

๖๖๕.109533

ข. ๕๔๕ ๓

๖. ๕

กิจการสุราในประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. 2367 - 2485

ห้องสมุดมหาวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

ปริญานิพนธ์

ของ

เยาวภา ญาณสุภาพ

๖ ๖ พ.ค. 2535

เสนอต่อมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร

เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

ปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต

เมษายน 2532

ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

178586

กิจการสุราในประเทศไทยระหว่าง พ.ศ.2367 - 2485

บทคัดย่อ

ของ

เขาวภา ญาณสุภาพ

เสนอต่อมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร

เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาค้นคว้าหลักสูตร

ปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต

เมษายน 2532

ปริญญานิพนธ์ฉบับนี้ มีจุดมุ่งหมายที่จะศึกษาปัญหาและการพัฒนากิจการสุราในประเทศ
ระหว่าง พ.ศ. 2367 - 2485 โดยเน้นทางด้านการดำเนินกิจการสุราในระบบผูกขาดโดย
นายอากร การผลิต การจำหน่าย การพัฒนาการเก็บภาษี และสุดท้าย คือการที่รัฐบาลเข้า
ดำเนินกิจการสุรารด้วยตนเอง

จากการศึกษา วิเคราะห์ พบว่า รัฐบาลพยายามที่จะแก้ไขปัญหา และข้อบกพร่อง
ในการดำเนินกิจการสุราของนายอากร ซึ่งได้รับสิทธิในการผลิตและจำหน่ายด้วยวิธีการประมูลแต่
ระบบนี้มีข้อบกพร่องมากมาย โดยเฉพาะการที่รัฐบาลไม่สามารถเก็บภาษีได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย
รัฐบาลจึงต้องปฏิรูประบบการจัดเก็บภาษีไพร่กุ่ม ปรับปรุงวิธีการคัมถันสุราให้มีคุณภาพดีขึ้น
ปรับปรุงสิทธิภาพในการจำหน่าย พร้อมทั้งแก้ไขปัญหามสุรารต่างประเทศ สุราเถื่อนและปัญหาอื่น ๆ
ทำให้รัฐบาลสามารถเก็บอากรสุราเพิ่มมากขึ้นกว่าแต่ก่อน แสดงให้เห็นว่าการพัฒนาและแก้ไข
ปัญหาการดำเนินกิจการสุราในประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. 2367 - 2485 บรรลุจุดประสงค์ที่
รัฐบาลต้องการคือ การที่ได้รับรายได้จากอากรสุรามากขึ้นตามลำดับ ถึงแม้ว่าจะไม่สามารถ
แก้ปัญหาวางประการให้หมดไปก็

จากการศึกษาพบว่า การดำเนินกิจการสุราในช่วงระยะเกือบ 20 ปี ได้พัฒนาก้าวหน้า
ไปไกล คือเริ่มจากระบบผูกขาดโดยให้เอกชนประมูลเสนอรายได้ให้แก่รัฐบาลเป็นรายปี
ผู้เสนอรายได้สูงสุดจะเป็นผู้ได้รับสิทธิในการดำเนินกิจการสุรา แต่วิธีนี้ก็กลับทำให้ราษฎรได้รับความ
เดือดร้อน เนื่องจากต้องบริโภคสุราในราคาแพง และนายอากรก็มีรายได้ส่งรายได้
หรือค่าอากรให้กรมต๋วนแก่รัฐบาลตามที่กำหนดสัญญาไว้

รัฐบาลจึงแก้ปัญหาคำยวิธีเข้าไปควบคุมที่ละน้อยในระยะแรกใช้วิธีทั้งกฎเกณฑ์และ
เงื่อนไขต่าง ๆ เพื่อเปิดโอกาสให้รัฐบาลได้เข้าควบคุมการผลิต การจำหน่ายและการเก็บภาษี
ให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

แต่เนื่องจากสุราเป็นเครื่องดื่มที่ชาวไทยนิยมทั่วประเทศ จึงเป็นกิจการที่สามารถทำ
รายได้ให้แก่รัฐบาลอย่างมหาศาลถ้าสามารถแก้ปัญหาล่าง ๆ ได้

ในสมัยรัชกาลที่ 5 รัฐบาลได้ปฏิรูประบบการเก็บภาษีครั้งสำคัญด้วยวิธีการยกเลิก
ระบบให้นายอากรประมูลเสนอรายได้ให้แก่รัฐ และเปลี่ยนมาเป็นวิธีจัดตั้งหน่วยราชการ

หน่วยเดียวเพื่อเก็บและรวบรวมภาษีทั่วประเทศส่งให้แก่รัฐบาลโดยตรง มีผลทำให้ภาษีสุราสามารถเก็บได้ผลดีมากขึ้นกว่าแต่ก่อน และเพื่อให้มีรายได้มากยิ่งขึ้น รัฐบาลในสมัยต่อมาจึงเริ่มนโยบายที่จะดำเนินการสุรากวายนเอง หรือใช้ระบบผูกขาดผลิตสุรากวายนรัฐบาลนั่นเอง

การดำเนินการดังกล่าวนี้ ได้เริ่มขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2481 เป็นต้นไป โดยรัฐบาลได้ตั้งหน่วยงานโดยเฉพาะเพื่อดำเนินการสุราโดยตรง นับว่าเป็นการพัฒนากระบวนการดำเนินการสุราครั้งใหญ่ซึ่งเป็นรากฐานการดำเนินการสุราในปัจจุบัน ซึ่งรัฐบาลถือว่ากิจการสุรา เป็นรายได้ที่สำคัญของประเทศ รัฐบาลจำเป็นต้องควบคุมอย่างใกล้ชิดเพื่อเก็บภาษีให้ได้ผลอย่างเต็มที่ แม้ว่ารัฐบาลจะยินยอมให้เอกชนเป็นผู้ผลิตบ้างก็ตาม

SPIRIT INDUSTRY IN THAILAND BETWEEN B.E. 2367-2485

AN ABSTRACT

BY

YAOVAPHA YANSUPHAP

Presented in partial fulfillment of the requirements

for the Master of Education Degree

at Srinakharinvirot University

April 1989

This thesis aims at studying the problems and the development of alcohol business in Thailand from B.E. 2367-2485 (1824-1942) by emphasizing the monopolistic system of holding license, production, distribution and on the evolution of tax-farming and the undertaking of alcohol business by the government as well.

The findings indicate that the government has attempted to solve problems and shortcomings of alcohol business operated by those who obtain license by means of tenders. For example, the government could not collect taxes in full and correct amount because of illegal imported alcohol and moonshine liquor

The government solved the problem by means of gradual intervention it set forth rules and regulations terms and conditions so that the control of distribution and collection of taxes would be more effective.

During the reign of King Rama V, the government reformed the taxation on alcoholic drinks by setting up government agencies to be in charge of collecting taxes throughout the kingdom. This system method resulted in more revenue for the state, so the next governments followed suit.

The state-run alcohol business was initiated in B.E. 2481(1938) through various government agencies which handled the enterprise directly. This system has proved to be the groundwork for present day alcohol enterprise and proved to be the highest revenue earner among state enterprises. Therefore, the government has found it necessary to keep a close eye on this business so that taxes will be collected more effectively, even though certain private enterprises are allowed to produce certain brands of alcohol.

คณะกรรมการที่ปรึกษาประจำคณิสิต และคณะกรรมการสอบได้พิจารณาปัญหานี้
ฉบับนี้แล้ว เห็นสมควรรับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาความหลักสูตรปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต
ของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ได้

คณะกรรมการที่ปรึกษา

..... ประธาน

..... กรรมการ

คณะกรรมการสอบ

..... ประธาน

..... กรรมการ

..... กรรมการ

ประกาศคุณูปการ

ปริญญานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลงได้ด้วยความช่วยเหลือจากรองศาสตราจารย์ ถนนอนามวัฒน์ และอาจารย์พวงร้อย กล่อมเอียง ที่กรุณาให้คำปรึกษาแนะนำให้ข้อคิดเห็น รวมทั้งตรวจแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ จนปริญญานิพนธ์เสร็จสมบูรณ์ จึงขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงและขอขอบพระคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ ณรงค์ พ่วงพิศ ที่กรุณาร่วมเป็นกรรมการสอบปากเปล่า

นอกจากนี้ขอขอบพระคุณอาจารย์สุพิศ ลิ่มไทย ซึ่งให้ความกรุณาและช่วยเหลือผู้เขียนตลอดและขอขอบพระคุณ ดร.ชาคริต ชุ่มวันนะ ที่กรุณาตรวจแก้ไขบทความภาคภาษาอังกฤษและขอขอบพระคุณอาจารย์สุเทพ จิตรชื่น ที่กรุณาแก้ไขสำนวน

ขอขอบพระคุณ คุณคม ขาวสะอาด เลขาอนุกรรมการ กรมสรรพสามิต ที่กรุณาให้คำแนะนำบางประการ ขอขอบพระคุณคุณป้าพยอม จินตะพันธ์ ที่กรุณาช่วยเหลือให้คำแนะนำบางประการ

ขอขอบคุณ เจ้าหน้าที่หอสมุดแห่งชาติ เจ้าหน้าที่กองจดหมายเหตุแห่งชาติ สถาบันวิจัยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หอสมุดกลางมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และสำนักหอสมุดกลางมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร ที่ให้ความสะดวกในการค้นคว้าเอกสารและหนังสือต่าง ๆ

ขอขอบคุณพี่ ๆ และเพื่อนที่ห่วงใย ช่วยเหลือและให้กำลังใจตลอดมา

เยาวภา ญาณสุภาพ

สารบัญ

บทที่

หน้า

บทนำ	ก
1 กิจการสุราในประเทศไทยก่อน พ.ศ.2367	1
ความเป็นมาของกิจการสุราในสมัยกรุงศรีอยุธยา	1
การผลิต	1
การจำหน่าย	5
การเก็บภาษีอากรสุรา	5
ความเป็นมาของกิจการสุราในสมัยรัตนโกสินทร์ (รัชกาลที่ 1 - รัชกาลที่ 4 พ.ศ.2397)	9
การผลิต	9
การจำหน่าย	13
การเก็บภาษีอากรสุรา	13
รายได้จากอากรสุราก็แต่ พ.ศ.2325 - 2397	16
2 กิจการสุราในประเทศไทยระหว่าง พ.ศ.2398 - 2451	33
กิจการสุราสมัยรัชกาลที่ 4	33
ผลกระทบจากการทำสนธิสัญญาเบาริงที่เกี่ยวข้องกับกิจการสุรา	33
รัฐบาลแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการทำสนธิสัญญาเบาริง	37
กิจการสุราสมัยรัชกาลที่ 5	41
นโยบายของรัฐบาลในเรื่องการปฏิรูปภาษีอากร	41
ข้อบกพร่องเกี่ยวกับภาษีอากรสุรา	44
การปฏิรูปกิจการสุราในสมัยรัชกาลที่ 5	50
วิธีการประมูล	50
การก้มกลืนสุรา	54

การจำหน่าย	58
การจกกิจการสุราในส่วนภูมิภาค	59
วิธีประมูล	59
การจำหน่ายสุราในหัวเมือง	60
วิธีการเก็บภาษี	61
ปัญหาและการแก้ไขปัญหาการสุราในส่วนภูมิภาค	63
ผลของการปฏิรูปการสุราในสมัยรัชกาลที่ 5	65
3 การยกเลิกระบบผูกขาดโดยนายอากรสุราและการปฏิรูประบบภาษีสุรา	
ตั้งแต่ พ.ศ. 2452 - 2485	68
การดำเนินการกิจการสุราของรัฐบาล พ.ศ. 2452 - 2480	68
การเปลี่ยนแปลงผู้ทกมลัน	69
รัฐบาลกับการควบคุมการผลิตสุราของผู้ทกมลัน	69
หลักเกณฑ์ในการพิจารณาผู้ทกมลัน	70
การจกเก็บภาษีสุรากับวิธีการผลิต	72
การรวมโรงทกมลันสุรา	74
ปัญหาเกี่ยวกับผู้ทกมลัน	77
การเปลี่ยนแปลงวิธีการจำหน่ายสุรา	77
หลักเกณฑ์ในการพิจารณาผู้ขออนุญาตจำหน่ายสุราในต่างประเทศ	
และสุราต่างประเทศ	80
วิธีการจัดร้านและจำหน่ายสุรา	81
การคัดเลือกผู้ขายส่งโดยการประมูล	82
ปัญหาสุราต่างประเทศ	84
ปัญหาสุราเถื่อน	91
การเก็บภาษีและรายได้โดยรัฐบาล	91
วิธีการจัดเก็บภาษีสุรา	94

บทที่	หน้า
ตอนที่ 2 รัฐบาลเข้าไปดำเนินการสุรา (พ.ศ.2481 - 2485)	101
การผลิต	101
การจำหน่าย	104
การเก็บภาษี	105
4 สรุป	110
บรรณานุกรม	113
ภาคผนวก	124

บัญชีตาราง

ตาราง	หน้า
1 บัญชีรายชื่อของผู้ที่ถูกขากการฉกสุราในหัวเมืองต่าง ๆ	20
2 รายได้จากอากรสุราในสมัยรัชกาลที่ 2	27
3 เงินรายได้จากอากรสุรารั้งแต่ ปี พ.ศ.2393 - 2409	30
4 เงินรายได้จากอากรสุรา พ.ศ.2437 - 2451	66
5 เงินรายได้จากอากรสุรา พ.ศ.2452 - 2485	107

บทนำ

บทนำ

การบริหารบ้านเมืองของไทยในทุกยุคทุกสมัยนั้น จะเห็นว่ารายได้หรือผลประโยชน์เป็นสิ่งสำคัญสำหรับรัฐบาลที่จะต้องแสวงหาเพื่อใช้จ่ายในการทำนุบำรุงบ้านเมือง รายได้จากอากรสุราเมื่อเปรียบเทียบกับอากรประเภทอื่น ๆ แล้วนับว่าเป็นรายได้ค่อนข้างสูง การเก็บภาษีอากรจากกิจการต้มกลั่นสุราเป็นกิจการประเภทหนึ่งซึ่งทำรายได้ให้แก่รัฐบาลมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

ในสมัยอยุธยาตอนต้น ผู้ที่จะทำการต้มกลั่นสุราต้องได้รับอนุญาตจากรัฐบาลเสียก่อน จึงจะมีสิทธิไปดำเนินการต้มกลั่นสุราได้ รัฐบาลเป็นผู้จัดเก็บอากรสุรา ดังที่ลาอูแบร์ได้กล่าวไว้ว่า มีการเก็บอากรสุรากว่าจำนวนเท่าที่ตั้งเท่าต้มกลั่นสุรานั้น ถ้าเมืองใดไม่เก็บอากรสุรา ก็อนุญาตให้ราษฎรตั้งเท่าต้มกลั่นสุราเพื่อดื่มเองได้โดยเสียเงินให้แก่รัฐบาลคนละ 1 บาท ในรัชกาลสมเด็จพระนารายณ์มหาราช ได้เพิ่มอัตราการจัดเก็บอากรสุราจากเดิมขึ้นเป็น 2 บาท และเก็บจากคนขายสุราก็คือเก็บจากร้านขายปลีกร้านละ 1 บาท ถ้าขายเป็นจำนวนมากเก็บตามจำนวนสุราเป็นโถงโถงละ 1 บาท¹

จนกระทั่งถึงสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ทั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 1² เป็นต้นไป ปรากฏหลักฐานแสดงให้เห็นว่าการจัดเก็บอากรสุรานั้น รัฐบาลใช้วิธีการประมูลผูกขาดกล่าวคือ ผู้ที่จะประมูล

¹ พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระนารายณ์ประจักษ์พงษ์ จดหมายเหตุลาอูแบร์ เล่ม 2 หน้า 92 - 93

² หอสมุดแห่งชาติ จดหมายเหตุรัชกาลที่ 2 พ.ศ. 2352 เล่มที่ 6 บัญชีเงินส่วยอากรสุรา บอนเบบ สัมผัสสร กลาค.

อากรสุราท้องยื่นเรื่องราวชี้แจงสาเหตุในการประมูลอากรสุราต่อเจ้าพนักงานกรมพระคลังมหาสมบัติตามวันเวลาที่ทางการกำหนดไว้ ผู้ที่เสนอเงินอากรสุราให้แก่รัฐบาลสูงกว่าผู้อื่นก็จะได้รับการแต่งตั้งเป็นนายอากรสุราโดยสัญญาว่าจะส่งเงินค่าอากรสุราให้แก่รัฐบาลตามจำนวนเงินอากรที่ประมูลได้ปีละครั้งหรือหลายครั้งตามที่รัฐบาลกำหนด หลังจากนั้นนายอากรจึงไปดำเนินการต้มกลั่นสุร่าจำหน่ายหรือมอบสิทธิให้ผู้รับช่วงไปทำการต้มกลั่นหรือจำหน่ายสุราในเขตแขวง เมืองที่นายอากรได้รับสิทธิผูกขาดจากรัฐบาล โดยผู้รับช่วงจะต้องจ่ายเงินค่าตอบแทนให้นายอากรตามที่ตกลง¹

ในกรณีที่นายอากรเป็นผู้ผลิต เมื่อผลิตสุร่าออกมาแล้ว นายอากรจะเป็นผู้นำไปจำหน่ายหรือให้ผู้รับช่วงนำไปจำหน่าย นายอากรจะเป็นผู้รวบรวมรายได้จากการจำหน่ายสุร่าเองหรือรายได้จากผู้รับช่วงสุร่าไปจำหน่าย นำไปส่งเป็นค่าประมูลแก่รัฐบาล

ในการต้มกลั่นสุร่าสมัยนั้น วัตถุดิบที่ใช้ส่วนใหญ่จะเป็นประเทข้าวและน้ำตาลนำมาดำเนินการโดยวิธีการหมักหรือทั้งวิธีการหมักและกลั่น ก็จะได้อสุร่าที่มีแอลกอฮอล์พอเหมาะแก่การนำมาบริโภคตามความต้องการของตลาด

วิธีการที่รัฐบาลเก็บอากรสุร่าดังกล่าว มีข้อบกพร่องอยู่มากเป็นผลให้รัฐบาลไม่สามารถได้รับเงินอากรสุร่าได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย เพราะนายอากรค้างเงินที่จะต้องชำระแก่รัฐบาลจำนวนมาก โดยมีสาเหตุหลายประการคือ

1. เนื่องจากนายอากรสุร่ามักจะนำเงินรายได้จากกิจการสุร่าไปประกอบกิจการอื่น ๆ ค่าย² จึงไม่มีเงินเหลือพอที่จะนำมาชำระแก่รัฐบาล
2. นายอากรแข่งขันเพื่อประมูล มีการเสนอเงินประมูลแก่รัฐบาลจำนวนสูงมาก³ เพื่อหวังชนะครั้งได้รับสิทธิแล้วจึงไม่สามารถส่งเงินอากรตามที่ตนประมูลไว้ได้ครบถ้วน

¹ สมาลี บำรุงสุข การรวบรวมรายได้แผ่นดินในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว หน้า 272

² หอสมุดแห่งชาติ จดหมายเทศรัชกาลที่ 3 พ.ศ. 2388 เลขที่ 277 เรื่องสารตราพระยาสุรเดชพระพรหมภักดียกกระบัตร พระพิไชยเมืองนครราชสีมาเรื่องนำตั้งนายอากรสุร่า

³ กองจดหมายเทศแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 14. 1๗/28 เรื่องพระยาบวรวิบุรย์โกษากรและหลวงโมศรีวานิช นายอากรสุร่ากรุงเทพฯ จำนวนชก 123, 124, 125 ร้องขอลดเงินอากรสุร่าและขอลดเงินที่ค้าง

3. การที่ผู้ลักลอบก้นสุราเถื่อนกันเป็นจำนวนมาก ทำให้นายอากรเก็บเงินจากการว่าหนายสุราได้น้อยลง

4. สุราต่างประเทศเข้ามาค้าแข่งขันกับสุราในประเทศ กล่าวคือ ตั้งแต่ พ.ศ. 2398 รัฐบาลได้ทำสนธิสัญญาเบาว์ริงกับประเทศอังกฤษและได้ทำสัญญาทำนองเดียวกันนี้กับประเทศตะวันตกอื่น ๆ เนื่องจากข้อตกลงในสัญญาได้กำหนดให้สุราเป็นสินค้าเสรีประเภทเดียวกับเสบียงอาหาร ซึ่งไม่ทรงเสียภาษีสินค้าเข้าร้อยละ 3¹ จากจุดอ่อนของสัญญานี้จึงมีผู้นำสุราต่างประเทศซึ่งไม่ทรงเสียภาษีไปขายให้แก่ราษฎรในราคาถูกเท่าเทียมเป็นการค้าแข่งขันกับสุราในประเทศ ยังผลให้สุราในประเทศจำหน่ายได้น้อย เพราะราคาสูงกว่าสุราต่างประเทศ เนื่องจากเสียภาษีสูงกว่าและคุณภาพสุราต่างประเทศไม่ได้ จึงทำให้รัฐบาลเก็บอากรสุราในประเทศได้น้อยลงไปด้วย

5. การที่นายอากรเป็นผู้ผูกขาดการเก็บอากรสุรา ทั้งนี้เพื่อให้ได้ผลประโยชน์ในการเก็บอากรเป็นจำนวนมาก จึงมีวิธีว่าไม่ส่งเงินอากรตามกำหนด เมื่อเห็นผู้อื่นคิดจ้างเงินใดถึงสองเงินบ้าง² รัฐบาลจึงมีรายได้จากอากรสุราลดลง

6. เนื่องจากว่าการเก็บภาษีอากรของไทยนั้น การจัดเก็บอากรสุราได้กระจายอยู่หลายหน่วยงานด้วยกัน ความไม่เป็นระเบียบในการจัดเก็บภาษีอากรให้รัดกุมของระบบราชการ เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ละเลยหน้าที่ไม่ร่วมมือในการจับกุมผู้กระทำความผิด ไม่ติดตามเร่งรัดให้นายอากรส่งเงินให้รัฐบาลตามกำหนด³

¹หอสมุดแห่งชาติ จดหมายเหตุรัชกาลที่ 4 ไม้มี พ.ศ. เลขที่ 325/1 จดหมายเหตุท่านเสนาบดีเรื่องภาษีสุรา

²กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 14/27 พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหมื่นเบญจราชพงศธรย์ กรมมิ่งมงคลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว 10 ม.ค. 2448

³กองจดหมายเหตุแห่งชาติ รัชกาลที่ 4 รล. กท เล่ม 13 เอกสารเพิ่มเติมกรมพระกลาโหม

ปัญหา 6 ประการดังกล่าว รัฐบาลไคไกโซคังนี้คือ

1. เปลี่ยนแปลงวิธีการเก็บอากรสุราเสียใหม่ กล่าวคือในสมัยรัชกาลที่ 5 ในพ.ศ. 2452 รัฐบาลไคเปลี่ยนจากการให้นายอากรเป็นผู้ผูกขาดกิจการสุราทั้งหมดมาเป็นวิธีแยกประเภท การทำกิจการคือ ประกาศคัดเลือกผู้ดำเนินการต้มกลั่นสุราและจำหน่ายสุรา โดยกำหนดคุณสมบัติ ผู้ต้มกลั่นสุราต้อง เป็นผู้ชำระภาษีอากรด้วยตัวเอง รียบร้อยมาแล้วและมีคุณสมบัติตามที่รัฐบาลไคกำหนดไว้ เป็นสำคัญ นอกจากนี้การเสนอให้ผลประโยชน์แก่รัฐบาลเป็นเหตุผลสำคัญสำหรับการพิจารณา ผู้ต้มกลั่นสุราอีกด้วย ส่วนการพิจารณาผู้ที่ขออนุญาตจำหน่ายสุรานั้น ผู้จำหน่ายสุราต้องไม่เป็นบุคคล ธรรมดาเดียวกับผู้ต้มกลั่นสุราตามที่พระราชบัญญัติภาษีสุราและมีความสัมพันธ์ตามที่รัฐบาลไคกำหนดไว้ทั้ง เช่น เป็นผู้ที่ไม่เคยกระทำความผิดต่อพระราชบัญญัติภาษีสุรามาก่อน¹ เป็นต้น ส่วนการจัดเก็บภาษีสุรานั้น รัฐบาลไคตั้งเจ้าพนักงานเป็นผู้ตรวจราคาดูแลการดำเนินการต้มกลั่นสุราของผู้ต้มกลั่นสุราและเก็บ ภาษีสุราตามพระราชบัญญัติภาษีสุราซึ่ง เก็บตามปริมาณที่ผลิตและห้ามเจ้าพนักงานเก็บภาษีสุราทำการ ต้มกลั่นสุราเป็นส่วนตัว

2. ปัญหาสุรatangประเทศเข้ามาค้าขายแข่งกับสุราในประเทศนั้น รัฐบาลไคแก้ปัญหา โดยเจรจากับรัฐบาลฝรั่งเศส เริ่มตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 4 ในปี 2410 เพื่อแก้ไขสัญญาเดิมซึ่งถือว่า สุร่าเป็นอาหารชนิดหนึ่งไม่ต้องเสียภาษี การเจรจาดังนี้ทั้งสองประเทศตกลงกันได้ โดยกำหนด ให้สุรatangประเทศต้องเสียภาษีสินค้าขาเข้าร้อยละ 3² แต่อย่างไรก็ตามสุร่าจากต่างประเทศ ก็ยังขายในราคาถูก³ เหมือนเช่นเดิม ทั้งนี้เพราะสุร่าในประเทศยังเก็บภาษีสูงกว่าสุร่าจาก ต่างประเทศ ทำให้สุร่าในประเทศขายสุร่าต่างประเทศไม่ได้ เป็นผลให้รัฐบาลไคได้รับผลประโยชน์ จากอากรสุร่าไม่ไ้มากเท่าที่ควร

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 14. 18/31 จัดอากรสุร่าเป็นของรัฐบาล

² เสถียร ลายลักษณ์ ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 1 หน้า 109 - 113

³ พระยาอนุমানราชชน ตำนานสุลกากร หน้า 94

สมัยรัชกาลที่ 5 รัฐบาลไทยได้เจรจาตกลงกับรัฐบาลอังกฤษในปี พ.ศ. 2426¹ และทำสัญญาในทำนองเดียวกันกับประเทศอื่น ๆ เกี่ยวกับการนำสุราต่างประเทศเข้ามาค้าขายในประเทศไทย โดยรัฐบาลจะเก็บภาษีสุรตามจำนวนแอลกอฮอล์ในสมัยรัชกาลที่ 6 พ.ศ. 2460 รัฐบาลจึงได้แก้ไขพิธีศรัทธาการเก็บภาษีสุรา² อีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่สุราที่ผลิตในประเทศ ทำให้การเก็บภาษีสุราทั้งในประเทศและต่างประเทศได้ผลดียิ่งขึ้น

จากการแก้ปัญหาข้างกล่าว รัฐบาลได้รับความสำเร็จด้วยดี กล่าวคือรัฐบาลได้ควบคุมดูแลวิธีการดำเนินการขมกลั่นสุรา การจำหน่ายและการจัดเก็บภาษีสุราอย่างรัดกุมกว่าเมื่อครั้งนายอากรสุราผูกขาดเป็นอันมาก ทำให้รัฐบาลเก็บภาษีสุราได้มากขึ้น อีกทั้งรัฐบาลสามารถขยายเขตการจำหน่ายได้กว้างขวางกว่าเมื่อครั้งนายอากรสุราเป็นผู้จำหน่าย รัฐบาลสามารถควบคุมดูแลให้ผู้ขมกลั่นปรับปรุงสุราให้มีรสดีเป็นที่นิยมแก่ผู้บริโภคสุรามากขึ้น พร้อมทั้งกำหนดจำนวนแอลกอฮอล์ในสุราให้มีปริมาณพอเหมาะแก่ผู้บริโภค ผลที่ดังกล่าวดูจะเห็นได้จากสถิติเปรียบเทียบรายได้จากการเก็บภาษีสุราในปี 2451 รัฐบาลได้รับเงินอากรสุราจากนายอากรเป็นเงินประมาณ 3 ล้านบาทบาท เมื่อรัฐบาลเปลี่ยนแปลงวิธีการเก็บภาษีในปี พ.ศ. 2452 รัฐบาลมีรายได้จากภาษีสุราเป็นเงินประมาณ 6 ล้านบาทบาท ซึ่งหารายได้มากกว่านายอากรสุราเป็นผู้ผูกขาดประมาณ 1 เท่า³

ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 7 เป็นต้นไป รัฐบาลมีจุดมุ่งหมายที่จะเก็บภาษีสุราให้ได้มากขึ้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องขยายการดำเนินการกิจการสุราและปรับปรุงระบบการบริหารกิจการสุราให้ทันสมัย รัฐบาลจึงยกฐานะกรมสุราซึ่งรวมกิจการอื่น ๆ หลายกิจการมาเป็นกรมสุรา ซึ่งดำเนินการเกี่ยวกับสุราประเภทเดียวกันกับกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ต่อมาจึงเปลี่ยนชื่อจากกรมสุราเป็น

¹พระยาภักดีนิเวศ เอกสารเกี่ยวกับการปรับปรุงข้อกฎหมายที่ล้าสมัยของประเทศไทย หน้า 77 - 81

²พระยาอนุบาลราชชน ตำนานสุลตการณ์ หน้า 128 - 129

³กองจหนายเทศแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14.18/31 จักอากรสุราเป็นของรัฐบาล

กรมสรรพสามิต ในปี 2474¹ และขยายงานการเก็บภาษีสุรา นอกจากเก็บภาษีสุราแล้วยังเก็บภาษีสรรพสามิตอื่น ๆ อีกด้วย กรมสรรพสามิตจึงทำหน้าที่เก็บภาษีสรรพสามิต ทั้งนั้นมาจนถึงปัจจุบัน

ในปี 2481 รัฐบาลเปลี่ยนแปลงวิธีดำเนินการสุราโดยให้กรมสรรพสามิตเป็นผู้ดำเนินการต้มกลั่นสุราเองในบางท้องถิ่นถึงปี 2485 กรมสรรพสามิตจึงโอนการต้มกลั่นสุราไปให้กรมโรงงานอุตสาหกรรมดำเนินการแทน²

การที่รัฐบาลปรับปรุงการดำเนินการสุราและปฏิบัติการเก็บภาษีก็เพื่อให้กิจการสุราและการเก็บภาษีสุรามีประสิทธิภาพเหมาะสมกับสถานการณ์ของบ้านเมืองในแต่ละยุคแต่ละสมัย เพื่อผลประโยชน์ของรัฐบาลในการแสวงหารายได้เพื่อนำมาพัฒนาประเทศ

สาเหตุที่ปฏิรูประบบนี้เริ่มตั้งแต่รัชกาลที่ 3 (พ.ศ. 2367) เพราะรายได้จากอากรสุราในรัชกาลที่ 3 อยู่ในอันดับสูงเช่นเดียวกับอากรยางประเภท นอกจากนั้นในสมัยนี้ระบบการเก็บภาษีอากรด้วยวิธีให้นายอากร เป็นผู้ประมูลผูกขาดกำลังขยายงานมากขึ้นกว่าแต่ก่อน และปฏิรูประบบสิ้นสุดในปี 2485 นั้นเพราะว่าเป็นปีที่รัฐบาลได้ปรับปรุงการบริหารกิจการสุราคือได้โอนโรงงานสุราของกรมสรรพสามิตไปขึ้นอยู่กับกรมโรงงานอุตสาหกรรม สังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม เนื่องจากในระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง รัฐบาลได้จัดตั้งกระทรวงพาณิชย์และกระทรวงอุตสาหกรรมขึ้น เพื่อบูรณาการกิจการค้าของประเทศและพัฒนาอุตสาหกรรมให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

ความมุ่งหมายของการศึกษาค้นคว้า

1. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์วิธีการและปัญหาในการดำเนินการสุราของนายอากรสุราและรัฐบาล

¹ กองกฎหมายแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 7 ค.6/7 จัดตั้งกรมสุราและจัดการกรมสุรากับเปลี่ยนนามกรมสุรา

² เสน่ห์ โพธิ์ปฐม คำอธิบายพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 หน้า 52

2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาและข้อบกพร่องในการจัดเก็บภาษีสุราของนายอากรและรัฐบาล
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์เปรียบเทียบรายได้ที่รัฐบาลได้รับระหว่างการดำเนินการโดยนายอากรสุรากับรัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการเอง

ความสำคัญของการศึกษาค้นคว้า

1. ผลของการศึกษาทำให้ทราบถึงวิธีการผลิตและการจำหน่ายโดยนายอากรสุราและโดยรัฐบาล
2. ผลของการศึกษาค้นคว้าทำให้ทราบถึงข้อบกพร่องของระบบราชการซึ่งมีผลทำให้รัฐบาลต้องเปลี่ยนกิจการสุราจากระบบผูกขาดโดยนายอากรมาเป็นรัฐบาลดำเนินการเอง
3. ผลของการศึกษาทำให้ทราบถึงรายได้ที่รัฐบาลได้รับจากนายอากรสุราและรัฐบาลดำเนินการเอง
4. เป็นประโยชน์เพื่อให้เป็นแนวทางในการที่จะศึกษาเกี่ยวกับการดำเนินการและการเก็บภาษีในปัจจุบัน

ขอบเขตของการศึกษาค้นคว้า

1. ศึกษาวิธีการผลิต การจำหน่ายโดยนายอากรสุราและรัฐบาลดำเนินการเองตั้งแต่ พ.ศ. 2367 ถึง 2485
2. ศึกษาวิธีการเก็บภาษีและรายได้ที่รัฐบาลได้รับจากการดำเนินการสุรา
3. ศึกษาปัญหาการเก็บภาษีสุราทางประเทศ สุราเถื่อนและการผลิตที่ค้ายคุณภาพ
4. ศึกษาสาเหตุและผลที่รัฐบาลเข้าดำเนินการเอง

สมมติฐานของการศึกษาค้นคว้า

1. การที่รัฐบาลกำหนดกิจการสุราเองทำให้รัฐบาลควบคุมการผลิตและคุณภาพได้ดีกว่านายอากรเป็นผู้ดำเนินการ
2. การดำเนินการเก็บภาษีอากรด้วยวิธีประมูลอากรสุราได้ผลไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วยเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้รัฐบาลเข้าดำเนินการเอง
3. รัฐบาลดำเนินการเองได้รับรายได้มากกว่าการอนุญาตให้นายอากรสุราเป็นผู้ดำเนินการ

วิธีดำเนินการศึกษาค้นคว้า

การศึกษาค้นคว้าในเรื่องนี้จะใช้วิธีการทางประวัติศาสตร์ (Historical Approach) และเสนอรายงานแบบพรรณนาวิเคราะห์ (Analytical Description) ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้า จะใช้ข้อมูลที่เป็นเอกสารชั้นต้น (Primary Sources) เป็นสำคัญและอาศัยข้อมูลที่เป็นเอกสารชั้นรอง (Secondary Sources) ประกอบ

แหล่งศึกษาค้นคว้าที่สำคัญ

1. หอสมุดแห่งชาติ
2. หอจดหมายเหตุแห่งชาติ

ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้า จะใช้ข้อมูลที่เป็นเอกสารชั้นต้น (Primary Sources)

เป็นสำคัญและอาศัยข้อมูลที่เป็นเอกสารชั้นรอง (Secondary Sources) ประกอบ

แหล่งศึกษาค้นคว้าที่สำคัญ

1. หอสมุดแห่งชาติ
2. หอจดหมายเหตุแห่งชาติ
3. หอสมุดคำร่างราชานุภาพ
4. หอสมุดสยามสมาคม
5. หอสมุดคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

6. หอสมุดกลางมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
7. หอสมุดกลางจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
8. หอสมุดกลางมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร

เอกสารที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้า

1. เอกสารต้นฉบับ (Primary Sources)

1.1 เอกสารที่ยังไม่ได้ตีพิมพ์

จดหมายเหตุการณ์รัชกาลที่ 2

จดหมายเหตุการณ์รัชกาลที่ 3

จดหมายเหตุการณ์รัชกาลที่ 4

เอกสารเขียนเล่มกรมพระกลาโหม รัชกาลที่ 4

เอกสารเขียนเล่มกระทรวงการต่างประเทศ รัชกาลที่ 5

เอกสารกระทรวงพระคลังมหาสมบัติรัชกาลที่ 6

เอกสารกระทรวงพระคลังมหาสมบัติรัชกาลที่ 7

เอกสารกระทรวงการคลัง

สารบัญสมุดพิเศษ

1.2 เอกสารต้นฉบับที่พิมพ์แล้ว

จดหมายเหตุการณ์รายวัน

ประชุมกฎหมายประจำศก

พระยาถ้อยคำในมอญ เอกสารเกี่ยวกับการปรับปรุงข้อมูลนักกฎหมายล้านช้าง

ของประเทศไทย

พระราชหัตถเลขารัชกาลที่ 5 ทรงมีไปมา...

2. เอกสารทุติยภูมิ (Secondary Sources)

2.1 หนังสือทั่วไป

ว.ช. ประสงค์ สวัสดิการ สรรพสามิต ฉบับสมบูรณ์

พระยาอุนามราชชน ทานานกุลการ

กรมพระจันทบุรี (เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งกระทรวงพระคลัง)

ชัย เรืองศิลป์ ประวัติศาสตร์ไทย สมัย พ.ศ. 2352 - 2453 คำนเศรษฐกิจ

2.2 วิทยานิพนธ์

ฉาภา ประภาพันท์ ระบบเจ้าภาษีนายอากร สมัยกรุงเทพฯ ยุคต้น

สมคิด ศรีสิงห์ การบริหารภาษีอากร ในสมัยรัตนโกสินทร์ยุคต้น

สมสาท ทวนไชยสิทธิ์ การปฏิรูปภาษีอากร รัชสมัยสมเด็จพระปิยะมหาราช

2.3 วารสารและหนังสือพิมพ์

วารสารสามกษัตริย์

วารสารข่าวสารธรรม

ฐานเศรษฐกิจ

กิจการสุราในประเทศไทยก่อน พ.ศ.2367

1. ความเป็นมาของกิจการสุราในสมัยกรุงศรีอยุธยา

การผลิต

ในสมัยกรุงศรีอยุธยาปรากฏหลักฐานว่าเริ่มมีการผลิตสุราขึ้นแล้ว ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการผลิตสุราโดยนำวิธีการผลิตเข้ามาเผยแพร่คือชาวจีน ซึ่งได้อพยพเข้ามาตั้งหลักแหล่งทำการค้าขายอยู่ในกรุงศรีอยุธยา ชาวจีนบางกลุ่มได้เข้ามาประกอบกิจการทั้งโรงต้มกลั่นสุราในท่าบลด่าง ๆ ไก่แก้ว ท่ามกลปากข้าวสาร บ้านคลองสวนพลู บ้านทุ่งเขาหลวง และหน้าวัดภูเขาทอง¹ นอกจากต้มกลั่นสุราแล้ว ชาวจีนบางคนยังประกอบกิจการอื่น ๆ เช่น เลี้ยงสุกรและทำเส้นหมี่ขายควบคู่ไปด้วย² การที่ชาวจีนมีบทบาทในการผลิตสุรามากกว่าคนไทยเพราะชาวจีนไม่ไถ่ผูกพันกับระบบไพร่จึงไม่ต้องการเข้ารับการเกณฑ์แรงงานหรือสังกัดมูลนาย ทำให้ชาวจีนสามารถทำการค้าขายที่ใดก็ได้ และมีโอกาสสะสมทุนเก็บไว้เพื่อขยายการค้าขายต่อไป³

¹ฉันทิชย์ กระแสสินธุ์ บรรณาธิการ แถลงงานประวัติศาสตร์เอกสารโบราณคดี
หน้า 56 - 59

²ก.

³สุวิทย์ ชีรสาศวัต ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมืองไทยตั้งแต่รัชสมัยพระเจ้าตากสินถึงสมัยรัชกาลที่ 3 พ.ศ.2310 - 2394 หน้า 40 - 41

ในท่อนต้นสมัยกรุงศรีอยุธยาขึ้นไม่อาจจะแน่ใจว่ามี การประมุลผูกขาดอากรสุราหรือไม่ เพราะกฎหมายในสมัยกรุงศรีอยุธยากล่าวถึงตำแหน่งนายอากรสุราเท่านั้น แต่ไม่พบหลักฐาน เกี่ยวกับวิธีการประมุลอากรสุราไว้อย่างใด เข้าใจว่าคงจะมีการประมุลการผูกขาดอากรสุรา ในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนปลาย¹ ก็คงจะเห็นได้จากรัชกาลของพระเจ้าอยู่หัวบรมโกศ² ซึ่งมีกฎหมาย เกี่ยวกับการประมุลภาษีอากรและคงจะรวมไปถึงการประมุลผูกขาดอากรสุราก็ตาม ผู้ที่จะทำการผลิตสุราได้จะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐบาลเสียก่อนจึงจะมีสิทธิไปต้มกลั่นสุราได้จน กระทั่งสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนปลาย ตั้งแต่ พ.ศ. 2310 ถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ปรากฏว่า มีโรงงานสุราซึ่งเอกชนเป็นผู้ดำเนินการผลิตด้วยวิธีประมุลผูกขาดอากรสุราจากรัฐบาล³

วิธีผลิต

วัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตส่วนใหญ่มี 2 ประเภทคือ

1. ประเภทแป้งไค้แก่ ข้าวชนิดต่าง ๆ เช่น ข้าวเจ้า ข้าวเหนียว และข้าวอื่น ๆ
กลอกจนเนียน มัน

2. ประเภทน้ำตาล ไค้แก่ น้ำตาลที่ได้จากมะพร้าว ทาล อ้อยและจาก เป็นต้น³

ในสมัยกรุงศรีอยุธยา ชาวจีนจะใช้ข้าวเป็นส่วนสำคัญในการผลิต ซึ่งผู้ต้มกลั่นสุราจะ หาซื้อข้าวไค้ในบริเวณหน้าวัดสมอ วัดขุน และวัดขนาน ซึ่งเป็นแหล่งขายข้าวที่สำคัญในสมัยนี้ โดยมีพ่อค้าจากเมืองอ่างทอง ลพบุรี อินทร์ พรหม สิงห์ สวรรค์ และสุพรรณบุรี นำข้าวเปลือก

¹ ฤาภา ประภาพันธ์ ระบบเจ้าภาษีนายอากรสมัยกรุงเทพรุ่นยุคกัน หน้า 62

² สุวิทย์ ชีรสาศวัต ประวัติเศรษฐกิจการเมืองไทย ตั้งแต่รัชสมัยพระเจ้าตากสิน ถึงสมัยรัชกาลที่ 3 พ.ศ. 2310 - 2393 หน้า 40 - 41

³ เหล้า - น้ำเถ้าที่เมาทลาย วารสารรวมานธิปัตย์ 9 . 25 - 29 ตุลาคม 2521
เสถียร ลายลักษณ์ ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 2 หน้า 532 - 534

เข้ามาจำหน่ายให้แก่โรงสีข้าว เจ้าของโรงสีก็จะจำหน่ายข้าวให้แก่พ่อค้าเรือกสาเภาและชาวจีน ที่ตนกลั่นสุรากลั่นหนึ่ง¹ ส่วนพืชประเภทที่ให้น้ำตาลมากอีกชนิดหนึ่งคืออ้อยนั้น ในสมัยกรุงศรีอยุธยา ผู้ผลิตไม่สามารถนำอ้อยมาเป็นวัตถุดิบในการผลิตสุราได้ เพราะมีผลเล็กและรสเปรี้ยว ถึงแม้จะมีการปลูกอ้อยอยู่บ้าง เช่นที่เมืองลพบุรี แต่ไม่ได้รับผลผลิตมากพอ เพราะอากาศร้อนไม่เหมาะที่จะทำไร่อ้อย ดังนั้นสมัยกรุงศรีอยุธยาจึงไม่มีผู้กลั่นสุรารายใดนำอ้อยมาเป็นวัตถุดิบในการผลิตสุราแทนข้าวหรือน้ำตาลจากพืชอื่น ๆ

กระบวนการผลิตสุราที่ใช้กันโดยทั่วไปมี 2 วิธีคือ

1. วิธีการหมัก² คือการนำวัตถุดิบประเภทข้าวหรือน้ำตาลหรืออาจจะใช้ทั้งข้าวและน้ำตาล โดยมีอัตราส่วนตามที่ต้องการมาหมักจนกระทั่งเกิดแอลกอฮอล์ ซึ่งเรียกขั้นตอนนี้ว่าการหมักสำ³ สำหรับการหมักสำนี้อาจแบ่งได้สามวิธีที่ใช้ผลิตคือ การหมักสำโดยใช้น้ำตาลเป็นวัตถุดิบในการผลิตที่ใช้ข้าวเป็นวัตถุดิบในการผลิต จากจกหมายเหตุของลาอูแบร์จะกล่าวถึงการนำเถ้าตาลจากกะนมะพร้าวหรือต้นตาลมาหมักจนเกิดแอลกอฮอล์ ถ้าหากไม่นำไปทำการต้มกลั่นต่อไปก็จะนำไปบริโภค เรียกว่าน้ำตาลเมา สำหรับการบริโภคน้ำตาลเมาเพื่อป้องกันกาหลงเสีย ผู้บริโภคก็จะนำใบตะเคียนมาทาปูนแดงที่กินกับหมากแล้วไปเผาและนำไปแช่ในน้ำตาลเมา นอกจากไม่ทำให้หลงเสียแล้ว ยังทำให้สุราไม่มีรสเผ็ดอีกด้วย ส่วนการหมักโดยใช้ข้าวเป็นวัตถุดิบ

¹ อันธิชัย กระแสสินธุ์ บรรณาธิการ แถลงงานประวัติศาสตร์เอกสารโบราณคดี หน้า 57

² การหมักหมายถึง การนำวัตถุดิบที่ต้องการมาหมักไว้สักระยะเวลาหนึ่ง จนกระทั่งวัตถุดิบที่นำมาหมักเกิดการเปลี่ยนแปลงทางเคมีจากพวกเชื้อราบางชนิด ซึ่งเกิดขึ้นตามธรรมชาติ หรือเชื้อราที่ได้รับการเพาะเชื้อแล้ว

³ เอก สุภาพันธุ์ สุราศาสตร์และท่า-รับการปรุงเหล้าผสม หน้า 38

ก็จะนำข้าวที่ทางอารจะหมักมาปรุงหรือหนึ่งให้สุกโดยกลูกเคล้าแบ่งส่วนผสมกับน้ำปุ๋ยในนาหมักจนกระทั่งมีแอลกอฮอล์เกิดขึ้น จึงนำมารีโคกได้ เรียกว่า กระแช่หรือน้ำขาว¹

อย่างไรก็ตาม สุราที่ได้จากการหมักซึ่งเรียกว่าสุราแช่² หรือในภาษาบาลีเรียกว่า เบรยนั้น ตามบันทึกของลาลูแบร์ได้กล่าวไว้ว่า ชาวไทยไม่นิยมผลิตเพราะสุราแช่มีแอลกอฮอล์ต่ำ จึงต้องนำสุราแช่ทั้งหลายไปกลั่นใหม่ให้แอลกอฮอล์สูงขึ้น³ เป็นสุรากลั่นหรือสุราเข้ม⁴ ท่อไป

2. การก้มกลั่น⁵ เป็นวิธีการที่ต่อเนื่องจากการหมักเมื่อผู้ผลิตต้องการให้สุราแช่ที่ได้จากการหมักมีแอลกอฮอล์สูงขึ้นก็จะนำมาก้มกลั่น โดยแยกหัวสุรา⁶ และหางสุราออกจากกัน สุราที่กลั่นได้จะมีสีขาวบริสุทธิ์เรียกว่า สุรามาขาวหรือเหล้าขาว เมื่อนำไปบริโภครหรือจำหน่ายจะต้องผสมน้ำให้แอลกอฮอล์ตามความเหมาะสมและปรุงแต่งรสให้ชวนดื่มตามความต้องการของผู้บริโภคก่อนที่จะนำไปจำหน่ายต่อไป

¹ พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระนราธิปประพันธ์พงศ์ จดหมายเหตุของลาลูแบร์

หน้า 97

² สุราแช่ หมายถึง สุราที่ได้จากการหมัก มีแอลกอฮอล์ประมาณ 10 - 15 ดีกรี

³ พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระนราธิปประพันธ์พงศ์ ล.ก.

⁴ สุรากลั่นหรือสุราเข้ม หมายถึง การนำสุราแช่มาทำการก้มกลั่นใหม่ให้แอลกอฮอล์ประมาณ 28 - 35 ดีกรี

⁵ การก้มกลั่นสุรา หมายถึง การนำวัตถุดิบที่หมักไว้จนกระทั่งมีแอลกอฮอล์เกิดขึ้นจึงนำมาก้มกลั่นด้วยวิธีทางวิทยาศาสตร์ โดยใช้อุณหภูมิ 173 องศาฟาเรนไฮต์ แอลกอฮอล์ที่ได้จากการหมักก็จะเปลี่ยนกลายเป็นไอระเหยและเก็บกักไอระเหยไว้ ทำให้เย็นตัวเป็นหยดน้ำก็จะไคเครื่องกลั่นที่มีแอลกอฮอล์วนกลั่น ถ้าทำการก้มกลั่นหลายครั้งก็จะทำให้สุราที่กลั่นนั้นมีแอลกอฮอล์สูงขึ้นเรื่อย ๆ ประมาณ 35 ดีกรี เป็นแอลกอฮอล์บริสุทธิ์

⁶ ถ้าหากกลั่นหัวสุราไว้จนกระทั่งมีแอลกอฮอล์ตั้งแต่ 90 ดีกรีขึ้นไปเรียกว่า แอลกอฮอล์จุไฟกิด นำมาดื่มทันทีไม่จำเป็นต้องผสมกับน้ำให้มีระดับแอลกอฮอล์ลดลงและปรุงแต่งรสสุราให้ชวนดื่มเสียก่อน จึงจะนำมาบริโภคได้

การจำหน่ายสุรา

ในสมัยอยุธยา ผู้จำหน่ายและผู้บริโภคสุรา นอกจากจะเป็นชาวจีนที่อยู่ในประเทศไทยแล้ว ยังรวมทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ ยกเว้นชาวตะวันตก ซึ่งไม่นิยมดื่มสุราที่ผลิตโดยชาวจีน

สำหรับราคาที่ซื้อขายกันนั้นไม่ปรากฏว่ารัฐบาลได้กำหนดอัตราราคาให้แก่ผู้ผลิตสุรา แต่อย่างใด แสดงว่ารัฐบาลคงจะเปิดโอกาสให้ผู้ตกชั้นสุรากำหนดราคาได้ตามใจชอบ ส่วนร้านจำหน่ายสุราในกรุงศรีอยุธยา นั้นพบว่า ร้านจำหน่ายสุราในบริเวณตลาดเสาชิงช้า ย่านสีกัน¹ ซึ่งจำหน่ายทั้งสุราแช่และสุราต้ม แต่อย่างใดก็ตามมีผู้เข้าใจว่าชอบเขตของการจำหน่ายสุราก็จะครบคลุมเฉพาะในตำบลท้องที่ที่ได้รับอนุญาตจากรัฐบาลเท่านั้นไม่ใช่ตลอดทั้งพระราชอาณาจักร เพราะฉะนั้นในหัวเมืองอื่นก็คงจะมีการผลิตสุราจำหน่ายเฉพาะในหัวเมืองนั้น ๆ เช่นเดียวกับในกรุงศรีอยุธยา²

การเก็บภาษีอากรสุรา

ในสมัยกรุงศรีอยุธยาก่อนกัน รัฐจะเก็บชักส่วนผลประโยชน์จากราษฎรที่รัฐให้สิทธิในการผลิตสุรา โดยมีอัตราส่วนการเก็บ 10 ส่วนชัก 1 ส่วน³ ต่อมาได้เปลี่ยนแปลงการชักเก็บอากรสุราเป็นหัวเงินโดยเก็บในอัตราปีละ 1 บาทต่อเหล้า 1 ถัง⁴ จนกระทั่งในสมัยสมเด็จพระนารายณ์

¹ วัณทิพย์ กระแสสินธุ์ บรรณาธิการ แดงงานประวัติศาสตร์ เอกสารโบราณคดี

หน้า 22

² ประสิทธิ์ รุ่งเรืองรัตนกุล เศรษฐกิจสมัยอยุธยา หน้า 103

³ ทวี ส่วนมาลี ภาษีสุรา หน้า 4

⁴ คาวอริส เวลล์ การปกครองของไทยสมัยโบราณ หน้า 170 - 172

รัฐบาลจึงได้กำหนดอัตราการจัดเก็บอากรสุรา โดยเก็บจากผู้ทำการผลิตสุราและผู้จำหน่ายสุรา
ไว้ดังนี้คือ ผู้ที่ขอผูกขาดต้มกลั่นสุราในเมืองใดจะต้องชำระค่าอากรสุราแต่ละ 2 บาทต่อปี
ถ้าหากเมืองใดไม่มีผู้ใดขอต้มกลั่นสุรา รัฐบาลก็จะอนุญาตให้ราษฎรในหัวเมืองนั้นทำการผลิตสุรา
ได้โดยรัฐจะเก็บภาษีเฉพาะผู้ที่ เป็นชายฉกรรจ์คนละ 1 บาทต่อปี¹ และเก็บภาษีจากร้านจำหน่าย
สุราปลีกร้านละ 1 บาท ส่วนผู้ที่จำหน่ายเหมาส่งก็จะเก็บภาษีตามจำนวนสุราไหล² 1 บาทต่อปี³
แต่หลังจากสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราชไม่พบหลักฐานว่ารัฐบาลกำหนดอัตราการจัดเก็บอากรสุรา
อย่างไร เข้าใจว่าคงจะมีอัตราการจัดเก็บอากรสุราเช่นเดียวกัน จนกระทั่งปลายสมัยกรุงศรีอยุธยา
เป็นต้นมา รัฐจึงได้เปลี่ยนแปลงการจัดเก็บอากรสุราโดยการประมูลผูกขาด จนถึงสมัยกรุง
รัตนโกสินทร์ตอนต้น รัฐบาลก็นโยบายในการเก็บอากรสุราโดยให้นายอากรสุราส่งเงินให้แก่รัฐบาล
จำนวนหนึ่งเป็นการตอบแทน⁴ การที่รัฐจะเก็บภาษีอากรสุราได้มากหรือน้อยขึ้นอยู่กับปริมาณสุราที่
จำหน่ายได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งขึ้นอยู่กับประชาชน ผู้บริโภคจะนิยมดื่มสุรามากน้อยเพียงใด
สุรา เข้ามาที่พบตลอดความเป็นมาของผู้ของประชาชนชาวไทยมาเป็นเวลาช้านานแล้ว คนไทยดื่มเหล้าได้

¹จากจดหมายเหตุของลาลูแบร์กล่าวว่าในสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราชเพิ่มพิกัดอัตรา
อากรสุรามากขึ้นกว่าสมัยก่อนหนึ่งเท่า ซึ่งแต่เดิมเก็บจากผู้ต้มกลั่นสุราปีละ 1 บาท เป็นปีละ 2 บาท

²เรียกว่าไหของเป็นไหเคลือบที่ทำส่งมาจากเบ๊จิง (ปัจจุบัน) ใต้ไต้หวัน
และจำนวนสุราในไหเรียกว่า เท ซึ่งมีปริมาณเท่ากับ 19 ลิตร ใน พ.ศ. 2475 เปลี่ยนอัตรา
เป็นทะเล 20 ลิตร

³พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระนราธิปประพันธ์พงศ์ จดหมายเหตุลาลูแบร์หน้า 97

⁴หอสมุดแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 2 พ.ศ. 2352 เล่มที่ 6

บันทึกด้วยสาธการสุรา บคนเบี้ย สัมผัสสรและตลาด

ทุกโอกาส คือจี่กั๋นแล้ว เสียใจก็แล้วจนมีคำพูดว่า ๆ ว่า คนไทยจี่มเหล้ากัน 2 วัน คือวัน
 ฝนตกกับวันแดดออก แปลว่าจี่มกันเกือบทุกวัน ในงานประเพณีต่าง ๆ เช่น โขนจูก ขวชนาก แข่งงาน
 งานศพ ถือกันว่าเป็นหน้าที่ของเจ้าภาพที่จะต้องจัดเตรียมสุรา และอาหารไว้บริการแขกที่มาในงาน
 นอกจากนี้ในเทศกาลต่าง ๆ เช่น วันสงกรานต์ วันขึ้นปีใหม่ ก็นิยมเลี้ยงฉลองกันด้วยสุรา แม้แต่
 ในวันสำคัญทางศาสนาเช่น วันวิสาขบูชา วันมาฆบูชา วันเข้าพรรษา วันออกพรรษา ฯลฯ ก็ยังจี่ม
 สุรากับกันทั้ง ๆ ที่ศาสนาพุทธมีศีลข้อ 5 ห้ามดื่มสุราเมรัย จากจดหมายเหตุาลูแบร์กล่าวว่า ชาวไทย
 ไม่ได้อดดื่มน้ำชาเพียงอย่างเดียว แต่ยังชอบดื่มสุราเช่นเดียวกับชาวจีนตีกั๋น นอกจากนี้
 ยังนิยมดื่มสุราต่างประเทศ เช่น เหล้าองุ่น ก็เช่นกัน¹ การดื่มสุราของชาวไทยในสมัย
 กรุงศรีอยุธยาเกิดขึ้นเพื่อจะให้เป็นหลักเพราะนิยมดื่มสุราที่มีแอลกอฮอล์สูงโดยไม่คำนึงถึงรสสุรา
 จะดีหรือไม่ เมื่อมีผู้นิยมดื่มสุรากับมาก รัฐก็จะหาวิธีควบคุมการผลิต การจำหน่ายมิให้บกพร่อง
 เพื่อรักษามลประโยชน์ที่รัฐจะได้รับจากการเก็บภาษีอากรสุรา ปรากฏหลักฐานในคำให้การชาว
 กรุงเก่า คำให้การขุนหลวงหาวัดและพงศาวดารกรุงเก่า ฉบับหลวงประเสริฐอักษรนิติ์ กล่าวไว้ว่า
 สมัยกรุงศรีอยุธยา รัฐมีรายได้จากการเก็บภาษีอากรสุราเป็นจำนวนปีละ 2500 ชั่ง² ถึงแม้ว่า
 จะเป็นเพียงค่าหมักเอาเท่านั้น แต่ก็ยังเป็นหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าในสมัยกรุงศรีอยุธยาคนปลาย
 รัฐบาลมีรายได้จากการเก็บภาษีอากรจากผู้ที่ผลิตสุราจำหน่ายและเนื่องจากรายได้จากการเก็บ
 ภาษีอากรสุรามีส่วนสำคัญสำหรับนำไปใช้ในการทำนุบำรุงประเทศชาติที่เจริญรุ่งเรือง รัฐบาลจึง
 ออกกฎหมายเพื่อควบคุมไม่ให้ผู้ใดผู้หนึ่งทำการต้มกลั่นโดยไม่ได้รับอนุญาตจากรัฐบาลเสียก่อน

1 พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระนารายณ์ประพันธ์พงศาวดาร จดหมายเหตุาลูแบร์

หน้า 96

² สุวิทย์ ชีรสอวกัฏ ประวัติด้านเศรษฐกิจการเมืองไทยตั้งแต่รัชสมัยพระเจ้าตากสิน
 ถึงสมัยรัชกาลที่ 3 พ.ศ. 2310 - 2394 หน้า 80 คำให้การชาวกรุงเก่า คำให้การขุน
 หลวงหาวัดและพระราชพงศาวดารกรุงเก่า ฉบับหลวงประเสริฐอักษรนิติ์ หน้า 279

ถ้าหากผู้ใดฝ่าฝืนจะต้องถูกลงโทษโดยปรับเป็นเงิน 3 ชั่ง เพื่อเป็นการป้องกันมิให้เงินรายได้ที่รัฐจะได้จากการเก็บภาษีอากรสุราลดน้อยลงไป

ถึงแม้ว่าในสมัยอยุธยาจะมีสุราท่างประเทศเข้ามาจำหน่ายบ้างแล้ว แต่ไม่อาจจำแนกได้ว่ารัฐได้รับรายได้จากการเก็บภาษีอากรจากสุราท่างประเทศเป็นจำนวนเท่าใด ในสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช จากบันทึกของลาตูแบร์จะกล่าวถึงพ่อค้าชาวฝรั่งเศสว่า นอกจากจะนำสุราท่างประเทศเข้ามาถวายแก่พระมหากษัตริย์ของไทยแล้ว ยังนำสุรามาอบให้แก่เจ้าพระยาวิชาเยนทร์และเก็บไว้บริโภคเองส่วนหนึ่งอีกด้วย สุราที่ชาวต่างประเทศนำเข้ามาได้แก่ เหล้าองุ่น โดยนำมาจากประเทศโปรตุเกส ฮอลันดา รวมทั้งสุราจากประเทศจีนและญี่ปุ่น¹ บางทีก็นำมาจากประเทศเปอร์เซีย เหล้าองุ่นจากสเปน มีจำหน่ายมาก² อย่างไรก็ตามผู้บริโภครชาวไทยก็นิยมดื่มสุราพื้นเมืองที่ทำจากข้าวหมักกับปูนขาว เรียกว่าสุราหรือที่ชาวโปรตุเกสจะเรียกว่าอาแรก³ ซึ่งนิยมดื่มพอ ๆ กับเหล้าองุ่นที่ชาวต่างประเทศนำเข้ามาเช่นกัน⁴

อย่างไรก็ตาม ไม่ปรากฏหลักฐานว่าสุราท่างประเทศมีผลกระทบต่อการจัดเก็บอากรสุราแต่อย่างใด เนื่องจากพ่อค้าชาวต่างประเทศและพวกทูตทั้งหลายที่เข้ามาในสมัยกรุงศรีอยุธยาจะนำ

¹พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระนารายณ์ประพันธ์พงศ์ จดหมายเหตุลาตูแบร์ หน้า 96 - 97

²นิโคลาส แชรแวส ประวัติธรรมชาติและการเมือง หน้า 98

³อาแรก เป็นคำภาษาอาหรับแปลว่า กลั่น บางทีก็เรียกว่า เอสเซนส์

⁴พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระนารายณ์ประพันธ์พงศ์ ล.ก. หน้า 98

สุรามานวิโลกย จะจำหน่ายให้แก่พวกชาวตะวันตกด้วยกันเท่านั้น ส่วนชาวไทยหรือชาวจีนและชาติอื่น ๆ ที่นิยมดื่มสุราก็จะซื้อสุราที่ผลิตขึ้นในประเทศไทย คงมีแต่เฉพาะผู้ที่มีฐานะร่ำรวยซึ่งอาจจะซื้อสุราทางประเทศบริโกลบ้าง เป็นส่วนน้อย กุญเหวนี้รัฐบาลจึงไม่ได้ควบคุมหรือกีดกันการจำหน่ายสุรากลางประเทศแต่อย่างใด เนื่องจากมีผู้นิยมบริโภคสุรากลางประเทศน้อย กว่าสุราที่กมกลั่นโดยชาวจีน

2. ความเป็นมาของกิจการสุราในสมัยรัตนโกสินทร์ (รัชกาลที่ 1 – รัชกาลที่ 4 พ.ศ.2397)

การบดิลก ในสมัยรัตนโกสินทร์ก่อนกัน รัฐบาลได้มอบให้เอกชนเป็นผู้ผูกขาดการผลิตสุราก็แต่สมัยรัชกาลที่ 1 เป็นต้นมา จนกระทั่งถึง พ.ศ.2397 มีเอกชนเข้ารับการประมูลผูกขาดการผลิตสุรารายรายด้วยกัน กลุ่มชนที่มีบทบาทสำคัญในการประมูลผูกขาดการผลิตสุราส่วนใหญ่เป็นชาวจีนซึ่งได้เข้ามาเป็นพาหนะทางเศรษฐกิจกับสมัยอยุธยาเพราะชาวจีนไม่ทงขึ้นทะเบียนเป็นไพร่ซึ่งได้กล่าวมาแล้ว จึงเปิดโอกาสให้ชาวจีนประกอบอาชีพได้อย่างอิสระ ประกอบกับชาวจีนเป็นนิสัยขยัน อดทน และค้าขายเก่งทำให้ชาวจีนได้ดำเนินการค้าและกิจการต่าง ๆ เช่น ก่อเรือ เคนเรือ เป็นช่างฝีมือและกรรมกรรับจ้างในสวนยาง เหมืองแร่และอื่น ๆ ส่วนชาวจีนผู้ที่มีฐานะดีก็จะรับเป็นเจ้าภานายอากร ดังเช่น รับประมูลผูกขาดการผลิตสุราก็โรงกมกลั่นสุราจำหน่าย เป็นต้น¹ นอกจากนี้ยังมีพวกขุนนางข้าราชการและสามัญชนหรือราษฎรที่ไม่ได้เป็นขุนนางเป็นผู้รับประมูลผูกขาดการผลิตสุราก็แต่ พ.ศ.2351 ถึง พ.ศ. 2352 มีผู้รับทำการกมกลั่นสุราประกอบด้วยชาวจีน 14 คน ขุนนาง 6 คน ราษฎรที่ไม่ได้เป็นขุนนาง 3 คน แต่ปรากฏว่าบรรดาขุนนางที่รับทำการกมกลั่นสุราที่ประมูลอากรสุราและมอบให้ผู้อื่นเป็นนายอากรดำเนินการแทน 2 คน ดังนั้นขุนนางที่รับประมูลอากรสุราและดำเนินการผลิตสุราก็ด้วยคงมีเพียง 4 คนเท่านั้น²

¹ม.ร.ว.แสงโสม เกษมศรีและนางวิมล พงศ์พิพัฒน์ กรรมการชำระประวัติศาสตร์
เรียบเรียงประวัติศาสตร์กรุงรัตนโกสินทร์ เล่ม 1 รัชกาลที่ 1 – รัชกาลที่ 3 หน้า 149

²หอสมุดแห่งชาติ กรมศิลปากร จดหมายเลขที่รัชกาลที่ 2 จ.ศ.1171 เลขที่ 6
บัญชีส่วยอากรสุรา บ่อนเบี้ย สมบัติสว และตลาด

ตาราง 1 บัญชีรายชื่อของผู้ที่ถูกขากการปลิดสูราในหัวเมืองต่าง ๆ

ชาวจีน	เมืองที่ประมุขอากรไค้	ขุนนาง	เมืองที่ประมุขอากรไค้	สามัญชน	เมืองที่ประมุขอากรไค้
1. ลิมเจิน	กรุงเทพฯ สมุทรปราการ	1. หลวงศิริ	กรุงเทพฯ เมืองพรหม	1. บุญรอด	สมุทรสงคราม
2. จินบู	นนทบุรี	พริมนกั	อินทร์ สิงห์ สระบุรี		ราชบุรี
3. จินโท	เพชรบุรี	ขุนมวล	ลพบุรี สระบุรี		กาญจนบุรี
* 3. จินโท	สุพรรณบุรี นครไชยศรี	สมบัติ	อ่างทอง จันทบุรี	2. บุญคง	ชลบุรี บางละมุง
	สาครบุรี	2. พระยา	(จันทบุรี) สงขลา	3. นายชน	พิษณุโลก พิจิตร
4. จินยัก	ฉะเชิงเทรา	จันทร-			
	ปราจีนบุรี นครนายก	บุรณ			
5. จินเตียว	นครราชสีมา	3. พระยา			
** 6. จินดุน	พัทลุง	สงขลา			
7. จินเจิน	ไชยา				
8. จินเปา	ชุมพร				
9. จินลิน	ละคร (นครศรีธรรมราช)				
10. จินอ	นครสวรรค์ ชัยนาท				
	อุทัยธานี				
11. จินชอบ	พิจัย				
12. จินเสย	สวรรคโลก สุโขทัย				
13. จินทู	กำแพงเพชร				
14. จินทู	เพชรบูรณ์ ท่าเรือ				
15. จินยัง	บึงบัว บางกะพาน				
15 คน		3 คน			3 คน

ที่มา : พ.จ.ช. จดหมายเหตุการณ์ที่ 2 จ.ศ. 1171 เลขที่ 6 บัญชีรายชื่อ อากรสุรา บ่อนเบี้ย
สมพัทธ์และทลาค

* พระอินอากรแต่งตั้งให้นายโทเป็นนายอากรแทน

** นายศุภนาค เล็กผู้ว่าราชการ เมืองพระปลัดแต่งตั้งให้จันดุนเป็นนายอากร

ทั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 1 เป็นต้นมาจะเห็นว่าวิธีการผลิตมีหลักสำคัญในการผลิตแบ่งได้ 2 วิธีคือ วิธีการหมักและวิธีการกลั่นซึ่งเป็นวิธีผลิตสุราโดยทั่วไปเช่นเดียวกับสมัยกรุงศรีอยุธยาตลอดมาจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ในรัชกาลที่ 4 พ.ศ. 2397 แต่อาจจะมีการปรับปรุงวิธีการผลิตหรือวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตสุราแตกต่างกันไปให้เหมาะสมกับสภาพความเป็นไปในแต่ละยุคแต่ละสมัย โดยมีเทคนิคในการผลิตใหม่ ๆ หรือรู้จักนำวัตถุดิบต่าง ๆ มาใช้ผลิตเพิ่มมากขึ้น

วัตถุดิบ

โดยทั่วไป วัตถุดิบที่นำมาใช้ในการผลิตสุราเป็นวัตถุดิบประเภทแป้งและน้ำตาล ซึ่งส่วนใหญ่ได้แก่ ข้าวเหนียว และข้าวเจ้า เมือก มัน น้ำตาล จากมะพร้าว กาล จากและอ้อย¹ ส่วนพืชอื่น ๆ ได้แก่ เมล็ดเทียนขาว เป็นต้น² นอกจากนี้ยังมีวัตถุดิบอื่น ๆ ซึ่งเป็นส่วนประกอบในการผลิตสุราคือแป้งเชื้อสุราหรือแป้งเหล้า แป้งข้าวหมาก แป้งเชื้ออื่น ๆ พวกเปลือกไม้ ดอกไม้ ผลไม้ แกลบ รำ³ พวกเครื่องเทศ เช่น อบเชย⁴ และสิ่งอื่น ๆ

¹กฎหมายตราสามดวง เล่ม 5 หน้า 197 - 199

²สังฆราชปาลเลกัวซ์ เล่าเรื่องกรุงสยาม สันต์ โกมลบุตร แปล หน้า 200

³หอสมุดแห่งชาติ กรมศิลปากร จกหมายเหตุการณ์รัชกาลที่ 4 พ.ศ. 2406 เลขที่ 91 สารตราถึงกรมการกรุงเก่าและเมืองอ่างทองทั้งจันทบุรี

⁴อาร์เชอร์ นีล โฟรเกอริก ชีวิตความเป็นอยู่ในกรุงสยามในทัศนะของชาวต่างประเทศระหว่าง พ.ศ. 2383 - 2384 แปลโดย เวือเอกหญิง ลินจง สุวรรณโกสิน หน้า 71

ประเภทสุรา

การผลิตสุราในประเทศไทยจะเห็นว่าตั้งแต่สมัยอยุธยาจนถึงสมัยรัชกาลที่ 4 นั้น เราสามารถจำแนกประเภทสุราได้ 2 ประเภทคือ

1. สุราแช่ คือ การนำวัตถุดิบประเภทแป้งและน้ำตาลมาทำการหมักตามขั้นตอนต่าง ๆ จนเกิดแอลกอฮอล์และนำมาบรีโกลได้ ดังเช่น น้ำตาลเมา กระแช่ น้ำข้าว ฯลฯ เป็นต้น ถ้าหากเป็นสุราต่างประเทศจะเรียกว่าเบียร์ หรือไวน์

2. สุรากลั่นคือ การนำสุราแช่ทั้งหลายมาทำการต้มกลั่น เมื่อต้องการให้มีแอลกอฮอล์สูงขึ้นก็จะใสสุรากลั่นที่มีสีขาว เรียกว่า สุราขาว นิยมเรียกว่าเหล้าโรง

วิธีการผลิตสุรา

วิธีการผลิตสุรา ประกอบด้วยวิธีการหมักและวิธีการต้มกลั่น ซึ่งเคยปฏิบัติกันมาแต่ครั้งก่อน ในช่วงสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น อาจจะมีเทคนิคการทำแตกต่างออกไปตามกาลเวลา ดังเช่นน้ำข้าวเหนียวชนิดที่เป็นแป้งหรือชนิดที่เป็นคมานึ่งให้สุกและนำแป้งข้าวหมาก ซึ่งประกอบด้วยขิง และเครื่องเทศอย่างอื่น ๆ ถ้าจะทำเป็นขนมข้าวหมากก็จะจัดใส่ห่อทำด้วยใบทองหุ้มไว้ประมาณ 20 ชั่วโมง ก็จะมีกลิ่นหอมและรสหวานเหมือนเหล้าองุ่นนำมาบรีโกลได้ แต่ถ้าจะทำเป็น

สุราที่จะท้องหมักจนกระทั่งเกิดแอลกอฮอล์เรียกว่าน้ำขาว เมื่อนำไปกลั่นก็จะได้เหล้าโรงขนาด 9 - 10 ดีกรี ถ้ากลั่นหลาย ๆ ครั้งก็จะทำให้มีรสดีและมีแอลกอฮอล์สูงยิ่งขึ้น¹

สำหรับการทำข้าวหมากนั้น ถ้าหากผู้เฒ่าต้องการจะทำข้าวหมากรับประทานจะต้องขอหนังสืออนุญาตจากเจ้าพนักงานเพื่อขอแบ่งข้าวหมากไปประกอบอาหาร²

การจำหน่ายสุรา

ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ตลอดมาจนถึง พ.ศ. 2397 การจำหน่ายสุรามีลักษณะคล้ายกับสมัยกรุงศรีอยุธยา กล่าวคือนายอากรเป็นผู้จำหน่ายในเขตแขวงเมืองที่ประมูลได้แก่ผู้เกี่ยว รัฐบาลให้สิทธิแก่นายอากรสุราเป็นผู้กำหนดราคาความเหมาะสมสำหรับการจำหน่ายหรือให้พรรคพวกของตนไปจำหน่ายอย่างใดนั้นก็สุดแท้แก่นายอากร ส่วนเงินที่นายอากรจำหน่ายสุราได้ ส่วนหนึ่งจะเป็นเงินค่าภาษีอากรสุราให้แก่รัฐบาล และอีกส่วนหนึ่งก็จะเป็นเงินรายได้ของนายอากรนั่นเอง

การเก็บภาษีอากรสุรา ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 1 - รัชกาลที่ 4 (2397)

หน่วยงานที่ควบคุมการจัดเก็บอากรสุรา

ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นจนถึงสมัยรัชกาลที่ 3 สันนิษฐานว่า กรมพระคลังมหาสมบัติเป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการเก็บภาษีอากรสุราคือเป็นผู้รับเงินจากเจ้าภาษีนายอากรและหักคืนคดียาเสพติดเกี่ยวกับภาษีอากรผูกขาด³ ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 4 ปรากฏว่า

¹สังฆราชปาลเลกัวซ์ เล่าเรื่องเมืองไทย สันต์ ท. โกมลบุตร แปล หน้า 115

²หอสมุดแห่งชาติ กรมศิลปากร จดหมายเหตุรัชกาลที่ 4 พ.ศ. 2409 เลขที่ 98 ถึงจีนโพธิ์ให้เรียกพระภิกษุขอข้าวสุกแบ่งข้าวหมาก

³สมาลี บำรุงสุข การรวบรวมรายได้สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว หน้า 25

กรมพระกลาโหม กรมมหาดไทยและกรมท่าเข้ามาอ่านาจนควบคุมดูแลภาษีอากรผูกขาด
รวมทั้งอากรสุราซึ่งขึ้นกับกรมพระกลาโหม โดยได้รับโอนมาจากกรมพระคลังมหาสมบัติ เป็นกัน

นอกจากกรมพระกลาโหม กรมมหาดไทย กรมท่า กรมพระคลังมหาสมบัติ กรมพระคลัง
สินค้าแล้ว เป็นไปได้ว่าอำนาจการควบคุมดูแลทั้งนี้เจ้าภาษีนายอากรยังกระจายอยู่ในกรมอื่น ๆ
อีกด้วย¹ ขอบเขตอำนาจของกรมกองที่รับผิดชอบภาษีอากรจำกัดวงแคบในหัวเมืองชั้นในแต่ก็พอมิ
อิทธิพลอยู่บ้างในหัวเมืองชั้นนอก ส่วนเมืองประเทศราชอยู่ภายใต้อำนาจการดูแลของเจ้าผู้ครอง
ประเทศราชนั้น ๆ ในการควบคุมดูแลเจ้าภาษีนายอากรสุรา แต่ละกรมจะตั้งเจ้าพนักงาน
เรียกว่า "เจ้าจวนวน" มีหน้าที่ติดต่อกับผู้ที่จะมาประมูลอากรสุรา เหวี่ยงและรับเงินจากเจ้าภาษี
นายอากรส่งต่อไปกรมพระคลังมหาสมบัติ ดูแลใกล้ชิดกับกษัตริย์ที่เกี่ยวกับภาษีอากรสุรา²

วิธีการจัดเก็บภาษีอากรสุรา

ในสมัยรัชกาลที่ 1 - รัชกาลที่ 4 (พ.ศ. 2397) รัฐบาลมีรายได้จากการอนุญาตให้
เอกชนเป็นผู้จัดเก็บอากรสุราแทนรัฐบาล โดยการชำระเงินภาษีอากรสุราให้รัฐบาลเป็นปี
ตามจำนวนเงินอากรสุราที่ประมูลได้และจัดส่งเงินอากรสุราให้รัฐบาลตามกำหนดเวลาที่รัฐบาล
กำหนดไว้³ ในการจัดเก็บอากรสุรานั้น รัฐบาลไม่ได้กำหนดอัตราการการจัดเก็บอากรสุราแต่อย่างใด
เพราะว่าอากรสุราเป็นภาษีอากรที่เจ้าภาษีนายอากรตอบแทนเป็นตัวเงินหรือสิ่งของให้แก่รัฐบาลเป็นปี⁴
เพราะฉะนั้นเมื่อผู้ใดประมูลผูกขาดอากรสุราจากรัฐบาล ผู้นั้นก็จะไปดำเนินการของตนโดยการผลิตสุรา
จำหน่ายและส่งเงินอากรสุราให้แก่รัฐบาลแต่เนื่องจากรัฐบาลมิได้กำหนดอัตราการการจัดเก็บอากรสุราไว้

¹ สุมาลี บำรุงสุข การรวบรวมรายได้สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
หน้า 26

² ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4 เล่ม 3 หน้า 146 - 151

³ หอสมุดแห่งชาติ กรมศิลปากร จดหมายเหตุรัชกาลที่ 2 พ.ศ. 2352 เลขที่ 6
มัดเชื้อส่วย อากรสุรา บ่อนเบี้ย สมพัทพรและกลาภ

⁴ สมคึก ศรีสิงห์ การบริหารภาษีอากรในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น หน้า 63

นายอากรสุราจึงกำหนดอัตราการเก็บอากรสุราเอง ด้วยเหตุนี้นายอากรจึงกำหนดราคาสุรา
ได้ตามใจชอบเพื่อให้ได้เงินอากรสุราตามจำนวนที่ประมูลไว้และมักเก็บเงินทำรายได้เป็น
จำนวนมากอีกด้วย

ในสมัยรัชกาลที่ 1 และรัชกาลที่ 2 มีเมืองที่นายอากรประมูลผูกขาดไปทำการผลิตสุรา
เองทั้งหมด 13 เมืองได้แก่ เมืองกรุงเทพฯ นครบุรี สุพรรณบุรี การังเก่า พรหม อินทร์ สิงห์
สระบุรี ลพบุรี สรรคบุรี อ่างทอง สุพรรณบุรี ราชบุรี กาญจนบุรี เพชรบุรี สุพรรณบุรี
นครไชยศรี สาครบุรี อะเชิงเทรา ปราจีนบุรี นครนายก ชลบุรี บางละมุง จันทบุรี
นครราชสีมา ลพบุรี ไซยา ขุนยว ละคร นครสวรรค์ ชัยนาท อุทัยธานี พิษณุโลก พิจิตร พิษณุ
สวรรค์โลก สุโขทัย กำแพงเพชร เพชรบูรณ์ ท่าเรือ สงขลา ประจักษ์ และเมืองบางตะพาน¹

การเก็บอากรสุราไม่ว่าจะเป็นส่วนกลางหรือหัวเมืองมีวิธีการเก็บอากรสุราโดยทั่วไป
เช่นเดียวกัน กล่าวคือนายอากรสุราที่ประมูลอากรสุราได้ในเมืองใดก็จะเป็นผู้เก็บหรือรวบรวม
เงินอากรสุราส่งให้แก่รัฐบาล แต่สำหรับการเก็บหรือการรวบรวมนั้น นอกจากนายอากรจะเก็บ
เงินอากรสุราจากการจำหน่ายสุราแก่ราษฎรแล้ว นายอากรอาจจะมีรายได้จากการเก็บเงิน
ค่าอากรสุราจากการขายทอดสิทธิการประมูลให้ผู้อื่นไปดำเนินการผลิตหรือจำหน่ายสุราโดย
จ่ายเงินให้กับนายอากรการที่ตกลงกันอีกต่อหนึ่ง นายอากรสุราก็จะนำเงินอากรไปส่งให้แก่
รัฐบาลตามที่รัฐบาลกำหนด ส่วนที่เหลือก็จะเป็นกำไร

สำหรับการส่งเงินอากรสุราของนายอากรมีเงื่อนไขคือ นายอากรจะต้องส่งเงินตาม
จำนวนอากรสุราที่ประมูลได้ปีละ 1 - 3 งวด โดยที่รัฐบาลเป็นผู้กำหนดว่าจะให้เจ้าอากร
นายอากรส่งเงินอากรสุราปีละกี่งวด และต้องส่งในเคื่อนใดบ้าง การที่นายอากรสุราเมืองใด
จะส่งเงินอากรสุราให้แก่รัฐบาลปีละกี่งวดนั้น รัฐบาลคงจะมีหลักการพิจารณาจากจำนวนเงิน
อากรสุราที่นายอากรแต่ละเมืองรับเข้า ถ้าหากเมืองใดรับประมูลเงินอากรเป็นจำนวนมาก
และมีจำนวนหลายเมืองก็อาจส่ง 4 งวดหรือ 3 งวดทั้งเช่น จินลิบเงินได้รับบรรดาศักดิ์

¹ รศสมุทแห่งชาติ กรมศิลปากร จดหมายเหตุรัชกาลที่ 2 พ.ศ. 2352 เล่มที่ 6
บันทึกด้วย อากรสุรา บ่อนเบี้ย สนพักสกรและตลาด

เป็นพระยาราชอากรรับทำอากรสุราเมืองกรุงเทพฯ นนทบุรี สมุทรปราการเป็นจำนวนเงิน 1,๖๖๐ ซึ่ง ส่งเงินอากรสุราให้แก่รัฐบาลปีละ 4 งวด เป็นกัน ส่วนเมืองใดที่รับทำเงินอากรน้อยและจำนวนเมืองที่รับทำน้อยก็ให้ส่งปีละ 1 งวดหรือ 2 งวดบ้าง หรือบางเมือง เจ้าเมืองที่ฐานะมั่นคงก็ให้ส่งเงินอากรปีละ 1 งวดทั้งเช่น พระยาจันทบูรณ์ นายอากรสุรา เมืองจันทบุรี รับทำอากรสุราปีละ 2๐๐ ซึ่ง ส่งเงินปีละ 1 งวด เป็นต้น¹ แต่อย่างไรก็ตามอาจกล่าวได้ว่า รัฐบาลจะคงพิจารณาถึงความสะดวกและความเหมาะสมในการส่งเงินอากรของนายอากร เป็นประการสำคัญ

ส่วนการเก็บอากรสุราในหัวเมือง เจ้าเมือง กรมการเมืองเป็นผู้รวบรวมเงินอากรสุราจากนายอากรส่งให้กรมพระคลังมหาสมบัติในกรุงเทพฯ เพื่อเป็นรายได้ของรัฐ

รายได้จากอากรสุราก็แต่ พ.ศ. 2325 - 2397

ในสมัยรัชกาลที่ 1 รัฐบาลมีรายได้จากการอนุญาตให้เอกชนผูกขาดอากรสุราไปทำการผลิตสุราจำหน่าย ซึ่งจัดว่าเป็นภาษีทางอ้อมที่ทำรายได้ให้แก่รัฐบาล ถึงแม้ว่ารายได้จากอากรสุรามีจำนวนน้อยกว่าภาษีอากรที่ได้จากการค้าเรือสำเภา แต่ก็กล่าวได้ว่าสุราเป็นรายได้ที่สำคัญและคงจะมีจำนวนสูงกว่าภาษีอากรประเภทอื่น ๆ ดังจะเห็นได้จากสมัยรัชกาลที่ 2 ซึ่งสมเด็จพระอมรินทราบรมราชูปถัมภ์ประเพณีจากเอกสารของครอเฟริกและบันฑิตช่วย อากรสุรา บ่อนเบี้ย สมพัศตร และตลาด แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลได้รับรายได้จากอากรสุราเป็นจำนวนมาก

ทั้งตาราง 2 รายได้จากอากรสุราในสมัยรัชกาลที่ 2 ปีดังนี้

ประเภทรายได้	เอกสารของกรมศุลกากร	สมเด็จพระนเรศวรมหาราช ราชานุภาพ	จดหมายเหตุรัชกาลที่ 2
อากรสุรา	460,000 บาท	264,000 บาท	190,592 บาท
อากรบ่อนเบี้ย	460,000 บาท	260,000 บาท	20,420 บาท

ที่มา : พ.จ.จ.จดหมายเหตุรัชกาลที่ 2 พ.ศ.2352 เล่มที่ 6 บัญชีฝ่าย อากรสุรา บ่อนเบี้ย

บันทึกสรณะและตลาด : สมเด็จพระนเรศวรมหาราชราชานุภาพ พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์

รัชกาลที่ 2 หน้า 720 - 722 : John Crawford Journal of an embassy to the courts of Siam and cochin china . P. 387.

ถ้าหากพิจารณารายได้ที่รัฐบาลได้รับจากจดหมายเหตุในรัชกาลที่ 2 ซึ่งปรากฏหลักฐานจากบัญชีฝ่าย อากรสุรา บ่อนเบี้ยและตลาด จะเห็นว่ารัฐบาลมีรายได้จากเมืองต่าง ๆ ในปี พ.ศ.2352 รัฐบาลเก็บเงินอากรสุราได้เป็นเงิน 190,592 บาท โดยได้รับจากอากรสุรากรุงเทพฯ เป็นเงิน 68,000 บาท จากหัวเมืองเป็นเงิน 93,666 บาท รวมทั้งเงินแบ่งสรรให้เจ้านายกรมกองต่าง ๆ อีกเป็นเงิน 28,906 บาท ซึ่งรายได้จากอากรสุราดังที่กล่าวมานี้เป็นรายได้ที่เก็บได้จากเมืองต่าง ๆ 43 เมือง ซึ่งบางเมืองรับผูกขาดอากรสุรา ตั้งแต่ พ.ศ.2351 เป็นต้นมาในรัชกาลที่ 1 ต่อเนื่องมาจนถึงปี 2352 เป็นปีแรกในรัชกาลที่ 2 ได้แก่ เมืองจันทบูรณ โขยา ชุมพร ละคร นครสวรรค์ ชัยนาท อุทัยธานี พิษณุโลก พิจิตร พิษณุ สวรรคโลก สุโขทัย กำแพงเพชร เพชรบูรณ์ ท่าเรือ สงขลา นนทบุรี และบางกะพาน รวมเป็น 18 เมือง ส่วนเมืองที่รับผูกขาดอากรสุราในสมัยรัชกาลที่ 2 มีอยู่ 25 เมืองคือ เมืองกรุงเทพฯ นนทบุรี

สมุทรปราการ กรุงเก่า พรหม อินทร์ สิงห์ สระบุรี ลพบุรี สรรคบุรี อ่างทอง สมุทรสงคราม
ราชบุรี ฉะเชิงเทรา ปราจีนบุรี นครนายก ชลบุรี บางละมุง นครราชสีมาและพัทลุง¹
ปรากฏว่าใน พ.ศ.2351 มีนายอากรประมูลอากรสุรา 18 เมือง ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าใน
สมัยรัชกาลที่ 1 พ.ศ.2351 รัฐบาลมีจำนวนเงินรายได้จากการผูกขาดอากรสุราเป็นเงินเท่ากับ
33,184 บาท ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 2 พ.ศ.2352 มีผู้ประมูลผูกขาดอากรสุราเพิ่มขึ้นอีก 25
เมืองเป็นเงิน 157,408 บาท ดังนั้นใน พ.ศ.2352 รัฐบาลจึงได้รับอากรสุรา ซึ่งยังตกค้าง
อยู่ใน พ.ศ.2351 รวมเป็นเงินรายได้ จากอากรสุราที่รัฐบาลได้รับในรัชกาลที่ 2 ทั้งหมดเป็น
เงิน 190,592 บาท

ในปี พ.ศ.2365 จอห์น ครอว์ฟอร์ดได้ประเมินรายได้ที่รัฐบาลได้รับจากอากรสุรา
เป็นเงิน 460,000 บาท² คิดเป็นร้อยละ 1.83 ของรายได้ทั้งหมด ครอว์ฟอร์ดได้ประเมิน
รายได้ทั้งหมดที่รัฐบาลได้จากการเก็บภาษีอากรเป็นเงินทั้งสิ้น 25,159,468 บาท³ การประเมิน
รายได้จากอากรสุราของครอว์ฟอร์ดนั้น จากคำอธิบายของสมเด็จพระบวรราชราชนาฎ
ในพระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ สมัยรัชกาลที่ 2 ทรงกล่าวว่าครอว์ฟอร์ดอาจจะสืบทราบ
มาจากพ่อค้าชาวต่างประเทศที่เข้ามาค้าขายในประเทศไทยจะยึดถือเป็นรายได้ที่แท้จริงนั้นไม่ได้
การที่มีผู้กล่าวว่าผลประโยชน์ของรัฐในรัชกาลที่ 2 ได้น้อยนั้นเป็นความจริง แต่เป็นเพราะรายได้
ที่รัฐได้รับจากนายอากรสุราทั่วไลเป็นจำนวนมากเพราะบรรดาเจ้านายและขุนนางผู้ใหญ่ทั้งหลาย
ในสมัยนั้นมีบ่าวไพร่มากจึงต้องหาผลประโยชน์ใส่ตน เนื่องจากพวกขุนนางข้าราชการสมัยนั้น
ยังไม่มีเงินเดือนประจำได้รับแค่เพียงบำเหน็จเท่านั้น⁴

¹หอสมุดแห่งชาติ กรมศิลปากร จดหมายเหตุรัชกาลที่ 2 จ.ศ.1171 เล่มที่ 6
บัญชีส่วย อากรสุรา ขอนเบี้ย และตลาด

²John Crawford Journal of an embassy to the courts of
Siam and cochin china, p.387.

³Ibid.

⁴พระเจ้าบรมวงศ์เธอ สมเด็จพระบวรราชราชนาฎ พระราชพงศาวดาร
กรุงรัตนโกสินทร์ หน้า 331

ดังนั้นส่วนที่เหลือของพระยาอัครราชทูตจึงประเมินรายได้จากอากรสุรามีจำนวน
น้อยกว่ารายได้จากอากรสุราที่นครอัมพรัศได้ประเมินไว้เป็นจำนวนมาก กล่าวคือนครอัมพรัศได้ประเมิน
รายได้จากอากรสุราไว้ประมาณปีละ 460,000 บาท¹ แต่สมเด็จพระยาอัครราชทูตกลับพบว่า
ความเห็นว่ารายได้จากอากรสุราที่เก็บได้ในสมัยรัชกาลที่ 2 นั้น น่าจะมีจำนวนประมาณปีละ
264,000 บาท² ซึ่งใกล้เคียงกับจำนวนรายได้จากอากรสุราที่เก็บได้ในรัชกาลที่ 2 พ.ศ. 2352
เป็นจำนวนเงินประมาณ 190,592 บาท³ ซึ่ง (ผู้เขียน) เข้าใจว่ารายได้ที่รัฐบาลเก็บได้จาก
อากรสุรามีรายได้ประมาณ 190,000 - 270,000 บาท

อย่างไรก็ตามในรัชกาลที่ 3 ปรากฏว่า พ.ศ. 2393 รัฐบาลมีรายได้จากการเก็บอากร
สุราเป็นเงินเท่ากับ 56,180 บาท⁴ และมีจำนวนรายได้จากอากรสุรามากกว่าสมัยรัชกาลที่ 2
ซึ่งระบุไว้ในจดหมายเหตุรัชกาลที่ 2 เป็นจำนวน 190,592 บาท เพราะว่าในสมัยรัชกาลที่ 3
เป็นช่วงที่รัฐบาลเก็บภาษีอากรเพิ่มขึ้นกว่าสมัยก่อน

ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 4 รัฐบาลมีรายได้จากอากรสุราเพิ่มขึ้นอีกเป็นจำนวนมาก ซึ่ง
จากการประเมินรายได้จากอากรสุราของสังฆราชบาลเลกซ์ระบุไว้ว่า เก็บได้ประมาณ
500,000 บาท นั้นปรากฏว่ามีจำนวนมากกว่าอากรสุราที่เก็บได้ในรัชกาลที่ 4 จากจดหมายเหตุ
รัชกาลที่ 3 เล่มที่ 46 ได้กล่าวถึงรายได้ว่าอากรสุราที่เก็บได้ตั้งแต่ พ.ศ. 2393 - 2409
รัฐบาลมีรายได้จากอากรสุราทั้งหมดเป็นเงิน 4,464,569 บาท เฉลี่ยปีละ 262,621 บาท
ดังตาราง 3

¹ John Crawford Journal of an embassy of the courts of Siam and
cochin china. p. 387.

² สมเด็จพระยาอัครราชทูต พระราชนิพนธ์พงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ หน้า 331

³ หอสมุดแห่งชาติ กรมศิลปากร จดหมายเหตุรัชกาลที่ 2 จ.ศ. 1171 (พ.ศ. 2352)
เล่มที่ 6 บัญชีฝ่าย อากรสุรา บ่อนเบี้ย และตลาด

⁴ หอสมุดแห่งชาติ กรมศิลปากร จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 จ.ศ. 1212 เล่มที่ 46
บัญชีอากรสุรากรุงเทพ และหัวเมือง

ตาราง 3 เงินรายได้อาการสุราตั้งแต่ พ.ศ. 2393 - 2409

พ.ศ.	รายได้อาการสุรา (บาท)	พ.ศ.	รายได้อาการสุรา (บาท)	หมายเหตุ
2393	256,130	2398	260,350	พ.ศ. 2395 พระคลังได้รับ เงินอากรสุราไม่ครบตาม- จำนวน
2394	222,420	2399	239,108	
2395	231,559	2400	30,772	
2396	253,127	2401	56,298.5	
2397	232,258	2402		
		2403		
		2404	294,815	
		2405		
		2406		
		2407	388,282	
		2408		
		2409	562,834	
รวมเงิน รายได้ 5 ปี	2,119,222.80	รวม 12 ปี	1,812,459.5	
เฉลี่ย 5 ปี	2,119,222.80	เฉลี่ย 12 ปี	151,038.29	

รวมเงินรายได้อาการสุรา 17 ปี เป็นเงิน 4,464,569

เฉลี่ยปีละ เป็นเงิน 262,621

ที่มา : ขอบุคคลแห่งชาติ กรมศิลปากร จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 จ.ร. 1212 เล่มที่ 46
บัญชีเงินอากรสุรา กรุงเทพฯ และหัวเมือง

จากตาราง 3 แสดงให้เห็นว่าถ้าประเมินรายได้จากการเฉลี่ยเงินรายได้ทั้งหมด ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2395 - 2409 รัฐบาลมีรายได้จากการเก็บอากรสุรามากขึ้นกว่าแต่ก่อน ถ้าหาก เปรียบเทียบกับรายได้จากการสุราที่ได้จากเอกสารของรัฐบาลในจดหมายเหตุรัชกาลที่ 2 เลขที่ 6 แล้วยกกว่าจำนวนรายได้จากการสุราที่ชาวต่างชาติได้ประเมินไว้ดังที่กล่าวมาแล้ว และรัฐบาลจะมี รายได้มากยิ่งขึ้น ถ้าหากนายอากรสุรบางคนไม่คิดค้างเงินอากรสุราเป็นจำนวนมาก ดังเช่น ในปี พ.ศ. 2394 เงินรายได้ที่รัฐบาลได้รับลดน้อยลงเพราะว่านายอากรสุราในหัวเมืองคิดค้าง เงินอากรสุราเป็นเงินประมาณ 92,705 บาท เป็นต้น

ปัญหาการเก็บภาษีอากรสุรา เนื่องจากรัฐบาลมอบให้นายอากรสุราส่งให้กับรัฐ โดยที่รัฐบาลไม่ได้กำหนดอัตราค่าเก็บภาษีอากรจึงเป็นช่องทางให้นายอากรสามารถทุจริต เงินค่าสุราจากผู้บริโภคหรือผู้ที่รับซื้ออากรสุราไปจากนายอากร เพื่อให้ได้เงินอากรสุราเป็น จำนวนมาก ทำให้ผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำซึ่งนายอากรที่มุ่งหวังจะให้ ได้กำไรมาก ๆ เพื่อจะได้เงินเหลือไว้ประกอบการอื่น ๆ จึงทำให้ผู้บริโภคกลับกลับสุรา ซึ่ง ส่งผลให้นายอากรเก็บเงินอากรสุราได้น้อย รัฐบาลจึงต้องหาวิธีป้องกันการทุจริตในการผลิตสุรา โดยไม่ได้รับอนุญาตต่อไป แต่รัฐบาลไม่ได้คำนึงถึงการควบคุมการดำเนินการกิจการของนายอากร แต่ละรายใด มุ่งแต่จะหาวิธีรักษามลประโยชน์ของรัฐบาลเท่านั้น

การแก้ปัญหาค่าเก็บอากรสุรา รัฐบาลให้สิทธิแก่นายอากรในการผลิตและ จำหน่ายสุราย่างเต็มที่ เพราะฉะนั้นวิธีที่จะแก้ปัญหาค่าเก็บอากรสุราจำหน่ายของนายอากรได้คือ การควบคุมการเก็บอากรสุราและการส่งเงินอากรสุราให้ขึ้นงวศรัฎฐุม แต่ปรากฏว่ารัฐบาล ยังมี ใจดำเนินการอย่างแท้จริง ดังนั้นวิธีการควบคุมการเก็บอากรสุราและการส่งเงินของ นายอากรหรือการที่รัฐเป็นผู้เก็บอากรสุราเองนั้นเป็นวิธีการที่รัฐบาลใช้แก้ ปัญหาในโอกาสต่อไป นอกจากนี้แล้วยังออกกฎหมายควบคุมมิให้ผู้ใดกลับสุราโดยไม่ได้รับอนุญาตเพื่อรักษาผลประโยชน์ ที่รัฐบาลจะได้รับจากอากรสุราก็ด้วย

หอสมุดแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 3 จ.ศ. 1213 เลขที่ 143

บัญชีรายชื่อผู้ทำอากรสุรา สมเด็จพร ประจำปี

หอสมุดแห่งชาติ กรมศิลปากร จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 จ.ศ. 1212 เลขที่ 46

บัญชีอากรสุรากรุงเก่า และหัวเมืองขึ้นพระคลังรวม 17 ปี

178586

สาเหตุของการเปิดให้มีการประมูลอาคารสุรา

เนื่องจากสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น เป็นช่วงการปรับปรุงและการป้องกันประเทศ ตลอดจนการฟื้นฟูประเทศในด้านต่าง ๆ ซึ่งต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก รัฐบาลจึงจำเป็นต้องหารรายได้มาเติมทุนให้สมดุลงบรายจ่าย เพราะฉะนั้นรัฐบาลจึงมีจุดมุ่งหมายที่จะหารายได้เพื่อทำนุบำรุงบ้านเมืองไว้เจริญก้าวหน้า โดยเก็บภาษีอากรจากการให้สิทธิแก่ราษฎร ไปดำเนินการต่าง ๆ เช่น การขุดคลองสุราด้วยวิธีการให้เอกชนเป็นผู้ประมูลผูกขาดการผลิตโดยส่งเงินอากรสุราให้แก่รัฐบาลหนึ่งปีแล้วถอนแทน ซึ่งเท่ากับว่าผู้ประมูลเป็นผู้รับเหมา ผูกขาดการเก็บอากรสุราให้แก่รัฐบาลหนึ่งปี ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าผู้ประมูลผูกขาดเป็นผู้เก็บภาษีอากรสุราแทนรัฐบาลโดยการเหมาส่งเป็นปีนั่นเอง การที่รัฐบาลอนุญาตให้เอกชน เป็นผู้ประมูลผูกขาดอากรสุราไม่มีสาเหตุสำคัญดังนี้คือ

1. เพื่อเป็นการ ชื่นชมธรรมเนียมประเพณีที่มีมาแต่ครั้งก่อน ซึ่งได้กล่าวถึงจุดมุ่งหมายที่รัฐบาลอนุญาตให้ประมูลผูกขาดการขุดคลองสุราตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายซึ่งตราขึ้นใช้ในสมัยรัชกาลที่ 1 โดยระบุถึงการที่รัฐบาลอนุญาตให้เอกชนตั้งโรงต้มกลั่นสุราเพื่อนำมาใช้เป็นยารักษาโรคและเป็นรายได้สำหรับให้รัฐบาลนำไปแจกจ่ายเป็นค่าน้ำเนื้จรวงวัลแก่ทหารที่ทำความดีความชอบจากการทำสงคราม เพื่อป้องกันรักษาประเทศ¹ เพราะว่าในสมัยก่อนกรุงรัตนโกสินทร์นั้น เป็นช่วงที่สภาพการตั้งบ้านเมืองอยู่ในระยะฟื้นฟูบ้านเมืองหลังจากเสียกรุงศรีอยุธยา ครั้งที่ 2 เว้นมาจนถึงสมัยกรุงธนบุรีจนกระทั่งถึงสมัยรัชกาลที่ 1 บ้านเมืองก็ยังอยู่ในภาวะที่ต้องทำสงครามกับชาติอื่น ๆ โดยเฉพาะกับประเทศพม่า ซึ่งประเทศคู่สงครามกับประเทศไทยเสมอมา แต่อย่างไรก็ตามในช่วงที่การพัฒนาประเทศทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการแพทย์ของไทยยังไปเจริญเท่าที่ควร สุราจึงมีบทบาทสำคัญในการใช้รักษาโรค เพราะสุรามีแอลกอฮอล์เป็นสิ่งสำคัญสำหรับการรักษาพยาบาล แม้กระทั่งในปัจจุบันนี้ก็นำแอลกอฮอล์มาใช้ประกอบทางด้านการแพทย์อีกด้วย

¹ เสถียร ลายลักษณ์ ประเพณีกฎหมายประจำศก เล่ม 2 หน้า 533

2. รัฐบาลขาดบุคลากรที่จะทำหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีอากรได้เพียงพอ รัฐจึงเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดเก็บภาษีอากรสุราโดยให้เอกชนซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวจีน เข้ารับประมูลผูกขาดการผูกขาดการจำหน่ายและารเก็บภาษีอากรสุราไปจากรัฐบาล ซึ่งวิธีการนี้รัฐบาลจะทราบจำนวนเงินรายได้ที่จะได้จากผูกขาดการสุราหรือประเภทอื่น ๆ จึงสะดวกต่อการกำหนดแบ่งสรรรายจ่ายของรัฐได้ล่วงหน้า

3. รัฐบาลเห็นว่า การประมูลภาษีอากรเป็นวิธีการที่ทำให้รัฐได้รับรายได้จากการสุรา โดยที่รัฐไม่ไ้ลงทุนแต่อย่างใดเลย เป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การดำเนินการสุราก็ยังยังรักษาความยุ่งยากที่จะต้องรับผิดชอบในการส่งออกดูแลความประพฤติของเจ้าพนักงานอีกด้วย¹ แต่สิ่งสำคัญที่ทำให้รัฐบาลจัดเก็บอากรสุราโดยระบบผูกขาด เพราะว่าการผลิตสุราเป็นกิจการผูกขาดที่กำไรเป็นอันมาก นอกจากนี้ชาวไทยเป็นสัณยผูกพันกับสุรามาตั้งแต่อดีตไม่ว่าจะเป็นงานมงคลหรืองานอัปมงคล² เพราะฉะนั้นถ้าหากผู้ใดผูกขาดการผลิตสุราจำหน่ายก็จะทำให้มีความร่ำรวย จากการจำหน่ายสุราได้³ ซึ่งอาจเป็นเหตุผลประการหนึ่งที่รัฐบาลเก็บภาษีจากการประมูลผูกขาดการสุรา

แต่เนื่องจากระบบไพร่ในสังคมไทยทำให้รัฐบาลเห็นปัญหาต่อการประกอบกิจการสุรา จึงมอบหมายให้เอกชน โดยเฉพาะชาวจีนเป็นผู้ประมูลผูกขาดการสุราเพราะชาวจีนมีอิสระที่จะเข้าไปประกอบอาชีพในทางอื่นต่าง ๆ ในฐานะเจ้าภาษีนายอากรที่ได้รับสิทธิการผูกขาดจากรัฐบาลให้ทำการผลิตสุราจำหน่ายได้

¹ สุมาลี บำรุงสุข การรวบรวมรายได้ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว หน้า 29

² นพพร บุญเกียรติวงศ์ "สุรากับระบบเศรษฐกิจไทย" ฐานเศรษฐกิจ 3, 11 (4 - 9 เมษายน 2526) หน้า 11

³ อรรถิพลของโรงงานสุรา ธุรกิจเมืองไทย 1 (3 สิงหาคม 2519) หน้า 8

⁴ จักรทิพย์ นาดสุรท เศรษฐกิจในหมู่บ้านไทยในอดีต หน้า 62

วิธีการประมูลการสุรา ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ระบบการประมูลผูกขาด
เฟื่องฟูขึ้นจากวิชาภาษีสรรพสามิต สรรพสามิต เรื่องการบริหารภาษีอากรสมัยกรุงรัตนโกสินทร์
ท่านนั้นใจกว้างถึงฐานะของชาวต่างประเทศเกี่ยวกับระบบผูกขาด ซึ่งเป็นที่เชื่อถือไว้ว่าการประมูล
ผูกขาดนั้นได้รับมาจากชาวจีน ถ้าหากพิจารณาวิธีการประมูลภาษีอากรของประเทศต่าง ๆ
ทั่วโลกแล้วจะเห็นว่าลักษณะการประมูลในประเทศไทยมีความแตกต่างจากประเทศอื่น ๆ
ดังนี้คือ

1. ประเทศอื่น ๆ ผู้ที่เป็นเจ้าภาษีนายอากรจะเป็นประชาชนของประเทศนั้นเอง
มิใช่เป็นคนชาติอื่น สำหรับประเทศไทยเจ้าภาษีนายอากรส่วนใหญ่เป็นชาวจีน
2. เงินรายได้ที่รัฐบาลเก็บได้จากภาษีอากรสุรานั้นในประเทศอื่น ๆ จะส่งเงิน
เข้าคลังของรัฐบาลแห่งชาติ ส่วนในประเทศไทยเงินรายได้จากอากรสุราทั้งหมดรัฐไม่ได้นำเข้า
คลังแห่งชาติ แต่จะยกโอนรายได้เหล่านั้นมาจัดสรรปันส่วนให้กับนายกรมกองต่าง ๆ เสียก่อน
ที่แน่ชัดจึงจะเป็นรายได้ของรัฐ

การที่ประเทศไทยมีวิธีการประมูลการสุราแตกต่างจากประเทศอื่น ๆ เช่นประเทศ
สหรัฐอเมริกา ซึ่งเริ่มมีการประมูลผูกขาดอากรสุรามาตั้งแต่ พ.ศ. 2337 ตรงกับรัชกาลที่ 1
แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ โดยที่นายอากรสุราเป็นชาวอเมริกันและเงินรายได้จากอากรสุราทั้งหมด
ก็เข้าคลังแห่งชาติ ส่วนประเทศไทยนายอากรสุราจะยกโอนเงินอากรสุราที่ประมูลได้ไป
ให้เจ้าพนักงานกรมกองที่ตนต้องการเสียก่อน ดังเช่น จินลิมเงิน นายอากรสุรากรุงเทพฯ นนทบุรี
สมุทรปราการ ส่งเงินอากรสุราให้กับกรมพระคลังมหาสมบัติ 850 ซึ่ง กรมพระราชวังบวร
110 ซึ่ง รวมเป็นเงินอากรสุรา 1,000 ซึ่ง เป็นคัม แสลงให้เห็นว่ากรมพระคลังมหาสมบัติ
ได้รับเงินอากรสุราเพียง 850 ซึ่งเท่านั้น ส่วนอีก 110 ซึ่ง ซึ่งเป็นเสนาบดีที่จ่ายเพื่อเป็น
การเข้าอำนวยความสะดวกในตำแหน่งกิจการสุรา ซึ่งนายอากรสุราจะยกคิดรวมเป็นส่วนหนึ่ง
ของเงินลงทุนด้วย

สำหรับการประมูลการสุราในประเทศไทยเริ่มมีใช้เมื่อใดนั้น คงแรกเข้าใจว่า
การประมูลการสุราเริ่มใช้ในรัชกาลที่ 2 แต่จากหลักฐานที่ปรากฏในจดหมายเหตุรัชกาลที่ 2
มีผู้ช่วย อากรสุรา บ่อนเบี้ย สัมผัสสระและกลอนที่แนบมาว่า เริ่มมีการประมูลผูกขาดอากรสุรา

มาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 1 ซึ่งกล่าวถึงการประมูลอากรสุราตั้งแต่ พ.ศ. 2351 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของรัชกาลที่ 1 ถึง พ.ศ. 2352 เป็นปีแรกในรัชกาลที่ 2¹

ในการประมูล ผู้ประมูลจะต้องยื่นหนังสือแจ้งความจำนงค์ขอรับทำการต้มกลั่นสุรา ซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับจะทำการต้มกลั่นที่เมืองใด ก็เมือง ประมูลเงินอากรสุราเป็นเงินเท่าใด ต่อจากนั้นก็นำเรื่องราวไปยื่นต่อเจ้าจำนวนในกรมกองที่คนสังกัดเพื่อนำส่งกรมพระคลังมหาสมบัติ ทั้งในกรุงเทพฯ และในหัวเมือง อย่างไรก็ตามการประมูลอากรสุราในช่วงสมัยรัชกาลที่ 1 และรัชกาลที่ 2 นั้นเข้าใจว่าคงเป็นไปในลักษณะของการรับทำอากรสุรามากกว่าการแข่งขันกันประมูลอากรสุรา ต่อมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 3 จึงมีผู้ประมูลผูกขาดค้าแข่งอากรสุรากับมากขึ้น โดยกระบวนการเกี่ยวกับระบบประมูลอากรสุราซึ่งมีเงื่อนไขมากขึ้น กล่าวคือ ผู้ที่ประสงค์จะประมูลอากรสุราจะต้องทำหนังสือแจ้งความจำนงค์ไปยังเจ้าพนักงานกรมพระคลังมหาสมบัติ เพื่อที่เจ้าจำนวนหรือเจ้าพนักงานจะได้นำเรื่องราวไปเสนอต่อผู้บังคับบัญชาชั้นสูงต่อไป โดยขึ้นอยู่กับว่าผู้ขอรับทำการต้มกลั่นสุราจะสังกัดกรมกองใด ก็ให้เจ้าสังกัดฝ่ายนั้นพูดกล่าว ท้ายเรื่องราวขออนุญาตต้มกลั่นสุราต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้งเป็นนายอากรสุรต้มกลั่นสุราต่อไป แต่เนื่องจาก การประมูลผูกขาดอากรสุราในเมืองใดหรือณฑลใดก็ตามจะต้องมีผู้ประมูลได้เพียงคนเดียว ถ้าหากแห่งใดมีผู้รับประมูลอากรสุราไปแล้ว เจ้าพนักงานก็จะไม่ให้ประมูลอากรสุราในเมืองนั้นอีก นอกจากจะมีสาเหตุอื่นต่อไปนี้คือ

1. นายอากรสุราส่งคืนอากรสุราเมื่อครบกำหนดปีที่ขออนุญาตผลิตสุราในกรณีนี้ นายอากรอาจจะส่งคืนอากรสุราไม่ขอรับทำการผลิตสุราอีกต่อไปหรืออาจจะประมูลแข่งขันกับผู้ประมูลอากรสุราคนใหม่อีกครั้ง²

¹หอสมุดแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 2 จ.ศ. 1171 เลขที่ 6 บัญชีส่วยอากรสุรา บ่อนเบี้ย สมพัศตร และตลาด

²หอสมุดแห่งชาติ กรมศิลปากร จกหมายเหตุรัชกาลที่ 3 จ.ศ. 1204 เลขที่ 77/2
สำเนาพระราชโองการ ซึ่งทรงพระยาอำมาตย์ถึงหลวงยกกระบัตรพระนครนายก เมืองปราจีน
พระพิชัยชาญยุทธ พระกำพูนศักดิ์ พระสุนทรพิพิธ เมืองฉะเชิงเทรา เรื่องให้ทั้งจีนสิ่งเป็นต้นอื่น
นายอากรนำเอาสุราเมืองปราจีน เมืองนครนายก เมืองฉะเชิงเทรา เมืองพนัสนิคม

2. นายอากกรสุราได้ร้องเรียนขอลดเงินค่ากรนหรือส่งคืนอากกรสุราในปีถัดไป โดยอ้างว่าขาดทุนไปรวมการหักการผลิสุราออกไป¹ การที่นายอากกรสุรานั้น ทำให้เงินรายได้จากอากกรสุราลดน้อยลง ถึงแม้ว่าจะมีผู้ประมูลอากกรสุราเพิ่มขึ้น แต่ก็ประมูล เท่ากับจำนวนเงินอากกรสุราที่นายอากกรสุราส่งคืนให้กับเจ้าจำนวนหรือเจ้าพนักงานกรมพระคลัง ข้าราชการผู้นั้น เพราะผู้ประมูลอากกรสุราจะต้องรักษามูลประโยชน์ของตนจึงประมูลอากกรสุรา ความว่าจำนวนที่ตนคาดว่าจะจะได้กำไรจากการประมูลผูกขาด ซึ่งรัฐบาลก็ยินยอมให้มีการประมูล ตามจำนวนที่นายอากกรสุรานั้น

3. นายอากกรสุราถึงแก่กรรมในกรณีเช่นนี้ เจ้าพนักงานกรมพระคลังมหาสมบัติ จะถวายบำเหน็จผู้หนึ่งมาดำเนินการสุราต่อไป โดยที่ผู้ผลิสุราอาจจะประมูลอากกรสุราเพิ่มขึ้น หรือประมูลเท่ากับจำนวนเดิม ที่นายอากกรสุรานั้นก่อนประมูลไว้² เมื่อนายอากกรสุราถึงแก่กรรม โดยไม่มีใครรับผิดชอบแล้วให้เกิดผลเสียร้ายไต่ที่จะได้จากอากกรสุรา รัฐบาลจึงกำหนดให้ มีนาย ประกัน³ เป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินการของนายอากกร ถ้ามีปัญหารหรือข้อบกพร่องต่าง ๆ เกิดขึ้น⁴ นายประกันจะเป็นผู้ทำการผลิสุราแทนนายอากกร โดยที่นายประกันจะต้องเข้า ดำเนินการหักคืนสุรากลบไป จนกว่าจะครบสัญญาที่นายอากกรได้ทำไว้กับเจ้าจำนวนจึงจะมีการ ประมูลอากกรสุราต่อไป และในการประมูลเมื่อนายอากกรประมูลในราคาเดิมมักจะให้สัญญา

¹ กองจกหมายเทศาภิบาล กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 4 รล.กท เล่ม 3
ลำดับ 2 อากกรสุราเมืองสมุทรสงคราม ราชบุรี กาญจนบุรี จ.ศ.1214

² เทศาภิบาลเทศาภิบาล กรมศิลปากร จกหมายเทศาภิบาล ร.4 จ.ศ.1214 เลขที่ 70.1
สารตราถึงเมืองวิเชียร เมืองบัวชุม เมืองไชยนาทกาล เมืองลำปราบ ทั้งให้ เป็นที่จุนดินสมบัติ
คลังโรงสุรา

³ นายประกันจะต้องเป็นผู้ที่มีฐานะมั่นคง เป็นผู้รับรองการประมูลของนายอากกร

⁴ เทศาภิบาลเทศาภิบาล กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 4 จ.ศ.1215 เลขที่ 94
หนังสือเรื่องสุราจึงมีนายประกันขุนไชยสุรามารับทำอากกรสุราเมืองนครไชยศรี

แต่เจ้าจำนวนว่าถ้าหาอากรครบปีก็ทำอะไรก็จะเพิ่มเงินอากรสุราให้สูงขึ้นอีก

4. นายอากรสุราผูกขาดการต้มกลั่นสุราเป็นเวลานานโดยไม่เคยเพิ่มเงินอากรสุราให้แก่รัฐบาลแต่อย่างใด การผลิตสุรานั้นนายอากรจะต้องมีกำไรซึ่งอาจจะมากบ้างน้อยบ้าง แต่เนื่องจากนายอากรต้องการกอบโกยผลประโยชน์ให้แก่ตนเองฝ่ายเดียว โดยมีกำไรรายได้ที่รัฐบาลจะได้จากการประมูลอากรสุรา ดังนั้นผู้ที่ต้องการผลิตสุร่าจำหน่ายบ้างเห็นว่ารัฐบาลควรจะได้รับเงินรายได้จากการประมูลอากรสุราในเมืองนั้นมากกว่าเดิม จึงประมูลอากรสุราเพิ่มขึ้น¹ ทำให้นายอากรสุราซึ่งกำลังดำเนินการสุรานั้นไม่สามารถประมูลแข่งขันกับผู้ประมูลคนใหม่ได้ เพราะฉะนั้นเมื่อผู้ใดประมูลอากรสูงกว่านายอากรคนเก่าก็จะได้รับค่าการผูกขาดอากรสุราต่อไป

5. นายอากรสุราคิดค้างชำระเงินอากรสุราเป็นจำนวนมาก โดยที่นายอากรไม่คิดที่จะชำระคืนเท่ากับเป็นการผิดสัญญาตามที่ได้ตกลงกันไว้ทั้งแต่ครั้งรับทำการผลิตสุราว่าจะส่งเงินอากรให้ครบตามกำหนดทุกงวด เจ้าพนักงานกรมพระคลังมหาสมบัติก็จะยกเลิกสัญญาและเปิดประมูลใหม่ให้ผู้ประมูลเงินอากรสุราสูงกว่าหรือประมูลเงินเท่าเดิมเข้าทำการผลิตสุราแทนต่อไป² การที่นายอากรสุราขาดส่งเงินอากร เพราะราษฎรลักลอบต้มกลั่นสุราเถื่อน ลักทั้งเจ้าจำนวนไม่เร่งรัดนายอากรให้ส่งเงินอากรตามกำหนด นายอากรจึงต้องขอคืนอากรสุรา³

6. นายอากรสุราหายตัวไป อาจถูกโจรสลัดจับตัวไป ถ้าหากเจ้าจำนวนกรมพระคลังมหาสมบัติจะให้สิทธิแก่นายประกันเป็นผู้รับผิดชอบ แต่ถ้าหากนายประกันชำระเงินอากรเป็นจำนวนมากก็อาจจะไม่ได้รับสิทธิดังกล่าว และเปิดให้มีการประมูลสุราคันใหม่⁴

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 4 รล-กท เล่ม 1
จ.ศ.1213 ลำดับ 5 สารทราว่าด้วยนำตั้งนายอากรสุรา

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 4 รล-กท เล่ม 11
จ.ศ.1218 สารทราท่านพระยาจักรีมหาเสนาถึงพระยาราชบุรี พระยาตากะญบุรี หน้า 45 - 46

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 4 รล-กท ลำดับ 5
ว่าด้วยนำตั้งอากรสุรากรุงเทพฯ และหัวเมือง 4 เมือง หน้า 15 - 23

⁴ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 4 รล-กท เล่ม 11 จ.ศ.1218
สารทราท่านพระยาจักรีมหาเสนาถึงผู้ว่าราชการเมืองไชยา หน้า 40 - 41

ส่วนการกำหนดจำนวนเมืองที่นายอากรจะขอทำการต้มกลั่นสุรามีจำนวนมากน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับความสามารถและกำลังทรัพย์ของผู้ประมูลว่าจะทำได้หรือไม่และการประมูลอากรสุรานั้นผู้ประมูลอาจทำร่วมกันกับพรรคพวกของตน ดังเช่น หลวงศิริภิรมย์กับขุนบาลสมบัติขอรับทำสุราเมืองกรุงเก่า พรหม คินทร์ สิงห์ สระบุรี สพบูรี สรรคบุรี และเมืองคางทองเป็นเงิน 380 ชั่ง¹ ในกรณีเช่นนี้ หลวงศิริภิรมย์ อาจมีเงินทุนไม่มั่นคงเพียงพอจึงให้ขุนบาลสมบัติเป็นผู้เข้าส่วนควบก็ได้ แต่การประมูลในสมัยนั้นเข้าใจว่า รัฐบาลจะไม่ได้เป็นผู้กำหนดเมืองที่ทำการต้มกลั่นสุราเป็นแน่ การกำหนดเมืองที่จะขอรับทำนั้นผู้ประมูลเป็นผู้กำหนดเพราะฉะนั้นการที่หลวงศิริภิรมย์ร่วมมือกับขุนบาลสมบัติ อาจจะเป็นไปได้ว่าทั้งสองคนมีจุดประสงค์ที่จะขอรับทำการต้มกลั่นสุราในเมืองเดียวกันและพื้นที่จะดำเนินการสุราหลายเมืองจึงต้องร่วมมือกัน

เหตุผลอีกประการหนึ่งอาจจะมีสาเหตุมาจากการประมูลผูกขาดการสุราในเมืองใดนั้นจะต้องมีผู้ประมูลเพียงคนเดียว หลวงศิริภิรมย์และขุนบาลสมบัติจึงต้องร่วมมือกันดำเนินการสุราก็อาจเป็นได้

ในการประมูลอากรสุรานั้น เมื่อผู้ใดเสนอเงินอากรสุราให้รัฐเป็นจำนวนมากกว่าผู้อื่น กรมพระคลังก็จะนำเรื่องราวของผู้นั้นขึ้นกราบทูลต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้เป็นนายอากรไปทำการผลิตสุรา มีบรรดาสักดิ์เป็นขุน หมื่น ฯลฯ และมีศักดินาตั้งแต่ 400 ไร่ขึ้นไป เทียบเท่าขุนนางคนหนึ่ง มีราชทินนาม เช่น ขุนดินอากร ขุนพิทยอากร หมื่นศรีอากร หมื่นพรหม เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีอำนาจและสิทธิพิเศษหลายประการ เช่น เกี่ยวกับการขนนางซึ่งจะเห็นบทบาทของนายอากรสุราได้ชัดเจนยิ่งขึ้น ดังแต่สมัยรัชกาลที่ 3 เป็นต้นไป

นอกจากนี้ผู้ประมูลอากรสุรายังมีฐานะการเงินมั่นคง เมื่อรับทำอากรสุราแล้วยังประกอบกิจการอื่น ๆ พร้อมกันไปด้วย ซึ่งกิจการนั้นเป็นกิจการที่คู่เคียงกัน กล่าวคือ เมื่อมี

¹หอสมุดแห่งชาติ กรมศิลปากร จดหมายเหตุรัชกาลที่ 2 จ.ศ. 1171 เลขที่ 6 บัญชีฝ่าย อากรสุรา บ่อนเบี้ย สมพัทธและตลาด

ผู้ก้มกลืนสุราจำหน่ายก็จะต้องทำอากรบ่อนเบี้ย เปิดบ่อนการพนันไปด้วย ดังเช่นพระยาจันทบูรณ์
รับทำการก้มกลืนสุราที่เมืองจันทบูรณ์เป็นเงิน 200 ซึ่ง ขณะเดียวกันก็รับทำอากรบ่อนเบี้ย
ที่เมืองจันทบูรณ์เป็นจำนวน 100 ซึ่ง ความคู่ไปกับการก้มกลืนสุราค้วย¹

ในกรณีที่เมื่อผู้ใดประมูลอากรสุราได้แล้วแต่ไม่ประสงค์จะดำเนินการเองอาจแต่งตั้ง
ให้บุคคลอื่นซึ่งอาจจะเป็นผู้รับของตนเองเป็นนายอากรแทนก็ได้ ดังเช่น พระอินอากร รับทำ
อากรสุรา เมืองสุพรรณบุรี นครชัยศรี และเมืองสาครบุรี โดยไม่ได้ดำเนินการเองแต่แต่งตั้ง
ให้จันโทกเป็นนายอากรรับทำอากรสุราปีละ 130 ซึ่ง เป็นต้น

หลังจากที่มีการประมูลผูกขาดอากรสุรากันไปแล้ว เมื่อผู้ใดประมูลผูกขาดการผลิต
สุราได้ผู้นั้นก็จะได้เป็นนายอากรสุราไปทำการผลิตสุราใน เขตแขวงเมืองที่ประมูลได้แต่ผู้เดียว
อย่างไรก็ตามผู้ที่เป็นายอากรสุราสามารถขายสิทธิผูกขาดให้แก่ผู้รับช่วงไปทำการผลิตสุรานั้น²
เจ้าพนักงานกรมพระคลังมหาสมบัติ ออกหนังสือให้ผู้รับช่วงไปทำการผลิตสุราจำหน่ายในตำบล
ต่าง ๆ ได้³ ผู้ที่ประมูลอากรสุราได้แล้วไม่ดำเนินการสุราเอง แต่มอบให้ผู้อื่นเป็นนายอากร
สุรทำการก้มกลืนแทนนี้ ส่วนใหญ่จะเป็นพวกขุนนาง พวกนี้จะเป็น "เลื้อนเลื้อน" รับประโยชน์
จากผู้รับช่วงอีกทอดหนึ่ง⁴ นอกจากนี้นายอากรจะได้รับบรรดาศักดิ์เป็นหลวง ขุน หรือหมื่น เช่น
ขุนอินอากร หมื่นเทพอากร เป็นต้น โดยมีศักดินาเช่นเดียวกับขุนนาง ข้าราชการทั้งหลายด้วย

¹ หอสมุดแห่งชาติ กรมศิลปากร จดหมายเหวัรัชกาลที่ 2 จ.ศ. 1171 (พ.ศ. 2352)
เลขที่ 6 บัญชีส่วย อากรสุรา บ่อนเบี้ยและตลาด

² พระยาอนุมาณราชชน ตำนานสุลดากร หน้า 24

³ หอสมุดแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 4 จ.ศ. 1225 สารตราถึงกรมการ
กรุงเก่าและเมืองอ่างทองทั้งจันทบุรีเป็นที่ขุนเพี้ยส่วย ยากกร ๗ เมืองกรุงเก่าอ่างทอง

⁴ หอสมุดแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 3 จ.ศ. 1207 เลขที่ 277/1
เรื่องสารตรา ถึงพระยาสุรเดช หมื่นพรหมภักดี ยกกระบัตร พระพิชัย เมืองนครราชสีมา
เรื่องนำทั้งอากรสุรา

และจะได้รับบรรดาศักดิ์เป็นหลวง ขุนหรือหมื่น เช่น ขุนอินอกร หมื่นเทพอกร เป็นต้น โดยมีศักดินาเช่นเดียวกับขุนนาง ข้าราชการทั้งหลายค้ายและจะได้รับครุฑจากสมุหนายก หรือสมุหกลาโหมให้เป็นนายอกรไปทำการค้ากัลในสุราในเขตแขวงเมืองที่ประมูลได้จะเป็น เมืองที่สังกัดอยู่ในหัวเมืองฝ่ายเหนือหรือฝ่ายใต้นั้น สุดแต่เห็นว่าผู้ที่ประมูลอกรได้จะสังกัด ฝ่ายใด ทั้งนี้ในคำสั่งแต่งตั้งยังกำหนดห้ามมิให้นายอกรและพรรคพวกกระทำคณเป็นโจรผู้ร้าย เช่น ฉก ชิง วัง รว ถ้อ โกง หรือทำลายโบสถ์ สุนัข เจดีย์ วิหาร ศาลาการเปรียญ พระพุทธรูปโดยเฉพาะในสมัยรัชกาลที่ 3 ห้ามสูบบุหรี่และซื้อขายเป็นอิสระ ถ้าผู้ใดฝ่าฝืน จะถูกลงโทษอย่างหนัก¹ นอกจากนี้ยังกำหนดให้นายอกรกระทำพิธีตักน้ำพิพัฒน์สัตยาปีละ 2 ครั้งในวันทรม และสารทเพื่อกันกับข้าราชการทั้งปวงอีกด้วย²

ปัญหาเกี่ยวกับกิจการสุราและการแก้ไข้โทษ

กิจการสุรากลม พ.ศ. 2367 นั้นในสมัยกรุงศรีอยุธยาเราไม่อาจพบหลักฐาน เกี่ยวกับการดำเนินกิจการสุราของชาวจีนหรือรายได้ที่ได้จากอากรสุราได้แน่ชัด แต่ในสมัย รัชกาลที่ 1 - 2 พลที่จะทราบเรื่องราวเกี่ยวกับการดำเนินกิจการสุรานั้น ทำให้เห็นปัญหา ที่เกิดจากการประกอบกิจการสุรา ซึ่งรัฐได้อนุญาตให้เอกชนเป็นผู้ผูกขาดการค้ากัลในสุราจำหน่ย โดยที่นายอกรสุราอาจจะเก็บเงินค่าอากรสุราจากผู้รับช่วงการผลิสุราไปจากนายอกร คักทอดหนึ่ง ผู้รับช่วงต่อจึงเพิ่มราคาสุราให้มากขึ้น เพื่อหวังกำไรกับเป็นช่วง ๆ อีกด้วย

¹ สมคิด ศรีสิงห์ การบริหารภาษีอากรในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น หน้า 207

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 รล-กท พ.ศ. 2411-2412 ลำดับ 33 สารตราทามเจ้าพระยาอัครมหาเสนาบดีอภัยพิริยนากรมพหุ สมุหพระกลาโหม มาถึงพระยาวิจิตรภักดีวงษ์พิไชยสงคราม ผู้สำเร็จราชการเมืองไชยา หน้า 69

แก่การที่การสุราเป็นภาวอาการประเภที่รัฐมิได้กำหนดราคาจำหน่ายสุราให้นายอากรหรือพ่อค้าสุราจำหน่ายสุราแพงมากเพราะสามารถกำหนดราคาสุราได้ตามใจชอบ บางท้องถิ่นกำหนดราคาไว้อย่างสูงเกินไป ราษฎรจึงลักลอบต้มกลั่นสุราเถื่อนเพื่อบริโภคเองและลักลอบจำหน่ายในราคาที่ถูกกว่า นายอากรสุราจึงจำหน่ายสุราได้น้อย ดังนั้นเพื่อเป็นการป้องกันมิให้ผู้ที่ไม่ได้รับอนุญาตจากรัฐบาลไปทำการต้มกลั่นสุราจำหน่ายแข่งขันกับนายอากรสุรา รัชกาลที่ 1 จึงทรงแก้ไขโดยทรงพระราชบัญญัติเรื่องสุราออกนาใช้บังคับใน พ.ศ. 2329 เพื่อควบคุมมิให้ราษฎรลักลอบต้มกลั่นสุราเถื่อน ซึ่งมีกฎหมายลงโทษผู้กระทำความผิดเรื่องสุรามาจนแล้ว โดยการปรับผู้ที่ทำการลักลอบต้มกลั่นสุราเถื่อนตามจำนวนสุราใน 1 วัน เท่ากับ 960 ทะนาน เป็นเงิน 3 ชั่ง แต่เนื่องจากมีผู้ลักลอบผลิตสุราเถื่อนเป็นอันมากโดยไม่เกรงกลัวต่อกฎหมายแต่อย่างใด จึงต้องกำหนดโทษผู้ลักลอบต้มกลั่นสุราเถื่อนให้มากยิ่งขึ้น โดยปรับตามจำนวนสุรา 3 วัน 90 เท เป็นเงิน 9 ชั่ง และลงโทษผู้ที่ซื้อสุราเถื่อนเป็นเงินครึ่งหนึ่งของผู้จำหน่ายสุราเถื่อน¹

ส่วนการจับกุมผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับสุรานั้น ถ้าหากมีผู้ใดสอดแนมสืบทราบว่าจะแหล่งใดหรือบุคคลใดลักลอบปลอมปนสุราเถื่อนขาย ก็ให้นำแจ้งต่อเจ้าพนักงานให้ไปทำการจับกุมผู้ลักลอบต้มกลั่นสุราเถื่อน โดยผู้ที่นำแจ้งให้เจ้าพนักงานทราบจะได้รับบำเหน็จเป็นเงิน 1 ชั่งและเงินค่าปรับที่เหลือก็นำไปให้แก่นายอากรในกรณีที่นายอากรเป็นผู้จับกุมอากรสุรา แล่นายอากรไม่ได้เป็นผู้จับกุมก็ให้นำเงินค่าปรับส่งเข้าของพระคลังข้างไป

ถึงแม้ว่าในสมัยรัชกาลที่ 1 จะมีการเพิ่มโทษผู้ลักลอบต้มกลั่นสุราเถื่อนจำหน่ายให้สูงขึ้นแล้วก็ตาม แต่ก็ไม่ได้เกิดผลในทางปฏิบัติมากนัก เนื่องจากผู้กระทำความผิดมีเงินพอที่จะเสียค่าปรับหลังจากถูกลงโทษแล้วก็กลับไปต้มกลั่นสุราเถื่อนใหม่อีกวนเวียนอยู่เช่นนี้ และผู้ลักลอบต้มกลั่นสุราเถื่อนอีกส่วนหนึ่งยังสามารถหลีกเลี่ยงการจับกุมได้ด้วยวิธีการต่าง ๆ ดังนั้นถ้าจะให้การป้องกัน

¹ เสถียร ลายลักษณ์ ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 2 หน้า 533 -

ปรามปรามการลักลอบต้มกลั่นสุราเถื่อนไฉนล เจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบการสุราจะคงดูแล
อย่างเคร่งครัด แต่เนื่องจากหน่วยงานที่รับผิดชอบในการเก็บอากรสุรากระจายไปหลายกรมกอง
ด้วยกัน ทำให้ไม่มีผู้ควบคุมการดำเนินการกิจการสุราของนายอากรอย่างเข้มงวดจึงเป็นปัญหาและ
ข้อบกพร่องซึ่งจะต้องแก้ไขในรัชกาลต่อมา โดยเฉพาะในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้มีการปรับปรุง
ระเบียบกฎเกณฑ์ ในการจัดเก็บภาษีอากรจึงเป็นผลให้การดำเนินการกิจการสุรารัดกุมยิ่งขึ้นกว่า
แต่ก่อน จากบัญชีส่วย-สาอากรสุรา บ่อนเบี้ย สมัตตสรและตลาด ในจรรยาเบญจรัชกาลที่ 2
ซึ่งได้กล่าวมาแล้วแสดงให้เห็นถึงอากรสุรา เป็นรายได้ที่สำคัญของประเทศโดยถือว่ารายได้ที่รัฐบาล
เก็บได้จากอากรสุรานั้น รัฐบาลอาจจะนำไปใช้ในการทำนุบำรุงประเทศ หรือนำไปใช้ในคันอื่น ๆ
ซึ่งเป็นไปตามจุดมุ่งหมายของรัฐบาลที่จะหารายได้จากการเก็บภาษีอากรที่ราษฎรขอสิทธิในการทำ
ผลิตสุรา การที่รัฐบาลมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดเก็บอากรสุรานั้นนอกจากจะหารายได้ให้แก่รัฐแล้ว
ยังมีผลทำให้ราษฎรที่บริโภคสุราลดปริมาณการดื่มลงเพราะสุรามีราคาแพงเป็นการช่วยราษฎร
ผู้บริโภคสุราทางอ้อม เนื่องจากสุราเป็นสิ่งที่เปื้อนอันตรายต่อสุขภาพร่างกายของผู้บริโภค
ซึ่งรัฐบาลไม่สามารถควบคุมการบริโภคของราษฎรได้ นอกจากการอนุญาตให้นายอากรสุรากำหนด
ราคาสุราที่จะจำหน่ายให้ตามใจชอบเท่านั้น แต่สำหรับข้าราชการในราชสำนักรัชกาลที่ 1
ทรงออกกฎหมายควบคุมมิให้ข้าราชการดื่มสุราในเวลาปฏิบัติราชการเป็นอันขาด ถ้าผู้ใดฝ่าฝืน
จะได้รับการลงโทษ แสดงให้เห็นว่าพระองค์ทรงห่วงใยถึงความปลอดภัยของราษฎรผู้บริโภค
ตลอดจนความสงบสุขของประชาชนในสังคมและความมั่นคงของประเทศ

จากที่กล่าวมาทั้งหมดสรุปได้ว่า กิจการสุราในประเทศไทยตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา
จนถึงรัชกาลที่ 4 พ.ศ. 2397 นั้นเป็นกิจการที่เอกชนโดยเฉพาะชาวจีนเป็นผู้ดำเนินการใน
ระบบผูกขาดมีสิทธิและอำนาจในการผลิตสุรจำหน่ายในเขตที่ตนประมูลมาจากรัฐบาลอย่าง
เต็มที่ จะกำหนดราคาสุรามากน้อยเพียงใดก็ได้ตามความพอใจของนายอากรสุราที่ผลิตจำหน่าย
ในประเทศไทยทั้งแก่ยุคนั้น และยังคงดำเนินการสืบทอดต่อกันมาจนกระทั่งปัจจุบันนี้ ซึ่งการดำเนินการ
สุราของนายอากรทั้งกล่าวทั้งแก่สมัยอยุธยาจนถึง พ.ศ. 2397 นั้นแสดงให้เห็นว่ารายได้จากอากร
สุราเป็นรายได้ที่สำคัญส่วนหนึ่งของรัฐบาลซึ่งมีจำนวนมากพอ ๆ กับภาษีอากรประเภทอื่น ๆ
จนกระทั่งปี พ.ศ. 2398 นายอากรได้ประสบปัญหาในการดำเนินการสุราก็จะกล่าวในบทต่อไป

กิจการสุราในประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. 2398-2451

1. กิจการสุราในสมัยรัชกาลที่ 4

การดำเนินนโยบายของรัฐบาลในด้านการเมืองระหว่างประเทศ โดยการทำสนธิสัญญาเบาริงกับประเทศอังกฤษและประเทศอื่นนั้น ทำให้เกิดผลต่อการดำเนินกิจการสุราของนายอากรเป็นอันมากคือ

ผลกระทบจากการทำสนธิสัญญาเบาริงที่เกี่ยวข้องกับกิจการสุรา

หลังจากที่รัฐบาลไทยในสมัยรัชกาลที่ 4 ทำสนธิสัญญาเบาริงกับนานาประเทศตั้งแต่ปี พ.ศ. 2398 และทำสนธิสัญญากับประเทศอื่น ๆ ซึ่งมีลักษณะเกี่ยวกันในช่วงระยะเวลาต่อมาเกี่ยวกับเรื่องการค้าสุราโดยเฉพาะและมีผลทำให้ผู้ค้าเนินกิจการสุราในประเทศไทยได้รับความเดือดร้อนจากการทำสนธิสัญญาทางไมตรีและการค้า ซึ่งมีผลกระทบต่อกิจการสุราคือ

สนธิสัญญาที่ฝ่ายไทยเสียเปรียบต่อนานาประเทศ

เนื่องจากสนธิสัญญาเบาริงที่รัฐบาลไทยทำกับนานาประเทศใน พ.ศ. 2398 - 2399 นั้น มีสาระสำคัญคือ กำหนดการเก็บภาษีสินค้าขาเข้า และยกเว้นสินค้าบางอย่างแต่ไม่ไ้ระบุห้ามมีการจำหน่ายสุราแต่อย่างใด ทั้งยังกำหนดให้ชาวต่างประเทศสามารถนำสุราเข้ามาโดยไม่ต้องชำระภาษีสินค้าขาเข้า ถ้าหากนำมาเพื่อบริโภคเท่านั้น¹ จึงมีผู้นำสุรatangประเทศเข้ามาจำหน่ายในประเทศไทยได้ทั่วไปเช่นเดียวกับสินค้าธรรมดาและสามารถขายในราคาถูกเป็นผลให้สุราที่นายอากรผลิตต้องลดราคาเพื่อขายแข่งในราคาต่ำเช่นเดียวกัน นายอากรจึงเก็บเงินอากรสุราได้น้อย เพราะราษฎรซื้อสุรatangประเทศบริโภคกันเป็นจำนวนมาก แม้แต่ทางจีนที่เคยส่งสินค้าชนิดอื่นมาขายก็ยังเปลี่ยนเป็นส่งสุรatangประเทศเข้ามาจำหน่าย² เนื่องจากการทำสนธิสัญญา

¹ หอสมุดแห่งชาติ กรมศิลปากร จดหมายเหตุรัชกาลที่ 4 ไม่มี จ.ศ. เลขที่ 325.1
จดหมายเหตุท่านเสนาบดีเรื่องภาษีสุรา

² พระยาอนุบาลราชชน ท่านานบุลการ หน้า 94

ทางไมตรีและการค้าที่รัฐบาลไทยทำกับนานาประเทศได้กำหนดให้สุราเป็นสินค้าที่จำหน่ายได้ เช่นเดียวกับสินค้านั้นอื่น ๆ (ยกเว้นเหล้าจีนจากปักคาเวีย¹ หรือเหล้าชนิดอื่นที่ไม่ใช่เหล้าของยุโรปและมีราคาสูง²) และไม่ต้องการภาษีสินค้าขาเข้า ถึงแม้ว่าจะนำไปจำหน่ายก็ไม่ต้องเสียภาษีแกลอย่างใด³

ต่อมารัฐบาลได้ทำสัญญาการค้ากับประเทศต่าง ๆ ซึ่งมีอยู่ประการหนึ่ง (ข้อที่ 6) กล่าวถึงการเข้ามาค้าขายของพวกชาวต่างประเทศที่ต้องการค้าขายสุราจะต้องรับสุราจากนายอกรไปขายเท่านั้น จึงจะนำไปจำหน่ายให้กับผู้บริโภคคนใดก็ได้โดยไม่มีความผิด เพราะฉะนั้นการห้ามมิให้ผู้ใดซื้อสุราจากต่างประเทศมาบริโภคนั้นหมายถึงไม่ว่าจะบริโภคในบ้านหรือนำมาที่อื่นจะต้องถูกปรับลงโทษเท่ากับเป็นผู้ลักลอบผลิตสุราโดยไม่ได้รับอนุญาต⁴

ด้วยเหตุนี้เมื่อนายอกรคนใดได้รับทำการต้มกลั่นสุราก็จะขอให้เจ้าพนักงานประกาศห้ามผู้ใดนำสุรatangประเทศเข้ามาจำหน่ายเองนอกจากพวกชาวต่างประเทศนำมาจำหน่ายให้แก่นักและกันเท่านั้น⁵

¹ ปัจจุบันนี้คือ เมืองจาร์กาตาร์

² หกสิบหกแห่งชาติ กรมศิลปากร จกหมายเทศวิรัชกาลที่ 4 ไม่มี จ.ศ. เลขที่ 315.2

สัญญาเรื่องสุรา

³ หกสิบหกแห่งชาติ กรมศิลปากร จกหมายเทศวิรัชกาลที่ 4 ไม่มี จ.ศ. เลขที่ 325.1

จกหมายถึงท่านเสนาบดีเรื่องภาษีสุรา

⁴ กองจกหมายเทศวิรัชกาลที่ 4 กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 4.2/18 ประกาศฝรั่งเศส ทำหนังสือสัญญา (ม.ท.)

⁵ กองจกหมายเทศวิรัชกาลที่ 4 กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 รล-กท เล่ม 13 จ.ศ.1219 ลำดับ 5 ว่าด้วยนำตั้งนายอกรสุรากองเทพฯ และหัวเมือง 4 เมือง หน้า

ต่อมาใน พ.ศ. 2405 รัฐบาลได้รับหนังสือจากผู้ว่าราชการและกงสุลฝรั่งเศสเรื่อง การขออนุญาตจำหน่ายสุราและการขายเหล้าฝรั่งเศสในประเทศไทย โดยชาวฝรั่งเศสจะชำระ ค่าภาษีสินค้าเข้าในอัตราร้อยละ สามเช่นเดียวกับสินค้าประเภทอื่น ๆ และขอให้รัฐบาลไทย ออกหนังสืออนุญาตจำหน่ายสุราให้เพื่อจะไ้ทำการจำหน่ายสุราในหัวเมืองโกะสะทวก ซึ่งจะต้อง ระบุชื่อผู้ที่จำหน่ายสุราลงในหนังสืออนุญาตด้วย¹

ดังนั้นจะเห็นว่าข้อสัญญาเกี่ยวกับสุราที่รัฐบาลไทยทำกับนานาประเทศนั้นมีขอบบพร่อง ทำให้นายอากรสุรา เสียเปรียบ พ่อค้าสุราท่างประเทศเป็นอันมากนั้น ทั้งนี้เนื่องมาจากข้อสัญญา ในปี พ.ศ. 2398 - 2399 ที่รัฐบาลทำกับประเทศอังกฤษนั้น เป็นสัญญาที่ผูกมัดฝ่ายไทยแก่ฝ่ายเดียว ทำให้ต้องเสียเปรียบแก่ชาวต่างประเทศในด้านการศาลและการเก็บภาษี กล่าวคือ ยินยอมให้ชาว ต่างประเทศตั้งศาลกงสุลขึ้นในประเทศไทยได้ ทำให้ชาวต่างชาติที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทยต้องขึ้น ศาลไทย ซึ่งจะมีผลต่อกิจการสุราท่อมาในภายหลัง ส่วนในเรื่องภาษีกฎกจำกัดอำนาจการเก็บภาษี อีกด้วย นอกจากนี้การกำหนดการเลิกสัญญาหรือการแก้ไขสัญญาใด ๆ นั้นจะต้องได้รับความยินยอม ทั้งสองฝ่ายจึงทำให้เป็นปัญหาต่อรัฐบาลที่จะทำการแก้ไขสัญญาสุราเป็นอย่างยิ่ง อย่างไรก็ตาม รัฐบาลก็พยายามหาทางแก้ไขสัญญากับนานาประเทศต่อไปเพื่อผลประโยชน์ของรัฐบาลและนายอากร

การจำหน่ายสุรา

หลังจากที่รัฐบาลไทยทำสนธิสัญญาเบาริงและสัญญากัน ๆ กับนานาประเทศเกี่ยวกับการค้า สุรานั้นเป็นผลให้สุราท่างประเทศเข้ามาค้าแข่งกับสุราในประเทศไทย ซึ่งนายอากรเป็นผู้ที่มักล้น เป็นจำนวนมากและขายได้ในราคาถูกจึงมีจำหน่ายทั่วไป อย่างสินค้าธรรมดาทำให้สุราในประเทศ ที่นายอากร เป็นผู้มักล้นต้องจำหน่ายราคาต่ำไปด้วย แม้กระทั่งห้างจีนก็หันกลับมาสั่งสุราท่างประเทศ

¹ กองกฎหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 4 ร.4.2/15 หนังสือ จากผู้ว่าราชการฝรั่งเศสและกงสุลฝรั่งเศสเกี่ยวกับเรื่อง การขออนุญาตเปิดโรงและการขายเหล้า ฝรั่งเศสในไทย ราว ค.ศ. 1862 (ร.ศ. 81) พ.ศ. 2405

² หลวงสิทธิสยามกร สัญญาทางพระราชไมตรีระหว่างสยามกับต่างประเทศ หน้า 39 - 40

มาจำหน่าย ทำให้ราษฎรซื้อสุรாத่างประเทศกันทุกบ้าน¹ เป็นผลให้นายอากรจำหน่ายสุรา
ได้น้อย และปรากฏว่ามีพ่อค้าสุราท่างประเทศนำสุราเข้าไปจำหน่ายในหัวเมืองเป็นจำนวนมาก
โดยนำสุราที่นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตมาจำหน่ายด้วย เมื่อนายอากรสุราในเมืองนั้น
ไม่ยอมกรมการเมืองก็บังคับให้นายอากรอนุญาตให้พ่อค้าสุราท่างประเทศแก่ราษฎรได้จำหน่าย
สุรา ดังเช่นกรณีของจีนลิมหยูเกียตคนในบังคับฝรั่งเศส นำสุราท่างประเทศไปจำหน่ายที่เมือง
พิษณุโลก พิจิตร พิชัย อุตรดิตถ์² โดยให้เจ้าเมืองบังคับจีนเทียนหู นายอากรสุราอนุญาตให้
จีนเทียนฮุยขายสุรากับราษฎรได้ ทั้ง ๆ ที่รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติเมื่อปี พ.ศ. 2399
ห้ามราษฎรซื้อสุราหรือฝิ่นกับชาวต่างประเทศเป็นอันขาด³ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าชาวจีนถืออภิสิทธิ์
ว่าอยู่ในความคุ้มครองของฝรั่งเศสจะหาอย่างไรก็ได้ โดยได้รับความสะดวกจากข้าราชการ
ขุนนางไทย ซึ่งอาจจะได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน จึงไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่รัฐบาลกำหนดไว้
ทำให้เกิดการฟ้องร้องเป็นคดีความกันระหว่างนายอากรกับพ่อค้าสุราท่างประเทศ ซึ่งอาจ
ก่อให้เกิดความไม่เข้าใจกันระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลฝรั่งเศส หรือประเทศอื่น ๆ ด้วย

¹พระยาอนุমানราชชน ตำนานสุลตากร หน้า 94

²กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 4 จ.ศ. 1228 เลขที่ 161
อากรสุราขุนเทพอากรขอให้เมืองพิษณุโลก เมืองพิจิตร าลฯ

³มัลลิกา เรื่องระพี บทบาทของชาวจีนในค้าขายธุรกิจ สังคม และศิลปกรรมไทย
สมัย ร.4 แห่งรัตนโกสินทร์ หน้า 82

การเก็บภาษีอากรสุรา

เนื่องจากข้อจำกัดในสนธิสัญญาไม่เสมอภาคระหว่างรัฐบาลไทยกับนานาประเทศทำให้การเก็บภาษีอากรสุราในประเทศได้รับผลกระทบต่อการกำหนดอัตราภาษีระบับทำในสนธิสัญญาทางไมตรีและการค้ากับต่างประเทศ รัฐบาลจึงต้องเก็บภาษีสุราต่างประเทศในอัตราร้อยละสาม เช่นเดียวกับสินค้าอื่น ๆ ดังนั้นสุราในประเทศซึ่งนายอากรเป็นผู้ผลิตนั้นก็จะต้องเก็บภาษีอากรสุราที่จำหน่ายในราคาต่ำเช่นเดียวกับสุราต่างประเทศ¹ เพราะฉะนั้นนายอากรจึงเก็บภาษีอากรสุราได้น้อย ในกรณีเช่นนี้อาจทำให้นายอากรสุราส่งเงินอากรสุราไม่ตรงตามกำหนดเวลา เพราะราษฎรลักลอบต้มกลั่นสุราเถื่อนหรือมีผู้นำสุราต่างประเทศเข้ามาจำหน่ายเป็นจำนวนมาก นายอากรเก็บเงินอากรสุราได้น้อยทำให้คักค้างเงินอากรสุราแก่รัฐบาลเป็นอันมาก ถ้าหากพิจารณาแล้วจะเห็นว่าเจ้าพนักงานหรือเจ้าจำนวนมีบทบาทสำคัญเกี่ยวกับการเก็บอากรสุรา ถ้าหากเจ้าพนักงานผู้ควบคุมไม่ปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างเคร่งครัดก็จะมีผลให้นายอากรไม่ส่งเงินอากรตามกำหนดเวลาหรือสุราเถื่อนชุกชุมได้มากยิ่งขึ้น และการที่เจ้าพนักงานไม่เร่งรัดให้นายอากรส่งเงินอากรให้รัฐบาลตามกำหนดเวลานั้นเป็นเพราะว่านายอากรให้ผลประโยชน์แก่เจ้านายขุนนางหรือเจ้าพนักงานเพื่อหวังผลคุ้มครองนั่นเอง² เป็นผลให้เงินอากรค้างเป็นจำนวนมาก รัฐบาลจึงต้องทำการแก้ไขปัญหาสุราต่างประเทศต่อไป

รัฐบาลแก้ไขปัญหาด้านสุราที่เกิดจากการทำสนธิสัญญาเบาริง

ปัญหาที่เกิดจากสนธิสัญญาสุราที่ทำไว้กับนานาประเทศทำให้รัฐบาลต้องดำเนินการแก้ไข ดังนี้คือ

¹ สมสวาท ขวนโรยสิทธิ การปฏิรูปภาษีอากรในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว หน้า 46

² ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4 เล่ม 2 หน้า 10 - 15

1. การเจรจาแก้ไขสัญญากับนานาประเทศ

เนื่องจากนายอากรสุราไม่สามารถดำเนินการสุราได้ก็เพราะสุราต่างประเทศเข้ามาค้าแข่งกับสุราในประเทศ นายอากรจึงจำหน่ายสุราได้น้อยลงพร้อมทั้งรัฐบาลก็ได้รับรายได้จากอากรสุราน้อยลงเช่นกันด้วย ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องแก้ไขสัญญาการค้าสุราที่รัฐบาลได้ทำไว้กับนานาประเทศแต่ครั้งก่อน โดยทำการแก้ไขสนธิสัญญาการค้าสุรากับประเทศฝรั่งเศส เป็นผลสำเร็จในปี พ.ศ. 2410 ซึ่งได้กำหนดหลักการขายสุราและพิทักษ์สุราและเหล้าองุ่น นอกจากนี้ตกลงเรื่องเขตแดนเมือง เขมรอีกด้วย¹ ส่วนการแก้ไขสัญญาสุรารังนี้มีข้อความสำคัญ

7 ประการคือ

1. ผู้ที่อยู่ในบังคับฝรั่งเศสชำระค่าธรรมเนียมร้อยละสามแล้วสามารถนำสุรากลับประเทศซึ่งเป็นสุรากลั่นหรือสุราที่ไม่ได้กลั่น (สุราแช่) เข้ามาในประเทศไทยให้นำไปจำหน่ายในหัวเมืองใกล้เคียง โดยไม่ต้องชำระค่าภาษีสุราอีกครั้งหนึ่ง นอกจากจะกำหนดไว้ในสัญญาเท่านั้น
2. พ่อค้าสุราคงได้นำสุรากลับประเทศ ซึ่งเป็นสุรากลั่นหรือหมักไปจำหน่ายปลีกให้กับผู้บริโภคนั้นจะต้องขอหนังสืออนุญาตจำหน่ายสุรากับเจ้าพนักงาน
3. การขอหนังสืออนุญาตจำหน่ายสุรากลั่นซึ่งมีราคาต่ำกว่าลิตรละ 2 สลึง (50 สตางค์) ให้ใช้ใบเฉพาะแห่งเท่านั้น เช่น โรงสุรา ร้านสุรา เรือ แพที่จำหน่ายสุราหรือเมืองใดเมืองหนึ่ง

¹พระยาราชเสนา ผู้รวบรวม ประมวลหนังสือสัญญาใหม่และอนุสัญญาระหว่าง
กรุงสยามกับประเทศฝรั่งเศส หน้า 3

4. ผู้ที่ซื้อหนังสืออนุญาตจำหน่ายสุราโดยไม่ต้องชำระค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เช่น ค่าธรรมเนียม ค่ากรากัง จะต้องนำสุราที่มีราคาต่ำกว่าลิตรละ 2 สลึงไปจำหน่ายปลีก เจ้าพนักงานก็จะเรียกค่าธรรมเนียมปีละไม่เกินแปดสิบบาท แต่ถ้าผู้ใดจำหน่ายสุรา ราคาต่ำกว่ากำหนดก็จะต้องชำระค่าหนังสืออนุญาตจำหน่ายสุราเช่นเดียวกัน

5. ถ้าผู้ใดไม่ปฏิบัติตามสัญญาที่กำหนดไว้จะถูกปรับลงโทษไม่เกิน 200 บาท ถ้าหากผู้กระทำความผิดเป็นคนที่ในบังคับฝรั่งเศสหรือประเทศอื่น ๆ ก็จะต้องถูกปรับเช่นเดียวกัน

6. ถ้าคนในบังคับต่างประเทศของประเทศอื่น ๆ ได้รับผลประโยชน์อย่างไร คนในบังคับต่างประเทศของประเทศฝรั่งเศสก็จะได้รับผลประโยชน์อย่างนั้นด้วย

7. ถ้าหากประเทศใดประเทศหนึ่งทำสัญญาก่อกันเรียบร้อยแล้ว เมื่อต้องการเปลี่ยนข้อความบางประการในสัญญาที่ได้ทำไว้ จะต้องแจ้งให้ประเทศต่าง ๆ ที่ทำสัญญาร่วมกัน ทราบล่วงหน้าเป็นเวลาหนึ่งปี ซึ่งการเปลี่ยนหรือเพิ่มเติมข้อความในสัญญาข้อใดนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลของทั้งสองฝ่ายที่ทำสัญญาร่วมกัน ¹

สำหรับการแก้ไขสัญญาเกี่ยวกับการค้าสุรากับนานาประเทศ โดยเฉพาะประเทศฝรั่งเศสเป็นสัญญาระดับที่ 2 ซึ่งรัฐบาลไทยได้ทำไว้กับฝรั่งเศสเป็นการแก้ไขการค้าขายสุราของคนในบังคับฝรั่งเศสให้สามารถทำการจำหน่ายสุราและเหล้าจุ่นในประเทศไทยได้โดยพ่อค้าสุราซึ่งเป็นคนในบังคับต่างประเทศจะต้องชำระภาษีสินค้าขาเข้าในอัตราร้อยละ 3 ของราคาสุราและเหล้าจุ่น นอกจากนี้ยังต้องชำระค่าธรรมเนียมหนังสืออนุญาตจำหน่ายสุราและเหล้าจุ่นอีกไม่เกินปีละ 45 บาท ²

วิธีกาเป็นและการและผลของการแก้ไขสัญญา

เนื่องจากการแก้ไขสัญญาเรื่องสุราเมื่อ พ.ศ. 2410 เป็นการกำหนดให้พ่อค้าที่นำสุรามาต่างประเทศเข้ามาจำหน่ายในประเทศไทยจะต้องชำระภาษีสินค้าขาเข้าร้อยละ 3 เสียก่อน เมื่อจะนำไปจำหน่ายจะต้องชำระค่าธรรมเนียมหนังสืออนุญาตจำหน่ายสุราตามอัตราที่กำหนดไว้ในสัญญาซึ่งมีอัตราค่าธรรมเนียมการจำหน่ายสุราก็เป็น

¹หอสมุดแห่งชาติ กรมศิลปากร จกหมายเหตุรัชกาลที่ 4 จ.ศ. 1229 เลขที่ 35 สัญญาเรื่องสัญญาเมืองไทยกับเมืองฝรั่งเศส พระยาราชเสนา ผู้รวบรวม หน้า 27 - 29

²หลวงสิทธิสยามกร สัญญาพระราชไมตรีระหว่างสยามกับต่างประเทศ หน้า 43

1. ผู้ใดจำหน่ายสุราราคาสูงกว่าลิตรละ 50 สตางค์ ไม่ต้องขอหนังสืออนุญาตจำหน่ายสุรา แต่ถ้ายจำหน่ายสุรามีราคาต่ำกว่าลิตรละ 50 สตางค์จะต้องชำระเงินค่าธรรมเนียมหนังสืออนุญาตจำหน่ายสุรตามอัตราที่กำหนดไว้ในสัญญา รัฐบาลจึงให้เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจในการสุราและผู้ถืออำนาจของกงสุลต่างประเทศไปตรวจตราดูแลร้านจำหน่ายสุราท่างประเทศ เพื่อมิให้เจ้าของโรงงานสุราที่ได้รับอนุญาตจากรัฐบาลชักชวนการตรวจตราของเจ้าพนักงาน ส่วนหัวเมืองที่ทางไกลการตรวจตราผู้ที่ทำการจำหน่ายสุรา โดยเฉพาะผู้ที่เป็นคนในบังคับต่างประเทศ เจ้าพนักงานจะต้องได้รับอำนาจจากกงสุลฝรั่งเศสให้ทำการตรวจตราการจำหน่ายสุราของร้านจำหน่ายสุราท่างประเทศได้

2. ผู้ที่ขอหนังสืออนุญาตจำหน่ายสุราและต้องการย้ายสถานที่ในการจำหน่ายสุรจากตำบลหนึ่งไปอีกตำบลหนึ่งในแขวงเมืองเดียวกันต้องทำหนังสืออนุญาตจำหน่ายสุราฉบับใหม่โดยไม่ต้องชำระค่าธรรมเนียมแต่อย่างใด

3. ผู้ที่ขอหนังสืออนุญาตจำหน่ายสุราและชำระค่าธรรมเนียมปีละ 80 บาท สามารถนำเรือพายไปทำการเร่ขายสุราได้ 3 ลำ พร้อมทั้งชำระค่าธรรมเนียมหนังสืออนุญาตจำหน่ายสุราได้อีกลำละ 75 สตางค์ ถ้าหากเป็นเรือที่มีหลังคาและทำการเร่ขายสุราทั้งเวลากลางวันและกลางคืนให้ชำระค่าธรรมเนียมหนังสืออนุญาตลำละ 80 บาท เท่ากับโรงสุรา ร้านสุราและแพที่จำหน่ายสุรา ถ้าหากผู้ใดไม่ไ้ชำระค่าธรรมเนียมหนังสืออนุญาตปีละ 80 บาท ก็ไม่มีสิทธิขอหนังสืออนุญาตจำหน่ายสุราราคาต่ำได้

4. ห้ามมิให้ผู้ใดขอหนังสืออนุญาตจำหน่ายสุราทำการต้มกลั่นสุราหรือเครื่องของของเมาต่าง ๆ จำหน่ายถ้าผู้ใดลักลอบต้มกลั่นสุราเถื่อนจะถูกปรับตามกฎหมาย

ทั้งนั้นเมื่อมีผู้นำสุราท่างประเทศเข้ามาจำหน่ายในประเทศไทยไม่ว่าจะเป็นชาวต่างประเทศหรือคนในบังคับประเทศต่าง ๆ ก็คือ จะต้องปฏิบัติตามข้อความในสัญญาที่กำหนดไว้เพื่อความเรียบร้อยถึงแม้ว่าข้อตกลงในสัญญามบางประการจะทำให้รัฐบาลไทยเป็นฝ่ายเสียเปรียบเป็นอย่างมาก

2. กิจการสุราสมัยรัชกาลที่ 5

นโยบายของรัฐบาลในเรื่องการปฏิรูปภาษีอากร

การจัดเก็บภาษีอากรสุราให้รัดกุมขึ้น เป็นผลสืบเนื่องมาจากรัชกาลที่ 5 ทรงมีพระบรมราโชบายที่จะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการจัดเก็บภาษีอากรเพื่อรวบรวมรายได้ของประเทศมากยิ่งขึ้น¹ โดยมีวิธีการดังนี้คือ การจัดตั้งหน่วยงานที่ควบคุมการจัดเก็บภาษีและวิธีการจัดเก็บภาษีอากรให้มีประสิทธิภาพ จึงทำให้รัชกาลที่ 5 ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะดำเนินการจัดเก็บภาษีอากรให้อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยราชการเดียวกัน เพื่อเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายของเจ้าพนักงานหรือเจ้าภาษีนายอากร ทำให้เงินภาษีอากรเพิ่มมากขึ้น แต่เนื่องจากการจัดเก็บภาษีอากรสุรานั้นเป็นหน้าที่ของกรมต่าง ๆ มาตั้งแต่ครั้งก่อน ซึ่งปรากฏว่าหน่วยงานที่จัดเก็บภาษีอากรสุราก็ค้ำเงินอากรสุราไม่นำส่งกรมพระคลังเป็นจำนวนมาก ดังนั้นในทศวรรษรัชกาลที่ 5 รัฐบาลหน่วยงานที่จะดำเนินการควบคุมรายได้ของรัฐและวิธีการจัดเก็บภาษีอากรให้มีประสิทธิภาพ พระองค์จึงตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้นทรงทอดกรมพระคลังมหาสมบัติโดยตรง ใน พ.ศ. 2416 เพื่อควบคุมการเก็บภาษีอากรในพระคลังต่าง ๆ ให้ขึ้นตรงต่อหอรัษฎากรพิพัฒน์ โดยให้สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ามหาดลางกรมพระยาบำราบปรปักษ์ เป็นอธิบดี ซึ่งมีหัตถการสำคัญ 2 ประการคือ ประการแรก กำหนดสถานที่ทำงานและเวลาปฏิบัติงานของเจ้าพนักงาน เจ้าจำนวน กรมพระคลังต่าง ๆ ให้เป็นเวลาแน่นอน ตั้งแต่ 4 โมงเช้าถึง 4 โมงเย็น ณ หอรัษฎากรพิพัฒน์ ภายในพระบรมมหาราชวัง โดยมีผู้ที่ประมุขภาษีอากรขึ้นเรื่องราวหรือส่งเงินภาษีอากรให้แก่หอรัษฎากรพิพัฒน์เท่านั้น ประการที่สอง เจ้าพนักงานและเจ้าจำนวนที่ประจำอยู่ที่หอรัษฎากรพิพัฒน์จะได้รับเงินเดือนเป็นการตอบแทนและไม่ให้เรียกเงินจากเจ้าภาษีนายอากรไม่ว่ากรณีใด ๆ เป็นอันขาด

¹ สุมาลี บำรุงสุข การรวบรวมรายได้แผ่นดินในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2416 - 2453 หน้า 72

² สมสวาท ขวนไชยสิทธิ์ การปฏิรูปภาษีอากรในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว หน้า 56 - 57

นอกจากนี้ยังกำหนดพระราชบัญญัติหอรัษฎากรพิพัฒน์ ซึ่งเป็นหลักปฏิบัติของบุคคลที่เกี่ยวข้องในการจัดเก็บภาษีอากร ได้แก่ เจ้าพนักงานบัญชีกลาง เจ้าจำนวนและเจ้าภาษีนายอากร ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดเก็บภาษีอากรมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นแล้ว ยังเป็นการวางแผนแผนการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานและเจ้าภาษีนายอากรสืบต่อมา ทั้งนี้เป็นการป้องกันการทุจริตอีกด้วย เนื่องจากเจ้าพนักงานหรือเจ้าภาษีนายอากรได้รับเงินเดือนตอบแทน และมีผลประโยชน์อย่างชัดเจน ถ้าหากผู้ใดจะแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนทำได้ยากกว่าครั้งก่อน แต่ก็ยังมีผู้ผิดหัวไม่ส่งเงินภาษีอากร อีกทั้งยังขาดผู้ควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานและนายอากร

อย่างไรก็ตาม การจัดระเบียบการจัดเก็บภาษีอากรโดยการตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์และปรับระบบการเก็บภาษีให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้รับรายได้มากขึ้น ซึ่งเป็นการแบ่งแยกหน่วยงานที่รับผิดชอบอย่างแน่ชัด เป็นการลดอิทธิพลและผลประโยชน์ของขุนนางและเจ้าภาษีนายอากรให้น้อยลง ส่วนหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดเก็บภาษีอากร ได้แก่ กรมสรรพภาษี กรมสรรพากร และกรมศุลกากร เป็นต้น

นอกจากนี้รัฐบาลได้กำหนดหน่วยงานที่จะจัดเก็บภาษีสุรாத่างประเทศเมื่อมีพ่อค้านำสุราท่างประเทศเข้ามาจำหน่ายในประเทศไทย ก็มอบให้กรมศุลกากรมีหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีสุรามาเข้า แต่จะต้องนำเงินอากรสุราไปมอบให้กับนายอากรสุรา ซึ่งนายอากรจะจัดสรรคหวงของตนมากำกับการเก็บภาษีสุราผู้ที่กรมศุลกากร ค่อมมาในปี พ.ศ. 2433¹ รัฐบาลจึงยกฐานะกรมพระคลังมหาสมบัติเป็นกระทรวง² โดยมีกรมสรรพากรเป็นกรมเจ้าจำนวนเก็บภาษีอากรสุราใน พ.ศ. 2444 กระทรวงพระคลังมหาสมบัติจึงให้นายอากรสุรารับผูกขาดภาษีสุราขึ้นในเพียงอย่างเดียว และให้กรมศุลกากรเก็บภาษีสุราท่างประเทศส่งเป็นรายได้ของรัฐบาลโดยไม่ต้องโอนให้นายอากรสุราอีกต่อไป³

¹พระยาอนุมานราชชน ตำนานศุลกากร หน้า 97

²ชัย เรื่องศิลป์ ประวัติศาสตร์ไทย พ.ศ. 2352 - 2453 กำนันเศรษฐกิจ หน้า 232

³พระยาอนุมานราชชน อ.ก.

นอกจากนี้รัฐบาลยังเก็บเงินค่าธรรมเนียมการตั้งเจ้าภาษีนายอากรเพื่อให้เกิดรายได้ เป็นผลประโยชน์แก่รัฐมากยิ่งขึ้น และโคกกลางให้เก็บค่าธรรมเนียมเจ้าภาษีนายอากรฉบับละ 16 บาท และถ้าผู้ได้รับทำภาษีอากรก็จะต้องเสียค่าธรรมเนียมตราทั้งตราหน้าอีกคนละ 160 บาท ต่อมาเมื่อมีการปกครองแบบเทศาภิบาลจึงให้เลิกการเก็บค่าทราน้ำตราทั้งนับตั้งแต่ พ.ศ. 2436 เป็นต้นไป¹

การที่รัฐบาลดำเนินการจัดตั้งหน่วยงานจัดเก็บภาษีให้แน่นอนและกำหนดระเบียบวิธี ในการจัดเก็บภาษีอากรให้รัดกุมนั้น รัฐบาลมีโครงการที่จะจัดเก็บภาษีอากรสุราเป็นของรัฐบาล มาตั้งแต่กำหนดพระราชบัญญัติภาษีขึ้นในเมื่อ พ.ศ. 2429 แต่ยังไม่สามารถที่จะดำเนินการได้ อย่างถูกต้อง ต่อมาใน พ.ศ. 2448 จึงได้ดำเนินการทดลองการเก็บภาษีอากรสุราโดยรัฐบาล ปรากฏว่าเป็นผลก็จึงได้ดำเนินการในผลพลอื่น ๆ ต่อไป ซึ่งผลพลปราจิณเป็นผลพลหนึ่งที่พยายาม จะดำเนินการสุราให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติภาษีขึ้นใน แต่มีข้อยกเว้น 2 ประการคือ

ประการแรก ขอให้กำนันผู้ใหญ่บ้านรับหนังสืออนุญาตจำหน่ายสุราได้ แต่เงินค่าธรรมเนียม หนังสืออนุญาตนั้นควรคืนให้แก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพื่อเป็นรางวัลและเป็นกำลังใจให้ทำการตรวจรา สุราเถื่อนอย่างเข้มแข็ง

ประการที่สอง จัดตั้งโรงสุราสำหรับเก็บสุราเมื่อผู้ต้มกลั่นผลิตไก่อจะนำมาเก็บไว้ยังโรง สุราของหลวง เมื่อจะจำหน่ายสุราออกจากโรงสุราให้เจ้าภาษีเก็บค่าภาษีสุราเสียก่อนจึงจะนำไป จำหน่ายแก่ราษฎรได้ โดยไม่ยอมให้ผู้ต้มกลั่นสุราจำหน่ายสุราก่อนที่จะชำระภาษีสุราเรียบร้อยแล้ว สำหรับเงินที่จะใช้จ่ายในการสร้างโรงสุราของหลวงนี้เป็นเงิน 36,800 บาท ดังนั้นจึงต้องให้ งดการประมูลอากรสุราผลพลปราจิณบุรีในปี พ.ศ. 2450 ไว้ก่อน² ในปี พ.ศ. 2451 จึงได้

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 14/5 เรื่องภาษีอากรต่าง ๆ

² กองจดหมายเหตุรัชกาลที่ 5 กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 14.1 ข/31
เรื่องจัดอากรสุราเป็นของรัฐบาล (11 ม.ค. ร.ศ. 125 - 13 ส.ค. ร.ศ. 129)

ดำเนินการจัดเก็บอากรสุรา เป็นของรัฐในมณฑลปราจีนบุรี จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2452 จึงได้
ดำเนินการจัดเก็บอากรสุราเป็นของรัฐบาลทั่วประเทศยกเว้นบางแห่งที่รัฐไม่สามารถเข้าไป
ดำเนินการได้

ข้อบกพร่องเกี่ยวกับระบบภาษีอากรสุรา

การจำหน่ายสุรา

การจำหน่ายสุราแต่เดิมนั้น นายอากรเป็นผู้ผลิตสุรจำหน่ายและนำเงินอากรส่ง
ให้แก่รัฐตามจำนวนที่ประมูลได้ ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้ทรงตราพระราชบัญญัติภาษีขึ้นใน
พ.ศ. 2430 ขึ้น และกำหนดให้นายอากรเป็นผู้เก็บภาษีอากรจากผู้ซื้อใบอนุญาตต้มกลั่นสุราและ
จำหน่าย อีกทั้งหาก ไม่เป็นบุคคลเดียวกันดังเช่นครั้งก่อน แต่ปรากฏว่า นายอากรบางคนไม่ได้
ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติภาษีขึ้นใหม่ที่กำหนดไว้คือ ผู้เก็บภาษีและผู้ต้มกลั่นสุรา ผู้จำหน่าย ก็ยังคง
เป็นคนเดียวกันเหมือนเดิม เนื่องจากเจ้าภาษีนายอากรให้พรรคพวกของตนรับใบอนุญาตจำหน่าย
สุราแทนและเก็บใบอนุญาตไว้ เพราะฉะนั้นเงินภาษีอากรคือเงินที่ได้จากการขายนั่นเอง ทำให้
นายอากรยังมีโอกาสที่จะหาผลประโยชน์จากการจำหน่ายสุราได้

นอกจากนี้ การอนุญาตให้ทั้งร้านจำหน่ายสุราโดยไม่มีจำนวนจำกัดอาจทำให้ราคา
สุราทกต่ำ และเกิดความวุ่นวายกับชาวต่างประเทศ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่ประเทศได้ในกรณี
ที่นายอากรถือกันใบอนุญาตให้ชาวต่างประเทศทั้งร้านจำหน่ายสุรา¹ นอกจากนี้นายอากรยังใช้
อำนาจไปในทางไม่ยุติธรรมอีกด้วย²

¹ กองกฎหมายแพ่งแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14.1ข/14

เรื่องภาษีสุรatang ๆ

² กองกฎหมายแพ่งแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14.1ข/2 หนังสือ
ราชการเรื่องสุราเดือน

สุราต่างประเทศ

เนื่องจากในสมัยรัชกาลที่ 5 ทรงแก้ไขอัตรากาเก็บภาษีสุราต่างประเทศจากอัตราภาษีสินค้าขาเข้าร้อยละสามเปลี่ยนเป็นการเก็บจากจำนวนแอลกอฮอล์และจำนวนสุรา โดยมีอัตรากาเก็บคือสุราที่มีแอลกอฮอล์ต่ำกว่า 50 ดีกรีลงมาเก็บภาษีละประมาณ 8.37 บาท ถ้าหากสุราที่มีแอลกอฮอล์ตั้งแต่ 50 ดีกรีขึ้นไป ก็ให้เก็บเพิ่มขึ้นตามล้น นอกจากนี้ยังเพิ่มอัตรากาเก็บภาษีเหล้าเบียร์และเหล้าองุ่นเป็นร้อยละ 5¹ ในปี พ.ศ. 2426 ทำให้เกิดข้อบกพร่องในการเก็บภาษีสุราต่างประเทศ เนื่องจากรัฐบาลได้กำหนดอัตรากาเก็บภาษีสุราในสัญญาสุราที่ไค้ทำกับนานาประเทศและนำมากำหนดไว้ในพระราชบัญญัติภาษีขึ้นในเพื่อใช้เป็นข้อปฏิบัติในการจัดเก็บภาษีสุราในประเทศและสุราต่างประเทศ

ผลจากการกำหนดอัตรากาภาษีใหม่ทำให้สุราต่างประเทศมีราคาสูงขึ้นกว่าเดิมและจะต้องขายสุราต่างประเทศเฉพาะร้านสุราที่ได้รับหนังสืออนุญาตจากรัฐบาลเท่านั้น พ่อค้าสุราต่างประเทศหาวิธีที่จะจำหน่ายสุราให้มีราคาต่ำเช่นเดิม นอกจากนี้พ่อค้าสุราต่างประเทศยังต้องเสียค่าขนส่งสุราและค่าภาษีที่ใส่สุราเป็นเงินจำนวนมากอีกด้วย แต่เนื่องจากสุราต่างประเทศมีแอลกอฮอล์สูงกว่าสุราในประเทศจึงทำให้รัฐบาลขาดรายได้จากการเก็บภาษีที่ควรจะได้รับไป เพราะฉะนั้นพ่อค้าสุราต่างประเทศมักจะทำการทุจริตโดยส่งสุราต่างประเทศที่มีแอลกอฮอล์สูงเข้ามาจำหน่ายเป็นอันมาก สำหรับอัตรากาเก็บภาษีอากรสุราที่กำหนดขึ้นใหม่นี้เป็นช่องทางให้พ่อค้าสุรานำสุราที่มีแอลกอฮอล์สูงเข้ามาจำหน่ายและนำมาเติมน้ำเป็นผลให้รัฐบาลได้รับรายได้จากอากรสุราน้อยลง พ่อค้าสุราต่างประเทศก็นำสุราต่างประเทศที่มีแอลกอฮอล์สูงเข้ามาจำหน่ายเป็นอันมาก ดังนั้นเมื่อมีผู้ทุจริตปลอมปนสุราจำหน่าย รัฐบาลจึงกำหนดให้เจ้าพนักงานมีหน้าที่ตรวจสุราที่โรงสุราและร้านขายสุราเพื่อตรวจวัดคิกิริของแอลกอฮอล์ใน² สุราว่าตรงกับที่ได้ทำการเสียภาษีไว้หรือไม่ ส่วนการตรวจตามบ้านเรือนหรือสถานที่ต่าง ๆ นั้นให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านหรือกองตระเวนเป็นผู้ดำเนินการตรวจ³

¹ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรี (เมื่อดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงการคลัง)

หน้า 359

² เครื่องตรวจวัดสุราเรียกว่า เครื่องแอลกอฮอล์เมตรของเกลุสลัค

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 14. 18/31 จัดอากรสุรา

เป็นของรัฐบาล (11 มกราคม 125 - 13 สิงหาคม 129)

ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงต้องทำการแก้ไขอัตราการเก็บภาษีสุราในประเทศและสุราต่างประเทศเสียใหม่ ให้มีความเสมอภาคกันในปี พ.ศ. 2460 ส่วนปัญหาสุราต่างประเทศเข้ามาจำหน่ายในประเทศไทยเป็นอันมาก ทำให้เจ้าภาษีนายอากรพยายามที่จะหาวิธีมิให้สุราต่างประเทศเข้ามาจำหน่ายได้สะดวก รัฐบาลจึงต้องแก้ไขมิให้สุราต่างประเทศจำหน่ายปะปนกันกับสุราในประเทศ โดยให้นายอำเภอ ทหารที่ประจำโรงสุราทำการตรวจร้านจำหน่ายสุรา มิให้จำหน่ายสุราในประเทศปนกับสุราจีนหรือสุราในประเทศยุโรปอื่น ๆ พร้อมทั้งสนับสนุนให้ผู้ยกเลิกสุราทำการผลิตสุราใหม่แอลกอฮอล์สูงขึ้นกว่าเดิม แต่กำหนดราคาขายให้ถูกลงซึ่งมีราคาสุราไม่เกิน 3 บาท ทำให้สุราในประเทศเป็นที่นิยมแก่ผู้บริโภครวม และสุราจีนจำหน่ายไม่ได้¹

ส่วนการค้าสุราต่างประเทศของคนในบังคับต่างประเทศนั้น ถ้าจะถือกันไม่อนุญาตให้ทำการท้มกลั่นสุราก็จะทำให้เกิดปัญหาขัดแย้งเพราะเป็นข้อกำหนดในสัญญาสุราให้นำสุราต่างประเทศเข้ามาจำหน่ายในประเทศไทยได้ ถ้าเสียภาษีแล้ว ดังนั้นจึงควรอนุญาตให้ทำการท้มกลั่นสุราแต่ต้องจำกัดจำนวน โดยกำหนดร้านจำหน่ายสุราต่างประเทศให้ขายเพื่อป้องกันรายได้ของรัฐบาลมิให้ลดน้อยลงไปอีกด้วย² และเพื่อสัมพันธ์ไมตรีและผลประโยชน์ทางการค้ากับนานาประเทศ

¹ กองกฎหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 พ.ศ. 20 จ.ศ. 1241 - 1242 ลำดับ 100 คัดมาจกหนังสือราชการปีมะเส็งตรีศก 1243 ร.ที่ 166 เล่ม 1

² กองกฎหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ก.14.1ข/9
เรื่อง ขออนุญาตตั้งเตาสุราในกรุงและหัวเมือง 14 กุมภาพันธ์ - 19 มีนาคม 2437

สุราเถื่อน

ผลที่เกิดจากการที่รัฐบาลผูกขาดการต้มกลั่นสุรา ผู้ใดจะทำการต้มกลั่นจะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐบาลเสียก่อน แต่ก็ไม่สามารถจะห้ามปรามมิให้ราษฎรลักลอบต้มกลั่นสุราได้ ถึงแม้รัฐบาลจะออกกฎหมายควบคุมการกระทำของราษฎร แต่ก็ไม่สามารถทำให้เช็ดหลายได้ จึงทำให้เป็นปัญหาต่อการดำเนินกิจการสุราของนายอากรมาเป็นเวลานานแล้ว จนกระทั่งในสมัยรัชกาลที่ 4 ราษฎรก็ยังลักลอบต้มกลั่นสุราเถื่อนกันอยู่เสมอ¹ ทั้งนี้อาจพิจารณาได้ว่าเจ้าพนักงานไม่เอาใจใส่การตรวจตราดูแลอย่างเข้มงวด แคกลับรู้เห็นเป็นใจให้พรรคพวกของตนกระทำผิดนั้น รัฐบาลก็ไม่ได้ลงโทษเจ้าพนักงานที่บกพร่องต่อหน้าที่แต่อย่างใด

ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะให้อำนาจแก่นายอากรจับกุมผู้กระทำผิดหรือผู้ต้องสงสัยไปจองจำไว้² เป็นคดีฟ้องร้องปรับลงโทษผู้กระทำผิดก็ไม่ทำให้ผู้กระทำผิดเกิดความหลบจำใจ ใดๆ เพราะฉะนั้นถ้าทราบใดที่รัฐบาลยังไม่มีวิธีการควบคุม ปรามปรามอย่างจริงจัง สุราเถื่อน ก็จะเป็นปัญหาตลอดไปและก็จะเพิ่มมากขึ้นด้วย

นอกจากนี้สุราเถื่อนยังเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้นายอากรอ้างเป็นสาเหตุขอคืนเงินอากรสุรา หรือค้างส่งเงินอากรสุราอยู่เสมอ รัฐบาลจึงต้องทำการปรามปรามหรือตรวจจับโดย

¹ หอสมุดแห่งชาติ กรมศิลปากร เลกสารรัชกาลที่ 4 รล-กท จ.ศ. 1218 ลำดับ 4
สารตราทานเจ้าพระยาอรรคมหาเสนามาถึงผู้ว่าราชการเมือง กรมการนครเขื่อนขันธ์ เมืองปทุมธานี
หน้า 240 - 242

² สังฆราชบาลเลกซ์ เล่าเรื่องกรุงสยาม แปลโดย สันต์ โกลนบุตร หน้า 286 - 287

มอบหมายให้นายอากรเป็นผู้ตรวจจับอากรสุราซึ่งมีวิธีการดังนี้คือ เมื่อนายอากรจะไปทำการปราบปราม ผู้กระทำความผิดลักลอบต้มกลั่นสุราโดยวิธีจ้างให้ผู้อื่นรับสินบนไปสอดแนมเมื่อได้เรื่องราวจึงนำเรื่องไปแจ้งให้นายอากรทราบ นายอากรจะต้องไปขอเจ้าพนักงานกรมการตำรวจ กำกับไว้ด้วยเสมอ โดยไม่ให้นายอากรสุราและพรรคพวกไปทำการตรวจจับสุราเถื่อนตามลำพังเป็นอันขาด

ต่อมาเมื่อรัฐบาลได้กำหนดพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิตใน พ.ศ. 2430 ขึ้นใช้บังคับสำหรับผู้ที่ค้าเนกิจการสุรา รัฐบาลจึงจำเป็นต้องประกาศให้ผู้ที่ทำกรต้มกลั่นสุราทั้งหลายทั้งพ่อค้าชาวไทย และพ่อค้าชาวต่างชาติในเอเชียอาคเนย์ส่วนหนึ่ง ส่วนพ่อค้าสุราซึ่งเป็นชาวตะวันตกหรือผู้ที่เป็นคนในบังคับต่างประเทศก็ให้คงสุภาษีสรรพสามิตนั้นขึ้นให้เข้าใจด้วย แต่ปรากฏว่าผู้ที่รับทำการต้มกลั่นในกรุงเทพฯ ยังไม่เข้าใจเกี่ยวกับพระราชบัญญัตินี้ก็พอจึงต้องทำการชี้แจงและมีประกาศให้มากยิ่งขึ้น เพื่อให้ราษฎรพ่อค้าสุราทั้งหลายหรือผู้ที่เกี่ยวข้องปฏิบัติได้ถูกต้อง เพื่อเป็นการป้องกันมิให้ผู้ใดกระทำความผิดต่อพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิตในอีกด้วย นอกจากนี้กรมพระคลังมหาสมบัติจะต้องแจ้งให้กรมพระนครบาลทราบเพื่อชี้แจงให้เจ้าพนักงานตำรวจทั้งหลายในท่าบสถองที่ต่าง ๆ ด้วย¹

ดังนั้นเมื่อนายอากรสุราจะไปทำการตรวจจับสุราเถื่อนหรือกวรวจ้านสุราที่จำหน่ายสุราโดยไม่มืหนังสืออนุญาต ในครั้งใด นายอากรจะต้องมีเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกำกับไปด้วยเสมอและผู้ที่จะไปทำการตรวจจับผู้กระทำความผิดนั้น จะต้องเป็นผู้ที่พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิตในได้กำหนดไว้ คือจะต้องเป็นเจ้าพนักงานตำรวจหรือผู้ที่เจ้าพนักงานหอรัษฎากรพิพัฒน์แต่งตั้งผู้จัดการหรือลูกจ้างของนายอากรสุราเป็นเจ้าพนักงานตรวจสุรา และการไปตรวจจับผู้ลักลอบต้มกลั่นสุราเถื่อนหรือทั้งร้านสุราโดยไม่มืหนังสืออนุญาตนั้นจะต้องมีการจ้คนายยามพลตระเวนกำกับไปพร้อมกับผู้ตรวจ

¹ กองกฎหมายแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 น. 42.1/1

เรื่องกรมพระคลังส่งพระราชบัญญัติอากรสุราภาษีสรรพสามิตในจุลศักราช 1249 และให้มีคำสั่งให้

ปลัดสุททุกสายจัดการตามพระราชบัญญัติ

จับสุราเดือนกัวย¹ เพื่อจะได้ปฏิบัติได้ถูกต้องตามที่กฎหมายสุราได้กำหนดไว้ เนื่องจากผู้ที่ตรวจจับผู้ลักลอบต้มกลั่นสุราเดือนไถ่จะต้องเป็นตำรวจที่รับผิดชอบในตำบลท้องที่นั้น เป็นผู้จับผู้กระทำความผิด แต่ปรากฏว่า นายอากรสุราไม่ได้รับความร่วมมือจาก นายอำเภอ กำนัน หรือตำรวจในท้องที่นั้น ๆ²

ในการปราบปรามสุราเดือนนั้นนายอากรมีกองตระเวนประจำโรงสุราเป็นผู้ดูแลตรวจตรา ซึ่งเสนาบดีกรมพระคลังมหาสมบัติเห็นว่า ถ้าหากนายอากรมีกำลังปราบปราม ไม่เพียงพออาจจะจับกองตระเวนพิเศษเพิ่มเสริมไปช่วยได้ ส่วนผู้ที่ตั้งอั้งยี่ก็ให้กองตระเวน สอดแนมหาหลักฐานมอบให้พระยาอินทรีธิปไตยราชรองเมือง เพื่อจะได้ทำการจับกุมต่อไป³

การปราบปรามผู้ลักลอบต้มกลั่นสุราเดือนนั้นนายอากรสุรา บางคนอาจจะ แต่งตั้งผู้ตรวจสุราเพิ่มขึ้นจากที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ เนื่องจากมีผู้ต้มกลั่นสุราเดือนเป็น จำนวนมาก ดังเช่น อากรสุรา มณฑลกรุงเทพฯ อย่างไรก็ตาม นายอากรจะต้องแจ้งให้ กระทรวงนครบาลชี้แจงให้ นายอำเภอ กำนัน และพลตระเวนทราบโดยทั่วกัน นอกจากนี้ยังให้เงินรางวัลแก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นายกองตระเวนที่จับผู้ต้มกลั่นสุราเดือน กระเช้าเครื่องทองของเมวอน ๆ พร้อมถ้วยเครื่องต้มกลั่นสุรา เช่น ส้าหมัก ลูกแป้ง (แป้งเชอสุรา) กะทะ เครื่องกลั่น เป็นเงิน 80 บาท ถ้าหากจับได้แค่เครื่องมือแต่ไม่ได้

¹ กองกฎหมายเทศาภิบาล กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 น.42.1/1 เรื่องกรมพระคลังตั้งพระราชบัญญัติอากรสุราภาษีขึ้นใน รุศักราช 1243 และได้มีคำสั่งให้ไปลิศทุกสายจัดการตามพระราชบัญญัติ

² กองกฎหมายเทศาภิบาล กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 น.42.10/15 คอเรตปอนเคนซ์ เรื่องกรมพระคลังมีหนังสือมาว่านายเลี่ยม นายอากรสุรากรุงเทพฯ จะออกตรวจสุราให้พลตระเวนและอำเภอช่วยนายอากรตรวจจับทำสุราตามธรรมเนียม กัวย (5-9 เมษายน 110)

³ กองกฎหมายเทศาภิบาล กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 น.42.10/33 ให้จัดการออกใบอนุญาตจำหน่ายสุราในมณฑลกรุงเทพฯ (7 ม.ค.117-23 มี.ค.118)

ตัวผู้กระทำผิดก็จะไต่เพียง 20 บาท ถ้าหากผู้ใดไม่สามารถปราบปรามผู้ลักลอบต้มกลั่นสุรารายนั้นได้ให้แจ้งต่อเจ้าพนักงานผู้ใหญ่ในเขตแขวงเมืองนั้นหรือแจ้งไต่ที่โรงสุรารายชั้น¹

การที่นายอากรประสบปัญหาในการตรวจจับสุราเถื่อน เพราะผู้ลักลอบต้มกลั่นสุราเถื่อนมักจะทำการในส่วน ในทุ่งนาที่เป็นที่คอน ลำคูคลองเล็ก ถ้าหากน่าน้อยก็ไปมาลำบาก ทำให้ไปทำการตรวจจับได้ยาก เนื่องจากนายอากรและนายพลตระเวนจะต้องเดินทางไกลมาก และเป็นบริเวณที่เปลี่ยนต้องค้างคืนระหว่างการเดินทาง ซึ่งเป็นช่องทางให้ผู้ต้มกลั่นสุรา รู้ตัวล่วงหน้าและทำการเก็บซ่อนเครื่องต้มกลั่นสุราได้ทันเวลาบางครั้งก็เกิดการทะเลาะวิวาททำร้ายนายอากรและพรรคพวกอีกด้วย²

เนื่องจากเจ้าพนักงานไม่สามารถปราบปรามสุราเถื่อนได้ตามความต้องการของนายอากรจึงเป็นปัญหาค่อนนายอากรเป็นอย่างมาก เพราะเก็บอากรสุราได้น้อยกว่าที่ประมูลไว้ ทำให้นายอากรไม่สามารถชำระเงินอากรสุราได้ตามกำหนด

เนื่องจากเจ้าพนักงานไม่สามารถปราบปรามสุราเถื่อนได้ตามความต้องการของนายอากรจึงเป็นปัญหาค่อนนายอากรเป็นอย่างมาก เพราะเก็บอากรสุราได้น้อยกว่าที่ประมูลไว้ ทำให้นายอากรไม่สามารถชำระเงินอากรสุราได้ตามกำหนด

การปฏิบัติการสุราสมัยรัชกาลที่ 5

วิธีประมูล

ในสมัยต้นรัชกาลที่ 5 ช่วงที่สมเด็จพระยามหาศรีสุริยวงศ์เป็นผู้สำเร็จราชการได้เปลี่ยนแปลงวิธีการยื่นประมูลภาษีอากรกล่าวคือ ผู้ที่ประสงค์จะประมูลภาษีอากรเมื่อขึ้นอยู่กับกรมไท่ก็ให้นำเรื่องราวเสนอต่อสมเด็จพระยามบรมมหาราชศรีสุริยวงศ์ ผู้สำเร็จราชการพร้อมด้วยผู้เกี่ยวข้องมาร่วมพิจารณาเมื่อเป็นที่เรียบร้อยแล้ว สมเด็จพระยามบรมมหาราชศรีสุริยวงศ์จะต้องนำเรื่องราวไปปรึกษาเสนาบดีก่อน

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 น.42.8/16 คอเรศปอนเคนซ์ เรื่องพระยาไพบูลย์สมบัติพระนเรนทรภักดี มีหนังสือมาคำสุรាយยื่นคำลบบางยี่ขัน โรงภาษีณวัดราชธรรมาธิราช ขอให้เอาไปพร้อมด้วย เจ้าพนักงานหอรัษฎากรพิพัฒน์ และเจ้าภาษีสุรាយยื่นกรุงเทพฯ ในปี ร.ศ.109, 110 ด้วย

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 น.42.10/37 ทรวจสอบ สุราเถื่อนบ้านถนนสามเสน (5 มิ.ย.10 - ส.ค.19)

จึงจะประกาศแก่งทั้งเจ้าภาชีนายอากร¹ ในตอนต้นสมัยรัชกาลที่ 5 วิธีการประมูลยังเป็นแบบเดิมคือ เจ้าภาชีนายอากรเป็นผู้จัดเก็บภาษีอากรและนำเงินส่งให้รัฐบาลตามจำนวนที่ประมูลไว้ โดยที่วิธีการส่งเงินอากรและวิธีการประมูลยังมีข้อกำหนดหลักเกณฑ์ที่แน่นอนไว้แก้อย่างใด ค้วยเหตุนี้ทำให้นายอากรคิดค้างเงินอากรเป็นจำนวนมาก เงินอากรสุราจึงล้นน้อยลงอีกทั้งขุนนาง ข้าราชการบางคนไม่ไถ่เงินอากรสุราส่งพระคลังเพราะนำไปใช้เป็นประโยชน์ส่วนตน² รัชกาลที่ 5 จึงทรงจัดระเบียบเจ้าภาชีนายอากร โดยทรงตราพระราชบัญญัติเจ้าภาชีนายอากร พ.ศ.2416 เพื่อให้เจ้าภาชีนายอากรยึดเป็นหลักปฏิบัติในการจัดเก็บภาษีอากรเนื่องจากเงินภาษีอากรที่เจ้าภาชีนายอากรรับทำนั้น เป็นกำลังในการทำนุบำรุงบ้านเมือง แต่ปรากฏว่า เงินภาษีอากรสุราหรือภาษีอากรประเภทอื่น ๆ คิดค้างเป็นจำนวนมาก เพราะเจ้าภาชีนายอากรบางคนนำเงินภาษีอากรไปใช้ในกิจการอื่น³

เมื่อรัฐบาลกำหนดระเบียบวิธีการประมูลขึ้นใหม่และให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติประกาศให้ผู้ที่ต้องการประมูลอากรสุรายื่นเรื่องราวทอเจ้าพนักงานก่อนวันประมูลอากรสุรา 3 วัน โดยให้เจ้าพนักงานทรวจู่เจ้าภาชีนายอากรนายประกันและผู้รับรองนายประกันให้ถูกต้องเรียบร้อย เมื่อผู้ใดได้รับทำให้ส่งเงินล่วงหน้าภายใน 15 วัน แต่ถ้าผู้ใดจะคืนอากรสุราหรือขอลดเงินอากรสุราให้ยื่นเรื่องราวทอเจ้าพนักงานกระทรวงพระคลังมหาสมบัติก่อนวันประมูลภาษีอากร 3 วันเช่นเดียวกัน

¹ สมาลี บำรุงสุข การรวบรวมรายได้แผ่นดินในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ.2416 -2453 หน้า 61

² พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ...ทรงมีไปมา หน้า 226

³ สมสวาท ชวนไชยสิทธิ์ การปฏิรูปภาษีอากรในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว หน้า 79

ซึ่งเป็นการประมูลอย่างเปิดเผยทั้งนี้ยังเป็นการหักบัญชีหากการตัดสินใจบนเจ้าพนักงานหรือเปิดโอกาสให้เจ้าพนักงานแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนโดยไม่ถูกต้อง

อย่างไรก็ตาม ในเวลาต่อมาการประมูลการสุราก็นิโคเป็นไปตามประกาศของกรมหลวงพระคลังมหาสมบัติ โดยให้ผู้ประมูลการสุรารับประมูลล่วงหน้าก่อนวันประมูลการสุรา 3 วัน เพราะเจ้าพนักงานบางคนที่ทำการหลายรายไม่คิดที่จะประมูลการสุรา แต่เห็นว่าเงินการสุรานั้นถูกเกินไปจึงยื่นประมูลการสุราให้สูงขึ้น ซึ่งเป็นการไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติเนื่องจากเจ้าพนักงานถือหลักปฏิบัติตามที่พระราชบัญญัติกำหนดไว้ ทำให้รัฐต้องสูญเสียผลประโยชน์ไป ซึ่งจากกล่าวได้ว่าการประมูลภาษีอากรแบบเดิมนั้นเป็นการประมูลเงินการล่วงหน้าไม่ว่าจะขาดทุนหรือกำไร พวกที่ที่เล็งฐานนั้นคงก็ไม่กล้าเสี่ยงประมูลการสุราสูงเท่ากับราคาที่แท้จริงการข้างหน้าได้ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้นายอากรที่จะประมูลการสุราลดราคาลงไปมาก บางรายก็ฐานะตกต่ำลง บางรายก็ล้มละลายไม่สามารถทำอากรต่อไปได้ บางรายก็ฐานะดีก็ไม่กล้ารับทำอากร ส่วนผู้ที่รับประมูลการสุราก็ประสบปัญหาขาดทุนเป็นเวลากว่า 2 - 3 ปีติดต่อกัน ทรัพย์สินสมบัติที่ประกันไว้กับรัฐเจ้าพนักงานอากรก็ไม่มีเงินเพียงพอที่จะไถ่ถอน ทั้งเสียดอกเบี้ยเป็นจำนวนมาก แต่เจ้าพนักงานอากรเหล่านั้นก็พยายามที่จะทำการแก้ตัวในที่สุดไปเพื่อหวังที่จะขอโทษเมื่อที่ติดค้างรัฐบาลอยู่ แต่ปรากฏว่ายิ่งหนักไปกว่าเดิม² นั้นอาจทำให้เกิดผลเสียต่อการผูกขาดการสุราในที่สุดไปได้ ถ้าหากเจ้าพนักงานอากรไม่สามารถส่งเงินอากรในแต่ละงวดตามที่กำหนดไว้ ก็จะมีผลกระทบต่อยาไรของประเทศที่จะได้จากอากรสุราเพราะรัฐบาลได้ขายบัญชีรายรับรายจ่ายไว้เรียบร้อยแล้ว ถ้ารัฐบาลต้องเลหลังภาษีอากรก็จะไม่แตกต่างเท่าไรนั้น

ดังนั้นจากข้อบกพร่องในการประมูลของนายอากรจึงกล่าวจึงทำให้พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นมัยศรัทธาพิทย ทรงได้เสนอวิธีการประมูลภาษีอากรขึ้นใหม่ กล่าวคือ รัฐบาลเป็นผู้กำหนดจำนวนภาษีอากรอย่างต่ำเพื่อให้ทุกคนรับทำได้ ถ้าหากมีผู้รับทำภาษีอากรเกิน 2 คนขึ้นไป จะต้องประมูลเป็นเงินสดแข่งขันกันเรียกว่า เงินหับ ซึ่งเป็นเงินกินเปล่า

¹ กองกฎหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14/5 เรื่องภาษีอากรต่างๆ

² กองกฎหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14/27 เรื่อง

หรือเงินเบี้ยเจี๊ยะ ไม่เกี่ยวกับเงินล่วงหน้าแต่อย่างใด เมื่อผู้ใดประมูลเป็นเงินสดจำนวนสูงสุด ผู้นั้นก็จะได้รับค่าภาษีอากร ถ้าพิจารณาจะเห็นว่าเป็นผลดีแก่รัฐบาล 2 ประการ คือ ประการแรกรัฐบาลจะได้เงินสดเป็นรายได้ที่มั่นคงเหนือจากเงินล่วงหน้าหรือเงินงวดตามธรรมเนียมที่ได้ปฏิบัติมา คือ ประการหนึ่งทำให้ผู้ที่ประมูลเงินซึ่งมีเงินสดพร้อมอยู่แล้วเข้ามารับค่าภาษีอากรได้โดยสะดวกยิ่งขึ้น ถึงแม้ว่าจำนวนนายอากรจะลดน้อยลงไป แต่รัฐบาลก็มั่นใจว่าจะได้รับรายได้จากนายอากรเต็มเม็ดเต็มหน่วยอย่างแน่นอน อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอดังกล่าวขัดต่อหลักการของพระราชบัญญัติภาษีอากร ร.ศ. 111 (พ.ศ. 2435) พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย จึงขอให้รัชกาลที่ 5 ทรงตราพระราชบัญญัติเพิ่มเติมภาษีอากรฉบับใหม่ และได้รับพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศใช้พระราชบัญญัติเพิ่มเติมการภาษีอากร ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2448) เพราะในกรุงเทพฯ เท่านั้น เพราะเจ้าภาษีนายอากรแห่งอื่นวันประมูลทำให้เงินภาษีอากรสูงกว่าหัวเมืองเป็นอันมาก จนกระทั่งนายอากรไม่สามารถส่งเงินให้แก่รัฐบาลได้ตามกำหนดรัฐบาลจึงต้องหาวิธีที่จะทำให้รัฐมีรายได้มากที่สุด

ดังนั้นเมื่อมีการประมูลภาษีอากรแบบใหม่ เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเห็นว่าเจ้าภาษีนายอากรจะต้องส่งเงินสัปดาห์ในเวลา 15 วัน หลังจากวันประมูลจึงส่งเงินงวดที่เจ้าภาษีนายอากรจะต้องส่งให้เป็นเงินล่วงหน้าจาก 3 เดือน เหลือเพียง 2 เดือน²

ต่อมา พ.ศ. 2449 พระยาสุริยานุวัตร เป็นเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติแทนพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย³ ได้มีความเห็นว่าถ้าให้เจ้าภาษีนายอากร

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 14/27

เรื่องพระราชบัญญัติเพิ่มเติม (10 ม.ค. 2448 - 28 ธ.ค. 2449)

² เติมร ลายลักษณ์ ประชุมกฎหมายประจำศก เล่มที่ 20 หน้า 472 - 475

³ พระยาสุริยานุวัตร (เกิด บุญภาค) นักเศรษฐศาสตร์คนแรกของเมืองไทย สิริลักษณ์ ศักดิ์ไกรยงไกร บรรณาธิการ หน้า 169

ส่งเงินประกันล่วงหน้า 2 เดือน อาจทำให้เจ้าจำนวนพระคลังมหาสมบัติดำเนินการขายทองคำไม่ทันเวลาในกรณีที่เจ้าจำนวนเร่งเงินอากรไม่ได้ รัฐบาลก็จะขาดรายได้มาก นอกจากนี้เงินค้ำหรือเงินสกลทวีก็มีจำนวนต่ำกว่าเงินงวดอีกด้วย ในปี พ.ศ. 2450 พระยาสุริยานุวัตรจึงขอเปลี่ยนวิธีประมูล และการส่งภาษีอากร เป็นแบบเดิมก่อนที่จะมีการเปลี่ยนวิธีการประมูลแบบใหม่ใน พ.ศ. 2448 โดยยกเลิกการว่าเงินสกลทวีให้ประมูลภาษีอากรแข่งขันและเก็บเงินล่วงหน้า 3 เดือน แต่ปรากฏว่าไม่สามารถที่จะแก้ไขการค้างเงินอากรของเจ้าภาษีนายอากรได้จึงต้องใช้วิธีจัดทำภาษีอากรเป็นของรัฐบาล ซึ่งเป็นโครงการของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ นอกจากนี้ พ.ศ. 2429 แต่รัฐบาลไม่อาจจะดำเนินการได้เพราะรัฐบาลยังไม่มั่นใจว่าเจ้าพนักงานของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติจะเป็นผู้ที่มีความชำนาญและประสบการณ์ในการทำงานและความเอาใจใส่ตรวจสอบเป็นพิเศษ¹ ทั้งที่รู้ว่ารัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการเองนั้นเป็นวิธีการที่ดีที่สุด จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2448 จึงได้มีการทดลองจัดอากรสุราเป็นของรัฐบาลเป็นครั้งแรกที่มณฑลนครราชสีมา² และมณฑลปราจีนบุรีในเวลาต่อมา

การก้มกลั่นสุรา

เมื่อผู้ใดได้รับอนุญาตให้ไปทำการก้มกลั่นสุราแล้ว ผู้นั้นจะต้องไปทำการก้มกลั่นสุรานั้นตามที่ตกลงไว้กับรัฐบาล กล่าวคือนายอากรขอทำการก้มกลั่นสุราชนิดใด ก็ให้ทำการผลิตตามที่ใครระบุไว้ในสัญญา แต่ถ้านายอากรผลิตสุราที่นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ ก็จะถือว่าเป็นสุราเถื่อน

¹ สุมาลี บำรุงสุข การรวบรวมรายได้แผ่นดินในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2416 - 2453 หน้า 205

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 14.18/31
จัดอากรสุราเป็นของรัฐบาล (11 ม.ค. 125 - 13 ส.ค. 129)

นอกจากนี้ในบางแห่งเช่นบมลกรุงเทพฯ รัฐบาลยังกำหนดให้ผู้ที่ประมูลการสุรา จะต้องทำการประมูลภายใต้แปลงข้าวหมากแป้งเหล้า และภาน้ำอ้อยอีกด้วย¹

การที่รัฐบาลกำหนดให้นายอากรผลิตแป้งข้าวหมาก แป้งเหล้า เนื่องจากว่า แป้งเหล้า แป้งข้าวหมาก หรือส่วนหนึ่งที่หักจากน้ำอ้อย ซึ่งเป็นส่วนประกอบสำคัญในการผลิตสุรา จำพวกปลอยให้ผู้ที่ทำการผลิตขึ้นโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือไม่ได้ผูกขาดไปจากรัฐบาลก็จะเป็น ผลให้ราษฎรทำการคืบคลานสุราเป็นจำนวนมากยิ่งขึ้น

ส่วนการผลิตแป้งข้าวหมาก แป้งเหล้า นายอากรจะมอบให้หลวงรัฐหรือผู้จัดการไป ทำการระดมขายหรือผู้รับช่วงไปทำการผลิตในตำบลใด ๆ ซึ่งนายอากรจะเป็นผู้กำหนดราคา จำหน่ายแป้งข้าวหมาก แป้งเหล้าในครั้ง 30,33 ก่อนต่อ 1 เฟือง เช่นเดียวกับที่ราษฎร จำหน่าย² การการวางกฎเกณฑ์การห้าแป้งข้าวหมากขึ้นใช้ก็คงแจ้งให้นายอากรสุราทราบ เสียก่อน

สำหรับวิธีการผลิตสุราในแต่ละแห่งนั้น อาจมีเทคนิคการผลิตแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับ วัตถุดิบที่ใช้ผลิต ซึ่งอาจจะใช้น้ำข้าว น้ำตาล หรือทั้งข้าวและน้ำตาล เพราะการใช้น้ำตาล หรือน้ำอ้อย³ นั้น ทำให้สุรามีรสขื่นกว่าใช้ข้าวเป็นวัตถุดิบเพียงอย่างเดียว

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 รล-กท
เลข 53 เอกสารเขียนแต่กรมพระดาโอใหม่ จ.ร. 1248 - 1249 ลำดับ 3 กรราชังอากรสุรา
แป้งเหล้า แป้งข้าวหมาก ภาน้ำอ้อย และหัวเบือง 6 เมือง

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 รล-กท
เลข 4 จ.ร. 1231 - 1233 ลำดับ 15 ประกาศเปลี่ยนนายอากรสุรารกรุงเทพฯ และ
หัวเบือง หน้า 5 - 61

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 พ.ร. 16
ลำดับ 54 คดีขึ้นทอนกับสุราเถื่อน หน้า 257 - 275

ถึงแม้ว่าจะมีผู้ขายสุราโดยใช้วิถีปฏิบัติอื่น ๆ เช่น สับปะรด แล้รัฐบาลไม่อนุญาต
เพราะโรงงานที่ผลิตสุราที่เบียร์ได้ตั้งอยู่ในบริเวณที่รัฐบาลกำหนดไว้ เช่น ผู้ผลิตสุรา
ในเขตหลวง เพราะจะต้องทำการผลิตที่โรงสุรียงที่ยื่นเพียงแห่งเดียว เป็นต้น เพราะฉะนั้น
ถ้าหากรัฐบาลอนุญาตให้เบียร์ได้ก็จะทำให้ผู้อื่นยึดถือเป็นแบบอย่าง¹ ซึ่งเป็นการชักจูง
บรรดาผู้ค้าเบียร์นั้นในที่สุด

ส่วนการกำหนดปริมาณแอลกอฮอล์ของสุราที่ออกจากโรงต้มกลั่นสุรานั้น รัฐบาลมิได้
กำหนดจำนวนแอลกอฮอล์ลงไปอย่างแน่นอนแต่ให้สุราที่นำการต้มกลั่นมีแอลกอฮอล์ไม่เกิน 50 ดีกรี²
สำหรับ โรงต้มกลั่นสุรานั้น แล้ก่อนรัฐบาลจะต้องอำนวยความสะดวกและจัดสถานที่
ไว้ขายสุราทั้งโรงต้มกลั่นสุรานั้น ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 5 รัฐบาลตั้งโรงต้มกลั่นสุราไว้บริการ
โดยโรงต้มกลั่นสุรานั้นรัฐบาลที่ผู้ขายเบียร์ต่าง ๆ คือ กรุงเทพฯ ตำบลบางยี่ขัน กรุงเทพฯ
เมืองจันทร์ เมืองสุรินทร์ เมืองปราจีน เมืองฉะเชิงเทรา เมืองชลบุรี เมืองทวาย และเมือง
เพชรบุรี นายจากโรงต้มกลั่นสุราในเมืองใด ๆ ถ้ามีโรงต้มกลั่นของรัฐบาลก็ต้องเข้าจากรัฐบาล
แต่ถ้าเมืองใดไม่มีโรงต้มกลั่นของรัฐบาลก็ต้องเข้าจากราษฎรที่สร้างให้ผู้ต้มกลั่นสุราเข้าดังนี้คือ
เมืองราชบุรี สระบุรี สุพรรณบุรี นครนายก จันทบุรี ชลบุรี แกลง ระยอง ประจันต์คีรีเขต
นครราชสีมา นางรอง ชัยภูมิ ภูพาน และพิษณุโลก³ เพราะฉะนั้นการจัดหา
โรงสุราและเครื่องต้มกลั่นสุรา นายจากจะต้องเป็นผู้จัดหาโรงสุราหรือเครื่องต้ม
สุราเอง ซึ่งมี 2 ประการคือ ประการแรก เข้าจากรัฐบาล ส่วนประการที่สอง นายจากเป็น

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14.18/31

² วิธานสุราเป็นของรัฐบาล 11 ม.ค.125 - 13 ส.ค.129

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 คค 5301.1.7/2

M. Fontaine's Proposal for the establishment of a French distillery
1983-04

5๓.

ผู้จัดหาโรงสุรา¹ หรือเครื่องต้มเอง โดยมีเงื่อนไขว่า ถ้านายอากรเลิกกิจการหรือไม่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการต่อไปก็ต้องขายให้แก่รัฐบาลในราคาพอสมควร หรือตกลงกันว่าจะทำการค้ากับคนที่จริงจะขายให้แก่รัฐบาล แต่ถ้าวางขายในท้องถื่นก็ต้องรีบถอนออกไป²

ในการทรวสินสุราเมื่อนายอากรคนใดทำการต้มกลั่นสุราจนครบกำหนดเวลาที่ประมูลไว้แล้วจะต้องสำรวจสุราที่เหลือคืนเงินภาษีสุราให้นายอากรคนใหม่ซึ่งมี 2 วิธีคือ วิธีแรก นายอากรคนเก่าและคนใหม่กำหนดราคาสุราที่เหลือเป็นเงินจำนวนหนึ่งโดยในท้องทำการสำรวจแต่ละอย่างใด เป็นวิธีที่นายอากรนิยมใช้ ส่วนอีกวิธีหนึ่งนายอากรคนเก่าสำรวจสุราคืนเงินภาษีให้นายอากรคนใหม่ซึ่งในวิธีนี้ผู้ขายมากเพราะร้านสุรามีเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะการทรวสุราต่างประเทศจะคงมีบ้างก็จากกองสุลประเศนั้นก่อนจึงจะทำการทรวสุราที่เหลือได้ และการสำรวจสุรานี้จะคงดำเนินการให้เสร็จภายใน 16 วัน หลังจากที่มีการเปิดประมูลการสุรา อย่างไรก็ตามการสำรวจสุราที่เหลือส่งคืนให้นายอากรคนใหม่เป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้นายอากรประมูลเงินภาษีสุราให้ต่ำลง³

ส่วนการสำรวจสุราที่เหลือนั้นนายอากรสุราทั้งคนเก่าและคนใหม่จะคงจัดคนของตนไปกับเจ้าพนักงาน ทรวสุราโดยแบ่งเป็นกลุ่มย่อย ๆ กระจายออกไปตามจุดต่าง ๆ คอยและในการสำรวจจะคงจัดการรวมการ อำเภอนายยามพลตระเวน ไปกับเจ้าพนักงานเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ส่วนในหัวเมืองก็เช่นเดียวกัน

¹ผู้ที่ตั้งโรงสุรานั้นต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติภาษีขึ้นใน พ.ศ. 2430 เกี่ยวกับ การห้ามทำการซื้อขายสุรภายในโรงสุราจะคงตั้งสถานที่จำหน่ายสุราซึ่งห่างจากโรงสุรา 480 เมตร ถ้าฝ่าฝืนจะถูกปรับและถูกริบสุราอีกด้วย

หรือ ส่วนนาลี ภาษีสุรา หน้า 11

²กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14.18/31
กิจการสุราเป็นของรัฐบาล 11 ม.ค.125 - 13 ส.ค.129

³กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 น.42.10/38
ขอให้นำเรื่องนายยามพลตระเวนไปเป็นประธานที่เจ้าพนักงานจะขอสำรวจสุราในเขตหลวงเพรา

การจำหน่ายสุรา

ในสมัยรัชกาลที่ 5 ผู้ที่ต้องการจำหน่ายสุราให้ยื่นเรื่องราวไต่ที่กรมสรรพากร ในกระทรวงนครบาล เจ้าพนักงานก็จะพิจารณาเรื่องราວผู้ขออนุญาตจำหน่ายสุราในกรุงเทพฯ และทำรายงานเสนอต่อกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ปรากฏว่ามีผู้ขออนุญาตจำหน่ายสุราเป็นจำนวนมาก ทำให้ต้องใช้เวลาในการพิจารณาเรื่องราວการขออนุญาตเป็นอันมาก จึงขอเก็บค่าธรรมเนียมการเขียนเรื่องเสนอฉบับละ 2 บาท เป็นค่าจ้างแก่ผู้เขียนเรื่องเสนอ¹

สำหรับผู้ที่ต้องการจะขายร้านสุราก็ขายได้ทุกเดือน ส่วนการเก็บค่าธรรมเนียม หนังสืออนุญาตนั้นผู้ใดได้รับการผ่อนผันหรือยกเว้นไม่ต้องชำระค่าธรรมเนียมหนังสืออนุญาตหรือไม่ นั้นขึ้นอยู่กับเหตุการณ์บ้านเมืองและสภาพภูมิประเทศของบริเวณที่จะตั้งร้านสุรา ถ้าหากเขตใดมีท่าเรือมากก็ชำระเก็บที่ แต่ถ้าทั้งในท้องถิ่นทุรกันดารก็อาจจะลดค่าธรรมเนียมลงบ้างหรือไม่เก็บค่าธรรมเนียมแต่อย่างใด

ผู้ที่ได้รับหนังสืออนุญาตจำหน่ายสุราประเภทใดแล้วจะต้องนำป้ายจากเจ้าพนักงาน จัดเก็บไว้ในที่ที่เห็นได้ง่ายเพื่อจะไต่ทราบจำนวนสุราที่จำหน่ายและคงเหลืออยู่ ผู้ใดไม่ปฏิบัติตาม จะต้องถูกปรับหรือจำคุก ส่วนการควบคุมร้านที่จำหน่ายสุรานั้นให้เจ้ากรมกองตระเวนเป็นผู้ดูแลความสงบเรียบร้อย ในกรุงเทพฯ ส่วนหัวเมืองก็ให้กรมการเป็นผู้รับผิดชอบ²

การกำหนดกฎข้อบังคับสำหรับร้านจำหน่ายสุรา โดยให้ชำระค่าธรรมเนียมหนังสือ อนุญาตนั้นเป็นการเก็บค่าเช่าสถานที่ที่จะทำการจำหน่ายสุรา ซึ่งเหมือนกับเก็บอากรตลาด แก่ครั้งก่อนนั่นเอง³

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 กศ จ.ศ. 1234 - 1237 เล่ม 18 ลำดับ 57 เรื่องทั้งเงินเบี้ยเป็นนายอากรเมืองนครไชยศรี

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 รล-กท พ.ศ. 20 จ.ศ. 1241 - 1242 ลำดับ 89 คัดมาจากหนังสือราชการปีมะโรง พ.ศ. 2423 ร.ที่ 1272 เล่ม 5 พระราชบัญญัติสำหรับจัดการโรงขายสุราที่มีลายเซ็น

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 รล-พ.ศ. 20 จ.ศ. 1241 - 1242 ลำดับ 89 คัดมาจากสมุทสาเนาพระราชหัตถเลขา ร.ที่ 276 เล่ม 6 รัชกาลที่ 5 มีถึงเจ้าพระยาสุรวิงษ์ไวยวัญพิพัฒนศักดิ์ 42

การจัดกิจการสุราในส่วนภูมิภาค

วิธีประมวล

วิธีประมวลการสุราในส่วนภูมิกาคนั้นมีวิธีการดำเนินงานเช่นเดียวกับการประมวลการสุราในกรุงเทพฯ ไม่ว่าจะเป็นการยื่นประมวลการสุรา การกำหนดเงินอากรสุรา นายประกัน ผู้รับรองนายประกัน การแบ่งเงินให้กับเจ้านายกรมกองต่าง ๆ การส่งเงินอากร เป็นต้น

ส่วนการกำหนดจำนวนเงินอากรสุรามากน้อยเพียงใดนั้น ต้องคำนึงถึงสภาพการณ์ในขณะนั้นด้วยว่ามีอิทธิพลต่อการดำเนินกิจการสุราของนายอากรมากน้อยอย่างไร ดังเช่น การทำอากรบ่อนเบี้ย ถ้าหากในตำบลท้องที่นั้นมีผู้รับทำอากรบ่อนเบี้ย นายอากรก็จะประมวลอากรก็จะลดเงินที่จะประมวลการสุราน้อยลง ตัวอย่างเช่น กรณีของจีนบุญเย็น (หลวงจิตรจำนวาณิช) ปรากฏว่า นายอากรสุรบางรายประมวลการสุราเป็นจำนวนสูงโดยเข้าใจว่าในตำบลท้องที่นั้นยังคงมีการเปิดบ่อนเบี้ยให้ราษฎรเล่นอยู่ จึงทำให้นายอากรต้องฟ้องว่าขาดทุนเงินอากรค้างค้างเป็นหนี้รัฐบาลจำนวนมาก¹ และไม่สามารถฉีกสุราต่อไปได้ หรือในกรณีเหตุการณ์ ร.ศ.112 ฝรั่งเศสเข้ามาทวงถามความรู้นายและยึดเมืองจันทบุรีมีผลให้เจ้าภานุนายอากรสุราทั้งหัวเมืองฝ่ายเหนือและหัวเมืองฝ่ายใต้ยึดถือเป็นข้ออ้างในการขอลดเงินอากรสุราโดยเฉพาะฝ่ายใต้ซึ่งได้รับผลกระทบโดยตรง ซึ่งรัฐบาลเห็นว่าการลดเงินอากรสุราให้นายอากรบ้างนั้นถึงแม้ว่าเงินอากรสุราจะน้อยลงไปบ้างก็ยังดีกว่าที่นายอากรขอคืนอากรสุราและรัฐบาลจะต้องนำอากรสุรารายนั้น ๆ ไปทำการเล่ห์ลับ ทำให้เงินอากรสุราน้อยลงไปอีกมาก เพราะฉะนั้นการที่บ้านเมืองเกิดความวุ่นวายทางด้านการเมืองระหว่างประเทศจึงไม่มีนายอากรใดประมวลการสุราในราคาสูง²

¹ กองกฎหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14.1ข/28
เรื่องพระยาบริบูรณ์โภชนาการและหลวงไมตรีวานิชกับนายอากรสุรากรุงเทพฯ จำนวนศก 123, 124, 125 เรื่องขอคืนอากรสุราและขอลดเงินที่ค้าง (24 มกราคม 124-29 มิถุนายน 12๕)

² กองกฎหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14.1ข/6
เรื่องภาษีอากรสุราในกรุงและในหัวเมือง

อย่างไรก็ตาม การประมูลในหัวเมืองบางเมืองนั้นก็มีข้อแตกต่างกันบางประการหรือบางเมืองไม่ได้เป็นไปตามวิธีประมูลโดยทั่วไปทั้งเช่น การประมูลอาคารสุราในหัวเมืองฝ่ายทะเลตะวันตกได้เปลี่ยนแปลงการประมูลโดยให้ข้าหลวงจักผู้ว่าราชการเมืองหรือกรมการไปทำการประมูลอาคารสุราที่กรุงเทพฯ หรือให้ผู้อื่นประมูลแทนก็ได้แต่จะต้องมีหนังสือแจ้งไปยังเจ้าพนักงานกระทรวงพระคลังมหาสมบัติให้ทราบด้วย¹ ส่วนในหัวเมืองทางเหนือ เมืองนครเชียงใหม่ได้เปิดการประมูลอาคารสุราโดยจะต้อนนำเงินอากรมาเสกหลังเพื่อให้ผู้ที่ต้องการรับทำอาคารสุราได้ประมูล ซึ่งอาจจะทำให้เงินอากรเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิมแต่ปรากฏว่าเจ้านครเชียงใหม่ นำอาคารสุราไปมอบให้แก่จีนผู้หนึ่งเป็นผู้ดำเนินการโดยที่เงินอากรน้อยกว่าผู้ที่ประมูลเสียอีก² ทั้งนี้เนื่องมาจากว่าสังคมไทยเป็นระบบอุปถัมภ์จึงทำให้การประมูลผูกขาดอาคารสุรามักจะไม่เป็นไปตามพระราชนัดตฤทธิภาสสุราที่รัฐบาลกำหนดไว้

การจำหน่ายสุราในหัวเมือง

นายอากรสุราจักรพรรคหวดของท่นไปทำการจำหน่ายสุราหรือมีผู้รับช่วงไปทำการคัมภลันสุราในเขตแขวงเมืองที่นายอากรประมูลได้โดยที่ผู้รับช่วงต้องทำหนังสืออนุญาตจากนายอากรสุราเสียก่อน จึงจะไปทำการจำหน่ายได้³ แต่ปรากฏว่าการจำหน่ายสุราในหัวเมืองนั้น พ่อค้าชาวจีนมักจะอ้างเป็นคนในบังคับต่างประเทศนำสุราท่างประเทศเข้ามาจำหน่ายโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานของไทย ทำให้นายอากรจับกุมชาวจีนในบังคับต่างประเทศจนเกิดการฟ้องร้อง⁴

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 รล-กท เล่ม 69 จ.ศ. 1250 ลำดับ 120 ถวายพระนารถภักดิ์ที่ 2 ปลัดมัญเฑียรกลางหอรัษฎากรพิพัฒน์รับสั่งสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอเจ้าฟ้าจุฑามณี กรมขุนเณร มีหนังสือ ร.ศ. ที่ 92

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 14.4/1 ภาษามณฑลต่าง ๆ

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 14.1ข/9 เรื่องขออนุญาตทั้งเทศาสุราในกรุงและหัวเมือง (14 กุมภาพันธ์ - 19 มีนาคม 113)

⁴ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 รล-กท เล่ม 16 พ.ศ. 2420 ลำดับ 29 ว่าถวายให้พระยาภาณุวัฒน์บังคับนายอากรสุราหน้า 89 - 90

ในข้อหาไม่มีหนังสืออนุญาตหรือใช้หนังสืออนุญาตปลอม¹

ดังนั้นในปี พ.ศ. 2435 เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติจึงต้องออกกฎข้อบังคับ
อากรสุราเกี่ยวกับการออกหนังสืออนุญาตจำหน่ายสุรา ซึ่งเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ
จะส่งหนังสืออนุญาตจำหน่ายสุรามาให้ข้าหลวงเทศาภิบาลหรือผู้ว่าราชการเมือง กรมการ พร้อมกับ
บัญชีค่าปล้นขายสุราหรือร้านต้มสุราในกรณีที่มีผู้ขอรับทำการจำหน่ายสุราในตำบลที่ว่างให้เทศาภิบาล
ถามนายอากรสุราเสียก่อนว่าเห็นควยหรือไม่ ถ้าหากนายอากรสุราไม่เห็นควยโดยไม่มีเหตุผลสมควร
แต่เทศาภิบาลจะเห็นว่าสมควรก็ออกหนังสืออนุญาตให้ ส่วนเงินค่าหนังสืออนุญาตร้านจำหน่ายสุรา
ก็มอบให้กับนายอากรสุรา ถ้ามีผู้รับหนังสืออนุญาตขายสุราทำผิดพระราชบัญญัติภาษีชั้นใน เมื่อเทศาภิบาล
เห็นว่าควรเรียกหนังสืออนุญาตคืนก็ให้ทำไ้ และสั่งให้ส่งบัญชีหนังสืออนุญาตที่ก่ออนุญาตไปแล้ว
และที่ยังไม่ไ้ใช้ส่งมายังกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ²

วิธีการเก็บภาษี

ภายหลังจากการปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้จัดการปกครองเป็นแบบมณฑล
เทศาภิบาล รัฐบาลได้วางหลักการในการจัดเก็บภาษีอากรตามพระราชบัญญัติ-คลังหัวเมือง
ร.ศ. 115 (พ.ศ. 2439) ขึ้น เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานในมณฑลต่าง ๆ
โดยเฉพาะมณฑลที่อยู่ทางไกล ซึ่งเคยเป็นหัวเมืองชั้นนอกและเมืองประเทศราช มีการต่อต้าน
การเก็บภาษีของรัฐบาล ทั้งเช่นมณฑลพิษณุโลก ในบางเมือง ราษฎรไม่ยอมชำระค่าภาษีสุรา
นายอากรจึงฟ้องร้องราษฎรว่าลักลอบต้มกลั่นสุราเถื่อน แต่รัฐบาลก็คิดว่าราษฎรที่ต้มกลั่นสุราเถื่อน
ไม่มีความผิด เพราะราษฎรไม่เคยชำระค่าภาษีสุรามาก่อน ทั้งเช่นเมืองภูมิ เป็นต้น

¹ กองกฎหมายแพ่งและอาญา กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 รด-พ.ศ.

จ.ศ. 1239 - 1243 คัดจากหนังสือราชการปีชกาลสัมฤทธิ์ศก 1240 เล่ม 45 ที่ 153 ที่ 30

² เสถียร ลายลักษณ์ ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 13 หน้า 273

ส่วนวิธีการเก็บภาษีในระยะแรกนั้น นายอากรสุราเป็นผู้เก็บภาษีอากรสุรา แต่ปรากฏว่า
ล่าช้า ข้าหลวงเทศาภิบาลจึงให้นายแขวงเป็นผู้เก็บภาษีแทน¹ ซึ่งในบางมณฑลรัฐบาลไม่สามารถ
จะจัดเจ้าพนักงานไปทำการจัดเก็บอากรสุราได้ เพราะสภาพเหตุการณ์บ้านเมืองในขณะนั้นได้รับ
ผลกระทบจากวิกฤตการณ์ ร.ศ. 112 ระหว่างไทยกับฝรั่งเศส ดังเช่น มณฑลอุดร รัฐบาลจึง
ต้องเก็บอากรสุราโดยวิธีเก็บเป็นค่าส่วยคนละ 1 บาท เพื่อป้องกันไม่ให้ราษฎรไปเข้าเป็นคนใน
บังคับของฝรั่งเศส ซึ่งเก็บภาษีอากรโดยการเก็บส่วยอย่างเคียด แต่เจ้าพนักงานก็ไม่สามารถ
เข้าไปเก็บภาษีสุราในเขต 25 กิโลเมตรจากฝั่งขวาแม่น้ำโขงตามสนธิสัญญา พ.ศ. 2436 ได้
รัฐบาลจึงยกเก็บส่วยชั่วคราว เป็นคน²

ส่วนมณฑลอื่น ๆ ใ้กำหนดให้นายอากรเป็นผู้ผูกขาดอากรสุรา ซึ่งการเก็บภาษีอากรใน
มณฑลนั้นคงจะเป็นไปด้วยดี รัฐบาลควบคุมได้

ปัญหาการจัดเก็บภาษีอากรสุราในส่วนภูมิภาค ปรากฏว่า เงินรายได้จากอากรสุรา
ทั่วไหล เนื่องจากรัฐไม่มีระเบียบการควบคุมที่แน่นอน ทำให้เจ้าเมืองหรือผู้ว่าราชการเมือง
กอบโกยเป็นผลประโยชน์ของตน ดังนั้นรัฐบาลจึงเข้าควบคุมการเก็บภาษีอากรเอง

อย่างไรก็ตาม รัฐมีนโยบายที่จะโอนภาษีผูกขาดมาเป็นของรัฐ ก็จะเห็นได้จากพระราชบัญญัติ
ภาษีอากร ร.ศ. 111 (พ.ศ. 2435) ซึ่งมีสาระสำคัญให้เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเป็นผู้
กำหนดการเก็บภาษีอากรว่าภาษีอากรใดจะจัดเจ้าพนักงานหรือเจ้าภาษีนายอากรไปเก็บเป็นการมอบ
อำนาจให้เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ มีอำนาจจะจัดการเปลี่ยนแปลงการเก็บภาษีอากรจาก
การประมูลผูกขาดเป็นรัฐบาลเมื่อเห็นสมควรและรัชกาลที่ 5 ทรงมีความเห็นว่า ให้มีการผูกขาด
เป็นเมืองไปก่อน เมื่อกระทรวงมหาดไทยจัดการปกครองส่วนภูมิภาคเรียบร้อยแล้วก็จะมอบให้เทศาภิบาล
เป็นผู้ดูแลการจัดเก็บต่อไป³

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.1/13

เรื่องการประชุมเทศาภิบาล วันที่ 7 ม.ค. ร.ศ. 116

² สุทธิพันธุ์ ขุฑุทรานนท์ การจัดเก็บภาษีอากรและผลกระทบต่องสังคมไทย พ.ศ. 2418-2475 หน้า 338

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ร.ศ.ค. 14/5
เรื่องภาษีอากรต่าง ๆ

ปัญหาและการแก้ไขปัญหาการสุราในส่วนภูมิภาค

กิจการสุราในส่วนภูมิภาคประสบปัญหาหลายประการด้วยกัน กล่าวคือ เจ้าภาษีนายอากรประมูลเงินอากรตกต่ำ ต้องฟ้องขาดข้อคิดเงินอากรสุราไปอย่างสาหัสว่า เงินขาดเก็บเงินไม่ได้ เพราะราษฎรติดต่อกับก้นสุราเถื่อนกันมาก จึงทำให้เจ้าภาษีนายอากรต้องติดสินบนล้มเลิกตัวผู้กระทำความผิด ถ้าหากจับไม่ได้ นายอากรสุราก็จะฟ้องให้เงินแต่พวกหัวรั้น เช่นพวกหัวเหี้ยหรือฮ้างยี้ ไม่ได้ทำการก้มก้นสุรา¹

จากปัญหาดังกล่าวจะพบว่า การที่นายอากรสุราขอผลเงินอากรสุราก็หลายราย ด้วยเหตุผลต่าง ๆ กัน ซึ่งบางรายต้องประสบปัญหาหลักเลียงไม่ได้ เพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ ดังเช่น ในกรณีที่บ้านเมืองไม่สงบสุขได้รับความเดือดร้อน ประชาชนตื่นกลัว ทำให้นายอากรจำหน่ายสุราไม่ค่อยได้ เนื่องจากราษฎรซื้อสุราเพื่อความสนุกสนานรื่นเริง เพราะฉะนั้น เมื่อบ้านเมืองวุ่นวายก็ไปละม้ายให้ซื้อสุราบริโภคทั้งเช่นเคย ครึ่งก่อน ทำให้นายอากรขอผลเงินอากรในช่วงที่ไม่สามารถจำหน่ายสุราได้² ซึ่งในบางครั้งอย่างนี้ เจ้าพนักงานก็ต้องยอมขาดรายได้ไปบ้างเพราะเป็นเรื่องที่สุจริตก็หลีกเลี่ยงไม่ได้

แต่เนื่องจากนายอากรบางรายไม่กล้าประมูลเงินอากรสุราเพราะกลัวขาดทุน เช่นเดียวกับอากรสุราของหลวงเทศา จึงทำให้ผู้ที่จ้องจะรับว่าการก้มก้นสุรา ประมูลเงินอากรต่ำ ทำให้รัฐบาลรายได้ที่ควรจะได้รับจากอากรสุรา แต่เป็นเพราะกลัว การขาดไม่เต็มใจ ในสภาพเหตุการณ์ ซึ่งไม่มั่นคงว่า รัฐบาลจะยังคงอยู่เป็นของรัฐบาลหรือไม่³ ผลของกรณีพยายามที่จะประมูลเงินอากรให้ต่ำไว้เพื่อหวังที่จะสักระวังผลประโยชน์ให้มาก โดยไม่คำนึงถึงประเทศชาติ เมื่อประมูลเงินต่ำ เจ้าภาษีนายอากรก็จะเก็บภาษีให้ได้นาน ๆ

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารวันกลี 5 ค.ร. 14. 12/5
เรื่องขอตั้งเหาสุราในกรุงเทพฯ และหัวเมือง (14 กุมภาพันธ์ - 12 มีนาคม 2457)

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารวันกลี 5 ค.ร. 14. 12/5
เรื่องลาขีอากรสุราในกรุงเทพฯ และหัวเมือง 20 กุมภาพันธ์ 2456 - 9 มิถุนายน 2456

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารวันกลี 5 ค.ร. 14. 26/43 ฉบับแก้ไข

นอกจากนี้พวกจีนรวมกันทั้งยังมีหัวหน้ากลุ่มสมัครพรรคพวกลักลอบต้มกลั่นสุราเถื่อนจำหน่ายกันมาก นายอากรจึงต้องทักสินบนให้ผู้สอกแนบไปทำการสืบผู้กระทำความผิดเพื่อแจ้งให้นายอากรไปทำการจับกุมแต่ปรากฏว่า เจ้าหน้าที่ย้ายราชการผู้ใหญ่เข้ากับพวกต้มกลั่นสุราเถื่อน จึงทำให้เกิดการต่อสู้ทะเลาะวิวาทกันขึ้น ดังนั้นจะเห็นว่า ผู้ว่าราชการเมือง กรมการ กำนัน ฯลฯ ละเลยท่อนหน้าที่ของตน ทำให้พวกจีนมีวุ่นวายกันลักลอบต้มกลั่นสุราเถื่อนเป็นจำนวนมาก¹

การที่ขุนนางข้าราชการไม่เอาใจใส่ตรวจตราผู้ลักลอบต้มกลั่นสุราเถื่อนก็เพราะถือว่าอากรสุราเป็นผลประโยชน์ของนายอากรทั้งสิ้น เจ้าภาษีจะขาดทุนหรือได้กำไรก็ไม่เกี่ยวข้องกับตน และการที่นายอากรสุราไม่มีอำนาจที่จะจับกุมผู้กระทำความผิดอย่างเด็ดขาดจึงทำให้เงินอากรตกต่ำ เพราะฉะนั้นถ้าหากเงินอากรตกต่ำไป เจ้าภาษีนายอากรก็จะเข้าใจว่ามีการลักลอบต้มกลั่นสุราเถื่อน จึงต้องจ้างผู้สืบจับทำให้ต้องเสียเงินเสียเวลา

อย่างไรก็ตาม วิธีที่จะแก้ไขปัญหาลักลอบต้มกลั่นสุราเถื่อนนั้น จะต้องประกาศให้เจ้าพนักงานผู้เกี่ยวข้องดูแลเกี่ยวกับภาษีอากรสุราคอยตรวจตราดูแลไม่ให้มีผู้กระทำความผิดต้มกลั่นสุราเถื่อนได้ ก็จะทำให้ปัญหาสุราเถื่อนลดน้อยลงได้บ้าง ถ้าหากเจ้าพนักงานผู้ว่าราชการเมือง กรมการ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านไม่ทำการตรวจจับก็จะต้องถูกลงโทษ ก็อาจจะทำให้ดีขึ้นได้ นอกจากนี้ถ้าหากนายอากรดำเนินกิจการสุราคด้วยความซื่อสัตย์ ไม่เอาเปรียบต่อรัฐบาลจนเกินไปก็อาจจะทำให้เงินอากรสุราดีขึ้น รัฐบาลก็จะได้รับเงินรายได้จากนายอากรสุราเต็มเม็ดเต็มหน่วยยิ่งขึ้น

¹ กองกฎหมายแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 รล-กท เล่ม 71 พ.ศ. 2432 เอกสารเฝ้าเลื่อมกรมพระกลาโหม ลำดับที่ 95 เรื่องการปราบปรามผู้กระทำความผิดลักลอบต้มกลั่นสุราเถื่อนและรวบรวมผู้คนเสนออาชญากรรมและความเดือดร้อนแก่ผู้อื่นตามขั้นตอนของรัฐบาล

ผลของการปฏิรูปอากรสุราในสมัยรัชกาลที่ 5

การที่รัชกาลที่ 5 ทรงปฏิรูปการจัดเก็บภาษีอากรและการคลัง นั้น ทำให้รัฐบาลค่อยๆวางรากฐานและจัดระเบียบการจัดเก็บภาษีอากรให้รัดกุมยิ่งขึ้น กว่าครั้งก่อน ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะไม่สามารถแก้ปัญหาการดำเนินการสุราของนายอากรสุราในเรื่องการส่งเงินอากรสุราให้ครบตามที่ประมูลไว้ได้ โดยเฉพาะในบางเมือง ไม่สามารถแก้ไขปัญหาก็ได้ รัฐบาลจึงทำการทดลองเก็บภาษีอากรเองที่มณฑลนครราชสีมา ประสบผลสำเร็จ จึงทำรัฐบาลขยายการจัดเก็บภาษีอากรโดยรัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการในหัวเมืองอื่นต่อไป คือที่มณฑลปราจีนบุรี โดยมอบให้พระเจ้าองค์ยาเธอ กรมหมื่นมรุพงศ์ศิริพัฒน์ ข้าหลวงพิเศษจัดการการตำแหน่งข้าหลวงเทศาภิบาล สำเร็จราชการมณฑลปราจีนบุรี ใน พ.ศ. 2449 เป็นผู้ดำเนินการ จนกระทั่งปี พ.ศ. 2451 ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลปราจีนบุรี จึงได้ดำเนินการจัดเก็บอากรสุราโดยรัฐบาลเป็นผลสำเร็จ

อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. 2450 รัชกาลที่ 5 ทรงแต่งตั้งให้พระเจ้าองค์ยาเธอ กรมหมื่นจันทบุรีสุรนาถ ดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2451 และก่อนปลายปีได้ทรงปรึกษานานหรือกับเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เสนาบดีกระทรวงนครบาล และสมุหเทศาภิบาลมณฑลปราจีนบุรี เรื่องเปลี่ยนแปลงการดำเนินการสุราจากการผูกขาดโดยนายอากร เป็นรัฐบาลดำเนินการจัดทำ และได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตจากรัชกาลที่ 5 ให้รัฐบาลเป็นผู้จัดการสุราทั่วประเทศ นับตั้งแต่ พ.ศ. 2452 เป็นต้นมา โดยยกเลิกการผูกขาดของนายอากรสุรา เป็นรัฐบาลดำเนินการแทน

1

กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ กรมพระจันทบุรี (เพื่อดำรงตำแหน่ง

เสนาบดีกระทรวงพระคลัง) หน้า 342 - 343

ในช่วงที่รัฐบาลดำเนินการปฏิรูปภาษีอากรจะเห็นว่ามิใช่ผลต่อการดำเนิน-
กิจการสุราของนายอากรตั้งแต่ปี พ.ศ. 2398 จนถึงปี พ.ศ. 2451 มาก เพราะ
รัฐบาลมีรายได้จากอากรสุราเพิ่มขึ้นกว่าครั้งก่อนเป็นจำนวนมาก ถึงแม้ว่าในบางปี
รายได้จากอากรสุราจะลดน้อยลง ทั้งนี้ เนื่องจากนายอากรประสบปัญหาประการหนึ่ง
ประการใดซึ่งทำให้รายได้ลดลง ก็จะได้เห็นได้จากตารางที่ 4 ดังนี้ คือ.-

ตารางที่ 4

รายได้ของรัฐบาลจากภาษีอากรสุรา พ.ศ. 2437 - 2451

ปี พ.ศ.	อากรสุรา	ปี พ.ศ.	อากรสุรา	หมายเหตุ
2437	2,298,508	2445	3,859,394	
2438	2,589,994	2446	4,142,889	
2439	2,773,735	2447	4,499,641	
2440	3,128,429	2448	4,164,495	
2441	3,680,057	2449	3,947,759	
2442	3,730,060	2450	3,961,012	
2443	3,412,734	2451	3,210,331	
2444	4,353,108	2452	6,326,611	

ที่มา : Statistical year book of the Kingdom of Siam bureau of
GENERAL Statistics B.E. 2437-2468.

จากตาราง 4 จะเห็นได้ว่าอากรสุราในช่วง พ.ศ. 2437 - 2452 ส่วนใหญ่รัฐบาลจะมีรายได้เพิ่มขึ้น จะมีลดลงบ้างก็ในบางช่วงเท่านั้น ทั้งนี้เป็นเพราะรัฐบาลประสบปัญหานายอากรขอคืนเงินอากรสุรา โดยเฉพาะมณฑลกรุงเทพฯ ซึ่งเป็นแหล่งที่ทำรายได้อากรสุราให้แก่รัฐมาก ต้องขาดทุน ส่วนในหัวเมืองนายอากรสุราไม่กล้าประมูลอากรสุราสูง เพราะเกรงว่ารัฐจะจัดอากรสุราเอง จึงไม่กล้าลงทุน ส่วนอีกประการหนึ่งซึ่งมีผลกระทบต่อกิจการสุรา คือ รัฐบาลยกเลิกการห้ามอนเบี้ยในบางเมือง ทำให้นายอากรจำหน่ายสุราได้น้อย เมื่อมีการประมูลอากรสุราใหม่ นายอากรก็ประมูลอากรสุราต่ำลง จึงทำให้รายได้ค่าอากรสุราทั้งหมดในช่วงทั้งนี้ถึงปี พ.ศ. 2449 ลดลงเป็นจำนวนมาก จนกระทั่งรัฐบาลดำเนินการเป็นของรัฐเอง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2452 ซึ่งจะเห็นว่ารัฐมีรายได้เพิ่มขึ้นจาก 3 ล้านเศษ เป็น 6 ล้านเศษ

บทที่ 3

การยกเลิกระบบผูกขาดโดยนายอากรและการปฏิรูประบบภาษีสุรา
ตั้งแต่ พ.ศ. 2452 - 2485

1. การดำเนินการจัดการสุราของรัฐบาล พ.ศ. 2452 - 2480

เนื่องจากรัฐบาลไม่สามารถแก้ปัญหาที่เกิดจากการปฏิรูปอากรสุราได้ จึงทำให้เงิน
อากรสุราลดลง เพราะฉะนั้นรัฐบาลจึงยกเลิกระบบเจ้าภาษีนายอากรมาเป็นรัฐบาลจัดเก็บเอง
ส่วนบางมณฑลก็ยังคงต้องอนุญาตให้นายอากรผูกขาดไปจนกว่าจะครบกำหนด 3 ปี ตั้งแต่
พ.ศ. 2451 - 2453 ส่วนมณฑลที่ทางไกลออกไปก็อนุญาตให้มีผู้ผูกขาดตามเดิม คือมณฑล
นครราชสีมา อำเภอรักขภูมิ อำเภอภูเขียว อำเภอเกษตรสมบูรณ์ และมณฑลนครสวรรค์ ที่
อำเภอแม่สอด¹ ซึ่งรัฐบาลได้ดำเนินการจัดการสุราเป็นของหลวงโดยแต่งตั้งเจ้าพนักงานผู้
รับผิดชอบกิจการสุรารังนี้

ส่วนกลาง มณฑลกรุงเทพฯ แต่งตั้งให้หม่อมเจ้าปิยภัคตินารถ เป็นผู้รับผิดชอบพร้อมทั้ง
ยังเป็นหัวหน้าแผนกภาษีสุราก็ด้วย

ส่วนภูมิภาค ในมณฑลที่ดำเนินการเป็นของรัฐบาลให้ข้าหลวงเทศาภิบาลในมณฑล
นั้นเป็นผู้รับผิดชอบ ยกเว้นมณฑลเพชรบูรณ์ที่นายอากรยังเป็นผู้ผูกขาด ส่วนมณฑลอุดรและอีสาน
ให้ทมิฬกลับสุราได้ตามประเพณี

นอกจากนี้ยังมีเจ้าพนักงานอันคับริงลงมาเป็นผู้ช่วยจัดทำเป็นแผนกภาษีสุราโดยเฉพาะ
ส่วนในหัวเมืองทั้งเจ้าพนักงานประจำในพระคลังมณฑลต่าง ๆ อีกด้วย²

¹ กองจกหมายเทศุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ค 14.18/13
จัดการสุราเป็นของรัฐบาล (11 มกราคม ร.ศ. 125 - 13 สิงหาคม 129)

² ก. หน้า 47

วิธีดำเนินการ รัฐบาลได้วางแผนการดำเนินการสุราคือ ทำการตรวจสอบการดำเนินการของเจ้าภาษีนายอากรที่ดำเนินการมาแล้วให้เรียบร้อย เช่นในด้านการส่งเงินอากรสุราของนายอากรกติก้างเป็นหนี้สินรัฐบาลหรือไม่ และอื่น ๆ เพื่อผลประโยชน์ต่อรายได้ของประเทศ นอกจากนี้ยังกำหนดวิธีการจำหน่ายและสำรวจรายได้ที่ได้จากการจำหน่ายสุราโดยเปรียบเทียบกับรายได้ของนายอากรสุราที่ทำไว้เมื่อครั้งผูกขาดว่ามากน้อยกันอย่างไร เพื่อรัฐบาลจะได้นำมาแก้ไขปรับปรุงจนทำให้รัฐบาลมีรายได้มากขึ้น โดยเฉพาะสุราที่ต้มกลั่นในประเทศรัฐบาลเก็บภาษีได้เป็นเงิน 5,928,666.76 บาท ซึ่งมากกว่าที่กะประมาณไว้ 9,206.16 บาท

จากการที่รัฐบาลได้แก้ไขและปรับปรุงทำให้รัฐบาลมีรายได้มากขึ้น รัฐบาลจึงกำหนดการดำเนินการสุราก็ต่อไป

การเปลี่ยนแปลงผู้ต้มกลั่น

เนื่องจากรัฐบาลเป็นผู้จัดเก็บอากรสุราก็ตั้งแต่ พ.ศ. 2452 - เป็นอันมาขึ้น รัฐบาลได้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติภาษีสุรา ซึ่งกำหนดให้ผู้ต้มกลั่นเป็นบุคคลที่ทำกำกมกลั่นสุรานั้น โดยรัฐบาลเป็นผู้ควบคุมการผลิตของผู้ต้มกลั่น ซึ่งแตกต่างจากครั้งก่อนดังนี้

รัฐบาลกับการควบคุมการผลิตของผู้ต้มกลั่น

เนื่องจากนายอากรสุราก็ค้างเงินอากรเป็นจำนวนมาก จึงทำให้รายได้ของรัฐบาลที่คาดว่าจะได้รับนั้นไม่แน่นอน รัฐบาลจึงแต่งตั้งให้พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระจันทบุรีนฤนาถดำรงตำแหน่งเสนาบดีการคลังเป็นผู้ดำเนินการสุราเป็นของรัฐบาลตั้งแต่ พ.ศ. 2452 โดยมีวิธีดำเนินการสุราก็ดังนี้¹

¹วันเพ็ญ สุจิตฺโต พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถกับงานด้านการคลัง

1. จัดดำเนินการสุราเป็นมณฑล โดยให้ข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นผู้อำนวยการ และมีเจ้าพนักงานเป็นผู้ช่วย

2. จัดหาโรงสุรา เนื่องจากรัฐบาลไม่มีเงินเพียงพอที่จะซื้อเครื่องต้มกลั่นสุราของราษฎรในมณฑลต่าง ๆ เป็นของหลวงได้ทั้งหมด จึงเพียงแต่จัดซ่อมแซมโรงสุราและเครื่องต้มกลั่นของหลวงที่มีอยู่แล้วให้มีคุณสมบัติตามที่กระทรวงพระคลังมหาสมบัติกำหนดไว้เพื่อให้ผู้ต้มกลั่นที่เหมาะสมเข้าโรงสุราของหลวง ส่วนบางแห่งที่ไม่มีโรงสุราและเครื่องต้มกลั่นของหลวงก็ให้สร้างขึ้นใหม่ตามความจำเป็น ซึ่งรัฐบาลมีจุดหมายที่จะให้มีโรงสุราในมณฑลต่าง ๆ เป็นจำนวนน้อยโรงเพื่อประหยัดรายจ่ายและจำนวนเจ้าพนักงานและผู้ต้มกลั่น โดยใช้วิธีส่งสุราไปจำหน่ายในท้องที่ต่าง ๆ ที่ไม่มีโรงต้มกลั่นสุรา

3. การคัดเลือกผู้ต้มกลั่นสุรา กำหนดหลักเกณฑ์การอนุญาตผู้ต้มกลั่นให้เป็นระเบียบแน่นอน เพื่อให้ผู้อำนวยการที่รัฐบาลมอบอำนาจไว้ในแต่ละมณฑล ทำการพิจารณาคัดเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติและออกหนังสืออนุญาตให้ต้มกลั่นสุราได้สะดวก โดยกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ เช่น มีประวัติการทำภาษีอากรที่ดี คือเคยทำภาษีอากรด้วยความเรียบร้อยมาแล้ว เป็นผู้มีความเชื่อถือได้ มีความสามารถและความชำนาญเป็นอย่างดี เป็นผู้มีทุนรอนฐานะมั่นคง สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขสัญญาของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเกี่ยวกับปริมาณการผลิตสุรา ปริมาณแอลกอฮอล์ในสุราและรสสุรา ราคาสุราที่จำหน่ายและสถานที่ต้มกลั่นสุราจะต้องเป็นไปตามที่รัฐบาลได้กำหนดไว้

หลักเกณฑ์ในการพิจารณาผู้ต้มกลั่น

รัฐบาลได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะขออนุญาตต้มกลั่นสุรา ซึ่งจะเป็นเกณฑ์สำหรับการพิจารณาคั่งนี้คือ¹

1. เลือกผู้ที่เคยประมูตการทำสุรามาก่อนและชำระภาษีอากรด้วยความเรียบร้อยมาแล้ว

¹ กองกฎหมายแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14.1ข/31

2. ต้องเป็นผู้ที่ควรเชื่อถือได้ว่ามีความฉลาด และความชำนาญในการล้มล้างสุราได้
3. ต้องเป็นผู้ที่มั่นคงกว้างขวางในมณฑลนั้น ๆ และมีเงินทุนมากพอที่จะทำการล้มล้าง

สุราได้ตลอดไป

4. ผู้ล้มล้างสุราต้องผลิตสุราให้มีปริมาณเพียงพอที่จะจำหน่ายได้ตามฤดูกาล เพื่อไม่ให้ขาดผลประโยชน์ทางค้าขายสุรา

5. ผู้ล้มล้างสุราจะต้องล้มล้างสุราให้มีแอลกอฮอล์พอเหมาะและมีรสสุราเป็นที่นิยมของผู้บริโภคในมณฑลนั้น และต้องผลิตสุราไม่ให้มีเชื้อที่ทำให้เกิดโรคซึ่งเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค โดยล้มล้างตามข้อกำหนดของเจ้าพนักงาน ไม่เอาเปรียบรัฐโดยการผสมน้ำขายเป็นอันขาด

6. สุราที่ทำการล้มล้างจะต้องขายในราคาที่เจ้าพนักงานกำหนดให้พอสมควรและไม่จำกัดเขตการขายสุรา

7. ต้องล้มล้างในที่ที่เจ้าพนักงานกำหนดให้ โดยเสียค่าเช่าสถานที่ตั้งโรงล้มล้างสุรา เครื่องล้มล้างสุราของหลวง หรือก่อสร้างโรงสุรา เครื่องล้มล้างสุราขึ้นด้วยตนเอง แต่มีข้อแม้ว่าต้องลดราคาขายเครื่องล้มล้างและยกสถานที่ตั้งโรงล้มล้างสุราให้เป็นของรัฐในปีต่อไป

8. เฉพาะมณฑลกรุงเทพฯ ให้มีผู้ล้มล้างสุราได้คนเดียว และกำหนดโรงล้มล้างให้เพียงแห่งเดียว

9. มีการทำสัญญาเป็นหลักประกัน เมื่อมีสัญญาจะต้องถูกปรับและยกเลิกไม่อนุญาตให้ทำการล้มล้างต่อไป¹

โดยที่ผู้ขอรับอนุญาตล้มล้างสุราจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขสำคัญคือ ผู้ขอรับทำการล้มล้างสุราจะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในสัญญาที่จะกระทำต่อเจ้าพนักงานทุกประการ ซึ่งในสัญญาจะต้องกำหนดราคาขายให้มีราคาพอสมควร มีแอลกอฮอล์พอเหมาะแก่ผู้บริโภค เพื่อป้องกันไม่ให้ผสมน้ำมากเกินไป และจะต้องเป็นผู้มีเงินทุนมาก เป็นบุคคลกว้างขวางเป็นที่รู้จักโดยทั่วไป มีความประพฤติดี เป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงาน²

¹ กองกฎหมายเทศาภิบาล กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14.1ข/31

จักรวรรดิสุราเป็นของรัฐบาล (11 มกราคม 2449 - 13 สิงหาคม 2453)

ดังนั้นการพิจารณาผู้ทบทวนสุรานั้นจะเห็นว่าเจ้าพนักงานจะยึดถือตามหลักเกณฑ์ที่ผู้ทบทวนจะต้องมีฐานะการเงิน ความชำนาญ ความสามารถ และประสบการณ์ในการดำเนินกิจการมาแล้ว ้วยความเรียบร้อย ไม่มีความเสียหายแก่ประการใด พร้อมทั้งการให้ผลประโยชน์เป็นที่พอใจของรัฐบาล ซึ่งผู้ทบทวนที่ทำอยู่ก่อนจะมีโอกาสได้รับการพิจารณาจากผู้อื่น ระยะเวลาสำหรับทำการทบทวนสุรานั้น ผู้ที่ได้รับการพิจารณาคัดเลือกให้เป็นผู้ผลิตสุราทั้งในเขตกรุงเทพฯ และหัวเมืองที่จะได้รับอนุญาตให้ทำการทบทวนสุราได้เพียงหนึ่งปีเท่านั้น ซึ่งแก่เกินตามธรรมเนียมการผลิตสุรา รัฐบาลจะกำหนดให้ผู้ที่ได้รับอนุญาตหรือประมุขผูกขาดการสุราได้ทำการทบทวนสุราเป็นเวลา 3 ปี เมื่อจัดทำการสุรา เป็นของรัฐบาลแล้ว อนุญาตให้รับทำการผลิตสุราเพียง 1 ปีเท่านั้น เพื่อป้องกันไม่ให้บุคคลที่ไม่น่าไว้วางใจหรือชาวต่างประเทศที่หวังผลประโยชน์จากการทบทวนสุราเพียงอย่างเดียว เข้าทำการทบทวนสุราได้เป็นอันขาด¹ ส่วนผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ทำการทบทวนสุราเมื่อครบกำหนด 1 ปีแล้ว จะมีโอกาสเข้ารับทำการทบทวนสุราได้อีกหรือไม่ขึ้น ขึ้นอยู่กับพิจารณาของเจ้าพนักงานกรมพระคลังมหาสมบัติ ซึ่งมีความเห็นว่าบุคคลนั้น เจ้าพนักงานให้โอกาสผู้ที่เคยรับทำการผลิตสุรา และดำเนินการ้วยความเรียบร้อยมีประสบการณ์ในการทบทวนสุราอีกทั้งยังไ้ลงทุนไว้แล้วอีก้วย²

การจกเก็บภาษีสุรากับวิธีการผลิต

ในปี พ.ศ. 2452 รัฐบาลได้เก็บภาษีการสุราโดยให้ผู้ขอรับทบทวนสุราโดยแบ่งออกเป็น 3 ประเภทคือ ทบทวนรายเท ทบทวนแบบเหมาเท ทบทวนครัวเรือน

วิธีที่หนึ่ง การทบทวนรายเท ซึ่งได้จกให้มีการประมูลแข่งขัน 2 วิธีคือ³

¹ กองจกหมายเขตแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ค. 7/4 เรื่องรา
ผู้มีชื่อร้องขอทำการทบทวนสุรา หน้า 63

² ก. หน้า 89

³ เสน่ห์ โพธิ์ปฐม คำอธิบายพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 หน้า 52

1. รัฐบาลกำหนดราคาสุราที่จะให้ผู้ท้มกลั่นขายเป็นรายเท โดยประมูลเงินผลประโยชน์ที่จะให้แก่รัฐบาลเป็นเงินปีละเท่าใด เงินผลประโยชน์นี้ผู้ท้มกลั่นจะจ่ายผ่อนผันเป็นงวด ๆ หรือเป็นรายเท ตามแต่จะเห็นสมควร ซึ่งรัฐบาลจะนำเงินที่ได้มาจัดแบ่งเป็นค่านั่งสืออนุญาตผู้ท้มกลั่น เทละ 80 บาท ค่านั่งสืออนุญาตขายสุรา 160 บาท ถ้าหากจกทั้งที่หักสุราที่กองแบ่งเงินเป็นค่านั่งสืออนุญาตสำหรับที่พักอีกแห่งละ 160 บาท ส่วนที่เหลือเป็นของราชการทั้งหมด

2. รัฐไม่ได้กำหนดราคาขายให้ผู้ท้มกลั่นสุรา ผู้ท้มกลั่นจะกองประมูลว่าจะกำหนดราคาขายแต่ละเท่าใด เมื่อได้รับอนุญาตให้ผู้ท้มกลั่นสุราต้องเสียเงินค่านั่งสือผู้ท้มกลั่นหนึ่งสืออนุญาตจำหน่าย และหนึ่งสืออนุญาตที่พักสุรา ตามอัตราที่กำหนดไว้อีกส่วนหนึ่ง

การที่โรงท้มกลั่นแห่งใดจะรับประมูลการท้มกลั่นสุราในวิธีใด ขึ้นอยู่กับท้องถิ่นนั้น ๆ ถ้ารัฐจัดการร้านขายส่งโคสะกวกก็ให้ประมูลราคาสุราที่จะขาย ผู้ที่ประมูลเงินผลประโยชน์สูงสุดมีโอกาสดีกว่าผู้อื่น ส่วนผู้ประมูลราคาต่ำสุดจะมีโอกาสได้รับการพิจารณา ก่อน ซึ่งให้เข้าใจว่าเป็นเพียงเกณฑ์ที่น่าจะเลือกเท่านั้น ไม่จำเป็นว่าผู้ที่ประมูลสูงสุดจะต้องได้รับอนุญาตให้ผู้ท้มกลั่นสุราเสมอไป เพราะหลักการพิจารณาเลือกผู้ท้มกลั่นอยู่ที่จะกองเป็นผู้มีหลักฐานและไม่เคยเป็นผู้ที่มีความเสียหายและผู้ที่ได้รับทำการท้มกลั่นสุราจะกองทำสัญญาด้วยเจ้าพนักงานตามแบบที่กำหนดไว้โดยกองวางเงินและหลักทรัพย์ไว้เป็นประกันเพื่อให้เป็นที่ไว้วางใจว่าจะปฏิบัติตามสัญญา

วิธีที่สอง การท้มกลั่นแบบเหมาเตา เป็นการอนุญาตให้ผู้ท้มกลั่นสุราได้โดยผู้รับอนุญาตชำระเงินค่าภาษีจำนวนหนึ่ง การพิจารณาผู้ขออนุญาตผู้ท้มกลั่นใช้วิธีประมูลแข่งขันผู้ใดประมูลเงินให้แก่รัฐบาลจำนวนสูงสุดและมีคุณสมบัติตามที่รัฐบาลกำหนดไว้ ก็จะเป็นผู้ได้รับการพิจารณา เช่นเกี่ยวกับการท้มกลั่นแบบรายเท ซึ่งการท้มกลั่นแบบเหมาเตามีความแตกต่างจากการท้มกลั่นแบบรายเท ดังนี้.-

1. สุราที่ผู้ท้มกลั่นจากโรงท้มกลั่นโดยเหมาเตาไม่ต้องเสียภาษีสุราอีก
2. รัฐจะกำหนดเฉพาะราคาสุราอย่างสูงสุดที่ผู้ท้มกลั่นเหมาเตาจะจำหน่ายได้ไว้เท่านั้น ผู้ท้มกลั่นจะจำหน่ายต่ำกว่าเท่าใดก็ได้ และราคาที่ร้านขายส่งคิกจากร้านขายปลีก ตลอดจนร้านขายปลีกจำหน่ายให้แก่ผู้บริโภค จะเป็นราคาเท่าใดสุดแต่จะตกลงกัน รัฐไม่เกี่ยวข้อง

3. รัฐไม่ได้ออกเจ้าพนักงานเข้าควบคุมเหมือนอย่างการก้มกลั่นแบบรายเท คือจะจำหน่ายได้มากน้อยขาดทุนหรือไถ่กำไร เป็นส่วนได้เสียของผู้เหมาเช่า ไม่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของรัฐ

วิธีที่ 3 การก้มกลั่นแบบครัวเรือน เป็นการอนุญาตให้ก้มกลั่นสุราสำหรับใช้ภายในครัวเรือน โดยเฉพาะผู้ประสงค์จะทำการก้มกลั่นประเภทนี้ ต้องยื่นเรื่องราวตามแบบที่กำหนดไว้ เมื่อได้รับอนุญาตแล้วต้องเสียค่าธรรมเนียมหนังสืออนุญาตฉบับละ 1 บาท และ 2 บาทต่อปี สุราที่ก้มได้ไม่ต้องเสียภาษีการก้มประเภทให้อุญาตให้ใช้สอยภายในครัวเรือนของผู้รับอนุญาตเท่านั้น จะจำหน่ายให้ผู้อื่นแลกเปลี่ยนอย่างใดไม่ได้ แยกแยะบางตำบลในจังหวัดที่มีการอนุญาตให้จำหน่ายได้ด้วย โดยให้รับหนังสืออนุญาตจำหน่ายอีกชั้นหนึ่ง เสียค่าธรรมเนียมหนังสืออนุญาตฉบับละ 10 บาทต่อปี

การรวมโรงก้มกลั่นสุรา

สาเหตุที่รัฐบาลจัดตั้งโรงก้มกลั่นสุราไว้แห่งเดียวกันนั้น เพื่อเป็นการลดค่าใช้จ่าย ซึ่งในระยะแรกไม่สามารถจัดได้ เนื่องจากมีปัญหาในเรื่องการขนส่งสุราไปจำหน่ายในตำบลที่ห่างไกลจากโรงก้มกลั่นสุรา แล้วต้องเสียค่าพาหนะในการขนส่งสุราเป็นจำนวนมาก ถ้าเป็นฤดูฝน หรือน้ำท่วม ก็จะทำให้การขนส่งลำบาก จึงต้องเพิ่มราคาสุราให้สูงขึ้น สุราจำหน่ายไม่ค่อยได้ เพราะผู้บริโภคซื้อสุราน้อยลง ทั้งนั้นเหตุผลต่าง ๆ จึงมีโรงสุราแห่งเดียวบ้างหรือบางมณฑล มีหลายแห่งบ้าง ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับว่าจะขนส่งสุราไปจำหน่ายได้สะดวกหรือไม่ ดังเช่น มณฑลกรุงเก่า มีโรงก้มแห่งเดียว เพราะมีการคมนาคมสะดวก ทั้งทางน้ำและทางบก (รถไฟ) ซึ่งสามารถขนส่งสุราไปจำหน่ายได้ทั้งมณฑล ส่วนนครราชสีมา มีโรงสุรา 5 แห่ง เพราะการขนส่งไม่สะดวก กองบรรทุกสุราคับแคว้นทำให้สุราเปรี้ยว และภาชนะที่ใส่สุราก็แตกเสียหาย อย่างไรก็ดี รัฐบาลพยายามที่จะลดค่าสหที่ทำการผลิตสุราให้ลดน้อยลงอยู่เสมอ ตัวอย่างเช่น ใน พ.ศ. 2453 มณฑลนครสวรรค์ เคยมีโรงก้มกลั่นสุราอยู่ 2 ตำบลคือ ที่ทุ่งสำเภา กับเมืองตาก ก็เลิกทำการก้ม

ที่เมืองตาก โดยใช้วิธีขนส่งไปจำหน่าย แต่ไม่ประสบผลสำเร็จ เพราะสุราจำหน่ายไม่ทัน ถ้าหากเป็นฤดูฝนหรือน้ำท่วม ก็ไม่สามารถขนส่งสุราไปจำหน่ายได้ จึงต้องตั้งโรงสุราที่เมืองตากตามเดิม เพราะฉะนั้น สำหรับบางมณฑลที่มีการคมนาคมไม่สะดวก ก็สมควรให้มีโรงสุราไต่หลายแห่ง ซึ่งเป็นสิ่งที่จำเป็นมาก เพื่อจะได้แก้ปัญหการขนส่งสุราในมณฑลหัวเมืองที่มีสภาพทางภูมิศาสตร์ที่ไม่เอื้ออำนวย¹ เพราะฉะนั้นการที่รัฐบาลต้องจำกัดจำนวนโรงต้มกลั่นสุราในมณฑลหนึ่งให้มีจำนวนน้อยลงและสามารถส่งสุราไปจำหน่ายได้สะดวก เพื่อเป็นการลดค่าใช้จ่ายของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับกิจการสุรา

ดังนั้นรัฐบาลจึงได้ปรับปรุงกิจการสุราโดยจัดหาโรงต้มกลั่นสุราไว้ให้ผู้ต้มกลั่นสุราโดยวิธีการดังนี้คือ

1. เก็บค่าเช่าจากผู้ต้มกลั่นสุราเช่นเดียวกับที่เคยให้นายอากรสุราเช่าโรงสุราของรัฐบาลเมื่อครั้งนายอากรสุราเป็นผู้ผูกขาด
2. รัฐบาลอนุญาตให้สร้างโรงสุราขึ้นใหม่ตามความจำเป็นในกรณีผู้ต้มกลั่นต้องการจะสร้างขึ้นเอง รัฐบาลจะต้องเป็นผู้หาที่ดินสำหรับทั้งโรงสุราให้แก่ผู้ต้มกลั่น โดยที่ผู้ต้มกลั่นสุราจะต้องลงทุนสร้างโรงสุราขึ้นเอง และจะต้องทำสัญญากับรัฐบาลว่าถ้าจะขายให้รัฐบาลจะต้องลดราคาโรงสุราให้เหมาะสมกับระยะเวลาและราคา เช่นปีที่ 1 และปีที่ 2 ลดราคาลงร้อยละ 25 ต่อปี ส่วนปีที่ 3 โรงสุราจะต้องเป็นของรัฐบาล เป็นต้น²

ถ้าพิจารณาวิธีการจัดตั้งโรงสุราดังกล่าวแล้วจะเห็นว่าเป็นการแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกัน

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.17.1ข/31

กิจการสุราเป็นของรัฐบาล

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 7 ค.6/5

เรื่องส่งข้าราชการออกไปศึกษาเรื่องเงินและการต้มกลั่นสุรา (23 - 26 มีนาคม พ.ศ. 2470)

โดยที่รัฐบาลอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ทักกลั่นโดยจัดหาที่ดินให้ผู้ทักกลั่นก็จะสร้างขึ้นเอง โดยที่อาจจะขายให้แก่รัฐบาลหรือยกให้แก่รัฐบาลนั้นก็สุดแท้แต่ผู้ทักกลั่นจะพิจารณาโดยที่รัฐบาลไม่ได้บังคับแต่อย่างใด

หลักเกณฑ์การกำหนดโรงทักกลั่นสุราในแต่ละตำบลท้องที่ให้มีจำนวนมากหรือน้อยนั้นขึ้นอยู่กับจำนวนสุราที่ผลิตจำหน่ายในแต่ละตำบล เป็นเกณฑ์กำหนด ถ้าหากว่าผู้ทักกลั่นรายใดต้องการสร้างโรงทักกลั่นสุราเพิ่มขึ้นโดยมีปัจจัยที่สำคัญคือ เพื่อต้องการผลิตสุราจำหน่ายได้ทั่วถึง รัฐบาลก็จะอนุญาตให้ทำการสร้างโรงสุราขึ้นในบริเวณเดียวกันเพื่อสะดวกในการดูแลรักษา ตรวจตราของเจ้าพนักงาน

ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงมีนโยบายที่จะรวมโรงทักกลั่นสุราให้มีจำนวนโรงสุราน้อยที่สุด ซึ่งมีโรงสุราที่สำคัญได้แก่ โรงงานสุรามางยี่ฮั่น ชนบุรี โรงงานสุราหัวแหลม (อยุธยา) โรงงานบ่อพลับ (สงขลา) เป็นต้น

แต่เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายที่จะดำเนินการสร้างโรงสุราให้ทันสมัย เพื่อจะส่งสุราไปจำหน่ายในท้องที่ต่าง ๆ ที่มีการคมนาคมขนส่งสะดวกโดยยกเลิกโรงทักกลั่นต่าง ๆ ที่เห็นว่าสมควรจะให้ปิดดำเนินการได้เพื่อประหยัดค่าใช้จ่ายปี 2470 รัฐบาลจึงส่งพระยารัตนโกษา ผู้ช่วยอธิบดีกรมสุรา ไปประเทศมลายู และชาวไปศึกษาการทักกลั่นสุราในชวา เพื่อนำมาแก้ไขปรับปรุงกิจการสุราให้ทัดเทียมกับต่างประเทศ

1 กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ค.7/3 สุรามณฑล
ราชบุรี 14 ก.พ. 2453 - 10 เมษายน 2454

ปัญหาเกี่ยวกับผู้ทบทวนสุรา

เนื่องจากว่าผู้ขอรับอนุญาตทบทวนมักจะไม่ได้มีการพิจารณาเท่าเทียมเหมือนกับผู้ทบทวนสุราที่ดำเนินการสุรามา ก่อนในปีที่ผ่านมา เป็นการเปิดโอกาสให้คนผู้ทบทวนคนเก่ามากเกินไปเป็นการไม่ยุติธรรมต่อผู้ขอรับอนุญาตทบทวนสุรารายใหม่ ที่ต้องการจะทำบ้าง¹ ทั้งนี้เพราะเจ้าพนักงานต้องการที่จะรักษาดุลประโยชน์ของรัฐบาลที่จะได้รับจากผู้ทบทวนที่ดำเนินการกิจการดี เป็นที่เชื่อถือ และทำรายได้ให้แก่รัฐเป็นจำนวนมากและยังเป็นการเกื้อกูลผลประโยชน์ซึ่งกันและกันอีกด้วย ถึงแม้ว่าผู้ขอรับอนุญาตทบทวนคนใหม่จะให้ผลประโยชน์แก่รัฐบาลมากกว่าผู้ทบทวนสุราคนเก่าก็ตาม

ต่อมาใน พ.ศ. 2446 มีการเปลี่ยนแปลงการพิจารณาผู้ทบทวนสุราโดยให้ผู้ขอรับทบทวนสุรากับผู้ทบทวนสุราคนเก่าขึ้นประมูลเปิดซองกัน ถ้าผู้ใดประมูลราคาสุราสูงสุด พร้อมทั้งให้ผลประโยชน์แก่รัฐบาลจนเป็นที่พอใจก็จะได้รับการพิจารณา เป็นผู้ทบทวนสุราจำหน่ายต่อไป แต่หลักเกณฑ์ในการพิจารณาที่เป็นพื้นฐานสำคัญคือ เป็นผู้มีฐานะการเงินดี ไม่เป็นผู้มีความเสียหาย ส่วนเหตุผลอื่นเป็นเพียงเกณฑ์ที่จะพิจารณาว่าผู้ใดสามารถจะทำการทบทวนสุราได้ดีที่สุด²

การเปลี่ยนแปลงวิธีการจำหน่ายสุรา

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2452 รัฐบาลสามารถที่จะจัดวิธีการจำหน่ายสุราได้อย่างถูกต้องตามพระราชบัญญัติภาษีสราชั้นในคือ ผู้ที่จะทำการจำหน่ายสุราจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับการพิจารณาจาก

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ค. 7/3 สุรามาตราฐาน
14 กุมภาพันธ์ 2453 - 10 เมษายน 2454

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ค. 7/4 เรื่องรา
ผู้มีชื่อร้องขอทำการทบทวนสุร หน้า 94

คณะกรรมการผู้พิจารณาหนังสืออนุญาตจำหน่ายสุรา เสียก่อนจึงจะไปทำการจำหน่ายสุราใน
ประเภทที่ตนขออนุญาตไว้โดยเสียค่าธรรมเนียมตามที่รัฐบาลกำหนดไว้ ซึ่งแตกต่างจากเมื่อครั้ง
นายอากรผูกขาด ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติภาษีสุราชั้นใน พ.ศ. 2430
เช่นเดียวกันแต่ นายอากร ก็ไม่ปฏิบัติตามที่พระราชบัญญัติกำหนดไว้ ทำให้การจำหน่ายสุรา
ประสบปัญหาตลอดมาจนกระทั่งรัฐบาลต้องเป็นผู้ดำเนินการควบคุมการจำหน่ายสุราเสียเอง
โดยจกให้มีการพิจารณาผู้ขออนุญาตจำหน่ายสุราที่มีคุณสมบัติตามที่รัฐบาลกำหนดไว้ โดยมีวิธีการ
พิจารณาผู้ขออนุญาตจำหน่ายสุราทั้งในกรุงเทพฯ และส่วนภูมิภาคดังนี้

การพิจารณาผู้จำหน่ายสุราในกรุงเทพฯ ซึ่งแต่เดิมผู้ที่จำหน่ายสุราจะต้องได้รับความ
เห็นชอบจากนายอากรสุราผูกขาด จึงจะไปทำการจำหน่ายสุราในตำบลท้องที่นั้นได้ ทั้งนี้
เมื่อรัฐบาลเป็นผู้จัดการสุราจึงได้กำหนดกฎเกณฑ์การพิจารณาหนังสืออนุญาตร้านจำหน่ายสุราขึ้น
โดยจัดตั้งคณะกรรมการผู้พิจารณาและออกหนังสืออนุญาตให้แก่ผู้ขออนุญาตจำหน่ายสุรา ซึ่งผู้ขอ
อนุญาตจำหน่ายสุราจะต้องได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมการพิจารณาหนังสืออนุญาตร้านจำหน่าย
สุราในกรุงเทพฯ¹ ตามพระราชบัญญัติภาษีอากรชั้นในกำหนดให้มีคณะกรรมการ 7 คน คือ
กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ 3 คน เลือกตั้งจากกระทรวงพระคลัง 2 คน
และจากกระทรวงยุติธรรม 2 คน² เป็นผู้พิจารณาผู้ขออนุญาตทั้งร้านจำหน่ายสุราได้ตามที่เห็น
สมควรและให้ทำการจำหน่ายสุราได้โดยทั่วไป และสิ่งสำคัญคือผู้จำหน่ายจะต้องไม่เป็นบุคคล
เกี่ยวข้องกับนักมกฉิ่นหรือผู้เก็บภาษีเป็นอันขาด ยกเว้นบางแห่งที่ผู้จำหน่ายสุราก็คือนักมกฉิ่นสุรา
ซึ่งจะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานเสียก่อนจึงจะทำการจำหน่ายสุราได้

¹ กองกฎหมายเทศาภิบาล กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14.1๗/31
จัดการสุราเป็นของรัฐบาล (11 มกราคม 125 - 13 สิงหาคม 129) หน้า 88

² กองกฎหมายเทศาภิบาล กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.7/2 กรรมการ
และกึ่งกรรมการออกใบอนุญาตขายสุรา (26 ตุลาคม 2453 - 19 สิงหาคม 2468)

การพิจารณาผู้จำหน่ายสุราในหัวเมือง เนื่องจากการพิจารณาหนังสืออนุญาตร้านขายสุรา ไม่ได้เป็นไปตามพระราชบัญญัติภาษีสสุรา เพราะความบกพร่องของเจ้าพนักงานผู้พิจารณาหนังสือ อนุญาตจำหน่ายสุราที่พิจารณาและผู้ขออนุญาตจำหน่ายสุรากลางประเทศเท่านั้น ประกอบกับการ พิจารณาหนังสืออนุญาตจำหน่ายสุราในหัวเมืองชักช้า ไม่สะดวกเพราะเจ้าพนักงานที่กรุงเทพฯ ไม่รู้จักสภาพภูมิประเทศของร้านจำหน่ายสุราที่จะขอตั้งในตำบลท้องที่นั้น ๆ จะต้องสอบถามทำให้ เสียเวลาเป็นอันมาก เนื่องจากการคมนาคมในขณะนั้นยังไม่เจริญ รัฐบาลจึงจัดตั้งอนุกรรมการ ประจำในมณฑลต่าง ๆ ที่จัดอากรสุราเป็นของหลวงแล้ว โดยแต่งตั้งให้ข้าหลวงเทศาภิบาล ข้าหลวงคลังและเจ้าพนักงานภาษีสสุราในมณฑลนั้น เป็นกรรมการผู้พิจารณาออกหนังสืออนุญาต ร้านจำหน่ายสุราได้ เช่นเกี่ยวกับคณะกรรมการพิจารณาหนังสืออนุญาตร้านจำหน่ายสุราที่กรุงเทพฯ และเพื่อให้การพิจารณาหนังสืออนุญาตจำหน่ายสุราในหัวเมืองต่าง ๆ ได้สะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น รัฐบาลจึงกำหนดเมืองในมณฑลต่าง ๆ ให้อนุกรรมการพิจารณาครั้งนี้คือ มณฑลนครสวรรค์ พิษณุโลก นครราชสีมา พายัพ นครไชยศรี ราชบุรี ปราชญ์บุรี ชุมพร นครศรีธรรมราช ปัตตานี ภูเก็ต กรุงเทพฯ และมณฑลจันทบุรี ส่วนมณฑลอื่น ๆ ที่ไม่กล่าวถึงให้คณะกรรมการที่กรุงเทพฯ เป็นผู้พิจารณาคัดเลือก¹

ต่อมาใน พ.ศ. 2456 กระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้เปลี่ยนแปลงคณะอนุกรรมการ ผู้พิจารณาหนังสืออนุญาตร้านขายสุราในหัวเมือง โดยจัดตั้งผู้ว่าราชการ เมืองเป็นอนุกรรมการ พิจารณาออกหนังสืออนุญาตร้านขายสุราอีกตำแหน่งหนึ่ง²

สำหรับการพิจารณาหนังสืออนุญาตร้านจำหน่ายสุราในหัวเมือง ข้าหลวงเทศาภิบาล เป็นประธานในการพิจารณานั้น อนุกรรมการจะต้องมีความเห็นตรงกันตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป

¹กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ กรมพระจันทบุรี (เมื่อคำร่างตำแหน่งเสนาบดี กระทรวงพระคลังฯ) หน้า 344

²กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 7/2 กรรมการและ อนุกรรมการออกใบอนุญาตขายสุรา (26 ท.ค. 2453 - 19 ส.ค. 2468)

ในกรณีที่อนุกรรมการในตำแหน่งใดไปราชการต่างท้องถิ่นหรือเจ็บป่วยไม่สามารถพิจารณาคัดเลือกผู้จำหน่ายสุราได้ ก็ให้ผู้ที่ทำการรักษาการในตำแหน่งนั้นเป็นผู้แทนอนุกรรมการชั่วคราวเพื่อมิให้เป็นการชักขวางผู้ที่ต้องการประกอบกิจการค้าขายสุรา เมื่อคณะอนุกรรมการในหัวเมืองต่าง ๆ ทำการพิจารณาเรียบร้อยแล้ว ถ้าหากผู้ขออนุญาตทั้งร้านจำหน่ายสุราไม่พอใจก็ให้ยื่นเรื่องอุทธรณ์ไปยังคณะกรรมการที่กรุงเทพฯ เพื่อพิจารณาแก้ไขต่อไป

ส่วนการพิจารณาหนังสืออนุญาตร้านจำหน่ายสุรாத่างประเทศ รัฐบาลกำหนดให้ผู้ที่ต้องการขออนุญาตจำหน่ายสุรாத่างประเทศให้ยื่นเรื่องราวตามแบบฟอร์มการขออนุญาตจำหน่ายสุราที่กระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้กำหนดไว้

หลักเกณฑ์ในการพิจารณาผู้ขออนุญาตจำหน่ายสุราในประเทศและสุรாத่างประเทศ

ผู้ที่ได้รับการพิจารณาให้ทำการจำหน่ายสุราได้นั้นจะต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

1. ต้องเป็นผู้ที่มีความประพฤติเรียบร้อย ไม่เคยกระทำความผิดต่อพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต
2. สถานที่จำหน่ายสุราก็ต้องไม่ตั้งอยู่ในบริเวณที่เปลี่ยว มีโจรผู้ร้ายชุกชุมเป็นอันขาด

เพื่อสะดวกในการตรวจตราของเจ้าพนักงาน

3. ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้จำหน่ายสุราจะต้องชำระค่าธรรมเนียมหนังสืออนุญาตตามที่รัฐบาลกำหนดไว้

แต่ในการพิจารณาหนังสืออนุญาตจำหน่ายสุราในประเทศจะมีการพิจารณาแตกต่างไปจากการพิจารณาหนังสืออนุญาตจำหน่ายสุรாத่างประเทศซึ่งขึ้นอยู่กับลักษณะภูมิประเทศของตำบลที่ทั้งร้านขายสุราหรือผลประโยชน์ของการจำหน่ายสุราซึ่งข้าหลวงเทศาภิบาลในมณฑลนั้นเห็นว่าจะเป็นประโยชน์ต่อการจำหน่ายสุราในประเทศก็จะผ่อนผันให้เช่น การลดค่าธรรมเนียมหนังสืออนุญาตจำหน่ายสุรา เป็นต้น เพื่อให้สุราในประเทศจำหน่ายแข่งกับสุรாத่างประเทศได้

1 กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ก.14.1ช/31

จัดอากรสุราเป็นของรัฐบาล (11 ม.ค. 125 - 13 ส.ค. 129)

วิธีการจกร้านจำหน่ายสุรา

รัฐบาลได้กำหนดร้านจำหน่ายสุราออกเป็นหลายประเภทดังนี้

ประเภทที่ 1 ร้านสุราเหมาะสมท้องที่ราชการธรรมเนียมหนังสืออนุญาตปีละ 160 บาท
ต่อปี

ประเภทที่ 2 ร้านสุราขายปลีก จะต้องจำหน่ายให้แก่ผู้บริโภคในร้านเท่านั้นจะซื้อไป
บริโภคที่อื่นไม่ได้ โดยชำระค่าธรรมเนียมหนังสืออนุญาตปีละ 120 บาท

ประเภทที่ 3 ร้านสุราขายปลีก จำหน่ายสุราให้แก่ผู้บริโภค ร้านหรือนำไปดื่มที่อื่นได้
โดยชำระค่าธรรมเนียมหนังสืออนุญาตปีละ 80 บาท

ต่อมาในปี พ.ศ. 2474 - 2480 ได้จกร้านจำหน่ายสุราเพิ่มอีกประเภทหนึ่ง คือ

ประเภทที่ 4 เป็นสถานที่ซึ่งจัดเป็นสโมสร จำหน่ายสุราให้แก่ผู้บริโภคในสถานที่นั้น
หรือนำไปบริโภคที่อื่น ให้ชำระค่าหนังสืออนุญาตปีละ 120 บาท แต่ถ้าจำหน่ายให้แก่สมาชิกของ
สโมสร ให้ชำระค่าธรรมเนียมหนังสืออนุญาตจำหน่ายสุราเพียงปีละ 50 บาท (ในกรณีที่ผู้ขาย
สุราจำหน่ายเป็นเงินไม่สูงกว่า 2,000 บาท)

ประเภทที่ 5 สำหรับนักเคมี แพทย์ปรุงยา และผู้ประกอบการโรคศิลป์ชายได้เฉพาะ
แอลกอฮอล์สำหรับ¹ เพื่อประโยชน์ในการประกอบโรคศิลป์ในอุตสาหกรรม และวิทยาศาสตร์
ภายในเงื่อนไขซึ่งรัฐมนตรีกระทรวงพระคลังฯ เป็นผู้กำหนดเสียค่าหนังสืออนุญาต 10 บาทต่อปี

การจัดตั้งร้านขายสุรา มีวิธีดำเนินการโดยประมูลและไม่ได้ประมูลทุกปี ซึ่งมีหลักการ
การประมูลและเงื่อนไขตลอดจนการพิจารณาเลือกตัวผู้ขายสุรา พ.ศ. 2480 ได้กำหนดหลักการ
ความสามารถและคุณภาพของผู้ขายสุรานั้นเกี่ยวกับการพิจารณาคัดเลือกผู้ขายสุรา พ.ศ. 2479
กล่าวคือ

¹ แอลกอฮอล์สามทับ หมายถึง การกลั่นสุรารหลาย ๆ ครั้งให้มีแอลกอฮอล์ 80 ดีกรี
ขึ้นไป

1. ผู้ขายส่งแห่งใดหนึ่งใน พ.ศ. 2479 ทำการจำหน่ายสุรามาโดยความเรียบร้อย จำหน่ายสุราใน พ.ศ. 2479 เป็นเวลา 9 เดือน ไม่ตกต่ำไปกว่าที่ได้สัญญาไว้ ทั้งแก่ร้อยละ 15 ขึ้นไป ให้เป็นผู้ทำการขายส่งในปีต่อไปอีกหนึ่งปี

2. ผู้ขายส่งในตำบลท้องที่ใด จำหน่ายสุราในช่วงระยะเวลา 9 เดือน ตกต่ำ หรือผู้ขายส่งมีการบกพร่องอื่น ๆ เช่น กระทำการไม่เป็นที่ไว้วางใจหรือไม่เอาใจใส่จนเป็นเหตุให้การสุรากล้าและทั้งร้านขายปลีกไคน้อย คณะกรรมการจังหวัดพิจารณาเห็นสมควรถอดออกจากการเป็นผู้ขายส่ง และเลือกผู้ขายส่งขึ้นใหม่ โดยวิธีประมูล เว้นแต่ร้านขายส่งที่ได้ยกให้ผู้ทบทวนจัดทำความกับการทบทวนก็ทำให้เปลี่ยนตัวผู้ขายส่งตามตัวผู้ทบทวนโดยไม่มีการประมูล

การคัดเลือกผู้ขายส่งโดยการประมูล

การคัดเลือกผู้ขายส่ง มีวิธีดำเนินการดังนี้คือ

1. ร้านขายส่งตำบลท้องที่ใดต้องการประมูลเลือกตัวผู้ขายส่งสุราให้เจ้าพนักงานแจ้งให้ผู้ที่ต้องการประมูลทราบกำหนดเวลาประมูล และข้อสัญญาต่าง ๆ รวมทั้งให้ผู้ประมูลยื่นประมูลว่าถ้าได้รับทำการขายส่งสุราจะให้เงินช่วยราชการพิเศษ (แป๊ะเจี๊ยะ) เป็นจำนวนเงินเท่าใด ถ้าหากผู้ขายส่งทำการเรียบร้อยก็จะได้รับเป็นผู้ขายส่งในปีต่อไป โดยไม่คงเสียเงินช่วยราชการพิเศษอีก

2. การประมูลนี้ถือว่าการเลือกระหว่างบุคคลที่เหมาะสมจะเป็นผู้ขายส่ง จึงให้อาสาบุคคลที่ทั้งภูมิสำเนาหรือทั้งหลักแหล่งการค้าขายอยู่ในจังหวัดเดียวกันกับร้านขายส่งที่ประมูลนั้นมีสิทธิเข้าประมูลได้

ผู้ที่ได้รับการพิจารณาให้เป็นผู้ขายส่งต้องประกอบด้วยคุณสมบัติ ดังนี้

1. ให้เงินช่วยราชการสูงกว่าผู้อื่น
2. ไม่เป็นผู้ที่ถูกถอนออกจากผู้ขายส่งในตำบลท้องที่นั้น เพราะขาดคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในสัญญา

3. ไม่เป็นผู้ต้องห้ามตามระเบียบที่กำหนดไว้ และไม่เป็นบิดา มารดา บุตร ภรรยา
สามีของผู้ที่กล่าวในข้อนี้

4. เป็นผู้ที่มีหลักฐานและเงินทุนพอสมควร

ถ้าหากผู้ให้เงินช่วยราชการสูงสุดบกพร่องตามคุณสมบัติ 4 ประการนี้ ให้พิจารณาผู้ที่เสนอ
จำนวนเงินดังกล่าว

3. ผู้ที่ประมูลจะต้องชำระเงินค้ำหนังสืออนุญาตทำการขายส่งให้เสร็จสิ้นในวันทำสัญญา
แต่ก่อนไม่เกินวันที่เข้าทำการขายส่ง อัตราค่าอนุญาตนั้นถือตามจำนวนสุราที่กำหนดให้จำหน่าย
ดังแจ้งต่อไปนี้

สุรา 200 เกล่งมา เก็บปีละ 5 บาท

มากกว่า 200 เท ถึง 300 เท เก็บปีละ 20 บาท

มากกว่า 300 เท ถึง 400 เท เก็บปีละ 40 บาท

มากกว่า 400 เท ถึง 600 เท เก็บปีละ 80 บาท

มากกว่า 600 เท ถึง 800 เท เก็บปีละ 120 บาท

มากกว่า 800 เท ขึ้นไป เก็บปีละ 160 บาท

ดังนั้นจะเห็นว่าร้านขายส่งมีหน้าที่รับสุราจากโรงงานสุราและสุราผสมจากผู้ที่ได้รับ
อนุญาตผลิตสุราผสมไปจำหน่ายแก่ร้านขายปลีกภายในท้องที่ซึ่งทางการกำหนดให้อยู่ในเขต
ของร้านขายส่งนั้น ๆ จะขายเหลื่อมล้ำออกไปนอกเขตไม่ได้ และขายครั้งหนึ่งไม่ต่ำกว่า 10 ลิตร

การทั้งร้านสุราประเภทอื่น ๆ ให้จัดตั้งขึ้นเมื่อมีผู้ยื่นเรื่องราขอทำการจำหน่ายสุรา
เจ้าพนักงานก็จะพิจารณาคัดเลือกผู้ที่สมควรได้รับอนุญาตให้ทั้งร้านสุราได้ โดยที่ผู้ได้รับอนุญาต
จะต้องชำระค่าธรรมเนียมโดยเฉพาะร้านจำหน่ายสุราประเภท 2 และประเภท 3 ซึ่งได้รับ
อนุญาตให้จำหน่ายสุราของรัฐบาล จะต้องทำสัญญากับเจ้าพนักงานตามแบบที่กำหนดไว้ หนังสือ
อนุญาตจำหน่ายสุราจะหมดอายุวันที่ 31 มีนาคมของทุกปี และหนังสืออนุญาตจำหน่ายสุราทุกประเภท
โอนให้ผู้อื่นเป็นผู้รับอนุญาตไม่ได้ ไม่ว่าในกรณีใด ๆ¹ ผู้ที่ไม่มีชื่อในหนังสืออนุญาตแต่ต้องการทำแทน

¹ตามพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2430 มาตรา 25

โดยเป็นผู้รับมรดก หุ่นส่วนหรือผู้รับกรรมสิทธิใด ๆ ต้องรับเรื่องราวของหนังสืออนุญาตใหม่ และชำระค่าธรรมเนียมหนังสืออนุญาตอีกด้วย

ถ้าผู้ขออนุญาตจำหน่ายสุราให้ผู้อื่นทำการแทนในกรณีที่ดินไม่อยู่จะต้องยื่นเรื่องราวต่อเจ้าพนักงาน ขออนุญาตให้ผู้นั้น โดยการขออนุญาตนั้นจะต้องทำต่อหน้าเจ้าพนักงานเพื่อแสดงให้เห็นว่าเป็นการทำการแทนชั่วคราว ไม่ใช่ขายหรือโอนกรรมสิทธิ์ให้ระยะเวลาการขออนุญาตจะต้องไม่เกิน 3 เดือน และถ้าชักข้อไม่สามารถกลับมาได้ตามกำหนดเวลาให้ขยายเวลาได้ไม่เกิน 1 เดือน

ส่วนผู้ที่ทำการแทนผู้ขออนุญาตจำหน่ายสุราจะต้องให้สัญญากับเจ้าพนักงานภาษีสุราว่าเมื่อครบกำหนดการขออนุญาตแล้ว ผู้รับมอบจะต้องยื่นเรื่องราวของหนังสืออนุญาตจำหน่ายสุราเป็นชื่อของผู้รับมอบ และจะต้องรับใช้หนี้สินของผู้จำหน่ายสุราที่มอบกันไว้เสียก่อนจึงจะทำการจำหน่ายสุราได้ ถ้าการมอบกันเป็นเวลายาวเกินกำหนดการขออนุญาตที่มกล้นสุรา ทั้งแต่เดือนมกราคมเป็นต้นไป ผู้รับมอบจะต้องสัญญาว่าผู้มอบกันจะกลับมารับหนังสืออนุญาตในจำนวนปีต่อไป ถ้าไม่กลับมาขออนุญาตจำหน่ายสุราผู้รับมอบจะต้องชำระค่าธรรมเนียมหนังสืออนุญาตในปีที่ทำการแทน เนื่องจากเจ้าพนักงานถือว่า เป็นการโอนกรรมสิทธิ์ซึ่งผู้รับโอนกรรมสิทธิ์จะต้องชำระค่าธรรมเนียมโดยไม่ถือว่าเป็นการมอบกัน แต่ถ้าผู้มอบกันปฏิบัติตามสัญญาก็จะไม่ให้ผู้รับมอบรับอนุญาตจำหน่ายในปีต่อไป¹

ปัญหาสุรากลางประเทศ

เมื่อรัฐบาลเข้าดำเนินกิจการสุราเป็นของรัฐบาลในปลายปี พ.ศ. 2452 ปรากฏว่าชาวฝรั่งเศสนำสุราฝรั่งเศสที่มกล้นที่เมืองญวนเข้ามาจำหน่ายในประเทศไทย โดยพยายามที่จะชักชวนให้ประชาชนที่ชอบบริโภคสุราเห็นว่าสุราของฝรั่งเศสเป็นสุราที่มีรสดี เช่นเดียวกับสุราในประเทศหรือเหล้าโรงของรัฐบาล² การที่บริษัทสุราฝรั่งเศสนำสุราของฝรั่งเศสที่ผลิตเมืองไซ่ง่อนในประเทศญวนมาจำหน่ายเพื่อให้ผู้ที่ชอบบริโภคสุราในประเทศไทยนิยมและละเลิกเคยรสสุราของฝรั่งเศสเพราะราคาถูกกว่าเหล้าโรงของไทย³ เนื่องจากสุราของฝรั่งเศสใช้เงินลงทุนน้อยกว่าจึงขายในราคาถูก ซึ่งอาจจะทำให้ผู้บริโภคสุราซื้อสุราของรัฐบาลน้อยลง⁴ รัฐบาลจึงกำหนดให้ผู้มกล้น

¹ เสน่ห์ โพธิ์ปทุม คำอธิบายพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 หน้า 34 - 38

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ค. 7/12

รายงานเรื่องการจักเก็บภาษีสุราเป็นของรัฐ 20 เมษายน 2457 หน้า 12

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ค. 7/4 เรื่องราวผู้มีสิทธิร้องขอทำการทบทวนสุรา (14 กุมภาพันธ์ 2453 - 5 กุมภาพันธ์ 2467)

⁴ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 14.18/31 กิจการสุราเป็นของรัฐบาล

เหล่าโรง ปรับปรุงรสสุราให้ดีขึ้น โดยลดราคาขายให้ต่ำลงอีก¹ และความคุ้มครองให้สุราของ
ฝรั่งเศสจำหน่ายให้ถูกต้องตามสัญญาสุราที่กำหนดไว้ ถ้าหากร้านใดนำสุราต่างประเทศมา
จำหน่าย โดยไม่มีหนังสืออนุญาตก็ห้ามปรามจับกุมได้ สุราต่างประเทศจึงจำหน่ายได้น้อยลง
กว่าเดิม และเกิดคดีฟ้องร้องระหว่างเจ้าพนักงานเก็บภาษีสุรากับผู้จัดการบริษัทสุราฝรั่งเศส
หลายประการ พร้อมทั้งนำเรื่องราวเสนอต่อรัฐบาลไทย อนุญาตให้ทำการจำหน่ายสุราต่างประเทศ
ได้เท่าเทียมกับสุราในประเทศของรัฐบาล แต่ปรากฏว่า การกระทำนั้นไม่เป็นผลต่อบริษัทสุรา
ฝรั่งเศสเท่าใดนัก เพราะมีผู้นำสุราจากชาวซึ่งมีรสสุรากล้ายกับสุราของบริษัทสุราฝรั่งเศส
เข้ามาจำหน่ายแข่งกับบริษัทสุราฝรั่งเศส นอกจากนี้ยังมีผู้นำสุราจีน และสุรายุโรปเข้ามาจำหน่าย
มากขึ้น

สาเหตุที่รัฐบาลอนุญาตให้สุราต่างประเทศเข้ามาค้าขายแข่งขันกับสุราในประเทศ
เพราะสัญญาสุราที่ไต้หวันทำกับนานาประเทศแต่ครั้งก่อนในสมัยรัชกาลที่ 4 นั้น กำหนดให้สุรา
เป็นสินค้าที่ชาวต่างชาตินำมาค้าขายได้² จึงทำให้สุราต่างประเทศค้าขายได้เช่นเดียวกับสุราใน
ประเทศ และให้ร้านทั่วแห่นำจำหน่ายสุราต่างประเทศจำหน่ายสุราโดยไม่ต้องชำระค่าธรรมเนียม
หนังสืออนุญาต ทั้งยังออกหนังสืออนุญาตจนสุราได้เองเช่นเดียวกับร้านเหล้าในในประเทศไทย
และออกหนังสืออนุญาตทั้งร้านจำหน่ายสุราได้โดยทั่วไป ซึ่งส่วนใหญ่แหล่งการค้าสุราต่างประเทศ
ที่สำคัญในประเทศไทยทั้งอยู่ที่เขตหลวงเพา มากกว่าในหัวเมือง ซึ่งเป็นแหล่งรับสุราจากพ่อค้า
สุราที่ส่งไปขายอีกทอดหนึ่ง³ เพราะฉะนั้น ถ้าหากพ่อค้าสุราต่างประเทศในกรุงเทพฯ หาวิธีการ

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ค.7/4 เรื่องราวผู้มีชื่อ
ร้องขอทำการต้มกลั่นสุรา (14 กุมภาพันธ์ 2453 - 5 กุมภาพันธ์ 2467)

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ค.7/12 รายงาน
เรื่องการจักเก็บภาษีสุราเป็นของรัฐ 20 เมษายน 2457 หน้า 4

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14.1 ข/31
จักอากรสุราเป็นของรัฐบาล (11 มกราคม 125 - 13 สิงหาคม 129)

จากสัญญาสุราเพื่อหลีกเลี่ยงการค้าสุรากับเจ้าพนักงานของรัฐบาลไทยก็อาจทำให้พ่อค้าในหัวเมือง
กระทำการหลีกเลี่ยงเช่นนั้นบ้าง มีผลทำให้รัฐบาลขาดผลประโยชน์จากการจำหน่ายสุราของ
พ่อค้าสุราท่างประเทศ เนื่องจากพ่อค้าสุราท่างประเทศมักจะสั่งสุราท่างประเทศที่มีแอลกอฮอล์
สูงเกือบ 100 ดีกรี หรือที่เรียกกันว่า "หัวเชื้อสุรา" และนำมาเติมน้ำเพิ่มปริมาณมากขึ้น
ทำให้สุราท่างประเทศได้เปรียบเป็นอันมาก เพราะว่าพ่อค้าสุราท่างประเทศเสียค่าระวางสินค้า
และภาษีสุราจำนวนน้อยกว่าสุราที่มีลักษณะสมบูรณ์ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่าพ่อค้าสุราท่างประเทศ
พยายามที่จะเอาเปรียบสุราในประเทศนั่นเอง

สำหรับสุราท่างประเทศที่เข้ามาจำหน่ายในประเทศไทยนั้นแบ่งได้ 2 ประเภทคือ

ประเภทที่ 1 เป็นสุราท่างประเทศที่ปรุงมาจากประเทศต่าง ๆ ในยุโรปหรือ
ประเทศจีน ซึ่งมีรสสุราท่างกับสุราในประเทศเช่น บรั่นดี วิสกี้ สุราจีน ต่าง ๆ เหล่าเบียร์
เหล้าองุ่น เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีราคาแพงกว่าสุราในประเทศอีกด้วย ส่วนผู้บริโภคก็คงจะ
เป็นชาวต่างประเทศและชาวจีนที่นิยมสุราประเภทนี้

ประเภทที่ 2 เป็นหัวเชื้อสุราเมื่อพ่อค้านำเข้ามาจำหน่ายในประเทศไทยด้วยวิธี
เติมน้ำลงไปและปรุงรสสุราขึ้นใหม่ โดยที่ไม่ต้องชำระภาษีสุราเพิ่มขึ้น เท่ากับเป็นการเอาเปรียบ
ต่อรัฐบาลทำให้รัฐบาลขาดผลประโยชน์เป็นอันมาก

ทั้งนี้รัฐบาลจึงต้องหาวิธีแก้ไขไม่ให้สุราท่างประเทศเข้ามาจำหน่ายได้มากโดย
ผลิตสุราให้มีรสสุรากล้ายคลึงกับสุราท่างประเทศ ทำให้มีรสดีขึ้นและมีราคาถูกลงกว่าเดิมก็
อาจทำให้จำหน่ายได้มากเพราะสุราในประเทศเป็นที่นิยมแก่ผู้บริโภคอยู่แล้ว ถึงแม้ว่าสุรา
ต่างประเทศจะปลอมแปลงรสสุรามากขึ้น ก็ไม่อาจจะกำจัดสุราในประเทศให้ออกไปจากความนิยม
ของตลาดได้

¹ กองจดหมายเทศาภิบาล กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ค.7/12 รายงานเรื่อง
การจักเก็บภาษีสุราเป็นของรัฐ (20 เมษายน - 2457) หน้า 12

² ฎ. หน้า 5

รัฐบาลจึงต้องออกกฎหมายควบคุมสุรารายอย่างเต็มที่โดยกำหนดให้ ผู้ที่นำสุราท่างประเทศเข้ามาจำหน่ายในประเทศไทยทำบัญชีจำนวนสุราซึ่งเจ้าพนักงานจะต้องกำหนดวันที่จะทำการสำรวจจำนวนสุราขึ้น ดังเช่น กำหนดวันที่จะทำการสำรวจ สำรวจบัญชีสุราในมณฑลกรุงเทพฯ โดยให้เจ้าของสุราเตรียมทำบัญชีแสดงจำนวนสุราที่มีอยู่ให้แน่นอน ซึ่งจะต้องกำหนดขนาดขวดไหหรือภาชนะอื่น ๆ ที่จะบรรจุสุราให้ชัดเจน และในการตรวจสอบจำนวนสุราร้านหรือสถานที่เก็บสุราเจ้าพนักงานภาษีสุราเป็นผู้มีอำนาจในการตรวจสอบสุราไ้ตามพระราชบัญญัติภาษีสุรา พ.ศ.2430 เพราะฉะนั้น เพื่อให้ผู้จำหน่ายสุราท่างประเทศเป็นระเบียบแบบแผนอย่างเดียวกัน อีกทั้งยังเป็นการให้ผู้ตรวจสอบสุราไ้ทราบจำนวนสุราที่ผู้จำหน่ายสุราทำการจำหน่ายไปแล้ว และยังคงเหลือมากน้อยเพียงใด เพื่อป้องกันมิให้มีการทุจริตในการจำหน่ายสุรานอกเหนือจากจำนวนสุราที่ทักไไว้ในบัญชี รัฐบาลจึงออกกฎข้อบังคับในการจกบัญชีสุราและการขนสุราท่างประเทศดังนี้

1. ผู้ที่นำสุราเข้ามาจำหน่ายในประเทศไทยจะต้องทำบัญชีสุรา² ตามแบบที่กำหนดให้ โดยระบุชนิด ประเภท จำนวนแอลกอฮอล์ของสุรามีปริมาณเท่าใด วัน เดือน ปี พร้อมทั้งแจ้งหมายเลขของหนังสืออนุญาตตามจำนวนแอลกอฮอล์ ผู้จำหน่ายสุราเหมาะสมจะต้องทำบัญชีสุราเช่นเดียวกับผู้จำหน่ายสุราขี้ล็กด้วย
2. ผู้ที่นำสุราท่างประเทศเข้ามาจำหน่ายในประเทศไทย หรือผู้ที่จำหน่ายสุราเหมาะสมจะต้องขนสุรตามหนังสืออนุญาตให้ระบุจำนวนสุราลงในบัญชีตามประเภทและจำนวนแอลกอฮอล์สำหรับสุราที่ขนออกไปจำหน่ายหรือรับไ้จากโรงต้มกลั่นสุรา ร้านสุรา โดยจะขนสุราไปจำหน่าย

¹ เสถียร ลายลักษณ์ ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 17 หน้า 626

² เป็นบัญชีที่กำหนดขึ้นตามพระราชบัญญัติภาษีสุราขึ้นใน พ.ศ.2430 และพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิตเพิ่มเติม พ.ศ.2457

ตามจำนวนทั้งหมด หรือเพียงส่วนหนึ่งก็ได้ เพื่อแสดงจำนวนสุราที่อนุญาตให้ชนไปจำหน่ายวัน
เดือน ปี หมายเลขของหนังสืออนุญาตชนสุราและจำนวนสุราที่คงเหลืออยู่

3. หนังสืออนุญาตชนสุราขึ้นจากเรือ (ใบขึ้นสุรา) และหนังสืออนุญาตชนสุราจากที่หนึ่ง
ไปยังอีกที่หนึ่ง ที่จกรายการ จำนวนสุราลงในบัญชีแล้วนำไปยื่นต่อเจ้าพนักงานทรวสุรา เมื่อ
เจ้าพนักงานขอทรวสอบและเก็บรักษามันชีไว้จนกว่าเจ้าพนักงานจะทรวสอบรายการในบัญชี
นั้นทุกรายการ พร้อมทั้งลงชื่อรับรองว่าถูกต้อง

4. สุราที่ส่งมาจากต่างประเทศจะบรรจุในภาชนะที่มีตราประทับหรือเครื่องหมาย
และมีทะเบียนรายการในบัญชีสุราท่าประเทศของกรมศุลกากร ถ้าผู้ใดต้องการจะจำหน่าย
สุราท่าประเทศทั้งภาชนะเดิมให้ตกลงกับเจ้าหน้าที่กรมศุลกากรว่าจะไม่เปลี่ยนแปลงเครื่องหมาย
หรือจำนวนแอลกอฮอล์แต่อย่างใดก็ให้ระบุนายการ เครื่องหมายตามที่โคลงทะเบียนไว้ในใบขึ้น
ใบชน และบัญชีสุราโดยไม่ต้องชี้แจงชนิดและอากรสุรานั้น

ต่อมาในปี พ.ศ. 2459 กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ได้หาวิธีป้องกันมิให้พ่อค้าสุราทุจริต
การจำหน่ายสุรา โดยออกเป็นกฎเสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ เกี่ยวกับการຈับัญชีสุราที่นำเข้ามา
จำหน่ายให้รัดกุมขึ้น เพื่อจะไ้ทราบว่าพ่อค้าสุราจำหน่ายสุราชนิดใด มีแอลกอฮอล์เท่าใด ถ้าหากว่า
พ่อค้าสุราคนใดต้องการจะปรุงรส หรือผสมน้ำในสุราก็ให้กระทำได้ เมื่อจะชนหรือจำหน่ายสุรา
ก็ให้อนุญาตจำหน่ายได้เฉพาะสุราที่โคลงบัญชีไว้เท่านั้น สุราที่มีโคลงบัญชีไม่อนุญาตให้ทำการชน
หรือจำหน่ายเป็นอันขาด ซึ่งทางรัฐบาลถือว่าเป็นวิธีหนึ่งที่จะป้องกันมิให้พ่อค้าสุราท่าประเทศนำสุราที่มี
แอลกอฮอล์สูงเข้ามาจำหน่ายในประเทศไทย แต่ปรากฏว่าพ่อค้านำสุราจีนและสุราจากชวาเข้ามาจำหน่าย

สำหรับการทรวสุรานั้น เจ้าพนักงานภาษีสุรามีหน้าที่ทรวสุราที่โรงสุราร้านจำหน่าย
สุราและสถานที่อื่น ๆ เพื่อมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดกระทำความผิดกฎหมาย อีกทั้งเครื่องมือที่ใช้ในการทรวสุรา
จะต้องประกอบด้วย พรหมสำหรับวัดคักรีของสุรามีแอลกอฮอล์ตรงกับที่ผู้ขอจำหน่ายสุราได้เสีย
ภาษีไว้หรือไม่ นอกจากนี้ร้านจำหน่ายสุรายังต้องมีเครื่องทรวสุราที่มีอัตราหรือเครื่องหมายกำกับไว้

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ค. 7/14 กฎเสนาบดี
กระทรวงพระคลังมหาสมบัติว่าด้วยระเบียบการຈับัญชีสุรา ตามความในพระราชบัญญัติภาษีสุรา
ขึ้นใน 12 กุมภาพันธ์ - 14 มีนาคม 2459 หน้า 2

ส่วนการตรวจสอบสุราในสถานที่อื่น ๆ เช่น บ้านเรือนก็ให้กำนันผู้ใหญ่บ้าน กองตระเวนหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจในกรณีที่มีการใช้กำลังก่อกวนผู้กระทำความผิดเป็นผู้ช่วยเหลือในการตรวจสอบสุราอีกด้วย

เพราะฉะนั้น ผู้ที่ขออนุญาตจำหน่ายสุราจะต้องระบุชนิดสุราที่จะจำหน่ายว่าเป็นสุราโรงหรือสุราท้องประเทศ เพื่อเจ้าพนักงานตรวจสอบสุราจะได้ทราบว่าผู้ใดจำหน่ายสุราชนิดใด ตำบลใดบ้าง เป็นการสะดวกต่อการตรวจสอบสุรាកว่ประการหนึ่ง

เนื่องจากว่าสุราในประเทศเสียเปรียบสุราท้องประเทศที่ต้องชำระค่าธรรมเนียมหนึ่งสิ่อกอนุญาตจำหน่ายสุราประเภทเหมาส่งเป็นเงิน 160 บาท¹ แต่สุราท้องประเทศไม่ตองชำระค่าธรรมเนียมหนึ่งสิ่อกอนุญาตจำหน่ายสุราประเภทเหมาส่งแ่อย่างใด ซึ่งเป็นผลมาจากสัญญาสุราที่ทำไว้แ่ครั้งก่อนเมื่อมีผู้เ้าสุราท้องประเทศเข้ามาจำหน่ายในประเทศไทยและชำระภาษีสุราเรียบร้อยแล้วให้นำไปจำหน่ายเหมาส่งไ้ไ้ต่ำกว่า 10 ลิตรโดยไม่ตองชำระค่าธรรมเนียมหนึ่งสิ่อกอนุญาต

ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะอนุญาตให้ผู้จำหน่ายสุราท้องประเทศทำสัญญากำหนดชนิดสุราที่จำหน่ายและข้อปฏิบัติบางประการก็อนุญาตให้จำหน่ายสุรภายใน 1 ปี โดยจะต้องจำหน่ายสุราท้องประเทศเพียงอย่างเดียวนั้น แ่ปรากฏว่ามีผู้นำสุรจากขวา สุราจีนเข้ามาจำหน่ายเป็นจำนวนมากสุราในประเทศจึงจำหน่ายไ้น้อยกว่าสุราท้องประเทศเป็นอันมาก

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ค.7/6 สุราฝรั่งเศส

รัฐบาลจึงต้องแก้ปัญหาสุราต่างประเทศเพื่อป้องกันไม่ให้พ่อค้าสุรา นำสุราต่างประเทศเข้ามาจำหน่ายเป็นจำนวนมากนั้น รัฐบาลจึงกำหนดให้ผู้ต้มกลั่นสุราทำการต้มกลั่นสุราให้มีแอลกอฮอล์สูงขึ้น เท่าเทียมกับสุราต่างประเทศ แต่เนื่องจากการต้มกลั่นสุราให้มีแอลกอฮอล์สูงขึ้น จะต้องเสียค่าใช้จ่ายมาก เพราะเครื่องต้มกลั่นสุราที่ใช้ในประเทศไทยไม่สามารถผลิตสุราให้มีแอลกอฮอล์สูงได้เท่ากับเครื่องต้มกลั่นสุราของต่างประเทศ

ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะบังคับให้ผู้ต้มกลั่นสุราหาเครื่องต้มกลั่นสุราที่มีคุณภาพดีมาใช้ก็อาจจะไม่มีผู้ลงทุนเท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีเงินทุนมาก ๆ โดยเฉพาะชาวต่างประเทศเข้ามาทำการค้าแข่งกับผู้ต้มกลั่นสุราในประเทศ ซึ่งยากต่อการควบคุมดูแลพ่อค้าสุราต่างประเทศเหล่านั้น เพราะว่าสุราที่มีแอลกอฮอล์สูงอาจทำให้พ่อค้าทำการทุจริตในการจำหน่ายสุราเพื่อให้ได้กำไรเพิ่มมากขึ้น และยังเป็นโทษต่อผู้บริโภคด้วย

ดังนั้นรัฐบาลจึงไม่อาจใช้วิธีการแก้ปัญหาสุราต่างประเทศดังกล่าวข้างต้นนี้ รัฐจึงต้องหาวิธีป้องกันโดยกำหนดให้ผู้จำหน่ายสุราในประเทศไม่ให้ปะปนกับสุราต่างประเทศ โดยวิธีบังคับให้ผู้ต้มกลั่นสุราหรือร้านเหล้าส่งชำระเงินค่าน้ำใบอนุญาตจำหน่ายสุราให้แก่ร้านขายปลีกที่จำหน่ายสุราในประเทศ โดยมีสัญญาต่อกันว่าจะไม่นำสุราต่างประเทศเข้ามาจำหน่าย ถ้าหากพ่อค้าสุราคนใดจะทำการผสมสุราต่างประเทศให้ทำได้ที่โรงสุราและชำระค่าภาษีสุราตามจำนวนแอลกอฮอล์และสุราที่ทำการผสม

ดังนั้นการที่รัฐบาลพยายามที่จะใช้มาตรการต่าง ๆ ที่จะบังคับให้ผู้จำหน่ายสุราในประเทศและสุราต่างประเทศดังกล่าวมาแล้ว เพื่อแก้ปัญหาพ่อค้าสุราต่างประเทศพยายามที่จะหลีกเลี่ยงและฉ้อฉลเพื่อเรียกร้องสิทธิพิเศษหรือผลประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งจากรัฐบาลไทย โดยเฉพาะพ่อค้าสุราฝรั่งเศสที่พยายามจะนำสุราต่างประเทศเข้ามาจำหน่ายปลีกโดยไม่ต้องชำระค่าน้ำใบอนุญาตจำหน่ายสุรา โดยที่เจ้าพนักงานของไทยไม่สามารถตรวจสอบการจำหน่ายสุราของพ่อค้าสุราต่างประเทศได้ รัฐบาลจึงต้องออกกฎระเบียบในการจำหน่ายสุราต่างประเทศเพื่อให้การเก็บภาษีเป็นไปตามพระราชบัญญัติภาษีสสุราชั้นใน

ปัญหาสุราเถื่อน

เมื่อรัฐบาลเริ่มดำเนินการสุราทั่วประเทศนั้น ปรากฏว่า การลักลอบ
 ท้มกลั่นสุราเถื่อนลดน้อยลง แท้ทั้งแท้ปี พ.ศ. 2453 รัฐบาลต้องประสบปัญหาเกี่ยวกับมีผู้ลักลอบ
 ท้มกลั่นสุราเถื่อนเป็นอันมาก เนื่องจากเจ้าพนักงานตรวจพบว่า มีผู้นำสุราปลอมมาจำหน่ายโดยผสมสี
 เจือปนวัตถุอื่น ซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อผู้บริโภค โดยนำไปใส่ขวดที่มีตราเป็นสุราจริงซึ่งส่งมาจาก
 ต่างประเทศ โดยเฉพาะพวกร้านสุราของชาวจีนจะปลอมแปลงสุรากันมาก ทำให้ผู้ที่ทำการค้า
 โดยสุจริตต้องเสียผลประโยชน์จากการค้าสุราเป็นอันมากด้วย เพราะฉะนั้นเจ้าพนักงานจึงต้อง
 ตรวจสอบว่าสุราที่พ่อค้าทำการจำหน่ายนั้นเป็นสุราเถื่อนหรือไม่ อย่างไรก็ตาม การตรวจสอบว่า
 สุราชนิดใดเป็นสุราเถื่อนนั้น มีวิธีการยุ่งยาก รัฐบาลจึงแก้ปัญหาโดยการเพิ่มข้อความในหนังสืออนุญาต
 โดยระบุชื่อสุราที่ทำการจำหน่าย ให้ชัดเจนว่าเป็นสุราประเภทใด

นอกจากนี้ปัญหาการตรวจจับของเจ้าพนักงานก็เป็นปัญหายังยิ่ง เนื่องจากว่าราษฎร
 จะทำการต้มสุราเถื่อนห่างจากบ้านเรือนของตน เมื่อเจ้าพนักงานไปทำการตรวจจับก็จะปฏิเสธว่า
 ไม่ใช่ของตนทำให้เจ้าพนักงานต้องปล่อยตัวไปเพราะไม่มีหลักฐานที่จะทำการจับกุมได้ เพราะฉะนั้น
 เมื่อเจ้าพนักงานไม่สามารถปราบปรามสุราเถื่อนให้หมดไปได้ ทำให้ราษฎรลักลอบต้มกลั่นสุราเถื่อน
 อยู่เสมอ ถ้าหากพิจารณาจะเห็นว่าสุราเถื่อนเป็นปัญหาต่อกิจการสุรามาตั้งแต่คนยากจนผู้ถูกขาค
 จนกระทั่งรัฐบาลเข้าไปดำเนินการ ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหามานานได้ สุราเถื่อนจึงเป็นปัญหาต่อ
 การดำเนินการเรื่อยมาจนปัจจุบันนี้

การเก็บภาษีสุราและรายได้ โดยรัฐบาล

เนื่องจากเมื่อครั้งนายอากรสุราเป็นผู้ผูกขาดนั้น รัฐบาลได้กำหนดพระราชบัญญัติภาษี
 อากรขึ้นใน พ.ศ. 2430 ขึ้นเพื่อใช้บังคับการดำเนินการสุราโดยให้นายอากร เป็นผู้ผูกขาดอากร
 สุราแต่ให้มีผู้ต้มกลั่นสุราแยกต่างหาก แต่ปรากฏว่านายอากรสุรากลับหาพรรคพวกของตนไป

แอลกอฮอล์สูงมากเกินน้ำจำหน่าย นอกจากนี้เจ้าพนักงานต้องกำหนดราคาสุราที่จะขายออกจากโรงสุราให้มีราคาพอสมควร โดยให้ผู้จำหน่ายเหมาส่งมาซื้อสุราจากผู้กลั่นไปจำหน่ายอีกทอดหนึ่ง¹

การค้าแข่งระหว่างสุรากับประเทศนั้น ทำให้รัฐบาลต้องแก้ไขระเบียบการเก็บภาษีสุราขึ้นใหม่² โดยการเปลี่ยนแปลงการเก็บค่าธรรมเนียมหนังสืออนุญาตจำหน่ายสุราในประเทศในเขตแขวงเมืองที่ไม่เคยเก็บมาก่อน ในบางมณฑลคือ มณฑลกรุงเทพฯ มณฑลราชบุรี และมณฑลนครราชสีมา เป็นต้น ทำให้รัฐบาลมีรายได้จากการเก็บค่าธรรมเนียมหนังสืออนุญาตและเบ็ดเตล็ดเป็นจำนวนมาก เป็นการชดเชยที่รัฐบาลเก็บภาษีสุราในประเทศได้น้อย³

การเก็บภาษีสุรา รัฐบาลกำหนดให้เจ้าพนักงานภาษีสุราทำการเก็บภาษีสุราเมื่อมีผู้มารับซื้อสุราจากโรงกลั่นสุราไปจำหน่ายยังร้านสุราที่ได้รับหนังสืออนุญาตให้จำหน่ายสุราจากเจ้าพนักงานของรัฐบาล⁴ ส่วนการจัดเก็บค่าธรรมเนียม หนังสืออนุญาตจำหน่ายสุราในประเทศร้านสุรบางแห่งเป็นร้านเล็ก ๆ ที่ทำการจำหน่ายปลีก ใ้ค่าไว้น้อย ทำให้เก็บค่าธรรมเนียมหนังสืออนุญาตไม่ค่อยได้ เช่นเดียวกับเมื่อครั้งนายอากรสุราเป็นผู้ผูกขาด จึงต้องลดหย่อนให้ผู้จำหน่ายสุรายปลีกผ่อนชำระตามแต่ละงวด ถ้าหากเร่งรัดเกินไปอาจจะไม่มีผู้ได้รับสุราจากโรงกลั่นสุราไปจำหน่าย ราษฎรก็จะต้มกลั่นสุราเถื่อนมากขึ้น สำหรับค่าธรรมเนียมหนังสืออนุญาตร้านจำหน่ายสุราเหมาส่งนั้น เจ้าพนักงานภาษีสุราสามารถเก็บได้เต็มที่ เพราะผู้เหมาส่งสามารถจำหน่ายสุราแก่ร้านย่อย ได้กำไรเพียงพอที่จะชำระค่าธรรมเนียมภาษีสุราได้

¹ กองกฎหมายเทศาภิบาล กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ค.7/3 สุรา มณฑลราชบุรี 14 กุมภาพันธ์ 2453 - 10 เมษายน 2454

² กองกฎหมายเทศาภิบาล กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ค.7/11 งบปรัยรับรายจ่ายเงินภาษีสุรา 5 - 9 กันยายน 2456 หน้า 3 - 6

³ ก. หน้า 8 - 9

⁴ กองกฎหมายเทศาภิบาล กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ค.7/3 สุรา มณฑลราชบุรี 14 กุมภาพันธ์ - 10 เมษายน 2454 หน้า 2

วิธีการเก็บภาษีสุรา

การเก็บภาษีความพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิตในกำหนดให้เจ้าพนักงานภาษีสรรพสามิตทำการเก็บ
ภาษีสุราเมื่อผู้มารับซื้อสุราจากโรงต้มกลั่นสุราไปจำหน่ายยังร้านสุราที่ได้รับหนังสืออนุญาตจำหน่าย
สุราจากเจ้าพนักงานของรัฐบาล¹ ส่วนการเก็บค่าธรรมเนียมหนังสืออนุญาตจำหน่ายสุราโรง
ร้านจำหน่ายสุรายางแห่งเป็นร้านเล็ก ๆ ที่ทำการจำหน่ายปลีก ได้กำไรน้อยทำให้เก็บค่าน้ำเสีย
อนุญาตไม่ค่อยได้เช่นเดียวกับ เมื่อครั้งนายอกรสุราเป็นผู้ผูกขาด จึงต้องลดหย่อนให้ผู้จำหน่าย
สุราย่อยปลีก พอชำระตามแต่ละควัก ถ้าเร่งรัดเกินไปอาจจะไม่มีผู้ใดรับสุราจากโรงต้มกลั่นสุรา
ไปจำหน่าย สุราเถื่อนก็อาจมีมากขึ้น สำหรับค่าธรรมเนียมหนังสืออนุญาตร้านจำหน่ายสุราที่เป็น
ร้านจำหน่ายเฒ่าแก่ เจ้าพนักงานภาษีสรรพสามิตสามารถเก็บได้เต็มที่ เพราะผู้เฒ่าแก่สามารถจำหน่าย
สุราแก่ร้านย่อยได้กำไรเพียงพอที่จะชำระค่าธรรมเนียมสุราได้

ในปี พ.ศ. 2460 รัฐบาลจึงได้เปลี่ยนแปลงวิธีการเก็บภาษีสุราต่างประเทศ
สิ่งใดกันมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2426 เสียใหม่ เพราะเห็นว่าตามกฎหมายฉบับนี้มีผลทำให้
สุราในประเทศเสียเปรียบ

รัฐบาลจึงถือโอกาสในปี 2460 ซึ่งอยู่ในช่วงที่ประเทศไทยประกาศสงครามกับประเทศเยอรมัน
และออสเตรียอังกาเร จึงเป็นโอกาสดีของรัฐบาลไทยที่จะดำเนินการเปลี่ยนแปลงกำหนดอัตรา
การเก็บภาษีสุรากับนานาประเทศ จึงมีหนังสือแจ้งไปยังผู้แทนรัฐบาลและรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ
ให้ทราบล่วงหน้าก่อน 6 เดือน ดังที่กำหนดไว้ในหนังสือสัญญาทางไมตรีที่ได้ทำไว้แต่ครั้งก่อนเป็น
ที่เรียบร้อยแล้ว รัฐบาลไทยจึงได้ดำเนินการแก้ไขพิกัดอัตราการเก็บภาษีสุราให้สูงขึ้น โดยมีอัตรา
เท่ากับสุราต่างประเทศอังกฤษดังนี้คือ ภาษีสรรพสามิตสุราเข้า เหล้าเบียร์ เหล้าองุ่น เก็บภาษีร้อยละ 5
ของราคาสุรา ส่วนภาษีสรรพสามิตต่างประเทศและสุราโรงที่มีแอลกอฮอล์ไม่เกิน 25 ดีกรี เสียภาษี
สุราลิตรละ 70 สตางค์ ถ้าสุราที่มีแอลกอฮอล์ตั้งแต่ 25 ดีกรีขึ้นไปเก็บลิตรละ 60 สตางค์

¹ ราชกิจจานุเบกษาแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ค.7/3 สุราและเหล้าขบรี
12 กุมภาพันธ์ - 10 เมษายน 2454 หน้า 2 - 3

หรือกักรี่ละ 60 สatang ซึ่งแต่เดิมสุราที่มีแอลกอฮอล์ไม่เกิน 50 กักรี่จะท้องชำระภาษีสุราทะเล 8.37 บาท เมื่อแก้ไขการเก็บภาษีในอัตราทะเล 15.20 บาท จะเห็นว่า การเก็บภาษีสุราใน อัตราเก่ามีพิสัยเพิ่มขึ้นอีก 6.8 กังเช่น สุราที่มีแอลกอฮอล์ 27 กักรี่ ต้องเสียภาษีเป็นเงินทะเล 8.37 บาท ในอัตราเก่า แต่ในอัตราใหม่ผู้บริโภคนั้นจะต้องชำระภาษีสุราเป็นเงินทะเล 8.20 บาท ซึ่งถูกกว่า 16 สatang เป็นอัน

ปัญหาการเก็บภาษีสุรา และรายได้

เนื่องจากการจัดเก็บภาษีสุราของรัฐบาลใน พ.ศ. 2452 นั้น- ... ใ้ประสบปัญหาบ้างเล็กน้อยเกี่ยวกับการเก็บภาษีสุราได้ไม่ครบตามจำนวนโดยเฉพาะร้านค้าย่อยที่จำหน่ายสุราไม่ค่อยได้กำไรเพียงพอที่จะชำระค่านั่งสีออนุญาตได้จึงต้องแก้ไขโดยไม่เก็บค่านั่งสีออนุญาตแก่ร้านค้าย่อยนั้น ส่วนร้านขนาดใหญ่จะเก็บค่านั่งสีออนุญาตได้เต็มที่

หลังจาก พ.ศ. 2452 รายได้จากการเก็บภาษีสุราที่ตกลงเล็กน้อยลง เนื่องจากประสบปัญหาที่เคยเป็นปัญหาสำคัญเมื่อครั้งเจ้าภาษีนายอากรเป็นผู้ผูกขาด คือปัญหาสุราท่างประเทศเข้ามาแข่งขันกับสุราที่ต้มกลั่นของรัฐและปัญหาการล้มเลิกต้มกลั่นสุราเดือนในมณฑลต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น

ในปี พ.ศ. 2454 รัฐบาลได้แก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการอนุญาตให้สุราท่างประเทศซื้อขายได้ทั่วไปเช่นเดียวกับสุราที่ต้มกลั่นของรัฐ จึงทำให้รายได้จากการจำหน่ายสุราที่ต้มกลั่นของรัฐตกลง แต่เงินรายได้จากการเก็บภาษีสุราในประเทศและสุราท่างประเทศก็มีไ้ลดลงแต่อย่างใด ถึงแม้ว่าเงินรายได้จากการเก็บภาษีสุราที่ต้มกลั่นของรัฐจะน้อยแต่รัฐบาลก็เก็บภาษีสุราท่างประเทศได้เป็นจำนวนมาก ดังเช่น เงินรายได้จากภาษีสุราที่ต้มกลั่นของรัฐในปี พ.ศ. 2455 น้อยกว่าปี พ.ศ. 2454 เป็นเงิน 237,601.60 บาท ส่วนภาษีสุราท่างประเทศเพิ่มขึ้นเป็นเงิน 273,348.71 บาท รวมเงินรายได้จากภาษีสุราในปี พ.ศ. 2455 สูงกว่าปี พ.ศ. 2454 เป็นเงิน 35,747 บาท

1 กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ค. 7/18 แก้พิศกเก็บ
ภาษีสุราท่างประเทศ 9 - 12 มีนาคม 2460

ดังนั้นการที่รัฐบาลไม่สามารถแก้ไขปัญหาการเก็บภาษีสุรา โดยการนำพระราชบัญญัติภาษีสุราขึ้นในมาแก้ไขใหม่นั้น เพราะกว่าจะทำการแก้ไขพระราชบัญญัติภาษีสุราได้จะต้องแจ้งให้นานาประเทศที่ค้าหาสัญญาไว้แต่ครั้งก่อนทราบเสียก่อน ก็คงจะใช้เวลานานพอสมควรทำให้ไม่สามารถแก้ไขได้ทันเวลาที่ รัฐบาลจึงต้องแก้ปัญหาเฉพาะหน้าไปก่อน เช่น เรื่องอัตราการเก็บภาษีสุราที่เบ็ดของโนวให้พลั่วสุรากับประเทศเขาเปรียบได้ง่าย เป็นต้น

การเก็บภาษีสุราในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคนั้น รัฐบาลประสบปัญหามากนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2453 เป็นต้นมา จึงทำให้รายได้แต่ละมณฑลนั้นไม่แน่นอน บางมณฑลมีรายได้เพิ่มขึ้นแต่บางมณฑลมีรายได้ลดลง ทั้งนี้เพราะมีสาเหตุมาจากปัญหาต่าง ๆ ดังจะขออธิบายเป็นรายมณฑลดังต่อไปนี้

ในมณฑลกรุงเทพฯ ในปี พ.ศ. 2452 เก็บภาษีสุราได้มากกว่านายอากรผูกขาด ปรากฏว่ามีผู้นำสุรากับประเทศเข้ามาจำหน่ายเป็นจำนวนมากกว่ามณฑลอื่น ๆ คือมีสุรากับประเทศที่จำหน่ายในกรุงเทพฯ 2 ส่วน และส่งไปจำหน่ายในหัวเมืองเพียง 1 ส่วนเท่านั้น จึงมีผลให้เจ้าพนักงานเก็บภาษีสุราในประเทศได้น้อย รัฐบาลจึงแก้ไขโดยเปลี่ยนวิธีเก็บค่าธรรมเนียมหนังสืออนุญาตร้านขายสุราในประเทศ จึงทำให้รัฐบาลมีรายได้จากค่าธรรมเนียมหนังสืออนุญาตเพิ่มมากขึ้นจากปี พ.ศ. 2453 เป็นการทดแทนที่รัฐบาลเก็บภาษีสุราในประเทศได้น้อยลง

ส่วนภูมิภาค ได้แก่ มณฑลกรุงเทพฯ พ.ศ. 2452 เจ้าพนักงานเก็บเงินภาษีสุราได้มากกว่าเมื่อจัดเป็นอากรผูกขาด ซึ่งเป็นเพราะความสามารถของข้าหลวงเทศาภิบาลและเจ้าพนักงานทั้งหลายที่ทำการตรวจจับผู้ลักลอบต้มกลั่นสุราเถื่อนอย่างเข้มแข็งกว่าเจ้าพนักงานตรวจจับอากรสุรา ที่นายอากรได้จัดตั้งขึ้น แต่ในปี พ.ศ. 2454 มณฑลกรุงเทพฯ มีรายได้จากภาษีสุรากลดต่ำกว่าปีก่อนเพราะ การประกอบอาชีพของราษฎรได้รับความขัดสน ชาวปลาลอาหารไม่สมบูรณ์ อีกทั้งสุรากับประเทศ เข้าไปจำหน่ายเป็นจำนวนมากอีกด้วย

มณฑลราชบุรี การเก็บภาษีสุราเมื่อ พ.ศ. 2452 นั้น เกรงว่าจะเก็บภาษีสุราได้น้อยกว่านายอากรผูกขาด เพราะนายอากรผูกขาดเป็นผู้รับผิดชอบสุราเอง และจำหน่ายสุราให้แก่ผู้บริโภคในราคาแพงมาก เพื่อให้จะนำผลกำไรจากการขายสุรามาเป็นเงินอากรสุราที่ประเมินไว้ เมื่อรัฐบาลให้เจ้าพนักงานเป็นผู้จัดเก็บภาษีสุรา ก็ไม่ได้ห้ามผลประโยชน์จากการขาย

สุรา แต่เก็บภาษีสุราตามพิภพอัตราที่กำหนดไว้คงจะไ้เงินภาษีสุราน้อยกว่าเมื่อครั้งนายอากร
ผูกขาดเป็นแน่ แต่ปรากฏว่าเก็บเงินภาษีไ้มากกว่าปีก่อนที่นายอากรผูกขาด เนื่องจาก
ชาวหลวงเทศาภิบาลไ้แก่ไ้ไขการเก็บภาษีสุราในประเทศโดยการเก็บค่าธรรมเนียมหนังสือ
อนุญาตและค่าเบิกราคาอื่น ๆ ไ้มากขึ้นเช่นเกี่ยวกับมณฑลกรุงเทพฯ¹ มณฑลภูเก็ต
ใน พ.ศ. 2452 เจ้าพนักงานเก็บภาษีสุราไ้ทำกว่าเมื่อครั้งนายอากรผูกขาดเพียงแห่งเดียว
เพราะรัฐบาลเก็บภาษีสุราเป็นเงินสด และทั้งเทศาภิบาลสุราน้อยแห่ง การขนส่งสุราไปจำหน่าย
ต้องเสียค่าใช้จ่ายมาก จึงทำให้สุรามีราคาแพง และจำหน่ายไ้ไ้่น้อย ซึ่งตรงข้ามกับที่นาย
อากรผูกขาด ทั้งเทศาภิบาลหลายแห่งหลายตำบล และขายสุราเชื่อไ้แก่พวกที่ทำงาน
เกี่ยวกับการทำเหมืองแร่และป่าไม้ จึงจำหน่ายสุราไ้มาก² แต่ปรากฏว่าในปี พ.ศ. 2454
มณฑลภูเก็ตเก็บเงินภาษีสุราไ้มากกว่าปีก่อนเพราะ สุราของบริษัทสุราฝรั่งเศสส่งไปไ้ไม่ถึง
และเป็นเพราะอนุญาตไ้หมักกลั่นสุราและเก็บภาษีโดยเหมาเป็นปี³ ซึ่งเป็นการสะดวกสำหรับเมือง

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ก. 14.1 ข/31

กิจการสุราเป็นของรัฐบาล

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ก. 14.1 ข/31

การกิจการสุราของรัฐบาล (11 ม.ค. 125 - 13 ส.ค. 129) หน้า 95

³ ตามพระราชบัญญัติภาษีอากรชั้นในมาตรา 39 ถ้านายอากรชั้นในจะท้าสัญญาตกลงกับ
ผู้ท้กลับนำสุราผู้หนึ่งผู้ใดให้เสียเงินอากรเหมาเป็นปีเป็นเงินเท่านั้น ๆ แทนเงินอากรที่ผู้ท้กลับ
จะต้องเสียตามกฎหมายนี้ไ้ได้ และการที่จะกำหนดเหมาเงินเป็นปีนั้น ก็ให้คิดกำหนดคามถึงสำหรับ
แ่และหม้อสำหรับท้กลับสุรานั้น และให้ท้ลองคามที่จะเห็นสมควร แ่ซึ่งจะไ้ตกลงกันนั้น
ท้องให้เจ้าพนักงานผู้ออกหนังสือใบอนุญาตในขอรับฎาการพิพัฒน์ตกลงเห็นชอบด้วยก่อน จึงจะไ้ไ้ได้
และเจ้าพนักงานนั้นมิอานาจที่จะไ้ยกเลิกการที่ตกลงเหมาเป็นปีนั้น เมื่อครบปีแล้วไ้ไ้ได้

ทาง ๆ ในมณฑลภูเก็ต¹

มณฑลนครไชยศรี นับตั้งแต่ พ.ศ. 2455 เก็บภาษีสุราในประเทศได้มากกว่าปี พ.ศ. 2454 เพราะข้าหลวงเทศาภิบาลใช้วิธีเก็บค่าธรรมเนียมหนังสืออนุญาตและเบ็ดเตล็ดให้มากขึ้น จึงทำให้ภาษีสุราในประเทศเก็บได้สูงกว่าในปีก่อน

มณฑลปัตตานีและชุมพร พ.ศ. 2454 เก็บเงินภาษีสุราได้สูงกว่าปี พ.ศ. 2453 เนื่องจากสุราฝรั่งเศษจากประเทศญวนส่งไปไม่ถึง พร้อมทั้งรัฐบาลอนุญาตให้ภักมกลั่นสุราและเก็บภาษีเหมาเป็นปีเช่นเดียวกับมณฑลภูเก็ต จึงทำให้เก็บภาษีสุราได้มาก โดยเฉพาะมณฑลชุมพรมีพวกคนงานรถไฟไปทำงานในมณฑลนั้นมากอีกด้วย จึงทำให้จำหน่ายสุราได้มาก

ส่วนมณฑลอื่น เช่น มณฑลพายัพ มณฑลปราจีน มณฑลจันทบุรี มณฑลนครสวรรค์ มณฑลนครศรีธรรมราช มณฑลพิษณุโลก เก็บเงินค่าภาษีสุรา ในปี พ.ศ. 2454 ได้น้อย เพราะชาวปลาอาหารไม่สมบูรณ์ และมีสุราต่างประเทศเข้าไปจำหน่ายเป็นจำนวนมากกว่าปีก่อน ๆ²

สำหรับการจัดเก็บภาษีสุราใน มณฑลที่เก็บภาษีสุราได้เพิ่มขึ้นนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2456 ได้แก่ มณฑลปราจีนบุรี นครไชยศรี นครศรีธรรมราช มณฑลภูเก็ต เพชรบูรณ์ และมณฑลนครราชสีมา อย่างไรก็ตาม รายได้จากภาษีสุราที่รัฐบาลเก็บได้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2452 เป็นต้นมานั้น รัฐบาลมีรายได้เพิ่มขึ้นจากนายอากรผูกขาดเป็นจำนวนมาก แสดงให้เห็นว่าการเก็บภาษีโดยรัฐบาลทำได้น้อยกว่าเมื่อครั้งนายอากรเป็นผู้ผูกขาดเป็นอันมาก

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ก. 7/11
งบปีรายรับรายจ่ายเงินภาษีสุรา 5 - 9 กันยายน 2456 หน้า 9

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ร. 6 ค. 7/11
งบปีรายรับรายจ่ายเงินภาษีสุรา (5 - 9 กันยายน 2456) หน้า 8

หน่วยงานที่จกเก็บภาษีสุรา

ในพ.ศ. 2452 รัฐบาลได้จัดตั้งกรมสุราขึ้นเพื่อจกภาษีสุราในประเทศและสุราต่างประเทศให้ถูกต้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันตามพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิตใน พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นจันทบุรีสุรนาถ เสนอให้กรมศุลกากรเป็นผู้จกเก็บภาษีสุรา มณฑลกรุงเทพฯ เพราะกรมศุลกากรมีหน้าที่ในการเก็บภาษีสุราต่างประเทศอยู่แล้วเพื่อจะได้สะดวกขึ้น เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่กรมสุรายาเ็นซึ่งมีงานมากและยังประหยัคเจ้าพนักงานอีกด้วย¹

กรมศุลกากรจึงได้จัดการเปลี่ยนแปลงวิธีการจกเก็บภาษีอากรโดยการยกเลิกการผูกขาดอากรสุราเป็นการจกตั้งเจ้าพนักงานจกเก็บภาษีสุราตามจำนวนสุราและปริมาณแอลกอฮอล์ในสุราที่ผลิตจำหน่าย สำหรับการจกเก็บภาษีสูรานี้ได้ดำเนินการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเป็นลำดับมาจนเกือบทั่วประเทศ ทำให้กิจการสุราขยายตัวมากขึ้น อีกทั้งรัฐบาลยังมีรายได้จากการเก็บภาษีสุราเพิ่มขึ้นอย่างมากอีกด้วย

ต่อมารัฐบาลจึงเห็นว่าเพื่อความสะดวกในการดำเนินกิจการสุราจึงต้องแยกงานแผนกภาษีสุราออกจากกรมศุลกากรในปี พ.ศ. 2472 โดยให้พระยารัตนโกษาผู้ช่วยอธิบดีกรมศุลกากร (แผนกสุรา) เป็นเจ้ากรมสุราและให้หม่อมเจ้าวิวัฒนไชยปลัดทูลฉลองกระทรวงพระคลังฯ เป็นผู้รักษาราชการกรมสุราคอย² เนื่องจากรัฐบาลเห็นว่ากรมสุราและกรมสรรพากรมีกิจการและหน้าที่คล้ายคลึงกันจึงนำกรมสุราไปสมทบกับกรมสรรพากรในปี พ.ศ. 2473³ แต่ปรากฏว่า การเงิน

¹ กองกฎหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14.1ข/31
จกอากรสุราเป็นของรัฐบาล (11 ม.ค. 125 - 13 ส.ค. 129) หน้า 69 - 70

² กองกฎหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 7 ค.6/7 จกตั้งกรมสุรา
และจัดการกรมสุรากับเปลี่ยนนายกรมสุรา (29 มกราคม 2472 - 17 กุมภาพันธ์ 2474)

³ กองกฎหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 7 ค.2/30
ประกาศตั้งกรมสุรา (13 มิถุนายน 2472 - 9 กุมภาพันธ์ 2473)

ชัดซึ้งจึงจำเป็นที่กิจการทุกแผนกไม่ว่าจะเป็นงานสรรพากรหรืองานสุราให้มีรายได้มากขึ้น ประกอบกับงานสรรพากรมีมากไม่สามารถที่จะจัดงานสุราให้ดียิ่งขึ้นได้ ดังนั้นเพื่อปรับปรุงกิจการสุราในประเทศให้ทันสมัยจึงสมควรที่จะแยกกรมสุราออกจากกรมสรรพากรเพื่อที่จะให้มีผู้รับผิดชอบโดยเฉพาะซึ่งสามารถเก็บภาษีสุราได้สูงกว่าเดิม แต่เนื่องจากการจัดเก็บภาษีสุราเป็นวิธีเก่าไม่ทันสมัย ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องหาวิธีปรับปรุงการสุราให้มีรายได้มากขึ้นโดยป้องกันการรั่วไหลและปรับปรุงวิธีการจัดการสุราให้ดียิ่งขึ้น รัฐบาลได้ดำเนินการทวิวิจั้งที่ปรึกษาชาวต่างประเทศผู้ชำนาญงานมาช่วยแนะนำเป็นการชั่วคราวเพื่อให้กิจการสุราในประเทศหักเหียมกับต่างประเทศ

ในปี พ.ศ. 2474 กระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้ประกาศเปลี่ยนชื่อกรมสุราเป็น กรมสรรพสามิต เพื่อให้เหมาะสมกับหน้าที่ ซึ่งนอกจากจัดเก็บภาษีสุราแล้วยังต้องเกี่ยวข้องกับ การจัดเก็บภาษีในกิจการอื่น ๆ อีกด้วย และแต่งตั้งให้หม่อมจิตรโกศทวิ เกษมศรี เป็นอธิบดี กรมสรรพสามิต¹ ดังนั้นกรมสรรพสามิตจึงเป็นหน่วยงานที่ดำเนินการควบคุมเกี่ยวกับการผลิต การจำหน่ายและจัดเก็บภาษีสุราเรื่อยมาจนปัจจุบันนี้

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 7 ค.6/7

จัดตั้งกรมสุราและจัดการกรมสุรากับเปลี่ยนนามกรมสุรา (29 มกราคม 2472 - 17

กุมภาพันธ์ 2474) หน้า 20

การดำเนินการสุราของรัฐบาล (พ.ศ. 2481 - 2485)

ในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2481-2485 กิจการสุราขยายตัวสูงขึ้น รัฐบาลได้ดำเนินการ กิจการสุราเอง โดยมอบหน้าที่ให้กรมสรรพสามิตเป็นผู้รับผิดชอบในเรื่อง การผลิต การจำหน่าย และเก็บภาษีสุรา จนกระทั่งปี พ.ศ. 2485 รัฐบาลจึงโอนกิจการ สุราให้กับกรมโรงงานอุตสาหกรรมเป็นผู้ดำเนินการแทน สำหรับการดำเนินการกิจการ สุราโดยรัฐบาลนี้ ได้ดำเนินการเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น ส่วนมาจจังหวัดก็ให้มีผู้ประมุข ผู้ชกไปทำการต้มกลั่น หรืออนุญาตให้ราษฎรต้มกลั่นสุราได้ในบางกรณีเท่านั้น

การผลิต

รัฐบาลได้ดำเนินการผลิตสุรออกเป็น 3 วิธี คือ

1. รัฐบาลทำการต้มกลั่นสุราเอง ในบริเวณที่เจริญมีประชาชนอาศัยอยู่ มาก การคมนาคมสะดวก รัฐบาลจะเป็นผู้ดำเนินการเองโดยมีนโยบายส่งสุราจากโรงต้มกลั่น สุราไปจำหน่ายทั่วราชอาณาจักร โดยวางโครงการจัดสร้างและขยายโรงงานสุรา 5 แห่ง คือ จังหวัดขอนแก่น พระนครศรีอยุธยา นครราชสีมา สงขลา และเชียงใหม่ โดยทำการต้มกลั่นสุรตามจำนวนแอลกอฮอล์ที่กำหนดไว้ ซึ่งในแต่ละแห่งจะมีแอลกอฮอล์ แตกต่างกันไปตามประเภทของสุราที่ทำการผลิต เช่น โรงงานสุรามางป๋วยขึ้นทำการ ต้มกลั่นสุราธรรมดา ซึ่งมีแอลกอฮอล์ 28 ดีกรี โรงงานสุราหัวแหลม จังหวัดอยุธยา เป็นสุราพิเศษ มีแอลกอฮอล์ 30 ดีกรี และโรงงานสุราผดัม จังหวัดสงขลา ทำการ ต้มกลั่นสุรา 2 ประเภท คือ สุราธรรมดา มีแอลกอฮอล์ 30 ดีกรี และสุราพิเศษมี- แอลกอฮอล์ 35 ดีกรี เป็นต้น

ใน พ.ศ. 2485 เมื่อกรมโรงงานอุตสาหกรรมดำเนินการ นอกจากจะ ผลิตสุราขาว หรือเหล้าโรงแล้ว ยังผลิตสุรายผสมหรือสุราปรุงพิเศษด้วย

1 เสน่ห์ โทธิปทุม คำอธิบายพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 หน้า 53 - 56

2 เสน่ห์ โทธิปทุม คำอธิบายพระราชบัญญัติสุรา ฉบับสมบูรณ์ หน้า 48

ส่วนในบริเวณท้องที่ ที่รัฐบาลยังจัดสร้างและขยายโรงงานสุราซึ่งไม่
เรียบร้อยตามโครงการที่กำหนดไว้ ซึ่งโรงงานของรัฐบาลทำการต้มกลั่นจำหน่ายไม่
เพียงพอแก่ความต้องการของประชาชนทำให้ราษฎรทำการลักลอบต้มกลั่นสุราเถื่อน
จำหน่ายมากยิ่งขึ้น รัฐบาลจึงให้เอกชนเป็นผู้ยกขาดไปทำการผลิตสุราในเขตท้องที่
ที่กำหนดไว้ โดยการจัดตั้งเป็นบริษัทผลิตสุราในแต่ละจังหวัดโดยรัฐบาลมีหุ้นส่วน
ในบริษัทของจังหวัดอยู่ 51 เปอร์เซ็นต์ ให้ทำการต้มกลั่นโดยไม่ต้องมีการประมูล
แต่ต้องเสียเงินค่าธรรมเนียมพิเศษให้รัฐบาลตามส่วนที่เอกชนคนเก่าได้เข้ามาแล้ว
นอกจากนี้ยังต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขและสัญญาที่กำหนดไว้ รวมทั้งต้องเสียค่าหนึ่งสิ่
อนุญาตตั้งเตาต้มกลั่นสุราเตาละ 80 บาท ต่อไปอีกด้วย¹

โรงงานสุราที่บริษัทจังหวัดเปิดทำการต้มกลั่นมี 19 แห่ง นั้น ทำการ
ต้มกลั่นสุราหลายประเภท คือสุราธรรมดา มีแอลกอฮอล์ ตั้งแต่ 28, 30 ดีกรี
ส่วนสุราพิเศษ มีดีกรีตั้งแต่ 30, 35 และ 40 ดีกรีเป็นต้น

ใน พ.ศ.2485 เมื่อกรมโรงงานอุตสาหกรรม ทำเนิการได้ให้เอกชน
ดำเนินการโดยประมูลเงินกินเปล่า (น๊ะเจ๊ะ) ผู้ประมูลสูงสุดทำการผลิตตาม
กำหนดเวลาคือ 5 ปี หรือ 7 ปี โดยกำหนดให้ต้มกลั่นสุราขาว และสุราผสม มีแอล-
กอฮอล์ ตั้งแต่ 28, 30, 35 และ 40 ดีกรี ผู้ผลิตสุราผสมจะต้องได้รับอนุญาตจาก
กรมโรงงานอุตสาหกรรมเสียก่อน เพื่อจะได้ทราบว่าผู้ผลิตผสมเครื่องยาอะไรมา
มีคุณและโทษอย่างไร กำหนดราคาขายเท่าใด ซึ่งเป็นการควบคุมการผลิต ส่วนรับ-
จดจากปากชวคและภาชนะที่บรรจุสุรา ต้องไม่เลียนแบบของผู้อื่นเป็นอันขาด²

¹ เสน่ห์ โทธิปฐม คำอธิบายพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2493 หน้า 55

² เสน่ห์ โทธิปฐม คำอธิบายพระราชบัญญัติสุรา ฉบับสมบูรณ์ หน้า 51

2. เอกชนเป็นผู้ผูกขาดคั่นกันเมาเตา หรือจัดทำเป็นบริษัทจังหวัด
บริษัทจังหวัดในบริเวณท้องที่ที่มีการคมนาคมไม่สะดวกต่อการขนส่งสุราจากโรงงาน
ของรัฐบาล และของบริษัทจังหวัด ไปจำหน่ายในท้องที่ค่อนข้างทุรกันดาร รัฐบาลจึง
อนุญาตให้เอกชนหรือบริษัทจังหวัดผูกขาดการคั่นกันเมาจำหน่ายในท้องที่ซึ่งกำหนดไว้
ในสัญญาโรงงานสุราเมาเตา ซึ่งโดยมากเป็นโรงงานสุราเล็ก ๆ ที่มีอยู่ในท้องที่
ต่างๆ ในจังหวัดเชียงใหม่ ลำปาง เชียงราย แม่ฮ่องสอน น่าน ตาก เดช นครพนม
สกลนคร จันทบุรี ระนอง เป็นต้น ผู้ที่จะผูกขาดต้องประมูลจากรัฐบาลใน พ.ศ. 2485
กรมโรงงานอุตสาหกรรมจะต้องกำหนดเขตโรงงานสุราเมาเตา สุราที่ผลิตเป็นสุรา
ขาวและสุราผสม¹

3. เอกชนคั่นกันเป็นรายครัวเรือน ในท้องที่กันดาร หรือชายแดน
ซึ่งไม่นิยมการซื้อขายสุรา บางแห่งบางตำบลจะจัดทำสุราขึ้นตามวิธีการอย่างใดอย่าง
หนึ่งใน 3 วิธี ไม่ได้ รัฐบาลอนุญาตให้เจ้าของบ้านทำสุราขึ้นได้เป็นพิเศษ เพื่อบริโภค
กันเองภายในครัวเรือน ในบางกรณีอนุญาตให้จำหน่ายสุราได้บ้างเป็นกรณีพิเศษ
การคั่นกันวิธีนี้ได้จัดอยู่ในท้องที่จังหวัดต่างๆ คือ²

3.1 จังหวัดแม่ฮ่องสอน เฉพาะบางหมู่บ้านในอำเภอเมือง
แม่สะเรียง ชุมชนวม และอำเภอปาย

3.2 จังหวัดเชียงใหม่ เฉพาะอำเภอแม่แจ่ม อำเภอสะเมิง และ
บางหมู่บ้านในอำเภอฮอด อำเภอบ้านแม อำเภอสันกำแพง และอำเภอจอมทอง

3.3 จังหวัดลำพูน และอำเภอสี

3.4 จังหวัดอุตรดิตถ์ เฉพาะอำเภอท่าปลา และอำเภอน้ำปาด

3.5 จังหวัดสุโขทัย เฉพาะบางหมู่บ้าน ในอำเภอศรีสัชนาลัย

3.6 จังหวัดตาก เฉพาะบางหมู่บ้านในอำเภอแม่สอด

¹ เสน่ห์ โทธิปรม คำอธิบายพระราชบัญญัติสุรา ฉบับสมบูรณ์ หน้า 60

² เสน่ห์ โทธิปรม คำอธิบายพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 หน้า 55-56

3.7 จังหวัดพิษณุโลก เฉพาะอำเภอเนินครุไทย และบางหมู่บ้านในอำเภอ
พรหมพิราม และอำเภอบ้านหมาก

3.8 จังหวัดเลย เฉพาะอำเภอท่าลี่

3.9 จังหวัดทพบุรี เฉพาะอำเภอชัยบาดาล

3.10 จังหวัดอุทัยธานี เฉพาะอำเภอบ้านไร่

3.11 จังหวัดฉะเชิงเทราทั้งจังหวัด

การจำหน่ายสุรา

ในปี พ.ศ. 2481 - 2485 แบ่งการจำหน่ายเป็น 2 วิธี คือ

1. การขายส่ง

2. การขายปลีก

การขายส่ง กรมสรรพสามิตมอบให้ผู้นับไปจำหน่ายแทน เรียกว่า
"ผู้ขายส่งสุรา" ซึ่งจะได้รับพิจารณาด้วยวิธีการประมูลเงินค่าธรรมเนียมพิเศษ ต่อมา
ใน พ.ศ. 2484 รัฐบาลมอบให้บริษัทจังหวัดทุกแห่งเป็นผู้ขายส่งสุราของโรงงานสุรา
ประเภทที่ห้าระบอบรายเห ยกเว้นร้านขายส่งสุราที่มอบให้บุคคลอื่นเป็นผู้จำหน่ายด้วย
ผู้ขายส่งที่ทำการเรียบร้อยมีสิทธิเข้าเป็นหุ้นส่วนค้าสุรากับบริษัทจังหวัดครึ่งหนึ่ง

สำหรับจังหวัดพระนครและธนบุรี มอบให้บริษัท ไทยนิคมพานิช จำกัด
เป็นผู้รับทำการขายส่งสุรา ต่อมารัฐบาลได้อนุญาตควบคุมบริษัทจังหวัดมาอยู่ในความ
ดูแลของกรมสรรพสามิต และมอบให้บริษัทจังหวัดเป็นผู้ขายส่งสุราก็ต่อไป ส่วนการขายส่ง
ในจังหวัดพระนคร และธนบุรี ซึ่งบริษัท ไทยนิคมพานิช จำกัด เป็นผู้จัดการอยู่นั้นได้
โอนมาให้สำนักงานกลางบริษัทจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการขายส่งต่อไป ซึ่งบริษัทจังหวัด
ก็จะต้องชำระค่าธรรมเนียมพิเศษ สำหรับร้านขายส่งให้แก่วัฒนและปฏิบัติตามเงื่อนไข
สัญญาเงินเกี่ยวกับเอกชน พร้อมทั้งต้องเสียค่าหนังสืออนุญาตจำหน่ายขายส่งปีละ

160 บาท ด้วย

การขายปลีก ผู้ขายส่งสุรามีหน้าที่จัดตั้งร้านขายสุราปลีกในเขตท้องที่ของตนตามที่รัฐบาลกำหนดให้มีจำนวนมากที่สุดเพื่อที่จะจำหน่ายสุราให้แพร่หลายยิ่งขึ้น ผู้ขายปลีกต้องปฏิบัติตามสัญญาและเงื่อนไขที่รัฐได้กำหนดไว้ ส่วนการจำหน่ายสุราในปี พ.ศ. 2485 แต่ละโรงงานทำการจำหน่ายในเขตที่รัฐบาลกำหนดไว้ นอกจากโรงงานบางยี่ขันที่ทำการจำหน่ายสุราปรุงพิเศษได้ทั่วประเทศ โดยการตั้งผู้ขายส่งสุราพิเศษในแต่ละเขต ซึ่งในบางเขตใช้วิธีประมูลจำนวนสุราแทนการประมูลเงินพิเศษ

สำหรับการจำหน่ายสุราขาวและสุราผสมใช้วิธีตั้งผู้ขายส่งสุราโดยการประมูลเงินพิเศษ และกำหนดเวลาผู้ขออนุญาตจำหน่ายสุราเป็นเวลา 2 ปี โดยห้ามขายข้ามเขตเป็นอันขาด ในการจำหน่ายผู้ขายส่งจะจัดให้มีร้านขายส่งประจำอำเภอและตำบลตามที่กำหนดไว้

นอกจากนี้ยังกำหนดให้ผู้ขายส่งจัดร้านสุราขายปลีกให้มีจำนวนมากที่สุด โดยเฉพาะในเขตชุมชนและรัฐบาลเป็นผู้กำหนดราคาขายให้แก่ผู้ขายส่งสุรา กำหนดราคาขายส่งให้แก่ผู้ขายปลีก และราคาขายปลีกสำหรับจำหน่ายให้แก่ผู้บริโภคด้วย

การจัดเก็บภาษีสุรา (สรรพสามิต) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2481-2485 แบ่งออกเป็น 3 ประเภทคือ

1. ประเภทภาษีรายเท

เก็บจากโรงสุราที่รัฐบาลทำการต้มกลั่นเองหรือมอบให้บริษัทจังหวัดรับผูกขาดไปทำการต้มกลั่น เมื่อจะนำไปจำหน่ายต้องชำระภาษีสุราเป็นรายเท หรือคิดตามอัตราตามที่พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิตในกำหนดไว้ไปชำระที่เจ้าพนักงานสรรพสามิต ที่กรมสรรพสามิต หรือที่แผนกสรรพสามิตจังหวัดจึงจะขนสุราจากโรงสุราไปจำหน่ายได้

2. ประเภทภาษีเหมาเตา

ผู้ต้มกลั่นสุราต้องชำระค่าธรรมเนียมพิเศษและค่าภาษีสุราจำนวนหนึ่งตามที่ประมูลได้ พร้อมทั้งชำระค่าน้ำเชื้ออนุญาตตั้งเตาต้มกลั่นสุราและค่าน้ำเชื้ออนุญาตจำหน่ายสุรตามที่พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิตในกำหนดไว้ด้วย

3. ประเภทภาษียาครีวเรือน

เก็บจากเอกชนที่ได้รับอนุญาตให้ต้มกลั่นเป็นยาครีวเรือน โดยเสียค่าใบอนุญาตตามสภาพท้องที่ในราคาถูกซึ่งมีอัตราระหว่าง 1 - 4 บาทต่อครีวเรือน

อัตราการจัดเก็บภาษีสุราในปี พ.ศ. 2476 โท่งไข่อัตราการจัดเก็บภาษีสุราลดลงตลอด คือโรงสุราที่รัฐอนุญาตให้ทำการต้มกลั่นสุราเสียภาษีลิตรละ 1 - 2.25 บาท แห่งแอลกอฮอล์ ภาษีสุราหรือไม่น้อยกว่า 28 สตางค์ต่อ 1 ลิตรแห่งสุรา

ส่วนอัตรากារเก็บภาษีสุราในท้องถิ่นให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกกฎ
กระทรวงกำหนดอัตราการเก็บภาษีสุราที่ขายในภูเก็จ พังงา กระบี่ ระนอง ตรัง ให้เก็บ
2.25 สตางค์ ต่อ 1 ลิตรแห่งสุรา ส่วนท้องที่ในจังหวัดอื่น ๆ ให้เก็บภาษี 1 บาท ต่อหนึ่งลิตร
แห่งแอลกอฮอล์บริสุทธิ์แต่ไม่น้อยกว่า 28 สตางค์ต่อ 1 ลิตรแห่งสุรา ส่วนเหล้าเบียร์ลดลงไปอีก
แต่ทองไม่น้อยกว่าลิตรละ 1 บาท

ในการบริหารงานสุราจะเห็นว่ารัฐบาลพยายามที่จะดำเนินการสุราให้มีประสิทธิภาพ
ไม่ว่าจะเป็นด้านการผลิต การจำหน่าย การเก็บภาษีเพื่อให้รายได้ของรัฐที่ได้จากกิจการสุรา
สูงขึ้นโดยพยายามปรับปรุงวิธีการดำเนินการสุราให้ดีขึ้น ตลอดจนทำให้มีรายได้เพิ่มขึ้นเรื่อย
ซึ่งถ้าพิจารณาจากรายได้ภาษีสุราในครั้งก่อน ทั้งนี้เมื่อกิจการสุราขยายตัวสูงขึ้น รัฐก็เข้า
ดำเนินการก้มกั้นเองในบางแห่งซึ่งรัฐไม่สามารถจะดำเนินการเองได้ทั้งหมด ตั้งแต่ 2481
จนกระทั่ง 2485 รัฐบาลมีนโยบายที่จะเร่งดำเนินการส่งเสริมปรับปรุงอุตสาหกรรมและการค้า
ภายในประเทศให้มั่นคงยิ่งขึ้น จึงโอนกิจการสุราจากกรมสรรพสามิตไปขึ้นกับกระทรวงอุตสาหกรรม
ซึ่งมีวิธีดำเนินการเช่นเดิมคือ กระทรวงอุตสาหกรรมดำเนินการเองในบางแห่ง ส่วนโรงงาน
อื่น ๆ ก็ให้เอกชนเป็นผู้ผลิตและขายส่งสุราโดยวิธีการประมูล ซึ่งการดำเนินงานสุราจะ
ดำเนินการเปลี่ยนแปลงอะไรขึ้นอยู่กับนโยบายของกระทรวงอุตสาหกรรมทั้งสิ้น และสิ่งสำคัญที่
ปรากฏก็คือ กิจการสุรามีรายได้สูงขึ้นเสมอ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการพัฒนาของกิจการสุรา
ทั้งในอดีตจนถึงปัจจุบัน

หลังจากที่รัฐบาลยกเลิกการผูกขาดของนายอากรมาเป็นรัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการเองนั้น ทำให้เห็นได้ว่ารัฐบาลมีรายได้เพิ่มขึ้นจากเมื่อครั้งนายอากรผูกขาดเป็นอันมาก ดังตารางที่ 5

ตารางที่ 5

รายได้ของรัฐบาลจากภาษีอากรสุรา พ.ศ. 2452-2485

พ.ศ.	อากรสุรา	พ.ศ.	อากรสุรา	หมายเหตุ
2452	6,326,611	2469	10,906,947	
2453	6,200,587	2470	12,097,831	
2454	6,088,713	2471	11,182,792	
2455	5,786,154	2472	10,560,675	
2456	6,350,282	2473	8,704,106	
2457	6,301,873	2474	6,389,520	
2458	6,217,004	2475	5,365,384	
2459	7,509,228	2476	5,040,509	
2460	8,621,541	2477	5,617,366	
2461	10,552,308	2478	5,586,420	
2462	10,943,269	2479,	6,144,157	
2463,	8,219,792	2480	6,420,969	
2464	8,062,544	2481	6,404,811	
2465	8,448,069	2482	7,311,786	
2466	8,882,649	2483	6,762,217	
2467	9,634,775	2484	10,879,783	
2468	10,470,231	2485	10,725,294	

ที่มา : Statistical year book of the Kingdom of Siam bureau of GENERAL Statistics B.E. 2437-2488

เล่มที่ โพนูปฐม คำอธิบายพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 หน้า 319 - 320

จากตาราง 5 เมื่อรัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บภาษีสุราจะเห็นว่า รัฐบาลมีรายได้เพิ่มขึ้นมาก แสดงให้เห็นถึงความสามารถของรัฐบาลที่ควบคุมการเก็บภาษี ให้มีการรั่วไหลน้อยที่สุดจนทำให้บางปีรัฐบาลมีรายได้สูงสุดถึง 12 ล้านบาทเศษ ในช่วง ปี พ.ศ.2470 ถึงปี พ.ศ.2473 เงินรายได้ลดน้อยลง จนถึงปี พ.ศ.2484 รัฐบาลจึงมี รายได้อาการสุราเพิ่มขึ้น

ดังนั้นแสดงให้เห็นว่าการที่รัฐบาลพยายามที่จะปรับปรุงแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ตลอดจนมา ตั้งแต่ พ.ศ.2367 จนถึง พ.ศ.2485 สามารถจัดเก็บภาษีสุราที่มีรายได้สูงขึ้น โดยแก้ไข ปรับปรุงวิธีการให้ดียิ่งขึ้น ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาราคาสุราเถื่อนและสุราค่างประเทศ ให้หมดไปได้ แต่ก็แสดงให้เห็นถึงการพัฒนาของกิจการสุราในประเทศไทย

กิจการสุรามีความสำคัญอย่างยิ่งต่อรายได้ของรัฐบาลเป็นอย่างมาก เพราะภาษีสุราถูกจัดอยู่ในประเภทภาษีอากรที่ทำรายได้ให้แก่รัฐในอัตราสูง ทำให้ประเทศชาติมีความมั่นคง และการที่กิจการสุราจะทำรายได้ให้แก่รัฐมากหรือน้อยนั้น ขึ้นอยู่กับการดำเนินการสุรารัฐตั้งแต่การผลิต การจำหน่าย และการเก็บภาษี ว่ามีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด

การล้มเลิกสุรานั้น นับตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นต้นมาจนกระทั่งถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น โดยเฉพาะการดำเนินการผลิตสุราในสมัยรัชกาลที่ 3 ส่วนใหญ่จะอยู่ในมือของชาวจีน ซึ่งมีฐานะการเงินมั่นคง เข้ารับการประมูลผูกขาดการสุราไปทำการล้มเลิกสุราจำหน่าย ซึ่งเป็นวิธีที่ใช้เรื่อยมาจนถึงปลายสมัยรัชกาลที่ 5

ในสมัยรัชกาลที่ 4 รัฐบาลไทยได้ทำสนธิสัญญาทางพระราชไมตรีกับนานาประเทศจากการทำสนธิสัญญาก่งกั๋วว่ามีผลกระทบต่อการจำหน่ายของนายอากรสุราและรายได้ที่รัฐบาลได้รับจากนายอากร เพราะมีการนำสุราต่างประเทศเข้ามาจำหน่ายในราคาถูกกว่าสุราในประเทศที่นายอากรผลิตก็จะต้องขายแข่งในราคาถูกกว่าเช่นเดียวกัน ทำให้รายได้จากอากรสุราจึงตกต่ำไปทั่วเช่นเดียวกัน รัชกาลที่ 4 ทรงเกรงว่าจะเกิดความเข้าใจไม่ตรงกันระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลของประเทศตะวันตก จึงทรงดำเนินการแก้ไขสัญญาที่ทำไว้กับนานาประเทศแก่ครั้งก่อนในเรื่องการนำเข้าสุรา โดยกำหนดการนำเข้าสุรามาจำหน่ายในประเทศจะต้องเสียภาษีสุราต่างประเทศในอัตราร้อยละ 3 เมื่อต้องการจะจำหน่ายให้ขออนุญาตตามที่รัฐบาลได้ตั้งกฎเกณฑ์ไว้

การดำเนินการสุราในสมัยรัชกาลที่ 5 ระยะแรกพบว่าระบบการเก็บภาษีสมีข้อบกพร่องที่ก่อให้เกิดปัญหาหลายประการคือ

1. ปัญหาการจำหน่ายสุรา เนื่องจากระบบการผูกขาดสุรากำหนดให้นายอากรเป็นผู้ได้สิทธิการจำหน่ายสุราแก่ผู้เดียว นายอากรจะให้ผู้ใดรับช่วงผูกขาดการจำหน่ายหรือไม่อย่างไรสุดแท้แต่นายอากรสุรา นอกจากนี้นายอากรยังได้รับอำนาจในการกำหนดราคาสุราได้ตามใจชอบ ซึ่งทำให้ประชาชนเดือดร้อนจากการจำหน่ายสุราแพงเกินไป รัฐบาลไม่สามารถควบคุมการจำหน่ายของเจ้าภาษีนายอากรได้ โดยเฉพาะวิธีการขายทอดการผูกขาดการจำหน่ายสุราเป็นต้น

2. ปัญหาสุราต่างประเทศ ทำให้เกิดผลกระทบต่อการดำเนินการสุราเป็นอันมาก เพราะสุราต่างประเทศเสียภาษีในอัตราต่ำกว่าสุราในประเทศที่นายอากรเป็นผู้ดำเนินการ และสุราต่างประเทศมีแอลกอฮอล์สูงกว่า เป็นช่องทางทำให้เกิดการทุจริตเป็นผลให้นายอากรและรัฐบาล ได้รับความเสียหายไป อีกทั้งยังทำให้เกิดการฟ้องร้องเป็นคดีระหว่างนายอากรกับพ่อค้าสุราต่างประเทศโดยเฉพาะคนจีนที่เข้าเป็นคนในบังคับของต่างประเทศจนก่อปัญหาให้กับรัฐบาลและนายอากร เป็นอันมาก

3. ปัญหาสุราเถื่อน เป็นปัญหาที่มีมาเป็นเวลานานแล้ว แต่รัฐบาลก็ไม่สามารถที่จะควบคุมและปราบปรามให้หมดไป ถึงแม้ว่ารัฐจะออกกฎหมายลงโทษปรับไหมหรือจำคุกก็ไม่เพียงพอ และประการสำคัญที่สุดคือ เจ้าพนักงานหรือผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องไม่ดูแลและปราบปรามอย่างจริงจัง อีกทั้งวิธีการจับกุมก็ไม่เข้มงวด ทำให้ผู้กระทำความผิดหลีกเลี่ยงได้เสมอ โดยได้รับความช่วยเหลือจากขุนนางข้าราชการของรัฐอีกด้วย

ปัญหาดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดผลเสียต่อรายได้ของรัฐบาลที่ได้จากอากรสุรา ซึ่งสืบเนื่องจากการดำเนินการของนายอากรโดยที่รัฐบาลไม่มีหน่วยงานที่ควบคุมการดำเนินการสุราของนายอากรสุราได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นผลให้เงินรายได้และรายจ่ายของรัฐไม่เพียงพอ ทั้งนี้ เนื่องจากระบบการเก็บภาษีอากรสุราขึ้นอยู่กับหลายหน่วยงาน ทำให้กรมพระคลังมหาสมบัติไม่สามารถตรวจสอบได้ถูกต้อง อีกทั้งเจ้าภาษีนายอากรมักนำเงินอากรสุราไปใช้ประโยชน์ส่วนตัวทำให้เงินอากรสุราติดค้างเป็นจำนวนมาก

รัชกาลที่ 5 ทรงเห็นว่าระเบียบการจัดเก็บภาษีอากรที่เป็นอยู่ในขณะนั้นไม่รัดกุม จึงจำเป็นต้องหาทางแก้ไขปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระเบียบการจัดเก็บภาษีอากรเสียใหม่ คือ

1. การจัดระเบียบบริหารและหน่วยงานการควบคุมการเก็บภาษีอากร โดยทั้งหอรัษฎาพิพัฒน์ขึ้นเป็นหน่วยงานสำหรับรวบรวมเงินภาษีอากรที่ขึ้นอยู่กับกรมต่าง ๆ ให้มารวมไว้ในที่หน่วยงานเดียวกัน

จากระบบดังกล่าวมีผลทำให้รัฐต้องดำเนินการจัดเก็บอากรสุราเองและเป็ผลทำให้เจ้าภาษีนายอากรและขุนนางข้าราชการที่เคยได้รับผลประโยชน์จากกิจการสุราต้องสูญเสียรายได้ไป

2. การจกเก็บภาษีอากรสุรารัฐบาลได้วางหลักเกณฑ์การปฏิบัติและปรับปรุงกิจการสุราให้ดียิ่งขึ้น เช่น วิธีการประมูล การจำหน่าย เป็นต้น

สำหรับในมณฑลกรุงเทพฯ ได้กราพระราชบัญญัติภาษีอากรเพิ่มเติมขึ้นใน พ.ศ. 2448 เพื่อแก้ไขวิธีประมูลภาษีอากรในกรุงเทพฯ ซึ่งทำรายได้สูงกว่าในหัวเมือง ทำให้เกิดการแย่งกันประมูล รัฐบาลจึงต้องแก้ไขระเบียบวิธีการประมูลอากรสุราเสียใหม่ เพื่อให้เป็นระเบียบเรียบร้อยและอำนวยความสะดวกให้แก่รายได้ของรัฐให้มากที่สุด

การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการดำเนินการสุรารวมถึงการจกระบบการเก็บภาษีอากรในสมัยรัชกาลที่ 5 เป็นผลให้การดำเนินการสุราเจริญก้าวหน้าและมีรายได้เพิ่มขึ้นเป็นอันมาก จนถึง พ.ศ. 2481 รัฐบาลได้เข้ามาดำเนินการก้มกลั่นสุราเองโดยกรมสรรพสามิตเป็นผู้ดำเนินการ จนถึง พ.ศ. 2485 ได้โอนกิจการสุราให้อยู่ในความดูแลของกระทรวงอุตสาหกรรม เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นไปทางเศรษฐกิจ ขณะนั้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากิจการสุราได้พัฒนาเจริญยิ่งขึ้นตลอดมาจนถึงปัจจุบัน

מחזורי המסחר

บรรณานุกรม

1. ประเภทเอกสารต้นต้น

1.1 เอกสารต้นต้นที่ยังไม่ได้อัปโหลด

หอสมุดแห่งชาติ, กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 2 พ.ศ.2352 เลขที่ 6. เรื่องบัญชีสายสาอากร
สุราบอนเบี้ย สมพัทธ และกลา

..... เอกสาร รัชกาลที่ 3 จศ. 1204 เลขที่ 77/2 เรื่องสำเนาพระบรมราชโองการร่าง
ตราพระยาอำมาตย์ถึงหลวงยกกระบัตรพระนครนายกเมืองปราจีน พระพิชัยชาญเทศ
พระกำแพงกัณฑ์ พระสุนทรพิพิธ เมืองฉะเชิงเทราเรื่องให้ทั้งเงินสิ่งเป็นที่ขุนอิน นายอากร
ท่าเสาสุราเมืองปราจีน เมืองนครนายก เมืองฉะเชิงเทรา เมืองพนัสนิคม

..... เอกสารรัชกาลที่ 3 จศ. 1207 เลขที่ 277/1 เรื่องสารตรา 9 ถึงพระยาสุรเดช
พระพรหมกัณฑ์ ยกกระบัตร พระพิไชย เมืองนครราชสีมา เรื่องนำทั้งอากรสุรา

..... เอกสารรัชกาลที่ 3 จศ.1212 เลขที่ 46 เรื่องบัญชีอากรสุรากองเทพา และหัวเมือง

..... เอกสารรัชกาลที่ 3 จศ.1213 เลขที่ 146 เรื่องบัญชีรายชื่อผู้ค้างอากรสุรา
สมพัทธสระประจักษ์

..... เอกสารรัชกาลที่ 4 จศ.1214 เลขที่ 701 เรื่องสารตราถึงเมืองวิเชียร เมืองบัวชุม
เมืองชัยบาดาล เมืองคำปราว ทั้งให้เป็นที่ดินอินสมบัติ ทั้งโรงกัมสุรา

..... เอกสารรัชกาลที่ 4 จศ.1215 เลขที่ 94 เรื่องหนังสือเรื่องสุราเงินแปะเป็นนาบ
ประกันขุนไชยสุรวาน รับท่าอากรสุราเมืองนครไชยศรี

..... เอกสารรัชกาลที่ 4 จศ.1225 เลขที่ 91 เรื่องสารตราถึงกรมการกรุงเก่าและ
เมืองอ่างทองทั้งเงินรับเป็นที่ดินพิพัชร์ยกการ ทั้งท่าสุรา ณ เมืองกรุงเก่าอ่างทอง

..... เอกสารรัชกาลที่ 1 จศ.1228 เลขที่ 98/3 เรื่องจดหมายถึงเงินโพให้เรียน
พระภาณุขัติย์ขอแบ่งข้าวมก

..... เอกสารรัชกาลที่ 4 จศ.1229 เลขที่ 35.2 เรื่องสัญญาเรื่องนำสุราเข้าประเทศไทย

..... เอกสารรัชกาลที่ 4 จศ.1229 เลขที่ 86.1 เรื่องพระราชสาส์นเรื่องสัญญาค้าขาย
และภาษีสุราสยามกับฝรั่งเศส

- หอสมุดแห่งชาติ, กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 4 ไม่มี จศ. เลขที่ 315.2 เรื่องสัญญาเรื่องสุรา
 _____. เอกสารรัชกาลที่ 4 ไม่มี จศ. เลขที่ 325.1 เรื่องจดหมายถึงท่านเสนาบดี
เรื่องภาษีสุรา
- _____. เอกสารรัชกาลที่ 4 ไม่มี จ.ศ. เลขที่ 424 เรื่องประกาศเรื่องภาษีอากร
 จดหมายเขตแห่งชาติ, กอง กรมศิลปากร เอกสาร ร.4 รล.-กท. เล่ม 1 ลำดับ 5 เรื่องสารตรา
ว่าควายนำทั้งนายอากรสุรา จ.ศ.1213.
- _____. เอกสารรัชกาลที่ 4 รล.-กท. เล่ม 3 ลำดับ 2 เรื่องอากรสุราเมืองสมุทรสงคราม
ราชบุรี กาญจนบุรี จ.ศ.1214.
- _____. เอกสารรัชกาลที่ 4 รล.-กท. เล่ม 11 เรื่องสารตราท่านพระยาอัครเสนาถึงผู้ว่า
ราชการเมืองไชยา จ.ศ.1218.
- _____. เอกสารรัชกาลที่ 4 รล.-กท. เล่ม 11 เรื่องสารตราท่านเจ้าพระยาอัครมหาเสนา
ถึงพระยาราชบุรี พระยากาญจนบุรี จ.ศ.1218.
- _____. เอกสารรัชกาลที่ 4 รล.-กท. เรื่องสารตราท่านเจ้าพระยาอัครมหาเสนา ถึง
พระยาสงขลาพระสุนทรอนุรักษ์ ผู้ช่วยราชการกรมการ ค้ายมอกเข้า ไปว่าเงินอากร
เทศสุราเมืองสงขลาจำนวนปีมะโรงอัฐศก จ.ศ. 1218
- _____. เอกสารรัชกาลที่ 4 2/15 เรื่องหนังสือจากผู้ว่าราชการฝรั่งเศสและกงสุลฝรั่งเศส
เกี่ยวกับเรื่องการขอหนังสือเบิกร่องและการขายเหล้าฝรั่งในไทย ฯลฯ ค.ศ.1862
(ร.ศ.81) พ.ศ.2405
- _____. เอกสารรัชกาลที่ 4 2/18 เรื่องประกาศฝรั่งเศสหาหนังสือสัญญา (ม.ท.)
- _____. เอกสารรัชกาลที่ 4 จ.ศ.1228 เลขที่ 161 เรื่องอากรสุรา ขุนเทพอากรขอให้
เมืองพิษณุโลกเมืองพิษัย ฯลฯ
- _____. เอกสารรัชกาลที่ 4 รล.-กท. เล่ม 38 เอกสารเป็นเล่มกรมพระกลาโหม
 เลขที่ 1 จ.ศ.1229 เรื่องสารตรานำทั้งหลวงบริบูรณ์สุรากรเป็นเจ้าภาษีเงิน
- _____. เอกสารรัชกาลที่ 5 กท. เล่ม 18 จ.ศ.1234 - 1237 ลำดับ 1 เรื่องมีไปว่า
ควยเงินในสลิปแยกเที่ยวขายสุรากลางประเทศ

จดหมายเหตุแห่งชาติ, กอง กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 กท.จ.ศ.1234 - 1237 เล่ม 18

ลำดับ 57 เรื่องตั้งเงินมัยเป็นนายอากรสุราเมืองนครไชยศรี

..... เอกสารรัชกาลที่ 5 น.ค.0301.1.7/2 M.Fontaine's Proposal for the establishment of a French Distillery 1903-04

..... เอกสารรัชกาลที่ 5 น.42.1/1 เรื่องกรมพระคลังส่งพระราชบัญญัติอากรสุรา
ภายในใน จุลศักราช 1249 และมีคำสั่งให้ไปลิศทุกสายจัดการตามพระราชบัญญัติ

..... เอกสารรัชกาลที่ 5 น.42.1/77 เรื่องนายอากรสุราในมณฑลกรุงเทพฯ ว่าการ
หักกลืนสุรานั้นเป็นอันหมดเขตของนายอากรแล้ว ขอส่งกองตระเวนซึ่งรักษาเทศาสุราก็
และมีหนังสือทูลหม่อมเจ้าปิยภักดิ์ เรื่องกองตระเวนสำหรับรักษาการฝักต่อไปด้วย
(8 มี.ค. 127 - 21 เม.ย. 128)

..... เอกสารรัชกาลที่ 5 น.42.8/16 เรื่องตั้งตลาดไมตรีวานิชนายอากรสุรากรุงเทพฯ
(1 เม.ย. 122 - 1 ก.ค. 123)

..... เอกสารรัชกาลที่ 5 น.42.10/15 คอเรตปอนแกนซ์ เรื่องกรมพระคลัง
มีหนังสือว่านายเลี่ยม นายอากรสุรากรุงเทพฯ จะออกตรวจสุราให้คนตระเวนแล่อำเภอ
ช่วยนายอากรตรวจจับนำสุรามาบรรณเนียมด้วย (5 - 19 เม.ย. 110)

..... เอกสารรัชกาลที่ 5 น.42.10/33 เรื่องให้จัดการออกใบอนุญาตจำหน่ายสุรา
ในมณฑลกรุงเทพฯ (7 มี.ค. 117 - 23 มี.ค. 118)

..... เอกสารรัชกาลที่ 5 น.42.10/37 เรื่องตรวจสอบสุราเดือนบ้านฉนวนสามแสน
(5 มี.ย. - 10 ส.ค. 119)

..... เอกสารรัชกาลที่ 5 น.42.10/38 เรื่องขอให้อำเภอนายกองตระเวนไปเป็นพยาน
ที่เจ้าพนักงานจะขอสำรวจสุราในมณฑลกรุงเทพฯ (1 มี.ค. 119 - 21 เม.ย. 120)

..... เอกสารรัชกาลที่ 5 น.42.10/47 เรื่องหลวงไพบรวัณนิชนายอากรสุราขอตั้งด่าน
ตรวจสุราเพิ่ม 4 ตำบล (10 ก.ค. - 20 ธ.ค. 124)

..... เอกสารรัชกาลที่ 5 น.42.10/48 เรื่องมีผู้ตั้งไปรษณีย์ ว่าสุราท่างประเทศที่
จำหน่าย

จดหมายเหตุแห่งชาติ, กอง กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.3/2 เรื่อง ตำแหน่งเสนาบดี
และพระยาสุริยานุวัตร ขอลาออก กรมหมื่นมเหศวรราชธัญย์ - พระยาสุริยานุวัตร

1 มิถุนายน ร.ศ.125

..... เอกสาร ร.5 ค.14/5 เรื่องภาษีอากรทาง ๆ

..... เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14/27 เรื่องพระราชบัญญัติเพิ่มเติม (10 ม.ค. 2448 -
28 ธ.ค. 2449)

..... เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14.1ข/2 เรื่องหนังสือราชการเรื่องสุราเถื่อน
(ม.ค. 107 - 21 ส.ค. 110)

..... เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14.1ข/6 เรื่องภาษีอากรสุราในกรุงและในหัวเมือง
(20 ก.ค. 112 - 9 มิ.ย. 116)

..... เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14.1ข/14 เรื่องภาษีสุรทาง ๆ (8 ม.ค. - 31 ส.ค. 117)

..... เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14.1ข/25 เรื่องจับสุราเถื่อนบ้านฉนวนสามเสน (18 ม.ค.
122 - 10 ม.ค. 124)

..... เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14.1ข/28 เรื่องพระยาบริบูรณ์โภชนาการและหลวงไมตรีวานิช
กับนายอากรสุรารุงเทพฯ จำนวนศก 123, 124, 123 ร้องขอคืนอากรสุราและขอ
ลดเงินที่ค้าง (24 มกราคม 124 - 29 มิถุนายน 128)

..... เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14.1ข/29 เรื่องเงินเบี้ยวนายอากรเมืองลพบุรี ขอลดเงิน
อากรสุรา (27 มีนาคม 124 - 29 เม.ย. 127)

..... เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14.1ข/31 เรื่องจักอากรสุราเป็นของรัฐบาล (11 ม.ค.
125 - 13 ส.ค. 129)

..... เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14.1ข/33 เรื่องผู้ขายสุราไม่มีใบอนุญาต 17 มิ.ย.126

..... เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14.4/1 เรื่องภาษีอากรมณฑลต่าง ๆ

..... เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.1/13 เรื่องการประชุมเทศบาลบาล วันที่ 7 ม.ค. รศ.116

จกหมายเหตุแห่งชาติ, กอง กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 น.99/3 รายงานหลวงอนุรักษ์
ภูเขศกรามมูลเจ้าฟ้ามหากรรมพระบำราญประบัณย์ จ.ศ.1246

..... เอกสารรัชกาลที่ 5 รล.-กท. พ.ศ.2411 - 2412 ลำดับ 33 เรื่องสารตรา
ท่านเจ้าพระยาอัครมหาเสนาบดีอภัยพิริยนาครกรมพายุ สมุหพระกลาโหม มาถึงพระยา
วิจิตรภักดีวารีพิไชยสงคราม ผู้สำเร็จราชการเมืองไชยา

..... เอกสารรัชกาลที่ 5 รล.-กท. พ.ศ.2413 - 2414 ลำดับ 15 เรื่องประกาศ
เปลี่ยนนายอากรสุรากรุงเทพ และ 4 หัวเมือง

..... เอกสารรัชกาลที่ 5 รล.-กท. เล่ม 13 จ.ศ.1219 ลำดับ 5 ว่าด้วยนำทั้งนายอากร
สุรากรุงเทพ และหัวเมือง 4 เมือง

..... เอกสารรัชกาลที่ 5 รล.-กท. เล่ม 14 เรื่องสารตราท่านเจ้าพระยาอัครมหาเสนา
สมุหกลาโหม ถึงพระยาราชบุรี พระปลัดกรมการเมืองเพชรบุรี พระยากาญจนบุรี พระยา
ปทุมธานี หลวงปลัดยกกระบัตร หลวงยศโยธินผู้ช่วยการเมืองนครเขื่อนขันธ์

..... เอกสารรัชกาลที่ 5 รล.-กท. พ.ศ.2419 ลำดับ 61 เรื่องว่าให้พระยาราชบุรี
แต่งกรรมการตรวจหาบัญชีเงินขายสุราต่างประเทศ

..... เอกสารรัชกาลที่ 5 รล.- กท. เล่ม 16 พ.ศ.2420 ลำดับ 29 ว่าด้วยให้พระยา
กาญจนบุรีบังคับนายอากรสุรากับทองตราผูกมัด

..... เอกสารรัชกาลที่ 5 รล.-กท. เล่ม 53 เอกสารเย็บเล่มกรมพระกลาโหม
จ.ศ.1248 - 1249 ลำดับ 3 เรื่องตราตั้งอากรสุรา แบ่งเหล่า แบ่งข้าหมาก
ภาชนะน้อย และหัวเมือง 6 เมือง

..... เอกสารรัชกาลที่ 5 รล.-กท. เล่ม 55 ลำดับ 2 เรื่องทอนข้าหลวงกรมการเมือง
ราชบุรีเรื่องจับชำระ เงินลักต้มกลั่นสุราเถื่อน ท. เขาเหลา

..... เอกสารรัชกาลที่ 5 รล.-กท. เล่ม 69 จ.ศ.1250 ลำดับ 120 เรื่องด้วย
พระนารณ์ภักดีที่ 2 ปลัดบัญชีกลางหอรัษฎากรพิพัฒน์ รับสั่งสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ
เจ้าฟ้าจุฑามณี มีหนังสือ ร.ศ.ที่ 92

- จดหมายเหตุแห่งชาติ, กอง กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 รล.-กท. เล่ม 71 เอกสารเย็บเล่ม
กรมพระกลาโหม ร.ศ.108 ลำดับ 95 เรื่องการปราบปรามผู้กระทำความผิดลักลอบต้มสุราเดือน
และรวบรวมผู้คนสะสมอาวุธ ก่อความเดือดร้อนแก่ผู้อื่น ตามชั้นตอนของรัฐบาล
- เอกสารรัชกาลที่ 5 รล.-พ.ศ. (พ.ศ.6) จ.ศ.1239 - จ.ศ.1243
คัดจากหนังสือราชการปีชวดสัมฤทธิ์ศก 1240 เล่ม 4 ร. ที่ 153 ที่ 20
- เอกสารรัชกาลที่ 5 รล.-พ.ศ. (พ.ศ.6) คัดจากหนังสือราชการปีมะเส็งตรีศก 1243
เล่ม 25 ที่ 498
- เอกสารรัชกาลที่ 5 รล.-พ.ศ. เล่ม 20 พ.ศ.20 จ.ศ.1241 - 1242 ลำดับ 89
เรื่องเจ้าพระยาสุรวงษ์ไวยวัฒน์พิพัฒนศักดิ์ ที่สมุทกลาโหมกราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 เรื่อง
พระบรมราชโองการฯ หน้า 385 - 386
- เอกสารรัชกาลที่ 5 รล.-พ.ศ. เล่ม 20 พ.ศ.20 จ.ศ.1241 - 1242 ลำดับ 89
คัดมาจากหนังสือราชการปีมะโรง พ.ศ.2423 ร.ที่ 1272 เล่ม 5 เรื่องพระราชบัญญัติ
สำหรับจัดการโรงขายสุราที่มีลายเส้น
- เอกสารรัชกาลที่ 5 รล.-พ.ศ. เล่ม 20 พ.ศ.20 จ.ศ.1241 - 1242 ลำดับ 89
คัดมาจากสมุดสำเนาพระราชหัตถเลขา ร.ที่ 294 เล่ม 6 รัชกาลที่ 5 มีถึงเจ้าพระยา
สุรียงษ์ไวยวัฒน์ พิศนาคศักดิ์ 42
- เอกสารรัชกาลที่ 5 พ.ศ.16 ลำดับ 54 เรื่อง คดีขึ้นทัณฑ์สุราเดือน หน้า 257 - 275
- เอกสารรัชกาลที่ 6 ค.7/2 เรื่องกรรมการแลตั้งกรรมการออกใบอนุญาตขายสุรา
26 ตุลาคม 2453 - 19 สิงหาคม 2468
- เอกสารรัชกาลที่ 6 ค.7/3 เรื่องสุราฆตตราขมูรี 14 ก.พ.2453 - 10 เม.ย.
2454.
- เอกสารรัชกาลที่ 6 ค.7/4 เรื่องราญมีชื่อร้องขอทำการต้มกลั่นสุรา 14 ก.พ.
2453 - 5 ก.พ. 2467.

จดหมายเหตุแห่งชาติ, กอง กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ค.7/6 เรื่องสุราฝรั่งเศส

31 พฤษภาคม - 15 มกราคม 2454.

_____. เอกสารรัชกาลที่ 6 ค.7/12 เรื่องรายงานเรื่องการจัดเก็บภาษีสุราเป็นของรัฐ
20 เมษายน 2457.

_____. เอกสารรัชกาลที่ 6 ค.7/14 เรื่องกฎเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติว่าด้วย
ระเบียบการจกบัญชีน้ำสุรา ตามความในพระราชบัญญัติภาษีชั้นใน 12 กุมภาพันธ์ -
14 มีนาคม 2459.

_____. เอกสารรัชกาลที่ 6 ค.7/18 เรื่องแก้พิทักเก็บภาษีสุราต่างประเทศ 9 - 12 มีนาคม
2460.

_____. เอกสารรัชกาลที่ 7 ค.6/1 เรื่องบริษัทฝรั่งเศสขออนุญาตกลับสุราในประเทศไทย
21 ม.ค. 2468 - 9 มี.ค. 2469.

_____. เอกสารรัชกาลที่ 7 ค.6/7 เรื่องจกตั้งกรมสุราและจัดการกรมสุรากับเปลี่ยนนาม
กรมสุรา (29 มกราคม 2472 - 17 กุมภาพันธ์ 2474).

_____. เอกสารรัชกาลที่ 7 ม.99/3 รายงานหลวงอนุรักษ์เบศรกราบทูลเจ้าฟ้ามหากรมพระ
บำราบปรปักษ์ จ.ศ. 1246.

_____. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.21/13 เรื่องการประชุมเทศบาล วันที่ 7 มกราคม
ร.ศ. 116.

1.2 เอกสารชั้นต้นที่พิมพ์แล้ว

จันทบุรี, พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระ (เมื่อดำรงตำแหน่งกระทรวงการคลัง) ข้าราชการ
กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ มปท. 2474,

จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พระราชดำรัสทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครอง
แผ่นดิน.

คำทรงราชยานุภาพ, พระเจ้าบรมวงศ์เธอสมเด็จกรมพระยา พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์
รัชกาลที่ 2 อนุญาตการพิมพ์ 2511.

ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4 พ.ศ. 2394 - 2400 องค์การคำคุณุสสา 2503,
สิทธิสยามกร, หลวง สัตตยาพระราชไมตรีระหว่างสยามกับต่างประเทศ พระจันทร์ 2506.
 เสถียร ลายลักษณ์, และคนอื่น ๆ . ผู้รวบรวมประชุมกฎหมายประจำศก. เล่ม 1 พระนคร :
 เกลิเมล์ 2478.

_____ . ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 7 เกลิเมล์ 2478.

_____ . ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 9 เกลิเมล์ 2478.

_____ . ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 12 เกลิเมล์ 2478.

_____ . ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 13 เกลิเมล์ 2478.

_____ . ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 16 เกลิเมล์ 2478.

_____ . ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 20 เกลิเมล์ 2478.

ศิลปากร, กรม พระราชดำรัสทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน
โสภาพิพิธธนากร 2470, 64 หน้า

Ministry of Finance , Statistical Yearbook of Kingdom of Siam.

2. ประเภทเอกสารชั้นรอง

2.1 หนังสือทั่วไป

ควอริช, เวลส์. การปกครองและการบริหารของไทยสมัยโบราณ. แปลโดย กาญจน์

สมเกียรติกุล และยุพา ชุมจันทร์. สมาคมสังคมนศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2519.

จุลจักรพงษ์, พระเจ้าบรมวงศ์เธอ พระองค์เจ้า. เจ้าชีวิต. พิมพ์ครั้งที่ 4 : คลังวิทยา, 2505.

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. เศรษฐกิจหมู่บ้านไทยในอดีต. สำนักพิมพ์สร้างสรรค์จำกัด, 2527.

ฉันทิชย์ กระแสสินธุ์. บรรณาธิการ แถลงงานประวัติศาสตร์ เอกสารโบราณคดี. สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี ปีที่ 3 เล่ม 2 1 พ.ศ. 2512, 181 .

ชัย เรื่องศิลป์. ประวัติศาสตร์ไทย พ.ศ.2352 - 2453. กำมเศรษฐกิจ. พิมพ์ครั้งที่ 2 ไทยวัฒนาพานิชจำกัด, 2527.

ญาคา ประภาพันธ์. ระบบเจ้าภาษีนายอากรสมัยกรุงเทพฯ ยุคต้น. สร้างสรรค์, 2524.

คำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา. พระราชพงศาวดารรัชกาลที่ 5. พระนคร : ศุภสภา, 2504.

นราธิปประพันธ์พงศ์, พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา. จดหมายเหตุถาดูแบร์ เล่ม 1. องค์การตำราสุสภา 2505,

นิโคลาส แชรแวงส. ประวัติศาสตร์ชนวนาติและการเมือง. สันต์ ท.โกมลบุตร ผู้แปล เฟรเดอริก, อาเชอร์ นิล. ชีวิตความเป็นอยู่ในกรุงสยามในทัศนะของชาวต่างประเทศ ระหว่าง พ.ศ.2383 - 2384. แปลโดย ลินจง สุวรรโกติน. กรุงเทพฯ : กรมศิลปากร, 2525.

ศิลปากร, กรม คำให้การชาวกรุงเก่า คำให้การขุนหลวงหาวัดและพระราชพงศาวดารกรุงเก่าฉบับหลวงประเสริฐอักษรนิติ ไม่ปรากฏโรงพิมพ์ 2507, หน้า 261

สมสวาท ชวนไชยสิทธิ์. การปฏิรูปภาษาอักษรในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. เอกสารการนิเทศการศึกษา ฉบับที่ 116 2518.

สังฆราชปาลเลกัวซ์. เล่าเรื่องกรุงสยาม. สันต์ ท. โกมลบุตร, แปล ก้าวหน้าการพิมพ์ 2520.

สุริยานุวัตร, พระยา (เกิด บุญนาค). นักเศรษฐศาสตร์คนแรกของเมืองไทย. สิริลักษณ์ ศักดิ์เกรียงไกร บรรณาธิการ ไทยวัฒนาพานิช 2523.

เสนห์ โพธิ์ปฐม. คำอธิบายพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493. กรมสรรพสามิต 2526.

แสงโสม เกษมศรี และวิมล พงศ์พิพัฒน์. กรมการชำระประวัติศาสตร์เรียบเรียง ประวัติศาสตร์กรุงรัตนโกสินทร์. เล่ม 1 รัชกาลที่ 1 - รัชกาลที่ 3.

อนุমানราชชน, พระยา. ตำนานสุลต่าน. พระจันทร์ 2482,

เอก สุภาพันธุ์. สุราศาสตร์ และท่าบริหารการปรุงเหล้าผสม. แพรวพิทยา 2509.

Crawford, John. Journal of an embassy to the courts of Siam and Cochin China. Kuala Lumpur Oxford University Press London, New York. 1967, 578 p.

2.2 ปริญญานิพนธ์และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ทวี ส่วนมาลี. ภาษีสู่ราในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2505. อักษรสาเนา.

ประสิทธิ์ รุ่งเรืองรัตนกุล. เศรษฐกิจสมัยอยุธยา. วิทยานิพนธ์ ค.ม. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2525. อักษรสาเนา

วันเพ็ญ สุจิตโต. พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถกับงานค่านการคลัง พ.ศ. 2450 - 2474 วิทยานิพนธ์ ค.ม. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526. อักษรสาเนา

สมคิด ศรีสิงห์. การบริหารภาษาอักษรในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ก่อนต้น. ปริญญานิพนธ์ ค.ม. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2525. อักษรสาเนา

สุทธิพันธ์ ชุรทรานนท์. การจัดเก็บภาษีสู่ราและผลกระทบต่องสังคมไทย พ.ศ. 2416 - 2475 วิทยานิพนธ์ ค.ม. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525. อักษรสาเนา

สมาลี บำรุงสุข. การรวบรวมรายได้สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
 วิทยานิพนธ์ ค.ม. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524. อักษรย่อ
 สุวิทย ชีรศาสตร์. ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมืองไทย ตั้งแต่รัชสมัยพระเจ้าตากสิน
ถึงสมัยรัชกาลที่ 3 พ.ศ. 2310 - 2394 สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ,

Ingram J. C., Economic Change in Thailand 1850-1970 Kuala Lumpur:
 Oxford University Press, 1971, 352 p.

2.3 วารสารต่าง ๆ

นพพร บุญเกียรติคำรง. "สู่กับระบบเศรษฐกิจไทย," ฐานเศรษฐกิจ 3 (4 - 9 เมษายน
 2526).

เหล่า - น้ำเก่าที่เมาทาย วารสารรวมอาชีพ 9 : 4 ตุลาคม 2521.

อิทธิพลของโรงงานสุรา. ธุรกิจเมืองไทย 1. 3 สิงหาคม 2519.

วิทยา อารณศิริ. เหตุใดจึงเก็บภาษีสุรา. ข่าวสาร กทม. 7 : 2 มีนาคม - เมษายน
 2511.

"พูดจาภาษาเหล่า" ไทยแลนด์ธุรกิจ. 1 : 11 มกราคม 2523.

"มาเลิกดื่มสุราก็ไหม" ว.ก้านผู้ใหญ่นาน. 29 : 8 สิงหาคม 2521.

ประสาน กาญจนประสิทธิ์. "เรื่องของเหล่า," ข่าวสารการชน 9 : 2 กุมภาพันธ์ 2507.

තරුණ

ภาคนวนก

ประกาศการว่าภาษีอากร

ตามพระราชบัญญัติเพิ่มเติมการภาษีอากรรัตนโกสินทร์ศก 124 บังคับประกาศ
ในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 1 มกราคม รัตนโกสินทร์ศก 124 นั้น

เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติขอประกาศแก่ผู้ประสงค์จะว่าประมูล
รับผูกขาดภาษีอากรให้ทราบทั่วกันว่า

การภาษีอากรผูกขาดซึ่งจะได้ว่าประมูล ๓ หรือรับผูกขาดให้แก่นายรับรัตนโกสินทร์
ศก 125 จะได้กำหนดว่าตั้งแต่วันที่ 15 กุมภาพันธ์ ถึงวันที่ 28 มีนาคม รัตนโกสินทร์ศก 124
แจ้งอยู่ในรายการละเอียดนั้นแล้ว ผู้ซึ่งจะรับผูกขาดจะต้องประพฤติตามข้อบังคับและวิธีการ
ว่าประมูลผูกขาดซึ่งได้กำหนดขึ้นสำหรับใช้เฉพาะการผูกขาด รัตนโกสินทร์ศก 125 ดังนี้

1. เจ้าพนักงานจะได้กำหนดราคาตามบรรดาภาษีอากรผูกขาดทุกรายเป็นตาราง-
ไว้ก่อน เพื่อให้ผู้มีประสงค์จะรับผูกขาดคิดจำนวนได้เสียไว้ก่อน เมื่อเปิดการประมูลจะได้
ยกราคานั้นขึ้นปรึกษาข้าราชการซึ่งมีหน้าที่หนึ่งในที่ประชุมภาษีอากร พร้อมตั้งอุ้งนางกรมเลา-
ซ้าย ซึ่งได้นั่งในที่ประชุมนั้นด้วย

2. เมื่อที่ประชุมนั้นวินิจฉัยว่าราคาควรเท่าใดจะได้กำหนดเป็นราคาเป็นอันไว้
และราคานั้นจะเป็นราคาที่ผู้มีประสงค์จะรับไปทำโดยไมต้องประมูลราคาเงินงวดขึ้นไปอีก

3. เมื่อมีผู้เห็นควรจะรับทำภาษีอากรรายใดตามราคาที่ได้ตั้งลงเป็นกำหนด
แล้วนั้น ตั้งแต่ 2 คน ขึ้นไปก็ให้ว่าประมูลเงินทวีอีกส่วนหนึ่งต่างหาก ไม่เกี่ยวแก่เงินงวด
ให้แก่รัฐบาล ถ้าผู้ใดทวีเงินมากที่สุด ผู้นั้นจะเป็นผู้ได้รับทำภาษีอากรตามราคาที่กำหนดไว้แล้ว
แต่เงินทวีนั้นจะต้องใช้เป็นเงินสดทั้งสิ้น แต่ในบรรดาเงินสดเหล่านั้นจะหักไปของงวด
เมื่อตกค่าแล้ว 1/4 เหลือกว่านั้นจะต้องใช้ให้เสมอภายใน 15 วัน นับตั้งแต่วันที่ตกค่า
แล้วนั้น

4. ผู้ซึ่งได้รับผูกขาดภาษีอากรที่ได้ว่าประมูลเงินทวีตกค่าไปแล้วได้ใช้แล้ว
1/4 ตามข้อบังคับนี้ ถ้าภายหลังอีก 15 วัน มิได้นำเงิน 3/4 ที่ยังค้างอยู่มาชั่งใช้เสร็จ
เจ้าพนักงานจะได้รับอากรที่ได้รับผูกขาดไป และเงินทวีที่ค้างแล้ว 1/4 เสีย

โดยผู้รับผูกขาดทำนิติกรรม ส่วนอากรนั้นจะไต่อากรประมูลกันใหม่ และจะไม่ยอมให้ผู้ซึ่งได้ถูก
รับอากรรายหนึ่งรายใดแล้วกลับมาสู่ประมูลด้วยตนเอง หรือแต่งตั้งนายใหม่มาสู่ประมูลอากร
รายที่อื่น

5. ผู้ซึ่งจะว่าประมูลรับผูกขาดทำภาษีอากรในรัตนโกสินทร์ศก 125 นั้น
เจ้าพนักงานจะไม่ยอมให้ว่าประมูล แต่

ก. ผู้ซึ่งมีเงินงวดอากรค้างในหกก่อน ๆ เกินกว่าสมบัติของตนที่เจ้าพนักงาน
ยึดไว้เป็นประกัน

ข. ผู้ซึ่งเคยถูกริบทรัพย์สินสมบัติโดยไม่สามารถจะไต่หนี้ให้สำเร็จได้

ค. ผู้ซึ่งได้เคยทำความไม่พอใจแก่เจ้าพนักงาน ในการส่งเงินงวด หรือ
หลักฐานสมบัติอย่างอื่น ๆ

6. ผู้ซึ่งรับทำภาษีอากรผูกขาดในรัตนโกสินทร์ศก 125 จะต้องส่งเงินประกัน
ล่วงหน้าส่งงวดตามธรรมเนียม แต่สิ่งที่จะส่งเป็นประกันล่วงหน้านั้น จะเอาทรัพย์สินหรือ
เครื่องแบบกลักหลังรับจ่ายเงินเป็นประกันทั้งลงงวดก็ได้ โดยไม่ต้องเสียคอกเบี้ยอย่างอื่นอีก

7. การประมูลผูกขาดสำหรับรัตนโกสินทร์ศก 125 มีเงินค่าเผื่อและค่าธรรมเนียม
อย่างอื่นๆ รวมอยู่ในเงินงวดทั้งสิ้นโดยไม่ต้องเสียอีกส่วนหนึ่งต่างหาก

8. ผู้ซึ่งจะว่าประมูลหรือรับทำภาษีอากรทั้งปวง เมื่อได้เข้ามาตั้งในที่ประชุม
แล้วจะต้องลงรักในเรื่องราวขอรับว่าประมูลซึ่งเจ้าพนักงานจะได้ตีพิมพ์ไว้ก่อนจึงจะประมูล
ได้

9. เมื่อว่าประมูลตกแล้วก็ได้ให้ลงชื่อในบานแพนทธรรมเนียมในส่วนเงินงวด
อากร แต่ส่วนเงินที่นั้นให้ส่งล่วงหน้า 1/4 ลงชื่อรับส่งเงินซึ่งยังค้างในบัญชีอีกแพนทหนึ่ง

ประกาศมา ณ วันที่ 1 กุมภาพันธ์ รัตนโกสินทร์ศก 124

มหัศจรรย์

เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ