

ความสำคัญและปัญหาสุรา



สุรามีผลกระทบต่อการบริหารประเทศหลายด้านด้วยกัน ในด้านสังคมมีผลคือ เมื่อประชาชนบริโภคเข้าไปแล้วจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพร่างกายได้ และถ้าพิจารณาทางด้านเศรษฐกิจจะเห็นได้ว่า อากรสुरาก็เป็นรายได้ที่สำคัญอย่างหนึ่งของรัฐบาลมาแต่ต้นสมัยรัตนโกสินทร์<sup>1</sup> ในเวลาเดียวกันสุราก็เป็นสินค้าที่รัฐบาลต้องควบคุมทั้งด้านการผลิตและการจำหน่าย ปัญหาสุราที่เกี่ยวข้องกับต่างประเทศได้เริ่มขึ้นตั้งแต่รัฐบาลไทยได้ทำหนังสือสัญญาทางไมตรีและการค้า "สนธิสัญญาบาวริง" (Bowring Treaty) กับอังกฤษในปี พ.ศ. 2398 เป็นต้นมา เพื่อเป็นพื้นฐานในการเข้าใจบทต่อไปจึงได้แยกการวิเคราะห์ออกเป็นหัวข้อต่าง ๆ ดังนี้ ความสำคัญของอากรสुरาต่อรัฐ บ่อเกิดของปัญหาสุรา และผลกระทบของปัญหาสุรา

ความสำคัญของอากรสुरาต่อรัฐ

อากรสुरาเป็นรายได้แผ่นดินสำคัญชนิดหนึ่งในจำนวนภาษีอากรต่าง ๆ ไม่กี่ชนิดที่รัฐบาลในสมัยกรุงธนบุรีและกรุงรัตนโกสินทร์คอนค้นได้จัดเก็บ<sup>1</sup> ปรากฏหลักฐานเกี่ยวกับรายได้จากอากรสुरาตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก (รัชกาลที่ 1) จนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 4) มีดังนี้

<sup>1</sup> อากรที่เป็นรายได้ของรัฐในสมัยกรุงธนบุรี สมัยรัชกาลที่ 1 และรัชกาลที่ 2 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์มีเพียง 9 ประเภทคือ อากรสुरา อากรบ่อนเบี้ย อากรตลาด อากรค่าน้ำ อากรสมพิศสร อากรสวน อากรตีบุก อากรรังนก และอากรค่านา ภู กนช. จดหมายเหตุนรัชกาลที่ 4 จ.ศ. 1226 เลขที่ 74 เรื่องในเมืองไทยแต่ก่อนมี ภาษีอากร 9 อย่าง

(ดูจากตารางที่ 1) ในปี พ.ศ. 2352 ซึ่งเป็นปีที่สุดท้ายในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก รัฐบาลเก็บอากรสุราได้เป็นจำนวนเงินประมาณ 190,514 บาท<sup>1</sup> ส่วนรายได้จากอากรสุราในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย (รัชกาลที่ 2) ซึ่งตรวจได้จากบันทึกของจอห์น ครอว์ฟอร์ด (John Crawford) ปรากฏว่ามีจำนวนถึง 264,000 บาท<sup>2</sup> หรือคิดเป็นจำนวนร้อยละ 12.81 ของรายได้ส่วนรวมทั้งหมดของประเทศ ครั้นถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 3) จำนวนเงินอากรสุรากรุงเทพฯ และหัวเมืองรวมกันใน 17 ปี เป็นเงินถึง 4,894,960 บาทเศษ<sup>3</sup> คิดเฉลี่ยประมาณปีละ 287,938 บาท นับว่าเป็นจำนวนที่ใกล้เคียงกับบันทึกของครอว์ฟอร์ดในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น สังฆราชปาลเลอกัวซ์ (M<sup>o</sup>nseigneur Pallegoix) ได้กล่าวว่า รายได้จากอากรสุรานั้นมีจำนวนถึง 500,000 บาท<sup>4</sup>

<sup>1</sup> กษ. จดหมายเหตุรัชกาลที่ 2 จ.ศ. 1171 เลขที่ 6 บัญชีเงินส่วยภาษีอากรสมักสร และตลาด ; แม้ว่าจดหมายเหตุฉบับนี้จะถูกกำหนดว่า เป็นจดหมายเหตุรัชกาลที่ 2 แต่แท้ที่จริงแล้วในเนื้อความกล่าวถึงการประมูลผูกขาดในปี พ.ศ. 2352 ซึ่งอากรผูกขาดจะถูกประมูลล่วงหน้าก่อน จึงอาจสันนิษฐานได้ว่าเป็นจำนวนรายได้ในรัชกาลที่ 1 ได้ด้วย

<sup>2</sup> จอห์น, ครอว์ฟอร์ด, เอกสารของครอว์ฟอร์ด, แปลโดย ไพโรจน์ เกษแมนกิจ (พระนคร : กรมศิลปากร, 2515), หน้า 162 ; เอกสารไม่ได้ระบุว่าเป็นปีใด แต่สันนิษฐานว่าเป็นรายได้ปีใดปีหนึ่งในรัชกาลที่ 2

<sup>3</sup> กษ. จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 จ.ศ. 1212 เลขที่ 46 บัญชีอากรสุรากรุงเทพฯ และหัวเมืองชั้นพระคลังรวม 17 ปี

<sup>4</sup> สังฆราชปาลเลอกัวซ์, เล่าเรื่องกรุงสยาม, แปลโดย สันต์ ท. โกมลบุตร (พระนคร : สำนักพิมพ์ก้าวหน้า, 2506), หน้า 293 ; สังฆราชปาลเลอกัวซ์ได้เขียนหนังสือเล่มนี้ในปี พ.ศ. 2397 เป็นปีที่ 3 ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว สำหรับข้อมูลนี้เอกสารไม่ได้ระบุว่าเป็นปีใด จึงสันนิษฐานว่าเป็นรายได้ปีใดปีหนึ่งในรัชกาลที่ 4

ตารางที่ 1 แสดงรายได้จากอากรสุราในสมัยรัชกาลที่ 1 - รัชกาลที่ 4

	จำนวนเงิน (บาท)
รัชกาลที่ 1	190,514
รัชกาลที่ 2	264,000
รัชกาลที่ 3	287,938
รัชกาลที่ 4	500,000

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้อากรสุราเข้ามามีอิทธิพลต่อโครงสร้างรายได้ของรัฐบาลไทยปรากฏครั้งแรกในกฎหมายตราสามดวงในหมวดพระราชกำหนดใหม่ประกาศเมื่อ พ.ศ. 2329 ในสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกว่า "...อย่างทำเนียบบูรณราชสืบมา ตั้งแต่ นายอากรอนคัมสุราสำหรับพระนคร เพื่อจะได้จำหน่ายบำบัดโรคแลกิจการรณรงค์สงคราม แล ทรัพย์สินจะได้เอามาแจกจ่ายทะเลแก่ลัวะหารผู้มีบำเหน็จความชอบ..."<sup>1</sup>

จากข้อกำหนดข้างต้นสามารถอธิบายความได้ว่ารายได้จากอากรสุราเป็นสิ่งสำคัญต่อรายได้ของรัฐโดยส่วนรวม ในขณะที่รัฐมีความจำเป็นต้องนำมาใช้จ่ายเป็นเบี้ยหวัดพระบรมวงศ์ ข้าราชการ และขุนนางต่าง ๆ รวมทั้งการใช้จ่ายในกิจการกองทัพ<sup>2</sup>

<sup>1</sup> กฎหมายตราสามดวง, (พระนคร: องค์การก้ำกูรสุภา, 2506), 5: 311-312

<sup>2</sup> นับตั้งแต่ปีแรกของการสถาปนาราชวงศ์จักรีที่กรุงเทพฯ จนถึงรัชกาลที่ 2 ไทยต้องทำสงครามป้องกันพระราชอาณาจักรระหว่างไทยกับพม่ารวมทั้งสิ้น 8 ครั้ง (เป็นสงครามในสมัยรัชกาลที่ 1 7 ครั้ง รัชกาลที่ 2 1 ครั้ง) และยังมีสงครามขยายพระราชอาณาเขต เช่น สงครามกับเขมร รวมทั้งสงครามปราบปรามหัวเมืองประเทศราช เช่น ปราบปรามรายาบัตตานีใน พ.ศ. 2322 เป็นต้น สมัยรัชกาลที่ 3 มีสงครามระหว่างไทยกับญวนซึ่งรบกันนานถึง 15 ปี สงครามเหล่านี้ทำให้สิ้นเปลืองไพร่พล ทรัพย์สินเงินทองไปเป็นจำนวนมาก

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แม้ว่ารัฐจะหมกบังปัญหาเรื่อง การทำสงครามไต่กันพระราชอาณาเขตกับพม่า อันเนื่องมาจากพม่าประสบภาวะสงคราม กับอังกฤษ จนสูญเสียพม่าตอนกลางและตอนล่างในปี พ.ศ. 2395 แล้วก็ตาม<sup>1</sup> แต่รัฐบาล ไทยต้องเผชิญหน้ากับชาวตะวันตก ที่เข้ามาติดต่อก่อทำหนังสือสัญญาทางไมตรีและการค้า ในเวลาต่อมา รวมทั้งอิทธิพลการแสวงหาดินแดนจากลัทธิจักรวรรดินิยม ดังนั้นนโยบาย การอยู่รอดทางหนึ่งของไทยคือ การปรับปรุงประเทศตามแบบตะวันตก ซึ่งเห็นได้ชัดใน รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จากความจำเป็นดังกล่าว รายได้จากอากรสุราก็ย่อมเปลี่ยนแปลงจากที่เคยใช้ในกิจการทัพ มาเป็นการใช้จ่ายในการปรับปรุงประเทศและกิจการด้านอื่น ๆ ดังที่เจ้าพระยาภาณุวงศ์ กราบทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า

... โดยการจริงจังการรื้อมของเราก็ไม่สู้เล็กน้อยเลย... เราจะกระทำ การทุกอย่างให้แล้ว ตามที่เราประสงค์ไมโตเพราะภาษีอากรของเรามีกำหนด ในทำพอควร... อนึ่งเป็นการอันพอชื่เนตจริง ๆ ที่ใคร่ขอคิดในข้อสัญญา ซึ่งกับ เราเสียมิให้โตคาอากรสุรา ดังเช่นที่เราเคยโคมา แลเราไม่มีทางอื่น ๆ ที่จะโคเงินเลี้ยงแผ่นดิน...<sup>2</sup>

เมื่อพิจารณาโดยส่วนรวมความสำคัญของอากรสุราดังแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกเป็นต้นมาจนถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จุดประสงค์หลักก็ไม่ได้เปลี่ยนแปลงมากนัก กล่าวคือ เป็นรายได้ที่ถูกรนำมาใช้เพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพความมั่นคงของชาติเป็นสำคัญ

<sup>1</sup> เฟรค คับลิว ริคส์, การปรับตัวเข้าสู่ยุคใหม่ของสยามและพม่า, แปลโดย อมร โสภณวิเชษฐวัจน และเอกวิทย์ ณ ถกลาง, (พระนคร: โรงพิมพ์สมาคมสังคมนศาสตร์ 2519), หน้า 13

<sup>2</sup> กจช. ร. 5 พศ. เล่ม 4 เจ้าพระยาภาณุวงศ์กราบบังคมทูล พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วันอังคาร ขึ้น 10 ค่ำ เดือน 5 ปีเถาะยังเป็น สมุทราชพิศ, หน้า 127

### 1. การควบคุมการค้าสุราก่อนสมัยสนธิสัญญาบาวริง

หน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลรายได้จากอากรสุราของรัฐบาลทั้งในกรุงเทพฯ และหัวเมืองต่าง ๆ คือ กรมพระคลังมหาสมบัติ ต่อมาปี พ.ศ. 2399 นายอากรสุรารุงเทพฯ และ 4 หัวเมือง<sup>1</sup> ได้ทำหนังสือร้องเรียนรัฐบาลว่า มีสุราเดือนชุกชุมจึงขอลดเงินอากรสุราที่ประมูล<sup>2</sup> พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ปลัดนายอากรสุรารุงเทพฯ ออกจากตำแหน่งนายอากรสุรา และโปรดเกล้าฯ ให้นายอากรสุรารุงเทพฯ มาอยู่ในความดูแลของสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาพิไชยญาติในกรมพระคลังสินค้า เหตุผลที่มีการเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ เพราะพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะให้คนจีนที่มีความสามารถและมีหลักฐานมั่นคง เข้ามารับทำ<sup>3</sup> เนื่องจากว่ากรมพระคลังสินค้า เป็นฝ่ายที่ดูแลคนจีน จึงสามารถปฏิบัติตามพระราชประสงค์ได้ แต่สมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาพิไชยญาติได้สิ้นชีวิตลง จึงโปรดเกล้าฯ ให้นายอากรสุรารุงเทพฯ มาไว้ในกรมพระกลาโหมเพื่อให้การจัดเก็บภาษีอากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ<sup>4</sup> นอกจากนี้ยังทรงเห็นว่าเจ้าพระยาตรีสุริยวงศ์ เสนาบดีเจ้ากรมและข้าราชการจะได้รับผลประโยชน์บ้าง และสามารถนำเงินบางส่วนไปใช้ในราชการได้ด้วย<sup>5</sup>

<sup>1</sup>อากรสุรารุงเทพฯ และ 4 หัวเมืองได้แก่ อากรสุราในกรุงเทพฯ เมืองปทุมธานี เมืองนนทบุรี เมืองนครเขื่อนขันธ์ และเมืองสมุทรปราการ ต่อไปจะใช้คำว่า อากรสุรารุงเทพฯ

<sup>2</sup> กจช. ร.4 กน. เล่ม 14 สารตราตั้งนายอากรสุรารุงเทพฯ และ 4 หัวเมือง, หน้า 16-18

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>4</sup> สุกัญญา บำรุงสุข, "บทบาทของสมุหพระกลาโหมในสมัยรัตนโกสินทร์ พ.ศ. 2325-2435 (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524), หน้า 220

<sup>5</sup> ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4, (พระนคร: องค์การก้ำกู๋สภา, 2503-2504), 3: 146-151

ดังนั้น นับตั้งแต่รัชสมัยรัชกาลที่ 4 เป็นต้นมา อากาศสุราจึงถูกควบคุมดูแลโดย 2 หน่วยงาน กล่าวคือ การจกเก็บอากาศสุรากรุงเทพฯ ขึ้นกับกรมพระกลาโหม ส่วนการจกเก็บอากาศสุราหัวเมืองยังคงขึ้นกับกรมพระคลังมหาสมบัติตามเดิม

สำหรับการจกเก็บอากาศสุราในส่วนของการผลิตและการค้าสุราในไทยนั้น มีมาตั้งแต่รัชสมัยพระเจ้าปราสาททองแล้ว<sup>1</sup> ต่อมาในรัชสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราชรัฐบาลได้แบ่งการเก็บอากาศสุราจากผู้ผลิต ผู้จำหน่ายคือ เก็บตามจำนวนเตาต้มกลั่นสุราในอัตราเตาละ 1 บาทต่อปี และเก็บอากาศสุราเรียงตัวคนโดยเก็บจากชายฉกรรจ์ทุกคนในครอบครัวคนละ 1 บาทต่อปี ส่วนการจำหน่ายนั้นรัฐจกเก็บจากร้านจำหน่ายสุราปลีกร้านละ 1 บาท และเก็บจากร้านขายส่งตามจำนวนโอ่งหรือไหโดยเก็บโอ่งหรือไหละ 1 บาท

ครั้งถึงสมัยรัตนโกสินทร์รัฐได้จกให้เอกชนประมูลผูกขาดการผลิตและการจำหน่ายสุราในท้องที่ซึ่งรัฐกำหนด<sup>2</sup> โดยตั้งนายอากาศสุราขึ้นมาแทนการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐ วิธีนี้ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อรัฐหลายประการ เช่น รัฐมั่นใจได้ว่าในแต่ละปีรัฐจะมีรายได้จากอากาศสุราเป็นจำนวนเงินเท่าใด และช่วยลดภาระของรัฐในการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อเก็บอากร เป็นต้น

ในการควบคุมดูแลในการจกเก็บอากร กรมพระคลังมหาสมบัติและกรมพระกลาโหมจะตั้งเจ้าหน้าที่ที่เรียกว่า "เจ้าจำนวน" ประจำอากาศสุราเพื่อทำหน้าที่ติดต่อกับผู้ที่มาประมูลอากร เร่งรัดและรับเงินจากนายอากรส่งต่อให้กรมพระคลังมหาสมบัติ รวมไปถึงการดูแลใกล้เกลี้ยคดสินกรณีพิพาทต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับอากาศสุราที่ควบคุมอยู่<sup>3</sup>

<sup>1</sup>พิพัฒน์ โปษยานนท์, "ภาษีสรรพสามิตของไทย (อดีต-ปัจจุบัน)" สามิตตสาร, 33-1, (2520): 1-26

<sup>2</sup>กฎหมายตราสามดวง, 5: 310-313; สมถึก ศรีสิงห์ กล่าวไว้ใน "การบริหารภาษีอากรสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น" (ปริชญานันท์ วิทยาลัยวิชาการศึกษา ประสานมิตร, 2515), ในหน้า 63 ว่า เริ่มมีการประมูลอากาศสุราตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย แต่จาก กฎหมายตราสามดวง, 5: 313 พบว่ารัฐจกให้มีการประมูลอากาศสุราในบางท้องที่มาแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก

<sup>3</sup>ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4, 3: 146-151

สำหรับในค่านของการประมูลอาคารสุรานั้น เอกชนไม่ว่าจะเป็นคนจีนหรือคนไทย ที่ต้องการเสนอเงินเพิ่มเพื่อแข่งขันกับนายอาคารสุราเดิม เอกชนเหล่านี้ต้องยื่นเรื่องราว ต่อเจ้าจำนวนอาคารสุรานั้น ๆ กล่าวคือ อาคารสุรารุงเทพฯ ยื่นต่อเจ้าจำนวนกรมพระ- กลลาโหม ส่วนอาคารสุราหัวเมืองยื่นต่อเจ้าจำนวนกรมพระคลังมหาสมบัติ การตัดสินจะยึดหลัก ที่ว่าผู้ประมูลในจำนวนเงินที่สูงและมีนายประกันรับรองที่เชื่อถือได้จะได้รับการแต่งตั้งให้เป็น นายอาคารสุรา นอกจากนี้จะต้องมีความสามารถในการจัดคนเก็บภาษีอากรให้คุ้มถึง มิฉะนั้นจะถูกเรียกสิทธิคืน<sup>1</sup>

สำหรับนายอาคารสุราที่ได้รับการแต่งตั้งแล้วจะมีสิทธิในการค้ำกั้นและจำหน่าย สุราเพียงผู้เดียวในเขตท้องที่ที่ตนยื่นประมูล ส่วนผู้ต้องการจำหน่ายสุราอื่นในเขตนั้นต้อง คกลงรับช่วงกับนายอาคารสุราก่อน สิทธิของนายอากรเช่นนี้ได้รับการสนับสนุนเป็นอย่างดี โดยผู้ว่าราชการเมืองและกรมการเมือง จะประกาศให้ราษฎรในเขตท้องที่นั้น ๆ ทราบ นอกจากนี้นายอาคารสุรายังมีสิทธิในการแต่งตั้งพรรคพวกของตนออกตรวจตราและจับกุม ผู้ผลิตและจำหน่ายสุราเถื่อน โดยไปขอกำลังเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ไปร่วมตรวจกันจับกุมด้วย<sup>2</sup>

ปัญหาสุราที่มักเกิดขึ้นคือ ราษฎรลักลอบผลิตและจำหน่ายสุราเถื่อน รัฐจึงได้ กำหนดค่าธรรมเนียมการปรับไหมผู้ลักลอบผลิตและจำหน่ายสุราเถื่อนดังนี้ ในสมัยอยุธยาและ ธนบุรี อัตราการปรับไหมได้คิดเทียบจากเงินอาคารสุรา 1 วันเป็นเงิน 3 ชั่ง (240 บาท) ต่อมาในปี พ.ศ. 2399 พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกโปรดเกล้าฯ ออกพระราช กำหนดโทษปรับไหมผู้ลักลอบผลิตสุราเถื่อนเพิ่มขึ้น 3 เท่าเป็นเงิน 9 ชั่ง<sup>3</sup> (720 บาท) ส่วน ผู้จำหน่ายจะถูกปรับไหมกึ่งหนึ่งของผู้ลักลอบผลิต เงินค่าปรับไหมจะเป็นของนายอาคารสุรา แต่ นายอาคารสุราจะต้องแบ่งเงินให้กับผู้จับและผู้นำความมาแจ้งเป็นเงิน 1 ชั่ง<sup>4</sup> (80 บาท)

<sup>1</sup> ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4, 2: 180-181

<sup>2</sup> กจช. ร. 5 กท. เล่ม 1 สารตราตั้งนายอาคารสุราเมืองไชยา หน้า 85-90

<sup>3</sup> กฎหมายตราสามดวง, 5: 310-313 รัฐบาลคิดเทียบเงินอาคารสุรา 1 วัน ได้จากการค้ำกั้นสุราจำนวน 30 เท เทหนึ่งมี 32 ทะนาน ๆ ละ 1 สลึง ดังนั้นอาคารสุรา 1 วันจึงเท่ากับ 3 ชั่ง (240 บาท)

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน; กจช. ร. 5 กท. เล่ม 1 สารตราตั้งนายอาคารสุราเมือง ไชยา หน้า 85-90

สำหรับหลักการพิจารณาตัดสินความเรื่องการผลิตและจำหน่ายสุราเดือนนั้น รัฐบาลได้กำหนดไว้ดังนี้คือ ถ้าถูกจับกุมเป็นครั้งแรกได้สุราเดือนแต่ไม่ได้เครื่องมือผลิต เช่น เตาหุงต้ม ให้นำเอากรสุราดิบสุราไว้และปล่อยตัวผู้ครอบครองสุราเดือนไป แต่ถ้าจับกุมผู้นั้น ได้อีกเป็นครั้งที่สองให้ปรับไหมเป็นเงิน 9 ชั่ง (720 บาท) ส่วนผู้จำหน่ายและผู้รับซื้อไว้ จะถูกปรับไหมเป็นเงินกึ่งหนึ่งของผู้ผลิต แต่ถ้าจับครั้งแรกได้ทั้งสุราและเครื่องมือในการ ผลิตจะถูกปรับไหมในอัตราเดียวกันกับผู้ลักลอบผลิตสุราเดือน

ส่วนสุราต่างประเทศที่นำเข้ามา ผู้นำเข้ามาต้องนำไปขายแก่นายอากรสุรา ในราคาเดียวกับที่นายอากรสุราต้องเสียแก่รัฐบาลคือ เกละ 8 บาท ถ้ามีการลักลอบ จำหน่ายสุราต่างประเทศ รัฐจะปรับไหมผู้จำหน่ายและผู้ซื้อเหมือนอย่างปรับไหมผู้ผลิตสุรา เดือน<sup>1</sup>

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่ารัฐมีนโยบายควบคุมสุรา โดยจัดให้มีหน่วยงานควบคุม ดูแลรายได้จากอากรสุรา 2 หน่วยงานคือ กรมพระคลังมหาสมบัติ และกรมพระกลาโหม แม้ว่ารัฐจะให้เอกชนประมูลผูกขาดการผลิต การจำหน่าย และให้สิทธิหลายประการก็ตาม แต่รัฐก็ยังคงควบคุมปริมาณการค้าสุรารายในประเทศไว้ด้วย

## 2. การควบคุมปริมาณสุรา

แม้ว่าอากรสุราจะเป็นรายได้สำคัญอย่างหนึ่งของรัฐก็ตาม แต่รัฐบาลไทยก็ยังตระหนักถึงข้อเท็จจริงที่ว่า สุราเป็นสินค้าประเภทฟุ่มเฟือยและเมื่อดื่มแล้วทำให้ผู้บริโภคเกิดความมึนเมาตามฤทธิ์แอลกอฮอล์ในสุรา รัฐจึงจำเป็นต้องควบคุมการผลิตและการ จำหน่ายสุราเพื่อป้องกันอันตรายต่อสุขภาพของราษฎรและปัญหาที่จะเกิดขึ้นในสังคม<sup>2</sup> ดังนั้น รัฐจึงมีนโยบายควบคุมการผลิตและจำหน่ายสุราดังนี้

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน .

<sup>2</sup> ทวี สอนมาลี, "ภาษีสุราในประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตร์- มหาวชิวัต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2505), หน้า 57



ด้านการผลิต รัฐได้เข้าควบคุมการผลิตสุราของนายอากรสุราในแต่ละเขตโดยมอบหมายให้ผู้ว่าราชการเมือง และกรมการเมืองนั้น ๆ กำหนดสถานที่ตั้งเตาต้มกลั่นสุราในที่อื่นเหมาะสม<sup>1</sup> นอกจากนี้ รัฐพยายามควบคุมการผลิตและปริมาณการผลิตด้วย กล่าวคือได้กำหนดให้มีเตาหุง 1 เตา เตาต้มกลั่น 1 เตา ส่วนปริมาณการผลิตสุราในแต่ละเขตนั้นไม่ให้เกินจำนวน 1 ใน 3 ของเงินที่นายอากรสุราได้ประมูลรับทำ<sup>2</sup> ทั้งนี้เพื่อควบคุมไม่ให้นายอากรสุราผลิตสุราออกจำหน่ายมากเกินไป นอกจากนี้เมื่อมีสุราในปริมาณที่มากเกินไปสุราจะมีราคาถูก ราษฎรจะซื้อได้โดยง่ายซึ่งย่อมส่งผลเสียให้แก่ผู้บริโภค และมีผลกระทบต่อสังคมในที่สุด

ในกรณีของการจำหน่ายสุราก็เช่นกัน รัฐได้สั่งให้ผู้ว่าราชการเมืองและกรมการเมืองเป็นผู้กำหนดสถานที่ตั้งโรงสุราและขอบเขตของการนำสุราไปจำหน่าย เพื่อไม่ให้สุรารุกนាំไปจำหน่ายในท้องที่อื่น ๆ ซึ่งเสมือนกับว่าเป็นการส่งเสริมให้ราษฎรโดยทั่วไปนิยมดื่มสุรามากขึ้น

### 3. ภาษีอากรกับราคาสุรา

แม้ว่ารัฐจะให้นายอากรผูกขาดอากรสุรา แต่รัฐไม่ได้กำหนดอัตราราคาขายสุราแต่ประการใด เมื่อพิจารณาเหตุผลนโยบายของรัฐในการแต่งตั้งนายอากรสุราที่ต้องประมูลเงินในจำนวนสูงเข้ามามีอำนาจ จะเห็นได้ว่าเป็นการเพิ่มอากรสุราไว้ในต้นทุนการผลิตด้วย ในขณะที่เวลานั้นนายอากรสุราย่อมต้องการผลประโยชน์จากการผลิตและจำหน่ายสุรา จึงได้บวกเงินกำไรไว้ในต้นทุนการผลิตซึ่งทำให้สุรามีราคาสูงขึ้นโดยปริยาย ผู้มีฐานะยากจนจะไม่สามารถซื้อมาดื่มได้ สิ่งเหล่านี้ได้ไปสอดคล้องกับจุดมุ่งหมายของรัฐที่ไม่ต้องการให้ราษฎรดื่มสุรานั้นมากอยู่แล้ว<sup>3</sup>

<sup>1</sup> กจช. ร.5 กท. เล่ม 1 สารตราแต่งตั้งนายอากรสุราเมืองไชยา, หน้า 85-90

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>3</sup> ทวี สอนมาลี, "ภาษีสุราในประเทศไทย", หน้า 21

แต่ผลกระทบที่เกิดขึ้นอีกด้านจากการคุมปริมาณสุราก็คือ เมื่อสุราโรง<sup>1</sup> มีราคาแพงและราษฎรไม่อาจซื้อหาได้โดยง่ายจึงเกิดการลักลอบผลิตและจำหน่ายสุราเถื่อนขึ้นซึ่งเป็นการผิดต่อสัญญาที่ทำขึ้นมาระหว่างรัฐกับนายอากร นอกจากนี้รัฐไม่ต้องการให้สุราในท้องตลาดมีมากเกินไป ดังนั้นรัฐจึงให้สิทธิแก่นายอากรในการตรวจจับกุมและเพิ่มอัตราค่าปรับใหม่แก่ผู้ลักลอบผลิตและจำหน่ายสุราเถื่อนทั้งที่ใดกล่าวมาแล้ว

อย่างไรก็ตาม การที่รัฐให้สิทธิแก่นายอากรสุราในการตรวจจับผู้ผลิตและจำหน่ายสุราเถื่อนในเขตของตน อาจทำให้นายอากรสุราและพรรคพวกใช้อำนาจเกินขอบเขต เช่น ช่มชู้มเหงราษฎรทั้งที่เคยปรากฏคดีที่นายอากรสุราบุกเรือนผู้ผลิตสุราเถื่อน ล่ามโซ่ชาย หญิง เกิดในบ้านนั้น รับบานช่อง เรือสวนโดยพลการ<sup>2</sup> ดังนั้นเพื่อป้องกันการใช้อำนาจเกินควร รัฐจึงกำหนดให้นายอากรสุราขอความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในการร่วมตรวจตราผู้ผลิตและจำหน่ายสุราเถื่อนทุกครั้ง<sup>3</sup> ถ้านายอากรสุราคำเนินการเองโดยพลการจนเกิดคดีความขึ้น รัฐจะพิจารณาตัดสินให้นายอากรสุรายุ้นั้นเป็นผู้แพ้และนายอากรสุราจะถูกรับใหม่ในพิกค้อตรา เกี่ยวกับผู้ผลิตสุราเถื่อน<sup>4</sup>

อาจสรุปได้ว่า ก่อนปี พ.ศ. 2398 ปัญหาสุราที่เกิดขึ้นคือ ราษฎรมักผลิตและนำสุราเถื่อนมาออกจำหน่ายอยู่บ้าง แต่รัฐยังคงสามารถควบคุมการค้าสุรารภายในประเทศไว้ได้ และสามารถพิจารณาชำระคดีความที่เกิดขึ้นจากการลักลอบจำหน่ายสุราเถื่อนและใช้กฎหมายไทยลงโทษผู้กระทำผิดได้ตามธรรมเนียมที่ปฏิบัติสืบมา สภากการค้าสุรารภายในประเทศทั้งที่ใดกล่าวมาแล้วนี้จะเปลี่ยนแปลงไปหลังจากที่รัฐลงนามในหนังสือสัญญาทางไมตรีและการค้ากับอังกฤษในปี พ.ศ. 2398

<sup>1</sup>สุราโรง ใดแต่ สุราที่นายอากรสุราผลิตขึ้นในประเทศไทย ค่อยไปจะใช้คำว่าสุราโรงแทนสุราที่ผลิตในประเทศ

<sup>2</sup>สังฆราชบาลเลกัวซ์ , เล่าเรื่องกรุงสยาม, หน้า 287

<sup>3</sup>กจช. ร.5 เล่ม 1 (เอกสารเข็บเล่ม) เล่ม 1 หน้า 85-90; กช. จคณมายเหตุรัชกาลที่ 3 จ.ศ.1212 เลขที่ 47 สารตราถึงเจ้าเมืองพิไชย เรื่องตั้งให้จันก๊กเปนมื่นอินอากรเป็นนายอากรสุรา

<sup>4</sup>เรื่องเดียวกัน

## บ่อเกิดของปัญหาสุรา

โดยทั่วไปการดื่มสุราเป็นสิ่งที่รัฐบาลไทยไม่พึงประสงค์ให้ประชาชนดื่ม รัฐมีหลักการกำหนดไว้อย่างดีในเรื่องการจำกัดเก็บอากร การผลิต และการจำหน่าย โดยที่รัฐยังมีการควบคุมการค้าสุราและห้ามการผลิตสุราเดือน แต่เมื่อมีการติดต่อกับต่างประเทศมากขึ้นหลังการลงนามในสนธิสัญญาบาวริง ก็เกิดปัญหาทางด้านซื้อขายสุราต่างประเทศมากขึ้น ปัญหาสุราที่เกี่ยวข้องกับต่างประเทศได้เริ่มตั้งแต่สมัยที่รัฐบาลไทยเปิดการเจรจาเพื่อทำหนังสือสัญญาทางไมตรีและการค้ากับอังกฤษในปี พ.ศ. 2398 สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอกรมหลวงวงศาธิราชสนิทซึ่งเป็นหนึ่งในผู้แทนไทย<sup>1</sup> ให้นำเรื่องสุราเสนอต่อที่ประชุมว่าควรห้ามการนำสุราต่างประเทศเข้ามาจำหน่ายในไทย<sup>2</sup> แต่เรื่องสุรานี้ไม่ได้นำเข้ามาไว้ในเนื้อหาของสัญญานี้ ดังนั้นปัญหาสุราได้ทวีความรุนแรงขึ้นภายหลังการทำหนังสือสัญญาทางไมตรีและการค้า เนื่องจากว่าได้เกิดความเข้าใจไม่ตรงกันของฝ่ายไทยและประเทศคู่สัญญา ความขัดแย้งนี้จะส่งผลกระทบต่อสภาพการต่าง ๆ ของสยามในเวลาต่อมา

### 1. สาเหตุของการทำสนธิสัญญาบาวริง

การทำหนังสือสัญญาทางไมตรีและการค้าที่เรียกว่า สนธิสัญญาบาวริง (Bowring Treaty) ระหว่างรัฐบาลไทยและอังกฤษในปี พ.ศ. 2398 ถือว่าเป็นการเปิดประเทศไทยในทางการค้าและรับอารยธรรมทางตะวันตกเข้ามาอย่างจริงจัง เหตุผลสำคัญก็คือ ในช่วงก่อนหน้านั้นมหาอำนาจตะวันตกได้เข้ามามีอิทธิพลในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มากขึ้น โดยมีการแบ่งเขตอิทธิพล ซึ่งในการนี้อังกฤษได้แหลมมลายู

<sup>1</sup>ผู้แทนสยามที่เข้าร่วมประชุมทำหนังสือสัญญาทางไมตรีและการค้ากับอังกฤษใน พ.ศ. 2398 ได้แก่ สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอกรมหลวงวงศาธิราชสนิท สมเด็จพระยาบรมมหาประยูรวงศ์ สมเด็จพระยาบรมมหาพิไชยญาติ เจ้าพระยาตรีสุริยวงษ์ และเจ้าพระยาทิพากรวงศ์

<sup>2</sup> Sir John Bowring, The Kingdom and People of Siam, Part II (London : Oxford University Press, 1969), pp. 305-306.

<sup>3</sup>อังกฤษและฮอลันดาได้ทำการแบ่งเขตอิทธิพลในภูมิภาคนี้ตามสนธิสัญญา แองโกล-ดัตช์ (Anglo-Dutch Treaty)

อยู่ในเขตอารักขา และต่อมาให้ชายอิทธิพลเข้าสู่ดินแดนทางภาคใต้และภาคกลางของพม่า ด้วยเหตุนี้ทำให้อังกฤษสามารถแสดงอำนาจของตนได้มากขึ้น โดยเฉพาะเมื่อเซอร์ เจมส์ บรูค (Sir James Brooke) ไม่สามารถแก้ไขข้อพิพาทที่อังกฤษได้หาไว้กับไทยเมื่อ ปี พ.ศ. 2369 (สนธิสัญญาเบอร์นี) เมื่อครั้งเดินทางเข้ามาไทยในปี พ.ศ. 2393 รัฐบาลอังกฤษไม่พอใจอย่างมากและตัดสินใจที่จะใช้ "นโยบายเรือปืน" ซึ่งเป็นมาตรการรุนแรง เพื่อบีบบังคับไทย เช่นเดียวกับที่อังกฤษเคยปฏิบัติต่อจีนเป็นผลสำเร็จเมื่อพ.ศ. 2385 ทั้งนี้ อังกฤษตั้งใจให้เซอร์ เจมส์ บรูค เดินทางมาไทยอีกครั้งหนึ่ง พร้อมทั้งนำเรือรบอังกฤษ ที่จอดอยู่ที่ประเทศจีนมาด้วย เพื่อบีบบังคับไทยให้แก้ไขสัญญาตั้งที่อังกฤษต้องการ<sup>1</sup> บังเอิญ เป็นช่วงเวลาเดียวกับที่ไทยเปลี่ยนรัชกาลใหม่ เป็นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้า เจ้าอยู่หัว

พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริว่า ทางเดียวที่ไทยจะ รักษาเอกราชและผลประโยชน์ส่วนใหญ่ของชาติไว้ได้นั้น ไทยจะต้องเปลี่ยนนโยบายใหม่ คือ ต้องยอมเปิดประเทศโดยใจสมัคร และไทยต้องยอมรับเอาความเจริญด้านต่าง ๆ ของชาติตะวันตกเข้ามาปรับปรุงบ้านเมืองอย่างรีบด่วน<sup>2</sup> ดังนั้น เมื่ออังกฤษส่ง เซอร์ จอห์น บาวริง (Sir John Bowring) เข้ามาเจรจาทำหนังสือสัญญาใหม่ระหว่างไทย กับอังกฤษในปี พ.ศ. 2398 ไทยจึงได้ให้การต้อนรับแก่คณะทูตเป็นอย่างดี การเจรจาท่า สัญญาคครั้งนี้สามารถเจรจาดตกลงกันได้ในเวลาอันรวดเร็ว ประมาณ 10 วัน ทั้งนี้เนื่องจาก ก่อนหน้าที่บาวริงจะเดินทางมาประเทศไทย ได้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันล่วงหน้า ระหว่างพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและบาวริง ในเรื่องสาระสำคัญของหนังสือ สัญญา เพื่อพระองค์จะได้นำไปปรึกษานานาหรือกับคณะเสนาบดี เพื่อว่าไทยจะได้เตรียมตัว อย่างถูกต้อง และเมื่อเปิดการเจรจาก็เข้าใจกันทั้งสองฝ่าย สามารถตกลงกันได้ รวดเร็วขึ้น

<sup>1</sup>C. Frankfurter, "The Mission of Sir James Brooke to Siam" The Journal of the Siam Society, VIII, pt. 3 (1911), pp. 228-229

<sup>2</sup>วิไลเลขา บุรณศิริ, สิวพร สุนทรวิภาค และสิริรัตน์ เรืองวงศ์วาร, คำบรรยายวิชาประวัติศาสตร์ไทย 2 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2520), หน้า 197

การเจรจาครั้งนี้ ผู้แทนรัฐบาลทั้งสองฝ่ายได้พิจารณาทำหนังสือสัญญาทางไมตรี และการค้า "สนธิสัญญาบาวริง" ซึ่งปรากฏออกมาเป็นสัญญาว่าด้วยการแผ่นดิน 12 ข้อ กฎหมาย 6 ข้อ และพิกัตสินค้าอีก 3 ข้อ รวม 21 ข้อ<sup>1</sup> มีสาระสำคัญพอสรุปได้คือ

1. อังกฤษมีสิทธิตั้งกงสุลคอกอญแลผลประโยชน์ และชำระความคนในบังคับของ อังกฤษได้ (Extra-Territoriality)

2. ยกเลิกค่าธรรมเนียมปากเรือ แต่กำหนดภาษีขาเข้าในอัตราร้อยละ 3 ส่วนภาษีขาออกเก็บได้เพียงครั้งเดียวตามอัตราที่ระบุไว้ท้ายสัญญา

3. ไม่เก็บภาษีฝิ่น แต่ต้องนำมาขายแก่เจ้าภาษีฝิ่นเท่านั้น ถ้าเจ้าภาษีไม่ซื้อ จะต้องนำออกไป

4. สิทธิพิเศษใด ๆ ที่รัฐบาลไทยเคยให้ และจะให้แก่คนชาติอื่น ๆ รัฐบาล อังกฤษและคนอังกฤษย่อมได้รับสิทธินั้น ๆ ด้วย

5. อังกฤษสามารถซื้อขายสินค้าได้โดยเสรี

6. เมื่อพ้น 10 ปี นับแต่ประทับตราเปลี่ยนหนังสือสัญญานี้แล้ว ฝ่ายไทยและ อังกฤษจะขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อใด ๆ ในหนังสือสัญญาได้ โดยบอกให้คู่สัญญาผู้รู้ล่วงหน้า 1 ปี ก่อนที่จะมีการเจรจาตกลงแก้ไข ทั้งนี้ทั้งสองฝ่ายต่างต้องให้การยินยอมด้วย

## 2. ผลกระทบทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจ

สนธิสัญญาบาวริงได้ส่งผลกระทบต่อสภาพการเมืองและเศรษฐกิจของสังคมไทย อย่างกว้างขวางดังต่อไปนี้

### ก. ทางการเมือง

ปัญหาทางการเมืองที่ติดตามมาประการหนึ่งคือ การที่ไทยต้องยอมให้ กงสุลประจำในกรุงเทพฯ และให้อำนาจกงสุลในการพิจารณาตัดสินความและคดีทั้งหลาย

<sup>1</sup> เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 4, (พิมพ์เป็นที่ระลึกในงานพระราชทานเพลิงศพคุณหญิงธรรมสารเนติ (อบ บุณนาค) วันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2477), หน้า 134

ที่เกี่ยวข้องกับคนในบังคับ<sup>1</sup> ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการมีสิทธิสภาพนอกอาณาเขตในไทยของคนในบังคับอังกฤษ ทั้งนี้โดยอังกฤษอ้างว่าระบบศาลยุติธรรมของไทยยังไม่เจริญก้าวหน้า และทำการทารุณเกินกว่าอังกฤษจะยอมได้ ในขณะที่ไทยยอมเสียเอกราชทางการศาลก็ด้วยความยินยอมของรัฐบาลไทยเอง มิได้ถูกบีบบังคับให้จำยอมแต่อย่างใด<sup>2</sup> แต่ทว่าประเทศตะวันตกกลับยิ่งแสวงหาผลประโยชน์จากไทยมากขึ้น โดยการตีความของคำว่า "คนในบังคับ" ออกไปอย่างกว้างขวาง<sup>3</sup> ซึ่งนอกจากคนเชื้อชาตินั้นแล้ว ยังได้ขยายสิทธิสภาพนอกอาณาเขตไปยังลูกจ้างของคนในบังคับของตน รวมทั้งครอบครัวของลูกจ้าง โดยไม่คำนึงว่าเป็นคนไทยโดยกำเนิด ต่อมาจึงได้ตีความรวมไปถึงคนเอเชียในอาณานิคมและรัฐอารักขาของชาติตะวันตกอีกด้วย ทำให้คนไทยและคนจีนที่เกิดในไทยต่างไปจากทะเบียนเป็นคนในบังคับหรือเป็นลูกจ้างมากขึ้น เนื่องจากเห็นว่ากงสุลต่างชาติมีอำนาจและอภิสิทธิ์ทางด้านกฎหมายเหนือกว่ารัฐบาลไทย และหวังที่จะได้รับความคุ้มครองจากกงสุลต่างชาติเช่น ไม่ต้องถูกเกณฑ์แรงงาน ได้รับอภิสิทธิ์ทางการศาลและผลประโยชน์ทางการค้า<sup>4</sup> ดังนั้น การให้สิทธิสภาพนอกอาณาเขตแก่ชาติตะวันตกที่เข้ามาติดต่อกับไทย จึงกลายเป็นข้อเสียเปรียบอย่างร้ายแรง ที่รัฐบาลไทยต้องพยายามแก้ไขในโอกาสต่อมา

<sup>1</sup> สันติสัญญาและความตกลงทวิภาคี... เล่ม 1, หน้า 28-29

<sup>2</sup> หลวงจักรปาณีศรีศิวิสุทธิ์, "เอกราชทางการศาล," ปรากฏา บทความ และคำปรึกษาบางเรื่องของศาสตราจารย์หลวงจักรปาณีศรีศิวิสุทธิ์, (พระนคร : โรงพิมพ์สยามบรรณกิจ, 2475), หน้า 196

<sup>3</sup> ทรงศรี อางอรุณ, การแก้ไขสนธิสัญญาว่าด้วยสิทธิสภาพนอกอาณาเขตกับประเทศมหาอำนาจในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมนักศาสน์แห่งประเทศไทย, 2506), หน้า 90-92

<sup>4</sup> เพ็ญศรี คุ้ม, การต่างประเทศกับเอกราชและอธิปไตยของไทย, (กรุงเทพมหานคร : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2527), หน้า 105

## ข. ผลทางด้านเศรษฐกิจ

หลังจากการเข้าสนธิสัญญาบาวริงกับอังกฤษและประเทศอื่น ๆ<sup>1</sup> แล้ว ระบบเศรษฐกิจของไทยก็ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างเด่นชัด กล่าวคือ ระบบการค้า โดยรัฐถูกยกเลิกไป พ่อค้ามีสิทธิซื้อขายกับผู้ผลิตได้โดยตรง จึงทำให้เกิดการค้าระบบเสรีนิยม ซึ่งในเวลาเดียวกันได้ส่งเสริมให้พ่อค้าต่างชาติเข้ามาค้าขายในไทยมากขึ้น เป็นผลให้การค้าของไทยขยายตัวออกไปทั้งภายนอกและภายในประเทศ ดังเห็นได้จาก บันทึกของหมอบรัดเลย์ลงวันที่ 1 มกราคม 2400 มีเรือมาจากต่างประเทศ 60 ลำ<sup>2</sup> และได้เพิ่มขึ้นเป็น 103 ลำในปลายปี พ.ศ. 2407<sup>3</sup> ส่วนพ่อค้าในกรุงเทพฯ ได้ส่งเรือไปค้าขายในต่างประเทศถึง 37 ลำ

ผลกระทบทางเศรษฐกิจด้านอื่น ๆ มีดังนี้คือ ผลผลิตทางด้านเกษตรของไทย เช่น ข้าว ฝ้าย ไม้สัก เป็นต้น ได้กลายเป็นสินค้าออกที่ต่างชาติต้องการเพิ่มขึ้น และทำให้เกษตรกรสนใจการผลิตด้วย นอกจากนี้ยังได้มีบริษัทต่างชาติ เช่น บริษัทเบอร์เนียวของอังกฤษ บริษัท เอ. เอส. ปาร์คเกอร์ของสหรัฐอเมริกา เข้ามาลงทุนในไทยเป็นจำนวนมาก

จากข้อตกลงในสนธิสัญญาบาวริง ส่งผลกระทบอย่างยิ่งต่อระบบการค้าของรัฐบาลไทย สิ่งที่เห็นได้ชัดเจนคือ การห้ามเก็บภาษีภายในเข้าช้อน การยกเลิกการค้า

<sup>1</sup> รัฐบาลไทยได้ทำหนังสือสัญญาทางไมตรีและการค้ากับนานาประเทศตั้งแต่ พ.ศ. 2398 ดังนี้

อังกฤษ พ.ศ. 2398	อเมริกา พ.ศ. 2399	ฝรั่งเศส พ.ศ. 2399
โปรตุเกส พ.ศ. 2401	เดนมาร์ก พ.ศ. 2401	เนเธอร์แลนด์ พ.ศ. 2403
ปรัสเซีย พ.ศ. 2404	สวีเดน-นอร์เว พ.ศ. 2411	เบลเยียม พ.ศ. 2411
อิตาลี พ.ศ. 2411		

<sup>2</sup> ประชุมพงศาวดาร เล่ม 12, "จดหมายเหตุทูตฝรั่งเศสและโปรตุเกส" (พระนคร: องค์การค้าคุรุสภา, 2507), หน้า 314

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 338-339

ผูกขาด การกำหนดพิภคอักษรภาษาไทยเข้าร้อยละ 3 และสามารถเก็บภาษีขาออกได้ตาม พิกัดที่แนบท้ายสัญญาฉบับนั้น นอกจากจะทำให้รัฐสูญเสียรายได้ที่เคยได้รับแล้ว ยังทำให้การคลัง ของประเทศถูกจำกัดตามข้อผูกมัดของสัญญา ที่มีไ้ระยะระยะเวลาของสัญญาคงกล่าวอีกด้วย<sup>1</sup> อย่างไรก็ตามรัฐบาลไทยพยายามอย่างยิ่งที่จะเพิ่มพูนรายได้ให้มากขึ้น ดังเห็นได้จากการ เพิ่มชนิดของภาษีอากร และปรับปรุงพิภคอักษรภาษีอากรชนิดต่าง ๆ ในรัชสมัยพระบาท สมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพทรงให้เหตุผลของ การปรับปรุงภาษีอากรในสมัยนี้ว่า เกิดจากการทำหนังสือสัญญากับชาวต่างประเทศ<sup>2</sup> ครั้น ถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชกรณียกิจที่สำคัญอย่างยิ่งของ พระองค์ประการหนึ่งคือ การปฏิรูปการคลัง เพื่อเพิ่มพูนรายได้ของรัฐบาลอยู่ตลอดเวลา<sup>3</sup> ทั้งนี้เพราะสมัยของพระองค์เป็นช่วงเวลาที่ต้องสร้างความเป็นเอกแผ่นของบ้านเมือง เพื่อ เฉลี่ยชนวนกับการคุกคามของมหาอำนาจตะวันตก<sup>4</sup>

### 3. ข้อตกลงที่เกี่ยวข้องกับสินค้าต้องห้าม

ตามความเข้าใจและการปฏิบัติของรัฐบาลไทยแต่เดิม นับว่าสินค้าต้องห้าม นำเข้าประเทศคือ อาวุธ ปืน และสุรา แต่ตามสนธิสัญญาบาวริงนั้นได้ระบุถึงสินค้า ต้องห้ามเพียง 2 ชนิดแรกเท่านั้น ข้อตกลงเกี่ยวกับอาวุธอันได้แก่ ปืนและกระสุนดินดำ มีอยู่ว่า ให้พ่อค้านำมาขายแก่รัฐบาลเท่านั้น ถ้ารัฐไม่ต้องการก็ให้ผู้ขายนำออกไป<sup>5</sup> ส่วน

<sup>1</sup>สุภาภรณ์ จรัสพันธ์, "ภาษีเงินกับนโยบายค่าการคลังของรัฐบาลไทย พ.ศ. 2367-2468" (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522), หน้า 47

<sup>2</sup>สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ, "ตำนานภาษีอากรบางอย่าง," ลัทธิธรรมเนียมต่าง ๆ เล่ม 2 (พระนคร : คลังวิทยา, 2515), หน้า 170

<sup>3</sup>สุภาภรณ์ จรัสพันธ์, "ภาษีเงินกับนโยบายค่าการคลัง...", หน้า 44

<sup>4</sup>เรื่องเดียวกัน., หน้า 65

<sup>5</sup>สนธิสัญญาและความตกลงทวิภาคี...เล่ม 1, หน้า 37



ฝิ่นนั้น พ่อค้าต่างชาติสามารถนำฝิ่นเข้ามาได้โดยไม่ต้องเสียภาษี แต่ต้องขายให้แก่ นายอากรฝิ่น ถ้าขายอากรฝิ่นไม่รับซื้อก็ต้องนำออกไปเช่นกัน และถ้ามีการลักลอบขายฝิ่น และถูกจับได้ เจ้าหน้าที่ไทยจะริบไว้<sup>1</sup>

สำหรับสุรา ซึ่งรัฐบาลไทยถือว่าอยู่ในระเบียบเดียวกับฝิ่นนั้น<sup>2</sup> กลับไม่มีข้อกำหนดไว้แต่อย่างใด การไม่ระบุข้อความในเรื่องสุรานี้ จึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิด ปัญหาสุรา

มูลเหตุที่ไม่มีการระบุสุราไว้ในหนังสือสัญญา ไม่ได้เกิดจากความไม่สนใจของ ทางฝ่ายไทย รัฐบาลไทยได้คำนึงถึงปัญหาสุราที่อาจจะเกิดขึ้นภายหลังการทำหนังสือสัญญากับประเทศตะวันตก จากบันทึกของบาวริงวันที่ 15 เมษายน พ.ศ. 2398 กล่าวว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไทย<sup>3</sup> เสนอห้ามการค้าสุราต่างประเทศ แต่บาวริงได้ปฏิเสธอย่าง แข็งขัน ไม่ยอมให้นำเรื่องสุราเข้าไว้ในหนังสือสัญญา<sup>4</sup> จึงได้เป็นไปตามความต้องการของ บาวริง

ส่วนการเจรจากับคณะทูตฝรั่งเศสที่เข้ามาทำหนังสือสัญญาทางไมตรีและการค้า เมื่อวันที่ 27 เมษายน พ.ศ. 2400 นั้น รัฐบาลไทยได้แจ้งความประสงค์ที่จะห้ามนำสุรา ต่างประเทศเข้ามาจำหน่ายโดยเสรีในไทย แต่นายชาลส์ เดอ มงติญี (M. Charles de Montigny) ผู้แทนผู้มีอำนาจเต็มของฝรั่งเศสในการเจรจา ได้คัดค้านไม่ยอมตกลง ในเรื่องนี้ โดยอ้างว่าฝรั่งเศสได้ชื่อว่าเป็นประเทศผู้ผลิตเหล้าองุ่นเป็นจำนวนมาก ดังนั้น

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน., หน้า 31

<sup>2</sup> สุราและฝิ่น รัฐบาลไทยถือว่าเป็นสินค้าต้องห้าม ธรรมเนียมปฏิบัติในการนำ สุราและฝิ่นเข้ามา ต้องนำไปจำหน่ายต่อนายอากรสุราและนายอากรฝิ่น ถ้าขายอากร ไม่รับซื้อจะต้องนำออกไป ถ้าลักลอบค้าและถูกจับได้ จะถูกริบเป็นของรัฐบาล; คู ออสคาร์ ฟรังฟูเรเตอร์, "สภาพการเมืองและเศรษฐกิจในสยาม" ใน เยอรมันมองไทย, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ดวงกมล, 2522), หน้า 43

<sup>3</sup> สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงวงศาธิราชสนิท

<sup>4</sup> Sir John Bowring, The Kingdom and People of Siam, Part II,

สุราจึงเป็นผลผลิตที่สำคัญของฝรั่งเศส ฝรั่งเศสไม่สามารถจะยินยอมให้มีการระบุนำเข้า การค้าสุราต่างประเทศในไทยในหนังสือสัญญาอย่างเด็ดขาด<sup>1</sup> หลังการเจรจาต่อรองกัน เป็นเวลานาน มงคิญยีได้ยินยอมให้รัฐบาลไทยมีสิทธิในการตรวจใบสำคัญที่แสดงแหล่งที่มา ของสุราที่นำเข้าประเทศ<sup>2</sup>

จึงอาจกล่าวได้ว่า สาเหตุที่รัฐบาลไทยไม่อาจนำเรื่องสุราระบุไว้ในหนังสือ สัญญาทางไมตรีและการค้าได้ดังต้องการ ทั้งนี้เนื่องจากว่า ประการแรกการทำหนังสือ สัญญาดังนี้เกิดจากความต้องการของประเทศตะวันตก ซึ่งกำลังขยายอำนาจมายังภูมิภาค เอเชีย รัฐบาลจำต้องดำเนินนโยบายเพื่อความอยู่รอดและความเป็นเอกราชของชาติ ประการต่อมาการปฏิบัติตนของชาวต่างชาติก่อนหน้าการทำหนังสือสัญญานั้น มีการนำสุรา ต่างประเทศเข้ามาบริโภค หรือซื้อขายกันในกลุ่มชาวยุโรปเท่านั้น นายอากรสุราไทย เห็นว่า จำนวนสุราต่างประเทศที่นำเข้ามาไม่มากนัก จึงไม่ได้ว่ากล่าวจับกุม<sup>3</sup> และ ประการสำคัญก็คือ จากที่ประชุมปรึกษาทำหนังสือสัญญา ทางฝ่ายไทยได้แจ้งให้ชาววัง และมงคิญยีทราบถึงความสำคัญของสุราว่า เป็นสินค้าต้องห้ามของไทยมาแต่ก่อน ราชทูต ทั้งสองท่านได้ยืนยันว่า ชาวต่างประเทศจะนำสุราเข้ามาเพื่อใช้บริโภคกันในกลุ่มของ ชาวตะวันตกเท่านั้น จะไม่มีการนำสุราต่างประเทศเข้ามาค้าขาย ทั้งนี้เนื่องจากค่าเสียห่วย ในการขนส่งสูง จะทำให้สุราต่างประเทศมีราคาแพงและลำบากในการซื้อขาย ดังเห็นได้ จากพระราชหัตถเลขาที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีถึงคณะเสนาบดีที่ว่า

...แต่เดิมครั้งนี้เซอร์ ยอน โบวริงมาทำสัญญาอังกฤษใหม่แก่สัญญาเก่า เมื่อปีเถาะสัปตศก ศักราช 1217 นั้นก็ดี เมื่อมองตินิกเทศฝรั่งเศสมาทำ สัญญาฝรั่งเศสเมื่อปีมโรงอัฐศก ศักราช 1218 นั้นก็ดี ผู้รับสั่งฝ่ายสยาม ไทหาฤาควยสุราต่างประเทศ ว่าเปนของตองห้ามมิไคเอาเข้ามาซื้อขาย

<sup>1</sup>Letter de Montigny au Comte de Walewski, le 27 avril 1857, "Siam" T.I. อ้างใน Pensri duke, Les Relations entre la France et la Thaïlande (Siam) au XIX Siecle d' Apres les Archives des Affaires Etrangeres, (Bangkok : Librairie Chalerimit, 1962), pp. 85-86

<sup>2</sup>Ibid., p 86

ที่อาคารเตาสุรา จะขอวางให้ห้ามในสัญญา เพอร์ ยอน โบวริงและ  
มองตินทั้งสองให้คำตอบใจความคล้าย ๆ กันว่า ชาวยุโรปที่จะเข้ามา  
ค้าขายแลอยู่ใน จะมาซื้อขายสุราเงินทำในกรุงเทพฯ นี้ก็ไม่ได้จะต้อง  
เอาสุราที่ทำในยุโรปมากินมาใช้ แต่ท่านทั้งสองเห็นว่าสุราในยุโรปมีราคา  
มาก เมื่อจะตกเข้ามาในกรุงเทพฯ ก็จะมาไตน้อย ชาวต่างประเทศ  
จะขอกินกาซื้อขอโทษกันบ้าง... จะไม่มามากักจนถึงเป็นสินค้าออก  
ขายชักชวนภาษีสุราในกรุงเทพฯ ตก จะเป็นแต่เหมือนเสียบึงคืดตัว  
เข้ามา เพราะสุราในยุโรปราคาแพง ลูกค้ายะบันทุกมาขายก็จะมีกำไร  
ผู้รับส่งฝ่ายไทยก็เห็นว่าจะเป็นตั้งนั้นจริง จึงไม่ได้วางข้อสุราลงในของ  
ต้องห้ามในข้อสัญญาทั้งปวง แลคิดว่าแต่ก่อนทำสัญญาขึ้นไป ชาวยุโรปที่  
มาเที่ยวมาอยู่ในกรุงเทพฯ ก็มีสุร่าอย่างยุโรปคืดตัวมาให้ในมือขายกัน  
บางเลกน้อยไม่มากนัก...<sup>1</sup>

#### 4. ข้อกำหนดของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับสุราต่างประเทศ

หลังจากรัฐบาลไทยได้ลงนามในหนังสือสัญญาทางไมตรีและการค้ากับอังกฤษ  
ฝรั่งเศส และอเมริกา ในปี พ.ศ. 2398 และ พ.ศ. 2399 แล้ว รัฐบาลไทยได้ออก  
ประกาศเรื่อง "ฝรั่งเศสทำหนังสือสัญญา" ในปี พ.ศ. 2399<sup>2</sup> เพื่อแจ้งให้ประชาชนได้  
ทราบถึงจุดมุ่งหมายในการเข้ามาของชาวตะวันตก และวิธีการปฏิบัติของชาวไทยต่อ  
ชาวตะวันตก ในประกาศฉบับนี้รัฐได้วางแนวทางปฏิบัติในเรื่องสุราพอสรุปได้ดังนี้คือ  
พ่อค้าชาวตะวันตกมีสิทธิรับช่วงสุราโรงจากนายอาคารสุราม่าจำหน่ายได้ ส่วนสุรา  
ต่างประเทศที่นำเข้ามาในไทยนั้น สามารถนำมาบริโภคและซื้อขายกันได้เฉพาะชาวยุโรป  
เท่านั้น ห้ามมิให้ประชาชนซื้อและบริโภคสุราต่างประเทศ ถ้าชาวไทยลักลอบซื้อขาย  
สุราต่างประเทศ และถ้าถูกจับได้จะถูกปรับใหม่ในอัตราเดียวกับผู้ลักลอบผลิตสุราเถื่อน  
นอกจากนี้รัฐยังได้กำหนดแนวทางปฏิบัติในการตรวจตรา และจับกุมการลักลอบซื้อขาย  
สุราต่างประเทศแก่นายอาคารสุรา ในสารตราตั้งนายอาคารสุราตั้งแต่ปี พ.ศ. 2400  
เป็นต้นมา ความว่า

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>2</sup> "ประกาศฝรั่งเศสทำหนังสือสัญญา" วันพฤหัสบดี ขึ้น 6 ค่ำ เดือน 9 ปีมะโรงนักษัตรศก,  
พระราชบัญญัติและประกาศต่าง ๆ ในรัชกาลที่ 4 , พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์  
อักษรกิจ, ร.ศ. 121), หน้า 34-35

...ถ้าคนชาติอังกฤษ ฝรั่งเศส อเมริกัน ชาติพุทธเศษใหม่ซึ่งอยู่ในหนังสือสัญญา เข้ามายังอยู่ ณ กรุงเทพฯ เอนำสุราเมืองนอกประเทศนั้นทุกคำป็นเรือใหญ่เล็กเข้ามา ขอให้ห้ามหากินแต่ในพวกอังกฤษ ฝรั่งเศส อเมริกัน ฝรั่งเศสพุทธเศษใหม่ซึ่งเข้ามาทำหนังสือสัญญา ถาดแลราษฎรไทย จีน ลาว มอญ เขมร ฉวน แชก ฝรั่งเศสพุทธเศษเดิมแลภาษาต่าง ๆ จะไปรับซื้อสุรากับชาติอังกฤษ ฝรั่งเศส พุทธเศษใหม่และชาติอเมริกัน ซึ่งอยู่ ณ กรุงเทพฯ ออกมาซื้อขายแก่กัน จะขอจับมาปรับใหม่ตามอย่างคมนำสุราชาย...<sup>1</sup>

เมื่อพิจารณาประกาศของรัฐบาลทั้ง 2 ฉบับจะพบได้ว่าเป็นคำสั่งเพื่อควบคุมชาวไทยให้ปฏิบัติตามโดยเฉพาะ เนื่องจากไค้มีการเจรจาตกลงในเรื่องสุรากับราชทูตอังกฤษและฝรั่งเศสตั้งกล่าวมาแล้ว แต่ในส่วนของคนในบังคับต่างชาติจะเห็นได้ว่าคำสั่งของรัฐบาลทั้ง 2 ฉบับไม่มีผลบังคับใช้ เนื่องจากสถานะของคนในบังคับต่างชาติในไทยตามข้อตกลงในหนังสือสัญญาทางไมตรีและการค้ำนั้นจะอยู่นอกเหนือกฎหมายไทย กล่าวคือคนในบังคับต่างชาติจะมีกงสุลชาตินั้น ๆ เป็นผู้คุ้มครองและดูแลผลประโยชน์

นอกเหนือจากนั้นรัฐบาลไค้มีคำสั่งถึงเจ้าภาษีร้อยชักสามไม่ให้เก็บภาษีสุราค้าง-ประเทศที่นำเข้า ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากไค้ทำความตกลงกับ เซอร์ จอห์น บาวริง ราชทูตอังกฤษ และมองซิเออร์ มองคิญีราชทูตฝรั่งเศสที่เข้ามาทำหนังสือสัญญาทางไมตรีและการค้ำกับไทยในปี พ.ศ. 2398 และ พ.ศ. 2399 แล้วว่าชาวต่างชาติจะนำสุราเข้ามาในรูปของ "เสบียง" ดังที่ว่า

...การเคยมาจึงไค้สั่งเจ้าภาษีร้อยชักสาม ให้ทำตามอธิบายหนังสือสัญญาอังกฤษว่า เเสบียงอาหารที่ชาวยุโรปเข้ามาเป็นของกินแลเงินทองเอามาเป็นทุนซื้อของ แลจ้างคนในการนั้น ๆ ไม่ต้องเสียภาษี ก็เพราะสุราไค้ว่ากันว่า จะไม่เป็นสินค้าเสียภาษีร้อยชักสาม ก็ไค้ไค้เสียเหมือนกับเสบียงอาหาร ถึงมีมากขายกันบ้างเล็กน้อยก็ไค้ไค้เสียภาษี...<sup>2</sup>

<sup>1</sup> กจช. ร.4 กท. เล่ม 14 สารตราตั้งนายอากรสุรารุงเทพฯ และ 4 หัวเมือง, หน้า 19

<sup>2</sup> กจช. ร.5 นก. เล่ม 17 เจ้าพระยามหินทรศักดิ์ธำรง กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, หน้า 256

ในระยะแรกคำสั่งเหล่านี้อาจจะได้รับการปฏิบัติมาเป็นอย่างดี ต่อมาเมื่อการถ่วงดุลระหว่างไทยกับชาติตะวันตกเจริญขึ้น จำนวนเรือสินค้าต่างประเทศได้เข้ามากรุงเทพฯ มากขึ้น นอกเหนือจากการนำเข้าสินค้าต่าง ๆ แล้วยังนำสินค้าต่างประเทศเข้ามาเป็นจำนวนมาก<sup>1</sup> และสุราเหล่านี้พ่อค้าต่างชาติได้นำไปเสียดูแลเข้าร้อยละ 3 เหมือนสินค้าอื่น ๆ ทั่วไป ดังที่กงสุลฝรั่งเศสอ้างว่าในปี พ.ศ. 2403 และ พ.ศ. 2404 พ่อค้าต่างชาติได้เสียดูแลเข้าจากการนำสุราต่างประเทศเข้ามาประมาณ 4,000 หีบ<sup>2</sup>

สาเหตุที่เจ้าภาษีร้อยชักสามละเลยคำสั่งของรัฐบาลและเก็บภาษีสุราในรูปของสินค้าเข้า อาจพิจารณาได้ว่าเจ้าภาษีต้องการแสวงหาผลประโยชน์ให้มากที่สุดเพราะฐานะของเจ้าภาษีคือ พ่อค้า ดังนั้นย่อมต้องการผลประโยชน์จากการค้าให้ได้มากที่สุด จึงไม่ใส่ใจตามคำสั่งของรัฐบาล ในการนี้รัฐบาลไทยก็ทราบเรื่องเป็นอย่างดีดังคำกราบบังคมทูลของเจ้าพระยามหินทรศักดิ์ธำรงที่ว่า "...การรักษาหนังสือสัญญาเหมือนกฎหมายเป็นการสำคัญ ผู้แทนรัฐบาลต่างชาติรักษาหนังสือสัญญาเป็นสามารถ แต่ของเราไม่ถือรักษาข้อหนังสือสัญญามักละเลยเพิกเฉย..."<sup>3</sup>

<sup>1</sup>ในปี พ.ศ. 2424 บริษัทบิกกินแปกติกแอนด์กัปปี บริษัทมาควิลกัปปี บริษัทวิลเชอเรตลิกกัปปี ซึ่งเป็นบริษัทที่มีเรือกลไฟเดินทางระหว่างกรุงเทพฯ-ฮ่องกง กล่าวว่าสินค้าที่นำเข้าในกรุงเทพฯ ส่วนมากเป็นสุราจีน ใน กจช. ร. 5 นก. เล่ม 13 ผู้แทนบริษัทฯ ถึงกงสุลอังกฤษ วันอังคาร แรม 5 ค่ำ เดือน 10 ปีมเสงตรีศก จ.ศ. 1243 (พ.ศ. 2424), หน้า 774

<sup>2</sup>กจช. ร. 4. 2/16 การต่างประเทศ กงสุลฝรั่งเศสถึงเจ้าพระยาพระคลังมหาโกษาธิบดี วันศุกร์ ขึ้น 9 ค่ำ เดือน 9 ปีฉลูศัปตศก จ.ศ. 1227 (พ.ศ. 2408)

<sup>3</sup>กจช. ร. 5 นก. เล่ม 14 เจ้าพระยามหินทรศักดิ์ธำรงกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วันพฤหัสบดี ขึ้น 5 ค่ำ เดือน 12 ปีมเสงตรีศก จ.ศ. 1243 (พ.ศ. 2424), หน้า 263



พ่อค้าต่างชาติได้นำสุรாத่างประเทศที่เสียภาษีแล้วออกจำหน่ายทั้งในกรุงเทพฯ และหัวเมืองต่าง ๆ ตามอภิสิทธิ์ที่พ่อค้าได้รับจากข้อตกลงในหนังสือสัญญาทางไมตรีและการค้า เป็นผลให้จำนวนผู้ที่เกี่ยวข้องในเรื่องสุราในไทยเพิ่มขึ้น ซึ่งไม่เพียงแต่นายอากรสุราและพรรคพวก แต่ยังรวมถึงพ่อค้าต่างชาติและลูกจ้างที่จำหน่ายสุรாத่างประเทศอีกด้วย ส่วนปริมาณและประเภทของสุราที่นำออกจำหน่ายก็มีมากเช่นกัน นอกเหนือจากสุราโรงแล้วยังมีสุรாத่างประเทศจากยุโรป เช่น สุราฝรั่งเศส เป็นต้น และสุราจีนที่ทำจากข้าวเช่นเดียวกับสุราโรงซึ่งผลิตในประเทศในเอเชีย เช่น ชองกง อินโดนีเซีย สิงคโปร์ ซึ่งมีราคาถูก<sup>1</sup> อีกด้วย

การที่พ่อค้าต่างชาติแสวงหาผลประโยชน์จากการค้าสุราในไทย โดยเพิ่มจำนวนทั้งผู้จำหน่ายและปริมาณสุรา และนำออกจำหน่ายในราคาถูกย่อมเป็นการแย่งตลาดการค้าภายในของไทยและทำลายเศรษฐกิจของไทยโดยตรง พ่อค้าย่อมแสวงหาวิธีการที่จะจำหน่ายสินค้าให้มากที่สุดโดยการจำหน่ายราคาถูก จำหน่ายได้ทุกแห่ง ให้ความคุ้มครองและรับประกันสวัสดิภาพของผู้ซื้อ เป็นต้น แมว่ารัฐบาลไทยจะได้ออกประกาศถึง 2 ฉบับที่จะควบคุมชาวไทยไม่ให้ซื้อสุรாத่างประเทศบริโภค แต่ในทางปฏิบัติแล้วรัฐบาลไม่สามารถจะควบคุมได้ เพราะว่ามีผู้บริโภคมองคองการสินค้าราคาถูก สามารถซื้อหาได้สะดวก รวมทั้งการรับประกันความปลอดภัยจากการจับกุม จากสภาพการณ์ทางการค้าที่เปลี่ยนแปลงไปนี้ จะมีผลทำให้เกิดความขัดแย้งเกี่ยวกับสุรாத่างประเทศในเวลาต่อมา ทั้งนี้เนื่องมาจากข้อกำหนดของรัฐบาลไทยในเรื่องสุรாத่างประเทศที่ไม่มีผลในทางปฏิบัติ

##### 5. ความขัดแย้งเกี่ยวกับสุรாத่างประเทศ

เมื่อพ่อค้าต่างชาติและลูกจ้างนำสุรாத่างประเทศออกจำหน่ายในกรุงเทพฯ และหัวเมือง นายอากรสุราเมืองต่าง ๆ จึงทำการจับกุมตามสิทธิของนายอากร พ่อค้าต่างชาติได้นำเรื่องร้องต่อกงสุลของตน และกงสุลได้ยื่นประท้วงต่อรัฐบาลไทยว่าทำผิดข้อตกลงในหนังสือสัญญาทางไมตรีและการค้าข้อ 8 ที่ว่า สินค้าเมื่อเสียภาษีร้อยละ 3 แล้วนำออกจำหน่ายได้โดยทั่วไป

<sup>1</sup> ถูรายละเอียดยในภาคผนวก ข

รัฐบาลไทยได้ตอบโต้กงสุลต่างชาติ โดยยืนยันถึงกฎหมายไทยที่ว่าสุราเป็นสินค้าต้องห้าม นายอากรสุราแต่ละเขตมีสิทธิผลิตและจำหน่ายสุรา รวมทั้งสิทธิในการจับกุมผู้นำสุราอื่น ๆ ไปจำหน่ายในเขตตน ซึ่งเรื่องนี้มีการตกลงระหว่างการเจรจาทำหนังสือสัญญาทางไมตรีและการค้ากับอังกฤษและฝรั่งเศสเมื่อ พ.ศ. 2398 และ พ.ศ. 2399 ดังกล่าวมาแล้ว แต่ในเมื่อรัฐบาลไทยไม่มีหลักฐานเป็นลายลักษณ์อักษรยืนยันอย่างชัดแจ้งทำให้กงสุลต่าง ๆ ไม่ยอมรับคำยืนยันของรัฐบาลไทยดังกล่าว และยังยกยื่นประท้วงต่อรัฐบาลไทย ทุกครั้งที่นายอากรสุราจับคนในบังก๊อและถูกจ้างจำหน่ายสุรา ดังเช่นในปี พ.ศ. 2404 จีนไชงกนในบังก๊อฝรั่งเศสให้เงินเล็กและเงินหนึ่งไปจำหน่ายสุราฝรั่งเศส ถูกนายอากรสุรากรุงเทพฯ จับกุมและยึดสุราไป กงสุลฝรั่งเศสได้มีหนังสือถึงรัฐบาลไทยขอให้ปล่อยตัวและคืนสุราที่จับไว้

เป็นที่น่าสังเกตว่ากงสุลต่างชาติปฏิเสธคำอ้างของรัฐบาลไทยที่ตกลงกับราชทูตอังกฤษและฝรั่งเศส ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2403<sup>2</sup> เป็นต้นมาจะพบว่ามีความที่นายอากรสุราจับกุมคนในบังก๊อต่างชาติและถูกจ้างที่จำหน่ายสุราเพิ่มขึ้น ทั้งนี้เป็นเพราะว่ากงสุลพยายามปกป้องผลประโยชน์คนในบังก๊อด้วยการสนับสนุนให้คนของตนให้ค้าสุรา ในเวลาเดียวกันได้ขยายจำนวนคนในบังก๊อของตนมากขึ้น<sup>3</sup> เพื่อเผยแพร่อิทธิพลของตนในไทย

<sup>1</sup> กจช. ร. 4. 2/14 การค้าต่างประเทศ หนังสือนายคหบดีรายถึงเจ้าพระยาพระคลังฯ วันพุธ แรม 11 ค่ำ เดือน 1 ปีระกาตรีศก จ.ศ. 1223 (พ.ศ. 2404)

<sup>2</sup> จากหลักฐานที่พบใน กหช. และ กจช. พบว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2403 จะมีความเรื่องกงสุลร้องต่อรัฐบาลไทยถึงเรื่องนายอากรสุราจับกุมคนในบังก๊อและถูกจ้างอยู่เรื่อยมา

<sup>3</sup> กงสุลโอบาเรต์ กงสุลฝรั่งเศส เป็นกงสุลคนแรกในไทยที่เปิดลงทะเบียนรับคนเอเซียในสยามเข้าเป็นคนในบังก๊อฝรั่งเศส คุณหนวย (นามแฝง), หมอบลัดเลกับกรุงสยาม, (พระนคร: แพร่พิทยา, 2497), หน้า 267

นอกจากนี้กงสุลไค้กล่าวถึงพฤติกรรมของนายอากรสุราว่า ทำการบุกruk เข้า  
ไปในบ้านเรือนของคนในบังคับต่างชาติ เป็นการกระทำที่ผิดหนังสือสัญญาทางไมตรีและ  
การค้า ดังเช่นกงสุลโปรตุเกสกล่าวโทษนายอากรสุราเมืองสมุทรสงครามที่ไค้ถืออาวุธ  
เข้าไปในโรงสุราของกาลิสโตอันคอนเนียวโรซาเนียวว่า "...หนังสือสัญญายอมให้ขาย  
โดยสะดวก มิให้เจ้าภาษีผู้ <sup>หนึ่ง</sup> <sub>ใด</sub> เบียดเบียน และมีให้สปีเยกสยามไปจับของอา เข้าไป  
ในที่ <sup>เรือน</sup> <sub>ที่</sub> เรืออาของสิ่ง <sup>หนึ่ง</sup> <sub>ใด</sub> ที่เป็นของ ๆ สปีเยกโปรตุเกสตามหนังสือสัญญานั้น  
เจ้าพนักงานสยามต้องทำโทษกับคนที่ทำผิดหนังสือสัญญานี้..."<sup>1</sup>

แม้ว่ารัฐบาลไทยจะชี้แจงให้กงสุลทราบถึงกฎหมายไทยในเรื่องสุรา โดยอ้างว่า  
ในหนังสือสัญญามีความที่ว่า ชาวต่างชาติที่มาตั้งบ้านเรือนทำมาหากินในไทย จะต้องประพฤ  
ติตามกฎหมายบ้านเมืองทุกประการ แต่กงสุลไค้ปฏิเสธไม่ยอมปฏิบัติตามความดังกล่าวโดย  
อ้างว่าไม่มีการระบุเนื้อความว่าชาวต่างชาติจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายไทย<sup>2</sup>

นอกจากกงสุลต่างชาติจะกล่าวหาว่านายอากรสุราทำผิดหนังสือสัญญาทาง  
ไมตรีและการค้าแล้ว บางครั้งกงสุลไค้กล่าวกล่าวพฤติกรรมของนายอากรสุราที่ทำการจับกุมว่า  
ประพฤติกการเหมือนพวกโจรเข้าปล้นและแย่งชิงสิ่งของ ดังเช่นกรณีกงสุลอเมริกันไค้ร้อง  
ต่อรัฐบาลไทยในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2420 ว่า กัปตันคาร์นาไค้ให้เงินชกถูกจ้างไปจำหน่าย  
สุราที่เมืองนครไชยศรี "...ไค้ถูกผู้ร้าย 3 คน มาหุบัติให้สุราแตก เงินชกว่าผู้ร้ายเป็นถน  
ของนายอากรสุรา..."<sup>3</sup>

<sup>1</sup> กจช. ร.5 กต. เล่ม 58 กงสุลโปรตุเกสถึงเจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโกษา-  
ธิบติ วันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ. 2424, หน้า 326

<sup>2</sup> กจช. ร.5 กต. เล่ม 6 เจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโกษาธิบติถึงกงสุลโปรตุเกส  
วันที่ 7 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2417, หน้า 280-288

<sup>3</sup> กช. จกหมายเหตุรัชกาลที่ 5 จ.ศ. 1237 เลขที่ 1885 หนังสือมีไปมา  
แก่กงสุลอเมริกัน ความและข้อราชการต่าง ๆ



ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า การไม่ระบุเนื้อความไว้ในหนังสือสัญญาทางไมตรีและการค้า เป็นสาเหตุทำให้เกิดการตีความในเรื่องสุราราคาผิดกัน กล่าวคือ รัฐบาลไทยเห็นว่ารัฐมีอำนาจสิทธิขาดในการควบคุมการค้าสุรารายในประเทศ และได้เจรจาตกลงกับราชทูตอังกฤษ ราชทูตฝรั่งเศสที่เข้ามาทำหนังสือสัญญาทางไมตรี และการค้าไว้แล้ว และถึงแม้ว่าจะไม่มีหลักฐานปรากฏแต่ไทยก็ยึดแนวปฏิบัติเช่นเดิม ในขณะที่กงสุลต่างชาติยึดถือตามตัวหนังสือสัญญาเป็นสำคัญ ดังนั้นกงสุลจึงประท้วงต่อรัฐบาลไทย ทุกครั้งที่นายอัครสุรารับกุมคนในบังคับและถูกจ้างของคนที่ทำนายสุรา

นอกจากนี้พอจะสรุปได้อีกว่า ปัญหาสุราเกิดจากการที่เจ้าภาษีร้อยชักสามทำการเก็บภาษีสุราที่นำเข้า โดยไม่คำนึงว่าเป็นสินค้าต้องห้ามมาแต่เดิม ทำให้รัฐบาลมีอาจตอบโต้กงสุลต่างชาติได้ เมื่อกงสุลประท้วงว่าสุราที่นำเข้าซึ่งเสียภาษีร้อยละ 3 แล้วยอมเป็นสินค้าที่นำออกจำหน่ายได้โดยทั่วไป อย่างไรก็ตามไม่ปรากฏหลักฐานว่ารัฐบาลไทยได้แก้ไขข้อบกพร่องในเรื่องเจ้าภาษีร้อยชักสามเก็บภาษีสุราแต่อย่างใด ดังเห็นได้จากข้อประท้วงของกงสุลต่างชาติในเวลาต่อมาซึ่งยืนยันกันว่า รัฐบาลไทยทำผิดหนังสือสัญญาทางไมตรีและการค้า ที่ยังให้สิทธินายอัครสุรารับกุมคนในบังคับต่างชาติ และถูกจ้างที่ทำนายสุราซึ่งเสียภาษีร้อยละ 3 แล้ว

### ผลกระทบของปัญหาสุรา

ปัญหาสุราที่เกิดขึ้นจากการค้าสุราต่างประเทศในไทยนั้น ส่งผลกระทบต่อรัฐบาล 3 ประการคือ คำนการเมืองและการปกครอง คำนเศรษฐกิจ และคำนสังคม

#### 1. ผลกระทบต่อคำนการเมืองและการปกครอง

หลังจากการทำหนังสือสัญญาทางไมตรีและการค้ากับประเทศตะวันตกแล้ว รัฐบาลไทยประสบอุปสรรคบางประการในการบริหารประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีคนในบังคับต่างชาติซึ่งจะมีผลเกี่ยวพันมาถึงปัญหาสุราค้วย กล่าวคือ ในกรณีการตีความคำว่า "คนในบังคับอังกฤษ" ตามสนธิสัญญาบาวริง มีความหมายเฉพาะพลเมืองของประเทศซึ่งได้ทำหนังสือสัญญากับไทย ต่อมาเมื่อประเทศมหาอำนาจเผด็จการเข้าครอบครองดินแดนบางส่วนของเอเชีย ก็ได้มีการตีความคนในบังคับนี้ถึงความไปถึงคนใน

อาณาบริเวณและรัฐอารักขาของชาตินั้น ๆ ด้วย ครั้นภายหลังไทยได้ทำหนังสือสัญญากับ ประเทศตะวันตกโดยยึดสนธิสัญญาบาวริงเป็นหลัก การตีความเรื่องคนในบังคับจึงเป็นไปในสภาวะเดียวกัน ปัญหาคนในบังคับได้กลายเป็นปัญหาที่ยุ่งยากต่อไทยนานปีการ กล่าวคือ ชาติตะวันตกมีความต้องการที่จะเพิ่มจำนวนคนในบังคับเพื่อแสดงให้เห็นอิทธิพลของตนที่ กำลังแผ่ไพศาล และเป็นการเพิ่มบารมีประเทศของตนให้มีอำนาจในการต่อรองกับฝ่าย ไทย<sup>1</sup> ดังนั้นกงสุลต่างชาติจึงพยายามเกลี้ยกล่อมและชักจูงชาวเอเซียที่อาศัยอยู่ใน ประเทศไทย โดยเฉพาะชาวจีนให้มาสมัครเป็นคนในบังคับกับชาติตน โดยไม่คำนึงถึงว่า บุคคลเหล่านั้นจะสมควรเป็นคนในบังคับหรือไม่ คนเอเซียในบังคับต่างชาติจำนวนมากนี้ จะกลายเป็นปัญหาสำหรับรัฐบาลไทยในเวลาต่อมา นอกจากการหวังผลทางการเมืองเพื่อ ขยายอิทธิพลชาติของตนแล้ว กงสุลบางคนยังต้องการผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ โดยการ ขายหนังสือสำหรับตัว<sup>2</sup> เพื่อเข้าเป็นคนในบังคับและออกหนังสืออนุญาตให้คนในบังคับต่าง ชาติและลูกจ้างจำหน่วยสุรา ดังเช่นกรณีของกงสุลโปรตุเกส "ซินอร์ เอนริเกโปรกเตส" ซึ่งเข้ามารับตำแหน่งเป็นกงสุลโปรตุเกสในกรุงเทพฯ ในปี พ.ศ. 2424 ได้รับเงินที่อยู่ใน ประเทศไทยเป็นเวลานานและมีบุตรและภรรยาเป็นคนไทยให้เข้าเป็นคนในบังคับและให้ หนังสือสำหรับตัวแก่เงินเหล่านี้ แม้รัฐบาลไทยได้ยื่นประท้วงว่าไม่เป็นการสมควรที่เงินพวกนี้ จะมีสิทธิได้รับ เพราะไม่ใช่คนโปรตุเกสหรือเกิดในอาณานิคมโปรตุเกส แต่กงสุลก็ไม่ ยอมและได้ออกหนังสืออนุญาตให้จำหน่วยสุราแก่ลูกจ้างไทยและเงินในบังคับเหล่านี้ในราคา ใบละ 60 บาทถึง 100 บาท<sup>3</sup>

<sup>1</sup> พลตูล อังกินันท์, บทบาทชาวจีนในประเทศไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, (นครหลวงฯ. ประจักษ์การพิมพ์, 2515), (พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานฌาปนกิจศพคุณแม่กิมฮวย คุณวทันี วันที่ 23 เมษายน พ.ศ. 2415), หน้า 80

<sup>2</sup> หนังสือสำหรับตัวคือ หนังสือที่กงสุลออกให้แก่บุคคลที่ลงทะเบียนเป็นคนในบังคับ ของคนโดยเสียค่าธรรมเนียมเพียงเล็กน้อย และเพียงแต่ยืนยันว่าบรรพบุรุษของตนอยู่ใน อาณานิคมของชาตินั้น ๆ

<sup>3</sup> กจช. ร.5 พ.ศ. เล่ม 5 เจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโกษาธิบดีถึงหลวงจินนา- สยามมิตร (กงสุลสยามประจำเมืองมาเก๊า) วันที่ 5 ตุลาคม พ.ศ. 2425

เรื่องของพระพิบุรณพัฒน์นาครนายอากรสุรารุงเทพฯ และ 4 หัวเมือง เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่ากงสุลถือสิทธิออกใบอนุญาตจำหน่ายสุราโดยหวังประโยชน์ส่วนตน กล่าวคือ พระพิบุรณพัฒน์นาครได้ให้เงินชกเสงและเงินสิบไปซื้อหนังสืออนุญาตจำหน่ายสุราและธงสำหรับติดหน้าโรงสุราหรือเรือจำหน่ายสุราในสถานกงสุลอเมริกาเมื่อปี พ.ศ. 2416 ปรากฏว่าในหนังสืออนุญาตจำหน่ายสุรานั้นระบุชื่อเงินสิบเป็นคนไทยและประทับตรากงสุลอเมริกา<sup>1</sup>

สำหรับคนเอเชียในบังคับนั้นก็หวังผลตอบแทนในการได้รับสิทธิทางการค้าเพื่อนำสุรாத่างประเทศเข้ามาและเสียภาษีขาเข้าเพียงร้อยละ 3 และอาศัยเงื่อนไขในหนังสือสัญญาข้อ 8 ที่ว่า สินค้าที่เสียภาษีแล้วนำออกจำหน่ายได้ทุกแห่ง และได้รับการคุ้มครองทางการค้าจากกงสุลชาติตน เมื่อเป็นเช่นนี้จึงเท่ากับว่าผลประโยชน์ในเรือการค้าสุราเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่เป็นแรงจูงใจทำให้ชาวเอเชีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวจีนซึ่งเป็นชาวเอเชียที่อยู่ในเมืองไทยมากที่สุดในช่วงนั้นสมัครเข้าเป็นคนในบังคับชาติตะวันตก ดังหลักฐานที่ว่า "...จีนมาเข้าสปีเอกซอลันคานี้ เพราะที่จะขายสุรา จึงได้เสียเงินขอเข้าเป็นสปีเอกซอลันคา..."<sup>2</sup> เมื่อจำนวนคนในบังคับต่างชาติที่มุ่งแสวงหาผลประโยชน์ทางการค้าโดยการจำหน่ายสุรามีจำนวนเพิ่มมากขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ย่อมทำให้สถิติความสุราเพิ่มมากขึ้นด้วย จึงเป็นความลำบากของรัฐบาลในการบริหารประเทศให้เจริญก้าวหน้าได้ เพราะต้องเสียเวลาในการมีหนังสือตอบโต้กงสุลต่างชาติ

<sup>1</sup> กจช. ร.5 กต. (เขียนเล่ม) เล่ม 18 เจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโกษาธิบดี ถึงกงสุลอเมริกา วันจันทร์ แรม 11 ค่ำ เดือน 7 ปีระกาเบญจศก จ.ศ. 1235 (พ.ศ. 2416)

<sup>2</sup> กษ. จดหมายเหตุรัชกาลที่ 5 จ.ศ. 1243 เลขที่ 2210 ร่างกราบบังคมทูลฯ เล่มที่ 56

นอกจากคนในบังคับต่างชาตินั้นจะได้รับสิทธิตามหนังสือสัญญาทางไมตรีแล้ว กงสุล  
ได้ขยายความคุ้มครองไปยังลูกจ้างของคนในบังคับทั้งที่ความในหนังสือสัญญาดังกล่าว<sup>1</sup> ก็ไม่ได้  
ให้สิทธิลูกจ้างเหมือนคนในบังคับต่างชาตินั้น เพราะยังคงอยู่ภายใต้กฎหมายไทย แต่กงสุล  
กลับอ้างว่าเป็นการป้องกันไม่ให้เจ้าหน้าที่ไทยจับกุมบุคคลนั้นได้ตามอำเภอใจ และเพื่อให้  
การพิจารณาตีความยุติธรรม ทั้งความที่กงสุลอเมริกันแจ้งต่อรัฐบาลไทยว่า

... การที่ทำหนังสือป้องกันตัวให้กับลูกจ้างของชาวอเมริกัน ไม่ใช่จะ  
จะเอาผู้นั้นออกจากอำนาจเจ้าพนักงานสยามที่เคียว เป็นแต่ไม่ให้เจ้า  
พนักงานจับตัวผู้นั้นได้ตามชอบใจในเวลาที่เป็นลูกจ้างอยู่ แลเป็นเวลา  
ที่เกิดความขึ้นให้โทษร้ายโดยยุติธรรม...<sup>2</sup>

การที่กงสุลต่างชาติเข้าแทรกแซงในการตัดสินคดีความเช่นนี้ ทำให้เกิดปัญหา  
ยุ่งยากและเป็นอุปสรรคต่ออำนาจการปกครองของไทยดังนี้

#### ก. การลบล้างกฎหมายไทย

กฎหมายไทยได้ให้อำนาจนายอากรสุราในการจับกุมผู้จำหน่ายสุราเดือนใน  
เขตของตน แต่เมื่อนายอากรสุราจับกุมคนในบังคับต่างชาตินายจำหน่ายสุรา กงสุลชาตินั้นจะ  
ยื่นประท้วงต่อรัฐบาลไทยว่าเป็นการผิดหนังสือสัญญา ขอให้ปล่อยตัวคนในบังคับและลูกจ้าง  
ที่นายอากรจับมา และให้คืนน้ำสุราค่าย รัฐบาลไทยได้ดำเนินนโยบายโอนอ่อนผ่อนตาม  
คำขอของกงสุลต่างชาติอยู่เสมอ เพราะเกรงจะเกิดการกระทบกระทั่งกับกงสุลต่างชาติ  
ทั้งเช่นกรณีของจีนเตกซึ่งเป็นลูกจ้างของกัปตันทิกิน ชาวอเมริกัน ไปจำหน่ายสุราที่พระปฐม  
เจดีย์ เมืองนครปฐมและถูกพวกนายอากรริบสิ่งของ กงสุลอเมริกันได้ร้องต่อรัฐบาลไทย

<sup>1</sup> สันติสัญญาและความตกลงทวิภาคี ... , เล่ม 1, หน้า 29

<sup>2</sup> กษ. จดหมายเหตุนครบาลที่ 5 จ.ศ. 1243-1244 เลขที่ 1901 ร่าง  
หนังสือมีไปมาแก่กงสุลอเมริกัน

ให้กินสุราที่บริบได้ รัฐบาลจึงมีหนังสือให้พระสยามพลภักดิ์ ผู้ว่าราชการเมืองนำตัวกำนันและ  
นายอากรสุรามาชำระ และให้กินสุราแก่เงินเทศ<sup>1</sup>

การที่รัฐบาลไทยพยายามอ้อมอ้อมด้วยก็เพื่อป้องกันมิให้ปัญหาคติความยึดเชื่อ จน  
กงสุลถือโอกาสสร้างปมปัญหาใหญ่ และเปิดโอกาสเรียกร่องผลประโยชน์อื่นได้ ทั้งที่อธิบดี  
กรมพระคลังมหาสมบัติและหอรัษฎากรพิพัฒน์<sup>2</sup> กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอม  
เกล้าเจ้าอยู่หัวว่า "...ข้าพระพุทธเจ้ามีความวิตกร้อนใจมาก การค้นเป็นการเล็กน้อย  
ถ้าไม่ส่งบลงใดก็จะกลายเป็นการใหญ่ไป..."<sup>3</sup>

การดำเนินการของรัฐบาลโดยโอนอ่อนตามคำขอของกงสุล จะมีผลให้  
ล้มล้างกฎหมายภายในของรัฐบาลไทยเอง ในขณะที่รัฐบาลไทยยังมีอำนาจกักขังกับ  
เพื่อควบคุมการจำหน่ายสุราภายในประเทศได้ แต่คติความนาชอากรสุราจับกุมคนในบังคับ  
ต่างชาติก็ยังมีอยู่เรื่อยมา ทั้งนี้เพราะนายอากรสุราเห็นว่าเป็นสิทธิของเขาที่ได้รับจาก  
รัฐบาล<sup>4</sup>

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลเห็นว่ายังอยู่ในช่วงการเจรจากกลงกับรัฐบาลต่างชาติ  
ในเรื่องข้อบังคับในการจำหน่ายสุราในไทยอยู่ จึงมีคำสั่งแก่ผู้ว่าราชการเมืองต่าง ๆ  
ในปี พ.ศ. 2420 ให้นายอากรสุราเร่งจับกุมคนในบังคับต่างชาติที่จำหน่ายสุราต่าง  
ประเทศไว้ก่อน ดังความว่า

<sup>1</sup> กจช. ร. 5 กต. เล่ม 18 พระยาพิพัฒน์โกษาถึงพระยาสยามพลภักดิ์  
วันศุกร์ แรม 8 ค่ำ เดือน 1 ปีระกาเบญจศก จ.ศ. 1235, หน้า 98-99

<sup>2</sup> สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาบวรวิมลถึงพระยาบวรวิมล  
รัชฎากรพิพัฒน์

<sup>3</sup> กจช. ร. 5 นก. เล่ม 13 กรมพระยาบวรวิมลกราบบังคมทูลพระบาท  
สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วันพฤหัสบดี แรม 7 ค่ำ เดือน 10 ปีเมษศรศก จ.ศ.  
1243, หน้า 649-650

<sup>4</sup> กจช. จกหมายเหตุรัชกาลที่ 5 จ.ศ. 1239 เลขที่ 3942 สำเนาหนังสือ  
ผู้ว่าการต่างประเทศสยามมีไปถึงหัวเมืองเรื่องคติความต่าง ๆ

... และตั้งแต่บัดนี้ ถ้าพวกนายอากรสุราจะมาขอกรมการเมืองไปจับ  
ผู้ขายสุรามาแต่ต่างประเทษ อย่าให้มีวิวาทเกิดขึ้น ถ้าให้ไปจับ  
ผู้คุมเหล้าเดือนคามาทองตรา จึงไปจับกุมคามาพิกัตทองตรา แต่ที่จะจับ  
นำสุราต่างประเทษ กับพวกจีนที่ออกมาหาเที่ยวซื้อขายอยู่นั้น ให้คง  
ไว้อีกก่อน เมื่อเจ้าพนักงานไต่ค้อว่ากับกงสุลต่างประเทษ ให้ตกลงกัน  
ประการใดแล้ว จึงจะมีตราบังคับออกมา ให้ผู้ว่าราชการเมือง กรม  
การเมืองทราบครั้งหน้า...<sup>1</sup>

เมื่อพิจารณาถึงคำสั่งของรัฐบาลในครั้งนี้เห็นได้ว่า เป็นคำสั่งที่ล้มล้าง  
ประกาศของรัฐบาลฉบับอื่น ๆ ได้แก่ ประกาศปี พ.ศ. 2399 ที่ห้ามราษฎรซื้อสุราต่าง  
ประเทศมาบริโภค ผู้ที่นำสุราต่างประเทษเข้ามาคองนำไปขายแก่นายอากรสุรา ถ้านาย  
อากรสุราไม่รับซื้อคองนำออกไป และประกาศแต่งตั้งนายอากรสุราที่ให้สิทธิขายอากรสุรา  
ผลิตและจำหน่ายสุราในเขตของตน การที่รัฐบาลออกคำสั่งใหม่ในเรื่องระเบียบวิธีการ  
ปฏิบัติ โดยไม่ยกเลิกประกาศฉบับ คิมนั้นย่อมเป็นการล้มล้างกฎหมายของตนโดยปริยายและ  
ขณะเดียวกันได้ส่งผลกระทบต่อการบริหารประเทศ คือ ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลเกิดความ  
ลังเลและไม่รู้นโยบายของรัฐที่แน่ชัดที่จะนำมาปฏิบัติ ดังเช่นเงินรอกพรกของนายอากร  
สุราเมืองชลบุรี มาร้องขอกรมการเมืองไปตรวจจับสุราจีนอวย อำแดงนวนคามสิทธิของ  
นายอากรสุรา เมื่อผู้ว่าราชการเมืองอนุญาต<sup>2</sup> นายอากรสุราได้จับกุมตัวและริบสุรา  
แต่เมื่อกงสุลมีหนังสือประท้วงรัฐบาลให้ปล่อยตัวและกินสุรา รัฐบาลก็มีคำสั่งให้ปล่อยตัว  
และกินสุราพร้อมทั้งสั่งกำชับมายังผู้ว่าการเมืองชลบุรีว่า "...ต่อไปนี้อำให้พระอินทราชา  
กรมการเมืองให้พิคทองตราที่บังคับออกมานี้ต่อไป..."<sup>3</sup>

<sup>1</sup> กษ. จดหมายเหตุนั้นกาลที่ 5 จ.ศ. 1239 เลขที่ 3942 สำเนาหนังสือ  
ผู้ว่าการต่างประเทษสยามมีไปถึงหัวเมืองเรื่องคดีความต่าง ๆ

<sup>2</sup> ผู้ว่าราชการ ให้กรมการเมืองตรวจจับพร้อมนายอากรสุรา ตามหนังสือแต่งตั้ง  
นายอากรสุรา

<sup>3</sup> กษ. ร. 5 กต. เล่ม 36 เจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโกษาธิบดีถึงพระยาชาคร  
สงครามนิคมถามรักษา วันเสาร์ แรม 6 ค่ำ เดือน 10 ปีเถาะเอกศก จ.ศ. 1241  
(พ.ศ. 2422)

นายอากรสุราจำต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลเสมอ แต่เมื่อประมูลอากรสุราในปีต่อไป นายอากรสุราย่อมยกสภาเหตุจากการที่ตนในบังคับต่างชาตินำสุราออกมาจำหน่ายแข่งกับตน เป็นข้ออ้างขอลดเงินประมูลอากรสุราต่อรัฐบาล ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อรายได้ของประเทศ ขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลและประชาชนโดยทั่วไป ย่อมเห็นอิทธิพลของกงสุลต่างชาติที่มีมากกว่าของรัฐบาลไทย จึงเป็นการเสียดุลภูมิของประเทศไปด้วย

คาร์ล บ็อค (Mr. Carl Bock) ซึ่งเป็นชาวสวีเดนที่เดินทางมาประเทศไทย ในสมัยรัชกาลที่ 5 กล่าวถึงการที่กงสุลถืออภิสิทธิ์ออกใบอนุญาตให้จำหน่ายสุราแก่ตนในบังคับของตนไว้ว่า

...รัฐบาลไทยมีโรงต้มกลั่นสุราและขายสุรานั้น รัฐบาลผูกขาดแต่ผู้เดียว แต่บรรดาผู้แทนของประเทศต่าง ๆ ในยุโรปที่ประจำอยู่ในกรุงเทพฯ นั้นมีสิทธิที่จะออกใบอนุญาตให้ตนในบังคับของประเทศตนขายเหล้าให้แก่คนไทยได้ ผลในเรื่องนี้ก็ถือ บรรดาผู้ที่ได้รับอนุญาตจากต่างประเทศเหล่านี้ กลายเป็นพ่อค้าสุราแข่งกับพ่อค้าที่ได้รับอนุญาตจากทางการไทย...<sup>1</sup>

ถึงแม้ว่าการกระทำของกงสุลจะเป็นการกระทำที่เกินสิทธิก็ตาม แต่ผลที่ปรากฏให้เห็นก็คือ เรื่องก็คือ ตนในบังคับต่างชาติได้แสวงหาผลประโยชน์จากการค้าสุรามากขึ้น โดยไม่เกรงกลัวต่อกฎหมายไทย ดังเช่นการประกาศขายสุราเงินยี่ห่อต่าง ๆ และรับประกันในความปลอดภัยของผู้ซื้อ<sup>2</sup> ซึ่งขัดต่อประกาศของรัฐบาลไทยที่ห้ามประชาชนซื้อสุราต่างประเทศบริโภคน การกระทำของตนในบังคับต่างชาติเหล่านี้เป็นการยกอำนาจของตนเหนือกว่าบุคคลอื่น ๆ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นการคุกคามเจ้าหน้าที่ของรัฐ และกฎหมายไทยที่บัญญัติไว้ด้วย

<sup>1</sup> คาร์ล บ็อค, สมัยพระปิยะมหาราช, แปลโดย เสฐียร พันธรังษี และ อัมพร จุลานนท์, (พระนคร: แพร่พิทยา, 2505), หน้า 574-575

<sup>2</sup> กษ. จดหมายเหตุรัชกาลที่ 5 จ.ศ. 1240 เลขที่ 2001 หนังสือมีไปมาแก่กงสุลโปรตุเกส "ใบบอกพระยาเพชรบุรีถึงเจ้าพระยาสุรวงศ์ไวยวัฒน์"

ข. การกล่าวหาข้าราชการไทยปฏิบัติหน้าที่ไม่ยุติธรรม

ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่ง จากการที่นายอากรสุราจับกุมคนในบังคับต่างชาติ คือ การที่เจ้าหน้าที่ไทยถูกกล่าวหาว่าไม่ให้ความยุติธรรม เข้าข้างกับฝ่ายนายอากรสุราและสนับสนุนให้นายอากรสุราเร่งจับกุมมากยิ่งขึ้น แต่เมื่อพิจารณาถึงการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐแล้ว จะพบได้ว่ารัฐไม่ได้ละเลยในการรับเรื่องฟ้องของคนที่บังคับต่างชาติที่จำหน่ายสุรา ทั้งนี้เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐคำนึงเสมอว่าเป็นเรื่องที่สามารถกระทบถึงความสัมพันธ์อันดีระหว่างชาติได้ ทั้ง ๆ ที่คดีความบางเรื่อง รัฐสามารถยกฟ้องได้ เนื่องจากโทษซึ่งเป็นคนในบังคับต่างชาติไม่มีหนังสือเดินทาง<sup>1</sup> คังความที่เจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโกษาธิบดี<sup>2</sup> ได้ชี้แจงต่อกงสุลฝรั่งเศสว่า

...ถ้าเจ้าพนักงานจะเข้าจับนายอากรไม่เต็มแก่ความจริงแก่ความยุติธรรมแล้ว การที่ฟ้องกล่าวโทษนายอากรขึ้นมา ว่าจับนำสุราของคนที่ต่างประเทศไว้นั้น เจ้าพนักงานจะไม่รับฟ้องพิจารณาให้โดยยกชื่อว่า คนที่จับไว้ไม่มีหนังสือเดินทางสำหรับตัวที่จะให้เชื่อว่าเป็นคนต่างประเทศได้นั้นก็ได้ แต่เจ้าพนักงานยังรับแก่ความจริงเห็นว่าไม่ควรจะบิณฑริวให้เสียทางยุติธรรม ก็ไม่ไค้จู้จี้ในทางนั้น ข้าพเจ้าชี้แจงมาให้ท่านว่า เจ้าพนักงานมิไค้ลำเอียง...<sup>3</sup>

<sup>1</sup> คนในบังคับต่างชาติเมื่อจะออกไปนอกกรุงเทพฯ ในระยะทางเกินกว่า 24 ชั่วโมงต้องมีหนังสือเดินทาง

<sup>2</sup> เจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโกษาธิบดี (ท้วม บุนนาค) เสนาบดีว่าการต่างประเทศ

<sup>3</sup> กจช. ร.5 กต. เล่ม 53 เจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโกษาธิบดีถึงกงสุลฝรั่งเศส วันที่ 18 กันยายน พ.ศ. 2424, หน้า 278



ดังนั้นจะเห็นได้ว่ากรณีที่กงสุลฟ้องร้องต่อรัฐบาลไทย บางครั้งเป็นการใส่ความข้าราชการไทย ทั้งนี้เมื่อพิจารณาถึงการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้วเห็นว่า เมื่อนายอากรสุราจับกุมคนในบังคับที่จำหน่ายสุราต่างประเทศ เจ้าหน้าที่จะรีบชำระความให้เสร็จโดยเร็ว โดยบังคับให้ปล่อยตัวผู้ถูกจับกุมไปโดยทันที เมื่อพิจารณาว่านายอากรสุราจับมาผิดก็ให้คืนสุราแก่เจ้าของสุรา แต่ถ้าเป็นสุราเถื่อนที่ผสมในสุราต่างประเทศ รัฐจะรีบสุราไว้ ดังนั้นทักเจ้าพนักงานหรือข้าราชการพัฒนากรมพระยาบารามปรบัักษ์ว่า "...เมื่อกงสุลมีหนังสือมาถึงเจ้าพนักงานว่านายอากรสุราจับกุมคนในบังคับที่ขายสุราต่างประเทศ พนักงานก็รีบจัดให้ปล่อยตัวไป นายสุราถ้าพิจารณาเห็นว่านายอากรสุราจับผิดก็บังคับให้คืนเจ้าของไป..."<sup>1</sup>

การกล่าวหาของกงสุลต่างชาติต่อเจ้าหน้าที่ไทยในความเรื่องสุราอีกประการหนึ่งคือ ความล่าช้าในการพิจารณาความ โดยประท้วงว่าทำให้เสียผลประโยชน์ของคนในบังคับ ดังเห็นได้จากคำกล่าวหาของกงสุลฮอลันดาที่ว่า "...เจ้าพนักงานสยามที่ได้บังคับอากรเตาสุราไม่มีความร้อนใจที่จะชำระความรายนี้ ควรจะต้องชำระโดยเร็ว..."<sup>2</sup> หรือจากกรณีของกงสุลฝรั่งเศสฟ้องเรียนต่อเจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโกษาธิบดีว่า

...แต่แรกเราได้ยื่นคนเล่าความว่าเจ้าพนักงานเองได้เตือนกลับ ๆ ให้เจ้าภาษีทำตังนั้น เราไม่ได้เชื่อคนนั้น จึงได้ส่งเรื่องราวไปถึงหอรัษฎากรฯ ให้ชำระตามธรรมเนียมได้ เคียงวันซ้าฯ กิดเสียตายเข้าใจว่า หนังสือต่าง ๆ ที่กงสุลฝรั่งเศสได้ฝากไปถึงเจ้าพนักงานหอรัษฎากรฯ หาได้เป็นประโยชน์มิได้ ตระลาการไม่ได้จัดแจงความตักเรื่องหนึ่งที่ได้เขียนนอกกรุงเทพฯ...<sup>3</sup>

<sup>1</sup> กจช. ร.5 นก. เล่ม 13 เจ้าพนักงานหอรัษฎากรพัฒนากรมพระยาบารามปรบัักษ์ วันเสาร์ แรม 2 ค่ำ เดือน 10 ปีมเสงตรีศก จ.ศ.1243 (พ.ศ.2424), หน้า 655

<sup>2</sup> กจช. ร.5 กท. เล่ม 60 กงสุลฮอลันดาถึงเจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโกษาธิบดี วันที่ 12 พฤศจิกายน พ.ศ.2424, หน้า 229

<sup>3</sup> กจช. ร.5 กท. เล่ม 53 กงสุลฝรั่งเศสถึงเจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโกษาธิบดี วันพฤหัสบดี แรม 7 ค่ำ เดือน 10 ปีมเสงตรีศก จ.ศ.1243 (พ.ศ.2424)

ปัญหาความล่าช้าของการทัศนคติความ เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงแล้วจะเห็นได้ว่าเป็นเพราะรัฐบาลจะกีดนำความสุราที่เกิดขึ้นจากเมืองต่าง ๆ เข้ามาชำระคดีในกรุงเทพฯ เพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับคนในบังคับต่างชาตินี้ แต่การจะเรียกโทษจำเลยรวมทั้งสำนวนคดีความจากเมืองต่าง ๆ เข้ามาชำระต้องใช้เวลานาน เนื่องจากการเดินทางสมัยนั้นไม่สะดวกรวดเร็ว เป็นผลให้การพิจารณาชำระความสุราล่าช้าไปด้วย แต่ทว่าต่างชาตินี้เรงเราให้ทัศนคติความโดยเร็ว จึงเป็นความล่าช้าในการชำระความของตุลาการคดีที่ว่า "...การที่ความนี้ช้าบ้างเร็วบ้างก็เพราะหัวเมืองไกลไกลในการเรียกมาชำระ แต่ทว่าเรงเรงจะเอาให้ไต่คดีใจ จึงล่าช้าในการชำระความคนต่างประเทศ..."<sup>1</sup>

จะเห็นได้ว่าทัศนคติความสุราที่ทงสุดกล่าวหาข้าราชการไทยว่า ปฏิบัติหน้าที่ราชการไม่ยุติธรรมหรือไม่ให้ความเสมอภาคแก่คนในบังคับต่างชาตินี้เจ้าหน้าที่สุรา ละเลยไม่พิจารณาทัศนคติความสุรา รวมทั้งแก่งตั้งข้อกล่าวหาว่า เจ้าหน้าที่ไทยร่วมมือกับนายอากรสุรา ทำให้รัฐบาลไทยต้องเสียเวลาในการสอบสวนข้อเท็จจริง และเป็นอุปสรรคต่อการบริหารประเทศ ขณะเดียวกันก็เป็นภาระบั่นทอนกำลังใจของเจ้าหน้าที่ไทยอีกด้วย

## 2. ผลกระทบต่อค่านิยมเศรษฐกิจ

อากรสุราเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของรัฐบาลมาแต่ต้นสมัยรัตนโกสินทร์ ดังที่กล่าวมาแล้ว นักวิชาการชาวอเมริกันชื่อ นางสาวคอนสแตน วิลสัน (Miss. Constance Wilson) ได้กล่าวถึงรายได้จากอากรสุราในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า หลังจากเปิดประเทศเพื่อติดต่อกับชาติตะวันตกตั้งแต่

<sup>1</sup> กจ. ร.5 นก. เล่ม 13 เจ้าพนักงานหอรัษฎากรพิพัฒน์กราบทูลกรมพระยาบวรราชปรีภักษ์ วันเสาร์ แรม 2 ค่ำ เดือน 10 ปีเมษศรศก จ.ศ.1243 (พ.ศ.2424), หน้า 655

พ.ศ. 2398 เป็นต้นมา แม้ว่ารัฐบาลไทยจะมีก๊กหน้าขัดแย้งกับกษัตริย์ต่างชาติในเรื่อง การควบคุมการนำเข้าและการจำหน่ายสุราต่างประเทศก็ตาม แต่เงินรายได้จากอากรสุราก็ยังเพิ่มขึ้น กล่าวคือ พ.ศ. 2398 มีจำนวน 178,000 บาท และเพิ่มเป็น 456,000 บาท ในปี พ.ศ. 2411<sup>1</sup>

คอนสแตน วิลสัน ได้แสดงโดยตารางให้เห็นว่า รายได้จากอากรสุรามีจำนวนสูงขึ้นในแต่ละปี แต่อาจจะวิเคราะห์อีกแง่มุมหนึ่ง เมื่อนำตารางรายได้จากอากรสุรานี้ไปเทียบกับรายได้ทั้งหมดของประเทศในช่วงเวลาดังกล่าว (ดูจากตารางที่ 2) ผลที่ปรากฏออกมาก็คือ เมื่อคิดรายได้จากอากรสุราเทียบเป็นอัตราส่วนกับรายได้ทั้งหมดของประเทศในแต่ละปีแล้วจะเห็นได้ว่า อัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้จากอากรสุราอยู่ที่หรือลดลงในบางปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากไทยได้ทำสนธิสัญญามาวริงแล้วเช่นนี้อาจวิเคราะห์ได้ว่า การที่ชาวต่างชาตินำสุราต่างประเทศเข้ามาขายเป็นจำนวนมาก ไม่ได้ช่วยให้รายได้จากอากรสุราเพิ่มขึ้นมากมาย แต่เป็นไปได้ที่วากาหรือการจากสินค้าประเภทอื่น ๆ มีแนวโน้มอัตราการเพิ่มที่สูงกว่า

ศูนย์วิจัยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1. Constance Wilson, State and Society in The Reign of Mongkut

1851-1868 : Thailand on The Eve of Modernization, Part II, (Michigan University Microfilms International, 1970), p. 827

ตารางที่ 2 รายได้อากรสุราเทียบกับรายได้ทั้งหมดของประเทศสมัยรัชกาลที่ 4

พ.ศ.	สุรา <sup>1</sup> (บาท)	รายได้ทั้งหมด <sup>2</sup> (บาท)	คิดเป็น % เมื่อเทียบกับรายได้ทั้งหมด <sup>3</sup>
2394	181,100	1,294,131	13.99
2395	181,500	1,295,511	14.00
2396	176,000	1,284,211	13.70
2397	178,000	1,295,711	13.74
2398	178,200	1,317,871	13.52
2399	183,300	1,334,116	13.74
2400	183,300	1,375,228	13.33
2401	184,800	1,570,836	11.76
2402	211,500	1,745,776	12.11
2403	223,500	1,905,786	11.72
2404	284,200	2,229,556	12.38
2405	294,600	2,344,795	12.56
2406	329,000	2,551,216	12.90
2407	358,000	2,733,716	13.10
2408	358,000	2,873,316	12.46
2409	369,000	2,696,236	13.69
2410	374,200	2,754,316	13.59
2411	456,800	2,874,236	15.89

<sup>1</sup>ที่มา: Ibid., pp. 905-1000

<sup>2</sup>Ibid.

<sup>3</sup>คิดคำนวณจากรายได้สุราเทียบกับรายได้ทั้งหมดของประเทศไทยในแต่ละปี

เมื่อพิจารณาจากรายรายโคของอากรสุราที่เทียบกับรายโคทั้งหมดของประเทศอาจกล่าวได้ว่า รายโคจากอากรสุรานั้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2394 ซึ่งเป็นปีแรกของรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จะคงตัวอยู่ แต่หลังจากการลงนามในหนังสือสัญญาบาวริงแล้ว 3 ปี รายโคจากอากรสุราจะลดลง การที่รายโคจากอากรสุราลดลงนี้แสดงว่านายอากรสุราขายสุราได้น้อยลง เนื่องจากมีการนำสุราต่างประเทศออกจำหน่าย

รายโคจากอากรสุราในช่วงเวลาต่อมาแม้ว่ายังคงทรงตัวอยู่เรื่อยมา ทั้งนี้เป็นผลมาจากมีกมในบังคับกับต่างชาติจำหน่ายสุราต่างประเทศมากขึ้น ดังเห็นได้จากมูลค่าการนำเข้า ซึ่งจะกล่าวในตอนต่อไป อย่างไรก็ตาม ในช่วงปีสุดท้ายของรัชกาล (พ.ศ. 2411) รายโคจากอากรสุราจึงได้เพิ่มขึ้น มีข้อที่ควรพิจารณาคือ ในปี พ.ศ. 2410 รัฐบาลไทยได้ส่งราชทูตไทย<sup>1</sup> ไปเจรจาทำหนังสือสัญญาสุรา พ.ศ. 2410 กับรัฐบาลฝรั่งเศสเป็นผลให้รัฐบาลไทยมีรายโคจากการออกใบอนุญาตจำหน่ายสุราปลีกราคาถูก<sup>2</sup> จึงน่าจะเป็นไปโคที่สุราโรงจำหน่ายโคมากขึ้น

ประเด็นที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งคือ จำนวนสุราต่างประเทศที่ถูกนำเข้า หลังจากการทำสนธิสัญญาบาวริง พ.ศ. 2398 มีจำนวนมากขึ้น ทั้งนี้โดยพิจารณาจากรายมูลค่าสุร่าต่างประเทศที่นำเข้า เปรียบเทียบกับมูลค่าสินค้าต่างประเทศที่นำเข้าทั้งหมดในแต่ละปี

<sup>1</sup> เจ้าพระยาสุริยวงษ์ไววัฒน์ เป็นราชทูตไปฝรั่งเศสในครั้งนั้น

<sup>2</sup> สนธิสัญญาและความตกลงทวิภาคี..., เล่ม 1, หน้า 165

ตารางที่ 3 มูลค่าสุราต่างประเทศนำเข้าเปรียบเทียบกับมูลค่าสินค้านำเข้าทั้งหมด  
ตั้งแต่ พ.ศ. 2408 ถึง พ.ศ. 2432

พ.ศ.	Spirits <sup>1</sup> Mex, dol,	Total <sup>2</sup> Mex, dol,	สุราคิดเป็น % ของ <sup>3</sup> มูลค่านำเข้าส่วนรวม
2408	26,505	2,495,018	0.01
2409	56,460	3,791,358	0.015
2410	79,065	3,807,908	0.02
2411	-	-	-
2412	-	-	-
2413	-	-	-
2414	48,863	4,509,461	0.01
2415	89,151	5,247,779	0.016
2416	-	-	-
2417	100,824	5,884,140	0.017
2418	122,064	6,383,235	0.019
2419	138,653	7,070,053	0.019
2420	311,617	5,930,521	0.052
2421	358,720	5,827,640	0.061
2422	467,609	6,489,817	0.072
2423	405,511	6,341,519	0.063
2424	365,542	6,279,484	0.058
2425	302,020	7,104,361	0.042
2426	215,431	5,167,459	0.041
2427	254,884	6,247,893	0.040

## ตารางที่ 3 (ต่อ)

พ.ศ.	Spirits <sup>1</sup> Mex dol	Total <sup>2</sup> Mex dol	สุราคิดเป็น % ของ <sup>3</sup> มูลค่านำเข้าส่วนรวม
2428	-	-	-
2429	-	-	-
2430	-	-	-
2431	179,381	10,872,016	0.016
2432	156,342	9,559,541	0.16

ที่มา: <sup>1</sup>ได้จาก กจช. B.P.P 1/1-10, B.P.P. 2/1-18, B.P.P. 3/1-15.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน .

<sup>3</sup> คิดเปรียบเทียบเองโดยประมาณ

จากตารางมูลค่าการนำเข้าสุราต่างประเทศข้างต้น จะเห็นได้ว่าในปี พ.ศ. 2411 มีการนำเข้าสุราจากต่างประเทศเป็น 2 เท่าของปี พ.ศ. 2408 การที่มูลค่าการนำเข้าสุราต่างประเทศสูงขึ้น แสดงว่าคนในบังคับและลูกจ้างจะต้องจำหน่ายสุราได้มาก จึงทำให้ปริมาณการนำเข้าสูงขึ้นด้วย เป็นผลให้จำนวนคนดื่มมากขึ้นกว่าเดิม และคนที่ดื่มอยู่แล้วย่อมดื่มมากกว่าเดิมด้วย ดังเห็นได้จากคำชี้แจงของเจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโกษาธิบดีที่มีต่อกงสุลต่างประเทศว่า "...เพราะคนไทยไม่มีประมาทเหมือนพวกจีน มักจะชอบกินเหล้า เป็นนักเลงเป็นพื้น..."<sup>1</sup> ทั้งนี้เนื่องจากจำนวนอุปทาน (Supply) ของสุรา

<sup>1</sup> กพช. จดหมายเหตุรัชกาลที่ 5 จ.ศ. 1243 เลขที่ 2008 หนังสือมีไปมา แกลงสุลโปรตุเกส

ต่างประเทศมีมากขึ้น ประกอบกับสุราร่างประเทศมีราคาถูกกว่าสุราโรง ขณะเดียวกัน การซื้อหาสุรามาดื่มก็ทำได้ง่าย ทั้งนี้เพราะคนในบังคับต่างชาติและลูกจ้างนำไปจำหน่าย ยิงที่ต่าง ๆ ทั้งทางบกและทางเรือ โดยไม่คำนึงถึงกฎหมายไทย เพราะได้ความคุ้มครองสิทธิของตนจากกงสุล

มูลค่าการนำเข้าสุราร่างประเทศใน พ.ศ. 2420 มีอัตราการขยายตัวสูงกว่า ปี พ.ศ. 2408 ถึง 5 เท่า ทั้งนี้เป็นเพราะว่าพ่อค้าต่างชาติได้หุ้มสุราร่างประเทศเข้ามา ตีตลาดการค้าสุราของไทย ดังเห็นได้จากความของรัฐบาลที่ว่า "... ครั้นปีชวศ. 1238 มีสุราเลวมาแต่เมืองจีน เป็นสุราเลวแลแรงเหมือนสุราเดือน เป็นของต่ำกว่าสุรา ฝรั่งเศส..."<sup>1</sup>

ผลที่ตามมาก็คือ เมื่อพ่อค้าต่างชาติแข่งขันกันจำหน่ายสุราร่างประเทศจึงเท่ากับ เป็นการเข้าครอบครองตลาดสุราร่างภายใน ทำให้สุราโรงจำหน่ายได้น้อยลง นายอากรสุรา จึงยกเป็นเหตุผลสำคัญเพื่อลดเงินในการประมูลอากรสุรา ดังเช่นกรณีขุนไชยบาลบำรุง นายอากรสุราเมืองเพชรบุรีร้องต่อรัฐบาลขอลดเงินประมูลอากร โดยอ้างว่าจำหน่ายสุรา ได้น้อยลง<sup>2</sup> เหตุการณ์เช่นนี้ทำให้รัฐบาลมีความเป็นห่วงอยู่มาก ดังจะเห็นได้จากหนังสือ เจ้าพระยาภาณุกรวงษา

...อากรสุราของเราลดขาดลงไปมาก เป็นเหตุด้วยความเข้าใจผิด ในหนังสือสัญญา พวกจีนอยู่ในบารุงต่างประเทศได้หาประโยชน์ในกรณีนี้ มาก บันทุกเลอย่างถูกที่สุดเอาเขามาขายโดยมาก เสียแต่กำไรร้อยละ 3 เท่านั้นเอง ไม่ต้องเสียอะไรอีก แล้วตั้งโรงแยกขายกันขายเป็นการย่อย ทำให้อากรที่เป็นเงินใช้ในราชการแผ่นดิน ของกองเวอนเมนต์ของเราขาด ไปมาก...<sup>3</sup>

<sup>1</sup> กจช. ร. 5 นก. เล่ม 13 เจ้าพนักงานหอรัษฎากรพิพัฒน์กราบทูลกรมพระชา บำราชพรปักษ์ วันเสาร์ แรม 2 ค่ำ เดือน 10 ปีเมเสงศรศก จ.ศ. 1243 (พ.ศ. 2424), หน้า 652

<sup>2</sup> กชช. จดหมายเหตุรัชกาลที่ 4 จ.ศ. 1240 เลขที่ 2001 หนังสือมีไปมา แก่กงสุลโปรตุเกส

<sup>3</sup> กจช. ร. 5 พศ. เล่ม 4 เจ้าพระยาภาณุกรวงษ์กราบทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว วันอังคาร แรม 10 ค่ำ เดือน 5 ปีเถาะเป็นสัมฤทธิ์ศก จ.ศ. 1241 (พ.ศ. 2422), หน้า 129



ในเวลาเดียวกัน พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ได้ทรงปรารภ เกี่ยวกับการที่มีรายได้จากอากรสุราลดลงว่า "...ด้วยเงินอากรสุราในปีชานสัมฤทธิ์ศกนี้ ทั้งในกรุงเทพฯ และหัวเมืองตกไปถึง 10000 ชั่ง ทั่วไปภายหน้ากลัวเงินจะไม่พอใช้ใน ราชการ..."<sup>1</sup> เช่นนี้แสดงให้เห็นถึงผลกระทบของรายได้จากอากรสุราที่มีต่อการบริหาร ประเทศและสภาพเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ ทั้งนี้เนื่องมาจากไทยได้เริ่มพัฒนา ประเทศให้เจริญก้าวหน้าตามแบบตะวันตก เช่น สร้างถนน ซुकคลอง ฯลฯ มากตั้งแต่สมัย พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การพัฒนาบ้านเมืองได้ดำเนินต่อมาในสมัยพระบาท สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทำให้รัฐบาลต้องใช้จ่ายเงินจำนวนมาก แต่รายได้ ของประเทศจากภาษีอากรกลับถูกจำกัดด้วยข้อตกลงในหนังสือสัญญา เมื่อรัฐบาลต้องประสบ กับสภาวะขาดเงินรายได้จากอากรสุราในประเทศเช่นนี้ ย่อมเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการ ปฏิรูปประเทศ

### 3. ผลกระทบต่อค่านิยม

การที่สุราต่างประเทศทะลักเข้ามาในตลาดการค้าสุราของไทย โดยที่รัฐไม่ สามารถควบคุมได้ย่อมเป็นผลเสียต่อประเทศในการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน เพราะ "...สุราเป็นสิ่งชั่วร้าย เมื่อดื่มเข้าไปแล้วย่อมเกิดโทษต่อร่างกายและ...เป็นธรรมดา แห่งสุราเมื่อผู้ใดได้กินติดเข้าแล้วยากที่จะปลื้มอกปลื้มใจ...สุราเปรียบเหมือนนายผู้บังคับ ใช้นให้ทำการ ถึงไม่อยากจะทำก็ต้องจำใจทำ..."<sup>2</sup> ดังนั้นรัฐบาลจึงพยายามหาทางที่จะ ควบคุมการจำหน่ายสุรารายในประเทศให้ได้ ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้ประชาชนดื่มสุราจน เป็นอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินของตน ในเวลาเดียวกันอาจจะสูญเสียความเป็นเอกราช ของชาติก็ได้ ทั้งนี้เพราะรัฐบาลคำนึงถึงลักษณะนิสัยของคนไทยว่าไม่รู้จักประมาณตนเอง

<sup>1</sup> กจช. ร. 5 พศ. เล่ม 13 สมเด็จพระเจ้าบรมมหาศรีสุริยวงศ์ถึงเจ้า พระยาสุรวงศ์ไวยวัฒน์ ไม่ลงวันที่, หน้า 374

<sup>2</sup> บางกอกกรีกอเคอร์, (วันจันทร์ ขึ้น 7 ค่ำ เดือน 6 ปีชวด ๒๓๒๗ จ.ศ. 1227)

ชอบดื่มเหล้าและทำตัวเป็นนักเลงดังที่ว่า "...คนไทยไม่มีประมาณเหมือนพวกจีน มักจะชอบกินเหล้า เป็นนักเลงเป็นพื้น หากได้ถือการชาวไร่ ชีวิตแลทรัพย์สินสมบัติก็จะเปนนันตรายไม่ช้า ถ้าทำคั้งนั้นคนไทยก็จะสูญชาติเหมือนเรคออเมริกันอินเดีย..."<sup>1</sup> การที่รัฐสามารถควบคุมการจำหน่ายสุราได้จะทำให้ประชาชนในชาติมีความสมบูรณ์แข็งแรงสามารถประกอบอาชีพต่าง ๆ ได้โดยสุจริต คั้งนั้น "...เรื่องสุราเป็นเรื่องสำคัญนัก เกี่ยวในชีวิตราษฎรของกรุงสยามที่จะอยู่หรือจะเสีย..."<sup>2</sup>

การที่รัฐมีนโยบายกำหนดค่าอากรสุราเป็นเช่นนั้น เหตุผลประการหนึ่งก็เพื่อที่รัฐจะสามารถควบคุมสุราโรงใหม่มีราคาแพง และเพื่อป้องกันราษฎรไม่ให้หาซื้อดื่มได้โดยง่ายเมื่อเป็นเช่นนี้คนเมามากหรือความวิวาทจะมีไม่มากนัก<sup>3</sup> แต่เมื่อสุราต่างประเทศถูกนำเข้ามาจำหน่ายได้โดยทั่วไปและมีราคาถูก จึงเป็นผลให้ประชาชนซื้อและดื่มได้ง่าย<sup>4</sup> และเมื่อรัฐไม่สามารถควบคุมการจำหน่ายสุราต่างประเทศและการบริโภคของประชาชนได้ เป็นผลให้เกิดคนเมาสุรา เคนเเกะคะคามท้องถนน ซึ่งปรากฏในพระราชหัตถเลขาของ

<sup>1</sup> กษ. จดหมายเหตุนิติศาสตร์ที่ 5 จ.ศ. 1243 เลขที่ 2008 หนังสือมีไปมา แก่งกงสุลโปรตุเกส

<sup>2</sup> กษ. ร. 5 นก. เล่ม 3(2) เจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโกษาธิบดีกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วันเสาร์ ขึ้น 1 ค่ำ เดือน 9 ปีเถาะเอกศก จ.ศ. 1241 (พ.ศ. 2422), หน้า 526

<sup>3</sup> กษ. ร. 5 กต. (เขียนเล่ม) เล่ม 53 เจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโกษาธิบดีถึงกงสุลฝรั่งเศส วันที่ 18 กันยายน พ.ศ. 2424 หน้า 278

<sup>4</sup> พระองค์เจ้าปฤษฎางค์, ลายพระหัตถ์ ทูลกรมหมื่นเทววงษ์โรปกการ วันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2425 [เอกสารชิ้นนี้ได้อาจมาจากห้องสมุดส่วนตัวของ มล.มานิจ ชุมสาย ซึ่งต่อไปนี้จะใช้คำย่อว่า มช.]

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า "...คนในยุโรปซึ่งอยู่ในกรุงเทพฯ นี้ก็ได้พูดหลายคนว่าทุกวันนี้มีคนเมาเดินตามถนนมากขึ้นกว่าแต่ก่อน เพราะสุราขายราคาถูกมากกินมาก..."<sup>1</sup> นอกจากนี้ยังปรากฏว่ามีคดีความเกี่ยวกับคนเมาสุราอยู่เป็นจำนวนมาก ดังเช่นในกรณีของนายกรับ ชื่อสุรามาคิมแล้วคำขอ เอาชวดสุราเที่ยวขว้างปาตามถนนหนทาง ร้านค้า<sup>2</sup> หรือขุนพิทักษ์กล่าวโทษนายไข้วว่า เสพสุราเมาแล้วหมกมือไปหลังโรงเตาสุราจะแต่งทหารที่รักษาโรงเตาสุรา ทหารจับตัวได้จึงคุมตัวมาส่ง<sup>3</sup> เป็นต้น

ผลกระทบต่อความสงบสุขในสังคมอีกประการหนึ่ง อันเนื่องมาจากคนไทยดื่มสุรามากขึ้นคือ ปัญหาอาชญากรรม ทั้งนี้เพราะการดื่มสุราเป็นเหตุให้เกิดความกล้า ไม่มี ความละอายสามารถทำความชั่วต่าง ๆ เช่น ฉกชิง วิ่งราว ปล้นทรัพย์ได้โดยปราศจากความยั้งคิด "...เหตุกึ่งนั้นไซ้จริงชื่อว่าสุราเหตุใหญ่เป็นรากแก้วแห่งความชั่วทั้งปวง..."<sup>4</sup> ดังประกาศของรัฐบาลเมื่อ พ.ศ. 2425 ที่ว่า "...บัดนี้ราษฎรพากันสูบฝิ่นกินสุราหนาขึ้นกว่าแต่ก่อนมาก พวกที่ประพฤติดังนี้ล้วนแต่เป็นคนชกสนเงินทอง เป็นเหตุให้ประพฤติความชั่วต่าง ๆ ..." <sup>5</sup>

<sup>1</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชหัตถเลขาถึงเจ้าพระยาสุรวงษ์ไวยวัฒน์ วันอังคาร แรม 12 ค่ำ เดือน 8 ปีเถาะเอกศก จ.ศ. 1241 (พ.ศ. 2422) [เอกสารชิ้นนี้ได้มาจากห้องสมุดส่วนตัวของคุณฉวีวดี สุทธิสงกรม ซึ่งต่อไปจะใช้คำย่อว่า พศ.]

<sup>2</sup> กจช. ร. 5 กต. (เย็บเล่ม) เล่ม 29 หนังสือขุนอักษรสมบัติถึงพระยาสมุทรบุรานุรักษ์ วันพุธ ขึ้น 11 ค่ำ เดือน 3 ปีฉลูพศก จ.ศ. 1240 (พ.ศ. 2421)

<sup>3</sup> กจช. ร. 5 นก. เล่ม 26 พระพิทักษ์เทพธานีกราบทูลกรมพระยาบวรารามปรบัภิษ วันอังคาร แรม 1 ค่ำ เดือน 6 ปีมะแมเบญจศก จ.ศ. 1245 (พ.ศ. 2416), หน้า 239

<sup>4</sup> บางกอกรีกอร์ดส์, (วันจันทร์ ขึ้น 7 ค่ำ เดือน 6 ปีชวดจศก จ.ศ. 1227)

<sup>5</sup> กจช. ร. 5 พต. เล่ม 5 ห่อคำในบังคับอังกฤษถึงกงสุลอังกฤษ ไม่ลงวันที่, หน้า 373-374

สาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่เป็นบ่อเกิดสำคัญของอาชญากรรมที่เกิดขึ้นในสังคมไทยคือ การที่มีสุราต่างประเทศออกจำหน่ายทั่วไปในราคาถูก ทั้งนี้เห็นได้จากกรณีผู้ร้ายปล้นแหเงินหลง จากการสอบสวนผู้ต้องหาที่จับได้ให้การว่าดื่มสุราเมามาย แล้วมีผู้ร้ายเก่า 2-3 คนมาชักชวนให้เข้าร่วมปล้นจึงได้ก่อการร้ายขึ้นดังที่ว่า "...ในคำให้การที่ได้ผู้ร้ายมา ก็ปรากฏว่ารวบรวมกันได้ด้วยเลี้ยงสุราซึ่งเป็นราคาถูกซื้อได้โดยง่าย ไม่ว่าที่แห่งใดเมื่อคนเหล่านั้นเมามันก็กล้าทำการที่ชั่ว..."<sup>1</sup>

เมื่อพิจารณาถึงความไม่สงบ ความวุ่นวายที่เกิดขึ้นในไทยนั้นจะเห็นได้ว่าเนื่องมาจาก การที่รัฐบาลไทยไม่สามารถควบคุมการค้าสุราในประเทศได้ ดังความที่เจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโกษาธิบดี ชี้แจงให้นายนิวแมน (Mr. Newman) ผู้รักษาการแทนกงสุลอังกฤษ ทราบในปี พ.ศ. 2425 ว่า

"...ข้าพเจ้าขอเตือนแต่ให้ท่านนึกดูบ้างว่า ยังมีเมืองหนึ่งเมืองใดในโลกนี้ ที่มีผู้ขายสุราเต็มทั่วไปทั้งเมือง ไม่มีกำหนดห้ามกันเหมือนอย่างกรุงสยามนี้ใด การอันนี้ในส่วนคนไทยแท้แล้ว กอเวอนเมนต์สยามก็โหดห้ามปรามโดยแข็งแรง แต่ในพวกจีนพวกหนึ่งซึ่งแอบอ้างว่าเป็นคนในบังคับนานาประเทศนั้นมักก่อการอันนี้ที่เป็นประโยชน์แก่พวกจีนพวกเดียวเท่านั้น ทำให้เป็นที่วิฆเนงในทางพระราชไมตรีมาก..."<sup>2</sup>

พอจะสรุปได้ว่า การที่คนดื่มสุราเป็นจำนวนมากโดยที่รัฐไม่อาจควบคุมการค้าจำหน่ายได้มีผลทำให้เกิดปัญหาในการรักษาความสงบเรียบร้อยในบ้านเมือง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องคนเมาสุราเดินเกะกะตามถนน คนเมาสุราอาละวาด และคดีอาชญากรรมต่าง ๆ เช่น การฉกชิง วิ่งราว จี๋ ปล้น เป็นต้น ล้วนแต่เป็นปัญหาที่รัฐบาลไทยต้องเสียเวลา กำลังคน และกำลังความคิดในการป้องกันและปราบปราม ปัญหาสุราที่มีผลกระทบต่อสังคมไทยเหล่านี้ทำให้รัฐบาลพยายามแก้ไขเรื่อยมา ทั้งนี้เพราะถ้าจำนวนอาชญากรรมมากขึ้นย่อมแสดงให้เห็น

<sup>1</sup> กช. ร.5 พศ. เล่ม 5 เจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโกษาธิบดีถึงกงสุลอังกฤษ วันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2425, หน้า 380

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน.

เห็นถึงความอ่อนแอของรัฐ ทำให้ประชาชนหมดความศรัทธาในเจ้าหน้าที่ของรัฐและใน  
ที่สุ่คอาจชักนำให้มหาอำนาจตะวันตกเข้าแทรกแซงโดยอ้างว่า เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์  
ของกมในบังคับของตนได้ จากผลกระทบในก้านต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ทำให้  
รัฐบาลไทยพยายามหาวิธีดำเนินการแก้ไขเพื่อสิทธิในการควบคุมการค้าสุราในประเทศ  
ซึ่งจะกล่าวในบทต่อไป



ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
จังหวัดกรุงเทพมหานคร