



ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์เกี่ยวกับระบบภาษีอากรของไทย

ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์เกี่ยวกับระบบภาษีอากรของไทย

1. สมัยสุโขทัย (พ.ศ. 1800-1920)

ประเทศไทยตั้งตัวเป็นบึงแ่งที่สุโขทัย เมื่อประมาณ พ.ศ. 1800 ในยุคนั้น การปกครองเป็นแบบพ่อปกครองลูก ซึ่งสืบทอดมาจนถึงสมัยพ่อขุนรามคำแหงมหาราช แม้จะมีการแบ่งกลุ่มเป็นผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้ปกครองก็เป็นไปอย่างไม่เข้มงวด เมื่อประกอบกับการตั้งตัวไม่นานนักความพยายามจูงใจให้บุคคลทำมาหากินคงจะมีมากกว่า ที่จะเก็บเกี่ยวผลประโยชน์ อย่างน้อยก็ตามหลักคิลจาริกสมัยพ่อขุนรามคำแหงฯ ว่า "เจ้าเมืองบ่เอาจกอบในไพร่ลู่ทาง*" ซึ่งแสดงว่าภาษีผ่านด่านของสุโขทัยไม่มี การค้ามีความเสรีมากตามคิลจาริก ทางฝ่ายพลเมืองเป็นไพร่ฟ้าข้าไท คือ มีบ่าวมีนายส่วนทาสนั้นปรากฏว่ามีทาสเชลย ซึ่งได้มาจากการชนะสงคราม ทาสเชลยจึงกลายเป็นแรงงานบังคับอย่างแน่นอน

* จกอบ เป็นภาษีเก็บตามขนาดของยานพาหนะที่ขนส่งสินค้าผ่านด่าน หรือเก็บโดยชักส่วนสินค้า เช่น เก็บ 10 หยิบ 1 (จกอบ เป็นภาษาเขมร) มีลักษณะเป็นการเก็บภาษีตามปริมาณสินค้า ถ้าจำนวนสิ่งของไม่ถึง 10 ก็ไม่มีการเก็บภาษีเลย ซึ่งภาษีเก่าของไทยมักเป็นการเก็บตามปริมาณ

การที่จะให้เห็นภาพลัทธิโซทัยซึ่งหลักฐานมีน้อย จึงจำต้องอาศัยเปรียบเทียบกับการปกครองของลานนาไทย ซึ่งมีความเป็นอยู่ร่วมสมัยลัทธิโซทัย¹ และมีลักษณะเป็นคักตึนา เช่นกันนั้นผู้ปกครองมีการส่งเสริมเศรษฐกิจโดยการยกเว้นค่าเช่านาให้สำหรับที่บุกเบิกใหม่ กฎหมายกล่าวว่า

"มาตรา 1 ไพร่ผู้ตลาหะสร้างป่าคานาร้าง สวนร้าง ให้เป็นนาเป็นสวน เป็นบ้านเมือง ให้กินข้าวไปก่อนสามปี ต่อจากนั้นจึงเก็บค่านา ค่าสวน เพื่อให้ไพร่ผู้ตลาหะสร้างบ้านเมือง.... ได้รับความสุขสบาย"²

ส่วนการเกณฑ์ผู้คนไปใช้นั้นมักเป็นยามสงคราม ผู้ปกครองมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการและเก็บภาษีอากร จากพลเมืองตามกฎหมายโคสाराษฎร์³ นอกจากนั้นพระมหากษัตริย์ ยังมีสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติ และตัวพลเมือง เช่น เกณฑ์มาใช้งานในการผลิตคริวเรือนละ 10 วันเป็นต้น พลเมืองในลานนาเรียก "ไพร่ไท" ซึ่งก็คือเสรีชนที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ในลานนานั้นปรากฏว่ามีทาส แต่ทาสลานนามีสิทธิรับมรดก⁴ ซึ่งลักษณะต่างๆ เหล่านี้ก็คงคล้ายคลึงกับลัทธิโซทัยนั่นเอง คือไม่ใช่ระบบเข้มงวดนัก

¹ อรุณรัตน์ วิเชียรเขียว, สภาพชนชั้นต่าง ๆ ใน ลังคมาลนาไทย, ศิลปากร , 19 (มกราคม, 2519), หน้า 56.

² ประเสริฐ ๗ นคร (ผู้เรียบเรียง), มังรายศาสตร์ (พระนคร : โรงพิมพ์เลี้ยงเชียงจวงเจริญ, พิมพ์เนื่องในงานพระราชทานเพลิงศพหลวงไพฑูริกิตยานุพันธ์, 2514) หน้า 6.

³ ถิ่น รัตติกง (ผู้แปล), กฎหมายโคสाराษฎร์ (เชียงใหม่ : คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2516) หน้า 8

⁴ ประเสริฐ ๗ นคร, เรื่องเดิม, หน้า 67-69 .

เป็นระบบกลไกกรรมโดยอาศัยปัจจัยสามคือ ที่ดิน แรงงานและน้ำ ไม่มีหลักฐานใดบ่งว่า ทรัพย์สิน ที่ดิน เป็นของพ่อขุนแต่ผู้เดียว แต่กลับมีจารึกความว่า ถ้าพ่อแม่ทำกิจการใดไว้เมื่อตายย่อมได้แก่ลูก⁵ อาจเป็นไปได้ว่ามีมรดกตกทอดได้หรือมีกรรมสิทธิ์เอกชน นอกจากนั้น กษัตริย์ก็ให้ความช่วยเหลือสนับสนุนการเศรษฐกิจทั้งทางเศรษฐกิจ และการค้าด้วยวิธีต่างๆ เพื่อให้บ้านเมืองเจริญ ประมุขรับปรุงการชลประทานเพื่อการกลไกกรรมและการบริโภค เช่นมีเขื่อนกั้นน้ำ⁶ ทางด้านการค้าขายก็ให้มีความเสรี การค้าระหว่างเมืองไม่เสียภาษี (สมัยอยุธยา-กรุงเทพฯ ด้านภาษีปรากฏทั่วไป) ส่วนการค้าระหว่างประเทศนั้นก็มีการค้ากับ จีน⁷ อินเดีย เปอร์เซีย อาหรับ มะริด และ ลาว⁸ ฯลฯ ชาวจีนเข้ามามีบทบาทเป็นผู้ขนถ่ายสินค้าทางเรือ แต่ยังเป็นพ่อค้าอิสระ⁹ การค้าเป็นการค้าโดยลำเภาส่วนใหญ่ และต่อมาชาวมา ช่างฝีมือ และกลุ่มอาชีพอื่นๆ ก็ค่อยๆ อพยพเข้าประเทศไทยโดยเรือลำเภาจินที่ขนสินค้าระหว่างไทยจีน

⁵ ขจร สุขพานิช, ฐานันดรไพร่ (อัตลำนานา) , หน้า 4.

⁶ ควอริช เวลส์, การปกครองและบริหารของไทยโบราณ, แปลโดย กาญจณี สมเกียรติกุล และยุพา ชุมจันทร์ (กรุงเทพฯ : เจริญวิทย์การพิมพ์, 2519), หน้า 36

⁷ สมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาตำราพระราชาคณะ, ประชุมพงศาวดารภาค 3 ฉบับหอสมุดแห่งชาติ (พระนคร : ก้าวหน้า, 2513) หน้า 37.

⁸ วิชัย ประสงค์ลิขิต, ประวัติและวิวัฒนาการกรมสรรพากร (พระนคร : เอกศิลป์การพิมพ์ 2506

⁹ ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, อำนวยการเมืองของอาณาจักรสุโขทัย, วารสารธรรมศาสตร์, 5 (ตุลาคม มกราคม, 2518 - 2519), หน้า 62

สมัยสุโขทัยนับบทบาทของกษัตริย์ทางเศรษฐกิจ คงเป็นในประเด็นของการพยายามชักจูงให้มีผู้เข้ามาค้าขาย หรือมาอยู่ในเมืองมากๆ เนื่องจากเป็นแคว้นที่เล็กที่เริ่มตั้งตัว เศรษฐกิจสุโขทัยมีความเล็งตั้งข้อความที่ว่า

"เมืองสุโขทัยนี้ดี ในน้ำมีปลาในนามีข้าว เจ้าเมืองบ่เอาจกอบในไพร่ลู่ทาง
เพื่อนจูงวัวไปค้า ชีม้าไปขาย ใครใคร่ค้าช้างค้า ค้าม้าค้า ค้าเงินค้าทองคำ.."

จากจารึกสุโขทัยจะพบคำเกี่ยวกับผลประโยชน์ หรือภาษีอากร คือ "จกอบ" ซึ่งแสดงว่าจะต้องมีภาษีอากรแล้ว แต่มีการยกเว้นภาษีขณะขนสินค้าผ่านด่านให้ ในสมัยพ่อขุนรามคำแหง (พ.ศ. 1820-1860) ในสมัยสุโขทัยนี้ ผู้ปกครองหรือรัฐจะได้ผลประโยชน์จากการส่งส่วย ดอกไม้เงินทองของเมืองประเทศราช หรือหัวเมือง เช่นเมืองชัยนาท¹⁰ และสามารถเกณฑ์แรงงานมาใช้บ้างเป็นครั้งคราว หรือยามสงคราม อาจถือได้ว่าเป็นการเก็บภาษีอย่างหนึ่ง และเป็นภาษีทางตรง ซึ่งผลกระทบได้ยากยิ่งโดยเฉพาะเมื่อยังไม่มี การจ่ายเงินแทนการเกณฑ์ แม้จะถือได้ว่าเป็นการดึงเอาแรงงานส่วนเกิน ของประชาชนมาใช้ แต่สมัยนี้ก็ทำอย่างเบาบางภาระของราษฎรจึงไม่หนักนัก นอกจากการเกณฑ์แล้วยังมีผลประโยชน์จากค่าธรรมเนียมศาล (ส่วนภาษีอีกอย่างที่น่าจะมีคือ "ค่านา" (ภาษีที่ดิน) เนื่องจากไทยเป็นชาติกสิกรรมมานาน จึงน่าจะเก็บผลประโยชน์จากที่ดินบ้าง นอกจากนั้นก็มีหลักฐานว่าสุโขทัยมีตลาดการค้า¹¹ ดังนั้นเมื่อวันกำแพงภาษีแล้วก็อาจมีการเก็บภาษีการค้าในตลาดบ้างเล็กๆ น้อยๆ ส่วนการค้ากับต่างประเทศซึ่งส่วนใหญ่คือจีนนั้น จีนไม่เก็บภาษีจากไทยโดยไทยถวายเครื่องราชบรรณาการ จากการติดต่อกันเรื่อยๆ มาน่าจะเป็นได้ว่าไทยรับวิธีการหลายอย่างจากจีน และค่อยๆ แสดงออกตามกาลเวลาที่ผ่านไป

¹⁰ มรว. คึกฤทธิ์ ปราโมช, ระบอบสังคมและเศรษฐกิจของเมืองชัยนาทสมัยโบราณ (อัสสัมชัญ) หน้า 4.

¹¹ วิชัย ประสงค์สันติ, เรื่องเดิม, หน้า 25 [เรียกตลาด "ปาสาน" เป็นตลาดที่มีห้องหรือร้านเป็นแถวติดต่อกันในภาษาเบอร์เซียเรียก "บาร์ซาร์"]

สำหรับหน่วยเก็บภาษีนั้น เ็นได้ว่ารัฐบาลจัดเก็บเองเนื่องจากประเภทและจำนวนของภาษีอากรน้อย กำลังของรัฐยังคงพอเพียง ทั้งราษฎรก็คงไม่คิดหลบหนีประกอบกับภาษีอาจเป็นสิ่งของมากกว่าเงิน¹² ซึ่งเก็บง่าย ด้วยเหตุผลดังกล่าวการประมวลภาษีไปผูกขาดจัดเก็บน่าจะยังไม่ปรากฏ

สรุปสภาพสังคมศักดินาของสุโขทัยได้ว่าเป็นศักดินาอ่อนๆ แม้จะมีชนชั้นแต่การปกครองก็มีลักษณะครอบครัวพลเมืองจะถูกเกณฑ์บางครั้งบางคราว ปกติมีอิสระในการดำเนินงานทางเศรษฐกิจ มีทั้งกิจกรรมและการค้าขาย โดยมีผู้ปกครองสนับสนุนกิจกรรมทางเศรษฐกิจพอสมควร มีกรรมสิทธิ์ในสิ่งที่ตนผลิต การเรียกร้องผลประโยชน์มีน้อยที่สุดสอดคล้องกับการปกครองแบบศักดินาอ่อนๆ ยุคนี้ไม่ปรากฏหลักฐานการประมวลผูกขาดภาษีอากร

2 สมัยกรุงศรีอยุธยา (พ.ศ. 1893-2310)

ในปลายยุคสุโขทัยนั้นไทยอีกกลุ่ม ก็ได้ตั้งตัวขึ้นเมื่อ พ.ศ. 1893 โดยพระเจ้าอู่ทอง ยุคกรุงศรีอยุธยานี้เป็นยุคที่ยาวนานมาก จนมีการสร้างกฎเกณฑ์ต่างๆ ในสังคมได้ กรุงศรีอยุธยาสิ้นสุด พ.ศ. 2310 โดยเสียเมืองให้พม่า สภาพของสังคมอยุธยานั้นได้รับอิทธิพลจากอินเดียค่อนข้างมาก โดยผ่านทางพราหมณ์ การปกครองแบบศักดินาทวีความเข้มข้นขึ้นตามกาลเวลา ช่องว่างระหว่างผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครองมากขึ้นทุกที กิจกรรมหลักของประชาชนคือการกิจกรรม และประชาชนจะต้องทำงานหนักตลอดเวลา และรัฐก็มีได้ให้อะไรแก่พลเมืองมากนัก¹³ สมัยอยุธยานั้นระบบไพร่ทาสเห็นได้ชัดเจนขึ้น ในขณะที่คนชั้นต่ำทำงานหนักขึ้น แต่คนชั้นสูงกลับมีความเป็นอยู่พุ่มเฟือย มีการสังเวยเครื่องลายครามจากจีนเข้ามาใช้ ในสมัยนี้การติดต่อกับจีนกว้างขวางยิ่งขึ้น จีนได้รับความอุปถัมภ์จากขุนนางไทย และพระมหากษัตริย์มาก โดยเฉพาะสมัยพระเจ้าปราสาททอง จีนมีอิทธิพลมากในสังคมไทย การเคลื่อนย้ายทำได้สะดวกกว่าคนไทย ซึ่งต้องสังกัดมูลนาย ในศตวรรษที่ 17 จีนมาตั้งถิ่น

¹² ควอริช เวลล์, เรื่องเดิม, หน้า 315

¹³ พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์, เจ้าชีวิต (นิพนธ์ครั้งที่ 2, พระนคร : คลังวิทยา, 2505)

ฐานตามลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา เช่น ออยุธยา ปากน้ำโพ ตามหัวเมืองทางใต้ เช่น นครศรีธรรมราช สงขลา บัตตานี และภูเก็ต คนจีน เริ่มมีบทบาททางการค้าให้รัฐ เช่น เป็นเจ้าพนักงานในกรมพระคลังสินค้า คิดบัญชีสินค้าและเป็นลูกเรือ นอกจากนี้จีนยังนำเอาธรรมเนียมในการติดสินบนมาแพร่ให้ไทย คือ ถ้ามีการให้ของขวัญแก่จีนในการติดต่อค้าขาย ก็จะได้รับความสะดวก ลดหย่อนภาษี หรือจนไม่เก็บภาษีเลย¹⁴ ในสมัยกรุงศรีอยุธยามีพลเมืองหนาแน่นขึ้น การค้าขายกับต่างชาติมากขึ้นและเมืองขึ้นก็มีไม่น้อย ดังนั้นผลประโยชน์คงมีมากประกอบกับการปกครองมีรูปคักดินาเข้มขึ้น การถ่ายเทผลประโยชน์จากเบื้องล่างสู่กลุ่มผู้ปกครองย่อมจะถูกกระทำอยู่อย่างสม่ำเสมอและก็เป็นไปได้ง่ายเมื่อการถ่ายเทผลผลิตล้นเกินมีมากขึ้น หน่วยงานที่เป็นตัวแทนในการเก็บพระราชทรัพย์และผลประโยชน์ก็น่าจะมีแล้ว

สภาพสังคมและเศรษฐกิจของอยุธยา

ในสมัยอยุธยาการปกครองรับอิทธิพลอินเดีย โดยผ่านเขมร จึงมีรูปการปกครองแบบคักดินาที่ชัดเจนขึ้น มีการแบ่งกลุ่มอย่างเด่นชัด พระมหากษัตริย์ทรงมีสิทธิและพระราชอำนาจเด็ดขาดตั้งสังคมเอเชียทั่วไป มีราชวงศ์และขุนนางเป็นผู้ปกครองระดักรองๆ ลงมา และมีผู้ถูกปกครอง คือ "ไพร่" และ "ทาส" ซึ่งขาดความมีอิสระเกือบสิ้นเชิงด้วยการมี "สังกัด" และ "นายเงิน"

การปกครอง อยุธยานั้นมีหน่วยราชการมากมายมาตั้งแต่เริ่มตั้งกรุงศรีอยุธยา โดยรับรูปแบบของเขมรมาใช้ การตั้งเมืองก็มีราชธานี ซึ่งกษัตริย์ปกครอง และมีหัวเมืองขึ้นนอกๆ และประเทศราช ส่งราชวงศ์หรือขุนนางที่ไว้วางใจออกไปปกครอง

¹⁴ วิชัย ประสงค์ลิขิต, เรื่องเดิม หน้า 27

การปกครองราชธานี แบ่งหน่วยราชการเป็น 4 หน่วย (จตุสดมภ์) คือ เวียง
วัง คลัง นา ซึ่งมีมาตั้งแต่พระเจ้าอู่ทองแล้ว โดยขุนนางเขมรที่ถูกกวาดต้อนเข้ามาอาจจะ
เป็นผู้ช่วยร่างแบบแผนและกฎหมายต่างๆ ครั้นสมัยพระบรมไตรโลกนาถ การแบ่งส่วนราช
การชัดเจนขึ้นกำหนดคักดินาอาหารและพลเรือนอย่างละเอียด หน่วยงานที่ดูแลผลประโยชน์
๕ ของรัฐก็คือ จตุสดมภ์โดยเฉพาะคลัง ซึ่งก็น่าจะมีผู้อยู่ได้บังคับบัญชาอีกมาก

การปกครองส่วนภูมิภาค ก็มีหมู่บ้าน ตำบล แขวง และ เมือง ซึ่งมีหัวหน้า
ปกครองตามลำดับ บรรดาหัวเมืองภายนอกมีเจ้าเมืองปกครอง ซึ่งทุกหน่วยก็จะจัดการหา
ผลประโยชน์ที่รัฐต้องการ เช่น สิ่งของ หรือแรงงานเข้ามาให้รัฐบาล ตามที่รัฐต้องการและ
นอกจากชนชั้นปกครองและได้ปกครองแล้ว ยังมีชนอีกชั้นซึ่งมีความสำคัญยิ่งในที่นี้ เรียกว่า
"ชนชั้นกึ่ง" ซึ่งจะ เป็นกลไกของรัฐคักดินาอีกอันหนึ่ง ในการดึงเอาผลประโยชน์มาให้รัฐโดย
จัดแบ่งเอาไว้สำหรับตนเองอย่างเพียงพอความสำคัญในฐานะเป็นกลไกเก็บผลประโยชน์ของคน
กลุ่มนี้ ดำเนินมาตลอดสมัยกรุงเก่า ยุคต้น นับเป็นกลุ่มที่ทำลายแรงจูงใจในการผลิตและ
ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ของพลเมืองไทย อย่างเข้มแข็งยิ่ง คนชั้นนี้มักเป็นชาวต่างชาติ
เข้ามาดำเนินงานทางเศรษฐกิจ ในบทบาทที่เห็นได้ชัดคือเป็นพ่อค้า และบทบาทที่ไม่สู้ชัดเจนนัก
ในสมัยอยุธยา คือเป็นหน่วยเก็บผลประโยชน์ของรัฐ บุคคลกลุ่มนี้มีฐานะระหว่าง เจ้าขุนมูล
นายกับไพร่ เป็นกลุ่มให้บริการแก่กษัตริย์ทั้งการค้าและการคลัง เป็นสื่อกลางในการถ่ายเทผล
ประโยชน์ส่วนเกินจากประชาชนมาสู่กลุ่มผู้ปกครอง โดยที่ตนเองย่อมได้ผลตอบแทนทั้งทางตรง
คือรัฐมอบให้และ โดยที่ชักเอาไว้โดย ผลการบ้าง ¹⁵

¹⁵ ญาตา ประภาพันธ์ , ระบบเจ้าภานุายอากร (พิมพ์ครั้งที่ 1, พระนคร, สำนักพิมพ์
สร้างสรรค์) หน้า 42.

ประเภทภาษีอากร

จากกฎหมายต่างๆ ซึ่งตราขึ้นในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนต้น ทำให้รวบรวมประเภทภาษี ซึ่งเรียกรวมๆ ว่า "ส่วยสาอากร" หรือ "ส่วยลัดพัทธยากร" แยกประเภทได้เป็น

1. ส่วย (อาจเป็นการรวมแรงงานเกณฑ์และส่วยสิ่งของแทนแรงงานด้วย)
2. สมพัจฉร (อากรไร่)
3. ค่านา
4. พัทธยา (เป็นค่าภาคหลวง ซึ่งก็คือค่าธรรมเนียมต่างๆ ที่หลวงเก็บ และรวมถึงการรับทรัพย์จากผู้ตายด้วย)

ภาษีอากรต่างๆ พอจะจัดได้เป็น 4 ประเภทใหญ่ๆ คือ จกอบ อากร ส่วย ฤชา¹⁶ รูปแบบภาษี 4 ประเภทนี้ก็ยังคงใช้ไปจนถึงสมัยกรุงธนฯ ด้วย ในที่นี้จะได้อธิบายแต่ละประเภทอย่างคร่าวๆ

1. **จกอบ** เป็นการเก็บชักรส่วนจากสินค้า หรือเก็บเป็นเงินตามขนาดพาหนะที่ขนส่งสินค้า เช่น เรือ เกรียน เมื่อผ่านขนอนทางบกทางน้ำ ในกฎหมายลักษณะอาญาหลวงกล่าวถึงพิกัดว่า 10 ชัด 1 ถ้าไม่ถึง 10 ห้ามมิให้เก็บ จกอบเป็นคล้ายๆ ภาษีศุลกากรเก็บจากการผ่านด่านทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ โดยมีสถานที่ทำการ คือ "ขนอน"

2. **อากร** เป็นการเก็บชักรส่วนผลประโยชน์ที่ราษฎรทำมาหาได้โดยประกอบกิจการต่างๆ เช่น ทำนา ทำไร่ สวน เป็นต้น หรือโดยการใช้สิทธิของรัฐบาล เช่นอนุญาตให้จับปลา เก็บของป่า ต้มสุรา เล่นการพนัน พิกัดนั้นมิแตกต่างกันไปตามลักษณะของสิ่งผลิตหรือกิจการ (ซึ่งสมัยอยุธยายุคต้นมิได้กล่าวถึงพิกัดไว้) เช่น อากรค่านา อากรสุรา อากรบ่อนเบี้ย ท้องสวน ตลาด และอากรค่าน้ำ (การประมง) แต่อากรนี้บางครั้งก็มีลักษณะเป็นภาษีทรัพย์สิน เช่นการเก็บภาษีจากต้นทุเรียน ซึ่งมีได้บ้างว่ามีผลหรือไม่เพียงแต่มีต้นทุเรียนก็เสียภาษี

¹⁶ สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, ลัทธิธรรมเนียมต่าง ๆ ภาคที่ 15 ตำนานภาษีอากรบางอย่างกับพระนิพนธ์อธิบาย (พระนคร : โรงพิมพ์อักษรสาส์น พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ นายหิรัญ สุตะบุตร (2512), หน้า 1-2.

3. **ล่วย** คือการยอมให้บุคคลบางจำพวกลงเงินหรือสิ่งของแทนการมาทำงานให้รัฐด้วยแรงตน ซึ่งล่วยก็อาจแบ่งเป็นเครื่องราชบรรณาการ เกณฑ์ เจลีย์ ทัชยา (การบริบทรับ) ล่วยแทนแรง ซึ่งเครื่องราชบรรณาการก็เป็นสิ่งที่เจ้าเมืองประเทศราชลงมาให้ ส่วนการบริบทรับก็มักจะเป็นในรูปที่ผู้ตายมีความผิด และการเกณฑ์เจลีย์ก็มักทำเป็นครั้งคราว ไม่มีกำหนดตายตัว แล้วแต่สถานการณ์ในขณะหนึ่งๆ เช่น อาจเกณฑ์เงินทองข้าวของจากประชาชนมาเลี้ยงแขกเมือง เป็นต้น ส่วนที่สำคัญ ล่วยแทนแรงงาน ซึ่งตามธรรมดาของระบบศักดินานั้นชายไทยทุกคนที่อายุครบ 18-60 ปี จะต้องถูกเกณฑ์เข้าเวรทำงานให้รัฐเช่นมาทำงานโยธาหรือทำนาให้หลวง ฯลฯ ตามกำหนดเวลา เช่น ปีละ 6 เดือน เป็นการเข้าเวร นี่คือวิธีการเก็บภาษีทางตรงอย่างหนึ่งนั่นเอง โดยเก็บเป็นแรงงาน

4. **ฤชา** เป็นการเรียกเอาจากการทำ การบางอย่างให้แก่บุคคล เช่น ขอโฉนดตราสาร (ที่ดิน) หรือการขึ้นโรงศาล แต่ลาญแบร์ เห็นว่าฤชาเป็นภาษีอากรอย่างหนึ่งด้วย และในตำนานภาษีอากรยังอธิบายว่าเป็นการบริบทรับสมบัติจากผู้ตายด้วย

ฤชาน่าจะถือได้ว่าเป็นภาษีอากร เพราะเป็นการถ่ายเทจากเงินทองของราษฎรไปสู่รัฐบาล แม้จะถือว่าเป็นประโยชน์เฉพาะตัวบุคคล แต่ความจริงก็เป็นประโยชน์แก่สังคมด้วยเช่น ให้ความยุติธรรมแก่สังคม บัองกันการทะเลาะวิวาทซึ่งอาจทำให้เกิดความไม่สงบในสังคมด้วย

อัตราภาษีอากร

ช่วงอยุธยาตอนต้นไม่มีอัตราที่เด่นชัด นอกจากพวกจังกอบหรือชนอนที่กล่าวว่าจะเก็บ 10 ซัก 1 ดังมาตรา 10 ของการลงโทษในกฎหมายอาญาหลวง

"10 มาตราหนึ่ง นายพระชนอนธนบุรี ชนอนน้ำชนอนบกแห่งใดๆ ในพระนครศรีอยุธยา และจะเก็บจังกอบในลำเภานาวาเรือใหญ่ หรือน้อยก็ดี หนบกหนเกวียน หนทางอันจะเข้าถึงชนอนใน ท่านให้นับสิ่งของจนถึงลิบ ถ้าถึงลิบไซร์ ท่านจึงให้เอาจังกอบนั้นหนึ่ง ถ้ามิถึงลิบไซร์ท่านมิให้เอาจังกอบนั้นเลย ถ้าผู้ใดเก็บท่านให้ไหมเอาหนึ่ง เป็นสอง และให้ตีด้วย

ไม่หวาย 15 ที่ ถ้าแลผู้ใดลักลอบเอาส่วนลึงของอันจะเป็นจิ้งกอบนั้นชุ่มซ่อนหนีไป นายชนอนจับได้ไซ้ให้เอาผู้นั้นไล่ชื่อไว้ และให้ไหมจิ้งกอบอันหนึ่งเป็นลิ ...¹⁷"

ที่กล่าวมาแล้วนั้นก็เป็นเรื่องราวของการภาษีอากร ในสมัยสุโขทัย และอยุธยาอันเป็นช่วงเวลาก่อนสมัยกรุงเพทฯ ซึ่งจะเห็นได้ว่าในตอนปลายอยุธยาได้มีหลักฐานที่บ่งถึงการประมวลภาษีอากรโดยเอกชนแล้ว และรูปแบบของการภาษีอากรและการปกครอง ซึ่งรวมถึงหน่วยบริหารต่าง ๆ ในยุคอยุธยาต่อมาที่ยอดมาถึงสมัยต่อมาคือสมัยกรุงเพทฯ ด้วยในบทต่อไปจะเป็นการภาษีอากรของกรุงเพทฯ ยุคต้น (รัชกาลที่ 1 - ต้นรัชกาลที่ 5 ก่อน พ.ศ. 2416) ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงบ้างเล็กน้อย โดยเฉพาะในประเด็นของการฟื้นฟูระบบผูกขาดภาษีอากร ในรัชกาล พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว และจะมีการปรับปรุงขนานใหญ่อีกครั้งใน รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อทรงมีพระราชอำนาจเต็ม

3 สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น (พ.ศ 2325 - 2416)

สมัยกรุงเพทฯ นี้บ้านเมืองมีความมั่นคงกว่าสมัยกรุงธนบุรี การฟื้นฟูเศรษฐกิจเริ่มทำได้บ้าง สภาพบ้านเมืองเรียบร้อยยิ่งขึ้น จะเห็นได้จากการที่มีการชำระกฎหมายเก่า และออกกฎหมายใหม่หลายฉบับในรัชกาลที่ 1 แต่อย่างไรก็ดี รัชกาลที่ 1 และ 2 นี้ยังเป็นรัชสมัยที่เศรษฐกิจยังไม่ฟื้นตัวมากนัก ดังนั้นการภาษีอากรใน 2 รัชกาลนี้จึงถือได้ว่า ยังอยู่ในภาวะชงักงัน ส่วนรัชกาลที่ 3 เป็นช่วงเฟื่องฟูของภาษีอากร อาจเป็นเพราะทรงเกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 2 จึงทำให้ทรงเข้าใจช่องทางที่จะหารายได้เข้าพระคลัง ได้มากกว่ากษัตริย์องค์ก่อนๆ ซึ่งได้กล่าวต่อไป

¹⁷ เล็กียร ลายลักษณ์, "พระธรรมมัญญู" ประชุมกฎหมายประจำศกเล่ม 1 (พระนคร : โรงพิมพ์เตลิเมล์ พ.ศ. 2483, หน้า 254.

1. ภาษีอากรในสมัยรัชการที่ 1 และ รัชกาลที่ 2

การเก็บภาษีอากรและการปกครอง¹⁸ ของสมัยนี้ก็เลียนแบบกรุงศรีอยุธยาและธนบุรี แต่การภาษีอากรมีการเปลี่ยนแปลงอีกต่อตราบ้าง

ภาษีอากรในรัชกาลที่ 1 (พ.ศ. 2325 - 2352) สมัยนี้การจ่ายภาษีอากรโดยแรงงานคือ การเข้าเวรปีละ 4 เดือน เช่นเดียวกับสมัยกรุงธนบุรี แต่สมัยนี้ถ้าไม่ประสงค์จะเข้าเวรก็เสียเงินแทนเดือนละ 6 บาท เป็นปีละ 24 บาท แล้วแต่จะเลือก ไพร่มีกยอมเสียเงิน (ถ้ามี) เพื่อให้พ้นจากความยุ่งยากจุกจิกทั้งหมด ส่วนทาสนั้น เดิมเคยทำงานให้นาย 6 เดือน ทำราชการ 6 เดือน สมัยนี้แก้เป็น ทำงานให้นาย 4 เดือน ราชการ 4 เดือน ทำงานตนเอง 4 เดือน¹⁹ พิจารณาเพียงผิวเผินคล้ายกับว่าทาสได้รับโอกาสดี แต่ความจริงเปล่า เพราะทาสไทยมิได้มีทรัพย์สินของตนเองมากมายนัก อาจมีเพียงที่ดินถือครองเพียงเล็กน้อย ซึ่งไม่พอที่จะทำกิน ทรงทำบัญชีไพร่ใหม่เพื่อป้องกันการหลบหนี สำหรับไพร่หลวงนั้น เมื่อได้มาเข้าเวรเสียภาษีให้หลวงแล้วก็มีใบเสร็จให้เรียกตราภูมิคุ้มห้าม ซึ่งการจะได้หนังสือนี้มีใช้ได้เปล่าๆ ยังต้องจ่ายเงิน 9 ตำลึง 2 สลึง (36 บาท 2 สลึง) เพื่อการให้ลดหย่อนอากรบางอย่างเล็กน้อยๆ ในรัชกาลนี้มีการค้าขายผูกขาดโดยรัฐและเอกชนคือบรรดาเสนาบดีผู้ใหญ่ เช่น เสนาบดีกรมท่า ส่วนที่เป็นพ่อค้าจริงๆ ก็ล้วนเป็นพ่อค้าจีนแทบทั้งสิ้น²⁰ และชาวจีนเหล่านี้ จะกลายเป็นตัวแทนทางการคลังของรัฐบาลในเวลาต่อๆ ไป ผลประโยชน์จากการค้า ทำให้รัฐได้รับค่าภาษีปากเรือ ภาษีขาออกกำไรจากการค้า โดยพระคลังการเลือกซื้อสินค้าได้ก่อน ฯลฯ

¹⁸ ควอริช เวลล์, เรื่องเดิม, หน้า 143

¹⁹ เสถียร ลายลักษณ์, "พระราชกำหนดใหม่" ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 2 (พระนคร : โรงพิมพ์เดลิแมส, 2478), หน้า 445-466.

²⁰ เสถียร ลายลักษณ์, ประวัติศาสตร์ไทย ฉบับพัฒนาการ เล่ม 1 (พระนคร : อักษรเจริญทัศน์, 2508), หน้า 25-27.

ภาษีอากรสมัยนี้ จึงเป็นลักษณะเดิม คือ จังกอบ ส่วย อากร และ ฤชา ภาษี 3 อย่างแรกนั้น จะพบว่าราษฎรคนหนึ่งๆ มักจะต้องเสียซ้ำซ้อน เช่นผู้ที่ทำสวนต้องเสียอากรค่าสวน ถ้าหากนำผลผลิตผ่านด่านก็เสียค่าผ่านด่านถ้าประสงค์จะทำงานทั้งปีติดต่อกันก็ต้องจ่ายส่วยแทนแรงงานด้วย และราษฎรซึ่งเป็นกสิกรก็มักจะยินยอมจ่ายเงินเพื่อมิให้เสียการผลิตซึ่งต้องอาศัยการดูแลอย่างสม่ำเสมอ ระบบที่ราษฎรเป็นทรัพย์สินของพระมหากษัตริย์เช่นนี้ เป็นผลเสียต่อการพัฒนาประเทศ เพราะราษฎรจะต้องทำตามที่รัฐต้องการมากกว่าจะมีความคิดริเริ่มในการผลิต

ภาษีอากรสมัยรัชกาลที่ 1 มิใช่มีประเภท²¹ คืออากรสุรา อากรบ่อนเบี้ย อากรขนอน (ภาษีผ่านด่านภายในและภาษีศุลกากร) อากรตลาด อากรค่าน้ำ (เก็บตามเครื่องมือที่ใช้) อากรสวน อากรสมภักษร (อากรการเพาะปลูก) ค่านา ซึ่งเก็บเป็นทางข้าวและเก็บของส่วยในรูปสินค้าต่างๆ (ซึ่งเป็นภาษีแทนการเข้าเวรของไพร่ และเครื่องราชบรรณาการจากหัวเมืองขึ้น)

รายได้จากภาษีอากรในรัชกาลนี้คงจะไม่สูงนัก รายได้ส่วนใหญ่คงจะมาจากการค้าลำแพ และการค้าผูกขาดของหลวง ชุนนางและพ่อค้า บางครั้งเรือที่บรรทุกสินค้าไปก็ขายเสียด้วย²²

สมัยรัชการที่ 2 (พ.ศ. 2352 - 2367) อันเป็นรัชสมัยที่ประเทศเริ่มจะเป็นปึกแผ่นขึ้นบ้าง ดังนั้นภาษีอากรต่างๆ น่าจะมีการรื้อฟื้นมาใช้มากขึ้นกว่ารัชกาลแรก แต่ทว่าลักษณะส่วนใหญ่ก็คงดำเนินตามรูปเดิม การแก้ไขก็มีบ้าง เช่นอัตราการเข้าเดือนของไพร่ลดลงเหลือเพียง 3 เดือน²³ ซึ่งเท่ากับภาษีแรงงาน (รายหัว) ลดเหลือปีละ 18 บาท

²¹ เสถียร ลายลักษณ์, "พระราชกำหนดใหม่" เรื่องเดิม, หน้า 532-534

²² เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชการที่ 1 (พระนคร : องค์การค้าคุรุสภา 2524) หน้า 345.

²³ เสถียร ลายลักษณ์, "กฎหมายชำระเลข" ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 4 (พระนคร : โรงพิมพ์เดลิเมลล์ 2478), หน้า 4-7

เนื่องจากอัตราต่อเดือนมิได้เปลี่ยน การค้ายังตกในมือจีนเช่นเดิม²⁴ (ซึ่งเป็นทางรั่วไหลอีกทางหนึ่งเพราะจีนมิได้หวังจะเข้ามาอยู่ในเมืองไทยอย่างถาวร) การค้าของหลวงซึ่งมีพระคลังเป็นหน่วยดำเนินงาน มีกรมหมื่นเจษฎาบดินทร์ (เป็นกษัตริย์องค์ต่อมา) เป็นกำกับการกรมพระคลัง มีสมญานามว่า "เจ้าลัวะ" สมัยนั้นสินค้าผูกขาดมี 10 ประเภท บางประเภทห้ามส่งออก เช่น ข้าว และ สมัยนี้เริ่มมีการผูกขาดพริกไทย กระวาน และร่ง ส่วนการผูกขาดสินค้าเข้าก็มีปืนและดินปืน²⁵ การกะประมาณรายได้ตัวเงินและสิ่งของซึ่งมีประมาณ 5 ล้านกว่า²⁶ สมเด็จพระยาตากษัตริย์ราชานุภาพ ทรงให้ข้อคิดเห็นว่า จำนวนเงินที่ครอบงำได้กล่าวถึงคงสืบเอาจากพ่อค้า "บัญชีที่ได้จะเอาเป็นแน่อนมิได้ แต่ที่ว่าผลประโยชน์แผ่นดินได้น้อยนั้นเป็นจริง"²⁷ ดังนั้นจำนวนภาษีอากรในรัชกาลนี้จึงไม่อาจยึดถือได้ นอกจากรู้ได้ว่ามีเงินรายได้น้อย และที่เราทราบคือประเภทภาษีอากร ซึ่งตามบันทึกของครอเฟิต และเจ้าพระยาทิพากรวงศ์ มีดังนี้ ภาษีที่ดิน ภาษีสุรา ภาษีการพนัน ภาษีการประมง ภาษีโรงเรือน ภาษีต่างด้าว (ภาษีผูกบั้งจีน) ซึ่งเริ่มเก็บในรัชกาลนี้ รายได้จากของต้องห้ามมีกำไรจากการให้ลับทานตีบุก ไม้ฝาง ริงนกนางแอ่น พริกไทย กฤษณา รง ตะกั่ว กระวานและรัก งาช้าง ภาษีผ่านด่าน อากรฟองเต่าตนุ น้ำตาล กระจดาษา อากรสวน ส่วนอัตราภาษีอากร²⁸ เช่น

จังกอบ เก็บจากสินค้าผ่านด่าน 10 ชัก 1 ถ้าเป็นเรือคิดปากเรือวาละ 12 บาท
ถ้าเป็นเรือชาวต่างประเทศมีอีกอัตรา (เป็นการเลือกปฏิบัติแก่ประเทศคู่ค้าต่าง ๆ กัน) ล่วงและบั้งจีน ล่วงคิดตามอัตราค่าแรง

²⁴ กรมศิลปากร, เอกสารครอว์ฟอร์ด, แปลโดยไพโรจน์ เกษมณังกิจ (นครหลวงฯ : โรงพิมพ์การศาสนา, 2515), หน้า 4.

²⁵ ควอริช เวลส์, เรื่องเดิม, หน้า 333

²⁶ สมเด็จพระยาตากษัตริย์ราชานุภาพ พระราชพงศาวดารรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ 2, (พระนคร : กรมศิลปากร 2511), หน้า 391.

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 391.

²⁸ สมเด็จพระยาตากษัตริย์ราชานุภาพ "อธิบายตำนานภาษีอากร" เรื่องเดิม, หน้า 7.

ส่วนบั้งเงินนั้นเก็บ 3 ปี ครั้งในอัตรา 1.50 บาท (ต่อ 3 ปี)

อาการสุรา ไม่มีอัตรา

ภาษีโรงเรือน (ขายของ) เรือขายข้าว 2 บาท ต่อปี

ขายผ้า 5 บาท ต่อปี ฯลฯ

ค่านา เก็บเป็นทางข้าว 2 ถึงครึ่งต่อไร่

ลมภักษร (อาการเพาะปลูก) อ้อย 2 ไร่ ต่อแปลง

ใบยา 1 ไร่ ร้อยต้น

อัตราอากรสวนแล้วแต่ชนิดของพืช เช่น ทุเรียนต้นละ 1 บาท

2. ภาษีอากรในสามรัชกาลหลังของกรุงรัตนโกสินทร์ยุคต้น (รัชกาลที่ 3 - ต้นรัชกาลที่ 5)

ในสมัยรัชกาลที่ 3 แผ่นดินพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2367-2394) เป็นรัชสมัยที่รายได้จากภาษีอากรของไทยรุ่งเรืองมาก เนื่องจากการที่พระนั่งเกล้าฯ ทรงหันมาใช้วิธีการประมูลผูกขาดภาษีอากรอย่างเข้มข้น เพื่อให้ได้เงินจำนวนมากและแน่นอน ซึ่งเป็นผลดีสำหรับฝ่ายปกครอง วิธีนี้มีลักษณะเป็นการค้าอยู่ไม่น้อย เพราะผู้ที่แข่งขันประมูลก็ล้วนหวังผลประโยชน์ด้วยกันทั้งนั้น ซึ่งผู้ทำภาษีอากรผูกขาดมักจะคบหาขุนนาง เพื่อความสะดวกในการประมูลภาษีอากร

พระเจ้าอยู่หัวองค์นี้ ทรงเคยกำกับราชการกรมท่ามาก่อน จึงทรงชำนาญในด้านการแสวงหารายได้เป็นอย่างดีแม้ว่าจะเป็นผู้ผูกขาดการเฟื่องฟูของรายได้ แต่รายจ่ายก็ท่วมท้นเช่นกัน โดยเฉพาะการศาสนา และ "การเลี้ยงดูเจ้านายเป็นเนืองนิตย์"²⁹ การที่รัฐบาลนี้ ได้เร่งรัดปรับปรุงวิธีการภาษีอากรอย่างมากก็เนื่องมาจากทรงทราบว่า ในรัชกาลที่ 2 รายได้แผ่นดินได้ไม่พอจ่าย ครั้นมาถึงรัชกาลที่ 3 มีศึกสงคราม จำเป็นต้องการเงินใช้ราชการมากกว่าแต่ก่อน³⁰ ทั้งการใช้จ่ายทางด้านศาสนาในรัชกาลนี้มีมากเป็นพิเศษ ทรงทูล

²⁹ เล่ห์ท่อน ศุภโลภณ, เรื่องเดิม, หน้า 198.

³⁰ กรมสรรพากร, กรมสรรพากรภายนอก (พระนคร : โรงพิมพ์อักษรสาส์น กรมสรรพากรจัดเป็นอนุสรณ์ในงานฉลองวันประสูติครบรอบ 100 ปี ของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ 2505), หน้า 6.

บำรุงวัดวาอารามมา ถึงกับ "ใครสร้างวัดก็เป็นคนโ برد" ดังนั้นพระองค์จึงทรงพยายาม
 แสวงหารายได้มาชดเชยให้พอเพียงกับรายจ่าย จึงเกิดการปรับปรุงครั้งใหญ่ขึ้น โดยเฉพาะ
 หลังจากทำสัญญาเบอร์นี (พ.ศ. 2369) การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญคือ การเปลี่ยนจากระบบ
 การค้าผูกขาดที่กษัตริย์ทรงดำเนินการ มาเป็นระบบให้เอกชนทำการผูกขาดภาษี และผู้ที่
 ได้รับทำส่วนมากเป็นชาวจีน ซึ่งชาวจีนนี้มีบทบาทในเมืองไทยมานานแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
 ด้านการค้า ในสมัยอยุธยาชาวจีนอพยพเข้ามา มาก เริ่มแรกก็ทำการค้าลำเภา ซึ่งเป็น
 การค้าระหว่างประเทศก่อน ต่อมาเมื่อได้ตั้งหลักแหล่งในเมืองไทยแล้วก็ขยายทำการค้า
 ภายในประเทศ โดยการกระจายอยู่ตามเมืองท่า โดยเฉพาะทางภาคใต้ และบางส่วนก็อยู่ใน
 กรุง การค้าภายในเขาจะไปตามหมู่บ้านที่อยู่ใกล้ๆ และนำของไปแลกเปลี่ยนกับสินค้า
 ของชาวชนบท ส่วนอาชีพอื่นก็เช่นการเลี้ยงสุกร ทำสวนผัก ทำราชการตำแหน่งสำคัญๆ เป็น
 นักศิลปะ ฯลฯ คนจีนค่อยๆ ครอบคลุมเศรษฐกิจไทย และเขาได้สถานภาพดีมากในสังคม
 ไทย มีอิสระมากกว่าคนไทยเจ้าของประเทศ เพราะไม่ต้องมีสังกัดสามารถเคลื่อนย้ายไปมา
 ได้สะดวก ในตอนปลายอยุธยานั้น จึงมีตำแหน่งสำคัญในราชการ เป็นนักการเงินเป็นผู้ตรวจ
 สอบบัญชีภาษีแต่หลังจากกรุงแตก พ.ศ. 2310 แล้ว การครอบงำเศรษฐกิจไทย
 โดยชาวจีนก็หยุดชะงักลงช่วงหนึ่ง ต่อมาเมื่อไทยตั้งกรุงอีกครั้ง จีนก็อพยพเข้ามาอีกเรื่อยๆ
 และเข้ามาครอบงำเศรษฐกิจที่ละน้อยๆ จีนเข้ามาทำการค้าทั้งภายในและต่างประเทศ
 โดยการค้าภายนอกนั้น เขาเข้าไปมีส่วนร่วมในการทำการค้ากับหลวงมาก ในระหว่างรัช
 กาลที่ 2 และ รัชกาลที่ 3 การเก็บภาษีมีการเก็บแบบผูกขาด โดยประชาชนจ่ายเงินภาษี
 ให้กับกลุ่มเจ้าภาษีนายอากร โดยเจ้าภาษีจะประมูลเสนอเงินจำนวนหนึ่งให้กับรัฐและกำไร
 ของเจ้าภาษีเหล่านี้ ขึ้นกับการติดตามเก็บเงินอย่างเข้มแข็ง ในที่แรกๆ ก็มีการประมูลภาษี
 โรงร้าน เรือ ฯลฯ ภายหลังมีการประมูลเก็บภาษีผลผลิตและที่ดิน ด้วยวิธีการทำภาษีผูก
 ขาดนี้เอง เจ้าภาษีจีนจึงมีลักษณะเป็นนายหน้าจัดเก็บภาษีให้รัฐตามสัญญา ในช่วงหลังจาก
 การทำสัญญาเบอร์นีในต้นรัชกาลที่ 3 แล้ว การลดของการค้าผูกขาดและยกเลิกประเพณี
 การค้าขายของราชการบางประการ เช่น ลดรายการสินค้าต้องห้ามลงมาก เว้นแต่สินค้า
 บางอย่างทำให้รายได้หลวงลดลง รัฐบาลจึงต้องหันมาใช้วิธีการผูกขาดภาษีโดยเอกชนมากขึ้น
 โดยให้จีนมีสิทธิผูกขาดการค้าซื้อสินค้าภายในและการส่งออก แต่ให้ส่งเงินจำนวนหนึ่งให้รัฐ เงิน
 ตอบแทนนี้เรียกว่า ภาษีอากร (บางส่วนก็ต้องส่งให้รัฐก่อน) นับเป็นการทดแทนรายได้ ส่วนที่

ลดลงบ้างจากสัญญาเบอร์นี้ วิธีการผูกขาดโดยเอกชนนี้ ผู้ผลิตสินค้าบางอย่าง เช่น ชาลัตว์ ต้องขายสินค้าให้เฉพาะผู้ได้สิทธิคือเจ้าภาษีด้วย เจ้าภาษีจะต้องส่งเงินเป็นงวดๆ ให้แก่รัฐจนครบ การเก็บภาษีโดยเอกชนนี้ขึ้นทุกที เพื่อเป็นการชดเชยการลดลงของการค้าลำภา³¹ ของหลวง และเพื่อหาเงินให้พอกับการใช้จ่าย วิธีดังกล่าวนี้ได้รับผลสำเร็จมาก ถือเป็น การทดแทนการเก็บภาษีโดยตรงของรัฐ และการผูกขาดสินค้าของหลวง

สำหรับภาษีทางตรงอันหนึ่ง คือการเกณฑ์แรงงานนั้น ระบบไพร่มิได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างใดในรัชกาลนี้เพียงแต่ว่าความต้องการตัวเงินมากกว่าแรงงาน แต่ถ้าผู้ใดจะจ่ายภาษีเป็นแรงงานก็ต้องมาทำงาน 3 เดือน หรือจ่ายเงิน 18 บาท ยกเว้นหญิง ภิษุ ขุนนาง ราชวงศ์ และชายที่อายุต่ำกว่า 18 ปี

ในรัชกาลนี้ผู้สำเร็จราชการอินเดียของอังกฤษแต่งตั้งให้นายร้อยเอก เฮนรี เบอร์นี เข้ามาทำสัญญาเป็นผลสำเร็จ ข้อความในสัญญาก็คือ ยอมให้ไทยเก็บค่าปากเรือซึ่งบรรทุกสินค้าเข้ามาขายตามขนาดกว้างของเรือคิดเป็นวาละ 1,700 บาท ถ้าเป็นเรือเปล่าบรรทุกแต่อับเฉาเข้ามาหาซื้อสินค้าเก็บวาละ 1,500 บาท เมื่อได้เก็บค่าปากเรือเช่นนี้แล้ว รัฐบาลไทยจะไม่เก็บภาษีอากรอย่างอื่นอีกจากสินค้าที่บรรทุกเข้ามาและออกไป ในรัชการที่ 4 ประเทศอังกฤษได้ทำสัญญากับประเทศไทยเรียกว่า สนธิสัญญาบาวริง ลงนามที่กรุงเทพฯ วันที่ 17 เมษายน 2398 ใ้สัตยาบัน เมื่อวันที่ 5 เมษายน 2399 สำระสำคัญของสัญญานี้มี 3 ประการด้วยกัน คือ ขอตั้งสถานกงสุล ขอเขตเช่าสำหรับคนอังกฤษและเรื่องพิกัดอัตราศุลกากร ซึ่งมีความตอนหนึ่งว่า "ภาษีเบิกร่องหรือค่าปากเรือที่เก็บตามสัญญาฉบับปี ค.ศ. 1826 (พ.ศ. 2369) นั้น เป็นอันยกเลิกและให้เก็บภาษีขาเข้าแทน ให้รัฐบาลสยามเรียกเก็บได้แต่เพียงร้อยละ 3 แห่งราคาของสินค้านั้น เท่านั้น และถ้าหากมีปัญหาว่าสินค้าใดมีราคาเท่าใด เจ้าหน้าที่ฝ่ายศุลกากรฝ่ายไทยกับกงสุลอังกฤษจะได้ร่วมพิจารณา และกำหนดราคาอันเป็นธรรมเนียมและสมควร" ชาวบ้านจึงเรียกภาษีศุลกากรที่เรียกเก็บว่าภาษีร้อยชักสาม ประเทศอื่นๆ ได้ทยอยกันเข้ามาทำสัญญาผูกมัดรัฐบาลไทยทำนองเดียวกับที่ทำไว้กับรัฐบาลอังกฤษ ใน

³¹ พระยาอนุমানราชธนะ, ตำนานศุลกากร, (พระนคร : โรงพิมพ์ พระจันทร์ พิมพ์ เป็นที่ระลึกในงานพระราชทานเพลิงศพ พระวรวงศ์เธอพร้อมพงศ์อิริราช ต้นฉบับจากกรมศิลปากร, 2482), หน้า 1.

รัชกาลนี้ ได้มีประกาศฉบับหนึ่ง เป็นหมายประกาศของเจ้าพระยาศรีสุรยวงศ์ ว่าที่ลุ่มทกลา
โหม เมื่อวันที่พฤหัสบดี เดือนอ้าย ขึ้น 12 ค่ำ ปี จุล จัลศักราช 1227 (ตรงกับปี พ.ศ. 2408)
โดยอ้างพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ สั่งว่า "ตั้งแต่นี้สืบไป ให้บังคับเจ้าภาษีให้ยกโรง
ภาษีบรรดาตั้งเก็บเรียงอยู่ ณ แขวงหัวเมืองให้มารวมตั้งติดอยู่กับด่านจ่งทุกแห่งทุกตำบล
ราษฎรจอดด่านแล้วให้เจ้าภาษีมาตรวจดู สิ่งของที่ต้องตามาษีก็ให้เจ้าภาษีเรียกเก็บเอาแต่
ราษฎรตามพิกัดท้องที่ เมื่อเจ้าภาษีมีความวิวาทกับราษฎรจะได้อ้างชาวด่านเป็นพยาน ถ้าชาว
ด่านจับของต้องห้ามได้หรือชาวด่านวิวาทกับราษฎรจะได้อ้างเจ้าภาษีเป็นพยานห้ามไม่ให้ภาษีแยก
ย้ายตั้งอยู่ห่างจากด่านเหมือนแต่ก่อน" ตั้งแต่นั้นมาสถานที่ตั้งด่านและโรงภาษีจึงอยู่ติดกันหรือ
อยู่ในสถานที่เดียวกัน ในสมัยรัชกาลที่ 5 เลิกวิธีผูกขาดการเก็บภาษีได้แยกเก็บภาษีขาเข้า
ร้อยชักสาม ส่วนหนึ่งขึ้นกรมทกลาโหม ภาษีข้าวขาออกขึ้นกรมท่า ส่วนภาษีเบ็ดเสร็จเป็นภาษี
ผูกขาดขึ้นต่อพระคลังสินค้า สำหรับท่าในหัวเมืองขึ้นอยู่กับกรมมหาดไทยและทกลาโหม ต่อมา
ในปี พ.ศ. 2422 เมื่อเจ้าพระยาภาสกรวงศ์ (ชุมพร บุณนาค) ได้รับแต่งตั้งให้บังคับบัญชา
กรมศุลกากร * ได้ออกประกาศมีข้อความตอนหนึ่งว่า "โรงภาษีสินค้า ฤ ภาษีร้อยชักสามอยู่ทุก
วันนั้น ตั้งแต่นี้ต่อไปจะได้เป็นโรงภาษีสินค้าของแผ่นดินในวันปีใหม่คือวันอาทิตย์ ขึ้นหนึ่งค่ำ
เดือนห้า ปีมะแม ยังเป็นจัตวาศก ศักราช 1244 ตรงกับวันที่แปด เดือนเอปริล คริสต์ศักราช
1883** และใน

* คำว่า "ศุลกากร" เจ้าพระยาภาสกรวงศ์ (ชุมพร บุณนาค) เป็นผู้คิดค้น
ให้ตรงกับคำว่า Customs ในภาษาอังกฤษและตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.
2525 คำว่า ศุลก (สุนละกะ) แปลว่า เนื่องด้วยการเก็บอากรจากสินค้าขาเข้า และขา
ออก (ภาษาสันสกฤต เขียนว่า ศุลก ภาษาบาลี เขียนว่า สุงก) คำว่าศุลกากรจึงแปลว่า
ค่าอากรที่เรียกเก็บจากสินค้าขาเข้าและขาออก

** คำประกาศฯ โดยรับสั่งตั้งกล่าวข้างต้น ชุนอักษรสมบัติ เลมียนตรา
กรมพระคลังมหาสมบัติฯ ทอรัชฎากรพิพัฒน์ กรุงเทพฯ ณ วันศุกร์ เดือนสี่ แรมเจ็ดค่ำ
ปีมะเมีย จัตวาศก จุลศักราช 1244

ล้นพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมขุนพิทยลาภพฤฒิธาดา ทรงเป็นอธิบดีกรมศุลกากร มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติภายใน ร.ศ. 111 ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับความผิดฐานลักลอบหนีศุลกากรว่า " ถ้าผู้ใดขึ้น ไม่แหว่ด่านภาษีหรือลักลอบเอาสิ่งของต้องภาษีสลวงเลยด่านตำบลที่กล่าวแล้วไป เจ้าพนักงานตรวจจับได้จะต้องปรับโทษครั้งหนึ่งไม่เกิน 4 เท่าราคาของที่ลักลอบหนีภาษี โดยประ โยคพยายามนั้น จะต้องริบเป็นของหลวงตามพระราชบัญญัติภายในหมวด 6 ว่าด้วย "การปรับโทษ" มาตรา 83, 84

ในปี พ.ศ. 2452 (ร.ศ.128) กรมศุลกากรจึงได้ร่าง Trade and Customs Regulations 128 (1909) ขึ้น ตามหลักในกฎหมายอังกฤษฉบับหนึ่ง ลงวันที่ 24 กรกฎาคม ค.ศ.1879 (พ.ศ.2419) ชื่อ Customs Consolidation Act, 1879 และโดยอัครราชคฤ ยไมตรี รัฐบาลไทยได้ส่ง Draft of Proposed Trade and Customs Regulations for the Kingdom of Siam, R.S. 128 (1909) นี้ไปให้ต่างประเทศที่มีสัมพันธไมตรีกันอยู่ พิจารณาด้วย การพิจารณาร่างข้อบังคับการค้าและการศุลกากรดังกล่าว ได้ยึดเยื่อมาจากกระท่ง รัฐบาลเจรจาแก้ไขสนธิสัญญากับนานาประเทศเสร็จสิ้นลงไปในปี 2469 อันมีผลผ่อนคลายข้อผูกมัดต่าง ๆ ลงเป็นอันมาก โดยเฉพาะอิสรภาพในการภาษีศุลกากร ร่าง Trade and Customs Regulations 128 (1909) จึงได้รับการปรับปรุงแก้ไขตราออกไปใช้ในปีนั้นในรูป "พระราช บัญญัติศุลกากรพุทธศักราช 2469" อันเป็นการวางรากฐานแห่งการศุลกากรลงไว้และใช้ปฏิบัติสืบ มาจนบัดนี้" ³²

พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 ได้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายครั้งเพื่อ ให้สอดคล้องกับสภาพการณ์และนโยบายต่าง ๆ ในแต่ละยุคสมัย พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 จึงถือเป็นแม่บทใหญ่ของกฎหมายศุลกากร ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของศุลกากร และความ รับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งหลักปฏิบัติทั่วไป ตลอดจนความผิด และโทษของการลักลอบ หลีกเลี่ยงหรือฝ่าฝืนกฎหมายศุลกากร

³² มานิต วิทยาเต็ม, "ภาษีและกฎหมายศุลกากร" พิมพ์ครั้งที่ 5 ,
กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์บูรพาศิลป์, 2529 หน้า 4

ลักษณะและวัตถุประสงค์ของการจัดเก็บภาษีศุลกากรไทยในปัจจุบัน

การบริหารงานระบบภาษีของไทยไม่ได้ขึ้นอยู่กับระบบภาษีทางตรง (direct tax) หรือภาษีทางอ้อม (indirect tax) หรือเป็นภาษีที่เรียกเก็บจากทรัพย์สินหรือจากโภคภัณฑ์โดยชัดแจ้ง แต่แบ่งออกตามหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้จัดเก็บ ได้แก่ กรมสรรพากร กรมศุลกากรและกรมสรรพสามิต ลังกัตกระทรวงการคลังเป็นหลัก นอกจากนี้ยังมีส่วนราชการอื่นที่ทำหน้าที่จัดเก็บภาษีพิเศษบางชนิด เช่น กรมทรัพยากรธรณี กรมตำรวจ กรมป่าไม้ กรมการปกครอง กรมโบราณคดี โทรเลข ฯลฯ ทั้งนี้ หน่วยงานจัดเก็บภาษีสังกัดกระทรวงการคลัง เป็นหน่วยงานหลักในการจัดเก็บถึงร้อยละ 95 ของปริมาณภาษีอากรทั้งหมด โดยแต่ละหน่วยงานต่างก็ใช้เครื่องมือในการจัดเก็บอันได้แก่ กฎหมายซึ่งอาจเป็นพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด เพศบัญญัติ ฯลฯ เป็นเอกเทศต่างกันไป ทำให้เกิดความยุ่งยากในการบริหารงานภาษีอากร และมีปัญหาในทางปฏิบัติจนเป็นช่องทางรั่วไหลและเกิดการทุจริตกันโดยทั่วไป ถึงกับมีการกล่าวกันว่า รัฐอาจมีรายได้จากภาษีอากรเพิ่มขึ้น โดยไม่จำเป็นต้องเพิ่มอัตราภาษี หรือริเริ่มเก็บภาษีประเภทใหม่ขึ้นอีก ถ้าหากสามารถปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีให้ได้เต็มเม็ดเต็มหน่วยอย่างแท้จริง

สำหรับภาษีศุลกากรในปัจจุบันเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของรัฐ ถึงแม้ว่ารัฐบาลมีนโยบายที่จะแสวงหารายได้จากการเก็บภาษีทางตรงมากขึ้น เพราะมีความเป็นธรรมในการจัดเก็บมากกว่าก็ตาม³³ แต่รัฐบาลก็ยังต้องพึ่งพารายได้จากภาษีศุลกากร และมีความจำเป็นต้องจัดเก็บอยู่ ดังนั้น ภาษีศุลกากรจึงมิได้ลดบทบาทลงแม้แต่น้อย แต่กลับทวีความสำคัญในการพัฒนาประเทศอย่างยิ่งยวด เพราะโดยลักษณะของภาษีศุลกากร รัฐสามารถนำมาใช้เพื่อตอบสนองนโยบายของประเทศในหลายด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายเศรษฐกิจ

³³ ภาษีทางตรงได้แก่ ภาษีเงินได้ ภาษีต่อหัว ภาษีประกันสังคม ภาษีที่ดิน ซึ่งผู้เสียภาษีอากรไม่สามารถผลักภาระให้กับผู้อื่น ส่วนภาษีทางอ้อมได้แก่ ภาษีประเภทต่าง ๆ ที่ผู้เสียภาษีสามารถผลักภาระไปให้ผู้อื่นต่อไปได้ เช่น ภาษีสรรพสามิต ภาษีศุลกากร เป็นต้น โปรดดู อรุณ อยู่สมบูรณ์ "วิธีประมาณรายได้ประเภทภาษีอากรของรัฐบาลไทย," หน้า 15-16

โดยสภาพภาษีศุลกากรถือว่าเป็นภาษีการขาย (sales tax) หรือภาษีสั่งของ

โดยสภาพภาษีศุลกากรถือว่าเป็นภาษีการขาย (sales tax) หรือภาษีสิ่งของ (commodity tax) ซึ่งเก็บจากสินค้าขาเข้าและสินค้าขาออก และจัดได้ว่าเป็นระบบภาษีที่เก่าแก่ที่สะดวกต่อการเก็บและการบริหาร เพราะจัดเก็บ ณ จุดนำเข้าหรือส่งออกตามที่รัฐบาลกำหนดไว้เพียงไม่กี่จุด ประเทศที่กำลังพัฒนาจึงถือเป็นแหล่งที่มาของรายได้ที่สำคัญที่สุด และสามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจที่สำคัญ 3 ประการ คือ ³⁴

1. เพื่อหารายได้ให้แก่รัฐ ซึ่งรัฐบาลสามารถจัดเก็บได้เป็นจำนวนมาก โดยเสียค่าใช้จ่ายน้อย สำหรับการช่วยเหลือภายในประเทศ รัฐอาจกำหนดอัตราภาษีปานกลางสำหรับใช้เก็บภาษีจากสินค้าซึ่งรัฐนั้น ๆ มีความจำเป็นต้องใช้บริโภคเป็นจำนวนมาก และไม่สามารถผลิตเอง เรียกว่า พิภักดิ์เพื่อหารายได้ (Revenue Tariff)

2. สินค้าขาเข้าประเภทที่จะเก็บภาษีนั้น โดยปกติ อาจต้องเสียภาษีสรรพสามิต (Excise) อยู่แล้วในรัฐนั้น ๆ กฎหมายจึงกำหนดอัตราภาษีศุลกากรไว้เท่ากับภาษีสรรพสามิต เพื่อจะได้มีภาระภาษีเท่า ๆ กัน สำหรับของอย่างเดียวกัน เรียกว่า พิภักดิ์ชดเชย (Compensatory Tariff)

3. กำหนดอัตราอย่างสูงตั้งรับสินค้าที่นำเข้ามาแข่งขันกับสินค้าประเภทเดียวกันกับที่ผลิตได้ในรัฐนั้น ๆ เพื่อให้ราคาสินค้าที่นำเข้ามาสูงจนไม่อาจแข่งขันกับสินค้าที่ผลิตในประเทศ เรียกว่า พิภักดิ์ป้องกัน (Protective Tariff)

ก. วัตถุประสงค์ในการจัดเก็บอากรขาเข้า

1. เพื่อเป็นแหล่งรายได้ของรัฐบาล เพราะรัฐจำเป็นต้องเข้ามามีบทบาทที่จะส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ การเมือง การสังคม และการทหาร รัฐจึงจำเป็นต้องมีรายได้เพื่อใช้ในการบริหารโครงการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายของการพัฒนาที่วางไว้, แต่ในปัจจุบันนี้ รัฐมุ่งเน้นการจัดเก็บภาษีทางอ้อม โดยเฉพาะอากรศุลกากรเพื่อจุดหมายอันมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศควบคู่ไปกับการแสวงหารายได้เป็นสำคัญอีก โสดหนึ่งด้วย

³⁴ บุญชนะ อัดถาวร, ทฤษฎีภาษีและทางปฏิบัติ, หน้า 75.

2. เพื่อส่งเสริมและให้ความคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศ³⁵ เพื่อป้องกันสินค้าจากประเทศอื่นเข้ามาแข่งขันในราคาต่ำกว่า อากรชาเข้าอาจนำมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการให้ความคุ้มครองอุตสาหกรรม ซึ่งรัฐเห็นว่าอุตสาหกรรมดังกล่าวสามารถใช้เป็นกลยุทธ์ในการพัฒนาประเทศ ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลดีต่อส่วนรวมในด้านอื่นอีก

ก. เพื่อการใช้ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ โดยการนำนโยบายอากรชาเข้าเพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมมาใช้ ซึ่งจะทำให้มีการผลิตมากขึ้นอันจะมีผลต่อการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและแรงงานภายในประเทศ อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นตามไปด้วย

ข. เป็นโครงสร้างพื้นฐานในการพัฒนาอุตสาหกรรมซึ่งจะพัฒนาให้เกิดเทคโนโลยีใหม่ติดตามมา

3. เพื่อส่งเสริมด้านการเกษตร ซึ่งเป็นภาคการผลิตที่มีบทบาทในการพัฒนาประเทศและเป็นแหล่งจ้างงาน รัฐอาจนำนโยบายอากรศุลกากรมาใช้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายอัตราอากรชาเข้า กล่าวคือควรกำหนดอัตราอากรให้ต่ำ หรือไม่เสียเลยสำหรับปัจจัยพื้นฐานในภาคเกษตรกรรม เช่น โคพันธุ์นม แม่พันธุ์ไก่ บัญ เป็นต้น

4. เพื่อแก้ไขสภาวะทางสังคม

ก. ในด้านการบริโภค ของบางอย่างไม่จำเป็นต้องอากรครองชีพ (luxury goods) การบริโภคสิ่งเหล่านี้เป็นพฤติกรรมที่ก่อให้เกิดการใช้จ่ายเงินเกินความจำเป็น อากรศุลกากรจึงเป็นเครื่องมือทางการคลังของรัฐในอันที่จะจำกัดการบริโภคที่ไม่จำเป็นดังกล่าว เพื่อเปลี่ยนแนวทางการใช้จ่ายของประชาชนมาสู่ผลิตภัณฑ์ที่ผลิตภายในประเทศ โดยการตั้งอัตราอากรสูงเพื่อลดการนำเข้า

³⁵ การคุ้มครองอุตสาหกรรมภายใน มาจากทฤษฎีอากรเพื่อปกป้องที่แท้จริง (Theory of Effective Protective Rate) ไปรอดู จิรายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา, วรรณไวทยาการ (กรุงเทพมหานคร : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2514), หน้า 69-84.

ข. บัองกันความผันผวนในด้านราคาสินค้าอันเนื่องจากการขาดแคลน โดย การลดอัตราอากรขาเข้า เพื่อให้ต้นทุนการนำเข้าต่ำลง เป็นการจูงใจให้มีการนำเข้า เพื่อบรรเทาการขาดแคลนสินค้าบางชนิดในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ

ค. บัองกันการทุ่มตลาด ของประเทศคู่ค้า ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้จากประเทศคู่ค้าที่ประสงค์จะระบายสต็อกสินค้าให้หมดไป หรือมีนโยบายมุ่งทำลายคู่แข่งชั้น และไม่ว่าด้วยวัตถุประสงค์ใด ภาวะเศรษฐกิจและกลไกทางสังคมจะต้องถูกทำลายจนไม่อยู่ในฐานะที่จะแข่งขันทางด้านราคาได้ การเพิ่มอัตราอากรขาเข้าย่อมทำให้ระดับราคาสินค้าที่นำเข้ามาสูงขึ้นจนไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อการผลิตภายในประเทศ

5. เพื่อใช้เป็นมาตรการส่งเสริมการส่งออก ในด้านการส่งออก เกือบทุกประเทศได้ใช้นโยบายที่จะยกเลิกภาษีส่งออกไว้ในโครงสร้างนิคม เพื่อลดต้นทุนในการส่งออกให้สามารถแข่งขันกับสินค้าจากต่างประเทศได้ นอกจากนี้การลดอัตราอากรขาเข้าสำหรับสินค้าประเภททุน เครื่องจักร วัตถุดิบบางชนิดที่จำเป็นในกระบวนการผลิตเพื่อส่งออก ย่อมทำให้ผู้ผลิตภายในประเทศสามารถแข่งขันกับผู้ส่งออกในประเทศอื่นได้

ข. วัตถุประสงค์ในการจัดเก็บอากรขาออก

แทบจะกล่าวได้ว่าทุกประเทศมีนโยบายส่งเสริมการส่งออกเพื่อให้สินค้าของตนสามารถแข่งขันกับประเทศคู่แข่งในด้านราคาได้ โดยรัฐพยายามที่จะไม่เรียกเก็บอากรขาออกเลยบางประเทศอาจมีมาตรการช่วยเหลืออย่างอื่นอีกด้วย คงมีแต่เพียงของบางชนิดเท่านั้นที่รัฐยังต้องจัดเก็บอากรขาออกด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

1. เพื่อเป็นการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ (Resource Conservation) โดยวิธีเก็บอากรขาออก มิให้มีการนำเอาวัตถุดิบและทรัพยากรออกไปมากเกินไป

2. เพื่อรักษาระดับราคาสินค้าภายในประเทศ การเก็บภาษีขาออกจะลดความแตกต่างระหว่างราคาของผู้ขายจะได้รับการส่งออก และจากการขายภายในประเทศเพื่อมิให้ผู้ส่งออกแข่งขันส่งออก ซึ่งจะส่งผลให้ราคาสินค้าภายในประเทศสูงขึ้น เช่นประเทศไทยได้ใช้วิธีเมี่ยมข้าวเป็นตัวรักษาระดับราคาข้าวภายในประเทศ เป็นต้น