



บทที่ 1

สภาพการคลังและนโยบายเกี่ยวกับเงินของรัฐบาลไทย
สมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น พ.ศ. 2325 - 2394

เมื่อกรุงศรีอยุธยาเสียแก่พม่าในปี พ.ศ. 2310 นั้น นอกจากจะทำให้ไทยต้องย้ายศูนย์แห่งอำนาจจากกรุงศรีอยุธยามายังกรุงธนบุรีและกรุงเทพฯตามลำดับแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อที่สำคัญไปถึงระบบเศรษฐกิจของไทยในระยะต่อมาอีกด้วย ทั้งนี้เพราะพม่าได้กวาดค้อนผู้คนช้างม้าและทรัพย์สินเงินทองกลับไปเมืองอังวะเป็นจำนวนมาก¹ กาลังคนเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งต่อระบบการผลิตในสังคมไทย การสูญเสียกำลังคนไปเป็นจำนวนมากครั้งนั้นยังผลให้เกิดภาวะความอดอยากอยู่ทั่วไปในสมัยธนบุรี และเป็นแรงผลักดันสำคัญที่ทำให้พระเจ้ากรุงธนบุรีต้องทรงริบเร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศตั้งแต่ระยะเริ่มแรก อย่างไรก็ตามสภาวะเศรษฐกิจโดยทั่วไปของไทยเมื่อเข้าสู่สมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นก็มีได้มั่นคงมากนัก

ปัญหาด้านการคลัง สมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกและพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย (พ.ศ. 2325 - 2367)

เมื่อพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกทรงสถาปนาราชวงศ์จักรีขึ้นที่กรุงเทพฯ สภาวะเศรษฐกิจของไทยกำลังอยู่ในระยะฟื้นตัวจากสงคราม ปัญหาที่รัชกาลที่ 1 ทรงประสบอย่างมากคือปัญหาด้านการคลัง ดังจะเห็นได้จากเหตุการณ์เมื่อกรมพระราชวังบวรมหาสุรสิงหนาทขอพระราชทานเงินปีเพิ่มขึ้นจากที่เคยได้รับ (จำนวนที่ได้รับคือ 1,000 ชั่ง) เพราะไม่พอแจกเบี้ยหวัดข้าราชการในวังหน้า ก็ได้รับการปฏิเสธ โดยรัชกาลที่ 1 ทรง

¹ คำให้การขุนหลวงหาวัด ใน คำให้การชาวกรุงเก่า คำให้การขุนหลวงหาวัด และพระราชพงศาวดารกรุงเก่า ฉบับหลวงประเสริฐฯ (พระนคร : คลังวิทยา, 2515), หน้า 438.

ให้เหตุผลว่าเงินรายได้ของหลวงที่ได้จากส่วยสาอากรมีเพียงพอแก่การทํานุบำรุงเท่านั้น เงินเบี้ยหวัดข้าราชการนั้นเกิดจากกำไรในการค้าสำเภา นอกจากนี้เงินที่เก็บสะสมไว้เป็นเงินคงคลังก็ยังไม่¹ สภาพความขาดแคลนเงินใช้จ่ายแผ่นดินนี้ แม้ในสมัยรัชกาลที่ 2 ก็ยังคงเป็นปัญหาเช่นเดิม กล่าวคือ เงินหลวงที่เก็บได้ในปีหนึ่ง ๆ นั้น บางปีก็ไม่พอจ่ายเบี้ยหวัดต้องขอลดอัตราเบี้ยหวัดลง บางปีก็ต้องพระราชทานผ้าลายแทนเงิน²

ประเด็นที่น่าจะคงพิจารณาเพื่อชี้ให้เห็นถึงสาเหตุของความอ่อนแอทางด้านการคลังของรัฐบาลคือ โครงสร้างรายได้ และ รายจ่ายของรัฐบาล

ก. โครงสร้างรายได้ ในสมัยรัชกาลที่ 1 รัฐบาลมีรายได้จากภาษีอากรไม่กี่ชนิด ได้แก่ ภาษีสุรา ภาษีบ่อนเบี้ย ภาษีขนอนตลาด ภาษีก่าน้ำ (เก็บตามเครื่องมือ) ภาษีสมพัสดุ ภาษีสวน ภาษีก่านา (เก็บเป็นหางข้าว) และส่วย (เก็บในรูปของสินค้า)³ แต่ไม่ปรากฏเป็นจำนวนเงินที่รัฐบาลจัดเก็บได้ อย่างไรก็ตามมีการคาดประมาณกันว่ารายได้ในสมัยรัชกาลที่ 1 คงไม่แตกต่างจากในสมัยรัชกาลที่ 2 มากนัก ทั้งนี้เพราะรายได้ในสมัยรัชกาลที่ 2 คือ ภาษีอากรนั้นส่วนใหญ่ยังคงคล้ายคลึงกับที่เก็บในสมัยรัชกาลที่ 1 มีเพิ่มขึ้นก็เพียง

¹เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, "พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 1 พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก" ใน พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ ฉบับหอสมุดแห่งชาติ เล่ม 1 (พระนคร : คลังวิทยา, 2505), หน้า 222.

²สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ, "พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 2 พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย", ใน พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ ฉบับหอสมุดแห่งชาติ เล่ม 1, หน้า 720 - 721.

³เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ . . . , หน้า 300.

ไมเกิ้ลนิต ครอว์ฟอร์ด อ้างว่า รายได้ของรัฐบาลในสมัยรัชกาลที่ 2 มีประมาณ 2,226,000 บาท ซึ่งแยกเป็นรายละเอียดได้ดังนี้¹



ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹จอห์น ครอว์ฟอร์ด, เอกสารครอว์ฟอร์ด, แปลโดย ไพโรจน์ เกษแม่นกิจ
(พระนคร : กรมศิลปากร, 2515), หน้า 123 - 124.

ตารางที่ 1 รายได้ในสมัยรัชกาลที่ 2

ชื่อภาษี	จำนวนเงิน (บาท)	ร้อยละ
ภาษีที่ดิน	258,000	12.52
ภาษีสุรา	264,000	12.81
ภาษีการพนัน	260,000	12.62
ภาษีประมง	64,000	3.11
ภาษีค่าง้าวชาวจีน (ผูกปี่จีน)	200,000	9.70
ค่าสัมปทานรังนก	100,000	4.85
กำไรจากสัมปทานไม้ยางในอัตรา $1\frac{1}{2}$ บาท/หาบ จำนวน 150,000 หาบ	225,000	10.92
กำไรจากสัมปทานค้ำบุกในอัตรา 15 บาท/หาบ จำนวน 4,000 หาบ	60,000	2.91
กำไรจากสัมปทานพริกไทย จำนวน 40,000 หาบ	320,000	15.53
กำไรจากสัมปทานสินค้าเบ็ดเตล็ดอื่น ๆ คือ ไม้กฤษณา รง ตะกั่ว งาช้าง และกระวาน	110,000	5.34
อากรศุลกากร และกำไรจากรัฐพาณิชย์ทั่วไปเกี่ยวกับ สัมปทาน ประมาณ	200,000	9.70
รวม	2,061,000 ¹	

¹ รายได้ของรัฐบาลที่ ครอว์ฟอร์ด รวมได้ 2,226,000 บาท แต่คลาดเคลื่อนจากที่
ผู้เขียนคำนวณได้เล็กน้อยคือได้เพียง 2,061,000 บาท

ตัวเลขที่ครอว์ฟอร์ดอ้างถึงนี้ สมเด็จพระปิตุลาธิราชเจ้าบรมเชษฐาธิราชเจ้า
วชิราวุธเจ้าราชกุมารได้จากการสืบถามจากพวกพ่อค้า อย่างไรก็ตามไม่มีหลักฐานใดยืนยันได้ว่าตัวเลข
นี้ถูกต้องแน่นอน จึงอนุโลมใช้อ้างอิงไปก่อน

จากตารางรายได้ข้างต้นจะเห็นได้ว่ารายได้หลักของรัฐบาลมาจากการให้สัมปทานผลิตสินค้าไม่กี่ชนิด ซึ่งมักจะเป็นสินค้าส่งออกไปขายต่างประเทศเป็นส่วนใหญ่ เช่น ไม้กฤษณา ไม้ยาง ตาล นอกจากนี้ภาษีสินค้าที่ส่งไปขายต่างประเทศแล้ว ภาษีภายในก็มีอยู่เพียงไม่กี่ชนิด คือ ภาษีที่ดิน การพนัน และสุรา จากสภาพเช่นนี้อาจจะอธิบายได้ว่าลักษณะเช่นนี้เป็นเพราะว่า... อยู่ในระยะเวลาที่ประเทศเพิ่งจะฟื้นฟูจากความเสื่อมโทรมของสงครามบ้านเมืองเริ่มจะมั่นคง การหามาหากินของประชาชนยังไม่ได้อยู่ในสภาพบริบูรณ์นัก ทำให้รัฐไม่อาจเรียกเก็บภาษีซับซ้อนมากได้ ด้วยเหตุผลนี้เองรัฐจึงต้องแสวงหารายได้ทางอื่นมาเพิ่มเติมให้เพียงพอกับการใช้จ่ายเพื่อการบริหารงานแผ่นดิน ซึ่งในช่วงเวลาทั้งสองรัชกาล พระองค์ทรงหารายได้ทางอื่นด้วยการค้าสำเภา¹ การค้าสำเภาในสมัยนั้นทำในลักษณะการผูกขาดให้คิดค่าขายได้เฉพาะกับรัฐบาล สินค้าที่ส่งไปค้าก็ได้มาจากการเรียกเก็บส่วยจากไพร่ส่วยนั่นเอง² เพราะฉะนั้นอาจจะกล่าวได้ว่าการค้าสำเภาเป็นรายได้ที่สำคัญของรัฐบาลนอกเหนือจากการเก็บภาษีอากรนั่นเอง

ข. รายจ่าย ในหมวดรายจ่ายของรัฐบาลในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ได้มีเหตุการณ์หลายอย่างที่ทำให้รัฐบาลต้องใช้จ่ายเงินไปเป็นจำนวนมาก กล่าวคือ

1. การย้ายราชธานี พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกทรงมีพระราชประสงค์ที่จะย้ายราชธานีจากกรุงธนบุรีมายังกรุงเทพฯ เพราะกรุงเทพฯ มีความเหมาะสม

¹ในพระราชพงศาวดารรัชกาลที่ 1 และ 2 อ่างอย่างเดียวกันว่า เงินที่ได้จากภาษีอากรมีน้อย ผลประโยชน์ที่ได้มากคือ กำไรจากการค้าสำเภา จึงทำให้มีเงินพอจะบริหารราชการแผ่นดินได้ อ่างจาก พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ . . . , หน้า 222, 300 และ 720.

²บุญรอด แก้วกัณฑ์, "การเก็บส่วยในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น (พ.ศ. 2325 - 2411)" วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518, หน้า 19.

กว่าด้วยเหตุผลหลายประการ เช่น ทางคานยুক্তศาสตร์ คือ เป็นทำเลที่เหมาะสมในการตั้งรับ
 ข้าศึกเวลาประชิดเมือง และขนาดของกรุงเทพฯ ก็ใหญ่กว่าธนบุรีซึ่งขณะนั้นพลเมืองได้เพิ่ม
 จำนวนขึ้นกว่าเดิม กรุงธนบุรีจึงคับแคบไม่เหมาะสมกับภาวะเติบโตของสังคมเหล่านี้เป็นต้น
 ทรงใช้เวลาก่อสร้างเมืองใหม่นี้ 3 ปีจึงได้สำเร็จเสร็จสิ้นลง การก่อสร้างครั้งนั้นไม่มีตัวเลข
 แสดงค่าใช้จ่าย แต่คาดกันว่าคงสิ้นพระราชทรัพย์ไปเป็นจำนวนมาก เพราะพระองค์มี
 พระราชประสงค์จะสร้างกรุงเทพฯ ให้สวยงาม แบบอย่างเดียวกับลักษณะราชธานีกรุงศรี
 อโยธยา¹

นอกจากนี้พระองค์ยังทรงเป็นพระมหากษัตริย์ที่เลื่อมใสในพระพุทธศาสนาอย่างมาก
 นอกจากจะทรงสร้างแล้วยังทรงปฏิสังขรณ์วัดเก่าที่สร้างในสมัยอยุธยาให้สวยงามอีกด้วย
 อาจจะกล่าวได้ว่าเป็นเพราะขณะนั้นพระองค์เพิ่งจะสถาปนาราชวงศ์จักรีขึ้น จึงต้องการสร้าง
 ความชอบธรรมในการปกครอง ซึ่งการสร้างวัดและการทำนุบำรุงพระศาสนาเป็นหน้าที่สำคัญ
 อันหนึ่งของพระมหากษัตริย์ไทยมาแต่โบราณ นโยบายนี้ได้ขยายวงจากองค์พระมหากษัตริย์

ศูนย์วิจัยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ชัย เรื่องศิลป์, ประวัติศาสตร์ไทยสมัย 2352 - 2453 ตอนที่ 1 ค้านสังคม,
 (พระนคร: สำนักพิมพ์เรื่องศิลป์, 2517), หน้า 55.

พระองค์ทรงสร้างพระที่นั่งสุลลิมหาปราสาท เลียนแบบพระที่นั่งสรรเพชญ์
 มหาปราสาท และสร้างวัดพระศรีรัตนศาสดารามในพระบรมมหาราชวัง เลียนแบบวัดพระศรี
 สรรเพชญ์ ที่กรุงศรีอยุธยา

มายังพระบรมวงศานุวงศ์ ขุนนาง และสืบทอดต่อมาจนถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัยอีกด้วย¹ เพราะฉะนั้นจะพบว่าวัดที่ก่อสร้างขึ้นหรือได้รับการปฏิสังขรณ์ซ่อมแซมในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นจึงมีอยู่เป็นจำนวนมาก ในประเด็นนี้จึงพอจะอนุมานได้ว่า รายได้ของรัฐในสมัยนั้นส่วนหนึ่งคงจะนำไปใช้จ่ายในการก่อสร้างวัด และพระบรมมหาราชวังเป็นจำนวนไม่น้อย โดยทั่วไปการซ่อมแซมวัดจะไม่มีหลักฐานบอกถึงจำนวนเงิน หรือวัสดุที่นำมาใช้ในการก่อสร้างที่แน่นอนยกเว้นวัดพระเชตุพนฯ มีหลักฐานระบุว่าการปฏิสังขรณ์ครั้งนั้นใช้คนถึง 20,000 คน ใช้เวลานาน 7 ปี 5 เดือน 28 วัน และสิ้นเงินไป 3,785 ชั่ง 6 ตำลึง² (นอกจากนี้ยังมีค่าช่วยชายฉกรรจ์ 16 ครว จำนวน 124 คน เป็นเงิน 95 ชั่ง 11 ตำลึงไว้เป็นข้าพระ) เพราะฉะนั้นถ้าพิจารณาถึงจำนวนวัดที่ทำการปฏิสังขรณ์มากมาย อาจกล่าวได้ว่าคงจะสูญสิ้นเงินไปเป็นจำนวนมากเพื่อการนี้³

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 55 และ 279.

วัดที่สร้างหรือได้รับการปฏิสังขรณ์ในสมัยรัชกาลที่ 1 โดยได้รับการอุปถัมภ์จากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว บรรดาพระบรมวงศานุวงศ์ และเจ้านายต่าง ๆ ได้แก่ วัดสมอราย วัดคอกควาย วัดสังข์กระจาย วัดสระเกศ วัดพระเชตุพน วัดพระศรีสรรเพชญ์ วัดสามเพ็ง วัดคงเหล็ก (วัดสุวรรณคีรี) วัดชนะสงคราม วัดบางหัวใหญ่ วัดเงิน วัดทอง วัดบพิตรพิมุข วัดบางหัวน้อย (วัดอมรินทร์) วัดบางจาก (วัดกนิษฐา) วัดทองธรรมชาติ วัดเลียบ วัดแจ้ง วัดท้ายตลาด รวมจำนวนวัดที่ทำการปฏิสังขรณ์ 20 วัด และวัดที่สร้างขึ้นใหม่ 2 วัด คือ วัดพระศรีรัตนศาสดาราม และวัดสุทัศน์เทพวราราม.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 280.

³ ถ้าหากนำมาเปรียบเทียบกับสมัยพระเจ้ากรุงธนบุรี อาจจะสามารถกล่าวได้ว่าสาเหตุหนึ่งที่ทรงเลือกเมืองธนบุรีเป็นราชธานีก็เพราะต้องการประหยัดพระราชทรัพย์ในการสร้างวัด เพราะขณะนั้นธนบุรีมีวัดมากมายอยู่แล้ว ไม่ต้องเสียเงินทองที่จะใช้ในการสร้างวัดไปได้ อีกหลายหมื่นชั่ง อ้างจาก ชัย เรื่องศิลป์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 55.

ในการสร้างพระบรมมหาราชวังนั้นจะพบว่าเมื่อล่วงมาถึงสมัยรัชกาลที่ 2 พระบรมมหาราชวังก็คับแคบลงไปมาก เพราะมีพระราชโอรสธิดา และพระเจ้าอนุวงศ์เพิ่มมากขึ้น ดังนั้นในสมัยรัชกาลที่ 2 จึงมีการขยายพระราชวังออกไปอีก 20 ไร่ 2 งาน มีการสร้างตำหนักที่ประทับเพิ่มขึ้นอีก¹

กล่าวโดยสรุป ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นนี้ การย้ายราชธานีใหม่นั้นเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้รัฐต้องสิ้นเงินไปจำนวนมากในการก่อสร้างเมืองใหม่ขึ้น

2. การทำสงคราม ภายใต้อิทธิพลอย่างหนึ่งของรัฐบาลในสมัยนั้นคือกิจการที่เกี่ยวกับสงคราม สงครามที่ไทยต้องทำในช่วงรัชกาลที่ 1 และที่ 2 ได้แก่สงครามป้องกันพระราชอาณาจักรระหว่างไทยกับพม่า นับตั้งแต่มีการสถาปนาราชวงศ์จักรีขึ้นที่กรุงเทพฯ จนถึงสิ้นรัชกาลที่ 2 ไทยต้องทำสงครามกับพม่าทั้งสิ้น 8 ครั้ง² (เป็นสงครามในสมัยรัชกาลที่ 1 7 ครั้ง รัชกาลที่ 2 1 ครั้ง) นอกจากทำสงครามกับพม่าแล้ว ยังมีสงครามเพื่อการขยายราชอาณาจักร เช่น สงครามกับเขมร และยังมีสงครามปราบปรามหัวเมืองประเทศราช เช่น ปราบรายาปัตตานี ปราบเมืองยะหริ่ง ใน พ.ศ. 2332 และ พ.ศ. 2351 ตามลำดับ นอกจากนี้ยังได้ปราบปรามหัวเมืองที่อยู่ห่างไกล เช่น เชียงรุ้ง เชียงตุง และทวาย³ ปราบกบฏการณเช่นนี้แสดงว่าช่วงสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยรัชกาลที่ 1 ไทยอยู่ในภาวะไม่เคยว่างจากศึกสงครามเลย

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 284.

² สมเด็จพระยาตากษัตริย์ราชานุภาพ, "ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 6" ประชุมพงศาวดารฉบับหอสมุดแห่งชาติ เล่ม 3, (พระนคร : สำนักพิมพ์ก้าวหน้า, 2507), หน้า 1740.

³ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น เล่ม 1, หน้า 66 - 298.

การที่บ้านเมืองต้องทำสงครามหลายครั้งนั้น ทำให้ประชาชนมีเวลาในการสร้างผลผลิตน้อย เพราะต้องถูกเกณฑ์ไปรบอยู่ตลอดเวลา เมื่อการผลิตทำได้น้อย ภาษีอากรที่รัฐควรเก็บได้มากก็ได้น้อยลงเป็นเงาตามตัว นอกจากนี้รัฐบาลยังต้องส่งเสบียงไปให้กองทัพ เมื่อเกิดการขาดแคลนอาหารขึ้นมา เป็นการเพิ่มภาระแก่รัฐมากขึ้น เพราะฉะนั้นอาจจะสรุปได้ว่า ภาวะสงครามทำให้รัฐต้องสูญเสียรายได้ไปเป็นจำนวนไม่น้อย ประกอบกับในระยะนั้นบ้านเมืองเฟื่องฟูขึ้นจากผลของการเสียกรุงครั้งที่ 2 การทำมาหากินของประชาชนยังไม่ได้ลดลงมากนักและต้องเสียเวลาไปทำสงคราม รัฐจึงเก็บภาษีไม่ได้มาก ขณะที่รายจ่ายมีอยู่หลายด้าน สิ่งที่มาคือสภาวะการคลังที่อ่อนแอ

การปรับปรุงโครงสร้างการคลังสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2367 - 2394

จากสภาพการคลังต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่า สภาวะการคลังในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นค่อนข้างจะไม่มั่นคง แม้วารายได้และรายจ่ายจะอยู่ภาวะที่สมดุลกันก็ตาม แต่ก็ไม่มีเงินคงคลังที่จะเก็บรักษาไว้ใช้ เหตุการณ์เช่นนี้ดำเนินมาจนกระทั่งรัชกาลที่ 3 ขึ้นครองราชสมบัติ พระองค์ทรงประสบปัญหาทางด้านการคลังเช่นในรัชกาลก่อน กล่าวคือไม่มีเงินพอจะจ่ายเบี้ยหวัดข้าราชการ เพราะรัฐต้องเสียเงินเพื่อใช้จ่ายในการทำสงคราม¹ และที่สำคัญก็คือ การค้าของหลวงได้รับกำไรน้อยลง² ทั้งนี้เพราะสนธิสัญญาที่ไทยทำกับชาติ

¹ในสมัยรัชกาลที่ 3 มีสงครามยึดเอืกระหว่างไทยกับญวน ซึ่งรบกันนานถึง 15 ปี ซึ่งทำให้สิ้นเปลืองไพร่พล ทรัพยากร และเงินทองไปเป็นจำนวนมาก รายละเอียดของสงครามโปรดพิจารณางานของ วีรพันธ์ วารวิชนนท์, "ความสำคัญของอินนิมสยามยุทธ์ต่อไทย กัมพูชา และญวน" วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2513

²ควอริช เวลส์, การปกครองและการบริหารของไทยสมัยโบราณ, แปลโดย กาญจณี สมเกียรติกุล และ บุพา ชุมจันทร์ (พระนคร : เจริญวิทย์การพิมพ์, 2519), หน้า 325 และ บุญรอด แก้วกัณฑ์, "การเก็บส่วยในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น . . .", หน้า 39.

ตะวันตก ทำให้รัฐบาลไม่สามารถผูกขาดการค้าได้เต็มที่ดังแต่ก่อน¹ จากสภาวะความกดดันทางด้านการคลังที่รายได้มีอยู่อย่างจำกัด ขณะที่รายจ่ายเพิ่มขึ้น (โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำสงคราม) ประกอบกับรัชกาลที่ 3 ทรงเป็นพระมหากษัตริย์ที่เลื่อมใสในพระพุทธศาสนาอย่างมาก ทรงสร้างวัดเพิ่มขึ้นอีกหลายวัด และในขณะเดียวกัน การค้าสำเภาซึ่งเป็นแหล่งรายได้ที่พยุหะฐานะทางการคลังของรัฐบาลโดยตลอดมาต้องประสบอุปสรรค รัชกาลที่ 3 จึงต้องทรงหาทางปรับปรุงโครงสร้างทางการคลังของรัฐบาลเสียใหม่ ประเด็นสำคัญในการปรับปรุงการคลังของประเทศครั้งนั้น คือต้องหาทางเพิ่มพูนรายได้ให้มากขึ้น วิธีการที่ทรงกระทำคือ

ก. การเพิ่มภาษีอากรขึ้นอีก 38 ชนิด ภาษีที่ตั้งขึ้นใหม่นี้ได้แก่ อากรบ่อนเบี้ยเงิน อากรหวย ภาษีเบ็ดเสร็จลงสำเภา ภาษีของต้องห้าม 6 อย่าง ภาษีพริกไทย 2 อย่าง

¹ในปี พ.ศ. 2369 ไทยได้ตกลงเซ็นสัญญาเบอร์นี กับอังกฤษ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการค้านั้น ไทยได้ยอมยกเลิกการเก็บภาษีขาเข้าขาออก แต่จะเก็บเป็นภาษีเบ็ดเสร็จแทนในอัตราราวละ 1,700 บาท (ถ้าเรือที่มีใบบรรทุกสินค้าเข้ามาเสียวาละ 1,500 บาท) นอกจากนี้พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงรับรองว่า จะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกิจการค้าต่างประเทศ (แต่ในทางปฏิบัติพระองค์มิได้ยุติการเดินเรือค้าขายส่วนพระองค์) อ้างจาก วอลเตอร์ เอฟ เวลดา, แผ่นดินพระนั่งเกล้า, แปลโดย นิจ ทองโสภิต (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2514), หน้า 243 - 260.

จุดประสงค์สำคัญทางด้านการค้าของอังกฤษในการเซ็นสัญญาเบอร์นี คือ อังกฤษต้องการให้มีการค้าขายอย่างเสรีในสยาม ซึ่งขณะนั้นการค้าในไทยอยู่ในลักษณะผูกขาดโดยสถาบันพระมหากษัตริย์และขุนนาง อังกฤษไม่สามารถบรรลุจุดประสงค์ในการขอทำการค้าอย่างเสรีได้เพราะการเจรจาคราวนั้นค่อนข้างจะประองคองกับฝ่ายไทยอยู่มาก เพราะฉะนั้นผลที่ได้รับคือ ไทยยอมยกเลิกภาษีอากรบางอย่างเท่านั้น แต่ระบบการค้าผูกขาดยังคงอยู่เพียงแต่พระมหากษัตริย์ทรงรับรองว่าจะไม่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการค้าเท่านั้น แม้ว่าในทางปฏิบัติพระองค์ยังคงดำเนินการค้าต่อไป แต่พระองค์มิได้ทำเต็มที่อยู่ดังแต่ก่อน เพราะเกรงว่าจะต้องบาดหมางกับอังกฤษได้

(เรียกเก็บจากผู้ซื้ออย่างหนึ่ง เรียกเก็บจากชาวไร่อย่างหนึ่ง) ภาษีไม้ยาง ภาษีไม้แดง (เก็บจากผู้ซื้อลงเรือ) ภาษีไม้แดง 10 ลต (เรียกเก็บผู้ขาย) ภาษีเกลือ ภาษีน้ำมันมะพร้าว ภาษีน้ำมันตาง ๆ ภาษีกะทะ ภาษีคันยาง ภาษีไค้ชัน ภาษีฟืน ภาษีจาก ภาษีกระแฉง ภาษีไม้ไผ่ป่า ภาษีไม้รวก ภาษีกอไม้สีสุก ภาษีไม้ค้ำพดู ภาษีไม้กง กระคาน จังกูค สมอ พังงา ภาษีไม้ซุง ภาษีฝ้าย ภาษียาสูบ ภาษีป่อ ภาษีกรวม ภาษีเนื้อแห้งปลาแห้ง ภาษีเยื่อเคย ภาษีน้ำตาลทราย ภาษีน้ำตาลหน่อ ภาษีน้ำอ้อย ภาษีสำรวจ ภาษีเตาตาล ภาษีจันอับ ไร่ เทียนไซ เนื้อ ขนมค่าง ๆ ภาษีปูน ภาษีเกวียนค่าง ๆ เรือจ้างทางโยง¹

หากพิจารณาภาษี 38 อย่างที่ตั้งขึ้นใหม่นี้ จะพบว่า เป็นภาษีซึ่งเรียกเก็บจากสินค้า ที่เป็นของจำเป็นในชีวิตประจำวันของคนทั่ว ๆ ไป เช่น กะทะ เกลือ ฟืน น้ำตาล น้ำมัน ไค้ชัน เป็นต้น ดังนั้นการเพิ่มภาษีขึ้นอีก 38 ชนิดของรัฐบาลในครั้งนั้น จึงเป็นทางเพิ่ม รายได้ให้แก่รัฐอย่างแน่นอนเพราะเป็นสินค้าที่ประชาชนจำเป็นต้องใช้

ข. การใช้ระบบเจ้าภาษีนายอากร คือ การที่รัฐยินยอมให้เอกชนทำการประมูล ภาษีแข่งขันกัน ผู้ที่ประมูลได้จะต้องส่งเงินให้รัฐตามที่ได้ประมูลไว้ และส่งให้ในระยะเวลา ที่ได้ตกลงไว้ จากนั้นผู้ประมูลภาษีได้ทำหน้าที่เป็นเจ้าภาษีนายอากร เรียกเก็บภาษีอากร กับราษฎรแทนรัฐบาล หมายความว่า เจ้าภาษีเปรียบเหมือนตัวแทนของรัฐบาลในการเรียก เก็บภาษีนั่นเอง

ระบบเจ้าภาษีนายอากรนี้มีมาแต่สมัยอยุธยา ครั้นเมื่อตั้งเมืองหลวงใหม่ขึ้นที่ กรุงเทพฯ ก็ได้มีการรื้อฟื้นนำระบบนี้มาใช้ใหม่ ดังปรากฏหลักฐานในสมัยรัชกาลที่ 2

¹เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 3
เล่ม 2 (พระนคร : องค์การตำราจุฬาลงกรณ์, 2504), หน้า 182 - 183.

มีคนจีนและคนไทยบางคนรับทำภาษีส่งหลวง¹ กรันล่วงมาถึงสมัยรัชกาลที่ 3 เมื่อพระองค์ทรงเพิ่มภาษีอากรขึ้น 38 ชนิด จึงจำเป็นต้องสร้างหน่วยงานหรือกลไกขึ้นมาควบคุมการจัดเก็บภาษีให้มีประสิทธิภาพ และมีความแน่นอนมากขึ้น เมื่อพิจารณาในแง่นี้ระบบเจ้าภาษีนายอากรก่อให้เกิดผลดีแก่รัฐบาลคือ

1. รัฐบาลไม่ต้องรับผิดชอบต่อการคิดคำนวณเงินภาษีอากรทั้งนี้เพราะการเก็บภาษีในรูปตัวเงินเป็นงานที่มีความยุ่งยากมาก แต่เดิมนั้นการเก็บภาษีอากรมักเป็นในรูปสิ่งของ เรียกกันว่า อากร โดยเก็บชั่งส่วนจากผลกำไรจากผลประโยชน์ที่ประชาชนทำได้โดยเก็บร้อยละ 10 ของรายได้² แต่ในบางสมัยก็มีการเก็บอากรในรูปตัวเงิน เช่นในสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราชเก็บค่านาเป็นตัวเงิน³ มายกเลิกเก็บเป็นข้าวเปลือกอีกครั้งในสมัยกรุงธนบุรี เพราะเป็นเวลาที่ราษฎรชักสนเงินและรัฐบาลเองก็ต้องการข้าวเปลือกไว้เป็นเสบียงสำหรับกองทัพ⁴ เพราะฉะนั้นการจัดเก็บภาษีจึงมีการจัดเก็บในรูปสิ่งของและเงินตราตามความเหมาะสมของสภาพการณ์ขณะนั้น อย่างไรก็ตามการเก็บภาษีด้วยวิธีการประมูลกับรัฐบาลและเจ้าภาษีรับช่วงเป็นผู้เก็บนี้ เป็นวิธีการที่เอาอย่างมาจากประเทศจีน⁵ ฉะนั้นรัฐบาลจึงไม่มีความสันทัดจัดแจงงานประเภทนี้ เมื่อประกอบกับการคิดคำนวณเงินตราเป็นสิ่งที่มีความยุ่งยากในทางปฏิบัติ รัฐจึงเห็นสมควรที่จะให้เอกชนที่มีความถนัดในงานประเภทนี้รับทำแทน

¹ จดหมายเหตุรัชกาลที่ 2 จ.ศ. 1171 - 1173, มูลนิธิพระบรมราชานุสรณ์พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัยในงานพระบรมราชูปถัมภ์ จัดพิมพ์ในวันพระบรมราชสมภพ 202 ปี วันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2513, หน้า 58 - 69.

² ควอริช เวลส์, การปกครองและการบริหารของไทยสมัยโบราณ, หน้า 320.

³ สมเด็จพระยาคัณทรราชานุภาพ, "ตำนานภาษีอากรบางอย่าง," ลัทธิธรรมเนียมต่าง ๆ เล่ม 2 (พระนคร : คลังวิทยา, 2515); หน้า 158.

⁴ เรื่องเดียวกัน.

⁵ เรื่องเดียวกัน.

รัฐบาลไป กล่าวโดยย่อคือรัฐได้ลดภาระความยุ่งยากนี้ให้แก่เจ้าภาษีเป็นคนทำแทน

2. การใช้เจ้าภาษีอากรทำให้รัฐบาลไม่จำเป็นต้องสร้างหน่วยงานของตนเองที่จะทำการจัดเก็บ กล่าวคือ ถ้ารัฐบาลทำการจัดเก็บเอง รัฐจำเป็นต้องมีข้าราชการที่ทำหน้าที่ในการจัดเก็บ ซึ่งการใช้เจ้าหน้าที่จะทำให้รายจ่ายของรัฐบาลสูงขึ้นเพราะต้องเสียค่าเบี้ยหวัดและผลประโยชน์ที่รัฐจะต้องให้แก่ข้าราชการเพิ่มขึ้น ในช่วงเวลาที่รัฐต้องการประหยัดเงินตราในการใช้จ่าย รัฐจึงไม่ต้องการสร้างหน่วยงานใหม่ที่จะต้องสูญเสียรายได้ไป เพราะฉะนั้นการใช้เอกชนรับทำย่อมเป็นผลดีแก่รัฐบาลอีกทางหนึ่งด้วย

3. วิธีการประมูล ทำให้รัฐบาลมั่นใจได้ว่าในแต่ละปีรัฐบาลจะมีรายได้แน่นอนเป็นจำนวนเท่าไร และจากการที่รัฐรู้ว่ามียารับที่แน่นอนเท่าไรยังผลให้รัฐสามารถกำหนดรายจ่ายได้สะดวกขึ้น

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าในสมัยรัชกาลที่ 3 นี้เองนับเป็นครั้งแรกในสมัยรัตนโกสินทร์ ที่ไทยมีการปรับปรุงระบบการคลังให้เข้ากับสภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป

ผลจากการปรับปรุงระบบการคลังครั้งนั้น ทำให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้นจากเดิมถึง 11.06 เท่า¹ คือมีรายได้จริงประมาณไม่ต่ำกว่า 25,000,000 บาท² ฐานะทางการคลังของรัฐบาลดีขึ้นมาก รัฐบาลมีเงินใช้สอยทำนุบำรุงบ้านเมือง เช่นมีการจ้างแรงงานชาวจีนทำงานสาธารณูปโภค เช่นการขุดคลอง ท่อถนน ลาดา ซึ่งสะท้อนถึงพลังทางเศรษฐกิจ ขณะเดียวกันรัฐบาลก็มีเงินแจกจ่ายเบี้ยหวัดข้าราชการมากขึ้นกว่าแต่ก่อน³

¹ ภูเขา ประภาพันท์, "เจ้าภาษีนายอากรผู้ทำลายเศรษฐกิจไทย," เศรษฐศาสตร์ปริทัศน์ ปีที่ 2 ฉบับที่ 1 (พฤษภาคม 2515), หน้า 64.

² สมเด็จพระยาตากษัตรีราชานุภาพ, ลัทธิธรรมนิยมต่าง ๆ เล่ม 2, หน้า 170.

³ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 3 เล่ม 2,

อย่างไรก็ตามประเด็นที่น่าจะพิจารณาคือ ผลสะท้อนของการปรับปรุงระบบการคลังของรัชกาลที่ 3 ต่อสังคมไทย ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาหลายประการคือ

1. บรรคกษาอาการที่ต้งขึ้นใหม่¹ ล้วนเป็นภาษที่เรียกเก็บจากสินค้าที่มีความจำเป็นต่อชีวิตประจำวันของประชาชน เพราะฉะนั้นภาษในลักษณะเช่นนี้จึงเป็นการเพิ่มภาระทางเศรษฐกิจแก่คนไทยโดยทั่ว ๆ ไปอย่างมาก

2. การใช้ระบบเจ้าภษีนายอากรนั้น เจ้าภษีรับผิดชอบต่อรัฐบาลเฉพาะเมื่อต้องส่งเงินประมูลเท่านั้น อำนาจการจัดเก็บตกอยู่กับเจ้าภษีแต่ผู้เดียว ในทางปฏิบัติ อาชีพเจ้าภษีนายอากรเหมือนกับพ่อค้าที่ต้องมีการเสี่ยงอยู่บ้างในการลงทุน กรมหมื่นนราธิปขอเดชะทรงตำหน่งรองเสนาบดีกระทรวงพระคลังในสมัยรัชกาลที่ 5 ทรงให้ความเห็นไว้ว่า อาชีพการเป็นเจ้าภษีเป็นการเสี่ยงเคราะห์ดีหรือเคราะห์ร้ายเป็นธรรมดา¹ กล่าวได้อีกอย่างหนึ่งว่าอาชีพนี้ก็เหมือน "นักแก๊งกำไร"² แต่การเสี่ยงแบบนี้ส่วนใหญ่มักจะเคราะห์ดีมากกว่าเคราะห์ร้าย ทั้งนี้เพราะเมื่อเจ้าภษีลงทุนประมูลเงินส่งหลวงไปนั้น เจ้าภษีก็จะต้องเก็บผลประโยชน์กลับคืนในรูปของการเก็บภษีจากประชาชน ดังนั้นถ้าเจ้าภษีเก็บภษีอากรได้เป็นจำนวนมากกว่าที่ได้ประมูลไว้กับรัฐบาลก็จะทำให้เจ้าภษีได้กำไรมากขึ้นเช่นกัน ระบบเจ้าภษีนายอากรจึงเปิดโอกาสให้เอกชนที่เป็นเจ้าภษีนายอากรแสวงหาผลประโยชน์ได้เต็มที่โดยรัฐบาลเป็นผู้กำปรกั้นสิทธิอันชอบธรรมของเอกชนในการทำงานในเวลาต่อมาปรากฏว่ามีการร้องเรียนกันมากกว่าเจ้าภษีได้เรียกเก็บภษีอย่างหนักกับประชาชน จนในที่สุดต้องมีการเลิกระบบนี้ไปในภายหลัง เพราะนอกจากจะทำให้ประชาชนต้องประสบกับการเดือดร้อนจากการแสวงหาผลประโยชน์ของเจ้าภษีแล้ว ระบบการเก็บ

¹ หจข., ร.5 ค.14/8 เรื่องความภษีอากร จดหมายพระเจ้านั่งงยาเชอกรมพระนราธิปประพันธ์พงศ์ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (29 กรกฎาคม ร.ศ. 110)

² ญาคา ประภาพันธ์, "ระบบเจ้าภษีนายอากรสมัยกรุงเพา ยุคต้น" วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต แผนกวิชาเศรษฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 13.

ภาษีแบบนี้ยังไม่สอดคล้องกับระบบเศรษฐกิจของไทยที่เปลี่ยนไปในเวลาต่อมา

อย่างไรก็ตามถ้าพิจารณาในแง่ของรัฐบาลแล้วอาจกล่าวได้ว่า การปรับปรุงงานด้านการคลังในสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ยังผลให้ฐานะการคลังของรัฐบาลมั่นคงที่สุดเป็นครั้งแรกนับตั้งแต่ตั้งกรุงรัตนโกสินทร์ เป็นราชธานีมา

อนึ่ง แม้ว่ารัฐบาลจะประสบปัญหาทางด้านการคลังอย่างมากในสมัยนั้น จนกระทั่งมีการปรับปรุงระบบการเก็บภาษีอากรในหลายด้าน ปรากฏว่าในบรรดาภาษีที่ตั้งขึ้นใหม่ในขณะนั้นมิได้มีภาษีเงิน่รวมอยู่ด้วย แต่ในเวลาต่อมาภาษีเงิน่กลับเป็นรายได้สำคัญของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยรัชกาลที่ 5 ถึงรัชกาลที่ 6 ในประเด็นนี้จึงน่าจะต้องพิจารณาถึงนโยบายของรัฐบาลในสมัยรัชกาลที่ 3 ว่าทรงมีนโยบายอย่างไรต่อด่าน และอะไรเป็นสาเหตุให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงนโยบาย จนทำให้ภาษีเงิน่เข้ามามีอิทธิพลต่อโครงสร้างรายได้ของรัฐบาลในระยะต่อมา

นโยบายของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวเกี่ยวกับเงิน

นโยบายของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับเงินปรากฏเป็นครั้งแรกในกฎหมายตราสามดวง ในหมวดพระไอยการลักษณะโจร ประกาศเมื่อ พ.ศ. 1903 ในรัชสมัยของสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอยู่หัว) ระบุว่า "81 มาตราหนึ่ง ผู้สูบกินฝิ่นขายฝิ่นนั้น ให้ลงพระอาญาลงหนักหนา รับราชบาคให้สิ้นเชิง ทะเวณ ^{บก} 3 วัน ให้จำใส่คุกขังไว้กว่าจะอดได้ ถ้าอดได้แล้วให้เรียกเอาทานบนแก่ตัวญาติพี่น้อง ^{เรือ} ไว้แล้วจึงให้ปล่อยผู้ ^{สืบ} ฝิ่นออกจากโทษ" ^{กิน} 1

จากข้อความข้างต้นตีความได้ว่า ฝิ่นเป็นของต้องห้ามสำหรับสังคมไทยตั้งแต่สมัยอยุธยา และมีบทลงโทษไว้ค่อนข้างชั้คแรงสำหรับผู้ที่ทำกร販ฝิ่น แต่ไม่สามารถ

¹กฎหมายตราสามดวง เล่ม 3, (พระนคร : องค์การคำคุณุสภา, 2506),

ทราบได้ว่าผิดในสมัยนั้นไ้มาโดยวิธีใด

ครั้นล่วงมาถึงสมัยรัชกาลที่ 2 ในสมัยรัตนโกสินทร์ ได้มีการตราพระราชบัญญัติห้ามสูบบุหรี่ ซ้ำผิด และขายฝิ่นขึ้น 2 ฉบับ คือกฎไม่ให้ซื้อฝิ่นขายฝิ่นสูบบุหรี่ ปีมะแม จ.ศ. 1173 (พ.ศ. 2354) มีใจความสำคัญว่า

. . . จึงทรงพระราชดำริเห็นว่า สมเด็จพระมหาบรมมหาราชเจ้าทรงแต่ก่อนตั้งพระราชกำหนดกฎหมายไว้มิให้ผู้ใดสูบบุหรี่กินฝิ่นขายฝิ่น จึงได้ให้ลงอาญาทัณฑ์ทำโทษถึงทวนทวนริบราชบาท จำใส่ตรวไว้ ผู้ใดสูบกินฝิ่นหาฟังไม่จนเกิดความคิดเอียงไถ่ฝาลองของฐลึพระบาทสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวง ในพระบรมโกษฐก็ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ โปรดกระหม่อมให้แจกกฎหมายประกาศป่าวร้องห้ามปรามไปอีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้คนชั่วรู้โทษชั่วละพยศอันร้าย . . . แต่หนีสืบไปเมื่อหน้าห้ามอย่าให้ผู้ใดสูบบุหรี่กินฝิ่นซื้อฝิ่นขายฝิ่น แลเป็นผู้แส้มสูบขายเป็นอันซาคที่เคี้ยว ถ้ามีฝิ่นจับไ้และมีผู้ร้องฟ้องพิจารณาเป็นสัจจะให้ลงโทษพระอาญาเขียนสามยกทเวนบกสามวันทเวนเรือสามวัน ริบราชบาทมฤตกริยาแลทรัพย์สินของให้สิ้นเชิง ให้ส่งตัวไปเป็นตะพนทนายชาง ผู้เห็นเป็นใจมิไ้เอาความมาวากลาว่าให้ลงพระอาญาเขียนหกสิบที่ ผู้ใดมีฝิ่นอยู่ก่อนยังมีไ้ไ้ห้ามมากน้อยเท่าไ้จะขาย ก็ให้เร่งเอาออกไปขายแกนนานาประเทศ เมืองนอกให้พ้นแวนแควนกรุง เทพาแลให้รองแขวงกรมการนายชานนายอำเภอประกาศป่าวร้องอณาประชาราษฎรลูกคาวาณิชทั้งปวงให้รู้จ้งทั่ว แลให้กระทำตามพระราชกำหนดกฎหมายนี้จ้งทุกประการ¹

จากกฎดังกล่าวข้างต้นนี้จะพบข้อห้ามที่เกี่ยวกับฝิ่นกว้างขวาง ซึ่กว่าเมื่อพ.ศ. 1903 แต่ยังมีแนวทางเดียวกันคือไม่ยอมรับว่าฝิ่น เป็นสิ่งที่ถูกต้อง ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัยได้ทรงกฎหมายในลักษณะเช่นนี้ขึ้นอีกฉบับหนึ่ง เป็นฉบับที่สองในปี พ.ศ. 2362 เรียกว่า พระราชบัญญัติห้ามสูบบุหรี่ พระราชบัญญัตินี้ระบุถึงสาเหตุของการแพร่ระบาดของฝิ่นในสยามอย่างชัดเจนว่าฝรั่งตะวันตกเป็นผู้นำเข้ามาเผยแพร่² ใจความสำคัญของพระราช-

¹ เสถียร ลายลักษณ์ (รวบรวม), ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 4 ภาค 1 (พระนคร : โรงพิมพ์เคลิแมล, 2478), หน้า 32 - 34.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 55.

บัญญัตินี้ใกล้เคียงกับกฎหมายห้ามสูบฝิ่น พ.ศ. 2354 แต่ได้เพิ่มบทลงโทษผู้ลักลอบนำฝิ่นเข้ามาขาย เพราะแต่เดิมมาจะลงโทษเฉพาะผู้ที่ขายฝิ่นให้แก่ผู้สูบในประเทศมิได้ครอบคลุมไปถึงผู้ที่ลักลอบนำเข้ามาจากต่างประเทศ แต่ในพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2362 นี้ระบุไว้ว่า ในกรณีที่ประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้แล้ว พ่อค้าต่างประเทศยังนำฝิ่นเข้ามาขายก็ให้ลงอาญาเข็ญ 3 ยก ธิบราชบาทเอาทรัพย์สินสิ่งของเป็นหลวง ทเวนบก 3 วัต ทเวนเรือ 3 วัน ให้ส่งตัวไปเป็นตะหูน้ฆ่าข้าง ส่วนบุตรภรรยาให้ส่งไปสี่ขาวที่ฉางหลวง¹ ประเด็นที่ควรพิจารณาคือในช่วงเวลาเพียง 8 ปี (จาก พ.ศ. 2354 - 2362) รัฐบาลได้ตรากฎหมายในลักษณะเดียวกันถึงสองฉบับ ซึ่งแสดงว่าแนวนโยบายของผู้นำไทยมีความโน้มเอียงไปในทางปราบปรามการซื้อขายและสูบฝิ่นมาตั้งแต่ต้น และมีลักษณะค่อนข้างชัดเจนอีกด้วย

นโยบายนี้สืบทอดมาจนถึง สมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งเสด็จขึ้นเสวยราชสมบัติในปี พ.ศ. 2367 พระองค์ทรงต่อต้านการแพร่ขยายตัวของฝิ่นอย่างมาก จะเห็นจากการปราบปรามฝิ่นครั้งใหญ่ คือมีการกวาดล้างการค้าขายฝิ่นทั้งในกรุงเทพฯ และหัวเมืองต่าง ๆ ให้รวบรวมฝิ่นที่จับมาได้แล้วนำมาเผาที่ทุ่งพระเมรุ จำนวนฝิ่นที่เผาไปครั้งนั้นมีจำนวนถึง 72 บัก² อาจจะกล่าวได้ว่าเป็นมาตรการขั้นเด็ดขาดที่ใช้เป็นครั้งแรกในเมืองไทย แต่เดิมนั้นถ้าจับได้ก็มักจะส่งไปขายกับต่างประเทศอีกต่อหนึ่ง นอกจากนี้พระองค์ยัง

¹เรื่องเดียวกัน, หน้า 57.

²จดหมายเหตุหลวงอุดมสมบัติ, (พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพคุณหญิงบุญเกิด เบญจกาญจน์ วันที่ 24 กรกฎาคม 2515), หน้า 196.

สมเด็จพระยาคักราชานุภาพทรงตั้งข้อสันนิษฐานว่าคำว่า "บัก" น่าจะแปลว่า part คือ ส่วน, ห่อ

ดร. สารสิน วีระผล ได้ตั้งข้อสังเกตว่าคำว่า "บัก" น่าจะมาจากคำในภาษาจีนว่า "บัก" แปลว่า ห่อ, มัด แต่ไม่ทราบจำนวนน้ำหนักว่าเท่าไร 72 บัก น่าจะแปลว่า 72 ห่อ หรือ 72 มัด ข้อสันนิษฐานนี้จึงใกล้เคียงกับข้อสันนิษฐานของสมเด็จพระยาคักราชานุภาพ

ทรงตระหนักดีว่าจีน เป็นสินค้าที่มีผู้นำเข้ามาขายในประเทศไทย การจะกำจัดจีนในประเทศ ให้ได้คงจึงควรจะต้องตัดไฟแต่ต้นลม เพราะฉะนั้นเมื่อไทยทำสัญญาเบอร์นีกับอังกฤษใน พ.ศ. 2369 ในสัญญา 14 ข้อนั้น ในข้อที่ 10 ได้มีการระบุไว้อย่างชัดเจนว่าห้ามนำจีนเข้ามาค้าขายในประเทศไทย

ข้อ 10 อังกฤษและไทยสัญญาต่อกัน การค้าขายซึ่งมีต่อกันโดยสะดวกในเมือง อังกฤษ เมืองเกาะหมาก เมืองมละกา เมืองสิงคโปร์ และเมืองของไทย คือ เมืองนคร เมืองพัทลุง เมืองสงขลา เมืองตานี เมืองถลาง เมืองไพร แลหัวเมืองอื่น ๆ ลูกค้าจีน ลูกค้าแขก เมืองอังกฤษ ให้ได้ค้าขายทางบก ทางคลองโดยสะดวก ถาลูกค้าจีนลูกค้าแขก เมืองมฤท เมืองทวาย เมืองตะนาว เมืองเย ซึ่งขึ้นกับอังกฤษจะเข้ามาค้าขาย ณ เมืองไทย อังกฤษจะมีหนังสือเข้ามาเป็นสำคัญ ให้ได้เข้ามาค้าขายทางบกทางน้ำโดยสะดวก แลห้ามมิให้ลูกค้าเอาจีนซึ่งเป็นของต้องห้ามเข้ามาค้าขาย ณ เมืองไทยเป็นอันขาด ถาลูกค้าจีนเอาจีนเข้ามาเมืองใด ให้พระยาผู้ครองเมืองเก็บริบเอาจีนเผาไฟ เสียให้สิ้น¹

จากข้อตกลงในสัญญานี้แสดงว่ารัชกาลที่ 3 นอกจากจะทรงมีพระราชประสงค์ปราบปรามจีนแล้ว ยังป้องกันมิให้ชาวต่างประเทศเข้ามาขายในประเทศไทยอีกด้วย หลังจากทำสัญญากับประเทศ อังกฤษแล้วใน พ.ศ. 2375 พระองค์ยังทรงทำสัญญาในลักษณะเดียวกันกับประเทศสหรัฐอเมริกาอีกด้วย² ต่อมาพระองค์ได้พิมพ์ประกาศลงวันที่ 27 เมษายน พ.ศ. 2382 จำนวน 9,000 ฉบับ แจกจ่ายไปทั่วประเทศ และส่งไปพิมพ์ในหนังสือพิมพ์ สิงคโปร์ ฟรี เพรส (Singapore Free Press ฉบับลงวันที่ 13 มิถุนายน พ.ศ. 2382) ใจความสำคัญของประกาศฉบับนั้น คือให้เลิกการค้าและการสูบฝิ่นภายในประเทศ และจะไม่เอาโทษ

¹The Burney Papers I, (October 1825 to April 1826), (Bangkok: National Library, 1910), pp. 303 - 304.

²สังฆราชปาลเลกัวซ์, เล่าเรื่องเมืองไทย, แปลโดย สันต์ ท. โกมลบุตร, (พระนคร: ก้าวหน้า, 2506), หน้า 314.

ผู้ที่เอาเงินในครอบครองมาส่งแก่พระคลังท่าซ้าย นอกจากนี้พระองค์ยังทรงยกเลิกสินค้าของห้ามบางชนิด เช่น ไม้ฝาง พริกไทย นอแรด งาช้าง กระวาน เพื่อให้คนที่เคยค้าฝิ่นจะได้หันมาประกอบอาชีพค้าขายสินค้าเหล่านี้แทน¹ จากหลักฐานที่กล่าวอ้างมาแล้วนี้พอจะเห็นนโยบายของรัฐบาลไทยในสมัยรัชกาลที่ 3 ได้อย่างกว้าง ๆ ว่า พระองค์ทรงดำเนินนโยบายเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์องค์ก่อน ๆ มา คือนโยบายต่อต้านการสูบฝิ่น และยังสกักกันการค้าฝิ่นในประเทศอีกด้วย ทั้งนี้เพราะพระองค์ทรงตระหนักดีว่า ฝิ่นเป็นสิ่งที่ให้โทษแก่ร่างกาย และยังก่อให้เกิดปัญหาใจผู้ร้ายกับสังคม เพราะคนที่ติดฝิ่นนั้นถ้าไม่มีเงินซื้อ มาสูบ ก็จะทำการทุจริตเพื่อให้ได้เงินมา² อย่างไรก็ตามประเด็นที่จะต้องพิจารณาคือ ความสำเร็จของนโยบายดังกล่าว

ความล้มเหลวของนโยบายปราบปรามฝิ่น

นโยบายปราบปรามฝิ่นของรัฐบาลไทยอาจจะกล่าวได้ว่าล้มเหลวได้พอสมควร ทั้งนี้อาจพิจารณาได้จากกรณีที่ไทยมีกฎหมายมาตั้งแต่สมัยอยุธยาว่า ฝิ่นเป็นสิ่งผิดกฎหมายห้ามสูบกินซื้อขาย แต่ครั้งล่วงมาถึงสมัยรัตนโกสินทร์ ฝิ่นก็ยังคงเป็นปัญหาของรัฐบาลไทยอยู่เช่นเดิม ที่เห็นได้ชัดเจนที่สุดคือในสมัยรัชกาลที่ 2 ทรงออกกฎหมายห้ามสูบกิน ซื้อ ขาย ฝิ่นในลักษณะเดียวกันถึง 2 ฉบับ (ทั้งนี้กล่าวมาแล้ว) แสดงให้เห็นอย่างแจ่มชัดว่ากฎหมายที่ประกาศไปครั้งแรกนั้นไม่ได้ผล จึงต้องออกฉบับที่สองเพื่อย้ำถึงจุดประสงค์เดิมของรัฐบาล ครั้นมาถึงสมัยรัชกาลที่ 3 ปัญหายิ่งยากที่พระองค์ทรงประสบ คือการปราบ

¹ Sir John Bowring, The Kingdom and People of Siam, (Oxford University Press 1969), pp. 370 - 375 อ้างใน ศุภรัตน์ เลิศพาณิชย์กุล, "นโยบายเกี่ยวกับฝิ่นของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว," สะพาน : รวมบทความทางประวัติศาสตร์ (พระนคร: แผนกวิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 92.

² เสถียร ลายลักษณ์, ประชุมกฎหมายประจำศก..., หน้า 55.

ปรามเดินหลายครั้ง รวมทั้งความพยายามสกัดกั้นการนำเดินเข้ามาในประเทศโดยวิธีการต่าง ๆ แต่แม้ว่าจะทรงเข้มงวดเพียงใด การลักลอบค้าเดินเถื่อนก็ยังมียู่นื่อง ๆ แสดงถึงความล้มเหลวอย่างมากในทางปฏิบัติ สาเหตุของความล้มเหลวพอจะสรุปเป็นประเด็นได้ดังนี้คือ

ก. อิทธิพลจากต่างประเทศ ดังได้กล่าวมาแล้วว่าเดินเป็นสินค้าที่นำเข้ามาโดยชาวต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพ่อค้าชาวอังกฤษ ซึ่งเข้ามาทางบริษัทอีสต์ อินเดีย ของอังกฤษ (East India Company) ในตอนปลายคริสต์ศตวรรษที่ 18 อังกฤษสามารถเข้าครอบครองดินแดนบางส่วนของอาณาจักรอินเดียได้ อินเดียขณะนั้นเป็นแหล่งปลูกเดินที่ใหญ่มากเขตหนึ่ง รัฐบาลอังกฤษที่อินเดียได้ผูกขาดการรับซื้อเดินในอินเดียแก่เพียงผู้เดียว บริษัทอีสต์ อินเดีย ของอังกฤษจะซื้อเดินดิบจากรัฐบาลอังกฤษที่อินเดีย และนำเดินดิบมาผ่านกรรมวิธีการผลิตเพื่อเป็นเดินที่ใช้สำหรับสูบ และบริษัทเป็นผู้ค้ารายใหญ่ที่สำคัญในขณะนั้น¹

ตลาดค้าเดินที่ใหญ่ที่สุดของ บริษัทอีสต์ อินเดีย ของอังกฤษ คือประเทศจีน² ทั้งนี้เพราะจีนเป็นประเทศที่มีประชากรมาก แต่รัฐบาลจีนขณะนั้นคือรัฐบาลสมัยราชวงศ์แมนจู พยายามขัดขวางการค้าเดินของอังกฤษอย่างยิ่ง มีประกาศห้ามค้าเดินในเมืองจีน แต่ในทางปฏิบัติแล้ว พ่อค้าชาวจีนเองก็ได้ให้ความร่วมมือกับพ่อค้าเดินชาวอังกฤษตลอดมา ในปี พ.ศ. 2382 รัฐบาลจีนได้ประกาศตั้งอุปราชหลิน ให้เป็นผู้ดำเนินการจัดการการลักลอบค้าเดินเถื่อน อุปราชหลินจับกุมเดินเถื่อนได้เป็นจำนวนมากที่กวางตุ้ง และได้ใช้มาตรการที่แข็งแกร่งช่วยการทำลายเดินที่จับมาได้เสีย³ พ่อค้าอังกฤษจึงร้องเรียนไปยังรัฐบาลอังกฤษ ความขัดแย้งระหว่างจีนและอังกฤษ ได้ลุกลามขยายตัวเป็นสงครามเดิน (ระหว่าง พ.ศ. 2382 - 2385) สงครามยุติลงด้วยความพ่ายแพ้ของรัฐบาลจีน จีนต้องทำสัญญาสงบศึก เสียเงินค่าปรับ

¹John King Fairbank, Trade and Diplomacy On The Chinese Coast, (Cambridge: Harvard University Press, 1964), p. 64.

²Ibid.

³Ibid.

จำนวนมาก และต้องยอมเปิดเมืองท่าเพิ่มขึ้นตามข้อเรียกร้องของตะวันตก ที่สำคัญคือยอมให้มีการค้าฝิ่นโดยเสรีในประเทศจีน¹ จึงเห็นได้ว่าท่าที่ที่อังกฤษใช้กับจีนนั้นมีจุดประสงค์สำคัญอย่างยิ่ง คือต้องการตลาดค้าฝิ่นกับจีนอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

อันที่จริงอังกฤษได้พยายามแสวงหาตลาดค้าฝิ่นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มาตั้งแต่ต้นคริสต์ศตวรรษที่ 19 แล้ว บริเวณที่อังกฤษสนใจคือแหลมมลายู แต่การที่อังกฤษกลับให้ความสนใจกับการค้าฝิ่นในจีนมากกว่า ก็เพราะว่ารายได้จากตลาดค้าฝิ่นในบริเวณนี้ (แหลมมลายูและหมู่เกาะใกล้เคียง) ทั้งหมดไม่อาจจะเทียบได้กับรายได้จากตลาดค้าฝิ่นในประเทศจีนแห่งเดียว² อังกฤษจึงไม่สนใจการค้าฝิ่นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เท่าที่ควร ประเด็นนี้เองอาจจะ เป็นสาเหตุสำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้อังกฤษทำสัญญาเบอร์นีย์กับไทยในสมัยรัชกาลที่ 3 โดยอังกฤษยอมรับว่า ฝิ่นเป็นของผิดกฎหมายในไทย อีกประการหนึ่งอาจเป็น เพราะจำนวนคนที่สูบฝิ่นในประเทศไทยคงจะมีได้มีมากนัก และลงสูบกันแต่เฉพาะในหมู่ชาวจีนเท่านั้น

อย่างไรก็ตามเมื่ออังกฤษมีชัยในสงครามฝิ่น และสามารถขยายตลาดการค้าฝิ่นในจีนได้อย่างกว้างขวางเต็มที่แล้ว ในระยะต่อมาอังกฤษได้หันมาฟื้นฟูการค้าในเขตเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างจริงจังอีกครั้งหนึ่ง อังกฤษตระหนักดีว่ารัฐบาลไทยมีนโยบายต่อต้านการค้าฝิ่น จึงให้การสนับสนุนอย่างลับ ๆ แก่พ่อค้ารายย่อยที่ลักลอบนำฝิ่นเข้ามาขายตามบริเวณหัวเมืองชายทะเลของไทยอยู่ตลอดเวลา กรณีที่เด่นชัดมากก็คือ เมื่อไทยจับเรือค้าฝิ่นได้คราวใด เจ้าเมืองสิงคโปร์ซึ่งเป็นเมืองอาณานิคมของอังกฤษ มักจะมีจดหมายเข้ามาขออภัยโทษและขอให้ปล่อยเรือเหล่านั้นอยู่เนื่อง ๆ

¹ Ibid.

² Ibid.

. . . จีนเรือพุกักซึ่งจับได้ครั้งก่อนจำไว้ มีสเตอร์บ่อน้ำ เจ้าเมืองสิงห์ปรีดา มีหนังสือเข้ามาขอโทษออกไป แล้วว่าจะห้ามปรามมิให้เอาเงินเข้ามาขายคอปไป ก็ให้พ้นโทษออกไปครั้งหนึ่งแล้ว จีนเรือพุกักก็หาซื้อคอปหลายไม่ยั้ง เข้ามาขายคอปไป กำปั่นตระเวนก็จับได้อีกลำหนึ่ง กอแมลบีตัวก็เจ้าเมืองสิงห์ปรีดา มีหนังสือขอโทษเข้ามา ก็ให้ไปคอปไปโดยทางไมตรีอีกครั้งหนึ่ง ได้มีหนังสือออกไปกำปั่นวากลาว่าอย่าให้เข้ามาเที่ยวลักลอบขายคอปไป ทุกวันนี้ข้างฝั่งทะเลตะวันตก จีนเรือพุกักก็ยังจับคอปเงินเข้ามาในเขตแดนเมือง ๆ . . .¹

นอกจากนี้แล้วตลอดรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ภาระกิจที่รัฐบาลไทยต้องทำอยู่ตลอดเวลา คือการปราบปรามเงินตามบริเวณหัวเมืองชายทะเลตะวันตก² จึงเห็นได้อย่างชัดเจนว่าการลักลอบคอปเงินนั้นกระทำอย่างสม่ำเสมอ แม้ว่าอังกฤษจะมีได้บีบบังคับให้ไทยยอมรับการค้าเงินอย่างเสรี แต่อิทธิพลอย่างลับ ๆ ของอังกฤษก็ทำให้การปราบปรามการลักลอบคอปเงินของรัฐบาลไทยไม่ได้ผล อีกประการหนึ่งรัชกาลที่ 3 เองก็ไม่ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะมีเรื่องบาดหมางกับอังกฤษ เพราะทรงตระหนักดีถึงอิทธิพลของอังกฤษในขณะนั้น รัฐบาลไทยจึงไม่อาจใช้มาตรการแข็งกร้าวกับพ่อค้าที่ลักลอบนำเงินเข้ามาขายในเมืองไทยได้ ซึ่งส่งผลให้นโยบายปราบปรามการค้าเงินของพระองค์ไม่ประสบผลสำเร็จ

ข. ความบกพร่องของระบบราชการ นอกจากปัญหาการแทรกแซงของอังกฤษ ซึ่งเป็นปัจจัยภายนอกประเทศที่ทำให้ไทยไม่อาจดำเนินนโยบายปราบปรามการค้าเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว อุปสรรคสำคัญอีกประการหนึ่งก็เกิดจากความบกพร่องของระบบราชการเอง ความไร้ประสิทธิภาพที่เห็นได้ชัดจนที่สุดคือ ข้าราชการ หรือ ขุนนาง ในสมัยนั้นมักเห็นแก่ผลประโยชน์ส่วนตัวมากกว่างานราชการ เช่นจับกุมตัวผู้ค้าขายคอปได้ ก็เรียกเก็บเงินกับพวกพ่อค้าเหล่านั้นแล้วก็ปล่อยตัวไป ครั้นเห็นว่าคอปเงินกำไรร้ายก็จับตัวมาเอาเงินอีก

¹ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 62 เรื่องทูตฝรั่งสมัยกรุงรัตนโกสินทร์, (พระนคร: องค์กรคำคุณุสภา, 2512), หน้า 155.

²จดหมายเหตุหลวงอุดมสมบัติ, หน้า 124, 178 และ 196.

ในปีมะแม เดือน 4 [พ.ศ. 2390 - ผู้เขียน] พระยามหาเทพ
 ไซ้ให้จุ่มนทีพเสนา (เอี่ยม) ออกไปจับเงิน อายจิ้นเดียวที่ลุดครุดแขวง เมืองสาคร
 บริ อายจิ้นเดียวคนนี้เคิมปากตัวเป็นบ่าวพระยามหาเทพ ๆ จับเงินแล้วก็ปลดอย
 ไป เห็นว่ามีเงินขึ้นแล้วก็จับตัวมาชำระเอาเงินเสียอีก ทำดังนี้หลายครั้งหลายหน
 อายจิ้นเดียวผูกใจเจ็บแค้นจึงคบคิดกันเป็นนายตัวเหี้ยขึ้น . . .¹

เพราะฉะนั้นจะเห็นได้ว่า ข้าราชการของเรามีค่าหนึ่งถึงผลเสียที่จะเกิดขึ้นต่อทางราชการ
 แค่นี้ถึงผลประโยชน์ส่วนตน จนทำให้นโยบายของรัฐล้มเหลว ทั้งนี้เพราะมิได้ทำการ
 ปรามปรามอย่างจริงจัง นอกจากนี้สิ่งที่เป็นอุปสรรคขัดขวางการทำงานอีกประการหนึ่งคือ
 ความห่างไกลของระยะทาง กล่าวคือ ในกรณีที่มีการค้าเดินในที่ห่างไกลจากกรุงเทพฯ มาก ๆ
 เช่นบริเวณหัวเมืองชายทะเล การปรามปรามของรัฐก็ทำไม่ได้ผล จะเห็นได้จากรายงาน
 ของ ร้อยโทเจมส์ โลว์ ว่า "พวกชาวสยามแถบชายฝั่งทะเลนี้ [หมายถึงแถบเมืองชายฝั่ง
 ทะเลตะวันตก - ผู้เขียน] อาจจะซื้อขายเดินกันปีละมาก ๆ เป็นประจำ เพราะถึงแม้จะเคย
 ห้ามใช้เงินที่กรุงเทพฯ แต่ชาวจีนและชาวสยามที่อยู่ภาคใต้ไกล ไหนนี้ก็มิได้ใส่ใจในการห้ามปราม
 นั้นเท่าไรนัก. . ." ² ด้วยเหตุนี้เขตที่อยู่ห่างไกลจากกรุงเทพฯ มาก รัฐบาลก็ไม่อาจ
 เข้าไปจัดการให้การดำเนินงานให้เป็นไปตามเป้าหมาย เท่ากับว่าอำนาจของรัฐบาลที่
 กรุงเทพฯ ถูกจำกัดด้วยระยะทาง ยิ่งห่างไกลออกไปอำนาจของรัฐก็น้อยลงทุกที ซึ่งนัก
 วิชาการบางท่านกล่าวว่าอำนาจในลักษณะเช่นนี้ เปรียบได้กับแสงเทียนคือมีความเข้มข้น

¹เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 3,
 หน้า 307. (เรื่องเกี่ยวกับตัวเหี้ยเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ แต่การวิจัยนี้มิได้ครอบคลุมถึง)

²ร้อยโทเจมส์ โลว์, จดหมายเหตุเจมส์ โลว์, แพลโคโย นันทา วรเนติวงศ์
 (กรุงเทพฯ: กรมศิลปากร, 2519), หน้า 40.

ร้อยโทเจมส์ โลว์ เป็นทูตอังกฤษซึ่งผู้สำเร็จราชการของอังกฤษที่เกาะพรินซ์
 ออฟ เวลส์ ส่งมาเมืองนครศรีธรรมราช เพื่อเจรจารักษาผลประโยชน์ทางการเมืองและ
 การค้าของอังกฤษในตอนต้นรัชกาลที่ 3

เฉพาะทรงกลาง (คือเมืองหลวง) และจะจางลงเมื่อห่างออกไป¹ ในทางปฏิบัติอุปสรรคในลักษณะเช่นนี้แสดงถึงความไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารบ้านเมือง และเป็นสาเหตุหนึ่งที่รัชกาลที่ 5 จำเป็นต้องทรงปฏิรูปการปกครองในรัชสมัยของพระองค์ เพื่อให้การปกครองทั่วทั้งประเทศมีประสิทธิภาพและมีแบบแผนอย่างเดียวกัน

ค. การอพยพของชาวจีน ในช่วงสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น โดยเฉพาะในรัชกาลที่ 2 และ รัชกาลที่ 3 มีชาวจีนอพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก วิลเลียม สกินเนอร์ (William Skinner) คำนวณประมาณตัวเลขไว้ดังนี้

ตารางที่ 2 จำนวนชาวจีนในประเทศไทยสมัยรัชกาลที่ 3

พ.ศ.	ค.ศ.	คน
2365	1822	440,000
2370	1827	800,000
2378	1835	500,000
2382	1839	450,000
2392	1849	1,100,000
2397	1854	1,500,000

ที่มา William Skinner, Chinese Society In Thailand, (New York: Cornell University Press, 1957), p. 68.

จากตารางตัวเลขข้างต้นจะพบว่าตลอดช่วงสมัยรัชกาลที่ 3 (พ.ศ. 2367 - 2394) จำนวนชาวจีนในประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงขึ้นลงอย่างมาก การเปลี่ยนแปลงของ

¹ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, "สังเขปประวัติศาสตร์ไทย," รัฐศาสตร์ 14, (พระนคร: กรุงเทพมหานครการพิมพ์, 2515), หน้า 64.

ตัวเลขนี้คาดว่าเกิดจากการอพยพโยกย้ายเข้าและออกจากประเทศไทยเป็นสำคัญ ทั้งนี้เพราะในช่วงเวลาทั้งกล่าวได้มีชาวจีนอพยพออกจากประเทศจีนเป็นการชั่วคราว เพื่อแสวงหาเงินทองในต่างประเทศ แต่มิได้คิดที่จะตั้งรกรากทำมาหากินในประเทศนั้น เมื่อร่ำรวยแล้วก็กลับไปประเทศจีนอีก¹ อีกประการหนึ่งคือ ในขณะนั้นประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ตกเป็นอาณานิคมของชาวตะวันตกเป็นยวดยาว เมื่อชาวตะวันตกเข้าไปปกครองประเทศเหล่านี้ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจของชาวพื้นเมืองจากระบบเศรษฐกิจแบบยังชีพ คือการผลิตเพื่อยังชีพในครอบครัวไปเป็นระบบเศรษฐกิจในรูปการผลิตเพื่อการค้า ทำให้โครงสร้างการผลิตเกิดการเปลี่ยนแปลง เช่น ในด้านการเกษตรจากการเพาะปลูกในที่นาขนาดเล็กตามขนาดครอบครัวจะเป็นการทำไร่ขนาดใหญ่ (Plantation) ถ้าเป็นอุตสาหกรรมจะเป็นอุตสาหกรรมที่มีการใช้แรงงานคนเป็นจำนวนมาก เช่น การทำเหมืองแร่ในมลายู เป็นต้น เมื่อระบบการผลิตมีการเปลี่ยนแปลงไปเช่นนี้ แรงงานจะกลายเป็นปัจจัยสำคัญต่อการผลิตแบบใหม่ สภาพการณ์ทั่วไปของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ขณะนั้นจึงเป็นแหล่งที่ต้องการแรงงานเป็นอย่างมาก ชาวจีนที่ประสงค์จะออกไปแสวงหาโชคความนอกประเทศจีนจึงมุ่งมายังดินแดนแถบนี้เป็นส่วนใหญ่ สำหรับประเทศไทยนั้น แม้ว่าไทยจะมีได้ตกเป็นเมืองขึ้นของชาวตะวันตกก็ตาม แต่เศรษฐกิจในภาคใต้ของไทยขณะนั้นก็เริ่มมีการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกิจการเหมืองแร่ เพราะฉะนั้นภาคใต้ของไทยจึงเป็นอีกแหล่งหนึ่งที่ต้องการแรงงานคนในการผลิต จึงได้มีชาวจีนอพยพเข้ามาทางภาคใต้เป็นจำนวนมาก ประเด็นสำคัญอยู่ที่ว่า ชาวจีนส่วนใหญ่ที่คิดนี้เนื่องจากพ่อค้าอังกฤษนำเงินไปขายในเมืองจีน เมื่อชาวจีนอพยพออกนอกประเทศ การสูบเงินจึงแพร่หลาย

¹ James C. Ingram, "Thailand's Rice Trade and the Allocation of Resources" in C.D. Cowen (ed), The Economic Development of South-East Asia, (London: George Allen & Unwin Ltd., 1964), p. 114.

ไปในประเทศต่าง ๆ ที่ชาวจีนอพยพเข้าไปอาศัยค้าขาย¹ ภาคใต้ของไทยจึงมีคนคิดเงินเป็นจำนวนมาก เป็นเหตุให้พ่อค้าต่างชาติเข้ามาลักลอบขายเงินในแถบหัวเมืองชายทะเลอยู่อย่างสม่ำเสมอ นอกจากนี้ยังปรากฏว่าอังกฤษซึ่งเป็นชาติมหาอำนาจในขณะนั้นก็ให้การสนับสนุนการค้าเงินในประเทศไทยอย่างลับ ๆ ด้วย ทำให้รัฐบาลไทยไม่อาจใช้มาตรการรุนแรงในการปราบปรามได้ เพราะหวั่นเกรงในอิทธิพลของชาติตะวันตก ต้องประนีประนอมพยายามรักษาทางไมตรีไว้ อัตราการสูบเงินจึงมีไต่ลดลงและในเวลาต่อมาก็ขยายวงไปถึงคนไทยด้วยเช่นกัน

จากสาเหตุของความยุ่งยากต่าง ๆ ในการดำเนินการเพื่อปราบปรามการค้าลอบค้าเงิน ประกอบกับความล้มเหลวในทางปฏิบัติของนโยบายที่ใช้อยู่ในขณะนั้น รัฐบาลจึงต้องหันมาพิจารณาหาหนทางแก้ปัญหาครั้งกล่าวนี้ และได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบายที่เกี่ยวข้องเงินในลักษณะใหม่ในรัชกาลถัดมา

ศูนย์วิทยพัชรากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มัลลิกา เรื่องระพี, "บทบาทชาวจีนในค่านิยมธุรกิจ สังคม และศิลปกรรมไทย สมัยรัชกาลที่ 1 ถึงรัชกาลที่ 4 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์" วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518, หน้า 74.