



ภาษีที่ดินในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว  
ถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

ในบทนี้จะกล่าวถึงนโยบายของรัฐบาลในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่มีต่อการจัดเก็บภาษีที่ดิน ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นช่วงที่ภาษีที่ดินรุ่งเรืองที่สุดเท่าที่มีการจัดเก็บมา ทั้งนี้เพราะรายได้จากภาษีที่ดินมีจำนวนสูงขึ้นอย่างมาก อันเป็นผลจากการจัดระบบการเก็บภาษีอากรที่รัดกุมขึ้น รวมทั้งการกำหนดนโยบายที่มีความชัดเจนขึ้นกว่าเดิม ประกอบกับจำนวนคนสุบมีปริมาณเพิ่มขึ้นอย่างมากในเวลาต่อมา อย่างไรก็ตามในช่วงปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เกิดปัญหาอุปสรรคบางประการซึ่งผลักดันให้รัฐบาลเปลี่ยนแปลงนโยบายที่ได้ดำเนินมาแต่เดิม คือ การผูกขาดจัดเก็บภาษีที่ดินโดยเจ้าภาษีนายอากร มาเป็นการจัดเก็บโดยรัฐบาลใน พ.ศ. 2451 เป็นต้นมา ในการศึกษาจะแบ่งเป็นประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1. นโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีที่ดินก่อน พ.ศ. 2451
2. กระบวนการดำเนินงานภาษีที่ดินของเจ้าภาษี
3. ปัญหาและอุปสรรคของกิจการภาษีที่ดิน
4. กิจการภาษีที่ดินภายใต้การดำเนินงานโดยรัฐ

นโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีที่ดินก่อน พ.ศ. 2451

ในระยะแรกเมื่อเริ่มจัดเก็บภาษีที่ดิน ภาษีที่ดินขึ้นอยู่กับหน่วยงานที่เรียกว่ากรมพระคลังมหาสมบัติ<sup>1</sup> ครั้นล่วงมาถึงตอนต้นรัชกาลที่ 5 อำนาจการบริหารราชการแผ่นดินตกแก่สมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน เนื่องจากขณะนั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

<sup>1</sup>การศึกษาภาษีที่ดินช่วงนี้มีปัญหาเพราะตัวเลขที่ได้มามีไคร่บुरาายละเอียดที่ชัดเจน

ยังทรงพระเยาว์ ในขณะที่พระบริบูรณ์โกษากรณ (ภุก) รับประมูลภาษีฝิ่นส่งหลวงปีละ 8000 ซึ่ง เป็นเวลา 3 ปี<sup>1</sup> แต่เมื่อคำเนนกิจการมาได้เพียงสองปีก็ประสบปัญหาเนื่องจากมีผู้ลักลอบนำฝิ่นเถื่อนเข้ามาขายแข่งกับฝิ่นของเจ้าภาษี พระบริบูรณ์โกษากรณจึงขอคืนภาษีฝิ่นแก่รัฐบาล สมเด็จพระยาฯ จึงแก้ปัญหาด้วยการลดจำนวนเงินที่เจ้าภาษีต้องนำส่งหลวงลง 2000 ซึ่ง<sup>2</sup> เมื่อครบวาระที่ได้ประมูลไว้ปรากฏว่าไม่มีผู้ใดกล้ารับประมูลภาษีฝิ่นงวดต่อมา เพราะกลัวว่าจะประสบกับการขาดทุน<sup>3</sup> สมเด็จพระยาฯ จึงโอนกิจการภาษีฝิ่นให้มาขึ้นกับกรมพระกลาโหม และให้พระยาสุรวงษ์ไวยวัฒน์ (วช. : บุนนาค) สมุหพระกลาโหมซึ่งเป็นบุตรชายคนโตของสมเด็จพระยาฯ ทำเป็นภาษีหลวงแทน<sup>4</sup>

ก. ภาษีฝิ่นในกรมพระกลาโหม ภาษีหลวงกับภาษีผูกขาดมีความแตกต่างกันเล็กน้อย ดังปรากฏในพระราชบัญญัติภาษีฝิ่น พ.ศ. 2433 ว่า เจ้าภาษีหลวงนั้นได้รับผลตอบแทนในรูปเงินเคียน หรือ ส่วนลด แต่เจ้าภาษีผูกขาดนั้นมีหน้าที่ส่งเงินงวดตามที่ประมูลไว้กับรัฐบาล<sup>5</sup> คาดกันว่าผลกำไรที่เก็บได้เกินกว่าเงินประมูลไว้คงจะตกแก่เจ้าภาษีทั้งสิ้น เพราะฉะนั้นเห็นได้ว่าการเป็นเจ้าภาษีผูกขาดทำให้เจ้าภาษีประสบกับความร่ำรวยกว่าการเป็นเจ้าภาษีหลวงซึ่งจะต้องแบ่งปันผลประโยชน์กับรัฐบาล เนื่องจากความไม่สมบูรณ์ของเอกสารในช่วงนี้ ทำให้ไม่อาจจะทราบรายละเอียดที่แน่ชัดเกี่ยวกับการจัดภาษีฝิ่นในช่วงที่พระยาสุรวงษ์ไวยวัฒน์เป็นผู้ดำเนินการ

<sup>1</sup> หจข., ร.5 ค.14/5 เจ้าพระยาพลเทพกราบบังคมทูลพระเจ้านั่งงยาขอกรมขุนสมมตอมรพันธุ์ (31 มกราคม ร.ศ. 108)

<sup>2</sup> หจข., ร.5 กต. เล่ม 8 จ.ศ. 1230 - 1233 หน้า 309.

<sup>3</sup> หจข., ร.5 ค.3/1 จดหมายเหตุอากรฝิ่น

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>5</sup> เสถียร ลายลักษณ์ (รวบรวม) ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 12 ภาค 2 (พระนคร: โรงพิมพ์เคลิเมนต์, 2478), หน้า 85.

ในปี พ.ศ. 2432 (ร.ศ. 108) เจ้าพระยาพลเทพได้ดำรงตำแหน่งสมุหพระกลาโหมและเข้ามาบริหารกิจการภาษีเงินได้เสนอความเห็นว่ นับตั้งแต่กิจการภาษีเงินได้จัดทำเป็นภาษีหลวง ปัญหาเรื่องการลักลอบนำเงินเถื่อนเข้าประเทศค่อย ๆ ลดลงเป็นลำดับ ทั้งนี้เพราะรัฐบาลได้ทำการตรวจตราเงินเถื่อนอย่างงวดขันขึ้น และได้ขายเงินในราคาที่ถูกลงวิธีการดังกล่าวมีผลให้ภาษีเงินค่อยกกระเทื่องขึ้น<sup>1</sup> / ดังนั้นในปี พ.ศ. 2432 นั้นเอง เจ้าภาษีหลายคนจึง ได้แสดงความประสงค์จะขอทำภาษีเงิน เป็นภาษีผูกขาดอีกครั้ง เจ้าภาษีเหล่านี้ ได้แก่ พระยานาพิชเกษิ และ พระยาสุนทรบุรี (ขอเป็นเจ้าภาษีเงิน พ.ศ. 2433 - 2434) อันที่จริงแล้วการผูกขาดภาษีโดยเจ้าภาษีนายอากรนั้นมีข้อดีหลายประการในสายตาของรัฐบาล (ดังได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 1) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เป็นการประกันรายได้ของรัฐได้ว่ามีรายได้อย่างแน่นอนอนปีละเท่าใด แต่เนื่องจากพระยาสุนทรบุรี ยื่นเงินประมูลภาษีในอัตราที่สูงมาก คือ ใน พ.ศ. 2433 ส่งหลวงปีละ 28,000 ชั่ง และ 30,000 ชั่งในปีต่อมา พระยาพลเทพเกรงว่าถ้า เจ้าภาษีประมูลเงินภาษีไว้สูงคงต้องขายเงินขึ้นราคาอย่างแน่นอน ถ้าเงินมีราคาแพงคนจะลักลอบนำเงินเถื่อนขายแข่งกับเจ้าภาษี ซึ่งรัฐบาลเกรงว่าถ้า เจ้าภาษีประสบกับการขาดทุนจากการแข่งขันของเงินเถื่อน เจ้าภาษีจะต้องร้องกั้นภาษีแก่รัฐบาลอีก และเป็นหนทางกระทบกระเทือนถึงรายได้ของรัฐบาลตามมา พระยาพลเทพได้เสนอให้พระยาสุนทรบุรีทำภาษีเงินเป็นภาษีหลวงไปเป็นเวลาหนึ่งปี ถ้าสถานการณ์ทั่วไปดี กล่าวคือ ได้กำไร จึงควรยอมให้มีการผูกขาดในปีต่อมา<sup>2</sup>

ข. ภาษีเงินในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ในปีรุ่งขึ้นคือ พ.ศ. 2433 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โปรดเกล้าฯ ให้โอนกิจการเงินกลับมาขึ้นในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ<sup>3</sup> ทั้งนี้เพราะพระองค์ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะปฏิรูปการคลังของประเทศ

<sup>1</sup> หจข., ร.5 ค. 14/5 จกหมายเจ้าพระยาพลเทพกราบบังคมทูลพระเจ้า  
 ฮ่องยาเชอ กรมสมมทอมรพันธ์ (31 มกราคม ร.ศ. 108)

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน.

และจัดการรวบรวมเงินรายได้ของแผ่นดินทั้งหมดมาไว้ที่กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ รับผิดชอบการเงินของประเทศแต่เพียงแห่งเดียว และเพื่อความเป็นระเบียบแบบแผนในการจัดการกิจการภาษีเงิน พระองค์จึง โปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติภาษีเงินขึ้นอีกครั้ง (ครั้งแรกทำในสมัยสมเด็จพระเจ้าพระยา เป็นผู้สำเร็จราชการ) เรียกว่า พระราชบัญญัติภาษีเงินเพิ่มเติม ร.ศ. 109<sup>1</sup> พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดหน้าที่ของบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจการเงิน อันได้แก่ เจ้าพนักงานเงินของรัฐบาล อธิบดีกรมพระคลังมหาสมบัติ และเจ้าภาษีเงินซึ่งในพระราชบัญญัติได้ระบุนานาหน้าที่ไว้ดังนี้

เจ้าพนักงานเงินของรัฐบาล จะทำหน้าที่เก็บรักษาเงินคืบ คัมเงินคืบและจำหน่ายเป็นเงินสุกให้แก่เจ้าภาษี นอกจากนี้ยังทำหน้าที่ตัดสินคดีความที่วิวาทกันในเรื่อง เกี่ยวกับการลักลอบค้าเงินเถื่อน และยังทำหน้าที่ตรวจตราดูแลป้องกันการลักลอบค้าเงินเถื่อนอีกด้วย

อธิบดีกรมพระคลังมหาสมบัติ เป็นผู้พิจารณากำหนดว่าเมืองใดเหมาะสมทำภาษีเงินเป็นภาษีผูกขาด หรือ ภาษีหลวง หรือเมืองใดควรอนุญาตให้เจ้าภาษีทำการคัมเงินคืบจำหน่ายเอง<sup>2</sup>

เจ้าภาษีเงิน เมื่อได้รับแต่งตั้งจากรัฐบาลแล้ว สิ่งสำคัญที่เจ้าภาษีต้องกระทำคือ ส่งเงินแก่รัฐบาลตามเงื่อนไขที่ได้กำหนดไว้ เจ้าภาษีประมูลภาษีได้เมืองใดจะออกไปตั้งร้านจำหน่ายเงินในเมืองนั้นก็ร้านก็ได้ แต่ต้องทำบัญชีรายชื่อมาแจ้งให้เจ้าพนักงานเงินของรัฐบาลรับทราบ เพื่อเจ้าพนักงานจะได้ออกใบอนุญาตสำหรับร้านเหล่านั้นให้

<sup>1</sup> เสถียร ลายลักษณ์ (รวบรวม), ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 2 ภาค 2, หน้า 84 - 96.

<sup>2</sup> เงินที่รัฐบาลไทยสั่ง เข้ามาจากต่างประเทศจะนำเข้ามาในรูปแบบของเงินคืบ และ เจ้าพนักงานของรัฐบาลทำการคัมจำหน่ายแก่เจ้าภาษีในรูปแบบของเงินสุก โดยปกติเจ้าภาษีส่วนใหญ่ซื้อเงินสุกจากเจ้าพนักงานเงินที่กรุงเทพฯ ยกเว้นบางเขตที่รัฐบาลเห็นสมควรให้เจ้าภาษีคัมเงินจำหน่ายเอง เพราะความเหมาะสมของท้องถิ่น เช่น ภูเก็ต เป็นต้น.

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาตามมาก็คือ สาเหตุที่โปรดเกล้าฯ ให้โอนกิจการฝิ่นกลับมาอยู่ในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ นอกจากเป็นเพราะทรงมีพระราชประสงค์ให้ระบบการจัดเก็บเงินผลประโยชน์ของประเทศมาอยู่ภายใต้หน่วยงานเดียวแล้ว สาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งคือ รายได้ของฝิ่นภายใต้การดำเนินงานของกรมพระกลาโหมน้อยกว่าที่ควรได้รับ จึงจะเห็นได้จากจดหมายของพระยาทิพโกษา (หมาโต โชติกะเสถียร) ซึ่งเป็นเจ้าฝิ่นฝิ่นที่สำคัญคนหนึ่ง ในสมัยรัชกาลที่ 5 กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ถึงกิจการฝิ่นฝิ่นในช่วงต้นของรัชสมัยของพระองค์ว่า

. . . แลในเรื่องฝิ่นฝิ่นนั้นข้าพระพุทธเจ้าได้ตั้งใจตรวจกรมมาช้านาน ด้วยพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงเทเวศร์วรวโรปกการ ได้ทรงปรารพในกิจการฝิ่นฝิ่น แต่ครั้งพระยาสุริวงษ์ไว้วัดขุนที่สมุหพระกลาโหมทำอยู่ได้เงินน้อยกว่าเมืองสิงคโปร์ จึงทรงปลาทพระไทยเป็นอย่างยิ่งให้ข้าพระพุทธเจ้าตรวจดูว่าเป็นควยเหตุใด . . .<sup>1</sup>

พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงเทเวศร์วรวโรปกการ ทรงตั้งข้อกังขาว่าเหตุใดเงินรายได้ของรัฐบาลจากฝิ่นฝิ่นจึงน้อยกว่าประเทศอื่นโดยเปรียบเทียบ ถ้ารัฐบาลโอนกิจการมาไว้ในความรับผิดชอบของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ และจัดการบริหารงานให้รัดกุมขึ้น อาจจะเป็นทางเพิ่มพูนรายได้ฝิ่นขึ้นได้

นอกจากนี้หากพิจารณาถึงสถานการณ์ในตอนต้นรัชกาลที่ 5 ซึ่งมีลักษณะเป็นการแข่งขันทางการค้าเมืองระหว่างพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ กับสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ควบคู่กันไปด้วย ก็อาจกล่าวได้ว่าสภาพการเมืองในขณะนั้นเป็นการต่อสู้เพื่อรวบอำนาจมาไว้ที่สถาบันพระมหากษัตริย์<sup>2</sup> ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจการฝิ่นฝิ่น คือ การโอน

<sup>1</sup> หจข., ร.5 ค.14.1ก/33 พระยาทิพโกษากราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (7 พฤษภาคม ร.ศ. 127)

<sup>2</sup> เกษม ศิริสัมพันธ์ และ นีออน สนิทวงศ์, "แนวพระราชดำริทางการเมืองในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว," หนังสืออ่านประกอบคำบรรยายวิชาพื้นฐานอารยธรรมไทย (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2514), หน้า 258.

กิจการภาษีเงินได้จากความดูแลรับผิดชอบของกรมพระกลาโหมมาไว้ที่กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ย่อมจะมีผลให้อำนาจการควบคุมเศรษฐกิจการเงินของพระองค์เพิ่มขึ้นด้วย เพราะฉะนั้น สาเหตุประการต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วจึงมีส่วนในการเปลี่ยนแปลงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับ ภาษีเงินได้ในขณะนั้นด้วย

สิ่งที่ต้องพิจารณาตามมาก็คือ เมื่อภาษีเงินโอนมาอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวง พระคลังมหาสมบัตินั้น รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายต่อการจัดเก็บภาษีในลักษณะต่าง ๆ ดังนี้คือ

1. การผูกขาดภาษีเงินรายเมือง กิจการภาษีเงินเมื่อโอนมาขึ้นกระทรวง พระคลังมหาสมบัติ อยู่ในความควบคุมของหน่วยงานที่เรียกว่า กรมสรรพากร<sup>1</sup> ขณะนั้น นโยบายของรัฐบาลโน้มเอียงไปในทางที่ต้องการให้จัดเก็บภาษีเงินในรูปของภาษีผูกขาดโดย เจ้าภาษี ซึ่งอาจเป็นเพราะการอนุญาตให้กลับไปใช้นโยบายภาษีเงินแบบผูกขาดในสมัย เจ้าพระยาพลเทพประสบผลสำเร็จในการเพิ่มพูนรายได้ขึ้น จึงทำให้มีการใช้นโยบายนี้ อย่างกว้างขวางขึ้น ดังจะพบว่าในปี ร.ศ. 109 - 110 มีการประมูลภาษีเงินส่งหลวงทั่ว ประเทศทั้งสิ้น 28 ราย ในจำนวนนี้มีเพียงรายเดียวที่ยังเป็นภาษีหลวงคือที่เมืองภูเก็ต<sup>2</sup> นอกนั้นได้รับอนุญาตให้ผูกขาดภาษีเงินเป็นเมือง ๆ ไป ดังตารางรายชื่อเจ้าภาษีเงิน ร.ศ. 109 - 110 ดังนี้

<sup>1</sup> หจข., ร.5 ค.3/1 จดหมายเหตุเรื่องกระทรวงคลัง

แต่เดิมนั้นเจ้าจำนวนที่ควบคุมภาษีอากรมี 13 กอง เมื่อทรงจัดการปฏิรูป การคลังได้นำมารวมเข้าใหม่ดังนี้คือ 1. กองอากรบ่อนเบี้ย 2. กองอากรบ่อนเบี้ยตำบล 3. กองอากรสุรา 4. กองอากรเงินในกรมพระกลาโหม มาขึ้นอยู่กับกรมสรรพากร ส่วน ที่เหลือคือ 1. กองอากรสมพัคสร 2. กองอากรค่าน้ำ 3. กองภาษีคั่งสินค้า 4. กอง ภาษีมหาดไทย 5. กองภาษีพระกลาโหม 6. กองภาษีกรมท่า 7. กองภาษีกรมเมือง 8. กองอากรสวน และ 9. กองกำกับเจ้าจำนวน ขึ้นอยู่กับกรมสรรพากร

<sup>2</sup> หจข., ร.5 ค.14.3/1 บัญชีรายได้อากรเงิน ศก 109 และ 110

ตารางที่ 6 ตารางรายชื่อเจ้าภานี้เมืองต่าง ๆ ร.ศ. 109 - 110

(พ.ศ. 2433 - 2434)

ชื่อเมือง	ชื่อเจ้าภานี้เมือง ร.ศ. 109	ชื่อเจ้าภานี้เมือง ร.ศ. 110
1. กรุงเทพฯ	จีนฮกเซ่ง	พระบริบูรณ์
2. กรุงเทพฯ	จีนปี	จีนปี
3. เพชรบุรี	จีนเลงเอี่ยม	จีนเท่ง
4. ราชบุรี	จีนหลีฮะ	จีนฮกเซ่ง
5. ฉะเชิงเทรา	จีนอั้งหมอ	จีนอั้งหมอ
6. สมุทรปราการ <sup>1</sup>	จีนจื่อ	
7. จันทบุรี	พระประสิทธิ์	จีนขุนทอง
8. ชลบุรี	พระภักดี	พระภักดี
9. นครไชยศรี	จีนฮะสุน	จีนตี่จเฮง
10. ชุมพร	จีนซุ่นหลี่	จีนซุ่นหลี่
11. นครราชสีมา	จีนก๊วย	พระยาสุรศักดิ์
12. นครศรีธรรมราช	จีนโลก	หลวงสาทร
13. ไชยา	จีนจ่ายทวน	จีนจ่ายทวน
14. สงขลา	จีนกั้งจู้	จีนกั้งจู้
15. กระบี่	จีนตัน	จีนปาน
16. สุวีตะโก	พระยาวิชิตรภักดี	หลวงวิเสศ
17. กาญจนบุรี	จีนจ่ายทวน	จีนโกแซ
18. ตรัง	พระยารัษฎานุประดิษฐ์	พระยารัษฎานุประดิษฐ์

<sup>1</sup>ไม่ปรากฏชื่อเจ้าภานี้เมืองสมุทรปราการปี ร.ศ. 110

ชื่อเมือง	ชื่อเจ้าภานี้ดิน ร.ศ. 109	ชื่อเจ้าภานี้ดิน ร.ศ. 110
19. หลังสวน	พระยาจรรยา	พระยาจรรยา
20. พัทลุง	จีนฮะ	จีนฮะ
21. 21 เมืองเหนือ	จีนมยุเสง	จีนทื่อ
22. ตะกั่วป่า	พระยาเสนาอนุชิต	พระยาเสนาอนุชิต
23. เกาะสมุย / เกาะพะงัน	จีนกิม	จีนอาน <sup>1</sup>
24. ศรีรัฐนิคม	พระยาสุนทรวรนาถ	พระยาสุนทรวรนาถ
25. ตะกั่วทุ่ง	พระบริสุทธินา	พระบริสุทธินา
26. พังงา	พระบริรักษ์	พระยาบริรักษ์
27. ภูเก็ต	ทำเป็นหลวง	ทำเป็นหลวง
28. ระนอง	พระยารัตนเศรษฐี	พระยารัตนเศรษฐี
29. ศรีโสภณ		พระยาสรศักดิ์ <sup>2</sup>

ที่มา : หจข., ร.5 ค.14.3/1 บัญชีรายไค้อากรดิน สก 109 และ 110

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup>ในปี ร.ศ. 110 รวมเกาะสมุยเข้ากับเกาะพะงันขึ้นกับเจ้าภานี้รายเดียวกัน

<sup>2</sup>ภานี้ดินเมืองศรีโสภณเพิ่งเริ่มตั้งในปี ร.ศ. 110



จากตารางรายชื่อเจ้าภาษีเงินจะเห็นได้ว่า เจ้าภาษีส่วนใหญ่มักจะไ้ประมูลทำ  
ภาษีเงินที่เมืองเดิมทั้ง 2 ปี เช่น จีนปี ไ้ทำที่กรุงเก่า จีนอั้งหมอที่ฉะเชิงเทรา พระภักดี  
ที่เมืองชลบุรี เป็นต้น แต่บางคนที่ได้เมืองเดิมก็อาจจะเปลี่ยนไปทำอีกเมืองหนึ่ง เช่น  
จีนฮกซ่ง ทำภาษีเงินกรุงเทพฯ ในปีแรก และในปีต่อมาทำที่เมืองราชบุรี นอกจากนี้แล้ว  
เจ้าภาษีบางคนยังทำภาษีเงินสองเมืองในเวลาเดียวกัน เช่น พระยาสุรศักดิ์ ทำภาษีเงินเมือง  
นครราชสีมาและศรีโสภณ อาจกล่าวได้ว่าเจ้าภาษีเงินนั้นเป็นคนเพียงกลุ่มเดียวที่ผลักดัน  
กันทำภาษีเมืองต่าง ๆ วนเวียนกันไป ซึ่งในเรื่องนี้จะได้อธิบายอย่างละเอียดอีกครั้งใน  
เรื่องของ คนกลาง

ในช่วงที่โอนกิจการเงินมาไว้ที่กระทรวงพระคลังมหาสมบัตินั้น พระเจ้านั่งยาเธอ  
กรมพระนราธิปประพันธ์พงศ์ ทรงดำริทรงกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากรในขณะนั้น  
พระองค์ทรงแสดงความคิดเห็นในเรื่องเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากรของไทยในขณะนั้นว่า  
ไม่เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้วิธีการเก็บภาษีโดยวิธีให้การประมูลผูกขาด  
ทั้งนี้ทรงให้เหตุผลว่ารัฐบาลควรจัดเก็บภาษีด้วยตนเองเพราะ<sup>1</sup>

1. จีนต่างคนต่างทำมีค่าหลายค่าในกำยลเดียว ราษฎรต้องแหวะเรือ  
ทุกแห่งลำบาก
2. จีนรับผูกขาดไปเก็บก็เลงเอาแต่ประโยชน์เป็นประมาณสุดแต่จะเก็บได้  
มากเพียงใดก็เพียงนั้น เจ้าพนักงานต้องเก็บตามพิกัด เพราะถ้าเก็บเกินก็  
มีผิดแต่ตนมิไ้ทำอะไรควย
3. ภาษีบางอย่างเช่นถ่วงาปลาท บางปีมีผู้นำเงินหลวงเท่ากันได้กำไร  
หลายร้อยซึ่งบางปีขาดทุน ครองกันข้ามเวลาขาดทุนก็ไม่ควรให้ราษฎรรับเงิน  
เพราะคาดผิด ขณะใดกำไรก็ไม่ควรเสียประโยชน์ของหลวงเหลือเกิน
4. จีนรับผูกขาดไปนั้นรัฐบาลซึ่งจริงไม่ไ้ ถ้าเจ้าพนักงานทำรั้ไ้ตลอด  
เมื่อรัฐบาลได้แล้วรายไ้ไ้เงินเล็กควรเลิกเสียก็จะไ้คิดอาาน ถ้าจะคิดถึง

<sup>1</sup> หจข., ร.5 ค.3/1 จดหมายเหตุเรื่องจัดการภาษีภายใน (17 มีนาคม

ทางการเงินที่มีทางได้เสียอยู่ 2 ประการคือ

1. จีนรับผูกขาดไปทำทางคนต่างจัดที่รวมกันคง เปลื้องค่าใส่หุ้ยน้อยลง แลภาษี  
บางรายขาดทุนบางรายมีกำไร ถ้าทำเป็นหลวงหักคยกันก็พอไม่ขาดทุนได้

2. คติทางที่เงินค่าคือเงินมักจะได้เก็บเกินพิกัก แลคิศาเอาค่าตัว ฝ่ายเจ้า  
พนักงานตองกวคชนให้เก็บตามตรงคงจะตกต่ำบ้าง เมื่อคิถึงผู้เก็บคงจะฉ้อบัง  
เมื่อจับมิได้เพียงใด ถึงจนทำก็คงเป็นเหมือนกัน อาไศรยเทศนี้ จึงเห็นว่า  
ถ้าเก็บเป็นหลวงก็คงวัดเงินไม่นอยกว่าเงินทำ ถ้าจัดการเรียบร้อยได้ แลสินค้า  
คิขึ้นเพียงใดก็ยิ่งจะเป็นประโยชน์เพียงนั้น . . . 1

พระคำริของพระเจ้านั่งยาเธอ กรมพระนราธิปประพันธ์พงศ์ พอจะสรุปได้ว่า  
พระองค์ทรงมีความเห็นว่า การให้จีนผูกขาดภาษีไปนั้น รัฐบาลเป็นฝ่ายเสียเปรียบเพราะ  
ภาษีอากรส่วนหนึ่งจะตกเป็นของเจ้าภาษี ขณะเดียวกันจีนเจ้าภาษีก็น่าจะฉวยโอกาสชุกครัด  
ประชาชนด้วยการเก็บภาษีเกินพิกักอัตราที่กำหนดไว้ ซึ่งพระองค์เห็นว่าประเทศที่เจริญแล้ว  
ไม่ควรใช้วิธีการเช่นนี้ในการจัดเก็บภาษี รัฐบาลควรจัดเก็บเอง แนวพระดำริจึงกล่าว  
สะท้อนออกมาอย่างเด่นชัดในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานจัดเก็บภาษีฝิ่น พระองค์ทรง  
สนับสนุนให้มีการจัดเก็บภาษีฝิ่นโดยรัฐบาล ทั้งนี้เพื่อแก้ไขปัญหาความเสียหายเปรียบที่รัฐบาล  
ได้รับจากการให้ประมูลผูกขาด<sup>2</sup> แต่เนื่องจากแนวนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้นเป็นไป  
ในลักษณะที่สนับสนุนให้เป็นภาษีแบบผูกขาด พระองค์จึงแยกภาษีฝิ่นกรุงเทพฯ ออกมาคกเป็น  
การโดยรัฐบาลเพียงเมืองเดียว นอกนั้นยังคงใช้วิธีแบบผูกขาดต่อไป<sup>3</sup>

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>2</sup> หจข., ร.5 ค.14/5 พระเจ้านั่งยาเธอ กรมพระนราธิปประพันธ์พงศ์  
กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ (25 มีนาคม ร.ศ. 110)

<sup>3</sup> หจข., ร.5 ค.14.3/1 บัญชีเงินรายได้อากรฝิ่น สก 111

ในปีที่รายชื่อเมืองต่าง ๆ ยังเป็นเช่นเดียวกับปี ร.ศ. 109 - 110 แต่บาง  
เมืองมีการเปลี่ยนแปลงตัวเจ้าภาษีบ้าง ยกเว้น กรุงเทพฯ และภูเก็ต ที่ทำเป็นหลวง

พระเจ้านั่งยาเซอ กรมพระนราธิปประพันธ์พงศ์ ทรงตั้งหลวงศิริสมบัติเป็นผู้จัดการรับผิดชอบกิจการภาษีเงินกรุงเก่า แต่การดำเนินงานทุกอย่างจะต้องขึ้นกับพระองค์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพิจารณาตรวจราชการเบิกจ่ายเงิน การทำบัญชีรับจ่ายเงินภาษีเงิน<sup>1</sup> เนื่องจากทรงมีงานในความรับผิดชอบด้านต่าง ๆ อยู่มากในฐานะที่ดำรงตำแหน่งรองเสนาบดีพระคลังมหาสมบัติ จึงเกิดข้อบกพร่องในการปฏิบัติงานขึ้น พระองค์ทรงได้รับคำตำหนิจากที่ประชุมเสนาบดีว่า รัฐบาลต้องสูญเสียผลประโยชน์ที่ควรจะได้รับไปจากการที่ไม่ทรงยินยอมให้ภาษีเงินกรุงเก่า เป็นภาษีผูกขาด ดังปรากฏในจดหมายกราบบังคมทูลของพระเจ้านั่งยาเซอ กรมหลวงเทเวศร์วัชรปการ ซึ่งมีไปถึงพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าว่า

. . . พระราชทานทอดพระเนตรบัญชี ประมาณอากรเงินที่จะได้ในศก 112 ของ [กรมตราธิป - ผู้เขียน] เองข้างท้ายเรื่องนั้น รวมทั้งสิ้น 35,779 ซึ่งหักยกหักออก 4000 ซึ่ง คงยังเกินกว่ากรมตราประมาณว่าจะได้อีก 221 ซึ่งหักหักกะท้าวป่าออกเสียอีก 557 ซึ่ง ความขาดบัญชีกรมตราคิดนี้ คงเงินที่กรมตราว่าจะให้ 31,222 ซึ่ง พระภักดีประมาณ 31,500 ซึ่ง ยิ่งสูงกว่ากรมตรา 278 ซึ่ง เป็นการตรงกันข้ามกับที่กรมตรากราบบังคมทูล . . .<sup>2</sup>

นอกจากพระเจ้านั่งยาเซอ กรมพระนราธิปประพันธ์พงศ์จะทรงได้รับคำตำหนิว่าทำให้รัฐสูญเสียเงินผลประโยชน์ไปแล้ว พระองค์ยังทรงบกพร่องในเรื่องการจ่ายเงินในกระทรวงพระคลังอีกด้วย กล่าวคือ เงินกองกลางจำนวนหนึ่งซึ่งตั้งขึ้นเพื่อใช้จ่ายใช้สอยในกิจการเงินของรัฐบาลนั้น พระองค์ได้ทรงนำไปใช้จ่ายในทางอื่น เช่น ให้ขุนเขาวราชกุมัย์ไปแต่มีไคลงไว้ในบัญชี พระเจ้านั่งยาเซอ กรมหลวงเทเวศร์วัชรปการ ทรงกล่าวว่า

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน บัญชีรับจ่ายซื้อขายเงินนั้นทำขึ้น 2 ชุด ชุดหนึ่งเก็บรักษาไว้ที่กรมสรรพากร อีกชุดหนึ่ง พระเจ้านั่งยาเซอ กรมพระนราธิปประพันธ์พงศ์ทรงเก็บรักษาไว้

<sup>2</sup> หจข., ร.5 ค.3/1 พระเจ้านั่งยาเซอ กรมหลวงเทเวศร์วัชรปการ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้า (19 มีนาคม ร.ศ. 111)

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน.

พฤติกรรมในลักษณะเช่นนี้แสดงว่า กรมพระนราธิปฯ มีพระประสงค์จะ "โกง" มากกว่าอย่างอื่น<sup>1</sup> แต่กรมพระนราธิปฯ ทรงอ้างว่า การใช้จ่ายเงินในความรับผิดชอบของพระองค์นั้น บางครั้งเป็น "ราชการร้อน"<sup>2</sup> ต้องกระทำ อย่างรีบด่วนจึงได้จ่ายไปก่อน เนื่องจากความบกพร่องของการทำบัญชีรับจ่าย ซึ่งพระองค์เพิ่งจะทราบในภายหลัง ทำให้พระองค์ทรงอยู่ในฐานะลำบากยิ่งที่จะปฏิเสธให้พ้นผิด แต่พระองค์ก็ทรงยืนยันว่ามีใ้ทรงทุจริตในหน้าที่ แต่อย่างไร

ข้าพระพุทธเจ้าสุ่ยสุ่ยจ่ายพระราชทรัพย์ฟุ่มเฟือย ข้าพระพุทธเจ้าไม่ได้จ่ายนอกงบประมาณซึ่งที่ประชุมเสนาบดีได้ตรวจแลได้พระราชทานพระบรมราชานุญาตแล้ว การฟุ่มเฟือยบางที่จะเป็นบางที่ยากจะเลงเหินของแกลวนเหินว่าดี ยิ่งความผิดเบ็ดหลัคตางตาง เช่นว่าเงินอากรสวนไม่ได้ตามงบประมาณ ยืมเงินทุนโรงยา [โรงยาผืนหลวง - ผู้เขียน] ไซ้ทำบาปฐีหลอกกลาคณะเนผิดตาง ๆ รวมในเรืองจัดการอากรผืนแลจัดการเก็บภาษีใหม่ . . .<sup>3</sup>

อย่างไรก็ตาม "ความบกพร่อง" ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นนี้ พระเจ้าน้องยาเขอ กรมหลวงเทเววงศ์วโรปการทรงมีบันทึกสรุปกรวมมังคมทูล พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ว่า เกิดขึ้นจากการที่กรมพระนราธิปฯ ทรงมีอำนาจในการจับจ่ายใช้สอยเงินพระราชทรัพย์มากเกินไป ทั้งนี้เพราะทรงรับผิดชอบเงินพระราชทรัพย์กว่า 120,000 ชั่ง (9.6 ล้านบาท)<sup>4</sup> เหตุการณ์ครั้งนั้นเป็นเหตุให้พระเจ้าน้องยาเขอ กรมพระนราธิปประพันธ์พงศ์ต้องกราบบังคมทูลลาออกจากราชการไปใน พ.ศ. 2435 เนื่องจากภาษีเงินเป็นรายได้ที่ค่อนข้างมากของ

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>2</sup> หจช., ร.5 ค.3/1 จดหมายเหตุอากรผืน

<sup>3</sup> หจช., ร.5 ค.3/1 พระเจ้าน้องยาเขอ กรมพระนราธิปประพันธ์กราบมังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ (17 มีนาคม ร.ศ. 111)

<sup>4</sup> หจช., ร.5 ค.3/1 พระเจ้าน้องยาเขอ กรมหลวงเทเววงศ์วโรปการกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (19 มีนาคม ร.ศ. 111)

รัฐบาลขณะนั้น รัฐบาลจึงได้ให้ความสนใจอย่างมากต่อกิจการนี้ จึงทำให้ข้อบกพร่องในการปฏิบัติงานอันเกี่ยวข้องกับภาษีเงินได้เป็นที่พึงเล็งของรัฐบาล จากสาเหตุที่เกิบบัญหาในกรณีภาษีเงินได้กรุงเทพฯ พ.ศ. 2435 นี้เอง ทำให้รัฐบาลหันกลับมาใช้คนโยบายให้ภาษีเงินได้เป็นภาษีผูกขาดตลอดมาจนถึง พ.ศ. 2451 เมื่อเกิดวิกฤตการณ์ภาษีเงินได้ขึ้น รัฐบาลก็ได้ยึดเอากิจการภาษีเงินได้มาดำเนินการด้วยตนเองตั้งแต่นั้นมา

2. การผูกขาดภาษีเงินได้โดยเจ้าภาษีนายอากรเดียว เมื่อมีการประมวลภาษีเงินได้ครั้งใหม่ใน ร.ศ. 112 (พ.ศ. 2436) การประมวลครั้งนี้มีการกำหนดก่อนข้างแน่ชัดว่าจะทำติดต่อกัน 3 ปี กล่าวคือ จะมีการประมวลภาษีเงินได้ใหม่ทุก ๆ 3 ปี แต่เดิมนั้นอาจจะประมวลติดต่อกันคราวละหลาย ๆ ปีบ้าง หรือบางครั้งประมวลปีต่อปีไม่ใคร่แน่นอน

ลักษณะการให้ผูกขาดภาษีเงินได้ในปี ร.ศ. 112 นี้ เริ่มแตกต่างจากร.ศ. 109 กล่าวคือ พระภักดีภัทรากร ซึ่งเป็นผู้ประมวลภาษีเงินได้เป็นเจ้าภาษีเพียงคนเดียว ทำภาษีเงินได้ทั่วประเทศ ซึ่งปรากฏในบัญชีแนบท้ายฎีกาการประมวลจำนวนศก. 113 เทียบศก. 112 ว่า พระภักดีภัทรากรเป็นเจ้าภาษีเงินได้กรุงเทพฯ และหัวเมืองรวม 64 เมือง<sup>1</sup> เงินที่ประมวลได้คือ 2,441,515 บาท 32 อัฐ สำหรับปีแรกคือ ร.ศ. 112 ส่วนในปี ร.ศ. 113 และ 114 จะต้องส่งหลวงปีละ 2,521,512 บาท 56 อัฐ เงินประมวลนี้แบ่งส่งปีละ 112 งวด งวดละ 3 ครั้ง คือ 10 วันต่อครั้ง<sup>2</sup> เมืองที่พระภักดีภัทรากรได้รับทำภาษีเงินได้แก่<sup>3</sup>

## ศูนย์วิจัยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

↓ 1 หจข., ร.5 ค. 14.3/7 บัญชีแนบท้ายฎีกานายอากรว่าประมวลจำนวนศก. 113 เทียบศก. 112

2 เรื่องเดียวกัน.

3 เรื่องเดียวกัน.

- |                |                     |                    |                   |
|----------------|---------------------|--------------------|-------------------|
| 1. กรุงเทพฯ    | 2. กรุงเทพฯ         | 3. อ่างทอง         | 4. ลพบุรี         |
| 5. อินทบุรี    | 6. สระบุรี          | 7. พระพุทธบาท      | 8. พรหมบุรี       |
| 9. ฉะเชิงเทรา  | 10. ปราจีนบุรี      | 11. นครนายก        | 12. พนมสารคาม     |
| 13. ชลบุรี     | 14. พัทธินิคม       | 15. บางละมุง       | 16. สมุทรสงคราม   |
| 17. ราชบุรี    | 18. กาญจนบุรี       | 19. ศรีสวัสดิ์     | 20. จันทบุรี      |
| 21. ทราด       | 22. ระยอง           | 23. ประจันตคีรีเขต | 24. เพชรบุรี      |
| 25. ปราณบุรี   | 26. ประจวบคีรีขันธ์ | 27. นครไชยศรี      | 28. สมุทรสาคร     |
| 29. สุพรรณบุรี | 30. ชุมพร           | 31. กำเนิดคนพคุณ   | 32. นครศรีธรรมราช |
| 33. สงขลา      | 34. เทพา            | 35. ไชยา           | 36. สวีตะโก       |
| 37. กาญจนดิษฐ์ | 38. เกาะสมุย        | 39. เกาะพงัน       | 40. สังคบุรี      |
| 41. สรรคบุรี   | 42. ชัยนาท          | 43. มโนรมย์        | 44. อุทัยธานี     |
| 45. นครสวรรค์  | 46. กำแพงเพชร       | 47. ตาก            | 48. พิษณุโลก      |
| 49. เพชรบูรณ์  | 50. หล่มสักคี       | 51. เลย            | 52. แกนท้าว       |
| 53. วิเชียร    | 54. พิชัย           | 55. อุดรศักดิ์     | 56. พิจิตร        |
| 57. สวรรคโลก   | 58. สุโขทัย         | 59. เมืองภูมิ      | 60. พยุหคีรี      |
| 61. นครราชสีมา | 62. ศรีสะเกษ        | 63. หลังส น        | 64. พัทลุง        |

ข้อสังเกตสำหรับการประมวลภาษีเงินปี พ.ศ. 2436 - 2438 ที่แตกต่างไปจาก พ.ศ. 2433 - 2435 คือ

1. จำนวนเมืองที่ว่าประมวลภาษีเงินเพิ่มขึ้นกว่าในปี พ.ศ. 2433 (เจ้าภาษีรับทำ 28 รายในจำนวน 48 เมือง) ถึง 16 เมือง จำนวนเมืองที่เพิ่มขึ้นนี้เกิดจากข้อเสนอของ เจ้าภาษี การจัดเก็บภาษีอากรโดยใช้เจ้าภาษีนายอากรนั้น เจ้าภาษีจะเป็นผู้เสนอต่อรัฐบาล ว่าควรจะเรียกเก็บภาษีชนิดใดที่เมืองใด ถ้ารัฐบาลเห็นสมควรจึงอนุมัติ

2. ในการจัดเก็บภาษีเงินปี พ.ศ. 2436 - 2438 เป็นการผูกขาดภาษีเงินปีโดย เจ้าภคย์เพียงคนเดียว ซึ่งแต่เดิมมาเจ้าภาษีจะผูกเป็นรายเมืองไป คนละเมืองบ้าง สองเมืองบ้าง แล้วแต่ประมวลได้ (โปรดพิจารณาตารางที่ 6 ประกอบ) เพราะฉะนั้นจึง

อาจกล่าวได้ว่าลักษณะการผูกขาดในช่วงนี้เป็นการผูกขาดแบบรายเดี่ยว ซึ่งวิธีการผูกขาดแบบรายเดี่ยวนี้อาจก่อให้เกิดผลดีแก่เฉพาะเจ้าภาพเท่านั้น ทั้งนี้เพราะ

1. แต่เดิมมาเจ้าภาพแต่ละคนผูกขาดภาพเป็นรายเมือง บางเมืองก็ได้กำไร บางเมืองก็ขาดทุน แต่ถ้าผูกขาดเพียงรายเดียวทำให้ผลกำไรของบางเมืองมาชดเชยกับการขาดทุนของอีกเมืองหนึ่งได้ ด้วยวิธีการนี้ทำให้เจ้าภาพมีโอกาสร่วมกับการขาดทุนน้อยมาก อาจกล่าวได้ว่าไม่มีโอกาสขาดทุนเลยก็ได้
2. การผูกขาดเพียงรายเดียวทำให้เจ้าภาพไม่ต้องกังวลกับการขายคืนข้ามเขตกัน แต่เดิมเจ้าภาพจะขายคืนได้เฉพาะเขตเมืองที่ตนประมูลได้เท่านั้น ในบางครั้งที่เจ้าภาพเกรงว่าจะขายคืนของตนไม่หมด จึงนำคืนของตนไปลักลอบขายในเขตของเจ้าภาพคนอื่น ซึ่งทำให้เจ้าภาพเมืองนั้นต้องประสบกับปัญหาเงินเดือนข้ามเขต แต่การผูกขาดโดยเจ้าภาพรายเดียวจะทำให้ปัญหานี้หมดไป เพราะเป็นเงินของเจ้าภาพรายเดียวกันไม่ว่าจะขายในเมืองใด
3. วิธีการผูกขาดแบบรายเดี่ยวเท่ากับเป็นการส่งเสริมนายทุนที่มีทุนจำนวนมากเท่านั้น เพราะเงินที่ใช้ส่งหลวงเป็นจำนวนสูงมาก วิธีเช่นนี้เป็นการตัดโอกาสนายทุนขนาดเล็กย่อยออกไป แต่เดิมนั้นเจ้าภาพคนใดมีทุนน้อยมักจะได้รับผูกขาดเมืองขนาดเล็ก ส่วนเจ้าภาพที่มีทุนมากจะรับทำภาพเมืองใหญ่ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ ในปี พ.ศ. 2433 - 2435 นั้น อัตราความแตกต่างของเงินประมูลส่งหลวงของเมืองต่าง ๆ เป็นดังนี้คือ

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 7 ตารางเปรียบเทียบรายได้ภาษีเงินจากเมืองต่าง ๆ ร.ศ. 109 - 111<sup>1</sup>

(พ.ศ. 2433 - 2435)

ชื่อเมือง	รายได้เงินภาษีเงิน		
	ร.ศ. 109	ร.ศ. 110	ร.ศ. 111
1. กรุงเทพฯ	1,080,000	1,200,000	1,044,000
2. กรุงเทพฯ	136,800	196,080	200,000
3. เพชรบุรี	58,480	57,440	56,000
4. ราชบุรี	161,200	141,680	-
5. ฉะเชิงเทรา	105,840	111,040	112,000
6. สมุทรปราการ	48,000	-	-
7. จันทบุรี	75,200	78,000	68,000
8. ชลบุรี	52,000	68,000	64,000
9. นครไชยศรี	157,200	148,000	138,400
10. ชุมพร	5,600	5,600	6,400
11. นครราชสีมา	20,000	22,297	22,297
12. นครศรีธรรมราช	30,480	31,200	37,600
13. ไซยา	2,400	2,560	2,880
14. สงขลา	15,440	16,000	21,200
15. กระบี่	8,000	8,880	10,400
16. สุวีตะโก	880	960	1,040
17. กาญจนบุรี	7,200	6,800	6,400

<sup>1</sup>ตัวเลขที่ได้มานี้เป็นค่าประมาณ



ชื่อเมือง	รายได้เงินภาษีที่ดิน		
	ร.ศ. 109	ร.ศ. 110	ร.ศ. 111
18. ครัง	44,800	44,800	44,800
19. หลังสวน	3,712	3,712	3,712
20. พัทลุง	6,949	6,949	6,949
21. 21 เมืองเหนือ	124,000	129,840	130,640
22. ตะกั่วป่า	44,560	44,560	44,560
23. เกาะสมุย/เกาะพะงัน	1,155	2,275	1,360
24. กิ่วรัฐนิคม	813	813	813
25. ตะกั่วทุ่ง	4,124	4,124	4,124
26. พังงา	8,825	8,981	9,141
27. ภูเก็ต	240,000	240,000	320,000
28. ระนอง	9,209	8,409	9,209
29. สวีไสภณ	—	1,448	1,448
30. กระบุรี	—	—	2,126
31. สมุทรสงคราม	—	—	144,000

ที่มา : หจข., ร.5 ค.14.3/1 บัญชีรายได้ภาษีที่ดินจำนวนศก 109 - 111

จากตัวเลขในตารางที่ 7 ซึ่งให้เห็นอย่างชัดเจนว่าภาษีเงินในแต่ละเมืองนั้นมีอัตราที่แตกต่างกันมาก เช่น ขณะที่กรุงเทพฯ เงินประมูลสูงถึงปีละ 1 ล้านบาทเศษ เงินประมูลของเมืองศิริรัฐนิคมเพียง 813 บาทเท่านั้น ทั้งนี้เพราะเมืองใหญ่อย่างกรุงเทพฯ ภูเก็ต หรือกรุงเทพฯ เก่านั้นจัดได้ว่า เป็นเมืองขนาดใหญ่ ที่มีประชากรอยู่อาศัยมาก โอกาสที่จะขายผืนจึงมีมากกว่า แต่ทั้งนี้ยังมีปัจจัยอื่น ๆ ประกอบอีกหลายประการ ทั้งจะกล่าวต่อไปในส่วนที่ว่าด้วยกระบวนการดำเนินงานภาษีเงินของเจ้าภาษี ในประเด็นเรื่องความแตกต่างของเงินประมูลภาษีเงินในเมืองต่าง ๆ นี้ สรุปได้ว่าทำให้เจ้าภาษีผูกขาดเพียงรายเดียว เป็นการส่งเสริมนายทุนขนาดใหญ่และตัดโอกาสของนายทุนรายย่อยออกไป

ในแง่ของรัฐบาล การใช้นโยบายผูกขาดโดยเจ้าภาษีรายเดียวนี้อาจก่อให้เกิดทั้งผลดีและผลเสียแก่รัฐบาล ในส่วนที่เป็นผลดีคือ รัฐบาลมีโอกาสเลือกเจ้าภาษีที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีที่สุดในขณะนั้น และให้เงินประมูลสูงสุดแก่รัฐบาล ซึ่งเป็นหลักประกันความมั่นใจแก่รัฐบาลได้ว่า รัฐบาลจะได้รับเงินจากเจ้าภาษีอย่างแน่นอน แม้ว่าเจ้าภาษีจะขาดทุนในกิจการภาษีเงินบางเมืองแต่ก็ไม่จำเป็นต้องร้องขอคืนภาษีแก่รัฐบาล เพราะรายได้และผลกำไรจากเมืองอื่น ๆ ที่เหลือก็สามารถชดเชยกับการขาดทุนในบางแห่งไปได้ ด้วยวิธีเช่นนี้ย่อมไม่มีผลกระทบกระเทือนถึงรายได้ของรัฐบาล อย่างไรก็ตามในทางตรงข้ามการใช้นโยบายผูกขาดโดยเจ้าภาษีรายเดียวยังก่อให้เกิดผลเสียแก่รัฐบาลด้วยเช่นกัน ทั้งนี้พบว่าเมื่อรัฐบาลให้เจ้าภาษีผูกขาดรายเดียวไปนั้น แม้ว่าจำนวนเมืองที่ผูกขาดจะเพิ่มขึ้นถึง 18 เมืองก็ตาม แต่รายได้ที่รัฐบาลได้รับก็มีได้เพิ่มขึ้นตามไปด้วย ดังปรากฏตัวเลขในตารางที่ 8 ดังนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 8 ตารางเปรียบเทียบรายได้จากการประมวลแบบแยกรายเมืองและ  
การประมวลแบบผูกขาดโดยเจ้าภาษีรายเดียว

แบบแยกรายเมือง		แบบผูกขาดรายเดียว	
ร.ศ.	บาท	ร.ศ.	บาท
109	2,675,444	112	2,480,072
110	2,989,802	113	2,443,043
111	2,571,099	114	2,567,284

ที่มา : ร.ศ. 109 - 111 หจข., ร.5ค.14.3/ใบอนุญาตรายได้อากรเงินจำนวนศก  
109 - 111 ตัวเลขนี้เป็นค่าประมาณเก็บตามยอดเงินประมวลได้ ซึ่งบางครั้งอาจจะได้  
เงินไม่ครบ

ร.ศ. 112 - 114 O.F.A. "Opium Revenue Actual Receipt"  
Report of the Acting Financial Advisor on the budget of the  
Kingdom of Siam.

หลังจากที่ทรงสถาปนากระทรวงพระคลังมหาสมบัติใน ร.ศ. 111 (พ.ศ. 2435)  
แล้ว ระบบการเก็บตัวเลขต่าง ๆ ของเงินรายได้ของประเทศเป็นระบบและมีความแน่นอน  
มากขึ้น ตัวเลขในช่วง ร.ศ. 112 - 114 เป็นรายรับจริงที่เก็บได้

แม้ว่าตัวเลขที่นำมาแสดงให้เห็นในช่วง ร.ศ. 109 - 111 (พ.ศ. 2433 - 2435) จะเป็นตัวเลขที่ไม่ใช่เงินรายรับจริง แต่ก็คาดว่ารายรับจริงของรัฐบาลคงจะไม่ต่ำกว่าเงินประมูลไว้มากนัก เพราะในช่วงต้น ๆ การติดค้างหนี้ภาษีเงินของเจ้าภาษีนับรัฐบาลมีไม่มากนักเมื่อเทียบกับระยะต่อมา อย่างไรก็ตามจากตัวเลขที่ [redacted] เห็นตามตารางที่ 8 ซึ่งให้เห็นอย่างเด่นชัดว่า เงินรายได้ช่วง ร.ศ. 112 (พ.ศ. 2436 - 2438) ไม่ได้มากขึ้นกว่าในช่วงที่เป็นการประมูลแยกรายเมือง [redacted] เมืองที่พระภักดีภักทรากรได้รับทำเพิ่มขึ้น แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลเป็น [redacted] ภาระโยชน์ไปไม่น้อย และพระภักดีภักทรากรเองก็ได้รับกำไรจากวิธีการ [redacted] ลักษณะเช่นนี้ อีกทั้งการขายเงินเกินพิกัดอีกด้วย

สาเหตุที่รัฐบาลยอมให้มีการผูกขาดแบบรายเคี้ยวทั้ง ๆ ที่รัฐบาลเป็นฝ่ายเสียประโยชน์นั้น อาจจะเป็นเพราะว่าในขณะนั้นรัฐบาลกำลังแสวงหาวิธีการที่เหมาะสมในการวางนโยบายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีเงิน ซึ่งจากวิธีการต่าง ๆ ที่ผ่านมากล่าวได้ว่ารัฐบาลมิได้บรรลุจุดประสงค์ในการจัดเก็บภาษีเงิน กล่าวคือ รัฐบาลต้องการรายได้ที่เต็มเม็ดเต็มหน่วยและมีความยุ่งยากในการจัดเก็บน้อยที่สุด แต่จากวิธีการทั้ง 2 แบบที่กล่าวมาแล้ว แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลไม่ได้รายได้เท่าที่ควร ผลกำไรกลับตกแก่เจ้าภาษีนับมากกว่าจะตกเป็นของรัฐบาล ขณะเดียวกันรัฐบาลตระหนักดีว่า ระหว่างข้าราชการกับเจ้าภาษีนับนั้น รัฐบาลควรจะใช้เจ้าภาษีนับมากกว่า เพราะถ้าเกิดข้อผิดพลาดเกิดขึ้น รัฐบาลอาจจะเรียกค่าเสียหายหรือเงินประมูลติดค้างไว้ได้ แต่ถ้าเป็นข้าราชการ โดยเฉพาะข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่เป็นถึงพระเจ้าหลานเธอ เช่นกรณีของพระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมพระนครราชสีมาประพันธ์พงศ์แล้ว ก็ทำให้ไม่อาจพิจารณาความผิดได้อย่างเต็มที่ เพราะจะเป็นผลให้เกิดความเสื่อมเสียแก่พระราชวงศ์ด้วย อย่างไรก็ตาม การที่รัฐบาลหันมาใช้เจ้าภาษีนับเพียงคนเดียวในการจัดเก็บภาษีเงินทั่วประเทศนั้น แม้รัฐบาลจะได้รับความมั่นใจฐานะของเจ้าภาษีนับ แต่รัฐบาลกลับได้รับเงินประมูลจากเจ้าภาษีนับในระดับต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ผลกำไรส่วนใหญ่กลับตกแก่เจ้าภาษีนับคนเดียว ดังนั้นทั้งวิธีการผูกขาดโดยรัฐบาล การผูกขาดรายเมือง และการผูกขาดโดยเจ้าภาษีนับรายเคี้ยวจึงไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้อีกต่อไป คงจะพบว่าการประมูลภาษี

ครั้งใหม่สำหรับ พ.ศ. 2439 - 2441 (ร.ศ. 115 - 117) นโยบายการให้ประมุขภาษี  
 ดินได้เปลี่ยนแปลงไปอีกครั้ง

3. การผูกขาดภาษีดินรายมณฑล ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า  
 พระองค์ทรงปฏิรูปการปกครองของไทยเสียใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งลักษณะการปกครอง  
 หัวเมือง เพื่อให้เกิดแบบอย่างของการปกครองลักษณะเดียวกันทั้งประเทศ กล่าวคือ รวบรวม  
 หัวเมืองที่เคยอยู่ในความดูแลปกครองของหน่วยงาน 3 หน่วย คือ มหาดไทย กลาโหม  
 และ กรมท่า มารวมอยู่ในหน่วยงานเดียวกันคือ กระทรวงมหาดไทย และทรงวางแบบ  
 แผนการปกครองหัวเมืองที่เรียกว่า เทศาภิบาล ออกเป็นคั้งนี้คือ กำหนดให้การบังคับบัญชา  
 ลกดัดนั้นกลงมา 5 ชั้นคือ<sup>1</sup>

1. การปกครองหมู่บ้าน
2. การปกครองตำบล
3. การปกครองอำเภอ
4. การปกครองเมือง
5. การปกครองมณฑล

โดยเริ่มต้นดำเนินการจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลตั้งแต่ พ.ศ. 2437 (ร.ศ. 113)  
 เป็นต้นมา เมื่อลักษณะการปกครองเป็นเช่นนี้ มณฑลจึงจัดเป็นหน่วยงานที่ใหญ่ที่สุดของการ  
 ปกครองหัวเมือง นอกจากนี้แต่ละมณฑลยังแบ่งงานภายในมณฑลเป็น 3 ลักษณะคือ แผนก  
 มหาดไทย แผนกยุติธรรม และแผนกคลัง ซึ่งทำหน้าที่เก็บเงินผลประโยชน์แผ่นดิน<sup>2</sup>

<sup>1</sup>กระทรวงมหาดไทย รายงานประชุมเทศาภิบาล ร.ศ. 114 หน้า 1 - 2  
 อ้างจาก สมโชติ อองสกุล "การปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานี (พ.ศ. 2449 - 2474)  
 วิทยานิพนธ์ปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต แผนกประวัติศาสตร์ (มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ  
 ประสานมิตร, 2521), หน้า 57 - 58.

<sup>2</sup>สมโชติ อองสกุล, "การปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานี . . .," หน้า 61.

เนื่องจากวิธีการจัดเก็บภาษีอากรของรัฐบาลไทยในขณะนั้น ยังเป็นการเก็บโดยผ่านระบบเจ้าภาษีนายอากร ภาษีอากรบางอย่างเจ้าหน้าที่คลังมณฑลนั้น ๆ จึงมิได้เป็นผู้จัดเก็บ ยังคงให้เจ้าภาษีเป็นผู้เรียกเก็บอยู่เช่นเดิม ซึ่งภาษีเงินก็อยู่ในลักษณะดังกล่าวนี้ด้วย

ดังได้กล่าวมาแล้วว่ารัฐบาลมิได้ประสบผลสำเร็จในการแสวงหาวิธีการบริหารงานภาษีเงินซึ่งเป็นรายได้สำคัญของรัฐ ประกอบกับได้มีการเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นครั้งใหญ่ จึงจำเป็นต้องแสวงหาวิธีการให้ประมุขภาษีแบบใหม่ที่สอดคล้องกับการปกครองบ้านเมืองด้วย ในช่วง พ.ศ. 2439 - 2441 รัฐบาลเริ่มให้มีการผูกขาดภาษีเงินรายมณฑลขึ้น กล่าวคือ เจ้าภาษีที่ประมุขภาษีเงินได้จะผูกขาดขายเงินในมณฑลนั้น ๆ ซึ่งลักษณะเช่นนี้คล้าย ๆ กับการผูกขาดรายเมือง แต่แตกต่างกันที่ขนาดของมณฑลใหญ่กว่าเมืองเพราะครอบคลุมเนื้อที่หลาย ๆ เมืองรวมไว้ในหนึ่งมณฑล ดังปรากฏหลักฐานว่าการประมุขภาษีเงิน พ.ศ. 2439 - 2441 มีมณฑลต่าง ๆ ดังนี้คือ<sup>1</sup>

- |                  |                 |             |           |   |
|------------------|-----------------|-------------|-----------|---|
| 1. มณฑลนครชัยศรี | ประกอบด้วยเมือง | นครชัยศรี   | สมุทรสาคร | สุพรรณบุรี  |
| 2. มณฑลจันทบุรี  | " "             | จันทบุรี    | ตราด      | ระยอง ประจันตคีรีเขต                              |
| 3. มณฑลราชบุรี   | " "             | ราชบุรี     | กาญจนบุรี | สมุทรสงคราม เพชรบุรี ปราณบุรี ประจวบคีรีขันธ์     |
| 4. มณฑลกรุงเก่า  | " "             | พระพุทธรบาท | อ่างทอง   | สิงห์บุรี พรหมบุรี สระบุรี อินทบุรี ลพบุรี        |
| 5. มณฑลนครสวรรค์ | " "             | นครสวรรค์   | ชัยนาท    | อุทัยธานี มโนรมย์ ตาก กำแพงเพชร พยุหคีรี สรรคบุรี |

<sup>1</sup> หจข., ร.5 ค. 14.3/10 บัญชีแผนกผู้ทวารับประมุขภาษีอากรผูกขาดในกรุงแลหัวเมืองต่าง ๆ ศก 115 - 117

- |                   |                 |  |
|-------------------|-----------------|--|
| 6. มณฑลพิษณุโลก   | ประกอบค่ายเมือง | พิษณุโลก พิษัย์ สวรรคโลก<br>สุโขทัย พิจิตร                                 |
| 7. มณฑลปราจีนบุรี | " "             | ปราจีนบุรี ฉะเชิงเทรา<br>นครนายก ชลบุรี บางละมุง<br>พนัสนิคม ศรีโสภณ       |
| 8. มณฑลปักษ์ใต้   | " "             | นครศรีธรรมราช กำเนิดคนพคุณ<br>ไชยา ชุมพร หลังสวน สงขลา<br>พัทลุง กาญจนบุรี |
| 9. มณฑลนครราชสีมา | " "             | นครราชสีมา วิเชียร เพชรบูรณ์<br>ภูเขียว                                    |
| 10. มณฑลกรุงเทพฯ  |                 |  |

เมื่อรัฐบาลใช้นโยบายผูกขาดภาษีเงินรายมณฑลช่วง 3 ปีแรกนั้น ปรากฏว่าเงินผลประโยชน์เพิ่มขึ้นกว่าการให้ประมวลแบบรายเคี้ยว ดังปรากฏตามตารางรายได้ภาษีเงินมณฑลต่าง ๆ พ.ศ. 2439 - 2441 ดังนี้<sup>1</sup>



<sup>1</sup>รายได้ภาษีเงินทั้งหมดที่กล่าวถึงนี้ไม่รวมถึงภาษีเงินมณฑลภูเก็ต และหัวเมืองชายฝั่งทะเลตะวันตก ได้แก่ ตะกั่วป่า ตะกั่วทุ่ง และพังงา ซึ่งขณะนั้นยังไม่ได้ทำเป็นภาษีผูกขาด ยังคงเป็นกิจการภาษีหลวง

ตารางที่ 9 รายได้ภาษีเงินได้บุคคลต่าง ๆ ร.ศ. 115 - 117 (พ.ศ. 2439-2441)

มณฑล	บาท
1. นครชัยศรี	212,240
2. จันทบุรี	116,880
3. ราชบุรี	346,080
4. กรุงเทพฯ	305,760
5. นครสวรรค์	136,000
6. พิษณุโลก	64,880
7. ปราจีนบุรี	312,000
8. ปักขุไท่	86,400
9. นครราชสีมา	37,680
10. กรุงเทพฯ	1,099,200
รวม	2,717,120

ที่มา : หจช., ร.5 ค.14.3/10 บัญชีแพนณผู้รับประมวลภาษีอากรบุคคลในกรุงแล  
หัวเมืองต่าง ๆ ศก 115 - 117

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



จากตารางข้างต้นกล่าวได้ว่ารายได้ของรัฐบาลสูงขึ้นกว่าการให้ประมูลผูกขาดแบบรายเคียวถึง 195,608 บาท ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่า

1. ขอบเขตของการผูกขาดแบบมณฑลกว้างขวางกว่าการผูกขาดแบบเก่า เพราะการผูกขาดแบบเก่ากระทำอยู่เฉพาะในเมืองเมืองหนึ่งเท่านั้น หรือแม้จะเป็นการผูกขาดเพียงเจ้าภาษีคนเดียวทั้งประเทศ การขยายตัวก็กระทำได้เฉพาะเมืองที่ขอเพิ่มขึ้น แต่การให้ผูกขาดแบบมณฑลนี้ทำให้ขนาดของพื้นที่ที่เจ้าภาษีจัดเก็บขยายออกไปได้ตลอดอาณาเขตของมณฑลนั้น กล่าวได้ว่าการขยายตัวเป็นแบบมณฑลทำให้พื้นที่ที่เจ้าภาษีเข้าไปตั้งร้านขายฝิ่นกว้างขวางขึ้นทั่วทั้งมณฑล ไม่ตั้งจำกัดอยู่เฉพาะในเมือง ขณะเดียวกันก็ได้มีเมืองเพิ่มขึ้นด้วย เช่น เมืองภูเขียวในมณฑลนครราชสีมา เป็นต้น เพราะฉะนั้นเจ้าภาษีจึงมีโอกาสจะขายฝิ่นได้มากขึ้นกว่าเดิม

2. ในช่วงที่เจ้าภาษีผูกขาดแบบรายเคียวนั้น เจ้าภาษีจะต้องดูแลรับผิดชอบเมืองต่าง ๆ ถึง 64 เมือง บางครั้งไม่อาจจะดูแลได้อย่างทั่วถึง เจ้าภาษีให้ลูกช่วงของคนรับทำในเขตที่อยู่ห่างไกลซึ่งทำให้ได้เงินไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย การจำกัดอำนาจขอบเขตการดูแลของเจ้าภาษีให้อยู่ในเฉพาะมณฑล ยังผลให้เจ้าภาษีมีเงินแต่ละมณฑลดูแลควบคุมการจัดเก็บได้อย่างใกล้ชิดและถี่ถ้วนขึ้น

3. การให้ผูกขาดภาษีฝิ่นรายมณฑลนี้มีผลให้จำนวนเงินประมูลภาษีฝิ่นสูงขึ้น เพราะได้รวมเอาเมืองต่าง ๆ ที่อยู่ใกล้เคียงกันเข้าไว้ในมณฑลเดียวกัน จึงทำให้เงินภาษีเป็นกลุ่มเป็นก้อนขึ้น ในขณะที่การประมูลแบบรายเมืองนั้นเงินภาษีเป็นบางเมืองมีอัตราสูงมาก แต่บางเมืองก็น้อยมาก กลายเป็นเงินเล็กน้อยไป เพราะฉะนั้นวิธีนี้เท่ากับเป็นการรวมเงินให้เป็นกลุ่มก้อนมากขึ้น

เนื่องจากผลจากการผูกขาดในลักษณะเช่นนี้ก่อให้เกิดผลดีหลายทางแก่รัฐบาล นโยบายนี้จึงดำเนินต่อมาในช่วงการประมูลภาษีฝิ่น พ.ศ. 2442 - 2444, พ.ศ. 2445 - 2447 และ พ.ศ. 2448 - 2450 เป็นการให้ประมูลแบบใช้ขอบเขตมณฑลเป็นเกณฑ์ แต่มีรายละเอียดที่แตกต่างไปบ้างในแต่ละช่วง ซึ่งขึ้นอยู่กับสภาวะความเหมาะสมและดุลยวิวินิจฉัยของรัฐบาลในขณะนั้น

ในการประมุขภาษีพิน พ.ศ. 2442 (ร.ศ. 118) รัฐบาลไคยอมให้มีการผูกขาด  
 ภาษีพินมณฑลภูเก็ตขึ้น หลังจากทำเป็นภาษีหลวงมานาน โดยมีขุนอนุรักษ์ราชทรัพย์เป็นเจ้า  
 ภาษี พระบริบูรณ์โกษากรณเป็นนายประกัน มณฑลปัตตานีซึ่งประมุขรวมกันไคแยกออกเป็น  
 2 มณฑล คือ มณฑลชุมพร และมณฑลนครศรีธรรมราช

ในช่วงการประมุข พ.ศ. 2445 - 2447 ั้งภาษีพินมณฑลพายัพซึ่งประกอบด้วย  
 เมืองเสิน น่าน แพร่ ลำปาง เชียงใหม่ ลำพูน ั้งภาษีพินมณฑลเพชรบูรณ์ และยก  
 บริเวณที่เรียกบริเวณแขก 7 หัวเมือง อันไคแก่เมือง บัตตานี หนองจิก สายบุรี ยะหริ่ง  
 รามัญ ระแงะ และยะลา เข้าไปรวมไว้ในมณฑลนครศรีธรรมราช<sup>1</sup>

กล่าวไคว่านับตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 เป็นต้นมา รัฐบาลพยายามแสวงหานโยบาย  
 เกี่ยวกับกาให้ประมุขภาษีพินที่เหมาะสม ยอมให้มีการประมุขในลักษณะต่าง ๆ เช่น การ  
 ประมุขแบบรายเมือง การประมุขแบบผูกขาดรายไคยว้ทั้งประเทศ และการประมุขผูกขาด  
 รายมณฑล อย่างไรก็ตามไคมีความพยายามทำกิจการภาษีพินให้ เป็นภาษีที่รัฐบาลเข้าดำเนิน  
 การจัดเก็บเอง แต่ประสบความล้มเหลว เพราะการบริหารงานที่บกพร่อง ความคิดที่จะ  
 ดำเนินการจัดเก็บโดยรัฐบาลจึงล้มเลิกไป ต่อมารัฐบาลพบว่าการผูกขาดรายมณฑลทำให้  
 รัฐบาลได้รับประโยชน์ และสะดวกในแง่ของการจัดเก็บ จึงดำเนินนโยบายเช่นนี้เรื่อยมา  
 จนกระทั่งเกิดวิกฤตการณ์ภาษีพิน พ.ศ. 2451 ขึ้น อันเป็นผลให้ระบบกาให้ประมุขผูกขาด  
 ต้องล้มเลิกไป

ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup> หจข., ร.5 ค.14.3/13 ชาญแพนกษาณูชัภาษีอากรรทก 118

## กระบวนการดำเนินงานของเจ้าภาษีเงิน

ในหัวข้อนี้เป็นการพิจารณาถึงกระบวนการดำเนินงานของเจ้าภาษีเงิน ซึ่งจะมีปัจจัยต่าง ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องกับการทำงาน อาจพิจารณาแยกเป็นหัวข้อต่าง ๆ ดังนี้

- ก. ทุน
- ข. คนกลาง
- ค. ตลาด
- ง. ราคา

ก. ทุน การประกอบกิจการภาษีเงินนั้น องค์ประกอบที่สำคัญที่สุดคือ ทุนที่นำไปใช้ในการดำเนินการ ทั้งนี้เพราะเมื่อเจ้าภาษีได้รับแต่งตั้งให้เป็นเจ้าภาษีเงินแล้ว จะต้องใช้เงินทุนอย่างมาก นับตั้งแต่เงินที่จะต้องส่งหลวงซึ่งเรียกว่า "เงินงวด" จะมากหรือน้อยก็จะเป็นไปตามข้อตกลงในการประมูล นอกจากนี้ยังต้องมีเงินทุนที่ต้องนำไปซื้อยามีนจากรัฐบาลเพื่อนำไปจำหน่ายแก่ผู้บริโภครีกต่อหนึ่ง และยังมีเงินเดือนลูกจ้างในโรงงานที่คอยให้บริการแก่ลูกค้าที่มาซื้อยามีน บางแห่งที่ได้รับสัมปทานให้ต้มยามีนเอง ต้องมีทุนสำหรับจ่ายเป็นเงินเดือนพวกที่ต้มยามีน และยังมีเงินเดือนสำหรับคนที่คอยตรวจราjabยามีนเดือนที่ลัดลอมเข้ามาขาย หรือบางครั้งก็ต้องมีเงินสินบนสำหรับพวกนำยามีนเดือนอีกด้วย จากชั้นตอนเหล่านี้ แสดงว่าการประกอบกิจการภาษีเงินนั้นจำเป็นต้องใช้ทุนค่อนข้างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเขตที่มีการซื้อขายยามีนกันมาก เช่น กรุงเทพฯ หรือภูเก็ต นอกจากค่าใช้จ่ายในโรงงานที่จ่ายจะต้องสูงขึ้นไปด้วยแล้ว เงินประมูลส่งหลวงก็มีจำนวนสูง ขึ้นด้วย เจ้าภาษีจึงต้องมีแหล่งเงินทุนหรือแหล่งที่จะระดมทุนของตนเพื่อนำมาประกอบการ เงินทุนของเจ้าภาษีมียู่ด้วยกันหลายลักษณะดังนี้คือ

1. ทุนของเจ้าภาษีเอง เจ้าภาษีประเภทนี้มักจะเป็นพวกที่มีทรัพย์สินอยู่บ้าง และนำทรัพย์สินเหล่านี้ไปเป็นทุน ทรัพย์สินที่กล่าวถึงนี้อาจจะเป็นบ้านเรือนซึ่งเจ้าภาษีมักจะเอาไปค้ำประกันแทนเงินงวดไว้กับรัฐบาล เช่น พระบริบูรณ์โกษากรรณ์ ซึ่งเป็นเจ้าภาษีเงิน กรุงเทพฯ พ.ศ. 2434 ให้นำบ้านไปวางแทนเงินงวด

แต่ถ้ามีเงินกรุงเทพฯ ส่วนของข้าพระพุทธเจ้า ได้เอา บ้าน  
 หนาแทนเงินงวดภาษีเงินไว้เป็นเงิน 1200 คอยภาษี ที่ข้าพระพุทธเจ้า  
 รับพระราชทานทำในจำนวนรัตนโกสินทร์ศก 110 นี้ ขาดทุนมากทุกภาษีอากร  
 กรบงวดปี เหลือสตีกำลังที่ข้าพระพุทธเจ้าจะหาเงินมาจ่ายที่ บ้าน ออกได้ . . .<sup>1</sup>  
 ตึก

นอกจากเจ้าภาษีจะนำทุนของตนเองทั้ง ในรูปทรัพย์สินและบ้านเรือนไปเป็นทุนแล้ว เจ้าภาษี  
 บางกยังนำเอาทรัพย์สินของญาติพี่น้องบุตรหลานมาลงทุนอีกด้วย เช่น พระยาทิพโกษา  
 เอาทรัพย์สินของบุตรหลานมาลงทุนในการประกอบกิจการภาษีเงิน<sup>2</sup>

นอกจากนี้แล้วทุนของเจ้าภาษียังเกิดจากการหมุนเวียนของเงินภาษีอากรอื่น ๆ อีก  
 เพราะเจ้าภาษีเงิน (หรือเจ้าภาษีอื่น ๆ) มักจะไม่ทำกิจการภาษีอากรชนิดเดียว กล่าวคือ  
 จะรับเป็นเจ้าภาษีชนิดอื่นในเวลาเดียวกันด้วย ถ้ากิจการภาษีอื่นหนึ่งอันใดประสบกับการ  
 ขาดทุน ก็อาจจะนำเอาผลกำไรของกิจการอื่นมาช่วยพยุงฐานะการเงินไว้ได้ พระบริบูรณ์  
 โทษากรอดึกเช่นกันในปี พ.ศ. 2434 นอกจากจะผูกขาดอากรเงินกรุงเทพฯ แล้ว ยังรับผูกขาด  
 ภาษีสุรา อดกรค่าน้ำ และภาษีพริกไทยอีกด้วย<sup>3</sup> แต่การทำกิจการหลาย ๆ อย่างนั้น  
 นับเป็นเรื่องค่อนข้างเสี่ยงอย่างมาก เพราะถ้าปีใดเกิดข้าวยากหมากแพงทำมาหากินไม่ได้  
 ผล เก็บภาษีได้น้อย เจ้าภาษีก็น่าจะคิดหนีหลวงเป็นจำนวนมากไปด้วย แต่ถ้ากิจการต่าง ๆ  
 ที่ทำไม่ได้กำไร ก็สามารถนำผลกำไรในกิจการหนึ่งมาแก้หนี้กิจการอื่น ๆ ด้วย

<sup>1</sup> หจข., ร.5 ค.22.1/20 หนี้เงินค้างภาษีอากรของพระบริบูรณ์โทษากรอดึก  
 (24 มกราคม ร.ศ. 110)

<sup>2</sup> หจข., ร.5 ค.14.1ก/33 พระยาทิพโทษากรามบังคับมณฑลพระบาทสมเด็จพระ  
 จุลจอมเกล้าฯ (7 พฤษภาคม ร.ศ. 117)

<sup>3</sup> หจข., ร.5 ค.22.1/20 หนี้เงินค้างภาษีอากรของพระบริบูรณ์โทษากรอดึก  
 (24 มกราคม ร.ศ. 110)

แหล่งทุนที่สำคัญอีกแห่งหนึ่ง ของเจ้าภาษีคือ เงินหมุนเวียนจากธนาคาร ทั้งนี้เพราะ เจ้าภาษีมักจะให้ธนาคารช่วยค้ำประกันฐานะทางการเงินของตน ซึ่งเจ้าภาษีจะต้องมีเงินฝากอยู่ในธนาคารหรือมีทรัพย์สินไปค้ำประกันไว้กับธนาคาร ธนาคารรับจะใช้เงินกับรัฐบาล แทนเจ้าภาษีในกรณีที่เจ้าภาษีส่งเงินงวดแก่หลวงไม่ทัน เช่น พระภักดีภักทรากกร เมื่อรับเป็น เจ้าภาษีเมื่อ พ.ศ. 2436 ซึ่งเป็นการผูกขาดเพียงรายเดียวต้องใช้เงินทุนสูงมาก คือต้องมีเงินส่งหลวงถึงเดือนละ 210,126 บาท<sup>1</sup> ครั้งนี้พระภักดีภักทรากกรให้ธนาคารฮ่องกง เชิงไฮ้ รับประกันให้<sup>2</sup>

วิธีการที่เจ้าภาษีให้ธนาคารรับประกันใช้เงินแทนนี้ เจ้าภาษีจะได้ประโยชน์ว่าการนำเงินมาส่งรัฐบาลตามงวด ทั้งนี้เพราะเจ้าภาษีจะได้รับดอกเบี้ยจากเงินที่นำไปฝากไว้ในธนาคาร ซึ่งทำให้เจ้าภาษีมียรายได้เพิ่มขึ้นอีกทางหนึ่ง นอกจากนี้การที่ธนาคารรับประกันต่อรัฐบาลว่าจะใช้เงินแทนให้ นี้ ยังมีผลให้เจ้าภาษีสามารถผ่อนการส่งเงินงวดได้อีกระยะหนึ่ง ซึ่งการส่งเงินงวดช้าก็ทำให้ดอกเบี้ยในธนาคารของเจ้าภาษีสูงขึ้น หรือเจ้าภาษีอาจจะนำเงินไปใช้ในกิจการอื่นก่อนได้

การที่แบ่งค้ำประกันนี้ต้องเข้าใจว่า พระภักดีภักทรากกรคงมีตัวเงินอยู่ในแบงก์เกินกว่าเงินที่แบงก์จะรับประกันนี้ เป็นแต่หวังประโยชน์ ได้ดอกเบี้ยเอาเปรียบ พระราชทรัพย์เท่านั้น แต่หาพระพุทธรูปเจ้าสิบหราชวาสมัยนี้ พระภักดีภักทรากกรไปถวายเงินไปทำการต่างๆ มาก บงกที่เงินที่ฝากแบงก์ไว้จะไม่มากนักเป็นแต่เอาชื่อแบงก์มากกล่าวให้เป็นที่ทางต่อผู้ผ่อนไปพลาง . . .<sup>3</sup>

<sup>1</sup> หจข., ร.5 ค. 14/10 เงินภาษีค้างพระภักดีภักทรากกร . บันทึกของหม่อมเจ้าปิยภักดี (15 เมษายน ร.ศ. 114)

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>3</sup> หจข., ร.5 ค. 14/10 พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นศิริรัชสังกาศ กราบ บังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ (16 เมษายน ร.ศ. 114)

การที่รัฐบาลยอมให้ธนาคารเข้ามาประกันฐานะของเจ้าภาษีเงินได้ นับว่าเป็นผลดีแก่รัฐบาลเช่นกัน ในแง่ที่รัฐบาลเกิดความมั่นใจว่าไม่ต้องสูญเสียรายได้ไป เพราะมีหลักประกัน

จะเห็นได้ว่าเงินทุนของเจ้าภาษีเงินได้เองนั้นมีทางระดมได้มาจากหลายทางทั้งการระดมทุนจากญาติพี่น้อง การหมุนเวียนของกิจการภาษีอื่น ๆ และจากการหมุนเวียนผ่านธนาคาร

2. ทุนจากการลงทุน อาจกล่าวได้ว่าเป็นวิธีที่นิยมใช้มากที่สุด เพราะเป็นวิธีการที่สะดวกและสามารถระดมทุนได้ดี กล่าวคือ เจ้าภาษีคนใดรับทำภาษีเงินได้ ก็ไปหากคนมาร่วมลงทุน แล้วจ่ายเงินตอบแทนผลกำไรไปตามส่วนที่ลงทุนเอาไว้ ในกรณีนี้บางครั้งเป็นทุนระหว่างเจ้าภาษีด้วยกันเองบ้าง เช่น อากรเค็ง เข้าหุ้นกับเงินบุญเย็นทำภาษีเงินเมือง เชียงใหม่ ต่อจากพระภักดีภัทรภกร<sup>1</sup> หรือบางครั้งคนที่มาร่วมหุ้นอาจจะเป็นขุนนางข้าราชการ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนคือ เมื่อพระยาสุนทรบุรีศรีพิไชยสงคราม ขอทำภาษีเงิน พ.ศ. 2433 - 2434 "ข้าพเจ้าคิดจะต้องลงทุนในการภาษีเงินนี้เงิน 5000 ซึ่ง ข้าพเจ้าจะแบ่งเป็น 100 ส่วน ๆ หนึ่งจะต้องออกเงินทุน 50 ซึ่ง รวบรวมส่วน เป็นเงิน 5000 ซึ่ง เมื่อขาดทุน ถ้ามีกำไรจะแบ่งตามส่วนจนครบตามเงินหลวง . . ." <sup>2</sup> ซึ่งทั้งนี้หุ้นส่วนของพระยาสุนทรบุรีฯ ได้แก่<sup>3</sup>

1. พระยาสุนทรบุรี	25 ส่วน	เงิน 1250	ซึ่ง
2. นายเจริญ บุตรพระยาสุนทรบุรี	5 "	" 250	"
3. พระยาชลยุทธโยธิน	5 "	" 250	"

<sup>1</sup> หจข., ร.5 ค.14.4/7 เรื่องเงินเค็งทำภาษีอากรเกี่ยวของด้วยราชการเมืองเชียงใหม่ (27 ธันวาคม ร.ศ. 113)

<sup>2</sup> หจข., ร.5 ค.14/5 พระสุนทรบุรีกับเรื่องหุ้นส่วนเงิน (14 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 108)

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน.

4. หมอคาเวล	10	ส่วน	เงิน	500	ซัง
5. พระนรนาถ	2	"	"	100	"
6. นายเจิมศรีสรักษ์	4	"	"	200	"
7. พระยาไชยวิสิศ.	3	"	"	150	"
8. ยอนแมคกริน	2	"	"	100	"
9. หม่อมเจ้าปศิปัท	1	"	"	50	"
10. พระเจริญราชบาล	20	"	"	1000	"
11. เงินขึ้น บุครพระเจริญราชบาล	6	"	"	300	"
12. เงินบร	4	"	"	200	"
13. พระอโทยพลภักดิ์	10	"	"	500	"
14. เงินเป่า	3	"	"	150	"
รวมทั้งสิ้น	100	"	"	5000	"

นับตั้งแต่มีการล้มเลิกการผูกขาดโดยเจ้าภาษีเพียงรายเดียวไปเมื่อสิ้นสุดการผูกขาดภาษีฝิ่นใน พ.ศ. 2438 นั้น กิจการภาษีฝิ่นขยายตัวไปมาก เพราะเจ้าภาษีได้เข้ามาแข่งขันกันในการประมูลภาษีฝิ่นมากขึ้น เงินประมูลจึงสูงขึ้นเรื่อย ๆ รายได้จากภาษีฝิ่นก็เพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว ในแง่นี้เจ้าภาษีที่เข้ามาทำภาษีฝิ่นต้องมีทุนจำนวนมากอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ปรากฏการณ์ลักษณะเช่นนี้ทำให้เจ้าภาษีรายเดียวหรือสองรายไม่อาจจะมีทุนพอที่จะทำภาษีฝิ่นซึ่งต้องใช้ทุนขนาดใหญ่ ดังคำกรวมบังคับมธุลของพระเจ้านั่งงยาเธอ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติว่า "การภาษีฝิ่นเมืองเราเวลานี้ เงินก็มากขึ้นไปเสมอ แลยังไม่มีชื่อกันสำหรับภายนำ ว่าเงินจะทวีขึ้นไปเพียงใด ผู้สามารถมีทุนในเมืองเราไม่มีผู้หนึ่งผู้ใดที่จะทำได้โดยลำพังตน แต่สองทุนสามทุนอย่างแตกอน . . ." <sup>1</sup>

<sup>1</sup> หจข., ร.5 ค.14.1ก/28 พระเจ้านั่งงยาเธอ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย กรวมบังคับมธุลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ (11 สิงหาคม ร.ศ. 124)

ดังจะพบว่าในคราวประชุมอภิเษก พ.ศ. 2448 - 2450 บรรดาเจ้าภานายอากรทั้งหลาย ได้รวมตัวกันเป็นกลุ่มเป็นหุ้นส่วนทำภาษีเงิน และตกลงแบ่งหน้าที่กันดังนี้คือ หลวงดำรงธรรมสาร หลวงสุนทรโกษา หลวงไมตรีวานิช เป็นนายอากร หลวงวารัราชายุทธ และหลวงพิชัยชลเนตร์ เป็นรับเรือน ส่วนพระบริบูรณ์โกษาภรณ์ และพระภักดีภัทรากร เป็นนายประกัน ตกลงแบ่งหุ้นออกเป็นสองพันหุ้น ๆ ละ 2,000 บาท<sup>1</sup>

แต่เนื่องจากกิจการภาษีเงินในปีนั้นเงินประมูลสูงมาก เพราะมีการแข่งขันแย่งกัน เสนอราคา การระดมสะสมหุ้นในหมู่เจ้าภาษีมีไม่พอที่จะเข้ามาดำเนินการได้ ในที่สุดกลุ่มเจ้าภาษีจึงเปิดโอกาสให้คนภายนอกเข้ามาร่วมในการลงทุนด้วย ลักษณะการลงทุน เช่นนี้ทำให้หุ้นของเจ้าภาษีเปลี่ยนแปลงไปอีกในลักษณะคล้าย ๆ กันเป็นการลงทุนของบริษัทมหาชน กล่าวคือ ผู้ใดจะเข้ามาถือหุ้นก็ได้ " . . . เพราะการถือหุ้นส่วนเดียวกันเหมือนแต่ก่อน ทำห่านองชายบับลิกกับปี่ [ public company - ผู้เขียน ] คนสืบเดิมหรือผู้หนึ่งผู้ใด ถ้ามีเงินจะซื้อหุ้นส่วนก็อาจจะซื้อได้ . . ." <sup>2</sup> ดังปรากฏว่าการทำภาษีเงินช่วง พ.ศ. 2448 - 2450 ภายใตเจ้าภาษีชุดหลวงดำรงธรรมสารนี้ ผู้ที่มีโอกาสเข้ามาถือหุ้นด้วยคือ คนปี่นึ่ง ซึ่งเป็นคนในบังคับของอังกฤษ และได้ถือหุ้นส่วนใหญ่ไว้ กล่าวคือ ถือหุ้นเป็นจำนวนเกือบครึ่งหนึ่งของหุ้นทั้งหมด<sup>3</sup> นอกจากนี้ยังได้ส่งเงินเจ็ยจิวเข้ามาเป็นผู้จัดการใหญ่คอยดูแลรักษาผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้นชาวปี่นึ่งอีกด้วย<sup>4</sup> การที่คนต่างชาติเข้ามาทำ

<sup>1</sup> หจข., ร.5 ค.14.1ก/28 พระภักดีภัทรากรมีไปถึงเจ้าพนักงานหอรัษฎากร พิพัฒนา (15 พฤษภาคม ร.ศ. 124)

<sup>2</sup> หจข., ร.5 ค.14.1ก/28 พระเจ้ามั่งยาเชอกรมหมื่นเมธีศรราชฤทัย กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ (11 สิงหาคม ร.ศ. 124)

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>4</sup> หจข., ร.6 ค.12.1/2 พระเจ้ามั่งยาเชอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ (20 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 130)



กิจการในประเทศไทยในขณะนั้นด้วยการถือหุ้นในกิจการ เกือบครึ่งสร้างความลำบากใจแก่  
รัฐบาลไทยมาก เพราะรัฐบาลเกรงว่าอาจมีการแทรกแซงทางด้านการเมืองขึ้นได้ เพื่อ  
พิทักษ์ผลประโยชน์ของกนิในบังคับของตน ซึ่งจะไต่ถั่ววโดยละเอียดในเรื่องวิกฤตการณ์  
เจ้าภาษีเงินต่อไป

อาจจะกล่าวได้อย่างกว้าง ๆ ว่าในขั้นต้นของการทำภาษีเงินด้วยวิธีการลงหุ้นนั้น  
เป็นการถือหุ้นระหว่างคนสองคนบ้าง หรือผู้ถือหุ้นจำนวนไม่มาก หรือเป็นการลงทุนร่วมกัน  
ระหว่างเจ้าภาษี หรือมีการชักชวนญาติพี่น้องของเจ้าภาษีมาร่วมหุ้นบ้าง บางครั้งพวก  
ขุนนางข้าราชการมาร่วมบ้าง แต่คนที่มาเข้าร่วมหุ้นจะไม่เข้ามายุ่งเกี่ยวกับการบริหารงาน  
จัดเก็บภาษีเงิน คงปล่อยให้เป็นที่หน้าของเจ้าภาษีเพียงคนเดียว เช่น กรณีพระยาสุหน้ทรบุรี  
เป็นต้น ในเวลาต่อมาเงินทุนทำภาษีเงินมีจำนวนสูงขึ้นจนเจ้าภาษีรายเดียวสองรายไม่อาจ  
จะเข้ามาลงทุนทำได้ จึงมีการลงทุนในรูปของการรวมหุ้นของบรรดาเจ้าภาษีหลายคน  
และแต่ละคนรับหน้าที่เข้ามาบริหารงานภาษีเงินด้วย วิธีนี้กล่าวได้ว่าเป็นการรวมหุ้นของกลุ่ม  
นายทุนเพื่อประกอบการค้ารูปหนึ่ง<sup>1</sup> แต่เนื่องจากกิจการภาษีเงินในช่วงนั้นมีการแข่งขันกัน  
อย่างมาก ทั้งนี้เพราะเป็นกิจการที่ทำกำไรอย่างงดงามแก่เจ้าภาษีเป็นส่วนใหญ่ เงินประมูล  
ภาษีเงินจึงสูงขึ้นอย่างมากจากการแข่งขัน เมื่อเงินประมูลสูงขึ้น ทุนในการประกอบการ

<sup>1</sup>สิริลักษณ์ ศักดิ์เกรียงไกร, "ต้นกำเนิดของชนชั้นนายทุนในประเทศไทย,"  
วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
2522, หน้า 21 กล่าวว่า ในสังคมแบบเอเชีย พ่อค้าและช่างฝีมือจะถือกำเนิดขึ้นภายใต้  
อำนาจของรัฐ พ่อค้ามีฐานะเป็นเครื่องมือหาเงินให้กับรัฐบาลและขุนนาง เป็นการค้าที่  
เพื่อความพอใจและความต้องการของกษัตริย์และขุนนางซึ่งเป็นผู้ผูกขาดและควบคุมผลผลิต  
ส่วนเกิน พวกเขาได้ทำการผูกขาดภายใต้อำนาจการคุ้มครองของระบบศักดินา ตัวอย่าง  
ที่เห็นได้ชัดคือ ระบบเจ้าภาษีผูกขาด (tax - farming) กล่าวโดยสรุปคือ ฐานะของ  
เจ้าภาษีก็คือพ่อค้ารูปหนึ่งที่ทำหน้าที่ค้าขายภายใต้การยินยอมของศักดินานั้นเอง.

จึงสูงขึ้นเกินกว่าทุนของเจ้าภาษีมีอยู่ เปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกเข้าไปร่วมในการลงทุนด้วย ปรากฏว่าคนป็นิ่งซึ่งอยู่ในบังคับของอังกฤษได้เข้ามาถือหุ้นเกือบครึ่งหนึ่งของหุ้นทั้งหมด และยังมีส่งคนของตนเข้ามาควบคุมการทำงานของเจ้าภาษีอีกด้วย เนื่องจากข้อบกพร่องของการดำเนินงานภาษีฝิ่นซึ่งกำหนดให้เจ้าภาษีรับผิดชอบโดยส่งเงินให้กรมศุลกากรจำนวนแก่รัฐบาลไม่จำเป็นต้องรับทราบในเรื่องหุ้นส่วนหรือเงินทุนของเจ้าภาษีแต่อย่างใด ในเวลาต่อมาเมื่อเกิดปัญหาเรื่องการขาดทุนของกิจการภาษีฝิ่น คนป็นิ่งร้องเรียนมายังรัฐบาลถึงผลประโยชน์ที่สูญเสียไป รัฐบาลไทยจึงต้องเข้ามาจัดการแก้ไขปัญหานี้เพื่อป้องกันการแข่งขันของอังกฤษ อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่า สาเหตุของการแข่งขันในการเข้ามาประกอบกิจการภาษีฝิ่นของบรรดาเจ้าภาษีนายอากรมีผลให้เกิดการระดมทุนที่เป็นเงินจำนวนมากขึ้น รวมทั้งมีการดึงทุนจากต่างประเทศเข้ามาร่วมด้วย

3. ทุนจากแหล่งอื่น ๆ นอกจากทุนของเจ้าภาษีฝิ่นจะมาจากแหล่งต่าง ๆ ดังได้กล่าวมาแล้ว ยังมีแหล่งเงินทุนอีกประเภทหนึ่งซึ่งเจ้าภาษีจะสามารถดึงมาใช้เป็นทุนได้

\* ก. ทุนที่ได้รับพระราชทานจากพระมหากษัตริย์ ทุนในลักษณะนี้เป็นทุนเงินกู้จากพระมหากษัตริย์นั่นเอง และไม่ปรากฏมากนัก ทั้งนี้เพราะผู้ที่จะได้รับพระราชทานทุนทำภาษีฝิ่นมักจะได้อำนาจหน้าที่ได้รับความไว้วางพระราชหฤทัย ผู้ที่ได้รับพระราชทานทุนทำภาษีฝิ่นได้แก่ พระยาสุรศักดิ์มนตรี ซึ่งได้เป็นเจ้าภาษีฝิ่นหัวเมืองลาว

ด้วยอากรฝิ่นเมืองลาวชั้นนอก ลาวกลาง ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ชาวพระพุทธรเจ้ารับพระราชทานเงินทุน 1500 ซึ่งแต่กระทรงพระกรุณาฯ สมมติไปเป็นทุนรับซื้อยาฝิ่นสุก โรงยาหลวงจากเจ้าพนักงานขึ้นไปตั้งจำหน่าย  
แต่ ร.ศ. 110 . . .<sup>1</sup>

<sup>1</sup> หจข., ร.5 ค.14.1ก/13 พระยาสุรศักดิ์มนตรีกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ (6 มีนาคม ร.ศ. 113)

เมื่อพระยาสุรศักดิ์มนตรีรับพระราชทานเงินทุนไปแล้ว ต้องทำสัญญากู้เงินไว้เป็นหลักฐาน และต้องส่งเงินต้นและดอกเบี้ยคืนแก่กระทรวงพระคลังตามเวลาที่กำหนดไว้<sup>1</sup> อีกตัวอย่างหนึ่งที่พบคือ หลวงสวามิภักดิ์ ซึ่งเป็นเจ้าภาษีเงิน พ.ศ. 2448 ซึ่งไปรูดเกล้าฯ ใหญ่เงินได้ถึง 40,000 ชั่ง<sup>2</sup>

เหตุผลที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ พระราชทานเงินให้บรรดาเจ้าภาษีไปทำทุนประกอบกิจการ ก็เพราะทรงมีนโยบายอย่างกว้าง ๆ ที่จะสนับสนุนให้ชนชั้นสูงที่พอมีทุนพยายามทำการค้าขาย หรือทำกิจการอื่น ๆ บ้าง นอกจากจะทำราชการเพียงอย่างเดียว เพราะเมื่อออกจากราชการไป จะได้มีธุรกิจอย่างอื่นเป็นที่พึ่ง<sup>3</sup> เมื่อทรงมีนโยบายเช่นนี้รวมทั้งทรงสนับสนุนให้ทุนข้าราชการในการประกอบกิจการต่าง ๆ ปรากฏว่า นอกจากกิจการเงินแล้ว กิจการโรงสีก็เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งที่ส่งเสริมให้เจ้านายไทยลงทุนทำกันมาก<sup>4</sup>

ข. ทุนของพวกเขาขุนนาง เนื่องจากภาษีเงินในเขตที่ขายเงินได้ก็ มักจะมีเจ้าภาษีแย่งกันเข้าประมูล แต่เขตที่อยู่ห่างไกลออกไปตามเขตหัวเมืองไม่มีใครมีคุณสมบัติจะทำคนที่ทำภาษีหัวเมืองจึงมักจะเป็นคนท้องถิ่น คนในระคับท้องถิ่นที่มีอิทธิพลทางเศรษฐกิจมักจะได้แก่พวกเจ้านายและข้าราชการ แต่คนเหล่านี้จะไม่ทำภาษีด้วยตนเอง กล่าวคือ จะให้เจ้าภาษีชาวจีนเป็นผู้ทำ และเจ้านายเป็นผู้ออกทุนให้ ตัวอย่างประเภทนี้ได้แก่ พระยาวิเชียรคีรี ซึ่งเคยเป็นเจ้าเมืองสงขลา

<sup>1</sup> หจข., ร.5 ค.14.1ก/13 หม่อมเจ้าอลังการกรายบังคับมณฑลกรมหมื่นศิริรัชสังกาศ (19 พฤษภาคม ร.ศ. 114)

<sup>2</sup> หจข., ร.5 ค.14.1ก/33 หลวงสวามิภักดิ์กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ (20 ธันวาคม ร.ศ. 125)

<sup>3</sup> ทวีศิลป์ สิววัชนะ, "การผลิตและการค้าข้าวในที่ราบภาคกลาง...", หน้า 221.

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน.

เสด็จพระยาวิเชียรกีรีบิดาข้าพระพุทธเจ้า [หลวงอุดมภักดีขณะนั้นดำรงตำแหน่ง  
 ผู้ช่วยราชการ เมืองสงขลา - ผู้เขียน] เมื่อมีชีวิตรอยู่ แดงให้เงินทองเป็นตัว  
 อากกร จีนกั้งซุขเป็นประกัน บิดาข้าพระพุทธเจ้าเป็นผู้ออกทุนรับทำ  
 รอยชกสาม  
 ภาษี ภาษีผลประโยชน์ ] เมือง สงขลา ] จำนวนปีจอ  
 เคาสุรา ยาผี นครศรีธรรมราช ]  
 อัฐก จำนวนหนึ่ง . . .

ทุนลักษณะนี้ผลกำไรจะแบ่งกันระหว่างเจ้าภาษีและเจ้าของทุน นอกจากนี้การที่เจ้าของ  
 เงินทุนเป็นผู้ปกครองบ้านเมืองในเขตที่เจ้าภาษีรับทำภาษีอยู่ ย่อมช่วยให้เจ้าภาษีได้รับ  
 ความสะดวกในการปฏิบัติงานมากขึ้น เช่น การตรวจจับผิดเงินเดือน ซึ่งต้องอาศัยเจ้าหน้าที่  
 ฝ่ายปกครองช่วยตรวจจับ นับเป็นการร่วมมือกันที่ได้ผลดีระหว่างเจ้าของทุนกับเจ้าภาษี  
 ผู้ประกอบการ

จากการศึกษาเรื่องทุนในลักษณะต่าง ๆ คงได้กล่าวมาแล้ว มีข้อที่น่าสังเกตว่า  
 กิจการภาษีเงินในเขตที่ต้องใช้ทุนมาก ๆ มักจะไม่ใช้ทุนของเจ้าภาษีเดี่ยว ๆ แต่เป็นทุนที่มี  
 การลงทุนร่วม การที่จะพึ่งพาเงินลงทุนจากผู้อื่นมีผลให้เจ้าภาษีจำเป็นต้องผูกพันกับผู้ออกทุน  
 ซึ่งออกมาในรูปการรวมตัวของกลุ่มเจ้าภาษี นอกจากนี้บางเขตที่อยู่ห่างไกล เจ้าภาษี  
 ต้องอาศัยทุนของผู้ปกครองซึ่งก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างคนทั้ง 2 กลุ่ม นอกจากนี้  
 เจ้าภาษีบางคนยังต้องพึ่งพิงทุนจากรัฐบาลอีกด้วย ลักษณะเช่นนี้ยังผลให้เจ้าภาษีไม่อาจจะ  
 แยกออกจากระบบราชการไทยได้ ทั้งนี้มิใช่เป็นเพราะว่าเจ้าภาษีจะต้องมาจากการแต่งตั้ง  
 ยินยอมจากรัฐเท่านั้น แต่ลักษณะทุนของเจ้าภาษียังมีส่วนทำให้เจ้าภาษีต้องผูกพันอยู่กับชนชั้น  
 ปกครองของไทยอีกทางหนึ่งด้วย

<sup>1</sup> หจข., ร.5 ค.22.1/14 หลวงอุดมภักดีกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (6 เมษายน ร.ศ. 109)

ข. คนกลาง คนกลางในที่นี้หมายถึงเจ้าภาษี เพราะเจ้าภาษีเป็นผู้ยุ่งกลางระหว่างรัฐบาลซึ่งเป็นเจ้าของดินกับผู้บริโภคซึ่งเป็นผู้ซื้อ ดังนั้นเจ้าภาษีจึงเป็นกลุ่มบุคคลที่มีอิทธิพลอย่างมากในกระบวนการจัดเก็บภาษีเงิน

1. ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าภาษีกับระบบราชการ โดยฐานะเจ้าภาษีถือได้ว่าเป็นข้าราชการทำงานให้แก่รัฐประเภทหนึ่ง แต่เจ้าภาษีบางคนยังมีความสัมพันธ์เป็นพิเศษกับข้าราชการและเจ้านายอีกด้วย เจ้าภาษีบางคนเข้ามาเป็นเจ้าภาษีเพราะการชักนำของเจ้านายบางคน ตัวอย่างเช่น พระยาทิพโกษา เข้ามาเป็นเจ้าภาษีเงิน เพราะพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย เสนาบดีกระทรวงพระคลังในขณะนั้นทรงแนะนำให้ทำ<sup>1</sup> หรือกรณีของพระภักดีภัทรากร เข้ามาเป็นนายประกันอากรเงินกรุงเทพฯ พ.ศ. 2448 - 2450 ก็เพราะพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นสวัสดิวัดนวิศิษฎ์ มีรับสั่งชักชวนให้มาทำ<sup>2</sup> จากความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับเจ้านายชั้นสูง ประกอบกับเจ้าภาษีเองก็เป็นข้าราชการที่มีตำแหน่ง ทำให้เจ้าภาษีมักจะหลีกเลี่ยงไม่ทำตามกฎเกณฑ์ที่รัฐบาลวางให้เจ้าภาษีปฏิบัติ เช่น มักจะคิดค้างเงินภาษีอากร ซึ่งรัฐบาลไม่อาจจะจัดการกับเจ้าภาษีอย่างเฉียบขาดได้ เพราะเจ้าภาษีบางคนเป็นถึงข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ และยังมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับเจ้านาย ซึ่งถ้าจัดการสิ่งใดไป ก็อาจจะกระทบถึงเจ้านายไปด้วย

เสนาบดีกระทรวงพระคลังขึ้นหนังสือมาบอกกล่าวในการเร่งเงินภาษีอากรค้าง  
ถูกกว่าวดู เจ้าภาษีในอากรที่เป็นข้าราชการชั้นสูง เพิกเฉยเสียหน้าเงินนง  
สงโม ส่วนรายเล็ก ๆ กลับมีความรอนรอนชวนอายุไซไปจนเสรีจบาง ที่ไม่มี  
จริง ๆ ก็เปอนอันจะตองจัดการไปกว่าจะถึงที่สุด ส่วนรายใหญ่คือรายพระยา  
บริบูรณ์โกษากร พระประเสริฐวานิช พระภักดีภัทรากร แลหลวงภาษีสมบัติ

<sup>1</sup> หจข., ร.5 ค.14.1ก/33 พระยาทิพโกษากรามบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ (2 พฤษภาคม ร.ศ. 127)

<sup>2</sup> หจข., ร.5 ค.14.1ก/31 พระภักดีภัทรากรกรามบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ (28 สิงหาคม ร.ศ. 124)

บริบูรณ์ เป็นต้น กลับเพิกเฉยเสีย ทำให้เป็นเยี่ยงอย่างแก่ผู้อื่น กรั้นจะ  
จัดการไปความแบบภาษีอากร ก็เห็นว่าราชการทั้ง 4 นั้นนับว่าเป็นข้าราชการ  
ผู้ใหญ่ในพวกขุนนางจีน จะทำให้เสียชื่อเสียงของผู้นั้น ๆ เสียไป กับทั้งมีที่ดิน  
ของราชการผืนซึ่งมอบให้ไว้ เป็นประกันควยหลายราย ทำให้เจ้าของที่นั้น ๆ  
เสียชื่อเสียงไปควย ถ้าไม่จัดการให้หัวหน้ากันก็ต้องรับความเสียหาย จึงต้องนำ  
ความขึ้นกราบบังคมทูล . . .<sup>1</sup>

ตัวอย่างที่ชัดเจนเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าภาษีกับขุนนางคือ กษัตริย์ภักดีภัทรากร  
คิดค่าเงินภาษีอากร และได้เอาโรงสีไฟของพระนรนาถภักดีมาตีเป็นประกันแทน โดย  
พระภักดีภัทรากรอ้างว่า โรงสีนั้นพระนรนาถได้ยกให้แก่พระภักดีภัทรากร<sup>2</sup> เมื่อขุนนาง  
กับเจ้าภาษีมียุทธสัมพันธกันอย่างใกล้ชิด ประกอบกับเจ้าภาษีก็คือข้าราชการซึ่งบางคน  
เป็นถึงข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ นโยบายที่รัฐบาลปฏิบัติต่อเจ้าภาษีจึงค่อนข้างเป็นไปในทำนอง  
ผ่อนปรนเพื่อเป็น "การบำรุงเจ้าภาษี"<sup>3</sup>

2. เจ้าภาษีผืน โดยมากมักจะเป็นคนที่อยู่ในวงจำกัดคือ คนที่หัวภาษีผืน  
จะวนเวียนอยู่เฉพาะในคนกลุ่มหนึ่ง . . . อาจจะย้ายเปลี่ยนเมืองที่รับทำจากเมืองนั้น ไปสู่เมือง  
นี้ . . . แล้วแต่จะประมุลได้เท่าใด

ในช่วงต้นของการประมุลแบบแยกเป็นมณฑล เจ้าภาษียาย่อยยังมีโอกาสรับทำ  
ภาษีผืนในเขตที่ไม่ต้องใช้เงินมาก แต่ในเวลาต่อมาการประมุลแบบมณฑลมีการแข่งขันกัน  
มากขึ้น เจ้าภาษีที่เข้ามารับประมุลภาษีผืนต้องมีทุนมาก เจ้าภาษีที่มีทุนน้อยจึงหมดโอกาส  
ไป ถึงความเห็นของพระยาสุรียานุวัตร ซึ่งดำรงตำแหน่งเสนาบดีคลังเมื่อ พ.ศ. 2449

<sup>1</sup> หจข., ร.5 ค.22.1/53 สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชเจ้าฟ้ามหาวชิราวุธ  
กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ (10 มกราคม ร.ศ. 125)

<sup>2</sup> หจข., ร.5 ค.14/10 บันทึกหม่อมเจ้าปิยภักดีนารถ (15 เมษายน ร.ศ. 114)

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน.

คนหนึ่งมีใจความว่า "เหตุสำคัญที่อาจทำให้ภาษีตกต่ำได้นั้น เป็นเพราะภาษีที่ว่าประมูล ในกระทรวงพระคลัง เวลานี้ล้วนแต่เป็นรายเงินที่มีจำนวนมาก โดยมาก เมื่อผู้ประมูลต้อง ลงทุนมาก คนมีทุนมากมีน้อยตัว ผู้ประมูลก็ต้องน้อยลง . . ." <sup>1</sup> ประเด็นที่สำคัญอีก อย่างหนึ่งคือ กิจการภาษีเงินนอกจากจะต้องมีทุนสูงแล้ว ยังต้องรู้ช่องทางในการดำเนิน กิจการประเภทนี้อีกด้วย กล่าวคือ จะต้องเป็นผู้รู้ถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน เช่นควรจะรู้ว่าเขตใดควรตั้ง โรงยาสูบ จึงจะได้ลูกค้ามาก หรือในกรณีที่เจ้าภาษีต้องคัม ผืนจำหน่ายเอง ไม่ต้องรับผืนสุกจากโรงยาสูบหลวง เจ้าภาษีต้องรู้ถึงวิธีการคัมผืนให้มี ความชื้นหรือเหลว ขนาดใดจึงจะขายได้กำไรดี อีกทั้งจะต้องรู้ถึงแหล่งกลพวกที่นำผืนเดือน เข้ามาดักลอบขาย ดังนั้นจะพบว่าขั้นตอนการประกอบกิจการภาษีเงิน ต้องมี "เทคนิค" ที่จะทำให้การดำเนินงานประสบผลสำเร็จ ในกรณีที่เจ้าภาษีไม่รู้ถึงวิธีการเหล่านี้ จะมี โอกาสขาดทุนได้มาก เพราะฉะนั้นจึงพบว่ารายชื่อเจ้าภาษีเงินมีอยู่ในวงจำกัดเพียงไม่กี่คน บางคนเป็นเจ้าภาษีคราวละหลาย ๆ มณฑล เช่น พระยาธิบดีบริบูรณ์เป็นเจ้าภาษีเงิน พ.ศ. 2442 - 2444 3 มณฑลด้วยกัน คือ มณฑลกรุงเทพฯ กรุงเทพฯ และนครชัยศรี<sup>2</sup> ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าสาเหตุที่กิจการภาษีเงินต้องใช้ทุนก้อนใหญ่ ประกอบกับเป็นกิจการที่ต้อง ใช้ความรู้เฉพาะเรื่องหลาย ๆ อย่าง ทำให้กิจการนี้ตกอยู่กับคนกลุ่มเดียวตลอดมา

3. เจ้าภาษีบางคนที่มีมูลค่าภาษีเงินได้แล้ว มักไม่ออกไปตั้ง โรงยาสูบเพื่อ ขายผืนเอง แต่นำไปขายช่วงต่อเพื่อเอากำไรอีกชั้นหนึ่ง ดังปรากฏตามรายงานการประชุม เสนาบดี พ.ศ. 2441 กล่าวว่า เจ้าภาษีต้องมาประมูลภาษีที่กรุงเทพฯ แต่เอาสิทธิที่ได้นี้ไป ขายต่อเพื่อหากำไร<sup>3</sup> วิธีนี้ทำให้เจ้าภาษีไม่ต้องเสียเวลายุ่งยากในการจัดเก็บภาษีเพราะ

<sup>1</sup> หจข., ร.5 ค.14.3/17 พระยาสุรียานุวัตรกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระ จุฬจอมเกล้าฯ (6 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 126)

<sup>2</sup> หจข., ร.5 ค.14/24 บัญชีภาษีอากรที่พระยาธิบดีบริบูรณ์ได้เป็นตัวอากร ประกันและรับเรือมณฑลต่าง ๆ (ร.ศ. 119)

<sup>3</sup> หจข., ร.5 ม.2.11/3 รายงานการประชุมเสนาบดี (23 กันยายน ร.ศ. 117)

มีคนคอยรับช่วงออกไป แต่พวกที่รับช่วงไปขายคืนต่อ มักขายคืนในราคาที่สูงขึ้น เพราะต้องเสียเงินให้เจ้าภาษีในราคาแพง นอกจากนี้ถ้าเจ้าภาษีไม่นำสิทธิการเป็นเจ้าภาษีไปขายต่อ เจ้าภาษีก็อาจจะเปิดโอกาสให้คนที่ต้องการเป็นลูกช่วงของเจ้าภาษี ยื่นหนังสือขอรับใบอนุญาตตั้งร้านขายคืนต่อเจ้าภาษี ซึ่งเจ้าภาษีก็จะออกใบอนุญาตขายคืนให้ ใบอนุญาตขายคืนนี้มีอยู่ 2 ประเภท<sup>1</sup>.

1. ยี่กงสี่ คือร้านขายคืนที่อนุญาตให้มีเงินคงร้านได้หนักไม่เกินกว่า 200 ตำลึงจีน<sup>2</sup> แต่จะขายให้ผู้ซื้อเป็นรายย่อยไม่ได้ กล่าวคือต้องขายได้คราวละไม่ต่ำกว่าหนัก 10 ตำลึงจีน และจะสู้ที่ร้านไม่ได้ อาจกล่าวได้ว่ายี่กงสี่มีลักษณะเป็นร้านขายคืนแบบขายส่งที่ขายเป็นปริมาณมาก

2. ร้านย่อย หรือ ซากงสี่ กำหนดให้มีเงินอยู่ในร้านได้หนักไม่เกินกว่า 10 ตำลึงจีน แต่จะขายได้แต่เฉพาะรายย่อย ขายคราวละไม่เกินกว่าหนัก 10 ตำลึงจีน และเป็นโรงยาสูบเงินได้อีกด้วย กล่าวอีกอย่างหนึ่งคือ เป็นโรงยาเดินที่ขายปลีกันเอง

เพราะฉะนั้นอาจจะกล่าวได้ว่าเงินของรัฐบาลจะไปถึงมือผู้บริโภครวม ต้องผ่านคนกลางหลายคน มีผลให้เงินมีราคาสูงมากกว่าจะถึงมือผู้สูบ ทั้งนี้เพราะคนขายยอมต้องหวังผลกำไรจากขายคืน ดังนั้นราคาเงินจากเจ้าภาษีไปสู่มือยี่กงสี่ จากมือยี่กงสี่ไปถึงซากงสี่ และจากซากงสี่ไปถึงมือผู้สูบ ย่อมมีการแสวงหาผลกำไรทุก ๆ ช่วงของการขายคืน ผู้บริโภคซึ่งอยู่ท้ายสุดของกระบวนการค้าเงินจึงเป็นผู้รับภาระหนักที่สุด และไม่อาจจะบังคับให้ผู้อื่นได้

ก. ตลาด . ตลาดในที่นี้หมายถึง เขตที่เจ้าภาษีได้รับประมวลผูกขาดจากรัฐบาล และออกไปตั้งร้านจำหน่ายเงินได้ จากรายงานการประมวลภาษีเงินพบว่า แหล่งที่รัฐบาล

<sup>1</sup> เสถียร ลายลักษณ์ (รวบรวม), "ประกาศข้อบังคับภาษีเงินรัศมีโกสินทร์ศก 118," ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 16 ภาค 2, หน้า 487.

<sup>2</sup> 1 ตำลึงจีน เท่ากับ 33.3 กรัม



อนุญาตให้ไปตั้งร้านขายผืนไค้มีอยู่ทั่วทั้งประเทศ และอาจจะขยายออกไปได้เป็นลำดับตามข้อเสนอแนะของเจ้าภาษี เขตที่ขยายออกไปหมายถึงจำนวนผู้สูบที่เพิ่มขึ้น และรายได้จากการขายผืนไค้สูงขึ้นเป็นลำดับด้วย

เนื่องจากตลาดผืนไค้มีอยู่ทั่วทั้งประเทศ จึงเป็นการยากที่จะศึกษาทุกเขตอย่างลึกซึ้งในการวิจัยผู้เขียนมุ่งศึกษาเพียง 2 เขตเท่านั้น คือ กรุงเทพฯ และภูเก็ต ทั้งนี้เพราะ

1. รายได้ของภาษีผืนไค้ทั้ง 2 เขตนี้มีอัตราสูงกว่าที่อื่น ๆ กล่าวไ้กว่ารายได้จาก กรุงเทพฯ และภูเก็ต เป็นลำดับที่หนึ่งและสองของรายได้ผืนไค้ทั้งประเทศ และรายได้จากทั้ง 2 เขต เมื่อรวมกันแล้ว มีจำนวนครึ่งหนึ่งของรายได้ผืนไค้ทั้งประเทศ ดังตัวอย่างจากช่วง พ.ศ. 2433 - 2435 ภาษีผืนไค้ในเขตกรุงเทพฯ คิดเป็นร้อยละ 40.36, 41.40 และ 40.60 ตามลำดับ ส่วนที่ภูเก็ตเก็บได้เป็นอันดับสองรองลงมาจากกรุงเทพฯ คิดเป็นร้อยละ 8.97, 8.20 และ 12.44 ตามลำดับ ดังตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ 9 แสดงรายได้ภาษีผืนไค้ในเขตกรุงเทพฯ และภูเก็ต คิดเป็นร้อยละ

พ.ศ.	กรุงเทพฯ	ภูเก็ต	อื่น ๆ	รวม
2433	40.36	8.97	50.67	100
2434	41.40	8.20	50.40	100
2435	40.60	12.44	40.96	100

ที่มา : หจช., ร.5 ค.14.3/1 ขาญชี้รายได้อากรผืนไค้จำนวนศก 109 - 111

จากตารางข้างต้นจะเห็นได้ว่าภาษีผืนไค้ที่เรียกประมวลจากเจ้าภาษีในเขตกรุงเทพฯ และภูเก็ต เก็บได้เกือบครึ่งหนึ่ง และเกินกว่าครึ่งในบางปีของรายได้ทั้งหมดของภาษีผืนไค้

2. สมมติฐานสำคัญอีกประการหนึ่งคือ คนที่สูบบุหรี่ส่วนใหญ่เป็นชาวจีนซึ่งอพยพมาจากประเทศจีน เมื่อเข้ามาตั้งหลักแหล่งอาศัยอยู่ในประเทศไทยยังคงสูบบุหรี่ จึงมีการลักลอบค้าฝิ่นขึ้นในช่วงที่รัฐบาลยังไม่ได้อนุญาตให้มีการขายฝิ่นได้ในประเทศ จนกระทั่งรัฐบาลต้องยอมอนุญาตให้ขายฝิ่นได้เพื่อระงับปัญหาฝิ่นเถื่อน อย่างไรก็ตามอัตราการอพยพหลังไหลเข้ามาของชาวจีนในประเทศไทยยังคงอยู่อย่างสม่ำเสมอ เขตที่คนจีนอพยพเข้ามาอยู่มากที่สุดคือ กรุงเทพฯ และรองลงมาที่หัวเมืองภาคใต้ จากผลการวิจัยเรื่องกิจการเหมืองแร่ ตีพิมพ์กับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจภาคใต้ประเทศไทย พ.ศ. 2411 - 2475 พบว่าการอพยพเข้ามาของชาวจีนส่วนใหญ่ในภาคใต้มักจะเข้าไปอยู่ในภูเก็ต<sup>1</sup> ซึ่งเป็นเขตที่ทำอุตสาหกรรมเหมืองแร่และเป็นเขตที่ต้องการแรงงานเป็นจำนวนมาก เมื่อเขตภูเก็ตและกรุงเทพฯ มีชาวจีนอพยพเข้ามาอาศัยอยู่มาก และชาวจีนส่วนใหญ่คิดฝิ่น เขตทั้ง 2 จึงเป็นเขตที่รัฐบาลได้เงินประมูลสูงกว่าเขตอื่น ๆ เพราะเป็นเขตที่จำหน่ายฝิ่นได้เป็นจำนวนมากนั่นเอง

จากข้อสังเกตทั้งสองประการนี้ จึงควรจะศึกษาลงไปถึงสาเหตุอื่น ๆ ที่มีส่วนส่งเสริมให้ทั้งสองเขตสามารถขายฝิ่นได้ดีกว่าเขตอื่น ๆ

1) กรุงเทพฯ กรุงเทพฯ เป็นเขตที่มีคนจีนอพยพเข้ามาตั้งหลักแหล่งอาศัยอยู่มากที่สุด มีใช้เพราะกรุงเทพฯ เป็นเมืองหลวงของประเทศอย่างถาวร แต่สาเหตุสำคัญที่ชาวจีนอพยพเข้ามาคือ การแสวงหางานทำในประเทศไทย กรุงเทพฯ นับเป็นแหล่งตลาดงานที่ดีที่สุดในขณะนั้น หลังการห้ามสนธิสัญญาเบาริ่งใน พ.ศ. 2398 แล้ว เศรษฐกิจไทยเริ่มเปลี่ยนแปลงไปสู่การผลิตภาคการเกษตรในอัตราที่สูงขึ้น โดยเฉพาะการเพาะปลูกข้าว ข้าวที่ผ่านการเก็บเกี่ยวแล้วจะถูกส่งมาโรงสี เนื่องจากบริเวณปลูกข้าวที่สำคัญของ

---

ไพรรณี อวนสกุล, "กิจการเหมืองแร่ตีพิมพ์กับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจภาคใต้ประเทศไทย พ.ศ. 2411 - 2475," วิทยานิพนธ์ปริญญาโทชั้นตรี ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2522, หน้า 167 และ 165.

ไทย คือ ที่ราบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาซึ่งอยู่ภาคกลางรอบ ๆ กรุงเทพฯ โรงสีในขณะนั้นจึงตั้งอยู่รอบ ๆ กรุงเทพฯ ทั้งสิ้น นับตั้งแต่ พ.ศ. 2422 เป็นต้นมา ได้มีการตั้งโรงสีในชนบทขึ้นบ้าง แต่โรงสีส่วนใหญ่ยังคงอยู่ในกรุงเทพฯ จนกระทั่งหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จึงได้มีการตั้งโรงสีจำนวนมากตั้งขึ้นในชนบท<sup>1</sup>

สิ่งที่คว่ามมากับกิจการโรงสี คือ การใช้แรงงานกุลีในโรงสี ทำหน้าที่แบกขนข้าวสาร และควบคุมเครื่องสีข้าว จากงานวิจัยเรื่องการผลิตและการค้าข้าวในที่ราบภาคกลาง ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2411 - 2475 ปรากฏว่าแรงงานโรงสีเป็นชาวจีนอพยพเข้ามาเป็นส่วนใหญ่<sup>2</sup> โรงสีขนาดใหญ่ ๆ จะมีกุลีราว ๆ 200 คน แต่ถ้าเป็นโรงสีขนาดเล็กก็ราว 100 คน<sup>3</sup> จำนวนโรงสีในกรุงเทพฯ ที่ตั้งขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 และรัชกาลที่ 6 มีจำนวนมาก จนอาจจะกล่าวได้ว่ากิจการโรงสีเป็นกิจการที่ขึ้นหน้าขึ้นตาที่สุดในขณะนั้น<sup>4</sup> (ดูจำนวนโรงสีในกรุงเทพฯ ตามตารางที่ 10)



ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup>ทวีศิลป์ สิววัชนะ, "การผลิตและการค้าข้าวในที่ราบภาคกลาง. . .," หน้า 227.

<sup>2</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 232.

<sup>3</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 235.

<sup>4</sup>เรื่องเดียวกัน.

ตารางที่ 10 แสดงจำนวนโรงสีในกรุงเทพฯ ในสมัยรัชกาลที่ 5 และรัชกาลที่ 6

พ.ศ.	จำนวนโรงสี
2410	5
2422	10
2423	12
2432	23
2435	25
2438	27
2439	30
2440	26
2441	37
2444	26
2451	49
2453	59
2462	66
2467	83

ที่มา : ทวีศิลป์ สิววัณนะ, "การผลิตและการค้าข้าวในที่ราบภาคกลาง. . .," หน้า 223

เมื่อพิจารณาจำนวนโรงสีที่ตั้งในกรุงเทพฯ อาจประมาณได้ว่ามีคนจีนเป็นจำนวนไม่น้อยที่เป็นกสิอยู่ในโรงสี โดยทั่วไปแล้วคนจีนเหล่านี้คิดเงิน เพราะเงินเป็นยากกระตุ้นให้เลิกกำลังและช่วยให้ทำงานหนักได้ ชาวจีนที่เข้ามาทำงานรับจ้างจึงคิดเงินกันมาก เพราะฉะนั้นตลาดขายเงินที่สำคัญในกรุงเทพฯ จึงอยู่ในหมู่กรรมกรหรือกสิในโรงสีนั่นเอง จะเห็น

ได้ว่าเศรษฐกิจในโรงสีมีส่วนอย่างมากที่จะทำให้เงินขาดมือหรือไม่ และทำให้เจ้าภาษีประสมกับการขาดทุนหรือได้กำไร ถ้าโรงสีสามารถทำกิจการไปได้ด้วยดี กรมกรมีรายได้ก็มีเงินใช้จ่ายใช้สอยมาก ก็จะมีสุขสันต์มาก แต่ถ้ากรมกรมีรายได้น้อยก็จะลดการสูบลงบ้าง ดังปรากฏในฎีกาของเจ้าภาษีเมืองกรุงเทพฯ ถึงสาเหตุของการขาดทุนว่า

ในจำนวนปีรัตนโกสินทรศก 110 ที่ข้าพระพุทธเจ้ารับพระราชทานทำภาษีนี้ เป็นการจำเป้นด้วยเงินแล้งคนปีเข้าแพง โรงสีไฟ โรงสีในคลองมดุง โรงเลื่อยไม้ แลเรือโป๊ะ เรือฉลอม ก็ต้องหยุด ไม่มีกิจการจะทำ สินค้าต่าง ๆ ที่จะซื้อขายก็น้อยลงเป็นอันมาก ภาษีของหลวงคือภาษีเข้าแลภาษีกรมตุลาการ ที่เก็บเงินภาษีได้ในจำนวนปีรัตนโกสินทรศก 110 นี้เก็บได้น้อยกว่าจำนวนปีรัตนโกสินทรศก 109 หลายเท่า แลพวกจีนที่รับจ้างในโรงสีไฟ โรงสีในคลองมดุง โรงเลื่อยไม้ แลเรือโป๊ะ เรือฉลอม ประมาณคนหมื่นเสกหาว่ามีคนทำมาหากินไม่เป็นการชดส่นลงเป็นอันมาก พวกจีนที่สุขสันต์มากก็ต้องนอนสูบไท้อยลง เพราะเป็นการชดส่นเช่นนี้ เงินจึงจำหน่ายหาออกได้มากไม่ ในสามเดือนซึ่งล่วงมาแล้วนี้ ข้าพระพุทธเจ้าต้องขาดทุนจนขายหาเงินเค็มส่งงวดเป็นเงิน 400 ซึ่งเสก . . .<sup>1</sup>

เพราะฉะนั้นจะเห็นได้ว่ากิจการโรงสีข้าวในขณะนั้นมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการกำหนดว่าเงินจะขาดมือหรือไม่

นอกจากโรงสีจะเป็นเขตที่ตั้งของชาวจีนจำนวนมากแล้ว คนจีนที่อพยพเข้ามาที่กรุงเทพฯ ยังสามารถประกอบกิจการอื่น ๆ ได้อีกด้วย เช่น ทำการค้าขนาดเล็กย่อย เป็นกรมกรรับจ้างอื่น ๆ อัตราการอพยพของคนจีนในช่วงรัชกาลที่ 5 และรัชกาลที่ 6 มีอยู่ไม่ขาดระยะ จำนวนผู้สูบเงินจึงเพิ่มขึ้นตามลำดับ เนื่องจากคนจีนสามารถสูบเงินได้อย่างเสรี โรงยาดินก็มีอยู่ทั่วไปในกรุงเทพฯ และวิธีการประมูลภาษีอากรในระยะต่อมา

<sup>1</sup> หจข., ร.5 ค. 14/8 ฎีกาพระบริบูรณ์และหลวงสาทรราชาบุตร เจ้าภาษีเมืองกรุงเทพฯ กรามบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (11 กรกฎาคม ร.ศ. 110)

สามารถขยายขอบเขตไปได้อย่างกว้างขวาง เงินรายได้ภาษีเงินได้สูงขึ้นอย่างไม่มีขีดกัณฑ์ กล่าวคือ ในช่วงการประมุลปี พ.ศ. 2442 ภาษีเงินได้กรุงเทพฯ ประมุลได้ 1,920,000 บาท แต่ในเวลาต่อมาคือการประมุลปี พ.ศ. 2445 เพิ่มขึ้นเป็น 3,071,200 บาท<sup>1</sup> (โปรดพิจารณาจากตารางที่ 12 ประกอบ)

2) ภูเก็ต เศรษฐกิจที่สำคัญของภาคใต้ขึ้นอยู่กับกิจการเหมืองแร่อยู่มาก โดยเฉพาะที่ภูเก็ตซึ่งมีเหมืองแร่เป็นจำนวนมาก สิ่งที่ดึงดูดความมากับกิจการเหมืองแร่ คือ การใช้แรงงานกรรมกรในเหมืองแร่ ในระยะต้นแรงงานในเหมืองแร่มีอยู่น้อย จึงต้องมีการนำแรงงานจากประเทศจีนเข้ามาที่ภูเก็ต ทำให้จำนวนชาวจีนในภาคใต้เพิ่มขึ้น การนำจีนอพยพเข้ามาในไทยมี 2 ลักษณะด้วยกัน พวกหนึ่งเป็นพวกอิสระคือออกค่าใช้จ่ายเดินทางมาเอง อีกพวกหนึ่งเป็นพวกที่รับการอนุเคราะห์ พวกนี้มีเงื่อนไข่มากเมื่อเดินทางมาถึง กล่าวคือ เข้ามาด้วยทุนของนายเหมืองต้องทำงานให้ให้นายเหมืองจนกว่าจะเป็นอิสระ หรืออีกประเภทหนึ่งคือบริษัทจัดหาแรงงานเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายให้ พวกนี้จะถูกกักตัวไว้จนกว่าจะมีผู้มาว่าจ้างให้ไปทำงานและนำเงินมาใช้หนี้ในภายหลัง<sup>2</sup>

เนื่องจากระบบการปกครองในภาคใต้ของไทยมีลักษณะแตกต่างจากที่อื่น ๆ บ้างเล็กน้อย การปกครองภายในเมืองเป็นระบบที่สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยทรงเรียกว่า "ระบบเหมาเมือง"<sup>3</sup> กล่าวคือ เจ้าเมืองทำหน้าที่ทั้งด้านบริหารราชการแผ่นดินจัดเก็บภาษีอากรทุกอย่างในเมือง<sup>4</sup> ซึ่งวิธีดังกล่าวนี้มีทั้งข้อดีและข้อเสีย

<sup>1</sup> หจช., ร.5 ค.14.3/13, 15 ชาญแพนภานุชัชฎาธิษฐาน สก 118 และ 121

<sup>2</sup> พรณี อวนสกุล, "กิจการเหมืองแร่ที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจภาคใต้. . .," หน้า 163.

<sup>3</sup> หจช., ร.5 ม.2.14/74 รายงานของสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพตรวจราชการหัวเมืองปักษ์ใต้ (ชั้นวาคม ร.ก. 115)

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน.

ข้อก็คือ ถ้าผู้ว่าราชการเมืองตั้งใจทำนุบำรุงบ้านเมือง ก็สามารถทำได้อย่างเต็มที่เพราะ  
รับผิดชอบในกิจการทุกด้านอยู่แล้ว แต่วิธีนี้ก็มิใช่เสียตรงที่ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นอาจจะถูก  
เบียดบังให้ตกแก่เจ้าเมืองมากกว่าที่รัฐบาลจะได้รับ<sup>1</sup>

กิจการภาษีเงินในภูเก็ต. ภาษีเงินในสมัยที่ขึ้นอยู่กับกรมพระกลาโหม ในเมืองภูเก็ต  
มีวิธีการเก็บต่างจากที่อื่น ๆ คือ อนุญาตให้นำเงินคิมเข้ามาในเมืองภูเก็ตได้ แต่ต้องเสีย  
ภาษีแก่รัฐบาล 2 อย่างด้วยกันคือ<sup>2</sup>

1. อากรตีตราหีบเงิน คืออากรที่เรียกเก็บจากคนที่นำเงินเข้ามาจะต้องเสียค่าตีตรา  
ให้แก่รัฐบาลในอัตราบักละ 200 เหรียญมาลาญ
2. เงินคิมที่นำเข้ามานี้จะต้องนำไปต้มที่โรงยกเงินของรัฐบาลในเมืองภูเก็ต แต่  
จะต้องเสียค่าต้มเงินอีกด้วย

ในขณะนั้นพระยาวิชิตสงคราม เป็นผู้ว่าราชการเมืองภูเก็ตและเป็นผู้รับผิดชอบ  
กิจการจัดเก็บภาษีอีกด้วย ครั้นถึงปี พ.ศ. 2433 (ร.ศ. 109) รัฐบาลได้เปลี่ยนแปลง  
นโยบายเกี่ยวกับเงินในภูเก็ตเสียใหม่ กล่าวคือให้ใช้การเก็บภาษีแบบเดียวกับกรุงเทพฯ  
คือห้ามคนนำเงินเข้าเมือง แต่อนุญาตให้เจ้าเมืองเป็นผู้ซื้อเงินคิมเข้ามาทำการต้มและจำหน่าย  
แต่ผู้เดียวในเมือง เงินค่าใช้จ่ายในกิจการนี้ เจ้าเมืองต้องทำบัญชีรายรับรายจ่ายส่งมา  
ยังกรุงเทพฯ กล่าวได้ว่ากิจการภาษีเงินในขณะนั้นในภูเก็ตจัดเป็นรูปภาษีหลวงนั่นเอง

ต่อมากิจการเหมืองแร่ในภูเก็ตขยายตัวมากขึ้น มีชาวจีนอพยพเข้ามาเป็นแรงงาน  
กิจการภาษีเงินเจริญขึ้นเป็นลำดับ ทั้งนี้พิจารณาจากรายได้ภาษีเงินในปี ร.ศ. 109 เก็บได้  
ถึง 240,000 บาท และในปี พ.ศ. 2435 เก็บได้ถึง 320,000 บาท<sup>3</sup>

<sup>1</sup>เรื่องเดียวกัน.

<sup>2</sup>หจข., ร.5 ค.14.1ก/9 พระเจ้าน้องยาเธอ กรมพระนราธิปประพันธ์พงศ์  
กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ (1 ตุลาคม ร.ศ. 111)

<sup>3</sup>หจข., ร.5 ค.14.3/1 บัญชีรายได้อากรเงินจำนวนสัก 109 - 111

ในปี พ.ศ. 2439 รัฐบาลได้จัดให้มีการประมูลภาษีเงินรายมลเทศขึ้น ดังนั้น พ.ศ. 2442 รัฐบาลจึงยกภาษีเงินมลเทศกู้เกิดขึ้นเป็นภาษีผูกขาด โดยมีขุนอนุรักษ์ราชทรัพย์เป็นเจ้าภาษี และพระบริบูรณ์โกษากรณเป็นนายประกัน<sup>1</sup> ในการประมูล พ.ศ. 2445 จินยุโนได้เป็นเจ้าภาษี พระบริบูรณ์โกษากรณเป็นนายประกัน และหลวงไมตรีวานิชเป็นรับเรือน<sup>2</sup> ส่วนการประมูล พ.ศ. 2448 นั้น พระบริบูรณ์โกษากรณได้เป็นนายอากกร หลวงสุนทรโกษาเป็นนายประกัน และหลวงพิไชยได้เป็นรับเรือน ตามลำดับ<sup>3</sup>

กิจการขายฝิ่นในมลเทศกู้เกิดขึ้นนอกจากจะมีโรงยาฝิ่นตั้งอยู่ทั่วไปทั้งมลเทศแล้ว แหล่งที่ตั้ง โรงยาฝิ่นที่รายได้ดีที่สุดในเมืองแร่ คงปรากฏชื่อในเอกสารครั้งนี้คือ ฝิ่นเมืองคำบลมากา คำบลไลแง คำบลบางจำ คำบลเพนียงแตก เป็นต้น<sup>4</sup> เนื่องจากกรรมกรในเมืองแร่ส่วนใหญ่สูบฝิ่น จึงต้องมีโรงยาฝิ่นอยู่ในเมืองทุกแห่ง ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างกิจการเมืองแร่และกิจการภาษีฝิ่นจึงมีอยู่อย่างใกล้ชิด ประเด็นที่เห็นได้อย่างเด่นชัดอย่างหนึ่งคือ การอพยพเข้ามาหรือออกจากเมืองภูเก็ทของประชาชนในเขตนี้ มีสาเหตุประการหนึ่งมาจากราคาฝิ่นที่ขายอยู่ในเมืองนั้นเป็นสำคัญ

. . . ฝิ่นขึ้นราคาแพงกว่าแต่ก่อนราษฎรไทยจึงต่างคนพากันออกจากเมืองไปเสียโดยมาก แมหากจะยังคงเหลืออยู่บ้าง ก็แค่เพียงเล็กน้อย บรรดาพลเมืองยอมลดลดอยเบาบาง หาเหมือนกับเวลาสมัยที่ฝิ่นมีราคาถูกครั้งแต่ก่อนมาฉนั้นไม . . .<sup>5</sup>

<sup>1</sup> หจช., ร.5 ค.14.3/10 ชาญแพนกชาญชี่ภาชีอากกร ร.ศ. 118

<sup>2</sup> หจช., ร.5 ค.14.3/13 ชาญแพนกชาญชี่ภาชีอากกร ร.ศ. 122

<sup>3</sup> หจช., ร.5 ค.14.3/15 ชาญแพนกชาญชี่ภาชีอากกร ร.ศ. 124

<sup>4</sup> หจช., ร.5 ค.14.4ก/1 ชาญชี่เงินฝิ่น (ร.ศ. 106 - 111)

<sup>5</sup> หจช., ร.5 ค.14.1ก/9 ฎีกาชาวเงินในมลเทศกู้เก็ทกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ (29 มิถุนายน ร.ศ. 120)



เมื่อคนอพยพออกจากเมืองมาก กิจการเหมืองแร่ก็ต้องประสบปัญหาขาดแคลนแรงงาน สมเด็จพระยาตากษักราชานุภาพทรงแนะนำให้พวกจีนในหม่อมพอพเข้ามาทำงานในเมืองแร่ เพื่อให้กิจการเจริญขึ้น<sup>1</sup> แต่เมื่อรัฐบาลยกภาษีเงินในมณฑลภูเก็ตขึ้นเป็นภาษีผูกขาดใน พ.ศ. 2444 ปรากฏว่าราคาขายเงินกลับทวีสูงขึ้นกว่าเก่า<sup>2</sup> นอกจากจะไม่เป็นการส่งเสริมให้เกิดความเจริญแก่กิจการเหมืองแร่แล้ว ยังส่งผลให้รัฐบาลสูญเสียรายได้ที่เรียกเก็บจากอากรตีบูกอีกด้วย<sup>3</sup>

เมื่อเปรียบเทียบราคาขายเงินที่มณฑลภูเก็ตกับราคาในเมืองประของมลายูแล้ว ราคาเงินในประนับว่ามีอัตราต่ำกว่าในภูเก็ต การที่เงินในประราคาถูกนับเป็นแรงดึงดูดใจให้คนเข้าไปทำงานในประมาก กิจการเหมืองแร่ในประจึงเจริญรุ่งเรืองขึ้น<sup>4</sup> ได้มีการเสนอให้รัฐบาลลดราคาเงินในภูเก็ตลงเพื่อเป็นเครื่องล่อใจให้คนหันมาทำงานในภูเก็ตมากขึ้น<sup>5</sup> ต่อมารัฐบาลได้ประกาศลดราคาเงินในภูเก็ตลงให้มีอัตราใกล้เคียงกับราคาเงินที่ขายใน ไทรบุรี และประ ทั้งนี้เพื่อพยุงฐานะกิจการเหมืองแร่เอาไว้<sup>6</sup> นอกจากรัฐบาลจะปรับปรุงราคาขายเงินเพื่อพยุงเศรษฐกิจเหมืองแร่เอาไว้ สาเหตุอีกประการหนึ่งคือ การที่คนจีนอพยพเข้ามาอาศัยในประเทศไทยจำนวนมาก ทำให้รัฐบาลสามารถเรียกเก็บภาษีจากคนจีนเหล่านี้

1 เรื่องเดียวกัน.

2 เรื่องเดียวกัน.

3 เรื่องเดียวกัน.

4 เรื่องเดียวกัน. เงินในประราคาต่ำถึงละ .80 - 1.00 ปอนด์ ขณะที่ในภูเก็ตต่ำถึงละ 2.40 ปอนด์

5 เรื่องเดียวกัน.

6 หจข., ๑.5 ค. 14. 1ก/9 สมเด็จพระยาตากษักราชานุภาพกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ (10 กันยายน ร.ศ. 120)

ได้เป็นจำนวนมาก ประมาณกันว่ารัฐเก็บภาษีคนจีนได้คนละ 40 บาทต่อปี<sup>1</sup>

อันที่จริงแล้วกิจการภาษีเงินเป็นการแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างเจ้าของเมืองกับรัฐบาลไทย ทั้งนี้เพราะกรรมกรในเมืองแร่ต้องอยู่ในระบบกงสี คือ ระบบการค้าแรงงานในเมืองซึ่งเมืองหนึ่งเป็นทั้งแหล่งขุดแร่ ที่ทำการ บ้านพักอาศัยของนายเหมืองและลูกจ้าง รวมทั้งร้านค้าเครื่องอุปโภคบริโภค โรงเดิน<sup>2</sup> ในระบบกงสีนี้ นอกจากนายเหมืองจะเป็นเจ้าของร้านค้าในเมือง ยังเป็นผู้รับทำภาษีอากรอย่างอื่นในเมืองอีก เช่นทำหน้าที่เก็บภาษีอากรบ่อนเบี้ยภายในเมืองอีกด้วย เพราะฉะนั้นถ้าเมืองใดมีกรรมกรเข้ารับจ้างทำเหมืองมาก นอกจากเจ้าของเมืองจะสามารถผลิตแร่ได้มาก อันเป็นรายได้สำคัญของเจ้าของเมืองแล้ว เจ้าของเมืองยังมีรายได้ทางอ้อม กิจการภาษีอากรบ่อนเบี้ย และร้านค้าภายในเมืองอีกด้วย ในขณะที่เดียวกันถ้ามีกรรมกรเข้ามารับจ้างทำเหมืองเป็นจำนวนมาก เจ้าภาษีเงินก็จะขายเงินได้มากด้วย และในกรณีที่เงินในเมืองใดราคาถูกก็จะเป็นแรงดึงดูดใจให้กรรมกรเข้ามาทำเหมืองในเมืองนั้นมาก จากความสัมพันธ์ระหว่างกิจการเหมืองแร่กับกิจการภาษีเงินดังกล่าวจึงทำให้เจ้าของเมืองและเจ้าภาษีเงินจึงมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเงินอันหนึ่งคือ ในช่วงต้นของการทำเหมืองแร่ การขาดแคลนแรงงานเป็นปัญหาสำคัญ จำเป็นต้องมีการนำแรงงานเข้ามาจากประเทศจีน และจะต้องมีทุนเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทางของแรงงาน พระยารัษฎานุประดิษฐ์ซึ่งดำรงตำแหน่งข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลภูเก็ตขณะนั้น ได้เสนอความเห็นเรื่องนี้ต่อพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงคังกรราชานุภาพ เสนอขอตั้งกระทรวงมหาดไทยว่า ในเรื่องเงินค่าใช้จ่ายนี้ควรเอาทุนของเจ้าภาษีเงิน ทั้งนี้เพราะเมื่อกรรมกรเหล่านี้เข้ามาทำงานในเมือง จะนำผลกำไรมาสู่เจ้าภาษีเงินในภายหลัง

<sup>1</sup> ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 40 พ.ศ. 2470 - 2471 "พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2370" อ้างจาก พรหม อวนสกุล, "กิจการเหมืองแร่ที่ผูกกับการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจภาคใต้. . .," หน้า 168.

<sup>2</sup> พรหม อวนสกุล, "กิจการเหมืองแร่. . .," หน้า 169.

เรื่องที่จะเดินรับมันทุกพวกจีนในระหว่างเมืองจีนตรงมาเมืองภูเก็ตนี้ ถ้าจะให้พวกพ่อค้าเขาเรือกลไฟรับมันทุกพวกจีนก็ไม่มีเหตุผล ครั้นรัฐบาลจะลงทุกเกี่ยวในเรื่องนี้ก็ไมควร ขาพระพุทธรเจ้าเห็นควยเกล้าฯ ว่าต้องให้นายอากรเดินมณฑลภูเก็ตเป็นผู้ออกทุกเขาเรือกลไฟเดินรับมันทุกพวกจีนก็จากเมืองจีนเอมิ่งตรงมาเมืองภูเก็ตปีละ 3 เทียว คือ เดือนกุมภาพันธ์เทียวหนึ่ง เดือนมีนาคมเทียวหนึ่ง เดือนเมษายนเทียวหนึ่ง แต่เงินระหว่างเรือที่มันทุกพวกจีนก็โดยสารมาจากเมืองจีน นายอากรเดินจะคิดเอาจากนายเหมืองผู้ส่งเกลือจีน เขามาถัวตามราคาที่ได้เขาเรือแลการที่นายอากรเดินได้ออกเงินทุกจัดการ เขาเรือมันทุกเกลือมันนั้นคงต้องขาดทูลบาง แต่เมื่อต่อไปถ้ามีคนเข้ามาในเมืองมากแล้วคงจะขายเดินได้จึงจะมีกำไรในภายหลัง<sup>1</sup>

เมื่อพิจารณาถึงผลประโยชน์ที่เจ้าภาษีเดินได้รับจากการขายเดินในภูเก็ต พบว่าเดือนหนึ่ง ๆ เจ้าภาษีจะขายเดินได้ถึง 30,000 ต่าลัง เมื่อหักค่าใช้จ่ายแล้ว เจ้าภาษีจะมีกำไรถึงปีละ 990,000 บาท<sup>2</sup> ซึ่งเป็นผลกำไรที่สูงมาก และเมื่อเงื่อนไขของการประกอบกิจการภาษีเดินต้องพึ่งพิงอยู่กับกิจการท่าเหมืองแร่ เจ้าภาษีเดินจึงต้องร่วมมือกับเจ้าของเหมืองพิทักษ์ผลประโยชน์ร่วมกัน

ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าภาษีเดินกับนายเหมืองที่เห็นได้ชัดอีกอย่างหนึ่งคือ เนื่องจากการขายเดินในเหมืองอยู่ในความรับผิดชอบของนายเหมืองภายใต้ระบบกงสี เจ้าภาษีเดินจึงต้องแบ่งผลกำไรให้กับนายเหมืองอีกด้วย โดยที่เจ้าภาษีจะขายเดินลดราคาให้กับนายเหมืองเพื่อที่นายเหมืองจะได้กำไรจากการขายเดินให้แก่กรมกรอีกทอดหนึ่ง กล่าวคือ เจ้าภาษี

## ศูนย์วิจัยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup> หจข., ร.5 ม.53/5 พระยารัษฎานุประดิษฐ์ฯ กรามทูล พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงดำรงราชานุภาพ (2 ธันวาคม ร.ศ. 120)

<sup>2</sup> หจข., ร.5 ค.14.1ก/7 จททนายพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงดำรงราชานุภาพ กรามบังคมทูลพระเจ้าน้องยาเธอ กรมขุนสมมตอมรินทร์ (17 กุมภาพันธ์ ร.ศ.126)

จะขายลดราคาให้ค่าถึงละ 16 อัฐ<sup>1</sup> ขณะที่เกี่ยวกับราคาซื้อขายเงินในเมืองจะต้องต่ำกว่า  
 ราคาในท้องตลาดทั่วไปเพื่อคงมูลค่าให้กรรมกรมีกำลังใจทำเหมือง และเมื่อเงินขายได้ปริมาณ  
 มาก ผลกำไรย่อมเพิ่มมากขึ้นโดยปริยาย ". . . แต่การจำหน่ายในครั้งนั้นเพียงค่าถึง  
 ละหนึ่งบาท 48 อัฐ ความพวกจีนทำเหมืองตีบุก ตามตลาดค่าถึงละสองบาทเท่านั้น เงิน  
 ก็ขึ้นกว่าเดิมกว่าเท่า . . ." <sup>2</sup>

ในภาครัฐบาล ผลประโยชน์ที่รัฐบาลได้รับอาจแบ่งออกได้เป็น 3 ส่วน คือ

1. ส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจการเหมืองแร่โดยตรง ในระยะแรก ข้อจำกัด  
 ของการทำเหมืองอยู่ที่การขาดแคลนแรงงาน<sup>3</sup> จึงเกิดความจำเป็นต้องนำแรงงานนอก  
 ประเทศเข้ามา เมื่อกิจการเหมืองแร่เจริญขึ้น สิ่งที่รัฐบาลได้รับคือรัฐสามารถเรียกเก็บ  
 อากกรตีบุกได้เพิ่มขึ้น ขณะที่เกี่ยวกับการที่ชาวจีนอพยพเข้ามาเป็นแรงงานมากขึ้น ก็มีผลให้  
 รัฐบาลเก็บภาษีได้มากขึ้นจากเครื่องอุปโภคบริโภค ค่าผูกมัดมือ ค่าสูบดิน อากกรการพั้น  
 ภาษีของใช้ในชีวิตประจำวันต่าง ๆ โดยเฉลี่ยแล้วรัฐบาลสามารถเรียกภาษีจากคนจีนเหล่านี้  
 ได้ประมาณคนละ 40 บาทต่อปี นับได้ว่าเป็นรายได้ที่สำคัญอย่างหนึ่งของรัฐบาล รัฐบาล  
 จึงต้องทุ่มบารุงเศรษฐกิจในภาคใต้ให้เจริญและสะดวกในการประกอบการให้ได้มากที่สุด  
 เท่าที่จะทำได้ ทั้งนี้เพราะรัฐบาลจะได้รับผลกระทบโดยตรงจากความเจริญหรือความเสื่อม  
 ของกิจการเหมืองแร่

<sup>1</sup> หจข., ร.5 ค.14.1ก/7 สารตราเสนาบดีคลัง ไปถึงจมนเสมอใจราชข้าหลวง  
 ใหญ่รักษาราชการหัวเมืองชายทะเลตะวันตก ๓ เมืองภูเก็ต (ไม่ปรากฏวันที่ มกราคม  
 ร.ศ. 110)

<sup>2</sup> หจข., ร.5 ค.14.1ก/33 จกหมายพระยาทิพโกษากรายบังคับมณฑลพระบาท  
 สมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ (7 พฤษภาคม ร.ศ. 127)

<sup>3</sup> พรณี อวนสกุล, "กิจการเหมืองแร่ตีบุกกับการเปลี่ยนแปลง...", หน้า 139.

2. ส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจการภาษีเงิน แม้ว่ารายได้ที่รัฐบาลได้รับจากการ ประมูลผูกขาดในภูเก็ทจะน้อยกว่าที่ได้จากกรุงเทพฯ ก็ตาม ปรากฏว่าอัตราเฉลี่ยการบริโภค ฝิ่นที่ภูเก็ทสูงที่สุดของคนทั้งประเทศ คือ 1.64 ตำลึง ในขณะที่ที่กรุงเทพฯ อัตราเฉลี่ยการ บริโภคฝิ่นเพียง 1.38 ตำลึง (โปรดพิจารณาตารางที่ 11 ประกอบ) เมื่ออัตราเฉลี่ย ของการบริโภคสูง ฝิ่นในเขตนี้จึงขายได้ดี เจ้าภาษีแย่งกันประมูลเพื่อรับทำภาษีฝิ่นในเขต นี้กันมาก เงินประมูลในเขตนี้จึงสูงขึ้นเป็นลำดับ

3. การที่รัฐบาลส่งเสริมให้เจ้าภาษีและนายเหมืองร่วมมือกันในการ เรียก เก็บภาษีต่าง ๆ ภายในเหมืองแร่ เช่น ฝิ่น และการพนัน รวมทั้งกิจการต่าง ๆ ในระบบ กงสี ทำให้เงินค่าจ้างที่กรรมกรได้รับจากนายเหมืองหมุนเวียนกลับไปสู่นายเหมืองอีก กรรมกรส่วนใหญ่ไม่มีโอกาสส่งเงินกลับไปให้ญาติพี่น้องที่ประเทศจีน ดังนั้นเงินตราของไทย จึงคงหมุนเวียนอยู่แต่ภายในประเทศ การดำเนินนโยบายดังกล่าวนับได้ว่าเป็นการรักษา สภาพการเงินของประเทศไม่ให้รั่วไหลถ่ายเทไปสู่ต่างประเทศใดทางหนึ่งด้วย

ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 11 ตารางแสดงจำนวนชาวจีนเพศชายในแต่ละมณฑลและอัตราเงิน  
ที่สูบโดยเฉลี่ยต่อคนต่อปี

มณฑล	จำนวนประชากร เพศชาย	จำนวนชาวจีน เพศชาย	อัตราร้อยละ ของชาวจีน	เงินที่ขายในปี พ.ศ. 2462	
				ค่าตั้ง	อัตราเฉลี่ยเงิน ที่สูบต่อหัว/ปี
กรุงเทพฯ	456,918	81,060	17.4	630,804	1.38
อยุธยา	336,371	11,068	3.29	195,974	.58
นครชัยศรี	171,676	10,604	6.20	120,496	.70
ราชบุรี	235,461	19,913	8.45	119,578	.50
ปาดังเบซาร์	185,818	15,948	8.88	148,320	.79
นครราชสีมา	291,195	3,478	1.12	30,453	.10
พิษณุโลก	196,601	3,013	1.50	41,075	.20
จันทบุรี	76,552	2,653	3.46	44,345	.57
นครสวรรค์	180,889	5,245	2.89	55,443	.30
สุราษฎร์	94,002	4,217	4.46	47,062	.30
นครศรีธรรมราช	263,158	5,508	2.09	54,371	.20
ปัตตานี	150,370	3,360	2.23	51,050	.33
ภูเก็ต	133,090	25,997	13.53	218,535	1.64
มหาสาร	272,108	3,035	1.11	19,025	.06
พายัพ	399,836	9,740	2.86	11,491	.02
อุบล	485,136	768	0.16	11,210	.02
อุดร	405,644	585	0.21	72,014	.17
ร้อยเอ็ด	333,958	457	0.73	29,559	.08

ที่มา O.F.A. Section 6/18 "Memorandum on opium in Siam, and two connected note, prepared for use of Siamese Members of Advisory Committee on traffic in Opium."

กล่าวโดยสรุป กิจกรรมภาษีเงินได้ในประเทศไทย มีตลาดใหญ่อยู่ 2 เขต คือ กรุงเทพฯ และภูเก็ต จากการวิจัยพบว่าการผูกขาดภาษีเงินได้ในอัตราเงินรายได้สูงที่สุดที่กรุงเทพฯ และรองลงมาที่ภูเก็ต โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประมูลในช่วงหลังจากปี พ.ศ. 2445 เป็นต้นไป อัตราการเพิ่มของเงินภาษีทั้งสองเขตเพิ่มขึ้นมาก เงินรายได้จากเขตกรุงเทพฯ และภูเก็ต เมื่อรวมกันแล้วมีอัตราเกินกว่าครึ่งหนึ่งของเงินภาษีเงินได้ที่รัฐบาลเรียกเก็บได้ทั่วประเทศ กล่าวคือ รัฐบาลเก็บภาษีเงินได้ทั้งสิ้น 7,080,637 บาท เป็นภาษีเงินได้ในเขตกรุงเทพฯ และภูเก็ตรวมกันถึง 4,191,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 57 ของภาษีเงินได้ทั้งหมด เพื่อความชัดเจน โปรดพิจารณาตารางรายได้ภาษีเงินได้ทั้งประเทศในเขตต่าง ๆ ในตารางที่ 12 ดังนี้



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 12 ตารางเงินประมาณการณ์มณฑลต่าง ๆ พ.ศ. 2439 - 2450

มณฑล	จำนวนเงินประมาณการณ์ผู้ผูกขาดศก				
	115 - 117	118 - 120	121 - 123	124 - 126	
นครไชยศรี	212,240	289,600	} 5,320,800 <sup>1</sup>	} 6,800,800 <sup>1</sup>	
จันทบุรี	116,880	124,000			
ราชบุรี	346,080	296,000			
กรุงเก่า	305,760	400,000			
นครสวรรค์	136,000	144,000			
พิษณุโลก	64,880	72,000			
ปาจิณบุรี	312,000	544,000			
นครราชสีมา	37,680	-			
กรุงเทพฯ	1,099,200	1,920,000			(3,071,200)
บึงกุ่ม	86,400	-			-
ภูเก็ต	324,000	492,000	1,120,000	1,561,600	
นครศรีธรรมราช	43,470	64,160	} 295,200 <sup>2</sup>	} 640,000 <sup>2</sup>	
ชุมพร	44,000	56,160			
พ่ายัพ	-	38,520	-	-	
อุตร	-	29,300	54,000	-	
เพชรบูรณ์	-	7,120	-	-	

ที่มา : หจข., ร.5 ค.14.3/10, 13, 15 บัญชีแผนกบัญชีภาษีอากร

<sup>1</sup>ประมาณการรวมเขต เรียกว่ามณฑลกลาง

<sup>2</sup>ประมาณการรวม 2 เขต เรียกว่ามณฑลตะวันตก



อย่างไรก็ตามในเขตอื่น ๆ นอกเหนือจากมณฑลกรุงเทพฯ และภูเก็ตแล้ว บริเวณมณฑลกรุงเทพฯ นครชัยศรี และราชบุรี จัดได้ว่าเป็นเขตที่เงินประมุลงาษีเงินอยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างสูง แม้ว่าอัตราชาวจีนที่เข้าไปตั้งหลักแหล่งในเขตนี้ก็ไม่มากนักก็ตาม (คูตารางที่ 11 ประกอบ) กล่าวคือ มีชาวจีนอาศัยอยู่คิดเป็นร้อยละ 3.29, 6.20 และ 8.45 ตามลำดับ แต่เงินประมุลงาษีเงินในเขตนี้ก็มีผู้ประมุลงาษีเงินแข่งขันกันให้อัตราค่อนข้างมาก (คูตารางที่ 12 ประกอบ) แสดงว่าถึงแม้จะเป็นเขตที่มีชาวจีนอาศัยอยู่เป็นจำนวนน้อยกว่าที่กรุงเทพฯ หรือภูเก็ต ก็มีการบริโภคนเงินเป็นจำนวนมากเช่นกัน จึงอาจสันนิษฐานได้ว่าสังคมไทยในระบายนั้น ผู้ที่สูญเงินมิได้จำกัดอยู่เฉพาะคนจีนเป็นส่วนใหญ่เท่านั้น คงจะมีคนไทยเป็นจำนวนไม่น้อยที่นิยมสูญเงิน ในเวลาต่อมาจำนวนผู้สูญเงินและปริมาณเงินที่บริโภคได้ขยายตัวเป็นลำดับ อันเป็นผลให้เงินประมุลงาษีเงินทวีสูงขึ้นโดยตลอดมา

ง. ราคา อัตราราคาซื้อขายเงินในประเทศไทยนั้น รัฐบาลเป็นผู้กำหนดให้เจ้าภาษีขายให้แก่ผู้บริโภค เพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดการขายเงินในราคาที่สูงกว่าราคาที่เหมาะสมจะเป็น อย่างไรก็ตามสิ่งที่จะต้องพิจารณาดูตามาคือ ราคาต้นทุนของเงินที่รัฐบาลสั่งเข้ามา จนกระทั่งเมื่อเงินผ่านการต้มเรียบร้อยแล้วเสียค่าใช้จ่ายเท่าใด ทั้งนี้เพื่อความกระจ่างในการพิจารณาราคาขายเงินต่อผู้บริโภคว่าต้องรับภาระภาษีเพียงใด

ต้นทุนของเงิน เงินที่รัฐบาลสั่งมาจากต่างประเทศส่วนใหญ่มาจากประเทศอินเดีย และนำเข้ามาในประเทศไทยในรูปเงินคืบ วิธีการนำเงินเข้ามา รัฐบาลอาจจะทำได้หลายวิธีคือ

1. ในระยะแรกรัฐบาลสั่งเงินคืบจากสิงคโปร์เป็นประจำทุกปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในตอนต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ มีตัวเลขปรากฏว่ามีการสั่งเงินจากสิงคโปร์ เข้ามาเป็นจำนวนดังนี้<sup>1</sup>

<sup>1</sup> หจข., B.C.R. 1/4 Foreign Office 1890 Annual Series No.771, Diplomatic and Consular reports on trade and finance.

ตารางที่ 13 ตารางการสั่งซื้อที่ดินจากต่างประเทศ

พ.ศ.	ที่บ	ปอนด์
2428	771	75,100
2429	664	62,500
2430	963	78,423
2431	993	82,912
2432	1,035	91,274

ราคาที่ดินจะตกประมาณที่บละ 88 ปอนด์ - 97 ปอนด์<sup>1</sup> คิดเป็นเงินไทยประมาณหนึ่งพันบาทเศษ

วิธีการไปติดต่อกู้ซื้อที่ดินที่สิงคโปร์นั้น บางครั้งรัฐบาลไทยส่งคนไปซื้อที่สิงคโปร์ แต่วิธีนี้ต้องสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายมาก เพราะต้องเสียค่าใช้จ่ายเดินทางไปถึงเมืองสิงคโปร์ นอกจากนั้นราคาที่ดินไม่แน่นอนขึ้นและลงไ้รวดเร็ว บางครั้งซื้อได้ในราคาถูก บางครั้งราคาแพง<sup>2</sup> เมื่อพระเจ้าอองยูยาเชอ กรมพระนราธิปประพันธ์พงศ์ ดำรงตำแหน่งรองเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้ทรงเปลี่ยนแปลงวิธีการซื้อที่ดินเสียใหม่ กล่าวคือ ปล่อยให้จวนจะหมดลง พระองค์ทรงมีโทรเลขไปถึงนายหน้าทีสิงคโปร์ ให้ประมูลราคาที่ดิน และส่งคำขอมือราคาทีประมูลได้ กลับมากรุงเทพฯ เมื่อได้ราคาที่เป็นที่พอพระทัย พระองค์จึงทรงมีโทรเลขไปสั่งซื้อ<sup>3</sup> วิธีนี้ก่อให้เกิดผลดีคือ เมื่อเวลาที่ดินมีราคาแพง รัฐบาลจะซื้อ

<sup>1</sup> ปอนด์ เท่ากับ 10 - 12 บาท

<sup>2</sup> หจข., ร.5 ค.3/1 จดหมายเหตุอากรเงิน

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน.

จำนวนน้อย แต่ถ้าช่วงใดมีราคาถูก จะสั่งเป็นจำนวนมาก<sup>1</sup> แต่วิธีเช่นนี้ทำให้ราคากันทุน  
 ฝิ่นไม่แน่นอน

2. ในเวลาต่อมาวิธีการซื้อฝิ่นแบบดังกล่าวมาแล้ว ได้ก่อให้เกิดปัญหา คือ  
 ฝิ่นมีราคาแพง เพราะไม่ได้ซื้อจากแหล่งที่ปลูกฝิ่นโดยตรง ประกอบกับราคาซื้อขายฝิ่น  
 ผันผวนเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ รัฐบาลไทยจึงใช้วิธีการซื้อฝิ่นวิธีใหม่คือ สั่งซื้อฝิ่นประเทศ  
 อื่นโดยตรง แต่ฝิ่นที่ซื้อมานี้เป็นฝิ่นที่รัฐบาลอินเดียนำมาเลหลังขายลดราคาตลาดลงทุกเดือน  
 ที่เมืองกัลกัตตา โดยรัฐบาลไทยมอบให้ห้างอีไมเยอร์เป็นตัวแทนจัดการให้ ขั้นตอนในการ  
 ซื้อฝิ่นมีอยู่ว่า กรมศุลกากรแจ้งจำนวนฝิ่นที่รัฐบาลสั่งซื้ออินเดียแต่ละคราวให้แก่บริษัทสยามฟอเรสต์  
 ซึ่งเป็นผู้แทนห้างอีไมเยอร์ในกรุงเทพฯ จากนั้นก็ส่งเงินโดยโทรเลขสั่งธนาคารไครนาการ  
 หนึ่งในเมืองกัลกัตตาจ่ายให้ ห้างอีไมเยอร์จะติดค่าฝิ่นบวกกับค่าขนส่ง ค่าประกัน ค่า  
 คอมมิชชั่น รวมไว้ในราคาฝิ่นหีบหนึ่ง ๆ อัตราราคาซื้อฝิ่นนี้จะมีการตกลงกันทุก ๆ หกเดือน  
 หรือทุกปี<sup>2</sup> และเงินตราที่ใช้ในการซื้อฝิ่นนี้ใช้เป็นเงินปอนด์โดยตลอด<sup>3</sup>

ฝิ่นที่ส่งเข้ามานี้จะบรรจุใส่หีบ และต้องกำหนดอย่างแน่ชัดว่าในปีหนึ่ง ๆ จะซื้อ  
 ฝิ่นกี่หีบ เนื่องจากอัตราการบริโภคน้ำมันในประเทศมีปริมาณมากขึ้นเป็นลำดับ ทำให้การนำ  
 ฝิ่นเข้าประเทศสูงขึ้นไปด้วย กล่าวคือในปี พ.ศ. 2432 รัฐบาลไทยนำฝิ่นเข้าเป็นจำนวน  
 1,025 หีบ ครั้นถึงปี พ.ศ. 2461 เพิ่มขึ้นเป็น 1,700 หีบ<sup>4</sup> ในเรื่องราคาซื้อฝิ่นนั้นมีความ  
 ไม่แน่นอนอยู่เสมอ ทั้งนี้เพราะราคาฝิ่นย่อมขึ้นลงตามความต้องการของตลาด อีกทั้งการ

<sup>1</sup>เรื่องเดียวกัน.

<sup>2</sup>O.F.A. Section 6/15.1 Purchase of raw opium from  
 Government of India (12 July 1917)

<sup>3</sup>เรื่องเดียวกัน

<sup>4</sup>O.F.A. Section 6/15.1 Purchase of raw opium from  
 Government of India (12 July 1917)

ซื้อขายเงินระหว่างประเทศทำกันด้วยเงินปอนด์ซึ่งอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราไม่คงที่ ดังนั้นราคาซื้อเงินจึงขึ้นลงได้ตลอดเวลา

ในปี พ.ศ. 2450 เมื่อรัฐบาลเตรียมการโอนกิจการภาษีเงินเป็นของรัฐ รัฐบาลได้ประมาณราคาต้นทุนเงินไว้ที่บิลละ 1,377 บาท<sup>1</sup> เงินคืบนี้ก่อนจะนำออกจำหน่ายต้องผ่านกรรมวิธีต้มให้เป็นเงินสุก และบรรจุหลอด โดยเฉลี่ยแล้วเงินคืบหนึ่งหีบต้มแล้วจะได้เงินสุกหนักประมาณ 1000 คำลึง<sup>2</sup> กล่าวคือ อยู่ในระหว่าง 1150 - 1190 คำลึง<sup>3</sup> เมื่อบวกค่าใช้จ่ายในการต้มแล้ว ราคาต้นทุนของเงินจะเป็นดังนี้คือ เงินสุกพาราณสีอย่างชั้นหรือที่เรียกว่าเงินเสียงหุนตกประมาณคำลึงละ 1 บาท 4 อัฐ เงินสีหุนหรือเงินสุกพาราณสีอย่างเหลวคำลึงละ 60 อัฐ ส่วนเงินสุกดินกระบือคำลึงละ 53 อัฐ<sup>4</sup> แต่ในการจำหน่ายนั้นไม่ได้จำหน่ายเนื้อเงินบริสุทธิ์ กล่าวคือ เนื้อเงินที่บรรจุหลอดออกจำหน่ายนั้น ใช้เงินพาราณสีปนกับเงินดินกระบือในอัตราส่วน 100 ต่อ 10 แล้วบรรจุเป็น 2 ชนิดคือ อย่างชั้นหรือที่เรียกว่าเงินเสียงหุนซึ่งราคาต้นทุนประมาณคำลึงละ 1 บาท 3 อัฐ และเงินอย่างเหลวหรือที่เรียกว่าเงินสีหุนซึ่งราคาต้นทุนคำลึงละ 59 อัฐ<sup>5</sup> เจ้าภาษีจะเป็นผู้ต้มเงินเอง และรัฐบาลได้กำหนด

<sup>1</sup> หจข., ร.5 ค.14.1ก/32 รายงานเสนาบดีสภา (3 มกราคม ร.ศ. 126)

<sup>2</sup> หจข., ร.5 ค.14.1ก/33 สำเนาเสนาบดีรับซื้อเงินเมืองแขก (3 มกราคม ร.ศ. 126)

<sup>3</sup> หจข., ร.5 ค.14.1ก/7 จกหมายพระยาพิพิธโกษาและจมนเสมอใจราชกรวามบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ (21 ธันวาคม ร.ศ. 110)

เงินคืบหนึ่งหีบได้เนื้อเงินสุกมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับคุณภาพของเงิน กล่าวคือ ถ้าเป็นเงินเนื้อดีต้มแล้วจะได้เนื้อเงินสุกถึง 1190 คำลึง ถ้าเป็นเงินเนื้อเลวเมื่อต้มแล้วได้เนื้อเงินสุกน้อยกว่าเงินคืบเนื้อดี

<sup>4</sup> หจข., ร.5 ค.14.1ก/32 รายงานเสนาบดีสภา (3 มกราคม ร.ศ. 126)

<sup>5</sup> เรื่องเดียวกัน.

ให้มีโรงคัมป็นมณฑลละหนึ่งแห่ง<sup>1</sup> นอกจากนี้รัฐบาลยังได้กำหนดราคาขายปลีกฝิ่นแต่ละชนิดในแต่ละเมืองไว้ด้วย เช่นในปี พ.ศ. 2457 กำหนดให้ฝิ่นที่เมืองตากชนิดเสียงหูขนาดค่าสิงละ 4 บาท ส่วนชนิดสีหูขนาดค่าสิงละ 3 บาท 48 อัฐ<sup>2</sup> โดยทั่วไปแล้วรัฐบาลสนับสนุนให้มีการขายฝิ่นเสียงหูมากกว่าฝิ่นสีหู ทั้งนี้เพราะฝิ่นเสียงหูเป็นฝิ่นคุณภาพดีกินนิยมสูบและมีราคาแพง อีกทั้งยังให้ผลกำไรสูงอีกด้วย แต่ราคาขายฝิ่นในแต่ละเมืองก็แตกต่างกันออกไป เช่นฝิ่นเสียงหูที่เมืองอุทัยธานีราคาค่าสิงละ 4 บาท ในขณะที่ที่เมืองสิงห์บุรีกำหนดไว้ค่าสิงละ 4 บาท 32 อัฐ<sup>3</sup>

สาเหตุที่ฝิ่นในแต่ละท้องถิ่นราคาไม่เท่ากันอาจจะสรุปเป็นข้อ ๆ ได้ดังนี้

1. ระยะทาง เมืองใดที่อยู่ใกล้กับกรุงเทพฯ ซึ่งเป็นที่ตั้งของโรงงานฝิ่นหลวง ฝิ่นในเมืองนั้นจะราคาถูกกว่าเมืองที่อยู่ห่างไกลกรุงเทพฯ มาก ทั้งนี้เพราะเจ้าภาษีฝิ่นได้บวกค่าขนส่งฝิ่นและค่าเดินทางของตนลงไปในการาคาฝิ่นที่ขายแก่ผู้บริโภค กล่าวคือ เจ้าภาษีได้ผลักภาระค่าใช้จ่ายให้ผู้บริโภคเป็นผู้รับแทน

ข้าพระพุทธเจ้า ขอประทานกราบทูลว่ากรจําหน่ายฝิ่นหัวเมืองที่ได้เคยทำกันมาแต่เดิมนั้น ถ้าเมืองไกลเจ้าภาษีคิดเพื่อค่าใส่หีบด้วย จําหน่ายในค่าสิงละ 4 บาทสองสลึงบาง 4 บาทสลึงบาง ถ้าเมืองใดใกล้กรุงเทพฯ จําหน่าย ฝิ่นค่าสิงละ 4 บาทบาง . . . 4

<sup>1</sup> หจข., ร.5 ค.14.1ก/18 ประกาศข้อบังคับภาษีฝิ่น ร.ศ. 118 (3 มกราคม ร.ศ. 117)

<sup>2</sup> หจข., ร.5 ค.14.1ก/10 งบมาณูขึ้นนายอกรจําหน่ายฝิ่นหัวเมือง เก็บตามใบบอก ร.ศ. 113

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>4</sup> หจข., ร.5 ค.14/10 จดหมายพระภักดิ์ภัทรากรมีไปถึงเสนาบดีกระทรวงพระคลัง (17 กันยายน ร.ศ. 113)

นอกจากเจ้าภาษีจะบวกค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ลงในราคาที่ดินที่ตนขายไปทำให้ดินมีราคาสูงขึ้นกว่าที่รัฐบาลกำหนดไว้แล้ว ระบบการขายที่ดินภายในประเทศที่มีคนกลางถึง 3 ทอดก็ได้อีกแล้วในเรื่อง คนกลาง คือ เจ้าภาษี ยี่งงสี่ และซางงสี่ ราคาเงินเมื่อถึงมือผู้บริโภครุ่งสูงขึ้นมาก เพราะคนกลางแต่ละคนก็บวกผลกำไรของตนลงไปในดินที่ขายไปสู่คนอื่น

อัตราราคาขายที่ดินสุราที่ขายอยู่บัดนี้ ตามอัตราที่เสนาบดีกระทรวงพระคลังได้กำหนดไว้แต่ก่อนว่า ให้ขายได้เพียงปีนึ้แลเป็นาค่าลึงละ 7 บาท แลบางแห่งจึงลดลงเป็นค่าลึงละ 6 บาท 32 อัฐบ้าง แลทางหัวเมืองยี่งงมีรับไปขายให้ซางงสี่ หรือลกรานก็ไปขึ้นเอากำไรอีกส่วนหนึ่ง ซางงสี่ขายให้แก่ผู้ซื้อสุราก็ขึ้นราคาเอากำไรอีกส่วนหนึ่งเป็นชั้น ๆ ไป คือหัวเมืองเป็นราคาตั้งแก่ค่าลึงละ 7 บาท 16 อัฐ ขึ้นไปจนถึงค่าลึงละ 8 บาท หรือเรียกว่าค่าลึงละ 8 บาทอีกบ้าง ตามระยะทางไกลไกลที่ต้องเสียค่าพาหนะมากแลน้อย หรือสุดแต่จะมีทางหากำไรให้ได้มากเพียงไรก็ขายเพียงนั้น . . .<sup>1</sup>

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าจากสาเหตุที่กระบวนการจำหน่ายดินก่อนถึงมือผู้บริโภคกระทำโดยผ่านคนกลางจำนวนมาก และทุกคนแสวงหาผลกำไรจากการค้านี้ ทำให้ราคาเงินแพงขึ้นกว่ากำหนด อีกทั้งเจ้าภาษีบางคนยังบวกค่าขนส่งค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เพื่อนำดินไปขายยังหัวเมืองอีกด้วย เขตที่อยู่ไกลจากกรุงเทพฯ เท่าไร ก็ต้องซื้อดินในราคาแพงขึ้นเท่านั้น

2. ดินในมณฑลหรือบริเวณที่อยู่ไกลชายแดน เช่นในบริเวณมณฑลอิสานซึ่งติดต่อกับพรมแดนของฝรั่งเศส และมณฑลภาคใต้ติดกับเขตมลายูของอังกฤษ ราคาเงินไม่สูงมากนัก เพราะดินในเขตของฝรั่งเศสราคาถูกกว่าของไทยครั้งหนึ่ง<sup>2</sup> และดินในเประของ

<sup>1</sup> หจข., ร.5 ค.14.1ก/35 หม่อมเจ้าปิยภักดิ์มีไปถึงพระยาสุริยานุวัตร (18 มีนาคม ร.ศ. 125)

<sup>2</sup> หจข., ร.5 ค.14.1ก/49 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ มีไปถึงพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงคังกรราชานุภาพ (28 มิถุนายน ร.ศ. 129)

อังกฤษถูกกว่าเงินที่ขายในมหลบทศานีราว 2 บาทต่อตำลึง<sup>1</sup> เพราะฉะนั้นรัฐบาลไทยจึงไม่อาจจะกำหนดราคาขายเงินในเขตเหล่านี้ให้สูงถึง เช่นในเขตอื่น ๆ ได้ เพราะอาจจะก่อให้เกิดปัญหาการลักลอบนำเงินในเขตที่มีราคาถูกกว่าเข้ามาขายแข่งขันกับเงินของเจ้าภาษีได้

3. เจ้าภาษีบางคนนำเงินไปขายเกินราคาที่รัฐบาลกำหนดไว้เพื่อแสวงหากำไรดังปรากฏเป็นคดีความเรื่องเจ้าภาษีขายเงินเกินราคา<sup>2</sup> ซึ่งมักกระทำกันโดย 2 วิธี คือ

ก) เจ้าภาษีที่ประมูลภาษีเงินได้ บางครั้งไม่ดำเนินการเอง เอาสิทธิที่ประมูลได้นี้ไปขายต่อเพื่อเอากำไร ลูกช่วงที่รับต่อจากเจ้าภาษีไปจึงต้องขายเงินราคาแพงเพื่อเอากำไรอีกทอดหนึ่ง ราคาเงินจึงสูงขึ้น<sup>3</sup>

ข) เจ้าภาษีบางรายทุจริตค่อนหาที่ ค้ำยการกำหนดราคาขายเงินเสียใหม่ซึ่งสูงกว่าราคาที่รัฐบาลตั้งไว้ ดังเช่นกรณีของพระภักดีภัทรากรเจ้าภาษีเงิน 64 เมือง ใน พ.ศ. 2436 " . . . จินเลียดชง พระภักดีภัทรากรแต่งตั้งให้ขึ้นไปจำหน่ายเงิน ณ เมือง นครราชสีมา จำหน่ายเงินขึ้นราคาเกินพิภัก อย่างเลียดชงจำหน่ายตำลึงละ 4 บาท อ้างว่าพระภักดีภัทรากรสั่งให้จำหน่าย . . ."<sup>4</sup>

แม้ว่ารัฐบาลได้กำหนดบทลงโทษผู้ขายเงินเกินราคาไว้ก็ตาม แต่เนื่องจากรัฐบาลไม่อาจจะสอดส่องตรวจตราการกระทำของบรรดาผู้ขายเงินทั้งหลายได้อย่างดีถ้วน จึงมีการ



ม. 2. 22/10 พระยาพิไชยสุนทร มีไปถึงพระศรีสทเทพ  
(28 กรกฎาคม ร.ศ. 127)

<sup>2</sup>หจข., ร. 5 ค. 14/10 หม่อมเจ้าปิยภักดีนาค มีไปถึง หม่อมเจ้าอลังการ  
(8 กันยายน ร.ศ. 113)

<sup>3</sup>หจข., ร. 5 ม. 2. 11/3 รายงานการประชุมเสนาบดีสภา ผล 117  
(23 กันยายน ร.ศ. 117)

<sup>4</sup>หจข., ร. 5 ค. 14/10 หม่อมเจ้าอลังการ มีไปถึง หม่อมเจ้าปิยภักดีนาค  
(28 สิงหาคม ร.ศ. 113)

ชายเดินเกินราคาอยู่ตลอดเวลา นอกจากนี้แล้วยังมีเหตุผลบางประการที่ทำให้ราคาเดินในแต่ละท้องถิ่นไม่เท่ากัน เช่นต้องการดึงดูดใจกรรมกรเหมืองแร่ไม่ให้อพยพไปอยู่ที่อื่น จึงขายเดินในเหมืองในราคาต่ำกว่าราคาซื้อขายตามท้องตลาด อย่างไรก็ตามอาจจะกล่าวได้ว่าราคาจำหน่ายเดินที่มีความแตกต่างกันเช่นนี้ เกิดขึ้นตามสภาพการณ์ของแต่ละท้องถิ่น เพื่อให้ซื้อให้ขายเดินได้มากที่สุดประการหนึ่ง และในบางท้องถิ่นอาจจะเกิดจากการทุจริตของผู้ขายเดินอีกด้วย จึงทำให้ราคาในแต่ละท้องถิ่นแตกต่างกันออกไปมาก

จากการสำรวจราคาขายเดินในช่วงก่อนที่รัฐบาลเข้ามาดำเนินการจัดเก็บภาษีเองพบว่า ราคาขายเดินในช่วงก่อน พ.ศ. 2447 ค่าเฉลี่ย 6 บาท และไต่ขึ้นเป็นค่าเฉลี่ย 7 บาท ใน พ.ศ. 2447<sup>1</sup> ในช่วง พ.ศ. 2448 - 2456 ราคาขายปลีกรับเดินในแต่ละมณฑลที่พอจะเก็บตัวเลขมาได้เป็นดังนี้

ตารางที่ 14 แสดงราคาขายปลีกรับเดินในแต่ละมณฑล

มณฑล	ราคาค่าเฉลี่ย/บาท
มณฑลกลาง	5 บาท - 7 บาท
มณฑลพายัพ	3 บาท 48 อัฐ - 5 บาท
มณฑลตะวันออกเฉียงเหนือ	3 บาท 43 อัฐ - 5 บาท 20 อัฐ
มณฑลภูเก็ต	5 บาท 32 อัฐ
บริเวณ 7 หัวเมืองแขก	5 บาท 32 อัฐ

ที่มา : หจข., ร.5 ก.14.1ก/23 ประกาศว่าประมุขมุขชาคภาวี่เป็น (27 ธันวาคม ร.ศ. 123)

<sup>1</sup>หจข., ร.5 ก.14.1ก/28 พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ (5 มกราคม ร.ศ. 123)



หากพิจารณาถึงราคาต้นทุนเงินกับราคาขายที่ไปถึงมือผู้บริโภค จะพบว่าราคาทั้งสองมีความแตกต่างกันอยู่มาก กล่าวคือ ราคาต้นทุนอยู่ในระหว่างค่าสิงละ 1 บาทเศษ ขณะที่ราคาขายประมาณค่าสิงละ 6 บาท ถึง 7 บาท แม้ว่าจะไม่ทราบอย่างแน่ชัดถึงราคาเงินที่รัฐบาลขายแก่เจ้าภาษี แต่ราคาที่เขาขายนำไปขายกับ ยี่กงสี และซากงสี นั้น เจ้าภาษีขายในราคาที่รัฐบาลกำหนดให้ เมื่อเป็นเช่นนี้ ยี่กงสีและซากงสีเมื่อขายคืนต่อผู้บริโภค จึงขายในราคาที่สูงกว่าราคาที่รัฐบาลกำหนดไว้ เพราะทั้งยี่กงสีและซากงสีต้องบวกผลกำไรของตนลงไปในกาจำหน่ายทุก ๆ ค่าสิง รัฐบาลตระหนักดีว่าวิธีการที่ไม่มีการขายคืนโดยผ่านมือคนกลางหลายทอดนั้น ทำให้เงินเมื่อถึงมือผู้บริโภคมีราคาสูงขึ้นกว่าราคาที่กำหนดไว้เป็นมาตรฐาน แต่เนื่องจากรัฐบาลยังใช้กลไกตลาดในลักษณะผ่านคนกลางหลายทอดนี้เอง รัฐบาลจึงต้องยอมรับว่ามีการขายคืนสูงกว่าราคากำหนดของรัฐบาล ดังปรากฏในจดหมายของหม่อมเจ้าปิยภักดีนารถที่มีไปถึง พระยาสุริยานุวัตร เสนาบดีกระทรวงการคลัง ตอนหนึ่งว่า

. . . ส่วนลูกร้านในกรุงเทพฯ ซื่อไปค่าสิงละ 7 บาท ก็ไปขายให้แก่ผู้ซื้ค่าสิงละ 7 บาท 16 อัฐ หรือค่าสิงละ 7 บาท 24 อัฐ เป็นกำไรขึ้นไปจากอัตราที่กำหนดเหมือนกัน ถ้าราคาที่กำหนดให้ขายค่าสิงละ 7 บาทเป็นราคาขาดตัว ผู้หนึ่งผู้ใดซื้อขายกันเกินไปไม่ได้แล้ว ราคาที่ยี่กงสี ซากงสี และลูกร้านใดเคยขายกันมาแล้วจนบัดนี้ก็ เป็นการผิดต่ออัตราที่เสนาบดีกำหนดไว้ แต่ตามความเข้าใจของข้าพเจ้าในข้อนี้ว่า อัตราค่าสิงละ 7 บาทนั้นเป็นราคาขาดตัวเพียงลูกร้านขายให้แก่ผู้ซื้ ถ้าการเป็นเช่นนี้ที่นายอกรขายไปถึงค่าสิงละ 7 บาท แล้ว ยี่กงสี ซากงสี และลูกร้านซึ่งรับไปขายจะคงขายเพียงค่าสิงละ 7 บาทก็เป็นอันไม่มีกำไรอยู่เอง กลับจะซ้ำขาดทุนค่าลงทุนลงแรงเปล่ากลับไป<sup>1</sup>

อนึ่งการที่รัฐบาลต้องยอมรับการขายคืนเกินกว่าอัตราที่รัฐบาลกำหนดให้ ยังก่อให้เกิดผลกำไรอย่างมหึมาตลอดกับบรรดา ยี่กงสี เพราะยี่กงสีซื้อเงินจากเจ้าภาษีในราคาที่รัฐบาลกำหนดให้ แต่ยี่กงสีนำไปขายคืนในราคาที่สูงขึ้นไปถึงร้อยละ 30 นอกจากนี้

<sup>1</sup> หจข., ร.5 ค.14.1ก/35 หม่อมเจ้าปิยภักดีนารถ มีไปถึง พระยาสุริยานุวัตร (18 มีนาคม ร.ศ. 125)

ร้านค้าย่อยเหล่านี้ยังมีโอกาสได้รับผลกำไรจากมูลยาฝิ่นที่ถืออยู่ในกล่องยาฝิ่นหลังจากสูบแล้ว ซึ่งมูลยาฝิ่นนี้เจ้าของร้านยังนำกลับมาขายใหม่ได้ คาดว่ามูลยาฝิ่นนี้ทำให้ร้านย่อยได้กำไร ถึงร้อยละ 15 ทั้งปรากฏในคำกราบบังคมทูลของพระยาสุรียานุวัตรที่มีไปถึงพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ตอนหนึ่งว่า

ตามมณฑลชั้นในแต่ก่อนโรงขายย่อยขายฝิ่นให้ราษฎรอย่างมากเป็นราคาตำลึงละ 12 บาท อย่างน้อยเป็นราคาตำลึงละ 8 บาท ส่วนรัฐบาลขายฝิ่นให้ยี่งมยี่ เป็นราคาตำลึงละ 7 บาทเท่านั้น เมื่อคิดส่วนก็เห็นได้ว่าตามวิธีเการัฐบาล ต้องเสียค่าจ้างยี่งมยี่ถึง 100 ละ 30 แลพวกโรงขายย่อยยังได้ผลประโยชน์ในมุลยาอีกประมาณ 100 ละ 15 รวมเป็นร้อยละ 45 ในจำนวนเงินภาษีฝิ่น ซึ่งรัฐบาลต้องเสียไปในทางที่จะให้ฝิ่นถึงปากราษฎร<sup>1</sup>

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่านโยบายจัดเก็บภาษีฝิ่นของรัฐบาลไทยก่อให้เกิดผลประโยชน์อย่างยิ่งแก่รัฐบาลและพ่อค้าคนกลาง ซึ่งผลกำไรของรัฐบาลและเจ้าภาษีมียู่อยู่มากเพียงใด ย่อมแสดงถึงภาระของผู้นิโภคในการเสียภาษีมากเท่านั้น

### ปัญหาและอุปสรรคของกิจการภาษีฝิ่น

กิจการภาษีฝิ่นภายใต้ระบบผูกขาดโดยเจ้าภาษีมักจะก่อให้เกิดปัญหาขึ้นเสมอ ในบางครั้งมีผลทำให้เจ้าภาษีมบางคนต้องเลิกกิจการไป อุปสรรคเหล่านี้อาจแบ่งได้เป็น 2 ประเด็น คือ

ก. ฝิ่นเถื่อน แต่เดิมก่อนหน้าที่รัฐบาลจะยอมให้มีการสูบฝิ่นได้ภายในประเทศ รัฐบาลไทยเคยเรียกฝิ่นที่ลักลอบนำเข้ามาขายว่าฝิ่นเถื่อน แต่หลังจากที่มีการอนุญาตให้มีการสูบฝิ่นได้ภายในประเทศ ฝิ่นเถื่อนในสายตาของรัฐบาลหมายถึง ฝิ่นที่ลักลอบขายแข่งกับฝิ่นของเจ้าภาษี ไม่ว่าฝิ่นนั้นจะนำเข้ามาจากต่างประเทศหรือฝิ่นภายในประเทศ ใน

<sup>1</sup> หจข., ร.5 ค.14.1ก/39 พระยาสุรียานุวัตรกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ (10 ธันวาคม ร.ศ. 126)

กรณีที่ยกข้ามเขตกันก็ถือว่าเป็นฝิ่นเถื่อน เนื่องจากฝิ่นเป็นสินค้าที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ การแพร่เข้ามาของฝิ่นเถื่อนจึงมักจะปรากฏอยู่ตามบริเวณชายแดนที่ติดต่อกับต่างประเทศ บริเวณที่มีการลักลอบนำฝิ่นเถื่อนเข้ามาอยู่เสมอได้แก่

1. บริเวณชายแดนภาคใต้ที่ติดต่อกับมลายู<sup>1</sup>
2. ฝิ่นเถื่อนทางเหนือที่มักจะนำเข้ามาขายในมณฑลพายัพ<sup>2</sup>
3. บริเวณมณฑลอุดรในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งมาจากเมืองหลวงพระบางและค่านซ้าย<sup>3</sup> และที่ล่องเรือเข้ามาขายตามลำแม่น้ำโขง<sup>4</sup>
4. เข้ามาทางทะเล ซึ่งมาได้ 2 ทาง คือ จากประเทศจีนทางหนึ่ง และจากสิงคโปร์ทางหนึ่ง ฝิ่นที่มาทางทะเลนี้จะขึ้นฝั่งที่เกาะช้าง บ้านคอน บ้านแหลม และปากพั้ง ฝิ่นเถื่อนที่นำเข้ามาทางนี้มักจะไปขายในเมืองประจันตคีรีเขต ซึ่งเป็นเมืองชายฝั่งทะเลตะวันออก<sup>5</sup>

สาเหตุที่มีการนำฝิ่นเถื่อนเข้ามาขายในประเทศก็เพราะฝิ่นจากต่างประเทศมีราคาถูกกว่าฝิ่นที่รัฐบาลมอบให้เจ้าภาษีเป็นผู้จำหน่าย เช่นฝิ่นในมลายูราคาถูกกว่าฝิ่นในไทยราว 2 บาท ฝิ่นที่ขายในเขตอินโดจีนของฝรั่งเศสราคาถูกกว่าที่ขายในไทยประมาณครึ่งหนึ่ง

<sup>1</sup> หจข., ร.5 ม.44/58 พระยารัษฎานุภาค บังคมทูลพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงดำรงราชานุภาพ (7 มกราคม ร.ศ. 128)

<sup>2</sup> หจข., ร.5 ค.14.1ก/32 รายงานเสนาบดีสภา

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>4</sup> หจข., ร.5 ค.14.1ก/49 พระยาศรีสุริยราชเจ้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลอุดร มีไปถึงหม่อมเจ้าปิยะภักดีนารด (17 พฤษภาคม ร.ศ. 129)

<sup>5</sup> หจข., ร.5 ค.14/23 รายงานพระยาชลยุทธโยธินกราบบังคมทูลพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงดำรงราชานุภาพ (6 พฤษภาคม ร.ศ. 114)

กล่าวคือ ผืนที่ขายในมณฑลอุดร อีสาน ราคาค่าสิ่งละ 5 บาท ถึง 6 บาท 50 สตางค์<sup>1</sup>  
แต่ในเขตที่ฝรั่ง เศสปกครองขายราคาค่าสิ่งละ 2 บาท 50 สตางค์<sup>2</sup>

เมื่อผืนจากต่างประเทศราคาต่ำกว่าผืนที่รัฐบาลไทยกำหนดราคาขายเอาไว้  
จึงเป็นเครื่องล่อใจให้มีคนลักลอบนำผืนเข้ามาขายเพราะจะได้ผลกำไรค่อนข้างสูง บางครั้ง  
เจ้าภาษีจะรับซื้อผืนไว้เพื่อนำไปขายในราคาที่รัฐบาลกำหนดซึ่งทำให้เจ้าภาษีมักกำไรจาก  
การค้ำผืนเดือนมาก เพราะผืนเดือนราคาถูกกว่าผืนที่รัฐบาลจำหน่ายให้แก่เจ้าภาษี<sup>3</sup>

อย่างไรก็ตามเจ้าภาษีบางคนเท่านั้นที่ร่วมมือกับพวกลักลอบนำผืนเดือนเข้ามาใน  
ประเทศ เจ้าภาษีที่ไม่ได้ค้ำผืนเดือนบางคนต้องประสบปัญหาการค้ำแข่งกับผืนเดือน ซึ่งผืน  
ของเจ้าภาษีขายไม่ได้เพราะราคาแพงกว่า รัฐบาลจึงได้วางมาตรการป้องกันและขจัด  
ผืนเดือนขึ้น โดยกำหนดให้เจ้าภาษีมียอานำเงินในการตรวจจับผืนเดือนด้วย สำหรับในกรุงเทพฯ  
เจ้าภาษีมักร่วมมือกับตำรวจนครบาลในการตรวจตรา ส่วนในหัวเมืองนั้นเจ้าเมืองจะเป็นผู้  
ให้ความร่วมมือกับเจ้าภาษีในเขตนั้น ๆ นอกจากนี้เพื่อให้การตรวจจับผืนเดือนมีประสิทธิภาพ  
เจ้าภาษีได้นำวิธีการให้สินบนนำจับผืนเดือนเข้ามาใช้อีกด้วย ซึ่งในกรณีนี้เจ้าภาษีมอบ  
เงินสินบนให้แก่ผู้ที่สามารถบอกแหล่งซุกซ่อนของผืนเดือนได้ ในช่วงตอนก่อนรัชกาลที่ 5  
(ราว พ.ศ. 2433) อัตรานำจับผืนเดือนกำหนดไว้ว่า ค่าสิ่งละสี่สิ่ง<sup>4</sup> และผืนเดือนที่จับได้

<sup>1</sup>O.F.A. Section 6/12 Rise in the price of Indian opium, 1910-13.

<sup>2</sup>หจข., ร.5 ค. 14.1ก/49 พระยาศรีสุริยราชมีไปถึงหม่อมเจ้าปิยภักดีนารถ (17 พฤษภาคม ร.ศ. 129)

<sup>3</sup>หจข., ร.5 ค. 14/23 รายงานพระยาชลยุทธโยธินทราบกราบบังคมทูล พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงดำรงราชานุภาพ (6 พฤษภาคม ร.ศ. 114)

<sup>4</sup>หจข., ร.5 ค. 14.1ก/3 พระราชกระแสพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ (24 เมษายน ร.ศ. 110)

ต้องตกเป็นของรัฐบาล<sup>1</sup> ถึงกระนั้นก็ตามปัญหาการลักลอบนำฝิ่นเถื่อนเข้ามาขายภายในประเทศก็มีไต่ลดลง ต่อมารัฐบาลได้ออกข้อบังคับภาษีฝิ่นสำหรับรัศมีโกสินทรศก 118 (พ.ศ. 2442) ขึ้น และได้กำหนดเรื่องฝิ่นเถื่อนให้หักเงินขึ้นกว่าเดิมคือ

6. ฝิ่นเถื่อนทั้งหลายซึ่งเจ้าพนักงาน ตรวจจับได้ก็ดี ถ้าเจ้าภาษีฝิ่นจับได้ก็ดี ฝิ่นนั้นต้องเป็นของหลวง ค่าธรรมเนียมซึ่งจะได้จากค่าปรับเป็นของเจ้าภาษี แต่บำเหน็จแลสิทธิที่จะใช้ในการนี้ เจ้าภาษีจะต้องเสียความความที่เจ้าพนักงานจะเห็นสมควร ฝิ่นเถื่อนซึ่งเจ้าภาษีจับได้ต้องส่งยังเจ้าพนักงาน ถ้าหัวเมืองใหม่อบมณฑล แลให้มีใบบอกมายังกระทรวงพระคลัง เพื่อเจ้าพนักงานจะได้มีคำสั่งต่อไป<sup>2</sup>

จากข้อบังคับข้างต้นชี้ให้เห็นว่า เจ้าภาษีเป็นผู้รับภาระมากที่สุดในการตรวจจับฝิ่นเถื่อน กล่าวคือ นอกจากจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการจับกุมรวมทั้งสินบนนำจับแล้ว สิ่งที่เจ้าภาษีได้รับตอบแทนคือเงินค่าปรับ ซึ่งกำหนดขึ้นในเวลาต่อมาได้มีเจ้าภาษีร้องเรียนแก่รัฐบาลถึงภาระค่าใช้จ่ายอยู่เสมอ จนในที่สุดรัฐบาลต้องยอมให้ฝิ่นเถื่อนที่จับกุมได้ตกเป็นของเจ้าภาษีในเวลาต่อมา<sup>3</sup>

<sup>1</sup> หจข., ร.5 ค.14.1ก/3 พระเจ้าน้องยาเธอ กรมพระนราธิปประพันธ์พงศ์ กราบบังคมทูลพระเจ้าน้องยาเธอ กรมพระสมมตอมรินทร์ (15 มีนาคม ร.ศ. 109)

<sup>2</sup> หจข., ร.5 ค.14.1ก/18 ประกาศข้อบังคับภาษีฝิ่น ร.ศ. 118 (8 มกราคม ร.ศ. 117)

<sup>3</sup> หจข., ร.5 น.42.10/44 ประกาศว่าประมวลกฎหมายฝิ่น (27 ธันวาคม ร.ศ. 123)

เนื่องจากการค้าเงินเดือนกระทำอย่างชุกชุม และเจ้าภาษีได้ใช้วิธีให้สินบนนำจับเงินเดือนขึ้น ในเวลาต่อมาเงินสินบนนำจับเงินจึงมีอัตราสูงขึ้นมา<sup>1</sup> คนที่นำเงินเดือนเข้ามาค้า รู้ตัวว่าจะต้องถูกจับได้ ผู้ลักลอบจะกลับไปรับสินบนนำจับเสียเอง ทั้งนี้เพราะเงินสินบนนำจับมีราคาสูงกว่าราคาของเงินที่ซื้อเข้ามา

. . . การค้ากำไรเงินเดือนมีหลายทาง เป็นต้นว่าราคาเงินนอกตำลึงละ 6 สลึง  
สินบลให้ตำลึงละ 8 สลึง ผู้ค้าเงินเดือนเองถ้าเห็นว่าจะบุกปิดไว้ได้  
ก็บุกปิดไว้ขายเอากำไรมาก ๆ ถ้าเห็นพลาดพลั้งก็แทงพวกพ้องเข้ามารับสินบล  
นำจับ ก็ยังได้กำไรตำลึงละสองสลึง . . .<sup>2</sup>

อาจกล่าวได้ว่าวิธีการให้สินบนนำจับเงินเดือนนั้นไม่ได้ก่อให้เกิดผลดีในการป้องกันการลักลอบค้าเงินเดือนเท่าที่ควร เพราะถ้าเงินนำจับน้อยก็ไม่ใช่เครื่องล่อใจให้คนมารับสินบน ครั้นเงินสินบนมีราคาสูงก็มีผลให้ผู้กระทำผิดหลีกเลี่ยงและแสวงหาผลประโยชน์จากการรับสินบนแทน หากพิจารณาอย่างลึกซึ้ง จะพบว่าปัญหาที่แท้จริงของการลักลอบนำเงินเข้ามาขายภายในประเทศนั้น อยู่ที่ราคาเงินในต่างประเทศต่ำกว่าเงินของรัฐบาลอย่างมาก จึงเป็นเครื่องล่อใจให้คนกระทำการลักลอบค้าเพื่อหวังกำไร

อย่างไรก็ตามรัฐบาลได้ตระหนักถึงปัญหาคังกล่าว จึงได้ลดราคาขายปลีกของเงินลงเพื่อสู้กับการค้าแข่งขันของเงินเดือน แต่ข้อกังวลใจของรัฐบาลที่ตามมาก็คือ ในกรณีที่ลดราคาเงินลง เจ้าภาษีจะต้องร้องขอลดเงินประมูลซึ่งรัฐบาลจะต้องสูญเสียรายได้ที่ควรจะได้ไป<sup>3</sup> อีกประการหนึ่งการลดราคาเงินลงนั้น ถ้าลดเพียงเล็กน้อยก็ไม่อาจจะป้องกัน

<sup>1</sup> หจข., ร.5 ค.14.1ก/3 พระเจ้าน้องยาเธอ กรมพระนราธิปประพันธ์พงศ์ กราบบังคมทูลพระเจ้าน้องยาเธอกรมขุนสมมทอมรพันธุ์ ในสมัยรัชกาลที่ 5 เงินรางวัลสินบนนำจับเงินเดือนเคยสูงถึงตำลึงละ 1 บาท

<sup>2</sup> หจข., ร.5 ค.14.1ก/32 รายงานเสนาบดีสภา (13 มกราคม ร.ศ. 126)

<sup>3</sup> หจข., ร.5 ค.14.1ก/23 พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ (20 พฤศจิกายน ร.ศ. 120)

ฝิ่นเดือนไค้ เพราะฝิ่นเดือนราคาถูกกว่าฝิ่นรัฐบาลมาก แต่ถาดราคาแพง รัฐยอมจะ  
สูญเสียรายได้เป็นจำนวนมากไป

. . . ถ้าต้องอ่อนน้อมลดราคาตลอดสู้กับฝิ่นเดือน หรือถ้าคิดว่าจะต่อสู้กับ  
ฝิ่นเดือน ถึงจะลดลงทำลึงละ 32 อัฐ ก็ไม่พอ เพราะฝิ่นเดือนขายอยู่  
ประมาณทำลึงละ 3 บาท 3 บาท 32 อัฐ แล 4 บาท ราคาที่รัฐบาล  
ขายอยู่แล้วทำลึงละ 7 บาท แพงกว่าฝิ่นเดือนระหว่างทำลึงละ 3 บาท  
3 บาท 32 อัฐ แล 4 บาท ก็ต่อสู้กับฝิ่นเดือนไม่ได้. . .<sup>1</sup>

กล่าวโดยสรุป ในการแก้ไขปัญหาระหว่างการลักลอบค้าฝิ่นเดือนจากต่างประเทศนั้น  
รัฐบาลไทยมิได้ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร แม้ว่ารัฐบาลจะได้วางมาตรการป้องกันการ  
ค้าฝิ่นเดือนไว้เพียงไร แต่วิธีการจับกุมไม่ได้ผล อีกทั้งยังเป็นช่องทางให้เจ้าภาษีทำการ  
ทุจริตได้อีกด้วย

นอกจากฝิ่นเดือนที่นำเข้ามาจากต่างประเทศแล้ว ยังมีฝิ่นเดือนอีกชนิดหนึ่ง คือ  
ฝิ่นพื้นเมืองที่เรียกกันว่า ฝิ่นดินกระบือ ฝิ่นชนิดนี้ปลูกอยู่ในบริเวณมณฑลพายัพ ในปี พ.ศ.  
2455 ได้มีรายงานการปลูกฝิ่นในภาคเหนือ ประมาณเนื้อที่เพาะปลูกฝิ่นในขณะนั้นไว้ดังนี้<sup>2</sup>

## ศูนย์วิจัยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup> หจข., ร.5 ค. 14. 1ก/35 หม่อมเจ้าปิยภักดีนารดมีไปตั้งพระยาสุริยานุวัตร  
(18 มีนาคม ร.ศ. 125)

<sup>2</sup> O.F.A. Section 6/17 Cultivation of the poppy in Siam and  
Southern Shan States from 1917 (25 December 1917)

ตารางที่ 15 ตารางแสดงพื้นที่ที่ปลูกฝิ่นบริเวณภาคเหนือของประเทศไทย

เมือง	พื้นที่ (ไร่)	ปริมาณฝิ่นคิบ ที่ปลูกได้ (ค่าลิ่ง)
เชียงใหม่	1,000	100,000
น่าน	750	75,000
เด่นชัย	100	10,000
รวม	1,850	185,000

ฝิ่นล้นกระป๋องนี้เมื่อนำมาต้มจะได้น้ำมันสุกเพียงร้อยละ 65 กล่าวคือจะได้น้ำมันสุกประมาณ 120,000 ค่าลิ่ง ซึ่งเป็นตัวเลขของฝิ่นที่ผลิตได้ในประเทศในขณะนั้น<sup>1</sup> คนที่ปลูกฝิ่นเป็นชาวพื้นเมือง เช่น พวกมั่ว<sup>2</sup> ในสมัยที่ฝิ่นยังขึ้นอยู่กับกรมพระกลาโหม รัฐบาลเคยซื้อฝิ่นล้นกระป๋องมาต้มกับฝิ่นจากต่างประเทศออกจำหน่าย<sup>3</sup> ซึ่งทำให้ราคาค้นทุนฝิ่นต่ำ แต่ฝิ่นพื้นเมืองมีชื่อเสียงคือ รสชาติไม่ก็เท่ากับฝิ่นจากต่างประเทศและไม่เป็นที่นิยมของคนสูบบุหรี่ รัฐบาลจึงยกเลิกการซื้อฝิ่นพื้นเมืองมาต้มปน แต่ฝิ่นล้นกระป๋องยังคงมีการลักลอบขายอยู่ต่อมา

ฝิ่นพื้นเมืองเคยลักลอบนำเข้ามาขายถึงบริเวณภาคกลางซึ่งเป็นปัญหาแก่เจ้าภานุมนตรีชั้นในมาก เช่น พระยาทิพโกษา ผู้จัดการอากรฝิ่นมณฑลกลางได้ร้องเรียนว่าฝิ่นเถื่อนจากมณฑลพายัพก่อให้เกิดปัญหาแก่เจ้าภานุ และขอพระบรมราชานุญาตขึ้นไปตรวจการฝิ่น

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>3</sup> หจข., ร.5 ค.3/1 จดหมายเหตุอากรฝิ่น



ฝั่งมณฑลพายัพเพื่อหาทางระงับฝิ่นเถื่อน<sup>1</sup> โดยเหตุที่ฝิ่นเป็นพืชที่ปลูกได้ดีในบริเวณภาคเหนือของประเทศ ทำให้เจ้าภาษีนิกายวิเศษกว่าฝิ่นเถื่อนจากทางเหนือจะเข้ามาขายแข่งกับฝิ่นของเจ้าภาษี รัฐบาลจึงยอมให้เจ้าภาษีในภาคกลางในมณฑลกลาง คือ พระยาทิพโกษา ขึ้นไปกว้านซื้อฝิ่นพื้นเมืองให้เป็นฝิ่นของเจ้าภาษีอีกด้วย โดยให้เจ้าเชียงใหม่เป็นผู้กว้านซื้อจากราษฎรอีกทอดหนึ่ง

... พระยาทิพโกษามาขออนุญาตต่อข้าพระพุทธเจ้าที่จะทำสัญญารับซื้อกับเจ้าเชียงใหม่ ๆ จะกว้านกับฝิ่นทางเชียงใหม่ ไม่ยอมให้ลูกคานำเข้ามาแย่งขายชายในเชียงใหม่ ความความคิดนี้ให้จัดเจ้าพนักงานขึ้นไปดูส่วนนั้น โดยเห็นด้วยเกล้า เจ้าเชียงใหม่เป็นทุนแต่ยังมีอำนาจในราษฎรอยู่บ้าง คงจะเก็บซื้อได้อย่างมากที่สุด . . .<sup>2</sup>

การที่รัฐบาลอนุญาตให้เจ้าภาษีขึ้นไปกว้านซื้อฝิ่นลับกระเบื้องมาไว้ เพราะรัฐบาลหวังว่าจะช่วยสกัดมิให้ฝิ่นเถื่อนเข้ามาภาคกลางมากนัก รัฐบาลจำเป็นต้องพิทักษ์ผลประโยชน์ของภาษีฝิ่นในมณฑลกลางมากกว่าเขตอื่น ทั้งนี้เพราะมณฑลกลางเป็นเขตที่ประมุลภาษีฝิ่นส่งรัฐสูงสุด ถ้าหากมีปัญหาเรื่องฝิ่นเถื่อนรบกวน อาจจะกระทบถึงรายได้ของรัฐก็เป็นได้ จากวิธีดังกล่าวส่งผลแก่เจ้าภาษีฝิ่นในมณฑลกลางคือ สามารถเข้าไปควบคุมกิจการฝิ่นในมณฑลพายัพอีกด้วย<sup>3</sup> ซึ่งเท่ากับเป็นการเพิ่มอิทธิพลของเจ้าภาษีมณฑลกลางไปด้วยในเวลาเดียวกัน

ส่วนเหตุที่รัฐบาลไม่ได้เข้าไปรับซื้อฝิ่นพื้นเมืองเสียเอง แต่ปล่อยให้เจ้าภาษีเป็นผู้กระทำ เพราะรัฐบาลเกรงว่าอาจจะถูกโกง<sup>4</sup> เนื่องจากรัฐบาลไม่มีความสนใจในกิจการ

<sup>1</sup> หจข., ร.5 ค. 14. 1ก/25 พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย กรมมวังกรมหลวงพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ (13 มีนาคม ร.ศ. 121)

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน.

ค่าประเภทนี้เท่ากับเจ้าภาษี อีกทั้งรัฐบาลยังไม่ต้องการเข้าไปทำกิจการที่ต้องเสี่ยงต่อการสูญเสียเงินรายได้ไป รัฐจึงปล่อยให้เจ้าภาษีจัดการไปแต่เพียงลำพัง ซึ่งในพื้นที่เมืองที่เจ้าภาษีซื้อมา เจ้าภาษีนำไปต้มและขายแก่ลูกค้าได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย

อาจกล่าวได้ว่าในเรื่องเงินเดือนอันเกิดจากเงินพื้นเมืองนั้น รัฐบาลประสบผลเป็นที่น่าพอใจในการสกัดกั้นการลักลอบขายเงินเดือนได้ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะวิธีการที่รัฐยอมให้เจ้าภาษีกู้วามซื้อเงินพื้นเมืองแล้วนำมาจำหน่ายเป็นเงินตามกฎหมาย สามารถขจัดปัญหาไปได้ อย่างค่อนข้างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับความนิยมของคนที่อยู่พื้นเมืองที่มีอยู่จำกัดเฉพาะบริเวณทางเหนือ คนที่สูบเงินในมณฑลชั้นในไม่ค่อยนิยม อย่างไรก็ตามปัญหานี้ก็ทำให้เจ้าภาษีวิตกว่ารายได้ของตนจะได้รับความกระทบกระเทือน จึงพยายามหาทางป้องกัน ซึ่งเป็นผลดีแก่เจ้าภาษีในที่สุด

ข. ปัญหาอันเกิดจากเจ้าภาษี ดังได้กล่าวมาแล้วว่าเจ้าภาษีเป็นตัวแทนของรัฐบาลในการจัดเก็บภาษีอากรซึ่งเท่ากับว่าเป็นผู้รับผิดชอบต่อรายได้ของรัฐบาล อย่างไรก็ตามเจ้าภาษีมักไม่ปฏิบัติหน้าที่อย่างซื่อสัตย์สุจริตในหลายกรณีด้วยกัน เช่น ลักลอบค้าเงินเดือนซึ่งทำผลกำไรแก่เจ้าภาษีอย่างมาก เจ้าภาษีบางคนขายเงินเกินกว่าราคาที่รัฐบาลกำหนด รัฐบาลได้พยายามขจัดปัญหาเหล่านี้ด้วยการวางบทลงโทษไว้อย่างเข้มงวด เช่น ปรับไหมด้วยจำนวนเงินที่ค่อนข้างสูง แต่ในทางปฏิบัติมักไม่ประสบผลสำเร็จ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาแก่รัฐบาลอย่างยิ่ง อย่างไรก็ตามปัญหาอันเกิดจากเจ้าภาษีซึ่งเป็นเรื่องสำคัญยิ่งสำหรับรัฐบาลอีกประการหนึ่งคือ การติดค้างเงินภาษีอากรเงิน เพราะมีผลโดยตรงต่อรายได้ของรัฐบาล ปรากฏว่าเจ้าภาษีติดค้างเงินงวดส่งรัฐบาลอยู่เสมอ ดังเช่นกรณีพระภักดีภัทรการเจ้าภาษีเงิน พ.ศ. 2437 - 2439

. . . บรรดาภาษีอากรทั้งปวง เจ้าพนักงานได้เร่งรัดจัดการได้ตัวเงินส่งพระคลังตามลำดับเสร็จไปทุก ๆ งวด มีรัชของลำบากแก่ทางกรอยู่แต่อากรเงินรายเดือนตามกำหนดที่พระภักดีภัทรการทำเรื่องรวบรวมบังคับหมู่พระกรรณาขอรับพระราชทานทำแลจะส่งเงินงวด 10 วันครั้งหนึ่ง เดือนละสามครั้งทุกเดือนไป พระภักดีภัทรการรับพระราชทานทำอากรเงินก็มีกำไรเป็นอันมาก

แต่เมื่อถึง 10 วันตามกำหนด แล้วก็ไม่มีใครจะนำตัวเงินมาส่ง มีซักซองอยู่  
 หนึ่งซอง ๆ ต้องผอนผันเหลือมวันไปอีก 5 วันบ้าง 6 วันบ้าง . . .<sup>1</sup>

เมื่อเจ้าภาษีคิดค้างเงินอากรมาก ๆ เข้า บางรายจะถูกถอดออกและตกเป็น  
 หนี้หลวง ส่วนใหญ่มักหาทางออกด้วยการขอลดเงินอากรอยู่เสมอ<sup>2</sup> ซึ่งทำให้เงินรายได้  
 ของรัฐบาลขาดหายไป

เจ้าภาษีมีเงินรายอื่น ๆ ที่คิดค้างเงินภาษีได้แก่ พระบริบูรณ์โกษากรณ พระประเสริฐ  
 วาณิช และหลวงภาษีสมบัติบริบูรณ์<sup>3</sup> แต่รัฐบาลได้ใช้นโยบายผ่อนปรนกับบรรดาเจ้าภาษี  
 มาโดยตลอด เพราะถือว่าเป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ อย่างไรก็ตามรัฐบาลไม่ได้พอใจกับภาวะ  
 เช่นนี้ ก็จึงจะเห็นได้จากพระปรารภของพระเจ้านงเยาวาเชอ กรมหลวงคังรงราชานุภาพ  
 ถึงการคิดค้างเงินอากรของบรรดาเจ้าภาษี " . . . ข้อสำคัญของการภาษีอากรนั้น คือ  
 เจ้าภาษีเป็นหนี้หลวงได้ เมื่อประมุขสูง ๆ ขึ้นไปแล้ว ลงปลายก็ไม่ส่งเงิน แล้วก็คิดค้าง  
 กันต่อไป . . ."<sup>4</sup>

ข้อความข้างต้นชี้ให้เห็นว่าผู้บริหารประเทศขณะนั้นตระหนักดีว่า การใช้วิธีการ  
 จัดเก็บภาษีอากร โดยการประมุขนั้นทำให้เจ้าภาษีคิดค้างเงินหลวงได้ แต่รัฐบาลก็มีอาจจะ  
 ขจัดปัญหาเหล่านี้ได้อย่างเด็ดขาด. แม้ว่าจะมีการปฏิรูปการคลังของไทยใน พ.ศ. 2435

<sup>1</sup> หจข., ร.5 ค.22.1/32 พระเจ้านงเยาวาเชอ กรมหมื่นศิริรัชสังกาศ กราบ  
 บังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ

<sup>2</sup> หจข., ร.5 ค.14/8 พระเจ้านงเยาวาเชอ กรมพระนราธิปประพันธ์พงศ์  
 กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ

<sup>3</sup> หจข., ร.5 ค.22.1/53 สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชเจ้าฟ้ามหาวชิราวุธ  
 กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ (10 มกราคม ร.ศ. 125)

<sup>4</sup> หจข., ร.6 ค.1/18 รายงานการประชุมเสนาบดี (22 มกราคม ร.ศ. 130)

และได้มีการเปลี่ยนแปลงการจัดเก็บภาษีบางอย่างไป กล่าวคือ รัฐได้เข้ามาดำเนินการจัดเก็บเสียเองมากขึ้น ยกเว้นภาษีบางชนิดที่รัฐบาลยังคงใช้วิธีการให้ประมูลอยู่ ได้แก่ ภาษีเงิน สุรา และการพนัน ทั้งนี้เพราะภาษีทั้ง 3 ชนิดเป็นภาษีรายใหญ่ที่ทำรายได้อย่างมากให้แก่รัฐบาล ซึ่งรัฐบาลไม่แน่ใจว่าถ้ารัฐบาลเข้าดำเนินการจัดเก็บเอง จะสามารถจัดเก็บได้เท่ากับที่ให้ผู้จ่ายชำระค่าอยู่ รัฐบาลจึงไม่ต้องการเสี่ยงกับการสูญเสียรายได้ไป ปัญหาอันเกิดจากการใช้ระบบเจ้าภาษีนายอากรในการจัดเก็บภาษีเงินจึงเพิ่มพูนขึ้นมาโดยลำดับ จนกระทั่งเกิดเหตุการณ์ที่เรียกว่าวิกฤตการณ์ภาษีเงินขึ้นใน พ.ศ. 2450 (ร.ศ. 126)

ค. วิกฤตการณ์ภาษีเงิน นับตั้งแต่รัฐบาลดำเนินนโยบายให้มีการประมูลภาษีเงินรายมณฑลตั้งแต่ พ.ศ. 2439 เป็นต้นมา วิธีดังกล่าวก่อให้เกิดผลดีกว่าวิธีการให้ประมูลที่ผ่านมา โดยเฉพาะวิธีนี้สามารถเพิ่มพูนรายได้รัฐขึ้นอีกมาก อย่างไรก็ตามเมื่อถึงวาระการประมูลภาษีเงินใน พ.ศ. 2445 รัฐบาลได้พบว่าวิธีการประมูลรายมณฑลเท่าที่ผ่านมามีข้อบกพร่องบางประการ จำเป็นต้องหาวิธีแก้ไขให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ข้อบกพร่องดังกล่าวคือ รัฐบาลพบว่าเจ้าภาษีส่วนใหญ่ไม่ยอมประมูลเงินภาษีด้วยเงินจำนวนมาก ทั้งนี้เพราะเจ้าภาษีบางคนกลัวว่าเงินที่ซื้อมาจากรัฐบาลในบางครั้งขายไม่หมด ต้องนำไปแอบขายลดราคาในเขตที่ตนไม่ได้เป็นเจ้าภาษี วิธีนี้ทำให้เจ้าภาษีขายเงินได้ครบตามจำนวนที่ตกลงไว้กับรัฐบาล แต่กำไรที่ตนได้ลดลงเพราะต้องแอบขายเงินลดราคา ขณะเดียวกันเจ้าภาษีในเขตที่มีเงินจากเขตอื่นเข้าไปขายแข่งกลับขายเงินของตนไม่ออก<sup>1</sup> เพราะฉะนั้นเจ้าภาษีทุกคนจึงมักไม่ยอมประมูลเงินให้สูงมากเพราะเกรงว่าจะต้องประสบปัญหาประเภทใดประเภทหนึ่งดังกล่าวแล้ว รัฐบาลได้แก้ปัญหาด้วยการรวมเขตมณฑลต่าง ๆ ที่อยู่ใกล้เคียงกันเข้าเป็นมณฑลใหญ่มณฑลเดียว ให้เจ้าภาษียรายเดียวรับผิดชอบไปทั่ว ทั้งนี้เพื่อแก้ปัญหาเรื่องการขายเงินข้ามเขต เมื่อเจ้าภาษีไม่ต้องกังวลกับปัญหาเงินข้ามเขต เงินประมูลจะสูงขึ้นไปด้วย ดังปรากฏตามคำกราบบังคมทูลของพระเจ้านั่งงยาเชอ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย เสนาบดี

<sup>1</sup> หจข., ร.5 ค. 14.1ก/23 พระเจ้านั่งงยาเชอ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ (20 พฤศจิกายน ร.ศ. 120)

กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ

การรวมเงินมณฑลกรุงเทพฯ เป็นก้อนใหญ่นั้น เพื่อประสงค์จะให้ได้เงินมาก เพราะว่าการที่ผูกแบ่งเป็นมณฑลน้อย ๆ นายอากรต้องลดเงินไว้เพื่อสำหรับ ขยายเงินลงแก่กันเป็นการแก่งแย่งอย่างประเพณีชาวจีน แลเงินซึ่งขายสาบไป เช่นนี้ก็คิดว่าเหนือทุนแต่เล็กน้อย เพื่อรั้งแก่กันให้ข้างหนึ่งเสียประโยชน์ ถ้า รวมกันเป็นเจ้าช่องเดียวความคิดจะป้องกันเช่นนี้ไม่มี คงจะเงินสูงขึ้นไป ได้อีก . . .<sup>1</sup>

เพราะฉะนั้นในการประมุขภาษีเงิน พ.ศ. 2445 - 2447 รัฐบาลจึงได้รวม มณฑลต่าง ๆ อันได้แก่ มณฑลกรุงเทพฯ นครชัยศรี ราชบุรี พิษณุโลก นครสวรรค์ กรุงเก่า ปราจีนบุรี นครราชสีมา และจันทบุรี เข้าไว้ด้วยกันและเรียกว่า มณฑลกลาง รวมมณฑลชุมพรและนครศรีธรรมราชไว้ด้วยกันและเรียกว่า มณฑลตะวันตก มณฑลที่เหลือ ได้แก่ มณฑลภูเก็ต มณฑลอิสาน มณฑลอุดร มณฑลเพชรบูรณ์ และมณฑลพายัพ<sup>2</sup> ปรากฏว่าเมื่อตั้งมณฑลกลางขึ้นในปีนั้นเอง เงินประมุขภาษีเงินในเขตนี้สูงถึงปีละ 5,320,800 บาท เฉพาะเขตกรุงเทพฯ มีจำนวนถึง 3,071,200 บาท (โปรดพิจารณา ตารางที่ 12 ประกอบ) ผู้ที่ประมุขภาษีเงินมณฑลกลางได้คือ พระยาทิพโกษา (หมาโต) และพระพิบูลย์พัฒนากร (เกียฮั้น)<sup>3</sup> ผลปรากฏว่ากิจการภาษีเงินของมณฑลกลางเมื่อสิ้นงวด ประมุขมีกำไรมาก<sup>4</sup> ดังนั้นเมื่อมีการประมุขงวดใหม่คือ พ.ศ. 2448 - 2450 จึงมี เจ้าภคินีหลายรายแข่งขันกันประมุขภาษีเงินมณฑลกลาง ผลปรากฏว่าเงินประมุขงวดใหม่นี้ สูงมากถึง 8,800,000 บาท ซึ่งเพิ่มขึ้นกว่าเดิมถึง 3 ล้านบาทเศษ

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>3</sup> หจข., ร.6 ค.12.1/2 พระเจ้าพี่ยาเธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้า (26 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 130)

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน.

การว่าประมุขอกรใหม่สำหรับศก 124 ศก 125 แลศก 126 ที่ไ้คู่กันถึง  
ที่สุดคือ พวกนายอกรเก่าพวกหนึ่ง หลวงคำรงค์ธรรมสาร พระภักดีภักทรากกร  
พระยาโชฎีกกราชเศรษฐี หลวงสุนทรโกษา กับอีกพวกหนึ่ง อกรผิดตกเป็น  
ของพวกอกรใหม่ คือ หลวงคำรงค์ธรรมสาร พระบริบริธโกษากร กับหลวง  
สุนทรโกษาเป็นตัวอกร พระภักดีภักทรากกรกับพระยาโชฎีกกราชเศรษฐี เป็นประ  
กัน หลวงวรวีราชายุทธกับหลวงพิไชยชินเชษฐ์รับเรือน . . .<sup>1</sup> [รับเรือน  
คือ ตำแหน่งผู้รับรองผู้ประกัน - ผู้เขียน]

เจ้าภาษีชุกใหม่<sup>1</sup> คือ ชุกหลวงคำรงค์ธรรมสาร นอกจากจะประมุขภาษีเงินมณฑล  
กลางไ้แล้ว ยังประมุขเขตมณฑลตะวันตกไ้อีกด้วย เป็นเงินงวดปีละ 640,000 บาท  
ซึ่งเพิ่มกว่าเดิมถึง 344,800 บาท (โปรดพิจารณาตารางที่ 12 ประกอบ) เพราะฉะนั้น  
อาจกล่าวไ้ว่า เจ้าภาษีชุกใหม่<sup>1</sup> ถูกขาดภาษีเงินรายใหญ่ถึง 2 เขตด้วยกัน และมีพันธะ  
ต้องส่งเงินงวดไ้กับรัฐบาลถึงปีละ 9,441,600 บาท<sup>2</sup>

เจ้าภาษีเงินชุกหลวงคำรงค์ธรรมสาร (ซึ่งต่อไปจะเรียกว่า เจ้าภาษีเงินชุกที่ 1)  
ประกอบด้วยคนจำนวนมากถึง 7 คนด้วยกัน การเข้ารวมกันประกอบการเป็นลักษณะของ  
การเป็นหุ้นส่วนกัน อย่างไรก็ตามเงินที่ประมุขตกลงกับรัฐบาลไ้มีอัตราสูงมาก เจ้าภาษี  
เงินชุกที่ 1 นี้จึงไม่อาจจะประกอบการด้วยทุนของตนเองตามลำพังกลุ่มของคนไ้เพราะ  
ขาดแคลนทุน เนื่องจากเมื่อเจ้าภาษีรับประมุขภาษีแล้ว ต้องส่งเงินแก่รัฐบาลล่วงหน้า  
เป็นจำนวน 2 งวด และจะต้องนำส่งเป็นเงินสด<sup>3</sup> ในกรณีที่มีข้อขัดข้องไม่อาจจะส่งเป็น  
เงินสดไ้ทั้งหมด อาจจะนำทรัพย์สินมาเป็นประกันไ้ แต่ทรัพย์สินนั้นต้องมีมูลค่าสูงกว่า  
เงินที่ขาดไปครั้งหนึ่ง และเจ้าภาษีจะต้องส่งดอกเบี้ยของเงินที่ขาดไปนี้แก่รัฐบาลอีกด้วย  
ในอัตราซึ่งละสิ่งต่อเดือน หรือร้อยละ 7 ครั้งต่อปี<sup>4</sup> ส่วนการโอนกิจการเงินจากนายอกร

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>3</sup> หจข., ร.5 ค.14.1ก/23 ประกาศว่าประมุขภาษีเงิน (27 ธันวาคม ร.ศ.123)

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน.

เกล้ามาสู่นายอากรใหม่นั้น ให้ปฏิบัติตามกฎหมายภาษีเงิน จ.ศ. 1238 ซึ่งระบุให้นายอากรชุกแก่นำเงินที่เหลืออยู่ขายแก่เจ้าภาษีใหม่ และให้นายอากรใหม่กิดเงินค่าเงินที่เหลือให้นายอากรเก่าตามราคาทุน<sup>1</sup>

ดังนั้นภารกิจเบื้องต้นแรกที่เจ้าภาษีเงินชุกที่ 1 ต้องประสบ เมื่อเข้ามาดำรงตำแหน่งเจ้าภาษีเงินคือ ต้องนำเงินส่งล่วงหน้า 2 งวด และต้องหาเงินซื้อเงินเก่าจากนายอากรเก่า แต่ปรากฏว่าเจ้าภาษีเงินทั้งชุกใหม่และชุกเก่าไม่อาจจะตกลงกันได้ในเรื่องราคาเงินซึ่งเจ้าภาษีชุกเก่าไม่ยอมขายในราคาทุน และเงินที่เหลือค้างอยู่นั้นมีอยู่เป็นจำนวนมากถึง 4 - 5 แสนค่าลึง นายอากรเก่าจะขายให้ในราคาค่าลึงละ 4 บาท 50 สตางค์ กิดเป็นเงินทั้งสิ้นประมาณ 2,000,000 บาท และการซื้อขายนี้จะต้องซื้อด้วยเงินสดอีกด้วย และการซื้อขายเงินที่เหลือจะต้องตกลงกันเป็นที่เรียบร้อยก่อนสิ้นงวดของนายอากรเก่า มิฉะนั้นนายอากรเก่าจะขายเงินที่เหลือทั้งหมดเสียก่อนพ้นจากหน้าที่ ถ้าหากว่าเจ้าภาษีเงินชุกใหม่รับซื้อเงินเก่าในราคาที่เจ้าภาษีชุกเก่าเรียกร้อง เจ้าภาษีชุกเก่าก็จะได้รับผลกำไรถึง 1,500,000 บาท<sup>2</sup> ทำให้นายอากรชุกใหม่ลังเลใจและขอต่อรองขอซื้อในราคาทุน ซึ่งเจ้าภาษีชุกเก่าไม่ยอม เพราะผลกำไรของเจ้าภาษีชุกเก่าขึ้นอยู่กับเงินที่เหลืออยู่<sup>3</sup> ถ้าขายเงินเหล่านี้หมดตามราคาที่กำหนดไว้ จึงจะได้กำไรมาก ถ้าขายในราคาทุนให้นายอากรใหม่เท่ากับว่าเจ้าภาษีเก่าแทบจะไม่ได้กำไรเลย จึงเป็นอันตกลงกันไม่ได้ เจ้าภาษีชุกเก่าต้องหาทางออกเพื่อรักษาผลกำไรเอาไว้โดยการแอบขายเงินเก่าลดราคาลงจากที่รัฐบาลกำหนดไว้ ปรากฏว่าขายเงินไปได้เป็นจำนวนมาก เมื่อเป็นเช่นนี้ เจ้าภาษีเงินชุกใหม่หรือเจ้าภาษีเงินชุกที่ 1 ซึ่งเข้ามา

<sup>1</sup> หจช., ร.5 ค.14.1ก/27 พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ (3 กุมภาพันธ์ ร.ก. 123)

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>3</sup> หจช., ร.5 ค.14.1ก/28 จินเจียจิว กราบบังคมทูลพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย (16 พฤษภาคม ร.ศ. 124)

ดำเนินกิจการ จึงประสบปัญหาขายเงินไม่ได้ เพราะคนรับซื้อไว้แล้ว

นอกจากเจ้าภาษีเงินชุดที่ 1 ประสบปัญหาการขายเงินไม่ได้แล้ว ยังมีปัญหาภายในกลุ่มเจ้าภาษีด้วยกันอีกด้วย ดังได้กล่าวมาแล้วว่าเจ้าภาษีเงินชุดที่ 1 ได้ประมูลเงินภาษีไว้สูงมาก และกลุ่มเจ้าภาษียังประกอบด้วยหุ้นส่วนต่าง ๆ จำนวนมาก แต่เมื่อเข้ามาดำเนินกิจการกลับปรากฏว่าขายเงินไม่ได้ จึงทำให้รายจ่ายมีแนวโน้มสูงกว่ารายรับ อีกทั้งเงินทุนที่ใช้ในการประกอบกิจการมีไม่เพียงพอ ขณะนั้นพระยารัชฎานุประดิษฐ์ ข้าหลวงเมืองภูเก็ต มีความใกล้ชิดสนิทสนมกับพระยาบริบูรณ์โกษากรรณ ซึ่งเป็นเจ้าภาษีเงินมณฑลภูเก็ต และยังเป็นเจ้าภาษีคนหนึ่งในกลุ่มเจ้าภาษีเงินชุดที่ 1 นี้ พระยารัชฎานุประดิษฐ์ได้ชักชวนจีนเจียจิว๊ว ชาวปิ่นนังซึ่งสังกัดคนในบังคับของอังกฤษและเป็นผู้มีประสบการณ์ในการจัดกิจการภาษีเงินจากต่างประเทศหลายเมือง เข้ามาร่วมลงทุนเข้าหุ้นส่วนทำภาษีเงินมณฑลกลางร่วมกับเจ้าภาษีเงินชุดที่ 1 จีนเจียจิว๊วได้นำเงินของพรรคพวกชาวปิ่นนังเข้ามาถือหุ้นร่วมกับพระยาบริบูรณ์โกษากรรณ รวมกันถึง 1 พันหุ้น และอีกหนึ่งพันหุ้นกลุ่มเจ้าภาษีเงินชุดที่ 1 เป็นผู้ถือ ดังนั้นหุ้นส่วนของกิจการภาษีเงินจึงมีอยู่ทั้งสิ้น 2,000 หุ้น หุ้นละ 2,000 บาท คือเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 4 ล้านบาท และมอบอำนาจให้จีนเจียจิว๊วเป็นผู้จัดการภาษีเงินมณฑลกลางอีกด้วย<sup>1</sup>

กรณีที่จีนเจียจิว๊วได้เข้ามาถือหุ้นในกิจการภาษีเงินครั้งนั้น รัฐบาลไทยมิได้รับทราบมาก่อนในชั้นต้น ดังปรากฏในจดหมายของพระเจ้านั่งองยา เซอ กรมหมื่นมหิธรราชทูตไทย เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ กรายบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในเรื่องนี้ว่า

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน.



ความจริงการว่าภาษี ก็ทำได้เกี่ยวข้องกับพวกสับเยกป์ [Subject - ผู้เขียน] ทางประเทศไม่ ก็ยังอาจจะมีท่าทางเป็นได้เช่นนี้ การที่จะป้องกันการ เช่นนี้ เป็นเหตุวิสัย เพราะเหตุว่านายอากรเป็นผู้รับผิดชอบต่อรัฐบาล ส่วนการ เขาหุ้นส่วนกับใครอย่างไร รัฐบาลไม่มีอำนาจจะรู้เห็นควยได้ . . .<sup>1</sup>

เมื่อกิจการภาษีเงินดำเนินงานไปได้ไม่ถึง 2 เดือน ก็เกิดการแตกแยกกันขึ้นใน หมู่หุ้นส่วน ประเด็นที่เป็นข้อขัดแย้งคือ บรรดาหุ้นส่วนทั้งหลายต่างเกิดความรู้สึกว่าผล ประโยชน์ที่เก็บเกี่ยวได้มีแนวโน้มไม่เพียงพอกับจำนวนเงินที่ได้ขอรับผูกขาดมา เมื่อเป็น เช่นนี้ จำนวนหุ้นต่าง ๆ ที่เคยแย่งกันลงในขั้นต้นเมื่อคิดว่าจะได้กำไรมาก จึงลดลง จากหุ้นส่วนซึ่งตั้งไว้เดิม 2,000 หุ้น คงเหลือเพียง 1,515 หุ้น คือ หายไปถึง 485 หุ้น<sup>2</sup> สาเหตุที่ทำให้กิจการภาษีเงินครั้งนี้ต้องประสบกับการขาดทุนเป็นเพราะ

1. เจ้าภาษีเงินชุดที่ 1 ไม่อาจจะขายเงินได้อย่างเต็มที่ เพราะเจ้าภาษีชุด เก่าได้ขายเงินเก่าไว้เป็นจำนวนมากก่อนสิ้นงวด ทำให้เงินของเจ้าภาษีเงินชุดที่ 1 ขายไม่ออก เมื่อเงินขายไม่ได้ แต่รายจ่ายยังคงดำเนินอยู่เช่นเงินงวดที่ต้องส่งรัฐบาล และเงินค่าใช้ จ่ายในโรงยาเงิน รายจ่ายจึงมากกว่ารายรับ

2. เงินที่ตกลงกันไว้ในการลงทุนเพื่อนำมาเป็นทุนนั้น ในความเป็นจริงแล้ว เจ้าภาษีนำเงินมาลงไว้ไม่ครบตามหุ้นที่ตนถือ เช่น จีนเจียจูอิว ถือหุ้นทั้งสิ้นเป็นเงิน 1,488,000 บาท แต่นำเงินมาลงไว้เพียง 760,000 บาท<sup>3</sup> นอกจากนั้นเจ้าภาษีคนอื่น ๆ ก็เช่นกันไม่ได้้นำเงินมาลงตามสัญญาที่ตกลงกันไว้

<sup>1</sup> หจข., ร.5 ค. 14. 1ก/28 พระเจ้านองยาเซอ กรมหมื่นมเหศวรราชฤทธิ

กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ (11 สิงหาคม ร.ศ. 124)

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน.

บัดนี้พวกหุ้นส่วนไม่มีความสามัคคีกันหาเหตุต่าง ๆ แก่ข้าพระพุทธเจ้า  
 [จีนเจียจิว - ผู้เขียน] แลพวกหุ้นส่วนก็ไม่ลงเงินให้เต็มความสัญญาในที่  
 ประชุม จวนจะถึงกำหนดส่งเงินงวดภาณีเดือนแล้วไม่มีเงินส่งเงินงวดภาณีเดือน  
 จำเป็นต้องมีเหตุเลหลัง หรือล้มละลายนั้น ความผิดคงตกอยู่กับพวกหุ้นส่วน  
 ที่ไม่ส่งเงินตามสัญญา . . . 1

เมื่อเป็นเช่นนี้ฐานะการเงินของเจ้าภาณีเดือนชุดที่ 1 จึงมีสภาพรายจ่ายมากกว่า  
 รายรับเพราะเงินลงทุนยังไต่ไม่ครบ ฝืนก็ยิ่งขายไม่ออก อีกทั้งต้องมีภาระส่งเงินงวดแก่  
 รัฐบาลตามสัญญา ความไม่พอใจกันในระหว่างเจ้าภาณีจึงเกิดขึ้น เมื่อจีนเจียจิวเห็นว่า  
 ภาณีเดือนครั้งนี้คงขาดทุนแน่นอน จึงพยายามถอนหุ้นกลับไป โดยได้ตั้งนายชั้นห้องเรียก  
 ค่าเสียหายจากบรรดาหุ้นส่วนของตน อีกทั้งยังส่งเรื่องราวความขัดแย้งไปให้ทูตอังกฤษที่  
 กรุงเทพฯ ให้ยื่นมือเข้ามาเกี่ยวข้อง เพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ของคนในบังคับของอังกฤษ<sup>2</sup>  
 เมื่อเรื่องมาถึงขั้นนี้ รัฐบาลไทยจึงวิตกกังวลเป็นอย่างยิ่งว่า ถ้าหากรัฐบาลอังกฤษยื่นมือ  
 เข้ามาเกี่ยวข้องอาจจะมียลกระทบถึงฐานะค่านการ เมืองของประเทศไทยได้

. . . ถ้าหากว่าเกิดชวคเซกันขึ้น พวกบิ๊งคงจะหาเรื่องเคลมคอมเปเซชัน  
 ทางรัฐบาล เพราะถ้าการเซนี้มีทางเคลมได้แล้ว การอะไร ๆ ก็เคลมได้  
 ก็ไม่สู้ยากจะหาเหตุ ขรพระพุทธเจ้าจึงเห็นควยเกล้าฯ เป็นหนึ่งแนวฯ. ถ้าจะ  
 ให้มีเป็นอยู่เช่นนี้ ความฉิบหายใหญ่คงจะเกิดในภายหน้า เว้นแต่จะกำจักเสีย  
 ให้หลคออกไป ข้าพระพุทธเจ้าเห็นควยกับการหากนช้อแชร และช้อร่าคานให้  
 ออกไปเสีย แลการที่จะช้อก็ควรจะให้พวกแชรไฮลเคลว่าช้อกันเอง . . . 3

<sup>1</sup> หจข., ร.5 ค. 14. 1ก/28 จีนเจียจิว กราบบังคมทูลพระเจ้าจันองยาเชอ  
 กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย (16 พฤษภาคม ร.ศ. 124)

<sup>2</sup> หจข., ร.5 ค. 14. 1ก/28 พระเจ้าจันองยาเชอ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย  
 กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ (11 สิงหาคม ร.ศ. 124)

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน.

มิสเคอร์สโตรเบล ที่ปรึกษาทั่วไปของรัฐบาลไทยได้แนะนำให้รัฐบาลไทยแก้ปัญหาด้วยการ  
 หากคนเข้าซื้อหุ้นของชาวปิ่นเสียด เพื่อเป็นการชจัดคนในบังคับของต่างชาติที่มีอำนาจออกไป  
 จากกิจการพาณิชย์นี้เสีย แต่ในขณะนั้นพาณิชย์นี้ยังอยู่ในภาวะขาดทุน จึงเป็นการยากที่จะมี  
 ผู้ใดเข้ามารับซื้อหุ้นแทน ดังนั้นผู้ที่เข้ามาซื้อหุ้นที่ดีที่สุดคือรัฐบาลไทยนั่นเอง พระเจ้าน้อง  
 ยาเธอ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติในขณะนั้น ทรงเห็นด้วย  
 ว่ารัฐบาลควรเข้ามาจัดการซื้อหุ้นแทนคนปิ่นเสียด นอกจากนี้การที่รัฐบาลเข้าไปถือหุ้นกิจการ  
 พาณิชย์ อาจจะทำให้เกิดประโยชน์แก่รัฐบาลอีกด้วย เพราะถ้ารัฐบาลเข้าควบคุมกิจการ  
 พาณิชย์ อาจจะสามารถจัดปัญหาเงินเดือนซึ่งเป็นปัญหาสำคัญยิ่งของรัฐบาลได้อย่างเต็มที่  
 ถ้าปล่อยให้เจ้าภาษีทำ เจ้าภาษีมักจะทุจริตเสียเอง ดังจะเห็นได้จากกำกรวมบังคับมทูล  
 ของพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย ว่า

- . . . เพราะฉะนั้นการต่อไป เห็นด้วยเกล้าว่า รัฐบาลจะต้องจัดแลทำเอง  
 เพราะจะมีประโยชน์หลายประการ คือ
1. เงินที่จะเสียสาคในคราวสิ้นงวดปีไม่มี ราคาเงินขายเงินที่อยู่เสมอไปทาง  
 ใ้เงินมากทางหนึ่ง
  2. เวลาที่รัฐบาลมีกำลังมากกว่าแต่ก่อน ด้วยเจ้าพนักงานหัวเมืองมีพอ  
 การตรวจจับเงินเดือนถ้าเป็นของรัฐบาลแล้ว ก็จะทำง่ายกว่าเป็นของนายอูกร
  3. การทำเงินเป็นหลวงที่เคยลดละลายมาแต่ก่อนนั้น [ ในสมัยที่พระเจ้าน้อง  
 ยาเธอ กรมพระนครานุรักษ์ประพันธ์พงศ์เป็นรอง เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ-  
 ผู้เขียน ] กิดด้วยเกล้าว่า เป็นการจัดผิด โดยเหตุที่ผูกขาดขายราคาเงิน  
 ตกต่ำเมื่อเงินออกมากเกินไป ทั้งวิธีการปกครองการต้มเงินไม่ดีด้วย . . .<sup>1</sup>

เมื่อรัฐบาลซึ่งนำหนักผลคือเสียแล้ว รัฐบาลได้ดำเนินการรับซื้อหุ้นคืนจาก  
 พวกปิ่น โดยรัฐบาลมอบให้หลวง โสภณเพชรรัตน์ เป็นผู้ซื้อแทนรัฐบาล<sup>2</sup> การที่รัฐบาลเข้าไป  
 ซื้อหุ้นของชาวปิ่นแทน ทำให้รัฐบาลกลายเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ เพราะขณะนั้นเงินเจ็ยจู้ว

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>2</sup> หจข., ร.5 ค.14.1ก/28 พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย  
 กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ (13 สิงหาคม ร.ศ. 124)

และพรรคพวกถือหุ้นเกือบครึ่งหนึ่งของหุ้นทั้งหมด<sup>1</sup> เมื่อรัฐบาลเข้าซื้อหุ้นของชาวปิ่น  
รัฐบาลได้ส่งคนเข้าไปกำกับการทำงานของเจ้าภาษีชุกต่อมา (ซึ่งต่อไปจะเรียกว่าเป็นเจ้า  
ภาษีเงินชุกที่ 2) อย่างไรก็ตามขณะนั้นรัฐบาลตระหนักดีว่า กิจการภาษีเงินในขณะนั้นได้  
ขยายตัวออกไปอย่างมาก การให้เอกชนจัดเก็บภาษีชนิดนี้แทนรัฐบาลคงจะมีแนวโน้มยากขึ้น  
เพราะต้องลงทุนสูง คาดว่าในอนาคตรัฐบาลคงจะต้องเข้ามาดำเนินการจัดเก็บเองอย่าง  
แน่นอน<sup>2</sup> ดังนั้นการเข้าควบคุมกิจการภาษีเงินในขณะนั้นจึงเท่ากับเป็นการเตรียมคนที่  
จะดำเนินงานต่อมา " . . . ก็จะต้องเห็นว่าการที่รัฐบาลยื่นเข้าไปมีส่วนกับนายอากร  
เสียในเวลานี้เป็นดี คงมีแต่เจ้าพนักงานที่มุ่งหมายว่าจะใช้เป็นผู้จัดการต่อไป เข้าไป  
ตรวจแลดูการงานหนทางที่เป็นอยู่อย่างไร . . .<sup>3</sup>

อันที่จริงเจ้าภาษีเงินชุกที่ 2 คือ เจ้าภาษีชุกเดิมนั่นเอง เพียงแต่ไม่มีหุ้นของ  
ชาวปิ่นอีกต่อไป เจ้าภาษีเงินชุกที่ 2 นี้ ผู้ดำเนินการเป็นเจ้าภาษีคือ พระภักดีภัทรากร  
และหลวงโสภณเพชรรัตน์ เมื่อเข้าดำเนินงานได้เพียงระยะเดียวก็ต้องประสบกับปัญหา  
เดือนที่เจ้าภาษีชุกเก่า คือ พระยาทิพโกษา และพระภาษีสมบัติบริบูรณ์ นำเงินดินกระบือ  
และเงินจากเมืองจันทบุรีมาค้ำกับเงินเก่าล้นรอบขายแข่งกับเงินของเจ้าภาษีเงินชุกที่ 2 จนใน  
ที่สุดเจ้าภาษีเงินชุกที่ 2 ไม่อาจจะดำเนินงานต่อไปได้เพราะคิดค้างเงินงวดเป็นจำนวนมาก  
 อีกทั้งการค้าทางค่านอื่น ๆ ของเจ้าภาษีเงินชุกที่ 2 นี้ได้ทรุดโทรมลง ไม่สามารถหาเงินทุน  
มาหมุนในกิจการภาษีเงินได้ เจ้าภาษีเงินชุกที่ 2 จึงต้องกราบบังคมทูลขอลาออกจากการเป็น  
เจ้าภาษีเงินในเวลาต่อมา

<sup>1</sup> หจข., ร.5 ค.14.1ก/28 พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย  
กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ (11 สิงหาคม ร.ศ. 124)

<sup>2</sup> หจข., ร.5 ค.14.1ก/28 พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย  
กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ (13 สิงหาคม ร.ศ. 124)

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน.

แต่เจ้าภานี้คนเก่าประพฤติกว้างจรจัด ผิดข้อบังคับของท่านเจ้าพนักงาน  
 ลูกซื้อที่ดินกระเบื้องกับเมืองจีนมาปนกันจำหน่ายชาย จำหน่ายหาหมกไม่ตก  
 คางอยู่เป็นอันมาก แลลักลอบจำหน่ายชายในระหว่างภานี้ใหม่ราคาต่ำ  
 เพราะฉะนั้นภานี้ใหม่จึงจำหน่ายไม่ออก พระราชทรัพย์หลวงตกชวามาก จน  
 ถึงขาดงวดไม่มีเงินส่ง . . .<sup>1</sup>

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงอนุญาตให้เจ้าภานี้เงินชุกที่ 2 นี้พ้นจากตำแหน่งไป<sup>2</sup>  
 เมื่อมาถึงขั้นนี้รัฐบาลก็ยังคงไม่เข้ามาดำเนินการจัดเก็บภานี้เงินเอง พระเจ้าน้องยาเธอ  
 กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย ทรงเห็นว่า "ยังไม่ถึงเวลาอันสมควร"<sup>3</sup> เพราะรัฐบาลไม่ได้  
 เตรียมตัวที่จะเข้าดำเนินการเองมาก่อน อีกทั้งกิจการภานี้เงินยังต้องลงทุนเพิ่มขึ้นอีกซึ่ง  
 รัฐบาลไม่ประสงค์จะลงทุนเพิ่มไปจากที่ได้ลงไปแล้ว เหตุผลประการสุดท้ายคือ กว่ารัฐบาล  
 จะเก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากภานี้เงินได้คงอีกนาน ซึ่งช่วงเวลาที่กำลังดำเนินการอยู่อาจจะ  
 ต้องขาดแคลนเงินรายได้ไป<sup>4</sup> เพราะฉะนั้นรัฐบาลจึงยังคงคิดว่าควรให้เอกชนเข้ามา  
 ดำเนินการต่อไป แม้ว่าเจ้าภานี้ถึง 2 ชุกด้วยกันจะประสบกับความล้มเหลวมาแล้ว  
 พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัยทรงเรียกตัวพระยาทิพโกษา ทาบทามให้เป็น  
 เจ้าภานี้เงินชุกที่ 3 พระยาทิพโกษาและคณะได้แก่ พระพิบูลย์พัฒนากร ได้ตกลงรับเป็นเจ้า  
 ภานี้เงินชุกต่อมา เมื่อเข้ามารับตำแหน่งเจ้าภานี้เงินชุกที่ 3 นี้ พระยาทิพโกษาได้ทำสัญญา  
 ตกลงกับรัฐบาลว่าเจ้าภานี้เงินชุกที่ 3 นี้จะรับใช้หนี้ต่าง ๆ ที่เจ้าภานี้ทั้ง 2 ชุกคิดต่างกับ  
 รัฐบาลเอาไว้ถึง 1,700,000 บาท รวมทั้งจะส่งเงินงวดตามสัญญาที่เจ้าภานี้เงินชุกที่ 1

<sup>1</sup> หจข., ร.5 ค.14.1ก/31 พระภักดีภัทรากรกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ (28 สิงหาคม ร.ศ. 124)

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>3</sup> หจข., ร.5 ค.14.1ก/28 พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย  
 กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ (28 สิงหาคม ร.ศ. 124)

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน.

ได้ประมาณไว้กับรัฐบาลคือปีละ 8,800,000 บาท<sup>1</sup> แต่กิจการภาษีเงินภายในได้เจ้าภาษีเงิน  
ชุกที่ 3 หาได้ประสมกับความสำเร็จแต่อย่างใดไม่ ทั้งนี้เพราะเงินที่เจ้าภาษีชุกที่ 3 แอม  
ขายเอาไว้คงแก่ก่อนจะออกจากตำแหน่งเจ้าภาษีเงินในปี พ.ศ. 2447 ยังคงมีอยู่ทั่วไป  
ทำให้เงินใหม่ขายไม่ออก ประกอบกับเจ้าภาษีเงินชุกที่ 1 และ 2 ที่ล้มเลิกกิจการไปมีความ  
ผูกพันบาทที่กองล้มไปเพราะเงินเดือนของเจ้าภาษีเงินชุกที่ 3 จึงพากันส่งเงินเดือนเข้ามาขาย  
แข่งกับเงินของเจ้าภาษีชุกที่ 3 เพื่อให้ล้มกิจการไปเช่นกัน นอกจากนั้นเมื่อหุ้นส่วนของเจ้า  
ภาษีเงินชุกที่ 3 เห็นว่าเงินขายไม่ออกและจะต้องขาดทุนอย่างแน่นอน จึงพากันพำเงินเดือน  
เพื่อหากำไรใส่ตน กิจการภาษีเงินนับว่าตกต่ำอย่างที่สุด ขณะนั้นพระเจ้าอภัยยาเธอ  
กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัยทรงประชวรและไค้กราบบังคมทูลลาออกจากตำแหน่งเสนาบดี  
กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ  
แต่งตั้งพระยาสุรียานุวัตรให้เข้ามาดำรงตำแหน่งแทนในวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2449<sup>2</sup>

เมื่อพระยาสุรียานุวัตรเข้ามาบริหารงานในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ได้  
พิจารณาถึงฐานะการเงินของเจ้าภาษีเงินชุกที่ 3 และพบว่ากิจการภาษีเงินจะคงประสม  
กับภาวะการขาดทุนอย่างแน่นอน ถ้าปล่อยทิ้งไว้อาจจะทำให้รายได้ของรัฐสูญหายไปด้วย  
นอกจากนี้การที่รัฐบาลถือหุ้นอยู่เกือบครึ่ง ถ้าหากเจ้าภาษีเงินชุกนี้มีอันล้มเลิกไป เงินที่  
รัฐบาลลงทุนไปคงจะสูญเปล่าไปด้วย

บัดนี้ข้าพระพุทธเจ้ามีความรู้สึกหวั่นกลัวว่าเงินงวคอาจรุ้เงิน ซึ่งตามสัญญา  
จะคงส่งงวคเดือนละ 733,400 บาท หรือถาคิดเป็นวันก็อยู่ในวันละ 23,015  
บาทเศษ ก็ถ้ายิ่งทอดทิ้งขว้างไปเพียงไร พระราชนครพิสัยก็ยิ่งจะตกซากเสมอ  
ทุก ๆ วันไป ทั้งเงินงวคแลเงินกฐิต่างอยู่บัดนี้ถึง 6,368,681 บาทเศษแล้ว

<sup>1</sup> หจข., ร.6 ค.12.1/4 พระพิบูลย์พัฒนากรกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระ  
พระมงกุฎเกล้าฯ (20 เมษายน ร.ศ. 132)

<sup>2</sup> หจข., ร.5 ค.3/2 พระเจ้าอภัยยาเธอ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัยมิไปถึง  
พระยาสุรียานุวัตร (1 มิถุนายน ร.ศ. 125)

ประมาณว่านายอากรซึ่ง เป็นหนี้อยู่เพียงนี้ ก็เหลือต้นพันตัวที่จะมีเงินมาใช้ได้  
อยู่แล้ว ลงท้ายของที่มีอยู่ในมือรัฐบาลแล้ว เเท่าไรก็จะได้แค่เพียงเท่านั้น ที่  
ขาดนอกนั้นก็อยู่ในถาดไม่มีจะให้ หรือมีก็ไม่ให้จะตกที่สูญมากกว่าได้ . . .<sup>1</sup>

พระยาสุรียานุวัตร เกรงว่าถ้ารัฐบาลไม่สามารถแก้ปัญหาระยะเงินติดค้างภาษีอากร  
รายนี้ได้แล้ว จะเป็นตัวอย่างให้เจ้าภาษีรายอื่น ๆ ที่คอยคูดอยู่เอาเยี่ยงอย่างได้<sup>2</sup> นอกจาก  
นี้ถ้ารัฐบาลไม่สามารถเร่งรัดเงินภาษีได้ จะมีผลกระทบต่อรายได้ของรัฐบาลโดยตรงด้วย

ถ้ารัฐบาลจะไม่พากันเร่งรัดหรือเลหลังเอาจริงให้แตกหักแล้ว เงินวงภาษี  
อากรผูกขาดเหล่านี้ก็จะไม่ได้ จำนวนเงินเหล่านี้ก็ตกลงเป็นเงินรายได้ของ  
งบประมาณแล้ว เมื่อไม่ได้รับเต็มทั้งงบประมาณรายได้อีกขาด ส่วนงบประมาณ  
รายจ่ายก็ต้องจ่ายเต็ม ทั้งมีการจรที่ยังไม่เห็นในระหว่างปีก็เกิดขึ้นอีกหลาย  
ราย เมื่อเงินขาดรับเป็นดังนี้ ก็จำเป็นจะต้องเป็นทางวกมาชักเอาเงินคง  
พระคลังต้องจ่ายร่อยหรือไปอยู่ในตัว . . .<sup>3</sup>

เพราะฉะนั้น เมื่อกรณีภาษีเงินค่านี้นั้นมาถึงขั้นนี้ รัฐบาลจำเป็นต้องตัดสินใจดำเนินการนโยบายที่  
เหมาะสมเพื่อหาทางออกที่ดีที่สุด เพราะจะมีผลกระทบต่อสถานการณ์การคลังของรัฐบาล  
ด้วย แม้ว่ารัฐบาลจะมีเงินคงคลังอยู่ แต่รัฐบาลก็ไม่ปรารถนาที่จะนำออกมาใช้ ด้วยเกรง  
ว่าฐานะการคลังของรัฐบาลจะไม่มั่นคง เนื่องจากมีเงินสำรองอยู่น้อย

ดังนั้นพระยาสุรียานุวัตรจึงตัดสินใจยกเลิกกิจการภาษีเงินค่านี้นอกจากเจ้าภาษีเงินชุกที่ 3  
โดยรัฐบาลดำเนินการจัดเก็บเอง อันที่จริงรัฐบาลไทยมีแนวโน้มจะดำเนินการจัดเก็บภาษี  
เงินมาตั้งแต่เมื่อครั้งพระเจ้านั่งงยาเซอ กรมหมื่นมหิศรราชทฤทัยทรงตำแหน่งเสนาบดี  
กระทรวงพระคลังมหาสมบัติครั้งใดกล่าวมาแล้ว แต่รัฐบาลยังริบอยู่เพราะความไม่พร้อม

<sup>1</sup> หจข., ๖.5 ค. 14. 1ก/35 พระยาสุรียานุวัตรกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ (16 มกราคม ร.ศ. 125)

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน.

ที่จะเข้าไปดำเนินการเองในทันที แต่กรณีศึกษาดังเงินภาษีอากรของเจ้าภาษีเงินชุกที่ 3 อันเป็นเงินจำนวนมาก ประกอบกับภาวะการคลังที่รัฐบาลต้องจัดสรรรายรับให้ได้สัดส่วนกับรายจ่าย อีกทั้งรายจ่ายของงบประมาณในปี พ.ศ. 2450 คือมีสูงขึ้น มีแนวโน้มสูงกว่ารายได้<sup>1</sup> จึงเป็นแรงผลักดันสำคัญให้พระยาสุริยานุวัตรต้องรีบเร่งรัดจัดระเบียบภาษีเงินเพื่อรักษาเงินรายได้ของรัฐบาลเอาไว้มิให้สูญหายไป พระยาสุริยานุวัตรจำต้องเข้ายึดกิจการภาษีเงินกลับมาอย่างรีบเร่ง ซึ่งแม้แต่พระยาสุริยานุวัตรเองก็ยอมรับว่าไม่ได้เตรียมมาก่อน แต่ได้จัดการไป "โดยรีบร้อน"<sup>2</sup> การยึดกิจการภาษีเงินคืนจากเจ้าภาษีเงินชุกที่ 3 ยังผลให้พระยาทิพโกษา พระพิบูลย์พัฒนากร ตกเป็นลูกหนี้รายใหญ่ของรัฐบาล แต่ในภายหลังพระยาทิพโกษาได้มีจดหมายกราบบังคมทูลขอลดหนี้หลวง ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ได้พระราชทานพระบรมราชานุญาตไปในที่สุด<sup>3</sup>

ข้อที่ควรพิจารณาคือ สาเหตุที่เจ้าภาษีเงินทั้ง 3 ชุกประสบความล้มเหลวในการประกอบกิจการภาษีเงิน ซึ่งอาจแบ่งได้เป็นประเด็นต่าง ๆ ดังนี้คือ

1. เจ้าภาษีเงินทั้ง 3 ชุกเมื่อเข้ารับหน้าที่เป็นเจ้าภาษีเงินนอกหลวงกลาง ต้องส่งวงเงินในอัตราปีละ 8,800,000 บาท ซึ่งเป็นเงินที่เจ้าภาษีเงินชุกที่ 1 ได้เสนอไว้ เงินประมูลภาษีเงินจำนวนนี้เป็นจำนวนมากเกินกว่าที่เจ้าภาษีจะรับไหว<sup>4</sup> กล่าวคือเมื่อเปรียบเทียบกับการประมูลในปี พ.ศ. 2445 - 2447 เงินประมูลเพิ่มขึ้นกว่าเดิมถึง

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>3</sup> หจช., ร.6 ค.12.1/4 พระพิบูลย์พัฒนากรกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ (20 เมษายน ร.ศ. 132)

<sup>4</sup> หจช., ร.5 ค.14.1ก/39 รายงานการประชุมเรื่องเงินครั้งที่ 2 (23 ธันวาคม ร.ศ. 126)



3. ด้านบาทเศษ และเมื่อพิจารณาถึงปริมาณคนสูบบุหรี่ซึ่งไม่ได้เพิ่มขึ้นมาก ดังนั้นโอกาสที่เจ้าภาษีจะขายดินได้มากกว่าช่วงที่ผ่านมา (พ.ศ. 2445 - 2447)) จึงเป็นไปได้ยาก การที่เจ้าภาษีประมูลเงินขึ้นสูง เพราะคาดว่ากิจการภาษีดินกำลังรุ่งเรืองอาจจะมีกำไรอย่างมาก จึงได้แย่งกันเสนอเงินประมูลในอัตราที่สูงมาก จนเกินกว่าที่เจ้าภาษีจะประกอบการได้ ในขณะที่ประมูลนั้น รัฐบาลก็ได้คิดว่าเงินจำนวนนี้จะสูงเกินกว่าที่จะประกอบการได้ ประกอบกับในขณะนั้นรัฐบาลมีความจำเป็นที่ต้องเพิ่มพูนรายได้ให้มากขึ้น จึงไม่ได้หวังถึงจนเกิดความผิดพลาดขึ้น

2. เจ้าภาษีทั้ง 3 ชุด ประสมกับการค้าแข่งของดินเดือน เจ้าภาษีดิน 2 ชุด แรกขายดินไม่ได้ เพราะเจ้าภาษีชุดเก่าขายดินเก่าสาคเอาไว้ ทำให้ดินใหม่ขายไม่ออก ส่วนเจ้าภาษีดินชุดที่ 3 เป็นผลจากดินของคนที่ขายเอาไว้ ประกอบกับเจ้าภาษีดินชุดที่ 1 และ 2 นำดินเดือนเข้ามาขายแข่ง ทำให้ดินของเจ้าภาษีดินชุดที่ 3 ขายไม่ได้ก็ในทำนองเดียวกัน ในประเด็นนี้ชี้ให้เห็นว่ามาตรการตรวจจับดินเดือนของเจ้าภาษีดินแต่ละชุดไม่ได้ประสบผลสำเร็จ เพราะไม่อาจสกัดกันดินเดือนได้

3. เจ้าภาษีดินทั้ง 3 ชุด ขาดแคลนเงินทุนในการประกอบการ เนื่องจากเมื่อเข้ามาดำเนินการนั้นใช้วิธีเข้าหุ้นส่วนกัน เจ้าภาษีแต่ละคนทำกิจการค้าหลายอย่างไม่มีเงินก้อน ส่วนใหญ่จะเป็นเงินหมุน และเมื่อเจ้าภาษีทั้งหลายเห็นว่าไม่ได้ผลกำไรดังที่คาดหวังไว้ ก็ไม่นำเงินมาลงทุนก่อ กิจการจึงดำเนินต่อไปไม่ได้ หรือในกรณีที่ระดมทุนจากนายทุนต่างชาติ เช่น จีนบีนัง ก็ประสบปัญหาความขัดแย้งกันเรื่องผลประโยชน์ เกิดเป็นข้อพิพาทกันขึ้นจนรัฐบาลต้องเข้าไปดำเนินการแก้ปัญหา เพื่อป้องกันการแข่งขันของมหาอำนาจ

4. บรรดาเจ้าภาษีที่เข้ามาลงทุนทำกิจการร่วมกันไม่ได้มีความสามัคคีกันในการบริหารงาน ทั้งนี้เพราะเจ้าภาษีแต่ละคนมีจุดมุ่งหมายที่จะแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนมากกว่าที่จะเข้ามารับผิดชอบต่อการจัดเก็บภาษีแทนรัฐบาล อีกทั้งผลประโยชน์ของแต่ละคนก็แตกต่างกันด้วย

การเข้าหุ้นส่วนย่อมมีประสงค์ต่างกัน ฝ่ายหลวงโสภณเพชรรัตน์มีประสงค์ที่จะไต่จัดการในหัวเมืองฝ่ายเหนือเป็นเอกเทศ ซึ่งเป็นประโยชน์ส่วนตัว แม้ถึงจะเสียหายทางกงสีบ้างเล็กน้อยก็ยังมีทางไต่กำไรคุ้ม พระภักดีภัทรากรไม่มีกำลังมุ่งหมายแต่จะไต่เงินสกในกงสีไปหมุนการค้า ซึ่งในเวลานี้เป็นลูกหนี้ในกงสีอยู่ 200,000 บาทเศษ หลวงพิศาลผลพานิชไม่มีความรู้อะไรเลยนอกจากพระภักดีภัทรากรจุกจุก หลวงสุนทรโกษาเมื่อพวกมันง้อออกแล้วก็กินร่น นับว่าไม่มีความสามารถอย่างใดที่จะจัดการได้. . . .<sup>1</sup>

นอกจากนี้บรรดาหุ้นส่วนของเจ้าภาษีเงินชุกที่ 3 เมื่อเห็นว่ากิจการภาษีเงินอาจจะประสบกับการขาดทุน ก็พากันทำฉันทัดถอนออกขายเพื่อหายลประโยชน์ใส่ตน กิจการจึงทรุดโทรมลงและต้องล้มเลิกไปในที่สุด

อย่างไรก็ตามเมื่อบรรดาเจ้าภาษีเงินชุกที่ 3 ต้องล้มเลิกกิจการไป ไต่กล่าวโทษสาเหตุต่าง ๆ ที่ทำให้เงินของตนขายไม่ได้ว่ามีสาเหตุมาจากปัญหาต่าง ๆ เช่นอ้างว่าในปี พ.ศ. 2449 เมื่อเจ้าภาษีเงินชุกที่ 3 เข้ามาดำเนินการ รัฐบาลได้ประกาศขึ้นราคาขายปลี๊กเงินค่าถึงละหนึ่งบาท เพื่อช่วยฐานะด้านการเงินของเจ้าภาษี แต่เงินกลับขายไม่ออกจากสาเหตุของเงินเหลือและเงินเกิน เจ้าภาษีชุกนี้อ้างว่าการที่รัฐบาลขึ้นราคาเงินทำให้ตนขายเงินไม่ได้<sup>2</sup> เพราะเงินมีราคาแพงขึ้น นอกจากนี้ยังอ้างว่าเป็นปีที่ตรงกับปีที่รัฐบาลออกพระราชบัญญัติเกณฑ์ทหาร พ.ศ. 2448<sup>3</sup> ทำให้ชายฉกรรจ์ส่วนหนึ่งถูกเกณฑ์ไปเป็นทหารคนสู้รบเงินจึงน้อยลง และยังเป็นปีที่ครบรอบวาระการผูกปื้ชมือชาวจีนอีกด้วย<sup>4</sup> ทำให้

<sup>1</sup> หจข., ร.5 ค. 14.1ก/28 พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ (28 สิงหาคม ร.ศ. 124)

<sup>2</sup> หจข., ร.5 ค. 14.1ก/35 พระยาสุรียานุวัตรกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (18 มีนาคม ร.ศ. 125)

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน.

คนจีนต้องมาเสียเงินค่าผูกปี้จึงสูงขึ้นน้อยลง อย่างไรก็ตามค่ากล่าวอ้าง เหล่านี้เป็นเพียงข้ออ้างของเจ้าภาษีซึ่งมักจะโทษสาเหตุอื่น ๆ มากกว่าจะยอมรับความบกพร่องของการบริหารงานของคุณ

หนึ่งการเข้ายึดกิจการภาษีเงินของรัฐบาลในปี พ.ศ. 2450 นั้น รัฐบาลได้ยึดเฉพาะเขตมณฑลกลางซึ่งเป็นมณฑลที่มีวิกฤตการณ์ขึ้น ส่วนมณฑลอื่น ๆ รัฐบาลยังคงปล่อยให้เจ้าภาษีจัดเก็บภาษีเงินไปจนกว่าสิ้นงวดที่รับประมูลไปจากรัฐบาล กล่าวคือจะสิ้นสุดวาระการประมูลลงในปี พ.ศ. 2451 หลังจากนั้นรัฐบาลมิได้เปิดให้มีการประมูลขึ้นอีก เพราะรัฐบาลได้เข้าดำเนินการจัดเก็บเสียเองทั้งประเทศ

อย่างไรก็ตามวิกฤตการณ์ภาษีเงินก็นับว่าส่งผลดีแก่รัฐบาลในแง่ที่ผลักดันให้รัฐบาลเข้าดำเนินการจัดเก็บภาษีเงินเอง ซึ่งในหลักการจัดเก็บภาษีที่ดี รัฐควรดำเนินการจัดเก็บเอง การปล่อยให้การจัดเก็บตกอยู่ในมือเอกชน ย่อมเปิดโอกาสให้เอกชนเบียดบังผลประโยชน์เอาไว้เป็นส่วนตัวได้ รัฐบาลไทยได้ตระหนักถึงปัญหาและความล้มเหลวของการใช้ระบบเจ้าภาษีนายอากรมาโดยตลอด แต่รัฐบาลก็ไม่กล้าตัดสินใจเข้าไปจัดการด้วยตนเอง เพราะไม่แน่ใจในกลไกของรัฐ คือเจ้าพนักงานที่มีข้อจำกัดในคามประสมการณ์ ซึ่งอาจจะทำให้รายได้ของรัฐบาลลดลง ในขณะที่รายจ่ายมีแนวโน้มสูงขึ้นทุกปี รัฐบาลจึงไม่กล้าเสี่ยงต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายในสภาวะการคลังเช่นนี้ อย่างไรก็ตามผู้บริหารก็ทราบดีว่ารัฐคงจะต้องเข้าดำเนินการในกิจการนี้อย่างแน่นอนในอนาคต เพียงแต่ยังไม่มีการวางแผนงานอย่างแน่ชัด วิกฤตการณ์ภาษีเงินที่ทำให้เจ้าภาษีเงิน 3 ชุด ต้องล้มเลิกกิจการไปได้เป็นครั้งแรกให้รัฐเข้าดำเนินการภาษีเงินในปี พ.ศ. 2450 เกิดจากแนวความคิดด้านการคลังของพระยาสุริยานุวัตรที่ต้องการรักษาผลประโยชน์ของชาติเป็นหลักสำคัญ<sup>1</sup> ซึ่งยังผลให้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายภาษีเงินไปจากเดิม

✓<sup>1</sup>สุภาพร จรัสวัฒน์, "พระยาสุริยานุวัตรในกิจการเงินของรัฐบาล,"  
พระยาสุริยานุวัตร (เกิด บุนนาค) นักเศรษฐศาสตร์คนแรกของไทย (พระนคร:  
ไทยวัฒนาพานิช, 2523)

กิจการพาณิชย์ภายใต้การดำเนินงานโดยรัฐบาล

โครงการจัดเก็บภาษีเงินของพระยาสุริยานุวัตร พระยาสุริยานุวัตรได้วางโครงการจัดเก็บภาษีเงินภายใต้การดำเนินงานของรัฐไว้ดังนี้คือ ได้ตั้ง หม่อมเจ้าปิยภักดีนิภา เป็นผู้จัดการ โรงยาเงิน และตั้ง หม่อมอุคมพงศ์เพ็ญสวัสดิ์ เป็นผู้จัดการ อากรเงินฝ่ายหัวเมือง<sup>1</sup> ในช่วง 6 เดือนแรก รัฐบาลคงดำเนินงานแบบเดียวกับที่เจ้าภาษีกระทำ กล่าวคือรัฐบาลเป็นผู้จำหน่ายเงินแก่ร้านย่อยในกรุงเทพฯ ส่วนในเขตที่อยู่นอกกรุงเทพฯ ไปนั้น รัฐบาลขายเงินให้แก่ยี่งงสี่ เพื่อยี่งงสี่นำไปขายต่อเป็นช่วง ๆ ซึ่งเป็นแบบที่เจ้าภาษีกระทำอยู่เดิม ส่วนในช่วงหลังจาก 6 เดือนไปแล้ว เป็นช่วงของการเปลี่ยนแปลงที่แท้จริง พระยาสุริยานุวัตรเห็นว่าวิธีการจัดเก็บภาษีเงินแบบเก่าที่ต้องใช้คนกลางเป็นจำนวนมาก ก่อให้เกิดผลสองประการคือ

1. การใช้คนกลางหลายคนทำให้ผู้เสียภาษีหรือผู้บริโภคร้องเสียภาษีในอัตราที่ไม่แน่นอน แม้ว่ารัฐบาลจะวางมาตรฐานราคาขายปลีกเงินเอาไว้ แต่ในทางปฏิบัติผู้บริโภคร้องเงินในราคาที่แพงกว่าที่รัฐกำหนดไว้ ยิ่งห่างไกลจากเมืองหลวงเท่าไร ราคาเงินยิ่งแพงขึ้น หากความแน่นอนไม่ได้ วิธีเช่นนี้ทำให้ผู้เสียภาษีไม่ได้รับความเป็นธรรมซึ่งพระยาสุริยานุวัตรถือว่า "ภาษีอากรชนิดใดที่ราษฎรทุกคนจะต้องเสียให้แก่รัฐบาลนั้น ควรจะต้องเสียกันเป็นการแน่นอน และไม่คงให้เสียผิดไปตามผลการใจของเจ้าพนักงานผู้เก็บภาษี"<sup>2</sup>



<sup>1</sup> หจข., ร.5 ค.14.1ก/39 พระยาสุริยานุวัตรกรมบังคับมหาดหลวงพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ (25 พฤศจิกายน ร.ศ. 126)

<sup>2</sup> พระยาสุริยานุวัตร, เศรษฐกิจการเมือง หรือ เศรษฐวิทยา เล่ม 3 พิมพ์เป็นที่ระลึกงานฉาปนกิจศพ นางกฤตติ วรสระวิน (พระนคร: บพิธการพิมพ์, 2519), หน้า 97.

2. การให้คนกลางรับช่วงภาษีเงินหลายทอดนั้น เป็นการสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายสอยมาก นับเป็นวิธีการเก็บภาษีที่ไม่เหมาะสม พระยาสุริยานุวัตรได้แสดงความเห็นเรื่องภาษีเงินว่า

. . . หรือเช่นภาษีเงินที่รัฐบาลเหมาให้ยี่งมี ชากงมีไปขายตามราคาที่รัฐบาลกะแหว่ ยังเรียกคาแปะเจี๊ยะน้ำใจจากพวกยี่งมี ชากงมี ที่ต้องมาประมูลให้รัฐบาลอีกชั้นหนึ่ง การประมูลแข่งขันกันในระหว่างพวกยี่งมี ชากงมีนั้น บางคนอาจจะสัญญารับเงินของรัฐบาลไปขายจำนวนมากเกินไป แต่เหตุที่ต้องเสียคาแปะเจี๊ยะเงินน้ำใจมากไปนั้น ยี่งมี ชากงมี จำจะต้องพยายามรับซื้อเงินเดือนมาขายปลอมเป็นเงินของรัฐบาลได้ เพราะเหตุฉะนั้นเงินเดือนซึ่งมีทางที่จะจำหน่ายขายปลอมเป็นเงินของรัฐบาลทางยี่งมี ชากงมี จึงได้แพร่หลายมากมาย จนเงินผลประโยชน์ในภาษีเงินของรัฐบาลตกกำไรมากมายนัก<sup>1</sup>

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าพระยาสุริยานุวัตรมีความเห็นวาระบบการจัดเก็บภาษีเงินที่มีช่องว่างให้รัฐบาลเสียผลประโยชน์นั้นอยู่ที่กรมยี่งมีและชากงมีอยู่ในฐานะคนกลางนั่นเอง จึงเสนอให้เลิกระบบยี่งมีและชากงมีออกไป และวางโครงการให้เทศาภิบาลทำหน้าที่รับเงินหัวเมืองออกไปจำหน่ายแก่ร้านค้าย่อยในแต่ละมณฑล<sup>3</sup> นอกจากนี้การตัดยี่งมี ชากงมี ออกไป ยังช่วยลดปัญหาเงินเดือนไปได้ทางหนึ่ง อีกทั้งยังแก้ปัญหาการเอาโรคเอาเปรียบผู้บริโภคได้ด้วย ทั้งนี้เพราะยี่งมีและชากงมีนั้น "มันขายราคาแรง รีดเอาแก่ราษฎรมากมาย"<sup>4</sup>

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 97 - 98.

<sup>2</sup> หจข., ร.5 ค.14.1ก/39 พระยาสุริยานุวัตรกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (25 พฤศจิกายน ร.ศ. 126)

<sup>3</sup> หจข., ร.5 ค.14.1ก/32 รายงานเสนาบดีสภา (20 มกราคม ร.ศ. 126)

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน.

นอกจากนี้วิธีดังกล่าวยัง เป็นการกระเทียมคนไทยเข้าไปทำหน้าที่ราชการที่ชาวจีนยึดกุมอยู่<sup>1</sup>  
นอกจากนี้พระยาสุริยานุวัตรยัง เห็นว่าการ เข้าควบคุมภาษีเงินโดยรัฐ จะมีผลสำคัญในการ  
กำหนดนโยบายด้านการคลัง กล่าวคือ

เมื่อทำได้เช่นนี้แล้ว การทำงานประมาณรายรับจะแน่นอนขึ้นมาก ปีใดรัฐบาล  
จะต้องการเงินใช้จ่ายมาก เงินไม่มากพอก็จะขึ้นราคาเงิน แลถ้าทำสุรา  
ควย ก็ขึ้นราคาสุราเอาจนพอ ปีใดไม่ต้องการเงินมาก ก็ลดราคาขายเงิน  
แลสุราให้น้อยลง . . .<sup>2</sup>

อย่างไรก็ตามการยกเลิกสิ่งง้อออกไปนั้น ได้มีความเห็นแตกต่างกันที่ประชุม  
เสนาบดี พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงจักรงราชานุภาพ ทรงให้เหตุผลคัดค้านว่า  
ถ้าให้เทศบาลทำหน้าที่แทน เทศบาลจะมีภาระและปัญหาต้องรับผิดชอบมากขึ้น  
นอกจากนี้ยังทรงเห็นว่า การใช้คนของรัฐบาลเข้ามาทำหน้าที่ จะได้ผลไม่เต็มที่ เพราะ  
ข้าราชการนั้นรับพระราชทานเงินเดือนประจำ จึงไม่มีความกระตือรือร้นจะเพิ่มพูนพระราช  
ทรัพย์ นอกจากนี้ถ้าหากข้าราชการขัดแย้งกัน ปัญหาเงินเดือนก็อาจจะเกิดขึ้นอีก

. . . คือผู้ที่ทำการค้าเป็นเจ้าพนักงานทำค้ายทุนรัฐบาล ความกระวนกระวาย  
ที่จะดิ้นหาประโยชน์ให้มากขึ้น ผิดกับเงินภาษีซึ่งทำค้ายทุนของตนเอง ที่น่ากลัว  
มากที่สุดคือถ้าผู้ตรวจกับผู้ขายเกิดแตกราวกันขึ้น ฤดาอย่างร้ายแรงที่สุดก็เข้ากัน  
เสียแล้ว ปีกตากระทรวงพระคลังได้สนิหนัก เพราะตามโปรแกรมนี้ไม่มีทาง  
ป้องกันเงินเดือนอันใดเลย . . .<sup>3</sup>

เพราะฉะนั้นพระองค์ทรงมีความเห็นว่า ควรจะใช้วิธีการแบบเก่า คือคงระบบยั้งง้อเอาไว้  
อย่างเดิม นอกจากนี้หม่อมเจ้าปิยภักดีนาค ผู้จัดการอากรเงินเองก็เห็นสมควรใช้ยั้งง้อต่อไป

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>2</sup> ทจข., ร.5 ค. 14. 1ก/32 รายงานเสนาบดีสภา (9 มกราคม ร.ศ. 126)

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>4</sup> ทจข., ร.5 ค. 14. 1ก/32 รายงานเสนาบดีสภา (20 มกราคม ร.ศ. 126)

เมื่อเป็นเช่นนี้ความเห็นเรื่องการจัดการภาษีเงินจึ่งแตกออกเป็น 2 ทาง ก็คือ จะให้เลิกวิธีการผูกขาดไปเลย ดังที่พระยาสุรียานุวัตร เสนอให้เลิกยี่งมสี่ถ้วย หรือคงรูปแบบเดิมเอาไว้ เพียงแต่ตัดเจ้าภาษีออกไปเท่านั้น พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงกำแพงราชานุกาฬและหม่อมเจ้าปิยภักดีนารถทรงเห็นว่ารัฐบาลควรคงยี่งมสี่ไว้ โดยรัฐบาลขายคืนแก่ยี่งมสี่ในราคาทุน ยี่งมสี่ชนิดต้องการเป็นตัวแทนขายคืนในเขตหัวเมือง ให้มาประมูลจำนวนคืนกับรัฐบาล ผู้ใดประมูลได้สูงที่สุดก็จะเป็นผู้จำหน่าย<sup>1</sup> รัฐบาลให้ผลตอบแทนยี่งมสี่เป็นส่วนลดจากจำนวนคืนที่ขายได้ ถ้าขายได้มากกว่าจำนวนที่ตกลงกันไว้ จะได้ส่วนลดมากขึ้น<sup>2</sup> เพราะฉะนั้นถ้าใช้วิธีเช่นนี้ ก็เท่ากับว่ารัฐบาลไม่ได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างการจัดเก็บภาษีเงินแต่อย่างใดเลย

ในขณะที่การตัดสินใจเลือกวิธีการแบบใดยังไม่ยุติ พระยาสุรียานุวัตรได้ขอออกจากราชการเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ในวันที่ 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2450 สาเหตุที่ลาออกนั้นได้กล่าวไว้ในจดหมายกราบบังคมทูลลาออกจากราชการตอนหนึ่งว่า เกิดการบริหารงานในกระทรวงพระคลังไม่ไฉน เงินพระราชทรัพย์ตกขาดไปมาก<sup>3</sup> การที่พระยาสุรียานุวัตรบริหารงานบกพร่อง เกิดจากสาเหตุหลายอย่างประกอบกัน<sup>4</sup> สาเหตุสำคัญข้อหนึ่งเกิดจากข้อขาดหมายกับเจ้าภาษีเงินที่ล้มไป โดยเฉพาะเจ้าภาษีเงินชุกที่ 3 ซึ่งต้อง

<sup>1</sup> หจช., ร.5 ค.14.1ก/32 รายงานเสนาบดีสภา (31 ธันวาคม ร.ศ.126)

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>3</sup> หจช., ร.5 ค.3/2 พระยาสุรียานุวัตรกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (15 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 126)

<sup>4</sup> ผู้สนใจเรื่องการลาออกจากราชการของพระยาสุรียานุวัตร โปรดพิจารณาของของ สุมาลี บำรุงสุข "พระยาสุรียานุวัตรกับตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงการคลัง," พระยาสุรียานุวัตร (เกิด บุนนาค) นักเศรษฐศาสตร์คนแรกของเมืองไทย (กำลังตีพิมพ์)

ตกเป็นหนี้หลวง นอกจากนี้พระยาสุรียานุวัตรยังมีข้อขัดแย้งกับข้าราชการในกระทรวงพระคลัง โดยเฉพาะหม่อมเจ้าปิยภักดีนาค ในกรณีการจัดการภาษีเงิน ซึ่งหม่อมเจ้าปิยภักดีต้องการ กำหนดนโยบายแบบเก่า ขณะที่พระยาสุรียานุวัตรต้องการยกเลิกยี่งสี่<sup>1</sup> การบริหารงาน จึงไม่ราบรื่นเพราะผู้บริหารขัดแย้งกันในนโยบาย เมื่อการบริหารงานไม่ได้ผลและเงินรายได้ในปีนั้นลดลง พระยาสุรียานุวัตรจึงกราบบังคมทูลลาออกจากราชการไปในที่สุด

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงแต่งตั้งพระเจ้าลูกยาเธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถดำรงตำแหน่ง เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติต่อมา ขณะนั้นหม่อมเจ้าปิยภักดีนาค ดำรงตำแหน่งผู้จัดการโรงพยาบาลอยู่ จึงได้เสนอนโยบายจัดการเงินของรัฐบาล หม่อมเจ้าปิยภักดีนาค เสนอให้คงรูปแบบการเก็บภาษีเงินโดยยี่งสี่เอาไว้ เพราะได้ประโยชน์อย่างยิ่งแก่รัฐในแง่ของการได้เงินประมูลสูง อีกทั้งขณะนั้นรัฐบาลยังขาดแคลนกำลังคนที่มีไหวใจได้ที่จะเข้าไปทำหน้าที่แทนบรรดาที่ยี่งสี่ทั้งหลายด้วย

วิธีการที่จะจัดทำสำหรับศก. 127 นั้น ข้าพระพุทธเจ้าศรีกรรทรงที่จะแสวงหาผลประโยชน์ให้ได้มาก ได้สังเกตการต่าง ๆ แลดูไต่ถาม ๆ กับผู้ที่รับผูก ยี่งสี่เทียบเคียงวิธีการอยู่แล้ว จึงเห็นด้วยเกล้าว่าจะให้ได้เงินมากแล้ว ให้ ยี่งสี่ผูกไปจำหน่ายจะไ้ประโยชน์ดีกว่า ที่จะจัดพนักงานไปจำหน่ายเอง จะกราบทูลเป็นสังเขปพอทรงทราบฝ่าพระบาทว่า เราชาวคนไทยที่มีความสามารถ และขอตรงพอที่จะส่งไปทำงานให้ก็ได้ พนักงานไทย ๆ เราไม่มีความขยันขันแข็ง ว่องไวพอ ทั้งไม่มีความคุ้นเคยในการค้าขายอย่างพวกจีนด้วย เมื่อเราขาด บกพร่องดังนี้ ถึงจะทำไปก็สักแต่หัวจะเอาดีไม่ได้แล้ว ก็สู้ให้ประมูลเป็นยี่งสี่ ไปดีกว่า . . .<sup>2</sup>

จะเห็นว่าข้อเสนอของหม่อมเจ้าปิยภักดีนาคขัดแย้งกับพระยาสุรียานุวัตรอย่างสิ้นเชิง นับตั้งแต่เรื่องการยกเลิกยี่งสี่ จนกระทั่งความไว้วางใจในบุคลากรของรัฐ แต่ความเห็น

<sup>1</sup> หจข., ร.5 ค. 14. 1ก/32 รายงานเสนาบดีสภา (3 มกราคม ร.ศ. 126)

<sup>2</sup> หจข., ร.5 ค. 14. 1ก/41 หม่อมเจ้าปิยภักดีนาคกราบบังคมทูลพระเจ้าลูกยาเธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ (5 มีนาคม ร.ศ. 126)



ของหม่อมเจ้าปิยภักดีนาคกลับสอดคล้องกับพระคำริของพระเจ้าอนงยาเธอ กรมหลวงคัง  
ราชานุภาพจึงได้กล่าวมาแล้ว ทั้งนี้รัฐบาลจึงได้ตัดสินใจใช้วิธีการจัดเก็บภาษีเงินโดยคง  
ยี่ก่งสี่เอาไว้ เพื่อเป็นลูกช่อรับต่อจากรัฐบาล นโยบายเช่นนี้ดำเนินมาจนถึงสมัยพระบาท  
สมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ โปรดเกล้าฯ ให้หน่วยงานจัดเก็บ  
ภาษีเงินเป็นกรมยาเงินหลวง และหม่อมเจ้าปิยภักดีนาคดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมยาเงินหลวง  
กิจการภาษีเงินได้ทวีความสำคัญมากขึ้น เพราะเงินภาษีอากรเพิ่มพูนขึ้นทุกปี

ใน พ.ศ. 2460 เกิดปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานภาษีเงินขึ้น กล่าวคือ ตาม  
กฎข้อบังคับของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เงินภาษีเงินที่เจ้าภาษี (ยี่ก่งสี่) นำมาส่งกับ  
กรมยาเงินหลวงนั้น ต้องนำส่งกระทรวงพระคลังมหาสมบัติโดยตรง ยกเว้นในกรณีที่มีเหตุ  
จำเป็นจึงนำไปฝากไว้กับธนาคารใดธนาคารหนึ่ง แต่อธิบดีจะต้องแจ้งให้เสนาบดีกระทรวง  
พระคลังรับทราบและฝากได้ก่อนเมื่อได้รับอนุญาตแล้ว<sup>1</sup> ในคราวที่เกิดปัญหานี้ขึ้นนั้น หม่อมเจ้า  
ปิยภักดีนาคได้นำเงินภาษีเงินจำนวน 78,599 บาท ไปฝากไว้กับแบงก์จีนสยาม ต่อมา  
ธนาคารนี้มีเหตุให้ล้มเลิกกิจการไป เงินพระราชทรัพย์จึงสูญไปด้วย พระเจ้าพี่ยาเธอ  
กรมพระจันทบุรีนฤนาถต้องนำความขึ้นกราบบังคมทูลให้หม่อมเจ้าปิยภักดีนาคออกจากราชการ  
ไป ทั้งนี้เพราะทรงตรวจพบว่าหม่อมเจ้าปิยภักดีนาคทุจริตในหน้าที่ ได้นำเงินไปฝากไว้กับ  
แบงก์จีนสยามโดยหวังผลประโยชน์ส่วนตน<sup>2</sup> จนทำให้พระราชทรัพย์สูญหายไป และได้ขอ  
พระบรมราชโองการ โปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง หม่อมเจ้าสิทธิพร เป็นอธิบดีกรมยาเงินหลวง  
คนต่อมา ส่วนนโยบายที่เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีเงินนั้น ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างใด  
จนกระทั่ง พ.ศ. 2461 เมื่อรัฐบาลมีโครงการเลิกการสูบฝิ่นภายในประเทศ รัฐบาล

<sup>1</sup> หจข., ร.6 ค.7/15 พระเจ้าพี่ยาเธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถกราบบังคมทูล  
พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ (8 สิงหาคม ร.ศ. 136)

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน.

จึงได้เปลี่ยนแปลงนโยบายเสียใหม่อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งจะกล่าวถึงในบทที่ 4

หากจะประเมินนโยบายของรัฐบาลที่มีต่อโครงการจัดการภาษีเงินของพระยาสุริยานุวัตร ซึ่งพระยาสุริยานุวัตรไม่ประสบผลสำเร็จในการ โนมน้าวให้รัฐบาลเห็นด้วยกับโครงการที่ได้วางเอาไว้ ทั้ง ๆ ที่ขณะนั้นรัฐบาลได้ตระหนักถึงปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการใช้วิธีการจัดเก็บภาษีเงินโดยให้เอกชน เป็นผู้รับผิดชอบทั้ง ในปัญหาเกี่ยวกับเงินเดือนและปัญหานี้สันติค้ำบรควเจ้าภาษี ทั้งนี้อาจจะมีสาเหตุมาจาก

✓ 1. โครงการของพระยาสุริยานุวัตร มิได้ตอบสนองเป้าหมายแท้จริงของการจัดเก็บภาษีเงินของรัฐบาล ดังได้กล่าวมาแล้วว่า ภาษีเงินเป็นภาษีที่มีความสำคัญยิ่งต่อรายได้ของรัฐบาล นโยบายหลักของการจัดเก็บภาษีเงินอยู่ที่ความพยายามเพิ่มพูนรายได้ให้มากขึ้น แต่ในการประชุมเสนาบดีเพื่อพิจารณาถึงนโยบายที่พระยาสุริยานุวัตร เสนอให้ เลิกยั้งสี่นั้น พระยาสุริยานุวัตร ประมาณเงินที่ได้จากการจัดเก็บโดยรัฐบาลต่ำกว่าการให้ยั้งสี่รับทำ

... พระเจริฎราชชนจะรับทำให้ราคาเพียงปีละ 80,000 ซึ่ง แต่เมื่อจะว่าประมูลเปิดขาอื่น ๆ เขาว่าประมูลเงินก็คงขึ้นไปอีก บางทีก็จะถึง 90,000 เชนก็เปนได้ แต่เป็นที่น่ากลัวว่าจะคงล้มลุกกันอีกตั้งที่เปนมาแล้ว ถ้าจะทำเปนรัฐบาลได้ ลองกะเงินดูจะไคราว 70,000 ซึ่ง ถึง 80,000 ซึ่ง . . . 1

เมื่อเป็นเช่นนี้เสนาบดีหลายท่านจึงไม่เห็นด้วย เพราะทำให้รายได้ของรัฐบาลลดลงกว่าที่เคยได้รับ

2. บรรดาเสนาบดีเห็นว่ารัฐบาลไทยยัง ไม่มีความพร้อมในค่านับกลางกรที่จะเข้าไปทำหน้าที่แทนยั้งสี่ เพราะขาดประสบการณ์และความกระตือรือร้นในการทำงานค่านนี้ ถ้าปล่อยให้เข้าไปทำ อาจจะทำให้รายได้รัฐลดลงได้

<sup>1</sup> หจข., ร.5 ค.25/8 รายงานการประชุมเสนาบดี (31 ธันวาคม ร.ศ.125)

