

# ประวัติการบริหารการภาษาของไทย

วิระ วิมลนิต

## 1. คำนำ

การเก็บภาษ้อากรเป็นสิ่งที่รัฐบาลทุกรัฐบาลในโลกจำต้องทำ และเงินได้จากภาษ้อากรก็เป็นส่วนสำคัญของรายได้ของรัฐบาลด้วย การภาษ้อากรนอกจากจะเป็นกลไกของรัฐบาลเพื่อหารายได้แล้ว ยังเป็นกลไกในการควบคุมและส่งเสริมเสถียรภาพทางเศรษฐกิจด้วย จึงจะเห็นได้ว่าการภาษ้อากรเป็นกิจการสำคัญที่สุดของรัฐแขนงหนึ่ง โดยเหตุที่ยังมิได้มีการศึกษาวิจัยกันอย่างกว้างขวาง ผู้เขียนซึ่งมีความสนใจเกี่ยวเรื่องนี้ยิ่งได้ทำวิทยานิพนธ์เรื่องนี้

วิธีการค้นคว้าของวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ หนักไปในด้านกรค้นคว้าทางเอกสาร (Documentary Research) ทั้งภาษาไทยและต่างประเทศ คำราและหลักฐานที่อ้างกล่าวได้ว่าเป็นเอกสารที่สำคัญในการศึกษา สำหรับภาษาไทยได้แก่ ตำราภาษ้อากรบางอย่างของกรมพระยาดำรงราชานุภาพ กฎหมายตราสามดวง พงศาวดารฉบับเจ้าพระยาทิพากรวงศ์ งานปฏิรูปในรัชกาลที่ 5 ของนายสงวน เด็กลัด เป็นต้น ส่วนตำราภาษาต่างประเทศที่ใช้ เช่น *A New Historical Relation of the Kingdom of Siam* ของ La Loubere, *Journal of an Embassy from the Governor of India to the Courts of Siam and Cochin China* ของ John Crawford และ *Description du Royaume Thai Au Siam* ของ Pallegoix เป็นต้น

ลักษณะการแบ่งบทวิทยานิพนธ์นี้เป็นดังนี้ บทที่ 1 เป็นบทนำ ว่าด้วยความมุ่งหมายของการเขียนวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ ตลอดจนความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับประวัติการภาษ้อากรของไทยด้วย บทที่ 2 กล่าวถึงภาษาในสมัยโบราณตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยจนถึงปลายสมัยกรุงศรีอยุธยา บทที่ 3 และบทที่ 4 กล่าวถึงภาษาในสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ จนถึงรัชกาลที่ 4 บทที่ 5 กล่าวถึงการภาษ้อากรในรัชกาลที่ 5 ตลอดจนการปรับปรุงแก้ไขการบริหารการภาษ้อากรให้ดีขึ้น บทที่ 6 เป็นบทสรุป

สำหรับในภาคผนวกนั้นได้นำเรื่องที่มีความสำคัญหรือเป็นประโยชน์เข้ามารวมได้ เช่น เรื่องเกี่ยวกับพระคลังในรัชสมัยพระนารายณ์มหาราช และสัญญาเบาริง นอกจากนี้ผู้เขียนยังได้รวบรวมเรื่องกฎหมายตราสามดวงมารวมไว้ในภาคผนวกนี้ด้วย

สำหรับขอบเขตในการค้นคว้านั้น ได้มีการค้นคว้าอย่างละเอียดถึงข้อมูลอันดับหนึ่ง (Primary Source Data) ถึงสมัยรัชกาลที่ 5 ส่วนเหตุการณ์ตอนหลังจำกัดองอาศัยข้อมูลอันดับอื่น ๆ เพิ่มขึ้นสำหรับประกอบกรเขียน

## 2. ความเป็นมาของลักษณะการบริหารการภาษีของไทย

ในสมัยกรุงสุโขทัย หลักฐานเกี่ยวกับการภาษีม้น้อยมาก ในศิลาจารึกมีว่า “เจ้าเมืองบ่เอาจอบในไพร่รู่ทาง.....” อันเป็นการกล่าวในเชิงลบ (Negative Statement) แต่โดยที่รายได้เป็นเรื่องที่รัฐบาลทุกรัฐบาลจำจะขาดเสียมิได้ ผู้เขียนได้พยายามค้นพื้นฐานถึงรายได้อื่น ๆ ของรัฐบาลสมัยกรุงสุโขทัย ปรากฏว่านอกจากจะมีภาษีเก็บจังกอบกันแล้ว ยังมีรายได้อื่น เช่น ฤชา ค่าปรับ ตลอดจนสิ่งของที่ได้จากการสงครามด้วย

ในสมัยกรุงศรีอยุธยา การบริหารการภาษีอากรเจริญก้าวหน้าขึ้นมาก ภาษีที่จัดเก็บมีหลายชนิดด้วยกัน จากหลักฐานในกฎหมายตราสามดวงปรากฏว่า มีการจัดเก็บอากรสัมพัทธ์ ส่วย ค่าน้ำ เชนเรือ ขนอน ทั้งสอง เทาอิฐ เทาหม้อ ไร่นา หัวป่า ค้าที่ตลาด สุรา บ่อนเบย เทานาตลาด และเรือจ้าง เป็นต้น

ลักษณะการจัดเก็บภาษีนั้น เจ้าพระยาจักร์กรมหมื่น ตังนายอากรและนายขนอน เป็นผู้จัดเก็บในจังหวัดฝ่ายเหนือ เจ้าพระยามหาเสนาบดีกรมพระกลาโหม ตังนายอากรและนายขนอนจัดเก็บในจังหวัดฝ่ายใต้ พระโกษาธิบดีจัดเก็บในจังหวัดต่าง ๆ บริเวณใต้พระนครลงมาจนชายฝั่ง นอกจากนี้แล้ว เจ้าพระยามราชแห่งนครบาล พระยาธรรมมาธิบดี และพระยาพลเทพต่างก็มีอำนาจจัดเก็บภาษีของตนเช่นกัน อาจกล่าวได้ว่า วิธีการจัดเก็บภาษีอากรนั้น เป็นไปในลักษณะกระจายกระจาย คือมิได้รวมอยู่ภายใต้อำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง โดยเฉพาะ หากพิจารณาตามหลักของการบริหารงานและการจัดองค์การแล้ว อาจกล่าวได้ว่ามิได้มีการแบ่งงานตามลักษณะและความเชี่ยวชาญเป็น

มุตฐาน

อัตราการจัดเก็บภาษอากรกรุงศรีอยุธยา นั้นมีการเปลี่ยนแปลงกันมาเรื่อยเพื่อ  
 ความเหมาะสมในกฎหมายตราสามดวง มีหลักฐานเกี่ยวกับอัตราอากรขนอน หรือจังกอบ  
 ซึ่งเก็บในอัตรา 10% หรือที่เรียกว่า สิบตด วิธีการเก็บนั้นถือว่า ต้องนับครบตบจึงจะเก็บ  
 ได้หนึ่ง หากนับไม่ครบก็จะไม่เก็บ วิธีการเก็บภาษขนอน คงเหมาะสมในสมัยนั้น เพราะ  
 ผู้มียกถูกเก็บน้อย ส่วนผู้มียกถูกเก็บมาก แต่จะนำมาใช้ในสมัยนี้คงไม่เหมาะแน่ เช่น  
 ตั้งรถยนต์เข้ามาจำหน่าย 10 คัน ก็คงถูกเก็บเป็นภาษหนึ่งคน หากตั้งต่ำกว่า 10 คันก็ไม่ต้อง  
 เสียภาษเป็นต้น ทั้งนี้จะเห็นได้จากอัตราภาษีเจริญชนนเป็นเพราะลักษณะและขอบเขต  
 กิจการค้าในปัจจุบันผิดแผกแตกต่างกับสมัยก่อนมาก

นอกจากนี้ ในหนังสือของ La Loubere ยังได้กล่าวถึงอัตราภาษีอย่างอื่น เช่น ภาษ  
 ที่ดิน เก็บในอัตรา 25 สตางค์ ต่อ 40 ตารางวา จังกอบเรือ เก็บ ในอัตรา 1 บาท ต่อ 1 วา  
 วัดความยาวของเรือที่บรรทุก ภาษสุราเก็บเป็น 3 ชนิด คือ เก็บความเตา เตาละ 2 บาท ผู้ขายตั้ง  
 เก็บโต๊ะ 1 บาท ผู้ขายปลักเก็บคนละ 1 บาท ส่วนอากรส่วนใหญ่ เก็บตามชนิดของผลไม้  
 เช่นทุเรียน หรือมะพร้าว เก็บ 50 สตางค์ ต่อ 1 ตัน เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีระบบไพร่ที่น่าสนใจมาก ทั้งเกี่ยวข้องกับระบบการภาษอากรด้วย  
 กล่าวคือ ในหลักฐานของ La Loubere กล่าวว่า ไพร่หลวงที่ถือการยกเว้นจากราชการ  
 ไพร่นั้น อาจทำได้ด้วยการตั้งด้วย หรือ ตั้งเงินแทนในอัตรา 2 บาทต่อเดือน ส่วนระยะเวลา  
 รับราชการไพร่นั้น ตามหลักฐานว่า ในสมัยพระนารายณ์นั้น ผู้ชายอายุระหว่าง 20-60 ปี  
 ต้องรับราชการเป็นเวลา 6 เดือน ส่วนเวลาที่เหลืออีก 6 เดือน ก็มีไว้สำหรับประกอบกิจ  
 ส่วนตัว นอกจากนี้ไพร่หลวงอาจได้รับยกเว้นภาษีได้จำนวนหนึ่ง โดยขอหนังสือคุ้มกัน  
 เรียกว่า ตราภูมิคุ้มห้าม ส่วนจำนวนเงินที่ยกเว้นตลอดจนชนิดของภาษียกเว้นมีระบุไว้ใน  
 ตราภูมิคุ้มห้ามด้วย

ส่วนผู้ที่รับยกเว้นจากราชการไพร่นั้น เวลาที่ประกอบกิจส่วนตัวย่อมมีมาก จึงต้อง  
 ตั้งด้วย หรือเงินแทน ส่วนที่ตั้งนั้นมักเป็นตั้งของที่ทางราชการต้องการ และอาจนำไปขาย  
 ให้แก่ชาวต่างประเทศก็ได้ เช่นข้าว ไม้ฝาง ดินประณีต ข้าง หนังสือคัดลอกจรรยาข้าง เป็นต้น

ผู้ที่ไม่สามารถตั้งด้วยตั้งของได้ในมีได้ อาจตั้งเป็นเงินแทนได้ ทั้งนี้ตามหลักฐาน  
 ในกฎหมายตราสามดวง ว่าในแผ่นดินพระเจ้าอยู่หัวพระบรมโกศนั้น อัตราการเสียภาษมีดังนี้

กรณีตั้งคูปอง ไฟร์คองเดย์ 10 บาท ส่วนทาสเดย์ 5 บาท กรณีตั้งหน้าสำหรับช่างทอง  
 ไฟร์เดย์ 9 บาท ทาสเดย์ 4.50 บาท กรณีตั้งไม้ฝาง ไฟร์เดย์ 7.50 บาท ทาสเดย์ 3.75 บาท  
 ส่วนไฟร์ที่รับราชการในเมืองหลวงนั้น คองเดย์ 4 บาทต่อเดือนสำหรับการยกเว้นราชการ  
 ในยามปกติ สำหรับในยามฉุกเฉิน เช่น ในยามจับผู้ร้าย หรือกรณีพระเจ้าอยู่หัวเสด็จ  
 ทัศของข้างเป็นต้น ก็คองเดย์มากกว่านั้น เท่าที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่า การเก็บภาษอากร  
 ในสมัยกรุงศรีอยุธยา นั้น ได้พยายามคำนึงถึงความเป็นธรรมเป็นที่สุด เช่น ทาสซึ่งต้องใช้  
 เสด็จส่วนใหญ่ในการรับใช้เจ้านายของตน ย่อมมีเวลาน้อยหรือไม่มีเวลาในการประกอบกิจ  
 ของตน พวกนกเด้าภาษในอัครราชคฤหาสน์ ส่วนผู้ที่ยกเว้นจากการรับราชการไฟร์คองเดย์  
 ด้วย อาจเป็นเงินหรือสิ่งของก็ได้ สิ่งของที่จัดตั้งนั้นยอมขึ้นอยู่กับความยากง่ายในการจัดหา  
 ของนั้น ๆ ตลอดจนราคาของของนั้น ๆ ด้วย ฉะนั้น หากมีใครไม่อาจจัดตั้งด้วย ก็อาจจัดตั้ง  
 เป็นเงินแทนได้ การภาษอากรมิได้มีอัตราคงที่ตลอดไป เท่าที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่า  
 อัครราชคฤหาสน์ด้วยได้เปลี่ยนแปลงไประหว่างแผ่นดินพระนารายณ์มหาราช และแผ่นดิน  
 พระบรมโกศ

ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ในแผ่นดินรัชกาลที่ 1 และที่ 2 นั้น ไม่มีการเปลี่ยนแปลง  
 การภาษอากรที่สำคัญ นอกจากจะได้มีการยกเว้นระยะเวลาการรับราชการไฟร์เป็น 4 เดือน และ 3  
 เดือน ในรัชกาลที่ 1 และที่ 2 ตามลำดับ ต่อมาในรัชกาลที่ 3 และที่ 4 ได้มีการจัดเก็บภาษ  
 เพิ่มขึ้นอีกหลายชนิด วิธีการจัดเก็บดำเนินโดยเจ้าภาษนายอากร ซึ่งส่วนมากเป็นชาวจีน  
 วิธีการจัดเก็บโดยเจ้าภาษนายอากรนั้น ตามข้อสันนิษฐานของผู้เขียน คงเริ่มใช้มาแต่  
 กรุงศรีอยุธยา และมีการใช้กันอย่างกว้างขวางในรัชกาลที่ 3 ที่ 4 และที่ 5 หลังการจัดเก็บ  
 ภาษอากร มักดำเนินไปตามความเหมาะสม และมุ่งผลคงเศรษฐกิจด้วย ยกตัวอย่าง เช่น  
 การเก็บภาษมะพร้าว นั้น เคยเก็บจากน่านมะพร้าว ปราบภูมิจำมัญญ์ตลอดน่านมะพร้าว  
 ทำให้เจ้าภาษขาดทุน จึงได้เปลี่ยนเป็นการเก็บจากจ่านอนมะพร้าวโดยวิธีรับซื้อ 100 ลูกคือ  
 5 ตำลึง และต่อมาปรากฏว่า ผู้ซอมักเขารัดเอาเปรียบผู้ขาย โดยขอแถมเพิ่มขึ้นจากอัตรา  
 ที่กำหนด เป็นต้น ทางกรจึงต้องเปลี่ยนเป็นการเก็บจากชาวสวน ในอัตรา 3 ตำลึง  
 วิธีการทำให้ชาวสวนไม่ยอมปลูกมะพร้าว เป็นเหตุให้ราคามะพร้าวในท้องตลาดแพงจน  
 รัฐจึงต้องเปลี่ยนไปเก็บจากผู้ผลิตน่านมะพร้าวอีกครั้งหนึ่ง

วิวัฒนาการภาษษากรของไทยในด้านภาษาศาสตร์เรื่องที่น่าสนใจ คือ นับแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นต้นมา ไทยได้มีการติดต่อกับต่างประเทศเรื่อยมา พอมาถึงต้นแผ่นดินสมเด็จพระนารายณ์มหาราช การติดต่อกับฝรั่งถึงขั้นหนึ่งเนื่องจากความรู้สึกถึงภัยจากต่างประเทศ อันเป็นรัฐประศาสน์นโยบายตั้งแต่สมัยพระเพทราชาเป็นต้นมา ครั้นถึงแผ่นดินรัชกาลที่ ๒ สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ได้มีการเซ็นสัญญาฉบับแรกกับอังกฤษเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1826 โดย เฮนรี เบอเรน อย่างไรก็ตาม รัชกาลที่ ๒ ยังเป็นเหตุให้ฝ่ายตะวันตกได้รับการเฉยเมยเปรียบอยู่ เช่นการจับกุมเรือจากเรือที่มาจากยุโรปในอัตราที่สูงกว่าเรือที่มาจากประเทศจีนเป็นต้น ต่อมาฝ่ายตะวันตกจึงพยายามอีกครั้งหนึ่ง และนับว่าเป็นความดำริของฝ่ายตะวันตก ไทยได้ทำสัญญาฉบับแรกกับเซอร์ จอห์น เบาริง ในปี ค.ศ. 1855 สัญญาฉบับนี้ (ตลอดจนสัญญาอื่น ๆ ที่ทำกับตะวันตกในเวลาต่อมา มีลักษณะคล้ายคลึงกัน) ทำให้ฝ่ายไทยเฉยเมยเปรียบมาก ที่สำคัญมีสิทธิสภาพนอกอาณาเขตประการหนึ่ง และการจำกัดอากรขาเข้าในอัตราไม่เกิน 3% อีกประการหนึ่ง สิ่งที่เป็นข้อเสียหายในการทำสัญญา ซึ่ง Sir Francis B. Sayre (พระยาภักดีสถานไมตรี) ได้กล่าวไว้ก็คือ สัญญาไม่ได้กำหนดระยะเวลาสิ้นสุดไว้ และถือว่าสัญญาฉบับนี้มีผลใช้บังคับไปเรื่อย โดยไม่มีกำหนด และจะเปลี่ยนแปลงแก้ไขก็ต่อเมื่อโดยความตกลงระหว่างคู่สัญญาเท่านั้น การแก้ไขความเฉยเมยเปรียบของไทยนี้ได้กลายเป็นประเด็นสำคัญในการดำเนินคดีโคบายในรัชกาลต่อมา

การเก็บภาษีโดยเจ้าภาษีนายอากรนั้น โดยปกติกระทำโดยวิธีการประมูล ผู้ประมูลสูงสุดเป็นผู้มีสิทธิเป็นเจ้าภาษีนายอากร และเจ้าภาษีนายอากรจำต้องส่งมอบเงินตามจำนวนที่ตนประมูลได้ และถ้าหากมีกำไรในการเก็บภาษีอากร ก็ต้องส่งมอบส่วนที่เกินถวายด้วย อย่างไรก็ตาม วิธีการเก็บภาษีโดยเจ้าภาษีนายอากรนั้น ยังไม่รัดกุมพอ และเป็นเหตุให้มีการทุจริต และการใช้อำนาจในทางที่ผิด ในแผ่นดินรัชกาลที่ 5 จึงมีการปรับปรุงกันครั้งสำคัญสองครั้ง ครั้งแรกตาม พ.ร.บ. หอรัษฎากรพิพัฒน์ จ.ศ. 1235 (พ.ศ. 2416) อันเป็นการควบคุมเจ้าภาษีนายอากรให้รัดกุมยิ่งขึ้น ทั้งกำหนดโทษฐานกรณีไม่ส่งมอบเงินด้วย และอีกครั้งหนึ่งในปี พ.ศ. 2418 โดยทำการรวมอำนาจการจัดเก็บภาษีไว้เป็นความรับผิดชอบของกระทรวงพระคลังแต่ผู้เดียว นอกจากนั้นแล้ว ได้มีการปรับปรุงในด้านระเบียบ การงบประมาณ ตลอดจนการยกเลิกระบบการเก็บภาษีแบบเจ้าภาษีนายอากรในเวลาต่อมาด้วย

การวิวัฒนาการต่อมาได้แก่การตราพระราชบัญญัติศุลกากรใช้เป็นครั้งแรก ในปี พ.ศ. 2469 และเป็นครั้งแรกที่ประเทศไทยได้รับอิทธิพลในการเก็บภาษีศุลกากร นับแต่ได้ทำสัญญาเบาริงเป็นต้นมา เมื่อไทยมีสิทธิในการเก็บภาษีศุลกากรแล้ว อุตสาหกรรมภายในประเทศก็เจริญขึ้น และได้มีการตั้งกรมศุลกากรขึ้นในปี พ.ศ. 2474 ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในด้านการควบคุมและเพื่อการเก็บภาษีการผลิตภายในด้วย ต่อมาเนื่องจากกิจการค้าเจริญขึ้น อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากความเจริญของอุตสาหกรรมอีกต่อหนึ่ง จึงได้มีการออกกฎหมายเก็บภาษีเงินได้และภาษีก้าวด้วย และต่อมาได้มีการใช้ประมวลรัษฎากรขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2482 การเก็บภาษีเงินได้และภาษีก้าวเป็นก้าวใหม่ในการภาษีอากรของไทยในการเก็บภาษีทางตรงด้วย ทั้งนี้เป็นการเปลี่ยนแปลงที่ถูกจัดเก็บจากชาวไร่ชาวนาและชาวสวนมาเป็นพวกธุรกิจและผู้มีเงินได้ด้วย

### 3. สรุป

ในการสรุปนี้ ผู้เขียนใคร่กล่าวถึงข้อเท็จจริงบางอย่างที่เป็นผลพลอยได้จากการค้นคว้าเรื่องนี้ กล่าวคือ ประการแรกผู้เขียนเห็นว่า อธิกรณเก็บภาษีโดยเจ้าภาษีนายอากรนั้น มีชนในสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี ข้อนี้เป็นเพียงข้อสันนิษฐานเพราะยังไม่สามารถหาหลักฐานบ่งชี้ได้ ประการที่สอง ผู้เขียนเห็นว่า คำว่า "ภาษี" นมชน และใช้ในความหมายของคำว่า Tax มาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา สำหรับชนมีหลักฐานบ่งชี้หลายแห่งในกฎหมายตราสามดวง ประการที่สาม การทำงบประมาณครั้งแรกมีขึ้นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2418 แต่คงยังไม่เป็นระบบเทคนิค จึงเป็นเหตุให้มีการแก้ไขในเวลาต่อมา และเป็นระเบียบขึ้นมาเมื่อปี พ.ศ. 2435 อย่างไรก็ตาม ที่มบางท่านเข้าใจว่า การกู้เงินจากต่างประเทศเป็นเหตุให้ไทยต้องทำงบประมาณนั้น เห็นจะเป็นความเข้าใจคลาดเคลื่อนอยู่มาก เพราะไทยเรามีวิธีการงบประมาณมาก่อนที่จะมีการกู้เงินจากต่างประเทศ ซึ่งมันครั้งแรกในปี พ.ศ. 2448

จากวิทยานิพนธ์เรื่อง *Historical Pattern of Tax Administration in Thailand*,  
by Wira Wimoniti, M.A. in Public Administration,  
Thammasat University, 1961. (Written in English, 184 pp.)