

บทที่ ๔

การจัดเก็บภาษีอากรในสมัยกรุงเก่า ยุคต้น

ระบบภาษีอากรของไทยตั้งแต่กล่าวมาแล้วนั้นแสดงให้เห็นถึงสภาพสังคมซึ่งมีความสัมพันธ์กับลักษณะภาษีอากรของประเทศอยู่มาก คือผู้เป็นไพร่ซึ่งส่วนใหญ่ทำกิจการยอมทองส่งผลผลิตส่วนเกินให้แก่กลุ่มผู้ปกครอง ซึ่งมีพระมหากษัตริย์ ราชวงศ์ ขุนนาง และบรรดาเจ้าภาษีซึ่งมีลักษณะเป็นกึ่งราชการ ทั้งนี้เป็นการถ่ายเทผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากเบื้องล่างสู่เบื้องบน และทราบเท่าที่ฐานของสังคม คือไพร่ทาสยังสามารถรับภาระภาษีไว้ได้ก็มีได้มีการต่อต้านอันใด สภาพเช่นนี้ดำเนินมาจนถึงยุคกรุงเก่า การเรียกเก็บภาษีอากรก็ทวีขึ้น ด้วยความจำเป็นหลายประการ เช่น เงินไม่พอจ่ายทุนบำรุงบ้านเมืองและการจ่ายเบี้ยหวัดแก่ข้าราชการ ค่าใช้จ่ายการทุนบำรุงบ้านเมือง เช่นการสร้างวัง วัด ผู้ปกครองได้รับผลสำเร็จในการเก็บภาษีอากรซึ่งความสำเร็จนั้นขึ้นอยู่กับความจำเป็นเนื่องกับการวิวัฒนาการยิ่งใหญ่ของระบบการใช้เอกชนทำการผูกขาดภาษีอากร ยิ่งไปกว่านั้นผู้ที่เป็นจักรกลทางการคลังนี้ส่วนใหญ่เป็นชาวต่างชาติ คือ "จีน"* เป็นผู้ทำการประมูลผูกขาดภาษีอากร ทำงานใน

* การที่จีนได้รับทำการผูกขาดภาษีเป็นส่วนมากก็เพราะเขามีความชำนาญในวิธีการภาษีอากรผูกขาด ซึ่งเป็นวิธีที่ใช้ในประเทศจีนมาก่อน ประกอบกับคนจีนที่เข้ามาเมืองไทยสมัยนั้นมักเป็นคนยากจน จึงมีความกระตือรือร้นที่จะแสวงหาความมั่งคั่ง นอกจากนั้นเขายังมีอิสระมากกว่าคนไทยในการสำรวจการทำมาหากิน ประกอบกับอุปนิสัยอ่อนน้อมจึงทำให้เข้ากับขุนนางได้และขุนนางเหล่านี้เองมักจะเป็นผู้หนุนหลังคนจีนในการทำภาษีอากร อาทิเป็นนายประกันให้ จากประการนี้ก็เห็นได้ว่าคนไทยที่เป็นข้าราชการมักไม่ทำภาษีเอง แต่อาจเป็นผู้ออกทุนให้โดยแบ่งผลกำไรกับจีนเจ้าภาษี ส่วนคนไทยส่วนใหญ่ซึ่งเป็นคนสุจริตก็ไม้อาจทำภาษีได้ เพราะภาษีเช่นนี้ต้องอาศัยการติดตามอย่างเข้มงวด แต่คนไทยไม่มีเวลาพอเพราะมีระบบการเข้าเวรทำงานกับอีกประการหนึ่งคนไทยโดยมากก็ยากจนไม่มีเงินพอประมูลภาษีได้ และถ้าคนไทยเก็บภาษีเองก็อาจไม่ทำการอย่างเข้มงวดดังเช่นจีน ถ้าใครก็ยอมทำ ผู้ที่มีเงินทุนก็อาจไม่ประสงค์จะออกเงินทดลองให้ ดังนั้นการทำภาษีผูกขาดจึงตกอยู่กับจีนเสียส่วนใหญ่

ลักษณะเป็นกึ่งข้าราชการ คือ เมื่อได้ทำภาษี จะได้อบรมค่าศรัทธา มีสิทธิทางกฎหมายเหนือประชาชนทั่วไป การให้คนต่างชาติมาเป็นผู้ดำเนินการทางการคลังนับเป็นจุดบกพร่องอย่างร้ายแรงอย่างหนึ่ง เพราะรัฐบาลไม่สามารถควบคุมบุคคลกลุ่มนี้ได้จริงจัง จึงก่อให้เกิดการทุจริตต่าง ๆ นา ๆ และเกิดมีประเภทภาษีอากรหลากหลาย ทั้งนี้แล้วแต่บรรดาผู้รับผูกขาดจะคิดเสนอ นอกจากนั้นชาวจีนยังได้รับผลประโยชน์อีกหลายประการจากการมีความสัมพันธ์กับข้าราชการผู้ใหญ่ในราชสำนักในลักษณะตอบแทนซึ่งกันและกัน ความไม่สุจริตยุติธรรมในวงราชการและการขาดหลักเกณฑ์ทิศทาง เศรษฐกิจทำให้บังเกิดผลเสียหายอย่างหนักตตามมาเป็นเวลานาน

ในสมัยรัชกาลที่ ๓ นี้ การเก็บผลประโยชน์ที่เรียกว่า "ส่วยสักพัทธยากร" หรือ "ส่วยสาอากร" ถูกเรียกใหม่ว่า "ภาษีอากร" เป็นครั้งแรกในยุคนี้ โดยมีการประมูลผูกขาดจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งมีลักษณะเป็นเสมือนการผูกขาดทางการค้าของเอกชนที่ทำการผูกขาดการค้าของหลวง โดยบุคคลกลุ่มนี้มีลักษณะรวมของพ่อค่านายทุน เนื่องจากเขาจะต้องจ่ายเงินจำนวนหนึ่งให้รัฐบาลก่อนที่จะไปทำการเก็บภาษีแสวงหากำไรเข้าตัวเอง ระบบนี้เฟื่องฟูมากในรัชกาลที่ ๓ และใช้ต่อมาจนรัชกาลที่ ๔ และรัชกาลที่ ๕ ก่อนที่จะก้าวไปพิจารณาผูกขาดกรุงเทพฯ ก็ใครจะกล่าวถึงสมัยกรุงธนบุรีเล็กน้อยเพื่อให้เหตุการณ์ต่อเนื่องกัน

สมัยกรุงธนบุรี (พ.ศ. ๒๒๑๐-๒๓๑๐)

เป็นระยะเวลาที่สั้นมากและเป็นช่วงที่มีการสงครามโดยตลอด จึงค่อนข้างจะแน่นอนว่าคงมิได้มีการแก้ไขกฎหมายหรือขนบธรรมเนียมเดิมมากนัก ดังนั้นรูปการบริหารทั้งการปกครองและภาษีอากรจึงใช้แบบอยุธยา ภาษีอากรนั้นคงจะเก็บไม่ได้เต็มที่เนื่องจากสภาพบ้านเมืองไม่อำนวย พลเมืองอดยาก และยังหลบหนีซ่อนตามป่าเขาเป็นอันมาก ราษฎรคงไม่มีกำลังทรัพย์เป็นค่าภาษีอากร กษัตริย์ คือพระเจ้ากรุงธนบุรี ถึงกับต้องจ่ายพระราชทรัพย์ชื้อข้าวสารมาเลี้ยงพลเมือง (51) ภาษีอากรที่เก็บได้คือ "ทางขาว" แทนเงิน ส่วนการเกณฑ์แรงงานเข้าเวรปีละ ๔ เดือน ถือได้ว่าเป็นการเก็บภาษีทางตรง ซึ่งมีความสำคัญและจำเป็นเพราะมีการสงครามเสมอยอมต้องการผู้คนเป็นกำลังรบ นอกนั้นก็มีส่วนบรรณาการจากประเทศราช สมัยนี้มีการติดต่อค้าขายของหลวงลับจีนบางพระเจ้ากรุงธนบุรีทรงคอย ๆ ฟื้นฟูประเทศด้วยทุนทรัพย์ที่มีไม่มากนักในสมัย

๑ เสือทอง สุภโสภณ, ประวัติศาสตร์ไทย ฉบับพัฒนาการ, เล่ม ๑ (พระนคร: อักษรเจริญทัศน์, ๒๕๐๘), หน้า ๒๕-๒๗.

นี้การผูกขาดทำภาชีอากรมีอยู่บาง เช่น นายอากรวังนง เป็นชาวจีน ชื่อ วู ยาง (Wu Yang) ทำอากรรอยูภาคใต้ ได้รับบรรดาศักดิ์เป็นหลวง และได้เป็นเจ้าของสงขลา^๒

กล่าวไ้การรูปแบบภาชีอากรในสมัยนี้คงจะคล้ายคลึงกับสมัยอยุธยา แต่การเก็บผลประโยชน์คงจะเบาบางเนื่องจากการสงครามติดพัน การปรับปรุงด้านเศรษฐกิจคงทำได้ไม่มากนักภาระที่หนักของประชาชนก็คงเป็นการถูกเกณฑ์แรงงานเพื่อทำสงคราม สำหรับข้อมูลของยุคนั้นน้อยมากจึงไม่อาจวิเคราะห์ได้มากนัก

กรุงเทพฯ ยุคต้น (พ.ศ. ๒๒๒๕-๒๔๑๖)

สมัยกรุงเทพฯ นี้บ้านเมืองมีความมั่นคงกว่าสมัยกรุงธนบุรี การฟื้นฟูเศรษฐกิจเริ่มทำได้บ้าง สภาพบ้านเมืองเรียบร้อยยิ่งขึ้น จะเห็นได้จากการที่มีการชำระกฎหมายเก่าและออกกฎหมายใหม่หลายฉบับในรัชกาลที่ ๑ แต่อย่างไรก็ดี รัชกาลที่ ๑ และ ๒ นี้ยังเป็นรัชสมัยที่เศรษฐกิจยังไม่ฟื้นตัวมากนัก ดังนั้นการภาชีอากรใน ๒ รัชกาลนี้จึงถือได้ว่ายังอยู่ในภาวะชะงักงัน ส่วนรัชกาลที่ ๓ เป็นช่วงเฟื่องฟูของภาชีอากร อาจเป็นเพราะทรงเกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๒ จึงทำให้ทรงเข้าใจของทางที่จะหารายได้เข้าพระคลังได้มากกว่ากษัตริย์องค์ก่อน ๆ ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

๑. ภาชีอากรในสมัยรัชกาลที่ ๑ และรัชกาลที่ ๒

การเก็บภาชีอากรและการปกครอง^๓ ของสมัยนี้ใกล้เคียงแบบกรุงศรีอยุธยาและธนบุรี แต่การภาชีอากรมีการเปลี่ยนแปลงอีกประการบาง

^๒ Skinner, op. cit., p. 22.

^๓ กอริช เวลส์, เรื่องเดิม, หน้า ๔๓๓.

กล่าวว่า หัวเมืองภาคใต้ที่ถูกโอนไปให้พระคลังเมื่อปลายอยุธยา นั้น ในรัชกาลที่ ๑ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ก็กลับมากอยู่ในความปกครองของกลาใหม่อีก

นั่นคือ มีการจัดแบ่งหัวเมืองใหม่ กลายเป็นหัวเมืองทางเหนือขึ้นกับสมุหนายก ทางใต้ขึ้นกับสมุหกลาใหม่ และทางตะวันออกขึ้นกับกรมเจ้า (พระคลัง)

ภาชนะอากรสมัยรัชกาลที่ ๑ มีไม่กี่ประเภท คือ อากรสุรา อากรบนเบี้ย อากรชนคน (ภาชนะทานภายใน และภาชนะตุลกากร) อากรตลาด อากรคาน้ำ (เก็บตามเครื่องมือที่ใช้) อากรสวน อากรสมภักษร (อากรการเพาะปลูก) คาน้ำ ซึ่งเก็บเป็นทางข้าวและเก็บของส่วยในรูปเงินค่าต่าง ๆ (ซึ่งเป็นภาชนะแทนการเข้าเวรของไพร่ และเครื่องราชบรรณาการจากหัวเมืองชั้น)

รายได้จากภาชนะอากรในรัชกาลนี้คงจะไม่สูงนัก รายได้ส่วนใหญ่คงจะมาจากการค้าสำเภาและการค้าผูกขาดของหลวง ชุนนาง และพ่อค้า บางครั้งเรือที่มรรทุกสินค้าไปก็ขายเสียด้วย

สมัยรัชกาลที่ ๒ (พ.ศ. ๒๓๕๒-๒๓๖๗) อันเป็นรัชสมัยที่ประเทศเริ่มจะเป็นปึกแผ่นขึ้นบ้าง ครั้งนั้นการภาชนะอากรต่าง ๆ น่าจะมีการรื้อฟื้นมาใช้มากขึ้นกว่ารัชกาลแรก แท้พวกลักษณะส่วนใหญ่ยังคงดำเนินตามรูปเดิม การแก้ไขก็บ้าง เช่นอัครการเข้าเคียนของไพร่ลดเหลือเพียง ๓ เคียน^{๑๐} ซึ่งเท่ากับภาษีแรงงาน (รายหัว) ลดเหลือปีละ ๑๘ บาท เนื่องจากอัคราคอเคียนมิได้เปลี่ยน การค้ายังตกในมือจีนเช่นเดิม^{๑๑} (ซึ่งเป็นทางรัวไหลอีกทางหนึ่ง เพราะจีนมิได้หวังจะเข้ามาอยู่ในเมืองไทยอย่างถาวร) การค้าของหลวงซึ่งมีพระคลังเป็นหน่วยดำเนินงาน มีกรมหมื่นเจษฎาบดินทร์ (เป็นกษัตริย์องค์ต่อมา) เป็นผู้กำกับการกรมพระคลัง มีสมญาชื่อว่า "เจ้าสัว" (แสดงถึงอิทธิพลของจีนที่ครอบงำอยู่ในราชสำนัก) สมัยนี้สินค้าผูกขาดมี ๑๐ ประเภท บางประเภทห้ามส่งออก เช่น ข้าวและสมัยนี้เริ่มมีการผูกขาดพริกไทย กระวาน และรง ส่วนการผูกขาดสินค้าเข้าก็มีเป็นและกินเป็น^{๑๒} รายการภาชนะอากรสมัยนี้เพิ่มมากขึ้น ครอพิศได้กล่าวถึงรายการภาชนะอากรต่าง ๆ ไว้

^๕ เสถียร ลายลักษณ์, "พระราชกำหนดใหม่," เรื่องเดิม, หน้า ๕๓๒-๕๓๘.
^๖ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ ๑ (พระนคร : องค์การตำราจุฬาลงกรณ์, ๒๕๐๔), หน้า ๓๘๕.
^{๑๐} เสถียร ลายลักษณ์, "กฎหมายชำระเลข", ประชุมกฎหมายประจำศก, เล่ม ๔ (พระนคร : โรงพิมพ์เกลิเมด, ๒๕๗๕), หน้า ๔-๗.
^{๑๑} กรมศิลปากร, เอกสารครอพิศ, แปลโดย ไพโรจน์ เกษเมณกิจ (นครหลวงฯ : โรงพิมพ์การศาสนา, ๒๕๑๕), หน้า ๔.
^{๑๒} คาอริช เวลส์, เรื่องเดิม, หน้า ๓๓๓.

ทั้งแสดงการกะประมาณรายได้ครัวเรือนว่าประมาณ ๒,๒๒๒,๐๐๐ บาท^{๑๓} (ซึ่งยังมีใครรวมส่วยครัว
 เงินและสิ่งของซึ่งมีประมาณ ๕ ล้านมากกว่า) สมเด็จพระยาตากษัตริย์ราชานุภาพ ทรงให้ข้อคิด
 เห็นว่า จำนวนเงินที่ครอบครัวแต่ละครัวถึงต้องสืบเอาจากพ่อค้า "บำเหน็จที่ใดจะเอาเป็นแน่นอนมิได้ แต่
 ที่ว่าผลประโยชน์แผ่นดินนั้นเป็นจริง"^{๑๔} ดังนั้นจำนวนภาษีอากรในรัชกาลนี้จึงไม่อาจยึดถือ
 ใดนอกจากรู้ได้ว่ามีเงินรายได้น้อย และที่เรทราบคือประเภทภาษีอากร ซึ่งตามบันทึกของครอบครัว
 และเจ้าพระยาพิพากรวงศ์ มีดังนี้ ภาษีที่ดิน ภาษีสุรา ภาษีการพนัน ภาษีประมง ภาษีโรงเรือน
 ภาษีต่างดาว (ภาษีผูกบั้งเงิน) ซึ่งเริ่มเก็บในรัชกาลนี้ รายได้จากของทอดห้ามบั้ง ถ้าไรจากการให้
 สัมปทานถ้ำมูก ไม้ฝาง วังถนนางแอน พริกไทย กฤษณา รง ตะกั่ว กระจวานและรัก งาช้าง ภาษี
 ผานก้าน อากรพองเตาตะนุ น้ำตาล กระจกษ อากรสวน^{๑๕} ส่วนอัตราภาษีอากร^{๑๖} เช่น

- จังกอบ เก็บจากสินค้าผานก้าน ๑๐ ซัก ๑ ถ้าเป็นเรือคึกปากเรือวาระ ๑๒ บาท
- ถ้าเป็นเรือชาวต่างประเทศมีอัครา (เป็นการเลือกปฏิบัติแก่ประเทศคู่ค้าต่างๆกัน)
- ส่วยและบั้งเงิน ส่วยคิดตามอัคราคาแรง
- ส่วนบั้งเงินนั้นเก็บ ๓ ปีครั้งในอัครา ๑.๕๐ บาท (ต่อ ๓ ปี)
- อากรสุรา ไม่มีอัครา
- ภาษีโรงเรือ (ชายของ) เรือชายขาว ๒ บาท ต่อปี
- ชายดำ ๔ บาท ต่อปี ฯลฯ
- คานา เก็บเป็นหางขาว ๒ ถึงครึ่งต่อไร่
- สมภักษร (อากรเพาะปลูก) อ้อย ๒ อัฐ ต่อแปลง
- ใบยา ๑ อัฐ ร้อยตน

^{๑๓} สมเด็จพระยาตากษัตริย์ราชานุภาพ, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ ๒ (พระนคร : กรมศิลปากร, ๒๕๑๑), หน้า ๓๕๑.

^{๑๔} เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

^{๑๕} Wira Wimoniti, *op.cit.*, p.49.

^{๑๖} สมเด็จพระยาตากษัตริย์ราชานุภาพ, "อธิบายตำนานภาษีอากร", เรื่องเดิม, หน้า ๘.

อัตราอากรสวนแล้วแต่นิกของพืช เช่น ทุเรียนต้นละ ๑ บาท

มะม่วงเก็บ ๑ ใน ๔ ของทุเรียน

ในรัชกาลที่ ๒ นี้ มีพืชเกี่ยวกับ การเดินสวนเดินมา ในต้นรัชกาล พ.ศ. ๒๓๕๔ ซึ่งการเดินสวน^{๑๓} เป็นการแต่งตั้งเจ้าพนักงานออกตรวจวัดพื้นที่ หรือพรมแดน ตรวจจับคนไม้ในกรุงเทพฯ และหัวเมือง ก่อนที่จะส่งเจ้าพนักงานมาเก็บภาษีอากรอีกทีหนึ่ง มักมีการตัดคนไม้ทิ้งก่อนการเดินสวนเสมอ เพื่อให้อากรลดลง แสดงว่าภาระภาษีอากรหนักมากสำหรับพวกชาวสวน เขาจึงต้องหาทางลดภาระรายจ่ายลง แมว่าเขาต้องเสียคนไม้ซึ่งไถลงแรงปลูกไว้ อากรสวนนี้ตามรายงานของครอเฟิต เป็นรายได้ที่มีจำนวนมากเป็นอันดับ ๒ คือ ๕๓๐,๐๐๐ บาท^{๑๔} การเก็บอากรสวนจะเก็บตามชนิด และจำนวนของคนไม้โดยพิจารณาว่า ผลิตไม้ใดเป็นชนิดดีหรือเลว ในสมัยนั้นผลิตไม้ที่ถูกเก็บอากรราคาสูงก็คือ ทุเรียน มังคุด มะม่วง ส่วนขนุน ส้ม เก็บอัตราต่ำลงมา บางรัชกาลที่กระทรวงราชยยาวานการเดินสวนก็มีหลายครั้ง อากรสวนแบ่งเป็นอากรสวนใหญ่ ซึ่งเป็นคนไม้ชนิดดี และพลากรเป็นผลิตไม้ชนิดรองลงมา (มี ๔ ชนิด เรียกว่าค่าที่แลไม้ ๔ อย่าง) และอากรสมภักษรเก็บจากไม้ดมดุกต่างๆ เช่น กว๊วย อ้อย อัตราอากรลดหลั่นกันมาตามลำดับ ซึ่งนอกจากจะถูกเก็บอากรแล้ว ก่อนที่จะได้โค่นมา ราษฎรจะต้องเสียค่าใช้จ่ายอีกหลายประการ^{๑๕}

การเดินมาคล้ายกับการเดินสวน มีพนักงานออกสำรวจที่นาและออกโฉนดให้เจ้าของนา เพื่อเป็นหลักฐานในการเสียคานาซึ่งสมัยรัชกาลที่ ๒ เสียเป็นหางขาว ในอัตรา ๒ ถึงครึ่งต่อไร่^{๑๖} โดยราษฎรทอนำส่งฉางหลวง (เหมือนระบบอัยปคที่ฝั่งฉางของฟาโรห์) ทั้งที่อัตราการเก็บมีได้ค่านึงว่า จะได้ผลิตข้าวมากน้อย และเมื่อประกอบกับรัฐบาลมิได้ช่วยเหลือเท่าใด ทั้งชาวนาเองก็ขาด

^{๑๓} โปรดดูภาคผนวก ข. คำานานอากรสวนใหญ่.

^{๑๔} ควอริช เวลส์, เรื่องเก็บ, หน้า ๓๖๓.

^{๑๕} ดูภาคผนวก ข. คำานานอากรสวนใหญ่.

^{๑๖} มีข้อสังเกตในคำานานการเก็บคานา จากประกาศรัชกาลที่ ๔ พ.ศ. ๒๔๐๓ กล่าวว่า ก่อนรัชกาลที่ ๓ การเก็บคานา "เป็นหางขาวทั้งขึ้นฉางหลวงไรละ ๒ ถึงแล้ว ยังจัดซื้อเป็นราคาหลวงอีกไรละ ๒ ถึง เป็นการเก็บทั้งภาษีและซื้อในราคาต่ำถึงละ ๒ ไพ".

เทคนิคที่คิดในการผลิต ผลผลิตย่อมไม่สูงนัก^{๒๑} การขยายผลผลิตเป็นไปโดยการขยาย
 ที่นาทั้งการชลประทานก็เป็นที่ตามยถากรรม การเสียภาษีท้องแมกข้าวมาส่งเอง เป็นค่าขนส่งอีก
 เมื่อประเมินเขาปรากฏว่าชาวนาทองจ่ายไปเพื่อผู้ปกครองบีโชนอยเมื่อรวมว่าเขาจะท้องเสียภาษี
 อื่น ๆ อีกอีกปีละ การเก็บค่านานักแวงเป็นนาฟางลอยและนาคูโค นาคูโคเป็นนาที่ขุด ไร่ได้
 หึ่งน้ำฝนน้ำทา การเก็บอากรนับตามจำนวนโคโดยประเมินว่าโค กระบือคู่หนึ่ง ๆ จะทำนาได้เท่า
 ไรทอปี่ และนาคูโคของเสียทางข้าวไม่ว่าจะทำหรือไม่ ส่วนนาอีกประเภทคือ นาฟางลอย อาศัยแกล
 น้ำฝนเป็นนาที่คอน การเก็บทางข้าวจากท่อฟางที่เก็บเกี่ยวแล้ว พนักงานจะออก "ใบจอง" ให้นา
 ฟางลอย และออก "ตราแดง" ให้นาคูโค

นอกจากนี้การเดินสวนเคียนนาในถิ่น ๆ รัชกาล ซึ่งจะยึดเป็นหลักในการเสียอากรคานาคา
 ส่วนแล้ว อากรอื่น ๆ ก็มีวิธีการเก็บเช่น อากรตลาดจะเก็บจากสินค้าทุกประเภท อากรขนอนเก็บ
 จากสินค้าทุกชนิดที่ผ่านคานาภาษีเข้า-ออก (แสดงว่าแยกเป็นการเก็บภาษีผ่านคานา ในประเทศอื่น
 หนึ่งและศุลกากรอีกอันหนึ่ง) เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่าภาษีมลิกษณะเข้าขน

การผูกขาดภาษี มักจะมีผู้เข้าใจว่า การผูกขาดการทำภาษีอากรปรากฏในสมัยรัชกาลที่ ๓
 เป็นครั้งแรก แต่หาความจริงรูปแบบกึ่งกลางมีมาแต่สมัยอยุธยาตอนปลายและที่ตอนข้างซัดเจนคือ
 สมัยพระเจ้าอยู่หัวบรมโกศรูกึ่งกลางแล้วในมทที่ ๓ และก็น่าจะเป็นไปได้ว่าดำเนินมาจนสิ้นยุค
 อยุธยา หลังจากสถาปนาเมืองจลาจล เกรษฐกิจทรุกโทรม ประชาชนหลบหนีภัยสงคราม ดังนั้น
 ผลประโยชน์ของทรุกคามสถาปนาเมือง การเก็บภาษีอากรในสมัยพระเจ้ากรุงธนบุรี และรัชกาล
 ที่ ๑ แห่งกรุงเทพฯ อาจเก็บเท่าที่จะทำได้และค่อย ๆ ฟื้นฟูระบบการตั้งผู้เก็บภาษีอากรมาใช้อีก

^{๒๑} Ingram; op.cit., pp. ๔๔-๔๕ .

กล่าวว่า ปี ๒๔๒๔ ซึ่งเป็นสมัยที่เทคนิคการผลิตทันสมัยขึ้นบ้างแล้ว ผลผลิตของข้าวใน
 ภาคกลางได้ประมาณ ๔.๒๔ ทน ตอไร่

สำหรับสมัยรัชกาลที่ ๒ นั้น การทำภาษีอากรมีการผูกขาด^{๒๒} เช่นจดหมายเหตุ พ.ศ. ๒๓๕๒ (จ.ศ. ๑๑๗๑) ว่า

".....เดือน ๕ จุลศักราช ๑๑๗๑ ปีมะเส็ง เอกศก ข้าพผู้เจ้า เจ้าพระยาไชยสุรินทรวาที.....ขอพระราชทานทำหางวาวสวยสาอากร สุรามอนเบี้ย สมภักษรและอากรตลาด จำนวนผูกขาด ขึ้นพระคลังมหาสมบัติ....."

ตามจดหมายเหตุนี้อาจเป็นได้ว่ามีภาษีอากรอีกจำนวนซึ่งรัฐทำเองในภาษีประเภทเดียวกัน และผูกถึงตัวนายอากรว่า

"อากรสุรา กรุงเก่า เมืองพรหม เมืองอิน เมืองสิงห์ และเมืองสระบุรี เมืองลพบุรี เมืองสรรคบุรี.....หลวงศิริพิรม ขุนบาลสมบัติ รับทำ ปีละ ๓๕๐ ชั่ง ส่งเงินปีละ ๓ งวด ขึ้นพระคลังมหาสมบัติ ๓๐๐ ชั่ง (ขึ้นหลวง) กรมพระราชวังบวร ๒๒ ชั่ง....."

"อากรสุรา เมืองเพชรบุรี จินญเป็นขุนเทพอากร....."

"อากรสุรา เมืองสุพรรณ นครไชยศรี และเมืองสาครบุรี พระอินอากรรับทำแก่จให้เงิน โทกเป็นนายอากร....."

^{๒๒} มีหลักฐานหลายประการที่แสดงว่า ในรัชกาลที่ ๒ มีการผูกขาดภาษี เช่น

ก) จากจดหมายเหตุรัชกาลที่ ๒ เล่มที่ ๒ จ.ศ. ๑๑๗๑ (เอกสารตัวเขียน หอสมุดวชิรญาณ), เรื่องบัญชีเงินช่วยอากรสุรา มอนเบี้ย สมภักษร และตลาด จ.ศ. ๑๑๗๑ (ประวัติได้มาจากคณะกรรมการรัฐมนตรี เมื่อ ๙ กรกฎาคม ๒๔๘๖)

ข) เอกสารครอเทิต หน้า ๑๒๐ พுகถึงอากรสรรพสามิต ว่า มอบให้เจ้าภาษีเป็นผู้เก็บ "คั้งนั้นจึงเป็นการยากที่จะไล่จำนวนภาษีที่เรียกเก็บทั้งหมด"

ค) Skinner หน้า ๑๑๘ บอกว่ารัชกาลที่ ๒-๓ มีการประมูลภาษีหลายชนิด โดยประชาชนจ่ายภาษีแทนหน่วยของเจ้าภาษีตามอัตราที่รัฐวางไว้ แต่เจ้าภาษีต้องตกลงก่อนที่จะเก็บภาษีว่าจะจ่ายเงินจำนวนหนึ่งให้รัฐ

ง) ส่วนเวลดส์ กล่าวในหน้า ๓๒๕ อ้างว่ามีการผูกขาดในรัชกาลที่ ๒ โดยทูตอังกฤษเป็นผู้เสนอความคิด

(มีลักษณะเหมือนพระอินชกรได้รับตั้งจากหลวง และมีสีที่ขี้ใหญ่อันรับช่วงไปเก็บจริง
อีกที ซึ่งจะคงมีการตกหล่นหลายทอด)

บรรดาเจ้าเมืองก็มักจะรับทำอากรเช่น อากรสุราเมืองสงขลา พระยาสงขลารับทำ
อากรสุราเมืองจันทบูร พระยาจันทบูร รับทำ เป็นต้น^{๒๓} จะเห็นว่ามีทั้งจีนและข้าราชการปก
ครองทำการภาษีอากร แต่อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่าในรัชกาลนี้เงินภาษีอากรไม่พอจ่ายในราชการ
(แม้จะยังมีการค้าสำเภาอยู่ก็ตาม) จนต้องลดเบี้ยหวัดบางครั้งต้องเอาสินค้าในพระคลังมาจ่าย
แทน^{๒๔}

การใช้จ่ายในสมัยนี้จำนวนมาก เป็นความหรรษาฟุ่มเฟือย และขณะเดียวกันก็เป็นศิลปะ
อันสูงส่งสวย เช่นการสร้างสวนชาซึ่งมีความวิจิตรงดงาม มีการสร้างวัด วัง ตลอดจนมีการ
ส่งถ้วยชามจากจีนเข้ามาไทย โดยส่งลวกลายออกไปเมืองจีน อินแกรมให้ความเห็นเกี่ยวกับ
การส่งสินค้าเข้าของไทยว่าเป็นสินค้าฟุ่มเฟือยเพื่อบริโภคมากกว่าทุน^{๒๕} ในสมัยนี้การสงครามมี
น้อยหรือถือได้ว่าเป็นสมัยว่างสงคราม ดังนั้นเงินทองที่มีอยู่จึงเป็นการจัดสรรหมักไปในทางศิลปะ
การก่อสร้าง

สรุปได้ว่า ช่วงรัชกาลที่ ๑ และ ๒ นี้ไม่มีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับผลประโยชน์ที่เห็น
ได้ชัด ประกอบกับข้อมูลมีน้อย และสืบสนจึงไม่อาจวิเคราะห์ช่วงนี้ได้มากนัก

ในช่วงสมัยต่อไปจะเป็นสมัยที่เป็นวิวัฒนาการขนาดใหญ่ของการผูกขาดภาษีอากรของไทย
โดยจีนรับบทบาทเป็น "พ่อค้ากึ่งนายทุน" ในลักษณะการเป็น "กึ่งข้าราชการค่วย"

^{๒๓} หอสมุดแห่งชาติ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ ๒ จ.ก.๑๑๗๑ เลขที่ ๒, เรื่องบัญชีเงินส่วย
อากรสุรา บอนเบี้ย สมพัตสรและตลาด.

^{๒๔} สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาถนอมทิพย์, "อธิบายตำนานภาษีอากร", เรื่องเดิม,
หน้า ๖.

^{๒๕} Ingram op.cit., p. ๑๒๒.

๒. ภาณู้อากรในสมัยรัชกาลหลังของกรุงเทพฯ ยุคต้น (รัชกาลที่ ๓-ต้นรัชกาลที่ ๕)

ในช่วงนี้จะกล่าวถึงการภาณู้อากรในรัชกาลที่ ๓ ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงอย่างเด่นชัด และโดยที่สมัยรัชกาลที่ ๔ สภาพการภาณู้อากรมีไต่ต่างไปจากสมัยรัชกาลที่ ๓ เท่าใดนัก จึงมีได้เป็นการแยกเป็นหัวข้อเฉพาะรัชกาล และจะกล่าวรวม ๆ ไปกับรัชกาลที่ ๓ และส่วนใดที่มีความแตกต่างก็จะชี้แจงให้ทราบไว้ ส่วนภาณู้อากรในรัชกาลที่ ๕ ก่อน พ.ศ. ๒๔๑๖ นี้ได้มีความต่างจากรัชกาลที่ ๔ จึงไม่จำเป็นต้องแยกกล่าวเฉพาะเช่นกัน

๒.๑ ภาณู้อากรในสมัยรัชกาลที่ ๓ แฉกดินพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. ๒๓๖๗-๒๓๙๔) เป็นรัชสมัยที่รายได้จากภาณู้อากรของไทยรุ่งเรืองมาก เนื่องจากการที่พระนั่งเกล้าฯ ทรงหันมาใช้วิธีการประมูลผูกขาดภาณู้อากรอย่างเช่นชน เพื่อให้ได้เงินจำนวนมากและแน่นอนซึ่งเป็นผลดีสำหรับฝ่ายปกครอง วิธีนี้มีลักษณะเป็นการค้าอยู่ไม่น้อยเพราะผู้ที่แข่งขันประมูลล้วนหวังผลประโยชน์ด้วยกันทั้งนั้น ซึ่งผู้ทำภาณู้อากรผูกขาดมักจะคบหาขุนนางเพื่อความสะดวกในการประมูลภาณู้อากร พระเจ้าอยู่หัวองค์นี้ทรงเคยกำกับราชการกรมท่ามาก่อน จึงทรงชำนาญในกานผลประโยชน์ของประเทศเป็นอย่างดี แม้ว่าจะเป็นยุคแห่งการเฟื่องฟูของรายได้ แต่รายจ่ายก็ท่วมท้นเช่นกัน โดยเฉพาะการศาสนา และ "การเลี้ยงดูเจ้านายเป็นเนืองนิตย์"^{๒๒} การที่รัชกาลนี้ได้เร่งรัดปรับปรุงวิธีการภาณู้อากรอย่างมากก็เนื่องมาจากทรงทราบว่า ในรัชกาลที่ ๒ รายได้แผ่นดินได้ไม่พอจ่าย ครั้นมาถึงรัชกาลที่ ๓ มีศึกสงคราม จำเป็นต้องการเงินใช้ราชการมากกว่าแต่ก่อน^{๒๓} ทั้งการใช้จ่ายทางศาสนาในรัชกาลนี้มีมากเป็นพิเศษ ทรงทูลบำรุงวัดวาอารามมาก ถึงกับ "ใครสร้างวัดก็เป็นคนโปรด" ดังนั้นพระองค์จึงทรงพยายามแสวงหารายได้มาชดเชยให้พอเพียงกับรายจ่าย จึงเกิดการปรับปรุงครั้งใหญ่ขึ้น โดยเฉพาะหลังจากทำสัญญาเบอร์นี

^{๒๒} เสือทอง ฤกษ์โสภณ, เรื่องเดิม, หน้า ๑๕๗.
^{๒๓} กรมสรรพากร, กรมสรรพากรนอก (พระนคร : โรงพิมพ์อักษรสาสน์ กรมสรรพากร จัดพิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานฉลองวันประสูติครบรอบ ๑๐๐ ปี ของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาคำรงราชานุภาพ, ๒๕๐๕. หน้า ๒.

(พ.ศ. ๒๓๖๕) การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญคือ การเปลี่ยนจากระบบการค้าผูกขาดที่กษัตริย์ทรงดำเนินการ มาเป็นระบบให้เอกชนทำการผูกขาดภาษี และผู้ที่ได้รับทำส่วนมากเป็นชาวจีน^{๒๕} ซึ่งชาวจีนมีบทบาทในเมืองไทยมานานแล้ว ในสมัยอยุธยาชาวจีนอพยพเข้ามามาก เริ่มแรกก็ทำการค้าสำเภายังเป็นการค้าระหว่างประเทศก่อน ต่อมาเมื่อได้ตั้งหลักแหล่งในเมืองไทยแล้ว ก็ขยายทำการค้าภายในประเทศ โดยการกระจายอยู่ตามเมืองท่าโดยเฉพาะทางภาคใต้ และบางส่วนก็อยู่ในกรุง การค้าภายในเขาจะไปตามหมู่บ้านที่อยู่ไกล ๆ และนำของไปแลกเปลี่ยนกับสินค้าของชาวชนบท^{๒๕} ส่วนล้าชี่พื่อนักเช่นการเลี้ยงสุกร ทำสวนผัก ทำราชการตำแหน่งสำคัญ ๆ เป็นนักคิดปะ วดา คนจีนคอย ๆ ครอบงำเศรษฐกิจไทย และเขาได้สถานะภาพดีมากในสังคมไทย มีอิสระมากกว่าไทยเจ้าของประเทศเพราะไม่ต้องมีสังกัดสามารถเคลื่อนย้ายไปมาได้สะดวก ในตอนปลายอยุธยา^{๒๕} จีนมีตำแหน่งสำคัญในราชการ เป็นนักการเงินเป็นผู้ตรวจบัญชีภาษี แต่หลังจากกรุงแตก พ.ศ. ๒๓๑๐ แล้ว การครอบงำเศรษฐกิจไทยโดยชาวจีนก็หยุดชะงักลงช่วงหนึ่งต่อมาเมื่อไทยตั้งกรุงอีกครั้ง จีนก็อพยพเข้ามาอีกเรื่อย ๆ^{๒๖} และเข้ามาครองอำนาจเศรษฐกิจที่ละน้อย ๆ โดยเฉพาะในรัชกาลที่ ๒ ทรงพยายามชักจูงชาวจีนเข้ามาเพื่อจะไ้เข้ามาทำการเพิ่มผลผลิตของประเทศ^{๒๗} จีนเข้ามาทำการค้าทั้งภายในและต่างประเทศ โดยการค้าภายนอกนั้นเขาเข้าไปมีส่วนร่วมในการทำการค้าผูกขาดกับหลวงมาก^{๒๘} ในระหว่างรัชกาลที่ ๒ และรัชกาลที่ ๓ การเก็บภาษีมีการเก็บแบบผูกขาด โดยประชาชนจ่ายเงินภาษีให้กับกลุ่มเจ้าภาษีนายอากร โดยเจ้าภาษีจะประมูลเสนอเงินจำนวนหนึ่งให้กับรัฐ และกำไรของเจ้าภาษีเหล่านี้นั้นกับการติดตามเก็บเงินอย่างเข้มแข็งในที่แรก ๆ ก็มีประมูลภาษีโรงเรือน เรือ วดา ภายหลังมีการประมูลเก็บภาษีผลผลิต

^{๒๕} Ingram, op.cit., p. 176.

^{๒๖} Yu, op.cit., p. 49.

^{๒๗} Skinner, op.cit., pp. 14-21.

^{๒๘} Skinner, op.cit., p. 22.

^{๒๙} Yu, op.cit., p. 249.

ถึงกล่าวมาแล้ว^{๓๖} เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าคนไทยเสียเปรียบคนจีนมากเมื่อเทียบกับจะประมาณ ๓๖ เทา ถือว่าเสียเงินปีละ ๕๐ สตางค์ คนไทยปีละ ๑๘ บาท ซึ่งเท่ากับ ๑ : ๓๖ นี้เป็นเฉพาะรูปทิวเงิน แต่สภาพจิตใจยิ่งเลวลงไปกว่าเพราะไทยต้องมีสังกัดไม่อาจเคลื่อนไหวแรงงานได้ แต่จีนมีอิสระเต็มที่ในการแสวงหาทางทำมาหากินชุกครึ่จากคนไทย นี่เป็นภัยเพียงอย่างเดียวที่ยกมาแสดงให้เห็น ภัยอื่น ๆ ที่ไทยต้องจ่ายมีอีกนานับประการ โดยที่มิได้สิ่งใดตอบแทนกลับมาเท่าที่ควร

ในรัชกาลที่ ๓ แห่งกรุงเทพฯ นี้ ภาษีเปลี่ยนจากรูปการเก็บเป็นสิ่งของมาเป็นรูปทิวเงินอย่างรวดเร็ว^{๓๗} ซึ่งตรงกับทฤษฎีการกำเนิดเจ้าภาษีของแมกซ์เวเบอร์ ประการหนึ่งที่ว่าเมื่อภาษีเก็บเป็นทิวเงินจะมีความยุ่งยากทั้งการจึกเก็บและการคำนวณ รัฐบาลจึงจึกหาผู้รับผิดชอบแทนซึ่งพอเหมาะกับความซื่อสัตย์ของชาวจีนซึ่งเข้ามาเป็นพ่อค้าหรือนักแสวงโอกาสเก็บผลประโยชน์อยู่ที่นั่นโดยที่จีนมีความอิสระในเมืองไทยและความชำนาญในการเก็บภาษีชนิดนี้อยู่แล้ว รัฐบาลคงเรียกเก็บเองเฉพาะภาษีอากรที่สำคัญเพียงบางอย่าง นอกนั้นก็ให้เอกชนรับประมูลเหมาไปจึกเก็บเรียกค่าแห่ง "เจ้าภาษี" หรือ "นายอากร"

^{๓๖} วอลเทอร์ เอฟ เว็ลลา, แผ่นดินพระนั่งเกล้า, แปลโดย นิจ ทองโสภิต (กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมนศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๑๔), หน้า ๓๘-๓๙ และในประกาศรัชกาลที่ ๔ อัครราชูปถัมภ์จีนเปลี่ยนเป็น ๔ บาท และค่าฎีกา ๒ สลึงต่อ ๓ ปี ในประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม ๕ หน้า ๒๓๖-๒๓๗).

^{๓๗} Ingram, op.cit., p. ๒๘.

^{๓๘} Weber, กล่าวมาแล้วในบทที่ ๑.

๒.๒ การปรับปรุงภาษีอากร

๑. การแก้ไขการเก็บอากรเดิม

๒. ทั้งภาษีอากรใหม่ พร้อมๆ กับการรุ่งเรืองของระบบเจ้าภาษีนายอากร ทั้งเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ

การแก้ไขวิธีเก็บภาษีอากรเดิม เช่นการเก็บค่านา เปลี่ยนจากหางข้าวเป็นหัวเงิน โดยคิดอัตราไรละ ๑ สลึง และเก็บเงินแทนค่านาข้าวสงนางอีกไรละ ๑ เฟื้อง(๑๖ สลึง) รวมแล้ว ๓๗ สลึง เป็นตน (แต่เมื่อตอนมีการสำรวจนานั้นต้องเสียเงินจุกจิกอีกหลายอย่าง นับแต่เริ่มสำรวจที่นา) จะเห็นได้ว่าเมื่อได้เก็บค่านาเป็น "หางข้าว" แล้ว แต่ยังมีค่านาข้าวอีกซึ่งก่นาประหลาดอยู่

การตั้งภาษีอากรใหม่ในรัชกาลนี้มีการตั้งประเภทของภาษีอากรอย่างมากมาย เจ้าพระยาพิพากรวงศ์ว่า มีภาษีใหม่ ๓๘ ชนิด^{๓๘} เรียกว่า "ภาษี" ซึ่งมีได้หมายความว่าภาษีอากรเพียง ๓๘ อย่าง ความจริงมีมากกว่านั้น ภาษีอากร ๓๘ ประเภทนั้นเป็น "อากร" ที่เกิดขึ้นใหม่ในรัชกาลที่ ๓ มีคำอธิบายว่าอากรที่เกิดขึ้นใหม่เรียกภาษี เพราะเสมือนเป็นกำไรการตั้งภาษีอากรประเภทใหม่ๆ ทำให้รัฐมีรายได้เพิ่มมาก เพราะรัฐไม่ลงทุนนอกจากการให้ยศถาบรรดาศักดิ์แก่ผู้เก็บภาษี ค่าใช้จ่ายในการว่าจ้างผู้เก็บผลประโยชน์นั้นราษฎรเป็นฝ่ายจ่ายแทนรัฐบาลคชการถูกเจ้าภาษีเรียกเก็บเกินพิศัตย์อัตรา หรือคชการอื่น ๆ

การตั้งผลประโยชน์ใหม่ๆ ขึ้น โดยเรียกว่า "ภาษี" นั้น สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพทรงอธิบายว่า^{๓๙}

เดิมใช้ในความหมายว่าได้เปรียบ(หรือมีกำไร) ที่มาใช้ในความหมายของผลประโยชน์แผ่นดินเหมือนจะเพิ่งปรากฏเมื่อรัชกาลที่ ๓ นี้เอง เนื่องจากมาจกัทธิใหม่ผู้ทำการประมูลเงินหลวง

^{๓๘} กอริส เวลส์, เรื่องเดิม, หน้า ๓๒๖.

^{๔๐} เจ้าพระยาพิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ ๓ เล่ม ๒ (พระนคร: องค์การคชการสภา, ๒๕๔๔), หน้า ๑๕๖ - ๑๕๓.

^{๔๑} สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ, "อธิบายตำนานภาษีอากร", เรื่องเดิม, หน้า ๒ - ๓.

ผูกขาดเก็บผลประโยชน์ในรัชกาลนี้ และทรงอธิบายเพิ่มว่าน่าจะมาจากภาษาจีนแต้จิ๋ว "บู๊" หมายถึงสำนักงานเจ้าพนักงานเก็บผลประโยชน์แผ่นดิน การเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงระบบภาษี โดยให้เอกชนรับเหมาครั้งนั้นถือได้ว่าเป็นการปรับปรุงอย่างสำคัญและเห็นได้ชัดเจน ในการนี้รัฐคงเก็บเฉพาะภาษีที่สำคัญ ๆ บางอย่างเท่านั้น ระบบการประมวลภาษีโดยเอกชนด้วยตัวของระบบเองยอมก่อให้เกิดผลเสียหายแก่เศรษฐกิจอยู่แล้ว เมื่อรวมด้วยเอกชนซึ่งเป็นคนต่างชาติด้วย ความเสียหายยิ่งทวีขึ้น ประเด็นของความเสียหายจะโถกถาวรต่อไปภายหน้า

แม้จะมีผลดีบางส่วนแก่คนกลุ่มน้อยก็มีความสะดวกและไม่คงรับผิดชอบของฝ่ายปกครองกับความถี่ที่ว่าจะได้เงินมาก แต่เพราะยังมีได้เปรียบเทียบกับความสูญเสียของสังคมทั้งประเด็นของการบั่นทอนกำลังใจราษฎรและความเฉื่อยชาของการพัฒนาประเทศ

ภาษีอากรที่ห้ามการยกเลิก ในรัชกาลนี้ มี^{๔๒}

- ๑. ภาษีเงิน มีกัรห้ามนำเขาประเทศเค็ดชาค
- ๒. ภาษีกาน้ำ [(เก็บตามเครื่องมือและสถานที่)]
- ๓. ภาษีกัรักษาเกาะ [(เก็บจากยูหาไซจารเม็ด (ฟองเกาะกุน)]

นอกจากนั้นอากรที่ห้ามประมวลก็มี อากรการพนันชนวัว คีโกล และกัคปลา

ซึ่งการห้ามประมวลและการยกเลิกภาษีกัเป็นเหตุผลทางศาสนาทั้งสิ้น เช่น ทรงเห็นว่าเงินเป็นสิ่งชั่วร้ายเป็นสิ่งเสพศิกทำให้คนเสพชาคศกัสัมปชญูะ ส่วนประเภทที่ ๒,๓ นั้นยกเลิกเพราะเห็นว่าการเก็บภาษีจะเป็นเสมือนการส่งเสริมให้ราษฎรทำบาป^{๔๓} อันที่จริงคามหลักการของภาษีกัอากรนั้น ภาษีกัสามารถใช้เป็นเครื่องมือกัคกัการผลิตได้ เว้นแต่วารุนแรงเกินไปกัจะเกิดการลักลอบ หรือหลีกเลี่ยงภาษีกัขึ้น ในกรณีการมีภาษีกัอากรในอัตราที่เหมาสมจึงน่าจะเป็นการกัคกัการทำบาปได้ตามพระประสงค์ ดังนั้นการที่ทรงกการเก็บอากรคาน้ำและอากรกัรักษาเกาะน่าจะเป็นความไม่เชาพระทัยในหลักภาษีกัอากร ครันรัชกาลที่ ๘ อากร ๓ ประเภทที่เลิกไป

^{๔๒} เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, เรื่องเดียวกันหน้าเดียวกัน.

^{๔๓} เสถียร ลายลักษณ, "พระราชบัญญัติห้ามไม่ให้ประทุษร้ายคน", เรื่องเดิม, เล่ม ๓

ก๊กลับตงใหม่

การปรับปรุงภาษีครั้งใหม่ทำให้รายได้ที่เป็นตัวเงินถึง ๒๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท^{๔๕} เพิ่มจากรัชกาลที่ ๒ กว่า ๑๐ เท่า การที่ได้นำเงินมาใช้จำนวนมากนี้การค้าของหลวงซึ่งลดลงอยู่แล้วตามสัญญาจึงลดลงอีก (แต่การค้ากับต่างประเทศก็ยังให้กำไรมาก โดยเฉพาะการค้ากับจีน) มีการเปลี่ยนแปลงชนิดสินค้าของห้ามและงักกาเซียเขาออกบางอย่าง โดยเพิ่มคาปากเรือแพน พอคคาและลูกคาคิดตกกันอย่างเสรีขึ้นตามสัญญาเบอร์นี^{๔๖} ภาษีสินค้าเขาออกเปลี่ยนเป็นคาปากเรือคิควาละ ๑,๙๐๐ บาท แดกาไมบรรทุกสินค้าเขามา คิดเพียง ๑,๕๐๐ บาท ส่วนอาวูยังต้องขายให้แก่อัฐบาล

การที่กษัตริย์ เจ้านายและขุนนางยังคงประกอบการค้าอยู่บ้าง พร้อม ๆ กับที่มีพระคลังสินค้าเป็นศูนย์กลาง ทำให้อังกฤษไม่พอใจเพราะเห็นว่าเป็นการเก็บภาษีทางอ้อม แต่ไทยก็อ้างว่าตามข้อตกลง มีใ้ห้ามการค้าของหลวงเพียงแต่ให้การค้าอย่างเสรีซึ่งไทยก็ให้แล้วฝรั่งเข้าใจผิดเองว่าหลวงต้องเลิกค้าผูกขาด การที่ไทยใช้ของไหวของถอยคำในสัญญาดำเนินการค้าผูกขาดของหลวงอยู่บ้าง ทำให้อังกฤษพยายามมาแก้ไขสัญญาใหม่อีกในรัชกาลที่ ๔ อย่างไรก็ตามเราก็เห็นแล้วว่า สมัยรัชกาลที่ ๓ นี้ รายได้ทั่วตัวมาก แม้ในรัชกาลที่ ๔ จะได้เพิ่มภาษี

^{๔๕} สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, "อธิบายตำนานภาษีอากร", เรื่องเดิม, หน้า ๑๓-๑๔...

^{๔๕} กรมสรรพากร, เรื่องเดิม, หน้า ๓.

^{๔๖} เส่ทอน ศุภโสภณ, เรื่องเดิม, หน้า ๒๕๖-๒๕๘. สัญญาเบอร์นี มีใ้บอกว่าจะขายได้เสรีทั้งหมดยังมีของของห้าม เช่น ขาวยังมีใ้ให้สงอย่างเสรี และมีใ้ห้ามการค้าของหลวงด้วย เป็นสัญญาการเมืองมากกว่าเศรษฐกิจ ทางเศรษฐกิจก็มีเพียงเรื่องอัตราคาปากเรือ และเมื่อเสียแล้วไม่ตองจ่ายภาษีอีก สัญญานี้เป็นใ้ให้คิดคชซื้อขายกันเสรีขึ้น

(เก็บความจาก "สัญญาทางพระราชไมตรีระหว่างสยามกับต่างประเทศ" โดยหลวงสิทธิสยามการ "และเรื่องสนธิสัญญาฉบับแรกในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์" โดยบุญย เจวิญไชย ในวารสาร สราฎรมย์ ฉบับที่ระลึก กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕)

อีกหลายประเภท แตรรายได้ก็มีได้เพิ่มมากขึ้น ประกอบกับในรัชกาลนี้ อังกฤษได้เข้ามาแก้ไข
สัญญาใหม่ โดย เซอร์ จอห์น เบาว์ริง^{๔๗} เรียกว่าสัญญาเบาว์ริง (พ.ศ. ๒๓๙๘) สัญญานี้
นี้มีความเข้มงวดกว่าเดิม บังให้การค้าเสรี และแก้ไขภาษีขาเข้าให้เก็บเพียงร้อยละ ๓ ส่วน
สินค้าขาออกก็ให้เก็บภาษีได้ตามที่กำหนดในสัญญาเป็นชนิด ๆ ไป เป็นอันว่ารายได้ของไทยจาก
ภาษีอากรในการค้ากับต่างประเทศลดลง และการค้าของหลวงก็ลดลงจนหมด ปรากฏว่ามี
เรือต่างประเทศเข้ามาติดต่อค้าขายมาก แต่รัฐมีได้ประโยชน์จากการค้ามาทำการพัฒนาประ
เทศ รัฐบาลมุ่งชดเชยการสูญเสียการค้าผูกขาดของหลวงด้วยการเก็บภาษีภายในหนักยิ่งขึ้น คอย
การเพิ่มภาษีชนิดใหม่ ๆ และแก้ไขเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีเดิมกับนำภาษีที่ยกเลิกไปมาใช้ใหม่ จะ
เห็นได้ว่าหลังจากมีการค้าขายแลกเปลี่ยนมากขึ้นระบบเศรษฐกิจที่ใช้เงินเข้ามาในไทยมากขึ้น
การเก็บส่วนเกินจากไพร่กตอย ๆ เปลี่ยนเป็นรูปมูลค่าส่วนเกินแทนการเก็บผลผลิตส่วนเกินหรือ
แรงงานส่วนเกินดังแต่ก่อน การที่รัฐบาลต้องหาเงินให้มากขึ้น ก็เพื่อชดเชยผลประโยชน์แก่ผู้มี
บรรดาศักดิ์ที่ของขาดผลประโยชน์จากการค้าผูกขาดไป การที่กษัตริย์พยายามหารายได้มาพระ
ราชทานให้คนเหล่านี้ โดยลืมนึกถึงความยากลำบากของผู้ที่เป็นฐานของสังคมอันเป็นผู้ผลิตอย่าง
แท้จริง นับว่าคนไทยสมัยนั้นมีภาระต้องเลี้ยงดูผู้ที่ไม่ได้ทำการผลิตเป็นจำนวนมาก^{๔๘} ซึ่งเป็นสิ่ง
บั่นทอนทางเศรษฐกิจมาก ภาษีที่จัดใหม่ในรัชกาลที่ ๔ เช่น ฝิ่น, สุกร, ปลาสด, ปลาทุย, อากกร
มหรสพ ฯลฯ มีการแก้ไขการเก็บอากรเดิม เช่นเปลี่ยนแปลงอากรตลาดเป็นภาษีโรงเรือน^{๔๙}

^{๔๗} เสือทอง ศุภโสภณ, เรื่องเดิม, เล่ม ๒ (พระนคร : โรงพิมพ์อักษรเจริญทัศน์, ๒๕๐๘), หน้า ๔๒-๔๑.

^{๔๘} เสือทอง ศุภโสภณ, เรื่องเดิม, หน้า ๕.

พิจารณาแต่โอกาสที่กล่าวถึง ๘๖ พระองค์ นอกจากนั้นยังมีเสด็จ พระสนม นาง
ก้านดี ข้าราชการบริวารอื่น ๆ ฯลฯ ซึ่งนับว่ามากมายเกินความจำเป็น

^{๔๙} เสถียร ลายลักษณ์, "พระราชพระแสงเล็กเก็บอากรตลาดเปลี่ยนเป็น เก็บภาษีโรง
เรือน เรือแพ", เรื่องเดิม, เล่ม ๒, หน้า ๓.

เลิกภาษีแวียน ลกอกรทุเรียน รายได้ในรัชกาลนี้ประมาณ ๒๒,๕๕๘,๐๐๐ บาท มากกว่ารัชกาลที่ ๓ เพียงเล็กน้อย

ในการพิจารณาเกี่ยวกับการปรับปรุงภาษีทั้งประเภทและพิกัดอัตรา โดยต้นมาเน้นการผูกขาดโดยเอกชนในสมัยนั้น ผู้เขียนใครจะแยกกล่าวเป็นประเด็น ๆ ไป เพื่อให้เห็นโครงร่างและการดำเนินงานของทั้งระบบ

- ก. สาเหตุของการเพิ่มภาษีอากร (ทั้งประเภทและการแก้ไข)
- ข. กลไกของการเก็บผลประโยชน์ ซึ่งจะแบ่งเป็น
 - ๑) หน่วยงานบริหารภาษีอากร (หน่วยงานที่รับผิดชอบ)
 - ๒) การดำเนินการเก็บภาษีอากร มีผู้ใดทำการจัดเก็บภาษีบ้าง
- ค. พิกัดอัตราภาษีอากร
- ง. วิธีการประมูลผูกขาดจัดเก็บภาษีอากร
- จ. การควบคุมเจ้าภาษีนายอากร

ก. สาเหตุของการเพิ่มประเภทภาษีอากรและการเปลี่ยนแปลงพิกัดอัตรา

สืบเนื่องมาจากความไม่พอเพียงของรายได้แผ่นดินในรัชกาลที่ ๒ ซึ่งอาจเป็นเพราะประเภทภาษีอากรในสมัยนั้นมีน้อยประเภท ประกอบกับการใช้จ่ายทางศิลปะเป็นจำนวนมากทำให้เงินทองสำหรับจะใช้จ่ายในราชการไม่เพียงพอ ครั้นมาถึงรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าฯ ซึ่งทรงใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมาก จึงต้องหาวิธีที่จะเพิ่มรายได้ให้เพียงพอกับรายจ่ายซึ่งทรงทำโดยเก็บภาษีจากประชาชนนั่นเอง เวลาลากล่าวว่า ในสมัยพระนั่งเกล้าฯ นั้น "ได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างชานาใหญ่เกี่ยวกับการที่ประชาชนไทยจะพึงปฏิบัติหน้าที่ของคนที่สมควรรัฐบาลคือการเสียภาษีอากรขนอนตลาดมากกว่าที่ทำการเปลี่ยนแปลงในวงราชการ ซึ่งรัฐบาลมีหน้าที่จะพึงปฏิบัติต่อประชาชนพลเมือง รัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้พยายามอย่างยิ่งที่จะเพิ่มพูนรายได้ของบ้านเมือง"^{๕๐}

^{๕๐} วอลเตอร์ เอฟ เวลลา, เรื่องเดิม, หน้า ๓๘-๓๙.

แสดงว่าชาวต่างประเทศเอง เห็นว่ารัฐบาลมิได้ทำสิ่งใดให้แก่ประชาชนนัก แต่ได้รับผล
ตอบแทนจากประชาชนอย่างมากมาย และในรัชกาลนี้มีความพยายามจะเปลี่ยนรูปภาวการณ์จาก
ที่เคยเก็บเป็นสิ่งของและแรงงานมาเป็นตัวเงินมากขึ้น ประหนึ่งจะยึดถือเหมือนที่
ประสงค์จะสะสมเงินทองให้มาก ๆ

พอจะสรุปสาเหตุที่รัฐบาลจำเป็นต้องแสวงหารายได้เพิ่มเติมเป็นจำนวนมาก คือ

๑) ผลเนื่องมาจากรัชกาลก่อน ๆ (รัชกาลที่ ๑, ๒)

เงินสำหรับใช้จ่ายของแผ่นดินไม่เพียงพอ ซึ่งความขาดแคลนนี้สืบเนื่องจากการสงคราม
เกือบตลอดเวลา เช่น สมัยรัชกาลที่ ๑ คือ สงครามกับพม่า ครั้นรัชกาลที่ ๒ นั้น ปรากฏว่ามีการ
สงครามบาง แดการใช้จ่ายทางศิลปสูง จึงประสบกับความขาดแคลนเงินทองถึงกับบางครั้งต้อง
เลื่อนการจ่ายเบี้ยหวัดออกไป หรือบางครั้งก็นำสินค้าในพระคลังมาแจกจ่ายแทนเบี้ยหวัด^{๕๑} แต่
การก่อสร้างหุรหฺรและไม้จำเป็นก็คงดำเนินต่อไปในราชสำนัก

๒) ในสมัยพระนั่งเกล้าฯ ก็ปรากฏว่ามีการใช้จ่ายจำนวนมหาศาลยิ่งกว่ารัชกาลก่อน ๆ
รายจ่ายที่ทองจ่ายเงินมากมีดังนี้

๒.๑ ทางศาสนา กษัตริย์พระองค์นี้ทรง篤กัไปศาสนาอย่างยิ่ง ทรงเป็นอัครศาสนูป
ถัมภกที่เคร่งครัด ทรงอุทิศเงินจำนวนมากบำรุงพุทธศาสนา สร้างวัดวาอาราม และซ่อมแซม
รวม ๕๓ วัด^{๕๒} ถวายภัตตาหารส่งทุกวัน จ่ายเงินเดือนแก่สงฆ์สอนพระธรรม มีการตั้งโรง
ทานแจกจ่ายเงินคนยากจน ฯลฯ ความศรัทธาในศาสนา ของกษัตริย์นี้ทำให้คนธรรมดาสามัญ
เลื่อนฐานะตัวเองไต่คืบการบวชเรียน ถ้าผู้ใดบวชเรียนมีความรู้สูง ๆ ถ้าบิดามารดาตกทุกข์
ได้ยากพระองค์ก็ทรงช่วยเหลือ ดังนั้นรายจ่ายทางศาสนาจึงท่วมท้น ในช่วง ๑๕ ปีนั้นเป็นเงิน

^{๕๑} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๕.

^{๕๒} เสือทอง ศุภโสภณ, เรื่องเดิม, หน้า ๒๐๔ และเวดาลา, เรื่องเดิม, หน้า ๒๓.

กล่าววว่าชาวยุโรปบันทึกว่า มีพระสงฆ์ ในกรุงประมาณ ๑๐,๐๐๐รูป ทั่วประเทศ ๑๐๐,๐๐๐รูป
และตอนที่ทรงประชวรหนักทรงเอยพระ โอบอุรว่าผู้ใดได้เป็นกษัตริย์ก็ขอเงินสักหมื่นชั่ง เกิด
เพื่อเอาไปบำรุงวัดวาที่ทรงสร้างให้สำเร็จไป

ถึง ๒๕,๓๕๓ ซึ่ง ๗ คำถึง ๑ สิ่ง เพียง ๒๕๒ ไพ^{๕๓} (กว่า ๕ ล้านบาท ถ้าคิดสมัยปัจจุบันก็หลายร้อยล้านบาท) ถือว่าการไถ้ตั้งโรงงานนั้นเป็นการบรรเทาทุกข์ชาวกราว มีใช้การแก้ปัญหาความยากจนพื้นฐาน ดังนั้นจึงมีอาจช่วยประชาชนได้อย่างถาวร

๒.๒ ในด้านการก่อสร้าง มีทั้งวัง และวัด ซึ่งสร้างอย่างงดงามและมีจำนวนมากด้วย ประสงค์จะให้เหมือนครั้งบ้านเมืองรุ่งเรืองสมัยอยุธยา และเนื่องจากทรงนิยมศิลปะแบบจีนมาก จึงทรงสั่งเครื่องประดับแบบจีนเข้ามามากมาย จะเห็นได้ว่าวัดสมัยรัชกาลนี้มีอิทธิพลของศิลปะจีนแทบทั้งสิ้น ความนิยมจีนของพระองค์อาจเป็นเพราะทรงสนิทสนมคุ้นเคยมาตั้งแต่ครั้งดำรงพระยศเป็นกรมหมื่นเจ้าภูพานดินทราวาการกรมท่า

๒.๓ ในด้านการสงคราม รัชกาลนี้สงครามมากกว่ารัชกาลที่ ๒ โดยเฉพาะสงครามกับญวนดำเนินติดต่อกันหลายปี แม้กระทั่งพม่าก็ยังมีการรบกันอยู่ ดังนั้นการใช้จ่ายค่านี้นจึงมีจำนวนมาก เช่น สงครามกับญวน เมื่อ พ.ศ. ๒๓๓๖-๒๓๔๐ นั้น ในปี ๒๓๔๖ พระยาบดินทร์ขอข่าวสารมา ๑,๐๐๐ เกวียน ใช้เวลาจนเกือบปีก็ยังไม่หมด พระองค์ทรงตั้งพระทัยพระราชทานข่าวปด้ออกไปเลี้ยงทั้งทหาร และแม่ทัพเมืองเขมรให้เข้ม แม้จะสิ้นชวามากมายก็ไม่ว่า^{๕๔} นี้ก็เป็นเพราะความเมตตาของพระองค์

๒.๔ การก่อสร้างตองอาทัยแรงงานจีน โดยต้องใช้เงินในการว่าจ้าง และก็พากันเห็นว่าแรงงานจีนมีความชำนาญมากกว่าแรงงานเกิดของไพร่^{๕๕} ซึ่งวิธีนี้ได้เริ่มในสมัยนี้เอง และก็มีอุปถัมภ์สืบต่อมา การใช้แรงงานจีนนี้อาจเป็นสิ่งที่ทำให้รัฐต้องเก็บภาษีเป็นจำนวนมากขึ้น

^{๕๓} หอสมุดแห่งชาติ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ ๓ จ.ศ. ๑๒๐๑ เล่มที่ ๓๐๕, เรื่องบัญชีจ่ายพระราชทรัพย์ในการกุศล.

^{๕๔} หอสมุดแห่งชาติ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ ๓ จ.ศ. ๑๒๐๕ เล่มที่ ๕, บัญชีกกระแสนพระราชดำริว่าด้วยการทัพญวน.

^{๕๕} เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, เรื่องเคิม, หน้า ๔๔-๔๕, ๑๐๓, ๑๓๕.

๒.๕ ภาษีขายในการติดต่อกับต่างประเทศและการส่งสินค้าจากตะวันตก รวมทั้งการจ่าย
เบี้ยหวัดให้แก่ข้าราชการ

เป็นรายการที่ต้องจ่ายเงินตราเป็นจำนวนมากทั้งสิ้น รัฐบาลของพระนั่งเกล้าฯ สามารถ
หาเงินตรามาชดเชยได้บางส่วน นอกจากนั้นการที่ไทยทำสัตยาภิเษกกับอังกฤษ อเมริกาทำให้รายได้
จากการค้าของรัฐบาลลดลง เพราะรายการสินค้าต้องห้ามและการบังคับข้อสินค้าลดลงให้ลูกค้าติดต่อกัน
กันเสรี^{๕๖} การที่รายได้ลดลงทำให้ราชวงศ์ ข้าราชการได้ผลประโยชน์ลดลง แต่รัฐบาลก็หาเงิน
ชดเชยได้บางส่วน ภัยการเก็บภาษีภายใน ขอลดภาษีอากรความพยายามเพิ่มพูนรายได้ของรัฐบาลนี้
ประสบความสำเร็จดียิ่ง รายได้แผ่นดินทั้งที่เป็นเงินตรา และสินค้านำเข้าเป็นมูลค่าเกิน ๑๔ ล้าน
บาท^{๕๗} เพิ่มกว่ารัชกาลก่อน ๆ มาก

จากการใช้จ่ายเงินจำนวนมากมายของรัฐบาลซึ่งมีทั้งสิ่งจำเป็นและไม่จำเป็นตลอด
จนการสูญเสียการควบคุมขาด ทำให้รัฐบาลต้องชวนชวายหาเงินชดเชยผลประโยชน์ที่เสียไป ซึ่ง
พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าฯ ทรงดำเนินการแก้ไขได้สำเร็จลงมาก ในการหาเงินมาใช้จ่ายให้เพียง
พอ ภัยการเร่งรัดหาผลประโยชน์จากภายในประเทศแทน ซึ่งหนักขึ้นกับความสามารถในการ
ใช้เครื่องมือหรือกลไกในการเก็บผลประโยชน์นั่นเอง (แต่ในรัชกาลที่ ๔ แม้จะพยายามหาทาง

^{๕๖} ตามทฤษฎีแล้วเหมือนพอศาลูกค้าติดต่อกันเสรี แต่ความจริงพอค้าต่างประเทศก็ติดต่อกัน
กับพวกพ่อค้าผูกขาด คือจีนอยู่ก็ แทนที่จะไปเที่ยวชื้อของใครเอง คือเปลี่ยนจากชื้อขายกับหลวง มา
เป็นชื้อขายกับพ่อค้าคนกลางที่เป็นชาวจีนแทน .

^{๕๗} วอเทอร์ เอฟ เวลลา, เรื่องเกม, หน้า ๓๗ .

ป่าเลอแก้วช้ ประมาณไว้ ๒๒ ล้านบาท ซึ่งรวมทั้งค่าเกณฑ์แรงงานด้วย ๑๔ ล้าน
บาทนั้นมิได้รวมค่าเกณฑ์แรงงาน ซึ่งความจริงเป็นรายได้สำคัญของประเทศอันหนึ่ง สมัยรัชกาล
ที่ ๒ มีรายได้ประมาณกว่า ๕ ล้านบาท โดยมิได้รวมค่าเกณฑ์ (การเกณฑ์เกณฑ์เวณชุนนาง, ราช
วงศ์, ภิกษุ, ทูต, เด็ก, ชายอายุเกินกว่า ๒๐ ชาติ) ซึ่งผู้เขาเวรมาทำงานโดยมิได้รับค่าตอบแทน
และยังอาจมีการเกณฑ์พิเศษในบางกรณีอีก

ชดเชยด้วยการเก็บภาษีภายในเช่นรัชกาลที่ ๓ กลับไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ซึ่งอาจเป็นเพราะรัชกาลที่ ๓ เคยควบคุมการค้าขายและเข้าใจนิสัยของจีนโคคิ จึงสามารถควบคุมเงินเจ้าภาษีโคคิกวารัชกาลที่ ๔)

ข. กลไกของการเก็บภาษีอากร ซึ่งจะแยกได้คือ

๑) หน่วยงานบริหารภาษีอากร

ปรากฏว่าในสมัยนี้หน่วยงานบริหารภาษีอากรยังสับสน ไม่มีระเบียบกฎเกณฑ์และหน่วยงานเฉพาะ ส่วนราชการแต่ละหน่วยต่างก็ทำการเก็บผลประโยชน์ด้วยกันทั้งนั้น ดังนั้นความรับผิดชอบเฉพาะเจาะจงจึงไม่มี ทำให้การดำเนินการควบคุมทางการคลังเป็นไปได้ยากและไม่มีประสิทธิภาพ มักปรากฏว่าราชการพยายามจะสังกัดหน่วยงานที่มีผลประโยชน์มาก เพราะขณะนั้นยังไม่มีเงินเดือนประจำ หน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการภาษีอากรในสมัยนี้มีมากมาย เช่น พระคลังมหาสมบัติ พระคลังในชาย พระคลังในขวา กรมมหาดไทย กรมพระกลาโหม แต่ละหน่วยมักจะมีหน้าที่ปกครอง หรือป้องกันประเทศควบคู่ไปกับการทำผลประโยชน์^{๕๔} ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า ในรัชกาลที่ ๑ นั้น กรมพระกลาโหมรับผิดชอบหัวเมืองบักขี้โต กรมมหาดไทยรับผิดชอบหัวเมืองทางเหนือ และพระคลังรับผิดชอบหัวเมืองชายทะเลตะวันออก ความรับผิดชอบหมายถึงการปกครองและการผลประโยชน์ควบคู่กันไป หน้าที่สำคัญคือพระคลังซึ่งน่าจะรับผิดชอบทางการคลังของประเทศ ก็มีใ้ทำโดยตรงแต่สับทำการปกครองและการค้ากับต่างประเทศเสียมากกว่า ครั้นมารัชกาลที่ ๓ และ ๔ หน้าที่เกี่ยวกับการค้าผูกขาดลดลง และหมดไปตามสัญญาเบอร์นี (พ.ศ. ๒๓๒๘) และสัญญาเบาว์ริง (พ.ศ. ๒๓๙๘) หน้าที่ของพระคลังสินค้าก็กลายเป็นบริหารเกี่ยวกับภาษีผูกขาดประเภทที่ตั้งขึ้นมาใหม่ และรับผิดชอบเกี่ยวกับภาษีคนจีน (ผูกขี้)^{๕๕} สรุปได้ว่ามีหลายกระทรวงทำการควบคุมภาษีอากร และจากความสับสนของการควบคุมภาษีอากรก็เปิดโอกาสให้ขุนนางชั้นผู้ใหญ่บางคน สามารถหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองได้ สุดแต่ผู้ใดจะมีอำนาจและควบ

^{๕๔} ทอริช เวลส์, เรื่องเดิม, หน้า ๓๒๕-๓๒๖.

^{๕๕} Brown, op.cit., pp. 19-20.

คุมกระทรวงที่สำคัญเพียงไร ทั้งบางตระกูลทำการผูกขาดในการรับราชการ เสียภัยโดยคนใน
 ครอบครัวยุคกระจายอยู่ตามกระทรวงสำคัญ ๆ^{๖๐} ตระกูลมีอำนาจมากคือ ตระกูล "ขุนนาค"
 บรรานัน กล่าววาท "สมัยกรุงเก่า ยุคต้นการควบคุมกระทรวงสำคัญ ๆ ทำโดยตระกูล ขุนนาค
 คือควบคุมกลาโหม พ.ศ. ๒๓๗๕ ถึง พ.ศ. ๒๔๓๑ และควบคุมการคลัง พ.ศ. ๒๓๖๕-๒๔๒๘ การ
 ที่สกุลนี้ได้ทำหน้าที่ต่าง ๆ มากมายและด้วยอำนาจทางการบริหารทำให้มันรายได้ที่เก็บได้ภายใต้
 การควบคุมของเขาจากพระคลัง มาสู่ตนเอง เป็นการเพิ่มพูนความมั่งคั่ง"^{๖๑} และในสมัยรัชกาล
 ที่ ๓ ผู้ที่ทรงวางพระทัยมากก็คือเจ้าพระยาพระคลัง (ทิศ ขุนนาค) ซึ่งสนับสนุนให้ทรงครอง
 ราชย์^{๖๒}

การบริหารภายในส่วนนี้แสดงให้เห็นชัดแจ้งขึ้นได้ โดยแบ่ง เป็นส่วนกลางและส่วนภูมิภาค
 โดยมีความรับผิดชอบเป็นลำดับลดหลั่นกัน ส่วนกลางควบคุมส่วนภูมิภาคอีกที ดังนี้

ส่วนกลาง มีหน่วยบริหารทั่วไป ที่สำคัญคือ กรมมหาดไทย กรมพระกลาโหม กรมนา
 กรมท่า มีอำนาจออกคำสั่งแต่งตั้ง บังคับบัญชา ตลอดจนลงโทษ เจ้าภาชีนายอากรทั่วประเทศที่อยู่
 ในบังคับบัญชาของแต่ละกรม เช่น มหาดไทยควบคุม ออกคำสั่ง แต่งตั้ง เจ้าภาชีนายอากรทางฝ่าย
 เหนือ โดยมีสมุหนายกเป็นผู้รับผิดชอบ หรือกรมนาที่จะควบคุมการทำนาทั้งประเทศ เป็นต้น ฯลฯ
 แต่จะเห็นได้ว่าหน่วยเหล่านี้ทำการบริหารอย่างกว้าง ๆ เท่านั้น ดังนั้น จึงมีหน่วยงานย่อยที่จะควบ
 คุมอีกส่วนหนึ่งคือพระคลังต่าง ๆ จะควบคุมภาษีอากรตามชนิดที่ได้รับมอบหมาย (มักมีหน้าที่รับประ
 มุล) ซึ่งพระคลังเหล่านี้จะขึ้นตามหน่วยงานปกครองอีกที เช่นกรมพระคลังราชการทำหน้าที่เก็บ
 ส่วยเสีย และผูกขาดภาษีพื้น กรมพระคลังนี้สังกัดกันในกรมท่า^{๖๓} โดยที่กรมและพระคลังเหล่านี้มักจะ

^{๖๐} ทวงฤกษ์ กาลบุตร, "การพัฒนาทางการคลัง ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอม
 เกล้าฯ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๐๘)
 (อักษราเนา), หน้า ๘๓.

^{๖๑} Brown, op.cit., p.21.

^{๖๒} เวลดา, เรื่องเดิม, หน้า ๑๑.

^{๖๓} ทอริช เวลส์, เรื่องเดิม, หน้า ๓๔๓.

ทรงรับผิดชอบควบคุมภายในอาณาจักรหลายประเภท จึงต้องจัดตั้งพนักงานประจำภายในแต่ละประเภท คือ
 รับผิดชอบเฉพาะอย่าง เจาหน้าที่ย่อยเหล่านี้เรียกว่า "พนักงาน" หรือ "เจ้าจำนวน" ผู้ประ
 สงค์จะผูกขาดทำภายในต้องมาทำการประมูลต่อเจ้าจำนวน ผู้ที่เสนอรายได้สูงสุดจะเป็นผู้ได้รับอนุ
 ญาต เมื่อได้รับอนุญาตก็จะไปทำการเก็บภาษี โดยจะต้องตกลงกับเจ้าจำนวน เกี่ยวกับงวด
 เวลาที่จะชำระเงินซึ่งเจ้าจำนวนนี้เป็นผู้ที่ใกล้ชิดกับเจ้าภายในที่สุด และมีผลประโยชน์ต่อกันจึงมัก
 ปรากฏว่าเมื่อราษฎรร้องทุกข์เกี่ยวกับการทุจริตของเจ้าภายในเรื่องมักจะเงี้ยบหายไป ซึ่งเรื่องนี้
 จะปรากฏตอนต่อไป เจ้าจำนวนถือได้ว่าเป็นตำแหน่งสำคัญในการทำภายในผูกขาดเพราะถ้าเจ้า
 ภายในจะออกไปทำภายในต่างเมืองจะต้องมีหนังสือของเจ้าจำนวนกำกับมาคอยกับท้องตราตั้งจึงจะ
 ถือว่าถูกต้องและได้ทำภายใน^{๒๔} และเมื่อเจ้าภายในเก็บเงินมาแล้วก็จะส่งมาส่งแก่เจ้าจำนวน^{๒๕}
 อย่างไรก็ดี อำนาจการแต่งตั้งเจ้าภายในอยู่ที่หน่วยเหนือ คือหน่วยบริหารทั่วไปข้างบน สรุปได้
 ว่าหน่วยควบคุมคือบรรดาพระคลังต่าง ๆ ซึ่งจัดการรวบรวมผลประโยชน์จากการเก็บของรัฐ เช่น
 ส่วย และการประมูลผูกขาดโดยเอกชนคือเจ้าภายในนายอากร แล้วรวบรวมส่งพระคลังมหาสมบัติอีก
 ที่^{๒๖}

พระคลังซึ่งปฏิบัติหน้าที่ย่อยนี้ เช่น พระคลังในขวา พระคลังในซ้าย กรมท่ากลาง กรม
 ทาซ้าย กรมท่าขวา ฯลฯ ซึ่งข้าราชการในแต่ละหน่วยมีจำนวนน้อย และขุนนางที่มึนหน้าที่รับผิดชอบ
 ชอบก็เช่นพระยาราชภักดี พระยาพิพิธโกโลย ขุนเทพภักดี ขุนสวัสดิโกโยธา ฯลฯ^{๒๗}

^{๒๔} กองจดหมายเหตุแห่งชาติ (ต่อไปจะชื่อว่า ก.จ.ช.), รัชกาลที่ ๔ ราชการกรมพระ
 กลาโหม เล่ม ๑ ปีพุทธศักราช ๒๔๑๓, หน้า ๓๑-๓๕.

^{๒๕} ก.จ.ช., เรื่องเดิม, หน้า ๒๓๕.

^{๒๖} พระยาอนุমানราชชน, เรื่องเดิม, หน้า ๓๕.

^{๒๗} หอสมุดแห่งชาติ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ ๔ จ.ศ. ๒๓๖๕ เล่มที่ ๕๕, บัญชีฝ่ายพลเรือน
 ที่ได้รับพระราชทานเบี้ยหวัด.

ส่วนภูมิภาค แบ่งแยกเป็นหัวเมืองชั้นใน กับหัวเมืองชั้นนอก หัวเมืองชั้นในทั้งหมื่อได้
 รายทะเลตะวันออก มีเจ้าเมือง กรมการเมืองซึ่งทำหน้าที่ปกครองเมือง และทำหน้าที่ดูแลควบคุม
 การภายในกรด้วย กรมการเมืองก็ค่อ ข้าราชการฝ่ายต่าง ๆ เช่น กำนันการคลังก็มี คลังนอก, รอง
 คลัง เป็นต้น บรรดาข้าราชการเหล่านี้จะช่วยควบคุมดูแลเจ้าภานายอากาศที่ออกมาทำหน้าที่ในหัว
 เมืองของตน และต้องให้ความสะดวกช่วยเหลือแก่เจ้าภานายด้วย ถ้าหากไม่ช่วยเหลือจะมีความ
 ผิด ซึ่งในสารตราตั้งเจ้าภานายจะระบุให้เจ้าเมืองกรมการเมืองช่วยเหลือเจ้าภานาย เช่นสาร
 ตราเจ้าพระยาจักรีนำตั้งเจ้าภานายถึงงาปลาทุ ก็ขึ้นเนียบมลงมาว่าให้เจ้าเมืองช่วยเหลือและอย่า
 ได้ทำการให้เป็นที่ยักขวางเจ้าภานายอากาศ เจ้าเมือง กรมการเมืองต้องรับนโยบายจากหน่วย
 งานส่วนกลาง แล้วแต่หัวเมืองใดขึ้นกับกรมใด ถ้าหากเจ้าเมืองกรมการเมืองไม่ช่วยเหลือเจ้าภานายเมื่อ
 ร้องเรียนมา เช่น กรณีของนายอากาศลาดจีนเนียบ ซึ่งตัวแทนการเก็บภาษีของเขาดูถูกราษฎรจัด
 ขวางประทุษร้าย เมื่อแจ้งความยังพระปลัดมหาดไทย ๆ ไม่ชำระ เขาก็ร้องต่อมายังระคับสูงชัน
 ซึ่งทางฝ่ายปกครองชั้นเหนือก็ทำหน้าที่ส่งลงมาสั่งให้ชำระดูราย เพราะเหตุนี้ว่า

"ซึ่งเนียบเป็นนายตลาดเก็บอากาศลาด อากาศเป็นทรัพย์สินหลวงจะได้นำมาใช้จ่ายในราช
 การแผ่นดินต่อไป จะจัดให้นายตลาดได้รับความเดือดร้อนหาควรไม่ ควรที่จะหาทางปราบปราม
 เพื่อให้นายตลาด เก็บตลาดได้สะดวก ซึ่งกรณีนี้เราก็ไม่อาจทราบได้ว่าเหตุใดราษฎรจึงกล้าทำ
 ร้ายเจ้าภานาย อาจเป็นเพราะไปเก็บเกินพิกัดอัตรา หรือข่มขู่ครุฑจันราษฎรเกิดความแค้นเมื่อแค้น
 ใจว่าตนเองไม่มีทางฟ้องร้อง หรือทำอันใดได้ จึงระดมเอาถอนอิฐขวางปากดั่งกล่าว

^{๒๘} คูภาคผนวก ง. ทำนายนายถึงงาปลาทุ .

^{๒๙} หอสมุดแห่งชาติ, จดหมายเหตุ รัชกาลที่ ๓ จ.ก. ๑๒๐๕ เล่มที่ ๒๒๕/๒, หนังสือถึง
 เมืองสุพรรณ ให้ชำระดูรายทำรายนายอากาศ.

^{๓๐} วอเทอร์ เอฟ เวลดา , เรื่องเดิม, หน้า ๒๕.

เขากล่าวว่าในสมัยนี้ กษัตริย์ จัดตั้งกลองไว้ให้ราษฎรมาตีร้องทุกข์ แต่ทางปฏิบัติ
 จริง ๆ ไม่มีใครมาตี เพราะมีพิธีการมากมาย แม้กรณีนี้ถึงชาวบ้านถูกดูคร่าไปโดยข้าราชการ
 การบางคน ญาติพี่น้องก็ไม่กล้าที่จะถวายฎีกา .

สำหรับหัวเมืองชั้นนอก หรือเมืองประเทศราชนั้น ไม่เก็บภาษีเป็นค่าเงิน แต่ต้องส่ง
 ส่วยเข้ามาเมืองหลวง มีนายกองไพร่ส่วยเป็นผู้จัดการรวบรวมส่งมายังเมืองหลวง เป็นการจ่าย
 แทนการเข้าเค็ช่น นายกองนี้ต้องคอยสำรวจมิให้ไพร่ส่วยหนีไปได้ ส่วยมีหลายชนิดเช่น ส่วย
 เงิน ทอง ไม้ต่าง ๆ พืช ฯลฯ ในรัชกาลที่ ๓ นี้ การเก็บส่วยเปลี่ยนเป็นรูปตัวเงินมากขึ้น^{๗๑}
 โดยเฉพาะหลังลัทธิคาเบอญ์ ซึ่งการค้าของหลวงต้องลดลงไป ความจำเป็นของภาษีในรูปสินค้า
 ก็ลดตาม แต่เมืองประเทศราชยังคงส่งส่วยเป็นสิ่งของในลักษณะเครื่องราชบรรณาการ อย่าง
 ไคร่ค้ำสามนี้มักยกเข้าหลวงที่ออกไป เร่งรัดส่วยเบียดบังไปใช้ส่วนตัว^{๗๒} สมัยนั้นอัตราภาษียังไม่
 แน่นนอน ดังนั้นไพร่ส่วยต่างชนิดกันเมื่อเสียเงินแทนของก็อาจเสียต่างกัน ดังที่กล่าวมาแล้ว เช่น
 ไพร่ส่วยคู้บักเสียเงินแทน ๑๐ บาท ไพร่ส่วยปานเสียเงินแทน ๒-๓ บาท

๒) การดำเนินการจัดเก็บภาษีอากร

การเก็บภาษีอากรก่อนหน้าสมัยพระนั่งเกล้ามีลักษณะไม่ชัดเจนนัก แต่ในสมัยของพระ
 องค์นั้น การดำเนินงานเก็บภาษีอากรเห็นได้ชัดเจน ยิ่งกว่าเดาก่อน เราสามารถจัดแบ่งการ
 ดำเนินงานออกเป็น

๒.๑ รัฐบาลเก็บภาษีอากรเอง สำหรับผลประโยชน์บางประเภทที่สำคัญ ๆ

๒.๒ ให้สัมปทานเอกชนผูกขาดจัดเก็บภาษีอากรบางประเภท ซึ่งการดำเนินงาน
 ลักษณะนี้ทวีมากขึ้นทุกที ๆ เนื่องจากรัฐบาลได้รับความสะดวกมาก และเกิดกลุ่มบุคคลชั้นพวก
 หนึ่ง เรียก "เจ้าภาษี" หรือ "นายอากร" ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยเก็บผลประโยชน์ให้แก่
 รัฐบาล

^{๗๑} บุฑูรอก แก้วกันหา, "การเก็บส่วยสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น (พ.ศ. ๒๓๓๑-๒๓๕๑)"
 (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศาสตรบัณฑิต แผนกประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
 ๒๕๑๘) (อัครสำเนา), หน้า ๒๐.

^{๗๒} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๗๘.

๒.๑ ภายใต้อำนาจจัดเก็บเอง มักเป็นภาษีอากรที่มีรายได้สูง เช่น ภาษากา อากรสวน
 ๓๓ โดยมีการเดินนาเดินสวน คือการสำรวจก่อนที่จะเก็บภาษีโดยส่งข้าหลวงแลพนักงาน
 ออกมาดำเนินการออกหนังสือหลักฐาน ภาษามัธยมรัชกาลที่ ๓ ให้จ่ายเป็นค่าเงิน ประมาณร้อยละ
 ๓๓ สตกางค์^{๓๔} จะส่งพนักงานมาเก็บหลังจากประชาชนเก็บเกี่ยวแล้ว ภาษากา ก็มีข้าหลวงสำรวจ
 และออกโฉนดไว้ให้ และจะมีเจ้าพนักงานอีกทุกคนเก็บอากร โดยคิดจากจำนวนและชนิดของผล
 ไม้ (ผลไม้) ในบางปีที่เกิดภัยธรรมชาติ เช่นน้ำท่วม ภัยแล้งก็ทรงลดอากรแก่ชาวสวนอย่าง
 ไรก็ตามชาวสวนต้องเสียเงินจุกจิกในพิธีการออกโฉนด เช่นต้องมีพิธีกรรม จัดพลี เทวดา พระ
 ภูมิ ต้องมีบายศรีสำหรับหนึ่ง หัวหมู ๑ กู รากา ๕ สิ่ง เสืออ่อน ๑ ผืน ผ้าขาวสสิ่งเฟื้อง ซัน
 ดางหน้า ๒ เฟื้อง สำหรับเสกน้ำประพรมที่สวน กาเสกน้ำ ๑ เฟื้อง และต้องเสียเงินค่าล้างมือ
 แก่ข้าหลวง ๓ สิ่งเฟื้อง^{๓๕}

เมื่อพิจารณาแล้วก็เป็นทางหารายได้ให้แก่เจ้าพนักงาน มิฉะนั้นเหตุใดการทำพิธีบาง
 สรวงจะต้องกำหนดราคาหัวหมู ราคาเสื่อ ฯลฯ อาจเป็นได้ความมิได้ทำพิธีจริงจัง แต่ทว่าเก็บ
 เงินมาใช้ระหว่างพวกข้าหลวงที่ออกทำพิธี เรื่องการรังวัดนาและสวนนี้ยอมเห็นได้ว่าเป็นการ
 เสียเงินจุกจิกสำหรับราษฎรอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ บางรัชกาลมีการวัดหลายครั้ง บางรัชกาลก็มี
 ครั้งเดียว (ในรัชกาลที่ ๔ ออกรังวัดทุกปี) ในการเก็บผลประโยชน์จากกสิกรรมนี้ รัฐบาลไทยสมัย
 นั้นก็ได้ให้ประโยชน์อันใดตอบแทนนัก ถึงไถว่า "...ผู้ผลิตไม่ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจาก
 รัฐ ในการช่วยพัฒนาการผลิตมากเท่าใดนัก เพราะรัฐไม่ต้องการขูดคลองเพื่อการชล
 ประทานโดยตรง^{๓๖} คือรัฐมักจะถือว่าน้ำธรรมชาติอุดมสมบูรณ์อยู่แล้ว นาน ๆ ครั้งถ้ามีข้าวยาก

^{๓๓} สมเด็จเจ้า กรมพระยาคำรงราชานุภาพ, "อธิบายตำนานภาษีอากร", เรื่องเดิม,
 หน้า ๑๘.

^{๓๔} เรื่องเดิม, หน้า ๒๕.

^{๓๕} เรื่องเดิม, หน้า ๔๕-๕๐.

^{๓๖} ชัยอนันต์ สมุทวณิช, เรื่องเดิม, หน้า ๔๖.

หมากแพงเพราะฝนแล้ง รัฐบาลก็จะช่วยทดน้ำเสียที่หนึ่ง^{๗๒)} ทั้ง ๆ ที่ควรจะได้ทำเป็นประจำ เพราะรายได้ของรัฐบาลส่วนใหญ่มากจากเกษตรกรรมกสิกรไทยนั้นไม่สามารถจะหลีกเลี่ยงภาษีอากรได้นัก กสิกรไทยโบราณนั้นไม่สู้จะมีเวลาพงานหนัก ถ้ามีสงครามก็จะต้องเกณฑ์ไปรบ ครั้นยามสงบก็ถูกแรงใหม่ลิตชาวปลาอาหาร แต่ก็มีบางครั้งเหมือนกัน ในยามแห้งแล้งผู้ปกครองก็ลดอากรให้บ้าง ซึ่งก็นับเป็นความกรุณาอย่างยิ่ง และตามหลักแห่งความจริงหากชวานาท่านาไม่ได้ผล ถ้าเรียกเก็บภาษีเต็มทีชวานาก็ยอมไม่มีเงินให้ และอาจจะทิ้งไรนาไปเสีย ซึ่งผู้ปกครองก็ทราบความจริงอันนี้เป็นอย่างดี^{๗๓)} ถ้าหากราษฎรหนีไป เงินทองก็จะไม่ได้เลย นอกจากคานา กาสวน ซึ่งเป็นภาษีอากรที่ทำรายได้สูง ก็ยังมีภาษีอื่นอีกเช่น ภาษีปากเรือ ภาษีบรรทุของลงสำเภาก็ไปตงประเทศ เก็บจากผู้ซื้อของออก ภาษีปากเรือเก็บจากผู้นำสินค้าเข้ามา การเก็บภาษีปากเรือแล้วแต่ประเทศที่มาก็คอก ถ้าเป็นจีนมักจะได้อัตราค่าเป็นพิเศษ นอกนั้นก็ยังมีภาษีลิบลปลา (ภาษีการทำของปลา) เก็บจากผู้ผลิต เช่น ครัว เหลลานรัฐก็เก็บเองทั้งสิ้น

๒.๒ ภาษีที่ให้เอกชนผูกขาดจัดเก็บ ซึ่งเป็นประเภทที่เราจะให้ความสนใจมากเอกชนที่มาทำการประมูลภาษีและได้สัมปทานไปจัดทำ เรียก "เจ้าภาษี" หรือ "นายอากร" ซึ่งระบบการให้เอกชนผูกขาดจัดเก็บนี้หลาย ๆ ประเทศในโลกเคยใช้มาแล้ว^{๗๔)} ในแถบเอเชีย เช่น จีน สำหรับไทยนี้ทางคานการภาษีอากรอาจไ้มาจากจีนมากกวาอินเดีย (แต่การปกครองเอา

^{๗๒)} เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, เรื่องเคิม, หน้า ๒๓๒.

^{๗๓)} หอสมุดแห่งชาติ, จดหมายเทศรัชกาลที่ ๓ จ.ศ. ๑๒๑๐ เลขที่ ๒๐๘, สารตราถึงกรุงเก่าเรื่องคานาคูโค

^{๗๔)} สงวน เล็กสกุล, "งานปฏิรูปในรัชกาลที่ ๕", (วิทยานพนธ์ปริญญาโท คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ม.ป.พ.) หน้า ๑๐๒.

วิธีประมูลตั้งเจ้าภาษีนายอากรนี้ทำกันมาทั่วโลก แม้ในสหรัฐอเมริกา เมื่อ ๑๕๐ ปีมาแล้วก็ใช้วิธีนี้ แต่วิธีการของประเทศอื่น ๆ ผิดกับของไทยคือ ประเทศอื่น ๆ ผู้ที่เป็นเจ้าภาษีนายอากรเป็นคนชาตินั้นเอง แต่ของไทยผู้เป็นเจ้าภาษีนายอากรเป็นคนต่างชาติ

แบบอื่น เคียงมาก) ทั้งนี้ความคิดว่าการให้เอกชนผูกขาดก็เห็น นี้ว่าปึกกระของรัฐบาลไป
ได้ ทั้งยังมีความเชื่อว่า จะได้รับเงินจำนวนแน่นอน ซึ่งประการหลังนี้สำหรับไทยที่สู้จนไถ่
ไม่จริง เพราะปรากฏการณ์มีการตั้งค่างสะสมเป็นอันมาก

ในประเทศไทยปรากฏการณ์การแย่งชิงกันประมูลภายในระหว่างไทยจีน ซึ่งปรากฏว่าในที่สุดแล้ว
จีนก็โคจรรมสิทธิ์ไปหมด (ตามเหตุผลที่โลกกล่าวในเชิงอรรถแรกแล้ว) ซึ่งวิธีการดังกล่าว
นี้ ปาเลอกัวร์ กล่าวไว้เกิดขึ้นเพราะชาวอังกฤษแนะนำบริติช ส่วนเวลา เห็นว่าเป็นแบบเดียวกับ
กับวิธีการที่ทำในจีน จึงอาจเป็นว่าฝรั่งนำวิธีของจีนมาแนะนำไทย หรือเป็นว่าจีนที่อพยพเข้ามา
ไถ่กู้วิธีนี้มาแนะนำพระเจ้าแผ่นดิน และฝรั่งเป็นเพียงตัวกระทุ้งให้บริติชเห็นความจำเป็นที่
ต้องการผูกขาดมากขึ้นไปอีก ในกรณีนี้ บราวน์กล่าวว่า ในรัชกาลที่ ๓ มีการอพยพเงินเข้ามา
ในไทยมาก และท่ามกลางผู้ที่อพยพเข้านั้น จะต้องมีคนจีนมีความชำนาญในหลักการภาษีแบบผูก
ขาด หรือสัมปทานภาษี ซึ่งเป็นประเพณีที่โชกในในประเทศจีนอยู่แล้ว และกล่าวต่อไปว่าในระยะ
ยุคแรกๆ จีนก็รับทำการผูกขาด (การค้า) แทนบริติช ต่อมาก็พัฒนาทำการผูกขาดภาษีรายใหญ่
อื่นๆ ต่อไป (๕๐) (แม้คำว่า "ภาษี" ก็สันนิษฐานว่ามาจากภาษาจีนแต้จิ๋ว) เวลาที่กล่าวว่าการ
เปลี่ยนแปลงสำคัญเกี่ยวกับโครงการจัดหารายได้ของแผ่นดินในรัชกาลที่ ๓ "คือการเลิกระบบ
ผูกขาดที่พระมหากษัตริย์ ทรงกระทำอยู่ โดยเปลี่ยนมาใช้ระบบผูกขาดภาษี" (๕๑) วิธีนี้ถูกนำมาใช้
แทนการเก็บภาษีโดยตรง และระบบผูกขาดโดยเอกชนเพิ่มขึ้นทุกทีๆ คอยสัมพันธ์กับต่างประเทศ
ก็เป็นสาเหตุอีกอันหนึ่ง เวลาที่กล่าววาทอนศักราชรัชกาลภาษีผูกขาดทางการค้ามีเพียง ๒ - ๓ ชนิด
ต่อมามีหลายชนิดขึ้น อาจกล่าวได้ว่า การประมูลภาษีนี้เป็นวิธีทดแทนการผูกขาดการค้าของหลวง
อย่างหนึ่ง แทนที่รัฐจะทำการค้าเองก็กลับไปให้เอกชนทำแทนและให้เอาเงินมาให้รัฐบาลเป็นจ่า
นวนตามสัญญา มักเป็นรูปที่เจ้าภาษีเก็บภาษีพร้อมๆ กับทำหน้าที่ผูกขาดซื้อขายด้วย รัฐบาลมี
หน้าที่รับประมูลแต่งตั้ง และควบคุมเจ้าภาษีให้เป็นตามกฎเกณฑ์ ซึ่งมีหลักเกณฑ์โดยย่อคือ

๕๐ Brown, op. cit., pp. 59 - 60.

๕๑ วอเทอร์ เอฟ เวลดา, เรื่องเดิม, หน้า ๔๓.

(ระบบนี้ใช้มาตั้งแต่รัชกาลที่ ๒ คือการเหมาผูกขาดเก็บภาษีการผลิตและการขาย
สุราอากรบ่อนเบี้ย และรานคา).

เจ้าภาษี (ส่วนมากเป็นจีน) จะไปทำการสืบเสาะว่าสินค้าใดจะมีทางเก็บภาษีได้ก็จะ
 มาเสนอตามหน่วยงานที่ตนสังกัด เรียกว่าทำฎีกาเสนอ ผู้ที่จะทำภาษีในกรุงอาเจียนตามสังกัด
 หรือ โดยตรงต่อเจ้าพระยาบรมมหาพิชัยญาติ เป็นการยื่นประมูล ซึ่งการตัดสินว่าจะให้หรือไม่ขึ้น
 สุดท้ายคือ พระมหากษัตริย์^{๘๒} เมื่อพิจารณาแล้วมีลักษณะไม่จำกัดประเภทของภาษี แล้วแต่ใครจะ
 มีความคิดเสนอแนะผู้ที่จะได้เป็นเจ้าของภาษีอากร ก็คือผู้เสนอเงินประมูลจำนวนสูงสุด และจะได้
 รับบรรดาค่าศักดิ์เป็นขุนหรือหมื่น มีศักดินา ๔๐๐ ไร่ มีสิทธิตั้งหมายแทนตัวว่าความในโรงศาลได้^{๘๓}
 ผู้ได้รับทำต้องจ่ายเงินล่วงหน้าให้รัฐก่อนบางส่วนและการส่งเงินนั้นก็ส่งตามกรมกองที่คุมภาษีมีและ
 จะถวายขึ้นเจ้านายต่าง ๆ จำนวนเงินที่เก็บได้เกินกว่าที่ตกลงกันไว้ก็เป็นกำไรของเจ้าภาษี^{๘๔}
 ผู้ที่ได้รับทำภาษีมีฐานะเหมือนเป็นข้าราชการ (ถึงข้าราชการ) มีอำนาจเท่าเจ้าบ้านผานเมือง
 มีสิทธิพิเศษมากมาย ทั้งตัวเจ้าภาษีนายอากรและคนในความคุ้มครอง ได้รับยกเว้นการกระทำความผิด
 อย่าง "เป็นการสร้างอิทธิพลแก่เจ้าภาษีนายอากรยิ่ง ผู้คนจะพากันเข้ามาพึ่งพามารมีเพื่อจะได้
 พ้นจากการกระแอมและยังมีอำนาจชำระคดีในสำระระหว่างคนของตนเองด้วย บางคนก็มีอำนาจ
 เหมือนเจ้าของเกาะ (เช่นนายอากรรักษาเกาะ)"^{๘๕} จากการที่ผู้ประมูลได้นั้นส่วนใหญ่เป็นชน
 ชาวจีน ถือได้ว่าเป็นการปล่อยให้คนต่างชาตซึ่งยังมีความหวังจะกลับไปยังบ้านเมืองของตน (จีน
 มักจะไม่เอาบุตรภรรยา) มาทำการเก็บเงินทองของชาวจากกิจกรรมในประเทศได้อย่างคอบ
 ข้างเสรี เนื่องจากกฎเกณฑ์ที่จะควบคุมการทำงานของบรรดาเจ้าภาษีไม่รัดกุมพอในขณะนั้น ประ

^{๘๒} เสถียร ดายลักษณ์, "ประกาศการเสนอภาษีอากร", ประมวลกฎหมายประจำศก
 เล่ม ๕ (พระนคร : โรงพิมพ์เคอิมเม็ต, ๒๔๗๕), หน้า ๑๘๕.

^{๘๓} 'สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพกับพระยาราชเสนา, เทศาภิบาล, (พระนคร :
 โรงพิมพ์รุ่งเรืองธรรม, ๒๔๕๔), หน้า ๕๑-๕๒.

^{๘๔} Ian G. Brown, op.cit., p.19.

^{๘๕} สงวน เล็กสกุล, เรื่องเดิม, หน้า ๘๗.

กอบกับขุนนางบางคนก็พยายามแสวงหาเงินเข้าสู่อู่คลังส่วนตัวด้วย^{๘๖} จึงอาจมีส่วนใคร่ส่วนเสียกับพวกเจ้าภักษิณายาการด้วย การประมุลภักษิณารุ่งเรืองในรัชกาลที่ ๓๔ คือต้นรัชกาลที่ ๓ นั้น เป็นระยะเริ่มตนรุ่งเรือง และทวีความสำคัญยิ่งขึ้นเรื่อย ๆ ครั้นมาถึงรัชกาลที่ ๔ การผูกขาดภักษิณาร ปรเภทใหม่ ๆ ยิ่งทวีจำนวนขึ้นโดยเฉพาะหลังสัญญาเบาว์ริง ซึ่งการประมุลภักษิณาก็ได้กลาวให้ชัดเจนขึ้นในหัวข้อการประมุลผูกขาดภักษิณาร

ก. การประมุลผูกขาดภักษิณาร

การประมุลภักษิณารก็คือการรับเหมาจัดเก็บภักษิณารประเภทต่าง ๆ ซึ่งเป็นการเสนอภักษิณารใหม่ คนจีนมีอิสระในการเดินทางทั่วประเทศจึงเห็นช่องทางเสนอภักษิณารประเภทใหม่ ๆ จากการพำนาหากินของราษฎรได้ นอกจากเสนอภักษิณารชนิดใหม่แล้วก็อาจประมุลชิงภักษิณารเก่าซึ่งมีผู้ทำอยู่แล้ว ผู้ประมุลต้องเสนอจำนวนเงินให้แก่รัฐบาล โดยยื่นประมุลกับเจ้าพนักงาน ที่เรียกว่า "เจ้าจำนวน" ซึ่งจะควบคุมภักษิณารเป็นชนิด ๆ ไป ในสมัยรัชกาลที่ ๔ นั้น การยื่นทำภักษิณารใหม่ ถิ่นกับกรมที่สังกัด หรือยื่นต่อเจ้าพระยาบรมมหาพิชัยธาดิ แต่ถ้ายื่นเรื่องราวแล้วใน ๑๕ วัน ยังไม่ทราบผลก็ให้หา "นายหนาข้างหนาข้างใน" นำเรื่องราวกราบทูลพร้อมทั้งหนังสือประกัน และค่านายประกัน ที่ทรงรู้จัก หรือกรจะรู้จัก ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงเห็นชอบก็จะได้รับการแต่งตั้ง^{๘๗} ซึ่งกรณีการหานายหนานายประกันนี้ เท่ากับเปิดช่องให้ข้าราชการแสวงหารายได้ให้ตนเอง โดยเฉพาะขุนนางผู้ใหญ่ก็จะกลายเป็น "เสือนอนกิน" ไป จากการได้เป็นนายหนานายประกันแม้จะมีโอกาสเสี่ยงอยู่บ้าง ถ้าเจ้าภักษิณารไม่ส่งเงิน แต่เท่าที่เป็นนายประกันที่เป็นขุนนางผู้ใหญ่ก็ไม่ได้รับโทษ

^{๘๖} Brown, *op.cit.*, p. 21.

^{๘๗} พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, "ประกาศว่าด้วยผู้ที่จะรับทำภักษิณารต่าง ๆ ให้ทำเรื่องราวขึ้นตามกรม", ประชุมประกาศรัชกาลที่ ๔, ฉบับ ๘๕ (พระนคร : ศุภสมาคม, ๒๕๐๓), หน้า ๑๔๔-๑๔๕.

ผู้ที่เกลียด โทษหาก เจ้าภาษีไม่ซื้อตรงมักเป็นขุนนางชั้นผู้น้อย^{๘๘} เท่าที่ปรากฏนั้น ผู้ที่ได้รับทำภาษีส่วนใหญ่เป็นจีน^{๘๙} ดังกับเรียกว่า "จีนเจ้าภาษี"^{๙๐} คนไทยแทบไม่มีเลย การที่ผู้ประมูลได้มักเป็นจีนก็เพราะพวกจีนซึ่งเข้ามาแสวงหา โชคลาภในประเทศไทยทราบว่าการได้ทำภาษีจะเป็นหนทาง สะสมความมั่งคั่งได้มากที่สุด * จึงสืบเสาะหาชนิดภาษีและพยายามให้ตนได้เป็นเจ้าภาษี ไวกว่าจะยก กลอุบายต่าง ๆ แม้จนกระทั่งตั้งสมาคมลับที่เรียกว่า "อึ้งย้ง" หรือ "ตัวเหี้ย" ขึ้น ซึ่งสมาคมนี้จะให้ความคุ้มครองแก่พรรคพวกของตน แะจะพยายามกีดกัน ชนชั้นคู่แข่งไม่ให้เข้าไปประมูลภาษีแม้จะเสนอ จำนวนเงินสูงเพียงไรก็ตาม ในขณะที่เดียวกันกลุ่มตนเองก็จะประมูลราคาต่ำที่สุด ทั้งนี้ตามกฎหมาย ที่ว่าผู้เสนอจำนวนเงินสูงสุดจะได้เป็นเจ้าภาษีนั้น บางครั้งก็มีเงินสูงสุดเท่าที่ควรจะเป็นไปได้ หากมีการแข่งขันอย่างเสรีจริง ๆ การที่คนในบังคับของสมาคมเสนอประมูลต่ำ ก็เพราะต้องหา กำไรมาก ๆ มาจ่ายให้กับกลุ่มอิทธิพลและเก็บไว้เองด้วย ซึ่งสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ ทรงอธิบายว่า

"ถ้าผู้เป็นหัวหน้าตัวเหี้ย เขาว่าประมูลภาษีอากร ผู้อื่นกับใครกล้าแย่งด้วยเกรงตัวเหี้ยซึ่งเป็นพรรคพวกที่อยู่ในท้องที่จะรังแกเอา ถ้าผู้ซึ่งมิได้เป็นตัวเหี้ย จะเข้าประมูล ก็ต้องไปวากลา ขอร้องยอมแบ่งผลประโยชน์ให้พวกตัวเหี้ย อย่าให้เกะกะกีดขวาง เกิดประโยชน์แก่ตัวเหี้ยเท่านั้น"

^{๘๘} ณรงค์ พวงพิศ, "บทบาทคนจีนในการประมูลภาษีอากร" วารสารธรรมศาสตร์ ๕ (ตุลาคม-มกราคม, ๒๕๑๘-๒๕๑๙), หน้า ๘๘-๘๙.

^{๘๙} โปรดดูภาคผนวก ค. จำนวนเงินขึ้นบังคับมีประเศิงส์ปีตศก.

^{๙๐} พระยาอุษุมานราชชน, เรื่องเก็บ, หน้า ๓๐ .

* การที่ส่วนมากคนจีนเป็นผู้สะสมความมั่งคั่งจากภาษี แทนที่จะเป็นคนไทยก็เพราะคนไทยส่วนมากติดอยู่กับการทำสิกรรรม และการประมูลที่มักแพคนจีนอาจเป็นเพราะคนจีนเข้ากับ ขุนนางหรือเจ้าจำนวนได้ และมีผลประโยชน์ร่วมกันอยู่ ดังกล่าวมาแล้ว ในการแข่งประมูลจีนจึง มักชนะจึงปรากฏว่าการสะสมส่วนเกินด้วยวิธีนี้จึงเป็นชาวจีนมากกว่าที่จะเป็นคนไทย

จึงเริ่มเกิดตัวเหี้ยอีกหลายเหล่า"^{๕๑} ทำให้เกิดความไม่สงบ นอกจากการมีสมาคมลับคอยช่วย
เหลือแล้ว มักปรากฏว่าพวกจีนนี้ยังมีขุนนางชั้นผู้ใหญ่ที่มีอิทธิพลสนับสนุนให้ไ้ทำการกบฏด้วย บาง
ครั้งการที่ขุนนางผู้ใหญ่มีผู้อยู่ใ้ใ้บมุกที่ตนต้องสนับสนุนมากมาย คนเหล่านั้นจึงมีการวิวาทกันเพราะ
ไ้ได้รับประโยชน์ไม่เท่ากัน เช่นกรณีสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ ให้ประโยชน์แก่จีน ที่
เป็นพรรคพวก ตามลายพระหัตถ์เลขารัชกาลที่ ๕ ถึงพระยายมราชว่า

"พวกจีนไ้ฉลประโยชน์ที่ไม่ สอดกันต่าง ๆ ถ้าใครประจบประแจงสมเด็จพระยาที่มี
ชื่อมีทรัพย์สิน ้วยไ้โอกาสทำมาค้ากร ถ้าเป็นอันยี้ ทำผิดก็ไ้ใครตองโทษ ไ้บมุกเหี้ยไ้บมุกแผ่
ทำให้เกิดความไม่ สอดภาคกันเช่นนี้ พวกอั้งยี้แค้นเคืองก็ เกิดขึ้นชง ไปทั่ว เมือง"^{๕๒}

นอกจากการมีสมาคมลับคุ้มครองและมีขุนนางสนับสนุนแล้ว ปรากฏว่าระเบียบทางราชการก็ไ้รัด
กุม คือการประมูลอาจไปยื่นประมูลที่บานเจ้าจำนวนไ้ ซึ่งก็เป็นช่องทางให้ เกิดความไม่สุจริต
ยุติธรรม อย่างไรก็ตามเมื่อผู้ไ้ประมูลไ้แล้ว ก็จะต้องมีการส่งเงินงวดล่วงหน้า จะ เป็นไ้งวด
นั้น ก็แล้วแต่จะตกลงกันกับเจ้าจำนวน อาจต้องส่งล่วงหน้า ๒ เดือน^{๕๓} แล้วต้องส่งตอจนครบ
อย่างไรก็ตามการที่การแข่งขันเป็นไปอย่างไม่สมบูรณ์ด้วยข้อจำกัดต่าง ๆ ดังกล่าวเป็นส่วนสำคัญอย่าง
หนึ่ง ที่ทำให้รัฐบาลไ้ไ้รับเงินรายได้สูงตามควร นอกจากนั้นการกระทำอีกหลายประการของจีน
เมื่อไ้เป็นเจ้ามาแล้ว ก็ยังก่อให้เกิดผลเสียแก่ประเทศทั้งรัฐบาลและประชาชน ซึ่งจะไ้กล่าวใน
บทต่อไป

^{๕๑} สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ, พระราชพงศาวดารกรุงรัตน
โกสินทร์ รัชกาลที่ ๕ (พระนคร : กุรุสภา, ๒๕๐๘), หน้า ๓๕๔-๓๕๕.

^{๕๒} ก.จ.ช. , เอกสารรัชกาลที่ ๕, "เรื่องสโมสรจีน" พระราชหัตถ์เลขาพระบาทสม
เด็จพระจุลจอมเกล้า ถึงพระยายมราช วันที่ ๓๐ กันยายน ร.ศ. ๑๒๕.
(ผู้ที่สนใจเรื่องราวของสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ โปรดดูเรื่อง "สมเด็จพระยา
บรมมหาศรีสุริยวงศ์ มหาบุรุษ" ของอ.สุชาติ สุธงศ์ธรรม)

^{๕๓} วอเทอร์ เอฟ เวลดา, เรื่องเดิม, หน้า ๕๕.

ผู้ประมูลภาษีได้นั้นจะได้รับตราตั้งการเป็นเจ้าภาษี และแล้วสิทธิพิเศษต่าง ๆ ก็ติดตามมา รัฐบาลให้อำนาจเจ้าภาษีอย่างกว้างขวางและมักจะไม่มีการตรวจสอบการทำงานของเจ้าภาษีในระหว่างทำงาน เจ้าภาษีจะมีสิทธิในการไปเรียกเก็บภาษีอากรจากราษฎรโดยอิสระ ถ้าออกไปทำภาษีตามหัวเมือง ข้าราชการปกครองต้องให้ความช่วยเหลือแก่เจ้าภาษีให้ได้รับความสะดวก^{๕๔} ลักษณะที่เจ้าภาษีทำการผูกขาด บางครั้งก็รวมถึงการผูกขาดการผลิต หรือซื้อขายด้วย

ในชั้นนี้จะนำประเภทต่าง ๆ ของการประมูลมากล่าวให้ชัดเจนขึ้น คือ

๑. เสนอประมูลแข่งกับเจ้าภาษีคนเก่า เนื่องจากจุดประสงค์ของรัฐบาลในการเก็บภาษีอากรก็เพื่อจำนวนรายได้ที่สูงสุด ดังนั้นจึงไม่สู้จะสนใจความมั่นคงทางฐานะการเงินของเจ้าภาษีนัก เมื่อเจ้าภาษีคนเก่าทำภาษีกำไรมาก แต่ทว่าไม่ยอมเพิ่มเติมเงินให้หลวง คงให้เท่าเดิมก็จะมี การเรียกประมูลใหม่ได้ ซึ่งมักจะมีผู้กราบทูลฟ้องร้องเสนอขอทำแทน แต่ "เจ้าจำนวน" มักจะเปิดโอกาสให้คนเก่าก่อนว่าจะยอมเพิ่มจำนวนเงินให้หลวงหรือไม่ ถ้าไม่ยอมก็จะมี การตั้งคนใหม่ที่ประมูลราคาสูงสุดแทน เช่น กรณีเงินชุน

".... ค่ายเงินชุนทำเรื่องรាយขึ้นว่า เค็มเงินสายเป็นที่ชุนพิทสมบัตรรับทำอากรบ่อนเบี้ยไท เมืองเพชบุรี เมืองปราณ จำนวนปีละ ๙ ชั่ง ๑๕ ตำลึง เงินสายทำอากรได้สองปีเงินอากรมีภาษี หาบวกลูกเกล้า ๆ ถวายไม่นั้น เงินชุนเห็นว่า เงินอากรปีบุญตรีศกจะมีกำไรขอประมูลเงินอากร บวกถวายขึ้นพระคลังมหาสมบัติ ๑ ชั่ง เข้ากับเค็ม ๙ ชั่ง ๑๕ ตำลึง ประมูล ๙ ชั่ง รวมเป็น ๑๐ ชั่ง ๑๕ ตำลึง กอรถ้าหากทำอากรครบปีเงินอากรมีภาษี จะบวกลูกเกล้า ๆ ถวายขึ้นอีก..."^{๕๕} ผู้ประมูลได้ใหม่นี้ บางทีก็ไป

^{๕๔} โปรคตภูภาคผนวก ง. ตำนานภาษีถ่วงาปลาทุ
(ในสารตราตั้งทุกฉบับจะมีข้อความให้เจ้าเมืองช่วยดูแลความสะดวกให้).

^{๕๕} ก.จ.ช., รัชกาลที่ ๔ ราชการกรมพระกลาโหม เล่ม ๑ จ.ศ. ๑๒๑๓. หน้า ๒๔.

ชายชวางใหญ่ผู้น โดยคนไม่ทำเอง"^{๕๖} อันก่อให้เกิดการชุกรีคอย่างหนักมือขึ้น เพราะต้องผ่านคน
 กลางหลายชั้นตอน ซึ่งแต่ละคนก็พยายามแสวงหากำไร เขาคนแทบทั้งนั้น ผู้ประมูลได้และนำไป
 ขายชวางมักเป็นข้าราชการผู้ใหญ่ (ลักษณะเสือนอนกิน) ซึ่งการกระทำเช่นนี้ อาจเป็นเพราะคน
 เองไม่มีเวลาทำควยตนเอง แต่ต้องการหากำไรมาช่วยคาคครองชีพ เพราะข้าราชการสมัยนั้นยัง
 ไม่มีเงินเดือน แต่คนที่รับภาระก็คือไพร่บ้านเอง ส่วนมากลูกชวางก็มักเป็นคนของเจ้าภานี้ เช่น พระ
 สวัสดิการี เจ้าภานีสัมพัทธ ให้จีนโพทำแทน จีนโพได้เป็นหมื่นศรีอากร^{๕๗} บางครั้งเจ้าภานี้
 เติมฟองชาก (คือทำเงินไม่ได้เท่าที่ตกลงไว้) ถ้าไม่มีผู้ใดมาแข่งก็ได้ไปตามเดิม ซึ่งจากที่กล่าว
 มาแล้วว่าจีนมีการตั้งสมาคม เดือนนั้นบังคับคนที่ไม่ใช่พวก คังนั้นบางทีก็ไม่มีผู้ใดมาประมูลแข่งเจ้า
 ภานี้คนเดิม

๒. เมื่อนายอากรคนเก่าตาย เลิกทำ ตลอดจกติดค้างเงินหลวงมาก เมื่อเกิดกรณีเช่น
 นี้เจ้าจำนวนก็จะเรียกประมูลใหม่ ผู้ใดชนะก็ได้รับทำ ซึ่งกรณีการติดค้างเงินหลวงมีมาก เช่น
 กรณีเงินหูกกับเงินคัง

"ถึงพระยอกเมืองชวางปลัด กรมการเมือง จีนหูกทำเรื่องเสนอว่า จีนคังซึ่งเป็นหมื่น
 พัฒนสมบัติรับทำอากรบ่อนเบี้ยไทยจีน นครสวรรค์ ปีละ ๔ ขั่ง ๕ ตำลึง ค้างเงินงวดหลวงอยู่มาก
 จึงขอประมูลเพิ่มขึ้นอีก ๕ ตำลึง เป็น ๔ ขั่ง ๑๐ ตำลึง ถ้าทำครบปีมีภานี้ (ถ้าไร) จะบวกหูก
 เกลาฯ ถวายอีก โปรดรับสั่งว่าขุนพัฒน์เถาคิดคางอากรมาก ให้ออกจากที่นายอากรแล เร่งเอา
 เงินให้ครบ แล ตั้งจีนหูกเป็นนายอากรแทน"^{๕๘}

^{๕๖} หอสมุดชาติ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ ๒ เล่มที่ ๒, เรื่องมีคดีเงินช่วย อากรสุรา บ่อน
 เบี้ย สมภักษรและตลาดปีจ .ศ. ๑๑๗๑ (พระอินอากรเจ้าภานีสู่รา เมืองสุพรรณ นครไชยศรี
 และเมืองสาครบุรี ให้จีนโพเป็นนายอากร).

^{๕๗} หอสมุดชาติ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ ๓ จ.ศ. ๑๒๐๕, สารตราตั้งเจ้าพระยาจักรี
 เรื่อง ตั้งจีนโพเป็นหมื่นศรีอากร นางอากรสมภักษรนครชัยศรี .

^{๕๘} หอสมุดชาติ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ ๓ จ.ศ. ๑๒๑๒ เล่มที่ ๑๓๖/๒, เรื่อง ตั้งจีนหูก
 เป็นหมื่นพัฒน์สมบัตินายอากรบ่อนเบี้ยนครสวรรค์ .

จะเห็นได้ว่าไม่มีมาตรการที่จะป้องกันตนเอง ทำให้เจ้าภานายอากรทุจริตได้

๓. ประมูลตั้งรณิกษานายอากรขึ้นใหม่ ในรัชกาลที่ ๓ มีการตั้งภาษีใหม่ถึง ๓๘ ประเภท และรัชกาลที่ ๔ ตั้งอีก ๑๔ ประเภท รวมทั้งเอาอากรเก่าที่มาตั้งอีก ซึ่งการประมูลด้วยวิธีนี้คือการสืบเสาะหาประเภทการทำมาหากินมาเสนอเก็บภาษีตั้งที่กล่าวมาบางแล้ว ทั้งนี้โดยที่รัฐบาลมิได้คิดกำหนดขึ้นก่อน วิธีนี้ชาวจีนมีความชำนาญ เพราะใช้ในเมืองจีนอยู่แล้วและได้เปรียบเนื่องจากไม่ต้องสังกัด ภาษีที่เสนอใหม่มักจะเป็นภาษีเล็ก ๆ น้อย ๆ เช่น ภาษีหัว ंगा ปลาหู กล้วย ภาษีใหม่ที่เอกรชนเสนอ เช่น

"สารตราถึงเมืองต่าง ๆ กวยจันจอหัด เจ้าภานี่ จันลี้ทอง นายประกันยื่นเรื่องว่า ราษฎรไทยจีน ไพรหลวง ทำหมอลวด โอง อ่างคุ่ม หมอเหลาออย บั้น เผา เป็นรูปพรอดต่าง ๆ บรรทุกพักเขี้ยว พักของ แดงใหญ่เล็ก สารพัด หัวผักกาดสดเค็ม หัวเผือกมัน อ้อยไทยจีน กั้นชา และนำสมุกไทยกระดานไทย คินเสอคำ คินสอพอง เตาหลอ เตาตีเหล็ก ฯลฯ รวม ๒๓ สิ่ง ไปซื้อขายในกรุงเทพฯ และแขวงปักข์ไต้ฝ่ายเหนือ ยังไม่มีผู้ทำภาษี จันจอหัด จันลี้ทอง นายประกันจะขอรับทำถวายปีละ ๑๐๐ ชั่ง...."๕๘

จะเห็นได้ว่าเป็นสิ่งจุกจิกเกือบทั้งสิ้น เงินที่ได้เพียงร้อยละจากของจำนวนเบ็ดเตล็ด ๆ อยาง

ในการประมูลทุกประเภทเจ้าภาษีมักจะประมูลเงินค่า ๆ เจ้าไว้ แต่ตามมีผู้รู้ทันก็จะถูกแย่งได้ เช่น ภาษีสุกร เบ็ด ไก่ ฟองเบ็ด^{๑๐๐} เคยเคยประมูลไว้เพียง ๒๒๓ ชั่ง ๕ ตำลึง จันทุมขอทำเพิ่มอีก ๓๒๒ ชั่ง ๕ ตำลึง เป็น ๒๒๖ ชั่ง ซึ่งมากกว่าเดิมกว่าเท่าตัว แม้กระนั้นจันทุมเองก็ต้องคิดแล้ววายังมีกำไรจึงรับทำ แสดงว่าเจ้าภาษีมักมีกำไรมากเกินไป และรัฐบาลไม่ได้เงินเต็มที่ ในกรณีนี้ผู้ทำภาษีมักมีทุนน้อยกว่าจันทุมรวมทุนได้

๕๘ หอสมุดแห่งชาติ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ ๔ จ.ศ. ๑๒๒๐ เลขที่ ๔๘, ตั้งเจ้าภาษีสุมุกกินสอ และของ ๒๓ สิ่ง.

๑๐๐ หอสมุดแห่งชาติ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ ๔ จ.ศ. ๑๒๒๐ เลขที่ ๔๘, ตั้งเจ้าภาษีสุกร เบ็ดไก่ ฟองเบ็ด.

เมื่อผู้ใดประมูลได้และได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าภาษีแล้วก็จะกลายเป็น "กึ่งข้าราชการ" ไป
 ก็แม่จะทำหน้าที่แบบเอกชนแต่ความมีศักดิ์กินา ๔๐๐ แบบขุนนาง ทั้งนี้การแต่งตั้งก็โดยมีหนังสือของ
 เจ้าจำนวนถึงอัครมหาเสนาบดีกรมมหาดไทย หรือกลาโหม ฯลฯ ให้ออกสารตราตั้ง ในหนังสือจะ
 มีรายละเอียดต่าง ๆ เช่น จำนวนเงินที่ประมูล การส่งวัก สังกัด ตลอดจนถึงรายละเอียดในการ
 ปฏิบัติตัวของเจ้าภาษี และให้เจ้าเมืองออกประกาศพิทักษ์อัคราภาษี (สำหรับภาษีที่มีพิทักษ์) ให้ราษฎร
 ทราบ แะทางปฏิบัติจริง ๆ ราษฎรที่ไมรูหนังสือก็คงถูกโกงโกงาย ๆ เช่น อากรอกกล้วย เจ้า
 ภาษีมักไปเก็บเป็นต้น ๆ ถ้าราษฎรไม่รู้จักจ่ายเงินให้มากมาย ถ้าคนไหนเผอิญรู้เขา เจ้าภาษีก็มักยก
 ภาษีเป็นการปิดปาก^{๑๐๑}

นอกจากจะเห็นได้ชัดเจนวนผลประโยชน์ของเจ้าภาษีที่ค่อนข้างแน่นอน คือผลกำไรแล้ว ยัง
 ได้รับสิทธิที่แน่นอน จากการได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าภาษี อีกเป็นอันมาก คือสิทธิตามหน้าที่และสิทธิ
 พิเศษ สิทธิตามหน้าที่ก็คือการเรียกเก็บภาษีอากรจากราษฎรซึ่งทำกิจกรรมทาง เศรษฐกิจที่อยู่ใน
 ขยายภาษีในอาณาเขตของเจ้าภาษีและเจ้าภาษีได้รับอำนาจจากรัฐคอนชางกว้างขวาง สามารถ
 จำระผู้ทำผิดได้ในบางกรณี เช่น นายอากรเงิน^{๑๐๒} และเนื่องจากภาษีแบบผูกขาดมีการแบ่งให้ผู้อื่น
 ไปเก็บภาษีได้เป็นทอด ๆ จึงทำให้การผูกขาดเข้มข้นยิ่งขึ้น ราษฎรเดือดร้อนมาก เพราะการขมขู่
 ของเจ้าภาษี และการตั้งค่านาภาษีกระจัดกระจาย ปาเลอแก้ว^{๑๐๓} กล่าวว่า "พวกจีนพบวิธีขู่กรีด
 ทรัพย์สิน และบังคับราษฎร พวกจีนตั้งสำนักงานตามปากแม่น้ำและแควรวมที่ฉาบฉวย ๆ เรียกเรือ
 ทุกลำมาตรวจคนทุกซอกทุกมุม ถ้าพบของเถื่อนแต่เพียงนิดเดียวก็จะเอาโทษหนัก"^{๑๐๓}

สิทธิพิเศษ เมื่อผู้ใดได้เป็นเจ้าภาษีนายอากรก็จะกลายเป็นบุคคลอีกชั้นระหว่างเอกชนกับ
 ข้าราชการ ที่เรียกว่า "กึ่งข้าราชการ" ดังกล่าวมาแล้ว การมีศักดิ์กินา ๔๐๐ ไร่ ทำให้เขาพ้นจาก
 การเสียภาษีและการเกณฑ์ทุกอย่าง นอกจากตัวเองแล้ว บุคคลในครอบครัวและผู้อยู่ใต้ใบบุญตลอด

๑๐๑ พระยาอนุমানราชชน, เรื่องเดิม, หน้า ๔๒-๔๓.

๑๐๒ พระราชวงศ์เธอพระองค์เจ้าวิวัฒนไชย, เรื่องเดิม, หน้า ๑๕๐.

๑๐๓ สังฆราชปาเลอแก้ว, เรื่องเดิม, หน้า ๒๒๒-๒๒๔.

จนเรือแพ สัตว์พาหนะ ฯลฯ ของเขาก็จะไม่ถูกรบกวนด้วย ตามหนังสือตราตั้ง ซึ่งมีข้อความคล้ายกันแทบทุกฉบับ เช่น

"อนึ่งห้ามอย่าให้ผู้รักษาเมือง กรมการ แขวงนายบ้าน นายอำเภอ เกาะขุนนายอากร พรรคพวกและบ่าวทาส ซึ่งไปทำอากร คอยกันนั้น กระเกณฑ์ไปไ้ราชการเบ็ดเสร็จ ซึ่งมีโคเป็นพนักงานและเก็บขี้หรือจังกูต กันเขียง ถอพวยเครื่องสำหรับเรือ ไปให้ช่วยการทำอากรแต่สิ่งหนึ่งสิ่งใดเป็นอันขาด....."๑๐๔

นอกจากนั้น เจ้าภาษียังมีสิทธิชำระคดีเล็ก ๆ น้อย แต่บุคคลที่อยู่ในเขตของตนอีกด้วย และมีสภาพเหมือนกับเป็นเจ้าของที่ดินในบริเวณที่ผูกขาดอากร จึงมีอำนาจและอิทธิพลคล้ายเจ้าเมืองย่อย ๆ ที่เคียว^{๑๐๕} เช่น นายอากรรักษาเกาะ (นายอากรฟองเตาตนุ) ผู้ใดจะมาทำกิจการในพื้นที่แถบนั้น ต้องยอมเป็นพวกเจ้าภาษี มิฉะนั้นก็อยู่ไม่ได้^{๑๐๖} เจ้าภาษีมักอำนาจอีกมากมายที่เคียว เจ้าภาษีเงิน สุรา บอนเบี้ย จับผู้ประพฤติกะกะ หรือลักลอบทำการผิดกฎส่งจำพนักงาน และปรับสินไหมจากผูละเมิดในเขตตนได้อีก^{๑๐๗}

จะเห็นว่าการที่เจ้าภาษีได้รับอำนาจจากรัฐค่อนข้างเด็ดขาด เสนอยอมทำให้เขาและพรรคพวกสามารถหาประโยชน์ได้มากยิ่งขึ้น อันเป็นการสะสมทุนอย่างสำคัญ เจ้าภาษี ยอมใช้สิทธิพิเศษในการไม่ต้องเสียภาษีทำกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การค้า การเพาะปลูก ใ้โดยเสรี ในขณะที่ประชาชนธรรมดาต้องรับภาระภาษีมากมาย จึงเป็นใ้ความราษฎรจะพยายามเข้าไปเป็นพรรคพวกเจ้า

๑๐๔ หอสมุดแห่งชาติ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ ๓ จ.ก. ๑๒๐๐ เล่มที่ ๒๓๕, เรื่องตั้งนายยัง เป็นหมื่นศรีสวรรค์นายอากร .

๑๐๕ สมเด็จเจ้าฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, "ตำนานภาษีอากรบางอย่าง" เรื่องเก็บ, หน้า ๔๑๔๒.

๑๐๖ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๒.

๑๐๗ พระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าวิวัฒนไชย, เรื่องเดิม, หน้า ๑๕๐.

ภาษี ซึ่งแม้จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่เจ้าภาษีบ้าง แต่ก็น่าจะมากกว่าภาระภาษีรวมทั้งความรำคาญใจ จากระบบภาษีซึ่งเป็นยุคขณะนั้น การให้สิทธิต่าง ๆ อย่างมาก ซึ่งยังมีผลใหญ่ที่ได้เป็นเจ้าภาษีเมืองสงขลาคณะบุคคลกลุ่มคนมีโคตมอบแทนสิ่งใดแก่เมืองไทยนี้ แต่กลับพยายามส่งผลกำไรไปยังบ้านเกิดเมืองนอนของเขา ซึ่งกรณีเช่นนี้จะปรากฏในบทที่ ๒ เมื่อพิจารณาถึงวิธีการประมวลภาษีอากรจนกระทั่งได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าภาษีนายอากรไปแล้ว สิ่งที่น่าสนใจอีกประการก็คือพักักอัตราและประเภทภาษีอากร ซึ่งจะกล่าวเพื่อให้ผู้สนใจทราบเค้าโครงอย่างคร่าว ๆ ในหัวข้อต่อไป

๔) พักักอัตราอากรและประเภทภาษีอากร

เมื่อรัชกาลที่ ๑ และ ๒ นั้น ภาษีอากรมีแต่มีการแก้ไขสิ่งใดมากนัก ครั้นมาสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าฯ ขึ้นเสวยราชย์ การภาษีอากรของประเทศไทยก็มีการเปลี่ยนแปลงประเภท และพักักอัตราหลายประเภท พอจะสรุปพักักภาษีในสมัยกรุงเก่าว่ามี ๒ ลักษณะ

๑. ในพักักอัตรา ภาษีอากรที่ผูกขาดจัดเก็บส่วนใหญ่มักจะเป็นลักษณะเช่นนี้ ผู้ประมวลโคจะทำการจัดเก็บเอง รัฐบาลไม่ได้กำหนดพักักอัตราไว้ รัฐบาลจะควบคุมเพียงจำนวนเงินที่ผู้ประมวลโคตกลงไว้เท่านั้น หรืออาจส่งเป็นของขวัญตามจำนวนที่กำหนด เมื่อผู้ใดก็ตามได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าภาษีนายอากรแล้วก็จะไปดำเนินการเอง อากรที่มีการเก็บในลักษณะนี้ เช่น อากรสุรา ซึ่งมีการประมวลผูกขาดมาตั้งแต่รัชกาลที่ ๒ ๑๐๐ นายอากรจะไปจัดเก็บโดยนายอากรอาจเป็นผู้ทำสุราเองก็ได้ และห้ามบุคคลอื่นซึ่งมิได้เป็นนายอากรทำการผลิตหรือผลิตจำหน่ายแข่งในอาณาเขตของนายอากร เว้นแต่นายอากรจะยินยอม นอกจากนี้ก็มีอากรบ่อนเบี้ย อากรเกาต่าน อากรรังนก (เดิมเป็นส่วยภายหลังมีผู้ประมวลเก็บเงินส่งรัฐบาล) อากรกึ่งแห่งเมืองสงขลา ในรัชกาลที่ ๓ นั้นเจ้าเมืองสงขลาเป็นผู้ผูกขาด (ภาษีขึ้นกับพระคลังสินค้า) มีข้อสังเกตคือว่าเจ้าภาษีนี้นักจะมีอาชีพ ๒ อย่าง ควบกันคือเป็นข้าราชการพร้อม ๆ กับเป็นเจ้าภาษี หรือ ทำการค้าพร้อม ๆ กับทำภาษี

๑๐๐ หอสมุดแห่งชาติ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ ๒ จ.ก. ๑๑๗๑ เล่มที่ ๒ บัญชีเงิน
อากรสุราบ่อนเบี้ย สมพักัสร์ ตลาด (ในจดหมายเหตุไม่มีพักักอัตรา คงมีแต่จำนวนเงินเท่านั้นว่า
ผู้ประมวลโคจะหาไร แม้ในบันทึกของชาวต่างชาติเช่น ครอเพิกก็ไม่มีอัตรา คงบ่งแต่จำนวนเช่นกัน)



๒. กำหนดพิทักษ์อัตราให้เจ้าภาษีไปเก็บตามกำหนด เช่น ภาษีไต้ ชัน น้ำมันยาง ซึ่งตั้งเมื่อรัชกาลที่ ๓ เจ้าภาษีเป็นผู้ทำการซื้อขายเอง ส่งภาษีให้รัฐบาลทั้งเงินและสิ่งของ อัตราภาษีคือ เก็บจากผู้ทำการผลิตคนละ ๓ ทะนาน^{๑๐๘}

ภาษีกานไม้ไผ่ ภาษีเลกสวย ในรัชกาลที่ ๓ มีผู้รับประมูลไปเก็บส่วยในหัวเมืองต่าง ๆ เช่น ส่วยผลเร็ว เก็บ ๓ คนต่อ ๑ หาบ^{๑๑๐} มาแก้ไขเปลี่ยนแปลงในรัชกาลที่ ๔^{๑๑๑} อากรคาน้ำ มีในสมัยรัชกาลที่ ๑-๒ เลิกไปในรัชกาลที่ ๓ เก็บจากเครื่องมือต่าง ๆ ที่ใช้ประมง ในรัชกาลที่ ๔ ตั้งขึ้นมาใหม่อีก มีอัตราจุกจิกมาก^{๑๑๒}

นอกจากนี้ก็มีอากรสมพิศสร อากรตลาด อากรสวนใหญ่ ภาษีสุกร (ตั้งในรัชกาลที่ ๔ และเป็นภาษีที่ก่อการวิวาทระหว่างผู้เสียภาษีกับผู้เก็บภาษีประจำ อัตราเพิ่มเรื่อย ๆ)^{๑๑๓} อากรสมพิศสรนี้เก็บคนไม่มอดูก เช่น ชิง ขา แดงกวา เมือก มัน ซึ่งเก็บไร่ละ ๖ บาท ขา ๓ สิ่ง ฯลฯ ส่วนอากรตลาดเก็บจากเรือบ้าง ในอัตราต่าง ๆ กัน คุขนาดเรือและชนิดสินค้า เช่น เรือบรรทุกน้ำตาล ยาว ๔-๕ วา เก็บปีละ ๒ บาท เรือเรขายน้ำมันมะพร้าววันละ ๒๕ เบี้ย คำน้ำตาลทรายขาวหาบละ ๒ สิ่ง ฯลฯ (ภาษีน้ำตาลทรายเดิมก็เก็บเป็นการรวม ๆ กันไป ต่อมาจึงมีการแยกแยะให้จุกจิกมากขึ้น เช่น เรียกจากผู้ขายน้ำอ้อย ผู้ขนน้ำอ้อย ผู้ขายน้ำตาล ฯลฯ จึง

^{๑๐๘} หอสมุดแห่งชาติ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ ๓ จ.ศ. ๑๖๖๑ เลขที่ ๓๓๓, ตั้งเจ้าภาษีน้ำมันยาง เมืองพิจิตร.

^{๑๑๐} หอสมุดแห่งชาติ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ ๓ จ.ศ. ๑๖๖๐ เลขที่ ๗๑, เรื่องให้เลขไพร่เมืองฉะเชิงเทราเก็บเร็วส่วย.

^{๑๑๑} หอสมุดแห่งชาติ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ ๔ จ.ศ. ๑๖๑๖, บัญชีเงินขึ้นพระคลังสินค้า. (เก็บ ๓ คน ๑ หาบ และถ้าส่งต่างประเทศ เก็บอีกหาบละ ๒ บาท).

^{๑๑๒} เสถียร ลายลักษณ์, "ประกาศอากรคาน้ำให้เก็บตามเครื่องมือ", เรื่องเดิม, เล่ม ๒, หน้า ๑๗๗.

^{๑๑๓} หอสมุดแห่งชาติ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ ๔ จ.ศ. ๑๖๑๖, เรื่องกรมหลวงวงศาธิราชสนิท กราบทูลเรื่องภาษีสุกร.

มีการตั้งเจ้าภาษีนายอากรขึ้น นอกจากเจ้าภาษีนายอากร (เก็บจากแยงลอยบาง) ๑๑๔

สรุปแล้วภาษีที่ทำการจัดเก็บนั้นมีทั้งรัฐกำหนดพิศัตถ์ตราและไม่กำหนด และอากรบางประเภทรัฐขาดเก็บเอง เมื่อใดเงินภาษีอากรมากก็นำมาแจกจ่ายแก่ราชวงศ์ หรือข้าราชการ ก็ยังมีรายการเงินขึ้น เจ้านาย ปี จ.ศ. ๑๒๐๙ ๑๑๕ นอกจากนั้นก็เป็นการใช้จ่ายอื่น ๆ อาทิซื้อสินค้าจากต่างประเทศและงานพิธีการต่าง ๆ ฯลฯ ในหัวข้อที่ตามมาในบทนี้เป็นการอธิบายถึงการภาษีในอากรในสมัยกรุงเก่า อันทำให้ผู้อ่านทราบถึงเหตุผลของการปรับปรุงภาษีอากร ตลอดไปในการจัดเก็บของรัฐ วิธีการประมวลภาษี ตลอดจนประเภทและพิศัตถ์ตราภาษีอากรแล้ว ในหัวข้อต่อไปจะกล่าวถึงการควบคุมตัวบุคคล ซึ่งเป็นกลไกในการเก็บภาษีของรัฐ ตลอดจนจะชี้ให้เห็นว่ารัฐประสบผลสำเร็จเพียงไรในการควบคุมเจ้าภาษี

จ. การควบคุมเจ้าภาษีนายอากร

สมัยกรุงเก่า ยุคต้นการควบคุมเจ้าภาษีนายอากรไม่สุจริตกันนัก แม้ในคำสั่งแต่งตั้งเจ้าภาษีนายอากรจะมีข้อห้าม และบทบังคับอยู่บ้างก็ไม่สู้จะได้ผล เช่นการห้ามรุกฉ้อโกง การทำภาษีอากรของเจ้าภาษีนายอากรแต่ละคน การห้ามพวกที่ออกไปทำภาษีอากรแย่งชิงสิ่งของ และขมเหงราษฎร ห้ามทำลายชุกสมบัติหลวง ให้ออกใบเสร็จแก่ผู้เสียภาษีแล้ว เจ้าภาษีจะต้องส่งเงินตามกำหนดเวลา แต่ตามจดหมายเหตุต่าง ๆ ในหลายรัชกาลก็ปรากฏว่าเจ้าภาษีเพิกเฉยต่อคำสั่ง มีการค้างเงินหลวงมากมายโดยมิได้เกรงกลัวโทษทัณฑ์ อาจเป็นเพราะคิดว่าตนมีเจ้านายคุ้มครองก็ได้ กับรัฐบาลซึ่งมีอำนาจสูงกว่าเจ้าภาษียังไร้ความเกรงกลัวเช่นนี้ การขมขู่ราษฎรซึ่งไร้อำนาจวาสนา จึงต้องมีมาก นอกจากนั้น ความสับสนวุ่นวายของหน่วยงานก็ทำให้ความรับผิดชอบหะหลวมไป ซึ่งการควบคุมไม่ไ้ผลดังนี้ พอจะสรุปสาเหตุได้โดยคร่าว ๆ คือ

๑๑๔ หอสมุดแห่งชาติ, ราชการกรมพระกลาโหมรัชกาลที่ ๔ เล่ม ๑, สารตรา ทานเจ้าพระยาอัครมหาเสนาฯ มาถึงหลวงการบูรณปฏิสังข.

๑๑๕ โปรดเกล้าฯ ผนวก ค. จำนวนเงินขึ้นบัญชีมีมะเส็งสปีตศก.

๑. มีระบบการกินสินบน โดยเฉพาะจีนซึ่งมีความสามารถในการให้เงินทองของกำนัล^{๑๑๖} ซึ่งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ผู้น้อยก็มักจะชื่นชอบ แม้ในวงการยุติธรรม ชาวต่างชาติที่เข้ามาในไทย เกือบทุกคนไม่ว่าจะพูดเลย เช่น นีโคลาส แซเวส ซึ่งเข้ามาตั้งแค่อุทยา กล่าวหา ความโลภอันยิ่งใหญ่ในอันที่จะสั่งสมความมั่งคั่งให้ตนเอง อันเป็นอคติลัทธิที่ครอบงำไปทั่วทั้งประเทศก็ทำให้ทั่วมหาทนายในปัจุบันไร้ความหมายไปก็.....ผู้ใดที่จะทำให้เขาคุ่มรวยยิ่ง ๆ ขึ้นไปได้ ผู้นั้นย่อมได้รับการคัดค้านจากเขาเสมอ....."^{๑๑๗} และเอกสารกรอเพิกกล่าวหาชาวสยามชอบสินบน^{๑๑๘} และในความเป็นจริง คนไทยปัจจุบันก็ยอมรับว่าระบบการคอร์รัปชัน กินสินบนระบอบเก่าทั่วไปทุกวงการของเมืองไทย ผู้ที่บริสุทธิ์จะถูกข่มขู่ยอมจากสังคมใหญ่กลายเป็นคนเห็นแก่ตัว จนกล่าวหาทุจริต การคอร์รัปชันนี้แหละอาจจะถือได้ว่าเป็นจุดสำคัญที่สุดที่ส่งเสริมกับระบบเจ้าภาษีนายอากร (การคลัง) ทำลายการพัฒนาประเทศอย่างไคผล ซึ่งการทุจริตเป็นทอด ๆ นี้ ก็อาจเป็นไปได้ว่า เพราะสังคมเป็นระบบอุปถัมภ์ มีอุปถัมภ์กับผู้ใต้อุปถัมภ์ (ในลักษณะส่วนตัว) นั่นคือลักษณะที่ผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ จะต้องหาสิ่งต่าง ๆ มากำนัล "เจ้านาย" อยู่ประจำ และเจ้านายก็จะให้ความคุ้มครอง "ลูกน้อง" ตลอดจนสนับสนุนให้ได้ดีถูกใจ ดังนั้นสังคมที่ต้องการได้ก็จึงต้องแข่งกันหาของกำนัลมาให้เจ้านาย จนกระทั่งเจ้านายเกิดความ "เคยตัว" ในการที่จะทำงานใด ๆ แม้จะเป็นงานราชการก็ต้องการของกำนัล จึงเกิดทุจริตเป็นทอด ๆ คือ ผู้ใต้อุปถัมภ์ของขุนขยายหาของกำนัลมา ซึ่งอาจไคมาก้วยการทุจริตเพราะตนเองมีไคมีฐานะร่ำรวย แต่เมื่อต้องแข่งกับอีกคนจึงต้องยอมเสี่ยงทุกอย่างเพื่อให้ตนมีหน้าตาเหนือกว่า ในสายตาของ "เจ้านาย" ผู้เขียนจึงสรุปได้ว่า การคอร์รัปชันของข้าราชการเองนั้นแหละเป็นตัวการที่ทำให้การคุมเจ้าภาษีนายอากรไร้ผล เพราะเจ้าภาษีนายอากรยินดีให้ผลประโยชน์โดยคำนวณแล้วว่าตนจะได้กำไรมากกว่าที่จะเสียให้หลวงเต็มจำนวน ส่วน

^{๑๑๖} วักภา บุรุษพันธ์, "ความเป็นมาของชาวจีนในประเทศไทย", ชาวจีนในประเทศไทย, ทรรวมโดย ชักภัย บุรุษพันธ์ (กรุงเทพฯ : แพรพทยา, ๒๕๑๓), หน้า ๑๒.

^{๑๑๗} นีโคลาส แซเวส, เรื่องเดิม, หน้า ๘๐-๘๑.

^{๑๑๘} กรมศิลปากร, เอกสารครอเพอร์ก, หน้า ๒๓.

ในภูมิภาคนั้น ระบบการ "เหมาเมือง" ก็ทำให้เกิดการคอร์รัปชันได้ นั่นคือให้เจ้าเมืองผูกขาด
 กิจการทุกอย่าง เช่น การเมืองของเมืองจะ "ลงทุนตั้งกองสืรับซื้อและจำหน่ายสินค้าเข้าออก รับ
 ผูกขาดท่าภาษีอากร ฯลฯ และผูกขาดรับผิดชอบ (บ้านเมือง)" เมื่อผู้ว่าราชการการทำหน้าที่
 และเป็นผู้ควบคุมเอง ผลประโยชน์ส่วนตัวมีมากจนราชการ ถึงกรมพระยาทำรงฯ กล่าวถึงโทษ
 ของวิธีเหมาเมืองว่า ทางเอกชน [ทำการค้าภาษี : ผู้เขียน] อาจจัดวางประโยชน์ทาง
 ราชการได้ การเป็นผู้ควบคุมภาษี หรือเป็นฝ่ายปกครอง อีกประการหนึ่ง บรรดาประโยชน์
 ที่โดยอมตกเป็นกำไรของข้าราชการมากกว่าเป็นกำไรของรัฐหลายเท่าตัว ๑๑๘

๒. ข้าราชการผู้รับผิดชอบของรัฐ ตลอดจนพระมหากษัตริย์ไม่อาจดูแลควบคุมได้ทั่วถึง
 เนื่องจากระบบภาษียังก้าวกายสับสน การดำเนินการติดตามควบคุมมีความยากลำบากอันเป็นผล
 จากการที่ภาษีอากรกระจายอยู่ทั่วทุกหน่วยราชการ เมื่อมาแก้ไขให้อยู่ในหน่วยเดียวในสมัยปฏิ
 รูปการปกครองในรัชกาลที่ ๕ การควบคุมก็รัดกุมขึ้น

นอกจากข้าราชการจะดูแลไม่ทั่วถึง มีการทุจริต อีกทั้งเจ้าภาษีนายกัลบายที่จะเพิ่มพูน
 กำไรของตนเองแล้ว ทางฝ่ายราษฎรก็มักจะไม่สนใจที่จะทวงถึง หรือฟ้องร้องเนื่องจากการฟ้อง
 ร้องตายยากนัก มีความยุ่งยากมาก โดยเฉพาะยังเป็นคนยากจนแล้ว ร้องได้ยากขึ้น ดังนั้น
 ราษฎรส่วนมากมักจะยินยอมให้เจ้าภาษีทำการเอาตามความพอใจ ยกเว้นแต่จะอดทนไม่ไหวแล้ว
 จริง ๆ แต่การฟ้องร้องของเขาก็มีประสบการณ์พ่ายแพ้

เท่าที่กล่าวมานี้ ก็เป็นโครงร่างใหญ่ของระบบภาษีอากรสมัยกรุงเก่า ซึ่งมีได้มีการ
 เปลี่ยนแปลงจากสมัยอยุธยาเท่าใดนัก นอกจากการเน้นระบบผูกขาดมากขึ้นเท่าที่กล่าวถึงภาษี
 อากรในสมัยนี้ทำให้พอเห็นสภาพการดำเนินงาน อัตราภาษี ตลอดจนการควบคุมระบบภาษี ซึ่งเป็น
 ไปอย่างไรไม่มีประสิทธิภาพนัก แม้รายได้จะมากขึ้นแต่หากมิได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย ผู้ใดประโยชน์
 จริง ๆ เห็นจะเป็นเจ้าภาษีนายกัลบาย ที่ยาวนานเป็นการเน้นในสมัยรัชกาลที่ ๓ และสำหรับ

๑๑๘ ก.จ.ช. เอกสาร รัชกาลที่ ๕ ม. ๒.๑๘/๕๕, "เรื่องเสนาบดีกระทรวง
 มหาดไทยเสด็จตรวจราชการหัวเมืองปักษ์ใต้ ร.ศ. ๑๑๕", สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหมื่น
 คำนวณราชานุภาพเสนาบดี กระทรวงมหาดไทย กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
 ลงวันที่ ๙ ธันวาคม ร.ศ. ๑๑๕.

รัชกาลที่ ๕ โครงการใหญ่ก็ได้เปลี่ยนแปลงไป นอกจากการเพิ่มภาษี ๘ ประเภท กับ
แก้ไขอากรเงินฝางและเนนการประมูลผูกขาดภาษียิ่งขึ้นหลังจากสัญญาเบาว์ริง คือเนนการหันมา
เนนรายได้จากภายในมากขึ้นอีก

โดยสรุปแล้ว การภาษีอากรสมัยกรุงเก่า ยุคต้น โดยเฉพาะในรัชกาลที่ ๓ - ๕ ซึ่ง
เนนการผูกขาดโดยเอกชนนั้น เป็นไปอย่างไม่มีหลักเกณฑ์ ระบบภาษีอากรแบบผูกขาดนั้นเปิด
โอกาสให้มีการทุจริตได้ รัฐบาลมิได้รับรายได้เต็ม และประชาชนก็ประสบความเดือดร้อนเพราะ
การที่ผู้จะได้รับทำเป็นผู้ประมูลสูงสุดก็ยอมพยายาม หาทางเก็บเอาจากประชาชนให้ได้มากที่สุด
เพื่อให้เหลือกำไรมั่งก ประชาชนผู้เดือดร้อนไม่มีทางชนะคดี ในการฟ้องร้องเพราะสภาพเมือง
ไทยเป็นระบบอุปถัมภ์ และความสับสนของหน่วยงานก็ยิ่งทำสภาพบ้านเมืองเลวลง ในขณะที่มีการ
พยายามถ่ายเทความมั่งคั่งจากเมืองกลางนั้นก็มีได้ส่งอะไรกลับไปสู่เมืองกลางนัก การใช้จ่ายเป็นไป
ในทางหรูหราฟุ่มเฟือย การก่อสร้างต่าง ๆ งานรัฐพิธี ฯลฯ เมืองที่ได้รับการหนุนนำรุ่งเรือง
การก่อสร้างที่ดีที่สุดคือกรุงเทพฯ ประชาชนชาวไทยมิได้รับสิ่งใดมากนัก เมื่อเปรียบเทียบกับคน
จีนซึ่งเข้ามามีบทบาททางเศรษฐกิจมาก ข้าราชการผู้ใหญ่ มักจะเห็นว่าจีนทำงานได้ดีกว่าไทย
และพยายามจ้างแรงงานจีนโดยมีคำคำนี้ว่าแรงจูงใจระหว่างจีนกับไทยเป็นไปในทางตรงข้าม
จีนมีอิสระและหวังความร่ำรวยกลับเมืองจีน เขาจึงมีความมานะบากบั่นในการทำมาหากิน แม้ใน
การทำภาษีอากรเขาก็มีความพยายามในการคัดค้านเก็บภาษีอย่างยิ่ง ส่วนแรงจูงใจของไทยนั้น
เป็นในทางลบคือ การไม่มีอิสระและถ้อยขยัน ก็จะถูกเก็บภาษีอากรมาก สภาพการคลังใน
ระบบเจ้าภาษีอากรของไทยนั้นไม่ชักจูงให้ชาวไทยชนชวรายในการทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และ
ขณะเดียวกันก็มีลักษณะที่ลดสวัสดิการของสังคมด้วย ซึ่งภายใต้ระบบนี้ความสำเร็จของชาวจีนใน
การสร้างคามมั่งคั่งจากการ เป็นเจ้าภาษีเป็นไปโดยความร่วมมือกับคนก็ยกกลุ่มในสังคม และ
พฤติกรรมกลุ่มของบุคคลซึ่งทำให้ระบบเจ้าภาษีนายอากรสามารถดำรงอยู่ได้เป็นเวลานาน จนระ
วังพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงเริ่มทำการปฏิรูประบบการคลังนั้น จะโคกถลาในบท
ต่อไป