

การปฏิรูปภาษีอากรในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

บทคัดย่อ

ของ

สมสวาท ชวนไชยสิทธิ์

เสนอต่อวิทยาลัยวิชาการศึกษา
เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
ปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต
มีนาคม 2515

บทคัดย่อ

การปฏิรูปภาชีอากรในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

การศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้ มุ่งที่จะวิเคราะห์วิธีดำเนินการปฏิรูปภาชีอากรในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวว่าไดผลประการใด ทั้งนี้โดยอาศัยวิธีการวิจัยทางประวัติศาสตร์จากเอกสารการคนควาที่เกี่ยวข้องซึ่งยังมีได้ตีพิมพ์และวัสดุตีพิมพ์ต่าง ๆ ที่ได้รับการตรวจสอบว่าถูกต้องแล้ว เนื้อหาที่สำคัญสรุปได้ดังนี้คือ

ในตอนต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การบริหารภาชีอากรของประเทศไทยมีปัญหาและขอบปรองอยู่หลายประการ ได้แก่ปัญหาการขาดหน่วยราชการที่รับผิดชอบทางด้านภาชีอากร ปัญหาการแต่งตั้งเจ้าภาชีนายอากร ปัญหาการปฏิบัติของเจ้าภาชีนายอากรโดยไม่มีการควบคุมและปัญหาภาชีอากรที่เก็บจากผู้อยู่ใต้บังคับต่างประเทศปัญหาดังกล่าวข้างต้นก่อให้เกิดผลเสียหายต่อประเทศคือ ทำให้รายได้ของรัฐไม่เพียงพอจกับรายจ่าย

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงเห็นว่า ระเบียบการจัดเก็บภาชีอากรที่เป็นอยู่ในขณะนั้นล้าสมัย จำเป็นจะต้องหาทางแก้ไข พระองค์จึงได้ทรงทำการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงระเบียบการบริหารภาชีอากรเสียใหม่ วิธีดำเนินการของพระองค์คือ

1. ทรงจัดระเบียบบริหารและหน่วยงานเสียใหม่ เริ่มด้วยทรงจัดตั้งสถานที่สำหรับรวบรวมพระราชทรัพย์และเงินภาชีอากร ที่เคยกระจัดกระจายอยู่ตามกรมต่าง ๆ มาไว้ในที่แห่งเดียวกัน พร้อมกันนั้นก็ได้ทรงตราพระราชบัญญัติสำหรับเป็นหลักปฏิบัติของบุคคลผู้ทำหน้าที่เกี่ยวข้องในการจัดเก็บภาชีอากร หลักปฏิบัติดังกล่าวต่อมา ได้มีการปรับปรุงแก้ไขอยู่เสมอ เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ นอกจากนั้นรัฐบาลยังได้พยายามเข้ามาดำเนินการจัดเก็บภาชีอากรเอง โดยให้มีการผูกขาดแต่เฉพาะที่จำเป็น ทั้งนี้เพื่อหาทางชดเชยขอบปรองต่าง ๆ ที่เกิดจากการปฏิบัติของเจ้าภาชีนายอากร

2. ทรงจัดระเบียบเจ้าภาชีนายอากร ด้วยการตราพระราชบัญญัติต่าง ๆ ขึ้น เพื่อควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าภาชีนายอากร เช่นพระราชบัญญัติเจ้าภาชีนายอากร พ.ศ. 2411

และพระราชบัญญัติการภาษีอากร ร.ศ. 111 พระราชบัญญัติตั้งกล่าวไต่ถามหลักเกณฑ์การปฏิบัติ
ไว้อย่างแน่นอน เช่น การวาประมูล การส่งเงินล่วงหน้า การส่งเงินงวด นายประกัน
เป็นต้น

การเปลี่ยนแปลงระเบียบการจัดเก็บภาษีอากรดังกล่าวข้างต้นของพระบาทสมเด็จพระ
พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เท่ากับเป็นการปฏิรูปการบริหารภาษีอากรที่เป็นอยู่ในระยะต้น
รัชกาลของพระองค์ ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีระเบียบแบบแผนและรัดกุมยิ่งขึ้นตาม
ลำดับ ทั้งนี้มีผลทำให้รัฐมีรายได้สูงขึ้นสมดังที่พระองค์ทรงตั้งพระราชหฤทัยไว้แต่แรก การที่
รัฐมีรายได้มากขึ้นย่อมทำให้มีโอกาสนำเงินมาใช้จ่ายในการสร้างความเจริญให้แก่ประเทศ
ในด้านต่าง ๆ ด้วยเหตุนี้จึงเห็นได้ว่าในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
ประเทศไทยได้เจริญขึ้นในหลายด้าน เช่น การคมนาคม การศึกษา การสาธารณสุข เป็นต้น

ประกาศคุณูปการ

ปริญญานิพนธ์เรื่องนี้สำเร็จลงได้ เพราะผู้เขียนได้รับคำแนะนำและช่วยเหลืออย่างดียิ่งจาก ผู้ช่วยศาสตราจารย์สาคร ช่วยประสิทธิ์ อาจารย์คุณวรมยุพา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา และศาสตราจารย์ดร.ประทุม โฉมฉาย ที่ได้กรุณาให้ความช่วยเหลือตั้งแต่แรกเริ่มจนกระทั่งปริญญานิพนธ์ได้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ผู้เขียนจึงขอขอบพระคุณท่านอาจารย์ที่ไกรลาสนามมานี้เป็นอย่างสูง

อนึ่งผู้เขียนขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่ประจำกองจดหมายเหตุแห่งชาติทุกท่าน ที่ได้ให้ความสะดวกอย่างดียิ่งระหว่างที่ผู้เขียนไปค้นคว้าเอกสารที่นั่น นอกจากนี้ยังได้รับความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่หอสมุด แผนกหอสมุด สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ที่ได้ให้คำแนะนำเกี่ยวกับแหล่งเอกสาร

ผู้เขียนมีความซาบซึ้งในความกรุณาของท่านผู้มีพระคุณยิ่งกตาว และขอขอบพระคุณอย่างสูงไว้ในโอกาสนี้ด้วย.

สมสวาท ชวนไชยสิทธิ์

บทที่	หน้า
1. บทนำ	1
2. การภาษีอากรของไทยก่อนรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว	6
สมัยสุโขทัย	6
สมัยอยุธยา	8
สมัยธนบุรีและรัตนโกสินทร์ (รัชกาลที่ 1 – ต้นรัชกาลที่ 5)	14
3. ปัญหาของการภาษีอากรก่อนทำการปฏิรูป	26
1. ปัญหาเรื่องหน่วยราชการที่รับผิดชอบทางด้านภาษีอากร	27
2. ปัญหาการแต่งตั้งเจ้าภาษีนายอากร	35
3. ปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าภาษีนายอากรโดยไม่มีการควบคุม	41
4. ปัญหาภาษีอากรที่เก็บจากผู้อยู่ใต้อำนาจต่างประเทศ	47
5. ผลเสียที่เกิดจากปัญหาของการภาษีอากรก่อนทำการปฏิรูป	57
4. การปฏิรูปภาษีอากรในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (ตอนที่ 1)	63
1. การจัดระเบียบบริหารและหน่วยงาน	64
ก. การจัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์และพระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์	64
ข. การตราพระราชบัญญัติสำหรับพระคลังมหาสมบัติ	70
ค. การปรับปรุงส่วนราชการภายในของกระทรวงพระคลัง	75
2. การจัดระเบียบเจ้าภาษีนายอากร	79
ก. การตราพระราชบัญญัติเจ้าภาษีนายอากร จ.ก.1235 (พ.ศ.2416)	79
ข. การตราพระราชบัญญัติการภาษีอากร ร.ศ.111 (พ.ศ.2435)	86
ค. การตราพระราชบัญญัติเพิ่มเติมการภาษีอากร ร.ศ.124 (พ.ศ.2448)	94

5. การปฏิรูปภาษีอากรในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (ตอนที่ 2)	102
1. กรมสรรพากร	102
ก. รัฐเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บภาษีโดยให้มีการผูกขาดแต่ที่จำเป็น	102
ข. การเก็บภาษีภายใน	108
2. กรมสรรพากร	118
ก. กรมสรรพากรนอก	118
ข. กรมสรรพากรใน	129
3. กรมศุลกากร	137
ก. การตราข้อบังคับสำหรับการศุลกากร	137
ข. การดำเนินงานของกรมศุลกากร	139
4. สรุปการปฏิรูปภาษีอากรในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในทัศนะ การคลังปัจจุบัน	152
6. ผลการปฏิรูปภาษีอากรของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว	158
1. การปฏิรูปเพื่อปรับปรุงการบริหารงานภาษีอากร	158
2. ผลของการปฏิรูปทำให้รายได้ของรัฐสูงขึ้น	163
7. บทสรุป	172
บรรณานุกรม	179
ภาคผนวก	190

บัญชีตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 รายไ้ของรัฐบาลไทย พ.ค.2435 - 53	167
ตารางที่ 2 องค์ประกอบรายไ้ของรัฐบาลไทย พ.ศ.2437 - 53	169
ตารางที่ 3 รายไ้ของรัฐบาลไทยจากภาษีอากร พ.ศ.2436 - 45	170

ใบแก้คำผิด

หน้า	บรรทัดที่		แก้เป็น
1	3	พระบาทสมเด็จพระ	" พระบาทสมเด็จพระ
1	14	แผนการณ	" แผนการ
7	14	พรพองค์	" พระองค์
9	17	เคอ ลาตูแบร์	" เคอ ลาตูแบร์ (de La Loubere)
11	14	เหลือจาก	" เหลือจาก
14	3	ไปคัย	" ไปค้าย
16	6	ครอเฟิต	" ครอเฟิต (Crawford)
20	18	ปาเลกัวซ์	" ปาเลกัวซ์ (Pallegoix)
22	7	มาร์ควิส เฮสติงส์	" มาร์ควิส เฮสติงส์ (Marquess of Hastings)
22	18	ลอร์ด แอมเฮิสต์	" ลอร์ด แอมเฮิสต์ (Lord Amherst)
22	19	เฮนรี เบอร์นี	" เฮนรี เบอร์นี (Henry Burney)
23	15	เซอร์ จอห์น เบาริง	" เซอร์ จอห์น เบาริง (Sir John Bowring)
27	20	กงแล	" กงแล
31	14	ที่จะทอง	" ที่จะทองคำ
32	16	เจ้าภาสี	" เจ้าภาสี
2	21	รายไหม	" รายไหม
3	23	พระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว	" พระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
7	9	รัฐเป็นว่า	" รัฐเห็นว่า
7	14	บันทึก	" บันทึก
7	15	ล่ำสง	" ลิสง
7	20	ไ้รับเคื่อคร้อน	" ไ้รับความเคื่อคร้อน
8	20	ให้พรจาก	" ให้พรจาก
3	5	เขามา	" เขามา
7	7	แฮร์รี เอส ปาร์กส์	" แฮร์รี เอส ปาร์กส์ (Harry S. Parkes)
7	15	สินค้า	" สินค้า
7	16	เอเซีย	" เอเชีย
7	16	อังกฤษ	" อังกฤษ

หน้า	บรรทัดที่		แก้ไขเป็น
48	10	กงสุล	" กงสุล
48	2	หลายประการ	" หลายประการ
50	1	ให้ทางฝ่ายเรียกเก็บ	" ให้ทางฝ่ายไทยเรียกเก็บ
50	15	ตั้งสถานทูตศุลกากร	" ตั้งสถานศุลกากร
51	10	อินแกรม	" อินแกรม (Ingram)
52	16	เป็นผลิตภัณฑ์	" เป็นผลิตภัณฑ์
53	2	เป็นหนึ่งใน	" เป็นอันดับหนึ่ง
57	3	ผูกขาด	" ผูกขาด
83	1	กรมหมื่นพร ะนราธิป ะพันธ์พงษ์	" กรมหมื่นนรา ธิป ะพันธ์พงษ์
89	12	ประการ	" ประกาศ
99	19	เงินปลวง	" เงินหลวง
05	22	จักหมาด	" จักหมด
09	2	ค่านไม้ไผ่ป่า	" ค่านไม้ไผ่ป่า
22	15	สมเคี้ยว	" สมเค็จ
26	20	กิจการ	" กิจการ
32	5	ผู้ช่วยวาระการ	" ผู้ช่วยวาระการ
38	8	จับได้	" จับได้
1	19	ทางพระราชไม	" ทางพระราชไมตรี
6	8	ไค้แก่ที่	" ไค้แก่ที่
7	22	ความรายงาน	" ความรายงาน
0	10	หรือให้ไค้ไค้หนึ่ง	" หรือให้ไค้ไค้หนึ่ง
6	14	พ.ศ. 2411	" พ.ศ. 2414
8	3	Age of Reformation	" Age of Reform

บทที่ 1

บทนำ

รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นที่ยอมรับกันว่าเป็นช่วงเวลาในประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ อย่างใหญ่หลวงในแบบที่ไม่เคยมีมาก่อน การเปลี่ยนแปลงนั้นเป็นไปทุก ๆ ด้าน คือ สังคม การเมืองและเศรษฐกิจ ผลงานด้านสังคมที่เห็นเด่นชัดที่สุดคือการเลิกทาส ซึ่ง เป็นพระราชกรณียกิจที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงกระทำด้วยความลำบากและทรงใช้เวลาอันเกือบจะเรียกได้ว่าตลอดรัชสมัยของพระองค์¹ ในด้านการเมืองทรงวางระเบียบการปกครองแผ่นดิน จัดตั้งกระทรวงทบวงกรมขึ้น² ส่วนในด้านเศรษฐกิจนั้นทรงปรับปรุงระเบียบการจัดเก็บภาษีอากรเสียใหม่ให้รัดกุมยิ่งขึ้น³

พระราชประสงค์ที่สำคัญยิ่งของการปรับปรุงการภาษีอากรก็เพื่อให้ผลประโยชน์ของแผ่นดินเพิ่มขึ้นให้ได้สัดส่วนกับความจำเป็นที่จะต้องนำเงินไปใช้ในการเสริมสร้างความเจริญของประเทศในด้านต่าง ๆ โดยที่พระองค์ทรงตระหนักเป็นอย่างดีว่าเงินภาษีอากรคือรายได้สำคัญของรัฐ ที่จะนำมาใช้จ่ายในการปฏิบัติราชการและบูรณารังประเทศ หากปราศจากรายได้ดังกล่าวเสียแล้วแผนการปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและแผนการสร้างความเจริญให้แก่ประเทศจะคงรูปอยู่เพียงแต่ในความดำริเริ่มเท่านั้น มิอาจปฏิบัติให้สำเร็จลงไปได้ อย่างแน่นอน ด้วยความจำเป็นที่ประเทศมีความต้องการทางการเงินสูงขึ้นกว่าในรัชกาลก่อน ๆ ดังนั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้ทรงพระราชดำริให้มีการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงระเบียบการบริหารการภาษีอากรเสียใหม่ เริ่มด้วยการกวัดขั่นการจัดเก็บภาษีอากรให้ได้ผลเต็มที่ตลอดจนการสร้างสรรค์ภาวะความเป็นธรรมแก่ราษฎรที่มิหน้าที่เสียภาษีอากร

¹ วิชัย เสวะมาตย์ การเลิกทาสในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

² พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชดำริสรงแสดงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน

³ สงวน เล็กสกุล งานปฏิรูปในรัชกาลที่ 5 หน้า 90 - 115.

ต่าง ๆ ให้แก่รัฐ¹

* ความไม่⁶เป็นระเบียบในการจัดเก็บภาษีอากรที่เป็นอยู่ก่อนที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทรงทำการปฏิรูปภาษีอากรให้เป็นที่เรียบร้อยนั้น ก่อให้เกิดความบกพร่องและปัญหาที่สำคัญยิ่งหลายประการ คือ ปัญหาเรื่องหน่วยราชการซึ่งทำหน้าที่รับผิดชอบทางด้านภาษีอากร² ปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าภาษีนายอากรโดยไม่มีการควบคุม³ นอกจากนั้นยังมีปัญหาที่เกิดจากการเก็บภาษีอากรจากผู้อยู่ใต้อำนาจต่างประเทศ⁴ ซึ่งปัญหาดังกล่าวเป็นผลทำให้เงินรายได้ของรัฐไม่เพียงพอจากรายจ่ายในราชการแผ่นดิน⁵

ปัญหาที่ได้อธิบายมาแล้วนั้นล้วนเป็นอุปสรรคที่ยากจะแก้ไขให้ลุล่วงไปได้โดยง่าย แต่ด้วยพระอุตสาหะวิริยะและทรงมีน้ำพระทัยอย่างแรงกล้าที่จะสร้างความเจริญให้แก่ประเทศ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงใช้ความเพียรดำเนินการปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ในการจัดเก็บภาษีอากรที่เป็นอยู่ในขณะนั้นด้วยความสุขุม ทรงดำเนินการไปทีละขั้นจนบรรลุผลดังพระราชประสงค์ ซึ่งเริ่มด้วยทรงมีพระบรมราชโองการจัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์และตราพระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้นเมื่อจุลศักราช 1235 (พ.ศ. 2416)⁶ เพื่อเป็นธรรมเนียมให้เจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องในการจัดเก็บภาษีอากรได้ปฏิบัติตามกฎหมายที่ทางราชการได้ตั้งขึ้น ซึ่งมีผลทำให้การควบคุมการจัดเก็บภาษีอากรเป็นไปด้วยความเรียบร้อยยิ่งขึ้น

¹ มาตรฐาน หุะนันท์ "การตรวจสอบภาษีอากรในสมัยรัชกาลที่ 5" เอกสารสำนักงาน ก.ต.ภ. 4 : 56 - 81, กรกฎาคม 2506

² พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชดำรัสทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน หน้า 5 - 26 และ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ อธิบายตำนานภาษีอากร หน้า 12 - 16.

³ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ พงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 5 หน้า 282

⁴ กระทรวงการต่างประเทศ สนธิสัญญาและความตกลงทวิภาคีระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ เล่ม 1 หน้า 31 - 45.

⁵ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14/3 เรื่องเงินภาษีอากรต่าง ๆ

⁶ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.1/5 เรื่องการจัดราชการกระทรวงพระคลัง พระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 1 หน้า 65-71)

ต่อมาอีก 2 ปี หลังจากที่ได้ทรงปรึกษาเสนาบดีและสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินแล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงตราพระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติ ว่าด้วยกรมต่าง ๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงินเมื่อจุลศักราช 1237 (พ.ศ.2416)¹

ต่อมาเมื่อได้มีการปฏิรูปการปกครองครั้งใหญ่ใน พ.ศ.2435 มีการจัดตั้งกระทรวงต่าง ๆ เพิ่มขึ้นอีก 6 กระทรวง รวมเป็น 12 กระทรวง² กระทรวงพระคลังได้มีหน้าที่ว่าการบรรดาภาษีและเงินที่จะรับ - จ่าย ในแผ่นดินทั้งหมด โดยไม่ยอมให้กระทรวงอื่นจัดการอย่างสมัยใหม่³

✓ จากที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่า การปรับปรุงระเบียบการจัดเก็บภาษีอากรในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นเรื่องที่ควรแก่การสนใจและศึกษาเป็นอย่างยิ่ง เพราะเป็นเรื่องสำคัญที่เกี่ยวกับรายได้ของรัฐซึ่งสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดกับการปรับปรุงและการสร้างความเจริญให้แก่ประเทศในด้านต่าง ๆ เป็นที่เชื่อได้ว่าหากฐานะการเงินของประเทศยังอยู่ในสภาพเดียวกับในระยะต้นแผ่นดินที่พระองค์ทรงขึ้นครองราชสมบัติแล้วขอบเป็นอุปสรรคที่สำคัญยิ่งต่อการพัฒนาประเทศไปด้วย และรัชสมัยของพระองค์จะไม่ถูกเรียกว่าเป็นยุคของการปฏิรูป (Age of Reform) หรือยุคของการทำประเทศให้ทันสมัย (Age of Modernization) อย่างแท้จริงได้เลย

นอกจากนั้นการปฏิรูปภาษีอากรในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังเป็นแนวทางในการจัดระเบียบบริหารภาษีอากรของประเทศในระยะต่อมา แม้วิธีการจะเปลี่ยนแปลงไปบ้างในสมัยหลัง ทั้งนี้เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปนั่นเอง จึงนับได้ว่าพระองค์ทรงเป็นผู้วางรากฐานทางด้านภาษีอากรในยุคปัจจุบันให้แก่ประเทศไทย โดยแท้จริง

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.1/5 เรื่องจัดราชการกระทรวงพระคลัง พระราชบัญญัติกรมพระคลังมหาสมบัติ (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 2 หน้า 18-121)

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 รล.5/5 เรื่องประกาศตั้งตำแหน่งเสนาบดี 12 กระทรวง

³ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 9 หน้า 62-65.

ความมุ่งหมายในการศึกษาครั้งนี้

1. เพื่อศึกษาถึงปัญหาและข้อบกพร่องต่าง ๆ ของระบบการจัดเก็บภาษีอากรที่เป็นอยู่ในตอนต้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เช่น ปัญหาเรื่องหน่วยราชการซึ่งทำหน้าที่รับผิดชอบทางด้านภาษีอากร ปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานอากรโดยไม่มีการควบคุม ฯลฯ
2. เพื่อศึกษาถึงนโยบายและวิธีดำเนินการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระเบียบการจัดเก็บภาษีอากรในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ว่าพระองค์ทรงใช้วิธีการอย่างไรในการแก้ไขข้อบกพร่องที่เกิดขึ้น
3. เพื่อศึกษาถึงวิธีดำเนินการของกรมต่าง ๆ ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการเก็บภาษีอากรของประเทศ ซึ่งได้แก่กรมสรรพากร กรมสรรพากร และกรมศุลกากร
4. เพื่อศึกษาถึงผลที่เกิดจากนโยบายและวิธีดำเนินการปฏิรูปภาษีอากรของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวว่ามีประการใดบ้างและผลที่ได้รับนั้นบรรลุจุดมุ่งหมายที่พระองค์ทรงตั้งไว้หรือไม่ นอกจากนั้นการปฏิรูปก่อให้เกิดผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศมากน้อยเพียงใด

ความสำคัญของการศึกษานี้

1. ผลของการศึกษานี้จะทำให้ทราบและเข้าใจถึงลักษณะการจัดเก็บภาษีอากรของประเทศไทยในระยะต้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวว่าลักษณะการจัดเก็บเช่นนั้น ก่อให้เกิดผลเสียทางด้านการบริหารและเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก จำเป็นจะต้องหาทางแก้ไขระเบียบวิธีการจัดเก็บเสียใหม่
2. ผลของการศึกษานี้จะทำให้เราทราบถึงนโยบายและวิธีดำเนินการปฏิรูปภาษีอากรของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งจะเป็นแนวทางการวางนโยบายบริหารภาษีอากรในระยะต่อมา
3. ผลการศึกษานี้จะเป็นแนวทางให้ผู้บริหารภาษีอากรได้ตระหนักถึงความสำคัญในหน้าที่ของตนยิ่งขึ้น เพราะการปฏิรูปภาษีอากรของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

แสดงให้เห็นว่ารายได้จากภาษีอากรมีความสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาและการสร้างความเจริญให้แก่ประเทศในด้านต่าง ๆ

4. ผลจากการศึกษาความสามารถนำมาใช้เป็นเอกสารอ้างอิงประกอบการสอนวิชาประวัติศาสตร์ระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย อุดมศึกษา และฝึกหัดครูทั้งระดับ ป.กศ. ป.กศ.สูง กศ.บ.

วิธีดำเนินการกนควา

เนื่องจากปัญญานิพนธ์นี้ มุ่งศึกษาคนควาจากข้อมูลที่แท้จริงซึ่งปรากฏหลักฐานทางประวัติศาสตร์ ดังนั้นจึงได้ศึกษาจากเอกสารที่เป็นหลักฐานชั้นต้น (Primary Sources) เป็นสำคัญ นอกจากนั้นยังได้ศึกษาจากหนังสือที่เขียนเกี่ยวกับเรื่องราวนี้ทำการค้นควาเพิ่มเติมอีกหลายเล่ม

วิธีการเขียนนั้นเป็นแบบพรรณนาความ (Description) และการวิเคราะห์ทางประวัติศาสตร์ (Historical Analysis) ควบคู่กันไป.

บทที่ 2

การภาษีอากรของไทยก่อนรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

สมัยสุโขทัย

การเก็บภาษีอากรในประเทศไทยมีมาตั้งแต่เมื่อใดนั้นเป็นการยากที่จะทราบได้ เพราะขาดหลักฐานที่จะศึกษาได้อย่างละเอียดและแน่นอน แต่พอสันนิษฐานได้ว่าเมื่อเกิดมีบ้านเมืองขึ้นแล้วก็ต้องมีผู้นำสินค้าเข้ามาหรือส่งออกไปจำหน่ายยังบ้านเมืองอื่น และจะต้องมีการเก็บภาษีอากรเป็นทุนองชักส่วนจากสินค้าเหล่านั้น การที่จะเก็บภาษีชนิดใดบ้างและมีจำนวนมากน้อยเท่าใด ทั้งนี้ย่อมแล้วแต่ความเจริญของบ้านเมือง ในระยะแรกการเก็บคงจะเป็นไปอย่างง่าย ๆ ไม่ได้แบ่งแยกเป็นชนิดภาษีอากรมากมายและซับซ้อนเหมือนทุกวันนี้

หลักฐานการเก็บภาษีอากรในประเทศไทยอย่างเก่าที่สุดเท่าที่พบมีอยู่ในศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหงลพบุรีที่มีใจความว่า "...เมื่อชั่วพ่อขุนรามคำแหง เมืองสุโขทัยนี้ดี ในน้ำมีปลา ในนามีข้าว เจ้าเมืองบเอาวอภในไพร่หลวง เพื่อจูงจวไปค้าขีมาไปขาย ไกรจักไกรคชาขง คา ไกรจักไกรคมา คา ไกรจักไกรคาเงินคหาของ คา..."² ข้อความที่จารึกไว้นี้หมายถึงว่าเจ้าเมืองไม่เก็บภาษีจังกอบ* หรือภาษีผ่านด่านจากราษฎรที่นำสินค้ามาขาย

¹พระยาอนุมานราชธน ตำนานสุลการ หน้า 1.

²ประชุมศิลาจารึก ภาคที่ 1 หน้า 59.

* หมายถึงภาษีชนิดหนึ่ง เก็บจากพาหนะหรือสิ่งของที่นำเข้ามาจำหน่ายในบ้านเมือง สถานที่สำหรับเก็บจังกอบที่สุดคือปากทางที่จะเข้าประตูเมือง ภาษีชนิดนี้ถือเป็นธรรมเนียมประเพณีโบราณไม่เฉพาะแต่ประเทศทางตะวันออก แม้ในประเทศทางตะวันตกก็มีธรรมเนียมประเพณีแบบนี้เหมือนกันและเรียกจังกอบว่า ออกโตรว (Octroi) ในยุโรปสมัยเดียวกันนี้ถือว่าจังกอบเป็นภาษีสำคัญ ตามทางขนส่งสินค้าใหญ่ ๆ เช่น แม่น้ำไรน์ในประเทศเยอรมัน ปรากฏว่ามีผู้สร้างเมืองขึ้นเพื่อเก็บภาษีชนิดนี้จากสินค้าที่ขนผ่าน

เท่ากับเปิดให้มีการค้าโดยเสรี แสดงว่าพ่อขุนรามคำแหงทรงมีนโยบายสนับสนุนการค้าระหว่างเมืองซึ่งมีผลทำให้การค้าขายวงกว้างออกไปและเจริญยิ่งขึ้น เพราะการไม่เก็บจังกอบยอมทำให้พ่อค้ามีกำลังใจที่จะประกอบการค้ามากขึ้น¹ นอกจากนั้นข้อความในศิลาจารึกยังกล่าวถึงเสรีภาพในการค้าที่ผู้ใดพอใจจะค้าขายสินค้าอะไรก็ได้ ไม่มีการหวงห้าม นโยบายของพ่อขุนรามคำแหงเป็นดังนี้ราษฎรจึงมีความสุขสมบูรณ์ ดังที่ศิลาจารึกระบุไว้ว่า "...ไพร่ฟ้าหน้าใส..."²

ที่กล่าวว่า ...เจ้าเมืองบ่เอาจกอบในไพร่ลูทาง... นั้นมีความหมายแยกได้เป็น 2 ประการ ประการแรก คือ ก่อนที่ประเทศไทยจะยึดเอาเมืองสุโขทัยมาเป็นราชธานี สุโขทัยอยู่ใต้อำนาจของขอม เมื่อขอมปกครองนั้นคงเรียกเก็บภาษีจังกอบจากราษฎรผู้นำสินค้ามาขายที่นั่น เพื่อพ่อขุนรามคำแหงเสด็จขึ้นครองราชสมบัติทรงเห็นว่าเป็นการไม่สมควรเก็บจึงได้ยกเลิกเสีย ส่วนประการหลังมีความหมายว่าแต่เดิมก็ไม่เคยเก็บจังกอบมาก่อนและเมื่อพ่อขุนรามคำแหงขึ้นครองราชสมบัติ ได้ทรงเห็นว่าภาษีนี้ไม่สมควรจะเก็บ เพราะทำให้ราษฎรมีโอกาสขนสินค้าต่างเมืองมาขายได้โดยสะดวกซึ่งทั้งนี้แสดงถึงนโยบายอันชาญฉลาดในด้านเศรษฐกิจของพระองค์

✓ สรุปแล้วในสมัยสุโขทัย มีหลักฐานยืนยันว่าเจ้าเมืองไม่เก็บภาษีจังกอบตามที่ปรากฏในศิลาจารึก แต่ปัญหาว่ากรุงสุโขทัยเก็บภาษีอากรจากราษฎรในทางใดบ้างและเก็บในอัตราเท่าไร หลักฐานในเรื่องนี้ไม่ปรากฏที่ใดเลย

¹ เรือเอก ทิเรก มาลากร บทบาทของศุลกากรในการสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจของประเทศไทย หน้า 12.

² ประชุมศิลาจารึก ภาคที่ 1 หน้า 59.

สมัยอยุธยา

๕๖
๕

ลักษณะการเก็บภาษีอากรในสมัยอยุธยานั้น จัดแบ่งเป็น 4 ประเภท คือ จังกอบ
อากร ส่วย และธนา เรียกรวมกันว่าส่วยสาอากรหรือส่วยสัดพัฒนากกร ไม่ได้เรียกว่าภาษี
อากรเหมือนในปัจจุบัน

การเก็บภาษีอากร 4 ประเภทดังกล่าวนี้สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงอธิบาย
ไว้ว่า

จังกอบ คือเก็บชักส่วนจากสินค้าหรือเก็บเงินเป็นอัตราตามขนาดยานพาหนะที่
ขนส่งสินค้า เช่น ตามขนาดความกว้างของปากเรือ เมื่อผ่านด่านทั้งทางบกและทางน้ำ กฎหมาย
ลักษณะอาญาหลวงกล่าวไว้ว่าในรัชกาลสมเด็จพระมหาจักรพรรดิได้มีการออกกฎหมายกำหนด
เรียกเก็บอัตราจังกอบเป็นครั้งแรก คืออัตรา 10 หยิบ 1 เป็นมาตรฐาน และได้ใช้เป็นแบบ
อย่างสืบมา

อากร คือเก็บชักส่วนจากผลประโยชน์ที่ราษฎรทำได้ในการประกอบการต่าง ๆ
เช่น ทำนา ทำไร่ ทำสวน หรือได้รับสิทธิบางประการจากรัฐบาล เช่นอนุญาตให้เก็บของป่า
จับปลา ต้มกลั่นสุรา เป็นต้น พิกัดเก็บที่ใช้อยู่ทั่วไปคือ 10 หยิบ 1

ส่วย คือการยอมให้บุคคลบางพวกส่งสิ่งของซึ่งรัฐบาลต้องการใช้แทนที่คนเหล่านั้น
ต้องมาประจำทำราชการคอยแรงของตน เช่น อนุญาตให้ราษฎรที่ตั้งภูมิลำเนาอยู่แถบคงพระยาไป
หาดินมูตค้างควาซึ่งมีอยู่ตามถ้ำในบริเวณนั้นมาหุงเป็นดินประสีส่งรัฐบาล สำหรับทำดินปืน เป็นต้น

ธนา คือค่าธรรมเนียมซึ่งเรียกเก็บจากบริการต่าง ๆ ที่รัฐบาลทำให้เพื่อประโยชน์
แก่ราษฎรบางคนเป็นการเฉพาะตัว เช่น ผู้ใดจะขอโฉนดตราสารเป็นสำคัญแก่กรรมสิทธิ์มิให้
ผู้อื่นบุกรุกที่ดิน ส่วนไร่นาของตน รัฐบาลก็จะเก็บกาธนาจากเจ้าของกรรมสิทธิ์นั้น¹

ลักษณะการจัดเก็บภาษีอากรดังกล่าวมานี้ได้ใช้เป็นหลักสำคัญของการเก็บภาษีอากร
ในระยะต่อมาเป็นเวลานาน จนกระทั่งสมัยธนบุรีและรัตนโกสินทร์ในรัชกาลที่ 1 และรัชกาลที่ 2

¹ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ อธิบายตำนานภาษีอากร หน้า 1 - 2.

การเก็บภาษีอากรในสมัยอยุธยาไม่ได้เก็บเป็นตัวเงินเสมอไป เพราะในสมัยก่อน
วัตถุใช้แทนเงินตรามีน้อย น่าจะเก็บเป็นของแทนตัวเงินมากกว่า เช่น นำมะพร้าวเข้ามา
10 ผล ก็เรียกเก็บเป็นจังกอบเสียผลหนึ่ง ประเพณีนี้ยังคงมีมาดังปรากฏอยู่ในหนังสือสัญญา
ทางพระราชไมตรีฉบับก่อน พ.ศ.2468 ซึ่งกำหนดไว้ว่าพออาจจะเสียภาษีเป็นเงินหรือสิ่งของ
ก็ได้และกรมศุลกากรก็เคยยอมรับสิ่งของแทนค่าภาษีมาแล้ว¹ นอกจากนั้นในบันทึกการประชุม
เรื่องภาษีอากรของที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of State) ได้กราบบังคมทูลกระแสด
พระราชดำริเมื่อ พ.ศ.2417 ตอนหนึ่งกล่าวว่า "...แต่ลูกค้าไม่มีเงินจะเสียภาษี เอาสิ่ง
ของดีให้กับเจ้าภาษีนั่น ให้เจ้าภาษีสักวาไวก่อน ถ้าลูกค้าขายสิ่งของนั้นเสร็จแล้วจึงให้เจ้า
ภาษีนายอากรเอาสิ่งของที่ลูกค้าดีให้ไว้นั้นมาส่งเจ้าพนักงานพระคลังมหาสมบัติ..."² ที่กล่าว
มานี้จะเห็นได้ว่า การเก็บภาษีอากรในระยะแรก ๆ เก็บเป็นของมากกว่าที่จะเก็บเป็นตัวเงิน
ทั้งนี้เพื่ออำนวยความสะดวกแก่พ่อค้าและผู้นำสินค้ามาค้าขาย

เมื่อทางราชการเรียกเก็บจังกอบเป็นสิ่งของ จึงจำเป็นที่จะต้องตั้งขุนนางคลังสินค้า
ขึ้นสำหรับสะสมสิ่งของซึ่งเก็บเป็นจังกอบ สิ่งของเหล่านี้จะนำไปใช้ในราชการหรือไปจำหน่าย
จ่ายแจกยอมแล้วแต่กรณี ดังเช่นมีกล่าวไว้ในสมัยรัชกาลที่ 2 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ เงินรายได้
แผ่นดินไม่พอใช้จ่าย ทางราชการต้องนำสิ่งของในท้องพระคลังออกขายเป็นเบี้ยหวัดให้แก่
ข้าราชการ³

จากหนังสือจดหมายเหตุลาลูแบร์ ซึ่งเมอติเออร์ เดอ ลาลูแบร์ ราชทูตฝรั่งเศสที่
เข้ามาประเทศไทยในรัชกาลสมเด็จพระนารายณ์มหาราชได้อธิบายไว้ว่า ในรัชกาลสมเด็จพระ
นารายณ์มหาราช เงินภาษีอากรของพระเจ้าแผ่นดินมีอยู่ 2 ประเภท คือ ภาษีอากรที่เก็บ
ได้ในเมืองหลวง และภาษีอากรที่เก็บได้ในหัวเมืองขึ้น ภาษีอากรในเมืองขึ้นนั้นพระยาพลเทพ
เป็นผู้เก็บ เงินที่เก็บได้จากหัวเมืองทางไกลพระมหานครออกไปมีจำนวนน้อยมากและพระเจ้า

¹พระยาอนุমানราชชน ตำนานศุลกากร หน้า 3.

²ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 1 หน้า 47 - 48.

³สมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 2 พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ 2
หน้า 391.

แผ่นดินทรงได้รับไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย¹ การเก็บภาษีอากรในรัชกาลสมเด็จพระนารายณ์มหาราช นั้นแบ่งออกเป็นประเภทต่าง ๆ ได้ดังนี้คือ

1. อากรณ์นา เก็บในอัตราไร่ละ 1 สลึงต่อปี เงินอากรณ์นาขึ้นทางราชการแบ่งกันกับเจ้าเมืองคนละครึ่ง กอนรัชกาลสมเด็จพระนารายณ์มหาราช นาแห่งใดไม่ได้ทำก็ไม่ต้องเสียค่าอากร แต่มาถึงรัชกาลของพระองค์ก็มีพระราชประสงค์มิให้คนทิ้งนาไว้ว่างเปล่า ต้องการให้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด จึงโปรดเกล้าฯ ให้เก็บค่านาทั้งนาที่ทำและมีไถทำ
2. ภาษีเรือหรือจังกอบเรือ แต่เดิมเก็บตามขนาดเรือยาววาละ 1 บาท ในรัชกาลสมเด็จพระนารายณ์มหาราชเพิ่มพิกัดภาษีเรือขึ้น คือเรือลำใดปากกว้างกว่า 6 ศอกขึ้นไป ให้เสียภาษีสลึงละ 6 บาท ภาษีเรือนั้นตรวจเก็บที่ด่านตั้งแต่เมืองชัยนาทลงมาถึงปากแม่น้ำเจ้าพระยา
3. จังกอบสินค้าหรือภาษีสินค้าขาเข้าและขาออก เก็บจากสินค้าทุกชนิดที่บรรทุกเข้ามาและออกไป ถ้าเป็นการบรรทุกโดยทางทะเล นอกจากต้องเสียค่าปากเรือที่คิดตามภาษีเรือแล้ว ต้องเสียจังกอบสินค้านด้วย แต่จะเก็บเป็นพิกัดอัตราเท่าไรไม่ปรากฏ พิกัดสินค้าขาเข้าตามหนังสือคำให้การของชาวกรุงเก่ากล่าวไว้ว่า การเก็บภาษีสินค้าขาเข้าเก็บไม่เท่ากัน ถ้าเป็นเมืองที่ห่างพระราชไมตรีไปมาค้าขายกันอยู่เสมอ เก็บภาษีตามราคาสินค้าร้อยละ 3 ค่าปากเรือกว้างตั้งแต่ 4 วาขึ้นไปเก็บวาละ 12 บาท ถ้าเป็นเรือเบื่องอื่นเก็บในอัตราร้อยละ 5 ค่าปากเรือวาละ 20 บาท สินค้าที่นำเข้ามาถ้าเป็นของที่ต้องพระราชประสงค์ไม่เก็บภาษีสินค้า เก็บแต่ค่าปากเรือเท่านั้น² อัตราภาษีสินค้าตามคำให้การชาวกรุงเก่ากล่าวแต่พิกัดขาเข้า ส่วนพิกัดขาออกไม่ได้กล่าวถึง

ในรัชกาลสมเด็จพระนารายณ์มหาราชนี้ประเทศไทยได้ทำหนังสือสัญญาการค้ากับฝรั่งเศส มีใจความว่าพระองค์ทรงพระราชทานอนุญาตให้บริษัทอินเดียตะวันออกของฝรั่งเศสทำการค้าขายในพระราชอาณาเขตได้โดยเสรี ไม่ต้องเสียภาษีทั้งสินค้าขาเข้าและขาออก³ นอกจากนั้น

¹ พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระนราธิปประพันธ์พงศ์ จดหมายเหตุลาลูแบร์ เล่ม 2 หน้า 89 - 100.

² คำให้การชาวกรุงเก่า หน้า 261.

³ ประชุมพงศาวดารภาคที่ 40 หน้า 135.

ยังทำหน้าที่สัญญาสินค้าบางอย่างให้ฝรั่งเสิร์ฟลูกค้าแต่ผู้เดียว เช่นลูกค้าสินค้าพริกไทย และลูกค้าการซื้อสินค้าที่ภูเก็ต โดยมีเงื่อนไขว่าบริษัทอินเดียตะวันออกของฝรั่งเศสต้องนำสินค้าต่าง ๆ ที่จำเป็นมาขายแก่ชาวเมืองภูเก็ต ถ้าบริษัทไม่ปฏิบัติตามสัญญาชาวภูเก็ตจะไปทำการค้าขายกับชาวต่างประเทศอื่น ๆ ก็ได้¹

เกี่ยวกับเรื่องอัตราภาษีสินค้าขาเข้าและขาออกนั้น เมื่อรัฐบาลตั้งพระคลังสินค้า^{*} ทำการค้าขายเอง สินค้าขาเข้าที่ทางรัฐบาลเลือกซื้อไว้ไม่ต้องเสียภาษี² ส่วนสินค้าขาออกซึ่งรัฐบาลเป็นผู้ขายก็ไม่ต้องเสียภาษีในทำนองเดียวกัน³

¹ประชุมพงศาวดารภาคที่ 40 หน้า 24 และหน้า 140

* พระคลังสินค้าเป็นผู้ผูกขาดการค้าทางทะเลของรัฐบาล สาเหตุที่เกิดพระคลังสินค้าเนื่องมาจาก

1. เรือต่างประเทศนำเครื่องศาสตราวุธเข้ามาขาย สินค้าเหล่านี้รัฐบาลไม่ต้องการให้ตกไปถึงมือพวกศัตรู แต่จะห้ามมิให้พ่อค้านำเข้ามารัฐบาลก็จำเป็นต้องมีไว้ในราชการ จึงยอมให้นำเข้ามาได้ แต่บังคับว่าต้องขายแก่รัฐบาลผู้เดียว ถ้าเป็นสินค้าธรรมดารัฐบาลต้องเลือกซื้อเสียก่อนสำหรับเอาไว้ใช้ในราชการ เหลือตจจากนั้นจึงนำออกจำหน่ายแก่ราษฎรเป็นการหากำไรเข้าท้องพระคลัง เมื่อรัฐบาลเลือกซื้อแล้วพ่อค้าจึงจะนำสินค้าที่เหลือออกขายได้

2. เป็นที่รวมของสินค้าออก คือสินค้าพื้นเมืองบางอย่างมีน้อยและหายากซึ่งพ่อค้าต่างประเทศต้องการนำไปขายในประเทศอื่นเพราะได้กำไรดี หากรัฐบาลยอมให้มีการซื้อขายกันตามใจชอบก็เกรงจะหมด ไม่มีเหลือไว้ใช้ในราชการ จึงได้กำหนดเป็นสินค้าต้องห้าม ถ้าผู้ใดจะขายให้นำมาขายแก่พระคลังสินค้า ส่วนผู้ใดต้องการซื้อก็ให้มาซื้อที่พระคลังสินค้า รัฐบาลจะเปิดขายให้ตามที่เห็นสมควร

กล่าวได้ว่าการทำงานของพระคลังสินค้าเป็นอุปสรรคอันหนึ่งของพ่อค้าต่างประเทศ เพราะพ่อค้าเหล่านั้นไม่พอใจที่ไม่สามารถซื้อขายสินค้าทุกอย่างได้ตามใจชอบ วิธีการแบบนี้ถ้าพิจารณาจนกระทั่งถึงสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นและได้เลิกกันไปตามสนธิสัญญาเบอร์นี (พ.ศ. 2369)

ในรัชกาลที่ 3

รายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องพระคลังสินค้า ดูได้จาก "ตำนานภาษีอากร" ของสมเด็จพระบวรราชราชนาถ และ "ประวัติการค้าไทย" ของนายสง่า กาญจนาคพันธุ์

²ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 40 หน้า 33.

4. อาการสวน หูเวียนเก็บตนละ 2 สลึงต่อปี เก็บทุกตนทั้งที่เคยมีผลแล้วและยังไม่มีผล
พหูเก็บทางละ 1 บาท แดสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพท่านว่าเป็นอัตรา
ที่ผิดไป ความจริงพิภักพหูควรจะเป็นไรละ 1 บาท¹

หมาก เดิมเก็บพิภักทะลายละ 3 ผล ในรัชกาลสมเด็จพระนารายณ์มหาราช
โปรดเกล้าฯ ให้เก็บทะลายละ 6 ผล

มะพร้าว เก็บตนละ 2 สลึงต่อปี

ส้ม มะม่วงและมังคุด เก็บตนละ 1 บาทต่อปี

พริกไทย เดิมก็เสียอากร แต่ในรัชกาลสมเด็จพระนารายณ์มหาราชโปรด
เกล้าฯ ให้งดเก็บเสีย มีพระราชประสงค์จะให้ปลูกพริกไทยเป็นสินค้าให้มากขึ้น

5. อาการสุรา เดิมเก็บจากเหล้าฝรั่งและเก็บตามจำนวนเตาที่ตั้งต้มกลั่นสุราขาย
ถ้าเมืองใดไม่มีเตาสุราก็ปลดปล่อยให้ราษฎรต้มกลั่นได้โดยสะดวกก็จะเก็บอาการสุราเรียงตัวจาก
ชายฉกรรจ์คนละ 1 บาท ในรัชกาลสมเด็จพระนารายณ์มหาราชได้เพิ่มพิภักสุราขึ้นกว่าเดิมอีก
เท่าหนึ่งและเก็บอากรจากคนขายสุราคือขายย่อยเก็บรานละ 1 บาท ถ้าขายเป็นจำนวน
มากเก็บตามจำนวนสุราโองใหญ่โองละ 1 บาท

6. อาการที่เกิดขึ้นใหม่ ในรัชกาลสมเด็จพระนารายณ์มหาราชมีอาการที่ขึ้นใหม่อีก
2 ชนิด คืออาการบ่อนเบี้ยและคาอนุญาตให้ตั้งโรงหญิงโสเภณี

สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงกล่าวว่ามีอาการอีกชนิดหนึ่งซึ่งเก็บมาแต่โบราณ
แต่เมอสีเออร์ เดอ ลาลูแบร์ มิได้กล่าวถึงคืออาการตลาดเก็บจากผู้ถือกร้านขายของในท้อง
ตลาดแต่ไม่ทราบพิภักที่เก็บแน่ชัด²

7. ส่วยต่าง ๆ ได้แก่ เครื่องราชบรรณาการที่ประเทศราชส่งตามพระราชกำหนด
ประการหนึ่งและทรัพย์สินมรดกของมูรณภาพซึ่งต้องพิศยา* อีกประการหนึ่ง นอกจากนั้นได้แก่

¹ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ อธิบายตำนานภาษีอากร หน้า 2.

² ค. หน้า 3.

* พิศยา คือทรัพย์สินมรดกที่มีจำนวนมากเกินกำลังของทายาทจะเอาไว้อาศัยสอย

ส่วยแทนแรงก้อตามปกติบรรดาชาวยกรรจปีหน้าที่เขาบริหารการปีละ 6 เดือน แต่ทางราชการยอมให้บุคคลบางพวกไปประกอบอาชีพได้โดยให้ส่งเงินมาจ้างคนแทนตัวหรือหาสิ่งของที่ต้องการใช้ในราชการส่วยแทนแรงที่เขาบริหารการ

8. คาฤชา คือเงินที่ได้รับจากการปรับความและทรัพย์สินที่ซึ่งรับจากผู้มีความผิด เมอสีเออร์ เคอลาดูแบร์ได้อธิบายเรื่องผลประโยชน์แผ่นดินในรัชกาลสมเด็จพระนารายณ์มหาราชว่านอกจากเก็บส่วยสาอากรคั่งกลวมาข้างตนแล้ว รัฐยังมีรายได้ทางอื่นอีก คือค่าที่นาหลวงและสวนหลวง ซึ่งผู้ทำต้องแบ่งผลที่ทำได้ส่งต่อทางราชการ นอกจากนั้นก็ได้กำไรจากการค้าขายในพระคลังสินค้าอีกด้วย

ผลประโยชน์แผ่นดินที่เก็บได้เป็นตัวเงินในรัชกาลสมเด็จพระนารายณ์มหาราชประมาณว่ามีจำนวนปีละ 1,200,000 บาท หรือ 2,000,000 บาท นอกจากนั้นลาดูแบร์ยังกล่าวว่า สมเด็จพระนารายณ์มหาราชทรงสนพระทัยและเอาเป็นพระราชธุระในการที่จะเพิ่มพูนพระราชทรัพย์ทางค่านาภาษีอากรให้มีความทวียิ่งขึ้น¹ หลังจากรัชกาลของพระองค์ไม่ปรากฏว่าการเก็บภาษีอากรได้เปลี่ยนแปลงไปประการใดจนกระทั่งสิ้นสมัยกรุงศรีอยุธยา

✓ สรุปได้ว่าลักษณะการจัดเก็บภาษีอากรในสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานีนั้นแบ่งออกได้เป็น 4 ประเภท คือจังกอบ อากร ส่วย และฤชาซึ่งรวมเรียกว่าส่วยสาอากรหรือส่วยศักพัฒนากร ส่วนการเก็บภาษีอากรชนิดต่าง ๆ นั้นตามหลักฐานที่ปรากฏคือในรัชกาลสมเด็จพระนารายณ์มหาราชมีการเก็บอากรค่านา ภาษีเรือ ภาษีสินค้าขาเข้าขาออก อากรสวนและอากรสุรา เป็นต้น /

¹ พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระนาธิปประพันธ์พงศ์ จกหมายเหตุลาดูแบร์ เล่ม 2 หน้า 101.

สมัยธนบุรีและรัตนโกสินทร์ (รัชกาลที่ 1 - ต้นรัชกาลที่ 5)

หลังจากที่กรุงศรีอยุธยาเสียแก่พม่าแล้ว พระเจ้าตากสินได้ทรงกอบกู้อิสรภาพคืนมา ในระยะ 15 ปีของสมัยธนบุรีนั้น ช่วงเวลาดังกล่าวได้หมดไปด้วยการรวบรวมอาณาเขตทั้ง ประเทศไทยขึ้นใหม่ เรียกได้ว่าเป็นเวลาของศึกสงครามโดยแท้ ซึ่งถือว่าเป็นงานใหญ่และสำคัญที่สุดของประเทศในขณะนั้น เมื่อพระเจ้าแผ่นดินจำต้องสนพระทัยทางด้านการป้องกันประเทศเป็นอันดับแรก ดังนั้นกิจการอื่น ๆ รวมทั้งด้านการภาษีอากรจึงเป็นเรื่องรองลงมา

วิธีการเก็บภาษีอากรในสมัยธนบุรีได้ดำเนินการตามแบบสมัยกรุงศรีอยุธยา ไม่ปรากฏว่ามีการแก้ไขอย่างใด นอกจากมีการเปลี่ยนแปลงพิถีพิถันบ้าง¹ เช่นการเก็บอากรคานา ในหนังสือจดหมายเหตุของเบอสิเออร์ เดอ ลาลูแบร์ กล่าวว่าในรัชกาลสมเด็จพระนารายณ์มหาราชเก็บอากรคานาเป็นหัวเงิน ครั้นมาถึงสมัยธนบุรีได้เปลี่ยนวิธีเก็บคานาโดยเก็บเป็นข้าวเปลือกแทน ทั้งนี้เพราะเป็นเวลาที่ราษฎรขาดเงินทองและรัฐบาลต้องการข้าวเปลือกเป็นเสบียงอาหารสำหรับทำสงคราม² การเปลี่ยนแปลงทั้งนี้ก็เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์บ้านเมืองนั่นเอง ส่วนการเก็บภาษีอากรชนิดอื่น ๆ นั้นมิได้กล่าวถึง จึงเข้าใจว่าได้จัดเก็บตามธรรมเนียมที่มีมาแต่ครั้งกรุงศรีอยุธยา ดังกล่าวแล้ว

ในสมัยรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ 1 ลักษณะการจัดเก็บภาษีอากรยังคงเก็บตามแบบสมัยอยุธยาและธนบุรีเป็นหลัก ไม่ปรากฏว่าใดแก้ไขอย่างไร นอกจากมีการเปลี่ยนพิถีพิถันบ้าง เช่นการเก็บเงินแทนการเข้ารับราชการ ในรัชกาลสมเด็จพระนารายณ์มหาราชใครคนหนึ่งต้องเข้าเวรปีละ 6 เดือน ถ้าไม่มาเข้าเวรให้เสียเงินแทนเดือนละ 2 บาท ในสมัยรัตนโกสินทร์ได้ลดเวลาการเข้ารับราชการลงให้เข้าเวรปีละ 3 เดือน แต่ต้องเพิ่มพิถีพิถันที่

¹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ อธิบายตำนานภาษีอากร หน้า 6.

² ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 65 พระราชพงศาวดารกรุงธนบุรี ฉบับพันจันทนุมาศ (เจิม) หน้า 19.

ต้องเสียมากขึ้นคือเดือนละ 6 บาท พิกัดดังกล่าวสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพทรงให้
 ความเห็นว่าจะเปลี่ยนในรัชกาลใดไม่ปรากฏชัด¹ เพราะฉะนั้นแต่ก่อนถ้าใครไม่เข้ารับราชการ
 ต้องเสียเงินปีละ 12 บาท แต่ตอนหลังต้องเสียปีละ 18 บาท การเสียเงินหรือการอยู่ประจำ
 เวนเช่นนี้ใครเลือกได้ตามใจสมัครถ้าไม่อยากเสียเงินแต่ก่อนต้องมาอยู่ประจำเวรถึงปีละ
 6 เดือน ตอนหลังนี้มาอยู่เพียง 3 เดือน เท่านั้น

ชนิดของภาษีอากรที่เก็บในสมัยรัชกาลที่ 1 มีปรากฏดังนี้คือ อากรสุรา อากรบ่อนเบี้ย
อากรขนอนตลาด อากรค่าน้ำเก็บตามเครื่องมือ อากรสมพัตสร อากรคานา อากรสวน
ส่วย²

ในสมัยรัชกาลที่ 2 ประเภทของภาษีอากรและวิธีเก็บยังเป็นแบบเดียวกับในสมัย
อยุธยา คือ

จังกอบ เก็บจากสินค้าเมื่อผ่านด่านในอัตราร้อยชัก 10 และเก็บค่าเบิกร่อง
 เรือกำปั่นตามขนาดความกว้างของปากเรือ วาละ 12 บาท

อากร เก็บอากรคานา อากรสวน อากรสมพัตสร อากรตลาด อากรเผา
 สุรา อากรบ่อนเบี้ย

ส่วย เป็นเงินที่ยอมให้ไพร่เสียแทนการเข้าเวรรับราชการและเป็นเงินบังคับ
 เก็บจากชาวจีนแทนแรงรับราชการพิกัดอัตราปีละ 50 สตางค์ 3 ปีเก็บครั้งหนึ่งเป็นเงิน 1 บาท
 50 สตางค์ ผู้ใดเสียเงินแล้วจะได้รับการผูกปีครั้งที่ขอมือเป็นหลักฐานจึงเรียกว่าเงินผูกปี
 นอกจากนั้นยังมีสิ่งของต่าง ๆ ซึ่งทางราชการยอมให้ชาวหัวเมืองส่งแทนการเข้าเวรรับราชการ
 อีกด้วย

อุษา คือค่าธรรมเนียมได้แก่ คาคตรา ค่าโฉนดและค่าธรรมเนียมความ³

¹ สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ อธิบายตำนานภาษีอากร หน้า 6.

² เจ้าพระยาทิพากรวงศ์ พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ 1 หน้า 365.

³ สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ ล.ค. หน้า 7.

สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพทรงกล่าวว่า ในสมัยรัชกาลที่ 2 นี้จำนวนเงินภาษีอากรที่เก็บได้ในปีหนึ่ง ๆ ไม่ใคร่พอใช้จ่ายในราชการ ต้องแต่งสำเภาไปค้าขายหากำไรเพิ่มเติม รายได้แผ่นดินบางปีก็พอเบี้ยหวัด บางปีไม่พอต้องลดอัตราเบี้ยหวัดลง บางปีจ่ายเพียงครึ่งหนึ่งหรือสองในสามส่วน บางทีก็เอาสินค้าของหลวงที่มีอยู่ในพระคลัง เช่นผ้าลาย ออกจ่ายแทนเงิน¹

✓ ผลประโยชน์แผ่นดินในรัชกาลที่ 2 ครบเฟ็ดประมาณว่าเก็บได้ราวปีละ 2,260,000 บาท โดยได้จาก

อากรคานา	258,000	บาท
อากรสุรา	264,000	"
อากรบ่อนเบี้ย	260,000	"
อากรตลาด	165,000	"
อากรคาน้ำ	64,000	"
ผูกปีจีน (บางที่รวมคาราษการด้วย)	200,000	"
กำไรอากรรังนก	100,000	"
กำไรขายฝาง (หาบละ 50 สตางค์)	225,000	"
กำไรขายคีนุก (หาบละ 15 บาท)	60,000	"
กำไรอากรพริกไทย	320,000	"
กำไรขายของอย่างอื่นในพระคลังสินค้า	110,000	"
ภาษีขาเข้าและกำไรในการค้าขายนอกจากพระคลังสินค้า	200,000	"
รวมผลประโยชน์แผ่นดินที่ได้ในปีหนึ่ง ๆ	2,226,000	"

✓ เนื่องจากรายจ่ายมีมาก เงินที่เหลือคงคลังมีน้อย เงินคงพระคลังในคราวหนึ่ง ๆ มีไม่เกิน 160,000 บาท² สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพทรงให้ความเห็นว่า "...จำนวนเงินที่ครอเฟ็ดกล่าวถึงคงสืบจากพวกพ่อค้า บัญชีที่ได้จะเอาเป็นแน่นอนไม่ได้ แต่ที่วายุ

¹ สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ 2 หน้า 391.

² ค. หน้า 392 - 393.

ประโยชน์แผ่นดินน้อยนั้นเป็นความจริง..."¹ จะเห็นได้ว่าจำนวนเงินรายได้ผลประโยชน์แผ่นดินที่ถูกต้อนั้น มีจำนวนเล็กน้อยเพียงใดไม่อาจยืนยันได้แน่นอน ทั้งนี้เพราะไม่ปรากฏว่ามีการรวบรวมไว้เป็นหลักฐานในที่แห่งใดอีก อีกประการหนึ่งการประมาณรายได้ในสมัยนั้นทำได้ยาก ทั้งนี้เนื่องจากกรทาคของและบริวารเป็นตัวเงินรายได้ที่เก็บมีทั้งเป็นของและเป็นเงินปัญหาอยู่ที่ว่าถ้าเก็บเป็นของจะประมาณค่าได้ใกล้เคียงหรือถูกต้องเพียงใด ซึ่งอาจจะมากไปหรือน้อยไป ดังนั้นในการประมาณจำนวนเงินรายได้จึงเป็นการยากที่จะให้ถูกต้องตามความจริง

ในสมัยรัชกาลที่ 3 ได้มีการแก้ไขวิธีการเก็บภาษีอากรเสียใหม่ เนื่องจากเมื่อรัชกาลที่ 2 รายได้แผ่นดินไม่พอใช้จ่ายในราชการดังกล่าวมาแล้ว ครั้นถึงรัชกาลที่ 3 มีศึกสงครามจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินมากขึ้น พระองค์จึงทรงมีพระราชดำริที่จะจัดระเบียบการเก็บภาษีอากรเสียใหม่

คำว่า "ภาษี" ที่มีความหมายว่าผลประโยชน์หรือเงินที่เก็บได้ เพิ่งปรากฏเป็นครั้งแรกในรัชกาลที่ 3 นี้เอง เพราะเดิมคำว่าภาษีมิได้มีความหมายถึงผลประโยชน์แต่มีความหมายว่าใหญ่หรือมาก สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงกล่าวว่า "...คำว่าภาษีมักมาจากคำว่า "บูชิ" ซึ่งเป็นภาษาจีนหมายถึงสำนักเจ้าพนักงานเก็บผลประโยชน์แผ่นดิน ซึ่งมีขึ้นแต่รัชกาลที่ 3 เมื่อใครประมุขได้ก็ได้อีกว่า "เจ้าภาษี" ..."²

* ภาษีอากรชนิดต่าง ๆ ซึ่งเป็นที่มาของรายได้ในสมัยรัชกาลที่ 3 นั้นประกอบด้วย อากรบ่อนเบี้ยเงิน อากรห่วย ภาษีเบ็ดเสร็จจ่งสำเภา ภาษีของต้องห้าม 6 อย่าง ภาษีพริกไทยซึ่งเรียกเก็บจากผู้ซื้อและชาวไร่ปลูก ภาษีไม้ฝาง ภาษีไม้แดงเรียกจากผู้ซื้อลงเรือ และเรียกจากผู้ขาย ภาษีเกลือ ภาษีน้ำมันมะพร้าว ภาษีน้ำมันต่าง ๆ ภาษีกะทะ ภาษีตนยาง ภาษีไต้ชัน ภาษีฟืน ภาษีจาก ภาษีกะแส ภาษีไม้ไผ่ป่า ภาษีฝ้าย ภาษียาสูบ

¹ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ พระราชพงศาวดารรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ 2 หน้า 393.

² สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ อธิบายตำนานภาษีอากร หน้า 9.

ภาชนะปอ ภาชนะกราม ภาชนะเนื้อแห้งปลาแห้ง ภาชนะเนื้อเคี้ยว ภาชนะน้ำตาลทราย ภาชนะตาลหม้อ ภาชนะน้ำอ้อย ภาชนะสำรวจ ภาชนะเตาตาล ภาชนะจันอับ ไฟ เทียนไข ขนมต่าง ๆ ภาชนะปูน และภาชนะเรือจ้าง¹

ส่วนภาชนะอาหารที่โปรดเกล้าฯ ให้ยกเลิกในรัชกาลนี้คือ อาหารฟองตนและอาหารคาน้ำ² การที่รัชกาลที่ 3 ทรงโปรดให้เลิกอาหารทั้ง 2 ซึ่งมีมาแต่เดิมนั้น ด้วยเหตุผลว่าพระองค์ทรงยึดมั่นในศาสนาและพระราชกุศล ทรงเกรงว่าพระราชทรัพย์ที่นายอาหารฟองตนและนายอาหารคาน้ำนำขึ้นทูลเกล้าฯ เป็นพระราชทรัพย์ที่เกิดจากการทำนาปของราษฎรที่ประกอบอาชีพในทางจับปลาฆ่าสัตว์³ จึงทรงให้ยกเลิกอาหารทั้ง 2 ชนิดนั้นเสีย แม้จะทำให้รายได้แผ่นดินขาดไปจำนวนเงินที่นายอาหารนำส่งพระคลังลดลงปีละหลายร้อยชั่งก็ตาม⁴

✧ การแก้ไขวิธีเก็บอาหารที่เห็นเด่นชัดที่สุดในรัชกาลที่ 3 คือการเก็บอาหารคาน้ำ การเก็บคาน้ำในสมัยรัชกาลที่ 1 และรัชกาลที่ 2 ใช้วิธีเก็บหลวงชาวคือราษฎรทำนาได้ข้าวจำนวนมาก นอຍຫາໄກ້ແມ່ງສ່ວນໄທແກ່ທາງราชการตามสมควร ในสมัยรัชกาลที่ 2 เก็บอาหารคาน้ำในอัตราไร่ละ 2 สัดครึ่ง เจ้าของนาต้องขนหางขามาส่งยุ้งฉางของหลวงเอง การเก็บคาน้ำเป็นหัวเงินได้เริ่มขึ้นอีกในสมัยรัชกาลที่ 3 การที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม เนื่องจากความต้องการทางด้านการเงินเพิ่มขึ้น การเก็บอาหารคาน้ำจึงได้เปลี่ยนมาเป็นเก็บเงินแทนที่จะเก็บเป็นหางขาว โดยมีพระราชบัญญัติให้เก็บในอัตราไร่ละสี่สิ่งเฟื้อง

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าในรัชกาลที่ 3 นี้ได้มีการเก็บภาษีอากรสิ่งต่าง ๆ เพิ่มขึ้นหลายชนิด นับว่าได้มีการพยายามที่จะเก็บภาษีอากรกันอย่างจริงจังให้ได้ผลเต็มเม็ดเต็มหน่วย จึงได้มีการมีวิธียกขาดการเก็บภาษีอากรขึ้น การยกขาดนั้นก่เนื่องมาจากผู้เสนอรับทำภาษีสิ่งของบางอย่างซึ่งรัฐบาลเห็นว่าจะมีรายได้แน่นอนและของนั้น ๆ แต่เดิมไม่เคยเป็นรายได้มาก่อน รัฐบาลจึงให้รับทำภาษีเหล่านั้นขึ้น การที่ผู้ใดจะได้รับทำภาษีอากรชนิดใดชนิดหนึ่งก็ต้องเป็นผู้ประมูลได้

¹ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์ พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ 3 หน้า 365

² ค. หน้า 366.

³ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ชุมนุมประกาศรัชกาลที่ 4 เล่ม 1 หน้า 234 - 235.

⁴ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทววงศ์วโรปการ อธิบายตำนานภาษีอากร หน้า 37. ✓

✓ คือให้ราคาสูงสุด ใครประมูลได้เรียกว่า "เจ้าภีนาขายอากร"¹ เจ้าภีนาขายอากรซึ่งได้รับทำภีนา รัฐบาลจะมอบอำนาจสิทธิ์ขาดในการเก็บภาษีอากรตามที่ตนประมูลได้ให้ไปดำเนินการและเมื่อถึงกำหนดเวลา จะต้องนำเงินภาษีอากรที่เก็บได้มาส่งให้ครบ

✓ ในรัชกาลที่ 3 ทรงตั้งภาษีอากรใหม่ขึ้นถึง 38 ชนิดและจัดระเบียบการเก็บภาษีอากรโดยให้เจ้าภีนาขายอากรเป็นผู้รับประมูลผูกขาดไปนั้น ทำให้ผลประโยชน์แผ่นดินทวีขึ้น ประมาณว่ารัฐมีรายได้ไม่ต่ำกว่าปีละ 25,000,000 บาท² รายได้ดังกล่าวนอกจากได้จากการจัดเก็บภาษีอากรและตั้งภาษีขึ้นใหม่แล้วยังได้จากการค้าขายของหลวงและของเจ้านายข้าราชการผู้ใหญ่ซึ่งแต่งตั้งไปค้าขายต่างประเทศอีกด้วย

X ในสมัยรัชกาลที่ 4 ภาษีอากรที่ตั้งขึ้นใหม่ในรัชกาลนี้มีหลายชนิดคือ ภาษีสุกร ภาษีปลาสด ภาษีปลาทุ ภาษีใหม่ ภาษีขี้ผึ้ง ภาษีหม้อหวด ภาษีถัง ภาษีเตาหลอ ภาษีม้าเร็วโกลน ภาษีแจวพายโกลน อากรการพนัน อากรมหรสพ³ นอกจากนั้นทรงโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งอากรกาน้ำและอากรฟองเตาซึ่งโดยยกเลิกไปในสมัยรัชกาลที่ 3 ขึ้นมาอีกโดยที่ทรงมีพระราชดำริว่าเมื่อรัชกาลที่ 3 ใดทรงสั่งการให้เลิกอากรกาน้ำเพราะถือว่าเป็นการทำบาป แต่ปรากฏว่าการเลิกเก็บอากรกาน้ำกลับเป็นช่องทางให้ราษฎรทำการจับปลากันมากยิ่งขึ้นเพราะไม่ต้องเสียค่าอากรดังแต่ก่อน นอกจากนั้นยังไม่เป็นการยุติธรรมที่ผู้ประกอบการอื่นเช่น ทำนา ทำสวน ต้องเสียค่าอากรแต่พวกที่จับปลากลับได้รับการยกเว้น⁴ ส่วนอากรฟองเตาเมื่อรัชกาลที่ 3 ทรงให้ยกเลิกไปนั้นปรากฏว่ากลับทำให้เกิดผลเสียหายต่อมาก็คือ เกาะในทะเลฝั่งตะวันออก ไม่ค่อยมีใครระวังรักษาพวกโจรสลัดได้ลักลอบเข้ามาโจมตีเรือสินค้าบ่อย ๆ นอกจากนั้นตัวเตาตัวกระ

¹ พระองค์เจ้าวิวัฒนไชย ไรยบัณฑิต กฎหมายการค้า หน้า 4.

² สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นจันทบุรีสุรนาถ อธิบายตำนานภาษีอากร หน้า 28.

³ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ชุมนุมประกาศรัชกาลที่ 4 เล่ม 2 หน้า 141.

⁴ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ชุมนุมประกาศรัชกาลที่ 4 เล่ม 1 หน้า 235.

ยังถูกราษฎรจับไปเป็นอาหารจนกระทั่งจะสูญพันธุ์หมดแล้ว¹ รัชกาลที่ 4 จึงทรงพระราชดำริเห็นว่าเกาะในทะเลสมควรทิ้งไว้ให้เป็นที่พักพิง ควรมีเจ้าของคอยระวังรักษา จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ขุนรักษาสมุทรคีรีเป็นนายอากรฟองเตารับผิดชอบอากรด้านนี้

✓ นอกจากนี้รัชกาลที่ 4 ยังทรงโปรดเกล้าฯ ให้มีการลด การยกเลิกและแก้ไขวิธีเก็บภาษีอากรอีก 7 ชนิด คือ

1. เปลี่ยนอากรตลาดเป็นภาษีเรือ โรง ร้าน
2. ลดพิกัดอากรสมพัศซึ่งเดิมเก็บไร่ละ 1 บาท ให้เก็บไร่ละสลึงเพียง
3. เลิกเก็บภาษีพริกไทยตามจำนวนค่างพริกไทย เปลี่ยนเป็นเก็บไร่ละสลึงเพียง
4. เลิกภาษีเกวียนและเรือจ้าง
5. ลดอากรต้นทุเรียนซึ่งเคยเก็บต้นละ 1 บาทลงเป็นต้นละสลึงเพียง
6. เลิกภาษีน้ำมันมะพร้าวเปลี่ยนเป็นเก็บตามจำนวนต้นคือเก็บ 3 ต้นต่อ 1 สลึง

แต่การเก็บภาษีน้ำมันมะพร้าวทำให้ไม่มีผู้โคปลูกมะพร้าว เป็นผลให้มะพร้าวมีราคาแพงต้องเลิกภาษีต้นแล้วเรียกเก็บภาษีน้ำมันมะพร้าวตามเดิม²

7. ลดพิกัดอากรคานาซึ่งเดิมเก็บไร่ละสลึงเพียง ให้เก็บในอัตราไร่ละสลึง³ การที่ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ลดพิกัดอากรคานาดังเช่นนี้ ทำให้เงินภาษีอากรต้องขาดไปถึงปีละ 400 ชั่งเศษ แต่ก็สามารถนำรายได้จากอากรคานาบางส่วนชดเชยกันได้

รายได้ผลประโยชน์แผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 4 ประมาณว่าปีหนึ่งเก็บได้ราว 26,964,000 บาท จำนวนเงินนี้เป็นตัวเลขที่ส่งพระราชปาลเกล้าฯ ได้สืบมาและจำนวนดังกล่าวเป็นสมัยต้นรัชกาลที่ 4 ซึ่งคงจะไม่ห่างไกลกับจำนวนผลประโยชน์แผ่นดินที่เก็บได้ในรัชกาลที่ 3 มากนัก⁴ ในตอนปลายรัชกาลที่ 4 สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงคำนวณว่ารายได้

¹ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ อธิบายตำนานภาษีอากร หน้า 54.

² เจ้าพระยาทิพากรวงศ์ พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ 4 เล่ม 2 หน้า 142.

³ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ขุนบรมประกาศรัชกาลที่ 4 เล่ม 1 หน้า 238.

⁴ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ล.ค. หน้า 25.

แผ่นดินคิดเป็นเงินประมาณปีละ 29,912,800 บาท¹ ตัวเลขนี้เข้าใจว่าคงใกล้เคียงกับ
รายได้แผ่นดินในสมัยธนรัชกาลที่ 5 ✓

สิ่งที่ไ้กล่าวแล้วว่าผลประโยชน์แผ่นดินนอกจากจะได้จากการเก็บส่วยสาอากรแล้ว
ยังได้จากการค้าขายในพระคลังและการแต่งสำเภาไปค้าขายยังต่างประเทศ เช่น จีน อินเดีย
ชวา เป็นต้น ประโยชน์ที่ได้จากการค้าขายกับต่างประเทศนั้นมีอยู่หลายประการคือ ภาษีเบิกร
รองหรือค่าปากเรือ ภาษีสินค้าขาเข้าขาออก กำไรจากพระคลังสินค้าและอำนาจเลือกซื้อ
ของหลวงสำหรับใช้ในราชการ² ในที่นี้จะขอกล่าวเฉพาะภาษีเบิกรองหรือค่าปากเรือและภาษี
สินค้าขาเข้าขาออกเท่านั้น

✕ ในรัชกาลที่ 2 จากจดหมายของเจ้าพระยาพระคลังเสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศ
ที่มีไปถึงราชทูตโปรตุเกสที่เมืองมาเก๊า มีหลักฐานเกี่ยวกับการเก็บภาษีเบิกรองหรือค่าปากเรือ
กล่าวไว้ว่า เรือสำเภาหรือเรือที่มีเสากระโดง 3 เสาต้องเสียภาษีเป็นเงิน 1 ชั่ง ต่อความ
กว้างทุก 6 ฟุต ถ้าเป็นเรือมีเสากระโดง 2 เสาเสียเพียงครึ่งหนึ่ง ส่วนสินค้าที่พอกา
นำเข้ามาจำหน่ายจะถูกเรียกภาษีร้อยละ 8 - นอกจากนั้นยังได้กล่าวถึงอัตราภาษีสินค้าบางชนิด
ที่รัฐบาลอนุญาตให้ซื้อออกไปจำหน่ายต่างประเทศได้ เช่น

เนื้อสัตว์ตากแห้ง	เสียภาษี	2 บาท	ต่อ 1 หาบ
กุ้งแห้ง	"	2 "	" 1 "
หมาก	"	3 "	" 1 "
ไม้จันทน์หอม	"	1 "	" 1 "
ไม้มะเกลือ	"	1 " 1 สลึง	" 1 "
หนังกระบือ	"	1 "	" 1 "
เขากวางอ่อน	"	ร้อยละ 20	
เกลือปลาฉลาม (สีขาว)	"	6 "	" 1 "
เกลือปลาฉลาม (สีดำ)	"	3 "	" 1 "

¹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเดโชฯ รัชกาลที่ 2 อธิบายตำนานภาษีอากร หน้า 25.

² สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเดโชฯ รัชกาลที่ 2 พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 2

น้ำตาลขาว	เสียภาษี	1 บาท 2 สลึง	ต่อ 1 หาบ
น้ำตาลเหลือง	"	- 3 สลึง	" 1 "
รังนก	"	ร้อยละ 20	

๑ ด ๑

สินค้าชนิดอื่น ๆ นอกเหนือไปจากที่ทางรัฐบาลไคร้ระบุไว้ พ่อค้าจะนำออกไปจำหน่าย โดยไม่ต้องเสียภาษีขาออก¹

ในสมัยรัชกาลที่ 2 นี้เอง ผู้สำเร็จราชการอังกฤษประจำอินเดีย คือ มาร์ควิส เอสตริงค์ ได้แต่งตั้งให้จอห์น ครอบเฟต เป็นทูตเข้ามาเจริญทางพระราชไมตรีใน พ.ศ. 2364 จุดประสงค์ประการสำคัญที่สุดที่ครอบเฟตเข้ามาเจรจาเกี่ยวกับเรื่องการค้าคือขอให้ไทยทำหนังสือสัญญาลดภาษีขาเข้าแก่อังกฤษ ไทยได้ตกลงที่จะทำตามข้อเสนอของครอบเฟตอังกฤษ ยอมให้เรือไทยที่ไปค้าขายยังเมืองของอังกฤษหาซื้อปืนได้ตามต้องการ เพราะในเวลานั้นไทย กำลังต้องการปืนไว้ทำศึกกับพม่า แต่ครอบเฟตกล่าวว่าอังกฤษจะยอมให้เรือไทยซื้อปืนได้ก็ต่อเมื่อ ไทยเป็นไมตรีกับต่างประเทศที่อยู่ติดต่อกับอังกฤษซึ่งหมายถึงพม่า จึงตกลงกันไม่ได้ นอกจาก นั้นยังมีข้อที่ตกลงกันไม่ได้อีกคือไทยจะลดภาษีแก่อังกฤษ แต่ขอให้ครอบเฟตรับประกันว่า จะมีเรืออังกฤษเข้ามาค้าขายไม่น้อยกว่าปีละ 5 ลำและไทยขอให้อังกฤษลดภาษีเกลือที่จะบรรทุก ไปขายยังอินเดีย ปรากฏว่าครอบเฟตไม่ตกลงรับข้อเสนอ เมื่อเป็นเช่นนั้นการเจรจาเรื่องการ ค้าและภาษีอากรระหว่างไทยกับอังกฤษจึงไม่ประสบผลสำเร็จ²

ในสมัยรัชกาลที่ 3 พ.ศ. 2369 ผู้สำเร็จราชการอังกฤษประจำอินเดียคือ ลอร์ด แอม เฮิสต์ ได้แต่งตั้งให้รอยเอก เฮนรี เบอร์นี เป็นทูตเข้ามาเจรจากับไทยด้วยเรื่องการค้าและ การเมืองบางประการ ในเรื่องการค้าที่เกี่ยวกับภาษีอากรนั้นมีกล่าวว่า "...ลูกค้าเข้ามา

¹พราหมณ์ ป.ส. ศาสตรียุค จดหมายเหตุคดีมาจากหอเบอลกอโดเนียลอินสติติว
กรุงลอนดอน (Documents from the Royal Colonial Institute London)
หน้า 13 - 15.

²สมเด็จพระยาเจ้าบรมราชานุภาพ พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ 2
หน้า 348 - 349.

ขายจะเสียค่าธรรมเนียมให้รวมเสร็จด้วยกันตามปากสลุ่ปากันเล็กใหญ่ ถ้ามีสินค้าเข้ามาขาย ให้เรียกเอาวาคะ 1,700 บาท ถ้าไม่มีสินค้าเข้ามาให้เรียกเอาวาคะ 1,500 บาท ไม่เรียก จังกอบ ไม่เรียกภาษี ไม่เรียกค่าธรรมเนียมแต่ผู้ซื้อผู้ขายกับพวกอังกฤษ..."¹ ใจความที่สำคัญของสัญญานี้ก็คือให้ไทยเก็บภาษีเรือที่บรรทุกสินค้าเข้ามาขายตามขนาดความกว้างของเรือ โดยเก็บวาคะ 1,700 บาท ถ้าเป็นเรือเปล่าเข้ามาหาซื้อสินค้าเก็บวาคะ 1,500 บาท เมื่อใดเก็บค่าปากเรือแล้วรัฐบาลไทยจะไม่เก็บภาษีอากรอย่างอื่นอีกจากสินค้าที่บรรทุกเข้ามา และออกไป ซึ่งก่อนหน้านั้นครอเฟิตได้กล่าวว่าพอค่าที่เข้ามาค้าขายจะต้องเสียทั้งภาษีสินค้าขาเข้า ขาออกรวมทั้งค่าภาษีปากเรือขาเข้าด้วยคือถ้าเป็นสินค้าที่บรรทุกมากับเรือฝรั่ง เจ้าพนักงาน ตีตราสินค้าทั้งหมดแล้วเรียกเก็บภาษีตามราคาในอัตราร้อยละ 8 ส่วนภาษีปากเรือมีพิศกต่าง ๆ กันแล้วแต่เรือที่เข้ามาเป็นของประเทศไหนและทำการค้ากับเมืองใด ถ้าเป็นการค้าโดยตรง จากเมืองจีนซึ่งพอค้าในกรุงเทพฯ เป็นผู้แต่งเรือไปค้าก็ไม่เรียกเก็บภาษีจากสินค้าหรือภาษีปากเรือ แต่ถ้าเป็นเรือสินค้าของฝรั่ง จะต้องเรียกภาษีปากเรือสูงกว่าเรือค้าขายของพวกเอเชียด้วยกัน 2 เท่า²

ในสมัยรัชกาลที่ 4 เมื่อ พ.ศ. 2398 สมเด็จพระราชินีวิกตอเรียแห่งอังกฤษ ได้ทรง แต่งตั้งให้เซอร์ จอห์น เบาริง เป็นอัครราชทูตเข้ามาเจริญทางพระราชไมตรี เพื่อขอทำ หนังสือสัญญาใหม่ เรื่องการแก่งสัญญาทางพระราชไมตรีกับไทยนั้นอังกฤษต้องผัดหวังไปตั้งแต่ครั้ง ปลายรัชกาลที่ 3

เมื่อมีการทำสนธิสัญญาทางพระราชไมตรีระหว่างไทยกับอังกฤษใน พ.ศ. 2399 ข้อตกลง เกี่ยวกับเรื่องภาษีอากรนั้นปรากฏอยู่ในสนธิสัญญาข้อ 8 ซึ่งกล่าวว่า

¹พระยาอนุমানราชชน ตำนานศุลกากร หน้า 50 (อ้างถึง Burney's Paper Vol. IV)

²ค. หน้า 46 (อ้างถึง The Crawford Paper)

...ค่าธรรมเนียมปากเรือที่เกยเรียกกับลูกค้าอังกฤษตามสัญญาเก่าซึ่งทำไว้ใน
 กฎศักราช 1826 นั้นจะยอมเลิกเสียทั้งแต่หนังสือสัญญานี้ใช้ได้ พ้นนั้นไปจะ
 ต้องเสียค่าธรรมเนียมของขาเขาขาออก สิ้นกาษาเขาจะคงเสียภาษีร้อยละ 3 จะ
 เสียเป็นของอาจะเสียเป็นเงินคิดตามราคาของน้ำสุกแต่ใจเจ้าของจะเสีย ถ้า
 ของเสียภาษียร้อยละ 3 แล้วของจำหนายไม่ได้จะเหลือกลับออกไปมากน้อยเท่าใด
 จะคงภาษีสิ่งของที่เหลือคืนให้กับเจ้าของให้ครบ ถ้าราคาส่งของไม่ตกลงกัน
 ต้องไปบอกกงสุล กงสุลจะเรียกพอลาหนึ่งอาสอง ช่วยที่ราคาพอสมควร ถ้าลูกค้า
 อยู่ในบังคับอังกฤษจะบันทุกเอาเงินเข้ามา ณ กรุง ไม่ต้องเสียภาษีแต่ของขายดิน
 ไทเจ้าภาษี ถ้าเจ้าภาษีไม่ซื้อเงินจะเอาไว้ในบันทุกกลับออกไปไม่ต้องเสียอะไร
 ถ้าลูกค้าอยู่ในบังคับอังกฤษเอาเงินไปกลับลงขายทำผิดสัญญาข้อนี้ให้รับเอาเงินเสีย
 ให้สิ้น และของที่ป็นสินค้าจะบันทุกออกไป ตั้งแต่ของนั้นเกิดมาจนได้เป็นสินค้า
 บันทุกำป็นออกไปให้เสียภาษีแต่ชั้นเดียว ของสิ่งที่เป็นสินค้าในกรุงเทพฯ
 จะเรียกเป็นสมพัทสร ถ้าเก็บเป็นภาษีป่า ภาษีในกรุง ภาษีปากเรือหย่างไรได้
 กำหนดแล้วในพิกัตติคอยู่กับหนังสือสัญญาแล้ว ได้ยอมกันเป็นแน่ชัดว่า ของสิ่งหนึ่ง
 สิ่งใดที่ต้องเสียภาษีข้างในแล้ว เมื่อลงเรือไม่ต้องเสีย พวกลูกค้าอยู่บังคับ
 อังกฤษจะซื้อสินค้ายอมให้ซื้อกับผู้ทำผูกของที่ขายนั้น ถ้าผู้ใดคนหนึ่งจะซื้อยอมให้
 ขายมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดขัดขวางห้ามปราม ภาษีที่กำหนดในพิกัตติคสัญญานี้ สินค้าที่บันทุก
 เรือไทยจีนที่เคยเสียแล้ว ฝ่ายไทยจะยอมลดภาษีให้เรือไทยจีนและชาติอื่น ๆ ก็
 ยอมลดให้แก่ลูกค้าซึ่งอยู่ในบังคับอังกฤษเหมือนกัน การค้าอยู่ในบังคับอังกฤษจะเข้า
 มาต่อเรือ ณ กรุงฯ เสนาบดียอมให้ต่อแล้วก็ต่อได้ แลขาปลาเกลือของ สิ่งนี้ใน
 กรุงฯ ไม่บริบูรณ์มีหมายประกาศห้ามมิให้ออกไปได้ เงินทองแลของสำหรับตัว
 ขาออกไม่ต้องเสียภาษี...¹

¹ กระทรวงการต่างประเทศ สนธิสัญญาและความตกลงทวิภาคีระหว่างประเทศไทย
 กับต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ เล่ม 1 หน้า 31.

ตามข้อสัญญาใหม่ทั้งกล่าวไทยมีสิทธิเก็บภาษีสินค้าขาเข้าได้เพียงร้อยละ 3 และภาษี
 สินค้าออกก็ต้องเก็บตามพิภคที่ระบุไว้ในท้ายสัญญา ส่วนภาษีปากเรือของยกเลิกไป นอก
 จากนั้นจีนซึ่งเป็นสินค้าของห้าม พอลาอังกฤษก็มีสิทธิส่งเข้ามาจำหน่ายได้ ตามสนธิสัญญา
 ฉบับนี้เท่ากับประเทศไทยได้ตั้งระบบการค้าและการเก็บภาษีอากรกับต่างประเทศขึ้นใหม่
 เซอร์ จอห์น เบาริง กล่าวถึงความสำคัญในการทำสนธิสัญญาครั้งนี้ว่า "...ความสำเร็จ
 ของข้าพเจ้าผูกพันอยู่กับการปฏิวัติงานด้านการคลังของรัฐบาลไทย ซึ่งนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง
 ระบบการเก็บภาษีสินค้าทุกอย่าง..... เป็นการถอนรากถอนโคนอภิสิทธิ์และการผูกขาดสินค้า
 ที่ไม่เพียงผิงรกรากแน่นอนอยู่ชานานแล้ว แต่ยังมีอำนาจไว้โดยขุนนางผู้มีอิทธิพลและข้าราชการ
 ชั้นผู้ใหญ่ของรัฐ..."¹ * เป็นอันว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2399 ในรัชกาลที่ 4 นี้เป็นต้นไปประเทศไทย
 โดยยกเลิกการเก็บภาษีสินค้าขาเข้าขาออกและภาษีปากเรือ ซึ่งเดิมมีหลักเกณฑ์ไม่แน่นอนให้
 เป็นอัตราตายตัวตามที่ระบุไว้ในสนธิสัญญา ✓

✕ สรุปไควว่าการเก็บภาษีอากรในสมัยธนบุรีและรัตนโกสินทร์ตั้งแต่รัชกาลที่ 1 ถึงต้น
 รัชกาลที่ 5 เป็นไปตามวิธีที่กล่าวมาแล้วคือ ในสมัยธนบุรี รัชกาลที่ 1 และรัชกาลที่ 2 เป็
 การเก็บส่วยสาอากรหรือส่วยสัดพัฒนากกร ดำเนินการตามแบบสมัยอยุธยา ต่อมาในรัชกาลที่ 3
 ได้มีการเปลี่ยนแปลงการเก็บภาษีอากร ใช้วิธีให้มีผู้รับประมูลไปผูกขาดจัดเก็บ ผู้ประมูลได้
 เรียกว่า เจ้าภาษีนายอากร วิธีนี้ได้ใช้มาจนถึงรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้า
 อยู่หัว /นอกจากนั้นการทำสนธิสัญญาทางพระราชไมตรีกับต่างประเทศ มีผลต่อการเก็บภาษี
 อากรของไทยเป็นอย่างมาก ✕ เพราะเป็นการยกเลิกการเก็บภาษีอากรขาเข้าและขาออกซึ่ง
 เดิมมีกฎเกณฑ์ไม่แน่นอน โดยได้กำหนดอัตราที่แน่นอนขึ้นที่เรียกกันว่าร้อยละ 3 นับว่าเป็น
 การเปลี่ยนแปลงที่มีความสำคัญต่อรายได้ของประเทศในระยะต่อมา. ✓

¹ Sir John Bowring, The Kingdom and People of Siam Vol. I

บทที่ 3

ปัญหาของการภาษีอากรก่อนทำการปฏิรูป

จากที่ได้อธิบายมาแล้วในบทที่ 2 คือเรื่องการภาษีอากรของไทยก่อนรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จะเห็นได้ว่าการเก็บภาษีอากร มีข้อบกพร่องที่ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ หลายประการ ปัญหาของการภาษีอากรที่เป็นอยู่ในตอนต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว สรุปได้ดังนี้คือ

1. ปัญหาเรื่องหน่วยราชการที่รับผิดชอบทางด้านภาษีอากร
2. ปัญหาการแต่งตั้งเจ้าภาษีนายอากร
3. ปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าภาษีนายอากรโดยไม่มีการควบคุม
4. ปัญหาการเก็บภาษีอากรจากผู้อยู่ใต้บังคับต่างประเทศ

ปัญหาดังกล่าวมานี้เป็นเพราะว่าการดำเนินงานเกี่ยวกับเรื่องการจัดเก็บภาษีอากร ยังไม่มีการวางระเบียบหรือกำหนดหลักการปฏิบัติให้เป็นที่น่าพอใจแต่อย่างใด จึงอาจกล่าวได้ว่า ชาดผู้รับผิดชอบที่จะควบคุมให้งานด้านภาษีอากรดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพได้ ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้อเองเป็นสาเหตุสำคัญให้ปริมาณรายได้ของประเทศที่เก็บได้แต่ละปีไม่เพียงพอกับรายจ่ายและยิ่งนานวันเข้าเงินที่จะนำมาใช้จ่ายให้เป็นประโยชน์แก่บ้านเมืองก็ขาดแคลนลงทุกที¹ จนเป็นสาเหตุให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงต้องทำการปฏิรูปการจัดเก็บภาษีอากรในรัชสมัยของพระองค์

¹พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชดำรัสทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก่ไขการปกครองแผ่นดิน หน้า 39.

1. ปัญหาเรื่องหน่วยราชการที่รับผิดชอบทางด้านภาษีอากร

หน่วยราชการที่รับผิดชอบทางด้านภาษีอากรนั้น โดยปกติเป็นหน่วยงานขึ้นอยู่กับกระทรวงพระคลัง ซึ่งแต่ก่อนเรียกว่า "พระคลัง" คำว่า "คลัง" มีปรากฏอยู่ในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินสมัยกรุงศรีอยุธยา ตามหลักฐานปรากฏว่า เมื่อ พ.ศ. 1997 ในรัชกาลสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ พระองค์ได้ทรงจัดตั้งจุดศุลกากรขึ้นโดยกำหนดให้ขุนคลังเป็นโกษาธิบดี¹ หน้าที่ของกรมพระคลังมี 3 ประการ คือ ควบคุมการเงินของแผ่นดินทั้งรายรับและรายจ่าย ควบคุมการเก็บภาษีอากร และควบคุมการตัดสินคดีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องพระราชทรัพย์หลวง ดังนั้นในระยะแรกตั้งกรมพระคลังขึ้นมา จึงไม่มีราชการที่จะต้องทำมากนัก เพราะเมื่อบ้านเมืองยังไปเจริญ กว้างจัดเก็บภาษีอากรมีน้อย การใช้จ่ายเงินแผ่นดินก็มีน้อย กิจกรรมงานของรัฐใช้วิธีเกณฑ์คนมาทำซึ่งเป็นหน้าที่ของมหาดไทยและกลาโหมเป็นส่วนใหญ่²

* ครั้นเมื่อมีการแต่งสำเภาหลวงออกไปค้าขายซึ่งเป็นกิจการเกี่ยวกับการจำหน่ายและเก็บรักษาพระราชทรัพย์โดยตรง การแต่งสำเภาจึงตกเป็นหน้าที่ของกรมพระคลัง เมื่อกรมพระคลังเป็นผู้ค้าขายกับต่างประเทศเช่นนี้จึงเป็นผู้ที่กว้างขวางในหมู่ชาวต่างประเทศ ดังนั้น เมื่อมีชาวต่างประเทศเข้ามาค้าขาย จึงมอบให้เจ้าพระยาพระคลังเป็นผู้รับรอง ดังมีปรากฏว่า "...พนักงานเจ้าท่าสำหรับคนต่างประเทศจึงได้ตกอยู่ในกรมพระคลัง การที่จะเก็บเงินอากรขนอนตลาดและจะรับจ่ายเงินพระคลังกับทั้งการแต่งสำเภาแลรับคนต่างประเทศนั้นในเวลานั้นคงจะไม่เป็นการหนักหนาอันใดเพราะมีตำแหน่งที่จะบังคับการอยู่แต่ 2 อย่าง คือ เป็นเสนาบดีว่าการคลัง แลเป็นเสนาบดีว่าการต่างประเทศ..."³ จากที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่า ในระยะต่อมาเจ้าพระยาพระคลังมีหน้าที่เพิ่มขึ้นอีกอย่างหนึ่งคือดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศ ดูแลและชาวต่างประเทศที่เข้ามาค้าขายในเมืองไทย งานในหน้าที่ใหม่นี้ไม่เป็นเรื่องยุ่งยากมากนัก เพราะชาวต่างประเทศที่เข้ามาค้าขายยังมีน้อย

¹ ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 64 หน้า 9.

² พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชดำรัสทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน หน้า 5.

³ ค. หน้า 6.

ต่อมาในปลายสมัยกรุงศรีอยุธยา ได้มีการยกหัวเมืองขึ้นของกลวโหมไปขึ้นกับกรมท่า จึงทำให้เจ้าพระยาพระคลังมีงานที่จะต้องทำเพิ่มขึ้นอีกหลายด้าน รวมความแล้วตำแหน่งเจ้าพระยาพระคลังทำหน้าที่เป็นเสนาบดีว่าการบ้านเมือง วาการยุติธรรม วาการคลัง วาการต่างประเทศและวาการกรมท่า¹ การมีหน้าที่ราชการในความรับผิดชอบมากเช่นนี้ ทำให้เจ้าพระยาพระคลังต้องละงานการคลังเสียบางส่วน โดยให้ผู้อื่นดำเนินการแทน เช่น ให้พระยาราชภักดีทำหน้าที่เก็บจ่ายเงิน พระยาภิรมย์พัฒน์ทำหน้าที่แต่งสำเภาคาชาขาย ขุนชนรัตน์ รับผิดชอบในกรมท่า เจ้าพระยาพระคลังเป็นเพียงผู้ตรวจบัญชีเบี้ยหวัด พระยาราชภักดี ซึ่งมีหน้าที่เก็บเงินจ่ายเงินแทนเจ้าพระยาพระคลังนั้น มีอำนาจน้อยควบคุมดูแลแต่ในกรมพระคลังเท่านั้น รายได้อาณาการที่เกิดขึ้นในกรมอื่น ๆ เช่น กรมมหาดไทย กรมท่า กรมเมือง กรมพระคลังสินค้า เงินส่วยหัวเมือง เงินค่านว เงินการราชการซึ่งแยกไปอยู่ในกรมต่าง ๆ พระยาราชภักดีไม่ทราบว่ามีจำนวนเท่าใดและไม่มีอำนาจพอที่จะเร่งรัดตักเตือน เงินที่กรบครั้ง ๆ ส่งมามีจำนวนเท่าใดรับไว้เท่านั้น จึงเท่ากับว่าตำแหน่งพระคลังที่แท้จริงไม่มี เพราะไม่มีผู้รู้จำนวนเงินภาษีอากรที่แน่นอน ตำแหน่งพระคลังกระจายไปอยู่ตามกรมต่าง ๆ เจ้าพระยาพระคลังไม่มีหน้าที่ควบคุม² เมื่อเป็นเช่นนี้จึงทำให้เงินรายได้อาณาการส่วนใหญ่ขาดหายไป มิไคนำมาใช้เป็นประโยชน์ในราชการอย่างเต็มที่ เพราะหาผู้ที่จะควบคุมการเก็บภาษีอากรซึ่งแยกย้ายไปขึ้นกับหน่วยงานต่าง ๆ ไม่ได้ ฉะนั้นเมื่อเป็นเช่นนี้นานวันเข้า ผลเสียจึงตกอยู่กับทางบ้านเมืองคือรายได้อาณาการไม่เพียงพอในการใช้จ่าย

ดังที่กล่าวแล้วว่าการกรมพระคลังมีหน้าที่ควบคุมการเงินของแผ่นดินทั้งรายรับและรายจ่าย จักการเกี่ยวกับเรื่องการเก็บภาษีอากรและควบคุมศาล ซึ่งชำระความเกี่ยวกับเรื่องพระราชทรัพย์หลวง ในเรื่องศาลของกรมพระคลังนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงกล่าววว่า แต่เดิมศาลพระคลังมหาสมบัติว่าความที่เกี่ยวกับเรื่องภาษีอากรและพระราชทรัพย์ทั่วไป แต่ต่อมาภายหลังศาลนี้ว่าความแต่เฉพาะภาษีอากรซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของพระคลัง

¹พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชดำรัสแด่พระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน หน้า 6.

²ค. หน้า 7.

มหาสมบัติ ซึ่งอยู่ในอำนาจของพระยาราชภักดีเท่านั้น มิได้รวมไปถึงความภาษีอากรซึ่งเกิดขึ้นในกรมอื่น ๆ เพราะกรมที่หน้าที่เก็บภาษีอากรต่างก็มีศาลที่จะว่าความภาษีอากรของตนเอง¹ การที่เป็นเช่นนี้จะเห็นว่าเป็นผลเสียต่อกาการบริหาร คือทำให้เกิดความลักลั่นและไม่เสมอกันในระเบียบปฏิบัติ เพราะไม่สามารถนำเอาการบริหารงานชนิดเดียวกันเข้ามารวมไว้ในหน่วยงานเดียวกันได้

✕ ในสมัยต้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว กรมพระคลังไคแบ่งราชการออกเป็น 8 หน่วยงาน ทุกหน่วยงานมีหน้าที่เก็บภาษีอากรชนิดต่าง ๆ กันไปและมีงานที่นอกเหนือออกไปจากการบังคับบัญชาภาษีอากร คือ

- กรมพระคลังมหาสมบัติ มีหน้าที่เรียกเร่งพระราชทรัพย์และว่าความที่เกี่ยวข้องกับพระราชทรัพย์หลวง

- กรมพระคลังสินค้า เดิมมีหน้าที่ผูกขาดการค้าขายของรัฐ แต่ต่อมาหน้าที่ของกรมนี้ได้เปลี่ยนแปลงไปคือในสมัยรัชกาลที่ 3 ได้ทำหน้าที่เป็นเจ้าจำนวนควบคุมภาษีที่สร้างขึ้นใหม่แทนการแสวงส่วยอาชญาซึ่งคอย ๆ หดความสำคัญลง

- กรมพระคลังในซ้าย พระคลังในขวา มีหน้าที่ในการจัดซื้อของสำหรับงานโยธา เพื่อจ่ายให้แก่ทางราชการ

✓ - กรมท่ากลาง กรมท่าซ้าย กรมท่าขวา มีหน้าที่ว่าการต่างประเทศ กรมท่าซ้ายพระยาโชฎีกราชเศรษฐี เป็นหัวหน้าว่าการเกี่ยวกับเรื่องคนจีน กรมท่าขวาพระยาจุฬาราชมนตรี เป็นหัวหน้าว่าการเกี่ยวกับเรื่องคนแขก

- กรมคลังราชการ มีหน้าที่รับของส่วยซึ่งมาจากหัวเมืองที่ขึ้นอยู่กับกรมท่า

- กรมคลังวิเสศ เป็นคลังผ้าดั่งหมดยกเว้นผ้าเหลือง

- กรมคลังสุพรรณ เป็นคลังผ้าเหลืองสำหรับพระสงฆ์

- กรมคลังสวน มีหน้าที่เก็บเงินอากรสวนตามหน้าโฉนด²

¹ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชดำรัสทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน หน้า 26.

² ค. หน้า 37 - 43.

ที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่า หน่วยงานที่มีหน้าที่เก็บภาษีอากรมิได้มีเฉพาะแต่กรมพระคลังมหาสมบัติเท่านั้น กรมอื่น ๆ ในสังกัดพระคลังก็ล้วนแต่มีหน้าที่เก็บภาษีอากรด้วยกันทั้งสิ้น นอกจากนี้การเก็บภาษีอากรยังได้กระจายอยู่ในกรมอื่น ๆ ที่มีได้สังกัดกรมพระคลังอีกด้วย คือ กรมมหาดไทย กรมพระกลาโหม กรมเมือง กรมนาและกรมสุรัสวดี¹

การเก็บภาษีอากรของกรมมหาดไทยและกรมพระกลาโหมนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงอธิบายว่า กรมมหาดไทยและกรมพระกลาโหมแต่เดิมนั้นรับผิดชอบในด้านการป้องกันประเทศ การปกครองบ้านเมือง การเก็บส่วยและเครื่องราชบรรณาการ ตลอดจนการตัดสินคดีความต่าง ๆ นับว่าราชการในหน้าที่ของกรมทั้ง 2 มีมากอยู่แล้ว ทอเบาภายหลังยังได้รับหน้าที่เก็บภาษีอากรอีก ภาษีอากรที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมทั้ง 2 มีมากกว่าภาษีอากรในความรับผิดชอบของพระคลังเสียอีก กรมมหาดไทยและกรมพระกลาโหมจึงมีงานทำล้นมือ²

- กรมเมือง ทำหน้าที่เก็บภาษี เรือ โรง ร้าน ซึ่งเป็นภาษีใหม่ที่ตั้งขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 4 กรมนา ทำหน้าที่เก็บเงินค่านา คือตั้งข้าหลวงเสนาออกเก็บเงินค่านา กรมสุรัสวดี ทำหน้าที่เก็บเงินไพร่ที่มีโคมาเข้าประจำการ⁴

การเก็บภาษีอากรซึ่งทำโดยหน่วยงานหลาย ๆ หน่วยนั้น ย่อมเป็นการยากที่จะควบคุมให้การเก็บดำเนินไปอย่างรัดกุมและมีประสิทธิภาพ เช่น การเก็บเงินค่านาของกรมานั้น เกิดความบกพร่อง คือกรมนาทำหน้าที่เป็นเพียงผู้รับเงินค่านาส่งพระคลังเท่านั้น ไม่ได้ทำการสำรวจตรวจตราว่าเก็บอากรค่านาได้เต็มหรือไม่ การปฏิบัติงานของกรมนาจะเห็นว่าง่ายกว่าการเป็นเจ้าภาษีนายอากรเสียอีก เพราะข้าหลวงเสนาไม่ต้องมาแข่งขันว่าประมูลและไม่ต้องรับผิดชอบว่าเงินที่ตนเก็บได้นั้น มีจำนวนมากน้อยเท่าใด ต่างกับเจ้าภาษีนายอากร

¹ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชดำรัสทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน หน้า 5 - 14.

² ค. หน้า 5.

³ ค. หน้า 8.

⁴ ค. หน้า 12 - 14.

ที่ต้องแข่งขันกันว่าประมูลและเมื่อได้รับอนุญาตให้ผูกขาดทำภาษีอากรชนิดนั้น ๆ ก็ต้องพยายาม
เก็บให้ได้มากที่สุด เพื่อจะได้นำเงินส่งทางราชการ ตามราคาที่ดินประมูลมาและที่เหลือจะ
ได้เป็นกำไร นอกจากนั้นผลประโยชน์ที่กรมฯ ได้รับยังมากกว่ากรมอื่น ๆ เสียอีก¹ เพราะ
อากรคานาเป็นรายได้ที่สำคัญ จะเห็นได้ว่าหน่วยงานที่ทำหน้าที่เก็บภาษีอากรนั้นได้รับผลประโยชน์
มากน้อยต่างกัน หน่วยงานใดที่มีผลประโยชน์มาก คือเก็บภาษีอากรหลายชนิด หรือเก็บภาษี
อากรที่มีจำนวนเงินมาก เช่น กรมฯ กรมมหาดไทย กรมพระกลาโหม ทำให้หน่วยงาน
เหล่านี้เป็นที่อิจฉาของหน่วยงานอื่น ๆ ส่วนหน่วยงานที่ได้รับผลประโยชน์น้อย หรือไม่มีโอกาส
ได้เก็บภาษีอากร เช่น กรมเมืองในระยะหลังได้อ่อนการเก็บภาษีเรือ โรง ร้าน ไปให้แก่
กรมมหาดไทย ทำให้กรมเมืองไม่มีผลประโยชน์อะไร นอกจากรายได้จากการว่าความตัดสิน
คดี แต่ก็เป็นจำนวนเงินเล็กน้อยเมื่อเทียบกับรายได้จากการเก็บภาษีอากร ที่เป็นเช่นนั้นทำให้
ผลรายชกอยู่กับทางราชการ กล่าวคือ ข้าราชการหมกกำลังใจที่จะปฏิบัติงาน ดังที่พระบาท
สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงกล่าวว่า "...เสนาบดีใน 3 ตำแหน่งนี้ เมื่อตกลง
มาถึงภายหลังตามการที่เปลี่ยนไปตามลำดับ บางกรมก็มีการเหลือเงินจนทำไม่ไหว บางกรม
ก็ไม่มีผลประโยชน์อันใดพอแก่การที่จะต้อง เพราะการไม่สบำเสมอทั้งกระบวนการและ
ผลประโยชน์เช่นนี้ ราชการจึงไคค้างสะสม ด้วยความมากเหลือแรงที่จะทำแลไม่มีผลประโยชน์
พอที่จะมีน้ำใจจะทำ..."² ด้วยพระราชปรารภดังกล่าวนี้นี้ ทรงทำให้พระบาทสมเด็จพระจุล
จอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตั้งพระราชหฤทัยที่จะให้มีการจัดระเบียบการปกครองแผ่นดินให้เป็น
เรียบร้อย ใ้หน่วยงานต่าง ๆ ปฏิบัติราชการโดยไม่ก้าวกายหน้าที่ซึ่งกันและกัน ให้มีผล
ประโยชน์ที่จะพึงได้ทัดเทียมกัน ซึ่งรวมทั้งการจัดระเบียบการเก็บภาษีอากรให้มีประสิทธิภาพ
ยิ่งขึ้น เพื่อให้เหมาะสมกับกาลเวลาและเป็นการเพิ่มพูนรายได้ให้แก่รัฐ

ในเรื่องที่ว่าภาษีอากรชนิดต่าง ๆ ไคแยกย้ายไปขึ้นกับหน่วยงานต่าง ๆ กันนั้น ตาม
บัญชีที่ทำขึ้นในสมัยต้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อ พ.ศ. 2415
ก่อนที่จะมีการจัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ ปรากฏดังนี้คือ

¹ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชดำรัสทรงแถลงพระบรมราชา
ธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน หน้า 12.

² ค. หน้า 13.

ภาษากรที่ขึ้นกรมพระคลังมหาสมบัติ ภาษีนํ้ามันปะพร้าว ภาษีนํ้ามันปลา อากรสุรา
26 หัวเมือง อากรบอนเบี้ย 51 ตำบล อากรคานํ้า 16 ตำบล ฯลฯ

ภาษากรที่ขึ้นกรมพระคลังสินค้ามี อากรหอย ก.ช. อากรการพนันต่าง ๆ ใน
หัวเมือง ภาษีนํ้าตาลทราย ภาษีกุ้งปลาทุ ภาษีสุรา ภาษีกันอับ ฯลฯ

ภาษาที่ขึ้นกรมพระกลาโหม มี อากรสุรากองเทพา ภาษีนํ้าอ้อยเหลว ภาษีกะทะ
ภาษีกะดกอน ภาษีกาน ฯลฯ

ภาษากรที่ขึ้นกรมมหาดไทยมี ภาษีกะเรือ โรง ร้าน ภาษีมืดเรือโกลน ภาษีกะฝ้าย
ภาษีกะคอน ภาษีกะไม้ไผ่ ภาษีกะซุง

ภาษากรที่ขึ้นกรมพระคลังในซ้ายมี อากรนํ้าเกลือ อากรป่าฝุ่ง ภาษีกะนุ่น

ภาษากรที่ขึ้นกรมพระคลังในขวา มี อากรสมพัทธยาสูบ 23 หัวเมือง ภาษีกะถ่าน
ภาษีกะไม้ไผ่

ภาษากรที่ขึ้นกรมทากลาง มี อากรสมพัทธพริกไทย ภาษีกะใหม่ ภาษีกะไม้ไผ่ป่า
ภาษีกะจาก อากรรักษาเกาะ ภาษีกะไม้กระดาน ฯลฯ

ภาษากรที่ขึ้นกรมทาวาย มี ภาษีกะเกลือ ภาษีกะไม้เครื่องเรือ

ภาษากรที่ขึ้นกรมนา มี อากรคานา¹

เมื่อการเก็บภาษีกะกรแยกย้ายไปขึ้นกับหน่วยงานต่าง ๆ เช่นนี้ บรรดาเข้าภาษีกะ
นายอากรที่จะขอรับประมูลทำภาษีกะกรต่าง ๆ จะต้องยื่นเรื่องราวตามกรมที่ภาษีกะกรชนิดนั้น ๆ
ขึ้นอยู่ ดังมีปรากฏในประกาศรัชกาลที่ 4 ว่า

.....มีพระบรมราชโองการมารพระบัณฑูรสรสิงหนาท ให้ตีพิมพ์ประกาศแก่ผู้
จะเห็นเป็นเจ้าภาษีนายอากรทั้งปวงให้รู้ทั่วกันว่า ตั้งแต่บัดนี้ไปจีนหรือไทยผู้หนึ่ง
ผู้ใด ซึ่งจะเป็นเจ้าภาษีกะกรรายไ้มยังไปเคยมีแต่ก่อน เมื่อเห็นว่าพอจะเก็บพระ
ราชทรัพย์มูลเกล้าฯ ถวายเป็นประโยชน์กับแผ่นดินได้ ถ้าภาษีกะกรขึ้นในกรมมหาดไทย

¹ สมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช ธิบายตำนานภาษีกะกร หน้า 23 - 25.

ก็ให้ทำเรื่องราวขึ้นกรมมหาดไทย ถ้าขึ้นกรมพระกลาโหมก็ให้มายื่นกับกรมพระ
กลาโหม ถ้าขึ้นในกรมท่าก็ให้มายื่นกับกรมท่า ถ้าขึ้นในพระคลังสินค้าก็ให้มา
ยื่นกับพระคลังสินค้า.....¹

การส่งเงิน เมื่อเจ้าภานายอกรับประมวลภาษีขึ้นคิดไปทำการจัดเก็บเงินแล้ว
เวลาส่งเงินเจ้าภานายอกรักต้องส่งตอกรมขึ้น ๆ แล้วกรมจึงจะนำส่งพระคลังมหาสมบัติ
อีกทีหนึ่ง วิธีนั้นนับว่าเป็นการยุ่งยาก เริ่มตั้งแต่การยื่นเรื่องราวขอประมวลรับทำภาษีอากร
ที่จะต้องยื่นให้ตรงกับหน่วยงานที่ภาษีอากรชนิดนั้นขึ้นอยู่ เมื่อจะส่งเงินก็ต้องผ่านหน่วยงานที่
ควบคุมภาษีอากรชนิดนั้นเสียก่อน เมื่อกรมเจ้าสังกัดหักรายได้บางส่วนออกแล้ว จึงจะส่งเงิน
ต่อไปยังพระคลังมหาสมบัติ การมีหน่วยงานอื่น ๆ ขึ้นนอกเหนือไปจากพระคลังมหาสมบัติทำ
หน้าที่เก็บภาษีอากร นอกจากจะทำความยุ่งยากแก่เจ้าภานายอกร คือแทนที่จะได้ติดต่อกับ
พระคลังมหาสมบัติโดยตรงแล้ว ยังทำให้รายได้ของรัฐต้องถูกแบ่งแยกออกไปเป็นส่วน ๆ
ที่เหลือส่งไปยังพระคลังนั้นมีจำนวนน้อยกว่ารายได้ที่เจ้าภานายอกรับประมวลไปมาก²

✓ ปัญหาเรื่องหน่วยราชการที่รับผิดชอบด้านภาษีอากรดังกล่าวมาข้างต้น พอสรุปได้ว่า
แม้จะมีตำแหน่งพระคลัง (ที่เทียบได้กับกระทรวงการคลังในปัจจุบัน) ทำหน้าที่เกี่ยวกับการ
เก็บภาษีอากรและควบคุมการเงินของแผ่นดินก็ตาม แต่ไปมีอำนาจที่จะบังคับบัญชาให้งานคำเนิน
ไปอย่างใดแล้ว ทั้งนี้เพราะงานเกี่ยวกับการเก็บภาษีอากรมิได้รวมอยู่ที่พระคลังเพียงแห่งเดียว
แต่ได้แยกย้ายไปขึ้นกับหน่วยงานต่าง ๆ อีกหลายหน่วยดังกล่าวนำแล้ว การควบคุมจึงทำไม่ได้
นอกจากนี้ยังไม่ปรากฏว่าใครมีกฎหมายหรือข้อบังคับอันใดที่จะเป็นหลักในการปฏิบัติงานอีกด้วย
ต่างกรมต่างทำงานเป็นอิสระไม่ขึ้นต่อกันพระคลัง เงินภาษีอากรที่เก็บได้จึงมิได้นำมาใช้เป็น
ประโยชน์ต่อทางราชการอย่างเต็มที่ กล่าวได้ว่าการบริหารภาษีอากรก่อนที่พระบาทสมเด็จพระ
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทรงทำการปฏิรูปนั้น การบริหารและการควบคุมส่วนใหญ่คงถือ
แบบอย่างที่เคยปฏิบัติมาแต่เดิม แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงในสมัยรัชกาลที่ 3 โดยเริ่มมีการ

¹พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ชุมนุมประกาศรัชกาลที่ 4 เล่ม 1
หน้า 198 - 199.

²สมเด็จพระปิยะมหาราชวรางกูร อธิบายตำนานภาษีอากร หน้า 12 - 16.

ผูกขาดภาษีอากร ให้เจ้าภาษีนายอากรรับประมูลไปทำการจัดเก็บ ภาษีใดขึ้นกับกรมใด เจ้าภาษีนายอากรก็เป็นผู้นำเงินส่งกรมนั้น แล้วกรมนั้น ๆ จึงนำเงินที่เหลือจากการหักรายจ่ายออกเรียบร้อยแล้วส่งพระคลัง ซึ่งจะมีจำนวนมากน้อยเท่าใดพระคลังก็รับไว้เท่านั้น ไม่มีสิทธิและอำนาจพอที่จะเรียกแรงเงินภาษีอากรที่ค้างอยู่ได้เลย. ✓

2. ปัญหาการแต่งตั้งเจ้าภี้นายอากร

การเก็บภาษีอากรนั้นดังได้กล่าวแล้วว่า ตั้งแต่รัชกาลที่ 3 เป็นต้นมา ได้ดำเนินการโดยใช้วิธีให้ผู้ประมูลเงินของรัฐรับผูกขาดเก็บผลประโยชน์แผ่นดิน ผู้ใดเสนอราคาให้กับรัฐสูงสุด ผู้นั้นก็จะชนะการประมูลได้ชื่อว่า "เจ้าภี้น" บิอานาจลิตีชากในการเก็บภาษีที่ประมูลได้แต่ผู้เดียว นอกจากเจ้าภี้นแล้วก็มีนายอากร รับประมูลทำอากรในกิจการประเภทที่ตนประมูลได้อีกด้วย พลตรีหลวงวิจิตรวาทการได้อธิบายความหมายของเจ้าภี้นและนายอากรไว้ว่า "...เจ้าภี้นกับนายอากร มีลักษณะต่างกัน เจ้าภี้นเป็นผู้เก็บภาษีจากราษฎรอย่างสรรพากรในเวลานี้ ไม่ว่าภาษีอะไร สุดท้ายจะคิดประคิมฐกันขึ้น ส่วนนายอากรเป็นผู้ผูกขาดอย่างสรรพสามิตในปัจจุบัน เช่นผูกขาดทำรังนก ผูกขาดเก็บฟองเตา ผูกขาดทำนาเกลือในบางแห่ง ผูกขาดเก็บรังผึ้งในบางป่า ตั้งโรงการพนันต้มกลั่นสุรา..."¹

เมื่อได้รับเลือกเป็นเจ้าภี้นายอากรแล้ว ทางราชการก็จะมอบหนังสือสำคัญให้ เป็นหลักฐานไปดำเนินการจัดเก็บที่เรียกว่า "สารตราตั้ง" ในสารตราตั้งนี้จะระบุว่า บุคคลผู้นั้นได้รับอนุญาตให้เก็บภาษีอากรชนิดใด เก็บในพิภคัอัตราเท่าไร ตลอดจนระบุถึงอาณาบริเวณที่มีอำนาจลิตีชากในการจัดเก็บ²

เมื่อได้รับแต่งตั้งให้เป็นเจ้าภี้นายอากรแล้ว ก็จะได้รับยกย่องเป็นข้าราชการ มีราชทินนามเป็นหมื่น เป็นขุน หรือตำแหน่งที่สูงขึ้นไปกว่านี้ ดังที่มีกล่าวว่า "...จึงโปรดเกล้าฯ พระราชทานสัญญาบัตรให้เงินเนียน (ผู้ให้เงินประมูลสูงสุด) เป็นที่ขุนบัญชีชากร ถือศักดินา 400 ไร่..."³ นอกจากนั้นก็มีตำแหน่งอื่น ๆ อีก เช่น หมื่นมรุรสวานิช วาภาบี้นำตาลกรวด ขุนศิริสมบัติ วาภาบีเบ็ดเตล็ด หลวงพิทักษ์ทศกร วาภาบี้นำตาลทราย

¹พลตรีหลวงวิจิตรวาทการ "ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจของไทย" วิจิตรวาทการอนุสรณ์ หน้า 133.

²สมเด็จพระบรมราชาธิราชานุภาพ ตำนานภาษีอากรบางอย่าง หน้า 40.

³ค. หน้า 73.

ข้อบรรดาศักดิ์เหล่านี้บางทีก็มีคำว่าจีนนำหน้า เช่น จีนพระศรีรัตนโกศา จีนพระศักดาพานิช จีนหลวงเจริญสมบัติ¹ เป็นต้น การที่พวกจีนเจ้าภาษีนายอากรได้รับราชทินนามเป็นขุน หมื่น หรือหลวงนั้น มิใช่เพราะทำความดีความชอบอะไร เพียงแต่ประมูลเงินเป็นเจ้าภาษีนายอากรได้ ก็ได้รับบรรดาศักดิ์ทันที

ในการรับทำภาษีอากรนั้น เจ้าภาษีนายอากรมีสิทธิที่จะแบ่งให้ผู้อื่นผูกขาดตัดตอนไปจัดเก็บ เป็นลูกช่วงของเจ้าภาษีนายอากรเป็นตำบลหรือเป็นเมือง ในเขตที่ได้รับอนุญาตผูกขาดมาจากรัฐบาลอีกทีหนึ่ง² ทั้งนี้เพราะเจ้าภาษีนายอากรคนหนึ่ง ๆ รับผิดชอบการเก็บภาษีอากรในหลาย ๆ หัวเมือง เช่น ขุนัญจพิชากร ซึ่งว่าอากรถั่วต่าง ๆ มีสิทธิที่จะตั้งด่านเรียกเก็บภาษีถั่วในเขตกรุงเทพฯ อยุธยา อ่างทอง อินทบุรี พรหมบุรี ลพบุรี สระบุรี ฉะเชิงเทรา สุพรรณบุรี และปราจีนบุรี³ การที่มีลูกช่วงรับผูกขาดไปอีกทอดหนึ่งก่อให้เกิดปัญหาในการเก็บภาษีอากรดังจะได้อธิบายต่อไป

วิธีการประมูลแข่งขันบุคคลเป็นเจ้าภาษีนายอากรรับผูกขาดไปเก็บภาษีอากรแก่ราษฎรนั้นเป็นวิธีที่เหมาะสมสำหรับสมัยที่การปกครองบ้านเมืองยังไม่ยุ่งยากซับซ้อนเหมือนในปัจจุบัน วิธีเช่นนี้เคยใช้กันอยู่ในประเทศต่าง ๆ หลายประเทศ เช่นจีนเป็นต้น⁴ แม้ในประเทศสหรัฐอเมริกาเคยเก็บภาษีอากรแบบนี้มาก่อน แต่วิธีการของประเทศอื่น ๆ ผิดกับของไทยก็คือ "...ในประเทศอื่น ๆ นั้นผู้ที่เป็นเจ้าภาษีนายอากรเป็นคนของเขาเอง แต่สำหรับประเทศไทย ผู้ที่ได้เป็นเจ้าภาษีนายอากรเป็นคนจีน..."⁵ การที่เจ้าภาษีนายอากรเป็นคนจีนเสียเป็นส่วน

¹พระยาอนุমানราชชน ตำนานสกุลการ หน้า 31.

²พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ชุมนุมประกาศรัชกาลที่ 4 เล่ม 1 หน้า 353.

³สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทววงศ์วโรปการ ตำนานภาษีอากรบางอย่าง หน้า 74.

⁴พระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าวิวัฒนไชย ไชยันต์ กฎหมายการคลัง หน้า 45.

⁵พลตรีหลวงวิจิตรวาทการ "ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจของไทย" วิจิตรวาทการอนุสรณ์ หน้า 133.

และลำบากแก่ราษฎร ทั้งนี้เป็นเพราะการเปิดโอกาสให้เจ้าภีษยานายอกรคิดเสนอภาษีขึ้น
มาเอง ดังนั้นจะเห็นว่าในบางครั้งทางราชการก็จะไม่อนุญาตให้เจ้าภีษยานายอกรรับผูกขาด
ไปจัดเก็บ ในกรณีที่เห็นว่าภาษีนั้นถ้าอนุญาตให้เก็บแล้วจะเป็นการเพิ่มความเดือดร้อนให้แก่
ราษฎรมากยิ่งขึ้น ดังเช่นรัชกาลที่ 4 ไม่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีการผูกขาดภาษีพลู
ตามที่ประกาศว่า

...การที่เก็บสมปักสรสวนพลูตามพิศค้อย่างเดิมนั้นคืออยู่แล้ว เพราะทรงพระราชดำริ
เห็นดังนี้ จึงทรงคุณธิภาพนึ่งอยู่หาใดสิ่งให้ตั้งไปไม ก็ยังมีผู้กราบทูลถวายเรื่องราว
ขอทำภาษีพลูแล้ว ๆ เล่า ๆ นับมากกว่า 7 ครั้ง หรือ 6 ครั้งแล้ว เพราะฉะนั้น
บัดนี้จึงโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศให้ทราบทั่วกันว่า อย่าให้เงินยหนึ่งผู้ใดคิดอาวนว่า
จะทำภาษีพลู วากลาวกอเหตุให้ชาวสวนพลูแลราษฎรซึ่งออกพลูไมใดต้องซื้อพลูกิน
ใดความสละงสะเหือนไปเลย แลวอย่าให้ชาวราชการฝ่ายหน้าฝ่ายใน นำเรื่องราว
ขอทำภาษีพลู ยิ่งกว่าสมปักสรตามอย่างเกาขึ้นกราบทูลซ้ำซากต่อไปเลย...¹

ประกาศดังกล่าวนี้ทำให้เห็นว่า รัชกาลที่ 4 ทรงได้พิจารณาอย่างรอบคอบที่จะพระ
ราชทานภาษีชนิดใดให้เจ้าภีษยานายอกรรับผูกขาดไปดำเนินการ ดังเช่นภาษีพลูที่พระองค์ทรง
เห็นว่าภาษีนี้อาจทำให้คนไทยซึ่งเป็นข้าขอบขัณฑสีมาเดือดร้อน ส่วนพวกฝรั่ง แชกและจีนไม่มี
ผู้ใดกินและใช้พลู จึงไม่ควรที่เจ้าภีษยานายอกรจะทำให้พลูมีราคาแพงไปกว่าเดิม

เมื่อได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าภีษยานายอกรแล้ว จะมีอำนาจและสิทธิหลายประการ คือ
ตัวเจ้าภีษยานายอกรกับบุคคลในครอบครัวและวงงานของเขาได้รับยกเว้นจากการเกณฑ์แรงงาน
และสิ่งของไปใช้ในราชการ เป็นการสร้างอิทธิพลความยิ่งใหญ่ให้แก่เจ้าภีษยานายอกร เพราะ
ทำให้ผู้คนต้องเขามาอาศัยพึ่งบารมี เพื่อให้พ้นจากการถูกเกณฑ์ดังกล่าว นอกจากตัวคนจะไม่
ถูกเกณฑ์แรงงานแล้ว เรือแพ สัตว์พาหนะของบุคคลเหล่านี้ก็รอดพ้นจากการถูกเกณฑ์ไปใช้

¹พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ผนัณมประกาศรัชกาลที่ 4 เล่ม 1

ในราชกรณด้วย ดังที่มีกล่าวว่า "...ห้ามอย่าให้ผู้รักษาเมือง กรมการ แขวงนายบ้าน นายอำเภอ เกะกุ่มนายอากรพรรคพวกขาวแลทาสซึ่งไปทำอากรด้วยกันนั้น กระเกณฑ์ไปใช้ราชการเบ็ดเสร็จ ซึ่งมีได้เป็นพนักงานแลเก็บยืมเรือจังกุก กันเขียง ถอพาย เครื่องสำหรับเรือไม่ให้ช่วยการทำอากรแต่อย่างหนึ่งอย่างใด..."¹ ที่กล่าวมานี้จะเห็นว่าจุดประสงค์ของทางราชการก็เพื่อจะให้เจ้าภาษีนายอากรได้ทำการเก็บภาษีอากรตามหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่ ไม่ต้องถูกเกณฑ์แรงงานและสิ่งของไปใช้ในราชกรณ ให้เป็นการเสียเวลาปฏิบัติงานของเจ้าภาษีนายอากร

ในสารตราตั้ง ได้ให้อำนาจแก่เจ้าภาษีนายอากรที่จะชำระคดีและข้อพิพาทต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นแก่บุคคลในครอบครัวและวงงานของเขา² นอกจากอำนาจในการตัดสินคดีแล้ว นายอากรบางคนเป็นผู้ที่มีอิทธิพลมาก เพราะเป็นเจ้าของที่ดินในบริเวณกว้างขวางที่ดินไปผูกขาดทำอากรชนิดนั้น ๆ อยู่ เช่น "...จีนแป๊ะผู้เป็นที่ขุนรักษาสมุทรคีรี เป็นนายอากรเจ้าของเกาะในทะเลฝั่งตะวันออก ที่ขึ้นอยู่ในแขวงเมืองบางละมุง ระยอง จันทบุรี ตราก บัจจันตคีรี เขต..."³ หมายความว่าจีนแป๊ะมีอำนาจครอบครองเกาะ ซึ่งมีอาณาเขตประมาณครึ่งทะเลอ่าวไทยและมีอำนาจสูงสุดเท่ากับเป็นเจ้าของเกาะเหล่านั้น เพราะสารตราระบุว่า

...ให้ผู้ว่าราชการเมือง กรมการหมายให้นายกำนัน นายบ้าน นายอำเภอ ประกาศป่าวร้องราษฎรซึ่งอยู่ในแขวงบ้านแขวงเมือง ให้รู้จงทั่วว่าเกาะในทะเลฝั่งตะวันออกนี้ให้ขุนสมุทรคีรีรับอาสาเป็นเจ้าของระวางรักษา ส่งเงินเข้าทองพระคลัง เป็นประโยชน์กับแผ่นดินแล้ว ห้ามอย่าให้ราษฎรคนใดคนหนึ่งไปหาสิ่งของซึ่งเกิดในเกาะแลตัดฟันไปซื้อขายตามอำเภอใจเหมือนแต่ก่อน ถ้าราษฎรคนใดจะไปทำมาหากินในเกาะ ทำไร่ ทำสวนแลตัดฟัน ซื้อขายเป็นอาณานิคมประโยชน์ ก็ให้ไปว่ากล่าวตอขุนรักษาสมุทรคีรีให้รู้ก่อน ถ้าขุนรักษาสมุทรคีรียอมให้ทำจึงทำได้...⁴

¹ สมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช ราชานุญาต ตำนานภาษีอากรบางอย่าง หน้า 42.

² ค.

³ ค. 41

⁴ ค. 43

ทววิธีดังกล่าวนี้ ทำให้เห็นว่าเมื่ออยู่ใดใดเป็นนายอากรในท้องที่ใดแล้ว ราษฎร ซึ่งเข้ามาหากินอยู่แล้วในบริเวณนั้น มีทางเลือกอยู่ 2 ประการ ก็คือ ต้องอพยพทิ้งถิ่นฐานออกไปให้พ้นจากบริเวณที่เจ้าภาษีนายอากรได้รับผูกขาดให้ดำเนินการ หรือมิฉะนั้นก็ต้องฝากตนเป็นคนของเจ้าภาษีนายอากรผู้นั้น การประกอบกิจการใด ๆ เช่น ทำสวน ทำไร่ ถักฟืน ในบริเวณดังกล่าว ต้องให้เจ้าภาษีนายอากรอนุญาตเสียก่อนจึงจะทำได้ ที่เป็นดังนี้เท่ากับเป็นการสร้างอิทธิพลความยิ่งใหญ่ให้กับเจ้าภาษีนายอากร

✓ ปัญหาที่เกิดจากการแต่งตั้งเจ้าภาษีนายอากรนั้นสรุปได้ว่า เนื่องจากเจ้าภาษีนายอากรเป็นผู้เสนอที่จะเก็บภาษีชนิดต่าง ๆ จึงทำให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อน เพราะไม่ว่าจะประกอบอาชีพอะไรก็就会被เรียกเก็บภาษีอากรทั้งสิ้น นอกจากนั้นการที่เจ้าภาษีนายอากรได้รับสิทธิพิเศษต่าง ๆ หลายประการ เช่น ได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์ ได้รับยกเว้นจากการถูกเกณฑ์แรงงานและเครื่องใช้ต่าง ๆ สิทธิที่จะตัดสินคดีในหมู่พวกของตน รวมทั้งการมีลูกขวงรับทำภาษีอากร สิ่งเหล่านี้เป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าภาษีนายอากรปฏิบัตินอกเหนือไปจากอำนาจหน้าที่โดยง่าย.

3. ปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าภีษณายากรโดยไม่มีการควบคุม

ดังได้กล่าวแล้วว่า ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นเจ้าภีษณายากรนั้น คือผู้ที่เสนอเงินรายได้ให้แก่รัฐเป็นจำนวนสูงกว่าผู้ประมูลรายอื่น ๆ ดังนั้นในการแข่งขันกันประมูล จึงมักเสนอเงินให้แก่รัฐเป็นจำนวนมาก เมื่อเวลามาถึงภีษณายากรจากราษฎร พวกเจ้าภีษณายากรจึงต้องหาทางเก็บนอกเหนือไปจากพิภคัตตราที่กำหนดไว้และหาทางบังคับ ปรับใหม่ เอากับราษฎร เกิดเป็นถ้อยความวิวาทหกตและโต้เถียงกันเป็นคดีขึ้นโรงศาลบ่อย ๆ เช่น การเก็บอากรค่าน้ำ ซึ่งให้เก็บตามเครื่องมือที่จับสัตว์น้ำและเก็บตามพิภคที่บ่งไว้ จะเก็บนอกเหนือไปจากที่สารตราระบุไว้ไม่ได้ แต่ปรากฏว่าเมื่อนายอากรส่งคนไปเก็บอากรค่าน้ำตามบ้าน ก็มีได้เป็นไปดังที่สารตราระบุไว้ว่าเก็บจากอะไรและในอัตราใด ดังมีปรากฏว่า "...เมื่อมีเครื่องดักสัตว์จับปลา ก็เรียกเก็บอากรเอาจากเครื่องเหล่านั้น เพียงเท่านี้ก็ทำเนา เพราะเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในตราตั้ง แต่ที่เรียกเก็บเอาจากครีวเรือนซึ่งไม่มีเครื่องดักจับสัตว์น้ำนี้เต็มที โดยออกอุบายว่าถึงไม่ได้จับสัตว์น้ำ แต่ก็กินน้ำควยหรือปลา ถ้าตอบว่ากินก็ว่าแม่น้ำลำคลองเป็นของหลวง เมื่อกินน้ำต้องเสียค่าน้ำ บอกอยู่ในตัวแล้วว่าเป็นค่าน้ำราษฎรไม่รู้อะไรก็ยอมเสียไป..."¹

ควยเหตุนี้จึงได้มีประกาศบอกพิภคอากรค่าน้ำให้เก็บตามเครื่องมือ ห้ามมิให้เรียกเก็บจากราษฎรมากเกินไปเกินกว่าพิภคที่ใดกำหนดไว้และถ้าหากนายอากรเรียกเก็บเกินพิภคก็อย่าให้ราษฎรยอมเสีย ซึ่งการนี้จะสำเร็จได้ก็ต้องอาศัยความร่วมมือจากผู้สำเร็จราชการ เมือง กรมการ เมืองที่จะต้องเอาหมายประกาศไปแจ้งราษฎรให้ทราบโดยทั่วถึงกันและมีให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเข้ากันกับนายอากร โดยยอมให้เก็บเกินพิภค²

การเก็บภีษณายากรเกินพิภคจะพบอยู่บ่อยครั้ง นอกจากการเก็บอากรค่าน้ำดังกล่าวแล้ว เช่นนายอากรรับผูกขาดจัดเก็บอากรกล้วยโดยเก็บเป็นกอ แต่คนของนายอากรไปเรียกเก็บจากชาวไร่กล้วยเป็นรายต้นซึ่งยังไม่ตั้งกอ เจ้าของไร่คัดค้านก็อ่านข้อความที่มีอยู่ในตราตั้ง

¹ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ชุมนุมประกาศรัชกาลที่ 4 เล่ม 1 หน้า 348.

² ค. หน้า 346 - 354.

โดยอ่านคำว่า "กอ" เป็น "ตน" ครั้นมีผู้อ่านหนังสือออก ดูในตราทั้งเห็นมีคำว่ากอไม่ใช่ตน
 ทว่าคัดค้านขึ้น คนของเจ้าภานี้ก็หาทางอ้อมยอมโดยการยกอากรให้เป็นคาบิปาก¹ จะเห็น
 ได้ว่าการเก็บภาษีอากรนอกเหนือไปจากพิกัด เป็นการก่อความเดือดร้อนและเป็นการคดโกง
 ราษฎรที่ไม่มีโอกาสทราบพิกัดอัตราที่แท้จริง การปฏิบัติของเจ้าภานี้นายอากรในเรื่องนี้
 จึงเป็นการฉ้อฉลประสงค์ของการเก็บภาษีอากร ตามประกาศของรัชกาลที่ 4 กล่าวว่า
 "...ภาษีอากรจะมีประโยชน์กำไร ก็เพราะราษฎรไม่ได้รับความเดือดร้อน จะได้มีใจ
 ชักชวนกันอุตสาหะทำมาหากินโดยทางคลองสะดวก..."² จากข้อความดังกล่าวจะเห็นว่าจุด
 ประสงค์ของรัชกาลที่ 4 ทรงต้องการเก็บภาษีอากร โดยมีให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อน
 และเป็นไปเพื่อให้ราษฎรมีกำลังใจในการประกอบอาชีพยิ่งขึ้น นับว่าเป็นหลักการที่ดี แต่เจ้า
 ภานี้นายอากรที่รับผูกขาดไปจัดทำ มิได้ปฏิบัติตามนโยบายที่ทางราชการได้วางไว้

* การที่เจ้าภานี้นายอากรมีลูกชวรับเก็บภาษีอากรอีกทอดหนึ่ง เป็นช่องทางให้เกิด
 การเก็บภาษีอากรไม่ตรงกับที่พิกัดอัตรากำหนดไว้ คือ "...ผู้ที่รับชวไปนั้นหาได้เรียกภาษี
 ตามพิกัดของตรานั้นไม่ ไปชักยายเรียกให้เหลือเกิน ๆ เอารัดเอาเปรียบราษฎร
 ราษฎรที่ไม่รู้พิกัดในท้องตราก็ต้องยอมเสียให้ตามใจผู้เก็บ เพราะผู้รักษาเมือง กรมการ
 นายบาน นายอำเภอก็งลอมท้องตราตั้งไว้แล้ว ก็มีได้ปิดประกาศให้ราษฎรรู้ทั่วกัน..."³
 เมื่อเป็นเช่นนี้ รัชกาลที่ 4 ทรงแก้ไขด้วยการตีพิมพ์พิกัดภาษีอากรชนิดต่าง ๆ ประกาศและ
 แจกให้ราษฎรทราบโดยทั่วกัน เป็นการป้องกันการเก็บภาษีอากรเกินพิกัด ซึ่งเจ้าภานี้นายอากร
 และบรรดาลูกชวทั้งหลายทำกันอยู่

การที่ราษฎรถูกกดขี่ ชมเหง คดโกง จากเจ้าภานี้นายอากรที่มักจะเก็บภาษีอากรนอก
 เหนือไปจากพิกัดกำหนดไว้ ครั้นเมื่อเกิดเป็นคดีฟ้องร้องกันขึ้น ราษฎรก็ไม่เคยเป็นฝ่ายชนะ
 ความ เพราะเจ้าจำนนซึ่งทำหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าภานี้นายอากร กับเจ้าภานี้นายอากร
 เป็นพวกเดียวกัน จนในที่สุดราษฎรเมื่อที่จะร้องทุกข์ ยอมทนเสียภาษีให้แก่เจ้าภานี้นายอากร

¹ พระยาอนุমানราชชน ตำนานศาลากร หน้า 35.

² พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว สุนทรพจน์ประกาศรัชกาลที่ 4 เล่ม 1 หน้า 353.

³ ด. หน้า 95.

นายอากรดีกว่า ไม่ต้องเสียเวลาประกอบอาชีพ พระเจ้าแผ่นดินไม่ทรงทราบถึงความเป็นจริง ก็เข้าพระทัยว่าราษฎรอยู่เป็นสุขแล้ว ดังปรากฏว่า "...ราษฎรถวายฎีกากล่าวโทษเจ้าภานี้ นายอากรว่าอกุศลแห่ง พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าฯ ก็ประทานฎีกาไปให้เจ้าจำนวนชำระ เจ้าจำนวนกับเจ้าภานี้ก็เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ราษฎรที่มาร้องไม่ได้ชนะสักเรื่องหนึ่ง จนเมื่อเขมาร้องทุกชั้นเสียให้เจ้าภานี้ดีกว่า ความที่มาร้องนั้นเจ็บไป ก็เข้าพระทัยเสียว่าเป็นการอยู่เย็นแล้ว มิทราบวาทังนอกเป็นอย่างไร..."¹ จะเห็นได้ว่า ระบบการเก็บภาษีอากร โดยการผูกขาดดังกล่าวมานี้ เป็นการเปิดโอกาสให้เกิดการกดขี่ข่มเหงและการใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ถูกไม่ควรไต่ถาม

ทางด้านการปกครองปรากฏว่า วิธีการประมูลเพื่อซื้อรับเป็นเจ้าภานี้นายอากรทำการผูกขาดไปจัดเก็บนั้น ได้ก่อให้เกิดเหตุร้ายแรงขึ้น ก่อเกิดสมาคมลับฮ้างฮักความไม่สงบทั้งในพระนครและต่างจังหวัด รัฐบาลต้องทำการปราบปราม ซึ่งสาเหตุของฮ้างฮักมาจาก การแก่งแย่งในการแสวงหาผลประโยชน์และการเก็บภาษีอากรเป็นสำคัญ การดำเนินงานของสมาคมลับฮ้างฮักหรือสมาคมหัวเหี้ยที่เกี่ยวข้องกับการภาษีอากรนั้น สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทววงศ์วโรปการทรงกล่าว่า

...การเสียภาษีอากรนั้นราษฎรยอมมีใครพอใจจะเสีย หรืออยากเสียแต่น้อยที่สุด อยู่เป็นธรรมดา ฝ่ายข้างเจ้าภานี้นายอากรได้รับสัญญาว่าจะส่งเงินหลวงให้มากกว่าเพื่อน ถ้าเก็บเงินได้น้อยไปก็เป็นภัยแก่ตน ถ้าเก็บได้ยิ่งมากยิ่งเป็นประโยชน์แก่ตน ก็เป็นธรรมดาที่จะพยายามและใช้อุบายต่าง ๆ เรียกแรงเงินจากราษฎรให้ได้มากที่สุดซึ่งจะพึงเรียกได้แม้โดยมิเป็นธรรม ราษฎรที่เป็นไทยไม่สู้จะเคียดรอน ความมักจะทำมาหากินแต่พอเลี้ยงชีพ ไม่มีสมบัติวัดตาซึ่งเจ้าภานี้นายอากรจะเรียกได้เท่าใดนัก แต่พวกจีนที่มาตั้งทำมาหากินอยู่ในเมืองไทย มุ่งหมายที่จะสะสมทรัพย์สินเป็นสำคัญ มีตัวเงินซึ่งจะเรียกได้มากกว่าราษฎรที่เป็นไทย พวกจีนจึงได้รับ

¹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทววงศ์วโรปการ พจนานุกรมข้าราชการที่ 5 หน้า 269.

ความเดือดร้อนจากเจ้าภาษีนายอากรยิ่งกว่าไทย ฟ้องร้องในศาลก็เสียเปรียบ
ด้วยเจ้าภาษีนายอากรเป็นเจ้าพนักงานทำการให้รัฐบาล ด้วยเหตุนี้พวกจีนจึงยังอาศัย
การตั้งตัวเหี้ยเป็นกำลังกีดกันการเบียดเบียนของเจ้าภาษีนายอากร...¹

จากที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่า ความมุ่งหมายของพวกตัวเหี้ยเป็นไปเพื่อต่อสู้การเก็บ
ภาษีอากรของเจ้าภาษีนายอากรซึ่งเป็นคนจีนด้วยกันเอง ทั้งนี้เพราะว่าตั้งแต่รัชกาลที่ 3
เป็นต้นมา ได้มีการตั้งภาษีอากรขึ้นใหม่หลายชนิด ทำให้ประชาชนต้องเสียภาษีเพิ่มมากขึ้น
แต่คนไทยประกอบอาชีพเพียงเพื่อเลี้ยงตัว มิได้มีกิจการใหญ่โต ภาษีอากรที่เสียมีจำนวนเล็ก
น้อยเมื่อเทียบกับภาษีที่เก็บได้จากการประกอบอาชีพของพวกคนจีน จะเห็นได้ว่าพวกจีนได้รับความ
เดือดร้อนจากการปฏิบัติของเจ้าภาษีนายอากร ที่มักเก็บภาษีเกินพิกัดศรัทธามากกว่าคนไทย
ครั้นพวกนี้จะฟ้องเจ้าภาษีนายอากรก็เสียเปรียบ เพราะเจ้าภาษีนายอากรเป็นพนักงาน
เก็บเงินของรัฐบาล พวกจีนจึงใช้วิธีการตั้งสมาคมลับตัวเหี้ยเป็นการต่อต้านกับฝ่ายเจ้าภาษี
นายอากร ตัวเหี้ยที่เกิดขึ้นโดยมีจุดประสงค์เพื่อต่อสู้กับเจ้าภาษีนายอากรนี้ นับว่าเป็นเรื่อง
วิวาทในระหว่างพวกจีนด้วยกันเอง แต่ทำความยุ่งยากเดือดร้อนให้แก่รัฐบาล ที่ต้องปราบปราม
เพื่อความสงบสุขของบ้านเมือง

ความยุ่งยากทางการเมืองการปกครองที่เกิดจากการกระทำของสมาคมลับตัวเหี้ยหรือฮั้งฮั่น
เกิดขึ้นในปลายรัชกาลที่ 4 และต้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งถือว่าเป็น
เป็นเหตุการณ์ที่ร้ายแรงมาก สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทววงศ์วโรปการทรงกล่าววาท

...ที่ในกรุงเทพฯ นี้ก็มีเหตุที่จะเกิดตัวเหี้ยขึ้นในปลายรัชกาลที่ 4 ด้วยมีอากร
ตั้งขึ้นใหม่อีกหลายอย่าง.....การเก็บภาษีอากรที่ต้งขึ้นใหม่นั้น ก็ใช้วิธีประมูลกัน
เป็นเจ้าภาษีนายอากรดังกล่าวนั้นแล้วและจีนประมูลได้ทั้งนั้น แต่มาถึงสมัยนี้พวกจีน
ที่มีทุนรอนพาหนะมากมักรับทำแทนภาษีอากรเป็นรายใหญ่ เช่นภาษีฝิ่นและสุรา เป็นต้น

¹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทววงศ์วโรปการ พระราชพงศาวดารรัชกาลที่ 5 หน้า 350.

ส่วนภาษีอากรที่ไม่สำคัญและเงินน้อย แต่มีมากอย่างกว่ำรายใหญ่ มักได้แก่เงิน
ชั้นต่ำลงมา เกิดมีพวกจีนชั้นคฤหบดีที่หากินในการทำภาษีอากรชั้นอีกจำพวกหนึ่ง
ยังในสมัยนั้นประจวบเวลาการค้าขายในประเทศสยามกำลังเจริญ..... เกิดมีจีน
หัวหน้จีนอีกจำพวกหนึ่งเรียกกันว่า 'เถาเถา' ทำการอันมีพวกกู้อู่ในปกครอง
มากบางน้อยบาง จีนจำพวกที่หากินในการรับประมูลทำภาษีอากรก็ดี จีนจำพวกที่
เป็นเถาเถาคุมกู้อู่รับทำงานก็ดี มักแย่งผลประโยชน์กัน เช่นแย่งประมูลภาษีอากร
และแย่งงานกันทำเป็นตน ต่างก็คิดเอาเปรียบกันด้วยอุบายต่าง ๆ การตั้งตัว
เหี้ยเป็นอุบายสำคัญอย่างหนึ่งของพวกจีนจำพวกเหล่านี้ เป็นต้นว่าถ้าผู้เป็นหัวหน้
ตัวเหี้ยเขาว่าประมูลภาษีอากร ผู้นั้นก็มีใครกล้าแย่ง ด้วยเกรงตัวเหี้ยซึ่งเป็น
พรรคพวกอยู่ในท้องที่จะรังแก ถ้าผู้ซึ่งมิได้เป็นตัวเหี้ยจะเขาว่าประมูลก็จำต้อง
ไปวากลาขอร้องหรือยอมแบ่งผลประโยชน์ให้พวกตัวเหี้ยอย่าให้เกะกะกีดขวาง
เกิดประโยชน์ขึ้นแก่ตัวเหี้ยเช่นนี้ จึงเริ่มเกิดตัวเหี้ยกันขึ้นอีกหลายพวกหลายเหล่า...¹

ที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่า การที่ชาวจีนในประเทศไทยรวมกลุ่มกันเป็นสมาคมลับฮั้งฮี้
หรือตัวเหี้ยก่อการกำเริบวุ่นวาย ทำให้เกิดความไม่สงบสุขในสังคม เป็นผลเสียทางด้านการ
ปกครอง จนรัฐบาลต้องดำเนินการปราบปราม เช่น การเกิดตัวเหี้ยครั้งใหญ่ขึ้นที่ภูเก็ตเมื่อ
พ.ศ. 2410² แล้ว การกระทำของตัวเหี้ยยังก่อให้เกิดผลเสียหายต่อเศรษฐกิจของประเทศคือ
การที่หัวหน้จีนฮั้งฮี้ เขารับผูกขาดภาษีอากรโดยปราศจากคู่แข่งชั้นในการเขาประมูล
เพราะใช้อิทธิพลข่มขู่เขาประมูลรายอื่น ๆ มิให้ทำการแข่งกับตน ทำให้พวกฮั้งฮี้สามารถ
จะตั้งอัตราประมูลต่อรัฐบาลในราคาต่ำ ทำให้รัฐขาดรายได้ที่ควรจะได้เป็นอันมาก หากมี
การแข่งขันกันประมูลอย่างยุติธรรม เชื่อได้ว่ารัฐบาลจะต้องมีรายได้จากภาษีอากรเพิ่มขึ้น
นอกจากนั้นจีนผู้ใดที่มิได้เป็นตัวเหี้ย เมื่อเขาว่าภาษีอากรชนิดใดได้ จะต้องแบ่งผลประโยชน์

¹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ พระราชพงศาวดารรัชกาลที่ 5 หน้า 354-355.

² ด. หน้า 352 - 353.

ให้พวกตัวเหี้ย เพื่อให้การเก็บภาษีอากรของตนเป็นไปโดยสะดวก เมื่อพวกตัวเหี้ยได้รับประโยชน์ทั้งในการที่ตนเป็นผู้เข้าประมูลภาษีอากรโดยไม่มีคู่แข่งขึ้นและการไต่สวนแบ่งจากเจ้าภาษีนายอากรอื่น ๆ ทำให้เกิดตัวเหี้ยเพิ่มขึ้นอีกหลายพวก ซึ่งนับเป็นผลเสียหายต่อเศรษฐกิจของประเทศทางหนึ่ง

✓ ปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติของเจ้าภาษีนายอากรดังกล่าวมาข้างต้นนั้นสรุปได้ว่า วิธีการเก็บภาษีอากร โดยให้เจ้าภาษีนายอากรรับประมูลผูกขาดไปจัดเก็บนั้น เป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าภาษีนายอากรใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ถูกไม่ควร ทำให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อน เนื่องจากถูกกดขี่ข่มเหง คดโกงต่าง ๆ ถึงแม้จะมีการฟ้องร้องกัน ราษฎรก็ไม่เคยชนะความ จนในที่สุดเมื่อที่จะร้องทุกข์ ขอมทนต์เสียภาษีให้กับเจ้าภาษีนายอากร พระเจ้าแผ่นดินไม่ทรงทราบก็เชาพระทัยว่าราษฎรอยู่เป็นสุขแล้ว นอกจากนั้นในด้านการปกครอง พวกเจ้าภาษีนายอากรก็มีเรื่องแย่งชิงการเก็บผลประโยชน์กัน เกิดมีพวกสมาคมลับฮ้างฮักฮวนความสงบทั้งในพระนครและต่างจังหวัด เป็นภาระที่รัฐบาลต้องดำเนินการปราบปราม.

๕. ปัญหาภาษีอากรที่เก็บจากผู้อยู่ในบังคับต่างประเทศ

ดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 ว่า ในสมัยรัชกาลที่ 4 ต้นปี พ.ศ.2398 สมเด็จพระราชินีวิกตอเรีย แห่งอังกฤษ ได้แต่งตั้งให้เซอร์ จอห์น เบาริง เป็นอัครราชทูตเชิญพระราชสาส์นเข้ามาทำหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีกับประเทศไทย สัญญาดังกล่าวได้เริ่มใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 6 เมษายน พ.ศ.2399 เป็นต้นไป ในปีเดียวกันนั้นเองประเทศไทยกับอังกฤษก็ได้ทำหนังสือสัญญาเพิ่มเติมอีกฉบับหนึ่ง ข้อความส่วนใหญ่เป็นการตกลงทางการค้าและภาษีอากร หนังสือสัญญาดังฉบับหลังนี้ผู้แทนของฝ่ายอังกฤษคือ มิสเตอร์แฮร์รี เอส ปากส์

หนังสือสนธิสัญญาทั้งสองฉบับนั้นมีโดยยกเลิกข้อความในสนธิสัญญาเบอร์นี (พ.ศ.2369) เสียทั้งหมดทีเดียว ข้อสัญญาบางข้อที่ระบุไว้ในสัญญาเบอร์นียังคงใช้อยู่ต่อไป เช่นข้อที่ว่าด้วยเรื่องอาชญากรรม ส่วนสัญญาที่ว่าด้วยการค้าและภาษีอากรได้มีการเปลี่ยนแปลงใหม่ โดยสัญญาฉบับหลังนี้ทางอังกฤษขอให้ไทยยอมอนุญาตให้คนในบังคับอังกฤษทั้งหมด เข้ามาค้าขายในประเทศไทยได้โดยไม่มีข้อจำกัดและยกเว้นแต่อย่างใด² การที่ฝ่ายไทยยอมให้คนในบังคับอังกฤษซึ่งรวมทั้งชาวเอเชียชาติต่าง ๆ ด้วย เข้ามาค้าขายโดยสะดวกนั้น เกี่ยวข้องกับการภาษีอากรในแง่ที่ว่า คนในบังคับเหล่านั้นจะได้รับสิทธิทางศุลกากรตามที่สนธิสัญญาระบุไว้ทุกประการ เช่นเสียภาษีสินค้าขาเข้าร้อยละ 3 และเสียภาษีสินค้าขาออกตามพิกัดที่กำหนดไว้ตลอดสัญญา การที่คนเอเชียในบังคับอังกฤษได้รับสิทธิเช่นนี้ ทำให้มีผลต่อรายได้ทางศุลกากรของประเทศไทย เพราะก่อนหน้านี้บุคคลเหล่านั้นเข้ามาค้าขายต้องยอมเสียภาษีตามอัตราที่ทางฝ่ายไทยกำหนดขึ้น เมื่อทำสนธิสัญญาแล้วไทยไม่เพียงแต่เสียเปรียบพอค่าฝรั่งเท่านั้น แต่ต้องเสียเปรียบพอค่าชาวเอเชียที่เป็นคนในบังคับของฝรั่งด้วย

¹ หลวงสิทธิสยามการ สัญญาทางพระราชไมตรีระหว่างสยามกับต่างประเทศ หน้า 24.

² กระทรวงการต่างประเทศ สนธิสัญญาและความตกลงทวิภาคีระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ หน้า 37.

นอกจากข้อความที่กล่าวถึงเรื่องการอนุญาตให้คนในบังคับอังกฤษเข้ามาค้าขายในไทย โดยอย่างสะดวกแล้ว หนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีปี พ.ศ.2399 มีข้อความอีกหลายประการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการค้าและอัตราภาษีอากรซึ่งพอจะสรุปเป็นหัวข้อได้ดังนี้คือ

1. ให้เลิกเก็บภาษีเรืออังกฤษที่บรรทุกสินค้าเข้ามาและออกไปตามความกว้างของปากเรือ และให้กำหนดอัตราภาษีสำหรับสินค้าที่นำเข้ามาและส่งออกใหม่ดังนี้

ภาษีขาเข้า ยกเลิกไม่ให้ไทยเรียกเก็บภาษีเบิกร่องหรือภาษีปากเรือตามที่ปรากฏในสนธิสัญญาเบอร์นี ให้เก็บเป็นภาษีสินค้าขาเข้าแทน โดยกำหนดอัตราจำกัดไว้ว่า ฝ่ายไทยเรียกเก็บได้เพียงร้อยละ 3 ของราคาสินค้านั้น ๆ ซึ่งพอค่าจะเสียเป็นเงินหรือเป็นของก็ได้ ถ้าสินค้าที่นำเข้ามาจำหน่ายไม่ได้เหลือกลับออกไป ฝ่ายไทยจะต้องคืนภาษีให้ ถ้าหากมีปัญหว่าสินค้าชนิดใดมีราคาเท่าใด เจ้าหน้าที่ศุลกากรฝ่ายไทยกับกงสุลอังกฤษจะใคร่ร่วมกันพิจารณา และกำหนดราคาที่เป็นธรรม เงินหรือทองแท่ง ทองใบ สิ่งของส่วนตัว นำเข้ามาได้โดยไม่ต้องเสียภาษี แต่ถาเป็นเงินทองรูปพรรณต้องเสียภาษี ดังมีข้อความปรากฏว่า "...สินค้าขาเข้าจะต้องเสียภาษีย้อยละ 3 จะเสียเป็นของด่าเป็นเงินคิดราคาตามราคาทองนำ สุดแต่ใจเจ้าของจะเสีย ถ้าของเสียร้อยละ 3 แล้ว ของจำหน่ายไม่ได้จะเหลือกลับออกไปมากน้อยเท่าใด ต้องคิดภาษีของสิ่งที่เหลือคืนให้แก่เจ้าของให้ครบ ถ้าราคาสิ่งของไม่ตกลงกัน ต้องไปบอกกงสุล ๆ จะเรียกพอลากนหนึ่งดาสองคน เจ้าพนักงานฝ่ายไทยก็จะเรียกพอลากนหนึ่งดาสองคนทีราคาพอสมควร..."¹ ตามสัญญาที่ มิสเตอร์แฮร์รี เอส ปากส์ เข้ามาขอแก้ไขไคขยายความออกไปว่า "...เงินเหรียญ เงินก้อน ทองก้อน ทองใบ นั้น ถ้าลูกค้าันทุกมาไม่ต้องเสียภาษีย้อยละ 3 ถ้าเงินด่าทองทำเป็นรูปพรรณต่าง ๆ ถ้ากาไหลทองก็ตองเสียภาษีย้อยละ 3 แลเพชรพลอยของสิ่งอื่นทั้งสิ้นตองเสียภาษีย้อยละ 3 ทุกสิ่ง..."²

นี่ซึ่งเป็นสินค้าต้องห้ามตามสนธิสัญญาเบอร์นี ตามข้อตกลงใหม่นี้ไทยอนุญาตให้พอลาอังกฤษนำเงินเข้ามาขายโดยไม่ตองเสียภาษี แต่ผู้ให้นำเข้ามาจะต้องขายเงินให้แก่เจ้าภาษี

¹ กระทรวงการต่างประเทศ สนธิสัญญาและความตกลงทวิภาคีระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ เล่ม 1 หน้า 31.

² ค. หน้า 41.

เดินเท่านั้น ดังมีปรากฏในสนธิสัญญาว่า "...ถ้าลูกค้าอยู่ในบังคับอังกฤษจะบันทุกเอาเดินเข้ามา ณ กรุง ไม่ต้องเสียภาษีแต่ของขายเดินให้แก่เจ้าภาษี ถ้าเจ้าภาษีไม่ซื้อเอาเดินไว้ ให้บันทุกออกไปไม่ต้องเสียอะไร ถ้าลูกค้าอยู่ในบังคับอังกฤษเอาเดินไปลักลอบขายทำผิดสัญญา ขอนี้ ให้รีบเดินเสียให้สิ้น..." การที่สนธิสัญญากล่าวไว้ว่าถ้าลูกค้านำเดินไปลักลอบขายให้แก่อหู่ที่มีเจ้าภาษีเดิน ให้ฝ่ายไทยรีบเดินนั้นเสีย นับว่าเป็นการลงโทษสถานเบา เพราะไม่มีบทบัญญัติที่ว่าด้วยการปรับแก้ผู้ที่ลักลอบนำเดินเข้ามาขายแต่อย่างใด เป็นการเปิดช่องทางให้พ่อค้าต่างประเทศลักลอบนำเดินเข้ามาขายมากขึ้นในระยะหลัง เพราะเห็นว่าเป็นการแสวงหาความร่ำรวยใดทางหนึ่ง หากถูกทางรัฐบาลไทยจับได้ก็ไม่โทษทัณฑ์แต่อย่างใด เพียงแต่ถูกริบเดินไปเท่านั้น

สินค้าออก สินค้าที่ส่งออกนอกประเทศให้แก่ภาษีแก่สินค้าชนิดนั้นเพียงครั้งเดียว ห้ามมิให้เก็บภาษีใด ๆ ขอนภาษีที่เรียกเก็บไปแล้ว ดังนั้นฝ่ายไทยจะเก็บเป็นภาษีภายใน ภาษีสถานค้าหรือภาษีขาออกอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้เพียงอย่างเดียวเท่านั้น ดังมีข้อความปรากฏในสนธิสัญญาว่า "...แลของที่ป็นสินค้าจะบันทุกออกไปนั้น ตั้งแต่ของสิ่งนั้นเกิดมาจนได้เป็นสินค้าบันทุกกำนันออกไปให้เสียภาษีแต่ชั้นเดียว ของสิ่งใดที่เป็นสินค้าในกรุงฯ จะเรียกเป็นสมภักษร ถ้าเรียกเป็นภาษีป่า ภาษีในกรุงฯ ภาษีปากเรือหย่างไรก็ให้เอาแต่ชั้นเดียว... ภาษีสินค้าได้กำหนดแจ้งในพิกัตติคอยู่กัหนังสือสัญญาแล้วนั้น..."² ภาษีสินค้าขาออกให้เรียกเก็บตามอัตราที่กำหนดไว้ในพิกัตติคอยู่กัหนังสือสัญญาซึ่งถือตามอัตราที่ใช้กับประเทศจีน³ พิกัตติคอยู่กัสัญญาที่เวลานั้นแบ่งออกเป็นสองประเภท ประเภทหนึ่งเสียภาษีเมื่อนำสินค้านั้นบรรทุกลงเรือ สินค้าชนิดนี้ไม่ต้องเสียภาษีชั้นใน มีสินค้านับไว้ 51 ชนิด อีกประเภทหนึ่งเป็นสินค้าที่เสียภาษีชั้นใน เมื่อบรรทุกสินค้านั้นลงเรือไม่ต้องเสียอีก มีสินค้านับไว้ 13 ชนิด รวมเป็นสินค้าทั้งหมด 64 ชนิด ที่ไทยจะเรียกภาษีเกินกว่าอัตราที่กำหนดไว้ไม่ได้ ส่วนสินค้าชนิดอื่น

¹ กระทรวงการต่างประเทศ สนธิสัญญาและความตกลงทวิภาคีระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ เล่ม 1 หน้า 31.

² ค. ...

³ หลวงสิทธิสยามการ สัญญาทางพระราชไมตรีระหว่างสยามกับต่างประเทศ หน้า 23.

ที่มีได้ระบุไว้ในรายการ ให้ทางฝ่ายเรียกเก็บในอัตราที่เคยเก็บกันตามปกติ จะเพิ่มพิกัดอัตราสูงขึ้นไม่ได้ สินค้าที่ระบุไว้ในพิกัดศุลกากรสัญญา 64 ชนิดนั้นก็คือสินค้าออกส่วนใหญ่และที่สำคัญของประเทศไทยในขณะนั้นและต่อมา

2. ไทยต้องยอมให้คนในบังคับอังกฤษซื้อขายกับคนไทยได้โดยตรง มีให้ผู้นี้คนหนึ่งทำการชักชวน ดังข้อความปรากฏในสัญญาว่า "...พวกลูกค้าอยู่ในบังคับอังกฤษจะซื้อสินค้ายอมให้ซื้อแต่ผู้ค้าผู้ปลุกแลของที่เขาขายนั้น ถ้าผู้นี้คนหนึ่งจะซื้อยอมให้ขาย มีให้ผู้นี้คนหนึ่งชักชวนหามปราม..."² ที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่าบรรดาขุนนางและพ่อค้าคนจีนที่เคยเป็นตัวกลางในการผูกขาดสินค้าบางประเภทนั้นจะต้องเลิกกิจการหรือเป็นตัวกลางในการค้าเสีย เปิดโอกาสให้พ่อค้าอังกฤษได้ซื้อขายสินค้ากับผู้ผลิตและผู้ซื้อสินค้าคนไทยได้โดยตรง

3. สิทธิทางการค้าและภาษีอากรต่าง ๆ ที่ประเทศไทยให้แก่รัฐบาลโคหรือชนชาติใดในขณะนั้นรวมทั้งที่จะให้ต่อไป สิทธินั้นจะต้องให้แก่รัฐบาลอังกฤษและคนในบังคับอังกฤษด้วย อังกฤษเป็นประเทศแรกที่ทำสนธิสัญญาทางพระราชไมตรีกับไทย ดังนั้นอังกฤษจึงอ้างว่าถ้าหากฝ่ายไทยจะยอมลดภาษีให้แก่เรือสินค้าไทยเรือสินค้าจีน ไทยต้องยอมลดภาษีนั้นให้แก่ลูกค้าซึ่งเป็นคนในบังคับอังกฤษด้วย³

4. อังกฤษให้ไทยตั้งสถานศุลกากรหรือที่เรียกในสมัยนั้นว่าโรงภาษี (Customs House) เพื่อทำการตรวจสินค้าต่าง ๆ ที่นำขึ้นจากเรือหรือบรรทุกลงเรือและเก็บภาษีขาเข้าขาออกจากสินค้านั้น ๆ ตามสนธิสัญญาที่ มิสเตอร์แฮร์รี เอส ปากส์ ทำเพิ่มเติมกล่าวว่า "...เรื่องเก็บภาษีนั้นให้ตั้งโรงภาษีสำหรับเรียกภาษีและตรวจของเข้าตรวจของออก....จะต้องปลูกโรงภาษีให้ใกล้ท่าเรือพอสมควรเจ้าพนักงานผู้เก็บภาษีต้องไปคอยอยู่โรงภาษีตั้งแต่ 3 โมงเช้าไปจนถึงบ่าย 3 โมง ลูกค้าไปเมื่อไรก็ให้พบในระหว่างเวลากำหนดไว้..."⁴ จากที่กล่าว

¹กระทรวงการต่างประเทศ สนธิสัญญาและความตกลงทวิภาคีระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ เล่ม 1 หน้า 35.

²ค. หน้า 31.

³ค. หน้า 31.

⁴ค. หน้า 41 - 45.

มานี้จะเห็นได้ว่าการตรวจเก็บภาษีสินค้าเข้าและขาออกที่บรรทุกเรือเข้ามาและออกไป
ฝ่ายไทยจะต้องทำให้เป็นระเบียบโดยมีการจัดตั้งสถานที่สำหรับตรวจเก็บภาษีสินค้าและมีกำหนด
เวลาทำงานสำหรับเจ้าหน้าที่ด้วย

5. อังกฤษมีสิทธิที่จะซื้อข้าว ปลา เกล็ด ออกไปขายต่างประเทศได้ แต่มีข้อแม้ว่า
ถ้าสินค้าทั้ง 3 ชนิดนี้ขาดแคลน ไทยจะมีหมายประกาศห้ามมิให้ส่งออกนอกประเทศได้ สำหรับ
ชาวต่างชาติห้ามส่งออกทองแดงให้กงสุลอังกฤษทราบล่วงหน้า 1 เดือนและคนในบังคับอังกฤษที่
ได้ซื้อข้าวสารไว้ก่อนหน้านี้จะส่งข้าวออกนอกประเทศได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทย
เท่านั้น ชาวเปเลือกส่งออกนอกประเทศต้องเสียภาษีเกวียนละ 2 บาท คือครึ่งหนึ่งของภาษี
ที่เก็บจากชาวสยาม¹ เรื่องการห้ามส่งข้าวออกนอกประเทศในยามที่ข้าวภายในขาดแคลนนั้น
มิสเตอร์อินแกรม ได้กล่าวขมน้ำพระทัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า แม้ตาม
สนธิสัญญาไทยมีสิทธิห้ามส่งข้าวออกนอกประเทศได้ถ้าเห็นว่าเกิดการขาดแคลนภายใน แต่
รัชกาลที่ 4 ก็มีใจฉวยโอกาสอย่างการขาดแคลนอย่างง่าย ๆ เพราะเพียงแต่อ้างว่าปีนี้คาด
ว่าฝนจะแล้งการทาน้ำไม่ไคผลเพียงเท่านั้น พวกพ่อค้าก็ไม่สามารถซื้อข้าวออกไปจำหน่ายได้
แต่ปรากฏว่าพระองค์จะทรงห้ามก็ต่อเมื่อเกิดฝนแล้งและมีความจำเป็นเกิดขึ้นจริง ๆ เท่านั้น²
คำกล่าวของมิสเตอร์อินแกรม นั้นเป็นจริงเพราะตลอดรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้า
เจ้าอยู่หัว ในระยะเวลา 17 ปี ทรงมีประกาศห้ามมิให้ส่งข้าวออกจำหน่ายนอกประเทศ
เพียง 2 ครั้ง คือในปี พ.ศ. 2400 และ พ.ศ. 2408³

ตามสนธิสัญญาทางพระราชไมตรีที่ไทยทำกับอังกฤษ มีผลทำให้ในระยะต่อมา ข้าวได้
กลายเป็นสินค้าออกที่สำคัญที่สุดของประเทศไทย มิสเตอร์อินแกรมได้กล่าวถึงการผลิตข้าว
ของไทยหลังสนธิสัญญาเบาริงไว้ว่า

¹หลวงสิทธิสยามการ สัญญาทางพระราชไมตรีระหว่างสยามกับต่างประเทศ หน้า 28.

²I.C. Ingram, Economic Change in Thailand since 1850 p. 75.

³พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ขุมนุมประกาศรัชกาลที่ 4 เล่ม 1
หน้า 219 และเล่ม 2 หน้า 58 - 60.

...การพัฒนาเศรษฐกิจส่วนที่สำคัญที่สุดของไทยคือการผลิตข้าวได้เพิ่มขึ้น ในสมัยที่ไทยทำสัญญากับ เซอร์ จอห์น เบาริง พ.ศ.2398) ไทยส่งข้าวเป็นสินค้าออกน้อยกว่า 1 ล้านหาบต่อปี การส่งข้าวออกแต่ละปีเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จนถึง 8 ล้านหาบภายในเวลา 50 ปี แล้วเพิ่มขึ้นอีกอย่างรวดเร็วจนถึง 25 ล้านหาบเศษในช่วง 30 ปีต่อมา.....ในระยะเวลาที่กล่าว การทำนาเป็นอาชีพสำคัญของประชาชนประมาณร้อยละ 80 - 90 และข้าวเป็นสินค้าออกสำคัญประมาณร้อยละ 60 - 70 ของสินค้าออกทั้งหมด ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจอย่างขนานใหญ่ในประเทศไทยตั้งแต่ปี พ.ศ.2398 ไม่มีกิจกรรมทางใดที่คนไทยทำมากไปกว่าการทำนาและไม่มีกิจกรรมเศรษฐกิจใดที่เกี่ยวข้องกับประชากรจำนวนมากมาเท่ากับการทำนา...¹

จากข้อความดังกล่าวของ มิสเตอร์อินแกรม เมื่อเทียบกับจำนวนตัวเลขยอดสินค้าออกทั้งหมดในปี พ.ศ.2393 ปี 2399 และปี 2405 ทำให้เห็นอย่างชัดแจ้งว่า ข้าวเป็นสินค้าออกที่ทวีความสำคัญยิ่งขึ้นจนกลายเป็นสินค้าออกอันดับหนึ่ง ดังปรากฏว่า

...จากมูลค่าสินค้าออกในปี พ.ศ.2393 จำนวน ๕ 698,120 ประมวลว่ามีข้าวเป็นมูลค่าเพียง 3 % สินค้าออกที่สำคัญคือน้ำตาล (12 $\frac{1}{2}$ %) หนังสัตว์และเขาสัตว์ (9 %) ฝ้าย (8 %) ไม้ฝาง (7 %) ที่เหลือเป็นผลิตภัณฑ์พื้นเมือง เช่น รังนก ปลาแห้ง เนื้อเค็ม งาขาว รง พริกไทย ดีบุก ยาสูบ อย่างละเล็กละน้อย ปี พ.ศ.2399 เมื่อมีรายงานการค้าจากกงสุลอังกฤษ ในจำนวนยอดสินค้าออกคิดเป็นมูลค่า ๕ 752,262 ข้าวมีมูลค่าถึง 44 % เป็นสินค้าออกอันดับหนึ่งแทนที่น้ำตาลซึ่งเคยเป็นสินค้าหลักมาก่อน พอถึงปี พ.ศ.2405 ยอดสินค้าออกคิดเป็นมูลค่า ๕ 760,000 ข้าวคิดเป็นมูลค่าถึง 55 % ...²

¹I.C. Ingram, Economic Change in Thailand since 1850 p. 37.

²Neon Snidvongs, The Development of Siam's Relations with Britain and France in the Reign of King Mongkut 1851-1868 p. 319.

ที่กล่าวมานี้แสดงให้เห็นว่าหลังจากทำสนธิสัญญากับอังกฤษแล้ว ข้าวได้กลายเป็นสินค้าออกที่ทวีความสำคัญยิ่งขึ้นทุกขณะ จนกระทั่งกลายเป็นสินค้าที่ทำรายได้ให้กับประเทศเป็นอันหนึ่ง กล่าวได้ว่าเศรษฐกิจของประเทศขึ้นอยู่กับ การส่งข้าวออกขายนอกประเทศและรัฐบาลมีรายได้จากการเก็บภาษีข้าว ในระยะแรก ๆ ที่ส่งข้าวออกไปจำหน่ายไทยต้องเก็บภาษีข้าวตามพิกัดที่กำหนดไว้คือข้าวสารเกวียนละ 4 บาท ข้าวเปลือกเกวียนละ 2 บาท¹ ในระยะหลังเพื่อได้มีการแก้ไขสนธิสัญญาจึงได้มีการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีข้าวเสียใหม่

ข้อความของสนธิสัญญาทางพระราชไมตรีที่เกี่ยวกับการค้าและภาษีอากรระหว่างไทยกับอังกฤษที่กล่าวมาข้างต้นนั้น นับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการค้าขายระหว่างประเทศไทย ซึ่งเคยขึ้นอยู่กับระบบการผูกขาดให้เป็นการค้าโดยเสรีอย่างสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ทำให้มีสินค้าออกจำนวนมากขึ้น เป็นผลดีต่อรายได้ของประเทศก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาจากข้อตกในหนังสือสัญญา จะเห็นว่าฝ่ายอังกฤษพยายามจำกัดเสรีภาพทางด้านภาษีอากรของไทย จะเก็บนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ไม่ได้ นอกจากนั้นภาษีที่เก็บจากสินค้าจะต้องเป็นภาษีที่เรียกเก็บเพียงครั้งเดียวและต้องเก็บในอัตราปกติจะเก็บเพิ่มขึ้นอีกไม่ได้ การที่ไทยถูกบังคับเช่นนี้เป็นการเสียอำนาจการบังคับบัญชาภาษีอากรและเป็นความเสียหายต่อรายได้ของประเทศทางด้านศุลกากรในระยะต่อมาเมื่อความจำเป็นทางด้านภาษีอากรของรัฐบาลมีมากขึ้น

สิ่งที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งที่เกิดจากสนธิสัญญานับนี้คือทำให้การค้าของไทย ซึ่งนิยมการผูกขาดสินค้าบางประเภทโดยขุนนาง ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่และพ่อค้าคนจีน รวมทั้งการบังคับซื้อสินค้าตามพระราชประสงค์อันเป็นโบราณราชประเพณีต้องเลิกไป สมเด็จพระยาราชราชนุภาพทรงกล่าวถึงความลำบากที่ประเทศไทยได้รับเนื่องมาจากผลประโยชน์ของประเทศขัดกับข้อตกลงในหนังสือสัญญาว่า

...มีความลำบากเป็นอย่างยิ่งเพราะข้อความที่รังตั้งเป็นหลักในหนังสือ ขัดกับประโยชน์และประเพณีในเมืองไทยสมัยนั้นหลายอย่าง ที่ต้องยอมให้ชาวต่างประเทศ

¹ กระทรวงการต่างประเทศ สนธิสัญญาและความตกลงทวิภาคีระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ เล่ม 1 หน้า 35.

ซื้อขายกับไพร่บ้านพลเมืองได้โดยไม่มีที่กีดขวางนั้นจำต้องเลิกภาษีผูกขาด (Monopoly)* อันเป็นการปิดข้อปิดขายทั้งหมดเป็นเหตุให้เงินภาษีที่เก็บได้ สำหรับจ่ายใช้การแผ่นดินขาดไปเป็นอันมาก ตลอดจนถึงผลประโยชน์ของข้าราชการซึ่งเคยมีส่วนได้เนื่องจากภาษีผูกขาดก็พลอยสูญไปด้วย จึงได้เกิดเคืองรอนกันแพร่หลาย ครั้นรัฐบาลจะเพิ่มพิกัดหรือจะตั้งภาษีขึ้นใหม่ก็มีข้อสัญญาที่กักกันจะเก็บจากชาวต่างประเทศไม่ได้...¹

จากที่กล่าวมานี้ทำให้เห็นถึงความเคืองรอนที่ประเทศไทยได้รับหลังจากทำหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรี คือรายได้ของรัฐบาลไปเป็นจำนวนมาก ตลอดจนถึงผลประโยชน์ของบรรดาข้าราชการซึ่งเคยได้จากการผูกขาดภาษีอากรก็หมดไปด้วย รัชกาลที่ 4 จึงจำเป็นต้องหาวิธีลดหย่อนรายได้ที่ขาดไปด้วยการเก็บภาษีอากรสิ่งต่าง ๆ เพิ่มขึ้นดังที่กล่าวมาแล้วว่าในสมัยรัชกาลที่ 4 มีการตั้งภาษีอากรใหม่ขึ้นอีก 14 ชนิด รวมเป็นภาษีอากรที่เรียกเก็บจากราษฎรถึง 52 ชนิด ภาษีอากรที่ตั้งขึ้นใหม่นี้ทำให้ราษฎรได้รับความเคืองรอน เพราะเป็นภาษีที่เก็บจากสิ่งของเครื่องใช้ที่จำเป็น นอกจากวิธีตั้งภาษีอากรชนิดใหม่ขึ้นแล้ว รัชกาลที่ 4 ยังทรงต้องหาทางเพิ่มรายได้ ด้วยการให้ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่รวมทั้งผู้มีบรรดาศักดิ์ซึ่งเคยทำการค้าขายมาก่อน ให้มีหน้าที่เก็บภาษีอากรเพื่อจะได้ส่วนแบ่งจากการเก็บ หักแทนผลประโยชน์ที่บุคคลเหล่านั้นต้องเสียไปเพราะการทำสนธิสัญญาดังกล่าว การแก้ไขด้วยวิธีข้างต้นทำให้รายได้ของรัฐบาลตกต่ำค่อย ๆ คืบขึ้น² แต่ก็ทำให้เกิดปัญหาติดตามมาคือการที่ทรงให้ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่และขุนบริบาลก็คิดเป็นผู้อ่านลายการเก็บภาษีอากร เป็นเหตุให้ต่อมาภายหลังเงินภาษีอากรของรัฐบาลตกค้างอยู่ตามกระทรวงต่าง ๆ มาก จนเงินในพระคลังไม่พอใช้จ่ายในราชการ³ เมื่อเริ่มรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงต้องจัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์และกระทรวงพระคลังขึ้น ดังจะได้อธิบายโดยละเอียดในบทต่อไป

* คือภาษีที่เจ้าภาษีนายอากรรับผูกขาดไปดำเนินการจัดเก็บ

¹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทววงศ์วโรปการ รัชกาลที่ 5 หน้า 330.

² ค. หน้า 331.

³ ค.

เมื่อใดพิจารณาข้อความต่าง ๆ ในหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีฉบับนี้แล้ว จะพบว่า มิได้เป็นข้อสัญญาที่ประเทศทั้งสองต่างถอยทีถอยปฏิบัติต่อกัน กล่าวคือเป็นข้อสัญญาที่ผูกมัดไทย แต่ฝ่ายเดียว มิได้ผูกมัดอังกฤษว่าจะต้องให้ผลปฏิบัติอย่างเดียวกับแก่คนไทยที่ไปค้าขายใน ดินแดนของอังกฤษ จึงเห็นได้ว่าสัญญาฉบับนี้มีใช้สัญญาที่มีความเสมอภาค¹ หากเป็นสัญญา ที่ทำให้ฝ่ายไทยตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบ แต่เมื่อพิจารณาอีกนัยหนึ่ง โดยคำนึงถึงลักษณะ สภาพการณบ้านเมืองในสมัยนั้น จะเห็นว่าข้อเสียเปรียบที่เกี่ยวกับการค้าและภาษีอากรไม่เป็น ที่รุนแรงนัก เพราะพวกพ่อค้าฝรั่งที่เข้ามาค้าขายในประเทศไทยยังมีจำนวนจำกัด การที่จะ ให้เอกสิทธิ์ทางการค้าและภาษีอากรบางประการแก่พวกฝรั่ง จึงไม่ใช่ปัญหายุ่งยากเท่าใดนัก² ความยุ่งยากเพียงจะเพิ่มมากยิ่งขึ้นเมื่อขยายสิทธินั้นให้แก่ชาวเอเชียที่เป็นคนในบังคับของฝรั่ง ชาติต่าง ๆ ดังตัวอย่างที่ มีสเตอร์ชาร์ลส์ เบล นักเรียนลามาซึ่งเบาริงให้อยู่ที่กรุงเทพฯ ได้ รายงานว่ามีเรืออังกฤษเข้ามาค้าขายในกรุงเทพฯ 10 ลำ เรือดังกล่าวไม่มีลำใดเลยที่เป็น ของพ่อค้าอังกฤษจริง ๆ หากเป็นเรือของพ่อค้าจีนและอินเดียที่ชักธงอังกฤษทั้งสิ้น³

พวกพ่อค้าเอเชียชาติต่าง ๆ ที่เข้าเป็นคนในบังคับฝรั่งได้นำความยุ่งยากทางการค้าและภาษีอากรหลายประการมาสู่ไทย คือพวกพ่อค้าจีนในบังคับฝรั่งนั้นได้รับความคุ้มครอง ผลประโยชน์ต่าง ๆ จากสถานกงสุลที่ตนสังกัดอยู่เป็นอันมาก เช่นเข้ามาค้าขายในไทยโดย เสียภาษีเพียงร้อยละ 3 และสินค้าบางอย่างซึ่งนิยมกันอยู่ในหมู่คนจีน คือพวกขนมจีนอับ ข้าวเงิน ในบังคับก็ได้ทำการชักชวนไม่ยอมเสียภาษีเงินอับให้รัฐบาล จนทำให้รัฐบาลต้องยอมเลิกเก็บภาษี ประเภท⁴ ดังนั้นทำให้เห็นว่าในเวลาต่อมาเมื่อบานเมืองเจริญขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

¹ หลวงสิทธิสยามการ สัญญาทางพระราชไมตรีระหว่างสยามกับต่างประเทศ หน้า 28.

² พระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าวิวัฒนไชย ไชยยันต์ กฎหมายการค้า หน้า 49.

³ Neon Snidvongs, The Development of Siam's Relations with Britain and France in the Reign of King Mongkut 1851-1868 p. 317.

⁴ พลกล อิงกิ้นันท์ บทบาทชาวจีนในประเทศไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว หน้า 104.

ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการสร้างทางรถไฟ การสร้างชลประทาน การจัดการศึกษา การเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการใหม่ จัดตั้งกระทรวงทบวงกรมและปรับปรุงการศาลให้เหมาะสมกับกาลสมัย กิจการเหล่านี้ต้องใช้เงินเป็นจำนวนมาก แต่ตามสนธิสัญญาที่ทำไว้ ประเทศไทยจะเก็บภาษีสินค้าขาเข้าและขาออกเกินกว่าพิกัดกำหนดไม่ได้ แม้เวลาจะนานไปหลายปีและค่าของเงินจะเปลี่ยนแปลงไปมากจากสมัยที่ทำสนธิสัญญาก็ตาม ประเทศไทยก็ยังต้องเก็บภาษีอากรตามพิกัดตายตัวดังเดิม ด้วยความจำเป็นทางด้านการเงิน เพราะรัฐมีรายจ่ายมากขึ้นถึงกลาวแล้ว ประเทศไทยจึงได้พยายามขอแก้ไขสนธิสัญญาเป็นลำดับมา

เมื่อประเทศไทยทำหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีกับอังกฤษแล้ว หลังจากนั้นก็ได้ทำหนังสือสัญญาซึ่งมีใจความสำคัญเช่นเดียวกันกับประเทศอื่น ๆ อีก คือ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส เคนมารก โปรตุเกส เนเธอร์แลนด์ เยอรมนี สวีเดน นอร์เวย์ เบลเยี่ยม ส่วนอิตาลี ออสเตรเลีย-ฮังการี ญี่ปุ่นและรัสเซียได้เข้ามาทำสัญญาในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว¹

x ตามขอสัญญาทางพระราชไมตรีที่ไทยทำกับต่างประเทศถึงกลาวแล้วนั้น กลาวโดยสรุปว่าผลประโยชน์ที่ได้จากภาษีอากรต่าง ๆ คือภาษีเบิกร่องหรือภาษีปากเรือ ภาษีสินค้าขาเข้า ภาษีสินค้าขาออก จะต้องถูกจำกัดให้เป็นไปตามที่สนธิสัญญาระบุไว้ คือ รัฐมีรายได้จากภาษีสินค้าขาเข้าในอัตราร้อยละ 3 และสินค้าขาออกต้องเก็บตามพิกัดอัตราที่ต่อท้ายสัญญาเท่านั้น ส่วนภาษีปากเรือต้องยกเลิกไป พอลูกค้าต่างประเทศมีสิทธิจะซื้อขายสินค้ากับคนไทยโดยตรง นอกจากนั้นยังมีสิทธิที่จะนำเงินซึ่งเป็นสินค้าต้องห้ามเข้ามาขายโดยไม่ต้องเสียภาษี รวมทั้งสิทธิในการซื้อข้าวออกไปจำหน่ายต่างประเทศด้วย การที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามข้อตกลงในสนธิสัญญา ซึ่งถือเป็นข้อผูกมัดที่ขัดกับผลประโยชน์และชนบประโยชน์บางอย่างของไทยเป็นผลกระทบกระเทือนต่อรายได้ทางศุลกากรในระยะต่อมา เมื่อรัฐมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเพิ่มขึ้น จึงนับว่าสนธิสัญญาทางพระราชไมตรีเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการจัดเก็บภาษีอากรของประเทศทางหนึ่ง

¹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทววงศ์วโรปการ รัชกาลที่ 5 หน้า 326-327.

5 ผลเสียที่เกิดจากปัญหาของการภาษีอากรก่อนทำการปฏิรูป

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าการเก็บภาษีอากรตั้งแต่รัชกาลที่ 3 เป็นต้นมา ได้เปิดให้มีการประมูลเพื่อขอรับแต่งตั้งเป็นเจ้าภาษีนายอากรทำการผูกขาดจัดเก็บภาษีอากรชนิดใดชนิดหนึ่งที่ตนประมูลได้ เจ้าภาษีนายอากรเหล่านี้เมื่อเก็บเงินมาได้ จะต้องนำส่งต่อกรมเจ้าสังกัดซึ่งอาจจะเป็นกรมใดกรมหนึ่งที่ทำหน้าที่จัดเก็บภาษีอากร คือ กรมพระคลังมหาสมบัติ กรมพระคลังสินค้า กรมพระกลาโหม กรมมหาดไทย กรมท่า กรมพระคลังราชการ กรมป่า ๒๖ แล้วกรมเหล่านั้นจึงจะนำเงินส่งพระคลังมหาสมบัติอีกทีหนึ่ง ในทางปฏิบัติกรมเจ้าสังกัดมิได้นำเงินทั้งหมดที่ได้จากเจ้าภาษีนายอากรส่งต่อพระคลังมหาสมบัติทันที เพราะจำนวนที่ได้มา ต้องมีการแบ่งส่วนพระราชทานแก่เจ้านาย ข้าราชการหรือสถานที่ราชการที่ระบุไว้เสียก่อน ดังมีปรากฏในบัญชีเงินภาษีอากรประจำปีมเสงสัปตศก จุลศักราช ๑๒๐๗ วา ๒๑๔๔

ภาษีน้ำตาลทราย หลวงพิทักษ์ทศกรรับทำ	รวมเงิน	660	ชั่ง
ขึ้นพระคลังสินค้า		618	"
ขึ้นพระราชวังบวร		15	"
ขึ้นพระศรีสุลาไลย		3	"
ขึ้นกรมหมื่นสุรินท		3	"
ขึ้นกรมหลวงรักษารณเรศ		2	"
ขึ้นกรมหมื่นอัปสรสุดาเทพ		17	"
ขึ้นเจ้าคุณวัง		2	"
ภาษีพริกไทย หลวงอภัยวานิชรับทำ	รวมเงิน	420	ชั่ง
ขึ้นพระคลังสินค้า		380	"
ขึ้นพระราชวังบวร		30	"
ขึ้นกรมหมื่นสุรินท		5	"
ขึ้นกรมหลวงรักษารณเรศ		5	" ¹

¹ สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ อธิบายตำนานภาษีอากร หน้า 13 - 14.

จากตัวอย่างที่ยกมานี้ ทำให้เห็นว่าเงินภาษีอากรที่เจ้าภาษีอากรนำส่งกรมเจ้าสังกัด
ของตานั้น เงินจำนวนทั้งหมดมิได้ส่งตรงเข้าพระคลังมหาสมบัติเป็นพระราชทรัพย์หลวงหรือ
รายได้ของแผ่นดินทันที แต่จะต้องจำแนกแบ่งปันออกไปให้บรรดาเจ้านายต่าง ๆ¹ เป็นอย่างนี้
ทุกรายการภาษีอากร ผิดแปลกกันไปแต่จำนวนเงินมากน้อยและเปลี่ยนนามผู้รับส่วนแบ่งเท่านั้น
แม้แต่ภาษีอากรที่มีรายได้จำนวนเล็กน้อยก็แบ่งเฉลี่ยกันตามน้อย เช่นอากรยาสูบผูกขาดแขวง
เมืองสวรรคโลก เมืองสุโขทัย ประจำปีมะโรง อัฐก ในสมัยรัชกาลที่ 4 มีกลาวว่า

อากรยาสูบ	หมื่นภักดีสมบัติ รับทำ	รวมเงิน	9	ตำลึง	3	บาท
ขึ้นพระคลังในขวา			9	ตำลึง	2	สลึงเฟื้อง 537 เปี้ย
ขึ้นพระราชวังบวร				2	สลึงเฟื้อง	754 เปี้ย
ขึ้นกรมขุนกัลยาณสุนทร			1	เฟื้อง		335 เปี้ย
ขึ้นกรมหมื่นอมเรนทรภดินทร			2	สลึงเฟื้อง		754 เปี้ย
ขึ้นกรมหมื่นอดุลย์ลักษณสมบัติ			2	สลึงเฟื้อง		20 เปี้ย ²

ลักษณะแบ่งเงินในหานองนี้ มีอยู่ทุกประเภทภาษีอากร ดังนั้นรายได้รายจ่ายของรัฐ
ก่อนตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ จึงเป็นการรับและจ่ายอยู่ในตัวกระจายไปตามกรมต่าง ๆ เงินที่
ส่งเข้าของพระคลังคือจำนวนเงินที่หักรายจ่ายแล้ว ดังนั้นจะเห็นว่าวิธีการเช่นนี้ทำให้การ
ควบคุมรายได้ของรัฐซึ่งควรเป็นหน้าที่ของพระคลังเพียงผู้เดียว แต่ปรากฏว่ารายได้กลับไป
ขึ้นกับหน่วยงานอื่น ๆ และบุคคลอีกหลายฝ่าย จึงทำให้พระคลังไม่ทราบจำนวนเงินภาษีอากร
ที่แน่นอน เป็นการยากที่พระคลังมหาสมบัติจะควบคุมได้อย่างใกล้ชิดและมีประสิทธิภาพ นับ
เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เงินรายได้ไม่พอใช้จ่ายในราชการ ดังที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอม
เกล้าเจ้าอยู่หัวทรงกลาวว่า "...เงินสำหรับใช้จ่ายในราชการแผ่นดินแยกไปอยู่ในกรม

¹ สมเด็จพระยาคั้วรงราชานุภาพ ตำนานภาษีอากรบางอย่าง ตำนานยาสูบ
หน้า 68.

² ค.

ต่าง ๆ.....พระคลังไม่ทราบว่ามีจำนวนมากน้อยเท่าใด ไม่มีอำนาจที่จะเร่งรัดักเตือน
สุดแต่มาส่งเท่าไรก็รับไว้เท่านั้น..."¹ วิธีการแบ่งเงินรายได้อาการเช่นนี้ ได้ทำให้
รายได้อันของรัฐไม่เพียงพอกับรายจ่ายดังกล่าวแล้ว

การที่รัฐบาลอนุญาตให้เอกชนรับประมูลไปจัดเก็บภาษีอากรนั้น นอกจากจะมีปัญหา
เกี่ยวกับเรื่องการค้าชื้อ ขมเหงและคคโคโกงราษฎรให้ได้รับความเดือดร้อน เนื่องมาจากการ
เก็บภาษีเกินพิกัดที่กำหนดไว้แล้ว เจ้าภาษีนายอากรยังแย่งชิงกันเก็บผลประโยชน์จนเกิดมีพวก
อั้งยี่ก่อความไม่สงบทั้งในพระนครและต่างจังหวัดจนรัฐบาลต้องดำเนินการปราบปราม ดังกล่าว
มาแล้วในเรื่องที่ว่าด้วยการปฏิวัติของเจ้าภาษีนายอากร นอกจากนั้นเจ้าภาษีนายอากรยังมี
ส่วนทำให้รายได้อันของรัฐลดน้อยลง โดยที่เมื่อเก็บเงินมาได้แล้วก็ให้นำส่งกรมเจ้าสังกัด
มักจะนำเงินที่ได้ไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว เช่นนำไปลงทุน เพราะเงินจำนวนนี้ตนเป็นผู้
เก็บอยู่ไม่ต้องเสียดอกเบี้ยในการกู้ยืม ปรากฏว่ามีเจ้าภาษีนายอากรจำนวนมากที่เป็นหนี้รัฐบาล
เงินของรัฐค้างสะสมอยู่ที่เจ้าภาษีนายอากรเป็นจำนวนหลายร้อยหลายพันชั่ง² เป็นเหตุให้
ปริมาณรายได้อันของประเทศที่เก็บได้แต่ละปีลดน้อยลงทุกทีไม่เพียงพอแก่การใช้จ่ายตามปกติ
ยิ่งนานเข้าเงินที่จะนำมาใช้จ่ายเป็นประโยชน์แก่บ้านเมืองก็ขาดแคลนลง แม้วาในสมัยรัชกาล
ที่ 4 จะได้ประกาศตั้งภาษีอากรใหม่ ๆ ขึ้นอีกหลายชนิด แต่ปรากฏว่าเงินรายได้อันของรัฐมิได้
เพิ่มขึ้น กลับลดน้อยลงกว่าเดิม³

เมื่อเป็นเช่นนี้ในสมัยต้นรัชกาลที่ 5 เจ้าพระยาทิพากรวงศ์จึงได้ทำหนังสือกราบบังคม
ทูลเสนอให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงจัดการแก้ไขข้อบกพร่องในการเก็บ
ภาษีอากรเสียใหม่ ดังมีข้อความปรากฏว่า

¹พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชดำรัสทรงแถลงพระบรมราชา
ธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน หน้า 7.

²สมเด็จพระปิยมหาราชทรงราชูปถัมภ์ พระราชพงศาวดารรัชกาลที่ 5 หน้า 267.

³พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ด.ค. หน้า 39.

...การเรื่องนี้จะต้องจัดการเสียใหม่ ถ้าผู้ใดจะรับทำภาษีอากร ถ้าเป็นภาษีอากร เล็กน้อยไม่เป็นกนพากพุม ก็ให้เรียกเอาเงินล่วงหน้าเสียให้ครบจึงให้ทำ ถ้าถึง กำหนดผิดเปลี่ยน จะทำต่อไปอีกก็ให้ส่งเงินล่วงหน้าอีก สุดแต่อย่าให้ค้างอยู่ได้ ถ้าเป็นภาษีอากรใหญ่ ๆ เงินมาก ผู้ทำเป็นคนพากพุมอยู่ไว้ใจใครก็ต้องตามเอาเรื่องราวของเขา ถึงงวดจะส่งให้เสร็จปีละ 4 งวด ถ้าถึงงวดไม่ไคส่ง เจ้าจำนวน ละเดียวกันเสีย ไม่เร่งรัดก็จะต้องเอาโทษเจ้าจำนวน ถ้าโปรดไคอย่างนี้ก็จะไค เงินเข้ามาในราชการแผ่นดินมากขึ้น...¹

ข้อความดังกล่าวมานี้ ชี้ให้เห็นว่าเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงดินใหม่ ควรจะได้มีการปรับปรุงระเบียบวิธีเกี่ยวกับการประมูลภาษีเสียใหม่ โดยใช้วิธีที่รัดกุมกว่าเดิมด้วยการเลือกเจ้า ภาษีนายอากรที่ไว้ใจได้ ก็มีหลักทรัพย์และต้องวางเงินล่วงหน้าเป็นประกัน นอกจากนั้น จะต้องตั้งกฎเกณฑ์ให้มีการส่งเงินงวดตามที่กำหนด ถ้าเจ้าภาษีนายอากรไม่ส่งเงินงวด เจ้าจำนวนซึ่งทำหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าภาษีนายอากรจะต้องถูกลงโทษด้วย นับว่า เป็นการริเริ่มแนวคิดที่จะวางหลักเกณฑ์ด้วยการลงโทษเจ้าภาษีนายอากรและเจ้าหน้าที่ผู้ เกี่ยวข้องอย่างจริงจังและโดยวิธีจัดระเบียบเจ้าภาษีนายอากรเสียใหม่ซึ่งจะทำให้เงิน รายไคของรัฐเพิ่มมากขึ้น

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงตระหนักเป็นอย่างดีถึงข้อบกพร่องของ การจัดเก็บภาษีอากรในเรื่องเจ้าภาษีนายอากรเป็นหนี้รัฐ ดังที่พระองค์ทรงกล่าวว่า เจ้าภาษี นายอากรค้างชำระเงินแก่จำนวนเท่าไคก็ยังค้างอยู่ เมื่อขอประมูลใหม่ในปีต่อไปก็พยายาม เสนอจำนวนเงินให้ลดน้อยลง โดยอ้างว่าการเก็บภาษีอากรชนิดนั้น ๆ ในปีก่อน ๆ ขาดทุน²

เมื่อการภาษีอากรตกอยู่ในภาวะเช่นนี้ คือยิ่งนานวันเข้า เงินที่จะนำมาใช้จ่าย ในราชการแผ่นดินขาดแคลนลงทุกที ด้วยความจำเป็นดังกล่าว พระบาทสมเด็จพระจุลจอม เกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้ทรงมีพระบรมราชโองการ เติมนให้เจ้าภาษีนายอากรและเจ้าจำนวน

¹ สมเด็จพระปิยมหาราชทรงราชานุภาพ พระราชพงศาวดารรัชกาลที่ 5 หน้า 268.

² พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชดำรัสทรงแถลงพระบรมราณา ธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน หน้า 39.

จัดการเรื่องภาษีอากรให้เรียบร้อยตามพระราชกำหนดกฎหมายที่ตราขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2416 อันเป็นปีแรกที่ทรงวางราชการแผ่นดินด้วยพระองค์เอง ดังปรากฏข้อความตอนหนึ่งว่า

...มีพระบรมราชโองการ ประกาศให้เจ้าพนักงานและเจ้าภาษีนายอากรทราบทั่วกันว่า ผู้ซึ่งรับทำภาษีอากรมาแต่ก่อน ๆ เงินหลวงค้างสะสมอยู่มากตั้งร้อยชั่งพันชั่ง กวานั้นก็มีเป็นอันมาก ครั้นเจ้าพนักงานเร่งรัดก็ไม่ค่อยจะได้ ขอทุเลาผิดผ่อนส่งบ้าง ที่ไม่ได้เป็นอันมาก บางรายก็ขอทุเลาแก้ตัวใหม่เอาเงินใหม่ผ่อนใช้เงินเก่า เงินใหม่ก็ค้างทับถมเข้าทุก ๆ ปี ยากที่จะสะสมให้หมดได้ บางรายก็ต้องหักลบยับเยินไปเงินหลวงก็ต้องสูญ ตัวก็ต้องหนีหาย บุตรภรรยาทรัพย์สินบิดีเก็บมาเป็นของหลวงก็ไม่ได้ชดเชยไม่ได้เสียของเงินที่ค้าง เพราะเจ้าภาษีได้เงินมาแล้วก็เอาเงินไปทำการค้าขายต่าง ๆ เงินหลวงก็ไม่ส่ง ถ้าเร่งเงินหลวงหนักเข้าการค้าก็รวงโรยไป เพราะฉะนั้นการค้าขายที่กรุงเทพฯ นี่จึงไม่เจริญ ที่ในหลวงก็ไม่เป็นประโยชน์ที่ลูกข้าก็ไม่ตั้งอยู่ได้ บ้านเมืองก็ไม่มี ความเจริญ จึงทรงพระราชดำริห์ให้ตั้งพระราชบัญญัติให้เจ้าพนักงานและเจ้าภาษีนายอากรจัดธรรมเนียมให้เรียบร้อยขึ้น จะได้เป็นความเจริญแก่บ้านเมืองต่อไป...¹

ตามประกาศพระบรมราชโองการฉบับนี้ แสดงให้เห็นว่าการเก็บภาษีอากรบกพร่องเนื่องจากเจ้าภาษีนายอากรทั้งหลายเก็บเงินจากราษฎรมาแล้ว แทนที่จะนำส่งรัฐก็ไม่กระทำกลับเก็บไว้ใช้เป็นประโยชน์ของตนเอง บางรายที่ยังเก็บไม่ได้ก็ขอผิดผ่อนไว้ก่อน การเร่งรัดทำไม่ได้ผล เมื่อนานวันเข้าเงินของรัฐที่เก็บได้จึงลดน้อยลง การที่เจ้าภาษีนายอากรทั้งหลายสามารถขอเลื่อนการส่งเงินได้ ก็เนื่องจากไม่มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลงโทษไว้เป็นการป้องกัน เมื่อไม่มีการลงโทษผู้ล่วงละเมิดยอมเป็นการเปิดโอกาสให้มีการหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติโดยเคร่งครัด ดังนั้นเพื่อเป็นการป้องกันมิให้เงินรายได้ของรัฐตกต่ำลง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงโปรดเกล้าฯ ให้มีการปรับปรุงระเบียบการจัดเก็บภาษีอากรเสียใหม่ ดังจะกล่าวรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ในบทต่อไป

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 14/3 เรื่องเงินภาษีอากรต่าง ๆ

นอกจากนั้นการทำสนธิสัญญาทางพระราชไมตรีกับต่างประเทศในสมัยรัชกาลที่ 4 ทำให้รายได้ภาษีอากรของรัฐที่เก็บจากผู้อยู่ใต้อำนาจต่างประเทศมีจำนวนลดน้อยลง เพราะตามสนธิสัญญาดังกล่าวมาแล้ว ได้กำหนดให้ไทยเรียกเก็บภาษีสินค้าขาเข้าได้เพียงร้อยละ 3 ส่วนสินค้าขาออกจะต้องเก็บในอัตราที่มีกำหนดไว้ต่อท้ายสัญญาและไม่ให้มีการเก็บภาษีซ้อน ให้เรียกเก็บแต่เพียงชั้นเดียว นอกจากนั้นภาษีเบิกร่องหรือภาษีปากเรือ ซึ่งเคยเป็นรายได้ที่สำคัญทางหนึ่งก็ต้องยกเลิกไป

๗. ผลเสียที่เกิดจากปัญหาของการภาษีอากร ซึ่งทำให้รายได้ของรัฐไม่เพียงพอกับรายจ่ายนั้นสรุปได้ว่า เกิดจากเงินภาษีอากรที่เก็บได้แทนที่จะนำส่งพระคลังมหาสมบัติโดยตรงเพื่อพระคลังจะใคร่จำนวนที่แน่นอนและจัดสรรไปใช้ในกิจการที่เป็นประโยชน์ต่อบ้านเมือง แต่ปรากฏว่าเงินภาษีอากรต้องถูกแบ่งเฉลี่ยให้แก่กรมและบุคคลต่าง ๆ อีกมาก เงินที่ส่งมายังพระคลังมหาสมบัติ คือจำนวนที่เหลือจากการหักรายจ่ายเรียบร้อยแล้ว พระคลังจึงมีรายรับตามค่าธรรมเนียมต่าง ๆ จะส่งให้ไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะเข้าไปควบคุมอย่างใกล้ชิด อีกประการหนึ่งรายได้ลดน้อยลงทั้ง ๆ ที่เก็บภาษีอากรมากขึ้น ซึ่งเป็นเช่นนั้นเพราะบรรดาเจ้าภาษีนายอากรไม่นำเงินที่เก็บได้มาส่ง แต่กลับนำไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว เงินของรัฐตกค้างอยู่ที่เจ้าภาษีนายอากรเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้เพราะไม่มีกฎหมายและบทลงโทษที่จะควบคุมการปฏิบัติของเจ้าภาษีนายอากร จึงเป็นช่องทางให้เป็นหนี้รัฐมากขึ้นทุกที จนเงินรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย ประการสุดท้ายเงินรายได้ของรัฐตกต่ำไปเพราะการที่ประเทศไทยทำสนธิสัญญาทางพระราชไมตรีกับต่างประเทศ มีผลทำให้ไทยต้องปฏิบัติตามข้อผูกพันในสัญญานั้น ซึ่งเป็นการลดรายได้ภาษีอากรบางส่วนของประเทศลง

๘. ปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวมาในรายละเอียดข้างต้น เป็นสิ่งที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงประสบในขณะที่แรกขึ้นครองราชสมบัติ ทำให้พระองค์ทรงเห็นความจำเป็นจะต้องหาทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเหล่านั้นให้ลุล่วงไป วิธีการที่พระองค์ทรงกระทำคือทรงจัดระเบียบการภาษีอากรในรัชสมัยของพระองค์ใหม่ ให้รัดกุมและเป็นไปในรูปที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศให้มากที่สุด นับว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเป็นผู้สามารถมองเห็นปัญหาและขอบกพร่องต่าง ๆ ของการจัดเก็บภาษีอากรได้อย่างถูกต้องและทรงหาวิธีปรับปรุง แก้ไขและขจัดขอบกพร่องเหล่านั้นได้ตรงจุดหมาย ดังจะไต่ถึงงานการปฏิรูปภาษีอากรของพระองค์ในตอนต่อไป

บทที่ 4

การปฏิรูปภาษีอากรในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (ตอนที่ 1)

ดังได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 เกี่ยวกับเรื่องปัญหาของการภาษีอากรที่เป็นอยู่ก่อนที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทรงทำการปฏิรูป ปัญหาเหล่านั้นเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องหาทางแก้ไขและเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ ดังนั้นเมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงบริหารราชการด้วยพระองค์เอง เมื่อทรงบรรลุนิติภาวะแล้ว ทรงเห็นว่าการบริหารราชการตามแบบอย่างที่ได้กระทำต่อเนื่องกันมาเป็นเวลานานแล้วนั้นล้าสมัย ไม่เหมาะสมกับระยะเวลาที่บ้านเมืองได้เจริญก้าวหน้าขึ้น พระองค์จึงได้ทรงมีพระราชดำริที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลง ดังปรากฏในพระราชดำรัสที่ได้ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดินตอนหนึ่งว่า "...การปกครองในเมืองเรานั้น ซึ่งเป็นไปในปัจจุบันนี้ยังไม่เป็นวิธีปกครองที่จะให้การตั้งปวงเป็นไปโดยสะดวกได้แต่เดิมมาแล้ว ครั้นเมื่อล่วงมาถึงปัจจุบัน บ้านเมืองยิ่งเจริญขึ้นกว่าแต่ก่อนหลายเท่า การปกครองอย่างเก่านั้นก็ยังไม่สมกับความต้องการของบ้านเมืองนักขึ้นทุกที จึงได้มีความประสงค์อันยิ่งใหญ่ที่จะแก้ไขธรรมเนียมการปกครองให้สมกับเวลา ให้เป็นทางที่จะเจริญแก่บ้านเมือง..."¹ การแก้ไขธรรมเนียมการปกครองอย่างหนึ่งที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นความสำคัญและทรงดำเนินการ เป็นสิ่งแรกคือการจัดระเบียบบริหารงานด้านภาษีอากร ดังจะได้กล่าวรายละเอียดตามลำดับดังนี้

¹ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชดำรัสทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน หน้า 1.

1. การจัดระเบียบบริหารและหน่วยงาน

ก. การจัดตั้งหอรับฎาการพิพชนและพระราชบัญญัติสำหรับหอรับฎาการพิพชน

การจัดระเบียบบริหารและหน่วยงานคานาภาษีอากรที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ดำเนินการในระยะแรกนั้นคือ จัดตั้งหอรับฎาการพิพชนขึ้นในพระบรมมหาราชวัง เพื่อให้เป็นสถานที่สำหรับรวบรวมพระราชทรัพย์ซึ่งขึ้นอยู่ในท้องพระคลังทั้งปวง เพราะแต่เดิมนั้นพระราชทรัพย์และเงินภาษีอากรซึ่งเป็นรายได้ที่สำคัญของรัฐได้กระจัดกระจายไปอยู่ตามกรมต่าง ๆ ดังได้กล่าวมาแล้ว นอกจากนั้นเจ้าภาษีนายอากรผู้ใดรับทำภาษีอะไร ขึ้นอยู่กับกรมไหน ก็นำเงินส่งต่อกกรมนั้น ๆ การส่งเงินของเจ้าภาษีนายอากรไม่ตรงตามที่ตั้งกลงไว้ ต่างเป็นหนี้รัฐบาลกันละมาก ๆ การที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากเจ้าพนักงานทั้งหลายไม่มีอำนาจที่จะดำเนินการให้เด็ดขาด เพราะไม่มีกฎหมายบังคับตลอดจนแบบธรรมเนียมที่จะยึดถือปฏิบัติ ดังนั้นเมื่อได้มีการจัดตั้งหอรับฎาการพิพชนขึ้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้ทรงตราพระราชบัญญัติสำหรับหอรับฎาการพิพชน เมื่อวันพุธ ขึ้น 9 ค่ำ เดือน 7 ปีระกา จุลศักราช 1235 (พ.ศ. 2416) เพื่อกำหนดธรรมเนียมสำหรับเจ้าพนักงานบัญชีกลาง เจ้าจำนวนและเจ้าภาษีนายอากรได้ปฏิบัติตาม¹

จุดมุ่งหมายของการตราพระราชบัญญัตินี้คือ "...จัดการรวบรวมจำนวนเงินภาษีอากรทุกอย่าง ให้รู้จำนวนเงินซึ่งไคขึ้นในพระคลังมหาสมบัติทุกเดือน ทุกปี จะเป็นเงินมากน้อยเท่าใดนั้นก็เพราะมีพระราชประสงค์ที่จะได้ทรงจัดการบ้านเมืองให้มีความเจริญยิ่งขึ้น แลเงินที่จะจำหน่ายใช้ราชการแผ่นดินนั้น ก็จะได้กำหนดมากแลน้อย แลเงินภาษีอากรซึ่งเก็บรวบรวมเข้าไคดังนี้ก็จะเป็ประโยชน์แก่แผ่นดินบ้านเมืองมิได้เป็นประโยชน์แก่ท่านผู้ใด..."²

✓ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.1/5 เรื่องการจัดราชการกระทรวงพระคลัง พระราชบัญญัติสำหรับหอรับฎาการพิพชน (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 1 หน้า 65 - 71)

ที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงต้องการรวบรวมเงินภาษีอากร ที่ขึ้นอยู่กับกรมต่าง ๆ ว่ามีจำนวนมากน้อยเท่าใด เพื่อจะได้นำมาใช้ให้เป็นประโยชน์แก่ทางราชการได้เต็มที่

ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอเจ้าฟ้ากรมมาลากรมพระบำราบปรปักษ์ เป็นผู้ควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานและดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติทุกประการ¹ การแต่งตั้งหัวหน้าหน่วยงานขึ้นเช่นนี้ จึงเท่ากับเป็นการกำหนดตัวบุคคลที่รับผิดชอบและควบคุมงานขึ้นโดยแน่ชัด ซึ่งไม่เคยมีมาก่อน สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมมาลากรมพระบำราบปรปักษ์ทรงดำรงตำแหน่งอธิบดีหอรัษฎากรพิพัฒน์เป็นองค์แรกและปฏิบัติราชการอย่างเข้มแข็งสมความมุ่งหมายที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงไว้วางพระทัย จนสิ้นพระชนม์ใน พ.ศ. 2429²

พระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ที่โปรดเกล้าฯ ให้ตราขึ้นนั้นมีอยู่ 16 ข้อ หลักการสำคัญของพระราชบัญญัตินี้แยกได้เป็น 2 ส่วนคือ

1. หลักปฏิบัติและหน้าที่ ความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานบัญชีกลางและเจ้าจำนวนซึ่งสรุปได้ว่า

ก. ให้เจ้าพนักงานบัญชีกลาง ทำบัญชีภาษีอากรที่ขึ้นอยู่กับหอรัษฎากรพิพัฒน์ทั้งหมดไว้สำหรับสำนักงานฉบับหนึ่งและบัญชีสำหรับเจ้าจำนวนในพระคลังแต่ละแห่งอีกฉบับหนึ่ง ในการทำบัญชีให้แบ่งเป็น 2 ประเภทได้แก่ บัญชีเงินภาษีที่ค้างก่อนปี พ.ศ. 2416 และบัญชีเงินที่เก็บภายหลัง พ.ศ. 2416 คือ เมื่อได้มีการตั้งธรรมเนียมใหม่ขึ้น

ข. เจ้าพนักงานและเจ้าจำนวนต้องมาทำงานที่สำนักงานของตนทุกวัน ตั้งแต่เวลา 10.00 - 16.00 น. สำนักงานนอกจากจะเป็นที่ทำงานแล้วยังเป็นที่เก็บบัญชี ชำระ

¹ กองกฎหมายแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.1/5 เรื่องการจัดราชการกระทรวงพระคลัง พระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 1 หน้า 65 - 71)

² กระทรวงการคลัง ที่ระลึกวันสถาปนากระทรวงการคลังครบปีที่ 89 หน้า 3 - 4.

ความภาษีตลอดจนเป็นสถานที่ที่เจ้าภาษีนายอากรนำเงินมาส่ง กิจการที่เกี่ยวข้องกับภาษีอากรทั้งหมด ต้องทำในสำนักงานจะไปทำที่อื่นหรือไปว่าภาษีอากรกันที่บ้านดังแต่ก่อนไม่ได้เป็นอันขาด

ก. เมื่อจะมีการว่าประมูลภาษีอากรใหม่ เจ้าพนักงานต้องออกประกาศแจ้งให้ผู้ต้องการรับทำภาษีอากรทราบทั่วกันว่า ภาษีชนิดนั้นจะทำการประมูลในวันนั้น การกำหนดวันประมูลต้องทำก่อนหน้าวันทำภาษี 1 เดือนและในวันประมูลเจ้าพนักงานต้องประกาศจำนวนเงินที่ผู้ประมูลให้ทราบทั่วกันโดยเปิดเผย รายใดให้เงินสูงสุดก็ได้รับประมูล

ง. เจ้าพนักงานและเจ้าจำนวน ต้องอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้มาขอทำภาษี และพิจารณาด้วยว่า ผู้ที่มาขอรับทำและนายประกันต้องมีฐานะมั่นคง ห้ามมิให้เจ้าพนักงานหาผลประโยชน์ส่วนตัวด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น ทำอุบายแกล้งเลือกนายประกัน ถ้ามีปัญหาเรื่องนายประกันต้องนำขึ้นปรึกษาสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ามหาดลางกรมพระบำราบปรปักษ์ ซึ่งจะทรงเป็นผู้ตัดสินชี้ขาด หรือในการว่าประมูลห้ามมิให้เจ้าจำนวนกีดกันผู้ประมูลรายอื่น ๆ เช่น แสดงให้เห็นว่าภาษีรายนั้น ๆ เจ้าจำนวนต้องการให้พรรคพวกของตนทำ ซึ่งวิธีนี้จะทำให้ผู้ประมูลรายอื่น ๆ ไม่กล้าประมูลแข่ง ผลคือผู้ที่ประมูลได้โดยไม่มีคู่แข่งสามารถประมูลในจำนวนเงินต่ำกว่าที่ควร ซึ่งเป็นทางทำให้รายได้ของรัฐบาลคนอยลง นอกจากนั้นห้ามมิให้เจ้าพนักงาน เรียกรองค่าสิ่งหนึ่งสิ่งใดจากเจ้าภาษีนายอากรเป็นอันขาด

จ. เจ้าจำนวนต้องรับผิดชอบภาษีที่ตนควบคุมอยู่และคอยควบคุมชี้ให้เจ้าภาษีส่งเงินตามเวลาที่กำหนด เมื่อมีคดีเกิดขึ้นเจ้าจำนวนต้องจัดการชำระให้โดยยุติธรรม ถ้าเกิดความไม่ความกราบทูลต่อสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ามหาดลางกรมพระบำราบปรปักษ์เป็นผู้ตัดสินหรือถ้าเป็นคดีใหญ่ก็ให้กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเป็นผู้ทรงวินิจฉัย

ฉ. เจ้าพนักงานบัญชีกลางต้องทำรายงานส่งว่าเดือนหนึ่งได้รับเงินภาษีจากใครเป็นจำนวนเท่าใดและต้องตรวจสอบให้ตรงกับบัญชีที่ได้ทำไว้ รายงานนั้นต้องนำขึ้นกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวให้ทรงทราบ

2. หลักปฏิบัติและหน้าที่ ความรับผิดชอบของเจ้าภาษีนายอากร

ก. เมื่อผู้ใดประมูลเงินภาษีอากรได้ จะต้องส่งเงินล่วงหน้า 3 เดือน เพื่อเป็นการป้องกันเมื่อไม่ส่งเงินภายใน 3 เดือนแรก เจ้าพนักงานจะหักจากเงินล่วงหน้าส่งคลังแทน

พนักกำหนด 3 เดือนไปแล้วยังไม่ส่งเงินก็ให้เปลี่ยนเจ้าภาษีใหม่

ข. การส่งเงินภาษีอากร แบ่งออกเป็น 12 งวด ๆ ละ 1 เดือน จะอ้างว่าเก็บภาษีในเดือนนั้น ๆ ไม่ได้ เป็นขอแก้ตัวเช่นแตกอนเพื่อนำเงินไปใช้ทางอื่นไม่ได้เป็นอันขาด ถ้าอ้างถึงคไม่ให้อำนาจนั้น การส่งเงินให้นำส่งต่อเจ้าพนักงานที่สำนักงาน แล้วให้เจ้าพนักงานส่งไปยังพระคลังมหาสมบัติทุกครั้ง ห้ามมิให้เจ้าจำนวนและเจ้าภาษีไปส่งเงินกันที่อื่น การส่งเงินภาษีอากรให้ส่งเป็นเงิน ห้ามส่งเป็นของ

ค. เจ้าภาษีนายอากรจะต้องทำบัญชีรายชื่อผู้รับชวงภาษีอากรของตนไปทำในตำบลต่าง ๆ ให้แก่เจ้าจำนวนไว้เป็นหลักฐาน บรรดาลูกชวงจะต้องส่งเงินต่อเจ้าภาษีใหญ่งวดละ 1 เดือนตามที่ใดตกลงกันไว้¹

การจัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้นนับว่าเป็นสิ่งสำคัญมาก เพราะเป็นการรวมงานการจัดเก็บภาษีอากรที่เคยกระจัดกระจายอยู่ตามกรมต่าง ๆ มาไว้ที่หนึ่งเดียวกัน ทำให้การควบคุมการจัดเก็บเป็นไปอย่างรัดกุมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น นอกจากนั้นพระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ทำให้เห็นได้ว่าได้มีการปรับปรุงการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานตลอดจนเจ้าภาษีนายอากรให้เป็นระเบียบยิ่งขึ้น เช่น ต้องมาปฏิบัติราชการที่สำนักงานทุกวัน ซึ่งได้ถือเป็นแบบฉบับในการปฏิบัติของข้าราชการสืบต่อมา นอกจากนั้นการปฏิบัติงานที่สำนักงานยังเป็นการป้องกันการทุจริตที่วิธีหนึ่ง เพราะแต่เดิมการทำงานเกี่ยวกับภาษีอากร จะทำที่ใดก็ยอมได้ ไม่มีผู้รู้เห็น การแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวของเจ้าพนักงานจึงทำได้ง่าย อีกประการหนึ่งพระราชบัญญัตินี้ได้วางระเบียบในการจัดส่งเงิน การประมูลเงินและอื่น ๆ ซึ่งนับได้ว่าเป็นประโยชน์ต่อการบริหารภาษีอากรของประเทศให้มีระเบียบแบบแผน การจัดเก็บภาษีอากรต้องปฏิบัติตามระเบียบที่วางไว้อย่างเคร่งครัดและโดยที่พระราชบัญญัติหอรัษฎากรพิพัฒน์ ทำให้เจ้าพนักงานผู้เกี่ยวข้องในการจัดเก็บภาษีอากรต้องถูกตัดผลประโยชน์ที่เคยมี เกยไถ่ออกไปดังปรากฏว่า "...พระราชบัญญัติและกฎหมายสำหรับออฟฟิศนี้ เป็นการตัดผลประโยชน์ของ

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.1/5 เรื่องการจัดราชการกระทรวงพระคลัง พระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 1 หน้า 65 - 71)

เจ้าพนักงานทั้งปวง ถ้าเจ้าพนักงานทั้งปวงจะประพฤติตามพระราชบัญญัตินี้แลกฎหมายนี้
ผลประโยชน์เหมือนอย่างเช่นแต่ก่อนซึ่งเคยได้เป็นอาณัติประโยชน์ของตานั้นก็จะขาดสูญไป...¹
การที่ผลประโยชน์ส่วนตัวของเจ้าพนักงานเหล่านั้นต้องสูญไปก็เพราะภาษีอากรที่เก็บได้นั้นถือว่าเป็น
เป็นผลประโยชน์ของชาวเมือง มีใช้เป็นของเจ้าภาษีนายอากร เจ้าพนักงานหรือเจ้าจำนวน
แต่ประการใด การที่ผู้เกี่ยวข้องในการจัดเก็บภาษีอากรต้องถูกตัดผลประโยชน์ออกไปเช่นนี้
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงทราบดี พระองค์จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ
พระราชทานเงินเดือนให้กับบรรดาเจ้าพนักงานและเจ้าจำนวน ตามสมควรแก่การที่บุคคล
นั้น ๆ พึงจะได้รับตามตำแหน่งหน้าที่ของตน นอกจากนั้นพระองค์ยังทรงขอให้เจ้าพนักงาน
ทั้งหลายปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต "...อย่าให้คิดหาผลประโยชน์ให้เกินกว่าราชการของหน้าที่ใด
ทำนั้น ใหุ้ตสาหะประพฤติตามพระราชบัญญัติกฎหมายที่มีอยู่แล้วนั้น และที่จะมีอยู่ต่อไปภายนา
งทุกประการ..."²

อนึ่งการกำหนดให้ข้าราชการได้รับเงินเดือนและ เงินปีแทนผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่เคย
ได้จากค่าธรรมเนียมและค่าส่วนแบ่งภาษีดังแต่ก่อน นับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญเกี่ยว
กับระบบข้าราชการพลเรือนในประเทศไทยทีเดียว³ นอกจากนั้นการที่ให้ข้าราชการได้รับ
พระราชทานเงินเดือน ย่อมเป็นการดีกว่าที่จะให้ข้าราชการแสวงหาผลประโยชน์ จากกิจการ
ที่ตนกระทำโดยลำพัง รัฐมิได้เขาควบคุมซึ่งก่อให้เกิดการแสวงหาผลประโยชน์ที่เกินขอบเขต
ใคง่าย

การกำหนดคบทลงโทษ พระราชบัญญัติหอรัษฎากรพิพัฒน์นอกจากจะกำหนดหลักปฏิบัติ
ของเจ้าพนักงานบัญชีกลางเจ้าจำนวนและเจ้าภาษีนายอากรไว้ดังกล่าแล้ว สิ่งที่สำคัญอีก

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.1/5 เรื่องการจัดราชการ
กระทรวงพระคลัง พระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 1
หน้า 65 - 71)

² ด.

³ วัลย์ หุวะนันท์ "การตรวจสอบภาษีอากรในรัชกาลที่ 5" เอกสารสำนักงาน
ก.ต.ภ. 4 : กรกฎาคม 2506 หน้า 56 - 81.

ประการหนึ่งก็คือการที่พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดบทลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดไว้ด้วย สำหรับเจ้าพนักงานบัญชีกลางและเจ้าจำนวนไคระบุโทษไว้ว่า "...ถ้าเจ้าจำนวนไคละเลยเพิกเฉยไม่เอาธุระระมัดระวังเกี่ยวข้องในการภาษีของตัว ซึ่งไคว่ากล่าวอยู่นั้นโดยยุติธรรมแล้วพุดจาเป็นอุบายถายเท หมายจะหาผลประโยชน์ในการซึ่งไม่เป็นยุติธรรมนั้น ถ้าเจ้าภาษีฟ้องร้องว่ากล่าวหาเจ้าจำนวนไม่เอาธุระ แลตัดสินความไม่ยุติธรรม หมายแต่จะเบียดเบียนหาผลประโยชน์ฝ่ายเดียว ถ้าชำระไคความจริงดังนั้นแล้วจะให้ถอดเจ้าจำนวนผู้นั้นออกเสียจากที่เจ้าจำนวน แล้วจะลงพระราชอาญาตามโทษานุโทษ..."¹ บทลงโทษดังกล่าวนี้ นับว่าเป็นระเบียบปฏิบัติของผู้ที่เข้ารับราชการสนองพระเดชพระคุณจะได้ยึดถือปฏิบัติสืบต่อไป โดยมีจุดประสงค์มิให้เจ้าพนักงานแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวในทางที่ไม่สุจริตและมีให้ละเลยของงานในหน้าที่ของตน จนเกิดความเสียหายต่อทางราชการตลอดจนบุคคลที่เกี่ยวข้อง

ส่วนการลงโทษเจ้าภาษีนายอากรนั้น มีกล่าวว่า "...เงินหลวงที่ขาดจำนวนอยู่ในปีนั้นมากน้อยเท่าใดให้เจ้าพนักงานเอาตัวเจ้าภาษีคนเก่า จำตรวนเร่งเงินซึ่งขาดจำนวนในปีนั้นให้จรงรอบคอบ ตามจำนวนเงินมากแลน้อย ถ้าเจ้าภาษีคนเก่าจะไม่มีเงินให้ ก็ให้เจ้าพนักงานเก็บริบเอาบุตรภรรยา ซาหาม ที่บ้านเรือน เรือแพ สวน ไร่ นา แลทรัพย์สินของสัวัญญาณะกะทรัพย์ อวิัญญาณะกะทรัพย์ มาเป็นของหลวงให้สิ้นเชิง แล้วเอาตัวเจ้าภาษีจำคุกไว้ 3 ปี จึงพ้นโทษ..."² บทลงโทษดังกล่าวมานี้จะเห็นได้ว่า มีทั้งการริบทรัพย์สินส่วนตัว ริบบุตรภรรยาซาหามาเป็นของหลวง รวมทั้งตัวเจ้าภาษีนายอากรก็ต้องถูกจำคุกด้วยการกำหนดโทษไว้สำหรับบุคคลผู้เกี่ยวข้องในการจัดเก็บภาษีอากร เช่นนี้ ย่อมเป็นการป้องกันมิให้มีการฝ่าฝืนระเบียบปฏิบัติใดโดยง่ายดังแต่ก่อนเป็นผลดีต่อทางราชการที่สามารถควบคุมการจัดเก็บภาษีอากรได้รัดกุมยิ่งขึ้น นับว่าโทษที่กำหนดไว้ได้ใช้เป็นมาตรการป้องกันเจ้าภาษีนายอากรทั้งหลาย มิให้บิดพลิ้วในการส่งเงินหลวงอีกต่อไป คือเมื่อเก็บเงินไคแล้วจะต้องนำเงินส่งต่อทางราชการ มิให้นำไปใช้เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว ดังที่เคยทำกันมาก่อนที่จะได้มีการตั้งธรรมเนียมขึ้น เป็นการป้องกันมิให้มีการฉ้อโกงพระราชทรัพย์และไม่ผิดตรงต่อแผ่นดิน

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.1/5 เรื่องจักราชการกระทรวงพระคลัง พระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 1 หน้า 65 - 71)

ข. การตราพระราชบัญญัติสำหรับพระคลังมหาสมบัติ

หลังจากประกาศใช้พระราชบัญญัติสำหรับหอรับฎากรพิพัฒน์ เพื่อปรับปรุงและกวัดขังการเก็บภาษีอากรให้โดยผลมาแล้วเป็นเวลา 2 ปี ปรากฏว่าชอบกพรองต่าง ๆ ยังมีอยู่หลายประการ ทั้งนี้เพราะเจ้าภาษีนายอากรจำนวนมากยังบิดพลิ้ว ไม่ยอมส่งเงินภาษีที่เก็บได้มาให้รัฐบาลตามข้อสัญญาและยังมีเงินภาษีอากรของรัฐติดค้างอยู่ที่เจ้าภาษีนายอากรเป็นจำนวนมาก¹ ที่เป็นเช่นนี้เพราะถึงแม้ว่า รัฐบาลจะได้มีกฎหมายออกมาควบคุมการปฏิบัติงานของบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีอากรแล้วก็ตาม แต่สิ่งที่ทำให้การปฏิบัติตามกฎหมายเป็นไปไม่ได้โดยสะดวก เพราะรัฐบาลขาดหลักเกณฑ์ในด้านการบริหารบางประการ นั่นก็คือขาดผู้บริหารในระดับสูงรองลงมาจากอธิบดี ซึ่งจะทำหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานบัญชีกลาง เจ้าอากรและเจ้าภาษีนายอากรอีกชั้นหนึ่ง การขาดผู้บริหารในระดับสูง จึงทำให้ไม่สามารถที่จะเร่งรัดและตรวจสอบการส่งเงินจากเจ้าภาษีนายอากรได้อย่างจริงจัง ควดยเหตุดังกล่าว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้ปรึกษากับคณะที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of State) คณะที่ปรึกษาราชการแผ่นดินได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2417² พระราชประสงค์ที่ได้จัดตั้งขึ้นนั้นก็เพื่อที่จะช่วยพระองค์คิดทบทวนงานเมืองให้เจริญยิ่งขึ้น ดังปรากฏในพระราชปรารภประกาศตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินว่า "...ทรงพระราชดำริเห็นว่า ราชการผลประโยชน์บ้านเมืองสิ่งใดที่จะเกิดและที่รกรางมาแต่เดิมมากนั้น ถ้าจะทรงจัดการแต่พระองค์เดียวก็จะไม่สำเร็จไปได้ ถ้ามีคนช่วยคิดหลายปัญญาแล้ว การซึ่งรกรางมาแต่เดิมก็จะได้ปลดเปลื้องไปทีละเล็กทีละน้อย ความดีความเจริญก็จะบังเกิดแก่บ้านเมือง..."³ การปฏิบัติงานของสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินนี้เท่าที่มีหลักฐานปรากฏก็ก่อกำหนดเกี่ยวกับการคลัง ซึ่งได้แก่การปรับปรุงการรับและจ่ายเงินของพระคลังมหาสมบัติให้เป็นไปอย่างมีระเบียบ รวมทั้งกวัดขังการเก็บภาษีอากรและห้ามมิให้

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ก. 14/31 เรื่องเงินภาษีอากร

² ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 1 หน้า 3.

หักจ่ายเงินภาษีอากรที่เก็บได้ก่อนที่จะส่งเงินต่อพระคลังมหาสมบัติ ดังที่เคยปฏิบัติมาก่อนซึ่งวิธีนี้จะทำให้ได้เงินมาใช้ในราชการไม่ขาดแคลน¹ แต่เดิมนั้นการนำเงินส่งคลัง ได้มีการหักค่าใช้จ่ายโดยแบ่งไปขึ้นกับหน่วยงานและบุคคลต่าง ๆ เสีย ก่อน (รายละเอียดดูได้จากบทที่ 3) ทำให้เงินเหลือส่งคลังมีจำนวนเพียงเล็กน้อยและพระคลังก็จะรับไว้ตามจำนวนที่กรมต่าง ๆ นำไปส่งไม่ว่าจะมากน้อยเท่าใดก็ตาม พระคลังมหาสมบัติไม่มีโอกาสจะทราบปริมาณรายได้ที่เก็บได้โดยแท้จริง เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงปรึกษากับสภาที่พิจารณาราชการแผ่นดินแล้ว ในที่สุดได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติว่าด้วยกรมต่าง ๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงินต่อพระคลัง เมื่อวันที่ พุศ. เดือน 5 ขึ้น 9 ค่ำ ปีกุน จ.ศ.1237 (พ.ศ.2418) เพื่อกำหนดธรรมเนียมการรับเงินและจ่ายเงินให้เป็นที่เรียบร้อยยิ่งขึ้น²

จุดมุ่งหมายของการตราพระราชบัญญัตินี้ก็คือ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำริที่จะทบทวนบ้านเมืองและราษฎรให้มีความสุขความเจริญยิ่งชีพกว่าแต่ก่อน ทรงเห็นว่าภาษีอากรซึ่งเป็นเงินสำหรับใช้จ่ายในการทบทวนประเทศและใช้เป็นเบี้ยหวัดเงินเดือนข้าราชการทั้งหลาย ยังไม่มีระเบียบการรับเงินและจ่ายเงินให้เรียบร้อย จึงเป็นช่องทางให้เงินภาษีอากรตกค้างอยู่ที่เจ้าภาษีนายอากรเป็นจำนวนมาก ไม่พอใช้จ่ายในการทบทวนบ้านเมือง³

พระราชบัญญัติสำหรับพระคลังมหาสมบัติ ซึ่งว่าด้วยกรมต่าง ๆ ที่จะเบิกเงินส่งเงินต่อพระคลังแบ่งออกเป็น 13 หมวดมาตรา แต่หมวดมาตราที่กล่าวถึงเรื่องภาษีอากรได้แก่หมวดมาตราที่ 2, 3 และ 4 ซึ่งว่าด้วยเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการรับและจ่ายเงินภาษีอากร และหมวดมาตราที่ 9 ซึ่งว่าด้วยระเบียบปฏิบัติของเจ้าภาษีนายอากร เจ้าจำนวนและผู้เกี่ยวข้องในการส่งเงินต่อพระคลังมหาสมบัติ ดังจะได้อธิบายรายละเอียดต่อไปนี้

¹พระราชหัตถ์เลขาทรงชี้แจงราชการในรัชกาลที่ 5 และ 6 กับเรื่องประกอบ หน้า 207-2

²กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.1/5 เรื่องการจัดราชการกระทรวงพระคลัง พระราชบัญญัติกรมพระคลังมหาสมบัติ (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 1 หน้า 18-121)

³ค.

หมวดมาตราที่ 2 กล่าวถึงหน้าที่ ความรับผิดชอบและขอบเขตอำนาจในการปฏิบัติงานของอธิบดีกรมพระคลังมหาสมบัติคือ เป็นผู้ควบคุมเงินรายได้กระจายของประเทศและบังคับบัญชาเจ้าพนักงานในกรม เตือนเจ้าจำนวนกรมต่าง ๆ ให้นำเงินที่ขาดทางมาส่งให้ครบใน 15 วัน บังคับเจ้าจำนวนซึ่งมีคดีเกี่ยวข้องในเรื่องการเงินให้สำเร็จทุกรายโดยมิให้ติดค้างได้อธิบดีไม่มีอำนาจเปลี่ยนแปลงพิภคภาณียากรให้ลดลงหรือตั้งภาณียากรรายใหม่ขึ้นแต่อย่างใด แต่มีอำนาจโดยสมบูรณ์ในการควบคุมเจ้าภาณียากรซึ่งกระทำความผิด ละเมิดพระราชบัญญัติหอรัษฎากรพิพัฒน์ใดทุกกรณี นอกจากนั้นหน้าที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือการคาดคะเนเงินรายได้ภาณียากรของแต่ละปี ว่ามีจำนวนเท่าใด พอใช้จ่ายในราชการหรือไม่

หมวดมาตราที่ 3 กล่าวถึงหน้าที่ ความรับผิดชอบและขอบเขตอำนาจการปฏิบัติงานของปลัดบัญชีกลาง ซึ่งมีอำนาจรองลงมาจากอธิบดี เป็นผู้รายงานการเก็บภาณียากรทอดอธิบดี และเป็นเจ้าพนักงานทำการตรวจสอบภาณียากรทุก ๆ รายว่า จำนวนเงินที่ประมูลไว้กับที่นำส่งต่อรัฐบาลนั้นตรงกันหรือไม่ จะเห็นได้ว่าการตรวจสอบภาณียากรนั้นถือว่าเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะจะทำให้ทราบว่าการจัดเก็บภาณียากรได้ผลมากน้อยเพียงใด เหตุไรจึงเป็นเช่นนั้น ทั้งนี้เพื่อจะได้หาทางแก้ไขรวมทั้งเป็นการควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องในการจัดเก็บ มิให้ทำการทุจริตต่อหน้าที่ด้วย นอกจากนั้นปลัดบัญชีกลางยังเป็นผู้เสนออธิบดี ให้มีการเปลี่ยนเจ้าภาณียากร ถ้าผิดพรัวไม่ส่งเงินตามงวดและทำหน้าที่กะประมาณเงินภาณียากรในแต่ละปีว่ามีจำนวนมากน้อยเท่าใด เงินภาณียากรในปีนั้น ๆ ลดหรือเพิ่มกว่าเหตุอันใด เพื่อนำเสนอทอดอธิบดี

หมวดมาตราที่ 4 กล่าวถึงหน้าที่ ความรับผิดชอบและขอบเขตอำนาจการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานผู้รับเงิน ซึ่งทำหน้าที่ตรวจและรับเงินภาณียากร บิดทรัพย์ขึ้นเจ้าภาณียากรในกรณีที่ป็นหนี้รัฐบาล จัดทำบัญชีรับเงินอย่างละเอียด โดยระบุชื่อเจ้าภาณียากร ชื่อเจ้าจำนวนและผู้ที่เกี่ยวข้องในการทำภาณียากรทุกราย ให้รู้ว่ภาณียากรนั้นเป็นเงินเท่าไร แบ่งออกเป็นกี่งวด กวดหนึ่งเป็นเงินเท่าใด นอกจากนั้นจะต้องทำบัญชีรับ-จ่ายเงินภาณียากร

รายวันและรายเดือนจนครบปี¹

ตามหมวดมาตราที่กล่าวมาข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติกรมพระคลังมหาสมบัติ ได้กำหนดตัวบุคคลที่ทำหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าจำนวนและเจ้าภาษีนายอากรอีกชั้นหนึ่ง เพราะตามพระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์นั้น เป็นแต่เพียงกำหนดธรรมเนียมการปฏิบัติของเจ้าพนักงานบัญชีกลาง เจ้าจำนวนและเจ้าภาษีนายอากรเท่านั้น ถึงแม้ว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทรงแต่งตั้งให้สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ามหามาลาภิรมย์ พระบารามปรปักษ์ มีอำนาจสิทธิขาดในการดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติหอรัษฎากรพิพัฒน์ทุกประการ แต่พระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้ระบุถึงบุคคลในระดับบริหารชั้นสูง ที่จะคอยควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าจำนวนและเจ้าภาษีนายอากรอีกชั้นหนึ่ง ประกอบกับในขณะนั้น สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ามหามาลาภิรมย์ พระบารามปรปักษ์ ผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดี มิได้ดำรงการแต่เฉพาะที่หอรัษฎากรพิพัฒน์เพียงแห่งเดียว พระองค์ยังทรงดำรงตำแหน่งบัญชาการกระทรวงวังด้วยและพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ อนุญาตให้พระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ามหามาลาภิรมย์ พระบารามปรปักษ์ ทรงปฏิบัติราชการประจำอยู่ที่กระทรวงวัง จึงไม่ได้เสด็จมาควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานในหอรัษฎากรพิพัฒน์อย่างใกล้ชิด² ซึ่งเป็นทางทำให้เจ้าจำนวนและเจ้าภาษีนายอากรหลักเลียงที่จะปฏิบัติตามกฎหมายได้ง่าย ด้วยเหตุนี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงประกาศใช้พระราชบัญญัติกรมพระคลังมหาสมบัติ เพื่อให้มีเจ้าพนักงานชั้นผู้ใหญ่ควบคุมการทำงานของเจ้าจำนวนและเจ้าภาษีนายอากรให้เคร่งครัดยิ่งขึ้น

หมวดมาตราที่ 9 กล่าวถึงระเบียบปฏิบัติสำหรับเจ้าภาษี เจ้าจำนวนและผู้ที่เกี่ยวข้องในการส่งเงินต่อพระคลังมหาสมบัติ ซึ่งได้วางหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.1/5 เรื่องการจัดราชการกระทรวงพระคลัง พระราชบัญญัติกรมพระคลังมหาสมบัติ (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 2 หน้า 18 - 121)

² สมเด็จพระยาตากำรราชานุภาพ เทศาภิบาล หน้า 11.

1. ผู้ใดจะรับผูกขาดทำภาษีอากรต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติและกฎหมายซึ่งใช้อยู่ใน
หรือบริหารพิพัฒน์ทุกประการและต้องมีหนังสือสัญญากำหนดส่งเงินตามงวด จะผิดสัญญาไม่ได้
2. การกำหนดให้เจ้าภาษีนายอากรบางประเภท ส่งเงินมากน้อยในบางเวลาได้
ก็เฉพาะแต่ภาษีที่เก็บเงินได้เพียงฤดูเดียว เช่นอากรรังนก เป็นต้น ในกรณีเช่นนี้ให้อธิบดี
ทำหนังสือกราบบังคมทูลขอพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวว่าควรจะทำประการใด
3. ให้เจ้าจำนวนภาษีเงิน เจ้าพนักงานภาษีขาเข้า ภาษีเบ็ดเสร็จ ภาษีไม่ชอบสัก
และเจ้าพนักงานภาษีอื่นทุกกรม ซึ่งทำหน้าที่เก็บเงินส่งพระคลังมหาสมบัติทำบัญชียื่นต่อเจ้าพนักงาน
งานกรมพระคลังมหาสมบัติ เมื่อเจ้าภาษีนายอากรส่งเงิน เจ้าพนักงานต้องตรวจจำนวนเงินให้ครบ
ถ้วน ถ้าเงินที่นำมาส่งไม่ครบจำนวนและขอคืนส่งในวันอื่น ห้ามมิให้รับไว้ เว้นแต่จะมีพระ
ราชบัญญัติยกเว้นสำหรับภาษีนั้น ๆ ไว้โดยเฉพาะ
4. การยื่นบัญชีต่อพระคลังมหาสมบัติ เจ้าจำนวนต้องมายื่นตามกำหนดเวลาคือเกือ
ละ 1 ครั้ง ในบัญชีให้แสดงประเภทภาษีและจำนวนเงินในถูกต้อง
5. เจ้าพนักงานในกรมพระคลังมหาสมบัติ ต้องเก็บรักษามูลค่าไว้และคอยตรวจตรา
ให้ถูกต้อง เมื่ออธิบดีเรียกตรวจจะต้องให้ดูได้เสมอทุกเวลา
6. การคิดบัญชีเงินภาษีอากร ถ้าเกิดข้อผิดพลาด เงินหลวงขาดหายไป ผู้ที่คิด
บัญชานั้นจะต้องรับใช้เงินตามจำนวนที่ขาด¹

หลักเกณฑ์การปฏิบัติของเจ้าภาษีนายอากรและเจ้าจำนวนดังที่กล่าวไว้ในพระราชบัญญัติ
กรมพระคลังมหาสมบัตินี้ เทียบกับการย่ำถึงหลักการที่ได้กล่าวไว้ในพระราชบัญญัติสำหรับ
หรือบริหารพิพัฒน์นั่นเอง เพียงแต่เพิ่มเติมรายละเอียดลงไป เพื่อให้จะให้ครอบคลุมการปฏิบัติ
งานของเจ้าภาษีนายอากรและเจ้าจำนวนให้มากที่สุด มิให้มีส่วนเหลือและบิดพลิ้วไถ่
ดัดถ่วงก่อน เป็นคนวางกล่าวถึงรายละเอียดในการทำบัญชี ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องที่สำคัญมาก
เพราะใช้เป็นหลักฐานในการจัดเก็บเงินได้เป็นอย่างดี การเก็บเงินภาษีอากรแต่เดิมนั้น

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ก.1/5 เรื่องการจัดราชการ
กระทรวงพระคลัง พระราชบัญญัติกรมพระคลังมหาสมบัติ (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 2
หน้า 18 - 121)

ไฉนไม่เต็มที เพราะพระคลังไม่ทราบบัญชีจำนวนเงินที่แน่นอน ว่าเงินภาษีอากรทั้งหมด มีเท่าใดและยังตกค้างอยู่ที่เจ้าภาษีหรือกรมใดบ้าง เมื่อไม่มีบัญชีรับ-จ่ายที่แน่นอน พระคลัง กระทบเงินไว้เท่าที่มีผู้ส่งมา ไม่มีสิทธิ์ที่จะเรียกเร่งเงินที่ค้างอยู่ได้เลย

เมื่อพิจารณาหลักปฏิบัติตามที่ได้อำหนดไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงที่แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของวิธีการควบคุมการจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่หลายฝ่าย เชนอธิบดีมีอำนาจและหน้าที่ในการกวาดขันการ เงินของประเทศให้มีการส่งเงินทองทางราชการตามข้อกำหนดทุกประการ ผู้ใดชักขึ้นจะต้อง ใ้รับโทษ ดังปรากฏว่าเกิดมีกรณีชักขึ้นคำสั่งไม่ยอมส่งเงินรายได้ทั้งหมดมาให้คือกรมนา ซึ่งเป็นกรณีที่มีรายได้มากที่สุด คณะกรรมการหอรัษฎากรพิพัฒน์จึงได้นำความขึ้นกราบบังคมทูล พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงโปรดเกล้าฯ ให้คณะกรรมการจัดการพิจารณา เองตามความยุติธรรม คณะกรรมการจึงตัดสินให้รับราชบาตรเสนาบดีเสีย จากการลงโทษ เสนาบดีกรมนาครั้งนี้ เมื่อกรณีอื่น ๆ เห็นเป็นตัวอย่างเช่นนั้นก็ครั้งคราว จึงได้ส่งเงินภาษี อากรที่เก็บได้มายังกรมพระคลังมหาสมบัติทันทีทุกกรม¹ ดังนั้นจะเห็นได้ว่า เมื่อมีการกวาดขัน การส่งเงินภาษีอากรอย่างเข้มแข็ง รัดกุมและลงโทษผู้กระทำผิดอย่างจริงจังจึงมิให้เป็นเยี่ยง อย่างแกมกลอื่น ๆ แล้ว ย่อมเป็นทางทำให้รายได้ของรัฐเพิ่มพูนยิ่งขึ้นในระยะต่อมา รัฐบาล มีเงินพอที่จะนำมาใช้พัฒนาประเทศ ตามพระราชประสงค์ใด นอกจากนั้นตัวอย่างครั้งนี้ ยังแสดงถึงความเข้มแข็ง เกิดขาดในการบริหารงานของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้า อยู่หัว ถึงแม้ว่าพระองค์จะทรงเริ่มว่าราชการแผ่นดินด้วยพระองค์เองก็ตาม

ค. การปรับปรุงส่วนราชการภายในของกระทรวงพระคลัง

เมื่อได้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติกรมพระคลังมหาสมบัติแล้ว ปรากฏว่าในระยะต่อมา เมื่อบ้านเมืองเปลี่ยนแปลงไป ได้ก่อให้เกิดความไม่เหมาะสมหลายประการ เชนเจ้าหน้าที่

¹ กองจกหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14/1 เรื่องการจัดการรักษา ผลประโยชน์แผ่นดิน.

บางตำแหน่งไม่พอปฏิบัติราชการ แต่บางตำแหน่งก็มีมากเกินไปจนคนล้นงาน นอกจากนั้นการปฏิบัติงานยังมีได้แบ่งแยกเป็นสัดส่วน จึงมีการทำงานซ้ำและซ้อนกันอยู่เสมอ¹ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงเห็นสมควรที่จะแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเสียใหม่ แบ่งกรมนาและตำแหน่งหน้าที่ให้เหมาะสมกับกาลสมัยยิ่งขึ้น เพื่อให้เป็นแบบแผนสำหรับราชการกระทรวงพระคลังสืบทอดไป

พระราชบัญญัติพระธรรมนูญหน้าที่ราชการกระทรวงพระคลัง ร.ศ. 109 (พ.ศ. 2433) นี้ได้กล่าวไว้ว่า กระทรวงพระคลังมีหน้าที่สำหรับจ่ายและรักษาเงินแผ่นดิน รักษาบัญชีพระราชทรัพย์ของแผ่นดินทั้งหมดและเก็บเงินภาษีอากร ปีเสนาบดีเป็นผู้รับผิดชอบ บังคับบัญชาราชการในกระทรวงโดยสิทธิขาด แบ่งหน่วยงานออกเป็น 13 กรม²

กรมที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการภาษีอากรมีอยู่ 2 กรม คือ

1. กรมตรวจ ทำหน้าที่ตรวจบัญชี ตรวจตรา ตรวจรายงานการรับ-จ่ายเงินของแผ่นดินและการภาษีอากรทั้งหมด

2. กรมเจ้าจำนวน ทำหน้าที่เก็บเงินภาษีอากร มีกรมขึ้นอยู่ 5 กรม คือ

ก. กรมช่วย มีหน้าที่ถือบัญชีเรื่องเงินค่าธรรมเนียม เงินการารการและผูกบัญชี*

ข. กรมสรรพากร มีหน้าที่เก็บเงินภาษีอากร ซึ่งเก็บจากการให้ใบอนุญาตได้แก่อากรเดิน อากรบ่อนเบี้ย เป็นต้น

ค. กรมสรรพภาษี มีหน้าที่เก็บเงินภาษีขั้นใน ซึ่งเก็บจากภาษีเสา ภาษีน้ำตก ภาษีเกลือ ภาษีไม้ซุง เป็นต้น

ง. กรมอากรที่ดิน มีหน้าที่เก็บเงินอากรค่าที่ ได้แก่อากรสมพัตร อากรค่าเช่าอากรนาเกลือ เป็นต้น

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.1/5 เรื่องการจักราชการกระทรวงพระคลัง พระราชบัญญัติพระธรรมนูญหน้าที่ราชการกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ

² ค.

* กล่าวมาแล้วในบทที่ 2

จ. กรมศุลกากร มีหน้าที่เก็บเงินภาษีอากรเข้าช้อออก ซึ่งเก็บจากผู้นับรทุกสินค้าเข้ามาในประเทศและบรรทุกออกไปต่างประเทศ

กรมที่มีหน้าที่จัดเก็บภาษีอากรเหล่านี้ บางกรมที่มีเงินภาษีอากรขึ้นมากหรือคงทำหน้าที่เก็บภาษีอากรตามหัวเมืองควย จะแบ่งเป็นกองย่อยออกไปก็ได้ ทั้งนี้แล้วแต่ความเหมาะสมของงาน¹ กรมดังกล่าวมีผู้บังคับบัญชารับผิดชอบงานในกรมของตน โดยขึ้นกับเสนาบดีกระทรวงพระคลังและมีพนักงานภายในกรมของตนเองพร้อมสรรพ ดังจะขอยกตัวอย่างกรมสรรพากรซึ่งมีเจ้าพนักงานดังนี้คือ "...อธิบดีผู้รับผิดชอบการในกรมทั่วไป 1 รองอธิบดีสำหรับช่วยอธิบดี 1 มีที่ปรึกษาแลเจ้าพนักงานผู้ช่วย สารวัตรระลาการ เสมียนเอก เสมียนโท เสมียนสามัญพอสมควรราชการ แลกรมนี้อาจจะมีกรมขึ้นสำหรับเก็บเงินอาทำการได้ตามสมควรราชการ กรมขึ้นกรม 1 มีเจ้ากรม 1 ปลัดกรม 1 พนักงานเสมียนคนใช้พอสมควรราชการ..."² ดังนั้นจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติพระธรรมนูญหน้าที่ราชการกระทรวงพระคลัง ได้มีการกำหนดหน่วยงานสำหรับรับผิดชอบการเก็บภาษีอากรของประเทศอย่างแน่นอน การดำเนินงานก็จะไม่ปะปนกันอีกต่อไป แต่ละกรมมีหน้าที่ควบคุมรับผิดชอบงานในหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย เมื่อได้กำหนดสายการบังคับบัญชาและสำรับงานของส่วนราชการอย่างชัดเจนเช่นนี้ ย่อมเป็นทางที่จะช่วยให้การเก็บภาษีอากร เป็นไปอย่างรัดกุมยิ่งขึ้นกว่าแต่ก่อน

ต่อมาใน พ.ศ. 2435 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีการเปลี่ยนแปลงระเบียบวิธีการปกครองประเทศเสียใหม่ โดยจัดตั้งกระทรวงขึ้น 12 กระทรวง³ รวมทั้งกระทรวงพระคลังด้วยซึ่งตั้งมาอยู่แล้วแต่ปี พ.ศ. 2433⁴

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.1/5 เรื่องจักราการกระทรวงพระคลัง พระราชบัญญัติพระธรรมนูญหน้าที่ราชการกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ

² ค.

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 รด.5/5 เรื่องประกาศตั้งตำแหน่งเสนาบดี 12 กระทรวง

⁴ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.1/5 เรื่องจักราการกระทรวงพระคลัง

ใน พ.ศ.2435 กระทรวงพระคลังได้มีการปรับปรุงหน่วยงานภายในเสียใหม่ โดยแบ่งออกเป็น
 กรมต่าง ๆ รวม 10 กรม ในจำนวน 10 กรมนี้ กรมที่ทำหน้าที่จัดเก็บภาษีอากรมีอยู่ด้วยกัน
 3 กรม คือ กรมสรรพภาษี กรมสรรพากร และกรมศุลกากร หน้าที่ของแต่ละกรมคงเป็นไป
 ตามเดิม รายละเอียดของกรมทั้ง 3 จะได้นำกล่าวถึงในบทต่อไป

2. การจัดระเบียบเจ้าภาษีนายอากร

การจัดเก็บภาษีอากรในทอนกนรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้นได้ดำเนินไปตามแบบเดิมถือการประมูล โดยปีเจ้าภาษีนายอากรเป็นผู้จัดเก็บตามที่ตนประมูลได้ และนำเงินส่งทางราชการตามจำนวนที่รับประมูล ซึ่งวิธีการส่งเงินต่อทางราชการและวิธีการประมูลภาษีอากรก็ยังมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้อย่างใด ดังนั้นจึงปรากฏว่าเจ้าภาษีนายอากรทั้งหลายต่างเป็นหนี้รัฐบาลอยู่เป็นจำนวนมาก เงินที่ทางราชการเก็บได้จากเจ้าภาษีนายอากรมีจำนวนลดลงทุกปี ทั้ง ๆ ที่มีการเก็บภาษีปากชนิดขึ้น จำนวนเงินที่ได้ไม่เพียงพอที่จะนำมาใช้พัฒนาประเทศ¹ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงมีพระราชดำริ ที่จะปรับปรุงและจัดระเบียบเจ้าภาษีนายอากรเสียใหม่ วางหลักเกณฑ์การปฏิบัติเพื่อให้บังเกิดผลดีแก่การจัดเก็บภาษีอากรต่อไป

ก. การตราพระราชบัญญัติเจ้าภาษีนายอากร จ.ศ.1235 (พ.ศ.2416)

ใน พ.ศ.2416 เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงว่าราชการแผ่นดินด้วยพระองค์เองแล้ว ได้ทรงตราพระราชบัญญัติเจ้าภาษีนายอากร จ.ศ.1235 ขึ้น เพื่อเป็นธรรมเนียมให้เจ้าภาษีนายอากรยึดถือเป็นหลักปฏิบัติต่อไป พระราชบัญญัติฉบับนี้สรุปสาระสำคัญได้ว่า

1. ผู้ใดจะทำภาษีชนิดใด ให้ยื่นเรื่องราวขอประมูลเงินต่อเจ้าพนักงานที่หอรัษฎากรพิพัฒน์ เมื่อประมูลได้แล้วต้องส่งเงินล่วงหน้า 3 เดือน เพื่อเป็นการป้องกัน เมื่อถึงกำหนดส่งเงินงวดแล้วไม่ส่ง เจ้าพนักงานจะหักเงินล่วงหน้าที่ได้ไว้ เบื่อครบ 3 เดือนแล้วถ้าไม่ส่งเงินงวด ให้ทำการว่าประมูลใหม่

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14/31 เรื่องเงินภาษีอากร

2. เมื่อเจ้าภีษณายอากรคนใด รับทำภาษีอากรนั้น ๆ ครบ 1 ปีแล้ว เมื่อวันปีใหม่ไม่มีผู้ใดมาประมูลให้คนมารับทำต่อไป โดยเรียกเงินล่วงหน้าก่อนเช่นกัน

3. ถ้าเจ้าภีษณายอากรคนใด เก็บเงินไม่ได้ตามที่กำหนดไว้ตามพิคัตทองตรา* ห้ามมิให้เจ้าภีษณายอากรผู้นั้นรับทำภาษีอีกต่อไป

4. ในการเก็บภาษีอากรถ้ามีลูกขวาง ลูกขวางต้องเสียเงินล่วงหน้าด้วย

5. เจ้าภีษณายอากรจะร้องเรียนว่าขาดทุนได้ ก็ต่อเมื่อทำภาษีอากรครบ 1 ปีแล้ว เพื่อเจ้าพนักงานบัญชีกลางจะได้ออกประกาศให้มีการประมูลภาษีอากรชนิดใหม่

6. การส่งเงินภาษีอากรทุกประเภท ให้แบ่งส่งเป็น 12 งวดเหมือนกันหมด จะอ้างว่ายังเก็บไม่ได้ ไม่มีเงินส่งไม่ได้

7. ในการรับทำภาษีอากร ห้ามมิให้คิดสินบนแก่เจ้าจำนวนและเจ้าพนักงาน

8. เมื่อมีคดีใด ๆ เกี่ยวกับภาษีอากรเกิดขึ้น ให้อยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าจำนวนพิจารณาให้ความยุติธรรม ถ้าไม่อยู่ในอำนาจที่จะตัดสินได้ ให้เสนอเรื่องราวต่อสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ามหามาลากรมพระบำราบปรปักษ์ อธิบดีหรืออธิบดีการพิพัฒน์เป็นผู้ตัดสิน นอกจากนั้นห้ามมิให้เจ้าจำนวนกดขี่ข่มขู่เจ้าภีษณายอากรและผู้ที่รับทำภาษีอากร¹

จากใจความของพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะเห็นได้ว่าแต่เดิมนั้นการประมูลภาษีอากรไม่ได้วางหลักเกณฑ์การปฏิบัติไว้ให้แน่นอน เช่น ผู้ที่ใครรับทำภาษีอากรคือผู้ที่ประมูลเงินให้กับรัฐสูงสุดโดยที่ทางราชการมิได้คำนึงถึงฐานะส่วนตัวและหลักฐานของนายประกัน หรือการมีลูกขวางก็ไม่ต้องมีหลักฐานอะไร นอกจากนั้นไม่มีการเรียกเงินล่วงหน้าเป็นประกัน ดังนั้นเมื่อเจ้าภีษณายอากรไม่ส่งเงินงวด รัฐก็ต้องปล่อยให้เงินค้างอยู่เช่นนั้นและยังมีการให้สินบนแก่เจ้าพนักงาน เพื่อให้ตนจะได้เป็นเจ้าภีษณายอากร ซึ่งเท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้ข้าราชการทุจริตต่อหน้าที่ แต่เมื่อได้ประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้แล้ว ก็จะเป็นการป้องกันข้อบกพร่องที่เคยมีแต่ก่อนให้ลดน้อยลง สำหรับผู้ที่ป็นเจ้าภีษณายอากรจะไม่มีโอกาสเป็นหนี้หลวงอีก

* หมายถึงเงินซึ่งเจ้าภีษณายอากรจะต้องเก็บให้ได้ตามจำนวนที่กำหนดไว้สำหรับภาษีอากรชนิดนั้น ๆ

¹ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 1 หน้า 25 - 27.

เพราะเมื่อใดไม่ส่งเงินตามเวลาที่กำหนด จะถูกปลดออกจากการเป็นเจ้าภีษายากรและ
เปิดประมูลใหม่ เพื่อหาเจ้าภีษายากรต่อไปเป็นการป้องกันมิให้เงินหลวงสูญหายดังที่เคยเป็นมา

นอกจากพระราชบัญญัติเจ้าภีษายากร จ.ศ. 1235 ดังกล่าวข้างต้นแล้ว พระราช
บัญญัติหอรัษฎากรพิพัฒน์ก็ยังได้วางระเบียบปฏิบัติสำหรับเจ้าภีษายากรไว้ ซึ่งกล่าวโดยสรุปว่า
การประมูลเพื่อรับทำภีษายากรนั้นต้องมีผู้ค้ำประกันซึ่งมีฐานะดี ผู้ใดยากจนหามิได้ในเวลาประมูล
เป็นอันขาด ซึ่งแต่เดิมไม่มีการกำหนดไว้ จึงมักปรากฏว่า เจ้าภีษายากรเก็บเงินไถ่
แล้วแทนที่จะส่งเงินต่อทางราชการ กลับเก็บไว้ใช้เสียเองหรือนำไปใช้เป็นประโยชน์ทางอื่น
ดังนั้นเพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้น จึงห้ามมิให้ผู้มีฐานะยากจนเข้ารับประมูลเป็นเจ้า-
ภีษายากร นอกจากนั้นยังได้กำหนดบทลงโทษ เมื่อเจ้าภีษายากรส่งเงินขาดจำนวน
โดยให้เจ้าพนักงานนำตัวมาจำคุกมีกำหนด 3 ปี และให้บริษัทยึดสินตลอดจนบุตรภรรยา ชำพาส
มาเป็นของหลวง ในฐานะที่เก็บภาษีไม่ซื่อตรงต่อแผ่นดิน¹

หลังจากที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงประกาศใช้พระราชบัญญัติ
เจ้าภีษายากรและพระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ใน พ.ศ. 2416 แล้ว ปีเดียวกันนั้น
เองพระองค์ก็ได้ทรงมีประกาศเตือนเจ้าภีษายากร ให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ทางราชการ
ประกาศใช้อย่างเคร่งครัด ดังข้อความในประกาศตอนหนึ่งกล่าวว่า

...เงินภีษายากรซึ่งขึ้นในท้องพระคลังทั้งปวงนั้น ซึ่งจะได้เป็นกำลังหนุนบำรุงบ้าน
เมืองต่อไปนั้น เจ้าภีษายากรรับทำอากรไป เงินหลวงก็ค้างสะสมอยู่มาก
ต้องเร่งรัดอยู่เสมอไม่ขาด ก็ไม่มีใครจะได้เงินมาคืนใช้ ราชการที่กองขาดสูญไป
ก็มีโดยมาก การค้าขายที่กรุงเทพฯ ก็ไม่มีความเจริญ เพราะเงินซึ่งมารับทำภีษายา
แล้วเอาเงินไปใช้ทางอื่น ๆ เสีย เงินหลวงก็ค้างทับถมหนักลง ถ้าเรงนักก็ต้อง
เลิกกันไปไม่เป็นคุณในแผ่นดินแลลูกกำทั้งปวงก็ไม่ตั้งอยู่ได้ เพราะไม่มีธรรมเนียม
แลเจ้าพนักงานจะจัดการเรื่องนี้ให้เรียบร้อยแล้ว จึงมีพระบรมราชโองการฯ
คำรัสสั่งเนาะสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ามหามาลากรมพระบำราบปรปักษ์

¹ คุรยละเอียดได้จากภาคผนวก ก.

ให้จัดตั้งเป็นธรรมเนียม เจ้าพนักงานบัญชีกลาง สำหรับจะรวบรวมพระราชทรัพย์
ซึ่งขึ้นในท้องพระคลังทั้งปวง ตั้งอยู่ในหอรัษฎากรพิพัฒน์ในพระบรมมหาราชวังแลจึง
ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งพระราชบัญญัติสำหรับในออฟฟิศจะได้เป็นแบบอย่าง
และเป็นคุณในแผ่นดินสืบไป ให้เจ้าพนักงานบัญชีกลางแลเจ้าจำนวน เจ้าภาชีนายอากร
ทั้งปวงประพฤติตามพระราชบัญญัตินี้จงทุกประการ...¹

หลังจากที่ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบภาษีอากรในปี พ.ศ. 2416 แล้ว
ปรากฏว่าปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องเจ้าภาชีนายอากรยังมีอีกหลายประการ ดังจะขอยกตัวอย่าง
คือปัญหาที่ว่าควรจะได้เก็บเงินค่าธรรมเนียมตั้งเจ้าภาชีนายอากร หรือไม่ เรื่องนี้พระเจ้าบรม
วงศ์เธอ กรมหมื่นราชนิพนธ์ประดิษฐ์ ร่องอธิปัตย์กรมพระคลัง ได้ทำหนังสือกราบทูลพระบาท
สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสนอแนะว่าควรจะได้เก็บเงินค่าธรรมเนียมตั้งเจ้าภาชีนายอากร
ทั้งนี้เพราะ

...เรื่องภาษีอากรแต่ก่อนเป็นแต่จ้างเขียนแลยื่นไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม ปีหนึ่ง
ถึง 600 - 700 ฉบับ ควรจะตั้งค่าธรรมเนียมปรับเรื่องราวยานี้ส่งเป็นหลวง
ฉบับละ 4 ตำลึง คงจะได้เงินเกือบ 40 ซึ่งขึ้นง่าย ๆ เพราะผู้เสียไม่รู้เสีย
คายเลย อนึ่งถ้าจะว่าไปก็จริงการที่เรียกค่าธรรมเนียมรายนี้ก็เป็นการสมควร
เพราะถ้ามิฉะนั้นคนที่ไม่คิดจะทำจริงก็ขึ้นมาก ๆ ไว้กันผู้อื่น บางทีคนหนึ่งแต่งให้
พวกของตนแยกยื่น 4 - 5 ฉบับ เสียเวลาตรวจตรา แลถึงเรียกค่าธรรมเนียม
แล้วไซ้จะหยุ่หักหาญได้ เป็นแต่ใดค่าธรรมเนียมเป็นประโยชน์ขึ้นเท่านั้น...²

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.1/5 เรื่องจัดราชการกระทรวง
พระคลัง พระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 1 หน้า 65-71)

* คือการเรียกเงินค่าธรรมเนียมจากผู้ขอประมูลรับทำภาษีอากร

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.1/5 เรื่องจัดราชการกระทรวง
พระคลัง

เห็นได้ว่าข้อเสนอของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นพระนราธิปประพันธ์พงษ์ในเรื่องนี้ มีจุดประสงค์ที่สำคัญยิ่ง คือต้องการให้รัฐบาลเก็บเงินรายได้เป็นผลประโยชน์มากยิ่งขึ้นและเพื่อเป็นการป้องกันมิให้ผู้ที่มิได้คิดจะทำภาษีอากรอย่างจริงจัง ยื่นหนังสือขอประมวลเป็นการกีดกันผู้อื่น หรือคนเดียวทำหนังสือขอประมวลแยกยื่นหลายฉบับ เป็นการเสียเวลาที่ทางราชการต้องทำการตรวจตรา ขอเสนอแนะให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงให้พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นพระนราธิปประพันธ์พงษ์ทรงไต่ตรองให้รอบคอบเสียก่อน เพื่อป้องกันมิให้เจ้าภาษีนายอากรร้องทุกข์ทางราชการเก็บเงินจุกจิก¹ ในที่สุดได้มีการตกลงที่จะเก็บเงินค่าธรรมเนียมตั้งเจ้าภาษีนายอากรโดยคิดฉบับละ 4 ตำดิ่ง นอกจากนั้นเมื่อผู้ใดประมวลขึ้น ใครรับทำภาษีอากรชนิดนั้น ๆ จะต้องเสียเงินค่าธรรมเนียมตราตั้ง* และตรานำ** อีกชั้นหนึ่ง เงินจำนวนนี้เจ้าภาษีนายอากรจะต้องเสียคนละ 2 ชั่ง² ต่อมาเมื่อเห็นว่าเป็นการเก็บเงินจุกจิกประกอบกับทางราชการได้พยายามเขาคำนึงงานเป็นผู้เก็บภาษีเอง โดยให้เป็นภาษีผูกขาดแต่เฉพาะรายที่จำเป็นเท่านั้น อีกทั้งในระยะหลังเมื่อได้จัดการปกครองแบบเทศาภิบาลขึ้น ใครระบุให้เจ้าภาษีนายอากรทำการผูกขาดภาษีชนิดใดชนิดหนึ่งแต่เพียงหัวเมืองเดียว มิได้ทำการผูกขาดจัดเก็บในท้องที่กว้างขวางดังแต่ก่อน ทำให้รายได้ของเจ้าภาษีนายอากรลดน้อยลง เมื่อเป็นเช่นนี้จะเห็นได้ว่าการเก็บเงินค่าธรรมเนียมตราตั้งและตรานำ 2 ชั่งดังกล่าวแล้ว ย่อมเป็นที่เดือดร้อนแก่เจ้าภาษีนายอากร³ ดังนั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงประกาศให้เลิกค่าธรรมเนียมตราตั้งและตรานำเสีย เพื่อเป็น

การอำนวยความสะดวกแก่เจ้าภาษีนายอากร ตั้งแต่ พ.ศ. 2436 เป็นต้นไป⁴

✓ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 14/5 เรื่องภาษีอากรต่าง ๆ

* กล่าวมาแล้วในบทที่ 3

** คือใบสำคัญที่เจ้าภาษีนายอากรนำไปใช้เป็นหลักฐาน แสดงว่าตนเป็นผู้มีสิทธิเก็บภาษีอากรชนิดนั้น ๆ ในส่วนกลางเจ้าภาษีนายอากรจะต้องมอบตรานำไว้กับกระทรวงนครบาล ส่วนในหัวเมืองใหม่มอบไว้กับเทศาภิบาล

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ ล.ค.

³ ค.

⁴ ค.

ปัญหาอีกประการหนึ่งนั้น คือการที่ผู้เป็นหนี้หลวงเข้ามาขอรับทำภาษีอากรยังมีอยู่เป็นจำนวนมาก ถึงแม้ว่าหลังจากที่ได้ออกพระราชบัญญัติระบุมิให้เจ้าภาษีนายอากรส่งเงินงวดให้ครบถูกต้องและตรงเวลาแล้ว จะมีผู้ที่ไม่เป็นหนี้หลวงเข้ามาขอรับทำภาษีอากรมากขึ้นทุกปีก็ตาม แต่ปรากฏว่าผู้ที่ไม่เป็นหนี้หลวงยังคงมีจำนวนน้อยกว่าเจ้าภาษีนายอากร ซึ่งเป็นหนี้หลวงอยู่มาก การที่ผู้เป็นหนี้หลวงเข้ามาขอรับทำภาษีอากรนั้น มีผลเสีย 2 ประการคือ

1. ถ้าเร่งรัดหนี้สิน โดยการเอาตัวมาจำขังก็จะเป็นอันตรายต่อภาษีใหม่ที่เจ้าภาษีนายอากรผู้นั้นกำลังทำอยู่
2. แมวรัฐบาลจะผ่อนปรนแก่ผู้ที่มีหนี้เกาค้างอยู่ โดยการให้นำเงินมาชำระแล้วจะพระราชทานลดหนี้ให้ 30 % แต่พวกเจ้าภาษีนายอากรก็มีได้เขื่อฟัง แม้เงินพอก็ไม่ยอมให้ทำ เพราะทราบว่าเป็นหนี้หลวงหรือไม่เป็นหนี้หลวงต่างก็มีสิทธิที่จะทำภาษีอากรได้¹ เมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับเรื่องผู้ที่ยังค้างหนี้เกาไม่ชำระเข้ามาขอรับทำภาษี พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปประพันธ์พงศ์ทรงอธิบัตินกรมพระคลัง ได้เสนอความเห็นกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีใจความว่า

...ข้าพระพุทธเจ้าเห็นควยเกล้าว่า ควรจะกีดกันเอาใจคนที่ไม่เป็นหนี้หลวง ซึ่งจะเข้ามาขอรับทำภาษีอากรแล้วผู้ใหญ่ซึ่งเป็นหนี้หลวงมีเงินพอใช้แล้วไม่ไ้ขึ้นนึกชำระเงินเสียโดยเรียบรอย แลตักผู้เป็นหนี้หลวงรุงรังไม่มีเงินพอจะใช้ให้มีโอกาสทำภาษีอากรน้อยโดยวิธีอันเที่ยงธรรม คือการว่าประมูลภาษีอากรในศก 110 นั้น ขอรับพระราชทานพระบรมราชานุญาต เพื่อจะได้ประกาศไปว่า ถ้าผู้เป็นหนี้หลวงสู้ประมูลภาษีกับผู้อื่นมิได้เป็นหนี้หลวง ให้ผู้ซึ่งเป็นหนี้หลวงแพ่งกำลังผู้ซึ่งมิได้เป็นหนี้หลวงรอยละ 2 คือผู้ที่เป็นหนี้หลวงรับทำเงิน 100 ซึ่ง ผู้มิได้เป็นหนี้หลวงรับทำเงิน 98 ซึ่ง นับว่าเท่ากัน ถ้าผู้มิได้เป็นหนี้หลวงรับทำ 99 ซึ่ง นับเป็นมากกว่าผู้เป็นหนี้หลวงรับทำ 100 ซึ่ง...²

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ก.14/5 เรื่องภาษีอากรต่าง ๆ

² ค.

ตามข้อเสนอของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปประพันธ์พงศ์ จะเห็นได้ว่า พระองค์ได้พยายามหาวิธีให้เจ้าภานีนายอากรที่เป็นหนี้หลวง เข้าทำภาษีอากรให้น้อยลง เพื่อเปิดโอกาสใหญ่ที่มีได้เป็นหนี้หลวงเข้ามาทำภาษีมากยิ่งขึ้น แต่วิธีการของพระองค์ทรงคำนึงถึงความยุติธรรม คือไม่ใช้วิธีตัดโอกาสเจ้าภานีที่มีหนี้สินติดค้างไปให้รับทำเสียเลย ยังคงเปิดโอกาสใหม่บุคคลเหล่านี้เข้าประมูลเหมือนกัน แต่มีข้อแม้ว่าจะต้องเสียเปรียบผู้อื่นซึ่งมิได้เป็นหนี้หลวงร้อยละ 2 ตัวอย่างเช่นถ้าผู้เป็นหนี้หลวงเสนอประมูล 100 ซึ่ง ส่วนผู้ที่มิได้เป็นหนี้หลวงเสนอประมูล 98 ซึ่ง ถือว่าบุคคลทั้ง 2 รับประมูลเป็นจำนวนเงินเท่ากัน ต้องเปิดประมูลใหม่ แต่ถ้าผู้เป็นหนี้หลวงเสนอประมูล 100 ซึ่ง ส่วนผู้มิได้เป็นหนี้หลวงเสนอประมูล 99 ซึ่ง ให้ถือว่าผู้มิได้เป็นหนี้หลวงชนะการประมูล ได้เป็นเจ้าภานีนายอากร วิธีการดังกล่าวมานี้ นับว่าเป็นหลักการที่ดีของทางราชการที่พยายามหาทางขจัดเจ้าภานีนายอากรที่มีหนี้สินติดค้างให้มีโอกาสทำภาษีแทนอัยราย เพราะถ้าบุคคลเหล่านี้ไปได้เป็นเจ้าภานีต่อไปอีก รัฐบาลสามารถดำเนินการลงโทษตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติได้อย่างเต็มที่ โดยไม่ต้องคำนึงถึงผลเสียหายที่จะกระทบกระเทือนต่อภาษีอากรรายอื่น ๆ อีกต่อไป การที่ทางราชการไม่สามารถห้ามมิให้ผู้ที่มีหนี้สินเข้ามารับทำภาษีอากรได้อีกก็เพราะว่า บุคคลซึ่งไม่เป็นหนี้หลวงนั้นมีจำนวนน้อย ไม่เพียงพอแก่ภาษีผูกขาดซึ่งมีมากชนิด จึงยังต้องพึ่งเจ้าภานีที่มีหนี้สินอยู่บ้าง แต่ก็ได้พยายามจำกัดให้จำนวนน้อยลง หาทางจูงใจใหญ่ที่มีหลักฐานมั่นคงเข้ามาทำภาษีอากรให้มากยิ่งขึ้น¹ ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันต่อรายได้ของรัฐ เพราะผู้ที่มีฐานะดี โอกาสที่จะติดค้างเงินรัฐย่อมมีน้อยกว่าเจ้าภานีนายอากรที่มีหนี้สิน อีกประการหนึ่งถึงแม้ว่าจะมีการบิดพลิ้วไม่ส่งเงินงวด รัฐก็สามารถลงโทษด้วยการริบทรัพย์สมบัติมาเป็นของหลวงได้ นอกจากนั้นถึงแม้ว่าภาษีที่ทำจะขาดทุน แต่ถ้าเจ้าภานีมีฐานะดีก็ยังมีเงินส่งรัฐได้

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14/5 เรื่องภาษีอากรต่าง ๆ

ข. การตราพระราชบัญญัติการภาษีอากร ร.ศ.111 (พ.ศ.2435)

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริว่า พระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับเจ้าภาษีนายอากร ซึ่งได้ใช้เป็นหลักปฏิบัติอยู่ในขณะนั้นยังไม่เหมาะสมและไม่เพียงพอแก่การจัดเก็บภาษีอากรในระยะต่อมา จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติการภาษีอากร ร.ศ.111 ขึ้น พระราชบัญญัตินี้ได้เริ่มใช้ทั่วพระราชอาณาจักร ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ.2435 เป็นต้นไป¹ เมื่อได้ประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้แล้ว ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติเจ้าภาษีนายอากร จ.ศ.1235 และพระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ จ.ศ.1235 ใจความสำคัญของพระราชบัญญัติการภาษีอากร ร.ศ.111 ที่เกี่ยวข้องกับเจ้าภาษีนายอากร สรุปได้ดังนี้คือ

หมวดที่ 1 เป็นการกล่าวถึงบุคคลที่เกี่ยวข้องในการเก็บภาษีอากร ได้แก่

เจ้าจำนวน หมายถึงเจ้าพนักงานกรมสรรพภาษี กรมสรรพากรและกรมศุลกากร
 เทศาภิบาล หมายถึงผู้ว่าราชการเมือง กรมการหรือข้าหลวงผู้รักษาราชการ
 ในหัวเมืองนั้น ๆ
 เจ้าภาษีนายอากร หมายถึงผู้รับผิดชอบชำระภาษีอากร
 เจ้าพนักงาน หมายถึงเจ้าจำนวนหรือเทศาภิบาล หรือข้าราชการผู้ทำหน้าที่
 จัดเก็บภาษีอากร ยกเว้นเจ้าภาษีนายอากรผู้รับผิดชอบ

หมวดที่ 2 เป็นการกล่าวถึงหน้าที่ ความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานต่อการเก็บภาษีอากร คือ

หน้าที่ของเสนาบดีกระทรวงพระคลัง เสนาบดีกระทรวงพระคลังเป็นผู้พิจารณาว่า
 สิ่งของใดควรจะต้องเสียภาษี ภาษีอากรชนิดใดควรจะให้เจ้าภาษีนายอากรรับผิดชอบ

¹ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 10 หน้า 36 - 46.

* การเก็บภาษีอากรโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลจะได้อำนาจรายละเอียดในบทต่อไป

หรือภาษีชนิดใดควรตั้งเจ้าพนักงานไปเก็บเองและเป็นผู้กำหนดวันส่งเงิน ถ้าเป็นภาษีที่ทางราชการเป็นผู้เก็บให้เจ้าพนักงานผู้เก็บภาษีอากรปฏิบัติตามข้อบังคับและคำสั่ง ส่วนภาษีผูกขาดให้ตั้งเจ้าภาษีนายอากรจัดเก็บดำเนินการให้เป็นไปตามขอความที่ระบุไว้ในตราตั้งและตรานำหน้าของเจ้าจำนวน เจ้าจำนวนจะต้องทำหน้าที่ตรวจตราการภาษีอากรรักษาผลประโยชน์แผ่นดินและรักษาความยุติธรรมให้การเก็บภาษีอากรเป็นไปตามพระราชบัญญัติ นอกจากนั้นเจ้าจำนวนจะต้องมีบัญชีภาษีอากร เฉพาะกรณีที่มีหน้าที่เก็บภาษีอากรนั้น ๆ ทำบัญชีเก็บเงินส่งพระคลังมหาสมบัติเป็นรายเดือนและเมื่อถึงสิ้นปีให้ทำรายงานเป็นงบประมาณปีส่งต่อเสนาบดีกระทรวงพระคลัง เพื่อนำขึ้นทูลเกล้าถวาย

หมวดที่ 3 การว่าประมุขภาษีอากร

ภาษีอากรรายได้ต้องการให้มีผู้ว่าประมุข เจ้าพนักงานกระทรวงพระคลังจะต้องออกประกาศให้ราษฎรทราบก่อนกำหนดวันว่าประมุข ผู้ที่ขอประมุขต้องยื่นเรื่องราวต่อเจ้าจำนวนก่อนวันว่า เมื่อเจ้าจำนวนได้รับเรื่องราวของผู้ขอประมุขภาษีอากรแล้ว ให้ตรวจดูตัวผู้ขอประมุขและนายประกันว่าเป็นคนที่มีหลักทรัพย์พอ ถึงแม้ว่าภาษีอากรที่ทำจะขาดทุนก็ยังไม่มีเงินส่ง เมื่อเจ้าจำนวนตรวจสอบหลักฐานเรียบร้อยแล้ว ให้ส่งเรื่องมายังเจ้าพนักงานผู้ว่าประมุข ทำการประมุขตัวเจ้าภาษีนายอากรในวันที่กำหนด เมื่อภาษีอากรตกเป็นของผู้ประมุขรายได้แล้ว กำหนดให้ส่งเงินล่วงหน้าไม่เร็วกว่า 15 วัน ไม่ช้ากว่า 2 เดือน ผู้ใดไม่ส่งเงินล่วงหน้าตามกำหนดให้ขายทอดตลาดภาษีอากรนั้นเสีย เมื่อผู้รับทำภาษีอากรได้ทำการถูกต้องตามพระราชบัญญัตินี้ จะได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ออกตราตั้งและขอตรานำเพื่อใช้ในการเก็บภาษีอากรต่อไป

หมวดที่ 4 การส่งเงิน

ให้เจ้าภาษีนายอากรส่งเงินล่วงหน้าและเงินงวดตามวันและจำนวนเงินที่กำหนด เมื่อส่งเงินครบตามจำนวนที่ได้รับทำปีหนึ่งแล้วจึงรับเงินล่วงหน้าคืน การส่งเงินทุกครั้งเจ้าพนักงานต้องออกใบเสร็จให้เป็นหลักฐาน ถ้าเจ้าภาษีนายอากรไม่ส่งเงินล่วงหน้าและเงินงวดเต็มตามจำนวนที่กำหนด ให้เจ้าจำนวนขายทอดตลาดภาษีอากรนั้นและตั้งเจ้าภาษีนายอากรคนใหม่

เงินที่ขาดให้คิดจากผู้เป็นเจ้าภาษีคนเดิมให้ครบจำนวน ห้ามมิให้เจ้าภาษีนายอากรอ้างเหตุ
ต่าง ๆ ไม่ส่งเงินต่อทางราชการ แม้แต่จะขอผ่อนผันก็ได้

หมวดที่ 5 ว่าด้วยหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าภาษีนายอากร

บุคคลที่จะเข้าหุ้นส่วนกับเจ้าภาษีนายอากรรับผูกขาดภาษีอากร ถ้าอยู่ในกรุงเทพฯ
ให้ทำหนังสือสัญญาเข้าหุ้นกันต่อหน้าเจ้าจำนวน ถ้าอยู่ในหัวเมืองให้ทำสัญญาต่อหน้าเทศาภิบาล
แล้วให้เทศาภิบาลมีใบบอกเขามายังกระทรวงพระคลัง ถ้ามิได้ทำสัญญากัน เมื่อมีคดีวิวาท
ต่อกันเกิดขึ้น ทางราชการจะไม่รับฟ้องหรือพิจารณาให้ จะเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการ
เข้าหุ้นส่วนกันทำภาษีอากรนั้นเป็นเรื่องใหม่ แต่เดิมการว่าประมูลเจ้าภาษีนายอากรจะขอรับ
ทำแต่เพียงคนเดียว แล้วจึงมีลูกซองรับไปดำเนินการเก็บภาษีอากรตามหัวเมือง หรือตำบล
ในเขตที่เจ้าภาษีนายอากรรับผูกขาดอีกทอดหนึ่ง แต่ในระยะหลังการขอประมูลของเจ้าภาษี
นายอากรอาจยื่นประมูลเป็นแบบหุ้นส่วน เพื่อเป็นการป้องกันมิให้หุ้นส่วนแต่ละคนบิดพลิ้วไป
การส่งเงินหลวง หรือในกรณีที่เกิดการขัดแย้งระหว่างหุ้นส่วนด้วยกันเอง ทางราชการจึง
ต้องวางกฎเกณฑ์ใหญ่ที่เข้าหุ้นส่วนกันจัดเก็บภาษีอากร มาทำสัญญาไว้กับทางราชการเป็นหลักฐาน
ซึ่งนับว่าเป็นหลักเกณฑ์ที่ดีในการที่จะควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าภาษีนายอากรที่ดำเนินการ
ในรูปของหุ้นส่วน

นอกจากนั้นถ้าเจ้าภาษีนายอากรมีข้อขัดข้องอย่างไรในการเก็บภาษีอากร ให้มา
ร้องทุกข์กับเจ้าจำนวนเพื่อจะไต่หาทางช่วยเหลือต่อไป เจ้าภาษีนายอากร นายประกัน
และผู้ที่ถือหุ้นส่วนเมื่อมีคดีในศาลให้แต่งตั้งนายแทนตัวได้ เมื่อถึงกำหนดพระราชพิธีถือน้ำพิพัฒน์
สัตยา เจ้าภาษีนายอากร นายประกันและหุ้นส่วนต้องเขารวมทำพิธีด้วยทุกครั้ง ถ้าเจ้า
ภาษีนายอากรทำผิดข้อสัญญาสถานที่เขาไม่ถึงกับขายทอดตลาดภาษีอากร ให้ทางราชการปรับ
ครั้งหนึ่งไม่เกิน 1,000 บาท

หมวดที่ 6 ว่าด้วยผู้ที่ป็นหนี้หลวง

ถ้าผู้ที่เป็นหนี้หลวงตายหรือหนี ให้เจ้าจำนวนตั้งเจ้าพนักงานไปยึดทรัพย์สินไว้
ถ้าทรัพย์สินที่ยึดได้ยังขาดเท่าไรให้ยกเงินที่ขาดตั้งเป็นหนี้ไว้ ถ้าลูกหนี้รายใดอยากจะไต่หา

ให้เสร็จ แต่มีเงินไม่พอมายอดจำนวนเงินคง เมื่อเสนาบดีกระทรวงพระคลังเห็นสมควร
และได้รับพระบรมราชานุญาตแล้ว ก็อาจจะผ่อนผันหนี้ให้ลดลงได้ ผู้ที่คิดสินบนต่อเจ้าพนักงาน
(แม้ว่าเจ้าพนักงานจะรับสินบนนั้นหรือไม่ก็ตาม) และผู้จบละลาย ห้ามมิให้รับผูกขาดทำภาษี
อากรเป็นอันขาด เกี่ยวกับเรื่องอุทธรณ์ เมื่อเจ้าภาษีนายอากรเห็นว่าค่าตัดสินของเจ้าพนักงาน
งานไม่ยุติธรรม จะเฝ้าร้องศาลหรือทูลเกล้าถวายฎีกาก็ได้ แต่ต้องมานเสนาบดีกระทรวง
พระคลังก่อน

พระราชบัญญัติการภาษีอากรฉบับนี้ เป็นพระราชบัญญัติที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ตลอดจน
วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากรไว้โดยละเอียด แยกออกเป็นหมวด ๆ ...
ชัดเจน ทั้งนี้โดยได้แก้ไขพระราชบัญญัติฉบับเดิม
อย่างไรให้เจ้าพนักงานและเจ้าภาษีนายอากรยึด
ประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้แล้ว จะเห็นได้ว่า
อย่างไรก็ดี ยกตัวอย่างเช่นการประกาศใหญ่ที่ตองการที่
จะทำการว่าประมูลในวันไหน เพื่อว่าผู้ต้องการทำภาษีอากรจะได้
เตรียมหาเงินล่วงหน้า เตรียมหานายประกันและหุ้นส่วนที่จะรวมทำเป็น
เป็นประกาศว่าภาษีอากร ประจำ ร.ศ. 114 (พ.ศ. 2438) ณ หอรัษฎากร

...ควมมีรับสั่งให้ พระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นศิริรัชสดังกาล เสนาบดีกระทรวง
พระคลัง ให้ประกาศแก่ไทย จีน เจ้าภาษีนายอากรและคนทั้งหลายที่มีความ
มุ่งหมายจะไกรรับทำภาษีอากร ให้ทราบทั่วกันว่า กำหนดจะได้ว่าภาษีอากรผูก
ขาด จำนวน ร.ศ. 114 ณ หอรัษฎากรพิพัฒน์ ซึ่งมีรายวันว่าภาษีอากรดังต่อไปนี้
วันที่ 31 มกราคม ร.ศ. 113

1. อากรจันอับกรุงเทพฯ 17 ตำบล หัวเมือง 39 หัวเมือง

¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 10 หน้า 36 - 46.

2. ภาษีเงินได้นิติบุคคล กรุงเทพฯ

3. อากาศกรรณ กรุงเทพฯ

4. อากาศกรรณ กรุงเทพมหานคร อ่างทอง อินทบุรี พรหมบุรี

สังกบุรี สรรคบุรี.....

วันที่ 1 กุมภาพันธ์ ร.ศ.113

1. ภาษีสุกร เป็ด ไก่ เมืองสมุทรสงคราม ราชบุรี เพชรบุรี
ประจวบคีรีขันธ์

2. ภาษีน้ำอ้อย 32 เมือง

3. อากาศกรรณเกาะ 5 เมือง.....¹

นอกจากการกำหนดวันว่าประมวลภาษีอากรไว้อย่างชัดเจนแล้ว ยังได้กำหนดรายละเอียดในการประมวลไว้ ให้ผู้ที่ต้องการจะเข้าแข่งขันประมูล ทั้งที่เป็นเจ้าภาษีรายเก่าและผู้ที่ประมูลรายใหม่ใครจะเบี่ยง กฎเกณฑ์ที่ตนต้องปฏิบัติอย่างละเอียด เป็นการช่วยให้การว่าประมวลภาษีอากรเป็นไปอย่างเรียบร้อยและรวดเร็ว ดังจะยกตัวอย่างจากประกาศว่าประมวลภาษีผูกขาดประจำ ร.ศ.120 (พ.ศ.2444) มีข้อความดังนี้

...กำหนดจะว่าประมวลภาษีอากร ณ หอรัษฎากรพิพัฒน์ เวลาบ่าย 2 โมง ตามกำหนดวัน ผู้ที่จะรับทำหรือได้รับ ทำภาษีผูกขาดเหล่านี้แล้ว จะต้องประพฤติวิธีการให้ถูกต้องตามนี้

1. ถ้าเจ้าภาษีหรือนายอากรแลนายประกันคนเดิม ถ้าจะไม่รับทำต่อไป ด้วยเหตุไรก็ดี ให้ยื่นเรื่องราวชี้แจงขอส่งคืนยังเจ้าพนักงานกองเจ้าจำนวน กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ณ หอรัษฎากรพิพัฒน์ ในวันก่อนว่าประมวลภาษีอากร

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14.3/8 เรื่องบัญชีแผนว่า
ประมวลภาษีอากรจำนวนสก 114 เทียบกับสก 113 (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 11 หน้า 373)

รายนันไม่น้อยกว่า 3 วัน ถ้ายื่นภายหลังวันกำหนดที่กล่าวนี้ ห้ามไม่ให้เจ้าพนักงานรับคำร้องวินิจฉัย แต่ถ้าภาชีอาการสิ่งนั้นไม่มีผู้ใครรับทำเงินสูงเท่าเดิมแล้ว จะไม่ต้องยื่นเรื่องราวก็สรุปมูลได้ และผู้ใดที่จะรับทำภาชีอาการใหม่ ต้องยื่นเรื่องราวการที่คนใหม่ขอสรุปมูลนั้น ในเรื่องราวที่ยื่นจะต้องให้ปรากฏเงินที่จะรับควย และจะต้องบิรายชื่อ เช่นชื่อผู้ที่จะเป็นตัวอากรประกัน มาในเรื่องราวที่จะยื่น เมื่อเจ้าพนักงานเห็นสมควรจึงจะยอมให้สรุปมูลรับทำภาชีอาการนั้นได้..... แต่ถ้าผู้ใดที่เป็นหนี้หลวงจะรับทำ ต้องแพก้างผู้ที่มีได้เป็นหนี้หลวง รอยละ 2

2. ภาชีอาการรายโค ตกถ้าผู้ใครรับทำเงินสูง ผู้นั้นจะต้องเซ็นชื่อลงในสมุดรายงานวาประมูลภาชีอากรควย และจะต้องส่งเงินหรือทรัพย์สินที่เป็นล่วงหน้าให้เสร็จตามที่เจ้าพนักงานจะกำหนดให้ส่งเท่าใด เมื่อใด..... แลเงินหรือทรัพย์สินที่จะส่งนั้นก็ให้นำมาส่งเจ้าพนักงานตามธรรมเนียมต่อไป ต้องส่งเงินงวดในวันที่ 25 ของเดือนนั้น ๆ เป็นกำหนดไปจนครบเสร็จ

3. เมื่อผู้รับทำภาชีอากร ได้ประพฤติถูกต้องตามนี้แล้ว เจ้าพนักงานจึงให้ทองตราตั้งแก่ผู้รับทำภาชีอากรต่อไป คือถารายซึ่งวาประมูลที่หัวเมือง ให้รับทองตราที่หัวเมือง รายที่วากรุงเพา ก็ให้รับทองตราที่เจ้าพนักงาน ณ กรุงเพา ไปวางเป็นการแสดงตัว

4. กำหนดวันที่จะเข้าทำภาชีอากรใหม่นั้น ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน ร.ศ.120 เป็นต้นไปจนกว่าจะหมดสัญญาที่รับทำหรือหมดกำหนดที่จะต้องเลิก...¹

จะเห็นได้ว่าประกาศวาประมูลภาชีผูกขาดฉบับนี้ ได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติการภาชีอากร ร.ศ.111 หมวดที่ 3 ซึ่งวาดวยการประมูลภาชีอากรและหมวดที่ 4 ซึ่งวาดวย

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14.3/11 เรื่องบายูแพนก ภาชีอากร ศก 120 (ราชกิจจานุเบกษา เลม 17 หน้า 570)

การส่งเงินนั่นเอง การว่าประมูลนั้นเช่นกล่าวหา เจ้าภาษีนายอากรคนเดิมถ้าไม่ต้องการรับทำต่อไปอีก ก็ให้ทำเรื่องราวขอส่งคืนภาษีชนิดนั้นก่อนวันว่าประมูล 3 วัน เพื่อที่จะได้เปิดประมูลหาเจ้าภาษีนายอากรคนใหม่ นอกจากนั้นในกรณีที่ผู้ขอยื่นประมูลเป็นคนใหม่ ในหนังสือที่ยื่นประมูลจะต้องทำเป็นหลักฐานคือมีลายเซ็นของผู้ที่ยื่นประมูลและนายประกัน รวมทั้งเสนอจำนวนเงินที่จะประมูลด้วย ส่วนการส่งเงินล่วงหน้าและเงินงวดนั้น ต้องเป็นไปตามที่เจ้าพนักงานกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด

การที่กระทรวงพระคลังประกาศกำหนดวันที่จะว่าประมูลภาษีอากรและระเบียบปฏิบัติสำหรับผู้ที่จะเข้าแข่งขันประมูลอย่างเปิดเผยเช่นนี้ ย่อมเป็นผลดีก็คือ การว่าประมูลภาษีอากรขาดใดทำกันอย่างไรก็ยุติธรรมทั้งฝ่ายเจ้าพนักงานและผู้เข้าประมูล เพราะการกระทำอย่างเปิดเผยเช่นนี้ย่อมเป็นการแก้ปัญหาเรื่องผู้เข้าประมูลติดสินบนเจ้าพนักงานหรือเจ้าพนักงานแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวในทางมิชอบ

บางครั้งเคยมีตัวอย่างว่า ผู้ที่เข้าประมูลแข่งขันเมื่อตนเป็นฝ่ายแพ้แล้ว ก็ยังพยายามทำเรื่องราวกราบบังคมทูลพระกรุณา ให้ทรงแต่งตั้งตนเป็นเจ้าภาษีนายอากร โดยอ้างถึงการเป็นผู้ใกล้ชิดเบื้องยุคลบาทพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมาก่อน ถึงหนังสือที่พระเจริญราชชนกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีใจความว่า

...ข้าพระพุทธเจ้า พระเจริญราชชนขอพระราชทานพระบรมราชวโรกาส กราบบังคมทูลพระกรุณาทรงทราบใต้ฝ่าละอองธุลีพระบาทพระราชาญาเป็นล้นเกล้าฯ ด้วยเมื่อ ณ วันที่ 14 มกราคม ร.ศ. 108 เจ้าพนักงานหอรัษฎากรพิพัฒน์ นักจีนเจ้าภาษีนายอากรพร้อมกันว่าประมูลเงินอากรสุรากรุงเทพฯ จินสุคติใจประมูลเงินอากรสุรากรุงเทพฯ ในปี ร.ศ. 109 เป็น 7,655 ชั่ง ข้าพระพุทธเจ้ารับทำแต่ 7,650 ชั่ง ทำกว่าจินสุคติใจอยู่ 5 ชั่ง เจ้าพนักงานว่าจะกักบานแพนทูลเกล้าฯ สดแล้วแต่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ใหญ่ไต่ทำ..... แต่ข้าพระพุทธเจ้านั้นใต้ฝ่าละอองธุลีพระบาท ทรงพระมหากรุณาธิคุณเกล้ากระหม่อมเดียงสาดทรงพระมหากรุณาแก่ข้าพระพุทธเจ้าเป็นอันมาก เจ้าภาษีนายอากรทั้งปวงก็ไต่ทราบเกล้าอยู่ทั่วกัน เพราะฉะนั้นข้าพระพุทธเจ้าจึงประมูลเงินน้อยกว่าจินสุคติ 5 ชั่ง

ชาพระพุทเจ้าขอพระบารมีปกเกล้าเป็นที่พึ่ง ขอพระราชนานไหาพระพุทเจ้า
ไต่ทำอากรสุรากรุงเทพฯ ในจำนวนปี ร.ศ.109 เงินหลวงที่ต่ำกว่าเงินสุốiใจ
อยู่ 5 ชั่งนั้น ถ้าจะโปรดเกล้าฯ ไหาพระพุทเจ้าขึ้นเท่ากับเงินสุốiใจขอรับ
ฉลองพระเศพระคุณ มีโขนเครื่องโตผาดะอองขลุ่ยพระบาท ขอพระราชนาน
แต่อย่าให้ทองทำเงินหลวงสูงกว่าเงินสุốiใจ พอจะได้อธิบายเกียรติยศแก่ชาพระ
พุทเจ้า ว่าโตผาดะอองขลุ่ยพระบาททรงพระมหากรุณาธิคุณเลี้ยงเกล้ากระหม่อม
ผัดกับเจ้าภานายอากรทั้งปวง ขอพระบารมีปกเกล้าเป็นที่พึ่ง...¹

หนังสือกราบบังคมทูลพระกรุณาของพระเจริญราชชน ซึ่งขอพระราชนานไหาพระบาท
สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแต่งตั้งให้ตนเป็นผู้ผูกขาดอากรสุรากรุงเทพฯ ร.ศ.109
(พ.ศ.2433) ทั้ง ๆ ที่ในการว่าประมูลตนเองแพ้ผู้อื่นนั้น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว
ได้ทรงมีพระราชหัตถเลขาถึงพระเจาบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปประพันธ์พงษ์ รองเสนาบดี
กระทรวงพระคลัง มีใจความว่า "...ที่เคยให้คนอื่นขึ้นเงินค่ารับทำเท่าคนอื่นขึ้นเงินสูงไปแต่
ก่อนนั้น มักจะเป็นที่ผู้ขึ้นเงินสูงไม่มั่นคง ครั้นนี้ผู้ที่ประมูลเงินสูงเป็นหลักฐานมั่นคง ครั้นจะ
สั่งให้พระเจริญราชชนขึ้นเงินเท่ากันให้ทำไป ก็เป็นการผิดกฎหมายตรงนัก..."² จาก
ข้อความที่ยกมาถวี้ แสดงให้เห็นว่าแบแต่ของคพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งถือว่า
เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการแต่งตั้งเจ้าภานายอากร ก็มีได้ทรงใช้พระราชอำนาจที่พระองค์
มีอยู่ช่วยเหลือบุคคลซึ่งเคยใกล้ชิดและอุปเลี้ยงมาก่อนให้เป็นเจ้าภานายอากร ตามที่ได้
กราบบังคมทูลพระกรุณาขอพระราชนานไหาตั้งมา พระองค์ทรงแสดงให้เห็นว่า หลักเกณฑ์
ต่าง ๆ ที่ใดกำหนดขึ้นจะต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดจึงจะไคผล แม้ว่าในบางกรังจะมี
การปฏิบัติที่ขัดแย้งกับหลักการ แต่ก็ต้องเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของประเทศชาติ ดังที่
พระราชหัตถเลขาที่มีถวี้ว่า เจ้าภานายอากรบางคนประมูลเงินไคสูงสุดแต่มีหลักทรพย์

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14/5 เรื่องภานายอากรต่าง ๆ

ไม่มั่นคงพอ ก็จะทรงพระกรุณาแต่งตั้งให้ผู้ที่ว่าประมูลเงินต่ำลงมา ซึ่งมีหลักฐานมั่นคงดีกว่า เป็นผู้รับผูกขาดภาษีอากรชนิดนั้น ไป ในกรณีของพระเจริญราชชนนี จินสุใจใจประมูลเงินสูงกว่าและมีฐานะมั่นคงดี จึงสมควรที่จะได้ว่าอากรสุรากรุงเทพฯ ในปี ร.ศ.109 ตามที่กฎหมายระบุไว้ การกระทำของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยอมเป็นตัวอย่างอันดี ให้เจ้าพนักงานและเจ้าจำนวนทั้งหลายได้ถือปฏิบัติตาม ในอันที่จะให้ความเป็นธรรมที่สุดแก่ผู้มาขอรับทำภาษีอากร

ดังนั้นผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าภาษีนายอากร ก็คือผู้ที่ได้ประมูลเงินสูงสุด มีหลักทรัพย์มั่นคง มีนายประกันที่มีฐานะดี ซึ่งเมื่อใดเจ้าภาษีนายอากรในลักษณะเช่นนี้ ผลดีจะตกอยู่กับรัฐบาลเอง คือมีรายได้เต็มตามจำนวนที่ได้กำหนดไว้ เงินหลวงไม่ค้างค้ำอยู่ที่เจ้าภาษีนายอากรอีกต่อไป

ค. การตราพระราชบัญญัติเพิ่มเติมการภาษีอากร ร.ศ.124 (พ.ศ.2448)

หลังจากที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการภาษีอากร ร.ศ.111 แล้วปรากฏว่าในระยะต่อมา พระราชบัญญัตินี้ได้ก่อให้เกิดความไม่เหมาะสมในการว่าประมูลภาษีอากรหลายประการ จึงมีคำไว้ในหนังสือที่พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย เสนาบดีกระทรวงพระคลังไกรกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ใจความตอนหนึ่งว่า

...การว่าประมูลภาษีอากรผูกขาดตามวิธีแห่งพระราชบัญญัติการภาษีอากร ร.ศ.111 ตามที่ได้ใช้แต่ก่อนมาถึงเวลานี้การเปลี่ยนแปลงไปมาก แต่บางข้อที่ไม่ได้ไต่สวนไปเสียก็มี แต่เหตุให้เป็นข้อสำคัญเช่นในพระราชบัญญัติมาตรา 13 - 14 ให้ผู้จะว่าประมูลยื่นเรื่องราวต่อเจ้าพนักงานก่อนวันว่าประมูล 3 วัน ครั้นภายหลังมานี้หาได้ใช้ไม่ เพราะเหตุว่าขอพระราชบัญญัตินี้เป็นทางที่จะชักจูงผลประโยชน์ของรัฐบาล หรือเป็นช่องทางให้เจ้าพนักงานหาผลประโยชน์ถือเอาพิธีเป็นใหญ่กว่าตัวเงินที่จะได้ เพราะผู้ทำอากรบางคนไม่ได้คิดที่จะทำอากรรายหนึ่งบาแค้เดิม แต่มานั่ง ๆ เห็นว่า

ว่าคาถูกเก็บไปกัยร้งประมุดขึ้นมำ ถ้าจะถ้อตามพระราชบัญญัติที่ต้งยื่นเรื่อง
ร่าวแล้วคำประมุดเหล่านั้ก็เป็นอันซ้งไมได้เป็นตน อักประการหนึ่งวิธีว่าภาษี
อากรอย่างเดิม นั้น เป็นการประมุดเงินอนาคต ซ้งยังไม่รูแน่ว่าจะขาดทุนหรือ
ได้กำไร ฝ่ายผู้ที่มีกำลังหรือหลักถานคิที่เห็นวำแพงอยู่แล้วก็ไม่อาจจะทำได้
เพราะแพ้คำพวกเกง (เก้ง) ไคขวางหน้าอยู่เสมอ...¹

จากหนังสือกราบบังคหุทธของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นมหิศราชหฤทัยฉบับนี้
จะเห็นไควว่าพระราชบัญญัติการภาษีอากร ร.ศ. 111 นั้น ในระยะต่อมาได้มีข้อบกพร่องใน
การว่าประมุดภาษีอากรอยู่ 2 ประการ คือ

๑. ประการแรกตามพระราชบัญญัติเดิม นั้น ผู้ที่จะว่าประมุดภาษีอากรต้องเสนอจำนวน
เงินที่ตนจะประมุด ให้ทางราชการทราบล่วงหน้า 3 วัน แต่ปรากฏว่าในเวลาต่อมา ผู้ทำ
ภาษีอากรบางรายไม่ได้คิดที่จะทำภาษีอากรมาก่อน แต่มองเห็นช่องทางว่าจำนวนเงินที่ผู้
ประมุดรายอื่น ๆ เสนอมานั้นถูกเก็บไป ก็เลยว่าประมุดเงินให้สูงยิ่งขึ้นเป็นการทับกันในวัน
ว่าประมุดนั่นเอง ซ้งเป็นการไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติ ในกรณีที่เกิดเหตุการณ์เช่นนี้
รัฐบาลจะต้องเสียผลประโยชน์ เพราะผู้ประมุดเงินสูงสุดซึ่งอยู่ในจำพวกบุคคลที่เล็งเห็นว่า
การเก็บภาษีอากรชนิดนั้น ๆ ควรจะไคเงินมากกว่าที่ผู้ประมุดรายอื่น ๆ คาดไว้ แต่มายื่น
ประมุดในวันว่าประมุด ในกรณีเช่นนี้เจ้าพนักงานซึ่งถือหลักเกณฑ์การปฏิบัติตามที่พระราชบัญญัติ
บ่งไว้ ก็จะทำให้รัฐต้องสูญเสียผลประโยชน์ไปคือแทนที่ตำแหน่งเจ้าภาษีนายอากรจะตกอยู่
กับผู้ประมุดเงินให้กับทางราชการจำนวนเงินสูงสุด แต่กลับต้องตกอยู่กับผู้ที่ยื่นประมุดตาม
กฎเกณฑ์พระราชบัญญัติการภาษีอากร ร.ศ. 111 คือยื่นก่อนวันว่าประมุด 3 วัน

อีกประการหนึ่งวิธีการว่าประมุดภาษีอากรแบบเดิม เป็นการประมุดเงินล่วงหน้า
ที่ใบรูแน่ว่าจะได้กำไรหรือขาดทุน จึงเท่ากับเป็นการเสี่ยง ทำให้พวกที่มีฐานะหลักฐานคิ
ซึ่งไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเสี่ยง ไม่กล้าประมุดเงินสูงเท่ากับพวกที่รอมเก้งเหตุการณ์ข้างหน้า

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 14/27 เรื่องพระราชบัญญัติเพิ่มเติม

แต่นายอากรซึ่งอยู่ในพวกที่ชอบเก็บเหตุการณ์ล่วงหน้า เมื่อได้เป็นผู้ผูกขาดทำภาษีแล้ว ก็มี ปัญหาติดตามาคือ บางทีการคาดคิด ที่คิดว่า จะเก็บเงินภาษีอากรได้มากในปีนั้น ๆ แต่กลับ เก็บได้น้อย ทำให้บางคนขาดทุนถึง 3 - 4 ปีติดต่อกัน ทรัพย์สินสมบัติที่ประกันไว้กับทางราชการ เจ้าภาษีนายอากรไม่มีเงินพอที่จะไถ่ถอนไป คงยอมเสียแตกอกเบี้ย เมื่อมีหนี้สินทับถม กันมากขึ้น เจ้าภาษีนายอากรเหล่านั้นต่างก็พยายามหาทางทำภาษีอากรแก้ตัวในปีต่อ ๆ ไป ดังที่พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย ทรงกล่าว่า "...การแก้ตัวต่อมาถูกด้วย เป็นหนักเข้าไปทุกที จึงวิตกด้วยเกล้าว่าการผูกขาดบ่อนเบี้ยแลสุราใน ร.ศ. 125 จะต้องตก ข้ำเขาไปในพวกที่หนักหนาอยู่แล้ว เพราะพวกนั้นจำจะต้องคิดอ่านแก้ตัวให้หลุดโดยไม่คิดหน้า คิดหลัง พอให้ได้มีการถึกมือทำเพื่อแก้ตัวต่อ ๆ ไป โดยความที่มัวเมาเสียลงไปแล้ว ข้ำ พระพุทธเจ้ามีความวิตกด้วยเกล้าอยู่มาก เชนกับว่าเงินผูกขาดภาษีอากรที่ว้าขึ้นไปสูง เมื่อ ซากงวดจะเลหลังก็ขาดทุนมาก เพราะเงินรายใดเหล่านั้นไถ่ลงไปในรายจ่ายแล้ว ยอมจะ ไปขาดทุนในรายจ่ายซึ่งเป็นการลำบากใจ..."¹ จากที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่า ผลเสียที่ เกิดจากการที่เจ้าภาษีนายอากรต้องการจะแก้ตัวในการทำภาษีอากรในปีต่อ ๆ ไป ด้วยการ ประมูลเงินให้สูงกว่าประมูลรายอื่น ๆ ทำให้รัฐบาลต้องลำบากในข้อที่ว่า เมื่อเจ้าภาษี นายอากรรับประมูลไปเป็นเงินจำนวนเท่าใด รัฐบาลจะทำบัญชีเป็นรายรับไว้และเงินจำนวน นี้ไถ่ทำรายจ่ายไว้เสร็จเรียบร้อย เมื่อเจ้าภาษีนายอากรไม่สามารถส่งเงินงวดใดตามที่ กำหนดไว้ รัฐบาลจะเลหลังภาษีอากรชนิดนั้นก็มีแต่จะขาดทุน ซึ่งมีผลกระทบกระเทือนต่อ บัญชีรายจ่ายที่ทำไว้แล้ว ดังนั้นเพื่อที่จะขจัดข้อบกพร่องต่าง ๆ ในการว่าประมูลภาษีอากร ที่เกิดจากการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการภาษีอากร ร.ศ. 111 พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรม หมื่นมหิศรราชหฤทัย ได้ทรงทำหนังสือกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีใจความว่า

...การว่าประมูลภาษีผูกขาดศกหน้า จึงคิดด้วยเกล้าว่าจะเปลี่ยนวิธีว่าเสียใหม่ คือเจ้าพนักงานจะกะราคาลงไปอย่างถูก ซึ่งเชื่อว่าใคร ๆ ก็จะทำด้วยกันทั้งนั้น

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.ศ. 14/27 เรื่องพระราชบัญญัติเพิ่มเติม

ในอากรทุก ๆ ราย ถ้ามีผู้รับทำ 2 คน ก็ให้ประมูลเงินพันกันต่างหาก ในเงิน
 พันนี้จะตองให้เป็นเงินสดทันทีในวันตกค่าแลเงินพันนั้นเป็นเงินกินเปล่าหรือที่เรียกว่า
 เป๊ะเจียะไม่เกี่ยวแก่เงินงวด เงินงวดคงเสียแต่เท่าที่เจ้าพนักงานกะไว้เท่านั้น
 ถ้าประมูลครั้งนี้เป็นช่องทางให้ผู้ซึ่งมีกำลังจะต่อสู้กับพวกมัวเมาเสียได้ควยมีเงินสด
 พันกัน ส่วนเงินล่วงหน้าหรือการันตีคงเรียกตามธรรมเนียม กงมีเงินพันขึ้นอีก
 ประเภทหนึ่งเป็นรายได้นอกจากเงินงวด แลเงินงวดนั้นถึงแม้ผู้รับผูกขาดไม่ส่ง
 เงินงวด จะยึดบ่อนเลหลังก็จะไม่ขาดทุน พ้นจากความยากในการเงินขาดกลางปี
 แลเป็นการเปิดช่องให้พวกที่มีกำลังจะหาเงินสดได้ ได้เข้าทำการ...¹

จากหนังสือกราบบังคมทูลฉบับนี้ จะเห็นได้ว่าพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นมหิศรรราช
 หฤทัยทรงได้เสนอวิธีการใหม่ในการประมูลเงินภาษีอากร ด้วยการให้ทางราชการเป็นผู้
 กำหนดจำนวนเงินภาษีอากรอย่างค่าที่เชื่อว่าใคร ๆ ก็จะได้รับทำได้ ในกรณีที่ภาษีอากรชนิดนั้น
 มีผู้ขอรับทำตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ก็จะต้องประมูลเงินสดแข่งขันกัน ผู้ใดประมูลเงินสดจำนวน
 สูงสุด ผู้นั้นก็จะได้รับภาษีอากรไปทำ วิธีการเช่นนี้จะได้ประโยชน์ 2 ประการคือ ประการ
 หนึ่งรัฐบาลจะได้เงินสดที่ประมูลแข่งขันเป็นรายได้นอกจากเงินล่วงหน้าและเงินงวด
 ตามปกติที่เคยทำมา อีกประการหนึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้พวกที่มีฐานะดีเข้ามาเป็นเจ้าภาษี
 นายอากรมากยิ่งขึ้น เพราะพวกนี้มีเงินสดพร้อมอยู่แล้ว นับว่าเป็นความพยายามของทาง
 ราชการ ที่จะตัดเจ้าภาษีนายอากรซึ่งมีหนี้สินติดค้างอยู่ให้ลดน้อยลง ถ้าทำได้เช่นนี้ก็จะ
 ประโยชน์ต่อทางราชการที่เงินรายได้อของประเทศจะไม่ขาดหายไปในตอนกลางปี

ข้อเสนอของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นมหิศรรราชหฤทัย ที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลง
 วิธีการว่าประมูลภาษีอากรเสียใหม่นี้ เห็นได้ว่าเป็นการขัดต่อหลักการของพระราชบัญญัติ
 การภาษีอากร ร.ศ. 111 อยู่มาก เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติจึงทรงกราบบังคมทูล
 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ขอให้ทรงตราพระราชบัญญัติการภาษีอากรเพิ่มเติม

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ก. 14/27 เรื่องพระราชบัญญัติเพิ่มเติม

ดังนั้นเมื่อรัชกาลที่ 5 ได้ทรงพิจารณาถึงผลดีผลเสียของข้อเสนอดังกล่าวมาแล้ว จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศใช้พระราชบัญญัติเพิ่มเติมการภาษีอากร ร.ศ. 124¹ ซึ่งมีใจความสำคัญสรุปได้ดังนี้คือ

1. ให้เสนบดีกระทรวงพระคลัง มีอำนาจที่จะออกประกาศวิธีการว่าประมูลและกำหนดการส่งเงินในการผูกขาดภาษีอากรรายต่าง ๆ ตามแต่จะเห็นสมควร
2. เมื่อผู้ใดได้รับเลือกเป็นเจ้าภาษีนายอากร ให้เสนบดีกระทรวงพระคลังออกตราตั้งมอบให้แก่เจ้าภาษีนายอากรไปทำตามหน้าที่
3. ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติการภาษีอากร ร.ศ. 111 ที่ว่าด้วย
 - การขึ้นเรื่องราวว่าประมูล
 - การเลือกตัวเจ้าภาษีนายอากร
 - การประมูล
 - การออกตราตั้งตรานำ
 - การส่งเงิน
 - กาชกรรมเนียม¹

พระราชบัญญัติเพิ่มเติมการภาษีอากรฉบับนี้ จะเห็นได้ว่าเสนบดีกระทรวงพระคลังมีอำนาจมากขึ้น ในการที่จะออกประกาศวิธีการว่าประมูลภาษีอากร การส่งเงิน ทั้งนี้แล้วแต่ความเหมาะสมของภาษีอากรแต่ละชนิด กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในพระราชบัญญัติได้วางไว้อย่างกว้าง ๆ ส่วนในข้อปลีกย่อยนั้นเสนบดีมีสิทธิที่จะเปลี่ยนแปลงได้เมื่อเห็นสมควร นับได้ว่าเป็นหลักเกณฑ์ที่ยืดหยุ่นให้เข้ากับสถานการณ์ต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี

พระราชบัญญัติเพิ่มเติมการภาษีอากร ร.ศ. 124 นี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงประกาศใช้เฉพาะในกรุงเทพฯ เท่านั้น ส่วนหัวเมืองอื่น ๆ ยังคงดำเนินการตามพระราชบัญญัติการภาษีอากร ร.ศ. 111 ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่ว่า "...ให้เสนบดีกระทรวงพระคลังมีอำนาจที่จะใช้ได้ แต่เฉพาะที่ว่าประมูลผูกขาดในกรุงเทพฯ เท่านั้น เพราะแท้จริง

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 14/27 เรื่องพระราชบัญญัติเพิ่มเติม (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 22 หน้า 1016)

ความลำบากในเรื่องเหล่านี้ก็อยู่ในการผูกขาดกรุงเทพฯ ที่จะต้องผ่อนผันแต่ซื้อขายถ่ายเท เพื่อให้ได้เงิน ในหัวเมืองถ้าจะปล่อยฟรีเช่นนี้ ผู้ซึ่งไม่รู้จักใช้อำนาจจะกดขี่ทำให้เป็นคดียุ่งเหยิงที่จะต้องวินิจฉัยลำบาก เพราะว่าการประมูลภาษีอากรย่อมมีชั้นเชิงกันมาก...¹ จากที่กล่าวมานี้จะเห็นว่าความยุ่งยากในเรื่องการประมูลเงินภาษีอากรเกิดขึ้นแต่เฉพาะในกรุงเทพฯ เท่านั้น ทั้งนี้เป็นเพราะว่าภาษีผูกขาดแต่ละประเภทในกรุงเทพฯ มีจำนวนเงินสูงกว่าภาษีผูกขาดหัวเมืองมาก จึงเป็นเหตุให้เจ้าภาษีนายอากรต่างแก่งแย่งกันที่จะรับเป็นผู้จัดทำภาษี ทางราชการจึงต้องคิดหาวิธีที่จะควบคุมการดำเนินงานของเจ้าภาษีนายอากรให้เป็นระเบียบและอำนวยความสะดวกให้แก่รายได้ของประเทศให้มากที่สุด

เจ้าภาษีนายอากรรายใด ที่ทำการเก็บภาษีอากรให้กับรัฐบาลโดยสุจริตและเคร่งครัดแล้ว ทางราชการก็จะตอบแทนความชอบ ด้วยการพระราชทานยศบรรดาศักดิ์ให้สูงขึ้น หรือพระราชทานเงินเป็นรางวัล ดังตัวอย่างที่พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปประพันธ์พงษ์ รองอธิบดีกรมพระคลังได้ทำหนังสือกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีใจความว่า

...ด้วยหลวงสวามิภักดิ์ภูวนารถ (เกียฮั่น) รับทำภาษีอากรมาแต่ตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์เรียบรอยดี ครั้นนี้เจ้าพนักงานเรียบมาขอให้ส่งเงินเสร็จ ก็ได้ส่งเสร็จในเร็ววันก่อนคนอื่น แลอากรช่วยแต่ตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์มา ไม่มีใครเคยได้รับทำถึง 2 ปี คราวนี้หลวงสวามิภักดิ์ภูวนารถรับประมูลเงินสูงได้ทำ วันที่ 25 ทุกเดือนก็มาส่งในวันที่ 22 การว่าภาษีอากรพวกเจ้าภาษีนายอากรมักเข้ากันเป็นพวกคิดโกงเงินปลวง แต่ผู้ซึ่งกล่าวนี้แปลกอยู่คนหนึ่ง เป็นชวานผาชากอวดดีตีบึง ไว้เป็นตัวสำหรับคอยขัดคอกอยู่ เห็นด้วยเกล้าว่า ถ้าทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ชุมเลี้ยงไว้เพิ่มถ้านั้นนครยศ ธารับพระราชทานรางวัลอย่างใดพอ

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 14/27 เรื่องพระราชบัญญัติ

พอเป็นเครื่องหมายแห่งความชอบให้ปรากฏ จะเป็นประโยชน์แก่การภาษีอากร
แลทำให้มานะฮึกเหิมคิดอ่านสุจริตเงินภาษีอากรต่อไปโดยแข็งแรง...¹

จะเห็นว่าวิธีการที่ทางราชการตอบแทนความชอบให้แก่เจ้าภาษีนายอากร ผู้ปฏิบัติงาน
งานด้วยความสุจริต โดยการพระราชทานยศบรรดาศักดิ์หรือเงินเป็นรางวัลนั้น ย่อมเป็น
แรงจูงใจที่ช่วยให้เจ้าภาษีนายอากรผู้นั้นปฏิบัติงานด้วยความเข้มแข็งยิ่งขึ้นและยังเป็นคนอย่าง
แก่เจ้าภาษีนายอากรคนอื่น ๆ อีกด้วย จะเห็นได้ว่าการจัดระเบียบเพื่อควบคุมการปฏิบัติงาน
ของเจ้าภาษีนายอากรให้มีประสิทธิภาพนั้น ทางราชการได้ใช้ทั้งวิธีการตรากฎเกณฑ์ออกมา
เป็นพระราชบัญญัติต่าง ๆ ให้เจ้าภาษีนายอากรได้ปฏิบัติตาม รวมทั้งใช้การพระราชทานยศ
บรรดาศักดิ์และเงินรางวัลเป็นสิ่งจูงใจในการปฏิบัติงานอีกทางหนึ่งด้วย

การปฏิรูปภาษีอากรในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทั้งในด้าน
การจัดระเบียบบริหารและหน่วยงาน รวมทั้งการจัดระเบียบเจ้าภาษีนายอากรนั้น รัชกาลที่ 5
ทรงได้เริ่มลงมือปฏิรูปงานด้านนี้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2416 / อันเป็นปีที่พระองค์ทรงว่าราชการ
แผ่นดินเอง ทั้งนี้เพราะทรงตระหนักถึงความสำคัญของการภาษีอากรว่าเป็นอย่างยิ่งสำหรับ
การเสริมสร้างความเจริญให้แก่ประเทศ จึงได้ทรงจัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้น เป็นสถานที่
สำหรับควบคุมการเงินรายรับ-รายจ่ายของประเทศ พร้อมกันนั้นก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติ
สำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้นเป็นธรรมเนียมใหญ่ที่เกี่ยวข้องในการจัดเก็บภาษีอากรได้ปฏิบัติตาม
ต่อมาเมื่อทรงเห็นว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อบกพร่อง ไม่เหมาะสมกับกาลสมัย จึงมีการ
ตราพระราชบัญญัติพระคลังมหาสมบัติ พ.ศ. 2418 และพระธรรมนูญสำหรับราชการกระ
ทรวงพระคลังมหาสมบัติ พ.ศ. 2433 รวมทั้งการจัดตั้งกระทรวงพระคลังในปี พ.ศ. 2435
ทั้งนี้เพราะมีพระราชประสงค์ที่จะให้หน่วยงานที่ใดสูงขึ้น รับผิดชอบงานในหน้าที่ของตน
อย่างเต็มที่ ไม่มีการก้าวก่ายงานกันอีกต่อไป ดังนั้นจะเห็นได้ว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2435 เป็นต้นไป
การบริหารภาษีอากรของประเทศไทยเป็นไปด้วยความเรียบร้อยยิ่งขึ้น มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 14/5 เรื่องภาษีอากรต่าง ๆ

รับผิดชอบในการเก็บภาษีอากรโดยตรง ซึ่งได้แก่ กรมสรรพภาษี กรมสรรพากรและกรมศุลกากร การภาษีอากรไม่ขึ้นกับหน่วยงานในกระทรวงอื่น ๆ ดังที่เคยเป็นมาในรัชกาลก่อน ๆ ซึ่งวิธีนี้ได้อำนาจให้เกิดขอบการปกครองต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

ส่วนการจัดระเบียบเพื่อควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าภาษีนายอากรนั้น ก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติสำหรับเจ้าภาษีนายอากรขึ้นใน พ.ศ. 2416 ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติการภาษีอากร ร.ศ. 111 เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องอันเกิดจากพระราชบัญญัติฉบับเก่าซึ่งไม่เหมาะสมกับกาลสมัย ในพระราชบัญญัติฉบับใหม่นี้ ได้วางหลักเกณฑ์การปฏิบัติของเจ้าภาษีนายอากรไว้อย่างละเอียด เป็นแนวทางการดำเนินงานของเจ้าภาษีนายอากรที่ใช้ทั่วทั้งพระราชอาณาจักร หลังจากที่ได้พบว่าพระราชบัญญัติการภาษีอากร ร.ศ. 111 มีข้อบกพร่องหลายประการ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการว่าประมูลภาษีอากรในกรุงเทพฯ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติเพิ่มเติมการภาษีอากร ร.ศ. 124 ขึ้น

พระราชบัญญัติที่ตราขึ้นเหล่านี้ จะสังเกตเห็นได้ว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงดำเนินการปรับปรุง แก้ไขการจัดเก็บภาษีอากรเป็นชั้น ๆ คือเมื่อใดที่ตราพระราชบัญญัติฉบับใดขึ้นมา เมื่อทดลองปฏิบัติไปแล้ว ถ้าทรงเห็นว่าสิ่งใดติดขัด หละหลวม หรือบกพร่อง พระองค์ก็จะทรงออกพระราชบัญญัติเพิ่มเติม แก้ไขซึ่งเท่ากับเป็นการปฏิรูปจริง ๆ ไม่ใช่ออกกฎหมายไปแล้วก็แล้วกัน พระองค์ทรงติดตามผลงานอยู่ตลอดเวลาและได้ทรงพยายามให้พระราชบัญญัติที่ตราขึ้นเหล่านั้นได้ใช้เป็นมาตรการในการควบคุมการจัดเก็บภาษีอากรจริง ๆ ซึ่งจะเห็นได้ว่าหลังจากการปฏิรูปภาษีอากรครั้งนั้นแล้ว การบริหารภาษีอากรได้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นกว่าแต่ก่อน ดังจะได้กล่าวถึงผลการปฏิรูปภาษีอากรครั้งนี้โดยละเอียดในบทต่อไป.

บทที่ 5

การปฏิรูปภาษีอากรในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (ตอนที่ 2)

ดังได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 4 ว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงจัดระเบียบบริหารและหน่วยงานในการควบคุมการเก็บภาษีอากร โดยได้ทรงตราพระราชบัญญัติจัดตั้งหน่วยงานสำหรับทำหน้าที่เก็บภาษีอากร แบ่งออกเป็น 5 กรม คือ กรมสรรพภาษี กรมสรรพากร กรมศุลกากร กรมช่วยและกรมอากรที่ดิน กรมดังกล่าวมีปรากฏเป็นครั้งแรกในพระราชบัญญัติพระธรรมนูญหน้าที่ราชการกระทรวงพระคลัง ร.ศ. 109¹ ซึ่งว่าด้วยการปรับปรุงส่วนราชการภายในของกระทรวงพระคลัง ต่อมาใน พ.ศ. 2435 เมื่อกระทรวงพระคลังได้มีการปรับปรุงการบริหารงานภายในเสียใหม่ การปรับปรุงในครั้งครั้งนี้ได้ระบุให้กรมที่ทำหน้าที่จัดเก็บภาษีอากรมีด้วยกัน 3 กรม คือ กรมสรรพภาษี กรมสรรพากรและกรมศุลกากร ดังจะได้อธิบายถึงการดำเนินงานของแต่ละกรมโดยละเอียดต่อไป

1. กรมสรรพภาษี

กรมนี้ทำหน้าที่เก็บภาษีภายใน ซึ่งเรียกเก็บจากสิ่งของที่ทำผ่านด่านต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้น งานสำคัญของกรมสรรพภาษีคือ

ก. รัฐเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บภาษีโดยให้มีการผูกขาดแต่ที่จำเป็น
ดังได้กล่าวมาแล้วว่าการเก็บภาษีอากรแต่เดิมนั้น ราษฎรผู้มีทรัพย์สินผูกขาดไปจัดเก็บแล้วเจ้าภาษีนายอากรนำเงินที่เก็บได้มาส่งทางราชการอีกทีหนึ่ง วิธีการเช่นนี้

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 1/5 เรื่องจัดราชการกระทรวงพระคลัง พระราชบัญญัติพระธรรมนูญหน้าที่ราชการกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ

กงมีต่อมาจนถึง พ.ศ. 2435 จึงปรากฏว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงวิธีเก็บภาษีอากรเสียใหม่
 คือให้ทั้งเจ้าพนักงานของรัฐเป็นผู้เก็บและเจ้าภาษีนายอากรรับผูกขาดไปทำการเก็บตามแบบ
 เดิมในบางประเภท ดังที่กล่าวไว้ในพระราชบัญญัติภาษีอากร ร.ศ. 111 ว่า "... เสนาบดี
 กระทรวงพระคลังเป็นผู้กระทำการเก็บภาษีอากร บรรดาที่มีพระราชบัญญัติพิักัดตั้งไว้ให้เก็บนั้น
 รายใดควรตั้งเจ้าพนักงานไปเก็บเอง ถ้าควรตั้งเจ้าภาษีนายอากรรับผูกขาดไปเก็บ..."¹
 ที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่า ภาษีอากรชนิดใดควรให้เจ้าพนักงานเก็บเอง หรือยังคงให้มีเจ้า
 ภาษีนายอากรรับผูกขาดจัดทำไปตามแบบเดิมนั้น ขึ้นอยู่กับการพิจารณาของเสนาบดีกระทรวง
 พระคลังว่าสมควรจะให้ผู้ใดจัดเก็บ เพราะภาษีอากรบางอย่างเจ้าพนักงานเก็บแล้วได้รับ
 ผลดีกว่าการปล่อยให้เจ้าภาษีนายอากรเก็บ ตัวอย่างเช่น กรมสรรพภาษีได้เสนอให้รัฐเป็น
 ผู้เก็บอากรค่าน้ำเอง ดังเหตุผลที่พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย เสนาบดี
 กระทรวงพระคลัง ได้ทำหนังสือกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
 มีใจความว่า "... การที่นายอากรค่าน้ำเก็บอากรนั้น เป็นที่เดือดร้อนแก่ราษฎรอยู่หลาย
 ประการ เหตุว่าผู้รับผูกขาดไป ยอมแสวงหาผลประโยชน์ของตน ปราศจากความเอ็นดู
 แก่ราษฎร ราษฎรที่รู้เท่าถึงการก็หย่อนเบา ที่ไม่รู้เท่าถึงการก็ยอมได้รับความกดขี่ เป็นที่
 เดือดร้อนทั่วไป..."² เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงทราบถึงความ
 เดือดร้อนของราษฎร อันเนื่องมาจากการแสวงหาผลประโยชน์เกินขอบเขตของเจ้าภาษีนาย
 อากร จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กระทรวงพระคลังร่วมกับกระทรวงมหาดไทย
 พิจารณาให้ชาหลวงเทศาภิบาลในมณฑลต่าง ๆ ซึ่งมีหน้าที่ปกครองดูแลทุกข์สุขของราษฎรใน
 ท้องดินนั้น ๆ อยู่แล้ว จัดส่งเจ้าพนักงานไปเก็บอากรค่าน้ำแทน ดังมีพระบรมราชโองการ
 คำว่าสั่งว่า "... ให้คิดลดหย่อนผ่อนผันจัดการเก็บอากรค่าน้ำเป็นการรัฐบาล เพื่อมิให้มี
 อากรกดขี่แก่กันสืบไป คือให้แก้พิักัดทองคำเดิม ลดหย่อนยกเลิกเงินค่าอากรที่เก็บจาก

¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 10 หน้า 36 - 46.

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 14.2ก/18 กรมสรรพภาษี
 เรื่องภาษีอากรต่าง ๆ การจัดการอากรค่าน้ำเป็นรัฐบาล

เครื่องมือเล็กน้อยซึ่งเป็นสิ่งหาจำเพาะได้ง่ายจึงไม่เป็นประโยชน์ถึงชื้อชายนั้นเสียแลโปรดเกล้าฯ ให้เรียกเก็บเงินอากรค่าน้ำแถมราษฎรเฉพาะแต่ทำการเป็นประโยชน์ชื้อชายนั่น..."¹ เมื่อทรงมีพระราชดำริให้รัฐเป็นผู้เก็บภาษีอากรเองเช่นนี้ ย่อมเป็นการขจัดความเดือดร้อนทั้งหลายที่ราษฎรได้รับจากการปฏิบัติของเจ้าภาษีนายอากร จะเห็นได้ว่ารัฐพยายามหาทางเก็บภาษีอากรให้เกิดความยุติธรรมที่สุด เช่นในกรณีอากรค่าน้ำ รัฐจะเก็บจากราษฎรก็แต่เฉพาะที่เครื่องมือจับปลาทำการค้าเท่านั้น ส่วนพวกที่ค้าแต่เพียงเล็กน้อยเพื่อหาเลี้ยงชีพก็ไม่เก็บ

การที่ทางราชการผ่อนผันให้แถมราษฎรเช่นนี้ ไม่เฉพาะแต่อากรค่าน้ำอย่างเดียวเท่านั้น รัฐยังได้พยายามเขาคำเนนการเก็บภาษีอากรประเภทอื่น ๆ ด้วย เช่น ภาษีน้ำตาล โทนศ ภาษียาสูบ ภาษีน้ำอ้อย อากรสวน อากรมหรสพ อากรป่าฝั่ง เป็นต้น²

ภาษีอากรบางชนิดในระยะแรก รัฐต้องยอมให้เจ้าภาษีนายอากรรับผูกขาดไปตามเดิม เพราะเมื่อรัฐแต่งตั้งเจ้าพนักงานไปเก็บแล้วเกิดปัญหา คือ ไม่สามารถเก็บเงินภาษีอากรได้เต็มที่เหมือนกับเจ้าภาษีนายอากรเคยจัดทำ ตัวอย่างเช่น ภาษีตึก โรง ราน ซึ่งได้จัดทำเป็นของรัฐใน พ.ศ. 2436 ปรากฏว่ามีเหตุขัดข้องเกิดขึ้นคือ พวกจีนในบังคับทางชาติไม่ยอมเสียภาษี ครั้นเมื่อกระทรวงพระคลังแจ้งเรื่องไปยังกระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศก็มีหนังสือตอบว่าไปยังกงสุล กงสุลก็รับที่จะจัดการให้คนในบังคับของตนเสียภาษี แต่ขอให้ออกไปก่อน ครั้นถึงเวลากำหนด เจ้าพนักงานไปเก็บพวกจีนในบังคับก็ดื้ออ้างว่ากงสุลไม่ได้สั่ง เกิดการวิวาทกันขึ้น ประกอบกับในขณะนั้น ตึก โรง ราน ทั้งหลายส่วนใหญ่เป็นของชาวต่างประเทศ ซึ่งถ้าทางราชการเก็บภาษีไม่ได้ก็เป็นเหตุให้รายได้ต้องขาดหายไป ไม่เหมือนเมื่อครั้งเจ้าภาษีนายอากรรับผูกขาดจัดทำ เมื่อรายได้ติดขัดเจ้าภาษีจะติดต่อกับกงสุลเป็นการส่วนตัวทำให้งานสำเร็จไปได้³

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14.2ก/18 กรมสรรพากร เรื่องภาษีอากรต่าง ๆ การจัดการอากรค่าน้ำเป็นรัฐบาล

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14.2ก กรมสรรพากร เรื่องภาษีอากรต่าง ๆ

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14.2ก/8 กรมสรรพากร เรื่องภาษีอากรต่าง ๆ ภาษีตึก โรง ราน

อย่างไรก็ตามแม้ว่าภาษีอากรบางอย่างรัฐยังคงให้มีเจ้าภาษีนายอากรรับผูกขาดไปจัดเก็บ แต่ก็ได้พยายามทำเป็นของรัฐให้มากที่สุด เพราะเกิดผลดีหลายประการ เช่น รายได้ภาษีอากรเก็บได้เต็มที่ ไม่มีปัญหาเรื่องเจ้าภาษีนายอากรค้างส่ง เงิน รวมทั้งที่เคยเป็นมาก่อน ราษฎรไม่ได้รับความเดือดร้อน เพราะไม่ต้องถูกกดขี่ข่มเหงอีกต่อไป ดังนั้นจะเห็นว่าภาษีอากรบางอย่างที่รัฐจัดเก็บเอง แม้จะมีอุปสรรค ได้พยายามหาทางแก้ไขและในบางกรณี ถ้าภาษีอากรที่เก็บนั้นทำให้เกิดความไม่ยุติธรรม ดังเช่น ภาษีตึก โรง ร้าน ถ้าคนไทยไม่ยอมเสียภาษี เจ้าพนักงานอำเภอคุมตัวมาลงโทษไป แต่หากคนในบังคับไม่ยอมเสียเจ้าหน้าที่ไม่สามารถดำเนินการจับกุมได้ เมื่อเกิดการสับสนเช่นนี้ รัฐจึงได้ตัดสินใจเลิกภาษีตึก โรง ร้าน ในกรุงเทพฯ¹ ทั้งนี้โดยที่รัฐยอมเสียเงินรายได้บางส่วนไป เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้เสียภาษีอากร

ความคิดเรื่องการที่จะให้รัฐเป็นผู้เก็บภาษีเอง เพื่อให้มีการผูกขาดน้อยลงนั้น ได้เกิดขึ้นเมื่อพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปประพันธ์พงษ์ทรงดำรงตำแหน่งรองเสนาบดีกระทรวงพระคลัง พระองค์ได้ทรงเห็นความบกพร่องต่าง ๆ ที่เกิดจากการปฏิบัติของเจ้าภาษีนายอากร ดังปรากฏในหนังสือกราบบังคมทูลลงวันที่ 4 มีนาคม ร.ศ. 111 ใจความว่า

...ด้วยข้าพระพุทธเจ้าได้คิดตรวจตราการภาษีอากรซึ่งยังมีได้จัดให้ตีได้เต็มที่ เห็นด้วยเกล้าฯ ว่าทางที่ดีที่สุด บรรดาอากรต่าง ๆ ให้ผูกขาดเหมือนนานาประเทศใกล้เคียงที่มีอยู่ แต่ส่วนภาษีนั้นถ้ายังเป็นการผูกขาดอยู่ก็เป็นการสุวิสัย ซึ่งจะจัดการให้ตีได้ถึงที่ ด้วยผู้ผูกขาดก็หวังโลภอย่างเดียว เมื่อมีโอกาสนี้จะได้เงินอย่างไร ก็คงคิดอย่างนั้นสำคัญยิ่งกว่าเห็นประโยชน์แผ่นดินแลความสุขของราษฎร ทางที่ดีที่สุดต้องจัดเป็นหลวง ทั้งจะได้รัฐบาลชี้ภาษีที่เก็บซึ่งถ้าเป็นผูกขาดจริงไม่ได้นั้นด้วย เมื่อรัฐบาลชี้ชัดแล้วจะได้คอยคิดคอยจัดต่อไปภายหลังโดยลำดับ แต่ในปีแรกจะจัดหมวดใดหมวดหนึ่งไม่ไหวจะต้องผ่อนไปตามคราว...²

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ก. 14.2ก/8 กรมสรรพากร เรื่องภาษีอากรต่าง ๆ ภาษีตึก โรง ร้าน

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 14/5 เรื่องภาษีอากรต่าง ๆ

ตามความเห็นของรองเสนาบดีกระทรวงพระคลังนั้น พระองค์ทรงเห็นว่า อากร
ทั้งหลายเช่น อากรสุรา อากรฝิ่น อากรบ่อนเบี้ย อากรนาเกลือ อากรสมพัตร ควรให้
มีการผูกขาดต่อไปตามเดิม แต่ภานี้สมควรให้รัฐเป็นผู้จัดเก็บ เพื่อจะได้จัดการแสวงหา
ผลประโยชน์ที่เกินขอบเขตของเจ้าภาษี เพราะบุคคลเหล่านั้นมีเงินให้ไ้มากที่สุด
โดยมิได้คำนึงว่าความเดือดร้อนจะเกิดแก่ผู้ใด อีกทั้งรัฐจะไดรู้วาเงินภาษีที่เก็บได้จริง ๆ
นั้นมีจำนวนมากน้อยเพียงไร เพราะเท่าที่เป็นอยู่รัฐรู้แต่จำนวนเงินที่เจ้าภาษีนำส่งเท่านั้น
นอกจากนั้นพระเจาบรมวงศ์เชอ กรมหมื่นนราธิปประพันธ์พงษ์ทรงย้ำว่าการเก็บภาษีอากรโดย
รัฐทำให้ประชาชนได้รับผลดีหลายประการคือ "...การที่จัดเช่นนี้คงจะเป็นความเย็นแก่
ราษฎร 1. มีต้องแะคานหลายแห่งเพราะมีคานเดียว จึงแตกคานต่างภาษีกัแยกคานกัน
มากกว่ารวม 2. มีทางเกะกะรังแกน้อยจาแทบไม่มีเลยแล 3. เสียภาษีแต่ตามพิภักทอง
ตรา..."¹ ผลดีทั้ง 3 ประการดังกล่าวทำให้เห็นว่า รัฐพยายามขจัดข้อบกพร่องต่าง ๆ
มิให้เจ้าภาษีนายอากรกดขี่ข่มเหงหรือเก็บภาษีเกินพิภักคั้งที่เคยปฏิบัติมา เพราะเมื่อเจ้าพนักงาน
เป็นผู้เก็บภาษี หากกระทำความผิดก็จะได้รับโทษทัณฑ์ รัฐควบคุมได้ง่าย เป็นการ
ป้องกันการทุจริตคดโกงนั้น นอกจากนี้การดำเนินงานยังเป็นการสิ้นเปลืองน้อยกว่าที่จะให้
เจ้าภาษีรับผูกขาดต่างคนต่างจัดทำให้เป็นการสิ้นเปลืองมาก ส่วนในเรื่องที่ทางราชการอำนวย
ความสะดวกให้แก่ราษฎรนั้น ได้แก่การที่กรมสรรพภาษีซึ่งมีหน้าที่เก็บภาษีตามคานต่าง ๆ
โดยยกเลิกคานภาษีในหัวเมือง เก็บแต่เฉพาะคานที่กรุงเทพฯ เพียงแห่งเดียว² ทั้งนี้เพื่อ
ให้ราษฎรชนสินค้าเข้ามาขายในกรุงเทพฯ ได้โดยสะดวก ไม่ถูกเรียกภาษีตามคานรายทาง
อีกต่อไป วิธีการนี้จะเห็นได้วานอกจากเพื่อความสะดวกในการขนส่งสิ่งของแล้ว ยังเป็น
การส่งเสริมการค้าทางหนึ่งด้วย

จากขอเสนอของพระเจาบรมวงศ์เชอ กรมหมื่นนราธิปประพันธ์พงษ์ ที่ให้รัฐเป็นผู้
เก็บภาษีเอง ในระยะหลัง พ.ศ.2435 แนวความคิดนี้ได้นำมาปฏิบัติอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14/5 เรื่องภาษีอากรต่าง ๆ

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14/16 เรื่องความเห็นมิสเตอร์
มิตเชล อินเนส เสนอการจะเลิกการภาษีอากรในมณฑลต่าง ๆ ประกาศตั้งคานภาษีภายในกรุงเทพฯ

มีไว้แต่เพียงกรมสรรพภาษีนั่น กรมสรรพากรและกรมศุลกากรก็ไต่ต่งเจ้าพนักงานเก็บ
ภาษีขึ้นดำเนินการ โดยให้มีเจ้าภาษีนายอากรทำการผูกขาดแต่ในรายที่จำเป็นเท่านั้น ทั้งนี้
เพราะประจักษ์ว่าภาษีอากรที่จัดเก็บโดยรัฐนอกจากจะจัดปัญหาความเดือดร้อนของราษฎร
ที่เกิดจากการปฏิบัติของเจ้าภาษีนายอากรแล้ว ประการสำคัญที่สุดคือ ทำให้รัฐมีรายได้สูงขึ้น¹

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14/5 เรื่องภาษีอากรต่าง ๆ

ข. การเก็บภาษีภายใน

ภาษีภายในหรือที่เรียกในสมัยก่อนว่าจังกอบคือภาษีที่ผ่านด่าน เมื่อนำสิ่งของผ่านด่านจะต้องเสียภาษีอากร ด่านภาษีนั้นเดิมเรียกว่าขนอน ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเปลี่ยนมาเรียกว่าด่านภาษี¹ การเก็บภาษีในขณะนั้นมีทั้งเจ้าพนักงานและเจ้าภาษีนายอากรเป็นผู้จัดเก็บ สถานที่ตรวจสินค้าและเก็บภาษีจึงมีชื่อเรียกต่างกันคือด่านภาษีและโรงภาษี ด่านภาษีเป็นสถานที่ทำการของเจ้าพนักงาน ส่วนโรงภาษีเป็นสถานที่ทำการของเจ้าภาษีนายอากร การเก็บภาษีชนิดใดพิศกัศตราเท่าไรนั้น มีกำหนดไว้ในสารตราตั้งเจ้าภาษีนายอากรเป็นราย ๆ ไป เรียกว่าพระราชบัญญัติพิศกัศทองตรา ซึ่งแต่เดิมกระทรวงการกระจายอยู่ไม่ได้แบ่งเป็นหมวดหมู่ เพิ่งมีการรวบรวมข้อความในสารตราตั้งเจ้าภาษีนายอากรและระเบียบการต่าง ๆ เข้าด้วยกัน ตราเป็นพระราชบัญญัติพิศกัศภายใน ร.ศ. 111 ขึ้นและมอบให้เป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานกรมสรรพภาษี ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติดังกล่าว²

พระราชบัญญัติพิศกัศภายใน ร.ศ. 111 นั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริว่าวิธีการเก็บภาษีภายในซึ่งใช้อยู่ เป็นธรรมเนียมเก่าไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ในขณะนั้น สมควรที่จะแก้ไข เพื่อให้เกิดความสะดวกในการปฏิบัติยิ่งขึ้นและจะได้กำหนดพิศกัศภาษีอากรให้ทราบโดยทั่วกัน เพื่อเป็นแบบแผนทางราชการต่อไป พระราชบัญญัติพิศกัศภายในฉบับนี้แบ่งออกเป็น 7 หมวดด้วยกันคือ

หมวดที่ 1 เริ่มพระราชบัญญัติ พระราชบัญญัตินี้เริ่มใช้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2435 เมื่อใช้พระราชบัญญัตินี้แล้วให้ยกเลิกพิศกัศทองตราภาษีเสา ภาษีไต้ชัน น้ำมันบาง ภาษีจาก ภาษีไม้วอก ไปไผ่ป่า ภาษีไม้ค้ำไม้แดง ภาษีสุกรเปิดไก ภาษีพริกไทย ภาษีหมอลวด ภาษีถั่วปากอ้า ภาษีเยื่อเคย ภาษีฝ้ายปอคราม ภาษียาสูบ ภาษีไหม ภาษีผึ้ง

¹พระยาอนุমানราชชน ตำนานศุลกากร หน้า 37.

²กฎหมายสรรพภาษี หน้า 33 - 58.

ภาษีสลาคน้ำจืดและน้ำเค็ม ภาษีนํ้าตาลทราย ภาษีนํ้าตาลมะพร้าว นํ้าตาลโตนด อากร
หม้อตาล ภาษีสุน ภาษีเหล็ก กะทะ ถ่าน ภาษีนุ่น ภาษีก้านไม้ไผ่ป่า ภาษีม้าดเรือโกดอน
ภาษีกะลือ ภาษีมะขอนสัก ไม้กระชางใบ ภาษีนํ้าออย ภาษีนํ้ามัน มะพร้าว อากรคีนุก
คาสีตราคีนุกและภาษีมูลคางควา ✓

หมวดที่ 2 เจ้าพนักงานเก็บภาษี บุคคลผู้เกี่ยวข้องในการเก็บภาษีภายในใดแก่
เจ้าพนักงานกรมสรรพภาษี ทำหน้าที่ตรวจเก็บภาษีนํ้าเงินส่งพระคลัง ตั้งสารวั
และศุลการักษเป็นผู้ตรวจภาษีสอดจนตั้งด่านและโรงภาษีกว
เจ้าภาษี คือผู้ได้รับแต่งตั้งจากเสนาบดีกระทรวงพระคลังให้ทำหน้าที่เก็บภาษี
✓ ชาวหลวงเทศาภิบาล ก็อยู่ทำหน้าที่แทนกรมสรรพภาษีในเขตมณฑลหนึ่ง ๆ ✓

หมวดที่ 3 พิภักตภาษี เจ้าภาษีมือนํ้าจเก็บภาษีสลาคสิ่งต่าง ๆ ตามที่ได้กำหนดไว้
ในพระราชบัญญัตินี้และราษฎรตองยอมเสียภาษีสลาคสิ่งใดก็ได้ ภาษีสลาคกำหนดแบ่งเป็น 8 ประ
ดังนี้คือ ✓

- ประเภทที่ 1 ภาษีสลาคสิ่งต่าง ๆ เช่นไม้เสา ไม้ค้ำ ไม้แดง ฯลฯ
- ประเภทที่ 2 ภาษีสลาคเครื่องยาสูบต่าง ๆ เช่นยาสูบ กั้นชา
- ประเภทที่ 3 ภาษีสลาคของบริโภค เช่นพริกไทย ผักกาด อ้อย ถั่ว งา ฯลฯ
- ประเภทที่ 4 ภาษีสลาคอาหาร เช่นภาษีสลาคไข่ สลาค ปลาทุก ปลา ฯลฯ
- ประเภทที่ 5 ภาษีสลาคเชื้อเพลิง เช่น ภาษีสลาคไม้ ถ่าน ซี้ผึ้ง นํ้ามันมะพร้าว ฯลฯ
- ประเภทที่ 6 ภาษีสลาคของใช้ เช่น ภาษีสลาคถัง สลาค กระสอบ เหล็ก ฯลฯ
- ประเภทที่ 7 ภาษีสลาคเครื่องก่อสร้าง เช่น ภาษีสลาคปูน ฯลฯ
- ประเภทที่ 8 ภาษีสลาคสินค้า เช่น ภาษีสลาคฝ้าย นุ่น คราม หนัง ไหม คีนุก

✓ หมวดที่ 4 วิธีเก็บภาษี วิธีเก็บภาษีภายในมีการตั้งด่านและโรงภาษี เพื่อทำการ
ตรวจเก็บเมื่อมีผู้นำสิ่งของผ่านด่าน เมื่อเก็บภาษีตามอัตราแล้วตองออกไปเสร็จให้เป็นหลักฐาน
ในกรณีที่มีผู้นำสิ่งของผ่านด่านไม่ยอมเสียภาษี ให้เจ้าพนักงานยึดสิ่งของนั้นไว้จนกว่าจะได้เงิน

ภาษี สิ่งของที่ยึดถือเป็นของที่เสียได้ให้จำหน่ายของนั้น แต่ต้องแจ้งให้กระทรวงเมืองหรือเทศาภิบาลเป็นพยานด้วย ราคาสิ่งของที่นอกเหนือจากค่าภาษีให้คืนแก่เจ้าของไป

หมวดที่ 5 การตรวจจับ ผู้ที่มีหน้าที่ตรวจจับผู้ลักลอบหนีภาษีได้แก่ กรมกองตระเวน นายอำเภอ กำนัน สารวัตรศุลกากร และผู้ตรวจ เมื่อจับได้ให้นำส่งศาลกองตระเวนหรือเทศาภิบาล เพื่อชำระคดีสิน ถ้าเป็นคนในบังคับต่างชาติให้ส่งต่อกงสุล

หมวดที่ 6 การปรับไหม เมื่อผู้ใดไม่แวะด่านหรือโรงภาษี ให้ปรับครั้งหนึ่งไม่เกิน 100 บาท ผู้ใดลักลอบหนีภาษีสิ่งของมีราคามากปรับครั้งหนึ่งไม่เกิน 200 บาท ผู้ใดปิดบังภาษีปรับไม่เกิน 2 เท่าของที่ปิดบัง ผู้ใดไม่มีเงินเสียค่าปรับต้องถูกจำคุกแทน

หมวดที่ 7 การชำระความ การชำระความเป็นหน้าที่ของกองตระเวนและเทศาภิบาล ถ้าเกินอำนาจของทั้ง 2 ฝ่าย ให้ไปยังศาลหรือถ้าไม่พอใจให้ถวายฎีกาภายใน 3 เดือน พ้นกำหนดนั้นห้ามรับไว้พิจารณา¹ ✓

✓ เมื่อใดตราพระราชบัญญัติพิทักษ์ภาษีภายในขึ้นแล้ว การเก็บภาษีผ่านด่านเป็นไปด้วยความเรียบร้อยยิ่งขึ้น เพราะพระราชบัญญัติไต่ระบบไว้อย่างแน่ชัดว่า สิ่งของอะไรที่ต้องเสียภาษีและเสียในอัตราเท่าใด นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ เจ้าภาษีนายอากรจะเรียกเก็บไม่ได้ เพราะราษฎรรู้กันโดยทั่วไป ความเดือดร้อนที่ราษฎรได้รับจากเจ้าภาษีที่ทำการกดขี่ ชูกรีดเก็บภาษีเกินพิกัดก็จะไม่มีอีกต่อไป

สำหรับค่านาฬิกาที่ดำเนินการโดยเจ้าพนักงานกรมสรรพากรนั้น กระทรวงพระคลังก็ได้ออกกฎข้อบังคับสำหรับเจ้าพนักงานฉบับหนึ่ง มีใจความสำคัญคือ

1. เมื่อมีเรือบรรทุกสิ่งของผ่านด่านใดด่านหนึ่ง เจ้าพนักงานต้องตรวจดูให้ถูกต้อง แล้วจึงเรียกเงินภาษีตามสิ่งของที่มีมากหรือน้อย ห้ามมิให้เก็บภาษีเกินกว่าที่พระราชบัญญัติกำหนดไว้

¹ กฎหมายสรรพากร หน้า 33 - 58.

2. เมื่อเรือบรรทุกสิ่งของเสียหายในด้านชั้นนอกหรือชั้นในแล้วก็ดี มาถึงด้านอื่น ๆ ให้เจ้าพนักงานตรวจสอบใบเสร็จและสิ่งของ เมื่อถูกต้องแล้วให้ประทับตราด้านภานี้ขึ้น ๆ ลงไปด้วย ถ้าสิ่งของที่บรรทุกมาเกินกว่าที่มิใบเสร็จ ให้เก็บภาษีเฉพาะสิ่งที่เกิน ห้ามมิให้เจ้าพนักงานจับกุม หน่วงเหนี่ยว กักขังไว้ให้เสียเวลา รวมทั้งไม่ให้เรียกค่าอื่นใดอีก ถ้าหากเจ้าพนักงานด่านด่านข้างข้อบังคับนี้ แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวด้วยวิธีต่าง ๆ ทำให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อน เมื่อมีผู้มาฟ้องร้องและสอบสวนได้ความว่าจริงจะต้องถูกลงโทษอย่างหนัก¹ ข้อบังคับฉบับนี้จะเห็นได้ว่า ทางราชการได้พยายามควบคุมเจ้าพนักงานให้ปฏิบัติหน้าที่ของตนด้วยความสุจริต เพียงธรรมและอำนวยความสะดวกแก่เรือค้าขายที่บรรทุกสิ่งของไปมา เพื่อหาทางมิให้ราษฎรถูกกดขี่ข่มเหงจากการเก็บภาษีอากรอีกต่อไป

พระราชบัญญัติภายใน ร.ศ. 111 นี้ ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้งเพื่อความเหมาะสม เช่น พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพิภักฎภายใน ร.ศ. 116² ได้เปลี่ยนแปลงพิภักฎภายในขึ้นใหม่ เสียใหม่ การเปลี่ยนแปลงพิภักฎภายในนั้นส่วนใหญ่มิมีแนวโน้มเก็บในอัตราที่ต่ำกว่าเดิม เป็นการอำนวยความสะดวกให้กับพ่อค้าผู้นำสินค้ามาค้าขาย

✓ ต่อมาใน พ.ศ. 2441 ได้มีผู้เสนอให้ยกเลิกการเก็บภาษีภายในเสียใหม่ โดยที่ มิสเตอร์มิตเชล อินเนส ที่ปรึกษากระทรวงพระคลังมีความเห็นว่า ควรเลิกเก็บภาษีภายในในมณฑลใกล้เคียงกับกรุงเทพฯ จึงได้ทำหนังสือขึ้นกราบทูลพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นมณฑิรราชฤทธิย์ เสนาบดีกระทรวงพระคลัง มีใจความว่า

...ในความเห็นของข้าพเจ้า ควรจะยกเลิกภาษีภายในเสียตลอดทั่วทั้งในมณฑล
 กรุงเทพฯ นครสวรรค์ จันทบุรี ปราจีนบุรี ราชบุรี นครไชยศรี กับในเมือง
 ประทุมธานี นนทบุรี นครเขื่อนขันธ์แลสมุทรปราการ ข้าพเจ้าได้สอดคบบัญชี

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14/16 ประกาศกระทรวง
 พระคลัง เรื่องข้อบังคับด้านสรรพภาษีต่าง ๆ ของราชธานีไทย

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14.2ก/19 กรมสรรพภาษี
 เรื่องภาษีนํ้าตาลโตนด

จำนวนเงินได้ที่แท้จริงจากภาษีเหล่านี้ในระหว่างปี 115 ถวายมาด้วยแล้ว
 หนึ่ง จะเห็นได้จากบัญชีเหล่านี้ ว่าเงินขึ้นแผ่นดินจะขาดไปโดยที่ยกเลิกภาษี
 เหล่านี้ เป็นจำนวนเงินประมาณ 177,000 บาท แต่จำนวนเงินกึ่งดินน้อย
 เท่านั้น แลเห็นว่าผลประโยชน์แผ่นดินที่ได้เพิ่มขึ้นจากทางอื่น ๆ ก็จะถูกกับจำนวน
 แลข้าพเจ้าจะไม่แนะนำให้เลิกถอนภาษีเหล่านี้ในหัวเมืองที่ทางไกลออกไป เพราะ
 แบบวิธีการเงินที่ทำกันอยู่ในหัวเมืองเหล่านั้นเป็นอย่างไร ก็ไม่สู้จะได้ความชัดเจน
 นัก กับทั้งข้าพเจ้าไม่ได้คิดที่จะให้เลิกภาษีเหล่านี้ในแขวงกรุงเทพฯ เพราะพระ
 ราชทรัพย์หลวงคงจะขาดไป (กว่า 400,000 บาท) เป็นอันมาก

✓ การที่จะเลิกภาษีเหล่านี้ในหัวเมืองจะเป็นสิ่งที่ช่วยอุดหนุนแก่การค้าขาย
 ของหัวเมืองเป็นอย่างยิ่ง เพราะการที่เรือต้องหยุดให้ตรวจยังด่านภาษีต่าง ๆ
 ทำให้เป็นความอันตรายแก่การค้าขายที่สุดแลไม่ต้องสงสัยเลยเป็นทางที่ช่วยอย่างยิ่ง
 การที่ยกเลิกภาษีต่าง ๆ ซึ่งไต่กล่าวไว้ในบัญชีนั้นเป็นการกระทำในชั้นต้นที่จะได้
 เลิกถอนด่านภาษีเหล่านี้เสียให้หมดสิ้น ข้าพเจ้าหวังด้วยเกล้าว่า ในระหว่าง
 นี้คงจะได้ทราบความพอใจ ในเรื่องการเก็บภาษีภายในต่าง ๆ ซึ่งยังคงเหลือ
 อยู่ ที่จะยกเลิกเสียให้ตลอดไป...¹

ความเห็นของมิสเตอร์ อินเนส ที่ต้องการให้ยกเลิกภาษีภายในตามมณฑลต่าง ๆ
 ยกเว้นในแขวงกรุงเทพฯ แม้ว่าการเลิกภาษีนี้จะทำให้รายได้ของรัฐลดจำนวนลง แต่ก็เชื่อ
 ว่าจะมีผลประโยชน์อย่างอื่นมาทดแทนคุ้มกับจำนวนเงินที่ขาดไป ทั้งนี้เพราะการเลิกภาษี
 ภายในเป็นการส่งเสริมการค้าขายให้เจริญและขยายวงกว้างออกไป พอจะสามารถขนสินค้า
 ไปขายตามที่ต่าง ๆ ได้โดยสะดวก ไม่ต้องเสียเวลาแะค่านที่มีอยู่หลายแห่ง จะเสียภาษี
 ก็แต่เฉพาะด่านในกรุงเทพฯ เท่านั้น ซึ่งวิธีเดิมนี้จะมีการตั้งด่านตามลำน้ำ ทางบกและ
 ทางลัดทั่วไป เมื่อพอกำนำสิ่งของผ่านด่านก็จะถูกเรียกเก็บภาษีและตรวจตราตามลำดับเป็น

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14/16 เรื่องภาษี ความเห็น
 มิสเตอร์มิทเชล อินเนส จะยกเลิกภาษีอากรตามมณฑลต่าง ๆ

ทอด ๆ มาจนถึงที่จำหน่ายสินค้านั้น ๆ พอค้าได้รับความเดือดร้อนลำบากที่ต้องแะค่านให้เจ้า
ภาษีตรงสิ่งของ เป็นการเสียเวลาค้าขายและลำบากในการซื้อของที่บรรจุนั้นเรียบร้อยแล้ว
บางทีก็ได้รับการกลั่นแกล้งจากเจ้าภาษีที่ทำการหาผลประโยชน์นอกเหนือหน้าที่¹ นอกจากนั้นมีสเตอร์
อินเนส ยังชี้ให้เห็นว่าเมื่อเลิกเก็บตามหัวเมืองแล้ว รายได้ในกรุงเทพฯ จะสูงขึ้นด้วยเหตุผล
2 ประการคือ การค้าระหว่างกรุงเทพฯ กับหัวเมืองที่ขึ้นและสินค้าที่เข้ามาในกรุงเทพฯ นั้น
แทนที่จะถูกเก็บภาษีจากทางหัวเมืองก็จะโดนเก็บในกรุงเทพฯ นี้เอง²

ความเห็นของมิสเตอร์ อินเนส ดังกล่าว พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นมหิศรราช
หฤทัยทรงเห็นชอบด้วยและได้นำขึ้นกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
พระองค์ทรงมีพระราชดำรัสตอบพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย มีใจความว่า

...เรื่องที่มีสเตอร์ มิเตอร์ อินเนส เห็นควรยกเลิกการเก็บภาษีต่าง ๆ ภายใน
มณฑลกรุงเทพฯ นครหลวงศรี จันทบุรี ปราจีนบุรี ราชบุรี นครไชยศรี กับใน
เมืองประทุมธานี นครเขื่อนขันธ์แลสมุทรปราการนั้น คงเก็บแต่กรุงเทพฯ
เพื่อเป็นการอุดหนุนการค้าขายให้เจริญขึ้น เธอเห็นไม่เป็นที่เสียหายอย่างใด
เพราะถ้าเลิกทางหัวเมืองจะเก็บทางกรุงเทพฯ สินค้าเหล่านั้นคงจะมาขายชื้อกัน
ในกรุงเทพฯ มากขึ้นนั้น ฉันเห็นด้วยแล้วให้เลิกการเก็บภาษีต่าง ๆ ตามมณฑลแล
หัวเมืองนั้น ๆ ให้คงเก็บแต่ในกรุงเทพฯ...³

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นชอบด้วยกับการเลิกภาษีภายใน
ตามมณฑลต่าง ๆ ที่ใดกล่าวมาแล้ว จึงได้ทรงมีพระบรมราชโองการ มีให้เรียกเก็บภาษี
จากสิ่งของที่เป็นในการบริโภคอีกต่อไป ได้แก่ พักแท่ง ฝู่อกมัน ฝักกาด ถั่วต่าง ๆ

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14/16 เรื่องภาษี ความเห็น
มิสเตอร์มิเตอร์ อินเนส จะยกเลิกภาษีอากรตามมณฑลต่าง ๆ

² ค.

³ ค.

เมล็ดงา เยื่อเคย พริกหอมกระเทียม ฯลฯ¹ ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่ว่า "...ให้อาณาประชาราษฎร ลูกหลานทั้งหลายตั้งหน้าท่ามาหากิน ทำการเพาะปลูกให้เจริญยิ่งขึ้น เพื่อเป็นที่ตั้งแห่งทรัพย์สินสมบัติของตนแลความเจริญแก่บ้านเมืองทุกประการ..."² ต่อมาไคทรงมีพระบรมราชโองการประกาศตั้งด่านภาษีในกรุงเทพฯ ให้ราษฎรทั้งหลายทราบโดยทั่วกันดังข้อความต่อไปนี้คือ

...เจ้าพนักงานเก็บภาษีภายในกรุงเทพฯ ขอประกาศให้ทราบทั่วกันว่า ด่านสำหรับตั้งเก็บภาษีภายในกรุงเทพฯ ได้ตั้งอยู่ที่ตำบลบางเขนลำน้ำเจ้าพระยาฝั่งตะวันออกทางเหนือแห่ง 1 ตำบลวัดจันทร์ลำน้ำเจ้าพระยาฝั่งตะวันออกทางใต้แห่ง 1 ตำบลวัดโฆรในคลองบางขุนเทียนแห่ง 1 ตำบลหนองแขมในคลองภาษีเจริญแห่ง 1 ตำบลคลองบางกอกน้อยปากคลองมหาสวัสดิ์แห่ง 1 ตำบลบางกะปิในคลองแสนแสบแห่ง 1 ตำบลหัวลำโพงในคลองผดุงแห่ง 1 รวม 7 ตำบลให้อาณาประชาราษฎรทั้งปวงซึ่งจะนำสิ่งของมาทางน้ำทางบกจากหัวเมืองมาจำหน่ายในกรุงเทพฯ แวะให้เจ้าพนักงานด่านภาษีตรวจเก็บภาษี ตามพระราชบัญญัติภาษีภายใน ร.ศ.111 จงทุกประการ...³

เมื่อเลิกเก็บภาษีภายในตามมณฑลต่าง ๆ รอบ ๆ กรุงเทพฯ แล้ว มณฑลที่ทางไกลออกไปซึ่งยังไม่ได้ประกาศเลิก การเก็บภาษีภายในได้ตกเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรดำเนินการต่อไป ส่วนกรมสรรพภาษีนั้นทำหน้าที่เก็บภาษีผ่านด่านในกรุงเทพฯ เท่านั้น เมื่อพิจารณาการปฏิบัติงานของกรมสรรพากรจะเห็นว่าไปพ้องกับงานในหน้าที่ของกรมศุลกากร ซึ่งเป็นผู้เก็บภาษีผ่านด่านในกรุงเทพฯ อยู่แล้ว ดังนั้นจึงได้มีการเสนอให้รวม กรมสรรพภาษีเข้าไว้

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14/16 เรื่องภาษี ความเห็นของมิสเตอร์ มิคเชล อินเนส จะยกเลิกอากรตามมณฑลต่าง ๆ

² ก.

³ พระยาอนุমানราชชน ตำนานศุลกากร หน้า 38 - 39.

กับกรมศุลกากร ดังที่พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปประพันธ์พงษ์ ทรงเสนาบดีกระทรวง
พระคลังไกรกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ใจความว่า "...อนึ่งการ
กรมศุลกากรและการกรมสรรพากรที่เก็บภาษีเองขณะนี้แล้ว ก็เป็นการอย่างเดียวกันรวมกันเป็น
กรมเดียวกันได้ ไม่ต้องเปลืองเงินค่าจัดทำทำการแลตัดเงินค่าใช้จ่ายเฉพาะแต่ตัวการประจำ
ลงได้เกือบ 700 ชั่ง เมื่อเวลาตรวจงบประมาณข้าพระพุทธเจ้าได้ชี้แจงในที่ประชุมก็เห็นชอบ
พร้อมกัน เพราะฉะนั้นข้าพระพุทธเจ้าขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตยกกรมสรรพากรไป
รวมกับกรมศุลกากรทีเดียว..."¹ / จากข้อความที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่าการรวมกรมสรรพากร
เข้าไว้กับกรมศุลกากรนั้น นอกจากจะมีให้หน่วยงานทำหน้าที่ซ้ำกันแล้วยังเป็นการประหยัดเงิน
ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานลงได้เป็นจำนวนถึง 700 ชั่ง ดังที่หม่อมเจ้าพรอมพงศ์อิสรราช
อธิบดีกรมศุลกากรและมิสเตอร์ เอคเว็ค แอมโพรส ที่ปรึกษาได้คำนวณไว้ว่าการเก็บภาษีภายใน
เฉพาะในกรุงเทพฯ คิดเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานถึง 15 % ของเงินภาษีที่เก็บได้²
ดังนั้นถ้ามรวมงานของกรมสรรพากรเข้าไว้กับกรมศุลกากรจะทำให้ประหยัดค่าใช้จ่ายได้อีกมาก
✓ หลังจากที่ยกกรมสรรพากรเข้ามารวมกับกรมศุลกากรแล้ว ปรากฏว่าใน พ.ศ. 2445
หม่อมเจ้าพรอมพงศ์อิสรราช อธิบดีกรมศุลกากรและมิสเตอร์ แอมโพรส ที่ปรึกษา ได้เสนอหลัก
การที่จะให้เลิกภาษีภายในกรุงเทพฯ เสีย ด้วยเหตุผลที่ว่า

...สินค้าที่ต้องเสียภาษีภายในนั้นเป็นของบันทุกมาทางเรือ ความลำบากชั้นแรก
ของเจ้าพนักงานภาษีนั่นคือจะใคร่ประมาณอย่างแนวว่า สินค้าในเรือลำหนึ่งจะมี
มากน้อยเท่าไรและเป็นราคาเท่าไร เรือย่อมไม่มีขนาดเท่ากันถึงสองลำแลการ
ตรวจนั้นถ้าไม่เรือของช่างบนขึ้นแล้วก็ตรวจทั่วไม่ได้ทีเดียว ราคาเล่าจะตีเอาเป็น
อย่างแน่ก็ไม่ได้ เพราะราคาสินค้าย่อมเอาศรัทธาของ อาศรัยความบริบูรณ์
หรือขาดมือในท้องตลาด แลความต้องการมากหรือต้องการน้อยตามสมัยนั้นด้วย...³

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14/5 เรื่องภาษีอากรต่าง ๆ

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14/26 เรื่องภาษี ทูลเกล้า
ถวายความเห็นจะเลิกการเก็บภาษีภายในและขึ้นภาษีขาเข้าขาออก

³ พ.

จะเห็นได้ว่าข้อเสนอดังกล่าวได้โจมตีการเก็บภาษีภายในว่า เป็นกระบวนการที่ยุ้งยากในการที่เจ้าพนักงานจะต้องตรวจหรือสิ่งของที่บรรทุกมา อีกทั้งการประมาณราคาส่งของที่จะต้องเสียภาษีไม่เป็นที่แน่นอน เพราะต้องพิจารณาถึงปัจจัยหลายอย่างประกอบด้วย เช่น ความต้องการของท้องตลาด ชนิดของสินค้า เป็นต้น เมื่อการเก็บภาษีภายในกรุงเทพฯ มีข้อขัดข้องเช่นนี้ ควรเลิกเสียแม้จะทำให้รายได้ของชาติไป แต่ก้หาทางชดเชยด้วยการขึ้นภาษีขาเข้าและขาออกแทน ความคิดเช่นนี้ได้ไปพ้องกับข้อเสนอของมิสเตอร์ริเวตต์ คาเนก ที่ปรึกษากระทรวงพระคลัง ซึ่งเห็นว่าควรได้มีการปรับปรุงอัตราภาษีสินค้าขาเข้าและขาออกเสียใหม่ ให้ได้เงินสูงขึ้นเพื่อทดแทนกับการที่จะเลิกภาษีภายในทั้งหมด¹

ปรากฏว่าการเสนอให้เลิกเก็บภาษีภายในทั้งหมดในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทำไม่สำเร็จ เพราะรัฐบาลไม่สามารถหารายได้ทางใดมาชดเชยกับเงินภาษีภายในที่จะต้องขาดไป จนกระทั่ง พ.ศ. 2469 เมื่อรัฐบาลได้แกสนธิสัญญากับนานาประเทศแล้ว² รัฐบาลไทยมีสิทธิขึ้นพิกัตอัตราภาษีศุลกากรซึ่งเป็นทางให้รายได้ของประเทศเพิ่มขึ้น จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติภาษีภายใน พ.ศ. 2470 ยกเลิกการเก็บภาษีภายในทั้งหมด ยกเว้นภาษีไม่ ของป่า และภาษีสุกร³

การดำเนินงานของกรมสรรพภาษีนั้นสรุปได้ว่า ทำหน้าที่เก็บภาษีสิ่งของผ่านคาบตามที่มีกำหนดไว้ในพิกัตอัตรา เพื่อให้การวัดเก็บโดยลดยิ่งขึ้นรัฐจึงได้พยายามเป็นผู้เก็บภาษีเอง ให้เจ้าภาษีอากรทำการผูกขาดเฉพาะรายที่จำเป็น เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติภาษีภายในเพื่อรวบรวมพิกัตอัตราภาษีภายในให้เป็นระเบียบยิ่งขึ้น กรมสรรพภาษีได้ทำหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ในระยะต่อมาเมื่อมีการเลิกภาษีภายใน

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 17.2/4 เรื่องจะขึ้นภาษีขาเข้าและขาออก (Proposal to obtain revision of the treaties in connection with the import, export and inland duties)

² กระทรวงการต่างประเทศ สนธิสัญญาและความตกลงทวิภาคีระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ เล่ม 4 หน้า 7.

³ พระยานุমানราชชน ตำนานศุลกากร หน้า 70.

ตามมณฑลต่าง ๆ เก็บแต่กรุงเทพฯ แห่งเดียว ทำให้งานของกรมสรรพภาษีมาร้องกับ
 งานของกรมศุลกากร จึงได้รวมกรมทั้งสองเข้าไว้ด้วยกันเป็นการจัดการทำงานตอนและ
 กระจายในการจัดเก็บภาษีอากรลง

2. กรมสรรพากร

กรมนี้มีหน้าที่เก็บภาษีอากรต่าง ๆ ที่เคยอยู่ในความรับผิดชอบของกรมพระคลังมหาสมบัติและพระคลังสินค้ามาก่อนได้แก่ อากรค่านา, อากรนาเกลือ, อากรสมพัตสร, อากรสวน, อากรตนตาลโตนด, อากรค่าน้ำ, ภาษีฉานคาน (ยกเว้นกรุงเทพฯ กรมศุลกากรเป็นผู้เก็บ), ภาษีชาเข้าและภาษีชาออก (ยกเว้นกรุงเทพฯ กรมศุลกากรเป็นผู้เก็บ), ภาษีโรงเรือน, อากรฟองเตา, เงินการราคารการ, กากอนุญาตฆ่าสัตว์, กากอนุญาตเล่นการพนัน และค่าปรับภาษีอากร¹

การสรรพากรจัดแยกเป็น 2 กรม คือ กรมสรรพากรนอก มีหน้าที่เก็บเงินภาษีอากรในส่วนภูมิภาคขึ้นกับกระทรวงพระคลัง แต่เพื่อความเหมาะสมบางประการ ได้ย้ายมาขึ้นกับกระทรวงมหาดไทยใน พ.ศ. 2442 ส่วนกรมสรรพากรในมีหน้าที่เก็บเงินภาษีอากรในเขตหลวงพระบาง ขึ้นกับกระทรวงนครบาล รายละเอียดของกรมทั้ง 2 ดังจะได้อธิบายต่อไป

ก. กรมสรรพากรนอก

1. การจัดตั้งกรมสรรพากรนอก

ดังได้กล่าวแล้วว่าในระยะแรกตั้งขึ้นอยู่กับกระทรวงพระคลัง ต่อมาใน พ.ศ. 2440 พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย เสนาบดีกระทรวงพระคลังได้ทรงขอมิสเตอร์ เอ. เอช. ไชลด์** ชาวอังกฤษซึ่งเคยรับราชการกับรัฐบาลอังกฤษในประเทศอินเดียและพม่ามาทำ

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.1/5 เรื่องจัดการกระทรวงพระคลัง กำราบบังคับมณฑลของกรมหมื่นนราธิปประพันธ์พงษ์ รองเสนาบดีมณฑลขอให้มีที่ปรึกษาชาวยุโรปช่วยงานคลัง

*ได้แก่เขตกรุงเทพฯ ปทุมธานี นนทบุรี สมุทรปราการและนครเขื่อนขันธ์

** ภายหลังได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์เป็นพระยาอินทรมนตรีจันทรมุข

หน้าที่ผู้ตรวจการคลังตามหัวเมือง¹ กรมหมื่นมเหศวรราชฤทธิย์ได้ส่งมิสเตอร์ไชลไปตรวจการคลัง
มณฑลปราจีนบุรีและมีรับสั่งให้ตรวจการสำรวจรางวัดที่นาเมืองปราจีนบุรีด้วย มิสเตอร์ไชล
ได้ถวายรายงานว่า ชาวหลวงเสนาได้สำรวจเนื้อที่นาตกหล่นอยู่มาก เงินอากรค่านาที่ควร
จะได้ก็ไม่ได้ ถ้าทำการสำรวจโดยมีหลักฐาน อากรค่านาจะเก็บได้เพิ่มขึ้นอีกหลายเท่าและ
เป็นการยุติธรรมแก่ราษฎรที่ต้องเสียอีกด้วย² เมื่อพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นมเหศวรราชฤทธิย์
ได้ทรงอ่านรายงานนั้นแล้ว เห็นว่ามิสเตอร์ไชลมีความรู้ความชำนาญในเรื่องที่ดินและการ
สรรพากรเป็นอย่างดี จึงทรงแต่งตั้งให้มิสเตอร์ไชลดำรงตำแหน่งเจ้ากรมสรรพากรนอก
ในระยะแรกมีสำนักงานตั้งอยู่ที่มณฑลปราจีนบุรี³ ก่อนหลังจึงได้ย้ายมาอยู่ในกระทรวงมหาดไทย
การที่กรมสรรพากรนอกขึ้นกับกระทรวงพระคลังนั้นปรากฏว่ามีอุปสรรคในการดำเนิน
การ คือ กระทรวงพระคลังไม่มีกำลังคนพอที่จะออกไปปฏิบัติงานเก็บภาษีอากรในต่างจังหวัดได้
จำเป็นต้องอาศัยนายอำเภอและกำนันเป็นผู้เก็บ การสรรพากรนอกจึงไปเกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่
ปกครองซึ่งขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทย ประกอบกับในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2441 มิสเตอร์
ริเวตต์ คาแนค ที่ปรึกษาราชการกระทรวงพระคลัง ได้ทำหนังสือกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระ
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีใจความว่า

...ในเมืองทั้งปวงมีอันเคียดเป็นต้น ซึ่งเขาได้จัดการวางการคลังแลการสรรพากร
เป็นหลักฐานลงเรียบร้อยแล้วนั้น เขามีวิธีเป็นหลักอย่างหนึ่งว่า การสรรพากรคือ
การเก็บภาษีอากรให้อยู่ในมือเจ้าพนักงานพวกหนึ่ง การคลังหรือการรักษาเงินให้
อยู่ในมือเจ้าพนักงานพวกหนึ่งสำหรับกำกับกัน ไม่ให้เจ้าพนักงานสองพวกนี้รวมกัน
เขาได้เลย เพราะตามตำนานการทั้งสองอย่างที่เคยเป็นมาแล้วในเมืองอื่น ๆ นั้น

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.1/5 เรื่องจัดการราชการกระทรวง
คลัง คำกราบบังคมทูลของกรมหมื่นนราธิปประพันธ์พงษ์ ร่องเสนาบด็ทูลขอให้มิที่ปรึกษาชาว
ยุโรปช่วยงานคลัง

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14.2/2 เรื่องจัดการกรม
สรรพากรเล็กผูกขาดให้ทำเป็นของรัฐ มิสเตอร์ไชลยื่นความเห็นการเก็บอากรค่านาเมืองปราจีน

³ ค.

ถ้ารวมกันอยู่ในมือเจ้าพนักงานพวกเดียวกัน เจ้าพนักงานทั้งสองฝ่ายเคยสมคบกันฉ้อเงินผลประโยชน์แผ่นดินซึ่งเป็นการหลอวิสัยที่รัฐวิโจจะป้องกันได้ เพราะมีทางอาจจะทำทุจริตได้ในวิธีบางอย่าง จึงยากที่จะจับได้เป็นเอกประการ แล้วตามวิธีปกครองประเทศสยามนั้น เจ้าพนักงานที่เป็นเครื่องมือสำหรับเก็บเงินผลประโยชน์แผ่นดินทั้งปวง มีเจ้าพนักงานของกระทรวงมหาดไทยอยู่ในท้องที่แล้วคือ เจ้าเมือง อำเภอกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพราะฉะนั้นควรแยกการสรรพากรเก็บผลประโยชน์แผ่นดินออกเป็นคนละพวกกับการคลังหรือการรักษาเงิน อนึ่งการเรื่องออกโฉนดตราจองที่ดินก็ดี การเก็บภาษีอากรจากที่ดินก็ดี ต้องอาศัยรายอำเภอกำนันตลอดจนผู้วาราชการเมืองแลข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการนั้น กระทรวงมหาดไทยจะใช้เครื่องมือเหล่านั้นได้ดีกว่าเสนาบดีกระทรวงอื่น จึงควรให้กระทรวงมหาดไทยจัดการ...¹

สังวรวิกรม ภาณุ ๒๖๓๕

จากหนังสือกราบบังคมทูลฉบับนี้จะเห็นได้ว่า มิสเตอร์ คาแนค ได้เสนอให้แยกกรมสรรพากรนอกซึ่งทำหน้าที่เก็บเงินภาษีอากรออกจากกระทรวงพระคลัง ซึ่งมีหน้าที่เก็บเงินรักษาผลประโยชน์แผ่นดิน ทั้งนี้เพราะการให้กรมสรรพากรขึ้นกับกระทรวงพระคลังตามแบบเดิม จะเป็นทางให้สมคบกันทุจริตต่อเงินหลวงได้ง่าย ประกอบกับหัวหน้าฝ่ายปกครองท้องที่คือสมุหเทศาภิบาล ผู้วาราชการเมือง นายอำเภอและกำนันต้องทำหน้าที่สรรพากรอยู่แล้ว จึงเห็นสมควรที่จะรวมกิจการของกรมสรรพากรนอกเข้าไว้กับกระทรวงมหาดไทยเสีย ปรากฏว่าเมื่อมิสเตอร์ คาแนค นำความขึ้นกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงมีพระราชดำริเห็นชอบด้วย จึงโปรดเกล้าฯ ให้พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ* เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยปรึกษากับเสนาบดีกระทรวงพระคลัง ในการ

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14.1/1 กรมสรรพากร เรื่องสำเนารายงานของ มิสเตอร์ ริเวตต์ คาแนค

* ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเลื่อนขึ้นเป็นสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ

เปลี่ยนแปลงสังกัดกรมสรรพากรนอกเสียใหม่¹

การที่กระทรวงมหาดไทยรับเอาการเก็บภาษีอากรของกรมสรรพากรนอกมาไว้ใน บังคับบัญชา นั้น จะเห็นว่ามีข้อหนักใจอยู่มากโขทีเดียว ดังคำกราบบังคมทูลของพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ที่ทรงกล่าววว่า

...ข้าพระพุทธเจ้าต้องยอมรับว่าเอาการนี้มาลงในกระทรวงมหาดไทยดีกว่าทิ้งไว้ให้ไล่เลหรือเอาไปลงในกรมอื่น เพราะว่าตามหน้าที่ของกระทรวงแล้ว มหาดไทยอาจจะทำการได้ดีกว่ากระทรวงอื่นจริงดังมีสเตอร์ คาแนล กราบบังคมทูล แด่การที่รวมมาไว้ในกระทรวงมหาดไทยเป็นการเดือดร้อนแก่ข้าพระพุทธเจ้ามาก เพราะราชการในหน้าที่มีอยู่มากแล้ว การที่จะเพิ่มเข้ามาใหม่เป็นการใหญ่ด้วย ยากด้วย ถ้าทำไปไม่สำเร็จก็จะเสียชื่อเสียง เพราะเหตุฉะนั้นในเรื่องนี้ข้าพระพุทธเจ้าขอพระบารมีปกเกล้าเป็นที่พึ่ง เมื่อทรงพระราชดำริเห็นสมควรให้ข้าพระพุทธเจ้าสนองพระเดชพระคุณรับการตั้งตนจัดไปก่อน ข้าพระพุทธเจ้าก็จะรับสนอง พระเดชพระคุณแต่เพราะเหตุที่ไม่มีเวลาพอจะทำการนั้นได้เต็มมือ การคงจะเจริญ เข้าไปกว่าทำการหน้าเดียว...²

จากคำกราบบังคมทูลข้างต้น จะเห็นว่าเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยทรงมีความวิตก ด้วยเกรงว่าจะรับทำงานของกรมสรรพากรนอกได้ไม่เต็มที่ เพราะมีราชการที่ต้องรับผิดชอบ อยู่มากแล้ว อีกทั้งการเก็บภาษีอากรนั้นเป็นเรื่องใหญ่และยุ่งยาก เพราะเกี่ยวข้องกับเงิน รายได้ผลประโยชน์ของแผ่นดิน แต่เมื่อไม่มีกระทรวงใดจะทำหน้าที่นั้นในหัวเมืองต่าง ๆ ได้ดี เท่ากับ กระทรวงมหาดไทย พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพทรงยินยอมรับทำ สอนพระเดชพระคุณ คำกราบบังคมทูลดังกล่าว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14.1/1 กรมสรรพากร เรื่องกระทรวงพระคลังขอยกกรมสรรพากรไปขึ้นกระทรวงมหาดไทย

ทรงแสดงความชื่นชม ดังปรากฏในพระราชหัตถเลขาที่มีมายังพระเจ้าอนงยาเซอ กรมหมื่น
ดำรงราชานุภาพตอนหนึ่งว่า "...การซึ่งปรีการาชการ แบ่งกันทำแลอดหนุนกันแลกันด้วย
ความมุ่งหมายเอาการสำเร็จเป็นประโยชน์ในราชการแผ่นดินเช่นนี้เป็นการสมควรยิ่งนัก นับว่า
เป็นทางมาของความเจริญในราชการและตัวผู้ทำด้วย..."¹ เมื่อตกลงกันได้เช่นนี้กรมสรรพากร
นอกจึงได้ย้ายมาขึ้นกับกระทรวงมหาดไทยในเดือนกรกฎาคม พ.ศ.2442 โดยมีมิสเตอร์ ไยล์
ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมสรรพากรนอกตามเดิม

ก่อนที่กรมสรรพากรนอกจะได้เข้ามารวมกับกระทรวงมหาดไทยนั้น เดิมกระทรวงมหาด
ไทยได้มีหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่ในทางสรรพากรอยู่แล้ว เรียกว่าราชการแผนกคลัง ทำหน้าที่
เก็บผลประโยชน์แผ่นดินตามหัวเมืองคือเก็บเงินค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และเงินค่านาการ ภาษี
อากรชนิดอื่นส่วนใหญ่เจ้าภาษีนายอากรรับผูกขาดไปดำเนินการ นอกจากภาษีผูกขาด เช่นภาษี
ผ่านด่าน อากรถ่าน อากรต้มพืชสร์เป็นหน้าที่ของกระทรวงพระคลังและกระทรวงเกษตร
พานิชการจัดเจ้าหน้าที่ออกไปเก็บ ไม่ได้เกี่ยวข้องกับชาหลวงเทศาภิบาลหรือผู้ว่าราชการเมือง
และนายอำเภอหัวหน้าปกครองในส่วนภูมิภาคแต่อย่างใด แผนกคลังของกระทรวงมหาดไทย
จึงมิได้มีงานยุ่งยากมากนัก² จนกระทั่งใน พ.ศ.2438 มีเหตุการณ์ที่ทำให้ชาหลวงเทศาภิบาล
เขามามีส่วนรวมในการช่วยกระทรวงพระคลังเก็บภาษีอากร ดังที่สมเด็จพระปาดำรงราชานุภาพทรงพระนิพนธ์ไว้ว่า

... เมื่อมีการประชุมเทศาภิบาลครั้งแรกในปี 2438 พระยาฤทธิรงค์ มาบอกหม่อมฉัน
ว่า อากรค่าน้ำในมณฑลปราจีนเงินหลวงที่ได้เข้าพระคลังมีน้อยกว่าที่ควรจะได้อยู่มาก

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ก.14.1/4 กรมสรรพากร
เรื่องราชการกระทรวงเกษตรและกรมสรรพากรที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงมหาดไทย

² สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เทศาภิบาล หน้า 94.

* พระยาฤทธิรงค์กรมเฉต (ศุภร ชูโต) สมุหเทศาภิบาลคนแรกของมณฑลปราจีนบุรี
มณฑลปราจีนบุรีนี้เป็นมณฑลแรกที่ได้ตั้งขึ้นในปีระกา ร.ศ.111 (พ.ศ.2436) ตามที่พระบาท
สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริรวมการปกครองหัวเมืองจัดเป็นมณฑลเพื่อ
สะดวกในการปกครอง

ที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่าการที่รัฐบาลปล่อยให้เจ้าภาษีนายอากรรับผูกขาดไปเก็บนั้น นอกจากจะได้อะไรไม่เต็มที เพราะเจ้าภาษีนายอากรประมูลเงินในราคาคำ ควยเกรงจะขาดทุนแล้วยังเก็บไม่ทั่วถึงคือเก็บเฉพาะแต่ราษฎรที่อยู่ใกล้ ส่วนพวกที่ห่างไกลออกไปนายอากรไม่สามารถไปเก็บได้ จึงยังงงมีผู้ไม่พอใจเสียภาษีอากรอีกเป็นจำนวนมาก พระยาฤทธิรงค์เห็น ว่าถ้าให้เทศาภิบาลเป็นผู้เก็บจะสามารถทำได้ทั่วถึง เพราะมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นพนักงาน จัดเก็บ เงินภาษีอากรจะได้เพิ่มขึ้นอีกมาก แมว่าในระยะแรกกรมขุนศิริราชสังกาศ เสนาบดี กระทรวงพระคลังไม่ทรงเห็นด้วย เนื่องจากเกรงว่าเทศาภิบาลเก็บภาษีอากรไม่ได้ตามที่ คดลงไว้เงินจะสูญเปล่า เอาโทษทัณฑ์กับใครไม่ได้ แต่เมื่อนายอากรคาน้ำขอลดเงินค่าอากร ลงอีกและกรมขุนศิริราชสังกาศทรงเห็นว่านายอากรได้นัดกันกองกระทรวงพระคลัง จึงทรงตัดสินใจให้เทศาภิบาลเป็นผู้เก็บตามที่เสนอมา ปรากฏว่าเมื่อพระยาฤทธิรงค์เก็บอากรคาน้ำเป็น ครั้งแรกนั้น ได้เงินมากกว่าที่เคยทำเป็นภาษีผูกขาดหลายเท่า เป็นการแสดงให้เห็นว่า การให้เทศาภิบาลเป็นผู้จัดเก็บนั้นได้ดีกว่าเจ้าภาษีนายอากร โดยสาเหตุ ที่ว่า สมุหเทศาภิบาลเป็นผู้รู้จักการในท้องถิ่นเป็นอย่างดี ย่อมสามารถควบคุมให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เก็บเงินภาษีอากรได้ทั่วถึง อนึ่งเงินคาน้ำซึ่งเก็บได้เกินจำนวนที่กระทรวงพระคลังกำหนดไว้ กระทรวงพระคลังได้อนุมัติให้กระทรวงมหาดไทยใช้เงินที่เก็บได้เพิ่มขึ้นเป็นค่าปลูกสร้างสถานที่ ว่างการมณฑลและที่พักข้าราชการซึ่งขาดอยู่ จึงจะเห็นได้ว่าการจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลนอกจาก เพื่อประโยชน์ทางด้านการปกครองแล้วยังเป็นประโยชน์ต่อการที่รัฐเป็นผู้เก็บภาษีเอง เพราะ การเก็บอากรคาน้ำที่เทศาภิบาลเริ่มทำในมณฑลปราจีนบุรีแสดงให้เห็นว่า นอกจากจะเก็บภาษี อากรได้มากขึ้นและเก็บได้ทั่วถึงแล้ว กระทรวงมหาดไทยยังพลอยได้รับผลประโยชน์จากการ เก็บคังใกล้กล่าวมาแล้วด้วย

ก่อนที่กระทรวงพระคลังและกระทรวงมหาดไทยจะไ้ร่วมมือกันดำเนินการจัดเก็บภาษี อากรต่อไป ปรากฏว่ากรมขุนศิริราชสังกาศได้เสด็จออกจากตำแหน่งเสียก่อน ใน พ.ศ. 2440

¹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าจุฬาภรณวลัยลักษณ์ อัครราชกุมารี กรมพระศรีสวางควัฒนวรณิชนวรัตน์ หน้า 86 (คัดจากเรื่อง สำนวนสมเด็จฯ ลายพระหัตถ์สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าจุฬาภรณวลัยลักษณ์ อัครราชกุมารี กรมพระศรีสวางควัฒนวรณิชนวรัตน์)

เมื่อพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหมื่นมหิศราชนนคดีเจ้ามาเป็นเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เรื่องที่พระยาฤทธิรงค์เก็บภาษีอากรค่าน้ำก็ทรงเลื่อมใส ใ้โดยอนุญาตให้เทศาภิบาลจัดการเก็บ ภาษีอากรต่อมา เมื่อได้มีการประกาศให้กรมสรรพากรนอกมาสังกัดกระทรวงมหาดไทย วิธีการ เก็บภาษีอากรใดค้อย ๆ เปลี่ยนจากวิธีผูกขาดมาเป็นรัฐเก็บเองมากขึ้นทุกที

ระยะแรกตั้งกรมสรรพากรนอกคือในระหว่าง พ.ศ. 2442 - 2444 เป็นเวลาที่ทรง พระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เจ้าพนักงานกรมสรรพากรนอก เดินทางตรวจภูมิประเทศตามหัวเมือง มณฑลชั้นในและไ้ทำการเรียบเรียงกฎข้อบังคับพระราชบัญญัติการสรรพากรขึ้น พระราชบัญญัติ ดังกล่าวได้ประกาศใช้ในมณฑลชั้นในก่อน แล้วจึงค่อย ๆ ขยายออกไปมณฑลชั้นนอกจนถึงปี พ.ศ. 2456 รวมเวลา 14 ปี จึงได้ประกาศพระราชบัญญัติข้อบังคับการสรรพากรทั่วถึงกัน ทั้งประเทศ¹

2. การตราพระราชบัญญัติข้อบังคับสำหรับพนักงานกรมสรรพากรนอกและการดำเนินงาน ของกรมสรรพากรนอก

พระราชบัญญัติข้อบังคับสำหรับพนักงานกรมสรรพากรนอกได้ตราขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2442 เพื่อเป็นหลักปฏิบัติและกำหนดอำนาจหน้าที่ของบุคคลผู้เกี่ยวข้องในการเก็บภาษีอากรโดยระบุว่า เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ควบคุมการสรรพากรใดแก่ ขาหลวงเทศาภิบาล ผู้ราชการเมืองและ นายอำเภอ ขาราชการทั้ง 3 ตำแหน่งนี้เป็นผู้รับผิดชอบข้อบังคับบัญชาการสรรพากรในเขตมณฑล เมือง อำเภอ ตามตำแหน่งหน้าที่และมีอำนาจมากน้อยตามลำดับ ส่วนเจ้าพนักงานผู้ทำหน้าที่ เก็บภาษีอากรโดยตรงใดแก่ขาหลวงสรรพากรหรือสรรพากรมณฑล ผู้ช่วยราชการเมือง สมุห บัญชีอำเภอและกำนัน² อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานสรรพากรดังกล่าว มีรายละเอียดดังนี้คือ

¹ กรมสรรพากร รายงานฉบับที่ 3 ของพระยามหาอำมาตยาธิบดี (เส็ง วิริยศิริ) ผู้แทนเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยกราบบังคมทูลต่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2457

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 14.1/5 กรมสรรพากร เรื่องข้อบังคับสำหรับพนักงานกรมสรรพากรนอก ร.ศ. 118

ก. ข้าหลวงสรรพากรหรือสรรพากรมณฑล เป็นผู้ช่วยข้าหลวงเทศาภิบาลในแผนกสรรพากรของมณฑลนั้น มีหน้าที่ตรวจสอบและบริหารราชการโดยอนุมัติของข้าหลวงเทศาภิบาล และเป็นหัวหน้าส่วนราชการสรรพากรในมณฑล บังคับบัญชารับผิดชอบการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานสรรพากรทุกคน ทั้งแต่ผู้ช่วยราชการเมือง สมทบผู้อำเภอไปจนถึงกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในปฏิบัติราชการ เป็นที่เรียบร้อยแล้วตามพระราชกำหนดกฎหมาย หากพนักงานผู้ใดกระทำความผิด ให้ นำเรื่องเสนอต่อข้าหลวงเทศาภิบาลเพื่อพิจารณาลงโทษ

สำหรับวิธีการตรวจนั้น ข้าหลวงสรรพากรต้องตรวจตราเร่งรัดให้เจ้าพนักงานในปกครองของตนทุกระดับเก็บภาษีอากรโดยสม่ำเสมอ ตรวจสอบผลการสำรวจภาษีอากรของกำนัน ตรวจบัญชีและจดหมายในราชการแผนกสรรพากร ตรวจดูว่าเจ้าพนักงานจัดเก็บภาษีอากรทันตามกำหนดเวลาหรือมีข้อขัดข้องประการใด ตรวจความเอาใจใส่ในหน้าที่ของเจ้าพนักงาน ตลอดจนศึกษาปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการด้านสรรพากร ซึ่งข้าหลวงสรรพากรมีหน้าที่ต้องรายงานให้ข้าหลวงเทศาภิบาลทราบ

อนึ่งการตรวจสอบบัญชีงบเดือนทางหัวเมืองส่งประจำเดือนนั้น ถ้าพบว่าเงินภาษีอากรขาดไป จะต้องนำเรื่องเสนอข้าหลวงเทศาภิบาลเพื่อขอคำสั่งต่อไป นอกจากนั้นต้องทำรายงานประจำปีเสนอข้าหลวงเทศาภิบาล เพื่อชี้แจงไปยังเจ้ากระทรวงในกรุงเทพฯ

ข. ผู้ช่วยราชการเมือง เป็นผู้ช่วยผู้ว่าราชการเมืองในแผนกการสรรพากร และเป็นหัวหน้าเจ้าพนักงานสรรพากรในเมืองนั้น ควบคุมการปฏิบัติราชการของเจ้าพนักงานให้กระทำหน้าที่ของตนโดยถูกต้องเรียบร้อยและต้องทำรายงานเงินภาษีอากรที่เก็บได้เสนอผู้ว่าราชการเมืองเพื่อส่งต่อไปยังมณฑลทุก 15 วัน

ค. สมทบผู้อำเภอ เป็นผู้ช่วยนายอำเภอในกิจการด้านสรรพากรและเป็นหัวหน้ากำนัน ผู้ใหญ่บ้านเกี่ยวกับราชการสรรพากรในอำเภอนั้น เป็นผู้อำนวยความสะดวกให้กำนันออกสำรวจภาษีอากร เป็นผู้เก็บภาษีอากรตามใบเสร็จ อาชญาบัตรหรือหนังสือสำคัญที่ผู้ว่าราชการเมืองส่งมาทั้งนี้โดยมีนายอำเภอควบคุมอย่างใกล้ชิด

ง. กำนัน เป็นผู้ดูแลการสรรพากรในตำบลของตนให้เป็นไปโดยเรียบร้อย

เป็นผู้สำรวจสิ่งของที่จะต้องเก็บภาษีอากรและประกาศให้ราษฎร เก็บภาษีอากรตามวันเวลาที่กำหนด¹

เมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติข้อบังคับสำหรับพนักงานกรมสรรพากรนอกขึ้นใช้แล้ว การปฏิบัติราชการได้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยยิ่งขึ้น เพราะมีกฎเกณฑ์วางไว้เป็นหลักปฏิบัติ อย่างชัดเจน เป็นผลทำให้การเก็บภาษีอากรได้ทวีจำนวนสูงขึ้น² (จะได้กล่าวรายละเอียด ในบทต่อไป) เมื่อเทียบรายได้ของกรมต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่เก็บภาษีอากร คือ กรมสรรพากรใน กรมศุลกากร กรมสุรา กรมมอญและห่วย กรมยาสูบและกรมสรรพากรนอก ปรากฏว่า รายได้ของกรมสรรพากรนอกมาเป็นอันดับหนึ่ง³

แนวทางการดำเนินงานของกรมสรรพากรนอก เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและสามารถ เก็บภาษีอากรได้เพิ่มขึ้น แต่การปฏิบัติงานก็มีอุปสรรคที่สำคัญคือ ขาดข้าราชการในระดับต่าง ๆ ทำให้การเก็บภาษีอากรไม่ได้เต็มที่ ดังที่สมเด็จพระยาจักรีทรงทราบ ทรงกล่าวว่า

...กรมสรรพากรนอกเป็นกรมที่มีสาขาทั่วไปในหัวเมืองต่าง ๆ กว่า 500 แห่ง การตรวจตราดูแลเป็นการหนักมาก เพราะข้าราชการผู้ใหญ่ในกรมนี้ทั้งในกรุง เทพฯ และหัวเมืองมีน้อยไม่พอแก่ราชการ ดังเช่นยังขาดข้าราชการชั้นรองที่จะ แบ่งความรับผิดชอบทำการเป็นส่วน ๆ ตามสมควรแก่ราชการ เสมียนพนักงาน ขุนน้อยไม่พอที่จะทำบัญชีทะเบียนต่าง ๆ ให้เป็นหลักฐาน ส่วนแผนกสรรพากร หัวเมือง พนักงานเสมียนก็ไม่พอเช่นกัน เจ้าพนักงานผู้ใหญ่ขึ้นสรรพากรเมือง สรรพากรมณฑลจึงต้องติดอยู่ประจำทำการแทนเสมียน การตรวจตราท้องที่จึงทาง เหนียว การสำรวจภาษีอากร เช่น อากกรที่ดินและเงินราชการตกหล่นบกพร่องโดย

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14.1/5 กรมสรรพากร เรื่องข้อบังคับสำหรับพนักงานกรมสรรพากรนอก ร.ศ.118

² กรมสรรพากร รายงานฉบับที่ 3 ของพระยามหาอำมาตยาธิบดี (เส็ง วิริยศิริ) ยู่แผนเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยกราบบังคมทูลต่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ.2457

³ ก.

ผู้ใหญ่ไม่มีเวลาออกไปตรวจสอบตามที่สมควร เมื่อการตรวจดอบยังบกพร่องอยู่
 ดังนี้ พระราชทรัพย์ที่ควรจะได้ก็จำเป็นต้องบกพร่องไปตามกันเป็นธรรมดา
 อยู่ เพราะหัวใจของการสรรพากรนอกอยู่ในตงนาแดตามหมุ่บ้านราษฎร จำต้อง
 ไปตรวจตราสอบสวนคุ้ยเขี่ยอยู่เสมอ ๆ จึงจะได้เงินตามที่ควรจะได้...¹

จากที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่าการขาดราชการในระดับต่าง ๆ ทั้งในส่วนกลางและ
 ส่วนภูมิภาค ทำให้กรมสรรพากรนอกไม่สามารถเก็บภาษีอากรได้เต็มที่ เจ้าพนักงานชั้นผู้
 เชนสรรพากร เมือง สรรพากรมณฑลแทนที่จะได้ออกไปทำการตรวจท้องที่ตรวจสอบและสำรวจ
 การภาษีอากรกลับต้องปฏิบัติงานในหน้าที่เสมียนแทน ดังนั้นจะเห็นได้ว่าถ้ามีการเพิ่มเจ้า
 พนักงานในระดับต่าง ๆ ให้พอเพียงกับงานแล้ว ก็จะสามารถเก็บได้ทั่วถึงไม่มีการตกหล่น
 ดังที่เป็นอยู่ อนึ่งการขาดกำลังคนในการปฏิบัติราชการนั้น จะเห็นได้ว่าเป็นอุปสรรคสำคัญ
 ยิ่งที่เกิดขึ้นทุกหน่วยงานในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ดังปรากฏในพระ
 ราชหัตถ์เลขาที่พระราชทานไปยังพระยาวิสุทธสุริยศักดิ์ (ม.ร.ว. เปีย มาลากุล) อัครราชทูต
 ไทยประจำอังกฤษ เมื่อปลายปี พ.ศ.2441 ตอนหนึ่งมีใจความว่า "...ในเมืองไทยไม่
 ขัดสนสิ่งใดยิ่งกว่าคนที่มีความรู้..."²

อย่างไรก็ตามแม้ในระยะแรกการดำเนินงานของกรมสรรพากรนอกจะมีอุปสรรคอยู่
 มาก แต่ต่อมาได้มีการปรับปรุงหลายประการ เช่น แต่งตั้งเจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบในการ
 เก็บภาษีอากรให้มากขึ้นทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค³ ตลอดจนเพิ่มเงินเดือนข้าราชการ

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14.1/7 กรมสรรพากร
 เรื่องสรรพากรมณฑลกรุงเก่า

² พระราชหัตถ์เลขาและหนังสือกราบบังคมทูลของเจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี
 เล่ม 2 หน้า 146.

³ กรมสรรพากร รายงานฉบับที่ 3 ของพระยามหาอำมาตยาธิบดี (เส็ง วิริยศิริ)
 ผู้แทนเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยกราบบังคมทูลต่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว
 พ.ศ.2457

และให้ตราส่วนลดภาษีอากรแก่นั้น ผู้ใหญ่บ้าน เพื่อเป็นกำลังใจในการปฏิบัติงานให้ดียิ่งขึ้น¹ ด้วยวิธีดังกล่าวทำให้การเก็บภาษีอากรของกรมสรรพากรนอกเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและรัดกุมยิ่งขึ้น

ข. กรมสรรพากรใน

1. การจัดตั้งกรมสรรพากรใน

การจัดตั้งกรมสรรพากรในนั้นสาเหตุเนื่องมาจากเมื่อ พ.ศ. 2440 พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย เสนาบดีกระทรวงพระคลังได้ขอมิสเตอร์ ดับเบิลยู. เอ. เกรแฮม ชาวอังกฤษจากรัฐบาลอินเดียเข้ามารับราชการในตำแหน่งผู้ตรวจการคลังตามหัวเมือง² ต่อมากระทรวงพระคลังได้ให้มิสเตอร์ เกรแฮม เป็นผู้ตรวจบัญชีภาษีอากรในกระทรวงนครบาล แต่ปรากฏว่าไม่มีความยุ่งยากในการทำบัญชี มีแต่ความบกพร่องที่เกิดจากการเก็บภาษีอากรในความรับผิดชอบของกระทรวงนครบาล ซึ่งยังไม่เป็นที่เรียบร้อยก่อให้เกิดข้อพิพาทมาก มิสเตอร์ เกรแฮม จึงทำหนังสือขึ้นกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เสนอความเห็นในการปรับปรุงการเก็บภาษีอากรที่ขึ้นอยู่ในกระทรวงนครบาลเสียใหม่ ดังมีข้อความตอนหนึ่งว่า

...ในไม่ช้านักบันดาภาษีอากรต่าง ๆ ในมณฑล * เว้นไว้แต่อากรบ่อนเบี้ยคงจะมอบให้กระทรวงนี้เก็บหมดทั้งสิ้น แลถ้าเป็นการเช่นนี้จริงแล้วเป็นสิ่งสำคัญยิ่งกว่า

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 14/23 ภาษี เรื่องขออนุญาตตั้งอัตราส่วนลดร้อยละ 5 ในการเก็บภาษีอากรทั้งปวง

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 1/5 เรื่องจัดราชการกระทรวงพระคลัง คำกราบบังคมทูลของกรมหมื่นนราธิปประพันธ์พงษ์ รองเสนาบดีทูลขอให้มีที่ปรึกษาชาวยุโรปช่วยงานคลัง

* หมายถึงมณฑลกรุงเทพฯ

สิ่งอื่น ๆ หมดที่จะต้องจัดตั้งที่เก็บภาษีอากรสักแห่งหนึ่งสำหรับชำระในเรื่องเงิน
ภาษีอากรต่าง ๆ แลรับผิดชอบในการเงินนั้นกับทั้งจะต้องมีรายงานยื่นเสนาบดี
เสมอไป ให้ทราบจำนวนเงินที่แท้จริงซึ่งได้มาจากทางหนึ่งทางใดนั้นด้วย การที่
เป็นมาแล้วจนทุกวันนี้ได้มอบธุระให้เจ้าพนักงานหลายคนด้วยกันมีหน้าที่เต็มตัวด้วย
กันทุกคนด้วย กรันจะมาถึงวลดต่อการนี้ฝ่ายเดียวก็ไม่ได้ การเก็บเงินจึงได้เน้น
ซาไป แลทำให้เสียผลประโยชน์ของรัฐบาลเสมอไป

ฝ่ายเจ้าพนักงานในหัวเบื้องเหล่านั้นก็มีความเพิกเฉยไม่ค่อยจะเอาเป็นธุระ
กังวลในการเก็บภาษีอากรเหล่านี้ ซึ่งเป็นหน้าที่ของตนจะต้องทำนั้น ทั้งนี้ก็เพราะ
ไม่มีเจ้าพนักงานในกระทรวงซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในส่วนเงินสำหรับผลประโยชน์แผ่นดิน
คอยตักเตือนเร่งรัดให้รีบกระทำการนั้นให้เสร็จไปโดยเร็วพลัน

เหตุผลที่เกิดขึ้นจากความเลินเล่อเหล่านี้ เป็นการเสียหายอย่างไรย่อจะ
เห็นเป็นพยานได้โดยทันที ถ้าตรวจดูตามจำนวนเงินกานาที่หมักหมมค้างคั่งมาแต่
ปีก่อน ๆ นั้น...¹

จากข้อเสนอของมิสเทอร์ เกรแฮม จะเห็นว่า การเก็บภาษีอากรของกระทรวง
นครบาลนั้นมีขอบเขตอยู่หลายประการ คือ ในระยะแรกกระทรวงนครบาลมีหน้าที่เก็บภาษี
อากรเพียง 3 ชนิด โภคแก่ อากรคานา อากรคาน้ำและอากรสวนใหญ่ แต่ต่อมาได้รับมอบ
หมายหน้าที่ให้เก็บภาษีอากรอื่น ๆ เพิ่มขึ้นอีกหลายชนิด² เมื่อเป็นเช่นนี้จำเป็นต้องปรับปรุง
การทำงานให้มีระเบียบและรัดกุมยิ่งขึ้น ก็ต้องมีสถานที่สำหรับปฏิบัติงาน มีการทำบัญชีและ

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14.2/3 กรมสรรพากร
เรื่องมิสเทอร์ เกรแฮมยื่นความเห็นในการเก็บอากรบรรดาที่ขึ้นอยู่ในกระทรวงนครบาล ศก 117

* คืออากรที่เก็บจากสวนผลไม้ยืนต้น เช่นมะม่วง ทุเรียน มังคุด ฯลฯ ต่างกับ
อากรสมัตตซึ่งเก็บจากพืชสวนล้มลุก เช่น อ้อย ถั่วต่าง ๆ นริกไทย ฯลฯ

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14.1/3 กรมสรรพากร
รายงานการเก็บอากรของกรมสรรพากรในกระทรวงนครบาล

รายงานการเก็บภาษีอากรต่อเสนาบดี เพื่อจะได้ทราบจำนวนเงินรายได้ที่แน่นอน อีกประการหนึ่งต้องมีเจ้าพนักงานทำหน้าที่ควบคุมการเก็บภาษีอากรโดยเฉพาะ มีใ้ขมอบหมายให้เป็นผู้ชำระของเจ้าพนักงานหลาย ๆ ฝ่ายซึ่งล้วนแต่มีหน้าที่รับผิดชอบของตนเองแล้วทั้งสิ้น การขาดเจ้าพนักงานทำหน้าที่เก็บภาษีโดยตรงนอกจากจะทำให้เสียผลประโยชน์ของรัฐในกรุงเทพฯ แล้ว ยังเป็นการขาดตัวบุคคลผู้ควบคุมและคอยกำกับต่อการจัดเก็บภาษีอากรของเจ้าพนักงานในหัวเมือง* อีกด้วย ผลของความบกพร่องดังกล่าวจะเห็นได้จาก จำนวนเงินอากรค่านาในมณฑลกรุงเทพฯ ได้ตกลงมาจากปีก่อน ๆ นับเป็นจำนวนแสนบาท¹

นอกจากข้อบกพร่องดังกล่าวข้างต้นแล้ว มีสเตอร์ เกรแฮม ได้เสนอแนะว่า จำเป็นจะต้องจัดตั้งสถานที่สำหรับดำเนินการเก็บภาษีอากรที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงนครบาลรวมไว้ในที่แห่งเดียวกัน โดยมีตัวมีสเตอร์ เกรแฮม เป็นหัวหน้า ด้วยเหตุผลที่ว่าตนเคยเป็นผู้ควบคุมการทำบัญชีภาษีอากรของกระทรวงนครบาลมาก่อนยอมรับกิจการเป็นอย่างดี อีกประการหนึ่งถ้าหากให้มิสเตอร์ เกรแฮม ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาเช่นเดิม การปฏิบัติงานจะไม่ได้ผลดังที่เคยเป็นมาแล้วคือ เื่อเสนอแนะวิธีการใหม่ ๆ ขึ้นมาแล้วเสนาบดีกระทรวงพระคลังเห็นชอบด้วยกับขอเสนอนั้น แต่เจ้าพนักงานชั้นผู้น้อยมิได้นำไปปฏิบัติอย่างจริงจังจึงไม่เกิดผลดีแต่ประการใด² ดังนั้นเมื่อมีการตั้งสถานที่สำหรับเก็บภาษีอากรขึ้นแล้ว สมควรให้มิสเตอร์ เกรแฮม เป็นผู้บังคับบัญชา งานจึงจะดำเนินไปได้โดยสะดวก ความเห็นดังกล่าวนี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและพระเจาบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นมหิศราชหฤทัย เสนาบดีกระทรวงพระคลังทรงยอมรับที่จะให้มิสเตอร์ เกรแฮม ได้ทำตามความตั้งใจ จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้มิสเตอร์ เกรแฮม เป็นเจ้ากรมสรรพากรในชั้นกับกระทรวงนครบาล

* หมายถึงเมืองนนทบุรี ปทุมธานี นครเขื่อนขันธ์และสมุทรปราการ

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14.1/3 กรมสรรพากร รายงานการเก็บอากรของกรมสรรพากรใน กระทรวงนครบาล

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14.1/3 กรมสรรพากร รายงานการเก็บภาษีอากรของกรมสรรพากรใน กระทรวงนครบาล ร.ศ.117

ตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2441¹

2. การตราข้อบังคับระเบียบการเก็บเงินผลประโยชน์กรรมสรรพากรในและการทำงาน
งานของกรรมสรรพากรใน

เจ้าพนักงานผู้ทำหน้าที่เก็บภาษีอากรของกรรมสรรพากรในได้แก่

ผู้ช่วยผลประโยชน์เมือง เป็นผู้ช่วยราชการเมืองในกิจการของสรรพากร

ผู้ช่วยผลประโยชน์อำเภอ เป็นผู้ช่วยนายอำเภอในกิจการสรรพากรของอำเภอ

นั้น ๆ

กำนันและผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้ดูแลการสรรพากรในตำบลของตนให้เป็นไปโดยเรียบร้อย

การปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานสรรพากรในต้องขึ้นกับผู้ราชการเมืองและนายอำเภอ
อีกชั้นหนึ่ง การที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากมีสเตอร์ เกรแฮม ต้องการความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่
ฝ่ายปกครองมิให้ขัดขวางการดำเนินงาน เพราะหากการสรรพากรในตั้งเป็นหน่วยงานเอกเทศ
ไม่ขึ้นกับผู้ราชการเมืองหรือนายอำเภอ อาจเป็นที่ไม่พอใจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้
และเมื่อเป็นเช่นนี้จะมีผลกระทบกระเทือนต่อการปฏิบัติงานของพนักงานสรรพากรในเมืองนั้น ๆ
ประกอบกับต้องอาศัยกำนันและผู้ใหญ่บ้านช่วยในการเก็บภาษีอากร จึงจำเป็นต้องได้รับความ
ร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายท้องถิ่นด้วย²

เจ้าพนักงานของกรรมสรรพากรในทุกตำแหน่งได้รับเงินเดือนเป็นการตอบแทน ดังนั้น
จึงทำให้ไม่สามารถแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวได้ดังแต่ก่อน กำนันและผู้ใหญ่บ้านไม่ได้รับเงิน
เดือนแต่ได้ผลประโยชน์จากส่วนแบ่งตามจำนวนเงินภาษีอากรที่เก็บได้ กำนันได้ส่วนแบ่ง 5 %

¹ กองกฎหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 14.1/1 กรรมสรรพากร
เรื่องตั้งกรรมสรรพากรใน

² กองกฎหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 14.1/3 กรรมสรรพากร
รายงานการเก็บภาษีอากรของกรรมสรรพากรใน ร.ศ. 117

ส่วนผู้ใหญ่นับได้รับส่วนแบ่งในอากรสมพัตรและอากรก่าน้อย่างละ 2 บาท เงินส่วนแบ่งนี้ นับได้ว่าเป็นกำลังใจในการปฏิบัติงานของกำนันและผู้ใหญ่นับเป็นอันมาก นอกเหนือไปจาก เงินเดือนที่ได้รับจากฝ่ายปกครอง¹

เพื่อให้การเก็บภาษีอากรของกรมสรรพากรในคำเนินไปด้วยความเรียบร้อย พระราชชุมชนยวินิต เสนาบดีกระทรวงนครบาลได้ร่างข้อบังคับระเบียบการเก็บเงินผลประโยชน์ของ กรมสรรพากรใน² เป็นการกำหนดหน้าที่และระเบียบปฏิบัติของเจ้าพนักงานสรรพากรใน ไว้ดังนี้คือ

ก. ผู้ว่าราชการเมืองและนายอำเภอ เป็นผู้รับผิดชอบบังคับบัญชาและตรวจตรา การสรรพากรในเขตเมืองและอำเภอของตน ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติและข้อบังคับที่ได้ กำหนดไว้

ข. ผู้ช่วยผลประโยชน์เมือง เป็นผู้ช่วยผู้ว่าราชการเมืองในแผนกสรรพากร บังคับ บัญชาเจ้าพนักงานสรรพากรในเมืองนั้น หากพนักงานผู้ใดมีความผิด ให้เสนอเรื่องต่อผู้ว่า ราชการเมืองลงโทษตรวจตราตักเตือน เรงรัศมีให้ทางอำเภอส่งเงินตามกำหนด เพื่อรวบรวม ทำบัญชีเสนอผู้ว่าราชการเมืองส่งมายังกระทรวง ส่วนหน้าที่ในการตรวจ ได้แก่ตรวจ บัญชีให้ทำโดยเรียบร้อยและถูกต้องตามระเบียบ ตรวจการเก็บเงินภาษีอากรให้เป็นไปตาม อัตราที่กำหนดไว้ นอกจากนั้นต้องไปตรวจตำบลหมู่บ้านควยเสมอเพื่อจะได้นำใจสภาพท้องที่ และทำการตรวจสอบใบเสร็จ ซึ่งเจ้าพนักงานได้ออกไปแล้วนั้นว่าถูกต้องหรือบกพร่องอย่างไร

ค. ผู้ช่วยผลประโยชน์อำเภอ เป็นผู้ช่วยนายอำเภอในกิจการสรรพากรของอำเภอ นั้น ๆ มีหน้าที่นำใบเสร็จที่ออกจากกองผลประโยชน์เมืองไปมอบให้นายอำเภอประทับตราตำแหน่ง และเซ็นชื่อเพื่อนำไปเก็บเงิน เงินภาษีอากรที่เก็บได้กองรักษาไว้อย่างปลอดภัย ห้ามมิให้

¹ กองจดหมายเทศแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14.1/3 กรมสรรพากร รายงานการเก็บภาษีอากรของกรมสรรพากรใน ร.ศ.117

² กองจดหมายเทศแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14.1/7 กรมสรรพากร เรื่องร่างข้อบังคับการเก็บเงินผลประโยชน์ในกรมสรรพากรใน

ผู้ไต่เงินของทางราชการไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัวเป็นอันขาด เงินภาษีอากรที่เก็บได้ในวันหนึ่ง ๆ คงลงบัญชีรายวันเงินสดและแยกประเภทใหญ่ถูกต้อง¹

เมื่อได้มีการร่างข้อบังคับระเบียบการเก็บเงินภาษีอากรของกรมสรรพากรในชั้นแล้ว ได้ใช้เป็นหลักปฏิบัติของเจ้าพนักงานแผนกสรรพากรในตามหัวเมืองต่าง ๆ ในดำเนินการไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ทำให้กิจการของกรมสรรพากรในเป็นไปด้วยความเรียบร้อยยิ่งขึ้น สามารถเก็บเงินภาษีอากรย้อนหลังซึ่งค้างสะสมอยู่เป็นจำนวนมากได้ ดังปรากฏในรายงานการเก็บอากรของกรมสรรพากรใน ร.ศ.117 (พ.ศ.2441) ว่า

...ในตก 117 กรมเกษตรกรได้ส่งใบเสร็จมาให้เก็บเงินอากรสวนใหญ่รวมจำนวนเงินทั้งสิ้นเป็นเงิน 346,047 บาท 16 อัฐ แลคงเป็นเงิน ร.ศ.117 นั้นเพียงประมาณ 149,000 บาท จำนวนเงินอีก 195,047 บาท 16 อัฐ นั้นเป็นเงินคางเคา และเมื่อส่งเจ้าพนักงานให้แบ่งแยกใบเสร็จเก็บเป็นอำเภอ ๆ ปรากฏว่า 2 เดือนต่อมาคือในเดือนกุมภาพันธ์เก็บเงินได้ถึง 143,482 บาท 16 อัฐ เงินรายได้นำส่งพระคลังแล้ว อนึ่งได้ทราบเกล้าว่าเมื่อกรมเกษตรกรยังเก็บอยู่นั้นใน 12 เดือน คงเก็บเงินได้แต่เพียงประมาณ 61,000 บาทเท่านั้น ครั้นโอนมาให้กรมสรรพากรในเก็บแต่เพียง 2 เดือน ยิ่งงมากกว่ากรมเกษตรกรอยู่ทั้งปี...²

จากที่ยกมากล่าวนี้จะเห็นได้ว่า เงินอากรที่เก็บได้ทวีจำนวนมากขึ้น เพราะสามารถเก็บอากรที่ตกค้างในปีก่อน ๆ ได้ด้วย เมื่อเทียบกับจำนวนเงินอากรสวนใหญ่ที่กรมเกษตรกรเคยเก็บในปีหนึ่งก็ยังไม่เท่ากับที่กรมสรรพากรในเก็บภายใน 2 เดือน ใบเพียงแต่รายได้

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ก.14.1/7 กรมสรรพากร เรื่องร่างข้อบังคับการเก็บเงินผลประโยชน์ในกรมสรรพากรใน

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ก.14.1/3 กรมสรรพากร เรื่องรายงานการเก็บภาษีอากรของกรมสรรพากรใน กระทรวงนครบาล ร.ศ.118

จากอากรสวนใหญ่เท่านั้นที่เพิ่มขึ้น อากรลานาและอากรค่าน้ำก็เพิ่มขึ้นอีกมาก รวมทั้งสามารถเก็บเงินย้อนหลังซึ่งค้างสะสมอยู่ตั้งแต่ พ.ศ. 2437 เรื่อยมาได้อีกด้วย¹ ประกอบกับใน พ.ศ. 2442 กรมสรรพากรในได้รับมอบหมายให้เก็บภาษีอากรเพิ่มขึ้นอีก 4 ชนิด คือ อากรสมพัสดุ อากรสวนจาก อากรนาเกลือ อากรมหรสพ² ปรากฏว่าจำนวนเงินภาษีอากรที่เก็บได้สูงขึ้นเป็นที่น่าพอใจ ดังปรากฏในรายงานประจำปีที่น่าขึ้นทูลเกล้าถวายพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว³

* ใน พ.ศ. 2458 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำริว่า สรรพากรจึงมีหน้าที่ตรวจตราตักเตือนเจ้าพนักงานผู้ปกครองท้องที่ในการสำรวจ การจัดเก็บ ภาษีอากร การทำบัญชีและรวบรวมเงินผลประโยชน์แผ่นดินรวมอยู่ในกระทรวงซึ่งเสนาบดี ทำหน้าที่ปกครองยังไม่สู้เหมาะแก่ราชการ ควรจะให้กรมสรรพากรมาขึ้นกับกระทรวงพระคลัง ซึ่งเสนาบดีมีหน้าที่ดำริและบัญชาการทางการเงินอยู่แล้ว เพื่อจะได้ตรวจตราและจัดการให้เป็นระเบียบยิ่งขึ้น ฉะนั้นจึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ยกกรมสรรพากรในซึ่งขึ้นอยู่ในกระทรวงนครบาลและกรมสรรพากรนอกซึ่งขึ้นอยู่ในกระทรวงมหาดไทยมาสังกัดกระทรวงพระคลัง และให้รวมเข้าเป็นกรมเดียวกัน เรียกว่ากรมสรรพากรตั้งแต่วันที่ 2 กันยายน พ.ศ. 2458⁴ และทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระยาอินทรมนตรีศรีจันทรมุข (มิสเตอร์ ไยล์) อธิบดี กรมสรรพากรนอกเป็นอธิบดีกรมสรรพากรสืบต่อไป

* การดำเนินงานของกรมสรรพากรนั้นสรุปได้ว่า มีหน้าที่รับผิดชอบในการเก็บภาษีอากร ชนิดต่าง ๆ ดังได้กล่าวมาแล้ว ในระยะแรกขึ้นอยู่กับกระทรวงพระคลัง ต่อมาเพื่อความ

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14.1/3 กรมสรรพากร เรื่องรายงานการเก็บภาษีอากรของกรมสรรพากรใน กระทรวงนครบาล ร.ศ. 118

² ค.

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14.1/6 กรมสรรพากร เรื่องรายงานประจำปี 10 ร.ศ. 126 ของกรมสรรพากรใน กระทรวงนครบาล

⁴ กรมสรรพากร ประกาศยกกรมสรรพากรนอกมาขึ้นกระทรวงพระคลังและรวม กรมสรรพากรในเป็นนามกรมสรรพากร

เหมาะสมการสรรพากรได้แบ่งเป็น 2 ฝ่าย คือ กรมสรรพากรนอกทำหน้าที่ควบคุมการเก็บภาษีอากรในส่วนภูมิภาค ขึ้นกับกระทรวงมหาดไทยและกรมสรรพากรในทำหน้าที่ควบคุมการเก็บเงินภาษีอากรในมณฑลกรุงเทพฯ ขึ้นกับกระทรวงนครบาล การจัดเก็บภาษีอากรของกรมทั้ง 2 นั้นนับได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญยิ่งต่อระบบการเก็บภาษีอากรตามแบบเดิมของไทยคือได้พยายามเลิกการผูกขาดของเจ้าภาษีนายอากร โดยรัฐแต่งตั้งเจ้าพนักงานไปจัดเก็บโดยตรงซึ่งได้แก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั่นเอง หลังจากที่ได้มีการจัดระเบียบปฏิบัติของเจ้าพนักงานในกรมทั้ง 2 แล้ว ปรากฏว่าเงินภาษีอากรที่เก็บได้มีจำนวนเพิ่มขึ้น กรมสรรพากรนอกและกรมสรรพากรในได้แยกกันปฏิบัติงาน จนกระทั่งปี พ.ศ.2458 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ รวมกรมทั้ง 2 เข้าด้วยกัน เรียกว่ากรมสรรพากรขึ้นกับกระทรวงพระคลังข้างเดิม

3. กรมศุลกากร

กรมนี้มีหน้าที่เก็บภาษีสินค้าขาเข้าและขาออก แต่เดิมการศุลกากรได้แยกย้ายไปขึ้นกับกรมต่าง ๆ คือ ภาษีสินค้าขาเข้าร้อยละ 3 ขึ้นกรมกลาโหม ภาษีขาออกขึ้นกรมท่า ส่วนภาษีสินค้าออกเบ็ดเสร็จ* เป็นภาษีผูกขาดขึ้นต่อกรมพระคลังสินค้า ต่อมาใน พ.ศ. 2422 ภาษีสินค้าขาเข้าและภาษีสินค้าขาออกเบ็ดเสร็จได้มารวมกัน ขึ้นกับกรมศุลกากรมีเจ้าพระยาภาสกรวงศ์เป็นผู้บังคับบัญชา ส่วนภาษีขาออกยังขึ้นอยู่กับกรมท่าตามเดิม¹ ใน พ.ศ. 2435 เมื่อเจ้าพระยาภาสกรวงศ์ได้ย้ายไปดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ² พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระเจ้านมวงศ์เชอ กรมขุนพิทยลาภพฤฒิยากรดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมศุลกากร ในปีเดียวกันนั้นเองการเก็บภาษีขาออกได้มารวมอยู่ในกรมศุลกากร พระเจ้านมวงศ์เชอ กรมขุนพิทยลาภพฤฒิยากรดำรงตำแหน่งอธิบดีได้เพียงปีเดียว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ย้ายไปรับราชการในตำแหน่งอื่น³ ส่วนราชการกรมศุลกากรโปรดเกล้าฯ ให้พระเจ้านมวงศ์เชอ พระองค์เจ้าพร้อมพงศ์อิราธมาเป็นอธิบดีเมื่อ พ.ศ. 2436

ก. การตราข้อบังคับสำหรับการศุลกากร

เพื่อให้การปฏิบัติงานของพนักงานศุลกากรเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ได้มีการตราข้อบังคับสำหรับการศุลกากรขึ้น ให้เป็นแบบธรรมเนียมในการเก็บภาษีสินค้าขาเข้าและขาออกดังนี้คือ

/ * ภาษีเบ็ดเสร็จก็คือ ภาษีสินค้าทั่ว ๆ ไปยกเว้น ภาษีไม่ผัง (ไซยอมาและทำยา) ภาษีสิ่งของต้องห้ามและภาษีเนื้อปลา

¹ พระยาอนูมานราชชน ตำนานศุลกากร หน้า 55.

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 รล.5/5 เรื่องประกาศตั้งตำแหน่งเสนาบดี 12 กระทรวง

³ พระยาอนูมานราชชน ล.ค. หน้า 55.

1. ภาษีสินค้าขาเข้าร้อยละ 3 ให้เจ้าพนักงานศุลกากรนำราคาสินค้าที่พอลานำเข้ามาจำหน่ายเมื่อตราออก 3 ถ้าสินค้าที่นำเข้ามาตกลงราคากันไม่ได้ให้เจ้าพนักงานและพอลาเชิญพอลามาข้างละหนึ่งคนเพื่อตีราคาเมื่อตกลงกันได้แล้วจึงเรียกเก็บภาษี เจ้าพนักงานต้องทำบัญชีเกี่ยวกับเรือสินค้าที่บรรทุกเข้ามาและภาษีที่เก็บอย่างละเอียดเป็นราย ๆ แล้วทำเป็นงบเดือนและปีส่งกรมศุลกากร สินค้าคงเหลือคืออาวุธปืน กระสุน ดินระเบิด สิ่งเหล่านี้ให้นำเข้ามาว่าหนายไม่ได้ยกเว้นทางราชการซื้อไว้ใช้ ถ้าพอลาลักลอบนำเข้ามาถูกจับได้สิ่งของนั้นต้องถูกริบและถูกปรับเป็นเงินไม่เกิน 800 บาท สินค้าคงเหลืออีกอย่างหนึ่งคือปืนจะซื้อขายได้เฉพาะเจ้าภาษีเงิน ถ้าผู้ใดลักลอบนำเข้ามาเจ้าพนักงานจึงได้ให้รับเงินเป็นของหลวงแล้วส่งตัวให้เจ้าภาษีเงินตัดสินโทษตามพระราชบัญญัติภาษีเงินที่ได้ตั้งไว้แล้ว สิ่งของที่ยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีใดแก่เงิน ทองที่ยังไม่ได้ทำเป็นรูปพรรณและเสื้อผ้าเครื่องใช้ส่วนตัว อนึ่งสินค้าที่นำเข้ามาว่าหนายได้เสียภาษีไปแล้ว ภายหลังขายไม่ได้พอลาจะส่งกลับออกไป เมื่อเจ้าพนักงานตรวจสอบดูแล้วจึงคืนภาษีที่เรียกไว้พอลาไป ส่วนภาษีที่เก็บเป็นของให้เจ้าพนักงานนำออกมาทอดตลาดได้และทำเป็นบัญชีไว้

2. ภาษีสินค้าออกเบ็ดเสร็จ เจ้าพนักงานจะเรียกเก็บภาษีจากผู้บรรทุกสินค้าออกไปจำหน่ายตามชนิดและพิภพที่ระบุไว้ในหนังสือสนธิสัญญา เมื่อเก็บภาษีแล้วเจ้าพนักงานจะออกใบเสร็จให้เป็นหลักฐาน ถ้าพอลาลักลอบบรรทุกสินค้าออกไปว่าหนาย ถูกจับได้ให้รับสิ่งของนั้นเป็นของหลวงและถูกปรับไม่เกิน 10 ชั่ง หรือ 2 เท่าของเงินภาษีที่จะต้องเสีย

3. หลักปฏิบัติของเจ้าพนักงานในการเก็บภาษีสินค้าขาเข้าและขาออก เมื่อปีเรือสินค้าเข้ามา เจ้าพนักงาน 2 คนต้องไปกำกับในเรือ มีให้พอลาลักลอบเอาสิ่งของต้องห้ามหรือของหนีภาษีบ้างว่าหนาย เมื่อนายเรือยื่นบัญชีจำนวนสินค้าในเรือแล้ว เจ้าพนักงานต้องให้ใบอนุญาตก่อนจึงจะเปิดระวางจำหน่ายสินค้าได้ ผู้ใดฝ่าฝืนต้องถูกปรับไม่เกิน 800 บาท การขนถ่ายสินค้าให้เฉพาะเวลากลางวัน ยกเว้นเรือที่มีความจำเป็นจะต้องรีบไป การขนถ่ายสินค้าจึงจะทำในเวลากลางคืนได้ ในการปฏิบัติงานเจ้าพนักงานต้องมีบัญชีสมุดรายวัน รายเดือนและรายปี ภาษีสินค้าขาเข้าและขาออกอย่างละเอียดเหล่านี้เป็นหลักฐาน นอกจากนั้น

ที่ทำการต้องมีหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีกับนานาประเทศซึ่งมีพิกัดเก็บภาษีสินค้าเข้าและขาออกกำหนดไว้ ให้เจ้าพนักงานปฏิบัติตามหนังสือสัญญาโดยเคร่งครัด¹

จะเห็นได้ว่าข้อบังคับสำหรับการศุลกากรฉบับนี้ ได้วางระเบียบและแนวทางการปฏิบัติไว้โดยละเอียดและชัดเจน เพื่อให้เจ้าพนักงานศุลกากรทั้งในกรุงเทพฯ และหัวเมืองได้ดำเนินการไปตามแบบธรรมเนียมที่วางไว้ เมื่อพิจารณาการเก็บภาษีของกรมศุลกากรเปรียบเทียบกับกรมอื่น ๆ แล้วจะเห็นว่า มีปัญหาและความยุ่งยากมากกว่า เพราะต้องเกี่ยวข้องกับหอการค้าต่างประเทศและเจ้าพนักงานศุลกากรยังต้องปฏิบัติตามขอความในสนธิสัญญาทางพระราชไมตรีโดยเคร่งครัดอีกด้วย ดังนั้นข้อบังคับที่ใดตราขึ้นจึงใช้เป็นหลักปฏิบัติอย่างดียิ่ง เพื่อให้การดำเนินงานของกรมศุลกากรเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2435 กิจกรรมของกรมศุลกากรได้เจริญขึ้นตามลำดับ² นอกจากนั้นในระยะนี้ยังได้ทำหน้าที่เก็บภาษีผ่านด่านในกรุงเทพฯ ซึ่งได้รับโอนมาจากกรมสรรพากรอีกด้วย ดังได้กล่าวมาแล้ว

ข. การดำเนินงานของกรมศุลกากร

เจ้าพนักงานของกรมศุลกากรในระยะแรก ๆ มีข้าราชการหลายฝ่ายทั้งคนไทยและชาวต่างประเทศ พนักงานเหล่านี้ต่างแยกกันเป็นคนละพวกและมีความคิดเห็นแตกต่างกันแทบทุกอย่าง หน่วยงานใดที่มีเจ้าพนักงานเป็นคนไทยก็กิจการของหน่วยงานนั้น เช่น การทำบัญชี การทำใบขนสินค้าก็จัดทำเป็นภาษาไทย หน่วยงานใดที่เจ้าพนักงานเป็นชาวต่างประเทศ การทำบัญชีก็ใช้ภาษาอังกฤษและบางหน่วยงานก็มีการทำบัญชีจีนด้วย³ เมื่อพระองค์เจ้าพรหมวรางอริราชมาดำรงตำแหน่งอธิบดี ทรงดำริจะเลิกทำบัญชีฝรั่งและบัญชีจีน ให้ทำแต่บัญชีไทย

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ก. 17.1/1 กรมศุลกากร เรื่องประกาศและพระราชบัญญัติ

² พระยาอนุমানราชชน ตำนานศุลกากร หน้า 63.

³ ค. หน้า 67.

อย่างเดียวเพื่อมิให้ทำงานซ้ำกัน แตนายเดวิด วิลเลียมส์ ที่ปรึกษาของกรมตุลาการในขณะนั้น ไม่เห็นด้วย กลับเสนอให้เลิกทำบัญชีไทยและบัญชีจีนเสีย ทำแต่บัญชีฝรั่งอย่างเดียว โดยให้เหตุผลว่าถ้าทำเป็นบัญชีไทยทั้งหกคนก็ทำงานอะไรไม่ได้ ประกอบกับเมื่อพระองค์เจ้าพรหมพงศ์อิราหทรงตรวจราชการในกรมตุลาการแล้วก็พบว่าหนังสือสำคัญที่พ่อค้าส่งต่อเจ้าพนักงาน โดยมากเป็นภาษาอังกฤษ แม้จะใช้คนไทยทำบัญชีก็ต้องแปลภาษาอังกฤษเป็นภาษาไทยเสียงาน นับว่าเป็นความยุ่งยาก จึงตกลงว่าหน่วยงานใดที่หัวหน้าเป็นชาวต่างประเทศคือกองรับเงิน กองภาษีขาเข้า กองตำรวจ ให้ทำบัญชีเป็นภาษาอังกฤษ หน่วยงานใดที่หัวหน้าเป็นคนไทย คือกองภาษีขาออก ให้ทำบัญชีเป็นภาษาไทย เรื่องจึงได้เรียบร้อยไปได้¹

การแตกสามัคคีในหมู่เจ้าพนักงานกรมตุลาการฝ่ายคนไทยและกนต่างประเทศนั้น มีมาก่อนที่พระองค์เจ้าพรหมพงศ์อิราหจะเข้ามาดำรงตำแหน่งอธิบดี คือตั้งแต่สมัยที่พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมขุนพิทยลาภพฤฒิยากรทรงเป็นอธิบดีกรบทุลาการแล้ว ดังจะเห็นได้จาก พระองค์ทรงทำหนังสือกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว กล่าวโทษ มิสเตอร์ เดวิด วิลเลียม ที่ปรึกษากกรมตุลาการว่า

...การที่จะบังคับให้ข้าราชการเหล่านั้นทำไปให้อ่านามิสเตอร์ วิลเลียมส์ คนเหล่านั้นก็ยอมจะมีความขอสอดใจไม่ทำการเต็มแรงแลความสามารถ เพราะให้การโดยไม่เต็มใจจะเอาการให้ที่ไม่ได้ราชการเสื่อมหามไป พระราชาอาญาก็จะตกอยู่แก่ข้าพระพุทธเจ้า.....ส่วนตัวมิสเตอร์ วิลเลียมส์เป็นกนปราศจากอัธยาไกรย มักจู้จุกจิกแลมักชอบทำอ่านาจารชกัก็บึงบังแฉงความเห็นเสียว่าพวกเหล่านั้นเป็น สะไปของข้าพระพุทธเจ้า ไม่มีกณอันใดในราชการ ก็จะตั้งแต่ทำอ่านาจกคี่ต่าง ๆ จนเหลือที่คนพวกนี้จะทนได้...²

¹พระยาอนุนานราชชน ตำนานตุลาการ หน้า 69 - 70.

²กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ก.17/1 กรมตุลาการ เบ็ดเสร็จ หนังสือราชการกรมตุลาการ

จากหนังสือกราบบังคมทูลฉบับนี้สาเหตุเนื่องมาจากความขัดแย้งระหว่างบุคคลทั้งสอง คือ มิสเตอร์ วิลเลียมส์ ทอการให้พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมขุนพิทยลาภพฤฒิธาดาเป็นอธิบดี แต่งตั้งให้ตนดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการในกิจการทั่วไปของกรมตุลาการ แต่ที่ประชุมเสนาบดีไม่เห็นด้วย กรมขุนพิทยลาภพฤฒิศาจึงทรงให้มิสเตอร์ วิลเลียมส์ ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยอธิบดีและที่ปรึกษากรมตุลาการ ทอบามิสเตอร์วิลเลียมส์ไม่ยอมทำงานในหน้าที่ผู้ช่วยอธิบดี โดยอ้างว่าตามสัญญาจ้างให้เป็นที่ปรึกษาอย่างเดียว อย่างไรก็ตามโดยนิสัยส่วนตัวมิสเตอร์ วิลเลียมส์เป็นผู้ที่จุกจิกจู้ เมื่อไม่พอใจสิ่งใดขึ้นมา ก็จะไปทำงานอะไรทั้งสิ้น¹ แต่เจ้าพระยาภาสกรวงศ์เห็นว่าเป็นผู้ที่มีความรอบรู้ในการตุลาการดีมาก จึงต้องการมิสเตอร์ วิลเลียมส์ ให้อย่างงานต่อไป ดังข้อความที่มีไปกราบบังคมทูลกรมหมื่นเทวะวงษ์วโรปการ เสนาบดีกระทรวงต่างประเทศขอให้ทำหนังสือสัญญาจ้างมิสเตอร์ วิลเลียมส์เป็นที่ปรึกษาของกรมตุลาการต่อไปอีก ดังมีข้อความตอนหนึ่งว่า "...ข้าพเจ้ามีความเสียดยเป็นอันมาก ด้วยเป็นคนอังกฤษที่แปลกกว่าคนอังกฤษอื่น ๆ ที่รับราชการของพระเจ้าแผ่นดินผู้หนึ่งที่ถือเอาราชการเป็นใหญ่ ไต่เต้าถึงกับกงสุลแลพอกาเพื่อประโยชน์ในราชการอย่างเดียวนั้นหายาก ถึงจะจ้างใหม่คงไม่ได้เหมือน..."² ด้วยเหตุที่ทางราชการต้องการให้มิสเตอร์ วิลเลียมส์เป็นที่ปรึกษาต่อไป เพราะในหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติงานเข้มแข็งบากบั่นหนึ่ง จึงว่าจ้างให้ทำงานต่อจนถึง พ.ศ.2443 มิสเตอร์ วิลเลียมส์ลาออก รัฐบาลได้ว่าจ้างมิสเตอร์ เอคเว็ค แอมโปรส ข้าราชการตุลาการอังกฤษเข้ามารับราชการในตำแหน่งที่ปรึกษาและผู้ช่วยอธิบดีกรมตุลาการสืบต่อมา³

(1.) ปัญหาเรื่องการขอแก้ตราภาษีอากรตามที่กำหนดไว้ในสนธิสัญญาทางพระราชไมตรี การดำเนินงานของตุลาการในระยะนั้น มีปัญหาที่สำคัญยิ่งคือประเทศไทยต้องเก็บภาษีสินค้าขาเข้าและขาออกให้เป็นไปตามพิกัดอัตราที่กำหนดไว้ในสนธิสัญญาทางพระราชไมตรี

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.17/1 กรมตุลาการ เบ็ดเสร็จหนังสือราชการกรมตุลาการ

² ก.

³ ก.

พ.ศ. 2398 ดังได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 พิกัดอัตราภาษีดังกล่าวได้กลายเป็นอุปสรรคที่สำคัญยิ่งต่อประเทศไทยในระยะต่อมาเพราะมิได้มีการเปลี่ยนแปลงเลย ขอจำกัดเหล่านี้ทำให้รายได้อของประเทศไทยในทางอุตสาหกรรมลดน้อยลงกว่าที่ควรจะเป็น ส่วนรายจ่ายได้ทวีเพิ่มขึ้นเป็นลำดับเนื่องจากรัฐต้องการเงินเพื่อใช้ในกิจการสาธารณูปโภคทางต่าง ๆ¹ รัฐบาลไทยจึงได้เริ่มดำเนินการขอแก้ไขอัตราภาษีเพื่อหาทางให้ประเทศมีรายได้เพิ่มขึ้น การดำเนินงานได้ริเริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ. 2441 โดยมีสเตอร์มิตเชด อินเนส ที่ปรึกษากระทรวงพระคลังไกรว่าหนังสือขอแก้ไขสัญญาที่ทำไว้กับประเทศอังกฤษ มีสเตอร์อินเนสได้อางความจำเป็นในการแก้ไขสัญญาตามที่ปรากฏในบันทึกเรื่องการทวิเงินภาษีอากร (Memorandum on the subject of increased taxation) ตอนหนึ่งว่า

...ถ้าจะคิดถึงเงินที่จะใช้จ่ายสำหรับจ้างชาวฮอลันดาซึ่งเป็นผู้ชำนาญในการเครื่องจักรจะไถ่เขามาซึ่งกรุงเทพฯ เพื่อจะเป็นผู้จัดการด้านการชลประทานของกรมเกษตรกับทั้งที่จะจ่ายทำทางรถไฟสายนครเขื่อนขันธ์ด้วยแล้ว ก็เห็นชัดได้ว่าปัจจุบันนี้เงินภาษีอากรสำหรับแผ่นดินหาพอไม่ จึงต้องคิดทวิเงินภาษีอากรขึ้นอีก เพื่อจะได้ใช้ในการชดเชยเป็นค่าใช้สำหรับปีหนึ่งกับทั้งจะได้ใช้ค่าดอกเบี้ยในเงินกู้ซึ่งจะต้องกู้เป็นแน่ไม่เร็วช้า โดยเหตุนี้จึงเป็นการจำเป็นที่จะต้องจัดการกับกรุงอังกฤษเพื่อให้รัฐบาลสยามได้เป็นอิสระจากกิจการในส่วนภาษีอากรที่ดินซึ่งเป็นด้านส่วนของการทวิเงินภาษีอากรนั้น.....

การที่เริ่มในส่วนนี้มีความสำคัญที่ควรจะต้องระวังด้วยคือราคาของเงินตรากรุงเทพฯ ในเวลานี้ เมื่อถึงเวลาเมื่อทำหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรี** ในเวลานั้นเงินบาทมีราคา 1 บาท เท่ากับ 2 ชิลลิง 6 เพนนี ในปัจจุบันนี้บาทหนึ่งมีราคา

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 14/26 ทูลเกล้าถวายความเห็นเรื่องจะเลิกการเก็บภาษีภายในและขึ้นภาษีขาเข้าขาออก

* พ.ศ. 2441

** พ.ศ. 2399

เท่ากับ 1 จีจึง 3 เปนส์ เท่านั้น ที่ว่าเงินตราสยามตกต่ำลงไปเช่นนี้เป็นความจริงซึ่งแลเห็นได้จากกระดาษชำระซึ่งเป็นผลพ้นของบ้านเมืองที่แพงขึ้นนั้น เมื่อเวลาที่ทำหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีกับราชอาณาจักรอังกฤษเพียงถึงละ 3 หรือ 5 สลึงเท่านั้น บัดนี้ราคาขึ้นไปถึงถึงละ 7 หรือ 8 สลึง สิ่งของอื่น ๆ ที่ใช้บริโภคอยู่ทุกวันนี้ก็มีราคาทวีขึ้นเป็นลำดับอย่างเดียวกัน...¹

จากที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่า ข้อเสนอของมิสเตอร์ อินเนส ซึ่งให้เห็นความจำเป็นที่ประเทศไทยต้องขอแก้ตราภาษีที่ปรากฏตามสนธิสัญญาทางพระราชไมตรีกับประเทศอังกฤษ ควบเหตุผลที่ว่ารัฐบาลต้องใช้จ่ายเงินมากขึ้นในด้านการชลประทานเพื่อช่วยเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร การสร้างทางรถไฟสายเชียงใหม่และเป็นค่าดอกเบี้ยเงินกู้ที่รัฐจะไ้หาทางกู้ยืมเพื่อนำมาลงทุนต่อไป ประกอบกับในระยะต่อมาค่าของเงินบาทไทยตกลงครั้งหนึ่งเมื่อครั้งทำสนธิสัญญา ซึ่งจะเห็นได้จากอัตราแลกเปลี่ยนระหว่างเงินไทยกับเงินอังกฤษ รวมทั้งการที่ราคาข้าวสารและสิ่งบริโภคต่าง ๆ ทวีสูงขึ้นถึง 2 เท่าตัว ควบเหตุผลดังกล่าวรัฐบาลไทยจึงจำเป็นต้องหาทางเพิ่มเงินภาษีอากรและวิธีหนึ่งที่เกิดขึ้นก็คือขอแก้ภาษีที่ดิน เก็บอากรศุลกากรและอากรที่สวนใหญ่ขึ้น ข้อเสนอของมิสเตอร์อินเนส นี้เมื่อกระทรวงพระคลังและกระทรวงต่างประเทศเห็นชอบด้วยในหลักการจึงได้ยื่นเรื่องราวต่อ มิสเตอร์ ยอร์ช เกรฟวิธ ราชทูตอังกฤษประจำประเทศไทยเพื่อนำเสนอรัฐบาลอังกฤษต่อไป ปรากฏว่าการขอแก้สนธิสัญญาในเรื่องภาษีที่ดินไม่สำเร็จผล แม้ว่าตัวมิสเตอร์อินเนสจะได้ถวายบังคมลาเดินทางไปชี้แจงเหตุผลกับรัฐบาลอังกฤษด้วยตนเองก็ตาม

ต่อมาใน พ.ศ. 2443 กระทรวงพระคลังได้ดำริที่จะเลิกภาษีภายในทั้งหมด เพื่อเป็นการส่งเสริมการค้าขายและการผลิตในด้านต่าง ๆ ดังได้กล่าวมาแล้วในเรื่องการเลิก

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.17.3/2 กรมตุลาการ เรื่องจะขอแก้สนธิสัญญาภาษีที่ดินเก็บภาษีอากรต่าง ๆ ผก 117 (Memorandum on the subject of increased taxation)

ภาษีภายใน การที่จะเลิกภาษีภายในนั้น รัฐต้องสูญเสียเงินภาษีอากรจำนวนหนึ่งและเพื่อเป็นการชดเชยกับรายได้ที่ขาดไป บิสเตอร์ ริเวต คานแนล ที่ปรึกษากระทรวงพระคลังได้เสนอให้รัฐขึ้นภาษีสินค้าขาเข้าและขาออกแทน ดังที่ปรากฏในข้อเสนอให้มีการแก้ไขสนธิสัญญาเกี่ยวกับภาษีขาเข้า ภาษีขาออกและภาษีภายใน (Proposal to obtain a revision of the treaties in connection with the import, export and inland duties) ตอนหนึ่งว่า

...ประเทศใกล้เคียง เช่น ญี่ปุ่น จีน ญวน พม่า เรียกผลประโยชน์จากสินค้าขาออกมากกว่าประเทศไทยทั้งสิ้น บางทีก็จะเป็นเหตุให้คิดเห็นความชอบธรรมได้บ้าง จึงเห็นควมเกลวาวอย่างไ้ๆ ก็เอะอะไปตีความอนนึ่งลิมไว้อยู่เปล่า เพื่อว่าสำเร็จไ้ก็ไ้เป็นผลดีอยู่แก่เมืองเรามาก ขาพระพุทเจ้าไ้รับไ้สเกลาคำนวนประมาณโดยหยาบเชนกับภาษีขาเข้าขึ้นเป็น 5 % ภาษีเข้า (ข้าว) ขึ้นเป็นเกวียนละ 6 บาทเท่านั้น จำนวนเงินที่ไ้ไ้ก็พอดีกับจะเลิกภาษีภายใน...¹

จากข้อเสนอดังกล่าว บิสเตอร์ คานแนล ได้ชี้ให้เห็นว่า อัตราภาษีสินค้าขาเข้าและขาออกที่ประเทศไทยเก็บอยู่ในขณะนั้น เป็นอัตราต่ำกว่าในประเทศใกล้เคียง จึงควรแก้ไขอัตราเสียใหม่ก็ขึ้นภาษีสินค้าขาเข้าเป็นร้อยละ 5 และเก็บภาษีขาออกเป็นเกวียนละ 6 บาท (เดิมเก็บเกวียนละ 4 บาท) ถ้าทำได้เช่นนี้ก็จะเป็นการดี เพราะเก็บเงินไ้ไ้มากขึ้นสามารถนำไปชดเชยกับจำนวนเงินที่ขาดไปในการที่จะเลิกภาษีภายในเสียทั้งหมด

ปรากฏว่ารัฐบาลยังไม่ไ้ไ้ดำเนินการตามคำแนะนำของบิสเตอร์ คานแนลแต่ประการใด ใน พ.ศ. 2445 พระองค์เจ้าพรหมพงศ์อิริราช อธิบดีกรมศุลกากรและนายเดวิด แอปโปรส

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ก.17.3/4 กรมศุลกากร เรื่องจะขึ้นภาษีขาเข้าและขาออก (Proposal to obtain a revision of the treaties in connection with the import, export and inland duties)

ที่ปรึกษาได้ทำหนังสือทูลเกล้าถวายความเห็นเรื่องจะเลิกการเก็บภาษีภายในและขึ้นภาษีสินค้า
ขาเข้าและขาออก¹ ขอเสนอคัดค้าน ได้ชี้แจงรายละเอียดในการเพิ่มอัตราภาษีสินค้าขาเข้า
และยกเลิกภาษีสินค้าขาออกทุกชนิด ยกเว้นภาษีข้าวและภาษีโกไวต์ดังนี้

1. การเพิ่มอัตราภาษีสินค้าขาเข้า ภาษีสุราต่างประเทศ คือเหล้าองุ่นและเบียร์
เก็บในอัตราร้อยละ 7 ส่วนสินค้าอื่น ๆ ให้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 5 ทั้งนี้ทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย

...เป็นการจำเป็นแท้ เพราะอัตราเพียงร้อยละ 3 ที่ใช้อยู่ในขณะนี้ไม่สมควร
กันเลยทีเดียวในการเรียกเก็บ แต่อีกประการหนึ่งถ้ารัฐบาลยังต้องจัดการ
บำรุงบานเมืองให้เจริญยิ่งขึ้น แลต้องถือแลกระทำตามความที่เห็นว่าต้องกระทำอยู่
ตราบใดแล้ว รัฐบาลนานาประเทศไม่มีทางที่จะรังเกียจได้เลยในการที่เราจะเพิ่ม
ภาษีขาเข้าเป็นร้อยละ 5 อันเป็นอัตราเท่ากับอัตราของประเทศอินเดีย แลยังต่ำ
กว่าอัตราของประเทศใกล้เคียงทุกประเทศ...²

จากข้อความดังกล่าว จะเห็นว่าขอเสนอในการเพิ่มอัตราภาษีสินค้าขาเข้าของอธิบดี
กรมศุลกากร มีสเตอร์ แอปโพรส ที่ปรึกษาและบิสเตอร์ คาแนค ต่างก็มีความเห็นพ้องกัน
ในแง่ที่ว่าอัตราภาษีร้อยละ 3 ที่เก็บอยู่ในขณะนั้นเป็นอัตราต่ำสุดเมื่อเทียบกับอัตราภาษีสินค้า
ขาเข้าที่ใช้อยู่ในประเทศใกล้เคียง ดังนั้นถ้าประเทศไทยจะขอรองให้มีการเปลี่ยนอัตราใหม่

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14/26 ภาษี เรื่องทูลเกล้า
ถวายความเห็นเรื่องจะเลิกการเก็บภาษีภายในและขึ้นภาษีขาเข้าขาออก

* ข้อตกลงเกี่ยวกับอัตราภาษีสุราต่างประเทศนั้น ประเทศไทยได้ทำหนังสือสัญญา
กับประเทศอังกฤษลงวันที่ 6 เมษายน 2426 หลังจากนั้นได้ทำสัญญาในทำนองเดียวกันกับ
ประเทศอื่น ๆ มีใจความว่าการเก็บภาษีสุราต่างประเทศกีดตามความแรงของแอลกอฮอล์
แต่อย่างไรก็ตามจะไม่เก็บเกินร้อยละ 10 ของราคาสูรานั่น ๆ

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ ล.ค.

เป็นร้อยละ 5 ก็เชื่อว่าประเทศต่าง ๆ ที่มีสนธิสัญญากับไทยคงไม่ขัดข้อง การคาดคะเน
เช่นนี้เป็นการเข้าใจผิด ถึงแม้จะเห็นได้จากผลของการขอแก้ไขอัตราภาษีสินค้าเข้าในระยะ
ต่อมา

2. อัตราภาษีสินค้าขาออก สินค้าออกทุกชนิดยกเว้นข้าวและโกโก้ไม่ควรเก็บภาษี
เพราะเป็นการส่งเสริมผลผลิตภายในประเทศ พระองค์เจ้าพรหมพงศ์อิทธราชนายาณมโปรด
ไพฑูริย์กล่าวว่า "...ภาษีขาออกนั้นเป็นเครื่องทำให้ราษฎรมีความพอใจในการปลูกเพาะและ
สร้างทำสินค้าที่ต้องภาษีลงไปทุกอัน จนเลยเป็นเครื่องห้ามไม่ให้ปลูกเพาะและสร้างทำอีกต่อไป
เลยก็เป็นได้ เหตุที่อาจเลยเป็นเครื่องข่มขู่กันนั้น ย่อมจะได้อรรถาธิบายหรือสร้างทำสิ่งของ
ที่ต้องด้วยอัตราภาษีอย่างแรงจนทนไม่ไหวและทั้งยอมจะทำให้สินค้าอื่น ๆ แพงขึ้นจนไม่สามารถ
ขายแข่งกับสินค้านิคเดียวกันของประเทศที่เขาไม่มีภาษีขาออกนั้นได้..."¹ ที่กล่าวมานี้จะ
เห็นได้ว่าควรเก็บภาษีสินค้าขาออกเป็นอุปสรรคทำให้ราษฎรหมกมัวจิตใจที่จะผลิตสินค้าใด ๆ
ขึ้นมา อีกทั้งยังเป็นสาเหตุให้ราคาสินค้านั้น ๆ แพงขึ้นจนไม่สามารถขายแข่งกับสินค้านิคเดียวกัน
ของประเทศอื่น ๆ ที่ไม่มีการเก็บภาษีสินค้าขาออก ในทางตรงข้ามจะเห็นได้ว่ากรณี
ภาษีสินค้าขาออกเป็นเครื่องอุดหนุนให้ราษฎรมุ่งกำดั่งใจที่จะผลิตสินค้าต่าง ๆ ขึ้นมาและเมื่อมี
สินค้าส่งไปขายต่างประเทศมาก ราษฎรมีรายได้ก็สามารถส่งสินค้าจากต่างประเทศเข้ามา
ใช้ได้มาก รัฐบาลก็จะมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการเก็บภาษีสินค้าขาเข้า

ภาษีข้าวให้เพิ่มเป็นเกวียนละ 8 บาท ถ้าเก็บในอัตราใหม่ก็ยิ่งถูกกว่าอัตรา
ในประเทศพม่าและญวนซึ่งเป็นคู่แข่งทางการค้าของไทย ก็ว่าในอัตราใหม่ไทยเก็บภาษี
ข้าวหาบละ 30 สตางค์ พม่าเก็บหาบละ 33.7 สตางค์ ญวนเก็บหาบละ 39.70 สตางค์
ส่วนภาษีโกโก้เดิมไม่เคยเก็บเพราะไม่มีระบุไว้ในหนังสือสัญญา แต่ต่อมาเห็นว่าโกโก้เป็นสินค้า
ออกสำคัญจึงควรเก็บภาษีโกโก้ละ 3 บาท²

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ก.14/26 ภาษี เรื่องทูตเกล้าฯ
ถวายความเห็นเรื่องจะเลิกการเก็บภาษีภายในและขึ้นภาษีขาเข้าขาออก

² ก.

ข้อเสนอในการเปลี่ยนแปลงพิภคัฏฐาภาณีกังกล่าว เมื่อกระทรวงพระคลังเห็นชอบ
 ด้วแล้วในหลักการ ได้ส่งเรื่องไปยังกระทรวงต่างประเทศเพื่อให้เป็นผู้ดำเนินการปรึกษ
 กับราชทูตของประเทศต่าง ๆ จากผลการประชุมเสนาบดีเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน พ.ศ.2445
 ปรากฏว่าพระเจ้าน้องยาเธอกรมหลวงเทวะวงษ์วโรปการ เสนาบดีกระทรวงต่างประเทศ
 ทรงเห็นด้วยกับข้อเสนอของกระทรวงพระคลัง แต่ทรงให้เหตุผลว่า ยังไม่ควรดำเนินการ
 เจริญในระบะนี้ เพราะการขอแก้ไขอัฐาภาณีกังการนั้นเป็นสิ่งที่ทำได้ยากยิ่ง เท่ากับเป็น
 การขอแก้ไขสนธิสัญญาที่ต่างประเทศเป็นฝ่ายใดเปรียบอยู่ และทรงเชื่อว่าประเทศต่าง ๆ
 จะต้องไม่เห็นด้วย ดังได้เคยมีการเจรจาเกี่ยวกับเรื่องการขอแก้ไขอัฐาภาณีกังการมาแล้ว
 ตั้งแต่ พ.ศ.2441 แต่ไม่ไคผล¹

(2) ปัญหาเรื่องภาษีกระสอบป่าน

ไม่เพียงแต่การขอแก้ไขอัฐาภาณีกังการเท่านั้น แม้แต่เรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ
 การเปลี่ยนแปลงแก้ไขวิธีการตรวจเก็บภาษีศุลกากรรัฐบาลก็ได้รับความยุ่งยากอยู่เสมอ
 เพราะไม่ได้รับความร่วมมือจากชาวต่างประเทศตัวอย่างเช่น เรื่องภาษีกระสอบป่าน เก็บ
 กระสอบป่านที่ส่งมาจากต่างประเทศสำหรับบรรจุข้าวไม่ได้เก็บภาษีเข้า เพราะถือว่า
 เป็นสินค้าที่จะต้องบรรจุข้าวสารส่งกลับออกไปต่างประเทศ แต่ต่อมากรมศุลกากรได้พิจารณา
 ว่า ความจริงนั้นกระสอบข้าวเป็นสินค้าที่ได้นำเข้าขายกันในประเทศเป็นจำนวนมาก
 ควรเสียภาษีสินค้าเข้าเขารออยู่ละ 3 ตามพิภคัฏฐาภาณีกังการจึงได้ออกประกาศเก็บภาษีกระสอบ
 ข้าวที่นำเข้ามาในประเทศเมื่อ พ.ศ.2442 ปรากฏว่าราชทูตเยอรมัน อิตาลี ฝรั่งเศส
 และฮอลันดาต่างทำบันทึกประท้วงไปยังกระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงพระคลัง
 อ้างถึงข้อความในสนธิสัญญาว่าด้วยการกันภาษีกล่าวคือ "...ถ้าหากที่ได้เอาขึ้นบกแล้ว

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14/26 ภาษี ทูลเกล้าฯ ถวาย
 ความเห็นเรื่องจะเลิกเก็บภาษีภายในและขึ้นภาษีเข้าขาออก ความนราขงานการประชุม
 เสนาบดี วันที่ 12 เมษายน ร.ศ.121

แลหาโคขายแลกกับมันทุกส่งออกไปไหมนั้น เงินค่าภาษีที่โคเสียให้รายของนั้นจะต้องคืนให้เต็ม..."¹ การประท้วงครั้งนี้กรมตุลาการได้ทำรายงานชี้แจงฉานเสนาบดีกระทรวงพระคลังและเสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศความว่า "...กระสอบเขา (ข้าว) นี้ไม่มีชอยกเวนจากภาษีอย่างใดในหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรี จะบวกเข้าในพวกของชายไม่ได้บังคับไปก็ไม่ได้ เพราะได้นำมาใช้สมประโยชน์แล้วอาจจะว่าเป็นของใช้สำหรับตัวก็ไม่ได้เหมือนกัน การตุลาการเห็นว่าภาษีเขาก็ก่อนอย่างต่ำที่สุดแล้วไปควรจะมีชอยกเวนสิ่งใดอีก..."² ต่อมาปรากฏว่าราชทูตของประเทศต่าง ๆ กับกระทรวงการต่างประเทศได้มีจดหมายโต้ตอบกันอีกหลายฉบับเกี่ยวกับเรื่องการเก็บภาษีกระสอบป่านนี้ แม้กรมตุลาการจะชี้แจงแล้วว่า กระสอบป่านนี้เข้ามาได้ใช้และซื้อขายกันภายในประเทศเป็นจำนวนมาก อีกทั้งอัตราที่เก็บก็ไม่กระทบกระเทือนต่อพดกา เพราะภาษีข้าวที่ส่งออกนั้นเก็บในอัตราถูกที่สุดอยู่แล้ว แต่ฝ่ายต่างประเทศก็ไม่ยอมควยเกรงจะเสียผลประโยชน์ ในที่สุดจึงตกลงกันว่า ไทยเก็บภาษีกระสอบป่านในอัตราร้อยละ 3 และจะคืนภาษีนั่นให้ ถ้ากระสอบนั้นไม่โคขายหรือไม่โคใช้ภายใน 2 ปีนับแต่วันที่กระสอบโคเข้ามาถึง

③ ปัญหาการลงโทษผู้ลักลอบนำสินค้าต้องห้ามเข้ามาในประเทศ

อีกเรื่องหนึ่งที่ทำความยุ่งยากให้แก่การตุลาการมาก คือปัญหาการลงโทษบุคคลผู้ลักลอบนำสินค้าต้องห้าม โคแก่ ปืน ปิ่น ดินระเบิดต่าง ๆ เข้ามาจำหน่าย สิ่งของเหล่านี้มีราคาแพงมาก จึงมีผู้ลอบนำเข้ามาเสมอ เมื่อตุลาการจับผู้กระทำความผิดโคไม่สามารถตัดสินลงโทษตามกฎหมาย เพราะเป็นกนิในบังคับของชาติต่าง ๆ จึงต้องส่งเรื่องไปให้กงสุลของ

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.17.3/3 กรมตุลาการ เรื่องราชทูตเยอรมันคัดค้านในการเก็บภาษีกระสอบป่านเขา

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.17.3/3 กรมตุลาการ เรื่องราชทูตเยอรมันคัดค้านในการเก็บภาษีกระสอบป่านเขา รายงานของอธิบดีกรมตุลาการ ต่อเสนาบดีกระทรวงพระคลัง

ชาตินั้น ๆ เป็นผู้ตัดสิน แต่ปรากฏว่าศาลกงสุลกักปล่อยตัวผู้ผิด หรือลงโทษสถานเบา ทั้งตัวอย่างที่กรมตุลาการทำรายงานยื่นต่อเสนาบดีกระทรวงพระคลังปีใดก็ตามว่า

...เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 116 จีนข้างไมโนเรือกลไฟซึ่งอังกฤษ นำปลัด 4 ทับ กับราวปืนไรเฟอล 2 ราง ห่อขึ้นจากท่าเรือในกรุงเทพฯ เจ้าพนักงานตุลาการตรวจจับได้แลได้ยื่นฟ้องต่อศาลกงสุลกักอังกฤษหาว่าจีนข้างไมโนลักลอบนำของขึ้นจากเรือเพื่อปิดบังภาษีแล้วเป็นเป็นของต้องห้ามมิให้นำเข้ามาในพระราชอาณาเขตสยาม ขอให้ปรับผู้ทำผิดเป็นเงิน 800 บาท ตามหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีซึ่งว่าด้วยนายเรือไมเออาลูกป็น คินป็น ขึ้นไว้ที่ป้อมเมืองสมุทรปราการ

ศาลกงสุลกักอังกฤษก็พิจารณาความเรื่องนี้ได้สมตามขอหาของกรมตุลาการ แต่กงสุลกักอังกฤษเห็นว่า เป็นของที่ไม่ต้องควยพิพากษา เพราะไมเออาลูกป็นนำเข้ามาขายเหมือนกับสินค้าอื่น ๆ เพราะฉะนั้นจะว่าจำเลยลักลอบหนีภาษีไปได้อย่างไรปรับนายเรือซึ่งไม่นำคินป็นลูกป็นสำหรับเรือขึ้นไว้ที่ป้อมเมืองสมุทรปราการ ขึ้นตั้งปรับจีนผู้ลักไปได้เหมือนกัน เพราะการเรื่องนี้ไม่ได้เกี่ยวข้องกับนายเรือ แต่กงสุลกักความตามหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีว่า เป็นของต้องห้ามมิให้ผู้ใดนำเข้ามา นอกจากสำหรับขายให้กับรัฐบาลสยาม ซึ่งจีนผู้ตั้งใจปิดบังนำป็นแลปลัดขึ้นเข้ามาก็เป็นการผิดหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรี ให้ปรับเป็นของหลวง ส่วนตัวจีนที่ต้องจับไม่มีกำหนดในหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีให้ลงโทษสถานใดให้ปล่อยตัวไป...¹

จากที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่า การตัดสินของศาลกงสุลกักอังกฤษนั้น เป็นของทางใช้ผู้ที่คิดลักลอบนำป็นเข้ามาในพระราชอาณาจักมีมากยิ่งขึ้น เพราะเห็นตัวอย่างว่าเมื่อถูกจับได้

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.17/2 กรมตุลาการ ประกาศพระราชบัญญัติเรื่องผู้ซึ่งลักลอบเอาป็นเข้ามากรุงเทพฯ และราชทูตอังกฤษ และราชทูตเยอรมัน ออกประกาศลงโทษผู้กระทำความผิดไม่เต็มตามกฎหมาย

ก็ไม่มีโทษอะไรนอกจากถูกริบของ ประกอบกับราคาปิ่นในกรุงเทพฯ แพงมาก จึงมีผู้ลอบนำเขามาขายเสมอ การตัดสินของศาลกงสุลอังกฤษ จึงเท่ากับเป็นผลที่ต่อผู้ทำการทุจริต และเป็นผลเสียหายแก่ทางราชการไทย การตัดสินผู้กระทำผิดในทำนองเช่นนี้ไม่เฉพาะแต่ศาลกงสุลอังกฤษเท่านั้น ศาลกงสุลเยอรมัน ฝรั่งเศสและอิตาลีก็เคยตัดสินเช่นเดียวกัน¹ ทั้งนี้เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการลักลอบนำอาวูชเข้ามาขาย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติสำหรับอาวูชต่าง ๆ ที่มาจากต่างประเทศ มีใจความตอนหนึ่งว่า

...ถ้าผู้หนึ่งผู้ใดนำอาวูชต่าง ๆ หรือสินค้าแลกระสุนปืนเครื่องใช้สำหรับปืนต่าง ๆ เขามา หรือให้ผู้อื่นนำเข้ามาในพระราชอาณาเขตสยามโดยทางทะเลหรือโดยทางใดทางหนึ่ง หรือถ้าผู้ใดรับไปหรือพยายามที่จะรับไป หรือให้ผู้ใดหนึ่งรับไปจากเรือหรือจากที่อย่างหนึ่งอย่างใด โดยมีได้รับหนังสืออนุญาตของรัฐบาลจากผู้บัญชาการกรมศุลกากรแล้ว ผู้นั้นจะต้องมีความผิดฐานลักลอบเอาเข้ามา แลต้องถูกปรับในถานหนึ่งใบเกิน 800 บาท แวอาวูชปืนแลกระสุนดินคำเหล่านั้นจะต้องถูกริบเป็นของรัฐบาลสยามแลนายเรือลำที่รับเข้ามานั้นไม่ไ้แจ้งไว้ในบัญชีสินค้าจะต้องถูกปรับไม่เกิน 400 บาท...²

จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้ระบุโทษผู้ลอบนำอาวูชเข้ามาจำหน่ายและนำเรือซึ่งเป็นผู้ขนบัญชีสินค้าต่อเจ้าหน้าที่ศุลกากรด้วย นับเป็นการวางระเบียบการลงโทษให้รัดกุมยิ่งขึ้น มิให้ศาลกงสุลต่าง ๆ มีคหรีวไ้ตัดสินแยกกัน ปรากฏว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ ทูตสหรัฐอเมริกา อังกฤษ กงสุลออสเตรเลีย ปอร์ตุเกส เดนมาร์ก สวีเดน นอร์เวย์ ตลอดจน

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.17.2/2 กรมศุลกากร ประกาศพระราชบัญญัติเรื่องผู้ซึ่งลักลอบเอาปืนเข้ามากรุงเทพฯ และราชทูตอังกฤษ และราชทูตเยอรมัน ออกประกาศลงโทษผู้กระทำผิดไม่เต็มตามกฎหมาย

ที่จะปฏิบัติตาม ส่วนราชทูตเยอรมันอ้างเหตุผลว่า ไม่สามารถจะลงโทษผู้กระทำผิดนอกเหนือไปจากหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีที่มีอยู่ระหว่างประเทศไทยกับประเทศเยอรมันได้ จึงกำหนดการลงโทษผู้กระทำผิดคือปรับไม่เกิน 150 บาทหรือจำขังไม่เกิน 1 วัน ราชทูตอีกฝ่ายทำหนังสือขอให้เงินค่าปรับจากผู้ลักลอบนำอาวุธเข้ามา เป็นของรัฐบาลที่ดีแต่ฝ่ายไทยได้ตอบปฏิเสธ เพราะตามหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีข้อ 25 ได้ตราไว้ว่าเงินค่าปรับทั้งหลายต้องเป็นของฝ่ายไทย¹

ที่กล่าวมานี้จะเห็นว่าการปฏิบัติงานของกรมศุลกากรนั้น อุปสรรคอยู่ที่สนธิสัญญาทางพระราชไมตรีที่ผูกมัดประเทศไทยไว้ มิให้มีการเปลี่ยนแปลงพิกัตอัตราภาษีอากรใด ๆ แม้ว่าประเทศไทยจะได้อางความจำเป็นต่าง ๆ ขอแก้ไขพิกัตอัตราเสียใหม่เป็นลำดับมาแต่ก็ไม่ได้ประกอบกับงานศุลกากรต้องเกี่ยวข้องกับชาวต่างประเทศหลายฝ่าย ซึ่งในขณะนั้นต่างมุ่งหวังผลประโยชน์ของประเทศตนเป็นสำคัญ การดำเนินงานจึงไม่ได้รับความร่วมมือเท่าที่ควร สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานของกรมศุลกากรทั้งสิ้น

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.17/2 กรมศุลกากร ประกาศพระราชบัญญัติเรื่องผู้ขังลักลอบเอาปืนเข้ามากรุงเทพฯ และราชทูตอังกฤษ และราชทูตเยอรมัน ออกประกาศลงโทษผู้กระทำผิดไม่เต็มตามกฎหมาย

4. สรุปการปฏิรูปภาษีอากรในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในทัศนะการคลังในอดีต

การปฏิรูปภาษีอากรในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทั้งในด้านการจัดระเบียบการบริหาร การจัดตั้งหน่วยงานสำหรับทำหน้าที่เก็บภาษีอากรและการจัดระเบียบเจ้าภาษีนายอากรดังที่กล่าวมาแล้ว ได้แสดงให้เห็นว่าพระองค์ทรงตระหนักถึงความสำคัญของการภาษีอากรว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการสร้างความเจริญให้แก่ประเทศ เพราะวัตถุประสงค์ของการเก็บภาษีอากรที่สำคัญที่สุดก็คือ เพื่อหารายได้ให้แก่อำนาจบริหารนำไปใช้จ่ายในโครงการที่จำเป็นต่าง ๆ ซึ่งถือว่ากิจการส่วนใหญ่ของรัฐเป็นกิจการที่ให้ประโยชน์ต่อส่วนรวม มิได้มุ่งเพื่อประโยชน์ของผู้ใดคนหนึ่งโดยเฉพาะ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องเก็บภาษีอากรจากราษฎรมาใช้ในกิจการเหล่านั้น¹ ด้วยจุดประสงค์ที่ว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงต้องการเงินเพื่อนำมาใช้ปรับปรุงความเจริญในด้านต่าง ๆ ทำให้พระองค์ทรงต้องลงมือจัดระเบียบการภาษีอากรเสียใหม่ ให้เป็นที่เรียบร้อยรัดกุมยิ่งกว่าเดิม หาทางป้องกันมิให้เงินภาษีอากรต้องรั่วไหลดังที่เคยเป็นมาแล้วและได้ทรงเริ่มงานในทันทีที่พระองค์ทรงได้พระราชการเองใน พ.ศ. 2416

เมื่อพิจารณาปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงระเบียบการเก็บภาษีอากรที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงดำเนินการมาตั้งแต่ต้นจนตลอดรัชสมัยของพระองค์ จะเห็นว่าวิธีการที่พระองค์ได้ทรงนำมาใช้นั้นมีอยู่หลายอย่างหลายประการที่สอดคล้องกับหลักการจัดเก็บภาษีอากรในทัศนะการคลังปัจจุบัน

¹ Hugh Dalton, Principles of Public Finance, p. 25.

* ในทัศนะการคลังปัจจุบัน การเก็บภาษีอากรมิใช่เพื่อหารายได้ให้แก่รัฐประการเดียว แต่อาจเก็บเพื่อการควบคุม เช่น กักตุนเงินเพื่อ หรือเพื่อควบคุมอุตสาหกรรมได้

ลักษณะของการภาษีอากร (Characteristic of the Tax System) นั้น
 อาคัม สมิท (Adam Smith)* ได้วางหลักเกณฑ์สำคัญของการภาษีอากรไว้ 4 ประการคือ

ก. หลักความยุติธรรม (Equity) หมายถึงความยุติธรรมแก่ผู้เสียภาษี กล่าวคือ
 ผู้เสียภาษีอากรทุกคนที่อยู่ในฐานะเท่าเทียมกันควรจะต้องเสียเท่ากัน

ข. หลักความแน่นอน (Certainty) หมายถึงผู้เสียภาษีอากรทุกคนควรรู้อย่าง
 แนชัดเกี่ยวกับเวลา วิธีการและจำนวนภาษีอากรที่จะต้องชำระ

ค. หลักความสะดวก (Convenience) หมายถึงผู้เสียภาษีอากรทุกคนควรจะได้
 รับความสะดวกในขั้น การชำระภาษี เช่น เวลา วิธีการและสถานที่ที่จะชำระ

ง. หลักการประหยัด (Economy) หมายถึงประหยัดในด้านการบริหารจัดการเก็บ
 และผลกระทบกระเทือนของภาษีอากร กล่าวคือค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บควรต่ำ นอกจากนั้น
 แล้วควรมีผลกระทบกระเทือนต่อการทำงานของเอกชนน้อยที่สุด¹

การปฏิรูปภาษีอากรของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่สอดคล้องกับ
 หลักการจัดเก็บภาษีอากรในทัศนะการคลังปัจจุบันนั้นคือ

ก. เกี่ยวกับหลักความยุติธรรม จะเห็นได้ว่าเมื่อรัฐได้พยายามเข้ามาดำเนินการ
 จัดเก็บภาษีอากรเอง โดยให้เจ้าภาษีนายอากรรับผูกขาดไปจัดทำแต่ในรายที่จำเป็น การเก็บ
 ภาษีอากรโดยรัฐสามารถทำได้อย่างทั่วถึง เพราะมีพนักงานฝ่ายปกครองซึ่งทำหน้าที่ดูแลทุกข์
 สุขของราษฎรเป็นผู้จัดเก็บซึ่งย่อมจะเข้าใจกิจการในท้องถิ่นของคนเป็นอย่างดี ไม่เหมือนกับที่
 เคยให้เจ้าภาษีนายอากรเป็นผู้เก็บ บุคคลเหล่านี้มักจะเก็บแต่ราษฎรที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียง
 ที่ใกล้ ๆ ออกไปเก็บได้ไม่ทั่วถึง เมื่อเป็นเช่นนี้ก็ต้องพยายามหาทางเก็บจากผู้ที่อยู่ไกลเคียง

* Adam Smith (1723-1790) เป็นนักปรัชญาทางเศรษฐศาสตร์ผู้มีชื่อเสียงชาวสกอต
 หนังสือของเขาที่รู้จักกันแพร่หลายคือ The Wealth of Nations (1776) ซึ่งเป็นการ
 ตอทานระบบพาณิชย์นิยม (Mercantilism) และส่งเสริมระบบเศรษฐกิจแบบเสรี
 (Laissez-faire Economic)

ในอัตราที่สูงกว่าพิกัดกำหนดไว้ เพื่อถ่วงเฉลี่ยกับรายที่ไม่ได้เก็บทั้งนี้เป็นการป้องกันมิให้เจ้าภาษีนายอากรทองขาดทุน ดังนั้นจึงมีราษฎรอีกเป็นจำนวนมากไม่ได้เสียภาษี ส่วนผู้ที่เสียก็มักจะเสียในอัตราที่สูงเกินพิกัด จึงเกิดความเสียหายถึง 2 ประการ คือ รายได้ของรัฐลดน้อยลงกว่าที่ควรจะเป็นและก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมในบรรดาผู้ที่เสียภาษีอากร การที่รัฐเริ่มเป็นผู้จัดเก็บภาษีอากรในบางประเภทตั้งแต่ พ.ศ. 2435 เป็นต้นมาจึงเป็นทางให้เกิดความยุติธรรมแก่ผู้เสียภาษีอากรโดยทั่วไป

อนึ่งมีข้อสงสัยกันว่า ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ยังไม่มีการเก็บภาษีเงินได้ซึ่งถือว่าเป็นภาษีที่ให้ความยุติธรรมแก่ผู้เสีย คือบุคคลใดที่มีรายได้มากก็ต้องเสียภาษีมาก บุคคลใดมีรายได้น้อยก็เสียภาษีน้อยลงตามส่วน ในรัชกาลนี้มีการเก็บภาษีชนิดหนึ่งที่ไม่ต้องควยหลักความยุติธรรม คือการเก็บเงินการราชการ* ซึ่งตามอัตราอย่างสูงปีหนึ่งเก็บคนละ 6 บาท อย่างต่ำคนละ 2 บาท อัตราเงินการการครั้งนี้ แตกต่างกันไปตามท้องถิ่นที่กั้นการและอุดมสมบูรณ์ แต่ในมณฑลหนึ่ง ๆ จะเก็บในอัตราที่เท่ากันในทุก ๆ หัวเมืองที่สังกัดในมณฑลนั้น ซึ่งนับว่าเป็นภาษีที่มิได้ให้ความเป็นธรรมแก่ผู้เสีย เพราะมิได้คำนึงถึงฐานะของแต่ละบุคคลซึ่งแตกต่างกัน แต่เนื่องจากเงินการการเป็นเงินภาษีที่สำรวจและเก็บได้ง่าย นอกจากนั้นยังมีจำนวนมากด้วย แม้รัฐบาลจะเห็นว่าเป็นภาษีที่ไม่ยุติธรรมก็จำเป็นต้องเก็บด้วยเหตุผลดังกล่าว¹ ต่อมาในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงการเก็บเงินการการมาเป็นเก็บภาษีทรัพย์สินหรือภาษีเงินได้แทน

ข. เกี่ยวกับหลักความแน่นอน จะเห็นได้ว่าการัน ผู้ใหญ่บ้านซึ่งทำหน้าที่เก็บภาษีอากรในตำบลหมู่บ้านของตนจะเป็นผู้ประกาศให้ราษฎรที่ต้องเสียภาษีอากรมาชำระในวันเวลาที่กำหนด หากเกินกำหนดเวลาดังกล่าว ผู้มาชำระต้องเสียเงินค่าปรับและในบางกรณีก็ทางราชการต้องการให้ราษฎรมาชำระโดยเร็วก็จะยอมลดอัตราภาษีให้เป็นการจูงใจในการเสีย

* คือ เงินส่วยแต่เดิมนั่นเอง

¹ กรมสรรพากร รายงานฉบับที่ 3 ของพระยามหาอำมาตยาธิบดี (เส็ง วิริยศิริ) ผู้แทนเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยกราบบังคมทูลต่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

สถานที่ขำระนั้นทางราชการก็จะประกาศให้ทราบว่ามีชนิดใดขำระที่อำเภอ หรือภาชนะชนิดใด
กำหนดผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้เก็บ ถ้าเป็นภาชนะนาคานก็จะแจ้งว่าคานภาชนะนั้นตั้งอยู่ ณ ที่แห่งใด
ส่วนอัตราที่จะต้องขำระนั้นทางราชการได้ตราพระราชบัญญัติพิทักษ์ของตราภาษีอากรชนิดต่าง ๆ
ขึ้น ซึ่งเดิมกระจัดกระจายอยู่ให้รวมเป็นหมวดหมู่ ประกาศให้ราษฎรทราบและโดยวิธีนี้
เจ้าพนักงานและเจ้าภาษีนายอากรไม่สามารถเก็บเกินพิภักที่ใดกำหนดไว้ เพราะทราบโดย
ทั่วกันว่าสิ่งของใดต้องเสียภาษีและเสียในอัตราเท่าไร ความเดือดร้อนของราษฎรที่เคยได้
รับจากการกดขี่ ทุจริตของเจ้าภาษีนายอากรก็หมดไป นอกจากนั้นการมีกฎหมายลงโทษเจ้า
พนักงานและเจ้าภาษีนายอากรไว้อย่างชัดเจน ในกรณีที่เกิดขึ้นภาษีอากรเกินอำนาจหน้าที่ของงาน
ก็เป็นการป้องกันการทุจริตและการแสวงหาผลประโยชน์เกินขอบเขตได้เป็นอย่างดี

ค. เกี่ยวกับหลักความสะดวก จะเห็นได้ว่าทางราชการได้พยายามอำนวยความสะดวก
ให้แก่ราษฎรในการเสียภาษี เช่นการนำสิ่งของผ่านคานต่าง ๆ ซึ่งแต่เดิมนั้นมีคานหรือโรง
ภาษีตั้งอยู่ทั่วไป เมื่อราษฎรขนส่งสิ่งของผ่านคานจะต้องถูกรื้อกันสินค้าเพื่อให้เจ้าพนักงานหรือ
เจ้าภาษีนายอากรตรวจดูสิ่งของที่ต้องพิภักอัตราภาษีเสียก่อน ซึ่งเป็นการเสียเวลาและเป็น
ขบวนการเก็บภาษีอากรที่ทำความยุ่งยากให้แก่ผู้นำสิ่งของไปยังที่ต่าง ๆ รัฐจึงได้หาทางขจัด
ความยุ่งยากดังกล่าว ด้วยการให้เลิกเก็บภาษีผ่านคานในมณฑลชั้นใน คงเก็บแต่เฉพาะคาน
ที่กรุงเพทฯ ในตอนหลังได้มีคำริที่จะยกเลิกภาษีภายในทั้งหมด เป็นการอำนวยความสะดวก
แก่ราษฎรที่ไปมาค้าขาย นอกจากนั้นรัฐยังได้ออกข้อบังคับมิให้เจ้าพนักงานผู้เกี่ยวข้องในการ
เก็บภาษีอากร จับกุมหรือหน่วงเหนี่ยวราษฎรที่มาเสียภาษีอากรให้ได้รับความเดือดร้อนและ
เสียเวลาประกอบอาชีพ ส่วนในด้านการขำระภาชนะนั้นเมื่อราษฎรผู้ใดขำระเงินเป็นที่เรียบร้อย
แล้วก็จะได้รับใบเสร็จจากทางราชการเป็นหลักฐานยืนยัน มิให้มีการเก็บซ้ำเกิดขึ้นได้ นอกจากนี้
รัฐยังได้ปรับปรุงการเก็บภาษีอากรเสียใหม่หลายชนิด เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวก
ให้แก่ราษฎร เช่นสิ่งของบางอย่างแต่เดิมเก็บภาษีอากร 2 ครั้ง เช่น กอไม้สีสุก อากร
คากอกระหวาง เกษตราธิการเป็นผู้เก็บ และเวลานำไม้สีสุกผ่านคาน ก็จะถูกเก็บภาษีที่คาน
อีกตามพระราชบัญญัติภาษีภายใน ซึ่งกรมสรรพากรเป็นผู้เก็บ การเก็บภาษีซ้อนเช่นนี้เป็นเรื่อง
ลำบากและวุ่นวายมาหลายครั้งแล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงพระกรุณา

ไปรดเกล้าฯ ให้เลิกเก็บอากรค่าอเสียดอย่างหนึ่งคงเก็บแต่ภาษีผ่านด่านเพียงอย่างเดียว¹ หรือในกรณีที่บางท้องถิ่นทุรกันดารไม่สามารถทำการเพาะปลูกให้ได้ผลเต็มที่ ทางราชการก็จะยกเว้นภาษีอากรบางชนิดให้ เช่นยกเว้นอากรสมพัสดุ อากรค่าน้ำและอากรค่าน้ำให้แก่ราษฎรที่อยู่ในอำเภอไทรโยค สังขละบุรีและศรีสวัสดิ์* จังหวัดกาญจนบุรี² ทั้งนี้เป็นการยกผลประโยชน์ให้แก่ราษฎรที่ทำกินแต่พอเลี้ยงตัวและมีฐานะยากจน หรือในกรณีที่ทางราชการต้องการส่งเสริมให้ราษฎรประกอบอาชีพใด ก็ยกเว้นภาษีให้ เป็นกำลังใจในการประกอบ การ เช่นยกเว้นภาษียาสูบ ภาษีอ้อย ทั้งนี้จนกว่าราษฎรจะทำการเพาะปลูกได้ผลเต็มที่ จึงจะเก็บภาษีอากรหารายได้ให้กับรัฐต่อไป³

ง. เกี่ยวกับหลักความประหยัด จะเห็นได้ว่าการที่รัฐเข้าเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บ ภาษีอากรเอง เป็นการประหยัดกว่าให้เจ้าภาษีนายอากรเป็นผู้เก็บ เพราะวิธีการของเจ้า ภาษีนายอากรนั้นต่างแย่งขายกันเก็บ ดำเนินการเป็นเอกเทศ เสียค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บสูง ซึ่งวิธีนี้เป็นทางให้เจ้าภาษีนายอากรไปทำการทุจริตเก็บภาษีอากร เกินพิกัดจากราษฎรอีกชั้นหนึ่ง เมื่อรัฐได้พยายามเข้ามาเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บเองนั้นสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายน้อยกว่า เพราะได้ อาศัยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองคือสมุหเทศาภิบาล ผู้ว่าราชการเมือง นายอำเภอ เป็นผู้ควบคุม การเก็บ ซึ่งบุคคลเหล่านี้มีเงินเคื่อนประจำอยู่แล้ว ส่วนกำนันและผู้ใหญ่บ้านได้ส่วนแบ่งจาก ภาษีอากรที่เก็บได้ นอกจากนั้นยังได้หาทางรวมหน่วยงานที่ทำหน้าที่อย่างเดียวกันเข้าไว้ ด้วยกัน เช่นเมื่อเลิกเก็บภาษีผ่านด่านในมณฑลชั้นใน เก็บเฉพาะด่านที่กรุงเทพฯ ก็ได้โอน เอกกรมสรรพภาษีซึ่งทำหน้าที่เก็บภาษีค่าน้ำตามเมืองต่าง ๆ ไปรวมกับกรมศุลกากรซึ่งทำหน้าที่

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14.2ก/9 กรมสรรพภาษี ภาษีต่าง ๆ เรื่องภาษีกอไม้ไผ่สีสุก

* อำเภอดังกล่าวเป็นตัวอย่างของท้องถิ่นที่ทุรกันดาร ทำการเพาะปลูกไม่ได้ผล ราษฎรมีฐานะยากจน

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14/25 กรมสรรพากรนอก เรื่องยกเว้นการเก็บภาษีอากร

³ ค.

เก็บภาษีผ่านด่านในกรุงเทพฯ อยู่แล้ว การรวมกันของกรบทั้ง 2 ดังกล่าว ทำให้ลดค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บและจ้างเจ้าพนักงานลง ส่วนการเก็บภาษีผ่านด่านในเขตลุ่มน้ำนอกที่ยังไม่ได้ประกาศเลิก กรมสรรพากรมอบหน้าที่ไปดำเนินการแทน เป็นการลดค่าใช้จ่ายในด้านการบริหารการจัดเก็บภาษีอากรลงไปได้เป็นจำนวนมาก

การปฏิรูปภาษีอากรของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวดังกล่าวข้างต้นชี้ให้เห็นว่าการดำเนินงานด้านภาษีอากรของพระองค์เป็นไปอย่างมีหลักเกณฑ์และสอดคล้องกับลักษณะของการภาษีอากรในทัศนะการคลังปัจจุบันเป็นส่วนใหญ่ แม้ว่าหลักการบางอย่างเป็นสิ่งล้าสมัยเช่นการที่ยังคงให้มีเจ้าภาษีนายอากรรับผูกขาดจัดเก็บอยู่ รัฐบาลไม่สามารถดำเนินการเก็บภาษีอากรได้เองในทุกประเภท ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะทรงเห็นว่าอากรบางอย่างยังจำเป็นต้องให้เจ้าภาษีนายอากรรับไปจัดทำตามเดิม รัฐยังไม่พร้อมที่จะเข้าดำเนินการเองหรือการเก็บเงินการราชการ ซึ่งเป็นการขัดกับหลักความยุติธรรม แต่ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับสถานการณ์ในขณะนั้น ซึ่งหลักเศรษฐศาสตร์ก็ยอมรับว่าหลักเกณฑ์ของระบบภาษีอากรที่ดีสำหรับประเทศต่าง ๆ ในโลกย่อมจะแตกต่างกันไปแล้วแต่ลักษณะทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของประเทศนั้น ๆ ¹ อย่างไรก็ตามการปฏิรูปภาษีอากรในครั้งนี้ได้บรรลุตามความประสงค์ที่สำคัญยิ่งที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริแต่แรกเริ่มคือทำให้รายได้ของรัฐสูงขึ้นเป็นผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศ ดังจะไดกล่าวรายละเอียดในบทต่อไป

¹ดร.อรรถ ธรรมโน การคลัง (Public Finance) หน้า 24.

บทที่ 6

ผลการปฏิรูปภาวการณ์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้การเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงการจัดเก็บภาษีอากรของประเทศไทยให้มีระเบียบแบบแผนที่ดี ด้วยการตราพระราชบัญญัติต่าง ๆ ขึ้น เป็นแนวทางการปฏิบัติของเจ้าพนักงานผู้เกี่ยวข้องในการเก็บภาษีอากรและควบคุมการดำเนินงานของเจ้าภาษีนายอากร รวมทั้งการจัดตั้งหน่วยงานสำหรับรับผิดชอบในการเก็บภาษีอากรขึ้นโดยเฉพาะ การปฏิรูปภาษีอากรดังกล่าว สำคัญก็คือ เป็นการปรับปรุงการบริหารภาษีอากร ให้ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย ซึ่งก่อให้เกิดผลดีต่อประเทศคือรัฐมีรายได้สูงขึ้น ดังจะไดกล่าวในรายละเอียดคือ

1. การปฏิรูปเพื่อปรับปรุงการบริหารงานภาษีอากร

ดังได้กล่าวแล้วว่า ในระยะแรกที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงขึ้นครองราชสมบัติ พระองค์ทรงเห็นว่า ความบกพร่องของการจัดเก็บภาษีอากรนั้น อยู่ที่การขาดหน่วยงานและตัวบุคคลผู้ทำหน้าที่ควบคุมการทำงานของเจ้าภาษีนายอากร จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งสถานที่สำหรับรวบรวมพระราชทรัพย์ เงินรายได้ของแผ่นดินทั้งหมดเข้าไว้ในแห่งเดียวกัน มีให้การเก็บภาษีอากรต้องแยกย้ายไปขึ้นกับหน่วยงานอื่น ๆ ดังที่เคยเป็นมาแต่ก่อน ซึ่งทำให้การควบคุมทำได้ยากและเกิดความไม่เสมอภาคในระเบียบปฏิบัติ นอกจากนั้น เงินภาษีอากรที่พระคลังได้รับเป็นเงินที่เหลือจากการที่หน่วยงานต่าง ๆ หักจ่ายจ่ายออกเรียบร้อยแล้ว ซึ่งจะมีจำนวนมากน้อยเท่าใดพระคลังก็รับไว้เท่านั้น ไม่มีสิทธิ์และอำนาจพอที่จะเรียกเร่งเงินภาษีอากรที่ค้างอยู่ได้ เพราะฉะนั้นเมื่อเงินรายได้และรายจ่ายของรัฐมารวมอยู่ในที่แห่งเดียวกันคือหอรัษฎากรพิพัฒน์ ภายใต้บังคับบัญชาและระเบียบปฏิบัติอย่างเดียวกันแล้ว การบริหารย่อมเป็นโดยเรียบร้อยยิ่งขึ้น

เมื่อได้มีการจัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ พร้อมกันนั้นก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติสำหรับเป็นแบบปฏิบัติของเจ้าพนักงานบัญชีกลาง เจ้าจำนวนและเจ้าภาษีนายอากรไว้เป็นหลักฐาน

* กล่าวได้ว่าการปฏิรูปภาษีอากรเป็นลักษณะหนึ่งที่ก่อให้เกิดรายได้ของรัฐสูงขึ้น ทั้งนี้โดยผลจึง

พระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์¹ ได้เปลี่ยนแปลงการปฏิบัติงานของ
เจ้าภาษีนายอากรเสียใหม่หลายประการ เช่น เจ้าพนักงานต้องมาปฏิบัติร
ตามวันเวลากำหนดไว้ ซึ่งถือว่าเป็นการวางแผนการปฏิบัติงานของทาง
และยังเป็นการป้องกันการทุจริตอีกด้วย เพราะปฏิบัติงานในที่เปิดเผย มีผู้
หาผลประโยชน์ส่วนตัวยอมทำโดยยาก นอกจากนั้นเจ้าพนักงานยังได้รับเงินเดือนเป็นการ
ซึ่งดีกว่าการให้เจ้าพนักงานแสวงหาผลประโยชน์ในกิจการที่ตนเกี่ยวข้องตามลำพังดังแต่ก่อน
อีกประการหนึ่งการกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้กระทำความผิดทั้งฝ่ายเจ้าพนักงานและเจ้าภาษีนายอากร
ไว้อย่างชัดเจน ย่อมเป็นการป้องกันมิให้มีการละเมิดพระราชบัญญัตินี้ได้ง่ายดังแต่ก่อน

ต่อมาปรากฏว่า การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติหอรัษฎากรพิพัฒน์ยังมีข้อบกพร่องหลาย
ประการ เช่น เจ้าภาษีนายอากรจำนวนมากยังคงบิดพลิ้วไม่ส่งเงินภาษีที่เก็บได้ ประกอบกับ
รัฐบาลยังขาดหลักเกณฑ์ทางด้านการบริหารที่รัดกุม นั่นคือขาดบุคคลในระดับสูงที่จะควบคุมการปฏิบัติ
งานของเจ้าพนักงานและเจ้าภาษีนายอากรอีกชั้นหนึ่ง ดังนั้นพระราชบัญญัติสำหรับพระคลัง
มหาสมบัติที่ตราขึ้นใน พ.ศ. 2418² จึงได้กำหนดให้ตำแหน่งอธิบดีเป็นผู้มีอำนาจควบคุม
กำกับ เจ้าพนักงานและเจ้าภาษีนายอากรให้ปฏิบัติตามที่พระราชบัญญัติกำหนดไว้อย่างเคร่ง
ครัด นอกจากนั้นยังมีเจ้าพนักงานชั้นสูงในระดับรองลงมาจากอธิบดีคือปลัดบัญชีกลาง
ทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีภาษีอากรทุก ๆ รายว่าจำนวนเงินที่ประมูลไว้กับที่ส่งต่อรัฐบาลนั้นตรงกัน
หรือไม่ ซึ่งทั้งนี้ตรงตามหลักวิชารัฐประศาสนศาสตร์ที่ถือว่า การบริหารราชการให้ประสบ
ผลสำเร็จ จำต้องมีการตรวจสอบและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามวัตถุประสงค์
ที่กำหนดไว้³ เมื่อตรวจสอบบัญชีแล้วปรากฏว่าเจ้าภาษีนายอากรบิดพลิ้ว ก็จะได้เสนอให้มีการ

¹ คุรายละเอียดยจากภาคผนวก ก.

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 1/5 เรื่องการจัดราชการ
กระทรวงพระคลัง พระราชบัญญัติกรมพระคลังมหาสมบัติ (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 2
หน้า 18 - 121)

³ มาลัย หุวะนันท การตรวจสอบภาษีอากรในรัชกาลที่ 5 เอกสารสำนักงาน ก.ว.ร

เปลี่ยนตัวใหม่ นับว่าเป็นการแก้ปัญหาเรื่องเจ้าภาษีนายอากรไม่ส่งเงินงวดได้เป็นอย่างดี
อีกทั้งเงินรายได้ของรัฐไม่ขาดหายไปเฉย ๆ เพราะมีการประมูลเลือกเจ้าภาษีรายใหม่ขึ้น
มาดำเนินการต่อไปทันที ปัญหาเรื่องเงินขาดในตอนกลางปีก็หมดไป

ใน พ.ศ. 2433 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงมีพระราชดำริ
ว่าหน้าที่ราชการในขณะนั้นยังกาวกายกันและบางตำแหน่งขาดบางตำแหน่งเกิน ทว่า จะได้
ปรับปรุงส่วนราชการภายในของกระทรวงพระคลังเถลิงใหม่ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ
ให้ตราพระราชบัญญัติพระธรรมนูญหน้าที่ราชการกระทรวงพระคลังขึ้น¹ จัดตั้งกรมที่ทำหน้าที่
เก็บภาษีอากรโดยเฉพาะ ระบุไว้อย่างแน่ชัดว่ากรมใดรับผิดชอบการเก็บภาษีอากรชนิดไหน
แต่ละกรมคือสรรพากร สรรพากรและศุลกากรต่างก็มีอธิบดี เป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบงาน
ในกรมของตนโดยขึ้นกับเสนาบดีกระทรวงพระคลัง ดังนั้นเมื่อได้มีการกำหนดหน่วยงานไว้
อย่างชัดเจนเช่นนี้ ก็ย่อมเป็นทางที่จะช่วยให้การบริหารภาษีอากร เป็นไปอย่างรัดกุมและมี
ประสิทธิภาพยิ่งขึ้นกว่าเดิม เพราะไม่มีการกาวกายงานกันอีกต่อไป กรมต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่
จัดเก็บภาษีอากรเหล่านี้ เมื่อได้จัดตั้งขึ้นมาแล้ว ก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติข้อบังคับของถ
ขึ้นใช้ให้เหมาะสมกับลักษณะและชนิดของภาษีอากรที่ตนเป็นผู้จัดเก็บ เช่นกรมสรรพากรได้
ประกาศใช้พระราชบัญญัติพิทักษ์ภาษีภายใน ร.ศ. 111 กรมสรรพากรก็ได้มีการตราพระราช
บัญญัติข้อบังคับสำหรับพนักงานกรมสรรพากร ส่วนกรมศุลกากรก็ได้ตราพระราชบัญญัติสำหรับ
การศุลกากร เพื่อเป็นแบบบรรบเนียมในการเก็บภาษีสินค้าเข้าและขาออก ซึ่งรายละเอียด
ของพระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ นั้นได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 5 การออกกฎหมายเพื่อใช้เป็นหลัก
ปฏิบัติของเจ้าพนักงานในการเก็บภาษีอากรดังกล่าวขอใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารการจัด
เก็บภาษีอากรได้เป็นอย่างดี มีให้ข้อบกพร่องและหละหลวมดังที่เคยเป็นมาแต่ก่อน

นอกจากนี้การที่รัฐบาลเข้ามาดำเนินการเป็นผู้จัดเก็บภาษีอากรเอง เพื่อหาทาง
ชดเชยงบประมาณต่าง ๆ ที่เคยเกิดขึ้นจากการปฏิบัติของเจ้าภาษีนายอากรดังได้กล่าวรายละเอียด

¹ หมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 1/5 เรื่องจัดราชการกระทรวง
พระคลัง พระราชบัญญัติพระธรรมนูญหน้าที่ราชการกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ

มาแล้ว ตามคำกราบบังคมทูลของพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหมื่นนราธิปประพันธ์พงษ์ รองเสนาบดี
กระทรวงพระคลัง ทำให้เห็นว่าการเก็บภาษีอากรโดยเจ้าพนักงานของรัฐนั้นมีผลก็คือ ราษฎร
เสียภาษีตามพิกัดท้องตราที่กำหนดไว้และไม่ได้รับความเดือดร้อนจากการกดขี่ข่มเหงอีกต่อไป
ประการสำคัญเงินภาษีอากรที่เก็บได้เท่าใดก็จะเป็นของรัฐทั้งหมด .อีกทั้งการควบคุมการปฏิบัติ
งานของเจ้าพนักงานก็ทำได้ง่ายกว่าเจ้าภาษีนายอากร เพราะเมื่อเจ้าพนักงานกระทำผิด
จะได้รับโทษทันที เป็นการป้องกันการทุจริตต่อหน้าที่ นอกจากนั้นการดำเนินงานของเจ้าพนักงาน
ยังเป็นการสิ้นเปลืองน้อยกว่าที่ให้เจ้าภาษีนายอากรรับผิดชอบไปจัดเก็บ เพราะทางคน
ต่างทำการสิ้นเปลืองมาก¹ ดังจะเห็นได้ว่าในระยะต่อมาเมื่อมีการปรับปรุงระเบียบบริหาร
ภาษีอากรเสียใหม่ ปรากฏว่าค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บได้ลดน้อยลงทุกทีเมื่อเทียบกับเงินรายได้
ดังเช่นรายงานของกรมสรรพากรนอกที่เทียบให้เห็นว่าใน พ.ศ.2445 กรมสรรพากรนอกเก็บ
เงินภาษีอากรได้ 8,113,623 บาท เป็นค่าใช้จ่ายในการเก็บ 1,438,110 บาทหรือ 17.73 %
ของรายได้ ต่อมาใน พ.ศ.2456 กรมสรรพากรนอกเก็บเงินภาษีอากรได้ 21,198,948 บาท
เป็นค่าใช้จ่ายในการเก็บ 2,105,523 บาท หรือ 9.82 % ของรายได้ จะเห็นได้ว่าใน
เวลา 10 ปีค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีอากรได้ลดลงประมาณ 8 %² นอกจากนั้นในกรณีที่
เห็นว่าการเก็บภาษีอากรอย่างเดียวกัน แยกเก็บคนละกรมเป็นทางทำให้สิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย
ในการจัดเก็บสูง สมควรที่จะรวมเข้าไว้เป็นหน่วยงานเดียวกันก็ได้มีการรวมการปฏิบัติงาน
เข้าด้วยกันเสีย เช่นในกรณีที่กรมสรรพากรเข้าไปรวมกับกรมศุลกากร³ การรวมดังกล่าว
เป็นความสะดวกในด้านการบริหาร ในแง่ที่ว่ามิใช่หน่วยงานต่าง ๆ ทำหน้าที่ซ้ำกัน นอกจากนั้น
ยังเป็นผลดีต่อรายได้ของรัฐคือประหยัดเงินค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานลงได้อีกมาก

แม้ว่ารัฐได้พยายามดำเนินการเก็บภาษีเอง เพื่อให้เกิดความสะดวกในการบริหาร
และควบคุมภาษีอากรดังได้กล่าวแล้ว แต่รัฐก็ไม่สามารถจัดเก็บภาษีอากรเองได้ทั้งหมด

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ก.14/5 เรื่องภาษีอากรต่าง ๆ

² กรมสรรพากร รายงานฉบับที่ 3 ของพระยามหาอำมาตยาธิบดี (เส็ง วิริยศิริ)
ผู้แทนเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยกราบบังคมทูลต่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว
พ.ศ.2457

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ ล.ค.

คงมีเจ้าภาชีนายอากรรับไปจัดเก็บในบางประเภท ดังนั้นการที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีการตราพระราชบัญญัติ เพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติ และควบคุมการดำเนินงานของเจ้าภาชีนายอากร นับได้ว่าเป็นการปรับปรุงการบริหารภาชีอากรที่สำคัญอีกด้านหนึ่ง เพราะแต่เดิมนั้นรัฐบาลได้มีกฎหมายที่ใช้เป็นหลักปฏิบัติอย่างแน่นอน เช่นหลักเกณฑ์การว่าประมูล การส่งเงินหลวง จึงทำให้การควบคุมเจ้าภาชีนายอากรทำได้ยาก เป็นช่องทางให้บุคคลเหล่านั้นที่มีหนี้สินติดค้างรัฐอยู่เป็นจำนวนมาก ถึงรายละเอียดยกกล่าวมาแล้วในบทที่ 3 เมื่อได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเจ้าภาชีอากร พ.ศ.2416 และพระราชบัญญัติการภาชีอากร พ.ศ.2435 ขึ้นแล้ว พระราชบัญญัติดังกล่าวได้วางหลักเกณฑ์การปฏิบัติไว้อย่างแน่นอน เช่นการกำหนดตัวบุคคลที่จะทำหน้าที่เก็บภาชีอากร การว่าประมูล การส่งเงิน การลงโทษผู้เป็นหนี้หลวง นอกจากนั้นในกรณีที่เห็นว่าการปฏิบัติตามกฎหมายต่าง ๆ มีข้อบกพร่อง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีการตราพระราชบัญญัติใหม่ ๆ ขึ้นมาเพื่อแก้ไขจุดบกพร่องเหล่านั้น เช่นการตราพระราชบัญญัติเพิ่มเติมการภาชีอากร ร.ศ.124 (พ.ศ.2448) เพื่อแก้ไขการว่าประมูลภาชีอากรในกรุงเทพฯ เป็นต้น

การตั้งกฎหมายขึ้นมาอย่างละเอียดถี่ถ้วนให้เห็นได้ชัดเจนเช่นนี้ ย่อมเป็นการยากที่เจ้าภาชีนายอากรจะทำการละเมิดใญ่่าง ในเวลาเดียวกันรัฐก็สามารถควบคุมการแต่งตั้งและการดำเนินงานของเจ้าภาชีนายอากรได้รัดกุมกว่าแต่ก่อน เพราะมีกฎหมายเป็นเครื่องมือ ซึ่งมีผลให้การบริหารภาชีอากรส่วนที่เจ้าภาชีนายอากรรับจัดทำเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่าการบริหารการภาชีอากร หลังจากที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงทำการปฏิรูปแล้วเป็นไปอย่างมีระเบียบและรัดกุมยิ่งขึ้น ทั้งที่เป็นผลมาจากที่ใดทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีการจัดตั้งสถานที่สำหรับปฏิบัติงานและตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่เก็บภาชีอากรโดยเฉพาะ นอกจากนั้นก็ได้อตราพระราชบัญญัติต่าง ๆ ซึ่งใช้เป็นหลักปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานและเจ้าภาชีนายอากร อีกทั้งการที่รัฐได้เข้าดำเนินการเก็บภาษีเงินได้เหล่านั้นล้วนเป็นเครื่องมือส่งเสริมให้การบริหารภาชีอากร เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งจะมีผลสำคัญทำให้รายได้ของรัฐมีจำนวนสูงขึ้นดังที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงตั้งพระราชหฤทัยไว้แต่แรกเมื่อได้ทรงล้มเลิกการปฏิรูป

2. ผลของการปฏิรูปทำให้รายได้ของรัฐสูงขึ้น

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า ในระยะแรกที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงขึ้นครองราชสมบัตินั้นพระองค์ปรารถนา เงินรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายให้เป็นประโยชน์ แก่บ้านเมือง ใดขาดแคลนลงทุกที แม้ว่าในสมัยรัชกาลที่ 4 ได้ตั้งภาษีอากรใหม่ ๆ ขึ้นอีก หลายชนิดก็ตาม แต่เนื่องจากยังไม่มีระเบียบวิธีการบริหารที่ดีพอ จึงทำให้เจ้าภาษีนายอากร ทั้งหลายเก็บภาษีจากรายการมาแล้ว แทนที่จะนำเงินที่เก็บได้ส่งรัฐก็ไม่กระทำกลับนำไปใช้ เป็นประโยชน์ส่วนตัว บางรายที่ยังเก็บไม่ได้ก็ขอผ่อนผันไวก่อน และการเร่งรัดทำไม่ได้ผล เมื่อนานวันเข้าเงินของรัฐที่เก็บได้จึงลดน้อยลงทุกที¹

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงทำการปฏิรูปภาษีอากรด้วยการจัดระเบียบการบริหารขึ้นใหม่ หาทางป้องกันมิให้รายได้ของรัฐต้องรั่วไหล ตกค้างค้าง แตะกอน เงินภาษีอากรที่เก็บได้มีจำนวนเพิ่มขึ้น ดังจะเห็นได้จากรายงานการเก็บภาษีอากร ของกรมต่าง ๆ คือกรมสรรพากร ได้แสดงบัญชีเงินรายได้ของกรมต่อเสนาบดีกระทรวงพระคลัง ว่า ใน พ.ศ. 2436 สามารถเก็บเงินภาษีภายในได้สูงกว่าปี พ.ศ. 2435 คือเมื่อหักค่าใช้จ่าย ในการจัดเก็บและใช้หนี้สินเดิมแล้วยังคงมีกำไร 242 ชั่ง 4 บาท²

× ส่วนกรมสรรพากร ในจากรายงานประจำปี ที่ 10 พ.ศ. 2451 ปรากฏว่าเงินภาษีอากร ที่เก็บได้ทั้งหมดมีจำนวนถึง 2,657,652 บาท สูงกว่าที่ใดประมาณการไว้และมากกว่าเงิน ที่เก็บได้ใน พ.ศ. 2450 ถึง 418,575 บาท 58 อัฐ³

> จากรายงานของกรมสรรพากรนอกเหนือแสดงให้เห็นว่าในช่วงเวลา 10 ปี ก็คือตั้งแต่ พ.ศ. 2445 ถึง พ.ศ. 2456 สามารถเก็บเงินได้เพิ่มขึ้นถึง 161 % คือ พ.ศ. 2445 เก็บได้

¹ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชดำรัสทรงแถลงพระบรม ราชธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน หน้า 39.

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14/5 เรื่องภาษีอากรต่าง ๆ

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14.1/6 กรมสรรพากร รายงานประจำปี ที่ 10 ร.ศ. 126 ของกรมสรรพากรใน กระทรวงนครบาล

8,113,623 บาท และ พ.ศ.2456 เก็บได้ 21,198,948 บาท¹

การเก็บเงินของกรมศุลกากรไคหัวขึ้นเช่นกัน คือใน พ.ศ.2436 เก็บได้เป็นเงิน 2,660,000 บาท ในปีต่อมาเก็บได้เพิ่มขึ้นเป็นสองเท่า² ใน พ.ศ.2460 เก็บได้ 8,033,000 บาท เพิ่มขึ้นเกือบสี่เท่าของรายได้ใน พ.ศ.2436³ นอกจากนั้นในช่วงเวลา 10 ปี ตั้งแต่ พ.ศ.2435 ถึง พ.ศ.2444 มูลค่าของสินค้าออกเบ็ดเสร็จที่ส่งไปจำหน่ายต่างประเทศ (ยกเว้นสินค้าข้าวและใบสัก) สูงขึ้นเห็นได้ชัดเจนนับคือ พ.ศ.2435 มีมูลค่า 2,589,965 บาท ใน พ.ศ.2444 ไคหัวขึ้นเป็น 6,632,594 บาท⁴

จากรายงานของกรมต่าง ๆ ดังกล่าวมานี้ แสดงให้เห็นว่ารายได้ภาษีอากรได้เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้เป็นผลมาจากการปฏิรูปภาษีอากรของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ดังที่ อินแกรม ได้กล่าวไว้ว่า "การปรับปรุงการจัดเก็บภาษีอากรในครั้งนั้น ทำให้รายได้เพิ่มขึ้นจาก 15 ล้านบาท เป็น 40 ล้านบาทระหว่าง พ.ศ.2435 ถึง พ.ศ.2445 โดยมีได้มีการเพิ่มพิกัดอัตราภาษีอากรแต่อย่างใด ซึ่งความจริงแล้วยังได้มีการยกเลิกภาษีอากรเก่า ๆ การที่รายได้เพิ่มขึ้นนั้น ย่อมเนื่องมาจากการปรับปรุงการจัดเก็บให้ดียิ่งขึ้นมากกว่า..."⁵

¹กรมสรรพากร รายงานฉบับที่ 3 ของพระยามหาอำมาตยาธิบดี (เส็ง วิริยศิริ) ผู้แทนเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยกราบบังคมทูลต่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ.2457

²กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ก.17.2ก/15 กรมศุลกากร บัญชีสินค้าขาเข้าออก ร.ศ.113

³พระยาอนุนามราชชน ตำนานศุลกากร หน้า 63.

⁴กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ก.14/26 ภาษี เรื่องทูลเกล้าถวายความเห็นเรื่องจะเลิกการเก็บภาษีภายในและขึ้นภาษีขาเข้าออก

⁵J.C. Ingram, Economic Change in Thailand since 1850 p. 175.

นอกจากข้อความดังกล่าวของ อินแกรม ที่สนับสนุนว่าเงินภาษีอากรมีจำนวนสูงขึ้น เป็นเพราะการปรับปรุงการจัดเก็บของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้ว สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพก็ได้ทรงอธิบายเรื่องการเปลี่ยนวิธีเก็บภาษีอากร ซึ่งมีผลทำให้ รายได้ของรัฐเพิ่มขึ้นว่า

...หลายปีมาแล้ว เซอร์ เอควาร์ด กุก ยังเป็นที่ปรึกษากระทรวงพระคลัง วันหนึ่ง มาหาหม่อมฉันที่วังวรดิศพูดขึ้นว่า แกตรวดดูจำนวนเงินแผ่นดินที่ได้ประจำย่อนถอย หดขึ้นไปถึง ร.5 เกิดประหลาดใจควยเห็นจำนวนเงินรายได้ตั้งแต่ ก.ศ.1896 (2439) เพิ่มขึ้นปีละมาก ๆ หลายปี ไปตรวจดูทางการภาษีอากรก็ไม่ปรากฏว่า ในระหว่างนั้นรัฐบาลได้ตั้งภาษีอย่างใดขึ้นใหม่ หรือเพิ่มพิศัตต์อัตราภาษีเก่าอย่างใด ขึ้นอีก คิดไม่เห็นว่าเป็นเงินแผ่นดินเพิ่มขึ้นมากมายควยเหตุอันใด ถามพวกข้าราชการ กระทรวงพระคลังที่รับราชการอยู่ในเวลานั้นก็ไม่มีใครรู้ แกนี้กว่าบางที่หม่อมฉัน จะทราบเหตุ เพราะตัวหม่อมฉันทำราชการสมัยนั้นจึงมาถาม...¹

จากข้อความดังกล่าวจะเห็นว่า เงินภาษีอากรที่เพิ่มขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มิใช่เกิดจากการตั้งภาษีอากรขึ้นใหม่หรือเพิ่มพิศัตต์อัตราภาษีเก่าแต่อย่างใด ความจริงแล้วภาษีอากรบางอย่างที่เห็นว่าเป็นการไม่เหมาะสมที่จะจัดเก็บ ก็กระทรวงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ยกเลิกเสีย (เช่นยกเลิกการเก็บภาษีภายในบางมณฑล นอกจากนั้นยังทรงพยายามยกเลิกอากรบ่อนเบี้ยในที่ต่าง ๆ ให้มีการผูกขาดจัดเก็บให้น้อยลง ทั้งนี้ทรงมีเหตุผลว่า "...การเล่นถั่วไป ซึ่งเป็นวิฆาณัตถ์ของคนจีนนั้นชักชวนคนไทยให้หลงเล่นไปด้วย ทำให้เป็นการเสียทรัพย์ เสียเวลา เสียประโยชน์การค้าขาย แลให้สันดานหมกมุ่นไปในสิ่งไร้หาประโยชน์มิได้ เป็นการร้ายแรงยิ่งกว่าการเล่นซึ่งชาวสยามเคยเล่นกันมากอน..."²

¹ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ชุมนุมพระนิพนธ์ หน้า 79 - 80. (คัดจากเรื่องสำนวนสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพและสมเด็จพระบรมราชินีนาถ)

² ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 8 หน้า 295.

เมื่อการพนันเป็นสิ่งให้โทษแก่คนไทยดังกล่าแล้ว, จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ยกเลิกเสียเป็นส่วนใหญ่ ปรากฏว่าในทอนต้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในกรุงเทพฯ มีบ่อนเบี้ยเล่นกันถึง 121 แห่ง และตามหัวเมืองต่าง ๆ ก็มีเล่นโดยทั่วไปอีก ประมาณ 277 แห่ง เงินรายได้จากอากรบ่อนเบี้ยนั้นนับว่าเป็นจำนวนไม่น้อย ที่เก็บได้สูงที่สุดคือ 6.8 ล้านบาท แม้ว่าการยกเลิกอากรบ่อนเบี้ยจะทำให้เสียรายได้ไปเป็นจำนวนมากก็ตาม แต่พระองค์ทรงเห็นว่าการพนันเป็นการให้โทษมากกว่าให้ผล จึงทรงโปรดเกล้าฯ ให้เลิกเสียเป็นส่วนใหญ่ ใน พ.ศ. 2453 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายในรัชกาลบ่อนเบี้ยจึงคงเหลืออยู่ในกรุงเทพฯ มีเพียง 9 แห่ง ส่วนหัวเมืองให้เลิกหมดทุกมณฑลตั้งแต่ พ.ศ. 2449¹ ที่กล่าวเกี่ยวกับการยกเลิกบ่อนเบี้ยให้มีจำนวนลดน้อยลงนั้นก็เพื่อจะชี้ให้เห็นว่ารายได้ภาษีอากรที่เพิ่มขึ้นดังกล่าวเป็นผลมาจากการปฏิรูปภาษีอากรในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยตรง มิใช่เป็นเพราะการตั้งภาษีอากรขึ้นใหม่ หรือเพิ่มพิกัดอัตราภาษีแต่อย่างใด

ในต้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ไม่ปรากฏหลักฐานเกี่ยวกับรายได้ว่ามีจำนวนมากน้อยเท่าใด เท่าที่ปรากฏหลักฐานคือรายได้ในปีสุดท้ายของรัชกาลที่ 4 พ.ศ. 2441 มีประมาณ 8 ล้านบาท² รายได้จำนวนนี้จะถูกต้องตรงตามความเป็นจริงหรือไม่ นั้นไม่อาจยืนยันได้ จึงคาดว่าปริมาณรายได้ในทอนต้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวคงมีจำนวนใกล้เคียงกับในทอนปลายรัชกาลที่ 4 หรืออาจจะลดน้อยลงกว่าเดิมก็ได้ ดังปรากฏในพระราชปรารภของพระองค์ที่ใดกล่าวมาแล้ว ด้วยเหตุนี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้ทรงทำการปฏิรูปการจัดเก็บภาษีอากรเสียใหม่ เพื่อที่จะให้รายได้ของรัฐมีปริมาณเพิ่มมากขึ้นได้เพียงพอกับการใช้จ่าย

ปริมาณรายได้ที่จะกล่าวต่อไปนี้เป็นจำนวนเงินรายได้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2435 จนกระทั่งถึงสิ้นรัชกาลใน พ.ศ. 2453 ก่อนหน้านั้นไม่สามารถนำมาแสดงให้เห็นได้เพราะไม่ปรากฏหลักฐาน

¹ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ สมเด็จพระยาตราชานุภาพ ประชุมพงศาวดารภาคที่ 1 เรื่องตำนานการเลิกบ่อนเบี้ยและหวย หน้า 46 - 50.

² J.C. Ingram, Economic Change in Thailand since 1850 p. 176.

รายได้ของรัฐบาลไทย (พ.ศ.2435 - 53)

ปี	จำนวนล้านบาท ปริมาณรายได้
2435	15.37
2436	15.38
2437	17.33
2438	18.07
2439	20.64
2440	24.80
2441	28.49
2442	29.90
2443	36.62
2444	36.15
2445	39.15
2446	43.45
2447	46.04
2448	51.65
2449	57.01
2450	55.82
2451	60.85
2452	62.67
2453	63.50

ที่มา : Ministry of Finance, Statistical Yearbook of the Kingdom
of Siam 1917

ตารางที่ 1 แสดงรายได้ของรัฐบาลไทยระหว่าง พ.ศ.2435 ถึง พ.ศ.2453 แสดงให้เห็นว่าจำนวนรายได้สูงขึ้นตามลำดับในเวลา 19 ปี รายได้มีจำนวนสูงขึ้นถึง 48.2 ล้านบาท ซึ่งนับว่าเป็นจำนวนไม่น้อยทีเดียว

ตารางที่ 2 แสดงองค์ประกอบของรายได้ของรัฐบาลไทย ซึ่งแบ่งรายได้ออกเป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

1. รายได้ทางตรง คือรายได้ที่เกิดจากการดำเนินงานของรัฐและเกิดจากทรัพย์สินที่รัฐเป็นเจ้าของรวมทั้งกิจการของรัฐซึ่งได้แก่

ก. รัฐสมบัติ คือรายได้จากการป่าไม้ เหมืองแร่ กาจำหน่ายของหลวง คาเช่าและรายได้จากทรัพย์สินของรัฐ

ข. รัฐพาณิชย์ คือรายได้จากกิจการของรัฐ ซึ่งมีลักษณะเป็นการพาณิชย์ มีกิจการรถไฟ การไปรษณีย์ โทรเลข โทรศัพท์

ค. รายได้ทางตรงอื่น ๆ คือรายได้จากการทำเหรียญกษาปณ์ ค่าช่วยการและกำไรจากการแลกเปลี่ยนเงินตรา

2. รายได้จากภาษีอากร ซึ่งเป็นเป็น

ก. ภาษีทางตรง คือภาษีที่ดิน เงินค่าราชการ

ข. ภาษีอากรอื่น ๆ คือภาษีศุลกากร ภาษีภายใน อากรก่าน้ำ ภาษีเงินค่าธรรมเนียมอากรต่าง ๆ

3. รายได้อื่น ๆ คือรายได้เบ็ดเตล็ด ซึ่งได้แก่รายได้ที่ไม่มีลักษณะดังกล่าวกว้างขวางจากตารางที่ 2 แสดงให้เห็นว่าในปริมาณรายได้ทั้งหมดของรัฐ รายได้จากภาษีอากรมีจำนวนสูงสุด คือประมาณ 80 % ของรายได้ทั้งสิ้นในแต่ละปี

ตารางที่ 2
องค์ประกอบรายได้ของรัฐบาลไทย พ.ศ.2437-53

จำนวนล้านบาท

	รายได้ทางตรง				รายได้จากภาษีอากร				รายได้ อื่น ๆ	รวมทั้ง
	รัฐสมบัติ	รัฐพาณิชย์	รายได้ทาง ตรงอื่น ๆ	รวม	ภาษีทาง กร 1	ภาษี อื่น ๆ	ค่าธรรมเนียม	รวม		
2437	1.1	-	.3	1.4	1.9	12.7	.1	14.8	1.0	17.2
2438	1.2	.1	.5	1.8	1.5	13.4	.1	15.1	1.1	18.0
2439	1.7	.4	.9	3.2	2.2	14.0	.1	14.5	..8	20.6
2440	1.5	.4	1.5	3.2	2.9	16.5	.1	19.7	1.5	24.8
2441	1.6	.7	1.2	3.6	3.9	18.1	.4	22.4	2.3	28.4
2442	1.7	.7	.7	3.3	4.3	20.1	.6	25.1	1.4	29.2
2443	3.0	1.2	.6	5.0	6.1	21.7	.6	28.5	2.9	35.6
2444	2.1	1.5	.4	4.1	5.5	24.2	.6	30.4	1.5	36.1
2445	2.6	2.1	.9	5.7	5.7	25.2	1.6	32.6	.7	39.1
2446	2.9	2.6	1.6	7.1	6.3	26.3	2.3	34.7	1.5	43
2447	3.1	3.0	.4	6.5	6.9	28.3	2.7	38.0	1.4	46.2
2448	3.6	3.5	.6	7.8	7.9	31.0	3.5	42.5	1.2	51.2
2449	3.7	4.4	1.1	9.4	12.5	27.9	3.8	44.2	3.3	57.2
2450	3.5	4.7	1.8	10.1	11.5	28.5	4.0	44.3	1.5	55.2
2451	3.1	5.1	1.7	9.9	12.1	33.1	3.9	49.2	1.6	60.2
2452	3.1	5.3	1.5	10.0	14.8	32.5	3.8	51.2	1.3	62.2
2453	3.4	5.6	1.0	10.0	14.2	33.8	3.9	52.0	1.3	63.2

ที่มา : Ministry of Finance, Statistical Yearbook of the Kingdom of Siam 1917.

ตารางที่ 3 แสดงจำนวนเงินภาษีอากรที่เก็บได้ในระหว่าง พ.ศ.2436 - 45 จำแนกตามชนิดของภาษีอากร ในบรรดาภาษีอากรที่ทำรายได้เป็นจำนวนมากนั้นได้แก่ ภาษียอนเบี้ย ภาษีสรรพสามิต ภาษีสรรพสามิต ภาษีภายในและภาษีศุลกากร ดังปรากฏต่อไปนี้คือ

ตารางที่ 3

รายได้ของรัฐบาลไทยจากภาษีอากร พ.ศ.2436 - 45

จำนวนล้านบาท

	ภาษียอนเบี้ย	ภาษีสรรพสามิต	ภาษีสรรพสามิต	ภาษีสรรพสามิต	ภาษีภายใน	ภาษีศุลกากร	รวมทั้งสิ้น
2436	1.97	2.15	2.48	.93	1.71	2.55	11.79
2437	2.28	2.29	2.44	1.03	1.07	2.27	11.38
2438	2.77	2.58	2.56	1.21	1.21	2.14	12.47
2439	2.94	2.77	2.51	1.22	1.34	2.30	13.08
2440	4.22	3.12	2.87	1.19	1.37	2.64	15.41
2441	4.67	3.68	2.93	1.40	1.58	2.63	16.89
2442	4.67	3.73	4.56	1.62	1.43	2.90	18.91
2443	5.24	3.41	5.43	1.52	1.65	3.05	20.30
2444	5.46	4.35	5.07	1.90	1.45	4.32	22.95
2445	5.56	3.83	7.08	1.99	1.50	4.68	23.64

ที่มา : Ministry of Finance, Report of the Financial Adviser on the Budget of the Kingdom of the Siam. For the Year 123 (1904)

โดยสรุปแล้วปริมาณรายได้ของรัฐในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีจำนวนสูงขึ้นตามลำดับดังหลักฐานที่ปรากฏ การที่รัฐมีรายได้สูงขึ้น ย่อมสามารถนำเงินไป ไร้ให้เป็นประโยชน์ในการสร้างความเจริญให้แก่ประเทศได้เป็นอย่างดี ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การดำเนินการปฏิรูปภาวือากรของพระองค์ ที่ใ้วางหลักเกณฑ์ในการจัดเก็บให้รัดกุมและ เข้มงวดมิให้มีการทุจริตทอนหาที่ ขอบกพร่องต่าง ๆ ที่เคยมีก็ได้จัดการแก้ไขให้ดีขึ้น การเก็บ ภาวือากรโดยวิธีให้เจ้าภาษีนายอากรรับผูกขาดจัดเก็บซึ่งเป็นเรื่องยุ่งยากก็ให้มีการผูกขาด น้อยลงและรัฐดำเนินการจัดเก็บเอง การปรับปรุงการเก็บภาวือากรเหล่านี้มีผลทำให้รายได้ ของรัฐมีปริมาณสูงขึ้นดังกล่าวดแล้ว

การที่รัฐมีรายได้มากขึ้น ย่อมทำให้มีโอกาสนำเงินมาใช้จ่ายในการสร้างความเจริญ ให้แก่ประเทศในด้านต่าง ๆ ด้วยเหตุนี้ก็จะเห็นได้ว่าในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัว ประเทศไทยได้เจริญขึ้นในหลาย ๆ ด้าน เช่นการคมนาคมได้มีการสร้างทางรถไฟ และถนนขึ้นหลายสาย เริ่มกิจการไปรษณีย์ โทรเลขและโทรศัพท์ นอกจากนั้นได้ทำการ ปรับปรุงการศึกษา การสาธารณสุขและการเกษตรกรรมเป็นต้น สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยที่ นำความก้าวหน้ามาสู่ประเทศทั้งสิ้น

สรุปแล้วจะเห็นได้ว่า การปฏิรูปภาวือากรของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้า อยู่หัว ทำให้การบริหารภาวือากรเป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีระเบียบแบบแผนลดระดั้กม มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการเก็บภาวือากรโดยเฉพาะ เมื่อการบริหารภาวือากร เป็นไปอย่างดี สามารถจัดขอบกพร่องต่าง ๆ ในการจัดเก็บที่เคยมีมาแต่ก่อนได้ จึงมีผลสำคัญ ทำให้รัฐมีรายได้มากขึ้น เพียงพอที่จะนำไปใช้ในการปรับปรุงและสร้างความเจริญให้แก่ ประเทศในด้านต่าง ๆ เช่นการคมนาคม การศึกษาและการสาธารณสุข เป็นต้น การลงทุน เพื่อกิจการดังกล่าวย่อมเป็นการส่งเสริมเศรษฐกิจของประเทศให้บรรลุผลสำเร็จได้เป็นอย่างดี.

บทที่ 7

สรุป

๑ การเก็บภาษีอากรนับว่าเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะเป็นที่มาของรายได้ที่สำคัญที่สุดของรัฐ ประเทศใดจะเจริญก้าวหน้าและมีความมั่นคงมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งคือมีเงินทุนจำนวนมากพอ ที่จะนำไปใช้จ่ายในการสร้างความเจริญก้าวหน้าและรักษาความมั่นคงปลอดภัยให้แก่ประเทศใดเพียงใด ถ้าการเก็บภาษีอากรทำได้ผลคือเก็บได้เต็มที่ รัฐก็มีรายได้เพียงพอที่จะนำไปลงทุนบำรุงประเทศในด้านต่าง ๆ ในทางตรงข้ามถ้าการเก็บภาษีอากรเป็นไปอย่างไม่รัดกุม ไม่มีระเบียบแบบแผนและมีการรั่วไหลมาก รายได้ของรัฐน้อยก็ไม่สามารถสร้างเสริมความเจริญให้แก่ประเทศได้เต็มที่ นอกจากนั้นเมื่อประเทศตกอยู่ในภาวะคับขันเช่นมีภัยสงคราม รัฐก็ไม่อยู่ในฐานะที่จะปกป้องคุ้มครองอธิปไตยของตนได้เต็มความสามารถ ดังนั้นจะเห็นว่าการเก็บภาษีอากรมีความสัมพันธ์กับความเจริญและความมั่นคง ปลอดภัยของประเทศอย่างใกล้ชิด

๒ การเก็บภาษีอากรในประเทศไทย มีมาตั้งแต่เมื่อใดนั้นเป็นการยากที่จะทราบได้ เพราะไม่มีหลักฐาน หลักฐานการเก็บภาษีอากรอย่างเก่าที่สุดเท่าที่พบก็คือในศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหง ที่กล่าวว่าในสมัยของพระองค์ไม่มีการเก็บภาษีผ่านด่าน ราษฎรสามารถขนสินค้าไปขายตามที่ต่าง ๆ ได้สะดวก ส่วนภาษีอากรชนิดอื่นจะเก็บหรือไม่ หรือเก็บในอัตราใดไม่ปรากฏ ✕

สมัยอยุธยา ลักษณะการเก็บภาษีอากรแบ่งเป็น 4 ประเภท คือ จังกอบ อากรสวยและฤชา ซึ่งรวมกันเรียกว่าสวยสาอากรหรือสวยสัดพัฒนากร

ชนิดของภาษีอากรที่เก็บตามหลักฐานที่ปรากฏได้แก่ อากรคานา ภาษีปากเรือ ภาษีสินค้าขาเข้าและขาออก อากรสวน อากรสุราและอากรตลาด ลักษณะการจัดเก็บดังกล่าวได้เข้ามาจนถึงสมัยธนบุรี ซึ่งไม่ปรากฏว่าได้มีการแก้ไขวิธีการเก็บแต่อย่างใดนอกจากจะมีการเปลี่ยนพิภพอัตราบาง

② สมัยรัตนโกสินทร์ ในรัชกาลที่ 1 และรัชกาลที่ 2 ประเภทของภาษีอากรและวิธีเก็บยังคงเป็นแบบเดียวกับเมื่อครั้งกรุงศรีอยุธยาและธนบุรี ในรัชกาลที่ 2 ปรากฏว่าจำนวนเงินภาษีอากรที่เก็บได้ในปีหนึ่ง ๆ ไม่ใครพอใช้จ่ายในราชการ ประกอบกับในรัชกาลที่ 3 มีศึกสงครามจำเป็นต้องใช้เงินมากขึ้นจึงเป็นผลให้รัชกาลที่ 3 ทรงต้องจัดการแก้ไขวิธีเก็บภาษีอากรเสียใหม่

วิธีการแก้ไขการเก็บภาษีอากรในสมัยรัชกาลที่ 3 คือ พระองค์ทรงจัดระเบียบการเก็บ โดยให้มีเจ้าภาษีอากรเป็นผู้รับประมูลไปผูกขาดจัดเก็บภาษีอากรแต่ละประเภท ซึ่งวิธีเช่นนี้ได้ใช้มาจนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว นอกจากนั้นทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งภาษีอากรใหม่ขึ้นอีกหลายชนิดและทรงให้ยกเลิกภาษีอากรบางอย่างคืออากรค่าน้ำ อากรฟองเตา รวมทั้งการแก้ไขการเก็บอากรค่าน้ำเสียใหม่

ครั้นถึงรัชกาลที่ 4 ประเทศไทยได้ทำหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีกับต่างประเทศตามสนธิสัญญาดังกล่าวไทยต้องเปลี่ยนแปลงวิธีการเก็บภาษีสินค้าขาเข้าขาออกเสียใหม่ ให้เป็นไปตามข้อความที่กำหนดไว้ในสนธิสัญญา ซึ่งมีผลกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ที่ไทยได้จากการค้าขายกับต่างประเทศหลายประการ เช่นภาษีเบิกร่องหรือภาษีปากเรือ ภาษีสินค้าขาเข้าและขาออกซึ่งไทยจะเก็บตามแบบเดิมมิได้ ส่วนภาษีอากรอื่น ๆ รัชกาลที่ 4 ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งภาษีใหม่ขึ้นอีกหลายชนิดรวมทั้งอากรค่าน้ำและอากรฟองเตาที่ยกเลิกไปในสมัยรัชกาลที่ 3 ก็ได้นำมาเก็บอีก นอกจากนั้นได้ทรงเปลี่ยนแปลงวิธีเก็บภาษีบางอย่าง ทั้งนี้เพื่อความสะดวกเหมาะสม

การเก็บภาษีอากรที่เป็นอยู่ในระยะต้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น มีข้อบกพร่องที่ก่อให้เกิดปัญหาหลายประการคือ

1. ปัญหาเรื่องหน่วยราชการที่รับผิดชอบทางด้านภาษีอากร ซึ่งเกิดจากการที่เจ้าพระยาพระคลังทำหน้าที่ควบคุมการภาษีอากรและเงินรายไครายจ่ายของประเทศมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติหลายอย่าง ทำให้กองเลงานด้านภาษีอากรใหญ่เกินกว่าจะดำเนินการแทน แต่ปรากฏว่าผู้ที่ทำหน้าที่แทนเจ้าพระยาพระคลังมีอำนาจน้อย จึงไม่สามารถควบคุมการเก็บภาษีอากรได้ทั่วถึง อีกประการหนึ่งการเก็บภาษีอากรได้แยกย้ายไปขึ้นกับกรมต่าง ๆ เช่น กรมมหาดไทย กรมพระกลาโหม กรมท่า ฯลฯ ซึ่งกรมเหล่านี้ต่างก็ดำเนินการเก็บภาษีอากรของตน

เป็นเอกเทศ กรมพระคลังไม่สามารถเข้าไปควบคุมได้ นอกจากนั้นระเบียบปฏิบัติของหน่วยงานที่ทำหน้าที่เก็บภาษีอากรก็ยิ่งแตกต่างกันอีกด้วย ทำให้เกิดการฉกฉวยและไม่เสมอกันในทางปฏิบัติ

๕. ปัญหาการแต่งตั้งเจ้าภาษีนายอากร ซึ่งยังขาดหลักเกณฑ์ที่รัดกุม ในการเลือกเจ้าภาษีอากรที่เป็นคนดีและมีหลักฐานมั่นคง เจ้าภาษีนายอากรเมื่อได้รับผูกขาดภาษีชนิดใดไปแล้ว ใ้รับสิทธิต่าง ๆ หลายประการ สิทธิที่ได้รับนั้น เป็นช่องทางให้ทำการแสวงหาผลประโยชน์ที่เกินขอบเขตใ้จ่าย นอกจากนั้นการจะเก็บภาษีอากรชนิดใด รัฐมิได้เป็นผู้กำหนดแต่ทางเจ้าภาษีนายอากรจะเป็นผู้เสนอขึ้นมา ดังนั้นภาษีอากรบางชนิดจึงทำความเดือดร้อนให้แก่ราษฎร

๓. ปัญหาการปฏิบัติของเจ้าภาษีนายอากรโดยไม่มีการควบคุม ซึ่งได้แก่การที่เจ้าภาษีนายอากรเก็บเงินนอกเหนือไปจากพิภคที่กำหนดไว้และทำการกดขี่ ข่มเหงราษฎร เมื่อเกิดเป็นคดีฟ้องร้องกันขึ้นราษฎรก็ได้รับความไม่เป็นธรรม นอกจากนั้นการแย่งแย่งกันแสวงหาผลประโยชน์ในการเก็บภาษีอากร ซึ่งเจ้าภาษีนายอากรส่วนใหญ่เป็นคนจีน มีผลทำให้เกิดสมาคมลับฮึงยี่ก่อความไม่สงบ เป็นปัญหาทางด้านการปกครองอีกด้วย

๔. ปัญหาภาษีอากรที่เก็บจากผู้อยู่ใต้บังคับต่างประเทศ ซึ่งกำหนดให้ประเทศไทยเก็บภาษีสินค้าเขาจากพม่าอยู่ใต้บังคับต่างประเทศในอัตราร้อยละ 3 และสินค้าขาออกก็ต้องเก็บตามพิภคที่กำหนดไว้ สนธิสัญญานี้ได้เป็นอุปสรรคในระยะต่อมา เมื่อประเทศจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินมากขึ้น เพราะการเก็บภาษีตามข้อกำหนดดังกล่าว ทำให้รายได้ทางศุลกากรลดน้อยลงกว่าที่ควรจะเป็น

ปัญหาดังกล่าวข้างต้นก่อให้เกิดผลเสียที่สำคัญอย่างยิ่งคือเงินรายได้ของรัฐไม่เพียงพอ กับรายจ่าย ทั้งนี้เพราะเมื่อการเก็บภาษีอากรแยกย้ายไปขึ้นกับกรมต่าง ๆ เงินภาษีอากรที่กรมเหล่านั้นส่งกรมพระคลังเป็นเงินที่หักรายจ่ายออกแล้ว ซึ่งจะเหลือมาน้อยเท่าใด กรมพระคลังก็รับไว้เท่านั้นโดยไม่ทราบจำนวนที่แน่นอน นอกจากนั้นเจ้าภาษีนายอากรเมื่อเก็บเงินได้แล้วก็มักจะนำไปใช้เป็นประโยชน์ส่วนตัว ทำให้เงินรัฐติดค้างอยู่เป็นจำนวนมาก ดังนั้นแม้จะเก็บภาษีเพิ่มขึ้นหลายชนิด แต่จำนวนเงินที่ได้กลับลดลงไม่เพียงพอที่จะนำมาใช้จ่ายในการบูรณารังประเทศ

เมื่อการภาษีอากรก่อให้เกิดผลเสียแก่ประเทศเช่นนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงเห็นวาระจำเป็นการจัดเก็บภาษีอากรที่เป็นอยู่ในขณะนั้นล้าสมัย จำเป็นจะต้องหาทางแก้ไข ดังนั้นจึงทรงทำการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงระเบียบวิธีการจัดเก็บภาษีอากรเสียใหม่ ไคแก

1. การจัดระเบียบบริหารและหน่วยงาน ซึ่งเริ่มด้วยการตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้นเป็นสถานที่สำหรับรวบรวมพระราชทรัพย์และเงินภาษีอากรที่เคยขึ้นอยู่กับกรมต่าง ๆ ให้มารวมไว้ในที่แห่งเดียวกัน พร้อมกันนั้นก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้นเป็นหลักการปฏิบัติของบุคคลผู้ทำหน้าที่เกี่ยวข้องในการจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งได้แก่เจ้าพนักงานบัญชีกลาง เจ้าจำนวนและเจ้าภาษีนายอากร อย่างไรก็ตามหลังจากทรงเริ่มดำเนินการปรับปรุงและกวัดชันการเก็บภาษีอากรแล้วเป็นเวลา 2 ปี ปรากฏว่าการจัดเก็บยังมีข้อบกพร่องอีกหลายประการ เช่น เจ้าภาษีนายอากรยังคงบิดพลิ้วไม่ส่งเงินตามกำหนดและรัฐบาลยังขาดหลักเกณฑ์ทางด้านการบริหาร คือขาดผู้บริหารในระดับสูงที่จะทำหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติงานของผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องในการจัดเก็บภาษีอากร พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงให้ตราพระราชบัญญัติสำหรับพระคลังมหาสมบัติขึ้น เพื่อขจัดข้อบกพร่องที่เกิดจากพระราชบัญญัติฉบับก่อน พระราชบัญญัติสำหรับพระคลังมหาสมบัตินี้ ได้เพิ่มรายละเอียดออกไปเพื่อให้ครอบคลุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีอากรทุกฝ่ายและทุกระดับ ซึ่งปรากฏว่าเป็นผลดีคือ เจ้าภาษีนายอากรและเจ้าจำนวนไม่สามารถหลีกเลี่ยงและบิดพลิ้วได้ง่ายดังแต่ก่อน

ต่อมาใน พ.ศ. 2433 ได้ทรงมีพระราชดำริว่า ตำแหน่งเจ้าพนักงานในกรมพระคลังมหาสมบัติยังมีน้อย ไม่เพียงพอแก่ราชการและบางหน่วยงานก็มีเจ้าพนักงานเกินความจำเป็น นอกจากนั้นกิจการในกรมพระคลังยังมีการก้าวถอยกันอยู่ จึงทรงให้จัดการแก้ไขเสียใหม่ด้วยการตราพระราชบัญญัติพระธรรมนูญหน้าที่ราชการกระทรวงพระคลังขึ้น พระราชบัญญัติฉบับนี้มีความสำคัญต่อระบบการเก็บภาษีอากรของประเทศไทยในระยะต่อมาคือได้มีการกำหนดหน่วยงานขึ้นรับผิดชอบการเก็บภาษีอากรโดยเฉพาะ และแยกออกเป็นสัดส่วนว่ากรมใดมีหน้าที่ควบคุมดูแลการจัดเก็บภาษีอากรชนิดไหน กรมดังกล่าวคือ

ก. กรมสรรพากร ทำหน้าที่จัดเก็บภาษีภายใน ซึ่งเรียกเก็บจากสิ่งของที่ผ่านด่านต่าง ๆ ต่อมาเมื่อได้มีการเลิกเก็บภาษีภายในในมหลไกลเคียง คงเก็บแต่เฉพาะด่านที่กรุงเทพฯ กรมสรรพากรจึงได้รวมเข้ากับกรมศุลกากร เพื่อเป็นการประหยัดรายจ่ายในการจัดเก็บและจัดการทำงานซ้อน

ข. กรมสรรพากร ทำหน้าที่จัดเก็บภาษีอากรทุกชนิดยกเว้นภาษีสินค้าขาเข้าและขาออก การสรรพากรแบ่งออกเป็น 2 แผนก คือ กรมสรรพากรนอกมีหน้าที่จัดเก็บในส่วนภูมิภาค ขึ้นกับกระทรวงมหาดไทยและกรมสรรพากรในมีหน้าที่จัดเก็บในมณฑลกรุงเทพฯ ขึ้นกับกระทรวงนครบาล

ค. กรมศุลกากร ทำหน้าที่เก็บภาษีสินค้าขาเข้าและขาออก ตามพิกัดอัตราที่กำหนดไว้ในหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรี เมื่อประเทศมีรายจ่ายเพิ่มขึ้นได้ดำเนินการขอแก้ไขอัตราภาษีสินค้าขาเข้าและขาออกเสียใหม่ แต่ไม่เป็นผลสำเร็จ

กรมต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่จัดเก็บภาษีอากรดังกล่าวเมื่อได้ตั้งขึ้นแล้ว ก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติข้อบังคับของต้นขึ้นไว้ ให้เหมาะสมกับลักษณะและชนิดของภาษีอากรที่ตนเป็นผู้รับผิดชอบ เพื่อใช้เป็นหลักปฏิบัติของเจ้าพนักงานสืบไป

การกำหนดหน่วยงานจัดเก็บภาษีอากร มีผลต่อระบบการเก็บภาษีอากรของประเทศ อีกประการหนึ่งคือรัฐได้พยายามเข้ามาดำเนินการเป็นผู้จัดเก็บเอง โดยให้เจ้าภาษีนายอากรรับผิดชอบไปจัดเก็บแต่เฉพาะที่จำเป็น การเก็บภาษีอากรโดยรัฐนั้นมีผลดีหลายประการ เช่น สามารถจัดซ่อมภพรองต่าง ๆ ที่เกิดจากการปฏิบัติของเจ้าภาษีนายอากรให้หมดไปได้ ประการสำคัญที่สุดทำให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้นเพราะเงินภาษีอากรเก็บได้เท่าใดก็เป็นของรัฐทั้งหมด

2. การจัดระเบียบเจ้าภาษีนายอากร เริ่มด้วยการที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่า ความบกพร่องที่เกิดขึ้นจากเจ้าภาษีนายอากรนั้น เป็นเพราะขาดหลักเกณฑ์ที่จะควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าภาษีนายอากร จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติสำหรับเจ้าภาษีนายอากรขึ้นใน พ.ศ. 2416 ปีเดียวกันที่มีการจัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ พระราชบัญญัติดังกล่าวได้วางหลักเกณฑ์การปฏิบัติไว้อย่างแน่นอน เช่น การวาประมูล การส่งเงินล่วงหน้า การส่งเงินงวด ลูกหวงของเจ้าภาษีนายอากรและนายประกัน

แม้จะได้มีการวางหลักเกณฑ์แนวทางการปฏิบัติสำหรับเจ้าภาษีนายอากรไว้อย่างรัดกุมแล้ว ปรากฏว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นต่อมาคือการที่ผู้เป็นหนี้หลวงเข้ามาขอรับทำภาษีอากรยังมีอยู่เป็นจำนวนมาก รัฐจึงต้องหาวิธีจูงใจใหญ่ที่มีฐานะดีและไม่เป็นหนี้หลวงเข้ามารับทำภาษีอากรให้มากขึ้น การที่ทางราชการยังตัดเจ้าภาษีนายอากรที่เป็นหนี้หลวงออกไปไม่ได้โดยเด็ดขาดก็เพราะคนไม่เป็นหนี้หลวงมีจำนวนน้อยไม่เพียงพอกับภาษีที่จะให้ทำ

ต่อมาใน พ.ศ. 2435 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติการภาษีอากรขึ้นใหม่ โดยกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากรไว้อย่างละเอียด เป็นการแก้ไขข้อบกพร่องของพระราชบัญญัติเจ้าภาษีนายอากรฉบับเก่าที่โดยยกเลิกไป พระราชบัญญัติการภาษีอากรฉบับใหม่นี้ได้ใช้เป็นหลักปฏิบัติและควบคุมเจ้าภาษีนายอากรต่อมาเป็นเวลาหลายปี จนกระทั่งสิ้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

พระราชบัญญัติการภาษีอากร พ.ศ. 2435 ได้มีการแก้ไขบ้างก็เฉพาะแต่การว่าประมูลภาษีอากรในกรุงเทพฯ เท่านั้น ซึ่งมีข้อยุ่งยากมากเพราะภาษีอากรแต่ละชนิดมีจำนวนสูงกว่าภาษีผูกขาดตามหัวเมือง จึงเป็นเหตุให้เกิดการแก่งแย่งกันที่จะรับเป็นผู้จัดทำ ทางราชการจึงต้องคิดดัดแปลงแก้ไขวิธีการว่าประมูลในกรุงเทพฯ เสียใหม่ ให้เป็นระเบียบและอำนวยความสะดวกประโยชน์ให้แก่รายได้ของรัฐให้มากที่สุด

การเปลี่ยนแปลงระเบียบการจัดเก็บภาษีอากรดังกล่าวของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เท่ากับเป็นการปฏิรูปการบริหารภาษีอากรที่เป็นอยู่ในระยะต้นรัชกาลของพระองค์ ถึงแม้มีปัญหาและข้อบกพร่องต่าง ๆ หลายประการ ซึ่งหลักเกณฑ์ในการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงที่พระองค์ทรงได้ดำเนินการมาแต่ต้นนั้น มีหลายสิ่งหลายประการที่พ้องกันกับลักษณะการจัดเก็บภาษีอากรในปัจจุบันดังได้กล่าวมาแล้ว ทั้งนี้เป็นการแสดงให้เห็นว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีความสามารถเป็นอย่างยิ่ง ในการที่พระองค์มองเห็นปัญหาและสามารถแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ได้ตรงเป้าหมาย นับได้ว่าทรงเป็นผู้วางแนวทางในการบริหารภาษีอากรของประเทศในระยะต่อมาและประการสำคัญที่สุด การปฏิรูปครั้งนี้มีผลทำให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้น พอที่จะนำไปใช้สร้างเสริมความเจริญในด้านต่าง ๆ ได้เป็น

อย่างดี ก็¹จะเห็นได้ว่าในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ประเทศไทย
 ได้เจริญรุดหน้าไปมาก ซึ่งหากว่าพระองค์ไม่ทรงเห็นความสำคัญของการภาษีอากรแล้ว
 เชื่อได้ว่ารัชสมัยของพระองค์ก็จะไม่ถูกเรียกว่าเป็นยุคของการปฏิรูป (Age of Reformation)
 หรือยุคของการทำประเทศให้ทันสมัย (Age of Modernization) อย่างแท้จริงได้เลย
 เพราะกิจการต่าง ๆ ที่พระองค์ทรงเป็นผู้ริเริ่มไว้เพื่อให้บุคคลรุ่นหลังได้ดำเนินการต่อมา
 เช่น การคมนาคม การศึกษา การสาธารณสุข ฯลฯ สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นกิจการที่ต้องอาศัย
 เงินทุนเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดในการดำเนินงานทั้งสิ้น จึงจะเห็นได้ว่าเงินภาษีอากรซึ่งเป็น
 รายได้ที่สำคัญของรัฐ เป็นสิ่งจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศเป็นอย่างยิ่ง.

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

1. หลักฐานชั้นหนึ่ง (Primary Sources)

ก. เอกสารที่ยังไม่ได้พิมพ์

กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร

เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.1/5 เบ็ดเสร็จกระทรวงพระ
คลังมหาสมบัติ เรื่องจัดการการกระทรวงพระคลัง
เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.1/16 เบ็ดเสร็จกระทรวง
พระคลังมหาสมบัติ เรื่อง มร.มิตเชล อินเนสรับราช
การในกระทรวงคลัง

เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.1/18 จัดราชการแพนกต่าง ๆ
ในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ

เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.1/24 เบ็ดเสร็จกระทรวงพระ
คลังมหาสมบัติ รายงานตรวจคลังเมืองต่าง ๆ

เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.1/25 เบ็ดเสร็จกระทรวงพระ
คลังมหาสมบัติ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย ขอพระรา
ทานให้หลวงอินมนตร์รับราชการในกระทรวงพระคลัง

เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.1/36 เบ็ดเตล็ด

เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.1/37 บันทึกความเห็น มร.การ์
แนค เรื่องราชการคลัง

เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.1/45 เบ็ดเสร็จกระทรวงพระ
คลังมหาสมบัติ เรื่องข่าหลวงตรวจการสรรพากร

เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14/1 เรื่องจัดการรักษาภาษี
ผลประโยชน์แผ่นดิน

เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14/2 เรื่องหนังสือกราบทูลฯ
เรื่องเกี่ยวกับเงินและภาษีอากร

เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14/3 เรื่องเงินภาษีอากรที่
เกี่ยวข้องกับกลาโหม

เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14/4 เรื่องเงินภาษีร้อยละสาม
ในระหว่างกรมหมื่นนราฯ กับเจ้าพระยาภาส

เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14/5 เรื่องภาษีอากรต่าง ๆ

เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14/6 รายงานการประชุมของ
หอรัษฎากรพิพัฒน์ รายงานกรมหมื่นนราธิปประพันธ์พงษ์
และคนอื่น ๆ

เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14/7 ประชุมเรื่องภาษีอากร
กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ จำนวนปี 110

เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14/14 ยกเวนเก็บเงินภาษี
อากรต่าง ๆ ชั่วคราว

เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14/16 ความเห็น มร.มิตเชล
อินเนส เรื่องจะเลิกการภาษีอากรตามมณฑลต่าง ๆ

เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14/17 เรื่องเงินภาษีอากร
ที่ค้าง และเงินคาสีบลด

เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14/21 เรื่องแมนโมเรนดัมจะขอ
เลิกถอนแบบอัตราภาษีที่ต่อท้ายสัญญาปี 1856

เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14/23 เรื่องขออนุญาตตั้งอัตรา
คาสวนลดร้อยละห้า ในการเก็บภาษีอากรทั้งปวง

เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14/26 ทูลเกล้าฯ ถวายความ
เห็นเรื่องจะเลิกการเก็บภาษีภายในและขึ้นภาษีขาเข้า
ขาออก

เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14/27 พระราชบัญญัติเพิ่มเก็บ

เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14/30 เรื่องยกเวนเก็บเงิน
ค่าภาษีอากรแก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านและสรวัด

เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14.1/1 ตั้งกรมสรรพากรใน

เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14.1/2 ยกกรมสรรพากรนอก
มาขึ้นในกระทรวงมหาดไทย

เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14.1/3 พิมพ์รายงาน การเก็บ
อากรของกรมสรรพากรใน กระทรวงนครบาล

เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14.1/4 ราชการกรมเกษตร
และกรมสรรพากรที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงมหาดไทย
(ยกกรมสรรพากรมาไว้มหาดไทย)

เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14.1/5 ขอบังคับสำหรับพนักงาน
งานกรมสรรพากร

เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14.1/6 รายงานสรรพากร
กรุงเทพฯ

เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14.1/7 กรมสรรพากรมณฑล
กรุงเทพฯ

เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14.2/1 ภาษีต้นตาล

เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14.2/2 จัดการกรมสรรพากร
เลิกผูกขาด ให้ทำเป็นของรัฐบาล

เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14.2/3 มิสเตอร์เกรแฮมขึ้น
ความเห็นในการเก็บภาษีอากรบรรดาที่ขึ้นอยู่ในกรม
เมือง ศก 117

เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14.2ก/8 เรื่องภาษีตึก เรือ
โรง ร้าน

เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14.2ก/9 เรื่องภาษีไม้ไผ่สีสุก

เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14.2ก/16 เรื่องออกโฉนดสวน
และเก็บเงินค่าอากร

- เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14.2ก/18 เรื่องจัดอาคารทำ
เป็นรัฐบาล
- เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14.2ก/19 เรื่องภาษีน้ำตาลโตน
- เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14.2ก/21 เรื่องภาษีเยื่อเกย
ซึ่งไว้ในบังคับฝรั่งเสสบรรทุกเข้ามาจากเมืองพงศอบ
- เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14.2ก/29 เรื่องเลิกการเก็บ
สมพัทธสรออยคงเก็บแต่ภาษีที่ดิน
- เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14.3/3 บัญชีเทียบเงินภาษี
อากรปี 109
- ~~เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14.3/6~~ บัญชีแพนงเจ้าภาษีนาย
อากรประมูลเงินจำนวน ร.ศ.112
- เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14.3/7 บัญชีแพนงเจ้าภาษี
นายอากรว่าประมูลจำนวน ร.ศ.113 เทียบกับ 112
- ~~เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14.3/8~~ บัญชีแพนงว่าประมูล
ภาษีอากรจำนวนศก 114 เทียบกับศก 113
- ~~เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14.3/11~~ บัญชีแพนงภาษีอากร
ศก 120
- เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14.3/12 บัญชีภาษีศก 121
- เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14.3/14 บัญชีแพนงภาษีอากร
ผูกขาดศก 123 และขอพระบรมราชานุญาตตั้งผู้รับเงิน
ส่งไปตามธรรมเนียม
- เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14.3/15 บัญชีแพนงภาษีอากร
ปี 124
- เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14.3/16 บัญชีแพนงภาษีอากร
ปี 126

เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14.3/17 มาณูแพนภานีอากร
ปี 127

เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14.4/8 พระยาฤทธิรงค์ขอทำ
อากรมณฑลปราจีนบุรี จำนวน ร.ก.114

เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14.4/22 กรมสรรพากรใน
ทูลเกล้าฯ ถวายบัญชีรายงานการเก็บอากรค่านา
สวนและน้ำในมณฑลกรุงเทพฯ กก 117

เอกสารรัชกาลที่ 5 ก.17/1 เบ็ดเสร็จหนังสือราชการ
กรมตุลาการ

เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.17/3 เรื่องจับของที่ต้องห้าม
ต่าง ๆ

เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.17/4 เรื่องจำงมิสเตอร์วิคเลียม
มารับราชการในกรมตุลาการ

เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.17/7 เรื่องกรมตุลาการจับปืน
ได้ในเรือปืนแสงหงวน

เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.17/11 เรื่องเงินในบังคับอังกฤษ
เอาของต้องห้ามเข้ามาในพระราชอาณาเขต รวม 2
รายด้วยกัน กาลกงสุลตัดสินยกฟ้องเสียราย 1 ตัดสิน
ไม่เต็มตามกฎหมายเสียราย 1

เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.17/12 เรื่องกาลกงสุลเยอรมัน
ตัดสินลงโทษนายเรือ ซึ่งบรรทุกปืนเข้ามาไม่เต็มตาม
กฎหมายไทย

เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.17/13 เรื่องกรมตุลาการจับ
ของต้องห้ามได้จากเรือพระจอมเกล้า

เอกสารรัชกาลที่ 5 ก.17/16 ราชการเกี่ยวกับ
กรมตุลาการ

- _____ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.17.1/1 ข้อบังคับกรมตุลาการ
- _____ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.17.1/2 ประกาศพระราชมัญญัติ
เรื่องผู้ลักลอบปืนเข้ามากรุงเทพฯ และราชทูตเยอรมัน
ออกประกาศลงโทษผู้กระทำความผิดไม่เต็มตามกฎหมาย
- _____ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.17.3/1 เรื่องจะแก้พิกัฏฐายี
อาการทนายสัญญาอังกฤษและมีความเห็น มร.อินเนส
อยู่ด้วย
- _____ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.17.3/2 จะขอแก้สัญญาอังกฤษ
ในเรื่องพิกัฏฐายีอาการทนายต่าง ๆ ผก 117
- _____ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.17.3/3 เรื่องราชทูตเยอรมัน
คัดค้านในการแก้หมายที่กระสอบปานชาเขา
- _____ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.17.3/4 เรื่องต่างประเทศขอ
ให้เลิกหมายที่กระสอบปาน
- _____ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.17.3/6 เรื่องหมายที่เกี่ยวข้องกับ
ต่างประเทศ
- _____ ~~เอกสารรัชกาลที่ 5 รล.5/5 เรื่องประกาศตั้งตำแหน่ง
เสนาบดี 12 กระทรวง~~

ข. เอกสารที่ตีพิมพ์แล้ว

กฎหมายสรรพภาษี จ.ศ.1236-ร.ศ.119 โรงพิมพ์บุญกลกิจ ไม่ปรากฏปีที่ตีพิมพ์และจำนวนหน้า.
การต่างประเทศ, กระทรวง สนธิสัญญาและความตกลงทวิภาคีระหว่างประเทศไทยกับต่าง
ประเทศและองค์การระหว่างประเทศ เล่ม 1 และ 4 โรงพิมพ์พระจันทร์ 2513.
ประชุมศิลาจารึกสยาม ภาคที่ 1 โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร 2467, หน้า 59.
พระราชหัตถเลขาทรงสั่งราชการในรัชกาลที่ 5 และ 6 กับเรื่องประกอบ โรงพิมพ์พระจันทร์
2507, หน้า 211 - 216.

✓ พราหมณ์ ป.ส. ศาสตราจารย์ จดหมายเหตุคดีมาจากรอเยอลกอโลเนียบลอินสตีติวกรุงลอนดอน
 โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร 2476, หน้า 10 - 15.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 1 พ.ศ.2417.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 2 พ.ศ.2418.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 9 พ.ศ.2435.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 10 พ.ศ.2435.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 11 พ.ศ.2438.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 17 พ.ศ.2443.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 18 พ.ศ.2444.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 22 พ.ศ.2448.

สรรพากร, กรม รายงานฉบับที่ 3 ของพระยามหาอำมาตยาธิบดี (เส็ง วิริยศิริ) ผู้แทน
เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย กราบบังคมทูลต่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว
 พ.ศ.2457.

กิตติปาการ, กรม ชุมนุมประกาศรัชกาลที่ 4 เล่ม 1 - 2 โรงพิมพ์เหรียญทองการพิมพ์และ
 โรงพิมพ์ดำรงธรรม 2511.

✓ กิตติปาการ, กรม พระราชดำรัสทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน โรงพิมพ์
 โสภณพิพรรฒธนากร 2470, 64 หน้า.

Bowring, J. Sir., Kingdom and People of Siam Vol I Oxford University
 Press 1969, 482 pp.

Ministry of Finance, Report of the Financial Advisor on the Budget
of the Kingdom of Siam for the Year 123.

Ministry of Finance, Statistical Yearbook of the Kingdom of Siam.

2. แหล่งฐานชั้นสอง (Secondary Sources)

ก. วารสาร

มาลัย หุวะนันท์ "การตรวจสอบภาษีอากรในสมัยรัชกาลที่ 5" เอกสารสำนักงาน ก.ต.ภ.
4 : 56 - 81 กรกฎาคม 2506.

ข. หนังสือ

การคลัง, กระทรวง พิธีเสด็จวันสถาปนากระทรวงการคลังครบปีที่ 89 โรงพิมพ์กรมสรรพสามิต
2507, หน้า 3 - 4.

ดวงฤดี กาญจนพร, ร้อยโทหญิง การพัฒนาทางการคลังในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
เจ้าอยู่หัว วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2509, 215 หน้า.

คำรณราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยา สุนันทพระนิพนธ์ สำนักพิมพ์คลัง
วิทยา 2494, หน้า 79 - 90.

คำรณราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยา เทวภิบาล ไม่ปรากฏโรงพิมพ์
2503, หน้า 1 - 49.

คำรณราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยา ประจวบพงศาวดารภาคที่ 17
โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร 2462, 92 หน้า.

คำรณราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยา พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์
รัชกาลที่ 2 ไม่ปรากฏโรงพิมพ์และปีที่พิมพ์, 433 หน้า.

คำรณราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยา พงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่
องค์การศาลสุภา 2504, 379 หน้า.

คำรณราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยา อธิบายตำนานภาษีอากรและตำนาน
ภาษีบางอย่าง โรงพิมพ์อักษรสาส์น 2512, 77 หน้า.

- ✓ คิเรก มาลากร, เรือเอก บทบาทของกุลการในการสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจของประเทศไทย วิทยานิพนธ์ปริญญาเอกทางเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2510, 525 หน้า. หน้า 12
- ✓ ทิพากรวงศ์, เจ้าพระยา พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ 1 โรงพิมพ์พระจันทร์ 2478, 325 หน้า.
- ✓ ทิพากรวงศ์, เจ้าพระยา พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ 3 โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร 2481, 443 หน้า.
- ✓ ทิพากรวงศ์, เจ้าพระยา พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ 4 เล่ม 2 องค์การคาสของกรุงสภา 2504, 270 หน้า.
- ✓ ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 40 โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์ 2509, หน้า 1 - 91.
- ✓ ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 64 โรงพิมพ์ไทยพาณิชย์การ 2503, 313 หน้า.
- ✓ ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 65 ไม่ปรากฏโรงพิมพ์ 2503, หน้า 19.
- พลกุล อังกินันท์ บทบาทของชาวจีนในประเทศไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วิทยานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต วิทยาลัยวิชาการศึกษาประสานมิตร 2514, 220 หน้า.
- ✓ ลาลูแบร์, เคอ จดหมายเหตุลาลูแบร์ เล่ม 2 พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยานราธิปประพันพงษ์แปล องค์การคาสของกรุงสภา 2505, หน้า 89- 100.
- วิชัย เสวมาตย์ การเลิกทาสในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2509, 170 หน้า.
- วิจิตรวาทการ, พลตรีหลวง วิจิตรวาทการอนุสรณ์ โรงพิมพ์รัชการมภการพิมพ์ 2505, หน้า 117 - 152.
- วิวัฒนไชย ไชยยงค์, ระหวรงค์เธอพระองค์เจ้า กฎหมายการคลัง โรงพิมพ์อักษรสาส์น 2504, 166 หน้า.
- ✓ กิลปากร, กรม ก้าให้การชาวกรุงเก่า ก้าให้การขุนหลวงหาวัดและพระราชพงศาวดารกรุงเก่าฉบับหลวงประเสริฐอักษรนิติ์ ไม่ปรากฏโรงพิมพ์ 2507, หน้า 261.

สงวน เล็กสกุล งานปฏิรูปในรัชกาลที่ 5 วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์ 2494 แสงทองการพิมพ์ 2506, หน้า 90 - 115.

สง่า กาญจนาคพันธ์ ประวัติการก้าไทย โรงพิมพ์พิชจำกั 2511, 300 หน้า.

สิทธิสยามการ, หลวง สัญญาทางพระราชไมตรีระหว่างสยามกับต่างประเทศ โรงพิมพ์พระจันทร์
2506, 341 หน้า.

/ อนุমানราชชน, พระยา ตำนานสกุลการ โรงพิมพ์กรมสารบรรณทหารเรือ 2506, 114 หน้า.

อรัญ ชรรมน, ดร. การคลัง (Public Finance) โรงพิมพ์การพิมพ์พระนคร 2507,
หน้า 23 - 24.

Dalton, Hugh, Principles of Public Finance, Seventh edition, London,
1954, p. 25.

/ Ingram, J.C., Economic Change in Thailand since 1850, Stanford
University Press, California, 1955, 254 pp.

Neon Snidvongs, The Developement of Siam's Relations with Britain
and France in the Reign of King Mongkut 1851-1868, Vol I
pp. 317 - 319.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก.

พระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ จ.ศ. 1235¹

36

ศุภมัสดุ ศักราช 1235 กุญชรวิจระเขษฐมาศวันปักษณวมีดิถีพุทธวารปรีเชตกาล
กำหนด พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์ บดินทรเทพย์มหามงกุฏ บวรยศรัถน
ราชรวินช วรุตมพงษบริพัตรรัชติยราชินิกโรคม จาตุรันตบรมมหาจักรพรรดิราชสังกาศ
บรมธรรมมิกมหาราชาธิบดีราช บรมนารถบพิตรพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จออก ณ พระ
ที่นั่งอมรินทรวินิจฉัยมหัยศักรวิธานโดยสฐานอัคราภิมุข พร้อมด้วยพระบรมวงษานุวงษ แล
ข้าทูลละอองธุลีพระบาท เป้าเบื้องบาทมณฑลมาทโดยลำดับ ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว
ทรงพระราชดำริหา เงินภาษีอากรซึ่งขึ้นในท้องพระคลังทั้งปวง ซึ่งจะได้เป็นกำลังทำนุ
บำรุงแผ่นดินต่อไปนั้น เจ้าภาษีรับทำอากรไป เงินหลวงก็ค้างสะสมอยู่มาก ต้องเร่งรัด
อยู่เสมอไม่ขาด ก็ไม่มีใครจะได้เงินมาทันใช้ราชการที่กองชาตสุญไปเสียก็มีโดยมาก การค้า
ขายที่กรุงเทพฯ ก็ไม่มีความเจริญ เพราะจีนซึ่งมารับทำภาษี แล้วเอาเงินไปใช้ในการอื่น ๆ
เสียเงินหลวงก็ค้างทับหนักลง ถ้าเร่งนักก็ต้องล้มตองเลิกกันไปไม่เป็นคุณในแผ่นดิน แลลูกค้า
ทั้งปวงก็ไม่คงอยู่ได้เพราะไม่มีธรรมเนียม แลเจ้าพนักงานจะจัดการเรื่องนี้ให้เรียบร้อยได้
จึงมีพระบรมราชโองการมารพระบัญชาสุรัสวดีถึงหน้าท คำรัสสั่งณเกาะสมเด็จพระเจ้าบรมวงษ
เธอเจ้าฟ้ามหามาลาภกรมพระบารามประบักษ ให้จัดตั้งเป็นธรรมเนียมเจ้าพนักงานบัญชีกลาง
สำหรับจะรวบรวมพระราชทรัพย์ ซึ่งขึ้นในท้องพระคลังทั้งปวง ตั้งอยู่ในหอรัษฎากรพิพัฒน์
ในพระบรมมหาราชวัง แล้วจึงทรงพระกรุณาโปรด ให้ตั้งพระราชบัญญัติสำหรับในออฟฟิศ
จะได้เป็นแบบอย่างและเป็นคุณในแผ่นดินสืบไป ให้เจ้าพนักงานบัญชีกลาง แลเจ้าจำนวน
ภาษีนายอากรทั้งปวง ประพฤติตามพระราชบัญญัตินี้ จงทุกประการ ะ

ข้อ 1 ให้เจ้าพนักงานบัญชีกลาง คัดบัญชีภาษีอากรบันดาที่ขึ้นอยู่ในหอรัษฎากร
พิพัฒน์ ไว้สำหรับออฟฟิศฉบับ 1 ให้เจ้าจำนวนในพระคลังนั้น ๆ มีไว้ฉบับ 1 ทุกเจ้าจำนวน

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.1/5 เรื่องการจักราการกระ
ทรงพระคลัง พระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 1 หน้า 6-7

แล้วให้แบ่งบัญชีเป็นสองแผนกคือเงินที่ค้างเก่ามาจนถึงปีออกจัตวาศกฉบับ 1 ตั้งแต่ปีการ
เบญจศก ซึ่งได้เปลี่ยนธรรมเนียมใหม่ ให้มีบัญชีต่างหากคนละฉบับสอบสวนให้ถูกต้องกัน
ทั้งบัญชีกลางและเจ้าจำนวนอย่าให้ผิดเพี้ยนเป็นคำเถียงกันได้ ให้เจ้าจำนวนในพระคลังนั้น ๆ
มีห้องออฟฟิศของตัวสำหรับเก็บบัญชี และสำหรับเป็นที่ชำระความภาษีที่ตัวได้วางอยู่นั้นทุก ๆ
พระคลังที่ได้เป็นเจ้าส่วนรวการภาษี และเจ้าจำนวนภาษีทุก ๆ พระคลังนี้ให้มานั่งออฟฟิศ
ที่เป็นห้องของตัว คอยฟังการเสมอจนทุกวัน ตั้งแต่เวลา 4 โมงเช้าจนถึงเวลา 4 โมงเย็น
จึงให้ปิดออฟฟิศกลับไปบ้าน แลการงานสิ่งใดที่เป็นการว่ากล่าวเกี่ยวข้องในการภาษีซึ่งตัว
ได้วางกล่าวอยู่นั้น ให้มาว่าในออฟฟิศ ห้ามมิให้ไปว่าการภาษีที่บ้านเรือนของตัวเป็นอันขาด ฯ

ข้อ 2 จำนวนเงินที่เจ้าภาษีนายอากร รับผูกไปปีหนึ่งเป็นเงินมากน้อยเท่าใดนั้น
ให้เจ้าพนักงานบัญชีกลาง แลเจ้าจำนวนแบ่งออกไปเป็น 12 งวด ให้เจ้าภาษีส่งเงินงวด
ทุกเดือนอย่าให้ขาด ถ้าปีใดมีอธิกมาส ก็บวกเงินขึ้นในปีนั้นอีกงวดหนึ่ง เป็น 13 งวด
เสมอจนทุกราย ถ้าภาษีสิ่งใดที่เจ้าภาษีเก็บได้เป็นคราวเป็นระกู่ ที่ไม่เหมือนกับภาษีที่เก็บ
ได้เสมอทุกเดือนนั้น ก็ให้เจ้าพนักงานแลเจ้าจำนวนแบ่งเงินที่เจ้าภาษีรับผูกขาดไปนั้น ออก
เป็น 12 งวดเหมือนกัน แลเจ้าภาษีจะร้องว่า ในเดือนนี้ยังเก็บภาษีไม่ได้ ไม่มีเงินจะส่ง
นั้นไม่ได้ เพราะภาษีสิ่งนั้นเจ้าภาษีเห็นว่ามิกำไร จึงได้รับผูกขาดไปปีหนึ่งเป็นเงินเท่านั้น
ในเดือนที่ยังเก็บภาษีไม่ได้นั้น เจ้าภาษีต้องส่งเงินของเจ้าภาษี แทนเงินที่จะเก็บภาษีได้ให้
ครบปีหนึ่ง 12 งวด ถ้าปีใดเป็นอธิกมาส ก็ให้บวกเงินขึ้นในปีนั้น อีกงวดหนึ่งเป็น 13 งวด
ถ้าเจ้าภาษีจะร้องว่าเหลือสตีกำลัง เพราะยังมิถึงเดือนที่จะเก็บภาษีได้ จะต้องส่งเงิน
งวดทุกเดือนนั้นไม่มีเงินจะส่ง ถ้าเจ้าภาษีคนใดร้องดังนี้แล้วก็อย่าให้เจ้าพนักงานผู้ที่ว่าภาษี
มอบภาษีนั้นให้ผู้นั้นทำ เพราะผู้นั้นเป็นคนซัดสนไม่มีทุนรอนที่จะให้ผูกภาษีของหลวงไปนั้นไม่ควน

ข้อ 3 เมื่อจะว่าภาษีอากรนั้น ให้เจ้าพนักงานบัญชีกลาง หมายบอกพระยาโชฎีก
ราชเสขบุรี พระยาอินทราธิบศีสีหราชรองเมือง พระเทพคุณ ให้ประกาศไปตามเจ้าภาษี
ที่ได้ทรงพระกรุณาตั้งแต่งไว้ ให้รับพระราชทานเบี้ยหวัดแลเงินไทยผู้ซึ่งยังไม่ได้ รับพระราช
ทานเบี้ยหวัด ให้รู้ทั่วกันว่าจะเปลี่ยนภาษีรายนั้นในวันนั้น แลเจ้าภาษี

ที่ใดทรงพระกรุณาชุบเลี้ยงมีชื่อตั้ง ได้รับพระราชทานเบี้ยหวัดเสมอทุกปีนั้น ถึงตัวจะต้อง
การทำภาษีสิ่งนั้นก็ดี ภาษีไม่ว่าการทำภาษีสิ่งนั้นก็ดี ถ้ารู้หมายประกาศแล้ว ต้องมานั่งที่
ประชุมในวันกำหนดภาษี ที่ออฟฟิศเสมอจนทุกครั้งที่คราวอย่าให้ขาดได้ แลหมายประกาศ
กำหนดที่จะว่าภาษีนั้น กำหนดวันว่าภาษีก่อนนำวันทำภาษีเดือนหนึ่ง ถ้าว่าภาษีตกลงกันใน
วันนั้นแล้ว ให้เจ้าพนักงานบัญชีกลาง แลเจ้าจำนวนเรียกนายประกันเงินผู้รับทำภาษีนั้นไว้
ให้มั่นคง แลบังคับให้ส่งเงินล่วงหน้าภาษีรายนั้นไว้ให้ครบ 3 งวด ให้เสร็จแต่ใน 7 วัน
นับตั้งแต่วันใดว่าตกลงกัน อย่าให้เกินกำหนดได้ แลให้เขียนหมายประกาศปิดหน้าโรง
ออกมิดไว้ฉบับหนึ่ง ว่าเดือนนั้นวันนั้นกำหนดจะเปลี่ยนภาษีสิ่งนั้น ถ้าผู้ที่รับทำภาษีรู้แล้ว
ก็ให้มาตามกำหนด ะ

ข้อ 4 การซึ่งเงินไทยผู้ใดจะยื่นเรื่องราว ประมูลความภาษีสิ่งใดก็ดี ถ้าฟ้องขาด
เงินภาษีก็ดี ให้ครบงวดครบปี จึงยื่นต่อเจ้าพนักงานบัญชีกลางในออฟฟิศ ห้ามมิให้ไปยื่น
เรื่องราวกันที่อื่น นอกจากที่ประชุมในออฟฟิศ เจ้าพนักงานรับเรื่องจากมือเงินแล้ว ให้นำ
มาถวายสมเด็จพระเจ้าฟ้ามหามาลากรมพระบำราบปรปักษ์ในเวลาขึ้น

ข้อ 5 นายประกันของเงินผู้ที่จะทำภาษีนั้นให้เจ้าพนักงานเลือกดูเห็นว่าผู้นั้นพอสมควร
จะรับประกันเงินล่วงหน้าได้แล้วก็ให้ยอมรับให้ประกันโดยดี อย่าให้ทำอุบายแกล้งเลือก
นายประกัน เพราะจะหาผลประโยชน์ให้ได้ความลำบากแก่ตัวเจ้าภาษีเหมือนเช่นเป็นมาแต่
ก่อน แลผู้ซึ่งจะรับเป็นประกันนั้น ถ้าเจ้าพนักงานเห็นว่าไม่สมควรจะเลือกเสียไม่ยอมให้
เป็นประกัน ก็ให้เจ้าพนักงานนำความมาทูลสมเด็จพระเจ้าฟ้ามหามาลากรมพระบำราบปรปักษ์
ให้ทรงทราบไว้ ะใดทรงปฤษาเจ้าพนักงานแลเจ้าภาษีที่มีชื่อตั้งปวง ถ้าเห็นว่านายประกัน
ที่เลือกเสียนั้นไม่สมควรก็จะได้ให้หาประกันเปลี่ยนใหม่ ให้สมควรแก่เงินหลวง ะ

ข้อ 6 เมื่อถึงวันกำหนดประชุมว่าภาษีกัน เจ้าพนักงานบัญชีกลางรับเรื่องราว
ของผู้ที่มาขึ้นทุก ๆ รายถวายสมเด็จพระเจ้าฟ้ามหามาลากรมพระบำราบปรปักษ์ ทอดพระเนตรแล้ว

เรื่องราวที่เป็นภาษียาเดียวกัน เงินในเรื่องราวของผู้ใดมาก ก็ให้เจ้าพนักงานเอาเงินรายนั้น ร้องประกาศในที่ประชุมวาภาษียานั้น เงินเดิมเท่านั้น จินคนั้น ประมูลขึ้นอีกเท่านั้น เจ้าภาษีคนเกาอายุหนึ่งผู้ใด จะประมูลเงินขึ้นอีกก็ให้วามาในที่ประชุมนั้น ถ้าเจ้าภาษีคนเกาอายุหนึ่งผู้ใดร้องประมูลเงินมากกว่า ผู้ซึ่งประมูลเดิม ตั้งแต่สิบชั่งขึ้นไป ก็ให้เจ้าพนักงานผู้ร้องประกาศนั้น ยึดเอาค่าผู้ประมูลเงินขึ้นใหม่นั้นร้องประกาศต่อไป ถ้ามีผู้ประมูลเพิ่มอีก ก็ให้เจ้าพนักงานรับเอาค่าผู้ประมูลเงินขึ้นอีกร้องประกาศต่อไป ถ้าเจ้าพนักงานร้องประกาศตามกันทั้ง 3 ครั้ง 4 ครั้งแล้ว ไม่มีผู้ใดประมูลเงินขึ้นอีก ก็ให้ภาษียานั้นตกอยู่กับผู้ประมูลเงินขึ้นมากนั้น ทำภาษีมูลเกล้าฯ ถวายต่อไป

ข้อ 7 เจ้าพนักงาน จะร้องประกาศภาษีพวกจีนเจ้าภาษีที่เข้ามาในที่ประชุม รับประมูลภาษีนี้น้อยให้เจ้าจำนวนภาษีที่จะวารายนั้นเดียวกัน ว่าพวกนี้พวกนั้น ลงที่ภาษีนี้นั้นเจ้าจำนวนอยากจะให้แกะนั้นได้รับทำต่อไป ถึงจะวาคอยขึ้นประมูลเงิน เจ้าจำนวนก็จะขอรองพูดเป็นการลับว่า ภาษียาขึ้นอยากจะให้พวกพองของตัวทำ ผู้ซึ่งจะมาประมูลเงินนั้นของคไว่ก่อน อย่าเพอว่ากล่าวประมูลเงินขึ้น แลผู้ซึ่งจะมาประมูลเงินนั้น ถ้าเจ้าจำนวนว่าดังนี้แล้ว ก็ต้องมีความเกรงกลัวลดหย่อนให้ พวกของเจ้าจำนวนก็ได้รับภาษีนี้นไปทำไต่โดยง่าย ไม่ตองประมูลเงินขึ้นให้มาก เงินพระราชทรัพย์ของแผ่นดินจึงไต่ตกน้อยถอยไป แต่เจ้าจำนวนนั้นมีผลประโยชน์ ห้ามมิให้เป็นการดังนี้ไต่ต่อไป ถ้าเจ้าจำนวนใดจำนวนหนึ่งกระทำดังที่วามานี้ จะทำโทษเสมอผู้ล่วงพระราชบัญญัติ แลเมื่อจีนเจ้าภาษีทั้งปวง จะมาประชุมวาภาษีในออฟฟิตนั้น ให้เจ้าพนักงานแลเจ้าจำนวนกับเจ้าภาษีที่มีชื่อตั้งตรวจจ่าจีนมีชื่อที่จะรับทำภาษีไต่กัน โดยความซื่อสัตย์ตออย่าให้ถือว่าพวกนี้พวกนั้น ถ้าเห็นสมควรว่าเป็นคนมีทุนรอนมั่นคงก็แล้ว จึงให้เข้ามาในที่ประชุม ถ้าเป็นจีนไม่มีทุนรอนก็อย่าให้เข้ามาในที่ประชุมนั้น ถ้าภาษีว่ากล่าวตกลงกันแล้ว ให้ผู้นั้นลงชื่อประทับตราไว้เป็นสำคัญด้วย แลให้เจ้าพนักงานคิดรวมเงินเดิม แลเงินประมูลขึ้นใหม่แบ่งออกเป็น 12 งวด ให้ผู้ที่รับทำภาษีต่อไปนี้ ส่งเงินล่วงหน้าไว้ 3 งวด แลให้เรียกประกันไว้ให้พอสมควรแก่เงินหลวง

ข้อ 8 ตั้งแต่วันใดว่าภาษีตกลงกัน 7 วัน ให้เจ้าภาษีคนใหม่ ได้รับตราตั้งแลตรา
นำเมื่อนั้นให้เสร็จ แลตราตั้งเจ้าภาษีแลตรานำเมื่อนั้นให้เจ้าภาษีมารับต่อเจ้าพนักงานที่
ออฟฟิศ แลเงินค่าตราค่าเผาคำฎีกา ซึ่งเจ้าพนักงานเคยได้มาแต่ก่อนนั้นให้เจ้าพนักงานใน
ออฟฟิศ เรียกไว้แต่เจ้าภาษีที่รับตราตั้งรวมไว้ให้พร้อมทั้งค่าเผาคำฎีกาในวันที่เจ้าภาษีมารับ
ตราตั้ง แลเงินค่าตราค่าเผาคำฎีกา ที่เจ้าพนักงานในออฟฟิศเรียกรวบรวมไว้นั้น ภายหลัง
จึงจะทรงพระกรุณาพระราชทานแบ่งปันให้ ห้ามมิให้เจ้าพนักงานผู้หนึ่งผู้ใดเบียดเบียนเรียก
เงินค่าสิ่งหนึ่งสิ่งใดต่อเจ้าภาษีเป็นอันขาด

ข้อ 9 เจ้าภาษีที่ได้รับตราตั้งไปแล้ว ให้เจ้าพนักงานบัญชีกลาง แลเจ้าจำนวน
กำหนดวันคืนไว้ใหม่ขึ้นคง เมื่อถึงงวดเดือนเจ้าภาษีไม่เอาเงินมาส่งตามพิกัตทองตราให้
เจ้าจำนวนเร่งรัดเจ้าภาษีเอาเงินมาส่งให้จงได้ ถ้าพ้นกำหนดงวดเดือนไป 7 วัน เจ้าภาษี
ไม่ส่งเงินงวดตามพิกัตทองตราให้เจ้าพนักงานบัญชีกลาง หักเงินที่เจ้าภาษีส่งล่วงหน้าไว้
3 เดือน นั้นเสียเดือนหนึ่ง ยังคงเงินที่ใดส่งล่วงหน้าไว้อีก 2 เดือน ถ้าถึงกำหนดงวดเดือน
เจ้าภาษีไม่ส่งเงินอีกเป็น 2 งวด ให้เจ้าพนักงานบัญชีกลางหักเงินล่วงหน้าที่ยังเหลืออยู่อีก
2 เดือนนั้น ส่งพระคลังมหาสมบัติเสียอีกเดือนหนึ่ง แลให้เจ้าพนักงานบัญชีกลางออกประ
กาศกำหนดวันประชุมเปลี่ยนภาษีรายนั้น ในวันขึ้นค่ำ หนึ่งเดือนที่สาม ในเดือนที่สามที่จะ
เปลี่ยนเจ้าภาษีใหม่นั้นให้เจ้าพนักงานบัญชีกลางแลเจ้าจำนวน เกาะตัวเจ้าภาษีคนเก่าไว้
กว่าจะครบเดือน ถึงกำหนดเจ้าภาษีคนใหม่รับทำต่อไป ถ้าครบเดือนถึงกำหนดเจ้าภาษีคนใหม่
รับทำต่อไปแล้ว ก็ให้หักเงินเจ้าภาษีคนเก่าที่ส่งล่วงหน้าไว้ยังเหลืออยู่เดือนหนึ่งนั้น ส่งพระ
คลังมหาสมบัติ หักจำนวนเงินเจ้าภาษีคนเก่า ใดส่งไว้ล่วงหน้าไว้ 3 งวด แลให้ปล่อย
เจ้าภาษีคนเก่า ให้เจ้าภาษีคนใหม่รับทำภาษีนั้นต่อไป ถ้าภาษีรายใดเจ้าภาษีไม่ส่งเงินงวด
ตามพิกัตทองตรา จะถึงวันมาแลวันนั้น ถ้าเงินนั้นขาดไปไม่ใดส่งถึงสองงวดในเดือนใด
ไม่กำหนดว่าตนปีกลางปีปลายปี ถ้าขาดลงสองงวดไม่ใดส่งแล้ว เจ้าพนักงานต้องประชุม
เปลี่ยนเจ้าภาษีใหม่ ในวันขึ้นค่ำหนึ่งเดือนที่สามให้เสร็จจงบทุกรายในวันขึ้นค่ำหนึ่งเดือนที่ 3
ที่จะต้องประชุมเปลี่ยนเจ้าภาษีนั้น ถ้าเจ้าภาษีมียเงินมาส่งส่วนเงินที่ค้างสองงวดนั้นคืนในวันนั้น

ก็ให้จัดการที่จะเปลี่ยนเจ้าภานี้ไปก่อน ให้เจ้าภานี้ที่ได้ทำมาแล้วนั้นรับทำต่อไป ถ้าภานี้ รายโคครบจำนวนปีแล้วไม่มีผู้ใดยื่นเรื่องราวประมูลเงินขึ้น เจ้าภานี้ร้องว่าขาดทุน จะรับ ทำโคแต่ปีละเท่านั้น ให้เจ้าพนักงานรับเรื่องราวนำกราบทูลสมเด็จพระเจ้าฟ้ามหาวชิราวุธ พระ บำราบปรบัณ ทรงทราบแล้วให้เจ้าพนักงานหมายประกาศ นัดวันประชุมว่าภานี้ตามที่ ได้กำหนดไว้ ถ้าถึงวันประชุมพร้อมกันแล้ว ให้เจ้าพนักงานคัดเรื่องราวของผู้ที่รองชาคนั้น ร้องประกาศในที่ประชุมว่าภานี้รายนั้น เงินเดิมผู้ยื่นรับผูกไปทำเท่านั้น บัดนี้ผู้ยื่นทำเรื่องราว ร้องว่าขาดทุน ทำไมโคจะขอรับทำแต่เพียงปีละเท่านั้น ถ้าผู้ใดจะขึ้นให้สูงกว่าผู้ที่รองชาคนั้น แล้วจะให้ผู้นั้นรับทำภานี้ขึ้นต่อไป ถ้ามีผู้หนึ่งผู้ใดประมูลเงินมากกว่าผู้ที่รองชาคนั้นมาก ก็ให้ ภานี้ขึ้นเป็นของผู้ที่ประมูลเงินมากรับทำต่อไป ถ้าเจ้าพนักงานร้องประกาศถึง 3 ครั้ง 4 ครั้ง แล้วไม่มีผู้ประมูลเงินขึ้นอีกให้สูงกว่า เจ้าภานี้ผู้ที่รองชาคนั้นยกขึ้นขึ้นตกอยู่กับเจ้าภานี้คนเก่า ที่รองชาคนั้นให้ทำภานี้ขึ้นต่อไป แต่ให้ลดเงินให้ตามในเรื่องราวรองชาของเจ้าภานี้ขึ้นนั้น ะ

ข้อ 10 ภานี้สิ่งไร ที่เป็นภานี้เก็บได้มากในระหว่างสองเดือนสามเดือนข้างต้นปี ต่อไปกลางปีปลายปีเก็บไม่ได้เลยทุก ๆ เดือนก็ ถ้าภานี้ที่เก็บได้แต่ในกลางปีปลายปีก็ให้ เจ้าภานี้เก็บภานี้ได้ในเดือนที่เป็นดีเสร็จแล้วจะทิ้งภานี้ขึ้นเสีย เพราะได้เก็บภานี้ในเดือน ที่ขึ้นได้เงินไว้มากกว่าเงินที่โคส่งลงนาไว้ 3 งวด นั้นแล้วเจ้าภานี้จะทิ้งภานี้ขึ้นเสียไม่ ส่งเงินงวดครบเดือนปล่อยให้เจ้าพนักงานหาเจ้าภานี้เปลี่ยนใหม่รับทำภานี้ใหม่ก็จะร้องว่า ภานี้รายนี้เก็บได้ จำเพาะเดือนนั้น บัดนี้ล่วงเดือนมาแล้ว เจ้าภานี้คนเก่าได้เก็บเงินภานี้ ต่อราษฎรเสร็จแล้ว แลในเดือนที่จะต่อไปจนตลอดปีนั้น ไม่มีสิ่งของที่จะเก็บภานี้ได้ เพราะ สิ้นระดูลาคราแล้ว เจ้าภานี้คนเก่าจึงได้ทิ้งภานี้เสีย ถ้ากาลเป็นดังนี้เจ้าพนักงานมาขึ้น กลาง แลเจ้าจำนวนปลุกบาแต่บัดนี้เจ้าภานี้ พระหลวงมีชื่อว่าภานี้รายนี้ตั้งแต่เดือนนั้นจนถึง เดือนจำนวนปี ถ้ามีผู้จะรับผูกต่อไป จะกวระเงินหลวงสักเท่าใด ให้พระหลวงเจ้าภานี้ ห้างปวง วามาให้พร้อมตามที่เห็นสมควรในเวลานั้น ถ้าพระหลวงเจ้าภานี้เห็นกันว่าภานี้รายนั้น ยังอยู่อีกเท่านั้นเดือน จะสิ้นปีแล้วก็จะเป็นที่เก็บภานี้ได้น้อยด้วย ควรที่จะให้ผูกไปเป็นเงิน แต่เพียงเท่านั้นเห็นว่าพอสมควร ถ้าพระหลวงเจ้าภานี้กะลงเห็นว่าเพียงเท่านั้นแล้ว เป็นตนว่าพระหลวงเจ้าภานี้ กะเงินภานี้ร้อยชั่งที่จะทำไว้ต่อไปจนตลอดครบจำนวนปี ก็ให้

เจ้าพนักงานร้องประกาศ ลดเงินเสียสิบชั่งให้ร้องประกาศเก้าสิบชั่ง ถ้ามีผู้ประมูลเงินขึ้น
อีกสิบชั่งก็ให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ร้องประกาศต่อไป ผู้นั้นประมูลเงินขึ้นอีกสิบชั่งเป็นร้อยชั่ง
ถ้าจะมีผู้ใดประมูลเงินขึ้นอีกต่อไป ก็ให้เจ้าพนักงานรับเงินรายที่ผู้ประมูลนั้นร้องต่อไป จน
ไม่มีผู้ใดประมูลแล้วจึงให้ภาชีรายนั้นตกอยู่กับผู้ประมูลเงินสูงกว่าคนทั้งปวง รับทำต่อไปจน
ตลอดปี แลเงินในจำนวนปีที่เจ้าภาชีคนเฝ้ารับผูกขาดไปนั้น ยังขาดจำนวนมากน้อยเท่าใด
ให้เจ้าพนักงานเร่งเอาแต่เจ้าภาชีคนเฝ้า ถ้าเลพระหลวงเจ้าภาชีกะเงินลงแล้ว เจ้าพนักงาน
ร้องประกาศตามคนทั้งปวง ไม่มีผู้ใดรับประมูลเงินขึ้นเลยแต่สักคนหนึ่ง ถ้ามีผู้รับประมูล
เงินขึ้น ตามที่วามานั้นก็ดี แลเงินหลวงที่ขาดจำนวนอยู่ในปีนั้น มากน้อยเท่าใดให้
เจ้าพนักงานเอาตัวเจ้าภาชีคนเฝ้าจำรวนเร่งเงินซึ่งขาดจำนวนในปีนั้น ให้จงครบตาม
จำนวนเงินมากแฉ่น้อย ถ้าเจ้าภาชีคนเฝ้าจะไม่มีเงินให้ ก็ให้เจ้าพนักงานเก็บริบเอาบุตร
ภรรยาชาทามที่บ้านเรือน เรือแพ ส่วนไร่นาแลทรัพย์สินของสะวิญญาณะกะทรัพย์ อวิญญาณะ
กะทรัพย์มาเป็นของหลวงให้เส้นเชิง แลเอาตัวเจ้าภาชีจำคุกไว้ 3 ปี จึ่งพ้นโทษ เพราะ
เงินเจ้าภาชีคนนั้น เก็บเงินภาชีไคแล้วไม่ส่งหลวง คิดขอพระราชทรัพย์ของหลวง ไม่ซื้อตรง
ต่อแผ่นดิน ภาชีรายนี้เมื่อถึงกำหนดขึ้นปีใหม่ จึ่งให้เจ้าพนักงานบัญชีกลางแลเจ้าจำนวน
นัดวันประชุมว่าประมูลภาชีรายนี้ใหม่ต่อไป ะ

ขอ 11 ถ้าเจ้าภาชีส่งเงินงวดเดือนเสมอทุกเดือนปีใดขาดตามพิทักษ์ทองตราแล้ว
ถ้าเจ้าภาชีส่งเงินเสมออยู่ทุกเดือนถึง 9 เดือนแล้ว เดือนที่ 10 ที่ 11 ที่ 12 อย่าให้เจ้า
ภาชีต้องส่งเงินจำนวนเดือนอีก ให้เจ้าพนักงานบัญชีกลางหักเงินดวงนา 3 เดือน ที่เจ้า
ภาชีส่งไว้นั้น ส่งขึ้นพระคลังมหาสมบัติแทนงวดเดือนที่ 10 เดือนหนึ่ง ที่ 11 เดือนหนึ่ง
ที่ 12 เดือนหนึ่ง ครบจำนวนปีหนึ่ง 12 เดือน ถ้าขึ้นปีใหม่ไม่มีผู้ใดประมูลเงินภาชีนั้นขึ้นอีก
เจ้าภาชีคนเฝ้าได้รับทำต่อไปก็ให้เจ้าพนักงานเรียกเงินงวดดวงนาต่อเจ้าภาชีคนเฝ้าไว้ให้
ครบ 3 งวดตามเดิมแล้ว ก็ให้เจ้าภาชีคนเฝ้ารับทำในจำนวนปีใหม่ต่อไป แต่อย่าให้เจ้าภาชี
ต้องเสียเงินค่าตราตั้งตรานำอีกว่าหนึ่ง ะ

ข้อ 12 เงินงวดเดือนซึ่งเจ้าภาษีส่งทุกเดือนนั้น ถึงกำหนดเดือน ให้เจ้าจำนวนนำเจ้าภาษีมาส่งยังเจ้าพนักงานในออฟฟิศให้เจ้าพนักงานในออฟฟิศนำไปส่งยังพระคลังมหาสมบัติให้เสมอจงบทุกครั้ง ห้ามมิให้เจ้าจำนวนแลเจ้าภาษีไปส่งเงินที่อื่น นอกจากออฟฟิศเป็นอันขาด แต่เงินที่เจ้าภาษีส่งล่วงหน้าไว้ 3 เดือนทุก ๆ ภาษีนั้น ให้เจ้าพนักงานบัญชีกลางเก็บรักษาไว้ที่ออฟฟิศ ถ้าเงินภาษีรายใดขาดไม่ส่งตามงวดเดือน จะได้อาเงินล่วงหน้าภาษีรายนั้นที่ส่งไว้ไปส่งยังเจ้าพนักงานพระคลังมหาสมบัติ อนึ่งภาษีอากรทั้งปวงซึ่งเจ้าภาษีนายอากรได้รับทำไปใหม่ ตั้งแต่ออกพระราชบัญญัตินี้แล่นั้น ให้ส่งตัวเงินทุกงวดทุกเดือน ตามพระราชบัญญัติห้ามมิให้สิ่งของสิ่งใดสิ่งหนึ่งเป็นอันขาด ถ้าเจ้าภาษีใดส่งของไว้ในพระคลังต่าง ๆ แต่เดิมแล้วจะมาขอหักเงินงวดภาษีซึ่งทำไปใหม่นี้ห้ามอย่าให้เจ้าพนักงานหักให้เป็นอันขาด อนึ่งภาษีที่ต้องจ่ายราชการเหมือนหนึ่งภาษีน้ำมันเป็นต้น ให้เจ้าภาษีส่งตัวเงินทุกงวด แล้วจึงให้ทำฎีกามาเบิก เอาตัวเงินในคลัง จะจ่ายให้ทุกเดือนไม่ให้ขาดของ ะ

ข้อ 13 ให้เจ้าพนักงานแลเจ้าจำนวนบังคับเจ้าภาษีนายอากรแทนเงิน ซึ่งได้รับทำภาษีไปนั้นให้เจ้าภาษีทำบัญชีรายชื่อผู้รับช่วงภาษีไปนั้น ให้ไว้ต่อเจ้าจำนวนทุกภาษีว่าค่าบลนั้น เจ้าภาษีใดแต่งให้ผู้อื่นไปเก็บ ให้เจ้าจำนวนรู้ไว้ด้วยจงทุกค่าบลเจ้าภาษีได้รับภาษีไปครบเดือนหนึ่งแล้วจะให้ผู้ใดผูกช่วงไปเก็บภาษีในแขวงกรุงเทพฯ ก็ดี หัวเมืองก็ดี กำหนดให้เจ้าภาษีใหญ่ยื่นบัญชีรายผูกช่วง ต่อเจ้าจำนวนให้เสร็จในกำหนดเดือนหนึ่ง แล้วให้เจ้าจำนวนหมายประกาศให้ผู้รับช่วงผูกภาษีไปนั้นให้รู้จงทั่วกัน ว่าเจ้าภาษีใหญ่รับผูกขาดภาษีสิ่งนั้นมาต่อเจ้าพนักงานปีหนึ่ง เป็นเงินเท่านั้น เจ้าภาษีใหญ่ต้องส่งเงินหลวงเดือนละเท่านั้นเสมอทุกเดือน ปีหนึ่ง 12 เดือนเป็นเงินเท่านั้น ผู้ที่ได้รับช่วงตัดตอนมาจากเจ้าภาษีใหญ่มาเก็บภาษีนี้ ถ้าจะส่งเงินต่อเจ้าภาษีใหญ่ ก็ให้แบ่งเงินของตัวที่ได้รับช่วงตัดตอนมาจากเจ้าภาษีใหญ่นั้นออกเป็น 12 งวด ส่งเจ้าภาษีใหญ่เดือนละงวด ให้เหมือนเจ้าภาษีใหญ่ใดส่งต่อเจ้าพนักงานในออฟฟิศหลวงเสมอจงบทุกเดือน ถ้าเจ้าภาษีใหญ่จะเรียกเงินล่วงหน้าก็ให้ผู้ผูกช่วงให้เงินล่วงหน้าต่อเจ้าภาษีใหญ่ 3 เดือนแล้วบอกแก่เจ้าจำนวนให้รู้ไว้เป็นพยาน ถ้าเจ้าภาษีใหญ่จะทิ้งภาษีเสีย ไม่ส่งเงินหลวงในระหว่าง 3 เดือน 4 เดือน มีเจ้าภาษีคนใหม่รับทำต่อไปแล้วเจ้าภาษีคนใหม่จะเรียกเอาเงินภาษี กับผู้รับช่วงตัดตอนไปจาก

เจ้าภาษีคนเก่า ในระหว่างที่เป็นเดือนของเจ้าภาษี คนใหม่รับทำนั้นลูกชวงจะร้องว่าเจ้าภาษีคนเก่า ได้เรียกเงินล่วงหน้าไปเท่านั้นเดือนแล้ว เจ้าพนักงานแลเจ้าจำนวน ก็จะต้องหาตัวเจ้าภาษีคนเก่ามาชำระเป็นความลำบากยิ่งยาวเสียเวลามาก จึงได้ประกาศให้ผู้ที่รับช่วงตัดตอนภาษีมาจากเจ้าภาษีใหญ่ให้รู้ทั่วกันไว้ดังนี้ ถึงจะเปลี่ยนเจ้าภาษีใหญ่ในเดือนใด ๆ ก็จะได้ไม่เป็นการลำบากเพราะตัวได้ส่งเงินไว้เป็นงวดเดือนทุก ๆ เดือน เมื่อเปลี่ยนเจ้าภาษีใหญ่เดือนใดก็จะได้นำเงินไปส่งต่อเจ้าภาษีคนใหม่ตามจำนวนเดือนให้ครบปี ตามที่ได้ผูกไปต่อเจ้าภาษีคนเก่า นั้น ถ้าผู้ที่รับผูกช่วงภาษีให้เงินต่อเจ้าภาษีใหญ่ล่วงหน้าไปหลายเดือน ถึงเวลาที่จะต้องเปลี่ยนเจ้าภาษีใหญ่แล้วจะร้องว่าได้นำเงินไปส่งต่อเจ้าภาษีใหญ่ไปเท่านั้นเดือนแล้วนั้นไม่ได้ ถ้าเจ้าพนักงานแลเจ้าจำนวนจะให้ตราตั้งให้เจ้าภาษีใหญ่ไปเก็บภาษีก็ให้มีข้อบังคับในพิภพท้องตราว่า ถ้าเจ้าภาษีใหญ่จะตัดตอนให้ มีผู้รับช่วงไปเรียกภาษีตำบลไรเป็นเงินมากน้อยเท่าไรก็ให้เจ้าภาษีใหญ่คิดกะเงินแบ่งออกเป็น 12 งวด ให้ผู้รับช่วงส่งเป็นงวดเหมือนอย่างเจ้าภาษีใหญ่ ส่งเงินต่อเจ้าพนักงาน ห้ามอย่าให้เจ้าภาษีใหญ่เรียกเงินล่วงหน้าต่อผู้รับช่วงให้เสร็จฤๅครั้งหนึ่งเป็นอันขาด ะ

ข้อ 14 ให้เจ้าพนักงานบัญชีกลาง ทำบัญชีรายเดือนทุก ๆ เดือน ว่าเงินภาษีอากรรายนั้นผู้รับนั้นรับทำตั้งแต่วันนั้น ถึงวันขึ้นค่าหนึ่งเดือนนั้นเป็นงวดที่หนึ่ง เจ้าภาษีได้ส่งเงินภาษีรายนั้นงวดที่หนึ่ง เงินเท่านั้นทุก ๆ ภาษี ถ้าภาษีรายใดไม่ได้ส่งเงินงวดตามพิภพท้องตรา ก็ให้ตั้งบัญชีว่าภาษีรายนั้นไม่ได้ส่งเงินงวดในเดือนนั้น เจ้าพนักงานต้องหักเงินล่วงหน้าภาษีรายนั้น ส่งพระคลังมหาสมบัติงวดหนึ่ง ในจำนวนเดือนนั้น ให้เจ้าพนักงานคัตบัญชีนำขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาแล้วให้ไว้สำหรับออฟฟิตด้วยฉบับหนึ่งเสมอจทุกเดือน ในเวลาที่ไต่ตั้งเจ้าภาษีรายอากรไปเสร็จสิ้นทุกรายในจำนวนปีนั้นแล้วให้เจ้าพนักงานบัญชีกลางเก็บบัญชีเงินภาษีอากร ซึ่งไต่ตั้งให้ผูกไปแล้วนั้นทุก ๆ ราย คิดรวมเงินที่จะได้นำส่งให้พระคลังมหาสมบัติในปีนั้นเป็นเงินมากน้อยเท่าใด แล้วให้คิดตามงวดเดือนซึ่งแบ่งไว้ว่าเงินภาษีทุกรายจะได้นำส่งพระคลังมหาสมบัติกี่เดือนละมากน้อยเท่าไร แล้วให้คัตบัญชีนำขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณารับหนึ่ง แลให้เจ้าจำนวนที่ได้บังคับภาษีทุก ๆ ราย ทำบัญชีรวมจำนวนเงินในภาษีของตัวที่ได้วางกล่าวอยู่นั้น ให้ถูกกับบัญชีเจ้าพนักงานกลางจงทุกเจ้าจำนวน ให้เจ้าพนักงาน

บัญชีกลางรวมบัญชีเงินภาษีอากรทั้งหมดให้รู้ชัดว่า ปีหนึ่งจะได้เงินขึ้นในพระคลังมหาสมบัติ จะเป็นเงินมากน้อยเท่าใดให้เสมอ จงทุกปีอย่าให้คลาดเคลื่อนได้ ๖

ข้อ 15 เจ้าจำนวนผู้ซึ่งได้ภาษีอากรทุก ๆ ราย ให้ระวังรักษากฎหมายซึ่งตัวได้วางอยู่นั้นจึงดีถ้าเจ้าภาษีจะมีถ้อยความเกี่ยวของสิ่งหนึ่งสิ่งใดที่เป็นธุระของเจ้าจำนวนแล้ว ให้เจ้าจำนวนวากลาวคัดรอนให้แล้วโดยเร็ว อย่าให้เจ้าจำนวนทำทวงหนี้ชักช้าหาประโยชน์ ทำให้เจ้าภาษีได้ความเดือดร้อน เพราะเจ้าจำนวนเบียดเบียนแต่สิ่งหนึ่งสิ่งใดได้เป็นอันขาด ถ้าเจ้าภาษีจะมีถ้อยความเกี่ยวของในการภาษีรายนั้นเป็นความเกินอำนาจที่เจ้าจำนวนจะวากลาวเปรียบเทียบได้ ก็ให้เจ้าจำนวนนำความมารายทูล ทอสมเด็จเจ้าฟ้ามหา มาลา กรมพระบวรารัมภ์ จะไต่ทรงตัดสินให้ ถ้าเป็นความใหญ่ควรจะกราบบังคมทูลพระกรุณา สมเด็จเจ้าฟ้ามหา มาลา กรมพระบวรารัมภ์ จะได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาให้ทรงทราบฝ่าละอองฯ จะไต่ทรงตัดสิน ให้ไว้เป็นแบบฉบับสำหรับออฟฟิศต่อไป อย่าให้เจ้าจำนวนละเลยเพิกเฉยในกิจธุระของเจ้าภาษีซึ่งขึ้นอยู่ในจำนวนของตัว ให้ระวังเอาใจใส่ในการที่จะรักษากฎหมายให้จงมาก ถัดถึงเดือนที่เจ้าภาษีจะต้องส่งเงินงวด ก็ให้เจ้าจำนวนคอยระวังตักเตือนเร่งรัด อย่าให้เงินงวดภาษีขาดค้างข้ามเดือนไปได้ ถ้าภาษีอากรรายใดไม่ไต่ส่งเงินงวด ตามพิภักดิ์ของตราถึง 2 เดือนต้องเปลี่ยนเจ้าภาษีคนนั้น มีเจ้าภาษีคนใหม่เข้ารับทำภาษีอากรรายนั้นแล้ว เจ้าภาษีคนใหม่กับเจ้าภาษีคนเก่าจะเกี่ยวของกันด้วยลูกชวง ที่เจ้าภาษีคนเก่าให้ผูกตัดตอนไปเก็บภาษีทุกตำบลนั้น ก็ให้เจ้าจำนวนดูตามบัญชีของผู้ที่ไต่รับชวงตัดตอนไปเก็บภาษีนั้น ที่ไต่ยื่นบัญชีส่งเงินแก่เจ้าภาษีใหญ่ไว้ต่อเจ้าจำนวน ถ้าเงินรายเดือนของลูกชวงที่รับผูกไปไต่ส่งไว้ต่อเจ้าภาษีคนเก่า เกินเดือนที่เจ้าภาษีคนเก่าจะต้องออกจริงก็ให้เจ้าจำนวนเร่งเงินที่ลูกชวงไต่ส่งไว้ต่อเจ้าภาษีคนเก่าที่เกินเดือน ให้เจ้าภาษีคนใหม่ให้ครบตามจำนวนเดือนที่เกินซึ่งเจ้าภาษีคนเก่าได้เรียกไว้ แลลูกชวงที่ไต่ผูกไปต่อเจ้าภาษีคนเก่าแล้วนั้นก็ให้เจ้าภาษีคนใหม่รับเป็นลูกชวงของตัวต่อไป เมื่อสิ้นจำนวนปีนั้นแล้ว เจ้าภาษีไต่ทำภาษีรายนี้อีกต่อไป ลูกชวงของเจ้าภาษีคนเก่านั้น เจ้าภาษีคนใหม่จะให้รับผูกต่อไปก็ตาม ถ้าจะผลิตเปลี่ยนเสียก็ตามแต่ใจของเจ้าภาษีคนใหม่ แต่ในระหว่างที่เจ้าภาษีคนใหม่ รับเปลี่ยนภาษีมานั้นเป็นกลางงวดกลางปีเปลี่ยนเจ้าภาษีแล้ว จะเปลี่ยนลูกชวงของ

เจ้าภาษีคนเก่าให้หมดก็จะเป็นการลำบากมากไป เพราะเจ้าภาษีใหญ่ได้รับภาษีกันในกลาง
งวดกลางปี ขอความเห็นว่าไปพระของเจ้าจำนวน จะต้องเป็นผู้เปรียบเทียบตัดสินให้เจ้า
จำนวนกฎหมายสำหรับอพฟิตนี้ให้ถนัดแล้วให้ชำระ เปรียบเทียบตัดสินให้แล้วแก่กันโดยเรา
อย่าให้เป็นชกใด ถ้าเจ้าจำนวนใดละเลย เพิกเฉยไม่เอาธุระต่อความเกี่ยวข้องในการ
ภาษีของตัว ซึ่งไควากล่าวอยู่นั้นโดยยุติธรรมแลพูดจาเป็นอวยถวายเทมหายหลายส ประโยชน์
ในการซึ่งไม่เป็นยุติธรรมนั้น ถ้าเจ้าภาษีร้องฟ้องว่ากล่าวหาว่าเจ้าจำนวนไม่เอาธุระและตัดสิน
ความ ไม่เป็นยุติธรรมหมายแต่จะเบียดเบียนหาผลประโยชน์ฝ่ายเดียว ถ้าชำระได้ความจริง
คังนั้นแล้ว จะให้ถอดเจ้าจำนวนผู้นั้นออกเสียจากที่เจ้าจำนวน แล้วจะลงพระราชอาญาตาม
โทษานุโทษซึ่งลงพระราชบัญญัติจะได้เป็นแบบอย่างแก่ข้าราชการ ผู้ซึ่งจะทำราชการฉลอง
พระเดชพระคุณในแผ่นดินต่อไปภายนา ะ

ข้อ 16 และการภาษีอากรทุกอย่าง ซึ่งสมเด็จพระเจ้าฟ้ามหามาลากรมพระบาราม
ปรบัณ รับพระบรมราชโองการเป็นผู้จัดการรวบรวมจำนวนเงินภาษีทุกอย่าง ให้รู้จำนวน
เงินซึ่งไควขึ้นในพระคลังมหาสมบัติทุกเดือนทุกปี จะเป็นเงินมากน้อยเท่าใดนั้น ก็เพราะมี
พระราชประสงค์ที่จะได้ทรงจัดการบ้านเมืองให้เจริญยิ่งขึ้นไป แลเงินที่จะจำหน่ายให้ราชการ
ในแผ่นดินนั้น ก็จะไควกำหนดมากแลน้อย เงินภาษีอากรซึ่งเก็บรวบรวมเข้าไควคังนี้ ก็เป็น
ประโยชน์แก่แผ่นดินบ้านเมือง มิได้เป็นประโยชน์แก่ท่านผู้ใด เจ้าพนักงานผู้ใหญ่ผู้น้อยใน
บาญชีกลางก็ดีแลผู้ซึ่งเป็นเจ้าจำนวนไควภาษีทุกอย่างนั้นก็ดี ถ้าข้าราชการซึ่งได้รับราชการ
ในการภาษีอากรทำราชการอยู่ในอพฟิตบาญชีกลาง นี้จึงตั้งใจประพฤติดำพระราชบัญญัติ
แลกฎหมายที่มีอยู่แล้วแลจะมีต่อไปเบื้องนาจนทุกขอทุกประการ พระราชบัญญัติแลกฎหมาย
สำหรับการอพฟิตนี้ เป็นการตัดผลตัดผลประโยชน์ของเจ้าพนักงานทั้งปวง ถ้าเจ้าพนักงาน
ทั้งปวงจะประพฤติดำพระราชบัญญัติแลกฎหมายนี้ ผลประโยชน์เหมือนอย่างเช่นแต่ก่อน ซึ่ง
เคยได้เป็นอาณาประโยชน์ของคณนั้นก็ขาดสูญไป การอันนี้ก็ไควทรงทราบไควฝ่าดองๆ ทุก
ประการแล้วแลข้าราชการซึ่งได้รับราชการอยู่ในอพฟิตนี้ จึงทรงพระกรุณาโปรดพระราชทาน
เงินเดือนเงินปี ในภอสมกับการที่คณได้รับราชการนั้น จึงทูลนายแต่อย่าให้คิดหาประโยชน์ให้
เกินกว่าราชการของคณที่ไควทำนั้น ให้สุสาห์ประพฤติดำพระราชบัญญัติ แลกฎหมายที่มีอยู่แล้วนี้
แลจะมีต่อไปภายนาจนทุกประการ ะ

ภาคผนวก ข.

พระราชบัญญัติเจ้าพนักงานอากร จ.ศ.1235¹

มีพระบรมราชโองการมาพระบัณฑูรสุรสิงหนาท ให้ประกาศเจ้าพนักงาน และเจ้าพนักงานอากรให้ทราบทั่วกันว่า ผู้ที่ใคร่รับทำภาษีอากรมาแต่ก่อน ๆ เงินหลวงค้างสะสมอยู่มาก ตั้งร้อยถึงพันชั่ง กว่านี้ขึ้นไปก็มีเป็นอันมาก ครั้นให้เจ้าพนักงานเร่งรัดก็ไม่ใคร่จะได้ ชาก แลฉัดตอนส่งไต่บาง ที่ไม่ไต่เป็นอันมาก บางรายก็ขอทุเลาแก้ตัวใหม่ เอาเงินใหม่มาชดเชยเงินเก่า เงินใหม่ก็ค้างทับกันเข้าทุกปี ๆ ยากที่จะสะสางให้หมดได้ บางรายก็ต้องหักล้มยับเยินไป เงินหลวงก็สูญ ทว่าก็ต้องนิยมนายบุตรภรรยาทรัพย์สมบัติเกบมาเป็นหลวง ก็ไม่ไต่ชี้ได้เสียของเงินที่ค้าง เพราะเจ้าภาษีได้เงินมาแล้ว เอาไปทำการค้าขายต่าง ๆ เงินหลวงก็ไม่ส่ง ถ้าเร่งเงินหลวงหนักเข้า การค้าขายก็รวงโรยไป เพราะฉะนั้น การค้าขายที่กรุงเทพฯ นี่จึงไม่เจริญ ที่ในหลวงก็ไม่เป็นประโยชน์ ที่ลูกกาก็ไม่ตั้งอยู่ได้ บ้านเมืองก็ไม่มี ความเจริญ จึงทรงพระราชดำริให้ตั้งพระราชบัญญัติให้เจ้าพนักงานและเจ้าพนักงานอากร จักรกรมเนียมให้เรียบร้อยขึ้น จะได้เป็นความเจริญแก่บ้านเมืองต่อไป ให้เจ้าพนักงานและเจ้าภาษี ประพฤติการตามพระราชบัญญัตินี้ จงทุกประการ

ข้อ 1 ผู้ใดจะทำภาษีอากร ก็ให้ยื่นเรื่องราวประมูลต่อเจ้าพนักงาน ที่ออฟฟิศหลวงอย่าให้ไปยื่นที่อื่น ถ้าใครทำภาษีอากรสิ่งใด เป็นเงินหลวงมากน้อยเท่าใด เจ้าพนักงานจะแบ่งเงินนั้นออกเป็น 12 งวด ให้เจ้าภาษีส่งเงินล่วงหน้าไว้ 3 งวด แล้วให้คิดตั้งแต่วันเจ้าภาษีได้รับตราตั้งภาษีไปแล้วได้เดือนหนึ่ง ให้เจ้าภาษีส่งเงินอีกงวดหนึ่ง ตามที่ในพิกัดทองคำได้แบ่งไว้เสมอจนทุกเดือน ถ้าเจ้าภาษีส่งเงินงวดถึงเดือนที่ 9 ล่วงเดือนที่ 10 ที่ 11 ที่ 12 ครบจำนวนปีนั้น อนุญาตให้เจ้าภาษีส่งเงินอีกเลย ในจำนวนปีนั้นเพราะเจ้าภาษี

¹ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 1 หน้า 25 - 27.

ไคสงเงินล่วงหน้าไวสามงวดแล้ว

ถ้าเป็นหัวเมืองไกลกำหนดเดือนครึ่งให้ส่งเสมอจนทุกงวด

ข้อ 2 ถ้าภานี้ขึ้นครบปีขึ้นปีใหม่ ไม่มีผู้ไคยื่นเรื่องราวประมูลเงินภานี้รายนั้น เจ้าภานี้คนเก่าจะรับทำต่อไปก็ให้เจ้าภานี้ส่งเงินล่วงหน้าในจำนวนปีใหม่ไวต่อเจ้าพนักงานอีกสามงวดตามเดิม แล้วให้เจ้าภานี้ส่งเงินงวดเสมอทุกเดือนไป ถ้าถึงกำหนดเดือนเจ้าภานี้ไม่ส่งเงินงวดไคตามพิกัตของตรา พ้นกำหนดเดือนงวด 7 วัน แล้วเจ้าพนักงานบาญชีกลางจะหักเงินที่เจ้าภานี้ไคส่งล่วงหน้าไว 3 เดือนนั้นเสียเดือนหนึ่ง ยังคงเงินที่ไคส่งล่วงหน้าไวอีก 2 เดือน ถ้าถึงกำหนดงวดเดือน เจ้าภานี้ไม่ส่งเงินอีกค้างเป็น 2 งวด เจ้าพนักงานบาญชีกลางจะหักเงินล่วงหน้าที่ยังเหลืออยู่ 2 เดือนนั้น ส่งพระคลังมหาสมบัติอีกเดือนหนึ่ง แล้วเจ้าพนักงานบาญชีกลางจะออกหมายประกาศ กำหนดวันประชุมเปลี่ยนภานี้รายนั้น ในวันขึ้นค่ำหนึ่งเดือนที่ 3 ถึงจะเป็นต้นปีกลางปีก็จะต้องนัดวันประชุมว่า เปลี่ยนภานี้รายนั้นจงไคแลในวันขึ้นค่ำหนึ่งเดือนที่ 3 นั้นเจ้าพนักงานจะเกาะตัวเจ้าภานี้ไวกว่าจะวาทภานี้ตกลงกันเปลี่ยนเจ้าภานี้ใหม่ไคจนตลอดเดือนที่ 3 ถ้าหมดจำนวนเดือนที่ 3 แล้วเจ้าพนักงานก็จะหักเงินงวดของเจ้าภานี้คนเก่า ภานี้คนนั้นตกเป็นของเจ้าภานี้คนใหม่รับทำต่อไป แลเจ้าภานี้คนใหม่ที่จะรับทำภานี้คนนั้นต่อไปกลางงวดกลางปีนั้น เจ้าพนักงานจะต้องลดเงินหลวงให้ กับผู้รับเป็นเจ้าภานี้ใหม่พอสมควรกับเดือนที่ไครับไปทำ แลเงินหลวงในจำนวนปีนั้น ยังขาดอยู่อีกมากน้อยเท่าใด จะต้องเร่งเอากับเจ้าภานี้คนเก่า จนเต็มตามพระราชกำหนดกฎหมายสำหรับการภานี้ ถ้าเจ้าภานี้ทำภานี้ส่งเงินงวดเดือนเสมอไปจนครบปีไม่มีผู้ไคว่าประมูลเงินก็จะให้เจ้าภานี้ผู้นั้นทำต่อไป ถ้าทำภานี้ครบปีมีผู้ไคยื่นเรื่องราวประมูลเงินก็จะให้วาทลาวกันตามแต่เงินหลวงจะขึ้นไคมากแลน้อย ถ้าแลมีผู้ประมูลขึ้น เจ้าภานี้คนเก่ายังรักภานี้ของตัวอยู่เห็นว่ามีกำไรจะรับทำไคอีกต่อไป ก็ให้เจ้าภานี้คนเก่าว่าประมูลกับคนใหม่ สู้ประมูลกันตามแต่ใจที่จะรับทำต่อไปไค

ข้อ 3 ผู้ที่จะรับทำภานี้อากร จะต้องเสียเงินค่าตราตั้งตามธรรมเนียมเงินค่าตราเจ้าจำนวนรูปนกอายุภักข 1 เงินค่าทรานำเมือง 1 แลเงินค่าเช่าค้ำภักกาอื่น ๆ บางตาม

พิกัด ถ้าเจ้าภาษีห้ามภาษีไป ส่งเงินงวดไปไ้ตามพิกัดทองคำแล้ว จะต้องออกจากที่เจ้าภาษีในต้นปีถัดกลางปี แต่เงินค่าตราตั้งแลกอื่น ๆ ที่ได้เสียไว้นั้นต้องเป็นภัยกับเจ้าภาษี เพราะเจ้าภาษีส่งเงินไม่ไ้ตามพิกัดทองคำ

ข้อ 4 เจ้าภาษีนายอากรที่ได้รับตราตั้งไปแล้วไปตัดตอนขายให้ลูกชวงไปเกณฑ์ภาษีนั้นให้เจ้าภาษีใหญ่ ซึ่งเป็นผู้ตัดตอนขายชวงไปนั้นคิดเงินที่ลูกชวงผูกไป เป็นเงินมากน้อยเท่าใด ก็ให้แบ่งออกเป็น 12 ส่วน ในลูกชวงส่งต่อเจ้าภาษีเดือนละส่วน เสมอจกทุกเดือน ห้ามมิให้เจ้าภาษีใหญ่เรียกเงินล่วงหน้าต่อลูกชวงเกินกำหนด 3 เดือน ถ้าเจ้าภาษีขาดส่งเงินงวดหลวง เจ้าภาษีจะต้องออกจากที่เจ้าภาษีในต้นปีถัดกลางปี จะต้องคืนเงินที่ไ้เรียกล่วงหน้าไว้ต่อลูกชวงของตัวนั้น ให้กับเจ้าภาษีคนใหม่ตามกำหนด ที่ตัวไ้เรียกเป็นเงินล่วงหน้าเกินไว้ ถ้าเจ้าภาษีไ้รับตราตั้งไปกำหนดเดือนหนึ่งแล้ว ให้เจ้าภาษีทำบัญชีช้อคนแลตำบลบ้านที่รับผูกชวงไปเกณฑ์ภาษีนั้นก็ราย ขึ้นบัญชีต่อเจ้าจำนวนใหญ่ไว้ด้วยฉบับหนึ่ง

ข้อ 5 ผู้ซึ่งจะมาว่าประมูลเงินภาษีอากรก็ไ้ ถ้าเจ้าภาษีนายอากรจะร้องขาดภาษีอากรที่ตัวทำอยู่นั้นก็ไ้ ถ้าจะประมูลเงินภาษีแลจะร้องขาดก็ให้มาว่า ต่อภาษีรายนั้นครบจำนวนขึ้นปีใหม่ที่จะมาว่าประมูลเงิน การร้องขาดภาษีรายนั้นในระหว่างกลางปีนั้นไ้ไ้ต่อครบงวดครบปีภาษีรายนั้น แล้วจึงว่าประมูลแลร้องขาดไ้ ถ้าเจ้าภาษีรายนั้น ส่งเงินไม่ไ้ตามพิกัดทองคำ เจ้าพนักงานออกหมายประกาศให้มาประชุมว่าภาษีอากรรายนั้น ถ้าเจ้าพนักงานออกหมายประกาศแล้ว ถึงภาษีรายใดจะเป็นต้นปีถัดปลายปีก็เปลี่ยนเจ้าภาษีใหม่ไ้

ข้อ 6 ภาษีอากรสิ่งใดที่เจ้าภาษีเกณฑ์ไ้เป็นคราวเป็นระกฐ ที่ไม่เหมือนกับภาษีที่เกณฑ์เสมอทุกเดือนนั้น ก็ต้องแบ่งเงินที่เจ้าภาษีรับผูกขาดไป ออกเป็น 12 งวดเหมือนกันที่เจ้าภาษีจะร้องว่าในเดือนนี้ยังเกณฑ์ภาษีไ้ไ้ ไม่มีเงินจะส่งนั้นไ้ไ้ เพราะภาษีสิ่งนั้นเจ้าภาษีเห็นว่ามิไ้ไรจึงรับผูกขาดไปปีหนึ่งเป็นเงินเท่านั้น ในเดือนที่ยังเกณฑ์ภาษีไ้ไ้ไ้เจ้าภาษีจะต้องส่งเงินของเจ้าภาษีทุกงวดเดือนให้ครบจำนวนปีหนึ่ง 12 เดือน ถ้าปีใดเป็นอธิกมาส ก็ให้บวกเงินขึ้นในจำนวนปีนั้นอีกงวดหนึ่งเป็น 13 งวด ถ้าเจ้าภาษีจะร้องว่า

เหลือสะตีกำลังเพราะยังไม่ถึงเดือนที่จะเกษภาณีได้ จะต้องส่งเงินงวดทุกเดือนนั้นไม่มีเงินจะส่ง ถ้าเกษภาณีคนใดจะร้องดังนี้แล้วก็อย่าให้ผู้นั้นคิดทำภาณีอากรเลย เพราะตนเป็นคนซัดสนที่จะมาผูกภาณี คิดกันเงินหลวงไปใช้นั้นไม่ควร

ข้อ 7 การซึ่งเจ้าภานีนายอากรจะรับทำภาณีอากรต่อไปนั้น ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ห้ามมิให้เจ้าภานีนายอากรเสียเงินปีแลเสียสินบดแก่เจ้าจำนวน แลเจ้าพนักงานเหมือนอย่างแต่ก่อน การที่เจ้าภานีจะไต่ทำภาณีนั้น เพราะเงินประมูลสูงกว่าผู้อื่นประการหนึ่ง แลไต่ทำภาณีแล้วส่งเงินงวดเสมอทุกเดือนไม่ขาดประการหนึ่งเป็นการแน่ที่จะไต่ทำภาณีต่อไป ไม่มีผู้แย่งชิงได้ อย่าให้เจ้าภานีนายอากรไต่เดินเสียสินบดแลเสียเงินปี แลสิ่งของต่าง ๆ เหมือนอย่างเช่นที่ไต่เป็นมาแต่ก่อน ๆ นั้น ตั้งแต่ไต่ต่อไปถึงจะเที่ยวเดินเสียสินบดแลสิ่งของเป็นกำนันกับท่านผู้หนึ่งผู้ใด มากน้อยสักเท่าใด ๆ ก็ไม่เป็นคุณแก่ตัวไต่ ถ้าเจ้าภานีนายอากรผู้หนึ่งผู้ใดขึ้นกระทำความผิดนี้ต่อไป ถ้าสืบรู้ได้ความเป็นแนวเจ้าภานีคนนั้นได้เสียสินบดให้แก่เจ้าพนักงานคนนั้น ถึงเจ้าภานีผู้นั้นจะมาวาประมูลภาณีขึ้นเงินให้สูงกว่าคนทั้งปวงสักเท่าใด ๆ ก็ไม่ตั้งให้เป็นเจ้าภานีเป็นอันขาด

ข้อ 8 ถ้าเจ้าภานีมีกิจธุระการงานแลถ้อยความที่เป็นการเกี่ยวข้องในการภาณีของตัวที่ทำอยู่นั้น ถ้าเจ้าจำนวนภาณีรายนั้นไม่ช่วยธุระให้แข็งแรงตามกำลัง แลพูดจาเบี่ยงบายถายเทให้มีผลประโยชน์ก่อน จึงจะช่วยธุระในการอันนั้นก็ดี ถ้าจะทำอุบายเบียดเบียนสิ่งหนึ่งสิ่งใดในพวกเจ้าภานีที่ดี ก็ให้เจ้าภานีทำเรื่องราวมาถวายต่อสมเด็จพระเจ้าฟ้ามหามาลา กรมขุนบำราบปรปักษ์ในออฟิต สมเด็จพระเจ้าฟ้ามหามาลา กรมขุนบำราบปรปักษ์จะได้ทรงตัดสินทำโทษให้ตามกฎหมายสำหรับออฟิต มิให้เจ้าจำนวนกระทำความผิดแก่เจ้าภานีนายอากรไต่ แลผู้ซึ่งจะรับทำภาณีอากรต่อไปนั้น ให้ประพฤติตามหมายประกาศแลกฎหมายสำหรับการภาณีในออฟิตเจ้าพนักงานบัญชีกลางจงทุกประการ

ประกาศมา ณ วันพุธ แรมแปดค่ำ เดือนเจดปรีกา เบญจศก ตรีราช 1235

ภาคผนวก ค.

พระราชบัญญัติการภาษีอากร ร.ศ. 111¹

ปรารภ

มีพระบรมราชโองการ ในพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์ พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวคำรัสเหนือเกล้าฯ สั่งว่าพระราชบัญญัติการภาษีอากรซึ่งโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งไว้เดิมนั้น ยังหาพอเพียงแก่ราชการในบัดนี้ไม่ สมควรจะแก้ไขเพิ่มเติมให้เรียบร้อยเป็นแบบแผนราชการสืบไป จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ โดยพระราชประสงค์ดังนี้

หมวดที่ 1 เริ่มพระราชบัญญัติ

นามเขตแดนกำหนดใช้พระราชบัญญัติ

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้ ให้เรียกชื่อว่า พระราชบัญญัติการภาษีอากร รัตนโกสินทรศก 111 ให้ใช้ได้ตลอดพระราชอาณาเขตสยาม แลให้ใช้ได้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน รตนโกสินทรศก 112 เป็นต้นไป

เลิกพระราชบัญญัติเก่า

มาตรา 2 เมื่อได้ใช้พระราชบัญญัตินี้แล้ว ให้ยกพระราชบัญญัติซึ่งเรียกชื่อว่า พระราชบัญญัติเป็นกฎหมายสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ ปรีกาเบญจศก จุลศักราช 1235 แลพระราชบัญญัติเจ้าภาษีนายอากร ปรีกาเบญจศก จุลศักราช 1235 นั้นเลิกเสียไม่ใช้ต่อไป

¹ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 10 หน้า 36 - 46.

แปลคำ

มาตรา 3 บัณ ใดก่าซึ่งไ้ในพระราชบัญญัตินี้ ให้เข้าใจโดยคำแปลดังนี้

คำว่า เจ้าจำนวน หมายความว่า เจ้าพนักงานกรมสรรพภาษี กรมสรรพากร

แลกรมศุลกากร กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ

คำว่า เทศาภิบาล หมายความว่า ผูวราชการเมือง กรมการ ภาษีอากร
รักษาราชการในหัวเมืองนั้น ๆ

คำว่า เจ้าภาษีนายอากร หมายความว่า บัณใดเจ้าจำนวนภาษีเทศาภิบาล
เจ้าภาษีนายอากร บัณ ใดซึ่งเป็นข้าราชการ จัดการภาษีอากรทั้งปวง เว้นเสียแต่เจ้าภาษี
นายอากรผู้รับผูกขาด

หมวดที่ 2 เจ้าพนักงานกะการภาษีอากร

มาตรา 4 เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เป็นผู้กะการ เกษภาษีอากร บัณใด
มีพระราชบัญญัติพิักตั้งไว้ให้เก็บนั้น รายใดควรตั้งเจ้าพนักงานไปเก็บเอง ถ้าควรตั้งเจ้าภาษี
นายอากรรับผูกขาดไปเก็บ แลภาษีอากรรายใด ควรกำหนดให้ส่งเงินเป็นงวดแลกำหนดวัน
ส่งเงินอย่างไร ให้หาความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณา เมื่อได้พระราชทานพระบรมราชา
อนุญาตแล้ว เป็นผู้จัดตั้งไป

ภาษีอากรเก็บเอง

มาตรา 5 บัณ ใดภาษีอากร ที่ตั้งเจ้าพนักงานไปเก็บเองนั้น ให้เจ้าพนักงานผู้
เก็บภาษีอากร กระทำตามข้อบังคับแลคำสั่งในลักษณะจัดการทั้งปวง ซึ่งเสนาบดีกระทรวง
พระคลังมหาสมบัติ ตั้งไว้โดยไม่มีคักกับพระราชบัญญัตินั้นทุกประการ

ภาษีอากรผูกขาด

มาตรา 6 บัณใดภาษีอากร ที่ตั้งเจ้าภาษีนายอากรรับผูกขาดไปเก็บนั้น ให้เจ้า
ภาษีนายอากรผู้รับผูกขาด กระทำตามตราตั้งแลหนังสือสัญญา และพระราชบัญญัติทุกประการ
การทำบัญชี

มาตรา 7 บัณใดบัญชีเงินภาษีอากรทั้งสิ้น ให้มีเป็นสองบาญ คือกรมสารบาญชี

มีบัญชีภาษีอากรทั้งสิ้นบัญชีหนึ่ง เจ้าจำนวนต่าง ๆ มีบัญชีภาษีอากรเฉพาะที่กรมนั้นไว้ว่า
อีกบัญชีหนึ่ง แลตราไค้ตั้งกองมีเจ้าพนักงานไปเก็บภาษีอากร เจ้าพนักงานนั้นต้องมีบัญชีภาษี
อากรเฉพาะรายที่เก็บนั้นด้วย

ที่ทำการ

มาตรา 8 บันดาการเกี่ยวข้อง ในเรื่องภาษีอากรทั้งปวง ห้ามมิให้เจ้าจำนวน
แลเจ้าพนักงานผู้เก็บภาษีเป็นหลวงไปกระทำการที่อื่น นอกจากที่ศาลาว่าการเป็นอันขาด

หน้าที่เจ้าจำนวน

มาตรา 9 เจ้าจำนวนทั้งปวง ต้องเป็นธุระตรวจตราการภาษีอากร รักษาณ
ประโยชน์แผ่นดิน แลรักษายุติธรรมในการเก็บภาษีอากรเป็นไปตามพระราชบัญญัติ แลข้อบังคับ
แลทำสรรพบัญชีเก็บเงิน ส่งพระคลังมหาสมบัติ แลเมื่อมีการขัดข้องในเรื่องภาษีอากร
เป็นผู้ช่วยอุดหนุนเจ้าภาษีนายอากร แลเปรียบเทียบข้อวิวาท ในระหว่างเจ้าภาษีนายอากร
ด้วยกันหากับราษฎรผู้อื่น

ห้ามมิให้เจ้าพนักงานผูกขาดทำภาษีอากร

มาตรา 10 ห้ามมิให้เจ้าพนักงาน ฤาเทศาภิบาลซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องในการภาษี
หาผลประโยชน์ในตน รับผูกขาดฤาเช่าหุ้นส่วนแลรับผูกครองภาษีอากรนอกจาก มีพระบรมราช
โองการโปรดเกล้าฯ ให้รับทำ

ยื่นรายงาน

มาตรา 11 เมื่อกำหนดสิ้นเดือนครั้งหนึ่ง เจ้าจำนวนต้องกระทำการเรื่องส่งเงิน
งวดทั้งปวงให้สำเร็จตามพระราชบัญญัติแลข้อบังคับทุกภาษีอากร บันดาขึ้นอยู่ในกรมแล้วทำ
รายงานแลบัญชีเงินภาษีสิ้นค่าเป็นงบเดือน เมื่อกำหนดสิ้นปีก็ต้องยื่นรายงาน ทำบัญชีเป็น
งบบียื่นทูลเกล้าฯ ถวายพระคลังมหาสมบัติ เพื่อได้รวบรวมรายงานทูลเกล้าฯ ถวาย

หมวดที่ 3 การว่าประมุขภาษีอากร

ออกประกาศ

มาตรา 12 เมื่อภาษีอากรรายใด จะให้ผู้กล่าวประมุขให้เจ้าพนักงานกระทรวง

พระคลังมหาสมบัติ ออกประกาศใหม่หาชนทราบก่อนวันกำหนดวันนั้น แลให้ส่งประกาศให้
กระทรวงเมืองปิดประกาศให้ราษฎรทราบทั่วกันด้วย

ยื่นเรื่องราวว่าประมูล

มาตรา 13 เมื่อใดออกประกาศกำหนดวันวันนั้นแล้วเจ้าภานายอากรที่รับทำปีก่อน
จะรองขาดภาษีอากรคืนก็ให้ยื่นเรื่องราวต่อเจ้าจำนวน ลงนามสามวันก่อนวันกำหนด
ว่าประมูล ถ้ายังจะประมูลขึ้นอีกไม่ต้องยื่นเรื่องราว ฝ่ายผู้อื่นซึ่งมุ่งหมายจะรับทำให้นาย
เรื่องราว ต่อเจ้าจำนวนก่อนวันว่า ถ้าในวันก่อน 5 โมงเช้า แลการยื่นเรื่องราวนี้
จะเพาะยื่นได้แต่หัวการเท่านั้น

เลือกตัว

มาตรา 14 เมื่อเจ้าจำนวนได้รับเรื่องราวของผู้ขอว่าประมูลภาษีอากรแล้ว ได้ตรวจ
ดูตัวเจ้าภานายอากร ตัวประกันแลตัวรับเรือนว่าเป็นคนมีหลักฐาน พอจะจัดการภาษีอากร
ได้โดยเรียบร้อย แลมีทรัพย์สินพอถึงมาทวงภาษีอากรขาดทุนจะส่งไถ่ถ้าไม่ เมื่อเห็นสมควรแล้ว
ให้ส่งเรื่องราวมายังเจ้าพนักงานผู้ว่าประมูลภาษีอากร ถ้าเห็นไม่สมควรก็ให้สลักหลังเรื่อง
ราวไว้ นำมาเสนอในที่ประชุมว่าภาษีอากรเพื่อผู้เป็นประธานในการว่าประมูล จะใดตัดสิน
ให้เด็ดขาด

ว่าประมูล

มาตรา 15 ให้เจ้าพนักงาน ผู้ว่าประมูลภาษีอากร แลเจ้าจำนวน มีสมุดจดหมาย
เหตุการณ์ว่าประมูลคนละเล่ม ให้คัดลายชื่อแลจำนวนเงิน ในเรื่องราวลงในบัญชีแลแยก
เอาชื่อเงินที่สูงขึ้นว่าประมูลตามเรียงตัวให้ว่าประมูลต่อไปจนตกถ้าใคร ถ้าคนเการองขาด
มีคนใหม่ขึ้นสูงกว่าค่ารองขาดแล้วถามคนเการองคืน เมื่อรองสุดค่าแล้วไม่ต้องถามคนเการองคืน
ถ้าประมูลขึ้น ถ้าคนใหม่ยังรองไม่ถึงเท่าที่รองขาดให้ถามคนเการองแล้วประมูลต่อไปจนสุดค่า
เมื่อผู้เป็นประธานเห็นสมควรให้ภาษีอากรแล้ว จึงให้ประกาศครบ 3 ครั้งไม่มีใครขึ้นแล้ว
ให้เขาจะไม่ให้ภาษีอากรเป็นของผู้นั้น ถ้าผู้เป็นประธานเห็นยังไม่สมควร จะรอไว้ว่าวันอื่น ๆ
ถ้าประกาศเลื่อน ถ้าจะไม่ให้ผู้ขาดก็ได้ เมื่อว่าประมูลตกถ้าใครยกภาษีอากรให้ผู้อื่นแล้ว
ให้ผู้นั้นลงชื่อในสมุดทั้ง 2 เล่มเป็นสำคัญ อนึ่งในเวลาว่าประมูลนั้น ให้มีจดหมายเหตุราย
งานการประชุมจดบันทึกลงวัน แลนามในสมุดจดหมายเหตุอีกเล่ม 1 และมีเหตุการณ์ใดซึ่ง
เกิดขึ้น ต้องจดไว้เป็นรายงานทุกเรื่อง

ผู้มาประชุม

มาตรา 16 ผู้ที่ต้องมาประชุมในที่ว่าภาษีอากรนั้น คือเจ้าพนักงานผู้ใหญ่ ในกระทรวง
พระคลังมหาสมบัติทุกกรมแลขุนนางเงินเจ้าภาษีนายอากร
ส่งเงินล่วงหน้า

มาตรา 17 เมื่อว่าภาษีอากร ตกลงเป็นของใครแล้ว ให้เสนาบดีกระทรวงพระ
คลังมหาสมบัติ กำหนดให้ส่งเงินล่วงหน้าไม่เร็วกว่า 15 วัน ไม่ช้ากว่า 2 เดือน จำเดิม
แต่ไต่ลงชื่อในบัญชี ว่าประมูลไคอากรไปแล้ว มิไคส่งล่วงหน้าตามกำหนด ให้ขายทอดตลาด
ภาษีอากรตามมาตรา 27

บานพแนก

มาตรา 18 ก่อนที่จะออกตราตั้ง ให้ไปเกบภาษีอากรให้เจ้าพนักงานกระทรวง
พระคลังมหาสมบัติคักบัญชีพแนกรายว่าประมูลภาษีอากรขึ้นมูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อได้รับพระ
ราชทานพระบรมราชานุญาต

ทำสัญญา

มาตรา 19 มีผู้รับทำภาษีอากรไคส่งเงินล่วงหน้าแล้ว ให้ทำสัญญาต่อเจ้าจำนวน
จึงให้ออกตราตั้งไปเกบภาษีทำอากร

ออกตราตั้งตรานำ

มาตรา 20 เมื่อผู้รับทำภาษีอากร ไคกระทำถูกต้องตามพระราชบัญญัตินี้ แลได้
รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตแล้วให้ออกตราตั้งแลขอตรานำ มอบให้เจ้าภาษีนาย
อากรไปทำการภาษีอากร

วางใบตั้ง

มาตรา 21 ตรานำนั้นให้เจ้าภาษีนายอากร มอบไว้ต่อกระทรวงเมือง แลเทศา
ภิบาลตามหัวเมืองนั้น ๆ แลตราตั้งให้เจ้าภาษีนายอากรถือไว้สำหรับตัว เมื่อเจ้าภาษีนาย
อากรไคแสดงตราตั้งวางตรานำแล้ว ให้กระทรวงเมืองแลเทศาภิบาลยอมให้เจ้าภาษีนายอากร
ผู้นั้น ไคกระทำการเกบภาษีแลทำอากรตามพระราชบัญญัติ

หมวดที่ 4 การส่งเงิน

การส่งเงิน

มาตรา 22 ให้เจ้าภาษีนายอากร ส่งเงินล่วงหน้าคราวหนึ่งแลเงินงวดทุกงวดตามวัน แลจำนวนเงินที่เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ กำหนดให้จนกว่าจะครบเงินซึ่งรับทำปีหนึ่ง แล้วจึงรับเงินล่วงหน้ากันไป

ที่ทรัพย์สินส่ง

มาตรา 23 เจ้าภาษีนายอากร อาจที่ทรัพย์สินสมบัติเป็นล่วงหน้าได้ ตามราคาซึ่งเจ้าจำนวนเห็นชอบแล้ว แต่จะส่งทรัพย์สินเป็นเงินงวดไม่ได้

ค่าธรรมเนียม

มาตรา 24 เจ้าภาษีนายอากร จะต้องเสียค่าธรรมเนียมนอกจากเงินภาษีอากรอีก คือค่าเช่าตามจำนวนเงินที่ส่ง 50 สตางค์ ทุกแปดสิบบาทเท่านั้น

ส่งเงินมีใบเสร็จ

มาตรา 25 เมื่อเจ้าภาษีนายอากร ฤดูกาลช่วงผู้เช่าหุ้นส่วน ได้ส่งเงินล่วงหน้าเงินงวดแลเงินค่าธรรมเนียม อย่างใดอย่างหนึ่งต่อเจ้าพนักงาน ถ้าเจ้าภาษีนายอากรก็ดี ให้เจ้าพนักงานถ้าเจ้าภาษีนายอากร ผู้รับเงินออกใบเสร็จให้ไปเป็นสำคัญ

จ่ายเงินล่วงหน้า

มาตรา 26 ถ้าเจ้าภาษีนายอากรจะต้องปรับไหม บันดาต้องจ่ายเงินตามคำตัดสินอย่างใด ยังมีได้นำเงินมาส่งพินสามวัน ให้หักเงินล่วงหน้าจ่ายแทน ให้เจ้าภาษีนายอากรนำเงินมาใช้เงินล่วงหน้าไม่เกิน 7 วัน

ขายทอดตลาด

มาตรา 27 ถ้าเจ้าภาษีนายอากร มิได้ส่งเงินล่วงหน้า เต็มเงินล่วงหน้า ส่งเงินงวดแลเงินค่าธรรมเนียมตามกำหนด ให้เจ้าจำนวนขายทอดตลาดภาษีนายอากรนั้น อย่างว่าประมูลภาษีนายอากร ทั้งเจ้าภาษีนายอากรใหม่ ถอดเจ้าภาษีนายอากรประพฤตินั้นเสีย เงินวงขาดค่ากว่าเงินภาษีนายอากร ซึ่งรับทำเดิมเท่าใด ให้หักเงินล่วงหน้าใช้ เหลือนั้นให้คืนให้ไป ถ้าเงินล่วงหน้ายังไม่พอขาดอีกเท่าใด ให้หักเอาแก่เจ้าภาษีนายอากรผู้กระทำผิดนั้นจนเต็ม

ชัคไมส่งเงินงวด

มาตรา 28 ห้ามมิให้เจ้าภาชีนายอากรอ่างเหตุต่าง ๆ มีติดเงินส่งของหลวงเป็นต้น มาชัคไมส่งเงินล่วงหน้าเงินงวดแลเงินค่าธรรมเนียมเป็นอันขาด ถึงมาทวงจะทุเลาทุลดเกล้าฯ ถวายฎีกา ก็อย่าให้เจ้าพนักงานกระทรวงพระคลังมหาสมบัติหยุดที่จะทำตามพระราชบัญญัติ

หมวดที่ 5 เจ้าภาชีนายอากร

ลูกชวง

มาตรา 29 ถ้าเจ้าภาชีนายอากร จะขายขาดตัดตอนภาษีอากรให้แก่ผู้ใด ให้มา ทำหนังสือสัญญาต่อเจ้าจำนวน ถ้าซื้อขายกันที่หัวเมือง ก็ให้ทำหนังสือสัญญาต่อเทศาภิบาล มีใบบอกส่งสำนวนไปยังกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ให้เรียกค่าธรรมเนียมในการทำหนังสือ สัญญาฉบับละ 1 บาท ถ้าการซื้อขายขาดตัดตอนมิได้กระทำตามพระราชบัญญัตินี้ มีคดีความ ห้ามมิให้รับฟ้องไว้พิจารณา แลห้ามมิให้ยอมให้ลูกชวง ผู้รับซื้อขายขาดตัดตอน มีอำนาจทำการ ได้ตามพระราชบัญญัติ แลการทำสัญญาซื้อขายขาดตัดตอนนี้ ห้ามมิให้เจ้าภาชีนายอากรรับเงิน จากลูกชวงมากกว่ากำหนดเงินที่ส่งหลวง ถ้าลูกชวงได้กระทำตามพระราชบัญญัติภาษีอากร ต้องขายทอดตลาดเจ้าภาชีนายอากรใหญ่ ต้องรับใช้เงินที่ลูกชวงไม่ได้ทำการคุมเงินที่ส่งแล้ว นั้นคืน

หุ้นส่วน

มาตรา 30 บุคคลผู้ใดจะเข้าหุ้นส่วนแก่เจ้าภาชีนายอากรรับผูกขาดทำภาษีอากร ถ้าอยู่ตามในกรุงเทพฯ ให้มาทำหนังสือสัญญาเข้าหุ้นส่วนด้วยกันต่อหน้าเจ้าจำนวน ถ้าหัว เมืองให้ทำต่อหน้าเทศาภิบาล แลให้เรียกค่าธรรมเนียมฉบับละ 1 บาท แลให้เทศาภิบาล มีใบบอกส่งสำเนามาไปยังกระทรวงพระคลังมหาสมบัติกรุงเทพฯ ถ้ามิได้กระทำตามนี้จะมีคดี วิวาทอย่างไรมิให้รับฟ้องไว้พิจารณา ถ้าได้กระทำหนังสือสัญญาต่อหน้าเจ้าพนักงานแล้ว ถ้า เจ้าภาชีนายอากรซึ่งมีชื่อในตราตั้ง ไม่มีทรัพย์สินจะส่งเงินหลวงแล้ว ต้องแบ่งหนี้สินติดเอาแก่ ผู้เข้าหุ้นส่วนตามหุ้นส่วนที่เขา

ขาดทุน

มาตรา 31 ถึงโดยเจ้าภาษีนายอากร ได้รับผูกขาดทำภาษีอากรไปแล้ว จะได้
กำไรแลขาดทุนอย่างไร ห้ามมิให้ยกเป็นเหตุมาขจัดการส่งเงินงวด ตามพระราชบัญญัตินี้
รองขาดทุนตาประมูลในระหว่างปี

มาตรา 32 ห้ามมิให้เจ้าพนักงาน รับค่าซึ่งเจ้าภาษีนายอากร ภายใต้อายุหนึ่งจะยื่น
เรื่องราวส่งภาษีอากรคืนอากรรองขาด แลว่าประมูลภาษีอากรในระหว่างปีที่ยังไม่ถึงกำหนดว่า
เว้นไว้แต่ภาษีอากรรายได้ที่เจ้าพนักงานได้ประกาศขายทอดตลาดตามมาตรา 26

ยื่นบัญชี

มาตรา 33 ถ้าเจ้าจำนวนบังคับให้เจ้าภาษีนายอากรยื่นบัญชีภาษีอากร ให้ยื่นโดย
สัตย์จริง แลให้ปฏิญาณทานมนไว้ด้วย ถ้าพิจารณาเป็นสัตย์ว่า บัญชีที่ยื่นนั้นเท็จให้ลงโทษ
โดยฐานพรางสัตยาธิฐาน

ฟังบังคับ

มาตรา 34 ให้เจ้าภาษีนายอากรฟังบังคับบัญชา เจ้าจำนวนซึ่งบังคับถูกต้องด้วย
พระราชบัญญัติแลชอบด้วยราชการ

ร้องทุกข์

มาตรา 35 ถ้าเจ้าภาษีนายอากร มีการขัดข้องอย่างใด ในการเก็บภาษีอากร
ให้มาแจ้งต่อเจ้าจำนวน เพื่อได้ช่วยอนุเคราะห์โดยชอบด้วยราชการ ถ้าเจ้าจำนวนบิดเบือน
เสีย เจ้าภาษีนายอากรอาจร้องขอเสนาคดี กระทรวงพระคลังมหาสมบัติเพื่อไต่สวนจนจบ

ยื่นรายงาน

มาตรา 36 เจ้าภาษีนายอากร มีเหตุการณ์ในการเก็บภาษีอากรอย่างใดซึ่งเกี่ยว
ด้วยราชการ ให้ทำรายงานมาขึ้นต่อเจ้าจำนวน ถ้าหัวเมืองให้ยื่นต่อเทศาภิบาลในเวลา
อันสมควรจะเร็วได้

แต่งทนาย

มาตรา 37 เจ้าภาษีนายอากรคนเดียวถ้าเป็นบริษัท แลนายประกันรับเรือนผู้
มีชื่อในตราตั้ง ภายใต้อายุหนึ่ง ซึ่งได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติ แลจะต้องเป็นความตาม
โรงศาล ใ้ให้แต่งทนายใดตามกฎหมาย

ถือน้ำ

มาตรา 38 ถึงกำหนดพระราชพิธีถือน้ำพิพัฒน์สัตยา เจ้าภาชีนายอากรฐานายประกัน รับเรือน ซึ่งมีชื่อในตราตั้งต้องถือน้ำพิพัฒน์สัตยา ทุกคราวกำหนดถ้ำในกรุงเทพฯ ให้มาประชุม ถือน้ำพิพัฒน์สัตยา ที่หอรัษฎากรพิพัฒน์หัวเมืองพร้อมกับเทศาภิบาล

ปรับไหม

มาตรา 39 ถ้าเจ้าภาชีนายอากรประพฤติดิฉิข้อสัญญาแลพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งไม่ถึง จะต้องขายทอดตลาดภาษีอากรแลไม่มีข้อปรับไหมอย่างอื่น ที่แรงกว่าถ้าไม่มีเบี้ยปรับสำหรับ โทษ ให้ปรับไหมครั้งหนึ่งไม่เกิน 1000 บาท แลแต่ควรแก่โทษานุโทษ

หมวดที่ 6 หนี้หลวง

ตายหนี้

มาตรา 40 ถ้าเจ้าจำวน ฎากรมสารบาญชีทราบความว่า ผู้เป็นหนี้หลวงในกรม ซึ่งว่างถาว ทายถานนี้ให้แต่งเจ้าพนักงานไปยึดทรัพย์สมบัติรักษาไว้ แลทำบาญชีตีราคาคัก บาญชีหนี้ขึ้นให้เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เพื่อได้คักสินให้เป็นการสำเร็จเค็ดขาด

คักสินหนี้หลวง

มาตรา 41 ถ้าผู้เป็นหนี้หลวง ทายหนี้ให้คักสินตีทรัพย์สมบัติที่เกบได้ ไร่เงินยัง ขาดเท่าใดให้ยกไปตั้งกางแกพวกเป็นหนี้รายเดียวกันที่ยังอยู่ ถ้าไม่มีหนี้ตายสูญ ให้ยกบาญชี หนี้หลวงเป็นสูญ ถานี้ให้ตั้งในบาญชีหนี้เผื่อจะพบปะต่อไป

ขอไ้หนี้

มาตรา 42 ถ้าผู้เป็นหนี้หลวง ผู้ใดอยากจะไ้หนี้หลวงให้เสร็จ แต่มีทรัพย์ไม่พอ เพียง มารองขอสงแลคเคเท่าใด เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเห็นสมควร แลได้ รับพระราชทานพระบรมราชานุญาติแล้ว อาจรับไ้หนี้ให้เป็นเสร็จกันได้เป็นราย

ห้ามทำภาษีอากร

มาตรา 43 ผู้ใดที่ไ้ให้สินบล สิ้นน้ำใจแก่เจ้าพนักงาน เจ้าพนักงานจะรับถามิรั กัด พิจารณาเป็นสัตยแลผู้ใดล้มละลายแลวกัด มารับผูกขาดทำภาษีอากร ห้ามมิให้ยอมให้รับ ทำเป็นอันขาด

อุทธรณ์

มาตรา 44 ถ้าเจ้าภานายอากร ผู้ต้องคำตัดสินของเจ้าพนักงานกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ โดยเห็นว่าไม่เป็นยุติธรรม และไม่รอบคอบด้วยพระราชกำหนดกฎหมาย อาจไปฟ้องร้องต่อศาล ฎีกา ศาลฎีกา หรือฎีกาฎีกาได้ แต่ต้องร้องต่อเสนาบดีกระทรวงพระคลังก่อน

ลักษณะเก็บแลบัญชี

มาตรา 45 เจ้าภานายอากร ผู้รับผูกขาดภาษีอากรไปทำบัญชีแลตรวจเก็บเงิน ตามลักษณะวิธีข้อบังคับแบบอย่างซึ่งเสนาบดีกระทรวงพระคลังออกบังคับ

พระราชบัญญัติทรงตั้งไว้แต่ ณ วันที่ 1 มีนาคม ร.ศ.111 เป็นวันที่ 8877
ในรัชกาลปัจจุบัน.

ภาคผนวก ง.

พระราชบัญญัติพิทักษ์ภาษีภายใน ร.ศ. 111¹

หมวดที่ 1 เริ่มพระราชบัญญัติ

นามเขตแรกกำหนดให้พระราชบัญญัติ

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้ให้เรียกนามว่า พระราชบัญญัติพิทักษ์ภาษีภายใน ร.ศ. 111 สำหรับใช้ตลอดพระราชอาณาจักรสยาม แลเขตเมืองใดจะให้ใช้พระราชบัญญัตินี้จะได้ ประกาศในหนังสือราชกิจจานุเบกษา แลกำหนดให้ใช้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน ร.ศ. 112 สืบไป

เลิกพระราชบัญญัติเก่า

มาตรา 2 เมื่อใดประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้แล้ว ให้เลิกพระราชบัญญัติพิทักษ์ของตรา ภาษีเสา ภาษีไค้ชันน้ำมันยาง ภาษีจากกันแซง ภาษีไม้รวกไม้ไผ่ป่า ภาษีไม้ค้ำไม้แดง ภาษีสุกรเปิดไก ภาษีพริกไทย ภาษีผักหม้อหวด ภาษีถั่วงาปลาทุ ภาษีเยื่อเคย ภาษีฝ้าย ปอคราม ภาษีฝ้ายยาสูบ ภาษีไหมขี้ผึ้ง ภาษีปลาสดน้ำจืดแลน้ำเค็ม ภาษีน้ำตาลทราย ภาษี น้ำตาลมะพร้าว น้ำตาลโตนด อากรหม้อตาล ภาษีปูน ภาษีเหล็ก กะทะถ่าน ภาษีนุ่น ภาษีถ่านไม้ไผ่ป่า ภาษีมาคเรื่อโกลน ภาษีเกลือ ภาษีไม้ซอสักไม้กระยาเลย ภาษีน้ำออย ภาษีน้ำมันมะพร้าว อากรตีนุก ค่าที่ตราตีนุกแลภาษีมูลค่างลาวทั้งสิ้นนั้นเสียไม่ใช่อีกต่อไป

อธิบายคำ

มาตรา 3 คำที่ใช้ในพระราชบัญญัตินี้ให้เข้าใจความหมาย ดังคำอธิบายต่อไปนี้

คำว่าเทศาภิบาล คือข้าหลวงดำวราชการเมือง กรมการผู้ใหญ่ ซึ่งรักษา ราชการในหัวเมืองนั้น ๆ แลกรมการผู้น้อยนายอำเภอ กำนัน ซึ่งรักษาการในแขวงตำบลนั้น ๆ

คำว่าเจ้าภาษี คือผู้ที่ได้รับอนุญาตจากราชวิธีไทยไปจัดการตรวจเก็บภาษี

¹กฎหมายสรรพภาษี หน้า 33 - 58.

คำว่าคานภาษี คือที่ตั้งตรวจภาษี
 คำว่าโรงภาษี คือที่ตั้งเก็บภาษี
 คำว่าสำรวัด คือเจ้าพนักงานผู้ตรวจภาษี
 คำว่าสุลการักษ์ คือผู้ที่เจ้าพนักงานตั้งให้เป็นผู้ตรวจภาษี
 คำว่าผู้ตรวจ คือผู้ที่อนุญาตให้เจ้าภาษีตั้งให้เป็นผู้ตรวจภาษี
 คำว่าใบตรวจ คือหนังสือสำคัญสำหรับของทองภาษี
 คำว่าใบเสร็จ คือหนังสือสำคัญในการที่ได้เสียภาษีแล้ว
 คำว่าเจ้าพนักงานภาษี คือรวมเจ้าภาษีภาณุแทนเจ้าภาษีแลสำรวัด สุลการักษ์
 ผู้ตรวจคานด้วยกัน

หมวดที่ 2 เจ้าพนักงานเก็บภาษี ตั้งข้อบังคับ

มาตรา 4 เสนาบดีกระทรวงพระคลัง เป็นผู้รับผิดชอบในการสั่งให้จัดการเก็บ
 ภาษี มีอำนาจจะตั้งข้อบังคับ อธิบายความตามพระราชบัญญัตินี้ได้ เมื่อข้อบังคับของเสนา
 บดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติตั้งไว้ โดยได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตแสดงใน
 หนังสือราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้เป็นอันใช้ได้เหมือนเป็นกึ่งแห่งพระราชบัญญัติ
 เจาณาธิการเก็บภาษี

มาตรา 5 เจ้าพนักงานกรมสรรพภาษี กระทรวงพระคลังเป็นเจาณาธิการ
 ตรวจเก็บภาษี นำเงินส่งพระคลัง ทำบัญชีแลรายงานชี้แจงข้อสงสัยยกด้วยพิทักษ์เปรียบเทียบ
 การชักของในเรือตรวจเก็บภาษีทั้งปวง แดเป็นผู้ตั้งสำรวัดแลสุลการักษ์ ตั้งคานแลโรงเก็บ
 ภาษีด้วย

เจ้าภาษี

มาตรา 6 ผู้ที่ได้รับตรึงจากเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ให้เป็นเจ้า
 ภาษี เป็นผู้จัดการตรวจเก็บภาษีแลตั้งผู้เก็บภาษีแทนแลผู้ตรวจภาษีได้

พนักงานตรวจเกบภาษี

มาตรา 7 พนักงานตรวจเกบภาษีมีอำนาจจะกระทำการได้ตามหน้าที่ คือสารวัด
สุกการักษและตรวจ มีอำนาจที่จะตรวจภาษี แลจับคนจับของที่ผิดได้ตามพระราชบัญญัติ
แลดูแลแทนเจ้าภาษีมี่อำนาจที่จะเกบภาษีได้

เทศาภิบาลแทน

มาตรา 8 เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ อาจจะมีมอบอำนาจให้เทศาภิบาล
ทำการแทนกรมสรรพภาษี เฉพาะเขตเมืองนั้น ๆ ก็ได้

หมวดที่ 3 พิกัดเกบภาษี

ลดเพิ่มพิกัด

มาตรา 9 ให้เจ้าภาษีเกบภาษีแลให้ราษฎรยอมเสียภาษีในของที่ต้องภาษีตามพิกัด
มาตราต่อไปนี้ แลพิกัดนั้นพระเจ้าแผ่นดินจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เพิ่มพิกัดขึ้นลด
พิกัดลง แลเลิกพิกัดเสียทั่วไป ฤดาะเพาะเขตระเพาะราย โดยประกาศกระแสพระบรม
ราชโองการในหนังสือราชกิจจานุเบกษาได้

ตอนที่ 1 ภาษีไมตาง ๆ

ตอนที่ 2 ภาษีเครื่องสูตตาง ๆ

ตอนที่ 3 ภาษีของบริโภค

ตอนที่ 4 ภาษีสัตว์อาหาร

ตอนที่ 5 ภาษีเรือเพด็จ

ตอนที่ 6 ภาษีของไซ

ตอนที่ 7 ภาษีเครื่องก่อสร้าง

ตอนที่ 8 ภาษีสิ่งสินค้าย่าน นน คราม หน้ง ไหม คีบูก

หมวดที่ 4 วิธีเกณฑ์ ตั้งค่านแ้โรงภาษี

มาตรา 10 ที่ใดสมควรจะตั้งเป็นค่านตรวจภาษี ถ้าตั้งเป็นโรงเกณฑ์ ให้ประกาศให้ราษฎรทราบก่อนกำหนดไซ้ในชากว่าหนึ่งเดือน

วะคาน

มาตรา 11 บันคาผู้จะไปมาทางน้ำทางบกมีของต้องพิักภาษี ถ้ามีเหตุควรเจ้าภาษีจะส่งไ้สยว่ามีของต้องภาษี ถ้าเจ้าภาษีไ้บอกให้วะที่คานภาษีโรงภาษี เมื่อมาถึงถ้าวังคานภาษี โรงภาษี ให้วะที่คานภาษีโรงภาษี เพื่อไ้ตรวจสิ่งสินก้า แลให้เจ้าพนักงานตรวจภาษีเกณฑ์ รับตรวจตราถาเกณฑ์โดยเร็ว อย่าให้ชะเสียเวลาไปมาเกินสมควรไ้

ใบตรวจ

มาตรา 12 ถาผู้ที่มีสิ่งของต้องพิักภาษีลวงถามาถึงคานภาษี แลโรงภาษีให้ทำบัญชีถาออกบัญชีสิ่งของต้องพิักภาษีโดยสัตย์จริง เจ้าพนักงานภาษีจะไ้ตรวจสอบ ถาเจ้าพนักงานภาษียังจะไม่เกณฑ์ แลเจ้าของสิ่งของต้องพิักภาษีจะยังไม่จำหน่ายสิ่งของจนถึงคานภาษีถาโรงภาษีหน้า ให้เจ้าพนักงานภาษีออกใบตรวจภาษีให้ แลให้เจ้าของสิ่งของต้องพิักภาษีรับใบตรวจภาษี มีจำนวนสิ่งของชัดเจน บอกโรงภาษีที่จะเกณฑ์นำม้ายันต่อคานภาษีถาโรงภาษีต่อมา เมื่อเจ้าพนักงานภาษีตามคานถาโรงภาษีในระยะทางไ้เห็นใบตรวจภาษีตรวจสิ่งของถูกต้องแล้วให้ปล่อยไปมาจนถึงโรงภาษีที่จะเกณฑ์ให้มาส่งใบตรวจภาษี ให้รับใบเสร็จเสียภาษี แลถาเจ้าของสิ่งของต้องพิักภาษี จะจำหน่ายสิ่งของในระยะคานภาษีถาโรงภาษีใด ให้ขอเสียภาษีรับใบเสร็จของที่จะจำหน่ายนั้นมาควย ให้เจ้าพนักงานภาษียอมชักภาษีโดยสะดวก

เกณฑ์

มาตรา 13 เมื่อเจ้าภาษีถาผู้แทนเจ้าภาษีเกณฑ์สิ่งของอย่างใด เป็นเงินภาษีเท่าไรให้ออกใบเสร็จรับเงินจากผู้เสียภาษี มีจำนวนสิ่งของ แลเงินภาษีลงสมุดมาศวันคืนให้ชัดเจนไปเป็นสำคัญ สำหรับคุมของที่ไ้เสียภาษีแล้ว

เสียภาษี

มาตรา 14 การเกณฑ์ภาษีนั้น ถ้าพิกักเกณฑ์เป็นส่วนลดให้เจ้าภาษี ถ้าผู้แทนที่ราคา
 สิ่งของ ตามราคาในเวลานั้นที่ต่ำลงนั้น จะขายทอดตลาดได้คิดชักภาษีเป็นเงิน ถ้าเจ้าของ
 ผู้เสียภาษี ไม่ยอมตามราคาที่ต่ำ ให้ชักสิ่งของนั้นไว้เป็นส่วนภาษี ถ้าพิกักเกณฑ์เป็นเงิน
 เจ้าของผู้เสียภาษีไม่ยอมเสียเงิน ก็ให้ที่ราคาของตามราคาในเวลานั้น ที่ต่ำลงนั้น จะขาย
 ทอดตลาดได้ชักภาษีเป็นเงินของ แลสิ่งของที่ชักภาษีไว้ นั้น ถ้ามิใช่เป็นภาษีผูกขาดให้ขายทอด
 ตลาดนำเงินส่งพระคลัง

ยึดภาษีของไม่เสียภาษี

มาตรา 15 ถ้าเจ้าของสิ่งของต้องพิกักภาษีชักไม่ยอมเสียภาษี ถ้ายังไม่เสียภาษี
 ให้เจ้าพนักงานภาษียึดสิ่งของนั้นไว้ จนกว่าจะได้เงินภาษี ถ้าถ้าเป็นสิ่งของจะเสียได้ จะควร
 ขายของนั้นเสียก่อนได้ยึดเงินไว้ก็ให้ขาย สุดแต่ให้เจ้าพนักงานภาษีระวางอย่าให้เสียของ ๆ
 ราษฎรได้ แต่ถาจะขายเช่นนี้ต้องให้กระทรวงเมือง ถ้าเทศาภิบาลเป็นพยานด้วย ราคา
 ของนอกจากเงินภาษีนั้นให้คืนแก่เจ้าของไป

หมวดที่ 5 การตรวจจับ

การตรวจจับ

มาตรา 16 กรมกองตระเวนแลนายอำเภอ กำนัน ในกระทรวงเมือง แลกรมการ
 นายอำเภอ กำนัน ในเทศาภิบาล เป็นเจ้าหน้าที่ตรวจจับผู้ลักลอบหนีอาปิกมั่งฉ้อภาษี ทำผิด
 พระราชบัญญัติในที่ใด ๆ ได้ แลสารวัตรผู้ถือหนังสือสำคัญกรมสรรพภาษี แลสุลการกับผู้แต่ง
 เครื่องยศ แลผู้ตรวจที่ ครื่องหมายของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ มีอำนาจที่จะตรวจ
 จับผู้ลักลอบหนี อาปิกมั่งฉ้อภาษีทำผิดพระราชบัญญัตินี้ที่ตามภาษีอากรที่โรงภาษีได้ แลมีอำนาจ
 ที่จะไปตรวจจับได้ในที่อื่น แต่ต้องขอให้กรมกองตระเวน แลนายอำเภอ กำนัน ในกระทรวง
 เมือง แลกรมการนายอำเภอ กำนัน ในเทศาภิบาล เป็นผู้กำกับด้วย ก่อนที่จะกำกับนั้นต้อง
 ให้ผู้รับสินบลจากผู้ขอศาลาก่อนว่า เห็นโดยหลักฐาน ที่ควร เชื่อควรส่งสายโดยสัตย์จริง ไปให้
 การแถลง แต่ถาจะตรวจภาษีอย่างเดี๋ยวจับ อาจตรวจแต่โดยลำพังได้ แต่ถาเป็นคนใน

บังคับทางประเทศ มีกงสุลอยู่ในเขตเมืองนั้น ให้ไปขอหนังสืออนุญาตตรวจแลหมายจับจาก
กงสุลชาตินั้นก่อน

จับส่ง

มาตรา 17 เมื่อจับผู้หนีภาษี ถ้าปิดบังฉ้อภาษีได้ ให้นำส่งตอศาลกงตระเวร
อาเทศาภิบาลเพื่อไต่ตัดสินชำระ ถ้าเป็นคนในบังคับทางประเทศ มีกงสุลอยู่ในเขตเมืองนั้น
ให้ส่งตอกงสุลชาตินั้น

ห้ามตรวจจับกลางคืน

มาตรา 18 ห้ามมิให้ตรวจจับภาษีในเวลากลางคืน เว้นไว้แต่มีผู้พาดวงด่านภาษี
อาโรงภาษีในเวลากลางคืน เมื่อฉนั้นเมื่อเป็นเวลาคึกคัก ชัดของ ลำบากที่จะส่ง ก็ให้คุม
ตัวไว้จนเช้าจึงส่งตอเจ้าหน้าที่ชำระ

หมวดที่ 6 การปรับไหม

ไมแหว่ด่าน

มาตรา 19 ถ้าผู้ใดแกล้งไมแหว่ด่านภาษีอาโรงภาษีตามมาตรา 11 พิจารณาความ
เป็นสัตย์ ให้ปรับไหมครั้งหนึ่งไม่เกิน 100 บาท

ลักลอบหนีภาษี

มาตรา 20 ถ้าผู้ใดลักลอบหนีภาษี พิจารณาเป็นสัตย์ให้ปรับไหม ไม่เกินสี่เท่าของ
สิ่งซึ่งลักลอบหนีภาษี แลอาของซึ่งลักลอบภาษีมียาความาก ให้ปรับไหมครั้งหนึ่งไม่เกิน 200 บาท
แลสิ่งของซึ่งลักลอบหนีภาษีนั้นจะริบเป็นหลวงด้วยก็ได้ ทั้งเรืออาล้อเกวียนอาพาหนะที่พาสิ่ง
ของลักลอบหนีภาษีโดยพยายาม เรี่ยวแรง ซึ่งใครเห็นเป็นใจด้วย จะริบเป็นหลวงด้วยก็ได้

ปิดบังภาษี

มาตรา 21 ถ้าผู้ใดยื่นบัญชีต้องพิกักภาษีเท็จ ถ้าปิดบังภาษีแต่มิได้ลักลอบหนีภาษี
อาชักไม่เสียภาษีพิจารณาเป็นสัตย์ ให้ปรับไหมไม่เกินสองเท่าของที่ปิดบัง แลอาของที่ปิดบัง
ราคามาก ให้ปรับไหมครั้งหนึ่งไม่เกิน 1000 บาท

ผิดข้อบังคับ

มาตรา 22 ถ้าผู้ใดกระทำผิดข้อบังคับตามมาตรา 4 พิจารณาเป็นสัจย์ให้ปรับไหมครั้งหนึ่งไม่เกิน 500 บาท

จำจ่ายโทษ

มาตรา 23 ถ้าผู้ใดต้องปรับไหมตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่มีเงินเสียให้ทำโทษจำคุก อัตราวาง ใช้การหนัก ถ้าไม่ให้ทำการหนักแทนเงินการปรับไหมตามกำหนดดังนี้ ต้องปรับไหมแต่ร้อยละยี่สิบลงมาให้จำคุกเดือนละ 25 บาท แต่สองร้อยละยี่สิบลงมาให้คุกเดือนละ 34 บาท ต้องปรับไหมเกินสองร้อยละยี่สิบขึ้นไป ให้จำคุกเดือนละ 100 บาท แต่มิให้เกินสองเดือน

สินไหมพิโนย

มาตรา 24 ถ้าเป็นภามีผู้ถูกขาคสิ่งของที่ต้องรับเป็นของเจ้าภามี แต่เงินค่าปรับสินไหมเจ้าภามีก็งเป็นพิโนยหลวงถึง ถ้ามิได้เป็นภามีผู้ถูกขาคงเป็นของหลวงทั้งสิน

มาตรา 25 ถ้าผู้ใดต้องจับ ต้องฟ้องไม่มีความผิดโดยพิจารณาเป็นสัจย์ ให้ผู้จับจำคุกผู้ฟ้องเสียค่าปรับไหม ให้แก่ผู้ต้องจับต้องฟ้องตามสมควรคุ้มที่เสียประโยชน์ แต่มิให้เกินค่าปรับไหม ถ้าต้องจับต้องฟ้องผิดจะตองเสีย

หมวดที่ 7 ขำระความ

ศาลขำระ

มาตรา 26 การขำระความตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นหน้าที่กองตระเวรแลเทศาภิบาลจะต้องทำโทษเกินอำนาจศาล ก็ให้ส่งต่อศาลสนามสถิตยยุติธรรม ถ้าไม่ยอมแก้กันข้างใดข้างหนึ่ง อาจมาอุธรณ์ต่อศาลสนามสถิตยยุติธรรมได้ ถ้าจะฟ้องตรงแลจับส่งต่อศาลสนามสถิตยยุติธรรมก็ได้ แลถ้าข้างใดข้างหนึ่งมิพอใจในคำพิพากษาศาลอุธรณ์สนามสถิตยยุติธรรมก็ไปพูดเกล้าถวายฎีกา

จับมิไคตองไค

มาตรา 27 ถ้าหากจับผู้ลักลอบหนีภาษี ถ้าปิดบังมิได้ แต่สืบรู้โดยมีหลักฐานมั่นคง เจ้าพนักงานอาเจ้าภามี แลผู้ใดคนหนึ่งจะฟ้องให้เรียกผู้ลักลอบหนีภาษี ถ้าปิดบังภาษีมาพิจารณา

ก็ได้ แด่ทองใหญ่ที่รัฐบาลก่อน ฝ่ายราษฎรก็มีเหตุจะฟ้องเจ้าภาษีได้ โดยเหตุที่กดขี่กดขี่ต่อพระราชบัญญัตินี้เหมือนกัน

ให้ฟ้องภายใน 3 เดือน

มาตรา 28 บัณฑิตในเรื่องราวภาษีนี้ ให้ฟ้องร้องแต่ภายใน 3 เดือน นับแต่วันเกิดเหตุขึ้น ถ้าพ้นกำหนดแล้ว ห้ามมิให้รับไว้พิจารณา

ให้ชำระตัดสินเฉพาะเรื่องภาษี

มาตรา 29 บัณฑิตในเรื่องตรวจเก็บภาษีให้ฟ้อง และชำระตัดสินแต่เฉพาะเรื่อง ภาษีอย่างเดียวในสำนวนนั้น ถ้าคดีเกี่ยวพันโดยหาว่าลักทรัพย์ ฤ็าวิวาทคดีเป็นต้น ให้แยกฟ้องแลพิจารณาตัดสินอีกฝ่ายหนึ่งต่างหาก ไม่เกี่ยวกับสำนวนเรื่องภาษีนั้น

พระราชบัญญัติทรงตั้งไว้ ณ วันที่ 1 มีนาคม ร.ศ.111 เป็นวันที่ 8877 ในรัชกาลปัจจุบัน.

ภาคผนวก จ.

หนังสือกราบบังคมทูลเสนอความคิดเห็นเรื่องให้รัฐบาลเป็นผู้จัดเก็บภาษี
ของสมเด็จพระนราธิปประพันธ์พงษ์ รong เสนาบดีกระทรวงพระคลัง¹

หอรัษฎากรพิพัฒน์ วันที่ 4 มีนาคม ร.ศ.111

ด้วยข้าพระพุทธเจ้า ได้คิดตรวจการภาษีอากรซึ่งยังมิได้จัดให้ได้ดีเต็มที่ เห็นด้วย
เกล้าว่า ทางที่ดีที่สุด บันดาอากรต้องให้ผูกขาดเหมือนนานาประเทศใกล้เคียงที่มีอยู่ แต่ส่วน
ภาษีนั้นถ้ายังเป็นผูกขาดอยู่ก็เป็นการสุกวิสัย ซึ่งจะจัดการให้ได้ดีถึงที่ ด้วยผูกขาดก็หวัง
โลกอย่างเดียว เมื่อมีโอกาสจะได้เงินอย่างไรก็คงคิดอย่างนั้นสำคัญยิ่งกว่าเห็นประโยชน์
แผ่นดินแลความทุกข์ของราษฎร ทางที่ดีที่สุดก็ต้องจัดเป็นหลวง ทั้งจะได้รัฐบาลขึ้นภาษีที่เก็บซึ่ง
ถ้าเป็นผูกขาดจริงไม่ได้นั้นด้วย ภาษีอย่างใดควรเลิก เมื่อรัฐบาลขึ้นแล้วจะได้คอยคิดคอย
จัดต่อไปภายหลังโดยลำดับ แต่ในปีแรกจะจัดหมกโครมเดียวไม่ว่าจะต้องผ่อนไปตามคราว
แจ้งอยู่ในหนังสือลงวันที่ 13 ซึ่งได้ทูลเกล้าถวายพระราชบัญญัติภาษี* นั้นแล้ว

ใน ร.ศ.112 ข้าพระพุทธเจ้าได้หาฤกษ์ยามอมเจ้าเพิ่ม อธิบดีกรมสรรพากร
เห็นพอแก่กำลังจะจัดการได้ แลกลงให้ผูกขาดตามบัญชีซึ่งสอดทูลเกล้าถวายมาแล้ว

การที่ให้เจ้าพนักงานเก็บนั้น คงจะได้เงินน้อยกว่าผูกขาดบาง เพราะจะต้องเก็บ
ตามพิกัด เจ้าพนักงานทำผิดก็มีโทษคงมีทางที่กันการเก็บเกินพิกัดไถ่ถอน ยังเสียก็แต่จะไม่
เอาธุระเต็มพิกัด แต่การขึ้นถึงภาษีผูกขาดที่ผู้ไปจัดการนอกรั้วเองบ้างก็มี จำต้องอาไถรย
การตรวจตรากันเป็นสำคัญ ส่วนทางใดเปรียบเงินจะมากกว่าผูกขาดนั้นเห็นได้ว่า การผูกขาด
ต่างคนต่างจัดต้องเปลืองเงิน เงินใช้จ่ายมาก นีรวมรายเดียวตัดเงินใช้จ่ายไ้มาก เงิน
ขาดกับขึ้นคงจะพอถ้วไม่ผิดกับผูกขาดได้ ข้าพระพุทธเจ้าได้ประมาณรายเงินใช้จ่ายขึ้นต่อที่ประจุ

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14/5 เรื่องภาษีอากรต่าง ๆ

* พระราชบัญญัติการภาษีอากร ร.ศ.111

เสนายศในงบประมาณแล้ว การที่จัดได้เช่นนี้คงจะเป็นความเป็นแก่นสาร 1 มีทองแถมदानหลายแห่ง เพราะมีदानเดียว ซึ่งแตกกองต่างภาษาก็แยกदानกันมากกว่ารวม 2 มีทางเกะกะรังแกน้อยถาพแทบจะไม่มี แล 3 เสียภาษีแต่ตามพิกัดของตรา เมื่อข้าพระพุทธเจ้าดำริจัดการทั้งปวงพึงสำเร็จลงปลายปี แลไม่มีเวลากราบบังคมทูลพระกรุณาถวายไม่ทรงพระราชสำราญพระราชอาญาเป็นอันเกล้าฯ ข้าพระพุทธเจ้าได้ประกาศว่าประมุขแต่ที่ควรว่า นอกนั้นคิดจัดทำเป็นของหลวง ถ้าทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้จัดการตามนี้แล้ว ก็จะได้รับพระราชทานจัดไป ถ้าจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ทรงเป็นผูกขาดไปตามเดิม ได้พระราชทานพระกระแสพระบรมราชโองการในก่อนสิ้นปีแล้ว จะได้รับพระราชทานออกประกาศว่าประมุขใหม่

อนึ่งการกรมศุลกากรแลการกรมสรรพภาษีที่เกบภาษีเองฉะนี้แล้ว ก็เป็นการอย่างเดียวกันรวมกันเป็นกรมเดียวได้ ไม่ต้องเปลืองเงินค่าจัดทำที่ทำการ แลตัดเงินค่าใช้จ่ายเฉพาะแต่ตัวการประจำลงได้เกือบ 700 ชั่ง เมื่อเวลาตรวจงบประมาณ ข้าพระพุทธเจ้าได้ชี้แจงในที่ประชุมก็เห็นชอบพร้อมกัน เพราะฉะนั้นข้าพระพุทธเจ้าขอพระราชทานพระบรมราชานุญาต ยกกรมสรรพภาษีไปรวมกับกรมศุลกากรทีเดียว

อนึ่งการภาษีไม่ขอสักแลภาษีเกดอื่นนั้น บัดนี้พระยาโชฎึกราชเศรษฐีจัดการเกบอยู่เมื่อได้จัดการเกบภาษีเองฉะนี้แล้วก็แยกदानอยู่เป็น 2 ดาน เป็นเงินจ่ายถึงปีละ 322 ชั่ง 47 บาท ถ้าทรงพระกรุณาให้รวมในกรมศุลกากร คงจะตัดเงินได้อย่างน้อยก็ 148 ชั่ง 47 บาท แต่การนี้ข้าพระพุทธเจ้ายังมีใจจัดการเปลี่ยนแปลงอย่างไร เพราะยังรอฟังพระบรมราชกระแสอยู่ในงบประมาณที่ขึ้นไปตามเดิม แต่ถ้าวางคิดไปยังมีการลดมละด้ายที่มีควรจ่ายนอกจากผลประโยชน์ที่พระยาโชฎึกราชเศรษฐีจะได้รับพระราชทานอีก ถ้าจัดรวมกันลดเงินได้อย่างน้อยปีละ 148 ชั่ง 47 บาท แล้วจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานพระยาโชฎึกราชเศรษฐีเป็นกำลังรับราชการฉลองพระเดชพระคุณสักเท่าใดก็ยังดีกว่า

ภาคผนวก จ.

ทูลเกล้าฯ ถวายความเห็นเรื่องจะเลิกการเก็บภาษีภายในและขึ้นภาษีขาเข้าขาออก¹

กรมศุลกากร

วันที่ 30 เมษายน ร.ศ.121

ขอประทานกราบทูล พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย เสนาบดีกระทรวงพระคลัง

ถวายตามที่ทรงพระประสงคนั้น ข้าพระพุทธเจ้าขอประทานนำถวายร่างอัตราภาษี
ขาเข้าและขาออกสำหรับพระราชอาณาเขต ตามที่ข้าพระพุทธเจ้าได้คิดเรียบเรียงเปลี่ยนแปลง
ขึ้นใหม่

ความพิศดารของอัตรานั้นมีแจ้งในใบท้ายรายงานนี้

ในการที่เรียบเรียงอัตรานี้ ข้าพระพุทธเจ้าได้ดำริถึงความหลายอย่างคือ

1. เพื่อให้ได้เลิกภาษีค่าธรรมเนียมภายใน
2. เพื่อให้เลิกภาษีขาออกทุกอย่างเว้นเสียแต่ภาษีเข้า (ข้าว) แลภาษีโค
3. เพื่อให้ภาษีสรรพสามิตคงอยู่ตามเดิม แลไม่เก็บภาษีสรรพสามิตน้ำองุ่นแลเบียร์เกิน

กวารอยชัก 8 เป็นอย่างสูง ตามลักษณะสัญญาที่ทำกับฝรั่งเศส ลงวันที่ 23 พฤษภาคม
ร.ศ.102

4. เพื่อให้ได้เงินผลประโยชน์ภาษีอากรนอกขึ้นอีก 1,000,000 บาทเสมอ

5. เพื่อให้สำเร็จความประสงค์ทั้งนี้โดยไม่ต้องขอใหญ่แทนรัฐบาลต่างประเทศ

เห็นชอบด้วยความที่อาจนับว่ารุนแรงหรือเหลือเกินอย่างไร แลเพื่อไปให้พิกัดของอัตราที่คิด
ขึ้นใหม่นั้นสูงขึ้นไปกว่าอัตราของประเทศที่ใกล้เคียงจะให้เปนแต่เสมอกัน ฤกว่ากันบ้าง
เท่านั้น

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14/26 ภาษี ทูลเกล้าฯ
ถวายความเห็นเรื่องจะเลิกการเก็บภาษีภายในและขึ้นภาษีขาเข้าขาออก

ภาษีภายใน

1. ข้าพระพุทธเจ้าได้เห็นว่าควรเลิกการภาษีรายทางภายใน วิธีเก็บภาษี
 อย่างนี้แม้จะมีประโยชน์อย่างหนึ่ง แต่ยอมมีที่เสียอยู่หลายอย่างกล่าวคือ สินค้าที่ต้องเสียภาษี
 นั้นเป็นของบันทุกมาทางเรือ ความลำบากชั้นแรกของเจ้าพนักงานภาษีนั่นคือ จะใครประมาณ
 อย่างแนวสินค้าในเรือลำหนึ่งจะมีมากน้อยเท่าไร แลเป็นราคาเท่าไร เรือย่อมไม่มีขนาด
 เท่ากันถึงสองลำ แลการตรวจนั้นถ้าไม่เรือของข้างบนขึ้นแล้ว ก็ตรวจทั่วไม่ได้ทีเดียว ราคา
 เลาก็จะที่เขาเป็นอย่างนั้นก็ไม่ได้ เพราะราคาสินค้าย่อมอาไศรยชนิดของ อาไศรยความ
 บริบูรณ์หรือขาดมือในท้องตลาด แลความต้องการมากหรือต้องการน้อยตามสมัยนั้นด้วย เครื่อง
 ชาติของเหล่านี้ที่ไหนไม่ปรากฏยิ่งกว่าในการภาษีปลา อันเวลานี้ใช้วิธีใหม่เจ้าพนักงานกำกับ
 เวลาซื้อขายกันแล้วตีราคาตามที่ขายกันนั้น วิธีนี้เป็นการไม่ควรมากแลระวังคุมกันยากอย่างยิ่ง
 ความที่คุมกันโดยยากอย่างนี้ยอมได้แก่ภาษีปลาทุกอย่างทั่วไป ในการภาษีที่ดินแลอย่างอื่น ๆ
 เป็นอันมาก เขาย่อมมีหลักอย่างใดอย่างหนึ่งสำหรับเป็นที่ยึดในการกะค่าภาษีได้ ในการ
 ศุลกากรก็เหมือนกัน กว่เจ้าพนักงานจะลงมือตรวจสิ่งของที่ต้องภาษีย่อมมีทางที่จะรู้ความ
 ลวงนา วาจะเป็นของอะไรแลชนิดไรได้ถึงสองทางคือโดยบัญชีเรือทางหนึ่ง แลโดยบัญชี
 ที่ผู้เจ้าของนำยื่นขออนุญาตรับของนั้นอีกทางหนึ่ง แต่ในการภาษีภายในนั้นไม่มีหลักอะไรที่จะ
 อาไศรยได้เช่นนั้นเลย ต้องยอมอาไศรยแต่ความซื่อตรงของเจ้าพนักงานผู้เรียกเก็บภาษีแด่
 ความตรวจเป็นครั้งคราวของเจ้าพนักงานผู้ตรวจเท่านั้น ความขอนี้ข้าพระพุทธเจ้าต้องขอ
 กราบทูลว่าเป็นเครื่องบกพร่องสำคัญยิ่งของการภาษีภายใน แลใช่แต่เท่านั้น เมื่อเทียบค่า
 ไซ้สรอยในการเรียกเก็บภาษีนั่น ก็ยิ่งเห็นควรวิธีนั้นลงไปอีกชั้นหนึ่งด้วย ถ้าไซ้สรอยเช่นนั้น
 แต่ในมลฑลกรุงเทพฯ เป็นเงินเท่ากับ 100 ละ 5 ของเงินค่าภาษีนั่นเสียแล้ว การเรียกเก็บ
 นี้เห็นด้วยเกล้าฯ วาถ้าจะคิดเรียกเก็บเอาตามสินค้าที่ยังอยู่ในท่ามกลางเพาะปลูกหรือสร้าง
 ทำหรือในเมื่อขณะจะส่งออกไปต่างประเทศเช่นนั้นจะมีไคการ ถวนถี่แลเปลืองค่าไซ้สรอยน้อยลง
 มากกว่ากันหรือ

ก่อนที่จะยุติกล่าวถึงภาษีภายใน ข้าพระพุทธเจ้าต้องขอกราบทูลชี้แจงว่าที่ไคยกความ
 ซันติเตียรทั้งนั้นนั้นมิใช่จะเป็นการติเตียรคลุมวิธีภาษีภายในไปหมดทุกแผนกเมื่อไร ข้าพระพุทธเจ้า

ยังเห็นว่าวิธีที่ไร้เก็บภาษีไม้นั้นยังใช้ได้สำหรับการอย่างนั้น โดยที่เป็นวิธีอันสะดวกกว่าอย่างอื่น แต่ถึงกระนั้นก็ยังเห็นอยู่ว่าก่อนที่จะตกลงเอาวิธีนั้นเป็นของใ้ยังยืนควรจะต้องวิธีอย่างอื่นดูเสียก่อนให้สิ้นเชิงควย เมื่อเห็นสู้กันไม่ไ้จริงแล้วจึงกอบเอาเป็นของยังยืนได้อันหนึ่งเห็นควยเกลา ว่าเมื่อตกลงใ้วิธีอย่างไหนแล้วต้องกรใ้วิธีนั้นสำหรับสินค้าที่มีประเภทเดียวกันนั้นทั่วไป ในเวลานี้ภาษีไม้นั้นยังแยกกันอยู่ ไม่บางชนิดเก็บกันตามอัตราภาษีภายในบางชนิดเก็บกันตามอัตราภาษีขาออกก็มี

ส่วนค่าธรรมเนียมภาษีนั้น ข้าพระพุทธเจ้าเห็นว่าไม่ควรจะมีเลย เพราะฉะนั้นขอประทานแนะนำว่าสมควรจะเลิกเสียดีกว่า

ภาษีขาออก

2. การเก็บภาษีสินค้าที่ส่งออกไปขายต่างประเทศนั้น ย่อมถือกันว่าเป็นการไม่สมควร แต่ในประเทศที่สำคัญทั่วไป เว้นอยู่แต่รัสเซียประเทศเดียว ก็ได้เลิกกันหมดแล้ว ภาษีขาออกนั้นเป็นเครื่องทำให้ราษฎรมีความพอใจในการปลูกเพาะแลสร้างทำสินค้าที่ต้องภาษีลงไปทุกชั้นจนเลยเป็นเครื่องห้ามไม่ให้ปลูกเพาะแลสร้างทำอีกต่อไปเลยก็เป็นได้ เหตุที่อาจเคยเป็นเครื่องห้ามนั้นยอมจะไ้แก่ผู้ที่ปลูกเพาะหรือสร้างทำสิ่งของที่ต้องด้วยอัตราภาษีอย่างแรงจนทนไม่ไหว แลทั้งยอมจะทำให้สินค้าอื่น ๆ แพงขึ้นจนไม่สามารถขายแข่งกับสินค้านิคเดียวกันของประเทศที่เขาไม่เก็บภาษีขาออกนั้นได้ จะเป็นด้วยเหตุอันนี้ หรือจะเป็นด้วยราษฎรพากันนิยมการทำนาบึงกวากการอื่น ไม่ทราบแน่ แต่จะเป็นด้วยเหตุอย่างใดก็ดี ความยอมมีปรากฏตามบัญชีศุลกากรอยู่ว่า ในระหว่าง 9 ปีมานี้ นอกจากเขา (ข้าว) แลไม้สัก สรรพสินค้าอย่างอื่น ๆ ที่ออกไปจากกรุงสยามนั้น ไ้ลดถอยลงไปเป็นอันมาก

ในการที่จะเลิกภาษีขาออกนั้น ถ้าจะพากันเข้าใจว่าผลประโยชน์ที่ไ้เคยไ้ในส่วนนั้นจะต้องสูญนั้นต้องเป็นความเข้าใจผิดทีเดียว เพราะว่าความที่ไ้สูญไปในส่วนนั้นนั้น ย่อมจะต้องไ้ประชดถ่กับกันโดยทางอื่น กล่าวก็เมื่อไม่มีภาษีขาออกเสียแล้ว ราษฎรก็ยอมจะมีมาณะเพาะปลูกแลสร้างทำสินค้าซึ่งแต่ก่อนเคยมีภาษีเป็นเครื่องขัดขวางนั้นสำหรับส่งไปขายต่างประเทศมากยิ่งขึ้นเป็นลำดับ แลทั้งจะไ้ได้รับความอุดหนุนในทางภานะรับส่งสินค้ากับ

ต่างประเทศสควยยิ่งขึ้นด้วย ก็จะทำให้มีผลประโยชน์เป็นกำลังซื้อของประเทศมาใช้ได้มากขึ้น ทำให้ภาษีเขาเจริญขึ้นตามกัน

อนึ่งความที่ราษฎรนิยมแต่การทำนา พวกนี้ละเลยการปลูกเพาะอย่างอื่น ๆ ดังที่เป็นอยู่ในสมัยนี้ยอมเป็นเครื่องนาวิตกของบ้านเมืองอยู่ เพราะหากว่าการทำนากระทบระบอบผลไม่ดีเขาปัดไถแล้ว ก็เท่ากับทำให้หลักผลประโยชน์อันใหญ่ของบ้านเมืองอัปปางไปด้วยชั่วคราวนั้น เหตุฉะนั้นข้าพระพุทธเจ้าจึงเห็นด้วยเกล้า ว่านอกจากภาษีเขาแต่ภาษีไม้สัก ควรจะเลิกภาษีเขาออกในสินค้าอื่น ๆ เสียทั้งนั้น จะได้เป็นทางบำรุงให้ราษฎรตั้งใจปลูกเพาะแลสร้างทำสินค้าอย่างอื่นมากขึ้น แขนดินจะไต่ไม่ต้องอาไศรยพึ่งแต่เฉพาะสินค้าเขาแต่ไม้สักสองอย่าง ซึ่งมีเขาอยู่มากแล้วตามความผันแปรของการสินค้านั้นว่าอาจจะไปถึงเช่นนั้นได้

ภาษีเขาออกนั้นควรจะต้องเก็บแต่มางอย่าง ดังจะได้วินิจฉัยต่อไปในตอนว่าด้วยอัตราภาษี

ภาษีสุรา

3. ภาษีสุราต่างประเทศนั้นเก็บกันเป็นอัตราอย่างหนักอยู่แล้ว คือประมาณ 100 ชัก 80 ถ้าจะเพิ่มให้ยิ่งกว่านั้นเห็นจะยาก เว้นเสียแต่ถ้ารัฐบาลเอาการกีดกันสุราในเมืองเรามาเป็นธุระเสียเอง ในสมัยนี้สุราจีนที่เข้างานนั้นสู้กับสุราเมืองนี้ไม่สู้จะไหวอยู่แล้ว ในสองปีที่ผ่านมาขายตกตอยไปมาก ถ้าเพิ่มภาษีขึ้นอีกก็คงจะเลยไม่มีเข้ามาที่เดียว สุราต่างประเทศอย่างอื่น ๆ ก็คงจะพลอยตกตามกันไปด้วย ข้างฝ่ายสุราเมืองนี้ก็จะเหมือนหนึ่งได้รับความป้องกันไม่ให้มีที่ขึ้นแข่งได้ ถ้าการเป็นไปดังนั้นคงจะไม่เป็นที่พอใจพวกรัฐบาลต่างประเทศเป็นแน่ แลทั้งฝ่ายรัฐบาลเราก็จะต้องขาดผลประโยชน์ด้วย เพราะสุราต่างประเทศนั้นรัฐบาลเก็บภาษีเอง ถ้าไม่มีเข้ามาแล้วภาษีที่เคยได้นั้นก็ตกสูญ

เมื่อใดใครครวญเรื่องนี้โดยเลียดแลรุดถึงความที่อัตราภาษีสุราต่างประเทศพึงได้ทั้งสิ้น 14 ปีมาเท่านั้น จึงเห็นด้วยเกล้า ว่ายังไม่ถึงคราวที่สมควรเปลี่ยนแก้อัตรานั้นอย่างใด ส่วนสุรานั้นอาจนำเอาแบบนั้นจะได้วินิจฉัยต่อไปในตอนว่าด้วยอัตราภาษี

4. หนึ่งในสิ่งที่เราจะคิดเล็ก ภาณีภายในนั้นข้าพระพุทธเจ้าได้ประมาณว่า เราคงจะขาดทุนจริงเพียง 137,000 บาท เพราะจะมีหลายอย่างที่จะคิดเก็บภาณีภายใน จากสินค้าที่อยู่ในท่ามกลางความเพาะ ปลุกแสร้งทำนั้น ในการใช้วิธีเก็บภาณีอย่างใหม่นี้ เห็นว่ากรรมสรรพากรนอกกระทรวงมหาดไทยจะช่วยให้ทราบความเป็นมาของการเพาะปลุก แสร้งทำสินค้าในพื้นที่เมืองใดโดยละเอียด แต่อย่างไรก็ตามข้าพระพุทธเจ้ายังคิดว่าจำนวนเงิน ที่ใดจะว่าจะต้องขาดทุนนั้นนั้นคงจะเป็นความกะประมาณสูงเกินไปอยู่เป็นแน่ ความเจริญของ ภาณีเขาเขาแลหาออก เพราะความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งนี้คงจะได้เงินผลประโยชน์งอกขึ้น อีกสัก 1,550,457 บาท ถ้าหักรายที่จะต้องขาดทุน 137,000 บาท ออกแล้ว จะยังคงมีกำไร 1,413,457 บาท รายพิศดารส่วนนี้มีแจ้งในใบทนายรายงานนี้ หมายเลข 5

อัคราภาณีเขาเขา

5. บัดนี้ข้าพระพุทธเจ้าจะขออธิบายอัคราภาณีเขาเขาที่คิดเปลี่ยนแปลงนั้นเป็นราย ๆ

1 ประเภทที่หนึ่งนั้นคือสมุดหนังสือ ของเหล่านี้เห็นสมควรเลิกเก็บภาณี เพื่อมิให้เป็นเครื่องขัดขวางแก่ทางเล่าเรียนของมหาชนกรุงสยาม

2 สิ่งของทรัพย์สินส่วนตัวแลหีบห่อเครื่องภาณส่วนตัวโดยสุจริตนั้น คิดจะ ขอมไม่ให้ต้องเสียภาณี เช่นธรรมเนียมที่เขาใช้กันแทบทุกประเทศ หนึ่งในอัครานี้ไม่ได้ตั้ง ภาณีเครื่องอาหารไว้วัย เพราะสมัยที่ชาวยุโรปในเมืองนี้ต้องสั่งเครื่องอาหารมาจากต่างประเทศสำหรับใช้เองนั้นหมดไปนานแล้ว

3 ถึง 5 ตามที่ได้พูดมาแล้วนั้น ได้คิดจะเปลี่ยนแปลงภาณีสู่ราต่างประเทศ เวลานี้สุราน้ำอ่างุ่นแลเบียร์นั้น มีอัคราภาณีสองกว่าอัครา 100 ชัก 3 ของสินค้าทั้งหลายอยู่ รอยละ 2 ความที่สูงแก่กันเท่านั้นนั้นคิดจะให้คงไว้ คือเมื่อเพิ่มอัคราสินค้าอื่น ๆ เป็น 100 ชัก 5 อัคราสูราน้ำอ่างุ่นแลเบียร์ก็ต้องเป็น 100 ชัก 7 ตามลำดับกัน

6 "ของอื่น ๆ" นั้นคิดจะเพิ่มอัคราภาณีเป็น 100 ชัก 5 เหตุใดจึงคิด เพิ่มขึ้นดังนี้ ข้าพระพุทธเจ้าไม่มีอะไรจะอธิบายนอกจากว่า เป็นการจำเป็นแท้ เพราะ อัคราเพียง 100 ชัก 3 ที่ใช้อยู่บัดนี้ต่ำเกินไปไม่สมกันเลยกับค่าใช้จ่ายในการเรียกเก็บ แลอีก

ประการหนึ่งถ้ารัฐบาลยังต้องการจัดการบำรุงบ้านเมืองให้เจริญยิ่งขึ้นแลคงถือแลกระทำตามความพินิจที่ตองกระทำอยู่ ทราบโคแล้วรัฐบาลนา ๆ ประเทศไม่มีทางที่จะรังเกียจได้เลยในการที่เราจะเพิ่มภาษีเขาของประเทศที่ยังใช้เก็บภาษีอย่างนั้นทุกประเทศ

จดหมาย

อนึ่งปัญหาเรื่องทีราคาน้ำมันเคโรซีนนั้น เมื่อคำริห์ถึงประโยชน์ด้วยกันทั่วไปแล้ว เห็นว่าควรสงบเสียดีกว่า เรื่องนี้ได้เป็นปากเสียงกันอย่างแจรงกับผู้แทนรัฐบาลรูเซียแลฮอลันดา แต่บัดนี้ผู้แทนรัฐบาลรูเซียกับกระทรวงต่างประเทศ ได้มีความตกลงกันแล้ว โดยผู้แทนรัฐบาลนั้นรับรองแทนพวกพอกาที่ส่งน้ำมันเข้ามาจากรูเซียว่า จะยอมเสียภาษีเป็นตัวสินค้าไม่ต้องคิดเป็นเงิน แบบใช้ค่าภาษีอันนั้นเมื่อถึงจริงเขา เห็นควยเกลฉาวพวกพอกาเหล่านั้นคงจะไม่ทำคังนั้นแท้เป็นแน เพราะฉนั้น ถ้าหากจะมีเป็นปัญหาชักของเกิดขึ้นอีก ข้าพระพุทธเจ้าขอแนะนำว่าควรจะเตรียมการไว้สู้คือ ขอตั้งพิกิต กาลันละ 1 เซนต์ หรืออีกนัยหนึ่ง 100 กาลันละ 2 บาท อันเป็นอัตราเท่าเทียมกับ 100 ชัก 5 ถ้าเป็นไปคังนี้จะเป็นอันหลีกเลี่ยงไม่ให้ความถ่มเถียงกันเรื่องทีราคา ซึ่งอาจเป็นเครื่องทำลายพิชิตคิดจะขอเปลี่ยนแกหนังสือสัญญาเดิมกับนา ๆ ประเทศในเวลาอันควรนั้นได้

อัตราภาษีขาออก

1 ถึง 3 กระป๋องแลข้างที่ส่งออกไปเป็นสินค้ายังต่างประเทศนั้นน้อย แต่สินค้าโกเป็นสินค้าใหญ่แลสละ! กกฎทองตลาดเมืองสิงคโปร์ต้องการโคเมืองไทยมาก ข้าพระพุทธเจ้าคิดว่าควรให้ภาษีโกตัวละ 3 บาทนั้นคงอยู่ตามเดิมเพราะเห็นว่าไม่เรียวแรงถึงแก่จะทำให้สินค้าอันนี้เสื่อมถอยได้ แลอัตรานี้ก็ยอมเป็นยุติธรรมอยู่ควย โดยเหตุที่สินค้าอันนี้รวมอยู่ในมือชนจำพวกเดียวอย่างหนึ่ง รัฐบาลตองเปลื้องคากองตระเวรควบคุมแลกาแพทยตรวจโกอีกอย่างหนึ่ง เหตุที่เงินที่พวกแขกคนกลางได้กำไรในการซื้อโคนั้นส่งออกไปนอกบ้านเมืองเสียหมดอย่างหนึ่ง เหตุที่เวลาว่างการทำนาพวกชาวนายยอมถูกพวกแขกค้าโคชวนให้ขายโค ครั้นถึงระดูทำนาก็ตองเดือดร้อนเพราะไม่มีสัตว์พาหนะอีกอย่างหนึ่ง

ภาณิกระบือแลข้างนั้นเป็นเครื่องประสงค์จะมีให้สัตว์ภานะอันมีประโยชน์สอง
อย่างนี้ออกไปนอกบ้านเมือง ความประสงค์อันนี้สังเกตุก็สำเร็จดี เพราะในระหว่างสองปี
ที่ล่วงแล้วนั้นสัตว์สองอย่างนี้ ไม่มีส่งออกไปต่างประเทศโดยทางทะเลเลย เห็นด้วยเกล้าว่า
อัตรากาฬส่วนนี้ยังไม่ควรเปลี่ยนแปลง

4 ตามที่ฝ่าพระบาทไต่ทรงพระคำริห์ไว้ นั้น ข้าพระพุทธเจ้าได้คิดกะภาณิปลา
ชาออกไวด้วย ไต่กะไว้เป็นหาบละ 1 บาท ไม่เลือกชนิดปลา อัตรารายง่ายเช่นนี้เห็นว่า
คงจะพอพระทัย ด้วยเป็นเครื่องสวดกแก่การเรียกเก็บภาณิแลทั้งหวังไต่ว่าจะไม่เดือดร้อนแก่
การสินค้าปลาส่งไปต่างประเทศซึ่งเวลานี้กำลังเป็นสินค้าเจริญมาก พิกัดภาณิปลาที่ใช้กันอยู่นั้น
ไม่เสมอกัน คือเป็นตน ปลาแห้ง เก็บหาบละ 1 บาท 50 สตางตามอัตรากาฬชาออก ปลาหู
เก็บหาบละ 25 สตางตามอัตรากาฬภายใน

5 ถึง 9 ที่นี้ขอกล่าวถึงเรื่องภาณิเข้า อัตรากาฬที่ข้าพระพุทธเจ้าจะสำหรับเก็บ
ต่อไป หาบละ 30 สตางนั้น เท่าว่าอัตรากาฬของเมืองพม่าแลเมืองไซรอน ถ้าจะให้ต่ำยิ่งกว่า
นั้นลงไปอีก แลยังจะกิดให้ไต่ผลประโยชน์เงินภาณิออกขึ้นเท่าที่ไต่ประมาณไว้ข้างตนแล้วนั้น
ก็จะต้องจำเป็นหันไปตั้งเก็บภาณิชาออกในสินค้าอย่างอื่น ซึ่งไต่เห็นควรจะเลิกนั้นแทน อนึ่ง
ไต่คิดไต่ว่าภาณิเข้าควรเก็บเป็นเรือนหาบ เพราะหาบเป็นเครื่องซึ่งที่ใช้กันอยู่ทั่วไป ในประเทศ
ฝ่ายตะวันออก แลสินค้าเขานั้นก็ซื้อขายแลส่งออกต่างประเทศกันคิดเป็นน้ำหนักทั้งนั้น
ทำคั้งนี้ก็จะอันเลิกลวิธีที่ไต่คิดเป็นเกวียนซึ่งเป็นเครื่องทวง มีลัทธิยุ่งยากผันแปรไต่ต่าง ๆ
นั้นไต่

อนึ่งตั้งแต่ปี 1885 มาราคาเงินไต่ตกไปถึงครึ่งตัว เหตุนี้ก็สมควรที่กรุงสยามมีความ
ชอบธรรมขอเปลี่ยนภาณิเข้าขึ้นเป็นเกวียนละ 8 บาท คือสองเท่าพิกัดเกวียนละ 4 บาท
ซึ่งกำหนดไว้ในหนังสือสัญญา กับนา ๆ ประเทศนั้น พิกัดที่ข้าพระพุทธเจ้ากะไว้ หาบละ 30
สตางนั้นเท่ากับเกวียนละ 6 บาท 9 สตางเท่านั้น เทียบดูก็ไม่เรี่ยวแรงอย่างไต่เลย ค่าภาณิ
นั้นแลก็ยอมตกหนักอยู่กับชาวนาฝ่ายเดียวด้วย

อนึ่งตามรายชื่อที่ 4 ที่ 5 และที่ 6 ในอัตราที่คิดขึ้นใหม่นั้น ข้าพระพุทธเจ้าได้กะภาณ
เขาเบ็ดลอกแลเขาหักไวกอบละ 20 สตาราง แลว่าต่าง ๆ ที่มีเนื้อเขาปนอยู่นอยกว่าครึ่งตัวนั้น
หอบละ 15 สตาราง คือทั้งอัตราเต็ม อนึ่งพวกโรงสีคงจะรังเกียจเสียภายในไร่ที่มีเขาปน
นอยไม่ถึง 5 ใน 100 แต่ขอเมื่อคำริ้ตามทางภาณแล้วต้องเห็นว่า ที่จะยอมชดเชย
เวนภาษีไร่อย่างที่มีเขาปนอยู่แต่ 3 หรือ 5 หรือ 10 ใน 100 นั้นเป็นการไม่ควรเลยที่เกี่ยว
ควยการเก็บภาษีอากร คงเอาไครยความตรวจตัวอย่างที่จะเก็บนั้นว่ามีเขาปนอยู่เพียงใด แลถ้า
มีที่เวนกันใดเช่นนั้นแล้วก็จะต้องเป็นปัญหาว่าของที่จะเก็บภาษีนั้นจะควร รวบรวมหรือไม่อยู่ทุกครั้งไป
การเช่นนี้เป็นของไม่ควรเลย เป็นประโยชน์ควยกันทั่วไปที่จะต้องคิดอย่าให้มีเงินใด เพราะ
ฉนั้นจึงเห็นควยเกล้าว่า ควรตั้งเป็นพิกักตายตัวเสียที่เกี่ยวว่าบรรดาราที่มีเขาปนอยู่นอยกว่า
ครึ่งตัวแล้วต้องเสียภาษีทั้งภาณเขาทั้งนั้น

อนึ่งถ้าแมพวกโรงสีจะหนดำบากลงทุนตั้งเครื่องจักรสำหรับทำไร่ที่บริสุทธิ ไม่มีเขา
ปนเลยดังเช่นเขาทำกันที่เมืองพม่า ไร่ชนิดนั้นเราก็คควรยอมเวนภาษีให้ได้ แต่เมื่อเขายัง
เสียคายลงทุนอย่างนั้นอยู่ เขาก็ต้องไม่มีทางชอบธรรมที่จะมาเกณฑ์เอาความเอื้อเฟื้อของรัฐบาล
ได้ เพราะไม่ใช่เหตุเลยที่รัฐบาลจะยอมขาดประโยชน์ภาษีอากร เพราะพวกโรงสีมีความ
เสียคายเงินลงทุนซื้อเครื่องจักรสำหรับทำไร่ที่บริสุทธิ

อัตราภาษีเขา กรุงสยาม เมืองพม่า แลเมืองไซรงอนเทียบกันนั้นคือ กรุงสยาม
(อัตราคิดขึ้นใหม่) หอบละ 30 สตาราง เมืองพม่าหอบละ 37.73 สตาราง เมืองไซรงอน
(ญวน) หอบละ 39.70 สตาราง อัตราภาษีเขาอย่างสูงที่ใช้ในกรุงสยามเวลานั้นนั้นคือหอบละ
18 2/11 สตาราง เป็นภาษีที่เก็บแก่เขาสำหรับลงกำปัน แลอย่างต่ำนั้นคือหอบละ 9 1/11
สตาราง เป็นภาษีที่เก็บแก่เขาหักสำหรับลงกำปัน

ตามที่เขียนนี้จึงเห็นได้ว่าอัตราภาษีเขาที่คิดขึ้นใหม่สำหรับกรุงสยามนั้น ยังต่ำอยู่กว่า
อัตราของประเทศใกล้เคียงที่เป็นคู่แข่งกันในทางสินค้าเขา

ควรมิควรสุดแล้วแต่จะโปรดเกล้า
(เห็น) ข้าพระพุทธเจ้า หม่อมเจ้าพรอม
" " " เอ็ดเวิร์ด แฮมโบรศ.

ภาคผนวก ๑.

ประกาศยกเลิกการเก็บภาษีภายในในมณฑลใกล้เคียง¹

มีพระบรมราชโองการในพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์ พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ให้ประกาศแก่อำนาประชาราษฎร์ ลูกความนิชให้ทราบทั่วกันว่า

พิกัดเก็บภาษีอากรชั้นใน แรกก่อนมีจำนวนสิ่งของซึ่งเป็นอาหารอันจำเป็นต้องใช้บริโภค เพื่อการเลี้ยงชีพแลสิ่งของเบ็ดเตล็ดเล็กน้อยอันเกิดแก่คนที่ทำการโดยความพากเพียร เพื่อประโยชน์ได้เลี้ยงชีพแต่เล็กน้อยหลายสิ่งหลายอย่าง แลวิธีการเก็บภาษีนั้น ตั้งค่านาฬิกาตามลำน้ำแลทางบกเป็นค่าบดทั่วไป เมื่อลูกความนิชพาสิ่งของผ่านด่านเจ้าภาษีก็เรียกเก็บภาษี แลตรวจตราตามลำค้ำเป็นทอด ๆ มาจนถึงที่จำหน่ายขายเป็นที่สุด ลูกความนิชยอมได้รับความเดือดร้อนลำบากควยทองแฉะให้เจ้าภาษีตรวจสิ่งของ ให้เป็นที่เสียเวลาการกำขาย แลลำบากในการรื้อขนของอันบันจุลงที่เรียบร้อยไว้แล้วนั้น บางทีก็ต้องรับความกดขี่โดยเจ้าภาษี ลูกช่วงที่ทำการหาประโยชน์คนเห็นอำนาจราชการ ถึงต้องเป็นด้อยความให้เป็นที่เสียเวลาการกำขายเป็นอันมาก บัดนี้ทรงพระราชดำริเห็นว่าพึงโดยพระมหากรุณาธิคุณแก่อำนาประชาราษฎร์ ขาขอบขันธสีมาได้รับความผาสุกปราศจากความลำบากรบกวนอันมีเป็นประเพณีมาแลแต่ก่อนให้สิ้นไป แลแต่ส่วนพระราชทรัพย์จะลดน้อยด้อยลงประการใด อาศัยความมั่นในพระมหากรุณาธิคุณแก่อำนาประชาราษฎร์ เพื่อได้ตั้งหน้าหาเลี้ยงชีพให้สวัสดิภาพยิ่งขึ้นกว่าแต่ก่อน แลเป็นที่ตั้งแห่งทรัพย์สมบัติของตน แลเป็นความสุขความเจริญแก่บ้านเมืองสืบไป จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เลิกการเก็บภาษีภายใน ซึ่งตั้งด่านตรวจเก็บภาษีอยู่ตามลำน้ำ ในแขวงมณฑลกรุงเก่า 1 นครสวรรค์ 1 จันทบุรี 1 ปราจีนบุรี 1 ราชบุรี 1 นครไชยศรี 1 เมืองนนทบุรี เมืองปทุมธานี นครเขื่อนขันธ์ สมุทรปราการ 1 คือมิให้เรียกเก็บ

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14/16 ภาษี พระบรมราชโองการประกาศเลิกภาษีอากรชั้นในบางชนิด

ภาพจากของจำเป็นใช้บริโภคคือผักแตงเผือกมัน 1 ผักกาด 1 ถั่วต่าง ๆ 1 เมล็ดงา 1
 เยื่อเคย 1 พริกหอมกระเทียม 1 น้ำมันมะพร้าว 1 ฟองเป็ดฟองไก่ 1 ปลาทุ 1 หอย 1
 ปลาต่าง ๆ 1 ไข่ 1 รัน 1 น้ำมันยาง 1 ถ่าน 1 ไซเนื้อ 1 ขี้ผึ้ง 1 เครื่องปั้นดิน
 เผา 1 เสื่อ 1 กระสอบ 1 ป่อ 1 ฝ่ายบกฝ่ายเมลิศ 1 นุ่น 1 กราม 1 ไหม 1
 หนังกาหนังงู 1 จากลูกกาที่บันทุกเรือถูเกวียนผ่านคานในมณฑลแลเมืองที่วามาแล้ว ตั้งแ
 วนที่...กรกฎาคม เป็นต้นไป เว้นไว้แต่ในกรุงเทพฯ ซึ่งเป็นที่ตลาดแลกเปลี่ยน ภาสินค
 นั้นได้บันทุกเรือใหญ่ เรียกเก็บภาษีตามพิภักก่อน จึงจะบันทุกออกไปได้

ให้อาณาประชาราษฎร ลูกกาวานิชทั้งหลายตั้งหน้าทำมาหากิน ทำการเพาะปลูก
 ให้เจริญยิ่งขึ้น เพื่อเป็นที่ตั้งแห่งทรัพย์สินสมบัติของตนแลความเจริญแก่บ้านเมืองทุกประการ

ประกาศมา ณ วันที่...พฤษภาคม ร.ศ.117

ภาคผนวก ข.

ขอเสนอให้มีการแก้ไขสนธิสัญญาเกี่ยวกับภาษีขาเข้า ภาษีขาออกและภาษีภายใน¹

(PROPOSAL TO OBTAIN A REVISION OF THE TREATIES
IN CONNECTION WITH THE IMPORT, EXPORT & INLAND DUTIES.)

I think that the time has now come to consider the advisability of abolishing entirely the Inland Transit dues and of endeavouring to obtain the consent of the Powers to the raising of the Import and Export duties. The particulars of these duties will be found in the Treaty of 1856 between Siam and Great Britain and the Tariffs attached to it. The Schedules have been already abolished.

I have sounded some of the Foreign Representatives on this subject and I think That we shall be able to induce them to conform to our wishes in this matter.

But as a preliminary to any further action I think it would be advisable to inform the Customs Department of the intentions of His Majesty's Government and to ask the Director General of Customs to favor us with his views as to the alterations to be made in the rates of Import and Export duty, especially in regard to the articles shown in the Tariff on page 85 of the Book of Treaties. Perhaps other articles may be added to the Schedule and the rates of duty may

¹ กองจดหมายเทศาภิบาล เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.17.2/4 กรมศุลกากร เรื่องจะ
ขึ้นภาษีขาเข้าและขาออก

probably be easily increased looking to the fact that silver, the currency in which the duties are paid, has lost about 50 percent of its value since the Treaty of 1856 was signed and that value of most of the exported articles has risen enormously.

If we abolish the Inland Duties we shall be enabled to charge an Export duty upon the articles enumerated in the Schedule on page 86 of the Book of Treaties, as also on other goods exuluded from payment of duty by clause III on page 86.

My own idea is that the Import duties could be easily raised to 5 percent and that the Export duty could be considerably increased without endangering the trade in the articles taxed. The particular amount of Export duty in each instance might be fixed after consideration of the views of the Director General of Customs, the volume of the Trade, and the opinions of a few of the leading merchants of the Port whom I would consult privately. I have obtained a copy of the Indian Sea Customs Act which will be of use to us and I have also written for two copies of the Tariff of Rates in force in India for Customs purposes.

As soon as the Budget is out I will go into the financial aspect of the matter thoroughly and put up Statistics showing what amount the Inland Duties at present bring in and what is the cost of their collection. I will also make an estimate of the amount that the Revised Customs Duties will bring in to the Government. There would of course be little or no increased expense in the collection of the Customs Duties.

Before proceeding further in this very important fiscal measure it would, I think, be advisable to obtain the consent of His Majesty

to the general scheme herein foreshadowed. I need scarcely point out that the abolition of the Inland Duties will be a very great relief to the people of Siam. The method of collecting these Duties is not only exceedingly harassing and annoying to the people themselves but it also opens the door to a large amount of petty oppression, and possibly extortion, on the part of the Government officials by whom the revenue is collected. It is impossible for the Government to exercise any very real check over the collections and the cost of collection itself is no small expense to the Government.

Moreover, under the third clause of Article VIII of the Treaty, articles of Export are by that Treaty liable to one impost only, whether this be levied under the name of Inland Tax, transit duty, or duty on exportation. I feel by no means certain that we are adhering literally to the terms of this stipulation and we might at any moment be confronted with a Diplomatic protest unless we alter our system on the lines suggested in this Memorandum.

If His Majesty and His Royal Highness the Minister of Finance approve generally of my proposals I will proceed to go on with the business and place definite proposals before His Majesty's Government. Should those be agreed to I would get the unofficial approval of Foreign Representatives to the measure before approaching them officially through the Foreign Office.

(sd.) C. RIVETT-CARNAC.

His Royal Highness,

Dated 5th. February 1901.

The Minister of Finance.

ภาคผนวก ๗.

บันทึกเรื่องการทวีเงินภาษีอากร

(Memorandum on the subject of increased taxation)¹

ในความมุ่งหมายที่ว่าชาวอลันดาซึ่งเป็นผู้ชำนาญในการเครื่องจักรจะได้เข้ามายังกรุงเทพฯ เพื่อจะเป็นผู้จัดการกรมเกษตรการนั้น กลับทำให้ข้าพระพุทธเจ้ามีความระลึกถึงปัญหาเรื่องที่จะคิดทวีเงินภาษีอากรนั้นยิ่งขึ้น แปลความว่าอย่างไรคือแปลว่า บันการคลองคูทั้งหลายจะต้องซุกและซ่อมแปลงรักษาให้เป็นการเรียบรอยแลต้องใช้จ่ายเงินเป็นอันมากจัดซื้อเครื่องจักรสำหรับการนี้ด้วย และจะต้องซุกคลองขึ้นอีก ก่อสร้างทำนบแลประตุน้ำขึ้นใหม่ทั้งสิบสองจางอินจีเนียชาวยุโรปหลายนาย ที่มีความรู้ชำนาญมาทำการในน้ำที่นี่ ตามข้อความที่กล่าวมานี้ก็แปลว่าต้องใช้จ่ายเงินเป็นอันมาก ซึ่งในเวลานี้รัฐบาลยังหาเงินสำหรับการนี้ไม่

ก. โยธาธิการในเมืองอียิปต์ใช้จ่ายเงินในปีหนึ่งกว่าสิบสามล้านบาท เงินจำนวนนี้โดยมากได้จ่ายในการซุกคลองแลคูทั้งนั้น เงินที่จะใช้ในกรุงสยามสำหรับการนี้ ข้าพระพุทธเจ้าไม่สามารถที่จะประมาณให้แน่ได้ แต่คาดว่าประมาณสักหกล้านบาทก็เห็นจะพอใช้ในชั้นต้น แต่จำนวนเงินนี้ไม่เกี่ยวกับการที่จำเป็นต้องก่อสร้างทำใหม่ ใช้จ่ายเฉพาะที่จะรักษาการที่เป็นอยู่ในทุกวันนี้ ให้คงถาวรอยู่เท่านั้น ถ้าจะคิดดูว่าเงินที่จะจ่ายสำหรับการนี้กับทั้งที่จะจ่ายทำทางรถไฟสายนครเข็ญงใหม่ด้วยแล้ว ก็เห็นชัดได้ว่าปัจจุบันนี้ เงินภาษีอากรสำหรับแผ่นดินหาพอไม่ จึงต้องคิดทวีเงินภาษีอากรขึ้นอีก เพื่อจะได้ใช้ในการซุกคลองเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับปีหนึ่ง กับทั้งจะได้ใช้คาดดอกเบี้ยในเงินกู้ ซึ่งคงจะต้องกู้เป็นแน่ไม่เร็วก็ช้า โดยเหตุนี้จึงเป็นการจำเป็นที่จะต้องจัดการกับกรุงอังกฤษ เพื่อจะให้รัฐบาลสยามได้เป็น

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.17.3/2 กรมศุลกากร
เรื่องจะขอแก้สัญญาอังกฤษ ในเรื่องพิทักษ์เก็บภาษีอากรต่าง ๆ ตก 117

อิสรภาพจัดการในส่วนภาษีอากรที่ดิน ซึ่งเป็นต้นทุนของการทวีเงินภาษีอากรนั้น อนึ่งไม่มีประโยชน์ที่จะละเลยแห่งการจัดการเหล่านี้ได้ จนเวลาที่จะต้องการเงินนั้นที่จะจัดการเงินปาก็ช้านานอยู่ ดังที่นานาประเทศได้ทำกันมาแล้วเกือบทั้งสิ้นนั้น ถ้าจะไม่ลงมือทำเสียในเวลาที่มีโอกาสอันดีแล้ว เราจะรู้สึกได้ว่าการสำคัญที่จะต้องรอคอยให้ช้าเวลาไปเพราะความถ่วงการเงิน การสิ่งนี้จะเป็นที่เสียประโยชน์อย่างยิ่ง

เพราะเหตุนี้คิดควยเกล้าฯ ว่า ควรจะรีบจัดการเรื่องนี้โดยทันที ซึ่งข้าพระพุทธเจ้าได้แนะนำมาช้านานแล้วนั้น แลต้องขอประทานอำนาจให้ข้าพระพุทธเจ้าปรึกษาหาฤาในการเรื่องนี้กับรัฐบาลอังกฤษ เมื่อเวลาที่ไปถึงกรุงอังกแลนคั้น

ถาการเรื่องนี้สำเร็จแล้ว เห็นควยเกล้าฯ ว่ารัฐบาลอังกฤษ ไม่ชักขวางให้เป็นการลำบากสิ่งหนึ่งสิ่งใดแก่ทางของเรา ข้าพระพุทธเจ้าอยากจะให้รัฐบาลสยามเข้าใจว่าการที่จะได้อิสรภาพโดยพร้อมมูลในการเก็บภาษีอากรนั้น ย่อมเป็นข้ออันสำคัญอย่างหนึ่ง เพราะรัฐบาลไม่สามารถจะบอกได้ว่า เมื่อใดจึงจะเป็นการจำเป็นต้องจัดเปลี่ยนแปลงใหม่นั้น แลที่จะทำโดยมือของเราต้องผูกมัดอยู่คั้งในเวลานี้ก็จะเป็นการทำไม่ได้โดยแท้

มิตเชล อินเนส

ภาคผนวก ญ.

บันทึกของเสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศ

ที่ส่งไปยังราชทูตอังกฤษ ประจำประเทศไทย เรื่องขอแก้สัญญาเกี่ยวกับพิกักเก็บภาษีอากรต่าง ๆ ¹

ควยนานมาแล้วรัฐบาลสยาม ได้คำวิหิตด้วยความตั้งใจในเรื่องเงินผลประโยชน์ของแผ่นดินสยาม แต่ในทางใดที่จะเป็นทางอันดีที่สุด สำหรับที่จะคิดจัดแบบวิธีการเก็บภาษีอากรเสียใหม่ เพื่อให้เป็นที่ลดย่อนการที่ยังไม่สมำเสมออันมีอยู่ในทุกวันนี้ แลทั้งจะให้ได้ทวีเงินผลประโยชน์ เพื่อจะได้ให้พอเพียงสำหรับกระทำการเปลี่ยนแปลงขนบธรรมเนียมประเพณีต่าง ๆ อย่างอื่นของบ้านเมือง ซึ่งเป็นการที่จะต้องจัดทำนั้นด้วย

หนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีที่ได้ทำกับอังกฤษ เมื่อปี ค.ศ. 1855 นั้น มีกำหนดอัตราค่าภาษีขาเขาขาออกวางไว้เป็นการตายตัวที่จะเปลี่ยนแปลงไม่ได้ นอกจากจะได้รับความยินยอมของรัฐบาลอังกฤษก่อน แลในนั้นก็ยังมิมีข้อสัญญาวางไว้ด้วย ว่าบรรดาคนในบังคับอังกฤษที่จะซื้อที่ดินนั้นจะต้องเสียภาษีอากรอย่างเดียวกันกับที่เรียกเก็บจากคนในบังคับสยาม แลหนังสือสัญญาทางค้าขายอื่น ๆ ซึ่งรัฐบาลสยามได้ทำไว้มีข้อสัญญาอย่างนี้เหมือนกันทุก ๆ ราย แลต่อมาได้ทำสัญญากับอังกฤษอีกฉบับหนึ่ง แต่เมื่อ ค.ศ. 1856 เพื่อเป็นการเพิ่มเติมหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีนี้ ซึ่งมีสเตอร์ปากซ์ได้ลงชื่อพร้อมกันกับข้าหลวงฝ่ายสยามหลายนาย กลับเป็นการมีรัฐบาลสยามต่อไปอีก ที่กล่าวด้วยลักษณะการเก็บภาษีอากรผลประโยชน์แผ่นดิน คือได้ตกลงตั้งกำหนดอัตราสำหรับเก็บภาษีอากรที่ดินแลต้นผลไม้ แลใจความในข้อ 6 ของหนังสือสัญญา ค.ศ. 1855 ซึ่งแต่เดิมได้กล่าวแต่เฉพาะสวนสินค้าเขาแลสินค้าออกให้กว้างขวางออกไปอีก จนเป็นที่เท่ากับห้ามมิให้เปลี่ยนแปลงวิธีการเก็บภาษีอากรอันมีอยู่ในเวลานั้นใดอย่างหนึ่งอย่างใดอีกต่อไป

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 17.3/2 กรมตุลการ
เรื่องจะขอแก้สัญญาอังกฤษ ในเรื่องพิกักเก็บภาษีอากรต่าง ๆ ผก 117

ข้อสัญญาอย่างนี้มีใครวางไว้ในหนังสือสัญญาที่กรุงสยามได้ทำไว้กับประเทศอื่น ๆ เลย
การเป็นเช่นนี้ย่อมเป็นที่เห็นได้ปรากฏว่าไม่เป็นการสมควรเลยที่จะให้การเก็บภาษีอากรผล
ประโยชน์ของบ้านเมืองใด คงยังขึ้นแข็งกระด้างอยู่ตามทางแบบโบราณ

เพราะฉะนั้นรัฐบาลแห่งสยามจึงมีความปรารถนาขอพูดจากับรัฐบาลอังกฤษ ทั้งนี้เพื่อ
จะขอความยินยอมแห่งความคิดที่จะแก้ไขหนังสือสัญญาความตกลงที่ทำเมื่อ ค.ศ. 1856 นั้นเสียใหม่

ภาษีอากรภายในมีอยู่หลายอย่าง ที่ใครกล่าวไว้ในตอนที่ 2 และที่ 3 ของบัญชี
อันราคาภาษีอากรต่อท้ายหนังสือสัญญานั้น ซึ่งทำให้เป็นทางชัดเจนต่อทางที่จะให้บ้านเมือง
มีความเจริญรุ่งเรือง เพราะฉะนั้นท่านย่อมทราบอยู่แล้ว เมื่อเร็ว ๆ นี้พระบาทสมเด็จพระ
พระเจ้าอยู่หัวจึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ออกประกาศเลิกถอนการเก็บภาษีเสียเป็น
หลายอย่าง บันดาภาษีอากรที่เลิกถอนเสียนั้น ก็จะได้คิดเป็นค่านาแทนให้กวัดขึ้นขึ้นแลทวี
ภาษีที่ดินบางอย่างขึ้นด้วย

ภาษีอากรภายในเวลานี้เก็บไรละ 24 อัฐ (คิดอย่างอังกฤษเท่ากับเอเคอร์ละหนึ่ง
ชิลลิง) เก็บแต่เฉพาะพื้นที่นาในกรุงสยามที่ได้ทำนาจริง ส่วนพื้นที่ซึ่งทิ้งร้างเปล่าอยู่
โดยมีเหตุต่าง ๆ นั้นหาได้เก็บภาษีไม่ การที่ย่อมยกเว้นดังนี้ ถึงโดยจะมีลักษณะของแก่ความ
ยุติธรรมในส่วนการที่ได้ทิ้งให้ว่างเปล่าอยู่ไม่ได้ทำนาลงได้นั้นเป็นเพราะเหตุต่าง ๆ คือน้ำท่วม
ฝนแล้ง แลเนื้อดินจืดไปเป็นต้น แต่อันที่จริงเมื่อคิดถึงความที่เก็บภาษีอย่างเบาเช่นนี้ด้วยแล้ว
ก็เป็นการไม่สมควรจะยกเว้นในนอกจากในเหตุพิเศษบางอย่างไซ้แต่เท่านั้น ยังมีที่ดินอีกที่
จะทำการหว่านเพาะลงก็ได้ แต่ทิ้งว่างเปล่าไม่มีผู้ทำลงที่ดินอย่างนี้ คืออย่างที่มีผู้ได้จองไว้
เพื่อขายต่อไป แลผู้จองนั้นไม่คิดเห็นมีประโยชน์ที่จะทำการหว่านเพาะลงเอง

อนึ่งเป็นการจริงอยู่รัฐบาลมีอำนาจที่จะเรียกคืนที่ดินที่เจ้าของมิได้ทำการหว่านเพาะ
ลงหรือทำการอย่างใดที่จะให้ที่ดินนั้นเจริญขึ้นในกำหนด 3 ปี ตั้งแต่ได้ซื้อไว้ แต่การที่จะ
บังคับใช้อำนาจอันนี้ เป็นการลำบากแคว้นได้โดยยากด้วยโดยมากเป็นการยากที่จะพิสูจน์ให้
ได้ความจริง เป็นหลักฐานได้ว่าเจ้าของมิได้ทำการหว่านเพาะหรือทำอย่างหนึ่งอย่างใดให้
เจริญขึ้นเลยนั้น เพราะถ้าแม่เจ้าของจะได้กระทำการลงในพื้นที่นั้น ๆ ในเวลาแรกซื้อแต่สัก
เล็กน้อยที่สุดอย่างใดก็ดี ความที่ได้ทำแล้วทั้งนั้นย่อมเป็นเครื่องยึดถือว่า เป็นอันคุ้มพอตลอดไป
ได้ไม่มีที่สุก ไซ้แต่เท่านั้นส่วนรัฐก็ไม่มีประสงค์จะเอาที่ดินจากมหาชนเลย มีประสงค์แต่จะให้

ได้ผลประโยชน์ภาษีอากรจากที่ดินนั้น ๆ อย่างเดียวเท่านั้น

เพราะฉะนั้นจึงคิดไว้ว่า จะจัดให้บ้านคาที่ดินทั่วไปที่ทำการหวานเกาะไคมีภาษีเหมือนกันหมด จะยอมให้มีการยกเว้นไม่เก็บแต่ส่วนที่มีเหตุพิเศษสำคัญอันสมควร ดังเช่นความอนาตาของผู้ที่จะต้องเสียภาษีนั่นหรือเขา (ข้าว) ที่ไคหวานเกาะลงไว้ในที่นั้นเสียไปไม่ได้ผล

อนึ่งยังไม่เป็นการแลเห็นแน่ไคว่าจะเป็นการจำเป็นหรือไม่ ที่จะทวิภาษีอากรคานา ซึ่งเป็นการหวานเกาะสำคัญที่สุดยิ่งกว่าอย่างอื่นในกรุงสยามขึ้นโดยทันทีนั้น แต่ต่อไปข้างหน้า บางทีจะเป็นการควรต้องทำ

แต่อย่างไรก็ดี ไคคิดจะทวิภาษีอากรบางส่วนคือที่ดินที่ปลูกผักต่าง ๆ แลที่ดินที่ปลูกกล้วย แตภาษีที่จะเรียกเก็บนั้นจะเฉลี่ยให้เป็นทางสมควรแก่ราคาของผลที่เกิดขึ้นในคราวที่เก็บนั้น แลคงจะไม่ให้รายใดเกินไปกว่าจำนวนภาษีอากรที่ได้เก็บจากผลนั้นในเวลาปัจจุบันนี้ หรือบางทีจะต่ำลงกว่านั้น ภาษีอากรที่จะเก็บอย่างนี้โดยมากจะเก็บตามราคาของผลที่ปลูกได้ในที่นั้น ๆ แลอัตรานั้นคงจะมีตั้งแต่ร้อยละ 5 ถึงร้อยละ 10 เป็นอย่างสูง

ส่วนคนไม่ที่มีผลนั้นก็จะต้องเลือกนับชนิดเสียใหม่ แลบางทีจะมีคนไปขึ้นค้อนบางอย่างเก็บเขาในจำนวนเดิมด้วย

การที่เกี่ยวข้องในส่วนนี้มีสิ่งสำคัญที่ควรจะต้องระวังไว้ด้วย คือราคาของเงินตรากรุงสยามเวลานี้เพียงกึ่งราคา ในเวลาเมื่อทำหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีนั้น ในเวลานั้นเงินบาทมีราคาบาทหนึ่งเท่ากับ 2 ชิลลิง 6 เพนส์ ในปัจจุบันนี้บาทหนึ่งมีราคาเท่ากับ 1 ชิลลิง 3 เพนส์ เท่านั้น ที่ว่าราคาเงินตราสยามตกต่ำลงไปเช่นนี้ เป็นความจริงซึ่งแลเห็นชัดได้จากราคาเขา (ข้าว) สาร ซึ่งเป็นผลพืชของบ้านเบ็ญทวิแห่งนั้นนั้น เมื่อเวลาที่ทำหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรี ราคาเขาสารเพียงถึงละ 3 หรือ 5 สลึงเท่านั้น บัดนี้ราคาขึ้นไปถึงถึงละ 7 หรือ 8 สลึง สิ่งของอื่น ๆ ที่ไชยบุรีโกอยู่ทุกวันก็มีราคาทวีขึ้นเป็นลำดับเช่นเดียวกัน เพราะฉะนั้นอัตราภาษีอากรที่จะเรียกเก็บภาษีอากรดังที่ไคกำหนดไว้ในหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีนั้น ในปัจจุบันนี้ยอมไม่เป็นส่วนประกอบทางสมควรแก่ราคาผลที่เกิดขึ้นเหมือนอย่างที่มีอยู่ในสมัยนั้น

ความจำเป็นอันสำคัญในขั้นต้นของการที่จะคิดเปลี่ยนแปลง ดังที่กล่าวมาแล้วนั้น คือความยินยอมของรัฐบาลของพระเจ้าแผ่นดินอังกฤษในการที่จะแก้ไข ลดหย่อนข้อหนังสือสัญญา

ความตกลงที่ได้ทำเมื่อปี ค.ศ. 1856 แลขอแนะนำว่าควรจะยกถอนบัญญัติที่ต่อต้านหนังสือสัญญาทั้งหมด แลถอนเลิกคำในข้อ 4 ที่ว่า "บันดาภาษีอากรที่ได้อ้างถึง" ในที่นี้คือที่ที่แจ่งอยู่ในบัญญัติตราต่อต้านหนังสือสัญญานั้นออกเสียด้วย ทั้งนี้รัฐบาลสยามจึงจะได้มีอิสรภาพสำหรับคำริห์จัดการ เรื่องภาษีอากรที่ดินใหญ่ตกลงกับความสมควรตามคราวตามสมัยแลโดยไม่ให้เป็นทางขัดยุติธรรมแก่ประชาชนในบังคับสยามด้วย รัฐบาลสยามเชื่อแนว่ารัฐบาลของพระเจ้าแผ่นดินอังกฤษคงจะมีความเห็นตกลงได้ว่าในการเรื่องนี้ประโยชน์ของคนในบังคับต่างประเทศในเมืองนี้ มีความปกครองรักษาพอเพียงพอแล้ว โดยข้อหนังสือสัญญาที่กำหนดไว้ว่าบันดาคนในบังคับต่างประเทศ จะต้องได้รับความถูกเรียกเก็บภาษีอากรอย่างเดียวกันกับที่เรียกเก็บคนในบังคับสยาม

ข้าพเจ้าได้ขอพุดมายังท่านแทนรัฐบาลของข้าพเจ้าในเรื่องนี้ โดยความเชื่อใจก็เพราะรู้ว่าท่านมีความเอื้อเฟื้ออยากให้กรุงสยามมีความเจริญขึ้น ดังเช่นตัวข้าพเจ้าเหมือนกัน แลโดยความรู้ลึกแนด้วยว่า รัฐบาลอังกฤษคงจะไม่มีประสงค์ที่จะปิดหนทางของหนังสือสัญญาอันมีลักษณะขัดขวางต่อความเจริญ หรือมีประสงค์ที่จะให้มีความจำกัดความอิสรภาพของรัฐบาลสยามในสรรพการต่าง ๆ ซึ่งไม่มีเหตุสมควรแก่ทางยุติธรรม หรือทางจำเป็นอย่างใดที่จะต้องจำกัดนั้นด้วย

ขอท่านได้นำความเรื่องนี้เสนอต่อรัฐบาลของท่านโดยเร็วด้วย เพราะที่จะจัดการเปลี่ยนแปลงใหม่ ก็ต้องการเวลาให้พอกับเหตุเหมือนกัน

แมว่ารัฐบาลของท่านจะต้องการความแข็งแรงต่อไปในการเรื่องนี้ ข้าพเจ้าขอแนะนำว่าท่านควรจะพบกับมิสเตอร์ มิทเชล ซินเนส ด้วยเขาจะกลับออกไปยุโรปในเร็ว ๆ นี้ โดยได้รับอนุญาตให้ลงไปชั่วคราวหนึ่งนั้น

ข้าพเจ้ากล่าวเพิ่มเติมอีกได้ว่า ด้วยไม่มีภาษีอากรค่าที่ดินอย่างใดที่จะเก็บจากคนต่างประเทศ ไม่เสมอกับคนไทยได้แล้ว ความข้อสำคัญที่ได้ตกลงกันไว้ในหนังสือสัญญาทั้งปวงทั่วไปว่า คนต่างประเทศต้องเสียภาษีอากรค่าที่ดินเสมอเหมือนกับคนไทยนั้นก็ยังคงเป็นอยู่ ดังนั้นโดยบริบูรณ์แท้

เทะวงษาโรประการ