

พฤติกรรมของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับระบบเจ้าภาษี

ภายในระบบภาษีอากรแบบผูกขาดตั้งเเต่กล่าวมาแล้วนั้น ย่อมมีบุคคลหลายกลุ่มที่เกี่ยวข้องกันอยู่และพฤติกรรมที่แต่ละกลุ่มแสดงออกมานั้น อาจเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดผลกระทบตอประเทศหลายสถาน อาทิเช่น ผลตอเศรษฐกิจซึ่งถ้าไม่มีระบบภาษีผูกขาดและบุคคลกลุ่มต่างๆ ที่มีพฤติกรรมดังจะได้อธิบายตอไปแล้ว เศรษฐกิจของประเทศไทยอาจจะผันแปรไปอีกรูปหนึ่งก็เป็นได กลุ่มบุคคลที่ประกอบกันเป็นจักรกลของระบบนั้นก็คือ องค์พระมหากษัตริย์และราชวงศ์ ชุนนาง เจ้าภาษี และประชาชน ซึ่งการที่ระบบการคลังดังกล่าวสามารถดำรงอยู่ได้เป็นเวลานานนั้นก็เพราะกลุ่มบุคคลในระบบมีพฤติกรรมที่ค่อนข้างจะสอดคล้องกัน แม้จะโดยตั้งใจหรือไม่ก็ตาม เช่น เจ้าภาษี นายอากรมีบทบาทเป็นผู้ติดตามเก็บภาษีและในระบบภาษีชนิดที่ไม่มี การควบคุมจากรัฐบาล เช่นนี้ ย่อมเปิดโอกาสให้ออกชนผู้จัดเก็บทำการเกินขอบเขตได้ ในกรณีภาษีที่มีพิศกัศตราภัก์เก็บเกินพิศกัศ หรือเก็บผิดหลักเกณฑ์ เช่น อากรค่าน้ำ ซึ่งกรณีดังกล่าวจะไต่พบในตอตอไป ในขณะที่เดียวกัน ประชาชนแม้จะไม่ตั้งใจจะยินยอมหรือนิ่งเฉย แต่สภาพการณางอย่างก็บังคับไม่ให้คิดคักคาน หรือฟ้องร้องประการใด เนื่องจากเห็นว่าไร้ประโยชน์ที่ต่อสู้กับชาวจีนเจ้าภาษี ซึ่งมีบารมีของ ชุนนางผู้ใหญ่บางท่านคุ้มครองอยู่ ซึ่งกรณีสมคบกันระหว่างชุนนางกับจีนเจ้าภาษีนี้พระมหากษัตริย์เองก็มิได้ทรงพอพระทัยนัก แมวานนโยบายการคลังของพระองค์จะมุ่งหารายได้เข้าพระคลังให้มากที่สุดก็ตาม แต่บางขณะก็ไม่อาจทำการสิ่งใดได้ เนื่องจากอิทธิพลของชุนนางมีมาก ความเดือดร้อนที่ประชาชนได้รับอยู่นั้น รัชกาลที่ ๕ ทรงทราบดี ซึ่งจะเห็นได้จากประกาศพระบรมราชโองการเมื่อ พ.ศ. ๒๔๑๗ อันเป็นปีต้นๆ ที่ทรงมีพระราชอำนาจเต็มที่ว่า

"ขอให้เข้าใจเถิดว่า การไต่ชนบธรรมเนียมใด ซึ่งมีอยู่เดียนั้นยังเป็นการเดือดร้อนแก่ราษฎรเป็นอันมากอยู่ จึงตั้งเเต่คนชลขึ้นก็เพราะประสงค์จะช่วยเหลือคนเมื่อราษฎรซึ่งเป็นโลหิตของแผ่นดินมีความเจริญสุข ไต่ประกอบการทำมาหากินโดยชอบธรรมคยกันแล้ว บ้านเมือง

คงเจริญเป็นแน่"<sup>๑</sup>

จากข้อความนี้ ย่อมทำให้ทราบได้ว่าประชาชนจะต้องมีความเดือดร้อนในสภาพที่เป็น  
ก่อนหน้านั้น เป็นอันมาก และไม่ว่าจะมีผู้ใดได้ให้ความสำคัญแก่ประชาชนในฐานะ "โลหิตของแผ่นดิน"  
มาก่อน ขุนนางและผู้มีอำนาจทั้งหลายมักจะคำนึงถึงประชาชนเพียง "ไพร่ฟ้าชาวแผ่นดิน" ที่เป็น  
แรงงานของประเทศเท่านั้น มิได้คำนึงสภาวะที่ประชาชนได้รับเท่าใดนัก

ในช่วงนี้ใครจะขอทบทวนระบบภาษีอากรของประเทศไทย เล็กน้อยคือ นับแต่ปลายสมัย  
อยุธยาจนกระทั่งกรุงเพชวศกนั้น เป็นระบบการประมุลผูกขาดโดยเอกชนเป็นส่วนใหญ่ ผู้ใด  
สำรวจการทำมาหากินของประชาชนและเห็นว่า จะเก็บภาษีใดก็ตามมาถวายฎีกา เสนอภาษีพร้อมทั้งเสนอ  
ตนเองทำภาษีด้วย ผู้ที่ได้รับทำภาษีส่วนใหญ่เป็นจีน เพราะจีนมีสิทธิของเที่ยวไต่หัว และรู้จักแสวง  
หาทรัพย์เก่งกว่าไทย คนไทยที่รับทำภาษีมักมีบ้างเล็กน้อย ซึ่งการประมุลผูกขาดจัดทำเรียกว่า  
"ระบบเจ้าภาษีนายอากร" เพราะผู้ใดทำภาษีเรียกว่า "เจ้าภาษี" หรือ "นายอากร" ระบบ  
การคลังเช่นนี้ เกิดขึ้นได้ และดำรงอยู่อย่างแน่นแฟ้นก็เพราะสวามิภักดิ์กับระบบการปกครองแบบ  
ศักดินาของไทย ซึ่งมอบอำนาจให้ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่มาก เฉพาะอย่างยิ่งเจ้าเมืองที่รัฐส่งออก  
ไปปกครองตามหัวเมือง โดยรัฐบาลกลางมีอำนาจต่อเจ้าเมืองอย่างหลวมมาก<sup>๒</sup> ข้าราชการผู้  
ใหญ่และเจ้าเมืองจะเป็นผู้สนับสนุนช่วยเหลือชาวจีนให้ทำการประมุลภาษีอากรได้ เพื่อผลประโยชน์  
จากเจ้าภาษี การสนับสนุนที่ไม่เสมอภาคบางครั้งก็ทำให้เกิดวิวาทกันได้ ระหว่างพวกจีน  
เจ้าภาษีกังกล่าวมาแล้ว ในกรณีของจีนอันยี้โต๊ในบุคของสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์  
ซึ่งทำให้เกิดความไม่สงบไปทั่วเมือง

<sup>๑</sup> ราชกิจจานุเบกษาเล่ม ๑, "ประกาศพระบรมราชโองการ จศ. ๑๓๓๖", หน้า ๓.

<sup>๒</sup> Hicks, op. cit., p. 10.

การที่กษัตริย์มอบอำนาจให้ข้าราชการทำหน้าที่แทนบาง ก็เพราะกษัตริย์เป็น  
มนุษยธรรมดาที่ไม่สามารถอยู่ในทุกหนทุกแห่งและรับรู้ทุกอย่างได้ ในขณะเดียวกัน การตัดสินใจ  
ต่างๆ จึงต้องมีข้าราชการระดับรองลงมาเป็นผู้เป็นคำให้ ซึ่งการปกครองก็มีลักษณะคล้ายสาย  
งานในหน่วยธุรกิจที่ผู้จัดการมักมีตัวแทนระดับรองๆ ลงไปช่วยตัดสินใจอีกที.

ตัวเจ้าภานายอากรนั้นเป็นเครื่องมือที่สำคัญยิ่งในการหารายได้ให้แก่รัฐบาล (ขณะเดียวกันก็ชักเอาไว้เป็นประโยชน์ส่วนตัวและใหญ่ทรงอิทธิพลเสียบ้าง) และเมื่อรัฐไคมอบสารตราตั้งการเป็นเจ้าภาษีให้แล้วก็ป็นอันวางใจตลอดไม่มีการตรวจสอบเลย จนกระทั่งรัชกาลที่ ๕ จึงได้มีการเร่งรัดตรวจสอบขึ้น<sup>๓</sup> นั่นคือนโยบายการคลังของรัฐมุ่งแต่แสวงหารายได้ มิได้พิจารณาว่าผู้เก็บเป็นใครมาจากไหน การให้อิสระเสรีในการเก็บเงินทองจากราษฎรจะมีผลเสียอย่างไร เงินทองที่เจ้าภานายเก็บนั้น นอกจากส่งรัฐแล้วเอาไปไหนบ้าง รัฐบาลสมัยนั้นมีใค่คำนึงถึงการส่งเงินออกนอกประเทศว่า จะเป็นการรั่วไหลและไม่คิดถึงแรงจูงใจแก่กลสิกร สิ่งเหล่านั้นล้วนเป็นสาเหตุที่ทำให้เศรษฐกิจจะงักงันหรือไม่พัฒนาไปเร็วเท่าที่ควร<sup>๔</sup> ทั้งค่านการใช้จ่ายของรัฐบาลก็ท่วมทลงแตกานรัฐพิธีการศาสนา ทำบุญทำทาน การสร้างวัง<sup>๕</sup> การส่งสินค้าทุ่มเพือเข้ามาสังกัใช้กันในหมู่เจ้านาย ข้าราชการ และคนจีน และชาวต่างประเทศ สินค้าเข้าแทบจะมีใค่ออกไปนอกกรุงเลย<sup>๖</sup> นั่นคือ คนส่วนใหญ่ใค่มีส่วนใค่ใช้ล้อยสินค้าเข้านั้น โดยเฉพาะจีนเป็นกลุ่มชนซึ่งส่งสินค้าเข้ามามากที่สุด ".....เดือนกุมภาพันธ์ มีนาคม และต้นเดือนเมษายน มีเรือสำเภาเข้ามาจากเกาะไหหลำ กวางตุ้ง..... สินค้าที่มรทุกสำเภาเข้ามาส่วนมากเป็นของต่างๆ

<sup>๓</sup> มาลัย หุวะนันท, "การตรวจสอบภาษีอากรในสมัยรัชกาลที่ ๕", เอกสารสำนักงาน ก.ศ.ภ., ๔ (กรกฎาคม, ๒๕๐๒), ๕๖ - ๕๑, ผู้สนใจการตรวจสอบภาษีอากรสมัยรัชกาลที่ ๕ โปรดดูรายละเอียดใค่จากเอกสารฉบับนี้ และกฎหมายหลัง พ.ศ. ๒๔๑๒.

<sup>๔</sup> Ingram, op. cit., p. 225.

<sup>๕</sup> Ibid, p. 193.

<sup>๖</sup> Ibid, pp. 128 - 130.

อินแกรมอธิบายว่า ลักษณะการส่งสินค้าเข้าของไทยเป็น ๒ ลักษณะ

๑. สินค้าทุ่มเพือ

๒. เป็นสินค้าบริโภค มากกว่าสินค้าประเภททุน

ผู้บริโภคสินค้าเข้าเป็นกลุ่มผู้มีรายได่สูงอันเป็นชนกลุ่มน้อยรวมทั้งหมดไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ คน.

สำหรับพวกจีนและเนื้อเงินจำนวนมาก.....<sup>๓</sup>

เนื่องจากระบบภาษีอากรแบบผูกขาดนี้ ภาษีบางอย่างก็หนักค้ำคอตรา แต่บางอย่างก็ไม่มีปรากฏ(กล่าวมาแต่บทที่ ๔) จึงน่าจะเป็นการเปิดโอกาสให้บรรดาเจ้าภาษีนายอากรทำการเก็บไต่ตามใจมากขึ้น เพราะแม้จะมีอัตราภาษีอากร บรรคานักกตชยประ โยชนก็ยังผลิตเพลงเอาประโยชน์เข้าตัวเองได้ ดังจะกล่าวถึงรายละเอียดต่อไป ก่อนที่จะไต่กล่าวถึงพฤติกรรมหรือบทบาทของบุคคลในระบบกึ่งนี้จะแยกกลุ่มบุคคลออกเป็น ๒ กลุ่ม เพื่อผู้สนใจจะสามารถเข้าใจได้ชัดเจนขึ้น

๑. กลุ่มผู้กระทำ หมายถึงกลุ่มผู้ประกอบการและพวกกึ่งข้าราชการ เช่น รัฐ ขุนนาง ข้าราชการ และเจ้าภาษีนายอากร ซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์ส่วนเกินโดยผู้ที่อยู่ในกลุ่มนี้ต่างมีบทบาทส่งเสริมกันและกัน และพยายามดึงเอาปัจจัยการผลิตมาเสียจากคนอีกกลุ่ม อันมีลักษณะสะสมทุนแบบคั่งเค็ม

๒. กลุ่มผู้ถูกกระทำ ก็คือกลุ่มพื้นฐานของสังคม ซึ่งเป็นกลุ่มที่ได้รับความคุ้มครองและจ่ายส่วนเกินเป็นค่าตอบแทนแก่ผู้บริหาร

เมื่อไต่แบ่งกลุ่มเช่นนี้แล้วจะไต่อธิบายพฤติกรรมกลุ่มต่อไปตามลำดับ

### บทบาทของพระมหากษัตริย์

พระองค์ทรงเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตทั้งหมด ตามกฎหมาย แต่ความเป็นจริงผู้มีอำนาจชั้นรองๆ ลงมาสามารถดึงเอาปัจจัยบางส่วนมาเป็นของตนได้ ในค่านาฬิกาอากรนั้นพระมหากษัตริย์ทรงมีบทบาทพอสมควร โดยเฉพาะสมัยกรุง เพทฯ ผู้คนจะเห็นได้ว่า พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าทรงเป็นผู้ฟื้นฟูการเก็บภาษีอากรแบบผูกขาด แต่บางขณะพระมหากษัตริย์ก็แทบจะไม่มีบทบาทอันใด เช่น ในสมัยรัชกาลที่ ๕ ก่อนการบรมราชาภิเษก ครั้งที่ ๒ (พ.ศ. ๒๔๑๖) อำนาจต่างๆ ของพระองค์ตกอยู่ในมือสมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน ซึ่งมีอำนาจเด็ดขาด

<sup>๓</sup> พระยาอนุমানราชชน, ภาษีอากรและการค้าสำเภาสมัยก่อน (พระนคร : โรงพิมพ์ไทยเซหม, ๒๔๘๕), หน้า ๓๔.

ชั้นประหารชีวิตผู้ทำผิดขั้นมหันตได้

๘ ด้รัฐดิ สุทธิสงคราม, สมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์, (พระนคร : โรงพิมพ์  
เทพไพบูล, ๒๕๐๔; หน้า ๑๑๒.

มีผู้กล่าวกันว่า แผ่นดินพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ เป็นแผ่นดินสืบต่อจากสมเด็จพระ  
เจ้าพระยาฯ (ทรงบุนนาค) (ด้รัฐดิ หน้า ๑๓๓)

การที่รัชกาลที่ ๕ ทรงเกรงใจ สมเด็จพระเจ้าฯ มาก น่าจะเป็นเพราะ

๑. ความสัมพันธ์กันทางสายเลือด พระมหาดิรัชกาลที่ ๑ กับ ภรรยานายบุนนาค  
(ต้นตระกูล) เป็นพี่น้องท้องเดียวกัน

๒. พระสนมเอกของรัชกาลที่ ๕ เจ้าคุณพระประยูรวงศ์ (แพ) เป็นหลานปู่ของ  
สมเด็จพระเจ้าพระยาฯ ซึ่งเวลส์กล่าววว่า อิทธิพลของพระเบหสี และพระสนมคนโปรดมักครอบงำ  
กษัตริย์ได้ และอาจมีการกระทำเพื่อประโยชน์ของคนในตระกูลตน และสนมมักจะมาจกตระกูล  
สำคัญๆ ของแผ่นดิน

๓. เมื่อรัชกาลที่ ๕ สวรรคตนั้น หากสมเด็จพระเจ้าพระยาฯ ไม่ยินยอมให้เจ้าฟ้า  
จุฬาลงกรณฯ ได้เป็นกษัตริย์ ก็น่าจะมีคามยุ่งยากในแผ่นดินเพราะเวลานั้นข้าราชการส่วนมาก  
มีความกลัวเกรงสมเด็จพระเจ้าฯ มาก และเวลส์กล่าววว่า เสนาบดีมักมีอิทธิพลในการแต่งตั้งผู้สืบราชสมบัติ

(เก็บความจากราชสกุลจักรีวงศ์ โดยช่วงศักดิ์ อายุวัฒน์ (ธนบุรี : อโยธยา, ๒๕๑๑),  
และการบริหารการปกครองของไทยสมัยโบราณ โดย คอวิท เวลส์).



ช่วงนั้นการภาษีอักษรต่างๆ ก็ต้องปล่อยให้ตามเหตุตามกรรม เป็นสิ่งที่แน่นอนว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ จะต้องไม่พอพระทัยกับสภาพหลายๆ อย่าง รวมทั้งการภาษี อักษรด้วย ดังนั้น วันที่ที่ทรงพระราชอำนาจเด็ดขาดที่ทรงจัดการแก้ไขการคลังทันที คือ พ.ศ. ๒๔๑๖ ทรงแต่งตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์<sup>๑๐</sup> และเมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๕ ดำริปฏิรูปการบริหารแผ่นดินทั้งหมด ซึ่งรวมทั้งการภาษีอักษรด้วย

ความจริงพระมหากษัตริย์หลายพระองค์ทรงเข้าพระทัยถึงความสำคัญ ของการภาษีอักษร ได้ดี ดังประกาศพระบรมราชโองการต่อประชาชนฉบับหนึ่งว่า

"เมื่อจะปกครองรักษาท่านทั้งปวง ให้พ้นอุบัตินตรายถึงต้องโจรผู้ร้ายและวิชาทำเกินต่างๆ และภัยอื่นๆ เป็นอันมากอยู่คั้งนี้แล้วแต่พระองค์เดียว ไม่มีกำลังผู้อื่นช่วยเป็นที่ปรึกษาคิดอ่าน และพวก พลโยชวาทยหาญที่เป็นกำลังปราบปรามศัตรู และพวกพาลผู้ร้ายต่างๆ ก็ดี ไม่มีพระราชทรัพย์ใช้ในงานสร้างถื่นฐานต่างๆ แลเครื่องศัตราวุธเป็นเครื่องรักษาแผ่นดินนั้นก็ดี แล้วจะรักษาปกครองท่านทั้งปวงไปไคหรือ ก็ภาษีอักษรต่างๆ ที่เรียกเป็นส่วนหลวงตามพิภคที่ควร สิบลคบาง สิบสองลคบาง สิบหาลคบาง แต่ผู้ประกอบการทำงานหาคินนั้นก็ทราบพระราชหฤทัย ท่านทั้งปวงไม่พอใจเสีย แต่ถาจะไไทยกลเล็กเสียหมคตามความประสงค์ของท่านทั้งปวง ก็จะได้สิ่งใดมาจัดจ่ายท่านบำรุงเป็นการ

<sup>๘</sup> ทรงกล่าวไว้หลายแห่งเกี่ยวกับเรื่องเงินทองศนรัชกาลว่า เงินทองที่ได้รับไม่พอจ่าย ราชการต้องกู้ยืม เจ้าภาษีคั้งคางเงินมากไม่ยอมเสียเงินตามกำหนด ต้องให้มีการทวงไคบาง ไม่ไคบาง และเงินที่ขึ้นตามกรมกองก็ไม่ค่อยส่งทองพระคลัง เสนาบดีมักถือเอาเป็นประโยชน์ส่วนตัว ทำให้เงินราชการขาดแคลนและหน่วยงานก็สับสน

<sup>๑๐</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ, พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงมีไปมากับสมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาวชิรญาณวโรรส ฉบับที่ ๑๕๖ (พระนคร : โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, พิมพ์พระราชทานแจก เนื่องในงานทรงบำเพ็ญพระราชกุศลสนองพระเดชพระคุณในวันตรงกับวันเสด็จสวรรคตที่ ๒๓ ตุลาคม, ๒๔๗๖), หน้า ๒๒๔ - ๒๒๕.

<sup>๑๐</sup> ฤภาคผนวก ข.

แผ่นดินเล่า มีใช้ว่ามีราชทูตซึ่งทรงอธิษฐาน ใฝ่แนกเจ้าประการตกลงมาเต็มบ้านเต็มเมืองได้ เหมือนพระเวสสันดร....."<sup>๑๑</sup>

จะเห็นได้ว่า รัชกาลที่ ๔ ทรงตระหนักถึงความสำคัญของเงินภาษีอากรที่จะนำมาหนุนบ้านเมือง และก็ทรงทราบว่าประชาชนไม่เต็มใจเสียเงิน แต่อาจทรงลึมนึกถึงเหตุผลว่าทำไมประชาชนจึงไม่เต็มใจ ประเภทและวิธีการที่ใช้อยู่ถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ คนกลุ่มใดเป็นผู้รับภาระภาษี อากรเป็นไฉน เพราะสมัยก่อนการปฏิรูปภาษีในรัชกาลที่ ๕ นั้น ไทยยึดนโยบายภาษีแบบนิวมารช ที่ว่า ภาษีทางอ้อมหรือภาษีที่ทุกคนต้องเสียเท่ากันเป็นการยุติธรรมแล้วไม่ว่าคนจนหรือรวย เพราะทุกคนมีสิทธิจะใช้น้ำนั้นหรือไม้ก็ได้ นิวมารชกล่าวว่า

"การที่คนหนึ่งเป็นคนรวย และอีกคนหนึ่งเป็นคนจนนั้น ก็เป็นเรื่องบุญกรรม หรือโชคต่างหาก การเก็บภาษีอากรเป็นการเก็บเงินมาบำรุงบ้านเมือง ไม่ใช่เป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงผลแห่งบุญกรรม หรือลาภของบุคคล....."<sup>๑๒</sup>

นอกจากจะถือนโยบายภาษีเช่นว่า ยังมีการพยายามชักจูงให้พอใจกับสภาพที่เป็นอยู่ ซึ่งตามหลักภาษีอากรที่คั้น การเก็บภาษีจะต้องทำให้ภาระภาษีตกแก่คนที่มีมากกว่าคนยากจน และภาษีควรจะเป็นเครื่องมือในการลดช่องว่างของฐานะด้วย

ในระบบภาษีแบบผูกขาด ซึ่งรัชกาลที่ ๓ ทรงริ่ขึ้นมาใช้ นั้น บทบาทของพระมหากษัตริย์ก็มีในบางชั้นตอน เช่น ทรงเป็นผู้ตัดสินขั้นสุดท้าย ในการประมูลว่าจะให้ประมูลหรือไม่ ซึ่งส่วนใหญ่ก็มักได้รับทำภาษีแทบทั้งนั้น โดยดูจำนวนเงินเป็นสำคัญ และสำหรับผู้ที่ชนะประมูลก็จะได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์ และอาจมีการลงโทษผู้เสนอภาษีในบางกรณี<sup>๑๓</sup> นอกจากนั้นแล้วก็ไม่

มี...

<sup>๑๑</sup> หลวงพิสูจน์ พาลิชย์ดิถันต์, มหารัชชาติเบเนนทร์ (พระนคร : โรงพิมพ์พระจันทร์, ๒๔๘๑), หน้า ๒๓.

<sup>๑๒</sup> พระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าวิวัฒนไชย, เรื่องเดิม, หน้า ๘๘.

<sup>๑๓</sup> พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, "ประกาศเรื่องภาษีผูก" ประชุมประกาศรัชกาลที่ ๔ ฉบับ ๑๓๒ (พระนคร : คุรุสภา, ๒๕๐๔), หน้า ๔๑ - ๔๒.

การควบคุมตรวจสอบใดๆ จากรัฐ<sup>๑๔</sup> ดังนั้นเมื่อถึงคราวส่งเงินจึงปรากฏว่าต้องมีการตาม "ทองเงินเจ๊ก" ก็มากมาย<sup>๑๕</sup> โดยเฉพาะพวกเจ้านายซึ่งไม่มีสิทธิพลีให้เงินเจ้าธานีเกรงกลัว นอกจากนั้นเมื่อได้รับพระราชทรัพย์แล้ว พระมหากษัตริย์ก็ทรงพระราชอำนาจในการใช้จ่าย ซึ่ง การใช้จ่ายในสมัยที่การศึกษาด้านการคลังยังไม่เจริญนั้น ก็เป็นไปในด้าน ศาสนา ก่อสร้าง และ ป้องกันประเทศเป็นส่วนใหญ่ นอกจากนั้นก็มีการส่งสินค้าแปลกๆ จากต่างประเทศเข้ามาเป็น ชินมาก

เมื่อพิจารณาแล้ว จะเห็นว่าในด้านการภาษีอากรเพื่อเศรษฐกิจนั้น พระมหากษัตริย์ไม่ ทรงมีบทบาทมากนักในยุคก่อนการปฏิรูปทางการคลัง ผู้ที่มีบทบาทมากกว่าในระบบภาษีผู้กษัตริย์คือ ขุนนาง และข้าราชการระดับรองๆ ซึ่งทำงานต่างพระเนตรพระกรรณ ซึ่งคนพวกนี้ความจริงสามารถเป็นตัวจักรที่ใ้ภาษีอากรทำความเจริญให้ประเทศได้ แต่การผลักดันเป็นครั้งกันข้ามเพราะ ความไม่ซื่อสัตย์ของคนเหล่านี้ต่อประเทศ ซึ่งจะได้อธิบายต่อไปนี้

บทบาทของข้าราชการ

ข้าราชการเป็นผู้มีบทบาทอย่างยิ่ง ต่อการภาษีอากรในระดับที่ใกล้เคียงกับเจ้าธานีและ ข้าราชการบางคนก็ทำภาษีอากรในฐานะเอกชนด้วย

ขุนนาง, ข้าราชการ มีบทบาทต่อการภาษีอากรในฐานะเป็นผู้ออกกฎเกณฑ์ต่างๆ ของ ประเทศ และเป็นผู้ติดต่อกับเจ้าธานีนายอากรอย่างใกล้ชิด การที่ข้าราชการมีบทบาทมากก็เพราะ ระบบการปกครองแบบกึ่งเต็มซึ่งกษัตริย์มีอำนาจตัดสินใจสูงสุด แต่กษัตริย์ทรงมอบอำนาจการตัดสินใจบางส่วนให้กับคณะผู้แทนพระองค์ ซึ่งก็คือขุนนางข้าราชการในกรุง กับเจ้าเมือง และกรม

<sup>๑๔</sup> มาดัย หุวนันท์, เรื่องเดิม, หน้า ๖๔ - ๖๖.

<sup>๑๕</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชหัตถเลขาที่ทรงมีไปมากับ สมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาวชิรญาณวโรรส, ฉบับที่ ๑๕๖ หน้า ๑๗๗ (พระนคร : โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร ๒๔๗๒).



การเมืองตามหัวเมืองข้างนอก การมอบอำนาจให้แก่วิชาการด้วยกันสอดส่องดูแลได้ทั่วถึง บรรดาผู้ทำ  
หน้าที่ต่างพระเนตรพระกรรณนี้ บางทีพยายามทำตามหน้าที่อย่างดี แต่มีหลายกรณีทีเดียวที่ข้าราชการ  
การกลับกลายเป็นผู้ทำลายความร่มเย็นเป็นสุขของราษฎรเสียเอง

บทบาททางการภาชีอากรของข้าราชการนั้น บางครั้งก็ทำการประมูลเป็นเจ้าของ  
ซึ่งในกรณีนี้เป็นตามเอกชน และการร่วมมือกับเจ้าภาษีที่รัฐบาลตั้งมาในฐานะข้าราชการ ในช่วงนี้  
จะกล่าวถึงประเด็นของการเป็นข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับภาษีอากรก่อน

ปรากฏว่า ก่อนการปฏิรูปทางการคลังนั้น ข้าราชการพยายามอย่างยิ่งที่จะสังกัดหน่วย  
งานที่มีผลประโยชน์มากๆ เนื่องจากความสับสนของหน่วยราชการ ส่วนราชการต่างมีการเก็บผล  
ประโยชน์เข้าตนเองทั้งสิ้น รัชกาลที่ ๕ ถึงกับทรงกล่าวว่า "ตำแหน่งพระคลังเที่ยวกระจายไป  
หลายหมู่หลายกรม"<sup>๑๖</sup> หน่วยงานใดที่เจ้าสังกัดมีอิทธิพลมาก เจ้าภาษีนายอากรก็พากันมาประมูล  
เงินขึ้นมาก ซึ่งบรรดาผู้กล่าวเป็นความว่า การที่หน่วยงานทางการคลังที่เข้มแข็งไม่มี กังนั้นหน่วย  
งานใดจะได้ทรัพยากรแค่ไหน ก็ขึ้นกับอำนาจและความสามารถของหน่วยงานนั้นที่จะควบคุมแหล่ง  
รายได้สำคัญในประเทศไว้ได้มากน้อย <sup>๑๗</sup>

การจัดสรรทรัพยากรจึงขึ้นกับอำนาจทางการเมือง มิได้ดูตามความจำเป็น บรรดาผู้กล่าว  
ต่อไปว่า กระทรวงที่เข้มแข็งคือ มหาคไทย และกลาโหม ซึ่งทว่าความเข้มแข็งและหน้าที่ความรับ  
ผิดชอบขึ้นเรื่อยๆ จนล้นมือ (ก่อนการปฏิรูปของรัชกาลที่ ๕ ) และอำนาจจะยิ่งเข้มแข็งมาก  
ขึ้นถ้าหากคนในตระกูลเดียวกันเป็นผู้ควบคุมงานหลายกระทรวง ส่วนกระทรวงที่ไม่มีอำนาจเลย  
จะยิ่งทรุดโทรมเพราะไม่มีรายได้มาจุนเจือ เช่นกระทรวงยุติธรรม<sup>๑๘</sup> (52) P. 22-23

<sup>๑๖</sup> กรมศิลปากร, พระราชดำรัส ในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า ทรงแถลง  
พระบรมราชาธิบาย แก่ไขการปกครองแผ่นดิน, (พระนคร : โรงพิมพ์พระจันทร์, ๒๔๕๓),  
หน้า ๖ - ๗,

<sup>๑๗</sup> Brown, op. cit., p. 23.

<sup>๑๘</sup> Ibid, pp. 22 - 23.

บุคคลที่เป็นเจ้าภาษีอากร ผู้กษัตริย์ภาษีอากร โดยเฉพาะรายใหญ่ๆ เช่น ฝิ่น จะต้องมีการ  
 คัดสินบนแก่ขุนนางชั้นสูงที่มีอิทธิพลมากในรัฐบาล<sup>๑๘</sup> การที่ขุนนางผู้ใหญ่อิทธิพล หรืออำนาจมาก  
 เพราะ "มีอำนาจได้ตั้งเจ้าแผ่นดินขึ้นมาแทนตนมากนัก"<sup>๒๐</sup>

แม้บางครั้งเจ้าภาษีนายอากร จะทำการกดขี่ข่มเหงราษฎรจนเกินขอบเขต การฟ้องร้อง  
 ทางศาลยุติธรรมก็ไร้ประโยชน์ เพราะศาลไทยก็ชอบสินบนดึกเช่นกัน และเป็นมานานักหนาแล้ว<sup>๒๑</sup>

นอกจากข้าราชการผู้ใหญ่ในกรุงที่มีอิทธิพล จะได้รับผลประโยชน์จากการประมูลภาษีอากร  
 แล้ว บรรดาข้าราชการระดับรองๆ ลงมาที่เกี่ยวข้องกับการภาษีอากรก็มักจะรู้เห็นเป็นใจเป็นอัน  
 หนึ่งอันเดียวกัน

..... เมื่อราษฎรถวายฎีกากล่าวโทษเจ้าภาษีว่าฉ้อ และข่มเหง พระบาทสมเด็จพระ  
 จอมเกล้าฯ ก็พระราชทานฎีกาไปให้เจ้าจำนวนชำระ เจ้าจำนวนกับเจ้าภาษีเป็นอันหนึ่งอันเดียว  
 ก็ราษฎรที่มาร้องก็ไม่ไฉนจะสักเรื่อง จนเมื่อเข้ามาร้องทุกข์ สู้ทนให้เจ้าภาษีนึกว่า ความที่เข้า  
 มาร้องนั้นเจียมไป ก็เข้าพระทัยว่าเป็นการอยู่เย็นแล้ว นิทรามว่าข้างนอกเป็นอย่างไร<sup>๒๒</sup>

การที่กษัตริย์ทรงแต่งตั้งข้าราชการให้แทนพระเนตรพระกรรณในราชการระดับต่างๆ นั้น

<sup>๑๘</sup> Skinner, op. cit., p. 1212

<sup>๒๐</sup> เกษม ศิริสัมพันธ์ และนิออน สนิทวงศ์, แนวทางพระราชดำริทางการเมืองใน  
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พระนคร : หางหุ้นส่วนจำกัด คีวพร, ๒๕๑๐), หน้า ๒.

<sup>๒๑</sup> เรื่องการรับสินบนของกำนัดของศาลนี้ ท่านผู้สนใจจะอ่านได้จาก หนังสือหลายเล่ม  
 ที่ชาวต่างประเทศ แต่ง (เกือบจะกล่าวได้ว่าทุกเล่มที่มีการพูดถึงการเอาของของไทย) เช่น ประวัติ  
 ศาสตร์รัฐธรรมนูญและการเมือง แห่งราชอาณาจักรสยามโดย นิโคลาส แชรแอส หน้า ๒๕๖  
 (ฉบับแปล), หรือ วอลเตอร์ เอฟ เวลลา, บทที่ว่าด้วยการศาล ฯลฯ.

<sup>๒๒</sup> สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาล  
ที่ ๕ (พระนคร : องค์การค้ำชูสุสภา, ๒๕๐๘), หน้า ๒๖๘.

แต่กลับปรากฏความรกรกา "พระเนตรพระกรรณ" เหล่านี้ กลับไม่มีความเชื่อตรงคอหน้าทที่ได้รับมอบหมาย

การที่บรรดาข้าราชการและขุนนางในกรุงเทพมหานครได้ย้าย ในเรื่องการภาษีอากร ก็เพราะขณะนั้นระบบการคลังยังไม่ระเบียบที่เข้มงวดรัดกุม การสมรุกรวมกิติระหว่างเจ้าภาษี นายอากรกับข้าราชการยอมทำได้ เพราะการทำราชการ หรือการว่าประมุขภาษีไม่จำเป็นต้องทำ ที่สถานที่ราชการ<sup>๒๓</sup> ระบบที่หละหลวมและไม่มีการลงโทษที่เฉียบขาด การทุจริตจึงแพร่หลายยิ่งขึ้น สืบเนที่เงินเจ้าภาษีมอบให้เป็นค้ำปิดปากขุนนาง จึงทำให้เขาขู่วรึกภาษีจากราษฎรได้มากขึ้น และสะกดขี่<sup>๒๔</sup> ทั้งนี้โดยพระมหากษัตริย์มิได้ทรงรู้เห็นด้วย

ในบางครั้งข้าราชการผู้ใหญ่เองก็ขี้ขิ้นไม่ยอมส่งเงินภานที่หน่วยงานของตน เป็นผู้เก็บให้หลวง แม้เมื่อมีการตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ ซึ่งเป็นหน่วยงานทางการคลังแล้วก็ตาม แต่สมัยนั้นยังหลง โทษแล้ว เสนาบดีชั้นเระยาจึงต้องหลุดจากตำแหน่งและวิรราชบาทว์เสีย เช่น พระยาอาหารบริรักษ์ (บุษ)<sup>๒๕</sup> ที่พระเพทราชาบีบคั้น เสนาบดีกรมนาไม่ส่งภานี่ค่านา เพราะถือตัวว่าเป็นคนของ ผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน จะเห็นได้ว่าระบบอุปถัมภ์เป็นสาเหตุให้เกิดการทำทุจริต เพราะคิดว่า มีเจ้านายปกปองอยู่ และภายในระบบนี้ผูอุปถัมภ์และผู้ถูกอุปถัมภ์โดยนุญจะมีผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน และต่างหวังผลประโยชน์ใหม่มากที่สุด ส่วนข้าราชการในส่วนภูมิภาคนั้นยังมีบทบาทเกี่ยวกับการทำ ภาษีอากรมาก เป็นบทบาททั้งทางตรง คือ เป็นเจ้าภาษีควบคุมกับการเป็นเจ้าเมือง และบทบาท ทางอ้อม คือ เป็นผู้ดูแลช่วยเหลือเจ้าภาษีนายอากรตามคำสั่งของรัฐบาลในสารตราตั้งเจ้าภาษี นายอากร และ "เมื่อเห็นเจ้าภาษีนายอากรได้รับผูกขาดไปจากกรุงเทพฯ ถ้าให้เจ้าเมืองกรมการ มีส่วนได้ก้วย ก็ได้รับการส่งเคราะห์ให้เก็บภานี่ได้สะกดขี่ขึ้น"<sup>๒๖</sup> (๒๙) ผลจากนั้นเจ้าเมืองที่อยู่ไกล

<sup>๒๓</sup> คุฎากดยเนก ช.

<sup>๒๔</sup> ทรงกั พวงพิศ, เรื่องเกิม, หน้า ๑๐๗ - ๑๐๘.

<sup>๒๕</sup> ด้รัฐวุฒิ สุทธิสงคราม, สมเด็จพระเพทราชาที่สุริยวงศ, หน้า ๒๕๐.

<sup>๒๖</sup> สมเด็จพระเพทราชาที่สุริยวงศภาพ กับพระยาราชเสนา, เทศกาลนิบาล, หน้า ๕๓.

บางครั้งรับทำภาษีอากรแล้วก็นำเงินไปเป็นช่วง บทบาทอีกประการหนึ่งที่พบสมควรจะสมอบก็คือ การหักเงินผลประโยชน์ของรัฐเอาไว้ใช้จ่ายก่อนที่จะส่งเข้าไปกรุงพร้อมกับทำขออนุญาตใช้เงิน (ซึ่งคนได้ใช้ไปแล้ว) ซึ่งผู้ปกครองท้องถิ่นอาจจะเห็นว่า เป็นการสะดวกในอันที่จะชักผลประโยชน์ของตนเองไว้ก่อนส่วนที่เหลือจึงจัดส่งเข้าไปส่วนกลาง แม้จะสะดวกแต่ก็อาจเป็นตัวช่วยตัวหนึ่งที่ทำให้บ้านเมืองโทรมลงเร็ว ในสมัยนี้การปกครองหัวเมืองเป็นลักษณะการ "กินเมือง" หรือ "เหมาเมือง" ระบบนี้เจ้าเมืองจะเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์แทบทุกอย่าง และมักทำการค้าสินค้าเขารอดก ทั้งทำการผูกขาดภาษีอากรบางประเภทด้วย<sup>๒๗</sup> บรรานักกล่าวว่า "การกินเมือง" ก็คือการที่ข้าราชการได้รับอำนาจจากกษัตริย์ในการปกครองบ้านเมือง และการที่เขาไม่มีเงินเคื่อนทำให้ข้าราชการต้องคาดคะเนว่าตนเองควรชักส่วนสิ่งของเงินทองของประชาชน ที่จะส่งเขาไปยังกษัตริย์โดยผ่านมือเขาเป็นจำนวนเท่าไร<sup>๒๘</sup> ระบบเช่นนี้มีมาแต่สมัยอยุธยาแล้ว ลาลูแบร์กล่าวว่า เจ้าเมืองทำหน้าที่หลายอย่างมีอำนาจสิทธิขาดที่จะสั่งการไม่มีผู้รบกวน เว้นแต่การสั่งเปลี่ยนแปลงจะมาจากพระมหากษัตริย์<sup>๒๙</sup> การที่ให้เจ้าเมืองได้รับผลประโยชน์ตอบแทน หรือ สิทธิพิเศษนี้ จากรัฐบาลและราษฎร ก็เพราะเชื่อว่าเจ้าเมืองจะอุทิศเวลาเพื่อการปกครอง โดยไม่ได้ดำเนินธุรกิจ แต่ตามความเป็นจริงแล้วเจ้าเมืองยอมทำประโยชน์ส่วนตัวควบไปกับหน้าที่ราชการเสมอ ราษฎรจะต้องตอบแทนการปกครองของเจ้าเมืองด้วยการออกแรงทำงานให้ หรือนำสิ่งของต่างๆ มาให้บ้างเป็นต้น<sup>๓๐</sup> ข้อห้ามสำหรับเจ้าเมืองก็เพียงอย่าขูดรีดกดขี่ให้ประชาชนเดือดร้อน<sup>๓๑</sup> เจ้าเมืองยังมีสิทธิจะให้อภิสิทธิ์ แก่ผู้ใดก็ได้ในอาณาเขตของตน เช่นสัมพันธ

<sup>๒๗</sup> ก.จ.ช., รัชกาลที่ ๕ ม. ๒.๑๔/๗๔, เรื่องเดิม.

<sup>๒๘</sup> Brown, op. cit., p. 24.

<sup>๒๙</sup> ลาลูแบร์, เรื่องเดิม, หน้า ๓๖๕.

<sup>๓๐</sup> สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ กับพระยาราชวดี, เรื่องเดิม, หน้า ๔๑ - ๔๒.

<sup>๓๑</sup> กรมศิลปากร, ประชุมพงศาวดารฉบับหอสมุดแห่งชาติ, ภาค ๕๐ (พระนคร : กวางหนา, ๒๕๑๓), หน้า ๓๘๕.



เจ้าภานี้คนใดคนหนึ่ง หรือยกเว้นภานี้ให้แก่คนบางคน<sup>๓๒</sup> ระบบเช่นนี้ทำให้เจ้าเมืองสามารถบีบคั้นราษฎรได้มาก และรัฐก็จะไม่ได้ประโยชน์ เพราะถ้าเมืองใดเป็นเมืองใหญ่ เจ้าเมืองเป็นคนที่สำคัญ เจ้าภานี้ขายออกก่อนนอน เพราะต้องอาศัยความอนุเคราะห์ของเจ้าเมือง จึงจะเรียกภานี้ได้สะดวก<sup>๓๓</sup>

กรมพระยาคำรงราชานุภาพ ทรงชี้แจงถึงโทษของการเหมาเมืองว่า

"...การเหมาเมือง ต้องอาศัยผู้ว่าราชการฯ มีทุนมากๆ ธรรมดาคนลงทุนต้องคิดกำไร.....(การกระทำของผู้ว่าฯ) ทงเอกชน (ชาติเช่น เป็นเจ้าภานี้, ค้าขาย, ทำเหมือง) อาจขัดขวางประโยชน์ต่างราชการได้ อีกประการหนึ่งผลประโยชน์ที่โดยอ้อมตกเป็นของผู้ว่าฯ มากกว่าเป็นกำไรของรัฐหลายเท่าตัว....." และท่านยังกล่าวต่อไปอีกว่า เมื่อเปรียบเทียบคุณและโทษของวิธีนี้แล้วเป็นโทษมากกว่า "วิธีเหมาเมืองนี้ไม่ดี เพราะประโยชน์ของรัฐ และประโยชน์ของผู้ว่าฯ เกือบแย้งกันอยู่โดยธรรมดา....."<sup>๓๔</sup> การที่เจ้าเมืองจำต้องพยายามทุกวิถีทางที่จะหาประโยชน์เข้าตัวเองให้มากที่สุด เพราะตำแหน่งเจ้าเมืองไซ้ว่าจะไต่มาง่าย ๆ บางครั้งต้องทำผลประโยชน์ให้แก่รัฐ เช่น ทำภาษีอากรให้รัฐ บางครั้งก็ต้องคิดสินบนเพื่อให้ได้มาซึ่งตำแหน่งเจ้าเมือง ซึ่งน่าจะต้องเป็นที่ประจักษ์อยู่ทั่วกันในสังคมสมัยนั้นว่า เจ้าเมืองมีทั้งอภิสิทธิ์หรืออภิพลและทรัพย์สินมากเพียงไร

<sup>๓๒</sup> Brown, *op. cit.*, p. 25.

<sup>๓๓</sup> กรมศิลปากร, ประชุมพงศาวดารฯ ภาค ๕๐, หน้า ๓๕๕.

<sup>๓๔</sup> ก.จ.ช., เอกสารรัชกาลที่ ๕ ม.๒.๑๘/๑๘, เรื่องเดิม, และท่านเสนอการ

เหมาเมือง โดยจัดภาษีอากรให้เป็นของราชาธิปไตย (รัฐบาล) ขอมลส่วนลดร้อยละ ๑๐ พระราชทานเป็นผลประโยชน์ผู้ว่าและกรมการ แสดงว่าโทษของการเหมาเมือง อยู่ที่เจ้าเมืองพยายามหาผลประโยชน์เข้าตัวแข่งกับผลประโยชน์ของรัฐ ซึ่งตนต้องทำตามหน้าที่ แต่แน่นอนที่เจ้าเมืองต้องพยายามทุกทางที่จะสร้างความร่ำรวยให้แก่ตนเอง.



ตัวอย่างการตัดสินใจบนเพื่อให้ได้เป็นเจ้าของก็คือ ท้าวเทพสตรี พยายามวิ่งเต้นให้พระ  
 ยาทุขราชภานุบุตรได้เป็นเจ้าของเมืองฉวาง "จนถึงกับไต่ถามบุตรสาว คือ "แม่ทอง" เข้าไปถวาย  
 ท้าวในรัชกาลที่ ๑ ค่าย จึงได้โปรดฯ "ให้พระยาทุกขราชภานุ เป็นพระยาเพชรคีรีศรีพิชัยสงคราม  
 พระยาดลาง ขึ้นอัครมนตรี....."<sup>๓๕</sup> (๔๕๑) ที่ขณะนั้น พระยาสุนทรราชา เป็นเจ้าเมืองอยู่  
 บุคคลที่ไต่ถามเมืองนั้นเมื่อได้เป็นเจ้าของแล้วก็จะพยายามตั้งหน้าแสงหาผลประโยชน์ เช่น  
 กรณีเมืองแขก เจ้าเมือง คือ ยี่หรีง รามัน สายบุรี ฯลฯ ซึ่งมอบให้ขึ้นกับพระยาสงขลาเป็นสิทธิ  
 ชาติคล้ายเมืองขึ้น แต่ค่อยๆ มา เจ้าเมืองสงขลาได้ดูแลเอาใจใส่ คง "ตั้งหน้าแสงหาประ  
 โยชน์และอำนาจส่วนตนยิ่งกว่าประโยชน์ของราชการ" และภายในหัวเมืองแขกเอง เจ้าเมืองก็  
 เผ่าพันธุ์ที่ช่วยราชการ แต่มีไต่ถามส่งหลวงอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย<sup>๓๖</sup> กรณีเมืองแขกนี้เป็นระบ  
 ปรดาใหญ่ถึงปรดาเล็ก คือ เจ้าเมืองสงขลา รังริตจากเจ้าเมืองแขกๆ ก็รังริตจากประชาชนใน  
 เมืองของคนที่

การได้สิทธิพิเศษและอำนาจค่อนข้างเด็ดขาดจากการเป็นเจ้าของ โดยเฉพาะหัวเมือง  
 ที่ห่างไกล ทำให้เจ้าเมืองบังคับราษฎรได้ตามอำเภอใจของตน บางทีก็เก็บภาษีจากราษฎรอย่าง  
 หนัก หรือเกณฑ์ราษฎรมาทำงานให้ตนจนราษฎรไม่ได้ทำการเพาะปลูก เช่น กรณีเมืองรามัน "คือ  
 ถึงเทศกาลราษฎรจำนวนมากต้องเกณฑ์มาทำนาให้ภูวาราชการเมืองเสียก่อน ถ้าขัดแย้งไม่มากก็รับเอา  
 โคกระบือเสียบ้าง ปรับใหม่เป็นเงินห้าหกเหรียญบ้าง ถวาท่านาของภูวาราชการเมืองเสร็จก็

<sup>๓๕</sup> สุนัย ราชภัฏดารักษ์, ภูเก็ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พระจันทร์ พิมพ์ในโอกาส  
 อายุครบ ๖๐ ปี, ๒๕๑๓), หน้า ๑๖๐.

<sup>๓๖</sup> ก.จ.ช., รัชกาลที่ ๕ ม.๑๘๘/๒๓๓, "เรื่องผลประโยชน์เมืองหนองจิก และ  
 เมืองแขก ๗ หัวเมือง" ไปเวดที่ ๒๒๖/๔๓๐๘๗ ศาลว่าการมหาดไทย, กรมดำรงราชานุภาพ  
 เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย กรมมังกมทูตพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ลงวันที่ ๕ มีนาคม  
 รศ. ๑๑๕.

เกินมรสุมไป" <sup>๓๓</sup>

บางครั้งการชวนชวายเป็นเจ้าเมืองก็เพื่อล้างหนี้สิน เช่น ในกรณีที่ว่าเทพสตรี ต้องคิดสินบนด้วย  
 ลูกสาว ก็อาจเป็นเพราะมีทองตราออกมา "เร่งรักเงินกำคัมภ (ภามิ) ที่ค้างทั้งเก่าและใหม่" <sup>๓๔</sup> (๔๙)  
 ทั้งนี้อาจเพราะในสมัยโบราณ เจ้าเมืองจะเป็นผู้รวบรวมภาษีอากรทั้งหลายส่งรัฐบาล ครั้นเจ้า  
 เมืองทำเหมืองคัมภเองรัฐบาลจึงมอบภาษีอากรทั้ง ๕ อย่าง ให้ทำ ภาษีคัมภ ๑ ภาษีร้อยชักสาม ๑  
 อากรบอนเบี้ย ๑ ภาษีเงิน ๑ เจ้าเมืองจึงเป็นอย่างเจ้าภาษีรับผูกขาดผลประโยชน์ในเมือง  
 นั้นๆ <sup>๓๕</sup> ถ้าเจ้าเมืองตายก็เร่งรักหนี้สินจากลูกเมีย ซึ่งในกรณีนี้ผู้ตายคือ สามีของท่านท้าวเทพ  
 สตรี <sup>๔๐</sup> เมื่ออยู่ในฐานะเดือดร้อนจึงต้องหาทางค้ำตำแหน่งเจ้าเมืองกลับมาให้ได้ ซึ่งในที่สุด  
 พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ก็ตั้งพระยาทุกขราษฎร์ เป็นเจ้าเมืองขึ้นอีกคนหนึ่ง  
 เมื่อตำแหน่งเจ้าเมืองได้มาด้วยการเสียบางสิ่งบางอย่างไป ดังนั้นเมื่อได้เป็นเจ้าเมือง  
 แลแล้วก็คงคิดถึงอนาคตกิน บทบาทของเจ้าเมืองในทางแสวงหาผลประโยชน์จึงมีมาก แม้เจ้าเมือง  
 หรือผู้ปกครองท้องถิ่นที่เห็นแก่ราษฎร์ก็มีอยู่บ้างแต่ก็เป็นบทบาทที่ไม่เข้มข้น และไม่มากมาย  
 เท่าใดนัก

บทบาทการเป็นเจ้าภาษีนายอากรเสียเอง อันนี้เป็นประเพณีที่ทำอยู่เป็นธรรมดาในราย  
 หนึ่งมีจากภาษีก็เห็นจะเป็นตระกูล ณ ระนอง <sup>๔๑</sup> ซึ่งที่แรกค้าขายเล็กๆ น้อยๆ ต่อมาเป็นเจ้า

<sup>๓๓</sup> ก.จ.ช., รัชกาลที่ ๕ ม.๕๘/๓๐, "รายงานการบ้านเมือง เมืองรามัญ รศ.๑๑๓",  
 พระอนันต์ สมบัติ ผู้ช่วยราชการเมืองสงขลาหูลพระเจ้ายาเธอกรมหมื่นสมมตอมรินทร์ แทน  
 เสนาบดีกระทรวงมุรธาธร ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม รศ. ๑๑๓.

<sup>๓๔</sup> สุนีย์ ราชภัฏดารักษ์, เรื่องเดิม, หน้า ๑๑๑.

<sup>๓๕</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๓๐.

<sup>๔๐</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๑๑.

<sup>๔๑</sup> ผู้สนใจตระกูลนี้ (ตลอดจนความสำเริงในชีวิตส่วนตัวของตระกูล) โปรดดูรายละเอียด  
 จาก ประชุมพงศาวดาร เล่ม ๑๒ ภาค ๕๐ ฉบับหอสมุดแห่งชาติ.

ภาษี มาภายหลังได้เป็นเจ้าเมืองระนอง มีอำนาจและอภิสิทธิ์มากมาย และได้ทำการค้าขายอย่างใหญ่โต โดยอาศัยอำนาจที่มีอยู่ทำผลประโยชน์ให้แก่ตนเอง เจ้าเมืองมักทำภาษีอากรการค้ารวมกับบทบาทเจ้าเมือง แตรายที่ทำกันอย่างขึ้นหน้าขึ้นตา เป็นเจ้าเมืองทางหัวเมืองปักษ์ใต้ ซึ่งเป็นแถบที่มีความอุดมสมบูรณ์ อาทิ เจ้าเมืองภูเก็ต เจ้าเมืองระนอง ซึ่งมีลักษณะเหมือนกัน คือเจ้าเมืองเป็นผู้ทำเหมืองที่บุกเบิกผูกขาดภาษีอากรเอง นอกจากนั้นการที่เหมือง, ฝิ่น, บอนเบี้ยและสุรามักเป็นสิ่งที่ควบคุมกัน คือ ที่ใดมีเหมืองก็มีอีก ๓ อย่างตามมา<sup>๕๒</sup> ในกรณีทางปักษ์ใต้เจ้าเมืองทำเหมืองเองก็ยอมหมายความว่า สุรา ฝิ่น บอนเบี้ย น่าจะเป็นของเจ้าเมืองด้วย เจ้าเมืองเป็นผู้สร้างทรัพย์สิน ขณะเดียวกันก็เป็นผู้เก็บภาษีจากทรัพย์สินของตนเองด้วย ย่อมเป็นการแน่นอนว่าผลประโยชน์ที่รัฐจะได้รับจากขุนนางที่เป็นเจ้าภาษีนั้นย่อมเหนือกว่าที่ควร ขณะเดียวกันพลเมืองก็จะถูกอำนาจเจ้าเมืองและเจ้าภาษี ซึ่งเป็นคนๆ เดียวกันขูดรีดส่วนเกินไ้มากขึ้น

นอกจากการทำภาษีด้วยตนเองแล้วยังคงให้ความช่วยเหลือสนับสนุนเจ้าภาษีนายอากรที่ได้รับตราตั้งมาทำภาษีอากร<sup>๕๓</sup> ซึ่งถ้าหากเจ้าเมืองไม่ทำการช่วยเหลือตามสมควรแก่เจ้าภาษีแล้ว ก็อาจถูกคำหึงคดีเตียนจากรัฐบาลกลาง หรือบางครั้งเจ้าภาษีนายอากรเป็นญาติพี่น้องก็ช่วยเหลือในทางมิคๆ ได้ เช่น กรณีของเจ้าเมืองจันทบุรีนั้น พระยาศรีสุรเทพกล่าวว่าเป็นคนดีไม่คดโกงหรือรับสินบน แต่มีข้อเสีย ๒ - ๓ ข้อ คือ "เป็นคนชอบเล่นไฟ กับเป็นคนเสียลูกหลานไม่ว่าใครที่สำคัญก็คือ จันดี หลานหลานผู้หญิงบัว เป็นคนรับภาษีในเมืองจันทบุรีหลายอย่าง ถ้ามีถ้อย

<sup>๕๒</sup> กรมศิลปากร, ประชุมพงศาวดารฉบับหอสมุดแห่งชาติ, หน้า ๘๐๘ - ๘๑๐.

<sup>๕๓</sup> กรณีที่เป็นหัวเมืองไม่ไกลจากเมืองหลวงนัก ส่วนหัวเมืองไกลมากๆ มักไม่มีคนประมูลจากกรุงออกไปทำ เพราะไม่สะดวก และคนท้องถิ่นก็ไม่มีทุนรอน หรืออำนาจที่จะประมูลสู่เจ้าเมืองได้ เจ้าเมืองจึงเป็นทั้งเจ้าเมืองและนายภาษีอากรในตัว ซึ่งเจ้าเมืองก็ควรจะแบ่งแบ่งช่วงตามความพอใจ.

ความหรือเหตุการณ์เกี่ยวกับภาษีอากร ซึ่งเงินนี้ มีหุ้น มีบังคับมีคึกๆ....."๔๔

ถึงจะเป็นคนดีแต่ชอบการพนัน บังคับความอย่างไม่ยุติธรรม เขาข้างแควพรรคพวกก็ไม่อา  
นินว่าเป็นผู้ปกครองที่ดีได้ เพราะเป็นการทุจริตต่อธรรมเนียมราชการ

หรือกรณีเมื่อเกิดเมือง "ตานี" ซึ่งเก็บภาษี ๕๐ เปอร์เซ็นต์ของผลผลิตนั้นเมื่อเกิดลี้ภัย  
เป็นของเจ้าเมือง ว่างสัญชาติ และคนใช้ของเจ้าเมือง "เจ้าเมืองเคยชักภาษีเกิดจากราษฎรผู้  
ทำกึ่งหนึ่ง....."๔๕ บางครั้งเจ้าเมืองเป็นผู้รับทำภาษีแล้วกลับตั้งใหญ่ขึ้นทำภาษีแทนตน ซึ่งมี  
ปรากฏอยู่เสมอ

นอกจากการทำภาษีด้วยตนเองและช่วยเหลือผู้อื่นแล้ว บรรดาขุนนางข้าราชการใหญ่น้อย  
ยังมีส่วนในการทำให้พระราชทรัพย์หลวงได้ไม่ครบถ้วน จะช่วยการใช้จ่ายก่อนอนุญาตโดยมิได้  
การตรวจสอบว่าจ่ายจริงเท่าใดก็๔๖ หรือช่วยการเรียกช่วยสาอากรจากราษฎรอย่างรุนแรง  
แต่ไม่ส่งให้กับพระคลังหลวงเต็มที่ได้ เช่น กรณีหัวเมืองแขก เก็บเงินค่าทำดอกไม้ทองเงินได้มาก  
แต่ส่งเงินมา ๒๐๐ เหรียญ เก็บไวส่วนตัว ๘,๐๐๐ เหรียญ เก็บมากส่งน้อย เป็นต้นในหัวเมือง

๔๔ ก.จ.ช., รัชกาลที่ ๕ ม.๒.๑๔/๕๒, "เรื่องพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้  
พระยาศรีสัหเทพออกตรวจราชการเมืองจันทบุรี", รายงานฉบับเฉพาะพระองค์ พระยาศรีสัหเทพ  
กราบทูลพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหมื่นคำรบราชานุภาพ วันที่ ๑๑ เดือนตุลาคม รศ. ๑๑๗, หน้า ๗.

๔๕ ก.จ.ช., รัชกาลที่ ๕ ม.๒.๑๔/๕๔, "เรื่องพระยาสุโขทัยรายงานตรวจจัดราชการ  
เมืองตานี ๕ สิงหาคม ๑๑๔"พระยาสุโขทัยวินิจชาหลวงเทศาฯ สำเร็จราชการมณฑลนครศรีธรรม  
ราช กราบทูลพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหมื่นคำรบราชานุภาพ เสนาบดี กระทรวงมหาดไทย ลงวันที่  
๑๘ มิถุนายน รศ. ๑๑๔.

๔๖ กรณีการชุกคลองต่างๆ โดยเอาเงินภาษีอากรไปชุกคลองนั้นก็มักเป็นภาษีหักจ่ายใน  
ตัว เช่น คลองภาษีเจริญโดยใช้เงินภาษีน้ำศาล ซึ่งหักจ่ายในการชุกในการชุกคลองเสียก่อนโดย  
เราก็มักได้ทราบว่าเป็นจริงเท่าไร คลองสายนี้ สมเด็จพระยามรมาฯ ผู้สำเร็จราชการเป็นผู้ดำ  
เนินการชุก (ฉัฎฐุณี, เรื่องเดิม, หน้า ๓๔๒).



แขกทุกเมือง<sup>๔๗</sup> บางครั้งก็มีข้าราชการเอาเงินหลวงไปใช้เอง<sup>๔๘</sup> ล้วนทำให้การสะสมทุนสำหรับประเทศ เป็นไปโดยยากขึ้น แต่ความร่ำรวยกลับตกกับคนกลุ่มน้อยเพียงไม่กี่คน

### บทบาทเจ้าภาษีนายอากร

เจ้าภาษีนายอากรเป็นกลุ่มเศรษฐกิจที่มีความสำคัญยิ่งในประเทศไทย ในสมัยระบบภาษีผูกขาด แมกนเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเป็นคนต่างชาติ แต่พวกเขาก็ได้รับการอุปถัมภ์จากชาวจีน และเนื่องจากความมุ่งหวังที่จะแสวงหาความมั่งคั่งกลับเมืองจีนจึงทำให้เขาระดมความสามารถทั้งหมดที่ตนมีอยู่ออกมาใช้ในเมืองไทย และความขยันประกอบกับความเคยชินกับระบบภาษีผูกขาดที่เป็นในเมืองจีน ทำให้ชาวจีนพยายามจับบทบาทการเป็นเจ้าภาษีนายอากรให้ได้ ซึ่งปรากฏว่าจีนเริ่มจากการทำภาษีอากรรายย่อยๆ จนในที่สุด ภาษีอากรรายใหญ่ที่มีรายได้สูงก็ตกในมือจีนแทบทั้งหมด เช่น อากรบ่อนเบี้ย อากรน้ำคาลทราย<sup>๔๙</sup> การที่จีนได้ทำเป็นส่วนมากก็ดังกล่าวดังกล่าวแล้วว่าจีนมีความชำนาญในวิธีผูกขาดเช่นนี้เป็นอย่างดี เนื่องจากเป็นระบบที่ใช้เงินอยู่<sup>๕๐</sup> การที่ผู้รับอาสาทำผลประโยชน์ให้รัฐบาล ย่อมเป็นที่พอใจของผู้ปกครองมาก โดยมีโคตริตรองว่าคนพวกนี้ จะยอมกลายเป็นคนไทย และฝังรกรากในเมืองไทยแน่แล้วหรือ ซึ่งความจริงปรากฏว่า จีนเข้ามาเพื่อแสวงหาส่วนเกินจากเมืองไทย แล้วถอยเตไปยังเมืองแม่ทว่าผู้ปกครองไทยขณะนั้นมีได้คิดอะไรนักจึงยอมให้เงินทำการคลังอย่างอิสระ การเสนอกฎกาขอทำภาษีของจีนจึงเป็นไปอย่างไร

<sup>๔๗</sup> ก.จ.ช., รัชกาลที่ ๕ ม.๔๘/๒๗, เรื่องไค้ม.

<sup>๔๘</sup> ก.จ.ช., รัชกาลที่ ๕ ม.๒.๑๘/๕๑, "รายงานมิสเตอร์โยลด์ไปตรวจราชการสรรพากรมณฑลราชบุรี" มิสเตอร์โยลด์กราบทูลพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหลวงดำรงราชานุภาพ เสนาบดี กระทรวงมหาดไทย, วันที่ ๑๒ เมษายน รศ. ๑๒๑, หน้า ๕.

<sup>๔๙</sup> ก.จ.ช., รัชกาลที่ ๕ ก.๑๘/๓๑, เรื่องเงินภาษีอากร (ไม่มีปี) ผู้สนใจดูรายชื่อบริษัท สามารถดูได้จากแผ่นกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ แผ่นที่ ๑๘ เกี่ยวกับภาษีอากร

<sup>๕๐</sup> พระยาอนุমানราชชน, ตำนานศาลาการ, หน้า ๓๐.



ขาดสาย แม้จะต้องเสียเงินเป็นสินบนเล็กๆ น้อยๆ ให้แก่ผู้มีอิทธิพลเขาก็ยอม เพื่อหวังผลที่ยิ่งใหญ่กว่า มีผู้กล่าวเสมอว่าผู้ที่ให้สินบนเจ้าหน้าที่รัฐบาลในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มักเป็นจีน<sup>๕๑</sup> เขาไม่โยกย้ายชดถินใดๆ ขอแต่เพียงให้ธุรกิจติดต่อกำเนินไปอย่างรวดเร็ว ไม่ว่าสิ่งที่เขาต้องการจะถูกระเบียบหรือไม่ ความต้องการทำภายในนั้นเป็นหนทางที่เขาเห็นกำไรชัดๆ นั้น บางครั้งก็เกิดการวิวาทในชุมชนและอาจมีความไม่สงบสุขในบ้านเมืองของเราตามมากาย เช่น เกิดม็อบหนพดจีน ที่เรียกว่า "ฉั้งยี่" อยู่ทั่วเมืองไทยในขณะนั้นถึงกับรัฐบาลต้องเสียกำลังและเวลาปราบปรามการม็อบยี่ก็เกี่ยวกับการแย่งผลประโยชน์กันในเมืองไทย<sup>๕๒</sup> เมื่อจีนดำเนินการจนได้เป็นเจ้าของก็ถึงบทบาทธุรกิจเขาก็มีราษฎรต่างๆ เช่น เก็บภาษีเงินพิศักบ้าง หรือเก็บแล้วไม่ส่งเงินหมคบ้าง ขอลดเงินอากรบ้าง ซึ่งส่งเจตนาคัดโกงแทบทั้งสิ้น ฯลฯ เช่น กรณีอากรสุรา เจ้าภาษีมาขอลดเงินอากร โดยอ้างว่าตนเองไม่อาจส่งเงินครบจำนวนได้ ดังมีความว่า เจ้าภาษีกรุงเทพฯ ทูลว่า การจำหน่ายสุราปี ๑๐๕ ลดลงไป ก็การค้านๆ ของตนก็ร่วงโรยไปด้วย เงินที่นำมาส่งบางงวดก็ต้องขอมีผู้ใดมาส่ง ดังนั้น เขาไม่อาจส่งเงินครบที่ประมูลไว้ขอลดจากปีละ ๑๓,๐๐๐ ซึ่ง เป็น ๘,๐๐๐ ซึ่ง เพื่ออย่าให้ตนเองต้องเป็นหนี้หลวงเลย และถ้าให้เก็บต่อไปถ้าใดถ้าไรก็จะถวายจนหมด "ไม่มีคั้งไว้ทั้งสิ้น" และเมื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กรมหมื่นราชธิประพันธ์พงษ์สืบสวนดู ก็ได้ความว่า เจ้าภาษีเพิ่งทำภาษีมาได้เพียง ๓ เดือน ยังไม่ขาดทุน การที่ร้องว่าทำ ๓ เดือนขาดทุน ๑๐๕ ซึ่ง ไม่เป็นความจริง การร้องก็เพื่อจะเอาเปรียบหลวงขอลดมากไปทั้ง ยังผิดพระราชบัญญัติจะยอมให้ลดไม่ได้ ถ้าลดให้ก็จะ เป็นตัวอย่างขอลดกันเรื่อยไป ท่านกล่าวว่า การทำภาษีอากรก็คงมีกาอเสียดียงบ้าง เพราะ "ถ้ามีแต่เวลาเคราะห์ก็อย่างเดี๋ยวนั้นแล้ว เจ้าภาษี นายอากรจะต้องสร้างตึกสำหรับเก็บเงินแทบทุกคน..." และท่านกล่าวว่า จะเขื่อนนายอากรว่า

<sup>๕๑</sup> วัลลา บุรุษพันธ์, เรื่องเดียวกันหน้าเดียวกัน.

<sup>๕๒</sup> สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ ๕, หน้า ๕๕๒.

ถ้าให้ทำต่อไปแล้วมีกำไรจะถวายหมกไม่ได้ เพราะเคยมีการคดโกงกันอยู่โดยทำบัญชีปลอม (และท่านยังเห็นว่า) "การทำสุรานั้น เจ้าภาษีคุมเอง และมีช่องโกงได้ เพราะนายอการอาจไปต้มสุราเถื่อน ถวายบรรทุกเข้ามาจากหัวเมืองไม่จับกันเอง ก็เป็นเงินทองรัวไหลไปมาก..." และท่านยังกล่าวว่า พวกทำภาษีสุราเข้าพวกกันเองยัง "ฉฉับ" กับหุ้นส่วนปรากฏอยู่ "เข้าพวกกันเองยังเป็นไฉฉฉับแล้วไหนเลยจะหวังว่าส่วนกำไรส่งหลวงโดยยุติธรรม" อาไศรยเหตุยลเหล่านี้ก็เห็นว่าไม่ควรลดพระราชทาน<sup>๕๓</sup> สรุปแล้วในทำสุรานั้นไม่ได้คดเงิน เพราะบังเอิญสืบส่วนได้ความว่าเป็นเท็จ และการทำภาษีอการทองมีการเสี่ยงบ้าง (นี่เป็นสมัยที่มกุฎหมายคั้งขึ้นแล้ว)

ส่วนรายอากรที่มุกนั้น วิธีโกงก็โดยเงินผู้ผูกขาดภาษีที่มุกนั้น "ลักลอบซื้อคั้งที่อื่น นอกราคา บล ภาษีผูกขาดแล้วไปสูบบอลในตำบลที่ผูกขาด ประทับตราคั้งเป็นภาษีผูกขาดออกมา เจ้าพนักงานกรมการจะซักภาษีที่มุกเป็นของ คอเวอญแมตต์ [รัฐบาล] จึงไม่ได้<sup>๕๔</sup> แต่เจ้าภาษีได้ประโยชน์ เพราะเมื่อเอามารวมในคั้งผูกขาด เขาก็ได้เงินจากการขายคั้งมุกมากขึ้น โดยจ่ายเงินแก่รัฐเท่าเงินในการขมขู่ราษฎรไทยของเจ้าภาษีนี้นับมาครั้งก็ใช้คำสาบานเป็นเครื่องมือ เช่น กรมนี้ภาษีกาลโตนต มดพลนครชัยศรี

"...เจ้าภาษีไปสำรวจตรวจติดตามมีบัญชีผู้กระทำตาม ตามจำนวนมากเดน้อย แล้วเจ้าภาษียเรียกภาษีนำตามแต่มีค้อย่างสูง มีคหนึ่งเล่มคหนึ่งเล่ม ๘ บาท อย่างต่ำเล่มมีคละ ๕ บาทบาง ๘ บาทบาง ฝ่ายราษฎรร้องว่า ทำตามมากคแต่ไม่ได้ผล บางที่ร้องกันว่า เป็นแต่ทำรับ

<sup>๕๓</sup> ก.จ.ช., รัชกาลที่ ๕ ก.๑๔/๘, "เรื่องความภาษีอการ" ร.ค.ที่ ๔๑/๑๓๔๔ กรมหมื่นนราธิปประพิศพงษ์กราบบังคมทูล พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วันที่ ๒๕ กรกฎาคม รพ.๑๑๐.

<sup>๕๔</sup> ก.จ.ช., รัชกาลที่ ๕ ก.๑๔/๒, "หนังสือกรมบังคมทูลฯ เกี่ยวกับการเงินและการภาษีอการ" พระอนุรักษโยธินา กรมบังคมทูลต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วันพุธ เดือน ๕ ขึ้น ๘ ค่ำ ปีมวอก ฉศก ๑๒๘๖.

พระราชทาน [รับประทวน : ผู้เขียน] หาได้ซื้อขายไม้ ส่วนที่ราษฎรร้องว่าทำมากตนแต่หาได้ผล  
ไม้ ฝ่ายเจ้าภาษีก็ถือเอาแต่มานุษที่ราษฎรไต่กระพ้อตาม ส่วนราษฎรร้องว่าทำหาได้ซื้อขายไม้  
ฝ่ายเจ้าภาษีก็ให้ราษฎรสาบานว่าทำตามได้ หาได้ซื้อขายแลกเปลี่ยนหรือให้คนอื่นได้ ฝ่ายราษฎรก็  
ไม่สามารถที่จะสาบานได้ เพราะเกรงขอจะเป็นเหตุในสาบานโดยการแลกเปลี่ยนให้  
ราษฎรไม่ซื้อขาย แต่อาจมีการให้เปล่าๆ หรือแลกเปลี่ยน"<sup>๕๕</sup>

จะเห็นได้ว่า เจ้าภาษีพยายามเรียกร้องภาษีให้ถี่ไม่ว่าวิธีใด แต่คิดเอื้อนในยอมส่งเงิน  
แก่หลวงมาก การที่เจ้าภาษีได้รับอำนาจจากรัฐคอนช่วงกว้างขวาง จนบางครั้งทำการชำระผูก  
ทำผิดใจเองทำให้สิทธิพลของเจ้าภาษีมีมาก สิทธิของเขา นอกจากการเก็บภาษีอากรตามหน้าที่  
แล้วสิทธิพิเศษอื่นก็มีมากมาย การตั้งโรงภาษีอยู่ทั่วไป และยังมีกรมช่างภาษีได้อีกด้วยซึ่ง  
ทำให้การผูกขาดทวีความเข้มข้นขึ้นอีก พระยาอนุমানราชชนนกล่าวว่ามีการตั้งโรงภาษีทั่วไปทุกแห่ง  
หน ส่วนมากจะอยู่ริมน้ำ เมื่อเรือผ่านมาจะตั้งของ เรียกให้หยุดค้าไม่หยุดจะตองรับโทษ<sup>๕๖ (๕๓)</sup> การมี  
กานภาษีตลอดทางโดยรัฐไม่ว่าจะควบคุมโดยวิธีมีประสิทธิภาพ ย่อมทำให้เจ้าภาษีได้โอกาสใน  
การแสวงหากำไร และอาจเกิดการแบ่งแยกราคาขายในแต่ละเขต คือราษฎรที่ซื้อสินค้าซึ่งผ่านด่าน  
ภาษีมาหลายด่าน อาจต้องจ่ายค่าสินค้าสูงกว่าผู้ที่ซื้อสินค้าคนทาง ซึ่งทำให้สวัสดิการบางส่วนของ  
ประชาชนต้องลดลงอันเป็นความไม่ยุติธรรมเนื่องมาจากการผูกขาดกักตุนภาษี นอกจากจะแบ่ง  
การผูกขาดภาษีเป็นช่วงๆ แล้ว เจ้าภาษีก็จะมิหนำซ้ำเป็นผู้ผูกขาดการซื้อขายสินค้าที่ตนเป็นผู้  
เก็บภาษีอีกด้วย เช่น อาจผลิตสุราแล้วขายเอง หรือเจ้าภาษีมะพร้าวจะขอทำการซื้อขายผูกขาด  
มะพร้าว ดังประกาศรัชกาลที่ ๕ ว่า "จะขอทำภาษีมะพร้าวที่อยู่ในส่วนของราษฎรที่เกี่ยว เจ้า  
ภาษีจะจกซื้อร้อยละ ๒ สลึง เพื่อง จะจำหน่ายขายให้กับผู้ที่จะนำเข้ามามะพร้าวร้อยละ ๕ สลึง

<sup>๕๕</sup> ก.จ.ช., รัชกาลที่ ๕ ม.๒.๑๑/๖, ประชุมข่าวหลวงเทศาภิบาลปี ๑๑๘, "เรื่อง  
ภาษีน้ำตาลโตนด", ข่าวหลวงเทศาภิบาล มณฑลนครไชยศรีกรามทูต พระเจ้าน้องยาเธอกรมมา  
คำรงราชานุภาพ วันที่ ๗ กันยายน รศ. ๑๑๘.

<sup>๕๖</sup> พระยาอนุমানราชชนน, เรื่องเดิม, หน้า ๓๑ - ๓๒.

"ซึ่งรัฐบาลก็ยินยอมแต่การราษฎรจะเก็บไว้ใช้สอยกินเอง หรือทำบ้านที่บานของตนก็ไม่ห้ามแต่ไม่  
ให้ขายกับญูโด ซึ่งเจ้าภาษีได้กำไรถึงขนาดนั้นก็ยังไม่พอใจจึงปรากฏว่า "เจ้าภาษีหาทำตามที่คิด  
อัตราไม่ ช่อมะพร้าวของราษฎรชาวสวนก็ลดราคาเสียบ้าง เรียกเอามะพร้าวแถมร้อยหนึ่ง ๒๐  
ผลบ้าง ๓๐ ผลบ้าง แล้วเที่ยวจับปรับโทษลงเอาเงินแก่ราษฎรโดยความเท็จข้างจริงบ้าง ราษฎร  
ได้รับความเดือดร้อน....."

ในที่สุดรัฐบาลเปลี่ยนแปลงอากรมะพร้าวเป็น ๓ ต้นสลึง<sup>๕๗</sup> และการกระทำตามอำเภอใจของ  
เจ้าภาษีก็ปรากฏชัดเจนตามประกาศฉบับนั้นแล้ว การที่เขาต้องกระทำเช่นนี้ก็เพราะกำไรขึ้นกับจำ  
นวนเงินที่เก็บมาได้จึงมีการใช้อำนาจหน้าที่ชุดที่คอยเสมอ<sup>๕๘</sup> แต่ยามส่งเงินให้แก่รัฐก็มักจะไม  
ส่งให้ครบ หรือมีการถ่วงเวลาส่งทรัพย์สิน

บทบาทของจีนเจ้าภาษี ซึ่งมีความสำคัญต่อความดีหลังของประเทศไทยอยู่มากนั้น นอก  
จากทำการเก็บอย่างผิดกฎหมายและไม่ยอมส่งเงินภาษีแล้ว บรรดาเจ้าภาษีนายอากรก็มีอำนาจที่อื่น  
ควบคุมไปด้วย เช่นทำการค้าขาย ดังที่รัชกาลที่ ๕ ทรงกล่าวไว้<sup>๕๙</sup> และการทำโรงสีของจีนก็โดย  
การใช้เงินจากการเป็นบุญคุณชาภาพ<sup>๖๐</sup> เจ้าภาษีมักเป็นตัวกลางในการผูกขาดซื้อขายด้วยโดย  
การซื้อถูกขายแพงตามความพอใจของเขา อย่างไรก็ตามการทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจในเมือง  
ไทยมากมาย แต่ภาษีก็ไม่มีผลดีต่อประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้เพราะจีนมักนำส่วนเกินส่งไปยังบ้าน  
เมืองของเขามากกว่าที่จะสะสมทุนไว้ในเมืองไทย แม้การใช้จ่ายของเขาที่เป็นไปเพื่อตนเองและ  
เมืองจีน เช่นการตั้งสิ่งของจากเมืองจีนเข้ามาเป็นจำนวนมากๆ ดังที่กล่าวแล้ว ในทางทฤษฎีก็ดู

<sup>๕๗</sup> เสถียร ลายลักษณ์, "ประกาศเลิกภาษีมะพร้าวเรียกเป็นเงินอากร ๓ ต้นสลึง",  
เรื่องเดิม เล่ม ๕ , หน้า ๒๑๓.

<sup>๕๘</sup> เวลดา, เรื่องเดิม, หน้า ๔๔.

<sup>๕๙</sup> ภาคผนวก ๗.

<sup>๖๐</sup> Skinner, *op. cit.*, p. 156.



เจ้าภาษีจะมีบทบาทกระตุ้นการเติบโตของเศรษฐกิจได้คือ เป็นชนชั้นกลางและเป็นผู้ลงทุน แคล้วคล้ำ  
ผูกพันกับรัฐในลักษณะเป็นขุนนางจนเกินไป กลายเป็นนายหน้าขุนนางมากกว่าจะเป็นคนชั้นกลาง  
อย่างแท้จริง บทบาทของเจ้าภาษีจึงไม่ส่งผลดีให้แก่สังคมไทยเป็นส่วนรวม แคล้วคล้ำเป็นในทางตรง  
ข้ามคือยึดเสียต่อเมืองไทยมาก ซึ่งจะได้เห็นในบทต่อไป ผู้ได้รับประโยชน์ก็คือบุคคลบางกลุ่ม  
และตัวเจ้าภาษีเองตลอดจนพรรคพวก แม้มบรรดาชาวจีนเหล่านี้จะกระตือรือร้นในการเก็บภาษีอากร  
และแสวงหาผลประโยชน์อย่างยิ่ง ครั้นเมื่อตนถูกเรียกภาษีหรือขอความร่วมมือใดก็กลับมีการต่อต้าน  
และอึดเอื้อนต่อคำขอร้องนั้นๆ เพราะมีความรู้สึกว่าคุณเสียผลประโยชน์ไป มีข้ออ้างต่างๆ นานา  
หาว่าตนเองไม่มีถิ่นรัฐก็ยังไม่เก็บภาษีเสียอีก และพากันนัดหยุดงานและยังว่า "พระเจ้าแผ่นดินที่  
ทรงพระกรุณาธิคุณ แลกล้าหาญพระทัยทำเช่นนั้นไม่ และมีสิ่งทีประเทศศิวิไลซ์ชอบใช้กันด้วย <sup>๒๐</sup>  
แต่คนไทยถูกเก็บค่าแรงมาแต่โบราณไม่เคยร้อง พอจีนจะถูกเก็บค่าแรงบ้างก็เห็นทันทีว่าพระเจ้า  
แผ่นดินรักไม่คอยดีเสียแล้ว เมืองไทยก็ไม่ศิวิไลซ์ จีนไม่เคยมีถึงประโยชน์ที่เขาได้รับจากเมืองไทย  
ว่าเปลี่ยนเขาจากสภาพเสื่อมโทรม มาสู่ความเป็น "เจ้าตัว" "เจ้าแก่" มีเงินทองมาก  
มายอย่างไร เขาเป็นผู้พยายามตัดทวงทุกอย่างจากไทยให้มากที่สุด ตรงข้ามกับบทบาทของราษฎร  
ไทย ซึ่งเป็นผู้ให้อยู่เกือบตลอดเวลา

### บทบาทของราษฎรไทย

ราษฎรเป็นกลุ่มผู้ทำการผลิตอย่างแท้จริง และเป็นผู้ให้ความมั่งคั่งกับบริบูรณ์แก่ผู้อื่นในสังคม  
โดยที่ตนเองมิได้รับสิ่งใดมากนัก คราวใดที่ตนได้ก็พยายามอดทนที่สุด แลถาพไม่ได้ เช่นภาษีรุนแรง  
เกินไปก็จะพากันหยุดทำกิจการนั้นๆ ซึ่งส่งผลกระทบประเทศชาติ และผู้ปกครองตลอดจนนาย  
ภาษีผู้หวังกอบโกยอย่างยิ่ง คิวามคับข้องใจของแรงงานไทยสมัยโบราณจะไม่แสดงออกทางความ  
รุนแรง แลถาพไม่ไหว จะเกิดการหลบหนีโดยเฉพาะพวกที่มีฝีมือ เช่น พวกช่างต่างๆ อาทิเช่น

<sup>๒๐</sup> ก.จ.ช., เอกสารรัชกาลที่ ๕ ค.๕๑/๔๓, "คำแปลหนังสือพิมพ์จีนว่าด้วยเรื่อง  
ต่างๆ", สำนักคำแปลหนังสือพิมพ์จีน รศ. ๑๒๕.





ข้างทอง คังกรณีข้างทองหลบหน <sup>b๒</sup> ก็เนื่องจากการถูกเกณฑ์มาทำงานบางที่ก็ตลอดชีวิต ซึ่งการริเริ่มและสร้างสรรก็จะเกิดไม่ได้ในบุคคลที่ไม่มีอิสระเช่นนี้ นอกจากนี้ สิ่งที่มีรัฐควรจะมอบให้ราษฎร คือ การชลประทาน ซึ่งสำคัญยิ่งต่อระบบการกสิกรรม ก็คล้ายปรากฏว่า รัฐบาลมิได้ทำการกสิกรรมโดยตรง <sup>b๓</sup> แต่มักทำเพื่อการคมนาคม ค้าขาย ส่งภาษีอากร หรือมิได้ทำเพื่อประโยชน์ทางการค้า จนบางกรังก่อให้เกิดสภาพอันน่าสลด เช่น ในกรณีการชุกคดองรังสิต ของบริษัทกุณาสยาม ซึ่งเกิดเป็นกักใหญ่ขึ้นมาเพราะผู้ชุกทำการทารุณประชาชนเกินสมควร คือ กรรมกรบริษัทกุณาสยาม กับข้าราชการ มีคำสั่งให้พลตระเวตขับไล่พระวาทิตบรเทศ และพวกเพื่อนผู้แพดก็ออกจากนาในเขตบริษัทตามคำสั่งสิ้นเสนาบดีสภา แต่วิธีการขับไล่ บังคับให้ออกจากที่นาแล้วทำเกินขอบเขต คือหักพลตระเวตหรือเรือนและเผา เรือนและโรงนาของราษฎรที่ไม่ได้เป็นความลงอีกนับ ๑๐๐ หลังคาเรือน โดยเอาน้ำมันสาธขึ้นบนหลังคาเรือนเอาไฟจุด แม้ที่ราษฎรร้องลงมาแล้วก็เผาเสียด้วย ซึ่งผู้เขียนรายงานคือ พระยาเทเวศวงษ์วิวัฒน์ บอกว่า ประมาณ ๑๐๐ หลังคา ยังมีที่ตรวจไม่ถึงอีก "ผู้ที่เพลิงไหม้ไซ้แต่ผู้แพความ ผู้ซึ่งยังไม่เกี่ยวของในเรื่องความร้ายนักถูกไล่ให้หรือตอนและถูกเพลิงเผาด้วยเช่นกัน....." แลผู้ถูกเผาซึ่งไม่เกี่ยวของกับคดีรายนี้ มิได้รับแจ้งล่วงหน้าเลย "เมื่อข้าพระพุทธเจ้าได้ออกไปถึง ราษฎรได้พากันตกใจว่าจะออกไปเอาไฟเผาโรงนาอีกก็มี....."

ในคราวนั้นปรากฏว่า ราษฎรได้ถูกอันธพาลผลประโยชน์กระทำจนกระทั่งไร้แม่กระทั่งที่อยู่อาศัย "ไปอาศัยอยู่ตามวัด พลตระเวตยังขับไล่ไม่ให้อยู่..." ซึ่งพระยาเทเวศรฯ ต้องรับปากกับประชาชนว่า เหตุการณ์เช่นนี้จะไม่เกิดขึ้นอีก พระยาเทเวศรฯ ยังกราบทูลว่า เวลาจะเผานั้น มีถนนของบริษัทยา ไปนำชีว่าตรงไหนเป็นคนของบริษัทก็จะไม่ถูกเพลิง และถ้าคนที่ถูกเพลิงไหม้

<sup>b๒</sup> หอดสมุคแห่งชาติ, จดหมายเหตวรรษกาลที่ ๓ จศ. ๑๒๐๑ เล่มที่ ๒๓๗, ในบอกพระยาพัทลุง ถึงขุนวิไชย ให้นำเสนอเจ้าคุณแม่ทัพว่าควยข้างทองหลบหนนี้.

<sup>b๓</sup> ก.จ.ช., เอกสารรัชกาลที่ ๕ กษ.ส.๒/๕๔ เล่ม ๓, ประกาศคลองสวัสดิ์ภิรม ประชากร ประกาศที่ ๗. วันพฤหัสบดี เดือนสิบเอ็ด ขึ้นค่ำหนึ่ง ปีวอก จัตวา ศก.จศ./ ๑๒๐๔.

หนีออกไปแล้ว ก็จะให้คนเข้าทำคอก และพอนั้นนั้นต้นข้างองคมนตรีแล้ว ก็ทวีค่าเข้าเป็นลำดับไป<sup>๖๔</sup>  
 จะเห็นว่า เป็นความทารุณอย่างยิ่ง การทำชลประทานรัฐมิได้ทำ แต่เอกชนทำเพื่อหวัง  
 แสงหากำไรสูงๆ คนล้มล้มมุนยธรรม และมีได้ทำเพื่อหวังช่วยกลสิกรรม แต่หวังค่าเช่านาแพงๆ หรือ  
 ค่าที่ (ซื้อ) การกระทำในครั้งนี้ รัชกาลที่ ๕ ทรงบันทึกตอบมาว่า การกระทำเช่นนั้น เป็นการร้าย  
 กามาก "แต่เพียงผู้พิพากษาให้ออกจากที่ตองซิมไลโดยรุนแรง เช่นนี้ก็เหลือเกินอยู่แล้ว ข้าผู้ซึ่ง  
 ไม่ได้เกี่ยวของควยค่าพิพากษาพลอยต้องอันตรรายควยเล่า..... ขอให้เร่งโตส่วนจัดการโดยเร็ว<sup>๖๕</sup>  
 แสดงว่าคนวิปริตได้พอพระทัย จะให้มีการกระทำอันเหมือนการปล้นสะดมจากราษฎรผู้ยาก  
 ไรเช่นนี้ กรณีนี้เป็นเรื่องที่น่าจะใคร่ครวญว่า ควรหรือที่ราษฎรไทยจะต้องได้รับการปฏิบัติเช่นนี้  
 ทั้งๆ ที่เขาเป็นเจ้าของประเทศเป็นกระดูกทุกชิ้นให้แก่ผู้รับประโยชน์ส่วนเกินจากแรงงานของเขา  
 และกรณีนี้เป็นกรณีส่วนใหญ่เป็นคนไทย ซึ่งยังทำนาอยู่ในขณะที่เงินใช้ความฉลาดแย่งอาชีพการก้า  
 ขายไปหมด

เป็นที่น่าประหลาดใจยิ่งที่ เรามีการปกครองในรูปที่ให้คนต่างชาติมาอภิสิทธิ์เหนือคนไทย  
 แท้ๆ ทุกคนเห็นแต่ประโยชน์ส่วนตัวที่ได้ในระยะสั้น ลืมคำนึงถึงผลเสียอันยาวนานที่ประเทศชาติจะ  
 ได้รับความจากการถูกครอบงำโดยขุทธิและสงครามมั่งคั่งออกนอกประเทศมากมาย บทบาทของราษฎรไทย  
 พอสรุปได้ว่าเป็นผู้ให้ตลอดกาล

บทบาทของราษฎรและบทบาทของเจ้าภาษี กับขุนนางทุจริตทั้งหลายเป็นของคู่กัน พฤติกรรม  
 ของคนเหล่านี้โดยผ่านระบบผูกขาดภาษีอากร ก่อให้เกิดผลเสียแก่ประเทศไทยหลายสถาน ซึ่งจะได้  
 วิเคราะห์ผลที่เกิดขึ้นในบทต่อไป คือเป็นการขู่ประเค้นของผลเสียอันเกิดจากระบบและตัวบุคคลใน  
 ระบบควย

<sup>๖๔</sup> ก.จ.ช., รัชกาลที่ ๕ กษ.๕.๔ ก/๔๒, "เรื่องกองตระเวนเข้าซิมไลและเอาไฟ  
 เผาบ้านเรือนข้าราชการ และราษฎรผู้แพศย์ แกบวิสัยทางคลองรังสิต" พระยาเทเวศร์วงษ์วิวัฒน์  
 กรามบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ วันที่ ๑๔ กันยายน รศ. ๑๑๕.

<sup>๖๕</sup> ก.จ.ช., รัชกาลที่ ๕ กษ.๕.๔ ก/๔๒, บันทึกของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ  
 พระราชทานมายังกรมหลวงนเรศวรวงฤทธิ วันที่ ๑๖ กันยายน รศ. ๑๑๕.