

## บทที่ ๙

### การคดีจราจรทางท้อง พ.ศ. ๒๓๙๘

**บุคปะสังค์ เพื่อให้มีความรู้เกี่ยวกับสภากหัวไปปองสถานะการคดีจราจรโดยการคดีจราจรทางท้องในชั้น ๑๐๐ ปีที่ตั้งจาก พ.ศ. ๒๓๙๘ ต่อไปนี้**

๑. มีกฎหมายไม่ต้องมีกฎหมายการคดีจราจรอันเป็นมาจากการผลของสนธิสัญญา
๒. สามารถและอาจการดำเนินการปฏิรูปการคดีในปี พ.ศ. ๒๔๓๕
๓. ตามอุปกรณ์ที่ใช้สำหรับการวินิจฉัยค่าเสียหายค่าเสื่อมและจากการพนันประเภทต่าง ๆ ของผู้คนมากชนมีผลให้เกิดภาระงบประมาณขาดดุลในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศรฯ อยู่ท้าว
๔. ผลของกฎหมายนี้จะทำให้การคดีจราจรแก้ไขสนธิสัญญา
๕. ตามอุปกรณ์ที่ใช้สำหรับการคดีจราจรแบบสนธิสัญญา
๖. ลักษณะแผนกไม่หมายการคดีของไทย

#### **แนวคิดหลัก**

ข้อว่าก็ดังนี้ ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้ต้องฟ้องคดีกับราชบัตรีทั้งหมด ก็ให้ประเทศไทยไม่มีสิทธิ์ต่อต้านได้ แต่ถ้าฝ่ายหนึ่งได้ฟ้องคดีกับประเทศไทยแล้ว ก็ให้ความต้องการ การซื้อขายรายได้เพื่อเข้ามาดำเนินคดีของประเทศไทย ก็ให้ได้รับ แต่เป็นเหตุให้รายชาญซึ่งต้องขึ้นกับรายได้นั้น ไม่ได้รับค่าตอบแทนเป็นทั้งหมด

มีกฎหมายซึ่งเมืองรัฐได้รับอนุเคราะห์รัฐบาลของตนไม่มีระบบการจัดเก็บที่แน่นหนาอย่างเดียว ก็ให้เมืองรัฐได้รับอนุเคราะห์ที่ไม่ต้องนับทุนทุนากาอยู่เดือนต่อเดือนอย่างเดียว แต่ให้มีความพยายามอย่างต่อเนื่องในการเร่งร้าวเร่งร้าวให้สนธิสัญญา เพื่อให้ประเทศไทยสามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องมีตัวกลาง จนกว่าจะสนับสนุนสำเร็จในเวลาที่จะได้รับอนุเคราะห์เดือนต่อเดือนอย่างเดียวทั้งหมด

กระบวนการคดีจราจรไม่ต้องมีความหน่วงไม่ต้องนับทุนทุนากาอย่างเดือนต่อเดือน ความเมญเณที่จะเป็นตัวกลาง ก็จะไม่ต้องมีตัวกลางไม่ต้องนับทุนทุนากาอย่างเดือนต่อเดือน ไม่ต้องมีตัวกลางให้การไว้ซ้ายเพื่อการพัฒนา แต่ต้องมีตัวกลางที่จะต้องมีตัวกลาง แต่ไม่ต้องนับทุนทุนากาอย่างเดือนต่อเดือน แต่ต้องมีตัวกลางที่จะต้องก้าวตามสนธิสัญญา

## แนวโน้มของนโยบายการคลัง

นับตั้งแต่ประเทศไทยทำการค้าเสรีกับชาติตะวันตกในปี 2398 เศรษฐกิจของประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงไปจากที่เคยมีลักษณะสำคัญหนักไปทางด้านเศรษฐกิจแบบผลิตเพื่อเลี้ยงด้วยเงินมาเป็นลักษณะเศรษฐกิจแบบการค้า ในช่วงระยะของการเปลี่ยนแปลงนั้น ความสำคัญของรายได้และรายจ่ายของรัฐบาลก็ได้เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ทั้งนี้ก็เพราะแม้รายรับ-รายจ่ายของรัฐบาลจะคุ้นเคยมากกับในมาตรฐานตะวันตก แต่ก็เป็นเงินทุนส่วนใหญ่ที่มีจำนวนรวมสูงเพียงอย่างเดียวเท่านั้น ที่มีการหมุนเวียนรับแล่งจ่ายอยู่ภายในเศรษฐกิจและดังนั้นย่อมมีความสำคัญอย่างมากต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ

มีการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวงเกิดขึ้นทั้งในแง่ปริมาณและลักษณะของรายรับของรัฐบาลภายหลังจากปี 2398 ในช่วง 100 ปีหลังจากนั้น มีถึง 70 ปี ที่ระบบการค้าของประเทศไทยถูกจำกัด โดยสนธิสัญญาภักดีต่างประเทศ แต่ในช่วงนี้เองระบบการคลังก็ได้เปลี่ยนแปลงไปและมีการปรับปรุงให้ทันสมัยขึ้นโดยทั่วไป กล่าวคือแต่เดิมนั้น หัวเมืองต่างๆ มีอิสระในการจัดการด้านการคลังค่อนข้างมาก แต่ในระยะหลังนี้แนวโน้มได้เป็นไปในทางที่ระบบการคลังจะมีการควบคุมบริหาร จากส่วนกลางมากยิ่งขึ้น โดยในปีแรกที่มีข้อมูลตัวเลขด้านการคลัง คือในปี 2433 นั้นก็ปรากฏว่า รัฐบาลในส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บและใช้จ่ายรายได้ของรัฐบาลเกือบ 100%<sup>1/</sup>

### รายรับของรัฐบาล

ในการพิจารณาถึงแหล่งที่มาและลักษณะรายรับของรัฐบาลนั้น เพื่อความสะดวกอาจแบ่งระยะในการพิจารณาออกได้เป็น 3 ระยะ คือระยะแรกนั้นเป็นช่วงที่ประเทศไทยยังไม่มีระบบงบประมาณ ส่วนระยะที่ 2 นั้นเป็น นับตั้งแต่มีการปฏิรูปการคลังให้ทันสมัยใน พ.ศ. 2435 เป็นต้นไป และระยะที่ 3 เป็นตั้งแต่ประเทศไทยมีเสรีภาพทางการคลังไม่ถูกจำกัดโดยสนธิสัญญาภักดีต่างประเทศ ซึ่งระยะนี้เป็นตั้งแต่ปี 2469 เป็นต้นไป

#### (1) ระยะก่อนปีรับงบประมาณ (2398-2434)

เนื่องจากขาดข้อมูลรายจ่ายไม่อาจพิจารณาอะไรได้มากนักเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงในด้านการภาษีในช่วงนี้ ข้อมูลเพียงเดือนน้อยที่มีอยู่เพียงแต่ทำให้ทราบว่าประเทศไทยได้ใช้ภาษีเป็นทางหารายได้ของรัฐบาลที่สำคัญ เนื่องจากแหล่งรายได้ทางอื่น ซึ่งที่สำคัญคือการค้าของหลวงนั้นได้ถูกยกเลิกไปตามสนธิสัญญาการจัดเก็บภาษีนี้ส่วนใหญ่เป็นลักษณะให้ออกชน (ส่วน

<sup>1/</sup> James C. Ingram, *Economic Change in Thailand, 1850-1970*, (London : Oxford University Press, 1971)  
p. 175

ใหญ่เป็นชาวจีน) ประมูลไป แต่ในตอนต่อมา r รัฐบาลก็ได้เข้าจัดเก็บโดยตรงมากยิ่งขึ้น และการเก็บภาษีก็เก็บเป็นเงินเป็นส่วนใหญ่ และลดการเก็บภาษีเป็นส่วนของลงทุกที่

ในช่วงระยะนี้ รัฐบาลกลางก็ได้เริ่มบริหารหัวเมืองโดยตรงมากยิ่งขึ้น มีการควบคุมให้เข้มงวดขึ้นในหลายทางด้วยกัน แต่ในช่วงนี้ก็ยังปราบภูว่ารัฐบาลกลางยังไม่เคยได้รับรายได้จากภาคเหนือ บางส่วนของการอื้าน้ำและรัฐบาลฯ ในทางใต้เลย

## (2) ระยะหลังจากการปฏิรูปการคลัง (2435-2469)

ในช่วงก่อน พ.ศ. 2435 นั้น การบริหารด้านการเงินของไทยสับสนและขาดการจัดระบบเป็นอย่างยิ่ง ไม่ปรากฏว่ามีการทำบัญชีและบัญชีไม่มีการแยกการเงินส่วนพระมหากษัตริย์ ออกจากเงินทั่วไปของประเทศด้วย ในปี 2435 ระบบการคลังได้ถูกปรับปรุงขึ้น โดยเป็นส่วนหนึ่งของการปรับปรุงการจัดองค์กรของรัฐบาลใหม่โดยทั่วไปที่รัชกาลที่ 5 ทรงเริ่มขึ้น สิ่งสำคัญในด้านการคลังก็คือ มีการจัดระบบงบประมาณซึ่งมีการบันทึกบัญชีเป็นประจำ มีการแยกการเงินส่วนพระองค์ออกจากเงินของแผ่นดินและการปรับปรุงในระบบการจัดเก็บภาษี

การปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีนั้น ประสบผลอย่างยิ่ง โดยทำให้รายได้ของรัฐในช่วงจากพ.ศ. 2435 ถึง 2445 นั้น เพิ่มขึ้นจาก 15 ล้านบาทได้ โดยไม่มีการเพิ่มภาษีใหม่ใด ๆ เข้าไปเลย และภาษีเก่าหลายอย่างยังมีการยกเลิกไปด้วย

แหล่งรายได้สำคัญในระยะแรก ๆ นี้ได้แก่ กษิทางตรง 2 ประเภท คือ กษิที่ดิน และกษิที่เก็บรายหัวจากประชาชนที่เป็นชาชีวกรรม (ต่อมารียกเว้นเงินรัชชปการ) ซึ่งรายได้จากการทั้ง 2 นี้ เป็นเพียง 8-12% ของรายได้รวมส่วนการให้ประมูลผูกขาดค้าฝืนและการพนัน ทำรายได้ให้รัฐบาลถึงเกือบ 40% ในขณะที่รัฐบาลนิชัยและค่าภาคหลวงจากการทำเหมืองแร่และป่าไม้ให้รายได้เพียงร้อยละ 5% ของรายได้รวมเท่านั้น แหล่งรายได้รัฐที่สำคัญอีกทางอื่น ๆ อีกที่ได้แก่ กษิธรรมสามิตร (15%) ค่าธรรมเนียมขนสินค้าผ่านทาง (9%) และกษิคุลการ (12-15%) ในส่วนของกษิคุลการนั้น รายได้มาจากกษิสินค้าอกรา 2 ใน 3 และมาจากกษิสินค้าเข้าเพียง 1 ใน 3 เท่านั้น

อัตราของทั้งกษิสินค้าเข้าและออกตลอดจนอัตราภาษีที่ดินและค่าธรรมเนียมสินค้าผ่านทางต่างก็ถูกจำกัดให้คงที่ตามสนธิสัญญา นอกจากนั้น ด้วยโครงสร้างเศรษฐกิจและเครื่องมือในการบริหารจัดเก็บขั้นนี้ การจัดเก็บภาษีใหม่ ๆ ไม่อาจเป็นไปได้ นอกจากจะเป็นภาษีทางตรงซึ่งรัฐบาลแนะนำให้ไม่อยากจะจัดเก็บภาษีทางตรงอีก เนื่องจากเห็นว่า ค่ารัชชปการที่เก็บนั้น ก็สูงมากแล้ว ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงปรากฏว่าสัดส่วนความสัมพันธ์ของรายได้ประเภทต่าง ๆ ของรัฐมีการเปลี่ยนแปลงไปน้อยมาก แม้จะมีการปฏิรูปทางการคลังแล้ว เห็นได้ชัดว่า

ประเทศไทยยกที่จะหาทางเพิ่มรายได้ตามปรารถนาหรือทดสอบภัยที่ไม่มีประสิทธิภาพด้วยภัยอื่น เนื่องจากติดขัดอยู่ที่สนธิสัญญา ดังนั้นจึงได้มีการดำเนินการทางการทูตอยู่ตลอดมา เพื่อให้ไทยมีอิสรภาพในการคลัง

อย่างไรก็ตาม แหล่งรายได้ของรัฐบาลก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปบ้างในช่วงนี้ กล่าวคือในปี 2443 อังกฤษได้แก้สัญญาเมืองใหม่ให้ไทยเพิ่มภัยที่ดิน ได้เท่าอัตราที่จัดเก็บอยู่ในพม่าตอนใต้ ผลก็คือได้มีการเพิ่มอัตราภัยทำให้รายได้จากแหล่งนี้เพิ่มอัตราภัยทำให้รายได้จากแหล่งนี้เพิ่มขึ้น 2 เท่าของรายได้เดิม นอกจากนี้รายได้จากการค้ารัฐบาลก็เพิ่มขึ้นด้วยหลังจากปี 2442 เมื่อการการเกษตรที่แรงงานตามระบบไพร์อุกเปลี่ยนให้ห้าระเป็นเงินแทนทั้งหมด และในปี 2453 เมื่อชาวจีนต้องจ่ายภัยรายหัวทุกปีแทนที่จะเป็น 3 ปีครั้งเหมือนแต่ก่อน ภัยทางตรงทั้ง 2 แหล่งนี้ได้เพิ่มขึ้นมากจะถูกยกเป็น 20-25% ของรายได้รวมในช่วงจากปี 2453 ถึง 2469

ค่าภาคหลวงที่จัดเก็บจากการทำเหมืองแร่และป่าไม้ ก็เพิ่มขึ้นด้วย เมื่อรัฐบาลปรับปรุงด้านการบริหารในกิจกรรมเหล่านี้ ถึงแม้รายได้ค่าภาคหลวงนี้จะผันผวนค่อนข้างมากแต่แนวโน้มทั่วไปก็เป็นในทางที่สูงขึ้น และในปี 2469 นั้นรายรับจากส่วนนี้ก็เป็นราว 8% ของรายได้รวม

แหล่งรายได้ที่มีความสำคัญเพิ่มขึ้นทางหนึ่งก็คือรัฐพานิชย์ ซึ่งส่วนใหญ่มาจากรายได้สุทธิของกิจกรรมรถไฟฟ้าจากนั้นก็มีจากการอื่น แต่ความสำคัญน้อย ได้แก่บริการไปรษณีย์โทรศัพท์ และการประปาครบทั่ว โดยส่วนรวมแล้วรายได้จากรัฐพานิชย์ได้เพิ่มขึ้นจากที่เกือบไม่มีอะไรเลยในปี 2435 เป็น 13% ของรายได้รวมในปี 2469

รายได้จากการให้ผู้กดขาดค้าฝืนเป็นรายได้แหล่งสำคัญที่สุด แม้จะมีการควบคุมจำกัดการสูบน้ำอย่างมากก็ตาม รายได้จากการแหล่งนี้เป็นถึงราว 20% ของรายได้รวมในช่วงจากปี 2448 ถึงปี 2469 ก่อนปี 2448 นั้น แหล่งรายได้สำคัญที่สุดของรัฐมาจากการให้ผู้กดขาดการพนัน แต่นโยบายควบคุมจำกัดการพนันอย่างเข้มงวด ทำให้รายได้จากแหล่งนี้หมดความสำคัญลง

ความพยายามของไทยที่จะปฏิรูประบบการคลังนั้น ทำให้ต้องมีการรณรงค์ขอแก้ไขอัตราภัยสินค้าขาเข้า รัฐบาลไทยเชื่อถือความที่ที่ปรึกษาชาวต่างประเทศวิจารณ์ว่า รัฐที่เจริญแล้วไม่ควรมีรายได้จากการฝืนและการพนันถึง 30-40% ของรายได้ทั้งหมด นอกจากนั้นค่าธรรมเนียมสินค้าผ่านทางก็ต้องให้เกิดผลเสีย และไม่มีประสิทธิภาพด้วย ดังนั้นถ้าต้องการยกเลิกรายได้จากการแหล่งดังกล่าวก็จะต้องมีรายได้จากการแหล่งใหม่นาทัดแทน และรัฐบาลไทยยังต้องการรายได้มากขึ้น เพื่อให้พอ กับรายจ่ายที่ขยายตัวอย่างรวดเร็วด้วย ภัยศุลกากรหากเพิ่มได้ก็จะแก้ปัญหาข้างต้นได้เป็นอย่างดี ส่วนภัยอื่นนั้นไม่อาจช่วยแก้ปัญหาได้ เนื่องจากภัยทางตรงนั้นจัดเก็บสูงที่สุดเท่าที่จะเป็นได้แล้ว ภัยอื่นก็ทำไม่ได้ เนื่องจากบางประเทศก็จะเมิดสนธิสัญญา บางประเทศก็ขัดขวางการผลิตภัยใน และบางประเทศก็ไม่อาจจัดเก็บได้

ด้วยเหตุผลเหล่านี้ ประเทศไทยจึงมีการดำเนินการแก้ไขสนธิสัญญาเพื่อยอนยุติให้เพิ่มภาษีสินค้าเข้าได้<sup>2/</sup> อ่างไกรกีตาน ตามจะแก้ไขสนธิสัญญานั้นเป็นไปด้วยความยากลำบากซึ่ง

ประเทศไทยได้แสดงความประณามาโดยการพนันและอ้างเหตุผลนี้ในการขอขึ้นอัตรากำภาษีเข้าเพื่อให้ได้รายได้มากแทนส่วนที่ขาดไปในการดำเนินการในเรื่องนี้ ประเทศไทยได้ลดรายได้จากการพนันลงจนเกือบหมดไปในช่วงปี 2460 แต่การขอขึ้นอัตราภาษีเข้าก็ยังถูกปฏิเสธโดยเฉพาะจากอังกฤษ ซึ่งมีอิทธิพลสูงในโลกชนมนั้นและมีการค้ากับไทยมากกว่าประเทศอื่น

ความสำเร็จในการแก้ไขสนธิสัญญามาถึงในปี 2463 เมื่อไทยกับสหรัฐฯ ได้ลงนามในสนธิสัญญาใหม่ซึ่งยอมรับในเสรีภาพทางการค้าของไทย<sup>3/</sup> ทั้งนี้โดยมีเงื่อนไขว่าต้องกระทำต่อสหรัฐฯ เพื่อเพิ่มกับชาติอื่นด้วย<sup>4/</sup> แต่ความสำเร็จที่แท้จริงนั้นเป็นในปี 2469/70 เมื่อคณะผู้แทนไทยนำโดยที่ปรึกษาต่างประเทศไทย นายน Francis B. Sayre ได้เดินทางไปยังยุโรปและประสบความสำเร็จในการต่อรองทำสนธิสัญญาใหม่กับมหาอำนาจทางสำคัญทางตะวันตกทุกชาติ รวมทั้ง อังกฤษด้วย ในสัญญาระหว่างกับอังกฤษนั้น มีลักษณะประนีประนอมกัน กล่าวคือ อังกฤษขอให้ภาษีเข้าของไทยต่อสินค้าฝ้าย เหล็ก เหล็กกล้า และเครื่องจักรกล อันเป็นสินค้าสำคัญของอังกฤษนั้น จำกัดอยู่ไม่เกินอัตรา 5% เป็นเวลา 10 ปี ส่วนสัญญากับชาติอื่นนั้น โดยส่วนใหญ่ยอมให้ไทยมีเสรีภาพทางการค้าได้ และเป็นผลให้ประเทศไทยสามารถควบคุมโครงสร้างการค้า ของประเทศไทยเป็นครั้งแรกนับแต่ปี 2398

สิ่งสำคัญประการหนึ่งที่ควรพิจารณาในช่วงนี้คือหนี้สินของรัฐบาล ซึ่งเกิดเนื่องจาก การเพิ่มรายได้ ไม่อาจทำได้อ่ายมีประสิทธิภาพจากผลของสนธิสัญญากับต่างชาติ ในขณะที่รายจ่ายมีในระดับสูง รัฐบาลจึงต้องทำการกู้ยืม ในช่วงก่อนปี 2448 นั้น ไม่ปรากฏว่ามีการกู้ยืมของรัฐบาลเลยและยังมีเงินคงคลังอันเกิดจากรายรับสูงกว่ารายจ่าย เก็บสะสมอยู่ด้วย การลงทุนก่อสร้างทางรถไฟซึ่งต้องใช้เงินมากในระยะแรก รัฐบาลก็นำเงินคงคลังนั้นมาใช้จ่ายไปได้แต่เมื่อความต้องการใช้จ่ายเงินนั้นมากเข้า ทำให้รัฐบาลต้องกู้เงินจากต่างประเทศ

ในช่วงจากปี 2448 มีการกู้เงินโดยขยายพันธุ์ตระกับรัฐบาลต่างประเทศเป็นมูลค่า 4 ล้านปอนด์ โดยกู้มารเพื่อใช้ในการก่อสร้างทางรถไฟเกือบทั้งหมดเพียงบางส่วนเท่านั้นที่นำไปเป็นกองทุนใช้รักษาเสถียรภาพในอัตราแลกเปลี่ยน ส่วนการกู้เงินในระยะต่อมา ก็มีการกู้เงินเพื่อดำเนินโครงการชุดประทานอีกด้วย

2/ เมื่อน้ำสังเกตว่า การเพิ่มภาษีเข้านั้น ขาดทุนมากเพื่อเพิ่มรายได้ นี้เพื่อปกป้องอุดหนุนภาระภายนอกต่ออ่างทอง

3/ คือไทยสามารถหารายได้เข้ารัฐบาลทุกแหล่งโดยเดียว

4/ คือถ้าจะเก็บภาษีสินค้าเข้าจากสหรัฐฯ สรุปเข้า แต่เก็บจากสินค้าเข้าของชาติอื่นในอัตราเดิมไม่ได้

ในระยะแรกนั้น การกู้เงินของไทยกลายเป็นเรื่องการเมืองระหว่างประเทศที่สำคัญ เพราะต่างชาติมองเห็นว่า ไทยจะต้องผูกพันใกล้ชิดกับประเทศไทยที่ต้องพัฒนาบัตรของไทยไว้เป็นพิเศษ ดังนั้นเงินกู้ในปี 2448 จึงมีการแบ่งขันกันระหว่างอังกฤษกับฝรั่งเศส ที่จะมีอิทธิพลต่อไทยผลก็คือพัฒนาบัตรครึ่งหนึ่งขายให้ฝรั่งเศส อีกครึ่งหนึ่งขายแก่อังกฤษ และในระยะต่อมาเมื่อเยอรมันนีอิทธิพลมากขึ้นในเอเชียอาคเนย์ก็ปรากฏว่าไทยได้ขายพัฒนาบัตรแก่เยอรมันด้วย อย่างไรก็ตามเมื่อความขัดแย้งทางการเมืองสงบลงแล้วปี 2463 เงินกู้ส่วนใหญ่นั้นปรากฏว่าเป็นการกู้ยืมจากอังกฤษ

### (3) ระยะมีเสรีภาพทางการคลัง

เมื่อมีการแก้ไขสนธิสัญญาแล้ว ประเทศไทยไม่รอช้าในการปรับโครงสร้างรายได้ของรัฐบาลเสียใหม่ โดยการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญนั้นเป็นไปในด้านภาษีคุลากกร

อัตราภาษีใหม่ขาเข้าถูกใช้ในเดือนมีนาคม 2470 และทำให้รายได้จากการนำเข้าเพิ่มจาก 7 ล้านเป็น 16 ล้านบาทในเวลาเพียงปีเดียว ทั้งนี้อัตราภาษีขาเข้าส่วนใหญ่นั้นก็ยังต่ำเกินไปโดยอัตราทั่วไปเป็น 5% เท่านั้น มีเพียงสินค้าบางอย่างที่เสียภาษีขาเข้าในอัตราสูงได้แก่ เบียร์และไวน์ (12%) บุหรี่ซึ่งการและยาเส้น (25%) รถยนต์และส่วนประกอบ (10%) อัตราภาษีขาเข้านี้เห็นชัดว่าออกแบบมาเพื่อรายได้มากกว่าเพื่อป้องกันอุดตสาหกรรมภายใน และทำให้รายได้จากการนำเข้าเพิ่มจากที่เคยเป็นเพียง 7% ของรายได้รวมในปี 2469 เป็นถึง 13.7% ของรายได้รวมของรัฐบาลในปี 2470

ภายหลังจากเก็บอัตราภาษีขาเข้าใหม่ รัฐบาลก็ได้ยกเลิกระบบการเก็บค่าธรรมเนียมขนสินค้าผ่านทาง ซึ่งไม่มีประสิทธิภาพและเป็นสิ่งขัดขวางการผลิตและการค้าภายในอยู่เป็นเวลานานออกไป นอกจากนี้ ก็มีการยกเลิกการเก็บภาษีสินค้าออกในสินค้าเด็ก ๆ น้อย ๆ บางชนิดด้วย

ในช่วงถัดมาแนวโน้มของรายได้รัฐบาลก็คุ้งกันกับภาษีขาเข้ามากขึ้นเรื่อย ๆ จากช่วง 2460 ถึง 2484 มีการเปลี่ยนแปลงในอัตราภาษีขาเข้าบ่อย ๆ และเกือบทุกครั้งเป็นการเปลี่ยนแปลงไปในทางเพิ่ม การเพิ่มอัตราเข้าเรื่อย ๆ นี้ ทำให้รายได้จากการนำเข้าซึ่งเคยเป็นแหล่งรายได้รองได้กลับเป็นแหล่งรายได้สำคัญของรัฐบาล

ในขณะที่อัตราภาษีขาเข้าสูงขึ้น การนำเข้าสินค้าบางอย่างก็ต้องลดลงและการผลิตภายในประเทศก็สามารถเริ่มต้นได้ การผลิตสำคัญที่เป็นผลได้จากการเพิ่มอัตราภาษีขาเข้าคือการผลิตน้ำตาล สมุนไพร และไม้ปิดไฟ

นอกจากการเปลี่ยนแปลงในอัตราภาษีศุลกากรแล้ว ก็ไม่ปรากฏว่ามีการลดลงเปลี่ยนแปลงด้านการภาษีที่สำคัญจนถึง พ.ศ. 2475 ในช่วงจาก พ.ศ. 2473 ถึง 2475 ซึ่งประเทศไทยประสบภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ เช่นเดียวกับที่เป็นทั่วโลกนั้น ได้มีการลดภาษีที่คิดและค่ารัชชุปการ เพราะรัฐบาลกลัวว่าเกณฑ์税率จะไม่มีเงินเข้าให้และอาจเกิดการจลาจลได้ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการยก戎ใน พ.ศ. 2475 รัฐบาลของคณะราษฎรได้ประกาศจะปฏิรูป โครงสร้างภาษีเสียใหม่ แต่ปรากฏว่ามีการเปลี่ยนแปลงอย่างแท้จริงเพียงเล็กน้อยเท่านั้น มีการจัดเก็บภาษีเงินได้เกิดขึ้น แต่ก็ให้รายได้กับรัฐบาลน้อยมาก เพราะมีการหลีกเลี่ยงอย่างกว้างขวางและมีคนจำนวนน้อยเท่านั้นที่มีรายได้ถึงระดับต้องเสียภาษี ดังนั้นแหล่งรายได้สำคัญของรัฐบาลจึงยังคงเป็นลักษณะเดิม

ในปี 2481 ได้มีการออกกฎหมายเพื่อดำเนินการจัดเก็บภาษีเงินได้ ซึ่งเป็นครั้งแรกภาษีนี้หวังกันว่าจะช่วยผลักภาระภาษีจากชาวนาไปสู่กลุ่มนักธุรกิจและกลุ่มคนรายได้สูง ภาษีที่คิดและค่ารัชชุปการอันเป็นแหล่งรายได้ของรัฐบาลเป็นเวลานานถูกยกเลิกไป อย่างไรก็ตามปรากฏว่าภาษีที่เก็บจากเงินได้นี้ให้รายได้แก่รัฐบาลน้อยมากจนผิดคาดและทราบถึงปี 2484 นั้น ภาษีเงินได้ให้รายได้เพียง 2% ของรายได้รวมของรัฐบาลเท่านั้น ในขณะที่ภาษีทางตรงทั้งหมดต่อรายได้ของธุรกิจก็ให้ผลเพียง 1% ของรายได้รวมรัฐบาล

ภาวะสังคมน้ำใจครั้งที่ 2 ซึ่งทำให้รายได้จากการลดลงเป็นอันมาก ทำให้รัฐบาลต้องหารายได้ทางอื่น โดยเฉพาะเมื่อความต้องการใช้จ่ายของรัฐเพิ่มอย่างรวดเร็วในช่วงสองปี อย่างไรก็ตามประมาณปี 2490 ภายในช่วงหนึ่งนี้รายได้ของรัฐบาลไม่พอกับรายจ่ายตลอดเวลา

ในช่วงหลังสังคมน้ำใจครั้งที่ 2 แหล่งรายได้สำคัญของรัฐบาลเปลี่ยนไปจากช่วงก่อนสังคมน้ำใจนัก ภาษีศุลกากรกลับมาเป็นแหล่งสำคัญที่สุดอีกรอบ เมื่อมีการค้ากับต่างประเทศขึ้นใหม่ ในปี 2493 รายได้จากการขายข้าวได้เป็นถึง 578 ล้านบาทหรือ 27% ของรายได้รวม และภาษีขายออกเก็บได้ 170 ล้านบาท ภาษีสรรพาณิตรักษาภัยฯ ให้รายได้เพิ่มขึ้นมากด้วยส่วนภาษีเงินได้ให้รายได้เพิ่มเล็กน้อยและในปี 2493 ยังคงเป็นเพียงราว 4-5% ของรายได้รวมเท่านั้น

การที่จัดเก็บภาษีเงินได้ได้น้อยนั้น เหตุผลหนึ่งเป็นเพราะอัตราภาษีสูงมากจนทำให้มีการหลีกเลี่ยงอย่างกว้างขวาง ขึ้นกว่านั้นปัญหาในการได้บัญชีของธุรกิจที่ถูกต้องจากการแบ่งครอบครัว ก็เป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้การจัดเก็บด้อยประสิทธิภาพไปมาก

ในช่วงหลังสังคมน้ำใจครั้งที่ 2 กำไรงานการค้าข้าว ได้กลายเป็นแหล่งรายได้สำคัญแหล่งใหม่ โดยมีมูลค่าถึง 329 ล้านบาทในปี 2492 และเป็น 140 ล้านบาทในปี 2493 ซึ่งลดลง เพราะเริ่มให้เอกชนส่งออกข้าวได้ใหม่ อย่างไรก็ตามกำไรจากการค้าข้าว นี้เป็นแหล่งรายได้ระยะสั้นเท่านั้น เพราะต้องมารัฐบาลก็เลิกดำเนินการค้าข้าวเอง

ในปี 2493 นั้น ถ้าไม่นับคำว่าจากการค้าข้าวแล้ว แหล่งสำคัญของรายได้รัฐบาลก็เกือบจะไม่เปลี่ยนแปลงเดียวกันส่วนรวม รายได้ส่วนใหญ่นั้นประกอบว่ามาจากการค้าทั้งอ้อมเพรากายค้าทั้งที่สำคัญมีแต่ภายนอกได้ซึ่งเป็นเพียง 5% ของรายได้รวมของรัฐบาลเท่านั้น ในปี 2493 การที่ขึ้นอยู่กับภายนอกเป็นเพรากายจัดตั้งง่าย นอกจากนั้นยังมีแนวโน้มไปส่งเสริมการออมด้วย เนื่องจากเก็บจากสินค้าที่บริโภคอย่างกว้างขวางทั่วไป จึงไปลดการบริโภคลงโดยกระจายภาระภายนอกย่างทั่วถึง อย่างไรก็ตามสาเหตุที่ทำให้มีการพยายามจัดเก็บภายนอกมากขึ้น ก็เพราะรายได้ของชาติส่วนสำคัญส่วนหนึ่นนั้นตกกับต่างชาติโดยเฉพาะชาวจีน ชาวต่างชาติเหล่านี้ส่งรายได้ของตนเองไปยังประเทศบ้านเกิดปีละไม่น้อย การเก็บภายนอกได้จะตกกับคนกลุ่มนี้เป็นสำคัญ โดยที่คนไทยจะรับภาระเบากว่า

ในส่วนการกู้ยืมของรัฐบาลนั้น ในช่วงหลังสัปดาห์ที่ 2 รัฐบาลไทยได้กู้ยืมจากต่างประเทศแบบรัฐบาลต่อรัฐบาล จากสหราชอาณาจักร ในปี 2489 เป็นเงิน 10 ล้านหรือประมาณ 100 ล้านบาท ในอัตราดอกเบี้ย 3% เงินกู้นี้ถูกใช้เพื่อซื้อสินค้าออกที่จำเป็นในตอนสัปดาห์ที่ 2 ของปี 2493 เพื่อไทยเก็บไม่มีเงินตราต่างประเทศอยู่เฉย

ในตอนปลายปี 2493 ประเทศไทยได้กู้ยืมจากธนาคารโลกเป็นเงิน 25.4 ล้านหรือประมาณ 254 ล้านบาท เพื่อใช้ในโครงการเพื่อการพัฒนา ส่วนใหญ่เป็นในโครงการชลประทานขนาดใหญ่ รองลงไปเป็นบูรณะกิจกรรมรถไฟฟ้าและในการก่อสร้างท่าเรือกรุงเทพฯ ประจำชั้นสำคัญที่ได้จากเงินกู้เหล่านี้ ก็คือ ธนาคารโลกและหน่วยงานขององค์การสหประชาชาติได้ ส่งผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิคมาให้คำแนะนำด้วยและยังมีการควบคุมการใช้จ่ายเงินของธนาคารทำให้เงินที่กู้มานั้นถูกใช้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยมากจากจริงใจ

ในช่วงหลัง ๆ รัฐบาลได้หันไปทางแหล่งเงินกู้ภายนอกในประเทศด้วย โดยกู้ยืมด้วยการออกพันธบัตรและตัวเงินคลังแต่หลักทรัพย์ของรัฐบาลเหล่านี้ส่วนใหญ่ผู้ซื้อเป็นธนาคารแห่งประเทศไทยโดยเอกสารและกิจการเอกสารยังมีส่วนซึ่งนำไปไม่นานนัก

### รายจ่ายของรัฐบาล

ถ้าพิจารณาถึงการที่ในช่วงหลังจากปี 2398 นั้น การลงทุนส่วนเอกชนยังมีน้อยมาก การใช้จ่ายในด้านสินค้าทุนของรัฐบาลจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนา ข้อจำกัดที่มีต่อความสามารถของรัฐบาลในการจัดสรรเงินไปสู่ทางที่จะก่อให้เกิดผลผลิตย่อมไปจำกัดความสามารถของรัฐบาลที่จะส่งเสริมและกระตุ้นในการพัฒนาเศรษฐกิจด้วย

#### (1) ขนาดของรายจ่าย

โดยทั่วไปแล้วการใช้จ่ายของรัฐบาลถูกจำกัดอยู่ด้วยรายได้ แม้ว่าการใช้จ่ายบาง

รายการจะทำโดยเงินกู้จากต่างประเทศ (และต่อนในระยะหลังก็มีเงินกู้ภายในด้วย) แต่ยอดกี้ยังต่ำมากเมื่อเทียบกับยอดการใช้จ่ายรวมของรัฐบาล อย่างไรก็ตามจากการที่รายได้ของรัฐนั้นไม่อาจควบคุมได้เป็นเวลานานภายหลัง พ.ศ. 2398 เมื่อจากสนธิสัญญากับต่างประเทศ จึงทำให้รายจ่ายในโครงการสำคัญมักถูกเลื่อนไป เนื่องจากรัฐบาลไม่สามารถหารายรับเพิ่มได้ และไม่ปรารถนาจะกู้เงินจากต่างประเทศ โดยที่การกู้ยืมภายใต้ก็ทำไม่ได้ และไม่ปรารถนาจะดำเนินการสร้างเงินเข้มเพื่อใช้จ่ายด้วย เพราะต้องการรักษาเสถียรภาพในด้านเงินตรา เนื่องจากการพิมพ์ชนบัตรออกมาเพื่อการใช้จ่ายของรัฐบาลโดยไม่มีหลักทรัพย์ที่แท้จริงหนุนหลังเพียงพออาจเกิดปัญหาด้านเงินตราได้ง่าย

ในช่วงปี 2435 ถึง 2493 นั้น รายได้ของรัฐบาลสูงกว่ารายจ่ายอยู่ถึง 44 ปีจากจำนวน 58 ปี<sup>5/</sup> แสดงถึงนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการให้งบประมาณสมดุลย์ มีอยู่เพียง 2 สถานการณ์สำคัญเท่านั้นที่ทำให้งบประมาณของรัฐบาลขาดดุลย์ คือรายจ่ายสูงกว่ารายได้ นั่นคือ ในช่วงวิกฤตการณ์เศรษฐกิจหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 และในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งรัฐบาลต้องใช้จ่ายเป็นอันมาก

รายจ่ายในโครงการใหญ่ ๆ อย่างเช่นการรถไฟฟ้าน้ำประภากว่าใช้เงินจากรายได้ธรรมดามากจนถึงปี 2447 ในปี 2448 จึงเริ่มมีการกู้เงินต่างประเทศมาเพื่อใช้จ่ายในด้านโครงการลงทุนต่าง ๆ และก็มีแนวโน้มที่จะกู้เงินเพื่อการใช้จ่ายดังกล่าวเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จนถึงช่วงสงครามโลกครั้งที่ 1 ซึ่งไม่อาจกู้ยืมต่างประเทศได้ จึงต้องหาเงินจากรายได้ธรรมดาน้ำประภากลาง ออกจากเงินกองคลังอย่างไรก็ตามเมื่อสงครามสิ้นสุด ภาวะพิชผลเสียหายและการที่ราคาก lokale เงินสูงขึ้น ทำให้ประเทศต้องสูญเสียเงินตราต่างประเทศออกไปมาก นอกจากนั้นยังมีการขาดดุลย์ ในงบประมาณช่วงปี 2468 ถึง 2468 ด้วย จึงต้องมีการกู้ยืมจากต่างประเทศ 2 ครั้งในปี 2465 และ 2467 เพื่อการรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนของชาติให้มีเสถียรภาพ

เมื่อรัชกาลที่ 7 ทรงเข้าครองราชย์ในปี 2468 พระองค์ได้ทรงเร่งรัดที่จะลดรายจ่ายลงเพื่อให้ฐานะทางการคลังของรัฐบาลมั่นคง ได้มีการตัดรายจ่ายเงินเดือนข้าราชการลงจาก 9 ล้านบาทเหลือ 8 ล้านบาทเป็นขั้นแรก และยังมีมาตรการอื่น ๆ อีกดามนา การแก้ไขในสนธิสัญญา กับต่างประเทศได้ช่วยให้เหลือรายได้ของรัฐบาลมีมากขึ้นด้วย สิ่งเหล่านี้เป็นผลให้งบประมาณของรัฐบาลสมดุลย์ได้ครบถ้วนถึงปี 2484 ก็ไม่มีการกู้ยืมจากต่างประเทศอีก โดยการใช้จ่ายลงทุนต่าง ๆ ในระยะนี้ล้วนแต่ใช้เงินจากรายได้ธรรมดากันสิ้น นอกจากบางระยะที่อาณาจักรเงินกองคลังแต่ก็ไม่มากนัก

<sup>5/</sup> Ingram, Economic Change in Thailand, pp. 328-9

ในช่วงส่งกรมโลกรั้งที่ 2 รัฐบาลประสบภาวะงบประมาณขาดดุลย์เพื่อมีการใช้จ่ายทางทหารอย่างหนัก และภาวะเงินเพื่อกำให้รายจ่ายสูงขึ้นอย่างมาก ครั้นส่งกรมลงบ รายได้ก็กลับสูงกว่ารายจ่าย ประเทกธรรมคาดว่าไป แต่เนื่องจากรายจ่ายในโครงการลงทุนมีสูงมาก จึงทำให้เก็บประมาณขาดดุลย์อีก ส่วนที่ขาดไปนี้จัดหามาได้ทางหนีโดยการกู้ยืมจากภายใน และต่างประเทศ และอีกทางหนึ่งก็โดยการซื้อยืดอทางเศรษฐกิจจากสหรัฐ (หลังปี 2493) ในส่วนการกู้ยืมภายในประเทศนั้นเนื่องจากไม่มีตลาดพันธบัตรของเอกชน ดังนั้นมีรัฐบาลออกตั๋วเงินคลัง จึงต้องขายให้แต่กับธนาคารแห่งประเทศไทย อันมีแนวโน้มที่จะทำให้มีการพิมพ์เงินเพิ่มได้<sup>๘/</sup> จึงมีการหลีกเลี่ยงอย่างมากที่จะกู้ยืมในลักษณะนี้

ลักษณะของนโยบายการคลังแบบสมัยใหม่เพื่อใช้เป็นเครื่องมือควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจนั้น ยังมีบทบาทอย่างมากในประเทศไทย เหตุผลหนึ่งก็คือรัฐบาลไม่จำเป็นต้องใช้จ่ายซวยเหลือคนว่างงานในยามเศรษฐกิจตกต่ำ เนื่องจากระดับการจ้างงานในสาขาเกษตรไม่กระหน่ำกระหน่ำมากนักจากภาวะตกต่ำ เพราะส่วนใหญ่เป็นแรงงานในครอบครัวเกษตรกรเอง ส่วนแรงงานในสาขางอกเหนีจากการเกษตรนั้น ส่วนใหญ่ก็เป็นคนจนซึ่งรัฐบาลไม่ได้กังวลสนใจมากนัก นอกจานนี้ยังปรากฏว่าการใช้จ่ายเกินดุลย์เพื่อพยุงเศรษฐกิจก็มีได้เป็นนโยบายของรัฐบาลเนื่องจากรัฐบาลพยายามให้เกิดงบประมาณสมดุลย์เป็นหลัก อย่างไรก็ตามได้มีแนวโน้มที่รัฐบาลจะใช้จ่ายเพื่อโครงการพัฒนาต่าง ๆ มากขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งเป็นผลให้รายได้ไม่พอรายจ่าย และต้องกู้ยืมหรือพึงเงินซวยเหลือจากต่างประเทศ

## (2) ลักษณะของการใช้จ่าย

เงินงบประมาณรายจ่ายส่วนใหญ่นั้นถูกใช้เป็นเงินเดือนของข้าราชการ และเพื่อป้องกันประเทศส่วนรายจ่ายเพื่อการลงทุนในโครงการพัฒนาต่าง ๆ นั้นในระยะแรก ๆ ยังมีส่วนน้อยแต่ก็มีแนวโน้มจะมีความสำคัญมากขึ้น

การใช้จ่ายลงทุนของรัฐบาลในระยะแรก ๆ นั้นที่สำคัญก็มีแต่ในกิจกรรมไฟฟ้าต่อมา จึงมีการลงทุนในโครงการชลประทานมากขึ้นด้วย และเป็นโครงการหลักที่สำคัญมาจนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 เป็นที่น่าสังเกตว่า โครงการลงทุนส่วนใหญ่ (ยกเว้นในด้านการชลประทาน) นั้น เป็นโครงการที่มองเห็นว่าจะก่อให้เกิดรายได้คุ้มทุนที่ลงไปในเวลาไม่นานนัก ดังนั้น จึงปรากฏว่าโครงการสร้างทางหลวงนั้นล่าช้าไปมากเนื่องจากเป็นโครงการที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ตอบแทนแก่รัฐบาลโดยตรง

<sup>๘/</sup> หลักทรัพย์ เช่นพันธบัตรหรือตัวเงินคลังของรัฐบาลนั้น ใช้เป็นสำรองหนุนหลังการพิมพ์ชนิดได้ เมื่อรัฐบาลแห่งประเทศไทยมีหลักทรัพย์ดังกล่าวสะสมอยู่มากขึ้น ก็อาจทำให้พิมพ์เงินเพิ่มนั้นจะเป็นผลให้เกิดเงินเพ้อได้

หลังจาก พ.ศ. 2475 รัฐบาลได้มีการเสนอจะลงทุนในอุดสาหกรรมและโครงการต่าง ๆ เพิ่มขึ้นมากmany มีการจัดสรรงบเด็ก ๆ น้อยไปยังกิจกรรมทางกีฬาชนิดแต่รายการลงทุนสำคัญนั้นเป็นในด้านการรถไฟ คลังอาหารและ ถนน รัฐบาลได้พยายามเริ่มต้นอุดสาหกรรมขึ้น หลาຍชนิดด้วย แต่ก็ยังมีผลน้อยมาก อย่างไรก็ตาม ในระยะต่อ ๆ มา ได้มีแนวโน้มที่เห็นชัดว่า รัฐบาลจะเข้าแทรกแซงในการค้าและการผลิตมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากความกลัวว่า ถ้ารัฐบาลไม่ ยุ่งเกี่ยวธุรกิจและอุดสาหกรรม จะตกอยู่ในมือชาวจีนและชาวตะวันตก

เนื่องจากรายได้รัฐบาลเป็นตัวจำกัดรายจ่ายในการลงทุนเพื่อพัฒนา ดังนั้น ถ้าต้องการ เร่งรัดในโครงการลงทุนดังกล่าวก็จะต้องมีการกู้ยืม ทั้งจากภายในและต่างประเทศ แต่ เนื่องจากนโยบายการคลังแบบอนุรักษ์นิยม ซึ่งพยายามรักษาไม่ให้งบประมาณขาดดุลย์และ นโยบายการเงินแบบอนุรักษ์นิยมที่รักษาสำรองเงินตราไว้อยู่ในระดับสูงเกินไปไม่นำมาใช้ ทำให้ รายจ่ายเพื่อการลงทุนมีน้อยเกินไป อย่างน้อยก็จนถึงปี 2493 นโยบายแบบอนุรักษ์นิยมเช่นนี้สืบ เนื่องจากจาก อิทธิพลทางแนวคิดของปรีกษาชาวตะวันตกสมัยนั้นเป็นสำคัญ

## คำตามท้ายบทที่ 9

1. สนธิสัญญาการค้าเสรีกับต่างประเทศมีผลต่อระบบการคลัง และอธิปไตยทางการคลังของไทยในช่วงหลังจาก พ.ศ. 2398 อย่างไร จงอธิบายโดยละเอียด
2. จงอธิบายโดยละเอียดว่าเพระเหตุใดพระบาทสมเด็จพระนัมภูมิเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงยกเลิกบ่อนการพนันและพยายามลดรายได้ของรัฐที่มาจากการค้าผื่นลงอย่างมาก แม้ว่าจะทำให้ต้องสูญเสียแหล่งรายได้สำคัญของราชการไปก็ตาม
3. จงอธิบายถึงลักษณะทั่วไป และแนวโน้มทางการคลังของไทยในช่วงหลัง พ.ศ. 2398 จนถึงช่วงสังคมโอลกครั้งที่ 2