

ลักษณะการจัดเก็บภาษีอากรก่อน พ.ศ. ๒๔๑๖

การจัดเก็บภาษีอากร เป็นวิธีการหนึ่งในการหารายได้ของรัฐบาล ลักษณะการหารายได้ของรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นวิธีใด ย่อมเป็นผลสะท้อนจากแบบแผนการผลิตและการจัดระเบียบสังคมในสมัยนั้น ไม่มีสังคมใดดำเนินไปได้โดยปราศจากรายได้สำหรับการใช้จ่ายในกิจการที่จำเป็น” ดังได้กล่าวแล้วว่า พื้นฐานทางเศรษฐกิจของสังคมไทยเป็นการผลิตแบบค้ำเค็ม พึ่งตนเองเป็นหลัก ทำการผลิตทุกอย่างที่จำเป็นสำหรับการบริโภค การค้าภายในมีอย่างจำกัด ทำเพื่อแลกเปลี่ยนกับสินค้าที่จำเป็นและขาดแคลนบางอย่างเท่านั้น มักทำโดยใช้ระบบการแลกเปลี่ยน (barter system) มากกว่าที่จะใช้ระบบเงินตรา (money system)^๒ ทั้งนี้ เพราะสังคมยังเล็กอยู่ ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่ค่อนข้างอุดมสมบูรณ์คือภูมิอากาศดี ทรัพยากรธรรมชาติดี แต่บางครั้งยังประสบปัญหาเรื่องการแข่งขันกำลังคนและพื้นที่ที่อุดมสมบูรณ์บางแห่งอยู่ ทำให้เกิดการยอมรับบุคคลกลุ่มหนึ่งให้มาทำหน้าที่ปกครองและความคุมกติกาสังคม โดยตอบแทนผลประโยชน์ส่วนหนึ่งให้ ดังนั้น จึงเกิดระบบการ

^๑ ภูคา ประภาพันธ์, ระบบเจ้าภาษีนายอากรสมัยกรุงเพชวายุคต้น
(กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สร้างสรรค์, ๒๕๒๔), หน้า ๑๓.

^๒ Chattip Nartsupha, Suthy Prasartset, The Political Economy of Siam 1851 - 1910 (Bangkok: The Social Science Association of Thailand, 1981), p. 1.

เคลื่อนย้ายผลผลิตส่วนเกินจากชนบทเข้าสู่เมือง ดังจะเห็นได้จากระบบ
ส่วยสาอากร ซึ่งพัฒนามาเป็นระบบการเก็บภาษีอากรในปัจจุบัน

จุดมุ่งหมายในการหารายได้ของรัฐบาล

หลักการโดยทั่วไปของทุกสังคม คือ รัฐบาลต้องหารายได้เพื่อนำมาใช้
ในการทูลำรุงสังคม รายได้นั้นได้มาจากประชาชนในสังคมนั้นเอง ทั้งนี้เพราะ
ภายในสังคมต้องมีการแบ่งหน้าที่รับผิดชอบแตกต่างกันไป เพื่อให้สังคมดำเนินไปได้
ด้วยดี รายละเอียดค่านิเวศการ ของแต่ละสังคมขึ้นกับลักษณะและสภาพการณ์ภายใน
สังคมนั้น สังคมไทยก็อยู่ในกฎเกณฑ์เช่นกัน พระมหากษัตริย์ทรงอยู่ในฐานะของ
ผู้ปกครอง มีหน้าที่คุ้มครองดูแลความสุขความทุกข์ของราษฎร ราษฎรจึงต้อง
ตอบแทนโดยการอุทิศแรงงานหรือทรัพย์สินจำนวนหนึ่งให้แก่พระมหากษัตริย์ ตามความ
จำเป็นและความต้องการของพระมหากษัตริย์ ดังจะเห็นได้จากพระราชดำริใน
พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ว่า

๒๖ มีนาคม ๒๕๖๖

๕. ได้ทรงฟังพระธรรมเทศนาอันเป็นพระพุทธานุญาตว่าด้วยพระมหากษัตริย์
อันควรจะได้ส่วยสาอากร เป็นจรัฏฐาธิราชประเพณี มีคำสำหรับแผ่นดินสืบ ๆ มา
ตั้งแต่ปฐมบรรพตฤๅติ ครั้นกาลล่วงมาโดยลำดับแผ่นดิน พระมหากษัตริย์ราชเจ้า
ทุก ๆ พระองค์... ก็ย่อมประพฤติดำเนินไปราวราชกิจประเพณี เรียกว่าส่วยสา
อากร เทียบทานเอาเบี่ยงอย่างพระเจ้ามโหสถมุติวังศ์อันเป็นปฐมกษัตริย์...
อันส่วยสาอากรนี้เป็นพระราชทรัพย์สำหรับแจกจ่ายใช้สอยในราชการแผ่นดิน
บำรุงเลี้ยงทะเลแกลวทหาร ซึ่งจะป้องกันปรปักษ์ปัจจุามิตร... ๑

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

และประกาศรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ว่า

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทุก ๆ พระองค์ ซึ่งได้เสด็จขึ้นเถลิง
ถวัลยราชสมบัติครอบครองแผ่นดินอนาประชาราษฎร์มาแต่ก่อน ก็ได้อาไศรย

ใช้เงิน ภาษี
อากร
ต่าง ๆ ที่เรียกว่าพระราชทรัพย์เป็นกำลังราชการแผ่นดิน
ถ้าไม่มีเงินภาษีอากรแล้ว ก็ไม่อาจจะดำรงรักษาแผ่นดินให้เป็นสุขได้
เพราะฉะนั้น จึงต้องมีธรรมเนียมให้เรียกภาษีอากรกับราษฎรตามพิกัดมาจน
ทุกวันนี้

ถ้าพิจารณาทางคานทฤษฎี จะเห็นได้ว่าเป็นธรรมเนียม เพราะราษฎรก็
ต้องการอุปการะเพื่อให้คุ้มครองตน ในขณะที่พระมหากษัตริย์จำเป็นต้องมีรายได้
มาจุนเจือพระองค์เองและใช้ในราชการแผ่นดิน แต่ในทางปฏิบัติมีปัญหาต่าง ๆ
มากมาย ดังจะไล่กล่าวถึงในรายละเอียดต่อไป ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งก็คือ
จากพระราชดำริของรัชกาลที่ ๓ และรัชกาลที่ ๔ จะเห็นได้ว่าการอ้างสิทธิ์ที่จะ
เก็บภาษีอากร รัชกาลที่ ๓ ทรงอ้างสิทธิธรรม (legitimacy) ที่ได้จากพุทธ-
ศาสนา ที่ว่าถือเป็นจารีตประเพณีที่พระมหากษัตริย์จะได้อวยสาอากรสำหรับใช้ใน
ราชการแผ่นดิน ส่วนรัชกาลที่ ๔ ทรงกล่าวถึงธรรมเนียมที่พระมหากษัตริย์พระองค์
ก่อน ๆ เรียกเก็บภาษีอากรจากราษฎร เหตุผลเหล่านี้อ้างเพื่อความชอบธรรมใน
การจัดเก็บภาษีอากรทั้งสิ้น ราษฎรไม่มีโอกาสโต้แย้ง นอกจากปฏิบัติตาม เพราะ
อำนาจในสังคมไทยเป็นไปในลักษณะที่ถ่ายทอดจากอุปการะอยู่ใต้อาณา
ทางเดียว

กองหอสมุดแห่งชาติ กรมศิลปากร, จดหมายเหตุรัชกาลที่ ๔
เลขที่ ๑๒๔ จ.ศ. ๑๒๑๖ ประกาศให้ราษฎรรู้พิกัดภาษีอากร (สมุดไทยคำ
เขียนอักษรขาว).

การพิจารณามาตรการทางด้านการรายรับและรายจ่ายของรัฐบาล ปัจจุบันเรียกว่าเศรษฐศาสตร์การคลัง (public finance) หรือนักเศรษฐศาสตร์บางคนเรียกว่าเศรษฐศาสตร์วาทควยภาครัฐบาล (public-sector economics) เพื่อให้ครอบคลุมความหมายกว้างขวางขึ้น แต่ไม่ว่าจะใช้ชื่อใดก็ตาม เป้าหมายของการดำเนินการทางด้านการคลังก็มีอย่างน้อย ๔ ประการ คือ การกระจายรายได้ที่เป็นธรรม การชำระรักษาไว้ซึ่งเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การจำเรอูเก็บโตทางเศรษฐกิจ และ การจัดสรรทรัพยากรในการผลิต รายรับส่วนใหญ่ของรัฐบาลจะไดมาจาก การเก็บภาษีอากร

ปัจจุบัน มีการกำหนดหลักการแน่นอนว่า รัฐบาลมีหน้าที่บำบัดทุกข์บำรุงสุขให้ราษฎร และมีหน้าที่บริหารทางด้านการคลัง นั่นคือรัฐบาลเป็นทั้งผู้หารรายได้และจัดจ่ายใช้สอยเพื่อให้สังคมสงบสุข แต่ในสมัยก่อนการปฏิรูปบ้านเมืองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (ไม่มีการแบ่งรายรับของรัฐบาลว่าต้องแบ่งแยกจากรายรับของพระมหากษัตริย์ เพราะพระมหากษัตริย์ทรงอยู่ในฐานะเจ้าของประเทศ ย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินทุกอย่างภายในอาณาเขต หากแต่จะล้มพันธะที่จะต้องคุ้มครองปกป้องประชาชนไม่ได้ ดังนั้น เป้าหมายทางด้านการคลังในสมัยก่อนจึงไม่นาที่จะแตกต่างจากเป้าหมายในปัจจุบันนัก เพียงแต่ใช้ภาษาต่างกัน และวิธีปฏิบัติต่างกันตามความเหมาะสมของยุคสมัย

ลักษณะโครงสร้างเศรษฐกิจในสังคมไทย

ดังได้กล่าวแล้วว่า เศรษฐกิจหลักเป็นแบบเลี้ยงตัวเอง (self-sufficient system) ^๑ แต่ละหมู่บ้านจะผลิตทุกสิ่งทุกอย่างที่จำเป็นแก่การยังชีพแทบจะไม่พึ่งอาศัยความช่วยเหลือจากที่อื่นเลย การค้าภายในก็มีน้อยมาก ส่วนใหญ่จะใช้ระบบแลกเปลี่ยน (barter system) เพราะระบบเงินตรายังไม่เป็นสิ่งที่จำเป็นนัก นั่นคือ เป็นระบบเศรษฐกิจแบบปิด (closed economy) ^๒

เนื่องจากพื้นที่ตั้งของประเทศไทยค่อนข้างอุดมสมบูรณ์ ทั้งจากทรัพยากรธรรมชาติและพื้นที่ตั้งอยู่ในเขตภูมิอากาศที่ดี มีอากาศชุ่มชื้น ฝนตกชุก สิ่งเหล่านี้เอื้ออำนวยให้แต่ละหมู่บ้านสามารถทำการผลิตเพื่อเลี้ยงตัวเองได้ เศรษฐกิจหลักคือการทำเกษตรกรรม ซึ่งประกอบด้วยการเพาะปลูก การประมงทั้งน้ำจืดและน้ำเค็ม และการเลี้ยงสัตว์ การเพาะปลูกที่สำคัญคือการปลูกข้าวเพราะเป็นพืชหลักที่ใช้ในการบริโภค ส่วนพืชผลอื่น ๆ มีอาทิ ยาสูบ ฝ้าย อ้อย มะพร้าว ผลไม้ต่าง ๆ หม่อนสำหรับเลี้ยงไหม พืชผลเหล่านี้จะปลูกเพื่อใช้ในการบริโภคเป็นหลัก การค้าเป็นไปได้เพื่อแลกเปลี่ยนสินค้าที่จำเป็นและหาไม่ได้ในหมู่บ้านบางประการ ดังนั้นปริมาณในการผลิตจึงไม่สูงนัก ทำเฉพาะพอกินพอใช้ และเหลืออีกนิดหน่อยสำหรับการแลกเปลี่ยนสินค้าที่จำเป็น

^๑Chattip Nartsupha and Suthy Prasartset, The Political Economy of Siam 1851 - 1910, p. 1.

^๒ระบบเศรษฐกิจแบบปิด (closed economy) หมายถึงระบบเศรษฐกิจที่ไม่มีการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ ดู อัมมาร์ สยามวาลา, "เสถียรภาพการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการกระจายรายได้ในประเทศไทย", สังคมกับเศรษฐกิจ..., หน้า ๑๑๔.

ในด้านเทคนิคการผลิต ใช้วิธีการแบบดั้งเดิมคืออาศัยธรรมชาติเป็นหลัก ประสิทธิภาพของการเพาะปลูกขึ้นกับความสม่ำเสมอของดินฟ้าอากาศ ปีใดหากฝนฟ้าไม่ดี ผลผลิตจะตกต่ำ ถ้าฝนฟ้าตกตามฤดูกาล ผลผลิตก็บริบูรณ์ นอกจากนี้แรงงานเป็นปัจจัยที่จำเป็นมาก อาจกล่าวได้ว่าแรงงานเป็นปัจจัยหลักในการผลิต เพราะยังไม่มีเทคนิคถอนแรงใด ๆ นอกจากการใช้ควายและคนไถ ควายเทศนี่จึงเกิดประเพณีการลงแขก หรือการช่วยเหลือทางคานแรงงานในการผลิต ซึ่งรวมทั้งการเพาะปลูกและการเก็บเกี่ยวด้วย เพื่อนบ้านทั้งหลายจะมาช่วยกันทำงานแล้วัดค-เปลี่ยนกันไปช่วยเหลือตามกำหนดที่ข้าวจะโตไค้ที่ เครื่องมือเครื่องใช้ในการเก็บเกี่ยว ใช้เครื่องมือที่ทำกันอย่างง่าย ๆ เช่น เคียว มีด

ส่วนทางด้านการอุตสาหกรรม เเท่าที่ปรากฏชัดคือการผลิตน้ำตาล^๑ สำหรับการทำป่าไม้ นั้น แต่เดิมยังไม่เป็นล่ำเป็นสันนัก เพราะคนไทยใช้ไม้ในการก่อสร้างบ้าน วัด สะพาน เรือ และอื่น ๆ ตามความประสงค์ มิไค้มีจุดประสงค์หลักในทางการค้า ก่อนการทำสนธิสัญญาเบาริงอาจกล่าวไค้ว่าการทำป่าไม้ยังไม่ถึงขั้นเป็นอุตสาหกรรม เพราะส่วนใหญ่ใช้ไม้เพื่อบริโภคภายในประเทศ อย่างไรก็ไค้ไค้มีพ่อค้าจีนเข้ามาขอสัมปทานการทำป่าไม้เพื่อส่งไปขายต่างประเทศ เช่น ประเทศจีน แต่ยังไม่ถึงขั้นทำเป็นการใหญ่ เหมืองแร่ส่วนใหญ่ตกอยู่ในมือคนจีน ซึ่งเข้ามาดำเนินกิจการเกี่ยวกับแร่ โดยเฉพาะแร่ดีบุก โดยรัฐบาลเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง น้อยมาก เพียงแค่รวบรวมผลประโยชน์ในรูปของส่วยหรือภาษีเท่านั้น ไม่เกี่ยวข้องในด้านการดำเนินงาน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๑วราภรณ์ ทินานนท์, "การค้าสำเภาของไทยสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๒), หน้า ๕๒.

ส่วนด้านหัตถกรรม ทำกันโดยทั่วไปทุกครัวเรือน เพราะในสังคมที่มีระบบเศรษฐกิจแบบเลี้ยงตัวเอง ต้องผลิตเครื่องอุปโภคบริโภคเองเกือบทุกอย่าง ทำให้ทุก ๆ คนมีความถนัดในด้านการหัตถกรรมไปด้วย โดยใช้เวลาที่นอกเหนือจากการผลิตข้าวหรือพืชผลหลัก มาทำการทอผ้า ประดิษฐ์เครื่องมือเครื่องใช้ในการทำงาน ทำเครื่องปั้นดินเผาใช้เอง จะเห็นได้ว่า แม้เทคนิคการผลิตจะใช้วิธีการแบบง่าย ๆ แต่ก็สามารถตอบสนองความต้องการของคนในหมู่บ้านได้อย่างค่อนข้างจะสมบูรณ์ในตัวเอง เพราะคนในชุมชนสามารถผลิตเครื่องอุปโภคบริโภคได้เอง เกือบทุกอย่าง เพียงแต่ว่าปริมาณในการผลิตไม่สูงนัก เพราะมักจะผลิตตามความจำเป็นแก่การใช้สอยและส่งเป็นภาษีให้แก่เจ้านายทั้งในท้องถิ่นและส่วนกลางที่อยู่เหนือขึ้นไป

จากสภาพเศรษฐกิจพื้นฐานดังกล่าว จะเห็นได้ว่าประชาชนต้องพึ่งตนเองเป็นหลักในการดำรงชีวิต

* ความสัมพันธ์กับรัฐบาลกลางอยู่ที่ชนผู้กษัตริย์ซึ่งทำกันมาช้านานตั้งแต่อดีต เนื่องจากประชาชนต้องการหลักประกันทางด้านความปลอดภัย พระมหากษัตริย์หรือผู้ปกครองจึงสนองตอบโดยให้ความคุ้มครองแก่ประชาชน ทั้งนี้ ประชาชนต้องตอบแทนผลประโยชน์ที่ตนผลิตไครวมทั้งแรงงานให้แก่ผู้ปกครอง ประการสำคัญที่สุดคือทำให้เกิดหลักการที่ว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นทั้งเจ้าชีวิต (lord of life) และเจ้าของที่ดิน (lord of land) ถือว่าที่ดินที่ราษฎรทำมาหากินนั้นเป็นที่ดินของพระเจ้าแผ่นดิน พระองค์ยอมมีสิทธิที่จะให้หรือไม่ให้ราษฎรทำกิน และมีสิทธิอันชอบธรรมที่จะรวบรวมผลผลิตจำนวนหนึ่งเข้าของพระคลังได้ จึงเกิดหลักการช่วยสา

พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์, เจ้าชีวิต (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คลังวิทยา, ๒๕๑๗), หน้า ๑.

อากร หรือภาษีอากรอื่น นอกจากนี้ ยังก่อให้เกิดระบบการควบคุมที่ดินและแรงงาน
ขึ้นตั้งโคกถาวรถึงรายละเอียดแล้วในหัวข้อโครงสร้างสังคมไทย

ลักษณะเศรษฐกิจแบบเลี้ยงตัวเอง ทำให้การค้าแทบไม่ค่อยมีความหมาย
เพราะสิ่งของที่จำเป็นสามารถผลิตได้เองหมด นอกจากสินค้าที่จำเป็นและหายาก
บางประการเท่านั้นที่เป็นที่ต้องการ เช่น เก็ดื่อสำหรับหมูบ้านที่อยู่ห่างไกลทะเล
เพื่อนำมาใช้ในการถนอมอาหารจำพวกเนื้อสัตว์ และของสด ฯลฯ ผู้ที่เป็นหัวแรง
สำคัญในการค้าขายคือชาวจีน เพราะความคุ้นเคยกับวิธีการนี้ตั้งแต่เมื่อครั้งอยู่ใน
ประเทศจีน เมื่ออยู่ในสังคมไทยก็มีความคล่องตัวมากกว่าคนไทยในการเดินทาง
ค้าขาย เพราะไม่ต้องติดอยู่กับระบบการควบคุมกำลังคนเหมือนคนไทย

ส่วนการค้ากับต่างประเทศ ส่วนใหญ่มักทำการค้ากับอาณาจักรใกล้เคียง
ภายในทวีปเอเชีย การค้ากับประเทศทางตะวันตกเคยทำกันมาแล้วในสมัยกรุง
ศรีอยุธยา แล้วขาดหายไปเนื่องจากปัญหาทางการเมืองของทั้ง ๒ ฝ่าย ภายหลังจาก
ภายหลังจากการทำสนธิสัญญาเบาว์ริง (Bowring Treaty) พ.ศ. ๒๓๙๘ จึงทำให้
การค้ากับประเทศตะวันตกรุ่งเรืองขึ้น จนมีส่วนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบ
เศรษฐกิจของสังคมไทยในเวลาต่อมา

ในช่วงก่อนทำสนธิสัญญาเบาว์ริง พ.ศ. ๒๓๙๘ การค้าไม่ได้มีบทบาท
สำคัญต่อเศรษฐกิจไทย การค้าขนาดใหญ่ผูกขาดโดยราชสำนักผ่านทางพระคลังสินค้า
สินค้าที่พระมหากษัตริย์นำไปค้าไคมาจากผลิตส่วนเกินที่เก็บจากประชาชนในรูป
ส่วยนั่นเอง ส่วนสินค้าขาเข้ามีอยู่ ๒ ประเภทใหญ่ คือ สินค้าอาวูรปและสินค้า
ฟุ่มเฟือยที่นิยมใช้ในหมู่ชนชั้นสูง เช่น ผ้าไหม ใบชา เครื่องถ้วยชาม เครื่องแก้ว
และตุ๊กตา

จากลักษณะโครงสร้างเศรษฐกิจไทยตั้งแต่กลางถึงอย่างกว้าง ๆ นี้ จะเห็นได้ว่าปัจจัยการผลิตที่สำคัญคือที่ดินและแรงงาน ทั้งสองสิ่งนี้อยู่ในครอบครองของชนชั้นนำคือพระมหากษัตริย์และขุนนาง ในแง่ของความสัมพันธ์ทางการผลิต (productive relation) พระมหากษัตริย์จึงทรงเป็นผู้กำหนดแบบแผนการผลิตและโครงสร้างสังคม ในกรณีนี้จะเห็นวาระราษฎรทั้งปวงทำหน้าที่ในการผลิตทั้งเพื่อเลี้ยงตัวเองและส่งผลผลิตส่วนเกิน (surplus) ให้กับพระมหากษัตริย์และขุนนางตามลำดับชั้นต่าง ๆ พระมหากษัตริย์และขุนนางสามารถนำผลผลิตส่วนเกินนั้นไปใช้ได้ตามความพอใจ บางส่วนอาจนำมาใช้เพื่อปรับปรุงสังคม บางส่วนก็นำไปใช้ส่วนตัว ดังจะเห็นได้จากการซุกคตลงเพื่อประโยชน์ในการคมนาคมและการชลประทาน การช่วยเหลือราษฎรในยามชาวยากหมากแพง โดยปกติพระมหากษัตริย์ทรงนำรายได้ไปใช้ เป็นรายจ่ายในราชสำนัก ซึ่งรวมถึงพระราชพิธีต่าง ๆ ที่มีค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูงด้วย ในส่วนนี้พระมหากษัตริย์ถือเป็นสิทธิที่พระองค์พึงได้ ในการทำการค้าก็เช่นกันถือเป็นผลกำไร (profit) ของผู้ทำการค้า หากพิจารณาจากสินค้าขาออกจะพบว่าได้มาจากผู้ที่ราษฎรส่งมาให้ ส่วนใหญ่เป็นผลผลิตทางการเกษตรและสินแร่หรือของป่าที่หาได้ตามธรรมชาติ ส่วนสินค้าขาเข้าเป็นพวกสินค้าฟุ่มเฟือย สนองความต้องการของชนชั้นสูงเท่านั้น อาจกล่าวได้ว่านโยบายการค้าสังแทบไม่มี เมื่อเกิดปัญหาใด ๆ ขึ้นก็แก้ปัญหาไปเป็นที่ ๆ วางแผนในช่วงระยะเวลาสั้น ๆ ไม่มีการแบ่งแยกกันระหว่างรายรับของรัฐบาลหรือรายได้ของพระมหากษัตริย์ เนื่องจากพระมหากษัตริย์ทรงควบคุมทุกอย่าง และสังคมยังเป็นสังคมขนาดเล็ก ดังนั้น ในด้านการเงินรัฐบาลจึงสนใจเกี่ยวกับการเพิ่มรายได้

มากกว่าที่จะคิดสนองประโยชน์ตอบแทนประชาชน^๑ ลักษณะการคลังของไทยตั้งแต่อดีตมาเป็นเช่นนี้ จนกระทั่งถูกระทบจากอิทธิพลด้านต่าง ๆ ของกลุ่มประเทศทางตะวันตก ส่งผลให้ต้องเปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญหลายประการ ดังจะกล่าวต่อไป

ลักษณะรายได้ของรัฐบาล

ในการพิจารณาารายรับของรัฐบาล ไม่ได้จำกัดแต่เฉพาะประเภทที่เป็นทรัพย์สินหรือเงินตราเท่านั้น แม้แรงงานก็เป็นสิ่งที่รัฐบาลมีสิทธิเรียกจากประชาชนได้ อาจจำแนกประเภทรายรับของรัฐบาลได้ดังนี้

๑. แรงงาน
๒. ภาษีผลผลิต
๓. ภาษีผานคาน
๔. การค้า
๕. เบ็ดเตล็ด

แรงงาน

การเกณฑ์แรงงานถือเป็นพันธะขั้นพื้นฐานของสังคมสมัยโบราณ เพราะแรงงานเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการผลิตและการปกป้องชุมชน สังคมสมัยแรกเริ่มเป็นสังคมเล็ก ๆ ช่วยกันผลิตช่วยกันใช้ ความต้องการแรงงานจึงเป็นสิ่งที่มองเห็นได้อย่างชัดเจน ในสมัยต่อมา สังคมขยายใหญ่ขึ้น ซับซ้อนขึ้น เช่น ในสมัยกรุงศรีอยุธยา มีการปกครองแบบอาณาจักร ต่างเมืองต่างต้องดูแลตนเองโดยมี

^๑ Chai Anan Samudavanija, The Politics and Administration of the Thai Budgetary Process (Ph.D. Thesis: University of Wisconsin, 1971), p. 17.

พันธะทางการเมืองกับอาณาจักรใหญ่ เติบโตขึ้นมานับยังคงเป็นการกลืนรวม
 กันนั้น ปัจจัยสำคัญย่อมไม่พ้นแรงงาน ดังจะเห็นได้จากกฎเกณฑ์ที่กำหนดให้ชาย
 ไทยทุกคนที่มีอายุครบกำหนด คือ ๑๘ - ๒๐ ปี ถูกเกณฑ์ไปทำงานให้กับรัฐเป็นเวลา
 ปีละ ๒ เดือน อย่างที่เรียกกันว่า เข้าเดือนออกเดือน หรือปีละ ๔ เดือนที่เรียก
 ว่า เข้าเดือนออกสองเดือน ในเรื่องกำหนดเวลาที่ต้องเข้าเกณฑ์นั้นรัฐเป็นผู้กำหนด
 ตามความจำเป็นหรือความต้องการแรงงานในสภาวะที่แตกต่างกัน การเกณฑ์แรง
 งานนี้ เรียกว่าการเข้ารับราชการ

จุดมุ่งหมายในการเกณฑ์ แรงงานนั้น มิได้อยู่ที่ความต้องการแรงงาน
 เพียงการเกษตรอย่างเดียว แต่เพื่อให้เป็นกำลังในการสงครามด้วย จึงเกิดการ
 จัดระบบควบคุมกำลังคนดังไคล่กล่าวถึงแล้วในตอนนั้น ไม่มีการแบ่งงานอย่างแน่นอน
 ว่าผู้ที่ถูกเกณฑ์จะเป็นทหารหรือพลเรือน การปฏิบัติงานขึ้นอยู่กับคำสั่งของมุลนาย
 หากเป็นเวลาสงครามก็ต้องรบ หากบ้านเมืองสงบก็ช่วยทำงานโยธา เพราะปลูก

...ก็เมื่อบ้านเมืองห่างไกลจากการตั้งสงครามแล้ว ผู้ที่ต้องเกณฑ์เป็นทหาร
 มีมากอยู่ก็กะเกณฑ์กำลังทำการโยธา ก่อสร้างบำรุงพระนครตามกาลสมัย
 เมื่อการกะเกณฑ์กำลังพลทหารไร้แต่การโยธาซึ่งไม่เป็นการเร่งร้อน และ
 จำเป็นที่ต้องไร้ตัวมาถืออาวุธแต่เหมือนการศึกสงครามอย่างนั้น การโยธา
 หักหลายก็ไม่มีที่ที่จะต้องทำการให้เต็มความจำวนคนที่ เป็นพลทหารอยู่ด้วย
 จึงได้ขออนุฉนวิธีให้พลทหารส่งเงิน เป็นกำลังแทนตัวต่อมา จนนับว่าในชั้น
 หลัง ๆ นี้ การเกณฑ์เกณฑ์ให้เข้าเวรหรือเข้าเดือน รับราชการประจำ
 ของและไร้การโยธาต่าง ๆ นั้นก็กลายเป็นเงินไปทั้งสิ้น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สมเด็จพระเจ้าฟ้าภาณุรังษีสว่างวงศ์ กรมพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดช,
ปกรณนิพนธ์ (พิมพ์แจกในงานพระราชทานเพลิงพระศพ พระเจ้าวรวงศ์เธอ
 กรมหมื่นภาณุพงศ์พิริยเดช ณ พระเมรุวัดเบญจมบพิตรดุสิตวนาราม, ๒๗ พฤษภาคม
 ๒๔๗๘), หน้า ๕.

จะเห็นได้ว่าเมื่อระบบเศรษฐกิจพัฒนาขึ้น ความต้องการสิ่งของหรือสินค้ามีมากกว่าความต้องการแรงงานโดยตรง รัฐบาลจึงนำสิ่งของหรือสินค้านั้นไปใช้ในราชการ และที่สุดก็นำไปเป็นสินค้า ในระยะแรก การชดเชยแรงงานจะเป็นในรูปการส่งผลิตซึ่งเรียกว่าส่วย^๑) วิธีนี้เหมาะสมและสะดวกแก่ผู้ที่อยู่ในท้องถิ่นที่ห่างไกล การเดินทางมารับราชการยากลำบาก รัฐบาลจึงยอมให้ราษฎรส่งผลิตหรือสิ่งของที่ยากมาแทนได้ ราษฎรพวกนี้เรียกว่าแลกส่วย สิ่งของที่ส่งมาเป็นส่วยได้แก่ ข้าวเปลือก มูลคางคาว ตีบุง ขาง งาช้าง ผาง ฯลฯ นั่นคือ แทนที่รัฐจะเรียกเกณฑ์แรงงาน ก็มาเก็บผลิตส่วนเกิน (surplus product) แทน ปล่อยให้ราษฎรทำการผลิตแล้วนำผลิตนั้นมาให้รัฐ

เมื่อเศรษฐกิจขยายตัวมากขึ้น มีการติดต่อค้าขายกับต่างประเทศ เริ่มใช้เงินตราเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยน รัฐบาลจึงอนุญาตให้ราษฎรจ่ายเงินแทนการเข้ารับราชการได้ เรียกว่าการราชการ โดยรัฐกำหนดอัตราการเก็บ มุลนาย รับผิดชอบในกรณีอื่น ระบบนี้ทำให้มุลนายที่มั่งคั่งได้เปรียบมาก เพราะแรงงานมีเวลามากขึ้นในการทำการผลิตในที่ดินของตนเอง หรือที่เขาจากมุลนาย ชั้นตอนนี้เป็นกรเรียกเก็บมุลค่าส่วนเกิน (surplus value) นั่นคือ ถ้าหากราษฎรสะดวกที่จะให้เป็นส่วย หรือเป็นเงิน รัฐบาลสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการค้าได้ทั้งสิ้น

๑) ควอริช เวลส์, การบริหารและการปกครองของไทยสมัยโบราณ...

หน้า ๓๑๗.

๒) สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ ๒๓ ตำนานการเกณฑ์ทหารกับตำนานกรมทหารราบที่ ๔ (พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงพระศพ หม่อมเจ้าหญิงวิไลกัญญา ภาณุพันธุ์ ท.จ. ณ เมรุหน้าพลับพลาอิศริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาส, ๗ กรกฎาคม ๒๕๐๕), หน้า ๔๔ - ๔๕.

ส่วนความต้องการทางบ้านแรงงานนั้น ที่ยังคงความสำคัญอยู่คือทางบ้าน
 การทหาร ทั้งนี้ ในเวลาที่เกิดศึกสงคราม รัฐยังสามารถที่จะเรียกตัวมารับ
 ราชการยามสงครามได้ ส่วนใน**บ้านแรงงาน**โดยชาติย่อย ๆ ลดความสำคัญลง
 โดยเฉพาะในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น รัฐสามารถจ้างชาวจีนที่อพยพเข้ามาจำนวนมาก
 มากได้ในราคาถูก อีกทั้งชาวจีนไม่ต้องถูกเกณฑ์แรงงาน แต่ใช้วิธีจ่ายเงินผูกมัดแทน

การส่งส่วยในรูปสิ่งของ) ไคยกเล็กไปในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระ-
 จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยให้ราษฎรจ่ายเป็น**ราชการแทน** และในสมัยพระบาท-
 สมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ไคยกเล็กการเกณฑ์แรงงาน(มาเก็บค่ารัชูปการ)
 แทน จุดนี้แสดงให้เห็นว่าเมื่อระบบเศรษฐกิจแบบเลี้ยงตัวเองเริ่มเปลี่ยนแปลงไปสู่
 เศรษฐกิจการค้า เงินตราขึ้นมามีบทบาททางเศรษฐกิจมาก รัฐจึงเรียกเก็บค่า
 ราชการแทนการเกณฑ์แรงงาน ส่วนส่วยสิ่งของนั้น รัฐไม่สะดวกที่จะเก็บต่อไป
 เพราะภายหลัง พ.ศ. ๒๓๘๘ ที่ตกลงทำสนธิสัญญาเบาริงและสนธิสัญญาในลักษณะ
 ไม่เสมอภาคกันนี้กับหลายประเทศ ทำให้รัฐไม่สามารถผูกขาดการค้าต่อไปได้
 การเก็บผลประโยชน์เป็นสิ่งของจึงไม่ไหวประโยชน์แก่รัฐนัก จึงเก็บเป็นเงินตรา

ภาษีผลผลิต

ภาษีชนิดนี้เรียกเก็บโดยการชักส่วนผลกำไรซึ่งประชาชนได้จากการ
 ประกอบอาชีพ แต่เดิมการเก็บภาษีชนิดนี้เรียกว่า**อากร** มักจะเรียกรวมรายได้ที่
 ต้องเสียให้รัฐว่า**ส่วยสาอากร** ซึ่งรวมหมดตั้งแต่จังกอบ อากร ฤชา ส่วย ตัวอย่าง
 ของอากรคือ คานา คาสวน สมพัคสร คาน้ำ สุรา ตลาด บอนเบี้ย เก็บจากการ-
 ประมง และผลผลิตที่ได้จากป่า เป็นต้น นั่นคือ หากประชาชนคิดจะประกอบอาชีพ

อะไร ก็ต้องแบ่งส่วนผลกำไรให้กับรัฐด้วย โดยปกติรัฐจะคิดอัตราร้อยละ ๑๐
 อย่างที่เรียกกันว่าร้อยละสิบ

ลักษณะการเก็บอากรก็เช่นเดียวกับส่วย คือ ในระยะแรก ๆ ก่อนที่จะมี
 การติดต่อค้าขายกับต่างชาติมาก รัฐเรียกเก็บเป็นสิ่งของ (ต่อมาเมื่อทำการค้า
 มากขึ้นตั้งแต่ปลายสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นต้นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมัยกรุงรัตน-
 โกสินทร์ที่เศรษฐกิจการค้าเริ่มขยายตัวอย่างรวดเร็ว ก็เรียกเก็บเป็นเงินสำหรับ
 ผู้ที่สะดวกจะให้ แต่ยังคงนับเป็นสิ่งของอยู่) ดังเช่นกรณีเมืองระนอง

...ในพื้นที่เมืองระนองเป็นภูเขามากมีใครมีที่ราบ ราษฎรทำไร่ไถนาหาก
 จึงมีใครมีผู้คนพลเมืองแถวๆ เป็นทุ่งที่มีแควตึบทุ่งบนภูเขาและตามที่ราบ
 ชาวเมืองจึงหาเลี้ยงชีพด้วยซุกแร่ค้ำูกขุขามาแต่โบราณ ฝ่ายรัฐจะผูกมัด
 ใ้ราษฎรเป็นนาสุก จึงกำหนดให้ส่งส่วยค้ำูกแทนรับราชการอยู่อย่างอื่นมา
 ตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา มาจนในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ให้มีเจ้าภาษีรับ
 ผูกขาดอากรค้ำูก... ๒

การเก็บภาษีประเภทนี้แสดงอย่างชัดเจนถึงแนวความคิดหลักในการ
 ควบคุมคนในสังคมไทย นั่นคือพระมหากษัตริย์ทรงเป็นเจ้าของที่ดินทั้งหมด และเป็น

บุญรอด แก้วกันหา, "การเก็บส่วยในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น
 (พ.ศ. ๒๓๒๕ - ๒๔๑๑)" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์
 บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๔), หน้า ๑๓๗.

๒ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาคำรงราชานุภาพ, ประชุม-
 พงศาวดาร ภาคที่ ๕๐ เรื่องตำนานเมืองระนอง (มหาอำมาตย์ตรี พระยา-
 ประดิพัทธ์ธภูบาล (ค้อยูเหล ฅ ระนอง) พิมพ์แจกในงานขึ้นชิงช้า, พ.ศ. ๒๔๗๔),
 หน้า ๒ - ๓.

เจ้าชีวิต ทรงอนุญาตให้ประชาชนสามารถประกอบอาชีพได้โดยประชาชนต้อง
 ตอบแทนประโยชน์ให้ทั้งในรูปแรงงานและผลผลิต) ไม่ว่าแต่เดิมจะเป็นในรูปใด
ในที่สุด รัฐก็จะต้องการในรูปเงินตราเช่นเดียวกับกรณีส่วย

ภาษีประเภทนี้ที่สำคัญคืออากรค่านา ตามธรรมเนียมเดิมจะเก็บชักส่วน
 ที่ ๔ จากผลผลิตทั้งหมดคือนาที่เพาะปลูก ต่อมาในรัชสมัยสมเด็จพระนารายณ์
 ได้เปลี่ยนเป็นเก็บโดยคิดจากขอบเขตเนื้อที่คือนาไรละสลึง และได้พัฒนาต่อมา
 โดยพิจารณาจากความแตกต่างของคุณภาพที่ดินที่ทำการปลูกข้าว เช่น กำหนดการ
 เก็บจากนาโคและนาฟางลอยแตกต่างกัน) นอกจากนี้ก็มีอากรสวนเรียกเก็บเป็น
 เงินทุก ๆ ปี โดยดูจากต้นไม้ยืนต้นที่ออกผลทุกคน และคิดตามประเภทต้นไม้

James C. Ingram, Economic Change in Thailand, p. 31.

นาคูโค คือนาในที่ราบซึ่งน้ำท่วมไม่ถึง แต่ได้รับทั้งน้ำฝนและน้ำท่า
 นาประเภทนี้จะต้องเสียภาษีที่ดินทั้งหมด การเก็บภาษีจะขึ้นอยู่กับจำนวนคูโคที่
 ใช้ไถนา เจ้าของนาชนิดนี้จะมีสิทธิตามกฎหมายโดยการถือเอกสาร เรียกว่า
 ตราแดง

นาฟางลอย คือนาในพื้นที่ลุ่มน้ำขังเป็นประจำ ดังนั้นจึงปลูกได้เฉพาะ
 ข้างบนเท่านั้น สำหรับที่ดินประเภทนาโคนั้น ชาวนาจะต้องทำการเพาะปลูกใน
 ที่ดินทั้งหมด จะทิ้งให้ว่างเปล่าไม่ได้เพราะจะเก็บอากรโดยคิดจากจำนวนพื้นที่
 ทั้งหมด แต่นาฟางลอยจะเก็บอากร เฉพาะที่ดินที่สามารถทำการเพาะปลูกได้ในแต่ละ
 ปี แต่ผลผลิตที่ได้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลจะหักคืนเอง โดยดูจากพื้นที่ที่มีฟางลอยอยู่
 เจ้าของที่ดินประเภทนี้จะต้องมีเอกสารสำคัญที่เรียกว่าใบจอง

ดูรายละเอียดใน ควอริช เวลส์, การบริหารและการปกครอง
ของไทย... , หน้า ๓๒๑ - ๓๒๒.

อาการผิดปกติ เป็นการชักส่วนจากส่วนซึ่งปลุกพืชผลลุ่มลูกต่าง ๆ เช่น อ้อย ยาสูบ
มันเทศ ถั่ว งา กววย ตัก ชาวโพค ฯลฯ อาการผิดปกติจะเก็บเฉพาะที่ดินที่ทำ
การเพาะปลูกจริง ๆ อาการค้ำน้ำเก็บตามเครื่องใช้ในการจับปลา อาการรักษา
เกาะ เก็บจากผลผลิตที่ไถจากเกาะ เช่น ฟองเตาตะกั่ว นอกจากนี้ยังมีอาการสุรา
บอนเบี้ย และอาการหญิงโสดเกณิ

ภาษีสกุลากรและฉานคาน

ผลประโยชน์ประเภทนี้เกิดขึ้นเนื่องจากการทำการค้าทั้งการค้าภายใน
และการค้าระหว่างอาณาจักร สำหรับสังคมไทยนั้น ยังไม่พบหลักฐานแน่นอนว่า
การเก็บภาษีสินค้าขาเข้าขาออกมีมาตั้งแต่สมัยใด คำที่พบเก่าแก่ที่สุดคือ จกอบ
ซึ่งพบในศิลาจารึกสุโขทัยหลักที่ ๑ ที่ว่า "เจ้าเมืองบเอาจกอบในไพร่ลูทาง"^๑
จกอบเป็นภาษาเขมร หมายความว่าภาษีสินคหนึ่ง ซึ่งเก็บแต่สัตว์และสิ่งของซึ่งนำ
เข้ามาจำหน่าย^๒ โดยปกติ สถานที่ที่สะดวกที่สุดในการเก็บจกอบคือปากทางที่จะ
เข้าเมือง เช่น ทางน้ำ เรียกว่าขนอน พิกัดอัตราจกอบเก็บ ๑๐ ชัก ๑ ไม่ได้
เก็บเป็นเงินตราเสมอไป อาจเก็บเป็นสิ่งของแทนเงินก็ได้ ขนอนมักตั้งอยู่ใน
บริเวณที่ใกล้ ๆ คานเพื่อสะดวกในการเก็บภาษี คานมีหน้าที่ตรวจตราสิ่งของที่

^๑ประชุมศิลาจารึก ภาคที่ ๑ หลักที่ ๑ จารึกสุโขทัย (กรุงเทพฯ:
คณะกรรมการจัดพิมพ์เอกสารทางประวัติศาสตร์ สำนักนายกรัฐมนตรี, ๒๕๑๗),
หน้า ๑.

^๒พระยาอนุমানราชธนะ, ตำนานสกุลากร (กรุงเทพฯ: พิมพ์เป็น
คุณานุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พระยาเสวกรวายุภัก (กิมสวน รักตะบุตร)
ณ ฌาปนสถานกองทัพบก วัดโสมนัสวิหาร, ๒๔ ตุลาคม ๒๕๐๖), หน้า ๑.

บรรทุกมา และคอยเก็บสิ่งของของท่งห้าม ดังนั้นขนอนจึงมักตั้งไกล ๆ คาน เช่นเดียวกับโรงภาษีที่เริ่มมีในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น เมื่อพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงปรับปรุงวิธีการเก็บภาษีอากรใหม่โดยให้เจ้าภาษีผูกขาด เจ้าภาษีมักตั้งโรงภาษีใกล้กับคาน เช่นเดียวกับขนอนเพราะสะดวกในการจัดเก็บ เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเลิกวิธีการให้เจ้าภาษีผูกขาด มาเป็นรัฐจัดทำเอง สถานที่เก็บภาษีจึงเปลี่ยนจากโรงภาษีมาเป็นคานภาษี

การเก็บสุลกากรแต่เดิม ไม่พบหลักฐานว่ามีการจัดเก็บกันอย่างไร ในพิทักษ์ตราเท่าใด ที่ปรากฏหลักฐานรัชสมัยสมเด็จพระนารายณ์ จากจดหมายเหตุลาลูแบร์ พบว่าการเก็บภาษีสุลกากรสมัยนั้นมี ๒ อย่าง คือ

๑. จังกอบเรือสินค้า หรือที่เรียกกันว่าคานปากเรือ เรียกเก็บตามพิทักษ์ขนาดปากเรือ
๒. จังกอบสินค้า เก็บจากสินค้าขาเข้าขาออก ซึ่งเรียกว่าภาษี^{๑)} วิธีการเช่นนี้คงจะเป็นแบบอย่างมาจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์

พ่อค้าต่างชาติมักกล่าวว่า ในการเก็บภาษีสุลกากรของไทยมีเรื่องยุ่งยากมาก ทำให้เกิดปัญหาทะเลาะวิวาทระหว่างพ่อค้าและเจ้าพนักงานอยู่เสมอ เช่น ระบบการผูกขาดสินค้าให้พระคลังสินค้าเป็นผู้จัดการ ทำให้สินค้าเขาราคาถูก แต่สินค้าที่พระคลังสินค้าขายให้กลับมีราคาแพง^{๒)} จึงมีพ่อค้าต่างชาติพยายามเข้ามา

^{๑)} เคอ ล่า ลูแบร์, ราชอาณาจักรสยาม (จดหมายเหตุลาลูแบร์ฉบับสมบูรณ์), แปลโดย สันต์ ท. โกมลบุตร (พระนคร: สำนักพิมพ์ภาวหนา, ๒๕๑๐), หน้า ๔๑๔ - ๔๑๕.

^{๒)} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๘.

เจรจาขอเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดเก็บบ้าง ขอเปลี่ยนแปลงพิกัดอัตราบ้าง เช่น ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ชาติตะวันตกเริ่มกลับมาค้าขายกับประเทศทางเอเชียอีกครั้ง รวมทั้งกับอาณาจักรไทยด้วย เนื่องจากความสงบภายหลังสงครามกลางเมืองในยุโรป และการเติบโตของระบบทุนนิยม ทำให้ต้องการแสวงหาอาณานิคม เพื่อเป็นแหล่งวัตถุดิบและเป็นตลาดระบายสินค้า ในครั้งนี้มีพ่อค้าต่างชาติด้วยความเห็นชอบของรัฐบาลตนแม้ว่าจะไม่ใคร่มาอย่างเป็นทางการ พยายามเข้ามาเจรจาเกี่ยวกับการค้าเสมอ เช่น เซอร์จอห์น ครอว์ฟอร์ด (Sir John Crawford) นายเฮนรี เบอร์นี่ (Henry Burney)

ครั้งที่ เฮนรี เบอร์นี่ มาเจรจาเมื่อ พ.ศ. ๒๓๖๕ รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้เกิดขอเปลี่ยนแปลงสำคัญทางการค้า คือ เรียกเก็บภาษีตามขนาดของปากเรือเพียงครั้งเดียว โดยแยกประเภทว่าถ้าเรือนั้นบรรทุกสินค้ามาขายให้เรียกว่าละ ๑,๗๐๐ บาท ถ้าไม่มีสินค้ามาขาย ให้เรียกว่าละ ๑,๕๐๐ บาท ไม่เรียกจังกอบ ภาษีค่าธรรมเนียมจากพ่อค้าอังกฤษ แต่ในระเบียบการค้าขายยังคงเดิม คือ ชาวอังกฤษจะต้องปฏิบัติตามอย่างธรรมเนียมไทย เช่น พวกสินค้าต้องห้ามก็ซื้อขายได้เฉพาะกับพระคลังสินค้าเท่านั้น

ครั้น พ.ศ. ๒๓๘๘ รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เซอร์จอห์น เบาริง (Sir John Bowring) เป็นอัครราชทูตมาเจริญพระราชมิตร ทำสนธิสัญญาทางการค้าคือสนธิสัญญาเบาริง (Bowring Treaty) สนธิสัญญานี้มีบทบาทสำคัญมากต่อเศรษฐกิจและสังคมไทย มีผลให้สังคมเริ่มเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจแบบเลี้ยงตัวเอง (self-sufficient economy) ไปเป็นเศรษฐกิจการค้า (trade economy) ซึ่งจะส่งผลอย่างมากต่อสังคมไทยในเวลาต่อมา

ใจความสำคัญในสนธิสัญญาเบาริงที่เกี่ยวกับภาษีศุลกากร คือ/ยกเลิกการเก็บค่าธรรมเนียมปากเรือ มาเก็บภาษีสินค้าขาเขารอยสักสามแทน หน่วยงาน

ทางภาษีอากรยังคงแยกย้ายกันอยู่อย่างไม่มีระเบียบ เช่น ภาษีขาเข้าร้อยละสาม
ขึ้นกรมศุลกากร ภาษีชาวชาวออกขึ้นกรมท่า ภาษีเบ็ดเสร็จเป็นภาษีผูกขาดขึ้นต่อ
พระคลังสินค้า ส่วนท่าเรือในหัวเมืองขึ้นกับกรมมหาดไทยและศุลกากรตามแบบเดิม
อย่างไรก็ตาม สนธิสัญญาฉบับนี้และฉบับต่อ ๆ มาที่มีเนื้อความใกล้เคียงกับที่ต้องทำ
กับชาติต่าง ๆ ที่เข้ามาค้าขายด้วย ทำให้รัฐขาดรายได้จากภาษีศุลกากรลงมาก
จนรัฐต้องพยายามหาทางปรับปรุงวิธีการต่าง ๆ เพื่อให้ฐานะดีขึ้น

ส่วนการค้าภายใน มีการเรียกเก็บภาษีจากการนำสิ่งของไปค้าขาย
แต่เดิมเรียกว่าจังกอบ เมื่อนำสิ่งของผ่านด่านจะต้องเสียภาษีอากร ผู้จัดเก็บภาษี
อากรมีทั้งเจ้าพนักงานและเจ้าภาษีนายอากร สถานที่ตรวจสินค้าและเก็บภาษีจึงมี
ชื่อเรียกต่างกันว่าด่านภาษีและโรงภาษี ด่านภาษีเป็นสถานที่ทำการของเจ้าพนักงาน
โรงภาษีเป็นสถานที่ทำการของเจ้าภาษีนายอากร กำหนดอัตราการเก็บภาษีอากร
ประเภทต่าง ๆ จะมีปรากฏในสารตราตั้งเจ้าภาษีนายอากรเป็นราย ๆ ไป เรียก
ว่า พระราชบัญญัติพิภคของตรา

การเก็บภาษีการค้าภายในนี้ค่อย ๆ ลดบทบาทความสำคัญลงภายหลัง
การทำสนธิสัญญาเบาริง พ.ศ. ๒๓๘๘ เนื่องจากระบบเศรษฐกิจการค้าเริ่มเจริญ
เติบโตขึ้นในสังคมไทย การเก็บภาษีภายในจากการที่พ่อค้านำสินค้าบรรทุกผ่าน
เพื่อไปค้าขายหลาย ๆ ด่าน เป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ขวางกั้นไม่ให้เกิดการค้าเจริญ
เพราะต้องเสียค่าใช้จ่ายมาก และต้องผ่านวิธีการหลายขั้นตอน ทำให้คนไม่นิยม
การค้า ในที่สุดจึงเกิดความเห็นว่าควรยกเลิกการเก็บภาษีภายในเสีย ยกเว้น

ในเขตกรุงเทพฯ เพื่อบำรุงการค้าที่กำลังทำรายได้ให้รัฐอย่างงดงาม ดังความเห็น
ของ มิสเตอร์ มิทเชล อินเนส (Mitchel Innes) ที่ปรึกษาราชการกระทรวง
พระคลังมหาสมบัติในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ว่า

...ในความเห็นของข้าพเจ้า ควรจะยกเลิกภาษีภายในเสียตลอดทั่วทั้งใน
มณฑลกรุงเทพฯ นครสวรรค์ จันทบุรี ปราจีนบุรี ราชบุรี นครไชยศรี กับใน
เมืองประทุมธานี นนทบุรี นครเขื่อนขันธ์ และสมุทรปราการ...

การที่จะเลิกภาษีเหล่านี้ในหัวเมืองจะเป็นสิ่งที่ช่วยอุดหนุนแก่การค้าขาย
ของหัวเมืองเป็นอย่างมาก เพราะการที่เรือท้องหยุดไทรจูงยั้งคานภาษี
ต่าง ๆ ทำให้เป็นความอันตรายแก่การค้าขายที่สุด และไม่ต้องสงสัยเลย
เป็นทางที่ช่วยอย่างยิ่ง การที่ยกเลิกภาษีต่าง ๆ ซึ่งใญ่กว่าไว้ในบางพื้นที่นั้น
เป็นการกระทำในขั้นต้นที่จะไคเลิกถอนคานภาษีเหล่านี้เสียให้หมดสิ้น...^๑

อีกประการหนึ่ง การตั้งคานภาษีทั่วไป ทำให้เกิดการแบ่งแยกราคาขาย
คือประชาชนก่อนผ่านคานจะซื้อสินค้าในราคาที่ต่ำกว่าผู้ที่อยู่ปลายทางซึ่งต้องผ่าน
คานภาษีหลายคาน การผ่านคานแต่ละคานต้องตรวจคนกันทุกครั้ง ถ้าจะไม่ให้
ตรวจคนก็ต้องจ่ายเงินเป็นสินน้ำใจ นี่เป็นสาเหตุหนึ่งทำให้คนไทยไม่ต้องการ
ค้าขาย เพราะทำแล้วอาจจะไม่คุ้มกัน^๒

ในที่สุดก็ได้ยกเลิกการเก็บภาษีภายในตามหัวเมืองต่าง ๆ เกือบเฉพาะ
ในกรุงเทพฯ โดยประกาศยกเลิกการเก็บภาษีสินค้าบางอย่างในหัวเมือง ให้นำ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๑ กจข., เอกสารรัชกาลที่ ๕ ค. ๑๔/๑๖ เรื่องภาษี ความเห็น
มิสเตอร์ มิทเชล อินเนส จะยกเลิกภาษีอากรตามมณฑลต่าง ๆ.

^๒ ญาคา ประกาศนธ์, ระบบเจ้าภาษีนายอากรสมัยกรุงเทพฯยุคต้น
(กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สร้างสรรค์, ๒๕๒๔), หน้า ๒๕๐ - ๒๕๑.

มาเสียบภาษีที่ค่านี้นมณฑลกรุงเทพฯ ความประกาศตั้งค่านี้นมณฑลกรุงเทพฯ
ลงวันที่ ๒ มิถุนายน ร.ศ. ๑๑๗ (พ.ศ. ๒๔๔๑) ความตอนหนึ่งว่า

...ค่านี้นสำหรับตั้งเก็บภาษีภายในในกรุงเทพฯ ได้ตั้งอยู่ที่ค่าบดบางเช่น
ลำน้ำเจ้าพระยาฝั่งตะวันออกทางเหนือแห่ง ๑ ค่าบดวัดจันทร์ ลำน้ำ
เจ้าพระยาฝั่งตะวันออกทางใต้แห่ง ๑ ค่าบดวัดไทรในคลองบางขุนเทียน
แห่ง ๑ ค่าบดหนองแขมในคลองภาษีเจริญแห่ง ๑ ค่าบดคลองบางกอกน้อย
ปากคลองมหาสวัสดิ์แห่ง ๑ ค่าบดบางกะปิในคลองแสนแสบแห่ง ๑ ค่าบด
หัวลำโพงในคลองผดุงแห่ง ๑ รวม ๗ ค่าบด...

ต่อมาเมื่อรายได้ของประเทศเพิ่มขึ้น จึงได้ตราพระราชบัญญัติภาษีภายใน
พ.ศ. ๒๔๗๐ ยกเลิกการเก็บภาษีภายในทั้งหมด ยกเว้นบางมาตราซึ่งว่าด้วยภาษี
ไม้และของป่า และภาษีค่าสุกร^๒

การเก็บภาษีภายในสามารถทำประโยชน์ให้กับรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก
อาจกล่าวได้ว่าเป็นรายได้หลักของรัฐบาลควบคู่กับรายได้จากส่วยและภาษีผลผลิต
ที่เคี้ยว และก็เช่นเดียวกัน เมื่อระบบเศรษฐกิจเปลี่ยนเป็นเศรษฐกิจการค้า
ระเบียบวิธีการที่เคยใช้มาแต่เดิมกลายเป็นอุปสรรคขัดขวางมิให้การการค้าดำเนินไปได้
โดยสะดวก เพื่อส่งเสริมการค้า รัฐจึงค่อย ๆ พิจารณายกเลิกการเก็บภาษีภายใน
เมื่อการค้าสะดวกขึ้น ผลกำไรที่ได้จากการค้ามีมากกว่ารายได้จากการเก็บภาษี
จึงไม่จำเป็นที่จะต้องคงระเบียบวิธีแต่เดิมไว้ ยกเว้นบางอย่างที่ยังควรคงไว้
และปรับปรุงวิธีการหารายได้ใหม่ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

^๑"ประกาศตั้งค่านี้นมณฑลกรุงเทพฯ" พระยาอนุমানราชชน,
ตำนานศุลกากร, หน้า ๓๘ - ๓๙.

^๒เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๐.

การค้า

ตั้งแต่กลางแล้วว่า ก่อน พ.ศ. ๒๓๙๔ ระบบเศรษฐกิจไทยเป็นเศรษฐกิจแบบปิด (closed economy) การค้าขนาดใหญ่หรือการค้าระหว่างประเทศไม่มีบทบาทในการกำหนดลักษณะเศรษฐกิจของสังคมไทยนัก การค้าเป็นผลพลอยได้จากปริมาณรายได้ในรูปทรัพย์สินที่รัฐได้รับจากประชาชน จำนวนที่เกินความต้องการใช้จึงนำมาเป็นสินค้า เป็นการนำส่วนเกินทางเศรษฐกิจ (economic surplus) มาจำหน่าย

การค้าอาจแยกได้เป็น ๒ ระดับ คือ

๑. ระดับชาวบ้าน มักเป็นการแลกเปลี่ยนผลผลิตที่จำเป็นแก่การยังชีพ สินค้ามักเป็นของหายากที่จำเป็นต้องใช้ เช่น เกลือ หรือแร่ธาตุบางชนิด ในการทำการค้า รัฐเรียกเก็บผลประโยชน์ในรูปของภาษีภายใน

๒. ระดับชนชั้นสูง มักเป็นการค้าขายแลกเปลี่ยนสินค้าฟุ่มเฟือยกับอาณาจักรใกล้เคียง เช่น พม่า ลาว มะละกา สิงคโปร์ กวางตุ้ง และภายหลังมีชาติตะวันตกเข้ามาค้าขายด้วย ฯลฯ สินค้าที่ส่งออกเป็นพวก งาช้าง หนังกวาง โลหะ และไม้

การค้าระหว่างอาณาจักร รัฐเป็นผู้ผูกขาดโดยตลอด บทบาททางการค้าเริ่มมีมากขึ้นในสมัยปลายกรุงศรีอยุธยา รัฐทำการผูกขาด (monopoly) การค้าทั้งขาเข้าและขาออก พอลค้าต่างประเทศต้องซื้อสินค้าบางอย่างที่รัฐกำหนด โดยเฉพาะจากรัฐเอง นอกนั้นอาจได้รับอนุญาตให้มีการซื้อขายได้โดยเสรี

คนจีนมีบทบาทในการทำการค้าเสมอมา เนื่องจากมีความคุ้นเคยกับระบบมาแต่ก่อน พระมหากษัตริย์และชนชั้นสูงได้อาศัยชาวจีนมาช่วยประกอบการค้าให้ นับตั้งแต่วิธีการซื้อขายตลอดจนการค้าสำเภา ลูกเรือส่วนใหญ่ต้องจ้างชาวจีนทั้งสิ้น นับเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้ชาวจีนเข้ามามีอิทธิพลทางด้านการค้าในสังคมไทย

ในเวลาต่อมาจนกระทั่งปัจจุบัน กล่าวได้ว่า พระมหากษัตริย์ ชุนนาง เป็นเจ้าของทุน รวมทั้งชาวจีนที่เป็นเจ้าภานายอากรด้วย เนื่องจากสามารถพัฒนาทุนของตนเองได้ คนกลุ่มนี้จะมีส่วนแบ่งในส่วน เกินทาง เศรษฐกิจด้วย^๑ ทำให้การค้าขายตัวออกไป เป็นพลังผลักดันส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดการ เปลี่ยนแปลงทาง เศรษฐกิจในช่วง เวลาต่อมา

คนจีนเริ่มมีบทบาทมากขึ้น โดยได้มีโอกาสแทรกเข้าไปอยู่ในระบบ ราชการ อันเนื่องมาจากความสัมพันธ์ทาง เศรษฐกิจกับพระมหากษัตริย์และชุนนาง ในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนปลาย ดังจะเห็นได้จากกรณีที่เจ้าพระยาพระคลังได้นำ หนิงจีนเข้าไปไว้ในพระราชวังเพื่อคอยรับใช้พระราชินีและเจ้านายผู้หญิง นอกจากนี้ ในการแต่งตั้งตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับการค้าขายและภาษีอากร เจ้าพระยาพระคลังมัก แต่งตั้งให้พวกจีนเป็นหัวหน้า ดังนั้น คนจีนจึงมีอิทธิพลทางการค้ามาก^๒

การค้าทางทะเลในสมัยโบราณ พาหนะที่สำคัญในการค้าคือเรือสำเภา ประเทศคู่ค้าที่สำคัญที่สุดคือจีน เพราะได้ผลประโยชน์มากมายจากการค้า เนื่องจาก จีนใช้ระบบบรรณาการ (tributary system) ที่เรียกว่าจิ้มก้อง^๓ เมื่อนำ เครื่องบรรณาการไปให้จีนจะตอบแทนมาประมาณ ๒ เท่าเสมอ นอกจากนี้การให้ เครื่องบรรณาการทำให้การค้าสะดวกขึ้น สำเภาไทยจึงไปค้าขายกับจีนเสมอ เบนี้นับันทีความมีเรือสำเภาระวางบรรทุกเกือบ ๓๐,๐๐๐ ตัน ออกจากกรุงเทพฯ

^๑ปีเตอร์ เอฟ เบลด์, "ตัวกำหนดความคืบหน้าพัฒนาของประเทศไทย", สังคมกับเศรษฐกิจ..., หน้า ๒๔๔.

^๒ดูรายละเอียดใน วิชัย ประสงค์สีต, ประวัติและวิวัฒนาการกรมสรรพากร (พระนคร: เอกศิลป์การพิมพ์, ๒๕๐๖), หน้า ๖๔.

^๓พระยาอนุমানราชชน, ตำนานสกุลการ, หน้า ๑๔.

ไปเมืองจีน ปีหนึ่ง ๆ มีเรือสำเภาจากเกาะไหหลำประมาณ ๒๐ - ๔๕ ลำ และ
จากเมืองท่าอื่น ๆ ในจีนประมาณ ๓๖ - ๕๐ ลำ มีกำไรจากการค้าประมาณ
๓๐๐ เปอรเซ็นต์^๑ นอกจากนี้ยังค้ากับประเทศอื่น ๆ ด้วย เช่น เวียดนาม
ญี่ปุ่น ฯลฯ

ส่วนการค้ากับประเทศทางตะวันตกก็มีอยู่บ้าง แต่ไม่สนิทสนมเท่าจีน
ชาวตะวันตกเคยเข้ามามีบทบาทมากในช่วงปลายกรุงศรีอยุธยา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
ในสมัยสมเด็จพระนารายณ์ แต่หลังจากนั้นเกิดปัญหาทางการเมืองภายในไทย
เมื่อสมเด็จพระเพทราชาทรงขึ้นครองราชย์ ทรงขับไล่ชาวตะวันตกออกหมด
ประจวบกับทางตะวันตกเองก็เริ่มมีปัญหาภายในคือสงครามนโปเลียน ทำให้การ
ติดต่อหยุดชะงักไประยะหนึ่ง เมื่อสงครามในยุโรปสงบลงแล้ว ทางยุโรปเริ่ม
พัฒนาระบบทุนนิยมอย่างเต็มที่ และเริ่มใช้ระบบจักรวรรดินิยมใหม่อีกครั้ง คราวนี้มี
กำลังเข้มแข็งกว่าเดิม จนเป็นเหตุให้ไทยต้องโอนอณานิคมตามขอเรียกร้องต่าง ๆ
ยอมลงนามในสนธิสัญญาเบาริงกับอังกฤษ และต้องทำสนธิสัญญาไม่เสมอภาคกับ
ประเทศอื่น ๆ อีกมาก เช่น ฝรั่งเศส เนเธอร์แลนด์ สหรัฐอเมริกา ฯลฯ ยังผล
ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างเศรษฐกิจไทยอย่างมากมาในช่วงเวลา
ต่อมา

เบ็คเคิลิค

นอกจากนี้ รายได้ของรัฐยังได้มาจากรายรับจรรยาต่าง ๆ เช่น จากของ-
กำนัลที่ขุนนางนำมาถวาย การรับราชการ เงินค่าธรรมเนียมและค่าปรับทางการ
ศาล เครื่องราชบรรณาการจากประเทศราชซึ่งจะต้องส่งมาให้ตามกำหนด

^๑Burney's Papers, vol. II pt. IV, p. 79.

พิจารณาโดยส่วนรวม จะเห็นได้ว่ารายได้ประเภทต่าง ๆ ของรัฐบาล
เรียกเก็บจากวิถีการดำเนินชีวิตของประชาชนทั้งสิ้น ต่อไปจะได้พิจารณาถึงวิธีการ
จัดเก็บภาษีอากรในช่วงก่อน พ.ศ. ๒๔๖๖ เพื่อจะได้เข้าใจระบบการทำงาน
และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน และสาเหตุที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงวิธี
การเก็บใหม่

วิธีการจัดเก็บภาษีอากรก่อนสมัยรัตนโกสินทร์

การจัดเก็บผลประโยชน์โดยเรียกว่า "ภาษีอากร" เป็นคำใหม่ เพิ่งใช้
ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว พระมหากษัตริย์องค์ที่ ๓ แห่ง
กรุงรัตนโกสินทร์นี้เอง คำนี้ใช้เรียกแทนส่วยสาอากรหรือส่วยสัดพัทธยากรที่พระองค์
ทรงปรับปรุงวิธีการเก็บใหม่ จะได้ไม่สับสนกับวิธีการเดิม สมเด็จพระเจ้าบรม-
วงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงอธิบายคำ "ภาษี" ว่า เดิมใช้ใน
ความหมายว่าได้เปรียบ ส่วนความหมายที่นำมาใช้ในการเก็บรวบรวมผลประโยชน์
แผ่นดิน น่าจะมาจากภาษาแต้จิ๋วที่ว่า "นู้ซี" หมายถึงสำนักงานเจ้าพนักงานเก็บ
ผลประโยชน์แผ่นดิน สมัยรัชกาลที่ ๓ ทรงปรับปรุงวิธีการเก็บภาษีใหม่โดยให้มี
ผู้ประมูลเงินหลวง บุคคลเก็บผลประโยชน์^๑ อาจเรียกว่าภณีอากรด้วยเหตุนี้

ในการพิจารณาเรื่องการจัดเก็บภาษีอากร ยังไม่พบหลักฐานหรือเอกสาร
ที่ระบุไว้อย่างแน่นอนชัดเจจนถึงรายละเอียดของการจัดเก็บภาษีอากรว่าเป็นอย่างไร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๑ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ,
ลัทธิธรรมเนียมต่าง ๆ ภาคที่ ๑๕ ตำนานภาษีอากรบางอย่างกับพระนิพนธ์อธิบาย
(พระนคร: โรงพิมพ์อักษรสาส์น พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ
นายหิรัญ สูตะบุตร, ๒๕๑๒), หน้า ๒ - ๓.

นอกจากประมวลจากเอกสารต่าง ๆ เท่าที่มี เช่น บันทึกของชาวต่างประเทศ หรือกฎหมายที่ออกในสมัยนั้น อาจสรุปได้ว่าในการเก็บภาษีอากรไม่มีหลักการหรือหน่วยงานที่แน่นอน การจัดหน่วยงานทางด้านการภาษีอากรกระจัดกระจายอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ เนื่องจากการจัดรูปแบบการปกครองแบบเคมเสนาบดีแต่ละคน เช่น สมุหพระกลาโหม สมุหนายก หรือพระคลัง ต่างรับผิดชอบในการบริหารราชการแยกตามพื้นที่ที่ได้รับมอบหมาย คือแต่ละคนต้องรับผิดชอบเบ็ดเสร็จทุกอย่าง ทั้งในด้านการปกครองและการเก็บผลประโยชน์ เช่น ตามหัวเมือง ขกรบัตร์ ลีสดี เมือง วัง นา ต่างก็มีหน้าที่ช่วยดูแลผลประโยชน์ด้วย

ในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนสมัยสมเด็จพระนารายณ์ กฎหมายที่ออกสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ มีการแบ่งหน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งทางด้านการคลังด้วย ผู้รับผิดชอบทางด้านการคลังคือโกษาธิบดีหรือพระคลัง มีตำแหน่งรอง ๆ ลงไป รับผิดชอบกันเป็นช่วง ๆ กล่าวคือ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งขุนนางใน

ตามศักดิ์นาพลเรือน ตำแหน่งรอง ๆ ลงไปได้แก่



ออกหลวงมั่งคดรัตนราชมนตรี	สรรพากรใน	นา ๒๕๐๐
ออกหลวงอินทมนตรีศรีจันทรกุมาร	สรรพากรนอก	นา ๒๕๐๐
หลวงอินทมูลบาทเศรฐ์		นา ๑๑๐๐
ขุนคลัง	เจ้ากรมคลังป่าจาก	นา ๖๐๐
ขุนศรีครยศ		
ขุนยี่สาร พนักงานขนของ		นา ๖๐๐
ขุนทิพรัตนสมบัติ	พระคลังเดิม	
หมื่นทิพรัตนสมบัติ		
หมื่นสิทธิ	พระคลังเดิมกลาง	นาคคนละ ๕๐๐
ขุนวิเสสสมบัติ		

ระดับสูง เช่น สมุหพระกลาโหม สมุหนายก จตุสดมภ์ และเจ้าเมืองต่าง ๆ แล้ว
ขุนนางเหล่านี้จะแต่งตั้งขุนนางในระดับรอง ๆ ลงไปเองเพื่อช่วยราชการ เช่น
การแต่งตั้งนายอกร นายขนอน ในเขตอำนาจแห่งตน

ขุนศรีราชากร มี ๘ นาย	นาคคนละ ๓๐๐
ขุนศรีสำรวจ พนักงานเรียกหมากกรอก	นา ๕๐๐
ขุนนายระวาง	} นาคคนละ ๒๐๐
หมื่นนายระวาง	
นายอกร	
นายสมพัชสร	
นายขนอน	
กำนัลตลาด	

ดูรายละเอียดใน เสถียร ลายลักษณ์, "ศักดิ์นาพลเรือน", ประชุม-
กฎหมายประจำศก (พระนคร: โรงพิมพ์เดลีเมล, ๒๔๗๘), หน้า ๑๕๕ - ๑๕๖.

ดังจะเห็นได้จากพระธรรมนูญที่ระบุให้
 พระยามราช มีหน้าที่เก็บส่วยและเกณฑ์ทหารมารับใช้
 พระยาธรรมราชาธิบดี เสนาบดีวัง เก็บภาษีผลิตภัณฑ์จากป่า ค่าที่ดิน
 ในเมืองหลวง เกณฑ์คนมาใช้ในวัง
 พระยาโกษาธิบดี มีอำนาจควบคุมเขตรับผิดชอบ มีหน้าที่ในศาล
 เกี่ยวกับการภาษีอากร ศุลกากร อากรของป่า
 บ้าน ประมง ตัดสินความเกี่ยวกับคนต่างประเทศ
 และออกตราภูมิให้แก่ผู้ที่ได้รับการยกเว้นภาษีอากร
 พระยาพลเทพ มีหน้าที่ปรับปรุงการเก็บภาษี การเพาะปลูก
 รวมทั้งการเก็บหางข้าว หรือเก็บเป็นตัวเงิน

ดู เสถียร ลายลักษณ์, "พระธรรมนูญ", ประชุมกฎหมายประจำศก
เล่ม ๑ (พระนคร: โรงพิมพ์เดลีเมล, พ.ศ. ๒๔๗๘), หน้า ๕๒ - ๕๖.

ในค่านวธีการจัดเก็บ มีกำหนดในพระธรรมนูญ มาตรา ๑๔ ที่ว่า

... ทรายอายุภัทร พระยาราชนิกิตศรีรัตนราชสมบัติ ได้ไปตั้งนายระวาง
หัวเมือง และได้มีตรากำกับตราเจ้าจำนวน ตั้งนายอากรในกรุง แขวง
จังหวัด และหัวเมือง สุราบอนเบี้ย สมพัชร ขนอนตลาด คานำ เค้านำศาล
เรือจาง แลแรงเงินติดคางนายอากร ณ หัวเมืองปากใต้ฝ่ายเหนือ
ทั้งปวง...^๑

พนักงานเก็บผลประโยชน์มีหน้าที่สำรวจการทำมาหากินของประชาชน
ชักจูงให้ประชาชนเข้าไปทำกินในที่รกร้าง ออกโฉนดให้ และเรียกเก็บอากรขนอน
ตลาด สำรวจตรวจเก็บของต้องห้าม เช่น ไม้ กฤษณา นอแรด งาช้าง ฯลฯ

จากลักษณะของระบบการบริหารภาษีอากรในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนต้น
จะเห็นได้ว่า ยังคงมีปัญหาทั้งในระดับการบริหารและผลกระทบต่อประชาชนอยู่
ในด้านการบริหาร ตามระบบที่กระจายอำนาจโดยพระมหากษัตริย์ โดยหลักการ
พระมหากษัตริย์น่าจะเป็นผู้ที่ได้รับผลประโยชน์มากที่สุด แต่ในทางปฏิบัติอำนาจ
ของพระมหากษัตริย์มีอยู่อย่างเข้มข้นเฉพาะในเมืองหลวง และเมืองใกล้เคียงอีก
ไม่กี่เมือง ในหัวเมืองไกล ๆ ต้องมอบสิทธิอำนาจให้แก่ขุนนางที่พระองค์ส่งไป
หรือขุนนางท้องถิ่น จึงต้องทรงเอื้อประโยชน์ให้แก่ขุนนางเหล่านั้นด้วย
อีกประการหนึ่ง การตรวจสอบก็ไม่สามารถจะทำได้ง่าย ๆ ดังนั้น จึงเกิดการ
หายหกดักหล่นระหว่างทางอยู่มาก เนื่องจากการส่งผ่านผลประโยชน์ต้องผ่าน
หลายขั้นตอน ขณะเดียวกันอำนาจของขุนนางทางหัวเมืองก็ค่อนข้างเข้มแข็ง ผูกพัน
กับเมืองหลวงด้วยพันธะทางคานแรงงานและผลประโยชน์บางประการ แต่ส่วนใหญ่
การดำรงชีวิตสามารถกำหนดได้เอง

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๘.

การทุจริตสามารถทำได้หลายวิธี เช่น การใช้กระเช้าเหล็กปลอมในการ
เก็บอากร การวัดที่นาที่สวนอาจำวัดมากหรือน้อยตามผลประโยชน์ที่ส่วนตนจะได้
หรือไม่ก็คนที่เก็บส่วยสาอากรอาจนำพระราชทรัพย์หลบหนีไปได้ อาจเก็บอากร
เกินพิภักดิ์อัตราที่กำหนด

นอกจากนี้ ระบบการเก็บภาษีอากรในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนต้น เริ่มเปิด
โอกาสให้เอกชนได้เข้ามามีบทบาทในการจัดเก็บ เนื่องจากเจ้าพนักงานสามารถ
แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ในระดับรอง ๆ ลงไปเพื่อช่วยในการจัดเก็บได้ การแต่งตั้งอาจ
ทำโดยการคัดเลือกบุคคลที่ใกล้ชิด หรือผู้ที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกันมาช่วยทำ

ในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนต้น แม้วการเก็บผลประโยชน์ในรูปตัวเงิน
จะยังไม่มีความสำคัญ แต่วิธีการเก็บส่วยสาอากรก็เริ่มเป็นการวางรากฐาน
สำหรับการรวบรวมผลประโยชน์แผ่นดินในสมัยต่อมา เพราะแม้ว่าในระยะเียยด
จะมีความแตกต่างกันอยู่บ้าง แต่ในหลักการแล้วอาศัยแบบอย่างเดียวกัน

สมัยกรุงศรีอยุธยาตอนปลาย ลักษณะการจัดเก็บยังคงใช้วิธีการแบบเดิม
แต่สภาพการณ์เปลี่ยนแปลงไปบ้าง การคาดคองขางเจริญรุง เรื่องทั้งการคากับชาว
ตะวันออกด้วยกันและชาวตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝรั่งเศส ในช่วงสมัยนี้
พบหลักฐานเกี่ยวกับภาษีอากรมากขึ้น โดยที่จารมาจากกฎหมายหรือจดหมายเหตุฝรั่ง
ทำให้ทราบวว่าสมัยสมเด็จพระนารายณ์มีการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษี และมีการจัด
ลักษณะภาษีให้ชัดเจนยิ่งขึ้น เป็นจังกอบ ส่วย ฤชา อากร อย่างที่เรียกกันว่า

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เรื่อง เครื่องมือในการ เก็บเงินโดยกระเช้าเหล็กนั้น พบในกฎหมาย
อาญาหลวง ที่กล่าวโทษเจ้าพนักงานที่นำกระเช้าเหล็กปลอมไปเก็บเอาจังกอบจาก
ราษฎร แสดงวว่ากระเช้าเหล็กที่ไปเก็บก็ต้องมีการทำ เป็นพิเศษ.

ส่วยสาอากรหรือส่วนสัทธิศขากร รายได้จากส่วยสาอากรมีความสำคัญมากขึ้น เพราะเป็นสมัยที่ทำการค้าอย่างมาก มีความต้องการส่วยสาอากรทั้งในรูปแบบทรัพย์สิน เพื่อนำไปเป็นสินค้า และรูปตัวเงินค่วยแม่จะไม่ใช้คานหลัก

อย่างไรก็ดี เมื่อมีการเก็บภาษีในรูปแบบเงินตรามากขึ้น ก็เกิดความยุ่งยากมากขึ้น ในการรวบรวมเงินตราให้ได้อำนาจเงินที่แน่นอน ดังนั้น จึงเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีความสามารถในการจัดเก็บ เป็นผู้จัดทำโดยยอมให้มีกำไรจากการนี้บ้าง ค่วยเหตุนี้ เอกชนจึงเริ่มเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในการเก็บภาษีอากร เอกชนนี้มีทั้งชาวไทยและชาวจีน ถ้าเป็นชาวไทยมักเป็นพวกขุนนางข้าราชการ ส่วนชาวจีนมักเป็นผู้ที่คล่องอยู่ในวงการค้า และคุ้นเคยกับระบบการเก็บภาษีที่อยู่แล้วตั้งแต่ครั้งอยู่เมืองจีน ส่วนใหญ่มักเป็นผู้ที่ใกล้ชิดหรือประกอบการอาชีพอย่างใดอย่างหนึ่ง และเห็นช่องทางที่จะได้ประโยชน์จากการเสนอให้เก็บภาษีจากอาชีพที่ตนเกี่ยวข้อง ก็จะนำเสนอขอจัดทำภาษีอากรพร้อมทั้ง เสนออัตราภาษี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ตัดสินพระทัยว่าจะยอมรับหรือไม่

ส่วนในด้านวิธีดำเนินการยังคงเป็นแบบสมัยอยุธยาตอนต้น ความเปลี่ยนแปลงในระบบการบริหารมีไม่มากนัก สิ่งที่เปลี่ยนแปลงคือเจ้าหน้าที่ในระดับล่าง โคกแก่งพนักงานผู้จัดเก็บ ซึ่งจะวิวัฒนาการมาเป็นเจ้าภาษีนายอากรต่อไป ในพระราชกำหนดเก่าเรียกผู้ทำภาษีอากรว่า "ขุนหมื่นผู้ทำภาษีนายอากรขนอน กำนัล ตลาด กำนัลนา หรือผู้เรียกอากร ส่วนไรนา สมพัชร์ หัวป่า คาคี เชียงเรือ นาลาน ตลาด ขนอน สรรพอัญญาณีทั้งปวง..."^๒

^๑สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, ลัทธิธรรมเนียมต่าง ๆ ภาคที่ ๑๕ ทำน่านภาษีอากรข้างอย่าง..., หน้า ๑.

^๒เสถียร ลายลักษณ์, "พระราชกำหนดเก่า," ประชุมกฎหมายประจำศก, หน้า ๔๔๔ - ๔๕๑.

ปลายสมัยกรุงศรีอยุธยา รัชสมัยสมเด็จพระนารายณ์ การค้ากับต่างประเทศเจริญรุ่งเรืองอีกครั้ง โดยเฉพาะกับฝรั่งเศส แคว้นของปลายรัชสมัยและต่อมา ในสมัยพระเพทราชาเป็นต้นมา การค้ากับต่างประเทศซบเซาลง เพราะพระเพทราชาไม่โปรดการเกี่ยวข้องกับต่างชาติ และทรงขับไล่ออกไป ประจวบกับทางยุโรปมีปัญหาทางการเมืองอยู่พอดี ทำให้ไม่มีโอกาสหมดเขตประโยชน์ทางการค้าในเอเชียได้อย่างเต็มที่ จึงเหลือกลุ่มชนที่มีความชำนาญทางการค้าและการเก็บอากรอยู่กลุ่มเดียวคือชาวจีน

ชาวจีนมีโอกาสมหาเศรษฐีจึคิดว่าชาวไทยมาก เพราะไม่ต้องติดกับระบบการเกณฑ์แรงงานเหมือนอย่างที่เราไทยต้องปฏิบัติ ซึ่งทำให้ไม่มีเวลาเป็นตัวของตัวเอง ยิ่งกว่านั้นยังไม่สามารถเคลื่อนย้ายที่อยู่ได้อย่างสะดวก ส่วนคนจีนมีอิสระมากกว่าเพราะเป็นคนต่างดาว สามารถโยกย้ายไปมาค่อนข้างง่าย เมื่อประกอบกับความชำนาญทางการค้าทำให้โอกาสที่จะหาช่องทางทำมาหากินเป็นไปได้โดยสะดวก

ทางด้านภาษีอากร ยังคงใช้วิธีการเก็บแบบเดิม เพียงแต่เน้นรายละเอียดบางอย่างแน่นอนขึ้น ประจวบกับรัฐทำการค้ามากขึ้น จึงต้องการผลประโยชน์ทั้งที่เป็นผลผลิตและเป็นเงินตรา ลาลูแบร์บันทึกสภาพชาวไทยไว้ดังนี้

... คนพื้นเมืองชาวสยามนั้นเสียหายไปแล้วด้วยภาษีอากรและการที่เขาเคื้อนรับราชการ จึงไม่สามารถที่จะทำการค้าที่ใหญ่โตได้ แม้วางจะมีเสรีภาพอันสมบูรณ์สักคราวหนึ่ง คนเราจะทำการค้าได้ก็ด้วยเงินที่เหลือใช้สอยแล้ว แต่เงินอันจำเป็นแก่การครองชีพก็ยากจะหาได้เสียแล้ว ในสภาพที่มีภาษีอากร เป็นเรื่องหนักหนาอยู่ จำนวนเงินมากมายที่รีดเอาไปจากราษฎรนั้นย้อนกลับมาสู่ราษฎรได้ก็แสนหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหัวเมืองไกลแลว่ามีใครย้อนกลับไปทั้งหมดเสียด้วย เพราะเงินส่วนใหญ่นั้นตกอยู่ในกำมือของผู้ที่ทำหน้าที่รับและจ่ายสำหรับองค์พระมหากษัตริย์ ส่วนเงินที่ย้อนกลับไปถึงราษฎรนั้นก็หาได้ตกถึงมือราษฎรเพื่อจ่ายใช้สอยไม่ ด้วยไม่หา

ก็ถูกกริ้วรวมกลับ เขาสูทของพระคลังหลวงอีก ทำให้การค้าเล็ก ๆ น้อย ๆ
ต้องหยุดชะงักไปเพราะขาดเงิน ทำให้การค้าทั่วไปต้องเสื่อมทรามลง...

รวมอยู่ใน
วิธีการจัดเก็บภาษีอากรมีลักษณะคล้ายกับในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนต้น
ต่างกันแต่เพียงรายละเอียดเรื่องเจ้าหน้าที่ มีการออกกฎหมายอย่างละเอียด
ที่บอกตัวบุคคลและหน้าที่ อย่างไรก็ดี การควบคุมของส่วนกลางไม่สามารถควบคุม
ได้อย่างเต็มที่ ต้องปล่อยให้หัวเมืองดำเนินการปกครองตลอดจนกิจการต่าง ๆ ใน
เมืองเอง การควบคุมเป็นไปเฉพาะในทางทฤษฎี คือควบคุมได้เฉพาะโครงสร้าง
เท่านั้น ในเรื่องภาษีอากรก็เช่นเดียวกัน กล่าวคือ รัฐเป็นผู้กำหนดว่าใครมีหน้าที่
เก็บภาษีอย่างไร และจะต้องส่งให้รัฐเท่าใด ลักษณะเช่นนี้เอื้ออำนวยต่อการ
เติบโตของระบบเจ้าภาษีนายอากรอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นระบบที่สะดวกต่อรัฐ
ในการรวบรวมผลประโยชน์โดยที่รัฐไม่ต้องจัดทำเจ้าหน้าที่ไปทำเอง เพราะ
เจ้าภาษีนายอากรจะขอประมูลผูกขาดภาษีอากรต่าง ๆ ที่ตนเสนอขึ้น หากรัฐอนุญาต
ก็สามารถทำได้ โดยมีภาระที่จะต้องส่งรายได้ให้รัฐเท่าที่ตกลงกันไว้ ส่วนที่เหลือ
ถือเป็นกำไรของเจ้าภาษีนายอากร วิธีการเช่นนี้ในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนปลาย
ก็เริ่มเข้ามามีบทบาททางเศรษฐกิจการคลังของไทยมากขึ้น แต่ยังไม่ถือว่ามีผลมาก
เหมือนอย่างในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น อาจกล่าวได้ว่า ที่ระบบเจ้าภาษีนายอากร
เริ่มมีบทบาทมาก เป็นเพราะรัฐเริ่มขยายบทบาททางการค้ากว้างขวางขึ้น
และรายได้จากการค้าเหล่านี้ให้ค่อนข้างสูง จึงต้องการรายได้จากภายในประเทศ
เพื่อนำมาเป็นทุนในการค้า (ถ้าหากมีผู้รับจัดเก็บให้อย่างสม่ำเสมอก็ยิ่งเป็นหนทาง
ที่สะดวกต่อรัฐ)

๑ โคธ ลาลูแบร์, ราชอาณาจักรสยาม (จดหมายเหตุลาลูแบร์ฉบับสมบูรณ์)
เล่ม ๑. แปลโดย สันต์ พ. โกมลบุตร (พระนคร: สำนักพิมพ์ก้าวหน้า, ๒๕๑๐),
หน้า ๕๐๓.

๘๕
การจับเก็บภาษีอากรสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ก่อน พ.ศ. ๒๔๑๖

ลักษณะการจับเก็บภาษีอากรครั้งใดจะคล้ายคลึงกับสมัยกรุงศรีอยุธยา คือ
รับวิธีการสืบทอดมาแม้ว่าจะมีการ เปลี่ยนราชวงศ์ภายหลังการเสียดกรุงศรีอยุธยาแล้ว
สมัยกรุงธนบุรี สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ใช้วิธีการแบบสมัยกรุงศรีอยุธยา
ตอนปลาย หากแต่อาจประสิทธิภาพในการ เก็บแตกต่างกัน เนื่องจากสภาพเอื้อ
อำนวยของภาวะเศรษฐกิจสังคม

ในสมัยกรุงธนบุรี สังคมบอบช้ำจากการเสียดกรุงมาก ทุกสิ่งทุกอย่าง
ขาดแคลน ต้องระดมกำลัง เพื่อสรรสร้างสังคมใหม่ การเก็บภาษีอากรจึงเป็นไป
ค่อนข้างลำบาก เพราะราษฎรขาดกำลังทรัพย์และอยู่อย่างกระจัดกระจายไม่เป็นที่
รัฐต้องพยายามดึงกำลังคนกลับมาอยู่ตามบ้านเมืองให้เป็นปึกแผ่นเหมือนเดิม ซึ่งก็
ประสบปัญหามากมาย สมเด็จพระเจ้าตากสินต้องทรงจ่ายพระราชทรัพย์ซื้อชาวสว
มาเลี้ยงพลเมืองในยามที่อดอยากยากแค้น แต่ทว่าวงโคจรที่ราษฎรพอมีกำลังก็จะขอ
เรียกภาษีอากร เช่น หางข้าว ฯลฯ และที่สำคัญคือการเกณฑ์แรงงานเข้ารับ
ราชการปีละ ๔ เดือน เนื่องจากเป็นช่วงเวลาจำเป็นในการใช้แรงงานเพื่อ
การรวบรวมและเสริมสร้างสังคม

ครั้นถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ในระยะแรกยังมีความจำเป็นในการสร้าง
สังคมต่อในทุก ๆ ด้านทั้งในด้านการเมือง การเรียกขวัญและกำลังใจ
ของประชาชนให้กลับคืนมา โดยการสร้างวัดวาอาราม รื้อฟื้นประเพณีดั้งเดิมมาใช้
งานเหล่านี้จำเป็นต้องใช้ทรัพย์เงินจำนวนมากจึงต้องรื้อฟื้นวิธีการในการรวบรวม
ผลประโยชน์จากประชาชนมาใช้อีกโดยปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ประกอบกับ
ช่วงนับพหุบาทของการค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะกับชาติตะวันตกเริ่มเข้ามา
อิทธิพลต่อเศรษฐกิจไทยอีกครั้ง ผลประโยชน์จากการค้าขายทำรายได้ให้รัฐสูง
มาก รัฐจึงเปลี่ยนแปลงรายละเอียดในเรื่องวิธีการหารายได้บางประการ เช่น
การปรับปรุงระยะเวลาในการเข้ารับราชการ การกำหนดคพิภคอัตราภาษีอากร

๔๖๑

ช่วงนี้รัฐต้องการเงินตราหรือสิ่งของมากขึ้นเพื่อความสะดวกในการค้า ดังนั้นใน
ด้านการเกณฑ์แรงงาน รัฐจึงกำหนดให้ไพร่เข้ารับราชการปีละ ๔ เดือน หรือถ้า
ไม่ต้องการเข้ารับราชการก็เสียเงินตราราชการแทนเดือนละ ๖ บาท หรือปีละ ๒๔
บาท และลดลงเหลือ ๓ เดือนในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย
ถ้าหากจะเสียเป็นเงินก็เสียปีละ ๑๘ บาท^{๑)} สำหรับทาสเปลี่ยนกำหนดเวลาเป็น
ให้ทำงานกับนาย ๔ เดือน เข้ารับราชการ ๔ เดือน และทำงานส่วนตัว ๔
เดือน^{๒)} ส่วนไพร่หลวงเมื่อมาเข้าเวรราชการแล้ว ทางกรมจะให้โอกาสมีตราภูมิ
คุ้มห้ามเพื่อลดหย่อนอากรบางอย่าง ซึ่งกว่าจะทำได้ไพร่หลวงต้องจ่ายเงินจำนวน
มาก (ประมาณ ๘ ตำลึง ๒ สลึง^{๓)} หรือ ๓๖ บาท ๒ สลึง) และได้รับลดหย่อน
อากรเพียงเล็กน้อย

การที่รัฐลดหย่อนเวลาเข้ารับราชการลง เป็นการส่งเสริมให้ประชาชน
มีเวลาทำการผลิตมากขึ้น ทำให้รัฐมีโอกาสได้รับผลิตหรือเงินตรามากขึ้น อาจ
ถือได้ว่ารายได้หลักในช่วงนี้มาจากการค้าทั้งการค้าสำเภาและการค้าผูกขาด รวม

^{๑)} เสถียร ลายลักษณ์, "กฎหมายชำระเลข," ประชุมกฎหมายประจำศก
เล่ม ๔ (พระนคร: โรงพิมพ์เคลิเมนต์, ๒๔๙๑), หน้า ๔ - ๗.

^{๒)} เสถียร ลายลักษณ์, "พระราชกำหนดใหม่," ประชุมกฎหมายประจำศก
เล่ม ๒ (พระนคร: โรงพิมพ์เคลิเมนต์, ๒๔๗๔), หน้า ๔๔๕ - ๔๖๖.

^{๓)} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๙๔.

ทั้งการเก็บภาษีศุลกากรด้วย ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย มีสินค้าผูกขาดเพิ่มขึ้นหลายประเภท^๑

ส่วนในค่านาฬิกากร ราชยังคงใช้วิธีให้เอกชนผูกขาดการเก็บภาษีอากร แต่ภาษีอากรในช่วงนี้มีไม่กี่ประเภท เช่น อากรสุรา อากรบ่อนเบี้ย อากรขนอน (ภาษีผ่านค่านาฬิกาในและภาษีศุลกากร) อากรตลาด อากรค่าน้ำ อากรสวน อากร-สมภักษร คานา และส่วยต่าง ๆ^๒ ประมาณรายได้แต่ละปีในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย ได้ประมาณ ๒๕ ล้านบาท^๓

๑ คือ เป็นสินค้าชนิดแรกที่รัฐผูกขาด เริ่มตั้งแต่สมัยพระเจ้าทรงธรรม ครั้นถึงรัชสมัยพระเจ้าปราสาททอง เพิ่มสินค้าผูกขาดคือดินประสิว ตะกั่ว ฟาง หนามสุก หนังสัตว์ ไม้กฤษณา ช้างและงาช้าง รังนก ฯลฯ พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย ทรงเพิ่มใหม่ พริกไทย กระวาน รง พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเพิ่มไม้สัก

ดูรายละเอียดใน ควอริช เวลส์, การบริหารและการปกครองของไทย สมัยโบราณ..., หน้า ๓๓๒ - ๓๓๓.

๒ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ ๑ พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ ฉบับหอสมุดแห่งชาติ เดิม ๑ (พระนคร: สำนักพิมพ์คลังวิทยา, ๒๕๐๕), หน้า ๓๐๐.

^๓ John Crawford, Journal of An Embassy from the Governor General of India to the Courts of Siam and Cochin China (2 vols., London: Henry Colburn and Richard Bentley, 1830), vol. II, pp. 109-125.

ตารางที่ ๑

รายได้ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย
จากการประเมินของ จอห์น ครอว์ฟอร์ด

ชื่อภาษี	จำนวนเงิน
สุรา	๔๖๐,๐๐๐
✓ บอนเบี้ย	๔๖๐,๐๐๐
อากรค่าน้ำ	๖๔,๐๐๐
ภาษีโรงเรือน	๑๒๑,๐๐๐
การผูกขาดคิ๋บูก	๕๕,๐๐๐
การผูกขาดงาขาว	๕๐,๐๐๐
กระวานและรัก ไม่กฤษณา	๔๕,๐๐๐
รง	๒๔,๐๐๐
รังนกนางแอ่น	๑๐๐,๐๐๐
ฟองเตา	๕,๐๐๐
พริกไทย	๔๐๐,๐๐๐
น้ำตาล	๑๐๕,๐๐๐
คายนาคาน	๒๒๔,๐๐๐
ตนไม่มีผล	๕๒๐,๐๐๐
ภาษีที่ดิน	๒,๒๔๕,๓๓๔
ค่าเกณฑ์แรงงาน	๒๐,๐๐๐,๐๐๐
เงินคาบูกปีจีน	๒๐๑,๒๕๐
รวม	๒๕,๑๕๙,๔๖๔

ที่มา: John Crawford, Journal of An Embassy from the Governor General of India to the Courts of Siam and Cochin-China (1830), p. 122.

จะเห็นได้ว่า รายได้หลักมาจากค่าเกณฑ์แรงงาน (corvees) ภาษีที่ดิน ภาษีการพนัน นอกจากนี้ เป็นพวกผลผลิตหลักของประชาชน ซึ่งสามารถนำไปเป็น สินค้าของรัฐได้

อย่างไรก็ดี การเก็บภาษีด้วยวิธีการใช้เจ้าภาษีนายอากรก่อให้เกิดปัญหาแก่ประชาชน ในแง่ที่จะต้องเสียภาษีแบบทยุ่หมยิมและซ้ำซ้อน บางครั้งก็เก็บโดยไม่คำนึงถึงจำนวนผลผลิตของประชาชน ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนมาก ยิ่งในท้องที่ที่อยู่ห่างไกล อำนาจสิทธิขาดอยู่ในมือเจ้าเมืองหรือขุนนาง ซึ่งมักใช้ระบบกินเมือง คือ ระบบที่เจ้าเมืองกรมการเมืองจะได้รับผลประโยชน์จากการทำหน้าที่เป็นอุปการครอง โดยประชาชนตอบแทนในรูปส่วย สิ่งของ และเงินตรา พวกกรมการเมืองมักได้รับการแต่งตั้งจากคหบดีในเมือง หรือนักเลงโตที่มีพรรคพวกมาก เพื่อให้โจรยรายเกรงกลัวไม่กล้ามาปล้นสดมภ์ บางกรณี ก็ได้โจรปล้นสดมภ์มาเป็นกรมการเมืองเอง วิธีการนี้บางครั้งก็เป็นผลเสีย แมว่าจะช่วยคุ้มครองคนในถิ่น แต่กรมการเมืองประเภทนี้ก็มักคุมคนไปปล้นสดมภ์ที่อื่น นอกจากนี้ยังมีกรมกวรจีน ซึ่งได้เข้าขึ้นมาจากชาวจีนที่ตั้งตนเป็นหลักเป็นฐานแล้ว ขอเสนอเข้ารับผูกภาษีอากร ภาษีประมุขโคกก็ได้ยศเป็นขุนนางควย เรียกว่า "ขุนนางเจ้าภาษีนายอากร"^๒ ซึ่งเป็นกึ่งข้าราชการ ดังจะเห็นได้จากกรณีเงินค่อชูเจียงซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นหลวงรัตน-เศรษฐี ค่อชูเจียงเป็นจีนฮกเกี้ยน เกิดที่เมืองเจียงจิ๋ว ประเทศจีน เมื่ออายุ

^๑ เสรีบุรโกเศศ, ชีวิตชาวไทยสมัยก่อนและการศึกษาเรื่องประเพณีไทย (พระนคร: คลังวิทยา, ๒๕๑๕), หน้า ๓๘๑.

^๒ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาคำรงราชานุภาพ, เทศาภิบาล (พระนคร: พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พระยาอรรณภกระวีสุนทร (สงวน ศะตะวัฑ อรรณภกระวีสุนทร) สุสานหลวงวัดเทพศิรินทราวาส, ๔ พฤษภาคม ๒๕๐๓), หน้า ๒๔ - ๓๑.

๒๕ ปี ไต่ออกเดินทางจากเมืองจีนมายังเกาะหมาก ประกอบอาชีพเป็นกรรมกร
 พอสะสมทุนไต่บ้างก็เข้ามาค้าขายที่เมืองตะกั่วป่า และได้อาศัยความอุปการะของ
 ท้าวเทพสุนทร ซึ่งทำการค้าขายอยู่ที่ตะกั่วป่าเช่นกัน ต่อมาได้ย้ายไปทำการค้าที่
 พังงา และตั้งบ้านเรือนเป็นหลักแหล่ง ขยายกิจการค้าใหญ่โตขึ้น และเที่ยวค้าขาย
 อยู่แถบบริเวณตั้งแต่เกาะหมากจนถึงระนอง ทำให้ทราบแหล่งที่จะทำประโยชน์ใน
 หัวเมืองชายทะเลฝั่งตะวันตก ในที่สุดจึงได้เข้ามาขออนุญาตการค้ากับเมืองระนอง
 และอพยพครอบครัวมาตั้งภูมิลำเนาที่ระนอง โดยที่ยังรักษาร้านที่พังงาไว้ ในที่สุด
 ได้เป็นพระยารัตนเศรษฐีเจ้าเมืองระนอง^๑

ในการปกครองหัวเมือง เจ้าเมือง กรมการเมือง ต้องบริหารบ้านเมือง
 เอง โดยได้รับผลประโยชน์จากค่าธรรมเนียมต่าง ๆ แทนเงินเดือน แต่อาจทำ
 ไร่นาค้าขายหาผลประโยชน์ได้ สามารถเรียกประชาชนมาใช้สอยในกิจการของตน
 ได้ ส่วนการเก็บภาษีอากรนอกจากส่วยแล้ว ให้มีเจ้าภาษีนายอากรประมูลรับผูก
 ขาดจากกรุงเทพฯ มีอำนาจเหนือประชาชนตามหัวเมือง ซึ่งบางครั้งก่อให้เกิด
 ปัญหา คือ เมืองใดเจ้าเมืองกรมการเมืองเข้มแข็ง เจ้าภาษีนายอากรยอมอ่อนน้อม
 เพื่อความสะดวกในการเก็บภาษีอากร ถ้าเมืองใดอ่อนแอ เจ้าภาษีนายอากรจะมี
 อำนาจมาก ดังนั้น ในสมัยพระยารัตนเศรษฐี (คอซู้เจียง) เป็นเจ้าเมืองระนอง
 จึงรวบอำนาจทั้งสองอย่างเข้าด้วยกัน คือ เป็นทั้งเจ้าเมืองและเจ้าภาษีนายอากร
 มีทั้งอำนาจในการปกครองและอำนาจในการเก็บภาษีอากร^๒

^๑ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, "ตำนาน
 เมืองระนอง," ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ ๕๐ (พระนคร: โรงพิมพ์หนังสือพิมพ์ไทย,
 มหาอำมาตย์ตรีพระยาประทีปพิทักษ์ภูบาล (คอบุเทล ณ ระนอง) พิมพ์แจกในงาน
 ปีนชิงช้า พ.ศ. ๒๔๓๔), หน้า ๗ - ๘.

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๘ - ๒๐.

ในการเก็บภาษีอากรนี้ หากเจ้าภาษีนายอากร เก็บไม่ได้ก็ตามความ
มุ่งหมายก็อาจขอลดหย่อนได้ แต่หาทำงานได้ไม่เป็นที่พอใจก็อาจถูกถอดถอนได้
ทั้งเช่นกรณีของเจ้าพระยานคร ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก

...ให้เจ้านครลุดยศเสนาบดีเสีย เจ้านครก็เกิดกระต๊วงกระต๊อง
เกลียดคนเขามาอุทงก็ไมครบตามเกณฑ์ สักเลขก็ไคจำนวนน้อยไปกว่า
แตกคน มีครวให้หาถึงสองครั้งก็บิคพลิวไม่เขามา จึงให้ยกเจ้านคร
ออกเสียจากเจ้านคร เอิเขาเข้ามากรุง ให้เจ้าฟ้าคฝ่ายหน้าเป็น
เจ้าพระยานคร...

ในลักษณะเช่นนี้ สวัสดิภาพของประชาชนขึ้นกับการบริหารงานของ
เจ้าเมืองโดยสิ้นเชิง แม้ว่าในเมืองที่แยกอำนาจระหว่างเจ้าเมืองและเจ้าภาษีนายอากร
ประชาชนก็มีโอกาสเดือดร้อน เพราะระบบการปกครองแบบนี้ขึ้นกับ
คุณธรรมของผู้ปกครอง ผู้ปกครองต้องอาศัยผลประโยชน์จากกำไรในกิจการของตัวเอง
และกำไรจากการเก็บภาษีผลประโยชน์ สามารถกำหนดพิทักษ์อัตราภาษีได้เอง
วิธีการนี้อาจทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน พิจารณาจากภาษีผลประโยชน์ที่
เจ้าเมืองขูดผูกขาด ยกตัวอย่าง เมืองระนอง พระยารัตนเศรษฐีขอเก็บภาษีอากร
๕ อย่าง ซึ่งเรียกว่าภาษีผลประโยชน์ ได้แก่ ภาษีค่าน้ำที่ออกจากเมือง ภาษีสินค้า
ขาเข้าเมือง ภาษีเงิน ภาษีตรา และอากรบ่อนเบี้ย จะเห็นได้ว่าลักษณะภาษี



พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระวิจารณ์เรื่องจดหมาย
ความทรงจำของกรมหลวงนรินทรเทวี (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์พระจันทร์ โอไรส
และธิดา พิมพ์แจกเป็นที่ระลึกในงานพระราชทานเพลิงศพ ม.จ.หญิงอัปสรสมาน
กิตติยากร ณ เมรุวัดราชาธิวาส วันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๔๘๒), หน้า ๑๐๔ - ๑๐๕.

สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ,
ตำนานเมืองระนอง..., หน้า ๑๕.

อาการที่ขอเก็บ เรียกเก็บจากอาชีพหลักของประชาชน ตลอดจนการบริโภคในชีวิตประจำวัน สำหรับการเรียกเก็บจากอาชีพหลักนั้นสามารถทำได้โดยชอบธรรม หากไม่เก็บแบบหยุมหยิมหรือซ้ำซ้อน แต่กรณีเงิน สุรา บ่อนเบี้ย เป็นอบายมุขซึ่งถ้าหากประชาชนเสพยาเสพติดแล้วไม่เป็นผลดีเลย ทำให้อนาถสง ขาดสติ และก่อให้เกิดโทษอีกนานัปการ แต่ปรากฏว่า รายได้จากอาการทั้ง ๓ นี้ทำรายได้ให้สูงมาก รัฐจึงไม่ชักขวาง การให้เก็บอาการประเภทนี้เท่ากับเป็นการส่งเสริมให้คนบริโภคไปในตัว

ในระบบการเก็บภาษีอากรเช่นนี้ อำนาจการจัดกระจายอยู่ตามขุนนางหัวเมืองมาก ในขณะที่รายได้เข้าสู่รัฐมีไม่มากนัก ส่วนรายจ่ายสูงเนื่องจากการฟื้นฟูเมือง แม้ว่ารายได้รายจ่ายจะอยู่ในภาวะสมดุล แต่ไม่สามารถมีเงินคงคลังเก็บไว้เลย

ครั้นถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลพยายามอย่างยิ่งที่จะเพิ่มพูนรายได้ของบ้านเมือง ทั้งนี้เนื่องมาจากการขาดแคลนรายได้แผ่นดินตั้งแต่รัชกาลก่อน ๆ ประกอบกับรายจ่ายที่ทวีจำนวนสูงขึ้นเพื่อใช้จ่ายในการสร้างวัดและบูรณารังพระพุทธรูปศาสนา การป้องกันประเทศโดยการทำสงครามซึ่งมีอยู่หลายครั้งในรัชกาลนี้ การจ้างแรงงานชาวจีนเพื่อทำการก่อสร้างในโครงการต่าง ๆ และการสร้างกองเรือสินค้า ตลอดจนการสั่งซื้อสินค้าจากต่างประเทศ

ในตอนต้นรัชกาล รัฐบาลไม่ประสบปัญหาทางด้านรายรับนัก เนื่องจากผลกำไรจากการค้ากับต่างประเทศอยู่ในอัตราที่สูง เรือสินค้าไทยได้ติดต่อค้าขายกับเมืองท่าต่าง ๆ เป็นประจำ มีสินค้าประเภทเดียวที่รัฐบาลต้องการและหาซื้อได้ยากคืออาวุธปืน ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องร้องพินการติดต่อกับโปรตุเกส อาจกล่าวได้ว่าลักษณะการค้านี้ควบคุมโดยพระมหากษัตริย์ทรงทำการค้าเอง และมีขุนนาง

บางคนได้ประกอบการค้าอย่างนี้ด้วย ทั้งนี้เพื่อเกื้อกันไม่ให้พ่อค้าฝรั่ง เข้ามารแข่งขัน การค้าได้ เพราะไม่ไว้วางใจในการแผ่อำนาจทางการทหารและเศรษฐกิจ

ชาวตะวันตกจึงรู้สึกว่าการค้ากับไทยไม่สะดวก เพราะมีกฎเกณฑ์ ขอบบังคับมากมาย ตลอดจนต้องถูกเรียกเก็บอากรขาเข้าและค่าธรรมเนียมปากเรือ ในอัตราที่สูง จึงได้พยายามแก้ไขปัญหาทางการค้าโดยการทำสนธิสัญญาเบอร์นี กับอังกฤษใน พ.ศ. ๒๓๖๕ จุดมุ่งหมายเพื่อที่จะให้การการค้าดำเนินไปโดยเสรี ขอบตกลงที่สำคัญทางเศรษฐกิจคือกำหนดให้เก็บภาษีปากเรือ วาดะ ๑๗๐๐ บาท และห้ามส่งชาวไปต่างประเทศ และการทำสนธิสัญญาทำนองเดียวกันนี้กับสหรัฐอเมริกา พ.ศ. ๒๓๗๕ ผลของสนธิสัญญาทำให้การค้าผูกขาดของหลวงคอกย ๆ ลดความสำคัญลง เพราะต้องลดการการค้าผูกขาด และยกเลิกประเพณีการค้าขายของ ราชการบางประการ เช่น ลดรายการสินค้าของห้ามลงจำนวนมาก แม้ว่าสนธิสัญญาจะไม่สามารถยกเลิกการค้าผูกขาดโดยพระมหากษัตริย์ได้โดยสมบูรณ์ อย่างไรก็ตามก็ ภายหลังจากการทำสนธิสัญญานี้ การค้ากับต่างประเทศเพิ่มความสำคัญ ขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่ในคอนปลายรัชกาล กลับมาใช้นโยบายผูกขาดการค้าอีก และสร้างกองเรือพาณิชย์แบบยุโรป เป็นการชักชวนการค้าต่างประเทศจนต้อง พยายามทำสนธิสัญญาใหม่ในสมัยต่อมา

จากการที่ผลประโยชน์ของพระคลังสินค้าถูกกระทบกระเทือนไป และจากการที่ต้องการรายไค้เพิ่มเพื่อใช้ในค่าใช้จ่ายต่าง ๆ พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงปรับปรุงวิธีการต่าง ๆ ในการเพิ่มรายไค้ ดังนี้

วอลเตอร์ เอฟ. เวลดา, แผ่นดินพระนั่งเกล้าฯ. แปลโดย นิจทองโสภิต (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๑๔), หน้า ๒๔๗.

ปัญญา ประภาพันธ์, "ระบบเจ้าภาษีนายอากร...", หน้า ๑๒๑-๑๒๒.

๑. การเพิ่มภาษีอากร ๓๔ ชนิด ได้แก่ บอนเบียจีน หวย ก.ช.

ภาษีเบ็ดเสร็จ (เก็บจากของลงสำเนา) ภาษีของตองทาม ๖ อย่าง ภาษีพริกไทย (เก็บจากผู้ซื้อลงสำเนา) ภาษีพริกไทย (เก็บจากชาวไร่ที่ปลูก) ภาษีฝาง ภาษีไม้แดง (เก็บจากผู้ซื้อลงสำเนา) ภาษีไม้แดง (เก็บลิขสิทธิ์จากผู้ขาย) ภาษีเกลือ ภาษีน้ำมันมะพร้าว ภาษีน้ำมันตาง ๆ ภาษีกะทะ ภาษีคันยาง ภาษีไต้ชัน ภาษีพิน ภาษีจาก ภาษีกระแซง ภาษีไม้ไผ่ป่า ภาษีไม้รวก ภาษีไม้สีสุก ภาษีไม้คางพาลู ภาษีไม้คอเรือ ภาษีไม้ซุง ภาษีฝ้าย ภาษียาสูบ ภาษีปอ ภาษีคราม ภาษีเนื้อแห้ง ปลาแห้ง ภาษีเยื่อเคย ภาษีน้ำตาลทราย ภาษีน้ำตาลหม้อ ภาษีน้ำตาลอ้อย ภาษีสำรวจ ภาษีเตาตาล ภาษีจันอับไฟ, ไฟ เทียนไข เนื้อ และขนมตาง ๆ ภาษีปูน ภาษีเกวียน โคตาง เรือจ้างทางโยง^๑

การตั้งภาษีใหม่นี้ทำให้รายได้ของรัฐเพิ่มขึ้นมาก รายได้ของรัฐตกประมาณปีละ ๒๕ ล้านบาท^๒ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำรัสในเรื่องนี้ว่า

^๑ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ ๓ พ.ศ. ๒๓๖๗ - ๒๓๙๔ (พระนคร: โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร พิมพ์แจกเป็นที่ระลึกในงานพระราชทานเพลิงศพ ท่านผู้หญิงวงษานุประพัทธ์ (ตาด สนิทวงศ์ ณ อยุธยา) ณ เมรุวัดเทพศิรินทราวาส ๑๗ มีนาคม ๒๔๔๑), หน้า ๓๖๕.

^๒ ควอริช เวลส์ ประมาณว่ารัฐไครายได้ประมาณปีละ ๒๕ ล้านบาท
ดู ควอริช เวลส์, การปกครองและการบริหารของไทยสมัยโบราณ. ๑., หน้า ๓๖๗.

การแต่งสำเภาไปค้า ซึ่งเป็นภาระเสี่ยงทายเคราะห์หัดๆเคราะห์ร้าย
อยู่หนอย ลุดดอยไปควยเกิดอาการขึ้นใหม่ ๆ ใตเงินไซ้ในราชการ
แผ่นดินดีกว่าทำไรค้าสำเภา อาการเหล่านั้นในเรียกวาภาณี เพราะ
เป็นอาการเดิมที่เรียกมาแตกอน เป็นของที่เกิดขึ้นใหม่เหมือนหนึ่งเป็น
กำไร...^๑

ภาณีใหม่ที่เรียกเก็บนั้น เรียกเก็บจากสินค้าที่เป็นของจำเป็นในชีวิต
ประจำวันของประชาชน เช่น กะทะ ไต้ชัน ฟัน ฝ้าย เนื้อแห้ง ปลาแห้ง ฯลฯ
ดังนั้น จึงน่าจะมีผลกระทบตอประชาชนเป็นอย่างมาก เพราะไม่ว่าประชาชนจะ
ทำอะไร จะถูกเรียกภาณีเกือบหมดทุกอย่าง

๒. การแก้ไขการเก็บอาการเดิม มีการเปลี่ยนแปลงพิคัตอัตราภาณี
ประเภทต่าง ๆ ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เช่น การเก็บค่านาเปลี่ยนจากทางข้าวเป็น
ตัวเงิน อัตราไรละ ๑ สลึง และเก็บเงินแทนค่านาข้าวส่งฉางอีกไรละ ๑ เฟื้อง
(๑๒ สตางค์)^๒ นอกจากนี้ ยังมีกรยกเลิกอาการเดิม อาการค่าน้ำ และอาการ
รักษาเกาะ และห้ามประมูลอาการการพนัน ขนวัว ตีไก่ และกักปลา เพราะ
ทรงเห็นวณินเป็นของตัวร้าย เป็นของเสพพิคิต ทำให้ชาตสติสัมปชัญญะ ส่วนการ
ฆ่าสัตว์คักชีวิตเป็นบาป

^๑พระบาทสมเด็จพะจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบรมราโชบาย
การปกครองแผ่นดิน..., หน้า ๓๘ - ๓๙.

^๒ควอริช เวลส์, การปกครองและการบริหารของไทยสมัยโบราณ...,

๓. การปรับปรุงระบบเจ้าภาษีนายอากร^(๑) ดังกล่าวแล้ววาระบบ
เจ้าภาษีนายอากรมีมาแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาแล้ว พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้า-
เจ้าอยู่หัว ทรงปรับปรุงให้ระบบนี้มีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น เพื่อให้เหมาะสมกับ
การเพิ่มภาษีอากรอีก ๓๔ ชนิด ซึ่งจำเป็นที่จะต้องได้ระบบการบริหารที่มี
 ประสิทธิภาพ งานจึงจะลุล่วงไปด้วยดี

ในช่วงเวลาตั้งแต่วันที่ ๓ เป็นต้นมา ผลประโยชน์ในรูปสิ่งของ
เริ่มหมดความสำคัญลง รัฐบาลของการผลประโยชน์ในรูปของเงินตราเพื่อมา
ใช้จ่ายเป็นค่าจ้างแรงงาน เพื่อการพัฒนาต่าง ๆ ดังจะเห็นได้จากการ
เปลี่ยนแปลงแก้ไขการเก็บอากรเดิมให้เก็บในรูปเงินตรา แม้แต่การเกณฑ์
แรงงานมาเข้ารับราชการ ก็ให้เสียเป็นเงินตราราชการแทนได้ ในอัตราคนละ
๒ บาทต่อเดือน^(๒) เนื่องจากมีแรงงานเงินมาทดแทนแรงงานไทย รัฐสามารถ

ระบบเจ้าภาษีนายอากร คือการที่รัฐยินยอมให้เอกชนทำการประมูล
 ภาษีแข่งขันกัน ผู้ที่ประมูลได้จะต้องส่งเงินให้รัฐตามที่ใดประมูลไว้ และส่งให้ใน
 ระยะเวลาที่ได้ตกลงกัน จากนั้นผู้ประมูลภาษีได้ทำหน้าที่เป็นเจ้าภาษีนายอากร
 เรียกเก็บภาษีอากรกับราษฎรแทนรัฐ หมายความว่า เจ้าภาษีเปรียบเหมือน
 ตัวแทนของรัฐในการเรียกเก็บภาษีนั่นเอง

ดู สุภการณ์ จรดพันธ์, "ภาษีเงินกับนโยบายด้านการคลังของรัฐบาล
 ไทย พ.ศ. ๒๓๖๙ - ๒๔๖๔" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติ-
 ศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๓), หน้า ๑๖.

^(๑) สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเดชาดิศรราชานุภาพ, ตำนานภาษีอากร....
 หน้า ๙ - ๘.

จ้างแรงงานจีนมาทำงานโยธาได้ และการกำหนดให้ชำระค่าจ้างมาเป็นเงิน ๓ เฟื้องต่อ ๑ ไร่^๑

ระบบการจัดเก็บภาษีอากร

เรื่องระบบการจัดเก็บภาษีอากรยังคงสืบสนอยู่ในแง่การแบ่งแยก ความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ แต่ละหน่วยงานมักมีอำนาจหน้าที่ เบ็ดเสร็จ กล่าวคือ ควบคุมพื้นที่ ที่ดินจวน และเก็บภาษีอากร

ส่วนกลางมีหน่วยบริหารที่สำคัญ คือ กรมมหาดไทย กรมพระกลาโหม กรมนา กรมท่า มีอำนาจแต่งตั้ง บังคับบัญชา และลงโทษเจ้าภาษีนายอากร ทั่วประเทศ หน่วยงานเหล่านี้จะแต่งตั้ง เจ้าพนักงานหรือเจ้าจำนวนรับผิดชอบ ภาษีเฉพาะอย่าง ผู้ที่ต้องการประมูลผูกขาดภาษีอากรจะต้องมาทำการประมูล ต่อเจ้าจำนวน เจ้าภาษีจะต้องมีหนังสือของเจ้าจำนวนกำกับมาพร้อมกับทองคำตั้ง จึงจะนับว่าถูกต้องและทำภาษีได้ และเมื่อเก็บเงินได้แล้วต้องนำมาส่งแก่ เจ้าจำนวน ซึ่งจะรวบรวมส่งต่อพระคลังมหาสมบัติอีกทีหนึ่ง^(๒)

ส่วนภูมิภาค แบ่งเป็นหัวเมืองชั้นใน และหัวเมืองชั้นนอก เจ้าเมือง และกรมการเมืองมีหน้าที่ปกครองและควบคุมดูแลการเก็บภาษีอากร ในสาร ตราตั้งของเจ้าภาษีนายอากรจะระบุให้เจ้าเมืองและกรมการเมืองอำนวยความสะดวก ในการเก็บภาษีอากรให้ ในกรณีของหัวเมืองชายทะเลฝั่งตะวันตก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๑เสถียร ฉายลักษณ์ และคนอื่นๆ, "พระราชกำหนดให้เรียกช่าว คานาไร," ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม ๔, หน้า ๕๕ - ๖๓.

^๒พระยาอนุমানราชอนัน, ตำนานสุลตการ..., หน้า ๑๘.

มีวิธีการพิเศษคือ เจ้าเมืองและกรมการเมืองปฏิบัติราชการทั้งในด้านการปกครอง และการผูกขาดภาษีอากร คือเป็นเจ้าภาษีนายอากรเอง เช่น พระยาระนอง พระยาภูเก็ท การอนุญาตให้ทำเช่นนั้นทำให้เจ้าเมืองมีอำนาจมากขึ้น ปรากฏว่า เจ้าเมืองแต่ละคนมีกำไรจำนวนมาก บางคนนำกำไรไปลงทุนทำกิจการอื่น เช่น สร้างงาน ร้าง ทลาค และโรงแถวให้คนเช่า ดังคนเช่ามาค้าขายเก็บค่าเช่า และคอกเบี้ยมากมาย ดังที่พระยาภูเก็ท (ทัต) นำกำไรไปสร้างตึกให้เช่าที่ปีนัง และสิงคโปร์หลายแห่ง^{๑)} พระยารัตนเศรษฐีเมืองระนอง นำกำไรไปตั้งห้าง โทหงวนที่ปีนัง ใช้ทุนจากห้างโทหงวนไปทำการหาประโยชน์ที่เมืองระนอง หลังสวน และปีนัง^{๒)} นั่นคือ ระบบการจัดเก็บภาษีอากรแบบนี้ เจ้าภาษีนายอากรเองได้รับผลกำไรมากจนสามารถคอกทุนตั้งตัวกันได้อย่างมั่นคง

ส่วนหัวเมืองชั้นนอกหรือหัวเมืองประเทศราช มักส่งภาษีในรูปส่วย สิ่งของ หรือเครื่องราชบรรณาการ อย่างไรก็ตาม ส่วยนี้มักถูกข้าหลวงที่มีหน้าที่ รวบรวมเบียดบังไปใช้เป็นส่วนตัวเสมอ^{๓)}

^{๑)} สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าฯ กรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์ และ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, สาส์นสมเด็จพระ เลม ๒ (พระนคร: องค์การคาศุรุสภา, ๒๕๐๔), หน้า ๒๕๖ - ๒๕๗.

^{๒)} เรื่องเดียวกัน; หน้า ๒๕๘ - ๒๕๙.

^{๓)} บุรุษอด แก้วกันหา, "การเก็บส่วยสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น พ.ศ. ๒๓๒๕ - ๒๔๑๑" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๘), หน้า ๗๙.

รวมความแล้ว ลักษณะองค์การบริหารภาชีอากร ส่วนกลางจะจัดเก็บ
 ภาชีอากรที่สำคัญ ๆ บางอย่างเอง เช่น อากรศาสนา คานา ซึ่งเป็นรายไคส่วนใหญ่
 ของรัฐ เพราะเก็บจากอาชีพหลักของประชาชน ส่วนภาชีอากรประเภทอื่น ๆ อนุญาต
 ให้เอกชนประมูลจัดเก็บเป็นเจ้าภาชีนายอากร ซึ่งส่วนใหญ่ผู้ที่ประมูลไคมักเป็นชาวจีน
 เพราะมีความคุ้นเคยกับระบบนี้เป็นอยางดี ภายหลังจากที่รัฐต้องเสียรายไคจากการ
 ถูกขาคการคางำนวมมาก จึงหันมาเพิ่มรายไคด้วยการถูกขาคภาชี คังจะเห็นไคว่า
 ในช่วงคังแต่รัชกาลที่ ๓ เป็นต้นไป มีการเสนอเก็บภาชีอากรจำนวมมากโดยผู้ที่
 ตองการทำภาชีจะไปสืบเสาะควา สิ้นคาคไคพอที่จะเก็บภาชีไค ก็จะทำฎีกาเสนอทอ
 เจ้าจำนวม พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้คังคังสิน ถาคไครับแตงคังจะไครับบรรคาคคังคัง
 มีฐานะเป็นขาราชการควย มีอำนาจและสิทธิพิเศษมากมาย การถูกขาคภาชีอากร
 ยิงหัวจำนวมมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะภายหลังการทาสันธิสัญญาเบาวริง

ผลจากการปรับปรุงระบบการเก็บภาชีอากร นับคังแต่รัชสมัยพระบาท-
 สมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยุหัว เป็นต้นมา ทำให้รัฐมีรายไคเพิ่มขึ้นจากเดิมถึง

๑๑.๐๖ เท่า



อุณาภา ประภาพันธ์, "เจ้าภาชีนายอากรผู้ทำลายเศรษฐกิจไทย,"
 เศรษฐศาสตร์ปริทัศน์ ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๑ (พฤษภาคม ๒๕๑๕), หน้า ๖๔.

ตารางที่ ๒

รายได้ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
ก่อนและหลังสนธิสัญญาเบาริง

ปี (พ.ศ.)	รัช	กำลัง	บาท	สลึง	(บาท)
๒๓๙๔	๒๒,๑๒๒	๙	๓	๒	(๑,๙๖๙,๙๙๙)
๒๓๙๕	๒๓,๑๙๓	๙	-	๓	(๑,๘๕๓,๘๙๖)
๒๓๙๖	๑๙,๖๒๕	๔	๓	๒	(๑,๕๙๐,๐๑๙)
๒๓๙๗	๑๙,๘๐๙	๑๐	๓	-	(๑,๕๘๘,๖๐๓)
๒๓๙๘	๒๔,๐๓๕	๑	-	๒	(๑,๙๒๒,๘๐๔)
๒๓๙๙	๒๔,๓๙๑	๓	๒	-	(๑,๙๕๑,๒๙๔)
๒๔๐๐	๒๔,๓๕๒	๒	๑	-	(๑,๙๔๙,๓๖๙)
๒๔๐๑	๒๕,๐๕๔	๑๙	๑	๑	(๒,๐๐๔,๓๘๙)
๒๔๐๒	๒๔,๙๙๙	๒	๒	๒	(๑,๙๙๘,๑๙๐)
๒๔๐๓	๒๙,๔๖๔	-	๑	-	(๒,๑๙๙,๑๒๑)
๒๔๐๔	๓๕,๑๓๓	๑๐	๑	๑	(๒,๘๑๐,๖๘๑)
๒๔๐๕	๒๙,๐๑๓	๑๖	๑	๓	(๒,๑๖๑,๑๐๕)
๒๔๐๖	๓๒,๔๘๒	-	๓	-	(๒,๕๙๘,๕๖๓)
๒๔๐๗	๓๓,๐๐๒	๑๔	-	๑	(๒,๖๔๐,๒๑๖)
๒๔๐๘	๒๙,๒๒๖	-	๑	๒	(๒,๓๓๘,๐๘๑)
๒๔๐๙	๒๙,๖๑๖	๒	๒	๓	(๒,๓๖๙,๒๙๐)
๒๔๑๐	๓๒,๐๙๙	๑๓	-	๓	(๒,๕๖๖,๓๙๒)

ที่มา : Wira Wimoniti, "Historical Patterns of Tax and Administration in Thailand" (Unpublished M.P.A. Thesis, Thammasat University, 1961), p. 74.

รัฐสามารถเก็บภาษีได้เต็มเม็ดเต็มหน่วยและมีประสิทธิภาพขึ้น ดังเห็นได้
จากตารางรายได้ในสมัยรัชกาลที่ ๔ แม้รัฐจะต้องเผชิญปัญหาหนักเนื่องจากการ
ทำสนธิสัญญาเบาริง พ.ศ. ๒๓๙๘ ซึ่งเป็นการยกเลิกการค้าผูกขาดของรัฐโดย
สิ้นเชิง มีผลให้รัฐต้องขาดรายได้จากการค้าเป็นจำนวนมาก, แต่เนื่องจากรัฐ
สามารถปรับปรุงระบบเจ้าภาษีนายอากร ทำให้รายได้เป็นไปอย่างสม่ำเสมอและ
เพิ่มขึ้นกว่าเดิมเสียอีก

กล่าวโดยสรุป) ลักษณะการจัดเก็บภาษีอากรก่อน พ.ศ. ๒๔๑๖ รัฐมี
จุดมุ่งหมายอยู่ที่วิธีการรวบรวมผลประโยชน์จากท้องที่ต่าง ๆ มาให้ส่วนกลางเท่านั้น
ฉะนั้น ในด้านหลักการโดยกว้างแล้วไม่แตกต่างกันมาก แต่ด้านรายละเอียดมีการ
เปลี่ยนแปลงเพื่อความเหมาะสมตามยุคสมัยอยู่ตลอดเวลา ความเปลี่ยนแปลงด้าน
หลักขึ้นกับการเปลี่ยนแปลงทาง เศรษฐกิจ จะเห็นได้ว่าในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนต้น
ระบบเศรษฐกิจเป็นแบบพึ่งตัวเองจริง ๆ ดังนั้น สิ่งที่รัฐต้องการจึงปรากฏในรูป
ส่วย สิ่งของ คือทำผลผลิตอะไรได้ก็แบ่งปันให้รัฐควยผลผลิตนั้น แต่ในสมัย
กรุงศรีอยุธยาตอนปลาย การค้าเริ่มเข้ามามีอิทธิพลมากขึ้น รัฐสามารถทำการค้า
ได้เอง รัฐจึงต้องการผลผลิตเพื่อนำไปเป็นสินค้า รวมทั้งการค้าผูกขาดควย เริ่มมี
การให้เงินตรา แต่ไม่มีบทบาทมากนัก ครั้นถึงสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น การค้ากลับ
มามีอิทธิพลและบทบาทมาก หลังจากที่รัฐบาลไทยยอมทำสนธิสัญญาไม่เสมอภาคกับ
ชาติตะวันตกทั้งหลาย เพื่อให้รอดพ้นจากการตกเป็นอาณานิคม มีผลให้เศรษฐกิจ
พื้นฐานเริ่มเปลี่ยนจากแบบพึ่งตนเองไปเป็นเศรษฐกิจการค้า โดยที่รัฐไม่สามารถ
ผูกขาดการค้าต่อไปได้ ทำให้การค้าเริ่มเข้ามามีบทบาทแผ่แต่ต่อประชาชนในระดับ
พื้นฐานที่ทำการผลิต จนก่อให้เกิดการผลิตเฉพาะอย่างขึ้นแทนการผลิตทุกอย่างเพื่อ
การบริโภคเอง ซึ่งจะตกลงไปถึงรายละเอียดต่อไป

การปรับปรุงระบบเจ้าภาษีนายอากร ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้า-
เจ้าอยู่หัว ทำให้เจ้าภาษีนายอากรขึ้นมามีบทบาททางเศรษฐกิจสูงมาก วิธีการนี้

ให้ความสะดวกแก่รัฐโดยที่รัฐไม่จำเป็นต้องไปจัดการเอง ให้เอกชนที่สัมพันธ์กับงาน
 คำนึงไปทำ ซึ่งโดยมากมักเป็นคนจีน เพราะวิธีการผูกขาดภาษีอากรรับมาจากจีน
 ทำให้บทบาทของคนจีนเริ่มมีความสำคัญขึ้น เพราะการที่ไคเป็นเจ้าภาษีนายอากร
 เท่ากับไคเข้ามามีส่วนในระบบราชการ ผู้ปกครองจำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับคนจีนเพื่อ
 ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ คนจีนเกี่ยวข้องกับผู้ปกครองเพื่อความสะดวกในการ
 ดำเนินธุรกิจ โอกาสที่คนจีนจะไคเต้าเข้ามาตั้งตัวในไทยทำได้ไม่ยากนัก ในขณะที่
 ประชาชนพื้นเมืองไม่สามารถพัฒนาบทบาททางเศรษฐกิจได้ เพราะถูกกำหนดให้เป็น
 ผู้ผลิต ไม่สามารถเคลื่อนย้ายสถานที่ไคโดยสะดวก และระบบสังคมไม่เปิดโอกาส
 ให้มีความคิดริเริ่ม

ระบบเจ้าภาษีนายอากรนี้ แม้ว่าจะทำประโยชน์ให้รัฐมากในระยะหนึ่ง
 แต่ต่อมาเริ่มกลายเป็นตัวขัดขวางอำนาจของส่วนกลาง เนื่องจากการเติบโตของ
 ระบบ นั่นคือระบบเจ้าภาษีนายอากรส่งเสริมให้เจ้านาย โดยเฉพาะเจ้าภาษีนายอากร
 ในส่วนภูมิภาค มีอำนาจมากขึ้นเพราะในความเป็นจริงอำนาจส่วนกลางไม่สามารถ
 ควบคุมไปถึง ในบางกรณีเจ้าเมืองเป็นเจ้าภาษีนายอากรเอง ยิ่งทำให้มีอิทธิพล
 มากขึ้น หากหากคิดทลายอำนาจส่วนกลางก็อาจทำได้ แต่ข้อสำคัญทำให้การบริหาร
 งานเพื่อส่วนกลางขาดประสิทธิภาพลง เกิดการกินสินบนบาง ยกยอทรัพย์บาง
 หรือส่งภาษีอากรไม่ครบจำนวน ประกอบกับหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านภาษีอากร
 กระจุกกระจาย หาหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรงไม่ได้ ทำให้ระบบขาดประสิทธิภาพ
 ในขณะที่สร้างอำนาจให้เจ้าเมืองและเจ้าภาษีนายอากร พระบาทสมเด็จพระ
 จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงคิดปฏิรูปการคลัง ดังจะไดกล่าวถึงรายละเอียดในบท
 ต่อไป

สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, "ตำนานภาษี
 อากรบางอย่าง," ลัทธิธรรมนิยมต่าง ๆ เล่ม ๒ (พระนคร: สำนักพิมพ์คลังวิทยา,
 ๒๕๑๕), หน้า ๑๕๘.