



การดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยต่ออังกฤษภายหลังการทำ
สนธิสัญญาเบอร์นี

สนธิสัญญาเบอร์นีแสดงถึงแนวโน้มของการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยในสมัยต้นรัตนโกสินทร์ที่ยอมรับสัมพันธไมตรีของชาติตะวันตกมากขึ้นกว่าเดิม อาจจะกล่าวได้ว่า อิทธิพลทางการเมืองของอังกฤษในขณะนั้นมีส่วนสำคัญที่ผลักดันให้รัฐบาลไทยกำหนดแนวนโยบายดังกล่าว ภายหลังจากทำสนธิสัญญาเบอร์นีแล้ว อังกฤษเน้นเรื่องสัมพันธไมตรีทางการค้ากับไทยมากกว่าทางการเมือง ดังจะเห็นได้ว่าภายหลังจากที่อังกฤษเสร็จสิ้นการศึกสงครามกับพม่าในพ.ศ. 2369 และสามารถเจรจาตกลงแบ่งเขตอิทธิพลทางตอนเหนือของแหลมมลายูกับรัฐบาลไทยตามข้อตกลงในสนธิสัญญาเบอร์นีแล้ว อังกฤษมิได้ปฏิบัติการทางการเมืองใดๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพื่อพุนอิทธิพลของตนอีก เลยตลอดจนสิ้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งอาจจะวิเคราะห์ได้ว่าเนื่องจากในขณะนั้นอังกฤษกำลังมีภาระเรื่องสงครามฝิ่นในประเทศจีน ประกอบกับอังกฤษสามารถจัดการปัญหาเกี่ยวกับพม่าและแหลมมลายูได้เรียบร้อยแล้ว¹ จนทำให้สามารถดำเนินนโยบายของตนต่อจีนได้อย่างเต็มที่

การดำเนินการค้าระหว่างไทยกับอังกฤษตามสนธิสัญญาเบอร์นีในระยะแรกเจริญรุ่งเรือง แต่ต่อมาจำนวนเรือของพ่อค้าอังกฤษและคนในบังคับลดน้อยลง โดยพ่อค้าเหล่านั้นอ้างว่ารัฐบาลไทยไม่ยอมปฏิบัติตามสนธิสัญญาเบอร์นี และมีนโยบายที่แข่งกร้าวต่อการผูกขาดทั้งทางตรงและทางอ้อม เป็นผลให้พ่อค้าต้องซื้อสินค้าในราคาแพงและประสบการขาดทุน อย่างไรก็ตามใน

¹ ภายหลังจากสนธิสัญญาเบอร์นี อังกฤษสามารถจำกัดอิทธิพลทางการเมืองของไทยในเปรต และรัฐบาลไทยก็ยุติบทบาทของตนในเปรตและสะลังอร์โดยสิ้นเชิง ดูรายละเอียดจาก Turnbull, Op.cit., pp.. 256 - 258; Mills, Op.Cit., p.163

ขณะนั้นปรากฏว่าอังกฤษกำลังมุ่งให้ความสนใจต่อผลประโยชน์ทางการค้าของชนในจีนเป็นสำคัญ จึงมิได้เข้าดำเนินการใดๆในอันที่จะเข้าปกป้องและคุ้มครองผลประโยชน์ทางการค้าของชนในประเทศไทย แม้ว่าจะได้รับการร้องเรียนจากพ่อค้าของตน เมื่ออังกฤษเสร็จสิ้นภาระสงครามปีพ.ศ.2385 (ค.ศ.1842) ในประเทศจีนและหันมาเอาใจใส่ปัญหาในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างจริงจัง อังกฤษจึงส่งเซอร์เจมส์ บรูค เข้ามาทบทวนการค้าในนโยบายของไทยด้วยการแก้ไขสนธิสัญญาเบอร์นีในตอนปลายรัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว

ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับอังกฤษภายหลังการทำสนธิสัญญาเบอร์นี

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าตามสนธิสัญญาเบอร์นีรัฐบาลไทยสามารถตกลงปัญหาเกี่ยวกับรัฐทางตอนเหนือของแหลมมลายูกับรัฐบาลอังกฤษได้เป็นผลสำเร็จ สำหรับปัญหาทางการเมืองเรื่องนี้ทั้งสองฝ่ายต่างก็ปฏิบัติตามข้อตกลงที่ได้กระทำไว้ต่อกัน ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสองจึงดำเนินไปอย่างราบรื่นโดยไม่มีเหตุการณ์ตึงเครียดแต่ประการใด¹ อาจกล่าวได้ว่าตลอดรัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับอังกฤษเกี่ยวกับรัฐมลายูนี้มิได้มีอะไรเปลี่ยนแปลง เนื่องจากทั้งสองฝ่ายต่างก็มีความปรารถนาที่จะรักษาสถานะเดิม (status quo) ของความสัมพันธ์ไว้ โดยทั้งอังกฤษและไทยต่างก็ต้องการรักษาอิทธิพลของตนที่มีอยู่ในตอนเหนือของแหลมมลายูไว้ และไม่ต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น ในระยะนั้นรัฐบาลอังกฤษกำลังมีภาระยุ่งยากอยู่ในจีน จึงยังไม่มีนโยบายทางการเมืองที่แน่นอนในดินแดนแถบนี้ ความสัมพันธ์ที่อังกฤษมีต่อไทยในรัชกาลนี้จึงเป็นเพียงภาระที่จะต้องปฏิบัติตามสนธิสัญญาเบอร์นี กล่าวคืออังกฤษต้องส่งเรือรบเข้าไปปิดกันเมืองไทรบุรีซึ่งเป็นกบฏต่อรัฐบาลไทยถึง 2 ครั้งคือ ในพ.ศ.2374 (ค.ศ.1831) และพ.ศ.2381 (ค.ศ.1838)²

¹ Mills, *Ibid.*, p.163

² *Ibid.*, pp.164 - 165 ; ประชุมพงศาวดารภาคที่ 62, หน้า 176.

เหตุที่รัฐบาลอังกฤษต้องเข้าช่วยเหลือรัฐบาลไทยปราบกบฏเมืองไทรบุรี เนื่องจาก พ.ศ.2374 ชาวไทรบุรีซึ่งลี้ภัยอยู่ในโพรวินซ์ เวลสลีย์ของอังกฤษได้ลอบเข้าไปก่อกบฏในเมืองไทรบุรี โดยได้รับการสนับสนุนและช่วยเหลือจากชาวมุสลิมตลอดจนชาวยุโรปที่อยู่ในปีนัง¹ ข้าหลวงอังกฤษที่ปีนังจึงจำต้องส่งเรือรบเข้าปิดกั้นชายฝั่งทะเลเมืองไทรบุรี เพื่อชักชวนมิให้พวกกบฏได้รับความช่วยเหลือจากปีนัง เป็นการป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับฝ่ายอังกฤษ ครั้นต่อมาในพ.ศ.2381 ชาวมุสลิมที่อาศัยอยู่ในเขตปกครองของอังกฤษได้ข้ามเข้าไปก่อกบฏในเมืองไทรบุรีอีกครั้งที่สอง เหตุการณ์ครั้งนี้ได้มีการวางแผนกันที่เมืองมะละกา² ซึ่งเป็นเมืองที่เจ้าพระยาไทรบุรี (ปะแวงริน) ลี้ภัยอยู่ การกบฏครั้งนี้ได้รับความร่วมมือจากชาวมุสลิมในไทรบุรี ตลอดจนชาวยุโรปในปีนังและโพรวินซ์เวลสลีย์ ซึ่งแอบสนับสนุนอยู่อย่างลับๆ รัฐบาลไทยได้ขอให้อังกฤษช่วยปราบพวกกบฏโดยอ้างข้อตกลงตามสนธิสัญญาเบอร์นี ข้าหลวงอังกฤษที่ปีนังจึงส่งเรือรบเข้าปิดล้อมเมืองไทรบุรีเพื่อป้องกันมิให้มีการลอบส่งอาวุธจากปีนังเข้าไปช่วยพวกกบฏที่เมืองไทรบุรี เหตุการณ์ครั้งนี้สงบลงในปี พ.ศ.2382 เมื่อรัฐบาลไทยสามารถปราบกบฏได้อย่างราบคาบ แต่หัวหน้ากบฏสามารถหนีรอดไปได้ ความยุ่งยากที่เมืองไทรบุรียุติลงในปี พ.ศ.2385 (ค.ศ.1842) เมื่อรัฐบาลไทยยอมรับให้เจ้าพระยาไทรบุรี (ปะแวงริน) กลับไปปกครองเมืองไทรบุรีดังเดิม³

การที่อังกฤษได้ช่วยปราบกบฏเมืองไทรบุรีทั้ง 2 ครั้งอาจกล่าวได้ว่า อังกฤษได้พยายามปฏิบัติตามข้อตกลงทางการเมืองในสนธิสัญญาพ.ศ.2369 โดยเคร่งครัด และดำเนินไปในลักษณะเช่นนี้ตลอดรัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว การที่อังกฤษได้ปฏิบัติตามภาระผูกพันในสนธิสัญญาเบอร์นีไม่ว่าจะเต็มใจหรือไม่เพียงใดก็ตาม จึงอาจสรุปได้ว่า แม้ความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างไทยกับอังกฤษมิได้เจริญก้าวหน้าขึ้นตลอดรัชกาลนี้

¹ Ibid., p.164

² Sherard Osborn, *Quedah; or Stray Leaves from a Journal in Malayan Waters* (London: Longman, 1857) p.23

³ หนังสือพิมพ์ Singapore Free Press, 24 February 1842

วิจารณ์ว่าการที่ไทยยอมรับให้เจ้าพระยาไทรบุรีกลับมากปกครองเมืองไทรบุรี นอกจากจะช่วยให้ความยุ่งยากต่างๆในเมืองไทรบุรียุติลงแล้ว ยังจะช่วยส่งเสริมให้ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับอังกฤษแน่นแฟ้นมากยิ่งขึ้น

แต่ทั้งสองชาติก็เคารพข้อตกลงที่มีต่อกัน เป็นผลให้ความสัมพันธ์ของประเทศทั้งสองอยู่ในระดับปกติ และมีได้มีความตึงเครียดดังเช่นในตอนต้นรัชกาล อย่างไรก็ตามก็ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับอังกฤษภายหลังจากพ.ศ. 2369 ถึง 2394 ส่วนใหญ่จะเน้นหนักไปทางด้านการค้า ทั้งนี้เพราะตามสนธิสัญญาเบอร์นีนั้น ข้อตกลงทางการเมืองในแหลมมลายูเป็นเรื่องที่สามารถทำความเข้าใจกันได้และเป็นที่ยุติ แต่ข้อตกลงทางการค้าเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อนที่ต่างฝ่ายต่างใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติตามข้อตกลง ทั้งนี้เพื่อป้องกันผลประโยชน์ของตนอย่างจริงจัง

การค้าระหว่างไทยกับอังกฤษที่เริ่มต้นจากสนธิสัญญาเบอร์นีนั้น แม้จะมีพ่อค้าอังกฤษและคนในบังคับสนใจเข้ามาค้าขายกับไทยเพิ่มมากขึ้น แต่ก็ไม่ขยายตัวอย่างกว้างขวาง¹ ดังจะเห็นได้ว่าในพ.ศ. 2375 (ค.ศ. 1833) เมื่อคณะทูตของเอ็ดมันด์ รอเบิร์ตส์ (Edmund Roberts) เดินทางเข้ามาเจริญสัมพันธไมตรีกับรัฐบาลไทย มีพ่อค้าอังกฤษเดินทางเข้ามาตั้งบริษัทค้าขายอยู่ที่กรุงเทพฯ เพียงรายเดียวคือ นายรอเบิร์ต ฮันเตอร์ (Robert Hunter)² เหตุที่การค้าระหว่างไทยกับอังกฤษไม่ขยายตัวอย่างกว้างขวางตลอดรัชกาล ทั้งนี้ที่ข้อตกลงตามสนธิสัญญาเบอร์นีก็เอื้ออำนวยผลประโยชน์ทางการค้าแก่พ่อค้าอังกฤษ เนื่องจากการที่บรรดาพ่อค้าไม่กล้าส่งเรือเข้ามาค้าขายกับไทยเพราะหวั่นเกรงวิธีดำเนินการค้าของไทยตามคำบอกของนายฮันเตอร์ที่ว่า ฝ่ายไทยพยายามหลีกเลี่ยงข้อปฏิบัติตามสนธิสัญญาเบอร์นี ในขณะที่เดียวกันก็พยายามดำเนินนโยบายผูกขาดการค้าทั้งทางตรงและทางอ้อมอันเป็นการขัดต่อผลประโยชน์ทางการค้าของพ่อค้าอังกฤษ³ การดำเนินนโยบายผูกขาดการค้าต่างประเทศของไทยหลังสนธิสัญญาเบอร์นีอาจแบ่งได้เป็นสองระยะคือ ระยะแรกประมาณพ.ศ. 2369 - 2383 (ค.ศ. 1826 - 1840) ซึ่งเป็นช่วงที่รัฐบาลไทยดำเนินนโยบายหลีกเลี่ยงที่จะปฏิบัติตามสนธิสัญญาเบอร์นีโดยการผูกขาดการค้าทาง

¹ Sir James Brooke - Viscount Palmerston, 5 October 1850, F.O.69/1

² นายฮันเตอร์ได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์เป็น หลวงอาวุธวิเศษประเทศวานิชใน พ.ศ. 2374 (ค.ศ. 1831)

³ J.H.Moor, Op.Cit., pp.207 - 208

อ้อม และระยะหลังประมาณพ.ศ. 2383 - 2394 (ค.ศ. 1840 - 1851) ซึ่งเป็นช่วงที่
 รัฐบาลไทยมีนโยบายไม่ยอมปฏิบัติตามข้อตกลงในสนธิสัญญาเบอร์นีและดำเนินนโยบายผูกขาด
 สินค้าที่สำคัญโดยตรง

การดำเนินนโยบายผูกขาดการค้าทางอ้อม

เมื่อพิจารณาโดยทั่วไปแล้ว ข้อผูกพันทางการค้าตามสนธิสัญญาเบอร์นีไม่น่าจะทำให้
 รัฐบาลไทยสูญเสียผลประโยชน์ทางการค้าที่มีอยู่เดิมให้แก่อังกฤษมากนัก สนธิสัญญาดังกล่าวจะ
 ผูกพันเฉพาะการค้าระหว่างไทยกับพ่อค้าอังกฤษซึ่งส่งเรือเข้ามาค้าขายกับไทยเพียงปีละไม่กี่
 ลำ การอนุญาตให้พ่อค้าเหล่านี้เข้ามาค้าขายโดยเสรีจึงไม่น่าจะมีผลกระทบกระเทือนต่อระบบ
 พระคลังสินค้าของไทยมากนัก อย่างไรก็ตามดูเหมือนฝ่ายไทยไม่เต็มใจที่จะสูญเสียผลประโยชน์
 ในการผูกขาดสินค้าของตนให้กับพ่อค้าอังกฤษ ประกอบกับความหวาดระแวงที่ว่าพ่อค้าอังกฤษ
 จะกลายเป็นคู่แข่งที่สำคัญของสำเภาไทย รัฐบาลไทยจึงพยายามหาวิธีผูกขาดการค้าต่างประ-
 เทศของไทยดั้งเดิม แต่ในขณะที่เดียวกันก็ต้องเป็นวิธีที่จะไม่ละเมิดต่อสนธิสัญญาเบอร์นีด้วย

รัฐบาลไทยใช้วิธีผูกขาดการค้าเก็บภาษีอากร (Tax Farming) ในการผูกขาด
 การค้าต่างประเทศ โดยอนุญาตให้เจ้าภาษีซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวจีนที่อยู่ในประเทศไทยเป็นผู้
 จัดเก็บภาษีอากรจากราษฎรโดยตรง ในแต่ละปีเจ้าภาษีจะเสนอรายได้สูงสุดในการจัด
 เก็บภาษีอากรแต่ละชนิดให้แก่รัฐบาล ครั้นเมื่อได้รับอนุญาตจากรัฐบาลให้เป็นผู้จัดเก็บภาษี
 ชนิดนั้นๆแล้ว เจ้าภาษีก็จะจัดแบ่งส่งเงินรายได้ให้แก่รัฐบาลเป็นรายเดือนจนครบจำนวนที่
 ได้ประมูลไว้ เงินรายได้จากการเก็บภาษีอากรนอกเหนือจากที่จะต้องจัดส่งให้รัฐบาลแล้ว
 จะถือเป็นรายได้ของเจ้าภาษี ดังนั้นถ้าหากว่าเจ้าภาษีต้องการจะได้รับผลตอบแทนจากการ
 เก็บภาษีเป็นจำนวนมาก ก็จำเป็นต้องไปเร่งรัดจากประชาชน เป็นผลให้ราคาของสินค้านั้นๆ
 สูงขึ้น จึงอาจกล่าวได้ว่าเจ้าภาษีเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดราคาของสินค้าหรือ
 พืชผลที่เป็นสินค้าออกของประเทศ¹

¹ Vella, Op.Cit., p.23

วิธีที่รัฐบาลอนุญาตให้เอกชนจัดเก็บภาษีอากรจากราษฎรมิใช่ของใหม่ในรัชกาลนี้ เพราะปรากฏหลักฐานว่า เริ่มขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย ในรัชกาลนั้น รัฐบาลอนุญาตให้มีการประมูลผูกขาดการจัดเก็บภาษีอากรบางชนิด เช่น ภาษีโรงงาน ภาษีผู้ซื้อและจำหน่ายสุรา ภาษีบ่อนการพนัน และภาษีร้านค้า เป็นต้น¹ แต่ต่อมาในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว รัฐบาลกำหนดให้มีการผูกขาดการจัดเก็บภาษีอากรจากสินค้าต่างๆอีก ในจำนวนนี้เป็นพิเศษสำหรับสินค้าขาออกรวม 38 รายการ² การที่ในรัชกาลนี้ กำหนดให้เอกชนผูกขาดการจัดเก็บภาษีอากรดังกล่าว เป็นผลให้รัฐบาลมีรายได้เป็นทวีคูณเพิ่มขึ้น และแน่นอนทุกปี นอกจากนี้ยังเป็นช่องทางให้รัฐบาลไทยสามารถหลีกเลี่ยงข้อผูกพันตามสนธิสัญญาเบอร์นี ตลอดจนสามารถกีดกันพ่อค้าตะวันตกมิให้ค้าขายแข่งกับสำเภาไทย

ประการแรกรัฐบาลสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว มีความจำเป็นจะต้องใช้จ่ายเงินมากกว่าในแผ่นดินก่อนๆ เนื่องจากรัฐบาลนี้ต้องทำศึกสงครามกับประเทศใกล้เคียงเช่นญวน³ และต้องปราบปรามบรรดาหัวเมืองประเทศราชที่ก่อกบฏอยู่เนืองๆ จะเห็นได้ว่าเงินรายได้แผ่นดินในรัชกาลสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัยซึ่งจอห์น ครอว์เฟิร์ด เคยประมาณไว้ว่าตกปีละ 2,260,000 บาท⁴ นั้นไม่เพียงพอที่จะใช้จ่าย

¹ Crawford, *Op.Cit.*, V.II, p.110; Quaritch Wales, *Ancient Siamese Government and Administration* (New York: Paragon Book Reprint Corp., 1965) p. 205

² เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, *พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 3*, เล่ม 2 (พระนคร: องค์การค้าของคุรุสภา, 2504) หน้า 182-183 ; สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส, "ตำนานภาษีอากรบางอย่าง," *ลัทธิธรรมเนียมต่างๆฉบับหอสมุดแห่งชาติ*, เล่ม 2 ภาคที่ 16 (พระนคร: คลังวิทยา, 2506) หน้า 159 - 161

³ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ไทยเกิดกรณีพิพาทกับญวนเรื่องที่ดินวนขยายอิทธิพลเข้าไปในเขมร และยุยงให้เขมรกระด้างกระเดื่องต่อไทย ไทยส่งกองทัพไปรบกับญวนตั้งแต่พ.ศ. 2376 - 2390 (ค.ศ. 1833 - 1847)

⁴ สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส, *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 158

ในรัชกาลนี้ ดังนั้นพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงมีพระราชดำริกับเจ้านายต่างกรม และเสนาบดี ให้มีการผูกขาดการเก็บภาษีอากรสำหรับพืชผลต่างๆเพิ่มขึ้น สมเด็จพระยาคลังวาณิชยาการประมาณว่าระบบผูกขาดการเก็บภาษีอากรในรัชกาลนี้สามารถเพิ่มพูนรายได้ให้แก่รัฐบาลรวมแล้วไม่ต่ำกว่าปีละ 25,000,000 บาท¹ แต่มีชาวต่างประเทศในสมัยนั้นประมาณว่าเฉพาะรายได้จากร้างการเก็บภาษีอากรทั้งทางตรงและทางอ้อมมีมูลค่าถึง 11,000,000 บาท² อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่านโยบายเศรษฐกิจดังกล่าวช่วยให้รัฐบาลได้รับผลประโยชน์ของแผ่นดินเพิ่มมากขึ้น และมีจำนวนที่แน่นอนทุกๆปี

ประการต่อมาระบบผูกขาดการเก็บภาษีอากรจะช่วยให้รัฐบาลไทยสามารถหลีกเลี่ยงข้อผูกพันตามสนธิสัญญาเบอร์นีเรื่องระบบการค้าเสรี ดังได้กล่าวมาแล้วว่ารัฐบาลไทยไม่ค่อยจะเต็มใจยกเลิกวิธีผูกขาดการค้าต่างประเทศกับพ่อค้าอังกฤษ ดังนั้นจึงพยายามหาวิธีหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามข้อผูกพันที่ได้กระทำไว้ แต่ในขณะที่เดียวกันก็ตั้งไม่ได้ชื่อว่าเป็นผู้ละเมิดสนธิสัญญาอีกด้วย ตามสนธิสัญญาทางการพาณิชย์พ.ศ. 2369 ข้อที่ 1 รัฐบาลไทยจะอนุญาตให้พ่อค้าอังกฤษเข้ามาค้าขายกับพ่อค้าไทยได้โดยเสรี และรัฐบาลไทยจะเรียกเก็บภาษีปากเรือจากพ่อค้าอังกฤษรวมเพียงครั้งเดียว ข้อตกลงดังกล่าวจะผูกมัดมิให้รัฐบาลไทยผูกขาดการค้าต่างประเทศและเรียกเก็บภาษีเพิ่มเติมจากพ่อค้าอังกฤษ แต่วิธีอนุญาตให้เจ้าภาษีผูกขาดการเก็บภาษีอากรจากผลิตภัณฑ์ต่างๆนั้น จะช่วยให้รัฐบาลไทยสามารถผูกขาดการค้าต่างประเทศและเรียกเก็บภาษีอากรจากพ่อค้าต่างประเทศได้ทางอ้อม สินค้าที่พ่อค้าต่างประเทศซื้อไปจำหน่ายจะมีราคาสูงขึ้น เนื่องจากมูลค่าของสินค้านั้นๆจะรวมถึงภาษีอากรที่ผู้ผลิตจะต้องจ่ายให้แก่เจ้าภาษีด้วย จึงเห็นได้ว่าพ่อค้าชาวต่างประเทศคือผู้ที่ต้องเสียภาษีอากรเพิ่มเติมให้แก่รัฐบาล นอกเหนือไปจากที่ต้องเสียภาษีปากเรือให้กับรัฐบาลไทยตามสนธิสัญญาเบอร์นี³ นอกจากนี้จะต้องเสียภาษีเพิ่มเติมให้กับรัฐบาลไทยทางอ้อมแล้ว ในทางปฏิบัติพ่อค้าต่างประเทศ

1 เรื่องเดียวกัน, หน้า 170

2 Singapore Free Press, 27 May 1847

3 Ibid., 18 December 1848

ยังไม่มีโอกาสจะคิดต่อซื้อขายสินค้ากับพ่อค้าไทยได้โดยเสรี เนื่องจากวิธีการเก็บภาษีอากรตลอดจนอัตราภาษีต่างๆนั้นมิได้กำหนดเป็นกฎเกณฑ์ที่แน่นอนทุกๆปี หากขึ้นอยู่กับวิธีดำเนินงานและผลประโยชน์ของเจ้าภาษีซึ่งมักจะแตกต่างกันในแต่ละปี ดังนั้นเจ้าภาษีจึงมีบทบาทสำคัญในฐานะผู้ผูกขาดการกำหนดราคาของสินค้าชนิดต่างๆซึ่งพ่อค้าชาวต่างประเทศจะไม่มีโอกาสต่อรองราคาของสินค้านั้นๆได้มากนัก อาจจะกล่าวได้ว่าระบบผูกขาดการเก็บภาษีอากรเป็นวิธีที่รัฐบาลไทยนำมาใช้ในการผูกขาดการค้าต่างประเทศ เพียงแต่ว่ามีกรเปลี่ยนแปลงการผูกขาดจากพระคลังสินค้าไปสู่กลุ่มของเอกชนที่รัฐบาลเป็นผู้เลือกสรรไว้แล้ว¹

ประการสุดท้ายระบบผูกขาดดังกล่าวจะสามารถกีดกันคู่แข่งชั้นของสำเภไทย² นอกจากสนธิสัญญาเบอร์นีจะเปิดทางให้พ่อค้าตะวันตกโดยเฉพาะอย่างยิ่งอังกฤษเข้ามาค้าขายกับไทยเพิ่มมากขึ้น น้ำตาลซึ่งเป็นสินค้าออกที่สำคัญของไทยในขณะนั้นก็เป็นปัจจัยสำคัญที่ชักจูงให้พ่อค้าตะวันตกเข้ามาค้าขายกับไทยเพิ่มมากขึ้น ในขณะนั้นประเทศไทยเริ่มผลิตน้ำตาลได้ปริมาณมากเพียงพอที่จะส่งไปขายเป็นสินค้าออก³ ประกอบกับในขณะนั้นน้ำตาลกำลังเป็นที่ต้องการของตลาดต่างประเทศทั้งในยุโรปและเอเชีย ฉะนั้นภายหลังจากที่รัฐบาลไทยเปิดสัมพันธไมตรีทางการพาณิชย์กับอังกฤษแล้ว จึงปรากฏหลักฐานว่ามีเรือของคนในบังคับอังกฤษเข้ามาคิดต่อค้าขายกับไทยเพิ่มมากขึ้น และส่วนใหญ่เรือสินค้าที่เข้ามาคิดต่อค้าขายก็มักจะขนน้ำตาลออกไปจำหน่ายยังเมืองท่าต่างๆ เช่นสิงคโปร์และบอมเบย์ซึ่งเป็นแหล่งรับซื้อน้ำตาลส่งไปขายยังทวีปยุโรป เมื่อพ่อค้าและคนในบังคับอังกฤษสนใจเข้ามาค้าในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้นเช่น

¹ Owart Suthiwart-Narusput, "The Evolution of Thailand's Foreign Relations since 1855: From Extraterritoriality to Equality" (unpublished Ph.D. Thesis, The Fletcher School of Law, 1956) p.65

² Frankfurter, "King Mongkut," J.S.S., I (1904) p.195; Wales, Op.Cit., p.205

³ มีรายงานในพ.ศ. 2372 (ค.ศ. 1829) ว่า ประเทศไทยสามารถผลิตน้ำตาลคุณภาพดีเพื่อส่งเป็นสินค้าออกจำนวน 6,000 ตัน กระจายละเอียดจาก "Siamese Junks," Singapore Chronicle, No.135, 21 May 1829

นี้ ทำให้การค้าสำเภาไทยทั้งของรัฐบาลและเอกชนมีคู่แข่งเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตามระบบผูกขาดการเก็บภาษีอากรโดยเอกชนก็มีบทบาทสำคัญช่วยตัดคู่แข่งของสำเภาไทย ระบบเศรษฐกิจดังกล่าวเป็นอุปสรรคต่อการค้าของพ่อค้าตะวันตกในประเทศไทย บรรดาพ่อค้าที่สิงคโปร์ได้ทั้งถึงระบบผูกขาดภาษีดังกล่าวว่าเป็นการสร้างภาระให้แก่พ่อค้าต่างประเทศที่ต้องชำระภาษีทางอ้อมในรูปของสินค้าที่มีราคาสูงขึ้น¹ เป็นเหตุให้พ่อค้าเหล่านั้นได้รับผลประโยชน์น้อยกว่าที่ควร จึงขาดความกระตือรือล้นที่จะเข้ามาค้าขายกับไทย² ทั้งนี้เมื่อคณะมิชชันนารีอเมริกันเดินทางเข้ามาในประเทศไทยพ.ศ.2377 (ค.ศ. 1834) จึงรายงานว่า มีเรือของคนในบังคับอังกฤษจากมอมเบย์เข้ามาค้าขายยังกรุงเทพฯ เพียงปีละ 3 - 4 ลำ ซึ่งเป็นจำนวนเท่ากับเรือที่มาจากอังกฤษ ส่วนเรือที่มาจากสิงคโปร์หรือเมืองท่าอื่นๆทางตะวันออกก็มีจำนวนไม่มากนักเช่นกัน³ นับว่าการค้าระหว่างไทยกับอังกฤษมีขนาดเล็กมากเมื่อเปรียบเทียบกับเรือสำเภาจีนที่เข้ามาค้าขายในประเทศไทยปีละมากกว่า 200 ลำ⁴ จะเห็นได้ว่าระบบผูกขาดการเก็บภาษีอากรดังกล่าวมีส่วนสำคัญที่ช่วยกีดกันคู่แข่งของสำเภาไทย

ระบบผูกขาดการเก็บภาษีอากรที่นำมาปรับปรุงและมีผลบังคับใช้ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวอย่างกว้างขวางนั้น สามารถตอบสนองการแก้ไขเศรษฐกิจในรัชกาลนี้ได้เป็นอย่างดี ดังจะเห็นได้ว่าในแง่เศรษฐกิจภายในประเทศนั้น ระบบจัดเก็บภาษีอากรดังกล่าว จะสามารถหารายได้ของแผ่นดินมาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของประเทศได้มากเพียงพอทุกๆปี นอกจากนี้ยังปรากฏว่าข้าราชการตลอดจนขุนนางในรัชกาลนี้ต่างก็ได้รับพระราชทานเงินรายได้เพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม⁵ ทั้งรัฐบาลยังสามารถควบคุมการค้าต่างประเทศ

¹ Ibid., No.47, 22 November 1832

² J.H.Moor, Op.Cit., p.213

³ Bangkok Calendar, 1870, p.89

⁴ Howard Malcom, Travels in South - Eastern Asia, Hindustan,

Malaya, Siam and China, 3d.ed. (Boston: Gould, Kendall, and Lincoln, 1839) p.127

⁵ Siam Repository, April 1869, p.68

ไค้อย่างใกล้ชิด และกีดกันการขยาย อิทธิพลทางเศรษฐกิจของอังกฤษในประเทศไทย เหตุผลต่างๆเหล่านี้ น่าจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้รัฐบาลไทยในขณะนั้น เลือกรื้อวิธีดำเนินนโยบายเศรษฐกิจดังกล่าวในช่วงระยะเวลาแรกภายหลังสนธิสัญญาเบอร์นี

การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจดังกล่าวในช่วงแรกของรัชกาลนี้ นอกจากจะชี้ให้เห็นวิธีแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจแล้ว ยังอาจจะนำมาตีความให้เห็นวิธีดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยต่ออังกฤษในระยะเวลาดังกล่าวได้อีกด้วย แนวโน้มของการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยต่อชาติตะวันตกในระยะแรกมีลักษณะผ่อนปรนและยอมประนีประนอมต่อคู่สัญญา ดังได้กล่าวมาแล้วว่า รัฐบาลไทยในขณะนั้นยึดถือผลประโยชน์ทางการเมืองและการค้าเป็นหลักสำคัญในการตัดสินใจยอมรับสัมพันธไมตรีของอังกฤษ ครั้นเมื่อได้พิจารณาว่าข้อตกลงทางการค้าในสนธิสัญญาเบอร์นีทำให้รัฐบาลไทยได้รับผลประโยชน์น้อยกว่าที่ควร ไทยจึงพยายามหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามสนธิสัญญาดังกล่าว อย่างไรก็ตามแม้ว่ารัฐบาลไทยไม่เต็มใจที่จะปฏิบัติตามสนธิสัญญาเบอร์นี แต่ก็ให้ความเกรงใจต่ออังกฤษและยังต้องการรักษาสัมพันธไมตรีที่ดีต่อกันไว้¹ จึงไม่กล้าปฏิบัติภารกิจใดๆในอันที่จะฝ่าฝืนข้อตกลงโดยตรง วิธีที่ดีที่สุดในระยะนั้นคือยอมประนีประนอมและพยายามหลีกเลี่ยงไม่ใช้นโยบายที่แข็งกร้าวกับอังกฤษ ซึ่งเป็นมหาอำนาจตะวันตกที่กำลังขยายอิทธิพลเข้ามา ประกอบระยะเวลาดังกล่าวนี้ ไทยกำลังประสบกับความยุ่งยากภายในประเทศจากการปราบปรามหัวเมืองประเทศราช ตลอดจนการทำศึกสงครามกับประเทศใกล้เคียง

นโยบายผูกขาดการค้าทางอ้อมในช่วงระยะเวลาแรกภายหลังการทำสนธิสัญญาเบอร์นีชี้ให้เห็นว่า รัฐบาลไทยไม่ยินยอมแยกผลประโยชน์ทางการค้าออกจากทางด้านการเมืองในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ทั้งๆที่ผลประโยชน์ทั้งสองด้านแตกต่างกัน การดำเนินนโยบายของไทยในระยะเวลาดังกล่าวแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลไทยดำเนินนโยบายต่างประเทศในช่วงนี้ อย่างเฉลียวฉลาด รอบคอบ และระมัดระวัง และไม่ยอมสูญเสียผลประโยชน์ใดๆทั้งสิ้นไม่ว่าจะเป็นด้านการค้าหรือด้านการเมือง

¹ "Smdetch P'ra Nang Klow," *Ibid.*, January 1870, p.75

การดำเนินนโยบายผูกขาดการค้าทางตรง

ภายหลังจากที่ดำเนินนโยบายประนีประนอมมานานกว่า 10 ปี รัฐบาลไทยก็เริ่มเปลี่ยนท่าทีของตน หันไปดำเนินนโยบายผูกขาดการค้าทางตรงในระยะหลังประมาณพ.ศ. 2383 - 2394 แทนการผูกขาดการค้าทางอ้อมในระยะแรก ในพ.ศ. 2383 รัฐบาลเริ่มละเมิดสนธิสัญญาเบอร์นีด้วยการผูกขาดน้ำตาลบางส่วน¹ ในระยะเริ่มแรกที่เข้าผูกขาดน้ำตาล รัฐบาลใช้วิธีส่งเรือแล่นไปตามลำแม่น้ำต่างๆไกลกว่า 20 - 40 ไมล์ แล้วกว้านชื้อน้ำตาลจากเรือของพ่อค้าเอกชนที่ล่องเข้ามาขายในกรุงเทพฯ² วิธีการดังกล่าวทำให้รัฐบาลสามารถผูกขาดการค้าน้ำตาลได้ทั้งหมด พ่อค้าชาวต่างประเทศไม่มีโอกาสแข่งขัน เนื่องจากพ่อค้าเหล่านั้นไม่ได้รับอนุญาตให้เดินทางไปตามส่วนต่างๆของประเทศ รัฐบาลไทยเข้าควบคุมและผูกขาดการค้าน้ำตาลอย่างเต็มที่ในพ.ศ. 2385 เมื่อประกาศว่าการค้าน้ำตาลจะต้องทำการซื้อและขายผ่านทางรัฐบาลเท่านั้น³ เป็นเหตุให้ราคาของน้ำตาลเพิ่มขึ้นอีกประมาณ 40% จากเดิมน้ำตาลหนัก 100 ปอนด์มีราคา 14 ชิลลิงจะเพิ่มเป็น 18 ชิลลิง⁴ นอกจากการผูกขาดการค้าน้ำตาลแล้ว ในพ.ศ. 2384 รัฐบาลยังทำการผูกขาดสินค้าออกที่สำคัญอื่นๆอีก เช่น ไม้สักและพริกไทยซึ่งเป็นที่ต้องการของพ่อค้าตะวันตก⁵

การเปลี่ยนนโยบายทางการค้าเช่นนี้สะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลไทยได้คลายความเกรงใจที่เคยมีต่ออังกฤษ ประกอบกับการยึดมั่นในผลประโยชน์ทางการค้า จึงไม่ยินยอม

¹ Singapore Free Press, 27 May 1847; Bangkok Calendar, 1870, p. 17

² Harry Parkes - F.O., F.O. 17/236; Singapore Free Press, 20 October 1842

³ Ibid., 27 May 1847; Bangkok Calendar 1870, p. 145

⁴ Ibid., p. 146

⁵ Ibid., p. 145 ; Neale, Op.Cit., p. 68

ประนีประนอมคั่ง เช่นที่ได้เคยกระทำมาอีกต่อไป การที่รัฐบาลดำเนินนโยบายดังกล่าวอาจประกอบด้วยเหตุผลคั่งต่อไปนี้

เหตุผลทางด้านการเศรษฐกิจ

เหตุผลทางด้านการเศรษฐกิจเหมือนจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้ไทยเปลี่ยนวิธีดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยต่อประเทศตะวันตก ในช่วงหลังของรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ผลประโยชน์ทางการค้าของไทยเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว การค้าต่างประเทศของไทยเจริญรุ่งเรือง เนื่องจากผลผลิตของน้ำตาลมีจำนวนมากเพียงพอที่จะสนองความต้องการของตลาดต่างประเทศ ในพ.ศ. 2383 (ค.ศ. 1840) ไทยสามารถผลิตน้ำตาลได้ปริมาณมากเป็นสองเท่าของพ.ศ. 2378 (ค.ศ. 1835)¹ ในพ.ศ. 2385 มีเรือกำปั่นเข้ามาค้าขายในกรุงเทพฯ ถึง 55 ลำ และส่วนใหญ่เป็นเรือของคนในบังคับอังกฤษ ในจำนวนนี้เป็นเรือที่แล่นเข้ามาค้าขายกับกรุงเทพฯ อย่างสม่ำเสมอ 9 ลำ ส่วนอีก 3 - 4 ลำเป็นเรือที่แล่นมาจากอังกฤษโดยตรง นอกจากนั้นเป็นเรือที่มาจากเมืองท่าต่างๆในเอเชีย ได้แก่ บอมเบย์ สิงคโปร์ และจีน เรือกำปั่นเหล่านี้เกือบทั้งหมดบรรทุกน้ำตาลเป็นสินค้าออกไปจำหน่ายยังเมืองท่าต่างๆ² การที่การค้าต่างประเทศของไทยเจริญรุ่งเรืองนับว่าเป็นเหตุผลสำคัญที่ผลักดันให้รัฐบาลไทยหันมาดำเนินนโยบายผูกขาดทางการค้าอีกครั้งหนึ่ง จะเห็นได้ว่าภายหลังจากที่รัฐบาลเข้าดำเนินนโยบายผูกขาดการค้าน้ำตาลแล้ว รายได้จากการเก็บภาษีน้ำตาลของรัฐเพิ่มขึ้นอีกเป็นจำนวนมาก³

นอกจากจะเป็นการช่วยเพิ่มรายได้ของแผ่นดินแล้ว นโยบายผูกขาดการค้าต่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งน้ำตาลยังช่วยให้การค้าสำเภาไทยและกำปั่นไทยได้เปรียบคู่แข่งชาว

¹ Bangkok Calendar, 1870, p.146

² Neale, Op.Cit., p.176; Moore, "An Early British Merchant in Bangkok," J.S.S., XI, 2(1914) p.27

³ Bangkok Calendar, 1870, pp.146 - 147

ต่างประเทศที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น พร้อมกับรัฐบาลไทยก็เร่งขยายการค้าของหลวงค้าของการค้า
 ต่อเรือกำปั่นหลวงเพิ่มขึ้นตั้งแต่พ.ศ. 2378 ในช่วงหลังของรัชกาลนี้ปรากฏว่ารัฐบาลไทย
 มีเรือกำปั่นหลวงขนาดใหญ่ที่มีระวางขับประมาณ 4,200 ตันถึง 10 ลำ และยังมีเรือกำปั่น
 ขนาดกลางเพื่อสำรองใช้อีก 2 - 3 ลำ¹ การเร่งต่อเรือกำปั่นหลวงแสดงถึงนโยบายขยาย
 การค้าของหลวงออกไปอย่างกว้างขวาง เมื่อรัฐบาลไทยไม่สนใจจะปฏิบัติตามสนธิสัญญาเบอร์นี
 และหันไปผูกขาดการค้า พ่อค้าชาวต่างประเทศซึ่งเป็นคู่แข่งของสำเภาไทยและเรือกำปั่น
 หลวงก็ประสบความเสียหายเพิ่มมากขึ้น พ่อค้าเหล่านี้ได้รับผลประโยชน์น้อยลงเพราะต้อง
 ซื้อสินค้าในราคาที่สูงขึ้นจากตัวแทนของรัฐบาล นอกจากนี้ในบางครั้งเมื่อเรือของพ่อค้าต่าง
 ประเทศเดินทางเข้ามาค้าขายยังกรุงเทพฯ ก็ไม่สามารถจัดซื้อน้ำตาลเพื่อบรรทุกไปขายยัง
 เมืองท่าที่ต้องการได้ เนื่องจากราคน้ำตาลในขณะนั้นอาจจะสูงมาก หรืออาจจะมีการกัก-
 คุนไว้ชั่วขณะหนึ่งเพื่อรอให้ราคาของน้ำตาลสูงขึ้น พ่อค้าเหล่านี้จึงต้องแอบซื้อน้ำตาลจาก
 ตลาดมืด² แล้วลักลอบจ้างให้พ่อค้าชาวไทยขนออกไปยังเมืองท่าที่สิงคโปร์ หรือที่อื่นๆ โดย
 เรือสำเภาไทยหรือเรือกำปั่นของเอกชน³ แม้ว่าเรือสำเภาไทยหรือเรือกำปั่นของเอกชน
 จะสามารถขนสินค้าออกนอกประเทศได้โดยไม่ต้องเสียภาษี แต่พ่อค้าชาวต่างประเทศก็ต้อง
 เสียค่าใช้จ่ายสูงในการว่าจ้างให้พ่อค้าไทยลักลอบขนสินค้าออกไปยังเมืองท่าที่ต้องการ
 และยังต้องเสียเวลาอีกด้วย ดังนั้นเมื่อเปรียบเทียบระหว่างพ่อค้าชาวต่างประเทศกับพ่อค้า
 ไทยซึ่งบรรทุกสินค้าชนิดเดียวกันออกจากกรุงเทพฯ ไปจำหน่ายยังเมืองท่าแห่งเดียวกันแล้ว
 พ่อค้าไทยย่อมจะเป็นฝ่ายได้เปรียบพ่อค้าชาวต่างประเทศอย่างมาก

นโยบายผูกขาดการค้าต่างประเทศทางตรงยังเป็นผลต่อเนื่องมาจากนโยบายผูก
 ขาดทางอ้อมที่ดำเนินมาในระยะแรกของรัชกาลนี้ ทั้งนี้เพราะการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจ
 ในระยะแรกนั้นเป็นการหยั่งดูท่าทีของฝ่ายอังกฤษว่า อังกฤษจะมีปฏิกิริยาตอบโต้การที่

¹ Singapore Free Press, 27 May 1847

² Wong Lin Ken, Op.Cit., p.142

³ Bangkok Calendar, 1870, pp.147 - 148

ไทยหลีกเลี่ยงข้อตกลงทางอ้อมอย่างไร ครั้นเมื่อพิจารณาว่าอังกฤษไม่ค่อยจะสนใจปัญหา คังกล่าว ประกอบกับอังกฤษกำลังมีการะย่องยากอยู่ในประเทศจีน รัฐบาลไทยจึงถือโอกาส เข้าดำเนินนโยบายผูกขาดการค้าทางตรง¹ เหตุผลทางเศรษฐกิจจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดัน ให้รัฐบาลไทยหลีกเลี่ยงข้อผูกพันตามสนธิสัญญาเบอร์นี แต่การที่อังกฤษยังคงเฉยเมยและไม่มี ปฏิริยาตอบโต้รัฐบาลไทย ก็เป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลไทยขาดความเกรง ใจและไม่สนใจที่จะปฏิบัติตามข้อผูกพันอีกต่อไป

เหตุผลทางการเมือง

เมื่อรัฐบาลไทยหันไปดำเนินนโยบายผูกขาดการค้าทางตรงนั้น รัฐบาลอังกฤษ กำลังประสบภาวะยุ่งยากทางการเมืองในประเทศจีน จึงไม่มีเวลาสนใจผลประโยชน์ทางการค้าของตนในประเทศไทย ความยุ่งยากทางการเมืองของอังกฤษในประเทศจีนเกิดจากข้อ ขัดแย้งในเรื่องต่างๆระหว่างจีนกับอังกฤษ ข้อขัดแย้งในระยะแรกๆเป็นเรื่องการค้าที่ทั้งสอง ฝ่ายสามารถตกลงประนีประนอมกันได้ เนื่องจากในขณะนั้นบริษัทอินเดียตะวันออกของอังกฤษ ที่ดำเนินการผูกขาดการค้าของอังกฤษในประเทศจีน ยินยอมผ่อนปรนกับรัฐบาลจีนเพื่อรักษา ผลประโยชน์ทางการค้าของตน แต่ต่อมาข้อขัดแย้งระหว่างอังกฤษกับจีนทวีความรุนแรงมาก ยิ่งขึ้น เมื่ออังกฤษเปลี่ยนวิธีดำเนินนโยบายการค้าในประเทศจีน และเกิดข้อขัดแย้งระหว่าง พ่อค้าอังกฤษกับรัฐบาลจีนเรื่องการค้าฝิ่น

รัฐบาลอังกฤษได้ออกพระราชบัญญัติยกเลิกการค้าผูกขาดการค้าในประเทศจีนของ บริษัทอินเดียตะวันออกของอังกฤษในเดือนเมษายน พ.ศ. 2376 (ค.ศ. 1833)² เนื่อง จากการค้าของบริษัทฯ เริ่มซบเซาลงตั้งแต่ต้นคริสต์ศตวรรษที่ 19 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วง สงครามนโปเลียน เส้นทางเดินเรือพาณิชย์ของอังกฤษได้รับความกระทบกระเทือนจากกองเรือรบของข้าศึก ในช่วงนี้บริษัทฯ ต้องเสียดุลการค้าไปชาติทั้งในยุโรปและอังกฤษให้แก่พ่อค้า อเมริกัน นอกจากนี้การค้าฝิ่นของบริษัทฯ ก็ยังถูกห้ามนำเข้าประเทศจีนตั้งแต่พ.ศ. 2339

¹ Ibid., p.146

² W.C.Costin, Great Britain and China 1833 - 1860 (Oxford:

The Clarendon Press, 1968) p.10; Ian Nish, Op.Cit., p.76

(ค.ศ. 1796)¹ เมื่อบริษัทชาครายไต่จากการค้าฝิ่นประกอบกับถูกแย่งตลาดการค้าใบชาในยุโรป การค้าของบริษัทในประเศจีนจึงซบเซาและไม่ได้รับผลประโยชน์มากเท่าที่ควร รัฐบาลอังกฤษจึงเปลี่ยนนโยบายอนุญาตให้พ่อค้าเอกชนเข้าไปค้าขายยังประเทศจีนได้โดยเสรี

การเปลี่ยนนโยบายการค้าดังกล่าว รัฐบาลอังกฤษได้แต่งตั้งผู้แทนพิเศษของรัฐบาล (Royal Commissioner) ทำหน้าที่ดูแลและควบคุมการค้าของพ่อค้าอังกฤษในประเทศจีน² เป็นที่น่าสังเกตว่าการแต่งตั้งผู้แทนพิเศษดังกล่าวเป็นผลให้ผลประโยชน์ทางการค้าระหว่างประเทศเข้าเกี่ยวข้องกับการเมืองระหว่างประเทศมากขึ้น คณะผู้แทนดังกล่าวเป็นตัวแทนโดยตรงของรัฐบาลอังกฤษ ดังนั้นเมื่อเกิดกรณีขัดแย้งใดๆ รัฐบาลอังกฤษจึงมักเข้าไปมีบทบาทจนเป็นเหตุให้เรื่องราวลุกลามใหญ่โตกลายเป็นกรณีพิพาทระหว่างรัฐบาลของประเทศทั้งสอง นอกจากจะเข้าเกี่ยวข้องในกรณีขัดแย้งต่างๆแล้ว ทางฝ่ายอังกฤษยังพยายามผลักดันให้จีนเปิดสัมพันธไมตรีกับประเทศตะวันตกและขอให้จีนเปิดเมืองท่าเพิ่มขึ้น จะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงนโยบายการค้าของอังกฤษในประเทศจีนมีส่วนผลักดันให้ข้อขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์ทางการค้าทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น และกลายเป็นปัญหาการเมืองระหว่างประเทศในเวลาต่อมา

การค้าฝิ่นของพ่อค้าอังกฤษในประเทศจีนนับว่าเป็นปัญหาสำคัญที่นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างประเทศทั้งสอง ฝิ่นถูกนำเข้าไปในประเทศจีนตั้งแต่ตอนปลายคริสต์ศตวรรษที่ 17 และเป็นที่แพร่หลายในเวลาต่อมา ฝิ่นที่นำเข้าไปขายในประเทศจีนส่วนใหญ่เป็นฝิ่นจากอินเดียที่พ่อค้าอังกฤษนำเข้าจำหน่าย ปริมาณฝิ่นที่นำเข้าไปประเทศจีนเพิ่มมากขึ้นทุกปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังพ.ศ. 2339 เมื่อรัฐบาลจีนประกาศห้ามนำฝิ่นเข้าจำหน่าย การลักลอบนำเข้ายิ่งเพิ่มมากขึ้น ปริมาณนำเข้า 4,000 ตีบ³ในพ.ศ. 2339 เพิ่มเป็น 7,427 ตีบในพ.ศ. 2369 และเพิ่มถึง 20,000 ตีบในพ.ศ. 2380⁴ รัฐบาลจีนเริ่มปราบปรามการค้าฝิ่นอย่างจริงจัง

¹ E.J.Eitel, Europe in China: The History of Hongkong from the Beginning to the Year 1882 (Taipei: Cheng - wen Publishing Co., 1968)

² Ibid., p.28

³ แต่ละตีบจะบรรจุฝิ่นน้ำหนัก 135 - 160 ปอนด์

⁴ Eitel, Op.Cit., p.76

ในพ.ศ.2382 (ค.ศ.1839) โดยยึกเอาดินจากพ่อค้าชาวต่างประเทศไปทำลาย รัฐบาลอังกฤษจึงเรียกร้องค่าเสียหายจากจีนและกลายเป็นกรณีพิพาททำสงครามยึกเยื่อต่อกันตั้งแต่พ.ศ. 2383¹ อังกฤษและจีนได้ใช้สงครามเข้าตัดสินปัญหาข้อขัดแย้งต่างๆระหว่างพ.ศ.2383 - 2385 (ค.ศ.1840 - 1842) และยุติลงด้วยสนธิสัญญานานกิง (The Nanking Treaty of 1842) ซึ่งจีนเป็นฝ่ายยอมแพ้ ต้องเสียค่าปรับ ต้องยกเกาะฮ่องกงให้กับอังกฤษ และเปิดเมืองท่าอีก 5 แห่ง ข้อสำคัญก็คือต้องยกเลิกระบบผูกขาดการค้า ตลอดจนต้องสูญเสียสิทธิสภาพนอกอาณาเขต ซึ่งเป็นหลักการที่อังกฤษจะนำไปใช้ปฏิบัติกับประเทศอื่นๆในเอเชีย

รัฐบาลไทยในขณะนั้นติดตามความเคลื่อนไหวทางการเมืองของอังกฤษในประเทศจีนอยู่ตลอดเวลา² และทราบว่าอังกฤษกำลังมีภาระยุ่งยากไม่อาจจะหันมาสนใจผลประโยชน์ทางการค้าของคนในประเทศไทยได้อย่างเต็มที่ ดังนั้นถ้าไทยฉวยโอกาสละเมิดข้อตกลงตามสนธิสัญญาเบอรินี้แล้ว อังกฤษก็คงไม่พร้อมที่จะถอนกำลังของคนในประเทศจีนเข้ามายังประเทศไทย แต่เพื่อความไม่ประมาทรัฐบาลไทยจึงเตรียมการสร้างป้อมและชิงโซ่ตักเรืออยู่ที่ปากน้ำและปากลัดอย่างเต็มที่³ แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลไทยไม่ยอมไว้วางใจต่อสถานการณ์ในขณะนั้น

ผลของการดำเนินนโยบายผูกขาดการค้าทางตรง

แม้ว่ารัฐบาลไทยจะคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติทั้งด้านเศรษฐกิจและการเมืองก่อนที่จะดำเนินนโยบายผูกขาดการค้าทางตรง แต่ผลของการดำเนินนโยบายดังกล่าวก็สะท้อนออกมาทั้งในค่านิยมและค่านิยม เมื่อพิจารณาเรื่องนี้ในระยะยาวแล้วจะพบว่าผลของการดำเนินนโยบายเช่นนี้จะก่อให้เกิดผลทางค่านิยมมากกว่าค่านิยม

การผูกขาดการค้าทางตรงก่อให้เกิดผลที่เฉพาะค่านิยมเศรษฐกิจของประเทศในระยะสั้น รัฐบาลมีรายได้มหาศาลจากการเก็บภาษีสินค้าผูกขาดที่สำคัญๆและเป็นที่ต้องการของตลาด

¹ ดูรายละเอียดจาก Ibid., pp.87 - 109; Costin, Op.Cit., pp.54-9

² Frankfurter, "The Mission of Sir James Brooke...", Op.Cit., p.28

³ Singapore Free Press, 24 September 1840; 12 January 1843;

5 October 1843 ; เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, เรื่องเดิม, เล่ม 2 หน้า 93 - 94

ต่างประเทศ เช่นน้ำตาล นอกจากนี้แล้วรัฐบาลยังได้รับผลกำไรจากการผูกขาดสินค้า เนื่องจากพ่อค้าเอกชนต้องขายสินค้าให้รัฐบาลไทยเฉพาะในราคาที่เป็นที่พึงพอใจเท่านั้น¹ ในขณะที่เดียวกันพ่อค้าต่างประเทศที่ต้องการซื้อสินค้าดังกล่าวไปจำหน่าย ก็ต้องซื้อจากรัฐบาล ในราคาที่รัฐบาลเป็นผู้กำหนด อนึ่งรัฐบาลยังได้รับผลกำไรจากการแต่งเรือกำปั่นและเรือสำเภาไปค้าขายยังต่างประเทศอีกด้วย อย่างไรก็ตามรัฐบาลจะได้รับผลประโยชน์ดังกล่าวในเวลาไม่นานนัก พ่อค้าชาวต่างประเทศที่เดินทางเข้ามาค้าขายกับไทยจะเกิดความเบื่อหน่ายไม่อยากจะเข้ามาค้าขาย เนื่องจากไม่ได้รับผลประโยชน์มากเท่าที่ควร² และถ้าหากว่าในระยะเวลาคือไปตลาดการค้าแห่งอื่นๆสามารถผลิตสินค้าที่ตนต้องการได้แล้ว พ่อค้าเหล่านั้นจะเปลี่ยนไปค้าขายยังประเทศอื่นๆแทน เมื่อจำนวนพ่อค้าชาวต่างประเทศเข้ามาค้าขายกับไทยน้อยลง การค้าต่างประเทศของไทยย่อมจะได้รับความกระทบกระเทือน ดังจะเห็นได้ว่าการค้าต่างประเทศของไทยในพ.ศ. 2383 (ค.ศ. 1840) ซึ่งมีมูลค่า 500,000 ปอนด์จะลดลงเหลือเพียง 325,000 ปอนด์ในพ.ศ. 2389 (ค.ศ. 1846)³

นอกจากจำนวนพ่อค้าชาวต่างประเทศที่ลดลงจะเป็นผลเสียต่อการค้าต่างประเทศของไทยในระยะยาวแล้ว การดำเนินนโยบายผูกขาดยังเกิดผลเสียในด้านการผลิตและวิธีการค้า ภายหลังจากการดำเนินนโยบายผูกขาดการค้าทางตรงของรัฐบาลไทยแล้ว การผลิตน้ำตาลได้ลดปริมาณลงเหลือเพียง 150,000 หาบ จากที่เคยผลิตได้ถึง 257,000 หาบในพ.ศ. 2383⁴ เหตุผลสำคัญที่การผลิตน้ำตาลมีปริมาณลดลงภายหลังการผูกขาดในพ.ศ. 2383 เนื่องจากราคาของน้ำตาลสูงขึ้นและการซื้อขายไม่สะดวกเหมือนก่อน พ่อค้าชาวต่างประเทศจึงซื้อน้ำตาลออกไปขายน้อยลง เมื่อปริมาณการซื้อขายน้ำตาลลดลง พ่อค้า

¹ Ibid., 17 October 1844

² Siam Repository, V.IV, April 1872, p.248

³ Harry Parkes - Hammond, 8 August 1855, F.O.17/236

⁴ Singapore Free Press, 27 May 1847

จึงลดการผลิต¹

นโยบายผูกขาดการค้ายังก่อให้เกิดผลเสียอีกประการหนึ่งคือ เมื่อพ่อค้าชาวต่างประเทศพิจารณาว่าการดำเนินการค้ากับรัฐบาลไทยโดยตรงจะทำให้ไม่ได้รับผลประโยชน์ตามที่ต้องการ จึงลักลอบค้าโดยวิธีที่ผิดกฎหมาย พ่อค้าจะลักลอบซื้อสินค้าจากพ่อค้าเอกชนโดยไม่ผ่านเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลในราคาที่ต่ำกว่ารัฐบาล และแอบจ้างเรือของคนไทยขนออกไปยังเมืองท่าที่ต้องการ ดังปรากฏหลักฐานว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไทยได้ไปตรวจค้นโรงเก็บสินค้าของบริษัทฮันเตอร์และเฮย์ส (Hunter & Hayes) ในพ.ศ. 2384 และตรวจพบไม้สักที่บริษัทเตรียมจะลักลอบส่งไปขายยังต่างประเทศ ในปีต่อมาเจ้าหน้าที่ยังได้จับกุมเรือของบริษัทกิงกัวซึ่งบรรทุกน้ำตาลที่ลักลอบซื้อจากตลาดมืด² วิธีการดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความพยายามของพ่อค้าชาวต่างประเทศที่จะลักลอบค้าขายโดยผิดกฎหมาย เป็นผลให้รัฐบาลต้องขาดรายได้ที่ควรจะได้รับจากการเก็บภาษีอากร และเป็นการปลุกฝังวิธีการค้าที่ผิดกฎหมายซึ่งเป็นผลเสียต่อระบบการค้าต่างประเทศของไทย

นอกจากผลเสียทางเศรษฐกิจในระยะยาวแล้ว นโยบายผูกขาดดังกล่าวยังก่อให้เกิดผลเสียต่อการเมืองระหว่างประเทศอีกด้วย นโยบายของรัฐบาลได้รับปฏิกริยาตอบโต้จากพ่อค้าชาวต่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งพ่อค้าอังกฤษ ซึ่งมีผลประโยชน์ทางการค้าอยู่ในประเทศไทย พ่อค้าเหล่านี้เป็นแรงผลักดันกระตุ้นให้รัฐบาลอังกฤษมองเห็นความสำคัญของปัญหาที่ไทยละเมิดสนธิสัญญาเบอร์นี และเรียกร้องให้รัฐบาลของจีนนโยบายทางการเมืองเข้าคุ้มครองผลประโยชน์ทางการค้าของคนในประเทศไทย และเสนอให้ตั้งสถานกงสุลในประเทศไทยเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของพ่อค้าและคนในบังคับอังกฤษ³ พ่อค้าอังกฤษที่สิงคโปร์ยังเรียกร้องให้รัฐบาลของจีนนโยบายเรือปืน (gun - boat policy) เพื่อบีบบังคับให้รัฐบาลไทยยอมแก้ไขสนธิสัญญาและเปลี่ยนนโยบายทางเศรษฐกิจ⁴

¹ Ibid., 17 October 1844; Bangkok Calendar, 1870, p.146

² Wong Lin Ken, Op.Cit., p.142

³ Singapore Free Press, 8 November 1845; 27 May 1847

⁴ Ibid., 17 October 1844

ข้อเรียกร้องต่างๆของพ่อค้าเหล่านี้นับว่าเป็นแรงผลักดันสำคัญที่ทำให้รัฐบาลอังกฤษส่งคณะทูต
ชุดใหม่เข้ามาเจรจาขอแก้ไขสนธิสัญญาเบอร์นีในตอนปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่ง-
เกล้าเจ้าอยู่หัว

การดำเนินนโยบายผูกขาดการค้าต่างประเทศในตอนปลายรัชกาลนี้ก่อให้เกิดผลทาง
ด้านลบมากกว่า ทั้งด้านการเมืองและเศรษฐกิจ ทางด้านเศรษฐกิจ ประเทศไทยได้รับผล
ประโยชน์จากการผูกขาดการค้าในระยะเวลาเพียงไม่กี่ปี แต่ก่อให้เกิดผลเสียต่อระบบ
การค้าต่างประเทศของไทยในระยะยาวคงได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งครอบคลุมทั้งด้านการผลิต
วิธีการค้า ตลอดจนจำนวนพ่อค้าชาวต่างประเทศที่ลดลง นอกจากนี้นโยบายผูกขาดการค้า
ของไทยยังเป็นการสร้างปัญหาทางการเมืองระหว่างประเทศอีกด้วย

ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับอังกฤษภายหลังจากสนธิสัญญาเบอร์นีตลอดจนสิ้นรัชสมัย
พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวส่วนใหญ่เป็นการติดต่อกันทางการค้า รัฐบาลไทยมัก
จะดำเนินการค้าต่างประเทศในลักษณะที่ผูกขาดมาตลอด เนื่องจากรัฐบาลไทยยึดมั่นที่ผล
ประโยชน์ทางการค้าเป็นสำคัญ เพียงแต่ว่าในระยะแรกมิได้ดำเนินการนโยบายผูกขาดโดย
ตรง เพราะรัฐบาลไทยยังไม่ต้องการจะดำเนินการละเมิดสนธิสัญญาเบอร์นีอย่างเกินขีด
ในเวลาต่อมาเมื่อเห็นว่าการผูกขาดทางอ้อมมิได้รับการชักขวางหรือท้วงติงจากฝ่ายอังกฤษ
รัฐบาลไทยจึงดำเนินการละเมิดสนธิสัญญาเบอร์นีโดยตรง การดำเนินนโยบายดังกล่าวของ
รัฐบาลไทยก่อให้เกิดความเสียหาย และเป็นการสร้างปัญหาทางการเมืองในเวลาต่อมา

หาที่ของอังกฤษต่อไทยภายหลังพ.ศ. 2369

ภายหลังจากการเจรจาทางการทูตของร้อยเอกเฮนรี เบอร์นีแล้ว รัฐบาลอังกฤษ
ยังส่งผู้แทนเดินทางเข้ามาเจรจากับรัฐบาลไทยอีกสองชุด ซึ่งมีฐานะและความรับผิดชอบ
แตกต่างกัน ผู้แทนชุดแรกเป็นคณะของนายแพทย์ ริชาร์ดสัน เดินทางเข้ามาอย่างไม่เป็น
ทางการจากประเทศพม่า ส่วนชุดหลังเป็นคณะผู้แทนของเซอร์เจมส์ บรูค ผู้แทนโดยตรง
ของกระทรวงการต่างประเทศอังกฤษ และได้รับคำสั่งให้เข้ามาเจรจาในฐานะคณะทูตซึ่ง
เป็นผู้แทนของรัฐบาลอังกฤษ แม้ว่าคณะทูตทั้งสองชุดนี้จะอยู่ในฐานะที่แตกต่างกัน แต่ทั้ง

สองคณะก็มีจุดมุ่งหมายเดียวกันคือ มุ่งเจรจาในเรื่องผลประโยชน์ทางการค้าของอังกฤษกับ
รัฐบาลไทย

คณะทูตของนายแพทย์ ริชาร์ดสัน พ.ศ.2381 (Dr.Richardson's Mission 1839)¹

ภายหลังสงครามระหว่างอังกฤษกับพม่าครั้งที่ 1 (พ.ศ.2367 - 2369) ประเทศ
พม่าประสบภาวะขาดแคลนสัตว์เลี้ยงประเภท โค กระบือสำหรับใช้งานเกษตรกรรม เนื่อง
จากต้องสูญเสียสัตว์เลี้ยงเหล่านี้ไปในสงครามครั้งนั้น ประกอบกับเกิดโรคระบาดของสัตว์ใน
ประเทศพม่า เป็นเหตุให้สัตว์เลี้ยงที่มีอยู่ล้มตายไปเป็นจำนวนมาก² ทางรัฐบาลไทยมีนโยบาย
ไม่ยินยอมขายสัตว์เลี้ยงข้ามพรมแดนให้แก่ชาวพม่าอย่างเด็ดขาด³ ดังนั้นเมื่อภายในประเทศ
พม่าเกิดขาดแคลนสัตว์เลี้ยงสำหรับทำไร่ไถนา บริษัทอินเดียตะวันออกของอังกฤษซึ่งมีผลประโยชน์
อยู่กับผลผลิตจากประเทศพม่า จึงแสวงหาช่องทางซื้อสัตว์เลี้ยงเหล่านี้จากประเทศไทย
บริษัทฯได้ส่งนายแพทย์ ริชาร์ดสันเป็นผู้แทนของบริษัทฯมาเจรจาชื้อ โค กระบือ กับรัฐบาล
ไทย เพื่อความสะดวกในการเจรจาบริษัทฯจึงมอบอักษรสาส์นของผู้สำเร็จราชการอังกฤษที่
อินเดีย และเครื่องราชบรรณาการให้นายแพทย์ ริชาร์ดสันนำมาถวายแด่พระบาทสมเด็จพระ
นั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว รัฐบาลให้การต้อนรับคณะทูตด้วยดีในฐานะผู้แทนที่ไม่เป็นทางการคารของ
ประเทศที่มีสัมพันธไมตรีต่อกัน

ริชาร์ดสันออกเดินทางจากเมืองเมะละเล็งเข้ามาทางด่านพระเจดีย์สามองค์

¹ นายแพทย์ ริชาร์ดสัน เดินทางเข้ามาในประเทศไทยในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ -
มีนาคม ค.ศ.1839 ตรงกับศักราชเดิมของไทยพ.ศ.2381

² เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, เรื่องเดิม, เล่ม 1 หน้า 197 ; ประชุมพงศาวดารภาคที่
62, หน้า 60

³ Dr.Richardson, "Journal of a Mission from the Supreme Government
of India to the Court of Siam," The Journal of the Asiatic Society of
Bengal, VIII (Dec., 1839) p.1016; Singapore Free Press, 14 February 1839

กาญจนบุรี จุดประสงค์สำคัญในการเจรจากับรัฐบาลไทยนั้น นอกจากจะขอให้รัฐบาลไทยยอมขาย โค กระบือ ให้แก่ชาวพม่าแล้ว ยังมีความประสงค์จะแสวงหาเส้นทางขอเปิดการค้าระหว่างพรมแดนไทยและพม่า¹ การเจรจาของริชาร์ดสันต้องประสบความล้มเหลวโดยสิ้นเชิง รัฐบาลไทยปฏิเสธไม่ยอมขาย โค กระบือ ให้แก่พม่า โดยอ้างว่าสัตว์เลี้ยงประเภทช้าง ม้า โค และกระบือ เป็นกำลังสำคัญของประเทศชาติในยามศึกสงคราม เนื่องจากกองทัพต้องอาศัยสัตว์เหล่านี้เป็นพาหนะและเสบียงอาหารในการเดินทัพ ถ้าหากว่าอนุญาตให้ชาวต่างประเทศซื้อสัตว์เหล่านี้ออกไปโดยเสรีแล้ว ภายในประเทศก็จะขาดแคลนในยามศึกสงคราม² รัฐบาลไทยยังอธิบายถึงสาเหตุที่ห้ามมิให้มีการซื้อขายข้ามพรมแดนสัตว์เลี้ยงเหล่านี้ว่า นายพรานชาวไทยมักจะถือโอกาสขโมยจับช้างป่าเป็นจำนวนมาก แล้วลักลอบปะปนไปขายกับสัตว์เลี้ยงอื่นๆ³

นอกเหนือจากเหตุผลที่รัฐบาลไทยชี้แจงแก่ริชาร์ดสันแล้ว น่าจะมีเหตุผลอื่นๆ เป็นต้นว่า รัฐบาลไทยไม่เต็มใจจะขายสัตว์เลี้ยงเหล่านี้ให้แก่ชาวพม่า เพราะเกรงว่าจะกลายเป็นกำลังสำคัญให้กองทัพพม่ากับมารุกรานประเทศไทย⁴ นอกจากนี้รัฐบาลไทยก็คงจะไม่พอใจการที่ฝ่ายอังกฤษส่งผู้แทนเดินทางบกเข้ามาจากพม่า ด้วยเกรงว่าการเดินทางบกของชาวตะวันตกชุดแรกนี้อาจเป็นการเดินทางเข้ามาสอดแนม และสำรวจเส้นทางเดินทัพในประเทศไทย ดังปรากฏว่า เจ้าพระยานครไชยศรีเจ้าเมืองนครไชยศรีพยายามกีดกันไม่ให้คณะทูตของริชาร์ดสันเดินทางบกเข้ามาตลอดจนถึงพระนคร แต่ให้เปลี่ยนเป็นการเดินทางโดยเรือจากเมืองนครไชยศรีเข้าไปจนถึงพระนคร วิธีการของเจ้าพระยานครไชยศรีดังกล่าวนี้ "สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวโปรดนัก"⁵

การเจรจาของคณะทูตชุดนี้แสดงถึงการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยต่ออังกฤษว่า รัฐบาลไทยยังคงยอมรับสัมพันธไมตรีระหว่างไทยกับอังกฤษตามข้อผูกพันเดิม เพราะแม้คณะทูตชุดนี้จะใช้เส้นทางที่ฝ่ายไทยไม่อนุญาตให้ชาวตะวันตกเดินทาง รัฐบาลไทยก็ยังให้การ

¹ Singapore Free Press, 4 April 1839; Richardson, Ibid., pp.15, 2

² เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, เรื่องเดิม, หน้า 197; ประชุมพงศาวดารภาคที่ 62, หน้า 6

³ Richardson, Op.Cit., p.1016

⁴ Singapore Free Press, 14 February 1839

⁵ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, เรื่องเดิม, เล่ม 2 หน้า 197

ก่อนรับคณะทูตชุดนี้ และอนุญาตให้เดินทางกลับตามเส้นทางเดิม แต่ในขณะที่เดียวกันไทยก็ยังคงยึดมั่นต่อผลประโยชน์ของชาติเป็นสำคัญ และยังไม่ไว้วางใจอังกฤษ รัฐบาลไทยจึงไม่ยอมตกลงตามข้อเสนอของริชาร์ดสัน คำปฏิเสธของรัฐบาลไทยอาจถือได้ว่าเป็นการแสดงให้เห็นถึงทราบอย่างหนึ่งเป็นทางการเป็นครั้งแรกภายหลังสนธิสัญญาเบอร์นี่ว่า รัฐบาลไทยมีนโยบายไม่ยินยอมผ่อนปรนผลประโยชน์ของตนให้แก่อังกฤษ และนโยบายดังกล่าวจะแสดงให้เห็นอย่างเด่นชัดเมื่อคณะทูตของเซอร์เจมส์ บรูค เดินทางเข้ามาเจรจาที่ไทย

คณะทูตของเซอร์เจมส์ บรูค พ.ศ.2393 (The Brooke Mission 1850)

การดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยต่อประเทศตะวันตกตอนปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวมีลักษณะคล้ายคลึงกับตอนปลายรัชกาลพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย กล่าวคือมีนโยบายที่ไม่ยอมผ่อนปรนกับชาติตะวันตก เนื่องจากเกิดความระแวงและสงสัยการขยายอิทธิพลของชาติตะวันตกโดยเฉพาะอย่างยิ่งอังกฤษในภูมิภาคแถบนี้ รวมทั้งการยึดมั่นในผลประโยชน์ทางการค้า รัฐบาลไทยในขณะนั้นจึงไม่ยินยอมประนีประนอมผลประโยชน์ทางการค้ากับพ่อค้าตะวันตก และหาทางหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงทางการพาณิชย์ที่กระทำไว้ต่อกัน เป็นเหตุให้พ่อค้าอังกฤษที่เข้ามาค้าขายกับไทยไม่ได้รับความสะดวกและขาดผลประโยชน์ที่ควรจะได้รับ พ่อค้าจึงร้องเรียนไปยังรัฐบาลของตน และผลักดันให้ส่งคณะทูตของเซอร์เจมส์ บรูค เดินทางเข้ามายังประเทศไทยในพ.ศ.2393 เพื่อเจรจาขอแก้ไขสนธิสัญญาเบอร์นี่กับรัฐบาลไทย เป็นการเจรจาขอให้รัฐบาลไทยในขณะนั้นเปลี่ยนวิธีดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยต่ออังกฤษเสียใหม่

ขอเรียกร้องให้มีการปรับปรุงแก้ไขสนธิสัญญาเบอร์นี่

การดำเนินนโยบายผูกขาดการค้าของรัฐบาลไทยตั้งแต่พ.ศ.2383 ได้รับความต่อต้านจากพ่อค้าชาวต่างประเทศอย่างกว้างขวาง ในจำนวนพ่อค้าดังกล่าวนี้ พ่อค้าอังกฤษและคนในบังคับนับว่าเป็นผู้ที่สูญเสียผลประโยชน์มากที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งพ่อค้าอังกฤษที่สิงคโปร์ ดังนั้นปฏิกริยาต่อต้านนโยบายการค้าต่างประเทศของไทยจึงเริ่มต้นจากพ่อค้าอังกฤษที่สิงคโปร์

หนังสือพิมพ์ที่ออกในสิงคโปร์ราวช่วงพ.ศ. 2387 - 2388 (ค.ศ. 1844 - 1845) เริ่มลงบทความโจมตีการดำเนินนโยบายผูกขาดของรัฐบาลไทย และเรียกร้องให้รัฐบาลของตนทำการปรับปรุงสัมพันธไมตรีทางการค้าระหว่างไทยกับอังกฤษ¹ นอกจากนี้ในพ.ศ. 2391 (ค.ศ. 1848) หอการค้าแห่งสิงคโปร์ (The Singapore Chamber of Commerce)² ยังได้ร้องเรียนไปยังรัฐบาลของตนที่อินเดีย ขอให้ทำการแก้ไขสนธิสัญญาเบอร์นี แต่ดูเหมือนว่าทางฝ่ายอินเดียมิได้ให้ความสนใจจะแก้ไขปัญหานี้อย่างจริงจัง³ อย่างไรก็ตามเนื่องจากนโยบายผูกขาดการค้าของไทยกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของพ่อค้าที่สิงคโปร์ หอการค้าแห่งสิงคโปร์จึงพยายามร้องเรียนให้กระทรวงการต่างประเทศของอังกฤษดำเนินการในปัญหานี้ นอกจากนี้หอการค้าแห่งสิงคโปร์และกระทรวงการต่างประเทศของอังกฤษยังได้รับการร้องเรียนในปัญหานี้จากพ่อค้าในประเทศอังกฤษ และตัวแทนการค้าอีกหลายแห่งในอังกฤษ⁴



1. ดูหนังสือพิมพ์ Singapore Free Press, 17 October 1844; 8 November 1845
2. หอการค้าแห่งสิงคโปร์ก่อตั้งขึ้นในพ.ศ. 2380 (ค.ศ. 1837) ประกอบด้วยพ่อค้าตัวแทนการค้า เจ้าของเรือสินค้าซึ่งประกอบกิจการอยู่ในสิงคโปร์ คณะกรรมการของหอการค้ามีทั้ง ชาวยุโรป ชาวอเมริกัน ชาวจีน และชาวอาหรับ ดู C.M. Turnbull "The European Mercantile Community in Singapore 1819, - 1867, " J.S.A.H., 1 (March, 1969) 12 - 35 ; Ian Nish, Op. Cit.
3. "Siam and Cochin-China Instructions as to improving Commercial Relations with Siam and Cochin-China," Draft Sir James Brooke No.1, 18 December 1849, F.O. 69/1; Singapore Free Press, 4 November 1848; 13 July 1848; 24 August 1848
4. ดูข้อร้องเรียนของพ่อค้าและหอการค้าต่างๆที่เสนอต่อกระทรวงการต่างประเทศอังกฤษใน: Memorial of the Chamber of Commerce to Palmerston, F.O. 69/2
Memorial of Merchants, F.O. 69/2
Complaints of Merchants, F.O. 97/368
Merchants of Manchester to Palmerston, 23 April 1850, F.O. 97/368

โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากสมาคมพ่อค้าแห่งแมนเชสเตอร์ (The Merchants of Manchester ซึ่งเป็นสมาคมพ่อค้าที่มีอิทธิพลในอังกฤษ ด้วยการร้องเรียนจากหลายฝ่าย ประกอบกับอังกฤษเสรีสินการระสงครามดินในประเทศจีน กระทรวงการต่างประเทศอังกฤษจึงเห็นสมควรให้มีการดำเนินงานปรับปรุงข้อตกลงทางการค้าในสนธิสัญญาเบอร์นี

ข้อเรียกร้องให้มีการเจรจาแก้ไขสนธิสัญญาเบอร์นีส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทางการค้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งการค้าของพ่อค้าอังกฤษที่สิงคโปร์ นอกเหนือจากนั้นเป็นข้อเรียกร้องขอความคุ้มครองสิทธิของพ่อค้าในการเดินทางและตั้งบ้านเรือนในประเทศไทย ในคำนำผลประโยชน์ทางการค้าอาจกล่าวได้ว่า นอกจากจะเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทางการค้าของพ่อค้าอังกฤษและคนในบังคับที่เดินทางเข้ามาค้าในประเทศไทยแล้วยังเป็นการช่วยแก้ปัญหาให้แก่พ่อค้าแห่งสิงคโปร์อีกด้วย ทั้งนี้เพราะฮอลันดากำลังขยายอิทธิพลทางการค้าของตนในหมู่เกาะอินดิสตะวันออกเพื่อแข่งขันกับสิงคโปร์อยู่ในขณะนั้น

ในประการแรกอาจกล่าวได้ว่า ระบบการเก็บภาษีทางอ้อมและการผูกขาดการค้าที่สำคัญหลายชนิดของรัฐบาลเป็นการทำลายการค้าของพ่อค้าตะวันตก นโยบายดังกล่าวทำให้พ่อค้าตะวันตกไม่ได้รับความสะดวกจากการค้าในประเทศไทย และไม่ได้รับผลประโยชน์มากเท่าที่ควร พ่อค้ามีอาจซื้อขายได้โดยเสรี นอกจากนี้ระบบการเก็บภาษีอากรของรัฐบาลไทยทั้งภาษีทางตรงและภาษีปากเรือก็ทำให้พ่อค้าตะวันตกเสียผลประโยชน์ พ่อค้าเหล่านี้ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูง ทำให้เสียเปรียบพ่อค้าชาวไทยและจีนในการซื้อขายสินค้าชนิดเดียวกัน ณ เมืองท่าแห่งเดียวกัน อย่างไรก็ตามแม้ว่าพ่อค้าอังกฤษจะได้รับผลประโยชน์น้อยกว่าที่ควร แต่พ่อค้าเหล่านี้ก็ยังไม่อยากสูญเสียตลาดการค้าของคนในประเทศไทย เนื่องจากไทยเป็นตลาดสินค้าที่สำคัญของอังกฤษรองจากประเทศจีนในภาคตะวันออกไกล¹ ถ้าหากว่ารัฐบาลอังกฤษสามารถเจรจาขอแก้ไขสนธิสัญญาเบอร์นีกับรัฐบาลไทยได้แล้ว ก็เป็นการเปิดโอกาสให้พ่อค้าและคนในบังคับอังกฤษเข้าไปค้าขายยังประเทศไทยได้มากขึ้น ในขณะเดียวกันพ่อค้าที่เข้าไปค้าขายอยู่เดิมก็จะสามารถค้าขายต่อไปได้ด้วยดี เนื่องจากได้รับผลประโยชน์พอเพียง

¹ Memorial of the Chamber of Commerce to Palmerston, F.O.69/2; Singapore Free Press, 4 November 1848

ประการต่อมา การสถาปนาเมืองท่าแห่งใหม่ของอังกฤษที่ฮ่องกงในพ.ศ. 2385 (ค.ศ. 1842) ก่อให้เกิดการกระทบกระเทือนต่อการค้าของสิงคโปร์อยู่บ้าง¹ แม้ว่าสิงคโปร์ยังคงเป็นศูนย์กลางของเส้นทางการค้าระหว่างยุโรปและจีน แต่เรือสินค้าที่ค้าขายระหว่างจีนและเมืองท่าในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มักจะนิยมไปแวะซื้อขายสินค้าที่ฮ่องกง มากกว่าที่จะแวะที่สิงคโปร์ดั้งเดิม² เป็นเหตุให้สิงคโปร์ต้องหันไปขยายตลาดการค้าของตนในหมู่เกาะอินดิสตะวันออกเฉียงใต้อีก โดยเฉพาอย่างยิ่งในหมู่เกาะบอร์เนียว แต่นโยบายทางการค้าดังกล่าวของพ่อค้าอังกฤษที่สิงคโปร์ต้องประสบปัญหาที่ฮอลันดากำลังขยายอิทธิพลทางการค้าของตนเข้าไปในหมู่เกาะอินดิสตะวันออกเฉียงใต้เพื่อแข่งกับสิงคโปร์ สิงคโปร์ต้องเผชิญปัญหานี้ตั้งแต่พ.ศ. 2377 (ค.ศ. 1834) เมื่อรัฐบาลฮอลันดาออกพระราชกฤษฎีกาสำคัญ 2 ฉบับ กล่าวคือในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2377 ออกพระราชกฤษฎีกาขึ้นอัตราภาษีขาเข้าของอุตสาหกรรมสิ่งทอจากเมืองท่าต่างๆทางภาคตะวันออกเฉียงของแหลมกู๊ดโฮปอีก 70% และในเดือนพฤศจิกายนในปีเดียวกันนั้น รัฐบาลฮอลันดาออกพระราชกฤษฎีกาลดอัตราภาษีของอุตสาหกรรมสิ่งทอที่นำออกไปจากเมืองท่าต่างๆของฮอลันดาในหมู่เกาะอินดิสตะวันออกเฉียงใต้³ พระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับดังกล่าวมีผลบังคับให้สินค้าประเภทสิ่งทอจากอินเดียที่พ่อค้าสิงคโปร์นำเข้ามายังเมืองท่าต่างๆของฮอลันดามีราคาแพงขึ้น ในขณะที่เกี่ยวกับการจำหน่ายสินค้าดังกล่าวตามเมืองท่าอื่นๆในหมู่เกาะอินดิสตะวันออกเฉียงใต้ของสิงคโปร์ก็ยังคงแข่งขันด้วยสินค้าชนิดเดียวกันจากเมืองท่าของฮอลันดา

นอกจากจะประสบปัญหาการจำหน่ายสินค้าประเภทสิ่งทอทั้งที่เมืองท่าของฮอลันดา และเมืองท่าอื่นๆในหมู่เกาะอินดิสตะวันออกเฉียงใต้แล้ว สิงคโปร์ยังประสบกับปัญหาที่ฮอลันดาพยายาม

¹ C.N. Parkinson, "The British in Malaya," History Today, VI, 1959, p.369

² Cowan, Nineteenth - Century Malaya..., p.21

³ Turnbull, The Straits Settlement..., p.166

แต่อิทธิพลทางการค้าของตนเข้าไปในหมู่เกาะอินดิสตะวันออก ตั้งแต่พ.ศ. 2383 เป็นต้นไป ฮอลันดาพยายามเข้าควบคุมการค้าของหมู่เกาะดังกล่าวด้วยการทำสนธิสัญญาทางการค้ากับเจ้าผู้ครองแคว้นต่างๆ ฮอลันดาสามารถเข้าควบคุมหมู่เกาะลอมบอก (Lombok) ได้ใน พ.ศ. 2386 (ค.ศ. 1843) และขยายอิทธิพลเข้าไปในหมู่เกาะบาห์ลีเมื่อพ.ศ. 2392 (ค.ศ. 1849)¹ เนื่องจากบาห์ลีเป็นเมืองท่าสำคัญที่คอยป้อนสินค้าจากต่างประเทศเข้าไปในหมู่เกาะชวา ฮอลันดาจึงเข้าไปค้าขายตามชายฝั่งของหมู่เกาะเพื่อที่กันมิให้หมู่เกาะเหล่านี้ซื้อสินค้าของพ่อค้าสิงคโปร์จากบาห์ลี นโยบายเข้าควบคุมการค้าของฮอลันดาในบาห์ลีนับว่าเป็นปัญหาสำคัญสำหรับสิงคโปร์ ในพ.ศ. 2393 หอการค้าแห่งสิงคโปร์โดยการสนับสนุนของหอการค้าแห่งเอดินเบอระ (The Edinburgh Chamber of Commerce) จึงยื่นข้อเรียกร้องต่อรัฐบาลของคนที่ลอนดอนเกี่ยวกับนโยบายการค้าของฮอลันดาในหมู่เกาะลอมบอก และบาห์ลี² นอกจากนี้ฮอลันดายังเปิดเมืองท่าเสรีขึ้นอีกหลายแห่งในหมู่เกาะอินดิสตะวันออกระหว่างพ.ศ. 2390 - 2391 เพื่อแข่งขันกับสิงคโปร์

ในขณะที่สิงคโปร์จำเป็นต้องขยายตลาดการค้าของตนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพิ่มมากขึ้น เนื่องจากช่องกงกลายเป็นศูนย์กลางการค้าระหว่างจีนกับภูมิภาคแถบนี้ ก็เป็นช่วงระยะเวลาที่ฮอลันดาทำสังขยาอิทธิพลทางการค้าของตนเข้าไปในหมู่เกาะอินดิสตะวันออกเพื่อแข่งขันกับสิงคโปร์ด้วย ดังนั้นการขยายตลาดการค้าของตนทางตอนเหนือของแหลมมลายูเป็นต้นว่าในประเทศไทยและเวียดนามก็อาจจะช่วยให้พ่อค้าอังกฤษที่สิงคโปร์แก้ปัญหาต่างๆ ได้บ้าง ถึงแม้ว่าการติดต่อกันระหว่างไทยและสิงคโปร์ยังคงมีอยู่เสมอ แต่พ่อค้าที่เข้ามาค้าขายกับไทยได้รับผลประโยชน์ไม่มากนัก เนื่องจากต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงและเสีย

¹ Ibid., p.169

² รัฐบาลอังกฤษใช้นโยบายบีบบังคับรัฐบาลฮอลันดาในปัญหานี้ ฮอลันดาจึงยอมอนุญาตให้เรือสินค้าของชาติต่างๆ เข้าไปค้าขายในหมู่เกาะทั้งสองแห่งนี้ในพ.ศ. 2400 (ค.ศ. 1857)

ดู Ibid., pp. 169 -170 ประกอบ

เวลา ฉะนั้นถ้าหากว่าพ่อค้าอังกฤษสามารถเจรจาให้รัฐบาลไทยยินยอมแก้ไขสนธิสัญญาเบอร์นี เพื่อลดหย่อนอัตราภาษีและยกเลิกนโยบายผูกขาดการค้าได้แล้ว จะเกิดประโยชน์ต่อการค้าของสิงคโปร์อย่างมาก¹ และช่วยให้สิงคโปร์แก้ไขปัญหาการขยายตลาดการค้าของตนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้บ้าง

ข้อเรียกร้องอื่น ๆ นอกเหนือจากการแก้ไขสนธิสัญญาเบอร์นี เพื่อผลประโยชน์ทางการค้าแล้ว ยังมีข้อเรียกร้องทางการเมืองขอให้มีการจัดตั้งสถานกงสุลในประเทศไทย เพื่อดูแลผลประโยชน์และสวัสดิภาพของชาวอังกฤษตลอดจนคนในบังคับที่อยู่ในประเทศไทย² นอกจากนี้พ่อค้าอังกฤษยังร้องเรียนว่าไม่ได้รับสิทธิเท่าที่ควรเมื่ออยู่ในประเทศไทย เป็นต้นว่าพ่อค้าไม่ได้รับอนุญาตให้เดินทางออกจากกรุงเทพฯ ออกไปยังที่อื่นๆ แม้ว่าจะมีเหตุผลเกี่ยวกับสุขภาพก็ตาม³ อาจสรุปได้ว่าข้อร้องเรียนให้มีการแก้ไขสนธิสัญญาเบอร์นีที่กระทรวงการต่างประเทศอังกฤษได้รับจากพ่อค้าและหอการค้าต่าง ๆ นั้น นอกจากจะมีเหตุผลทางการค้าเป็นหลักสำคัญแล้ว ยังมีเหตุผลทางการเมือง ตลอดจนข้อร้องเรียนเรื่องสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลอีกด้วย

เมื่อพิจารณาว่าปัญหาต่างๆ มีน้ำหนักมากเพียงพอ ประกอบกับภาระกิจทางการเมืองของอังกฤษในประเทศจีนเริ่มอ่อนแอลงลง รัฐบาลอังกฤษจึงมีเวลาหันมาเอาใจใส่ปัญหาของตนในประเทศไทย ดังนั้นในเดือน ธันวาคม พ.ศ. 2392 กระทรวงการต่างประเทศของอังกฤษจึงตัดสินใจส่งคณะทูตของเซอร์เจมส์ บรูค ราชาแห่งซาราวัก (Rajah of Sarawak) ซึ่งเป็นผู้ที่เฉลียวฉลาดมีความสามารถ และคุ้นเคยกับขนบธรรมเนียมประเพณีทางตะวันออกเป็นอย่างดี เดินทางเข้ามาขอแก้ไขสนธิสัญญาเบอร์นีกับรัฐบาลไทยในพ.ศ. 2393

¹ Wong Lin Ken, *Op. Cit.*, p.152

² Merchants of Manchester to Palmerston, 23 April 1850, F.O. 97/318

³ Palmerston answers to Brown's Complaints to the Treaty of 1826, F.O. 69/2

การเจรจาทางการทูตของเซอร์เจมส์ บรูค

คณะของเซอร์เจมส์ บรูค ได้รับคำสั่งในการเดินทางมาเจรจากับรัฐบาลไทยว่า ให้ดำเนินการปรับปรุงสัมพันธไมตรีทางการค้าระหว่างไทยกับอังกฤษ ตลอดจนดูแลผลประโยชน์ต่างๆของชาวอังกฤษและคนในบังคับ ในเรื่องการนับถือคริสตศาสนา การประกอบพิธีกรรมทางศาสนา และผลประโยชน์อื่นๆ บรูคได้รับมอบหมายให้มีความแจ่มแจ้งในการเจรจาและตัดสินใจปัญหาต่างๆที่จะไม่เป็นการผูกมัดรัฐบาลอังกฤษ และในขณะเดียวกันก็ต้องระมัดระวังมิให้สัมพันธไมตรีระหว่างประเทศทั้งสองเลวลง¹ คำสั่งของกระทรวงการต่างประเทศอังกฤษแสดงให้เห็นว่า อังกฤษมีนโยบายที่จะรักษาสัมพันธไมตรีกับไทยต่อไป แม้ว่าคำสั่งนี้จะไม่ได้แสดงนโยบายที่แข็งกร้าว แต่รัฐบาลอังกฤษก็ระมัดระวังข้อขัดแย้งทางการเมืองอย่างมาก คำสั่งที่บรูคได้รับนั้นถือว่าเป็นนโยบายหลักที่จะต้องปฏิบัติ ส่วนข้อปลีกย่อยต่างๆในการเจรจาเป็นความรับผิดชอบที่บรูคจะพึงใช้ความเฉลียวฉลาดของตนต่อรองกับฝ่ายไทย

ก่อนที่จะเจรจาทางการทูตกับเสนาบดีฝ่ายไทย บรูคได้ศึกษาข้อความในสนธิสัญญาเบอร์นี้อย่างละเอียด แล้วจึงเสนอร่างสนธิสัญญาฉบับใหม่ต่อรัฐบาลไทย บรูคได้ทำหนังสือชี้แจงแก่เจ้าพระยาพระคลังก่อนที่จะเสนอร่างสนธิสัญญาฉบับใหม่รวม 5 ฉบับมีใจความว่า อังกฤษมิได้มีความมุ่งหมายที่จะยกเลิกสนธิสัญญาเบอร์นีที่มีอยู่เดิม หากแต่ต้องการแก้ไขปรับปรุงข้อความบางตอนในสนธิสัญญาดังกล่าวซึ่งทำไว้เมื่อ 24 ปีก่อน เพื่อกระชับสัมพันธไมตรีระหว่างประเทศทั้งสองให้แน่นแฟ้นมากยิ่งขึ้น และเพื่อช่วยให้การค้าระหว่างพ่อค้าทั้งสองชาติดำเนินไปด้วยความสะดวกรวดเร็ว และเจริญรุ่งเรืองมากยิ่งขึ้น² หนังสือร่างสนธิสัญญาฉบับใหม่ที่บรูคเสนอแก่รัฐบาลไทยโดยผ่านทางเจ้าพระยาพระคลังนั้น แยกออกเป็นหนังสือร่างสนธิสัญญาทางพระราชไมตรีรวม 9 ข้อ และร่างสัญญาพิทักษ์สินค้าอีก 6 ข้อ³ โดยจะแยกพิจารณาได้ดังนี้

¹ Draft Sir James Brooke, No.1, 18 December 1849, F.O. 69/1

² หอสมุดแห่งชาติ, "จดหมายเหตุเซอร์เจมส์บรูค เข้ามาทำสัญญาทางพระราชไมตรีระหว่างกรุงสยามกับอังกฤษ," เลขที่ 12 จ.ศ. 1212; ประชุมพงศาวดารภาคที่ 62, หน้า 143-1

³ ุรายละเอียดหนังสือร่างสนธิสัญญาทั้งสองฉบับจาก ผนวก ค

ร่างสนธิสัญญาทางพระราชไมตรี

ร่างสนธิสัญญาดังนี้ถือได้ว่าเป็นการแก้ไขปรับปรุงจากฉบับเดิมที่มีอยู่เดิมรวม 14 ข้อ เป็นข้อเสนอรวม 9 ข้อซึ่งครอบคลุมเรื่อง การค้าทั่วไป การขจัดกีดกันสถานกงสุล ตลอดจน การขอลิทธิอื่นๆ เช่น สิทธิอย่างชาติที่ไว้ก่อนเสมอ (most - favoured - nation) สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลของพ่อค้า และเสรีภาพในการนับถือศาสนา

เรื่องการค้าทั่วไป ข้อเสนอเกี่ยวกับการค้าที่บริเตนขอไว้ในร่างสนธิสัญญาทางพระราชไมตรีนั้น มีจุดมุ่งหมายอยู่ที่การเจรจาเรื่องระบบการค้าเสรีซึ่งฝ่ายไทยมิได้ปฏิบัติตามข้อตกลงที่ทำไว้ต่อกันตามสนธิสัญญาเบอร์นี บริเตนจึงเสนออย่าให้มีการเจรจาปัญหานี้ในร่างสนธิสัญญาของตนข้อที่ 5 ว่า ทั้งสองฝ่ายจะห้ามมิให้เจ้าหน้าที่หรือบุคคลของตนทำการชักขวางผลประโยชน์ในการซื้อขายสินค้าของพ่อค้าจากประเทศคู่สัญญา ข้อเสนอของบริเตนดังกล่าวจะคุ้มครองผลประโยชน์ทางการค้าของพ่อค้าอังกฤษในประเทศไทยอย่างกว้างขวาง เพราะ "การห้ามมิให้ชักขวางผลประโยชน์ในการซื้อขาย" นั้น จะรวมถึงความถึงระบบการค้าเสรี ข้อห้ามมิให้รัฐบาลไทยผูกขาดสินค้าที่สำคัญๆ ตลอดจนการยกเลิกระเบียบวิธีปฏิบัติทางการค้าของไทยซึ่งอาจจะชักคอผลประโยชน์ทางการค้าของพ่อค้าอังกฤษ จึงเห็นได้ว่าข้อเสนอดังกล่าวจะก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่พ่อค้าอังกฤษมากกว่าข้อตกลงตามสนธิสัญญาเบอร์นี ซึ่งเพียงแต่อนุญาตให้พ่อค้าและประชาชนติดต่อกันขายกันเองได้โดยเสรี แต่จะต้องปฏิบัติตามธรรมเนียมการค้าของประเทศนั้นๆอย่างเคร่งครัด

รัฐบาลไทยคงจะพิจารณาข้อเสนอดังกล่าวว่าเป็นการชักก่อนนโยบายและผลประโยชน์ทางการค้าของไทย ดังนั้นฝ่ายไทยจึงพยายามหลีกเลี่ยงไม่ยอมเจรจากับบริเตนในปัญหานี้ โดยอ้างเหตุผลว่าข้อห้ามมิให้ชาวต่างประเทศนำเงิน และอาวุธยุทโธปกรณ์ต่างๆ เข้ามาขายในประเทศไทย ตลอดจนการห้ามมิให้พ่อค้าซื้อข้าวสารและข้าวเปลือกออกไปขายยังต่างประเทศนั้น เป็นข้อห้ามที่ยึดถือเป็นประเพณีมาช้านานและรัฐบาลจะปฏิบัติสืบไป ส่วนพ่อค้าชาวต่างประเทศที่เข้ามาค้าขายในประเทศไทยและถูกชักขวางในเรื่องผลประโยชน์ทางการค้า ก็ควรร้องเรียนต่อพระยาศรีพิพัฒน์รัตนราชโกษาเสนาบดีผู้ใหญ่ นอกจากนี้ทางฝ่ายไทยก็ยังไม่ปรากฏมีข้อร้องเรียนจากพ่อค้าไทยที่ไปค้าขายยังดินแดนของอังกฤษว่าถูกชักขวางทางการค้าแต่

ประการใด ดังนั้นรัฐบาลไทยจึงปฏิเสธที่จะแก้ไขสนธิสัญญาในปัญหานี้¹ คำตอบของรัฐบาลไทยที่บอกกับข้อเสนอของบริติชดังกล่าวแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลไทยมีนโยบายไม่ยินยอมสูญเสียผลประโยชน์ทางการค้าของตนให้กับชาติตะวันตกอย่างเด็ดขาด

นอกจากข้อเสนอเรื่องระบบการค้าเสรีแล้ว บริติชยังเสนอไว้ในข้อที่ 7 ขอให้เรือรบของทั้งสองฝ่ายแล่นเข้าไปแวะจอดในแม่น้ำและเมืองท่าของประเทศคู่สัญญา เพื่อซื้อเสบียงอาหาร น้ำ และฟืนสำหรับใช้ในเรือ แม้ว่าข้อเสนอข้อนี้จะขอความสะดวกเพื่อติดต่อกับซื้อขายเล็กน้อยๆ แต่การขอให้เรือรบแล่นเข้าไปในแม่น้ำถือว่าเป็นข้อเรียกร้องทางการเมืองที่มีความสำคัญต่อเสถียรภาพของประเทศ เพราะเรือรบดังกล่าวอาจจะถือโอกาสปิดกั้นแม่น้ำหรืออ่าวของประเทศนั้นๆ ในกรณีที่เกิดการขัดแย้งเล็กน้อยๆเกี่ยวกับผลประโยชน์ต่างๆระหว่างประเทศทั้งสอง ดังนั้นรัฐบาลไทยจึงไม่อนุญาตให้เรือรบแล่นเข้าไปในแม่น้ำ ฝ่ายไทยอ้างว่าเมืองท่าตามชายฝั่งทะเลต่างๆของไทยมีปากน้ำที่ตื้นเขิน อนึ่งเรือรบที่จะแล่นเข้าไปในกรุงเทพฯก็อนุญาตให้จอดทอดสมออยู่เพียงแค่นอกสันดอน ส่วนการขอซื้อเสบียงอาหารต่างๆนั้นก็หาซื้อได้ตามราคาของลูกค้า ฉะนั้นในฐานะที่ประเทศทั้งสองมีไมตรีกัน สามารถติดต่อกับซื้อขายสินค้าแก่กัน รัฐบาลไทยจึงไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องทำสัญญานี้

เรื่องการขจัดกีดกันสถานกงสุล บริติชเสนอไว้ในข้อที่ 6 ว่า ให้จัดตั้งสถานกงสุลทั้งในดินแดนของไทยและอังกฤษ เพื่อดูแลการค้าของพ่อค้าและคนในบังคับอังกฤษ พิจารณาความคดีระหว่างพ่อค้าด้วยกันเอง ตลอดจนร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของประเทศนั้นๆพิจารณาคดีระหว่างพ่อค้ากับชาวพื้นเมือง ข้อเสนอข้อนี้ชี้ให้เห็นว่าฝ่ายอังกฤษไม่ปรารถนาจะขึ้นศาลไทยในกรณีที่เกิดคดีฟ้องร้อง ในข้อนี้รัฐบาลไทยมีความต้องการจะให้พ่อค้าปฏิบัติตามกฎหมายและขึ้นศาลของบ้านเมืองที่เข้าไปค้าขาย ทางฝ่ายไทยมองไม่เห็นความจำเป็นของการตั้งสถานกงสุล และได้ยกตัวอย่างสถานกงสุลโปรตุเกสที่ตั้งขึ้นในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัยว่า ไม่เกิดประโยชน์แก่ฝ่ายไทย เพราะภายหลังจากตั้งสถานกงสุลไม่มีเรือของพ่อค้าโปรตุเกสเข้ามาค้า แม้แต่เพียงลำเดียว นอกจากนี้รัฐบาลไทยยังพิจารณาว่าการตั้ง

¹ หมอสมุทราหังชงทิ,
"จดหมายเหตุเซอร์เจมส์บริติช เข้ามาทำสัญญาทางพระราชไมตรีระหว่างกรุงสยามกับอังกฤษ," เลขที่ 12 ค. จ. ศ. 1212

สถานกงสุล "จะไปก็คขวางบ้านเมืองเขาเปล่าๆ"¹ ข้อความดังกล่าวแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลไทยหวังเกรงว่าจะเกิดปัญหาทางการเมืองขึ้นได้ภายหลัง ถ้าหากว่าปล่อยให้อังกฤษเข้ามาตั้งสถานกงสุลในประเทศไทย

เรื่องการขอสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล และสิทธิอย่างชาติที่ได้รับอนุเคราะห์ยิ่ง

บริค์ได้เรียกร้องสิทธิในการเดินทาง ค้าขาย ตั้งบ้านเรือนในกรุงเทพฯ และหัวเมืองต่างๆ ของไทย ตลอดจนสิทธิอย่างชาติที่ได้รับอนุเคราะห์ยิ่งสำหรับพ่อค้าอังกฤษและคนในบังคับที่เข้ามาตั้งค้อค้าขายในประเทศไทย รัฐบาลไทยตอบปฏิเสธข้อเสนอบริค์ว่าฝ่ายไทยไม่จำเป็นต้องเรียกร้องสิทธิดังกล่าวให้แก่คนไทย เนื่องจากไม่ปรากฏว่ามีพ่อค้าชาวไทยคนใดไปตั้งบ้านเรือนอยู่ในเขตแดนของอังกฤษ หรือถ้าหากว่ามีรัฐบาลไทยก็จะถือว่าเป็นคนไม่ดีที่ละทิ้งไปอยู่บ้านเมืองอื่น รัฐบาลไทยจะไม่ใส่ใจเอาธุระให้เพราะเป็นบุคคลที่สังคมรังเกียจ ส่วนชาวอังกฤษที่เข้ามาตั้งบ้านเรือนค้าขายอยู่ในประเทศไทยก็มีแต่ นายรอเบิร์ต ฮันเตอร์ ซึ่งมีได้ปฏิบัติตนดังเช่นชาวต่างประเทศชาติอื่นๆ ที่เข้ามาตั้งบ้านเรือนอยู่ในประเทศไทยอย่างสงบสุขมาเป็นเวลานาน หากแต่มาทำผิดกฎหมาย ลักลอบค้าฝิ่น และเกิดกรณีพิพาทกับรัฐบาลไทย

ฮันเตอร์เป็นพ่อค้าอังกฤษคนแรกที่เข้าตั้งห้างขายสินค้าอยู่ที่กรุงเทพฯ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ในระยะแรกฮันเตอร์เป็นผู้ที่คุ้นเคยกับราชสำนักไทยเป็นอย่างดีเนื่องจากได้ค้าขายกับรัฐบาลไทย ครั้นเมื่อขุนนางไทยต่อเรือกำปั่นไปค้าขายเอง ธุรกิจการค้าของฮันเตอร์จึงมีคู่แข่ง ฮันเตอร์หันไปลักลอบนำฝิ่นเข้ามาค้าขายในประเทศไทย ซึ่งเป็นการผิดกฎหมายไทย ต่อมาฮันเตอร์เกิดกรณีพิพาทกับรัฐบาลไทย เมื่อฮันเตอร์นำเรือกลไฟลำหนึ่งมาขายให้กับรัฐบาลในพ.ศ. 2387 (ค.ศ. 1844) ด้วยราคา 1,200 ซึ่ง² แต่ทางฝ่ายไทยปฏิเสธไม่รับซื้อเพราะเรือดังกล่าวเป็นเรือเก่าที่รื้อแล้วแล่นช้า ฮันเตอร์จึงโกรธรัฐบาลไทย กล่าวหาว่าไทยละเมิดข้อตกลง และข่มขู่ว่าจะร้องเรียนให้รัฐบาลของตนยกกองทัพ

¹ เรื่องเดียวกัน

² ประชุมพงศาวดารภาคที่ 62, หน้า 187; แต่เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, เรื่องเก็ม, เล่ม 2 หน้า 93 อ้างราคาเรือ 2,000 ซึ่ง

ทัพเรือเข้ามาในประเทศไทย รัฐบาลไทยจึงขับไล่ฮันเตอร์ออกจากประเทศไทยในเดือน ธันวาคม ปีนั้นเอง พร้อมกันนั้นก็จัดการเตรียมรับมือกับกองทัพเรืออังกฤษตามที่ฮันเตอร์ได้ ชูไว้ โดยสร้างป้อมป้องกันที่เมืองสมุทรปราการและพระประแดง¹ อย่างไรก็ตามเมื่อ ฮันเตอร์ไปร้องเรียนต่อผู้สำเร็จราชการอังกฤษที่ปัวนังและที่อื่นเคียดตามลำดับ เจ้าหน้าที่ อังกฤษทั้งสองแห่งก็ปฏิเสธที่จะเข้าแทรกแซงในปัญหานี้ โดยอ้างว่าไม่ทราบรายละเอียด และข้อเท็จจริงที่ถูกฟ้อง² จากกรณีของฮันเตอร์ดังกล่าวฝ่ายไทยจึงไม่ต้องการให้มีชาวอังกฤษ เข้ามาตั้งบ้านเรือนอยู่ในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก กัวยเกรงว่าจะมีนิสัยเหมือนนาย ฮันเตอร์ และจะก่อให้เกิดความเคียดระแค้นแก่ประชาชนและรัฐบาลไทย คำตอบของรัฐบาล ไทยแสดงถึงนโยบายต่อต้านชาวตะวันตกของรัฐบาลไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อชาวอังกฤษ³

เรื่องเสรีภาพในศาสนา

บริคุคขอให้ผู้ที่นับถือคริสตศาสนาได้ประกอบศาสนกิจทางศาสนาของตนในประเทศไทย กับขอให้พระมหากษัตริย์ไทยพระราชทานที่ดินสำหรับฝังศพคริสตศาสนิกชน รัฐบาลไทยก็ชี้แจง ให้บริคุคทราบว่าพระมหากษัตริย์ไทยทรงมีขันติธรรมทางศาสนาต่อผู้นับถือศาสนาทุกศาสนาตั้ง แต่สมัยอยุธยาตลอดมา ชาวต่างประเทศและผู้ทีนับถือศาสนาอื่นๆต่างก็ได้รับอนุญาตให้ประกอบ ศาสนกิจ ตลอดจนเผยแพร่ศาสนาของตน แม้เมื่อเสียชีวิตรก็ได้รับอนุญาตให้ฝังศพตามธรรมเนียมศาสนานั้นๆ ดังนั้นจึงไม่จำเป็นต้องทำสัญญาต่อกัน เนื่องจากข้อเสนอของบริคุคนี้เป็น สิ่งที่รัฐบาลไทยปฏิบัติอยู่แล้ว

จะเห็นได้ว่าข้อเรียกร้องตามร่างสนธิสัญญาทั้ง 9 ข้อของบริคุคได้รับการตอบปฏิเสธ จากรัฐบาลไทยทั้งสิ้น ข้อปฏิเสธของฝ่ายไทยเน้นถึงการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทย

¹ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 93 - 94

² ฎรายละเอียดเพิ่มเติมจาก; ประชุมพงศาวดารภาคที่ 62, หน้า 186 - 187; เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, เรื่องเดียวกัน, เล่ม 2 หน้า 93 - 94

³ Sir James Brooke to Rev. Richard Coxe, 16 October 1850, The Private Letters of Sir James Brooke K.C.B., Rajah of Sarawak, Narrating the Events of His Life, from 1838 to the Present Time, Edited by John C. Templer, No.132, V.III. (London; Bentley, 1853) p.18

ในขณะนั้นว่า รัฐบาลไทยมีความระมัดระวังและรอบคอบในการดำเนินนโยบายทางการเมืองระหว่างประเทศ เพื่อป้องกันการแทรกแซงทางการเมืองของอังกฤษที่กำลังขยายอิทธิพลเข้ามาในเอเชีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากสงครามปีพ.ศ. 2385 อย่างไรก็ตามการที่ไทยปฏิเสธข้อเรียกร้องของอังกฤษนั้น ในบางข้อก็เหมาะสมและมีน้ำหนักเพียงพอ แต่ในบางข้อก็เป็นการหลีกเลี่ยงข้อเสนอมันไม่ค่อยจะสมเหตุผล และมีน้ำหนักน้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำชี้แจงเรื่องระบบการค้าเสรี และเรื่องสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลของพ่อค้าอังกฤษนั้น จะแสดงถึงการดำเนินนโยบายที่ไม่ไว้วางใจและไม่ยินยอมประนีประนอมอย่างเด่นชัด

ร่างสัญญาพิกัดสินค้า

ร่างสัญญาพิกัดสินค้าเป็นข้อเสนอ 6 ข้อเพื่อปรับปรุงสัมพันธไมตรีทางการค้าระหว่างไทยและอังกฤษ เนื้อความในร่างสัญญานี้จะกำหนดรายการสินค้า 7 สิ่งคือ น้ำมัน อารุขบุทธรภัณฑ์ เหล็ก กะทะเหล็ก เหล็กกล้า สุรา และไม้สัก ให้รัฐบาลไทยตั้งพิกัดอัตราภาษีตามความพอใจ สินค้าสำคัญอื่นๆ เช่น ข้าวสาร น้ำตาล ครั่ง เขาสัตว์ และไม้ฝาง พิกัดอัตราภาษีทั้งขาเข้าและขาออกรวมเป็นครั้งเดียวในอัตราที่บริเตนขอ ส่วนสินค้าอื่นๆนอกเหนือจากนี้ตลอดจนเงินซึ่งเป็นของต้องห้ามแล้ว บริเตนขอให้พ่อค้าได้คิดซื้อซื้อขายกับประชาชนได้โดยเสรีในทุกๆเมืองของประเทศไทยโดยไม่ต้องเสียภาษีเพิ่มอีก จุดมุ่งหมายสำคัญของบริเตนในร่างสัญญานี้ได้แก่การลดหย่อนอัตราภาษีปากเรือ บริเตนร้องเรียนว่าอัตราภาษีปากเรือที่รัฐบาลไทยเรียกเก็บจากเรือของพ่อค้าอังกฤษนั้นสูงมาก จึงขอลดหย่อนเหลือเพียงวาละ 500 บาท กับขอร้องไม่ให้เรียกเก็บภาษีปากเรือจากเรือสินค้าที่แวะเข้ามาซื้อหาเสบียงอาหาร หรือซ่อมเรือตลอดจนแวะสืบราคาสินค้าในตลาด คำชี้แจงของบริเตนเกี่ยวกับร่างสัญญาพิกัดสินค้านั้นปรากฏอยู่ในหนังสือฉบับที่ 5 ของบริเตนที่มีถึงเจ้าพระยาพระคลัง¹

บริเตนชี้แจงว่าอัตราภาษีปากเรือที่รัฐบาลไทยเรียกเก็บอยู่นั้นสูงมาก เป็นเหตุให้พ่อค้าอังกฤษเข้ามาค้าขายกับไทยไม่มากนัก ถ้าหากว่ารัฐบาลไทยยอมลดหย่อนอัตราภาษีปากเรือลงบ้างแล้ว พ่อค้าก็จะเข้ามาค้าขายกับไทยเพิ่มมากขึ้น และเป็นผลให้รัฐบาลไทยมีรายได้จากการเก็บภาษีเพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตามบริเตนได้ชี้แจงว่าการลดหย่อนอัตราภาษีปากเรือ

¹ ดูรายละเอียดของหนังสือฉบับนี้จาก ประชุมพงศาวดารภาคที่ 62, หน้า 159 - 166

มิได้เป็นการเรียกร้องผลประโยชน์ของอังกฤษแต่ฝ่ายเดียว เพราะทางอังกฤษก็ยินยอมให้รัฐบาลไทยกำหนดอัตราภาษีทั้งขาเข้าและขาออกจากสินค้า 7 สิ่งโดยเสรีอยู่แล้ว ในเรื่องนี้ พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเรียกประชุมเสนาบดีเพื่อขอความเห็นว่าจะลดค่าธรรมเนียมภาษีปากเรือให้กับอังกฤษตามที่ขอหรือไม่อย่างไร โดยให้พิจารณาทั้งส่วนดีและส่วนเสีย ที่ประชุมเสนาบดีมีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่ายคือ เจ้าพระยาพระคลังมีความเห็นว่าควรจะลดให้บ้างเพื่อเห็นแก่ทางไมตรีของอังกฤษ ส่วนพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวและเสนาบดีอื่นๆไม่เห็นด้วย เนื่องจากบริษัทยกเลิกการลดค่าธรรมเนียมอัตราภาษีปากเรือเป็นจำนวนมาก¹ ดังนั้นการเสนอขอลดค่าธรรมเนียมอัตราภาษีปากเรือของบริษัทยังได้รับการตอบปฏิเสธจากรัฐบาลไทย ฝ่ายไทยอ้างว่าได้ลดค่าธรรมเนียมจากการเก็บภาษีปากเรือให้แก่ฝ่ายอังกฤษมาแล้วตั้งแต่การทำสนธิสัญญาเบอร์นี แต่เดิมนั้นรัฐบาลไทยมีรายได้จากค่าธรรมเนียมภาษีปากเรือและจังกอบรวมแล้วประมาณวาละ 2,200 บาทเศษ ครั้นเมื่อเบอร์นีเดินทางมาเจริญสัมพันธไมตรีกับรัฐบาลไทยและขอให้ฝ่ายไทยรวมเรียกเก็บภาษีปากเรือเพียงอย่างเดียว รัฐบาลไทยได้ตกลงลดค่าธรรมเนียมอัตราภาษีปากเรือเพื่อเห็นแก่ทางไมตรีที่มีต่ออังกฤษ โดยคิดอัตราภาษีปากเรือเพียงวาละ 1,700 บาทสำหรับเรือที่บรรทุกสินค้าเข้ามา และวาละ 1,500 บาทสำหรับเรือที่ไม่ได้บรรทุกสินค้าเข้ามา²

สินค้าที่สำคัญอื่นๆ เช่นน้ำตาล และไม้ฝางซึ่งบริษัทยกเสนอขอให้รัฐบาลไทยเรียกเก็บรวมทั้งภาษีขาเข้าและภาษีขาออกเป็นคร่าวๆ ในอัตราที่ตนเสนอนั้น บริษัทยกเหตุผลว่าเพื่อช่วยให้สินค้าอื่นๆ ขายได้สะดวกและคล่องตัว เพราะถ้าหากว่าปล่อยให้เจ้าภาษีหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลเรียกเก็บภาษีจากผู้ซื้อและผู้ขาย นอกจากจะเป็นการขัดต่อสนธิสัญญาเบอร์นีแล้วยังทำให้การค้าต้องชะงักเพราะถ้าเก็บภาษีสูงผู้ผลิตก็ไม่อยากผลิตเนื่องจากต้นทุนการผลิตสูงหรือถ้าหากเก็บภาษีเพิ่มเติมจากผู้ซื้อมากขึ้น ผู้ซื้อก็ไม่อยากซื้อเนื่องจากจะได้รับผลกำไรน้อย จึงควรที่รัฐบาลไทยจะกำหนดอัตราภาษีที่เป็นธรรม และเมื่อเสียภาษีแล้วก็ขอให้ทั้ง

¹ "กระแสพระราชดำริ," เรื่องเดียวกัน, หน้า 134 - 141

² "หนังสือเสนาบดีพร้อมกัน มีถึงเซอร์แซมสับรูก," เรื่องเดียวกัน, หน้า 210 - 211

ผู้ซื้อและผู้ขายได้ติดต่อกันโดยตรงและเสรี นอกจากนี้บริษัทยังขอให้รัฐบาลไทยอนุญาตให้พ่อค้าไทยซื้อข้าวเปลือกและข้าวสาร โดยบริษัทยังพิจารณาว่าประเทศไทยเป็นดินแดนที่อุดมมีพืชผลซึ่งงอกงาม ถ้าหากว่ารัฐบาลไทยอนุญาตให้พ่อค้าซื้อข้าวเปลือกข้าวสารส่งไปขายนอกประเทศแล้ว ชาวนาก็จะมีกำลังใจปลูกข้าวเพื่อเพิ่มผลผลิต และเมื่อผลิตข้าวได้เป็นจำนวนมากก็จะทำให้ข้าวมีราคาถูกลง เป็นเหตุให้คนจนสามารถบริโภคข้าวได้ในราคาถูก

รัฐบาลไทยเพียงแต่ตอบข้อเสนอของบริษัทรายงานการลดย่อนภาษีปากเรือและเรื่องที่บริษัทยังขอให้พ่อค้าซื้อข้าวออกไปขายยังต่างประเทศว่า รัฐบาลจำเป็นต้องกักตุนข้าวไว้ภายในประเทศเผื่อว่ามีไคทำอะไรทำนาไม่ได้ผล ก็จะมีข้าวสำรองไว้มิให้ประชาชนอดหยาก¹ ส่วนข้อเสนออื่นๆ นั้นรัฐบาลไทยกล่าวหาว่าเป็นข้อความที่ยืดยาว และพยายามหาผลประโยชน์ใส่ตนโดยมิได้คำนึงถึงผลประโยชน์ของฝ่ายไทย ข้อเสนอต่างๆ ก็ล้วนแต่ "จะมาดบล้างเปลี่ยนแปลงประเพณีพระนครใหญ่"² ในการปฏิเสชร่างสัญญาพิทักษ์สินค้าตามที่บริษัทยื่นเสนอนั้น ส่วนใหญ่รัฐบาลอ้างว่าเป็นการขัดต่อขนบธรรมเนียมประเพณีที่ปฏิบัติมาช้านาน³ ซึ่งเป็นการปฏิเสชที่ไม่ค่อยจะมีเหตุผลมากนัก ในขณะที่เดียวกันก็เป็นการย้ำให้เห็นว่า นโยบายต่างประเทศของไทยต่ออังกฤษในขณะนั้นต้องการที่จะรักษามลประโยชน์ทางการค้าของประเทศชาติเป็นหลักสำคัญประการหนึ่ง จนกระทั่งในบางครั้งล้มค้ำนึ่งว่าผลประโยชน์ดังกล่าวนั้นอาจจะก่อให้เกิดผลเสียหายต่อสัมพันธไมตรีระหว่างประเทศ

ความล้มเหลวในการเจรจาทางการทูตของเซอร์เจมส์ บริดจ์

รัฐบาลไทยตอบปฏิเสธข้อเสนอตามร่างสนธิสัญญาของบริษัทยังสองฉบับ นอกจากเหตุผลที่ว่ารัฐบาลไทยยังคงถือว่าร้อยเอกเฮนรี เบอร์นี่เป็นผู้แทนของรัฐบาลอังกฤษ และไม่ยอมทำสนธิสัญญากับใหม่ชอนกับสนธิสัญญาเบอร์นี่ที่มีอยู่เดิมแล้ว⁴ รัฐบาลไทยยังพยายามหาเหตุผล

1 เรื่องเดียวกัน, หน้า 211

2 เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน

3 "หนังสือเจ้าพระยาพระคลังทูลเกล้าฯ ถวาย," เรื่องเดียวกัน, หน้า 215

4 "กระแสพระราชดำริ," เรื่องเดียวกัน, หน้า 138 - 139

มาขัดแย้งกับข้อเสนอของบรูค เพื่อชี้ให้เห็นว่าข้อเสนอส่วนใหญ่เน้นชัดต่อชนบทรรมนิยมประเพณีของไทย หรือในบางข้อก็เป็นสิ่งซึ่งรัฐบาลไทยปฏิบัติอยู่แล้ว และในบางข้อก็ไม่ชอบด้วยเหตุผลของฝ่ายไทย เหตุผลบางข้อที่ฝ่ายไทยยกขึ้นอ้างดูเหมือนว่ามีน้ำหนักไม่มากเพียงพอที่จะปฏิเสธข้อเสนอของบรูคซึ่งดำเนินการตามขั้นตอนตามมารยาททางการทูตอย่างครบถ้วน อาจสรุปได้ว่าความล้มเหลวในการเจรจาครั้งนี้เกิดจากนโยบายของฝ่ายไทยที่ไม่ยินยอมสูญเสียผลประโยชน์ใดๆ ให้กับฝ่ายอังกฤษ แม้ว่าตัวของทูตที่เข้ามาเจรจาจะมีคุณสมบัติและมารยาทที่เปรียบพร้อมเพียงใดก็ตาม นอกจากนี้ท่าทีของเสนาบดีไทยต่อคณะทูตครั้งนี้ ตลอดจนระยะเวลาที่บรูคเดินทางเข้ามาตอนปลายรัชกาลซึ่งพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงประจวรก็มีส่วนผลักดันให้บรูคประสบความสำเร็จ

คุณสมบัติ และอิทธิพลของเซอร์ เจมส์ บรูค เซอร์ เจมส์ บรูคได้ชื่อว่า เป็น

นักการทูตที่มีความสามารถ เฉลียวฉลาด รอบรู้ และเชี่ยวชาญในกิจการตะวันออกอย่างลึกซึ้ง แม้แต่เสนาบดีไทยเมื่อได้พบปะเจรจาท่องกับบรูคแล้วก็กล่าวยกย่องสติปัญญา และชมเชยกริยามารยาทของบรูค¹ อย่างไรก็ตามแม้ว่าบรูคจะดำเนินการเจรจากับรัฐบาลไทยตามคุณสมบัติของนักการทูตที่ดีก็ตาม แต่บรูคกลับประสบความสำเร็จในการเจรจาดังเช่นที่ โจเซฟ บัลเลสเคียร์ ทูตอเมริกันได้ประสบมาแล้วก่อนหน้านี้² อาจกล่าวได้ว่าความล้มเหลวของบรูคคือคำตอบของการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยต่อประเทศตะวันตกในขณะนั้น ซึ่งเป็นนโยบายที่ระมัดระวังและไม่ยินยอมประนีประนอมกับประเทศตะวันตก ก่อนหน้าที่บรูคจะเดินทางเข้ามาเจรจากับรัฐบาลไทยนั้น ทางฝ่ายไทยได้ตอบปฏิเสธและไม่เปิดโอกาสให้โจเซฟ บัลเลสเคียร์เจรจาขอแก้ไขสนธิสัญญา พ.ศ. 2375 โดยอ้างว่าบัลเลสเคียร์ประพฤติผิดธรรมเนียมการทูต บัลเลสเคียร์จึงประสบความสำเร็จล้มเหลวทั้งๆที่ยังไม่ได้เริ่มเจรจากับรัฐบาลไทย ครั้นเมื่อบรูคเดินทางเข้ามาเจรจากับรัฐบาลไทยในพ.ศ. 2393 นั้น บรูคมีคุณสมบัติแตกต่างจากบัลเลสเคียร์และเป็นนักการทูตที่ราชสำนักไทยยอมรับ แต่เนื่องจากรัฐบาลไทย

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 176, 211 -212

² ดูรายละเอียดการเจรจาทางการทูตของบัลเลสเคียร์กับรัฐบาลไทยในบทที่ 5

ในขณะนั้นคำเนนนโยบายไม่ยอมประนีประนอมกับประเทศตะวันตก จึงพยายามหาเหตุผลมา บ่ายเบี่ยงข้อเสนอของบรูคและยี่คมัน้อยู่กับข้อตกลงคามสนธิสัญญาเบอร์นี

อนึ่งแม้ว่าบรูคจะเป็นนักการทูตที่ดีและมีคุณสมบัติไม่ค้อยกว่าคุณสมบัติของเบอร์นี แต่เบอร์นีก็ได้เปรียบบรูคทางด้านสถานการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศ เมื่อเบอร์นีเข้ามาเจรจากับรัฐบาลไทยในขณะนั้น เป็นระยะเวลาที่อังกฤษกำลังขยายอิทธิพลเข้ามาใกล้เขต แคนของไทย ไทยจึงมีความจำเป็นจะต้องยอมรับไมตรีของอังกฤษ โดยที่เบอร์นีไม่ต้องดำเนินนโยบายข่มขู่ หรืออวดอ้างอิทธิพลใดๆกับรัฐบาลไทย และเมื่อพิจารณาข้อตกลงคามสนธิสัญญาเบอร์นีแล้วก็พบว่าไทยเป็นฝ่ายได้เปรียบอยู่หลายประการตามที่ได้อธิบายมาแล้ว ส่วน ในระยะเวลาที่บรูคเดินทางเข้ามาในอังกฤษกำลังขยายอิทธิพลอยู่ในประเทศจีน รัฐบาลไทย ก็ตระหนักถึงอิทธิพลทางการเมืองของอังกฤษ แต่ในขณะเดียวกันในช่วงระยะเวลาดังกล่าว อังกฤษก็ได้ปฏิบัติการทางการเมืองใดๆในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อันเป็นการบีบบังคับรัฐบาลไทยทางอ้อม¹ นอกจากนี้เมื่อบรูคได้รับมอบหมายจากกระทรวงการต่างประเทศ ของอังกฤษให้เดินทางเข้ามาเจรจาขอแก้ไขสนธิสัญญาเบอร์นีกับรัฐบาลไทยนั้น บรูคได้รับมอบหมายแต่เพียงว่าให้มีอำนาจเต็มที่ในการดำเนินการเจรจาเพื่อปรับปรุงสัมพันธไมตรีทางการค้า ระหว่างประเทศทั้งสอง แต่ในขณะเดียวกันจะต้องไม่ผูกพันตัวเองเพื่อป้องกันมิให้สัมพันธไมตรี ระหว่างประเทศทั้งสองเลวลงกว่าเดิม² จึงเห็นได้ว่าบรูคไม่ได้รับมอบอำนาจเต็มที่ในการ ตีรอนทางการเมือง ประกอบกับสถานการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในขณะนั้นก็มีใค้อยู่ในภาวะที่จะบีบบังคับรัฐบาลไทยดังเช่นเหตุการณ์สงครามระหว่าง อังกฤษกับพม่าครั้งที่ 1 พ.ศ. 2367 - 2369 ดังนั้นเมื่อรัฐบาลไทยพิจารณาว่าร่างสนธิสัญญา ที่บรูคเสนอไปนั้นจะทำให้อังกฤษเป็นฝ่ายที่ได้รับผลประโยชน์แต่เพียงฝ่ายเดียว³ ไทยจึงปฏิเสธ ข้อเสนอของบรูค จึงกล่าวได้ว่าแม้บรูคจะมีคุณสมบัติที่ทางฝ่ายไทยพอใจ แต่บรูคก็ปราศจาก อำนาจและอิทธิพลที่จะบีบบังคับให้รัฐบาลไทยยอมตกลงแก้ไขสนธิสัญญาตามที่ฝ่ายอังกฤษเสนอ

¹ อังกฤษกลับมาบีบบังคับทางทางการเมืองในภูมิภาคแถบนี้อีกครั้งหนึ่งเมื่ออังกฤษทำสงคราม กับพม่าครั้งที่ 2 พ.ศ. 2395 (ค.ศ. 1852) ตรงกับรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้า อยู่หัว (พ.ศ. 2394 - 2411)

² กางแล้ว

³ ประชุมพงศาวดารภาคที่ 62, หน้า 211

ท่าทีของเสนาบดีไทยต่อคณะทูต ท่าทีของเสนาบดีไทยต่อคณะทูตชุดนี้แสดงถึงการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยต่ออังกฤษในขณะนั้น จากหลักฐานทั้งของฝ่ายไทยและอังกฤษปรากฏตรงกันว่าเสนาบดีไทยมีความเห็นไม่สอดคล้องกันในการเจรจากับบริต ความเห็นส่วนน้อยคือเจ้าพระยาพระคลังและจมีนไวยวรรณาดแนะนำว่าควรจะลดหย่อนอัตราค่าธรรมเนียมตามที่อังกฤษขอมาเพื่อเห็นแก่ทางไมตรีระหว่างประเทศทั้งสอง¹ แต่เมื่อเสนาบดีทั้งหลายได้ประชุมหารือกันตามกระแสพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้วพิจารณาว่าไทยจะเป็นฝ่ายเสียเปรียบ ประกอบกับรัฐบาลไทยไม่แน่ใจว่าจะจะเป็นเล่ห์กลทางการเมืองของอังกฤษที่จะหาเหตุทะเลาะวิวาทเพื่อขยายอิทธิพลเข้ามาในประเทศไทยหรือไม่ เนื่องจากในขณะนั้นอังกฤษเพิ่งจะเสร็จสิ้นสงครามในประเทศจีนและเป็นฝ่ายชนะสงคราม หรืออาจเป็นเพียงการที่บริตได้รับมอบหมายจากพ่อค้าอังกฤษเข้ามาเจรจาเพื่อผลประโยชน์ทางการค้าของพ่อค้าอังกฤษ² รัฐบาลไทยจึงหวาดระแวงว่าอาจจะเสียให้แก่อังกฤษและไม่ยอมรับข้อเสนอของบริต นอกจากรัฐบาลไทยจะตอบปฏิเสธข้อเสนอของบริตดังปรากฏตามหนังสือของเสนาบดีที่มีถึงเซอร์เจมส์ บริตแล้ว³ ท่าทีของเสนาบดีที่ปฏิบัติต่อบริตก็เปลี่ยนจากท่าทีที่มีไมตรีจิตในระยะแรกๆ เป็นลักษณะเฉื่อยชาและไม่ไว้วางใจ⁴ ท่าทีของเสนาบดีไทยที่ไม่ไว้วางใจนโยบายของอังกฤษมีผลให้บริตต้องประสบความล้มเหลวในการเจรจากับรัฐบาลไทย

ระยะเวลาเจรจาทางการทูตที่ไม่เหมาะสม ระยะเวลาที่บริตเดินทางเข้ามาเจรจากับไทยในเดือน สิงหาคม พ.ศ. 2393 เป็นตอนปลายรัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว และถือว่าบริตเดินทางเข้ามาในระยะเวลาที่ไม่เหมาะสม เนื่องจากพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงประชวร บริตจึงไม่มีโอกาสได้เข้าถวายสาส์น และเจรจาขอแก้ไขสนธิสัญญากับไทย⁵ นอกจากนี้คณะเสนาบดีตลอดจนพระบรมวงศานุวงศ์ก็คงมีปัญหาเกี่ยวกับผู้สืบราช

1 เรื่องเดียวกัน, หน้า 135

2 เรื่องเดียวกัน, หน้า 137

3 "หนังสือเสนาบดีพร้อมกัน มีถึงเซอร์เจมส์ บริต," เรื่องเดียวกัน, หน้า 200-213

4 Papers Respecting Siam, Inclosure 18, อางอยู่ใน นันทา วรเนติวงศ์, ชีวประวัติเซอร์เจมส์ บริต... (กรมศิลปากร, 2514) หน้า 110 - 113

5 เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, เรื่องเดิม, เล่ม 2 หน้า 157

สมบัติ¹ การเดินทางเข้ามาเจรจาในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อเช่นนี้ รัฐบาลไทยจึงไม่ได้ให้ความสำคัญต่อข้อเสนอของบริกมากเท่าที่ควร ปัญหาสำคัญที่รัฐบาลในขณะนั้นจะต้องพิจารณาคือปัญหาผู้สืบราชสมบัติซึ่งถือว่าเป็นเรื่องคอขาดบาดตายสำหรับรัฐบาลไทยในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ การเดินทางเข้ามาในระยะเวลาที่ไม่เหมาะสมมีส่วนทำให้บริกประสบความล้มเหลว เพราะข้อเสนอของบริกไม่ได้รับความสนใจมากเท่าที่ควร

การเจรจาทางการทูตระหว่างบริกกับรัฐบาลไทยแสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างไทยและอังกฤษในตอนปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวว่ามีแนวโน้มเสื่อมลง การที่ไทยดำเนินนโยบายไม่ยินยอมประนีประนอมกับอังกฤษ เนื่องจากผลประโยชน์ทางการค้าของไทยที่เจริญรุ่งเรืองขึ้น รัฐบาลไทยจึงหวงเสียดายผลประโยชน์ทางการค้าของตน ประกอบกับภายหลังจากสนธิสัญญาเบอรินแล้วรัฐบาลอังกฤษมิได้เอาใจใส่ต่อผลประโยชน์ทางการค้าของตนในประเทศไทย รัฐบาลไทยจึงมิได้ให้ความสำคัญต่อสัมพันธไมตรีระหว่างประเทศทั้งสองมากนัก นอกจากนี้ความหวาดระแวงการแทรกแซงทางการเมืองของอังกฤษ ก็อาจมีส่วนกำหนดวิสัยทัศน์ของไทยในระยะนั้นด้วยก็เป็นได้ หนังสือพิมพ์ที่สิงคโปร์ได้กล่าวว่า การที่รัฐบาลไทยยังคงตั้งมั่นดำเนินนโยบายไม่ยินยอมประนีประนอมกับคณะทูตของบริกนั้น เป็นภาระช่วยให้ทั้งบริกและหอการค้าแห่งสิงคโปร์ร้องเรียนให้รัฐบาลของตนดำเนินนโยบายทางการทหารบีบบังคับรัฐบาลไทย² ซึ่งเรื่องนี้เสนาบดีไทยบางคนคงจะทราบความไม่พึงพอใจดังกล่าวของอังกฤษ จึงเป็นเหตุให้รัฐบาลไทยในสมัยต่อมาต้องรีบเปลี่ยนวิธีดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยต่ออังกฤษเสียใหม่ ด้วยการทำสนธิสัญญาเบอริน พ.ศ. 2398 (ค.ศ. 1855) ตามข้อเรียกร้องของอังกฤษซึ่งเป็นสนธิสัญญาที่ทำให้รัฐบาลไทยเสียเปรียบอังกฤษ และเป็นกำรสร้างปัญหาทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมให้กับรัฐบาลในรัชกาลต่อมา

¹ Frankfurter, "The Mission of Sir James Brooke...", Op. Cit., p. 27

² Straits Times, 4 February 1851; Sir James Brooke to Palmerston, 5 October 1850; The Private Letters..., No. 125, V.II, p.299