

การระงับข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นในฝ่ายปกครอง

นางสาวชญาณิช พูลสวัสดิ์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชากฎหมายการเงินและภาษีอากร
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2555
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)
are the thesis authors' files submitted through the Graduate School.

THE RESOLUTION OF ADMINISTRATIVE DISPUTES
WITH REGARD TO SWIFTLET NEST DUTY

MISS CHAYANIT POONSAWAT

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws Program in Finance and Tax
Faculty of Law
Chulalongkorn University
Academic Year 2012
Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การระงับข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นในฝ่ายปกครอง
โดย	นางสาวชฎานิชช์ พูลสวัสดิ์
สาขาวิชา	กฎหมายการเงินและภาษีอากร
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	ศาสตราจารย์ ดร.ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม	อาจารย์ ประเสริฐ โหล่วประดิษฐ์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

.....คณบดีคณะนิติศาสตร์
(ศาสตราจารย์ ดร.ศักดิ์ดา ธนิตกุล)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ
(อาจารย์ อรรถนพ วิทยากร)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ศาสตราจารย์ ดร.ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม
(อาจารย์ ประเสริฐ โหล่วประดิษฐ์)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(อาจารย์ สกล ลีโนทัย)

ชญาณิชฐ์ พูลสวัสดิ์ : การระงับข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นในฝ่ายปกครอง. (THE RESOLUTION OF ADMINISTRATIVE DISPUTES WITH REGARD TO SWIFTLET NEST DUTY) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: ศ.ดร.ศุภลักษณ์ พิณีจิวตล, อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม: อ. ประเสริฐ โหล่วประดิษฐ์, 142 หน้า.

วัตถุประสงค์ของการวิจัยครั้งนี้เพื่อศึกษาถึงขั้นตอน วิธีการการระงับข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นในฝ่ายปกครอง ตลอดถึงการคุ้มครองสิทธิของผู้อุทธรณ์ข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นของประเทศไทยในปัจจุบัน เพื่อหาแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงการระงับข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นในฝ่ายปกครองในอนาคต

จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540 ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการการระงับข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นในฝ่ายปกครอง ซึ่งการระงับข้อพิพาทในฝ่ายปกครองโดยทั่วไปจะนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาใช้บังคับกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในลักษณะที่เป็นกฎและคำสั่งทางปกครอง ไม่ได้บังคับกับสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่น ทำให้เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นจึงต้องนำไปยุติในชั้นศาลปกครองหรือชั้นศาลภาษีอากร ส่งผลให้เกิดความยืดเยื้อต้องใช้เวลาและต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงในการดำเนินคดี และทำให้รัฐขาดรายได้เนื่องจากไม่สามารถจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นได้อย่างต่อเนื่อง ดังนั้นในการปรับปรุงกฎหมายจึงควรกำหนดขั้นตอนการระงับข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นในฝ่ายปกครองในส่วนของการอุทธรณ์ข้อพิพาทและการคุ้มครองสิทธิของผู้อุทธรณ์ โดยให้คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นเป็นคณะกรรมการพิจารณาการระงับข้อพิพาทและให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้จัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นแทน

สาขาวิชา ..กฎหมายการเงินและภาษีอากร.....ลายมือชื่อนิสิต.....
ปีการศึกษา ..2555.....ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก.....
ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม.....

5286056034 : MAJOR FINANCE AND TAX LAWS

KEYWORDS : RESOLUTION / ADMINISTRATIVE / DISPUTES / SWIFTLET NEST DUTY

CHAYANIT POONSAWAT : THE RESOLUTION OF ADMINISTRATIVE DISPUTES WITH REGARD TO SWIFTLET NEST DUTY. ADVISOR: PROF.SUPALAK PINITPUVADOL, Ph.D., CO-ADVISOR: PRASERT LOWPRADIT, 142 pp.

The objective of this research is to study the procedures and methods for the resolution of administrative disputes with regard to swiftlet nest duty as well as the right protection of the swiftlet nest duty dispute appealers in Thailand at the present in order to look for the way to develop and resolve the administrative dispute with regard to swiftlet nest duty in the future.

According to the study, the Swiftlet Nest Duty Act 1997 did not provide the rules and procedures for the resolution of administrative disputes with regard to Swiftlet nest duty for which the administrative dispute resolution, in general, the Administrative Practice Method Act 1996 shall be applied against the administrative practice method in the may of using the administrative rules and orders, but not against the swiftlet nest duty concession. As the result, when ever the dispute was occurred such dispute would often be ended in the administrative court or duty tax court with time consumption and substantial amount of expenses for the case proceedings, causing the administration to lose its revenues due to the discontinuance in collecting the swiftlet nest duty. To solve this problem the resolution of administrative dispute procedures regarding the swiftlet nest duty in part of the appeal and appellant's right protection should be provided under the consideration of the Board of Directors for collecting the swiftlet nest duty and the Provincial Administrative Organization is assigned to collect the swiftlet nest duty instead.

Field of Study : Finance and Tax Laws Student's Signature

Academic Year : 2012 Advisor's Signature

Co-Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ไม่อาจเสร็จสมบูรณ์ได้หากไม่ได้รับความกรุณาและการให้ความช่วยเหลือแนะนำจากกรรมการสอบทุกท่าน ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณกรรมการสอบทุกท่าน อันได้แก่ ท่านอาจารย์อรรถนพ วิฑูรากร ที่สละเวลาในการเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ขอกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร.ศุภลักษณ์ พิณจิววดล ที่ได้ให้ความกรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก ขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ประเสริฐ โทลั่วประดิษฐ์ ที่ได้ให้ความกรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม และขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์สกล ลีโนทัย ที่ได้ให้ความกรุณาในการมาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณคุณพ่อ คุณแม่ คุณลุง คุณป้า และน้องชายที่คอยเป็นกำลังใจในการเรียนระดับชั้นปริญญาโทมาโดยตลอด ขอขอบพระคุณหน่วยงานที่ผู้เขียนทำงานอยู่ในปัจจุบันที่คอยสนับสนุนและส่งเสริมในการเรียนและขอขอบพระคุณสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดพัทลุง และองค์การบริหารส่วนจังหวัดตรัง ที่ให้ความช่วยเหลือในเรื่องของข้อมูลในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้คงเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่มาศึกษาไม่มากนักน้อย ประโยชน์ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอมอบให้แก่ผู้ที่มีพระคุณทุกท่าน หากมีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

บทที่	หน้า
3 หลักการพื้นฐานที่ใช้ในการกำหนดบทบาทบัญญัติว่าด้วยการจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่น.....	49
3.1 หลักนิติรัฐ.....	49
3.1.1 ความหมายของนิติรัฐ.....	49
3.1.2 ลักษณะสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานภายใต้หลักนิติรัฐ.....	50
3.1.2.1 สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลโดยแท้.....	50
3.1.2.2 สิทธิและเสรีภาพในทางเศรษฐกิจ.....	50
3.1.2.3 สิทธิและเสรีภาพในการมีส่วนร่วมทางการเมือง.....	50
3.1.3 สาระสำคัญของหลักนิติรัฐ.....	51
3.2 หลักความชอบด้วยกฎหมายในการจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่น.....	52
3.2.1 ความหมายของหลักความชอบด้วยกฎหมาย.....	52
3.2.2 หลักความชอบด้วยกฎหมายที่นำมาใช้ในการจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่น.....	52
3.2.2.1 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง.....	52
3.2.2.2 หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย.....	52
3.3 หลักบริการสาธารณะ.....	53
3.3.1 ความหมายของการบริการสาธารณะ.....	53
3.3.2 ลักษณะของการบริการสาธารณะ.....	53
3.3.2.1 การบริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่อยู่ภายใต้การอำนวยการหรือใน การควบคุมของฝ่ายปกครอง.....	53
3.3.2.2 การบริการสาธารณะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองความต้องการ ของประชาชนส่วนใหญ่.....	54
3.3.2.3 การบริการสาธารณะอาจมีการแก้ไขและเปลี่ยนแปลงได้เสมอโดย กฎหมายทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของส่วนรวมของประชาชน.....	54
3.3.2.4 การบริการสาธารณะต้องเป็นการกระทำอย่างต่อเนื่อง.....	54
3.3.2.5 การบริการสาธารณะต้องกระทำด้วยความเสมอภาค.....	54
3.3.3 ประเภทของการบริการสาธารณะ.....	55
3.3.3.1 บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง.....	55
3.3.3.2 บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม.....	56
3.3.4 องค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะ.....	57
3.3.4.1 การบริการสาธารณะโดยส่วนราชการ.....	57
3.3.4.2 การบริการสาธารณะโดยรัฐวิสาหกิจ.....	58
3.3.4.3 การบริการสาธารณะโดยหน่วยงานของรัฐอื่น.....	59
3.3.4.4 การบริการสาธารณะที่กระทำโดยองค์การมหาชน.....	60
3.3.4.5 การบริการสาธารณะโดยเอกชน.....	61
3.4 หลักในการทำสัญญาสัมปทาน.....	61
3.4.1 ความหมายของสัมปทาน.....	61
3.4.2 ที่มาแนวความคิดในการทำสัมปทาน.....	61

บทที่	หน้า
3.4.3 ประเภทของสัมปทาน.....	62
3.4.3.1 สัมปทานบริการสาธารณะ.....	62
3.4.3.2 สัมปทานให้แสวงหาประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติ.....	63
3.4.4 สถานะของสัมปทาน.....	64
3.4.4.1 สถานะของความเป็นสัญญาระหว่างรัฐกับเอกชน.....	64
3.4.4.2 สถานะของความเป็นสัญญาทางปกครอง.....	65
3.4.4.3 สถานะของความเป็นสัญญาระหว่างประเทศ.....	65
3.4.5 ขั้นตอนในการจัดทำสัมปทาน.....	65
3.4.5.1 ขั้นตอนก่อนการจัดทำสัญญาสัมปทาน.....	65
3.4.5.1.1 การดำเนินการตามขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนด.....	65
3.4.5.1.2 การจัดทำร่างสัญญาสัมปทาน.....	66
3.4.5.2 ขั้นตอนในระหว่างจัดทำสัญญาสัมปทาน.....	66
3.4.5.3 ขั้นตอนหลังจากการทำสัญญาสัมปทาน.....	67
3.5 บทวิเคราะห์การนำหลักการพื้นฐานมาใช้ในการกำหนดบทบัญญัติว่าด้วยการ จัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่น.....	67
4 กระบวนวิธีการจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นตามพระราชบัญญัติอากรรั้งนกอีแอ่น พ.ศ.2540.....	71
4.1 แนวคิดและที่มาในการจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่น.....	71
4.2 ผู้มีหน้าที่จัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่น.....	71
4.3 ขั้นตอนวิธีการจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่น.....	72
4.3.1 ฝ่ายเจ้าหน้าที่ผู้จัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่น.....	72
4.3.1.1 ก่อนการประมวลสัญญาสัมปทานอากรรั้งนกอีแอ่น.....	73
4.3.1.2 ระหว่างการประมวลสัญญาสัมปทานอากรรั้งนกอีแอ่น.....	73
4.3.1.3 หลังการประมวลสัญญาสัมปทานอากรรั้งนกอีแอ่น.....	75
4.3.2 ฝ่ายผู้เสียอากรรั้งนกอีแอ่น.....	77
4.3.2.1 ก่อนการประมวลสัญญาสัมปทานอากรรั้งนกอีแอ่น.....	77
4.3.2.2 ระหว่างการประมวลสัญญาสัมปทานอากรรั้งนกอีแอ่น.....	78
4.3.2.3 หลังการประมวลสัญญาสัมปทานอากรรั้งนกอีแอ่น.....	80
4.4 วิเคราะห์ข้อจำกัดทางกฎหมายที่เกี่ยวกับกระบวนวิธีการจัดเก็บอากรรั้งนก อีแอ่น.....	81
4.4.1 ข้อจำกัดทางกฎหมายที่เกี่ยวกับกระบวนวิธีการจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่น ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐ.....	81
4.4.2 ข้อจำกัดทางกฎหมายที่เกี่ยวกับกระบวนวิธีการจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่น ของฝ่ายผู้เสียภาษีอากรรั้งนกอีแอ่น.....	84

บทที่	ญ หน้า
5 กระบวนการวิธีการระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นใน ฝ่ายปกครอง.....	86
5.1 มูลเหตุที่เป็นข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นในฝ่ายปกครอง.....	86
5.1.1 การกำหนดเนื้อหาบทบัญญัติที่ไม่ชัดเจนและเหมาะสม.....	86
5.1.1.1 ขอบเขตความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดใน การจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น.....	86
5.1.1.2 การอุทธรณ์ข้อพิพาทในฝ่ายปกครอง.....	87
5.1.1.3 การกำหนดจำนวนเงินราคากลางในการประมูลและจำนวนเงิน ในการจัดสรรให้กับท้องถิ่นใกล้เคียง.....	88
5.1.2 วิธีการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น.....	89
5.1.2.1 ระยะเวลาประชาสัมพันธ์ในการประมูล.....	89
5.1.2.2 วิธีการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นในแต่ละจังหวัดมีความแตกต่างกัน.....	90
5.1.3 ผู้จัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น.....	91
5.1.4 ผู้ประมูลอากรรังนกอีแอ่น.....	92
5.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นในฝ่ายปกครอง.....	92
5.2.1 ความหมายของข้อพิพาทและการระงับข้อพิพาท.....	92
5.2.2 ความหมายของข้อพิพาททางภาษีและการระงับข้อพิพาททางภาษี.....	93
5.2.3 ลักษณะการระงับข้อพิพาททางภาษี.....	94
5.2.3.1 การระงับข้อพิพาททางภาษีในฝ่ายปกครอง.....	94
5.2.3.2 การระงับข้อพิพาททางภาษีในชั้นศาล.....	94
5.2.4 การระงับข้อพิพาททางภาษีในฝ่ายปกครอง.....	94
5.2.4.1 แนวคิดและความสำคัญในการระงับข้อพิพาททางภาษีในฝ่ายปกครอง..	94
5.2.4.2 หลักกฎหมายปกครองที่นำมาใช้ในการระงับข้อพิพาททางภาษีใน ฝ่ายปกครอง.....	95
5.2.4.2.1 หลักความโปร่งใสในทางปกครอง.....	95
5.2.4.2.2 หลักความเสมอภาค.....	95
5.2.4.2.3 หลักการพิจารณาทางปกครอง.....	96
5.2.5 การระงับข้อพิพาททางภาษีในฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ.2539.....	101
5.2.5.1 ข้อพิพาททางภาษีที่ต้องอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ.2539.....	103
5.2.5.1.1 ข้อพิพาทที่เกิดจากการประเมินภาษีหรือคำสั่งให้ชำระภาษี...	103
5.2.5.1.2 ข้อพิพาทที่เกิดจากการวินิจฉัยคำขอคืนภาษีและคำวินิจฉัย อื่นๆ ที่เป็นการกำหนดภาษีเป็นรายบุคคล.....	103
5.2.5.2 การยื่นอุทธรณ์.....	104
5.2.5.3 การพิจารณาอุทธรณ์.....	104

บทที่	หน้า
5.2.5.4 ผลของการอุทธรณ์.....	105
5.3 วิธีการระงับข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539.....	106
5.3.1 ข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นที่ต้องอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539.....	106
5.3.2 การยื่นอุทธรณ์.....	109
5.3.3 การพิจารณาอุทธรณ์.....	110
5.4 กระบวนการระงับข้อพิพาททางภาษีอันเกิดจากการจัดเก็บภาษีรังนกอีแอ่นในประเทศอินโดนีเซีย.....	110
5.4.1 แนวคิดในการระงับข้อพิพาททางภาษีสรรพสามิต.....	110
5.4.2 หลักเกณฑ์และวิธีการในการระงับข้อพิพาท.....	111
5.5 บทวิเคราะห์เกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทในเรื่องการจัดเก็บรายได้จากรังนกอีแอ่นของประเทศไทยและประเทศอินโดนีเซีย.....	112
6 วิเคราะห์ปัญหา ผลกระทบอันเกิดจากปัญหา และแนวทางการปรับปรุงการระงับข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นในฝ่ายปกครอง.....	115
6.1 วิเคราะห์ปัญหาการระงับข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นในฝ่ายปกครอง.....	115
6.1.1 พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540 ขาดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการระงับข้อพิพาทและการคุ้มครองสิทธิของผู้อุทธรณ์.....	115
6.1.2 การนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาใช้บังคับกับข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่น.....	118
6.2 ผลกระทบอันเกิดจากปัญหาการระงับข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นในฝ่ายปกครอง.....	120
6.2.1 ผู้เสียอากรรังนกอีแอ่น.....	120
6.2.2 เจ้าหน้าที่ผู้จัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น.....	121
6.3 แนวทางในการปรับปรุงกฎหมายและวิธีการในการระงับข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่น....	121
6.3.1 แนวทางในการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่น...	121
6.3.2 แนวทางในการปรับปรุงวิธีการในการระงับข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่น.....	125
7 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	128
7.1 บทสรุป.....	128
7.2 ข้อเสนอแนะ.....	136
รายการอ้างอิง.....	138
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	142

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1	ตารางแสดงการระงับข้อพิพาทตามวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 การระงับข้อพิพาทอากรรั้งนกอีแอ่นในฝ่ายปกครองของประเทศไทย และ การระงับข้อพิพาททางภาษีรั้งนกอีแอ่นในฝ่ายปกครองของประเทศอินโดนีเซีย....	114

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รังนกอีแอ่นเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีค่าอย่างหนึ่งที่มีมนุษย์รู้จักนำมาปรุงเป็นอาหาร และนำไปเป็นของกำนัลให้กับเจ้านายหมู่สังคัมชั้นสูง อย่างประเทศไทยในอดีต รังนกอีแอ่นเป็นสินค้าต้องห้าม ราษฎรที่มีรังนกอีแอ่น จะต้องส่งมาขายให้กับรัฐ รัฐจะเป็นผู้ทำการค้าขายรังนกอีแอ่นเอง รังนกอีแอ่นจึงเป็นส่วนหนึ่งที่สามารถสร้างรายได้ให้กับประเทศไทยมาตั้งแต่สมัยโบราณ แม้ว่าในสมัยสุโขทัยนั้นจะไม่ปรากฏหลักฐานว่ารัฐจัดเก็บรายได้จากสินค้ารังนกอีแอ่นในรูปแบบใด และในสมัยอยุธยาตอนปลายได้มีหลักฐานการจัดเก็บรายได้จากราษฎรที่เรียกว่า “เจ้าภาษีนายอากร” แล้วแต่กลับไม่ปรากฏถึงการจัดเก็บรายได้จากรังนกอีแอ่นในรูปแบบเจ้าภาษีนายอากร และมีนักศึกษาประวัติศาสตร์บางท่านเชื่อว่า รัฐได้จัดเก็บรายได้จากรังนกอีแอ่นจากราษฎร โดยให้ราษฎรส่งเป็นส่วยรังนกมาให้กับรัฐ ซึ่งการส่งส่วยดังกล่าวถือเป็นการที่รัฐจัดเก็บรายได้จากราษฎรเพื่อตอบแทนที่รัฐในฐานะผู้ปกครองได้ทำการดูแลราษฎรผู้ถูกปกครองของตน ต่อมาในสมัยกรุงธนบุรีมีการจัดเก็บรายได้จากสินค้ารังนกอีแอ่นเป็นอากรรังนกอีแอ่นโดยการทูลขอพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์ในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น ซึ่งผู้ที่ทูลขอพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์นี้คือเจ้าเมืองที่อยู่ในพื้นที่ที่มีรังนกอีแอ่นอาศัยอยู่ รังนกอีแอ่นที่เก็บได้ตลอดถึงรายได้ที่เกิดจากการค้าขายรังนกอีแอ่นจะถูกส่งเก็บเข้าพระคลังสินค้า ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 3 นอกจากจะมีการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นโดยการทูลขอพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์แล้ว ได้มีบันทึกหลักฐานปรากฏว่าการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นได้ทำในรูปแบบเจ้าภาษีนายอากรอีกด้วย ซึ่งเป็นรูปแบบที่เปิดโอกาสให้เอกชนได้เข้ามาประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นเพื่อให้ได้เป็นเจ้าภาษีนายอากรรังนกอีแอ่น ซึ่งรายได้จากการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นจะถูกเก็บเข้าพระคลังสินค้า ในเวลาต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 4 พระคลังสินค้าได้ถูกเปลี่ยนไปเป็น กรมพระคลังมหาสมบัติ กรมพระคลังมหาสมบัตินี้ทำหน้าที่ในการรวบรวมรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากรรังนกอีแอ่นจากหน่วยงานอื่น อย่างในสมัยนี้มีกรมพระคลังสินค้า และกรมพระกลาโหมที่มีหน้าที่ในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น ซึ่งเห็นได้ว่าไม่มีหน่วยงานเฉพาะเจาะจงที่มีหน้าที่ในการจัดเก็บอากรดังกล่าว ดังนั้นอากรรังนกอีแอ่นที่จัดเก็บตามรูปแบบเจ้าภาษีนายอากรและจัดเก็บตามการทูลขอพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์เพื่อทำการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น จึงถูกจัดเก็บไว้ในพระคลังมหาสมบัติด้วย เมื่อมีการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้มีการรวมอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินไว้ที่ส่วนกลาง พื้นที่ที่มีการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นได้เข้ามาอยู่ภายใต้การปกครองมณฑลเทศาภิบาล แต่ละมณฑลจะมีพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ส่วนกลางเป็นผู้คัดเลือกเข้ามาดูแลการจัดเก็บภาษี

อากรในแต่ละมณฑล จากนั้นก็จะส่งรายได้จากการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นเข้าสู่พระคลังมหาสมบัติ หลังจากนั้นในทุกพื้นที่ที่มีการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นได้เปลี่ยนมาใช้วิธีการประมูลเงินตามระบบเจ้าภาษีนายอากรทั้งหมด และได้ใช้พระราชบัญญัติการภาษีอากร ร.ศ. 111 มาใช้ในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น โดยผู้ที่ต้องการประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นต้องยื่นหนังสือต่อเจ้าจำนวนที่กระทรวงพระคลังมหาสมบัติที่กรุงเทพมหานคร จากนั้นเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติจะเป็นผู้คัดเลือกว่าใครจะได้เป็นนายอากรรังนกอีแอ่น ซึ่งการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นตามพระราชบัญญัติการภาษีอากร ร.ศ. 111 ได้มีเรื่อยมาจนถึงในสมัยรัชกาลที่ 6 ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 7 ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย กระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้เปลี่ยนชื่อมาเป็นกระทรวงการคลัง ดังนั้นผู้ต้องการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น จะต้องยื่นการประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นต่อกรมสรรพากรที่กระทรวงการคลัง ซึ่งการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นในสมัยนี้ยังคงจัดเก็บตามพระราชบัญญัติการภาษีอากร ร.ศ. 111 จนกระทั่งในสมัยรัชกาลที่ 8 การจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นได้จัดเก็บตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2482 อันเป็นกฎหมายเฉพาะที่ใช้ในการบังคับจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น รูปแบบในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นจะใช้วิธีประมูลเงินอากร ผู้ที่ประมูลเงินอากรได้สูงสุดก็จะเป็นผู้ทำสัมปทานอากรรังนกอีแอ่น ในพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2482 ได้แบ่งเกาะรังนกมาอยู่กับจังหวัดแทนการแบ่งเขตแบบมณฑล และให้สรรพากรจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น รายได้จากการเก็บรังนกอีแอ่นนี้ทำรายได้อย่างมหาศาลให้กับประเทศ จนกระทั่งปัจจุบันนี้การทำอากรรังนกอีแอ่นก็ยังใช้วิธีการประมูลเช่นเดียวกัน โดยการประมูลเพื่อให้ทำสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540

อากรรังนกอีแอ่นตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 เป็นอากรที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดเก็บโดยต้องปฏิบัติหน้าที่ตามมติของคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นหรือตามที่คณะกรรมการพิจารณาการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นมอบหมาย โดยการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นนี้จะจัดเก็บจากผู้ที่ได้รับสัมปทานจากการประมูล ซึ่งการจัดเก็บอากรดังกล่าวจะต้องกระทำตามหลักเกณฑ์การจัดเก็บอากรที่ดี นั่นคือต้องเป็นไปตามหลักนิติรัฐและหลักความชอบด้วยกฎหมายและหลักบริการสาธารณะ แต่ถึงกระนั้นแม้จะมีการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นตามหลักเกณฑ์การจัดเก็บอากรแล้วก็ตาม ก็ไม่อาจหลีกเลี่ยงปัญหาข้อพิพาทระหว่างผู้รับสัมปทานในฐานะเป็นผู้เสียอากรกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือคณะกรรมการในฐานะเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้มีหน้าที่จัดเก็บอากร ซึ่งลักษณะการเกิดข้อพิพาทดังกล่าวอาจเกิดจากความไม่เข้าใจกันระหว่างผู้รับสัมปทานผู้เสียอากรกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือคณะกรรมการในฐานะเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้มีหน้าที่จัดเก็บอากร หรือความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือคณะกรรมการหรือผู้รับสัมปทาน โดยข้อพิพาทดังกล่าวมีลักษณะเป็นข้อพิพาททางปกครองเนื่องจากเป็นข้อพิพาทที่เกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือคณะกรรมการผู้เป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มี

หน้าที่รับผิดชอบในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นซึ่งอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าผู้รับสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นผู้เสียภาษี ดังนั้นจึงต้องมีการระงับข้อพิพาทเพื่อให้ข้อพิพาทดังกล่าวหมดไป ซึ่งการระงับข้อพิพาทในลักษณะนี้ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ขอใช้ข้อความว่า “การระงับข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นในฝ่ายปกครอง”

ตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540 ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นในฝ่ายปกครองที่ชัดเจน เหมาะสม และเพียงพอต่อข้อพิพาทที่เกิดขึ้นซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายปกครอง ทำให้การใช้กฎหมายดังกล่าวขาดประสิทธิภาพ แม้ว่าจะมีการนำหลักการระงับข้อพิพาททางภาษีตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาใช้บังคับกับข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นก็ตาม แต่การที่พระราชบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะเป็นกฎหมายทั่วไป พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงไม่เหมาะสมกับลักษณะของข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นซึ่งมีลักษณะเฉพาะ ทำให้การระงับข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นในฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอสำหรับการระงับข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่น

จากปัญหาการระงับข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นในฝ่ายปกครองที่กล่าวมานั้น ผู้เขียนจึงได้ศึกษาพัฒนาการในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น วิธีการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น มูลเหตุที่เป็นข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นในฝ่ายปกครอง การระงับข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 โดยทำการวิเคราะห์ปัญหาและเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงการระงับข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นในฝ่ายปกครองโดยเทียบเคียงกับกฎหมายของประเทศอินโดนีเซียเพื่อให้เกิดการคุ้มครองสิทธิของผู้ชำระอากรรังนกอีแอ่นต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงพัฒนาการความเป็นมาในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น และวิธีการในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน
2. เพื่อศึกษามูลเหตุที่เป็นข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นในฝ่ายปกครอง หลักเกณฑ์การระงับข้อพิพาททางภาษีในฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีลักษณะทั่วไปมาใช้ในการระงับข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นในฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540
3. เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์การระงับข้อพิพาทของประเทศอินโดนีเซียที่มีลักษณะอย่างเดียวกันกับการระงับข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นในฝ่ายปกครองของประเทศไทย

4. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการระงับข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นในฝ่ายปกครองของประเทศไทย

5. เพื่อศึกษาแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงการระงับข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นในฝ่ายปกครองเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ชำระอากรรังนกอีแอ่นได้อย่างแท้จริง

1.3 สมมติฐานของการวิจัย

พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540 ไม่ได้กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทในชั้นฝ่ายปกครองไว้ เมื่อเกิดข้อพิพาทจึงต้องนำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาใช้บังคับ แต่เนื่องจากการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นนี้ทำในรูปแบบของสัญญาสัมปทานโดยวิธีการประมูลซึ่งตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้เงินที่ได้จากการประมูลดังกล่าวคืออากรอันมีลักษณะเฉพาะและแตกต่างจากข้อพิพาทที่เกิดจากสัญญาสัมปทานโดยทั่วไป ยังผลให้เกิดปัญหาทางกฎหมายและผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องส่งผลให้ไม่สามารถคุ้มครองสิทธิแก่ผู้ชำระอากรรังนกอีแอ่น จึงสมควรที่จะศึกษาเพื่อหาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540 โดยใช้การศึกษาเทียบเคียงกับกฎหมายต่างประเทศเพื่อให้เกิดการคุ้มครองสิทธิแก่ผู้ชำระอากรรังนกอีแอ่นได้อย่างแท้จริง

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

1. ศึกษาพัฒนาการความเป็นมาในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น และวิธีการในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

2. ศึกษามูลเหตุที่เป็นข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นในฝ่ายปกครอง หลักเกณฑ์การระงับข้อพิพาททางภาษีในฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 การระงับข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นในฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540

3. ศึกษาหลักเกณฑ์การระงับข้อพิพาทของประเทศอินโดนีเซียที่มีลักษณะอย่างเดียวกับการระงับข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นในฝ่ายปกครองของประเทศไทย

4. ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการระงับข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นในฝ่ายปกครองของประเทศไทย

1.5 วิธีการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลต่างๆจากหนังสือ บทความวารสาร วิทยานิพนธ์ ผลงานวิจัย สื่ออิเล็กทรอนิกส์ตลอดจนเอกสารทางวิชาการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องๆกับเรื่องที่ทำการศึกษาวิจัยทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ โดยนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ เพื่อหาข้อสรุปในการพัฒนาปรับปรุงแก้ไขในเรื่องการระงับข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นให้มีประสิทธิภาพ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบและเข้าใจถึงพัฒนาการความเป็นมาในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นและวิธีการในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน
2. ทำให้ทราบและเข้าใจมูลเหตุที่เป็นข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นในฝ่ายปกครองการนำหลักเกณฑ์การระงับข้อพิพาททางภาษีในฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปมาใช้บังคับกับการระงับข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นในฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540
3. ทำให้ทราบและเข้าใจหลักเกณฑ์การระงับข้อพิพาทของประเทศอินโดนีเซียที่มีลักษณะอย่างเดียวกันกับการระงับข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นในฝ่ายปกครองของประเทศไทย
4. ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการระงับข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นในฝ่ายปกครองของประเทศไทย
5. ทำให้ทราบถึงแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงการระงับข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นในฝ่ายปกครองเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ชำระอากรรังนกอีแอ่นได้อย่างแท้จริง

บทที่ 2

พัฒนาการในการจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่น

นับตั้งแต่อาณาจักรไทยสมัยโบราณได้ก่อตั้งมาจนกระทั่งถึงความเป็นประเทศไทย ภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขในปัจจุบันนี้ ได้มีการพัฒนาในด้านต่างๆ ทั้งด้านการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมผ่านตามยุคตามสมัย รายได้ถือเป็นปัจจัยหนึ่งที่ใช้ในการพัฒนาในด้านการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม การจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นจึงเป็นส่วนหนึ่งของรายได้ชนิดหนึ่งที่ใช้พัฒนาประเทศในด้านต่างๆ ดังกล่าว ซึ่งวิธีการจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นในแต่ละยุคแต่ละสมัยมีพัฒนาการในการจัดเก็บที่แตกต่างกันดังจะกล่าวต่อไปนี้

2.1 การจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นก่อนใช้พระราชบัญญัติอากรรั้งนกอีแอ่น พ.ศ.2482

2.1.1 สมัยอาณาจักรสุโขทัย

ในประวัติศาสตร์การก่อกำเนิดประเทศไทย อาณาจักรสุโขทัยถือเป็นอาณาจักรแรก สมัยนี้มีการปกครองแบบพ่อปกครองลูก ซึ่งเป็นลักษณะการปกครองที่มีการแบ่งกลุ่มเป็นผู้ปกครอง และผู้ถูกปกครองแต่ก็เป็นไปอย่างไม่เข้มงวด¹ อาชีพของราษฎรสมัยนี้เป็นการประกอบอาชีพกสิกรรม ผลผลิตที่ได้ก็นำไปบริโภคในครัวเรือน หากมีผลผลิตเหลือจากการบริโภคก็จะนำมาแลกเปลี่ยนซื้อขายกัน ในสมัยนี้กษัตริย์ซึ่งอยู่ในฐานะของกลุ่มผู้ปกครองที่เรียกว่าพ่อเมืองไม่ได้จัดเก็บรายได้จากการกสิกรรมของราษฎรซึ่งอยู่ในฐานะผู้ถูกปกครองแต่อย่างใด จึงเป็นการจูงใจให้ราษฎรขยันทำมาหากินและค้าขายกันอย่างเสรี ไม่มีการเก็บภาษีจกอบ* ขณะขนส่งสินค้าผ่านด่าน ดัง

¹ ญาตา ประภาพันท์, ระบบเจ้าภาษีนายอากรสมัยกรุงเก่า ยุคต้น (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สร้างสรรค์, 2534), หน้า 32.

* จังกอบหรือจกอบคือ ภาษีที่จัดเก็บจากสินค้าที่ผ่านด่านภาษี ด่านภาษีเรียกกันมาแต่เดิมว่า “ขนอน” ซึ่งตั้งอยู่ปากทางที่จะเข้าเมือง ถ้าเมืองตั้งอยู่ใกล้แม่น้ำใช้แม่น้ำลำคลองเป็นที่สัญจรไปมา การเก็บจังกอบบนจัดเก็บในรูปสิ่งของหรือตัวเงินตามขนาดของยานพาหนะที่ขนส่งสินค้าหรือความกว้างของปากเรือ จึงเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า “ภาษีปากเรือ” (รังสรรค์ ชนะพรพันธ์, ภาษีอากรในประวัติศาสตร์ไทย คลังข้อมูลและบทสำรวจสถานะทางวิชาการ (2528), หน้า 3-6.)

ข้อความในหลักศิลาจารึกที่ว่า “เมืองสุโขทัยนี้ดี ในน้ำมีปลา ในนามีข้าว เจ้าเมืองบ่เอาจังกอบในไพร่ลู่ทาง...เพื่อนจูงวัวไปค้า ขี่ม้าไปขาย ใครใคร่ค้าช้างค้า ค้าม้าค้า ค้าเงินค้าทองคำ...” ในสมัยสุโขทัยนี้พ่อเมืองซึ่งอยู่ในฐานะผู้ปกครองจึงมีรายได้จากการกวาดต้อนผู้คนและทรัพย์สินของอาณาจักรข้างเคียงและรายได้จากการเก็บบรรณาการจากประเทศราชผู้แพ้สงคราม* สำหรับกรณีของรายได้จากรังนกก็แน่นอนในสมัยสุโขทัยนี้ยังไม่ปรากฏข้อมูลแน่ชัดว่ามีการจัดเก็บในรูปแบบอาคารรังนกก็แน่นอนหรือไม่ และแม้ว่าในสุโขทัยนี้มีการติดต่อค้าขายกันทางเรือสำเภากับประเทศจีนแล้ว แต่ก็ไม่ปรากฏในบันทึกหลักฐานว่ามีการขนส่งรังนกก็แน่นอนไปเป็นบรรณาการให้กับประเทศจีนหรือไม่อีกด้วย

2.1.2 สมัยอาณาจักรอยุธยา

ในปลายยุคสมัยสุโขทัยนี้ได้มีอาณาจักรไทยเกิดขึ้นอีกอาณาจักรหนึ่ง คือ อาณาจักรอยุธยา ก่อตั้งเมื่อพ.ศ.1893 โดยพระเจ้าอู่ทอง การปกครองในสมัยอยุธยาเป็นการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ รูปแบบการปกครองสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของอาณาจักรอยุธยาได้รับอิทธิพลมาจากอินเดียโดยผ่านทางพราหมณ์² กษัตริย์ผู้ปกครองอาณาจักรอยู่ในฐานะสมมติเทพทุกอย่างในราชอาณาจักรเป็นสมบัติของกษัตริย์ มีการจัดสรรที่ดินให้ราษฎรทำมาหากิน มีการใช้ระบบศักดินาอย่างเห็นได้ชัดกว่าสมัยสุโขทัย นั่นคือ มีการแบ่งชนชั้นปกครอง ได้แก่ กษัตริย์ ขุนนาง และชนชั้นถูกปกครอง ได้แก่ ไพร่ ทาส การแบ่งชนชั้นแบบระบบศักดินาดังกล่าวนี้มีความซับซ้อนมากกว่าชนชั้นในสมัยสุโขทัยที่มีการปกครองแบบพ่อปกครองลูก เนื่องจากสังคมในสมัยอยุธยามีประชากรมากกว่าในสมัยสุโขทัย ดังนั้นการที่จะให้ราษฎรผู้อยู่ในชนชั้นถูกปกครองอยู่ในระเบียบทางสังคม จงรักภักดีต่อกษัตริย์และขุนนางผู้อยู่ในชนชั้นปกครองนั้น ผู้ปกครองอันได้แก่กษัตริย์และขุนนางจะต้องวางกฎเกณฑ์เสมือนว่าตนเป็นสมมติเทพต่อผู้ถูกปกครอง ทั้งนี้เพื่อให้ราษฎรผู้ถูกปกครองยำเกรงและเคารพเชื่อฟัง ผู้ถูกปกครองที่ยำเกรงและเคารพเชื่อฟังก็จะได้รับความคุ้มครอง

* นักการคลังต่างเห็นพ้องกันว่า “ภาษีเป็นรายได้ประเภทหนึ่งของรัฐ” สามารถนำมาวิเคราะห์ลักษณะของภาษีและกำเนิดของภาษีในประเทศไทยภายใต้ข้อสมมติฐาน 2 ประการ คือ แนวความคิดทางสังคมวิทยา และแนวความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของการจัดเก็บภาษีกับระบบเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งในแนวความคิดทางสังคมทางวิทยานั้นกล่าวว่า ภาษีมักมีต้นกำเนิดมาจากวิธีการหารรายได้ของรัฐเริ่มจากการกวาดต้อนผู้คนและทรัพย์สินมาสู่การเก็บบรรณาการ และจากการเกณฑ์แรงงานมาสู่การจัดเก็บภาษีตามความหมายสากล (ศุภลักษณ์ พิณีจิวดล, คำอธิบายทฤษฎีและหลักกฎหมายภาษีอากร, 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547), หน้า 36.)

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 37.

ในความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ตลอดถึงได้รับการแบ่งปันจัดสรรที่ดินให้ทำกินจากผู้ปกครอง และเพื่อเป็นการตอบแทนการที่ผู้ปกครองให้ความคุ้มครองดูแลและแบ่งปันที่ดินให้กับผู้ถูกปกครองได้ ทำมาหากินดังกล่าว ผู้ถูกปกครอง อันได้แก่ไพร่และทาส จะต้องตอบแทนด้วยการส่งผลผลิตทั้งที่อยู่ในรูปแบบของแรงงาน ผลผลิตจากการกสิกรรม รวมตลอดถึงเงินตราจากการทำมาหาได้ให้แก่ผู้ปกครอง การตอบแทนดังกล่าวจึงเป็นรายได้ที่สำคัญอย่างหนึ่งในสมัยอยุธยาจนถึงเสียกรุงครั้งที่สอง

จากที่ได้กล่าวมาแล้วว่าระบบศักดินาในสมัยอยุธยานั้นแบ่งเป็นชนชั้นผู้ปกครอง อันได้แก่ กษัตริย์ และขุนนาง กับชนชั้นผู้ถูกปกครอง อันได้แก่ ไพร่และทาส ซึ่งชนชั้นไพร่นั้นถือเป็นชนชั้นส่วนใหญ่ในระบบศักดินา ชนชั้นไพร่จึงมีความสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจที่ช่วยเสริมสร้างรายได้ให้กับอาณาจักรอยุธยา รายได้ดังกล่าวจึงถือเป็นผลประโยชน์ที่เกิดจากการจัดเก็บจากชนชั้นไพร่นี้เอง ซึ่งรายได้ส่วนหนึ่งที่เกิดจากการจัดเก็บจากชนชั้นไพร่นี้ เรียกว่า “ส่วยสาอากร” หรือ “ส่วยสัดพัทธยากร” ซึ่งถือเป็นการใช้เรียกภาษีอากรตั้งแต่สมัยโบราณ³ แยกประเภทได้ 4 ประเภท ดังนี้

1. จังกอบหรือจกอบ⁴ เป็นการเก็บชั่งส่วนจากสินค้า หรือเก็บเป็นเงินตามขนาดพาหนะที่ขนส่งสินค้า เช่น เรือ เกรียน เมื่อผ่านขนอนทางบกทางน้ำภายในอาณาจักรระหว่างเมืองและระหว่างอาณาจักร ในกฎหมายลักษณะอาญาหลวงกล่าวถึงพิกัตว่า 10 ชัก 1 ถ้าไม่ถึง 10 ห้ามเก็บ จกอบคล้ายภาษีศุลกากรในปัจจุบันที่เก็บจากการผ่านด่านทั้งในประเทศและระหว่างประเทศโดยมีสถานที่ทำการ คือ ขนอน

2. อากร⁵ เป็นการเก็บชั่งส่วนผลประโยชน์ที่ราษฎรทำมาหาได้โดยการประกอบการต่างๆ เช่น ทำนา ทำไร่ ทำสวน เป็นต้น หรือได้รับสิทธิจากรัฐบาลให้กระทำการ เช่น เก็บของในป่า ต้มกลั่นสุรา ฯลฯ ตัวอย่างอากร เช่น อากรค่านา อากรค่าสวน อากรสุรา อากรค่าน้ำ

³ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, ลัทธิธรรมเนียมต่างๆ ภาคที่ 16 ตำนานภาษีอากร บางอย่างกับคำอธิบายของพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ (พระนคร: โรงพิมพ์กรุงเทพมหานคร, 2486), หน้า 3-9.

⁴ ญาตา ประภาพันท์, ระบบเจ้าภาษีนายอากรสมัยกรุงเทพฯ ยุคต้น, หน้า 48.

⁵ รังสรรค์ ชนะพรพันธ์, ภาษีอากรในประวัติศาสตร์ไทย คลังข้อมูลและบทสำรวจสถานะทางวิชาการ (2528), หน้า 4.

เป็นต้น การเก็บอากรอาจเป็นตัวเงินหรือสิ่งของก็ได้ โดยมีพิภักดในการเก็บแตกต่างกันออกไปตามลักษณะของสิ่งผลิตหรือกิจการ⁶

3. ส่วย ตามประวัติศาสตร์การคลังของไทยมีความหมายอย่างน้อย 4 ประการด้วยกัน⁷

ประการแรก ส่วย หมายถึง สิ่งของที่รัฐบาลเรียกร้องเอาจากเมืองที่อยู่ใต้ปกครองหรืออยู่ในความคุ้มครองเพื่อเป็นค่าตอบแทนการปกครองหรือคุ้มครอง ซึ่งตามความหมายนี้ก็คือการที่เมืองถูกปกครองหรือได้รับความคุ้มครองต้องส่งเครื่องราชบรรณาการให้กับรัฐผู้ปกครองหรือผู้คุ้มครองนั่นเอง

ประการที่สอง ส่วย หมายถึง เงินที่เรียกเก็บจากราษฎรที่ไม่ได้รับราชการทหาร ซึ่งแรกเริ่มนั้นรัฐจะเกณฑ์แรงงานจากราษฎรเพื่อใช้ในการสร้างบ้านเมืองและทำสงคราม โดยรัฐจะให้ความคุ้มครองทางกฎหมายเป็นการตอบแทนจากการเกณฑ์แรงงานดังกล่าว ต่อมาเมื่อปัญหาขาดแคลนแรงงานเริ่มลดน้อยลง จำนวนการเข้าเดือนทำงานให้กับรัฐจากที่ 1 ปีเข้าทำงาน 6 เดือน ก็ลดลงเหลือปีละ 4 เดือน และ 3 เดือน ซึ่งในกรณีที่มีผู้ไม่มารับราชการเมื่อถึงเวรของตนจะต้องเสียส่วย เรียกว่า “ส่วยแทนแรง” ซึ่งส่วยดังกล่าวทางราชการจะได้นำไปจ้างคนมาทำงานแทน ส่วยแทนแรงนี้อาจชำระเป็นตัวเงินหรือสิ่งของก็ได้ ในระยะหลังเมื่อไพร่มีจำนวนมากจนเกินงานราชการ ส่วยแทนแรงที่ราชการจัดเก็บนี้จะถูกนำไปเก็บเข้าพระคลัง

ประการที่สาม ส่วย หมายถึง ทรัพย์สินมรดกของผู้มรณภาพซึ่งถูกริบเป็นของหลวงเนื่องจากเกินกำลังทายาทจะเอาไว้ใช้สอย

4. ฤชา⁸ คือ ค่าธรรมเนียมที่ทางราชการเรียกเก็บจากราษฎรซึ่งได้รับประโยชน์จากรัฐเฉพาะตัว เช่น การเสียค่าฤชาแก่รัฐในกรณีที่มีการขอโฉนดตราสารเพื่อมิให้ผู้อื่นบุกรุกแย่งชิงที่เรือกสวนไร่นา ค่าปรับทางการศาล

⁶ ญาดา ประภาพันธ์, ระบบเจ้าภาษีนายอากรสมัยกรุงเก่า ยุคต้น, หน้า 49.

⁷ รังสรรค์ ชนะพรพันธ์, ภาษีอากรในประวัติศาสตร์ไทย คลังข้อมูลและบทสำรวจสถานะทางวิชาการ, หน้า 4.

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

นอกจากรายได้ที่เรียกว่า “ส่วยสาอากร” หรือ “ส่วยสัตตพัทธยากร” อันเกิดจากการจัดเก็บจากชนชั้นไพร่แล้ว ในสมัยอยุธยาแล้วยังมีรายได้จากกำไรพระคลังสินค้าและกำไรในการค้าเรืออีกด้วย

ในสมัยอยุธยาตอนปลายนี้ได้ปรากฏหลักฐานว่ามีการจัดเก็บรายได้แบบระบบผูกขาดโดยเจ้าภาษีนายอากรบ้างแล้ว นั่นคือ “พระราชกำหนดเก่า”⁹ อันเป็นกฎหมายที่ถูกตราขึ้นสมัยพระเจ้าอยู่หัวบรมโกศและมีความเกี่ยวข้องกับเจ้าภาษีนายอากร ซึ่งระบบเจ้าภาษีนายอากรเป็นระบบการจัดเก็บรายได้ของรัฐที่เปิดให้มีการประมูลเพื่อรับเหมาการผูกขาดการจัดเก็บภาษีอากรประเภทต่างๆ โดยผู้ประมูลจะต้องเสนอว่าจะแบ่งปันผลประโยชน์จำนวนเท่าใดแก่แผ่นดิน ผู้เสนอเงินจำนวนสูงสุดในการจัดเก็บภาษีอากรประเภทใดก็จะมีอำนาจผูกขาดในการจัดเก็บภาษีอากรประเภทนั้น¹⁰ และผู้ที่ยื่นประมูลได้นี้จะได้รับบรรดาศักดิ์มีราชทินนามตามประเภทภาษีอากรชนิดนั้นๆ ผู้ที่เป็นเจ้าภาษีนายอากรมีหน้าที่ในการเรียกเก็บเงินหรือสิ่งของจากผู้ประกอบกิจการ จากนั้นก็ส่งให้กับเจ้าจำนวนหรือกรมพระคลังสินค้าตามจำนวนเงินที่ประมูลไว้ภายในระยะเวลาที่ตกลงกันไว้ เมื่อมีการจัดเก็บภาษีอากรครบตามสัญญา กรมพระคลังสินค้าก็จะออกประกาศการประมูลเงินภาษีอากรเพื่อจัดให้มีการประมูลเงินภาษีอากรชนิดนั้นขึ้นใหม่อีกครั้ง ยกตัวอย่างเช่น ภาษีฝิ่น ซึ่งสุดแต่จะคิดให้จัดเก็บอะไร

ในสมัยอยุธยาตอนต้นจนถึงสมัยอยุธยาตอนปลายนี้ไม่ปรากฏชัดว่ามีการจัดเก็บรายได้จากรังนกอีแอ่นในรูปแบบจังกอบ อากร ส่วย ฤชา หรือเจ้าภาษีนายอากรแต่อย่างใด แต่นักประวัติศาสตร์บางท่านกลับมีความเห็นว่า การจัดเก็บรายได้จากรังนกอีแอ่นในสมัยอยุธยาตอนปลายทำในรูปของส่วยรังนก¹¹ เนื่องจากรังนกอีแอ่นเป็นสินค้าที่มีค่าและเป็นสินค้าต้องห้าม ไม่สามารถซื้อขายระหว่างกันได้ โดยในระยะแรกๆ นั้นรัฐบาลจะเป็นผู้ผูกขาดการจัดเก็บรังนกอีแอ่นเอง

⁹ เสถียร ลายลักษณ์, “พระราชกำหนดเก่า,” การประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 2 (พระนคร: โรงพิมพ์เดลิเมต์, 2478), หน้า 295-296, อ้างถึงใน ญาติ ประภาพันท์, ระบบเจ้าภาษีนายอากรสมัยกรุงเก่า ยุคต้น, หน้า 77.

¹⁰ รังสรรค์ ชนะพรพันธ์, ภาษีอากรในประวัติศาสตร์ไทย คลังข้อมูลและบทสำรวจสถานะทางวิชาการ, หน้า 7.

¹¹ สัมภาษณ์ สงบ ส่งเมือง, 19 มิถุนายน 2546, อ้างถึงใน เกษม จันทรดำ, รังนกอีแอ่น : อำนาจ ความขัดแย้ง และความมั่งคั่ง (มหาสารคาม: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, 2550), หน้า 56.

โดยใช้ไพร่หมวดหนึ่ง ไพร่หมวดนี้ เรียกว่า “ส่วยรังนก” หรือ “เลขเกาะรังนก” ซึ่งมีความชำนาญ เฉพาะและมีการสืบทอดกันในสายตระกูล เป็นผู้เก็บรวบรวมรังนกอีแอ่นให้กับนายอากรผู้เป็นตัว แทนที่รับอำนาจมาจากกษัตริย์ซึ่งเป็นศูนย์กลางอำนาจของระบบศักดินาอีกทีหนึ่ง¹² ไพร่ส่วยรังนก ดังกล่าวก็มีอยู่เฉพาะทางภาคใต้¹³ และในขณะเดียวกันนักศึกษาประวัติศาสตร์บางท่านกลับมีความเห็นโดยอ้างตามจดหมายเหตุลาลูแบร์ซึ่งบันทึกเพียงแต่ว่า รังนกอีแอ่นเป็นสินค้าที่อนุญาตให้มีการซื้อขายได้โดยเสรี โดยรังนกอีแอ่นที่ซื้อขายกันนี้มาจากเมืองตังเกี๋ยและเมืองญวน จากข้อมูล ตามจดหมายเหตุลาลูแบร์ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ในสมัยอยุธยาผู้ปกครองไม่ได้จัดเก็บรายได้จากรังนกอีแอ่นในพื้นที่ภาคใต้ แต่ให้ผู้ที่อาศัยในพื้นที่ที่มีรังนกอีแอ่นในภาคใต้ซึ่งมีความเชี่ยวชาญในการ จัดเก็บรังนกอีแอ่นจัดเก็บรังนกอีแอ่นได้อย่างเสรี และผู้ที่จัดเก็บเหล่านี้ก็คงจะค้าขายรังนกอีแอ่น ภายในพื้นที่ภาคใต้และหัวเมืองมลายูเท่านั้น ไม่ได้ส่งสินค้ารังนกอีแอ่นไปค้าขายที่กรุงศรีอยุธยาแต่อย่างใด¹⁴

แม้ว่าสมัยอยุธยาตอนต้นจนถึงตอนปลายการจัดเก็บรายได้จากรังนกอีแอ่นจะไม่ปรากฏหลักฐานแน่ชัดว่ามีการจัดเก็บจริงหรือไม่ หรือจัดเก็บในรูปแบบไหน แต่ผู้ศึกษาทาง ประวัติศาสตร์มีความเห็นตรงกันว่า มีการจัดเก็บรังนกอีแอ่นขึ้นแล้วในสมัยอยุธยาตอนปลาย โดยมีการจัดเก็บรังนกอีแอ่นในพื้นที่ทางภาคใต้ พื้นที่ทางภาคใต้ทั้งฝั่งทะเลตะวันออกและฝั่งทะเล ตะวันตกเป็นพื้นที่ที่มีหมู่เกาะเป็นจำนวนมากที่มีนกอีแอ่นเข้าไปทำรังอยู่อาศัย ทำให้พื้นที่ทางภาคใต้ ดังกล่าวโดยเฉพาะที่เมืองชุมพร ไซยา สงขลา สตูล ปลิศ ไทรบุรี มีรังนกอีแอ่นเป็นจำนวนมาก และ นอกจากนี้ได้มีบันทึกหลักฐานที่ทำให้ทราบว่ารังนกอีแอ่นได้มีบทบาทในสังคมไทยสมัยอยุธยาอีกด้วย กล่าวคือ

ในช่วง พ.ศ.1893 กรุงศรีอยุธยามีฐานะเป็นศูนย์กลางของอาณาจักรไทยสมัยโบราณ จนเมื่อถึงสมัยของสมเด็จพระนครินทราธิราช (เจ้านครอินทร์) กษัตริย์รัชกาลที่ 7 แห่งกรุงศรีอยุธยา ในจดหมายเหตุของจีนเรียก “เจียวหลกความอิน” ซึ่งนักประวัติศาสตร์ถือกันว่าเป็นกษัตริย์ไทย

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 56.

¹³ สงบ ส่งเมือง, “อากรรังนกในภาคใต้,” สารานุกรมวัฒนธรรมภาคใต้ 18 (2542): 8892.

¹⁴ รัชดาพร ศรีภิบาล, “ความสำคัญของรังนกต่อเศรษฐกิจในภาคใต้ของประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542), หน้า 145.

พระองค์แรกที่เคยเสด็จไปประเทศจีน¹⁵ โดยในรัชกาลของสมเด็จพระนครินทราธิราช (เจ้านครอินทร์) นี้ ตรงกับรัชสมัยของจักรพรรดิหย่งเล่อ แห่งราชวงศ์หมิง ผู้ซึ่งมีบัญชาให้แต่ฮั่ว เต็ม แซ่หม่า ชาวจีน แต่จิวผู้นับถือศาสนาอิสลามจากยูนนานที่ชาวโลกรู้จักกันในนามของ “ขันทีซาป้อ” ขณะที่ยกไทย เรียก “ซาปออง” หรือ “ขันทีเจิ้งเหอ” หรือที่ฝรั่งเรียก “Admiral Cheng Ho” นำกองทัพเรือท่อง ทะเลระหว่างปี พ.ศ.1948-1976 เพื่อเดินทางสำรวจแหล่งพืชพันธุ์ธัญญาหาร ตลอดถึงการเชื่อม สัมพันธไมตรี พร้อมกับแสดงแสนยานุภาพของจีนในน่านน้ำของประเทศต่างๆ ตั้งแต่ทะเลจีนใต้ ไปถึง คาบสมุทรมลายู อ่าวเปอร์เซีย ไปจนถึงแอฟริกาฝั่งตะวันออก¹⁶ ซึ่งเชื่อกันว่า “ขันทีซาป้อ” หรือ “ซาปออง” หรือ “ขันทีเจิ้งเหอ” ผู้นี้ได้รู้จักกับวังนกอีแอ่นขณะที่ได้เดินทางผ่านคาบสมุทรมลายู มาเลเซีย และอินโดนีเซีย และได้นำกลับไปถวายจักรพรรดิ ซึ่งนับแต่นั้นเป็นต้นมาวังนกอีแอ่นก็เป็นที่ รู้จักและนิยมกันกันในสังคมชั้นสูงของจีน

จากการเดินทางสำรวจทางทะเลของกองทัพเรือเจิ้งเหอจำนวน 7 ครั้งนี้ ตาม ประวัติศาสตร์จีนกล่าวว่า การเดินทางสำรวจทางทะเลครั้งที่ 2 เมื่อปี พ.ศ.1950 เจิ้งเหอได้แวะที่ อยุธยาและได้เข้าเฝ้าสมเด็จพระนครินทราธิราชเป็นการส่วนตัว ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการเชื่อมสัมพันธไมตรี ระหว่างไทยกับจีนที่แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น¹⁷ ซึ่งในช่วงเวลานี้เป็นช่วงปลายพุทธศตวรรษที่ 19 ถึงต้น พุทธศตวรรษที่ 20 ที่นครศรีธรรมราชได้ถูกผนวกเป็นส่วนหนึ่งของอาณาจักรอยุธยา แต่ก็ยังเป็น ศูนย์กลางอำนาจและศูนย์กลางทางการค้าทั้งในคาบสมุทรมลายูได้ ซึ่งจีนก็เป็นประเทศหนึ่งที่เข้ามา ติดต่อค้าขายกับนครศรีธรรมราชด้วย ด้วยเหตุดังกล่าวทำให้เมืองนครศรีธรรมราชต้องรับผิดชอบใน การดูแลหัวเมืองอื่นและมีหน้าที่ในจัดซื้อสินค้าที่อยุธยาต้องการในนครศรีธรรมราชและหัวเมืองที่ ได้รับมอบหมาย ตลอดถึงการรวบรวมส่วย การจัดเก็บภาษีอากร โดยส่วยจะถูกส่งไปเก็บที่พระคลัง¹⁸ ซึ่งสอดคล้องกับความคิดเห็นของนักประวัติศาสตร์ที่ว่ารายได้จากสินค้าวังนกอีแอ่นถูกจัดเก็บในรูป ส่วยวังนก โดยไพร่ส่วยจะเป็นผู้จัดเก็บวังนกอีแอ่น และส่งมอบให้เจ้าเมืองเป็นผู้จัดเก็บอีกทอดหนึ่ง

¹⁵ เกษม จันทรดำ, วังนกอีแอ่น : อำนาจ ความขัดแย้ง และความมั่งคั่ง, หน้า 54.

¹⁶ พิมพ์ประไพ พิศาลบุตร, สำเภาสยามตำนานเจ้ากบฏ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นานมีบุ๊คส์, 2544), หน้า 40-41, อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 54.

¹⁷ อนงคณา มานิตพิสิฐกุล, ไทยกับจีนและญี่ปุ่นสมัยอยุธยา (กรุงเทพมหานคร: สุวีริยาสาส์น, 2545), หน้า 65, อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 55.

¹⁸ บรรจง วงศ์วีเชียรและคณะ, ประวัติศาสตร์ โบราณคดี นครศรีธรรมราช (กรุงเทพมหานคร: กรมศิลปากร, ม.ป.ป.), หน้า 96, อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 55.

เพื่อสร้างนกอีแอ่นมายังกรุงศรีอยุธยา ซึ่งในสมัยอยุธยาตอนปลายนี้เจ้าเมืองไม่ได้อยู่ในฐานะเจ้าภาชี นายอกร แต่อยู่ในฐานะผู้ปกครองที่มีหน้าที่จัดเก็บรายได้เพื่อแลกกับความคุ้มครองในชีวิตและทรัพย์สินของผู้ถูกปกครอง

หลักฐานอีกประการหนึ่งที่ทำให้ทราบว่ารังนกอีแอ่นมีบทบาทในสมัยอยุธยาตอนปลายก็คือ เมื่อ พ.ศ.2229 ซึ่งตรงกับรัชสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราชนั้น สมเด็จพระนารายณ์มหาราชทรงส่งราชทูตโกษาปานเดินทางไปประเทศฝรั่งเศสเพื่อถวายพระราชสาส์นแก่พระเจ้าหลุยส์ที่ 14 ซึ่ง เดอ วีเซ ได้บันทึกไว้ว่าในขณะนั้นสมเด็จพระอนุชาของพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 ที่ทรงพระนามว่า มงเซียร์ กำลังประชวรอยู่ เมื่อราชทูตโกษาปานทราบข่าว จึงขอเข้าเฝ้าถวายรังนกอีแอ่นที่ตนนำมา ด้วยให้กับสมเด็จพระอนุชาของพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 เพื่อทดลองเสวยรักษาพระโรค¹⁹

จากที่กล่าวมาเกี่ยวกับพัฒนาการการจัดเก็บอกรรังนกอีแอ่นในสมัยอยุธยาตั้งแต่ตอนต้นจนถึงตอนปลาย แม้จะไม่มีบันทึกหลักฐานว่ามีการจัดเก็บรายได้อันเกิดจากรังนกอีแอ่นหรือไม่ หรือจัดเก็บในรูปแบบใด แต่อย่างน้อยก็ทำให้ทราบว่าในสมัยอยุธยาตอนปลายนั้นมีการจัดเก็บรังนกอีแอ่นในพื้นที่ภาคใต้ และรังนกอีแอ่นได้มีความสำคัญในประวัติศาสตร์การเชื่อมสัมพันธ์ไมตรีกับต่างประเทศดังที่ได้กล่าวแล้วนั้น

2.1.3 สมัยกรุงธนบุรี

ภายหลังจากที่กรุงศรีอยุธยาเสียกรุงครั้งที่ 2 สมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชซึ่งในขณะนั้นดำรงตำแหน่งเป็นพระยาวชิรปราการ ทรงกอบกู้เอกราชได้สำเร็จและทรงเห็นว่าสภาพบ้านเมืองในกรุงศรีอยุธยานั้นถูกพม่าทำลายเสียหายเป็นอย่างมาก เป็นการยากที่จะซ่อมแซมฟื้นฟูบูรณะให้กลับมาอยู่ในสภาพดังเดิมได้ใหม่ หากจะซ่อมแซมฟื้นฟูบูรณะก็สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายอย่างมหาศาล และอาณาเขตที่เป็นเมืองหลวงของกรุงศรีอยุธยานั้นใหญ่โตเกินกว่ากำลังทหารที่มีอยู่ในขณะนั้นจะคุ้มครองดูแลไว้ได้ ประกอบกับข้าศึกรัฐภูมิประเทศและจุดอ่อนทางยุทธศาสตร์ของกรุงศรีอยุธยา ทำให้เสียเปรียบในการป้องกันในยามที่มีข้าศึกรุกราน สมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชจึงทรงเลือกที่จะสร้างเมืองหลวงใหม่ที่กรุงธนบุรี ด้วยทรงเห็นว่ากรุงธนบุรีมีอาณาบริเวณขนาดเล็ก มีป้อมปราการที่สร้างไว้ในสมัยอยุธยาหลงเหลืออยู่ จึงง่ายต่อการป้องกันข้าศึกศัตรูได้ และหากมีข้าศึกมารุกรานเกินกำลังที่จะรักษากรุงไว้ได้ก็สามารถย้ายไปตั้งมั่นที่จันทบุรีโดยทางเรือได้โดยสะดวก อีกทั้งกรุงธนบุรีมีความอุดมสมบูรณ์ด้วยพืชพันธุ์ธัญญาหาร และเป็นเมืองใกล้ทะเลสะดวกต่อการค้าขายกับ

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 56.

ต่างประเทศ โดยทรงสถาปนากรุงธนบุรีขึ้นเป็นราชธานีเมื่อ พ.ศ.2311 ซึ่งรูปแบบการปกครองตลอดชนบธรรมเนียมประเพณีในสมัยกรุงธนบุรีนี้ได้นำแบบอย่างมาจากกรุงศรีอยุธยาเป็นส่วนใหญ่

ตลอดช่วงสมัยกรุงธนบุรีนี้ สภาพบ้านเมืองอยู่ในสงครามตลอดเวลา หัวเมืองน้อยใหญ่ต่างแยกตัวเป็นอิสระ สมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชต้องทรงทำสงครามเพื่อปราบปรามหัวเมืองน้อยใหญ่ดังกล่าวให้มาอยู่ภายใต้อำนาจการปกครองของพระองค์ ส่งผลให้ราษฎรไม่สามารถประกอบสัมมาอาชีพได้เท่าที่ควร เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำข้าวยากมากแพง ราษฎรอยู่ในสภาพอดอยาก และบางส่วนกระจัดกระจายหนีภัยเข้าอยู่ในป่า จากสภาพบ้านเมืองที่อยู่ในภาวะสงครามตลอดเวลาเช่นนี้เองจึงเป็นสาเหตุให้สมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชถึงกับทรงนำพระราชทรัพย์ส่วนพระองค์มาซื้อข้าวสารเลี้ยงพลเมืองของพระองค์ นั่นแสดงให้เห็นว่าราษฎรแทบจะไม่มีรายได้เกิดขึ้น การจัดเก็บรายได้ในรูปแบบภาษีอากรสมัยโบราณที่เรียกว่า “ส่วยอากร” หรือ “ส่วยสัดพัทธยากร” ของรัฐในสมัยนี้จึงจัดเก็บได้น้อย ซึ่งรูปแบบภาษีอากรในสมัยโบราณและวิธีการจัดเก็บนี้ก็นำแบบอย่างมาจากสมัยอยุธยาด้วย แต่เนื่องจากสภาพบ้านเมืองที่ไม่เป็นปกติดังที่ได้กล่าวมานั้นไม่เอื้ออำนวยให้จัดเก็บรายได้จาก “ส่วยอากร” หรือ “ส่วยสัดพัทธยากร” ได้ทุกประเภทและทั่วถึง การจัดเก็บรายได้ดังกล่าวจึงต้องจัดเก็บจากประเภทที่มีความสำคัญและจำเป็น ตลอดถึงต้องทำให้ราษฎรเดือดร้อนน้อยที่สุดในการเสีย “ส่วยอากร” หรือ “ส่วยสัดพัทธยากร” ดังนั้นในสมัยนี้ภาษีอากรที่เก็บได้ คือ “หางข้าว” แทนเงิน ส่วนการเกณฑ์แรงงานเข้าเวรนั้นให้เข้าเวรปีละ 4 ครั้ง เพราะต้องใช้กำลังคนในการทำสงคราม นอกจากนี้ในสมัยกรุงธนบุรียังมีรายได้จากการค้าขายของหลวงกับประเทศจีนด้วย²⁰ ซึ่งในสมัยกรุงธนบุรีนี้พ่อค้าชาวจีนทำการติดต่อค้าขายกับสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชแม้จะไม่ได้เป็นการค้าขายที่เฟื่องฟู แต่ก็ช่วยฟื้นฟูสภาพบ้านเมืองหลังจากเสียกรุงครั้งที่ 2 ให้เป็นปึกแผ่นได้ในระดับหนึ่ง

แม้การจัดเก็บรายได้ในสมัยกรุงธนบุรีในรูปแบบภาษีอากรที่เรียกว่า “ส่วยอากร” หรือ “ส่วยสัดพัทธยากร” ไม่สามารถจัดเก็บได้อย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึง อีกทั้งระบบเจ้าภาษีนายอากรที่เคยมีการใช้มาแล้วในช่วงสมัยอยุธยาตอนปลายก็ไม่ปรากฏหลักฐานว่ามีภานนำมาใช้ในสมัยกรุงธนบุรี²¹ และกรณีการจัดเก็บรายได้จากสินค้านักอี่แอนในสมัยกรุงธนบุรีนั้นก็ไม่มีปรากฏหลักฐานว่าจัดเก็บในรูปแบบเจ้าภาษีนายอากร แต่ในสมัยกรุงธนบุรีนี้มีการจัดเก็บอากรรังนก

²⁰ ญาดา ประภาพันธุ์, ระบบเจ้าภาษีนายอากรสมัยกรุงเทพา ยุคต้น, หน้า 105-106.

²¹ รัชดาพร ศรีภิบาล, “ความสำคัญของรังนกต่อเศรษฐกิจในภาคใต้ของประเทศไทย,” หน้า 148.

อีแอ่นที่ผูกขาดโดยเจ้าภาษีที่เป็นเจ้าเมือง²² ซึ่งเจ้าเมือง ผู้ประสงค์จะทำอากรรังนกอีแอ่นจะต้องขอพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์เพื่อขอทำ อากรรังนกอีแอ่นซึ่งอยู่ในพื้นที่ที่ตนปกครอง²³ เจ้าเมืองจะได้ทำอากรรังนกอีแอ่นหรือไม่อยู่ที่พระบรมราชวินิจฉัยของพระมหากษัตริย์ ถ้าเจ้าเมืองผู้เสนอขอทำอากรทูลเสนอขอทำอากรรังนกอีแอ่นไม่ถูกต้องตามธรรมเนียม หรือทูลความเท็จปกปิดความจริงเกี่ยวกับการขอทำอากรรังนกอีแอ่น เช่น การปกปิดความจริงเกี่ยวกับพื้นที่ที่มีนกอีแอ่นมาทำรัง เจ้าเมืองผู้เสนอขอทำอากรรังนกอีแอ่นก็จะได้รับโทษ เมื่อเจ้าเมืองได้รับพระราชทานอนุญาตให้ทำอากรรังนกอีแอ่นแล้ว รายได้ที่เกิดจากการขายรังนกอีแอ่นรวมทั้งตัวรังนกอีแอ่นเองจะถูกแบ่งออกมาส่วหนึ่งเพื่อส่งถวายพระมหากษัตริย์โดยเก็บเข้าพระคลัง สาเหตุที่ยังไม่มีการประมูลในการทำอากรรังนกอีแอ่นนั้นเนื่องจากในพื้นที่ภาคใต้เป็นพื้นที่ที่ห่างไกลจากกรุงธนบุรีอันเป็นเมืองหลวงของราชอาณาจักรไทยในขณะนั้น การเดินทางไปมาก็ยากลำบาก จึงไม่มีผู้ใดเข้ามาประมูลทำอากรรังนกอีแอ่นในพื้นที่ที่ห่างไกลและทุรกันดาร เจ้าเมืองตามหัวเมืองปักษ์ใต้และหัวเมืองประเทศราชตามคาบสมุทรลพบุรีจึงต้องเข้ามาจัดทำอากรรังนกอีแอ่นในลักษณะที่ไม่ใช่การประมูลเงินแต่ทูลขอทำอากรรังนกอีแอ่นต่อพระมหากษัตริย์ตามที่ได้กล่าวแล้วนั้น ซึ่งตามบันทึกหลักฐานปรากฏว่าในสมัยกรุงธนบุรีนี้การทำอากรรังนกอีแอ่นโดยเจ้าเมืองในพื้นที่ภาคใต้ทำกันทั้งในฝั่งทะเลตะวันออกและฝั่งทะเลตะวันตก โดยฝั่งทะเลตะวันออกนั้นทำอากรรังนกอีแอ่นกันในเขตเมืองสงขลา ซึ่งหลวงสุวรรณคีรีเป็นนายอากรรังนกในพื้นที่เขตนี้ ระยะเวลาที่ทำอากรนั้นตั้งแต่ พ.ศ.2312-2327 ฝั่งทะเลตะวันตกทำอากรรังนกอีแอ่นในเขตเมืองปักษ์ใต้ ไทรบุรี มีพระยาไทรบุรี(ตนกูปะแงหรัน)เป็นนายอากรรังนก ระยะเวลาที่ทำอากรนั้นตั้งแต่ พ.ศ.2310-2327 เมืองพังงา กระจี สตุล มีพระยานครศรีธรรมราช(หนู)เป็นนายอากรรังนก ระยะเวลาในการทำอากรนั้นตั้งแต่ พ.ศ.2319-2327²⁴ ซึ่งรายได้ที่ได้จากการทำอากรรังนกนี้ส่วนหนึ่งจะนำถวายให้กับพระมหากษัตริย์เข้าพระคลัง รายได้อีกส่วนหนึ่งจะตกอยู่กับเจ้าเมืองผู้เป็นนายอากรรังนกอีแอ่น แต่ด้วยเหตุที่ตลอดสมัยกรุงธนบุรีอยู่ในช่วงฟื้นฟูบ้านเมืองให้เป็นปึกแผ่น และมีการทำสงครามตลอดเวลา ทั้งสงครามระหว่างพม่าและการปราบปรามหัวเมืองต่างๆ ที่แยกตัวเป็นอิสระภายหลังจากการเสียกรุงครั้งที่ 2 ทำให้การจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นสร้างรายได้ให้กับทางราชการได้ไม่ดีเท่าที่ควร แต่ในขณะเดียวกันถ้าไม่มีรายได้จากการจัดเก็บอากรรังนกชนิดนี้ ทางราชการในสมัยกรุงธนบุรีก็ไม่สามารถที่จะสร้างราชธานีให้เป็นปึกแผ่นได้

²² สงบ ส่งเมือง, “อากรรังนกในภาคใต้,” สารานุกรมวัฒนธรรมภาคใต้ 18: 8893.

²³ รัชดาพร ศรีภิบาล, “ความสำคัญของรังนกต่อเศรษฐกิจในภาคใต้ของประเทศไทย,” หน้า 148.

²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 151.

2.1.4 สมัยกรุงรัตนโกสินทร์

ในสมัยรัตนโกสินทร์นี้จะกล่าวถึงพัฒนาการการจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่น ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 1 ไปจนถึงรัชกาลที่ 8 ก่อนการจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นตามพระราชบัญญัติอากรรั้งนกอีแอ่น พ.ศ.2482 ซึ่งจะกล่าวรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1.4.1 สมัยรัชกาลที่ 1-2

หลังการสิ้นพระชนม์ของสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกก็ทรงปราบดาภิเษกขึ้นเป็นพระมหากษัตริย์ในปี พ.ศ.2325 และทรงย้ายราชธานีใหม่จากกรุงธนบุรีเดิมที่อยู่ฝั่งตะวันตกของแม่น้ำเจ้าพระยามาเป็นกรุงเทพฯ ฝั่งตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยา เนื่องด้วยเหตุว่ากรุงธนบุรีนี้มีแม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งทั้งกว้างและลึกไหลผ่านกลางเมืองจึงเป็นเมืองอกแตก ยากแก่การป้องกันรักษา และกรุงธนบุรีตั้งอยู่ในบริเวณท้องคุ้งน้ำซึ่งเป็นบริเวณที่น้ำกัดเซาะตลิ่งพังได้ง่าย ประกอบพระราชวังเดิมนั้นมีวัดขวางทั้งสองข้าง จึงไม่สามารถขยายพระราชวังได้ แต่การย้ายราชธานีมาฝั่งตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยาซึ่งมีลักษณะเป็นพื้นที่แหลม โดยมีแม่น้ำเจ้าพระยาเป็นกำแพงกั้นอยู่เกือบครึ่งเมือง ทำให้สามารถขยายเมืองให้กว้างออกไปได้เรื่อยๆ และเมื่อขุดคูเมืองเพิ่มทางด้านทิศเหนือและทิศตะวันออกก็ง่ายต่อการป้องกันรักษาเมืองหลวง ด้วยเหตุดังกล่าวการจัดเก็บรายได้ซึ่งเป็นผลประโยชน์ของแผ่นดินจึงถูกนำมาใช้ในการสร้างราชธานีใหม่และการป้องกันราชอาณาจักร รูปแบบการปกครองในสมัยนี้ปกครองด้วยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งลักษณะการจัดเก็บรายได้และรูปแบบการปกครองนี้ยังคงใช้รูปแบบเหมือนอย่างสมัยอยุธยาเป็นราชธานี เห็นได้จากการที่มีการชำระกฎหมายเก่าและออกกฎหมายใหม่ขึ้นมาหลายฉบับ²⁵ ลักษณะการจัดเก็บ “ส่วยอากร” หรือ “ส่วยสัดพัทธยากร” ก็จัดเก็บในลักษณะเดิมและมีไม่กี่ประเภทโดยพบว่าราษฎรคนหนึ่งๆ มักเสียจังกอบ ส่วย และอากรในลักษณะที่ซ้ำซ้อน²⁶ อย่างการจัดเก็บรั้งนกอีแอ่นนั้นเมื่อผู้ที่ประสงค์จะทำอากรรั้งนกอีแอ่นทูลขอพระบรมราชานุญาตทำรั้งนกอีแอ่นในเขตพื้นที่ที่มีรั้งนกอีแอ่น รายได้ส่วนหนึ่งจากการขายสินค้าที่เป็นรั้งนกอีแอ่นอันเป็นเงินอากรนั้นก็ต้องนำถวายต่อพระมหากษัตริย์ และตัวรั้งนกอีแอ่นส่วนหนึ่งที่จัดเก็บได้ก็ต้องส่งเป็นส่วยเครื่องราชบรรณาการของหัวเมืองประเทศราชและเป็นส่วยแทนการเข้าเวรของไพร่โดยนำถวายต่อพระมหากษัตริย์เก็บเข้าพระคลังสินค้า อีกทั้งหากมีการขนส่งรั้งนกอีแอ่นผ่านด่านขนอนก็ต้องเสียค่าผ่านด่านดังกล่าวอีกด้วย เห็นได้ว่าการจัดเก็บรายได้จากรั้งนกอีแอ่นเป็นการจัดเก็บที่ซ้ำซ้อน

²⁵ ญาดา ประภาพันธุ์, ระบบเจ้าภาษีนายอากรสมัยกรุงเทพฯ ยุคต้น, หน้า 107.

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 109.

ด้วยเหตุที่ในสมัยรัชกาลที่ 1 นี้ มีการปรับปรุงบ้านเมืองหลายๆ ด้าน ทั้งด้านการปกครอง เศรษฐกิจ การศึกษาและศาสนา ตลอดจนการป้องกันราชอาณาจักรจากการรุกรานของประเทศเพื่อนบ้าน ทำให้รายได้จาก “ส่วยอากร” หรือ “ส่วยสัตพัตยากร” ในสมัยรัชกาลที่ 1 นี้จัดเก็บได้ไม่สูงมากนัก แม้จะมีรายได้ในการค้าสำเภาและการค้ากับพระคลังสินค้ากับประเทศจีนเป็นหลัก แต่ก็ไม่ได้ทำให้เศรษฐกิจในสมัยนี้ฟื้นตัวได้ดีเท่าที่ควร

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย รัชกาลที่ 2 นี้สภาพบ้านเมืองมีความมั่นคงและเป็นปึกแผ่นมากกว่าในสมัยรัชกาลที่ 1 ระบบเศรษฐกิจในสมัยนี้เริ่มฟื้นตัวมากขึ้น รูปแบบการจัดเก็บรายได้ยังคงเหมือนอย่างในสมัยอยุธยาเป็นราชธานี คือ จังกอบ ส่วยอากร ฤชา กำไรจากพระคลังสินค้า กำไรในการค้าเรือ²⁷ ในสมัยนี้พระคลังสินค้าได้กำหนด รังนก ผาง ดีบุก พริกไทย เนื้อไม้ ผลแร่ ตะกั่ว งาช้าง และรง เป็นสินค้าต้องห้าม²⁸ ในสมัยรัชกาลที่ 2 นี้ สินค้าต้องห้ามที่ห้ามไม่ให้ขายแก่ผู้อื่นจะขายได้ก็แต่เฉพาะพระคลังสินค้าเท่านั้น ได้แก่ ปืนและดินปืน²⁹ ส่วนสินค้าอื่นนอกจากนี้ทางพระคลังสินค้าเป็นผู้ซื้อได้ก่อนผู้อื่น สำหรับกรณีรายได้จากสินค้าต้องห้ามอันเกิดจากการประมุขหรือทูลขอพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์ในการจัดเก็บ อย่างเช่นรังนกก็เช่นนี้ จะจัดเก็บรายได้ในรูปแบบอากรรังนกก็เช่น ซึ่งยังคงใช้รูปแบบการจัดเก็บอากรรังนกก็เช่นเหมือนสมัยกรุงธนบุรีและสมัยรัชกาลที่ 1 กล่าวคือ ผู้ต้องการทำอากรรังนกก็เช่นไม่ว่าจะเป็นชนชั้นผู้ปกครองหรือชนชั้นผู้ถูกปกครองจะต้องขอพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์ก่อน จึงจะเข้าไปทำอากรรังนกก็เช่นในเขตพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งก่อนได้ ยกตัวอย่างเช่น ในสมัยนี้ พระยาไทรบุรีขอพระบรมราชานุญาตทำอากรรังนกก็เช่นฝั่งทะเลตะวันตก ต่อมาในปี พ.ศ. 2355 พระยานครศรีธรรมราช(น้อย) และพระยาวิเชียรคีรี(บุญหุย) ได้รับพระบรมราชานุญาตจากพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัยให้ทำอากรรังนกก็เช่นในพื้นที่ฝั่งทะเลตะวันตก ได้แก่ เกาะรังนกก็เช่นที่อยู่ฝั่งทะเลอันดามัน ในเขตเมืองพังงา กระบี่ ตรัง สตูล ปัตตานี และไทรบุรี และในปี พ.ศ.2357 หลวงชำนาญไชยา ได้ขอพระบรมราชานุญาตต่อพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัยเพื่อขอทำอากรรังนกก็เช่นเมืองไชยา โดยผู้ที่ได้รับพระบรมราชานุญาตให้ทำอากรรังนกก็เช่นตามพื้นที่ที่ขอทำนั้นจะต้องถวายเงินที่ได้รับจากการทำอากรรังนกก็เช่นบางส่วนให้พระมหากษัตริย์ เพื่อ

²⁷ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, ลัทธิธรรมเนียมต่างๆ ภาควิชาที่ 16 ตำนานภาษีอากรบางอย่างกับคำอธิบายของพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ, หน้า 9.

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

²⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 10-11.

แสดงถึงความจงรักภักดี และเพื่อให้ตนสามารถทำอากรรังนกอีแอ่นในพื้นที่นั้นได้ต่อไปเรื่อยๆ ทั้งนี้ การจะได้ต่ออายุในการทำอากรรังนกอีแอ่นหรือไม่ขึ้นอยู่กับพระบรมราชวินิจฉัยของ พระมหากษัตริย์ กล่าวคือ พระองค์ทรงมีพระราชอำนาจที่จะให้ผู้ที่ขอทำอากรรังนกอีแอ่นได้ทำ อากรรังนกอีแอ่นต่อไปอีก หรืออาจจะเปลี่ยนให้ผู้อื่นมาทำแทนก็ได้ ยกตัวอย่างเช่น ในปีพ.ศ.2357 พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย รัชกาลที่ 2 ได้ทรงมีพระบรมราชานุญาตให้ พระยาอภัยนุราช (ปีศนู) ทำอากรรังนกอีแอ่นในพื้นที่ฝั่งทะเลตะวันตกแทน พระยานครศรีธรรมราช (น้อย) และพระยาวิเชียรคีรี (บุญหุย) เนื่องจากทรงเห็นว่า พระยาอภัยนุราช (ปีศนู) ไม่มีที่ทำมาหากิน ซึ่งเงินอากรรังนกอีแอ่นที่พระยาอภัยนุราชทำได้นั้นต้อง ส่งให้กับพระยานครศรีธรรมราช (น้อย) จากนั้นพระนครศรีธรรมราช (น้อย) จะจัดส่งอากรรังนกอีแอ่น ถวายให้กับพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัยและเชื้อพระวงศ์อีกทีหนึ่ง³⁰

ในสมัยนี้มีการติดต่อค้าขายกับต่างประเทศมากมาย ได้แก่ จีน อินเดีย มะละกา สิงคโปร์ ญวน และเขมร สำหรับประเทศทางตะวันตก ได้แก่ โปรตุเกส อังกฤษ และ อเมริกา ประเทศคู่ค้าที่สำคัญคือประเทศจีน ซึ่งการติดต่อค้าขายกับต่างประเทศนี้ดำเนินการโดย พระคลังสินค้า มีกรมหมื่นเจษฎาบดินทร์ (ต่อมาทรงขึ้นครองราชย์เป็นรัชกาลที่ 3 แห่งกรุงรัตน โกสินทร์) เป็นผู้ดูแลพระคลังสินค้า ในสมัยนี้มีเรือสำเภากลางที่ใช้ในการค้าขายที่สำคัญ 2 ลำ คือ เรือมาลาพระนครและเรือเหราข้ามสมุทร โดยจะมีการแต่งสำเภากลางบรรทุกสินค้าประเภทต่างๆ ในที่นี้รวมถึงสินค้าต้องห้ามที่เป็นรังนกอีแอ่นไปค้าขายกับต่างประเทศด้วย ตลาดการค้าขายที่สำคัญ คือประเทศจีน เนื่องจากรังนกอีแอ่นนี้เป็นที่นิยมรับประทานกันมากในสังคมชั้นสูงของประเทศจีน

เห็นได้ว่ารังนกอีแอ่นนั้นแม้จะผ่านมาก็ยุคที่สมัยก็ยังถือว่าเป็นสิ่งของที่มีค่า หาได้ยากจนต้องกำหนดเป็นสินค้าต้องห้าม หากมีการซื้อขายกันก็ต้องให้พระคลังสินค้าเป็นผู้ซื้อ เท่านั้นหรือเป็นผู้มีสิทธิซื้อได้ก่อนคนแรก ซึ่งการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นในสมัยรัชกาลที่ 1 และ 2 นี้ ยังคงใช้แบบอย่างการจัดเก็บเหมือนในสมัยกรุงธนบุรี และแม้ว่าการจัดเก็บรายได้ในลักษณะผูกขาด โดยเจ้าภาษีนายอากรนั้นจะมีมาตั้งแต่สมัยอยุธยาตอนปลายแล้วก็ตาม แต่ก็ไม่ปรากฏหลักฐานว่ามี การจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นแบบผูกขาดโดยการประมูลของเจ้าภาษีนายอากรแต่อย่างใด และใน สมัยนี้สภาพบ้านเมืองยังอยู่ในภาวะสงคราม รายได้อันเป็นผลประโยชน์ของแผ่นดินที่จัดเก็บได้จึงไม่ เพียงพอกับรายจ่าย เพราะต้องใช้เงินหมดไปกับการทำศึกสงครามเป็นจำนวนมาก ทำให้ในรัชสมัย ต่อมาได้วางแผนการจัดเก็บรายได้ใหม่ รวมถึงการกำหนดให้มีการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นแบบ

³⁰ รัชดาพร ศรีภิบาล, “ความสำคัญของรังนกต่อเศรษฐกิจในภาคใต้ของประเทศไทย,” หน้า 155-156.

ผูกขาดโดยการประมูลของเจ้าภาษีนายอากรขึ้นเป็นครั้งแรก ทำให้เกิดรายได้แก่รัฐเป็นจำนวนมากในการนำมาใช้ในการทำนุบำรุงบ้านเมืองและพัฒนาประเทศ ซึ่งจะกล่าวในหัวข้อต่อไป

2.1.4.2 สมัยรัชกาลที่ 3-4

เนื่องจากในสมัยรัชกาลที่ 1 ถึง 2 นั้นอยู่ในช่วงฟื้นฟูบ้านเมืองให้เป็นปึกแผ่นและอยู่ในช่วงภาวะสงครามตลอดเวลา รายได้ที่หามาได้จึงหมดไปกับการฟื้นฟูบ้านเมืองและการสงคราม และในสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 3 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์นี้ก็ปรากฏว่ามีการใช้จ่ายอย่างมหาศาลยิ่งกว่ารัชกาลก่อนๆ กล่าวคือ มีการใช้จ่ายในด้านการสงคราม ทำนุบำรุงศาสนา การก่อสร้างวังวัดวาอาราม การติดต่อกับต่างประเทศ ประกอบกับในช่วงหลังจากการทำสัญญาเบอร์นีในช่วงต้นรัชกาลที่ 3 นี้ มีการลดการผูกขาดทางการค้าและยกเลิกการค้าขายของรัฐบาลบางประการ ยกตัวอย่างเช่น การลดรายการสินค้าต้องห้ามทำให้รายได้ของรัฐลดลง³¹ จึงต้องมีการปฏิรูปการจัดเก็บรายได้อันเป็นผลประโยชน์ของแผ่นดินใหม่เพื่อให้ได้เงินจำนวนมากและมีการจัดเก็บที่แน่นอน ทั้งนี้ก็เพื่อให้เพียงพอกับรายจ่ายที่มีมากมายมหาศาลและทดแทนรายได้จากส่วนที่ลดลงอันเนื่องมาจากการทำสนธิสัญญาเบอร์นีกับประเทศอังกฤษนั่นเอง

ในการปฏิรูประบบการจัดเก็บรายได้อันเป็นผลประโยชน์ของแผ่นดินในรัชกาลที่ 3 นี้ มีการแก้ไขการจัดเก็บ “ส่วยอากร” หรือ “ส่วยสัดพัทธยากร” เดิม ตลอดถึงมีการตั้งอากรใหม่เพิ่มขึ้นโดยเรียกว่า “ภาษี” ซึ่งเป็นคำที่เพิ่งปรากฏว่าใช้ในความหมายของรายได้ของแผ่นดิน โดยก่อนหน้านั้นมีการใช้คำว่า “ภาษี” ในความหมายว่า “ได้เปรียบ” และเข้าใจว่าคำว่า “ภาษี” นั้น มาจากภาษาจีนแต่จิวว่า “บูชี” อันหมายถึงสำนักเจ้าพนักงานที่ทำหน้าที่เก็บผลประโยชน์ของแผ่นดิน³² ภาษีในสมัยรัชกาลที่ 3 นี้ได้ตั้งขึ้นมา 38 ประเภท ได้แก่ บ่อนเบี้ย หวย ก.ข. ภาษีของต้องห้ามทุกอย่าง (ได้แก่ อากรรังนก, ไม้กฤษณา, นอแรด, งาช้าง, ไม้จันทร์, ไม้หอม) ภาษีพริกไทยที่เก็บจากผู้ซื้อลงสำเภา ภาษีพริกไทยที่เก็บจากชาวไร่ที่ปลูกพริกไทย ภาษีฝ้าย ภาษีไม้แดงที่เก็บจากผู้ซื้อลงสำเภา ภาษีไม้แดงที่เก็บจากผู้ขาย ภาษีเกลือ ภาษีน้ำมันมะพร้าว ภาษีน้ำมันต่างๆ ภาษีกะทะ ภาษีต้นยาง ภาษีไต้ชัน ภาษีฟืน ภาษีจาก ภาษีกระแจะ ภาษีไม้ไผ่ป่า ภาษีไม้รวก

³¹ ญาดา ประภาพันธุ์, ระบบเจ้าภาษีนายอากรสมัยกรุงเทพฯ ยุคต้น, หน้า 121.

³² สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, ลัทธิธรรมเนียมต่างๆ ภาคที่ 16 ตำนานภาษีอากรบางอย่างกับคำอธิบายของพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ, หน้า 8-9.

ภาษีไม้สีสุก ภาษีไม้ค้ำพลู ภาษีไม้ต่อเรือ ภาษีไม้ซุง ภาษีฝ้าย ภาษียาสูบ ภาษีปอ ภาษีคราม ภาษีเนื้อแห้ง ปลาแห้ง ภาษีเยื่อเคย ภาษีน้ำตาลทราย ภาษีน้ำตาลหม้อ ภาษีน้ำตาลอ้อย ภาษีสำรวจ ภาษีเตาตาล ภาษีจันอับ ไฟ เทียนไขเนื้อ และขนมต่างๆ ภาษีปูน ภาษีเกวียน โคต่าง และเรือจ้างทางโยง ซึ่งทำให้รัฐมีรายได้อันเป็นผลประโยชน์ของแผ่นดินเพิ่มมากกว่าในสมัยรัชกาลก่อนๆ

ในการแก้ไข “ส่วยอากร” หรือ “ส่วยสัดพัทธยากร” เดิมตลอดถึงการตั้งอากรใหม่ที่เรียกว่า “ภาษี” ขึ้นมา 38 ประเภทดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น มีลักษณะการจัดเก็บเป็นตัวเงินแทนสิ่งของมากขึ้น ยกตัวอย่างเช่น การจัดเก็บอากรค่านาแทนที่จะจัดเก็บเป็นทางข้าวก็เปลี่ยนมาเก็บเป็นตัวเงิน ภาษีใหม่ 38 ประเภท ก็จัดเก็บในลักษณะการเปิดประมูลผูกขาดภาษีอากรที่เรียกว่า “ระบบเจ้าภาษีนายอากร” กล่าวคือ รัฐจะเปิดให้มีการประมูลเพื่อรับเหมาการผูกขาดการจัดเก็บภาษีอากรประเภทต่างๆ โดยผู้ประมูลจะต้องเสนอว่าจะแบ่งปันผลประโยชน์จำนวนเท่าใดแก่แผ่นดิน ผู้เสนอเงินจำนวนสูงสุดในการจัดเก็บภาษีอากรประเภทใดก็จะมีอำนาจผูกขาดในการจัดเก็บภาษีอากรประเภทนั้น ซึ่งจุดประสงค์ของรัฐในการเปิดประมูลนั้นก็เพื่อจำนวนรายได้ที่สูงสุด จึงไม่สนใจในความมั่นคงทางฐานะการเงินของเจ้าภาษีนายอากร เมื่อเจ้าภาษีนายอากรคนเก่าทำกำไรมากแต่หากยังคงเสียภาษีอากรเท่าเดิม ไม่ยอมจ่ายภาษีอากรเพิ่มให้กับรัฐ ก็จะมีการเรียกประมูลเป็นเจ้าภาษีนายอากรใหม่ โดยรัฐจะเปิดโอกาสให้เจ้าภาษีนายอากรคนเก่าว่าจะยอมเพิ่มจำนวนภาษีอากรให้กับรัฐหรือไม่ ถ้าไม่ยอมก็จะมีการตั้งคนใหม่ที่ประมูลราคาสูงสุดเป็นเจ้าภาษีนายอากรแทน ในบางครั้งผู้ที่ประมูลได้เป็นเจ้าภาษีนายอากรไม่ยอมทำเอง ก็จะขายช่วงการเป็นเจ้าภาษีนายอากรให้กับผู้อื่นอีกทอดหนึ่ง ทำให้ผู้ที่รับภาระในการเสียภาษีอากรที่แท้จริงกลายเป็นราษฎรในชนชั้นไพร่ ในกรณีที่เจ้าภาษีนายอากรคนเก่าตาย เลิกทำ หรือค้างเงินกับรัฐเป็นจำนวนมาก ก็จะมีการจัดให้ประมูลเงินใหม่ ผู้ที่ประมูลเงินสูงสุดก็จะได้เป็นเจ้าภาษีนายอากร³³ เห็นได้ว่าการประมูลเงินตามระบบเจ้าภาษีนายอากรในสมัยนี้เปลี่ยนจากระบบการค้าผูกขาดที่พระมหากษัตริย์ทรงดำเนินการมาเป็นเอกชนทำการผูกขาดทางภาษีมากขึ้น มีสินค้าบางประเภทที่ต้องขายให้กับรัฐเท่านั้น ยกตัวอย่างเช่น อาวุธสงคราม ซึ่งผู้ที่รับทำระบบเจ้าภาษีนายอากรในสมัยนี้ส่วนใหญ่เป็นชาวจีน³⁴ ในขณะเดียวกันรัฐก็ยังคงเก็บอากรที่มีความสำคัญบางประเภทอยู่ ยกตัวอย่างเช่น ค่านา อากรสวน เป็นต้น และในสมัยรัชกาลที่ 3 นี้ก็มีการยกเลิกการจัดเก็บรายได้บางประเภทอันได้แก่ อากรรักษาเกาะ อากรค่าน้ำ และอากรฝืน

³³ ญาดา ประภาพันท์, ระบบเจ้าภาษีนายอากรสมัยกรุงเก่า ยุคต้น, หน้า 156-157.

³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 119-120.

กรณีของพิกัดอัตราในการจัดเก็บรายได้ที่เรียกว่า “ส่วยอากร” หรือ “ส่วย สัตัพทพยากร” ตลอดถึงภาษีที่ตั้งขึ้นใหม่ซึ่งต่อไปจะรวมเรียกว่า “ภาษีอากร” มีทั้งภาษีอากรที่กำหนดพิกัดอัตราและไม่กำหนดพิกัดอัตรา อย่างภาษีอากรที่กำหนดพิกัดอัตรา เช่น ภาษีได้ ชัน น้ำมันยาง ผู้ที่เป็นเจ้าภาษีนายอากรจะเป็นผู้ทำการซื้อขายได้ ชัน หรือน้ำมันยางเอง และจะส่งภาษีให้กับทางราชการทั้งในรูปของเงินและสิ่งของ อัตราภาษีอากรประเภทนี้ คือ เก็บจากผู้ทำการผลิตคนละ 3 ทะนาน³⁵ การจัดเก็บรายได้ในระบบเจ้าภาษีนายอากรนั้น ผู้ที่ประมูลได้จะเป็นผู้ทำการจัดเก็บภาษีเอง จากนั้นส่งเงินและสิ่งของให้กับรัฐตามที่ได้ตกลงกันได้ รัฐจะเป็นเพียงผู้รับเงินหรือสิ่งของตามที่คุณประมูลตกลงไว้กับรัฐเท่านั้น โดยหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่เป็นผู้จัดเก็บรายได้ที่เป็นภาษีอากรในสมัยนี้ยังไม่มีหน่วยงานเฉพาะและระเบียบกฎหมายที่แน่นอนในการจัดเก็บ กล่าวคือหน่วยงานที่เป็นส่วนราชการแต่ละหน่วยต่างก็ทำหน้าที่จัดเก็บรายได้ที่เป็นภาษีอากรควบคู่ไปกับบริหารงานในหน้าที่หลักของตน ไม่มีหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ในการจัดเก็บรายได้ดังกล่าวโดยเฉพาะเจาะจง อย่างการบริหารงานในส่วนกลางนั้น มีหน่วยบริหารทั่วไปที่สำคัญคือ กรมมหาดไทย กรมพระกลาโหม กรมนา กรมท่า ซึ่งกรมต่างๆ เหล่านี้มีอำนาจหน้าที่ออกคำสั่งแต่งตั้งตลอดถึงลงโทษเจ้าภาษีนายอากรทั่วประเทศที่อยู่ในอำนาจบังคับบัญชาของตน ยกตัวอย่างเช่น กรมมหาดไทยควบคุมออกคำสั่งแต่งตั้งเจ้าภาษีนายอากรทางฝ่ายเหนือ โดยมีสมุหนายกเป็นผู้รับผิดชอบ ซึ่งเป็นการบริหารงานอย่างกว้างๆ เท่านั้น จึงต้องมีหน่วยงานย่อยสังกัดในหน่วยงานปกครองนั้นอีกที่ที่เรียกว่า “พระคลัง” ควบคุมการจัดเก็บภาษีอากรตามชนิดที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นหน้าที่ในการรับประมูลเจ้าภาษีนายอากร โดยมีเจ้าหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีอากรประจำแต่ละพระคลัง เรียกว่า “พนักงาน” หรือ “เจ้าจำนวน” โดยผู้ประสงค์จะผูกขาดในการทำภาษีต้องมาทำการประมูลต่อเจ้าจำนวน ผู้เสนอรายได้สูงสุดจะเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้เป็นเจ้าภาษีนายอากรตามประเภทภาษีอากรที่ตนเข้ามาประมูล จากนั้นผู้ประมูลได้จะไปทำการเก็บภาษีโดยตกลงกับเจ้าจำนวนเกี่ยวกับระยะเวลาที่ชำระเงิน ในกรณีที่ทำภาษีอากรต่างเมืองจะต้องมีหนังสือของเจ้าจำนวนกับท้องตราตั้งกำกับมาด้วยจึงจะถือว่าถูกต้องและได้ทำภาษีอากร เมื่อเจ้าภาษีนายอากรเก็บเงินมาแล้วก็ต้องส่งแก่เจ้าจำนวนเพื่อรวบรวมส่งพระคลังมหาสมบัติอีกที ส่วนการบริหารงานในส่วนภูมิภาคนั้นจะแบ่งเป็นหัวเมืองชั้นใน และหัวเมืองชั้นนอก หัวเมืองชั้นในทั้งหมดได้ตลอดถึงชายทะเลตะวันออกมีเจ้าเมือง กรมการเมืองซึ่งทำหน้าที่ปกครองเมืองและต้องรับนโยบายจากหน่วยงานส่วนกลางแล้วแต่ว่าเมืองใดจะขึ้นกับกรมใด นอกจากนี้เจ้าเมือง กรมการเมืองยังมีหน้าที่ควบคุมดูแลเจ้าภาษีนายอากรที่ออกมาทำภาษีในหัวเมืองของตน และต้องให้ความสะดวกช่วยเหลือเจ้าภาษีนายอากรด้วย ถ้าหากไม่ช่วยเหลือเจ้าภาษีนายอากรจะมีความผิด สำหรับการจัดเก็บภาษีอากรของหัวเมืองชั้นนอกหรือเมืองประเทศราชในสมัยรัชกาลที่ 3 นี้มีการเก็บภาษีอากรที่เป็นตัวเงินมากขึ้น โดยเฉพาะหลังทำ

³⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 164.

สัญญาเบอร์นี้ที่ส่งผลให้การค้าของรัฐบาลต้องลดลง ความจำเป็นของการจัดเก็บภาษีอากรในรูปสินค้าจึงลดลงตามไปด้วย³⁶ และหันมาจัดเก็บภาษีอากรเป็นตัวเงินมากขึ้น ทั้งนี้ก็เพื่อความสะดวกในการติดต่อค้าขายแลกเปลี่ยนเงินตรากัน

การจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นในสมัยรัชกาลที่ 3 นี้ นอกจากรัฐจะเปิดโอกาสให้ผู้ประสงค์ทำอากรรังนกอีแอ่นทูลขอพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์แล้ว ยังมีการเปิดโอกาสให้มีการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นแบบผูกขาดโดยการประมูลเงินของเจ้าภาษีนายอากรอีกด้วย โดยผู้ประมูลนั้นอาจเป็นเอกชนก็ได้ ซึ่งรายได้จากการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นโดยการประมูลเงินของเจ้าภาษีนายอากรนี้จัดอยู่ในภาษีของต้องห้ามอันเป็นภาษีใน 38 ประเภทที่พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตั้งขึ้นมาใหม่ ผู้ที่ต้องการจะเป็นเจ้าภาษีนายอากรรังนกอีแอ่นโดยการประมูลเงินอากรนี้จะต้องประมูลเสนอต่อเจ้าจำนวนว่าจะแบ่งปันผลประโยชน์เท่าใดให้รัฐ ผู้ที่เสนอเงินสูงสุดจะมีอำนาจผูกขาดในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น จากนั้นเจ้าภาษีนายอากรรังนกอีแอ่นจะทำการเก็บภาษีอากรโดยตกลงกับเจ้าจำนวนเกี่ยวกับระยะเวลาที่จะชำระเงิน ผู้ที่เป็นนายอากรรังนกอีแอ่นไม่ว่าจะเป็นเจ้าภาษีนายอากรหรือเป็นเจ้าของในหัวเมืองภาคใต้ จะถือว่าเป็นข้าราชการมีตำแหน่งเป็นขุน ถือศักดินา 400 ไร่ และมีราชทินนามต่อท้าย ยกตัวอย่างเช่น นายอากรรังนกอีแอ่นในเขตเมืองประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร และไชยา มักจะมีราชทินนามว่า ขุนปักษาสายวานิช หรือขุนพินิจสุภณนา นายอากรรังนกอีแอ่นในเขตเมืองสตูล มีราชทินนามว่า ขุนปักษาวาสะวาณินทร์ ซึ่งนายอากรรังนกอีแอ่นเหล่านี้รับราชการอยู่ที่กรุงเทพมหานครและถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยาปีละ 2 ครั้งเหมือนข้าราชการทั่วไป เมื่อนายอากรรังนกอีแอ่นต้องรับราชการทำงานอยู่ที่กรุงเทพทำให้ไม่มีเวลาดูแลการจัดเก็บรังนกอีแอ่น ก็สามารถตั้งตัวแทนขึ้นมาทำหน้าที่แทนตัวเองได้ ตัวแทนเหล่านี้จะได้รับตำแหน่งเป็นหมื่นและมีราชทินนามต่อท้ายด้วย ยกตัวอย่างเช่น ในปีพ.ศ. 2410 พระวิสุทวารีผู้เป็นนายอากรรังนกอีแอ่น แต่งตั้งให้จันทกเป็นหมื่นอินทรี จันทกเป็นหมื่นศรีสุบัน ทำหน้าที่เป็นนายอากรรังนกอีแอ่นแทนตน ควบคุมแรงงานในการเก็บรังนกอีแอ่นในพื้นที่เมืองประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร และไชยา³⁷ ส่วนใหญ่ผู้ที่เป็นนายอากรรังนกอีแอ่นจะเป็นชาวจีนที่เข้ามาทำมาหากินอยู่ในพื้นที่ภาคกลางของประเทศไทย เหตุผลที่นายอากรรังนกอีแอ่นส่วนใหญ่เป็นชาวจีนก็เนื่องมาจากตลาดรับซื้อรังนกอีแอ่นส่วนใหญ่อยู่ที่เมืองฮ่องกง และประเทศจีนแผ่นดินใหญ่ ชาวจีนผู้เป็นนายอากรรังนกอีแอ่นจึงได้เปรียบในการใช้ภาษาจีนติดต่อสื่อสารในการทำธุรกิจค้าขาย อีกทั้งการมีญาติพี่น้องหรือคนรู้จักในเมืองฮ่องกงและประเทศจีนแผ่นดินใหญ่นี้ก็จะคอยช่วยเหลือติดต่อจัดหา

³⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 139-143.

³⁷ รัชดาพร ศรีภิบาล, “ความสำคัญของรังนกต่อเศรษฐกิจในภาคใต้ของประเทศไทย,” หน้า 56-77.

ตลาดรังกออีแอ่นให้กับนายอากรรังกออีแอ่นที่เป็นชาวจีนจากประเทศไทย นอกจากนี้ชาวจีนที่เข้ามาตั้งถิ่นฐานในประเทศไทยเพียงแต่ผูกปื้ข้อมือ ไม่ต้องถูกเกณฑ์แรงงานหรือส่งส่วยเหมือนอย่างคนไทย ชาวจีนจึงมีอิสระในการประกอบอาชีพ และมีเงินเหลือที่จะลงทุนทำธุรกิจ อย่างเช่น การนำเงินมาประมูลเพื่อเป็นเจ้าของภาษีนายอากรรังกออีแอ่น เจ้าของภาษีนายอากรรังกออีแอ่นที่เป็นชาวจีนนี้จะได้รับอนุญาตให้ควบคุมแรงงานไพรในการเก็บรวบรวมรังกออีแอ่น และเมื่อมีรายได้จากการค้าขายรังกออีแอ่นแล้วก็ต้องจัดสรรเงินบางส่วนให้ได้เท่ากับจำนวนเงินที่ตนได้ประมูลเพื่อแบ่งให้กับรัฐ ส่วนเงินที่เหลือก็จะตกเป็นของเจ้าภาษีนายอากรทั้งหมด ส่วนพื้นที่ในการทำอากรรังกออีแอ่นของเจ้าภาษีนายอากรรังกออีแอ่นที่เป็นชาวจีนนี้จะอยู่ในเขตพื้นที่ภาคใต้ตอนบน อันได้แก่ เมืองชุมพร ประจวบคีรีขันธ์ ไซยา และบางนางรม แตกต่างจากเจ้าเมืองในหัวเมืองภาคใต้ตอนล่าง อันได้แก่ เมืองสงขลา ตรัง พังงา กระบี่ สตูล ปัตตานี และไทรบุรี ที่ยังคงทูลขอพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์ในการขอทำอากรรังกออีแอ่น ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากพื้นที่ที่มีรังกออีแอ่นในภาคใต้ตอนล่างนั้นอยู่ห่างไกลจากกรุงเทพมหานคร การเดินทางติดต่อค้าขายก็ทุรกันดาร ไม่สะดวก ทำให้ไม่มีผู้ที่ต้องการเป็นเจ้าของภาษีนายอากรรังกออีแอ่นมาประมูลเงินเพื่อให้ได้เป็นเจ้าของภาษีนายอากร เพราะอาจจะทำให้การเป็นเจ้าของภาษีนายอากรรังกออีแอ่นไม่ได้กำไร ส่งผลให้การจัดเก็บอากรรังกออีแอ่นในพื้นที่ภาคใต้ตอนล่างยังคงให้เจ้าเมืองเป็นเจ้าภาษีนายอากรรังกออีแอ่นต่อไป

สำหรับกรณีการจัดเก็บรายได้จากภาษีอากรในสมัยรัชกาลที่ 4 นี้ รูปแบบส่วนใหญ่ในการจัดเก็บภาษีอากรก็ยังคงใช้รูปแบบเดิมเหมือนอย่างในสมัยรัชกาลที่ 3 ไม่ได้เปลี่ยนแปลงอะไรมากนัก ในสมัยนี้ได้มีการจัดส่วนราชการต่างๆ ขึ้นเป็นกรม และมีการตั้งพระคลังสินค้าที่ยกเลิกไปเป็น “กรมพระคลังมหาสมบัติ” มีผู้บังคับบัญชาสูงสุดเป็นอธิบดี ขึ้นแก่จตุสดมภ์และสมุหนายก³⁸ โดยกรมพระคลังมหาสมบัตินี้ทำหน้าที่รวบรวมรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากรรวมทั้งส่วย ซึ่งเมื่อรายได้และสิ่งของที่เป็นส่วยดังกล่าวมีมากเกินไปจะนำไปใช้ประโยชน์ในทางราชการ จึงนำไปทำการค้าขาย หน่วยงานในการจัดเก็บภาษีอากรก่อนที่จะส่งไปรวบรวมเก็บที่กรมพระคลังมหาสมบัติยังคงมีความสับสนและมีความซ้ำซ้อนเหมือนเดิม ในสมัยนี้มีการแก้ไขอากรเดิมบ้างเล็กน้อย มีการตั้งอากรที่ยกเลิกไปในสมัยรัชกาลที่ 3 ขึ้นมาอีกครั้ง และมีการตั้งประเภทภาษีขึ้นใหม่อีก 14 ประเภท ได้แก่ ภาษีฝิ่น ภาษีสุกร ภาษีพลาสติก ภาษีปลาทุ ภาษีไหม ภาษีสีผึ้ง ภาษีสีผ้า ภาษีส้มหวด ภาษีสั่ง ภาษีสเตาหล่อ ภาษีสมาดเรือโคลน ภาษีสแจว พาย โกลน อากรพนัน และอากรมหรสพ การเปลี่ยนแปลงการจัดเก็บภาษีอากรในสมัยนี้เกิดขึ้นหลังจากการทำสนธิสัญญาเบาว์ริงกับประเทศอังกฤษ ด้วยเหตุที่ว่าสนธิสัญญาเบอร์นีที่ประเทศไทยทำกับประเทศ

³⁸ว.ช.ประสังสิต, ประวัติศาสตร์สรรพากร ฉบับสมบูรณ์ (กรุงเทพมหานคร: 2514), หน้า 344-345.

อังกฤษในสมัยรัชกาลที่ 3 นั้น มีสาระสำคัญคือ อนุญาตให้มีการค้าขายได้อย่างเสรี รัฐบาลของประเทศไทยจะเก็บภาษีจากพ่อค้าอังกฤษตามความกว้างของปากเรือ เจ้าพนักงานของประเทศไทยมีสิทธิลงไปตรวจสอบสินค้าของพ่อค้าชาวอังกฤษ และชาวอังกฤษที่เข้ามาค้าขายในประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายของประเทศไทยทุกประการ และในปลายสมัยรัชกาลที่ 3 รัฐบาลได้หันกลับมาใช้นโยบายการค้าผูกขาดอีกครั้ง ซึ่งถือเป็นการละเมิดข้อตกลงในสนธิสัญญาเบอร์นี ก่อให้เกิดปัญหาทางการค้ากับประเทศอังกฤษ³⁹ ทำให้ประเทศอังกฤษขอแก้ไขโดยทำสนธิสัญญาขึ้นมาฉบับใหม่ในสมัยรัชกาลที่ 4 นั่นคือ สนธิสัญญาเบาว์ริง สนธิสัญญาฉบับนี้มีสาระสำคัญส่วนหนึ่งเกี่ยวกับการค้าที่ทำให้ประเทศไทยเสียเปรียบ กล่าวคือ สนธิสัญญาฉบับนี้เปิดโอกาสให้เอกชนทำการค้าได้อย่างเสรีมากขึ้น มีการแก้ไขภาษีขาเข้าโดยให้เก็บภาษีขาเข้าร้อยละ 3 ส่วน เก็บภาษีจากสินค้าขาออกตามชนิดที่กำหนดในสัญญาเท่านั้น ส่งผลให้มีเรือจากต่างประเทศเข้ามาค้าขายกับประเทศไทยมากขึ้น แต่รายได้ของประเทศไทยจากการค้าของหลวงและภาษีอากรในการค้ากับต่างประเทศกลับลดลง เนื่องจากการค้าขายกับต่างประเทศไม่ต้องผ่านพระคลังสินค้าอีกต่อไป พ่อค้าต่างประเทศสามารถเข้ามาติดต่อซื้อขายกับพ่อค้าในประเทศไทยได้อย่างเสรี รัฐบาลจึงต้องชดเชยรายได้ที่สูญเสียไปโดยการแก้ไขอากรเดิม นำอากรที่ยกเลิกไปแล้วกลับมาใช้ใหม่อีกครั้ง และตั้งประเภทภาษีขึ้นใหม่ ซึ่งเห็นได้ว่าเป็นการมุ่งจัดเก็บภาษีอากรจากราชกรมากขึ้น

สำหรับการทำอากรรังนกก็แน่นอนในสมัยรัชกาลที่ 4 นี้มีทั้งรูปแบบการทำอากรรังนกก็แน่นอนโดยการทูลขอพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์และการทำอากรรังนกก็แน่นอนแบบผูกขาดโดยการประมูลเงินของผู้ที่ประสงค์จะเป็นเจ้าภาษีนายอากรประเภทนี้ ซึ่งเหมือนอย่างสมัยรัชกาลที่ 3 แตกต่างกันตรงที่ในสมัยรัชกาลที่ 4 นี้ เริ่มมีการประมูลเงินโดยเจ้าภาษีนายอากรในพื้นที่ภาคใต้ตอนล่าง แต่ในบางพื้นที่ของภาคใต้ตอนล่างนี้กลับไม่มีผู้ใดเข้ามาประมูลเงินอากรรังนกก็แน่นอน ที่เป็นเช่นนี้ก็เนื่องมาจากพื้นที่ที่มีรังนกก็แน่นอนบางพื้นที่ การเดินทางยากลำบากไกลจากกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นศูนย์กลางอำนาจการปกครอง จึงไม่สะดวกในการทำธุรกิจรังนกก็แน่นอน ด้วยเหตุดังกล่าวทำให้เจ้าเมืองในพื้นที่นั้นได้กลายเป็นทั้งผู้รับประมูลอากรรังนกก็แน่นอนและนายอากรรังนกก็แน่นอนในเวลาเดียวกัน ตัวอย่างพื้นที่ที่มีเจ้าเมืองเป็นทั้งผู้รับประมูลเงินอากร และนายอากรรังนกก็แน่นอนไปด้วยพร้อมๆ กัน ได้แก่ ในเขตเมืองตรัง กระบี่ พังงา สตูล และพัทลุง⁴⁰ ส่วนวิธีการประมูลเงินอากรรังนกก็แน่นอนนี้ยังคงทำเหมือนอย่างในสมัยรัชกาลที่ 3 นายอากรรังนกก็แน่นอนที่

³⁹ สำนักพิมพ์สารคดี, สนธิสัญญาเบอร์นี[ออนไลน์], 5 กันยายน 2554. แหล่งที่มา <http://www.sarakadee.com/2011/09/05/burney-treaty/>

⁴⁰ รัชดาพร ศรีภิบาล, “ความสำคัญของรังนกต่อเศรษฐกิจในภาคใต้ของประเทศไทย,” หน้า 148.

ชนะการประมูลต้องทำหนังสือสัญญาผูกขาดอาคารรั้งนกับเจ้าจำนวน โดยมีผู้มาค้าประกัน 2 ราย ได้แก่ “ผู้ประกัน” และ “ผู้รับเรื่อน” ผู้ประกันนั้นต้องเป็นผู้ที่มีฐานะดี มีความน่าเชื่อถือในสังคม หากนายอาคารรั้งนก็แ่อนผิดสัญญาประกัน ผู้ประกันจะต้องนำเงินมาชำระแทน ส่วนผู้รับเรื่อนนั้นเป็นผู้ที่ค้าประกันด้วยที่ดินและบ้านเรื่อน ซึ่งหากนายอาคารรั้งนก็แ่อนและผู้ประกันด้วยเงินไม่สามารถหาเงินอากรมาจ่ายแก่รัฐบาลได้ ผู้รับเรื่อนก็ต้องนำที่ดินและบ้านเรื่อนมาชำระแทน⁴¹ กรณีที่นายอาคารรั้งนก็แ่อนประสบปัญหาไม่สามารถจ่ายเงินอาคารรั้งนก็แ่อนให้รัฐได้นั้นมักไม่ค่อยเกิดกับนายอาคารรั้งนก็แ่อนที่มีฐานะเป็นเจ้าของ แต่มักจะเกิดกับนายอาคารรั้งนก็แ่อนชาวจีนรายใหม่ สาเหตุที่นายอาคารรั้งนก็แ่อนที่มีฐานะเป็นเจ้าของด้วยนั้นสามารถจ่ายเงินอากรได้ครบตามที่กำหนดในสัญญา ก็เนื่องมาจากนายอาคารรั้งนก็แ่อนที่เป็นเจ้าเมืองเหล่านี้มักอยู่ในหัวเมืองที่มีรั้งนก็แ่อนอยู่ในพื้นที่ทุรกันดาร ห่างไกลจากกรุงเทพมหานคร การเดินทางติดต่อกับชายล่าบาก ซึ่งนายอาคารรั้งนก็แ่อนที่เป็นชาวจีนไม่นิยมมาประมูลเงินอากรในเขตพื้นที่ดังกล่าวนี้ จึงไม่เกิดการแข่งขันด้านการประมูลเงินอากรรั้งนก็แ่อน เจ้าเมืองจึงมีอำนาจผูกขาดการเป็นเจ้าของภาษีนายอาคารรั้งนก็แ่อนไปโดยปราศจากผู้แข่งขัน จึงได้สิทธิในการทำอากรรั้งนก็แ่อนในจำนวนเงินที่ตนมีกำลังจะส่งให้กับรัฐได้ และหากต้องการให้ตนผูกขาดการจัดเก็บอากรรั้งนก็แ่อนได้นานที่สุด ก็จะแบ่งปันเงินภาษีอากรให้กับรัฐทีละมากๆ ชื่อของตามตราสาร* เข้าราชสำนัก ตลอดถึงส่งบุตรหลานเข้าทาสบริวารของตนถวายพระมหากษัตริย์ ส่วนสาเหตุที่นายอาคารรั้งนก็แ่อนชาวจีนรายใหม่ มักประสบปัญหาไม่สามารถจ่ายเงินอาคารรั้งนก็แ่อนให้กับรัฐได้นั้นก็เนื่องมาจากการทำอากรรั้งนก็แ่อนนั้นสร้างรายได้ให้กับเจ้าภาษีนายอาคารรั้งนก็แ่อนเป็นจำนวนเงินที่สูงมาก ทำให้ชาวจีนรายใหม่ที่ต้องการจะเป็นนายอาคารรั้งนก็แ่อนต้องแข่งขันประมูลเงินอากรในจำนวนเงินที่สูงมากกว่านายอากรคนเก่าเพื่อให้ได้มาซึ่งการเป็นเจ้าของภาษีนายอาคารรั้งนก็แ่อน ทำให้นายอาคารรั้งนก็แ่อนคนเก่าไม่กล้าสู้เงินประมูลเพราะกลัวขาดทุน ซึ่งในบางครั้งการที่นายอาคารรั้งนก็แ่อนชาวจีนรายใหม่ซึ่งไม่เคยเป็นเจ้าภาษีนายอากรประเภทนี้มาก่อนแต่ตั้งเงินประมูลไว้สูง ก็จะมีปัญหาขาดทุน ไม่สามารถจ่ายเงินประมูลให้กับรัฐได้ ทำให้ผู้ประกันและผู้รับเรื่อนต้องมาชำระหนี้ดังกล่าวแทน ซึ่งเขตพื้นที่ที่เจอกับปัญหาดังกล่าว ได้แก่ เขตพื้นที่ประมูลอากรรั้งนก็แ่อนเมืองไชยา ชุมพร และประจวบคีรีขันธ์ เมื่อนายอาคารรั้งนก็แ่อนประสบปัญหาไม่สามารถจ่ายเงินอาคารรั้งนก็แ่อนให้กับรัฐได้ดังกล่าว ทำให้ต้องหันไปแสวงหาผลประโยชน์กับภาษีอากรประเภทอื่นไปด้วยในตัว เนื่องจากในสมัยนี้มีการเพิ่มประเภทภาษีใหม่ขึ้นมาอีก ทำให้นายอาคารรั้งนก็แ่อนมีช่องทางในการสร้างรายได้กับภาษีประเภทอื่นๆ ที่ไม่ใช่อากรรั้งนก็แ่อน เห็นได้ว่าการพยายาม

⁴¹เรื่องเดียวกัน, หน้า 146.

* เป็นตราสารตามที่ราชสำนักต้องการ

จัดเก็บรายได้ภายในประเทศมากขึ้น ทางการเปิดให้มีการประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นโดยเอกชนที่เป็นชาวจีน ก็เพื่อต้องการให้ได้เงินประมูลจำนวนมหาศาลเข้าสู่พระคลังสินค้า ทั้งนี้ก็เพื่อให้รัฐมีรายได้มากขึ้น ขดเซยกกับการที่รัฐขาดรายได้จากการผูกขาดในการซื้อขายสินค้ากับต่างประเทศ เพราะไม่สามารถจัดเก็บรายได้จากพ่อค้าชาวต่างประเทศได้เท่าที่ควรอันเนื่องมาจากการทำสนธิสัญญาเบาว์ริงดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ซึ่งรายได้ที่รัฐได้จากอากรรังนกอีแอ่นในสมัยนี้ไม่ได้เพิ่มมากกว่าในสมัยรัชกาลที่ 3 มากนัก แต่กลับเป็นการเพิ่มรายได้เป็นจำนวนมากให้กับตัวเจ้าภาษีนายอากรรังนกอีแอ่นเอง ที่เป็นเช่นนี้ก็เนื่องมาจากเจ้าภาษีนายอากรรังนกอีแอ่นทั้งที่อยู่ในฐานะเจ้าเมืองและที่เป็นเอกชนอย่างชาวจีนนั้นมีรายได้จริงๆ จากการทำอากรรังนกอีแอ่นคิดเป็นจำนวนเงินมหาศาลมากกว่าจำนวนเงินที่ประมูลกับรัฐ และเมื่อเสร็จสิ้นการจ่ายเงินอากรรังนกอีแอ่นให้กับรัฐแล้ว เจ้าภาษีนายอากรคนเดิมมักจะประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นใหม่ในจำนวนที่สูงมากนัก เมื่อเทียบกับการประมูลในครั้งก่อนๆ อีกทั้งนายอากรรังนกอีแอ่นมีอิสระในการนำเงินอากรดังกล่าวมาใช้จ่ายได้โดยที่รัฐไม่ได้รับรู้ถึงการใช้จ่ายเหล่านั้น ทำให้ในสมัยต่อมาได้มีการปรับปรุงให้มีการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นเข้าสู่รัฐอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งจะได้อธิบายในหัวข้อต่อไป

2.1.4.3 สมัยรัชกาลที่ 5-6

นับตั้งแต่มีการทำสนธิสัญญาเบาว์ริง รัฐจัดเก็บรายได้อันเป็นผลประโยชน์ของแผ่นดินกับราษฎรชนชั้นไพร่ผู้เป็นแรงงานและมีอาชีพกสิกรรมมากขึ้น ซึ่งเป็นการเน้นจัดเก็บรายได้ภายในประเทศเป็นหลัก โดยเฉพาะการจัดเก็บรายได้ในระบบเจ้าภาษีนายอากรนั้นทำให้ราษฎรผู้เป็นแรงงานและมีอาชีพกสิกรรมอันเป็นชนชั้นไพร่ได้รับความเดือดร้อน เนื่องจากผู้ที่ต้องการเป็นเจ้าของภาษีนายอากรประเภทใดก็ต้องประมูลเงินอากรให้สูงสุดจึงจะได้เป็นเจ้าของภาษีนายอากรประเภทนั้น จนบางครั้งถึงกับต้องมีของกำนัลให้กับพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ตนได้ผูกขาดเป็นเจ้าภาษีนายอากร เมื่อผู้ประมูลเงินอากรสูงสุดได้เป็นเจ้าของภาษีนายอากรแล้ว ก็ย่อมมีความพยายามที่จะเก็บภาษีจากราษฎรชนชั้นไพร่ให้ได้มากที่สุดเพื่อให้ตนมีกำไรมาก และหากไม่สามารถจัดเก็บเงินอากรได้ตามที่ตกลงประมูลกัน ก็จะเกิดการค้างเงินอากรที่จะส่งให้กับรัฐ ทำให้เงินในพระคลังมหาสมบัติไม่พอจ่าย จนรัฐต้องมีหนี้สิน อีกทั้งหน่วยงานในการจัดเก็บภาษีอากรก็ยังคงมีความสับสนและซ้ำซ้อน กระจายอยู่ทุกส่วนราชการไม่เป็นระบบ ซึ่งปัญหาเหล่านี้เกิดขึ้นทั้งในพื้นที่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคของประเทศไทย ทำให้ข้าราชการผู้รับผิดชอบตลอดถึงพระมหากษัตริย์ไม่สามารถควบคุมดูแลการจัดเก็บได้ทั่วถึง จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ในสมัยรัชกาลที่ 5 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปฏิรูปการบริหารแผ่นดินเสียใหม่

ในการปฏิรูปการบริหารแผ่นดินสมัยรัชกาลที่ 5 นี้ มีการปฏิรูปในหลายๆ ด้านด้วยกัน แต่ในที่นี้ผู้เขียนจะกล่าวถึงการปฏิรูปการคลังและการปกครอง ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการจัดเก็บอากรรังนกอีกแน่นอนในยุคสมัยนี้ดังนี้

ในสมัยรัชกาลที่ 5 นี้ มีการติดต่อกับต่างประเทศอย่างกว้างขวาง ดังนั้นในการปฏิรูปการบริหารแผ่นดินจึงมีการจ้างชาวต่างประเทศมาช่วยรับราชการปรับปรุงบ้านเมืองในหลายๆ ด้าน ซึ่งรวมถึงภาษีอากรด้วย⁴² และในการปฏิรูปการบริหารแผ่นดิน พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ทรงจัดการแก้ไขการคลังทันที โดยมีการทำบัญชีการจัดเก็บภาษีอากรประเภทต่างๆ ของกรมใหญ่ๆ ในสมัยรัชกาลที่ 4 ซึ่งบัญชีดังกล่าวทำใน พ.ศ.2415 มี 10 กรมด้วยกัน คือ กรมพระคลังมหาสมบัติ กรมพระคลังสินค้า กรมพระกลาโหม กรมมหาดไทย กรมพระคลังในซ้าย กรมพระคลังในขวา กรมพระคลังราชการ กรมท่ากลาง กรมท่าซ้าย และกรมนา⁴³ ต่อมาในปี พ.ศ. 2416 มีการตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ พร้อมกันนั้นได้ทรงตราพระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ พ.ศ.2416 โดยหอรัษฎากรพิพัฒน์จะเป็นที่ทำการของ เจ้าพนักงานพระคลังมหาสมบัติ และให้มีพนักงานบัญชีกลางเป็นผู้รวบรวมบัญชีเงินผลประโยชน์ของแผ่นดินและตรวจตราการเก็บภาษีอากรที่กระทรวงต่างๆ เป็นเจ้าหน้าที่เก็บนั้น เพื่อให้ทราบถึงจำนวนเงินที่เก็บได้และบังคับให้กระทรวงต่างๆ ส่งเงินของแผ่นดินที่เป็นภาษีอากรเข้าสู่พระคลังตามกำหนด หากละเลยไม่ส่งเงินก็ต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบข้อบังคับที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งอำนาจหน้าที่และกฎระเบียบข้อบังคับของเจ้าพนักงานหอรัษฎากรพิพัฒน์และเจ้าภาษีนายอากรได้ถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ พ.ศ.2416 ทั้งนี้เพื่อให้อำนาจจัดเก็บรายได้มาอยู่ที่ส่วนกลาง สะดวกในการควบคุมตรวจสอบ จะได้จัดเก็บรายได้ที่เป็นภาษีอากรได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ ดังที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริไว้ในพระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ พ.ศ.2416 ความว่า “...เงินภาษีอากรที่ขึ้นในท้องพระคลังทั้งปวง ซึ่งได้ทะนุบำรุงแผ่นดินต่อไปนั้น เจ้าภาษีรับทำอากรไปเงินหลวงก็คั่งค้างสะสมอยู่มาก ต้องเร่งรัดอยู่เสมอมิได้ขาดก็ไม่ใครจะได้เงินมาทันใช้ราชการที่ต้องขาดสูญไปเสียโดยมาก การค้าขายในกรุงเทพฯ ก็ไม่มีความเจริญเพราะเงินที่มารับทำภาษีแล้วเอาเงินไปการอย่างอื่นเสีย เงินหลวงก็ต้องค้างทับถมหนักลง ถ้าเร่งนั้นก็ตั้งล้มต้องเลิกกันไปไม่เป็นคุณแก่แผ่นดิน และลูกค้าทั้งปวงก็ไม่ตั้งอยู่ได้เพราะไม่มีธรรมเนียม และเจ้าพนักงานจะจัดเรื่องนี้ให้เรียบร้อยได้...”⁴⁴ แต่ด้วยเหตุที่เจ้าภาษีนายอากรยังคงขอค้างชำระเงินอากรเช่นเดิมทำให้ในสมัย

⁴² ญาตา ประภาพันท์, ระบบเจ้าภาษีนายอากรสมัยกรุงเทพฯ ยุคต้น, หน้า 293.

⁴³ ว.ช.ประสังสิต, ประวัติศาสตร์สรรพากร ฉบับสมบูรณ์, หน้า 244-245.

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 254-255.

ต่อมาได้มีการออกพระราชบัญญัติภาษีอากร ร.ศ.111 (พ.ศ.2435)ในพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติถึงวิธีการจัดเก็บภาษีอากรตลอดถึงบทกำหนดโทษของเจ้าภาษีนายอากรที่ติดค้างชำระเงินอากรกับรัฐ ยกเลิกพระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ พ.ศ.2416 และได้กำหนดวิธีการจัดเก็บภาษีอากรใหม่โดยแบ่งเป็นภาษีอากรที่เอกชนสามารถประมูลผูกขาดได้ และภาษีอากรที่จัดเก็บโดยเจ้าพนักงาน⁴⁵ ซึ่งการออกพระราชบัญญัติภาษีอากร ร.ศ.111 (พ.ศ.2435) ขึ้นมาบังคับใช้นี้เอง ส่งผลให้รายได้จากการจัดเก็บภาษีอากรทั่วประเทศเข้าสู่พระคลังมหาสมบัติมากขึ้น

ในการปฏิรูปการบริหารแผ่นดินด้านการปกครองในรัชสมัยนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงรวบรวมศูนย์กลางอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ยกเลิกตำแหน่งสมุหกลาโหม สมุหนายก และจตุสดมภ์ แบ่งส่วนราชการ 12 กรม ต่อมาได้เปลี่ยนกรมมาเป็นกระทรวงทั้งหมด แต่ละกระทรวงมีเสนาบดีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด เสนาบดีทุกกระทรวงมีฐานะเท่าเทียมกัน และประชุมร่วมกันเป็นเสนาบดีสภา ทำหน้าที่ปรึกษาและช่วยบริหารราชการแผ่นดินตามที่พระมหากษัตริย์ทรงมอบหมาย แต่ละกระทรวงมีหน้าที่และความรับผิดชอบเป็นสัดส่วนไม่ก้าวก่ายซึ่งกันและกันเหมือนแต่ก่อน กระทรวงที่ตั้งขึ้นทั้งหมด มี 12 กระทรวง* ด้วยกัน คือ กระทรวงมหาดไทย รับผิดชอบหัวเมืองฝ่ายเหนือและเมืองลาว กระทรวงกลาโหม รับผิดชอบหัวเมืองฝ่ายใต้ หัวเมืองฝ่ายตะวันออก ตะวันตก และเมืองมลายู กระทรวงต่างประเทศ รับผิดชอบเกี่ยวกับการต่างประเทศ กระทรวงวัง รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการในพระราชวัง กระทรวงเมืองหรือนครบาล รับผิดชอบเกี่ยวกับการตำรวจและราชทัณฑ์ กระทรวงเกษตรราธิการ รับผิดชอบเกี่ยวกับการเพาะปลูก เหมืองแร่ ป่าไม้ กระทรวงยุติธรรม รับผิดชอบเกี่ยวกับการชำระคดีและการศาล กระทรวงยุทธนาธิการ รับผิดชอบเกี่ยวกับการทหาร กระทรวงธรรมการ รับผิดชอบเกี่ยวกับการศึกษา การสาธารณสุขและสงฆ์ กระทรวงโยธาธิการ รับผิดชอบเกี่ยวกับการก่อสร้าง ถนน คลอง การช่าง ไปรษณีย์โทรเลข และรถไฟ กระทรวงมรุธาธิการ รับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาตราแผ่นดิน และงานระเบียบสารบรรณ และสุดท้ายคือกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ดูแลการจัดเก็บภาษี และหาเงินเข้าท้องพระคลัง กระทรวงพระคลังมหาสมบัตินี้ได้ถูกแบ่งส่วนราชการออกเป็นกรม ซึ่งมีทั้งหมด 13 กรม ด้วยกัน คือ กรมพระคลังกลาง การสารบาญชี กรมตรวจ กรมเก็บ กรมพระคลังข้างที่ กรมกษาปณ์ สิทธิการ กรมงานพิมพ์บัตร กรมราชพัสดุ กรมส่วย กรมสรรพากร กรมสรรพภาษี กรมอากรที่ดิน

⁴⁵ นายธวัชชัย ว่องพวรรณงาม, “พัฒนาการการระงับข้อพิพาทภาษีอากร,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545) หน้า 23.

* ต่อมาได้ยุบกระทรวงยุทธนาธิการไปรวมกับกระทรวงกลาโหม และยุบกระทรวงมรุธาธิการไปรวมกับกระทรวงวัง คงเหลือเพียง 10 กระทรวง

และกรมศุลกากร โดยมีกรมภายในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติที่รับผิดชอบในการจัดเก็บเงินภาษีอากรมีทั้งสิ้น 5 กรมด้วยกัน ได้แก่ กรมส่วย สำหรับเร่งเงินค่าราชการตัวเลกและค่าธรรมเนียมกรมสรรพากร สำหรับจัดเก็บเงินอากรต่างๆ กรมสรรพภาษี สำหรับเก็บเงินภาษีต่างๆ กรมอากรที่ดิน สำหรับเก็บเงินอากรค่าที่ต่างๆ และกรมศุลกากร สำหรับเก็บเงินภาษีขาเข้าขาออก⁴⁶

สำหรับการปกครองในส่วนภูมิภาคนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงยกเลิกระบบเมืองเอก โท ตรี ทรงรวมหัวเมืองภาคเหนือซึ่งปกครองโดยสมุหนายก หัวเมืองภาคใต้ซึ่งปกครองโดยสมุหกลาโหมและหัวเมืองฝ่ายตะวันออกซึ่งปกครองโดยกรมท่า มาอยู่ในบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทยกระทรวงเดียวเท่านั้น โดยรวบรวมหัวเมืองขึ้นมาใหม่จัดตั้งเป็นมณฑลตามความเหมาะสมในการปกครองท้องที่ในแต่ละภูมิภาค มีสมุหเทศาภิบาลเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดปกครองมณฑล⁴⁷ โดยส่วนกลางจะเป็นผู้แต่งตั้งสมุหเทศาภิบาลไปปกครองมณฑล มณฑลแรกที่ถูกตั้งขึ้นมา ได้แก่ มณฑลปราจีนบุรี ในแต่ละมณฑลประกอบด้วยเมือง มีผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้ปกครอง แต่ละเมืองแบ่งเป็นอำเภอมีนายอำเภอเป็นผู้ปกครอง แต่ละอำเภอแบ่งเป็นตำบล มีกำนันเป็นผู้ปกครองตำบล แต่ละตำบลแบ่งเป็นหมู่บ้าน มีผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ปกครองหมู่บ้าน นอกจากนี้ในสมัยนี้ยังมีการทดลองการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบสุขาภิบาล ทั้งนี้ก็เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง สุขาภิบาลแห่งแรก คือ สุขาภิบาลกรุงเทพฯ และสุขาภิบาลท่าฉลอม(จังหวัดสมุทรสาคร) ซึ่งการดำเนินงานการปกครองในรูปแบบสุขาภิบาลนี้ได้ผลดี จึงตั้งพระราชบัญญัติสุขาภิบาลเมือง พ.ศ.2458 ขึ้นมา มีการแบ่งสุขาภิบาลเป็น 2 แบบ คือ สุขาภิบาลเมือง และตำบล

ก่อนการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน การจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นโดยการทูลขอพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์มักจะมีทำกันในเขตพื้นที่ภาคใต้ตอนล่าง ส่วนการจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นแบบผูกขาดโดยการประมูลเงินของเจ้าภาษีนายอากรมักนิยมทำกันในพื้นที่ภาคใต้ตอนบน และตามบัญชีการจัดเก็บภาษีอากรประเภทต่างๆ ของกรมใหญ่ๆ ในสมัยรัชกาลที่ 4 ที่จัดทำในสมัยรัชกาลที่ 5 พ.ศ.2415 ก่อนตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์นั้น การจัดเก็บอากร

⁴⁶ ว.ช,ประสังสิต, ประวัติศาสตร์สรรพากร ฉบับสมบูรณ์, หน้า 306-307.

⁴⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 318.

รังนกอีแอ่นอยู่ในความรับผิดชอบของกรมพระคลังสินค้า และกรมพระกลาโหม⁴⁸ ซึ่งเป็นการจัดทำ อากรังนกอีแอ่นที่ไม่เป็นระบบอันหนึ่งอันเดียวกัน ทำให้ผู้ทำภาษีอากรมีอำนาจและอิสระในการ จัดสรรเงินมาใช้จ่ายได้อย่างเต็มที่ ทำให้รัฐไม่สามารถจัดเก็บเงินเข้าสู่พระคลังมหาสมบัติได้อย่างมี ประสิทธิภาพ ซึ่งภายหลังที่ได้มีการปฏิรูปการบริหารแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้มีการรวมอำนาจ การบริหารราชการแผ่นดินไว้ที่ส่วนกลาง พื้นที่ที่มีการจัดเก็บอากรังนกอีแอ่นได้เข้ามาอยู่ภายใต้การ ปกครองมณฑลเทศาภิบาล โดยแต่ละมณฑลจะมีพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ส่วนกลางเป็นผู้คัดเลือกเข้ามา ดูแลการจัดเก็บภาษีในแต่ละมณฑล จากนั้นก็จัดส่งรายได้เข้าสู่ส่วนกลาง โดยพนักงานบัญชีกลางจาก หอรัษฎากรพิพัฒน์จะเป็นผู้ตรวจสอบการส่งเงินของกระทรวงที่รับผิดชอบในการจัดเก็บ อากรังนกอีแอ่น และรวบรวมเงินอากรดังกล่าวเข้าสู่พระคลังมหาสมบัติ ในสมัยนี้มีการใช้วิธีประมูล เงินอากรในทุกเขตพื้นที่ที่จัดให้มีการจัดเก็บอากรังนกอีแอ่น ทำให้รัฐสามารถจัดเก็บ อากรังนกอีแอ่นได้อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพมากขึ้น กล่าวคือ เมื่อเจ้าเมืองหรือผู้ประมูลคน ใดได้ทำการประมูลเงินอากรังนกอีแอ่นสูงสุด ผู้นั้นก็จะได้เป็นเจ้าภาษีนายอากรังนกอีแอ่น และต้อง เข้ามาจัดเก็บรังนกอีแอ่นในเขตพื้นที่ที่ตนประมูลเงินอากรได้ ซึ่งเป็นการดำเนินการค้าขายรังนกอีแอ่น เองทุกขั้นตอน นับตั้งแต่การดำเนินการจัดเก็บรังนกอีแอ่นไปจนถึงการหาตลาดส่งออกรังนกอีแอ่น รัฐไม่ได้เข้าไปยุ่งเกี่ยวในขั้นตอนการจัดเก็บอากรังนกอีแอ่นแต่อย่างใด รัฐเป็นเพียงผู้รับเงินประมูล ที่เจ้าภาษีนายอากรังนกอีแอ่นประมูลได้เท่านั้น เมื่อเจ้าภาษีนายอากรังนกอีแอ่นได้ส่งเงินประมูล ให้กับรัฐครบตามจำนวนที่ตกลงกันไว้เสร็จเรียบร้อยแล้ว ก็สามารถนำเงินที่เหลือไปใช้จ่ายได้

ภายหลังปีพ.ศ.2435 รัฐจากส่วนกลางเป็นผู้ที่ทำหน้าที่จัดเก็บภาษีอากรทั่ว ประเทศทั้งหมด มีการยกเลิกระบบเจ้าภาษีนายอากร คงเหลือภาษีอากรบางประเภทเท่านั้นที่ยังคง จัดเก็บภาษีอากรในระบบเจ้าภาษีนายอากรอยู่ ซึ่งในภาษีอากรบางประเภทดังกล่าวก็รวมถึง อากรังนกอีแอ่นด้วย โดยในทุกพื้นที่ที่มีการจัดเก็บรังนกอีแอ่นของภาคใต้ได้เปลี่ยนมาใช้วิธีประมูล เงินตามระบบเจ้าภาษีนายอากรทั้งหมด⁴⁹ เอกชนรายใหม่ที่ต้องการมาลงทุนได้เข้ามาประมูลเพื่อให้ได้ เป็นเจ้าภาษีนายอากรังนกอีแอ่นมีมากขึ้น ซึ่งเจ้าเมืองในหัวเมืองที่มีการทำอากรังนกอีแอ่นที่เคย ได้รับพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์ให้ทำอากรังนกอีแอ่นได้ ต้องหาเงินมาประมูลแข่งกับ เอกชนรายใหม่จึงจะได้เป็นเจ้าภาษีนายอากรังนกอีแอ่น ส่วนใหญ่ผู้ที่ได้เป็นเจ้าภาษีนายอากรในสมัย

⁴⁸ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ, ลัทธิธรรมเนียมต่างๆ ภาคที่ 16 ตำนานภาษีอากรบางอย่างกับคำอธิบายของพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุ ภาพ, หน้า 27-28.

⁴⁹ รัชดาพร ศรีภิบาล, “ความสำคัญของรังนกต่อเศรษฐกิจในภาคใต้ของประเทศไทย,” หน้า 54.

นี่จะเป็นเอกชนรายใหม่ที่ไม่เคยทำอากรรังนกก็แน่นอนมาก่อน เนื่องจากเอกชนรายใหม่เหล่านี้มักจะเสนอเงินประมูลสูงมาก ทำให้ผู้ประมูลรายอื่นซึ่งรวมทั้งเจ้าเมืองด้วยนั้นไม่กล้าที่จะประมูลสู้กับเอกชนรายใหม่ เมื่อไม่มีใครเสนอเงินประมูลสูงกว่าตน เอกชนรายใหม่จึงได้เป็นเจ้าภาษีนายอากรรังนกก็แน่นอนแทนผู้ที่เคยเป็นเจ้าภาษีนายอากรรังนกก็แน่นอนคนเก่า ในบางครั้งด้วยเหตุที่เจ้าภาษีนายอากรรังนกก็แน่นอนผู้เป็นเอกชนรายใหม่ได้ประมูลเงินอากรในจำนวนที่สูง ทำให้เมื่อถึงคราวที่จะต้องส่งเงินอากรให้กับรัฐ นายอากรรังนกก็แน่นอนผู้เป็นเอกชนรายใหม่เหล่านี้ก็ไม่สามารถจ่ายเงินอากรรังนกก็แน่นอนให้กับรัฐได้ตามกำหนด เกิดภาวะการค้างเงินภาษีอากร ซึ่งในสมัยนี้รัชกาลที่ 5 ทรงดำเนินพระบรมราโชบายในการเก็บภาษีอากรที่คั่งค้างใหม่⁵⁰ โดยได้มีการผ่อนผันแก่เจ้าภาษีนายอากรให้สามารถส่งเงินล่าช้ากว่าที่กำหนดได้ หากไม่สามารถส่งเงินตามที่กำหนดได้แล้วอาจลดจำนวนนี้เพื่อให้เจ้าภาษีอากรสามารถส่งเงินอากรตามที่มีอยู่จริงให้แก่รัฐ และหากไม่มีเงินอากรที่จะส่งจงดองยกเลิกการทำอากรรังนกก็แน่นอน ผู้ประกันและผู้รับเรือจะต้องเป็นผู้ชำระหนี้ให้กับรัฐแทนเจ้าภาษีนายอากรรังนกก็แน่นอนคนนั้น ยกตัวอย่างเช่น จินเสง ซึ่งได้รับตำแหน่งเป็นพระประเสริฐวานิช ได้เคยเป็นนายอากรรังนกก็แน่นอน และเป็นนายประกัน ติดค้างชำระเงินอากรจงดองชายทรัพย์สมบัติและถูกริบบ้าน⁵¹

แม้ว่าจะได้มีการออกพระราชบัญญัติภาษีอากร ร.ศ.111 เพื่อให้สามารถบังคับจัดเก็บภาษีอากรให้ได้จำนวนเงินที่มาก แต่สำหรับการจัดเก็บรายได้ของรัฐจากอากรรังนกก็แน่นอนนั้นยังขึ้นอยู่กับตลาดรับซื้ออากรรังนกก็แน่นอนในต่างประเทศด้วย ซึ่งปัจจัยดังกล่าวเป็นปัจจัยภายนอกที่รัฐไม่สามารถควบคุมได้ ตลาดสินค้าส่งออกรังนกก็แน่นอนที่สำคัญยังคงเป็นประเทศจีนแผ่นดินใหญ่ และฮ่องกง แต่ในตอนปลายของรัชสมัยนี้รายได้จากการส่งสินค้ารังนกก็แน่นอนไปยังประเทศจีนแผ่นดินใหญ่และฮ่องกงตกต่ำลงมาก เนื่องจากในประเทศจีนมีการยกเลิกประเพณีรับสินบนรังนกก็แน่นอนเพื่อให้สอบเข้ารับราชการได้⁵² และเกิดการปฏิวัติเพื่อล้มล้างอำนาจของราชวงศ์แมนจู⁵³ ทำให้มีการสั่งซื้อรังนกก็แน่นอนจากประเทศไทยน้อยลง มีการปรับลดราคาเพื่อให้ประชาชนหัน

⁵⁰ ว.ช.ประสังสิต, ประวัติศาสตร์สรรพากร ฉบับสมบูรณ์, หน้า 315.

⁵¹ รัชดาพร ศรีภิบาล, “ความสำคัญของรังนกต่อเศรษฐกิจในภาคใต้ของประเทศไทย,” หน้า 56.

⁵² สงบ ส่งเมือง, “อากรรังนกในภาคใต้,” สารานุกรมวัฒนธรรมภาคใต้ 18: 8894.

⁵³ รัชดาพร ศรีภิบาล, “ความสำคัญของรังนกต่อเศรษฐกิจในภาคใต้ของประเทศไทย,” หน้า 77.

มาซื้อรังนกก็แพงกันมากขึ้น ทำให้รายได้จากการส่งออกสินค้ารังนกก็แอ่นของประเทศไทยราคาลดลงตามไปด้วย เมื่อเป็นเช่นนี้นายอากรผู้ทำอากรรังนกก็แอ่นก็ไม่สามารถส่งเงินอากรตามจำนวนเงินที่ไปประมูลไว้ให้กับรัฐได้ รัฐจึงมีรายได้จากอากรรังนกก็แอ่นเข้าพระคลังมหาสมบัติน้อยลงด้วย

ภายหลังจากที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 เสด็จสวรรคต พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ทรงขึ้นครองราชย์ โดยในปี พ.ศ.2453 นี้ได้มีการรวบรวมพระคลังในท้องที่ต่างๆ ทั่วราชอาณาจักรเข้ามาอยู่ในอำนาจบังคับบัญชาของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ และได้เปลี่ยนนาม “กรมเก็บ” ซึ่งเดิมนั้นมีหน้าที่รักษาพระราชทรัพย์ มาเป็น “กรมพระคลังมหาสมบัติ” สาเหตุที่เปลี่ยนนามกรมเก็บมาเป็นกรมพระคลังมหาสมบัติ เนื่องจากกรมเก็บในกระทรวงพระคลังมหาสมบัตินั้นเป็นพระคลังแผ่นดินสำหรับจ่ายและรักษาพระราชทรัพย์ และรับส่งเงินจากหัวเมืองต่างๆ ทั่วราชอาณาจักร ซึ่งเป็นการขยายขอบเขตหน้าที่การทำงานมากกว่าเมื่อก่อนที่ทำหน้าที่เฉพาะรักษาพระราชทรัพย์เท่านั้น ดังนั้นเรียกชื่อว่ากรมเก็บจึงไม่เหมาะสมกับขอบเขตหน้าที่ของกรมนี้ จึงเปลี่ยนให้เรียกว่ากรมพระคลังมหาสมบัติ⁵⁴ และด้วยเหตุที่รายได้และรายจ่ายของแผ่นดินสูงมาก รัชกาลที่ 6 จึงทรงตั้งกรมตรวจเงินแผ่นดินขึ้นมาสังกัดในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ โดยกรมตรวจเงินแผ่นดินนี้มีหน้าที่ตรวจสอบหน่วยงานของทางราชการที่รับเบิกจ่ายเงินของแผ่นดิน รวมทั้งเงินอื่นๆ ที่รัฐบาลเป็นผู้รับผิดชอบและเพื่อไม่ให้กรมตรวจเงินแผ่นดินนี้มีหน้าที่ซ้ำซ้อนกับหน้าที่ของกรมตรวจและกรมสารบัญชีซึ่งมีอยู่ก่อนแล้ว จึงรวมกรมตรวจและกรมสารบัญชีเข้าด้วยกัน แล้วเปลี่ยนชื่อใหม่เป็นกรมบัญชีกลาง⁵⁵ เห็นได้ว่าแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ และชื่อกรมต่างๆ ภายในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ แต่อำนาจหน้าที่โดยหลักของกระทรวงนี้ยังคงมีอำนาจในการจัดเก็บ ใช้จ่าย และรักษาเงินแผ่นดิน และทรัพย์สินทั้งปวงของพระมหากษัตริย์ นอกจากนี้กระทรวงนี้ก็ยังมีหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีอากรทั่วประเทศอีกด้วย

ในการจัดเก็บอากรรังนกก็แอ่นในสมัยรัชกาลที่ 6 นี้ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติเป็นผู้ที่มีหน้าที่ในการจัดเก็บอากรรังนกก็แอ่นเหมือนอย่างในสมัยรัชกาลที่ 5 โดยผู้ที่ต้องการประมูลเงินอากรรังนกก็แอ่นต้องยื่นหนังสือต่อเจ้าจำนวน กระทรวงพระคลังมหาสมบัติที่กรุงเทพมหานคร จากนั้นเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติจะเป็นผู้พิจารณาคัดเลือกตาม

⁵⁴ ว.ช.ประสังสิต, ประวัติศาสตร์สรรพากร ฉบับสมบูรณ์, หน้า 331.

⁵⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 346.

หลักเกณฑ์ว่าจะให้ผู้ใดเป็นนายอากรรังนกก็แน่นอน⁵⁶ ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวต้องเป็นไปตามวิธีลักษณะของอากรผูกขาดตามพระราชบัญญัติการภาษีอากร ร.ศ.111 เห็นได้ว่ายังไม่มีบทบัญญัติที่บังคับไว้ชัดเจนในเรื่องการจัดเก็บตลอดถึงการมีรังนกก็แน่นอนเพื่อการค้าขาย ทำให้ในรัชสมัยนี้ได้มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติอากรรังนก พ.ศ. 2467 ขึ้น โดยในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเป็นผู้รักษาการและมีอำนาจออกกฎเสนาบดีเพื่อดำเนินการให้เป็นที่ไปตามพระราชบัญญัตินี้ แต่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ไม่ได้ถูกตราขึ้นมาบังคับใช้ ทำให้การจัดเก็บอากรรังนกก็แน่นอนยังคงใช้หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติการภาษีอากร ร.ศ.111 เช่นเดิม

รายได้จากการจัดเก็บอากรรังนกก็แน่นอนในช่วงตอนต้นสมัยรัชกาลที่ 6 นี้ยังคงเก็บได้น้อย โดยมีสาเหตุมาจากปัญหาของประเทศที่รับซื้อสินค้ารังนกก็แน่นอนที่สืบเนื่องตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ตอนปลาย ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ประกอบในสมัยนี้มีรายจ่ายสูงมากและอยู่ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 1 ทำให้รัฐไม่สามารถนำรายได้จากการจัดเก็บอากรรังนกก็แน่นอนมาเป็นรายจ่ายได้เท่าที่ควร

2.1.4.4 สมัยรัชกาลที่ 7 - 8 ก่อนการการใช้พระราชบัญญัติอากรรังนกก็แน่นอน พ.ศ. 2482

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 7 ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย ประเทศไทยอยู่ในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำเช่นเดียวกับประเทศอื่นๆ ทั่วโลก ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากสงครามโลกครั้งที่ 1 รัฐบาลมีนโยบายไม่กู้ค่าใช้จ่ายในการพัฒนาประเทศเพื่อลดภาระการเสียดอกเบี้ย รวมทั้งการจำกัดการใช้จ่ายให้อยู่แต่เฉพาะกำลังเงินรายได้ภายในประเทศเท่านั้น ทำให้การค้าขายระหว่างประเทศของประเทศไทยกับประเทศคู่ค้าหยุดชะงัก สภาพเศรษฐกิจของประเทศจึงตกอยู่ในภาวะตกต่ำ ซึ่งส่งผลให้สถานะทางการคลังของประเทศตกต่ำไปด้วย การที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเผชิญกับความผันผวนทางการเงิน พระองค์จึงทรงแก้ไขปัญหาการเงินของประเทศ ให้รายจ่ายรายรับเข้าภาวะที่สมดุลกันอย่างเร่งด่วน โดยทรงตัดทอนรายจ่ายในราชสำนัก เพื่อเป็นตัวอย่างแก่หน่วยราชการต่างๆ โดยให้ลดเงินงบประมาณรายจ่ายส่วนพระองค์จากเดิมปีละ 9 ล้านบาท เหลือปีละ 6 ล้านบาท นอกจากนี้ยังมีการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีศุลกากรใหม่ ตัดทอนรายจ่ายของรัฐบาล ลดจำนวนข้าราชการในกระทรวงต่างๆ ให้น้อยลง ซึ่งพระบรมราโชบายดังกล่าว ทำให้สามารถจัดงบประมาณให้

⁵⁶รัชดาพร ศรีภิบาล, “ความสำคัญของรังนกต่อเศรษฐกิจในภาคใต้ของประเทศไทย,” หน้า 162.

เข้าสู่ภาวะสมดุลระหว่างรายรับรายจ่ายของประเทศได้บ้าง และในระหว่างที่รอให้ภาวะเศรษฐกิจฟื้นตัวนี้ ในปีพ.ศ.2474 ประเทศไทยกลับประสบภาวะเศรษฐกิจตกต่ำอย่างหนัก เกิดภาวะเงินฝืด ข้าราชการมหากแพง ทำให้รัฐบาลนำมาตราการการตัดทอนรายจ่ายอย่างเข้มงวดมาใช้ภายในประเทศ โดยการปลดข้าราชการออกจากตำแหน่งเป็นจำนวนมาก งดจ่ายเบี้ยเลี้ยงข้าราชการและเบี้ยกันดารจัดการยุบมณฑล และจังหวัดต่างๆ ที่เคยมีมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 และ 6 มีการประกาศออกกฎหมายมาตรฐานทองคำ และกำหนดค่าเงินตราตามปอนด์สเตอร์ลิง เพื่อปรับงบประมาณประจำปีให้อยู่ในภาวะที่สมดุล มีการออกพระราชบัญญัติเก็บภาษีอากรใหม่ มีการประกาศเพิ่มภาษีราษฎรโดยเฉพาะข้าราชการที่มีรายได้ประจำจากรัฐบาล เรียกว่า “ภาษีเงินเดือน” นอกจากนี้ในเดือนพฤษภาคมพ.ศ. 2475 มีการขายทองคำทุนสำรองที่มีอยู่ทั้งหมดอีกด้วย⁵⁷

มาตรการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำดังกล่าว ทำให้ประชาชนประสบความเดือดร้อน มีประชาชนว่างงานมากขึ้น แม้จะมีธุรกิจการค้าภายในประเทศแต่ส่วนใหญ่ก็เป็นธุรกิจการค้าของชาวต่างชาติทั้งสิ้น ดังนั้นสถานการณ์ทางด้านเศรษฐกิจในช่วงรัชสมัยนี้จึงเป็นปัญหาที่สำคัญของประเทศไทยและกลายเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยโดยคณะราษฎรในปีพ.ศ.2475 คณะราษฎรได้พยายามที่จะปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนส่วนใหญ่มากที่สุด มีการเปลี่ยนชื่อกระทรวงพระคลังมหาสมบัติมาเป็นกระทรวงการคลัง นอกจากนี้มีการจัดเก็บภาษีอากรที่เป็นระบบและเคร่งครัดมากยิ่งขึ้น

กรณีการจัดทำอากรรังนกอีแอ่นในสมัยรัชกาลที่ 7 ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย ยังคงใช้รูปแบบในการจัดเก็บเหมือนในสมัยรัชกาลก่อนจนกระทั่งภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง กระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้เปลี่ยนมาเป็นกระทรวงการคลัง ผู้ที่ต้องการเป็นนายอากรรังนกอีแอ่นต้องยื่นเรื่องเสนอเงินประมูลต่อกรมสรรพากรซึ่งอยู่ในกระทรวงการคลังเพื่อขอทำอากรรังนกอีแอ่น ในสมัยนี้การจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นของรัฐมีการบริหารงานที่เป็นระบบที่เคร่งครัดมาก ผู้ที่ทำอากรรังนกอีแอ่นไม่ได้รับอนุญาตให้ลดหย่อนเงินอากร เพียงแต่ให้เลื่อนระยะเวลาการชำระเงินอากรรังนกอีแอ่นต่อไปได้เท่านั้น และเมื่อ

⁵⁷ กระทรวงวัฒนธรรม, การเปลี่ยนแปลงการปกครองของไทย พ.ศ.2475[ออนไลน์], 5 กุมภาพันธ์ 2553. แหล่งที่มา http://www.m-culture.go.th/detail_page.php?sub_id=532

ครบกำหนดสัญญาในการทำอากรรังนกอีแอ่น รัฐก็เปิดให้มีการประมูลอากรรังนกอีแอ่นใหม่ทุกครั้ง โดยไม่มีการยกเว้นให้กับผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ⁵⁸

ในสมัยนี้ผู้ที่เป็นนายอากรรังนกอีแอ่นส่วนใหญ่จะเป็นนายอากรรายใหม่ ที่มาจากพื้นที่ภาคกลาง ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากนายอากรรังนกอีแอ่นรายเก่าที่เคยทำอากรรังนกอีแอ่นใน ลักษณะทูลขอพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์ไม่มีเงินทุนและความเชี่ยวชาญในการประมูล เงินอากรรังนกอีแอ่นเหมือนอย่างผู้เป็นนายอากรรังนกอีแอ่นที่มาจาก การประมูล จึงไม่สามารถ แข่งขันประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นสู้กับนายอากรรายใหม่เหล่านี้ได้ ตัวอย่างนายอากรรังนกอีแอ่น ที่มาจากภาคกลาง ได้แก่ หลวงภักดีภักทร ซึ่งรับทำอากรรังนกอีแอ่นในเขตพื้นที่มณฑลชุมพรและ นครศรีธรรมราช ในช่วงพ.ศ.2470-2472 นายลิม ยิม คือ รับทำอากรรังนกอีแอ่นในเขตพื้นที่เดียวกัน ดังกล่าวในช่วง พ.ศ.2472-2475 และแม้ว่าในสมัยนี้จะเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกอันสืบ เนื่องมาจากผลของสงครามโลกครั้งที่ 1 ซึ่งเป็นปัจจัยภายนอกที่รัฐไม่สามารถแก้ไขได้ ทำให้เงินตรา สกุลต่างๆ ที่อิงกับมาตรฐานทองคำมีค่าลดลง การค้าระหว่างประเทศหยุดชะงัก ส่งผลให้กิจการต่างๆ ประสบกับภาวะขาดทุน แต่ก็ไม่ทำให้กิจการสินค้ารังนกอีแอ่นขาดทุนไปด้วย เนื่องจากเงินเหรียญ ย่องกงอิงอยู่กับมาตรฐานเงินที่มีค่าสูง⁵⁹ สินค้ารังนกจึงยังมีราคาแพงอยู่ ทำให้เกิดนายอากรรังนก อีแอ่นรายใหม่มากขึ้น ซึ่งการทำอากรรังนกอีแอ่นนี้สามารถช่วยชดเชยกำไรจากกิจการและอาชีพอากร อื่นๆ ที่ขาดทุนของผู้เป็นนายอากรรังนกอีแอ่นได้ อย่างไรก็ตามเมื่ออยู่ในช่วงภาวะที่เศรษฐกิจตกต่ำ ทั่วโลกในปีพ.ศ.2473 นายอากรรังนกอีแอ่นรายใหม่ผู้มีเงินทุนสูงในการทำอากรรังนกอีแอ่นก็อาจ ประสบกับปัญหาการค้างเงินภาษีอากรกับรัฐได้ เนื่องจากประเทศที่รับซื้อสินค้ารังนกอีแอ่นจาก ประเทศไทยอย่างเช่นประเทศจีนประกาศขึ้นอัตราสินค้าภาษีขาเข้าสำหรับสินค้าอากรรังนกอีแอ่น สูงขึ้น และเกิดสงครามระหว่างประเทศจีนและญี่ปุ่น ทำให้ชาวจีนในประเทศจีนซื้อสินค้ารังนกอีแอ่น น้อยลง ทำให้นายอากรรังนกอีแอ่นในประเทศไทยต้องส่งออกสินค้ารังนกอีแอ่นในปริมาณมาก เพื่อ นำเงินที่ขายได้มาชดเชยกับเงินที่ตัวเองลงทุนไป อันเป็นการแก้ไขภาวะการขาดทุนให้ลดน้อยลง แต่ อย่างไรก็ตามการแก้ปัญหาของนายอากรรังนกอีแอ่นในประเทศไทยดังกล่าวก็ไม่ได้ประสบผลสำเร็จ มากนัก และกลับส่งผลให้ปริมาณสินค้ารังนกอีแอ่นในตลาดมีมากและมีมูลค่าน้อย จนทำให้ตลาดรับ ซื้อสินค้ารังนกอีแอ่นในต่างประเทศต้องหยุดรับซื้อสินค้ารังนกอีแอ่นจากประเทศไทย ทำให้การส่ง

⁵⁸รัชดาพร ศรีภิบาล, “ความสำคัญของรังนกต่อเศรษฐกิจในภาคใต้ของประเทศไทย,” หน้า 230.

⁵⁹เรื่องเดียวกัน, หน้า 225-226.

สินค้ารังนกก็แอ่นของประเทศไทยตกต่ำมาก⁶⁰ ผู้เป็นนายอากรรังนกก็แอ่นจึงประสบปัญหาขาดทุน ในการทำธุรกิจสินค้ารังนกก็แอ่น ทำให้เกิดการค้างเงินอากรรังนกก็แอ่นกับรัฐ ซึ่งสภาพปัญหาที่กล่าว มานี้ดำเนินเรื่อยมาจนถึงช่วงพ.ศ.2484

ภายหลังจากที่จอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นผู้นำรัฐบาลใน พ.ศ.2481-2487 ซึ่งตรงกับสมัยรัชกาลที่ 8 ในขณะนั้น ได้มีความพยายามที่จะสร้างชาติให้เป็นมหาอำนาจ ก่อให้เกิด ความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจ กล่าวคือ รัฐต้องซื้อที่ดินจากเจ้าของเดิมเป็นครั้ง คราว และรัฐต้องขายที่ดินเหล่านั้นให้แก่ชาวนา คนไทยทุกคนจะต้องมีที่ดินไว้เป็นกรรมสิทธิ์ตามควร แก่อัตภาพ คนชั้นกลางขนาดย่อมจะต้องรวมตัวกันในการผลิตและการค้าในรูปสหกรณ์ โดยต่างฝ่าย ยังคงเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต ซึ่งวิธีการดังกล่าวนี้เป็นระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมโดยการนำของ รัฐ หรือที่เรียกว่า เศรษฐกิจแบบชาตินิยม และจากการที่รัฐได้นำลัทธิชาตินิยมมาใช้เป็นเครื่องมือใน การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจ ส่งผลให้มีการยกเลิกกฎหมายเก่าที่เกี่ยวข้องกับภาษีอากรบาง ประเภทที่เห็นว่าล้าสมัย และไม่เป็นธรรม ยกตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติรัชชูปการ พ.ศ.1468 พระราชบัญญัติอากรค่าน้ำ มีการวางแนวทางการจัดเก็บภาษีสมัยใหม่ มีการรวบรวมภาษี ประเภทต่างๆ ไว้เป็นกฎหมายประมวลรัษฎากร⁶¹ โดยกระทรวงการคลังได้มีการออก พระราชบัญญัติประมวลรัษฎากร พ.ศ.2481 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2482 ซึ่งหน่วยงาน ของกระทรวงการคลังที่ทำหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีตามประมวลรัษฎากร ได้แก่ กรมสรรพากร

นอกจากกรมสรรพากรจะทำหน้าที่ดำเนินการจัดเก็บภาษีอากรตาม ประมวลรัษฎากรแล้ว กรมสรรพากรยังมีหน้าที่จัดเก็บภาษีอากรตามกฎหมายอื่นบางประเภทที่ยัง ไม่ได้ยกเลิก ได้แก่ พระราชบัญญัติอากรฆ่าสัตว์ พระราชบัญญัติอากรค่าน้ำ ประกาศจัดเก็บภาษีเรือ โรงร้าน ตึก แพง พระราชบัญญัติอากรมรดก พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน และรวมถึง พระราชบัญญัติอากรรังนกก็แอ่น ซึ่งวิธีการจัดเก็บอากรรังนกก็แอ่นตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็น การจัดเก็บตามพระราชบัญญัติอากรรังนกก็แอ่น พ.ศ.2482 ผู้เขียนจะกล่าวโดยละเอียดอีกครั้งใน หัวข้อที่ 2

สำหรับการจัดเก็บอากรรังนกก็แอ่นในสมัยรัชกาลที่ 8 ก่อนที่จะมีการ จัดเก็บตามพระราชบัญญัติอากรรังนกก็แอ่น พ.ศ.2482 นั้นมีรูปแบบและวิธีการจัดเก็บเหมือนการ

⁶⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 78.

⁶¹ นายธวัชชัย ว่องพรมณงาม, “พัฒนาการการระงับข้อพิพาทภาษีอากร,” หน้า 38.

จัดเก็บภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตย พ.ศ.2475 กล่าวคือ ผู้ที่มีหน้าที่ในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นได้แก่ กรมสรรพากร ซึ่งสังกัดในกระทรวงการคลัง และผู้ที่เข้ามาประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นโดยส่วนใหญ่ยังคงเป็นนายอากรรังนกอีแอ่นใหม่ ที่ไม่เคยทำอากรรังนกอีแอ่นมาก่อน ยกตัวอย่าง นายฮะ แซ่เจี๋ย ก็เป็นนายอากรรังนกอีแอ่นใหม่ที่เข้ามาประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นจนได้เป็นนายอากรรังนกอีแอ่นในเขตมณฑลชุมพรและนครศรีธรรมราช ในช่วงพ.ศ. 2478-2484⁶² ซึ่งสมัยนี้รายได้จากการที่รัฐจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นยังคงจัดเก็บน้อย ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากปัญหาการยกเลิกธรรมเนียมที่เกี่ยวกับรังนกอีแอ่นและปัญหาสงครามของประเทศที่รับซื้อสินค้ารังนกอีแอ่นจากประเทศไทยดังที่ได้กล่าวไว้แล้วนั้น

2.2. การจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2482

ภายหลังที่กระทรวงการคลังได้มีการปรับปรุงระบบภาษีอากรครั้งใหญ่ในปีพ.ศ. 2481 ซึ่งในการปรับปรุงระบบภาษีอากรในครั้งนี้มีการกำหนดภาษีอากรประเภทใหม่ในประมวลรัษฎากร และมีผลบังคับเมื่อปีพ.ศ.2482 ผู้ที่มีหน้าที่ดำเนินการจัดเก็บภาษีอากรประเภทใหม่ดังกล่าว ได้แก่ กรมสรรพากรซึ่งอยู่ในสังกัดกระทรวงการคลัง นอกจากนี้กรมสรรพากรยังมีหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีอากรเดิม ซึ่งในที่นี้รวมถึงการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นด้วย โดยในปีพ.ศ. 2482 นี้รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลย์สงครามได้ประกาศพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่นพ.ศ.2482 ขึ้นมาบังคับใช้ การจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2482 นี้จึงเป็นการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย

ด้วยเหตุที่ก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2482 นี้ การจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นได้จัดเก็บโดยวิธีประมูลเงินอากรและให้ผู้ประมูลเงินอากรได้สูงสุดรับผูกขาดในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นตามรูปแบบเจ้าภาษีนายอากร โดยรูปแบบวิธีการดังกล่าวใช้หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติการภาษีอากร ร.ศ.111 และพระบรมราชโองการอนุญาตให้ผู้ประมูลเงินอากรผูกขาดในการจัดเก็บ ซึ่งในพระราชบัญญัติการภาษีอากร ร.ศ.111 นี้ไม่มีบทบัญญัติเฉพาะเกี่ยวกับวิธีการในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นตลอดถึงบทบัญญัติการให้อำนาจในการเก็บอากรจากการเก็บรังนกอีแอ่นไปขาย ประกอบกับการไม่มีบทบัญญัติคุ้มครองป้องกันการลักเก็บรังนกอีแอ่นและการทำอันตรายรังนกอีแอ่น จึงทำให้มีการออกพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2482 ขึ้นมาบังคับใช้ โดยในพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดโทษแก่ผู้ขโมยรังนกอีแอ่นและทำอันตรายแก่ตัวนก

⁶² รัชดาพร ศรีภิบาล, “ความสำคัญของรังนกต่อเศรษฐกิจในภาคใต้ของประเทศไทย,” หน้า 226.

อีแอ่น นอกจากนี้ในพระราชบัญญัตินี้ได้แบ่งเกาะรังนกในท้องที่ต่างๆ มาขึ้นอยู่กับจังหวัดแทนการแบ่งเขตพื้นที่แบบมณฑล และให้สรรพากรจังหวัดของแต่ละจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นในพื้นที่ของตนแทนการรวบรวมรายได้อากรรังนกอีแอ่นในทุกเขตพื้นที่ของกรมสรรพากรที่กรุงเทพมหานคร และมีการเปลี่ยนรูปแบบการจัดเก็บเป็นลักษณะของสัญญาสัมปทานโดยการประมูลเงินอากร โดยผู้ที่เข้ามาทำอากรรังนกอีแอ่นจะต้องยื่นประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นกับกรมสรรพากรจังหวัดต่างๆ ที่มีเกาะรังนกอีแอ่น ผู้ใดที่สามารถประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นได้สูงสุดจะได้จัดเก็บรังนกอีแอ่น ก่อนที่จะมีการจัดเก็บรังนกอีแอ่นนั้น ต้องมีการทำสัญญาอากรรังนกอีแอ่นกันระหว่างผู้ที่ประมูลได้กับกรมสรรพากรโดยมีผู้ค้ำประกันและผู้รับเรือน ซึ่งระยะเวลาจัดเก็บรังนกอีแอ่นตามสัญญาในแต่ละครั้งจะใช้เวลาไม่เกิน 5 ปี ผู้ที่ประมูลเงินอากรได้ต้องส่งเงินให้ครบตามจำนวนเงินที่ประมูลได้ภายในระยะเวลาที่ตกลงกันได้ เมื่อครบระยะเวลาดังกล่าว ก็จะต้องทำการประมูลอากรรังนกอีแอ่นกันใหม่ ผู้ที่ประมูลเงินอากรได้จะเป็นผู้จัดหาและจ้างคนไปเก็บรังนกอีแอ่น ซึ่งส่วนใหญ่คนที่เก็บรังนกอีแอ่นก็จะเป็นคนในท้องถิ่นที่มีนกอีแอ่นอาศัยอยู่นั่นเอง

ต่อมาในปีพ.ศ.2504 การจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2482 นี้ได้มีการปรับปรุงรูปแบบการจัดเก็บอากรให้เหมาะกับกาลสมัยในขณะนั้น กล่าวคือ รังนกอีแอ่นเป็นสินค้าที่ส่งออกไปขายยังต่างประเทศ ผู้ที่ประมูลอากรรังนกอีแอ่นได้ต้องหาตลาดต่างประเทศเอง ต้องแข่งขันกับรังนกอีแอ่นจากประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งปริมาณการส่งออกรังนกอีแอ่นของประเทศอินโดนีเซียนี้มากกว่าปริมาณการส่งออกของประเทศไทย แต่ระยะเวลาในการทำอากรรังนกอีแอ่นไม่เกิน 5 ปีนั้นน้อยเกินไปสำหรับการทำรายได้จากการขายอากรรังนกอีแอ่นในตลาดต่างประเทศ เนื่องจากเมื่อครบกำหนดระยะเวลาในสัญญา จะต้องทำการประมูลเงินอากรใหม่ หากผู้ที่ประมูลอากรรังนกอีแอ่นได้เป็นรายใหม่ไม่ใช่รายเดิม ทำให้อาจเสียตลาดการค้าในต่างประเทศได้ ดังนั้นเพื่อให้การส่งออกรังนกอีแอ่นของประเทศไทยสามารถแข่งขันกับประเทศอินโดนีเซียได้ จึงได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดให้กระทรวงการคลังมีอำนาจที่จะอนุญาตให้ต่ออายุสัญญาเดิมเพิ่มออกไปได้อีกมีกำหนดเวลาไม่เกิน 5 ปี โดยกำหนดจำนวนเงินอากรเท่าเดิมหรือสูงขึ้นตามที่เห็นสมควรได้ และในบางกรณีที่ผู้รับอนุญาตเก็บรังนกอีแอ่นรายเดิมได้รับอนุญาตให้ต่ออายุสัญญาเก็บรังนกอีแอ่นมาครั้งหนึ่งแล้วเป็นเวลาไม่เกิน 5 ปี แต่จัดเก็บรังนกอีแอ่นได้ในปริมาณที่น้อย ด้วยสาเหตุของภัยธรรมชาติอันเป็นเหตุสุดวิสัยที่จะป้องกันได้ เช่น วัตภัย ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ในหมู่เกาะอันเป็นพื้นที่ที่มีรังนกอีแอ่น ส่งผลให้ไม่คุ้มค่างกับเงินอากรที่ต้องเสียให้กับรัฐ และบางครั้งก็อาจค้างเงินอากรต่อรัฐ จึงมีการแก้ปัญหาดังกล่าวโดยการออกกฎกระทรวงใหม่ขึ้นมายกเลิกกฎกระทรวงเดิม โดยได้บัญญัติว่า “...อนุญาตให้ต่ออายุสัญญาเดิมออกไปได้อีกเป็นคราวๆ มีกำหนดระยะเวลาคราวละไม่เกินห้าปี...” เพื่อให้ผู้รับอนุญาตเก็บรังนกอีแอ่นรายเดิมขอต่ออายุสัญญาออกไปได้อีก ซึ่งเท่ากับว่ากระทรวงการคลังสามารถต่ออายุสัญญากับผู้จัดเก็บรังนกอีแอ่นรายเดิมก็ครั้งก็ได้ โดยไม่ต้องจัดให้มีการประมูลอากรรังนกอีแอ่นขึ้นใหม่ จึงเป็นช่องทางให้ผู้รับอนุญาตเก็บรังนกอีแอ่นหลอกลวงรัฐโดย

อ้างเหตุผลวิสัยซึ่งอาจจะเกิดขึ้นจริงหรือไม่จริงก็ได้มาต่อรองให้ขยายอายุสัญญาต่อไปได้เรื่อยๆ ไม่มีที่สิ้นสุด เมื่อผู้รับอนุญาตเก็บรังนกอีแอ่นได้รับอนุญาตให้จัดเก็บรังนกอีแอ่นในช่วงระยะเวลาที่ยาวนานก็สามารถเก็บเกี่ยวความรู้ ประสบการณ์ในการเก็บรังนกอีแอ่น ซึ่งข้อมูลความรู้ประสบการณ์ดังกล่าวมักเป็นความลับ บุคคลภายนอกที่สนใจจะทำอากรังนกอีแอ่นจึงไม่กล้าเสี่ยงที่จะเข้ามาประมูลเนื่องจากกลัวว่าจะขาดทุนจากการประกอบกิจการดังกล่าวอันเนื่องมาจากไม่มีความรู้ความชำนาญในการจัดเก็บอากรังนกอีแอ่น จนเกิดการผูกขาดในการเก็บรังนกอีแอ่น ซึ่งในช่วงระยะเวลาตั้งแต่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติอากรังนกอีแอ่น พ.ศ.2482 จนถึงก่อนการจัดเก็บอากรังนกอีแอ่นตามพระราชบัญญัติอากรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540 นั้น มีนายทุนไม่กี่รายที่ เป็นผู้ผูกขาดในการทำอากรังนกอีแอ่นในช่วงระยะเวลานี้ ยกตัวอย่างเช่น บริษัท รังนกแหลมทอง (สยาม) จำกัด ซึ่งผูกขาดทำอากรังนกอีแอ่นในเขตท้องที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร สุราษฎร์ธานี และพัทลุงตั้งแต่ปี พ.ศ.2502-2546⁶³

ตลาดรับซื้อรังนกอีแอ่นในสมัยนี้ยังคงเป็นประเทศจีนแผ่นดินใหญ่และฮ่องกง โดยเฉพาะที่ฮ่องกงนั้น มีนายติลก มหาดำรงกุล ผู้เป็นหุ้นส่วนใน บริษัท รังนกแหลมทอง (สยาม) จำกัด เป็นผู้เปิดร้านขายสินค้ารังนกอีแอ่น ชื่อว่า ภัตตาคารรังนกแต่จีวสยาม ซึ่งร้านนี้เป็นศูนย์กลางจำหน่ายสินค้ารังนกอีแอ่นยี่ห้อแหลมทองให้กับร้านขายยาจีนและภัตตาคารทุกแห่งทั่วเกาะฮ่องกง รวมทั้งมีการส่งรังนกอีแอ่นไปขายตามย่านชุมชนจีนทั่วโลก⁶⁴

เห็นได้ว่าประเทศจีนแผ่นดินใหญ่และฮ่องกงเป็นตลาดรับซื้อสินค้ารังนกอีแอ่นที่สำคัญที่สร้างรายได้ให้กับประเทศไทยนับตั้งแต่อดีตจนถึงในสมัยที่มีพระราชบัญญัติอากรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540 บังคับใช้ ซึ่งนักวิชาการบางท่านมีความเห็นว่า จากการที่สังคมจีนเป็นตลาดรังนกที่มีความสำคัญและมียอดจำหน่ายสูงนี้เอง ได้ส่งผลกระทบต่อการทำสัมปทานและการทำธุรกิจรังนกอีแอ่น กล่าวคือ จากการที่รังนกอีแอ่นเป็นที่ต้องการของตลาด ทำให้รังนกอีแอ่นมีราคาสูงมาก จนเกิดการขโมยรังนกอีแอ่นตามพื้นที่ที่มีการจัดเก็บรังนกอีแอ่น อันเป็นที่มาของการฆ่ากันตายกับผู้ที่มาลักขโมยอย่างที่เป็นข่าวกันบ่อย และเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่น่าไปสู่การแก้ไขพระราชบัญญัติอากรังนกอีแอ่น พ.ศ.2482⁶⁵ ในเวลาต่อมา

⁶³ เกษม จันทรดำ, รังนกอีแอ่น : อำนาจ ความขัดแย้ง และความมั่งคั่ง, หน้า 71.

⁶⁴ รัชดาพร ศรีภิบาล, “ความสำคัญของรังนกต่อเศรษฐกิจในภาคใต้ของประเทศไทย,” หน้า 106.

⁶⁵ เกษม จันทรดำ, รังนกอีแอ่น : อำนาจ ความขัดแย้ง และความมั่งคั่ง, หน้า 73-74.

2.3. การจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540

เนื่องด้วยพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2482 ให้อำนาจผู้ที่ได้รับอนุญาตสัมปทานมากเกินไปในการต่ออายุสัญญาคราวละ 5 ปี⁶⁶ จนเกิดการผูกขาดในการจัดเก็บรังนกอีแอ่น ไม่มีการดำเนินการในการประมูลที่โปร่งใส เนื่องจากการต่อสัญญาและการควบคุมดูแลเป็นเรื่องของกระทรวงการคลัง ผลประโยชน์ตกไปอยู่กับส่วนกลาง⁶⁷ ซึ่งทำให้รายได้จากการประมูลอากรรังนกอีแอ่นไม่ได้นำมาใช้ประโยชน์กับท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บรังนกอีแอ่นโดยตรง จนเกิดปัญหาการขโมยรังนกอีแอ่นเพื่อนำไปขาย จึงทำให้ต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายใหม่ ในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายนั้น ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่นเข้าสู่สภาเมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม พ.ศ.2536 แต่เนื่องจากการประชุมสภาถูกยุบไปเสียก่อนทำให้ร่างพระราชบัญญัตินี้มีอันต้องตกไปด้วย ต่อมาได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่นเข้าสู่สภาต่อรัฐบาลชุดใหม่อีกครั้ง เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ.2539 ได้มีการพิจารณาและลงมติรับหลักการแห่งพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.....ดังกล่าว จนกระทั่งผ่านความเห็นชอบและมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ.2540 เรียกว่า พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540⁶⁸

ภายหลังจากที่พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540 มีผลบังคับใช้ มีการแข่งขันประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นด้วยเงินประมูลที่มากมายมหาศาล เอกชนที่เข้ามาทำสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นก็เปลี่ยนเป็นรายใหม่ที่ไม่ใช่ผู้ผูกขาดรายเดิม ทำให้รายได้จากการทำสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นเข้าสู่รัฐอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยด้วยมูลค่าที่สูงมาก โดยเฉพาะท้องถิ่นที่จัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นซึ่งเป็นผู้ได้รับรายได้โดยตรงจากการทำสัมปทานอากรรังนก ส่งผลให้เกิดการพัฒนาในท้องถิ่นอันเนื่องมาจากรายได้ดังกล่าว

สำหรับรายละเอียดของแนวคิดที่มา ตลอดถึงขั้นตอนการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 นี้ผู้เขียนจะกล่าวละเอียดในบทที่ 4

⁶⁶ กฎกระทรวงการคลัง ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2482

⁶⁷ เกษม จันทร์ดำ, รังนกอีแอ่น : อำนาจ ความขัดแย้ง และความมั่งคั่ง, หน้า 76.

⁶⁸ เกษม จันทร์ดำ, รังนกอีแอ่น : อำนาจ ความขัดแย้ง และความมั่งคั่ง, หน้า 74-76.

2.4 วิเคราะห์ความแตกต่างในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

จากพัฒนาการในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นของประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน สามารถวิเคราะห์ได้ถึงความแตกต่างในเรื่องรูปแบบวิธีการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น ลักษณะการส่งอากรรังนกอีแอ่นให้กับรัฐ หน่วยงานผู้จัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น ผู้ที่ได้รับรายได้จากการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น ประเทศผู้รับซื้อรังนกอีแอ่น และปัจจัยที่มีผลกระทบต่อ การส่งออกรังนกอีแอ่น ซึ่งจะกล่าวดังต่อไปนี้

2.4.1 รูปแบบวิธีการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น

จากการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นในแต่ละสมัยจนถึงการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540 สามารถแบ่งรูปแบบวิธีการจัดเก็บเป็น การจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นโดยการส่งส่วยรังนกของเจ้าเมือง การจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นโดยการทูลขอพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์ การจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นโดยการเป็นเจ้าภาษีนายอากร และการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นโดยการประมูลเงินอากรเพื่อทำสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่น

ในสมัยที่มีการส่งส่วยให้กับรัฐ ซึ่งส่วยนั้นถือเป็นรายได้ที่เกิดจากการเรียกเก็บเอา กับเมืองที่อยู่ใต้ปกครองหรือประชาชนอย่างหนึ่ง นักศึกษาประวัติศาสตร์บางท่านจึงมีความเชื่อว่าการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นนี้ได้เกิดขึ้นแล้วในสมัยอยุธยาตอนปลายโดยวิธีการส่งส่วย ซึ่งมีหลักฐานปรากฏว่าในระยะเวลาสมัยนั้นได้มีจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นโดยการส่งส่วยที่เรียกว่า “ส่วยรังนก” ซึ่งส่วยรังนกนี้มีเฉพาะในภาคใต้เท่านั้น ไพร่ส่วยจะเป็นผู้จัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นส่งให้เจ้าเมือง จากนั้นเจ้าเมืองก็จะเป็นผู้ส่งรังนกอีแอ่นมายังกรุงศรีอยุธยาโดยพระคลังสินค้าจะเป็นผู้จัดเก็บรังนกอีแอ่นดังกล่าว เห็นได้ว่าในสมัยอยุธยาตอนปลายนี้เจ้าเมืองไม่ได้อยู่ในฐานะเจ้าภาษีนายอากร แต่อยู่ในฐานะผู้ปกครองเมืองที่ถูกปกครองจะต้องส่งรายได้หรือสิ่งของของตนให้กับผู้ปกครองเมืองเพื่อแลก กับความคุ้มครองในชีวิตและทรัพย์สินของผู้ถูกปกครอง

การจัดเก็บภาษีอากรโดยการทูลขอพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์นี้มีปรากฏแล้วในสมัยอยุธยา และไม่ปรากฏหลักฐานแน่ชัดว่าการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นโดยการทูลขอพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์นี้มีมาตั้งแต่สมัยอยุธยาหรือไม่ แต่ในสมัยธนบุรีมีบันทึกหลักฐานปรากฏว่ามีการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นโดยการทูลขอพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์แล้ว โดยผู้ที่ทูลขอพระบรมราชานุญาตส่วนใหญ่จะเป็นเจ้าเมืองผู้ปกครองในพื้นที่ที่มีนกอีแอ่นมาทำรังอาศัยอยู่ การที่เจ้าเมืองจะได้ทำอากรรังนกอีแอ่นหรือไม่อยู่ที่พระบรมราชวินิจฉัย

ของพระมหากษัตริย์ ซึ่งการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นโดยวิธีดังกล่าวนี้มีเรื่อยมาจนถึงสมัยรัชกาลที่ 5 ก่อนการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน

การจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นโดยระบบเจ้าภาษีนายอากรนี้ มีบันทึกหลักฐานปรากฏในสมัยรัชกาลที่ 3 ที่เป็นการเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาประมูลในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น ซึ่งผู้ที่ต้องการจะเป็นเจ้าภาษีนายอากรรังนกอีแอ่นโดยการประมูลเงินอากรนี้จะต้องเสนอประมูลต่อเจ้าจำนวนว่าจะแบ่งปันผลประโยชน์เท่าใดให้รัฐ ผู้ที่เสนอเงินประมูลสูงสุดจะมีอำนาจในการผูกขาดจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น ซึ่งภายหลังการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน ทุกพื้นที่ที่มีการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นในภาคใต้ได้เปลี่ยนมาใช้วิธีประมูลเงินตามระบบเจ้าภาษีนายอากรทั้งหมดแม้ว่าจะมีการยกเลิกระบบเจ้าภาษีนายอากรก็ตาม แต่ระบบเจ้าภาษีนายอากรรังนกอีแอ่นยังมีใช้อยู่ และมีเรื่อยมาจนถึงสมัยรัชกาลที่ 8 ก่อนการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นตามพระราชบัญญัติจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2482

การจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นโดยการประมูลเงินอากรเพื่อทำสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นเป็นการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2482 และพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยผู้ที่ได้รับสัมปทานในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น จะต้องแข่งขันประมูลเงินอากรก่อน ผู้ที่ประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นด้วยจำนวนเงินที่สูงที่สุด จะเป็นผู้มีสิทธิเข้าทำสัญญาสัมปทานรังนกอีแอ่น

จากรูปแบบการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นที่ได้กล่าวมานั้นเห็นได้ว่าในสมัยอยุธยาตอนปลายมีการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นโดยวิธีการส่งส่วยรังนก ซึ่งเป็นการส่งสิ่งของของเจ้าเมืองไปยังกรุงศรีอยุธยา ต่อมาก็มีการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นในลักษณะที่เป็นเงินตรามากขึ้น และไม่ว่าการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นจะเป็นรูปแบบไหนก็ตามจำนวนเงินที่เสนอให้กับทางราชการเพื่อให้ได้มาซึ่งการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นจะต้องเป็นจำนวนเงินที่สูงจนเป็นที่พอใจของทางราชการ ในบางครั้งการจัดเก็บโดยการทูลขอพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์นี้ส่วนใหญ่จะเป็นเจ้าเมืองที่ได้รับการผูกขาดในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น ซึ่งบางครั้งเจ้าเมืองก็เสนอทูลเงินอากรที่จำนวนเท่าเดิมหรือสูงกว่าเล็กน้อยจากที่ได้เคยทูลขอ เนื่องจากไม่มีการแข่งขันกับผู้ใด ทำให้เงินอากรรังนกอีแอ่นที่ทางราชการได้รับกลับได้น้อยกว่าตามที่ควรจะได้รับจริง จนกระทั่งเมื่อมีการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นตามแบบระบบเจ้าภาษีนายอากร ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้เอกชนได้มีโอกาสเข้ามาเป็นเจ้าภาษีนายอากรทำให้เกิดการแข่งขันในการเสนอเงินต่อเจ้าจำนวน ซึ่งผู้ที่เสนอเงินอากรรังนกอีแอ่นได้สูงที่สุดก็ได้เป็นเจ้าภาษีนายอากรรังนกอีแอ่นไป ซึ่งทำให้ทางราชการหรือรัฐได้รับเงินจากการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นเพิ่มมากขึ้นเนื่องจากเกิดการแข่งขันในการเสนอเงินอากรรังนกอีแอ่น แต่ถึงกระนั้นเมื่อมีการผูกขาดโดยระบบเจ้าภาษีนายอากรรังนกอีแอ่นเป็นเวลานาน จำนวนเงินที่ได้ในการจัดเก็บก็ไม่ต่าง

กับการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นโดยวิธีทูลขอพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์มากนัก เนื่องจากมีการผูกขาดในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นตามระบบเจ้าภาษีนายอากรเป็นเวลานาน ตัวผู้จัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นก็ได้ส่งสมประสงค์ในการจัดเก็บรังนกอีแอ่น ตลอดถึงมีการติดต่อตลาดรับซื้อในต่างประเทศไว้แล้ว ทำให้ไม่มีผู้ที่จะกล้าเข้ามาประมูลเพื่อให้ได้เป็นเจ้าภาษีนายอากร เพราะเกรงว่าหากประมูลให้เป็นผู้จัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นด้วยจำนวนเงินที่สูง หากไม่มีความรู้ไม่มีประสบการณ์ และไม่มีตลาดรับซื้อในต่างประเทศ ก็จะประสบปัญหาขาดทุน จึงทำให้เจ้าภาษีนายอากรรังนกอีแอ่นรายเดิมๆ เข้ามาประมูลอีกครั้ง ซึ่งจำนวนเงินที่ได้ก็ไม่ได้สูงกว่าการประมูลครั้งที่ผ่านๆ มามากนัก และแม้ว่าในสมัยรัชกาลที่ 4 จะเปิดให้มีการประมูลเงินโดยเจ้าภาษีนายอากรในพื้นที่ภาคใต้ตอนล่าง แต่ก็ไม่มีเอกชนรายใดเข้ามาประมูลอากรรังนกอีแอ่น เนื่องจากเป็นพื้นที่ทุรกันดาร ห่างไกลจากกรุงเทพมหานคร การเดินทางไปมาลำบาก ทำให้เจ้าเมืองที่เป็นผู้รับประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นในพื้นที่ดังกล่าวเป็นทั้งผู้รับประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นและนายอากรรังนกอีแอ่นไปพร้อมๆ กัน ซึ่งหมายความว่าเจ้าเมืองดังกล่าวก็เป็นผู้ผูกขาดในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นเหมือนเช่นเคย ซึ่งไม่ต่างอะไรกับการเป็นผู้จัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นโดยการทูลขอพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์ ในเวลาต่อมาการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นตามรูปแบบเจ้าภาษีนายอากรใช้หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติการภาษีอากร ร.ศ.111 และพระบรมราชโองการอนุญาตให้ผู้ประมูลเงินอากรผูกขาดในการจัดเก็บ ซึ่งตามพระราชบัญญัติการภาษีอากรรังนกอีแอ่น ร.ศ.111 ไม่มีบทบัญญัติเฉพาะเกี่ยวกับวิธีการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น และประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงมาเป็นระบอบประชาธิปไตย ซึ่งกฎหมายต่างๆ ที่ออกมานั้นต้องรับกับหลักการในระบอบประชาธิปไตย จึงทำให้มีการออกพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2482 ขึ้นมาบังคับใช้ ซึ่งรูปแบบวิธีการจัดเก็บนั้นจัดเก็บในลักษณะของสัญญาสัมปทานโดยการประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่น และรูปแบบวิธีการจัดเก็บดังกล่าวก็ยังนำมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540 ที่บังคับใช้ในปัจจุบัน ทำให้การจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นโดยทูลขอพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์และการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นโดยระบบเจ้าภาษีนายอากรนั้นถูกยกเลิกไป เอกชนหรือบุคคลทั่วไปมีสิทธิที่จะเข้ามาประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นมากขึ้น เกิดการแข่งขันในการประมูลอย่างเต็มที่ รัฐก็ได้รับประโยชน์อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น แต่เมื่อมีการออกกฎหมายให้ต่ออายุสัญญาเดิมเพิ่มออกไปได้อีกมีกำหนดไม่เกิน 5 ปี หากเป็นกรณีให้เห็นว่าระยะเวลา 5 ปีในการทำอากรรังนกอีแอ่นนั้นน้อยเกินไปสำหรับการทำรายได้การขายรังนกอีแอ่นในต่างประเทศ ซึ่งอาจเสียตลาดการค้าได้หากมีผู้รับทำสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นรายใหม่เข้ามา หรือเป็นกรณีเกิดวาทภัยทำให้รังนกได้รับความเสียหาย เก็บรังนกอีแอ่นได้น้อย ทำให้ผู้ทำอากรรังนกอีแอ่นรายเดิมหาช่องว่างของกฎหมายอ้างเหตุจำเป็นดังกล่าวเพื่อให้ตนสามารถต่ออายุสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นต่อไปอีก ซึ่งเห็นได้ว่าจะมีนายทุนไม่กี่รายที่เป็นผู้ผูกขาดในการทำอากรรังนกอีแอ่น ซึ่งแม้ว่ารัฐจะได้รายได้จากการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น แต่ก็กระทบสิทธิของผู้ที่ต้องการจะมาประมูลในการทำสัมปทานอากรรังนกอีแอ่น ทำให้กลุ่มคนเหล่านี้ไม่สามารถที่จะเข้ามาประมูลได้ การแข่งขันกัน

เพื่อให้ได้เงินประมุลที่สูงที่สุดตามที่รัฐควรจะได้รับจริงๆ ก็ไม่เกิดขึ้น สุดท้ายตัวรัฐเองก็ไม่สามารถจัดเก็บรายได้จากการทำสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นดังกล่าวได้ตามความเป็นจริงที่สมควรจะได้รับ

2.4.2 ลักษณะการส่งอากรรังนกอีแอ่นให้กับรัฐ

จากการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นตั้งแต่ในสมัยอดีตจนถึงปัจจุบันนี้ ลักษณะการส่งอากรรังนกอีแอ่นให้กับรัฐสามารถแบ่งได้เป็น การส่งอากรรังนกอีแอ่นเป็นส่วยรังนก การส่งอากรรังนกอีแอ่นเป็นตัวเงินอันเกิดจากการขายสินค้ารังนกอีแอ่น และแม้ว่าในสมัยสุโขทัยและในสมัยอยุธยาจะไม่ปรากฏหลักฐานแน่ชัดว่ามีการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นหรือไม่ แต่จากการศึกษาของผู้เขียนนั้นพบว่าได้มีผู้ศึกษาประวัติศาสตร์บางท่านเห็นว่าในสมัยอยุธยาตอนปลายนั้นได้มีการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นแล้ว ซึ่งอากรรังนกอีแอ่นดังกล่าวกระทำในลักษณะการส่งส่วยรังนก เนื่องจากรังนกอีแอ่นเป็นสินค้าต้องห้าม ไม่สามารถซื้อขายกันแบบทั่วไปได้ โดยการจัดเก็บรังนกอีแอ่นนั้นใช้ไพร่ส่วยรังนก ซึ่งมีเฉพาะทางภาคใต้เท่านั้น แต่เนื่องจากในสมัยต่อมาการค้าขายของประเทศไทยมีการติดต่อกับต่างประเทศมากขึ้น การแลกเปลี่ยนซื้อขายกันจึงนิยมใช้เงินตรากันมากขึ้นเนื่องจากสะดวกในการติดต่อซื้อขาย ทำให้การจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นนิยมหันมาจัดเก็บโดยการส่งเป็นตัวเงินแทนสิ่งของให้กับรัฐมากขึ้น ซึ่งมีหลักฐานปรากฏในสมัยกรุงธนบุรีเรื่อยมา จนกระทั่งในสมัยปัจจุบันนี้การจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นทั้งหมดมีการจัดเก็บเป็นตัวเงิน

2.4.3 หน่วยงานผู้จัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น

ในสมัยสุโขทัยและอยุธยาไม่ปรากฏหลักฐานแน่ชัดว่ามีการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นหรือไม่ และมีการจัดเก็บในรูปแบบใด แต่ในสมัยอยุธยาตอนปลายได้มีการตรากฎหมายที่เรียกว่า “พระราชกำหนดเก่า” ซึ่งตราขึ้นในสมัยพระเจ้าอยู่หัวบรมโกศ มีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับเจ้าภาษีนายอากร โดยผู้เป็นเจ้าภาษีนายอากรจะเรียกเก็บอากรจากผู้ประกอบการส่งให้พระคลังสินค้า ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับความเห็นของผู้ศึกษาประวัติศาสตร์ที่มีความเห็นว่ามีการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นโดยวิธีการส่งส่วยรังนกในสมัยอยุธยาตอนปลายโดยเจ้าเมืองจะเป็นผู้เรียกเก็บจากประชาชนก่อน จากนั้นเจ้าเมืองก็จะส่งส่วยรังนกมายังกรุงศรีอยุธยาอีกที จึงทำให้สันนิษฐานได้ว่าส่วยรังนกที่ส่งให้กับรัฐนั้น หน่วยงานในการจัดเก็บอากรดังกล่าวคือพระคลังสินค้า และเมื่อรังนกอีแอ่นเป็นสินค้าต้องห้ามด้วยแล้วจึงทำให้เชื่อได้ว่าสินค้ารังนกอีแอ่นดังกล่าวได้ถูกจัดเก็บโดยพระคลังสินค้าเพื่อใช้ในการแลกเปลี่ยนซื้อขายกับต่างประเทศต่อไป ซึ่งหลักฐานที่สนับสนุนก็คือการส่งราชทูตไปประเทศฝรั่งเศสในรัชสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช ซึ่งในขณะที่เยือนประเทศฝรั่งเศสนั้น สมเด็จพระอนุชาของพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 กำลังประชวรอยู่ ราชทูตของไทยได้ขอเข้าเฝ้าถวายรังนกอีแอ่นเพื่อรักษาโรค

ในสมัยกรุงธนบุรีนี้หน่วยงานในการจัดเก็บอากรยังคงเหมือนแบบอย่างในสมัยอยุธยาตอนปลาย เนื่องจากอยู่ในภาวะศึกสงครามทำให้ยังไม่มี การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดเก็บมากนัก ดังนั้นหน่วยงานในการจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นจึงยังคงเป็นพระคลังสินค้าเหมือนเดิม แม้ว่า จะมีรูปแบบวิธีการจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นโดยการทูลขอพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์ แต่สุดท้ายของการจัดเก็บนั้นก็เป็นที่ของพระคลังสินค้าเหมือนเดิม และยังคงดำเนินการจัดเก็บเรื่อยมาจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น จนกระทั่งในสมัยรัชการที่ 3 ได้มีการตั้งอากรขึ้นมาใหม่ ที่เรียกว่า “ภาษี” ซึ่งภาษีที่ตั้งขึ้นใหม่นี้รวมถึงอากรรั้งนกอีแอ่นด้วย โดยเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นโดยการประมูลเงินอากร ซึ่งหน่วยงานของรัฐในการจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นในสมัยนี้ยังไม่มีหน่วยงานเฉพาะในการจัดเก็บ อย่างกรมใหญ่ๆ เช่น กรมพระกลาโหมนี้ ก็มีอำนาจที่จะออกคำสั่งเกี่ยวกับการจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นตลอดถึงการลงโทษเจ้าภาษีนายอากรรั้งนกอีแอ่นทั่วประเทศที่อยู่ในอำนาจบังคับบัญชาของตนก่อนที่จะมีการส่งเงินให้กับพระคลังสินค้าที่หลัง โดยในกรมจะมีหน่วยงานสังกัดย่อยที่เรียกว่า “พระคลัง” ทำหน้าที่จัดเก็บภาษีอากรตามที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งแต่ละพระคลังจะมีเจ้าหน้าที่ที่เรียกว่า “พนักงาน” หรือ “เจ้าจำนวน” เป็นเจ้าหน้าที่ในการจัดเก็บอากร โดยผู้เสนอเงินอากรสูงสุดต่อเจ้าจำนวน จะเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้เป็นเจ้าภาษีนายอากร ซึ่งการไม่มีหน่วยงานเฉพาะเจาะจงในการจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นนี้มีเรื่อยมาจนถึงสมัยรัชกาลที่ 4 พระคลังสินค้าได้เปลี่ยนมาเป็นกรมพระคลังมหาสมบัติ ซึ่งกรมใหญ่ๆ ทั้งกรมพระกลาโหม และกรมพระคลังสินค้าต่างมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่น เพียงแต่ว่าความรับผิดชอบในการจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นนี้อยู่ในเขตคนละพื้นที่กันเท่านั้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าการจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นไม่เป็นระบบที่เป็นหนึ่งเดียวกัน จนกระทั่งภายหลังได้มีการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน มีการตั้งกระทรวงแทนกรม และมีการตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ในสมัยรัชกาลที่ 5 ที่รวบรวมอำนาจบริหารราชการแผ่นดินไว้ที่ส่วนกลาง มีการยกเลิกระบบเจ้าภาษีนายอากร คงเหลือแต่ภาษีอากรบางประเภทที่ใช้ระบบเจ้าภาษีนายอากร ซึ่งภาษีอากรบางประเภทดังกล่าวรวมถึงอากรรั้งนกอีแอ่นด้วย พื้นที่การจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นได้เข้ามาอยู่ภายใต้ระบบมณฑลเทศาภิบาล โดยแต่ละมณฑลที่มีการจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นจะมีเจ้าหน้าที่ที่ส่วนกลางคัดเลือกมาเพื่อเป็นผู้จัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่น พนักงานบัญชีกลางจากหอรัษฎากรพิพัฒน์จะเป็นผู้ตรวจสอบการส่งเงินของแต่ละมณฑล และรวบรวมเงินอากรเข้าสู่พระคลังมหาสมบัติ ซึ่งกระทรวงพระคลังมหาสมบัตินี้มีหน้าที่ในการจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นเรื่อยมาจนถึงสมัยรัชกาลที่ 6 ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 7 ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย กระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้เปลี่ยนเป็นกระทรวงการคลัง ซึ่งกระทรวงนี้ได้แบ่งออกเป็นกรมกองต่างๆ มากมาย กรมที่มีหน้าที่ในการจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นคือ กรมสรรพากร โดยจะมีเจ้าหน้าที่ในการจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นในแต่ละจังหวัดจัดเก็บเงินเข้าสู่กรมสรรพากรที่ส่วนกลาง ซึ่งการจัดเก็บโดยกรมสรรพากรนี้มีเรื่อยมาจนถึงการจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นตามพระราชบัญญัติอากรรั้งนกอีแอ่น พ.ศ.2482 เห็นได้ว่ารายได้จากการจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นตั้งแต่อดีตจนถึงการจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่น พ.ศ.2482 ส่วนกลางจะเป็นผู้ได้รับรายได้ แม้ว่า

ส่วนกลางจะได้รายได้จากการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นในแบบไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย แต่รายได้ดังกล่าว ก็ยังถือว่าส่วนกลางเป็นผู้ได้รับ ท้องถิ่นที่มีพื้นที่ในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นโดยตรงไม่ได้รับรายได้ จากการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นมาใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเลย ซึ่งหลายๆ ฝ่ายเห็นว่าเกิดความ ไม่เป็นธรรมต่อท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นดังกล่าว ดังนั้นจึงได้มีการปรับปรุงกฎหมายว่า ด้วยการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นเสียใหม่ โดยตราเป็นพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540 ขึ้นมาบังคับใช้ โดยให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้ จัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น ซึ่งส่งผลให้รายได้จากการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นถูกนำมาใช้ในการพัฒนา ท้องถิ่นในจังหวัดที่มีการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น

2.4.4 ผู้ที่ได้รับรายได้จากการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น

จากเรื่องพัฒนาการในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นในสมัยต่างๆ ผู้เขียนพบว่าผู้ที่ ได้รับรายได้สามารถแบ่งออกเป็น รัฐ และผู้จัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น ซึ่งรัฐจะได้รับรายได้จากการ จัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นมากหรือน้อยนั้นมีหลายปัจจัยด้วยกัน ยกตัวอย่างเช่น การเกิดภาวะสงคราม ภายในประเทศ และสงครามระหว่างประเทศ ซึ่งทำให้รัฐได้รับรายได้จากการจัดเก็บอากรรังนก อีแอ่นน้อยลง แต่หากมีความสัมพันธ์อันดีกับต่างประเทศ อย่างเช่น ประเทศจีน ก็ทำให้การค้าขาย ระหว่างกันไปเป็นด้วยดี และปัจจัยหนึ่งที่มีผลทำให้รัฐได้รับรายได้จากการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น มากหรือน้อยก็คือตัวผู้จัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นหรือผู้รับสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นเอง ซึ่งในบางครั้ง ผู้จัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นหรือผู้รับสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นก็บิดเบือนที่จะไม่ส่งรายได้ตามความ เป็นจริงให้กับรัฐ โดยวิธีการนั้นก็มักจะปกปิดความจริงเกี่ยวกับพื้นที่ที่นกอีแอ่นเข้ามาทำรัง รายงาน จำนวนรังนกอีแอ่นที่จัดเก็บได้คลาดเคลื่อนไปจากความเป็นจริง หรือแม้แต่การใช้ช่องว่างทาง กฎหมายที่ทำให้ตนเป็นผู้ผูกขาดในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นโดยการอ้างเหตุภัยพิบัติ หรือการอ้าง ถึงระยะเวลาการทำสัมปทานอากรรังนกอีแอ่น 5 ปี ซึ่งน้อยเกินไป ทำให้การดำเนินกิจการค้าขายรัง นกอีแอ่นหยุดชะงัก ซึ่งเมื่อตัวผู้จัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นใช้เหตุผลเหล่านี้อ้างกับรัฐก็จะเกิดการ ผูกขาดเฉพาะราย ไม่เกิดการแข่งขันในการประมูลเงินอากร ซึ่งจะส่งผลทำให้รัฐไม่ได้รับเงินอากร รังนกอีแอ่นตามที่ควรได้จริงๆ แต่หากมองในทางกลับกัน การที่รัฐได้ผู้ทำอากรรังนกอีแอ่นรายใหม่ ซึ่งประมูลเงินอากรในจำนวนเงินที่สูง และไม่มีความรู้ประสบการณ์ในการจัดเก็บรังนกอีแอ่น ก็ อาจจะส่งผลกระทบต่อรัฐได้ ทำให้ผู้ประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นรายใหม่เหล่านั้นไม่สามารถส่งเงิน ให้กับรัฐตามที่ได้ประมูลไว้ เกิดการค้างเงินอากร และอาจส่งผลให้รัฐต้องลดเงินอากรลงเพื่อให้ นาย อากรรังนกอีแอ่นสามารถจ่ายเงินอากรให้กับรัฐได้ และหากจ่ายเงินอากรรังนกอีแอ่นให้กับรัฐไม่ได้ แล้ว เมื่อรัฐบอกเลิกการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นหรือสัญญาสัมปทาน รัฐก็ต้องเสียเวลาในการ

ประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นใหม่อีกครั้ง ซึ่งในระหว่างนี้รัฐก็จะขาดรายได้จากการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น

2.4.5 ประเทศผู้รับซื้อรังนกอีแอ่น

การศึกษาพบว่าประเทศที่รับซื้ออากรรังนกอีแอ่นที่สำคัญตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบันคือประเทศจีน ซึ่งประเทศจีนเป็นตลาดรับซื้อรังนกอีแอ่นรายใหญ่ที่สุด รองลงมือนือคือสิงคโปร์ และมีบ้างที่ส่งออกไปยังประเทศตะวันตก ซึ่งผู้ที่รู้จักรังนกอีแอ่นส่วนใหญ่ก็เป็นคนจีน คนที่อยู่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หากมีผู้รู้จักรังนกอีแอ่นในประเทศตะวันตก ส่วนใหญ่ก็จะเป็นคนจีนและคนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงที่นิยมกินรังนกอีแอ่นที่ได้อพยพไปอาศัยอยู่ในประเทศตะวันตกเหล่านั้น

2.4.6 ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อ การส่งออก รังนกอีแอ่น

จากพัฒนาการการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นในอดีตจนถึงปัจจุบันทำให้ทราบว่าชาวจีนนิยมบริโภครังนกอีแอ่นกันมาก โดยเฉพาะในหมู่สังคมชั้นสูงหรือผู้มีอันจะกิน รังนกอีแอ่นจึงกลายเป็นของที่มีค่าและมีราคาแพง รังนกอีแอ่นจึงถูกส่งเป็นของกำนัลให้กับหมู่สังคมชั้นสูงหรือผู้มีอันจะกินดังกล่าว ประเทศจีนและเมืองฮ่องกงจึงเป็นตลาดรับซื้อรังนกอีแอ่นอันดับหนึ่งของประเทศไทย ซึ่งสร้างรายได้ให้กับประเทศตั้งแต่ในสมัยอดีตมาแล้ว และช่วงปลายสมัยรัชกาลที่ 5 ประเทศจีนมีการยกเลิกประเพณีการรับสินบนรังนกอีแอ่น มีการปฏิวัติล้มล้างอำนาจของราชวงศ์แมนจู ทำให้การส่งซื้อรังนกอีแอ่นจากประเทศไทยน้อยลง จึงมีการลดราคารังนกอีแอ่นเพื่อให้ประชาชนหันมาซื้อรังนกอีแอ่นกันมากขึ้น ทำให้รายได้จากการส่งออกรังนกอีแอ่นตกต่ำลงไปด้วย ส่งผลให้ผู้ที่เป็นนายอากรรังนกอีแอ่นไม่สามารถส่งเงินอากรตามที่ประมูลไว้กับรัฐ รัฐจึงมีรายได้จากการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นน้อยลง และภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 1 เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำไปทั่วโลก แต่ไม่มีผลกระทบต่อการค้าขายสินค้ำรังนกอีแอ่นมากนัก เนื่องจากตลาดรับซื้อสินค้ำรังนกอีแอ่นอันได้แก่ประเทศจีนและเมืองฮ่องกงใช้เงินเหรียญฮ่องกงในการซื้อขาย ซึ่งเงินเหรียญฮ่องกงอิงอยู่กับเงินที่มีค่าสูง สินค้ำรังนกอีแอ่นจึงยังมีราคาแพงอยู่ ต่อมาในปี พ.ศ.2473 ซึ่งตรงกับสมัยรัชกาลที่ 7 ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย ประเทศจีนได้ประกาศขึ้นอัตราภาษีขาเข้าสำหรับสินค้ำรังนกอีแอ่นสูงขึ้น และเกิดภาวะสงครามระหว่างประเทศจีนกับประเทศญี่ปุ่น ทำให้มีการรับซื้อสินค้ำรังนกอีแอ่นจากประเทศไทยน้อยลง ผู้เป็นนายอากรรังนกอีแอ่นจึงประสบปัญหาขาดทุน จากปัญหาที่กล่าวมานั้นเห็นได้ว่าเป็นปัญหาที่เกิดจากปัจจัยภายนอก ปัญหาดังกล่าวไม่ได้มีสาเหตุมาจากภายในประเทศไทย ดังนั้นการแก้ไขปัญหาก็อาจเป็นการยาก แม้หากมีตลาดรับซื้อสินค้ำรังนกอีแอ่นจากประเทศอื่นบ้าง ก็ไม่ทำให้การค้าขายสินค้ำรังนกอีแอ่นกลับมาดีขึ้น เนื่องจากผู้บริโภคในประเทศอื่นๆ ที่ไม่ใช่ประเทศจีนและเมืองฮ่องกง นิยมบริโภครังนกอีแอ่นน้อย แต่หลังจาก

นั้นการค้าขายรังนกอีแอ่นก็กลับเข้าสู่ภาวะปกติ รายได้จากการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นก็กลับมาจัดเก็บได้ในจำนวนที่สูงเช่นเดิม นอกจากนี้ปัจจัยภายนอกดังที่กล่าวมานี้ ก็ยังมีปัจจัยภายในซึ่งมีที่มาจากประเทศไทยผู้ส่งสินค้าอากรรังนกอีแอ่นเองที่ส่งผลต่อการส่งออกรังนกอีแอ่นไปยังต่างประเทศด้วย กล่าวคือ ในช่วงที่มีการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2482 นี้ การจัดเก็บรังนกอีแอ่นตามสัญญาสัมปทาน ซึ่งให้ระยะเวลาสัมปทานไม่เกิน 5 ปี ซึ่งเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาดังกล่าวแล้วทำการประมูลเงินอากรใหม่อีกครั้ง อาจจะได้ผู้ประมูลรายใหม่เข้ามาทำสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นก็ได้ ซึ่งทำให้เสียตลาดการค้ากับต่างประเทศเนื่องจากคู่ค้าในต่างประเทศอาจไม่อยากจะทำการค้าขายสินค้ารังนกอีแอ่นกับผู้ทำสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นรายใหม่ และในกรณีที่เกิดเหตุสุดวิสัยอย่างเช่นเกิดวาตภัย ทำให้รังนกอีแอ่นเกิดความเสียหายส่งออกไม่ได้หรือส่งออกในปริมาณที่น้อยลง ซึ่งย่อมส่งผลให้มีการค้างชำระเงินอากรรังนกอีแอ่นที่ได้ประมูลตกลงกันไว้ ดังนั้นจึงได้มีกฎกระทรวงออกมาบังคับใช้ให้สามารถขยายระยะเวลาได้อีกคราวละไม่เกิน 5 ปี ซึ่งช่วยแก้ปัญหาการค้างชำระอากรรังนกอีแอ่นได้ แต่ในขณะเดียวกันนายอากรรังนกอีแอ่นก็ใช้ช่องว่างของกฎหมายดังกล่าวอ้างเหตุการณ์ที่ประเทศไทยจะเสียตลาดการค้าหากไม่ได้เป็นผู้ทำสัมปทานต่อ หรืออ้างเหตุวาตภัย เพื่อให้ตนได้เป็นผู้จัดเก็บรังนกอีแอ่นจนเกิดการผูกขาดเป็นระยะเวลายาวนาน จนต้องมีการออกพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 ขึ้นมาบังคับใช้เพื่อแก้ไขปัญหาการใช้ช่องว่างของกฎหมายผูกขาดในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น

บทที่ 3

หลักการพื้นฐานที่ใช้ในการกำหนดบทบัญญัติว่าด้วยการจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่น

จากพัฒนาการการจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นตั้งแต่สมัยสุโขทัยจนถึงปัจจุบัน การจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นตามพระราชบัญญัติอากรรั้งนกอีแอ่น พ.ศ.2482 และการจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นพ.ศ.2540 ถือเป็น การจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย โดยฝ่ายนิติบัญญัติที่ได้รับเลือกจากประชาชนเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นมา จากนั้นก็ต้องผ่านมติรับหลักการแห่งการร่างกฎหมายจนกระทั่งผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา เมื่อรัฐสภาเห็นชอบแล้ว นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศในราชกิจจานุเบกษา ประกอบกับในการจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นเป็นนิติสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐย่อมมีอำนาจเหนือกว่าเอกชน ดังนั้นฝ่ายนิติบัญญัติจึงต้องออกพระราชบัญญัติอากรรั้งนกอีแอ่นตามหลักการพื้นฐานของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สอดคล้องกับรูปแบบการปกครองของประเทศไทย ซึ่งหลักการดังกล่าวมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.1. หลักนิติรัฐ

3.1.1 ความหมายของนิติรัฐ

นักวิชาการหลายท่านได้ให้คำนิยาม “นิติรัฐ” ไว้ดังนี้

นิติรัฐ¹ หมายถึง รัฐซึ่งยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เพื่อที่ราษฎรจะได้ใช้สิทธิเสรีภาพเช่นว่านั้นพัฒนาบุคลิกภาพของตนได้ตามที่แต่ละคนจะเห็นสมควร ดังนั้นรัฐประเภทนี้จึงเป็นรัฐที่มีอำนาจจำกัดโดยยอมอยู่ภายใต้กฎหมายของตนอย่างเคร่งครัด

¹ สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป (กรุงเทพมหานคร: เรือนแก้วการพิมพ์, 2535) หน้า 127.

นิติรัฐ² เป็นความคิดของประชาชนที่ฝึกฝนในสิทธิ ปัจเจกนิยม และรัฐธรรมนูญของรัฐที่เป็นนิติรัฐนี้จะต้องมีบทบัญญัติในประการที่สำคัญถึงเสรีภาพของราษฎร เช่น เสรีภาพในร่างกาย ในทรัพย์สิน ในการทำสัญญา และในการประกอบอาชีพ ในฐานะนี้รัฐจึงมีสภาพเป็นคนรับใช้ของสังคมโดยถูกควบคุมอย่างเคร่งครัด จะเห็นได้ว่าการที่รัฐจะเคารพต่อเสรีภาพต่างๆ ของราษฎรได้มีวิธีอยู่วิธีเดียว คือ ยอมตนอยู่ใต้บังคับแห่งกฎหมายโดยเคร่งครัดเท่านั้น และตราบไต่ที่กฎหมายยังใช้ อยู่ กฎหมายนั้นก็จะผูกมัดรัฐอยู่เสมอ และโดยการที่มีบทบัญญัติให้ราษฎรเป็นองค์กร(Organ) ของรัฐ ในการบัญญัติกฎหมายโดยตรง สำหรับรัฐที่ใช้หลักประชาธิปไตยโดยตรงหรือโดยให้เลือกตั้งผู้แทนราษฎรมาออกกฎหมายแทนตน (สำหรับรัฐที่ใช้หลักประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน) การที่รัฐ กำจัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎรได้ก็ด้วยความยินยอมของราษฎรให้จำกัดสิทธิและเสรีภาพเอง ฉะนั้นกรณีของรัฐเป็นนิติรัฐจึงเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของราษฎร

3.1.2 ลักษณะสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานภายใต้หลักนิติรัฐ

สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานภายใต้หลักนิติรัฐจำแนกได้เป็น 3 ประเภทคือ

3.1.2.1 สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลโดยแท้

สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลโดยแท้ อันได้แก่ สิทธิเสรีภาพในชีวิตร่างกาย สิทธิและเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิและเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารถึงกันและกัน สิทธิและเสรีภาพในการเดินทาง การเลือกถิ่นที่อยู่ สิทธิในการนับถือศาสนา และสิทธิและเสรีภาพในครอบครัว

3.1.2.2 สิทธิและเสรีภาพในทางเศรษฐกิจ

สิทธิและเสรีภาพในทางเศรษฐกิจ อันได้แก่ สิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ สิทธิและเสรีภาพในการมีและใช้ทรัพย์สิน และสิทธิและเสรีภาพในการทำสัญญา

3.1.2.3 สิทธิและเสรีภาพในการมีส่วนร่วมทางการเมือง

สิทธิและเสรีภาพในการมีส่วนร่วมทางการเมือง อันได้แก่ สิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง สิทธิและเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคมหรือพรรคการเมือง และสิทธิและเสรีภาพในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งและสมัครรับเลือกตั้ง

² หยุด แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538), หน้า 123-124.

อย่างไรก็ดี รัฐจะต้องธำรงรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะซึ่งในบางกรณีรัฐจำต้องบังคับให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการบางอย่าง โดยองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถล่วงล้ำเข้าไปในแดนสิทธิและเสรีภาพของราษฎรได้ แต่รัฐต้องให้คำมั่นต่อราษฎรว่าองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกล้ากรายสิทธิและเสรีภาพของราษฎรได้ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งและเป็นการทั่วไปว่าให้องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกล้ากรายสิทธิและเสรีภาพของราษฎรได้ในกรณีใดและภายในขอบเขตอย่างไร

3.1.3 สาระสำคัญของหลักนิติรัฐ³

มีอยู่ 3 ประการดังนี้

1) บรรดาการกระทำทั้งหลายขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะต้องชอบด้วยกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะต้องมีอำนาจสั่งการให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ ต่อเมื่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้งและจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้

2) บรรดากฎหมายทั้งหลายที่องค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของราษฎรนั้นจะต้องมีข้อความระบุไว้อย่างชัดเจนพอสมควรว่าให้องค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร องค์กรใดมีอำนาจล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของราษฎรได้ในกรณีใดและภายในขอบเขตอย่างไร และกฎหมายดังกล่าวจะต้องไม่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของราษฎรเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นเพื่อธำรงรักษาผลประโยชน์สาธารณะ

3) การควบคุมไม่ให้การกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารขัดต่อกฎหมายก็ดี การควบคุมไม่ให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญก็ดี จะต้องเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งมีความเป็นอิสระจากองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารและองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ โดยองค์กรรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร

³ชาวยุชย แสงศักดิ์, กฎหมายปกครอง แนวความคิดและหลักกฎหมายที่ควรรู้ (กรุงเทพมหานคร: สวัสดิการด้านการฝึกอบรม สำนักงานศาลปกครอง, 2546), หน้า 35.

อาจจะเป็นองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการอีกองค์กรหนึ่ง แยกต่างหากจากองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญาก็ได้

3.2 หลักความชอบด้วยกฎหมายในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น

3.2.1 ความหมายของหลักความชอบด้วยกฎหมาย

หลักความชอบด้วยกฎหมาย คือ หลักการที่รัฐผู้มีอำนาจหน้าที่เหนือกว่าเอกชนจะกระทำการอย่างใดๆ ที่ผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพอันชอบธรรมของเอกชนได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้ และขณะเดียวกันรัฐก็ต้องกระทำการดังกล่าวภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น

3.2.2 หลักความชอบด้วยกฎหมายที่นำมาใช้ในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น

3.2.2.1 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

ตามหลักการนี้การกระทำของรัฐจะต้องชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งตราขึ้นโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งหมายความว่า ในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีอำนาจสั่งการให้เอกชนกระทำหรือละเว้นไม่กระทำอย่างหนึ่งอย่างใดได้ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจอย่างชัดแจ้ง และต้องใช้อำนาจภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ แม้ในเรื่องที่กฎหมายให้ใช้ดุลพินิจได้ เจ้าหน้าที่ของรัฐก็ต้องใช้ดุลพินิจนั้นโดยความสมเหตุสมผลที่จะสามารถชี้แจงเหตุผลประกอบได้ นั่นคือ ใช้ความรู้สำนึกที่จะแยกแยะผิดหรือถูก ไม่ใช่ใช้อำนาจตามอำเภอใจปฏิบัติหน้าที่โดยตรงไปตรงมาภายในขอบเขตที่กฎหมายให้ไว้โดยสุจริต

3.2.2.2 หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

หลักการนี้มีความหมายว่า บรรดากฎหมายที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรของรัฐล่วงล้ำเข้าไปในแดนเสรีภาพของราษฎรนั้นจะต้องมีข้อความระบุไว้อย่างชัดเจนว่าให้อำนาจในกรณีใดบ้างและภายในขอบเขตอย่างไร กฎหมายควรมีขึ้นเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม เพื่อความยุติธรรม ไม่ลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกินความจำเป็นในการดำรงรักษาประโยชน์ส่วนรวม นอกจากนี้กฎหมายที่ตราขึ้นใช้บังคับนั้นจะต้องเป็นการทั่วไป ไม่ใช่ใช้เฉพาะกับบุคคลใดโดยเฉพาะ เพื่อให้ผู้อยู่ใต้กฎหมายมีความเสมอภาคกันและมีโอกาสที่จะทราบถึงข้อบังคับของกฎหมายอีกทั้งกฎหมายที่ตราขึ้นจะต้องไม่มีผลเป็นการลงโทษย้อนหลัง

3.3 หลักบริการสาธารณะ

3.3.1 ความหมายของการบริการสาธารณะ

การบริการสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมที่ฝ่ายปกครองกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะอันเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชน ยกตัวอย่างเช่น การคมนาคมขนส่ง การศึกษา การสาธารณสุข⁴ ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้โดยสภาพแล้ว ไม่อาจจะบรรลุผลสำเร็จตามเป้าประสงค์ได้หากปราศจากการแทรกแซงของอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมาย

ส่วนแนวความคิดและหลักกฎหมายว่าด้วยการบริการสาธารณะของฝรั่งเศส สรุปได้ว่า ความหมายของการบริการสาธารณะ คือ เป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคลมหาชน ซึ่งหมายถึงกรณีที่นิติบุคคลมหาชนเป็นผู้ประกอบกิจกรรมด้วยตนเองอันได้แก่ กิจกรรมที่รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการ และยังหมายความรวมถึงกรณีที่รัฐมอบกิจกรรมของรัฐบางประเภทให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการด้วย ซึ่งกิจกรรมดังกล่าวจะต้องเป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและตอบสนองความต้องการของประชาชน⁵

3.3.2 ลักษณะของการบริการสาธารณะ

3.3.2.1 การบริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่อยู่ภายใต้การอำนาจการหรือในการควบคุมของฝ่ายปกครอง

ฝ่ายปกครอง หมายถึง หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อาทิเช่น กระทรวง ทบวง กรม ข้าราชการทั่วไป ซึ่งกิจการที่เป็นการบริการสาธารณะ จะอยู่ภายใต้การอำนาจการหรือในการควบคุมของฝ่ายปกครองที่มีอำนาจและหน้าที่ตามบทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติไว้ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ฝ่ายปกครองดูแลและปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่เป็นสำคัญ ซึ่งความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองในบริการสาธารณะนี้ อาจเป็นความรับผิดชอบโดยตรง คือ

⁴ มานิต จุมปา, คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 1 ว่าด้วยหลักทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 3(กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554, หน้า 85.

⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์, สัญญาทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 4(กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2554), หน้า 26.

ฝ่ายปกครองลงมือให้บริการสาธารณะเอง หรืออาจเป็นความรับผิดชอบที่มอบหมายให้องค์กรอื่นเป็นผู้ให้บริการสาธารณะ โดยฝ่ายปกครองคอยควบคุมกำกับอย่างใกล้ชิด⁶

3.3.2.2 การบริการสาธารณะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่

เป้าหมายของการบริการสาธารณะ คือ การกระทำตามบัญญัติของกฎหมายซึ่งได้มอบอำนาจและหน้าที่ไว้ เพื่อให้ตรงตามเจตนารมณ์ ของประชาชนที่บัญญัติไว้ในกฎหมายในเรื่องของการบริหารเป็นสำคัญ หน่วยงานของรัฐในแต่ละหน่วยงานไม่ว่าจะเป็นกระทรวง ทบวง กรม ฯลฯ ต่างก็มีหน้าที่และมีอำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในการให้บริการแก่ประชาชน ยกตัวอย่างเช่น การศึกษา สาธารณสุข คมนาคม ตลอดจนการดูแลความสงบเรียบร้อยต่างๆ อันเป็นหน้าที่ของหน่วยราชการ ซึ่งต่างต้องกระทำให้เป็นไปตามกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่ไว้ในการตอบสนองความต้องการของประชาชน

3.3.2.3 การบริการสาธารณะอาจมีการแก้ไขและเปลี่ยนแปลงได้เสมอ โดยกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อประโยชน์โดยส่วนรวมของประชาชน

การบริการสาธารณะจะเกิดขึ้นได้ ต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจและหน้าที่ไว้เพื่อให้บริการแก่ประชาชน โดยจุดประสงค์สำคัญเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ ดังนั้นหากเมื่อใดที่อำนาจและหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติให้ในการบริการสาธารณะนั้นๆ ไม่สมประโยชน์หรือตรงตามประโยชน์สูงสุดของประชาชนคนส่วนใหญ่แล้ว การบริการสาธารณะสามารถแก้ไขและเปลี่ยนแปลงได้เสมอ โดยการแก้ไขกฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจและหน้าที่ในการบริการสาธารณะนั้นๆ ใหม่

3.3.2.4 การบริการสาธารณะต้องเป็นการกระทำอย่างต่อเนื่อง

ตามที่ได้กล่าวแล้วว่า การบริการสาธารณะนั้นเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของประชาชน ซึ่งโดยทั่วไปกิจการต่างๆ จะอยู่ในการกำกับดูแลและดำเนินการของหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น การศึกษา คมนาคม สาธารณสุข หรือสาธารณสุข โภค ฯลฯ จะต้องกระทำด้วยความต่อเนื่องและสม่ำเสมอ ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุผลตรงตามความต้องการของประชาชน โดย

⁶มานิต จุมปา, คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 1 ว่าด้วยหลักทั่วไป, หน้า 85.

ส่วนรวมและตรงตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจและหน้าที่ไว้เพื่อกิจการในการบริการ
สาธารณะ

3.3.2.5 การบริการสาธารณะต้องกระทำด้วยความเสมอภาค

หลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่สำคัญคือ ความเท่าเทียมกันและ
เสมอภาคกัน ฉะนั้นการที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจ และหน้าที่แก่หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่
ของรัฐ ในการบริการสาธารณะนั้น หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องใช้อำนาจหน้าที่
ดังกล่าวให้ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย หรือตามความต้องการของประชาชนและหลักการของ
ระบอบประชาธิปไตย คือ จะต้องให้ความเท่าเทียมและความเสมอภาคในการให้บริการสาธารณะ

จากหลักการดังกล่าวจะพบว่า เหตุที่กฎหมายมหาชนมอบหมายอำนาจ
และหน้าที่ให้แก่งานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการดำเนินการสาธารณะก็เพื่อที่จะให้ความ
คุ้มครอง ดูแล และให้ความเสมอภาค ในเรื่องของการบริการแก่ประชาชนโดยทั่วไป ฉะนั้นหลักในการ
บริการสาธารณะที่หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะให้แก่ประชาชนนั้น จะต้องมีความเสมอ
ภาคและจะต้องกระทำให้เกิดความเท่าเทียมกันในหมู่ประชาชนผู้รับบริการสาธารณะ ซึ่งหน่วยงาน
ของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องกระทำให้สอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย
ที่มีเพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ

ลักษณะ 5 ประการในการบริการสาธารณะที่กล่าวมานี้เป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นว่า การ
บริการสาธารณะในความหมายและเจตนารมณ์ของกฎหมายมหาชนนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์
โดยรวมของประชาชนเป็นสำคัญ และการที่หน่วยงาน องค์กรหรือบุคคลใดจะสามารถดำเนินการใน
การบริการสาธารณะได้นั้น จำเป็นต้องมีกฎหมายบัญญัติมอบหมาย และให้อำนาจและหน้าที่ไว้
นอกจากนี้การบริการสาธารณะในความหมายของกฎหมายมหาชนดังกล่าวจะต้องดำเนินไปตาม
หลักการของระบอบประชาธิปไตยที่ยึดหลักนิติรัฐเป็นสำคัญ

3.3.3 ประเภทของการบริการสาธารณะ⁷

บริการสาธารณะแบ่งได้ 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ บริการสาธารณะที่มีลักษณะทาง

⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, พิมพ์ครั้งที่
ที่ 3(กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547), หน้า 34-42.

ทางปกครอง (services publice administratifs) และบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรม (services publice industriels et commerciaux) ซึ่งจะกล่าวต่อไปนี้

3.3.3.1 บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง

ได้แก่ กิจกรรมที่โดยสภาพแล้วเป็นงานในหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องจัดทำเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน กิจกรรมเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องการดูแลรักษาความปลอดภัยและความสงบสุขของชุมชน บริการสาธารณะประเภทนี้ฝ่ายปกครองต้องอาศัยอำนาจพิเศษตามกฎหมายมหาชนในการจัดทำ

บริการสาธารณะทางปกครองนี้ส่วนใหญ่จะเป็นกิจกรรมที่รัฐจัดทำให้ประชาชนโดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทน ฝ่ายปกครองไม่สามารถมอบบริการสาธารณะประเภทนี้ให้องค์กรอื่นหรือเอกชนเข้ามาดำเนินการแทนได้ เนื่องจาก การบริการสาธารณะทางปกครองส่วนใหญ่จะเป็นกิจกรรมอันเป็นหน้าที่เฉพาะของฝ่ายปกครองที่ต้องอาศัยเทคนิคพิเศษหรืออำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะด้วย

บริการสาธารณะทางปกครอง ได้แก่ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การป้องกันประเทศ และการคลัง เป็นต้น

3.3.3.2 บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม

การบริการสาธารณะประเภทนี้เป็นบริการสาธารณะอีกประเภทหนึ่งที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้ดำเนินการ แต่มีลักษณะคล้ายกับการดำเนินการให้บริการของเอกชน มีวัตถุประสงค์แห่งบริการทางด้านเศรษฐกิจเหมือนกับวิสาหกิจเอกชน คือ เน้นทางด้านการผลิต การจำหน่าย การให้บริการ และมีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้รับดังเช่นกิจการของเอกชน โดยผลประโยชน์อันเป็นรายได้ในส่วนใหญ่มากกว่าค่าตอบแทนที่เก็บจากผู้ใช้บริการ ส่วนวิธีการดำเนินงานบริการสาธารณะเป็นวิธีการที่สร้างขึ้นเอง ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินการ

นอกเหนือจากการบริการสาธารณะทางปกครองกับบริการทางสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมดังกล่าวแล้ว ได้มีแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่พยายามสร้างประเภทของบริการสาธารณะขึ้นมาใหม่อีกหลายประเภท โดยประเภทบริการสาธารณะที่มีขึ้นมาใหม่นี้เกิดจากการแบ่งตามวัตถุประสงค์ของบริการสาธารณะ อันได้แก่ การบริการสาธารณะทางสังคม การบริการสาธารณะทางสุขภาพ การบริการสาธารณะทางวัฒนธรรม การบริการสาธารณะทางด้านการกีฬา ซึ่งแม้จะมีการแบ่งประเภทเอาไว้บ้างแล้ว แต่ในทางปฏิบัติทั้งศาลปกครองสูงสุดและทั้งใน

วงการวิชาการ ต่างถือว่าบริการสาธารณะยังคงมีอยู่เพียงสองประเภท คือ บริการสาธารณะทางปกครอง และบริการสาธารณะอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม⁸

3.3.4 องค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะ

3.3.4.1 การบริการสาธารณะโดยส่วนราชการ

บริการสาธารณะที่จัดทำโดยส่วนราชการนี้ ฝ่ายปกครองจะเป็นผู้ลงมือดำเนินการเองโดยเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครอง การดำเนินการนั้นอาศัยอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายมอบหมายให้โดยมีลักษณะเป็นอำนาจพิเศษที่มีสถานะสามารถสั่งการได้ฝ่ายเดียว ไม่ต้องได้รับความยินยอมจากเอกชนผู้รับคำสั่ง การดำเนินการนี้ฝ่ายปกครองมีงบประมาณและทรัพย์สินของตนเองในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยทรัพย์สินเหล่านี้ได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษต่างไปจากทรัพย์สินของเอกชน⁹ และการบริการสาธารณะโดยส่วนราชการนี้มักเป็นการบริการที่ให้เปล่า ไม่ได้เรียกเก็บค่าบริการเหมือนเอกชน และหากมีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมก็จะเก็บเพียงเล็กน้อย เพราะประชาชนได้จ่ายค่าบริการเหล่านั้นผ่านการจัดเก็บภาษีอากรให้รัฐอยู่แล้ว

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ได้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วนคือ การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งในการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางดังกล่าว ได้มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและของเจ้าหน้าที่ของรัฐเอาไว้เพื่อการบริการสาธารณะ โดยราชการส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมของประเทศ ส่วนภูมิภาค อันได้แก่ จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะตามเขตปกครองต่างๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบตามที่ราชการส่วนกลางแบ่งอำนาจหน้าที่มาให้ ส่วนท้องถิ่น อันได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และพัทยา มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่น โดยมีพระราชบัญญัติ

⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 3(กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2555), หน้า 342-346.

⁹ มานิต จุมปา, คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 1 ว่าด้วยหลักทั่วไป, หน้า 124.

กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 กำหนดบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้¹⁰

3.3.4.2 การบริการสาธารณะโดยรัฐวิสาหกิจ

การดำเนินการบริการสาธารณะของส่วนราชการในบางครั้งมีความล่าช้าไม่สามารถให้บริการแก่ประชาชนได้ทันต่อความต้องการของประชาชนที่เปลี่ยนแปลงไปตามสภาพสังคมและเศรษฐกิจ โดยเฉพาะบริการสาธารณะทางด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ดังนั้นการที่ส่วนราชการดำเนินการบริการสาธารณะด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมจึงไม่เหมาะสม จึงจำเป็นต้องหาวิธีดำเนินการบริการสาธารณะทางด้านดังกล่าวที่เหมาะสม โดยให้รัฐวิสาหกิจเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ¹¹

รัฐวิสาหกิจจัดเป็นส่วนหนึ่งของภาครัฐ เนื่องจากรัฐเป็นเจ้าของกิจการหรือเป็นผู้ก่อตั้งกิจการนั้น ซึ่งรัฐวิสาหกิจไทยได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหลายอย่าง เช่น จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาโดยอาศัยความตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ.2495 จัดตั้งขึ้นโดยประกาศของคณะปฏิวัติ จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายธนาคารพาณิชย์ จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งนั้นมีสถานภาพทางกฎหมายที่แตกต่างกัน ทั้งนี้การที่จะทราบว่ารัฐวิสาหกิจใดมีสถานภาพทางกฎหมายอย่างไรขึ้นอยู่กับขั้นตอนการถือกำเนิดของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ซึ่งการที่รัฐวิสาหกิจมีสถานภาพของกฎหมายต่างกันนั้นย่อมที่จะสะท้อนถึงรูปแบบการบริหารและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่แตกต่างกันด้วย ดังนั้นจะพบว่า รัฐวิสาหกิจมิได้เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนเสมอไป ตัวอย่างเช่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยธนาคารพาณิชย์หรือที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้นไม่จัดว่าเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนแต่อย่างใด

รัฐวิสาหกิจที่มีสถานภาพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนนั้นจะมีลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้คือ

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 124-125.

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 126.

- 1) ต้องได้รับงบประมาณประจำปีของรัฐบาล และรายรับทั้งสิ้น
ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง โดยงบประมาณดังกล่าวถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายงบประมาณ
ประจำปีที่ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐสภา
- 2) จะถูกควบคุมด้านงบประมาณ ระบบบัญชี และการตรวจบัญชี
เช่นเดียวกับหน่วยงานอื่นๆ
- 3) เจ้าหน้าที่เป็นข้าราชการพลเรือนและอยู่ภายใต้กฎหมาย
ข้าราชการพลเรือน
- 4) ต้องอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของรัฐมนตรีเจ้าสังกัด
- 5) รัฐบาลต้องเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจ หรือต้องถือหุ้นทั้งหมด
- 6) ต้องมีการจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายมหาชน ซึ่งกำหนดอำนาจ
หน้าที่ความรับผิดชอบเอกสิทธิ์ ฯลฯ ตัวอย่างของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน
ยกตัวอย่างเช่น การไฟฟ้า การประปา การท่าเรือแห่งประเทศไทย การทางพิเศษแห่งประเทศไทย
องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย

3.3.4.3 การบริการสาธารณะโดยหน่วยงานของรัฐอื่น¹²

ในกรณีที่คนในสังคมมีความต้องการบริการสาธารณะใหม่ๆ ยกตัวอย่างเช่น การศึกษาวิจัย การกีฬา การสังคมสงเคราะห์ ซึ่งไม่ได้จัดอยู่ในการบริการสาธารณะทางปกครอง และการบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมอันมีส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวตามลำดับ ดังนั้นการบริการสาธารณะใหม่ๆ นี้ ต้องมีองค์กรอื่นที่ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเป็นผู้จัดทำ

สำหรับประเทศไทยมีองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะใหม่ๆ หลากหลาย องค์กร ยกตัวอย่างเช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย ศาลฎีกา องค์กรสงเคราะห์ทหารผ่านศึก สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ องค์กรสวนสัตว์ เป็นต้น อำนาจหน้าที่ขององค์กรเหล่านี้ เป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งของแต่ละองค์กรกำหนดไว้ องค์กรใหม่ๆ เหล่านี้ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจ เพราะ

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 145-149.

ไม่มีลักษณะการดำเนินการที่มุ่งประกอบกิจการเพื่อหารายได้ แต่ยังคงฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ ไม่ใช่หน่วยงานเอกชน

3.3.4.4 บริการสาธารณะที่กระทำโดยองค์การมหาชน

ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 ได้ปรากฏเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ว่า “ในการดำเนินงานตามโครงการพัฒนาต่างๆ ของรัฐ หรือการดำเนินงานตามแผนงานหรือนโยบายเพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ มักจะมีปัญหาความซ้ำซ้อน ความล่าช้าในการดำเนินการ การทับซ้อนของความรับผิดชอบระหว่างส่วนราชการ ซึ่งปัญหาเหล่านี้ก่อให้เกิดความล่าช้า และความไม่ยืดหยุ่นของกฎระเบียบราชการ ดังนั้น เพื่อลดปัญหาดังกล่าวและเปิดโอกาสให้มีการจัดระบบบริหารแนวใหม่สำหรับภารกิจและประสิทธิผลสูงสุด ตลอดจนเพื่อบูรณาการให้ผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดเข้ารวมกันทำงานอย่างมีเอกภาพและประสานงานกันเพื่อความรวดเร็วในการดำเนินงานซึ่งต้องอาศัยความเร่งด่วน จึงสมควรมีกฎหมายให้ฝ่ายบริหารสามารถตั้งหน่วยงานบริหารเป็นองค์การมหาชนที่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจได้ จึงจำต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

จากเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 เห็นได้ว่า องค์การมหาชนเป็นองค์กรของรัฐประเภทที่ไม่ใช่ส่วนราชการและไม่ใช่อุตสาหกรรมวิสาหกิจ แต่องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐและนิติบุคคล¹³ ซึ่งองค์การมหาชนจะเกิดขึ้นได้ก็เนื่องมาจากการที่รัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่งเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ และเห็นควรที่จัดหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่เพื่อให้เกิดความเหมาะสมที่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ โดยมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด รัฐบาลก็สามารถจัดหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่เป็นองค์การมหาชนได้ โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 นี้¹⁴

กิจการสาธารณะที่ตั้งขึ้นในรูปแบบขององค์การมหาชนนั้นเป็นการจัดทำบริการสาธารณะที่ไม่หวังผลกำไรจึงไม่ซ้ำซ้อนกับรัฐวิสาหกิจที่จัดทำบริการสาธารณะในลักษณะที่หวังผลกำไร

¹³ มาตรา 6 พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542

¹⁴ มาตรา 5 พระราชบัญญัติ องค์การมหาชน พ.ศ.2542

ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 ได้กำหนดหลักเกณฑ์กลางให้องค์การมหาชนต้องมีคณะกรรมการองค์การมหาชนเพื่อทำหน้าที่ควบคุมดูแลองค์การมหาชนให้ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

3.3.4.5 การบริการสาธารณะโดยเอกชน

ตามหลักการของกฎหมายมหาชนนั้นการบริการสาธารณะอาจจะดำเนินการโดยเอกชนได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสัญญาที่เอกชนได้ทำกับรัฐ ที่เรียกว่า "สัญญาทางปกครอง" ซึ่งเป็นสัญญาที่มีลักษณะแตกต่างไปจากสัญญาทั่วไปที่ทำตามกฎหมายเอกชนคือ รัฐและเอกชนที่ทำสัญญาตามกฎหมายเอกชนนั้น มีสถานภาพเท่าเทียมกัน ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่มีสิทธิมากกว่าอีกฝ่ายหนึ่งเช่นเดียวกับเอกชนทำสัญญากับเอกชน แต่ในทางตรงข้ามเรื่องสัญญาทางปกครองนั้นเป็นการทำสัญญาระหว่างรัฐกับเอกชน แต่ทำสัญญาเพื่อการบริการสาธารณะ ในลักษณะนี้ใช้หลักการของกฎหมายมหาชนคู่สัญญาคือรัฐและเอกชนที่ทำสัญญาเกี่ยวกับบริการสาธารณะนี้รัฐมีสิทธิหรืออำนาจเหนือกว่าคู่กรณีที่เป็นเอกชน ทั้งนี้เพราะผลของการกระทำตามสัญญานั้นมีผลกระทบโดยตรงต่อผลประโยชน์ของสาธารณะหรือของประชาชนโดยส่วนรวม ยกตัวอย่างเช่น สัญญาสัมปทานต่างๆ เช่น สัมปทานเดินรถ สัมปทานเหมืองแร่ สัมปทานป่าไม้ สัญญาประมูลการก่อสร้างเพื่อสาธารณประโยชน์ เช่น ประมูลสร้างสาธารณูปโภคต่างๆ ประมูลสร้างถนน ฯลฯ ทั้งสัญญาสัมปทานและสัญญาประมูลเพื่อสาธารณประโยชน์กระทำโดยเอกชนดังกล่าว รัฐอยู่ในฐานะที่สามารถบอกเลิกสัญญาหรือเปลี่ยนแปลงสัญญาได้ฝ่ายเดียวโดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากคู่กรณีดังกล่าว หลักการของกฎหมายเอกชน ทั้งนี้เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่เป็นประการสำคัญ

3.4 หลักการในการทำสัญญาสัมปทาน

3.4.1 ความหมายของสัมปทาน

มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของสัญญาสัมปทานไว้ดังนี้

สัมปทาน คือ วิธีการที่ฝ่ายปกครองอนุญาตให้เอกชนมีสิทธิจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่งอย่างใดภายในระยะเวลาที่กำหนด ด้วยทุนและความเสี่ยงภัยของเอกชนเอง โดยฝ่ายปกครองไม่ได้จ่ายค่าจ้างให้แก่ผู้รับสัมปทาน แต่ให้ผลประโยชน์แก่ผู้รับสัมปทานเป็นการตอบแทน

ด้วยการให้สิทธิเอกชนที่จะเรียกเก็บค่าบริการหรือค่าตอบแทนจากประชาชนผู้ใช้ประโยชน์ในกิจการ
นั้น¹⁵

สัมปทาน คือ สิทธิขาดระยะยาวในการครอบครองหรือใช้ประโยชน์จากการบริการ
สาธารณะ ทรัพยากร หรือทรัพย์สินใดๆ ที่มีอยู่อย่างจำกัดในช่วงเวลาที่กำหนดไว้ โดยมากมักใช้กับ
โครงการของรัฐบาลที่ต้องการจัดสรรให้เอกชนเข้ามาดำเนินการเอง โดยเอกชนต้องจ่ายค่าสัมปทาน
ตั้งแต่ได้รับสิทธิ

3.4.2 ที่มาแนวความคิดในการทำสัมปทาน

ในการทำสัมปทานนั้นต้องใช้งบลงทุนจำนวนมากในการทำสัมปทาน ประกอบกับอาจ
ต้องใช้ความรู้เฉพาะด้านในการทำทั้งนี้เพื่อให้ได้ผลประโยชน์หรือผลตอบแทนที่คุ้มค่าที่สุดต่อรัฐหรือ
ประชาชน

3.4.3 ประเภทของสัมปทาน

ตามกฎหมายไทยคำว่า “สัมปทาน” จะมีลักษณะที่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นรัฐและอีก
ฝ่ายหนึ่งเป็นเอกชน¹⁶ โดยสัญญาสัมปทานมีการแบ่งออกเป็น 2 ประเภทดังนี้

3.4.3.1 สัมปทานบริการสาธารณะ

สัญญาสัมปทานบริการสาธารณะเกิดขึ้นจากการที่รัฐมีหน้าที่ในการ
ให้บริการสาธารณะ รัฐจะเข้ามาเป็นผู้ทำสัมปทานเอง และห้ามมิให้เอกชนทำ เว้นแต่ในบางกรณีที่
รัฐได้มอบหมายให้เอกชนไปดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐภายในระยะเวลาที่กำหนดด้วย
ทุนทรัพย์และความเสี่ยงภัยของเอกชนเอง¹⁷ ซึ่งส่วนใหญ่มักเป็นกิจการสาธารณูปโภค เอกชนผู้เข้า
มาดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะนั้นจะต้องได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐเสียก่อน โดยรัฐจะ

¹⁵ ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 3
(กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 146.

¹⁶ มานิต จุมปา, คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 1 ว่าด้วยหลักทั่วไป, หน้า 166.

¹⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์, สัญญาทางปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์
วิญญูชน, 2546), หน้า 456.

มีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับรูปแบบเงื่อนไขและข้อกำหนดต่างๆ ในการอนุญาตหรือให้สัมปทาน ยกตัวอย่างเช่น จะต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายบริหารหรือรัฐมนตรีก่อน ดังนั้นรัฐจึงไม่จ่ายค่าจ้างให้แก่เอกชนในสัญญาสัมปทาน แต่จะให้ผลประโยชน์แก่เอกชนด้วยการให้สิทธิที่จะเรียกเก็บค่าบริการหรือค่าตอบแทนจากประชาชนผู้ใช้บริการในกิจการนั้นๆ ทำให้สัญญาสัมปทานบริการสาธารณะมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อสนองต่อความต้องการส่วนรวมของประชาชน

3.4.3.2 สัมปทานให้แสวงประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติ

ทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในดินแดนของรัฐอธิปไตยรัฐใด รัฐนั้นย่อมเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาตินั้น และถ้าดินแดนของรัฐนั้นมีทรัพยากรจำกัด รัฐจึงวางแผนเป็นเจ้าของและห้ามมิให้บุคคลอื่นขุดค้นหรือทำประโยชน์ในทรัพยากรดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐในรูปแบบของการอนุญาตหรือให้สัมปทาน¹⁸ ซึ่งวัตถุประสงค์ของการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาตินี้ก็เพื่อที่จะสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติไม่ให้ถูกทำลายไปโดยไม่ได้รับประโยชน์คุ้มค่า¹⁹ ทรัพยากรเหล่านี้ได้แก่ ป่าไม้ แร่ธาตุ รั้งนก ปีโตรเลียม เป็นต้น

สัญญาสัมปทานทรัพยากรธรรมชาติมีลักษณะที่เป็นทั้งสัญญาตามกฎหมายมหาชนและตามกฎหมายเอกชน ในส่วนของข้อสัญญาที่มีลักษณะตามกฎหมายเอกชนก็คือการกำหนดสิทธิและหน้าที่ของคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย และการกำหนดกฎหมายที่นำมาใช้บังคับและให้มีการระงับข้อพิพาท ส่วนข้อสัญญาที่มีลักษณะตามกฎหมายมหาชนคือ รัฐมีกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรธรรมชาตินั้น การทำสัมปทานต้องได้รับอนุญาตจากรัฐ และรัฐจะต้องอนุมัติให้สิทธิพิเศษบางประการแก่คู่สัญญาฝ่ายเอกชน

ในประเทศฝรั่งเศสไม่ถือว่าสัญญาสัมปทานที่ให้แสวงหาประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติเป็นสัญญาทางปกครอง แต่ถือเป็นสัญญาที่มีลักษณะเฉพาะในตัวเองซึ่งใช้

¹⁸ไชยวัฒน์ บุณนาค, “สัญญาระหว่างรัฐกับเอกชน : วิเคราะห์สัญญาสัมปทาน,” วารสารทนายความ 5, 24 (ตุลาคม- พฤศจิกายน 2539): 45-47.

¹⁹นันทวัฒน์ บรมานันท์, สัญญาทางปกครอง, หน้า 145.

กฎหมายเอกชนบังคับ ไม่ใช้กฎหมายปกครองแต่อย่างใด²⁰ ซึ่งสำหรับประเทศไทยนั้น ถือว่า สัญญาสัมปทานบริการสาธารณะและสัญญาสัมปทานให้แสวงหาประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติเป็นสัญญาทางปกครอง*

3.4.4 สถานะของสัมปทาน²²

สัญญาสัมปทานในต่างประเทศมีสถานะ ดังนี้

3.4.4.1 สถานะของความเป็นสัญญาระหว่างรัฐกับเอกชน

สัญญาสัมปทานมักเป็นสัญญาที่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นรัฐและคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเป็นเอกชน จึงเป็นสัญญาที่มีลักษณะร่วมกันระหว่างกฎหมายเอกชนกับกฎหมายมหาชน โดยลักษณะของกฎหมายเอกชน คือ สัญญาจะกำหนดสิทธิและหน้าที่ที่จะกระทำตอบแทนซึ่งกันและกันระหว่างคู่สัญญา ส่วนลักษณะกฎหมายมหาชน คือ การที่รัฐซึ่งเป็นผู้มีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนอันมีทรัพยากร รัฐจึงเป็นเจ้าของทรัพยากร รัฐจึงสามารถมอบหมายให้เอกชนจัดทำสัมปทานได้ โดยรัฐใช้อำนาจตามกฎหมายต่อผู้รับสัมปทานแม้จะไม่ได้มีการกำหนดไว้ในสัญญาอันเป็นลักษณะของการใช้อำนาจในทางมหาชน เช่น การที่รัฐมีอำนาจในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อสัญญาฝ่ายเดียว เป็นต้น

²⁰ไชยวัฒน์ บุณนาค, “สัญญาระหว่างรัฐกับเอกชน : วิเคราะห์สัญญาสัมปทาน,” วารสารทนายความ 5, 24(ตุลาคม- พฤศจิกายน 2539): 47, อ้างถึงใน มานิต จุมปา, คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 1 ว่าด้วยหลักทั่วไป, หน้า 167.

* มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้ให้คำนิยาม “สัญญาทางปกครอง” ว่า “สัญญาทางปกครอง” หมายความว่า สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

²²อารยา กิตติเวช, “สัญญาสัมปทาน : ศึกษาเฉพาะกรณีผู้ลงทุนต่างชาติเป็นผู้รับสัมปทานในประเทศไทย,” วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), หน้า 202, 209-216.

3.4.4.2 สถานะของความเป็นสัญญาทางปกครอง

สัญญาสัมปทานมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง กล่าวคือ รัฐมีเอกสิทธิ์เหนือกว่าในการนำสัญญามาเป็นเครื่องมือในการทำความตกลงกับเอกชนซึ่งเป็นคู่สัญญาของรัฐ สัญญาสัมปทานจึงมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองซึ่งเป็นนิติกรรมทางปกครองที่มีลักษณะของสัญญาเอกชนรวมอยู่ด้วย ดังนั้นสัญญาสัมปทานจึงมี 2 ส่วน คือ ส่วนหนึ่งเป็นนิติกรรมฝ่ายเดียวที่รัฐใช้อำนาจ และอีกส่วนเป็นสัญญาที่ตกลงกันระหว่างรัฐกับเอกชน

3.4.4.3 สถานะของความเป็นสัญญาระหว่างประเทศ

สัญญาสัมปทานที่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ลงทุนต่างชาติจะทำให้สัญญาสัมปทานดังกล่าวมีสถานะเป็นสัญญาต่างประเทศ และอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายภายในของรัฐ และกฎหมายระหว่างประเทศ โดยความรับผิดชอบตามกฎหมายระหว่างประเทศจะเกิดเมื่อคู่สัญญาฝ่ายรัฐกระทำการเกี่ยวกับสัญญาที่เป็นการละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศ

3.4.5 ขั้นตอนในการจัดทำสัญญาสัมปทาน

หลักเกณฑ์ในการจัดทำสัญญาสัมปทานในประเทศไทยมีขั้นตอน 3 ขั้นตอนดังต่อไปนี้²³

3.4.5.1 ขั้นตอนก่อนการจัดทำสัญญา

ก่อนการจัดทำสัญญาสัมปทาน หน่วยงานของรัฐจะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับของรัฐที่กำหนดแนวทางปฏิบัติหรือข้อจำกัดในการทำสัญญาสัมปทานกับเอกชนดังต่อไปนี้

3.4.5.1.1 การดำเนินการตามขั้นตอนตามที่กฎหมาย และมติคณะรัฐมนตรีกำหนดไว้

ในการทำสัญญาสัมปทานต้องพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำสัญญาสัมปทานในเรื่องนั้นก่อนว่ามีบทบัญญัติกฎหมายใดที่กำหนดขั้นตอนการทำ

²³ อารยา กิตติเวช, “สัญญาสัมปทาน : ศึกษาเฉพาะกรณีผู้ลงทุนต่างชาติเป็นผู้รับสัมปทานในประเทศไทย,” หน้า 144-156.

สัญญาสัมปทานหรือไม่ โดยการจัดทำสัญญาสัมปทานจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจรัฐในการทำสัญญาสัมปทานโดยตรง ดังนั้นหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องพิจารณาก่อนว่ามีกฎหมายระเบียบ หรือข้อบังคับใดที่มีความเกี่ยวข้องในการทำสัญญาสัมปทาน จากนั้นจึงทำการดำเนินการให้ถูกต้องตามขั้นตอนที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดไว้ให้เสร็จก่อนที่จะจัดทำสัญญาสัมปทาน

นอกจากการดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของรัฐแล้ว หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องพิจารณาถึงมติคณะรัฐมนตรีอันเป็นหลักเกณฑ์ของฝ่ายบริหารด้วย แม้ว่ามติคณะรัฐมนตรีจะมีใช้กฎหมาย แต่ก็มีสภาพบังคับเป็นการทั่วไปกับหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐที่ต้องปฏิบัติ หากไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีย่อมมีความผิดตามกฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้

3.4.5.1.2 การจัดทำร่างสัญญาสัมปทาน

ในการจัดทำร่างสัญญาสัมปทานนั้น จะต้องจัดทำร่างให้เป็นไปตามแบบที่กำหนดซึ่งหากเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดแบบของสัญญาก็ต้องทำตามนั้น และในบางกรณีก็ต้องจัดส่งร่างสัญญาที่ทำนั้นให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตรวจพิจารณาก่อน

3.4.5.2 ขั้นตอนในระหว่างการจัดทำสัญญาสัมปทาน

ตามกฎหมายระเบียบของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กำหนดให้สัญญาของรัฐต้องทำเป็นหนังสือเพื่อเป็นหลักฐานทางราชการ ดังนั้นในการทำสัญญาสัมปทานที่มีคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ การทำสัญญาสัมปทานดังกล่าวจึงต้องทำเป็นหนังสือ แม้ว่าการทำสัญญาดังกล่าวกฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่ได้กำหนดให้ต้องทำเป็นหนังสือก็ตาม

ในการทำสัญญาสัมปทานต้องเป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสัมปทานนั้น ซึ่งหากกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้กำหนดรูปแบบขั้นตอนและวิธีการในการจัดทำสัญญาสัมปทาน คู่สัญญาสัมปทานก็ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าวกำหนดไว้ และคู่สัญญานั้นจะต้องเป็นบุคคลที่มีความสามารถและมีอำนาจในการทำสัญญาโดยชอบด้วยกฎหมาย เช่น คู่สัญญาฝ่ายรัฐต้องเป็นนิติบุคคล ต้องมีอำนาจหน้าที่ในการทำสัญญาตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้โดยพิจารณาว่ากิจการที่จะทำตามสัญญาอยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของหน่วยงานของรัฐที่บัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานของรัฐหรือไม่และเพียงใด ผู้แทนหน่วยงานของรัฐมีอำนาจตามกฎหมายในการทำสัญญาสัมปทานหรือไม่เพียงใด คู่สัญญาฝ่ายเอกชนต้องพิจารณาว่าการที่ตนเข้าทำสัญญากับรัฐนั้นเป็นการกระทำภายในขอบวัตถุประสงค์ของตนหรือไม่เพียงใด

ส่วนวัตถุประสงค์ของสัญญาสัมปทานนั้นต้องไม่ขัดต่อกฎหมายโดยชัดแจ้ง ไม่เป็นการพันวิสัย และไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

สำหรับการใช้ถ้อยคำในสัญญาสัมปทานนั้นต้องมีความชัดเจนว่าตกลงกันที่จะทำอะไรเพื่อป้องกันปัญหาที่เกิดจากการตีความ ภาษาที่ในสัญญาต้องทำเป็นสัญญาภาษาไทย หากทำสัญญากันเป็นภาษาต่างประเทศก็ต้องมีการแปลเป็นภาษาไทยไว้ด้วย แต่ให้ถือสัญญาฉบับภาษาไทยเป็นสำคัญ

3.4.5.3 ขั้นตอนหลังจากการทำสัญญาสัมปทาน

หลังจากที่มีการลงนามกันในสัญญาแล้ว คู่สัญญาฝ่ายรัฐต้องจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อประสานงานเพิ่มเติมหรือกำกับดูแลให้มีการดำเนินงานตามที่ได้กำหนดไว้ในสัญญา และให้มีการรายงานผลการดำเนินงาน ปัญหา รวมถึงแนวทางแก้ไขปัญหาต่อหน่วยงานที่ตนสังกัดด้วย

ในกรณีที่ในสัญญาสัมปทานที่จัดทำขึ้นนั้นได้กำหนดให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนจัดตั้งบริษัทใหม่ หรือให้ตั้งสำนักงานในเขตพื้นที่ที่ตกลงกันในสัญญาเพื่อดำเนินงานตามสัญญา ซึ่งคู่สัญญาฝ่ายเอกชนต้องดำเนินการดังกล่าวภายหลังจากที่คู่สัญญาฝ่ายรัฐได้อนุมัติให้ดำเนินงานแล้ว โดยคู่สัญญาฝ่ายเอกชนต้องให้คำรับรองในสัญญาเพื่อเป็นการรับประกันในการดำเนินงานของบริษัทหรือสำนักงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่

3.5 บทวิเคราะห์การนำหลักการพื้นฐานมาใช้ในการกำหนดบทบัญญัติว่าด้วยการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น

สำหรับกรณีของการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นนั้นเป็นกรณีที่รัฐให้เอกชนเข้าทำสัญญาสัมปทานภายในเวลาที่กำหนดโดยการประเมินเงินอากรเพื่อให้เอกชนสามารถเข้าไปแสวงหาเก็บรังนกอีแอ่นซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติอย่างหนึ่งได้ ดังนั้นเมื่อเปรียบเทียบกับประเภทสัญญาสัมปทานของประเทศไทยแล้ว การทำสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นดังกล่าวจัดอยู่ในประเภทสัญญาให้แสวงหาประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นนี้เป็นทั้งสัญญาตามกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชน กล่าวคือ ตามกฎหมายเอกชนนั้น รัฐและผู้ทำสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นจะมีการตกลงกันในเรื่องสิทธิและหน้าที่ที่จะต้องกระทำซึ่งกันและกันในสัญญาสัมปทาน และตามกฎหมายมหาชนนั้น รัฐมีสิทธิใช้อำนาจในทางกฎหมายมหาชนต่อผู้รับสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นแม้จะไม่มีกำหนดไว้ในสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่น และตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 3 ได้ให้นิยาม “สัญญาทางปกครอง” ว่า

“สัญญาทางปกครอง” หมายความว่ารวมถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐและมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ จากกฎหมายที่บัญญัติไว้ นั้น เห็นได้ว่าสัญญาสัมปทานอากรรังนกก็แน่นอนมีสถานะของสัญญาทางปกครองด้วย โดยรัฐมีสิทธิเหนือกว่าในการทำสัญญาสัมปทานอากรรังนกก็แน่นอนในเรื่องการทำความตกลงกับผู้รับสัมปทานผู้เป็นเอกชนซึ่งเป็นผู้สัญญาของรัฐ แต่ตามกฎหมายต่างประเทศนั้น ไม่ถือว่าสัญญาสัมปทานอากรรังนกก็แน่นอน(ซึ่งเป็นสัญญาสัมปทานที่ให้แสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ)เป็นสัญญาทางปกครอง เนื่องจากสัญญาทางปกครองตามกฎหมายต่างประเทศต้องเป็นการกระทำทางปกครองที่มีลักษณะเป็นสัญญาที่ฝ่ายปกครองทำขึ้นเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะ²⁴ และตอบสนองความต้องการของประชาชน แม้การทำสัญญาสัมปทานอากรรังนกก็แน่นอนจะเป็นกิจกรรมที่อยู่ภายใต้การอำนวยความสะดวกหรือในการควบคุมของฝ่ายปกครองที่มีอำนาจและหน้าที่ตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ในลักษณะที่รัฐมอบสิทธิในการจัดเก็บรังนกก็แน่นอนอันเป็นทรัพยากรธรรมชาติให้แก่ผู้รับสัมปทานอากรรังนกก็แน่นอนนำไปเป็นสินค้าในการค้าขาย แต่วัตถุประสงค์ของการจัดเก็บอากรรังนกก็แน่นอนเป็นลักษณะของการนำไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัวโดยผู้รับสัมปทานอากรรังนกก็แน่นอนต้องจ่ายค่าสัมปทานอากรรังนกก็แน่นอนให้แก่รัฐ การทำสัญญาสัมปทานอากรรังนกก็แน่นอนไม่ได้เป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ การทำสัญญาสัมปทานอากรรังนกก็แน่นอนเป็นการดำเนินกิจการเพื่อให้รัฐได้มีรายได้จากการจ่ายเงินอากรของผู้ที่ประมูลได้ตามที่ได้ประมูลตกลงกันไว้ในสัญญา ซึ่งลักษณะการดำเนินกิจการทำสัมปทานรังนกก็แน่นอนไม่ได้เป็นการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์สาธารณะแต่อย่างใด แต่หากพิจารณาว่าการจัดเก็บรายได้จากการทำสัมปทานอากรรังนกก็แน่นอนสามารถนำมาใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะได้หรือไม่ ผู้เขียนเห็นว่าการจัดเก็บรายได้จากการทำสัมปทานอากรรังนกก็แน่นอนเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ กล่าวคือ เงินอากรที่ได้จากการจัดเก็บอากรรังนกก็แน่นอนนี้ สามารถนำไปจัดสรรให้กับท้องถิ่นที่มีพื้นที่การจัดเก็บอากรรังนกก็แน่นอนได้ เพื่อให้ท้องถิ่นดังกล่าวสามารถนำเงินอากรไปใช้พัฒนาท้องถิ่นของตน สัญญาสัมปทานอากรรังนกก็แน่นอนหากจำกัดความหมายตามกฎหมายต่างประเทศแล้ว ถือเป็นสัญญาที่ต้องนำกฎหมายเอกชนขึ้นมาบังคับใช้ เนื่องจากเป็นสัญญาที่มีลักษณะเฉพาะ จะไม่ใช่กฎหมายปกครองมาบังคับใช้กับสัญญาสัมปทานดังกล่าว

²⁴ มานิต จุ่มปา, คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 3 ว่าด้วยการกระทำทางปกครอง และการควบคุมการกระทำทางปกครอง ตอนที่ 1, พิมพ์ครั้งที่ 3(กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), หน้า 23.

ส่วนกรณีขั้นตอนก่อนการทำสัญญา และระหว่างทำสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่น รัฐจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้และหากมีการร่างสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นก็ต้องทำตามแบบที่ได้กำหนดเอาไว้ เมื่อต้องทำสัญญาอากรรังนกอีแอ่นจะต้องทำเป็นหนังสือเพื่อเป็นหลักฐานทางราชการ โดยคู่สัญญาทั้งรัฐและเอกชนที่ประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นได้สูงสุดจะต้องมีอำนาจในการทำสัญญาโดยชอบด้วยกฎหมาย รัฐจะต้องพิจารณาว่าการจัดเก็บรังนกอีแอ่นนั้นอยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของหน่วยงานของรัฐที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยรังนกอีแอ่นหรือไม่เพียงใด เอกชนผู้ประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นได้จะต้องพิจารณาว่าการที่ตนเข้าทำสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นกับรัฐเป็นการกระทำภายในขอบวัตถุประสงค์ของตนหรือไม่ และวัตถุประสงค์ของสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นนั้นต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย ไม่เป็นการพันวิสัยและไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และภายหลังการทำสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นแล้ว คู่สัญญาฝ่ายรัฐจะต้องมีคณะกรรมการเพื่อประสานงานหรือกำกับดูแลเอกชนผู้ทำสัมปทานรังนกอีแอ่นเพื่อให้การดำเนินงานต่างๆ เกี่ยวกับสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในสัญญา และทางฝ่ายเอกชนผู้ทำสัญญาสัมปทานรังนกอีแอ่นจะต้องรายงานผลการทำสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นต่อรัฐ เพื่อให้รัฐทราบถึงขั้นตอนการดำเนินงานต่างๆ ตลอดถึงจำนวนการจัดเก็บที่ได้ ทั้งนี้จะได้เป็นแนวทางในการจัดทำการประมูลสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นต่อไปในภายภาคหน้า

ตามกฎหมายปกครองของไทย สัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นเป็นสัญญาทางปกครองที่มีลักษณะการดำเนินกิจการเพื่อแสวงหากำไรจากรังนกอีแอ่นอันเป็นทรัพยากรทางธรรมชาติ ซึ่งภายหลังจากที่ทำการประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นแล้วจะต้องส่งเงินอากรรังนกอีแอ่นตามจำนวนเงินที่ประมูลได้และต้องส่งเงินอากรดังกล่าวภายในระยะเวลาที่ได้ตกลงกันไว้ในสัญญา เห็นได้ว่าการทำสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นดังกล่าวเป็นนิติกรรมทางปกครองที่มีนิติสัมพันธ์เกิดขึ้นระหว่างรัฐกับเอกชนผู้ได้ทำสัมปทานอากรรังนกอีแอ่น ดังนั้นในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นของรัฐ รัฐต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักนิติรัฐและหลักความชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ รัฐจะต้องออกกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นในลักษณะที่รับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพต่อผู้จ่ายค่าสัมปทานอากรรังนกอีแอ่น รัฐจะจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นหรือมีอำนาจสั่งการให้ผู้ทำสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้จัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น ซึ่งกฎหมายดังกล่าวจะต้องตราขึ้นโดยรัฐฝ่ายนิติบัญญัติและชอบด้วยกฎหมายรัฐธรรมนูญ หากเห็นว่าในการดำเนินการจัดเก็บรังนกอีแอ่นกระทำโดยก่อให้เกิดผลเสียหาย ไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ รัฐซึ่งอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชนผู้ทำสัมปทานรังนกอีแอ่นก็สามารถที่จะบอกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากเอกชนผู้ดำเนินการจัดเก็บรังนกอีแอ่น ทั้งนี้เพื่อเป็นการปกป้องผลประโยชน์ของรัฐและประชาชนส่วนใหญ่ในบริเวณที่มีการจัดเก็บรังนกอีแอ่น และในกรณีที่รัฐผู้

จัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นหรือเอกชนทำสัมปทานรังนกอีแอ่นกระทำการขัดต่อกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นก็ต้องมีองค์การฝ่ายตุลาการของรัฐที่มีความเป็นอิสระทำหน้าที่ควบคุมผู้จัดเก็บอากรและผู้เสียอากรรังนกอีแอ่น

จากหลักการพื้นฐานของกฎหมายที่กล่าวมานี้ได้นำมาเป็นส่วนหนึ่งของหลักการในการบัญญัติพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเกี่ยวกับการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นในปัจจุบันนี้ โดยรายละเอียดของการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นจะกล่าวในบทที่ 4

บทที่ 4

กระบวนการจัดการเก็บอากรรังนกอีแอ่นตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540

ในการตราพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540 ขึ้นมาบังคับใช้ เป็นการตราพระราชบัญญัติตามหลักกฎหมายปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ.2540 เรื่อยมาจนถึงปัจจุบันซึ่งพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติเกี่ยวกับการจัดการเก็บอากรรังนกอีแอ่นดังรายละเอียดที่จะกล่าวต่อไปนี้

4.1 แนวคิดและที่มาในการจัดการเก็บอากรรังนกอีแอ่น

การจัดการเก็บอากรรังนกอีแอ่นก่อนใช้พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่นพ.ศ. 2540 เป็นการจัดการเก็บอากรรังนกอีแอ่นที่ให้อำนาจผู้ได้รับอนุญาตให้ทำสัญญาสัมปทานสามารถต่ออายุสัญญาเดิมเพิ่มออกไปได้อีกคราวละไม่เกิน 5 ปีในกรณีที่มีเหตุสุดวิสัยหรือภัยธรรมชาติ¹ ทำให้เกิดการผูกขาดในการจัดการเก็บอากรรังนกอีแอ่น จนทำให้คนในท้องถิ่นที่ต้องการมีรายได้จากการจัดการเก็บอากรรังนกอีแอ่นในท้องถิ่นของตน ต้องเข้าไปลักขโมยเพื่อขายในตลาดมืด เมื่อถูกจับได้ก็เกิดการยิงฆ่ากันตายกับผู้ที่มาลักขโมย ซึ่งเป็นการใช้อำนาจที่ผิดกฎหมาย ประกอบกับการจัดการเก็บอากรรังนกอีแอ่นที่เดิมนั้นอยู่ในอำนาจของกรมสรรพากร รายได้จากการจัดการเก็บอากรรังนกอีแอ่นจึงถูกรวบรวมไว้ที่ส่วนกลาง พระราชบัญญัตินี้จึงกำหนดให้การจัดการเก็บอากรรังนกอีแอ่นมาอยู่ในอำนาจของจังหวัดโดยจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแหล่งกำเนิดของรังนกอีแอ่นเป็นผู้จัดการเก็บอากรรังนกอีแอ่น ซึ่งถือเป็นการกระจายอำนาจทางการคลังไปยังท้องถิ่น ทำให้ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มมากขึ้น และยังเป็นการทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีรายได้จากการจัดการเก็บอากรรังนกอีแอ่นตลอดถึงการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรรังนกอีแอ่นมากขึ้นอีกด้วย

4.2 ผู้มีหน้าที่จัดการเก็บอากรรังนกอีแอ่น

ตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาจัดการเก็บอากรรังนกอีแอ่น ซึ่งประกอบไปด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ อัยการจังหวัด หัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัด สรรพากรจังหวัด ป่าไม้จังหวัด หัวหน้าคณะผู้บริหารท้องถิ่นทุกราชการส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บรังนกอีแอ่นอยู่ในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้น และ

¹ กฎกระทรวงการคลัง ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2482

ผู้ทรงคุณวุฒิอีกหกคน ผู้ทรงคุณวุฒิหกคนดังกล่าวมาจากการแต่งตั้งของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยหลักเกณฑ์ในการเลือกผู้ทรงคุณวุฒิสองคนในหกคนนั้นจะพิจารณาจากรายชื่อบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถหรือประสบการณ์เกี่ยวกับรังนกอีแอ่นที่คณะผู้บริหารท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บออกรังนกอีแอ่นในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้นเสนอ ส่วนผู้ทรงคุณวุฒิอีกสี่คนมาจากสภาจังหวัดที่มีการจัดเก็บออกรังนกอีแอ่นในจังหวัดนั้นเสนอ และในคณะกรรมการดังกล่าวได้กำหนดให้ปลัดจังหวัดเป็นเลขานุการ² คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บออกรังนกอีแอ่นนี้มีหน้าที่ แต่งตั้งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดเก็บเงินออกรังนกอีแอ่น**

4.3. ขั้นตอนวิธีการจัดเก็บออกรังนกอีแอ่น

4.3.1 ฝ่ายเจ้าหน้าที่ผู้จัดเก็บออกรังนกอีแอ่น

ขั้นตอนวิธีการจัดเก็บออกรังนกอีแอ่นของฝ่ายเจ้าหน้าที่ผู้จัดเก็บออกรังนกอีแอ่นผู้เขียนได้แบ่งเป็นขั้นตอนวิธีการจัดเก็บออกรังนกอีแอ่นก่อนการประมูล ระหว่างการประมูล และหลังการประมูลสัญญาสัมปทานออกรังนกอีแอ่น ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

² มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติออกรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540

* คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บออกรังนกอีแอ่น มีอำนาจหน้าที่ให้และเพิกถอนสัมปทานการเก็บรังนกอีแอ่น พิจารณาการจัดเก็บและจัดสรรเงินออกรังนกอีแอ่น ให้คำแนะนำแก่ผู้รับสัมปทานเกี่ยวกับการเก็บรังนกอีแอ่น กำกับดูแลการเก็บรังนกอีแอ่นของผู้รับสัมปทานให้เป็นไปตามสัญญาสัมปทานและกฎหมาย และกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการตลอดถึงเงื่อนไขรวมทั้งปฏิบัติการอื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการ ซึ่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าวมานี้บัญญัติไว้ในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติออกรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540

** นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการและปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บออกรังนกอีแอ่นหรือตามที่คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บออกรังนกอีแอ่นได้มอบหมายอีกด้วย ซึ่งได้บัญญัติไว้ในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติออกรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540

4.3.1.1 ก่อนการประมูลสัญญาสัมปทานอากรรั้งนกอีแอ่น

เมื่อคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นในจังหวัดที่จัดให้มีการทำสัมปทานรั้งนกอีแอ่น มีความประสงค์จะทำการการประมูลอากรรั้งนกอีแอ่นเพื่อให้สัมปทานเก็บรั้งนกอีแอ่นในเขตท้องที่ คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นจะออก “ประกาศคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่น” ขึ้นมา ซึ่งรูปแบบในการประมูลอากรรั้งนกอีแอ่นนี้ได้นำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 มาใช้เป็นแบบอย่างในการประมูล โดยในประกาศคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นนี้มีรายละเอียดของกำหนดระยะเวลาการให้สัมปทาน วันเวลาและท้องที่ที่มีการประมูล คุณสมบัติของผู้เสนอการประมูลเงินอากรรั้งนกอีแอ่น วิธีการซื้อและระยะเวลาที่ขายเอกสารการประมูลเงินอากรรั้งนกอีแอ่น กำหนดวันเวลายื่นซอง และกำหนดวันที่ประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับคัดเลือกให้เข้าเสนอราคาเงินอากรรั้งนกอีแอ่น³

การกำหนดให้สัมปทานอากรรั้งนกอีแอ่นนี้ขึ้นอยู่กับข้อกำหนดหลักเกณฑ์ในแต่ละท้องที่ที่มีการจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นว่าจะกำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นมาอย่างไร สำหรับรายละเอียดในการยื่นซองนั้นประกอบด้วยบัญชีรายชื่อเกาะที่มีนกอีแอ่นอยู่ตามธรรมชาติในท้องที่ราคากลางในการประมูลของแต่ละท้องที่ที่มีอากรรั้งนกอีแอ่น แบบใบเสนอประมูลเงินอากรรั้งนกอีแอ่น แบบสัญญาสัมปทานเก็บรั้งนกอีแอ่น และเงื่อนไขท้ายสัญญาสัมปทาน แบบหนังสือค้ำประกัน ซึ่งต้องมีหลักประกันซองและประกันสัญญา⁴

4.3.1.2 ระหว่างการประมูลสัญญาสัมปทานอากรรั้งนกอีแอ่น

เมื่อผู้เสนอราคาประมูลเงินอากรรั้งนกอีแอ่นได้ยื่นแสดงความจำนงประสงค์ที่จะทำการยื่นประมูลอากรรั้งนกอีแอ่นต่อคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นแล้ว ทางคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นจะประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับคัดเลือกให้เข้าเสนอราคาเงินอากรรั้งนกอีแอ่น และในวันที่ยื่นการประมูลนั้น คณะกรรมการพิจารณาผลการประมูลจะยื่นรับซองประมูลเงินอากรรั้งนกอีแอ่นภายในเวลาที่กำหนดไว้ เมื่อพ้นกำหนดเวลายื่นซองประมูลเงินอากรรั้งนกอีแอ่นแล้ว ทางคณะกรรมการรับซองประมูลเงินอากรรั้งนกอีแอ่นจะไม่รับซองประมูล

³ กรมการปกครอง, “หนังสือที่ มท 0310.5/ว 1024 เรื่องการดำเนินการตามพระราชบัญญัติอากรรั้งนกอีแอ่น,” 20 พฤษภาคม 2541.

⁴ เรื่องเดียวกัน.

เงินอากรอีกเด็ดขาด และส่วนใหญ่เกือบทุกท้องถิ่นที่มีการประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่น คณะกรรมการพิจารณาผลการประมูลจะรับและเปิดซองประมูลในวันเดียวกัน

เมื่อปิดการยื่นซองประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่น คณะกรรมการพิจารณาผลการประมูลจะใช้หลักเกณฑ์และสิทธิในการพิจารณาเงินประมูล โดยจะพิจารณาตัดสินด้วยวงเงินสูงสุดที่ผู้เสนอประมูลยื่น ถ้าผู้เสนอประมูลมีวงเงินประมูลที่เท่ากันหลายราย ให้คณะกรรมการพิจารณาผลการประมูลเรียกผู้เสนอประมูลดังกล่าวมาเสนอวงเงินประมูลโดยวิธียื่นซองประมูลใหม่พร้อมกัน และวงเงินที่ยื่นจะต้องไม่ต่ำกว่าที่ยื่นเดิม หากผู้เสนอประมูลรายใดมีคุณสมบัติไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดหรือยื่นหลักฐานการประมูลไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน หรือยื่นซองประมูลไม่ถูกต้องแล้ว คณะกรรมการพิจารณาผลการประมูลจะไม่รับพิจารณาเงินประมูลของผู้เสนอประมูลรายนั้น เว้นแต่เป็นข้อผิดพลาดหรือบกพร่องเพียงเล็กน้อยหรือผิดพลาดไปจากเงื่อนไขของเอกสารประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นในส่วนที่มีใช้สาระสำคัญ ทั้งนี้เฉพาะในกรณีที่พิจารณาเห็นว่าจะเป็นประโยชน์ต่อทางราชการเท่านั้น

คณะกรรมการพิจารณาผลการประมูลมีสิทธิสงวนสิทธิไม่พิจารณาเงินประมูลของผู้เสนอประมูลโดยไม่มีการผ่อนผันในกรณีดังต่อไปนี้⁵

1) ไม่ปรากฏชื่อพิจารณาผู้เสนอประมูลรายนั้นในบัญชีรับเอกสารประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นในหลักฐานการรับเอกสารประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นของจังหวัด

2) ไม่กรอกชื่อบริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล หรือไม่ลงลายมือชื่อผู้เสนอประมูลอย่างหนึ่งอย่างใดหรือทั้งหมดในแบบเสนอประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่น

3) เสนอรายละเอียดแตกต่างไปจากเงื่อนไขที่กำหนด ในเอกสารประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นที่เป็นสาระสำคัญ หรือเป็นผลให้เกิดการเสียเปรียบได้เปรียบแก่ผู้เสนอประมูลรายอื่น

คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นมีสิทธิที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ผู้ชนะการประมูลเก็บรังนกอีแอ่นก็ได้ หรือจะยกเลิกการประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นโดยไม่พิจารณาเงินประมูลเลยก็ได้ สุดแต่จะพิจารณาเห็นสมควร ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของทางราชการเป็น

⁵ กรมสรรพากร, “ตัวอย่างเอกสารใช้ประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นและร่าง สัญญา,” (เอกสารไม่ตีพิมพ์)

สำคัญและให้ถือว่าการตัดสินใจของคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นเป็นเด็ดขาด ผู้เสนอประมูลอากรรั้งนกอีแอ่นจะเรียกค่าเสียหายใดๆ มิได้ รวมทั้งคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นมีสิทธิที่จะพิจารณายกเลิกการประมูล และลงโทษผู้เสนอประมูลเสมือนเป็นผู้ที่ทำงานหากมีเหตุที่เชื่อได้ว่าการเสนอวงเงินประมูลสูงสุดกระทำไปโดยไม่สุจริตหรือมีการสมยอมกันในการเสนอวงเงินประมูล⁶

เมื่อพ้นเวลากำหนดยื่นซองประมูลเงินอากรรั้งนกอีแอ่นแล้ว ทางคณะกรรมการรับซองประมูลเงินอากรรั้งนกอีแอ่นจะไม่รับซองประมูลเงินอากรอีกเด็ดขาด และส่วนใหญ่เกือบทุกห้องที่ทำการประมูลเงินอากรรั้งนกอีแอ่นจะรับและเปิดซองประมูลในวันเดียวกัน

ภายหลังจากที่ได้ผู้ประมูลเงินอากรรั้งนกอีแอ่นที่ได้ประมูลด้วยจำนวนเงินที่สูงที่สุดและได้รับอนุญาตให้จัดเก็บรั้งนกอีแอ่นในห้องที่มีการประมูลจากคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นแล้ว ประธานกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นจะแจ้งหนังสือให้กับผู้ที่ชนะการประมูลเพื่อให้ทราบถึงระเบียบหลักเกณฑ์ และวันเวลาในการทำสัญญาสัมปทานอากรรั้งนกอีแอ่น ซึ่งในวันทำสัญญาสัมปทานอากรรั้งนกอีแอ่นนั้นผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ทำสัญญาจะต้องวางหลักประกันเป็นเงินสด หรือหนังสือค้ำประกันของธนาคารในประเทศแก่คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่น⁷

3.1.3 หลังการประมูลสัญญาสัมปทานอากรรั้งนกอีแอ่น

ภายหลังจากที่ได้ทำสัญญาสัมปทานอากรรั้งนกอีแอ่นแล้ว คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นมีหน้าที่กำกับดูแลการเก็บรั้งนกอีแอ่นของผู้รับสัมปทานอากรรั้งนกอีแอ่นเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายและสัญญาสัมปทานอากรรั้งนกอีแอ่นที่ได้ทำกันไว้ หากผู้รับสัมปทานอากรรั้งนกอีแอ่นฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือตามที่กำหนดไว้ในสัญญาสัมปทานอากรรั้งนกอีแอ่น คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นมีอำนาจสั่งให้ผู้รับสัมปทานอากรรั้งนกอีแอ่นระงับการกระทำที่ฝ่าฝืน หรือแก้ไขหรือปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายหรือสัญญาสัมปทานอากรรั้งนกอีแอ่นภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นกำหนดไว้ หากผู้รับสัมปทานอากรรั้งนกอีแอ่นไม่ดำเนินการตามคำสั่งของคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นภายใน

⁶ เรื่องเดียวกัน.

⁷ เรื่องเดียวกัน.

ระยะเวลาที่กำหนด คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นมีอำนาจที่จะเพิกถอนสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นได้⁸

นอกจากนี้คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นยังมีหน้าที่ในการจัดสรรเงินอากรรังนกอีแอ่นให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บรังนกอีแอ่น โดยคำนวณตามส่วนของจำนวนรังนกอีแอ่นที่เก็บได้ในแต่ละเขตราชการส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นในแต่ละปี หากจำนวนเงินอากรรังนกอีแอ่นที่เก็บได้มีจำนวนเงินไม่เกินสามล้านบาท ให้จัดสรรเงินอากรรังนกอีแอ่นให้กับราชการส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นนั้นทั้งหมด ในกรณีที่จำนวนเงินอากรรังนกอีแอ่นมีจำนวนเงินเกินสามล้านบาท ให้จัดสรรจำนวนเงินสามล้านบาทให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นนั้นก่อน ส่วนที่เหลือจัดสรรโดยจำนวนเงินร้อยละสี่สิบของเงินดังกล่าวแบ่งให้กับราชการส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บรังนกอีแอ่น ส่วนจำนวนเงินอีกร้อยละหกสิบที่เหลือให้จัดสรรให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดเดียวกันที่ไม่มีการจัดเก็บรังนกอีแอ่น ซึ่งการจะจัดสรรเงินอากรรังนกอีแอ่นที่เหลือนี้ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการพิจารณาการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นกำหนด หากปีใดไม่อาจทราบส่วนของจำนวนรังนกอีแอ่นที่จะนำมาใช้คำนวณ ให้ใช้ส่วนของจำนวนรังนกอีแอ่นในปีก่อนหน้านั้นเป็นเกณฑ์ในการคำนวณ⁹ ก่อนที่จะส่งมอบเงินอากรรังนกอีแอ่นให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นนั้นกฎหมายได้กำหนดให้หักค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเกี่ยวกับการพิจารณาให้และเพิกถอนสัมปทานอากรรังนกอีแอ่น การจัดเก็บและการจัดสรรเงินอากรรังนกอีแอ่น รวมทั้งการกำกับดูแลการเก็บรังนกอีแอ่นตามกฎหมายได้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยไม่เกินร้อยละห้าของเงินอากรที่ส่งมอบ ซึ่งต่อมาได้มีกฎกระทรวงประกาศให้หักค่าใช้จ่ายก่อนการส่งมอบเงินอากรรังนกอีแอ่นได้ร้อยละห้าของจำนวนเงินที่จะส่งมอบ¹⁰ นอกจากนี้กฎหมายกำหนดให้การส่งมอบเงินอากรรังนกอีแอ่นให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งให้เป็นหน้าที่ของกรรมการและเลขานุการในคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น¹¹

⁸ มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540

⁹ มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540

¹⁰ กฎกระทรวง (พ.ศ.2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540

¹¹ มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540

หน้าที่ของกรรมการและเลขานุการในคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากร รังนกอีแอ่นนอกจากเป็นผู้ส่งมอบเงินให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นดังที่ได้กล่าวมาแล้ว กรรมการและ เลขานุการดังกล่าวยังมีหน้าที่ภายหลังจากการทำสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นอีกหลายประการ อันได้แก่ ตรวจสอบการกระทำการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น กระบวนการในการส่งเงินอากรรังนก อีแอ่น ตรวจค้น กัก ยึด หรืออายัดรังนกอีแอ่น หรือสิ่งใดๆ ที่เกี่ยวข้อง ขึ้นไปบนเกาะที่มีรังนกอีแอ่น อยู่ตามธรรมชาติ หรือเข้าไปในอาคาร สถานที่ หรือยานพาหนะของบุคคลใดๆ ในระหว่างเวลาพระ อาทิตยขึ้นถึงพระอาทิตย์ตกหรือในเวลาทำการของสถานที่นั้นเพื่อตรวจค้น ภายหลังจากที่กรรมการ และเลขานุการได้ทำหน้าที่ดังได้กล่าวมาแล้วนั้น จะต้องทำหนังสือรายงานต่อคณะกรรมการพิจารณา จัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นให้รับทราบ¹² หากมีกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติ ตามกฎหมายหรือตามที่กำหนดในสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่น

4.3.2 ฝ่ายผู้เสียอากรรังนกอีแอ่น

ขั้นตอนวิธีการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นของฝ่ายผู้เสียอากรรังนกอีแอ่น ผู้เขียนได้ แบ่งเป็นขั้นตอนวิธีการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นก่อนการประมูล ระหว่างการประมูล และหลังการ ประมูลสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่น ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.3.2.1 ก่อนการประมูลสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่น

ก่อนการประมูลสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่น ผู้เสนอเงินประมูลเงิน อากรรังนกอีแอ่นต้องตรวจสอบคุณสมบัติของตนเองว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์เงื่อนไขตามที่คณะกรรมการ พิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นได้กำหนดไว้ในประกาศการประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นหรือไม่ ซึ่ง คุณสมบัติของผู้เสนอประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นโดยทั่วไป จะต้องเป็นบริษัท หรือห้างหุ้นส่วนที่จด ทะเบียนในประเทศไทยและต้องไม่เคยเป็นผู้ทำงานในการประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นหรือเคยถูกเพิก ถอนสัมปทานรังนกอีแอ่น ตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540 ผู้เสนอประมูลเงินอากร รังนกอีแอ่นต้องไม่ใช่ผู้มีประโยชน์ร่วมกันกับผู้เสนอประมูลรายอื่น หรือไม่ใช่ผู้กระทำการอันเป็น การขัดขวางการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม ผู้เสนอการประมูลอากรรังนกอีแอ่นต้องตรวจสอบ รายชื่อด้วยว่าเป็นผู้มีสิทธิได้รับเลือกให้เข้าเสนอเงินประมูลหรือไม่ จากนั้นจะต้องกรอกรายละเอียด ในแบบเสนอประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นและเอกสารต่างๆให้ครบถ้วน ลงลายมือชื่อผู้เสนอประมูล ให้ชัดเจน จำนวนเงินที่เสนอประมูลต้องไม่ต่ำกว่าราคากลางที่ได้กำหนดไว้และต้องตรงกันทั้งที่เป็น ตัวเลขและตัวอักษรโดยไม่มีการขูดลบหรือแก้ไข ในกรณีที่มีการขูดลบแก้ไข จะต้องลงลายมือชื่อผู้

¹² มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540

เสนอประมวลกำกับไว้ด้วยทุกแห่ง ในกรณีที่ตัวเลขที่เป็นเงินประมวลไม่ตรงกันกับตัวอักษรให้ถือตัวอักษรเป็นสำคัญ และผู้เสนอประมวลเงินอาคารรั้งนกอีแอ่นต้องรับผิดชอบวงเงินที่ตนได้เสนอไว้และจะถอนการเสนองวดเงินดังกล่าวมิได้¹³

ก่อนยื่นซองเงินประมวลอาคารรั้งนกอีแอ่น ผู้เสนอประมวลต้องตรวจดูรายละเอียดเงื่อนไขต่างๆ ให้ครบถ้วนและเข้าใจเอกสารประมวลเงินอาคารรั้งนกอีแอ่นทั้งหมดก่อนที่จะตกลงยื่นซองประมวลเงินอาคารรั้งนกอีแอ่น

4.3.1.2 ระหว่างการประมวลสัญญาสัมปทานอาคารรั้งนกอีแอ่น

ผู้เสนอประมวลต้องเสนอหลักฐาน ดังต่อไปนี้ในวันยื่นประมวลคือ¹⁴

1) ใบเสนอประมวลให้แยกใส่ซองไว้ต่างหาก โดยปิดผนึกและลงลายมือชื่อผู้เสนอประมวลกำกับไว้ ซึ่งผู้เสนอประมวลเงินอาคารรั้งนกอีแอ่นต้องรับผิดชอบวงเงินที่ตนได้เสนอไว้และจะถอนการเสนองวดเงินดังกล่าวมิได้

2) หลักฐานประกอบใบเสนอประมวลให้ยื่นพร้อมใบเสนอประมวลโดยแยกไว้ นอกซองใบเสนอประมวล ซึ่งมีเอกสารประกอบดังนี้

ในกรณีห้างหุ้นส่วนสามัญหรือห้างหุ้นส่วนจำกัด ให้ยื่นสำเนาหนังสือรับรองการจดทะเบียนนิติบุคคลบัญชีรายชื่อหุ้นส่วนผู้มีอำนาจควบคุมพร้อมรับรองสำเนาถูกต้อง

ในกรณีบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ให้ยื่นสำเนาหนังสือรับรองการจดทะเบียนนิติบุคคลหนังสือบริคณห์สนธิ บัญชีชื่อกรรมการผู้จัดการผู้มีอำนาจควบคุมและบัญชีผู้ถือหุ้นส่วนใหญ่ พร้อมรับรองสำเนาถูกต้อง

¹³ คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอาคารรั้งนกอีแอ่นจังหวัดตรัง, “ประกาศคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอาคารรั้งนกอีแอ่นจังหวัดตรัง เรื่อง ประมวลเงินอาคารรั้งนกอีแอ่นด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (ครั้งที่ 4),” 13 พฤศจิกายน 2552

¹⁴ กรมสรรพากร, “ตัวอย่างเอกสารใช้ประมวลเงินอาคารรั้งนกอีแอ่นและร่าง สัญญา,”

- 3) สำเนาใบทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม พร้อมรับรองสำเนาถูกต้อง
- 4) หนังสือมอบอำนาจซึ่งปิดอากรแสตมป์ตามกฎหมาย ในกรณีที่ผู้เสนอประมูลมอบอำนาจให้บุคคลอื่นลงนามในใบเสนอประมูลแทน
- 5) หลักประกันของอาจเป็นเงินสดหรือหนังสือค้ำประกันของธนาคารในประเทศตามแบบหนังสือค้ำประกันของ การคืนหลักประกันของ ไม่ว่ากรณีใด ๆ จะคืนให้โดยไม่มีดอกเบี้ย

จากเอกสารต่างๆ ที่ได้กล่าวแล้วนั้น ให้ผู้เสนอประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นรวบรวมเอกสารใส่ซองแล้วปิดผนึกให้เรียบร้อย พร้อมจำหน่ายของถึงกรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นจังหวัดที่เปิดให้มีการประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่น โดยระบุที่หน้าซองว่า “ใบเสนอประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นตามเอกสารประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่น” ยื่นต่อคณะกรรมการรับและเปิดซองประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่น ซึ่งการยื่นซองประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นนี้จะทำในวันเดียวกันกับการเปิดซองประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่น¹⁵

นอกจากนี้เพื่อเป็นการป้องกันการเสียหายแก่รัฐ ผู้เสนอประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นจะต้องวางหลักประกันของตามที่คณะกรรมการพิจารณาการจัดเก็บเงินอากรรังนกอีแอ่นได้กำหนดไว้ ซึ่งจะคิดเป็นร้อยละของราคากลางที่ใช้ในการประมูล หลักประกันของนี้จะยื่นพร้อมกับซองประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่น โดยอาจจะใช้เงินสด หรือหนังสือค้ำประกันของธนาคารในประเทศเป็นหลักประกันของก็ได้ จากนั้นคณะกรรมการพิจารณาเปิดซองประมูลจะคืนหลักประกันของโดยไม่มีดอกเบี้ยให้กับผู้เสนอเงินประมูลอากรรังนกอีแอ่นภายใน 15 วัน นับถัดจากวันที่ได้พิจารณาผลการประมูลเรียบร้อยแล้ว เว้นแต่ในกรณีที่ผู้เสนอเงินประมูลสูงสุดแล้วได้รับคัดเลือก ทางคณะกรรมการจะคืนให้ต่อเมื่อได้ทำสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นแล้ว

ผู้เสนอแบบประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นที่ชนะการประมูลและได้รับอนุญาตให้เก็บรังนกอีแอ่นจากคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นแล้ว จะต้องเข้าทำสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นกับคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการดังกล่าวได้กำหนดไว้ โดยให้นับตั้งแต่วันถัดจากวันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากประธานกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น เมื่อผู้ที่ได้รับอนุญาตให้จัดเก็บรังนกอีแอ่นเข้าทำสัญญา

¹⁵ กรมการปกครอง, “หนังสือที่ มท 0310.5/ว 1024 เรื่องการดำเนินการตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น,”

สัมปทานอากรรังนกอีแอ่นแล้ว ผู้ที่ได้รับอนุญาตดังกล่าวจะเป็นผู้มีสิทธิได้เข้าดูแลรักษาพื้นที่มีนกอีแอ่นมาทำรัง อันได้แก่เกาะต่างๆ ที่กำหนดไว้ในการประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นนับตั้งแต่วันเริ่มทำสัญญา และจะต้องวางหลักประกันสัญญาตามแบบหนังสือค้ำประกันในวันทำสัญญาสัมปทาน ซึ่งหลักประกันสัญญานี้คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นจะคืนให้ต่อเมื่อผู้ชนะการประมูลได้พ้นจากข้อผูกพันในสัญญาสัมปทานไปแล้วโดยไม่มีดอกเบี้ย ซึ่งหลักประกันสัญญาดังกล่าวนี้อาจจะใช้เงินสดหรือหนังสือค้ำประกันของธนาคารในประเทศไทยก็ได้¹⁶

4.3.1.3 หลังการประมูลสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่น

ภายหลังจากที่ผู้ชนะการประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นได้เข้าทำสัญญาอากรรังนกอีแอ่นแล้ว ในสัญญาจะเรียกผู้ชนะการประมูลนี้ว่าผู้รับสัมปทาน ซึ่งตามกฎหมายผู้รับสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นจะต้องมีสำนักงานใหญ่หรือสำนักงานตัวแทนประจำในจังหวัดที่ตนได้รับสัมปทาน¹⁷ และต้องแจ้งให้ประธานกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นทราบในวันทำสัญญา ผู้รับสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นจะต้องจัดเก็บรังนกอีแอ่นได้ไม่เกินปีละสามครั้งตามเงื่อนไขที่กำหนดในสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่น¹⁸ นอกจากนี้ผู้รับสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นยังมีหน้าที่ที่จะต้องทำบัญชีแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับจำนวนรังนกอีแอ่นที่เก็บได้ บริเวณที่เก็บรังนกอีแอ่น และรายการอื่นๆ เกี่ยวกับรังนกอีแอ่นเพื่อยื่นต่อคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น¹⁹ และต้องสงวนและคุ้มครองนกอีแอ่นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นประกาศกำหนดอีกด้วย²⁰

เงื่อนไขและข้อกำหนดอื่นๆ สำหรับผู้ประมูลได้หรือผู้รับสัมปทานขึ้นอยู่กับในแต่ละท้องถิ่นที่มีรังนกอีแอ่นกว่าคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นจะกำหนดเงื่อนไขอย่างไร เช่น มีการกำหนดให้ผู้รับสัมปทานต้องยินยอมให้เกาะที่เป็นที่อยู่อาศัยของนกอีแอ่นเป็นแหล่งท่องเที่ยวสำหรับบริการแก่นักท่องเที่ยว และใช้เป็นสถานที่เพื่อการศึกษาค้นคว้าวิจัยสำหรับคณะวิจัย

¹⁶ เรื่องเดียวกัน.

¹⁷ มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540

¹⁸ มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540

¹⁹ มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540

²⁰ มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540

ของคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นโดยผู้รับสัมปทานยังคงมีสิทธิในการเก็บรังนกอีแอ่นตามสัญญาสัมปทาน ผู้รับสัมปทานต้องจัดให้มีการจ้างแรงงานที่มีภูมิลำเนาในเขตพื้นที่ที่มีรังนกไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของแรงงานทั้งหมดในการประกอบกิจการสัมปทานรังนกอีแอ่น ในกรณีเมื่อสัญญาสัมปทานสิ้นสุดไม่ว่าด้วยเหตุผลใด ๆ ให้ผู้รับสัมปทานออกจากพื้นที่สัมปทานเก็บรังนกทันที และเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการจัดเก็บรังนกอีแอ่น ห้ามมิให้ผู้รับสัมปทานที่ถูกบอกเลิกสัญญาหรือไม่ได้เป็นผู้รับสัมปทานในการประมูลครั้งใหม่หรือถอนสิ่งปลูกสร้างใด ๆ ในพื้นที่ที่ได้รับสัมปทานเก็บรังนก

ในการชำระเงินอากรรังนกอีแอ่นนั้น จำนวนเงินอากรที่ประมูลได้นี้ ผู้รับสัมปทานจะต้องแบ่งกำไรสุทธิอีกร้อยละ 25 ของกำไรสุทธิหรือเงินได้สุทธิ โดยที่เงินส่วนแบ่งกำไรสุทธิหรือเงินได้สุทธิดังกล่าวผู้รับสัมปทานจะต้องชำระต่อกองคลังของสำนักองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เป็นแหล่งรังนกอีแอ่น²¹ และผู้รับสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นจะต้องชำระอากรรังนกอีแอ่นเป็นงวดๆ ตามที่ได้ตกลงกันในสัญญาสัมปทาน หากผู้รับสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นชำระเงินเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาในสัญญาสัมปทานหรือชำระเงินอากรรังนกอีแอ่นไม่ครบถ้วนเมื่อถึงกำหนดเวลาที่ต้องชำระ ผู้รับสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นจะต้องเสียเงินเพิ่มอีกร้อยละ 1.5 ต่อเดือนหรือเศษของเดือนของเงินอากรรังนกอีแอ่นที่ต้องชำระ ซึ่งเงินเพิ่มดังกล่าวนี้ให้ถือเป็นเงินอากรอีกด้วย²²

4. วิเคราะห์ข้อจำกัดทางกฎหมายที่เกี่ยวกับกระบวนการจัดการเก็บอากรรังนกอีแอ่น

4.1 ข้อจำกัดทางกฎหมายที่เกี่ยวกับกระบวนการจัดการเก็บอากรรังนกอีแอ่นของเจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐ

ตามประกาศกระทรวงการคลังฉบับที่ 3 (พ.ศ.2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2482 ได้บัญญัติให้ยกเลิกความในข้อ 6 แห่งกฎกระทรวงการคลัง ออกตามความในพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พุทธศักราช 2482 ลงวันที่ 15 กันยายน พ.ศ.2484 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ.2504) ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่อายุสัญญาตามข้อ 5 สิ้นสุดลง หรือก่อนอายุสัญญาสิ้นสุดลง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังพิจารณาเห็นว่า ผู้รับอนุญาตปฏิบัติการได้ผลดีเป็นที่เรียบร้อยและมีหลักประกันอันมั่นคงว่าจะปฏิบัติการต่อไปให้ได้ผลดียิ่งขึ้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจที่จะอนุญาตให้ต่ออายุ

²¹เกษม จันทรดำ, รังนกอีแอ่น : อำนาจ ความขัดแย้ง และความมั่งคั่ง, หน้า 127.

²²มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540

สัญญาเดิมออกไปได้อีกมีกำหนดเวลาไม่เกินห้าปี โดยกำหนดจำนวนเงินอากรเท่าเดิมหรือสูงขึ้น ตามที่เห็นเป็นการสมควรก็ได้” มาใช้ข้อความใหม่ว่า “ก่อนที่สัญญาตามข้อ 5 จะสิ้นสุดลง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังพิจารณาเห็นว่า ผู้รับอนุญาตปฏิบัติการได้ผลดีเป็นที่เรียบร้อยและ เชื่อว่าจะปฏิบัติการต่อไปให้ได้ผลดียิ่งขึ้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะอนุญาตให้ต่ออายุ สัญญาเดิมออกไปได้อีกเป็นคราวๆ มีกำหนดระยะเวลาคราวละไม่เกินห้าปี โดยกำหนดจำนวนเงิน อากรและประโยชน์อย่างอื่นเท่าเดิมหรือสูงขึ้นตามที่เห็นสมควรก็ได้” จากข้อความที่แก้ไขใหม่ ดังกล่าวมีเหตุผลมาจากผู้รับอนุญาตเก็บรังนกอีแอ่นรายเดิมได้รับอนุญาตให้ต่ออายุสัญญาเก็บรังนก อีแอ่นมาครั้งหนึ่งแล้วเป็นเวลาไม่เกินห้าปี แต่การดำเนินการเก็บรังนกอีแอ่นของผู้รับอนุญาต ดังกล่าวไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร เนื่องจากจากการประสบปัญหาจากภัยธรรมชาติ อย่างเช่น วัตภัย แต่ ด้วยเหตุผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ทำสัมปทานรังนกอีแอ่นเป็นผู้ที่รักษาพันธุ์นกให้เป็นผลดีตลอดมา ทั้งยังได้ เสียอากรรังนกอีแอ่นในอัตราที่กำหนดไว้ในสัญญาเดิม และเมื่อสัญญาสัมปทานรังนกอีแอ่นที่ต่อไว้ นั้นสิ้นสุดลง ผู้ทำสัมปทานรังนกอีแอ่นรายเดิมที่ประสบกับปัญหาภัยธรรมชาติก็สามารถต่ออายุ สัญญาออกไปได้อีก เมื่อได้รับอนุญาตให้ต่ออายุสัญญาสัมปทานรังนกอีแอ่น ก็จะเป็นการส่งเสริมให้ ผู้รับอนุญาตรายเดิมช่วยรักษาพันธุ์นกอีแอ่นและพัฒนาแหล่งนกอีแอ่นให้ได้ผลดียิ่งขึ้น เห็นได้ว่าผู้ทำ สัมปทานอากรรังนกอีแอ่นรายเดิมสามารถต่ออายุสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นได้เป็นคราวๆ ต่อไปเรื่อยๆ ได้อย่างไม่มีที่สิ้นสุดหากอ้างเหตุผลเกี่ยวกับการดำเนินกิจการแล้วประสบปัญหาจากภัย ธรรมชาติ อ้างเหตุผลเกี่ยวกับการรักษาพันธุ์นกอีแอ่นหรือการพัฒนาแหล่งนกอีแอ่น ทำให้เกิดการ ผูกขาดการทำสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นรายเดิมเป็นเวลานาน และก่อนที่มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540 นั้น ผู้ทำสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นรายเดิมได้อาศัย ช่องว่างของกฎหมายดังกล่าวดำเนินการให้มีการต่ออายุสัญญาขยายระยะเวลาการทำสัญญาสัมปทาน อากรรังนกอีแอ่นต่อไปอีกมีกำหนด 5 ปี ซึ่งผลของการต่ออายุสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่น ดังกล่าวทำให้มีผลบังคับใช้เรื่อยมาภายหลังที่ใช้ประกาศใช้พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 แล้ว โดยตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540 นี้ได้บัญญัติให้ผู้ที่ ได้รับอนุญาตให้เก็บรังนกอีแอ่นตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2482 โดยมีสัญญาที่ทำไว้ ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับและสัญญาดังกล่าวยังไม่สิ้นอายุ สามารถเก็บรังนกอีแอ่นตาม สัญญาสัมปทานรังนกอีแอ่นนั้นต่อไปได้จนกว่าสัญญาจะสิ้นอายุโดยให้ถือว่าเป็นผู้รับสัมปทานตาม พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540 ทำให้ช่วงแรกๆ ของการประกาศใช้พระราชบัญญัติอากร รังนกอีแอ่น พ.ศ.2540 นั้นไม่ได้มีการจัดทำการประมูลอากรรังนกอีแอ่น เพราะผู้ทำสัมปทานอากรรัง นกอีแอ่นได้ต่ออายุสัญญาในการทำสัมปทานรังนกอีแอ่นออกไป 5 ปี ทำให้ฝ่ายรัฐอันได้แก่เจ้าหน้าที่ ท้องถิ่นอย่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดผู้จัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นไม่สามารถจัดเก็บรายได้จากการ ประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่น ทำให้ไม่สามารถนำเงินมาจัดสรรให้ท้องถิ่นและจังหวัดของตนได้ และ แม้ว่าตามมาตรา 33 นี้จะกำหนดให้ผู้ทำสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นจ่ายเงินอากรรังนกอีแอ่น แก่อธิบดีกรมสรรพากรก่อน และหากเงินอากรรังนกอีแอ่นหรือเงินที่เกี่ยวข้องที่ถึงกำหนดชำระต้อง

จ่ายในหรือหลังที่พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540 ใช้บังคับ ให้อธิบดีกรมสรรพากรจัดสรรเงินอากรดังกล่าวให้แก่จังหวัดที่มีการจัดเก็บรังนกอีแอ่น แต่การจัดสรรเงินอากรที่ตกมายังจังหวัดที่มีการจัดเก็บรังนกอีแอ่นดังกล่าวมีความล่าช้า แทนที่จะให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้มีหน้าที่จัดเก็บเงินอากรรังนกอีแอ่นโดยตรง กลับต้องส่งเงินมาให้กรมสรรพากรเป็นผู้จัดเก็บก่อน แล้วจึงส่งกลับมายังจังหวัดที่มีพื้นที่การจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น ซึ่งมีขั้นตอนในการส่งเงินอากรล่าช้า และเมื่อขั้นตอนผ่านผู้จัดเก็บหลายราย ก็อาจทำให้ไม่สามารถจัดเก็บเงินอากรได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย

ตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540 ได้กำหนดให้ผู้รับสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นต้องทำบัญชีแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับจำนวนรังนกอีแอ่นที่เก็บได้ บริเวณที่เก็บรังนกอีแอ่น และรายการอื่นๆ เกี่ยวกับรังนกอีแอ่น และต้องยื่นบัญชีและรายการดังกล่าวต่อคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นตามที่คณะกรรมการดังกล่าวนี้ได้กำหนดไว้ ซึ่งผู้รับสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นส่วนใหญ่มักจะปกปิดข้อมูลจำนวนรังนกอีแอ่นที่เก็บได้จริง ตลอดถึงพื้นที่ที่มีนกอีแอ่นมาทำรัง ทำให้ฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐ อย่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดผู้จัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น หรือคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นได้รับข้อมูลที่ไม่เป็นความจริงและบิดเบือน ทำให้การจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นไม่สามารถที่จะจัดเก็บได้อย่างมีประสิทธิภาพตามที่แท้จริง อีกทั้งมีการแทรกแซงจากผู้ทำสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นที่เข้ามามีสายสัมพันธ์ที่ดีกับคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น ทำให้การดำเนินงานในการตรวจสอบของฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความล่าช้า ได้รับข้อมูลที่ไม่เป็นความจริง และแม้ว่าคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นจะมีสิทธิที่จะยกเลิกสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นได้เลยโดยไม่ต้องสั่งให้แก้ไขหรือปฏิบัติให้ถูกต้องเสียก่อนหากพบว่าผู้รับสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นทำบัญชีแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับจำนวนรังนกอีแอ่น และบริเวณที่เก็บรังนกอีแอ่นอันเป็นเท็จ ปกปิดความจริงตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540 แต่ในทางปฏิบัตินั้นก็ไม่สามารถที่จะทำการยกเลิกสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นได้ เนื่องจากขาดหลักฐานที่จะมาชี้ความผิดของผู้ที่กระทำผิด และมีการแทรกแซงของผู้ทำสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นนั่นเอง

กรณีของขอบเขตความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540 มาตรา 7 ได้ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดรับผิดชอบในการจัดเก็บเงินอากรรังนกอีแอ่นและมีหน้าที่ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการหรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย รวมทั้งมีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ ซึ่งอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนี้ เป็นการให้ความหมายกว้าง ไม่มีขอบเขตที่ชัดเจน คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นจึงต้องมีหนังสือสั่งการให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติ จึงทำให้กระบวนการขั้นตอนในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นเกิดความล่าช้าเพราะต้องรอคำสั่งในคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น ซึ่งอาจจะกระทบถึงสิทธิของผู้รับสัมปทานอากร

รังนกอีแอ่นที่ไม่ทราบถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

กรณีที่ได้รับสัมปทานรังนกอีแอ่นฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือสัญญาสัมปทาน อากรังนกอีแอ่นนั้น คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรังนกอีแอ่นมีอำนาจที่จะสั่งให้ผู้รับสัมปทานอากรังนกอีแอ่นระงับการกระทำที่ฝ่าฝืน หรือสั่งให้ผู้รับสัมปทานอากรังนกอีแอ่นแก้ไข หรือปฏิบัติให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรังนกอีแอ่นกำหนดไว้ และหากผู้รับสัมปทานอากรังนกอีแอ่นไม่ดำเนินการตามคำสั่งภายในระยะเวลาที่กำหนด คณะกรรมการจัดเก็บอากรังนกอีแอ่นมีอำนาจที่จะเพิกถอนสัมปทานอากรังนกอีแอ่นได้ ซึ่งหากมีผู้รับสัมปทานรังนกอีแอ่นเห็นว่าคำสั่งนั้นไม่เป็นธรรมกับตน ก็ไม่มีคณะกรรมการระงับข้อพิพาทตาม พระราชบัญญัติอากรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540 ที่จะมอำนาจในการระงับข้อพิพาทอากรังนกอีแอ่นที่เกิดขึ้นได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติอากรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540 นี้ไม่ได้บัญญัติในส่วนของการระงับข้อพิพาทไว้ ทำให้เมื่อเกิดประเด็นข้อพิพาทขึ้นมา แทนที่จะทำให้อธิพาทยุติเสร็จสิ้น ก็อาจถึงขั้นดำเนินการในชั้นศาล ซึ่งการระงับข้อพิพาทนั้นต้องใช้ระยะเวลานาน ซึ่งส่งผลต่อการดำเนินกิจการ จัดเก็บรังนกอีแอ่นของผู้เสียภาษีอากร ทำให้การจัดเก็บรังนกอีแอ่นล่าช้าหรือหยุดชะงัก

4.2 ข้อจำกัดทางกฎหมายที่เกี่ยวกับกระบวนการจัดการเก็บอากรังนกอีแอ่นของฝ่ายผู้เสียภาษีอากรรังนกอีแอ่น

กรณีที่พระราชบัญญัติอากรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540 มาตรา 24 ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรังนกอีแอ่นที่จะสั่งระงับหรือยกเลิกสัญญาสัมปทานอากรังนกอีแอ่น สั่งแก้ไขหรือให้ผู้รับสัญญาสัมปทานอากรังนกอีแอ่นปฏิบัติตามคำสั่งใหม่ให้ถูกต้อง ซึ่งในบทมาตรานี้ไม่ได้กำหนดถึงสิทธิของผู้รับสัมปทานอากรังนกอีแอ่นในการโต้แย้งคำสั่งหากเห็นว่าคำสั่งของคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรังนกอีแอ่นนั้นไม่เป็นธรรมกับตน

กรณีที่พระราชบัญญัติอากรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540 ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ระยะเวลาประชาสัมพันธ์ในการประมูลสัญญาสัมปทานอากรังนกอีแอ่น ซึ่งในแต่ละท้องที่ที่จัดให้มีการประมูลก็มีรูปแบบและรายละเอียดเกี่ยวกับการให้ข่าวสารในการประมูลอากรังนกอีแอ่นที่แตกต่างกัน ทำให้ผู้ที่ประสงค์จะทำการประมูลอากรังนกอีแอ่นไม่ได้รับข่าวสารว่าได้มีการจัดการประมูลอากรังนกอีแอ่นที่ไหน อย่างไร ส่งผลให้ไม่มีเวลาเพียงพอที่เข้าร่วมการประมูล

กรณีที่การกำหนดหลักเกณฑ์ราคากลางในการประมูลสัมปทานรังนกอีแอ่นในแต่ละท้องที่มีความแตกต่างกัน ซึ่งการกำหนดหลักเกณฑ์และที่มาในการกำหนดราคากลางไม่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติอากรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540 ซึ่งในบางจังหวัดได้กำหนดราคากลางไว้สูงเกินไป ซึ่ง

การกำหนดราคากลางเป็นจำนวนเงินที่สูงนี้อาจไม่ส่งผลกระทบต่อผู้ประมูลอาคารรั้งนกอีแอ่นรายใหญ่ที่มีเงินทุนในการประมูลที่สูง แต่เป็นการกีดกันผู้ประมูลรายย่อยที่ต้องการที่จะเข้าสู่ราคาประมูล และบางครั้งราคากลางก็สูงเกินกว่าความเป็นจริง การจัดเก็บรั้งนกอีแอ่นอาจไม่ได้สร้างรายได้ที่สูงเกิดภาวะขาดทุน จนส่งผลให้ผู้รับสัมปทานอาคารรั้งนกอีแอ่นไม่สามารถส่งเงินประมูลตามที่ตกลงไว้ในสัญญาได้

บทที่ 5

กระบวนการวิธีการระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นในฝ่ายปกครอง

จากกระบวนการวิธีการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540 ดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 4 สามารถวิเคราะห์ได้ถึงข้อจำกัดทางกฎหมายที่เกี่ยวกับกระบวนการวิธีการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นของทั้งเจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐและของฝ่ายผู้เสียอากรรังนกอีแอ่น ซึ่งข้อจำกัดดังกล่าวนี้เองที่เป็นมูลเหตุอันก่อให้เกิดข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นในฝ่ายปกครอง ส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อรัฐผู้มีหน้าที่จัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นรวมทั้งตลอดถึงผู้เสียภาษีอากรรังนกอีแอ่นด้วย จึงมีความจำเป็นที่ต้องมีกระบวนการวิธีการระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นในฝ่ายปกครอง ในการระงับข้อพิพาทการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นในฝ่ายปกครองนี้ มีทั้งกรณีการระงับข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นในฝ่ายปกครองก่อนจะขึ้นสู่การระงับข้อพิพาทในชั้นศาลปกครอง และการระงับข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นในฝ่ายปกครองก่อนจะขึ้นสู่การระงับข้อพิพาทในชั้นศาลภาษี ซึ่งรายละเอียดมีดังต่อไปนี้

5.1 มูลเหตุที่เป็นข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นในฝ่ายปกครอง

5.1.1 การกำหนดเนื้อหาบทบัญญัติที่ไม่ชัดเจนและเหมาะสม

ในส่วนของบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540 ที่นำไปสู่ประเด็นปัญหาข้อพิพาทในฝ่ายปกครองนี้ มีสาเหตุหลายประการด้วยกัน ได้แก่ ในส่วนของเรื่องขอบเขตความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น การอุทธรณ์ข้อพิพาทในฝ่ายปกครอง การกำหนดจำนวนเงินราคากลางในการประมูลและจำนวนเงินในการจัดสรรให้กับท้องถิ่นใกล้เคียง ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

5.1.1.1 ขอบเขตความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น

ขอบเขตความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น ซึ่งตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 ไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติอย่างชัดเจน อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามมาตรา 7 ได้บัญญัติว่า “...ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดรับผิดชอบในการจัดเก็บเงินอากรรังนกและมีหน้าที่ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการหรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย รวมทั้งมีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ” ในส่วนความรับผิดชอบในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นของ

องค์การบริหารส่วนจังหวัดนี้ เป็นการให้ความหมายกว้าง ไม่มีขอบเขตว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัด รับผิดชอบในส่วนไหนบ้าง แม้ว่าจะให้มีหน้าที่ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากร รังนกอีแอ่นหรือตามหน้าที่ที่คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นมอบหมาย ซึ่งจะต้องมี หนังสือสั่งการให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติอีกครั้ง จึงทำให้กระบวนการขั้นตอนในการจัดเก็บ อากรรังนกอีแอ่นเกิดความล่าช้า และหากมีกรณีการสั่งการให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการ ต่อผู้รับสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นในเรื่องการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นหรือแม้กระทั่งเรื่องที่ได้รับ มอบหมายหรือมติจากคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นที่ให้ดำเนินการต่อผู้รับ สัมปทานอากรรังนกอีแอ่น ก็อาจจะกระทบถึงสิทธิของผู้รับสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นที่ไม่ทราบถึง ขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แม้ว่าองค์การ บริหารส่วนจังหวัดจะเสนอปัญหาเข้าที่ประชุมของคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการเก็บอากรรังนกอีแอ่น ซึ่งเป็นการช่วยให้คณะกรรมการ พิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นเห็นสภาพปัญหาที่ชัดเจนในการดำเนินการจัดเก็บอากรดังกล่าว แต่ ขอบเขตที่ไม่ชัดเจนในเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดก็อาจส่งผลกระทบต่อ การดำเนินการทำสัมปทานอากรรังนกอีแอ่น จนนำมาซึ่งการเกิดกรณีพิพาทได้

5.1.1.2 การอุทธรณ์ข้อพิพาทในฝ่ายปกครอง

พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540 มาตรา 24 ได้บัญญัติเกี่ยวกับ อำนาจของคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น กรณีที่ผู้รับสัมปทานฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม กฎหมายหรือสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นนั้น คณะกรรมการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นมีอำนาจที่ จะสั่งให้ผู้รับสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นระงับการกระทำที่ฝ่าฝืน หรือสั่งให้ผู้รับสัมปทานอากรรังนก อีแอ่นแก้ไขหรือปฏิบัติให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น กำหนดไว้ และหากผู้รับสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นไม่ดำเนินการตามคำสั่งภายในระยะเวลาที่กำหนด คณะกรรมการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นมีอำนาจที่จะเพิกถอนสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นได้ ซึ่งตาม พระราชบัญญัตินี้ไม่ได้กำหนดกรณีที่ผู้รับสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นจะโต้แย้งคำสั่งในกรณีที่เห็นว่า คำสั่งของคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นนั้นไม่เป็นธรรมกับตน จึงเป็นการจำกัดสิทธิ ของผู้รับสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่น

เห็นได้ว่าการทำสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นเป็นการปฏิบัติตาม สัญญาสัมปทานระหว่างคู่สัญญาอันได้แก่รัฐกับเอกชน เป็นการตกลงใจของคู่สัญญาที่เมื่อประมวล สัมปทานอากรรังนกอีแอ่นได้จะต้องเข้ามาทำสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นกัน จึงไม่มีเหตุที่ จะต้องอุทธรณ์การประเมินเกี่ยวกับเงินอากรที่รัฐจะต้องจัดเก็บเหมือนอย่างภาษีเงินได้หรือภาษี ท้องถิ่นชนิดอื่น และเมื่อพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่นในฝ่ายปกครองไม่ได้กำหนดเรื่องการ อุทธรณ์ข้อพิพาทในชั้นฝ่ายปกครอง ทำให้เมื่อเกิดประเด็นข้อพิพาทขึ้นมาไม่ว่าจะด้วยสาเหตุมาจาก

การประมูลสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นที่สูงเกินควร การที่นกอีแอ่นไม่เข้ามาทำรังหรือการประเมินผิดว่าจะจับรังนกอีแอ่นได้ตามที่คาดการณ์ไว้ ก็ย่อมส่งผลให้การระงับข้อพิพาทนั้นต้องใช้ระยะเวลาาน เนื่องจากต้องนำเรื่องที่เป็นข้อพิพาทไปยุติในชั้นศาล ซึ่งส่งผลต่อการดำเนินกิจการจับรังนกอีแอ่นของผู้เสียภาษีอากรรังนกอีแอ่น เนื่องจากการดำเนินกิจการจับรังนกอีแอ่นนั้น มีขั้นตอนระยะเวลาในการจัดเก็บ มูลค่าในการดำเนินกิจการใช้จำนวนเงินมหาศาล หากเมื่อมีปัญหาข้อพิพาทเกิดขึ้น ทำให้การจัดเก็บรังนกอีแอ่นล่าช้าหรือหยุดชะงัก การดำเนินกิจการจับรังนกอีแอ่นก็ประสบภาวะขาดทุนได้

5.1.1.3 การกำหนดจำนวนเงินราคากลางในการประมูลและจำนวนเงินในการจัดสรรให้กับท้องถิ่นใกล้เคียง

กรณีเรื่องการกำหนดจำนวนเงินราคากลางในการประมูลที่ใช้ในการประมูลสัมปทานอากรรังนกอีแอ่น ซึ่งตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่นพ.ศ. 2540 ไม่ได้บอกที่มาวิธีการในการกำหนดเงินราคากลางในการประมูล รวมถึงกรณีการจัดสรรเงินอากรที่ใช้จำนวนเงินสามล้านบาทในการกำหนดจัดสรรเงินตามมาตรา 21 ด้วย

ราคากลางที่ใช้ในการประมูลสัมปทานอากรรังนกอีแอ่น ในแต่ละจังหวัดมีการกำหนดราคากลางที่ใช้ในการประมูลแตกต่างกัน โดยในบางจังหวัด ยกตัวอย่างเช่นจังหวัดพัทลุง ได้มีการกำหนดราคากลาง โดยการนำราคากลางในการประมูลครั้งก่อนมาเพิ่มราคาประมูลขึ้นแต่ละปีๆ ละ 10 เปอร์เซ็นต์ ตามอัตราการเพิ่มของจำนวนนกอีแอ่นในระยะเวลา 7 ปี ซึ่งหลักเกณฑ์ของการเพิ่มราคาประมูลปีละ 10 เปอร์เซ็นต์นี้ก็เป็นกำหนดขึ้นมาโดยไม่ได้มีเหตุผลถึงที่มาในการใช้จำนวนเปอร์เซ็นต์ดังกล่าวในการคำนวณราคากลาง และวิธีการคำนวณราคากลางดังกล่าวนี้ในหลายๆ จังหวัดก็นำไปเป็นแบบอย่างในการกำหนดราคากลางในการประมูลสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นในจังหวัดของตน ซึ่งไม่มีรูปแบบหลักเกณฑ์ที่แน่นอนตายตัวแต่อย่างใด

ส่วนกรณีของจำนวนเงินสามล้านบาทในมาตรา 21 ตามร่างพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. ก่อนประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 ได้กำหนดเงินจำนวนไม่เกินสามล้านบาทไว้ที่จะจัดสรรให้กับราชการส่วนท้องถิ่นที่มีการเก็บรังนกอีแอ่น ส่วนในกรณีที่เงินอากรรังนกอีแอ่นมีจำนวนเงินเกินสามล้านบาท ให้จัดสรรจำนวนเงินสามล้านบาทให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นนั้นก่อน ส่วนที่เหลือจัดสรรโดยจำนวนเงินร้อยละสี่สิบของเงินดังกล่าวแบ่งให้กับราชการส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บรังนกอีแอ่น ส่วนจำนวนเงินอีกร้อยละหกสิบที่เหลือให้จัดสรรให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดเดียวกันที่ไม่มีการจัดเก็บรังนกอีแอ่น ซึ่งการจะสรรเงินอากรรังนกอีแอ่นที่เหลือนี้ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการพิจารณาการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นกำหนด แต่ก็ไม่ได้ให้เหตุผลถึงความเหมาะสมและความจำเป็นของการ

กำหนดเงินจำนวนดังกล่าว* ซึ่งในจังหวัดที่มีราชการส่วนท้องถิ่นทำการจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่น อาจจะมีผลเป็นของการใช้จ่ายเงินที่สูง จึงทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ราชการส่วนท้องถิ่น ตลอดถึงตัวผู้เสียอากรรั้งนกอีแอ่นด้วย

5.1.2 วิธีการประมูลอากรรั้งนกอีแอ่น

5.1.2.1 ระยะเวลาประชาสัมพันธ์ในการประมูล

ระยะเวลาประชาสัมพันธ์ในการประมูล กฎหมายไม่มีการกำหนดเอาไว้ให้เป็นหลักเกณฑ์ที่แน่นอน ทำให้ผู้ที่ต้องการจะเข้าร่วมการประมูลได้รับข่าวสารในการประมูลไม่ทั่วถึง และไม่มีเวลาเพียงพอที่จะเข้าร่วมการประมูล จากสาเหตุดังกล่าวทำให้เอกชนผู้ประสงค์ในการประมูลการทำสัมปทานอากรรั้งนกอีแอ่น ได้ทำหนังสือถึงกระทรวงมหาดไทยเพื่อให้กระทรวงมหาดไทยกำหนดหลักเกณฑ์ในการให้สัมปทานแก่บรั้งนกอีแอ่น ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวมีรายละเอียดดังนี้ คือ

1) ให้มีการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการให้สัมปทานแก่บรั้งนกอีแอ่นโดยเปิดเผยอย่างกว้างขวาง เช่น มีการโฆษณาทางหนังสือพิมพ์สถานีวิทยุหรือสถานีโทรทัศน์ หรือศูนย์รวมข่าวประกวดราคาของทางราชการ¹

2) ควรกำหนดเวลาในการประกาศประชาสัมพันธ์ก่อนวันรับเอกสารการประมูลไม่น้อยกว่า 30 วัน เพื่อให้บุคคลที่ประสงค์จะเข้าร่วมประมูลได้รับรู้ข่าวสารการเปิดประมูลดังกล่าวได้อย่างทั่วถึงและมีเวลาเพียงพอที่จะเข้าร่วมในการประมูลดังกล่าว รวมทั้งควรกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการและขั้นตอนการประมูลเงินอากรรั้งนกอีแอ่นให้ชัดเจน²

* ผู้เขียนได้ศึกษาร่างพระราชบัญญัติอากรรั้งนกอีแอ่น พ.ศ. ก่อนที่บังคับใช้เป็นพระราชบัญญัติอากรรั้งนกอีแอ่น พ.ศ.2540 ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งในการกำหนดราคากลางดังกล่าวไม่ได้ให้เหตุผลที่มาเอาไว้

¹ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, “หนังสือที่ มท 0808.3/3958 เรื่อง ข้อเสนอแนะการให้สัมปทานแก่บรั้งนกอีแอ่น,” 20 เมษายน 2552

² เรื่องเดียวกัน.

3) การขายเอกสารการประมูลควรกระทำก่อนวันรับเอกสารการประมูลไม่น้อยกว่า 10 วัน³

4) ระยะเวลาในการให้สัมปทานไม่ควรเกินกว่า 5 ปี เพื่อไม่ให้มีระยะเวลาในการให้สัมปทานยาวนานเกินไป⁴

แต่อย่างไรก็ตามการกำหนดหลักเกณฑ์ที่กล่าวมานั้น เป็นเพียงการตอบข้อหารืออันเป็นข้อเสนอแนะให้ความเห็นแก่ผู้ที่ประสงค์จะเข้ามาประมูลในการทำสัมปทานอากรรั้งนกอีแอ่น ไม่ใช่กฎหมายเฉพาะที่กำหนดขึ้นมาตามแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นเรื่องระยะเวลาในการประชาสัมพันธ์ตลอดถึงระยะเวลาในการประมูลจึงไม่ใช่หลักเกณฑ์ตามกฎหมายที่มีความสภาพบังคับในการทำสัมปทานรั้งนกอีแอ่น อย่างไรก็ตามการตอบข้อเสนอนี้โดยกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นหน่วยงานที่กำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัดผู้มีหน้าที่ในการจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่น ควรที่จะมีความรับผิดชอบในการให้ข้อเสนอแนะต่อผู้ที่ประสงค์จะเข้ามาทำสัมปทานอากรรั้งนกอีแอ่น เนื่องจากผู้ที่ประสงค์จะเข้ามาทำสัมปทานอากรรั้งนกอีแอ่นมักปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของกระทรวงมหาดไทย จนก่อให้เกิดแนวปฏิบัติขึ้น แต่ก็ไม่ใช่หลักเกณฑ์ที่แน่นอน จึงทำให้ไม่สามารถสร้างความเป็นธรรมต่อเอกชนผู้เข้าประมูลการทำสัมปทานอากรรั้งนกอีแอ่นได้

5.1.2.2 วิธีการประมูลอากรรั้งนกอีแอ่นในแต่ละจังหวัดมีความแตกต่างกัน

วิธีการประมูลอากรรั้งนกอีแอ่นในแต่ละจังหวัดมีความแตกต่างกัน บางท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บรั้งนกอีแอ่นได้กำหนดวิธีการประมูลแบบธรรมดา การประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ และการประมูลด้วยวิธีพิเศษ ซึ่งการประมูลรั้งนกอีแอ่นดังกล่าวทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมและเป็นภาระแก่ผู้ประกอบการ กล่าวคือ

การประมูลอากรรั้งนกอีแอ่นโดยวิธีธรรมดา เป็นกรณีในวันที่กำหนดให้มีการยื่นซองการประมูลนั้น ผู้ที่ประสงค์จะยื่นประมูลอากรรั้งนกอีแอ่นต้องระบุจำนวนเงินที่ประสงค์จะประมูลไว้ในซองประมูล โดยคณะกรรมการพิจารณาผลการประมูลจะรับและเปิดซองประมูลในวันเดียวกัน ซึ่งการระบุจำนวนเงินในการประมูลนี้จะกระทำก่อนที่จะมายื่นซองประมูล ซึ่งในก่อนหน้า

³ เรื่องเดียวกัน.

⁴ เรื่องเดียวกัน.

นั้น ผู้ประสงค์ที่จะประมูลอาคารรั้งนกอีแอ่นจะกำหนดจำนวนเงินไว้ล่วงหน้าก่อนที่จะมาประมูล ซึ่งอาจจะมีการทุจริตในการประมูลได้

กรณีการประมูลอาคารรั้งนกอีแอ่นโดยระบบอิเล็กทรอนิกส์ เป็นการประมูลที่กำหนดให้ในวันที่ทำการประมูลอาคารรั้งนกอีแอ่น ผู้ประสงค์ที่จะประมูลอาคารรั้งนกอีแอ่นจะต้องประมูลโดยการระบุจำนวนเงินประมูลในขณะที่ทำการประมูลในวันนั้นเลย ซึ่งการประมูลจะแบ่งเป็นห้องๆ ให้ผู้ประมูลอาคารรั้งนกอีแอ่นระบุจำนวนเงิน ซึ่งไม่มีใครทราบได้ว่าผู้ประมูลอาคารรั้งนกอีแอ่นแต่ละคนจะประมูลเงินอาคารรั้งนกอีแอ่นเป็นจำนวนเท่าใด

ส่วนกรณีการประมูลเงินอาคารรั้งนกอีแอ่นโดยวิธีพิเศษ เป็นการกรณีที่เกิดการประมูลอาคารรั้งนกอีแอ่นแล้ว ซึ่งเป็นการจัดให้มีการประมูลอาคารรั้งนกอีแอ่นโดยวิธีธรรมดา แต่เกิดเหตุที่ไม่สามารถทำสัญญาอาคารรั้งนกอีแอ่นได้ ทำให้มีการประมูลอาคารรั้งนกอีแอ่นโดยวิธีพิเศษขึ้นมา ซึ่งการประมูลอาคารรั้งนกอีแอ่นโดยวิธีพิเศษนี้เองเป็นการประมูลอาคารรั้งนกอีแอ่นเพื่อให้ได้ผู้ทำสัญญาสัมปทานอาคารรั้งนกอีแอ่นรายใหม่*

จากรูปแบบของวิธีการประมูลอาคารรั้งนกอีแอ่นที่กล่าวมานี้เอง ทำให้ในแต่ละห้องที่มีการจัดเก็บอาคารรั้งนกอีแอ่นมีการประมูลอาคารรั้งนกอีแอ่นที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับความสะดวกของแต่ละห้องที่ว่าจะสะดวกที่จะใช้วิธีการประมูลอาคารรั้งนกอีแอ่นในรูปแบบใด แต่วิธีการประมูลอาคารรั้งนกอีแอ่นที่แตกต่างกันไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกันดังกล่าว ทำให้เกิดความสับสน ความไม่โปร่งใสและความไม่เป็นธรรมแก่รัฐเองตลอดถึงผู้ที่เข้ามาประมูลอาคารรั้งนกอีแอ่นด้วย

5.1.3 ผู้จัดเก็บอาคารรั้งนกอีแอ่น

ตัวผู้จัดเก็บไม่เข้าใจถึงขั้นตอนวิธีการในการจัดเก็บเงินอาคารรั้งนกอีแอ่น ตลอดถึงการใช้อำนาจอย่างไม่จำกัดในการตัดสินใจจัดเก็บเงินอาคาร แม้ว่าการให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานมากในการจัดเก็บอาคารรั้งนกอีแอ่นจะก่อให้เกิดประโยชน์ในเรื่องความยืดหยุ่นอันจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บอาคารรั้งนกอีแอ่นดังกล่าวและช่วยให้ผู้เสียอาคารรั้งนกอีแอ่นยอมรับโดยสมัครใจที่จะเสียเงินอาคาร แต่การให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานจัดเก็บอาคารมาก จะไม่ส่งผลดีในระยะยาวเพราะก่อให้เกิด

* องค์การบริหารส่วนจังหวัดตรังเคยใช้การประมูลเงินอาคารรั้งนกอีแอ่นโดยวิธีพิเศษ (คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอาคารรั้งนกอีแอ่นจังหวัดตรัง, “หนังสือที่ ตง 51002.1/ว 006 เรื่อง การประมูลเงินอาคารรั้งนกอีแอ่นโดยวิธีพิเศษ,” 11 มกราคม 2553.)

เป็นหาในเรื่องความเป็นธรรมและความแน่นอนในการจัดเก็บอากร ดังนั้นจึงควรกำหนดกรอบข้อจำกัดในการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานผู้จัดเก็บอากร

5.1.4 ผู้ประมูลอากรรังนกอีแอ่น

ผู้ที่ประมูลอากรรังนกอีแอ่นด้วยจำนวนเงินที่สูงที่สุดจะมีสิทธิเข้าทำสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นกับรัฐ ซึ่งราคาที่ใช้ประมูลดังกล่าวผู้รับสัมปทานประมูลด้วยราคาที่สูงเกินไปเมื่อเทียบกับระยะเวลาในการทำสัมปทานเพียงแค่ 5 ปี ซึ่งเป็นระยะเวลาที่น้อยไม่สามารถที่จะจัดเก็บรังนกอีแอ่นได้ตามราคาที่ประมูลกันไว้ ทำให้ผู้รับสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นต้องค้างชำระเงินอากรรังนกอีแอ่นต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัด ด้วยสาเหตุที่ไม่สามารถหาเงินค่าสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นมาจ่ายได้ จนต้องผ่อนผันการจ่ายเงิน หรือต้องยกเลิกสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นเพื่อเปิดการประมูลหาผู้รับสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นรายใหม่ต่อไป

5.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นในฝ่ายปกครอง

จากพัฒนาการในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 นั้น ในอดีตอากรรังนกอีแอ่นถูกจัดเก็บในรูปแบบ “ส่วยสดพิพาทกร” จนในสมัยรัชกาลที่ 3 ได้มีการกำหนดอากรขึ้นมาใหม่โดยเรียกชื่อว่า “ภาษี” ซึ่งภาษีในสมัยรัชกาลที่ 3 นี้ได้ตั้งขึ้นมาใหม่ 38 ประเภทอากรรังนกอีแอ่นจัดอยู่ในภาษีที่ตั้งขึ้นใหม่ดังกล่าวด้วย “ภาษี” จึงไม่มีความแตกต่างชัดเจนระหว่างภาษีและอากร และในสมัยต่อมาคำว่า “อากร” และ “ภาษี” เริ่มมีการตีความหมายที่แตกต่างกันออกไป ในปัจจุบันตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร พ.ศ.2528 มาตรา 3 ได้ให้ความหมาย “ภาษีอากร” ไว้ว่า “ภาษีอากร หมายความว่า ภาษี อากร...” จากมาตราดังกล่าวทำให้ทราบว่า “ภาษี” และ “อากร” ต่างเป็นส่วนหนึ่งของภาษีอากร เมื่อเกิดข้อพิพาททางอากรเกิดขึ้นก็มีผลทางกฎหมายเช่นเดียวกับการระงับข้อพิพาททางภาษีที่อาจจะต้องนำไปสู่การระงับข้อพิพาทในชั้นศาลภาษีตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร พ.ศ.2528 ดังนั้นแนวความคิดเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นในฝ่ายปกครองก่อนที่จะมีการระงับอากรรังนกอีแอ่นในชั้นศาลภาษีนี้นี้ ผู้เขียนจึงได้นำแนวความคิดเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาททางภาษีมานอธิบายเทียบเคียงกันดังรายละเอียดต่อไปนี้

5.2.1 ความหมายของข้อพิพาทและการระงับข้อพิพาท

ข้อพิพาท หมายความว่า การโต้แย้งกันของการใช้สิทธิและหน้าที่ของคู่กรณี

การระงับข้อพิพาท หมายความว่า การทำให้ข้อโต้แย้งในการใช้สิทธิและหน้าที่ของ คู่กรณียุติลง

5.2.2 ความหมายของข้อพิพาททางภาษีและการระงับข้อพิพาททางภาษี

ข้อพิพาททางภาษี หมายความว่า การโต้แย้งสิทธิหรือการไม่เห็นด้วยในเรื่องสิทธิทางภาษี โดยเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างผู้เสียภาษีและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้มีหน้าที่จัดเก็บภาษีทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและในปัญหาข้อกฎหมาย โดยข้อพิพาททางภาษีแบ่งได้หลายประเภท ดังนี้⁵

1.) ข้อพิพาททางภาษีโดยแท้จริง คือ ข้อพิพาททางภาษีที่พิพาทระหว่างผู้เสียภาษีและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้จัดเก็บภาษีในเรื่องความถูกต้องตามกฎหมายของการกำหนดภาษีเป็นรายบุคคล อันได้แก่ การกำหนดฐานและการคำนวณภาษี โดยประเด็นข้อพิพาทอาจแบ่งเป็น 4 กรณี คือ การขอให้ยกเลิกภาษี การขอให้ลดหย่อนภาษี การขอคืนภาษีที่จ่ายเกินไป และการขอคืนภาษีในกรณีที่มีกฎหมายกำหนด

2.) ข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษี คือ ข้อพิพาททางภาษีที่มีได้พิพาทกันโดยตรงในเรื่องความถูกต้องของการกำหนดภาษีเป็นรายบุคคล แต่ประเด็นแห่งคดีสืบเนื่องมาจากการจัดเก็บภาษี เช่น ข้อพิพาทที่ขอให้เพิกถอนการกระทำทางปกครองอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย

3.) ข้อพิพาททางภาษีซึ่งมีโทษทางอาญา คือ ข้อพิพาททางภาษีที่พิพาทในเรื่องการกระทำซึ่งกฎหมายภาษีบัญญัติว่าเป็นความผิดอาญาและกำหนดโทษไว้

4.) ข้อพิพาทที่เอกชนฟ้องขอให้รัฐรับผิดชอบในความเสียหายทางภาษีที่เกิดกับเอกชน คือ ข้อพิพาททางภาษีที่พิพาทในเรื่องความเสียหายที่เอกชนได้รับอันมีมูลเหตุมาจากการที่รัฐใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดเก็บภาษี

ดังนั้นการระงับข้อพิพาททางภาษี หมายความว่า การทำให้การโต้แย้งสิทธิหรือการไม่เห็นด้วยในเรื่องสิทธิทางภาษีระหว่างผู้เสียภาษีและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้มีหน้าที่จัดเก็บภาษียุติลง

⁵ อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, “ภาษีคืออะไร,” วารสารนิติศาสตร์ 22 (มีนาคม 2553): 92.

5.2.3 ลักษณะการระงับข้อพิพาททางภาษี

5.2.3.1 การระงับข้อพิพาททางภาษีในฝ่ายปกครอง

การระงับข้อพิพาททางภาษีในฝ่ายปกครอง หมายถึง การร้องเรียนต่อหน่วยงานฝ่ายปกครองเพื่อให้มีการดำเนินการยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานของรัฐผู้จัดเก็บภาษีกับประชาชนผู้เสียภาษี โดยหลักแล้วผู้ได้รับคำสั่งทางภาษีซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองจะต้องอุทธรณ์ในฝ่ายปกครองก่อนจึงจะนำข้อพิพาทนั้นไปฟ้องคดีต่อศาล⁶

5.2.3.2 การระงับข้อพิพาททางภาษีในชั้นศาล

การระงับข้อพิพาทในชั้นศาลเป็นขั้นตอนที่กระทำภายหลังจากที่ผู้เสียภาษีได้โต้แย้งหรืออุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครอง นั่นคือผู้เสียภาษีต้องดำเนินการอุทธรณ์ต่อฝ่ายบริหารก่อน มิฉะนั้นจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลไม่ได้⁷

5.2.4 การระงับข้อพิพาททางภาษีในชั้นฝ่ายปกครอง

5.2.4.1 แนวคิดและความสำคัญในการระงับข้อพิพาททางภาษีในฝ่ายปกครอง

การระงับข้อพิพาททางภาษีในฝ่ายปกครองเป็นกระบวนการควบคุมตรวจสอบในฝ่ายปกครองที่สำคัญซึ่งอาจช่วยแก้ไขบรรดาข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชนให้หมดสิ้นไปโดยไม่ต้องนำข้อพิพาทไปสู่กระบวนการยุติธรรมในชั้นศาล ทำให้คดียุติโดยรวดเร็ว เกิดการคุ้มครองสิทธิของประชาชน⁸ และยังเป็นทางเลือกค่าใช้จ่ายในการดำเนินการแก่ผู้เสียภาษีอารอีกด้วย

⁶ สุชิน กฤตลักษณ์วงศ์, “ปัญหาในกฎหมายวิธีสบัญญัติทางภาษีในขั้นตอนของฝ่ายปกครองและในชั้นศาล,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), หน้า 35.

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 57-58.

⁸ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2548), หน้า 99.

5.2.4.2 หลักกฎหมายปกครองที่นำมาใช้ในการระงับข้อพิพาททางภาษี ในฝ่ายปกครอง⁹

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย การดำเนินกิจการทางปกครองต้องดำเนินการตามกฎหมายภายใต้หลักนิติรัฐที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องคำนึงถึงหลักการอันเป็นรากฐานของกฎหมายปกครองเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน หลักการอันเป็นรากฐานของกฎหมายปกครองดังกล่าว มีดังต่อไปนี้

5.2.4.2.1 หลักความโปร่งใสในทางปกครอง

หลักความโปร่งใสในทางปกครอง หมายถึง การปกครองที่โปร่งใส ประชาชนสามารถรับรู้ข้อมูลที่แท้จริงได้ การให้ความเห็นต่างๆ จะต้องยืนอยู่บนข้อเท็จจริงเดียวกันอันจะทำให้ข้อขัดแย้งต่างๆ นำไปสู่ข้อยุติที่สมเหตุสมผล โดยท้ายที่สุดจะทำให้ประชาชนเกิดความไว้วางใจในการปกครอง หลักการนี้ต้องการให้รัฐจัดการข้อมูลข่าวสารอย่างเป็นระบบและจัดทำกิจการอย่างโปร่งใส หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชนทั้งในเรื่องการคุ้มครองสิทธิประโยชน์และความเป็นส่วนตัวของบุคคล

การระงับข้อพิพาททางภาษีในฝ่ายปกครองก็ต้องเป็นไปตามหลักความโปร่งใส ทั้งนี้เพื่อให้ผู้เสียภาษีมีความมั่นใจในการจัดเก็บภาษีและความเป็นธรรมของระบบการระงับข้อพิพาททางภาษีในอันที่จะเกิดความยินยอมพร้อมใจในการชำระภาษีของผู้เสียภาษี

5.2.4.2.2 หลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคเป็นหลักการที่ไม่อาจแยกได้จากหลักเสรีภาพ เพราะทั้งหลักความเสมอภาคและเสรีภาพเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ซึ่งสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานดังกล่าวเป็นหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย ความเสมอภาคช่วยให้การใช้เสรีภาพเป็นไปอย่างทั่วถึง

⁹ ันนันทน์ จันทราชโลธร, “การอุทธรณ์ข้อพิพาททางภาษีในฝ่ายปกครองของประเทศไทย : ปัญหาและแนวทางในการปฏิรูป,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), หน้า 29-40.

ในการดำเนินการทางปกครอง องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมไม่อาจหลุดพ้นความผูกพันตามหลักความเสมอภาคได้ เนื่องจากสิทธิในความเสมอภาคเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่องค์กรของรัฐทุกองค์กรใช้ในการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมาย ในเรื่องการบัญญัติกฎหมายหรือการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองจะปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้แตกต่างกันโดยอำเภอใจไม่ได้ ในขณะที่เดียวกันก็ไม่สามารถปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้เหมือนกันโดยอำเภอใจ

ในการบัญญัติกฎหมายและการดำเนินการเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาททางภาษีในฝ่ายปกครอง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องคำนึงถึงหลักความเสมอภาคด้วย และเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติโดยอำเภอใจ

5.2.4.2.3 หลักการพิจารณาทางปกครอง

ข้อพิพาททางภาษีเป็นข้อพิพาททางปกครอง การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางภาษีในฝ่ายปกครองจึงเป็นการพิจารณาทางปกครองด้วย ดังนั้นในกระบวนการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางภาษีในฝ่ายปกครองก็ต้องคำนึงถึงหลักการอันเป็นรากฐานของกฎหมายปกครองที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาทางปกครองเช่นเดียวกับการพิจารณาทางปกครองเรื่องอื่น หลักการพื้นฐานดังกล่าวได้แก่

1) หลักการไม่มีส่วนได้เสียและความเป็นกลาง

การปฏิบัติราชการหรือการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นการปฏิบัติตามกฎหมายเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม การปฏิบัติงานต่างๆ ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการปฏิบัติงานของรัฐจึงมิใช่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะหากแต่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่จึงต้องมีความเป็นกลางไม่โอนเอียงไปข้างหนึ่งข้างใด และในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่โดยเฉพาะในทางพิจารณาทางปกครอง บุคคลผู้มีหน้าที่พิจารณาทางปกครองจะต้องไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องพิจารณานั้นเพื่อเป็นการประกันความเป็นธรรมให้แก่ประชาชน

หลักการไม่มีส่วนได้เสียมีรากฐานมาจากความต้องการให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองพิจารณาวินิจฉัยเรื่องราวต่างๆ อย่างเป็นกลาง ยุติธรรม และปราศจากความลำเอียง เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการจะต้องเป็นผู้ไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องที่วินิจฉัยสั่งการนั้น ไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียภายในหรือภายนอก เช่น ส่วนได้เสียทางการเงิน ความสัมพันธ์ส่วนตัว หรือความเกี่ยวข้องอื่นอันก่อให้เกิดความไม่เป็นกลาง หากผู้มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการมีผลประโยชน์หรือส่วนได้

เสียมาเกี่ยวข้องไม่ว่าด้วยเหตุผลใด การวินิจฉัยสั่งการอาจเกิดความโอนเอียงไม่ถูกต้อง ก่อให้เกิดความเสียหาย ความไม่เป็นธรรม หรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนหรือรัฐได้ ดังนั้นจึงห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนได้เสียในอันที่จะก่อให้เกิดความไม่เป็นกลางเป็นผู้พิจารณาและออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องที่มีส่วนได้เสียนั้น โดยไม่ต้องพิจารณาว่าบุคคลดังกล่าวจะทำหน้าที่อย่างเป็นกลางได้หรือไม่ เพราะความเป็นกลางนั้นจะต้องให้บุคคลอื่นเชื่อว่าตนเป็นกลางด้วย

กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ข้อพิพาททางภาษีก็เช่นเดียวกัน ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะต้องมีความเป็นกลางและไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องที่พิจารณา โดยต้องไม่เข้าข้างฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดและมีความเป็นอิสระซึ่งไม่มีอิทธิพลใต้อันจะทำให้การวินิจฉัยไม่ถูกต้องและไม่เป็นธรรมมาครอบงำ

2) หลักการรับฟังข้อเท็จจริงและหลักการไต่สวน

ข้อพิพาททางปกครองเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีอำนาจเหนืออีกฝ่ายหนึ่งซึ่งก็คือประชาชน หากกฎหมายกำหนดให้ใช้ระบบกล่าวหาจะทำให้ฝ่ายเอกชนที่อยู่ในฐานะต่ำกว่าไม่สามารถหาข้อเท็จจริงจากฝ่ายปกครองได้ครบถ้วน จนทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่ถูกต้องและไม่เป็นธรรม ดังนั้นการพิจารณาทางปกครองจึงต้องใช้วิธีการไต่สวนโดยพิจารณาอุทธรณ์จะต้องค้นหาความจริงในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการออกคำสั่งทางปกครอง เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อความจริงนั้น ซึ่งข้อความจริงมีผลสำคัญเพราะการที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะออกคำสั่งทางปกครองได้ถูกต้องหรือไม่ขึ้นกับว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะหาข้อเท็จจริงได้มากน้อยเพียงใด เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงต้องแสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้องโดยไม่ผูกพันอยู่กับคำขอหรือพยานหลักฐานต่างๆ ที่คู่กรณีได้ส่งมาให้ตน

กระบวนการอุทธรณ์ข้อพิพาททางภาษีในฝ่ายปกครองก็เช่นเดียวกัน การอุทธรณ์ต้องใช้ระบบไต่สวนและผู้พิจารณาอุทธรณ์ต้องเปิดโอกาสให้ผู้อุทธรณ์ตลอดจนบุคคลอื่นที่มีส่วนได้เสียมีสิทธิเสนอข้อเท็จจริง พยานหลักฐานของตนให้เพียงพอก่อน และต้องกำหนดให้ฝ่ายผู้เสียภาษีได้รับทราบข้อมูลที่ทางเจ้าหน้าที่ผู้จัดเก็บภาษีมีเพื่อจะได้ทำการอุทธรณ์ได้

3) หลักการใช้เหตุผล

หลักการใช้เหตุผลเป็นหลักการที่เรียกร้องให้มีการพิจารณาอย่างเปิดเผยซึ่งอย่างน้อยที่สุดต้องเปิดเผยต่อประชาชนผู้เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้เสีย โดยฝ่ายปกครองจะต้องให้เหตุผลประกอบการวินิจฉัยสั่งการว่าฝ่ายปกครองมีข้อคิดเห็นอย่างไรจึงสั่งการไป เพื่อ

แสดงให้เห็นประชาชนได้ทราบถึงเหตุผลของฝ่ายปกครองในการวินิจฉัย และเพื่อความชัดเจนแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องหรือผู้ถูกระทบสิทธิอันเป็นการสนับสนุนให้เกิดความสมเหตุสมผลของฝ่ายปกครองอันเป็นการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองได้ทางหนึ่ง เพราะจะทำให้ฝ่ายปกครองต้องพิจารณาเรื่องที่วินิจฉัยอย่างละเอียดรอบคอบยิ่งขึ้นก่อนที่จะวินิจฉัย นอกจากนี้การให้เหตุผลของฝ่ายปกครองนั้น ถ้าผู้ที่เกี่ยวข้องหรือถูกระทบสิทธิเห็นว่าไม่ถูกต้องก็จะใช้สิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยสั่งการโดยอาศัยเหตุผลนั้นเป็นพื้นฐานในการอุทธรณ์ อีกทั้งการให้เหตุผลดังกล่าวยังทำให้เกิดความเข้าใจอันดีระหว่างผู้ออกคำสั่งทางปกครองและผู้ถูกระทบสิทธิจากคำสั่งทางปกครองดังกล่าวด้วยหากผู้รับคำสั่งทางปกครองได้พิจารณา ทำความเข้าใจ และเห็นด้วยกับเหตุผลของฝ่ายปกครองแล้ว นอกจากนี้ การให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองยังเป็นวิธีที่สามารถควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากฝ่ายปกครองไม่ให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง นอกจากจะทำให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่เข้าใจและทำการโต้แย้งได้ยากแล้วยังเป็นโอกาสให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจด้วย เพราะผู้พิจารณาจะทำคำสั่งทางปกครองอย่างไรก็ได้โดยไม่ต้องให้เหตุผลสนับสนุน ทั้งนี้วัตถุประสงค์ของการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง คือ คำร้อง คำขอของประชาชน จะได้รับการประกันว่าจะได้รับการวินิจฉัยจากเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องอย่างดีและมีเหตุผลอันสมควร ผู้ถูกระทบสิทธิสามารถที่จะหาเหตุผลโต้แย้งเหตุผลของฝ่ายปกครองได้อย่างชัดเจนในกรณีที่มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยนั้น ในกรณีที่มิผู้ร่วมวินิจฉัยสั่งการทางปกครองหลายคน เหตุผลของผู้เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นเหตุผลของฝ่ายเสียงข้างมากหรือเสียงข้างน้อยย่อมจะมีคุณค่าต่อการตัดสินใจ และการหาข้อยุติเพื่อการวินิจฉัยสั่งการนั้น ทำให้องค์กรฝ่ายตุลาการสามารถตรวจสอบความถูกต้องเหมาะสมของคำสั่งทางปกครองได้ชัดเจนขึ้น และเป็นเครื่องมือช่วยให้ความมั่นใจในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ทำให้สามารถตรวจสอบความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และการพินิจพิจารณาไตร่ตรองอย่างรอบคอบของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

การอุทธรณ์ข้อพิพาททางภาษีในฝ่ายปกครองก็เช่นเดียวกัน ต้องมีการชี้แจงให้เหตุผลในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ด้วย เพื่อให้ผู้อุทธรณ์ได้ทราบและใช้ประกอบการพิจารณาถึงความถูกต้องเหมาะสมของคำวินิจฉัยอุทธรณ์และเป็นข้อมูลในการฟ้องคดีต่อศาลด้วย

4) หลักความชัดเจน แน่นนอนและคาดหมายได้

เนื่องจากกระกระทำทางฝ่ายปกครองเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวที่เหนือกว่าของฝ่ายปกครองกำหนดหลักเกณฑ์ให้ปัจเจกชนต้องปฏิบัติตาม การกระทำของฝ่ายปกครองจึงต้องมีความชัดเจน แน่นนอน และคาดหมายได้จากปัจเจกชนผู้ตกอยู่ภายใต้อำนาจปกครอง ความชัดเจน แน่นนอน และคาดหมายได้ของการกระทำทางปกครองนี้ถือเป็นสาระสำคัญของหลักนิติรัฐที่ปรากฏอยู่ในมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

“การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม”

ทั้งนี้ระดับความชัดเจน แน่นนอน และคาดหมายได้ในการกระทำทางปกครองแตกต่างกันไปตามสภาพของการกระทำทางปกครองซึ่งกล่าวเป็นหลักการทั่วไปได้ว่าการกระทำใดของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีลักษณะเป็นการล่วงล้ำสิทธิ เสรีภาพหรือสร้างภาระแก่ปัจเจกชนมากเท่าใด เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องกำหนดเนื้อหาของกฎเกณฑ์ให้ชัดเจนแนบนอนมากยิ่งขึ้นเท่านั้น เพื่อเป็นการควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในกรณีที่จะเข้าไปก้าวล่วงสิทธิเสรีภาพของประชาชน

การอุทธรณ์ข้อพิพาททางภาษีในฝ่ายปกครองก็จะต้องมีความชัดเจน แน่นนอน และคาดหมายได้ หากไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการอุทธรณ์ที่ชัดเจน แน่นนอน และคาดหมายได้ ย่อมทำให้ผู้อุทธรณ์ไม่เข้าใจหรือไม่สามารถปฏิบัติตามได้ทำให้ได้รับความเสียหาย เช่น หากกฎหมายไม่ได้ระบุให้ชัดเจนว่าผู้เสียภาษีต้องอุทธรณ์ข้อพิพาททางภาษีในฝ่ายปกครองก่อนหรือต้องกระทำการอย่างไรโดยชัดแจ้ง ผู้เสียภาษีจึงมิได้ปฏิบัติตามให้ครบถ้วน ฝ่ายปกครองจึงไม่รับอุทธรณ์หรือยกอุทธรณ์ อันเป็นเหตุให้ผู้เสียภาษีไม่ได้รับการเยียวยาแก้ไขปัญหาคข้อพิพาทที่เกิดขึ้นได้ เพราะการอุทธรณ์ในฝ่ายปกครองเป็นการอุทธรณ์บังคับ

5) หลักการไม่ยึดแบบพิธี หลักการไม่สร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น และไม่สร้างภาระให้กับประชาชนเกินสมควร

โดยหลักแล้วการพิจารณาทางปกครองต้องไม่ยึดแบบพิธีเพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการทำคำสั่งทางปกครอง และต้องยึดหลักความเรียบง่ายและความสะดวกเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์มากกว่า ในขณะที่การมีแบบพิธีเป็นแต่เพียงข้อยกเว้นซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องทำตามแบบพิธีต่อเมื่อมีกฎหมายบังคับให้ต้องกระทำเช่น ในกรณีที่เป็นแบบพิธีที่กฎหมายกำหนดเพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคล อันทำให้การพิจารณาทางปกครองเป็นไปอย่างรอบคอบและมี

ระบบแบบแผน โดยที่การใช้กฎหมายจะต้องมีแนวโน้มไปในทางที่เอาความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ เป็นสำคัญ การที่มีได้ปฏิบัติตามแบบพิธีบางเรื่องในการพิจารณาทางปกครองหากไม่ใช่แบบพิธีสำคัญ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประกันสิทธิของเอกชนแล้ว คำสั่งทางปกครองที่จัดทำจากกระบวนการดังกล่าว ย่อมไม่ถือว่าบกพร่อง

นอกจากฝ่ายปกครองจะต้องไม่ยึดแบบพิธีแล้ว การปฏิบัติงานของ ฝ่ายปกครองต้องไม่มีการสร้างขึ้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือไม่มีการสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกิน สมควรด้วย หลักการนี้หากพิจารณาทางด้านประชาชนแล้วอาจกล่าวได้ว่าเป็นหลักความรวดเร็วและ อำนวยความสะดวกแก่ประชาชน โดยการทำงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งต้องทำงานด้วยความ ประหยัดและมีประสิทธิภาพ กฎหมายที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนำมาใช้ตลอดจนตัวเจ้าหน้าที่ฝ่าย ปกครองต้องไม่มีการสร้างขึ้นตอนให้ประชาชนต้องปฏิบัติตามมากเกินไปจนเกินความจำเป็น และต้องไม่เป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนจนเกินสมควรด้วย หลักการนี้ส่งผลให้การพิจารณาทางปกครองต้อง กระทำโดยเรียบง่าย รวดเร็ว และสมความมุ่งหมายของกฎหมายนั้น โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบ จะต้องดำเนินการให้เร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้และต้องพยายามหลีกเลี่ยงค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นตาม หลักการประหยัดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการด้วย

การอุทธรณ์ข้อพิพาททางภาษีในฝ่ายปกครองก็เช่นเดียวกัน การ ดำเนินการต้องให้ความสำคัญแก่นโยบายยิ่งกว่ารูปแบบหรือแบบพิธี และต้องไม่มีการกำหนดขั้นตอน ให้เป็นภาระแก่ประชาชนจนเกินสมควรด้วย

6) หลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักการคุ้มครองความเชื่อถือ ไว้วางใจและหลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

หลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักการคุ้มครองความเชื่อถือ ไว้วางใจ และหลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะเป็นหลักการสำคัญที่ต้องพิจารณาควบคู่กันไป โดยเจ้าหน้าที่พิจารณาทางปกครองต้องคำนึงถึงหลักการทั้งสามโดยซึ่งน้ำหนักให้ได้ดุลยภาพกัน เจ้าหน้าที่จะพิจารณาแต่หลักการใดหลักการเดียวไม่ได้ เนื่องจากหากมุ่งประโยชน์สาธารณะอย่าง เดียวย่อมทำให้วัตถุประสงค์หลักในการดำเนินงานของรัฐไม่อาจเป็นไปได้

ในขณะที่หลักการปกครองด้วยกฎหมายหรือหลักนิติรัฐนั้น กำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย การดำเนินการต่างๆ ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึง ต้องคำนึงถึงความชอบด้วยกฎหมายด้วย โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องใช้อำนาจตามกฎหมายและ ภายในขอบเขตแห่งกฎหมายเท่านั้น หากการกระทำดังกล่าวไม่เป็นไปตามกฎหมายแล้วย่อมมี

ผลกระทบต่อการทำงานของฝ่ายปกครองซึ่งต้องพิจารณาควบคู่กับหลักการคุ้มครองความเชื่อถือไว้วางใจด้วย

หลักการคุ้มครองความเชื่อถือไว้วางใจเป็นหลักการที่กำหนดว่าปัจเจกชนผู้ตกอยู่ภายใต้อำนาจปกครองสามารถเชื่อมั่นในความคงอยู่สำหรับการตัดสินใจใดๆ ขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐและความเชื่อมั่นดังกล่าวนั้นจะต้องได้รับการคุ้มครอง หลักการนี้เป็นหลักการที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดว่า คำสั่งทางปกครองที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะยกเลิกเพิกถอนได้หรือไม่ เพียงใด หลักการนี้มีผลเป็นการสนับสนุนความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะหรือสิทธิหน้าที่ของบุคคล อย่างไรก็ตาม หลักการดังกล่าวอาจขัดแย้งกับหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองได้ เช่น ในกรณีที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองสุจริตแล้ว ย่อมเกิดปัญหาว่าจะสามารถเพิกถอนได้หรือไม่ ต้องพิจารณาควบคู่กับหลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะนั้น ประโยชน์สาธารณะถือเป็นองค์ประกอบสำคัญที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องคำนึงถึงเสมอในการดำเนินกิจกรรมทางปกครอง หลักการนี้เรียกร้องให้การกระทำทั้งหลายของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ และยังต้องให้การคุ้มครองต่อความเชื่อถือไว้วางใจของประชาชนเพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นในนิติฐานะของตน และเพื่อให้เกิดความมั่นคงแน่นอนในระบบกฎหมายด้วย

สำหรับการอุทธรณ์ข้อพิพาททางภาษีในฝ่ายปกครองก็เช่นเดียวกัน ผู้พิจารณาอุทธรณ์จะต้องคำนึงถึงหลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หลักการคุ้มครองต่อความเชื่อถือไว้วางใจของประชาชน ประกอบกับหลักความชอบด้วยกฎหมาย โดยต้องทำการชั่งน้ำหนักของหลักการทั้งสามให้อยู่ในดุลยภาพกัน

5.2.5 การระงับข้อพิพาททางภาษีในฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 บัญญัติเรื่องการอุทธรณ์ในฝ่ายปกครองไว้ในหมวดที่ 2 ส่วนที่ 5 ซึ่งไม่ได้กำหนดลักษณะรูปแบบข้อพิพาทที่นำไปสู่การอุทธรณ์ข้อพิพาทในฝ่ายปกครองไว้อย่างชัดเจน ทั้งนี้เนื่องจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 เป็นกฎหมายกลางที่ใช้ควบคู่หรือใช้แทนกฎหมายอื่นในกรณีวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของกฎหมายนั้นๆ กำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ แต่มีหลักเกณฑ์ในเรื่องการประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการที่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้

ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539¹⁰ ซึ่งเป็นการปรับปรุงกระบวนการใช้อำนาจตามกฎหมายอื่นๆ โดยไม่จำเป็นต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเหล่านั้นเป็นรายฉบับอีก¹¹

การอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวแบ่งเป็น 2 ขั้นตอน ขั้นตอนแรกเป็นการอุทธรณ์ต่อผู้ทำคำสั่งทางปกครองในเบื้องต้นหรือผู้ทำคำสั่งอันเป็นมูลเหตุให้อุทธรณ์ และขั้นตอนที่สองเป็นการอุทธรณ์ต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ หากผู้ทำคำสั่งทางปกครองในเบื้องต้นหรือผู้ทำคำสั่งอันเป็นมูลเหตุให้อุทธรณ์พิจารณาแล้วเห็นด้วยกับผู้อุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ผู้นั้นก็จะเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครอง ส่วนที่เปลี่ยนแปลงถือเป็นอันยุติ แต่ส่วนที่ไม่เห็นด้วยกับผู้อุทธรณ์จะเสนอต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เพื่อพิจารณาอุทธรณ์ต่อไป

ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ได้ให้คำนิยามของคำว่า “วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง” และ “การพิจารณาทางปกครอง” ไว้ว่า

“วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง” หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองหรือกฎ และรวมถึงการดำเนินการใดๆ ในทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้

“การพิจารณาทางปกครอง” หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง

จากคำนิยามดังกล่าวทำให้สรุปได้ว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 นี้ใช้บังคับกับการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองหรือกฎ และรวมถึงการดำเนินการใดๆ ในทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งการเตรียมการหรือการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองหรือกฎนี้เป็นวิธีการที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจเหนือฝ่ายเอกชนโดยไม่ต้องให้เอกชนสมัครใจที่จะเข้ามามีนิติสัมพันธ์กับฝ่ายปกครอง ฝ่าย

¹⁰ มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

¹¹ สุรพล นิติไกรพจน์, บทความเรื่อง “ปัญหาว่าด้วยขอบเขตของการบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539” นำเสนอในที่ประชุมวิชาการเรื่อง “พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539” ณ โรงแรมริเจนท์ เซอ่า จังหวัดเพชรบุรี ระหว่างวันที่ 10-12 ตุลาคม 2540 , หน้า 2 อ้างถึงใน ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2554), หน้า 24.

ปกครองสามารถก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ได้ด้วยตัวเอง เรียกว่า “นิติกรรมทางปกครอง” โดยกฎเป็นนิติกรรมที่มีผลต่อบุคคลทั่วไป และคำสั่งทางปกครองเป็นนิติกรรมที่มีผลเฉพาะตัวบุคคลที่เป็นวัตถุในคำสั่งนั้น ซึ่งหลักเกณฑ์ในการอุทธรณ์ข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 นี้ นำมาใช้บังคับแก่ข้อพิพาททางภาษีที่มีลักษณะของข้อพิพาทที่กฎหมายเฉพาะมิได้กำหนดหลักเกณฑ์การอุทธรณ์ข้อพิพาททางภาษีในฝ่ายปกครอง

5.2.5.1 ข้อพิพาททางภาษีที่ต้องอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

ในการอุทธรณ์ข้อพิพาททางภาษีตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ที่เป็นกฎหมายทั่วไปซึ่งจะนำมาใช้บังคับในกรณีที่กฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การอุทธรณ์ข้อพิพาททางภาษีในฝ่ายปกครองไว้ หรือเป็นกรณีที่กฎหมายเฉพาะกำหนดหลักเกณฑ์การอุทธรณ์ข้อพิพาททางภาษีในฝ่ายปกครองไว้แต่หลักเกณฑ์ดังกล่าวมีการประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการทางปกครองต่ำกว่าพระราชบัญญัตินี้ โดยมีรายละเอียดข้อพิพาทที่ต้องอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้ดังนี้

5.2.5.1.1 ข้อพิพาทที่เกิดจากการประเมินภาษีหรือคำสั่งให้ชำระภาษี

ข้อพิพาทในลักษณะนี้ ในกฎหมายเฉพาะบางฉบับไม่ได้กำหนดเรื่องอุทธรณ์ในฝ่ายปกครองไว้ เช่น คำสั่งให้ชำระอากรรังนกอีแอ่นตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540 เนื่องการชำระอากรรังนกอีแอ่นเป็นการปฏิบัติตามสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่น ไม่ได้เกิดจากการประเมินภาษี

5.2.5.1.2 ข้อพิพาทที่เกิดจากการวินิจฉัยคำขอคืนภาษีและคำวินิจฉัยอื่นๆ ที่เป็นการกำหนดภาษีเป็นรายบุคคล

ในกรณีที่ผู้เสียภาษีมียุทธศาสตร์คำร้องขอคืนภาษีที่ตนชำระไว้แล้ว และเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้พิจารณาและมีคำวินิจฉัยไม่คืนภาษีหรือคืนภาษีให้ผู้เสียภาษีบางส่วน หากผู้ร้องไม่เห็นด้วยย่อมเกิดเป็นข้อพิพาททางภาษี ซึ่งข้อพิพาทดังกล่าวหากไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดเรื่องการอุทธรณ์ในฝ่ายปกครองไว้ ผู้ได้รับคำสั่งทางภาษีดังกล่าวจึงต้องอุทธรณ์ในฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

5.2.5.2 การยื่นอุทธรณ์

ผู้ที่มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ คือ ผู้ยื่นคำขอ ผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งในกรณีนี้ คือ ผู้ที่อยู่ใต้บังคับหรือได้รับผลกระทบจากคำวินิจฉัยคำขอคืนภาษีหรือคำสั่งทางภาษีอื่นที่กฎหมายเฉพาะมิได้กำหนดเรื่องการอุทธรณ์ในฝ่ายปกครองไว้ โดยแบบของคำอุทธรณ์นั้นกฎหมายไม่ได้กำหนดแบบไว้ เพียงแต่ต้องทำเป็นหนังสือระบุข้อโต้แย้งว่าไม่เห็นด้วยกับคำสั่งทางปกครองอย่างไร และข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองอันเป็นมูลเหตุให้อุทธรณ์ ซึ่งผู้ยื่นอุทธรณ์ต้องยื่นอุทธรณ์ภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง ซึ่งถือว่าเป็นระยะเวลาที่สั้นมาก และในกรณีที่คำสั่งทางปกครองที่ได้มีการแจ้งสิทธิอุทธรณ์ การยื่นอุทธรณ์ และกำหนดเวลายื่นอุทธรณ์ไว้ กฎหมายกำหนดให้เริ่มนับกำหนดเวลายื่นอุทธรณ์ตั้งแต่วันที่ผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองนั้นได้รับแจ้งสิทธิดังกล่าว แต่หากไม่มีการแจ้งสิทธิดังกล่าวจนกระทั่งล่วงเวลาไปแล้วจะมีผลเป็นการขยายกำหนดเวลายื่นอุทธรณ์ที่ต่ำกว่าหนึ่งปีให้เป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง

5.2.5.3 การพิจารณาอุทธรณ์

ผู้ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์กำหนดไว้แต่ละขั้นตอนดังนี้

- 1.) การพิจารณาอุทธรณ์ในขั้นตอนแรก กำหนดให้ผู้ออกคำสั่งทางปกครองในเบื้องต้นหรือผู้ออกคำสั่งอันเป็นมูลเหตุให้อุทธรณ์เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์
- 2.) การพิจารณาอุทธรณ์ในขั้นตอนที่สอง กำหนดให้บุคคลตามที่กำหนดในกฎกระทรวงเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ ทั้งนี้ผู้พิจารณาอุทธรณ์ต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องที่พิจารณาอุทธรณ์ มิฉะนั้นผู้อุทธรณ์มีสิทธิคัดค้านผู้พิจารณาอุทธรณ์ได้

ในกรณีอำนาจหน้าที่ผู้พิจารณาอุทธรณ์นั้น เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งเบื้องต้นซึ่งทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์และผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจหน้าที่แสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาท นอกจากนี้ยังมีหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์ไปตามขอบเขตในการพิจารณาอุทธรณ์ โดยอาจมีคำสั่งไม่รับหรือรับอุทธรณ์ เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง แก้ไขคำสั่งทางปกครอง ไม่ว่าจะเพิ่มหรือลดภาระ และยกอุทธรณ์

ในกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ กฎหมายกำหนดให้ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ได้รับแจ้งผลการกระทบสิทธิ สิทธิที่จะมีทนายความและที่ปรึกษาในการมาปรากฏตัวต่อเจ้าหน้าที่ สิทธิที่จะได้รับคำแนะนำและได้รับแจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง สิทธิ

ขอตรวจดูเอกสารของเจ้าหน้าที่ และสิทธิที่จะโต้แย้งและแสดงหลักฐาน ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็จะเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองของตนภายในกำหนดเวลาพิจารณาอุทธรณ์ หากผู้ทำคำสั่งทางปกครองในเบื้องต้นไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้จัดทำรายงานและความเห็นพร้อมเหตุผลเสนอผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ภายใน 30 วัน นับแต่วันได้รับคำอุทธรณ์ เมื่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในชั้นตอนที่สองได้รับเรื่องแล้วก็จะพิจารณาอุทธรณ์และมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์แจ้งให้แก่ผู้อุทธรณ์ต่อไป

ในเรื่องขอบเขตของการพิจารณาอุทธรณ์นั้น ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในชั้นตอนแรกและชั้นตอนที่สองมีอำนาจทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริง ปัญหาข้อกฎหมาย และความเหมาะสมของคำสั่งทางปกครอง ในการพิจารณาอุทธรณ์ชั้นตอนแรกเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองอันเป็นมูลเหตุให้อุทธรณ์ต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้เสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันได้รับคำอุทธรณ์ หากมีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จในกำหนด ก็ขยายเวลาได้อีกไม่เกิน 30 วัน นับแต่วันครบกำหนดเวลาดังกล่าว ทั้งนี้ผู้พิจารณาอุทธรณ์จะต้องแจ้งการขยายกำหนดเวลาพิจารณาอุทธรณ์ให้แก่ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนด 30 วันนั้น ส่วนการพิจารณาอุทธรณ์ในชั้นตอนที่สอง ผู้พิจารณาอุทธรณ์ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับรายงานจากเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองอันเป็นมูลเหตุให้อุทธรณ์ซึ่งเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ในชั้นตอนแรก รวมแล้วจะมีการพิจารณาทั้งหมด 60 วันนับแต่วันได้รับอุทธรณ์ เมื่อผู้พิจารณาอุทธรณ์พิจารณาและมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว คำวินิจฉัยอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือและมีรายละเอียดตามที่กฎหมายกำหนดไว้

5.2.5.4 ผลของการอุทธรณ์

เมื่อมีการอุทธรณ์แล้ว หากผู้อุทธรณ์ในฝ่ายปกครองไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ในฝ่ายปกครอง ก็สามารถนำข้อพิพาทดังกล่าวเฉพาะประเด็นที่ได้อุทธรณ์ในฝ่ายปกครองไปฟ้องต่อศาลได้ หากเป็นข้อพิพาททางภาษีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองผู้อุทธรณ์ก็ต้องยื่นต่อศาลปกครองภายใน 90 วันนับแต่วันได้รับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ แต่หากเป็นข้อพิพาททางภาษีที่อยู่ในอำนาจศาลภาษีอากร ผู้อุทธรณ์ต้องฟ้องต่อศาลภาษีอากรภายใน 30 วันนับแต่วันได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์

5.3 วิธีการระงับข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

5.3.1 ข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นที่ต้องอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ในการดำเนินงานการจัดเก็บรังนกอีแอ่น นอกจากผู้ทำสัมปทานอากรรังนกอีแอ่น จะต้องปฏิบัติตามสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นแล้ว ผู้ทำสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540 ระเบียบ คำสั่ง และประกาศ ของคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น ตลอดถึงผู้ทำสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นยังต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง และประกาศอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นด้วย ยกตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 ระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการเก็บหรือมีไว้ในครอบครองซึ่งรังนกอีแอ่น พ.ศ.2542 ซึ่งจากการที่ผู้รับสัญญาสัมปทานต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง และประกาศต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเหล่านี้ ทำให้เกิดความขัดแย้งกันจนนำไปสู่ข้อพิพาทกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นได้ ซึ่งเป็นข้อพิพาทในฝ่ายปกครอง โดยข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นในฝ่ายปกครองนี้มีทั้งข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นที่มีลักษณะข้อพิพาททางปกครอง และข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นที่ลักษณะข้อพิพาททางภาษีอากร

ข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นที่มีลักษณะข้อพิพาททางปกครองนี้ มีสาเหตุอันเนื่องมาจากการดำเนินกิจการอากรรังนกอีแอ่นที่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทานอันมีลักษณะเป็นสัญญาที่แสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2539 ดังนั้นเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นก็จะดำเนินการยุติข้อพิพาทดังกล่าวโดยขึ้นสู่ศาลปกครองเลย ไม่มีการระงับข้อพิพาทในฝ่ายปกครองก่อน ซึ่งโดยทั่วไปควรที่จะใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาใช้บังคับในการระงับข้อพิพาทในฝ่ายปกครองก่อน แต่ตามพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการกระทำทางปกครองที่มีลักษณะเป็นกฎและคำสั่งทางปกครองเท่านั้น แต่ไม่รวมถึงการกระทำทางปกครองที่เป็นสัญญาสัมปทานที่มีลักษณะเป็นสัญญาทางราชการของรัฐ ทำให้การระงับข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นในฝ่ายปกครองนี้ต้องนำไปสู่การระงับข้อพิพาทในชั้นศาลปกครอง แต่ถ้าเป็นกรณีที่กรมป่าไม้ได้ออกกฎระเบียบตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ที่กำหนดให้กรมป่าไม้มีอำนาจในการออกกฎระเบียบเพื่ออนุญาตให้บุคคลเข้าไปดำเนินกิจการเพื่อหาผลประโยชน์ในเขตอุทยานแห่งชาติได้และมีอำนาจในการกำหนดหน้าที่ในการดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบดังกล่าว ซึ่งปัจจุบันนี้ผู้ที่ดำเนินการตามกฎหมายและกฎระเบียบดังกล่าวแทนกรมป่าไม้ ได้แก่ กรมอุทยานแห่งชาติ ซึ่งจะมีประกาศของกรมป่าไม้ ที่กำหนดให้รัฐได้รับเงินจากค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติเพื่อเก็บรังนกอีแอ่น อัตราสัมปทานละ 500,000 บาทและเงินค่าตอบแทนอัตรา

ร้อยละ 10 ของรายได้ของผู้รับสัมปทานที่เก็บรั้งนกอีแอ่นได้จากเกาะในเขตอุทยานแห่งชาติต่างๆ ที่มีการแห่งรั้งนกในแต่ละครั้ง¹² ซึ่งผู้ทำสัญญาสัมปทานอาคารรั้งนกอีแอ่นที่ได้รับสัมปทานในเขตอุทยานแห่งชาติมีหน้าที่ต้องทำตามระเบียบและกฎหมายที่กรมอุทยานแห่งชาติได้กำหนดเอาไว้ โดยผู้ทำสัมปทานอาคารรั้งนกอีแอ่นดังกล่าวจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมและค่าตอบแทนให้แก่กรมอุทยานแห่งชาติตามที่ระบุไว้ในสัญญาสัมปทานอาคารรั้งนกอีแอ่นด้วย ในกรณีที่ผู้ทำสัญญาสัมปทานอาคารรั้งนกอีแอ่นละเลยไม่ยอมจ่ายค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนให้แก่กรมอุทยานแห่งชาติ กรมอุทยานแห่งชาติมีอำนาจที่จะมีหนังสือแจ้งและทวงถามผู้ทำสัมปทานอาคารรั้งนกอีแอ่นดังกล่าวเพื่อให้จ่ายค่าธรรมเนียมและค่าตอบแทนดังกล่าว ซึ่งถือเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ที่มีผลกระทบต่อสภาพของสิทธิและหน้าที่ของบุคคลอันมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งหากผู้ทำสัญญาสัมปทานอาคารรั้งนกอีแอ่นที่ได้รับทำสัมปทานในเขตอุทยานแห่งชาติไม่ชำระเงินดังกล่าว เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจใช้มาตรการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 56 และ 57 และในกรณีที่ผู้ทำสัมปทานอาคารรั้งนกอีแอ่นเห็นว่าคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ถูกต้อง ยกตัวอย่างเช่น คำสั่งที่ให้จ่ายเงินค่าตอบแทนต่อกรมอุทยานแห่งชาติไม่ถูกต้อง ก็สามารถอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ ซึ่งการอุทธรณ์คำสั่งตามพระราชบัญญัตินี้มีขั้นตอนการอุทธรณ์สองขั้นตอนคือ ขั้นตอนแรกเป็นการอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองในเบื้องต้นอันเป็นมูลเหตุให้อุทธรณ์ และขั้นตอนที่สองเป็นการอุทธรณ์ต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งหากผู้ทำสัมปทานอาคารรั้งนกอีแอ่นไม่เห็นด้วยกับผลของการอุทธรณ์ที่เปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองทั้งหมดหรือบางส่วน ก็สามารถอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ส่วนผลของการอุทธรณ์ที่เห็นด้วยก็ถือเป็นอันยุติ ซึ่งมีคดีขึ้นสู่ศาลปกครองในกรณีที่บริษัทเอกชนผู้ได้รับสัญญาสัมปทานเก็บรั้งนกอีแอ่นตามเกาะต่างๆ ในจังหวัดชุมพรถูกฟ้องคดีว่าไม่ได้เสียค่าตอบแทนในอัตราร้อยละสิบของรายได้ที่เก็บรั้งนกอีแอ่นได้ ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาเห็นว่า กรมอุทยานแห่งชาติผู้ฟ้องคดีไม่ได้เป็นคู่สัญญาสัมปทานอันเป็นสัญญาทางปกครองกับบริษัทผู้ถูกฟ้องคดี จึงมีคำสั่งไม่รับฟ้องไว้พิจารณา กรมอุทยานแห่งชาติผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งต่อศาลปกครองสูงสุด โดยอ้างหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าสัญญาที่ตกลงกันให้ชำระหนี้แก่กรมอุทยานแห่งชาติผู้ฟ้องคดีนั้น เป็นส่วนที่เป็นไปตามระเบียบกฎหมายซึ่งถือว่าเป็นสัญญาเพื่อประโยชน์แก่บุคคลภายนอก เมื่อผู้ฟ้องคดีเข้าถือเอาประโยชน์จากสัญญา จึงมีสิทธิเรียกชำระหนี้ได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 กำหนดให้กรมป่าไม้ซึ่ง

¹² ประกาศกรมป่าไม้ เรื่อง การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมและค่าตอบแทนการอนุญาตให้ผู้ได้รับอนุญาตเก็บรั้งนกอีแอ่นเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติตามระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วยการอนุญาตให้ผู้ได้รับอนุญาตเก็บรั้งนกอีแอ่นเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2532

ปัจจุบันนี้คือกรมอุทยานแห่งชาติมีอำนาจในการออกระเบียบเพื่ออนุญาตให้บุคคลเข้าไปดำเนินกิจการเพื่อหาผลประโยชน์ในเขตอุทยานแห่งชาติได้ และมีอำนาจในการกำหนดอัตราค่าตอบแทนค่าบริการ และค่าธรรมเนียม บริษัทผู้ถูกฟ้องคดีให้เป็นผู้รับสัมปทานอาคารรังนกอีแอ่นมีหน้าที่ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมและค่าตอบแทนให้แก่กรมอุทยานแห่งชาติผู้ฟ้องคดี ซึ่งมีระบุไว้ในสัญญา เมื่อบริษัทผู้ถูกฟ้องคดีไม่จ่ายค่าตอบแทน กรมอุทยานแห่งชาติผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือแจ้งและทวงถามบริษัทผู้ถูกฟ้องคดีแล้วเพื่อให้จ่ายเงินค่าตอบแทนในอัตราร้อยละสิบของรายได้ ถือว่าเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพและสิทธิและหน้าที่ของบุคคลอันเป็นคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 5 เมื่อบริษัทผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชำระเงินดังกล่าว กรมอุทยานแห่งชาติผู้ฟ้องคดีสามารถใช้อำนาจมาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 56 และ 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ได้จึงไม่จำเป็นต้องให้ศาลปกครองมีคำสั่งบังคับตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542* กรมอุทยานแห่งชาติผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ไม่รับฟ้องไว้พิจารณา¹³ เห็นได้ว่าขั้นตอนการระงับข้อพิพาทดังกล่าวเป็นกรณีที่มีมูลเหตุมาจากสัญญาที่ไม่ใช่สัญญาสัมปทานอาคารรังนกอีแอ่นอันเป็นสัญญาทางปกครองในการแสวงหาทรัพยากรธรรมชาติ จึงสามารถที่จะนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้ในกระบวนการระงับข้อพิพาทก่อนได้ ต่อเมื่อไม่เป็นที่ยุติ จึงนำไปสู่การระงับข้อพิพาทในชั้นศาลปกครอง แต่ในกรณีของข้อพิพาทที่เกิดจากสัญญาสัมปทานอาคารรังนกอีแอ่นนี้ ไม่สามารถที่จะนำไปสู่การระงับข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ได้ ด้วยเหตุที่ว่ามูลเหตุข้อพิพาทนั้นต้องเกิดจากการกระทำทางปกครองที่เป็นกฎหรือคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้เท่านั้น ไม่ได้รวมถึงสัญญาทางปกครองแต่อย่างใด

ส่วนข้อพิพาทอาคารรังนกอีแอ่นที่มีลักษณะข้อพิพาททางภาษีอากร ตามกฎหมายไทยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร พ.ศ.2528 ได้กำหนดให้ ภาษีอากร หมายรวมถึง อากรด้วย กรณีอาคารรังนกอีแอ่นจึงเป็นภาษีอากรตามความหมายในพระราชบัญญัติดังกล่าว หากกรณีข้อพิพาทอาคารรังนกอีแอ่นเป็นกรณีพิพาทที่เกี่ยวกับคดีอุทธรณ์

* มาตรา 72 (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 บัญญัติว่า ในการพิพาทคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำสั่งโดยคำสั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการโดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

¹³ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 420/2549

คำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานหรือคณะกรรมการตามกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องของรัฐในหนี้ค่าภาษีอากร คดีพิพาทเกี่ยวกับการขอคืนค่าภาษีอากร คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามข้อผูกพันซึ่งได้ทำขึ้นเพื่อประโยชน์แก่การจัดเก็บภาษีอากร คดีที่มีกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจศาลภาษีอากร ก็ต้องนำข้อพิพาทในกรณีนั้นๆ ขึ้นสู่การระงับข้อพิพาทในชั้นศาลภาษี ซึ่งลักษณะของข้อพิพาทอากรรังนกก็แน่นอนก่อนที่จะขึ้นมาสู่ชั้นศาลภาษีนี้อย่างส่วนใหญ่แล้วเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องของรัฐในหนี้ค่าภาษีอากร ยกตัวอย่างเช่น การที่รัฐฟ้องให้บริษัทผู้รับทำสัมปทานอากรรังนกก็แน่นอนจ่ายเงินอากรรังนกก็แน่นอนที่ค้างแก่รัฐ แต่ก่อนที่จะเป็นคดีขึ้นไปสู่ชั้นศาลภาษีดังกล่าว ทางฝ่ายรัฐผู้จัดเก็บอากรรังนกก็แน่นอนสามารถที่จะดำเนินการตามพระราชบัญญัติอากรรังนกก็แน่นอน พ.ศ.2540 มาตรา 24 กล่าวคือ ทำหนังสือไปยังผู้รับสัมปทานอากรรังนกก็แน่นอนให้จ่ายเงินอากรดังกล่าว หากผู้รับสัมปทานอากรรังนกก็แน่นอนไม่จ่ายเงิน องค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐสามารถที่จะยกเลิกสัญญาสัมปทานอากรรังนกก็แน่นอนและดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลภาษีอากรให้ผู้รับสัมปทานอากรรังนกก็แน่นอนรับผิดชอบในหนี้เงินอากรดังกล่าว แต่ในกรณีที่ผู้รับสัมปทานอากรรังนกก็แน่นอนไม่เห็นด้วยกับขั้นตอนของการทำสัญญาสัมปทานตลอดถึงการจัดเก็บอากรรังนกก็แน่นอนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นการกระทบถึงสิทธิและเกิดความเสียหายต่อผู้ทำสัมปทานอากรรังนกก็แน่นอน การดำเนินการเยียวยาแก้ไขนั้นเพียงแค่การทำหนังสือไปยังคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกก็แน่นอน ซึ่งไม่มีระเบียบหลักเกณฑ์ของการดำเนินการที่ชัดเจนแน่นอนว่าต้องแสดงรายละเอียดอย่างไร จึงเป็นการยากที่จะยุติปัญหาข้อพิพาทดังกล่าวได้ ทำให้ต้องนำไปเป็นคดีฟ้องร้องต่อศาล ซึ่งส่งผลกระทบต่อการดำเนินกิจการจัดเก็บรังนกก็แน่นอนของผู้รับสัมปทานที่มีมูลค่ามหาศาล และประกอบกับสัญญาสัมปทานอากรรังนกก็แน่นอนเป็นสัญญาทางปกครองที่มีลักษณะเพื่อแสวงหาทรัพยากรธรรมชาติ ไม่ใช่การกระทำอันเป็นกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ทำให้ไม่สามารถที่จะนำหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับกับสัญญาสัมปทานอากรรังนกก็แน่นอนในฝ่ายปกครองได้ ทำให้เมื่อเกิดข้อพิพาททางภาษีจึงต้องนำไปยุติในชั้นศาลภาษี

5.3.2 การยื่นอุทธรณ์

การยื่นอุทธรณ์นี้ ผู้ที่มีสิทธิในการยื่นอุทธรณ์ คือ ผู้ทำสัมปทานอากรรังนกก็แน่นอนตลอดถึงเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองที่ได้รับผลกระทบเกี่ยวกับการดำเนินการในการจัดเก็บรังนกก็แน่นอนที่กฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บอากรรังนกก็แน่นอนไม่ได้กำหนดเรื่องการอุทธรณ์ไว้ โดยเฉพาะในฝ่ายปกครอง ยกตัวอย่างเช่น กรณีที่กรมอุทยานแห่งชาติทำคำสั่งทางปกครองให้ผู้รับสัมปทานอากรรังนกก็แน่นอนจ่ายค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนในกรณีที่ผู้รับสัมปทานอากรรังนกก็แน่นอนไม่ยอมจ่ายค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทน หากผู้รับสัมปทานอากรรังนกก็แน่นอนเห็นว่าการทำคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ถูกต้อง ก็ต้องอุทธรณ์คำสั่งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ซึ่งแบบในการอุทธรณ์นี้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บอากรรังนกก็แน่นอนไม่ได้กำหนดแบบไว้

และไม่ได้กำหนดว่าต้องอุทธรณ์คำสั่งต่อใคร ซึ่งในการอุทธรณ์ข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 จะต้องทำเป็นหนังสือโต้แย้งไม่เห็นด้วยกับคำสั่งทางปกครอง ตลอดถึงกล่าวอ้างข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายประกอบด้วย ซึ่งผู้ยื่นอุทธรณ์ต้องอุทธรณ์ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองนั้น เห็นได้ว่า การอุทธรณ์คำสั่งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 นี้ไม่ได้เกิดจากข้อพิพาทในสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นอันเป็นสัญญาทางปกครองที่มีลักษณะของการดำเนินกิจการเพื่อแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ แต่เป็นการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของผู้ที่กระทำสิทธิจากคำสั่งทางปกครองดังกล่าวซึ่งได้แก่ผู้รับสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นที่เห็นว่ากรมอุทยานแห่งชาติทำคำสั่งทางปกครองไม่ชอบธรรมกับตน

5.3.3 การพิจารณาอุทธรณ์

ในการพิจารณาอุทธรณ์นี้ ขั้นตอนแรกนั้นผู้ที่ออกคำสั่งทางปกครองอันที่เป็นมูลเหตุให้อุทธรณ์เกี่ยวกับการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ส่วนขั้นตอนที่สองนั้น กำหนดให้บุคคลตามที่กำหนดในกฎกระทรวงเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์

หากผู้ทำคำสั่งทางปกครองในเบื้องต้นไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ก็ให้จัดทำรายงานและความเห็นพร้อมเหตุผลเสนอผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ภายใน 30 วัน นับแต่วันได้รับอุทธรณ์ และเมื่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในขั้นตอนที่สองได้รับเรื่องแล้วก็จะพิจารณาและมีคำวินิจฉัยต่อไป

5.4 กระบวนการระงับข้อพิพาททางภาษีอันเกิดจากการจัดเก็บภาษีรังนกอีแอ่นในประเทศอินโดนีเซีย

5.4.1 แนวคิดในการระงับข้อพิพาททางภาษีสังนกอีแอ่น

ประเทศอินโดนีเซียเป็นประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีประธานาธิบดีเป็นประมุขและหัวหน้าฝ่ายบริหาร มีรัฐธรรมนูญ¹⁴ เป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ การปกครองในประเทศอินโดนีเซียนี้ต้องดำเนินการภายใต้หลักนิติรัฐ* ซึ่งหลักนิติรัฐเป็นบทบัญญัติที่จะ

¹⁴ The 1945 Constitution of the Republic of Indonesia.(Undang Undang Dasar 1945)

* The state of Indonesia shall be a state based on the rule of law”
Article 1 (3),The 1945 Constitution of the Republic of Indonesia.

รับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยทั่วไป การออกกฎหมายของประเทศอินโดนีเซียจะต้องออกกฎหมายเพื่อรับรองสิทธิและเสรีภาพไม่ว่าจะเป็นเรื่องสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล สิทธิเสรีภาพในทางเศรษฐกิจ หรือสิทธิเสรีภาพในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในประเทศด้วย และตามรัฐธรรมนูญของประเทศอินโดนีเซียได้บัญญัติให้ภาษีทุกประเภทที่จัดเก็บจะต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้ ดังนั้นในการออกและบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยภาษีรั้งนกอีแอ่นตามพระราชบัญญัติภาษีและค่าธรรมเนียมท้องถิ่น (Regional Tax and Regional Fee Act (Undang-Undang Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah : PDRP))¹⁵ จึงต้องอยู่ภายใต้หลักนิติรัฐและรัฐธรรมนูญของประเทศอินโดนีเซียด้วยด้วย

5.4.2 หลักเกณฑ์และวิธีการในการระบับข้อพิพาท

ภาษีรั้งนกอีแอ่นในประเทศอินโดนีเซียเป็นภาษีท้องถิ่นประเภทหนึ่งที่สามารถสร้างรายได้เป็นจำนวนมากในท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บภาษีรั้งนกอีแอ่น ซึ่งปัจจุบันนี้ประเทศอินโดนีเซียได้มีพระราชบัญญัติภาษีและค่าธรรมเนียมท้องถิ่น (Regional Tax and Regional Fee Act (Undang-Undang Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah : PDRP))¹⁶ กำหนดให้ภาษีรั้งนกอีแอ่นที่เรียกเก็บจากบุคคลหรือตัวแทนที่ได้เก็บหรือแสวงหาประโยชน์จากรังนกอีแอ่นในท้องถิ่นเป็นรายได้ของท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งตามพระราชบัญญัติภาษีและค่าธรรมเนียมท้องถิ่นดังกล่าวได้บัญญัติเกี่ยวกับฐานภาษีของภาษีรั้งนกอีแอ่น คือ มูลค่าของรังนกอีแอ่น (ปริมาณรังนกคูณด้วยราคาตลาดโดยทั่วไปในท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บรังนก) อัตราภาษีของภาษีประเภทนี้คิดได้ไม่เกิน 10% โดยอัตราภาษีจะบัญญัติโดยข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งในการเสียภาษีรั้งนกอีแอ่นนี้ ผู้เสียภาษีจะต้องเสียภาษีให้กับเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่จัดเก็บภาษีรั้งนกอีแอ่นในท้องถิ่นนั้นๆ

ขั้นตอนในการระบับข้อพิพาททางภาษีรั้งนกอีแอ่นในประเทศอินโดนีเซียแบ่งเป็น 2 ขั้นตอนด้วยกัน กล่าวคือ การระบับข้อพิพาทในฝ่ายปกครอง และการระบับข้อพิพาทในชั้นศาลภาษี ในที่นี้ผู้เขียนได้ศึกษาขั้นตอนการระบับข้อพิพาทในฝ่ายปกครอง รายละเอียดดังต่อไปนี้

¹⁵ Act of Republic of Indonesia Number 28 In 2009 About Regional Tax And Regional Fee. (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah)

¹⁶ Ibid.

การระงับข้อพิพาทภาษีรังนกอีแอ่นได้บัญญัติไว้ในมาตรา 103 ถึงมาตรา 104 ส่วนที่ 4 เรื่องการคัดค้านและการอุทธรณ์ภาษีท้องถิ่น แห่งพระราชบัญญัติภาษีและค่าธรรมเนียมท้องถิ่น (Regional Tax and Regional Fee Act (Undang-Undang Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah : PDRP))¹⁷ โดยในกรณีที่ผู้เสียภาษีไม่เห็นด้วยในการประเมินภาษีอากร ผู้เสียภาษีสามารถอุทธรณ์การประเมินต่อหัวหน้าส่วนภูมิภาคหรือเจ้าหน้าที่ที่ทำการจัดเก็บ ซึ่งต้องยื่นการอุทธรณ์ดังกล่าวภายในระยะเวลาไม่เกิน 3 เดือน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งการประเมิน หากดำเนินการเลยระยะเวลาดังกล่าว หัวหน้าส่วนภูมิภาคหรือเจ้าหน้าที่ที่ทำการจัดเก็บจะไม่รับเรื่องไว้พิจารณา โดยแบบการยื่นนั้นจะต้องใช้ภาษาอินโดนีเซียและต้องแสดงเหตุผลให้แจ้งชัดในการยื่นอุทธรณ์ หัวหน้าส่วนภูมิภาคจะต้องพิจารณาการอุทธรณ์ข้อพิพาทภายในระยะเวลา 12 เดือนนับแต่วันที่ได้รับแจ้งการอุทธรณ์นั้น ซึ่งหากไม่พอใจในผลของคำสั่งก็สามารถฟ้องต่อศาลภายในระยะเวลา 12 เดือน นับแต่วันที่รับแจ้งผลการอุทธรณ์

5.5 บทวิเคราะห์เกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทในเรื่องการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นของประเทศไทยและประเทศอินโดนีเซีย

ประเทศไทยและเป็นประเทศอินโดนีเซียเป็นประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งทั้งสองประเทศมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งการออกกฎหมายหรือใช้กฎหมายนี้จะต้องดำเนินการภายใต้หลักนิติรัฐอันเป็นหลักการสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้นในการระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้จากรังนกอีแอ่นของทั้งสองประเทศจึงต้องดำเนินการภายใต้หลักนิติรัฐ ซึ่งหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทในฝ่ายปกครองมีความคล้ายกัน คือ เป็นเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่ในการจัดเก็บหรือหัวหน้าส่วนภูมิภาค แต่มีบางกรณีที่มีการระงับข้อพิพาทของทั้งสองประเทศในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้จากรังนกอีแอ่นมีความแตกต่างกัน ซึ่งรายละเอียดมีดังต่อไปนี้

ภาษีรังนกอีแอ่นของประเทศอินโดนีเซียเป็นภาษีที่ท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บซึ่งแตกต่างจากอากรรังนกอีแอ่นที่จัดเก็บในลักษณะสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่น แม้ว่าหน่วยงานที่จัดเก็บจะเป็นหน่วยงานในท้องถิ่นเหมือนกันแต่ลักษณะรายได้ดังกล่าวมีที่มาในการจัดเก็บที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ภาษีรังนกอีแอ่นของประเทศอินโดนีเซียเป็นเงินได้ ดังนั้นเมื่อเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับการประเมินภาษีรังนกอีแอ่นของประเทศอินโดนีเซีย ก็สามารถที่จะอุทธรณ์ข้อพิพาทในฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติภาษีและค่าธรรมเนียมท้องถิ่น (Regional Tax and Regional Fee Act

¹⁷ Ibid.

(Undang-Undang Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah : PDRP)¹⁸ เหมือนอย่างภาษีเงินได้หรือภาษีท้องถิ่นอื่นๆ แต่รายได้จากอากรรังนกอีแอ่นของประเทศไทยมีที่มาจาก การประมูลสัญญาสัมปทาน ซึ่งเป็นการตกลงสมัครใจกันในการเข้าทำสัญญา เมื่อเกิดปัญหาข้อพิพาทขึ้นในฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถที่ดำเนินการให้มีการอุทธรณ์ข้อพิพาทดังกล่าวได้ซึ่งสอดคล้องกับการที่พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540 ก็ไม่ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นในฝ่ายปกครอง ส่วนกรณีของประเทศอินโดนีเซียนั้นการอุทธรณ์ข้อพิพาทภาษีรังนกอีแอ่นของประเทศอินโดนีเซียจะอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งหรือหัวหน้าส่วนภูมิภาค ซึ่งถือว่าเป็นการคุ้มครองสิทธิแก่ผู้เสียภาษีรังนกอีแอ่น แม้ว่าการระงับข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นของประเทศไทยจะสามารถนำข้อพิพาทนั้นไปยุติในชั้นศาลภาษีได้เลย แต่การดำเนินคดีในชั้นศาลนั้นต้องเสียค่าใช้จ่ายจำนวนมาก ทำให้ส่งผลกระทบต่อ การประกอบกิจการจัดเก็บรังนกอีแอ่น และระยะเวลาในการอุทธรณ์ข้อพิพาทภาษีรังนกอีแอ่นของประเทศอินโดนีเซียนี้ ก็ให้ระยะเวลาแก่ผู้อุทธรณ์มากพอสมควรในการศึกษาถึงข้อพิพาทและรวบรวมพยานหลักฐาน กล่าวคือ ให้ระยะเวลา 3 เดือน และในการทำคำวินิจฉัยของผู้พิจารณาอุทธรณ์ข้อพิพาทก็ใช้ระยะเวลา 12 เดือน ซึ่งส่งผลให้การพิจารณาการอุทธรณ์ดังกล่าวเกิดความเป็นธรรมต่อผู้อุทธรณ์ข้อพิพาท ผู้เขียนเห็นว่าหากประเทศไทยมีขั้นตอนการระงับข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นในฝ่ายปกครองตลอดถึงการคุ้มครองสิทธิของผู้อุทธรณ์ข้อพิพาทในฝ่ายปกครอง ก็จะทำให้ส่งผลดีต่อการดำเนินการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นของเจ้าหน้าที่รัฐและการทำสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นของผู้รับสัมปทานอากรรังนกอีแอ่น และผู้เขียนได้แสดงตารางเปรียบเทียบเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทตามวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 การระงับข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นในฝ่ายปกครองของประเทศไทย และการระงับข้อพิพาทภาษีรังนกอีแอ่นของประเทศอินโดนีเซีย ดังรายละเอียดต่อไปนี้

¹⁸ Ibid.

ตารางที่ 1 ตารางแสดงการระงับข้อพิพาทตามวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539
การระงับข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นในฝ่ายปกครองของประเทศไทย
และการระงับข้อพิพาททางภาษีรังนกอีแอ่นในฝ่ายปกครองของประเทศอินโดนีเซีย

การระงับข้อพิพาท หลักเกณฑ์	การระงับข้อพิพาท ตามพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทาง ปกครอง พ.ศ. 2539	การระงับข้อพิพาทอากร รังนกอีแอ่นในฝ่าย ปกครองขอประเทศไทย	การระงับข้อพิพาทภาษีรัง นกอีแอ่นของประเทศ อินโดนีเซีย
รูปแบบการจัดเก็บรายได้ที่ นำไปสู่การระงับข้อพิพาท	-	-จัดเก็บในลักษณะของการ ประมุขสัญญาสัมปทาน	-จัดเก็บในลักษณะของภาษี ท้องถิ่น
การอุทธรณ์ข้อพิพาท	-เป็นการดำเนินการ อุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ที่มีหลักในเรื่องการประกัน ความเป็นธรรมและ มาตรฐานในการปฏิบัติ ราชการ ต่ำกว่า พระราชบัญญัตินี้ ก่อนที่มี การยุติข้อพิพาทในชั้นศาล	-เมื่อมีข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญา สัมปทาน นำข้อพิพาทไปยุติใน ชั้นศาล	-มีกระบวนการระงับข้อพิพาท ในฝ่ายปกครองก่อน หากไม่เป็น ที่ยุติก็จะนำขึ้นสู่ชั้นศาล
ผู้มีอำนาจในการรับเรื่อง อุทธรณ์ข้อพิพาท	-ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง หรือทำคำสั่งอันเป็นมูลเหตุ ให้อุทธรณ์ -ผู้มีอำนาจพิจารณา อุทธรณ์	-ศาลภาษีอากร	-เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง -หัวหน้าส่วนภูมิภาค
ระยะเวลาในการยื่น อุทธรณ์ข้อพิพาทในฝ่าย ปกครอง	-ยื่นภายใน 15 วันนับแต่ วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งทาง ปกครอง	-	-ยื่นภายใน 3 เดือน นับแต่วันที่ ได้รับแจ้งการประเมิน
ระยะเวลาในการพิจารณา อุทธรณ์ข้อพิพาทในฝ่าย ปกครอง	-30 วัน นับแต่วันได้รับ อุทธรณ์ และขยายได้อีกไม่ เกิน 30 วัน	-	-12 เดือนนับแต่วันได้รับแจ้งการ อุทธรณ์

บทที่ 6

วิเคราะห์ปัญหา ผลกระทบอันเกิดจากปัญหา และแนวทาง การปรับปรุงการระงับข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นในฝ่ายปกครอง

จากการศึกษาเรื่องการระงับข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นในฝ่ายปกครองของประเทศไทย ทำให้สามารถวิเคราะห์ปัญหาเพื่อเสนอแนวทางในการปรับปรุงการระงับข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นในฝ่ายปกครอง ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

6.1 วิเคราะห์ปัญหาการระงับข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นในฝ่ายปกครอง

6.1.1 พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 ขาดรายละเอียดเกี่ยวกับ วิธีการระงับข้อพิพาทและการคุ้มครองสิทธิของผู้อุทธรณ์

จากมูลเหตุที่นำไปสู่ปัญหาข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นในฝ่ายปกครองนี้ ไม่ว่าจะเป็นกรณีของการกำหนดเนื้อหาบทบัญญัติที่ไม่ชัดเจนเหมาะสมของขอบเขตความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น การอุทธรณ์ข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นในฝ่ายปกครอง การกำหนดจำนวนเงินราคากลางและจำนวนเงินในการจัดสรรให้กับท้องถิ่นใกล้เคียง ระยะเวลาในการประชาสัมพันธ์ในการประมูลสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่น รูปแบบวิธีการจัดเก็บที่ไม่มีหลักเกณฑ์แน่นอน การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ผู้จัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น ตลอดจนมูลเหตุที่เกิดจากตัวผู้รับสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นเอง ย่อมส่งผลต่อการดำเนินการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นที่มีมูลค่าของการทำสัมปทานเป็นจำนวนเงินมหาศาล ซึ่งเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้น พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540 ไม่ได้กำหนดวิธีการระงับข้อพิพาทตลอดถึงการคุ้มครองสิทธิของผู้อุทธรณ์ไว้ ซึ่งตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540 ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นที่จะสั่งระงับการกระทำที่ฝ่าฝืน สั่งแก้ไข หรือสั่งให้ปฏิบัติให้ถูกต้องในการกระทำของผู้รับสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นที่เป็นปัญหาข้อพิพาท ซึ่งถือว่าเป็นการใช้อำนาจในฝ่ายปกครองของรัฐ โดยการสั่งให้ผู้รับสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นดังกล่าวกระทำตามคำสั่งของคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นต้องทำภายในระยะเวลาที่กำหนดเพื่อป้องกันความเสียหายจากการดำเนินกิจการตามสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นอันมีผลกระทบทั้งรัฐผู้มีหน้าที่จัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นตลอดถึงผู้รับสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นเอง แต่ในกรณีที่ผู้รับสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นไม่ดำเนินการตามคำสั่งของคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นภายในระยะเวลาที่กำหนด คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นสามารถที่จะบอกเลิกสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นได้ แต่ในทางกลับกัน ในกรณีที่ผู้รับสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นเห็น

ว่าการทำคำสั่งของคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นนั้นไม่ถูกต้อง ไม่มีความชอบธรรม พระราชบัญญัติอากรรั้งนกอีแอ่น พ.ศ.2540 ไม่ได้ให้สิทธิแก่ผู้รับสัมปทานอากรรั้งนกอีแอ่นที่จะโต้แย้งคำสั่งที่ไม่ถูกต้องชอบธรรมดังกล่าว แม้ว่าในบางกรณีจะมีการทำหนังสือถึงคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นเพื่อโต้แย้งคำสั่ง ซึ่งไม่มีรูปแบบ กฎเกณฑ์ที่แน่นอน ทำให้ไม่สามารถชี้แจงรายละเอียดครบถ้วนถึงสาระในการโต้แย้งคำสั่งของคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่น ซึ่งไม่ถือเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้อุทธรณ์ อีกทั้งพระราชบัญญัติอากรรั้งนกอีแอ่น พ.ศ.2540 ไม่ได้บัญญัติถึงคณะกรรมการในการระงับข้อพิพาทอากรรั้งนกอีแอ่นว่าควรมีองค์ประชุมจำนวนเท่าไร คณะกรรมการในการระงับข้อพิพาทควรเป็นคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นหรือไม่ มีความจำเป็นหรือไม่ที่ควรจะมีคณะกรรมการเฉพาะขึ้นในการระงับข้อพิพาทแยกต่างหากจาก คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่น ตลอดถึงมีความจำเป็นหรือไม่ในการกำหนด ระยะเวลาในการพิจารณาข้อพิพาท การขยายกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาข้อพิพาท ตลอดถึง การเยียวยาภายหลังจากการที่มีการอุทธรณ์ข้อพิพาทอากรรั้งนกอีแอ่นหรือไม่ ซึ่งพระราชบัญญัติอากรรั้งนกอีแอ่น พ.ศ.2540 ไม่ได้กำหนดถึงหลักเกณฑ์การระงับข้อพิพาทเหล่านี้เอาไว้ ทำให้เป็นปัญหาของ คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด ตลอดถึงผู้รับสัมปทาน อากรรั้งนกอีแอ่นว่าจะต้องดำเนินการต่อไปอย่างไร เพราะพระราชบัญญัติอากรรั้งนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 ขาดหลักเกณฑ์ในการระงับข้อพิพาทและการคุ้มครองสิทธิของผู้อุทธรณ์ในฝ่ายปกครอง

การระงับข้อพิพาทอากรรั้งนกอีแอ่นนี้ เป็นการทำให้ข้อโต้แย้งสิทธิหรือการไม่เห็นด้วยในเรื่องสิทธิของการดำเนินการจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นยุติลง ซึ่งข้อพิพาทอากรรั้งนกอีแอ่นดังกล่าวเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างผู้จ่ายเงินอากรรั้งนกอีแอ่นและเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันได้แก่ คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่น และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนั้นการที่มี คณะกรรมการระงับข้อพิพาทอากรรั้งนกอีแอ่นขึ้นมาเพื่อให้ดำเนินการระงับข้อพิพาทจึงต้องเป็นไป ตามแนวความคิดเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทอากรรั้งนกอีแอ่นในฝ่ายปกครอง ในบทที่ 5 ข้อที่ 2 ซึ่ง สามารถอธิบายรายละเอียดได้ดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง คณะกรรมการระงับข้อพิพาทอากรรั้งนกอีแอ่นต้องดำเนินการไป ตามหลักความโปร่งใสในทางปกครอง กล่าวคือ ในการดำเนินการตามขั้นตอนการระงับข้อพิพาท อากรรั้งนกอีแอ่นนั้น คณะกรรมการระงับข้อพิพาทอากรรั้งนกอีแอ่นจะต้องดำเนินการด้วยความ โปร่งใส คู่กรณีสามารถรับทราบขั้นตอนการวินิจฉัยและรับรู้ข่าวสารได้อย่างชัดเจนและทั่วถึง

ประการที่สอง คณะกรรมการระงับข้อพิพาทอากรรั้งนกอีแอ่นต้องดำเนินการไปตาม หลักความเสมอภาค กล่าวคือ ในการดำเนินการตามขั้นตอนการระงับข้อพิพาทอากรรั้งนกอีแอ่นนั้น คณะกรรมการระงับข้อพิพาทอากรรั้งนกอีแอ่นจะดำเนินการต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้ แตกต่างกัน หรือจะดำเนินการต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้เหมือนกันโดยอำเภอใจไม่ได้

ประการที่สาม คณะกรรมการระดับข้อพิพาทอากรรังนกก็แน่นอนต้องดำเนินการไปตามหลักการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งประกอบไปด้วย หลักการไม่มีส่วนได้เสียและความเป็นกลาง หลักการรับฟังข้อเท็จจริงและหลักการไต่สวน หลักการใช้เหตุผล หลักความชัดเจน แน่นนอนและคาดหมายได้ หลักการไม่ยึดแบบพิธี และหลักความชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ ในการดำเนินการตามขั้นตอนการระงับข้อพิพาทอากรรังนกก็แน่นอนนั้น คณะกรรมการระดับข้อพิพาทอากรรังนกก็แน่นอนต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ให้เท่านั้น ต้องเป็นผู้ไม่มีส่วนได้เสียในข้อพิพาทที่อยู่ในการพิจารณาของตน และต้องดำเนินการด้วยความเป็นกลางไม่โอนเอียงไปฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ระบบในการพิจารณาข้อพิพาทนั้น คณะกรรมการระดับข้อพิพาทอากรรังนกก็แน่นอนต้องเปิดโอกาสให้ผู้จ่ายอากรรังนกก็แน่นอนตลอดถึงผู้มีส่วนได้เสียคนอื่นมีสิทธิเสนอข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานให้เพียงพอ เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการดำเนินการไต่สวนได้ โดยในการดำเนินการไต่สวนนั้นจะต้องเปิดเผยต่อประชาชนผู้เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งจะต้องให้เหตุผลในการพิจารณาข้อพิพาทที่เกิดขึ้นด้วย ทั้งนี้ก็เพื่อให้การพิจารณาข้อพิพาทอากรรังนกก็แน่นอนมีความชัดเจน แน่นนอน และคาดหมายได้ และไม่เป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น อันเป็นการส่งผลให้คู่กรณีสามารถที่จะปฏิบัติตามได้

เห็นได้ว่าการระงับข้อพิพาทอากรรังนกก็แน่นอนของคณะกรรมการระดับข้อพิพาทอากรรังนกก็แน่นอนนั้น หากได้ดำเนินการไปตามแนวความคิดเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทอากรรังนกก็แน่นอนในฝ่ายปกครอง ในบทที่ 5 ข้อที่ 2 ย่อมส่งผลให้การพิจารณาดำเนินอาจเสร็จสิ้นไปจนไม่ต้องนำข้อพิพาทไปยุติในชั้นศาล และในการพิจารณาของคณะกรรมการระดับข้อพิพาทอากรรังนกก็แน่นอนนี้ ย่อมรับทราบและเข้าใจเรื่องราวรายละเอียดของสภาพปัญหาข้อพิพาทได้ชัดเจนและครบถ้วน เนื่องจากเป็นคณะกรรมการที่มีความรู้เกี่ยวกับการทำสัมปทานอากรรังนกก็แน่นอน ทำให้เกิดความยืดหยุ่นในการตัดสินใจ แม้ว่าการพิจารณาในการระงับข้อพิพาทอากรรังนกก็แน่นอนในฝ่ายปกครองอาจจะเสียเวลาในการรวบรวมหลักฐานเพื่อประกอบการวินิจฉัย เนื่องจากเป็นใช้ระบบไต่สวน การระงับข้อพิพาทอากรรังนกก็แน่นอนในฝ่ายปกครองย่อมสามารถที่จะรวบรวมหาพยานหลักฐานได้ครบถ้วนในทำให้การวินิจฉัยเกี่ยวกับกรณีข้อพิพาท

จากการขาดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการระงับข้อพิพาทและการคุ้มครองสิทธิของผู้อุทธรณ์ของพระราชบัญญัติอากรรังนกก็แน่นอน พ.ศ.2540 ทำให้ผู้รับสัมปทานอากรรังนกก็แน่นอนผู้ต้องจ่ายเงินอากรตามสัญญาสัมปทานอากรรังนกก็แน่นอนให้แก่รัฐต้องดำเนินการยุติปัญหาข้อพิพาทในชั้นศาลอย่างเดียว จึงควรที่จะให้มีการบัญญัติในส่วนของขั้นตอนการระงับข้อพิพาทตลอดถึงการคุ้มครองสิทธิของผู้อุทธรณ์ในพระราชบัญญัติอากรรังนกก็แน่นอนเพื่อให้เป็นไปตามแนวความคิดเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทอากรรังนกก็แน่นอนในฝ่ายปกครอง ในบทที่ 5 ข้อที่ 2

6.1.2 การนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้ บังคับกับข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่น

ตามกฎหมายต่างประเทศสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นไม่ถือว่าเป็นสัญญาสัมปทานตามกฎหมายปกครองเนื่องจาก สัญญาทางปกครองตามกฎหมายต่างประเทศนั้นต้องเป็นลักษณะของการกระทำทางปกครองที่ฝ่ายปกครองทำขึ้นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะอันเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชน สัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นมีลักษณะของสัญญาสัมปทานเพื่อแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งตามกฎหมายต่างประเทศนั้นจะมีกฎหมายเฉพาะที่ใช้บังคับกับกรณีของสัญญาสัมปทานที่มีลักษณะของการแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าว สัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะ แต่เนื่องจากตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 3 ได้กำหนดคำนิยามของคำว่า “สัญญาทางปกครอง” หมายความว่า สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐและมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งลักษณะของสัญญาทางปกครองเหล่านี้ หากมีกรณีข้อพิพาทเกิดขึ้นก็สามารถที่จะยุติข้อพิพาทดังกล่าวในชั้นศาลได้ ดังนั้นเมื่อเกิดข้อพิพาทเกิดขึ้นตามสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่น การยุติข้อพิพาทสามารถจะดำเนินการได้ในชั้นศาลปกครอง และด้วยเหตุที่ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 เป็นกฎหมายกลางที่ใช้ในกรณีที่วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของกฎหมายเฉพาะนั้นๆ กำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ แต่มีหลักเกณฑ์ในเรื่องการประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการที่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ก็ให้ใช้หลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ โดยใช้กับการดำเนินการในลักษณะที่เป็นกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ไม่รวมถึงสัญญาทางปกครอง แต่เนื่องจากสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นนี้เป็นสัญญาทางปกครองที่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทานที่ดำเนินกิจการเพื่อแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติตามความหมายในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ทำให้เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นสามารถที่จะนำข้อพิพาทดังกล่าวไปสู่การยุติที่ชั้นศาลปกครองได้ แต่หากมีการทำคำสั่งทางปกครองที่ไม่ได้เกิดจากการทำสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่น เช่น การทำคำสั่งทางปกครองของกรมอุทยานแห่งชาติที่มิคำสั่งให้ผู้รับสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นจ่ายค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทน แล้วผู้รับสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นเห็นว่า การทำคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ถูกต้องเป็นธรรมก็สามารถที่จะอุทธรณ์คำสั่งต่อเจ้าหน้าที่ของกรมอุทยานแห่งชาติผู้ทำคำสั่งปกครองดังกล่าว และหากไม่เห็นด้วยต่อผลการอุทธรณ์ดังกล่าวก็สามารถที่จะอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทาง

ปกครองและหากไม่เห็นด้วยกับผลของการอุทธรณ์ จึงนำข้อพิพาทดังกล่าวไปสู่การยุติในชั้นศาลปกครอง

ส่วนกรณีข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นที่มีลักษณะเป็นข้อพิพาททางภาษีอากรนี้ เนื่องด้วยตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร พ.ศ.2528 ได้กำหนดให้ภาษีอากร หมายรวมถึง อากรด้วย กรณีอากรรังนกอีแอ่นจึงเป็นภาษีอากรตามความหมายในพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งลักษณะของข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นที่นำมายุติในชั้นศาลภาษีได้มีส่วนใหญ่แล้วจะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องของรัฐในหน้าที่ค่าภาษีอากร ยกตัวอย่างเช่น การที่รัฐฟ้องให้บริษัทผู้รับสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นจ่ายเงินอากรรังนกอีแอ่นที่ค้างแก่รัฐ แม้ว่าจะมีพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540 มาตรา 24 ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นมีหนังสือถึงผู้รับสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นให้จ่ายเงินอากรรังนกอีแอ่นให้ครบ แต่ก็ไม่ได้ให้อำนาจแก่ผู้รับสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นที่จะโต้แย้งคำสั่งของคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นในกรณีที่เห็นว่าคำสั่งของคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นไม่ถูกต้องชอบธรรม ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีที่ผู้รับสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นไม่สามารถจ่ายเงินอากรรังนกอีแอ่นได้ตามที่ตกลงไว้ในสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่น ซึ่งโดยปกติเมื่อคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นมีหนังสือให้ผู้รับสัมปทานดังกล่าวจ่ายเงินอากรที่ยังค้างชำระแล้ว แต่ผู้รับสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นไม่สามารถที่จะจ่ายเงินอากรรังนกอีแอ่นได้ คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นสามารถที่จะยกเลิกสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นกับผู้รับสัมปทานรายนั้นได้ การยกเลิกสัญญาสัมปทานดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อทั้งตัวรัฐและผู้รับสัมปทานอากรรังนกอีแอ่น ซึ่งการที่ผู้รับสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นไม่สามารถจ่ายเงินอากรรังนกอีแอ่นดังกล่าว มีหลายสาเหตุปัจจัยด้วยกัน ยกตัวอย่างเช่น การที่เจ้าหน้าที่รัฐไม่สามารถบอกจำนวนเกาะที่นกอีแอ่นเข้าไปอาศัยทำรังจริง การที่มีการประมูลเงินอากรสูงกว่าที่ควรจะเป็น ซึ่งไม่เหมาะสมกับระยะเวลาในการทำสัมปทานอากรรังนกอีแอ่น เป็นต้น ซึ่งตามกฎหมายดังกล่าวควรที่จะให้สิทธิผู้รับสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นอุทธรณ์ผ่อนผันการจ่ายเงินอากรรังนกอีแอ่นออกไป แม้ว่าในทางปฏิบัติฝ่ายผู้รับสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นจะมีการทำหนังสือถึงคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นเพื่อขอผ่อนผันการจ่ายเงินอากรรังนกอีแอ่นดังกล่าว แต่ก็ไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติ และควรมีระยะเวลาว่าควรจะผ่อนผันได้นานเท่าไร และประกอบกับตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 นี้ เป็นกฎหมายที่วางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการในฝ่ายปกครองเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองหรือกฎขึ้นมาบังคับใช้ แต่ไม่รวมถึงสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่น ทำให้ผู้รับสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นไม่ทราบถึงสิทธิเรียกร้องของตน ทำให้ไม่สามารถที่จะนำหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับกับสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นในฝ่ายปกครองได้ จนต้องนำไปสู่การระงับข้อพิพาทในชั้นศาลภาษี ทำให้

การยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นเกิดความยืดเยื้อต้องใช้เวลานานและเสียค่าใช้จ่ายสูงในการดำเนินคดี และทำให้ฝ่ายรัฐเองขาดรายได้เนื่องจากไม่สามารถจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นได้อย่างต่อเนื่อง

6.2 ผลกระทบอันเกิดจากปัญหาการระงับข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นในฝ่ายปกครอง

6.2.1 ผู้เสียอากรรังนกอีแอ่นหรือผู้รับสัมปทานอากรรังนกอีแอ่น

จากกรณีที่พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540 ขาดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการระงับข้อพิพาทและการคุ้มครองสิทธิของผู้อุทธรณ์ ตลอดถึงข้อจำกัดในการนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาบังคับใช้ในการระงับข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นในฝ่ายปกครองนี้ ย่อมส่งผลต่อผู้รับสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นซึ่งอยู่ในฐานะที่เป็นผู้เสียอากรรังนกอีแอ่น กล่าวคือ ในการประมูลทำสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นนี้ ผู้ที่ประสงค์ที่จะทำการประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นต้องใช้เงินทุนจำนวนมากในการเข้ามาแข่งขันการประมูล เมื่อผู้ที่ประสงค์จะประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นรายหนึ่งรายใดเป็นผู้ประมูลด้วยจำนวนเงินที่สูงสุด ก็จะเป็นผู้ชนะในการประมูล และได้เข้าทำสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่น ซึ่งอยู่ในฐานะของผู้รับสัมปทาน ผู้รับสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นต้องปฏิบัติตามสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นที่ได้ทำไว้กับคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น เมื่อเกิดกรณีข้อพิพาทที่ต้องเข้าสู่กระบวนการในการยุติข้อพิพาทดังกล่าวไม่สามารถที่จะดำเนินการได้ในฝ่ายปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากผู้รับสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นซึ่งอยู่ในฐานะผู้เสียภาษีอากรไม่สามารถที่จ่ายเงินอากรได้ตามที่ตกลงกันในสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่น และทางคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นได้มีหนังสือทวงถามไปยังผู้รับสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นแล้ว แต่ผู้รับสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นไม่จ่ายเงินอากรรังนกอีแอ่นอีก ซึ่งตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540 คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นสามารถที่จะยกเลิกสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นได้ และสามารถที่จะเป็นโจทก์ฟ้องร้องให้ผู้รับสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นชำระหนี้ค่าภาษีอากรที่ยังค้างชำระอยู่ ซึ่งกระบวนการขั้นตอนของการระงับข้อพิพาทในชั้นศาลนี้ต้องใช้ระยะเวลายาวนาน และมีค่าใช้จ่ายสูง ทำให้การดำเนินกิจการทำสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นมีผลกระทบ เนื่องจากการทำสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นนี้ใช้เงินทุนในการดำเนินกิจการเป็นจำนวนมาก จะต้องมาหยุดชะงักด้วยเหตุที่มีกระบวนการระงับข้อพิพาทเกิดขึ้น ซึ่งหากกระบวนการระงับข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นไม่เป็นที่ยุติ การทำสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นก็อาจเกิดภาวะขาดทุนได้ เห็นได้ว่าตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540 นี้ไม่ได้บัญญัติถึงการคุ้มครองสิทธิของผู้รับสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นในการที่จะอุทธรณ์คำสั่งเพื่อขอม้วนผันการชำระหนี้เงินอากรรังนกอีแอ่น หรือในกรณีที่เห็นว่าคำสั่งนั้นไม่ถูกต้องชอบธรรม แทนที่จะนำคดีไปฟ้องร้องต่อศาล เนื่องจากการฟ้องคดีต่อศาลนั้นใช้ระยะเวลาสั้น กว่าคดีจะเสร็จสิ้น อาจทำให้เลยระยะเวลาฤดูกาลในการเก็บรังนกอีแอ่น ซึ่งอาจทำให้ผู้รับสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นขาดรายได้

และไม่สามารถที่จะจ่ายเงินอากรรังนกอีแอ่นตามสัญญาสัมปทานได้เพราะเหตุแห่งการยกเลิกสัญญาสัมปทานและการฟ้องร้องคดีในชั้นศาล

6.2.2 เจ้าหน้าที่ผู้จัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น

จากปัญหาการระงับข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นในฝ่ายปกครองนี้ นอกจากจะส่งผลกระทบต่อเจ้าหน้าที่ผู้จัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น และองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกด้วย กล่าวคือ ในระหว่างที่มีการทำสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นนี้ทั้งคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น และองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้มีหน้าที่ในการกำกับดูแลและรับผิดชอบในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น ในกรณีที่เกิดปัญหาข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นเกิดขึ้นในเรื่องเกี่ยวกับการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น ผู้รับสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นไม่ยอมที่จะจ่ายเงินอากรให้ครบตามจำนวนที่ตกลงกันไว้ในสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นภายในระยะเวลาที่กำหนด ทำให้ทั้งคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นตลอดถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัดขาดรายได้ และเมื่อมีการยกเลิกสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่น ก็ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดูแลรักษาเกาะรังนกก่อนที่จะมีการประมูลเงินอากรอีกครั้ง คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นก็ต้องจัดสรรเงินมาใช้ในการรักษาเกาะรังนกอีแอ่น ทำให้รัฐต้องเสียเงินอันเป็นค่าใช้จ่ายในการดูแลรังนกตามเกาะและในการจัดให้มีการประมูลสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นขึ้นใหม่ นอกจากนี้รัฐต้องขาดรายได้จากการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งท้องถิ่นที่อยู่ในเขตสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นซึ่งมีรายได้จากการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นเป็นหลัก ซึ่งส่งให้รายได้ไม่เป็นไปตามการประมาณการของภาษีที่จัดเก็บในท้องถิ่น และทำให้เกิดปัญหาในการบริหารงบประมาณของท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น

6.3 แนวทางในการปรับปรุงกฎหมายและวิธีการในการระงับข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่น

6.3.1 แนวทางในการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่น

จากมูลเหตุของข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นในฝ่ายปกครองนี้ ตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540 ไม่ได้กำหนดกระบวนการวิธีการระงับข้อพิพาทในฝ่ายปกครองไว้ และประกอบกับตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ไม่ได้ใช้กับวิธีปฏิบัติราชการในลักษณะที่เป็นสัญญาทางปกครอง ทำให้เมื่อต้องยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจะต้องนำมาระงับข้อพิพาทในชั้นศาลไม่ว่าจะเป็นในชั้นศาลปกครองหรือชั้นศาลภาษี ซึ่งขั้นตอนกระบวนการระงับข้อพิพาทในชั้นศาลนี้มีปัญหาหลายประการด้วยกันเช่น ปัญหาเขตอำนาจศาลภาษีอากรที่ทับซ้อนกับเขตอำนาจของศาลอื่น ปัญหาความสับสนในเรื่องเขตอำนาจศาลและกระบวนการในการฟ้องหรือ

ต่อสู้อย่างเต็มที่ ปัญหาความล่าช้าในการดำเนินคดี หากมีการป้องกันไม่ให้เกิดขึ้น การระงับข้อพิพาทให้แล้วเสร็จในฝ่ายปกครองเป็นปัจจัยหนึ่งที่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ โดยในการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บอากรรังนกก็แน่นอนตามพระราชบัญญัติอากรรังนกปี พ.ศ. 2540 นอกจากนี้จะมีขั้นตอนที่ให้อำนาจเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการทำคำสั่งต่อผู้รับสัมปทานอากรรังนกก็แน่นอนตามมาตรา 24 แล้ว ควรที่จะมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายอากรในฝ่ายปกครองด้วย ซึ่งในปัจจุบันพระราชบัญญัติอากรรังนกปีแน่นอนไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวไว้

ในเรื่องเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทในฝ่ายปกครองนี้ จากการศึกษาการอุทธรณ์ข้อพิพาททางภาษีในฝ่ายปกครองของประเทศไทย มีแนวทางในการแก้ไขปัญหามุ่งเน้นเรื่องกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอุทธรณ์ข้อพิพาททางภาษีในฝ่ายปกครองเอาไว้ โดยมี 3 แนวทางด้วยกัน¹ กล่าวคือ

แนวทางที่หนึ่ง เห็นว่าควรนำหลักกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปมาใช้บังคับแก่การอุทธรณ์ข้อพิพาททางภาษีในฝ่ายปกครอง เนื่องจากเห็นว่ากฎหมายดังกล่าวมีการประกันสิทธิและความเป็นธรรมแก่ประชาชน

แนวทางที่สอง เห็นว่า ควรมีการปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอุทธรณ์ข้อพิพาททางภาษีในฝ่ายปกครองทุกฉบับ และเพิ่มเรื่องอุทธรณ์ข้อพิพาททางภาษีในฝ่ายปกครองสำหรับกฎหมายภาษีที่ยังมิได้บัญญัติเรื่องนี้ไว้

แนวทางที่สาม เห็นว่า ควรปฏิรูปกฎหมายทั้งหมดโดยยกเลิกบทบัญญัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์ข้อพิพาททางภาษีในฝ่ายปกครองในกฎหมายฉบับต่างๆ และการตรากฎหมายว่าด้วยการอุทธรณ์ข้อพิพาททางภาษีในฝ่ายปกครองซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายในรูปแบบประมวลกฎหมายหรือพระราชบัญญัติฉบับเดียวที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขของการอุทธรณ์ข้อพิพาททางภาษีในฝ่ายปกครองทุกๆ ประเภทภาษีและข้อพิพาททางภาษีให้เป็นไปในรูปแบบเดียวกันเช่นเดียวกับการปฏิรูปกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยมิต้องนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับ

¹ นายนันทน์ จันทราโชติ, “การอุทธรณ์ข้อพิพาททางภาษีในฝ่ายปกครองของประเทศไทย : ปัญหาและแนวทางในการปฏิรูป,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), หน้า 184.

โดยเห็นว่าควรใช้แนวทางที่สามในการปฏิรูปกฎหมาย เนื่องจากการปฏิรูปกฎหมายตามแนวทางที่สามจะมีการรวบรวมกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์ข้อพิพาททางภาษีมาไว้ในฉบับเดียว โดยกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอุทธรณ์ข้อพิพาททางภาษีไว้ครบถ้วนโดยไม่ต้องนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการดำเนินการ เพราะเป็นการสะดวกแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและประชาชนผู้เสียภาษีในการปฏิบัติ และทำให้ประชาชนเข้าถึงกฎหมายได้โดยสะดวก รวดเร็ว ถูกต้องครบถ้วน โดยไม่ต้องไปค้นหากฎหมายหลายฉบับ โดยให้สอดคล้องกับการที่กฎหมายสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบุคคลต้องรู้กฎหมาย²

ผู้เขียนเห็นว่า ในการกรณีการอุทธรณ์ข้อพิพาททางภาษีในฝ่ายปกครองนี้ก็คือการดำเนินกระบวนการขึ้นตอนเพื่อให้เกิดข้อยุติขึ้นมา อันถือเป็นการระงับข้อพิพาทเพื่อให้เสร็จสิ้นในฝ่ายปกครองหรือก่อนที่นำข้อพิพาทนั้นเข้าสู่กระบวนการยุติในชั้นศาลภาษี โดยตามกฎหมายภาษีต่างๆ ในประเทศไทยนี้บางภาษีได้กำหนดเรื่องการอุทธรณ์ข้อพิพาททางภาษีไว้โดยเฉพาะแล้วในแต่ละกฎหมายนั้นๆ ยกตัวอย่างเช่น ภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร ภาษีสรรพสามิตตามพระราชบัญญัติ ภาษีสรรพสามิต พ.ศ.2527 ภาษีศุลกากรตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ.2469 ภาษีโรงเรือนและที่ดินตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.2475 ภาษีบำรุงท้องที่ตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508 ภาษีป้ายตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510 หากมีการแก้ไขกฎหมายโดยการรวบรวมกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์ข้อพิพาททางภาษีในฝ่ายปกครองมาไว้ในฉบับเดียว โดยไม่ต้องดำเนินขั้นตอนตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ก็ต้องมีการยกเลิกบทบัญญัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์ข้อพิพาททางภาษีในฝ่ายปกครองในกฎหมายภาษีฉบับต่างๆ และต้องตรากฎหมายว่าด้วยการอุทธรณ์ข้อพิพาททางภาษีในฝ่ายปกครองขึ้นมาใช้ และต้องแก้ไขและตรากฎหมายอื่นๆ เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการอุทธรณ์ข้อพิพาททางภาษีในฝ่ายปกครองอีกด้วย ซึ่งต้องใช้ระยะเวลายาวนานในการออกและแก้ไขกฎหมายดังกล่าว แต่หากปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์ข้อพิพาททางภาษีในฝ่ายปกครองโดยกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขของการอุทธรณ์ไว้ในกฎหมายแต่ละฉบับตามแนวทางที่สอง ก็เป็นการแก้ไขกฎหมายแค่ฉบับใดฉบับหนึ่งที่ยังไม่ได้กำหนดหรือแก้ไขเพิ่มเติมเรื่องการอุทธรณ์ข้อพิพาทในฝ่ายปกครองเอาไว้ ซึ่งการแก้ไขการอุทธรณ์ข้อพิพาทในฝ่ายปกครองตามแนวทางที่สองนี้ไม่ได้ใช้ระยะเวลายาวนานมากนัก ถึงแม้ว่าหลักเกณฑ์ที่บังคับใช้ในเรื่องการอุทธรณ์ข้อพิพาททางภาษีในฝ่ายปกครองจะมีความซับซ้อนและกระจัดกระจายในกฎหมายหลายฉบับไม่มีหลักเกณฑ์วิธีการในแบบเดียวกัน และอาจจะทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและประชาชนทั่วไปไม่เข้าใจการอุทธรณ์ข้อพิพาททางภาษีในฝ่ายปกครองในแต่ละกฎหมาย แต่กฎหมายภาษีแต่ละฉบับมีที่มาของจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะแตกต่างกันออกไป

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 184-185.

หากเมื่อต้องทำคำสั่งให้เสียภาษีหรือมีคำสั่งอื่นใดในทางภาษี จึงไม่สามารถที่ใช้หลักเกณฑ์วิธีการในแบบเดียวกันได้ อย่างการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 นี้ที่ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์ข้อพิพาทในฝ่ายปกครองหรือการคุ้มครองสิทธิของผู้อุทธรณ์ มีการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นในรูปแบบสัญญาสัมปทานโดยวิธีการประมูลซึ่งตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้เงินที่ได้จากการประมูลดังกล่าวคืออากร ซึ่งหากคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นมีคำสั่งให้ผู้รับสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นจ่ายเงินอากรรังนกอีแอ่นที่ยังค้างชำระ ซึ่งระยะเวลาในการจ่ายเงินอากรรังนกอีแอ่นดังกล่าว จะให้มีระยะเวลาเหมือนอย่างภาษีประเภทอื่นๆ ไม่ได้ เพราะระยะเวลาในการจ่ายเงินอากรรังนกอีแอ่นต้องจ่ายเป็นงวดๆ ตามที่ตกลงกันไว้ในสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่น ซึ่งจำนวนเงินที่จ่ายมีมากและเกี่ยวพันกับระยะเวลาในช่วงฤดูกาลของการจัดเก็บรังนกอีแอ่นในแต่ละปี จำนวนรังนกอีแอ่นที่เก็บได้นั้นก็ไม่สามารถที่จะคำนวณได้ล่วงหน้าว่าปีนี้นกอีแอ่นจะมาทำรังจำนวนเท่าใด เพียงแต่ใช้สถิติจำนวนรังนกในปีก่อนๆ มาในอดีตมาคำนวณราคากลางในการประมูล ทำให้ในบางครั้งการประมูลตามสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นก็สูงเกินความเป็นจริงกับจำนวนรังนกที่ผู้รับสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นเก็บได้ ดังนั้นเมื่อต้องจ่ายเงินอากรรังนกอีแอ่นในกรณีที่มีสาเหตุจากการค้างชำระ ก็ต้องขยายระยะเวลาให้มากกว่าระยะเวลาในเรื่องเกี่ยวกับการอุทธรณ์ข้อพิพาททางภาษีอากรประเภทอื่นๆ และหากว่าผู้รับสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นไม่จ่ายเงินอากรรังนกอีแอ่นภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นสามารถที่จะยกเลิกสัมปทานอากรรังนกอีแอ่น และนำข้อพิพาทดังกล่าวขึ้นสู่ศาลภาษีตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ว่าต้องนำขึ้นสู่ศาลภาษีเพื่อเรียกให้ผู้รับสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นจ่ายหนี้อากรดังกล่าวตามสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่น และด้วยเหตุที่ตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 มีเนื้อหาที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นตามที่ตกลงไว้ในสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่น การจ่ายเงินอากรรังนกอีแอ่นตามสัญญาสัมปทานดังกล่าวให้กับรัฐก็เนื่องมาจากจำนวนเงินที่ประมูลได้ในสัญญาสัมปทานซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่สำคัญที่ทำให้สัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นเกิดขึ้น และในส่วนสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นนี้เป็นสัญญาให้แสวงหาผลประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติ ดังนั้นรายละเอียดและความเป็นไปในสัญญาจึงเกี่ยวข้องกับกฎหมายปกครองด้วย ซึ่งเมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นมาก็ต้องนำไปสู่ศาลปกครองเพื่อให้ยุติข้อพิพาทดังกล่าว การระงับข้อพิพาทในฝ่ายปกครองไม่สามารถที่จะนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติราชการในสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ฉบับนี้ไม่ได้ใช้บังคับกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งทำให้เกิดความล่าช้าเมื่อข้อพิพาทดังกล่าวเป็นคดีความในศาลปกครอง

เห็นได้ว่าข้อพิพาทในสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นนี้ มีทั้งข้อพิพาทที่จะต้องยุติกันทั้งในศาลปกครองและศาลภาษี จึงไม่สามารถที่จะระงับข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อันเนื่องมาจากเหตุผลทางกฎหมายดังได้

อธิบายแล้วนั้น และหากต้องให้มีกฎหมายว่าด้วยการอุทธรณ์ข้อพิพาททางภาษีในฝ่ายปกครองขึ้นมาบังคับใช้ เกรงว่าไม่สามารถบังคับใช้ได้กับข้อพิพาททั่วไปที่อาจจะยุติได้ในศาลปกครอง และในบางกรณีที่สัญญาสัมปทานอากรรั้งนกอีแอ่นนี้เกิดข้อพิพาทขึ้นจนเป็นปัญหาว่าข้อพิพาทที่เกิดขึ้นนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลใด จนเกิดการชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ดังนั้นในการระงับข้อพิพาทอากรรั้งนกอีแอ่นในฝ่ายปกครองจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าวและที่ควรจะมีบัญญัติลงไปพระราชบัญญัติอากรรั้งนกอีแอ่น พ.ศ.2540 ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็ว และสามารถทำความเข้าใจได้ง่ายทั้งกับเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนผู้รับสัมปทานอากรรั้งนกอีแอ่น โดยควรที่จะกำหนดในเรื่องการอุทธรณ์ข้อพิพาทและการคุ้มครองสิทธิของผู้อุทธรณ์ ซึ่งจะได้กล่าวรายละเอียดในหัวข้อต่อไป

6.3.2 แนวทางในการปรับปรุงวิธีการในการระงับข้อพิพาทอากรรั้งนกอีแอ่น

จากแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นตามพระราชบัญญัติอากรรั้งนกอีแอ่น พ.ศ.2540 ทำให้สามารถปรับปรุงวิธีการในการระงับข้อพิพาทอากรรั้งนกอีแอ่นในฝ่ายปกครองในเรื่อง มูลเหตุของการอุทธรณ์ การยื่นอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์ ผลของการอุทธรณ์ในเรื่องการระงับข้อพิพาทอากรรั้งนกอีแอ่น ซึ่งจะกล่าวรายละเอียดดังต่อไปนี้

กรณีมูลเหตุของการอุทธรณ์ข้อพิพาทอากรรั้งนกอีแอ่น เนื่องด้วยมูลเหตุในข้อพิพาทอากรรั้งนกอีแอ่นที่นำมาสู่ปัญหาข้อพิพาทนี้มีหลากหลายมูลเหตุด้วยกัน ดังนั้นในกรณีของคำสั่งที่ให้ต้องปฏิบัติตามก็ควรที่จะครอบคลุมถึงมูลเหตุข้อพิพาทอากรรั้งนกอีแอ่นดังกล่าว จึงควรที่จะบัญญัติมูลเหตุอันเป็นประเด็นข้อพิพาทอากรรั้งนกอีแอ่นในฝ่ายปกครองให้ชัดเจนที่ทำให้สามารถระงับข้อพิพาทอากรรั้งนกอีแอ่นในฝ่ายปกครองได้ และในกรณีที่ผู้รับสัมปทานอากรรั้งนกอีแอ่นไม่เห็นด้วยกับคำสั่ง ผู้รับสัมปทานอากรรั้งนกอีแอ่นก็สามารถที่จะอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งอันเป็นมูลเหตุของข้อพิพาทนั้นได้

กรณีการยื่นอุทธรณ์คำสั่งอันมีมูลเหตุมาจากข้อพิพาทอากรรั้งนกอีแอ่นนี้ เกิดจากกรณีของการทำคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชัดเจน และแน่นอน ทำให้ผู้รับสัมปทานอากรรั้งนกอีแอ่นซึ่งเป็นผู้เสียอากรรั้งนกอีแอ่นให้กับรัฐได้รับความเสียหาย เนื่องจากคำสั่งอันเกิดจากสัญญาสัมปทานอากรรั้งนกอีแอ่นนี้เป็นการกระทบสิทธิของผู้รับสัมปทานอากรรั้งนกอีแอ่นผู้ซึ่งอยู่ในฐานะจ่ายเงินอากรดังกล่าว ดังนั้นเมื่อเป็นการกระทำของรัฐที่กระทบถึงสิทธิของผู้รับสัมปทานอากรรั้งนกอีแอ่น จึงควรที่จะทำคำสั่งให้ชัดเจน มีข้อกำหนดประกอบในการออกคำสั่ง ตลอดจนเหตุผลที่ต้องออกคำสั่งดังกล่าว และหากผู้รับสัมปทานอากรรั้งนกอีแอ่นซึ่งอยู่ในฐานะที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งไม่เห็นด้วยในคำสั่งที่ต้องปฏิบัติ ก็สามารถที่จะอุทธรณ์คำสั่งนั้นได้ โดยการยื่นอุทธรณ์ข้อพิพาทอากรรั้งนกอีแอ่นนี้ควรที่จะมีกำหนดระยะเวลาในช่วงระยะเวลาที่สามารถจะศึกษารวบรวมพยานหลักฐานใน

การโต้แย้งคำสั่ง อย่างกรณีกฎหมายภาษีท้องถิ่นของประเทศอินโดนีเซียได้กำหนดให้ผู้อุทธรณ์สามารถที่จะยื่นอุทธรณ์ภายในระยะเวลา 3 เดือนต่อผู้ทำคำสั่งอันเป็นมูลเหตุให้อุทธรณ์นับแต่ได้รับแจ้งหรือถือว่าได้รับแจ้งคำสั่งนั้น ซึ่งถือว่าเป็นช่วงระยะเวลาที่ผู้อุทธรณ์สามารถที่จะศึกษาและรวบรวมข้อมูลในการอุทธรณ์ได้ แต่กรณีกฎหมายว่าด้วยอากรรังนกอีแอ่นของประเทศไทย ไม่ได้ให้สิทธิในการอุทธรณ์แก่ผู้ได้รับคำสั่งซึ่งได้แก่ผู้รับสัมปทานอากรรังนกอีแอ่น ทำให้เมื่อทำคำสั่งในแต่ละครั้งในแต่ละจังหวัดในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นมีระยะเวลาที่ไม่เหมือนกัน ขึ้นอยู่กับว่าคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นจะกำหนดที่จะให้ระยะเวลาเท่าไร หรือขึ้นอยู่กับว่าทางผู้รับสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นจะขอกำหนดระยะเวลาในการขยายอุทธรณ์เท่าไร ซึ่งเห็นว่าไม่มีความเสมอภาคต่อผู้รับสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นด้วยกัน เนื่องจากในการอุทธรณ์คำสั่งจะต้องใช้เวลาในการศึกษาและรวบรวมข้อมูลในช่วงระยะเวลาหนึ่งเพื่อที่จะนำไปชี้แจงต่อคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น หากเป็นช่วงระยะเวลาที่น้อยเกินไปอาจส่งผลต่อการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นได้ เนื่องจากเป็นการดำเนินกิจการที่ใช้เงินทุนมหาศาล ดังนั้นผู้เขียนเห็นว่าควรที่จะกำหนดระยะเวลา 90 วันในการอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น

กรณีการพิจารณาอุทธรณ์อากรรังนกอีแอ่นนี้ หากเทียบเคียงตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 การพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้มีรูปแบบการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่ง 2 ขั้นตอนตามที่ได้อธิบายไว้แล้วในบทที่ 5 ข้อ 2.5.3 ได้แก่ การให้ผู้ออกคำสั่งทางปกครองในเบื้องต้นหรือผู้ออกคำสั่งอันเป็นมูลเหตุให้อุทธรณ์เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในขั้นตอนแรก และในขั้นตอนที่สองคือให้ผู้มีอำนาจในกฎกระทรวงเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ซึ่งตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540 มาตรา 7 ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นในการดำเนินการให้เป็นไปตามสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่น แต่ไม่ได้ให้อำนาจในการระงับข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นไว้ ประกอบกับคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นนี้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นมาอาจจะส่งผลให้ถูกมองว่าเข้าข้างเจ้าหน้าที่รัฐด้วยกันเอง ไม่สามารถที่จะสร้างความเป็นธรรมแก่ผู้ปฏิบัติตามคำสั่งอันเป็นมูลเหตุให้เกิดการอุทธรณ์ข้อพิพาท เห็นควรที่จะให้คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นเป็นคณะกรรมการพิจารณาการระงับข้อพิพาท แล้วให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเป็นกลางและป้องกันการมีส่วนได้เสียในเรื่องการพิจารณาข้อพิพาทในฝ่ายปกครอง นอกจากนี้ในการพิจารณาอุทธรณ์อากรรังนกอีแอ่นนี้ กฎหมายควรที่จะให้ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ได้รับแจ้งผลจากการกระทบสิทธิอันเกิดจากการระงับข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่น ตลอดถึงสิทธิที่จะมีทนายความหรือที่ปรึกษากฎหมายในการมาพบกับคณะกรรมการพิจารณาข้อพิพาท สิทธิที่จะขอตรวจดูเอกสารของเจ้าหน้าที่ สิทธิที่จะโต้แย้งและแสดงหลักฐาน และหากคณะกรรมการพิจารณาข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นไม่เห็นด้วยกับการอุทธรณ์ข้อพิพาทไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้จัดทำรายงานและความเห็นพร้อมเหตุผลเสนอผู้มีอำนาจพิจารณาข้อพิพาทในขั้นตอนที่สองภายใน

ระยะเวลาที่กำหนดนับแต่ได้รับคำอุทธรณ์ เมื่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่น ได้รับเรื่องแล้วก็จะพิจารณาอุทธรณ์และมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์แจ้งให้แก่ผู้อุทธรณ์ต่อไป

ผลของการอุทธรณ์ข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นนี้ หากผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ในฝ่ายปกครอง ก็สามารถนำข้อพิพาทเฉพาะประเด็นที่ยังไม่ได้ยุตินำไปฟ้องต่อศาลได้

บทที่ 7

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

7.1 บทสรุป

จากพัฒนาการในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นตั้งแต่ในสมัยอดีตจนถึงปัจจุบัน ประเทศจีนถือเป็นตลาดรับซื้อสินค้ารังนกอีแอ่นที่สำคัญมาโดยตลอด โดยการค้ากับประเทศจีนนี้มีมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย แต่ไม่ปรากฏหลักฐานว่าในสมัยสุโขทัยหรือในสมัยอยุธยาตอนต้นหรือตอนกลางมีการขนส่งสินค้ารังนกอีแอ่นไปยังประเทศจีนหรือมีการจัดเก็บรายได้จากสินค้ารังนกอีแอ่นแต่อย่างใด ส่วนในสมัยอยุธยาตอนปลายนี้ได้ปรากฏหลักฐานที่ทำให้ทราบว่ารังนกอีแอ่นมีความสำคัญในประวัติศาสตร์ไทย กล่าวคือ ตามจดหมายเหตุลาลูแบร์ซึ่งบันทึกว่า รังนกอีแอ่นเป็นสินค้าที่อนุญาตให้มีการซื้อขายได้โดยเสรี โดยรังนกอีแอ่นมาจากเมืองตังเกี๋ยและเมืองญวน บันทึกหลักฐานการเดินทางของขันที่ซำป้อ หรือซำปอกง หรือขันที่เจิ้งเหอ ได้เดินทางเพื่อเชื่อมสัมพันธ์ไมตรีทางเรือในช่วงสมัยสมเด็จพระนเรศวรมหาราช(เจ้านครอินทร์) ซึ่งเชื่อกันว่าขันที่ซำป้อ หรือซำปอกง หรือขันที่เจิ้งเหอผู้นี้ได้รู้จักกับรังนกอีแอ่นขณะที่ได้เดินทางผ่านคาบสมุทรมลายู มาเลเซีย และอินโดนีเซีย และได้นำกลับไปถวายจักรพรรดิ ซึ่งนับแต่นั้นเป็นต้นมารังนกอีแอ่นก็เป็นที่ยอมรับและนิยมรับประทานกันในสังคมชั้นสูงของจีน และหลักฐานอีกประการหนึ่งที่ทำให้ทราบว่ารังนกอีแอ่นมีบทบาทในสมัยอยุธยาตอนปลายก็คือ การส่งราชทูตโกษาปานเดินทางไปประเทศฝรั่งเศสเพื่อถวายพระราชสาส์นแก่พระเจ้าหลุยส์ที่ 14 ในสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช ซึ่งได้บันทึกไว้ว่าในขณะที่สมเด็จพระอนุชาของพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 ที่กำลังประชวรอยู่ ราชทูตโกษาปานจึงขอเข้าเฝ้าถวายรังนกอีแอ่นที่ตนนำมาด้วยให้กับสมเด็จพระอนุชาของพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 เพื่อทดลองเสวยรักษาพระโรค ส่วนในเรื่องการจัดเก็บรายได้จากสินค้ารังนกอีแอ่นในสมัยอยุธยาตอนปลายนี้มีนักประวัติศาสตร์บางท่านที่มีความเห็นว่า การจัดเก็บรายได้จากสินค้ารังนกอีแอ่นในสมัยอยุธยาตอนปลายทำในรูปของส่วยรังนก โดยใช้ไพร่หมวดหนึ่ง ไพร่หมวดนี้ เรียกว่า “ส่วยรังนก” หรือ “เลขเกาะรังนก” ซึ่งมีความชำนาญเฉพาะและมีการสืบทอดกันในสายตระกูล เป็นผู้เก็บรวบรวมรังนกอีแอ่นให้กับนายอากรผู้เป็นตัวแทนที่รับอำนาจมาจากกษัตริย์ ไพร่ส่วยรังนกดังกล่าวมีอยู่เฉพาะทางภาคใต้ และแม้ว่าจะปรากฏหลักฐานในพระราชกำหนดเก่าว่ามีการจัดเก็บรายได้แบบระบบเจ้าภาษีนายอากรแล้วก็ตาม แต่ก็ไม่ปรากฏหลักฐานว่ามีการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นแบบผูกขาดโดยการประมูลของเจ้าภาษีนายอากรแต่อย่างใด ซึ่งระบบเจ้าภาษีนายอากรเป็นระบบการจัดเก็บรายได้ของรัฐที่เปิดให้มีการประมูลเพื่อรับเหมาการผูกขาดการจัดเก็บภาษีอากรประเภทต่างๆ โดยผู้ประมูลจะต้องเสนอว่าจะแบ่งปันผลประโยชน์จำนวนเท่าใดแก่แผ่นดิน ผู้เสนอเงินจำนวนสูงสุดในการจัดเก็บภาษีอากรประเภทใดก็จะมียอำนาจผูกขาดในการจัดเก็บภาษีอากรประเภทนั้น ผู้ที่เป็นเจ้าภาษีนายอากรมีหน้าที่ในการเรียก

เก็บเงินหรือสิ่งของจากผู้ประกอบกิจการ จากนั้นก็ส่งให้กับเจ้าจำนวนหรือกรมพระคลังสินค้าตามจำนวนเงินที่ประมูลไว้ภายในระยะเวลาที่ตกลงกันไว้ เมื่อมีการจัดเก็บภาษีอากรครบตามสัญญากรมพระคลังสินค้าก็จะออกประกาศการประมูลเงินภาษีอากรเพื่อจัดให้มีการประมูลเงินภาษีอากร

สำหรับการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นในสมัยกรุงธนบุรีนี้มีการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นที่ผูกขาดโดยทูลขอพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์เพื่อขอทำอากรรังนกอีแอ่นในพื้นที่ที่ตนปกครอง เจ้าเมืองจะได้ทำอากรรังนกอีแอ่นหรือไม่อยู่ที่พระบรมราชวินิจฉัยและการทูลขอพระบรมราชานุญาตของพระมหากษัตริย์ การจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นนี้ส่วนใหญ่จะเป็นเจ้าเมืองทางภาคใต้รายได้ที่เกิดจากการขายรังนกอีแอ่นรวมทั้งตัวรังนกอีแอ่นเองจะถูกแบ่งออกมาส่วหนึ่งเพื่อส่งถวายพระมหากษัตริย์โดยเก็บเข้าพระคลัง รายได้อีกส่วนหนึ่งจะตกอยู่กับเจ้าเมืองผู้เป็นนายอากรรังนกอีแอ่น

การจัดเก็บรายได้จากสินค้ารังนกอีแอ่นในสมัยรัชกาลที่ 1 และ 2 นี้ยังคงใช้รูปแบบการจัดเก็บเหมือนในสมัยธนบุรี โดยผู้ที่ประสงค์จะทำอากรรังนกอีแอ่นต้องทูลขอพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์เพื่อขอจัดเก็บรังนกอีแอ่น รายได้ที่ได้นั้นส่วนหนึ่งมาจากการขายสินค้าที่เป็นรังนกอีแอ่นอันเป็นเงินอากรนั้นก็ต้อนำถวายต่อพระมหากษัตริย์ และตัวรังนกอีแอ่นส่วนหนึ่งที่จัดเก็บได้ก็ต้องส่งเป็นส่วยเครื่องราชบรรณาการของหัวเมืองประเทศราชและเป็นส่วยแทนการเข้าเวรของไพร่โดยนำถวายต่อพระมหากษัตริย์เก็บเข้าพระคลังสินค้า อีกทั้งหากมีการขนส่งรังนกอีแอ่นผ่านด่านขนอนก็ต้องเสียค่าผ่านด่านดังกล่าวอีกด้วย เห็นได้ว่าการจัดเก็บรายได้จากสินค้ารังนกอีแอ่นเป็นการจัดเก็บที่ซ้ำซ้อน และไม่ปรากฏหลักฐานว่ามีการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นแบบผูกขาดโดยการประมูลของเจ้าภาษีนายอากร ทำให้ในรัชสมัยรัชกาลที่ 3 ต่อมาได้วางแผนการจัดเก็บรายได้ใหม่ โดยในการปฏิรูประบบการจัดเก็บรายได้อันเป็นผลประโยชน์ของแผ่นดินในรัชกาลที่ 3 นี้ มีการแก้ไขการจัดเก็บ “ส่วยอากร” หรือ “ส่วยสัดพัทธยากร” เดิม ตลอดถึงมีการตั้งอากรใหม่เพิ่มขึ้นมา 38 ประเภท โดยเรียกว่า “ภาษี” ซึ่งเป็นคำที่เพิ่งปรากฏว่าใช้ในความหมายของรายได้ของแผ่นดิน ภาษีใหม่นี้จัดเก็บในลักษณะการเปิดประมูลผูกขาดภาษีอากรที่เรียกว่า “ระบบเจ้าภาษีนายอากร” โดยอากรรังนกอีแอ่นอยู่ในภาษีที่ตั้งขึ้นมาใหม่ด้วย ในสมัยรัชกาลที่ 3 นี้ นอกจากจะมีการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นโดยการทูลขอพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์ ยังมีการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นแบบผูกขาดโดยการประมูลของเจ้าภาษีนายอากรขึ้นเป็นครั้งแรกอีกด้วย ซึ่งการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นในระบบเจ้าภาษีนายอากรนี้เอกชนอาจเป็นผู้ประมูลก็ได้ รูปแบบการประมูลต้องเสนอต่อเจ้าจำนวนว่าจะแบ่งปันผลประโยชน์เท่าใดให้รัฐ ซึ่งผู้ที่เสนอเงินสูงสุดจะมีอำนาจผูกขาดในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น จากนั้นเจ้าภาษีนายอากรรังนกอีแอ่นจะทำการเก็บภาษีอากรโดยตกลงกับเจ้าจำนวนเกี่ยวกับระยะเวลาที่จะชำระเงิน โดยนายอากรรังนกอีแอ่นที่ชนะการประมูล ต้องทำหนังสือสัญญาผูกขาดอากรรังนกอีแอ่นกับเจ้าจำนวน โดยมีผู้มาค้าประกัน 2 ราย ได้แก่ “ผู้ประกัน” และ “ผู้รับเรือน” ผู้ประกันนั้นต้องเป็นผู้ที่มีฐานะดี มีความน่าเชื่อถือในสังคม หากนายอากรรังนกอีแอ่นผิดสัญญา

ประกัน ผู้ประกันจะต้องนำเงินมาชำระแทน ส่วนผู้รับเรื่อนั้น เป็นผู้ที่ค้ำประกันด้วยที่ดินและบ้านเรือน ซึ่งหากนายอากรรังนกอีแอ่นและผู้ประกันด้วยเงินไม่สามารถหาเงินอากรมาจ่ายแก่รัฐบาลได้ ผู้รับเรื่อนก็ต้องนำที่ดินและบ้านเรือนมาชำระแทน ส่วนใหญ่ผู้ที่เป็นนายอากรรังนกอีแอ่นจะเป็นชาวจีนที่เข้ามาทำมาหากินอยู่ในพื้นที่ภาคกลางของประเทศไทย เหตุผลที่นายอากรรังนกอีแอ่นส่วนใหญ่เป็นชาวจีนก็เนื่องจากตลาดรับซื้อรังนกอีแอ่นส่วนใหญ่อยู่ที่เมืองฮองกง และประเทศจีนแผ่นดินใหญ่ ชาวจีนผู้เป็นนายอากรรังนกอีแอ่นจึงได้เปรียบในการติดต่อสื่อสารในการทำธุรกิจค้าขายตลอดถึงการจัดหาตลาดรับซื้อรังนกอีแอ่น นอกจากนี้ชาวจีนที่เข้ามาตั้งถิ่นฐานในประเทศไทยไม่ต้องถูกเกณฑ์แรงงานหรือส่งส่วยเหมือนอย่างคนไทย ชาวจีนจึงมีอิสระในการประกอบอาชีพ เมื่อมีรายได้จากการค้าขายรังนกอีแอ่นแล้วก็ต้องจัดสรรเงินบางส่วนให้ได้เท่ากับจำนวนเงินที่ตนได้ประมูลเพื่อแบ่งให้กับรัฐ ส่วนเงินที่เหลือก็จะตกเป็นของเจ้าภาษีนายอากรทั้งหมด ส่วนพื้นที่ในการทำอากรรังนกอีแอ่นของเจ้าภาษีนายอากรรังนกอีแอ่นที่เป็นชาวจีนนี้จะอยู่ในเขตพื้นที่ภาคใต้ตอนบน อันได้แก่ เมืองชุมพร ประจวบคีรีขันธ์ ไซยา และบางนางรม ส่วนเจ้าเมืองในหัวเมืองภาคใต้ตอนล่าง อันได้แก่ เมือง สงขลา ตรัง พังงา กระบี่ สตูล ปัตตานี และไทรบุรี ยังคงทูลขอพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์ในการขอทำอากรรังนกอีแอ่น ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากพื้นที่ที่มีรังนกอีแอ่นในภาคใต้ตอนล่างนั้นอยู่ห่างไกล การเดินทางติดต่อค้าขายก็ทุรกันดาร ไม่สะดวก ทำให้ไม่มีผู้ที่ต้องการเป็นเจ้าของภาษีนายอากรรังนกอีแอ่นมาประมูลเงินเพื่อให้ได้เป็นเจ้าของภาษีอากร เพราะอาจจะทำให้การเป็นเจ้าภาษีนายอากรรังนกอีแอ่นไม่ได้กำไร

การทำอากรรังนกอีแอ่นโดยวิธีการทูลขอพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์และการทำอากรรังนกอีแอ่นแบบผูกขาดโดยเป็นเจ้าภาษีนายอากรมีเรื่อยมาจนถึงสมัยรัชกาลที่ 4 แต่ในสมัยรัชกาลที่ 4 นี้ เริ่มมีการประมูลเงินโดยเจ้าภาษีนายอากรในพื้นที่ภาคใต้ตอนล่าง แต่ก็ไม่มีผู้ใดเข้ามาประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นในบางพื้นที่ของภาคใต้ตอนล่าง ทำให้เจ้าเมืองในพื้นที่ภาคใต้นั้นได้กลายเป็นทั้งผู้รับประมูลอากรรังนกอีแอ่นและนายอากรรังนกอีแอ่นในเวลาเดียวกัน ตัวอย่างพื้นที่ที่มีเจ้าเมืองเป็นทั้งผู้รับประมูลเงินอากรและนายอากรรังนกอีแอ่นไปด้วยพร้อมๆ กัน ได้แก่ ในเขตเมืองตรัง กระบี่ พังงา สตูล และพัทลุง กรณีที่นายอากรรังนกอีแอ่นประสบปัญหาไม่สามารถจ่ายเงินอากรรังนกอีแอ่นให้รัฐได้นั้นมักเกิดกับนายอากรรังนกอีแอ่นชาวจีนรายใหม่ เนื่องจากไม่มีประสบการณ์ในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นมาก่อน และกรณีที่นายอากรรังนกอีแอ่นที่มีฐานะเป็นเจ้าเมืองด้วยนั้นสามารถจ่ายเงินอากรได้ครบตามที่กำหนดในสัญญา ก็เนื่องมาจากเจ้าเมืองมีอำนาจผูกขาดการเป็นเจ้าภาษีนายอากรรังนกอีแอ่นไปโดยปราศจากผู้แข่งขัน และหากต้องการให้ตนผูกขาดการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นได้นานที่สุด ก็จะแบ่งปันเงินภาษีอากรให้กับรัฐทีละมากๆ ตลอดถึงส่งบุตรหลานเข้าทาสบววารของตนถวายพระมหากษัตริย์ การจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นในสมัยนี้อยู่ในความรับผิดชอบของกรมพระคลังสินค้า และกรมพระกลาโหม ซึ่งเป็นการจัดทำอากรรังนกอีแอ่นที่ไม่เป็นระบบอันหนึ่งอันเดียวกัน ทำให้ผู้ทำภาษีอากรมีอำนาจและอิสระในการจัดสรรเงินมาใช้จ่ายได้

อย่างเต็มที่ ทำให้รัฐไม่สามารถจัดเก็บเงินเข้าสู่พระคลังมหาสมบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ และการที่รัฐเปิดให้มีการประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นโดยเอกชนที่เป็นชาวจีน ก็เพื่อต้องการให้ได้เงินประมูลจำนวนมหาศาลเข้าสู่พระคลังสินค้า ทั้งนี้ก็เพื่อให้รัฐมีรายได้ชดเชยกับการที่รัฐไม่สามารถจัดเก็บรายได้จากพ่อค้าชาวต่างประเทศได้เท่าที่ควรอันเนื่องมาจากการทำสนธิสัญญาเบาว์ริง ซึ่งรายได้ที่รัฐได้จากอากรรังนกอีแอ่นในสมัยนี้ไม่ได้เพิ่มมากกว่าในสมัยรัชกาลที่ 3 มากนัก แต่กลับเป็นการเพิ่มรายได้ให้กับตัวเจ้าภาษีนายอากรรังนกอีแอ่นเอง ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากเมื่อเสร็จสิ้นการจ่ายเงินอากรรังนกอีแอ่นให้กับรัฐแล้ว เจ้าภาษีนายอากรคนเดิมมักจะประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นใหม่ในจำนวนที่ไม่สูงมากนักเมื่อเทียบกับการประมูลในครั้งก่อนๆ อีกทั้งนายอากรรังนกอีแอ่นมีอิสระในการใช้จ่ายโดยที่รัฐไม่ได้รับรู้ถึงการใช้จ่ายเหล่านั้น ทำให้ในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้มีการปรับปรุงให้มีการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นเข้าสู่รัฐอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ในสมัยรัชกาลที่ 5 ก่อนการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน การจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นโดยการทูลขอพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์ยังคงนิยมทำกันในเขตพื้นที่ภาคใต้ตอนล่าง ส่วนการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นแบบผูกขาดโดยการประมูลเงินของเจ้าภาษีนายอากรมักนิยมทำกันในพื้นที่ภาคใต้ตอนบน ซึ่งภายหลังที่ได้มีการปฏิรูปการบริหารแผ่นดิน ได้มีการรวมอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินไว้ที่ส่วนกลาง พื้นที่ที่มีการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นได้เข้ามาอยู่ภายใต้การปกครองมณฑลเทศาภิบาล โดยแต่ละมณฑลจะมีพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ส่วนกลางเป็นผู้คัดเลือกเข้ามาดูแลการจัดเก็บภาษีในแต่ละมณฑล จากนั้นก็จัดส่งรายได้เข้าสู่ส่วนกลาง โดยพนักงานบัญชีกลางจากหอรัษฎากรพิพัฒน์จะเป็นผู้ตรวจสอบการส่งเงินของกระทรวงที่รับผิดชอบในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น และรวบรวมเงินอากรดังกล่าวเข้าสู่พระคลังมหาสมบัติ ในสมัยนี้มีการใช้วิธีประมูลเงินอากรในทุกเขตพื้นที่ที่จัดให้มีการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น ต่อมามีการยกเลิกระบบเจ้าภาษีนายอากร คงเหลือภาษีอากรบางประเภทเท่านั้นซึ่งรวมถึงอากรรังนกอีแอ่นที่ยังคงจัดเก็บตามระบบเจ้าภาษีนายอากรอยู่ และทุกพื้นที่ที่มีการจัดเก็บรังนกอีแอ่นของภาคใต้ได้เปลี่ยนมาใช้วิธีประมูลเงินตามระบบเจ้าภาษีนายอากรทั้งหมด ส่วนใหญ่ผู้ที่ได้เป็นเจ้าภาษีนายอากรในสมัยนี้จะเป็นเอกชนรายใหม่ที่ไม่เคยทำอากรรังนกอีแอ่นมาก่อน เนื่องจากเอกชนรายใหม่เหล่านี้มักจะเสนอเงินประมูลสูงมาก ทำให้ผู้ประมูลรายอื่นไม่กล้าที่จะประมูลสู้กับเอกชนรายใหม่ เมื่อไม่มีใครเสนอเงินประมูลสูงกว่าตน เอกชนรายใหม่จึงได้เป็นเจ้าภาษีนายอากรรังนกอีแอ่นแทนผู้ที่เคยเป็นเจ้าภาษีนายอากรรังนกอีแอ่นคนเก่า ในบางครั้งทำให้เกิดปัญหาด้วยเหตุประมูลเงินอากรในจำนวนที่สูง ทำให้นายอากรรังนกอีแอ่นผู้เป็นเอกชนรายใหม่เหล่านี้ก็ไม่สามารถจ่ายเงินอากรรังนกอีแอ่นให้กับรัฐได้ตามกำหนด เกิดภาวะการค้างเงินภาษีอากร ซึ่งในสมัยนี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าอยู่หัวทรงแก้ปัญหาให้โดยได้มีการผ่อนผันแก่เจ้าภาษีนายอากรให้สามารถส่งเงินล่าช้ากว่าที่กำหนดได้ หากไม่สามารถส่งเงินตามที่กำหนดได้แล้วอาจลดจำนวนหนี้เพื่อให้เจ้าภาษีอากรสามารถส่งเงินอากรตามที่มีอยู่จริงให้แก่รัฐ และหากไม่มีเงินอากรที่จะส่งจนต้องยกเลิกการทำอากรรังนกอีแอ่น ผู้ประกันและ

ผู้รับเรื่องจะต้องเป็นผู้ชำระหนี้ให้กับรัฐแทนเจ้าภาษีนายอากรรังนกอีแอ่นคนนั้น และในสมัยนี้ได้มีการออกพระราชบัญญัติภาษีอากร ร.ศ.111 เพื่อให้สามารถบังคับจัดเก็บภาษีอากรให้ได้จำนวนเงินที่มาก แต่สำหรับการจัดเก็บรายได้ของรัฐจากอากรรังนกอีแอ่นนั้นยังขึ้นอยู่กับปัจจัยภายนอกที่รัฐไม่สามารถควบคุมได้ กล่าวคือ ตลาดสินค้าส่งออกรังนกอีแอ่นที่สำคัญอย่างฮ่องกง และประเทศจีนแผ่นดินใหญ่ ซึ่งได้ลดปริมาณการนำเข้ารังนกอีแอ่น เนื่องจากในประเทศจีนมีการยกเลิกประเพณีรับสินบนรังนกอีแอ่นเพื่อให้สอบเข้ารับราชการได้ และเกิดการปฏิวัติเพื่อล้มล้างอำนาจของราชวงศ์แมนจู ทำให้รายได้จากการส่งออกสินค้ารังนกอีแอ่นของประเทศไทยราคาดลดลงตามไปด้วย เมื่อเป็นเช่นนี้นายอากรผู้ทำอากรรังนกอีแอ่นก็ไม่สามารถส่งเงินอากรตามจำนวนเงินที่ไปประมูลไว้ให้กับรัฐได้ รัฐจึงมีรายได้จากอากรรังนกอีแอ่นเข้ากระทรวงพระคลังมหาสมบัติน้อยลงด้วย

ในสมัยรัชกาลที่ 6 นี้ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติยังคงเป็นผู้ที่มีหน้าที่ในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นเหมือนอย่างในสมัยรัชกาลที่ 5 โดยผู้ที่ต้องการประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นต้องยื่นหนังสือต่อเจ้าจำนวน กระทรวงพระคลังมหาสมบัติที่กรุงเทพมหานคร จากนั้นเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติจะเป็นผู้พิจารณาคัดเลือกตามหลักเกณฑ์ว่าจะให้ผูใดเป็นนายอากรรังนกอีแอ่น เห็นได้ว่ายังไม่มีบทบัญญัติที่บังคับไว้ชัดเจนในเรื่องการจัดเก็บตลอดถึงการมีรังนกอีแอ่นเพื่อการค้าขาย ทำให้ในรัชสมัยนี้ได้มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติอากรรังนก พ.ศ. 2467 ขึ้น แต่ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวก่อนไม่ได้ถูกตราขึ้นมาบังคับใช้ ทำให้การจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นยังคงใช้หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติการภาษีอากร ร.ศ.111 เช่นเดิม ส่วนรายได้จากการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นในช่วงตอนต้นของรัชสมัยนี้ ยังคงเก็บได้น้อย โดยมีสาเหตุมาจากปัญหาของประเทศที่รับซื้อสินค้ารังนกอีแอ่นที่สืบเนื่องตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ประกอบในสมัยนี้มีรายจ่ายสูงมากและอยู่ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 1 ทำให้รัฐไม่สามารถนำรายได้จากการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นมาเป็นรายจ่ายได้เท่าที่ควร

ในสมัยรัชกาลที่ 7 ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย การจัดทำอากรรังนกอีแอ่นยังคงใช้รูปแบบในการจัดเก็บเหมือนในสมัยรัชกาลก่อน จนกระทั่งภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง กระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้เปลี่ยนมาเป็นกระทรวงการคลัง ผู้ที่ต้องการเป็นนายอากรรังนกอีแอ่น ต้องยื่นเรื่องเสนอเงินประมูลต่อกรมสรรพากรซึ่งอยู่ในกระทรวงการคลังเพื่อขอทำอากรรังนกอีแอ่น ในสมัยนี้เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกอันสืบเนื่องมาจากผลของสงครามโลกครั้งที่ 1 ส่งผลให้กิจการต่างๆ ประสบกับภาวะขาดทุน แต่ก็ไม่ทำให้กิจการสินค้ารังนกอีแอ่นขาดทุนไปด้วย เนื่องจากเงินเหรียญฮ่องกงอิงอยู่กับมาตรฐานเงินที่มีค่าสูง สินค้ารังนกจึงยังมีราคาแพงอยู่ ทำให้เกิดนายอากรรังนก รายใหม่มากขึ้น ซึ่งการทำอากรรังนกอีแอ่นนี้สามารถช่วยชดเชยกำไรจากกิจการและภาษีอากรอื่นๆ ที่ขาดทุนของผู้เป็นนายอากรรังนกอีแอ่นได้ แต่เมื่ออยู่ในช่วงภาวะที่เศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกในปีพ.ศ.2473 นายอากรรังนกอีแอ่นรายใหม่ก็อาจประสบกับปัญหาการค้างเงินภาษีอากรกับรัฐได้ เนื่องจากประเทศจีน

ประกาศขึ้นอัตราสินค้าภาษีขาเข้าสำหรับสินค้าอากรรังนกอีแอ่นสูงขึ้น และเกิดสงครามระหว่างประเทศจีนและญี่ปุ่น ทำให้ชาวจีนในประเทศจีนซื้อสินค้ารังนกอีแอ่นน้อยลง ทำให้นายอากรรังนกอีแอ่นในประเทศไทยต้องส่งออกสินค้ารังนกอีแอ่นในปริมาณมาก เพื่อนำเงินที่ขายได้มาชดเชยกับเงินที่ตัวเองลงทุนไป แต่อย่างไรก็ตามการแก้ปัญหาของนายอากรรังนกอีแอ่นกลับส่งผลให้ปริมาณสินค้ารังนกอีแอ่นในตลาดมีมากและมีมูลค่าน้อย จนทำให้ตลาดรับซื้อสินค้ารังนกอีแอ่นในต่างประเทศต้องหยุดรับซื้อสินค้ารังนกอีแอ่นจากประเทศไทย ทำให้การส่งสินค้ารังนกอีแอ่นของประเทศไทยตกต่ำมาก ผู้เป็นนายอากรรังนกอีแอ่นจึงประสบปัญหาขาดทุนในการทำธุรกิจสินค้ารังนกอีแอ่น ซึ่งสภาพปัญหาที่กล่าวมานี้ดำเนินเรื่อยมาจนถึงช่วงพ.ศ.2484

การจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นในสมัยนี้รัชกาลที่ 8 ก่อนที่จะมีการจัดเก็บตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2482 นั้น ผู้ที่มีหน้าที่ในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นได้แก่กรมสรรพากร ซึ่งสังกัดในกระทรวงการคลัง รูปแบบและวิธีการจัดเก็บเหมือนการจัดเก็บภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตย พ.ศ.2475 และผู้ที่เข้ามาประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นโดยส่วนใหญ่ยังคงเป็นนายอากรรังนกอีแอ่นรายใหม่ ที่ไม่เคยทำอากรรังนกอีแอ่นมาก่อน ซึ่งสมัยนี้รายได้จากการที่รัฐจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นยังคงจัดเก็บน้อย ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากปัญหาการยกเลิกธรรมเนียมที่เกี่ยวกับรังนกอีแอ่นและปัญหาสงครามของประเทศที่รับซื้อสินค้ารังนกอีแอ่นจากประเทศไทย

ก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2482 นี้ การจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นจัดเก็บตามรูปแบบเจ้าภาษีนายอากร โดยรูปแบบวิธีการดังกล่าวใช้หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติการภาษีอากร ร.ศ.111 และพระบรมราชโองการอนุญาตให้ผู้ประมูลเงินอากรผูกขาดในการจัดเก็บ ซึ่งในพระราชบัญญัติการภาษีอากร ร.ศ.111 นี้ไม่มีบทบัญญัติเฉพาะเกี่ยวกับวิธีการในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น บทบัญญัติการให้อำนาจในการเก็บอากรจากการเก็บรังนกอีแอ่นไปขายตลอดถึงบทบัญญัติคุ้มครองป้องกันการลักเก็บรังนกอีแอ่นและการทำอันตรายรังนกอีแอ่น จึงทำให้มีการออกพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2482 ขึ้นมาบังคับใช้ ซึ่งเป็นการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นในรูปแบบของสัญญาสัมปทาน นอกจากนี้ในพระราชบัญญัตินี้ได้แบ่งเกาะรังนกในท้องที่ต่างๆ มาขึ้นอยู่กับจังหวัดแทนการแบ่งเขตพื้นที่แบบมณฑล และให้สรรพากรจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นในพื้นที่ของตนแทนการรวบรวมรายได้อากรรังนกอีแอ่นในทุกเขตพื้นที่ของกรมสรรพากรที่กรุงเทพมหานคร ระยะเวลาจัดเก็บรังนกอีแอ่นตามสัญญาในแต่ละครั้งจะใช้เวลาไม่เกิน 5 ปี ผู้ที่ประมูลเงินอากรได้ต้องส่งเงินให้ครบตามจำนวนเงินที่ประมูลได้ภายในระยะเวลาที่ตกลงกันไว้ เมื่อครบระยะเวลาดังกล่าว จะมีการทำประมูลอากรรังนกอีแอ่นกันใหม่ ผู้ที่ประมูลเงินอากรได้จะเป็นผู้จัดหาและจ้างคนไปเก็บรังนกอีแอ่น ต่อมาในปีพ.ศ.2504 ได้มีการปรับปรุงรูปแบบการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น กล่าวคือ มีการออกกฎกระทรวงกำหนดให้กระทรวงการคลังมีอำนาจที่จะอนุญาตให้ต่ออายุสัญญาเดิมเพิ่มออกไปได้อีกมีกำหนดเวลาไม่เกิน 5 ปี โดยกำหนดจำนวนเงินอากรเท่าเดิม

หรือสูงขึ้นตามที่เห็นสมควรได้ และในบางกรณีที่ผู้รับอนุญาตเก็บรังนกอีแอ่นรายเดิมได้รับอนุญาตให้ต่ออายุสัญญาเก็บรังนกอีแอ่นมาครั้งหนึ่งแล้วเป็นเวลาไม่เกิน 5 ปี แต่จัดเก็บรังนกอีแอ่นได้ในปริมาณที่น้อย ด้วยสาเหตุของภัยธรรมชาติอันเป็นเหตุสุดวิสัยที่จะป้องกัน จึงมีการแก้ปัญหาดังกล่าวโดยการออกกฎกระทรวงใหม่ขึ้นมายกเลิกกฎกระทรวงเดิม โดยได้บัญญัติว่า “...อนุญาตให้ต่ออายุสัญญาเดิมออกไปได้อีกเป็นคราวๆ มีกำหนดระยะเวลาคราวละไม่เกินห้าปี...” เพื่อให้ผู้รับอนุญาตเก็บรังนกอีแอ่นรายเดิมขอต่ออายุสัญญาออกไปได้อีก ซึ่งเท่ากับว่ากระทรวงการคลังสามารถต่ออายุสัญญากับผู้จัดเก็บรังนกอีแอ่นรายเดิมก็ครั้งก็ได้ โดยไม่ต้องจัดให้มีการประมูลอากรรังนกอีแอ่นขึ้นใหม่ จึงเป็นช่องทางให้ผู้รับอนุญาตเก็บรังนกอีแอ่นหลอกลวงรัฐโดยอ้างเหตุสุดวิสัยซึ่งอาจจะเกิดขึ้นจริงหรือไม่จริงก็ได้มาต่อรองให้ขยายอายุสัญญาต่อไปได้เรื่อยๆ ไม่มีที่สิ้นสุด ในช่วงระยะเวลาตั้งแต่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2482 จนถึงก่อนการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540 นั้น มีนายทุนไม่กี่รายที่เป็นผู้ผูกขาดในการทำอากรรังนกอีแอ่นในช่วงระยะเวลานี้

เนื่องด้วยพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2482 ให้อำนาจผู้ที่ได้รับอนุญาตสัมปทานมากเกินไปในการต่ออายุสัญญาคราวละ 5 ปี จนเกิดการผูกขาดในการจัดเก็บรังนกอีแอ่น จึงทำให้ต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายใหม่ จนกระทั่งมีการออกพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540 ขึ้นมาบังคับใช้ ซึ่งตามพระราชบัญญัติฉบับนี้มีจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นด้วยวิธีทำสัญญาสัมปทานโดยการประมูลเงินอากร มีคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นเป็นผู้กำกับดูแลการทำสัมปทาน และมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้มีหน้าที่จัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น ดังนั้นในการออกพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540 ต้องมีความสอดคล้องเป็นไปตามหลักนิติรัฐ หลักความชอบด้วยกฎหมายในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น และหลักในการทำสัญญาสัมปทาน และภายหลังการบังคับใช้พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540 เป็นต้นมา ได้มีการแข่งขันประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นด้วยเงินประมูลที่มากมายมหาศาล เอกชนที่เข้ามาทำสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นก็เปลี่ยนเป็นรายใหม่ที่ไม่ใช่ผู้ผูกขาดรายเดิม ทำให้รายได้จากทำสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นเข้าสู่รัฐอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยด้วยมูลค่าที่สูงมาก

ลักษณะของสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นของประเทศไทยนี้เมื่อเปรียบเทียบกับประเภทสัญญาสัมปทานของประเทศไทยแล้ว การทำสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นดังกล่าวจัดอยู่ในประเภทสัญญาให้แสวงหาประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติ และตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 3 สัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นมีสถานะของสัญญาทางปกครองด้วย แต่ตามกฎหมายต่างประเทศนั้น สัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นนี้ไม่ถือว่าเป็นสัญญาสัมปทานที่ให้แสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเป็นสัญญาทางปกครอง เนื่องจากสัญญาทางปกครองตามกฎหมายต่างประเทศต้องเป็นการกระทำทางปกครองที่มีลักษณะทำขึ้นเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะ และตอบสนองความต้องการของประชาชน สัญญา

สัมปทานอากรรังนกอีแอ่นหากจำกัดความหมายตามกฎหมายต่างประเทศแล้ว ถือเป็นสัญญาที่ต้องนำกฎหมายเอกชนขึ้นมาบังคับใช้ เนื่องจากเป็นสัญญาที่มีลักษณะเฉพาะ จะไม่ใช่กฎหมายปกครองมาบังคับใช้กับสัญญาสัมปทานดังกล่าว และด้วยเหตุที่ตามกฎหมายไทยสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นเป็นสัญญาทางปกครองที่มีลักษณะการดำเนินกิจการเพื่อแสวงหากำไรจากรังนกอีแอ่นอันเป็นทรัพยากรทางธรรมชาติ ดังนั้นในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นของรัฐ รัฐต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักนิติรัฐและหลักความชอบด้วยกฎหมาย รัฐซึ่งอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชนผู้ทำสัมปทานรังนกอีแอ่นในการใช้สิทธิและหน้าที่ที่สามารถที่จะบอกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากเอกชนผู้ดำเนินการจัดเก็บรังนกอีแอ่น ทั้งนี้เพื่อเป็นการปกป้องผลประโยชน์ของรัฐและประชาชนส่วนใหญ่ในบริเวณที่มีการจัดเก็บรังนกอีแอ่น และแม้ว่ารัฐจะดำเนินการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ แต่ก็มีข้อจำกัดของกฎหมายที่ทำให้เป็นมูลเหตุในการเกิดข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่น กล่าวคือตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 ไม่ได้กำหนดเนื้อหาบทบัญญัติที่ชัดเจนและเหมาะสม ทั้งในส่วนของเรื่องขอบเขตความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น การอุทธรณ์ข้อพิพาทในฝ่ายปกครอง การกำหนดจำนวนเงินราคากลางในการประมูลและจำนวนเงินในการจัดสรรให้กับท้องถิ่นใกล้เคียง ระยะเวลาในการประมูล วิธีการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นที่มีความแตกต่างกัน และตัวผู้จัดเก็บที่ขาดความรู้ในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น ตลอดจนปัญหาจากผู้รับสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นเอง ซึ่งถือเป็นมูลเหตุที่นำไปสู่ข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่น แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540 ขาดรายละเอียดขั้นตอนในการระงับข้อพิพาทในฝ่ายปกครองทั้งในเรื่องขั้นตอนการอุทธรณ์และการคุ้มครองสิทธิของผู้อุทธรณ์ แม้ว่าจะมีพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ที่เป็นกฎหมายกลางในการนำมาใช้ในการปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยใช้กับการดำเนินการในลักษณะที่เป็นกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ไม่รวมถึงสัญญาทางปกครอง แต่เนื่องจากสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นนี้เป็นสัญญาทางปกครองที่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทานที่ดำเนินกิจการเพื่อแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติตามความหมายในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ทำให้เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นไม่อาจที่จะดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ได้ แต่สามารถที่จะนำข้อพิพาทดังกล่าวไปสู่การยุติที่ชั้นศาลปกครอง หากมีการทำคำสั่งทางปกครองที่ไม่ได้เกิดจากการทำสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่น เช่น การทำคำสั่งทางปกครองของกรมอุทยานแห่งชาติที่มีคำสั่งให้ผู้รับสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นจ่ายค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนแล้วผู้รับสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นเห็นว่าการทำคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ถูกต้องเป็นธรรมก็สามารถที่จะอุทธรณ์คำสั่งต่อเจ้าหน้าที่ของกรมอุทยานแห่งชาติผู้ทำคำสั่งปกครองดังกล่าว และหากไม่เห็นด้วยต่อผลการอุทธรณ์ดังกล่าวก็สามารถที่จะอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองและหากไม่เห็นด้วยกับผลของการอุทธรณ์ จึงนำข้อพิพาทดังกล่าวไปสู่การยุติในชั้นศาลปกครอง ส่วนกรณีข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นที่มีลักษณะเป็นข้อพิพาททางภาษีอากรนี้

สามารถที่จะนำคดีเข้าสู่การระงับข้อพิพาทในชั้นศาลภาษีได้เลย เนื่องจากตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร พ.ศ.2528 ได้กำหนดให้ ภาษีอากร หมายความว่ารวมถึงอากรด้วย กรณีอากรรั้งนกอีแอ่นจึงเป็นภาษีอากรตามความหมายในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ลักษณะของข้อพิพาทอากรรั้งนกอีแอ่นที่นำมายุติในชั้นศาลภาษีได้นี้ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องของรัฐในหนี้ค่าภาษีอากร ซึ่งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 นี้ เป็นกฎหมายที่วางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการในฝ่ายปกครองเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองหรือกฎขึ้นมาบังคับใช้ แต่ไม่รวมถึงสัญญาสัมปทานอากรรั้งนกอีแอ่น ทำให้ไม่สามารถที่จะนำหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับกับสัญญาสัมปทานอากรรั้งนกอีแอ่นในฝ่ายปกครองได้ จึงต้องนำไปสู่การระงับข้อพิพาทในชั้นศาลภาษี

7.2 ข้อเสนอแนะ

จากการไม่มีกระบวนการระงับข้อพิพาทอากรรั้งนกอีแอ่น ทำให้ต้องนำไปสู่การยุติในชั้นศาล ทำให้เกิดความยืดเยื้อต้องใช้เวลานานและค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี และทำให้ฝ่ายรัฐเองขาดรายได้เนื่องจากไม่สามารถจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นได้อย่างต่อเนื่อง ดังนั้นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายนั้น ผู้เขียนเห็นว่าในการทำสัญญาสัมปทานอากรรั้งนกอีแอ่นของประเทศไทยเป็นสัญญาที่เกิดจากการที่ผู้ประมูลเงินอากรได้สูงสุดตกลงเข้าทำสัญญาในการจัดเก็บรั้งนกอีแอ่นในเขตพื้นที่สัมปทาน ซึ่งเป็นการทำสัญญาด้วยความสมัครใจของทั้งสองฝ่าย เงินที่ได้จากการประมูลนี้ไม่ใช่เงินได้จากการประเมินภาษีเงินได้หรือภาษีท้องถิ่นทั่วไป ดังนั้นเมื่อเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับการจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่น จึงไม่สามารถที่จะใช้หลักเกณฑ์การระงับข้อพิพาทเหมือนอย่างภาษีเงินได้หรือภาษีท้องถิ่นชนิดอื่น หากจะให้หลักเกณฑ์ขั้นตอนการระงับข้อพิพาทเหมือนอย่างภาษีเงินได้หรือภาษีท้องถิ่นอื่นๆ ก็ควรที่จะจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นในลักษณะของภาษีเงินได้หรือภาษีท้องถิ่นอื่นๆ โดยในการจัดเก็บอากรดังกล่าวอาจจะกำหนดราคาตลาดรั้งนกอีแอ่นที่คิดเป็นค่าเฉลี่ยแล้วมาเป็นราคากลางเพื่อใช้เป็นฐานราคาในคำนวณอากรรั้งนกอีแอ่น จากนั้นกำหนดเรื่องขั้นตอนการระงับข้อพิพาทอากรรั้งนกอีแอ่นในฝ่ายปกครอง ทั้งในส่วนของการอุทธรณ์ข้อพิพาทและการคุ้มครองสิทธิ และปรับปรุงวิธีการในการระงับข้อพิพาทอากรรั้งนกอีแอ่นในฝ่ายปกครองในเรื่อง มูลเหตุของการอุทธรณ์ การยื่นอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์ ผลของการอุทธรณ์ในเรื่องการระงับข้อพิพาทอากรรั้งนกอีแอ่น กรณีมูลเหตุของการอุทธรณ์ข้อพิพาทอากรรั้งนกอีแอ่น ควรที่จะบัญญัติมูลเหตุอันเป็นประเด็นข้อพิพาทอากรรั้งนกอีแอ่นในฝ่ายปกครองให้ชัดเจนที่ทำให้สามารถระงับข้อพิพาทอากรรั้งนกอีแอ่นในฝ่ายปกครองได้ และในกรณีที่ผู้รับสัมปทานอากรรั้งนกอีแอ่นไม่เห็นด้วยกับคำสั่ง ผู้รับสัมปทานอากรรั้งนกอีแอ่นก็สามารถที่จะอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งอันเป็นมูลเหตุของข้อพิพาทนั้นได้ โดยการยื่นอุทธรณ์ข้อพิพาทอากรรั้งนกอีแอ่นนี้ควรที่จะมีกำหนดระยะเวลาในช่วงระยะเวลาที่สามารถจะศึกษารวบรวมพยานหลักฐานในการโต้แย้งคำสั่ง อย่างกรณีกฎหมายภาษีท้องถิ่นของประเทศอินโดนีเซียได้กำหนดให้ผู้อุทธรณ์สามารถที่จะยื่นอุทธรณ์ภายในระยะเวลา 3 เดือนต่อผู้ทำคำสั่งอัน

เป็นมูลเหตุให้อุทธรณ์นับแต่ได้รับแจ้งหรือถือว่าได้รับแจ้งคำสั่งนั้น ซึ่งถือว่าเป็นช่วงระยะเวลาที่ผู้
 อุทธรณ์สามารถที่จะศึกษาและรวบรวมข้อมูลในการอุทธรณ์ได้ แต่การกรณีกฎหมายว่าด้วยอากรรัง
 นกอีแอ่นของประเทศไทย ไม่ได้ให้สิทธิในการอุทธรณ์แก่ผู้ได้รับคำสั่งซึ่งได้แก่ผู้รับสัมปทานอากรรัง
 นกอีแอ่น และระยะเวลาการทำคำสั่งของแต่ละจังหวัดก็ไม่เหมือนกัน ซึ่งเห็นว่าไม่มีความเสมอภาค
 ต่อผู้รับสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นด้วยกัน ดังนั้นผู้เขียนเห็นว่าควรที่จะกำหนดระยะเวลา 90 วันใน
 การอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการที่มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์อากรรังนกอีแอ่นนี้ เห็นควรที่
 จะให้คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นเป็นคณะกรรมการพิจารณาการระงับข้อพิพาท
 แล้วให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น ทั้งนี้เพื่อให้เกิด
 ความเป็นกลางและป้องกันการมีส่วนได้เสียในเรื่องการพิจารณาข้อพิพาทในฝ่ายปกครอง นอกจากนี้
 ในการพิจารณาอุทธรณ์อากรรังนกอีแอ่นนี้ กฎหมายควรที่จะให้ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ได้รับแจ้งผลจากการ
 กระทบสิทธิอันเกิดจากการระงับข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่น ตลอดถึงสิทธิที่จะมีนายความหรือที่
 ปรีชากฎหมายในการมาพบกับคณะกรรมการพิจารณาข้อพิพาท สิทธิที่จะขอตรวจดูเอกสารของ
 เจ้าหน้าที่ สิทธิที่จะโต้แย้งและแสดงหลักฐาน และหากคณะกรรมการพิจารณาข้อพิพาทอากรรังนก
 อีแอ่นไม่เห็นด้วยกับการอุทธรณ์ข้อพิพาทไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้จัดทำรายงานและความเห็น
 พร้อมเหตุผลเสนอผู้มีอำนาจพิจารณาข้อพิพาทภายในระยะเวลาที่กำหนดนับแต่ได้รับคำสั่งอุทธรณ์
 เมื่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นได้รับเรื่องแล้วก็จะพิจารณาและมีคำวินิจฉัย
 อุทธรณ์แจ้งให้แก่ผู้อุทธรณ์ต่อไป ผลของการอุทธรณ์ข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นนี้ หากผู้อุทธรณ์ไม่
 เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ในฝ่ายปกครอง ก็สามารถนำข้อพิพาทเฉพาะประเด็นที่ยังไม่ได้ยุตินำไป
 ฟ้องต่อศาลได้ ซึ่งหากมีการปรับปรุงกฎหมายและวิธีการในการระงับข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่น ก็
 จะช่วยลดจำนวนคดีที่จะขึ้นไปสู่ชั้นศาลได้

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กฎกระทรวงการคลัง ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติอากรรั้งนกอีแอ่น พ.ศ. 2482

กฎกระทรวง พ.ศ.2541 ออกตามความในพระราชบัญญัติอากรรั้งนกอีแอ่น พ.ศ.2540.

การปกครอง, กรม. หนังสือที่ มท 0310.5/ว 1024 เรื่องการดำเนินการตามพระราชบัญญัติอากรรั้งนกอีแอ่น. 20 พฤษภาคม 2541. (อัดสำเนา)

เกษม จันทรดำ. รั้งนกอีแอ่น : อำนาจ ความขัดแย้ง และความมั่งคั่ง. มหาสารคาม: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, 2550.

คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นจังหวัดตรัง. ประกาศคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นจังหวัดตรัง เรื่อง ประมูลเงินอากรรั้งนกอีแอ่นด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (ครั้งที่ 4). 13 พฤศจิกายน 2552. (อัดสำเนา)

คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นจังหวัดตรัง. หนังสือที่ ตง 51002.1/ว 006 เรื่อง การประมูลเงินอากรรั้งนกอีแอ่นโดยวิธีพิเศษ. 11 มกราคม 2553. (อัดสำเนา)

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 420/2549.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. กฎหมายปกครอง แนวความคิดและหลักกฎหมายที่ควรรู้. กรุงเทพมหานคร: สวัสดิการด้านการฝึกอบรม สำนักงานศาลปกครอง, 2546.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2554.

ไชยวัฒน์ บุณนาค. สัญญาระหว่างรัฐกับเอกชน : วิเคราะห์สัญญาสัมปทาน. วารสารทนายความ 6 (ตุลาคม-พฤศจิกายน 2539) : 45-47.

ไชยวัฒน์ บุณนาค. สัญญาระหว่างรัฐกับเอกชน : วิเคราะห์สัญญาสัมปทาน. วารสารทนายความ 6 (ตุลาคม-พฤศจิกายน 2539) : 45-47, อ้างถึงใน มานิต จุมปา. คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 1 ว่าด้วยหลักทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.

ญาติ ประภาพันธ์. ระบบเจ้าภาษีนายอากรสมัยกรุงเทพฯ ยุคต้น. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สร้างสรรค์, 2534.

ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยา, ลัทธิธรรมเนียมต่างๆ ภาคที่ 16 ตำนานภาษีอากรสมัยกรุงเทพฯ ยุคต้น. พระนคร: โรงพิมพ์กรุงเทพมหานคร, 2486.

ธวัชชัย ว่องพรรณงาม. พัฒนาการการระงับข้อพิพาทภาษีอากร. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.

นภันท์ จันทรราชโอร. การอุทธรณ์ข้อพิพาททางภาษีในฝ่ายปกครองของประเทศไทย : ปัญหา

- และแนวทางในการปฏิรูป. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. กฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2555.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. สัญญาทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2554.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547.
- บรรจง วงศ์วิเชียรและคณะ. ประวัติศาสตร์ โบราณคดี นครศรีธรรมราช. กรุงเทพมหานคร: กรมศิลปากร, ม.ป.ป., อ้างถึงใน เกษม จันทรดำ. รังนกแอ่น : อำนาจ ความขัดแย้ง และความมั่งคั่ง. มหาสารคาม: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, 2550.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2548.
- ประกาศกรมป่าไม้ เรื่อง การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมและค่าตอบแทนการอนุญาตให้ได้รับอนุญาตเก็บรังนกแอ่นเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติตามระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วยการอนุญาตให้ผู้ได้รับอนุญาตเก็บรังนกแอ่นเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2552.
- ประยูร กาญจนดุล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542.
- พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539.
- พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542.
- พระราชบัญญัติอากรรังนกแอ่น พงศ.2540.
- พิมพ์ประไพ พิศาลบุตร. สำเภาสยามตำนานเจ๊กบางกอก. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นานมีบุ๊คส์, 2544, อ้างถึงใน เกษม จันทรดำ. รังนกแอ่น : อำนาจ ความขัดแย้ง และความมั่งคั่ง. มหาสารคาม: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, 2550.
- มานิต จุมปา. คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 1 ว่าด้วยหลักทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.
- มานิต จุมปา. คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 3 ว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง ตอนที่ 1. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.
- รังสรรค์ ชนะพรพันธ์. ภาษีอากรในประวัติศาสตร์ไทย คลังข้อมูลและบทสำรวจสถานะทางวิชาการ, 2528.
- รัชดาพร ศรีภิบาล. ความสำคัญของรังนกต่อเศรษฐกิจในภาคใต้ของประเทศไทย. วิทยานิพนธ์

- ปริญญาหมาบบัณฑิต, สาขาวิชาประวัติศาสตร์ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542.
- ว.ช, ประสงค์. ประวัติศาสตร์สรรพากร ฉบับสมบูรณ์. กรุงเทพมหานคร, 2514.
- วัฒนธรรม, กระทรวง. การเปลี่ยนแปลงการปกครองของไทย พ.ศ.2475 [ออนไลน์]. 2553.
แหล่งที่มา : http://www.m-culture.go.th/detail_page.php?sub_id=532
[5 กุมภาพันธ์ 2553]
- ศุภลักษณ์ พิณีจกวัดล. คำอธิบายทฤษฎีและหลักกฎหมายภาษีอากร. พิมพ์ครั้งที่ 3.
กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547.
- สงบ ส่งเมือง. สัมภาษณ์, 19 มิถุนายน 2546, อ้างถึงใน เกษม จันทร์ดำ. รังนกแอ่น : อำนาจ ความขัดแย้ง และความมั่งคั่ง. มหาสารคาม: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, 2550.
- สงบ ส่งเมือง. อากรรังนกในภาคใต้. สารานุกรมวัฒนธรรมภาคใต้ 18 (2542) : 8892.
- ส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, กรม. หนังสือที่ มท 0808.3/3958 เรื่องขอเสนอแนะการให้สัมปทานเก็บรังนกอีแอ่น. 20 เมษายน 2552. (อัดสำเนา)
- สมยศ เชื้อไทย. คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. กรุงเทพมหานคร: เรือนแก้วการพิมพ์, 2535.
- สรรพากร, กรม. ตัวอย่างเอกสารใช้ประมวลเงินอากรรังนกอีแอ่นและร่าง สัญญา. (เอกสารไม่ตีพิมพ์)
- สุชิน กฤตลักษณ์วงศ์. ปัญหาในกฎหมายวิธีสบัญญัติทางภาษีในขั้นตอนของฝ่ายปกครองและในชั้นศาล. วิทยานิพนธ์ปริญญาหมาบบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549.
- สุรพล นิติไกรพจน์. ปัญหาว่าด้วยขอบเขตของการบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539. ใน รายงานการประชุมวิชาการเรื่อง “พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539. 10-12 ตุลาคม 2540 ณ โรงแรมรีเจนท์ ซะอำ จังหวัดเพชรบุรี, 2540, อ้างถึงใน ชาญชัย แสงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2554.
- สำนักพิมพ์สารคดี. สนธิสัญญาเบอร์นี [ออนไลน์]. 2554. แหล่งที่มา : <http://www.sarakadee.com/2011/09/05/burney-treaty/> [10 ตุลาคม 2555]
- หยุด แสงอุทัย. หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538.
- เสถียร ลายลักษณ์. พระราชกำหนดเก่า. ใน การประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 2, หน้า 295-296. พระนคร: โรงพิมพ์เดลิแมร์, 2478, อ้างถึงใน ญาติ ประภาพันธุ์. ระบบเจ้าภาษีนายอากรสมัยกรุงเทพฯ ยุคต้น. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สร้างสรรค์, 2534.
- อนงคณา มานิตพิสิฐกุล. ไทยกับจีนและญี่ปุ่นสมัยอยุธยา. กรุงเทพมหานคร: สุวีริยาสาส์น, 2545, อ้างถึงใน เกษม จันทร์ดำ. รังนกแอ่น : อำนาจ ความขัดแย้ง และความมั่งคั่ง. มหาสารคาม: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, 2550.
- อรพิน ผลสุวรรณม์ สบายรูป. ภาษีคืออะไร. วารสารนิติศาสตร์ 22 (มีนาคม 2553) : หน้า 92.
- อารยา กิตติเวช. สัญญาสัมปทาน : ศึกษาเฉพาะกรณีผู้ลงทุนต่างชาติเป็นผู้รับสัญญาในประเทศไทย.

วิทยานิพนธ์ปริญญาตรีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.

ภาษาอังกฤษ

The 1945 Constitution of the Republic of Indonesia.(Undang Undang Dasar 1945)

Regional Tax and Regional Fee Act (Undang-Undang Tentang Pajak Daerah dan
Retribusi Daerah : PDRP)

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวชญานิษฐ์ พูลสวัสดิ์ เกิดวันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2528 จบการศึกษาระดับปริญญาตรีจากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ปีการศึกษา 2550 ปัจจุบันรับราชการตำแหน่งนิติกรปฏิบัติการ สำนักงานอัยการจังหวัดปราจีนบุรี