

กำเนิดของภาษีเงินจนถึงการปฏิรูปการคลัง พ.ศ. 2435

การเปลี่ยนแปลงนโยบายเกี่ยวกับเงิน

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2394 - 2411) เสด็จเสวยราชสมบัติ ในปีแรกของรัชกาลพระองค์ทรงเปลี่ยนแปลงนโยบายที่เกี่ยวกับเงิน กล่าวคือทรงอนุญาตให้มีการค้าเงินไต่อย่างถูกต้องตามกฎหมาย¹ แต่การค้าจะต้องจำกัดอยู่แต่เฉพาะในหมู่ชาวจีน การเปลี่ยนแปลงนโยบายครั้งนี้เกิดจากบรรดาเจ้าภาษีจำนวนหลายคน² ได้เสนอความเห็นว่าการควรมีการอนุญาตให้มีการค้าเงินไต่ ทั้งนี้เพราะแม้จะมีกฎหมายห้ามปราม จับกุมลงโทษ ผู้นำเงินเข้ามาขายในประเทศแต่ก็ไม่ประสบผลแต่อย่างไร เพราะยังมีผู้ลักลอบค้าเงินอยู่ตลอดมาซึ่งส่วนใหญ่จะลักลอบค้าขายอยู่ในหมู่คนจีน บรรดาเจ้าภาษีเหล่านั้นเห็นว่าควรยอมให้เจ้าภาษีทำการประมูลภาษีเงินให้กับรัฐบาล เพราะเมื่อการปราบปรามทำไม่ได้ผลก็ควรจะหาผลประโยชน์ให้กับรัฐเสียเลย นอกจากนี้การอนุญาตให้ค้าเงินไต่ก็อนุญาตให้ทำกันเฉพาะในหมู่ชาวจีนเท่านั้นมิได้กระหนาบถึงคนไทยด้วย³ ปรากฏว่ารัฐบาลได้พิจารณาอนุมัติข้อเสนอของเจ้าภาษี ในสายตาของรัฐบาล การลักลอบค้าเงินนอกจากจะมีผลทำให้สุขภาพของประชาชนทรุดโทรมและเป็นข้อเกิดของอบายมุขต่าง ๆ แล้ว การค้าเงินยังอาจจะแพร่หลาย

¹ สมเด็จพระยาคักรวราชานุภาพ, "ตำนานภาษีอากรบางอย่าง," ลัทธิธรรมนิยม ต่าง ๆ เล่ม 2, (พระนคร: สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2515), หน้า 233.

² ได้แก่หลวงเสนห์วานิช หลวงอนุรักษ์วานิช ขุนศรีสมบัติ ขุนเทพอากร หลวงพิทักษ์ศกร ขุนวิเศษภักดี และ ขุนทิพสมบัติ

³ เรื่องเดียวกัน.

ออกไปอย่างกว้างขวางเพราะรัฐบาลไม่อาจจะควบคุมได้ ผลร้ายอีกอย่างที่จะตามมาคือ ทำให้เงินตราวิ่งไหลออกไปนอกประเทศเป็นจำนวนมาก¹ ดังนั้นรัชกาลที่ 4 จึงทรงยอมให้ เจ้าภาษีกลุ่มนี้ประมูลภาษีฝิ่นได้ เป็นครั้งแรก

จำนวนเงินภาษีฝิ่นที่ประมูลขึ้นถวายครั้งแรกมีจำนวนปีละ 2000 ชั่ง (160,000 บาท - ผู้เขียน)² เป็นเงินขึ้นในพระบรมมหาราชวัง 1800 ชั่ง ขึ้นในกรมพระราชวังบวร 100 ชั่ง ขึ้นต่างกรม 100 ชั่ง³ นอกจากนี้รัฐบาลยังช่วยค่าประกันฐานะ เจ้าภาษีฝิ่นไม่ให้ผู้ใดค้าขายฝิ่นแข่งกับเจ้าภาษี โดยวางมาตรการไว้ว่า ให้เจ้าภาษีฝิ่นซื้อฝิ่นจากพ่อค้าชาวต่างชาติได้ แต่ถ้าเรือสำเภาไปค้าขายกับต่างประเทศและซื้อฝิ่นเข้ามา ให้ซื้อได้อย่างมากไม่เกิน 5 ปัก และเมื่อนำเข้ามาในราชอาณาจักรจะต้องขายให้แก่เจ้าภาษีฝิ่นในอัตราปักละ 10 ชั่ง ถ้าเรือสำเภาใดมีเกินกว่า 5 ปัก ก็ให้คิดเงินแค่ 5 ปักก่อน ที่เหลือให้ค้างเอาไว้หนึ่งปีจึงจะให้เจ้าภาษีจ่ายให้ครบตามจำนวน⁴ ข้อกำหนดนี้แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลได้ให้ความคุ้มครองการค้าเนินกิจการของเจ้าภาษีฝิ่นอย่างมาก

มีข้อที่น่าสังเกตุว่าแม้ว่ารัฐบาลจะห้ามคนไทยในพระราชอาณาจักรซื้อฝิ่นสูบฝิ่น แต่ในทางปฏิบัติกฎหมายนี้ก็เปิดช่องว่างไว้หลายประการ กล่าวคือคนไทยที่คิดฝิ่นและต้องการ

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 235.

² 80 บาท เท่ากับ 1 ชั่ง

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 234.

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 239.

จะสูญเงินอาจจะหลีกเลี่ยงได้โดยการไถ้ฉมเปียบ และเสียเงินค่าผูกมัดอย่างเดียวกับคนจีน¹ แต่จะต้องเสียแพงกว่าคนจีนทั่ว ๆ ไป กล่าวคือ คนจีนเสียค่าผูกมัด 1 คำลึง ต่อ 3 ปี คำผูกมัด 1 สลึง แต่คนไทยที่สูญเงินและยังไม่ได้สักเลกเสียค่าผูกมัดสามปีต่อครั้ง เช่นกันแต่ในอัตราคนละ 15 คำลึง คำผูกมัด 3 สลึง ถ้าสักเลกแล้วเสียสามปีต่อครั้งในอัตราคำลึงถึง คำผูกมัดอีก 1 เฟื้อง² แต่ถ้าสักเลกเป็นใหม่และส่งเงินมาแทนการเข้าเวรรับราชการ



การผูกมัดของจีน เป็นการเรียกเก็บเงินจากคนจีน (ที่ไม่ได้ขึ้นสังกัดขุนนาง) แทนการเกณฑ์แรงงานโดยมีกำหนดการผูกมัด 1 ครั้งในระยะเวลา 3 ปี เมื่อมีการชำระเงินแล้ว ทางราชการจะเอาเชือกป่าน (ภายหลังเปลี่ยนเป็นริบบิ้นสีแดง) ผูกที่ข้อมือซ้ายของผู้นั้นโดยเหลือสายไว้ประมาณ 1 นิ้ว แล้วเอากรังสนไฟให้ออนกตลิกตรงปมเชือก และนำตราลักษณะต่าง ๆ กันแล้วแต่จะกำหนดในแต่ละครั้งที่มีการผูกมัดครบทั้งปมครั้ง เพื่อเป็นเครื่องแสดงว่าผู้นั้นชำระเงินแล้วหรือถูกเกณฑ์แรงงานแล้ว อย่างไรก็ตามเพื่อง่ายแก่การตรวจสอบ ปีที่ข้อมือนี้ไม่ได้ผูกตลอดไป เมื่อพ้นจากกำหนดของทางราชการให้เป็นเวลาการผูกมัดก็ถึงที้งได้ แต่ถ้าใครถึงออกก่อนที่พ้นกำหนดผูกมัด ต้องเสียเงินใหม่ พร้อมทั้งค่าปรับและต้องผูกมัดใหม่อีกด้วย

สันนิษฐานว่าการเรียกเก็บเงินแทนการเกณฑ์แรงงานจากคนจีนนี้คงเริ่มมีขึ้นประมาณรัชกาลที่ 2 โดยมีอัตรา 1 บาท 50 สตางค์ ต่อ 3 ปี ต่อมาตอนปลายรัชกาลที่ 4 ได้เพิ่มขึ้นเป็น 4 บาท 25 สตางค์ สำหรับผู้ที่ยังต้องผูกมัดที่ข้อมือ และ 6 บาท 50 สตางค์ สำหรับผู้ที่ไม่ต้องการผูกมัดที่ข้อมือ ครั้นถึงรัชกาลที่ 5 ได้มีการประกาศพระราชบัญญัติลักษณะผูกมัดจีน ร.ศ. 119 เพื่อควบคุมการผูกมัดให้รัดกุมยิ่งขึ้น และในตอนปลายรัชกาลคือ พ.ศ. 2451 ได้มีประกาศเลิกวิธีการผูกมัดที่ข้อมือจีนโดยทางราชการเปลี่ยนเป็นการเรียกเก็บเงินค่าราชการจากคนจีนปีละ 6 บาท เท่ากับที่เรียกเก็บจากคนไทย การผูกมัดข้อมือจีนจึงสิ้นสุดลง

²ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4 พ.ศ. 2408 - 2411 (พระนคร: คุรุสภา, 2504),

ในกรณีที่เป็นไพร่หลวงจะต้องเสียเงินปีละ 4 ตำลึงถึง และไพร่สมเสียปีละตำลึงถึง¹ เพราะฉะนั้นโดยเปรียบเทียบแล้ว การเป็นไพร่จะเสียเงินมากกว่าการเสียเงินผูกมือ นอกจากนี้เมื่อเสียเงินผูกมือแล้ว ก็มีอิสระเช่นเดียวกับคนไทยคือสามารถเดินทาง ไปไหน มาไหนได้สะดวก (แต่ชาวต่างประเทศอื่น ๆ ทำไม่ได้)

ต่อมาใน พ.ศ. 2410 มีประกาศข้าราชการคนไทยที่สูบฝิ่น² ทั้งนี้เพราะหลังจากที่ ทรงอนุญาตให้มีการสูบฝิ่นได้ เป็นครั้งแรก ปรากฏว่ามีคนไทยพากันสูบฝิ่นมากขึ้นกว่าเดิม อีกทั้งยังไม่ยอมมาเสียเงินผูกมือตามพระราชบัญญัติอีกด้วย พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้า เจ้าอยู่หัวจึง โปรดเกล้าฯ ให้กรมหลวงวงศาธิราชสนิท เป็นแม่กองตรวจหลักฐานการผูกมือ ของคนไทย³ อาจจะกล่าวได้ว่าหลังจากการอนุญาตให้มีการสูบฝิ่นได้ในสังคมไทยเพียง 16 ปี การสูบฝิ่นก็แพร่เข้าไปในหมู่คนไทยมากขึ้น ทั้งนี้เพราะช่องว่างของกฎหมายที่เปิด โอกาสให้คนไทยสามารถสูบฝิ่นได้เพียงแต่จะต้องเสียเงินค่าผูกมือเท่านั้น

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาสถานการณ์โดยทั่วไป จะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลง นโยบายที่เกี่ยวกับฝิ่นของรัฐบาลไทยในครั้งนั้นคงจะมีได้เกิดจากข้อเสนอแนะของบรรดา เจ้าภคินีแต่เพียงประการเดียว อาจจะมีสาเหตุปัจจัยอื่น ๆ เข้ามาประกอบการตัดสินใจ ของรัฐบาลไม่มากนัก ซึ่งสามารถพิจารณาได้เป็นประเด็นต่าง ๆ ดังนี้คือ

ประเด็นแรก ท่าทีของฝรั่งเศสที่ตะวันตกได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมในช่วงปลาย รัชกาลที่ 3 โดยเฉพาะอย่างยิ่งชาติอังกฤษ เมื่อครั้งอังกฤษเข้ามาทำสนธิสัญญาเบอร์นี พ.ศ. 2369 อังกฤษไม่สามารถบรรลุจุดประสงค์ในด้านการค้า ทั้งนี้เพราะความขัดข้อง

¹ ขจร สุขพานิช, "ฐานันดรไพร่," อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพศาสตราจารย์ ขจร สุขพานิช (พระมณเฑียร: โรงพิมพ์ศรีอนันต์, 2521), หน้า 51.

² ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4 พ.ศ. 2408 - 2411, หน้า 64.

³ เรื่องเดียวกัน.

ทางการค้าที่พ่อค้าอังกฤษร้องเรียนไปถึงรัฐบาลอังกฤษอยู่นั่นเอง ๆ นั้น เกิดจากการค้าใน ประเทศไทยอยู่ภายใต้ระบบผูกขาดโดยพระคลังสินค้าซึ่งทำให้พ่อค้าอังกฤษซื้อขายสินค้าไม่สะดวกต้องผ่านคนกลางตลอดมา ประกอบกับระบบการเก็บภาษีอากรของไทยก็มีได้มีข้อกำหนดพิถีพิถันที่แน่นอน กล่าวคือเก็บภาษีเรือชาวจีนในอัตราที่ต่ำกว่าชาวตะวันตกเป็นต้น¹ เมื่ออังกฤษส่งร้อยเอก เฮนรี เบอว์นี เข้ามาทำสัญญากับไทยนั้น อังกฤษกำลังทำสงครามครั้งที่ 1 กับพม่าอยู่² (The First Anglo-Burmese War 1782 - 1826) และอังกฤษต้องการให้ไทยช่วยรบกับพม่า ดังนั้นอังกฤษจึงค่อนข้างจะผ่อนปรนการเจรจา กับรัฐบาลไทย ทำให้ข้อขัดข้องทางการค้าของพ่อค้าอังกฤษมิได้ถูกขจัดไปจากการเจรจาในครั้งนั้น

ในช่วงปลายรัชกาลที่ 3 อังกฤษสามารถครอบครองดินแดนตอนล่างของพม่าได้แล้ว และอังกฤษยังมีชัยชนะต่อจีนในสงครามจีน พ.ศ. 2385 ทำให้ของอังกฤษจึงมีได้โอนอ่อนอย่างเต็ม อังกฤษได้ส่งเซอร์ เจมส์ บรูค (Sir James Brooke) เข้ามายังราชสำนักไทยใน พ.ศ. 2393³ ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของรัชกาลที่ 3 จุดประสงค์ในการเข้ามาของคณะทูตชุดนี้ก็เพื่อจะขอแก้ไขสัญญาเบอว์นีที่ทำไว้แล้ว ข้อเสนอของทูตชุดนี้พอจะสรุปได้ดังนี้คือ

¹นิตยา มาพึ่งพงศ์, "การค้าระหว่างประเทศและระบบเศรษฐกิจภายในประเทศ (2363 - 2398)," จุลสารโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ปีที่ 2 ฉบับที่ 3 2518, หน้า 64 เก็บความจาก Ammar Siamwalla "Foreign Trade and Domestic Economy in Siam (1820 - 1855)" (Micrograph)

²D.G.E. Hall, A History of Southeast Asia (third edition), (New York: St. Martin's Press, 1970), p. 584.

³Walter F. Vella, Siam Under Rama III 1824 - 1851, (New York: J.J. Augustin Incorporated Publisher, 1957), p. 135.

1. ขอนำเงินเข้ามาขายในพระราชอาณาจักร
2. ขอซื้อข้าวออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศได้โดยเสรี
3. ขอลดพิกัดอัตราภาษีปากเรือให้เหลือวาระ 500 บาท
4. ขอตั้งกงสุลอังกฤษในประเทศไทย¹

การเจรจาครั้งนี้ไม่ประสบผลสำเร็จ เพราะรัฐบาลไทยไม่เห็นด้วยกับข้อเสนองของอังกฤษ เช่นในเรื่องเงินซึ่งในสมัยรัชกาลที่ 3 ถือว่าเป็นสินค้าต้องห้าม นอกจากนี้ยังไม่เห็นด้วยกับการซื้อข้าวออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ เพราะถ้าหากปีใดการเพาะปลูกไม่ได้ผลอาจจะทำให้ภายในประเทศคอยากไปด้วย ส่วนประเด็นการลดภาษีปากเรือ รัฐบาลไทยถือว่าได้เคยลดให้แล้วความซอกดลงในสัญญาเบอร์นี จากวาระ 2,200 บาทเศษ เหลือวาระ 1,700 บาท (ถ้าเป็นเรือที่ไม่ได้บรรทุกสินค้าวาระ 1,500 บาท) การที่จะลดลงเหลือวาระ 500 บาทนั้น รัฐบาลไทยไม่อาจตกลงได้²

เมื่อการเจรจาไม่สำเร็จ คณะทูตชุดนี้จึงได้เดินทางกลับ แต่เซอร์ เจมส์ บรูก ซึ่งเป็นหัวหน้าคณะทูตไม่พอใจ ได้มีบันทึกไปยังกระทรวงต่างประเทศอังกฤษ มีใจความตอนหนึ่ง เสนอให้รัฐบาลอังกฤษ ใช้กำลังบีบบังคับไทยในการเจรจากรังต่อไป

ข้อ 12 ถ้าหากรัฐบาลสยามไม่ยอมตามข้อเรียกร้องของเรา ก็ขอได้ส่งกองทหารเข้าบุกทำลายป้อมปราการในแม่น้ำและยึดพระนครไว้ เราก็จะได้กลับเข้าสู่ตำแหน่งบังคับบัญชาการทาง ๆ สิ่งไม่ดีซึ่งก่อผลประโยชน์ของเราในอคิด เราก็ถือพันจักรุปลเสียใหม่ให้เป็นประโยชน์ขึ้น เราก็ประคับประคองและเสวยสุขจากการถวายของประเศนี้ซึ่งกำลังเติบโตขึ้นทุกวัน³

¹ขจร สุขพานิช, "วิกฤตการณ์สยามเมื่อร้อยยี่สิบห้าปีก่อน," ข้อมูลประวัติศาสตร์สมัยบางกอก (พระนคร: โรงพิมพ์สมาคมนักวิจัย, 2518), หน้า 214.

²กรมศิลปากร, ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 62 เรื่องทูตฝรั่งสมัยกรุงรัตนโกสินทร์, (พระนคร: องค์การคุรุสภา, 2512), หน้า 184 - 201.

³ขจร สุขพานิช, "เอกสารการทูต เกี่ยวกับเซอร์ เจมส์ บรูก," ข้อมูลประวัติศาสตร์สมัยบางกอก, หน้า 165.

ข้อเสนอของเซอร์ เจมส์ บรูค จึ่งนั้น รัฐบาลอังกฤษรับฟัง เพียงแต่ขอประวิงเวลาเอาไว้ก่อน ลอร์ด ปาลเมอร์สตัน รัฐมนตรีต่างประเทศของอังกฤษขณะนั้น ได้มีบันทึกเป็นคำสั่งมาว่า รัฐบาลอังกฤษไม่เห็นชอบที่จะใช้กำลังในขณะนั้น¹ ซึ่งอาจตีความได้ว่ารัฐบาลอังกฤษเองมีแนวโน้มที่จะใช้กำลัง แต่ยังมีรอคอยสถานการณ์ไปพลาง ๆ ก่อน เซอร์ เจมส์ บรูค คงจะตระหนักถึงนโยบายของรัฐบาลอังกฤษขณะนั้น จึงได้เสนอแนะไปว่า สถานการณ์ในเมืองไทยอาจจะเปลี่ยนแปลงไปภายหลังจากการผลักดันแผ่นดิน ซึ่งเขาคาดหมายว่า สมเด็จพระเจ้าฟ้ามงกุฎทรงนิยมในอารยธรรมฝรั่งและมีความรู้ภาษาอังกฤษดี จะได้เป็นกษัตริย์ต่อมา และการเจรจาคราวหน้าอาจจะประสบผลด้วยดี²

จากสถานการณ์แวดล้อมดังกล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าอังกฤษมีความมุ่งหมายอย่างแจ่มชัดที่จะขอแก้ไขสัญญาการค้ากับไทยอย่างแน่นอน ซึ่งในช่วงปลายรัชกาลที่ 3 พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักถึงการคุกคามของอังกฤษได้ดี จึงได้มีการเตรียมบ้านเมืองไว้รับศึกเป็นการใหญ่³ เพราะฉะนั้นเมื่อถึงสมัยรัชกาลที่ 4 พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงผ่อนปรนกับอังกฤษ เพื่อมิให้เกิดความขัดแย้งกันได้ พระองค์ทรงทราบดีว่าอังกฤษมีความปรารถนาอย่างเด่นชัดที่จะเข้ามาค้าขายในในประเทศไทย จึงจะเห็นได้จากข้อเสนอของเซอร์ เจมส์ บรูค จึงทรงอนุญาตให้มีการค้าฝิ่นอย่างถูกต้องตามกฎหมายขึ้นหลังจากขึ้นเสวยราชย์แล้ว อังกฤษแสวงหาผลกำไรอย่างแจ่มชัดทั้งทางตรงและทางอ้อมที่จะค้าฝิ่นในเมืองไทย ในทางตรงคือการส่งทูตเข้ามาเจรจาและในทางอ้อมคือการสนับสนุนให้มีการลักลอบค้าฝิ่นอย่างเนือง ๆ ตลอดมา (ดังได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 1)

¹ ขจร สุขพานิช, "วิกฤตการณ์สยามเมื่อร้อยยี่สิบห้าปีก่อน," ข้อมูลประวัติศาสตร์สมัยนางกอก, หน้า 225.

² เรื่องเดียวกัน.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 223.

ประการที่สอง คือ ความล้มเหลว ของนโยบายปราบปรามการค้าฝิ่นที่ผ่านมามาก
 ย้ำให้รัชกาลที่ 4 ทรงเห็นว่านโยบายปราบปรามไม่ประสบผล และยิ่งอาจจะเป็นชนวนให้
 เกิดความขัดแย้งกับอังกฤษได้อีกด้วย เนื่องจากทรงเห็นตัวอย่างจากประเทศจีนมาแล้ว
 และทรงทราบดีว่าอย่างไร เสียอังกฤษต้องส่งทูตเข้ามาแก้ไขสัญญาการค้าอย่างแน่นอน รัฐบาล
 ไทยจึงควร เป็นฝ่ายเริ่มเปลี่ยนแปลงนโยบายเสียแต่ต้นรัชกาล เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาความ
 ขัดแย้งกับอังกฤษซึ่งอาจจะเกิดขึ้นได้ในเวลาต่อมา.

ภาษีฝิ่นภายหลังการลงนามในสนธิสัญญาเบาริ่ง พ.ศ. 2398

หลังจากที่อังกฤษทำสงครามครั้งที่ 2 กับพม่า และประนีประนอมแล้ว อังกฤษ
 ได้ส่งคณะทูตชุดหนึ่ง เข้ามาขอแก้ไขสัญญา คณะทูตชุดนี้มี เซอร์ จอห์น เบาริ่ง (Sir
 John Bowring) เป็นหัวหน้าคณะทูต การเจรจาครั้งนี้ประสบผลสำเร็จ ภัยภัยที่มีการลงนาม
 กันในวันที่ 18 เมษายน พ.ศ. 2398 เรียกว่า สนธิสัญญาเบาริ่ง¹

สนธิสัญญานับนี้ส่งผลสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของประเทศไทยใน
 เวลาต่อมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลต่อการคลังของรัฐบาลไทย ทั้งนี้เพราะข้อตกลงใน
 สัญญาได้กำหนดอัตราภาษีศุลกากรไว้อย่างแน่ชัด (แต่เดิมไทยมักเก็บภาษีศุลกากรอย่างไม่
 กฎเกณฑ์ มักจะเรียกเก็บตามความพอใจของเจ้าหน้าที่) กล่าวคือ ในกรณีของสินค้าขาเข้า
 จะเก็บได้ไม่เกินร้อยละ 3 ยกเว้นฝิ่น เป็นสินค้าที่ไม่ต้องเสียภาษีขาเข้า แต่จะต้องขาย

¹หลังจากที่ไทยได้ลงนามในสัญญาเบาริ่งกับอังกฤษแล้วก็ได้ทำสัญญาในลักษณะ
 เดียวกันนี้กับประเทศอื่น ๆ คือ

สหรัฐอเมริกา	พ.ศ. 2399	ฝรั่งเศส	พ.ศ. 2399	เดนมาร์ก	พ.ศ. 2401
โปรตุเกส	พ.ศ. 2402	เนเธอร์แลนด์	พ.ศ. 2403	เยอรมนี	พ.ศ. 2408
สวีเดน	พ.ศ. 2411	นอร์เวย์	พ.ศ. 2411	เบลเยียม	พ.ศ. 2411
อิตาลี	พ.ศ. 2411	ฮอลแลนด์-ฮังการี	พ.ศ. 2412	สเปน	พ.ศ. 2413
ญี่ปุ่น	พ.ศ. 2441	รัสเซีย	พ.ศ. 2442		

ให้แก่เฉพาะเจ้าภาษีเงินเท่านั้น ส่วนสินค้าออกจะเก็บภาษีได้เพียงครั้งเดียว อาจจะเป็น
 ในรูปของ ภาษีภายใน ภาษีผ่านทาง หรือภาษีขาออกอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งเท่ากับเป็น
 การยกเลิกการเก็บภาษีซ้ำซ้อนของรัฐบาลไทยไปด้วย¹ นอกจากนี้แล้ว การกำนุกขาด
 ของรัฐบาลก็ต้องยกเลิกไปด้วย เพื่อให้เป็นระบบการค้าเสรี ซึ่งพ่อค้าอังกฤษสามารถซื้อ
 ขายติดต่อกับพ่อค้าคนไทยได้โดยตรง โดยไม่ต้องผ่านคนกลาง

สิ่งที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือในกรณีที่ประเทศไทยให้สิทธิพิเศษแก่ประเทศใดประเทศ
 หนึ่งแล้ว ประเทศอังกฤษจะต้องได้รับสิทธิพิเศษนั้น ๆ ด้วย อนึ่ง สัญญาฉบับนี้ก็มีไ้ระบุ
 ระยะเวลาสิ้นสุดของสัญญาอีกด้วย อันเป็นผลให้รัฐบาลไทยต้องประสบปัญหายุ่งยากในเวลา
 ต่อมา

จากข้อตกลงดังกล่าวมาแล้วในเรื่องที่เกี่ยวกับเงิน จะเห็นได้ว่าผู้นำไทยได้คาด
 การณ์ไว้อย่างถูกต้อง เพราะข้อตกลงของสัญญาเบาริ่ง เป็นเครื่องย่ำได้ถึงการเปลี่ยน
 นโยบายภายในประเทศให้สอดคล้องกับสถานการณ์ภายนอกประเทศ

ผลของสนธิสัญญาเบาริ่งได้กระทบถึง โครงสร้าง ระบบเศรษฐกิจอย่างชัดเจน ซึ่ง
 จะกล่าวเป็นประเด็นต่าง ๆ ดังนี้คือ

1. สนธิสัญญาเบาริ่งเป็นจุดเริ่มต้นของระบบเศรษฐกิจแบบผสมผสานระหว่างภาค
 เศรษฐกิจแบบเลี้ยงตัวเองกับภาคส่งออก แต่เดิมมาสังคมไทยเป็นระบบเศรษฐกิจแบบเลี้ยง
 ตัวเอง คือประชาชนจะผลิตสินค้าที่เป็นของใช้ที่จำเป็นในชีวิตประจำวันทุกชนิด ถ้ามีเหลือ
 ใช้จึงจะนำออกไปขายหรือแลกเปลี่ยนกับสินค้าอื่นในตลาด แม้ว่าจะมีการค้าระหว่างประเทศ
 มาตั้งแต่สมัยสุโขทัย แต่ระดับการค้าระหว่างประเทศก็มีได้มีมากนัก ส่วนใหญ่มักจะเป็น
 การค้าขายเหมือค้าส่วนเกินของชนบทในรูปของส่วยและภาษีอากร ส่งไปขายยังต่างประเทศ

¹J.C. Ingram, Economic Change In Thailand 1850 -1970 ,

(London: Oxford University Press, 1974), p. 34.

ภายใต้การดำเนินงานของชนชั้นสูง ประชาชนมิได้เข้าไปมีส่วนในระบบการค้าอย่างใด ต่อมาเมื่อมีการลงนามในสนธิสัญญาเบาริ่ง จุดมุ่งหมายของการผลิตเริ่มเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม กล่าวคือเมื่อระบบการค้าสามารถทำได้อย่างเสรี การผลิตเพื่อการส่งออกจึงเพิ่มขึ้น กรณีที่เด่นชัดที่สุด คือ การผลิตข้าว¹ จะพบว่าหลังจากปี พ.ศ. 2398 มีการบุกเบิกพื้นที่ในที่ราบภาคกลางมากขึ้นเพื่อใช้เป็นแหล่งปลูกข้าว² เมื่อการผลิตข้าวเพิ่มขึ้น เวลาที่จะใช้ผลิตของใช้อื่นจึงลดลง เดิมเมื่อว่างจากการทำนาชาวบ้านมักจะทอผ้า แต่เนื่องจากระบบการค้าระหว่างประเทศขยายตัว ประเทศอุตสาหกรรมได้ส่งสินค้าสำเร็จรูปเข้ามา เช่นผ้าเข้ามาจำหน่าย ซึ่งราคาถูกเพราะต้นทุนการผลิตต่ำ คนจึงละทิ้งหัตถกรรมภายในบ้าน³ หันไปใช้สินค้าจากต่างประเทศเพราะไม่ต้องเสียเวลาในการผลิตเอง อุตสาหกรรมน้ำตาลไทยก็เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งที่ถูกทำลายไปเพราะการแข่งขันของน้ำตาลจากต่างประเทศ⁴ ระบบการผลิตแบบยังชีพของสังคมไทยถูกกลืนให้เข้ามสมผสานกับระบบเศรษฐกิจแบบใหม่ที่เน้นการผลิตเฉพาะอย่าง นับตั้งแต่ไทยทำสนธิสัญญาเบาริ่งกับอังกฤษเมื่อ พ.ศ. 2398 และกับประเทศตะวันตกอื่น ๆ ในเวลาต่อมา

¹รายละเอียดในเรื่องนี้โปรดพิจารณาจากงานของ ทวีศิลป์ สืบวัฒนะ, "การผลิตและการค้าข้าวในที่ราบภาคกลางตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2411 - 2475)," วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521

²Paitoon Saiswang, "An Economic History of the Chao Phya Delta 1850 - 1890," Research Report Series No. 8, Faculty of Economics Thammasat University, Bangkok, September 1978 และ กิติศักดิ์ ไทย, "ทดลองกับระบบเศรษฐกิจของไทย . . ."

³กรมศิลปากร, ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4 พ.ศ. 2405 - 2408, "ประกาศพระราชทานผู้ซื้อข้าวและขายข้าว," หน้า 232.

⁴Ingram, Economic Change In Thailand, p. 125.

2. เมื่อจุดมุ่งหมายของการผลิตในสังคมไทยเปลี่ยนไปเป็นการผลิตเพื่อการส่งออกมากขึ้น อิทธิพลของระบบตลาดและการค้าต่างประเทศจึงมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของไทยไปด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบการค้าที่พึ่งพิงการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ซึ่งบางครั้งจะมีราคาสูงขึ้นหรือลดต่ำลง อันจะมีผลต่อฐานะความเป็นอยู่ของชาวนา และค่าครองชีพในประเทศไทย

เมื่อเวลาเงินบาทเท่าปอนด์หนึ่งอยู่ใน 15 - 16 บาท ราษฎรก็ตื่นตื่นเข้าทำสวนทำนาและทำการเพาะปลูก และหางานการทำเพราะจะทำสิ่งใดขายไปก็ได้เงินบาทมาก เวลานั้นราษฎรที่ไม่มีที่นา ก็ต้องไปเช่าที่นาเพื่อหาผล เจ้าของนาเห็นชาวนาตื่นตื่นใคร่รับผลมาก จึงขึ้นค่านาอย่างสูงถึง 4 บาท นาไม่ค้ำอย่างต่ำเพียง 2 บาท ฝ่ายรัฐบาลเห็นชาวนายิ่งใคร่รับผลมาก ก็เก็บค่านาขึ้นเป็นนาเอก โทตรี จัตวา เมื่อเงินบาทยังราคาต่ำ คือ ปอนด์ละ 15 บาท ราษฎรก็ยังมีกำลังที่จะเสียค่าเช่าและค่านาได้ เพราะเขา [ชาว - ผู้เขียน] เกวียนหนึ่งขายถึง 70 - 80 บาท เวลานั้นตกลงเหลือเกวียนละ 30 - 40 บาท กรมเอกสเชน [Exchange - ผู้เขียน] ทำให้เงินบาทมีราคาขึ้นถึงบาทละ 25 สติงค์ ค่าเช่าและค่าสินค้าทั้งปวงก็ตกเป็นลำดับมา ราษฎรชาวนาจำเป็นต้องละทิ้งการซึ่งเป็นเครื่องเลี้ยงชีพ . . .¹

เพราะฉะนั้นอาจจะกล่าวได้ว่า อิทธิพลของการเปิดการค้าระหว่างประเทศยังผลให้ระบบเศรษฐกิจไทยถูกผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจโลก และถูกกระทบกระเทือนจากการผันผวนของระบบเศรษฐกิจภายนอกอยู่ตลอดเวลา ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อระดับคนทุกระดับของสังคม ในแง่ชาวนาเมื่อราคาข้าวตกขายได้ก็ลดลง บางครั้งหนี้สินเพิ่มขึ้น ถึงกับต้องละทิ้งที่ดินไปหาอาชีพอื่นทำ ในแง่รัฐบาลเมื่อชาวนาพากันละทิ้งที่ดิน ขายได้รัฐบาลจากภาษีค่านาก็ย่อมลดลงตามไปด้วย ทั้งนี้เพราะภาษีค่านาเป็นภาษีที่เรียกเก็บตามพื้นที่ที่ใช้ในการทำนา เพราะฉะนั้นถ้าราษฎรพากันละทิ้งที่ดินไปก็ทำให้รัฐไม่อาจจะเรียกเก็บภาษีค่านาได้

¹ หจข., ร.5 กษ.1/6 เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี (19 กรกฎาคม ร.ศ. 129)

อิทธิพลจากการเปิดการค้ากับต่างประเทศอีกประการหนึ่งคือ ราคัณฑ์ครองชีพในสังคมสูงขึ้นกว่าแต่ก่อน ทั้งนี้เห็นได้จากพระราชหัตถเลขาของรัชกาลที่ 4 ตอนหนึ่งว่า " . . . การทิ้งปวงนี้เป็นเจริญขึ้นแก่บ้านเมืองและราษฎรฝ่ายสยาม ถึงว่าเพราะเงินทองต่างประเทศเข้ามามาก ของใช้และของกินแทบทุกสิ่งมีราคาสูงขึ้นกว่าแต่ก่อน . . . " ¹ การที่ข้าวของสินค้ามีราคาสูงขึ้นอาจจะเกิดจากสินค้าในตลาดมีไม่พอแก่ความต้องการ กล่าวคือเมื่อเกิดการค้าเสรีขึ้นนั้นทำให้พ่อค้าชาวต่างประเทศสามารถซื้อสินค้ากับพ่อค้าคนไทยได้โดยตรงและซื้อได้โดยไม่จำกัดจำนวน แต่ปริมาณผลผลิตส่วนเกินในสังคมไทยมีอยู่ไม่มากนัก ผลผลิตเหล่านั้นส่วนใหญ่ถูกถ่ายเทไปสู่ตลาดต่างประเทศเพราะอำนาจการซื้อของชาวต่างประเทศมีมากกว่าคนไทย ดังนั้นเมื่อสินค้าในตลาดภายในประเทศมีจำนวนเท่าเดิมแต่อำนาจคนที่ซื้อสินค้ามีมากขึ้น ราคาสินค้าจึงสูงขึ้น ความกดดันของอุปสงค์และอุปทานสินค้า และเมื่อสินค้าต่าง ๆ มีราคาสูงขึ้น ราคัณฑ์ครองชีพก็พลอยสูงขึ้นตามไปด้วย

3. ระบบการคลังของรัฐบาลไทยได้รับผลกระทบจากสัญญาเบาริ่ง โดยตรงที่สุด และมีผลถึงการเปลี่ยนแปลงในระบบการคลังทั้งหมดของรัฐบาล² (รายละเอียดของการเปลี่ยนแปลงจะพบได้ในหมวดรายรับรายจ่ายของรัฐบาล) สิ่งที่เห็นได้ชัดคือบางหนึ่งคือรายได้ของรัฐบาลไทยคงจะลดลงจากข้อกำหนดพิภักดิ์ตราภาษีขาเข้าร้อยละสาม การยกเลิกการค้าผูกขาด และการยกเลิกภาษีที่เก็บซ้ำซ้อน มีผู้ตั้งข้อสงสัยเถกเถกว่าการที่ชาติตะวันตกต้องขอแก้ไขสัญญาการค้ากับไทยนั้น สาเหตุที่สำคัญอันหนึ่งน่าจะเกิดจากการขาดมาตรฐานในการเก็บภาษีอากร³ เมื่อระบบการบริหารงานด้านการคลังของไทยถูกจำกัดเพราะข้อตกลงของ

¹ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชหัตถเลขาสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เล่ม 2 (พระนคร: คุรุสภา, 2506), หน้า 187.

² Sir John Bowring, The Kingdom and People of Siam Vol. I, p. 262.

³ นิตยา มาพิงพงศ์, "การค้าระหว่างประเทศและระบบเศรษฐกิจภายในประเทศ (2363 - 2398)," จุลสารโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, หน้า 64.

สัญญา รัฐบาลจึงต้องหาทางปรับปรุงระบบการคลังให้สอดคล้องกับการพัฒนาขยายตัวของระบบเศรษฐกิจในขณะนั้น จะเห็นได้ว่าตลอดสมัยรัชกาลที่ 4 และรัชกาลที่ 5 งานสำคัญยิ่งของพระองค์คือ การปฏิรูปการคลัง เพื่อเพิ่มพูนรายได้ของรัฐบาลอยู่ตลอดเวลา

4. ในหมวดที่เกี่ยวกับเงิน ภาษีเงินเริ่มเก็บก่อนการเซ็นสัญญาเบาว์ริง แต่การค้ำเงินในประเทศก็มีได้เฟื่องฟู ทั้งนี้เพราะรัฐบาลได้ตั้งข้อจำกัดไว้หลายประการ เช่นอนุญาตให้สูบได้แต่เฉพาะคนจีน หรืออนุญาตให้นำเงินเข้าประเทศได้ไม่เกิน 5 ปีก็ ต้องขายให้เฉพาะแก่เจ้าภาษีเท่านั้น และต้องขายในราคาที่รัฐบาลตั้งไว้คือปีละ 10 ชั่ง ข้อจำกัดนี้จึง เป็นอุปสรรคที่ทำให้การค้ำเงินจำกัดตัวอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐบาลกำหนดไว้ ภายหลังการลงนามในสัญญาเบาว์ริง ข้อจำกัดบางอย่างได้ถูกยกเลิกไปโดยเฉพาะปัญหาเรื่องการนำเงินเข้าประเทศโดยไม่จำกัดปริมาณ เพียงแต่จะ ต้องขายให้แก่เจ้าภาษีเงินเท่านั้น ปริมาณเงินในตลาดภายในประเทศจึงสูงขึ้น เป็นลำดับ

การค้ำเงินภายในประเทศนั้นจัดทำโดยเจ้าภาษีเงิน เมื่อเป็นเช่นนี้ฐานะของเจ้าภาษีก็คือพ่อค้าขายเงินนั่นเอง ในแง่ของการค้าขายพ่อค้าย่อมต้องการขายสินค้าของตนเองให้ไต่มาที่สุด เมื่อปริมาณเงินมีมากขึ้น (หลังจากการลงนามในสัญญาเบาว์ริง) เจ้าภาษีก็กองเร่งขายเงินให้มากขึ้น เพราะฉะนั้นจะพบว่าในเวลาต่อมา การค้ำเงินได้ขยายตัวออกไปมาก ทั้งนี้โดยพิจารณาจากรายได้ที่รัฐได้จากการผูกขาดภาษีเงินตั้งแต่มีแรกจนถึงสิ้นรัชกาลที่ 4

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 3 ตารางรายไถ่ภาษีเงินในสมัยรัชกาลที่ 4

พ.ศ.	บาท
2394	160,000
2395	160,000
2396	160,000
2397	160,000
2398	160,000
2399	160,000
2400	160,000
2401	320,000
2402	320,000
2403	320,400
2404	404,400
2405	404,400
2406	484,400
2407	549,200
2408	549,200
2409	549,200
2410	573,200
2411	573,200

ที่มา : Constance Wilson, State And Society In The Reign of Mongkut, 1851 - 1868: Thailand On The Eve Of Modernization Part II, (Michigan University Microfilms International), 1970, pp.995-1000.

จากตารางรายได้ภาษีเงินข้างต้นอธิบายได้ว่า รายได้จากภาษีเงินนับแต่ปีแรกของการเริ่มประมวลคือ 2000 ชั่ง หรือ 160,000 บาท รายได้จำนวนนี้จะคงตัวมาจนถึงปี พ.ศ. 2401 คือหลังจากเซ็นสัญญาเบาริ่งแล้ว 3 ปี รายได้ภาษีเงินจะเพิ่มเป็นปีละ 320,000 บาท ซึ่งเป็นอัตราที่สูงกว่าเดิมถึงเท่าตัว และในเวลาต่อมารายได้ของภาษีเงินก็มีการขยายตัวสูงขึ้นเป็นลำดับมาจนถึงสิ้นรัชกาล การที่รายได้จากภาษีเงินสูงขึ้นนี้แสดงว่าเจ้าภาษีเงินจะทองขายเงินได้มากขึ้น จึงมีเงินประมวลสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ประเด็นที่น่าสนใจตามมา คือ จากเงินรายได้ภาษีเงินที่สูงขึ้นนี้ชี้ให้เห็นว่าจำนวนคนสุบเงินเพิ่มมากขึ้นประเด็นหนึ่ง หรือ อีกประเด็นหนึ่งคือคนที่สุบเงินมาก่อนแล้วบริโภคนเงินมากขึ้นกว่าเดิม ซึ่งประเด็นหลังน่าจะมีความสมจริงกว่า เพราะปริมาณคนที่สุบเงินเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในอัตราเท่าตัวในช่วงระยะเวลาเพียงปีเดียว (คือจาก พ.ศ. 2400 - 2401) นั้นไม่น่าจะเป็นไปได้ แต่ถ้าเป็นประเด็นที่คนบริโภคนเงินเพิ่มขึ้นทั้งนี้เป็นเพราะ อุปทาน (supply) เงินในตลาดมีมากขึ้นตามข้อตกลงในสัญญาเบาริ่งที่อนุญาตให้นำเข้ามาได้อย่างเสรี ในขณะที่แต่เดิมมีอุปทานเงินในตลาดน้อย เพราะรัฐบาลจำกัดวงให้ค้าแต่เพียงเล็กน้อย ทำให้คนบริโภคนเงินน้อย ประเด็นต่อมาคือการขยายตัวของภาษีเงินมีผลในการเพิ่มรายได้ของรัฐบาล เพราะภาษีเงินเข้ามาชดเชยกับการที่รัฐต้องสูญเสียรายได้ทางอื่นไปนับแต่เซ็นสัญญาการค้ากับชาติตะวันตก ในประเด็นนี้มีแนวโน้มความน่าจะเป็นไปได้ค่อนข้างสูง เพราะจะพบว่ารายได้จากภาษีเงินแนวโน้มที่จะขยายตัวได้อย่างสม่ำเสมอ เพราะภาษีเงินเป็นภาษีที่เก็บง่ายในแง่ที่ว่า ในกรณีของคนที่ยึดเงินแล้ว จำนวนที่จะใช้บริโภคจะมีอัตราสูงขึ้นเรื่อย ๆ ขณะเดียวกันการซื้อหาเงินมาสุบนั้นทำได้ง่ายเพราะปริมาณเงินในตลาดมีอยู่เป็นจำนวนมาก หรือในกรณีคนที่ไม่เคยสุบเงิน โอกาสที่จะทดลองสุบก็ทำได้ไม่ยากนัก เพราะมีโรงยามีตั้งอยู่ทั่วไป การที่รัฐตั้งกฎห้ามเจ้าภาษีเงินขายเงินแก่คนไทยนั้น ในทางปฏิบัติย่อมเป็นไปได้ยาก เพราะเจ้าภาษีก็คือพ่อค้าซึ่งวิสัยพ่อค้าย่อมต้องการขายสินค้าของตนให้ได้มากที่สุด

กล่าวโดยสรุป นับแต่มีการทำสัญญาเบาริ่ง การขยายตัวของการค้าเงินในประเทศไทยมีแนวโน้มสูงขึ้น โดยพิจารณาจากรายได้ที่รัฐได้รับมีอัตราสูงขึ้นตามลำดับ อันเป็นผลจากการที่รัฐบาลไทยยินยอมให้มีการนำเงินเข้ามาจำหน่ายในประเทศได้

สภาพการคลังของประเทศไทยตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจนถึงการปฏิรูปการคลัง พ.ศ. 2435

ก. รายได้ ข้อตกลงของสนธิสัญญาเบาริ่งส่งผลกระทบต่อสำคัญถึงระบบการคลังของรัฐบาลไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีการห้ามเก็บภาษีภายในซ้ำซ้อน และการกำหนดพิกัตอัตราภาษีศุลกากรในอัตราไม่เกินกว่าร้อยละ 3 นอกจากรัฐจะสูญเสียรายได้ที่เคยได้รับแล้ว ยังทำให้การคลังของรัฐบาลถูกจำกัดตามข้อผูกมัดของสัญญาที่มีไ้ระยะเวลาของสัญญาฉบับดังกล่าว อย่างไรก็ตามรัฐบาลได้พยายามอย่างยิ่งที่จะเพิ่มพูนรายได้ให้มากขึ้นโดยวิธีการเพิ่มชนิดของภาษีอากรและการปรับปรุงพิกัตอัตราภาษีอากรชนิดต่าง ๆ สมเด็จพระยาคกรมพระราชานุกาภาพทรงให้เหตุผลว่า การปรับปรุงภาษีอากรในสมัยรัชกาลที่ 4 เกิดจากการทำหนังสือสัญญากับชาวต่างประเทศ¹

การปรับปรุงภาษีอากร ^{การ} มีทั้งภาษีใหม่ ๆ ขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 4 ได้แก่ ภาษีเงิน ภาษีสุกร ภาษีปลาสก ภาษีปลาหู ภาษีใหม่ ภาษีชี้ผึ้ง ภาษีฝัก ภาษีหม้อหวด ภาษีตั้ง ภาษีเตาหลอ ภาษีมากโกลนเรือ ภาษีแจวพายโกลน อากรการพนัน อากรมหรสพ อากรค่าน้ำ และ อากรรักษาเกาะ² ภาษีที่ตั้งขึ้นใหม่นี้กล่าวได้ว่าเก็บหุ้มหมินมากกว่าในสมัยรัชกาลที่ 3 เช่น ภาษีปลา ยังมีการแบ่งเป็น ภาษีปลาสก และ ภาษีปลาหู มีข้อน่าสังเกตว่าภาษีที่ตั้งในสมัยรัชกาลที่ 4 นั้น เป็นภาษีที่ตกหนักแก่คนไทยในประเทศทั้งสิ้น

กรณีที่น่าสนใจอันหนึ่งคือ ประกาศพิกัตอัตราอากรค่าน้ำ พ.ศ. 2399 ซึ่งกำหนดอัตราการเก็บไว้อย่างละเอียดมาก กล่าวคือ การเก็บภาษีจะแบ่งเป็นน้ำจืดอย่างหนึ่ง น้ำเค็มอย่างหนึ่ง คนละอัตรากัน แล้วยังแยกชนิดของเรือว่า เรือชนิดใดเก็บเท่าไร เครื่องมือคักสัตว์น้ำชนิดใดเก็บเท่าไร

¹ สมเด็จพระยาคกรมพระราชานุกาภาพ, "ตำนานภาษีอากรบางอย่าง," หน้า 170.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 171.

น้ำจืด เรือแพหน้ำหนึ่งให้เรียกปีละ 2 คำดิ่งกึ่ง เรือแพใหญ่ลำหนึ่งให้เรียก
ปีละคำดิ่งกึ่ง เรือแพหน้ำหนึ่งให้เรียกปีละบาท เรือชอนใหญ่ลำหนึ่งให้เรียก
ปีละสองสลึง เรือชอนเล็กลำหนึ่งให้เรียกปีละสลึง สุ่มคนหนึ่งให้เรียกปีละสลึง
ชายกักปลาตะเพียนคนหนึ่งให้เรียกปีละบาท แหงกรบคนหนึ่งให้เรียกปีละสลึง
ฉวมกคนหนึ่งให้เรียกปีละเฟื้อง ลอมยีนคนหนึ่งให้เรียกปีละ 6 สลึง . . .¹

การเรียกเก็บภาษีในลักษณะเช่นนี้ทำให้คนคนหนึ่งอาจจะต้องเสียภาษีหลายประเภทเมื่อทำ
กิจกรรมอย่างหนึ่ง ในแง่ของการเก็บภาษีเช่นนี้ทำให้ผู้ผลิตหมกกำลังใจในการผลิต ขณะ
เดียวกันระบบภาษีอากรก็เปิดช่องให้เจ้าภาษีฉ้อราษฎร์บังหลวงได้ง่าย เช่นการเก็บภาษี
สูงกว่าพิกัดอัตราซึ่งสร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชนมาก ดังจะเห็นได้ว่าในปี พ.ศ. 2402
มีประกาศพิกัดอัตราค่าน้ำอีกครั้งใจความอย่างเดียวกันกับครั้งแรก² ทั้งนี้เพราะราษฎร
ร้องเรียนขึ้นมามากกว่าเจ้าภาษีเก็บภาษีสูงกว่าอัตราที่ประกาศไว้ อนึ่ง ในสมัยรัชกาลที่ 3
โปรดฯ ให้ยกเลิกอากรค่าน้ำเสีย ทั้งนี้นอกจากจะเป็นเพราะทรงมีเมตตาต่อสัตว์แล้ว
เหตุผลสำคัญอีกประการหนึ่งคือ ภาษีที่ค้างขึ้นในสมัยของพระองค์ ทำให้รัฐมีรายได้น้อย
ที่จะนำมาจับจ่ายใช้สอย การเลิกอากรค่าน้ำจึงไม่ได้ทำให้ขาดจำนวนพระราชทรัพย์ไป³
ในทำนองเดียวกันการเริ่มต้นเก็บอากรค่าน้ำอีกครั้ง (พ.ศ. 2399) รวมทั้งการเพิ่มภาษี
อากรอีก 15 ชนิด ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวอาจจะเป็นเพราะภาวะ
การขาดแคลนพระราชทรัพย์ก็เป็นได้

¹ กรมศิลปากร, ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4 พ.ศ. 2394 - 2404, "ประกาศ
พิกัดอัตราค่าน้ำ พ.ศ. 2399," หน้า 173.

² เรื่องเดียวกัน, "ประกาศพิกัดอัตราอากรค่าน้ำให้เก็บตามเครื่องมือ พ.ศ. 2402,"
หน้า 347.

³ เรื่องเดียวกัน, "เรื่องประกาศว่าด้วยกลับตั้งอากรค่าน้ำแลลดค่าน้ำคูโค,"
หน้า 168.

นอกจากจะทรงตั้งภาษีขึ้นใหม่อีก 16 ชนิดแล้ว รัชกาลที่ 4 ยังโปรดฯ ให้มีการแก้ไขที่กัณฑ์ตราภาษีอากรอีกหลายชนิดดังนี้

ภาษีสถานา เป็นรายได้ทางตรงที่รัฐบาลเรียกเก็บจากชาวนาทุกปี และเป็นรายได้ที่สำคัญยิ่งของรัฐบาล¹ ก่อนหน้านี้รัฐบาลเรียกเก็บค่านาในอัตราไร่ละสลึงเพียงเท่ากันหมด² ไม่ว่าจะ เป็นนาโค³ หรือ นาปางลอย⁴ แต่จะแตกต่างกันที่นาโคจะเรียกเก็บภาษีเค็มตามพื้นที่ที่ปรากฏอยู่ในตราแดง⁵ ไม่ว่าพื้นที่นั้นจะใช้เพาะปลูกหรือไม่ ส่วนนาปางลอยนั้นเรียกเก็บภาษีเฉพาะพื้นที่ที่ไต่ทำการเพาะปลูก⁶ วิธีการเช่นนี้จะเกิดปัญหาได้ถ้าปีใดน้ำท่าไม่บริบูรณ์ นาโคก็ยังคงต้องเสียภาษีเค็มตามจำนวนพื้นที่ ทั้ง ๆ ที่นาบางแห่งเพาะปลูกไม่ได้ ผล คนจึงร้องเรียนขึ้นมามากกว่าการเก็บภาษีแบบนี้ไม่ยุติธรรม จึงมีการปรับปรุงภาษีสถานาเสียใหม่ กล่าวคือ โปรดฯ ให้ลดอัตราภาษีนาคอกลงเหลือไร่ละสลึงในปี พ.ศ. 2399

¹ ทีวีศิลป์ สืบวัชนะ, "การผลิตและการค้าข้าวในที่ราบภาคกลาง . . .," หน้า 75.

² กรมศิลปากร, ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4 พ.ศ. 2394 - 2404, "เรื่องประกาศกลับตั้งอากรค่าน้ำแลลดค่านาคูโค," หน้า 171.

³ นาโค คือ บริเวณพื้นที่นาส่วนใหญ่ของ อยุธยา ลพบุรี อ่างทอง และสุพรรณบุรี ซึ่งเป็นเขตพื้นที่ปลูกข้าวมานานแล้ว และมีความอุดมสมบูรณ์มาก สามารถเก็บเกี่ยวได้ผลอย่างเต็มที่

⁴ นาปางลอย คือ ที่นาที่นอกเหนือจากเขตสี่เมืองดังกล่าวแล้ว โดยเปรียบเทียบนาในเขชนี้ให้ผลผลิตต่ำกว่าเขคนาคูโค

⁵ ตราแดง คือ เอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน เฉพาะอย่างยิ่งบริเวณนาโค แต่เจ้าของที่ดินห้ามละทิ้งที่ดินติดต่อกันนานกว่า 9 ปี มิฉะนั้นที่ดินจะถูกเรียกกลับไปเป็นของหลวง ส่วนนาปางลอยนั้นใบแสดงสิทธิในที่ดินเรียกว่าตราจอง ความฉาวของกรรมสิทธิ์มีน้อยกว่าตราแดง คือ ห้ามละทิ้งที่ดินนานติดต่อกัน 3 ปี

⁶ สมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาวชิรญาณวโรรส, "ตำนานภาษีอากรบางอย่าง," หน้า 182.

การลดอัตราภาษีลงจะให้ผลดีแก่รัฐบาลเพราะทำให้คนมีกำลังใจในการผลิต เป็นแรงกระตุ้นให้คนบุกเบิกขยายพื้นที่ปลูกข้าวออกไปโดยไม่ต้องกลัวว่าจะต้องเสียภาษีแพง นโยบายอีกอย่างหนึ่งที่สนับสนุนให้เกิดการขยายตัวของเนื้อที่เพาะปลูกข้าว คือ ในปี พ.ศ. 2401 ทรงประกาศว่าพื้นที่ใดที่ทำการเพาะปลูกปีแรกจะไม่เก็บภาษี และจะเก็บไร่ละเฟื้องในปีต่อ ๆ มา เมื่อทำครบ 3 ปี ในกรณีที่เป็นนาคูโคจะเก็บไร่ละสลึง ส่วนนาฟางลอยก็เช่นกันในปีแรก จะได้รับการเว้นภาษี และเก็บไร่ละสลึงในปีถัดมา ถ้าหากว่าทำศึกต่อกับ 4 ปี จึงจะคิดไร่ละสลึงเฟื้องตามเดิม¹

นโยบายภาษีที่นำมาที่ปรับปรุงใหม่นี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นแรงกระตุ้นสำคัญให้คนหันมาขยายเนื้อที่เพาะปลูกมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากปริมาณข้าวที่ส่งออกไปขายยังต่างประเทศเพิ่มขึ้น กล่าวคือ เมื่อปี พ.ศ. 2400 - 2402 ปริมาณข้าวส่งออกเฉลี่ยราวปีละ 990,000 หาบ แต่ประมาณปี พ.ศ. 2403 - 2407 ส่งออกเพิ่มขึ้นเฉลี่ยแล้วปีละ 1,840,000 หาบ² เนื่องจากช่วงเวลาทั้งกล่าวไม่ได้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตให้ดีขึ้น³ จึงคาดได้ว่าปริมาณข้าวที่เพิ่มขึ้นนี้เกิดจากการขยายตัวของพื้นที่การเพาะปลูกเป็นสำคัญ⁴ เมื่อเนื้อที่การเพาะปลูกขยายตัว ผลที่ตามมาคือรัฐสามารถเก็บภาษีที่นำมาได้มากขึ้นกว่าเดิม

¹ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4 พ.ศ. 2394 - 2404, "เรื่องประกาศหยกเงินทางข้าวที่นำมาปีแรกโค่นสร้าง," หน้า 238 - 239.

²เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, "วิเคราะห์สังคมไทยในแง่ของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและประชาชน," วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 8 เล่มที่ 2 (พ.ศ. - ช.ศ. 2521), หน้า 77.

³ทวีศิลป์ สืบวัฒนะ, "การผลิตและการค้าข้าวในที่ราบภาคกลาง....," หน้า 205.

⁴เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, "วิเคราะห์สังคมไทยในแง่....," หน้า 79.

นอกจากภาณีย์ค่านาแล้ว อากรสวนก็ได้รับการปรับปรุงแก้ไขเสียใหม่ กล่าวคือ โปรงเกล้าฯ ให้ลดอากรสมพักสรงลงจากไร่ละบาทเหลือไร่ละเฟื้อง ส่วนอากรคันทุเรียนซึ่งเดิมเก็บคันละบาทลดลงมาเหลือคันละสลึงเฟื้อง¹ เลิกภาณีย์น้ำมันมะพร้าวหันมาเก็บภาณีย์คันมะพร้าวแทน² การปรับปรุงอากรสวนครั้งนี้จะพบว่ารัฐบาลเรียกเก็บอากรถูกลงกว่าแต่ก่อนเกือบทุกชนิด ทว่าจุดประสงค์ของรัฐบาลต้องการให้คนหันมาเพาะปลูกพืชสวนมากขึ้น โดยไม่ต้องกลัวว่าจะต้องถูกเรียกเก็บภาณีย์สูง ซึ่งถ้าราษฎรเพาะปลูกมากขึ้น รัฐบาลจะเก็บภาณีย์ไ้ไ้มากขึ้นโดยปริยาย

อย่างไรก็ตามอาจกล่าวได้ว่า แหล่งรายได้ของรัฐบาลไทยที่สำคัญยังคงอยู่ที่การเรียกเก็บภาษีภายในประเทศเป็นสำคัญ ถึงแม้ว่าจะได้มีการลงนามในสัญญาทางการค้ากับต่างประเทศแล้วก็ตาม แต่การเปิดประเทศเพื่อค้าขายครั้งนั้นเกิดขึ้นจากความต้องการของชาวตะวันตกแต่เพียงฝ่ายเดียว รัฐบาลไทยจำต้องยอมลงนามในสัญญาเพราะเหตุผลทางด้านการเมืองเป็นสำคัญ อีกประการหนึ่งระบบการผลิตของสังคมไทยช่วงก่อนเปิดประเทศก็มิได้มีมูลค่าส่วนเกินของผลผลิตที่มีจำนวนมากถึงขนาดที่จะต้องหาทางระบายผลผลิตไปสู่ตลาด ทั้งนี้เพราะสังคมไทยยังเป็นการผลิตแบบยังชีพ และเนื่องจากสังคมไทยมีระบบไพร่ซึ่งกำหนดให้ชาวนาจรจัดต้องมาเข้าเวรรับราชการในช่วงเวลาหนึ่งของทุกปี เวลาที่ใช้ในการผลิตจึงจำกัด ประกอบกับการเก็บภาษีอากรของไทยซึ่งเรียกเก็บเป็นสิ่งของเป็นส่วนใหญ่ นั้น ทำให้การถ่ายเทมูลค่าส่วนเกินของชนบทเข้าสู่ส่วนกลางอยู่แล้ว ดังนั้นผลผลิตที่เหลือเกินสำหรับจำหน่ายสู่ตลาดจึงมีอยู่อย่างจำกัด หลังจากการลงนามในสนธิสัญญาเบาริ่งแล้ว ได้มีความพยายามที่จะเร่งผลผลิตทางการเกษตรให้มีจำนวนสูงขึ้นเพื่อป้อนสู่ตลาดต่างประเทศ

¹ สมเด็จพระยาคักราชานุภาพ, "ตำนานภาณีย์อากรบางอย่าง," หน้า 172.

² เรื่องเดียวกัน.

นอกจากนี้ยังมีการปรับปรุงภาณีย์อากรเล็ก ๆ น้อย ๆ บางอย่าง ผู้สนใจหาอ่านได้จากงานของ ชัย เรื่องศิลปะ, ประวัติศาสตร์ไทยสมัย พ.ศ. 2352 - 2453 กัณเฑาะรุกิจ (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2522), หน้า 188 - 198.

กล่าวคือ สังคมไทยพยายามเปลี่ยนระบบการผลิตแบบยังชีพให้เป็นการผลิตเฉพาะอย่างเพื่อการค้า แต่เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงในลักษณะเช่นนี้จะต้องอาศัยระยะเวลาอันยาวนาน ทั้งนี้หลังการลงนามในสัญญาโครงสร้างรายได้ของรัฐบาลไทยจึงยังไม่เปลี่ยนแปลงจากเดิม ยังคงอิงอยู่กับการเก็บภาษีภายในประเทศมากกว่าจะเป็นภาษีภาคส่งออก ดังจะเห็นได้จากตารางรายได้ของรัฐบาลในสมัยรัชกาลที่ 4 ดังนี้คือ

ตารางที่ 4 ตารางรายได้ในสมัยรัชกาลที่ 4

ชื่อภาษี	บาท	ร้อยละ
ค่านา	2,000,000	7.41
อากรสวน	5,545,000	20.54
ต้นไม้ยืนต้น (อากรสมพัคสร)	500,000	1.85
ภาษีไม้สัก	8,000	0.03
ภาษีไม้ฝาง	200,000	0.74
ภาษีน้ำมันมะพร้าว	500,000	1.85
ภาษีน้ำตาลทราย	250,000	0.93
ภาษีน้ำตาลโตนด	10,000	0.04
ภาษีขำนำออก	100,000	0.37
ภาษีเกลือ	50,000	0.19
ภาษีพริกไทย	400,000	1.48
ภาษีกระวาน	10,000	0.04
ภาษีเระว	20,000	0.07
ภาษีครั่ง	12,000	0.04
ภาษีคีนุก	60,000	0.22

ชื่อภาณี	บาท	ร้อยละ
ภาณีเหล็ก	60,000	0.22
ภาณีงาช้าง	45,000	0.17
ภาณีรง	24,000	0.09
ภาณีนอแรด	2,000	0.01
ภาณีเขากวาง	4,000	0.01
ภาณีเขาควาย	500	0.00
ภาณีหนังสัตว์	2,600	0.01
ภาณีกำยาน	1,000	0.00
ภาณีริงนก	100,000	0.37
ภาณีปลาแห้ง	30,000	0.11
ภาณีกุ้งแห้ง	6,000	0.02
ภาณีกะปิ	10,000	0.04
ภาณีน้ำมันยาง	8,000	0.03
ภาณียางสน	7,000	0.03
ภาณีไม้แดง	40,000	0.15
ภาณีไต้	20,000	0.07
ภาณีหวาย	12,000	0.04
ภาณีเปลือกโปลง	10,000	0.04
ภาณีไม้เสา	9,000	0.03
ภาณีไม้ไผ่	90,000	0.33
ภาณีจาก (สำหรับมุงหลังคา)	15,000	0.06
ภาณีฟืน	15,000	0.06

ชื่อภาษี	บาท	ร้อยละ
✓ สัมปทานภาษีเงิน	400,000	1.48
✓ สัมปทานอากรสุรา	500,000	1.85
อากรบ่อนเบี้ย	500,000	1.85
อากรค่าน้ำ	70,000	0.26
อากรตลาด	100,000	0.37
ภาษีแพ	150,000	0.56
ภาษียาสสูบ	200,000	0.74
ภาษีไม้หอม	45,000	0.17
อากรรักษาเกาะ (ใช้เท่า)	6,000	0.02
ภาษีศุลกากร (ขาออก)	300,000	1.11
ค่าเงินราชการพวกไพร่สม		
และเลิก	12,000,000	44.44
เงินผูกบัญชีมือคนจีน	2,000,000	7.41
จังกอบเก็บเรือทะเล	80,000	0.30
ภาคหลวงบอทองบางสะพาน	10,000	0.04
ค่าธรรมเนียมจกทะเบียน		
หญิงโสเภณี	50,000	0.19
เงินค่าธรรมเนียมความ	15,000	0.06

ชื่อภาษี	บาท	ร้อยละ
ผลประโยชน์จากหัวเมืองฝ่ายเหนือ	50,000	0.19
ผลประโยชน์จากหัวเมืองฝ่ายใต้	40,000	0.15
อากรหอย ก.ช.	200,000	0.27
รวม	26,892,100 ¹	

ที่มา : สังฆราชปาเลอกัวซ์, เล่าเรื่องกรุงสยาม, หน้า 291 - 294.

¹สังฆราชปาเลอกัวซ์ บันทึกว่ารายได้ทั้งหมดคิดเป็นเงิน 26,964,100 บาท ซึ่งจากการคิดคำนวณของผู้เขียนคลาดเคลื่อนไปจากของสังฆราชปาเลอกัวซ์เพียงเล็กน้อย คือได้เพียง 26,892,100 บาท สาเหตุที่ใช้ตัวเลขจากการบันทึกของสังฆราชปาเลอกัวซ์ เพราะเป็นตัวเลขที่ค่อนข้างเชื่อถือได้เนื่องจากมีผู้อ้างไว้หลายท่าน เช่น สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาควาราชานุกาฬ, "ตำนานภาษีอากรบางอย่าง," หน้า 172 - 175 และ Sir John Bowring, The Kingdom And People of Siam Vol. I, p. 268 และ ควอริช เวลส์, การปกครองและการบริหารของไทยสมัยโบราณ, แปลโดย กาญจณี สมเกียรติกุล และ บุพา. ชุมจันทร์ (พระนคร: เจริญวิทย์การพิมพ์, 2519), หน้า 365 - 367.

จากตารางรายได้ข้างต้นพอจะสรุปได้ว่า รายได้ของรัฐบาลส่วนใหญ่เกิดจากการระดมเก็บภาษีภายในประเทศเป็นหลัก รายได้ที่รัฐบาลได้มากที่สุดเมื่อพิจารณาจากตาราง คือ เงินที่ได้จากไฟร่ส่งมาแทนการเข้าเวรรับราชการมีอัตราสูงถึงร้อยละ 44.44 ของรายได้ทั้งหมด ขณะนั้นภาษีเงินได้ยังเป็นจำนวนเงินที่น้อยในโครงสร้างรายได้ของรัฐบาล คือคิดเป็นร้อยละ 1.48 ของรายได้ทั้งหมด แต่ถ้าจัดลำดับความมากน้อยของจำนวนเงินภาษีจะพบว่าภาษีเงินได้ในอันดับที่ 5 ของรายได้ที่รัฐบาลเก็บได้ คือน้อยกว่าเงินแทนการเข้ารับราชการของไฟร่, อกรสวน, อกรคานา, สัมปทานอกรสุรา, อกรบ่อนเบี้ย (2 ชนิดหลังได้เงินเท่ากัน) ส่วนภาษีเงินได้เก็บได้เท่ากับอกรพริกไทย ซึ่งขณะนั้นเป็นสินค้าออกสำคัญอย่างหนึ่งของไทย เพราะฉะนั้นอาจจะสรุปเป็นปะเด็นได้ว่า

1. ภาษีอกรที่เก็บได้มากเป็นภาษีที่รัฐเรียกเก็บจากไฟร่แทนการเข้าเวร
2. หมวดภาษีที่ไครองลงมา คือ ภาษีอันเกิดจากภาคเกษตรกรรม อันได้แก่

อกรสวน และอกรคานา

3. ส่วนภาษีเงิน สุรา และการพนัน ซึ่งจัดเป็นภาษีของฟุ่มเฟือยของสังคมนั้น ทำเงินเป็นจำนวนไม่น้อยให้แก่รัฐบาล

สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงทาคว่ารายได้ในสมัยรัชกาลที่ 4 นี้คงไม่ต่างจากในสมัยรัชกาลที่ 3 มากนัก¹ ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะ

1. ชีตความสามารถของคนไทยที่จะเสียภาษีถึงจุคสุดยุคมาตั้งแต่ในสมัยรัชกาลที่ 3 เมื่อครั้งทรงปรับปรุงระบบภาษีอกร ครั้นมาถึงสมัยรัชกาลที่ 4 แม้ว่าจะทรงเพิ่มชนิดของภาษีอกรขึ้นอีก ประชาชนก็ไม่อาจจะเสียภาษีได้มากกว่าที่เป็นอยู่ รายได้ทั้งสองสมัยจึงไม่ต่างกันมากนัก

2. ในแง่ประสิทธิภาพของการบริหารการคลังในสมัยรัชกาลที่ 4 กล่าวได้ว่า มีน้อยกว่าในสมัยรัชกาลที่ 3 ทั้งนี้อาจเป็นเพราะรัชกาลที่ 4 ทรงมีความใกล้ชิดสนิทสนม

¹สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ, "ตำนานภาษีอกรบางอย่าง," หน้า 172.

กับเจ้าภานายาอกรน้อยกว่ารัชกาลที่ 3¹ นอกจากนั้นเหตุผลประการสำคัญคือ ก่อนที่พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว จะขึ้นครองราชย์ทรงเป็นนักการค้าที่มีความสามารถ และมีความสัมพันธ์กับกลุ่มพ่อค้าชาวจีนมาก่อน จากประสบการณ์ดังกล่าวมีผลให้พระองค์ทรงเข้าใจถึงการทำงานของบรรดาเจ้าภานายาอกรขณะนั้น อีกทั้งเจ้าภานายาก็ไม่อาจเบียดบังผลประโยชน์ของรัฐไปได้มากนัก ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าการบริหารงานภาชีอกรในสมัยรัชกาลที่ 4 จึงไม่ได้รับผลประโยชน์เท่ากับที่จัดเก็บได้ในสมัยรัชกาลที่ 3

ข. รายจ่าย แบบแผนการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลไทยก่อนการปฏิรูปการคลัง พ.ศ. 2435 คงมีลักษณะเป็นอย่างเดียวกันมาตลอดตั้งแต่สมัยโบราณ ในช่วงสมัยรัตนโกสินทร์ ก่อนต้นถึงสมัยรัชกาลที่ 4 การใช้จ่ายเงินพระราชทรัพย์อาจจะแบ่งออกเป็นหมวดใหญ่ ๆ ได้ดังนี้คือ

1. หมวดเบี้ยหวัดข้าราชการ เป็นรายจ่ายสำคัญและเป็นรายจ่ายประจำของรัฐบาล จะเห็นได้ว่าเมื่อมีการขาดแคลนพระราชทรัพย์อย่าง เช่นในสมัยรัชกาลที่ 2 สิ่งที่เป็นข้อกังวลของรัฐบาลคือ รัฐบาลไม่มีเงินจะจ่ายเบี้ยหวัด ต้องเอาของใช้ เช่น ผ้าลาย มาจ่ายแทน² ไม่อาจจะทราบได้ว่ารายจ่ายหมวดนี้เป็นรายจ่ายที่ใช้เงินจำนวนเท่าใด แต่คาดว่าคงจะต้องใช้เงินจำนวนไม่น้อย ในสมัยรัชกาลที่ 5 ก่อนต้น (ก่อนการ

ศูนย์วิจัยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ ญาณาคา ประภาพันท์, "ระบบเจ้าภานายาอกรสมัยกรุงเก่า ยุคต้น," หน้า 78.

² สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 2, หน้า 720 - 721.

ปฏิรูปการคลัง) เบี้ยหวัดที่จะคงพระราชทานแก่ข้าราชการปีละ 11,000 ซึ่ง¹ (ประมาณ 880,000 บาท - ผู้เขียน) นับว่าเป็นจำนวนเงินที่มากพอสมควรในขณะนั้น

2. หมวดรายจ่ายส่วนพระมหากษัตริย์ พระบรมวงศานุวงศ์ กากก่อสร้าง ซ่อมแซม ต่อเติม พระบรมมหาราชวัง และวังต่าง ๆ เป็นครั้งคราว ทั้งนี้รวมทั้งค่าใช้จ่ายในพระราชพิธีต่าง ๆ ด้วย

3. หมวดรายจ่ายเกี่ยวกับการศาสนา รายจ่ายในหมวดนี้จะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับศรัทธาขององค์พระมหากษัตริย์แต่ละพระองค์ เนื่องจากพระมหากษัตริย์ทรงเป็นองค์อุปถัมภ์ของพระพุทธศาสนา จึงเป็นหน้าที่ที่จะต้องทรงหนุนบำรุงพระศาสนาในกิจการต่าง ๆ เช่น การสร้างวัด รวมทั้งการแจกทานในโอกาสต่าง ๆ แก่คนยากจน รายจ่ายหมวดนี้ปรากฏเด่นชัดมากในสมัยรัชกาลที่ 3 เพราะมีการซ่อมแซมสร้างวัดวาอารามจำนวนมาก (ดังกล่าวแล้วในบทที่ 1)

4. หมวดรายจ่ายเกี่ยวกับการสงเคราะห์ รายจ่ายในหมวดนี้มีจำนวนมากในสมัยรัชกาลที่ 1 และ 2 ซึ่งเป็นช่วงที่ไทยยังมีการศึกติดพันอยู่กับพม่า แต่ในช่วงหลังจะมีน้อยลง

ในสมัยรัชกาลที่ 4 ได้มีการเปลี่ยนแปลงในหมวดรายจ่ายของรัฐบาล กล่าวคือมีรายจ่ายเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัดอีกหมวดหนึ่ง คือ หมวดสาธารณูปโภค คือ การชุกคลอง ทำถนน ทั้งนี้อาจเป็นเพราะภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศมีการขยายตัวจากการค้ากับต่างประเทศ ผู้คนเพิ่มขึ้น จำเป็นต้องขยายเมืองให้กว้างขวางออกไป การชุกคลองและการตัดถนนยังผลให้เมืองขยายออกไปได้มาก และทำให้การคมนาคมสะดวกขึ้น อย่างไรก็ตาม การชุกคลองและสร้างถนนก็จำเป็นต้องใช้จ่ายพระราชทรัพย์เป็นจำนวนมาก บางครั้งก็โปรดฯ ให้ขุนนางช่วยออกพระราชทรัพย์เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการชุกคลองบางสายงานชุกคลองและทำถนนนี้เป็นงานที่ได้กระทำอย่างสม่ำเสมอตลอดรัชสมัยของพระองค์ ผู้เขียนเชื่อว่าค่าใช้จ่ายจากการชุกคลองและสร้างถนนจึงเป็นหมวดรายจ่ายที่สำคัญในสมัย

¹พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, "เงินแผ่นดิน," หนังสือสนุก (ส. กวีรักษ์ รวบรวม), (พระนคร: สมาคมสังคมนศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2511),

ของพระองค์ เพื่อความเข้าใจจึงขอให้พิจารณาจากตารางที่ 5 ซึ่งเป็นรายจ่ายในกิจกรรม
ค่านี้นี้ในรัชสมัยรัชกาลที่ 4

ตารางที่ 5 ตารางค่าใช้จ่ายในการขุดคลองและทำถนนในสมัยรัชกาลที่ 4

ชื่อคลอง / ถนน	พ.ศ.	บาท
1. คลองผดุงกรุงเกษมและสร้างป้อม	2395	31,432
2. คลองมหาสวัสดิ์ ¹	2400	88,120
3. คลองถนนตรง ²	2400	16,633
4. ถัดถนน 3 สายและขุดคลอง	2404	36,231
5. ถนนเจริญกรุง	2405	14,260
6. ถนนบำรุงเมือง	2406	15,092
7. ถนนเพ็ญนคร	2406	17,248
8. คลองภาษีเจริญ ³	2409	112,000
9. คลองดำเนินสะดวก ⁴	2411	112,000
10. คลองบางลี่แก้คลองลัดคีย์सान	2411	56,880
11. คลองเจ๊กษ์บุชา	ไม่ปรากฏปี	64,363

ที่มา : เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 4,
(พระนคร: องค์การคณาจารย์, 2521).

¹ค่าขุดคลองมหาสวัสดิ์เป็นเงินพระคลังเสีย 88,000 บาท และพระยารวิวงศ์
มหาโกษาธิบดีช่วยออกอีก 40 บาท

²สาเหตุที่ขุดคลองถนนตรงเพราะกงสุลนายห้างต่างประเทศเข้าซื้อกันทำหนังสือ
ให้รัฐบาลขุดคลองนี้เพื่อให้เกิดความสะดวกในการค้าขึ้น

³โปรดเกล้าฯ ให้เอาเงินภาษีฝิ่นมาเป็นค่าใช้จ่ายในการขุดคลองภาษีเจริญ

⁴ค่าขุดคลองดำเนินสะดวก สมุหพระกลาโหมออกเงิน 80,000 บาท รัชกาลที่ 4
พระราชทานอีก 32,000 บาท

มีข้อน่าสังเกตคือสาเหตุในการขุดคลองและสร้างถนนของรัฐบาลในสมัยนั้นมักจะเกิดขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของชาวต่างประเทศเป็นส่วนใหญ่ เช่น ในปี พ.ศ. 2400 โปรคา ให้ขุดคลองถนนตรงก็เพราะ "ในปีมะเส็งนั้น พวกกงสุลนายห้างต่างประเทศเข้าชื้อกันทำหนังสือยื่นว่า เรือลูกค้าจะขึ้นมาค้าขายถึงกรุงเทพมหานครทางไกลนัก หน้าถุคนี้ น้ำก็เชี่ยวแรงนัก กว่าจะขึ้นมาถึงกรุงเทพมหานครได้ก็ป่วยการหลายวัน . . ." ¹ เมื่อชาวต่างประเทศร้องเรียนว่าไม่ได้รับความสะดวกในด้านการค้าอย่างมากก็โปรดเกล้าฯ ให้ขุดคลองถนนตรงขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกให้ ในปี พ.ศ. 2404 เมื่อพวกกงสุลเข้าชื้อกันมีหนังสือถวายว่าชาวยุโรปเคยขี่รถม้าเที่ยวตากอากาศทำให้สุขภาพแข็งแรงไม่เจ็บป่วย ครั้นมาอยู่ที่กรุงเทพฯ ไม่มีถนนหนทางที่จะขี่รถเที่ยวจึงเจ็บไข้ก้นอยู่เมือง ๆ ² ก็โปรดฯ ให้ทำถนน 3 สาย อันได้แก่ ถนนเจริญกรุง บำรุงเมือง และเพ็ญนคร ขึ้นเพื่อให้ชาวต่างประเทศได้ขี่รถม้าเที่ยวกัน ³

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการสร้างถนนและขุดคลอง เป็นกิจการที่รัฐต้องสูญเสียเงินทองไปมาก แต่จุดประสงค์สำคัญของการก่อสร้าง เป็นเพียงการสนองตอบคนกลุ่มน้อยคือชาวต่างประเทศ เพราะคนไทยในสมัยนั้นโดยทั่วไปมักจะเดินทางค้าขายทางน้ำเป็นส่วนใหญ่ การทำถนนหรือการขุดคลองบางสายจึงไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์แก่คนไทยเท่าที่ควร

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่ารายจ่ายรัฐบาลสมัยรัชกาลที่ 4 มีแนวโน้มสูงขึ้นกว่ารัชกาลก่อน ๆ เพราะมีรายจ่ายหมวดสำคัญเพิ่มขึ้น คือ หมวดสาธารณูปโภค ในขณะที่ค่านายได้ของรัฐบาลมีลักษณะค่อนข้างคงที่มาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 3 ขณะเดียวกันรายได้จากการผูกขาดการค้าต่างประเทศของรัฐบาลถูกลดเลิกไปตามสนธิสัญญาที่ทำกับต่างประเทศ ประกอบกับการบริหารการคลังของรัฐบาลก็ถูกจำกัดด้วยข้อผูกมัดของสัญญาเกี่ยวกับ เมื่อเป็นดังนี้

¹ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดาร รัชกาลที่ 4, หน้า 186 - 187.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 259.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 260.

รายได้ของรัฐบาลในการบริหารประเทศจึงมีแนวโน้มอิงอยู่กับรายได้จากภาษีภายในเป็นหลัก แต่เนื่องจากรัฐบาลยังคงใช้ระบบเจ้าภาษีนายอากรในการจัดเก็บภาษีภายในประเทศ จึงเกิดปัญหาสำคัญตามมาคือ

1. รัฐบาลไม่ทราบถึงรายได้แท้จริงที่เจ้าภาษีจัดเก็บมาได้ สิ่งที่รัฐบาลได้รับคือเงินที่เจ้าภาษีได้ทำสัญญาไว้ว่าจะส่งให้รัฐปีละเท่าไร รัฐบาลไม่ทราบถึงขีดความสามารถในการผลิตของราษฎร ดังนั้นโอกาสที่รัฐจะเพิ่มรายได้ในการเก็บภาษีให้สูงขึ้นจึงทำได้ยาก เพราะเจ้าภาษีเป็นตัวชักดวงอยู่ ในฐานะเจ้าภาษี เจ้าภาษีจะต้องประมูลเงินภาษีให้ต่ำกว่าเงินรายได้จริงที่ตนเก็บได้ เพื่อตนจะได้ผลกำไรเพิ่มมากขึ้น

2. ข้อบกพร่องของระบบการบริหารการคลังของไทยที่มีลักษณะกระจายไปหลายหน่วยงาน กล่าวคือ เงินที่เจ้าภาษีประมูลได้จะถูกส่งไปยังกรม กอง ต่าง ๆ ที่ระบุไว้ในข้อตกลง เรียกว่า "เงินขึ้น" แต่ละหน่วยงานสามารถเอาเงินไปใช้บริหารงานของตนได้เลย วิธีการนี้ย่อมก่อให้เกิดผลเสียคือ รัฐบาลไม่มีโอกาสทราบจำนวนรายได้ทั้งหมดที่รัฐจัดเก็บมาได้ และไม่อาจจะจัดสรรเงินภาษีอากรให้เกิดประโยชน์แก่แผ่นดินได้ เมื่อรายได้ของรัฐบาลอยู่ในลักษณะกระจายกระจัดกระจายเช่นนี้ จึงเป็นการยากลำบากที่รัฐบาลจะระดมทุนเพื่อใช้ในการบริหารประเทศหรืออีกนัยหนึ่งสร้างสวัสดิประโยชน์แก่สังคมและส่วนรวมอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะมิได้มีเงินเป็นกลุ่มเป็นก้อน ตัวอย่างคือ การขาดคล่องตัวเป็นสะทวัก ปรากฏว่าต้องให้ขุนนางช่วยออกเงินค่าใช้จ่าย

3. เงินภาษีส่วนใหญ่ที่เก็บได้ มิได้ตกแก่พระคลังข้างที่ซึ่งเป็นเงินส่วนพระมหากษัตริย์ตามทฤษฎีแล้ว พระมหากษัตริย์ทรงเป็นเจ้าของทรัพย์สินทั้งหมดของประเทศ แต่ในทางปฏิบัติเงินส่วนใหญ่จะตกกับกลุ่มขุนนางเป็นส่วนใหญ่ ปรากฏการณ์นี้จะเด่นชัดมากตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 4 ถึงช่วงต้นรัชกาลที่ 5 ก่อนการปฏิรูปการคลัง พ.ศ. 2435 ดังที่พบในคำปรารภของรัชกาลที่ 5 ว่า

แต่วิบัติอันมีขึ้นแต่รัชกาลที่ 4 คือชาวต่างประเทศเอาสุราเมืองจีนเข้ามาขาย
ไม่ยอมเสียภาษี ซึ่งเป็นเหตุให้แกงทูตออกไปปารีสครั้งแรก ทำให้เงินอากร
สุรากรุงเทพฯ ซึ่งอยู่ในกระทรวงกรลาโหมลคมมาก ในคลังมหาสมบัติ สุรา
หัวเมืองก็ลดลงบ้าง แต่ไม่สู้มากนัก ภายหลังสมเด็จพระเจ้าพระยา [สมเด็จพระ
เจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ ช่วง บุนนาค - ผู้เขียน] ยกทำเป็นรัฐบาล
ก็ตัดเงินพระคลังข้างที่หมด เป็นโคเท่าไรส่งคลัง เงินขึ้นเจ้านายก็พลอยขาด
ควยกันหมด ที่แท้เงินคลังก็หาได้ส่งไป ผลประโยชน์สุราเกิดขึ้นเท่าใด ก็
เป็นของพระยาสุรวงษุมหค [เจ้าพระยาสุรวงษ์ไวยวัฒน์ วุฒ บุนนาค - ผู้เขียน]
ครั้นเมื่อนายมธุราหารวกรามนา ก็ยกเงิน | คานา - ผู้เขียน 2000 ชั่ง |
ที่เคยเป็นพระคลังข้างที่ไปให้สมเด็จพระเจ้าพระยา¹

จากเหตุการณ์และความเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในรัชสมัยพระบาท
สมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว อาจสรุปสภาวะการคลังของรัฐบาลไทยในช่วงนั้นได้ว่า

1. รายจ่ายภาครัฐบาลสูงขึ้นกว่าแต่ก่อน นับตั้งแต่ไทยเปิดการค้าต่อค้าขายกับ
ชาวต่างประเทศอย่างกว้างขวางหลังจากการลงนามในสัญญาเบาริ่ง รัฐบาลไทยต้องรับ
แรงปรับปรุงประเทศให้ทัดเทียมกับอารยประเทศ แม้ว่าการปรับปรุงประเทศในสมัยนั้น
จะไม่อาจเทียบได้กับการปรับปรุงประเทศในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
เจ้าอยู่หัว ซึ่งเป็นสมัยแห่งการปฏิรูปครั้งใหญ่ทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจและการเมือง
ก็ตาม แต่การปรับปรุงงานด้านสาธารณูปโภค เช่นการขุดคลอง ทำถนนก็เป็นงานหลัก
ที่ต้องใช้จ่ายพระราชทรัพย์เป็นจำนวนมาก ในขณะที่รายจ่ายด้านอื่น ๆ มิได้ลดลง แต่
รายได้รัฐบาลมิได้ขยายตัวตามรายจ่าย การใช้จ่ายเงินแผ่นดินจึงมีลักษณะไม่สมดุลย์กับ
รายรับ

2. สัญญาเบาริ่งทำให้ภาษีอากรและรายได้บางอย่างของรัฐบาลหมดไป เช่น
ภาษีภายในที่รัฐเคยเรียกเก็บได้ตามใจถูกจำกัดให้เก็บได้เพียงครั้งเดียว รวมทั้งภาษีสินค้าขาเข้า
และออกที่เคยเก็บได้ตามความพอใจก็ถูกจำกัดให้เก็บในอัตราที่ตกลงกันไว้ในสัญญา เช่น

¹พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, "เงินขาด," หน้า 37.

ภาษีขาเข้าเก็บได้ไม่เกินร้อยละ 3 นอกจากนี้รายได้จากการค้าสำเภาก็ถูกยกเลิกไปโดยปริยายตามข้อตกลงที่ให้มีการค้าเสรี รัฐบาลจึงจำเป็นต้องปรับปรุงระบบการคลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตั้งภาษีอากรใหม่ ๆ ขึ้นอีกหลายชนิด เพื่อชดเชยรายได้ที่ขาดหายไปของรัฐบาล¹

3. การใช้ระบบเจ้าภาษีนายอากรในการจัดเก็บภาษี ทำให้การขยายตัวของภาษีอากรทำได้ยาก ทั้งนี้เพราะเจ้าภาษีประมูลภาษีแต่ละครั้งจะสามารถคำนวณกิจการจัดเก็บได้คนละคนถึง 3 ปี เป็นอย่างน้อย เพราะฉะนั้นในช่วงระยะเวลา 3 ปี จึงไม่มีการเปลี่ยนแปลงของรายได้ กล่าวคือ เงินที่จะส่งหลวงก็จะคงตัวไปจนกว่าจะมีการประมูลภาษีใหม่อีกครั้งหนึ่ง ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเห็นคือ ภาษีฝิ่นในสมัยรัชกาลที่ 4 ในช่วงแรกที่มีการประมูลนั้น เจ้าภาษีส่งเงินประมูลปีละ 160,000 บาทคิดต่อกันนานถึง 7 ปี (จาก พ.ศ. 2394 - 2400) ซึ่งแสดงให้เห็นว่าภาษีฝิ่นไม่มีการขยายตัวเลย ครั้นถึง พ.ศ. 2401 - 2403 ภาษีฝิ่นอยู่ในอัตราปีละ 320,000 บาท พ.ศ. 2404 - 2406 ปีละ 4 แสนบาทเศษ ส่วน พ.ศ. 2407 - 2411 จะอยู่ในปีละ 5 แสนบาทเศษ การที่ภาษีอากรไม่อาจจะขยายตัวอย่างอิสระตามรายจ่ายของรัฐบาลที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปี มีผลให้อำนาจทางเศรษฐกิจของรัฐบาลถูกจำกัดด้วยกลไกการเก็บภาษีอากรนั่นเอง

จากประเด็นต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วอาจจะสรุปได้ว่า รัฐบาลไทยในสมัยรัชกาลที่ 4 ต้องประสบปัญหาด้านการคลัง ทั้งนี้เพราะรายจ่ายที่เพิ่มพูนขึ้น ขณะที่รายได้ของรัฐไม่อาจจะขยายตัว ทั้งนี้เนื่องจากความบกพร่องของการใช้ระบบการบริหารงานภาษีอากร ซึ่งเป็นแหล่งรายได้สำคัญของรัฐบาลนั่นเอง

เมื่อสภาวะการคลังในสมัยรัชกาลที่ 4 ทรุดโทรมลง การขยายตัวของรายจ่ายไม่ได้สัดส่วนกับการขยายตัวของรายได้ ประกอบกับทางรั้วไหลของเงินรายได้มีอยู่ตลอดเวลา และรัฐบาลไม่สามารถปรับปรุงระบบการคลังให้ดีขึ้นได้ สภาพการคลังของไทยในสมัยรัชกาลที่ 5 ตอนต้นจึงอยู่ในสภาพดังนี้

¹William Skinner, Chinese Society In Thailand, p. 120.

ในเวลารุ่งปีต่อมา เงินภาษีอากรก็ลดเกือบทุกอย่าง ลดลงไปเป็นลำดับจนถึงปีมะแมตรีศก เงินแผ่นดินที่เคยได้เคยปีละ 50,000 ซึ่งนั้น เหลือจำนวนอยู่ 40,000 ซึ่ง แต่ไม่ไต่ตัวเงินก็มากน้อย แต่เงินเบี้ยหวัดปีละ 11,000 ซึ่ง ก็วิ่งตาแตก ใ้เงินในพระคลังมหาสมบัติซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ต้องวิ่งหาเป็นพื้น นอกนั้นก็ปล่อยให้ค้าง ที่ได้ตัวเงินจริงปีประมาณสัก 20,000 ซึ่งเท่านั้น เงินไม่พอจ่ายราชการ ต้องเป็นหนี้ คั้งแกลงพระบรมศพ (รัชกาลที่ 4) ตลอดมาจนถึงปีมะแมนี้ เป็นเงิน 100,000 ซึ่ง¹

เมื่อสภาวะการคลังอยู่ในลักษณะดังได้กล่าวมาแล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงต้องทรงหาหนทางแก้ไขกลไกการบริหารการคลังเสียใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจการภาษีอากรซึ่งเป็นเงินที่จะนำมาใช้ในการบริหารบ้านเมือง แต่กลับตกค้างอยู่ตามบุคคลซึ่งเป็นขุนนางชั้นผู้ใหญ่บ้าง กิดค้างอยู่ที่เจ้าภาษีนายอากรบ้าง จึงโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้นในปี พ.ศ. 2417 มีหน้าที่สำคัญ 2 ประการคือ ประการแรก ทำหน้าที่รวบรวมเงินภาษีอากรทั้งหมดที่ประมูลส่งหลวง และทำหน้าที่รับประมูลภาษีอากรยกเลิการประมูลภาษีผ่านขุนนาง² จุดประสงค์สำคัญในการตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ก็คือ เพื่อความคุ้มครองไม่ให้เกิดการทุจริตและวางระเบียบการประมูลภาษีให้รัดกุม³ อาจกล่าวได้ว่า การตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์นั้นเป็นก้าวแรกของการปฏิรูปการคลังของไทยในเวลาต่อมา

ครั้นถึง พ.ศ. 2433 รัชกาลที่ 5 ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ยกฐานะกรมพระคลังมหาสมบัติขึ้นเป็นกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ มีหน้าที่เพิ่มขึ้นจากเดิมที่สำคัญคือ การทำงบประมาณรายรับรายจ่ายของแผ่นดิน นับเป็นครั้งแรกที่มีการแยกรายจ่ายส่วน

¹พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, "เงินขาด", หน้า 38.

²ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 1, "พระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์," จ.ศ. 1236 หน้า 68 - 71.

³ชัย เรื่องศิลป์, ประวัติศาสตร์ไทยสมัย 2352 - 2453 กานเศรษจุกิจ (กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2522), หน้า 230.

พระมหากษัตริย์ออกจากรายจ่ายของประเทศ และได้ปรับปรุงวิธีการเก็บภาษีอากรให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นอีกด้วย

อาจกล่าวได้ว่าสังคมไทยได้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจหลายประการ นับแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นต้นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการคลังของประเทศ การที่ทรงเปลี่ยนแปลงนโยบายเกี่ยวกับเงินโดยรัฐบาลยินยอมให้มีการค้าเงินได้นั้น มีผลให้ภาษีเงินกลายเป็นรายได้อย่างหนึ่งของรัฐบาลไป ตามข้อตกลงในสนธิสัญญาเบาริ่ง พ.ศ. 2398 รัฐบาลไทยยอมรับให้มีการนำเงินเข้าประเทศได้โดยไม่ต้องเสียภาษี แต่จะต้องขายให้แก่เจ้าภาษีเท่านั้น นับแต่นั้นมาภาษีเงินก็มีแนวโน้มสูงขึ้นเป็นลำดับมา เมื่อศึกษาโครงสร้างรายได้สมัยรัชกาลที่ 4 จะพบว่าภาษีเงินเป็นรายได้อันดับที่ 5 และคิดเป็นอัตราร้อยละ 1.48 ของรายได้ทั้งหมดของรัฐบาล อย่างไรก็ตามรายได้และรายจ่ายของรัฐบาลนับแต่สมัยรัชกาลที่ 4 ถึง รัชกาลที่ 5 ตอนต้นก็มีลักษณะไม่ได้สัดส่วนกัน แนวโน้มของรายจ่ายมักสูงกว่ารายได้ รัชกาลที่ 5 ต้องทรงประสบปัญหาด้านการคลังอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยของพระองค์เป็นช่วงระยะเวลาที่ต้องสร้างความเข้มแข็งให้แก่แผ่นดินของประเทศไทยเพื่อเผชิญหน้ากับการคุกคามของมหาอำนาจตะวันตก จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องใช้จ่ายเงินมาปรับปรุงการบริหารประเทศเพื่อเสถียรภาพของบ้านเมือง ปรากฏว่าเงินพระราชทรัพย์ริ้วไหลไปอยู่ในมือขุนนางและบรรดาเจ้าภาษีนายอากรเป็นจำนวนมาก รวมทั้งการบริหารการคลังไม่มีประสิทธิภาพและไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจ ในขณะนั้น พระองค์จึงต้องเริ่มปรับปรุงระบบภาษีอากรเป็นการรีบด่วน ในขั้นแรกได้โปรดเกล้าฯ ให้ตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้น เพื่อรวบรวมเงินภาษีอากรมิให้กระจุกกระจาย ขจัดปัญหาการทุจริตของบรรดาเจ้าภาษีและข้าราชการ ในเวลาต่อมาทรงตั้งกระทรวงพระคลังมหาสมบัติขึ้น มีการกำหนดงบประมาณการใช้จ่ายของประเทศให้อยู่ในวงเงินของรายรับ

¹ Paul Sithi-Amnuai, Finance And Banking In Thailand,

แยกรายจ่ายส่วนพระมหากษัตริย์ออกจากรายจ่ายของรัฐ ปรับปรุงระบบภาษีอากรต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพ การปฏิรูปการคลังในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีผลสำคัญในการกำหนดนโยบายภาษีอากรประเภทต่าง ๆ อย่างชัดเจนในเวลาต่อมา



ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย