

ความเป็นมาของปัญหา

เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศที่มีความอุดมสมบูรณ์ทางธรรมชาติเป็นอย่างยิ่ง จนเป็นที่กล่าวขวัญในหมู่นานาชาติที่ได้เข้ามาพำนักในเมืองไทย อาทิเช่น สังฆราชปาเลอกัวซ์ ซึ่งอาศัยในประเทศไทยถึง ๓๐ ปี ได้กล่าวไว้ว่า "ข้าพเจ้าไม่ทราบว่ามีโลกนี้ยังมีประเทศใดบ้างที่มีความอุดมสมบูรณ์ยิ่งกว่าประเทศสยามหรือไม่....."^๑ สังฆราชปาเลอกัวซ์พรรณนาถึงความอุดมสมบูรณ์ต่างๆ ทั้งพืชและสัตว์ ตลอดจนความอุดมสมบูรณ์ของพื้นแผ่นดิน แม่น้ำ โคลาส แคร้แวงส ซึ่งเขามายังประเทศไทยในสมัยอยุธยา ก็กล่าวว่า ไทยมีทรัพยากรมาก "เหมืองแร่ดีบุก เหล็กและดินประสิว ฝ้ายไหม และเครื่องหอมซึ่งมีอยู่เป็นอันมากในราชอาณาจักรสยามนั้นอาจทำให้ประเทศนี้มั่งคั่งที่สุดในชมพูทวีป ถ้าทรัพยากรตกในมือชาติที่รู้จักทำให้มันมีคุณค่าขึ้น....."^๒

เมื่อสภาพทางภูมิศาสตร์อำนวยให้เช่นนี้ เหตุใดการพัฒนาประเทศจึงแทบมิได้บังเกิดขึ้นนับจากสมัยอยุธยา จนกระทั่งสมัยกรุงเพทฯ ยุคต้น หรือแม้กระทั่งในปัจจุบันนี้ น่าจะมีสภาพบางประการในประวัติศาสตร์ของไทยที่ไม่เอื้ออำนวยต่อความเจริญก้าวหน้าของประเทศ มีนักวิเคราะห์

^๑ สังฆราชปาเลอกัวซ์, เล่าเรื่องเมืองสยาม, แปลโดย สันต์ ท. โกมลบุตร (พระนคร: กวางหนา, ๒๕๐๖), หน้า ๑๓ - ๑๔.

^๒ นิโคลาส แคร้แวงส, ประวัติศาสตร์ ธรรมชาติและการเมืองแห่งราชอาณาจักรสยาม (ในแผ่นดินสมเด็จพระนารายณ์มหาราช), แปลโดย สันต์ ท. โกมลบุตร (พระนคร: กวางหนา, ๒๕๐๖), หน้า ๑๒๘ - ๑๓๔.

วิจัยชาวต่างประเทศหลายท่าน กล่าวถึงสภาพเมืองไทยหลังจากการทำสัญญาเบาว์ริง* และ
สัญญากับชาติอื่นๆ ว่า การทำสัญญานั้นเป็นเหตุชักชวนความก้าวหน้าของการพัฒนา อาทิเช่น
อินแกรมกล่าวว่า "ความสำคัญของสัญญานับนี้ก็คือ ทำให้การพัฒนาของประเทศสยามในอนาคต
เป็นไปได้ยากกว่าที่ควรจะเป็น....."^๓ ซึ่งอาจมีความจริงอยู่บ้างที่สัญญานี้เป็นปัจจัยอันหนึ่งต่อ
ความชะงักงันของการพัฒนาประเทศ

แต่ทว่าสัญญาเบาว์ริงเป็นสิ่งที่มีมาทีหลัง และเป็นสาเหตุอันเล็กน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับ
สภาพเศรษฐกิจทั้งหมดตั้งแต่สมัยสุโขทัย จนถึงสมัยอยุธยาตลอดจนสมัยกรุงเก่า ซึ่งมีความบก
พร่องของรูปแบบและ โครงสร้างหลายประการภายในสังคมตลอดระยะเวลาที่ยาวนานนั้น และ
ไม่ว่าจะมีผู้ใดได้แสดงความพยายามทำการแก้ไขนัก กลุ่มบุคคลซึ่งน่าจะเป็นผู้นำในการพัฒนาก็น่า
ไม่เข้าใจหลักการและความจำเป็นของการพัฒนาประเทศ การปล่อยให้เงินทุนรั่วไหลไปนอก
ประเทศโดยการส่งออกของคนต่างชาติก็เป็นจุดบกพร่องสำคัญอันหนึ่ง ทำให้ไทยไม่อาจเปลี่ยน
จากสภาพเศรษฐกิจดั้งเดิมเป็นระบบทุนนิยมได้ นอกจากนั้นตามกฎหมายโบราณกรรมสิทธิ์ในปัจจุบัน
การผลิตนั้นยังมีได้พัฒนาถึงเช่นปัจจุบัน จึงทำให้ผู้ผลิต ซึ่งมีได้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินอย่างแท้จริง

* ใส่ทอน ฟูโกโสภณ, ประวัติศาสตร์ไทยฉบับพัฒนาการ เล่ม ๒ (พระนคร: อักษร
เจริญทัศน์, ๒๕๐๘), หน้า ๕๖.

สนธิสัญญาเบาว์ริง เป็นสัญญาระหว่างไทยกับอังกฤษ เมื่อ พ.ศ. ๒๓๖๘ ตรงกับ
รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๔) โดยอังกฤษส่งเซอร์จอห์น เบาว์ริง
เข้ามาทำสัญญา ไทยเสียเปรียบหลายประการ โดยเฉพาะถูกจำกัดกีดกันภาษีอากร คือพิกัดภาษี
ขาเข้าให้เก็บได้เพียงร้อยละ ๓ และสินค้าออกก็กำหนดอัตราไว้ นอกจากนั้นก็เป็นสิทธิต่างๆ
ที่ชาติอังกฤษจะได้รับ แต่ที่ไทยเสียเปรียบมากเพราะเป็นสัญญาที่ไม่มีกำหนดเวลา ฯลฯ

^๓ James C. Ingram, Economic Change in Thailand 1850 - 1970
(London: Oxford University Press, 1971), p. 7.

ประชาชน แต่ไม่เข้ามาสู่คลัง หากตกในกระเป๋ของเจ้าภานายอากรแห่งนั้นย่อมมีจำนวนมาก
 มาก"๔ นอกจากนี้การที่พระเจ้าแผ่นดินทรงตั้งเจ้าภานายอากรผูกขาดเก็บภาษีอากรบางอย่าง
 ซึ่งเป็นภาระเก็บแต่สิ่งของเล็กๆ น้อยๆ หลายอย่างในเมืองเจ้าของนำสินค้าผ่านคานภานั้นย่อม
 เป็นการเดือดร้อนแก่ราษฎร๕ ประกอบกับเจ้าภานสามารถแบ่งช่วงการผูกขาดภาษีไปได้มาก
 มาย ดังนั้น คานภานจึงปรากฏอยู่ทั่วไป และจะมีการตรวจคนผู้นำสินค้าผ่านคานทุกคานซึ่งอาจ
 เป็นสาเหตุที่ทำให้การค้าขายไม่ขยายตัว เนื่องจากการขาดความสะดวกในการลำเลียงสินค้า
 และอาจมีผลให้เกิดการหลบหลีกภาษีด้วย นอกจากนี้ก่อให้เกิดความรำคาญและงู้อืดให้หลบหลีก
 แล้ว ยังเป็นภาระที่ทำร้ายไตน้อยไม่คุ้มกับค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บและความสูญเสียของสังคม *
 ขอบกพร่องอีกประการของการภาษีในระบบภาษีอากรไทยก็คือ ภาระภาษีตกอยู่กับคนกลุ่มเดียวคือ
 กสิกร ซึ่งเป็นกลุ่มที่อยู่เบื้องล่าง ภาระมิได้กระจายไปตามกลุ่มชนชั้นสูงซึ่งมีการใช้จ่ายอย่างฟุ่มเฟือย
 นับเป็นความไม่ยุติธรรมยิ่ง ทำให้กสิกรหมกมุ่นใจในการผลิต การเก็บภาษีอากรควยวิธีผูกขาด
 โดยเอกชนนี้ยังส่งผลกระทบต่อความกระตือรือร้นในการผลิต และการค้าเนื่องจากเจ้าภาน
 นายอากรมักจะมีอำนาจขูดรีดการซื้อขายสินค้าบางอย่างในอาณาเขตของตน ทั้งยังผลให้ราคา

๔ พระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าวิวัฒนไชย, กฎหมายการคลัง (พระนคร: โรงพิมพ์อักษร
 สาสน์, กรมสรรพากรจัดพิมพ์เป็นที่ระลึกในงานพระราชทานเพลิงพระศพ พระวรวงศ์เธอ
 พระองค์เจ้าวิวัฒนไชย, ๒๕๐๘), หน้า ๘๕.

๕ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ, กรมพระจันทบุรี (เมื่อทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดี
 กระทรวงพระคลัง, (พระนคร: โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, ข้าราชการในกระทรวงพระคลัง
 มหาสมบัติ พิมพ์แจกในงานรับพระอัฐิพระเจ้าพี่ยาเธอกรมพระจันทบุรีนฤนาถ, ๒๕๑๕), หน้า ๒๕๐.

* ความสูญเสียของสังคม เช่นการที่ประชาชนต้องจ่ายค่าสินค้าแพงขึ้น การจ่ายภาษี
 ของประชาชนแก่มีได้เข้ารัฐเต็มเม็ดเต็มหน่วย คงตกอยู่กับเจ้าภาน ซึ่งเป็นเอกชนมีโช้น้อย
 และแบกรับความรำคาญของผู้ทำธุรกิจ ซึ่งมีผลทำให้การค้าเงินธุรกิจลดลงก็น่าจะถือได้ว่าเป็นความ
 สูญเสียของสังคมได้เช่นกัน เพราะอาจทำให้ประชาชนต้องลดความพอใจลง เนื่องจากขอบ
 เขตการเลือกบริโภคสินค้าแคบลง.

สินค้ามีความต่างกันด้วย ทั้งกรณีผ่านค่านั้น ผู้นำสินค้าผ่านค่านักถูกเจ้าภาษีเก็บภาษีตาม
 อำเภोज เมื่อผ่านแต่ละค่าน ราคาสินค้าจึงน่าจะต่างกันไปในแต่ละเขต ทั้งนี้เพราะการเก็บ
 ภาษีในลักษณะเช่นนี้การตรวจสอบยอมทำได้ยากและในสมัยก่อนรัชกาลที่ ๕ แห่งกรุงเทพฯ ก็ไม่
 สนใจที่จะตรวจสอบด้วย การกระทำผิดทางภาษีอากรโดยผู้ทุจริตทำได้ง่ายด้วยการเข้าพึ่งพา
 อาศัย ยอมเป็นคนของเจ้าภาษีนายอากรก็จะได้รับการยกเว้น จากกฎเกณฑ์บางประการ เช่น
 ไม่ต้องเสียภาษี ไม่ถูกเกณฑ์เข้ารับราชการด้วยความช่วยเหลือของเจ้าภาษี ขอบกพร่องข้อนี้
 ย่อมเกี่ยวไปถึงเรื่องความไม่แน่นอนแห่งภาษีอากร เพราะเมื่อขาดรายได้จากบางคน ก็อาจทำ
 ให้เจ้าภาษีต้องไปเร่งรัดเอาจากผู้สุจริตในอัตราสูงเกินกำหนด ซึ่งจะพบเสมอในระบบการเก็บ
 ผลประโยชน์เช่นนี้

การดำเนินงานทางค่านผลประโยชน์อย่างผิดหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้นี้ ดำรงอยู่ในประเทศ
 ไทยควบคู่กับระบบสังคมแบบศักดินา ซึ่งมีการปกป้องและรักษาผลประโยชน์ของพรรคพวกเดียวกัน
 ไม่ว่าจะเป็นระหว่างผู้ปกครองด้วยกัน หรือระหว่างผู้ปกครองกับผู้ใต้ปกครองที่เป็นพรรคพวกของ
 ตนและกีดกันบุคคลที่มีใจพวกพ้อง ระบบการปกครองแบบศักดินาและระบบภาษีอากรผูกขาดนี้
 สามารถเสริมผลประโยชน์ซึ่งกันและกันได้เป็นอย่างดี ระบบดังกล่าวนี้นำเนินมาจนกระทั่งสมัย
 กรุงเทพฯ และแม้ว่าจะมีการปฏิรูปการปกครองรวมทั้งการภาษีอากรครั้งใหญ่ในสมัยพระบาท
 สมเด็จพระจุลจอมเกล้า แห่งกรุงเทพฯ ทำให้สภาพการณ์ต่างๆ ก็ขึ้นบ้างก็ตาม แต่ทว่าความ
 ชั่วร้ายของระบบเก่าก็ยังฝังรากลึกอยู่ในสังคมไทยตลอดมา จะเห็นได้ว่าแม้ปัจจุบันรัฐบาลจะมี
 แผนงานต่างๆ ที่ดียิ่ง แต่ทางปฏิบัติเราก็จะเห็นได้ว่าแผนการต่างๆ ยังเป็นเพียงร่างกระดาษ
 เสียมาก เนื่องจากทางปฏิบัติมักจะมีผลประโยชน์ในลักษณะพวกพ้องเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยเสมอ
 ผู้มีหน้าที่ดำเนินงานจึงมักดำเนินการตามแผนที่ร่างออกมาไม่ได้

การที่ประเทศจะพัฒนาไปได้อีกเพียงไรสำหรับสังคมที่เป็นศักดินานี้ ย่อมขึ้นอยู่กับผู้นำ
 ของชาติ ฉะนั้นนโยบายของผู้ปกครองดี และมีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ตลอดจนการที่ผู้บริหาร
 พยายามแก้ไขขอบกพร่องอยู่ตลอดเวลาแล้ว ความก้าวหน้าของประเทศย่อมบังเกิดขึ้นได้ โดย
 เฉพาะประเทศไทยซึ่งมีทรัพยากรอุดมสมบูรณ์เป็นทุนเดิมอยู่แล้ว

ในการศึกษาของผู้เขียนนั้น จะได้ศึกษาถึงรูปแบบ "สังคมศักดินา" ซึ่งก่อให้เกิดการ
ให้โอกาสแก่ชนต่างชาติ มีระบบการเก็บเกี่ยวผลประโยชน์อย่างซาดหลักเกณฑ์ ซึ่งมีความสัมพันธ์กันและกันคือ ศึกษาระบบเจ้าภีษไนในระบบศักดินาไทย

ในการศึกษานี้ผู้เขียนจะพยายามตอบคำถาม

- ๑. ระบบเจ้าภีษไนายอกรนั้นมีลักษณะอย่างไร
- ๒. สาเหตุของการเกิดและสภาพระบบเจ้าภีษไนในสังคมไทย
- ๓. ระบบเจ้าภีษไนายอกร (ภีษไนูกซาด)นั้นมีผลอย่างไรต่อสังคมไทย

กล่าวคือจะได้ศึกษาการผูกซาดภีษไน โดยเจ้าภีษไนายอกรในระบบศักดินาของไทย ตลอดจนผลของระบบภีษไนกิงกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยกรุงเพฯ ยุคต้น ซึ่งเป็นช่วงที่ระบบภีษไนกิงกล่าวกำลังเฟื่องฟูมาก โดยจะศึกษาถึงระบบของศักดินาไทย ระบบภีษไนูกซาดซึ่งจะศึกษาถึงวิธีการจัดเก็บ ปัญหาและข้อบกพร่องของการจัดเก็บก่อนการปฏิรูปในรัชกาลที่ ๕ แห่งกรุงเพฯ ตลอดจนพฤติกรรมของบุคคลบางกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการภีษไนายอกรด้วย อันจะนำมาสู่คำตอบที่ว่าระบบภีษไนกิงกล่าวใหม่ลสะหอนต่อสังคมอย่างไร

ในบทต่อไปผู้เขียนจะกล่าวถึงสภาพสังคมของเอเซียทั่วๆ ไป เพื่อเปรียบเทียบกับสังคมของไทย ซึ่งจะทำให้เห็นแนวทางของการมีระบบผูกซาดภีษไนของเอชคนในไทย ซึ่งการศึกษาระบบผูกซาดภีษไนโดยเอชคนของผู้เขียนนี้ น่าจะยังประโยชน์ให้แก่ผู้สนใจการคลังของไทย บางตามสมควร