

บทที่ 1

ประวัติศาสตร์ส่วยสาอากร

1.1 ประวัติศาสตร์ส่วยสาอากรในสมัยสุโขทัย

ลักษณะชุมชนของเมืองสุโขทัยเป็นชุมชนขนาดเล็ก นักโบราณคดีสันนิษฐานจากขนาดของซากเมืองสุโขทัยที่ปรากฏเหลืออยู่ในปัจจุบัน และขนาดของวัดในสมัยสุโขทัยที่มีขนาดเล็ก เทียบกับวัดในสมัยอยุธยาเพราะขาดกำลังคนก่อสร้าง พื้นที่ของเมืองสุโขทัยในขณะนั้นมีพื้นที่มากก็จริงอยู่ แต่เป็นพื้นที่ที่ไต่อยู่อาศัยไม่มากนัก สองฟากฝั่งของแม่น้ำยมที่แม่น้ำยมมักจะเอ่อล้นเสมอในช่วงฤดูฝนเหมือนกับที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทำให้มีพื้นที่เพาะปลูกไม่มากนัก พื้นที่ทางทิศเหนือจากเมืองศรีสัชชนาลัยและอุตรดิตถ์ขึ้นไปมีลักษณะเป็นป่าเขาสลับซับซ้อน พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ลุ่มต่ำมาก น้ำท่วมอยู่เสมอทำให้การเพาะปลูกไม่ได้ผล พื้นที่ที่ไต่เพาะปลูกได้มีอยู่รอบๆ เมืองสุโขทัย ซึ่งได้นำมาจากเขาหลวง โดยมีพื้นที่เพาะปลูกที่อำเภอพรานกระต่าย ประมาณ 50 ตารางกิโลเมตร ศรีมาสประมาณ 15 ตารางกิโลเมตร และบริเวณทุ่งเสลี่ยม ประมาณ 90 ตารางเมตร ลงมาทางใต้ที่เมืองกำแพงเพชรเฉพาะที่ราบลุ่มสองฝั่งแม่น้ำ และบริเวณจังหวัดตากอีกเพียงบางส่วน รวมแล้วมีพื้นที่เพาะปลูกประมาณ 1,000 ตารางกิโลเมตร ใช้เลี้ยงปากเลี้ยงท้องประชากรได้ประมาณ 300,000 คน

พ่อขุนรามคำแหงมหาราชทรงสนับสนุนให้มีการสร้างบ้านแปลงเมืองให้มากขึ้น โดยทรงมีพระมหากรุณาธิคุณให้ทุนรอนแก่ผู้ที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ได้ตั้งตัว มีปรากฏในศิลาจารึกดังนี้

คนใดขี่ช้างมาหา พาเมืองมาสู่ ช่วยเหลือเพื่อกู้
มันบ่มีช้าง บ่มีม้า บ่มีบัว บ่มีนาง บ่มีเงิน บ่มีทอง
ให้แก่มัน ช่างมันดวงเป็นบ้านเป็นเมือง

นอกจากทรงส่งเสริมให้คนเข้ามาอยู่ในเมืองสุโขทัยแล้ว เมื่อทรงชนะศึกสงครามก็ทรงกวาดต้อนเชลยให้เข้าอยู่ในเมืองสุโขทัย ปรากฏในศิลาจารึกบทที่ 1 ดังนี้

กูไปห่เมืองได้ช้างได้วงง ได้บัว ได้นาง ได้เงิน ได้ทอง กูเอามาเวนแก่พ่อกู

นอกจากนี้ยังทรงใช้มาตรการทางส่วยสาอากรยกเว้นส่วยสาอากรแก่พ่อค้า เพื่อให้การค้าขายได้แพร่หลาย ดังปรากฏอยู่ในหลักศิลาจารึก ดังนี้

เจ้าเมืองบ่เอาจกอบในไพร่รู้ทาง เพื่อนจงว้วไปค้า ชีม้าไปขาย
ใครจกใครค้าช้างค้า ใครจกใครค้าม้าค้า ใครใคร่ค้าเงินค้าทองคำ

หลักฐานเกี่ยวกับส่วยสาอากรที่ปรากฏอยู่ในสมัยสุโขทัยมี 2 ชนิดคือ จกอบ เป็นส่วยสาอากรที่เก็บจากสินค้าผ่านด่าน และอากรข้าว แต่จกอบนั้นทรงยกเว้นให้ไม่เก็บ ทั้งนี้เพราะพ่อขุนรามคำแหงมหาราชทรงต้องการให้สุโขทัยเป็นศูนย์กลางทางการค้า และเป็นอีกวิธีหนึ่งที่ทำให้ผู้คนพากันมาอยู่อาศัย ส่วนอากรข้าวยังคงจัดเก็บ แต่การจัดเก็บโปรดให้เก็บแต่น้อยในอัตราร้อยละสิบ และหากทำนาไม่ได้ผลดี ก็ไม่เอาอากรเลย ปรากฏในไตรภูมิพระร่วง ดังนี้

ประการหนึ่ง ด้วยไพรีฟ้าไทยราษฎรทั้งหลาย ทำไรไถนากินในแผ่นดินเรา
เมื่อได้เข้า (ข้าว) นั้นเป็นรวงใส่ให้ผู้ตีเชิญใจชื่อนั้นไปดู ค่าโดยอุดมเทียบนั้น
และกระทำเข้าเปลือกนั้นเป็น 10 ส่วน และเอาเป็นของหลวงนั้น แต่ส่วน 1 แล 9
ส่วนนั้นให้แก่เขาแล มิแลดูเห็นว่า เขามีได้เข้านั้นใส่ มิควรเอาแก่เขาเลย

อีกทั้งยังมีธรรมเนียมปฏิบัติที่ปรามไม่ให้ผู้ปกครองรุ่นต่อไป ๆ เรียกเก็บอากรข้าวมากจนเกินไป ดังนี้

อนึ่งด้วยเอาสินส่วยแก่ราษฎรทั้งหลายใส่ ให้เอาโดยโบราณท้าวพญาทั้งหลายแต่ก่อน
อันนั้นแล ผู้เฒ่าผู้แก่ทั้งหลายสรรเสริญว่าชอบธรรมนั้น บมิควรเอายังเอาเหลือไปเลย
มิว่าเราเอาของเขาให้ ยิ่งให้เหลือไปใส่ และท้าวพญาผู้ใดแลจะมาเสวยราชภาคหน้าเรา
นั้นจักได้เอาเป็นอย่างและธรรมเนียมสืบ ๆ กันไป และจะได้บาปแก่เรานั้นกหนา เพราะ
ว่าเราทำความอันมิชอบธรรมผู้นี้ไว้กับแผ่นดินแล

นอกจากจะยกเว้นอาคารสำหรับการค้าในท้องถิ่นแล้ว ทรงพยายามให้ประชากรราษฎรได้บุกเบิกแผ้วถางที่ทำกินใหม่ๆ รวมทั้งจูงใจให้คนทำมาหากินบนที่ดินโดยให้มีการสืบทอดในที่ทำกินนั้น เพื่อให้ผู้คนได้ใส่ใจใช้ประโยชน์จากผืนดินรวมทั้งทำนุบำรุงให้ดีขึ้นกว่าเดิม โดยไม่ต้องกังวลว่าหากพลิกพื้นที่ดินให้เป็นที่ทำกินแล้วจะมีผู้อื่นมาแย่งการครอบครอง ดังปรากฏในศิลาจารึก ดังนี้

สร้างป่าหมาก ป่าพลู ทั่วเมืองนี้ทุกแห่ง ป่าพร้าวก็น้อยในเมืองนี้
ป่าลางก็หลายในเมืองนี้ หมากม่วงก็หลายในเมืองนี้ หมากขามก็หลาย
ในเมืองนี้ ใครสร้างได้ไว้แก่นัน

ปลูกหมากพร้าวหมากกลางทุกแห่ง (ชำรุด)...
เป็นป่าเป็นดงให้แผ้วให้ถาง ... (ชำรุด) ไพรฟ้า
ข้าไทซึ่งเรือไปค้าขี่ม้าไปขาย ... (ชำรุด)
พ่อตายให้ไว้แก่ลูก พี่ตายให้ไว้แก่น้อง

1.2 ประวัติศาสตร์ส่วยสาอากรในสมัยกรุงศรีอยุธยา

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองโดยเฉพาะที่ได้รับอิทธิพลจากคัมภีร์พระธรรมศาสตร์จากอินเดียเกี่ยวกับสถานะของพระมหากษัตริย์ที่ทรงเป็นสมมติเทพต่างจากสามัญชน ทำให้ความใกล้ชิดระหว่างพระมหากษัตริย์กับประชาชนมีน้อยลง แตกต่างจากลักษณะการปกครองแบบพ่อปกครองลูกในสมัยสุโขทัย ผู้ปกครองเป็นพ่อของแผ่นดิน ส่วนผู้อยู่ใต้การปกครองเป็นลูก ผู้ปกครองมีความใกล้ชิดกับประชาชนสืบเนื่องจากประชากรมีจำนวนไม่มากนัก แตกต่างจากกรุงศรีอยุธยาที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นเจ้าของชีวิตของประชาชน และแนวคิดที่ทรงเป็นเทวราชาทำให้ในสมัยอยุธยาพระมหากษัตริย์ไม่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาชนแบบพ่อปกครองลูกอย่างสมัยสุโขทัย

สังคมไทยในสมัยอยุธยาแบ่งเป็นชนชั้นหลายชนชั้นอันได้แก่ พระมหากษัตริย์ซึ่งอยู่ส่วนยอดสุดของสังคม รองลงมาคือ เจ้านาย ขุนนาง ไพร และทาส

เจ้านายคือ ผู้ที่สืบเชื้อสายมาจากพระมหากษัตริย์ ที่เรียกกันว่าพระราชวงศ์ มีหน้าที่

ช่วยเหลืองานราชการบ้านเมือง ปกครองหัวเมืองทำงานต่างพระเนตรพระกรรณ ในยามสงครามจะช่วยพระมหากษัตริย์ทำการรบ มีไพร่พลของตนเอง ในยามสงบก็มีหน้าที่จัดเก็บส่วยสาอากรส่งให้กับพระมหากษัตริย์ในส่วนกลางส่วนหนึ่ง อีกส่วนหนึ่งเก็บไว้ใช้เอง มีไพร่สมซึ่งเป็นไพร่ส่วนตัวไว้ใช้งาน ส่วนไพร่สมจะมีจำนวนเท่าใดขึ้นอยู่กับศักดินา

ขุนนางคือ ผู้ที่กำเนิดมาจากสามัญชน แต่ได้ถวายตัวรับราชการกับพระมหากษัตริย์ และทำความดีพระชอบรับราชการสนองพระเดชพระคุณ จนได้รับพระราชทานยศ ตำแหน่งและศักดินา ซึ่งศักดินาตั้งแต่ 400 ไร่ขึ้นไป จึงได้รับการยกย่องว่าเป็นขุนนาง ขุนนางมีไพร่หลวงอยู่ในสังกัดซึ่งถือว่าเป็นไพร่ของพระมหากษัตริย์ แต่มอบหมายให้ขุนนางเป็นผู้ดูแล ยามศึกสงครามก็จะเกณฑ์ไพร่พลออกสู้รบ แต่ในยามสงบก็ต้องช่วยราชการโดยทำงานให้หลวง เช่น ก่อสร้างป้อมปราการ ขุดคูเมือง ซึ่งเป็นงานที่ใช้แรงงาน ส่วนระยะเวลาที่ทำงานให้หลวงก็แล้วแต่สมัยนั้นว่าต้องการแรงงานจากไพร่มากน้อยเพียงใด หากบ้านเมืองห่างจากศึกสงคราม แรงงานเหล่านี้ก็ไม่มีความจำเป็นมากนัก หากเป็นช่วงเวลาสงครามก็ต้องให้เวลาทั้งหมดแก่หลวง การทำงานให้หลวงบางครั้งมากถึงปีละ 6 เดือน แต่จะทำงานเดือนเว้นเดือน เข้าทำนองคำกล่าวที่ว่า “เข้าเดือนออกเดือน” ขุนนางมีอภิสิทธิ์พิเศษ ไม่ต้องเสียอากรและไม่ต้องถูกเกณฑ์แรงงาน อภิสิทธิ์นี้ครอบคลุมไปถึงลูกหลานด้วย ขุนนางไม่มีเงินเดือนประจำแต่จะมีรายได้จากการเก็บส่วยสาอากร ซึ่งส่วยสาอากรที่เก็บได้ส่วนหนึ่งจะส่งเข้าคลังหลวง อีกส่วนหนึ่งขุนนางเก็บไว้เองเพื่อใช้จ่ายในการบริหารราชการในส่วนที่ตนต้องรับผิดชอบ

ไพร่หรือสามัญชน เป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ และต้องสังกัดมูลนาย โดยไพร่ทุกคนต้องขึ้นทะเบียนและมีสังกัด หากไม่ยอมขึ้นทะเบียนต้องได้รับโทษ ส่วนใหญ่จะมีสังกัดตามพ่อแม่ พ่อแม่สังกัดที่ใดลูกก็สังกัดกับเจ้านายคนนั้น

ไพร่ยังแบ่งได้เป็น 3 พวก กล่าวคือ

ไพร่สม เป็นไพร่ส่วนตัวของเจ้านาย อีกพวกหนึ่งคือ ไพร่หลวง คือไพร่ที่ต้องทำราชการให้หลวง เป็นของพระมหากษัตริย์แต่ทรงแต่งตั้งขุนนางให้ดูแลไพร่เหล่านี้ ส่วนพวกสุดท้ายได้แก่ ไพร่ส่วย คือไพร่ที่ส่งส่วยให้ราชการแทนการทำงานให้ ส่วยที่ส่งให้หลวงคือ ผลผลิตในท้องถื่น ไพร่ส่วยอาจเป็นไพร่หลวงหรือไพร่สมก็ได้ แต่ส่วนใหญ่จะเป็นไพร่หลวง

บันทึกของลาลูแบร์ ราชทูตที่มาเจริญสัมพันธไมตรี ในสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช ได้มีบันทึกเกี่ยวกับไพร่ในสมัยอยุธยา ดังนี้

ในระหว่างที่พวกผู้ชายถูกเกณฑ์ให้เข้าเวรยามมีกำหนด 6 เดือนนั้น เป็นงานหลวงที่เขาจะต้องอุทิศถวายเจ้าชีวิตทุกปี ก็เป็นภาระของภรรยา มารดาและธิดา เป็นผู้หาอาหารไปส่งให้ และแม้เมื่อพ้นกำหนดเกณฑ์แล้ว และกลับมาถึงบ้าน ผู้ชายส่วนมากก็ไม่รู้ที่จะทำงานอะไรให้เป็นลำเป็นสัน เพราะไม่ได้ฝึกงานอาชีพอย่างใดไว้ให้เชี่ยวชาญเป็นพิเศษสักอย่างเดียว ด้วยพระเจ้าแผ่นดินได้ทรงใช้ให้พวกนี้ทำงานหลายอย่างต่างๆ กัน แล้วแต่พระราชประสงค์ เช่นนี้จึงพออนุมานได้ว่า ชีวิตตามปกติของชาวสยามนั้นดำเนินไปด้วยความเกียจคร้านเป็นประมาณ เขาแทบไม่ได้ทำงานอะไรเลย เมื่อพ้นจากราชการงานหลวงมาแล้ว เทียวก็ไม่เที่ยว ลำสัตว์ก็ไม่ไปได้แต่นั่งเอนหลัง กิน เล่น สูบยา สูบแล้วก็นอนไปวันๆ หนึ่งเท่านั้น ภรรยาจะปลุกให้เขาคืนขึ้นราว 7 โมงเช้า เอาข้าวปลาอาหารมาให้บริโภคนเสร็จแล้วก็ลงนอนต่อไปใหม่ พอเที่ยงวันก็ลุกขึ้นมากินอีก แล้วก็มือเย็นอีกคำรบหนึ่ง ระหว่างเวลาอาหารมื้อกลางวันกับมือเย็นนี้ เขาก็เอนหลังลงพักผ่อนเสียพักหนึ่ง เวลาที่เหลืออยู่นอกนั้นก็หมดไปด้วยการพูดคุยและเล่นการพนัน พวกภรยานั้นไปไถนา ไปขายของหรือซื้อของที่ในเมือง

ลักษณะชีวิตของชาวอยุธยาเป็นอย่างนี้จนถึงรัชสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ถึงแม้จะได้รับ การผ่อนปรนจากการเกณฑ์แรงงานและให้มีเวลาทำงานของตนเองมากขึ้น ได้ไพร่ทั้งหลายหา ได้มีการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตของตนเองไม่ ดังเช่น บันทึกของบาทหลวงปาลเลกัวซ์ ได้บันทึกว่า

คนไทยชอบการพนันและเล่นการพนันมาก แทบจะกล่าวได้ว่า ใช้เวลาว่างครั้งหนึ่งให้ สิ้นไปในการเล่นสนุก

ครั้งสมเด็จพระยามหาศรีสุริยวงศ์ ได้สนทนากับเซอร์ จอห์น บาวริง ตอนหนึ่งว่า

ถูกแล้ว มีที่ดินแต่ไม่มีผู้คน ที่ดินอันปราศจากผู้คนก็เปรียบเสมือนป่าช้า อีกทั้งยังมีแต่ผู้ คนที่เกียจคร้านผัดกับผู้คนของท่าน

เทียบกับสภาพครอบครัวชาวนาของชาวอาณานิคมที่ตั้งหลักแหล่งในทวีปอเมริกา ราว คริสต์ศตวรรษที่ 17 ที่กล่าวถึงการทำงานในไร่เห็นว่า

ชาวนาผู้เป็นสามีจะหวาน ไถ และเก็บเกี่ยวพืชผลในไร่นา ประเทศนี้เป็นประเทศที่อุดมสมบูรณ์และมั่งคั่ง ด้านการผลิต มีพืชผลทุกชนิดทุกอย่างที่ชาวนาปลูกจะได้รับผลตอบแทนอย่างมาก ชาวนาเหล่านี้เป็นกำลังสำคัญของแหล่งผลิตอาหาร ภรรยาและลูกสาวจะทำการปั่นด้าย ทอผ้าภายในบ้าน ด้วยเหตุนี้ชาวนาอเมริกันรู้สึกขอบคุณพระเจ้าต่อการช่วยเหลือให้ชาวนามีอาหารอุดมสมบูรณ์เป็นประจำทุกวัน

จะเห็นได้ว่าในช่วงเวลาที่ใกล้เคียงกัน ชีวโลกทางตะวันตกเป็นอย่างหนึ่ง แต่ขณะที่อีกชีวโลกหนึ่งทางตะวันออกเป็นอีกอย่างหนึ่ง และนี่คงเป็นหนึ่งในหลายๆ คำตอบที่ว่า ทำไมเราจึงมีความแตกต่างและล้าหลังจนทำให้พวกเขาถูกลูกคุณแคลนเรามากเหลือเกิน

ทาส หมายถึง ราษฎรส่วนใหญ่อีกส่วนหนึ่งของสังคมไทย มี 7 ประเภท คือ

1. ทาสสินไถ่ คือ ทาสที่ไถ่หรือซื้อมาด้วยทรัพย์สิน
2. ทาสในเรือนเบี้ย คือทาสที่เกิดจากพ่อแม่ที่เป็นทาส
3. ทาสได้มาแต่บิดามารดา
4. ทาสที่มีผู้ยกให้
5. ทาสที่นายเงินไปช่วยให้พ้นโทษปรับ
6. ทาสอันได้เลี้ยงไว้เวลาช้ำยากหมากแพง
7. ทาสเชลย

ลาลูแบร์ยังบันทึกเรื่องราวเกี่ยวกับทาสอีกว่า

แม้จะมีผู้กล่าวกันว่า ทาสนั้นถูกโบยสาหัสหนักก็ตาม แม้กระนั้นการเป็นทาสในประเทศสยามก็ยังเป็นที่นิยมกันอยู่ หรือจะว่าการเป็นไทแก่ตัวในประเทศสยามนั้น ช่างต้อยเสียเหลือเกินก็ว่าได้ กระทั่งเกิดเป็นคำพังเพยว่า คนสยามนั้นยอมขายความเป็นไทของตนเพื่อที่จะบริโภคผลไม้ชนิดหนึ่ง ซึ่งเขาเรียกว่าทุเรียนก็ยังได้

คนสยามนั้นพอใจที่จะเอาความเป็นไทของตนวางลงเป็นเดิมพัน ในวงการพนัน มากกว่าที่จะไม่ได้เล่นการพนันเสียเลย

หนึ่งก็เห็นได้แน่ว่า คนสยามนั้นกลัวต้องตกเป็นคนขอทานมากกว่ากลัวต้องตกเป็นทาสเสียอีก และสิ่งนี้ทำให้ข้าพเจ้าเชื่อว่า การขอทานเขากินในประเทศสยามนั้นลำบากยากเย็นและน่าอับยศ

ระบบศักดินาเกิดจากการแบ่งชนชั้นของสังคมไทยในอดีต กอรปกับการที่คนมีจำนวนน้อยแต่ที่ดินมีจำนวนมาก ยากที่จะหาผู้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินได้ อีกทั้งที่ดินทุกแห่งเป็นของพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นทั้งเจ้าชีวิตและเจ้าของที่ดิน จึงไม่มีใครอยากจะทำจนที่ดินให้มากเกินไปกว่ากำลัง มีที่ดินเพียงเพื่อใช้ประโยชน์ในการทำนาเลี้ยงปากท้องเท่านั้น หากมีมากก็ต้องเหนื่อยมาก ซึ่งไม่ใช่ลักษณะของชาวสยามที่จะตั้งใจทำงานสักเท่าใด ดังปรากฏในกฎหมายพระอายุการเบ็ดเสร็จ ว่า

มาตราหนึ่ง ถ้าที่นอกเมืองหลวงอันเป็นแคว้นแคว้นกรุงศรีอยุธยา ใช้ที่ราษฎร อย่าให้ซื้อขายแก่กัน อย่าละไว้ให้เป็นทำเน (ทำนา) เปล่า แลให้นายบ้าน นายอำเภอร้อย แขวง แลนายอากรอนจัดคนเข้าอยู่ในที่นั้น

หนึ่งป่าดงทุ่งว่างร้างเทร หาผู้อยู่ทำมาหากินมิได้ แลผู้ใดชักชวนราษฎรให้เข้ามาทำมาหากิน เอาส่วยสาอากรขึ้นท้องพระคลัง บำบานเป็นลหุ

จะเห็นได้ว่าที่ดินมีอยู่อย่างเหลือเฟือ แต่ขาดมาตรการจูงใจให้คนหักล้างถางพงเข้าทำกิน เพราะไม่สามารถเป็นเจ้าของที่ดินได้ พระมหากษัตริย์จึงทรงออกกฎหมายให้สิทธิครอบครองสืบเป็นมรดกได้ ดังมีข้อความในพระอายุการเบ็ดเสร็จ ว่า

มาตราหนึ่ง หัวป่าแลที่มีเจ้าของสืบสร้าง แลผู้นั้นตายได้แก่ลูกหลาน ถ้าแลผู้ใดไปแผ้วถางเอาเอง ท่านว่าคนผู้นั้นบังอาจ ให้ไหมลานั้น เป็นสินไหมกิ่ง พิไ নয়กิ่ง คินที่นั้นให้แก่พี่น้องลูกหลานมัน

สิ่งที่พระมหากษัตริย์จะได้จากราษฎรที่ได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของพระองค์คือ ส่วยสาอากร จึงมีกฎหมายที่ยอมรับสิทธิครอบครองเพื่อให้ตกทอดแก่ทายาทเพื่อเป็นแรงจูงใจให้ขยันทำมาหากิน ไม่ต้องแผ้วถางใหม่ ดังนี้

มาตราหนึ่ง นายอยู่ในท้องที่แห่งราษฎร รั้งหาผู้รับแก่ส่วนหลวงต่อเจ้าเมืองมิได้ แลเจ้าเมืองเอานานั้นทำ แลมีผู้ออกมาว่าเป็นลูกหลาน พ่อแม่ตายายเจ้าของนา จะเอานานั้นทำ แลพิจารณาเป็นสัจใช้ให้คงนาแก่เขา แลให้เจ้าเมืองเรียกเอาส่วยเข้าพระคลังท่านแล

มาตรการดังกล่าวก็ยังมีเป็นที่จูงใจให้ราษฎรหักล้างถางพงทำมาหากินแต่อย่างใด ดังบันทึกของลาลูแบร์ ที่กล่าวถึงเรื่องนี้ดังนี้

แทบไม่มีใครเลยที่ปรารถนาจะซื้อที่ดินแปลงใดของผู้อื่นมาเป็นของตน พระมหากษัตริย์จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานหรือโปรดเกล้าฯ ให้ขายพระราชทานแก่ผู้ที่พึงปรารถนาจะได้ แต่กรรมสิทธิ์อันแท้จริงในที่ดินนั้นยังคงตกเป็นของพระองค์อยู่ตลอดไป โดยท่านเองนี้จึงไม่มีใครในประเทศนี้ประสงค์จะมีที่ดินไว้มากๆ หรือแม้เมื่อมีอยู่แล้วก็ไม่พยายามที่จะปรับปรุงให้ดีขึ้นตามสมควรด้วย เกรงว่าจะเป็นที่ริษยาของบุคคลที่มีอำนาจวาสนากว่าตัว

ทรัพย์สมบัติส่วนใหญ่ของชาวสยามนั้นประกอบด้วยอสังหาริมทรัพย์ แม้ใครจะมีที่ดินบ้างก็ไม่มากนัก โดยเหตุที่ไม่สามารถจะเสวยกรรมสิทธิ์ได้อย่างเต็มที่ ด้วยถือกันว่า แผ่นดินนั้นเป็นของพระเจ้าแผ่นดิน แม้จะได้ทรงขายให้แก่เอกชนไปแล้ว จะทรงเรียกกลับคืนเสียเมื่อไรก็ได้ ตามพระทัยปรารถนา และก็เคยปรากฏอยู่บ่อยๆ ว่าทรงเรียกคืนโดยมิได้ชดใช้ค่าที่ดินให้แก่ประการใด แม้กระนั้นกฎหมายของสยามก็ระบุไว้ว่า ที่ดินนั้นเป็นมรดกตกทอดกันได้ในตระกูล และเอกชนคนหนึ่งอาจขายที่ดินให้แก่เอกชนอีกคนหนึ่งได้ แต่พระเจ้าแผ่นดินมิได้ทรงถือตามด้วยบทกฎหมายนี้ สุดแต่แต่ความเหมาะสมพระทัยเป็นประมาณ ด้วยว่าด้วยบทกฎหมายนี้ย่อมไม่มีผลบังคับถึงแผ่นดินของพระองค์ กล่าวคือที่ดินทั้งสิ้นที่อาณาประชาราษฎร์ของพระองค์มีอยู่ด้วยประการฉะนี้คนทั้งหลายจึงต่างมีอสังหาริมทรัพย์กันน้อยที่สุดเท่าที่จะน้อยได้ และพยายามปกปิดอสังหาริมทรัพย์บรรดามีของตนมิให้ล่วงรู้ถึงพระเนตรพระกรรณ

ความดังกล่าวทำให้เห็นว่า ถึงแม้จะส่งเสริมให้หักล้างถางพงแต่ในทางปฏิบัติแล้วได้ผลน้อยมาก เหตุที่ทรงส่งเสริมให้ผู้คนได้ทำมาหากินอย่างเต็มที่เพราะต้องการอากรเข้าหลวง ชาวนาไทยต้องเสียอากรค่านา ชาวสวนต้องเสียอากรสวน ผู้จับสัตว์น้ำเสียอากรค่าน้ำ การเสียอากรค่านาจัดเก็บเป็นหางข้าว ครั้นถึงสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช มีการเก็บค่านาเป็นตัวเงิน โดยเก็บไร่ละหนึ่งสลึงต่อปี ต่อพื้นที่นา 40 ตารางวา ถ้าเป็นชาวนาในหัวเมือง ต้องนำมาแบ่งครึ่งระหว่างเจ้าเมืองกับพระคลังหลวง แต่เมืองที่อยู่ห่างไกลอากรเหล่านี้มักนำส่งถวายพระ

มหากษัตริย์ไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วยมากนัก สมเด็จพระนารายณ์มหาราชทรงส่งเสริมให้คนทำ
เกษตรกรรม ถึงแม้จะทิ้งนาให้ว่างเปล่าก็ต้องเสียค่านาเพราะพระองค์ไม่ต้องการให้ที่ดินถูก
ปล่อยไว้โดยไม่ทำประโยชน์ แต่ในทางปฏิบัติจะได้ผลเมื่อพระบรมเตชานุภาพแผ่ไปถึงเท่านั้น
ดังนั้นจึงไม่แปลกที่ทรงโปรดให้คนต่างชาติเข้ามาหากินในราชอาณาจักรเพื่อบุกเบิกเพาะปลูก
พร้อมทรงช่วยเหลือพระราชทาน วัว ควายไว้ให้ใช้งาน

สำหรับนโยบายการค้ากับชาวต่างชาติ พระมหากษัตริย์ทรงห้ามไม่ให้ราษฎรค้าขายกับ
คนต่างชาติ พระมหากษัตริย์จะทำการค้าโดยตรงกับพ่อค้าต่างชาติเหล่านั้น แต่การค้าการต่อ
รองระหว่างกันไม่ได้อยู่ในฐานะที่เท่าเทียมกัน พระคลังสินค้าจะเลือกซื้อสินค้าที่ต้องการและ
กำหนดราคาที่ต้องการซื้อตามใจชอบ พ่อค้าต่างชาติเหล่านั้นอยู่ในฐานะจำยอม บางครั้งการ
ชำระราคาทำโดยการเอาสินค้าอื่นแลกเปลี่ยน แล้วนำสินค้าที่บังคับซื้อมาขายราคาแพงให้กับ
ราษฎร ทำให้ฐานะการคลังมีความแข็งแกร่งมากยิ่งขึ้น พ่อค้าเมื่อรู้เช่นนี้จึงมักถวายของที่พึง
พระประสงค์เพื่อทรงพระราชทานสิ่งตอบแทนคุ้มกับสินค้าที่ถวาย ซึ่งดีกว่าการถูกบังคับซื้อ
อย่างแน่นอน

การจัดเก็บอากรในสมัยอยุธยาตอนปลาย หากสินค้าที่นำเข้ามาจำหน่ายในพระนครจะ
จัดเก็บในอัตราสิบหยิบหนึ่ง หากนำเข้าทางเรือจะจัดเก็บตามความกว้างของปากเรือ ถ้าเป็น
เรือที่มีพระราชไมตรีและไปมาค้าขายไม่ขาด เก็บอากรสินค้าขาเข้า 100 ชัก 3 และยังจัดเก็บ
ตามความกว้างของปากเรืออีกโสดหนึ่ง โดยปากเรือกว้างตั้งแต่ 4 วาขึ้นไปเก็บวาละ 12 บาท
ถ้าเป็นเรือเมืองอื่นเก็บอัตรา 100 ชัก 5 ปากเรือวาละ 20 บาท ถ้าสินค้าที่นำเข้ามาต้องพระราช
ประสงค์ไม่เก็บอากรสินค้า เก็บเฉพาะค่าปากเรือเท่านั้น

แหล่งรายได้ของหลวงในสมัยอยุธยาได้แก่ จังกอบ อากรประเภทต่างๆ ส่วย ฤชา ค่า
ธรรมเนียม เครื่องราชบรรณาการ และรายได้จากการค้าสำเภา ตามบันทึกของลาลูแบร์ กล่าว
ว่าในรัชสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช จังกอบคือสินค้าหรือเงินที่เก็บเป็นอัตราตามขนาด
ยานพาหนะที่ขนส่งสินค้า เช่น เรือ เกวียน เมื่อเจ้าของสินค้านำเรือที่มีความกว้างปากเรือกว่า 6
ศอกขึ้นไป ผ่านด่านขนอนให้เสียจังกอบลำละ 6 บาท โดยเก็บจังกอบที่ด่านขนอนตั้งแต่เมือง
ชัยนาทลงมา เพราะเป็นแควที่รวมแม่น้ำทุกสาย ส่วนการเก็บจังกอบสินค้า เป็นการเก็บจากสิน
ค้าต่างๆ ทุกชนิดที่นำเข้าหรือส่งออกทางด้านทะเล

1.3 ประวัติศาสตร์ส่วยสาอากรสมัยกรุงรัตนโกสินทร์

ในสมัยอยุธยา นั้นสถานที่จัดเก็บจังกอบเรียกว่า “ด่านขนอน” ซึ่งมีทั้งขนอนบก ขนอนน้ำ ขนอนใน ส่วนในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์เรียกว่า “ด่านภาษี” ซึ่งทางราชการจะเก็บภาษีตามด่านทางที่จะเข้าสู่ย่านท่าเลการค้าที่สำคัญของกรุงเทพ เช่นคลองบางหลวง บริเวณปากคลองบางขุนเทียน (คลองด่าน) แห่งหนึ่ง ปลายคลองดาวคะนองตอนบรรจบกับคลองบางขุนเทียน อีกแห่งหนึ่ง วัดด่านภาษีในคลองพระโขนงอีกแห่งหนึ่ง ด่านขนอนนั้นมีทั้งบนบกและบนผิวน้ำ ดังปรากฏความในกฎหมายลักษณะอาญาหลวงที่กล่าวว่า “นายพระขนอนธนบุรี ขนอนน้ำ ขนอนบกแห่งใดๆ ในพระนครหรืออยุธยา และเก็บจังกอบในสำเภานาวาเรือใหญ่เรือน้อยก็ตีหกบกหนกเวียนหนทางอันจะเข้าถึงขนอนใน ท่านให้นับสิ่งของจนถึงสิบ ถ้าถึงสิบไซ้ ท่านจึงให้เอาจังกอบนั้นหนึ่ง ถ้ามีถึงสิบไซ้ให้มีเอาจังกอบนั้นเลย ถ้าผู้ใดเก็บเอา ท่านให้ไหมเอาหนึ่งเป็นสอง แลให้ตีด้วยไม้หวาย 15 ที ถ้าแลผู้ใดลักลอบเอาส่วนสิ่งของอันจะเป็นจังกอบนั้นซุ่มซ่อนหนีไปนายขนอนจับได้ไซ้ ให้เอาผู้นั้นใส่ขื่อไว้ แลให้เอาไหมจังกอบอันหนึ่งเป็นสี่ อึ่งถ้าหนีขนอน นายขนอนไล่ แลต่อตีนายขนอนๆต่อตีมีบาดเจ็บทั้งสองข้าง ให้ยกบาดเจ็บผู้นั้นขนอนนั้นเสีย ให้ทวนด้วยลวดหนังแก่ผู้นั้นขนอนๆ ละ 15 ที แลให้ไหม 2 ลา” ซึ่งการที่บังคับจัดเก็บจังกอบและกำหนดโทษแก่ผู้หลบเลี่ยงแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของจังกอบ

สงครามระหว่างไทยกับพม่าในปลายสมัยอยุธยา ซึ่งเริ่มตั้งแต่ทัพเรือพม่ายกเข้าตีเมืองมะริด ในวันที่ 11 มกราคม พ.ศ. 2307 จนกระทั่งเข้าตีกรุงศรีอยุธยาแตกเมื่อวันที่ 7 เมษายน พ.ศ. 2310 ซึ่งสงครามในครั้งนั้นทำให้บ้านเมืองได้รับความเสียหายมากเนื่องจากพม่าได้ยึดเอาอาชญาภคินทรีย์ของไทยไปยังพม่า ได้ทรัพย์สินจากท้องพระคลังและทองคำจากวัด ตัดเส้นทางค้าขายทางทะเลที่เมืองมะริด ซึ่งเป็นเส้นทางการค้าไปยังอินเดียและยุโรป อีกทั้งยังกวาดต้อนผู้คนช่างฝีมือทุกแขนง เมื่อสมเด็จพระบรมธรรมิกราชาได้ทรงปราบดาภิเษกขึ้นเป็นพระมหากษัตริย์ ได้ทรงสร้างราชธานีใหม่โดยทรงเลือกทำเลเมืองธนบุรีเป็นราชธานี จึงมีความจำเป็นต้องใช้เงินในการบูรณะประเทศ ซึ่งแต่เดิมเมื่อสมเด็จพระนารายณ์ขึ้นครองราชย์ในสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี ได้มีประเพณีการงดเก็บส่วยสาอากรเป็นการชั่วคราวเป็นเวลา 3 ปี เพื่อให้ราษฎรรักพระเจ้าแผ่นดินองค์ใหม่ สมัยพระเจ้าเอกทัศเช่นกันได้ยกเว้นให้เป็นเวลา 3 ปี แต่ตามพงศาวดารกรุงธนบุรี ไม่ปรากฏเรื่องการงดเก็บส่วยสาอากร สืบเนื่องจากมีความจำเป็นต้องใช้เงินทนุบำรุงประเทศให้พ้นจากความเสียหาย หนังสือพระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ 1 กล่าวว่า “ผลประโยชน์แผ่นดินในรัชกาลที่ 1 ได้จากอากรสุรา อากรบ่อนเบี้ย

อาการขนอนตลาด ค่าน้ำเก็บตามเครื่องมือ อาการสมพัตสร อาการสวน แต่ค่านานี้เก็บเป็นหาง
 ข้าว และเก็บของส่วยสิ่งสินค้าต่างๆ เงินที่ได้จากภาษีอากรปีละไม่มากนัก ผลประโยชน์ที่ได้
 มากในครั้งนั้นในการค้าสำเภา" อาการขนอนตลาดเก็บจากค่าวางขายของในตลาด ส่วนอาการค่า
 น้ำเรียกเก็บจากผู้เป็นเจ้าของเครื่องมือจับสัตว์น้ำ อาการสมพัตสรเป็นอาการที่เรียกต้นไม้เสง
 เพรงหรือต้นไม้ล้มลุก ซึ่งมักจะปลูกในสวนที่มีได้ยกร่อง หรือปลูกตามไร่ มีกล้วย อ้อย ยาสูบ
 ฝ้าย พริกเทศ มะขาม น้อยหน่า ผักกาด ฟักทอง แดงโม หอม กระเทียม มันเทศ ถั่วลิสง ถั่ว
 เขียว ถั่วดำ ถั่วแระ งาม ข้าวโพด เป็นต้น อาการสวนจัดเก็บจากเจ้าของสวนซึ่งต้องเสียอากรมี
 8 ชนิด คือ หมาก มะพร้าว พลู มะม่วง มะปราง ทุเรียน มังคุด และลางสาด อาการที่เก็บจากต้นไม้
 เหล่านี้เรียกว่า อาการสวนใหญ่ เป็นอากรคนละอย่างกับอาการสมพัตสร ต้นไม้ที่เก็บอากรนั้น
 จะเก็บเฉพาะที่กำลังออกดอกออกผล

คำว่า ภาษีอากร เป็นคำที่ใช้เรียกกับตามความเคยชิน แต่ทั้งสองคำเกิดขึ้นไม่พร้อมกัน
 คำว่าอากรเป็นคำที่ใช้เรียกกันตั้งแต่สมัยอยุธยาเป็นราชธานี โดยเรียกทั่วไปว่า "ส่วยสาอากร"
 ส่วนคำว่า "ภาษี" เพิ่งจะปรากฏในสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว เช่นภาษีพริกไทย
 ภาษีไม้แดง ในสมัยรัชกาลสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีคำว่า "ด่านภาษี" เกิดขึ้น อันอาจสืบ
 เนื่องมาจากการประกาศให้รวมด่านกับโรงภาษีเข้าด้วยกัน ซึ่งแต่ก่อน ด่านกับโรงภาษี แยก
 ต่างหากออกจากกันโดยด่านมีหน้าที่ตรวจจุดสิ่งของต้องห้าม ส่วนโรงภาษามีหน้าที่เก็บภาษี ดัง
 ข้อความในนิราศวัดเจ้าฟ้าของสุนทรภู่ ได้พูดถึงด่านไว้ดังนี้

ถึงด่านทางบางไทรไขว้เฉลว
 ดั่งก่าตั้งนั่งชัควักน้ำดาล
 ไม่เห็นของต้องห้ามก็ถามขอ
 ขอสัมสุกจุกจิกทั้งพริกเกลือ

เห็นไพร่เลวหลายคนอยู่บนด่าน
 คอยว่าขานชู้คนลงคันเรือ
 มะละกอกึ่งแห้งแดงมะเขือ
 จนชาวเรือเหลือระอาค่าในใจ

นิราศทวาราวดี ซึ่งหลวงจักรปาณี (ฤกษ์) แต่งเมื่อ พ.ศ. 2404 ได้พูดถึงโรงภาษีไว้ในโคลงบทที่
 87 ถึง 89 ดังนี้

ตลตำบลด่านตั้ง
 ขุนด่านเรียกเรือพัก
 บอกขุนว่าเรือรัก
 มีแต่ทุข์ ประทุททอง

ตะเหลวปัก
 พี่พร้อง
 ริ่งโศก มาพ่อ
 เพียบท้องเรือมา

ปากเต็ร็จปากเต็ร็อง	หาใคร
เต็ร็องเร็บพีเต็ร็องไกล,	เต็ร็องห็อง
มาโห็ยคะห็นใน	คะล่องคะล็อง แล้วยแม่
เท็ยวเต็ร็องเต็ร็องเร็ร็อง	ร็ำให้ห่าสมร

ออกคะล่องลู่ห่าล่งเจ้า	ภาซี
จีนเร็ยกเบ็กเร็อดดี	แต่ห็อง
รันทรวงพีโสภี	คะงคู้ ห็องเอ็ย
จะใครเบ็กทุกข็ร็อง	เร็ยกเจ้าในใจ

จากนิราศที่ยกมาแสดงให้เห็นถึงการเสียภาษีอากรของราษฎร ซึ่งได้รับไม่สะดวกในการที่ต้องจอดเรือบ่อยๆ ทำให้เสียเวลา ราษฎรจึงไม่ค่อยชอบ ทั้งยังถูกพนักงานด่านและบริวารขูดรีดอีก ดังปรากฏในหมายเหตุฉบับหนึ่งว่า “ราษฎรมาถึงด่าน ขุนหมื่นชาวด่านเรียกเรือให้จอด ตรวจสอบสิ่งของต้องห้าม ครั้นไปถึงโรงภาษี เจ้าภาษีก็นำสิ่งของบนดาที่ต้องตามพิกัดภาษี ถ้าแม้เรือขึ้นลงพ้นด่านแลโรงภาษีไป ชาวด่านว่าราษฎรชาวเรือหนีด่าน จับเอาตัวราษฎรมาบังคับให้ทำขวัญด่าน ราษฎรไม่ทำ กักเรือและเก็บเอาแจวเอาหางเสือไว้ ราษฎรต้องเสียค่าไต่ จึงได้ไป ลงที่ชาวด่านกับราษฎรเกิดวิวาทชกตีกันก็มี ฝ่ายเจ้าภาษีนั้น ถ้าเรือไม่แวะโรงภาษีไป ก็แต่งคนไปเอาเรือราษฎรมาตรวจสอบสิ่งของในลำเรือต้องตามภาษี พาลว่าราษฎรหนีภาษี ปรับไหมเอาสิ่งของไว้จนสิ้น ก็บังคับด่านกับโรงภาษีแยกย้ายกันตั้ง ราษฎรไปมาทางวันหนึ่งต้องจอดด่านจอดโรงภาษีถึงเก้าแห่งสิบแห่ง ถ้าแม้ราษฎรกับชาวด่านเจ้าภาษีมี่ความวิวาท ไม่มีพยานแล้ว ยากที่จะชำระได้ความจริง” เพื่อระงับความเดือดร้อนของราษฎรดังกล่าว รัฐบาลจึงออกกฎหมายบังคับว่า “ตั้งแต่นี้สืบไป ให้บังคับเจ้าภาษีให้ยกโรงภาษีบนดาดังเก็บเรียกอยู่ ณ แขวงหัวเมืองให้มารวมตั้งติดอยู่กับด่านจงทุกแห่งทุกตำบล ราษฎรจอดด่านแล้ว ให้เจ้าภาษีมารตรวจสอบสิ่งของต้องตามภาษี ก็ให้เจ้าภาษีเก็บเรียกเอาแต่ราษฎรตามพิกัดท้องตรา เมื่อเจ้าภาษีมี่ความวิวาท ราษฎรจะได้อ้างชาวด่านเป็นพยาน ถ้าชาวด่านจับสิ่งของต้องห้ามได้ ฤาชาวด่านจะวิวาทกับราษฎร จะได้อ้างเจ้าภาษีมี่เป็นพยาน ห้ามไม่ให้ภาษีแยกย้ายตั้งอยู่ต่างหากจากด่านเหมือนแต่ก่อน ถ้าเจ้าภาษีขึ้นไปตั้งโรงภาษีแห่งอื่น พ้นด่านไปหลายเส้นจนราษฎรจะต้องแวะเป็นหลายแห่งไปนั้น จะมาร้องว่าราษฎรไม่จอดโรงภาษีนั้นไม่ได้ จะต้องให้เป็นภพอยู่แก่เจ้าภาษี เมื่อเจ้าภาษีกับด่านตั้งอยู่แห่งเดียวได้ดังนี้ เห็นว่าราษฎรจะได้ความสุขยิ่งขึ้นกว่าแต่ก่อน” คำว่า “ด่านภาษี” จึงมีที่มาจากความข้างต้นนี้

ก่อนที่จะเป็นประมวลกฎหมายในปี พ.ศ. 2481 ประเทศไทยมีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษี หากพิจารณาดูว่าในอดีต ประเทศไทยจัดเก็บภาษีใดบ้างเพื่อศึกษาประวัติความเป็นมา และนั่นหมายถึงการศึกษาวិถีชีวิตความเป็นอยู่ของคนไทยในแต่ละยุคด้วย

พระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมาย พุทธศักราช 2481 มาตรา 4 ได้บัญญัติไว้ดังนี้

“มาตรา 4 นับแต่วันใช้พระราชบัญญัตินี้ ให้ยกเลิก

- (1) พระราชบัญญัติเงินรัฐอุปการ พุทธศักราช 2468
- (2) พระราชบัญญัติลักษณะเก็บเงินค่านา ร.ศ. 119
- (3) พระราชบัญญัติลักษณะการเก็บภาษาค่าที่ไร้อ้อย พุทธศักราช 2464
- (4) พระราชบัญญัติเปลี่ยนวิธีเก็บภาษียา ร.ศ. 119
- (5) ประกาศ พระราชทาน ยกเงินอากรสวนใหญ่ค้างเก่าและเดินสำรวจจัดผลไม้ใหม่ สำหรับเก็บเงินอากรสวนใหญ่ รัตนโกสินทรศก 130
- (6) พระราชบัญญัติภาษีเงินได้ พุทธศักราช 2475
- (7) พระราชบัญญัติภาษีการค้า พุทธศักราช 2475
- (8) พระราชบัญญัติภาษีการธนาคารและการประกันภัย พุทธศักราช 2476
- (9) บรรดาพิกัดอัตรา ขอบบังคับ กฎ ประกาศ และบทกฎหมายอื่นซึ่งออกเพื่อแก้ไขเพิ่มเติม หรือดำเนินการตามกฎหมายดังกล่าวข้างต้นและนับตั้งแต่วันใช้บทบัญญัติในลักษณะ 2 หมวด 6 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยอากรแสตมป์ ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติอากรแสตมป์ พุทธศักราช 2475 กับบรรดาพิกัดอัตรา ขอบบังคับ กฎ และบทกฎหมายอื่น ซึ่งออกเพื่อแก้ไขเพิ่มเติม หรือดำเนินการตามพระราชบัญญัตินั้น”

ก่อนปีพุทธศักราช 2481 มีการเก็บภาษีอากรตามกฎหมายหลายฉบับและถูกยกเลิกให้ใช้ประมวลกฎหมาย พุทธศักราช 2481 แทน ซึ่งมีภาษีที่น่าสนใจดังนี้

การเก็บเงินค่านา

พระราชบัญญัติลักษณะเก็บเงินค่านา ร.ศ. 119 หรือในปีพุทธศักราช 2444 ซึ่งแต่เดิมการเก็บเงินค่านามีมาก่อนปี พ.ศ. 2444 ในสมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง) แห่ง

กรุงศรีอยุธยาจะเก็บค่าแรกจากผู้ที่ทำนา หนังสือพระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ในรัชกาลที่ 1 กล่าวว่า “ค่านาเก็บเป็นหางข้าว” การเก็บค่านาจะเก็บในอัตราคงที่ตามเนื้อที่ทำนา การที่จะทราบว่าจะเก็บเนื้อที่ทำนาเท่าใดจะต้องทำการรังวัดนาก่อน ปกติการรังวัดนาจะทำเมื่อเปลี่ยนรัชกาล เพราะต้องการรู้เนื้อที่นาแต่ละแปลงและออกโฉนดตราแดงให้แก่เจ้าของนาเพื่อใช้ยืนยันกับบุคคลอื่นที่จะเข้ามาแย่งการครอบครอง และยังเป็นหลักฐานที่ถูกต้องไว้เพื่อหาผู้ที่จะมาทำนาต่อไปอีกด้วย เพราะในอดีตราษฎรไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ที่ดินทุกผืนเป็นของพระมหากษัตริย์ ดังหลักฐานในพระอัยการเบ็ดเสร็จบทที่ 42 เป็นกฎหมายสมัยพระนครศรีอยุธยาว่า “ที่ดินในแคว้นแคว้นกรุงเทพมหานครศรีอยุธยา มหาดีลกนพรัตน์ ราชธานีบุรีรมณ์ เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลายผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่ จะได้เป็นที่ราษฎรก็หาไม่ได้” และบทที่ 54 มีความว่า “ถ้าที่นอกเมืองอันเป็นแคว้นกรุงเทพมหานคร ไซ้ที่ราษฎรอยากได้ซื้อชายแก่กัน”

การรังวัดนาในสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ข้าหลวงรังวัดนาของหนึ่งมีข้าหลวง 5-6 คน เป็นแม่กองหนึ่งคน มหาดีลกนพรัตน์คนหนึ่ง ข้าหลวงกรมพระราชวังบวรคนหนึ่ง ข้าราชการกรมนา กรมมหาดไทย และกรมกลาโหม อย่างละ 1 คน ซึ่งกรมนา มีหน้าที่เก็บค่านา เมื่อจะรังวัดนาดำบลใด ข้าหลวงก็ต้องสาบานต่อพระพุทธรูปว่าจะทำการโดยสุจริต ไม่เบียดบังหรือคดโกง “เอานาน้อยให้เป็นมาก นามากเอาเป็นน้อยเป็นอันขาดทีเดียว” ข้าหลวงกรมนาจะระบุชื่อผู้ครอบครองนา เนื้อที่กว้างยาวลงในโฉนด ส่วนข้าหลวงกรมพระราชวังบวรประทับตราสีแดงที่หลังโฉนด จึงเรียกกันว่าโฉนดตราแดง การเก็บค่านาในสมัยรัชกาลที่ 2 เรียกเอาค่านาเป็นข้าว โดยคิดอัตราไร่ละ 2 ถังเหมือนกันทุกเมือง เมื่อได้ค่านาเป็นข้าวเท่าใดแล้วให้นำข้าวที่ได้หักออกร้อยละ 10 มอบให้แก่กำนันนา ส่วนค่าจัดซื้อข้าวคือข้าวที่ทางราชการบังคับซื้อจากชาวนาในราคาถูก แต่ไม่ได้บังคับซื้อจากทุกเมือง จะเลือกซื้อเฉพาะเมืองที่อยู่รอบนอกกรุงเทพ ในอัตราไร่ละ 2 ถัง เช่นเดียวกับค่า ส่วนนาที่อยู่ไกลออกไปมาก การส่งข้าวเป็นค่านาไม่อาจทำได้สะดวก เพราะต้องขนส่งไกล ก็ให้เจ้าของนาส่งเงินแทนค่านาในอัตราไร่ละ 1 สิ่ง ดังความดังนี้ “ถ้าข้าหลวงผู้รังวัดได้จำนวนนาคงเรียกมากน้อยเพียงใด ให้หักสิบลดให้กำนันตามธรรมเนียม เหลือจากสิบลดนั้นให้เรียกเอาข้าวค่านา (และ) ข้าวจัดซื้อ ให้ข้าหลวงผู้กำกับแลเสนาคิดเอาข้าวค่านา ข้าวจัดซื้อแก่ราษฎรตามโฉนดตราแดงแต่ในเรือนไร่กับงานเสนาในตราแดงนั้นอยู่ให้คิดเอาแก่ราษฎรเลย”

รัฐบาลต้องการส่งเสริมให้คนทำนากับมากๆ เพื่อเก็บค่านาให้มาก ที่ดินทุกแห่งต้องถูกใช้ประโยชน์ไม่ต้องการให้ถูกทิ้งไว้ให้รกร้างว่างเปล่า ท้องตราในรัชกาลที่ 2 กล่าวถึงเรื่องนี้ว่า “อนึ่งถ้าข้าราชการฝ่ายทหาร พลเรือน เจ้าต่างกรม หากกรมมิได้ กรมฝ่ายหน้าฝ่ายใน เจ้าเมือง กรมการและอาณาประชาราษฎร์ บรรดาทำนาเลี้ยงชีวิตอยู่ในแคว้นแคว้นขอบขันฑสีมากรุงเทพฯ ถ้าข้าหลวงกรมการผู้กำกับรังวัดนาได้มีโฉนดตราแดงแล้วนั้น ถ้าไม่ทำนานั้นต่อไป ก็ให้เอานานั้นมอบเวนบอกแก่กำนันเสนา ให้บอกกรมนากรุงเทพฯ เมื่อเทศกาลทำนา เสนาจะได้ให้ผู้อื่นทำต่อไป อย่าให้หวงแหนนาไว้ให้รกร้างเป็นอันขาดทีเดียว”

ก่อนสมัยรัชกาลที่ 3 นาข้าราชการที่เรียกว่า “นารายคด” ไม่ต้องเสียอากรค่านา ส่วนนาราษฎรที่เรียกว่า “นารายคอง” ต้องเสียค่านา และในบางเมืองยังต้องขายข้าวจำนวนหนึ่งให้แก่รัฐในราคาถูกด้วย ครั้นถึงแผ่นดินสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 3 ทรงพระราชดำริว่าการเก็บอากรค่านาลักษณะนี้ไม่ยุติธรรมต่อราษฎรเป็นอย่างยิ่ง จึงทรงออกกฎหมายค่านาใหม่เมื่อ พ.ศ. 2367 อันเป็นปีแรกที่ทรงเถลิงถวัลยราชสมบัติ ให้ยกเลิกบังคับซื้อข้าวจากราษฎรในราคาถูก และให้เก็บอากรค่านาทั้งจากข้าราชการและราษฎรเท่ากันในอัตราไร่ละ 2 ถัง ถ้าจ่ายเป็นเงินเก็บไร่ละ 1 สลึง 1 เฟื้อง และยังกำหนดขนาดถังและสัดดวงข้าว เพื่อป้องกันมิให้เจ้าพนักงานคดโกงราษฎร ดังมีความว่า

“ทรงพระราชดำริว่า ข้าวค่านาซึ่งเรียกทุกวันนี้ไม่เสมอเป็นยุติธรรม ราษฎรซึ่งต้องเสียค่านานั้นจะเอาข้าวค่านา ข้าวจัดซื้อมาส่งดวงขึ้นฉาง เสนาข้าหลวงผู้เรียกเก็บเสียเกาะกุมหน่วงเหนี่ยวมิให้ราษฎรเอาเม็ดข้าวมาดวงเข้ามารับจ้างขน คิดหักเอาเงินหลวงซึ่งพระราชทานค่าข้าวจัดซื้อไว้เป็นค่าจ้าง แล้วเอาสัดใหญ่ 30 35 40 ทะนานตักดวงเอาข้าวของราษฎรโดยลำพังใจ ครั้นมาส่งขึ้นฉาง เอาถัง 21 ทะนานดวงส่งเป็นหลวงกันเอาเศษข้าวของราษฎรไว้เป็นอาณาประโยชน์ราษฎรผู้ทำนาเสียเม็ดข้าวนอกจากค่านาแล้ว เงินหลวงพระราชทานข้าวจัดซื้อก็ไม่ได้ เห็นราษฎรมีความยากเหนื่อยหนักแรงเดือนร้อน สมเด็จพระพุทธเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นราชาภิเษกใหม่ ก็ตั้งพระทัยจะให้ไพร่ฟ้าประชากรซึ่งอาศัยอยู่ในพระราชอาณาเขตขอบขันฑสีมาพึงพระบรมโพธิสมภาร ทำมาหากินให้อยู่เย็นเป็นสุข

จึงทรงพระมหากรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ยกข้าวจัดซื้อเสีย โดยจะทรงสงเคราะห์ราษฎรให้ปราศจากความเดือนร้อน แต่นี้สืบไปอย่าให้เรียกเอาข้าวจัดซื้อแก่ราษฎรผู้ทำนารายคดรายคองต่อไปเลย ให้เรียกแต่ค่านารายละ 2 ถัง ทั้งนารายคดรายคองให้ทั่วเสมอกัน

หัวเมืองซึ่งเรียกขานนั้น ให้เอาขนาดถังหลวง ซึ่งดวงขึ้นฉาง 21 ทะนานทองนั้นดวงเอา
ข้าวค่านาของราษฎรไร่ละ 2 ถัง อย่าให้เอาขนาดถังแลสัดใหญ่เหลือเกินจากถัง 21 ทะนาน
ทองไปดวงเอาข้าวค่านาแก่ราษฎรเป็นอันขาดทีเดียว และหัวเมืองซึ่งเรียกเงินนั้นก็ให้เรียกเอา
เงินแทนข้าวค่านาแก่ราษฎรแต่ไร่ละ 1 สลึง 1 เฟื้อง พอควรกับราคาข้าว

ให้กำนันเสนาข้าหลวง ให้เรียกเอาแต่โดยสัจจธรรม ตามพระราชบัญญัติซึ่งโปรดเกล้าฯ
ครั้งนี้อย่าเบียดบังค่านาของหลวงแลกระทำคุมเหงเบียดเบียนฉ้อราษฎรให้ได้ความยากแค้น
เดือดร้อนเป็นอันขาด

ถ้าผู้ใดไม่กระทำตามพระราชบัญญัติ มมีผู้มาร้องฟ้องว่ากล่าวพิจารณาเป็นสัจจะเอา
ตัวผู้ซึ่งผิดลงพระราชอาญาอาณัติจักรเป็นโทษโดยบทพระอัยการ

ทุกครั้งที่เกิดสาธารณภัยทำให้อาณาประชาราษฎร์ได้รับความเดือดร้อน เช่นไฟไหม้
น้ำท่วม จนเกิดข้าวยากหมากแพง รวมทั้งเมื่อเกิดฝนแล้ง พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว
จะทรงเดือดร้อนพระทัย แล้วโปรดให้มีการแก้ไขโดยด่วน คือ “ให้เกณฑ์การทำน้ำปิดทำนบ”
แล้วให้ทำพิธีสำคัญดังกลอนดั่งกลอนเพลงยาวสรรเสริญพระเกียรติ กล่าวว่

ให้ตั้งราชพิธีพรุณศาสตร์
นิมนต์สวดพุทธมนต์ไปจนครบ
สู่ล้าปากยากพระองค์ทรงที่นั่ง
อุคมด้วยทวยมหาราชกวี
ทรงเคารพจบพระหัตถ์อธิษฐาน
พระสังฆราชถนาคตั้งอารมณ์
ด้วยบุญญาบารมีกนิหาร
ให้ร้อนอาสน์จตุโลกบาลบน
บันดาลท่าพลาทกให้ตกฟุ้ง
ไฟรฟ้าฆ่าแผ่นดินก็ยินดี

ทั้งองศาสวดหลวงทั้งปวงจบ
ฝนสงบน้อยไปมิใคร่มี
เสด็จยังพระอาวาสพิธีศรี
พระสังคีติการถนาคอนุกรม
สมาทานศีลวัตรเป็นปฐม
ก็ระดมกันสวดพระพุทธรมนต์
โพธิญาณแก้กล้าสถาผล
ไม่ทานทนบุญฤทธิ์ทรงพิธี
ลงทั่วทุ่งทุกประเทศเกษมศรี
ได้ทำที่ไร่นาสถาว

ในสมัยกรุงศรีอยุธยา มีพระราชพิธีไล่เรือหรือไล่หน้าหรือฟันหน้า เพื่อให้หน้าที่กำลังท่วมข้าว
กล้าในนาลดลงไปโดยเร็ว นับเป็นพระราชพิธีที่พระเจ้าแผ่นดินสมัยโบราณกระทำเพื่อปลอบ
ขวัญราษฎรที่กำลังตกทุกข์ได้ยากจากภัยธรรมชาติ

ครั้นถึงกรุงรัตนโกสินทร์ เมื่อชาวนาประสบอุทกภัยจนไร่นาเสียหาย พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงประกอบพระราชพิธีเพื่อปลอบขวัญราษฎรตามโบราณราชประเพณี
ดังมีกลอนเพลงยาวสรรเสริญพระเกียรติว่า

ถ้าน้ำมากฝากเมื่อเหลือขนาด	ก็กัมปนาทพระทัยด้วยภัยสنان
กลัวสาสิวีกลด้วยชลธาร	ทรงสงสารราษฎรจะร้อนรน
ให้ตั้งกิจพิธีวาริปลาสา	พระสังฆราชธานาโกลาหล
ชุมนุมนั่งตั้งสวดพระพุทธรมนต์	ในมณฑลนาวาโยธาพาย
ครั้นเสร็จกิจพิธีแล้วตีน้ำ	ยิงปืนข้า้ให้ร้องคะนองสาย
เสียงสนั่นครั้นครั้นคลื่นกระจาย	พลพายพระสวดครวดลงมา
ด้วยบารมีภิเษกทรงเอกจักร	ช่วยบำบัดภัยราษฎรยกศาสนา
ให้กัมปนาทอาของพระคงคา	ก็ลดลาล้ำข้าวขึ้นเพรารวง
คุณารายณ์เฟื่องพื้กดินสมุทร	ให้ข้าวสุครุ่งเรืองทั้งเมืองหลวง
หมู่ไพร่ฟ้าหน้าขุนก็อุ้นทรวง	ได้เด่นดวงปรีดาด้วยบารมี

นอกจากภัยธรรมชาติ เช่น ฝนแล้ง น้ำท่วม พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ยัง
ทรงบำบัดทุกข์ให้อาณาประชาราษฎรพ้นจากอุบัติเหตุ เช่น ไฟไหม้ ด้วย

กลอนเพลงยาวสรรเสริญพระเกียรติที่เสมียนมีแต่งถวายนั้น สะท้อนให้เห็นว่ากรุงเทพ
มหานครในยุคนั้นมีบ้านเรือนค้ำตั้งพอสมควร แสดงว่าบ้านเมืองเจริญเติบโต เมื่อเกิดเหตุไฟ
ไหม้ขึ้น พระองค์ก็โปรดให้ทหารที่รักษาพระบรมมหาราชวังไปช่วยดับไฟให้ราษฎร แล้วเสด็จ
ไปบัญชาการด้วยพระองค์เอง ดังนี้

ถ้าเกิดไฟไหม้บ้านชานเรือนราษฎร	เรือนอำมาตย์สุริยวงศ์ในกรุงศรี
ระทดในพระทัยแทนแสนทวิ	ก็กูกริพยุหะสละวัง
ขึ้นทรงพระที่นั่งบัลลังก์อาสน์	พร้อมอำมาตย์ซ้ายขวาทั้งหน้าหลัง

พวกหอกแห่แลทวนลั่นกำลัง
กำลังไฟได้ลมระดมไหม้
ไฟก็เหือดเผือดแสงไม่แรงเริง
เข้าจุดซัดกักสาดอยู่ฉาดฉ่า
พระเพลิงร้ายพระพายรื้อกระพือท่า
ดังฝนฟ้าห่าแก้วแผ้วระงับ
เห็นถนัดอัศจรรย์อนันต์คุณ

แห่สะพรั่งคืบไปดับเพลิง
เสด็จไปลมสงบไม่พัดเกลิง
ก็สบเชิงคว้าวขอตะกร้อน้ำ
โยทกาแยงยุบอุปถัมภ์
ก็แพ้อำนาจองค์พระทรงบุญ
มาเด็ดดับเพลิงร้ายให้หายหุ่น
พระการุณรักราชฎีร์บำบดภัย

พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงห่วงใยชาวไร่ชาวนาเป็นพิเศษ ดังจะเห็นว่า จอกจากจะทรงปรับปรุงอาคารค่านาให้เป็นธรรมแล้ว ยังทรงประกอบพระราชพิธีเพื่อบำรุงขวัญเมื่อเกิดเหตุเภทภัยธรรมชาติด้วย นอกจากนี้ยังทรงเอาพระทัยใส่ดูแลลงไปถึงขนาดดเก็บเงินค่าอากรในกรณีร้ายแรงด้วย ปีใดเกิดภัยธรรมชาติมีน้ำท่วมหรือฝนแล้ง ทำให้ไร่นาเสียหาย เก็บเกี่ยวพืชพรรณไม่ได้ พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวก็โปรดให้งดเก็บเงินค่าอากรในปีนั้น ดังมีจดหมายเหตุเรื่องนี้ว่า "ครั้นจะเรียกค่านาแก่ราษฎรที่ทำนาโคกในปีเถาะเบญจศกตามอย่างธรรมเนียม ก็จะได้เงินค่านามากเต็มจำนวนตราแดง トラจอง" ซึ่งหมายความว่าถ้าเก็บเงินอากรค่านาตามกฎหมายปกติก็จะได้เงินจำนวนมากทีเดียว แต่ปัญหาเกิดขึ้นมาว่าในปีนั้นฝนแล้ง เจ้าของนาทำนาโคกในปีเถาะเบญจศกได้ผลเม็ดข้าวไม่ทั่ว ถ้าเก็บเงินค่าอากรตามกฎหมายปกติ ก็จะเกิดความเดือดร้อนไปทั่วทุกหัวระแหง ด้วยเหตุนี้จึงมีพระบรมราชโองการว่าให้เก็บเงินค่าอากรจำเพาะแต่นาที่เก็บเกี่ยวแล้วได้ผลเต็มเม็ดเต็มหน่วยเท่านั้น ดังจดหมายเหตุระบุไว้

พระพุทธเจ้าอยู่หัวหาพระทัยปรารถนาอาลัยกับเงินค่านาไม่ ทรงพระเมตตากับราษฎรมากกว่าเงินที่จะได้มาเป็นของหลวง พระราชหฤทัยเต็มไปด้วยพระมหากรุณาแก่ไพร่ฟ้าฝ่าประชาชน จึงโปรดเกล้าฯว่าในปีเถาะนี้ให้เรียกเงินค่านาแก่ราษฎรที่ทำนาโคกแต่ที่นาราชฎีร์ลงมือเกี่ยวได้ผลเม็ดข้าว

ส่วนนาที่เก็บเกี่ยวไม่ได้ผลก็ให้ยกเว้นไม่เก็บเงินค่าอากร แต่จะต้องมีการตรวจสอบให้ชัดเจนว่าทำนาไม่ได้ผลจริงๆ นอกจากนั้นเจ้าของนาก็จะต้องกระทำสัตย์สาบานต่อหน้าพระพุทธ พระธรรม และพระสงฆ์ด้วย จึงจะได้รับยกเว้น ดังมีจดหมายเหตุว่า "ที่นาของราษฎรต้นข้าวแห้งเสียไปมิได้เก็บเกี่ยวผลเม็ดข้าวนั้น ให้ยกเงินค่านาพระราชทานแก่ราษฎรเจ้าของนาที่

ต้นข้าวแห้งเสียไป มิได้ลงมือเกี่ยวเก็บผลเม็ดยาว สาบานตัวได้แล้วก็ให้ข้าหลวงกำนันมีบัญชีจำนวนนาไว้ ห้ามอย่าให้เรียกเอาเงินค่านากับเจ้าของนาที่ไม่ได้ผลเม็ดยาวนั้นเลย”

เมื่อพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสด็จเสวยราชสมบัติแล้ว เนื่องจากรายจ่ายของแผ่นดินได้เพิ่มมากขึ้น จึงโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ปรับปรุงวิธีการเก็บส่วยสาอากรขึ้นใหม่ เพื่อให้ได้เงินผลประโยชน์แผ่นดินเพียงพอต่อการบริหารบ้านเมือง ด้านอากรได้แก้ไขเกี่ยวกับการเก็บค่านา โดยเปลี่ยนจากการเก็บทางข้าวมาเป็นเงินแทนในอัตราไร่ละสลึงเฟื้อง รวมทั้งเพิ่มอากรขึ้นอีกหลายอย่าง คือ อากรกึ่งแห่งสงขลา อากรนุ่น อากรไม้ไผ่สีสุก อากรเกลือ อากรฝิ่ง อากรเกวียน และอากรก้อนเหล็ก ทั้งนี้ให้มีนายอากรรับประมูลผูกขาดไปเก็บตามอัตราที่กำหนดไว้ และยกเลิกอากรบางอย่างที่ขัดต่อพระราชศรัทธาทางพระพุทธศาสนาของพระองค์ คือ อากรค่าน้ำ อากรรักษาเกาะ และอากรฝิ่น นอกจากนี้ยังได้ทรงตั้งภาษีขึ้นใหม่ถึง 38 ชนิด เช่น ภาษีเกลือ ภาษีน้ำมันมะพร้าว ภาษีกระทะ ภาษีเยื่อเคย ภาษีน้ำตาลทราย ภาษียาสูบ ซึ่งนับแต่ยุคนี้ต่อไป คำว่า “ส่วยสาอากร” ค่อย ๆ หายไป โดยมีคำว่า “ภาษีอากร” มาแทนที่

ภาษีที่ตั้งใหม่นี้ รัฐบาลเปิดให้มีผู้ประมูลผูกขาดรับไปจัดเก็บแทนรัฐบาลอีกต่อหนึ่ง แต่ต้องเก็บอย่างเป็นธรรม อย่าให้ราษฎรเดือดร้อน ดังมีกลอนเพลงยาวสรรเสริญพระเกียรติว่า

ถึงฤดูพวกหมู่สมพัตสร
ทั้งค่านาค่าน้ำเหลือล้าไป
ให้นายระวางทั้งหมดสบถสิ้น
ให้เก็บแต่พองามตามบูรณ
หนึ่งขุนหมื่นทั้งหลายทั้งนายไพร่
ก็โปรดให้ได้ตราสง่างาม

เก็บอากรชุนข้องไม่ฟ้องใส
โปรดมิให้พลเมืองเคืองรำคาญ
มิให้กินเนื้อราษฎรทำอาญา
พระโปรดปรานทั่วเขตประเทศคาม
ไม่เคยได้ตราภูมิที่คุ้มห้าม
เที่ยวค้าขายได้ตามสบายใจ

เมื่อพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ปรับปรุงวิธีการเก็บส่วยสาอากรขึ้นใหม่ เพื่อให้ได้เงินผลประโยชน์แผ่นดินเพียงพอต่อการบริหารบ้านเมืองนั้น ทรงมีกระแสพระบรมราชโองการชี้แจงเหตุผล ดังปรากฏในจดหมายเหตุเรื่องพระราชกำหนดภาษีอากรต่างๆ ดังนี้

ทรงพระราชดำริว่า ได้ทรงฟังพระธรรมเทศนาอันเป็นพระพุทธรูทีกา ว่าด้วยพระมหากษัตริย์อันควรจะได้ช่วยสาอากร เป็นจาริตประเพณีมีสำหรับแผ่นดินสืบๆ มาตั้งแต่ประณมบัญญัติ

ครั้นกาลล่วงมาโดยลำดับแผ่นดินพระมหากษัตริย์ราชเจ้าทุกๆ พระองค์ก็ย่อมทรงทศพิชราชธรรมอันบำรุงราชธานี เป็นประเพณีเอกราชทั่วทั้งสากลชมพูทวีป มีพระบรมโพธิสัตว์เป็นประธานก็ย่อมประพฤติตามโบราณราชกิจประเพณี เรียกช่วยสาอากรเทียบทานเอาเยี่ยงอย่างพระเจ้ามหาสมบัติวงศ์อันเป็นปฐมกษัตริย์ และราษฎรทำมาหากินเป็นหลายอย่างต่างๆ ออกไป สิ่งใดควรจะต้องเป็นช่วยสาอากรขึ้นได้ก็บัญญัติตั้งขึ้นไว้เป็นราชประเพณีสำหรับพระนคร สิ่งใดเห็นว่าไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินได้รับความเดือดร้อน ก็ยอมลดหย่อนเลิกถอนเสียโดยพระปรีชาญาณเห็นภัยในอนาคต อันช่วยสาอากรนี้เป็นพระราชทรัพย์สำหรับจ่ายแจกใช้สอยในราชการแผ่นดินบำรุงเลี้ยงทกลั้วทหารซึ่งจะป้องกันปรปักษ์ปัจจามิตร มีเหมือนกันทุกประการที่จะให้ช่วยสาอากรพระราชทรัพย์สูญเสียและลดน้อยร่อยหรอลงไป ยิ่งจะทำให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อนนั้น ไม่ต้องตามอภิธานิยธรรมอันเป็นบรมพุทโธวาท

เหตุดังนี้ สมเด็จพระบรมกษัตริย์ราชเจ้าแต่กาลก่อน จึงทรงพระราชบัญญัติช่วยสาอากรตั้งขึ้นบ้างเลิกถอนเสียบ้าง เป็นราชประเพณีสำหรับพระมหานครสืบๆ มาตราบเท่าทุกวันนี้ และอย่างธรรมเนียมช่วยสาอากรอันควรจะได้เรียกแก่ราษฎร ส่งเงินเข้าท้องพระคลังตามเยี่ยงอย่างโบราณประเพณีกรุงเทพฯ นั้น อากรตลาด ขนนอนป้อนเบี้ย สมพัตสร สวนผลไม้ ไร่นา ค่านา ภาษีจังกอบสิบลด เจ้าพนักงานได้แต่งตั้งข้าหลวงและนายอากรเจ้าภาษี ไปประเมินรังวัดเรียกภาษีสิบลด แก่ราษฎรซึ่งปลูกสร้างซื้อขาย ได้ผลประโยชน์ทั่วไปทั้งในกรุงนอกกรุงขอบขันฉลิมมาตามพิภคัตตราซึ่งสมเด็จพระบรมกษัตริย์แต่ปางก่อน อันมีบุญญาธิการสมภารภินิหารบารมี กอปรไปด้วยพระปรีชาญาณอันลึกซึ้งแต่ปางก่อน ทรงบัญญัติตั้งพิภคไว้ทุกสิ่ง หวังจะมีให้ข้าหลวงและนายอากรเกิดวิวาทกันได้

การบริหารงานภาษีอากรในสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว คือการหน่วยบริหารงาน ได้แก่ กรมมหาดไทย กรมกลาโหม กรมนา และกรมท่า มีอำนาจในการออกคำสั่งแต่งตั้งและควบคุมบังคับบัญชา ตลอดจนลงโทษเจ้าภาษีนายอากรในหัวเมืองที่อยู่ในเขตบังคับบัญชาของตน

หน่วยควบคุมภาษีอากร ได้แก่ พระคลังต่างๆ กรมท่า และกรมนา แต่ละหน่วย จะควบคุมภาษีอากรแยกชนิดกัน โดยมีข้าราชการเรียกว่า “เจ้าจำนวน” รวบรวมผลประโยชน์ จากการจัดเก็บภาษีอากรที่ทางราชการดำเนินการจัดเก็บเองและผลประโยชน์ตอบแทนจากการ ประมูลของเจ้าภาษีอากร ทั้งนี้รัฐบาลจะกำหนดพิภักดิ์อัตราภาษีอากรแต่ละชนิดไว้อย่างแน่นอน เพื่อให้เจ้าภาษีและนายอากรถือปฏิบัติตามนั้น

วิธีการประมูลผูกขาดของเจ้าภาษีและนายอากรคือ ผู้ประสงค์จะเป็นเจ้าภาษีนายอากร ต้องยื่นประมูลต่อเจ้าจำนวนผู้รับผิดชอบควบคุมภาษีอากรชนิดนั้นๆ โดยแบ่งเป็น 4 กรณีด้วยกัน ดังนี้

1. ประมูลแข่งตั้งราคาให้สูงกว่าเจ้าภาษีนายอากรคนเดิม
2. ประมูลเมื่อนายอากรเก่าฟ้องขาดหรือร้องว่าขาดทุน
3. ประมูลทำแทนนายอากรคนเก่าที่ตายหรือเลิกทำ หรือติดค้างเงินหลวงมาก
4. ประมูลตั้งชนิดภาษีอากรขึ้นใหม่

ระบบการประมูลผูกขาดภาษีอากรนี้ เจ้าภาษีนายอากรจะต้องมีนายประกันเพื่อค้ำประกันการส่งเงินให้แก่ทางราชการ จากนั้นจึงทรงตั้งให้มีบรรดาศักดิ์เป็นหมื่นมีศักดินา 400 วัตถุประสงค์สำคัญคือ เมื่อต้องมิดีความยังโรงศาล ผู้มีบรรดาศักดิ์มีสิทธิที่จะแต่งตั้งนายไป ดำเนินคดีแทนตนได้ ทำให้มีเวลาเก็บภาษีอากรได้เต็มที่

นอกจากนั้นยังมีการควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปโดยสุจริตยุติธรรม มิให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน ซึ่งในทางปฏิบัติอาจมีความบกพร่องบ้าง แต่เมื่อทางราชการโดยเฉพาะ พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงทราบ ก็ทรงบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชนอย่าง เดียวขาดฉันทันเสมอ สมดังพระราชปรารภของพระองค์ว่า “ภาษีอากรจะมีประโยชน์กำไร ก็ เพราะราษฎรไม่ได้รับความเดือดร้อน จะได้มีน้ำใจชักชวนกันอุทิศสทาหามาหากินโดยทางคลอง สะดวก”

การเก็บภาษียา

ตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนวิธีการเก็บภาษียา ร.ศ. 119 ยาหมายถึงยาสูบ ภาษียาสูบ เป็นภาษีซึ่งยังไม่เคยจัดเก็บในรัชกาลใดมาก่อน เพิ่งจะมีการจัดเก็บในสมัยรัชกาลสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ทำให้มีภาษีเกิดขึ้นในรัชกาลนี้หลายอย่าง ดังความในหนังสือพระราชพงศาวดารรัชกาลที่ 3 กล่าวว่า “ภาษีอากรซึ่งไม่มีแต่ก่อนเกิดมีในแผ่นดินนั้นคือ อากรบ่อนเบี้ยจีน อากรหวย ภาษีเบ็ดเสร็จลงสำเนา ภาษีของต้องห้าม 6 อย่าง ภาษีพริกไทย 2 อย่าง เรียกแต่ผู้ซื้ออย่าง 1 เรียกแต่ชาวไร่อย่าง 1 ภาษีไม้ฝาง ภาษีไม้แดง เรียกแต่ผู้ซื้อลงเรือ ภาษีไม้แดง 10 ลด เรียกแต่ผู้ขาย ภาษีเกลือ ภาษีน้ำมันมะพร้าว ภาษีน้ำมันต่างๆ ภาษีกระทะ ภาษียางตัน ภาษีไต้ชัน ภาษีฝืน ภาษีจาก ภาษีกระแซง ภาษีไม้ไผ่ป่า ภาษีไม้รวก ภาษีกอไม้สีสุก ภาษีไม้ค้ำพลู ภาษีไม้กง กระดาน จงกูด สมอ พังงา ภาษีไม้ซุง ภาษีฝ้าย ภาษียาสูบ ภาษีปอ ภาษีคราม ภาษีเนื้อแห้งปลาแห้ง ภาษีเยื่อเคย ภาษีน้ำตาลทราย ภาษีน้ำตาลหม้อ ภาษีน้ำอ้อย ภาษีสำรวจ ภาษีเดาดาล ภาษีจันอับ ไฟ เทียนไข เนื้อ ขนมต่างๆ ภาษีปูน ภาษีเกวียนต่าง เรือ จ้างทางโยง” เห็นได้ว่าภาษียาสูบเกิดขึ้นในสมัยนี้ ผู้ปลูกต้นยาสูบต้องเสียภาษียาสูบ 1,000 หลุมต่อ 1 บาท รัฐบาลแบ่งเขตเก็บภาษียาสูบออกเป็นหลายเขต เท่าที่ทราบมีเขตกรุงเก่า-อ่างทอง และเขตเมืองสวรรคโลก-สุโขทัย เมื่อถึงปี พ.ศ. 2399 (ร.ศ. 74) โปรดเกล้าฯ ให้ลดอัตราการเก็บเก็บภาษีจากหนึ่งพันหลุมต่อ 1 บาท เป็นไร่ละสลึงเฟื้อง เช่นเดียวกับค่านา ซึ่งอาจจะเพราะสาเหตุที่รัฐบาลทำสัญญาทางพระราชไมตรีกับอังกฤษในเรื่องพิกัตอากรและสมพัตสร ความว่า “ข้อ 3 ของปลูกขึ้นเป็นต้นได้ผลคราวเดียวกันเหมือนต้นข้าวเปลือก ให้เรียกเอาเป็นค่าที่เหมือนนา ราคาไร่ละสลึงเฟื้อง”

อากรสวนใหญ่

ประกาศพระราชทาน ยกเงินสวนใหญ่ค้ำเก่าและเดินสำรวจต้นผลไม้ใหม่สำหรับเก็บเงินอากรสวนใหญ่ รัตนโกสินทรศก 130 นั้นได้พูดถึงอากรสวนใหญ่ การเก็บอากรสวนใหญ่จัดเก็บจากไม้ผลยืนต้น 8 ชนิดคือ หมาก มะพร้าว พลู มะม่วง มะพร้าว ทุเรียน มังคุด และกลางสาด อากรที่เก็บจากต้นไม้เหล่านี้เรียกว่า อากรสวนใหญ่เป็นอากรคนละอย่างกับอากรสมพัตสร ต้นไม้ที่เก็บอากรสวนใหญ่นั้นจะเลือกเอาเฉพาะต้นที่กำลังออกดอกออกผล ถ้าต้นไม้ั้นยังไม่ได้ขนาด ก็จะไม่เก็บอากรโดยจะรอเก็บในปีต่อไป

ในการเก็บอากรสวนใหญ่ ต้องมีการเดินสำรวจสวนก่อน เช่นเดียวกับการรังวัดนาในการเก็บค่านา ในการเดินสวนเป็นหน้าที่ของกรมพระคลังสวน ซึ่งก่อนจะทำการเดินสวนเจ้า

พนักงานต้องเข้าอุโบสถวัดพระศรีรัตนศาสดาราม แล้วสาบานตนต่อพระแก้วมรกตว่า “ว่าจะนับ
ต้นผลไม้ของราษฎรและบัญชีตามสัจตามจริง อย่าให้เอาของหลวงเป็นของราษฎรๆ มาเป็นของ
หลวง มากเป็นน้อยๆ เป็นมาก ไม่ใหญ่ว่าเล็กๆ ว่าใหญ่ และเบียดบังเอาสินจ้างสินบน เป็น
อาณานิคมประโยชน์ตนเป็นอันชาติทีเดียว” การเดินสำรวจสวนเป็นเรื่องยุ่งยากและเสียเวลามาก
เพราะต้องนับต้นไม้ทุกต้น และตรวจดูขนาดของต้นไม้ด้วย เพราะต้นไม้ขนาดต่างกันจะเสีย
อากรสวนใหญ่ต่างกัน เช่น ต้นหมาก แบ่งเป็นหมากเอกซึ่งมีความสูง 3 วาแต่ไม่ถึง 5 วา
หมากโทมีความสูง 5 วาแต่ไม่ถึง 7 วา และหมากตรีสูง 7 วาขึ้นไป เป็นต้น