักงานของรัฐบาล และเจ้าภานุนายอากรมีบทลงโทษอันเฉียบขาด ภาษีใดที่เป็นการจุกจิกไม่ให้อายไ้มากพอ แต่ทำให้ราษฎรเดือดร้อนและเป็นการชะลอความเจริญของเศรษฐกิจก็ทรงยกเลิก และภาษีอากรที่ทำรายได้สูงแต่หาเป็นการบอบเมาประชาชน เช่น บอนเบี้ย การพนันต่างๆ ก็ทรงลดแหล่งใ้ทยอยลงๆ ระบบภาษีอากรที่ทำความมั่งคั่งให้ราษฎรก็แก้ไขใหม่จนคลายลง การเกณฑ์แรงงานและส่วยที่เป็นสิ่งของถูกยกเลิกไป แต่เก็บเป็นเงินการราชการแทน โดยเก็บเงินเท่ากับไทยคนละ ๒ บาทต่อปี แม้ระบบการผูกขาดโดยเอกชนจะยังหลงเหลือในรัชกาลของพระองค์บ้างแต่น้อย (เลิกขาด พ.ศ. ๒๔๖๒) ในบางช่วงมีปัญหาในการดำเนินงานอยู่บ้าง เช่น ช่วง พ.ศ. ๒๔๓๕ - ๒๔๔๔ เพราะภาษีบางอย่างก็ดำเนินการเก็บโดยเอกชนและรัฐบาล เช่น ภาษีเงิน อย่างไรก็ตามความพยายามในการปรับปรุงระบบการคลังประกอบกับเป็นวิวัฒนาการทางการค้าระหว่างประเทศที่ทำให้รายได้จากการค้าของไทยสูงขึ้น แม้ข้อจำกัดทางศุลกากรตามสัญญาเบาว์ริงจะดำรงอยู่ แต่ปริมาณการค้าที่เพิ่มก็ว่าจะทำให้รายได้ทางภาษีศุลกากรเพิ่มขึ้น อันเป็นผลให้ระบบเจ้าภานุนายอากรไม่เป็นที่ต้องการอย่างมากอีกต่อไป ปรากฏว่าหลังจากการเริ่มปรับปรุงภาษีอากร แล้วรายได้มีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จาก ๑๕ ล้านเป็น ๔๐ ล้านบาท ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๓๕ - ๒๔๔๕ และระบบที่ได้รับความนิยมแก้ไขก็มีความสอดคล้องกับหลักภาษีที่ดีคือ ยุติธรรม แนนอน สะดวกและประหยัด เพราะการเก็บภาษีทำโดยรัฐบาล ซึ่งมีราชการกระจายไปตามท้องที่ต่างๆ อย่างทั่วถึง นับเป็นความยุติธรรมมากขึ้น ทั้งเป็นการสะดวกแก่รัฐบาลและราษฎรในการเก็บและจ่ายภาษีอากรและยังมีการยกเลิกภาษีผ่านด่านซึ่งเป็นการกีดกันทางการค้า เนื่องจากมีลักษณะทำให้เกิดการแบ่งแยกราคาขายทั้งไม่สะดวกกับผู้ค้าเพราะต้องแวะทุกด่าน เปลี่ยนเป็นเสียภาษีที่กรุงเทพฯ แห่งเดียวเป็นการจูงใจให้อยากทำการค้าขึ้นบ้างเนื่องจากไม่ต้องเสียภาษีซ้อน และมีความแนนอนขึ้นเนื่องจากราษฎรรู้สถานที่ และเวลาที่เสียภาษี อนึ่งว่าด้วยหลักประหยัดนั้นการปรับปรุงนี้ก็ทำให้เกิดความประหยัด เพราะไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายให้เจ้าหน้าที่ผู้เก็บภาษีเนื่องจากการใช้

๘๕ Ingram, op. cit., p. 175.

ข้าราชการปกครองทำการ การปรับปรุงภาษีอย่างมีหลักเกณฑ์ทำให้รายได้เพิ่มโดยมิต้องมี การเพิ่มประเภท หรืออัตราภาษีเลย ทั้งยังมีการยกเลิกภาษีบางอย่างด้วย (เช่น ภาษี บ่อนเบี้ย) ย่อมแสดงว่าประสิทธิภาพในการจัดเก็บสูงขึ้น

อาจกล่าวได้ว่า การปรับปรุงภาษีอากรของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ได้รับผลสำเร็จอย่างดียิ่ง สถานะการณ์ทางการเงินเมื่อเริ่มต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ มงกุฎเกล้าฯ ปรากฏว่ามีความมั่นคงอย่างยิ่ง

อย่างไรก็ตามการปรับปรุงทางการคลังสมัยรัชกาลที่ ๕ นั้น ทำให้รายได้เพิ่มมาก ก็จริงอยู่ แต่การใช้จ่ายมิได้เป็นไปเพื่อพัฒนาเท่าไรนัก การจัดสรรรายได้มาใช้จ่ายด้าน การศึกษา สาธารณะสุข คมนาคม ฯลฯ ยังเป็นจำนวนน้อยเหลือเกิน จนไม่พอที่จะกระ ชุนคนไทยให้เข้มแข็งขึ้นกับการผลิตได้มากนัก เนื่องจากแรงกระตุ้นยังน้อย

ขณะที่การใช้จ่ายเพื่อประชาชนของรัฐยังน้อยอยู่ แต่กลุ่มคนมั่งมีก็ทุ่มเพื่อขูหรือหว่า และส่งเงินตราออกนอกประเทศ โดยเฉพาะในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่ หัวแล้วรายจ่ายในราชสำนักทวีตัวขึ้นทุกที เพราะไม่มีผู้ใดจะสามารถหักทานได้ จนในที่สุด การเงินของแผ่นดินก็ต้องทรุดลงเรื่อย ๆ

\* แม้การผูกขาดภาษีโดยเอกชนถูกยกเลิกไปเสียสิ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๒ ในรัชกาลที่ ๖ ก็ตาม ทว่าปัจจุบันก็ยังมิได้แก้เงื่อนไขของระบบภาษีผูกขาดอยู่ เช่น การอนุญาตให้ผูกขาดเก็บ ของป่า การต้มกลั่นสุรา ซึ่งการเปิดโอกาสให้เอกชนรับไปดำเนินการผูกขาดเช่นนี้ก็ย่อม ไม่อาจหลีกเลี่ยงผลเสียจากการแสวงหาผลประโยชน์ หรือรีดเงินเอาจากประชาชนผู้เกี่ยว ข้องได้มากกว่าจำนวนเงินที่เสียให้แก่รัฐบาล เช่นกันกับการผูกขาดภาษีอากร

\* การดำเนินงานใด ๆ ของรัฐบาลในช่วงเวลาหนึ่งย่อมมีผลสะท้อนต่อสภาพต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นภายหลังอีกเป็นเวลานานนับร้อยปี ดังนั้นถ้าการกระทำของรัฐบาลเป็นการกระทำ อย่างถูกต้องกับหลักเกณฑ์และมีความเหมาะสม ผลสะท้อนที่ดีต่อประเทศชาติก็ย่อมตามมา แต่ถารัฐบาลได้กระทำไปโดยปราศจากความยั้งคิดไตร่ตรองเพื่อประโยชน์สุขของประเทศ - อย่างแท้จริงแล้ว ผลที่ติดตามมากก็คือความไม่เจริญก้าวหน้าของสังคมนั้น การวางนโยบาย ของรัฐและการปฏิบัติจึงต้องกระทำโดยรอบคอบ นโยบายหารายได้ของรัฐไม่ควรมุ่งถึงจํา นวนที่มากที่สุด โดยไม่พิจารณาว่าวิธีการหาเงินนั้นก่อให้เกิดผลเสียต่อส่วนรวมอย่างไร

จะเห็นได้ว่าเมื่อใดที่รัฐบาลเข้มงวดกวดขันในการดำเนินงาน และพยายามปรับปรุงวิธี  
การให้เหมาะสมเสมอ รายได้ของประเทศก็จะเพิ่มขึ้นอย่างมากมาย แต่ปัญหาที่รัฐบาลไทยประ  
สพเสมอคือการไม่สุจริตของเจ้าหน้าที่ และที่สำคัญยิ่งคือรัฐบาลยังไม่อาจหามาตรการจัดสรร  
การใช้จ่ายได้อย่างเหมาะสม การใช้จ่ายเงินภาษีของประชาชนจึงยังมีได้เป็นไปอย่างถูกต้อง  
ซึ่งรัฐบาลควรพยายามแก้จุดบกพร่องของวิธีการและบุคคลผู้ทำการจัดเก็บภาษีอากร ตลอดจนการ  
ใช้จ่ายเงินให้ได้ เพื่อให้คนไทยซึ่งส่วนใหญ่ยังเป็นเกษตรกรที่พึ่งพาอาศัยใจในการเร่งรัดผลิต อัน  
จะทำให้สังคมของประเทศได้รับผลดีที่สุด