

ประเมินผลจากการแก้ไขสัญญาสุราร

หลังจากเสร็จสิ้นพระภารกิจในการทำสัญญาสุรากับรัฐบาลประเทศตะวันตกแล้ว พระองค์เจ้าปฤษฎางค์ได้เสด็จกลับประเทศไทย เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2429¹ ผลสำเร็จจากการที่พระองค์เจ้าปฤษฎางค์ทรงทำหนังสือสัญญาสุรารในครั้งนี้ แม้ว่าเป็น การแก้ไขหนังสือสัญญาทางไมตรีและการค้ากับประเทศตะวันตกได้ในส่วนน้อยก็ตาม แต่นับ ได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของรัฐบาลไทยในความพยายามปลดปล่อยข้อผูกมัดทางด้านภาษีอากร ที่ไทยต้องเสียเปรียบมาได้ประการหนึ่ง

รายละเอียดในบทนี้ จะเป็นการประเมินบทบาทของพระองค์เจ้าปฤษฎางค์ ก่อน เพื่อเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ผลที่ได้รับจากการเจรจาทำสัญญาสุรารต่อไป

¹พระองค์เจ้าปฤษฎางค์ทรงขออนุญาตกลับกรุงเทพฯ เพื่อเยี่ยมมารดาใน เดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2428 แต่เนื่องจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ไปปฏิบัติภารกิจเข้าร่วมประชุมสหภาพการสากลโทรเลข ที่กรุงเบอร์ลิน ประเทศเยอรมนี ครั้นเสร็จภารกิจนั้นแล้ว ทรงได้รับคำสั่งให้อยู่ก่อน เพื่อปฏิบัติภารกิจในการขอลดเลิกใช้สัญญาสุรารและแลกเปลี่ยนสัญญาสุรารกับบางประเทศก่อน พระองค์ได้เสด็จกลับประเทศไทยโดยออกเดินทางจากกรุงปารีส เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2429 หลังจากนั้นมิได้เสด็จออกไปปฏิบัติภารกิจราชการทูตในต่างประเทศต่อไป เพราะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เป็นผู้ช่วยสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงภาณุพันธุ์ วงษ์วรเดช อธิบดีกรมโทรเลขในกรมโทรเลข

ประเมินบทบาทของพระองค์เจ้าปฤษฎางค์

บทบาทและผลงานความสำเร็จของพระองค์เจ้าปฤษฎางค์ ในการเจรจาทำสัญญาสุรากับประเทศตะวันตก อาจกล่าวสรุปได้ดังนี้

ประการแรก พระองค์ทรงเป็นนักการทูตที่มีความสามารถ ทรงมีความรู้ทางภาษาอังกฤษเป็นอย่างดี ทรงรอบรู้ทั้งค่านิยมเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการต่างประเทศ แม้ว่าพระองค์จะไม่ได้เรียนวิชาการทูตมาโดยตรง แต่ทรงมีประสบการณ์ และได้เรียนรู้วัฒนธรรม วิถีทางการดำเนินชีวิตของชาวตะวันตกเป็นอย่างดี รวมทั้งคุณลักษณะส่วนพระองค์ที่ทรงเป็นผู้สนใจใฝ่หาความรู้อยู่แล้ว จึงเป็นผลให้ทรงมีวิจรรย์ญาณที่ถูกต้อง สามารถตัดสินใจได้เหมาะสมแก่กรณี ซึ่งเป็นสิ่งที่จำเป็นและไม่สามารถค้นคว้าได้จากตำราใด ทั้งเห็นทรงประสบความสำเร็จในการใช้สถานการณ์ทางการเมืองในฝรั่งเศสที่เกิดขึ้นจากการที่รัฐบาลนั้นผนวกเขมร เป็นเครื่องมือในการกระตุ้นให้รัฐบาลฝรั่งเศสให้สัตยาบันสัญญาสุรากับไทยที่ยึดเอื้อมานานถึง 2 ปีนั้นโดยเร็ว นอกจากนี้ทรงมีวิธีการในการต่อรองผลประโยชน์กับประเทศมหาอำนาจ ทำให้ไทยไม่ตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบในการทำสัญญา ดังเช่นรัฐบาลฝรั่งเศสต้องการให้ไทยทำสัญญาโทรเลขที่จะบังคับให้ไทยต้องจ้างเจ้าพนักงานโทรเลขชาวฝรั่งเศสเข้าทำการในกรมโทรเลขของไทย เป็นการแลกเปลี่ยนกับการทำสัญญาสุรา แม้ว่ารัฐบาลไทยสมัยนั้นจำเป็นต้องพึ่งกำลังคน วิศวกร และวิทยาการสมัยใหม่จากประเทศตะวันตก ในการพัฒนาความเจริญของบ้านเมืองก็ตาม แต่พระองค์ทรงยืนกรานไม่ยอมที่จะเสียผลประโยชน์ให้แก่ฝรั่งเศส เพราะทรงตระหนักถึงอิทธิพลของมหาอำนาจตะวันตก ที่กำลังแผ่ขยายลัทธิจักรวรรดินิยมเข้ามาในดินแดนเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทั้งทรงยืนยันถึงสิทธิของไทยในการคัดเลือกตัวบุคคลให้เข้ามาทำงานในไทย โดยยึดหลักคุณวุฒิและความสามารถเป็นสำคัญ จากบทบาทของพระองค์ในเรื่องนี้ บ่งชี้ให้เห็นถึงคุณลักษณะและความสามารถของพระองค์ ในการพิจารณาเงื่อนไขข้อตกลงมิให้ไทยตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบ เนื่องจากทรงมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการเมืองระหว่างประเทศอย่างดี รวมทั้งนิสัยและความรู้สึกนึกคิดของชาวตะวันตก จึงทำให้ทรงรู้เท่าทันและระมัดระวังท่าทีของมหาอำนาจชาติตะวันตกเหล่านี้เสมอ

ประการที่สอง ความสำเร็จในการทำสัญญาสุรารั้งนี้สะท้อนให้เห็นพระ
อัจฉริยะทางการทูตส่วนตัวของพระองค์เจ้าปฤษฎางค์ในการเข้าสังคม โดยที่ทรง
สนิทสนมและคุ้นเคยกับพระราชวงศ์ในเยอรมนีและอิตาลี และมีความสัมพันธ์อันดีกับ
บุคคลสำคัญในวงราชการของรัฐบาลประเทศต่าง ๆ และทรงใช้วิธีการเจรจาอย่าง
ไม่เป็นทางการกับบุคคลชั้นนำของรัฐบาลต่าง ๆ โดยใช้ความสนิทสนมและความคุ้นเคย
ส่วนตัวซึ่งที่กล่าวมาแล้ว ชี้แจงความจำเป็นของไทยในการขอทำสัญญาสุรารั้ง อธิบายถึง
สถานการณ์ที่เกิดขึ้นและผลดีที่ชาติตะวันตกจะได้รับจากการทำสัญญาสุรารั้ง อันเป็นการปู
พื้นฐานความเข้าใจจากสภาพการณ์ความเป็นจริง ก่อนที่จะมีการประชุมพิจารณาอย่าง
เป็นทางการในโอกาสต่อไป เช่น ในการเจรจากับประเทศเนเธอร์แลนด์ ซึ่งนาย
บิลานด์ ราชทูตเนเธอร์แลนด์ประจำกรุงลอนดอน มีส่วนช่วยให้พระองค์เจ้าปฤษฎางค์
ได้เจรจาอย่างไม่เป็นทางการกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศก่อนจะเปิด
ประชุมเจรจาอย่างเป็นทางการ นอกจากนี้บุตรชายของนายบิลานด์ซึ่งเป็นเลขานุการ
ส่วนตัวของนายวิลลิบอส รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศก็ได้ช่วยเหลือ
พระองค์เจ้าปฤษฎางค์ในการประชุมเจรจากับรัฐบาลเนเธอร์แลนด์ จนฝ่ายเนเธอร์แลนด์
ยินยอมถอนข้อเรียกร้องเรื่องให้รัฐบาลไทยลกลกาซีปลาออกไป

ส่วนการเจรจากับรัฐบาลโปรตุเกสนั้น ทรงได้รับความช่วยเหลือจากเซอร์
ชาลส์ ไวค์ (Sir Charles Wyke) ราชทูตอังกฤษประจำโปรตุเกส ในการส่ง
ร่างสัญญาสุรารั้งที่ไทยทำกับอังกฤษให้แก่รัฐบาลโปรตุเกส นอกจากนี้นายไวค์ยังได้ช่วยพูด
ชี้แจงให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศให้เข้าใจถึงสภาพการณ์และความจำเป็น
ของไทย ในการขอทำสัญญาแก่รัฐบาลโปรตุเกสรวมทั้งให้ข้อมูลพื้นฐานแก่ไทย เป็นผล
ให้การทำสัญญาสุรารั้งกับรัฐบาลโปรตุเกสเสร็จลงอย่างรวดเร็วภายในเวลาเพียง 6 วัน

ส่วนสัญญาสุรารั้งที่ไทยทำกับออสเตรียนั้น พระองค์เจ้าปฤษฎางค์ทรงผูกไมตรี
กับราชทูตออสเตรียประจำกรุงเบอร์ลิน จนทำให้การเจรจาทำสัญญาสุรารั้งกับออสเตรีย
สำเร็จได้โดยพระองค์ไม่ต้องเสียเวลาเสด็จไปยังออสเตรีย แต่สามารถเจรจาได้โดย
ตรงกับราชทูตออสเตรียประจำกรุงเบอร์ลิน ในการนี้พระองค์เจ้าปฤษฎางค์ทรงได้รับ
ความสนับสนุนจากผู้แทนรัฐบาลเยอรมนีคือนายกุสเซอร์โรว์ ที่ได้เอาใจใส่และชี้แจง
สนับสนุนต่อราชทูตออสเตรีย

การเจรจาทำสัญญาสุรากับรัฐบาลสเปนนั้น พระองค์เจ้าปฤษฎางค์ทรงสร้างไมตรีกับราชทูตสเปนประจำกรุงปารีส เป็นผลให้รัฐบาลสเปนอนุญาตให้ราชทูตสเปนประจำกรุงปารีสเจรจาปรึกษาทำสัญญาสุรากับพระองค์ เช่นเดียวกับที่รัฐบาลออสเตรียอนุญาตให้ราชทูตออสเตรียในกรุงเบอร์ลินทำสัญญาสุรากับไทย จากความเอาใจใส่ติดตามการทำสัญญาอย่างรีบเร่ง เป็นผลให้มีการลงนามในสัญญาสุราได้ในเวลาไม่ถึง 2 เดือน ทั้ง ๆ ที่รัฐบาลสเปนได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่ติดคอทำหนังสือสัญญาได้ล่าช้าและยากลำบากมาก

จากวิธีดำเนินการดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า พระองค์เจ้าปฤษฎางค์ทรงเข้าใจการเมืองยุโรปขณะนั้น ทั้งนี้จากประสบการณ์ซึ่งทรงศึกษาอยู่ในกรุงลอนดอนหลายปี ย่อมคุ้นเคยกับขนบธรรมเนียมประเพณีของยุโรป ส่วนความใกล้ชิดสนิทสนมกับบุคคลชั้นนำของชาติตะวันตกเป็นส่วนตัว ย่อมนำไปสู่ความเห็นอกเห็นใจและพร้อมที่จะช่วยเหลือพระองค์ในการดำเนินการดังกล่าว

ประการที่สาม ทรงมีความสามารถในการบริหารงานบุคคล โดยคัดเลือกผู้ร่วมงานที่มีคุณสมบัติเหมาะสม ความสำเร็จในการเจรจาทำสัญญาสุรากับประเทศตะวันตกของพระองค์เจ้าปฤษฎางค์ครั้งนี้ส่วนหนึ่ง พบว่าเกิดจากความสามารถในการคัดเลือกผู้ร่วมงาน โดยเฉพาะเลขานุการต่างประเทศซึ่งจะต้องติดตามพระองค์ไปเจรจากับรัฐบาลประเทศตะวันตก การปฏิบัติภารกิจขณะอยู่อังกฤษ พระองค์ได้นายเวออร์นีผู้มีความรู้ด้านกฎหมายระหว่างประเทศ และเป็นบุตรสมาชิกรัฐสภาอังกฤษ ได้ช่วยเหลือพระองค์ในการทำความเข้าใจกับรัฐบาลทั้งโดยส่วนตัวและทางราชการ จนเป็นผลให้การเจรจาขอทำสัญญาสุรากับรัฐบาลอังกฤษสำเร็จลงได้เป็นประเทศแรก สัญญาสุราที่ทำกับอังกฤษนี้เป็นผลดีแก่ไทยในการนำเป็นแบบฉบับทำสัญญาสุรากับรัฐบาลอีกหลายประเทศ ได้แก่ โปรตุเกส เนเธอร์แลนด์ สวีเดน เดนมาร์ก เบลเยียม เป็นต้น นอกจากนี้ นายเวออร์นียังเป็นกลไกสำคัญในการเตรียมการเจรจากับกระทรวงการต่างประเทศของ สวีเดน-นอร์เว เดนมาร์ก เบลเยียมไว้ก่อน เมื่อรัฐบาลเหล่านี้พร้อมที่จะเปิดการเจรจาอย่างเป็นทางการแล้ว จึงได้นัดหมายให้พระองค์เจ้าปฤษฎางค์เดินทางมาทำการเจรจา เป็นผลให้การเจรจาเป็นไปได้อย่างรวดเร็ว

ส่วนเลขาบุการต่างประเทศประจำสถานทูตไทยประจำกรุงปารีส ได้ทรงเลือกนายคลาก ชาวอังกฤษ ซึ่งมีความรู้ด้านกฎหมายนานาชาติ ภาษาฝรั่งเศส และฝรั่งเศสได้ดี มีส่วนสนับสนุนในการทำงานของพระองค์เป็นอย่างดี ทั้งเห็น การแนะนำให้รู้จักกับนาย เคอ บลูวิตซ์ (M. de Blowitz) ผู้เรียบเรียงบทความในหนังสือพิมพ์ เดอะ ไทมส์ (The Times) ซึ่งได้ช่วยเหลือไทย โดยเข้าพบชี้แจง และสนับสนุนให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศฝรั่งเศส นำสัญญาสุรราชที่ตกลงนามแล้วนั้น เสนอต่อรัฐสภาฝรั่งเศส จนได้รับการสัตยาบันในที่สุด

ในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลที่เข้าร่วมงานกับพระองค์นั้น ทรงได้รับความช่วยเหลือจากบุคคลที่ทรงรู้จักในการสมาคมชั้นสูง เป็นผู้แนะนำและรับรองมาตั้งแต่ นายเวอร์นี แต่ถึงกระนั้นก็ตีพระองค์เจ้าปฤษฎางค์ทรงมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาตัวบุคคล โดยยึดหลักความรู้ความสามารถและความซื่อสัตย์เป็นอันดับแรก ต้องมีความรู้ด้านกฎหมายระหว่างประเทศ สามารถพูดและเข้าใจภาษาได้ดี เพื่อเป็นผู้ติดตามให้คำปรึกษาและเสนอความคิดเห็นอันจะเป็นประโยชน์ในการทำสัญญาสุรราช ทำให้การดำเนินงานของพระองค์มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ส่วนเหตุผลประการสำคัญที่ทรงคัดเลือกบุตรผู้ดี มีตระกูลมาร่วมงานกับพระองค์เพราะ ทรงตระหนักถึงว่าบุคคลที่มาจากตระกูลที่ดี ต้องพยายามรักษาตัว ชื่อเสียง และตั้งใจปฏิบัติงานให้ได้ผลดี เป็นเกียรติประวัติแก่วงศ์ตระกูลสืบไป¹

นอกเหนือจากทรงเลือกสรรเลขาบุการต่างประเทศเพื่อร่วมปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพระองค์ในการเจรจาทำสัญญาสุรราชแล้ว พระองค์ยังทรงได้รับพระบรมราชานุญาตจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในการพิจารณาคุณสมบัติของบุคคลที่เสนอตัวมารับราชการ ในตำแหน่งกงสุลไทยประจำเมืองต่าง ๆ นอกจากการพิจารณาสืบสวนคุณสมบัติผู้สมควรได้รับตำแหน่งดังกล่าวแล้ว พระองค์ทรงกำหนดหน้าที่และแนวทางในการปฏิบัติ เพื่อเป็นประโยชน์แก่รัฐบาลไทยอีกด้วย เช่น มอบหมายให้ทำหน้าที่รายงานเหตุการณ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับพระราชวงศ์ต่าง ๆ รายงานเหตุการณ์ทางการเมืองและการ

¹ พระองค์เจ้าปฤษฎางค์, ลายพระหัตถ์ ทูลกรมหมื่นเทววงษ์โรปกการ วันที่ 13 มิถุนายน พ.ศ. 2427 [มช.]

เปลี่ยนแปลงของรัฐบาลต่าง ๆ รายงานสภาพการทางการเมือง¹ จากรายงานของ กงสุลเหล่านี้พบว่า มีจุดประโยชน์ต่อประเทศไทยหลายประการ เช่น ช่วยส่งเสริมสัมพันธภาพอันดีระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลต่างประเทศ และกงสุลเหล่านี้ยังมีส่วนช่วยเหลือ พระองค์ในการติดต่อสอบถาม แจ้งข่าวแก่พระองค์ในการดำเนินการเรื่องสุราก็ด้วย

กงสุลไทยในต่างประเทศที่ให้ความร่วมมือและช่วยเหลือพระองค์ ได้แก่ พระยาสยามจรรยา กงสุลไทยประจำกรุงลอนดอน เป็นผู้นำบันทึกการขอทำสัญญาสุรา และโครงการสัญญาสุรากับรัฐบาลอังกฤษ และเป็นผู้ให้คำปรึกษาแก่พระองค์ในระยะแรก

หลวงสยามยศบาล นายชอนเบอเกอร์ (Mr. Schonberger) กงสุลไทย ในออสเตรีย ถอยติดต่อประสานงานและนำบันทึกขอแก้ไขเรื่องสุราเสนอต่อรัฐบาล ออสเตรีย เสนอแนะแนวทางติดต่อทำสัญญาสุรากับรัฐบาลออสเตรียโดยผ่านทางสถานทูต ออสเตรียในกรุงปารีส เพื่อความสะดวกของไทยในการเจรจาเรื่องสุรากับรัฐบาล ออสเตรีย และยังรับเป็นธุระเอาใจใส่ติดตามความเคลื่อนไหวในเรื่องรัฐสภาออสเตรียจะ ให้สัตยาบันสัญญาสุรานี้ อีกด้วย

นายปิกเคนแพค (Mr. Pickenpake) กงสุลไทยประจำกรุงแฮมเบอร์ก เยอรมนี ได้เอาใจใส่และเป็นธุระติดต่อ เตรียมนัดหมายกำหนดการเจรจากับ กระทรวงการต่างประเทศของเยอรมนีไว้ก่อน จนเมื่อรัฐบาลเยอรมนีพร้อมที่จะเปิด การเจรจาอย่างเป็นทางการกับรัฐบาลไทย จึงนัดหมายให้พระองค์เจ้าปฤษฎางค์เสด็จ ไปเพื่อเจรจา เป็นผลให้การเจรจาเป็นไปอย่างรวดเร็ว ประกอบกับความสนใจเอา ใจใส่อย่างดีของรัฐบาลเยอรมนี เป็นผลให้การทำสัญญาสุรากับรัฐบาลเยอรมนีเป็นไป ได้อย่างรวดเร็วด้วย

สำหรับกงสุลไทยประจำกรุงปารีส พระยาสยามจรรยาบุรุษ มีลักษณะเป็น ชาวฝรั่งเศสอย่างเต็มที่ ซึ่งแทนที่จะอุดหนุนช่วยเหลือรัฐบาลไทยในการทำสัญญาสุรา กับฝรั่งเศส กลับเป็นผู้คอยปกป้องรักษาผลประโยชน์ของฝรั่งเศส เท่ากับกีดขวาง

การดำเนินงานของไทย ทำให้พระองค์เจ้าปฤษฎางค์หมดความไว้วางใจ หันไปใช้นาย
 รุติเอย์ กงสุลไทยประจำเมืองมาเชลส์ ซึ่งได้เสนอตัวช่วยเหลือพระองค์เจ้าปฤษฎางค์
 แทน จากความสัมพันธ์เป็นส่วนตัวกับนายคลาเวอรี (M. Clavery) ผู้แทนรัฐบาล
 ฝรั่งเศสในการเจรจาทำสัญญาสุรา ทำให้นายรุติเอย์มีโอกาสเข้าพบปรึกษาหารือและให้
 ความเห็นในทางที่เป็นประโยชน์ต่อไทย จนทำให้พระองค์เจ้าปฤษฎางค์ได้หาวิธีดำเนิน
 การเพื่อแก้ไขและตอบโต้ข้อเสนอของรัฐบาลฝรั่งเศสไว้ได้ เป็นผลให้การเจรจากับ
 รัฐบาลฝรั่งเศสสำเร็จลงได้ในชั้นลงนามในสัญญาสุรา นอกจากนี้นายรุติเอย์ยังขนานำเพื่อน
 สนิทที่ชำนาญทางกฎหมายนานาประเทศมาช่วยร่างบันทึกสัญญาสุราจนเป็นผลดีในการเจรจากับ
 รัฐบาลฝรั่งเศสอีกด้วย

จะเห็นได้ว่า การเจรจาทำสัญญาสุรากับประเทศตะวันตกครั้งนี้ พระองค์เจ้า
 ปฤษฎางค์ได้พยายามทำงานอย่างเต็มความสามารถ เพื่อให้งานนี้ประสบผลสำเร็จ นอก
 จากนี้ พระองค์ทรงใช้ความสามารถเฉพาะตัวทางการทูต เข้าพบติดต่อกับผู้นำและผู้มี
 อำนาจในการเจรจาโดยตรง เพื่ออธิบายเหตุการณ์และความจำเป็นต่าง ๆ ให้ท่าน
 เหล่านั้นได้เข้าใจสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ซึ่งจำเป็นต้องแก้ไขโดยการทำสัญญาสุราแล้ว
 พระองค์เจ้าปฤษฎางค์ยังได้อาศัยความช่วยเหลือจากกงสุลไทยประจำประเทศต่าง ๆ
 ให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนเป็นอย่างมาก ซึ่งมีส่วนช่วยผลักดันให้การทำสัญญานี้
 บรรลุจุดประสงค์ได้

พระองค์เจ้าปฤษฎางค์มีความตั้งใจที่จะเจรจาทำสัญญาสุรานี้ให้สำเร็จโดย
 เร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ ทรงพยายามใช้เวลาให้เป็นประโยชน์มากที่สุด ประเทศใดที่
 ทรงคาดว่าจะอำนวยความสะดวกไทยในค่านต่าง ๆ แล้ว พระองค์มีรับรู้อาจจะรีบดำเนิน
 การโดยเร่งด่วนดังเช่น เมื่อพระองค์ประสบปัญหาจากการที่อังกฤษขอเลื่อนวันใช้สัญญา
 สุรา (1 มกราคม พ.ศ. 2427) พระองค์ก็ตั้งพระทัยที่จะไปเจรจาดูติดต่อกับชาติเล็ก ๆ
 ก่อน เพื่อนำมาเป็นข้อเรียกร้องที่มีน้ำหนักเพิ่มขึ้นว่า ประเทศต่าง ๆ ได้ยินยอมต่อไทย
 แล้ว ในที่สุดรัฐบาลอังกฤษจะได้ปฏิบัติตามด้วยเช่นกัน นอกจากนี้จะเห็นได้ว่าการ
 เจรจានี้ในประเศใดจำเป็นต้องหอดระยะเวลาออกไป เนื่องจากรัฐบาลของประเทศ
 นั้นขอเวลาเพื่อปรึกษากับหน่วยงานต่าง ๆ หรืออ้างเหตุผลจำเป็นบางประการ พระองค์
 เจ้าปฤษฎางค์จะเดินทางไปทำการเจรจากับประเทศอื่นต่อทันที โดยกำหนดคนคว้นที่จะ

มาทำการเจรจาใหม่ หรือขอให้คิดค่าธรรมเนียมประจำเมืองนั้น ๆ และบางครั้ง พระองค์ทรงมอบหมายให้กงสุลไทยประจำเมืองต่าง ๆ เป็นผู้สืบข่าวและประสานงาน กับรัฐบาลโดยตรง เพื่อที่ว่ารัฐบาลของประเทศนั้น ๆ เมื่อพร้อมที่จะทำการเจรจาคือ พระองค์จะโคกกลับมาดำเนินการต่อได้ทันที แม้ว่าพระองค์จะออกเดินทางไปยัง ประเทศอื่น ๆ แต่ก็ทรงห่วงใยในงานที่ยังค้างอยู่ จึงทรงมีจดหมายไปสอบถามและ กระตุ้นให้ผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่แทนพระองค์เร่งทำอยู่เสมอ จนในที่สุดการ เจรจาท่าสัญญาสุรา ตลอดจนขอให้สัญญาสุราได้สิ้นสุดลง นับได้ว่าทรงประสบความสำเร็จ ในการปฏิบัติภารกิจที่ได้มอบหมายจากรัฐบาลไทย

ประเมินผลจากการเจรจาท่าสัญญาสุรา

ความสำเร็จของพระองค์เจ้าปฤษฎางค์จากการท่าสัญญาสุรานั้นกล่าวได้ว่า มีผลต่อรัฐบาลไทยดังนี้คือ เรื่องสิทธิในการควบคุมการค้าสุรารภายในประเทศ การเพิ่ม รายได้ด้านการคลัง และการโอนอากรสุรากรุงเทพฯ มาที่หอรัษฎากรพิพัฒน์

1. สิทธิในการควบคุมการค้าสุรารภายในประเทศ

จุดมุ่งหมายสำคัญของรัฐบาลไทยในการเจรจาท่าสัญญาสุรากับรัฐบาล ประเทศตะวันตกคือ เพื่อให้รัฐบาลจะได้มีสิทธิในการควบคุมการค้าสุรารภายในประเทศ และเก็บภาษีสุราได้ตามแบบอย่างอารยประเทศ จากหนังสือสัญญาสุราที่ได้ทำนั้น เป็น ผลให้รัฐบาลประกาศใช้พระราชบัญญัติอากรขึ้นใน จ.ศ. 1248 (พ.ศ. 2429) โดยให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานเป็นผู้พิจารณาออกหนังสือใบอนุญาตสำหรับการผลิตและการค้าสุรา ที่จะตั้งขึ้นในเขตท้องที่เป็นแห่ง ๆ ไป ส่วนการเก็บภาษีสุรานั้นนายอากรสุราขึ้นในเป็นผู้จัดเก็บตามอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้¹ ซึ่งอาจกล่าวสรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัตินี้

¹เสถียร ลายลักษณ์ (รวบรวม), "พระราชบัญญัติอากรขึ้นใน จ.ศ. 1248 (พ.ศ. 2429)", ประชุมกฎหมายประจำศก., เล่ม 11, (พระนคร: โรงพิมพ์เคลิแมส, 2478), หน้า 44 ค่อไปจะเอ่ยถึงในชื่อ ปชศ.

ได้ 3 ประการ¹ คือ การกำหนดค่าธรรมเนียมการกำสุรา ภาษีอัตราภาษีสุรา และการควบคุมและป้องกันผู้หลีกเลี่ยงกฎหมาย

ก. การกำหนดค่าธรรมเนียมในการกำสุรา

รัฐบาลได้กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการขอใบอนุญาตจำหน่ายสุราไว้เป็น 2 ประเภท คือ

1) ร้านขายสุราทุกโรง ที่จำหน่ายสุราประเภทสุรากลั่น สุราแช่สุราอ่อน จะต้องเสียเงินค่าธรรมเนียมใบอนุญาตจำหน่ายสุรา ซึ่งมีกำหนดใช้ได้คราวละ 1 ปี โดยแบ่งออกเป็น 3 แบบ คือ

ก) ชนิดแรก ได้แก่ใบอนุญาตจำหน่ายสุราของโรงงานสุราขายส่ง เสียเงินปีละ 2 ชั่ง (160 บาท)

ข) ชนิดที่สอง ได้แก่ใบอนุญาตจำหน่ายสุราของร้านขายสุราปลีก ซึ่งขายไม่เกินครั้งละ 10 ลิตร เสียเงินปีละ 1 ชั่ง 10 คำลึง (120 บาท)

ค) ชนิดที่สาม ได้แก่ใบอนุญาตจำหน่ายสุราของร้านขายสุราปลีก ประเภทขายเร่เป็นถ้วยหรือชาม เสียเงินปีละ 1 ชั่ง (80 บาท)

2) ประเภทโรงคั้มกลั่นสุรา ในกรณีนี้ผู้ตั้งโรงคั้มกลั่นสุราต้องเสียค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในอัตราปีละ 1 ชั่ง (80 บาท)²

ข. ภาษีอัตราภาษีสุรา

ตามพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดอัตราภาษีทั้งภาษีสุราที่ทำในประเทศและภาษีสุราต่างประเทศ รัฐบาลขออัตราภาษีสุราโรง โดยเรียกเก็บจากจำนวนแรงแอลกอฮอล์ที่วัดได้จากน้ำสุรา 50 ตักร์ หรือต่ำกว่า 50 ตักร์ ในอัตราทะเละ 8 บาท

¹ เรื่องเดียวกัน. , หน้า 47-48

² เรื่องเดียวกัน.

24 อ. ส่วนสุราที่มีแรงแอลกอฮอล์ที่สูงขึ้น ต้องเสียภาษีสุราเพิ่มขึ้นตามอัตราส่วนของแรงแอลกอฮอล์ที่เพิ่มขึ้นตามพิภคภาวชั้นในแบบที่ 17 ที่แนบท้ายพระราชบัญญัตินี้¹

ส่วนพิภคอัตราภาษีสุราต่างประเทศนั้น รัฐจะเรียกเก็บภาษีขาเข้าในพิภคอัตราภาษีสุรา เช่นเดียวกับอัตราภาษีสุราที่ทำขึ้นในประเทศ² ส่วนเบียร์และเหล้าองุ่นจะต้องเสียภาษีขาเข้าในอัตราร้อยละ 5 ของราคาเบียร์และเหล้าองุ่นนั้น

ก. การควบคุมและป้องกันผู้หลีกเลี่ยงกฎหมาย

นอกจากรัฐมีอำนาจในการกำหนดค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการค้าสุราและพิภคอัตราภาษีสุราทั้งในประเทศและสุราต่างประเทศแล้ว รัฐยังได้วางหลักการกำหนดโทษทางอาญาต่อผู้หลีกเลี่ยงการเสียภาษีสุรานั้น คือ

1) ในส่วนบุคคล ห้ามมิให้ดื่มกลั่นสุราโดยไม่ได้รับอนุญาตจากรัฐบาล ผู้ฝ่าฝืนจะมีความผิดถูกปรับเป็นเงินไม่เกิน 5 ชั่ง (400 บาท) และถูกริบของกลาง³ ส่วนผู้มีสุรாத่างประเทศอยู่ในการครอบครองมากกว่า 5 หนานขึ้นไป หรือซื้อขายผิดไปจากข้อบังคับในพระราชบัญญัตินี้ เมื่อทำผิดครั้งแรกปรับไม่เกิน 2 ชั่ง (160 บาท) และครั้งต่อ ๆ ไปไม่เกินครั้งละ 10 ชั่ง (800 บาท) ส่วนสุราของกลางถูกริบ⁴

2) ส่วนร้านขายสุรา การตั้งร้านขายสุรานั้นนอกจากจะต้องมีใบอนุญาตสำหรับจำหน่ายสุราที่เจ้าพนักงานของรัฐออกให้ใช้คราวละ 1 ปีแล้ว ยังจะต้องปฏิบัติตามข้อบังคับที่กำหนดไว้สำหรับร้านขายสุราอีกด้วย เช่น ร้านขายสุราจะต้องทำบัญชีแสดงจำนวนสุราที่ซื้อขายในงวดหนึ่ง ๆ ว่าเป็นจำนวนเท่าใด ถ้าไม่ทำบัญชีไว้เป็นหลักฐานมีความผิดถูกปรับไม่เกิน 8 ชั่ง (640 บาท)⁵ การซื้อสุรานั้น ถ้าปรากฏว่าผู้ซื้อซึ่งเป็นเจ้าของร้านที่ได้รับใบอนุญาตให้จำหน่ายสุรา ได้ซื้อสุราจากผู้ขายที่ไม่มีใบ

¹ เรื่องเดียวกัน., หน้า 83

² เรื่องเดียวกัน., หน้า 39-40

³ เรื่องเดียวกัน., หน้า 50-51

⁴ เรื่องเดียวกัน., หน้า 54

⁵ เรื่องเดียวกัน., หน้า 55

อนุญาต จะมีความผิดถูกปรับครั้งละไม่เกิน 4 ชั่ง (320 บาท) และถูกริบของกลางด้วย¹ และผู้ชายที่ขายสุราที่ปลอมปนหรือผสมของอย่างอื่นทำให้บังเกิดโรคร้ายและเป็นอันตรายต่อผู้บริโภค ผู้ชายต้องมีความผิดถูกปรับไม่เกิน 10 ชั่ง (800 บาท) และถูกริบของกลางเพื่อทำลายด้วย²

นอกจากนี้รัฐยังได้กำหนดบทลงโทษการทำความผิดจากข้อบังคับเพื่อควบคุมกันต่าง ๆ ดังเช่น ผู้ที่ขึ้นหนังสือขออนุญาตจำหน่ายตามพระราชบัญญัตินี้ ทำหนังสือแสดงจำนวนสุราที่มีในความครอบครอง หรือทำคำชี้แจงใด ๆ ที่เป็นความเท็จต่อเจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีความผิดต้องระวางโทษ ปรับครั้งแรกเป็นเงินไม่เกิน 10 ชั่ง (800 บาท) ส่วนครั้งต่อ ๆ ไปไม่เกินครั้งละ 40 ชั่ง (3200 บาท) หรือถูกจำคุกไม่เกิน 3 ปี³ ส่วนผู้ดื่มหรือจำหน่ายสุราที่ไม่ได้เสียภาษีขาเข้าหรือภาษีชั้นในตามพิกัดอัตราตามกฎหมายที่กำหนดไว้ รวมทั้งผู้ลักลอบนำสุราเข้าประเทศมีความผิดถูกปรับครั้งละไม่เกิน 10 ชั่ง (800 บาท) ของกลางถูกริบ⁴

จึงเห็นได้ว่าเมื่อรัฐบาลไทยสามารถจัดดำเนินการควบคุมการค้าสุราในประเทศได้ตามพระราชบัญญัตินี้ ย่อมเป็นการขจัดปัญหาที่เกี่ยวข้องกับต่างประเทศในเรื่องถนนในบังคับต่างชาตที่จำหน่ายสุราให้เป็นที่เรียบร้อย และยังทำให้รัฐมีรายได้จากการคลังจากการจัดเก็บภาษีอากรสุราเพิ่มขึ้นได้อีกด้วย

2. การเพิ่มรายได้ด้านการคลัง

การประกาศใช้พระราชบัญญัติอากรชั้นใน จ.ศ. 1248 ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2432⁵ เป็นผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพิกัดอัตราภาษีสุรாத่างประเทศคือแทนที่รัฐบาลไทยจะเก็บภาษีขาเข้าจากสุรாத่างประเทศได้เพียงร้อยละ 3 ดังที่เคย

¹ เรื่องเดียวกัน., หน้า 52

² เรื่องเดียวกัน., หน้า 55

³ เรื่องเดียวกัน., หน้า 56

⁴ เรื่องเดียวกัน., หน้า 40

⁵ จ.ช. ร. 5 นก. เล่มที่ 96 หม่อมเจ้าวรรณไวทยากร กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วันอาทิตย์ ขึ้น 2 ค่ำ เดือน 11 จ.ศ. 1250 หน้า 622-623

เป็นมา เป็นการจำกัดเก็บตามจำนวนแอลกอฮอล์ในน้ำสุรา กล่าวคือ สุราที่มีจำนวนแอลกอฮอล์ตั้งแต่ 50 ดีกรีลงมา เรียกเก็บภาษีทะเลาะ 8 บาท 24 อัฐ สุราที่มีจำนวนแอลกอฮอล์สูงขึ้น ก็เรียกเก็บภาษีเพิ่มขึ้นตามส่วน¹ ส่วนภาษีเหล้าอุ่นและเบียร์นั้น รัฐบาลได้เพิ่มอัตราภาษีเป็นร้อยละ 5 ตามราคา การเปลี่ยนแปลงศกัตอัตราภาษีสุราครั้งนี้ ทำให้รัฐบาลได้รับภาษีเข้าสุราต่างประเทศเพิ่มขึ้น แม้จะเป็นเพียงสินค้าประเภทเดียวก็ตาม แต่ก็นับได้ว่ามีส่วนทำให้รายได้ด้านการคลังของรัฐเพิ่มจำนวนมากขึ้น

หลังจากรัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้แล้ว สุราค่างประเทศที่นำเข้ามาจำนวนลดน้อยลง² ดังปรากฏในรายงานของนาย อี.บี. กูลด์ (Mr. E.B. Gould) ผู้รักษาการแทนกงสุลอังกฤษที่มีไปยังรัฐบาลเมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2432 ว่า มูลค่าสุราค่างประเทศที่นำเข้ามาในปี พ.ศ. 2431 มีจำนวนเงิน 29,879 ปอนด์ เมื่อเทียบกับมูลค่าสุราค่างประเทศที่นำเข้ามาในปี พ.ศ. 2430 ซึ่งเป็นเงินถึง 44,232 ปอนด์³ การที่จำนวนสุราค่างประเทศที่นำเข้ามาลดน้อยลงนี้ แสดงให้เห็นว่าสุราค่างประเทศจำหน่ายได้น้อยลงด้วย ทั้งนี้เนื่องมาจากสุราค่างประเทศต้องเสียภาษีในอัตราที่สูงขึ้นดังกล่าวนำแล้ว นอกจากนี้ยังถูกจำกัดการจำหน่ายอีก เพราะต้องนำไปจำหน่ายเฉพาะในร้านที่ได้รับใบอนุญาตให้จำหน่ายสุราค่างประเทศเท่านั้น ทำให้เสียหุ่ยการนำสุราค่างประเทศเข้ามาสูง ราคาจำหน่ายก็ต้องสูงด้วย

¹ ศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับอัตราภาษีสุราที่รัฐบาลไทยเรียกเก็บตามจำนวนแอลกอฮอล์ในน้ำสุราได้ใน ปชศ., 11: 83

² ต. 67/1 รายงานโรงภาษีปี ค.ศ. 1889 (พ.ศ. 2432) กับส่งหนังสือมิสเตอร์วิลเลียมเกี่ยวกับการโรงภาษี (พ.ศ. 2433-2439)

³ B.P.P. 1/3-Diplomatic and Consular Reports on Trade and Finance, 1888.

แต่สุราต่างประเทศที่นำเข้ามาจะมีจำนวนลดน้อยลง เป็นผลให้รายได้ของรัฐบาลจากภาษีขาเข้าที่ได้จากสุราต่างประเทศลดต่ำลงก็ตาม แต่รายได้จากอากรสุราโดยส่วนรวมของรัฐมิได้ลดน้อยลงด้วย ทั้งนี้เพราะเมื่อสุราต่างประเทศมีราคาสูงขึ้น ผู้บริโภคจึงหันมานิยมและบริโภคสุราโรงเพิ่มมากขึ้น¹ เพราะสุราโรงไม่ต้องเสียภาษีขาเข้าและนำออกจำหน่ายได้ทั่วไปโดยไม่ต้องรับใบอนุญาตแต่อย่างใด² ดังนั้น การเก็บอากรสุราในระยะแรกนี้จึงมีจำนวนเพิ่มขึ้น เพราะนายอากรสุราประมูลเงินผูกขาดให้รัฐบาลในจำนวนสูงขึ้นตามการคาดคะเนที่นายอากรคิดว่าจะได้ผลกำไรจากการค้าสุราโรง ดังเห็นได้จากรายได้จากอากรสุราในปี พ.ศ. 2435 มีจำนวนถึง 2,303,172.52 บาท³ และเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนเกือบ 3 เท่าในปี พ.ศ. 2453 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นจำนวนเงินถึง 6,260,586.25 บาท⁴ ดังตารางต่อไปนี้

¹แม้ว่ารัฐบาลจะประกาศใช้พระราชบัญญัติอากรขึ้นใน จ.ศ. 1248 (พ.ศ. 2429) ในปี พ.ศ. 2432 แล้วก็ตาม แต่ในระยะแรกรัฐบาลไทยมิได้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ทุกประการ เช่นในมาตรา 14 และมาตรา 15 ระบุให้นายอากรสุราจักเก็บภาษีสุราจากผู้ต้มกลั่นและขายสุราเท่านั้น และห้ามมิให้นายอากรสุราต้มกลั่นสุราเอง แต่ในทางปฏิบัติแล้วนายอากรสุรายังต้มกลั่นสุราได้เอง

²พระยาอนุমানราชธน, ตำนานสุลกากร, พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พระวรวงษ์เธอ พระองค์เจ้าพร้อมพงศ์อริราช วันที่ 27 มีนาคม พ.ศ. 2482, หน้า 119.

³พวงทิพย์ ไพรสนธ์ และ มานะ กัทธิธรรม, ประมวลรายรับและรายจ่ายของประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2435-2517, เอกสารวิชาการคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (เอกสารโรเนียว), 2519, หน้า 5.

⁴เรื่องเสี้ยวก้น., หน้า 9

ตารางที่ 4 รายได้อากรสุราตั้งแต่ปี พ.ศ. 2435 - พ.ศ. 2453 (หน่วย: ล้านบาท)

| ปี พ.ศ. | สุรา |
|---------|------|
| 2435 | 2.30 |
| 2436 | 2.15 |
| 2437 | 2.29 |
| 2438 | 2.58 |
| 2439 | 2.73 |
| 2440 | 3.12 |
| 2441 | 3.68 |
| 2442 | 3.73 |
| 2443 | 3.41 |
| 2444 | 4.35 |
| 2445 | 3.85 |
| 2446 | 4.14 |
| 2447 | 4.49 |
| 2448 | 4.16 |
| 2449 | 3.94 |
| 2450 | 3.96 |
| 2451 | 3.21 |
| 2452 | 6.32 |
| 2453 | 6.26 |

ที่มา: หวงทิพย์ ไทรสันต์ และ มานะ กัทธิธรรม, "ประมวลรายรับและรายจ่าย..."
 หน้า 5-9 และ Report of the Financial Advise upon the Budget
of the Kingdom of Siam for 1902-1903.

จากตารางข้างต้นอาจวิเคราะห์ได้ว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2436 ถึง พ.ศ. 2442 รายได้จากอากรสุราจะเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ ทั้งนี้เป็นเพราะเมื่อรัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติอากรขึ้นใน จ.ศ. 1238 (พ.ศ. 2429) ตามข้อตกลงในสัญญาสุราที่ได้ทำไว้แล้วก็ตาม รัฐบาลยังคงให้ขายอากรสุราประมุขผูกขาดทั้งสุราโรงและภาษีสุราที่นำเข้าในประเศ กล่าวคือ รัฐบาลเป็นผู้เก็บภาษีสุราต่างประเทศแล้วจะโอนเงินนั้นให้แก่ขายอากรสุราผู้ที่ประมูลได้ในเขตนั้น ๆ ระยะเวลาปรากฏว่ามีผู้แข่งขันประมูลเป็นนายอากรสุราผูกขาดไม่มากนัก ต่อมาเมื่อการซื้อขายสุราโรงเพิ่มมากขึ้นและมีกำไรดี จึงมีผู้แข่งขันประมูลเป็นนายอากรสุรามากขึ้น และแต่ละรายจะกำหนดเงินประมูลของตนไว้ในอัตราสูง ด้วยเหตุที่นายอากรสุราต้องการคุ้มกลิ่นสุราออกจำหน่ายให้คุ้มกับเงินอากรสุราอย่างเคียว ละเลขไม่ตรวจตราการเก็บอากรสุราจากผู้คุ้มกลิ่นและผู้ขายสุรารายอื่น ๆ รวมทั้งอากรสุราที่ตนต้มเองอีกด้วย และไม่ได้เข้มงวดตรวจตราการซื้อขายสุราต่างประเทศ¹ ทำให้พ่อค้าสุราต่างประเทศพยายามแสวงหาผลประโยชน์จากการค้าสุรา โดยนำสุราต่างประเทศที่มีแรงแอลกอฮอล์สูงมาผสมน้ำเพื่อให้จำนวนสุรามีปริมาณมากขึ้นโดยไม่ต้องเสียภาษีสุราเพิ่ม และนำสุราเหล่านั้นออกจำหน่ายแข่งขันกับสุราโรงที่ผลิตในประเทศ เป็นเหตุให้นายอากรสุราเสียผลประโยชน์ ขาดทุนและติดค้างเงินงวดเฉพาะในปี พ.ศ. 2448 ปีเดียวถึง 216,276 บาท² ครั้นเมื่อมีการประมูลอากรสุราอีกครั้ง นายอากรสุราจึงถือโอกาสลดเงินประมูลลงมา³ ด้วยเหตุนี้รายได้ของรัฐจากอากรสุราที่ได้จากการให้นายอากรสุราประมุขผูกขาดจึงลดลง รายได้จากอากรสุราที่ลดน้อยลงนี้มีผลกระทบต่อสภาพการคลังของประเทศ ดังเห็นได้จากในปี พ.ศ. 2450 นายวิลเลียม (William) ที่ปรึกษากระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้ทำรายงานเสนอรัฐบาลถึงงบประมาณรายรับรายจ่ายของประเทศในปี พ.ศ. 2451 ว่า ว่างบประมาณ

¹ พระยาอนุমানราชชน., ตำนานผูกขาด, หน้า 97

² กจช., ร. 5 ก. 14.1 ข/28 เรื่องพระยาบริบูรณ์โกษากรและพวกร้องขอคืนอากรสุรา และขอลดเงินที่ค้าง (24 พ.ศ. 124 - 29 มี.ย. 128)

³ กจช., ร. 5 ก. 14.1 ข/28 พระยาสุริยานุวัตรกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วันที่ 20 มกราคม ร.ศ. 126

รายจ่ายเกินกว่ารายรับ จะทำให้เงินคงคลังของรัฐบาลลดน้อยลงมาก จากการเสนอความเห็นของนายวิลเลียมนี้เอง ทำให้คณะเสนาบดีได้จัดประชุมปรึกษาหารือเพื่อหาเงินรายได้ใหม่มากขึ้น เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม ร.ศ. 126 (พ.ศ. 2450) จากมติที่ประชุมเสนาบดีเห็นว่าควรปรับปรุงด้านการจัดเก็บอากรสุราให้ดีขึ้น¹

ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงได้ตั้งกรมสุราขึ้นในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ในปี พ.ศ. 2452 รับจัดเก็บภาษีสุราทั่วพระราชอาณาจักร ออกใบอนุญาตให้นายอากรสุราผูกขาดค้กมก่่นสุราได้ และจัดตั้งเจ้าพนักงานตรวจเก็บภาษีสุราที่ขายจากโรงต้มกลั่นสุราทั่วทุกแห่ง² ทั้งนี้นอกจากจะเป็นไปตามพระราชบัญญัติอากรขึ้นใน จ.ศ. 1248 (พ.ศ. 2429) แล้ว ยังทำให้รายได้จากอากรสุราของรัฐเพิ่มขึ้นอีกด้วย ดังเห็นได้จากอากรสุราที่เก็บได้ในปีนั้น (พ.ศ. 2452) มีจำนวนเพิ่มขึ้นถึง 6,326,610.69 บาท ซึ่งเพิ่มขึ้นเกือบ 2 เท่าของรายได้จากอากรสุราในปี พ.ศ. 2451 ซึ่งจัดเก็บได้เพียง 3,210,330.81 บาท

จึงอาจกล่าวได้ว่า หลังจากไทยทำสัญญาสุรากับต่างประเทศแล้ว เป็นผลให้รายได้จากอากรสุราเพิ่มขึ้นจากเดิม แม้ว่ารายได้จากอากรสุรามีได้มีแนวโน้มสูงขึ้นตามลำดับ เนื่องมาจากมีสภาพการณ์บางอย่างเป็นตัวผันแปรตั้งที่กล่าวมาแล้ว ซึ่งรัฐบาลไทยได้พยายามที่จะแก้ไขวิกฤติการณ์ที่เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา อย่างไรก็ตามรายได้จากอากรสุรานั้นนับว่าเป็นรายได้หลักที่สำคัญของประเทศในอันดับต้น ๆ เมื่อเทียบกับรายได้ของรัฐจากแหล่งรายได้อื่น ๆ ดังเห็นได้จากตารางต่อไปนี้ นับได้ว่ารายได้จากอากรสุรา มีส่วนเสริมสร้างความมั่นคงให้แก่สภาพการคลังของรัฐ

¹ กจช. ร.5 ก.5.1/7 รายงานเสนาบดีสภา วันที่ 23 ธันวาคม ร.ศ. 126

² ศึกษารายละเอียดการดำเนินการจัดเก็บอากรสุราเป็นของรัฐบาลเอง ในปี พ.ศ. 2452 ได้จาก พระยาอนุমানราชธนะ, ตำนานสุลฎาการ, หน้า 119-120 และ กจช. ร.5 ก.14.1 ข/31 จัดอากรสุราเป็นของรัฐบาล (11 ม.ก. 125 - 13 ส.ก. 129)

ตารางที่ 5 แหล่งรายได้แผ่นดินที่สำคัญ พ.ศ. 2435-2453 (หน่วย: ล้านบาท)

| พ.ศ. | เงิน | หอย บ่อน | สุรา | ตุลกากร | ภาษีที่ดิน | ค่าธรรมเนียม | ป่าไม้, เหมือง | รถไฟ |
|------|-------|----------|------|---------|------------|--------------|----------------|------|
| | | การพนัน | | | | | | |
| 2435 | 2.47 | 2.73 | 2.30 | 1.74 | - | .44 | .67 | - |
| 2436 | 2.48 | 2.90 | 2.15 | 2.55 | - | .26 | .87 | - |
| 2437 | 2.44 | 3.32 | 2.29 | 2.27 | 1.47 | .48 | .78 | - |
| 2438 | 2.56 | 3.99 | 2.58 | 2.14 | 1.12 | .42 | .67 | - |
| 2439 | 2.51 | 4.17 | 2.77 | 2.30 | 1.69 | .55 | 1.09 | - |
| 2440 | 2.87 | 5.41 | 3.12 | 2.64 | 1.60 | 1.57 | 1.01 | - |
| 2441 | 2.93 | 6.07 | 3.60 | 2.63 | 2.76 | 1.15 | 1.38 | .39 |
| 2442 | 4.56 | 6.29 | 3.73 | 2.90 | 2.66 | 1.67 | 1.40 | .48 |
| 2443 | 5.43 | 6.76 | 3.41 | 3.05 | 2.99 | 3.12 | 2.70 | .81 |
| 2444 | 5.07 | 7.37 | 4.35 | 4.72 | 3.14 | 2.40 | 1.04 | 1.11 |
| 2445 | 7.08 | 6.56 | 3.85 | 4.68 | 3.16 | 2.54 | 2.22 | 1.45 |
| 2446 | 6.97 | 8.22 | 4.14 | 4.53 | 2.94 | 3.36 | 2.41 | 1.97 |
| 2447 | 6.40 | 9.70 | 4.49 | 5.52 | 3.76 | 3.18 | 2.72 | 2.31 |
| 2448 | 10.26 | 8.78 | 4.16 | 5.56 | 3.85 | 4.13 | 3.26 | 2.78 |
| 2449 | 8.86 | 7.07 | 3.94 | 5.97 | 7.57 | 4.92 | 3.00 | 3.51 |
| 2450 | 9.65 | 7.04 | 3.96 | 5.63 | 7.63 | 3.95 | 2.78 | 3.76 |
| 2451 | 14.51 | 6.84 | 3.21 | 6.07 | 7.10 | 5.05 | 2.59 | 4.16 |
| 2452 | 11.25 | 6.81 | 6.32 | 5.70 | 8.00 | 6.80 | 2.65 | 4.30 |
| 2453 | 11.51 | 7.03 | 6.26 | 6.37 | 7.30 | 6.95 | 2.94 | 4.52 |

ที่มา: Report of the Financial Adviser upon the Budget of the Kingdom of Siam for 1902-1903.

3. การโอนอากรสุรากรุงเทพฯ มารวมที่หอรัษฎากรพิพัฒน์

พระบรมราชโองบายของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในการจัดรวบรวมให้รายได้จากภาษีอากรที่เกยขึ้นอยู่กับกรมต่าง ๆ ให้มาอยู่ภายใต้การบริหารของหน่วยงานราชการเพียงหน่วยเดียว¹ เริ่มเห็นได้จากทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ประกาศใช้พระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ จ.ศ. 1235 (พ.ศ. 2416) จุดมุ่งหมายของพระราชบัญญัตินี้ เพื่อควบคุมการรวบรวมเงินภาษีอากรในกรมพระคลังต่าง ๆ ที่เกยทำงานแยกจากกันก่อนข้างเป็นอิสระ ให้ขึ้นตรงต่อหอรัษฎากรพิพัฒน์ ซึ่งมีสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอเจ้าฟ้าฯ ท้าวหมาลา กรมพระยาบวรราชปรีดิยะ เป็นอธิบดี และโปรดเกล้าฯ ประกาศใช้พระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติว่าด้วยกรมต่าง ๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งขึ้น พ.ศ. 2418 เพื่อจัดธรรมเนียมรับจ่ายเงินให้เรียบร้อย ไม่ให้มีเงินติดค้าง และมีพระราชหัตถ์พอให้จ่ายในราชการบ้านเมือง² อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติที่ได้ประกาศใช้นี้ จะควบคุมเฉพาะการทำงานของเจ้าหน้าที่และเจ้าจำนวนในกรมพระคลังต่าง ๆ เท่านั้น ไม่ได้ครอบคลุมถึงเจ้าหน้าที่ในกรมอื่น ๆ ที่ได้ว่าภาษีอื่น ๆ รวมทั้งกรมพระกลาโหม ซึ่งมีหน้าที่ในการจัดเก็บอากรสุรากรุงเทพฯ ด้วย³

¹ กษย., จดหมายเหตุรัชกาลที่ 5 มคที่ 168 เลขที่ 3 พระราชกระแสว่าด้วยจะจัดรวบรวมภาษีอากรให้เป็นของทอเวอนเมนต์ทำ

² ปชศ., 9: 16

³ กษย., ร. 5 นก. เล่มที่ 23 กรมพระยาบวรราชปรีดิยะกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วันพฤหัสบดี แรม 13 ค่ำ เดือน 4 จ.ศ. 1244, หน้า 601; นก. เล่มที่ 37 กรมพระยาบวรราชปรีดิยะกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วันอาทิตย์ ขึ้น 12 ค่ำ เดือน 9 จ.ศ. 1246, หน้า 307

จากพระบรมราชาไชยบาลในการแก้ไขปัญหาสุราภายในประเทศ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ มอบให้เจ้าพระยาสุรวงษ์ไวยวัฒน์ เสนาบดีกรมพระกลาโหมเป็นผู้จัดการอากรสุรารุงเทพฯ เป็นภาษีหลวงในปี พ.ศ. 2421 โดยมุ่งหวังให้ได้เงินอากรสุราสูงกว่าครั้งให้นายอากรสุราผูกขาด¹ และทรงพระบรมราชาอนุญาตให้เจ้าพระยาสุรวงษ์ไวยวัฒน์ จัดดำเนินการเหมือน สมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ ทำภาษีฝิ่น กล่าวคือ ทรงอนุญาตให้นำเงินจำหน่ายสุรานั้น ไปใช้เป็นทุนในการดำเนินการก่อน แล้วจึงทำบัญชีรับจ่ายยื่นต่อกรมพระกลาโหมหาสมบัติในแต่ละงวดปี แม้ว่าในระยะแรกรายได้จะไม่สูงนัก² แต่เมื่อเวลาผ่านไปหลายปีปรากฏว่ารายได้จากเงินอากรสุรารุงเทพฯ ที่เจ้าพระยาสุรวงษ์ไวยวัฒน์จัดทำนั้นก็ยังไม่ดีขึ้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้ทรงตรวจสอบและทรงทราบถึงสาเหตุ ที่รายได้จากอากรสุราของรัฐได้น้อยกว่าครั้งทำเป็นอากรผูกขาด อันเนื่องมาจากไม่รู้จักระมัดระวังใช้สอยคน และการใช้จ่ายในการดำเนินการ³ เป็นผลให้รายได้จากอากรสุรานั้นตั้งแต่ทำเป็นภาษีหลวงเมื่อปี พ.ศ. 2420 จนถึงปี พ.ศ. 2425 มีจำนวนไม่เกินปีละ 1,440 ชั่ง (115,200 บาท)⁴ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้จากอากรสุราหัวเมืองที่นายอากรสุราผูกขาด เช่นอากรสุรารุงเก่าแล้ว จะพบว่าอากรสุรารุงเก่ายังทำรายได้ให้รัฐมากกว่า กรมพระกลาโหมจัดทำอากรรุงเทพฯ เป็นภาษีหลวง⁵ ซึ่ง

¹ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชหัตถเลขา ถึงเจ้าพระยาสุรวงษ์ไวยวัฒน์ วันศุกร์ แรม 13 ค่ำ เดือน 4 จ.ศ. 1246 [ณศ.]

² กจช, ร. 5 จคหมายเหตุรัชกาลที่ 5 มัคที่ 169 เล่มที่ 12 พระราชหัตถเลขาถึงเจ้าพระยาสุรวงษ์ไวยวัฒน์ จะจัดการอากรสุรา ฯลฯ ตกคำ

³ กจช, ร. 5 นก. เล่มที่ 25 กรมพระยาบำราบปรปักษ์ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วันเสาร์ แรม 7 ค่ำ เดือน 9 จ.ศ. 1245

⁴ เรื่องเดียวกัน.

⁵ เรื่องเดียวกัน.



เรื่องนี้ไม่เป็นที่พอพระทัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เนื่องจากทรงเห็นว่า การจัดการเรื่องสุราของเจ้าพระยาสุรวงษ์ไวยวัฒน์นั้น ได้ผลไม่คุ้มค่ากับการลงทุน เวลาและความคิด กังพระราชหัตถเลขาที่ว่า

...แต่เรื่องสุรานั้น ฉันได้จดหมายมาถึงเธอแต่ก่อนครั้งหนึ่งแล้ว เห็นว่า การยังจัดไม่นับว่าเป็นดีขึ้นได้เลย บัดนี้สัญญาสุราต่างประเทศก็แล้วสำเร็จไปใดคงประสงค์ แต่สุราในเมืองจะจัดการให้ตลอดไปไม่ได้อีกนี้ ดูเป็นที่เสียมากนัก เหมือนกับสุจินไม่ได้อีก การตั้งได้ชวนชวายเป็นเรื่องที่จะคิดให้เงินสุราขึ้น ต้องเสียเวลาเสียความคิด และเสียเงินเป็นหลายพันชั่ง แต่จะยังไม่ได้อะไรในสุรามานี้ใช้ในราชการแผ่นดิน สมกับที่ลงแรงลงทุนไป ก็จะเป็นที่เสียใจมาก...¹

ดังนั้นจึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เปิดการประมูลอากรสุรารุงเทพฯ เพื่อให้นายอากรสุราจัดทำขึ้นอีกครั้งหนึ่ง ในปี พ.ศ. 2428 ทั้งนี้เนื่องจากทรงเห็นว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐทำงานได้ไม่เต็มที่ ไม่สามารถทำให้รายได้จากอากรสุราเพิ่มขึ้น ซึ่งผิดกับการดำเนินการผูกขาดอากรโดยนายอากรสุรา ซึ่งมีข้อดีหลายประการในสายตาของรัฐบาล² โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะเป็นการประกันรายได้ของรัฐได้ว่า จะมีรายได้ที่แน่นอนเท่าใด

¹ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชหัตถเลขา ถึงเจ้าพระยาสุรวงษ์ไวยวัฒน์ วันพุธ แรม 11 ค่ำ เดือน 9 จ.ศ. 1245 [ฉส.]

² ศึกษารายละเอียดถึงผลดีของรัฐจากการเก็บภาษีอากรตามระบบเจ้าภาษีนายอากรได้ใน สุมาลี บำรุงสุข, "การรวบรวมรายได้แผ่นดินในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524) และ สุภาภรณ์ จรัสวัฒน์ "ภาษีที่เก็บบนนโยบายด้านการคลังของรัฐบาลไทย พ.ศ. 2367-2468" (วิทยานิพนธ์ อักษรศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522.)

แม้ว่ารัฐจะทำอากรสุรารุงเทพฯ เป็นอากรผูกขาดอีกครั้งหนึ่ง แต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังโปรดเกล้าฯ ให้อยู่ในความควบคุมดูแลของกรมพระกลาโหมแทนที่จะโอนมาอยู่ในการดูแลของกรมพระคลังมหาสมบัติ แม้ว่าเจ้าพระยาสุรวงษ์ไวยวัฒน์จะกราบบังคมทูลว่า ยินดีที่จะปฏิบัติตามพระราชประสงค์ทุกประการ ถ้าจะให้มีการเปลี่ยนแปลงใดๆ เพื่อจัดการให้ผลประโยชน์ของประเทศชาติเพิ่มมากขึ้น¹ ทั้งนี้เป็นเพราะพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงต้องการรักษาน้ำใจของเจ้าพระยาสุรวงษ์ไวยวัฒน์ในความจงรักภักดี จึงยังยินยอมให้จัดอากรสุราเป็นอากรผูกขาดขึ้นในกรมพระกลาโหมดังเดิม ตามพระราชดำริตั้งพระราชหัดถเลขาที่ว่า

...ใช้ว่าฉันจะเกลือบตกลงส่งเสียในตัวเธออย่างหนึ่งอย่างใด ไม่มีเลย แต่เห็นว่าผู้ที่จัดการนั้นทำเป็นการหลวง ไม่คิดถึงประโยชน์ได้เสียโดยละเอียด จึงได้เงินน้อยไม่เหมือนที่เงินรับผูกขาดไปทำ...ฉันเห็นว่าอากรสุรารุงเทพฯ อยู่ในกรมพระกลาโหม แต่เดิมมา ฉันก็ไม่คิดที่จะชักถอนจากกรมพระกลาโหม จึงส่งเรื่องราวมา...²

ประเด็นสำคัญที่ควรนำมาพิจารณาควบคู่กันในเรื่องยังให้กรมพระกลาโหมควบคุมดูแลการจัดเก็บอากรสุรารุงเทพฯ อยู่ นั่นกล่าวได้ว่า เป็นเพราะขณะนั้นการจัดทำพระราชบัญญัติอากรขึ้นใน ตามข้อตกลงในสัญญาสุราที่รัฐบาลไทยทำกับรัฐบาลต่างชาติ ยังไม่เป็นที่เรียบร้อย³ ดังนั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงผ่อนปรนให้อยู่ในความควบคุมดูแลของกรมพระกลาโหมไปก่อน แม้ว่าสถานการณ์ทางการเมืองตอนต้น

¹ กจช. ร.5 นก. เล่มที่ 23 เจ้าพระยาสุรวงษ์ไวยวัฒน์ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วันจันทร์ แรม 1 ค่ำ เดือน 6 จ.ศ. 1245

² พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชหัดถเลขา ถึงเจ้าพระยาสุรวงษ์ไวยวัฒน์ วันศุกร์ แรม 3 ค่ำ เดือน 4 ศักราช 1246 [ณส.]

³ ตามข้อตกลงในสัญญาสุราที่ไทยทำกับต่างประเทศ ระบุไว้ถึงกำหนดจัดอัตราภาษีสุรา และข้อบังคับเพื่อควบคุมการค้าสุรา จะต้องแจ้งให้กงสุลทราบก่อนประกาศใช้ 6 เดือน

รัชกาลจะเห็นได้ว่า มีลักษณะเป็นการต่อสู้เพื่อรวมอำนาจมาไว้ที่สถาบันพระมหากษัตริย์¹ แต่เมื่อสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ถึงแก่กรรมใน พ.ศ. 2425 แล้วอำนาจทางการเมืองของกลุ่มขุนนางตระกูลขุนนาคก็ลดลงด้วย กอรปกับพฤติกรรมของเจ้าพระยาสุรวงษ์ไวยวัฒน์ที่ผ่านมามีลักษณะไม่เข้มแข็ง² จึงเห็นได้จากรายงานของนายเออร์เนสต์ ซาเตอ (Mr. Ernest Satow) ที่มีต่อรัฐบาลอังกฤษเมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2428 ในตอนหนึ่งว่า "...สมุหพระกลาโหมคนปัจจุบัน เป็นคนที่ไม่มีความสามารถพิเศษ หรือบุคลิกภาพที่เข้มแข็ง..."³ และที่สำคัญคือเจ้าพระยาสุรวงษ์ไวยวัฒน์เป็นบิดาของเจ้าคุณพระประยูรวงศ์ พระสนมเอกของพระองค์ จึงทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ยังรังรองไม่โอนการควบคุมอากรสุรารุงเทพฯ มายังกรมพระคลังมหาสมบัติ

แนวทางในการโอนภาษีอากรที่เกี่ยวเนื่องกับกรมพระกลาโหมไปไว้ในกรมพระคลังมหาสมบัตินั้น ได้ดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไป ระยะแรกรัฐได้จัดโอนภาษีอากรที่ไม่ได้ทำรายได้ให้แก่กรมพระกลาโหมมากนัก ดังเช่นในปี พ.ศ. 2426 รัฐบาลได้โอนภาษีน้ำตาลและอากรหม้อตาล 8 เมือง ไปประมูลผูกขาดที่หอรัษฎากรพิพัฒน์ และให้

¹เกษม ศิริสัมพันธ์ และ นีออน สนิทวงศ์, "แนวพระราชดำริทางการเมืองในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" หนังสืออ่านประกอบคำบรรยายวิชาพื้นฐานอารยธรรมไทย (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2514), หน้า 214

²อ่านรายละเอียดเกี่ยวกับบุคลิกภาพของเจ้าพระยาสุรวงษ์ไวยวัฒน์ ได้ในสุภิญญา บำรุงสุข, "บทบาทสมุหพระกลาโหม...", หน้า 234-237

³สถาบันไทยคดีศึกษา, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, FO.69/100 Satow to Granville, 26 June 1885.

ส่งเงินงวดต่อเจ้าพนักงานหอรัษฎากรพิพัฒน์โดยตรง¹ ในปีต่อมาทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระยาภาณุวงศ์ เป็นผู้ควบคุมดูแลภาษีร้อยชักสามแทน²

ในปี พ.ศ. 2430 เจ้าพระยาสุรวงษ์ไวยวัฒน์ได้ขอให้แต่งตั้งเจ้าจำนวนขึ้นในกรมพระคลังมหาสมบัติเพื่อเร่งรัดเงินภาษีอากรในกรมพระกลาโหม³ จากเรื่องนี้เจ้าพระยาภาณุวงศ์⁴ เห็นว่าเป็นเรื่องที่ดี ทั้งนี้เพราะเมื่อภาษีอากรกรมพระกลาโหมได้นำมาว่าประมุขที่หอรัษฎากรพิพัฒน์แล้ว เจ้าพนักงานบัญชีกลางจะเป็นผู้คอยเร่งรัดให้นายอากรปฏิบัติให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติ⁵ ซึ่งจะทำให้รัฐควบคุมรายได้แผ่นดินอย่างมีประสิทธิภาพขึ้น และเมื่อการจัดรายการในหน่วยงานกรมพระคลังมหาสมบัติเป็นที่เรียบร้อยแล้ว การจะโอนอากรสุรากรุงเทพฯ มาขึ้นกับหอรัษฎากรพิพัฒน์ย่อมไม่เป็นปัญหา ดังคำกราบบังคมทูลของพระยาภาณุวงศ์ที่ว่า "...เมื่อเวลาไรใดจัดการออกให้ใช้ในกรมต่าง ๆ เรียบร้อยลงร่องรอยแล้ว ภาษีอากรกรมอื่นเจ้าของกรมคงจะยอมให้ยกมาอยู่ห่อแล้ว ภาษีอากรกรมนี้ กรมพระกลาโหม จะขึ้นแข็งแรงอยู่กรมเดียวคงจะไม่ได้..."⁶ ทั้งนี้จะเป็นการอ้อมอ้อมคือเจ้าพระยาสุรวงษ์ไวยวัฒน์ด้วย

¹ สุมาลี บำรุงสุข, "การรวบรวมรายได้แผ่นดินในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2416-2435) (วิทยานิพนธ์ อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), 2524 หน้า 108

² เรื่องเดียวกัน.

³ กจช, ร. 5 ก. 14/3 เจ้าพระยาภาณุวงศ์ กราบทูลกรมหมื่นสมมุติอมรินทร์ วันศุกร์ แรม 10 ค่ำ เดือน 4 ตรีราช 1248

⁴ ขณะนั้นดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานกรมบัญชีกลาง

⁵ เรื่องเดียวกัน., เจ้าพระยาพลเทพและเจ้าพระยาภาณุวงศ์ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วันอังคาร แรม 14 ค่ำ เดือน 4 ตรีราช 1248 (พ.ศ. 2430)

⁶ เรื่องเดียวกัน.

ที่ว่าอาคารสุรานั้น "... เป็นแต่ชื่อว่าภาชีขึ้นในกรมพระกลาโหมกอเป็นเกียรติยศ..."¹
 กรันเมื่อรัฐบาลประกาศใช้พระราชบัญญัติอาคารขึ้นใน จ.ศ. 1248 แล้ว อาคารสุรารุงเทพฯ
 จึงถูกโอนมาอยู่ในความควบคุมดูแลของหอรัษฎากรพิพัฒน์ตามพระราชบัญญัติ²

จึงอาจกล่าวได้ว่า ผลจากการทำสัญญาสุรากับ ประเทศตะวันตกได้เป็นปัจจัย
 สำคัญประการหนึ่ง ที่ทำให้รัฐบาลโอนอาคารสุรารุงเทพฯ ซึ่งเคยอยู่ในความควบคุม
 ดูแลของกรมพระกลาโหมมาไว้ที่หอรัษฎากรพิพัฒน์ได้ในที่สุด ซึ่งเป็นไปดังพระบรมราโชบาย
 ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในตอนต้นรัชกาล

สรุปการประเมิน ความสำเร็จในการทำสัญญาสุราของพระองค์เจ้าปฤษฎางค์
 คงกล่าว เป็นผลเนื่องมาจากความสามารถของรัฐในการปรับนโยบายต่างประเทศให้
 สอดคล้องกับสถานการณ์ระหว่างประเทศ และใช้การทูตเป็นเครื่องมือในการดำเนิน
 นโยบายนั้น ๆ อย่างเหมาะสม กล่าวคือการแต่งตั้งราชทูตไทยออกไปเจรจากับรัฐบาล
 ต่างชาติเท่าที่เป็นมา เป็นเพียงการแต่งตั้งราชทูตพิเศษออกมาเป็นครั้งคราว แต่การ
 แต่งตั้งพระองค์เจ้าปฤษฎางค์เป็นราชทูตประจำประเทศตะวันตกครั้งนี้ นอกจากเพื่อแก้ไข
 ปัญหาสุราที่เป็นอุปสรรคต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งเกิดขึ้นนับแต่ไทยทำหนังสือ
 สัญญาทางพระราชไมตรีกับประเทศตะวันตกและเรือร้งมาจนถึงต้นรัชกาลได้สิ้นสุดลงแล้ว
 รัฐบาลไทยยังต้องการแสดงออกซึ่งความเป็นเอกราชของชาติต่อประเทศตะวันตก และมี
 ตัวแทนของรัฐเพื่อชี้แจงข้อเท็จจริงต่าง ๆ ให้แก่รัฐบาลต่างชาติได้ทราบ แทนที่รัฐบาล
 นั้น ๆ จะได้รับรายงานจากกงสุลของคนเพียงฝ่ายเดียว ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่ว่า กงสุลมัก
 เป็นผู้รักษาผลประโยชน์ของพ่อค้าในกรุงเทพฯ และในอาณานิคมของคน เช่น สิงคโปร์
 ไซ่ง่อน ในขณะที่การเจรจาโดยตรงกับรัฐบาลต่างชาตินั้น รัฐบาลต่างชาติจะต้องคำนึง
 ถึงผลประโยชน์ของรัฐบาลโดยรวม และประชามติอีกด้วย ดังนั้น การแต่งตั้งพระองค์
 เจ้าปฤษฎางค์ออกไปเจรจากับรัฐบาลต่างชาติโดยตรงในแง่หนึ่ง จึงเป็นความคืบหน้า
 หนึ่งของรัฐบาลในการปรับนโยบายต่างประเทศของไทยให้สอดคล้องกับสถานการณ์ระหว่าง

¹ เรื่องเดียวกัน.

² ศึกษารายละเอียดใน ปชศ., 11: 34-76

ประเทศ เพื่อรักษาไว้ซึ่งเอกราชและอธิปไตยของชาติไทย สมดังที่ บลันชาร์ด เวนเดิลล์ (Mr. Blanchard Wendell) ได้กล่าวถึงนโยบายต่างประเทศของไทย ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันว่า วัตถุประสงค์เบื้องต้นของนโยบายการทูตของไทยคือ การรักษาไว้ซึ่งเอกราชทางการเมือง และสิ่งนี้ได้ดำเนินตามจุดหมายด้วยความสำเร็จเป็นอย่างดียิ่ง¹

การดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยมิได้หยุดอยู่แต่เพียงการตั้งสถานทูตไทยในกรุงลอนดอน ประเทศอังกฤษเท่านั้น แต่ยังได้ขยายสถานทูตไทยประจำต่างประเทศออกไปดังเช่นในปี พ.ศ. 2427 มีการตั้งสถานทูตไทยประจำกรุงปารีส ฝรั่งเศส นอกจากนี้มีการเตรียมจัดตั้งสถานทูตไทยประจำกรุงเบอร์ลิน เยอรมนี ซึ่งประสบผลสำเร็จในปี พ.ศ. 2430 ทั้งนี้เพราะรัฐเห็นความจำเป็นในการดำเนินนโยบายทางการทูต เพื่อให้สอดคล้องกับความผันแปรของสถานการณ์ทางการเมืองที่แวดล้อมไปด้วยมหาอำนาจตะวันตกที่กำลังแผ่ขยายอิทธิพลเข้ามา

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า การส่งพระองค์เจ้าปฤษฎางค์เป็นราชทูตประจำประเทศตะวันตก นับว่าเป็นการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยได้อย่างถูกต้อง และเหมาะสมกับสถานการณ์ทางการเมืองในเวลานั้นอย่างที่สุด ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่ว่า แม้ว่าไทยเป็นประเทศเอกราช แต่อิสรภาพในการปฏิบัติการบางอย่างก็ยังคงจำกัดอยู่ภายใต้ขอบเขตของหนังสือสัญญาทางไมตรีและการค้าที่ไทยทำไว้กับชาติตะวันตกตั้งแต่ปี พ.ศ. 2398 เป็นต้นมา² การที่ไทยสามารถแก้ปัญหาสุราได้ยอมเป็นการปลดเปลื้องข้อผูกมัดเกี่ยวกับการภาษีอากรซึ่งไทยต้องเสียเปรียบมาได้ประการหนึ่ง

¹ Wendell Blanchard, Thailand : Its People, Its Social, Its Culture, (New Haven : Harf Press, c 1958), p. 229.

² Sir Josiah Crosby, Siam, (London : Oxford University Press, 1945), p. 26.

บทสรุป

นับแต่ปี พ.ศ. 2398 เป็นต้นมา ที่รัฐบาลไทยในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทำหนังสือสัญญาทางไมตรีและการค้า ที่เรียกว่า "สนธิสัญญาบาวริง" กับรัฐบาลอังกฤษ และสนธิสัญญาที่มีลักษณะคล้าย ๆ กันนี้กับ ประเทศตะวันตก ไทยก็ประสบกับปัญหาต่าง ๆ ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และในปัญหาเหล่านั้น ก็มีปัญหาสุรารวมอยู่ด้วย เพราะฉะนั้นจึงถือได้ว่า ปัญหาสุราเป็นผลกระทบโดยตรงจากการทำหนังสือสัญญากับประเทศตะวันตก ปัญหาสุรานี้สืบเนื่องมาจากการที่ไม่ได้ระบุเรื่องสุราไว้อย่างเด่นชัด จนทำให้คู่สัญญาตีความในสัญญาต่างกันไป กล่าวคือ รัฐบาลไทยเห็นว่าสุราเป็นสินค้าผูกขาดตรมระบบเจ้าภาษีนายอากรที่มีมาแต่เดิม ในขณะที่กงสุลต่างชาติ เห็นว่า การที่นายอากรสุราจับกุมคนจีนบังคับต่างชาติที่จำหน่ายสุรา ซึ่งได้เสียภาษีแล้วในอัตราร้อยละ 3 เป็นการผิดกับข้อตกลงในหนังสือสัญญาทางไมตรีและการค้าที่รัฐบาลไทยได้ทำไว้

จากปัญหาดังกล่าวนี้นี้ เป็นผลให้รัฐบาลไทยมีรายได้จากการจัดเก็บอากรสุรา น้อยลง เนื่องจากคนในบังคับต่างชาติ นำสุราต่างประเทศที่ราคาถูก เข้ามาจำหน่ายมากขึ้น เป็นผลให้สุราโรงจำหน่ายได้น้อยลง การที่รายได้จากอากรสุราลดลงอย่างมากรนี้ มีผลกระทบต่อรายได้ด้านการคลังและการพัฒนาประเทศ นอกจากนี้กงสุลยังเข้ามาแทรกแซงรัฐบาลในการบริหารประเทศ โดยประท้วงต่อรัฐบาลไทยในทุกคดี ความที่นายอากรสุราจับกุมคนในบังคับของคนต่างชาติจำหน่ายสุรา กล่าวหาว่าข้าราชการไทยปฏิบัติหน้าที่ไม่ยุติธรรมและทำงานอย่างล่าช้า ซึ่งอาจกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้ ในด้านสังคมนั้น เมื่อรัฐบาลไทยไม่สามารถควบคุมการจำหน่ายสุราในประเทศได้ ประชาชนสามารถหาซื้อสุราราคาถูกมาบริโภคได้โดยง่าย ทำให้สภาพสังคมวุ่นวาย เกิดปัญหาอาชญากรรม จนอาจชักนำให้มหาอำนาจเข้าแทรกแซงการบริหารประเทศได้

นโยบายของรัฐบาลไทยในการแก้ไขเรื่องสุรา เริ่มตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยการส่งพระยาสุรวงษ์ไวยวัฒน์ออกไปเจรจาทำหนังสือสัญญาเรื่องสุรากับรัฐบาลฝรั่งเศสในปี พ.ศ. 2410 แต่ข้อตกลงในหนังสือสัญญาดังกล่าวนี้นี้ ไม่มีผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีการดำเนินการแก้ไขปัญหามสุรานี้ทั้งภายในประเทศ และส่งราชทูตพิเศษออกไปเจรจากับรัฐบาลต่างประเทศ ท้ายสุดก็ได้แต่งตั้งพระองค์เจ้าปกทงวาศ เป็นราชทูตไทยไปประจำต่างประเทศ เพื่อเจรจาทำสัญญาสุรากับ ประเทศตะวันตก

บทบาทของพระองค์เจ้าปกทงวาศ ในการเจรจาทำสัญญาสุรากับ ประเทศตะวันตก อาจแบ่งเป็น 2 ระยะคือ ระยะแรกเป็นช่วงเวลาที่พระองค์เป็นราชทูตประจำกรุงลอนดอน (พ.ศ. 2425-2426) ผลจากการดำเนินการของพระองค์ในช่วงเวลาดังกล่าวคือ การเจรจาทำสัญญาสุรากับรัฐบาลอังกฤษและฝรั่งเศส ซึ่งจะเป็นสัญญาสุราที่จะเป็นแบบฉบับในการเจรจาขอทำสัญญาสุรากับประเทศอื่น ๆ อันได้แก่ โปรตุเกส เนเธอร์แลนด์ สวีเดน - นอร์เวย์ เดนมาร์ก เบลเยียม ระยะที่สอง เป็นช่วงเวลาที่พระองค์ทรงดำรงตำแหน่งราชทูตไทยประจำกรุงปารีส (พ.ศ. 2427-2429) พระภารกิจที่สำคัญได้แก่ การเจรจาทำสัญญาสุรากับรัฐบาลเยอรมนี ออสเตรีย สเปน อิตาลี รวมทั้งการเจรจาขอใช้สัญญาสุราที่ลงนามแล้วกับรัฐบาล ประเทศตะวันตก

ความสำเร็จในการเจรจาทำสัญญาสุรากับรัฐบาลต่างชาติดังนี้ กล่าวได้ว่า เกิดจากพื้นฐานทางการศึกษา ความวิริยะ อุตสาหะ ของผู้ที่รัฐบาลไทยส่งไปเจรจานั้นคือ พระองค์เจ้าปกทงวาศ ทั้งยังทรงเป็นนักการทูตที่มีความสามารถ มีเทคนิคต่อรองผลประโยชน์กับประเทศมหาอำนาจ ทำให้ไทยไม่ตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบนัก นอกจากนี้พระองค์ยังทรงมีความสามารถในการบริหารงานบุคคล ทรงใช้วิธีการเจรจาทั้งในรูปแบบการทูต และใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัว เป็นเครื่องมือในการดำเนินการจนประสบผลสำเร็จในที่สุด

ผลจากการทำสัญญาสุรากับประเทศตะวันตกในครั้งนี้ มีเพียงแต่เป็นการเพิ่มรายได้ของรัฐ และความรุนแรงค้าสุราภายในประเทศเท่านั้น แต่ก็ยังสามารถลดรายได้จากอากรสุราอีกด้วย แม้ว่าการเจรจาแก้ไขปัญหามสุราจะเป็นเพียงการแก้ไขสัญญาเดิมในบางส่วน แต่อาจกล่าวได้ว่า เป็นจุดเริ่มต้นของรัฐบาลไทย ในการ

ปกคเปลื้องข้อผูกมัดทางด้านภาษีอากร ที่ไทยต้องเสียเปรียบมาได้ประการหนึ่ง ซึ่ง
จะสำเร็จสมบูรณ์ในปี พ.ศ. 2481



ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย