

การจัดเก็บภาษีอากร พ.ศ. ๒๔๑๖ - ๒๔๗๕

๒/3๕

วิธีการจัดเก็บภาษีอากรแบบเดิม ตลอดจนแบบที่ปรับปรุงใหม่ เป็นระบบ
เจ้าภาษีนายอากรในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น เป็นวิธีการที่
สามารถดำเนินไปได้ดีในสมัยนั้น เนื่องจากระบบเศรษฐกิจยังคงเป็นแบบพึ่งตนเอง
ชนบทสามารถเลี้ยงตัวเองได้โดยแทบจะไม่ต้องอาศัยผลผลิตจากแหล่งอื่น รัฐเองก็
ดำรงไว้ด้วยผลผลิตตอบแทนจากชนบท ลักษณะอำนาจทางการเมืองของรัฐแม่จะไม่
เข้มแข็งนัก แต่ก็มีเพียงพอที่จะสัมพันธ์กับเมืองรอบข้างได้โดยไม่เกิดความตึงเครียด
นัก เป็นแบบถ้อยทีถ้อยอาศัยกัน เพราะรัฐศูนย์กลางสนใจเฉพาะพันธะที่รัฐรอบข้าง
มีต่อ หากปฏิบัติตามพันธะแล้วก็ป็นอันสิ้นสุดหน้าที่ การที่ผูกครองเมืองต่าง ๆ
จะแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนจึงเป็นสิ่งที่ทำได้

จากข้อจำกัดเรื่องการเก็บภาษีอากร ขาดเจ้าช้ออก และข้อจำกัดทาง
การค้าที่หยกเล็กการค้าผูกขาดโดยพระคลังสินค้า อันเป็นผลมาจากการลงนามใน
สนธิสัญญาเบาริง ทำให้รายได้ของสวนกลางตกลงลงอย่างมาก ประกอบกับแรง
บีบบังคับจากจักรวรรดินิยมตะวันตก ซึ่งเข้ามาแผ่อิทธิพลทางเอเชีย ทำให้เกิดแรง
กดดันเพื่อคงสถานะภาพเดิมของรัฐไว้ ดังจะเห็นได้จากความพยายามของพระบาท-
สมเด็จพะจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ใน
การปรับตัวให้ทันสมัย ในการบริหารงานการปกครองของรัฐ และกิจการคานต่าง ๆ
ที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ปัญหาแรกที่ต้องเผชิญคือการขาดแคลนพระราชทรัพย์ ซึ่ง
เป็นปัจจัยแรกในการพัฒนาทุกสิ่ง นอกจากรัฐจะสูญเสียรายได้จากการค้าแล้ว ระบบ
การเก็บภาษีอากรแบบเดิมไม่เอื้ออำนวยให้สวนกลางได้รับผลประโยชน์เต็มที่ ระบบนี้

สร้างคามมั่นคงและอำนาจทางการเมืองให้แก่เจ้าเมืองและเจ้าภาชีนายอากร
 มากกว่า ควบเหตุนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงมีปฏิรูปทางการ
 การคลัง ตลอดจนวิธีการจัดเก็บภาษีอากร เสียใหม่

สภาพการณ์ที่เอื้ออำนวยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการจัดเก็บภาษีอากร

สภาพการ เมืองไทยก่อนรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
 กล่าวได้ว่ากำลังประสบปัญหาวิกฤตทั้งจากภาวะภายในเอง และจากสภาวะทาง
 การ เมืองภายนอก

สภาวะทางการเมืองภายใน พระมหากษัตริย์ไม่ทรงมีพระราชอำนาจ
 ในการปกครองอย่างสมบูรณ์ตามระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy)
 พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางปฏิบัติไม่สูงสุดตามทฤษฎี ดังจะเห็นได้จาก
 ปัญหาที่เกิดขึ้นทุกครั้ง เมื่อมีการ เปลี่ยนแผ่นดิน เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า-
 เจ้าอยู่หัวขึ้นครองราชสมบัติคืนพระองค์ทรงพระเยาว์ สมเด็จพระยาบรมมหา-
 ศรีสุริยวงศ์เป็นผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน ในช่วงนี้ทำให้พระองค์ทรงเห็นปัญหาว่า
 อำนาจที่แท้จริงนั้นตกอยู่ในมือขุนนาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งตระกูลขุนนาง ซึ่งโคตรวัง

สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น มีปัญหาเกี่ยวกับการสืบราชสมบัติอยู่มาก
 พอสมควร เนื่องจากบางครั้งพระราชโอรสซึ่งควรจะมีสิทธิในราชบัลลังก์ก็ยังไม่
 บารมีได้ไม่มากเพียงพอหรือไม่อาจคุมเสียงเสนาบดีได้ อย่างกรณีเมื่อสิ้นสุริยวงศ์
 ที่ ๒ ขุนนางได้พร้อมใจกันอัญเชิญกรมหมื่นเจษฎาบดินทร์ขึ้นเป็นพระบาทสมเด็จพระ-
 พระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเมื่อครั้งทรงดำรง
 พระอิสริยยศเป็นเจ้าฟ้ามงกุฎ ณ วุชฉลุมย์ จึงทรงใช้เวลาระหว่างที่ผนวชสร้างฐาน
 อำนาจของพระองค์ให้มั่นคงขึ้น จนสามารถขึ้นครองราชย์ได้ในรัชสมัยต่อมา แต่
 พระองค์ทรงมีเวลาไม่มากนักที่จะสร้างความมั่นคงให้กับสถาบันพระมหากษัตริย์.

ตำแหน่งสำคัญ ๆ นอกจากสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์แล้ว ยังมี
เจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโกษาธิบดี (ท้วม) ซึ่งเป็นน้อง เป็นเสนาบดีกรมพระคลัง
 พระยาอาหารบริรักษ์ (บุษ บุษยหลง) ซึ่งเป็นหลาน เป็นเสนาบดีกรมนา และยังมี
ขุนนางตระกูลนี้หรือที่มีความสัมพันธ์กับตระกูลนี้กระจายอยู่ตามกรมกองต่าง ๆ อีกด้วย^๑
 แม่แตกการแต่งตั้งวังหน้า สมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ สนับสนุนให้แต่งตั้ง
 พระองค์เจ้ายอชิงยศ กรมหมื่นบวรวิไชยชาญ โอรสพระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้า-
 เจ้าอยู่หัว ขึ้นเป็นกรมพระราชวังบวรสถานมงคล โดยคงพระอิสริยยศเท่ากับ
 พระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัว คือมีฐานะเป็นพระเจ้าแผ่นดินที่สอง ลักษณะ
 เช่นนี้เป็นความพยายามวิครอนอำนาจของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
 โดยหากำลังอำนาจอีกด้านหนึ่งมาคานไว้ ความขัดแย้งในเรื่องนี้แสดงออกอย่าง
ชัดเจนที่สุดในกรณีวิกฤตการณ์วังหน้า พ.ศ. ๒๔๑๗ ดังจะเห็นได้จากพระราชดำรัส
 ทอความเห็นของผู้ที่ตองการให้เปลี่ยนแปลงการปกครอง ร.ศ. ๑๐๓ (พ.ศ. ๒๔๒๘)
 ทรงกล่าวถึงพระราชอำนาจของพระองค์ว่า

... เพราะเราได้เคยทดลองมาแล้วตั้งแต่เวลาเป็นตุ๊กตา ซึ่งไม่มีอำนาจ
 อันใดเลยนอกจากชื่อ จนถึงเวลาที่มีอำนาจมากขึ้นมาโดยลำดับ จนเต็ม
 บริบูรณ์ในบัดนี้ ในเวลาที่มีอำนาจน้อยปานนั้นใดความลำบากอย่างไร แลใน
 เวลาที่มีอำนาจมากเพียงนี้ใดความลำบากอย่างไร เราสู้ก็ จำได้...^๒

^๑ศึกษารายละเอียดใน ปิยนาด บุนนาค, บทบาททางการเมืองการ-
ปกครองของเสนาบดีตระกูลบุนนาค (พระนคร: โรงพิมพ์พิมพ์, ๒๕๒๐).

^๒ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ชาติวิทยา วรรณสุนทร, เอกสารการเมืองการปกครอง
ไทย พ.ศ. ๒๔๑๗ - ๒๔๗๗ (พระนคร: สมาคมสังคมนิยมแห่งประเทศไทย,
 ๒๕๑๘), หน้า ๗๖.

จะเห็นได้ว่าอำนาจของพระมหากษัตริย์นั้นน้อยมาก สถาบันพระมหากษัตริย์เปรียบเสมือนสถาบันลอย ๆ ที่ไม่มีอำนาจอย่างแท้จริง แม้แต่ในศูนย์กลางอำนาจกระจายอยู่ในมือขุนนาง เมื่อพิจารณาถึงอำนาจทางการเมืองของศูนย์กลางต่อเมืองต่าง ๆ รอบข้าง ลักษณะอำนาจเป็นไปอย่างไม่มั่นคง ขุนนางในหัวเมืองต่างมีอำนาจเต็มในที่ของนครตนด้วยระบบกินเมือง และการสืบสายโลหิตในการแต่งตั้งเจ้าเมือง สิ่งเหล่านี้ช่วยเสริมฐานะและอำนาจให้แก่เจ้าเมืองมากขึ้น

รัฐบาลกลางไม่อาจเข้าไปแทรกแซงอำนาจและอิทธิพลได้ในทางปฏิบัติ ด้วยเหตุนี้ทำให้ผลประโยชน์ที่รัฐบาลกลางคาดหวังว่าจะได้จากหัวเมืองจึงเป็นไปอย่างไม่สม่ำเสมอ หรือหายทกตกหล่นตลอดเวลา ทำให้รายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายลดจำนวนลง ไม่เพียงพอแก่การใช้จ่าย ปัญหาประการแรกที่ต้องคำนึงถึงในการสร้างอำนาจทางการเมืองการปกครองใหม่คือการปฏิรูปการคลัง เพราะเป็นพื้นฐานแห่งการดำเนินงานทุกอย่าง

แม้ว่าในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว จะได้ทรงเปลี่ยนแปลงวิธีการหารายได้ใหม่ โดยการไ้ระบบเจ้าภาษีนายอากร ซึ่งทำให้พระราชทรัพย์เพิ่มพูนขึ้นมากนั้น แต่เมื่อถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงสูญเสียรายได้จากของจำกัดในสนธิสัญญาไม่เสมอภาค ซึ่งต้องทำกับชาติต่าง ๆ รวมทั้งการกระจายอำนาจอยู่ในกลุ่มขุนนาง ทำให้ผลประโยชน์ของรัฐไม่อาจรวบรวมได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย แม้พระองค์จะทรงเพิ่มรายการเก็บภาษีอากรเป็น ๔๔ อย่าง แต่รายได้ก็ไม่เพิ่มพูนขึ้น ครั้นถึงต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ฐานะการเงินกลับขาดแคลนยิ่งขึ้น ทรงมีพระราชทรัพย์เดิมเพียง ๑,๐๐๐ ชั่ง เงินแผ่นดินที่เคยได้ปีละ ๕๐,๐๐๐ - ๖๐,๐๐๐ ชั่ง สดลงเหลือเพียง ๔๐,๐๐๐ ชั่ง ซึ่งก็เป็นเพียงตัวเลขในบัญชี ที่เป็นตัวเงินจริง ๆ มีเพียง ๒๐,๐๐๐ ชั่ง เท่านั้น ดังปรากฏความในพระราชหัตถเลขาที่ทรงมีไปถึงสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส ว่า

ผลประโยชน์พระคลังข้างที่ในรัชกาลที่ ๔ ยังมีอยู่ส่วนหนึ่ง คือเงินภาษีอากร
 นั้นแบ่งขึ้นเจ้านาย เงินขึ้นเค็มของพลกระหม่อม^(๑) มีอยู่บ้างเล็กน้อย ยุกขึ้น
 เรียกว่าพระคลังเค็ม เมื่อประมุขภาษีอากรขึ้นใหม่ เงินพระคลังเค็มมีอยู่ใน
 อากรรายใด นายอากรก็จะหาความชอบเฉพาะพระองค์ ก็ประมูลขึ้นถวาย
 บางตามใจชอบ แต่คงอยู่ในประมาณไม่เกินร้อยละ ๕ ของเงินแผ่นดินซึ่ง
 เรียกว่าเงินงวด แต่มีสวนแบ่งไปแจกตรงเฉพาะเจ้านายลูกเชื้อเสียบางใน
 เงินร้อยละ ๕ นั้น เงินพระคลังข้างที่จึงได้ขึ้นน้อย รวมเงินแผ่นดินในรัชกาล
 ที่ ๔ เมื่อปีเถาะ นพศก^(๒) หมดคควยกันปีละ ๔๐,๐๐๐ ชั่งเท่านั้น^(๓)

ระบบการเก็บภาษีอากรแบบเจ้าภาษีนายอากร ให้โอกาสแก่เจ้าภาษีนายอากร
 ซึ่งส่วนมากเป็นชาวจีน ในการคิดเรียกเก็บภาษีอากรจากการสำรวจการ
 ทำมาหากินของประชาชน อำนาจของเจ้าภาษีนายอากรมีมากขึ้นด้วย นอกจาก
 จะทำหน้าที่เก็บภาษีอากรแล้ว บางคนยังมีอำนาจระคคีความขอพิพาทต่าง ๆ ใน
 ระหว่างบุคคลของคตควย รัฐบาลไม่อาจควบคุมการท่างานของเจ้าภาษีนายอากร
 แต่ละคนได้ ดังนั้น ในการนำภาษีส่งเขารัฐ เจ้าภาษีนายอากรจะนำเขาตามแต่ที่
 คนจะเห็นสมควร ราษฎรก็จำเป็นต้องยอมรับหลักเกณฑ์ของเจ้าภาษีนายอากรโดย
 ไม่อาจโต้แย้ง

^๑หมายถึง พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว - ผู้เขียน.

^๒พ.ศ. ๒๔๑๐ - ผู้เขียน.

^๓พระราชหัตถเลขาในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมี
 ไปมากับสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส (พิมพ์พระราชทานแจก
 ในงานบำเพ็ญพระราชกุศลสนองพระเดชพระคุณในวันตรงกับวันสวรรคต ที่ ๒๓
 ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๗๒) (พระนคร โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, ๒๔๗๒),
 หน้า ๒๒๐. และกฤภาคผนวก ก.

ยิ่งกว่านั้น เจ้าภาชีนายอากรต้องอยู่ในสังกัดเสนาบดี เสนาบดีที่มีอิทธิพล
 มากมักมีเจ้าภาชีนายอากรในสังกัดมาก ในระบบเช่นนี้ เจ้าภาชีนายอากรต้องแบ่ง
 ผลประโยชน์ให้แก่เจ้าสังกัดของตนด้วย เป็นเหตุให้รายได้ของรัฐรั่วไหลเป็นจำนวน
มาก ในการส่งเงินให้รัฐ เสนาบดียังเข้าใจผิดว่า "...เงินภาษีอากรขึ้นกระทรวง
ใด กระทรวงนั้นจำต้องส่งเพียงเท่าที่กะส่งให้ตามเคย เหลือออกนั้นเป็นของเสนาบดี
 ...๑)

ในด้านการบริหารการคลัง ดังได้กล่าวถึงรายละเอียดแล้วในบทที่ ๒
 จะเห็นว่าไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบทางด้านการคลังโดยเฉพาะ เนื่องจากระบบ
 การปกครองแบบเดิมใช้วิธีพิจารณาจากพื้นที่เป็นหลัก ผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ควบคุม
 พื้นที่จะทำหน้าที่ทุกอย่างในการบริหารท้องถิ่น ทั้งทางด้านการปกครอง การบริหาร
 รายไครายจ่าย ตลอดจนการดูแลทุกข์สุขของราษฎร ไม่มีการแบ่งหน้าที่กันอย่าง
 ชัดเจน ด้วยเหตุนี้ การคลังจึงกระจัดกระจายอยู่ตามหน่วยงานต่าง ๆ จึงทำให้
 ไม่อาจทราบรายรับรายจ่ายที่แท้จริงของรัฐบาลได้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า-
 เจ้าอยู่หัว ทรงกล่าวถึงปัญหาในพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน เมื่อ
 พ.ศ. ๒๔๓๐ ว่า

เจ้าพระยาพระคลังต้องเป็นเสนาบดีว่าการเมือง เสนาบดีว่าการกระทรวง
 ยุติธรรม เสนาบดีว่าการทหาร เสนาบดีว่าการคลัง และเสนาบดีว่าการมหาด
 มีการลดตำแหน่งขึ้นไปมากกว่าตำแหน่งสมุหพระกลาโหมอีกดังนี้ จึงต้องระวาง
 การคลังเสีย ส่วนการเก็บเงินตกอยู่แก่พระยาราชภักดี... ส่วนพระยาราชภักดี
 ที่เป็นผู้ทำการแทนเจ้าพระยาพระคลังมีอำนาจน้อย บังคับได้แต่พระคลังมหา-
 สมบัติ ภาษีอากรเกิดขึ้นในมหาดไทย กลาโหม กรมท่า กรมเมือง คลังสินค้า
 เงินส่วนหัวเมืองทั้งสามกรม เงินคานา คารุชการ หัวเลขที่เป็นเงินสำหรับ
 ใช้จ่ายราชการแผ่นดินแยกไปอยู่ในกรมกองต่าง ๆ พระยาราชภักดีไม่ทราบวา

๑ เรื่องเดียวกัน.

มีจำนวนมากขึ้นเพียงใด ไม่มีอำนาจที่จะเร่งรัดตั้งเคื้อน สุดแต่ส่งมาเท่าใด
ก็รับไว้เท่านั้น ตำแหน่งพระคลังจึงต้องนับว่าเป็นอันไม่มี เพราะไม่มีผู้ที่จะ
รจำนวนเงินแผ่นดิน และคอยเรียกเร่งรัดจ่ายไปทั่วไป เป็นตำแหน่งพระคลัง
ที่กระจัดกระจายไปหลายหมู่หลายกรม เงินแผ่นดินก็มีแต่สามสูญไปไม่ใคร่
ในราชการ...๑

การกระจายอำนาจแบบนี้ เป็นภาพสะท้อนอย่างชัดเจนของอำนาจที่
พระมหากษัตริย์ทรงมีต่อขุนนาง แสดงให้เห็นว่าอำนาจของพระองค์มีเต็มที่ในทาง
ทฤษฎีเท่านั้น ขุนนางทั้งที่อยู่ในส่วนกลาง และส่วนที่ห่างไกลออกไปต่างมีอิสระ
อย่างเกือบจะเต็มที่ในการปกครอง โดยที่อำนาจจากส่วนกลางเข้าไปทั่วไปได้
น้อยมาก ทำให้ขุนนางสามารถสะสมอำนาจของตนได้มากขึ้น เพราะเป็นผู้ควบคุม
ปัจจัยพื้นฐานเกือบทั้งหมด รวมทั้งแรงงานตามระบบไพร่ จากบทที่ ๑ ทำให้ทราบว่า
ไพร่พอใจที่จะเป็นไพร่สมมากกว่าไพร่หลวง เพราะความใกล้ชิดกับมุลนายอาจทำให้
ได้สิทธิพิเศษบางประการ ในทางกลับกัน ลักษณะเช่นนี้จึงเป็นการเพิ่มพูนอำนาจให้
กับมุลนายด้วย แม้ว่าในทางทฤษฎี ขุนนางจะมีไพร่ในสังกัดได้ตามจำนวนที่รัฐบาล
กำหนดตามบรรดาศักดิ์ ยศ ตำแหน่ง แต่ในทางปฏิบัติรัฐไม่อาจทราบจำนวนที่แน่นอน
ของไพร่ในสังกัดขุนนาง เนื่องจากกรมพระสุรัสวดีซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมโดยตรง
ของพระมหากษัตริย์ ไม่สามารถเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการทำงานของกรมใหญ่ ๆ
ทั้งหลายได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรมมหาดไทย กรมกลาโหม และกรมพระคลัง
ขุนนางในกรมเหล่านี้จึงสะสมอำนาจและอิทธิพลได้มากขึ้นจากจำนวนไพร่พลในสังกัด
และผลประโยชน์จากภาษีอากร

๑ ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ ชิตติยา กรรณสูตร, เอกสารการ เมืองการ
ปกครองไทย..., หน้า ๘๒.

สภาพการณ์ที่เกิดขึ้นครั้งนี้ ไม่เปิดโอกาสให้พระมหากษัตริย์ทรงเข้ามามี
บทบาทในการบริหารประเทศ โดยเต็มที่ เพราะพระองค์เปรียบเสมือนคนที่ขาด
 ทั้งทรัพย์และกำลังที่จะหนุนบำรุง หนทางเดียวที่จะทำให้พระองค์เข้ามามีบทบาทได้
ก็ต้องพยายามรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองกลับคืนมาที่พระองค์ก่อน ซึ่งหมายความว่า
พระองค์จะต้องมีฐานทางเศรษฐกิจมารองรับได้อย่างพอเพียง

นอกจากสภาพการณ์ภายในที่มีส่วนผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบการ
 บริหารแล้ว สภาวะทางการเมืองภายนอกก็เป็นตัวเร่งให้ต้องเปลี่ยนแปลงอย่าง
รวดเร็ว การเผชิญพิพาททางการเมืองและเศรษฐกิจของมหาอำนาจตะวันตกเข้ามา
 ในดินแดนเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นสิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ พระบาทสมเด็จพระ
 พระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงใช้นโยบายเปิดประตูการค้าและมีไมตรีกับชาวต่างประเทศ
 เพื่อรักษาความมั่นคงของประเทศ แมว่าจะต้องยอมสูญเสียอำนาจบางส่วนในการเก็บ
 ภาษีอากร และสูญเสียบางส่วนของอธิปไตยทางการศาล โดยการทำสัญญาทางไมตรี
 และการค้ากับประเทศตะวันตกต่าง ๆ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๓๙๘ เป็นต้นมา ทั้งนี้เพราะ

ประเทศที่ต้องทำสัญญาค้าขาย ได้แก่

สหรัฐอเมริกา	พ.ศ. ๒๓๙๘	นอร์เวย์	พ.ศ. ๒๔๑๑
ฝรั่งเศส	พ.ศ. ๒๓๙๘	เบลเยียม	พ.ศ. ๒๔๑๑
เดนมาร์ก	พ.ศ. ๒๔๐๑	อิตาลี	พ.ศ. ๒๔๑๑
ปอร์ตูกัล	พ.ศ. ๒๔๐๒	ฮอลันดา-อังกฤษ	พ.ศ. ๒๔๑๒
เนเธอร์แลนด์	พ.ศ. ๒๔๐๓	สเปน	พ.ศ. ๒๔๑๓
เยอรมนี	พ.ศ. ๒๔๐๕	ญี่ปุ่น	พ.ศ. ๒๔๑๑
สวีเดน	พ.ศ. ๒๔๑๑	รัสเซีย	พ.ศ. ๒๔๑๒

หากบายเมืองไม่ยอมเปิดสัมพันธไมตรีกับประเทศตะวันตก อาจต้องได้รับผลเสียมากกว่า ดังที่ชาติเพื่อนบ้านถูกกระทำจนต้องสูญเสียเอกราช

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงได้รับพระราชอำนาจคืนจากสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ผู้สำเร็จราชการแล้ว ทรงมีสิทธิที่จะบริหารประเทศได้โดยเด็ดขาด ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินเป็นประการแรก เพราะทรงตระหนักดีว่าหากมีพระบรมราชโองบายที่จะปฏิรูปประเทศ พระองค์จะต้องจัดรูปการบริหารการคลังของประเทศใหม่^๑ เพื่อให้ได้เป็นฐานทางเศรษฐกิจในการเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ

การจัดเก็บภาษีอากร พ.ศ. ๒๔๑๖ - ๒๔๓๕

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงดำเนินการปฏิรูปการคลังใหม่เพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ โดยปรับปรุงวิธีการหารายได้และการบริหารเงินรายรับรายจ่ายใหม่ ซึ่งถือเป็นรากฐานสำคัญของระบบการคลังในประเทศไทยปัจจุบัน วิธีการที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงใช้นั้น เป็นวิธีการแบบค่อยเป็นค่อยไปเพื่อไม่ให้เกิดปฏิกิริยาตอบโต้ของวงรุนแรง อย่างไรก็ตาม ใ้มีปฏิกิริยาตอบโต้มาจากผู้ที่สูญเสียประโยชน์ ซึ่งพระองค์ได้นำมาใช้เป็นบทเรียนในการปรับวิธีการทำงานต่อไป

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๑David K. Wyatt, The Politics of Reform in Thailand
: Education in the Reign of King Chulalongkorn (New Haven:
Connecticut : Yale University Press, 1969), p. 53.

เพื่อที่จะได้เข้าใจวิธีการหารายได้ของรัฐ และพัฒนาการของระบบการหารายได้ จะได้แบ่งช่วงการพิจารณาออกเป็น ๔ ระยะ ดังต่อไปนี้

- ๑. การจัดเก็บภาษีอากร พ.ศ. ๒๔๑๖ - ๒๔๓๓ ร.๕
- ๒. การจัดเก็บภาษีอากร พ.ศ. ๒๔๓๓ - ๒๔๕๓ ร.๕
- ๓. การจัดเก็บภาษีอากร พ.ศ. ๒๔๕๓ - ๒๔๖๕ ร.๖
- ๔. การจัดเก็บภาษีอากร พ.ศ. ๒๔๖๕ - ๒๔๗๕ ร.๗

การจัดเก็บภาษีอากร พ.ศ. ๒๔๑๖ - ๒๔๓๓ สารานุกรม

✓ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงจัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้น
ใน พ.ศ. (๒๔๑๖) พร้อมกับได้ตราพระราชบัญญัติหอรัษฎากรพิพัฒน์ จ.ศ. ๑๒๓๕

การแบ่งช่วงตามระยะเวลา นี้ ผู้เขียนอาศัยการพิจารณาจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายการคลังเป็นหลัก ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงทางด้านวิธีการโดยตลอด แต่อาจเห็นนโยบายอย่างชัดเจน ๒ ช่วง คือ ช่วงตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ และช่วงตั้งกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ส่วนอีก ๒ ช่วงหลัง ใช้วิธีพิจารณาจากนโยบายของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว และนโยบายของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นหลัก แม้ว่าการดำเนินงาน เสนาบดีและที่ปรึกษากระทรวงจะมีบทบาทสำคัญมากในการผลักดันนโยบายต่าง ๆ แต่พระมหากษัตริย์ก็ทรงมีส่วนอยู่มาก ที่จะทำให้นโยบายนั้นประสบผลสำเร็จหรือไม่ จึงตัดช่วงเวลาตามรัชกาล

(พ.ศ. ๒๔๑๖)^๑ และตราพระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติ จ.ศ. ๑๒๓๗
 (พ.ศ. ๒๔๑๘)^๒ เพื่อรวบรวมเงินรายได้ และวางระเบียบการรับส่งและการเบิก
 จ่ายเงินที่เคยกระจัดกระจายอยู่ตามหน่วยงานต่าง ๆ ให้มารวมที่กรมพระคลังแห่ง
 เดียว

หอรัษฎากรพิพัฒน์ตั้งอยู่ในพระบรมมหาราชวัง เพื่อใช้เป็นสำนักงานกลาง
 ในการรวบรวมรายได้ และเพื่อความสะดวกในการควบคุมดูแลการทำงาน ทรง
 แต่งตั้งให้ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ามหามาลา กรมพระบำราบปรปักษ์
 ดำรงตำแหน่งอธิบดีหอรัษฎากรพิพัฒน์^๓ มีอำนาจสิทธิขาดในการจัดเก็บภาษีอากร
 และเป็นผู้อนุมัติการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงาน และดำเนินการให้เป็นไปตาม
 พระราชบัญญัติ ลักษณะเช่นนี้ นับเป็นการกำหนดตัวบุคคลให้มีอำนาจรับผิดชอบและ
 คุมงานอย่างแน่ชัด ซึ่งยังไม่เคยมีการทำงานในลักษณะนี้มาก่อน

^๑ดู "พระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์," เสถียร ล้ายลักษณ์ และ
 คนอื่น ๆ, ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม ๘, หน้า ๘๓ - ๘๕.

^๒ดู "พระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติ แลว่าด้วยกรมต่าง ๆ
 ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงิน," เสถียร ล้ายลักษณ์ และคนอื่น ๆ, ประชุมกฎหมายประจำศก
 เล่ม ๘, หน้า ๑๖ - ๑๒.

^๓รับราชการในกรมพระคลังมหาสมบัติ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๑๑ - ๒๔๒๕.

^๔หจข., ร.๕ ค. ๑/๕, เรื่องการจัดราชการกระทรวงพระคลัง
พระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์.

พระราชบัญญัติหอรัษฎากรพิพัฒน์ กำหนดกรรมเนียบปฏิบัติสำหรับ
เจ้าพนักงานบัญชีกลาง เจ้าจำนวน และเจ้าภาษีนายอากร มีทั้งหมด ๑๖ ข้อ

ในเรื่องความรับผิดชอบและหน้าที่ของเจ้าพนักงานบัญชีกลาง และ
เจ้าจำนวน พอสรุปได้ว่า

๑. เจ้าพนักงานและเจ้าจำนวนต้องมาทำงานที่สำนักงานทุกวัน ตั้งแต่
เวลา ๑๐.๐๐ - ๑๖.๐๐ น. ให้ทำการงานซึ่งเกี่ยวข้องกับการภาษีอากรที่
สำนักงาน ห้ามไปทำที่บ้านเป็นอันขาด สำนักงานใช้เป็นที่เก็บบัญชีและหลักฐาน
เกี่ยวกับภาษีอากร เป็นสถานที่ที่เจ้าพนักงานนายอากรนำเงินมาส่ง และเป็นที่ยุติ
ความที่เกี่ยวกับภาษีอากร

๒. ให้เจ้าพนักงานบัญชีกลาง ทำบัญชีภาษีอากรที่ขึ้นอยู่กับหอรัษฎากร-
พิพัฒน์ทั้งหมด โดยให้แบ่งทำบัญชีเป็น ๒ ประเภท คือ บัญชีเงินภาษีที่ค้างก่อนปี
พ.ศ. ๒๔๑๖ และบัญชีเงินที่เก็บภายหลัง พ.ศ. ๒๔๑๖ ให้ทำบัญชีนี้เป็น ๒ ชุด
เก็บไว้ที่สำนักงานฉบับหนึ่ง และสำหรับเจ้าจำนวนในพระคลังแต่ละแห่งอีกฉบับหนึ่ง

๓. เมื่อมีการว่าประมูลภาษีอากรใหม่ เจ้าพนักงานบัญชีกลางต้อง
ออกประกาศแจ้งให้ผู้ต้องการรับทำภาษีอากรทราบทั่วกัน จะทำการประมูลภาษี
ชนิดใด เมื่อไร การประมูลต้องทำก่อนหน้าวันทำภาษี ๑ เดือน และต้องประกาศ
ให้ทราบโดยเปิดเผย เจ้าพนักงานและเจ้าจำนวนต้องอำนวยความสะดวกให้แก่
ผู้มาขอทำภาษี และมีหน้าที่พิจารณาว่าผู้มาขอรับทำภาษีและนายประกันมีฐานะมั่นคง
ถ้ามมีปัญหาให้นำเรื่องขึ้นปรึกษาสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ามหามาลา
กรมพระบำราบปรปักษ์ เพื่อทรงตัดสินชี้ขาด เจ้าจำนวนต้องรับผิดชอบภาษีที่ตน

๑ เรื่องเดียวกัน.

๒ คัดขักรายละเอียดได้จากภาคผนวก ข.

ควบคุม และคอยกวาดขันให้เจ้าภาษีส่งเงินตามเวลาที่กำหนด หากเกิดมีคดีให้
เจ้าจำนวนทำหน้าที่ชำระโดยยุติธรรม ถ้าเกินอำนาจให้นำกราบทูลสมเด็จพระเจ้า-
บรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ามหาดลาง กรมพระบารามประจักษ์ คัดสิน หรือถ้าเป็นคดีใหญ่
ให้กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นผู้ทรงวินิจฉัย

๔. เจ้าพนักงานบัญชีกลางต้องทำรายงานงวดแต่ละเดือนได้รับเงินภาษี
จากใคร เป็นจำนวนเท่าใด และต้องตรวจสอบให้ตรงกับบัญชีที่ทำไว้ ต้องนำ
รายงานขึ้นกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวให้ทรงทราบ

ส่วนความรับผิดชอบและหน้าที่ของเจ้าภาษีนายอากร คือ ถ้าหากประมูล
เงินภาษีอากรใด—ต้องส่งเงินล่วงหน้า ๓ เดือน หากไม่ส่งเงินตามกำหนดให้เปลี่ยน
เจ้าภาษีนายอากรใหม่ ในการส่งเงินภาษีอากรให้แบ่งออกเป็น ๑๒ งวด ๆ ละ
๑ เดือน ยกเว้น ๓ เดือนสุดท้ายเพราะได้ชำระเป็นเงินล่วงหน้าแล้ว การส่งเงิน
ให้นำส่งต่อเจ้าพนักงานที่สำนักงานเท่านั้น และต้องส่งเป็นเงิน ให้เจ้าพนักงาน
ส่งต่อไปยังพระคลังมหาสมบัติทุกครั้ง เจ้าภาษีนายอากรต้องทำบัญชีรายชื่อผู้รับชวง
ภาษีอากรของตนไปทำในคำบดทวง ๆ ให้เจ้าจำนวนเก็บไว้เป็นหลักฐาน ลูกชวง
ต้องส่งเงินต่อเจ้าภาษีใหญ่ งวดละ ๑ เดือน

นอกจากนี้ ยังมีบทลงโทษเจ้าพนักงานบัญชีกลาง เจ้าจำนวน และเจ้าภาษีนาย
อากรควย ในกรณีทีละเคยหรือเพิกเฉยต่อหน้าที่ หุจริต หรือแสวงหาผลประโยชน์
ส่วนตัวอย่างไมยุติธรรม ให้ลงโทษถอดออกจากหน้าที่ และลงพระราชอาญาตาม
โทษานุโทษ ส่วนบทลงโทษเจ้าภาษีนายอากรนั้น ถ้าหากทำเงินหลวงขาด ให้

...จำนวนเงินซึ่งจากจำนวนเงินนั้นได้จรรบยอม ตามจำนวนเงิน
มากแลน้อย ถ้าเจ้าภาษีเงินเก่าจะไม่มีเงินให้ ก็ให้เจ้าพนักงานเก็บเรียก
บุตรภรรยา ข้าทาส ที่บ้านเรือน เรือนแพ สวน ไร่ นา และทรัพย์สินของ
สวัญญาณะกะทรพัย อวิญญาณะกะทรพัย มาเป็นของหลวงให้สิ้นเชิง แล้วเอา
ตัวเจ้าภาษีจำคุกไว้ ๓ ปี จงหนักโทษ...

จะเห็นได้ว่าในคราวปรับปรุงพระคลังมหาสมบัติ หน่วยงานที่มีบทบาทมาก
อีกหน่วยหนึ่งก็คือกรมบัญชีหลวง (Royal Audit Office) เพราะเป็นกรมที่ทำ
หน้าที่รวบรวมผลประโยชน์ และควบคุมการทำงานของเจ้าพนักงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับ
กับการภาว้อากร ขุนนางที่เป็นกำลังสำคัญในเรื่องนี้คือพระอนุชา ๓ องค์ คือ
สมเด็จพระมหาเทวะวงศ์วโรปการ กรมพระสมมทิวรมพันธ์ และกรมพระนเรศวร
ฤทธิ

เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติหรือปฏิญญาการพิพัตน์ จะเห็นได้ว่าข้อกำหนด
ต่าง ๆ เป็นการปฏิรูประบบการรวบรวมรายได้โดยสิ้นเชิง นั่นคือ ในลักษณะการ
จัดเก็บยังคงต้องอาศัยวิธีการของเจ้าภาษีนายอากรตามเดิม ทั้งในการเสนอสิ่งของ
ที่จะเก็บภาษี และการจัดเก็บ ทั้งนี้ หากพิจารณาทางด้านประชาชนผู้เสียภาษีแล้ว
มีความเปลี่ยนแปลงน้อยมาก เพราะยังคงต้องเสียภาษีในระดับเดิม แต่สิ่งที่เปลี่ยน
แปลงไปมากที่สุดคือการ เบ่งปันรายได้ เพราะแต่เดิม

"พระราชบัญญัติสำหรับหรือปฏิญญาการพิพัตน์," เสถียร ดายลักษณ์ และ
คนอื่น ๆ, ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม ๔, หน้า ๕๑.

๒) ศจร สุขพานิช, คุรุโฆว่าหน่งสี่พิมพ์ฉบับแรกของคนไทย พิมพ์ใน
งานพระราชทานเพลิงศพ พ.ศ.อ. ม.จ.มณูศิริ เก.มสันต์ (พระนกร : แพทย์การช่าง,
๒๕๑๒), หน้า ๒๒ - ๒๓.

... เงินภาษีอากรซึ่งขึ้นในท้องพระคลังทั้งปวง ซึ่งจะไต่เป็นกำลังห้าบุ๋มบุ๋ม
แผ่นดินต่อไปนั้น เจ้าภาษีรับทำอากรไป เงินหลวงก็ค้างสะสมอยู่มาก ทอง
แร่รัตนอยู่เสมอไม่ขาด ก็ไม่มีใครจะไต่เงินมาทันไซ้ราชการที่ทองขาดสูญไปเสีย
ก็มีโดยมาก การค้าขายที่กรุงเทพฯก็ไม่มี ความเจริญ เพราะเงินซึ่งมารับทำ
ภาษีแล้วเอาเงินไปใช้ในการอื่น ๆ เสีย เงินหลวงก็ค้างทับหนักลง ถ้าเรง
หนักก็ต้องล้มตองเล็กกันไปไม่เปนคุณในแผ่นดิน...

นอกจากนี้ รายได้ยังกระจุกกระจายอยู่ตามที่ต่าง ๆ ดังไต่กล่าวถึง
รายละเอียดแล้ว การปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ก่อให้เกิดผลสะเทือนในด้านหลัก
๓ ประการ คือ

๑. การเปลี่ยนแปลงระบบการทางงาน ดังจะเห็นไต่ว่าพระราชบัญญัตินี้
กำหนดให้หอรัษฎากรพิพัฒน์ เป็นสำนักงานสำหรับปฏิบัติงานด้านภาษีอากร เจ้าพนักงาน
ต้องมาทำงานที่สำนักงานตามเวลาที่กำหนด วิธีการนี้เป็นสิ่งใหม่ แต่เป็นผลดี
ต่อสถาบันพระมหากษัตริย์และการพัฒนาประเทศให้ทันสมัย เนื่องจากวิธีการนี้เป็น
แบบอย่างของตะวันตกซึ่งเป็นระเบียบดี ทำให้คำนวณรายรับรายจ่ายได้อย่าง
สมเหตุสมผล เป็นประโยชน์ต่อการวางแผนพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ไต่ ส่วน
ผลดีต่อพระมหากษัตริย์นั้น ภัยระบบนี้ทำให้พระองค์สามารถสร้างฐานทางเศรษฐกิจ
ไต่ และค่อย ๆ ไต่ความสำคัญกลับคืนมาสู่สถาบันพระมหากษัตริย์ - เพราะพระองค์
สามารถควบคุมรายรับรายจ่าย ตลอดจนการทำงานของคุณนางและเจ้าภาษีนายอากร
ไต่

๒. การทำลายฐานอำนาจของคุณนาง ดังไต่กล่าวแล้วว่าเมื่อพระบาท-
สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงขึ้นครองราชย์ใหม่ ๆ อำนาจของพระมหากษัตริย์

"พระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์," เสถียร ดายลักษณ์ และ
คนอื่น ๆ, ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม ๘, หน้า ๘๓.

"เหมือนตะเกียงริบหรี่จวนจะดับ" อำนาจกระจายอยู่ในมือของขุนนางทั้งหลาย ระบบการปกครอง เปิดโอกาสให้ขุนนางทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคสร้างอำนาจ และสะสมความมั่งคั่งได้อย่างเต็มที่ ระบบการเก็บภาษีอากรทำให้ผลประโยชน์ ส่วนใหญ่ตกอยู่กับเจ้าภาษีนายอากร หรือขุนนางที่เกี่ยวข้องมากกว่าที่จะเข้าต่อง-
 พระคลัง (การตั้งหรือราชการที่พัฒนา กำหนดให้เจ้าภาษีนายอากรส่งเงินที่หรือราชการ-
 พัฒนาโดยตรง - แทนที่จะกระจายส่งตามขุนนางเจ้าสังกัดอย่างแต่เดิม เจ้าพนักงาน บัญชีกลางมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลระบบการจัดเก็บ นับตั้งแต่การพิจารณา ผู้ที่จะมาขอรับทำภาษี การดำเนินการประมูล การจัดเก็บ ตลอดจนการทำหลักฐาน รายรับ และการส่งต่อให้พระคลังมหาสมบัติ จะเห็นได้ว่าตามระบบใหม่นี้ พระมหากษัตริย์ทรงได้รับทราบความเป็นไปตลอดจนจำนวนเงินที่จะเก็บได้ เป็นระบบ ขึ้น ขณะเดียวกัน ขุนนางและเจ้าภาษีนายอากรก็ถูกกริรอนอำนาจลง แทนที่จะ บริหารงานได้อย่างอิสระเหมือนเดิม ก็ต้องอยู่ในกฎเกณฑ์มากขึ้น และไม่มีอิสระ ในการบริหารรายรับรายจ่ายในหน่วยงานของตนเอง เท่ากับถูกลดอำนาจและ บทบาทลง ส่วนนี้จะได้ชัดเจนจากปฏิกริยาที่เกิดขึ้นในระยะต่อมา

๓. การรวมศูนย์อำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์ ระบบการรวบรวม รายได้แบบใหม่นี้ ทำให้พระมหากษัตริย์ควบคุมทางด้านการเศรษฐกิจได้ ประกอบกับ ความพยายามในการลดอำนาจขุนนางทั้งทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจ ทำให้ สถาบันพระมหากษัตริย์จอบ ๆ พื้นฟูและมีอำนาจมากขึ้น จนในที่สุดก็มีอำนาจสมบูรณ์ อย่างที่ไม่เคยมีมาก่อน

✓ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, "พระบรมราชาวัตถึง เจ้าฟ้ามหาวชิรุณหิศ," อ้างถึงใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ ชัยติยา กรรณสูตร์, เอกสารทางการ เมืองการปกครองไทย.... หน้า ๑๓๐.

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงปฏิรูปการคลัง เป็นอันดับแรก เมื่อพระองค์ทรงวางโครงการที่จะปฏิรูปประเทศ แมว่าการคลังจะเป็นพื้นฐานของการพัฒนาในทุก ๆ ด้าน แต่หากพระองค์ทรงมุ่งที่จะปฏิรูปด้านเดียว ก็อาจจะไม่ประสบความสำเร็จนัก ในขณะที่ปฏิรูปการคลัง ก็ต้องพยายามสร้างความมั่นคงทางการเมืองด้วย โดยยึดอำนาจทางการเมืองกลับคืนสู่สถาบันพระมหากษัตริย์

ในการนี้ พระองค์ทรงพยายามกระทำตั้งแต่ครั้งยังไม่มีอำนาจเต็มในการปกครอง ทรงใช้วิธีผูกมิตรกับผู้ที่มีอำนาจทุกกลุ่มอย่างกว้างขวาง และค่อย ๆ สร้างฐานอำนาจทางการเมือง จากกลุ่มคนที่มีความคิดสมัยใหม่ เพื่อเป็นกำลังต่อต้านคนรุ่นเก่า ดังจะเห็นได้จากกรรมาธิการกลุ่มทหารมหาดเล็ก พ.ศ. ๒๔๑๑ โดยคัดเลือกทหารมหาดเล็กชาวหลวงเดิมที่เรียกความหาคเล็กโลกา ประมาณ ๒๔ คน มาเป็นทหารมหาดเล็ก และโปรดเกล้าฯ ให้ฝึกหัดวิชาทหารแบบฝรั่ง ต่อมาเมื่อเจ้านายและบุตรข้าราชการชั้นผู้ใหญ่มาถวายตัวจนถึง เป็นกรมทหารมหาดเล็กราชวัลลภรักษาพระองค์ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๑๔ ซึ่งจะเป็นกำลังสำคัญทางการทหารและการบริหารราชการแผ่นดินในสมัยต่อมา

นอกจากนี้ ทรงรวมกลุ่มคนที่มีความคิดสมัยใหม่ตั้งเป็นสมาคมสยามหนุ่ม (Young Siam) บุคคลสำคัญในกลุ่มนี้ได้แก่ พระองค์เจ้าเกษมสันต์โสภาคย์ พระองค์เจ้าเทวัญอุทัยวงศ์ พระยาภาสกรวงศ์ พระองค์ทรงสนับสนุนให้สร้างคนรุ่นใหม่โดยผ่านระบบการศึกษา ในระยะแรกทรงสนับสนุนบุคคลที่ใกล้ชิดและที่คิดว่า จะกลับมาเป็นกำลังสำคัญได้ เช่น พระอนุชา พระราชโอรส และบุตรขุนนางที่ใกล้ชิด เริ่มจากการตั้งโรงเรียนในพระบรมมหาราชวัง และการส่งพระราชโอรส พระอนุชา และนักเรียนที่เรียนดีไปศึกษาต่อต่างประเทศ ต่อมาจึงได้ขยายการศึกษาออกไปจนถึง

ระดับประชาชน^๑ จุดมุ่งหมายของการจัดการศึกษาในสมัยนี้ทำเพื่อจัดเตรียมคนรุ่นใหม่ในการทำราชการแทนที่คนรุ่นเก่า

ในช่วงที่พระองค์ทรงมีพระราชอำนาจเต็มในการปกครอง พระองค์ทรงพยายามสร้างอำนาจให้สมบูรณ์ไม่ใช่เป็นเพียงหุ่นอีกต่อไป ภายหลังจากที่ตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ ๑ ปี คือใน พ.ศ. ๒๔๑๗ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงก่อตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of State) และสภาที่ปรึกษาส่วนพระองค์ (Privy Council) ส่วนนี้จะเป็นผลมาจากการยอมรับอารยธรรมตะวันตก จุดมุ่งหมายของสภาทั้ง ๒ นี้ ก็เพื่อเป็นที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ในการบริหารประเทศ เนื่องจาก

... การใดที่พระเจ้าแผ่นดินทรงพระราชดำริ เป็นการที่ต้องด้วยยุติธรรม ราษฎรจะได้รับความเดือดร้อนมีแต่จะเร่งเอาเงินแก่ราษฎรทั้งแผ่นดินเป็นคน ความซัดก็จะต้องขวางอำนาจพระเจ้าแผ่นดิน ก็พระเจ้าแผ่นดินองค์เดียว และมีเคาน์ซิลบีบบังคับอยู่ดังนี้ ถึงจะมีอำนาจสักเท่าใด จะทำการผิด ๆ คุก ๆ โกง ๆ ไปก็ไม่มากนัก... ทานทั้งปวงกลัวความสงสัยว่ายุติ ๆ แล้ว เหตุใดจึงมาตั้งให้ขัดขวางอำนาจตัวดังนี้ ขอให้เขาใจเถิดว่า การใด ๆ ธรรมนิยมใดซึ่งมีอยู่เดี๋ยวนี้ ยังเป็นการเดือดร้อนแก่ราษฎรเป็นอันมากอยู่ ซึ่งตั้งเคาน์ซิลขึ้นก็เพราะประสงค์ให้ช่วยอุทธรณ์ เมื่อราษฎรซึ่งเป็นโลหิตของแผ่นดินมีความเจริญสุขใดประกอบการทำมาหากินโดยชอบธรรมแล้ว บานเมืองก็ตั้งเจริญเป็นแน่... (๒)

^๑ศึกษารายละเอียดได้จาก วารุณี โอสถารมย์, "การศึกษาในสังคมไทย พ.ศ. ๒๔๑๑ - ๒๔๗๕" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๔).

(๒) ประกาศว่าด้วยการตั้ง เคาน์ซิล และพระราชบัญญัติ, "ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ ชัยติยา กรมสุทร, เอกสารทางการ เมืองการปกครองไทย..., หน้า ๑๔.

ส่วนสภาที่ปรึกษาส่วนพระองค์ ตั้งขึ้นเพื่อให้เป็นที่ปรึกษา และเป็นการ
 ฝึกคนไว้ใช้ในราชการ สมาชิกของสภา ส่วนใหญ่เป็นขุนนางและเชื้อพระวงศ์-
 หนุ่ม ๆ ไม่มีจำนวนจำกัดแน่นอน สุกแต่จะเห็นว่าผู้ใดมีความเหมาะสมก็จะได้
 รับการแต่งตั้ง สมาชิกสภาเป็นอำนาจทางการศาลและมีสิทธิพิเศษในการเข้าเฝ้า
 ทั้งในที่ประชุมเสนาบดีและการเข้าเฝ้าส่วนพระองค์

การที่พระองค์ทรงก่อตั้งสภาทั้งสองนี้ แสดงถึงความพยายามในการ
 สร้างสถาบันทางการเมืองมารับอำนาจของพระองค์ ดังจะเห็นได้จากสมาชิก
 สภาที่มีบทบาทเป็นคนรุ่นใหม่ที่มีความคิดความเห็นสอดคล้องกับพระองค์ ในการ
 ดำเนินงานของสภาแม้ว่าจะเป็แรงผลักดันจากราชประสงค์ และมักจะขัดแย้ง
 กับกลุ่มอำนาจเดิม ก็สามารถกระทำไ้ เพราะเป็นการกระทำที่มีกฎหมายรองรับ

ผลงานสำคัญของสภา แสดงให้เห็นการวิครอนอำนาจของขุนนาง เกา
 อย่างเห็นได้ชัด ผลงานที่สำคัญ คือ การประชุมเรื่องการเลิกทาส ซึ่งอาจพิจารณา
 ได้ว่าเป็นการทำลายฐานกำลังของขุนนาง จากการศึกษาเรื่องระบบไพร่ ทำให้
 ทราบได้ว่าไพร่มีความใกล้ชิดกับขุนนางมากกว่าพระมหากษัตริย์ - ย่อมจงรักภักดีและ
 อำนวยผลประโยชน์ให้กับขุนนางมากกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัชสมัยพระบาท-
 สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวตอนต้นรัชกาล เป็นการต่อสู้แย่งชิงอำนาจทาง
 การเมืองจากสมเด็จพระยวบรมมหาดศรีสุริยวงศ์ ซึ่งมีอำนาจมาก บรรดาเจ้านาย
 และขุนนางต่างก็เกรงอำนาจ และพยายามสร้างความมั่นคงให้กับตนเองโดยการ
 สนับสนุนกรมพระราชวังบวร ดังจะเห็นได้จากอำนาจในการบังคับบัญชากองทหาร

พระบรมราชาโฆวาทในรัชกาลที่ ๕ พระราชทานแด่สมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอ
 (พระนคร: โรงพิมพ์มหาดไทย, ๒๕๐๔), หน้า ๓๕ - ๓๖.

แบบตะวันตก^๑ กรมพระราชวังบวรทรงมีกำลังทหารบกทหารเรือขึ้นสังกัดอย่างไม่จำกัดจำนวน และมีโอกาสสะสมอาวุธยุทโธปกรณ์ เช่น ปืน และกระสุนดินดำได้มากมาย^๒ กำลังไพร่หลวงไพร่สมที่ขึ้นสังกัดก็มีมาก ดังนั้น ความพยายามในกรณีศึกษาจึง เป็นความพยายามอย่างหนึ่งที่จะคัดกำลังของขุนนางลง

* ผลงานชิ้นต่อมา คือการประชุมเรื่องการจัดเก็บภาษีอากร เข้าหอรัษฎากร-
พิพัฒน์ และการจัดระเบียบการควบคุมรายได้ เรื่องนี้ไต่ถามถึงโดยละเอียดแล้ว

* ผลงานอีกชิ้นหนึ่ง คือการคัดลिनคดีพระยาอาหารบริรักษ์ เสนาบดีกรมนา ซึ่งเป็นหลานของสมเด็จพระนเรศวรมหาราชผู้ริบวงศ์ เนื่องจากไม่ยอมส่งเงินรายได้แผ่นดินให้แก่หอรัษฎากรพิพัฒน์ จึงถูกคัดลिनว่าทุจริต ฉ้อราษฎร์บังหลวง ถูกลงอาญาให้จำคุกตลอดชีวิต และถูกถอดออกจากตำแหน่งเสนาบดี^๓

นอกจากนี้ ยังมีการออกหนังสือพิมพ์ของกลุ่มสยามหนุ่ม ชื่อ ครูไฉวาท^๔
เมื่อ พ.ศ. ๒๔๑๗ - ๒๔๑๘ โดยมีพระองค์เจ้าเกษมสันต์โสภาคย์ทรงเป็นเจ้าของ
บรรณาธิการ และมีผู้พิมพ์โฆษณา และมีเจ้าพระยาภาสกรวงศ์เป็นกำลังสำคัญ กลุ่ม

^๑ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาคำวรงราชานุภาพ, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์..., หน้า ๘๐ - ๘๑.

^๒ กรมราชเลขาธุการ, เรื่องวังหลวงกับวังหน้าในรัชกาลที่ ๕
(ม.ป.ท., ม.ป.ป.), หน้า ๓.

^๓ ุรายละเอียดใน "ว่าด้วยลอคพระยาอาหารบริรักษ์ออกจากที่ปรีวี
เคาน์ซิล," ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑, หน้า ๒๒๓ - ๒๒๔.

^๔ ุรายละเอียดใน ขจร สุขพานิช, ครูไฉวาทหนังสือพิมพ์ฉบับแรกของ
คนไทย พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พ.ศ.อ. ม.จ.มบุญศิริ เกษมสันต์
(พระนคร: แพร่การช่าง, ๒๕๑๒), หน้า ๒๒ - ๒๓.

สยามหนุ่มใช้ครุโณวาทเป็นเวทีวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของขุนนางเก่า และมีหนังสือ
ข้าราชการ (Court) คำนึงงานโดย สมเด็จพระเจ้าฟ้า กรมพระยาภาณุพันธุวงศ์-
วรเดช เป็นหนังสือรายงานพระราชกรณียกิจในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า-
เจ้าอยู่หัว ท่านองบันทึกลงเหตุการณ์ การออกหนังสือพิมพ์นี้ เพื่อสร้างความเข้าใจใน
พระราชกรณียกิจ และเพื่อโจมตีการทำงานในระบบเก่า

✓ ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ความพยายามในการปฏิรูประบบการคลังของพระบาท-
สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น พระองค์มิได้ทรงกระทำเพียงดำฟัง ทรงกระทำ
ควบคู่ไปกับการเสริมสร้างอำนาจทางการเมืองด้วย นั่นคือ ต้องกระทำไปพร้อม ๆ
กันทุกด้าน แต่ละด้านจะช่วยสนับสนุนกันเอง ทั้งอำนาจทางเศรษฐกิจและอำนาจทาง
การเมือง

ข้อสังเกตอีกประการหนึ่ง คือวิธีการในการตั้งอำนาจจากด้านบน พระองค์
ทรงใช้วิธีค่อนข้างเฉียบขาด และหักท้าว แม้ว่าจะทรงพยายามผูกมิตรกับเชื้อพระวงศ์
และขุนนางมาโดยตลอด แต่ผลงานของสภาที่ปรึกษาข้าราชการแผ่นดินและสภาที่ปรึกษา
ส่วนพระองค์ รวมทั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ เป็นการทำลายอำนาจขุนนางเก่าโดยตรง
กรณีให้เห็นชัด เจนคือคณะศักดิ์สิทธิ์พระยาวอหวรรบวิรัช เป็นการแสดงอำนาจเต็มที่
สำหรับผู้ฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ใหม่ ไม่ยอมรับอำนาจของพระองค์ อีกประเด็นหนึ่ง
พระยาวอหวรรบวิรัชเป็นขุนนางกลุ่มตระกูลขุนนาง การลงโทษเท่ากับเป็นการ
ทำลายอำนาจขุนนางตระกูลขุนนางโดยตรง

เป้าหมายหลักในการปฏิรูปประเทศในช่วงแรกนี้ คือการตั้งอำนาจ
เศรษฐกิจมาไว้ที่พระมหากษัตริย์ ทำให้อำนาจทางการเมืองของพระองค์แข็งขึ้นด้วย
ขณะเดียวกัน ขุนนางที่เคยได้รับผลประโยชน์อย่างเต็มที่ในระบบเดิม ต่างต้องสูญเสีย

อำนาจลง ก่อให้เกิดปฏิกริยาที่ตึงเครียด คือวิกฤตการณ์วังหน้า พ.ศ. ๒๔๑๗^(๑) ดังจะเห็นได้จากข้อเสนอของกรมพระราชวังบวรวิไชยชาญ ขณะที่ประทับอยู่กับกงสุลอังกฤษ ซึ่งกล่าวทักท้วงและขอประกันเกี่ยวกับภาษีของส่วนวังหน้า และการขอเพิ่มจำนวนทหารรักษาพระองค์เป็น ๔๐๐ คน ซึ่งในที่สุดก็ตกลงได้เพียง ๒๐๐ คน^(๒) และในเรื่องรายได้จากภาษีอากร ก็ถูกลดลงให้ได้รับ เท่ากับตอนต้นรัชกาล

จากปฏิกริยาที่เกิดขึ้นนี้ ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงตระหนักว่าการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ก่อให้เกิดปฏิกริยาอย่างรุนแรงจากผู้ที่สูญเสียผลประโยชน์ พระองค์จึงทรงปรับนโยบายใหม่ในระยะต่อมา

พ.ศ. ๒๔๑๘ ได้ออกพระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติ แลว่าด้วยกรมต่าง ๆ ซึ่งจะเบิกส่งเงิน จ.ศ. ๑๒๓๗^(๓) เพื่อที่จะจัดระเบียบกฎเกณฑ์

ความขัดแย้งระหว่างวังหลวงกับวังหน้าคุกรุ่นมานานแล้ว แต่มาถึงเครียดมากขึ้นเมื่อมีการประกาศใช้กฎหมาย ๔ ฉบับ เพื่อปรับปรุงการบริหารราชการ การคลัง การศาล และเรื่องทาส ซึ่งกระทบต่อผลประโยชน์ของมูลนายโดยตรง เหตุการณ์นี้เกิดในตอนปลายเดือนกันยายน พ.ศ. ๒๔๑๗ คุรายละเอียดเพิ่มเติมใน กรมราชเลขาอนุการ, เรื่องวังหลวงกับวังหน้าในรัชกาลที่ ๕..., หน้า ๑ - ๑๕.

^(๑)แอนดรู คลาร์ก, เซอร์. "การมาเยือนสยามครั้งแรกของข้าพเจ้า" ("My First Visit to Siam", Contemporary Review, 81, Jan-June), แปลโดย กาญจณี สมเกียรติกุล, จุลสารโครงการตำราสังคมศาสตร์ และมนุษยศาสตร์ (เมษายน ๒๕๑๘): ๑๓๐.

^(๒)คุรายละเอียดใน "พระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติแลว่าด้วยกรมต่าง ๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงิน จ.ศ. ๑๒๓๗," ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๒ (พ.ศ. ๒๔๑๘), หน้า ๑๘ - ๑๒๑.

ที่แน่นอนให้กับพระคลังมหาสมบัติ เพื่อจะได้ทำงานสอดคล้องกับการตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์
เนื่องจากการภาษีอากรซึ่งเป็นเงินขึ้นสำหรับแผ่นดินให้ใช้จ่ายทะนุบำรุงบ้านเมือง
และจ่ายเป็นเบี้ยหวัดเงินเดือนข้าราชการทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนนั้น พระคลังมหา-
สมบัติยังไม่มีระเบียบกฎเกณฑ์แน่นอน ทำให้เงินติดค้างเจ้าภาษีอากรเป็นอันมาก^๑

หลักการสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ การจัดระเบียบราชการใน
กรมพระคลังมหาสมบัติ กำหนดไว้ ๑๓ หมวดมาตรา สามารถแบ่งใจความสำคัญออก
ได้ดังนี้

๑. กำหนดวิธีการส่งเงิน รับเงิน ตรวจเงิน

๒. กำหนดเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ ประกอบด้วยอธิบดีกรม

พระคลังมหาสมบัติ รองอธิบดีกรมพระคลังมหาสมบัติ ปลัดบัญชีกลาง พนักงานตรวจบัญชี
และสิ่งของ พนักงานใหญ่ผู้รับเงิน พนักงานใหญ่ผู้จ่ายเงิน พนักงานผู้เก็บเงินทอง และ
พนักงานบัญชีปีหน้า

๓. กำหนดอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมพระคลังมหาสมบัติ ว่าเป็นผู้มี
อำนาจสิทธิขาด และรับผิดชอบในกิจการคลังทั้งปวง คือ

ก. เอาใจใส่ตรวจตราการรับจ่ายเงินและจำนวนเงิน ทั้งพระราช
อาณาจักร มีอำนาจตักเตือนเจ้าจำนวนกรมต่าง ๆ ที่เงินขาดค้างให้ส่งเงินให้ครบ
ใน ๑๕ วัน และมีอำนาจบังคับเจ้าจำนวนซึ่งมีข้อคดีเกี่ยวข้องกับเรื่องการเงิน
ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นทุกราย ไม่ให้ติดค้าง

ข. มีหน้าที่คาดคะเนจำนวนเงินที่จะได้รับ และประมาณรายจ่าย
ประจำปีต่อไป รวมทั้งทำบัญชีรายรับรายจ่ายของปีที่ผ่านมา รวมความแล้วเป็น
การวางรากฐานในการจัดทำงานประมาณตามหลักสากล

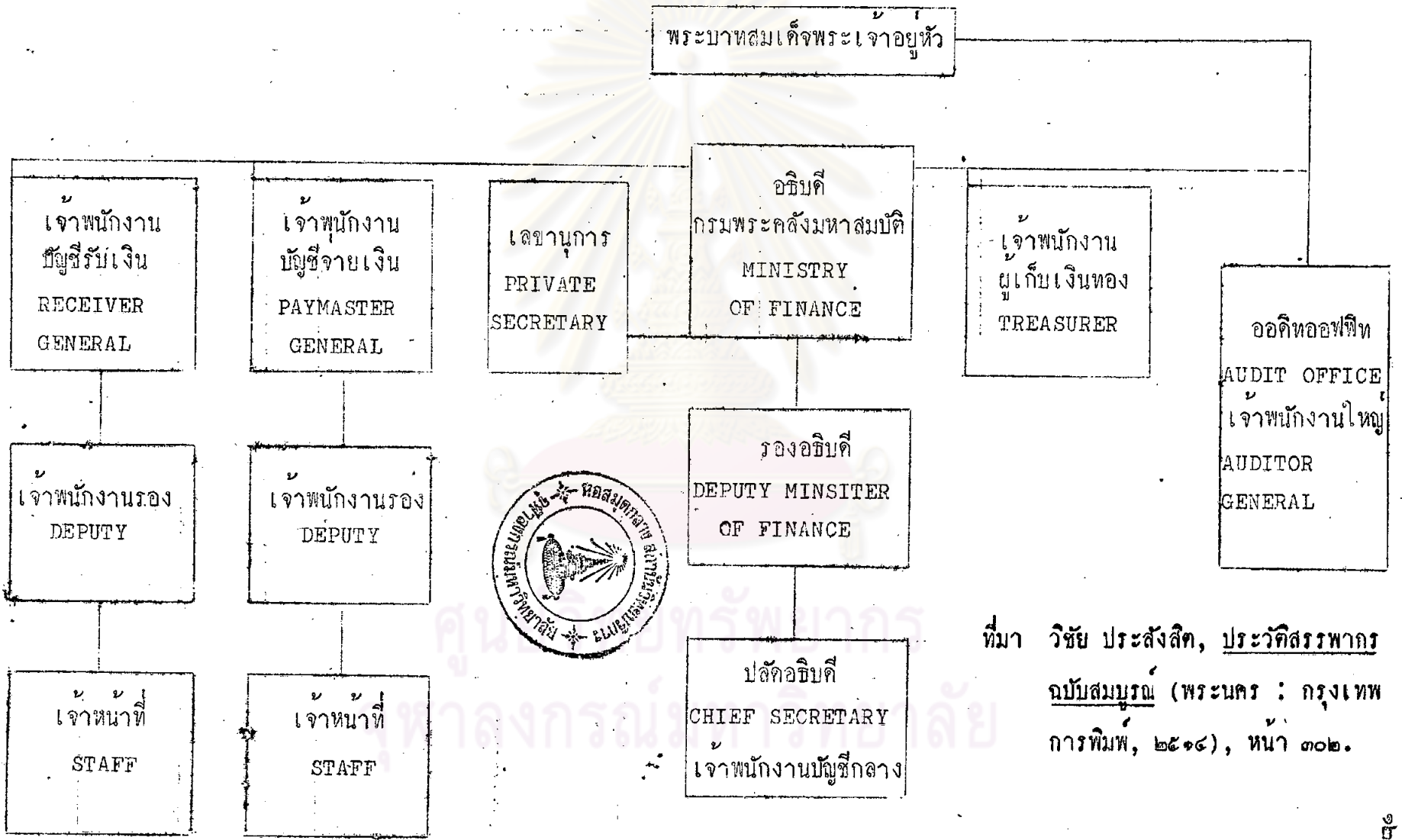
ก. มีหน้าที่คาดคะเนจำนวนเงินภาษีอากรว่าจะพอใช้จ่ายในราชการหรือไม่ ต้องทำให้เสร็จก่อนปลายปีซึ่งจะมีการเบิกจ่ายทุกปี

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังกำหนดให้พระราชทานเงินเดือนให้แก่เจ้าพนักงานตามสมควรแก่หน้าที่ราชการ เนื่องจากในการปรับปรุงระเบียบปฏิบัติราชการใหม่ เป็นการตัดผลประโยชน์ของเจ้าพนักงานที่เคยได้รับมา และเพื่อเป็นการสกัดกั้นไม่ให้ข้าราชการคิดหาผลประโยชน์เกินกว่าราชการที่ทำ

จะเห็นได้ว่า ทั้งพระราชบัญญัติหอรัษฎากรพิพัฒน์ และพระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติ ต่างแสดงให้เห็นถึงความพยายามในการจัดระเบียบการทำงานทางด้านการคลังใหม่ ทั้งในค่านำหน้าหน้าที่ของข้าราชการ ระเบียบวิธีการปฏิบัติงาน ตลอดจนวางระบบการทำงาน ความเปลี่ยนแปลงนี้ทำให้การทำงานของรัฐบาลภายใต้การควบคุมของพระมหากษัตริย์เป็นไปอย่างมีเอกภาพขึ้น ดังจะเห็นได้จากในการทำงาน พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทรงตรวจสอบรายงานและบัญชีทั้งหมด แม้แต่สถานที่ตั้งของหอรัษฎากรพิพัฒน์ก็อยู่ในพระบรมมหาราชวัง ด้วยเหตุนี้ พระองค์จึงทรงควบคุมรายรับรายจ่ายได้ และทำให้รัฐมีโอกาสเพิ่มพูนรายได้โดยไม่ต้องเพิ่มจำนวนภาษี หรือเพิ่มอัตราภาษี เพียงแต่ใช้ระบบการทำงานใหม่มาควบคุมการบริหารรายได้ให้รัดกุมขึ้น ดังจะเห็นได้จากตารางรายได้ภายหลังการปฏิรูปการคลังช่วงแรก

พิจารณาแผนผังการแบ่งส่วนราชการในหน้าถัดไป

แผนผังการบังคับบัญชาของกรมพระคลังมหาสมบัติ พ.ศ. ๒๔๑๘



ที่มา วิจัย ประสงค์, ประวัติสรรพากร
ฉบับสมบูรณ์ (พระนคร : กรุงเทพ
การพิมพ์, ๒๕๑๘), หน้า ๓๐๒.

ตารางที่ ๓

รายได้แผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
ก่อนและหลังการตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ (พ.ศ. ๒๔๑๑ - ๒๔๓๒)

พ. ศ.	รายได้ (บาท)
๒๔๑๑	๓, ๕๐๓, ๕๒๕
๒๔๑๒	๓, ๔๓๒, ๓๘๘
๒๔๑๓	๓, ๑๓๗, ๒๘๘
๒๔๑๔	๓, ๐๒๓, ๗๗๕
๒๔๑๕	๓, ๕๗๓, ๒๗๘
๒๔๑๖ (ปีที่ตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์)	๔, ๑๓๑, ๔๖๘
๒๔๑๗	๕, ๘๑๖, ๔๘๐
๒๔๑๘	๖, ๘๑๓, ๘๕๐
๒๔๑๙	๖, ๕๕๔, ๐๐๐
๒๔๒๐	๕, ๗๑๐, ๖๕๐
๒๔๒๑	๕, ๑๗๕, ๖๐๐
๒๔๒๒	๕, ๖๘๗, ๔๕๐
๒๔๒๓	๖, ๗๕๓, ๖๐๐
๒๔๒๔	๖, ๐๕๘, ๑๖๐
๒๔๒๕	๖, ๕๒๑, ๓๖๖
๒๔๒๖	๗, ๓๘๒, ๔๐๐
๒๔๒๗	๖, ๐๒๖, ๖๕๐
๒๔๒๘	๖, ๘๕๐, ๖๕๐
๒๔๒๙	๑๓, ๖๕๘, ๕๐๐
๒๔๓๐	๑๒, ๐๘๗, ๗๖๐
๒๔๓๑	๑๓, ๖๕๗, ๕๕๐
๒๔๓๒	๑๒, ๐๒๐, ๑๖๐

ที่มา: Wira Wimoniti, Historical Patterns of Tax Administration..., pp. 112-114.

แม้ว่าการเพิ่มรายได้ภายหลังจากที่ตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์แล้ว จะไม่ได้เพิ่มขึ้นมากแบบพลิกหน้ามือเป็นหลังมือ แต่แนวโน้มของรายได้ก็เพิ่มมากขึ้นทุกปี

อย่างไรก็ตาม ลักษณะการปฏิรูปการคลังตลอดจนการปฏิรูปทางด้านอื่น ๆ นั้น เป็นความพยายามเปลี่ยนแปลงระบบบริหารประเทศ ในทางปฏิบัติ ไม่อาจดำเนินการได้อย่างเข้มงวดตลอดพระราชนิเวศน์จักร ทั้งนี้เพราะมีอุปสรรคหลายประการ พอประมวลอุปสรรคสำคัญได้ดังนี้

๑. ระบบการบริหารแบบเดิม ที่ไม่มีการแบ่งแยกหน้าที่กันอย่างชัดเจน ทำให้การงานสับสน กว้างเกินไป และล่าช้า เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพยายามปรับปรุงประเทศ ทำให้มีงานเพิ่มขึ้น ระบบราชการแบบเดิม ไม่อาจรองรับได้ ทำให้บางกรมก็มีการเหลื่อมล้นจนทำอะไรไม่ไหว บางกรมก็ไม่มีภาระอะไรจะทำ เกิดการหางานช้าและซ้อนกันอยู่เสมอ^๑ ดังนั้น "การจึงได้สั่งสมรุงรัง ไม่ใครจะตลอดไปได้"^๒

๒. พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ แม้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จะได้พยายามดึงพระราชอำนาจกลับคืนมาไว้ที่สถาบันพระมหากษัตริย์ ก็ไม่ใช่สิ่งที่จะทำได้โดยง่ายคายนัก ความสำเร็จของพระองค์ในการยกเลิกกฎหมายปฏิรูปการคลังและสิ่งอื่นในระยะแรก ถูกทำลายจากกรณีวิกฤตการณ์วังหน้า ทำให้พระองค์ทรงตระหนักดีว่าอิทธิพลของกลุ่มขุนนาง เกายังมีมากอยู่ จึงไม่มีการ

^๑ หจธ., ร. ๕ ก. ๑/๕ เรื่อง จักรราชการกระทรวงพระคลัง
พระราชบัญญัติพระธรรมนูญหน้าที่ราชการกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ.

^๒ พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลง
พระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน (พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานฌาปนกิจศพ
หม่อมสนิท กฤดากร ณ เมรุวัดธาตุทอง กรุงเทพฯ, ๒๕๑๐), หน้า ๖๔ - ๗๐.

เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว รอคอยโอกาสที่เหมาะสมก่อน จากระบบการปกครองแบบเดิม พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในส่วนกลางก็ติดขัดอยู่ที่กลุ่มขุนนางเก่า ในส่วนภูมิภาค พระมหากษัตริย์ก็ไม่ทรงมีกำลังพอที่จะควบคุม ทำให้ในทางปฏิบัติยังไม่ได้ผลเต็มที่ตามที่คาดหวัง

* อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่พระองค์ยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่ ทรงตระเตรียมฐานกำลังรับการปฏิรูปเมื่อถึงโอกาสสมควร เช่น การส่งพระราชโอรสไปศึกษาวิชาการแขนงต่าง ๆ จากประเทศตะวันตก เพื่อจะไต่อดำเนินมาเป็นกำลังสำคัญในการเปลี่ยนแปลงบ้านเมือง ทรงเริ่มปฏิรูปบ้านเมืองใหม่อีกครั้งภายหลังจาก พ.ศ. ๒๔๒๖ ซึ่งสมเด็จพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จประพาสยุโรป และอำนาจของกลุ่มขุนนางเก่าเสื่อมลงไปจากการวิคราะห์ทางคานาเศรษฐกิจ และกำลังคน จากความพยายามเปลี่ยนแปลงระบบไฟ

๑ แนวการดำเนินการในการยกเลิกระบบไพร่ ทรงทำเป็น ๒ แนวทางคือ

✓๑. การเก็บเงินค่าราชการแทนการเกณฑ์แรงงาน

✓๒. การจัดรูปแบบทหารสมัยใหม่ เพื่อควบคุมกำลังคนให้เข้ามาอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาแต่เพียงแห่งเดียว โดยการแยกกรมทหารหน้าซึ่งเป็นทหารราชที่ได้รับการฝึกหัดแบบฝรั่งตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ออกจากบังคับบัญชาของสมุหพระกลาโหม มาอยู่ใต้อำนาจบังคับบัญชาของพระนิทรเทพ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๑๔ ครั้น พ.ศ. ๒๔๒๓ โปรดให้เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี (เจิม) จัดกรมเรื่องทหารหน้าโดยรับสมัครจากไพร่ การยกเลิกระบบไพร่สำเร็จสมบูรณ์ เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหาร ร.ศ. ๑๒๔ (พ.ศ. ๒๔๔๔)

ศึกษารายละเอียดใน ภากรศึกษาชั้นต้น, "การปฏิรูปการทหารในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, ๒๕๑๔). และ อัญชลี สุสายัณห์, "ความเปลี่ยนแปลงของระบบไพร่และผลกระทบต่องสังคมไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๔).

นอกจากพระองค์ที่ทรงเห็นความสำคัญของการปรับปรุงประเทศ ยังมี
 คณะเจ้านายชั้นสูงและขุนนาง รวม ๑๑ คน ไคกราบบังคมทูลความเห็นจัดการ
 เปลี่ยนแปลงระบบราชการแผ่นดิน ร.ศ. ๑๐๓ (พ.ศ. ๒๔๒๔) เพื่อให้ออกพ้นจาก
 ภัยคุกคามของมหาอำนาจตะวันตก ได้เสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เป็น
 ประชาธิปไตยแบบตะวันตก ซึ่งมีการกระจายอำนาจและถ่วงดุลย์อำนาจอย่าง
 เหมาะสม การกระทำของคณะนี้เป็นแรงผลักดันส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลง
 ซึ่งพระองค์ได้ตั้งพระทัยไว้

วิธีการจัดเก็บภาษีอากร พ.ศ. ๒๔๓๓ - ๒๔๕๓

ผลจากการปฏิรูปช่วง พ.ศ. ๒๔๑๖ - ๒๔๓๓ ทำให้พระบาทสมเด็จพระเจ้า-
 พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชอำนาจทางการเมืองมากขึ้น โดยการสร้าง
 กำลังคนมาตอบสนองการดำเนินงาน กำลังคนส่วนใหญ่ของพระองค์ก็คือบรรดา
 พระอนุชาและพระราชโอรสนั่นเอง ทำให้พระองค์ไม่ต้องการกังวลนักกับหาขุนนาง
 เกาจะไม่เห็นด้วยกับความเปลี่ยนแปลงและปฏิเสธไม่ยอมรับร่วมมือ นอกจากนั้น การที่
 พระองค์ทรงสามารถยึดคุมงานทางคานเศรษฐกิจได้ ก็เท่ากับคุมหัวใจของการ
 เปลี่ยนแปลงได้ อย่างไรก็ตามก็ดังที่เคยกล่าวถึงอุปสรรคแล้วว่าในด้านการทำงานยังมี
 ขอบกพร่องอยู่มาก หนทางไหลของเงินรายได้ยังมีอยู่ เพราะยังไม่สามารถทำลาย
 การผูกขาดภาษีได้โดยสิ้นเชิง จึงต้องดำเนินการเปลี่ยนแปลงต่อไป

ดูรายละเอียดใน กรมศึตปากร, เจ้านายและข้าราชการกราบบังคมทูล
ความเห็นจัดการ เปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน ร.ศ. ๑๐๓ (พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงาน
 พระราชทานเพลิงศพ นายชำนานู ปิ่นทอง ณ เมรุวัดธาตุทอง พระโขนง กรุงเทพฯ
 โรงพิมพ์คุรุสภาพระสุเมรุ, ๒๕๑๕).

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงยกฐานะกรมพระคลังมหาสมบัติ
ขึ้นเป็นกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ซึ่งนับว่าเป็นการตั้งกระทรวงแรก เมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๓
ตามพระราชบัญญัติพระธรรมนูญหน้าที่ราชการกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ร.ศ. ๑๐๘
การตั้งกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เป็นความพยายามในการสร้างหน่วยงานที่จะทำงาน
เฉพาะหน้าที่ ซึ่งจะมีผลไปสู่การตั้งกระทรวง ๑๒ กระทรวง ใน พ.ศ. ๒๔๓๕ ซึ่งนับ
ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงระบบราชการครั้งใหญ่

ตามพระราชบัญญัติ ร.ศ. ๑๐๘ กำหนดอำนาจหน้าที่ของกระทรวงพระคลัง-
มหาสมบัติโดย เฉพาะให้รับผิดชอบทางด้านกรคลังอย่างเดี่ยว กำหนดให้กระทรวง
พระคลังมหาสมบัติมีหน้าที่สำหรับจ่ายและรักษาเงินแผ่นดิน รวมทั้งราชพัสดุทั้งปวง
ตลอดจนรักษาพระราชทรัพย์ของแผ่นดินทั้งหมด เก็บและรับผิดชอบเงินภาษีอากรและ
เงินขึ้นแผ่นดินตลอดพระราชอาณาจักร แบ่งหน่วยงานออกเป็น ๑๓ กรม ดังนี้

กรมเจ้ากระทรวงใหญ่ ๕ กรม

๑. กรมพระคลังกลาง สำหรับประมาณการรับจ่ายเงินแผ่นดินว่าภาษี
อากร และบังคับบัญชาราชการในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติทั้งสิ้น
๒. กรมสารบาญชี สำหรับรับจ่ายเงินแผ่นดิน และถือสารบาญชี
พระราชทรัพย์ทั้งสิ้น
๓. กรมตรวจ สำหรับตรวจบัญชี ราคา รายงานการรับจ่ายเงินแผ่นดิน
และสรรพราชสมบัติการภาษีอากรทั้งสิ้น
๔. กรมเก็บ สำหรับรักษาพระราชทรัพย์

ดูรายละเอียดใน "พระราชบัญญัติพระธรรมนูญหน้าที่ราชการกระทรวง
พระคลังมหาสมบัติ," เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ, ประชุมกฎหมายประจำศก
เล่ม ๑๒, หน้า ๑๓๓ - ๑๔๒.

๕. กรมพระคลังข้างที่ สำหรับจัดการเงินในพระองค์ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

อีก ๔ กรม แบ่งเป็น ๒ แผนก คือ แผนกกรมทำการแผ่นดิน มี ๓ กรม คือ

๑. กรมกระสาปณสิทธิการ สำหรับทำเงินตราแผ่นดิน ทำเบี้ยทองแดง
เผาเงิน^{๑)}

๒. กรมพิมพ์บัตร สำหรับทำเงินกระดาษและตั๋วตรา

๓. กรมราชพัสดุ สำหรับจัดการซื้อขายของห้างหลวง และรับจ่ายของ
ส่วย

อีกแผนกคือแผนกกรมเจ้าจำนวนเก็บเงินภาษีอากร มี ๕ กรม คือ

๑. กรมส่วย มีหน้าที่เร่งเงินการราชการ เลข ฎีกาเงิน ถิ่นมัญฉี่เร่งเงิน
ค่าธรรมเนียม เก็บเงินส่งพระคลังมหาสมบัติ

๒. กรมสรรพากร มีหน้าที่เก็บเงินอากรที่เก็บจากให้ใบอนุญาตมีอากร
สุรา อากรเดิน อากรบ่อนเบี้ย

๓. กรมสรรพภาษี มีหน้าที่เก็บเงินภาษีขึ้นใน ที่เก็บจากการชักภาษี
เช่น ภาษีเสา นำตาล เกลือ ฯลฯ

๔. กรมอากรที่ดิน มีหน้าที่เก็บเงินอากรที่ดิน มีอากรสมพัคสร อากรคานา
คาน้ำ ฯลฯ

๑) ในสมัยที่ยังใช้เงินพดด้วง มีผู้ทุจริตยกยอกเนื้อเงินในเงินพดด้วง โดย
เจาะเอาเนื้อเงินออกแล้วนำวัตถุอื่นไปใส่แทน เช่น ตะกั่ว ดังนั้น เจ้าพนักงานจึง
ต้องป้องกันความเสียหาย โดยการตรวจตราเงินภาษีอากรที่เก็บได้ด้วยวิธีเผาเงิน
พดด้วง เพื่อให้วัตถุที่ปนอยู่ละลายออกมา การเผาเงินนี้คงเสียค่าใช้จ่าย จึงได้
กำหนดการเก็บเงินค่าเผาขึ้นเพื่อชดใช้เงินพดด้วง เงินค่าเผายังคงเก็บต่อมาจนถึง
สมัยพระองค์เจ้าศุภโยคเกษมเป็นเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ จึงได้ยกเลิก
การเก็บ.

๕. กรมศุลกากร มีหน้าที่เก็บเงินภาษีขาเข้าขาออก ซึ่งเก็บจากผู้
บรรทุกสินค้าออกไปต่างประเทศ และที่บรรทุกเข้ามาขายในประเทศ

จากข้อกำหนดในพระราชบัญญัติ จะเห็นได้ว่าเป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่
ให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติมีหน้าที่รับผิดชอบการคลังทั้งหมด มีการแบ่งหน่วยงาน
เฉพาะ รับผิดชอบเฉพาะด้านไม่ไขว่ขวายกัน ลักษณะนี้น่าสนใจมาก เพราะ
กระทรวงพระคลังมหาสมบัติมีหน้าที่ควบคุมทั้งหมด เริ่มตั้งแต่การควบคุมดูแลเก็บภาษี
อากรเอง ผลิตธนบัตรและเงินตราเอง ตลอดจนทั้งประมาณรายรับรายจ่าย และ
ที่น่าสนใจอีกประเด็นหนึ่งก็คือการให้กรมพระคลังข้างที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับ
พระราชทรัพย์ส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์ ซึ่งแบบปฏิบัติตามจารีตเดิมไม่เคยมี
การแบ่งแยกส่วนของพระราชทรัพย์และทรัพย์สมบัติแผ่นดิน ในประเด็นนี้สำคัญมาก
เพราะทำให้การจัดงบประมาณรายรับรายจ่ายของรัฐบาลเป็นผลสำเร็จ เนื่องจาก
พระราชทรัพย์ส่วนพระองค์มีเป็นจำนวนมากเหมือนกัน ดังจะเห็นได้จากจำนวนเงิน
ที่พระองค์ได้รับในปีแรก เมื่อ พ.ศ. ๒๔๔๑ ประมาณ ๕,๖๕๕,๖๕๕ บาท คิดเป็น
เปอร์เซ็นต์ ประมาณ ๑๘.๗ % ของเงินได้ และ ๒๓.๖ % ของรายจ่ายใน
งบประมาณปกติ^{๑)} แม้ว่าตามทัศนะของราชสำนักทางตะวันออก ไม่ถือว่าเป็นจำนวน
เงินที่มากเกินไป^{๒)} ถ้าหากไม่มีการแบ่งส่วนอย่างแน่นอน ย่อมเป็นการยากในการจัด

^{๑)}ในปีนี้รายได้เท่ากับ ๒๘,๔๘๖,๐๓๓ บาท รายจ่ายเท่ากับ ๒๓,๗๘๗,๗๐๒
บาท ดู Ministry of Finance, Report of the Financial Advisor
on the Budget of the Kingdom of Siam for the Year 120 (1901-
1902), pp. 20, 22, Statement A. อ้างถึงใน พร.เพ็ญ อันตระกูล,
การใช้จ่ายเงินแผ่นดิน..., หน้า ๓๐.

^{๒)}Chai-Anan Smudvanij, The Politics and Administra-
tion..., p. 29.

ทางประมาณที่เป็นรายรับรายจ่ายของรัฐบาล และการตั้งโครงการต่าง ๆ ก็ลำบาก ไม่อาจตั้งให้แน่นอนได้

นอกจากนี้ ยังได้มีการตราพระราชบัญญัติสำหรับกรมต่าง ๆ และมีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติที่ตราไว้แล้วให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เช่น ตราพระราชบัญญัติกรมสารบาญชี กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ, พระราชบัญญัติกรมราชพัสดุ, พระราชบัญญัติกรมตรวจ, พระราชบัญญัติกรมต่าง ๆ เบิกเงินพระคลังมหาสมบัติ, พระราชบัญญัติกรมต่าง ๆ เรื่องส่งเงินพระคลังมหาสมบัติ, พระราชบัญญัติกระทรวงพระคลังมหาสมบัติว่าด้วยงบประมาณและรายงาน^๑ พระราชบัญญัติเหล่านี้จะกำหนดรายละเอียดของอำนาจหน้าที่และวิธีปฏิบัติโดยละเอียด

ในส่วนที่เกี่ยวกับการภาษีอากร หน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องคือกรมตรวจ ซึ่งต้องตรวจรายงานการรับจ่ายของแผ่นดิน และการภาษีอากร และกรมเจ้าจำนวน ซึ่งมีหน้าที่เก็บภาษีอากรโดยตรง โดยแบ่งหน้าที่กันไป ๕ กรม ดังได้กล่าวถึงรายละเอียดแล้ว กรมเหล่านี้หากกรมใดมีภาษีอากรขึ้นมาก หรือต้องทำหน้าที่เก็บภาษีอากรตามหัวเมืองควีย สามารถแบ่งหน่วยงานย่อยลงไปอีกได้ตามความเหมาะสม^(๒) และในระยะต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงทางด้านการรายละเอียดบาง เช่น พ.ศ. ๒๔๓๕ ได้ปรับปรุงหน่วยงานในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติใหม่ โดยแบ่งกรมออกเป็น ๑๐ กรม คือ กรมสารบาญชี กรมตรวจ กรมเก็บ กรมพระคลังข้างที่ กรมกระสาปน์สิทธิการ กรมราชพัสดุ กรมสรรพภาษี กรมสรรพากร กรมช่วย และกรมศุลกากร^๓ เป็นการปรับให้เหมาะกับการทำงานขึ้น แต่นโยบายในการทำงานยังคงเดิม

^๑ดูรายละเอียดใน หจข., ร. ๕ ค. ๑๔/๒๗ เรื่องพระราชบัญญัติเพิ่มเติม.

^๒หจข., ร. ๕ ค. ๑/๕ เรื่องจักราชการกระทรวงพระคลังพระราชบัญญัติพระธรรมนูญหน้าที่ราชการกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ.

^๓ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๘, หน้า ๖๒ - ๖๕.

~~อย่างไรก็ตาม~~ แม้จะได้มีพระราชระเบียบในการภาษีอากรใหม่ให้รัดกุมขึ้น
แต่ก็ยังคงมีปัญหาอยู่ พอสรุปได้ ๒ ประการ คือ

๑. การเก็บภาษีอากรที่ค้างค้าง

๒. การเก็บภาษีอากรโดยรัฐบาลจัดเก็บเอง

๑. การเก็บภาษีอากรที่ค้างค้าง เนื่องจากก่อนการออกพระราชบัญญัติ
หรือสัญญาการพิพัตน์ เจ้าภาษีนายอากรยังมีเงินค้างคาภาษีอากรอยู่มาก รัฐบาลไม่
อาจบังคับเรียกเก็บได้ตามพระราชบัญญัติ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
ทรงใช้พระบรมราชโองบายผ่อนผันให้ โดยเปิดโอกาสให้เจ้าภาษีนายอากรผู้เป็นหนี้
หลวง มีโอกาสชำระหนี้เป็นกรณีพิเศษ โดยให้ลดหนี้หลวงแก่เจ้าภาษีนายอากรผู้เป็น
หนี้หลวงซึ่งนำเงินมาชำระเฉพาะกาล ถ้าพนักงานเฉพาะกาลแล้วจะไม่มีภาระลดอีก
และทรงกะเงินงบประมาณที่จะใช้สอยในราชการส่วนสาธารณูปโภค ให้ผู้ที่เป็นหนี้หลวง
ส่งสิ่งของต่าง ๆ จ่ายเงินค่าธรรมเนียมแล้วหักเงินหนี้หลวงให้ บางทีก็เกณฑ์แรงให้
เจ้าภาษีนายอากรทำการโยธา เช่น ขุดสระปทุมวัน แล้วหักเงินเป็นค่าแรง

ในการจัดทำบัญชี โปรดให้คักบัญชีเงินภาษีอากรค้าง แก่ก่อนตั้งหรือสัญญาการ-
พิพัตน์ โดยให้กรมพระตำราจเป็นผู้เร่งรัด ส่วนภาษีอากรที่ค้างค้างตั้งแต่ตั้งหรือสัญญาการ-
พิพัตน์จนถึง พ.ศ. ๒๔๒๕ ให้เจ้าจำนวนและเจ้าพนักงานพระคลังมหาสมบัติเป็นผู้
เร่งรัด ครั้นถึง พ.ศ. ๒๔๓๐ โปรดให้เจ้าพนักงานพระคลังจัดการภาษีอากรโดย
เข้มแข็ง ส่วนเงินค้างเก่าให้เร่งส่งรอยละ ๕ พ.ศ. ๒๔๓๒ จัดการเร่งเงินหลวง
ใหม่ โดยให้เจ้าภาษีนายอากรที่เป็นหนี้หลวง มาทำผิดกะให้ส่งหนี้หลวงให้เสร็จ
ภายใน ๖ ปี และถือวิธีนี้เป็นแบบปฏิบัติต่อมา

ประกาศพระบรมราชโองการ อ่างถึงใน วิชัย ประสังสิต, ประวัติ-
สรรพากรฉบับสมบูรณ์ (กรุงเทพฯ: กรุงเทพฯการพิมพ์, ๒๕๑๔), หน้า ๓๑๕ - ๓๑๖.

นอกจากนี้ยังได้ปรับปรุงเงิน(พินัยหลวง) ซึ่งค้างอยู่ตามศาลต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก เพราะขุนศาลตระลาการไม่ยอมส่งเช่าหลวงเสียที่ พ.ศ. ๒๔๓๓ จึงโปรดให้อธิบดีศาลต่าง ๆ และลูกขุนผู้ปรับยื่นบัญชีทางวาวเงินพินัยหลวงให้เสร็จสิ้นก่อน พ.ศ. ๒๔๓๓ และต่อไปให้ยื่นบัญชีทางวาวเงินพินัยหลวง ๓ เดือนต่อ ๑ ครั้ง นับตั้งแต่วันยื่นทางวาวแล้วไม่ช้ากว่า ๑ เดือน ต้องนำเงินพินัยหลวงมาส่งต่อกรมสวยถ้ายังติดค้างอยู่กับขุนศาลตระลาการ หรือลูกขุน ให้อธิบดีเป็นผู้เป็นหนี้หลวงมายังกรมสวย ถ้าไม่มีเงินให้ ให้อธิบดีไปจำได้โทษแทนเงินพินัยหลวง^๒ การปรับปรุงครั้งนี้ นำเงินเข้าสู่พระคลังอีกจำนวนไม่น้อย

๒. การเก็บภาษีอากรโดยรัฐบาลจัดเก็บเอง จากข้อบกพร่องของการเก็บภาษีด้วยระบบเจ้าภาษีนายอากร ทำให้ผลประโยชน์กระจายอยู่ตามขุนนางและเจ้าภาษีนายอากร รัฐบาลไม่ได้รับผลประโยชน์เต็มที่ และไม่อาจควบคุมการทำงาน of เจ้าภาษีนายอากรได้อย่างทั่วถึง บ่อยครั้งที่เจ้าภาษีนายอากรแสวงหาผลประโยชน์จนเกินขอบเขตทำให้ราษฎรเดือดร้อน ดังนั้นรัฐจึงต้องการดำเนินการเอง ดังหนังสือกราบบังคมทูลของ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปประพันธ์พงษ์ รองเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ (ในสมัยที่ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าจุฑาธุชธราดัย กรมพระจักรพรรดิพงษ์ เป็นเสนาบดี (พ.ศ. ๒๔๓๓ - ๒๔๓๕) เนื่องจากทรงมีสุขภาพไม่สมบูรณ์ การดำเนินงานส่วนใหญ่จึงขึ้นอยู่กับพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปประพันธ์พงษ์) ที่ว่า

^๑คือเงินค่าปรับเป็นหลวง เช่น ค่าปรับไหม ซึ่งปรับจากผู้แพคดี.

^๒เรื่องเดียวกัน.

ควบคุมกับความพยายามของรัฐในการจัดเก็บภาษีอากรเอง รัฐก็พยายามจำกัดบทบาทของเจ้าภาษีนายอากร โดยการกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ให้รัดกุมขึ้น และมีการพิจารณาแม่แต่เรื่องที่จะเสียมาก ๆ เช่น ข้อเสนอให้เก็บเงินค่าธรรมเนียมตั้งเจ้าภาษีนายอากร เพื่อป้องกันมิให้ผู้ที่ไม่คิดทำภาษีอากรอย่างจริงจังยื่นหนังสือขอประมูลเป็นการกีดกันผู้อื่น หรือการทำหนังสือขอประมูลแยกขึ้นเป็นหลายฉบับ ทำให้เสียเวลาในการตรวจตรา^{๑)} แต่ในที่สุดพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงประกาศให้เลิกค่าธรรมเนียมตราตั้งและทราน้ำเสีย เนื่องจากก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่เจ้าภาษีนายอากรมาก และเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้บ้าง ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๓๖^{๒)}

ใน พ.ศ. ๒๔๓๕ ได้มีการตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการภาษีอากร รวม ๕ ฉบับ คือ

- ✓ ๑. พระราชบัญญัติการภาษีอากร ร.ศ. ๑๑๑ (พ.ศ. ๒๔๓๕)
๒. พระราชบัญญัติพิทักษ์ภาษีภายใน ร.ศ. ๑๑๑
- ✓ ๓. พระราชบัญญัติอากรการพนัน
๔. พระราชบัญญัติอากรมหรสพ
๕. พระราชบัญญัติเครื่องเงินอับ

และได้ออกขอมบังคับ เสนาบัตรกระทรวงพระคลังมหาสมบัติอีก ๔ ฉบับ คือ

๑. กฎขอมบังคับอากรเงิน
๒. กฎขอมบังคับอากรสุรา

^๑ หจข., ร. ๕ ค. ๑๔/๕ เรื่องภาษีอากรต่าง ๆ.

^๒ เรื่องเดียวกัน.

- ๓. กฎข้อบังคับอาคารหวาย
- ๔. กฎข้อบังคับอาคารบอน เบี้ย



เมื่อได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการภาษีอากร ร.ศ. ๑๑๑ โดยยกเลิก

พระราชบัญญัติเจ้าภาษีนายอากร ร.ศ. ๑๒๓๕ (พ.ศ. ๒๔๑๖) และพระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ ร.ศ. ๑๒๓๕ ใจความสำคัญของพระราชบัญญัตินี้ กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการภาษีอากร คือ เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เป็นผู้พิจารณาว่าสิ่งใดควรเสียภาษี ภาษีอากรชนิดใดให้เจ้าภาษีนายอากรผูกขาด ภาษีชนิดใดให้ตั้งเจ้าพนักงานไปเก็บเอง เจ้าจำนวน มีหน้าที่ตรวจตราการภาษีอากรรักษาผลประโยชน์แผ่นดิน ต้องมีบัญชีภาษีอากรเฉพาะกรม ซึ่งมีหน้าที่เก็บภาษีอากรประเภทต่าง ๆ ทำบัญชีเก็บเงินส่งพระคลังมหาสมบัติ ในส่วนที่เกี่ยวกับเจ้าภาษีนายอากร มีหลักเกณฑ์ใหม่คือการเช่าหุ้นส่วนกันทำภาษีอากร แต่เดิมการประมูลเป็นเจ้าภาษีนายอากรจะรับทำคนเดียว แล้วมีลูกช่วงรับไปดำเนินการ เก็บภาษีอากรตามหัวเมืองอีกต่อหนึ่ง ในการเช่าหุ้นส่วนนี้ประมูลทำภาษี กำหนดให้ทำหนังสือสัญญาเช่าหุ้นกันต่อหน้าเจ้าจำนวน ถ้าอยู่ในกรุงเทพฯ ถ้าอยู่ในหัวเมืองให้ทำต่อหน้าเทศาภิบาล เพื่อความสะดวกในการพิจารณาตัดสินหากเกิดข้อวิวาท และป้องกันการบิดพลิ้วในการส่งเงินหลวง เมื่อถึงกำหนดพระราชพิธีถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยา เจ้าภาษีนายอากร นายประกัน และหุ้นส่วน ต้องเขารวมพิธีด้วยทุกครั้ง

นอกจากนี้ ยังได้กำหนดการว่าประมูลภาษีอากร ซึ่งต้องมีการตรวจผู้ขอประมูลและนายประกันว่ามีหลักทรัพย์พอ เมื่อประมูลได้ กำหนดให้ส่งเงินล่วงหน้าไม่เร็วกว่า ๑๕ วัน ไม่ช้ากว่า ๒ เดือน ถ้าทำถูกต้องตามขั้นตอน จะได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ออกตราตั้งและขอทราน้ำเพื่อใช้ในการเก็บภาษีอากรต่อไป

การส่งเงิน เจ้าภาชีนายอกรต้องส่งเงินล่วงหน้าและเงินงวดตามวันและจำนวนเงินที่กำหนด เมื่อส่งเงินครบแล้วจึงได้รับเงินล่วงหน้าคืน ถ้าไม่ปฏิบัติตาม ให้เจ้าจำนวนชายทอดตลาดภาชีอกรนั้น และตั้งเจ้าภาชีนายอกรใหม่^๑

พระราชบัญญัติการเก็บภาษีอกรฉบับนี้ มีความสำคัญในแง่ที่กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับภาษีอกรใหม่ให้รัดกุมยิ่งขึ้น เนื่องจากพระราชบัญญัติเจ้าภาชีนายอกร จ.ศ. ๑๒๓๕ (พ.ศ. ๒๔๑๖) เป็นเพียงการเริ่มวางรากฐานให้การประมูลเป็นเจ้าภาชีนายอกรเป็นระบบขึ้น แต่ก็ยังไม่อาจแก้ปัญหาอีกหลายปัญหาได้ เช่น กรณีที่ผู้เป็นหนี้หลวงเข้ามาขอรับทำภาษีอกรยังมีเป็นจำนวนมาก^๒ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นราชนิพนธ์ทรงได้เสนอความเห็นว่

...ควรจะคิดอุบายเอาใจคนที่ไม่เป็นหนี้หลวง ซึ่งจะเข้ามารับทำภาษีอกร และขู่ใหญ่ซึ่ง เป็นหนี้หลวงมีเงินพอไขแควไม่ไช้นั้นคิดชำระเงินเสียโดยเรียบร้อย แลคฤหัสถ์เป็นหนี้หลวงรุงรังไม่มีเงินพอจะไซใหม่โอกาสทำภาษีอกรน้อยโดยวิธีอันเพียงธรรมดา...^๓

ในพระราชบัญญัติการภาษีอกร ร.ศ. ๑๑๑ ก็ได้กำหนดถึงผู้ที่เป็นหนี้หลวงไว้ควรวาดำอยู่เป็นหนี้หลวงตายหรือหนี ให้เจ้าจำนวนตั้งเจ้าพนักงานไปยึดทรัพย์สินไว้ หากยึดทรัพย์แล้วยังขาดอยู่ให้ยกจำนวนที่ขาดตั้งเป็นหนี้ เสนาบดีกระทรวงพระคลังมีอำนาจในการพิจารณาว่าจะลดหนี้ให้หรือไม่ ผู้ที่คิดสินบนห้ามผูกขาดทำอกรเป็นอันขาด หากเจ้าภาชีนายอกรเห็นว่าค่าตัดสินของเจ้าพนักงานไม่ยุติธรรมสามารถฟ้องศาลหรือทูลเกล้าถวายฎีกาได้ โดยผ่านทางเสนาบดีกระทรวงพระคลังก่อน

^๑ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐, หน้า ๓๖ - ๔๖.

^๒พจน., ร. ๕ ค. ๑๔/๕ เรื่องภาษีอกรต่าง ๆ.

^๓เรื่องเดียวกัน.

ส่วนพระราชบัญญัติฉบับอื่น ๆ เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และลักษณะการเก็บภาษีแต่ละประเภทโดยเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติพิภคภาษีภายใน กำหนดรายละเอียดวิธีการเก็บภาษี การตั้งด่าน ใบตราจ่าย พิภคจนกำหนดพิภคเก็บภาษีชนิดต่าง ๆ^๑ พระราชบัญญัติอากรการพนัน ไซแทนพระราชบัญญัติพิภคของตราอากรบ่อนเบี้ย ระเบียบการพนันที่คงห้าม การชักหัวเบี้ยส่วนแบ่งของนายอากร กำหนดการออกอาชญาบัตร การลงโทษผู้ฝ่าฝืน การชำระความ การตรวจจับ และกำหนดเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ^๒ พระราชบัญญัติอากรมหรสพ ระเบียบกฎประเภทมหรสพอย่างชัดเจน^๓ พระราชบัญญัติอากรเครื่องจันทน์ ห้ามทำและซื้อขายเครื่องจันทน์ชนิด^๔ นั่นคือ กำหนดรายละเอียดให้ชัดเจนยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติที่ถือว่าเป็นหลักในการเก็บภาษีอากรช่วง พ.ศ. ๒๔๓๕ ก็คือพระราชบัญญัติการภาษีอากร ร.ศ. ๑๑๑

ต่อมา พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้มีการตราพระราชบัญญัติเพิ่มเติมการภาษีอากร ร.ศ. ๑๒๔ เนื่องจากตามพระราชบัญญัติการภาษีอากร ร.ศ. ๑๑๑ มีขอบปรองในการว่าประมูลภาษีอากร เพราะการที่กำหนดให้ผู้ว่าประมูลภาษีอากรต้องเสนอจำนวนที่ตนจะประมูลให้ทางราชการทราบล่วงหน้า ๓ วัน ทำให้เกิดการประมูลทับกันได้ในเวลาประมูล และการประมูลเงินล่วงหน้าโดยที่ยังไม่ทราบว่าจะได้กำไรหรือขาดทุนเป็นการเสี่ยง ทำให้พวกที่มีฐานะดีไม่ยอมเสี่ยง พวกที่ประมูลได้คือพวกที่กล้าเสี่ยงโดยที่ฐานะอาจจะไม่ดีนัก^๕ ดังนั้น พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นมหิศรวราชฤทธิย์ เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติขณะนั้น (พ.ศ. ๒๔๓๕-๒๔๔๕)

^๑ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐, หน้า ๔๕ - ๕๕.

^๒เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๗ - ๗๑.

^๓เรื่องเดียวกัน, หน้า ๗๒ - ๗๔.

^๔เรื่องเดียวกัน, หน้า ๗๕ - ๗๖.

^๕หจข., ร. ๕ ค. ๑๔/๒๗ เรื่องพระราชบัญญัติเพิ่มเติม.

ทรงทำหนังสือกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเสนอวิธีการใหม่ในการประมูลภาษีอากร โดยการให้รัฐบาลกำหนดจำนวนเงินภาษีอากรอย่างต่ำ แล้วจึงประมูลเงินสักกัน ผู้ใดประมูลสูงสุดก็ได้รับทำภาษีอากรนั้น^๑ จึงมีการตราพระราชบัญญัติการภาษีอากรเพิ่มเติม ร.ศ. ๑๒๔ โดยประกาศใช้เฉพาะในกรุงเทพฯ เท่านั้น หัวเมืองอื่น ๆ ยังคงดำเนินการตามพระราชบัญญัติการภาษีอากร ร.ศ. ๑๑๑ เพราะปัญหานั้นมีมากในกรุงเทพฯ เท่านั้น

ใจความสำคัญของพระราชบัญญัตินี้คือให้เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ มีอำนาจออกประกาศวิธีการว่าประมูลและกำหนดการส่งเสริมในการผูกขาดภาษีอากรต่าง ๆ ตามแต่จะเห็นสมควร เป็นผู้ออกตราตั้งมอบให้เจ้าภาษีนายอากรไปปฏิบัติราชการ และยกเลิกพระราชบัญญัติการภาษีอากร ร.ศ. ๑๑๑ ที่ว่าด้วยการยื่นเรื่องราวว่าประมูล การเลือกตัวเจ้าภาษีนายอากร การประมูล การออกตราตั้งนำ การส่งเงิน ค่าธรรมเนียม^๒ นั่นคือเป็นการเพิ่มอำนาจให้กับเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติมากขึ้น

การทำงานของหน่วยงานที่มีหน้าที่เก็บภาษีอากร

ต่อไป จะได้พิจารณาถึงการทำงานของหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีอากรโดยตรง ภายหลังจากปรับปรุงส่วนราชการภายในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๕ กำหนดให้กรมที่มีหน้าที่จัดเก็บภาษีอากรมี ๓ กรม คือ กรมสรรพภาษี กรมสรรพากร และกรมศุลกากร

^๑ เรื่องเดียวกัน.

^๒ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐, หน้า ๔๕ - ๕๘.

การทำงานของกรมสรรพากร

กรมสรรพากรมีหน้าที่เก็บภาษีภายใน ซึ่งเรียกเก็บจากสิ่งของที่ทำผ่านค่าน
 ต่าง ๆ ดังได้กล่าวแล้วว่าความพยายามของรัฐบาลในช่วงนี้คือการ เปลี่ยนแปลงวิธี
เก็บภาษีอากรใหม่ โดยให้ เจ้าพนักงานของรัฐเป็นผู้จัดเก็บ แต่ยังคงให้ เจ้าภาษี
นายอากรรับผูกขาดเก็บภาษีอากรแบบเดิม ในสินค้าบางประเภท เนื่องจากรัฐบาลได้
 ทดลอง เก็บอากรค่านำที่มณฑลปราจีนบุรีแล้วปรากฏว่าได้ผลประโยชน์มาก เพราะ
 แต่เดิมที่เคยให้เจ้าภาษีนายอากร เก็บส่งเงินเข้าพระคลังน้อยมาก และเก็บได้ไม่
 ทั่วถึง ดังจะเห็นได้จากคำกราบบังคมทูลของพระยาฤทธิรงค์กรมเจต ข้าราชการ
 เทศาภิบาลมณฑลปราจีน ทูลสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ
 เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ในที่ประชุมเทศาภิบาลครั้งแรก พ.ศ. ๒๔๓๘

...อากรค่านำในมณฑลปราจีน เงินหลวงที่ได้เข้าพระคลังยิ่งน้อยกว่าที่ควร
 จะได้อีกมาก เพราะนายอากรที่รับผูกขาดไปมีอำนาจที่เก็บเฉพาะปีหนึ่ง ต้อง
 รับผิดชอบเงินใหญ่ไต่ภายในเวลาที่ตนมีอำนาจ ใครเขาว่าประมูลก็ต้องกะ
 จำนวนไว้ให้ทำควยกลัวขาดทุน ยกตัวอย่างดังอากรค่านำเมืองปราจีนบุรี
 มีผู้รับประมูลเสนอเพียงมีละ ๒๕๐๐ บาทเท่านั้น แม้จำนวนเงินเพียงเท่านั้น
 ใครเป็นนายอากรยังต้องไปไขอุบายต่าง ๆ เสียพระราชมัญญัติ เช่น เก็บเงิน
 เหมาทวมครัวเรือน เป็นต้น เพื่อจะให้ได้เงินโดยเร็ว แต่ที่จริงนั้นนายอากร
 เก็บค่านำไต่ตราสารที่อยู่ใกล้ ๆ พวกที่อยู่ห่างไกลออกไปนายอากรไม่สามารถ
 จะไปเก็บถึง ยิ่งหลักอากรค่านำอยู่ไต่โดยมาก. (๒)

สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, "อธิบาย
 เรื่องเปลี่ยนวิธีเก็บเงินภาษีอากร," ชุมนุมพระนิพนธ์บางเรื่อง (กรุงเทพฯ:
 โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๔๙๓), หน้า ๑๖.

ยิ่งกว่านั้น บางครั้งเจ้าภาณีนายอากรก็แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนมาก จนทำให้ราษฎรเดือดร้อน ถึงคำกราบบังคมทูลของ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่น-
มัททิสราศกฤตย์ เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระ-
พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ความว่า

...การที่นายอากรค่าน้ำเก็บอากรนั้น เป็นที่เดือดร้อนแก่ราษฎรอยู่หลาย
ประการ เหตุว่าผู้รับผูกขาดไป ย่อมจะแสวงหาผลประโยชน์ของตน
ปราศจากความเอ็นดูแก่ราษฎร ราษฎรที่รู้เท่าถึงการก็หยอนเบา ที่ไม่รู้เท่า
ถึงการก็ยอมได้รับความกดขี่ เป็นที่เดือดร้อนทั่วไป...

จึงให้เทศบาลเป็นผู้เก็บอากรค่าน้ำ โดยให้ส่วนลดแก่กำนันผู้ใหญ่บ้าน
ที่จัดตั้งขึ้นใหม่ ให้เป็นพนักงานเก็บ และแก้ไขพิภคทองตราเดิม ลดหย่อนยกเลิก
เงินค่าอากรที่เก็บจากเครื่องมือเล็กน้อยที่ใช้ เฉพาะในการเลี้ยงชีพไม่ได้เป็น
ประโยชน์ต่อการค้าขาย ให้เรียกเก็บเงินอากรค่าน้ำเฉพาะที่หาประโยชน์ในการ
ซื้อขายเท่านั้น

เมื่อรัฐเห็นว่าการที่รัฐเข้าไปจัดการเก็บภาษีเองได้ประโยชน์ดีกว่า จึง
พยายามขยายการเก็บไปยังภาษีอากรประเภทอื่น ๆ ด้วย เช่น ภาษีน้ำตาล โทนค
กาฬียาสูบ ภาษีน้ำอ้อย อากรสวน อากรมหรสพ ฯลฯ อย่างไรก็ตาม รัฐยังมีอากร
จะเข้าไปจัดการเก็บเองได้ทั้งหมด ภาษีอากรบางประเภทยังคงอาศัยเจ้าภาณี
นายอากรอยู่ ดังจะเห็นได้จากรายงานการตรวจภาษีอากรในเมืองภูเก็ต ของ
พระยาอนุรักษโยธา เจ้ากรมทวนทองซ้าย กล่าวว่ ในการทำภาษีอากรผลประโยชน์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๑ หจข., ร. ๕ ค. ๑๘.๒ก/๑๘ กรมสรรพภาษี เรื่องภาษีอากรต่าง ๆ
การจัดการอากรค่าน้ำเป็นรัฐบาล.

๒ เรื่องเดียวกัน.

แผ่นดินเมืองภูเก็ตมีทั้งหมด ๕๔ ราย แบ่งเป็นภาษีที่รัฐบาลทำ พระยาภูเก็ต-
 โสทเกษตรราวัณ เป็นผู้รับผิดชอบ ๗ ราย อีก ๔๗ รายให้จีนหัวหน้าและจีนราษฎร
 รับทำเป็นภาษีผูกขาด^๑ และในบางกรณีการใช้เจ้าพนักงานของรัฐไม่สามารถเก็บ
 ภาษีได้เต็มที่เหมือนที่เจ้าภาษีนายอากรเคยทำ เช่น การเก็บภาษีตึกโรงงาน ซึ่ง
 ส่วนใหญ่เป็นของชาวต่างประเทศ จีนในบังคับชาวต่างประเทศไม่ยอมเสียภาษี
 แต่ทำให้เจ้าภาษีนายอากร เก็บตามเดิมสะดวกกว่า เพราะสามารถติดต่อกับกงสุลและ
 ชาวจีนเหล่านั้นได้ดีกว่า^๒

อย่างไรก็ตาม การที่รัฐเก็บภาษีอากรเอง ถือได้ว่าทำให้รัฐได้รับ
 ผลประโยชน์มาก เพราะสามารถควบคุมการจัดเก็บ ป้องกันการรั่วไหลจากการทุจริต
 ท่อน้ำที่ ค่าใช้จ่ายสิ้นเปลืองน้อยกว่าที่จะให้เจ้าภาษีรับผูกขาด

ส่วนรายละเอียดของภาษีภายใน แต่เดิมเรียกว่าภาษีผานค่าน เมื่อนำ
 สิ่งของผานค่านจะต้องเสียภาษีอากร สถานที่ตรวจสินค้าเรียกว่าค่านภาษีเป็นที่ทำ
 การของเจ้าพนักงาน สถานที่เก็บภาษีเรียกว่าโรงภาษีเป็นที่ทำการของเจ้าภาษีนาย
 อากร การเก็บภาษีชนิดใด พิกัดอัตราเท่าใด มีกำหนดอยู่ในสารตราตั้งเจ้าภาษีนาย
 อากร เป็นราย ๆ เรียกว่าพระราชบัญญัติพิกัดทองคำ^๓ เพิ่งมีการรวบรวมให้
 เป็นระเบียบยิ่งขึ้นในพระราชบัญญัติพิกัดภาษีภายใน ร.ศ. ๑๑๑ และยกเลิกพิกัด
 ทองคำต่าง ๆ กำหนดพิกัดภาษี แบ่งภาษีออกเป็น ๘ ประเภท คือ ภาษีไม้ต่าง ๆ
 ภาษีเครื่องยาสูบ ภาษีของบริโภคนิยม ภาษีสัตว์อาหาร ภาษีเชื้อเพลิง ภาษีของใช้
 ภาษีเครื่องก่อสร้าง และภาษีสินค้า

^๑ หจข., ร. ๕ ค. ๑๘/๒ หนังสือกราบทูลเรื่องเกี่ยวกับการเงินและ
 ภาษีอากร

^๒ หจข., ร. ๕ ค. ๑๘.๒๓/๘ กรมสรรพภาษีเรื่องภาษีอากรต่าง ๆ
 ภาษีตึกโรงงาน

^๓ คุกภาคผนวก ค.

วิธีการเก็บภาษีภายในมีการตั้งด่านและโรงภาษี เพื่อทำการตรวจเก็บเมื่อมีผู้นำสิ่งของผ่านด่าน เมื่อเก็บภาษีตามอัตราแล้วต้องออกใบเสร็จเป็นหลักฐาน หากผู้นำสิ่งของผ่านด่านไม่ยอมเสียภาษี ให้เจ้าพนักงานยึดสิ่งของนั้นไว้จนกว่าจะได้เงินภาษี โดยต้องแจ้งให้กระทรวง เมืองหรือเทศบาลเป็นพยานด้วย^๑

พระราชบัญญัติภาษีภายใน ร.ศ. ๑๑๑ นี้ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง เช่น พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพิภัก์ภาษีภายใน ร.ศ. ๑๑๖ และ พ.ศ. ๒๔๔๑ มิสเตอร์ มิตเชล อินเนส ที่ปรึกษาราชการกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ได้เสนอความเห็นให้ยกเลิกการเก็บภาษีภายใน เพราะ

...การที่จะเลิกภาษีเหล่านี้ในหัวเมืองจะเป็นสิ่งที่ช่วยอุดหนุนแก่การค้าขายของหัวเมืองเป็นอย่างมาก เพราะการที่เรือต้องหยุดให้ตรวจตามด่านภาษีต่างๆ ทำให้เป็นความอันตรายแก่การค้าขายที่สุด และไม่คงสงสัยเลย เป็นทางที่ชั่วอย่างยิ่ง การที่ยกเลิกภาษีต่างๆ ซึ่งใคร่กลัวไว้ในบางอันนั้นเป็นการกระทำในชั้นคนที่จะได้เลิกถอนด่านภาษีเหล่านี้เสียให้หมดสิ้น...^๒

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นชอบด้วย ทรงมีพระบรมราชโองการประกาศตั้งด่านภาษีในกรุงเทพฯ และยกเลิกการเก็บภาษีภายในตามมณฑลต่างๆ รอบกรุงเทพฯ คือมณฑลกรุงเก่า นครสวรรค์ จันทบุรี ปราจีนบุรี ราชบุรี นครไชยศรี และในเมืองปทุมธานี นนทบุรี นครเขื่อนขันธ์ และสมุทรปราการ^๓

^๑ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐, หน้า ๔๕ - ๕๘.

^๒หจข., ร. ๕ ค. ๑๔/๑๖ ความเห็นของมิสเตอร์มิตเชล อินเนส เสนอการจะเลิกการภาษีอากรภายในมณฑลต่างๆ ประกาศตั้งด่านภาษีภายในกรุงเทพฯ.

^๓หจข., ร. ๕ ค. ๑๔/๑๖ พระราชดำรัสตอบพระเจ้าอนงยาเชอ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย เรื่องความเห็นของมิสเตอร์มิตเชล อินเนส จะยกเลิกการตามมณฑลต่างๆ.

ส่วนมณฑลที่อยู่ห่างไกลออกไปยังไม่ได้ประกาศยกเลิก การเก็บภาษีภายในตกเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากร กรมสรรพากรทำหน้าที่เก็บภาษีผ่านด่านในกรุงเทพฯ เท่านั้น ดังนั้นงานของกรมสรรพากรจึงไปเข้าชอนกับงานของกรมศุลกากร ซึ่งมีหน้าที่เก็บภาษีผ่านด่านในกรุงเทพฯ อยู่แล้ว ดังนั้น พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปประพันธ์พงษ์ จึงเสนอความเห็นให้รวมกรมสรรพากรเข้าไว้ในกรมศุลกากร หลังจากที่ร่วมกันแล้ว ใน พ.ศ. ๒๔๔๕ หม่อมเจ้าพร้อมพงศ์อิริราช อธิบดีกรมศุลกากร และ มิสเตอร์ แอมโบรส ที่ปรึกษาราชการ ได้เสนอหลักการให้ยกเลิกภาษีภายในกรุงเทพฯ เนื่องจากมีวิธีการที่ยุ่งยาก เจ้าพนักงานต้องตรวจหรือสิ่งของที่บรรทุกมา การประมาณราคาส่งของที่จะต้องเสียภาษีไม่แน่นอน จึงควรยกเลิกเสียโดยหาทางชดเชยด้วยการขึ้นภาษีขาเข้าขาออกแทน^๑ ซึ่งก็ตรงกับความเห็นของมิสเตอร์รีเวต คาร์แนค (Mr. Rivett Carnac) ที่ปรึกษาราชการกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ซึ่งมีคำริที่จะให้ยกเลิกภาษีภายในทั้งหมด เพื่อส่งเสริมการค้าชายและการผลิตด้านต่าง ๆ และเพื่อเป็นการชดเชยรายได้ที่ขาดไป รัฐควรขึ้นภาษีขาเข้าขาออกแทน เพราะ

...ประเทศใกล้เคียง เช่น ญี่ปุ่น จีน ญวน พม่า เรียกผลประโยชน์จากสินค้าเขาออกมากกว่าประเทศไทยทั้งสิ้น บางทีก็จะเป็นเหตุให้คิดเห็นความชอบธรรมใดบ้าง จึงเห็นควยเกลวาวา อยางไร ๆ ก็อะอะไปคักวานอนนิงลิมไว้อยู่ เปลา เพื่อว่าถาดำเร็วใดก็เป็นผลคืออยู่แกเมืองเรามากุ ชาพระพุทธรเจ้าไค้รับใสูเกลวาวา คำนวณประมาณโดยหยาบเซนกับภาษีขาเข้าขึ้นเป็น ๕ % ภาษีขา (ขา-ผู้เขียน) ขึ้นเป็นเกวียนละ ๖ บาทเท่านั้น จำนวนเงินที่จะไค้พอคักกับจะเลิกภาษีภายใน...^๒

^๑ หจข., ร. ๕ ค. ๑๔/๒๖ เรื่องภาษี ทูลเกล้าถวายความเห็นจะเลิกการเก็บภาษีภายในและขึ้นภาษีขาเข้าขาออก.

^๒ หจข., ร. ๕ ค. ๑๗.๓/๔ กรมศุลกากร เรื่องจะขึ้นภาษีขาเข้าและขาออก (Proposal to obtain a revision of the treaties in connection with the import export and inland duties).

แต่ไม่อาจทำได้ เนื่องจากรัฐบาลไม่สามารถหารายได้มาชดเชยกับเงิน
ภาษีภายใน เพราะคิดชดเชยขอจำกัดจากสนธิสัญญาไม่เสมอภาคซึ่งทำตั้งแต่ครั้ง
รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จนเมื่อสามารถแก้ไขสนธิสัญญาได้
แล้วใน พ.ศ. ๒๔๖๕ จึงได้ตราพระราชบัญญัติภาษีภายใน พ.ศ. ๒๔๗๐ ยกเลิก
การเก็บภาษีภายในทั้งหมด ยกเว้นภาษีไม้ ของป่า และภาษีสุกร

การทำงานของกรมสรรพากร

กรมสรรพากรมีหน้าที่เก็บภาษีอากรต่าง ๆ ที่เคยอยู่ในความรับผิดชอบของ
กรมพระคลังมหาสมบัติและพระคลังสินค้ามาก่อน ได้แก่ อากรคานา อากรนาเกลือ
อากรสมพัตสร อากรสวน อากรคนศาลโคตค อากรคาน้ำ ภาษียานยนต์ ยกเว้นกรุงเทพฯ
ซึ่งมีกรมศุลกากร เป็นผู้เก็บ ภาษีขาเข้า และ ภาษีขาออก ยกเว้นกรุงเทพฯ ซึ่งมี
กรมศุลกากร เป็นผู้เก็บ ภาษีโรงเรือน อากรฟองเตา เงินค้ำประกันการ ค่านุญาตตราสัตว์
ค่านุญาตเล่นการพนัน และ ค่าปรับภาษีอากร กรมสรรพากรแบ่งหน่วยงานย่อยออก
เป็นกรมสรรพากรนอก และกรมสรรพากรใน

กรมสรรพากรนอก มีหน้าที่เก็บเงินภาษีอากรในส่วนภูมิภาค ขึ้นกับ
กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ต่อมาได้ย้ายมาขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย เมื่อ
พ.ศ. ๒๔๘๒ เนื่องจากมีปัญหาในการดำเนินการ เพราะกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ
ไม่มีกำลังคนพอที่จะออกไปปฏิบัติงานเก็บภาษีอากรในส่วนท้องถิ่นได้ ต่อมา
นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้เก็บ ดังนั้น การงานของกรมสรรพากรนอกจึง
เกี่ยวข้องกับมากกับกระทรวงมหาดไทย ประกอบกับความเห็นของมิสเตอร์เวค
คาร์เนต ที่ต้องการให้แยกการเก็บผลประโยชน์แผ่นดิน ออกจากการคลังหรือการ
รักษาเงินแผ่นดินตามหลักสากล จึงเห็นสมควรให้กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบ

เพราะการก่อกองเกี่ยวของกันอยู่แล้ว” พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นชอบด้วย จึงโปรดเกล้าฯ ให้สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาควัง- ราชานุภาพ ดำเนินการพิจารณา และได้ย้ายกรมสรรพากรนอกมาขึ้นกับกระทรวง มหาดไทยใน พ.ศ. ๒๔๔๒ โดยมี มีสเตอร์ไชล์ (Gile) เป็นอธิบดีกรม - สรรพากรนอกตามเดิม

ได้มีการตราพระราชบัญญัติข้อบังคับสำหรับพนักงานกรมสรรพากรนอก และการดำเนินงานของกรมสรรพากรนอก พ.ศ. ๒๔๔๒ เพื่อกำหนดหลักปฏิบัติและ กำหนดอำนาจหน้าที่ของบุคคลผู้เกี่ยวข้องในการเก็บภาษีอากร คือ ข้าหลวงเทศา- ภิบาล ผู้ว่าราชการเมือง และนายอำเภอ ส่วนเจ้าพนักงานผู้ทำหน้าที่เก็บภาษีอากร โดยตรง คือข้าหลวงสรรพากร หรือสรรพากรมณฑล ผู้ช่วยราชการเมือง สมุหบัญชี- อำเภอ และกำนัน^๒

อุปสรรคสำคัญในการดำเนินงานของกรมสรรพากรนอก คือขาดกำลัง ข้าราชการในระดับต่าง ๆ ทำให้การเก็บภาษีอากรไม่ได้ผลดี ทำให้

...การสำรวจภาษีอากร เช่น ภาษีที่ดินและเงินราชการทดแทนบกพร่อง โดยผู้ใหญ่ไม่มีเวลาออกไปตรวจสอบตามที่สมควร เมื่อการตรวจสอบยัง บกพร่องอยู่ดังนี้ พระราชทรัพย์ที่ควรจะได้มาก็อีกก็จำเป็นต้องบกพร่องไป ความกันเป็นธรรมดาอยู่ เพราะหัวใจของการสรรพากรนอกอยู่ในท้องถิ่น

^๑ทรงฯ, ร.๕ ก. ๑๔.๑/๑ กรมสรรพากร สำเนารายงานของ มีสเตอร์ไรเวทด์ คาร์แนก.

^๒ทรงฯ, ร.๕ ก. ๑๔.๑/๕ เรื่องข้อบังคับสำหรับพนักงานกรม สรรพากร มกราคม ร.ศ. ๑๑๘ (พ.ศ. ๒๔๔๒).

แต่ตามหมู่บ้านราษฎร จำต้องไปตรวจตราสอบสวนผู้เกี่ยวข้องอยู่เสมอ ๆ
จึงจะไต่เงินตามที่ควรจะได้...

จึงต้องพยายามแก้ไขโดยแต่งตั้งเจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบในการ เก็บภาษี
อากรทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เพิ่มเงินเดือนข้าราชการ และให้อัตราส่วนลด
ภาษีอากรแก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพื่อจะได้เป็นกำลังใจในการปฏิบัติงาน

กรมสรรพากรใน มีหน้าที่เก็บเงินภาษีอากรในมณฑลกรุงเทพฯ ขึ้นกับ
กระทรวงนครบาล ตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๔๑ โดยมี มิสเตอร์
เกรแฮม เป็นเจ้ากรมสรรพากรใน เนื่องจากแต่เดิมกระทรวงนครบาลมีหน้าที่เก็บ
ภาษีอากรเพียง ๓ ชนิด คือ อากรค่าน้ำ อากรค่าน้ำ และอากรสวนใหญ่ แต่ต่อมา
ได้รับมอบหมายให้เก็บภาษีอากรอื่น ๆ เพิ่มขึ้นอีกหลายชนิด^๒ จึงจำเป็นต้องปรับปรุง
ระบบการทำงานให้ดีขึ้น

ได้มีการตราข้อบังคับระเบียบการ เก็บเงินผลประโยชน์กรมสรรพากรใน
และการดำเนินงานของกรมสรรพากรใน กำหนดเจ้าพนักงานผู้ทำหน้าที่เก็บภาษี
อากรของกรมสรรพากรใน ได้แก่ ผู้ช่วยผลประโยชน์เมือง ผู้ช่วยผลประโยชน์อำเภอ
และ กำนันผู้ใหญ่บ้าน^๓ การทำงานของเจ้าพนักงานสรรพากรในต้องขึ้นกับ

^๑ หจข., ร. ๕ ค. ๑๔.๑/๓ กรมสรรพากร เรื่องสรรพากรมณฑล
กรุงเก่า ธันวาคม พ.ศ. ๑๒๔.(พ.ศ. ๒๔๕๒).

^๒ หจข., ร. ๕ ค. ๑๔.๑/๓ กรมสรรพากร รายงานการเก็บอากร
ของกรมสรรพากรใน กระทรวงนครบาล.

^๓ หจข., ร. ๕ ค. ๑๔.๑/๓ กรมสรรพากร เรื่องร่างข้อบังคับ
การเก็บเงินผลประโยชน์ในกรมสรรพากรใน.

ผู้ว่าราชการเมือง และนายอำเภอ เนื่องจากในการทำงานต้องอาศัยความร่วมมือ
จากเจ้าหน้าที่ทางการปกครองด้วย

ครั้นถึง พ.ศ. ๒๔๕๔ รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว
จึงได้รวมกรมสรรพากรในและกรมสรรพากรนอกให้เป็นกรมเดียวกัน สังกัดกระทรวง
พระคลังมหาสมบัติ

การทำงานของกรมศุลกากร

กรมศุลกากรมีหน้าที่เก็บภาษีสินค้าขาเข้าและสินค้าขาออก แต่เดิมภาษี
ศุลกากรได้แยกย้ายขึ้นตามหน่วยงานต่าง ๆ เช่น ภาษีสินค้าขาเข้าร้อยละ ๓ ขึ้น
กรมกลาโหม ภาษีขาออกขึ้นกรมท่า ภาษีสินค้าออกเบ็ดเสร็จเป็นภาษีผูกขาด
ขึ้นต่อกรมพระคลังสินค้า ครั้น พ.ศ. ๒๔๒๒ ภาษีสินค้าขาเข้าและภาษีสินค้าขาออก
เบ็ดเสร็จได้มารวมกัน ขึ้นกับกรมศุลกากรซึ่งมีเจ้าพระยาภาสกรวงศ์เป็นผู้บังคับ
บัญชา ส่วนภาษีขาออกยังคงขึ้นกับกรมท่าตามเดิม จนถึง พ.ศ. ๒๔๓๕ สมัย
พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมขุนพิทยลาภพฤฒิยากรดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมศุลกากร
ได้ให้การเก็บภาษีขาออกมารวมอยู่ในกรมศุลกากร พ.ศ. ๒๔๓๖ พระเจ้า-
บรมวงศ์เธอ พระองค์เจ้าพร้อมพงศ์อิทธิราช ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมศุลกากร

เช่นเดียวกับราชการในกรมอื่น ๆ ได้มีการตราข้อบังคับสำหรับการ
ศุลกากร พ.ศ. ๒๔๓๕ เพื่อกำหนดแบบธรรมเนียมในการเก็บภาษีสินค้าขาเข้าและ
ขาออก

พระยาอนุমানราชชน, ตำนานศุลกากร (พิมพ์เป็นคุณาธุสรณ์ในงาน
พระราชทานเพลิงศพ พระยาเสวกรวราบุตย์, กรุงเทพฯ, ๒๕๐๖), หน้า ๕๕.

ภาษีสินค้าขาเข้า ควบคุมจำกัดแห่งสนธิสัญญาไม่เสมอภาค ทำให้ต้องคิดภาษีจากสินค้าที่นำเข้ามาในอัตราร้อยละ ๓ เจ้าพนักงานต้องทำบัญชีเกี่ยวกับเรือสินค้าที่บรรทุกเข้ามาและภาษีที่เก็บอย่างละเอียด ทำเป็นงบเดือนและงบปีส่งกรมศุลกากร สินค้าของห้ามคือ อาวุธปืน กระสุน ดินระเบิด ยกเว้นทางราชการจะซื้อ ผืนซื้อได้ เฉพาะเจ้าภาษีผืนเท่านั้น สิ่งของที่ยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีได้แก่ เงิน ทอง ที่ยังไม่ได้ทำเป็นรูปพรรณ และเสื้อผ้า เครื่องใช้ส่วนตัว ภาษีที่เก็บเป็นของให้เจ้าพนักงานนำออกขายทอดตลาด และทำเป็นบัญชีไว้

ภาษีสินค้าออกเบ็ดเสร็จ เรียกเก็บจากผู้บรรทุกสินค้าออกไปจำหน่ายตามชนิดและพิกัดที่ระบุในหนังสือสนธิสัญญา มีการออกใบเสร็จเป็นหลักฐาน

หลักปฏิบัติของเจ้าพนักงาน เมื่อมีเรือสินค้าเข้ามา เจ้าพนักงาน ๒ คน ต้องไปกำกับในเรือเพื่อตรวจสอบสินค้าของห้ามหรือของเดือน เจ้าพนักงานต้องให้ใบอนุญาตก่อนจึงจะเปิดระหว่างจำหน่ายสินค้าได้ การขนถ่ายสินค้าให้ทำเวลากลางวัน ยกเว้นกรณีที่รีบด่วน เจ้าพนักงานต้องมีสมุดบัญชีรายวัน รายเดือน และรายปีของภาษีสินค้าขาเข้าและสินค้าขาออกอย่างละเอียด เพื่อเป็นหลักฐาน^๑

หลังจากการทำสนธิสัญญาเบาริงกับอังกฤษและสนธิสัญญาไม่เสมอภาคกับประเทศต่าง ๆ ในปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การค้ากับต่างประเทศของไทยเจริญขึ้นมาก แมกระนั้นรัฐก็ไม่สามารถหารายได้เพิ่มขึ้นเท่าที่ควร เนื่องจากข้อจำกัดของสนธิสัญญาที่กำหนดให้ไทยเก็บภาษีสินค้าขาเข้าขาออกได้ไม่เกินร้อยละ ๓ ฉะนั้น รายได้ส่วนใหญ่ของรัฐจึงมาจากการเก็บภาษีภายในและไม่สามารถจะยกเลิกเสียได้ แม้วาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะเคยทรงมีพระราชดำริตั้งกลาวเพื่อทำนุบำรุงการค้า

^๑ หจข., ร. ๕ ค. ๑๗/๑ กรมศุลกากร เรื่องประกาศและพระราชบัญญัติ.

นอกจากนี้ ผลกระทบจากสนธิสัญญาไม่เสมอภาค ยังส่งผลต่อการค้าและการเก็บภาษีอากรภายในด้วย ที่เห็นได้ชัดเจนนี้อากกรสุรา และกระสอบป่านจากการเก็บภาษีขาเข้าในอัตราร้อยละ ๓ ทำให้เกิดการนำเข้าสุราต่างประเทศจำนวนมากเพราะสามารถขายได้ในราคาถูก จึงมีจำหน่ายทั่วไปอย่างสินค้าธรรมดาทำให้สุราจากโรงเตาสุราที่นายอากรต้มกลั่นต้องจำหน่ายในราคาต่ำตามไปด้วย ผลประโยชน์จากเงินอากรสุราจึงเก็บได้น้อย ในเวลานั้นราษฎรซื้อสุราต่างประเทศกินกันแทบทุกบ้าน ส่วนเรื่องกระสอบป่านที่สั่งเข้ามาจากต่างประเทศสำหรับบรรจุข้าว แต่เดิมไม่ได้เรียกเก็บภาษีขาเข้า ด้วยถือว่าเป็นสินค้าที่จะต้องบรรจุข้าวส่งกลับออกไปต่างประเทศ แต่ความจริงกระสอบข้าวเป็นสินค้าที่ได้นำเข้ามาซื้อขายในประเทศจำนวนมาก กรมศุลกากรจึงได้ออกประกาศเก็บภาษีกระสอบข้าวในอัตราร้อยละสาม เมื่อ พ.ศ. ๒๔๔๒ ซึ่งก็ถูกต่างประเทศประท้วง เช่น เยอรมนี อิตาลี ฝรั่งเศส และฮอลันดา จึงต้องยอมประนีประนอมโดยตกลงว่ารัฐบาลจะเก็บภาษีกระสอบป่านในอัตราร้อยละ ๓ และจะคืนภาษีนี้ให้ถ้ากระสอบนั้นไม่ได้ขายหรือไม่ได้ใช้ภายใน ๒ ปี นับแต่วันที่นำกระสอบป่านเข้า^๒

จะเห็นได้ว่าสนธิสัญญาทางพระราชไมตรี พ.ศ. ๒๓๙๘ เป็นอุปสรรคสำคัญยิ่งในค่านายได้ของประเทศ เพราะข้อกำหนดอัตราภาษีในระดับต่ำ และไม่ได้ระบุระยะเวลา ทำให้ขอบังคับของสนธิสัญญามีผลใช้ได้เสมอมา ในขณะที่รายจ่ายของรัฐบาลทวีจำนวนขึ้นจากการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ รัฐบาลจึงได้เริ่มดำเนินการขอแก้อัตราภาษี โดย นายมิตเชล อินเนส ที่ปรึกษาราชการกระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้ร่างหนังสือขอแก้สนธิสัญญาที่ทำกับอังกฤษ เนื่องจาก

^๑ พระยาอนุমানราชชน, ตำนานศุลกากร, หน้า ๗๗.

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๓ - ๔๔.

๐๒๑๒๗๖

...ในปัจจุบันนี้ เงินภาษีอากรสำหรับแผ่นดินหาพอไม่ จึงต้องคิดหว่าเงินภาษีอากรขึ้นอีกเพื่อจะค่าใช้จ่ายในการชดเชยลง เป็นค่าใช้จ่ายสำหรับปีหนึ่ง กับทั้งจะค่าใช้จ่ายค่าดอกเบี้ยในเงินกู้ซึ่งจะคงเป็นแน่ไม่เร็วก็ช้า โดยเหตุนี้จึงเป็นการจำเป็นที่จะต้องจัดการกับกรุงอังกฤษ เพื่อจะค่าใช้จ่ายให้รัฐบาลสยามได้เป็นอิสระภาพจัดการในส่วนภาษีอากรที่ดินซึ่งเป็นคานสวนของการหว่าเงินภาษีอากรนั้น...

และ

...ราคาของเงินตรากรุงสยามเวลานี้ เพียงกึ่งราคาในเวลาเมื่อห้าหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรี ในเวลานั้นเงินบาทมีราคาบาทหนึ่งเท่ากับ ๒ ชิลลิง ๖ เพนส์ ในปัจจุบันนี้ บาทหนึ่งมีราคาเท่ากับ ๑ ชิลลิง ๓ เพนส์ เท่านั้น...^๒

ปรากฏว่าการดำเนินการขอแก้ไขสนธิสัญญาในเรื่องพิกัดภาษีที่ดินนี้ไม่สำเร็จ รัฐบาลพยายามหาทางแก้ไขสนธิสัญญา และอัตราการเก็บภาษีเข้า-ขาออกหลายครั้งแต่ไม่คอยประสบความสำเร็จ จนในที่สุด กว่าจะแก้ไขสนธิสัญญาได้ก็ล่วงถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

สรุปวิธีการจัดเก็บภาษีอากรภายหลังการปฏิรูปการคลัง

คงที่ได้กล่าวถึงรายละเอียดแล้วว่า ช่วงสมัยก่อนการปฏิรูปการคลัง ระบบที่ใช้ในการรวบรวมภาษีอากรคือระบบเจ้าภาษีนายอากร การบังคับบัญชาภาษีแบ่งแยกขึ้นตามกรมต่าง ๆ เจ้าภาษีนายอากรขึ้นต่อกรมใดเมื่อจัดเก็บได้แล้วก็นำส่ง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๑ หจข., ร. ๕ ค. ๑๗.๓/๒ กรมศุลกากร เรื่องจะขอแก้ไขสนธิสัญญาพิกัดเก็บภาษีอากรต่าง ๆ ศก ๑๑๗ (พ.ศ. ๒๔๔๑) (Memorandum on the subject of increased taxation).

^๒ เรื่องเดียวกัน.

๑. ตอกรมนั้น กรมนั้นจะนำส่งพระคลังมหาสมบัติอีกที ส่วนใหญ่การส่งเงินมักเป็น
 ลักษณะแบ่งเฉลี่ย เช่น ภาษีน้ำตาลทรายต้องนำขึ้นพระคลังสินค้า กรมพระราชวังบวร-
 สถานมงคล กรมพระศรีสุลาไลย ฯลฯ การรับทำภาษีอากร เมื่อเจ้าภาษีนายอากร
 รับประมูลผูกขาดภาษีอากรใค้อาจแบ่งให้ผู้อื่นผูกขาดตัดตอนเป็นลูกช่วงของเจ้าภาษี
 นายอากรเป็นตำบล ๆ ในเขตที่ตนได้รับอำนาจให้มาผูกขาดได้ ด้วยเหตุนี้จึงมี
 โรงภาษีภายใน^๒ ตั้งอยู่แทบทุกตำบล ปัญหาจากระบบเจ้าภาษีนายอากรมากกว่าที่จะเข้าพระคลัง-
 ผลประโยชน์กระจายอยู่ตามขุนนางและเจ้าภาษีนายอากรมากกว่าที่จะเข้าพระคลัง-
 มหาสมบัติ เป็นการเสริมสร้างอำนาจทางการเมืองให้กับขุนนาง สถาบันพระมหากษัตริย์
 เกือบจะมีฐานะเป็นเพียงหุ่นเท่านั้น ไม่มีอำนาจทางการเมืองอย่างแท้จริง อำนาจ
 ทางเศรษฐกิจก็ไม่มี พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงปฏิรูปทาง
 ด้านการคลังก่อน เมื่อพระองค์ได้รับอำนาจทวงกรมบริวารกลับคืนมาจากผู้สำเร็จ-
 ราชการแล้วกระทำความคุ้นกับการปฏิรูปการปกครอง อันเป็นรากฐานทำให้พระองค์
 ทรงสามารถปฏิรูปประเทศในคานทาง ๆ และสร้างเสริมพระราชอำนาจให้กับสถาบัน
 พระมหากษัตริย์ได้อย่างเข้มแข็งที่สุด

๑. สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ, ลัทธิธรรมเนียมต่าง ๆ เดิมจบ
 (พระนคร. คลังวิทยา, ๒๕๐๖), หน้า ๑๖๖.

๒. โรงภาษี จะมีเฉลวสานด้วยไม้ไผ่เป็น ๖ มุม มักเป็นเครื่องหมายว่า
 แสดงว่าเป็นโรงภาษีไว้ที่ข้างสะพานจะขึ้นไป เรียกว่าพระหัตถ์ ถ้าเป็นเวลา
 กลางคืนจะตามตะเกียงไว้เรียกว่าพระเนตร เมื่อมีเรือผ่านมา เจ้าภาษีจะตีฆ้อง
 เรียกให้แวะ เรียกว่าพระสุรเสียง

๑. พระยาอนุমানราชชน, ตำนานสุลกากร, หน้า ๓๑ - ๓๒.

ระบบการจัดเก็บภาษีอากร เป็นเครื่องมือสำคัญในการหารายได้ของ
รัฐบาล แหล่งรายได้ของรัฐบาลก็เช่นเดียวกับในอดีตที่ผ่านมา นั่นคือ ได้มาจาก
แรงงาน ผลผลิต ภาษีต่าง ๆ การค้า และเบ็ดเตล็ด เพียงแต่ว่าระบบที่ปรับปรุง
ใหม่ทำให้พระมหากษัตริย์ทรงควบคุมการเงินได้มากขึ้น ทรงจัดระเบียบเกี่ยวกับการ
การคลังได้ทั้งหมด ทั้งในด้านของการจัดการ เรื่องรายรับ รายจ่าย ตลอดจน
ควบคุมวิธีดำเนินงาน การตั้งหรือขยายการพิพัฒนาและการตั้งกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ
เป็นการปรับระบบเพื่อให้ผลประโยชน์ที่ควรได้มาตกอยู่กับพระคลังมหาสมบัติมากขึ้น
โดยการแบ่งแยกหน่วยงานรับผิดชอบแน่นอนสำหรับรายรับประเภทต่าง ๆ จึงเป็นการ
ทำลายอิทธิพลและผลประโยชน์ของขุนนางและเจ้าภาษีนายอากรลง

สิ่งที่น่าสนใจในการตั้งหรือขยายการพิพัฒนาและกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ
 คือการแบ่งหน่วยงานรับผิดชอบงานทางด้าน การคลัง ดังได้กล่าวถึงรายละเอียดแล้ว
 ว่ามีทั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ทางด้านธุรการและควบคุมนโยบาย คือพวกกรมเจ้า-
 กระทรวงใหญ่ ๕ กรม หน่วยงานที่ทำหน้าที่ผลิตและควบคุมปริมาณของเงินตรา
 ส่วนที่น่าสนใจที่สุดในด้านการหารายได้คือหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีอากร
 คือ กรมสรรพภาษี กรมสรรพากร และกรมศุลกากร มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ในการ
 เก็บภาษีอากรอย่างแจ่มชัดว่ากรมใดมีอำนาจในการเก็บภาษีอย่างใด และจะดำเนินการ
 เก็บได้อย่างไร โดยมีการออกพระราชบัญญัติหรือข้อบังคับในการควบคุมและ
 รับรองการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานด้วย แต่ละกรมมีหน้าที่ตรวจสอบความ
 เรียบร้อยของการปฏิบัติงาน รวบรวมผลประโยชน์และทำบัญชีรายงานไปยังกระทรวง
 พระคลังมหาสมบัติ เพื่อกราบบังคมทูลให้พระมหากษัตริย์ทรงทราบ

จะเห็นได้ว่าตามลักษณะระบบงานที่ปรับปรุงใหม่นี้ พระมหากษัตริย์ทรงมี
 โอกาสควบคุมการเงินแผ่นดินได้เต็มที่ ส่วนพวกขุนนางและเจ้าภาษีนายอากรที่เสีย
 ประโยชน์ไป มีปฏิกริยาต่อการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้บ้าง ดังจะได้กล่าวถึงราย-
 ละเอียดต่อไปในบทที่ ๔

ส่วนในเรื่องวิธีการจัดเก็บ สิ่งที่รัฐบาลมุ่งทำมากที่สุดคือการจัดเก็บภาษีอากรโดยรัฐบาลเอง เพราะเป็นวิธีการที่จะทำให้ได้ผลประโยชน์เต็มที่มากที่สุด แต่ก็ยังคงมีปัญหาคือบาง เช่น ความสามารถของผู้จัดเก็บ หรืออิทธิพลของเจ้าภาษีนายอากรที่ยังคงมีอยู่ ทำให้ต้องยอมให้เจ้าภาษีนายอากรผูกขาดต่อไป ดังนั้น อาจแบ่งวิธีการจัดเก็บที่สำคัญได้ ๒ อย่าง คือ

๑. การจัดเก็บภาษีทางตรงโดยรัฐบาล ความคิดในเรื่องนี้เริ่มมีการปฏิบัติอย่างจริงจังหลัง พ.ศ. ๒๔๓๕ เป็นต้นมา เนื่องจากความสำเร็จในการเก็บอากรค่าน้ำในมณฑลปราจีนบุรี^๑ ทำให้รัฐบาลเห็นว่าหากรัฐจัดเก็บเองทำให้มีรายได้เพิ่มมากขึ้น และตัดปัญหาเรื่องการรั่วไหลไปได้มาก แต่ในการจัดเก็บโดยตรงนี้ เจ้าพนักงานของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติไม่อาจทำได้เองโดยตลอด เนื่องจากมีกำลังคนไม่พอ และที่สำคัญอีกประการหนึ่ง การจะจัดเก็บภาษีได้โดยสะดวกนั้น รัฐบาลต้องมีอำนาจทางการเมืองครอบคลุมไปถึงด้วย ดังนั้น ในส่วนภูมิภาคหรือส่วนท้องถิ่นจึงมักต้องอาศัยความร่วมมือจากเจ้าพนักงานการปกครองด้วย ดังจะเห็นได้จากการขึ้นสังกัดของกรมสรรพากรนอก ซึ่งเดิมสังกัดกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ต่อมาสังกัดกระทรวงมหาดไทย เนื่องจากต้องอาศัยฝ่ายปกครองเป็นผู้จัดเก็บ ส่วนกรมสรรพากรในสังกัดกระทรวงนครบาล แต่ในที่สุดก็ได้รวมเป็นกรมเดียวกัน สังกัดกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ อย่างไรก็ตาม ทำให้เห็นแนวโน้มใ้ความการเก็บภาษีอากรนั้น ต้องอาศัยอำนาจทางการเมืองช่วยสนับสนุนด้วย การเก็บภาษีโดยรัฐบาลจะทำได้ก็เมื่อรัฐบาลสามารถขยายอำนาจทางการเมืองออกไปได้โดยการใช้ระบบเทศาภิบาล นอกจากนี้ จากข้อกำหนดในพระราชบัญญัติและข้อบังคับต่าง ๆ มีระบุชัดเจนถึงวิธีจัดเก็บ แมวว่าจะมีรายละเอียดแตกต่างกันไปบ้าง แต่อาจสรุปได้ว่าลักษณะ

^๑ หจข., ร. ๕ ค. ๑๔.๒๓/๑๘ กรมสรรพากร เรื่องภาษีอากรต่าง ๆ การจัดการอากรค่าน้ำเป็นรัฐบาล.

การจัดเก็บนั้น กำหนดให้เจ้าจำนวนคือพนักงานกรมสรรพากร กรมสรรพากร และกรมศุลกากร ซึ่งสังกัดกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ มีหน้าที่ควบคุมการจัดเก็บภาษีอากร โดยอาจส่งเจ้าพนักงานของกระทรวงพระคลังไปจัดเก็บเอง แต่ส่วนใหญ่มักต้องอาศัยเจ้าเมือง นายอำเภอ ตลอดจนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้ช่วยจัดเก็บให้ ซึ่งมีผลตอบแทนโดยการลดภาษีให้กำนันผู้ใหญ่บ้าน เป็นจำนวนเปอร์เซ็นต์ เช่น ๕ เปอร์เซ็นต์ ส่วนเจ้าพนักงานเองมีเงินเดือนประจำอยู่แล้วซึ่งเริ่มมีการให้ตั้งแต่ตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ รัฐบาลพยายามจะดำเนินการ เก็บภาษีอากรเอง เสมอมา

๒. การจัดเก็บภาษีอากรแบบผูกขาดโดยเจ้าภาษีนายอากร ซึ่งเป็นวิธีการที่เข้ามาแต่เดิม แมว่ารัฐบาลจะไม่ชอบวิธีการนี้นักเพราะควบคุมยาก ทำให้เงินรั่วไหล และอำนาจกระจายออกไป แต่รัฐบาลยังไม่สามารถยกเลิกวิธีการนี้โดยสิ้นเชิง เพราะจะต้องเกิดผลสะท้อนอย่างแรง ทั้งจากขุนนางและเจ้าภาษีนายอากรที่เสียประโยชน์ และความสามารถในการจัดเก็บของรัฐบาลเองก็ยังไม่มีประสิทธิภาพเต็มที่ จึงต้องยอมให้เจ้าภาษีนายอากรผูกขาดการทำภาษีบางประเภทอยู่ เช่น อากรสุรา อากรฝิ่น อากรบ่อนเบี้ย อากรนาเกลือ อากรสมพิศสร^๑ แต่ขณะเดียวกันได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ และวิธีการทำภาษีอากรของเจ้าภาษีนายอากรอย่างชัดเจนขึ้น เริ่มตั้งแต่พระราชบัญญัติเจ้าภาษีนายอากร จ.ศ. ๑๒๓๕ (พ.ศ. ๒๔๑๖) ที่กำหนดการทำงานของเจ้าภาษีนายอากรให้รัดกุมขึ้น โดยใช้วิธีการแบบเดิม และอยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ พระราชบัญญัติการภาษีอากร ร.ศ. ๑๑๑ (พ.ศ. ๒๔๓๕) ทำให้เจ้าภาษีนายอากรถูกควบคุมโดยกระทรวงพระคลังมหาสมบัติมากขึ้น คือถือว่าเจ้าภาษีนายอากร เป็นเพียงกลไกตัวหนึ่งในการเก็บภาษีอากรเท่านั้น ไม่ใช่ผู้ที่มีความสำคัญและอำนาจมากเหมือนแต่ก่อน

^๑ หจข., ร. ๕ ค. ๑๔/๕ เรื่องภาษีอากรต่าง ๆ.

ลักษณะการผูกขาดภาษีอากรของเจ้าภาษีนายอากรก็ยังเป็นไปในลักษณะเดิม คือเมื่อประมวลได้ก็อาจให้ลูกช่วงรับทำต่อ หรือประมวลแบบหุ้นส่วน แต่สิ่งที่เปลี่ยนแปลงไปคือการจัดส่งผลประโยชน์ นับตั้งแต่ปฏิรูปการคลัง ของส่งผลประโยชน์ตรงมายังกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเท่านั้น โดยมีกฎเกณฑ์แน่นอนในการจ่าย เช่น ปีหนึ่งมี ๑๒ งวศ และพยายามขจัดการเป็นหนี้หลวง เพราะเงินภาษีอากรคลังคงไม่สามารถจัดเก็บได้ หรือจัดเก็บได้แล้วแต่ไม่ยอมนำส่งหลวง จะเห็นได้ว่า ลักษณะเช่นนี้ ถ้าพิจารณาอีกแง่หนึ่งก็เป็นการลดความสำคัญและอิทธิพลของเจ้าภาษีนายอากรลง

ภายหลังจากที่ได้ปรับปรุงระบบการคลัง และวิธีการจัดเก็บภาษีอากรแล้ว ทำให้รัฐบาลสามารถไ้รายได้เพิ่มขึ้นสูงมากขึ้นเรื่อย ๆ ดังที่ได้แสดงไว้แล้วในตารางที่ ๓ ว่าควมรายได้แผ่นดินรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. ๒๔๑๑ - ๒๔๓๒ และในตารางที่ ๔ จะแสดงถึงการเปรียบเทียบรายได้ที่ไ้จากการผูกขาดภาษีอากรของเจ้าภาษีนายอากร เปรียบเทียบกับรายได้ทั้งหมด

จากตารางที่ ๔ แสดงให้เห็นว่าตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๓๕ - ๒๔๔๔ การจัดเก็บภาษีโดยการผูกขาดของเจ้าภาษีนายอากรยังมีความสำคัญอยู่มาก ในการทำรายได้ให้รัฐถึงประมาณ ๕๐ % แต่ในช่วงหลัง ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๔๔ - ๒๔๕๓ รายได้จากการผูกขาดภาษีค่อย ๆ ลดจำนวนลง ในขณะที่รายได้แผ่นดินก็ไม่ได้ตกต่ำลง ยิ่งกว่านั้นยังมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เสียอีก แสดงว่าในช่วงหลังการเก็บภาษีโดยเจ้าภาษีนายอากรลดความสำคัญลง สาเหตุที่ทำให้รายได้จากการผูกขาดภาษีลดลง ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๔๔ เป็นเพราะว่ารายได้ส่วนใหญ่จากการผูกขาดภาษีเป็นพวกภาษีการพนัน อากรสุรา อากรเดิน และอากรหอย เมื่อมีการยกเลิกอากรการพนันหลายอย่าง ใน พ.ศ. ๒๔๔๕ จึงกระทบกระเทือนต่อการเก็บอากรการพนัน ทำให้รายได้จากอากรการพนันลดลงอย่างชวมชาบ

ตารางที่ ๔

รายได้จากการผูกขาดภาษีอากร เป็น เปอร์เซ็นต์เปรียบเทียบกับรายได้ทั้งหมด

พ.ศ. ๒๔๓๕ - ๒๔๕๓

ปี	ภาษีผูกขาด	รายได้ทั้งหมด	เปอร์เซ็นต์ของภาษีผูกขาดต่อรายได้ทั้งหมด
๒๔๓๕	๕,๐๖๕,๐๐๐	๑๕,๓๗๕,๐๐๐	๖๐
๒๔๓๖	๗,๘๐๕,๐๐๐	๑๖,๘๘๘,๐๐๐	๕๖
๒๔๓๗	๕,๒๔๕,๐๐๐	๑๗,๓๓๕,๐๐๐	๕๓
๒๔๓๘	๕,๕๕๗,๐๐๐	๑๘,๐๗๗,๐๐๐	๕๖
๒๔๓๙	๑๐,๓๒๐,๐๐๐	๒๐,๖๓๓,๐๐๐	๕๐
๒๔๔๐	๑๒,๔๓๓,๐๐๐	๒๔,๘๐๗,๐๐๐	๕๐
๒๔๔๑	๑๓,๕๘๕,๐๐๐	๒๘,๕๕๕,๐๐๐	๕๐
๒๔๔๒	๑๕,๕๐๓,๐๐๐	๒๙,๕๒๒,๐๐๐	๕๓
๒๔๔๓	๑๖,๕๘๒,๐๐๐	๓๕,๖๑๑,๐๐๐	๔๖
๒๔๔๔	๑๖,๗๘๔,๐๐๐	๓๖,๐๑๔,๐๐๐	๔๗
๒๔๔๕	๘,๖๓๖,๔๓๒	๕๐,๕๕๕,๒๖๘	๑๘
๒๔๔๖	๖,๖๕๑,๑๓๘	๕๕,๕๑๔,๕๔๔	๑๓
๒๔๕๐	๖,๗๐๗,๐๒๒	๕๕,๒๘๓,๗๑๔	๑๓
๒๔๕๑	๖,๕๑๑,๕๒๕	๕๘,๕๒๐,๓๖๑	๑๒
๒๔๕๒	๖,๖๐๐,๖๔๔	๖๐,๖๘๖,๕๐๒	๑๑
๒๔๕๓	๖,๘๔๑,๗๔๘	๖๑,๓๕๕,๐๕๕	๑๑

ที่มา: Wira Wimoniti, Historical Patterns of Tax Administration..., pp. 124-125.

Statisticl Year Book of Thailand, No.20 (1937-1938) and (1938-1939).

ดังนั้น อาจพิจารณาได้อีกทางหนึ่งว่าในระยะหลังที่ให้เจ้าภาชีนายอากร
รับผิดชอบผูกขาดภาษีอากรประเภทการพนัน สุรา ฝิ่น ฯลฯ เป็นการถ่ายโอนอำนาจ
ของเจ้าภาชีนายอากรอีกทางหนึ่ง เนื่องจากรัฐบาลก็มีนโยบายที่จะเลิกภาษีจาก
แหล่งอบายมุขเหล่านั้นอยู่แล้ว เพราะเป็นโครงการหนึ่งในการพัฒนาประเทศให้เป็น
แบบสมัยใหม่ ซึ่งถือว่าอบายมุขเหล่านั้นเป็นสาเหตุแห่งความยากจน การลักเล็ก
ขโมยน้อย และความไม่ซื่อสัตย์

สภาพการคลังภายหลังการปฏิรูปของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

การปฏิรูปประเทศของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทำขึ้น
ในความมุ่งหมายแรกเพื่อเพิ่มพูนรายได้ของรัฐบาล และขยายอำนาจการปกครอง
ของส่วนกลางไปยังส่วนต่าง ๆ ของประเทศให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ผลจากการปฏิรูป
เป็นการเปลี่ยนแปลงระบบการเมืองไทยจากรัฐศักดินาทั่ว ๆ ไป (a basically
feudal state) เป็นรัฐที่รวมศูนย์อำนาจการปกครอง (a centralized
bureaucratic polity)^๑ ซึ่งใช้อำนาจจากส่วนกลางดึงความมั่งคั่งของสังคม
ด้วยการเก็บภาษีอากร และในด้านการใช้จ่าย ประเด็นแรกทำเพื่อกองไว้ซึ่งอำนาจ
ทางการเมือง แล้วจึงนำไปใช้จ่ายเพื่อสาธารณประโยชน์ ลักษณะเด่นของรัฐแบบนี้
คือมักมีการแบ่งงานรับผิดชอบโดยเฉพาะมากกว่ารัฐศักดินา^๒

อาจกล่าวได้ว่าการพัฒนาทางเศรษฐกิจเริ่มขึ้นอย่างแท้จริงในรัชสมัยของ
พระองค์ แต่จุดประสงค์สำคัญไม่ได้อยู่ที่การยกระดับมาตรฐานการครองชีพของ

^๑Chai-Anan Samudvanij, The Politics and Administration of the Thai Budgetary Process..., p. 35.

^๒เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๖.

ประชาชนโดยการยกระดับรายได้โดยตรง แต่เน้นหนักในด้านการบริหารการปกครองของรัฐในการตั้งอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง และจะกระจายความมั่งคั่งไปยังสังคมด้วยระบบงบประมาณ^๑ ดังจะเห็นได้จากรายละเอียดเรื่องราวจ่ายซึ่งจะได้กล่าวถึงรายละเอียดในบทต่อไป

ความเปลี่ยนแปลงทางสังคมบางประการ มีส่วนช่วงส่งเสริมการปฏิรูปการคลังเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะความพยายามในการยกเลิกระบบไพรทาส ดังจะเห็นได้จากการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์จ้าง พ.ศ. ๒๔๔๓ ซึ่งกำหนดให้ห้ามการเกณฑ์แรงงาน สิ่งของ หรือสัตว์พาหนะจากราษฎร ถ้าไม่ใช่เพื่อการป้องกันอาณาจักร รักษาความสงบภายใน หรือทำงานสาธารณูปโภคในชุมชน ควรให้ค่าจ้างแก่ผู้ถูกเกณฑ์ตามควร^๒ และการประกาศใช้พระราชบัญญัติเก็บเงินค่านาชากรรัตนโกสินทรศก ๑๒๐ (พ.ศ. ๒๔๔๔) ระบุให้เรียกเงินทุกชนิดซึ่งเรียกเก็บจากเลิกว่า "ค่านาชากร" และเรียกเก็บเงินค่านาชากรจากชายฉกรรจ์อายุ ๑๘ - ๖๐ ปีไม่เกินคนละ ๖ บาทต่อปี^๓ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดผลดีทางเศรษฐกิจ เพราะเป็นการเพิ่มรายได้ให้แก่รัฐทั้งทางตรงและทางอ้อมด้วย จากการเสียค่านาชากร และทำให้เกิดแรงงานอิสระขึ้นมาก แรงงานส่วนนี้เป็นกำลังสำคัญในการสร้างผลผลิตส่วนเกินที่สำคัญคือข้าว ในช่วงที่ระบบเศรษฐกิจไทยได้เปลี่ยนแปลงจากเศรษฐกิจแบบเลี้ยงตัวเอง เป็นเศรษฐกิจการค้า

^๑พร เพ็ญ อันตระกูล, "การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว...", หน้า ๔๓.

^๒เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ, ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม ๑๗ (พระนคร: โรงพิมพ์เคลิเมนต์, ๒๔๗๕), หน้า ๕๒๕ - ๕๓๐.

^๓เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ, ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม ๑๘ (พระนคร: โรงพิมพ์เคลิเมนต์, ๒๔๗๕), หน้า ๒๒๕.

การจัดงบประมาณแผ่นดิน และการวางระเบียบควบคุมการใช้จ่ายของ
 หน่วยงานราชการทั้งหมด แมวว่าจะยังไม่สามารถกำหนดได้อย่างแน่นอน แต่ก็ทำให้
 รัฐบาลสามารถกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศได้อย่างเป็นระบบขึ้น มีการแยก
 งบประมาณประเภทรายจ่ายประจำ (ordinary expenditure) ได้แก่เงินเดือน
 ค่าใช้สอย และการจร ออกจากรายจ่ายประเภททุน (capital expenditure)^๑
 นโยบายการคลังของรัฐบาลยังเป็นแบบอนุรักษ์นิยม คือพยายามไม่ให้รายจ่ายสูงเกิน
 กว่รายได้ แต่ในช่วงปลายรัชกาลเริ่มเปลี่ยนแปลงไปบ้างโดยการหาเงินกู้จาก
 ต่างประเทศมาใช้จ่ายทะนุบำรุงบ้านเมืองในโครงการใหญ่ ๆ

อีกประเด็นหนึ่งที่มีความสำคัญมากในเรื่องการคลัง คือการเปลี่ยนแปลง
 มาตรฐานเงินมาสู่มาตรฐานทองคำใน พ.ศ. ๒๔๔๕^๒ เนื่องจากราคาเงินตกต่ำลง
 ทำให้รัฐต้องสูญเสียเงินในอัตราแลกเปลี่ยนค่าของเงินในการซื้อขายสินค้า และ
 รัฐกำลังเตรียมกู้เงินตราต่างประเทศเพื่อนำมาลงทุนในการพัฒนา จึงต้องจัดให้
 ระบบการเงินอยู่ในสภาพที่มั่นคง จึงประกาศให้พระราชบัญญัติมาตรฐานทองคำ
 กำหนดอัตรา ๑๓ บาทต่อปอนด์สเตอร์ลิงเป็นอัตราแลกเปลี่ยนที่แน่นอน กำหนดค่า

^๑ดูรายละเอียดในภาคผนวก ง.

^๒ระบบเงินตราเริ่มมีความสำคัญมากขึ้นภายหลังจากการทำสนธิสัญญา
 ทางไมตรีกับนานาประเทศ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ่อค้า
 ชาวต่างประเทศได้นำเงินเหรียญดอลลาร์ เม็กซิกัน เข้ามา โดยต้องมาแลกเปลี่ยน
 เป็นเงินบาทกับคลัง เนื่องจากประชาชนไม่ยอมใช้ แมวว่าจะไม่มีการประกาศใช้
 มาตรฐานเงินอย่างเป็นทางการ แต่ในทางปฏิบัติระบบเงินตราไทยได้ขึ้นอยู่กับระบบ
 มาตรฐานเงิน ดู สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ,
ตำนานเงินตรา (พระนคร: โรงพิมพ์ธรรมบรรณาการ, ๒๕๐๔). และ พร เพ็ญ
 อันตระกูล, "การใช้จ่ายเงินแผ่นดิน...", หน้า ๓๑.

เงินบาทเท่ากับเนื้อทองคำบริสุทธิ์หนัก ๕๕.๘ เซ็นติกรัม และกำหนดเงินทุนสำรอง
มาตรฐานทองคำสำหรับการแลกเปลี่ยนไม่ว่ากว่า ๑๒ ล้านบาท (๕๐๐,๐๐๐ ปอนด์)^๑
การเปลี่ยนแปลงครั้งนี้มีผลให้เศรษฐกิจของไทยเชื่อมโยงกับระบบเศรษฐกิจโลก

ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่อำนาจรัฐจากส่วนกลางเข้าไปมีอิทธิพล
ในส่วนภูมิภาคอย่างกว้างขวางควยการจัดการปกครองในรูปของมณฑลเทศาภิบาล^๒

^๑ เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ, ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม ๒๒
(พระนคร: โรงพิมพ์เคดิเมล์, ๒๔๗๔), หน้า ๔๑๒ - ๔๒๓.

^๒ การปกครองในรูปมณฑลเทศาภิบาล แบ่งอาณาเขตการปกครองประเทศ
ออกเป็นมณฑลเทศาภิบาล อยู่ในความรับผิดชอบของข้าหลวงเทศาภิบาล ซึ่งประกอบ
ด้วยข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นประธาน ข้าหลวงยุติธรรม คูเลขาธิการพิจารณาคดี
ข้าหลวงมหาดไทย คูเลขาธิการปกครอง ข้าหลวงคลังแพทย์ คูเลขาธิการเก็บภาษีอากร
และการแพทย์ และ เลขาธิการข้าหลวงเป็นผู้ติดต่อประสานงาน การแต่งตั้งข้าหลวง
เทศาภิบาล จะแต่งตั้งโดยตรงจากเมืองหลวงและรับนโยบายปฏิบัติจากเมืองหลวง
แต่ละมณฑลมีระเบียบการบริหาร เป็นแบบแผนเดียวกัน คณะข้าหลวงเทศาภิบาลมี
อำนาจควบคุมการบริหารงานจังหวัดต่าง ๆ และเป็นผู้เสนอชื่อแต่งตั้งเจ้าเมือง
ซึ่งเท่ากับเป็นการลดอำนาจและบทบาทของเจ้าเมืองลง ส่วนการบริหารระดับ
จังหวัด เจ้าเมืองเป็นผู้รับผิดชอบ มีกรมการเมืองเป็นผู้ช่วยทำงานภายใต้การ
ควบคุมของข้าหลวงเทศาภิบาล และได้รับรายได้เป็นเงินเดือน ส่วนการปกครอง
ส่วนท้องถิ่นยังเป็นแบบดั้งเดิม คือ จัดเป็นหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ สิ่งที่เปลี่ยนแปลง
ไป คือ ให้สิทธิราษฎรเลือกตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านและกำนันได้

ดูรายละเอียดใน สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, เทศาภิบาล (พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พระยาอรณ-
กระวีสุนทร กรุงเทพฯ, ๒๕๐๓).

ช่วยส่งเสริมให้รัฐได้รับรายได้เพิ่มขึ้นมาก เพราะระบบเทศวิภาลควบคุมทั้งทาง
 ด้านการปกครองและการจัดเก็บภาษีอากร ดังเห็นได้จากรายได้ของรัฐที่มีแนวโน้ม
 สูงขึ้นดังที่ได้แสดงในตารางที่ ๔ ประกอบกับนโยบายการคลังที่พยายามระมัดระวัง
 ไม่ให้รายจ่ายสูงกว่ารายได้ ทำให้งบประมาณในรัชสมัยนี้เกินดุลเป็นส่วนใหญ่
 กล่าวได้ว่าฐานะการคลังของไทยอยู่ในภาวะที่มั่นคงและปลอดภัย มีเงินคงคลังสะสม
 จากเงินเหลือจ่าย ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๓๕ - ๒๔๕๑ เป็นจำนวน ๒๖.๒ ล้านบาท^๑ จึงอาจ
 กล่าวได้ว่าสภาพการคลังในรัชสมัยนี้ดีขึ้นมาก เป็นเหตุให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอม-
 เกล้าเจ้าอยู่หัวทรงทำการปฏิรูปประเทศได้อย่างกว้างขวางมากขึ้น ทั้งนี้เป็นเพราะ
 ความสำเร็จจากการปฏิรูปการคลัง

✓ การจัดเก็บภาษีอากร พ.ศ. ๒๔๕๓ - ๒๔๖๔

รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงดำเนินพระบรม-
 ราโชบายตามลักษณะที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงวางไว้ ฐานะ
 ทางการคลังของรัฐบาลดูเหมือนว่ายังไม่มียุทธหามากนัก ดังจะเห็นได้จากใน
 พ.ศ. ๒๔๕๓ ยังมีเงินคงพระคลังเหลืออยู่ ๒๒,๑๕๒,๕๓๗.๒๑ บาท^๒ ในด้านสภาพ
 การค้า มูลค่าสินค้าออกยังสูงกว่าสินค้าเข้า ๔๐.๗ ล้านบาท แต่สภาพการณ์ไม่ได้
 เป็นมาตรฐานวัดความมั่นคงของฐานะการเงินแผ่นดิน ทั้งนี้เพราะการที่รายรับ

^๑Ministry of Finance, Report of the Financial Advisor
 on the Budget of the Kingdom of Siam for the Year 129 (1901-
 1911), p. 6. อ้างถึงใน พร.เพ็ญ อินทรกุล, "การใช้จ่ายเงินแผ่นดิน...",
 หน้า ๔๖.

^๒หจข., ร. ๖ ค. ๑/๗ เรื่องตรวจเงินพระคลังมหาสมบัติ
 ร.ศ. ๑๒๙ (พ.ศ. ๒๔๕๓).

รายจ่ายของรัฐบาลสมดุลงั้น เป็นเพราะรัฐบาลดำเนินนโยบายการคลังแบบอนุรักษ์นิยม ซึ่งกำหนดรายจ่ายให้อยู่ภายในกรอบของรายรับเท่านั้น ความจริงรัฐบาลยังต้องการรายได้อีกมากเพื่อนำมาใช้ในโครงการปรับปรุงประเทศให้ทันสมัย แต่เมื่อรายรับไม่พอ รัฐบาลจึงใช้วิธีตัดทอนรายจ่ายแทน นโยบายการคลังแบบนี้เป็นผลเสียต่อการดำเนินงานของกระทรวงต่าง ๆ ทำให้ไม่สามารถขยายงานได้เท่าที่ควร โครงการหลายโครงการต้องชะงักไป พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงกล่าวถึงปัญหาที่ว่า

... ชุมชนบ้านเมืองจะเจริญได้ก็ต้องอาศัยแก่การที่ออกเงินลงทุนไปก่อน จึงจะใคร่ได้ผลเมื่อภายหลัง เมื่อต้องมาคิดตัดรายจ่ายเข้าหารายรับอยู่ดังนี้ การบางอย่างที่ควรทำให้สำเร็จไปโดยหวังจะได้รับผลก็ต้องคอยอยู่ กระทำให้ความเจริญของบ้านเมืองเดินช้าไป ไม่ควรแก่กาลสมัย...

ฉะนั้น ปัญหาใหม่ของรัชกาลนี้เป็นปัญหาที่สืบเนื่องมาจากสมัยรัชกาลที่ ๕ คือการหารายได้เพิ่มเพื่อนำมาใช้จ่ายในการพัฒนาประเทศ

สภาพเศรษฐกิจต่างประเทศก็มีผลต่อฐานะการเงินของรัฐบาล เนื่องจากการติดต่อค้าขายกันมากกับประเทศต่าง ๆ ระบบเศรษฐกิจจึงผูกพันกันด้วย ในช่วงปลายรัชกาลที่ ๕ เกิดปัญหาการค้าตกต่ำทั่วโลก การเปลี่ยนแปลงระบบ

พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึงเจ้าพระยาวางศานุประพัทธ์ เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ ที่ ๑๓๒/๑๑๕๕ ลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ร.ศ. ๑๓๐ อ้างถึงใน พร.เพ็ญ อ้นตระกูล, "การใช้จ่ายเงินแผ่นดิน...", หน้า ๕๕.

๒ พระยาสุริยานุวัตร, เศรษฐกิจวิชาขั้นต้น เล่ม ๑ (พระนคร: โรงพิมพ์นิติสาส์น, ม.ป.ป.), หน้า ๑๖๕.

มาตรฐานเงินมาเป็นมาตรฐานทองคำในระยะแรกยังไม่ได้กำหนดอัตราแลกเปลี่ยนไว้แน่นอน ทำให้ราคาข้าวตกต่ำจากปัญหาการแลกเปลี่ยน และระหว่าง พ.ศ.๒๔๕๐ - ๒๔๕๔ สภาพดินฟ้าอากาศไม่เอื้ออำนวยต่อการเกษตรกรรม ทำให้ได้ผลผลิตอัตราต่ำ^๑

ในด้านการค้ากับต่างประเทศ แม้ว่าจะมีการค้าอย่างกว้างขวาง แต่ไม่อาจกล่าวได้ว่ารัฐบาลได้รับผลประโยชน์เต็มที่จากการค้า ด้วยเหตุว่าผู้ที่มีบทบาทในกิจการที่สำคัญ ๆ เป็นชาวต่างประเทศเป็นส่วนใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นการค้าข้าว คิงกุ่ม หรือไม้สัก นอกจากนี้ยังเป็นผู้นิยมระบบตลาด การธนาคาร และการค้า ผลกำไรจึงส่งออกนอกประเทศเป็นเงินตราต่างประเทศ ดังเห็นได้จากกรณีที่ธนาคารต้องจ่ายเงินตราให้ชาวจีนนำออกนอกประเทศ^๒ รัฐบาลต้องสูญเสียเงินตราไปในกรณีเช่นนี้จำนวนมาก

สภาพการณ์ที่เกิดขึ้นเหล่านี้ เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้รัฐบาลต้องหาทางเพิ่มพูนรายได้ขึ้น เครื่องมือที่สำคัญในการหารายได้คือระบบภาษีอากร ซึ่งรัชกาลที่ ๕ ทรงวางรากฐานไว้ ในรัชสมัยนี้ได้ดำเนินการแก้ไขโดยปรับรายละเอียดให้เหมาะสมกับความเปลี่ยนแปลงตามยุคสมัย อย่างไรก็ตาม ระบบภาษีอากรที่ใช้ยังคงเป็นปัญหาในการเพิ่มรายได้เป็นอย่างดี ๒ ประการ คือ

๑. ภาษีศุลกากร ซึ่งต้องปฏิบัติตามข้อมูกพันในสนธิสัญญาไม่เสมอภาค ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๓๙๘ ทั้งในค่านสินค้าขาเข้าซึ่งต้องเก็บตามอัตราร้อยชักสาม ส่วนสินค้าขาออกก็เก็บได้แต่ในพิภคภาษีชั้นเดียว ทำให้การขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ

^๑James C. Ingram, Economic Change in Thailand..., p. 85.

^๒หจข., ร. ๖ ค. ๑/๔ รายงานเสนาบดีสภา ลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม

การค้าจากการที่เปิดโอกาสให้ทางประเทศเข้ามาค้าขายได้มาก แต่ไม่ได้เป็นผล
ประโยชน์ต่อรัฐบาลเท่าที่ควร รายได้จากภาษีศุลกากรเก็บได้ไม่มากนักเมื่อ
เปรียบเทียบกับรายได้จากแหล่งอื่น ๆ

๒. ภาษีภายใน ซึ่งเรียกเก็บจากสิ่งของที่นำเข้ามาต่าง ๆ ที่กำหนด
รัฐบาลพยายามที่จะยกเลิกภาษีภายใน ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๕ ตามข้อเสนอของ
นายมิทเชล อินเนส เพื่อสนับสนุนการค้าภายใน และเป็นการส่งเสริมให้ราษฎรเพิ่ม
ผลผลิตเพื่อนำมาเป็นสินค้าควย ซึ่งถ้าทำได้สำเร็จ ก็จะเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจ
อีกชั้นหนึ่ง รัฐบาลเองก็มีโอกาสไครรายได้เพิ่มขึ้น นำมาใช้จ่ายในโครงการต่าง ๆ
ได้สะดวกขึ้น แต่รัฐบาลไม่อาจยกเลิกได้ เพราะไม่สามารถหารายได้จากแหล่งอื่น
มาชดเชยกับรายได้จากภาษีภายในที่จะต้องขาดไป ซึ่งรัฐบาลมุ่งพิจารณาที่การเพิ่ม
ภาษีศุลกากร รัฐบาลจึงใช้วิธียกเลิกเฉพาะในกรุงเทพฯ ดังได้กล่าวถึงรายละเอียด
ในเรื่องนี้แล้ว

ข้อจำกัดเหล่านี้ ทำให้รัฐบาลต้องหาทางดำเนินการแก้ไขสนธิสัญญา
ไม่เสมอภาค ซึ่งทำได้สำเร็จใน พ.ศ. ๒๔๖๕ แต่ในช่วงที่ยังแก้สัญญาไม่ได้รัฐบาล
ก็จะมาพิจารณาเรื่องการเพิ่มรายได้โดยการตั้งภาษีประเภทใหม่ และเพิ่มอัตราภาษี
เก่า ซึ่งภาระภาษีจะตกหนักอยู่กับประชาชนมากขึ้น พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า-
เจ้าอยู่หัว ทรงหลีกเลี่ยงวิธีการนี้โดยทรงแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจรายรับรายจ่าย
แผ่นดินขึ้น ใน พ.ศ. ๒๔๕๔ เพื่อพิจารณาป้องกันการรั่วไหลของรายได้ คัดทอน
รายจ่ายที่ไม่จำเป็น และหาช่องทางเพิ่มพูนรายได้ รัฐบาลจึงยังต้องอาศัยรายได้
ส่วนใหญ่จากภาษีอากรไป คือ ภาษีการพนัน ฝิ่น และสุรา

ปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจของสังคมไทย คือ การเกษตรกรรม ควบ
อุปสรรคต่าง ๆ ดังได้กล่าวแล้ว หนทางหนึ่งที่จะช่วยพยุงฐานะทางเศรษฐกิจของ
ประเทศได้ก็คือการพัฒนาการเกษตรและการพาณิชย์ ดังจะเห็นได้จากการเปลี่ยนแปลง
การบริหารการปกครองส่วนกลาง ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๕๕ - ๒๔๖๕ มีการปรับปรุง

หน่วยงานในกระทรวงเกษตรธิการ โดยยกกรมคลองไปขึ้นกับกระทรวงคมนาคม แล้วตั้งกรมท่อน้ำขึ้นแทนใน พ.ศ. ๒๔๕๗ เพื่อดำเนินการด้านการชลประทาน แยกกิจการพาณิชย์ในกระทรวงเกษตรธิการออกมาตั้งกระทรวงพาณิชย์ใน พ.ศ. ๒๔๖๓ และมีสภาเผยแผ่พาณิชย์ทำหน้าที่ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจ

รัฐบาลคิดหาทางบำรุงการค้าขายภายในประเทศ โดยสนับสนุนการลงทุนของคนไทยโดยถือหลักการให้ราษฎรทำเอง เนื่องจากประเทศได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจไม่เต็มที่จากการลงทุนของต่างชาติ ประกอบกับความหวาดเกรงการแทรกแซงของมหาอำนาจตะวันตก รัฐบาลเป็นฝ่ายส่งเสริมการเกษตรกรรม และยึดถือนโยบายไม่สนับสนุนการลงทุนของชาวต่างประเทศ^๑ แต่นโยบายนี้ไม่ประสบความสำเร็จนัก เพราะประชาชนไม่สามารถลงทุนทางด้านการค้าเนื่องจากขาดความชำนาญ และทัศนคติทางสังคม ดังที่ได้อภิปรายรายละเอียดมาแล้วในบทที่ ๑ อย่างไรก็ตาม สิ่งทีกล่าวได้ว่าเป็นความสำเร็จทางเศรษฐกิจในรัชสมัยนี้ก็คือ การขยายตัวของการผลิตข้าวเป็นสินค้าออก แต่การขยายตัวนี้ก็ไปในลักษณะการเพิ่มผลผลิตโดยการเพิ่มเนื้อที่และแรงงานมากกว่าการเพิ่มผลผลิตในเนื้อที่เดิมโดยพัฒนาเทคนิค ทุน^๒

แม้ว่ารัฐบาลจะประสบปัญหาความยากลำบากในการหารายได้ช่วงต้นรัชกาล คือ พ.ศ. ๒๔๕๓ - ๒๔๖๒ แต่การคลังของประเทศยังคงดำเนินไปได้อย่างราบรื่นพอสมควร แต่ในตอนปลายรัชสมัย ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๖๓ - ๒๔๖๘ เสถียรภาพ

^๑ หจข., ร. ๖ ท. ๑/๓๕ ย่อหนังสือแผนกต่างประเทศ, กรมพระยา-
เทเวศร์วิโรปการ ลงวันที่ ๑ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๖๖.

^๒ James C. Ingram, Economic Change in Thailand...,

ทางการคลังสันคลอน บางปีถึงกับเกิดการขาดดุลในงบประมาณแผ่นดิน เนื่องจาก
 ความล้มเหลวของการผลิตพืชผลเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๔๖๒ และสภาพเศรษฐกิจ
 ตกต่ำภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๑

ความล้มเหลวของการผลิตพืชผลเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๔๖๒ เกิดจาก
 จุดอ่อนของระบบเศรษฐกิจซึ่งมีข้าวเป็นสินค้าออกที่สำคัญเพียงอย่างเดียว เมื่อเกิด
 อุทกภัยและฝนแล้งติดต่อกันมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๖๐ ทำให้ขาดแคลนข้าวสำหรับ
 บริโภคภายในประเทศ รัฐบาลจึงประกาศห้ามส่งข้าวออกนอกประเทศ ทำให้
 รัฐบาลขาดรายได้ไปอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากตารางที่ ๕

ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๖๑ - ๒๔๖๓ รายได้จากภาษีสินค้าขาออกตกต่ำลง
 ติดต่อกัน มีผลอย่างยิ่งต่อเงินรายได้แผ่นดิน ซึ่งลดลงจากเดิมอย่างมาก^๒ เงิน
 รายได้แผ่นดินใน พ.ศ. ๒๔๖๓ มีเพียง ๔๖ ล้านบาท ลดลงจากเดิมประมาณ ๑๐
 ล้านบาท ในขณะที่รัฐบาลต้องเพิ่มเงินรายจ่ายเพื่อช่วยพยุงฐานะประชาชนอันเนื่อง
 มาจากวิกฤตการณ์เศรษฐกิจ โดยการช่วยเหลือข้าราชการชั้นผู้น้อยที่ประสบกับภาวะ
 ค่าครองชีพสูง และชาวนาที่ได้รับคามเสียหาย^๓

ภายหลังวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ฐานะการคลังของประเทศยังคงทรุด
 หนักลงไปอีก ใน พ.ศ. ๒๔๖๖ มีเงินในคลังสำหรับการใช้จ่ายอยู่ ๑๐.๖ ล้านบาท

^๑"การกำกับตรวจตราข้าว ปี ๒๔๖๒ - ๖๓", จดหมายเหตุสภาเผยแผ่
พาณิชย์ (มิถุนายน, ๒๔๖๔), หน้า ๑๕.

^๒พท., ร. ๖. ๒. ๑๐๓/๖, Cook-Damrong, June 14, 1925.

^๓O.F.A. M.F., Sect. No.30, F. No.19, "Note on the
 Present financial position of Siam", Williamson, March 19,
 1920.

ตารางที่ ๕

แสดงรายไ้จากภาษีสู่ศุลกากร พ.ศ. ๒๔๕๓ - ๒๔๖๘

ภาษีสู่ศุลกากร				
ปี	สินค้าขาออก	สินค้าขาเข้า	เบ็ดเตล็ด	รวม
๒๔๕๓	๓,๔๕๖,๑๖๕	๒,๓๓๔,๘๑๑	๑๐๒,๘๕๘	๖,๓๙๓,๘๓๔
๒๔๕๔	๒,๑๕๓,๓๖๘	๒,๘๘๒,๖๘๓	๘๐,๘๓๖	๕,๑๒๐,๘๘๗
๒๔๕๕	๑,๕๖๓,๓๒๓	๓,๓๒๓,๕๕๓	๘๕,๙๑๒	๕,๓๗๑,๗๘๘
๒๔๕๖	๓,๓๒๘,๑๘๕	๓,๙๒๕,๘๕๕	๑๑๓,๑๐๕	๗,๓๖๗,๑๔๕
๒๔๕๗	๓,๔๕๐,๒๔๓	๓,๕๕๐,๓๖๑	๙๘,๒๑๒	๗,๐๙๘,๘๑๖
๒๔๕๘	๓,๖๖๖,๖๐๕	๓,๔๘๕,๖๕๓	๑๐๘,๑๐๕	๗,๒๖๐,๓๖๓
๒๔๕๙	๓,๓๕๒,๖๕๕	๓,๘๖๒,๘๕๓	๑๕๑,๒๓๕	๗,๓๖๖,๗๔๓
๒๔๖๐	๓,๖๕๕,๕๓๙	๔,๑๘๓,๓๘๐	๑๖๐,๓๙๓	๘,๐๐๙,๖๑๖
๒๔๖๑	๒,๘๓๓,๒๒๓	๓,๓๕๕,๓๐๐	๑๘๘,๕๓๓	๖,๓๗๖,๙๖๐
๒๔๖๒	๑,๘๑๕,๘๘๘	๔,๙๘๐,๑๘๘	๓๑๑,๓๒๐	๗,๑๐๗,๓๘๗
๒๔๖๓	๑,๐๓๙,๕๒๓	๕,๐๕๑,๘๑๓	๑๕๕,๓๘๓	๖,๒๔๖,๗๒๓
๒๔๖๔	๓,๘๕๑,๕๙๙	๔,๙๕๕,๕๕๐	๑๙๖,๘๑๘	๘,๙๐๒,๙๖๗
๒๔๖๕	๓,๘๕๓,๓๕๕	๕,๕๑๒,๓๓๕	๑๘๐,๕๕๘	๙,๕๔๖,๒๔๖
๒๔๖๖	๔,๑๙๐,๓๖๕	๕,๘๐๓,๐๘๕	๒๐๐,๕๒๓	๑๐,๒๙๓,๙๗๓
๒๔๖๗	๓,๕๓๘,๖๐๓	๖,๕๑๓,๙๘๑	๑๘๓,๓๕๖	๑๐,๒๔๖,๙๔๐
๒๔๖๘	๔,๓๘๑,๕๐๘	๖,๓๓๖,๓๓๖	๒๑๑,๐๓๐	๑๑,๙๒๘,๘๗๔

ที่มา : Bureau of General Statistics, Statistical Yearbook of the Kingdom of Siam B.E. 2474-2475 (1931-1933) (Bangkok: Ministry of Economic Affairs, 1935), pp. 292-293.

และเงินรายได้ที่จะได้รับอีก ๘๐ ล้านบาท ในขณะที่งบประมาณรายจ่ายปกติ
ประมาณ ๕๐.๒ ล้านบาท ความยากลำบากของประเทศ เห็นได้จากพระคำรัส
ของพระองค์เจ้าสุภโยคเกษม เสนาบดีกระทรวงพระคลังขณะนั้น ที่ว่า

... บังเอิญประจวบเวลาที่ข้าพระพุทธเจ้าได้รับตำแหน่งหน้าที่สนองพระเดช
พระคุณนี้เป็นเวลาที่การเงินตกอยู่ในเวลาซบซันที่สุด เพราะเงินคงพระคลัง
ที่มีสะสมมาแตกถอน ๆ ซึ่งนับว่าเป็นกำลังสำคัญของราชการก็มาประจวบ
หมดลง ถูมิเหตุความจำเป็นฉุกเฉินเกิดขึ้น หรือในเมื่อรายได้ไม่พอกับ
รายจ่ายแล้ว ก็ไม่มีเงินอันใดจะมาอุดหนุนเจือจางใด... ๒

รัฐบาลไม่อาจหาทางเพิ่มรายได้ได้อีก จึงทำให้เกิดการขาดแคลนเงินอย่างหนัก
รัฐบาลตัดสินใจกู้ยืมเงินจากธนาคารแนชั่นแนล โปรวินเซียล และยูเนียน แห่ง
ประเทศอังกฤษ

จะเห็นได้ว่าปัญหาที่สำคัญที่สุดในรัชสมัยนี้ คือ การหารายได้ ซึ่งถูก
จำกัดความสามารถในการหารายได้จากภาษีศุลกากร และนโยบายที่ต้องพยายาม

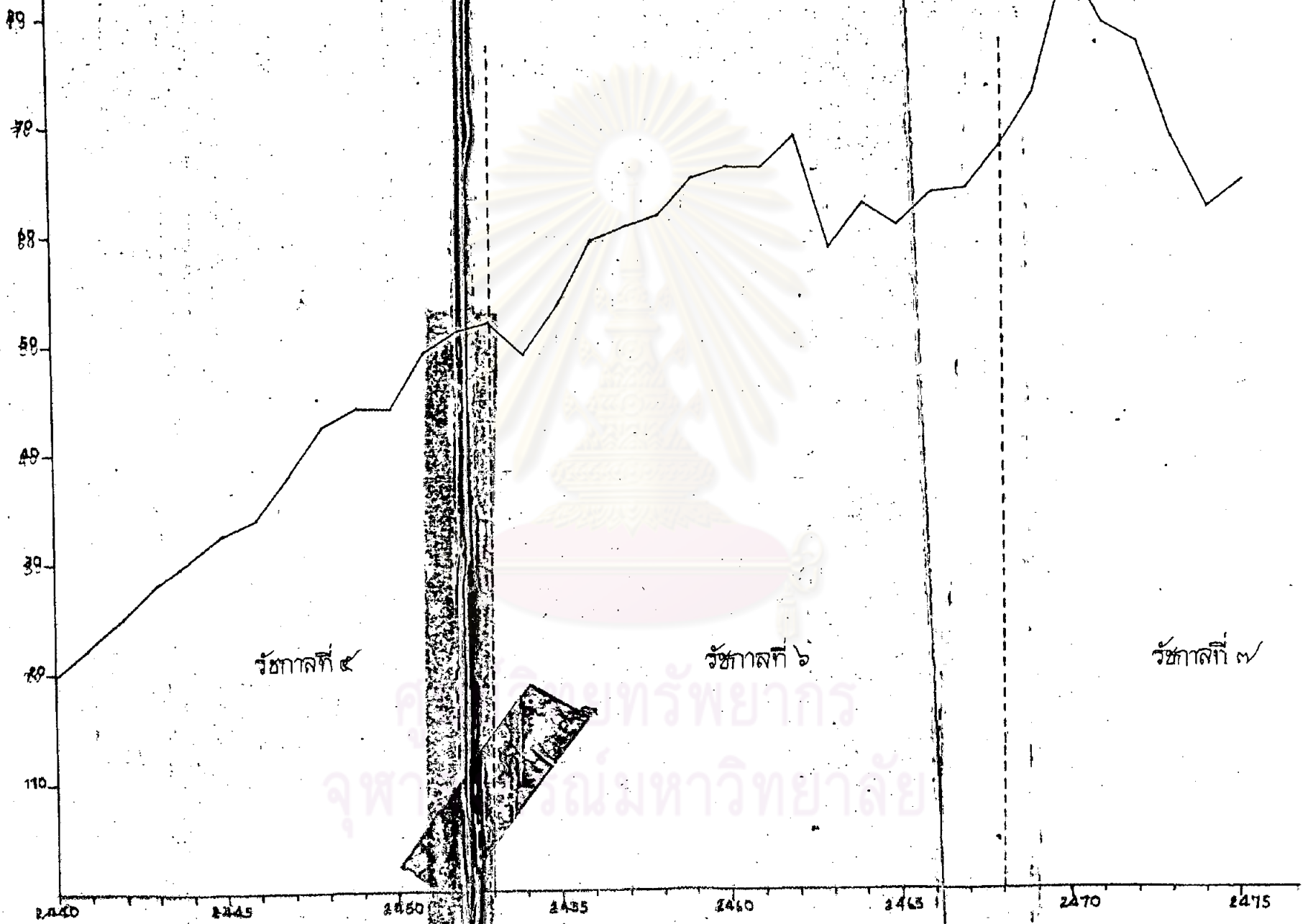
^๑ หจข., ร. ๖ ค. ๘.๒/๑๘ รายงานงบประมาณประจำปี
พ.ศ. ๒๔๖๖ หนังสือพระองค์เจ้าสุภโยคเกษม ที่ ๒๒๗/๒๓๗๒๔ ลงวันที่ ๑๐
มีนาคม พ.ศ. ๒๔๖๕.

^๒ หจข., ร. ๖ ค. ๑๔/๔ คำกราบบังคมทูลพระองค์เจ้าสุภโยคเกษม
แด่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว หนังสือที่ ๑๔๕/๒๐๔๐๕ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม
พ.ศ. ๒๔๖๖.

^๓ หจข., ร. ๖ ค. ๑๔/๓ คำกราบบังคมทูลพระองค์เจ้าสุภโยคเกษม
แด่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว หนังสือที่ ๑๓๔/๑๙๕๗๒ ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม
พ.ศ. ๒๔๖๖.

กราฟแสดงรายได้รวมจากภาษีอากร พ.ศ. ๒๔๕๐-๒๔๗๕

รายได้รวม
จากภาษีอากร



รัชกาลที่ ๕

รัชกาลที่ ๖

รัชกาลที่ ๗

คู่มือวิทยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Scale : 1 หน่วย ต่อก 1 ล้าน

พ.ศ.

ตารางที่ ๗

แสดงรายได้จากภาษีอากร พ.ศ. ๒๔๔๐ - ๒๔๗๕

ปี	เลขที่	ภาษีทางตรง					ภาษีศุลกากร				ภาษีอื่น ๆ					รวมรายได้จากภาษีอากร	หมู่		
		ค่านา	ค่าราชการ	ภาษีเงินได้	ภาษีธุรกิจ	รวม	สินค้าขาออก	สินค้าขาเข้า	เบ็ดเตล็ด	รวม	ภาษีภายใน	ภาษีผ่านด่าน	ค่าน้ำ	อากรฝิ่น	ค่าปรับ, ค่าธรรมเนียม			ภาษีผูกขาด	รวม
พ.ศ. 2440 (1897-98)	1	1,602,354	1,372,321			2,974,675	871,600	1,560,900	214,773	2,646,679	3,128,429	1,373,862	127,840	2,871,510	223,003	6,371,474	16,742,857	19,717,532	1
2441 (1898-99)	2	2,763,268	1,553,533			3,916,801	1,814,770	733,073	90,256	2,638,099	3,680,057	1,583,051	304,716	2,935,243	494,953	6,895,518	18,531,637	22,448,438	2
2442 (1899-1900)	3	2,667,383	1,679,247			4,346,630	1,720,745	956,993	231,450	2,900,182	3,730,060	1,435,062	333,763	4,568,623	674,856	7,129,640	20,781,192	25,127,822	3
2443 (1900-01)	4	2,995,378	3,128,821			6,124,199	1,868,351	1,142,242	49,196	3,059,739	3,412,734	1,659,765	438,435	5,432,230	727,789	7,656,224	22,386,960	28,511,165	4
2444 (1901-02)	5	3,144,855	2,406,523			5,551,378	2,584,947	1,968,570	172,446	4,725,963	4,353,108	1,450,918	468,677	5,072,750	703,080	8,077,844	24,852,295	30,403,673	5
2445 (1902-03)	6	3,163,535	2,547,553			5,711,088	2,599,850	1,756,691	328,444	4,631,835	3,859,394	1,505,767	511,232	7,080,637	1,760,396	7,530,710	26,933,121	32,644,209	6
2446 (1903-04)	7	2,941,196	3,363,044			6,304,240	2,172,532	2,301,062	62,570	4,536,164	4,142,889	1,539,154	592,474	6,972,780	2,482,502	8,143,419	28,409,382	34,713,622	7
2447 (1904-05)	8	3,763,647	3,181,834			6,945,481	2,767,644	2,684,764	68,682	5,521,990	4,499,641	1,450,453	773,781	6,403,004	2,795,510	9,708,542	31,152,021	38,097,502	8
2448 (1905-06)	9	3,859,491	4,138,249			7,997,743	2,789,433	2,693,565	82,337	5,565,335	4,164,495	1,564,537	869,470	10,260,961	3,537,602	8,636,432	34,598,832	42,596,575	9
2449 (1906-07)	10	7,579,449	4,928,808			12,508,257	2,863,719	3,011,796	98,980	5,974,495	3,947,759	1,672,114	790,659	8,867,056	3,877,367	6,651,138	31,780,588	44,288,845	10
2450 (1907-08)	11	7,638,743	3,952,052			11,590,795	2,615,428	2,931,210	87,387	5,634,025	3,961,012	1,748,102	931,056	9,652,532	4,083,159	6,707,022	32,716,908	44,307,703	11
2451 (1908-09)	12	7,101,429	5,051,386			12,152,815	3,021,677	2,964,601	88,285	6,074,563	3,210,331	1,742,090	1,047,853	14,514,454	3,956,644	6,511,925	37,057,860	49,210,675	12
2452 (1909-10)	13	8,003,720	6,883,682			14,887,402	3,080,550	2,612,131	87,393	6,780,074	6,326,611	1,615,357	1,013,513	11,253,950	3,814,552	6,600,644	36,404,701	51,292,103	13
2453 (1910-11)	14	7,302,699	6,954,351			14,257,050	3,496,165	2,774,811	102,859	6,373,835	6,260,587	1,797,098	1,034,775	11,517,213	3,949,695	6,841,748	37,774,951	52,032,001	14
2454 (1911-12)	15	6,043,752	7,342,308			13,386,060	2,157,368	2,882,693	80,836	5,120,897	6,088,713	1,787,005	885,045	11,697,474	3,869,111	6,317,992	35,766,237	49,152,297	15
2455 (1912-13)	16	6,894,924	6,981,012			13,875,936	1,967,327	3,327,943	85,912	5,381,182	5,786,154	1,695,266	936,122	14,162,729	4,163,723	7,457,370	39,582,546	53,458,482	16
2456 (1913-14)	17	8,379,474	7,314,646			15,694,120	3,728,185	3,929,895	117,105	7,775,185	6,350,282	1,833,827	959,710	14,942,799	4,499,271	7,405,982	43,767,056	59,461,176	17
2457 (1914-15)	18	8,614,667	7,441,443			16,056,110	3,450,243	3,550,761	98,212	7,099,216	6,301,873	1,849,959	971,588	16,190,101	5,402,253	7,018,192	44,833,182	60,869,292	18
2458 (1915-16)	19	8,217,723	7,688,457			15,906,180	3,666,605	3,485,657	108,105	7,260,367	6,217,004	1,887,989	973,122	16,560,227	5,562,283	7,462,120	45,923,112	61,629,292	19
2459 (1916-17)	20	10,075,598	8,069,179			18,144,777	3,782,644	3,862,847	141,274	7,786,765	7,509,228	1,922,599	1,041,223	19,275,702	6,224,751	3,209,710	46,969,978	65,114,755	20
2460 (1917-18)	21	8,676,850	8,340,672			17,017,522	3,695,439	4,183,780	160,397	8,039,616	8,621,541	2,086,074	1,124,310	21,779,721	7,600,626	325,440	48,977,328	65,994,850	21
2461 (1918-19)	22	8,832,273	8,409,813			17,242,086	2,873,227	3,795,300	148,433	6,816,960	10,552,308	2,216,981	1,068,340	21,444,418	6,230,028	420,826	48,749,861	65,991,947	22
2462 (1919-20)	23	7,485,870	9,251,137			16,737,007	1,815,898	4,980,189	311,720	7,107,807	10,943,269	2,624,154	1,109,859	23,221,569	6,542,198	505,021	52,053,877	68,790,884	23
2463 (1920-21)	24	6,225,060	8,176,195			14,401,255	1,939,523	5,041,817	149,387	6,230,727	8,219,792	2,190,437	1,225,929	19,889,324	5,965,868	419,033	44,141,110	58,542,665	24
2464 (1921-22)	25	9,704,337	7,749,234			17,453,571	3,851,499	4,944,440	196,818	8,992,757	8,062,544	2,059,378	1,213,112	18,807,652	5,950,921	263,257	46,349,621	62,803,192	25
2465 (1922-23)	26	9,799,475	7,207,425			17,006,900	3,853,354	5,412,774	180,558	9,446,626	8,448,069	1,809,934	1,189,907	16,564,758	5,905,684	260,914	43,625,952	60,632,852	26
2466 (1923-24)	27	10,281,903	6,930,046			17,211,949	4,190,365	5,863,085	200,527	10,255,977	8,882,649	1,879,826	1,136,298	17,649,624	6,333,434	242,662	46,378,470	63,590,419	27
2467 (1924-25)	28	10,522,075	7,126,557			17,628,632	3,578,607	6,513,981	183,756	10,276,342	9,634,775	1,843,640	1,131,774	16,446,719	6,791,656	221,494	46,346,402	63,975,034	28
2468 (1925-26)	29	10,177,920	7,036,264			17,214,184	4,381,408	6,776,736	211,030	11,369,174	10,479,231	1,907,165	1,086,363	18,213,220	7,511,609	200,057	50,767,819	67,972,003	29
2469 (1926-27)	30	11,621,291	10,059,653			21,680,944	4,053,182	7,160,641	224,317	11,442,140	10,872,586	2,100,171	1,231,402	18,001,438	7,165,184	196,566	51,009,487	72,690,431	30
2470 (1927-28)	31	12,834,696	10,046,679			22,881,375	4,955,740	6,031,175	248,253	21,238,168	12,149,459	885,433	1,251,649	18,183,041	8,196,131	265,853	62,169,734	85,051,169	31
2471 (1928-29)	32	11,426,238	9,723,127			21,149,365	4,308,286	5,677,998	248,076	20,234,360	11,192,430	1,248,963	1,691,528	16,915,282	8,210,547	239,748	58,041,830	79,190,695	32
2472 (1929-30)	33	10,306,166	9,687,279			19,993,445	3,309,499	17,234,604	197,822	20,741,925	10,468,459	1,252,843	1,529,043	15,291,043	9,351,695	293,158	57,399,123	77,392,568	33
2473 (1930-31)	34	9,592,310	9,588,956			19,181,266	2,957,061	14,132,986	155,947	17,250,994	8,659,510	1,157,307	1,282,160	12,821,601	9,184,074	258,666	40,332,152	68,513,418	34
2474 (1931-32)	35	10,416,087	9,084,833			19,500,920	3,806,648	13,092,691	154,425	17,050,764	6,346,284	887,901	9,266,227	8,952,920	90,371	42,642,807	62,143,767	85	
2475 (1932-33)	36	8,828,195	7,743,180	641,205	123,635	17,336,216	4,743,857	6,821,500	234,082	21,799,439	6,225,756	796,186	8,864,347	9,361,973	22,442	47,070,140	64,406,361	36	

ที่มา : Bureau of General Statistics, Statistical Yearbook of the Kingdom of Siam B.E. 2474-75 (1931-33) (Bangkok: Ministry of Economic Affairs, 1935), pp. 292-293.

ดังนั้น ฐานะการเงินแผ่นดินจึงทรุดต่ำลงไปอีก พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแก้ไขโดยการแต่งตั้งสภาการคลังขึ้นใน พ.ศ. ๒๔๖๕^๑ เพื่อพิจารณาการเงินแผ่นดิน สภาการคลังเสนอความเห็นให้ตัดทอนรายจ่ายด้านการบริหารของรัฐบาล นั่นคือ ต้องลดหน่วยงานและตำแหน่งของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ^๒ ซึ่งความเห็นนี้ยังไม่ได้รับการปฏิบัติเท่า เพราะเกรงจะเกิดปัญหาความปั่นป่วนทางการเมือง เพราะข้าราชการต้องเดือดร้อน ได้มีการแต่งตั้งกรรมการองคมนตรีตรวจจัดงบประมาณการรับจ่ายแผ่นดิน^๓ เพื่อกำหนดมาตรการแก้ไขภาวะ

^๑สภาการคลังประกอบด้วย สมเด็จพระยาเทววงศ์วโรปการ เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธานายก พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ และ พระยาจักรปาณีศรีศิริวิสุทธิ ราชเลขาธิการ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง สมเด็จพระเจ้าฟ้า กรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระสวัสดิ์วัฒนวิเศษย์ สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาคำรังราชานุภาพ เจ้าพระยามรราช และ เจ้าพระยาพลเทพ เป็นกรรมการโดยการแต่งตั้ง

ดู ประกาศตั้งสภานายกและกรรมการสภาการคลัง, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๘๕ แพนกฤษฎีกา ภาค ๒ (๑ มกราคม ๒๔๖๕), หน้า ๕๔๗.

^๒หจช., ร. ๖ ค. ๑๔/๔ รายงานการประชุมกรรมการสภาการคลัง ครั้งที่ ๕ วันที่ ๒๗ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๖๖.

^๓กรรมการองคมนตรีตรวจจัดงบประมาณการรับจ่ายเงินแผ่นดิน ประกอบด้วย สมเด็จพระเจ้าฟ้า กรมพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดช เป็นประธาน สมเด็จพระเจ้าฟ้า กรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์ และ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาคำรังราชานุภาพ เป็นกรรมการ ดู ประกาศตั้งกรรมการองคมนตรีตรวจจัดงบประมาณการรับจ่ายเงินแผ่นดิน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๔๐ แพนกฤษฎีกา ภาค ๒ (๑๕ มกราคม ๒๔๖๖), หน้า ๒๔๗ - ๒๔๘.

ขาดแคลนเงินแผ่นดิน กรมการองคมนตรีฯ เสนอให้กำหนดงบประมาณ พ.ศ. ๒๔๖๘ ให้เข้าสู่คุณภาพด้วยมาตรการตัดทอนรายจ่ายด้านการบริหาร โดยเฉพาะฝ่ายพลเรือน อย่างเต็มที่ แต่การทำงานของกรมการองคมนตรีฯ ไม่ประสบความสำเร็จนัก เพราะการตัดทอนรายจ่ายก่อให้เกิดความตึงเครียดในหมู่ข้าราชการ และที่สำคัญที่สุด แม้แต่รายจ่ายในพระราชสำนักและรายจ่ายทางด้านการทหารก็ต้องถูกตัดทอนด้วย ซึ่งก่อให้เกิดความไม่พึงพอใจในกลุ่มผู้เสียประโยชน์ และก่อให้เกิดความขัดแย้งในหมู่ขุนนางที่มีความเห็นแตกต่างกัน ก่อนที่ความขัดแย้งจะขยายตัวออกไป พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสด็จสู่สวรรคตใน พ.ศ. ๒๔๖๘ ทำให้สถานการณ์คลี่คลายไปไบบ้าง แต่อย่างไรก็ดี ในระยะต่อมาปัญหาการเงินแผ่นดินก็เป็นปัญหาที่หนักยิ่งในรัชสมัยสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว จนเป็นสาเหตุหนึ่งที่น่าไปสู่วิกฤตการณ์ในการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕.

วิธีการจัดเก็บภาษีอากร พ.ศ. ๒๔๕๓ - ๒๔๖๘

จากสภาพเศรษฐกิจและการคลังซึ่งที่ได้อธิบายไว้ จะเห็นได้ว่าปัญหาที่สำคัญที่สุดทางด้านการคลัง คือนโยบายการหารายได้ จากตารางที่ ๗ หารายได้ที่สำคัญที่สุดของรัฐบาลได้มาจากกรมเก็บภาษีจากผลผลิตเกษตรกรรม และพวกอากรเงิน การพนัน สุรา กล่าวโดยสรุปคือได้มาจากการผลิตและการบริโภคของ

๑ หจข., ร. ๒ บ. ๑.๓/๑ รายงานการประชุมกรมการองคมนตรี
ครั้งที่ ๑ ลงวันที่ ๒๐ มกราคม พ.ศ. ๒๔๖๖.

ประชาชนภายในประเทศ เครื่องมือในการหารายได้ของรัฐบาล ครอบคลุมการเก็บภาษีอากร และการตั้งหน่วยงานควบคุมทางด้านเศรษฐกิจของรัฐคือกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงวางรากฐานไว้ให้สะดวกยิ่งขึ้น และเป็นเครื่องมือซึ่งให้ประโยชน์ต่อสภาพการคลังในรัชสมัยของพระองค์อย่างยิ่ง ครั้นรัชสมัยพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงดำเนินนโยบายสืบต่อโดยใช้เครื่องมือในการหารายได้ตามลักษณะที่พระราชบิดาทรงวางไว้

รายได้ของรัฐบาลจะขยายได้มากกว่าที่เป็นอยู่ แต่เนื่องจากมีอุปสรรคทางด้านต่าง ๆ เช่น ข้อจำกัดจากสนธิสัญญา การขาดรายได้จากถาวรยกเว้นเงินค่ารัชูปการจากผู้ที่ถูกเกณฑ์ทหาร และการยกเลิกอกรการพนัน อากรเป็น ทำให้รัฐบาลต้องประสบปัญหาเรื่องรายได้มาก ทั้งนี้เพราะนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาล ต้องการภาษีจากผลผลิตของประชาชน แต่ไม่ได้ส่งเสริมการผลิตเท่าที่ควร ทั้ง ๆ ที่ในช่วงนี้ระบบเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไปมากแล้ว เป็นระบบเศรษฐกิจการค้า มีการผลิตเพื่อส่งออก แต่รัฐไม่ได้สนับสนุนการเพิ่มผลผลิตของประชาชนเท่าที่ควร รวมทั้งการค้า ซึ่งจะพบว่าการค้าส่วนใหญ่ตกอยู่ในมือชาวต่างประเทศทั้งชาวตะวันตกและชาวจีน ทำให้เมื่อเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจหลัง พ.ศ. ๒๔๖๐ ปริมาณผลผลิตล้มเหลว มีผลสืบสะท้อนต่อรายได้และฐานะการคลังของประเทศอย่างมาก เรื่องนี้จะได้กล่าวถึงรายละเอียดต่อไป

อาจกล่าวได้ว่า การที่รัฐบาลไม่สามารถใช้ระบบการเก็บภาษีอากรอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลต้องประสบปัญหาวิกฤติในสมัยต่อมา และลักษณะของการจัดเก็บ รัฐบาลดำเนินถึงผลประโยชน์ที่รัฐจะได้รับมากกว่าที่จะคำนึงถึงความไม่เสมอภาคของระบบภาษีอากรภายในประเทศ

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า ลักษณะการจัดเก็บภาษีอากรได้สานต่อวิธีการในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั่นเอง แต่ก็ได้มีการปรับ

ปรับปรุงหน่วยงานและรายละเอียดในการจัดเก็บบ้างเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์
 ผู้ที่มีบทบาทอย่างมากในการวางนโยบายของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติในรัช
 สมัยนี้คือ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ และ พระวรวงศ์เธอ
 พระองค์เจ้าศุภโยคเกษม ซึ่งรับนโยบายมาปฏิบัติคือ

งานชิ้นแรกที่ได้ทำเพื่อปรับปรุงหน่วยงานที่รับผิดชอบทางด้านภาษีอากร
 คือ การย้ายกรมสรรพากรใน และกรมสรรพากรนอก มาไว้ในสังกัดกระทรวง
 พระคลังมหาสมบัติ เนื่องจากพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ
 ทรงเห็นว่าหน้าที่ของกรมทั้งสองเป็นความรับผิดชอบโดยตรงของกระทรวงพระ
 คลังมหาสมบัติ แม้ว่ากรมทั้งสองสังกัดอยู่ในกระทรวงมหาดไทยและกระ
 ทรวงนครบาล จะมีผลดีในแง่ที่ว่าในการปฏิบัติงานจำเป็นต้องอาศัยเจ้าพนักงาน
 ทางการปกครองเพราะใกล้ชิดกับท้องถิ่น และทราบที่ว่าการเก็บภาษีมีชนิดใด
 แต่ก็มีผลหลายประการ ที่สำคัญคือทำให้เกิดการรั่วไหลของรายได้จากการนอ
 ราชฎ์บ้างหลวง กระทรวงพระคลังมหาสมบัติไม่สามารถตรวจสอบจำนวนเงิน
 ที่เก็บได้ทั้งหมด และเจ้าพนักงานการปกครองไม่มีเวลาพอที่จะปฏิบัติหน้าที่
 ทางด้านการเก็บภาษีอากรให้เต็มที่ ทำให้ไม่มีการวางแนวทางในการจัดเก็บ
 ภาษีให้ก้าวหน้าขึ้น? ดังนั้น พระบาทสมเด็จพระ

ศูนย์วิทยพัชการ

พ.ศ. ๒๔๕๗. ๖ ก. ๑๘/๑๒ ความเห็นเรื่องจะย้ายกรมสรรพากร
 ในแลกรมสรรพากรนอกมาไว้ในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ คำกราบบังคมทูล
 ของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงจันทบุรีนฤนาถ ลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์
 พ.ศ. ๒๔๕๗.

พระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงโปรดให้ยกกรมสรรพากรในมาขึ้นอยู่ในบังคับบัญชา
 กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๕๒ และให้ยก
 กรมสรรพากรนอกมาขึ้นอยู่ในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ โดยรวมเข้าเป็นกรมเดียว
 กับกรมสรรพากรใน เรียกว่ากรมสรรพากร ตั้งแต่วันที่ ๒ กันยายน พ.ศ. ๒๔๕๒)
 ทำให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติสามารถดูแลและควบคุมเกี่ยวกับการคลังของ
 ประเทศได้สะดวกยิ่งขึ้น

ส่วนผลกระทบในแง่ภาษีอากร ทำให้สามารถวางรูปแบบการเก็บภาษีอากร
 ได้ดีขึ้น โดยการแก้ไขวิธีการภาษีอากรบางอย่างให้เหมาะสมขึ้น ได้จัดการภาษีอากร
 ให้เป็นระเบียบเดียวกันทั่วพระราชอาณาจักร

ความเปลี่ยนแปลงทางค่านาภาษีอากร ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎ-
 เกล่าเจ้าอยู่หัว ซึ่งมีกรมพระจันทบุรีนฤนาถ และ พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้า-
 สุภโยคเกษม เป็นเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ พอประมวลได้ดังนี้

๑. การใช้ระเบียบการจัดเก็บแบบเดียวกัน เพื่อป้องกันการเก็บภาษี
 ซ้ำซ้อนและไม่เป็นธรรม ดังจะเห็นได้จาก การเก็บอากรคานา ค่าไรยาสูบ อากร
 ค่าน้ำ าลา ในกรณีอากรคานาซึ่งเป็นแหล่งรายได้ใหญ่แห่งหนึ่งของรัฐบาล รัชสมัย
 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติลักษณะเก็บเงิน

๑ ๒ หจข., ร. ๖ ค. ๑๘/๑๒ ประกาศกระแสพระบรมราชโองการ
 ให้ยกกรมสรรพากรในมาขึ้นในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ.

๒ ๒ หจข., ร. ๖ ค. ๑/๑๘ เรื่องเพิ่มนามกรมสถิติพยากรณ์วาทกรรม
 พานิชย์และสถิติพยากรณ์ และขออนุญาตโอนการสรรพากรหัวเมือง และกรม
 สรรพากรนอกมารวมขึ้นในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ รวมกรมสรรพากรในแล
 กรมสรรพากรนอกเข้าเป็นกรมเดียวกัน เรียกว่า กรมสรรพากร.

คานา ร.ศ. ๑๑๕ (พ.ศ. ๒๔๔๓) ^๑ ยังไม่ได้จัดเก็บให้เป็นระเบียบแบบเดียวกัน จึงได้ออกกฎข้อบังคับว่าด้วยการสำรวจแลเก็บเงินอากรคานา พ.ศ. ๒๔๕๒ ^๒ กำหนดลักษณะการเก็บคานาชนิดต่าง ๆ เช่น นาคูโค นาฟางลอย การออกใบนำ การตรวจสอบ การลงโทษ เพื่อจะได้จัดเก็บอย่างเป็นระเบียบขึ้น

คานาไรยาสูบยังคงมีการเก็บแบบชั่วคราวอยู่ บางแห่งจัดเก็บเป็นประเภทอากรสมพัคสร บางแห่งจัดเก็บตามปริมาณยาที่นำผ่านคานาภายใน พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โปรดให้ตราพระราชบัญญัติเปลี่ยนวิธีเก็บภาษียา ร.ศ. ๑๑๕ (พ.ศ. ๒๔๔๓) ^๓ กำหนดให้เก็บภาษีตามปริมาณเนื้อที่ซึ่งทำการเพาะปลูก โดยให้เสนาบดีมีอำนาจกำหนดพิภคภาษีตามสมควรแก่ท้องที่ และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับการเก็บเงินในไร่คูนมยิ่งขึ้น เช่น พระราชบัญญัติเพิ่มเติมวิธีเก็บภาษีไรยาสูบ ร.ศ. ๑๑๕ และประกาศแก่พระราชบัญญัติเปลี่ยนวิธีเก็บภาษียา ร.ศ. ๑๑๕ ความเปลี่ยนแปลงในรัชสมัยนี้ยกเลิกกฎเกณฑ์บางประการเพื่อความสะดวกของผู้ผลิต และป้องกันการหลบเลี่ยงภาษีเฉพาะบางท้องที่ โดยเปลี่ยนวิธีจัดเก็บตามเนื้อที่ดินที่ไค้ปลูกต้นยาสูบ อัตราไร่ละ ๓ บาท ^๔

^๑ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๘, หน้า ๔๓.

^๒ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๓๒, หน้า ๓๖.

^๓ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๘, หน้า ๔๑.

^๔ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๒๓, หน้า ๓๒.

^๕ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๒๓, หน้า ๓๕.

^๖หจข., ร. ๖ ค. ๑๘/๘ หนังสือกราบบังคมทูลของกรมพระจันทบุรีนฤนาถ ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๖๑.

อาคารคาน้ำ ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติอาคารคาน้ำ ร.ศ. ๑๒๐^๑ การเก็บ
พิจารณาจากประเภทสถานที่จับส้วมน้ำ หรือเครื่องมือที่ใช้เป็นหลัก เสนาบดีมีอำนาจ
ออกกฎตั้งพิทักษ์อัตราเก็บค่าอนุญาตและค่าเครื่องมือได้ตามความเห็นสมควร โดยไม่
เกินร้อยละ ๑๐ ของผลประโยชน์ที่พึงได้ แต่การเก็บค่าน้ำก็ยังไม่ได้จัดเป็น
ระเบียบเดียวกันทั่วพระราชอาณาจักร จึงได้ออกประกาศให้ใช้บังคับทั่วทั้ง
พระราชอาณาจักร และออกประกาศใช้กฎเสนาบดีว่าด้วยวิธีจัดการและตั้งอัตราเก็บ
เงินคาน้ำใน พ.ศ. ๒๔๖๐^๒ และยังมีประกาศอธิบายลักษณะแห่งเครื่องมือจับส้วมน้ำ
บางอย่าง

๒. การยกเว้นภาษีอากรบางอย่าง เนื่องจากบางท้องที่ ราษฎรมี
ความเป็นอยู่อย่างแร้นแค้น หรือประสบภัยพิบัติซึ่งราษฎรไม่สามารถจะหารายได้มา
เสียภาษีหรือแม้แต่จะทำกินเอง เช่น การยกเว้นอาคารคาน้ำที่ตำบลหัวหิน แขวง
เมืองปราณบุรี เมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๗^๓ เนื่องจากเกิดไข้กาฬโรคระบาด ราษฎรพากัน
อพยพครอบครัวหนี หรือกรณีที่ยกเว้นอาคารคาน้ำในตำบลคลองใหญ่ จังหวัดตราด
เนื่องจาก "...การหาเลี้ยงชีพของราษฎรอัตคัดขัดเคือง และการจับส้วมน้ำก็มี
เพียงเล็กน้อย..."^๔

^๑ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๖, หน้า ๒๕.

^๒หจข., ร. ๖ ค. ๒/๓ ประกาศใช้พระราชบัญญัติอาคารคาน้ำในเขต
จังหวัดแฉกมณฑลที่ยังมิได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติให้ทั่วพระราชอาณาจักร และ
ประกาศใช้กฎเสนาบดีว่าด้วยวิธีจัดการและตั้งอัตราเก็บเงินอาคารคาน้ำ.

^๓หจข., ร. ๖ ค. ๑๘/๑ เรื่องขออนุญาตยกเว้นอาคารคาน้ำที่ตำบล
หัวหิน แขวงเมืองปราณบุรี.

^๔หจข., ร. ๖ ค. ๑๘/๑ หนังสือกราบบังคมทูลของหม่อมเจ้าเพชร
ลงวันที่ ๑๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๖๓.

๓. การแก้ไขอัตราภาษีอากร เพื่อปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ โดยพยายามให้กระทบกระเทือนราษฎรน้อยที่สุด และให้รัฐได้ผลประโยชน์มากที่สุด เช่น กรณีค่าอาชญาบัตร ได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขอัตราในบางท้องที่ ใน พ.ศ. ๒๔๖๕ ได้เปลี่ยนอัตราเก็บค่าอาชญาบัตรฆ่าโค กระบือ และสุกร ในมณฑลพายัพ และมณฑลมหาสารคาม โดยเก็บกระบือตัวละ ๕ บาท โคตัวละ ๒ บาท สุกรตัวละ ๓ บาท ภาษีตีกรโรงเรือน กระท่อม แต่เดิมให้เก็บห้องละ ๖ บาท เท่ากันหมด ให้ปรับปรุงใหม่โดยพิจารณาจากผลประโยชน์ว่าห้องใดเจ้าของได้ผลประโยชน์ปีละเท่าใด อัตราการเก็บคิด ๑๒ ชัก ๑^๒

๔. การปรับปรุงภาษีภายใน ดังได้กล่าวแล้วว่าการจัดเก็บภาษีภายใน ทำให้ราษฎรค่อนข้างลำบากในเรื่องการเสียภาษีซ้ำซ้อน นับว่าเป็นอุปสรรคต่อการขยายตัวทางการค้าภายใน เมื่อค้าขายไม่สะดวกก็ไม่อยากทำ มีผลถึงกำลังใจในการเพิ่มผลผลิตด้วย เมื่อขายไม่ได้นหรือขายลดลงก็หมกกำลังใจในการเพิ่มผลผลิตส่งผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจของประเทศด้วย รัฐบาลจึงคิดที่จะยกเลิกภาษีภายในตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่คิดซัดที่ไม่สามารถหารายได้อื่นมาทดแทนได้ จึงต้องค่อย ๆ ปรับปรุงไปที่ละน้อย เช่น แก้ไขพระราชบัญญัติภาษีขึ้นในเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๕๗^๑ เนื่องจากได้เปลี่ยนวิธีการเก็บอากรสุรา

^๑ หจข., ร. ๖ ค. ๑๘/๑๘ ค่าอาชญาบัตรฆ่าโค กระบือ สุกร ในมณฑลพายัพ และมณฑลมหาสารคาม.

^๒ หจข., ร. ๖ ค. ๑๘/๑๘ โทรเลขดับจากพระยามหาอำมาตย์ ถึงเจ้าพระยาสุรสีห์ ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ร.ศ., ๑๓๑.

^๓ หจข., ร. ๖ ค. ๒/๕ แก้ไขพระราชบัญญัติภาษีขึ้นในเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๕๗.

จากการที่ให้นายอากรผูกขาดมาเป็นให้พนักงานของรัฐบาลจัดเก็บเอง ส่วนในเรื่อง การยกเลิกภาษีภายใน แม่วายังไม่อาจยกเลิกได้ทั้งหมดรัฐบาลก็ได้ทำในบางท้องที่ เพื่อบำรุงการค้า เช่น กรณีการเก็บภาษีน้ำตาลโตนด ได้มีประกาศยกเลิกด้าน สรรพภาษีภายใน ในเมืองประทุมธานี แขวงมณฑลกรุงเก่า แลให้ใช้ประกาศเสนาบดี แก้ววิธีเก็บภาษีน้ำตาลโตนด พ.ศ. ๒๔๔๓ กับ ประกาศเพิ่มเติมวิธีเก็บภาษีน้ำตาลโตนด พ.ศ. ๒๔๔๔ ในเขตแขวงเมืองประทุมธานี^๑ และกรณียางพารา ภายหลังที่ได้ ประกาศพระราชบัญญัติพิทักษ์ภาษีภายใน ร.ศ. ๑๑๑ ทำให้มีการปลูกยางพารา แพร่หลายในมณฑลปักษ์ใต้ และมีการส่งยางไปขายยังมลายู ราคาขายขึ้นลงอยู่เสมอ ไม่อาจกำหนดตายตัวได้ จึงได้แก้อัตราภาษีของยางพาราเป็นไม่เกินกว่า ๑๐๐ ชั๊ก ๑๐ ตามประกาศเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ กำหนดอัตราภาษี ภายในแกยางรับเบอร์สำหรับใช้ในพุทธศักราช ๒๔๖๓^๒

๕. ความพยายามในการทำลายอิทธิพลของเจ้าภาษีนายอากร โดย พยายามให้รัฐทำเอง กรณีนี้เห็นได้ชัดเจนจากกรณีภาษีพวกอบายมุข นอกเหนือจาก เหตุผลทางด้านศีลธรรมและความสงบสุขของสังคมแล้ว เจ้าภาษีนายอากรที่คุมภาษี เหล่านี้สามารถสร้างอิทธิพลจากฐานทางเศรษฐกิจนี้ได้เต็มที่ ดังจะกล่าวถึงรายละเอียดต่อไป

๖. นโยบายเกี่ยวกับภาษีอบายมุข ภาษีประเภทที่เป็นอบายมุข ได้แก่ อากรการพนัน ภาษีฝิ่น และภาษีสุรา การเก็บภาษีเหล่านี้เท่ากับเป็นการส่งเสริม ให้ราษฎรเสพยาเสพติดสิ่งที่ไม่ประโยชน์ และนำผลเสียมาสู่ตนเองและสังคมด้วย แต่ภาษี

^๑ หจข., ร. ๖ ค. ๑๘/๑๔ ภาษีน้ำตาลโตนด.

^๒ หจข., ร. ๖ ค. ๑๘/๑๖ ประกาศเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ กำหนดอัตราภาษีภายในแกยางรับเบอร์ สำหรับใช้ในพุทธศักราช ๒๔๖๓.

เหล่านี้ก็ทำรายได้ให้รัฐบาลในอัตราที่สูงมาก อย่างไรก็ตาม รัฐบาลก็หาทางที่จะ
ยกเลิกภาษีเหล่านี้ โดยไม่อาจยกเลิกได้แบบทันทีทันใด ค่อย ๆ ทั่วไป ในกรณีการ
การพนัน การจัดเก็บรัฐบาลกำหนดให้นายอากรผูกขาด แต่ปรากฏว่ารายได้รัวไหล
ไปมาก โดยเฉพาะจากการคิดต่างของนายอากร พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระ-
จันทบุรีนฤนาถ ได้เสนอการเปลี่ยนแปลงวิธีว่าประมูลห่วยจีน ก.ข. มณฑลกรุงเทพฯ
ศก ๑๓๑^๑ เพื่อวางหลักเกณฑ์ในการประมูล กวักคัดเลือกนายอากร การวาง
หลักทรัพย์ การส่งเงิน เพื่อป้องกันการบิดพลิ้วของนายอากร ส่วนนโยบายในการ
ยกเลิกบ่อนเบี้ยนั้น ต้องค่อย ๆ ทำ เพราะ

...ในเรื่องการบ่อนเบี้ยนี้ ตามความคำวิหุ้ขึ้นเดิมยอมเป็นที่เข้าใจกัน
อยู่แล้วว่าเป็นของชั่วร้ายควรจะคิดเลิกถอนไปหมดไป แต่หากจะยกเลิกถอน
ใหญ่โตในทันทีไม่ได เพราะเงินรายอากรบ่อนเบี้ยนี้มีใช้จำนวนเงินเล็กน้อย
ที่ใครมาใช้จ่ายในราชการ ถ้าเมื่อนำจะยกเลิกถอนไปทันทีก็ยากที่จะ
หาประโยชน์รายได้โดยอื่นมาทดแทนให้พอเพียง...^๒

นโยบายการเลิกอากรการพนัน พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ
เสนอโครงการให้ลดลงจนหมดใน ๓ ปี เริ่มตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๕๕ - ๒๔๖๑ ซึ่งต้อง
กระทบกระเทือนถึงรายได้ของประเทศ ในการนี้ ได้คิดแก้ปัญหโดยกระจายเงิน
คงพระคลังออกมาทดแทนเงินรายได้จากอากรการพนัน และต้องลดรายจ่ายที่ไม่จำเป็น
ลง ในทางปฏิบัติประสบปัญหามากมายพอควร กว่าจะยกเลิกอากรการพนันได้จริง ๆ

^๑ หจข., ร. ๖ ค. ๑๘/๕ หนังสือกราบบังคมทูลของกรมหมื่นจันทบุรี-
นฤนาถ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ร.ศ. ๑๓๐.

^๒ หจข., ร. ๖ ค. ๑๘/๕ หนังสือกราบบังคมทูลของกรมหมื่นจันทบุรี-
นฤนาถ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ร.ศ. ๑๓๐.

ก็ถึง พ.ศ. ๒๔๙๓ โดยพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. ๒๔๙๓ และเพื่อไม่ให้การพนัน
เป็นมอเก้กแห่งรายไคแผนคินคไป จึงโยนหนาทักการควมจุมการพนันไปไว้ใน
กระทรวงมหาดไทย

ส่วนภาษีเงิน ไคยกเลิกการตั้งนายอากรผูกขาด โดยรัฐบาลเข้าทำการ
ต้มเงินและจำหน่ายคอกยั้งสี่เงินเสียเอง แต่แม้ว่าภาษีเงินจะนำรายไคให้รัฐบาลเป็น
อัตราที่สูงมาก ก็สมควรจะยกเลิกเพราะจะเป็นโทษสำหรับผู้เสพยาอย่างมาก ทำนอง
เดียวกับอากรการพนัน แต่การจะห้ามสูบเงินทำไคยาก เพราะ

... ผลประโยชน์แผนคินจะคองคูกไปเป็นอันมาก อีกประการหนึ่งถึงจะห้ามปราม
อย่างไร คนที่สูบเงินคิดเสียแลวนอยนั้จะจอกคไคไคยทันที หรือควยความเค็มใจ
ของตนเอง คงจะชวนชวรายลอบลักหาเงินสูบ ภาวรัฐบาลจัดคองกันการลักลอบ
ซื้อชวรายและสูบเงินเถื่อนไมคไคจริง การที่จัดเพื่อห้ามปรามมิให้คนสูบเงินก็จะ เป็น
แต่ชวคเสียเงินแผนคินไปไคยไม่มีคูลแลประโยชน์คไคงประสงค...

ภาษีสุรา แต่เดิมก็ใช้วิธีประมูลเป็นนายอากรผูกขาดเช่นเดียวกัน ยกเว้น
บางทองที่รัฐบาลจะเข้าไปจัดเก็บเอง ซึ่งก็เกิดข้อบกพร่องในเรื่องการรั่วไหล
ของรายไค พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ทรงมีคำริที่จะให้รัฐจัด
เก็บเอง ไคคทดลองทำที่มณฑลปราจีนบุรีก่อน ปรากฏว่าไคผลดี ต่อมาใน พ.ศ. ๒๔๕๓
จึงไคชวรายไปจนทั่ว ยกเว้นในบางทองที่รัฐบาลจัดเก็บเองไม่สะดวกจริง ๆ และ
ไม่ไคผลพอกับรายจ่าย จึงใช้วิธีการผูกขาดตามเดิม

๗. เงินรัฐอุปการ ซึ่งเก็บจากชวรายจกรรจันั้น พระเจ้าบรมวงศ์เธอ
กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ทรงเห็นว่าบางทองที่ยังไม่ได้จัดเก็บตามพระราชบัญญัติเก็บเงิน

พระบาทสมเด็จพะจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชดำรัสในพระบาท-
สมเด็จพะจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว..... หน้า ๒๖.

การราชการ ร.ศ. ๑๒๐ จึงได้ประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติการเก็บเงินค่าแรงแทนเกณฑ์ ในมณฑลตะวันออกเฉียงเหนือ ให้ใช้พระราชบัญญัติเก็บเงินการราชการ ร.ศ. ๑๒๐ และพระราชบัญญัติเพิ่มเติมการเก็บเงินการราชการ แทน โดยให้มีการจัดเก็บเงินการราชการในมณฑลภาคพายัพ เช่นเดียวกับมณฑลอื่นใน ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๖๖ เป็นต้นไป^๑ และในการเก็บเงินการราชการนี้ ได้มีการแก้ไขหลักการจัดเก็บในแง่รายละเอียดอีก คือไม่ยกเว้นการเก็บเงินการราชการแก่ราชินิกุล^๒ ต่อมาได้ประกาศพระราชบัญญัติลักษณะการเก็บเงินรัฐูปการ พุทธศักราช ๒๔๖๒^๓

๘. การกำหนดบทลงโทษผู้ที่ไม่เสียภาษีอากร แต่เดิมใช้วิธีกักขังและให้ทำงานแทนเงินภาษีอากรที่ค้าง ได้แก้ไขโดยยกเลิกบทลงโทษเสีย เพื่อช่วยให้การดำเนินการเก็บภาษีอากรสะดวกและมีประสิทธิภาพขึ้น

จะเห็นได้ว่าความเปลี่ยนแปลงทางด้านภาษีอากรนั้น เป็นไปในด้านรายละเอียดเท่านั้น การเก็บภาษีอากรมีส่วนสัมพันธ์อย่างยิ่งกับสภาพเศรษฐกิจและนโยบายการคลัง รัฐบาลสนับสนุนการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจการค้า โดยการลดหรืองดการเก็บภาษีอากรบางอย่าง และความตั้งใจที่จะยกเลิกภาษีภายใน แต่รัฐบาลไม่มีโครงการที่จะส่งเสริมอย่างแท้จริง เป็นไปในลักษณะที่ปล่อยให้ราษฎร

^๑ หจข., ร. ๖ ค. ๒/๑๓ ประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติแลขอบังคับการเก็บเงินค่าแรงงานแทนเกณฑ์มณฑลตะวันออกเฉียงเหนือ เปลี่ยนเป็นใช้พระราชบัญญัติเก็บเงินการราชการ ศก ๑๒๐ ในมณฑลพายัพ.

^๒ หจข., ร. ๖ ค. ๑๗/๕ เรื่องไม่ยกเงินการเก็บเงินการราชการแก่ราชินิกุล.

^๓ หจข., ร. ๖ ค. ๑๗/๕ พระราชบัญญัติลักษณะการเก็บเงินรัฐูปการ พ.ศ. ๒๔๖๒.

จัดทำกันเอง คงจะเห็นได้จากงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลที่มุ่งเน้นทางการ
ป้องกันประเทศและรายจ่ายในราชสำนัก ทั้งนี้ในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ แม้ว่า
จะมีการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจ แต่อัตราการเปลี่ยนแปลงก็เป็นไปอย่างช้า ๆ
ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงมักมีต่อกลุ่มชนชั้นสูงมากกว่าสามัญชน ประชาชนซึ่ง
ยังคงเป็นฐานทางเศรษฐกิจไม่มีความเปลี่ยนแปลงมากนัก นอกจากประชาชนใน
ตัวเมือง เพราะยังคงสถานะเป็นผู้ผลิตและผู้ส่งต่อผลผลิตอยู่ตามเดิม

วิธีการจัดเก็บภาษีอากร พ.ศ. ๒๔๖๔ - ๒๔๗๕

สภาพการทางเศรษฐกิจ ช่วงนี้อยู่ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้า-
เจ้าอยู่หัว เสนาบดีผู้รับผิดชอบกระทรวงพระคลังมหาสมบัติในช่วงนี้มี พระวรราชเอก
พระองค์เจ้าสุภโยคเกษม และมหาอำมาตย์เอก พระยาโกมารกุลมนตรี สภาพการ
คลังในก่อนต้นรัชกาลประสบปัญหาอย่างมากในเรื่องการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งเป็นสภาพ
ที่สืบต่อกันมาจากรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พระบาทสมเด็จพระ
ปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักถึงปัญหาเรื่องนี้ และทรงเห็นว่าตราใบโคที่ยังมี
ความพุ่มเฟือยในราชสำนัก การตัดทอนรายจ่ายในราชการต่าง ๆ ขอนำไปสู่
ความไม่พอใจในหมู่ข้าราชการโดยทั่วไป พระองค์จึงทรงเริ่มต้นจัดวางระเบียบ
การใช้จ่ายเงินภายในราชสำนัก^๑ ตัดทอนรายจ่ายด้วยการลดจำนวนข้าราชการบริหาร



^๑ดู ประกาศแต่งตั้งระเบียบการเบิกจ่ายเงินในข้าราชการสำนัก
ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๔๓ แผนกกฎหมาย ภาค ๑ (๒๑ เมษายน ๒๔๖๕), หน้า ๒-๔.

ในกระทรวงวัง และทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ลด "เงินพระบรมราชโองการ"^๑ จากจำนวนเงินงบประมาณ ๘ ล้านบาท ลดเหลือ ๖ ล้านบาท เพื่อเป็นตัวอย่างแก่หน่วยราชการต่าง ๆ ด้วยวิธีการเช่นนั้น ทำให้สามารถตัดรายจ่ายในราชสำนักได้ ๓๗ เปอรเซ็นต์^๒

และเพื่อเป็นการเพิ่มพูนรายได้ ทรงปรับปรุงการจัดเก็บภาษีอากรโดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติใหม่ พ.ศ. ๒๔๖๕ และผลจากความสำเร็จในการแก้ไขสนธิสัญญาไม่เสมอภาค ทำให้สามารถเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีศุลกากรใหม่หลายอย่าง ทำให้รัฐบาลมีรายได้เพิ่มขึ้น และสามารถจัดสรรงบประมาณ พ.ศ. ๒๔๖๕ ให้อยู่ในภาวะสมดุลได้ โดยไม่ต้องตัดทอนรายจ่ายจากหน่วยราชการต่าง ๆ^๓ ทำให้รัฐบาลมีเงินพอสำหรับจ่ายเป็นค่าชดเชยให้แก่ข้าราชการที่ต้องถูกปลดออกได้

การเพิ่มขึ้นของภาษีศุลกากร และภาวะการค้าที่ดำเนินไปด้วยดีเนื่องจากผลผลิตข้าวภายในประเทศได้ผลดี ทำให้ฐานะการคลังของรัฐบาลดำเนินไปด้วยดี

^๑เงินพระบรมราชโองการ เป็นเงินงบประมาณพิเศษ (Special Budget) ประเภทหนึ่งในจำนวน ๕ ประเภทที่มีอยู่ เงินพระบรมราชโองการนี้ คือ เงินพระคลังข้างที่ เงินจ่ายสำหรับพระเกียรติยศเจ้าฟ้า เบี้ยหวัด บ้านานู บำเหน็จราชการ จะจ่ายให้โดยไม่มีกรตรวจจ่าย โปรดดูรายละเอียดใน พร.เพ็ญ อันตรระกูล, "การใช้จ่ายเงินแผ่นดิน...", หน้า ๒๖๒ - ๒๖๔.

^๒พจน., ร. ๓ รล. ๖/๑

^๓พระองค์เจ้าวิวัฒนไชย, พระองค์เจ้าศุภโยค (เสนาบดีกระทรวงพระคลังหลวง) (พระนคร: โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, ๒๔๗๕),

หน้า ๕๖.

ต่อมาอีก ๓ ปี รัฐบาลจึงพยายามปรับปรุงประเทศอีกครั้งหนึ่ง แต่ก็ไม่อาจทำได้ก็เนื่องมาจากนโยบายการคลังแบบอนุรักษนิยมที่พยายามตั้งงบประมาณรายจ่ายไม่ให้เกิดรายได้ และพยายามอย่างยิ่งที่จะไม่กู้เงินตราต่างประเทศเพื่อการลงทุน เพราะเห็นว่าไม่เป็นประโยชน์เดียวในการกู้เงินแล้วรัฐบาลต้องเสียค่าใช้จ่ายแก่ประจำปีในการส่งคืนเงินกู้และดอกเบี้ยปีละ ๖๐ ล้านบาท ๑๑ ๑๒ ๑๓ ๑๔ ๑๕ ๑๖ ๑๗ ๑๘ ๑๙ ๒๐ ๒๑ ๒๒ ๒๓ ๒๔ ๒๕ ๒๖ ๒๗ ๒๘ ๒๙ ๓๐ ๓๑ ๓๒ ๓๓ ๓๔ ๓๕ ๓๖ ๓๗ ๓๘ ๓๙ ๔๐ ๔๑ ๔๒ ๔๓ ๔๔ ๔๕ ๔๖ ๔๗ ๔๘ ๔๙ ๕๐ ๕๑ ๕๒ ๕๓ ๕๔ ๕๕ ๕๖ ๕๗ ๕๘ ๕๙ ๖๐ ๖๑ ๖๒ ๖๓ ๖๔ ๖๕ ๖๖ ๖๗ ๖๘ ๖๙ ๗๐ ๗๑ ๗๒ ๗๓ ๗๔ ๗๕ ๗๖ ๗๗ ๗๘ ๗๙ ๘๐ ๘๑ ๘๒ ๘๓ ๘๔ ๘๕ ๘๖ ๘๗ ๘๘ ๘๙ ๙๐ ๙๑ ๙๒ ๙๓ ๙๔ ๙๕ ๙๖ ๙๗ ๙๘ ๙๙ ๑๐๐ ๑๐๑ ๑๐๒ ๑๐๓ ๑๐๔ ๑๐๕ ๑๐๖ ๑๐๗ ๑๐๘ ๑๐๙ ๑๑๐ ๑๑๑ ๑๑๒ ๑๑๓ ๑๑๔ ๑๑๕ ๑๑๖ ๑๑๗ ๑๑๘ ๑๑๙ ๑๒๐ ๑๒๑ ๑๒๒ ๑๒๓ ๑๒๔ ๑๒๕ ๑๒๖ ๑๒๗ ๑๒๘ ๑๒๙ ๑๓๐ ๑๓๑ ๑๓๒ ๑๓๓ ๑๓๔ ๑๓๕ ๑๓๖ ๑๓๗ ๑๓๘ ๑๓๙ ๑๔๐ ๑๔๑ ๑๔๒ ๑๔๓ ๑๔๔ ๑๔๕ ๑๔๖ ๑๔๗ ๑๔๘ ๑๔๙ ๑๕๐ ๑๕๑ ๑๕๒ ๑๕๓ ๑๕๔ ๑๕๕ ๑๕๖ ๑๕๗ ๑๕๘ ๑๕๙ ๑๖๐ ๑๖๑ ๑๖๒ ๑๖๓ ๑๖๔ ๑๖๕ ๑๖๖ ๑๖๗ ๑๖๘ ๑๖๙ ๑๗๐ ๑๗๑ ๑๗๒ ๑๗๓ ๑๗๔ ๑๗๕ ๑๗๖ ๑๗๗ ๑๗๘ ๑๗๙ ๑๘๐ ๑๘๑ ๑๘๒ ๑๘๓ ๑๘๔ ๑๘๕ ๑๘๖ ๑๘๗ ๑๘๘ ๑๘๙ ๑๙๐ ๑๙๑ ๑๙๒ ๑๙๓ ๑๙๔ ๑๙๕ ๑๙๖ ๑๙๗ ๑๙๘ ๑๙๙ ๒๐๐ ๒๐๑ ๒๐๒ ๒๐๓ ๒๐๔ ๒๐๕ ๒๐๖ ๒๐๗ ๒๐๘ ๒๐๙ ๒๑๐ ๒๑๑ ๒๑๒ ๒๑๓ ๒๑๔ ๒๑๕ ๒๑๖ ๒๑๗ ๒๑๘ ๒๑๙ ๒๒๐ ๒๒๑ ๒๒๒ ๒๒๓ ๒๒๔ ๒๒๕ ๒๒๖ ๒๒๗ ๒๒๘ ๒๒๙ ๒๓๐ ๒๓๑ ๒๓๒ ๒๓๓ ๒๓๔ ๒๓๕ ๒๓๖ ๒๓๗ ๒๓๘ ๒๓๙ ๒๔๐ ๒๔๑ ๒๔๒ ๒๔๓ ๒๔๔ ๒๔๕ ๒๔๖ ๒๔๗ ๒๔๘ ๒๔๙ ๒๕๐ ๒๕๑ ๒๕๒ ๒๕๓ ๒๕๔ ๒๕๕ ๒๕๖ ๒๕๗ ๒๕๘ ๒๕๙ ๒๖๐ ๒๖๑ ๒๖๒ ๒๖๓ ๒๖๔ ๒๖๕ ๒๖๖ ๒๖๗ ๒๖๘ ๒๖๙ ๒๗๐ ๒๗๑ ๒๗๒ ๒๗๓ ๒๗๔ ๒๗๕ ๒๗๖ ๒๗๗ ๒๗๘ ๒๗๙ ๒๘๐ ๒๘๑ ๒๘๒ ๒๘๓ ๒๘๔ ๒๘๕ ๒๘๖ ๒๘๗ ๒๘๘ ๒๘๙ ๒๙๐ ๒๙๑ ๒๙๒ ๒๙๓ ๒๙๔ ๒๙๕ ๒๙๖ ๒๙๗ ๒๙๘ ๒๙๙ ๓๐๐ ๓๐๑ ๓๐๒ ๓๐๓ ๓๐๔ ๓๐๕ ๓๐๖ ๓๐๗ ๓๐๘ ๓๐๙ ๓๑๐ ๓๑๑ ๓๑๒ ๓๑๓ ๓๑๔ ๓๑๕ ๓๑๖ ๓๑๗ ๓๑๘ ๓๑๙ ๓๒๐ ๓๒๑ ๓๒๒ ๓๒๓ ๓๒๔ ๓๒๕ ๓๒๖ ๓๒๗ ๓๒๘ ๓๒๙ ๓๓๐ ๓๓๑ ๓๓๒ ๓๓๓ ๓๓๔ ๓๓๕ ๓๓๖ ๓๓๗ ๓๓๘ ๓๓๙ ๓๔๐ ๓๔๑ ๓๔๒ ๓๔๓ ๓๔๔ ๓๔๕ ๓๔๖ ๓๔๗ ๓๔๘ ๓๔๙ ๓๕๐ ๓๕๑ ๓๕๒ ๓๕๓ ๓๕๔ ๓๕๕ ๓๕๖ ๓๕๗ ๓๕๘ ๓๕๙ ๓๖๐ ๓๖๑ ๓๖๒ ๓๖๓ ๓๖๔ ๓๖๕ ๓๖๖ ๓๖๗ ๓๖๘ ๓๖๙ ๓๗๐ ๓๗๑ ๓๗๒ ๓๗๓ ๓๗๔ ๓๗๕ ๓๗๖ ๓๗๗ ๓๗๘ ๓๗๙ ๓๘๐ ๓๘๑ ๓๘๒ ๓๘๓ ๓๘๔ ๓๘๕ ๓๘๖ ๓๘๗ ๓๘๘ ๓๘๙ ๓๙๐ ๓๙๑ ๓๙๒ ๓๙๓ ๓๙๔ ๓๙๕ ๓๙๖ ๓๙๗ ๓๙๘ ๓๙๙ ๔๐๐ ๔๐๑ ๔๐๒ ๔๐๓ ๔๐๔ ๔๐๕ ๔๐๖ ๔๐๗ ๔๐๘ ๔๐๙ ๔๑๐ ๔๑๑ ๔๑๒ ๔๑๓ ๔๑๔ ๔๑๕ ๔๑๖ ๔๑๗ ๔๑๘ ๔๑๙ ๔๒๐ ๔๒๑ ๔๒๒ ๔๒๓ ๔๒๔ ๔๒๕ ๔๒๖ ๔๒๗ ๔๒๘ ๔๒๙ ๔๓๐ ๔๓๑ ๔๓๒ ๔๓๓ ๔๓๔ ๔๓๕ ๔๓๖ ๔๓๗ ๔๓๘ ๔๓๙ ๔๔๐ ๔๔๑ ๔๔๒ ๔๔๓ ๔๔๔ ๔๔๕ ๔๔๖ ๔๔๗ ๔๔๘ ๔๔๙ ๔๕๐ ๔๕๑ ๔๕๒ ๔๕๓ ๔๕๔ ๔๕๕ ๔๕๖ ๔๕๗ ๔๕๘ ๔๕๙ ๔๖๐ ๔๖๑ ๔๖๒ ๔๖๓ ๔๖๔ ๔๖๕ ๔๖๖ ๔๖๗ ๔๖๘ ๔๖๙ ๔๗๐ ๔๗๑ ๔๗๒ ๔๗๓ ๔๗๔ ๔๗๕ ๔๗๖ ๔๗๗ ๔๗๘ ๔๗๙ ๔๘๐ ๔๘๑ ๔๘๒ ๔๘๓ ๔๘๔ ๔๘๕ ๔๘๖ ๔๘๗ ๔๘๘ ๔๘๙ ๔๙๐ ๔๙๑ ๔๙๒ ๔๙๓ ๔๙๔ ๔๙๕ ๔๙๖ ๔๙๗ ๔๙๘ ๔๙๙ ๕๐๐ ๕๐๑ ๕๐๒ ๕๐๓ ๕๐๔ ๕๐๕ ๕๐๖ ๕๐๗ ๕๐๘ ๕๐๙ ๕๑๐ ๕๑๑ ๕๑๒ ๕๑๓ ๕๑๔ ๕๑๕ ๕๑๖ ๕๑๗ ๕๑๘ ๕๑๙ ๕๒๐ ๕๒๑ ๕๒๒ ๕๒๓ ๕๒๔ ๕๒๕ ๕๒๖ ๕๒๗ ๕๒๘ ๕๒๙ ๕๓๐ ๕๓๑ ๕๓๒ ๕๓๓ ๕๓๔ ๕๓๕ ๕๓๖ ๕๓๗ ๕๓๘ ๕๓๙ ๕๔๐ ๕๔๑ ๕๔๒ ๕๔๓ ๕๔๔ ๕๔๕ ๕๔๖ ๕๔๗ ๕๔๘ ๕๔๙ ๕๕๐ ๕๕๑ ๕๕๒ ๕๕๓ ๕๕๔ ๕๕๕ ๕๕๖ ๕๕๗ ๕๕๘ ๕๕๙ ๕๖๐ ๕๖๑ ๕๖๒ ๕๖๓ ๕๖๔ ๕๖๕ ๕๖๖ ๕๖๗ ๕๖๘ ๕๖๙ ๕๗๐ ๕๗๑ ๕๗๒ ๕๗๓ ๕๗๔ ๕๗๕ ๕๗๖ ๕๗๗ ๕๗๘ ๕๗๙ ๕๘๐ ๕๘๑ ๕๘๒ ๕๘๓ ๕๘๔ ๕๘๕ ๕๘๖ ๕๘๗ ๕๘๘ ๕๘๙ ๕๙๐ ๕๙๑ ๕๙๒ ๕๙๓ ๕๙๔ ๕๙๕ ๕๙๖ ๕๙๗ ๕๙๘ ๕๙๙ ๖๐๐ ๖๐๑ ๖๐๒ ๖๐๓ ๖๐๔ ๖๐๕ ๖๐๖ ๖๐๗ ๖๐๘ ๖๐๙ ๖๑๐ ๖๑๑ ๖๑๒ ๖๑๓ ๖๑๔ ๖๑๕ ๖๑๖ ๖๑๗ ๖๑๘ ๖๑๙ ๖๒๐ ๖๒๑ ๖๒๒ ๖๒๓ ๖๒๔ ๖๒๕ ๖๒๖ ๖๒๗ ๖๒๘ ๖๒๙ ๖๓๐ ๖๓๑ ๖๓๒ ๖๓๓ ๖๓๔ ๖๓๕ ๖๓๖ ๖๓๗ ๖๓๘ ๖๓๙ ๖๔๐ ๖๔๑ ๖๔๒ ๖๔๓ ๖๔๔ ๖๔๕ ๖๔๖ ๖๔๗ ๖๔๘ ๖๔๙ ๖๕๐ ๖๕๑ ๖๕๒ ๖๕๓ ๖๕๔ ๖๕๕ ๖๕๖ ๖๕๗ ๖๕๘ ๖๕๙ ๖๖๐ ๖๖๑ ๖๖๒ ๖๖๓ ๖๖๔ ๖๖๕ ๖๖๖ ๖๖๗ ๖๖๘ ๖๖๙ ๖๗๐ ๖๗๑ ๖๗๒ ๖๗๓ ๖๗๔ ๖๗๕ ๖๗๖ ๖๗๗ ๖๗๘ ๖๗๙ ๖๘๐ ๖๘๑ ๖๘๒ ๖๘๓ ๖๘๔ ๖๘๕ ๖๘๖ ๖๘๗ ๖๘๘ ๖๘๙ ๖๙๐ ๖๙๑ ๖๙๒ ๖๙๓ ๖๙๔ ๖๙๕ ๖๙๖ ๖๙๗ ๖๙๘ ๖๙๙ ๗๐๐ ๗๐๑ ๗๐๒ ๗๐๓ ๗๐๔ ๗๐๕ ๗๐๖ ๗๐๗ ๗๐๘ ๗๐๙ ๗๑๐ ๗๑๑ ๗๑๒ ๗๑๓ ๗๑๔ ๗๑๕ ๗๑๖ ๗๑๗ ๗๑๘ ๗๑๙ ๗๒๐ ๗๒๑ ๗๒๒ ๗๒๓ ๗๒๔ ๗๒๕ ๗๒๖ ๗๒๗ ๗๒๘ ๗๒๙ ๗๓๐ ๗๓๑ ๗๓๒ ๗๓๓ ๗๓๔ ๗๓๕ ๗๓๖ ๗๓๗ ๗๓๘ ๗๓๙ ๗๔๐ ๗๔๑ ๗๔๒ ๗๔๓ ๗๔๔ ๗๔๕ ๗๔๖ ๗๔๗ ๗๔๘ ๗๔๙ ๗๕๐ ๗๕๑ ๗๕๒ ๗๕๓ ๗๕๔ ๗๕๕ ๗๕๖ ๗๕๗ ๗๕๘ ๗๕๙ ๗๖๐ ๗๖๑ ๗๖๒ ๗๖๓ ๗๖๔ ๗๖๕ ๗๖๖ ๗๖๗ ๗๖๘ ๗๖๙ ๗๗๐ ๗๗๑ ๗๗๒ ๗๗๓ ๗๗๔ ๗๗๕ ๗๗๖ ๗๗๗ ๗๗๘ ๗๗๙ ๗๘๐ ๗๘๑ ๗๘๒ ๗๘๓ ๗๘๔ ๗๘๕ ๗๘๖ ๗๘๗ ๗๘๘ ๗๘๙ ๗๙๐ ๗๙๑ ๗๙๒ ๗๙๓ ๗๙๔ ๗๙๕ ๗๙๖ ๗๙๗ ๗๙๘ ๗๙๙ ๘๐๐ ๘๐๑ ๘๐๒ ๘๐๓ ๘๐๔ ๘๐๕ ๘๐๖ ๘๐๗ ๘๐๘ ๘๐๙ ๘๑๐ ๘๑๑ ๘๑๒ ๘๑๓ ๘๑๔ ๘๑๕ ๘๑๖ ๘๑๗ ๘๑๘ ๘๑๙ ๘๒๐ ๘๒๑ ๘๒๒ ๘๒๓ ๘๒๔ ๘๒๕ ๘๒๖ ๘๒๗ ๘๒๘ ๘๒๙ ๘๓๐ ๘๓๑ ๘๓๒ ๘๓๓ ๘๓๔ ๘๓๕ ๘๓๖ ๘๓๗ ๘๓๘ ๘๓๙ ๘๔๐ ๘๔๑ ๘๔๒ ๘๔๓ ๘๔๔ ๘๔๕ ๘๔๖ ๘๔๗ ๘๔๘ ๘๔๙ ๘๕๐ ๘๕๑ ๘๕๒ ๘๕๓ ๘๕๔ ๘๕๕ ๘๕๖ ๘๕๗ ๘๕๘ ๘๕๙ ๘๖๐ ๘๖๑ ๘๖๒ ๘๖๓ ๘๖๔ ๘๖๕ ๘๖๖ ๘๖๗ ๘๖๘ ๘๖๙ ๘๗๐ ๘๗๑ ๘๗๒ ๘๗๓ ๘๗๔ ๘๗๕ ๘๗๖ ๘๗๗ ๘๗๘ ๘๗๙ ๘๘๐ ๘๘๑ ๘๘๒ ๘๘๓ ๘๘๔ ๘๘๕ ๘๘๖ ๘๘๗ ๘๘๘ ๘๘๙ ๘๙๐ ๘๙๑ ๘๙๒ ๘๙๓ ๘๙๔ ๘๙๕ ๘๙๖ ๘๙๗ ๘๙๘ ๘๙๙ ๙๐๐ ๙๐๑ ๙๐๒ ๙๐๓ ๙๐๔ ๙๐๕ ๙๐๖ ๙๐๗ ๙๐๘ ๙๐๙ ๙๑๐ ๙๑๑ ๙๑๒ ๙๑๓ ๙๑๔ ๙๑๕ ๙๑๖ ๙๑๗ ๙๑๘ ๙๑๙ ๙๒๐ ๙๒๑ ๙๒๒ ๙๒๓ ๙๒๔ ๙๒๕ ๙๒๖ ๙๒๗ ๙๒๘ ๙๒๙ ๙๓๐ ๙๓๑ ๙๓๒ ๙๓๓ ๙๓๔ ๙๓๕ ๙๓๖ ๙๓๗ ๙๓๘ ๙๓๙ ๙๔๐ ๙๔๑ ๙๔๒ ๙๔๓ ๙๔๔ ๙๔๕ ๙๔๖ ๙๔๗ ๙๔๘ ๙๔๙ ๙๕๐ ๙๕๑ ๙๕๒ ๙๕๓ ๙๕๔ ๙๕๕ ๙๕๖ ๙๕๗ ๙๕๘ ๙๕๙ ๙๖๐ ๙๖๑ ๙๖๒ ๙๖๓ ๙๖๔ ๙๖๕ ๙๖๖ ๙๖๗ ๙๖๘ ๙๖๙ ๙๗๐ ๙๗๑ ๙๗๒ ๙๗๓ ๙๗๔ ๙๗๕ ๙๗๖ ๙๗๗ ๙๗๘ ๙๗๙ ๙๘๐ ๙๘๑ ๙๘๒ ๙๘๓ ๙๘๔ ๙๘๕ ๙๘๖ ๙๘๗ ๙๘๘ ๙๘๙ ๙๙๐ ๙๙๑ ๙๙๒ ๙๙๓ ๙๙๔ ๙๙๕ ๙๙๖ ๙๙๗ ๙๙๘ ๙๙๙ ๑๐๐๐

ที่จะไม่กู้ยืมเงินต่างประเทศเพื่อมาใช้จ่ายในด้านการพัฒนาประเทศ แม้ว่าพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว จะทรงมีนโยบายในการพัฒนาประเทศโดยเน้นหนักทางเศรษฐกิจให้มากขึ้น เพราะทรงเห็นว่าการพัฒนาเศรษฐกิจที่ผ่านมา รัฐบาลละเลยการส่งเสริมทางด้านเกษตรกรรมและการศึกษา ซึ่งเป็นรากฐานแห่งความมั่นคงของประเทศ^๒ พระองค์ก็ไม่อาจทำได้ด้วยขนาดงบประมาณ เพราะในการวางงบประมาณ รัฐบาลระมัดระวังที่จะไม่เพิ่มภาระรายจ่ายใด ๆ ขึ้นอีก ทำให้การพัฒนาประเทศต้องชะงักงันไป

พ.ศ. ๒๔๗๒ - ๒๔๗๓ ผลจากสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๑ ที่เริ่มตกต่ำตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๖๕ ทำให้เสถียรภาพของมาตรฐานทองคำเริ่มคลอนแคลน มีการถอนทองคำออกจากธนาคารอย่างขนานใหญ่ในกรุงลอนดอน จนอังกฤษต้องกู้ยืมเงินจากสหรัฐอเมริกาและฝรั่งเศส เพื่อรักษาค่าเงินปอนด์ตามราคาทองคำ แต่ไม่ประสบความสำเร็จ อังกฤษจึงตัดสินใจละ

ศูนย์วิทยุโทรพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๑O.F.A. M.F., Sect. No.25, F. No.19, Question of borrowing in Siam, Cook, July 24, 1925.

^๒ทวช., ร. ๘ น. ๑.๓/๓๒ Sayre-King Prachathipok, July 27, 1926.

ออกจากมาตรฐานทองคำ บรรดาประเทศอาณานิคมและประเทศที่อยู่ในระบบ
มาตรฐานทองคำต่างผละออกตามอังกฤษ^๑

รัฐบาลไทยยังคงอยู่ในระบบมาตรฐานทองคำ ทำให้ค่าเงินบาทในตลาด
การค้าโลกสูงขึ้น ซึ่งมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจไทยในด้านการค้า ทำให้รายได้จาก
สินค้าขายออกลดลงมาก นโยบายในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจในช่วงนี้คือการเพิ่ม
ภาษีอากรและการตัดทอนรายจ่ายอย่างหนัก เพื่อให้งบประมาณ พ.ศ. ๒๔๙๕ อยู่ใน
ภาวะสมดุล^๒ การตัดทอนรายจ่ายครั้งนี้ใช้หลักการทำนองเกี่ยวกับการตัดทอนรายจ่าย
พ.ศ. ๒๔๖๕ คือ การลดข้าราชการออกจากกรมหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาล
ลง และได้ประกาศแถลงการณออกจากมาตราทองคำ พ.ศ. ๒๔๙๕^๓ แต่ก็ไม่อาจ
แก้ไขปัญหาเศรษฐกิจได้พอเพียง รัฐบาลจึงต้องประกาศใช้พระราชบัญญัติภาษี
เงินเคื้อน และขึ้นพิศัตถ์ตราภาษีศุลกากรหลายอย่าง^๔ รวมทั้งการตัดทอนเงิน
พระบรมราชโองการอีกจนเหลือเพียง ๓ ล้านบาท

การแก้ปัญหาค่าวิธีดังกล่าว ก่อให้เกิดความเครียดและความไม่พอใจ
ในหมู่ข้าราชการและประชาชนอย่างกว้างขวาง เพราะเห็นว่ามาตรการในการแก้ไข
ปัญหานี้เป็นการโยนความยากลำบากให้กับประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาษี
เงินเคื้อน เป็นการตัดรอนผลประโยชน์ของสามัญชนที่เป็นข้าราชการโดยตรง การ

^๑ หจข., ร. ๙ บ. ๑.๓/๓๖๕ Memorandum on the economic
crisis and the fall in sterling, October 22, 1931.

^๒ หจข., ร. ๙ บ. ๑.๓/๓๖๕ คำแปลบันทึกของ นายฮอด แพตซ์
เรื่องการเงิน, ๑๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๙๔.

^๓ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๔๕ แผนกกฎหมาย ภาค ๑ (๑๑ พฤษภาคม
๒๔๙๕), หน้า ๑๐๙.

^๔ เล่มเดียวกัน, หน้า ๑๒๑ - ๑๒๒.

การลดข้าราชการออกก่อให้เกิดการว่างงานของข้าราชการจำนวนมาก โดยไม่มี
ทางออกให้กับข้าราชการเหล่านั้นว่าจะมีหนทางในการประกอบอาชีพอย่างอื่นอย่างไร
ภาวะนี้ก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวทางการเมือง ซึ่งนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการ
ปกครองใน พ.ศ. ๒๔๗๕

การจัดเก็บภาษีอากร พ.ศ. ๒๔๖๘ - ๒๔๗๕

สภาพการณ์ทางการคลังปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว
มีปัญหาในด้านการจัดงบประมาณให้รายจ่ายใกล้เคียงกับรายได้ ปัญหานี้ได้สืบต่อมาใน
รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวด้วย ดังนั้น ปัญหาใหญ่ทางด้านการเศรษฐกิจ
ที่รัฐบาลต้องรีบพิจารณาคือการหารายได้ ซึ่งเครื่องมือของรัฐบาลก็คือระบบการ
จัดเก็บภาษีอากร ซึ่งรัฐบาลได้ดำเนินการโดย

๑. ปรับปรุงระบบการทำงานให้มีประสิทธิภาพขึ้น ระบบภาษีอากร
ตลอดจนวิธีการจัดเก็บได้มีการจัดระเบียบอย่างค่อนข้างเป็นระบบมาแล้ว แต่ก็ยัง
จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงอยู่บ้าง เพื่อความเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลง
ไป หรือความเหมาะสมประการอื่น ภาษีที่สำคัญคือภาษีสรรพสามิต และเพิ่ม
การเสียเงินรัฐูปการ เรียกเก็บจากชายฉกรรจ์ทุกคนและทุกปี แต่ปรากฏว่ารัฐบาล
ไม่อาจเก็บได้เต็มที่เนื่องจากมีชายฉกรรจ์ที่หลบหนีไม่ยอมเสียเงินรัฐูปการเป็นจำนวน
มากถึง ๓๐๐,๐๐๐ คน^๑ ใน พ.ศ. ๒๔๖๗ ทำให้รัฐบาลขาดรายได้ไปจำนวนมาก
จึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติเงินรัฐูปการ พ.ศ. ๒๔๖๘ กำหนดให้ชายฉกรรจ์
ทุกคนที่มีอายุตั้งแต่ ๒๐ - ๖๐ ปีบริบูรณ์ หรือที่อายุ ๑๗ ปีขึ้นไปแต่ได้ทำการสมรสแล้ว

✓ จ.หจข., ร. ๖ รล. ๒๕/๓ ฉายพระหัตถ์พระองค์เจ้าศุภโยคเกษม
กราบบังคมทูลกรรมการองคมนตรีฯ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๖๗.

ทองเสียเงินราชการอย่างสูงคนละ ๖ บาทต่อปี พระราชบัญญัตินี้ใช้ครอบคลุมถึง
ชนกลุ่มน้อยภายในประเทศด้วย เช่น มง เย่า ฯลฯ และชายฉกรรจ์ที่มาจากต่าง
ประเทศ ผู้ที่ไม่สามารถเสียเงินราชการได้ ต้องทำงานโยธาให้ทางราชการ เป็น
การทดแทน มีกำหนด ๑๕ วัน ต่อมาเปลี่ยนเป็นไม่ต่ำกว่า ๑๕ วัน แต่ไม่เกิน ๓๐
วัน หลังจากที่ประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ ทำให้สามารถเก็บเงินค่าราชการใน
พ.ศ. ๒๔๖๕ เพิ่มขึ้นจาก พ.ศ. ๒๔๖๔ ถึง ๓ ล้านบาท คือเก็บได้ประมาณ ๑๐
ล้านบาท^๒

นอกจากนี้ ยังได้ออกพระราชบัญญัติแก้ไขพระราชบัญญัติพิทักษ์ภายใน
พ.ศ. ๒๔๗๐ เมื่อมีเงินเพิ่มพอที่จะยกเลิกภายในแล้ว โปรดให้เลิกการเก็บ
ภายในทั้งสิ้น ยกเว้นภาษีการฆ่าสุกรในกรุงเทพฯ ภาษีไม้ และของป่าบางอย่าง

ส่วนภาษีสรรพสามิต มีการแก้ไขพิทักษ์ภายในเข้า พ.ศ. ๒๔๖๕ เช่น
ขึ้นอัตราภาษีสุราขาเข้า และขึ้นอัตราภาษีสุราที่ทำภายในประเทศบ้าง โดยให้เสีย
น้อยกว่าสุราต่างประเทศ ๑๐ % เพื่อป้องกันการที่สุราต่างประเทศเข้ามาที่ตลาด
เนื่องจากรัฐบาลต้องคิดภาษีในอัตราต่ำอันเป็นผลจากสนธิสัญญา

ในกรณีที่เกิดความแร้นแค้น ได้ประกาศยกเลิกหรือลดอัตราการเก็บภาษี
แต่บางท้องที่ แต่เมื่อท้องที่ใดมีความเจริญมั่งคั่งขึ้น ก็ให้เรียกเก็บตามเดิม เช่น
การเก็บเงินจ่านาในมณฑลนครราชสีมา

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๔๒ แผนกกฎฎีกา ภาค ๑ - ๒ พ.ศ. ๒๔๖๔,
หน้า ๔๐๒ - ๔๐๖.

^๒The Ministry of Economic Affairs, Statistical Year-
book of the Kingdom of Siam B.E. 2474-2475 (1931-1932),

... การทำนาในท้องที่จังหวัดสุรินทร์ มณฑลนครราชสีมา ในบัดนี้ มีความเจริญขึ้นกว่าแต่ก่อนเป็นอันมาก ประกอบด้วยรถไฟหลวงไคเปิดเดินในท้องที่ในแล้ว เป็นผลให้การทำนาเขาสะดวกและไคราคาสูง เสมอเหมือนกับท้องที่จังหวัดอื่นในมณฑลเดียวกัน ซึ่งไคจัดเก็บเงินอากรคานา ทรงพระราชดำริเห็นว่าสมควรจัดเก็บเงินอากรคานาในท้องที่จังหวัดสุรินทร์ไค...

สำหรับภาษีอื่น ๆ ไคมีการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดเล็ก ๆ น้อย ๆ เพื่อให้ไม่ให้เป็นภาระบีบคั้นราษฎรจนเกินไป หรือในกรณีที่รัฐน่าจะได้อผลประโยชน์มากกว่าเดิม ก็เปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมกับสภาพ

๒. การเพิ่มภาษีใหม่ เนื่องจากรายได้หลักของรัฐบาลได้มาจากการเก็บภาษีอากร เมื่อเกิดภาวะความตึงเครียดทางเศรษฐกิจ ทำให้ฐานะการคลังบ้านป่วนควยปัญหาที่ไม่สามารถจัดการรายรับมาให้พอเพียงกับรายจ่าย วิธีการหนึ่งที่รัฐบาลใช้คือการเพิ่มภาษีใหม่ เช่น ภาษีไม้ซีกไฟ^๒ ภาษีการค้าและวิชาชีพ (tax on business and professions)^๓ ภาษีเงินเดือน^๔ กรณีที่เป็นปัญหามากที่สุดคือภาษีเงินเดือน ซึ่งรัฐบาลอาศัยหลักการว่าเงินรายได้ต่าง ๆ ซึ่งเป็นค่าจ้างแรงงานนั้น ในต่างประเทศโดยมากต้องเสียภาษีเงินได้ ซึ่งเป็นภาษีทางตรง เมื่อรายได้แผนดินขาดแคลนลง รัฐบาลจึงเห็นว่าผู้มีรายได้เป็นเงินเดือนประจำ ถ้าจะต้องแบงมาเสียเป็นภาษีส่วนหนึ่งก็คงไม่เดือดร้อนมาก จึงได้ออกพระราชบัญญัติภาษีเงินใน

^๑ หจข., ร. ๗ ค. ๒/๑๐ เรื่องประกาศเก็บ เลื่อน และลดเงินอากรคานาในตำบลต่าง ๆ.

^๒ หจข., ร. ๗ ค. ๒/๔๒ พระราชบัญญัติภาษีไม้ซีกไฟ.

^๓ หจข., ร. ๗ ค. ๒/๔๓ พระราชบัญญัติภาษีการค้าและวิชาชีพ.

^๔ หจข., ร. ๗ ค. ๒/๔๑ เรื่องภาษีเงินเดือนและกฎเสนาบดี.

พ.ศ. ๒๔๗๕ เก็บภาษีเงินได้ที่เป็นค่าจ้างแรงงาน กฎหมายฉบับนี้ก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางทั้งในหน้าหนังสือพิมพ์ เพราะกระทบกระเทือนถึงผลประโยชน์ของกลุ่มข้าราชการโดยตรง กลุ่มนี้ได้รับความกระทบกระเทือนมาจากการปรับหน่วยราชการและการยุบข้าราชการออกแล้ว ทำให้เกิดความไม่พอใจอย่างยิ่งต่อนโยบายของรัฐบาล

๓. การแก้ไขปัญหากฎหมายศุลกากร ปัญหาที่รัฐบาลประสบเกี่ยวกับภาษีศุลกากร คือการที่เก็บรายได้ไม่เต็มที่ เพราะถูกกำหนดอัตราการเก็บภาษีขาเข้า-ขาออกอย่างตายตัวโดยไม่มีกำหนดจากสนธิสัญญาไม่เสมอภาค ดังนั้น ความพยายามประการแรกของรัฐบาลคือการยกเลิกสนธิสัญญาไม่เสมอภาค ซึ่งกระทำได้ยากลำบากมากเพราะเท่ากับเป็นการขอสิทธิคืน และทำให้ประเทศคู่สัญญาขาดผลประโยชน์ของตนไป ดังนั้นจึงใช้เวลาานมากกว่าจะแก้ไขสัญญาได้เสร็จใน พ.ศ. ๒๔๖๕ รัฐบาลจึงสามารถปรับปรุงแก้ไขปัญหากฎหมายศุลกากรได้ สิ่งที่รัฐบาลกระทำในเรื่องนี้อาจประมวลได้ ๓ ประการ คือ

ก. บัญญัติระเบียบปฏิบัติการศุลกากร ใน พ.ศ. ๒๔๖๕ ได้มีการตราพระราชบัญญัติศุลกากร เพื่อจัดวางระเบียบวิธีการศุลกากรใหม่ให้เรียบร้อย

ข. แก้ไขพิกัดอัตราภาษีศุลกากร เป็นผลโดยตรงจากการแก้ไขหนังสือสัญญา รัฐบาลจึงได้แก้ไขพิกัดอัตราภาษีใหม่ โดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามที่นิยมในสมัยนั้น ทำให้รัฐบาลมีรายได้เพิ่มขึ้นอีกมาก ดังจะเห็นได้จากตารางที่ ๗ เปรียบเทียบรายได้จากภาษีศุลกากร พ.ศ. ๒๔๖๕ ซึ่งเก็บได้ ๑๑ ล้านบาท ครั้นถึง พ.ศ. ๒๔๗๐ เก็บได้ ๒๑ ล้านบาท เพิ่มขึ้นถึง ๑๐ ล้านบาท การแก้ไขพิกัดอัตรานี้ยังมีผลโดยตรงต่อการส่งเสริมการค้าและการผลิตสินค้าเพิ่มขึ้น เพราะประชาชนมีกำลังใจในการผลิต

ค. ยกเลิกการเก็บภาษีขาออกจากสินค้าทุกชนิด ยกเว้นข้าว เพื่อส่งเสริมการผลิตและการค้า

การจัดเก็บภาษีอากรในช่วง พ.ศ. ๒๔๑๖ - ๒๔๗๕ เป็นผลจากความพยายามของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในการปฏิรูปการคลัง ซึ่งมีผลอย่างยิ่งต่อการควบคุมรายรับรายจ่ายของประเทศโดยสถาบันพระมหากษัตริย์ ทำให้สถาบันพระมหากษัตริย์มีอำนาจทางการเมืองมากขึ้น การปกครองเปลี่ยนรูปมาเป็นในลักษณะการรวมศูนย์อำนาจ ซึ่งรวมทั้งระบบการหารายได้และรวมถึงการบริหารราชการทางคานอื่น ๆ ด้วย

ในเรื่องระบบภาษีอากร ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพยายามวางระเบียบให้การเก็บภาษีอากรอยู่ในความควบคุมของรัฐ แม้ในระยะแรก ๆ ไม่อาจยกเลิกระบบเจ้าภาษีนายอากรได้ เพราะจะทำให้เกิดความตึงเครียดอย่างรุนแรงได้ และกลไกของรัฐส่วนกลางก็ยังมีไม่พอที่จะไปดำเนินการได้ หรือความคล่องตัวในการเก็บภาษีอากรบางประเภทให้เจ้าภาษีนายอากรทำดีกว่า แต่ก็ได้มีการพยายามที่จะลดหรือจำกัดบทบาทของเจ้าภาษีนายอากรให้กลายเป็นเพียงส่วนหนึ่งหรือกลไกหนึ่งของระบบการจัดเก็บภาษีอากรเท่านั้น อิทธิพลของเจ้าภาษีนายอากรถูกลดลงเรื่อย ๆ จนถึงการยกเลิกเจ้าภาษีอากรการพนัน ผืน สุรา ซึ่งเจ้าภาษีนายอากรก็ได้คืนบทบาททางออกต่อไป ซึ่งจะได้อธิบายถึงรายละเอียดในบทต่อไป

อย่างไรก็ตาม กล่าวได้ว่า การจัดระบบภาษีอากรใหม่ให้ประโยชน์แก่รัฐบาลมากในช่วงแรกหรือแม้แต่ในช่วงต่อมา แต่ปัญหาอยู่ที่การวางนโยบายการคลัง ทำให้ไม่สามารถพัฒนาประเทศได้อย่างเต็มที่ เพราะแหล่งรายได้ของรัฐบาลมีอยู่จำกัด เฉพาะการเก็บภาษีอากรและผลกำไรจากการค้า ขณะเดียวกันในการเก็บภาษีอากรเองก็ยังมีข้อจำกัดอยู่อีกมากในการจัดเก็บ เช่น ผลจากสนธิสัญญาไม่เสมอภาคทำให้รายได้ถูกจำกัด การเก็บภาษีสินค้าภายในประเทศ และข้อกำหนดที่ซับซ้อนและไม่คล่องตัว เป็นอุปสรรคต่อการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจการค้า แต่รัฐบาลก็ยังงกเก็บ เพราะไม่อาจหารายได้จากแหล่งอื่น

ในค่านวธีการจ้กเก็บ จะเห็นได้ว้ความเปลี่นเปล่งของระบบการเก็บแบบใหม่มีผลอย่างมกตอกลุ่มชนชั้นผู้ปกครอง แทนที่ผลประโยชน์จะกระจกกระจายไปอยู่ตามขุนนางและเจ้าภาษีนายอกรตาง ๆ กลับมารวมศูนย์อยู่ที่สถาบันพระมหากษัทรีย์ เป็นโอกาสให้สถาบันพระมหากษัทรีย์สามารถลคอิทธิพลของขุนนางเกาลงได้ ขณะเดียวกับพระองค์ก็ตองหาข้าราชการกลุ่มใหม่มาช่วยปฏิบัติงาน ซึ่งในระยะแรกก็ค้ออาศัยพระอนุชา พระราชโอรส และขุนนางรุ่นใหม่ ซึ่งเข้ามาในระบบราชการค้อวยระบบการศึกษา การปฏิรูปประเทศทำให้ระบบราชการกลายเป็นระบบบริหารที่มีความมั่นคงในตัวเองขึ้น ประกอบกับความเปลี่นเปล่งทางสังคม ทำให้กลุ่มข้าราชการเติบโตและมีบทบาทมากขึ้น แต่ในส่วนประชาชนมีความเปลี่นเปล่งน้อยมก เพราะไม่ว้จะเปลี่นระบบหรือวธีการจ้กเก็บอย่างไรประชาชนก็ยังคงเป็นผู้ที่ตองทำการผลิตอยู่ดี เรื่องนี้จะค้อกล่าวถึงรายละเอียดในบทต่อไป

ศูนย์วิทยพัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย