

บทที่ 1

บทนำ



## 1. ประวัติศาสตร์ศุลกากรไทย

ประวัติศาสตร์ศุลกากรไทยมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประวัติการค้าระหว่างประเทศของไทยมาแต่โบราณ สินค้าขาออกของประเทศไทยที่สำคัญในสมัยโบราณได้แก่ ผลผลิตทางการเกษตรและผลผลิตจำพวกวัตถุทิพย์ เช่น ข้าว ไม้สัก ฝ้าย เป็นต้น สินค้าขาเข้าก็เป็นผลผลิตทางหัตถกรรมและอุตสาหกรรมสำเร็จรูปต่าง ๆ เช่น เครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ ผ้าผืน เป็นต้น แต่ในปัจจุบันการคมนาคมสะดวกและรวดเร็วจึงเป็นผลทำให้การค้าระหว่างประเทศเจริญขึ้นเป็นลำดับ สินค้าขาออกที่สำคัญของประเทศไทยในปัจจุบันได้แก่ ข้าว ข้าวโพค น้ำตาล ไม้แปรรูป ยางพารา มันสำปะหลัง ผักและผลไม้ ฯลฯ ส่วนสินค้าขาเข้าได้แก่ น้ำมันเชื้อเพลิง เครื่องจักรและอุปกรณ์ รถยนต์ เครื่องเสียง ยารักษาโรค เครื่องสำอางค์ ฯลฯ

หากจะพิจารณาจากแง่ประวัติศาสตร์ตั้งแต่สมัยโบราณมาจนถึงสมัยปัจจุบัน จะเห็นวิวัฒนาการของการศุลกากรแตกต่างกันออกไปตามกาลสมัย ดังนี้<sup>1</sup>

### 1.1 สมัยโบราณ

ตามการสันนิษฐานของนักโบราณคดีนั้น ชาตไทยเคยเป็นชาติยิ่งใหญ่เมื่อประมาณ 4,000 กว่าปีแล้ว รวมเป็นราชอาณาจักรใหญ่อยู่ทางค้ำานตะวันออกเฉียงใต้

---

<sup>1</sup>หลวงขุนหังสิการ หลวงลือล้ำศาสตร์ ขุนวิทย์วชิร พระปวโรฬารวิทยา: ประวัติศาสตร์สยาม, พิมพ์ครั้งที่ 3 โรงพิมพ์ศรีหงษ์ พ.ศ. 2478 หน้า 63-359

ของมณฑลเสฉวนบนฝั่งแม่น้ำใหญ่จีน โดยที่มีอุปนิสัยชอบแสวงหาทำเลหากินให้เหมาะสม อยู่เสมอ จึงกระจัดกระจายกันออกไปตั้งเป็นเมืองย่อย ๆ ขึ้นเป็นอิสระแก่กัน รวมแล้ว เรียกราชอาณาจักรว่า "อายลาว"

ประมาณพุทธศตวรรษที่ 5 เริ่มอพยพลงมาทางใต้เพื่อแสวงหาทำเลหากินที่เหมาะสม แต่เป็นเพียงกลุ่มชนส่วนน้อย จนกระทั่งประมาณพุทธศตวรรษที่ 11 จึงมีการอพยพครั้งใหญ่แยกลงมาทางใต้สองสาย สายหนึ่งลงมาตามลุ่มแม่น้ำสาละวินมาสร้างเมืองแสนห้วย เมืองงิ้ว อีกสายหนึ่งลงมาตามลุ่มแม่น้ำโขงมาสร้างเมืองตึงเกีย และเมืองโยนก (เหนือเชียงใหม่) สายนี้เรียกตัวเองตามที่เป็นจริงว่า "ไทยน้อย" ซึ่งเป็นต้นตระกูลของไทยเราทุกวันนี้ แต่หลักฐานทางประวัติศาสตร์มิได้กล่าวถึงเรื่องการค้าขาย ดังนั้นเรื่องราวที่เกี่ยวกับการเก็บภาษีจึงยังไม่ปรากฏ

## 1.2 สมัยน่านเจ้า (ประมาณ พ.ศ. 1192-1424)

พระเจ้าสินโลทรกษัตริย์ราชธานีที่เมืองหนองแส (สุนทรา) ในราว พ.ศ. 1192 เรียกราชอาณาจักรใหม่นี้ว่า "ไทย" (คนจีนเรียกว่า "น่านเจ้า") ซึ่งต่อมาพระเจ้าแผ่นดินพ็ลลโก๊ะได้สืบสันตติวงศ์ต่อมา ทรงขยายราชอาณาจักรโดยรวบรวมเขตแดนทางด้านใต้เข้ามาเพิ่มขึ้นอีกใน พ.ศ. 1286 มีการส่งราชทูตไปเจริญสัมพันธไมตรีกับประเทศจีน (สมัยแผ่นดินราชวงศ์ถัง) เป็นครั้งแรกของประวัติศาสตร์ชาติไทย ในพ.ศ. 1296 พระเจ้าแผ่นดินโก๊ะล่อฝง ซึ่งเป็นราชบุตรของพระเจ้าพ็ลลโก๊ะ ก็ขยายราชอาณาจักรอีกโดยรบได้เมืองสุนทรา สมัยน่านเจ้ารุ่งเรือง ต่อมาจนถึง พ.ศ. 1322 ซึ่งเป็นปีที่พระเจ้าโก๊ะล่อฝงสิ้นพระชนม์ พระเจ้าฟ้าขึ้นครองราชย์แทน ราชอาณาจักรน่านเจ้าก็เริ่มเสื่อมลง จนหมดสมัยเมื่อ พ.ศ. 1424 ตอนปลายพุทธศตวรรษที่ 15 ก็มีการอพยพลงมาทางใต้เข้าสู่สุวรรณภูมิต่อไป

ในสมัยน่านเจ้าไม่มีหลักฐานแสดงถึงเรื่องการค้าระหว่างประเทศหรือเรื่องเกี่ยวกับการเก็บภาษีโดยชัดแจ้ง ในแง่การค้าระหว่างประเทศเข้าใจว่าคงมีเพราะมีการเจริญสัมพันธไมตรีกับประเทศจีน การค้าคงเป็นไปในลักษณะแลกเปลี่ยนสินค้า (Barter):

กัน ในแง่ภาษานั้นคงจะมีการตั้งคำถามเกี่ยวกับภาษัจฉกอบบ้างเหมือนกัน ซึ่งพบในสมัยสุโขทัย (จากศิลาจารึก) ว่า พระเจ้ารามคำแหงทรงให้เลิกค้าเหล่านี้ทั้งสิ้น ภาษัจฉกอบคงเป็น ในรูปภาษารวม ๆ ที่เก็บโดยการชักส่วนเอาจากสินค้าไว้ส่วนหนึ่ง เพื่อเป็นค่าภาษี

### 1.3 สมัยสุโขทัย (พุทธศตวรรษที่ 18)

ในครั้งแรกของศตวรรษนี้เป็นระยะที่ราชอาณาจักรไทยรุ่งเรืองมากกว่า ในครั้งศตวรรษหลัง สมัยพ่อขุนรามคำแหงเป็นสมัยครั้งแรก มีการจัดการปกครองบ้านเมือง แบบทหารทั้งในยามสงบและในยามสงคราม และมีการปกครองแบบกิลด์ชิคประชาชน ผู้ใด มีทุกขร้อนก็ให้มาสิ้นกระทั่งที่แขวนไว้หน้าประตูวัง แล้วเข้าถวายเรื่องราวต่อพระองค์โดยตรง ได้ ซึ่งเป็นการเริ่มต้นของหลักการ "ตักลงร้องฎีกา" หรือ "ตักลงวินิจฉัยฎีกา" ใน สมัยต่อมา ในแง่การค้า พระเจ้ารามคำแหงทรงอุทิศทุนการค้ามาก ปลดปล่อยให้มีการค้าโดย เสรี เลิกการแทรกแซงของรัฐในการเก็บภาษัจฉกอบแก่สินค้าขาเข้าและสินค้าขาออกตามด่าน หัวเมืองต่าง ๆ โดยหมดสิ้น มีหลักฐานปรากฏในหลักศิลาจารึกดังนี้ "เจ้าเมืองบ่อเอาจกอบ ในไพร่ลูทาง เพื่อนจูงวัวไปค้า ขี่ม้าไปขาย ใครจักใคร่ค้าช้างค้า ใครจักใคร่ค้าม้าค้า ใครจักใคร่ค้าเงินค้าทองคำ ใครจักใคร่ค้าผ้าหน้าใส" และจากเรื่อง "การค้าของประเทศไทย แท้คือคิดจนถึงปัจจุบัน" ของกระทรวงพาณิชย์ แสดงเส้นทางการค้าในสมัยสุโขทัยไว้ดังนี้

เส้นทางสุโขทัย - เมืองมอญ ออกผ่านทางแม่สอกลงไป เชื่อมกับพม่า อินเดียน เปอร์เซีย อาระเบีย ไค้่อีกด้วย

เส้นทางสุโขทัย - หัวเมืองทางใต้ ตั้งแต่เพชรบุรีลงไป นครศรี- ธรรมราช ปัตตานีและเลยไปแหลมมลายู

เส้นทางสุโขทัย - แคว้นลานนาไทยและหลวงพระบาง

เส้นทางสุโขทัย - จีน เขมร สุมาตรา ชวา ญี่ปุ่น โดยการ คัดต่อทางสำเภาเป็นส่วนใหญ่

ในสมัยสุโขทัยจึงมีหลักฐานชัดเจนกว่า ภาษีจึงกอบตลอคจนค่านตรวจ  
ตราต่าง ๆ ใ้ถูกยกเลิกหมด เพราะสมัยนั้นมีนโยบายส่งเสริมการค้าให้สูงขึ้น

#### 1.4 สมัยอยุธยา (พ.ศ. 1893-2310)

สมัยอยุธยาเป็นสมัยที่มีความยาวนานถึง 417 ปี มีแผ่นดินต่าง ๆ ถึง  
33 แผ่นดิน เป็นยุคที่เจริญมากในทางเศรษฐกิจและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น เกี่ยว  
กับรอยจารึก "เสียดรุงแก่ม้า" ตามประวัติศาสตร์ แบ่งสมัยอยุธยาเป็น 3 ยุคดังนี้

1.4.1 ยุคต้น (พ.ศ. 1893-2034 รัชสมัยพระเจ้าอู่ทองถึง  
สมเด็จพระบรมราชาที่ 3) ตอนต้นยุคการค้าเจริญมากเป็นการค้าโดยเสรี ไม่มีการควบคุม  
การนำสินค้าเข้าหรือส่งสินค้าออก มีการตั้งตลาดของรัฐเรียกว่า "ตลาดซึ่งท่านอามิตีให้ชื่อ  
ชาย" มีการเรียกเก็บอากรตลอคจนการค้าขาย ในแง่ปกครองมีการจัดระเบียบการปกครอง  
ออกเป็น เมือง วัง คลัง นา เรียกว่า "จตุสดมภ์" ซึ่ง "คลัง" เป็นพนักงาน  
เจ้าหน้าที่โดยตรงในการเก็บและรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดิน จึงเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่  
ในทางภาษีต่าง ๆ โดยตรง ในพ.ศ. 1920 สมเด็จพระอินทราชา ก่อนขึ้นครองราชย์  
ได้เสด็จไปเยือนพระเจ้ากรุงจีนในสมัยราชวงศ์ไท่เหม็ง ณ กรุงปักกิ่ง เพื่อเจริญสัมพันธไมตรี  
เป็นผลให้คนจีนเริ่มเข้ามาค้าขายในกรุงศรีอยุธยาในสมัยนั้น ต่อมาในสมัยพระบรมไตรโลกนาถ  
การค้ายังมีความเจริญมากขึ้นสามารถดึงดูดพลเมืองเข้ามาประกอบการค้าในราชธานีมากมาย  
รวมทั้งชาวต่างประเทศด้วย การค้าสำเภาทางทะเลขยายตัวยิ่งขึ้น ทั้งสำเภาไทยและสำเภา  
จีน มีการค้าขายติดต่อกับหมู่เกาะชวา มลายู สุมาตรา ซึ่งต่อมาขยายไปจนถึงเกาหลี  
ญี่ปุ่นและอินเดีย โดยที่ในสมัยนั้นภาวะทางเศรษฐกิจขยายตัวมากขึ้น พระบรมไตรโลกนาถ  
จึงทรงแบ่งภาระความรับผิดชอบในทางทหารและพลเรือนออกจากกัน ฝ่ายทหารมีสมุหนายก  
เป็นผู้รับผิดชอบ ฝ่ายพลเรือนมีสมุหนายกเป็นผู้รับผิดชอบ ทรงปรับปรุงจตุสดมภ์ขึ้น เป็นกรม  
กรมพระคลังมีโกษาธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ นอกจากนี้เพื่อรับการขยายตัวทางการค้า  
และติดต่อกับชาวต่างประเทศได้ทรงตั้งส่วนราชการ โดยเฉพาะขึ้นเรียกว่า "คลังสินค้า"  
และ "กรมท่า" คลังสินค้าเป็นส่วนราชการสำหรับใช้เก็บรักษาช่วยและอากรตลอคจน  
เครื่องราชบรรณาการซึ่งเมื่อรวบรวมได้มากและถึงฤดูสำเภาเรือก็จะส่งออกไปจำหน่ายยัง

ต่างประเทศพร้อมด้วยสินค้าอื่น ๆ กรมท่าเป็นส่วนราชการสำหรับค้าเงินเรื่องราวเกี่ยวกับการค้าต่างประเทศโดยตรง การตั้งสถาบัน 2 แห่งนี้แสดงว่า การค้าภายในและภายนอกประเทศขยายตัวขึ้น เป็นอันมากและเป็นไปในรูปผูกขาดโดยพระเจ้าแผ่นดิน

1.4.2 ยุคกลาง (พ.ศ. 2034-2231) รัฐสมัยพระรามาธิบดีที่ 2 จนสิ้นรัชสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช) ยุคกลางเป็นยุคที่อูษยามีการค้าเจริญสูงมากทั้งในด้านการค้าภายในประเทศและการค้าระหว่างประเทศในเอเชียด้วยกันและเป็นยุคที่ชาวยุโรปเข้ามาติดต่อกับค้าขายด้วย ชาวเปอร์ตุเกสเป็นประเทศยุโรปประเทศแรกเข้ามาค้าขายเมื่อ พ.ศ. 2054 ความเจริญสูงสุดของการค้าเกิดในรัชสมัยสมเด็จพระมหาจักรพรรดิ ซึ่งมีสำเภาท่างประเทศเข้ามามาก มีการควบคุมสินค้าขาเข้าบางชนิดเช่น พวกกระสุนดินดำ และมีสินค้าขาออกบางชนิดที่มีจำนวนน้อยและหายากเช่นกัน ในการควบคุมสินค้าขาเข้าและสินค้าขาออกที่จำเป็นนั้นกระทำโดยวิธีบังคับซื้อโดยกรมพระคลัง มีการออกกฎหมายทั้งพิกักอัตราภาษีที่เป็นส่วนหักจากสินค้าต่าง ๆ เป็นครั้งแรกของประวัติศาสตร์ของไทย อัตราเรียกเก็บนั้นเป็นอัตรา "10หยิบ1" กล่าวคือ สินค้า 10 ส่วนจะถูกหักเป็นค่าจังกอบเสีย 1 ส่วน<sup>1</sup> ไม่ว่าจะถูกหักเป็นสินค้านั้นจริง ๆ หรือคำนวณเป็นเงินแทนได้

ต่อมาไทยแพ้สงครามแก่พม่า กรุงศรีอยุธยาถูกพม่ายึดครอง แต่ในที่สุดสมเด็จพระนเรศวรมหาราชก็ทรงกู้ชาติไทยไว้ได้และทรงขยายราชอาณาจักรออกไปอีก ซึ่งเป็นที่ย่าเกรงแก่นานาประเทศ และทรงฟื้นฟูการค้าซึ่งซบงักไปในสมัยเสียกรุงขึ้นใหม่ใน พ.ศ. 2141 สเปนเป็นประเทศในยุโรปประเทศที่สองที่เข้ามาทำสัญญาการค้าขาย และในพ.ศ. 2145 ฮอลันดาเป็นประเทศในยุโรปประเทศที่สามที่เข้ามาทำสัญญาการค้า จากจดหมายเหตุของชาวฮอลันดากล่าวว่า "กรุงศรีอยุธยาเป็นสถานีย่านกลางเส้นทางเดินเรือและการค้าขายติดต่อกับญี่ปุ่น หนึ่งกวาง ไม่น้อย และสินค้าอื่น ๆ ซื่อจากที่นั่นไปสำหรับญี่ปุ่น ส่วนข้าวนิยมเป็นอาหารบริโภคนั้น สำหรับนำไปขายประเทศอินเดีย"

<sup>1</sup>พระบรมวงศ์เธอ กรมพระยาคลังราชนาภาพ, ลัทธิธรรมเนียมต่าง ๆ ภาคที่ 16 ค่านวนภาษีอากรบางอย่าง พ.ศ. 2368 หอสมุดวชิรญาณ หน้า 3

ในรัชสมัยสมเด็จพระเอกาทศรถ ซึ่งเป็นสมัยที่ประเทศไทยมีความเจริญก้าวหน้าและยิ่งใหญ่ที่สุดในเอเชีย ไม่มีประเทศใดกล้าประกาศตนเป็นศัตรูต่อประเทศไทยอย่างเปิดเผย สมเด็จพระเอกาทศรถจึงทรงสามารถทำนุบำรุงประเทศไทยได้อย่างเต็มที่ จากจดหมายเหตุของชาวฮอลันดากล่าวถึงสมัยนั้นว่า "พระนครในสมัยพ.ศ. 2179 นี้ โดยเหตุที่การไปมาสะดวกจึงมีคนต่างชาตินามาก เช่น ชาวอินเดีย อาเซียตะวันออก อาหรับบาตา ยูโรเปียนมัวร์และพ่อค้าที่นับถือคริสตศาสนาต่าง ๆ พระเจ้าแผ่นดินเป็นพ่อค้าเอง มีเรือของพระองค์เอง มีเจ้าพนักงานเอง ทำการค้าขายติดต่อกับเมืองตามฝั่งโคโรมันเตร์ในอินเดียและเมืองจีน ทุกสิ่งทุกอย่างเป็นการแสดงให้เห็นประจักษ์ชัดถึงการค้าขายที่ใหญ่โตที่ได้กระทำกันในประเทศนี้เป็นอย่างก็"<sup>1</sup> วิธีการค้าในรัชสมัยที่เจริญสูงสุดนี้คงเป็นไปในรูปผูกขาดโดยรัฐ มีการควบคุมสินค้าขาเข้าและสินค้าขาออกเหมือนกัน มีการกวดขันในเรื่องภาษีอากรและตรวจสินค้าอย่างเข้มแข็ง มีการจัดตั้งด่านตรวจสินค้าเป็นระยะ ๆ เพื่อตรวจสินค้าต้องห้าม (เช่นนี้สันนิษฐานได้ว่าในสมัยนั้นมีการลักลอบสินค้าเข้าและสินค้าออกกันมากเหมือนกัน)

ในรัชสมัยสมเด็จพระเอกาทศรถนี้ มีการแลกเปลี่ยนเงินตราระหว่างประเทศที่พ่อค้าต่างประเทศนำเข้ามาใช้กันเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ไทย มีความยุ่งยากในอัตราแลกเปลี่ยนเกิดขึ้นเป็นครั้งคราว โดยมีการขึ้นลงของอัตราแลกเปลี่ยนอย่างฉับพลันในบางครั้ง

ต่อมาในรัชสมัยพระเจ้าทรงธรรม การค้ากับญี่ปุ่นได้เจริญขึ้นสูงสุด ตามจดหมายเหตุฮอลันดากล่าวว่า "ญี่ปุ่นซื้อหนึ่งกวางจากประเทศไทยปีหนึ่งราว 150,000 ผืนและยังซื้อคีนุก ไม้สัก กระจานไม้เบญจพรรณ น้ำตาล น้ำมันมะพร้าว ตะกั่ว และสินค้าอื่น ๆ อีกมาก" และในพ.ศ. 2168 ญี่ปุ่นผูกขาดรับซื้อข้าวสารจากไทยที่ส่งไปหมู่เกาะชาวทั้งหมดแต่ผู้เดียว ในขณะที่การค้ากับประเทศในยุโรปตกต่ำลงเนื่องจากมีสงคราม

<sup>1</sup>หลวงชุนทักสิกร หลวงดิ้อคำศาสตร์ ขุนวิทยารุขนิ พิษณุโรพารวิทยา, ประวัติศาสตร์สยาม, พิมพ์ครั้งที่ 3 โรงพิมพ์ศรีหงษ์ พ.ศ. 2478 หน้า 63-359

ในรัชสมัยต่อมาคือรัชกาลของสมเด็จพระเจ้าปราสาททอง มีการจลาจลในประเทศบ่อยครั้ง จึงเป็นการบั่นทอนเสถียรภาพทางการค้าของประเทศ เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ การเงินฝืดเคือง การค้าต่าง ๆ ทั้งสินค้าขาเข้าและสินค้าขาออกตกอยู่ในมือคนต่างต่าง ซึ่งพระเจ้าปราสาททองทรงแก้ไขโดยออกกฎหมายบังคับให้เพิ่มชนิดสินค้าต้องห้ามทั้งนำเข้าและส่งออกอีกหลายชนิด โดยมีข้อยกเว้นว่าจะนำสินค้าเข้าหรือส่งสินค้าออกได้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากทางการเสียก่อน

ในสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช การค้ายังเป็นไปในรูปผูกขาดโดยรัฐแต่ลดหย่อนการควบคุมลง โดยยอมให้เอกชนผูกขาดหรือให้สัมปทานไปทำเอง (ให้เอกชนเป็นผู้ทำการค้าติดต่อกับชาวต่างประเทศโดยไม่ต้องผ่านรัฐ) นอกจากนี้ยังทรงยกเว้นอากรทั้งสินค้าขาเข้าและสินค้าขาออกให้แก่สินค้าของฝรั่งเศษภายใต้เงื่อนไขบางประการอีกด้วย

1.4.3 ยุคปลาย (พ.ศ. 2232 รัชสมัยสมเด็จพระเพทราชา จนถึงเสียกรุงศรีอยุธยาครั้งที่สอง) ในยุคปลายนี้ พระเจ้าแผ่นดินมิได้ทรงทำนุบำรุงการค้าอย่างแท้จริง เพราะมีสงครามกับพม่าและในบรรดาชนต่างชาติที่เข้ามาทำการค้าขายได้นำเอาการเมืองเข้ามาแทรกแซงเพื่อที่จะช่วงชิงอำนาจทางการค้า ดังนั้นการค้าในยุคนี้จึงซบเซาโดยตลอด

โดยสรุปการค้าของไทยในสมัยอยุธยาเจริญมาก มีการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐในทางการค้าและเก็บภาษีสำหรับสินค้าขาเข้าและสินค้าขาออกของแผ่นดิน มีการควบคุมโดยรัฐในการซื้อขายสินค้าชนิดที่สำคัญแก่ความมั่นคงของชาติบางประเภท เช่น เคียวกับสินค้าที่หายากและมีปริมาณน้อยของไทย มีการตั้งด่านตรวจตราและป้องกันปราบปรามการลักลอบสินค้าขาออกและขาเข้า มีการยกเว้นอากรให้แก่สินค้าขาเข้าและขาออกเป็นการเกื้อกูลแก่บางชาติโดยเฉพาะ มีการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ จึงเข้าใจว่าการซื้อขายโดยอาศัยเงินตราต่างประเทศเกิดขึ้นสมัยอยุธยา เป็นครั้งแรกในทางประวัติศาสตร์เช่นกัน และมีการกำหนดอัตราส่วนชั่งเป็นค่าภาษี เป็นครั้งแรกอีกด้วย

### 1.5 สมัยกรุงธนบุรี (พ.ศ. 2310-2325 รัชสมัยพระเจ้าตากสิน)

สมัยกรุงธนบุรีเป็นสมัยที่กอบกู้และสร้างประเทศ มีระยะสั้นมากเพียง 15 ปีเท่านั้น โดยทั่วไปมีการรบตลอดเวลา การค้าจึงมิได้รับการทำนุบำรุงเท่าใดนัก คงเป็นในรูปของสมัยอยุธยา เช่นเดิม มีส่วนราชการคลังสินค้าและกรมท่า การค้าทางสำเภาคงมีอยู่ตลอดยุค สันนิษฐานว่า รูปภาพจึงกอบต่าง ๆ คงเป็นไปเช่นในสมัยอยุธยา

### 1.6 สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ (พ.ศ. 2325-ปัจจุบัน)

1.6.1 สมัยรัชกาลที่ 1 (พ.ศ. 2325-2352) มีกฎหมายตราสามดวงออกใช้ มีอักษรมหาเสนาบดี 2 ท่าน รับผิดชอบทางฝ่ายทหาร 1 ท่านและฝ่ายพลเรือนอีก 1 ท่าน มีการปกครองแบบจตุสดมภ์เช่นเดียวกับสมัยอยุธยา การค้าดำเนินไปคล้ายกับสมัยอยุธยาคือมีคลังสินค้าดำเนินการค้าของหลวงในรูปผูกขาด แต่ไม่เข้มงวดเหมือนสมัยอยุธยา คือสินค้าขาเข้าที่นำมาจากต่างประเทศรัฐจะเลือกซื้อก่อนโดยคลังสินค้าจะเป็นผู้มีหน้าที่เลือกซื้อ เช่นสินค้าปิ่นและกระสุนปิ่น สินค้านอกเหนือจากนั้นนำเข้ามาค้าขายได้โดยเสรี แต่ที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า รัฐมีสิทธิที่จะซื้อได้ก่อนผู้อื่น

1.6.2 สมัยรัชกาลที่ 2 (พ.ศ. 2352-2367) มีการส่งราชทูตไปเจริญพระราชไมตรีและเพื่อการค้ากับพระเจ้ากรุงปักกิ่งในพ.ศ. 2353 ซึ่งในสมัยนั้นชาวจีนเข้ามาค้าขายเป็นระยะแรกในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ เช่นเดียวกับชาวยุโรปคือชาติโปรตุเกส รูปภาพจึงกอบในสมัยรัชกาลที่ 1 และรัชกาลที่ 2 นี้คงมีลักษณะเช่นเดียวกันกับสมัยอยุธยาจะต่างกันบ้างก็ในอัตราที่เรียกเก็บเท่านั้น

1.6.3 สมัยรัชกาลที่ 3 (พ.ศ. 2367-2393) เป็นยุคแรกที่ประวัติศาสตร์ไทยได้รับการบันทึกไว้อย่างกว้างขวาง เพราะมีกิจการพิมพ์ตลอดจนการหล่อตัวพิมพ์โดยพวกมิชชันนารีสหรัฐอเมริกาเป็นครั้งแรก ในเรื่องการค้าและการเมืองระหว่างประเทศเป็นรัชสมัยที่ไทยสูญเสียเอกราชในเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขต ในระยะเริ่มแรกของรัชสมัย การค้าสำเภาได้รับการแข่งขันจากเรือกำปั่นใบของชาวยุโรป รูปการ



ค้าคงคล้ายกับสมัยรัชกาลที่ 1 และรัชกาลที่ 2 ในพ.ศ. 2370 บริษัทอีสต์อินเดียของ  
อังกฤษเปิดการเจรจาขออนุญาติกให้เรือของบริษัทมาเทียบท่าในประเทศไทยและการลงนามใน  
สนธิสัญญาว่าด้วยการค้าและการเดินเรือ เรียกว่า "สนธิสัญญาเบอร์นี" (Burny Treaty)<sup>1</sup>  
ซึ่งตามสนธิสัญญาดังกล่าว ชาวถูกห้ามส่งออกและการนำเงินเข้ามาเป็นการผิดกฎหมาย ใน  
พ.ศ. 2377 สหรัฐอเมริกาในสมัยประธานาธิบดีแจ๊คสัน ได้มาขอทำสนธิสัญญาในทำนอง  
เดียวกับของอังกฤษ โดยให้พ่อค้าสหรัฐที่เข้ามาค้าขายในประเทศไทยต้องซื้อฟิงและเครพ  
ที่ออกกฎหมายไทย และเรือของสหรัฐจะต้องชำระเงินค่าภาษีโดยเสียภาษีคิดตามระวางเรือ  
(เข้าใจว่าคล้าย Tonnage Tax ของสหรัฐอเมริกา)\* สนธิสัญญาดังนั้นยังยินยอมให้  
พลเมืองของไทยและสหรัฐอเมริกาคือออกไปมาหาผู้กันและค้าขายกันได้โดยสะดวกตลอดไปด้วย<sup>2</sup>

ในระยะนั้นมีการปฏิวัติทางอุตสาหกรรมในยุโรปและการล่าเมืองขึ้นใน  
รูปต่าง ๆ เพื่อเป็นแหล่งรองรับผลิตผลทางอุตสาหกรรมของประเทศในยุโรป การแสวงหา  
วัตถุดิบเพื่อป้อนโรงงานอุตสาหกรรมก็ขยายตัวมากขึ้น การเผยแพร่นโยบายดินแดนนอกอาณา  
เขต (Extra territory) จึงบังเกิดขึ้น ญี่ปุ่นเป็นประเทศแรกในเอเชียที่ตกเป็นเหยื่อ  
และไทยก็ถูกอิทธิพลบีบบังคับจากอังกฤษเมื่อ พ.ศ. 2399-2400 ตามสนธิสัญญาเบาว์ริง  
(Bowring treaty) โดยบังคับให้ประเทศไทยเปิดประตูการค้าโดยเสรี มิให้กระทำ  
รัฐแต่ผู้เดียวต้องปล่อยให้เอกชนกระทำการค้ากันโดยตรง กำหนดให้มีศาลกงสุลกับการจำกัด

<sup>1</sup>Sir John Bowring, Kingdom and the People of Siam,  
Parker, West Stand, 1857, pp. 200-205

\*Tonnage Tax เป็นการเก็บค่าธรรมเนียมเรือพาณิชย์ทุกลำและทุกเที่ยว  
ที่เข้าท่าสหรัฐอเมริกา

<sup>2</sup>W.F. Johnson, American Foreign Relation: Early  
Eastern Relation, Vol.I Century, New York, 1921, pp. 459-460.

ทางศุลกากรโดยบังคับให้อัตราสูงสุดที่จะเรียกเก็บได้เพียงร้อยละ 3 ของราคาสินค้า (ซึ่งนิยมเรียกกันในสมัยนั้นว่า "ร้อยละสาม") แก่สินค้าขาเข้าทุกชนิด เว้นแต่เป็นและทองคำให้ยกเว้นอากร และแก่สินค้าขาออกที่สำคัญและรอง ๆ ลงมาตามบัญชีสินค้าที่ระบุต่อท้ายสนธิสัญญา ซึ่งมีด้วยกัน 64 รายการ แต่จะเก็บได้เพียง 51 รายการเท่านั้น ภายใต้เงื่อนไขบางประการประกอบด้วย<sup>1</sup> (ส่วนสินค้าอีก 13 รายการเช่น ปืน ทองคำ เป็นต้น ไม่ต้องเก็บภาษี) สนธิสัญญาเช่นนี้ทำให้การค้าของไทยและมิตรประเทศที่ติดต่อกับค้าขายกันมาแต่เดิม เช่นจีน ต้องลดปริมาณลงอย่างรวดเร็ว เช่นเกี่ยวกับการเสื่อมลงของสถานะการคลังของไทย<sup>2</sup> ในรัชกาลนี้เริ่มเก็บภาษีเฉพาะอย่างขึ้นเพื่อให้มีรายได้เพิ่มขึ้นเพื่อให้พอเพียงแก่การคลัง

1.6.4 สมัยรัชกาลที่ 4 (พ.ศ. 2393-2411) อาศัยหลักการเช่นเดียวกับสนธิสัญญาเบาว์ริง (Bowring Treaty) สหรัฐอเมริกาจึงขอแก้ไขสนธิสัญญาใหม่ติดตามมาด้วยเช่นเดียวกับฝรั่งเศส (ซึ่งขอแก้ไขสัญญาเกี่ยวกับเรื่องการค้าเก็บภาษีอากรและสิทธิสภาพนอกอาณาเขต) ซึ่งขอแก้ไขเมื่อ พ.ศ. 2400 เคนมาร์กเมื่อ พ.ศ. 2401 ปอร์ตุเกสเมื่อ พ.ศ. 2403 เนเธอร์แลนด์เมื่อ พ.ศ. 2404 เยอรมันเมื่อ พ.ศ. 2406 และประเทศอื่น ๆ อีกในสมัยรัชกาลที่ 5 ในรัชกาลนี้ขยายการค้าเก็บภาษีเฉพาะอย่างให้กว้างขวางขึ้นอีก โดยเฉพาะมีการเรียกเก็บจากทรัพย์สินและการผลิต

1.6.5 สมัยรัชกาลที่ 5 (พ.ศ. 2411-2453) ในรัชสมัยนี้มีประเทศที่ขอแก้ไขสนธิสัญญาตามหลักการของสนธิสัญญาเบาว์ริง (Bowring Treaty) ดังนี้ สวีเดนขอแก้ไขเมื่อ พ.ศ. 2412 เบลเยียมและอิตาลีเมื่อ พ.ศ. 2412 ออสเตรียและฮังการีเมื่อ พ.ศ. 2413 สเปนเมื่อ พ.ศ. 2414 ญี่ปุ่นเมื่อ พ.ศ. 2443 และรัสเซียเมื่อ พ.ศ. 2444

<sup>1</sup>Sir John Bowring. Kingdom and The People of Siam, Parker, West Stand, 1857, p. 212-226.

<sup>2</sup>Virginia Thompson. Thailand the New Siam, Macmillan, New York 1941, p. 421.

ในพ.ศ. 2445 เริ่มใช้ธนบัตรเป็นครั้งแรก การถูกบีบบังคับให้เปิด  
 ประตูนการค้าอย่างกว้าง ทำให้การค้าทางทะเลของไทยลดลงไปโดยปริยาย การแข่งขัน  
 โดยเรือที่มีระบบจักรกลดีกว่าย่อมได้เปรียบกว่าการค้าโดยสำเภา การค้าขายของไทยจึง  
 เนื่อยลงหันไปบุกเบิกการทำงานมากขึ้นและการค้าจึงตกไปอยู่ในมือของคนต่างชาติราวเท่า  
 ทุกวันนี้ ในรัชสมัยนี้พระเจ้าแผ่นดินทรงหมกมุ่นอยู่กับการจะประคับประคองเอกราชของชาติ  
 ให้พ้นจากการถูกคุกคามล่าเมืองขึ้นจากประเทศผู้มั่งคั่ง การค้าของไทยจึงยิ่งทรุดโทรมลง

1.6.6 สมัยรัชกาลที่ 6 (พ.ศ. 2453-2468) ในระยะแรก  
 ของรัชสมัยนี้จนถึงสมัยสงครามโลกครั้งที่ 1 (พ.ศ. 2457-2460) การค้าทั่วไปอยู่ใน  
 ภาวะซบเซามาก ต่อเมื่อสงครามสิ้นสุดลงการค้าขายและเศรษฐกิจของโลกก็ฟื้นตัวขึ้นทั่วไป  
 เพราะมีการติดต่อค้าขายกันระหว่างประเทศเช่นเดิมและมากขึ้นในบางประเทศ การที่  
 พระองค์ทรงตัดสินพระทัยเข้าร่วมสงครามยุโรปครั้งนั้นนำผลดีมาเป็นข้อสนับสนุนการเรียกร้อง  
 ขอแก้ไขสนธิสัญญาฉบับเก่าเพื่อให้ไทยมีฐานะเท่าเทียมกับพหุมิตรในสงครามโลก  
 ซึ่งได้รับการพิจารณาด้วยดีในขณะที่มีการประชุมที่แวร์ซายภายหลังที่สงครามสงบลง สหรัฐ  
 อเมริกาเป็นประเทศแรกที่ตอบรับการยกเลิกสนธิสัญญาเก่าและขอทำสนธิสัญญาใหม่บนพื้นฐาน  
 ของพหุมิตรที่มีฐานะเท่าเทียมกันโดยมิได้เรียกร้องสิ่งชดเชยหรือเงื่อนไขแต่ประการใด  
 สิทธินอกอาณาเขตในไทยจึงไม่มีอีก เช่นเดียวกับการจำกัดทางภาษีศุลกากร การยอมแก้ไข  
 สนธิสัญญาของสหรัฐมีอิทธิพลสูงพอที่จะโน้มน้าวให้ชาติอื่น ๆ แก้ไขความคับข้องใจ<sup>1</sup>

1.6.7 สมัยรัชกาลที่ 7 (พ.ศ. 2468-2476) วิกฤติทาง  
 เศรษฐกิจหมุนเวียนตกต่ำลงอีก ไทยก็ได้รับผลกระทบกระเทือนมากเช่นกัน ซึ่งเป็นผลสืบ  
 เนื่องมาจากสภาวะของสงครามโลก แม้ว่าพระองค์จะทรงแก้ไขสภาพของเศรษฐกิจมิให้

I  
 Luang Sidhi Sayamkam, Thai-American Relation, Public  
 Relation Department Bangkok, 1958, p.60.

ตกต่ำลง ไปอีกก็ตาม (เช่นการปลดข้าราชการให้ลดลงบ้าง) แต่สภาพทางเศรษฐกิจทั่ว ๆ ไปก็ไม่ดีขึ้น จนกระทั่งถึงสมัยเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ. 2475) ซึ่งเป็นสมัยที่มีรัฐบาลภายใต้รัฐธรรมนูญ

ตามแนวทางที่พิจารณาโดยสังเขปมานี้สรุปความได้ว่า ภาษีศุลกากรไทยในรูปเดิมนั้นมิได้แบ่งแยกเป็นรูปภาษีศุลกากร โดยเฉพาะเช่นในปัจจุบันและเช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ ทั้งแต่สมัยโบราณมาจนถึงสมัยนั้นเจ้า การเก็บภาษีศุลกากรคงเก็บรวมในความหมายของภาษีจังกอบซึ่งตั้งเก็บตามด่านหัวเมืองต่าง ๆ สิ่งที่เราเรียกเก็บเป็นภาษีจังกอบนั้นเข้าใจว่าเป็นสิ่งของซึ่งนำผ่านด่านหรือสิ่งอื่นที่อยู่ในวิสัยตกลงใช้ทดแทนกันได้ เช่นโลหะมีค่า เป็นต้น อัตราเรียกเก็บคงไม่มีหลักเกณฑ์ที่สม่ำเสมอและแน่นอน ในสมัยสุโขทัยรูปภาษีจังกอบและอื่น ๆ ถูกยกเลิกหมด ในสมัยอยุธยาเริ่มการเก็บภาษีจังกอบขึ้นใหม่และมีกฎหมายออกบังคับอัตราเรียกเก็บให้แน่นอนและสม่ำเสมอยิ่งขึ้น ทั้งนี้เข้าใจว่าอาจเป็นไปตามอิทธิพลของประเพณีนิยมทางการค้าของยุโรปซึ่งผู้เข้ามาค้าขายในสมัยนั้นนำมา อัตราเรียกเก็บนั้นเก็บชักส่วนจากสินค้าหรือเก็บเป็นเงินในอัตรา "10 หยิบ 1" ต่อมาในสมัยรัตนโกสินทร์มีการเก็บภาษีศุลกากรในแง่ภาษีขาออกคืออัตราตามระวางบรรทุกเรือเฉพาะเรือของสหราชอาณาจักรที่ทำได้เท่านั้น รูปภาษีศุลกากรจึงเริ่มชัดเจนยิ่งขึ้น ต่อมาก็ถูกบีบบังคับให้เก็บภาษีศุลกากรได้ เป็นเพดานสูงสุดเพียงร้อยละ 3 ของราคาสินค้า แสดงว่าเป็นระยะแรกที่มีการประเมินภาษีศุลกากรตามราคาเริ่มขึ้นในสมัยนั้น ต่อมามีการใช้ธนบัตรเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนและต่อเมื่อสงครามโลกครั้งที่ 1 ได้สิ้นสุดลงมีการแก้ไขข้อจำกัดทางภาษีศุลกากรให้ไทยสามารถกำหนดการเรียกเก็บได้เองอย่างเสรี จึงแสดงได้ว่ารูปร่างอย่างสมบูรณ์ของภาษีศุลกากรไทยเริ่มต้นเมื่อหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 นี้เองจนตราว่าทุกวัน

แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าตามประวัติศาสตร์ในการเก็บภาษีศุลกากรนั้นมิได้กล่าวถึงเลยว่าได้มีการคืนภาษีที่ได้เรียกเก็บไว้แล้วบ้างหรือไม่ ซึ่งในสมัยก่อนสันนิษฐานว่าคงไม่มีการคืนภาษีกันเลยไม่ว่ากรณีใด ๆ คือถ้าเก็บแล้วคงไม่มีการคืนกันเลยเพราะสินค้าในสมัยก่อนเมื่อนำเข้ามาแล้วก็คงจะขายกันจนหมดแล้วเรือแล้วเรือจึงจะกลับออกไป ซึ่งคงไม่

มีการที่จะส่งสินค้ากลับคืนไปอีก หรือเพราะว่าในสมัยก่อนมิได้มีการประเมินราคากันมากนัก จึงไม่มีการเก็บภาษีอากรเกินไว้ เพราะส่วนมากได้กำหนดไว้อย่างแน่นอนไปเลยว่า เรือแต่ละลำที่เข้ามาหรือออกไปจะต้องเสียค่าปากกระวางเท่าไรหรือแม้ว่าในบางสมัยจะมีการเก็บภาษีเป็นจำนวนของที่นำเข้ามาเป็นส่วนชั่งก็ตาม ก็คงไม่มีการผิดอยู่ก็ เพราะเก็บชั่งเอาจากจำนวนของที่นำเข้ามาอย่างแน่นอน ดังนั้นจึงไม่มีตอนใดของประวัติศาสตร์ที่จะกล่าวถึงการคืนภาษีอากรเลย

## 2. วิวัฒนาการของกฎหมายศุลกากร

กฎหมายศุลกากรได้รับการยกฐานะขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2455 สมัยที่พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าพร้อมพงษ์อิริราช ทรงดำรงตำแหน่งอธิบดี การยกฐานะได้ยึดแนวกฎหมายศุลกากรอังกฤษ โดยมีนายวิลเลียมสันท์ ที่ปรึกษากรมศุลกากรในสมัยนั้นเป็นผู้ช่วยเหลือ แต่กว่าจะเจรจาทำความตกลงกับนานาประเทศได้ก็ต้องกินเวลาถึง 14 ปี และได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2469 กฎหมายศุลกากรได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมมาจนกระทั่งปัจจุบันรวมทั้งสิ้น 14 ครั้ง

การศุลกากรได้เจริญขึ้นมาโดยลำดับ รายได้จากภาษีศุลกากรได้เพิ่มขึ้นจากเดิมเป็นอันมาก ในพ.ศ. 2436 กรมศุลกากรมีรายได้เพียงสองล้านห้าแสนบาท ในพ.ศ. 2460<sup>1</sup> เก็บได้เพิ่มขึ้นเป็นแปดล้านบาท แต่ในปัจจุบันรายได้จากภาษีศุลกากรได้เพิ่มขึ้นถึงปีละกว่าหนึ่งหมื่นล้านบาท เช่นในพ.ศ. 2520 เก็บได้ 13,691.69 ล้านบาท และในพ.ศ. 2521 เก็บได้ 16,004.80 ล้านบาท และในพ.ศ. 2522 ประมาณการไว้ 17,630 ล้านบาท

(ดูตารางเปรียบเทียบรายได้ที่กรมศุลกากรเก็บได้ตั้งแต่ปี 2507 - 2520 ตารางหน้า 154 ในภาคผนวก)

<sup>1</sup> ประพันธ์ เนตรนพรัตน์: คำบรรยายกฎหมายศุลกากร พ.ศ. 2517 หน้า 1

ในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายศุลกากรแต่ละครั้งได้แก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกมาตรา  
เดิมเพียงบางมาตรา เว้นแต่พระราชบัญญัติศุลกากรฉบับที่ 7 และฉบับที่ 8 พ.ศ. 2480  
ได้บัญญัติความขึ้นใหม่เป็นพิเศษเกี่ยวกับการศุลกากรทางบกและทางอากาศตามลำดับ สรุป  
แล้วหลักกฎหมายศุลกากรที่เป็นหลักมีดังต่อไปนี้

1. พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 ประกาศราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่  
13 สิงหาคม พ.ศ. 2469 ซึ่งมีทั้งหมด 15 หมวด เท่ากับ 122 มาตรา

2. พระราชบัญญัติศุลกากรแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2471 ประกาศ  
ราชกิจจานุเบกษา วันที่ 15 เมษายน 2471 เพื่อแก้ไขมาตรา 10 และมาตรา 88 แห่ง  
พ.ร.บ. ศุลกากร พ.ศ. 2469 แต่ต่อมาได้ถูกยกเลิกโดยมาตรา 3 แห่ง พ.ร.บ. ศุลกากร  
(ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2483 และต่อมาประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 329 พ.ศ. 2515 ข้อ 5  
และข้อ 13 ได้แก้ไขมาตราทั้งสองนี้อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งเป็นการแก้ไขเกี่ยวกับเรื่องการเสียภาษี  
ในมาตรา 10 และเรื่อง การงดเว้นการเก็บอากรคลังสินค้าทัณฑ์บนประเภทร้านค้าปลอด  
อากรและประเภทโรงผลิตสินค้า

3. พระราชบัญญัติศุลกากรแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2472 ทราขึ้น  
เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2472 ความทั้งหมดคือว่า ให้เปลี่ยนแปลงใบขนสินค้าขาเข้า  
อันกำหนดไว้ในมาตรา 42 แห่ง พ.ร.บ.ศุลกากร พ.ศ. 2469 เสียใหม่ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์  
แก่การสถิติพยากรณ์ ให้แสดงเมืองกำเนิดสินค้าขาเข้าที่ส่งมาจากสิงคโปร์และฮ่องกง  
ต่อมา พ.ร.บ. ศุลกากร (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2482 ให้ยกเลิกมาตรา 42 เสียทั้งสิ้น แบบ  
ใบขนสินค้าขาเข้าที่แนบท้ายกฎหมายฉบับนี้จึงถูกยกเลิกไปด้วย ปัจจุบันนี้ใบขนสินค้าขาเข้า  
กฎหมายศุลกากรไม่ได้กำหนดแบบไว้ กรมศุลกากรอาจกำหนดขึ้นได้ตามที่เห็นสมควร ตาม  
ความใน มาตรา 11 แห่ง พ.ร.บ. ศุลกากร (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2482

4. พระราชบัญญัติศุลกากรแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2474 ประกาศ  
ในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 4 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2474 แก้ไขเกี่ยวกับเรื่องการอนุมัติให้ตัว  
คลังสินค้า (มาตรา 8) การปล่อยเรือออกไปนอกราชอาณาจักร (มาตรา 49) การเรียก

เก็บค่าธรรมเนียมสำหรับใบปล่อยเรือที่จะออกนอกราชอาณาจักร (มาตรา 50) และใน  
มาตรา 68 และ 69 แก้อไขเกี่ยวกับการเก็บค่าธรรมเนียมสำหรับการปล่อยเรือค้าชายฝั่ง

5. พระราชบัญญัติศุลกากร แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2475 ประกาศ  
ในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 28 เมษายน 2475 เลิกใบแนบ 4 (จ) อัตราค่าธรรมเนียม  
สำหรับรายงาน ฯลฯ ต่อท้าย พ.ร.บ. ศุลกากร พ.ศ. 2469 และให้ใช้ใบแนบ 4 (จ)  
อัตราค่าธรรมเนียมสำหรับรายงาน ฯลฯ

6. พระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479 ประกาศราชกิจจานุเบกษา  
วันที่ 26 เมษายน 2480 กฎหมายฉบับนี้เป็นฉบับแรกที่เรียงลำดับชื่อกฎหมายศุลกากรเสียใหม่  
แทนที่จะเรียกชื่อตามลำดับแก้ไขเพิ่มเติม กฎหมายฉบับนี้แก้ไขคำนิยามคำว่า "พนักงาน  
ศุลกากร" และ "พนักงาน" ซึ่งหมายความและกินความรวมไปถึงบุคคลใด ๆ ซึ่งรับราชการ  
ในกรมศุลกากรหรือนายทหารแห่งราชนาวี หรือนายอำเภอ หรือผู้ช่วยนายอำเภอ ซึ่งได้รับ  
แต่งตั้งเป็นพิเศษให้กระทำการแทนกรมศุลกากร ซึ่งบัญญัติในมาตรา 2 วรรค 4 แห่ง พ.ร.บ.  
ศุลกากร พ.ศ. 2469

7. พระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2480 ประกาศราชกิจจานุเบกษา  
วันที่ 25 เมษายน 2481 มีทั้งหมด 14 มาตรา ซึ่งว่าด้วยการศุลกากรทางบกทั้งสิ้น เช่น  
การให้ความหมายของคำว่า ทางอนุมัติ, ค่านพรมแดน, ค่านศุลกากร, การนำของเข้าหรือ  
ส่งของออกทางบก, เขตแดนทางบก, ผู้ควบคุมยกยานหรือผู้ขนส่ง, พนักงานหรือพนักงาน  
ศุลกากร หมายความว่าอย่างไรบ้าง เป็นต้น

001584

8. พระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2480 ประกาศราชกิจจานุเบกษา  
วันที่ 25 เมษายน 2481 มีทั้งหมด 23 มาตรา ซึ่งว่าด้วยศุลกากรทางอากาศเป็นส่วนใหญ่  
เช่นความหมายของ อากาศยาน, สนามบินศุลกากร เป็นต้น นอกจากนี้ในมาตรา 19 ซึ่งให้  
อำนาจแก่อธิบดีศุลกากรที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการแห่งใบแนบต่างที่แนบท้ายกฎหมาย  
ศุลกากร ส่วนมากของใบแนบก็คือ แบบของใบขนสินค้า และมาตรา 20 ให้ยกเลิกใบแนบ  
4 (ข) ที่ใช้อยู่เดิม และกำหนดแบบใหม่ขึ้นตามกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งต่อมาได้ถูกยกเลิกโดย

มาตรา 5 แห่ง พ.ร.บ. ศุลกากร (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2483 คำว่าใบแนบ 4 (ก) ถึง (ง) ก็คือค่าธรรมเนียมที่พึงเก็บตามกฎหมายของกระทรวงการคลังปัจจุบันนี้ เรียกชื่อว่าใบแนบ ศ. 1 ถึง ศ. 7

9. พระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2482 ประกาศราชกิจจานุเบกษา วันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2482 ให้อยกเลิกมาตรา 34, 42, 59 และ 61 แห่ง พ.ร.บ. ศุลกากร พ.ศ. 2469 ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับความผิดฐานหลีกเลี่ยงหรือพยายามหลีกเลี่ยง ไม่เสียค่าภาษี หรือหลีกเลี่ยงข้อห้ามข้อจำกัด (มาตรา 34) การขนของออกจากเรือ ต้องทำใบขนสัมบูรณ์ (มาตรา 42) การคืนค่าภาษีอากรขาเข้าให้แก่ของที่ส่งกลับออกไป โดยที่เสียภาษีอากรขาเข้าไว้แล้ว (มาตรา 59) และเรื่องการขายทอดตลาดของใบอากรขา ของศุลกากรถึงสอง เดือนโดยไม่มีใบขนสินค้าอันได้รับรองและไม่ได้เสียอากรหรือวางประกัน ค่าอากรที่พึงเรียกเก็บ (มาตรา 61) (แต่มาตรา 61 ได้มีกำหนดขึ้นใหม่โดยประกาศของ คณะปฏิบัติ ฉบับที่ 329 พ.ศ. 2515 ข้อ 10) ทั้งได้แก้ไข พ.ร.บ. ศุลกากร พ.ศ. 2469 บางมาตรา และได้บัญญัติตามขึ้นมาใหม่บางมาตรา เพื่อใช้แทนมาตราต่าง ๆ ของ พ.ร.บ. ศุลกากร พ.ศ. 2469 ที่ได้ยกเลิกไป นอกจากนี้ได้เปลี่ยนแปลงกฎหมายศุลกากรให้มี ประสิทธิภาพในการปราบปรามยิ่งขึ้นโดยยกเว้นหลักเรื่องพิสูจน์เจตนาและให้รับของอัน เนื่องด้วยความผิดตามมาตรา 27 แห่ง พ.ร.บ. ศุลกากร พ.ศ. 2469 โดยมาตรา 16 บัญญัติว่า "ของใดที่ศุลกากรยังมีได้ตรวจนมอบไปโดยชอบ พนักงานศุลกากรอาจถอนไปขนขึ้น และเก็บไว้ในที่มั่นคงก็ได้" และมาตรา 17 บัญญัติว่า "พนักงานศุลกากรอาจตรวจค้นหีบห่อ ของคนโดยสาร แล้วปล่อยผ่านภาษีได้ และถ้าในหีบห่อนั้นมีของที่ยังมีได้เสียภาษีก็ดี ของต้อง จำกัณฑ์ก็ดี ของต้องห้ามก็ดี พนักงานจะกักหีบห่อนั้นไว้ได้" และนอกจากนี้ยังมีการแก้ไข โทษ ตาม พ.ร.บ. ศุลกากร พ.ศ. 2469 มาตรา 27 ให้หนักขึ้นกว่าเดิม

10. พระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2483 ประกาศราชกิจจานุเบกษา วันที่ 29 พฤศจิกายน 2483 ยกเลิกใบแนบ 4 หายกฎหมายศุลกากรเกี่ยวกับ ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เสียทั้งสิ้น โดยเปลี่ยนความในมาตราที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการเรียก



เก็บค่าธรรมเนียมเป็น "ตามที่รัฐมนตรีกำหนดในกฎกระทรวง" กับแก้ไข พ.ร.บ. ศาลากร พ.ศ. 2469 มาตรา 63 และมาตรา 112 บ้างเล็กน้อย เช่นมาตรา 63 แก้ไขเกี่ยวกับเงินที่ได้จากการขายทอดตลาด ให้หักค่าใช้จ่ายค่าภาษี ค่าเก็บรักษา ค่าย้ายขนหรือค่าภาระติดพันอย่างอื่น เป็นต้น

11. พระราชบัญญัติศาลากร (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2490 ประกาศราชกิจจานุเบกษา วันที่ 7 มกราคม 2490 แก้ไขโทษตามมาตรา 27 แห่ง พ.ร.บ. ศาลากร พ.ศ. 2469 ให้หนักขึ้น โดยของเดิมระบุว่า "สำหรับความผิดครั้งหนึ่ง ๆ ท่านว่าผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือปรับเป็นเงินสามเท่าราคาของซึ่งได้เสียค่าภาษีแล้ว หรือจำคุกไม่เกินหกเดือน" แก้ไขใหม่เป็น "สำหรับความผิดครั้งหนึ่ง ๆ ให้ปรับเป็นเงินสี่เท่าราคาของซึ่งไ้รวมค่าอากรเข้าด้วยแล้ว หรือจำคุกไม่เกินสิบปี หรือทั้งปรับทั้งจำ"

12. พระราชบัญญัติศาลากร (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2497 ประกาศราชกิจจานุเบกษา วันที่ 2 มีนาคม 2497 เพิ่มโทษในมาตราต่าง ๆ ของกฎหมายศาลากรให้หนักขึ้น กำหนดให้มีข้อสันนิษฐานของกฎหมายที่เป็นคุณแก่รูปคดีศาลากรตามมาตรา 10 กำหนดท้องที่ให้ เป็นเขตควบคุมศาลากร และเป็นบริเวณพิเศษในเขตควบคุมศาลากรตามมาตรา 12-14 ปรับปรุงการระงับคดีศาลากรและกำหนดเงินสินบนและรางวัลเพื่อ เป็นกำลังใจแก่ผู้จับกุมหรือตรวจพบความผิด

13. พระราชบัญญัติศาลากร (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2499 ประกาศราชกิจจานุเบกษา วันที่ 22 มกราคม 2500 มาตรา 13 ให้เพิ่มความเป็นมาตรา 19 ทวิ แห่ง พ.ร.บ. ศาลากร (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2482 ต่อมาประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 329 พ.ศ. 2515 ได้แก้ไขเพิ่มเติมอีกครั้งหนึ่ง มาตรา 4 ให้เพิ่มความเป็นมาตรา 27 ทวิ แห่ง พ.ร.บ. ศาลากร พ.ศ. 2469

14. ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 329 พ.ศ. 2515 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ให้แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. ศุลกากร พ.ศ. 2469 บางมาตรา

(ตารางรายได้ในการเก็บภาษีอากรขาเข้า-ขาออก ของกรมศุลกากร คูภาค  
ผนวก ตารางหน้า 154 ตารางการส่งสินค้าขาออกและสินค้าขาเข้าบางระยะในสมัย  
กรุงรัตนโกสินทร์ ตารางหน้า 163 ถึง หน้า 164)

## วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อให้ทราบถึงระบบการบริหารงานของส่วนราชการ โดยเฉพาะหน่วยงานที่ทำให้เกิดรายได้แก่รัฐ และใช้ทรัพยากรมนุษย์เป็นสิ่งสำคัญในการดำเนินงาน ซึ่งในที่นี้ก็คือการบริหารงานของฝ่ายคืนอากร กองอากร กรมศุลกากร ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติงานต่อเนื่อง กับการจัดเก็บภาษีอากรสินค้านำเข้าและส่งออก จึงต้องการที่จะศึกษาถึงระเบียบและวิธีปฏิบัติของการปฏิบัติงานว่าทรัพยากรมนุษย์ที่เกี่ยวข้อง กับการปฏิบัติงานทำให้ผลของงานมีประสิทธิภาพหรือหย่อนประสิทธิภาพอย่างไร

ดังนั้นผู้เขียนจึงตั้งสมมุติฐานในการศึกษาไว้ว่า

1. เพื่อศึกษาถึงพื้นฐานและความเป็นมาของการเก็บภาษีอากรและคืนภาษีอากรว่ามีวิวัฒนาการอย่างไร โดยการรวบรวมหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้และหาทางวิเคราะห์เพื่อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ
2. เพื่อศึกษาถึงพฤติกรรมของบุคลากรที่ปฏิบัติงานว่ามีพฤติกรรมในการทำงานอย่างไรมีประสิทธิภาพในการทำงานหรือไม่
3. เพื่อศึกษาถึงการปรับปรุงหน่วยงานให้สอดคล้องกับระบบงานของทางราชการ ( P.C. ) ที่นำมาใช้ในราชการใหม่ ให้สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ
4. เพื่อให้ความเข้าใจอันดีแก่ผู้ที่ต้องการติดต่อกับฝ่ายคืนอากร กองอากร กรมศุลกากร ซึ่งจะทำให้เกิดความสะดวก และรวดเร็วทั้งผู้ที่มาติดต่อกองและข้าราชการที่ปฏิบัติงาน

## ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา

การศึกษานี้จะเป็นประโยชน์ในการเสนอแนะปัญหาและทางแก้ไขแก่ส่วนราชการ และผู้ที่ติดข้องานกับกรมศุลกากร โดยเฉพาะหน่วยงานศินอากร ซึ่งบุคคลภายนอกย่อมไม่ทราบสายงาน ซึ่งจะเป็นผลทำให้การติดข้องานเกิดความล่าช้าแก่ผู้ที่มาติดข้องานและข้าราชการที่ปฏิบัติงาน ส่วนทางค้ำนราชการนั้นประโยชน์ที่จะได้รับก็จะได้จากความเข้าใจในสายงานที่ตนปฏิบัติคืออยู่ว่าสายงานของตนนั้นเป็นอย่างไร และจะปฏิบัติงานอย่างไรจึงจะถูกต้อกับระเบียบของทางราชการ มิฉะนั้นแล้วการปฏิบัติงานก็จะเกิดความสับสนและยุ่งยาก มีขั้นตอนและวิธีการมากมาย

การศึกษาถึง ปัญหาทางค้ำนบุคลากรของสายงานในการศินภาษีอากรนั้น เป็นสิ่งที่บุคคลภายนอกต้องการทราบข้อเท็จจริงในการมาติดข้องาน เพราะฝ่ายศินอากรเป็นหน่วยงานที่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานซับซ้อน ซึ่งถ้าบุคคลภายนอกไม่เข้าใจระเบียบและวิธีปฏิบัติแล้วผลเสียจะเกิดขึ้นแก่ทั้งผู้ที่มาติดข้องานเองและส่วนราชการด้วย ดังนั้นผู้เขียนจึงพยายามที่จะศึกษาว่า ปัญหาในการบริหารงานเกี่ยวกับระเบียบและวิธีปฏิบัติในการศินภาษีอากรเป็นอย่างไร ได้ปฏิบัติตามระเบียบต่าง ๆ ที่ทางราชการได้วางกฎเกณฑ์ไว้ตรงตามเป้าหมายหรือไม่ ดังนั้นประโยชน์ต่าง ๆ ที่จะได้รับนั้นทางราชการจะเป็นผู้ที่ได้ผลประโยชน์อย่างมาก โดยเฉพาะหน่วยงานศินอากรเป็นหน่วยงานใหญ่ที่มีปริมาณของงานมากและงานได้ขยายเพิ่มขึ้นทุก ๆ ขณะ ผู้เขียนจึงเห็นว่าหน่วยงานนี้ควรจะได้รับ การปรับปรุงหรือขยายฐานะของหน่วยงานโดยอาจจะขยายจากระดับหน่วยงานชั้นเป็นกอง ซึ่งทั้งนี้ก็ต้องดูที่ผลของการปฏิบัติงานและอัตรากำลังคนที่ปฏิบัติงานอยู่ประกอบด้วย

## วิธีการศึกษา

จากการศึกษาวิทยานิพนธ์ในหัวข้อนี้ผู้เขียนได้ศึกษาจากข้อมูล ประมวลภูมิและพุทธิภูมิ  
ดังนี้

### ข้อมูลประมวลภูมิ

1. เก็บรวบรวมข้อมูลจากการออกแบบสอบถามและการสัมภาษณ์ข้าราชการ  
ในหน่วยงานที่ได้ปฏิบัติงานอยู่เป็นประจำ โดยวิธีการเก็บข้อมูล 100 % ไม่ใช้การสุ่มตัว  
อย่าง (จำนวนข้าราชการและลูกจ้างในหน่วยงานนี้มี 60 คน จึงสามารถใช้ได้ 100 % )  
เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขหน่วยงาน
2. รวบรวมข้อมูลจากการออกแบบสอบถามและการสัมภาษณ์ที่มาติดต่อกับ  
หน่วยงานต้นอาคาร (กรมศุลกากร) โดยแบ่งประเภทของตัวอย่างที่จะสุ่มออกเป็น ประเภท  
ของกิจการและขนาดของกิจการ
3. นำข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้จากการเก็บรวบรวมมาวิเคราะห์กับงานและสรุป

### ข้อมูลพุทธิภูมิ

เก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารและหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีทั้งใน  
ส่วนราชการและภาคเอกชน

ในส่วนราชการก็ได้จากเอกสารและวารสารของกรมศุลกากร หอสมุดแห่ง  
ชาติ หอสมุดมหาวิทยาลัยต่าง ๆ

ในภาคเอกชนได้จาก สภาหอการค้าไทยและบริษัทบางแห่งที่ให้ความร่วม  
มือเป็นอย่างดี