

บทที่ 5

ผลกระทบของสนธิสัญญาเบอร์นี้นำไปสู่การทำสนธิสัญญาเบาว์ริง

ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับอังกฤษภายหลังการทำสนธิสัญญาเบอร์นีจนถึงสิ้นรัชสมัยสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ส่วนใหญ่เป็นการติดต่อกันทางการค้าขายเสียมากกว่า ทั้งนี้เพราะตามข้อตกลงในสนธิสัญญาเบอร์นีนั้น ปัญหาทางการเมืองในแหลมมลายูเป็นเรื่องที่ทั้งไทยและอังกฤษสามารถทำความเข้าใจกันได้และเป็นที่ยุติ แต่ข้อตกลงทางการค้านั้นเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อนในแง่การปฏิบัติตามข้อตกลงที่กำหนดร่วมกัน เนื่องจากข้อกำหนดในสนธิสัญญาเบอร์นีมีความเกี่ยวพันต่อผลประโยชน์ทางการค้าขายของทั้งไทยและอังกฤษ สำหรับไทยนั้นแม้ว่าข้อตกลงในสนธิสัญญาเบอร์นีนั้นจะมีผลบังคับใช้กับอังกฤษเพียงชาติเดียวก็ตาม อีกทั้งปริมาณการค้าระหว่างไทยกับอังกฤษในระยะแรกก็ยังมีไม่มากนักซึ่งไม่น่าที่จะส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์รัฐมากเท่าใดนัก แต่จากการศึกษาพบว่าเมื่อการค้าระหว่างไทยกับอังกฤษขยายตัวมากขึ้น การลดปริมาณสินค้าผูกขาดลง คงเหลือสินค้าที่รัฐยังสามารถผูกขาดได้เพียงไม่กี่ชนิด รวมทั้งการยกเว้นภาษีประเภทต่างๆ เหลือเพียงแต่ภาษีปากเรือในอัตราที่แน่นอนและยุติธรรม อันเป็นการเปิดโอกาสให้แก่นักค้าอังกฤษที่เข้ามาค้าขายในไทยให้ได้รับความสะดวกมากยิ่งขึ้น ทั้งด้านการเลือกซื้อสินค้าออกตามความต้องการและการนำสินค้าเข้ามาขายได้โดยเสรีไม่ต้องผ่านพระคลังสินค้าแต่เพียงผู้เดียวดังแต่ก่อน เงื่อนไขข้อตกลงดังกล่าวส่งผลให้พ่อค้าอังกฤษสามารถเข้ามามีบทบาทในการค้าขายแข่งขันกับรัฐ อันส่งผลสืบเนื่องไปถึงการแสวงหารายได้ของรัฐที่ถูกลดทอนลง ดังนั้นเพื่อรักษาผลประโยชน์ทางการค้าของรัฐ รัฐจึงจำเป็นต้องแสวงหาวิธีการรักษาผลประโยชน์ที่ไม่เป็นละเมิดต่อข้อตกลงตามสนธิสัญญาเบอร์นี ในขณะที่เดียวกับที่ภาวะการขยายตัวของการค้าภายในของไทยที่เพิ่มมากขึ้นนั้นก็ทำให้รัฐได้ตระหนักถึงการหันมาจัดเก็บภาษีภายในควบคู่ไปกับการทำกำไรจากการค้าขายกับต่างประเทศไปพร้อมๆ กันด้วย ดังนั้นระบบเจ้าภาษีนายอากรที่รัฐเลือกใช้ใช้นั้นจึงเป็นหนทางหนึ่งในการเพิ่มพูนรายได้ของรัฐในรูปตัวเงินมากขึ้น ทั้งนี้การขยายตัวของระบบเจ้าภาษีนายอากรหลังการทำสนธิสัญญาเบอร์นีนั้น นอกจากจะเกี่ยวข้องกับการทำสนธิสัญญาเบอร์นีแล้ว อีกประการหนึ่งระบบเจ้าภาษีนายอากรก็มีความสอดคล้องกับนโยบายของรัฐในด้านการเพิ่มพูนรายได้จากการจัดเก็บภาษีภายในเนื่องมาจากการขยายตัวทางการค้าด้วยเช่นกัน

ในระยะแรกหลังการทำสนธิสัญญาเบอร์นี รัฐซึ่งดำเนินกิจกรรมต่างๆ ทางเศรษฐกิจ ทั้งการค้าภายในและต่างประเทศยังคงปฏิบัติตามพันธะสัญญาที่มีต่ออังกฤษ แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากรัฐเป็นผู้ประกอบกิจกรรมทางการค้าต่างประเทศที่สำคัญที่สุด และรัฐได้อาศัย รายได้จากการค้ากับต่างประเทศในการใช้จ่ายด้านต่างๆ เป็นอย่างมาก อาทิการก่อสร้างคราม กับยวนที่กินระยะเวลายาวนานถึง 14 ปี การทำนุบำรุงพระพุทธศาสนาซึ่งเป็นสิ่งที่ปรากฏเห็น ได้อย่างชัดเจนในสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวตลอดรัชกาล เป็นต้น ซึ่งในระยะ เวลาต่อมาเมื่อการค้าระหว่างไทยกับอาณานิคมของอังกฤษในบริเวณคาบสมุทรมาลายูขยายตัวมากขึ้นก็ทำให้รัฐพยายามหาหนทางที่จะรักษาผลประโยชน์จากการค้าต่างประเทศไว้อย่างยิ่ง ด้วย เหตุนี้แม้ว่าข้อกำหนดในสนธิสัญญาเบอร์นีจะบังคับให้ไทยต้องให้สิทธิเสรีในด้านการค้าชายแก่พ่อค้า อังกฤษก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติรัฐซึ่งยังคงเป็นผู้ควบคุมและดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่างๆ อยู่เช่นเดิมนั้นได้อาศัยอำนาจที่มีในการกำหนดเงื่อนไขต่างๆ ทางการค้า ตลอดจนควบคุมและ รวบรวมผลผลิตทั้งหมดที่เป็นที่ต้องการของตลาดเพื่อการค้าของรัฐแต่ผู้เดียว โดยรัฐได้อาศัย อำนาจดังกล่าวเข้าแทรกแซงการค้าของพ่อค้าอังกฤษ ทั้งนี้เพื่อกีดกันการค้าชายแข่งขันของ พ่อค้าอังกฤษในไทย อันเป็นหนทางในการรักษาผลประโยชน์ทางการค้าของรัฐไว้ ซึ่งความได้ เปรียบดังกล่าวทำให้รัฐค่อยๆ เข้ามาผูกขาดการค้าอีกครั้ง

ข้อจำกัดทางการค้าที่รัฐสร้างขึ้น นับเป็นอุปสรรคทางการค้าที่สร้างความไม่พอใจ แก่บรรดาพ่อค้าอังกฤษที่เข้ามาค้าขายกับไทยอย่างมาก อย่างไรก็ตามช่วงปลายสมัยพระบาท สมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งเป็นช่วงที่รัฐไทยได้หันกลับมาใช้วิธีการผูกขาดการค้าอีกครั้ง หนึ่ง ปรากฏว่ารัฐบาลอังกฤษมิได้ดำเนินการใดๆ ต่อกรณีดังกล่าวซึ่งถือได้ว่าเป็นการละเมิดต่อ ข้อกำหนดในสนธิสัญญาเบอร์นี แม้ว่าจะมีข้อเรียกร้องจากบรรดาพ่อค้าอังกฤษให้เข้ามาดำเนิน อย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อบีบบังคับให้ไทยปฏิบัติตามข้อกำหนดในสนธิสัญญาเบอร์นีอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้เนื่องจากในขณะนั้นอังกฤษกำลังมีภาระเรื่องสงครามฝิ่นในประเทศจีน รัฐบาลอังกฤษที่ลอนดอน จึงให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและความยุ่งยากในจีนอย่างเต็มที่ ซึ่งหลังจากที่ ปัญหาความขัดแย้งในจีนยุติลงอังกฤษก็เริ่มตระหนักถึงความจำเป็นของการใช้นโยบายแข็งกร้าว ต่อรัฐต่างๆ ในภูมิภาคนี้ เนื่องจากอังกฤษต้องประสบปัญหาจากการค้าในระบบผูกขาดที่ดำรง อยู่ในภูมิภาคนี้มาเป็นเวลา การค้าเสรีของอังกฤษซึ่งถือว่าเป็นระบบใหม่ไม่สามารถแทรกตัว เข้ามาเก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากการค้าในภูมิภาคนี้ในขณะที่ระบบผูกขาดยังดำรงอยู่ได้ ด้วย เหตุผลดังกล่าวทำให้อังกฤษจึงต้องพยายามผลักดันระบบการค้าเสรีให้เข้ามาแทนที่ระบบการค้า ผูกขาด เพื่อที่จะแสวงหาผลประโยชน์ได้เต็มที่

นโยบายและท่าทีของรัฐไทยภายหลังการปฏิบัติตามข้อตกลงในสนธิสัญญาเบอร์นี

ปฏิกริยาของรัฐไทยต่อผลกระทบของการปฏิบัติตามข้อตกลงในสนธิสัญญาเบอร์นี อาจกล่าวได้ว่า ภายหลังการปฏิบัติตามข้อตกลงของสนธิสัญญาเบอร์นี รัฐพบว่ารัฐต้องสูญเสียผลประโยชน์ในการทำกำไรโดยตรงจากสินค้าผูกขาด แม้ว่าสนธิสัญญาฉบับนี้จะมีผลบังคับผูกพันเฉพาะการค้าระหว่างไทยกับอังกฤษเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตามดูเหมือนว่าเมื่อการค้าระหว่างไทยกับอังกฤษโดยเฉพาะในสิ่งศปรุชขายตัวเพิ่มปริมาณต่อกันมากขึ้น รัฐไทยซึ่งถือผลประโยชน์จากการค้าต่างประเทศเป็นสำคัญไม่อาจยอมรับได้ เนื่องจากจุดมุ่งหมายของรัฐในด้านการค้าขายกับต่างประเทศทางหนึ่งก็คือการทำกำไรจากการค้าอย่างเต็มที่ ดังนั้นรัฐจึงพยายามควบคุมผลผลิต ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันว่ารัฐจะมีสินค้าที่ต้องการเพียงพอสำหรับการทำกำไรจากการค้าได้โดยตรง ประกอบกับความหวาดระแวงว่าพ่อค้าอังกฤษจะเข้ามาเป็นคู่แข่งในการค้าสำเภาของรัฐ ซึ่งนับว่าเป็นปัจจัยส่วนหนึ่งที่ก่อให้เกิดความพยายามในการหันกลับมาใช้นโยบายในการผูกขาดทั้งโดยทางอ้อมในระยะแรกและทางตรงในเวลาต่อมา ทั้งนี้เพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐนั่นเอง ผลจากนโยบายดังกล่าวส่งผลกระทบที่สำคัญ 2 ประการดังนี้

ประการแรก โดยการเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดเก็บภาษีรายได้ของรัฐ จากการเก็บภาษีการค้ามาเป็นภาษีที่ตัวสินค้าโดยอาศัยระบบเจ้าภาษีนายอากร

ประการที่สอง คือนโยบายและวิธีการดำเนินการค้าของรัฐ ซึ่งมีประเด็นที่น่าสนใจ

2 ประการคือ 1. การค่นินการค้าขายของรัฐแข่งขันกับพ่อค้าต่างชาติ

2. การหันกลับมาใช้นโยบายผูกขาดสินค้าออกบางชนิดที่เป็นที่ต้องการของตลาด เช่น น้ำตาล ไม้สัก เป็นต้น ในช่วง 10 ปีสุดท้ายก่อนสิ้นรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว

ทั้งนี้พิจารณาการดำเนินนโยบายของรัฐหลังการทำสนธิสัญญาเบอร์นีได้ออกเป็น 2 ระยะดังนี้

ในระยะแรกหลังการทำสนธิสัญญาเบอร์นี พ.ศ. 2369 จนถึงปีพ.ศ. 2385 ซึ่งเป็นปีที่รัฐหันกลับมาใช้นโยบายการค้าผูกขาดอย่างชัดเจน โดยศึกษาได้จากกรณีการหันกลับมาผูกขาดสินค้าส่งออกสำคัญอย่างน้ำตาล เป็นต้น หลังการทำสนธิสัญญาเบอร์นีในระยะแรกปรากฏว่าการค้าระหว่างไทยกับอังกฤษที่เมืองท่าในอาณานิคมของอังกฤษ เช่น สิงคโปร์ ปีนัง มะละกา มีการขยายตัวมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการค้าระหว่างไทยกับสิงคโปร์ที่มีปริมาณการค้าต่อกันสูงมาก ดังมีผู้ศึกษาสภาพการค้าระหว่างไทยกับสิงคโปร์ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวไว้หลายท่านดังนี้ เช่น

สืบแสง พรหมบุญ ซึ่งได้วิเคราะห์เปรียบเทียบสภาพการค้าระหว่างไทยกับจีน และการค้าระหว่างไทยกับพ่อค้าตะวันตกไว้ว่า "หลังการทำสนธิสัญญาเบอร์นีของไทยกับชาติตะวันตก การค้าระหว่างไทยกับชาติตะวันตกได้ขยายตัวขึ้นอย่างช้าๆ แต่ยิ่งไทยค้าขายกับตะวันตกมากเท่าใดก็ยิ่งได้ผลกำไรมากกว่าการค้ากับจีนซึ่งกำลังตกต่ำลง เนื่องจากกรณีพิพาทระหว่างจีนกับอังกฤษ"¹ งานของสารสิน วีระผล ซึ่งได้ศึกษาเรื่องของระบบบรรณาการระหว่างไทยกับจีนเช่นกันได้ให้ข้อคิดเห็นว่า "การเติบโตอย่างรวดเร็วของสิงคโปร์ในฐานะที่เป็นศูนย์กลางการค้าและสถานการค้าระหว่างตะวันออก-ตะวันตกที่ใหญ่ที่สุด ดึงดูดให้คนจีนเข้ามาค้าขายที่สิงคโปร์มากยิ่งขึ้น และสิ่งที่คนจีนเหล่านี้ได้นำพามาด้วยก็คือการค้าสำเภากที่เพิ่มปริมาณและมูลค่ามากขึ้นเรื่อยๆ โดยในช่วงทศวรรษที่ 1830 เป็นต้นมา ปรากฏว่าสยามนำเข้าสินค้าต่างๆ จากสิงคโปร์เป็นจำนวนมาก 18 % ของการค้าสิงคโปร์ทั้งหมดเป็นการติดต่อค้าขายกับสยาม และมีแนวโน้มเพิ่มปริมาณขึ้นอีก"² "ส่วนด้านสินค้าออกจากสยามไปยังสิงคโปร์ อันได้แก่ น้ำตาล ข้าว ไม้ฝาง น้ำมันมะพร้าว และเกลือ ก็เป็นสินค้าออกสำคัญที่เพิ่มปริมาณขึ้นทุกปี"³ นอกจากนั้นอัมมาร์ สยามวาลา ซึ่งได้ศึกษาปริมาณการค้าระหว่างไทยกับสิงคโปร์ในช่วง 10 ปีคือระหว่างพ.ศ. 2363-2373 พบว่าน้ำตาล ข้าวสาร และยาสูบ เป็นสินค้าออกของไทยไปยังสิงคโปร์ที่มีมูลค่าสูง "สำหรับการค้าระหว่างไทยกับสิงคโปร์และมลายู เราพอจะมีตัวเลขมาอ้างอิงได้ สินค้าออกอันดับแรกคือ น้ำตาลมีมูลค่าเป็นเงินรูปปี 370,242รูปปี รองลงมาคือข้าวสารและข้าวเปลือก 166,185รูปปี และยาสูบเป็นอันดับสาม 139,493รูปปี"⁴

¹ สืบแสง พรหมบุญ, ความสัมพันธ์ในระบบบรรณาการระหว่างไทยกับจีน ค.ศ. 1282-1853, (กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2525), หน้า 150.

² Sarasin Viraphol, Tribute and Profit: Sino-Siamese Trade 1652-1853, (Harvard University: England, 197), pp205.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 206.

⁴ อัมมาร์ สยามวาลา, "การค้าต่างประเทศกับระบบเศรษฐกิจภายในประเทศ (พ.ศ. 2363-2398) หน้า 65-69.

สารสิน วีระพล ได้เสนอรายงานที่แสดงถึงจำนวนเรือสินค้าที่สยามส่งไปยังสิงคโปร์
ระหว่าง ค.ศ.1829-1851 ดังนี้ (ตารางที่ 5.1)⁵

ปี (ค.ศ.)	จำนวนเรือ
1829-1830	31
1832-1833	37
1835-1836	23
1838-1839	23
1841-1842	28
1844-1845	22
1847-1848	20
1850-1851	63

[ที่มา:Wong Lin Ken,"The Trade of Singapore,1819-1869

Journal of the Malayan Branch of Royal Asiatic Society,

33.4:148(12.1960)]

⁵ Sarasin Viraphol,Tribute and Profit:Sino-Siamese Trade1652-1853,
,pp207.

ปริมาณการค้าระหว่างไทยกับสิงคโปร์ซึ่ง D.R. Sar Desai ได้ศึกษาจากรายงานการค้าของอังกฤษในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทำให้เห็นถึงมูลค่าการค้าระหว่างไทยกับสิงคโปร์ว่าในช่วงค.ศ. 1825-1842 มีมูลค่าเพิ่มขึ้นทุกปีดังนี้ (ตารางที่ 5.2)

ปี (ค.ศ.)	มูลค่าสินค้านำเข้า	มูลค่าสินค้าส่งออก
1825-1826	168,486	171,929
1826-1827	148,669	218,955
1829-1830	255,757	337,642
1832-1833	219,462	239,191
1835-1836	176,791	233,086
1841-1842	409,463	229,891

มูลค่าดังกล่าวคิดเปรียบเทียบเป็นดอลลาร์สเปน^๘

[ที่มา: Governor Butterworth to J. Thompson, Secretary to Indian Government, Nov. 8, 1843 (encl.) I.P.C., Range 196, 45-287.]

^๘ D.R. SarDesai, British Trade and Expansion In Southeast Asia 1830-1914, Allied Publishers Private Limited: Indian, 1977, pp.80

งานเจนนีเฟอร์ เวส์ คัชแมน ที่ให้รายละเอียดถึงประเภทสินค้าระหว่างไทยกับสิงคโปร์ ได้จัดเจนมากยิ่งขึ้น (โปรดดูตาราง) ดังจะสังเกตได้ว่า"รายการสินค้าของสยามที่ส่งไปยังสิงคโปร์ส่วนใหญ่เป็นสินค้าเครื่องบริโภค เช่น น้ำตาล เกลือ และข้าว เป็นต้น ซึ่งการค้าระหว่างสยามและสิงคโปร์เป็นการค้าที่ทำผลประโยชน์แก่ประเทศทั้งสองไม่ใช่น้อย สามีในสี่ของสินค้าที่ทำการค้าต่อกันขนส่งโดยเรือของจีนและสยาม" (ตารางที่ 5.3)

ตารางการค้าโดยเรือสำเภาระหว่างสยามกับสิงคโปร์ ในปีค.ศ. 1831-1833

ผลิิตผล	สินค้าออกของสยามไปยังสิงคโปร์		
	1831	1832	1833
เกลือ	17,210	21,900	8,940
น้ำมัน	1,334	1,840	660
ครั่ง	661	1,098	20
น้ำตาล	14,010	9,600	4,780
ข้าว	13,890	240	420
ข้าวเปลือก	34โกยั้น	-	240โกยั้น
ฝาง	1,000	1,160	980
ไม้มะเกลือ	1,400	-	-
กระทะเหล็ก	28,600ลูก 200กลี	32,000ลูก	8,100ลูก
ยาสูบ(สยาม)	44	-	20
หัวหอม	60	15	70

เจนนีเฟอร์ เว็นส์ คัชแมน, การค้าทางเรือสำเภาจีน-สยามยุคต้นรัตนโกสินทร์, (กรุงเทพฯ:มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2528), หน้า61.

ผลิตภัณฑ์	สินค้าออกของสยามไปยังสิงคโปร์		
	1831	1832	1833
ปลาแห้ง	250	2,020	150
เครื่องเคลือบและเครื่องปั้นดินเผา	127,000ชิ้น	450ชิ้น	-
หม	8ตัว	-	-
ผ้าอังกฤษ	40,000หลา	-	-
ผ้าฝ้าย	40	-	-
หวาย	300	-	-
มะขาม	50	-	-
ผ้าจีน	-	160กิโล	10กิโล
น้ำมันยาง	-	34	10
กระสอบป่าน	-	3,000ลูก	-
กระดาษจีน	-	135	-
		750เหรียญ	-
คราม	-	120	-
สินค้าเงินเบ็ดเตล็ด	-	1.35	-
เงินสเปน	-	1,100อัน	-

ผลิตผล	สินค้าเข้าที่สยามสิ่งจากสิงคโปร์		
	1831	1832	1833
ผ้าอินเดีย	304.5กิโล	2,082.5กิโล	589กิโล
เชือกผ้าฝ้าย	49	223	278
ผ้าอังกฤษ	(หลา) 200.208 400ชิ้น 41กิโล	108.75กิโล	282.5กิโล
หวาย	1,090	954	200
เสื่อหวาย	30กิโล	50กิโล	285กิโล
ขี้ผึ้ง	4	125	114
ฝิ่น	13ลัง 19ปอนด์	4ลัง	5ลัง
สำหรับรายละเอียด	150	-	-
เหล็กอังกฤษ	400	-	1,250
สินค้าจีน	57	15	-
พริกไทย	100	300	600
สีเสียด	-	100	300
เบส	200	-	-
ขนนก	-	10,000อัน	-
ตะกั่ว	-	734	-
สาคร	-	200	80
หมาก	-	200	-
หินไฟ	-	20	200
ดบุก	-	-	100
เปลือกหอย	-	-	800

ผลิตผล	สินค้าเข้าที่สยามสั่งจากสิงคโปร์		
	1831	1832	1833
สินค้าเบ็ดเตล็ด	13.15	40	27
เงินสเปน	1,943อัน 250เหรียญ	3,400อัน	20อัน

[ปริมาณทั้งหมดคิดเป็นทาบ , โกยัน ในสิงคโปร์ 1โกยัน=40ทาบ , 20อัน =1กู่]³²²
ที่มา:Singapore Chronicle register 1831-1833

ข้อวิเคราะห์และรายงานการศึกษาที่น่าเสนอข้างต้นนั้นแสดงให้เห็นถึงภาวะการขยายตัวทางการค้าหลังการทำสนธิสัญญาเบอร์นีในระยะแรกซึ่งอยู่ในช่วงระหว่างปีพ.ศ.2369-2381 โดยศึกษาได้จากปริมาณเรือสินค้าที่สยามส่งไปยังสิงคโปร์ซึ่งมีจำนวนมากที่สุดถึง 37 ลำในช่วงค.ศ.1832-1833(พ.ศ.2375-2376) และเริ่มลดจำนวนลงเรื่อยๆ จนถึงปีค.ศ.1847-1848(พ.ศ.2390) ซึ่งมีจำนวนเรือจากไทยไปสิงคโปร์เพียง 20 ลำ ดังตารางที่ 5.1 ด้านมูลค่าการส่งออกซึ่งได้จากการศึกษาของ D.R. Sar Desai ก็มีแนวโน้มในลักษณะใกล้เคียงกัน ดังจะเห็นได้จากตารางที่ 5.2 พบว่ามูลค่าสินค้าส่งออกที่สูงสุดอยู่ในช่วงค.ศ.1829-1830(พ.ศ.2372-2373) โดยมีมูลค่าถึง 337,642 ดอลลาร์สเปน และลดลงในช่วงปีค.ศ.1841-1842(พ.ศ.2384-2385) โดยมีมูลค่าเพียง 229,891 ดอลลาร์สเปน ส่วนงานของเจนิเฟอร์ เวย์ คushman ในตารางที่ 5.3 ซึ่งเสนอข้อมูลประเภทสินค้าออกของไทยไปยังสิงคโปร์ พบว่าสินค้าออกส่วนหนึ่งเป็นสินค้าเกษตรกรรมซึ่งผลิตเพื่อการค้าส่งออกควบคู่ไปกับสินค้าของป่าที่ได้จากสัตว์ เช่น น้ำตาล ข้าว ยาสูบ เป็นต้น ความเปลี่ยนแปลงอันเนื่องมาจากการขยายตัวทางการค้าระหว่างไทยกับสิงคโปร์นี้ ส่งผลกระทบถึงโครงสร้างสินค้าส่งออกของไทยบางส่วนด้วย ทั้งนี้ปรากฏว่าไทยมีแนวโน้มที่จะผลิตสินค้าเกษตรกรรมบางอย่างซึ่งเป็นที่ต้องการของตลาดเพื่อการส่งออกมากขึ้น

การดำเนินนโยบายในระยะที่สองซึ่งอยู่ในช่วง 10 ปีสุดท้ายของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวโดยประมาณนั้น ปรากฏว่ารัฐหันกลับมาใช้นโยบายผูกขาดทางการค้ามากขึ้น ทั้งนี้นับตั้งแต่ปีพ.ศ.2385 เป็นต้น ความเปลี่ยนแปลงในด้านนโยบายดังกล่าวส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการขยายตัวทางการค้าที่ลดลงในช่วงปลายรัชกาลที่ 3 อันเนื่องมาจากภาวะการณภายนอกซึ่งมีผลมาจากความขัดแย้งระหว่างจีนกับอังกฤษอันนำไปสู่สงครามในเวลาต่อมา สงครามระหว่างจีนกับอังกฤษที่เกิดขึ้นในช่วงปลายรัชกาลที่ 3 ส่งผลกระทบต่อการค้าระหว่างไทยกับจีนด้วย ดังจะเห็นได้จากการลดความถี่ในการส่งคณะทูตไทยไปยังจีนซึ่งปรากฏว่าในช่วงที่สงครามเริ่มต้นขึ้นระหว่างปีพ.ศ.2381-2382 ไทยยุติการส่งคณะทูตบรรณาการ หลังจากนั้นไทยส่งทูตไปอีก 2 ครั้งคือในปีพ.ศ.2383 และพ.ศ.2384 ในปีพ.ศ.2385 ที่สงครามมีความรุนแรงมากขึ้นไทยก็งดส่งทูตไปจีนชั่วระยะเวลาหนึ่ง หลังจากนั้นไทยได้ส่งทูตไปอีก 2 ครั้งในปีพ.ศ.2391 และพ.ศ.2393⁸ ก่อนสิ้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ผลจากความขัดแย้งดังกล่าว

⁸ อติสร หมวกนิมาชัย, "กรมท่ากับระบบเศรษฐกิจไทย : วิเคราะห์โครงสร้างและการเปลี่ยนแปลงตั้งแต่สมัยธนบุรีถึงการทำสนธิสัญญาเบาว์ริงพ.ศ.2310-2398", หน้า 219.

ส่งผลกระทบต่อการค้าระหว่างไทยกับจีนให้ตกต่ำลงอย่างมาก โดยเฉพาะหลังจากที่จีนต้องยอมเปิดเมืองท่า 5 แห่งให้อังกฤษเข้าไปทำมาค้าขายได้โดยเสรีตั้งแต่ปีพ.ศ. 2385 เป็นต้นมาตามข้อตกลงในสนธิสัญญานานกิง* ทำให้บทบาทของไทยในฐานะแหล่งสินค้าจากจีนแหล่งใหญ่ลดความสำคัญลง เพราะอังกฤษสามารถเข้าไปซื้อขายสินค้าในจีนได้สะดวกมากขึ้น อันส่งผลกระทบต่อผลกำไรของรัฐจากการค้าในระบบบรรณาการอย่างยิ่ง ดังปรากฏหลักฐานจากจดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 ว่าด้วยเรือบรรทุกสินค้าของไทยที่เดินทางเข้าไปค้าขายในจีนลดจำนวนลงดังนี้ "เรือที่ไปค้าขายตามเมืองต่างๆ ของจีนในปีพ.ศ. 2373 มีประมาณ 87 ลำ เรือที่ไปมาค้าขายตามเมืองต่างๆ ของจีนในปีพ.ศ. 2387 มีประมาณ 20 ลำ"⁹ อย่างไรก็ตามแม้จะปรากฏว่าการค้าขายภายใต้ระบบบรรณาการจะลดลงและหยุดชะงักลง แต่การค้าขายกับจีนของพ่อค้าเอกชนไทยก็ยังคงดำเนินต่อไปแม้ว่าปริมาณจะลดลงไปบ้างก็ตาม

นอกจากนั้นในงานของพวงทอง รุ่งสวัสดิทรัพย์ ซึ่งได้นำเสนอข้อคิดเห็นว่า "การลดลงของการค้าระหว่างไทยกับจีนเริ่มต้นขึ้นเมื่อเกิดสงครามฝิ่น ด้วยเหตุว่าเส้นทางการค้าไปยังจีนนั้นอันตรายสำหรับเรือสินค้า สิทธิโดยตรงที่จะเข้าถึงตลาดการค้าในจีนขายออกไปทำให้ความสำคัญของไทยในฐานะเมืองที่เป็นรวบรวมสินค้าจากจีนสำหรับเรือสินค้าตะวันตกลดลง ด้วยเหตุของสงครามทำให้ปริมาณเรือสินค้าจากไทยไปจีนลดลงด้วย และด้วยเหตุผลจากการลดลงของการค้าระหว่างไทยกับจีน มันเป็นความจำเป็นเร่งด่วนที่ไทยจะต้องพัฒนาการค้าระหว่างไทยกับตะวันตกเพื่อรักษาระดับรายได้ของรัฐไว้ ซึ่งระหว่างที่เกิดวิกฤตการณ์ในจีนก็ปรากฏว่าการค้าระหว่างไทยกับบริติช เซตรัส เซดเทิลเมนต์ในสิงคโปร์เพิ่มขึ้นอย่างเด่นชัด และบางทีอาจเป็นเพราะการลดลงของรายได้ของรัฐจากการค้ากับจีน ทำให้ราชสำนักไทยตัดสินใจกลับมาหารายได้จากแหล่งเดิมซึ่งก็คือระบบการค้าผูกขาดของรัฐนั่นเอง"¹⁰

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 220.

¹⁰ Puangthong Rungswasdisab, "War and Trade : Siam Interventions in Cambodia" (Doctor of Philosophy University of Wollongong, 1995), pp 59.

* เมืองท่าที่จีนต้องยอมเปิดให้อังกฤษเข้ามาค้าขายโดยเสรี 5 แห่ง ได้แก่ กวางตุ้ง เอ๋อหมิง ฟูเจา หนิงโป และเซี่ยงไฮ้

ผลจากสถานการณ์ดังกล่าวอาจเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ไทยต้องหันมามาดำเนินการค้ากับส่วนของสินค้าที่สามารถขายได้ซึ่งก็คือสินค้าที่พ่อค้าอังกฤษยอมรับได้แก่ น้ำตาล ข้าว พริกไทย ดีบุก เป็นต้น โดยรัฐเข้าควบคุมและผูกขาดเพื่อกำกับสินค้านั้นๆ โดยตรงซึ่งกรณีที่เห็นได้ชัดคือ น้ำตาล ที่อ้างกล่าวได้ว่าตลาดน้ำตาลของไทยที่สิงคโปร์นั้นมีมูลค่าสูงมากหลังการทำสนธิสัญญาเบอร์นี แต่เมื่อไทยหันกลับมาใช้นโยบายผูกขาด ปรากฏว่ามูลค่าการส่งออกน้ำตาลของไทยค่อยๆ ลดปริมาณลง ทั้งนี้เนื่องจากการที่รัฐเข้ามามีบทบาทในการกำหนดราคาซื้อขายแต่เพียงผู้เดียว โดยผ่านพระคลังสินค้า ทำให้น้ำตาลมีราคาสูงขึ้นกว่าเดิม ดังนั้นพ่อค้าอังกฤษจึงลดปริมาณการซื้อน้ำตาลลง นอกจากน้ำตาลแล้วสินค้าอื่นที่เป็นที่ต้องการของพ่อค้าอังกฤษก็ปรากฏว่ารัฐค่อยๆ เข้าไปผูกขาด เช่น ไม้สัก และพริกไทย เป็นต้น¹¹ ซึ่งการดำเนินนโยบายดังกล่าวของไทยอยู่ในภาวะที่รัฐบาลอังกฤษกำลังวุ่นวายกับปัญหาในจีนซึ่งถือว่าเป็นแหล่งการค้าที่สำคัญของอังกฤษมากกว่าไทย ด้วยเหตุนี้อ้างกล่าวได้ว่าการลดลงของรายได้จากการค้าของไทยในจีน อันเป็นผลจากวิกฤตการณ์ระหว่างจีนกับอังกฤษ ทำให้ไทยหันกลับมาสู่แหล่งรายได้เดิมคือการในระบบผูกขาดของรัฐ อันเป็นผลให้เกิดการละเมิดข้อตกลงทางการค้าตามสนธิสัญญาเบอร์นี และนำมาสู่การเรียกร้องขอแก้ไขของบรรดาพ่อค้าอังกฤษที่ต้องประสบปัญหาจากการเข้ามาค้าขายกับไทยในช่วงปลายสมัยสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งข้อเรียกร้องที่สำคัญประการหนึ่งก็คือการค้าขายผ่านเจ้าภาษีนายอากร ซึ่งระบบนี้ชราชตัวอย่างกว้างขวางมากขึ้นหลังการทำสนธิสัญญาเบอร์นี และประการที่ 2 คือวิธีการดำเนินการค้าขายของไทยหลังการทำสนธิสัญญาเบอร์นีตลอดจนการหันกลับมาใช้นโยบายการค้าผูกขาดของรัฐอีกครั้ง

¹¹ วงเดือน นาราจักร, การดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยต่อมหาอำนาจตะวันตกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2367-2394)", หน้า 117.

ระบบเจ้าภาษีนายอากร (TAX FARMING)

ผลประโยชน์จากการค้าต่างประเทศกระตุ้นให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจส่งผลให้รัฐมีแนวโน้มที่จะหันมาเก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากผลผลิตภายในที่ผลิตขึ้นเพื่อการค้าส่งออก ซึ่งการขยายตัวของระบบการจัดเก็บภาษีภายในที่เริ่มขึ้นมาตั้งแต่ปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัยทำให้ขอบข่ายการค้าภายใน การผลิตสินค้าเพื่อการค้าส่งออก และเงินตราขยายวงกว้างขวางออกไปมากยิ่งขึ้นตามไปด้วยในขณะเดียวกันการที่รัฐมีนโยบายส่งเสริมชาวเงินอพยพทำให้บรรดาชาวจีนเหล่านี้สามารถก้าวเข้ามาบทบาทในกิจกรรมทางเศรษฐกิจของไทยมากขึ้นเรื่อยๆ และบทบาทที่สำคัญด้านหนึ่งก็คือการเข้ามาเป็นเจ้าภาษีนายอากรที่ปรากฏว่า เจ้าภาษีนายอากรส่วนใหญ่เป็นคนจีน ดังที่สมเด็จพระมหาพรตเจ้าอาวาสวัดสุทัศน์เทพวรารามทรงกล่าวว่า "แต่เงินฉลาดในกระบวนการแสวงหาทรัพย์สินรัฐจัดคิดค้นทุกนิกายใดก็ว่าไทยการประมูลภาษีอากรคือได้แก่เงินทั้งหมด"¹² ความสามารถของพ่อค้าชาวจีนในฐานะเจ้าภาษีนายอากรนับว่าอำนวยความสะดวกในทางเพิ่มพูนรายได้ให้แก่รัฐเป็นอย่างมาก

ในขณะเดียวกันระบบเจ้าภาษีนายอากรนั้น อาจถือได้ว่าเป็นความพยายามของรัฐไทยในการรักษาผลประโยชน์ทางการค้าซึ่งรัฐเคยได้รับจากระบบการค้าผูกขาดอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยก่อนการทำสนธิสัญญาเบอรินทางหนึ่ง ผลประโยชน์ทางการค้าที่สูญเสียเนื่องจากการลดปริมาณสินค้าผูกขาดลง และการให้สิทธิเสรีแก่พ่อค้าอังกฤษในการค้าขายได้อย่างเต็มที่โดยไม่จำเป็นต้องค้าขายผ่านพระคลังสินค้าแต่อย่างใดเช่นที่นั่น ทำให้รัฐต้องหาวิธีการอื่นๆ เพื่อชดเชยรายได้ในส่วนที่ต้องลดลงไปจากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ระบบเจ้าภาษีนายอากรจึงนับเป็นวิธีการหนึ่งรัฐเลือกใช้เพราะการเพิ่มภาษีอากรจากผลผลิตภายในประเทศเป็นสิ่งที่รัฐสามารถทำได้โดยไม่เป็นการละเมิดข้อตกลงในสนธิสัญญาเบอรินที่ว่า "เมื่อได้ทำหนังสือสัญญาผูกมัดตนเองว่าจะยอมให้คนในบังคับอังกฤษและอเมริกันมีสิทธิเสรีในการค้าขายอย่าง

¹² มัลลิกา เรื่องระพี, "บทบาทชาวจีนในด้านเศรษฐกิจ สังคม และศิลปกรรมของไทย ในสมัยรัชกาลที่ 1 ถึงรัชกาลที่ 4 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์" (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517), หน้า 56.

เต็มที่ รัฐบาลไทยซึ่งเป็นฝ่ายขาดผลประโยชน์จึงหาทางแก้ไขที่จะไม่ให้รายได้ต่ำกว่าแต่ก่อน การที่จะไม่ให้รายได้ต่ำกว่าก็อยู่ทางเดียว คือเมื่อรายได้ทางการค้าขาดลดลงก็ต้องเพิ่มรายได้ทางภาษีอากรให้มากขึ้น จะได้พอชดเชยกับที่ขาดไป"¹³

แต่เดิมก่อนที่รัฐจะทำสนธิสัญญาเบอร์นีกับอังกฤษนั้น รัฐบาลไทยได้รับผลประโยชน์จากการค้าผูกขาดอย่างเต็มที่ คือ 1. กำไรที่เกิดขึ้นจากการเป็นผู้กำหนดราคาสินค้าทั้งขาเข้า และขาออกแต่เพียงผู้เดียวโดยผ่านทางพระคลังสินค้า 2. รายได้จากภาษีอากรและค่าธรรมเนียมในรูปแบบต่าง ๆ ที่รัฐเป็นผู้กำหนด อาทิ ค่าทอดสมอ ค่าด่าน ค่าภาษีปากเรือ ค่าตรวจตราสินค้า ฯลฯ ผลประโยชน์ดังกล่าวนำมาซึ่งรายได้จำนวนมหาศาลให้แก่รัฐแต่ภายหลังการปฏิบัติตามข้อตกลงในสนธิสัญญาเบอร์นี ซึ่งมีผลบังคับให้รัฐไทยต้องผ่อนปรนความเข้มงวดในการผูกขาดสินค้าลง รวมทั้งเรียกเก็บภาษีในอัตราที่แน่นอนเพียงอัตราเดียวตามที่กำหนดในสนธิสัญญา ส่งผลให้รัฐต้องสูญเสียรายได้จากสินค้าผูกขาดทั้งการนำเข้าจากการค้าขายสินค้านั้นโดยตรง และการนำเข้าจากผลต่างของสินค้าที่พระคลังเป็นผู้กำหนดราคา รวมทั้งรายได้จากภาษีอากรและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ที่รัฐกำหนดขึ้นก่อนทำสนธิสัญญาฯ ด้วยเหตุนี้รัฐจึงต้องหาทางเพิ่มพูนรายได้จากการจัดเก็บภาษีภายใน เพื่อชดเชยผลประโยชน์ที่สูญเสียไปดังกล่าวโดยไม่เป็นการขัดต่อข้อบังคับในสนธิสัญญาเบอร์นีด้วย

ระบบเจ้าภาษีนายอากร หรือระบบการผูกขาดการจัดเก็บภาษีอากรโดยเอกชนนั้นมีมาตั้งแต่สมัยอยุธยาแต่ไม่แพร่หลายนัก ระบบนี้ถูกใช้ต่อเนื่องมาถึงสมัยกรุงธนบุรี ดังปรากฏว่ามีชาวจีนชื่อ *เหยียง* (ต่อมาได้เป็นเจ้าของสงขลา) รับประทานผูกขาดอากรรังนกในราคาปีละ 400 บาท¹⁴ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการผูกขาดการทำภาษีอากรอยู่บ้าง ในช่วงระยะเวลาสั้นๆ ของสมัยกรุงธนบุรีรูปแบบการเก็บภาษีคงจะคล้ายคลึงกับอยุธยา แต่ผลประโยชน์ที่ได้รับคงจะมีไม่มากนัก เนื่องจากเกิดศึกสงครามโดยตลอด การจัดเก็บภาษีอากรนั้นเป็นความจำเป็นและธรรมเนียมปฏิบัติที่สืบเนื่องมาช้านาน ถึงสมัยรัตนโกสินทร์ก็เช่นกัน การจัดเก็บภาษียังคงอาศัยโครงสร้างและรูปแบบจากอยุธยา แต่ก็มี ความแตกต่างกันอยู่ เช่น เรื่อง

¹³ ชัย เรื่องศิลป์, ประวัติศาสตร์ไทยสมัยธน.ศ. 2352-2453 ด้านเศรษฐกิจ, หน้า 159.

¹⁴ ไร่ไพ อุดมไพจิตรกุล, ระบบประมวลผูกขาดภาษีอากร, (มหาสารคาม : ภาควิชาประวัติศาสตร์ วิทยาลัยครูมหาสารคาม, 2532), หน้า 23.

ของพิกัดอัตรา ประเภทของภาษีที่เรียกเก็บเพิ่มขึ้น เป็นต้น รูปแบบการจัดเก็บภาษีอากร โดยการให้เอกชนเข้ามาประมูลแข่งขันกันนั้น ช่วยแบ่งเบาภาระด้านการจัดเก็บภาษีของรัฐ ได้ทางหนึ่ง ซึ่งรัฐรัตนโกสินทร์ก็ได้นำระบบดังกล่าวนี้มาใช้ด้วย หลักฐานที่แสดงถึงการผูกขาดประมูลภาษีว่ามีมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 1 นั้น สืบค้นได้จากจดหมายเหตุในช่วงต้นรัชกาลที่ 2 จ.ศ.1171 ซึ่งตรงกับปีพ.ศ.2352 อันเป็นปีแรกของรัชสมัยสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย ที่ระบุถึงการผูกขาดประมูลการทำอากรประจำปีต่อเนื่องมาจากปีพ.ศ.2351 ดังนี้

"... อากรบ่อนเบี้ยเมืองพิจิตร เงินเดือนเป็นหมื่นพันน์ ทำปีละ 1 ซึ่ง ส่งเงินอากรปีละ ๖๖๖ คิดตั้งแต่วันขึ้น 1 ค่ำเดือน 10 ปีมะโรงสัมฤทธิ์ศก ถึงงวดส่งเงิน แรม 14 ค่ำเดือน 9 ปีมะเส็ง เอกศก 1ซึ่ง อากรสุราเมืองจันทบูรณ พระยาจันทบูรณ รับทำปีละ 200 ซึ่ง ส่งปีละงวดขึ้นพระคลังมหาสมบัติ 157ซึ่ง กรมพระราชวังบวรนิพนพานอกมา 43ซึ่ง รวม 200ซึ่ง คิดแต่ ๗ วันขึ้น 9 ค่ำเดือน 9 ปีมะโรงสัมฤทธิ์ศก ถึงงวดส่งเงิน ขึ้น 8 ค่ำเดือน 9 ปีมะเส็ง เอกศก"¹⁵

อย่างไรก็ตามคาดว่าในช่วงรัชกาลที่ 1 คงมีการจัดเก็บภาษีอากรไม่กี่ประเภท ได้แก่ อากรสุรา อากรบ่อนเบี้ย อากรขนอน (ภาษีผ่านด่านภายในและภาษีศุลกากร) อากรตลาด อากรค่าน้ำ (เก็บตามเครื่องมือที่ใช้) อากรสวน อากรสมภักษร (อากรการเพาะปลูกค่าน้ำ ซึ่งเก็บเป็นทางข้าวและเก็บของสวนในรูปสินค้าต่างๆ ดังนั้นรายได้จากการเก็บภาษีจึงไม่ส่งนักรัฐได้อาศัยรายได้จากการค้าขายกับต่างประเทศโดยสำเภาของหลวงและการค้าสินค้าผูกขาดโดยพระคลังสินค้าเป็นสำคัญ¹⁶ เมื่อสภาพบ้านเมืองมีความมั่นคงเป็นปึกแผ่นมากขึ้นในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย ทำให้รัฐสามารถจัดเก็บภาษีในรูปแบบต่างๆ ได้มากขึ้น จากรายงานของครอว์ฟอร์ดซึ่งเดินทางเข้ามาในสมัยรัชกาลที่ 2 เพื่อเจรจาฟื้นฟูสัมพันธไมตรีระหว่างไทยกับอังกฤษ ได้กล่าวถึงราชการภาษีอากรต่างๆ ในราชอาณาจักรสยามพอสรุปได้ดังนี้ ภาษีที่ดินซึ่งเรียกเก็บเป็นสิ่งของบ้าง ข้าวบ้าง โดยคำนวณจากพื้นที่เพาะปลูก

¹⁵ สมคิด ศรีสิงค์, "การบริหารภาษีอากรในสมัยรัตนโกสินทร์", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร), 2515, หน้า105.

¹⁶ ญาดา ประภาพันธ์, ระบบเจ้าภาษีนายอากรสมัยกรุงเก่า, (กรุงเทพฯ: สว่างสรรค์, 2524), หน้า109-110.

ภาษาที่เรียกเก็บจากต้นไม้ที่ออกผลบางชนิด เช่น กุเรียน มะม่วง ใบชา และอ้อย เป็นต้น อากรสุรา ภาษาการพนัน ภาษาโรงเรื่อน หรือภาษาร้านค้า เรียกเก็บจากร้านค้าทั้งหมดรวมทั้ง เรือนแพและเรือที่สัญจรไปมาในแม่น้ำซึ่งใช้เป็นร้านค้าไปด้วย ภาษาประมง ภาษาโรงฆ่าสัตว์ เรียกเก็บแต่เฉพาะการฆ่าสุกร อากรศุลกากรที่เรียกเก็บจากสินค้าเข้าและสินค้าออก ภาษา รายหัว หรือภาษผูกปีที่เรียกเก็บจากชาวจีนโดยเฉพาะค่าสัมปทานที่รัฐให้สิทธิแก่ผู้รับสัมปทาน ไปจัดเก็บสินค้าต่างๆ ที่มีการควบคุม ซึ่งมักเป็นสินค้าที่ต้องการของตลาดต่างประเทศ เช่น พริกไทย กระวาน รง ไม้ฝาง ไม้กฤษณา น้ำรัก งาช้าง คีบูก รังนก และไข่เต่า¹⁷ สินค้า เหล่านี้ผู้รับสัมปทานต้องนำส่งให้แก่ รัฐบาลส่วนที่เหลือผู้รับสัมปทานจึงจะสามารถนำออกขายได้ ซึ่งผู้ดำเนินการขอสัมปทานดังกล่าวมักเป็นชาวจีน

ระบบการจัดเก็บภาษีโดยการให้เอกชนประมูล มีความสำคัญอย่างมากต่อเศรษฐกิจไทย ในช่วงรัชกาลที่ 3 ภายหลังจากทำสนธิสัญญาเบอร์นี เนื่องจากรัฐมีความจำเป็นต้องหาเงิน เพื่อชดเชยรายได้ในส่วนที่ขาดหายไปเนื่องจากการยกเลิกสินค้าผูกขาด ด้วยเหตุว่าข้อกำหนด ในสนธิสัญญาเบอร์นีบังคับให้ต้องเปิดการค้าเสรีแก่นอกค้าอังกฤษ ดังนั้นรัฐจึงขยายประเภทภาษี ที่ต้องจัดเก็บเพิ่มขึ้นหลายรายการ ดังปรากฏในพระราชพงศาวดารรัชกาลที่ 3 ภายหลังจาก ทำสนธิสัญญาเบอร์นี

"ภาษีอากรซึ่งไม่มีแต่ก่อนเกิดมีในแผ่นดินนั้น คืออากรบ่อนเบี้ยเงิน อากรหอย ภาษีเบ็ด เสรีจล่งสำเภา ภาษีของต้องห้าม 6 อย่าง ภาษีพริกไทย 2 อย่าง เรียกเอาแต่ผู้ซื้ออย่าง 1 เรียกเอาชาวเรืออย่าง 1 ภาษีไม้ฝาง ภาษีไม้แดง เรียกแต่ผู้ซื้อลงเรือ ภาษีไม้แดง 10 ลดเรียกเอาแต่ผู้ขาย ภาษีเกลือ ภาษีน้ำมันมะพร้าว ภาษีน้ำมันต่างๆ ภาษีกะทะ ภาษียาตัน ภาษีไต้ชัน ภาษีฝืน ภาษีจาก กั้นแข่ง ภาษีไม้ไผ่ป่า ภาษีไม้รวก ภาษีกอไม้สี่สุก ภาษีไม้ค้ำผล ภาษีกง กระดาน จงกุด สมุด พังงา ภาษีไม้ซุง ภาษีฝ้าย ภาษียาสูบ ภาษี ปอคราม ภาษีเนื้อแห้ง ภาษีปลาแห้ง ภาษีเขือเคย ภาษีน้าตาลทราย ภาษีน้าตาลหม้อ ภาษีน้าอ้อย ภาษีสำรวจ ภาษีเตาตาล ภาษีเงินอับ ภาษีไผ่ ภาษีเทียนไข เนื้อ แลขนม ต่างๆ ภาษีปูน ภาษีเกวียนต่าง เรือจ้างทางโยง"¹⁸ ซึ่งภาษีที่ตั้งขึ้นใหม่ในสมัยรัชกาลที่ 3 นี้

¹⁷ ไพโรจน์ เกษแม่นกิจ(แปล), เอกสารของครอว์ฟอร์ด, หน้า119-122.

¹⁸ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ 3, หน้า150.

มีด้วยกัน 38 ประเภท การที่รัฐหันมาหาผลประโยชน์จากการจัดเก็บภาษีผ่านระบบเจ้าภาษีนาอาหารนั้น มีผลทำให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้น แม้จะยังไม่มีหลักฐานปรากฏชัดว่าระบบเจ้าภาษีนายอาหารดังกล่าวส่วนใหญ่จัดเก็บเป็นรูปเงินสด หรือเก็บในรูปสินค้า แต่อย่างไรก็ตาม Malloch ซึ่งเป็นพ่อค้าชาวสกอตที่เข้ามาค้าขายอยู่ในประเทศไทยในช่วงรัชกาลที่ 3 กล่าวว่ารัฐบาลไทยในช่วงนั้นมีรายได้เป็นตัวเงินประมาณปีละ 2.5 ล้าน ซึ่งคิดเป็น 10 % ของรายได้รัฐทั้งหมด ซึ่งตราราวปีละ 25 ล้านบาทในช่วงรัชกาลที่ 3 และมีข้อน่าสังเกตต่อไปว่ารายได้ดังกล่าว คิดเป็นประมาณ 2.5 เท่าของมูลค่าสินค้าออกและสินค้าเข้ารวมกันซึ่งตกประมาณ 5.6 ล้านบาท และ 4.3 ล้านบาทตามลำดับในปี ค.ศ. 1850¹⁹ ซึ่งวิธีการจัดเก็บภาษีในรูปแบบดังกล่าวมานี้ ให้ผลในทางองเดียวกันกับการผูกขาดสินค้าของพระคลังสินค้าเพียงแต่เปลี่ยนผู้ดำเนินการ คือแทนที่รัฐจะเป็นผู้จัดเก็บภาษีเองโดยตรง รัฐกลับมอบอำนาจให้แก่เอกชนกระทำการจัดเก็บภาษีให้แก่รัฐแทน กล่าวคือรัฐแทนที่รัฐจะหาผลประโยชน์จากการค้ารัฐกลับหันมาหาผลประโยชน์จากตัวสินค้าโดยตรง โดยรัฐได้ถ่ายโอนอำนาจจากการผูกขาดให้แก่เอกชน ในขณะที่รัฐและบรรดาเจ้าขุนมูลนายยังคงมีอำนาจในทางการค้าอยู่เช่นเดิมและไม่เป็นการละเมิดต่อข้อกำหนดในสนธิสัญญาเบอรินด์ด้วย นอกจากนี้ยังทำให้รัฐมีรายได้เป็นตัวเงินหรือผลผลิตในจำนวนที่แน่นอนจากการเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาเสนอการประมูลจัดเก็บภาษีอากรประเภทต่างๆ

วิธีการและขั้นตอนในการประมูลผูกขาดภาษีอากร

ระบบเจ้าภาษีนายอากร เป็นวิธีการรวบรวมรายได้จากการจัดเก็บภาษีที่รัฐมอบให้เอกชนทำการแทน โดยรัฐเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาประมูลแข่งขันกันรับเหมาผูกขาดการจัดเก็บภาษีอากรประเภทต่างๆ ผู้ใดสามารถเสนอยอดเงินที่จะจัดส่งให้แก่รัฐได้สูงกว่าผู้ประมูลแข่งขันรายอื่นๆ ก็จะได้รับสิทธิการจัดเก็บภาษีอากรชนิดนั้นๆ ไป เรียกว่าเจ้าภาษีนายอากรซึ่งโดยมากมักเป็นชาวจีน²⁰ ดังปรากฏในจดหมายเหตุหรือสารตราแต่งตั้ง

¹⁹ สมภพ มานะรังสรรค์, "การขยายตัวทางเศรษฐกิจของไทยในช่วงต้นศตวรรษที่ 19" เอเชียปริทัศน์, หน้า 99.

²⁰ สุวดี เฉลยทรัพย์, ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจและการคลังไทย (สมัยสุโขทัย-รัตนโกสินทร์ตอนต้น), (ปทุมธานี: วิทยาลัยครูเพชรบุรีวิทยาลงกรณ์, 2530), หน้า 338.

ตั้งเจ้าภาษีที่ส่วนมากระบุชื่อคนจีนเป็นเจ้าภาษีนายอากร อาทิ สารตราเจ้าพระยาจักรี
ตั้งเงินโพเป็นนายอากรสมภักสร จ.ศ. 1205

"...พระสวัสดิวารีย์ ทำเรื่องราวยื่นมาว่าเดิมพระศรีชัยบาลให้เงินน้อย เป็นหมื่นศรีอากร
รับทำอากรสมภักสร เมืองนครชัยศรี ปีละ 142 ชั่ง 10 ตำลึง ทำมาหลายปีฟ้องขาดพระสวัสดิ
วารีย์จะขอรับทำตามจำนวนเดิม แต่งให้เงินโพเป็นนายอากรทำอากรแทน"²¹ เป็นต้น ทั้งนี้
เนื่องจากคนจีนนั้นมีความชำนาญในวิธีการผูกขาดภาษีนายอากร ซึ่งเป็นวิธีที่ใช้ในประเทศ
จีนมาก่อน²² ประกอบกับคนจีนมีอิสระที่จะเดินทางสำรวจการทำมาหากินได้ที่ราชอาณาจักร
จึงมีโอกาสนเสนอตัวเป็นผู้เก็บภาษีใหม่ๆ ดึงศึกษาได้จากสารตราตั้งเจ้าภาษีนายอากร ในสมัย
ร.3 สารตั้งเงินน้อยเป็นนายอากรสมภักสรเมืองกำแพงเพชร เงินน้อยทำเรื่องราวยื่นว่ามีผู้ปลุก
ทำสมภักสร ในแขวง ...เมืองกำแพงเพชรหรือชายเป็นอาณาโยคชุกชุมมาหลายปีแล้ว ยังห้าม
นายอากรเก็บเรียกอากรสมภักสรเข้าท้องพระคลังมหาสมบัติ เหมือนหนึ่งยังหัวเมืองปากใต้
ฝ่ายเหนือทุกหัวเมืองไม่ เงินน้อยจะขอรับพระราชทานเป็นตัวนายอากร รับทำอากรสมภักสร
เมืองกำแพงเพชรทุกเกล้าถวายเป็นจำนวนเงินปีหนึ่งขึ้นพระคลังมหาสมบัติ 3 ชั่ง 10 ตำลึงทรง
พระกรุณาตรัสเหนือเกล้าสั่งว่า...ให้เงินน้อยเป็นนายอากร"²³ การที่เจ้าภาษีนายอากรส่วน
มากเป็นชาวจีนนั้น เหตุผลอีกประการก็คือการให้การสนับสนุนชาวจีนอพยพให้เข้ามาประกอบ
อาชีพในเมืองไทย ซึ่งคนจีนมุ่งสร้างฐานะของตนเป็นหลักจึงมีความกระตือรือร้นในการทำ
มาหากิน ชยัน อดทน และมีความอ่อนน้อมต่อเจ้าขุนมูลนายอย่างยิ่ง คนจีนพร้อมที่จะจ่าย
ผลประโยชน์บางส่วนของตนให้แก่เจ้าขุนมูลนาย ด้วยหวังผลประโยชน์ที่มากกว่านี้ จึงนับ
เป็นเหตุผลอีกประการที่ทำให้เจ้าขุนมูลนายให้การอุปถัมภ์ช่วยเหลือคนจีนให้เข้ามาเป็นเจ้าภาษี
นายอากรกันมาก

²¹ "สารตราเจ้าพระยาจักรีตั้งเงินโพเป็นหมื่นศรีอากร นายอากรสมภักสรนครชัยศรี"
จดหมายเหตุ ร.3 จ.ศ. 1205, หอสมุดแห่งชาติ เลขที่ 48.

²² ญาดา ประภาพันธ์, "ระบบเจ้าภาษีนายอากรสมัยกรุงเทพระาชวงศ์ธนบุรี", หน้า 103.

²³ "เรื่องสารตราเจ้าพระยาจักรีนำตั้งตั้งน้อยเป็นขุนเทพฯ นายอากรสมภักสรเมือง
กำแพงเพชร" จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 จ.ศ. 1204, หอสมุดแห่งชาติ, เลขที่ 79.

นอกจากเหตุผลอื่นเนื่องมาจากการทำสนธิสัญญาเบอร์นีดังกล่าวข้างต้นที่ทำให้รัฐเห็นเห การหาประโยชน์มาสู่การจัดเก็บภาษีกายใน เหตุผลที่สนับสนุนให้รัฐเลือกใช้ระบบเจ้าภาษีนายอากร ประการหนึ่งก็คือ วิธีการนี้รัฐไม่ต้องลงทุนอะไรเลยเพียงแค่เปิดโอกาสให้คน มาเสนอเงินรายได้จากการจัดเก็บภาษีประเภทต่างๆ เท่าที่จะสรรหามาได้ ผู้ใดเสนอเงิน ภาษีที่จะส่งให้รัฐมากที่สุด ผู้นั้นก็จะได้เป็นเจ้าภาษี มีอำนาจในการจัดเก็บภาษีอากรตาม เงื่อนไขที่ตนประมุขได้²⁴ เช่น ข้อตกลงในการจัดส่งเงินภาษีแก่รัฐซึ่งมีหลายวิธี อาจส่ง ครึ่งเดีวเต็มจำนวนก็ได้ หรืออาจแบ่งส่งเป็นหลายๆ งวดก็ได้ แต่ต้องส่งให้ครบ ทั้งนี้ แล้วแต่ทางราชการจะระบุไว้ในสารตราตั้ง เช่น

"อากรบ่อนเบี้ยเมืองสรรค์ เงินเข้ารับทำปีละ 2 ชั่ง 15 ตำลึง ส่งเงินปีละ 2 งวด เดือน 4 และเดือน 10"²⁵

นอกจากนั้นเจ้าภาษีนายอากรโดยมากยังทำหน้าที่เป็นผู้ผูกขาดการซื้อขายสินค้าชนิดที่ตน เป็นผู้เก็บภาษีอากรอีกด้วย เช่น "เจ้าภาษีน้ำมันมะพร้าวร้องเข้ามาว่า ราษฎรชาวบ้าน ลักทำน้ำมันมะพร้าวปลอมแทรกซ้อนซื้อขาย ครั้นจะแต่งคนออกไปจับกุมก็จะเกิดทะเลาะวิวาท กันจะฟ้องร้องก็ป่วยการทำภาษีอากร จะขอทำภาษีซื้อขายอย่างเดียว"²⁶ ซึ่งการให้สิทธิใน การซื้อขายแก่เจ้าภาษีนายอากรเช่นนี้ ทำให้เจ้าภาษีนายอากรเข้ามามีบทบาทสำคัญในฐานะ เป็นผู้กำหนดราคาสินค้าทั้งการรับซื้อจากราษฎร และการขายให้แก่พ่อค้าอื่น ๆ ต่อไป

ด้วยวิธีการให้เอกชนผูกขาดการจัดเก็บภาษีและการซื้อขายสินค้าดังกล่าวข้างต้นถือเป็นการทดแทนการเก็บภาษีโดยตรงของรัฐ และการผูกขาดสินค้าของพระคลังสินค้าที่ต้องถูกยกเลิกไปตามข้อตกลงในสนธิสัญญาเบอร์นี

²⁴ ฮูวดี เจลยทวิทย, ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจและการคลังไทย, หน้า 339.

²⁵ "จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3" เล่มที่ 14 จ.ศ. 1208, หอสมุดแห่งชาติ.

²⁶ รำไพ อุดมไพจิตรกุล, การผูกขาดภาษีอากร, หน้า 65.

ขั้นตอนการขอประมุขภูษาดภาษาอากร

การขอประมุขภูษาดภาษาอากรนั้น เริ่มต้นด้วยการยื่นความจำนงขอประมุขภูษาดภาษาอากรที่ตนสนใจต่อรัฐโดยยื่นเรื่องราวต่อพระคลังหรือกรมเจ้าสังกัดที่ควบคุมภาษาอากรนั้นๆ โดยมีเจ้าจำนวนเป็นผู้รับผิดชอบการประมุขตลอดจนควบคุมการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตต่างๆ ส่งให้รัฐอีกทอดหนึ่ง ซึ่งเจ้าภาษีนายอากรจะต้องมาประมุขต่อเจ้าจำนวน เมื่อได้รับแต่งตั้งให้เป็นเจ้าภาษีนายอากรแล้ว จึงจะทำการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตที่ตนรับผิดชอบไปได้ ทั้งนี้โดยทั่วไปผู้ขอประมุขจะยื่นเรื่องราวการประมุขได้หลายกรณีดังนี้

1. โดยการเสนอตั้งชนิดภาษาอากรชนิดใหม่

วิธีการประมุขอย่างนี้เกิดขึ้นมากในรัชกาลที่ 3-4 เป็นการประมุขขอจัดเก็บภาษีของผู้อื่นประมุขโดยที่รัฐไม่ได้กำหนดไว้ก่อน²⁷ ภาษาอากรประเภทนี้เกิดจากการเสาะแสวงหาของผู้ยื่นประมุข ดังเช่น "...หมื่นรักษาวนนอกราชการมาขึ้นเรื่องว่า ต้นนุ่นแขวงเมืองลพบุรีมีผลมาก ราษฎรเก็บเอาผลนุ่นชื้อขายเป็นอนาประโยชน์ ห้ามผู้ใดทำอากรทูลเกล้าถวายไม่ขอทูลเกล้าถวายผูกขาดปีละ 7 บาท และนุ่นต้องการใช้สอยทำบุญให้ทานสำหรับพระนครอยู่มา และในหัวเมืองฝ่ายเหนือก็มีเจ้าภาษีนายอากรเรียกอากรกับราษฎรผู้ตั้งนุ่นทุกบ้านเมืองแล้ว หมื่นรักษาวนนอกราชการเป็นหมื่นฉิมพาลีขึ้นอากรต่อไป"²⁸

การประมุขวิธีนี้นับว่าเป็นโอกาสแก่ผู้มีความสามารถในการแสวงหารายได้ค้นคิดวิธีการสร้างคุณค่าจากสิ่งของและผลผลิตต่าง ๆ ที่ราษฎรทั่วไปซื้อขายทำมาหากินเลี้ยงชีพในช่วงเวลาดังกล่าว

2. เสนอประมุขแข่งขันกับเจ้าภาษีนายอากรคนเก่า โดยการเสนอเงินรายได้ที่สูงกว่าเจ้าภาษีนายอากรคนเก่า ด้วยเหตุว่าจุดประสงค์หลักของการเปิดประมุขให้เอกชนเข้ามาแข่งขันกันก็เพื่อที่รัฐจะได้รับรายได้สูงสุด เช่น สารตราถึงเจ้าเมืองสระบุรี จ.ศ. 1199

"สารตราเจ้าพระยาจักรีถึงกรมการเมืองสระบุรี ด้วยเงินกันทำเรื่องราวมาขึ้นต่อเจ้าจำนวนกรมพระคลังในขวา ว่านายมาเป็นที่หมื่นวิเศษภักดีรับทำอากรผูกขาด ณ แขวงเมือง

²⁷ สมคิด ศรีสิงห์, "การบริหารภาษีสรรพสามิตในสมัยรัตนโกสินทร์", หน้า 111.

²⁸ "นำตั้งนายอากรนุ่นลพบุรี" จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 จ.ศ. 1207, หอสมุดแห่งชาติ

สระบุรี เป็นเงินอากรปีละ 5 ตำลึง มีภาษีอยู่ นายมาไม่บวกขึ้นทูลเกล้าถวาย จึงกิมจึงขอประมูลเพิ่มขึ้นอีก 5 ตำลึง รวมเป็น 10 ตำลึง ครั้นหรือนายมาหม่นวิเศษกักตุนคนเก่าว่าเงินอากรสูงอยู่แล้วรับทำมิได้ยอมให้จิมทำ"²⁰ ซึ่งถ้าเจ้าภาษีนายอากรคนเดิมไม่สามารถเพิ่มรายได้ให้แก่รัฐได้เท่ากับที่ผู้ประมูลภาษีอากรคนใหม่เสนอ ผู้ขอประมูลใหม่ก็จะได้เป็นเจ้าภาษีนายอากรแทน

3. เสนอแทนเจ้าภาษีนายอากรคนเก่า เนื่องจากเจ้าภาษีนายอากรคนเก่าตายไปหรือเลิกทำ ติดค้างเงินหลวงมาก หรือฟ้องขาด (คือเจ้าภาษีนายอากรเดิมนั้น ไม่สามารถเก็บเงินส่งให้รัฐได้ตามที่ขอประมูลไว้) ซึ่งเมื่อเกิดกรณีเช่นนี้ เจ้าจำนวนก็มักจะเรียกประมูลใหม่ หากผู้ใดเสนอจำนวนเงินให้รัฐได้สูงสุดก็จะได้รับช่วงทำภาษีอากรนั้น ๆ แทน ดังเช่นพระภิกษุชิตให้ขุนพิโรจน์อักษรทำเรื่องมาขึ้นว่า เดิมนายบุญคงเป็นที่ขุนพัฒนารับทำอากรแทนเจ้าพระยานครราชสีมา บัดนี้เจ้าพระยานครราชสีมาถึงแก่กรรมแล้ว พระขานุชิตขอทำเพิ่มอีก 3 ชั่ง เป็น 13 ชั่ง ให้ขุนพิโรจน์อักษรเป็นนายอากรแทน³⁰

หนังสือเจ้าพระยาจักรีถึงพระยาชัยนาท ด้วยอำนาจเอื้อมนำเรื่องราวมาขึ้นว่าเดิมเลื่องกำนันตลาด รับทำอากรตลาดเมืองชัยนาทจำนวนปีละ 3 ชั่ง 15 ตำลึง ทำอากรมาหลายปี เลื่องฟ้องว่าเก็บอากรขาด 1 ชั่งจะรับทำอากรได้แค่ 2 ชั่ง 15 ตำลึงนั้นอำนาจเอื้อม เห็นเงินอากรมีภาษีอยู่ประมูลเงินขึ้นอีก 15 ตำลึงเข้ากันเดิม 2 ชั่ง 15 ตำลึงประมูล 15 ตำลึง เป็น 3 ชั่ง 15 ตำลึง ถ้าครบกำหนดปีมีภาษีจะบวกทูลเกล้าถวายขึ้นอีก ครั้นหรือนเลื่องคนเก่า ๆ ว่าเงินอากรสูงอยู่แล้ว รับทำมิได้มอบให้อำแดงเอื้อมทำ อากรปีละ 3 ชั่ง 10 ตำลึงจึงเอาเรื่องราวอำนาจเอื้อมและอำเลื่องคนเก่าเข้ากราบทูลพระกรุณารับเหนือเกล้าสั่งว่าคนเก่าฟ้องว่าเงินอากรขาด รับทำได้แค่ปีละ 2 ชั่ง 15 ตำลึง อำแดงเอื้อมประมูลเงินอากรปีละ 15 ตำลึง

²⁰ "สารตราถึงเมืองสระบุรีนำตั้งจิมกิมเป็นหม่นวิเศษกักตุน นายอากรสาสุบ" จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 จ.ศ. 1199, หอสมุดแห่งชาติ, เลขที่ 4.

³⁰ "นำตั้งนายอากรบ่อนเบี้ยไทยเงินนครราชสีมา" จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 จ.ศ. 1207, หอสมุดแห่งชาติ, เลขที่ 277/2.

เข้ากับเดิมประมูลเป็นเงิน 3 ซึ่ง 10 ตำลึง หรือเลียงคนเก่าว่าอากาศสูงอยู่แล้วยอมให้อ่างแดง
เอี่ยมทำอากาศปีละ 3 ซึ่ง 10 ตำลึง นั่นก็ให้อ่างแดงเอี่ยมขึ้นไปเก็บอากาศที่ตลาดตามนั้นเกิด"³¹

โดยมากตามที่พบในจดหมายเหตุผลส่วนมากผู้ฟ้องขาดแล้วมักจะยอมให้ผู้อื่นที่สามารถเสนอ
เงินได้สูงกว่ารับค่าแทน ทั้งนี้โดยธรรมชาติของประมูลนั้น ผู้ขอประมูลทำกาษาอากาศจะ
ต้องมีนาชประกันรับรองฐานะของผู้ประมูลด้วยว่า ผู้ประมูลเป็นผู้มีความน่าเชื่อถือทางการเงิน
รัฐจึงจะยอมให้รับประมูลได้ ซึ่งเท่าที่ปรากฏตามจดหมายเหตุนี้ นาชประกันส่วนมากเป็น
ขุนนางข้าราชการผู้ใหญ่ เช่น

"เงินผมเป็นนาชอากาศ หลวงบาลเบิกบุรีรัตน์เป็นนาชประกันทำเรื่องอื่นว่าเดิมเงินขอ

เป็นเจ้าของภาษีสุกร เบ็ด ไม้ ฟองเบ็ดสุกพอกเต็ม ปีละ 277 ซึ่ง 5 ตำลึง เป็น 616 ซึ่ง"³²

โดยนายประกันซึ่งเป็นผู้รับรองฐานะของเจ้าภาษีนายอากาศนั้น ๆ จะต้องทำหนังสือให้ไว้แก่เจ้า
จำนวน ซึ่งหากเจ้าภาษีนายอากาศบิดพลิ้วหลบหนีไม่จัดส่งราชได้ตามที่ประมูล นายประกันก็จะ
ต้องรับผิดชอบแทนเจ้าภาษีนายอากาศนั้น ๆ

เมื่อเจ้าภาษีนายอากาศประมูลผูกขาดภาษีอากาศอย่างใดอย่างหนึ่งต่อกรมกองเจ้าจำนวน
เป็นที่เรียบร้อย เจ้าจำนวนที่ควบคุมสิ่งของหรือผลิตประเภคนั้นก็จะทำหนังสือถึงสังกัดให้
ออกหนังสือแต่งตั้งต่อไป เช่น ในส่วนกลางกรมมหาดไทย มีอำนาจในการออกคำสั่งแต่งตั้ง
บังคับบัญชาและลงโทษเจ้าภาษีนายอากาศในหัวเมืองที่อยู่ในบังคับบัญชาของตน³³ อันได้แก่
หัวเมืองฝ่ายเหนือทั้งหมดเป็นต้น โดยในหนังสือแต่งตั้งนั้นจะได้กำหนดรายละเอียด เช่น นิกิต
อัคราภาษีอากาศ จำนวนเงินที่ประมูล งวดเวลาที่จะจัดส่งเงินให้รัฐ เป็นต้น

การที่รัฐหันมาจัดเก็บภาษีผ่านระบบเจ้าภาษีนายอากาศนั้น จุดประสงค์หลักก็เพื่อหาราย
ได้ให้เพียงพอแก่รายจ่ายในราชการแผ่นดิน แม้ว่าวิธีการนี้จะทำให้รัฐมีรายได้เป็นตัวเลขเพิ่มขึ้น
แต่ก็ส่งผลกระทบต่อผลิตภายในประเทศที่เป็นที่ต้องการของตลาดมีราคาสูงขึ้น สร้างความไม่พอใจ
แก่พ่อค้าตะวันตก อีกทั้งการที่เจ้าภาษีนายอากาศเข้ามามีสิทธิพิเศษในสินค้าที่ตนประมูลผูกขาดไปนั้น
ก็ทำให้เจ้าภาษีนายอากาศเข้ามามีบทบาททางการค้าส่งผลให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับพ่อค้าอังกฤษในเวลาต่อมา

³¹ "สารตราถึงเมืองชัยนาทตั้งอ่างแดงเอี่ยมเป็นก้านตลาด"จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3
จ.ศ. 1191, หอสมุดแห่งชาติ, เลขที่ 3.

³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 115.

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 41.

บทบาทของเจ้าภาษีนายอากร

ผลสืบเนื่องจากข้อตกลงในสนธิสัญญาเบอร์นี ข้อหนึ่งที่ว่าไทยจะยอมให้พ่อค้าอังกฤษค้าขายได้โดยสะดวกนั้น ทำให้รัฐต้องลดบทบาทของพระคลังสินค้าลงในด้านการค้ากับพ่อค้าอังกฤษ ซึ่งเมื่อเป็นเช่นนั้นก็ย่อมทำให้รายได้จากการค้าโดยวิธีการผูกขาดสินค้าของพระคลังสินค้าลดลงไปด้วย ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่ารัฐได้เลือกใช้ระบบเจ้าภาษีนายอากรเป็นทางหนึ่งในการเพิ่มพูนรายได้ ซึ่งการให้เอกชนเข้ามารับประมูลผูกขาดการจัดการเก็บภาษีภายในแทนรัฐนั้น ส่งผลให้เจ้าภาษีนายอากรเข้ามามีบทบาทการค้าทั้งภายในและภายนอกด้วย ดังข้อวิเคราะห์ที่นายวอลเตอร์ เอฟ เวลลา ให้ไว้ว่า "การหารายได้จากผลิตผลภายในประเทศนั้น กำหนดให้ข้าราชการและพ่อค้าซึ่งส่วนมากเป็นคนจีนผูกขาดกิจการไปในตอนต้นรัชกาล (รัชกาลที่ 3) ได้มีการผูกขาดภาษีสำหรับการค้าอยู่ 2-3 อย่าง แต่เมื่อได้เซ็นสัญญาทางการพาณิชย์กับฝรั่งฉบับแรกไปแล้ว ทำให้กิจการค้าของหลวงกระทำต่อไปไม่ได้ จึงได้เกิดมีการผูกขาดภาษีสำหรับการค้าขึ้นมากมายหลายอย่าง วิธีการอันนี้ช่วยให้พระมหากษัตริย์และบรรดาขุนนางไม่ต้องทรงเกี่ยวข้องกับกิจการการค้าอีกต่อไป ซึ่งถ้าจะผูกกันตามความเป็นจริงแล้ว ระบบการหารายได้แบบใหม่นี้ ก็คล้ายคลึงกับที่หลวงผูกขาดการค้าอยู่เช่นเดิม คือแทนที่พระมหากษัตริย์และบรรดาขุนนางจะยังคงยึดอำนาจการค้าไว้อย่างเหนียวแน่น ก็เปลี่ยนแปลงให้ไปตกอยู่กับผู้ผูกขาดภาษี สินค้าสำคัญๆ ที่ส่งออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ เช่นน้ำตาล ฝาง พริกไทย..."³⁴

อาจกล่าวได้ว่าคนจีนได้เข้ามาเป็นจุดเชื่อมที่สำคัญในระบบเศรษฐกิจไทยในด้านต่างๆ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการจัดเก็บภาษีซึ่งคนจีนมีอิสระมากพอที่จะทำหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีแทนรัฐในภาวะที่สภาพการค้าของไทยขยายตัวมากขึ้นในช่วงรัชกาลที่ 3 การที่คนจีนเข้ามาเป็นเจ้าภาษีนายอากรได้นั้นก็สอดคล้องกับความต้องการของรัฐด้วย ซึ่งภายใต้ระบบอุปถัมภ์ระหว่างรัฐ เจ้านายขุนนางและชาวจีนนั้น มีการประสานผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน โดยรัฐได้อาศัยเจ้าภาษีนายอากรในการดำเนินกิจการด้านการค้าผูกขาดแทน เพราะนอกจากหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีแล้ว เจ้าภาษีนายอากรยังได้สิทธิในการผูกขาดซื้อขายสินค้าประเภทที่ตน

³⁴ เวลลา ,วอลเตอร์ เอฟ, แผ่นดินพระนั่งเกล้า , (กรุงเทพฯ:กรมศิลปากร, 2530)

รับประมุขภูคาชวาทไปด้วย ทำให้มีอำนาจในการควบคุมกำหนดราคาสินค้าทั้งที่ซื้อจากราษฎร เพื่อนำมาขายให้แก่พ่อค้าต่างชาติ และการนำสินค้าจากพ่อค้าต่างชาติเข้าไปขายหรือแลกเปลี่ยน กับผลผลิตของราษฎรในเขตพื้นที่ที่ตนได้รับอนุญาตให้เป็นผู้ผูกขาดภาษี เท่ากับว่าเจ้าภาษีนายอากร ทำหน้าที่เป็นเสมือนหนึ่งตัวแทนการค้า เช่นที่พระคลังสินค้าเคยทำมา นอกจากนี้ราษฎรได้ส่วนหนึ่ง ที่เจ้าภาษีนายอากรรับประมุขมาได้ต้องแบ่งสรรปันส่วนให้แก่เจ้านายและขุนนางชั้นสูง เพราะ ในการประมุขภาษีแต่ละครั้งในสารตราแต่งตั้งเจ้าภาษีจะระบุให้เจ้าภาษีนายอากร เมื่อจัดเก็บภาษี อากรในแต่ละปี แต่ละงวดได้แล้วจะต้องจัดส่งเงินภาษีอากรที่ตนรับประมุขไว้ ไปยังหน่วยงาน ที่รับผิดชอบ ที่สำคัญได้แก่กรมพระคลังมหาสมบัติ พระคลังสินค้า เป็นต้น นอกนั้นอีกส่วนหนึ่ง จะต้องนำส่งไปยังกรมกอง เจ้านายเชื้อพระวงศ์ชั้นสูงด้วย ดังปรากฏหลักฐานว่า เงินहुดประมุข อากรบ่อนเบ็ยเมืองนครสวรรค์ได้เป็นหมื่นพันศรีสมบัติ ส่งเงินปีละ 4 ชั่ง 10 ตำลึง ปีละ 2 งวด

ให้พระคลังมหาสมบัติ 3 ชั่ง 17 ตำลึง 3 บาท 2 สลึง 1 เฟื้อง 504 ไพ

ให้กรมพระราชวังบวรฯ 5 ตำลึง 3 บาท 167 ไพ

ให้กรมหลวงพิทักษ์มนตรี 2 ตำลึง 1 สลึง 1 เฟื้อง 136 ไพ

ให้กรมขุนอิสรารังสรรค์ 1 ตำลึง 1 เฟื้อง 70 ไพ

เจ้าชายในกรมหมื่นมาตยาพิทักษ์ 2 ตำลึง 3 บาท 3 สลึง 1 เฟื้อง 85 ไพ³⁵

ส่วนบรรดาขุนนางที่เกี่ยวข้องในการเปิดประมุขตลอดจนดูแลควบคุมการประมุขและการนำ ส่งเงินเข้ารัฐ ก็มักจะได้รับประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ราชการด้วย เช่น เจ้าพระยาพระคลัง (ดิศ บุนนาค) ซึ่งนอกจากจะดำเนินการค้าสำเภาเป็นการส่วนตัวแล้ว ยังได้รับประโยชน์ใน ฐานะที่เป็นผู้มีอำนาจปกครองหัวเมืองทางใต้และทางตะวันออกในการให้การอุปถัมภ์แก่เจ้าภาษีนายอากรซึ่งได้อาศัยช่องทางจากระบบดังกล่าวในการขอความสะดวกเพื่อให้ตนได้รับแต่งตั้ง เป็นเจ้าภาษีนายอากร เป็นต้น นอกจากนี้การที่เจ้าภาษีนายอากรต้องนำเงินที่ตนได้จากการ จัดเก็บถวายให้แก่เจ้านายเชื้อพระวงศ์และขุนนางชั้นสูง ทำให้มีโอกาสเข้าไปเกี่ยวพันในการค้า ที่กว้างขวางมากขึ้น และเมื่อระบบเจ้าภาษีนายอากรนี้แพร่หลายออกไปยังหัวเมืองสำคัญๆ ก็ทำให้ เจ้าเมืองและขุนนางท้องถิ่นมีโอกาสได้รับผลประโยชน์จากการระบบนี้ด้วยเช่นกัน ดังนั้นจึงกล่าว ได้ว่าเงินที่ได้จากภาษีนายอากรนั้น ส่วนหนึ่งเป็นรัฐ แต่อีกส่วนก็กระจายไปตามกรมกองและเจ้านาย ชั้นสูง แสดงให้เห็นถึงการประสานผลประโยชน์ร่วมกันกลุ่มคนที่เข้ามาเกี่ยวข้องกันในทางการค้า

³⁵ "สารตราเจ้าพระยาจักรีถึงพระยานครสวรรค์นำตั้งเงินहुดเป็นหมื่นพันศรีสมบัตินายอากร บ่อนเบ็ยไทยจีน"จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 จ.ศ. 1202, หอสมุดแห่งชาติ เลขที่ 172/2.

วิธีการค้าขายของรัฐไทยภายหลังจากทำสนธิสัญญาเบอร์นี

การค้าระหว่างไทยกับอังกฤษภายหลังจากทำสนธิสัญญาเบอร์นี ปรากฏว่าในระยะแรก พ่อค้าอังกฤษ และคนในบังคับให้ความสนใจเข้ามาค้าขายกับไทยเพิ่มขึ้น ดังปรากฏว่าก่อนทำสนธิสัญญาเบอร์นีนั้น มีเรือจากอังกฤษเข้ามาค้าขายเพียงปีละ 2-3 ลำ แต่หลังจากทำสนธิสัญญาเบอร์นีปรากฏว่าในปี พ.ศ. 2381 มีเรือพ่อค้าอังกฤษเข้ามาประมาณ 6 ลำ³⁶ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่าการค้าระหว่างไทยกับอังกฤษกลับไม่ได้ขยายตัวไปอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้พิจารณาได้จากข้อร้องเรียนของพ่อค้าอังกฤษที่กล่าวถึงปัญหา และอุปสรรคทางการค้าภายหลังจากการทำสนธิสัญญาเบอร์นี ซึ่งเป็นเหตุให้พ่อค้าที่ไม่อาจทนต่ออุปสรรคดังกล่าว เลิกเดินทางเข้ามาค้าขายกับไทย เนื่องจากต้องประสบกับการขาดทุน หรือได้กำไรไม่คุ้มกับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาปัญหาต่างๆ ทางการค้าที่เกิดขึ้น ดังนี้ ประการแรกการที่รัฐเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาประมูลผูกขาดจัดเก็บภาษี ทำให้สินค้ามีราคาสูง ประการที่สอง วิธีการค้าขายของไทยที่รัฐยังคงดำเนินการควบคุมการค้าต่างประเทศอยู่เช่นเดิม ทำให้พ่อค้าตะวันตกไม่สามารถสรรหาสินค้าที่ต้องการออกไปได้โดยสะดวก แม้ว่ารัฐจะยกเลิกการค้าผูกขาดโดยพระคลังสินค้า และลดปริมาณสินค้าผูกขาดลงเหลือเพียง 2 รายการแล้วก็ตาม แต่สิ่งที่รัฐยังคงดำรงไว้ คือการค้าขายของรัฐ โดยเฉพาะการค้าสำเภาของหลวง ทำให้รัฐต้องแสวงหารวบรวมสินค้าไว้เพื่อการค้าของหลวงเช่นกัน ประเด็นนี้ทำให้เกิดการผูกขาดโดยทางอ้อม แม้ว่าข้อตกลงตามสนธิสัญญาเบอร์นีจะระบุถึงสิทธิเสรีภาพของอังกฤษในการค้าขายว่า เมื่อเรือสินค้าอังกฤษได้เสียภาษีในอัตราที่กำหนด คือ ภาษีปากเรือวาละ 1,700 บาทสำหรับเรือที่บรรทุกสินค้าเข้ามาค้าขาย และวาละ 1,500 บาทสำหรับเรือที่ไม่ได้บรรทุกสินค้ามาขาย จะได้รับอนุญาตให้เข้ามาค้าขายได้โดยเสรี แต่ด้วยอำนาจรัฐที่ยังคงควบคุมการค้าทั้งภายในและต่างประเทศไว้ และเป็นแหล่งรวบรวมสินค้าที่เป็นที่ต้องการของตลาดได้มากกว่าพ่อค้าอื่น ทั้งโดยระบบการเก็บส่วย และการจัดซื้อสินค้านอกระบบส่วยทำให้เกิดปัญหาการผูกขาดการค้าโดยทางอ้อม³⁷ และเนื่องจากสนธิสัญญาเบอร์นีไม่ได้ข้อบังคับให้รัฐไทยต้องยก

³⁶ เวลลา, วอลเตอร์ เอฟ, แผ่นดินพระนั่งเกล้า, หน้า 264.

³⁷ นันทนา ตันติเวสส(แปล), "พ่อค้าอังกฤษคนแรกในกรุงรัตนโกสินทร์" รวมเรื่องแปลหนังสือและเอกสารทางประวัติศาสตร์ ชุดที่ 3, (กรุงเทพฯ : กรมศิลปากร, 2539), หน้า 64.

เลิกการค้าผูกขาดอย่างเด็ดขาด หรือห้ามมิให้รัฐไทยค้าขายแข่งขันกับพ่อค้าต่างประเทศ
 ดังนั้นในทางปฏิบัติรัฐจึงยังคงดำเนินการค้าของหลวงต่อไป โดยเฉพาะการค้าของหลวงซึ่ง
 พระมหากษัตริย์ทรงควบคุมการค้าขายอย่างใกล้ชิด ดังปรากฏในจดหมายเหตุมิชชันนารีอเมริกัน
 ลงวันที่ 17 มิถุนายน พ.ศ. 2374 ถึงการควบคุมการส่งสินค้าออกและการรับสินค้าเข้า
 ความว่า "...พระยาพิพิธและพระยาโชฎีกต้องรับพระราชอาญา พระเจ้าแผ่นดินได้ทรง
 ทราบว่าเรือสินค้าจึงทั้งหมดเมื่อขายสินค้าหมดแล้ว บรรทุกข้าวสารหลบออกไปแทนไม้ฝาง ซึ่ง
 เป็นไม้ที่ได้ภาษีขาออกสูง ส่วนข้าวสารได้ภาษีขาออกต่ำ ปีนี้พระเจ้าแผ่นดินตั้งพระฤทธิจะ
 ให้ไม้ฝางออกจากประเทศให้มาก จะได้รับภาษีงาม ๆ เมื่อมาทรงทราบว่าไม่เป็นไปตามพระ
 ราชดำริ เช่นนั้น พระองค์จึงมีพระราชโองการให้จำพระยาทั้งสอง ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่นั้นทันที
 โดยไม่มีผู้พยานหรือตุลาการตัดสินเลย..."³⁸

การที่รัฐยังคงดำเนินการค้าต่างประเทศอยู่ต่อไปนั้น ทำให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการ
 ทำกำไรด้วยการค้าขายโดยตรงควบคู่ไปกับการจัดเก็บภาษีสินค้าภายในด้วย ตลอดจนสามารถ
 กีดกันพ่อค้าตะวันตกมิให้เข้ามามีบทบาทแข่งขันทางการค้าสำเภาของหลวงอีกด้วย นับเป็นความ
 พยายามของรัฐที่จะเข้ามาผูกขาดการค้าโดยทางอ้อม เพื่อมิให้เป็นการละเมิดข้อกำหนดในสนธิ
 สัญญาเบอร์นี้อย่างเปิดเผย

ภายหลังที่รัฐดำเนินนโยบายการค้าดังกล่าวข้างต้นมาระยะหนึ่ง รัฐก็ได้เริ่มเปลี่ยนท่าทีและ
 นโยบายหันเหไปสู่การผูกขาดทางการค้ามากขึ้น โดยเฉพาะในสินค้าที่เป็นที่ต้องการของตลาดอย่าง
 เช่น น้ำตาล ซึ่งเป็นสินค้าสำคัญหลังจากที่ไทยทำสนธิสัญญาเบอร์นีกับอังกฤษ น้ำตาลได้รับการยก
 เลิกจากการเป็นสินค้าผูกขาดชั่วคราวระยะเวลาหนึ่งทำให้ปริมาณน้ำตาลส่งออกเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว
 โดยในปี พ.ศ. 2365 ไทยส่งออกน้ำตาลไปขายต่างประเทศ 60,000 หาบ พ.ศ. 2383 ปริมาณ
 ส่งออกเพิ่มเป็น 240,000 หาบ³⁹ ซึ่งในช่วงเวลานี้รัฐได้เริ่มเข้ามาแทรกแซงการค้าน้ำตาล
 ด้วยการส่งเรือแล่นไปตามลำแม่น้ำต่าง ๆ ไกลกว่า 20-40 ไมล์แล้วกว้านซื้อน้ำตาลจากเรือของ

³⁸ "จดหมายเหตุมิชชันนารีอเมริกัน "ประชุมพงศาวดารภาคที่ 31ฉบับหอสมุดแห่งชาติ,
 เล่ม 7, หน้า 580.

³⁹ มณฑล คงแถวทอง, "เศรษฐกิจข้าวและน้ำตาลทราบในกลุ่มน้ำท่าจีน พ.ศ. 2398-2453"
 วิทยานพนธ์ปริณัยมหาบัณฑิต สาขาประวัติศาสตร์ , 2527), หน้า 63.

พ่อค้าเอกชนที่ล่องเข้ามาขายในกรุงเทพฯ⁴⁰ วิธีการดังกล่าวทำให้รัฐสามารถผูกขาดการค้าน้ำตาลได้ทางอ้อม รัฐได้เข้าควบคุมและผูกขาดการค้าน้ำตาลอย่างเต็มที่ในปี พ.ศ. 2385 โดยออกประกาศให้พ่อค้าซื้อและขายน้ำตาลจากพระคลังสินค้าเท่านั้น⁴¹ เป็นผลให้น้ำตาลมีราคาสูงขึ้นถึง 40% เนื่องจากพระคลังสินค้าเป็นผู้กำหนดราคาขาย ดังปรากฏในรายงานของฮันเตอร์ เกี่ยวกับความยุ่งยากของเรือ Good Success ในปี พ.ศ. 2385 ซึ่งฮันเตอร์ พ่อค้าชาวอังกฤษได้ตกลงทำสัญญาซื้อน้ำตาล 2,000-3,000 หาบ จากพ่อค้าทั่วไปในราคา 7-7.5 บาทต่อหาบ แต่หลังจากที่คำสั่งของพระคลังสินค้านี้ดังกล่าว ทำให้ฮันเตอร์ต้องบรรทุกน้ำตาลจากพระคลังสินค้าออกไปในราคา 9.5 บาทต่อหาบ⁴² รัฐได้ดำเนินนโยบายผูกขาดน้ำตาลเรื่อยมาจนถึงรัชกาลที่ 3 นอกจากน้ำตาลแล้วรัฐยังเข้าไปควบคุมและผูกขาดสินค้าประเภทอื่นๆ ด้วยการหันกลับมาใช้นโยบายผูกขาดการค้าอีกครั้งซึ่งเริ่มขึ้นในช่วง 10 ปีสุดท้ายก่อนสิ้นรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ส่งผลให้การค้าของพ่อค้าอังกฤษในไทยต้องประสบปัญหาขาดทุน เนื่องจากไม่สามารถสู้ราคาสินค้าที่แพงขึ้นได้ รวมถึงปัญหาการกักตุนเพื่อโก่งราคาสินค้าให้สูงขึ้น ทำให้พ่อค้าอังกฤษต้องใช้วิถีลักลอบซื้อน้ำตาลจากตลาดมืด แล้วจ้างให้พ่อค้าชาวไทยขนออกไปยังเมืองท่าที่สิงคโปร์ หรือที่อื่นๆ โดยเรือของเอกชนไทย ซึ่งแม้ว่าจะทำให้พ่อค้ามีสินค้าออกไปขายก็จริงอยู่ แต่ก็ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้นสำหรับการว่าจ้างเรือไทยให้ลักลอบขนสินค้าไปยังเมืองท่าที่ต้องการ อีกทั้งยังสร้างความยุ่งยากุ่นวายให้แก่พ่อค้าอังกฤษที่มุ่งหวังจะเข้ามาหาซื้อสินค้าออกไปจำหน่ายเพื่อทำกำไรในเวลาอันรวดเร็ว ที่แย่ที่สุดเมื่อไม่สามารถค้าขายทำกำไรได้ตามที่ต้องการพ่อค้าอังกฤษก็ลดปริมาณการค้าขายกับไทยลง ซึ่งการหันกลับมาใช้นโยบายการผูกขาดในช่วงปลายรัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว สภาพการค้าและเศรษฐกิจของไทยมีความแตกต่างจากก่อนหน้านี้ที่ไทยจะทำสนธิสัญญาเบอร์นีกับอังกฤษ เพราะผลของการขยายตัวทางการค้าหลังการทำสนธิสัญญาเบอร์นี ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงแก่โครงสร้างในด้านสินค้าส่งออกจากสินค้าของป่ามาเป็น

⁴⁰ วงเดือน นาราจักร์, "การค้าเงินนโยบายต่างประเทศของไทยต่อมหาอำนาจตะวันตกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2367-2394)", หน้า 117.

⁴¹ วราภรณ์ ทินานนท์, "การค้าสำเภาในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น", หน้า 88.

⁴² นันทนา ตันติเวสส์, "พ่อค้าอังกฤษคนแรกในกรุงรัตนโกสินทร์", หน้า 64.

สินค้าเกษตรกรรมที่ผลิตขึ้นเพื่อการส่งออกเฉพาะอย่างมากขึ้น รวมทั้งการขยายตัวของระบบ
 เจ้าภาษีนายอากรก็ส่งผลให้ไทยมีรายได้อาจจากการจัดเก็บภาษีภายในมากขึ้น ประกอบกับสถานการณ์
 ภายนอกที่สภาพการขยายตัวทางการค้าลดลง สภาพเช่นนี้ส่งผลให้ความพยายามในการกีดกันการ
 ค้าของพ่อค้าอังกฤษในไทยในช่วงระยะเวลาดังกล่าวกลายเป็นความตึงเครียดที่นำไปให้ไทยต้องหัน
 กลับมาเผชิญหน้ากับอังกฤษอีกครั้งในช่วงก่อนสิ้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวเพราะ
 เมื่อพ่อค้าอังกฤษไม่สามารถแสวงหาผลประโยชน์จากการค้าภายใต้ระบบการค้าผูกขาดของไทยได้
 สิ่งที่อังกฤษต้องแก้ไขก็คือพยายามผลักดันให้เกิดระบบการค้าเสรีที่อังกฤษจะสามารถเข้ามาค้าขาย
 ได้สะดวกเหมือนเช่นที่อังกฤษดำเนินการในจีน ดังนั้นหลังจากที่รัฐบาลอังกฤษเสรีจักรวรรดิใน
 จีนอังกฤษก็เริ่มพิจารณาปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างไทยกับพ่อค้าอังกฤษในเวลาต่อมา

บทบาทของขุนนางไทยในการค้าขายกับต่างประเทศ

ในระยะแรกของการสถาปนากรุงรัตนโกสินทร์ รัฐต้องประสบปัญหาอันเนื่องมาจากการ
 ขาดแคลนกำลังคนและรายได้สำหรับใช้ในการฟื้นฟูบ้านเมือง รายจ่ายซึ่งมีมากมายทำให้รัฐต้อง
 พึ่งพิงการค้าต่างประเทศเพื่อเพิ่มพูนรายได้ของรัฐอันเป็นที่มาของการที่พระมหากษัตริย์รัตนโก
 สินทร์ต้องเปิดโอกาสให้เจ้านายและบรรดาขุนนางเข้ามามีบทบาท และหาผลประโยชน์ในทาง
 การค้า โดยเฉพาะการค้าต่างประเทศซึ่งถือว่าเป็นรายได้หลักของรัฐรัตนโกสินทร์ เพื่อ
 ชดเชยรายได้ที่รัฐไม่อาจตอบแทนการทำงานของเจ้านายและขุนนางที่มีต่อราชการบ้านเมืองได้
 อย่างเต็มที่ ในสถานการณ์ที่ชนชั้นปกครองต้องประสพร่วมกันในระยะแรกสร้างกรุงฯ เป็นเหตุ
 ให้ขุนนางได้เข้ามามีส่วนร่วมในการค้าของรัฐพร้อม ๆ กับการดำเนินการค้าส่วนตัวไปด้วยโดย
 อาศัยผลประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ราชการที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการค้า
 ต่างประเทศสร้างผลประโยชน์ให้ตนเอง ซึ่งการเปิดโอกาสดังกล่าวก่อให้เกิดการประสานผล
 ประโยชน์ซึ่งกันและกันระหว่างกษัตริย์ เจ้านายและขุนนาง ดังเช่น พระสาสุริยวงศมุนตรี
 จางวางมหาดเล็กในรัชกาลที่ 2 (ดิศ บุนนาค) ได้ทำการค้าสำเภาของตนเองอย่างใหญ่โต
 และมีกำไรมาก ซึ่งเซอร์ จอห์น เบาริงได้กล่าวถึงเจ้าพระยามหาประธูรวงศ์(ดิศ บุนนาค)
 เมื่อเข้ามาในสมัยรัชกาลที่ 4 ว่าบุคคลผู้นี้ไม่เคยเลิกการค้ากับต่างประเทศตลอดมาจนสิ้นอายุขัย

"เขาพูดถึงการค้าว่าเป็นแหล่งที่มาของความมั่งคั่ง และกล่าวว่าเขามีเรือ 5 ลำ ค้าขายกับจีน สิงคโปร์และชวา"⁴³ ภายหลังจากทำสนธิสัญญาเบอร์นี รัฐต้องเปิดโอกาสให้มีการค้าเสรีให้กับพ่อค้าตะวันตกอันเป็นผลทำให้รัฐต้องยกเลิกการผูกขาดสินค้าบางอย่าง ตลอดจนแก้ไขเปลี่ยนวิธีการเก็บภาษีปากเรือตามข้อตกลงในสนธิสัญญาเบอร์นี ทำรายได้ของรัฐตกลงซึ่งแน่นอนว่าเมื่อรายได้ของรัฐตกลงรายได้ของขุนนางก็ต้องกระทบไปด้วย เช่นเมื่อรัฐหันเหการหารายได้ไปสู่การเก็บภาษีภายในผ่านระบบเจ้าภาษีนายอากรเจ้านายและขุนนางซึ่งถูกผลกระทบจากการยกเลิกการผูกขาดสินค้าก็ได้ปรับตัวหันเหวิธีการหารายได้ผ่านระบบเจ้าภาษีนายอากรในรูปแบบต่าง ๆ เช่นกัน ดังเช่น การให้ความอุปถัมภ์แก่เจ้าภาษีนายอากรต่าง ๆ เพราะในการขอประมูลเป็นเจ้าภาษีนายอากรนั้น บรรดาเจ้าภาษีนายอากรซึ่งต้องฝากตัวใกล้ชิดกับเจ้านายและขุนนาง เพื่อขอความคุ้มครองและรับเป็นนายประกันการเป็นเจ้าภาษีนายอากรของตนหรือรับช่วงต่อการเป็นเจ้าภาษีนายอากรจากบรรดาเจ้าขุนมูลนายที่ประมูลมาได้⁴⁴ ดังตัวอย่างเช่น พระยาอินทรอากร (นายอิน ไกรฤกษ์) ชาวจีนซึ่งเข้ามาทำการค้าสำเภานรารวย นอกจากนั้นยังเป็นผู้ช่วยงานค้าสำเภาในฐานะข้าหลวงของกรมหมื่นเจษฎาบดินทร์เมื่อทรงขึ้นครองราชย์ พระอินทรอากรได้กราบทูลขอตั้งโรงบ่อนเบี้ยและโรงหวย จนได้เลื่อนบรรดาศักดิ์เป็นพระยาอินทรอากร นายอากรบ่อนเบี้ยและได้เป็นขุนนางในกรมท่าซ้ายติดต่อกับค้าขายกับประเทศจีนเป็นหลัก⁴⁵ สภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงหลังจากทำสนธิสัญญาเบอร์นีอันเนื่องมาจากการขยายตัวของการค้าทำให้บรรดาพ่อค้าเงินเดิมที่เป็นพ่อค้าแร่หรือพ่อค้าย่อยซึ่งเข้ามาทำการค้าขายสินค้าผูกขาดกับพระคลังสินค้าได้เพิ่มบทบาทของตนเองเข้ามาเป็นเจ้าภาษีนายอากร เพื่อทำหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีอากรให้แก่รัฐนั้นได้เข้าไปมีอำนาจผูกขาดการค้าขายสินค้าประเภทต่างๆ ที่ตนรับเป็นเจ้าภาษีนายอากรอีกทางหนึ่งด้วยดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

⁴³ นิธิ เอียวศรีวงศ์, ปากไก่ใบเรือ, หน้า 104.

⁴⁴ กนิษฐา ไทเตชะวัฒน์, "บทบาทของขุนนางไทยถือสาส์นเงินในประเทศไทยในสมัยรัชกาลที่ถึงรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ (พ.ศ. 2367-2453)", (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร, 2534), หน้า 77.

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 69.

นอกจากนั้นขุนนางยังได้หันเหไปสู่การลงทุนในกิจการบางอย่าง ทั้งนี้เนื่องมาจาก กลุ่มขุนนางเหล่านี้มีประสบการณ์ในการมองลู่ทางและแนวโน้มของตลาดการค้าเช่นเดียวกับพ่อค้า ชาวจีน โดยอาศัยอำนาจบารมีและทุนทรัพย์อันเกิดจากการค้าขาย กลุ่มขุนนางบางส่วนได้หันเห ไปสู่การเป็นนายทุนให้กับพ่อค้าชาวจีน เช่นการลงทุนในกิจการการผลิตน้ำตาลเพื่อการส่งออก ของเจ้าพระยาพระคลัง(ดิศ บุนนาค) และเจ้าพระยาศรีหนัด(ทัต บุนนาค) ซึ่งได้ชื่อว่าเป็น นายทุนของกิจการโรงหีบอ้อยที่ใหญ่ที่สุดในขณะนั้น ทั้งนี้โดยมีขุนนางที่อยู่ภายใต้ระบอบอุปถัมภ์เป็น นายหน้าทำการแทน เช่นหลวงพิทักษ์ทศกร เจ้าภาษีน้ำตาลทรายเป็นตัวแทนของท่านทั้ง 2 ในการ ำให้ทุนแก่พ่อค้าชาวจีนตั้งโรงหีบอ้อย ในปีพ.ศ. 2391 หลวงพิทักษ์ทศกรได้เป็นนายหน้าออกทุนให้ จีนยี่ ตั้งโรงหีบอ้อยที่ละโว้เป็นเงิน 77 ชั่ง เนื่องจากจีนยี่มีทุนไม่เพียงพอ เมื่อผลิตน้ำตาล ได้แล้วก็จัดส่งน้ำตาลส่วนหนึ่งเข้ามาให้หลวงพิทักษ์ทศกรขายเก็บเอาทุน หรือการลงทุนตั้งโรงหีบ อ้อยของพระยาโศภิตราช(เศรษฐี(ทองจีน)ที่สมุทรสาคร⁴⁶ รวมทั้งที่เมืองนครไชยศรีซึ่งเป็นแหล่ง ปลูกอ้อยผลิตน้ำตาลที่สำคัญก็ปรากฏมีขุนนางลงทุนตั้งโรงหีบอ้อยเป็นจำนวนมาก เช่น โรงหีบอ้อย ของพระยาสมบัติวานิชที่นครไชยศรี โรงหีบอ้อยของพระยาราชมนตรีที่ศรีษะกระบือนครไชยศรี⁴⁷ เป็นต้น โดยการเปลี่ยนวิธีการหาประโยชน์จากการค้าสินค้าผูกขาดมาทำการค้าขายสินค้าที่เป็น ที่ต้องการของตลาดแทนดังกล่าว ขุนนางได้อาศัยหน้าที่ในการควบคุมเขตหัวเมืองที่รับผิดชอบที่จะ เป็นแหล่งผลิตสินค้าเพื่อการส่งออกทั้งหาผลประโยชน์เข้ารัฐและเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว ดัง ปรากฏว่าพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดตั้งขุนชนสมบัติ ข้าหลวงเดิมของพระองค์ ครึ่งกำกับกรมพระคลังสินค้าในรัชกาลก่อนขึ้นเป็นเจ้าเมืองนครไชยศรี ซึ่งเป็นเมืองที่ทำการ ผลิตอ้อยและน้ำตาลอันเป็นสินค้าที่ต้องการของตลาดต่างประเทศว่า⁴⁸ "อนึ่งเมืองนครไชยศรี เป็นที่อยู่ลูกค้าพานิชท่ามา หากิน ทำเรือกสวนไร่อ้อย ตั้งโรงงานทำน้ำตาลทรายเป็นที่เกิด พระราชทรัพย์ของหลวงด้วยน้ำตาลทรายเป็นต้น สินค้าจำหน่ายขายสลุก่าบั้น"⁴⁹ ซึ่งหลัง

⁴⁶ อติสร หมวกพิมาย, "กรมท่ากับระบบเศรษฐกิจไทย: วิเคราะห์โครงสร้างและการ เปลี่ยนแปลงตั้งแต่สมัยกรุงธนบุรีถึงการทำสนธิสัญญาเบาวริง พ.ศ. 2310-2398", หน้า 292.

⁴⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 293.

⁴⁸ สุพรรณิ เฟื่องแสงทอง, "พระมหากษัตริย์ พระบรมวงศานุวงศ์ขุนนางะการเมืองไทย สมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น(พ.ศ. 2325-2416), หน้า 107.

⁴⁹ "สารตราเจ้าพระยาจักรี เรื่องการตั้งขุนชนสมบัติเป็นเจ้าพระยานครไชยศรี" จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 จ.ศ. 1205, หอสมุดแห่งชาติ, เลขที่ 20.

จากการทำสนธิสัญญาเบอร์นีในระยะแรกพ่อค้าตะวันตกเริ่มเข้ามาค้าขายในกรุงเทพฯมากขึ้นรัฐจึงได้พยายามส่งเสริมการเพาะปลูกสินค้าที่เป็นที่ต้องการของตลาดมากยิ่งขึ้นเช่นข้าว น้ำตาล พริกไทย เป็นต้น โดยรัฐควบคุมผ่านเจ้าขุนมูลนายและขุนนางอีกทอดหนึ่ง การขยายตัวของการผลิตสินค้าเพื่อการส่งออกนั้น สำหรับขุนนางที่เห็นเหตุการณ์หาผลประโยชน์จากการค้ามาสู่การหาผลประโยชน์จากการผลิตนับเป็นอีกทางหนึ่งของการเสริมสร้างฐานะความมั่นคงแก่คนได้ทั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง ในกระบวนการค้ากับต่างประเทศซึ่งเป็นแหล่งรายได้สำคัญของรัฐ เจ้านายและขุนนาง ขุนนางในตำแหน่งสำคัญ ๆ ซึ่งยังคงมีบทบาทในทางการค้าอยู่เช่นเดิมยังคงประกอบกิจการเรือสำเภาค้าขายเช่นเดียวกับเรือสำเภากลาง โดยอาศัยสิทธิประโยชน์ต่างๆ ทางการค้าภายใต้ระบบกีดกันที่สืบเนื่องมาจากการค้าของรัฐในระบบบรรณาการระหว่างราชสำนักไทยกับราชสำนักจีน ซึ่งขุนนางในกรมพระคลังส่วนใหญ่มักเกี่ยวข้องกับการค้าสำเภาก็มักจะมีเรือสินค้าส่วนตัวนำสินค้าออกไปจำหน่ายควบคู่ไปกับสำเภากลางซึ่งเป็นการค้าของรัฐ ดังปรากฏในบัญชีรายชื่อเจ้าของเรือที่ไปค้าขายเมืองจีน ตามจดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 พ.ศ. 2387 ส่วนใหญ่เป็นขุนนางสังกัดกรมเจ้าท่ามีจำนวนถึง 17 ลำด้วยกันได้แก่ พระยาศรีนพรัตน์ พระยาโกษา ขุนทองชีว พระอภัยนนิช พระเลาชา พระเสม หลวงสุรสร พระยาธรรมมา พระยาโชฎิก หลวงอภัยนนิช หลวงแก้วอาฮัก พระเสน พระอิน ในบรรดาขุนนางเหล่านี้พระยาศรีนพรัตน์ เป็นเจ้าของเรือ 3 ลำ พระยาโชฎิกและพระยาโกษาเป็นเจ้าของเรือ 2 ลำ นอกนั้นเป็นเจ้าของเรือคนละลำในการเดินทางไปค้าขายในเมืองจีนครั้งนั้น ขุนนางในกรมทำได้อาศัยตำแหน่งหน้าที่ในราชการเป็นช่องทางในการทำการค้าของตนเอง นับเป็นข้อได้เปรียบที่สำคัญอย่างยิ่ง ในขณะที่เดียวกันเมื่อการค้าของรัฐขยายขอบเขตกว้างขวางออกไป บรรดาเจ้านายและขุนนางก็ได้รับผลประโยชน์จากการขยายตัวทางการค้าของรัฐด้วย ดังบันทึกของपालเลกิวซ์ ซึ่งกล่าวไว้ว่า "ทุก ๆ ปีพระเจ้าแผ่นดินจะส่งเรือสินค้า 15-20 ลำ ไปยังสิงคโปร์และจีน ส่วนพวกข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ก็จะส่งไปบ้างคนละ 2-3 ลำสำเภา"⁵⁰ นอกจากเงินและสิงคโปร์แล้วยังมีการค้ากับแหล่งอื่นๆ อีกได้แก่ บริเวณประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียง คือ เขมร ญวน อันเป็นการค้าในลักษณะแลกเปลี่ยนสินค้าที่พ่อค้าไทยซื้อมาจากแหล่งอื่นกับสินค้าพื้นเมือง เพื่อนำออกมาจำหน่ายต่ออีกทอดหนึ่ง การค้ากับดินแดนในอาณานิคมของอังกฤษอันได้แก่ ปีนัง สิงคโปร์

⁵⁰ ปาลเลกิวซ์, เล่าเรื่องกรุงสยาม, หน้า 305.

มะละกา⁵¹ ที่ทวีความสำคัญขึ้นเรื่อยๆ มีทั้งการค้าจากกรุงเทพฯ ไปยังเมืองท่าดังกล่าวและ การค้าจากหัวเมืองทางใต้ของไทย เช่น นครศรีธรรมราช สงขลา เป็นต้นไปยังเมืองท่าต่างๆ บนคาบสมุทรมาลาซึ่งการค้าในประการหลังนี้ ส่งผลให้เจ้าเมืองและขุนนางในบริเวณหัวเมือง ทางภาคใต้อาศัยช่องทางจากตำแหน่งหน้าที่ราชการในการประกอบกิจกรรมการค้าขายได้เช่น เดียวกับบรรดาเจ้านายและขุนนางในราชสำนัก ก่อให้เกิดการประสานประโยชน์ร่วมกันระหว่าง รัฐส่วนกลางและข้าราชการท้องถิ่นซึ่งเป็นแหล่งที่มาของผลผลิตอันเป็นที่ต้องการของตลาดต่างประเทศ ดังปรากฏว่าสมเด็จพระราชวังบวร ตรีศัสมพระอานนครศรีธรรมราช(น้อย)ที่ ว่าช่วยทำการค้าให้อย่างดีมีผลกำไรมากโดยเฉพาะการค้าช้างและตีบูก

"พระอานครทำการค้ากว้างขวาง ชักเอากำปั่นเข้ามาจับจ่ายได้ถึง 2-3 ลำ แล้ว เมืองแขกทั้งปวงก็ชอบหนีบถือกันเป็นผู้ใหญ่ได้"⁵² กล่าวได้ว่าผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมีส่วน สำคัญในการผลักดันให้ขุนนางข้าราชการมีอำนาจมากขึ้นหรือลดลง นอกจากนั้นแล้วยังมีเรื่อง ของความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์ เช่นความสัมพันธ์ระหว่างสมเด็จพระราชวังบวรกรมหมื่น ศักดิ์พลเสนีย์ ซึ่งว่าราชการกลาโหมทำหน้าที่ควบคุมดูแลหัวเมืองปักษ์ใต้ กับเจ้าพระอานคร ศรีธรรมราช(น้อย) ด้วยว่าทรงได้เจ้าจอมมารดาน้อยน้องสาวท่านผู้หญิงอินภรรยาของเจ้าพระ อานครศรีธรรมราช(น้อย)เป็นพระชายา⁵³ ดังนั้นจึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่กรมพระราชวังบวรฯ จะให้การสนับสนุนแก่เจ้าพระอานครศรีธรรมราช(น้อย)อย่างยิ่ง กล่าวได้ว่าเป็นการประสาน ผลประโยชน์ร่วมกันในกลุ่มชนชั้นผู้ปกครอง อันได้แก่ พระมหากษัตริย์ เจ้านายและขุนนาง เพื่อดำรงสถานภาพทางการเมืองและเศรษฐกิจของตนไว้ รวมทั้ง พ่อค้าชาวจีนในระบบ เศรษฐกิจของไทย

⁵¹ วิไลลักษณ์ เมฆารัตน์, "การค้าต่างประเทศกับลักษณะเศรษฐกิจไทยต้นรัตนโกสินทร์", หน้า12.

⁵² สุภาพรณ์ ตัณศลารักษ์, "บทบาทของเจ้าพระอานครศรีธรรมราช(น้อย)ที่มีต่อรัฐบาล กลางและหัวเมืองภาคใต้ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัยและพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิท ทยาลัย, 2519), หน้า145-146.

⁵³ เรื่องเดียวกัน, หน้า130.

อย่างไรก็ตามในช่วงปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวปรากฏสภาพการลดลงของการขยายตัวทางการค้า อันเนื่องมาจากปัจจัยภายนอกดังที่ได้กล่าวมาแล้วถึงปัญหาสงครามระหว่างจีนกับอังกฤษที่ส่งผลกระทบต่อการค้าระหว่างไทยกับจีนภายใต้ระบบบรรณาการ ซึ่งแน่นอนว่าได้ส่งผลกระทบต่อการค้าของกลุ่มเจ้านายและขุนนางด้วย นอกจากนี้การหันกลับมาใช้นโยบายผูกขาดการค้าอีกครั้งของรัฐในช่วงเวลาดังกล่าว ก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เจ้านายและขุนนางต้องปรับบทบาททางเศรษฐกิจโดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการค้ากับต่างประเทศ ซึ่งดร. อัมมาร์ สยามวาลาได้แบ่งกลุ่มขุนนางในช่วงปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวออกเป็น 3 กลุ่ม และได้วิเคราะห์ถึงบทบาทของกลุ่มชั้นชั้นนำของไทยในด้านการค้าต่างประเทศดังนี้ "กลุ่มแรกเป็นพวกอนุรักษนิยม มีพระยาศรีพัฒน์ (ทัต บุนนาค) เป็นผู้นำและมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับบรรดาเจ้าภาชีนาชอาณาจักร อีกกลุ่มหนึ่งซึ่งสนับสนุนการค้าเสรี มีเจ้าฟ้าจุฑามณี (พระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัวในรัชกาลที่ 4) จมื่นไวยวรนาถ (ช่วง บุนนาค) และเจ้าฟ้ามงกุฎ กลุ่มนี้มีผลประโยชน์เกี่ยวกับการค้า และคาดว่าจะรู้เรื่องความเป็นไปในวงการธุรกิจเป็นอย่างดี ตรงกลางคือกลุ่มของเจ้าพระยาพระคลัง (ดิศ บุนนาค) ซึ่งต้องการนโยบายที่ผสมผสานระหว่างกลุ่มทั้งสอง ซึ่งรัชกาลที่ 3 เองก็มีความเอนเอียงเข้ากับกลุ่มนี้"⁵² อย่างไรก็ตามความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนี้อาจกล่าวได้ว่ามีความความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกันระหว่างนโยบายภายในของประเทศไทยกับสภาวะแวดล้อมภายนอก ซึ่งส่งผลต่อการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของกลุ่มขุนนางแต่ละฝ่าย รวมทั้งการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนไว้ด้วย

⁵² อัมมาร์ สยามวาลา, "การค้าระหว่างประเทศและเศรษฐกิจภายในประเทศ (พ.ศ. 2363-2398)" จุลสารโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ 2 ฉบับที่ 3 (เมษายน 2518):68.

นอกจากนั้นในส่วนของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐส่วนกลางกับหัวเมืองในด้านการค้ากับต่างประเทศซึ่งมีความสัมพันธ์กับขุนนางท้องถิ่น นับเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่สำคัญทั้งนี้เนื่องจากเดิมนั้นรัฐให้ความสำคัญกับส่วยอย่างมาก แต่เมื่อการขยายตัวของระบบเจ้าภาษีนายอากรขยายตัวออกไปยังหัวเมือง ความสำคัญของส่วยก็ค่อยๆ ลดลง ประกอบกับรัฐมีความจำเป็นในการจัดเก็บผลผลิตในรูปสิ่งของลดลง ทั้งนี้โดยอาศัยระบบเจ้าภาษีนายอากรรัฐจึงหันมาสนใจการจัดเก็บภาษีในรูปตัวเงินมากขึ้น เงื่อนไขเดิมซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการค้าต่างประเทศคือความสัมพันธ์ระหว่างรัฐส่วนกลางกับหัวเมืองทางเศรษฐกิจในด้านการส่งส่วยหรือผลผลิตอันเป็นทรัพยากรจากหัวเมืองมาสู่ราชธานีซึ่งก็คือกรุงเทพฯนั่นเองก็เปลี่ยนแปลงไป ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่าส่วนหนึ่งก่อให้เกิดระบบเหมาเมืองที่ทำให้หัวเมืองแต่ละเมืองมีอำนาจเหนือผลผลิตของตนเองมากขึ้น พันธะผูกพันระหว่างราชธานีส่วนกลางกับหัวเมืองในทางเศรษฐกิจปรับเปลี่ยนไปสู่การนำส่งภาษีอันเป็นตัวเงินแทนสิ่งของมาสู่รัฐมากขึ้น

อีกเหตุผลหนึ่งนั้น ดังที่ได้กล่าวมาแล้วถึงความสำคัญของการส่งส่วยที่มีต่อรัฐรัตนโกสินทร์ซึ่งพบว่าในระยะแรกรัฐได้อาศัยผลผลิตจากส่วยเป็นสินค้าเพื่อการส่งออกเป็นสำคัญในการฟื้นฟูสภาพเศรษฐกิจในช่วงเวลาดังกล่าว แต่เมื่อการค้ากับต่างประเทศของไทยขยายตัวมากขึ้นนั้นก็ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างสินค้าออกของไทยที่เคยมีมาให้เปลี่ยนมาเป็นสินค้าประเภทเกษตรกรรมมากขึ้น ประกอบกับบทบาทของพระคลังสินค้าที่ลดลงหลังการทำสนธิสัญญาเบอร์นี ทำให้ความจำเป็นของการเก็บส่วยเป็นสิ่งของลดลงไปด้วย อย่างไรก็ตามนั้นไม่ได้หมายความว่ารัฐจะยกเลิกการเก็บส่วย เพียงแต่เปลี่ยนการเรียกเกณฑ์ส่วยจากสิ่งของมาเป็นส่วยในรูปตัวเงินมากขึ้น ความสำคัญของส่วยสิ่งของที่ลดลงนั้นสอดคล้องกับสภาพความเปลี่ยนแปลงในกระบวนการการค้าต่างประเทศของรัฐซึ่งมีความต้องการสินค้าจากส่วยน้อยลงด้วย ยังผลให้เกิดการขยายตัวของพื้นที่เพาะปลูกสินค้าเกษตรกรรมเพื่อการส่งออกในบริเวณใกล้เคียงราชธานีมากขึ้น เช่น นครไชยศรี จะเข็งเทรา ชลบุรี เป็นต้น ทำให้กรุงเทพฯ มีฐานะเป็นผู้ผลิตเพื่อการส่งออกควบคู่ไปกับการทำการค้าขายกับต่างประเทศด้วย สถานะดังกล่าวมีผลอย่างเด่นชัดเมื่อรัฐหันกลับมาใช้นโยบายผูกขาดในปลายรัชกาลที่ 3 เพราะปรากฏว่ารัฐหันกลับมาควบคุมผลผลิตซึ่งเป็นที่ต้องการของตลาดอย่างเข้มงวดอีกครั้ง อันส่งผลให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับค่าอังกฤษในเวลาต่อมา

ปัญหาอันเนื่องมาจากการหันกลับมาใช้นโยบายผูกขาดของรัฐ

ข้อเรียกร้องของบรรดาพ่อค้าอังกฤษอันเนื่องมาจากการหันมาใช้นโยบายผูกขาดการค้า และการออกกฎเกณฑ์เงื่อนไขต่างๆ เพื่อผูกขาดการค้าต่างประเทศไว้เป็นของรัฐนั้น ส่งกระทบต่อการค้าของพ่อค้าอังกฤษอย่างยิ่ง ทั้งนี้ในสภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปตั้งที่กล่าวมาแล้วข้างต้นทั้งภายในและภายนอก โศกเฉพาะอย่างยิ่งการขยายตัวทางการค้าโดยทั่วไปที่ลดลงนั้น ส่งผลกระทบต่อการค้าต่างประเทศทั้งของไทยและอังกฤษ นับเป็นเหตุผลประการหนึ่งที่ทำให้ทั้ง 2 ฝ่ายต่างพยายามหาวิธีการเพื่อรักษาระดับรายได้ของตนอย่างยิ่ง สำหรับฝ่ายไทยนั้นก็หันกลับมาใช้นโยบายผูกขาดเช่นเดิม ในขณะที่อังกฤษยังคงยึดนโยบายการค้าเสรี ด้วยเหตุนี้เมื่อเรือสินค้าของพ่อค้าอังกฤษเดินทางเข้ามาเพื่อหาซื้อสินค้าต่างๆ จากไทยออกไปจำหน่ายต่อก็ต้องประสบกับปัญหาไม่อาจหาซื้อสินค้าได้โดยสะดวก อีกทั้งต้องซื้อสินค้าจากเจ้าภาษีนายอากรที่รับผูกขาดตัดตอนซื้อขายสินค้าที่เป็นที่ต้องการของตลาด ทำให้สินค้านี้มีราคาแพง

ด้านการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐนั้น ในช่วง 10 ปีสุดท้ายก่อนสิ้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ปรากฏว่ารัฐดำเนินนโยบายที่เข้มงวดมากขึ้น ดังปรากฏว่าเมื่อเซอร์เจมส์ บรูค ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากกระทรวงต่างประเทศที่ลอนดอนให้เดินทางเข้ามาเพื่อเปิดการเจรจาของแก้ไขสนธิสัญญาเบอร์นี⁵³ ซึ่งท้ายที่สุดบรูคก็ไม่สามารถขอแก้ไขสนธิสัญญาได้ เนื่องจากขณะนั้นพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวและชนนางชั้นผู้ใหญ่ในราชสำนักบางส่วน ตั้งแง่ที่จะปฏิเสธตั้งแต่แรกตั้งนั้นไม่ว่าเซอร์เจมส์ บรูคจะยื่นข้อเสนอใดๆ ต่อไทยก็ดูเหมือนว่าเป็นการหากที่ไทยจะยอมรับ ทั้งนี้เนื่องจากเกิดความรู้สึกที่เป็นปฏิปักษ์ต่อชาวอังกฤษ ดังปรากฏในกระแสพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อครั้งเซอร์เจมส์ บรูคเดินทางเข้ามาขอแก้ไขสนธิสัญญาฯ ซึ่งเจ้าพระยาพระคลัง (ดิศ บุนนาค) กราบบังคมทูลว่า "เขาเข้ามาโดยทางไมตรีจะขอลดค่าธรรมเนียม จะขอแล้วเห็นจะขอมากสักหน่อย... ครั้นจะไม่ลดให้ก็จะเสียไมตรีไป ถ้าลดลงให้แล้วต่อไปข้างหน้าถึงมาตราว่าจะมีกำปั่นเข้ามาค้าขายก็เห็นจะไม่มากขึ้นสักกล้านัก..." พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าฯ ซึ่งมี

⁵³ ชมกฤษ นาครักษ์, "ฝรั่งกับประเทศสยามสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น"

พระราชดำรัสไม่เห็นด้วยโดยจะทรงพระราชดำริก่อน ถ้าลศให้จะมีคุณอย่างไร จะมีโทษอย่างไร ถ้าไม่ลศให้จะมีคุณอย่างไร มีโทษอย่างไร⁵⁴ โดยทรงโปรดให้เหล่าขุนนางและคณะเสนาบดีปรึกษาหารือกันหลาย ๆ ฝ่าย แต่อย่างไรก็ดีพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าฯ ก็ดูไม่ค่อยเชื่อถือเซอร์เจมส์ บรुकเท่าใดนัก ดังปรากฏพระราชดำรัสว่า "ให้ตรึกรองดูเสียก่อนว่า ซึ่งเซอร์ เจมส์สืบรุกเข้ามาพูดจาครั้งนี้ เจ้าวิลาศก็เป็นผู้หญิง จะคิดราชการให้เจ้ามาพูดจาหาเหตุผลวิวาทถึงเพียงนี้ได้ เขียวหรือ หรือจะเป็นแต่ขุนนางเขาปรึกษาหารือพร้อมกันให้เข้ามา หรือจะเป็นการของเซมสืบรุก รับถูระลูกค้าเข้ามาพูดจาขู่เล่นตามสบายใจคอกกระมัง"⁵⁵ ขณะที่พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าฯ อยู่หัวและขุนนางบางส่วนไม่เห็นด้วย และมีความคิดเป็นปฏิปักษ์ต่ออังกฤษ แต่ก็ยังมีขุนนางอีกบางส่วนที่เห็นความจำเป็นที่จะต้องเจรจาอ่อนข้อให้กับอังกฤษ เช่น เจ้าพระยาพระคลัง (ดิศ บุนนาค) ซึ่งแม้จะไม่มั่นโอบายสนับสนุนการค้าเสรีเท่าใดนัก แต่ก็เห็นว่าหากใช้เงินโอบายแข็งกร้าวก็อาจทำให้เสียสัมพันธไมตรีอันดีกับอังกฤษได้ นอกจากนี้ขุนนางกลุ่มบุนนาคยังเป็นผู้สันทัดในการค้าขายเป็นอย่างดี⁵⁶ และคาดว่าคงจะรู้เรื่องความเป็นไปในวงการทางการค้าเป็นสำคัญนี้ ส่งผลให้กลุ่มบุนนาคซึ่งครั้งหนึ่งเคยให้การสนับสนุนแก่สมเด็จพระนั่งเกล้าฯ ขึ้นเป็นพระมหากษัตริย์ ได้หันไปให้การสนับสนุนเจ้าฟ้ามงกุฎขึ้นเป็นพระมหากษัตริย์แทนที่จะสนับสนุนโอรสของรัชกาลที่ 3⁵⁷ เนื่องจากว่าเจ้าฟ้ามงกุฎผู้นี้มีความรู้เกี่ยวกับตะวันตกอย่างดี และเป็นทีนิยมของบรรดาชาวตะวันตกที่เข้ามาติดต่อกับขายสัมพันธไมตรีกับไทยมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 3

⁵⁴ "ประชุมพงศาวดารภาคที่ 62" เรื่องทูตฝรั่งในสมัยรัตนโกสินทร์, กรมศิลปากร, หน้า 135.

⁵⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 137.

⁵⁶ อัมมาร์ สยามวาลา, "การค้าระหว่างประเทศและระบบเศรษฐกิจภายในประเทศ (2363-2388)", หน้า 68.

⁵⁷ สมภพ มานะรังสรรค์, "การขยายตัวทางเศรษฐกิจของไทยในช่วงต้นศตวรรษที่ 19", หน้า 113.

ขุนนางในตระกูลขุนนางนั้น อาจกล่าวได้ว่าสร้างฐานะโดยมีฐานอำนาจมาจากการปกครองควบคุมไปกับการเข้ามามีบทบาทในการดำเนินการทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการค้ากับต่างประเทศไปด้วย ทั้งนี้สืบเนื่องจากผลประโยชน์ที่ได้รับจากการดำรงตำแหน่งสำคัญๆ ทั้งในด้านการบริหารการปกครองและควบคุมทางเศรษฐกิจ อาจกล่าวได้ว่าขุนนางในตระกูลขุนนางโดยเฉพาะเจ้าพระยาพระคลัง(ดิศ บุนนาค) และพระยาศรีสุริยวงศ์จางวางมหาดเล็ก (ช่วง บุนนาค) ตระหนักถึงอันตรายในการใช้นโยบายแข็งกร้าวกับอังกฤษ ดังนั้นเมื่อพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวสวรรคตลง เจ้าพระยาพระคลัง (ดิศ บุนนาค) ซึ่งเป็นขุนนางที่ทรงอิทธิพลที่สุดในราชสำนักขณะนั้น ได้หันไปให้การสนับสนุนเจ้าฟ้ามงกุฎอันเป็นพระมหากษัตริย์องค์ต่อมา⁵⁸ อันเป็นผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับอังกฤษที่ตึงเครียดในปลายรัชกาลที่ 3 ค่อยๆ ผ่อนคลายลงเมื่อพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวขึ้นครองราชย์ในปี พ.ศ. 2394 จะเห็นได้ว่าการที่เจ้าพระยาพระคลัง(ดิศ บุนนาค) และพระยาศรีสุริยวงศ์จางวางมหาดเล็ก (ช่วง บุนนาค) ให้การสนับสนุนแก่เจ้าฟ้ามงกุฎนั้นเป็นการวางแผนระยะยาวที่เล็งเห็นสถานการณ์รอบด้าน กล่าวคือหลังจากที่เซอร์เจมส์ บรอด ประสบความสำเร็จในการเจรจาขอแก้ไขสนธิสัญญาเบอร์นีกับไทยนั้น รัฐบาลอังกฤษก็ทำที่จะใช้กำลังคุกคามเพื่อบีบบังคับให้ไทยยอมแก้ไขสนธิสัญญาตามความต้องการของตน แต่ขณะที่อังกฤษกำลังจะใช้นโยบายรุนแรงกับไทย ก็ปรากฏว่าเป็นช่วงที่ไทยกำลังผลิตแผ่นดินเนื่องจากพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวสวรรคต การให้การสนับสนุนแก่เจ้าฟ้ามงกุฎของเจ้าพระยาพระคลัง(ดิศ บุนนาค) และพระยาศรีสุริยวงศ์จางวางมหาดเล็ก (ช่วง บุนนาค) นั้นทำให้อังกฤษรีงรอดท่าที่ของพระมหากษัตริย์ไทยองค์ใหม่ ซึ่งเป็นที่เลื่องลือว่าเป็นผู้สนพระทัยวิทยาการของตะวันตก อีกทั้งยังเป็นที่ยอมรับของชาวตะวันตกอีกด้วย⁵⁹ อาจกล่าวได้ว่าการที่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และเจ้าพระยาพระคลังกับพระยาศรีสุริยวงศ์ตระหนัก

⁵⁸ ซาติซาย พพานานนท์, "ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกาในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น(รัชกาลที่ 1-3)", หน้า 160.

⁵⁹ ปิยนาล บุนนาค, "แนวความคิดและบทบาททางการเมืองของสมเด็จพระบาทสมเด็จพระสุริยวงศ์(ช่วง บุนนาค) ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 2 ถึงสมัยรัชกาลที่ 5"(วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 73.

ถึงการขยายอิทธิพลของอังกฤษที่เพิ่มมากขึ้นในภูมิภาคแถบนี้ ตลอดจนข้อบกพร่องของการใช้นโยบายต่างประเทศที่แข็งกร้าวไม่ประณีประนอมนั้น อาจเป็นอันตรายต่อเสถียรภาพของชาติบ้านเมือง ด้วยเหตุนี้เมื่อพระองค์ขึ้นครองราชย์จึงทรงพยายามแก้ไขปรับปรุงประเทศให้ทันสมัย ดังจะศึกษาจากพระราชดำริที่ว่า "...ทางเดียวที่ไทยจะรักษาเอกราช และผลประโยชน์ส่วนใหญ่ของประเทศไว้ได้ ไทยต้องเปลี่ยนแปลงนโยบายเสียใหม่ คือต้องยอมเปิดประเทศโดยสมัครใจ ยอมให้สิทธิและความสะดวกต่าง ๆ ตามความประสงค์ของฝรั่งที่ต้องการมาค้าขายกับไทย ถึงแม้ว่าจะต้องเสียผลประโยชน์บางอย่างไปบ้างก็ควรยอมเพื่อป้องกันมิให้ฝรั่งใช้กำลังเข้าบีบบังคับ และเมื่อได้รับชัยชนะแล้วก็จะถือประโยชน์จากไทยอย่างมากมาหรือสั่งการเรือกรรเชียงเอาดินแดนบางส่วนจากไทยไป หรือเข้าครอบครองประเทศไทยทั้งหมด และสิ่งที่ต้องทำไปพร้อมกับการเปิดประเทศ คือต้องยอมรับความเจริญต่างๆ ของฝรั่งมาปรับปรุงประเทศโดยรีบด่วน เพื่อให้ฝรั่งเกิดความนับถือว่าไทยเป็นชาติที่มีความเจริญแล้ว มิใช่ป่าเถื่อนที่ฝรั่งจำต้องเข้ามาช่วยเหลือโดยการปกครองเสียเอง"^{๑๐}

พระราชกรณียกิจประการแรกของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในด้านการปรับปรุงระเบียบวิธีการค้าต่างประเทศของไทย คือการปรับปรุงเกี่ยวกับอัตราภาษีอากร และวิธีการค้าขายกับชาวตะวันตก ด้วยทรงมีพระทัยว่าบรรดาพ่อค้าตะวันตกต้องหาทางเรือกรรเชียงผลักดันให้รัฐบาลของตนเข้ามาเจรจาขอแก้ไขสนธิสัญญาอีกครั้งอย่างแน่นอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศอังกฤษ ดังนั้นก่อนที่ชาติตะวันตกจะส่งตัวแทนเข้ามาเจรจาขอแก้ไขสนธิสัญญาจึงต้องแก้ไขปรับปรุงอัตราภาษี และระเบียบวิธีการค้ากับต่างประเทศให้สอดคล้องใกล้เคียงกับความต้องการของบรรดาพ่อค้าตะวันตกเสียก่อน เพื่อไม่ให้ไทยต้องตกอยู่ในฐานะเสียเปรียบมากนัก ด้วยเหตุว่าพระองค์ได้ทรงเคยทอดพระเนตรเห็นร่างสัญญาทางพระราชไมตรีของเซอร์เจมส์ บรูคมาก่อน ดังนั้นเมื่อทรงพระราชดำริจะทรงปรับปรุงแก้ไขอัตราการจัดเก็บภาษีและระเบียบวิธีการค้าจึงได้ทรงยึดเอาแนวทางจากร่างสนธิสัญญา ดังกล่าวเป็นแนวทางดังนี้ เช่น ทรงมีพระบรมราชโองการลดค่าระวางปากเรือเหลือเพียงวาละ 1,000บาท อนุญาต

^{๑๐} จริยาวรรณ อภรณ์รัตน์, "ปัญหาของรัฐบาลไทยในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่เกี่ยวกับคนเอเชียในบังคับอังกฤษและฝรั่งเศส", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาประวัติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525, หน้า 19.

ให้นำข่าวสารออกขายต่างประเทศได้ ส่วนมีนก็อนุญาตให้นำเข้ามาในประเทศได้แต่ต้องขายให้แก่รัฐโดยผ่านเจ้าภาษีเท่านั้น สดทาสก็คือเรื่องของการตั้งกงสุลทรงมีพระราชหัตถเลขาไปถึงนายพันเอกบัตเตอร์เว็ลผู้ว่าราชการเกาะปีนัง ให้แจ้งแก่เซอร์เจมส์บรูคให้ทราบด้วยว่า "พระเจ้าแผ่นดินองค์ใหม่จะโปรดเกล้าให้แก้ไขสนธิสัญญากับอังกฤษ และให้ตั้งกงสุลได้ตามประสงค์ แต่ขอผลิตให้ได้ถวายพระบรมศพพระเจ้าสุริยราชเสียก่อน จึงค่อยส่งทูตเข้ามา"⁶¹ จึงเป็นอันว่าพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ผ่อนผันตามข้อเรียกร้องของอังกฤษภายใต้การนำของเซอร์เจมส์ บรูค ซึ่งเดินทางเข้ามาขอแก้ไขสนธิสัญญาเบอร์นีในปี พ.ศ. 2393

อย่างไรก็ตามแม้ว่าพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะได้ทรงพยายามปรับปรุงแก้ไขอัตราภาษีและระเบียบวิธีการค้าบางประการดังกล่าวมาแล้วข้างต้น แต่เนื่องจากพระองค์ไม่ได้ทรงมีอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมืองที่เข้มแข็งมาก่อน ทำให้ต้องทรงดำเนินนโยบายการปกครองอย่างระมัดระวังด้วยในขณะเดียวกัน เพื่อไม่ให้เกิดการเปิดประเทศยอมทำสนธิสัญญาตามข้อเรียกร้องของชาติตะวันตกมากเกินไปจนกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของกลุ่มขุนนางที่ให้การสนับสนุนพระองค์ได้⁶² ดังจะพิจารณาได้จากข้อเรียกร้องของเซอร์ จอห์น เบาว์ริง ทูตอังกฤษที่เดินทางเข้ามาเจรจาขอแก้ไขสนธิสัญญาเบอร์นีในปี พ.ศ. 2398 ซึ่งอาจสรุปความไม่พอใจของอังกฤษต่อระเบียบวิธีการค้าต่างประเทศของไทยได้ดังนี้

1. มีการเก็บภาษีอย่างหนักต่อการส่งออกสินค้าสำคัญ อันได้แก่ น้ำตาลทราย เหล็ก กะทะเหล็ก พริกไทย น้ำมัน เป็นต้น
2. มีการอนุญาตให้มีการผูกขาดตัดตอนสินค้าดังกล่าวข้างต้น ให้แก่เอกชนเพียงรายเดียวในสินค้าแต่ละประเภท ทำให้พ่อค้าต่างชาติต้องซื้อสินค้าที่ต้องการจากเอกชนผู้ได้รับสิทธิผูกขาดนั้นแต่เพียงรายเดียว
3. มีการห้ามการส่งออกไม้สัก ทองแท่ง เงินแท่งและเกลือ
4. มีการเก็บภาษีอย่างหนักต่อการนำเข้าเหล็กจากต่างประเทศ

⁶¹ ขจร สุขพานิช, ข้อมูลประวัติศาสตร์สมัยบางกอก, กรุงเทพฯ: ครุสภา, 2531, หน้า 251.

⁶² นฤมล ชีร์วัฒน์, "พระราชดำริทางการเมืองของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 271.

5. มีการปฏิเสธที่จะชดเชยหนี้สินที่เกิดจากการที่ข้าราชการของรัฐหรือประชาชนไทยที่เป็นหนี้พ่อค้าอังกฤษ

6. มีการห้ามคนในบังคับอังกฤษที่จะเช่าเรือส่วนตัว

ข้อห้ามดังกล่าวเหล่านี้ไม่ได้ถูกปฏิบัติต่อพ่อค้าต่างชาติอย่างเท่าเทียมกัน เพราะพ่อค้าชาวจีนมักได้รับอภิสิทธิ์ต่าง ๆ ที่เป็นการยกเว้นจากข้อห้ามต่าง ๆ เหล่านี้ เช่น มีอภิสิทธิ์ที่จะสร้างหรือเป็นเจ้าของ หรือเช่าเรือได้ มีอภิสิทธิ์ที่จะเดินทางไปมาค้าขายได้โดยสะดวกทั่วราชอาณาจักร ได้รับสิทธิพิเศษในการตัดตอนผูกขาดในสินค้าที่สำคัญ ๆ อันได้แก่ ข้าว น้ำตาลทราย พริกไทย ไม้สัก เป็นต้น ยิ่งไปกว่านั้นคือพ่อค้าชาวจีนสามารถจ่ายค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ในราคาที่ต่ำกว่า หรือกระทั่งไม่ต้องจ่ายเลยในการใช้สิ่งของอำนวยความสะดวกต่าง ๆ บริเวณท่าเรือ^{๕๓} เป็นต้น

อาจกล่าวได้ว่าแม้พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะได้ทรงพยายามปรับปรุงแก้ไขปัญหานี้เป็นอุปสรรคทางการค้าของพ่อค้าตะวันตกอย่างเร่งด่วนก็ตาม แต่ข้อเรียกร้องขอให้ไทยยกเลิกระบบการค้าผูกขาดโดยพระคลังสินค้า เพื่อเปิดการค้าเสรีกับตะวันตกที่แน่นอนว่าย่อมกระทบถึงผลประโยชน์ของขุนนางข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่มีราชโอรสได้อิงอยู่กับระบบการค้าแบบเก่า ดังเช่น สมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาพิชัยญาติ (ทัต บุนนาค) เนื่องจากท่านว่าการในกรมพระคลังสินค้า^{๕๔} ซึ่งต้องเสียผลประโยชน์และราชโอรสได้หากต้องยกเลิกการค้าขายผ่านพระคลังสินค้าไป ดูไม่ใช่เรื่องที่จะดำเนินการอย่างง่ายดายนัก บุคคลที่เป็นพลังผลักดันการทำสนธิสัญญาเบาริงในครั้งนี้ที่สำคัญได้แก่ เจ้าพระยาศรัยสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) ซึ่งได้พยายามชี้แจงให้คณะเสนาบดีฝ่ายไทยเห็นถึงความจำเป็นของการแก้ไขสนธิสัญญาเบาริงนี้ตามข้อเรียกร้องของเซอร์ จอห์น เบาริง ตลอดจนพยายามโน้มน้าวให้เห็นถึงประโยชน์

^{๕๓} อติศร หมวกพิมาย, "กรมท่ากับระบบเศรษฐกิจไทย: วิเคราะห์โครงสร้างและการเปลี่ยนแปลงตั้งแต่สมัยธนบุรีถึงการทำสนธิสัญญาเบาริง พ.ศ. 2310-2398", หน้า 228.

^{๕๔} จริยวารธน์ อารณรัตน์, "ปัญหาของรัฐบาลไทยในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่เกี่ยวกับคนเอเชียในบังคับอังกฤษและฝรั่งเศส", หน้า 27.

ที่จะได้รับจากการค้าเสรีกับอังกฤษ⁶⁵ รวมทั้งการต่อสู้กับกลุ่มขุนนางหัวเก่าที่ยังยึดมั่นอยู่ในนโยบายผูกขาด

ในที่สุดเมื่อกระทูตของเซอร์ จอห์น เบาริง เดินทางมาถึงประเทศไทยในเดือนเมษายน พ.ศ. 2398 การเจรจาการค้าเงินไปอย่างรวดเร็วจึงเสร็จสิ้นลงในวันที่ 18 เมษายน พ.ศ. 2398 อันเป็นสนธิสัญญาที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจอย่างมาก ด้วยว่าทำให้ไทยต้องเปลี่ยนแปลงและยกเลิกประเพณีการค้าที่มีมาแต่โบราณลง อนุญาตให้บรรดาพ่อค้าต่าง ๆ เข้ามาค้าขายได้โดยเสรี⁶⁶ ดังมีสาระสำคัญพอสรุปได้ดังนี้

1. ให้กงสุลมีอำนาจในการพิจารณาคดีและตัดสินความแก่คนในบังคับอังกฤษ
2. ให้สิทธิทางการค้าอย่างเสรีแก่คนในบังคับอังกฤษทั่วทุกเมืองท่าของไทย และสามารถเข้าซื้อกรรมสิทธิ์ที่ดินในประเทศไทยได้
3. ยกเลิกการเก็บค่าระวางปากเรือแต่กำหนดภาษีขาเข้าตามราคาสินค้าในอัตราร้อยละสาม ส่วนภาษีขาออกให้เสียในอัตราเดียว โดยเบ่าวริงได้กำหนดอัตราภาษีขาออกไว้ถึง 51 รายการ
4. ไม่เก็บภาษีเงิน และทองแท่ง เงินแท่งที่นำเข้าประเทศ
5. รัฐบาลไทยมีสิทธิห้ามส่งข้าว เหลือ และปลาออกนอกประเทศได้ แต่ต้องแจ้งให้กงสุลทราบล่วงหน้าก่อนเป็นเวลา 1 เดือน

ความสำเร็จของเซอร์จอห์น เบาริง ทางหนึ่ง เป็นผลมาจากภาวะความกดดันทางการเมืองที่ปรากฏขึ้นตั้งแต่ปลายรัชกาลที่ 3 นับตั้งแต่อังกฤษได้รับชัยชนะเหนือจีนจนสามารถบีบบังคับให้จีนยอมทำสนธิสัญญานานกิงในปี พ.ศ. 2385 ได้สำเร็จ ทางหนึ่งคือโลกทัศน์ที่เปลี่ยนไปของชนชั้นปกครองในราชสำนักบางกลุ่มที่มีโอกาสได้รับรู้สถานการณ์ภายนอกประเทศ ส่งผลกำหนดต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยในเวลาต่อมาอย่างยิ่ง ซึ่งแม้แต่พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าฯ เองก็ทรงตระหนักดีถึงภัยอันตรายจากการคุกคามของชาติตะวันตก ดังเห็นได้จากพระราชดำรัสสุดท้ายว่า "การสงครามข้างญวน ข้างพม่าก็เห็นจะไม่มีแล้ว จะมี

⁶⁵ ชาลววิทย์ เกษตรศิริ(แปล), เมืองไทย: จากเสียดกรุงศรีอยุธยา 2310 ถึงพระจอมเกล้าสวรรคต 2411, จุลสารโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, ปีที่ 11 ฉ. 2, 2516, หน้า 35.

⁶⁶ เกียรติศักดิ์ วงศ์มุกดา, "สภาพการค้าไทย พ.ศ. 2325-2398", หน้า 150.

ก็แต่ข้างฝรั่งให้ระวังให้ดี ออ่าให้เสียที่แก่เขาได้ การงานสิ่งใดของเขาที่คิดควรจะเรียนเอาไว้ ก็ให้เอาอย่างเขา แต่อย่าให้หนักอ้อมไปทีเดียว”^{๘๗} อย่างไรก็ตามการที่ซึ่งพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวยังทรงดำเนินนโยบายเชิงกร้าวต่ออังกฤษในขณะนั้น เหตุผลประการหนึ่งก็มักจะเนื่องด้วยผลประโยชน์ที่ได้รับจากการผูกขาดและรายได้จากระบบการผูกขาดภาษีผ่านเจ้าภาษีนายอากรที่มีต่อราชสำนักและขุนนางชั้นสูงนั้นมีมูลค่ามาก และเป็นฐานที่มาแห่งรายได้ที่สำคัญของพระองค์ ประการที่สอง ภาวะสงครามระหว่างไทยกับญวนที่ดำเนินมาถึง 14 ปีซึ่งเป็นราชภัยที่ค่อนข้างสูง ทางหนึ่งก็เพื่อขยายพระราชอำนาจและอาณาเขต แต่อีกทางหนึ่งก็เป็นการขยายฐานผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของไทยให้กว้างออกไปด้วย ซึ่งการทำสงครามดังกล่าวมีผลกระทบต่อไทยอย่างยิ่งโดยเฉพาะในช่วงที่การขยายตัวทางการค้าลดลงในปลายรัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ภาษีที่สกัดทั้งสองก็ยุติสงครามลง นอกจากนั้นรัฐยังมีภาระราชภัยที่สำคัญในด้านต่างๆ อาทิเช่น ค่าใช้จ่ายในการบำรุงพระศาสนาที่มีมากกว่ารัชกาลก่อนหน้านั้น รวมทั้งภาระราชภัยในด้านอื่นๆ ซึ่งล้วนแล้วแต่ต้องใช้ทั้งเงินและแรงงานจำนวนมาก รัฐจึงจำเป็นต้องแสวงหารายได้เพื่อให้เพียงพอกับราชภัยในด้านต่างๆ

อย่างไรก็ตามสภาพเศรษฐกิจที่ขยายตัวก่อนหน้านั้น ส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงบางประการในโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ได้แก่การเปลี่ยนแปลงในด้านโครงสร้างสินค้าออกและวิธีการจัดเก็บภาษีของรัฐ ในด้านการค้าต่างประเทศการเปลี่ยนแปลงของประเภทสินค้าส่งออกส่งผลให้มีการขยายตัวของภาคการผลิตเพื่อการค้าส่งออกมากขึ้น ในช่วงระยะเวลาเดียวกันที่การผลิตเพื่อการค้าส่งออกขยายตัวนั้น ก็กระตุ้นการผลิตภายในด้วย ส่งผลต่อเนื่องไปถึงการเปลี่ยนแปลงในด้านการจัดเก็บภาษีภายในของรัฐโดยผ่านระบบเจ้าภาษีนายอากรให้ขยายตัวออกไปด้วยเช่นกัน ด้วยเหตุนี้รัฐจึงมีแนวโน้มให้ความสำคัญกับผลผลิตที่เป็นที่ต้องการของตลาดและการจัดเก็บรายได้ในรูปตัวเงินมากขึ้น นอกจากนี้ในฐานะที่รัฐเป็นทั้งผู้ผลิตและพ่อค้าในเวลาเดียวกัน เมื่อระบบการค้าเสรีของอังกฤษขยายตัวครอบคลุมภูมิภาคนี้มากขึ้น ก็น่าจะให้รัฐไทยต้องเข้าไปสู่ระบบการค้าเสรีอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เพราะฐานอำนาจทางเศรษฐกิจของไทยที่สำคัญทางหนึ่งนั้น มาจากผลประโยชน์ในการค้ากับต่างประเทศ และการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทย ประเด็นสำคัญก็เพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐทั้งในด้านการเมืองการปกครอง

^{๘๗} ขจร สุขพานิช, ข้อมูลประวัติศาสตร์สมัยบางกอก, หน้า 206.

และเศรษฐกิจ การขอมยกเลิกระบบการค้าผูกขาดของรัฐมาสู่ระบบการค้าเสรีตามความต้องการของอังกฤษ ก็เป็นไปเพื่อจุดมุ่งหมายดังกล่าวนั้นเอง ประกอบสถานการณ์ทางการเมืองที่เปลี่ยนไปทำให้อังกฤษก้าวเข้ามามีอิทธิพลในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างมาก นโยบายเรือปืน ซึ่งถือว่าเป็นเครื่องมือสำคัญของอังกฤษในการขยายอิทธิพลทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจในภูมิภาคนี้ ส่งผลให้ไทยไม่อาจหลีกเลี่ยงการทำสนธิสัญญาเบาว์ริงในปี.ศ. 2398 ได้
