

บทที่ 3

การเข้ามาของอำนาจรัฐส่วนกลาง

พร้อมกับการปรับเปลี่ยนนโยบายภายในช่วงปี พ.ศ. 2427 - 2476

อาณาจักรล้านนาไทยเคยเป็นประเทศราชของพม่าเป็นระยะเวลาจนถึง 216 ปี (พ.ศ. 2101 - 2317) อิทธิพลของพม่าต่ออาณาจักรล้านนาไทยจึงหนาแน่นมาก ต่อมาไทยช่วยล้านนาขับไล่พม่า อาณาจักรล้านนาจึงได้รับอิสรภาพ อังกฤษครอบครองแคว้นยะไข่ และตะนาวศรี ของพม่าในปี พ.ศ. 2367 จากนั้นก็มีอิทธิพลเหนือพม่าเป็นลำดับ แล้วขยายอิทธิพลเข้าภาคเหนือของอาณาจักรไทย เมื่ออังกฤษครอบครองพม่าและพม่าเป็นอดีตเจ้าประเทศราชของไทย อังกฤษอาจอ้างสิทธิเดิมของพม่าในล้านนาไทยเป็นสิทธิของอังกฤษด้วย ประกอบกับช่วงระยะประวัติศาสตร์นี้ นักล่าอาณานิคมตะวันตกอังกฤษกับฝรั่งเศสแข่งขันกันขยายอิทธิพลทางแถบประเทศอินเดียน โดยเฉพาะในแหลมอินโดจีน ทั้งอาณาจักรล้านนาใกล้ชิดกับพม่ามานาน เห็นห่างจากรัฐบาลกรุงเทพฯมาก ทำให้รัฐบาลกรุงเทพฯต้องเร่งสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและทำให้อาณาจักรหัวเมืองต่าง ๆ ขึ้นต่อรัฐบาลส่วนกลางแต่เพียงแห่งเดียว นี่คือเป้าหมายสำคัญทางยุทธศาสตร์ที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวต้องการ

3.1 สาเหตุการเข้ามาของอำนาจรัฐส่วนกลาง

ความจำเป็นเร่งด่วนคือต้องการลดทอนอิทธิพลอังกฤษและต้องการปฏิรูปความ

สัมพันธ์กับอาณาจักรล้านนา

ต้องการลดทอนอิทธิพลอังกฤษ

อังกฤษสนใจภาคเหนือของไทยมาก กล่าวอย่างตรงประเด็นแล้ว อังกฤษสนใจ

ป่าไม้ ทั้งนี้เพราะภาคเหนือมีป่าไม้สักที่อุดมสมบูรณ์และไทยใหญ่เข้าดำเนินการป่าไม้

อยู่บ้างแล้ว โดยขอสัมปทานจากเจ้าผู้ครองนคร นอกจากนี้ยังมีไม้สักจากภาคเหนือส่งออกที่ทำ  
เรือกรุงเทพฯแข่งขันกับไม้สักของพม่า บริษัทป่าไม้อังกฤษจึงเข้ามาดำเนินการป่าไม้มากขึ้น  
แต่เนื่องจากการผลิตในระบบเศรษฐกิจภาคเหนือยังคงเป็นการผลิตเพื่อยังชีพ ดังนั้นในระบบ  
เศรษฐกิจจึงไม่มีแรงงานอิสระและขาดแคลนเงินตรา เมื่อมีการทำป่าไม้เพื่อส่งออกและ  
สนองความต้องการของตลาดโลก การผลิตจึงได้เปลี่ยนรูปไปสู่การผลิตแบบทุนนิยมซึ่งต้องมี  
แรงงานรับจ้าง อังกฤษต้องใช้แรงงานขมุจกลาว จ้างชาวพม่าและไทยใหญ่ในรูปแบบของ  
ลูกจ้างเหมาทำเพราะมีความเชี่ยวชาญในการตัดไม้ ลากซุงมากกว่าคนพื้นเมือง และต้องนำ  
เงินรูปีมาจากอินเดียเพื่อใช้ในกิจการในด้านการค้า ภาคเหนือมีเส้นทางการค้าเก่าแก่ระ-  
หว่างเมืองต่าง ๆ กับพม่า โดยมีพ่อค้าไทยใหญ่และพม่าใช้เส้นทางค้าขายและนำสินค้าสำเร็จ  
รูปโดยเฉพาะสินค้าของอังกฤษเข้ามาสู่ภาคเหนือและแม้กระทั่งเมื่อการค้าทางเรือระหว่าง  
ภาคเหนือกับกรุงเทพฯ เริ่มแข่งขันกับเส้นทางการค้าเดิม สินค้าที่นำมาจากกรุงเทพฯ ส่วน  
ใหญ่ก็ยังคงเป็นสินค้าของอังกฤษนั่นเอง จะเห็นได้ว่าอังกฤษมีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจใน  
ภาคเหนือมาก อังกฤษจึงต้องการสนธิสัญญาที่แตกต่างหากจากสนธิสัญญาเบาว์ริง เพื่อกำหนด  
ข้อตกลงร่วมกับฝ่ายไทยในการดำเนินการป่าไม้ให้สอดคล้องกับการผลิตแบบทุนนิยมและให้  
ความคุ้มครองทางกฎหมายแก่ชาวอังกฤษและคนในบังคับอังกฤษที่เข้ามาประกอบกิจการในภาค  
เหนือ ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องลงนามในสนธิสัญญาเชียงใหม่ พ.ศ. 2416 และแก้ไขเพิ่มเติมปี  
พ.ศ. 2426 นอกจากนี้อังกฤษยังแต่งตั้งรองกงสุลมาประจำที่เมืองเชียงใหม่และน่านในปี  
อีกด้วย (ปลาย้อ ชนะนนท์, 2529 : 17-18) การทำสนธิสัญญาเฉพาะและแก้ไขเพิ่มเติม  
ในอีก 10 ปี ต่อมาแสดงให้เห็นความมุ่งมั่นของอังกฤษที่จะฝังรากอิทธิพลในภาคเหนือให้แน่น  
หนา นี่คือเหตุผลสำคัญข้อหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลส่วนกลางเกิดความหวั่นวิตก จึงต้องเข้ามาแทรก  
แซงและปฏิรูปการปกครองอาณาจักรล้านนาไทยค่าน เหตุผลต่อเนื่องเกี่ยวกับอิทธิพลอังกฤษ  
อีกประการหนึ่งคือ ผลประโยชน์ป่าไม้ในภาคเหนือ เนื่องจากเจ้านายฝ่ายเหนือให้สัญญาการ  
ทำป่าไม้ ผู้ทำไม้รายอื่นเข้าซื้อขออนุญาตที่ทำต่ออังกฤษ อังกฤษจึงบีบบังคับให้รัฐบาลส่วนกลางเข้า  
มาควบคุมในเรื่องดังกล่าว

### ต้องการปฏิรูปความสัมพันธ์กับอาณาจักรล้านนา

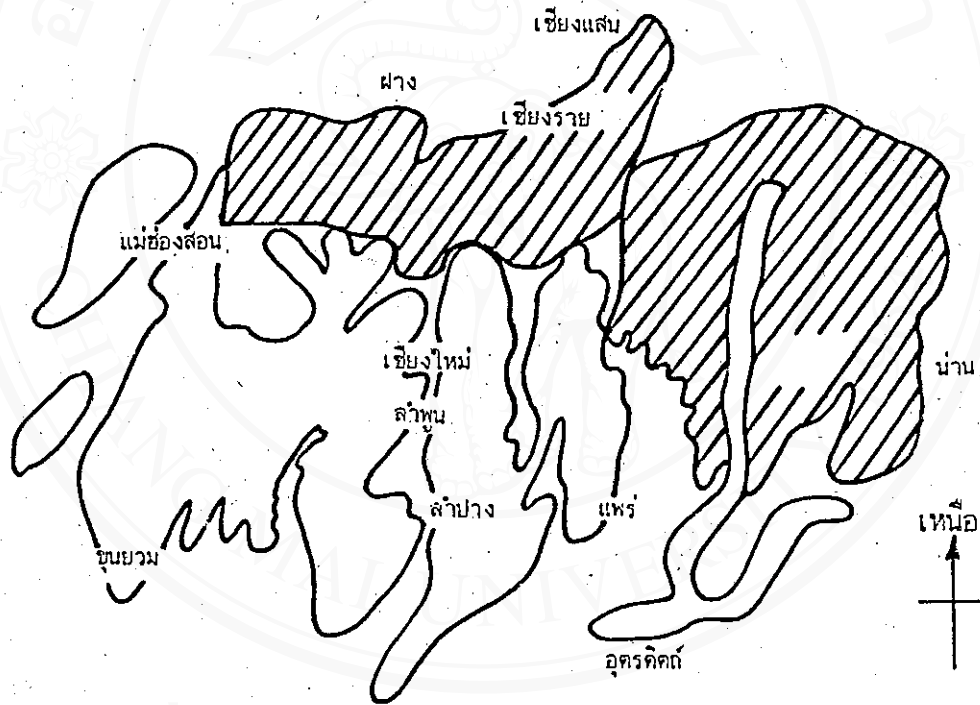
รัฐบาลกรุงเทพฯต้องการปฏิรูปความสัมพันธ์กับอาณาจักรล้านนาซึ่งเคยเป็นประเทศราช ให้สัมพันธ์แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น และเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวกัน (Suthep Soontornpasuch, 1983 : 2-5) เหตุผลข้อนี้เป็นเป้าหมายยุทธศาสตร์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ต้องการรวบรวมความเป็นปึกแผ่นของแผ่นดินสยามทั้งหมดรวมทั้งทาง 4 จังหวัดภาคใต้และภาคอีสานด้วย หลังจากรัฐบาลกรุงเทพฯ ดำเนินการปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพ ระยะต้นตั้งแต่ปี พ.ศ.2426 เป็นต้นมา รัฐบาลกรุงเทพฯ ต้องผจญกับปัญหาความขัดแย้งซึ่งเกิดจากการขัดแย้งต่อต้านจากเจ้านายฝ่ายเหนือและชาวบ้านจนเกิดกบฏตามหัวเมืองหลายครั้ง เช่นกบฏพระยาปราบฯ (พ.ศ.2432 ท้องที่อำเภอสันทราย) และกบฏเงี้ยวเมืองแพร่ ด้วยเหตุที่ต้องการลดทอนอิทธิพลทางด้านเศรษฐกิจอังกฤษแล้วผนวกเศรษฐกิจของภาคเหนือให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกับส่วนกลาง ทั้งมีเป้าหมายที่จะดึงรายได้อันเป็นผลประโยชน์จากภาคเหนือไปช่วยเหลือนายจ่ายของรัฐบาลกรุงเทพฯ รัฐบาลกรุงเทพฯ จึงมุ่งมั่นปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพ เข้าร่วมกับส่วนกลางต่อไป มาตรการสำคัญของรัฐบาลส่วนกลางคือ ยุทธวิธีทางเศรษฐกิจ 3 ประการ ได้แก่ การจัดการผลประโยชน์ในการธุรกิจป่าไม้เสียใหม่ การสร้างทางรถไฟสายเหนือ และการปรับเปลี่ยนนโยบายภาษีอากร

การจัดการผลประโยชน์ป่าไม้ใหม่ ภาคเหนือของไทยมีป่าไม้หนาแน่นมาก โดยเฉพาะป่าไม้สัก (ดูภาพประกอบที่ 5) รัฐบาลกรุงเทพฯส่งกรมหมื่นพิชิตปรีชากรขึ้นมาปฏิรูปการปกครองและการคลังในภาคเหนือระหว่าง พ.ศ. 2426 - 2427 ได้เพิ่มเงินค่าคอกไม้จากอัตราที่เจ้านายฝ่ายเหนือจัดเก็บจากคอกละ 1 รูปี เป็น 4 รูปี และแบ่งเงินเป็นสองส่วนคือ ส่งมาให้รัฐบาลกรุงเทพฯครึ่งหนึ่งที่เหลือเป็นของเจ้าผู้ครองนคร ต่อมารัฐบาลจึงจัดตั้งกรมป่าไม้ขึ้นในปี พ.ศ. 2439 และส่งพระยาศรีสหเทพ (เส็ง วิริยะศิริ, ต่อมาคือ พระยามหาอำมาตย์อธิบดี) มาดำเนินการเจรจากับเจ้านายฝ่ายเหนือเรื่องขอโอนอำนาจการครอบครองถือสิทธิ์ป่าไม้สมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งการควบคุมและตรวจเก็บค่าคอกไม้ การเจรจา

ภาพประกอบที่ 5

แผนที่มณฑลพายัพแสดงป่าไม้สัก

พ.ศ. 2438



ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

Copyright © Chiang Mai University

All rights reserved

ที่มา Ramsay, 1971 : 144

เริ่มต้นจากเมืองเล็กไปหาเมืองใหญ่คือที่เมืองแพร่ น่าน ลำปาง ลำพูน และเชียงใหม่ (ชัมยโคม สุนทรสวัสดิ์ 2521 : 21) นอกจากนี้ยังเพิ่มคำภาษีต่อไม้เป็นต้นละ 12 รูปี จะเห็นได้ว่ารัฐบาลกรุงเทพฯได้จัดการผลประโยชน์ป่าไม้ใหม่ด้วยยุทธวิธีรุกทีละขั้น ๆ และรุกสองแนว แนวที่หนึ่งคือ เพิ่มภาษีค่าต่อไม้อีกสามเท่าตัว แล้วแบ่งผลประโยชน์ให้เจ้าเมือง เหนือมากกว่าที่เคยได้รับอีกหนึ่งเท่าตัว ผลประโยชน์ดังกล่าว เจ้าย่อมพอใจเพราะนอกจากไม่ต้องเหนื่อยในการจัดเก็บเองแล้วยังได้ผลประโยชน์มากกว่าที่เคยเก็บได้ด้วย แนวที่สองคือ เริ่มดำเนินการที่เมืองเล็ก ๆ เช่น แพร่ น่าน ก่อน แล้วค่อยมาสิ้นสุดที่เมืองใหญ่อย่างเชียงใหม่ เมืองเล็ก ๆ อย่าง แพร่ น่าน นั้น ไม่มีอำนาจอะไรที่จะไปแข็งข้อต่อต้าน เมื่อเมืองเล็กยอมแล้ว มาถึงเชียงใหม่เมืองใหญ่ย่อมต้องยอมด้วย นับเป็นยุทธวิธีที่มีชาญฉลาดทำให้การเข้าควบคุมป่าไม้โดยถือว่าป่าไม้ทั้งหมดเป็นสมบัติของแผ่นดินได้รับผลสำเร็จในที่สุด

การสร้างทางรถไฟสายเหนือ เมื่อครั้งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จประพาสยุโรป ทรงได้รู้ได้เห็นสภาพความเจริญรุดหน้าทางเทคโนโลยีของนานาอารยประเทศในยุโรปตะวันตกหลายอย่าง การเสด็จครั้งนั้นยังผลให้เกิดการสร้างสิ่งสาธารณูปการมากมายขึ้นในประเทศไทย หนึ่งในสาธารณูปการทั้งหมดคือ รถไฟ โดยเริ่มสร้างที่ภาคกลางก่อน ทางรถไฟสายเหนือยังไม่เป็นที่สนใจสำหรับรัฐบาลไทยนัก เพราะพื้นที่ภาคเหนือเป็นป่าเขา สร้างยากลงทุนสูง รัฐบาลให้ความสนใจอย่างจริงจังเมื่อ ฅวังยันชาร์ตซ์ ของประเทศอังกฤษ มอบให้นายวิลเลียม เฮนรี่ นิวแมนติดต่อขอสัมปทานสร้างทางรถไฟจากอยุธยาหรือสระบุรีถึงเชียงใหม่ (สมใจ ไพโรจน์ธีระรัชต์ 2517 : 204-205) สาเหตุที่อังกฤษสนใจจะสร้างทางรถไฟสายเหนือมากเพราะผลประโยชน์มหาศาลของอังกฤษอยู่ทางภาคเหนือคือป่าไม้ นั่นเอง ข้อเสนอของนายวิลเลียม เฮนรี่ นิวแมน เป็นที่ถกเถียงกันในหมู่ขุนนางไทยอยู่เป็นเวลานาน และฝ่ายอังกฤษก็เปลี่ยนแปลงเงื่อนไขต่าง ๆ จนในที่สุดขุนนางไทยมีความเห็นร่วมกันว่า ไทยจะเสียผลประโยชน์มากกว่าได้ หากให้อังกฤษสร้าง ดังนั้นในปี พ.ศ. 2442 รัฐบาลจึงกำหนดนโยบายเรื่องทางรถไฟสายเหนือแน่นอนว่า

รัฐบาลไทยจะทำเองโดยใช้เงินพระคลัง (สมใจ ไพโรจน์ธีระรัชต์, 2517 : 205-213) ทางรถไฟสายเหนือจากกรุงเทพฯถึงปากน้ำโพเริ่มเปิดใช้เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2448 ผลที่สนองตอบทันทีทันใดคือ ปากน้ำโพเป็นแหล่งรวมขึ้นลงสินค้ามากมายระหว่างภาคเหนือ-กรุงเทพฯ และกรุงเทพฯ-ภาคเหนือ จากนั้นอีก 16 ปี คือ พ.ศ. 2464 ทางรถไฟจึงได้สร้างถึงเชียงใหม่ รัฐบาลมีเป้าหมายรูปธรรมคือ เก็บผลประโยชน์เป็นค่าระวางขนส่งสินค้าตามหลักฐานกล่าวไว้ว่ารัฐบาลมีรายได้ค่าระวางขนส่งสินค้าสายกรุงเทพฯ-ปากน้ำโพคิดเป็นกำไรร้อยละ 4 คู่กับดอกเบี้ยเงินกู้ (ทจช. ร.6 ค.ค.503/1) ควรที่จะสร้างต่อไปถึงเชียงใหม่ เป้าหมายนามธรรมคือรัฐบาลต้องการสร้างความเป็นเอกภาพของราชอาณาจักรไทย ในสมัยปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพโดยสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันด้วยเส้นทางรถไฟด้วย

### 3.2 การปรับเปลี่ยนนโยบายภาษีอากรในช่วงปี พ.ศ. 2427 - 2476

ช่วงปี พ.ศ. 2427-2476 รวมเวลา 49 ปี ของการปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพมีระยะเวลาปรับเปลี่ยนนโยบายภาษีอากรน่าสนใจ 2 ช่วงคือ ช่วงปี พ.ศ. 2427-2442 กับช่วงปี พ.ศ. 2443-2476

การปรับเปลี่ยนนโยบายภาษีอากรในช่วงปี พ.ศ. 2427 - 2442

เดิมก่อนที่กรมหมื่นพิชิตปรีชากร จะทรงปรับปรุงการเก็บภาษีอากรนั้น ภาษีอากรในล้านนาไทยมีเพียงไม่กี่ชนิด และจัดเก็บตามผลผลิต เช่น ข้าวเก็บเท่าจำนวนที่ปลูก หากใช้เมล็ดข้าวปลูกหนึ่งสัดจะต้องส่งข้าวขึ้นฉางหลวงหนึ่งสัด ครั้นถึงสมัยของพระเจ้ากาวิโรรสुरियวงศ์เก็บเพิ่มเป็นสองสัด นอกจากนั้นมีภาษีหลังคาเรือนซึ่งเก็บบ้านสาม็กรรยาที่อยู่ด้วยกันบ้านละ 5 แถบ บ้านแม่หม้าย แม่ร้าง เก็บ 2 แถบ เมื่อพระยาเทพประชุม (พุ่ม ศรีไชยยนต์) เป็นข้าหลวงสามหัวเมืองได้จัดให้มีภาษีหมาก และสุราเพิ่มขึ้นอีก)



นโยบายภาษีอากรในยุคเริ่มต้นปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพที่กำหนดทันทีโดยข้าหลวงปกครองจากกรุงเทพฯ (กรมหมื่นพิชิตปรีชากร) นโยบายที่สำคัญคือ เปลี่ยนการเก็บภาษีจากผลผลิต (Tax in Kind) เป็นเก็บเป็นเงิน (Tax in Cash) ให้มีการผูกขาดจัดเก็บภาษีโดยเจ้าภาษีนายอากร (Tax Farming) เพิ่มประเภทภาษีที่จัดเก็บมากขึ้น รายละเอียด

1. การเก็บภาษีเป็นผลผลิตหรือที่เรียกว่า ส่วยผลผลิต เป็นการเก็บภาษีแบบศักดินาดั้งเดิมที่เจ้าหรือขุนนางเรียกเก็บจากชาวนาในยุคที่ยังไม่มีการใช้เงินหรือมีการใช้เงินบ้างแล้ว แต่ยังไม่แพร่หลาย ในวิธีการผลิตแบบเอเชียมีการเก็บภาษีเป็นส่วยผลผลิตด้วย เมื่อการผลิตการค้าขยายตัว มีสินค้าหลากหลายมีการสร้างผลผลิตส่วนเกินเพื่อขาย เศรษฐกิจเงินตราจึงค่อย ๆ เข้าแทนที่เศรษฐกิจแบบยังชีพ การเก็บภาษีผลผลิตจึงเปลี่ยนเป็นเก็บภาษีเป็นเงินแทน

2. กวรวุฒิกษัตริย์จัดเก็บภาษีโดยเจ้าภาษีนายอากร วิธีการเก็บภาษีแบบนี้เหตุผลเนื่องมาจากได้เป้าหมายรายได้แน่นอนตามกำหนดเวลา ไม่ยุ่งยากเพราะเจ้าภาษีนายอากรรับเป็น ธุรกิจจัดการทุกอย่าง ประกอบกับกลไกด้านการเก็บภาษีอากรของรัฐบาลไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอและเจ้าก็ไม่แน่ใจในความสำเร็จของข้าราชการด้วย จึงมอบภาระให้เอกชนเหมาไปทำ วิธีการเช่นนี้มีผลดีแก่รัฐบาล คือได้รายได้ตามเป้าหมายแน่นอน ตรงเวลา ไม่เป็นภาระยุ่งยาก ผลเสียคือชาวนาถูกเจ้าภาษีนายอากรเก็บภาษีแบบขูดรีดเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด

3. การเพิ่มประเภทภาษีที่จัดเก็บให้มากขึ้น มีเหตุผลมาจากรัฐบาลต้องการรายได้เพิ่มขึ้น ดังหลักการที่ว่าเมื่อต้องการสร้างความมั่นคงทางการเมืองจะต้องมีฐานทางเศรษฐกิจที่ดีพอ ดังนั้นรัฐบาลจึงมุ่งขยายฐานภาษีด้านผลผลิตเต็มที่ ส่วนฐานภาษีด้านประชากรนั้นมุ่งเก็บภาษีจากชาวนาซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ ภายหลังจึงเริ่มเก็บภาษีจากพวกเจ้าและลูกหลานเจ้า

สาเหตุที่รัฐบาลส่วนกลางเปลี่ยนการเก็บภาษีจากผลผลิตเป็นเก็บเป็นเงินแทน เนื่องจาก  
จากรัฐบาลต้องจ่ายเงินเดือนข้าราชการเป็นเงิน และรัฐบาลได้เก็บภาษีในพื้นที่ภาคกลาง  
เป็นเงินก่อนหน้านั้นแล้ว รัฐบาลยังเพิ่มเติมรายได้ให้มากขึ้นด้วยวิธีเพิ่มประเภทภาษีใหม่ ๆ  
เช่นภาษีสุกร ภาษีนา ภาษีครึ่ง (สร้อยศักดิ์ ประยูรเสถียร, 2524 : 25) เมื่อรัฐบาลกลาง  
ต้องการสร้างความมั่นคงทางการเมือง จำเป็นต้องสร้างฐานทางเศรษฐกิจ เพราะความ  
มั่นคงทางเศรษฐกิจจะนำมาซึ่งความมั่นคงทางการเมือง เพื่อรวบรวมรายได้ให้มากขึ้นและ  
ได้จำนวนแน่นอน รัฐบาลนำวิธีการผูกขาดจัดเก็บภาษี โดยเจ้าภาษีนายอากรมาใช้ วิธีนี้  
แม้จะสะดวกได้รายได้แน่นอนแต่ก็ส่งผลกระทบต่อคนในเวลาต่อมา การจัดเก็บภาษีอากรโดย  
เจ้าภาษีนายอากรเปิดโอกาสให้พ่อค้าคนจีนขอประมูลจัดเก็บภาษี พ่อค้าคนจีนมีช่องทางสะสม  
ทุนเช่น นายอากรเส็ง (บิดานายเชียง ชินวัตร) เป็นนายอากรบ่อนเบี้ย หลวงนิกรเงินกิจ  
(นายหมา นิกรพันธ์) เป็นนายอากรหมาก พลุ ผิน จินซุนเป็นเจ้าของภาษีสุกรเมืองลำพูน  
นายอากรเต็งหรือหลวงอุดรภัณฑพานิชย์ (เต็ง โสภโณคร) เป็นนายอากรผูกขาดภาษีฝิ่น  
สุรา บ่อนเบี้ย หวย โดยเฉพาะอากรฝิ่นนี้ผูกขาดทั่วทั้งมณฑลพายัพและทำรายได้ให้แก่นายอากร  
เต็งอ่วมมหาศาล ต่อมานายอากรเต็งสามารถขยายทุนในกิจการป่าไม้และมีกิจการอื่น ๆ  
อีกมากในกรุงเทพฯ (สิริลักษณ์ สักดิ์เกรียงไกร 2522 : 54-57) ผลประโยชน์จากการ  
ผูกขาดเก็บภาษีเป็นแหล่งที่มาที่สำคัญของทุนในระยะการค้ายังถูกจำกัดด้วยความยากลำบาก  
จากการคมนาคมขนส่ง การแข่งขันเพื่อให้ได้สิทธิผูกขาดจึงมีมาก ตั้งมีกรณีเจ้านายจาก  
กรุงเทพฯ ที่มารับราชการอยู่ในเมืองเชียงใหม่ถูกคนจีนฟ้องร้องว่ารับทองคำหนักห้าสิบบาท  
เป็นค่าน้ำใจหรือเงินล่วงหน้าให้นายอากรมอบให้ เป็นค่าน้ำใจ จินซุนเจ้าภาษีสูกรเมืองลำพูน



ต้องให้เงินล่วงหน้าค่าภาษีแก่เจ้าเมือง 1,500 รูปีต่างหากจากภาษีปีละ 6,000 รูปี  
(ทจช. ร.5 ค.14.1/2)

การใช้ระบบเจ้าภาษีนายอากรผูกขาดจัดเก็บภาษีส่งผลกระทบต่อคนหลายกลุ่มด้วยกัน กลุ่มแรกคือชาวนาต้องถูกเจ้าภาษีขูดรีดภาษีอย่างหนักและเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การปฏิรูป การปกครองมณฑลพายัพตอนหนึ่งต้องมีปัญหาจนกระทบต่อการปฏิรูปการปกครอง เมื่อชาวนา ส่วนหนึ่งทนไม่ไหว ได้รวมตัวกันต่อต้านการเก็บภาษีอากร และเรื่องราวลุกลามกลายเป็น กบฏพระยาปราบสงครามขึ้นในท้องที่ตำบลหนองจ่อม อำเภอสันทรายในปี พ.ศ. 2432 อย่างไรก็ตามหลังจากที่มีการปราบกบฏพระยาปราบสงครามแล้ว ราษฎรทั่วไปก็ยังคงได้รับความเดือดร้อนเพราะยังไม่ได้มีการแก้ไขวิธีการเก็บภาษีอย่างแท้จริง ดังจะเห็นได้จาก ราษฎรเมืองลำปางส่วนหนึ่งร้องเรียนต่อพระยาทรงสุรเดชว่าพวกจีนเอี้ยวใช้เก็บภาษีเกิน พิกัดถึงเท่าตัว ราษฎรไม่มีจะเสีย ขอให้พระยาทรงสุรเดชช่วยเหลือโดยด่วน (ทจช. ร.5 ม.58/59) นายบัน เทวิน ชาวนาคำบลหนองผึ้ง อำเภอสาร์ภี เล่าว่าสมัยบิดายังหนุ่ม คนจีนมาเก็บภาษีที่ไร่ยาสูบด้วยวิธีนับจำนวนต้นยา มักจะนับเกินเสมอ ๆ (สัมภาษณ์หมายเลข 14) กลุ่มที่สองคือ เจ้าภาษีนายอากรมีโอกาสสะสมทุนและเกิดกลุ่มนายทุนที่ร่ำรวยมหาศาลในเวลา ต่อมา เช่น นายอากรเต็ง ผูกขาดภาษีฝิ่นที่มณฑลพายัพ และขยายการลงทุนในกิจการป่าไม้ ฯลฯ นายอากรเลี้ยงผูกขาดอากรบ่อนเบี้ยเป็นต้นตระกูลชินวัตรที่มีกิจการลงทุนหลายอย่าง สืบมาจนถึงปัจจุบัน เป็นต้น ผลกระทบต่อกลุ่มที่สองคือ พวกเจ้านายจากกรุงเทพฯ ได้โอกาสร่วมมือกับเจ้าภาษีอากรยกภาษีของรัฐ โดยวิธีรับสินบนเจ้าภาษีที่ประมูลผูกขาดหรือ เรียก ผลประโยชน์จากเจ้าภาษีผูกขาดมากกว่าที่ควรจะได้ทำให้ขัดแย้งกันมีเรื่องถึงฟ้องร้องรัฐบาล ส่วนกลาง ไม่ว่าจะเรียกเงินผลประโยชน์จากเจ้าภาษีนายอากรผูกขาดเท่าไร ภาระก็ จะต้องไปตกที่ชาวนา เพราะเจ้าภาษีนายอากรจะไปขูดรีดเอากับชาวนาอีกต่อหนึ่ง ดังนั้น ผลกระทบของนโยบายผูกขาดโดยเจ้าภาษีจึงมาเป็นภาระแก่ชาวนาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ในปี พ.ศ. 2427 กรมหมื่นพิชิตปรีชากรได้กำหนดเพิ่มภาษีอากรขึ้นใหม่อีกหลายชนิด

แยกตามหมวดหมู่ได้ 9 ประเภทดังนี้

1. ประเภททรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่ ป่าไม้ แร่ธาตุ เพชรพลอย ถ่านหิน น้ำมันดิน ผู้ประกอบธุรกิจเหล่านี้ต้องขออนุญาตต่อกรมการเมืองและเสียภาษีอากรตามที่กำหนดไว้เสียก่อน
2. ประเภทของป่า เช่น เจาะยางเอาน้ำมัน การตัดทอน ไร่ ไร่ร้าง ค่าใบอนุญาตปีหนึ่งคนละ 2 แถบ ส่วนผู้เผาถ่านต้องชำระปีหนึ่งคนละ 3 แถบ เป็นต้น
3. ภาษีที่ดินเพื่อการเพาะปลูก ขนาดกว้างและยาวมากกว่า 20 วา ต้องเสียภาษีไร่ละครึ่งแถบ
4. อกรพืชสวน เช่น หนากต้นละครึ่งวัน หนูนต้นละ 1 วัน มะพร้าว 4 ต้นต่อ 1 วัน มะม่วงและมะปราง 2 ต้นต่อ 1 วัน
5. อกรสิ่งของต้องห้าม การซื้อขายหรือใช้สิ่งของต้องห้าม ได้แก่ ดินประสิว กำมะถัน ปืนต่าง ๆ อาวุธแหลมคม กระสุนปืน ตะกั่ว ยาพิษ ยาเบื่อ และฝิ่น จะต้องขออนุญาตก่อนโดยเสียค่าอกรสิ่งละ 1 แถบ
6. ภาษีขึ้นใน เก็บจากผู้ซื้อหรือผู้ขายสินค้านั้นโดยตรง เช่น น้ำตาลทรายขาว เก็บ หาบละ 5 วัน 2 อัฐ น้ำตาลทรายแดง หาบละ 2 วัน 4 อัฐ พริกไทย หาบละ 2 วัน 4 อัฐ ปูนสีล ปูนหอย เก็บ 10 ชักหนึ่ง เช่นเดียวกับสินค้าประเภทปุ๋ยและประเภทน้ำมันซึ่งเก็บ 10 ชักหนึ่ง เช่นกัน
7. ภาษีค่าแรงในการก่อสร้างสิ่งของต่าง ๆ เช่น ผู้ผลิตอุปกรณ์เกี่ยวกับการพนันต้องเสียภาษี 10 ชัก 4 ผู้สร้างมาดเรือ โกลน ต้องเสียภาษี 10 ชัก 2 ผู้มีเตาทำเงิน ทำทอง ต้องเสียภาษีเตาหนึ่งปีละ 6 แถบ ส่วนเตาเผาปูน อิฐ กระเบื้อง ต้องเสียภาษีหนึ่งปีละ 5 แถบ เป็นต้น
8. ภาษีขาออก ผู้ที่จะนำสินค้าจากดินแดนมณฑลพายัพออกไปจำหน่ายที่อื่นต้องชำระ

ค่าภาษีตามอัตราที่กำหนดไว้ เช่น งาข้าง หาบละ 60 บาท รง หาบละ 6 บาท นรมาด หาบละ 50 บาท กระจวน หาบละ 14 บาท และเร่ว หาบละ 6 บาท เป็นต้น

9. ภาษีขาเข้า ผู้ที่จะนำสินค้าเข้ามาขายในมณฑลพายัพต้องชำระค่าภาษีขาเข้าตาม พิกัดที่กำหนดไว้ โดยไม่ใช่ระบบเก็บภาษีร้อยละสามเหมือนที่ใช้กันทั่วไปในเวลานั้น แต่สินค้า ที่ได้เสียภาษีที่กรุงเทพฯ แล้ว เมื่อนำเข้ามาในมณฑลพายัพไม่ต้องเสียภาษีอีก

การตั้งพิกัดศรัทธาภาษีใหม่ 9 ประการดังกล่าว ย่อมทำให้ได้เงินมาปฏิรูปการปกครอง เพียงพอกับความต้องการ แต่ระบบประมวลผูกขาดภาษีต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นนับเป็นจุดบกพร่องของ การปฏิรูปการปกครองครั้งนี้ เพราะสร้างความเดือดร้อนแก่ราษฎรมากนี้เป็นเหตุผลอีกประ การหนึ่งที่เป็นโอกาสให้เจ้านายเมืองเหนือสนับสนุนให้เกิดปฏิกิริยาต่อต้านเจ้าภาษีนายอากร ในเหตุการณ์กบฏพระยาปราบสงคราม มีประเด็นที่น่าสนใจสองประเด็น

ประเด็นที่หนึ่ง พวกศักดินา เจ้านายเมืองเหนือสนับสนุนการต่อต้านของชาวนาต่อ นโยบายภาษีใหม่ของผู้แทนฝ่ายปกครองกรุงเทพฯ เนื่องมาจากเจ้านายเมืองเหนือถูกลดทอน ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและอำนาจทางการเมืองลงไปมากมายเหลือเกิน ครั้นจะต่อต้าน แข็งข้อเองก็ทำไม่ได้ จึงได้สนับสนุนให้มวลชนลุกขึ้นต่อสู้ในลักษณะใช้มวลชนเป็น เครื่องมือ

ประเด็นที่สอง ในอดีตชาวนาก็เคยถูกเจ้าศักดินาเมืองเหนือขูดรีดภาษีไม่เบาไป กว่ากันเท่าไร เหตุใดมวลชนชาวนาจึงไม่ลุกขึ้นสู้ต่อต้านเจ้าเมืองเหนือ เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะ ชาวนารับรู้สึบทอดกันมานานนับชั่วอายุคนแล้วว่า "ที่ดินทั้งหมดเป็นของเจ้า" สำหรับในภาคเหนือ หมายถึงเจ้านายเมืองเหนือวิธีคิดแบบเจ้าบุญนายคุณ ทำให้ชาวนายอมรับฐานะที่มีบุญคุณของเจ้า ของปัจจัยการผลิต การที่อำนาจรัฐกรุงเทพฯ ซึ่งห่างไกลและไม่เกี่ยวข้องกับชาวนาเมืองเหนือ เลยเข้ามาปรับเปลี่ยนวิธีการและเพิ่มการเก็บภาษีอากรใหม่ นับว่าทำให้ชาวนาเดือดร้อน ความรู้สึกที่ว่า ถูกแทรกแซงขูดรีดอย่างไม่เป็นธรรมจึงเกิดขึ้น และไม่มีความรู้สึกต่อทางการ กรุงเทพฯว่าเป็นเจ้าบุญนายคุณเหมือนความรู้สึกที่มีต่อเจ้านายเมืองเหนือ

หลังจากเกิดปัญหาความไม่พอใจของราษฎรที่ถูกขูดรีดภาษีโดยเจ้าภาษีนายอากรผูกขาด และเกิดปัญหาเจ้านายจากส่วนกลางกับเจ้าภาษีนายอากรผูกขาดยกยอกผลประโยชน์เงินเหลือ ส่งกลับให้รัฐบาลกรุงเทพฯ น้อยกว่าเป้าหมาย ตอนปลายของช่วงการจัดเก็บภาษีช่วงแรกคือ ปี พ.ศ. 2438 พระยาทรงสุรเดชได้แก้ไขปัญหาโดยเปลี่ยนวิธีการเก็บภาษีอากรแบบผูกขาดเป็น แบบให้เจ้าหน้าที่ของรัฐจัดเก็บเอง และเริ่มทดลองเก็บภาษีนานาและเก็บภาษียาสูบซึ่งเป็นพิเศษ เศรษฐกิจสำคัญในล้านนาไทย ส่วนการดำเนินงานในขั้นต้นนั้นมอบหมายให้เจ้าสุริยวงศ์ซึ่งดำรง ตำแหน่งเสนาคลัง กับเจ้าราชภาคินัยตำแหน่งเสนาเป็นผู้อำนวยการเก็บภาษีนานาในเขตเมือง เชียงใหม่ตั้งแต่ พ.ศ. 2438 เป็นต้นไป และเพื่อเป็นการเอาใจเจ้านายในเมืองเชียงใหม่ จึงได้มีการยกเว้นไม่ให้เก็บภาษีนานาของเจ้าบุตรหลานเป็นจำนวนที่ลดหลั่นกันตามฐานะ ดังนี้.-

เจ้าผู้ครองนคร	ยกเว้นให้จำนวน	1,000 ไร่
เจ้าอุปราช	ยกเว้นให้จำนวน	500 ไร่
เจ้าราชวงศ์	ยกเว้นให้จำนวน	200 ไร่
เจ้าราชบุตร	ยกเว้นให้จำนวน	200 ไร่
เจ้าบุรีรัมย์	ยกเว้นให้จำนวน	200 ไร่

เจ้าราชสัมพันธ์วงศ์ เจ้าสุริยวงศ์ เจ้าราชภาคินัย เจ้าไชยสงคราม และเจ้า  
บุตรการโกศล ยกเว้นให้จำนวนคนละ 50 ไร่

นอกจากนั้นยังได้ยกเว้นให้บุตรหลานเจ้าผู้ครองนครอีกด้วย โดยแยกยกเว้นให้ตั้งแต่  
คนละ 50 ไร่ ถึงคนละ 20 ไร่ ตามลำดับชั้น (ทจช. ร.5 ค.14.ก/12)

สำหรับเงินที่เก็บได้จากภาษีนานาซึ่งประมาณปี ร.ศ. 114 (พ.ศ.2438) เมือง  
เชียงใหม่จะได้รับประมาณ 80,000 รูปี โดยจะหักส่วนแบ่งร้อยละ 15 แจกเป็นสามส่วนคือ  
ให้เจ้าพนักงานคลัง 1 ส่วน เจ้าพนักงานนา 1 ส่วน และนายแขวง 1 ส่วน นอกจากนี้

เจ้าสุริยวงศ์และเจ้าราชภาคนิยยังขอร้องอีกว่าหากเก็บได้เกินกว่างบประมาณ จำนวน 80,000 รупี แล้ว ขอให้แบ่งส่วนเกินออกเป็น 4 ส่วนโดยแบ่งดังนี้คือ ส่วนหนึ่งเข้าคลัง สำหรับใช้จ่ายในราชการบ้านเมือง ส่วนที่สองใช้ เป็นบำเหน็จแก่เจ้าหน้าที่พนักงานผู้เก็บเงิน ส่วนที่สามใช้ เป็นบำเหน็จแก่พนักงานบัญชีและส่วนที่สี่มอบให้เจ้าผู้ครองนคร เชียงใหม่ (ทจช. ร.5 ค.142 ก/12) ข้อเสนอของเจ้าสุริยวงศ์และเจ้าราชภาคนิยซึ่งเป็นพนักงาน จัดเก็บภาษีนาได้รับความยินยอมจากพระยาทรงสุรเดชให้แบ่งผลประโยชน์ดังกล่าวได้ใช้ ระเบียบการเก็บภาษีอากรดังกล่าวได้เริ่มจัดการ โดยเก็บที่เมืองเชียงใหม่ลำพูน และลำปาง ก่อน จากนั้นจึงขยายขอบเขตไปจัดเก็บในเมืองน่านและเมืองแพร่ ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม ใดๆก็ตาม สำหรับเมืองน่านนั้นเป็นเมืองชายแดนที่ติดต่อกับเมืองหลวงพระบางของฝรั่งเศส จึงจำเป็นต้องมีการระมัดระวังไม่ให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อนจากการเก็บภาษีอากร ประกอบกับ แต่เดิมรัฐบาลไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวในเรื่องการเก็บผลประโยชน์ด้านภาษีอากรในเมืองน่านเลย ในครั้งแรกข้าหลวงใหญ่และข้าหลวงประจำเมืองน่านจึงไม่เห็นด้วยกับการจัดเก็บภาษีอากร ในเมืองน่าน แต่เจ้าสุริยพงษ์รัตนเดชะ เจ้าเมืองน่านต้องการให้จัดเก็บภาษีนาขึ้นเพื่อให้เหมือนกับเมืองอื่น ๆ ในล้านนาไทย ในที่สุดจึงได้มีการจัดเก็บภาษีนาในเมืองน่าน แต่เก็บในจำนวน น้อยกว่าที่เก็บได้ในเมืองอื่น ๆ ซึ่งเก็บกันไร่ละ 24 อัฐ โดยเก็บที่เมืองน่านอย่างสูงเพียง ไร่ละ 18 อัฐ และอย่างต่ำไร่ละ 12 อัฐ (ทจช. ร.5 ค. 12.2ก/12)

การจัดเก็บภาษีด้วยวิธีจัดส่งเจ้าพนักงานของรัฐบาลออกไปเก็บภาษีเองนั้น ทำให้ เพียงปีเดียว บรรดาเจ้านายฝ่ายเสนาคลัง และเสนาต่างเกิดความเบื่อหน่ายในวิธีการ ดังกล่าว พวกเขาร้องให้พระยาทรงสุรเดชเปลี่ยนวิธีการเก็บภาษีใหม่โดยใช้วิธีการเก็บ ภาษีแบบเดิมคือใช้นายอากรเงินรับผูกขาดไปเก็บภาษีต่าง ๆ อีก จึงนับเป็นความล้มเหลว ของการดำเนินงานและเป็นการถอยหลังเข้าคลอง สาเหตุที่วิธีการเก็บภาษีแบบใหม่ต้อง ล้มเหลว นั้น เป็นเพราะเจ้านายเมืองเหนือผู้เก็บภาษีอากรได้รับผลประโยชน์จากการเก็บภาษี นาด้วยตนเองน้อยกว่าผลประโยชน์ที่เคยได้รับสินบนของเจ้าภาษีนายอากรชาวจีนประกอบ

กับการที่เจ้านายบุตรหลานเป็นผู้ออกเก็บภาษีเอง นั้นส่วนใหญ่ขาดประสบการณ์ขาดความ  
อดทนต่อการเดินทางออกเก็บภาษีในดินแดนที่กว้างใหญ่ไพศาล จนเกิดความท้อแท้ไม่สามารถ  
เก็บภาษีได้อย่างเต็มที่ (วัลลภา เกรือเทียนทอง, 2519, 92)

เมื่อการดำเนินงานเกี่ยวกับการเก็บภาษีที่กระทำโดยเจ้านายบุตรหลานในแต่ละเมือง  
ต้องประสบความล้มเหลวพระยาทรงสุรเดชก็ได้ทูลขอคำแนะนำจากกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ  
เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาหาทางแก้ไขการจัดเก็บภาษีใหม่ ซึ่งในเรื่องนี้  
กรมหมื่นดำรงราชานุภาพทรงแนะนำให้พระยาสุรเดชจัดข้าราชการจากส่วนกลางเข้าไป  
ดำเนินการแทนเจ้านายบุตรหลานทั้งหลาย(ทจช. ร.5 ม.14/43) พระยาทรงสุรเดชจึง  
พยายามดำเนินการตามคำแนะนำนั้น ภาวะการณ์ดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีจึงเริ่ม  
มีท่าทีดีขึ้นเป็นลำดับ นอกจากนั้นการส่งข้าราชการจากส่วนกลางออกไปดำเนินการแทน  
เจ้านายบุตรหลานดังกล่าวนั้นยังทำให้รัฐบาลสามารถดึงเอาตำแหน่งเสนาคลังและเสนา  
ซึ่งเป็นตำแหน่งสำคัญอีก 2 ตำแหน่ง เข้ามาได้ ณ ที่ทำการของมณฑลได้สำเร็จอีกด้วย

ภาษีที่รัฐบาลใช้ข้าราชการจากส่วนกลางไปเก็บนั้นเป็นเพียงภาษีนากับภาษียาสูบ  
สองอย่างเท่านั้น ส่วนภาษีอื่น ๆ เช่น ภาษีสุกร ภาษีสุรา ภาษีเมียง ฯลฯ รัฐบาลยังคง  
ปล่อยให้มีการใช้ระบบผูกขาดโดยเจ้าภาษีนายอากรแบบเดิมต่อไป เพียงแต่ได้ปรับปรุง  
ระเบียบการประมูลภาษีการแบ่งปันผลประโยชน์ให้เหมาะสมขึ้น กล่าวคือ ในเมืองเชียงใหม่  
ให้ข้าหลวงใหญ่เป็นผู้อนุญาตและจัดการประมูลภาษีต่าง ๆ เอง ณ ที่ว่าการมณฑล และผล  
ประโยชน์ที่ได้มานั้นเจ้าภาษีนายอากรจะต้องแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ ต้องจ่ายให้คลัง  
เมืองส่วนหนึ่ง จ่ายให้เจ้าผู้ครองนคร เป็นการรักษาน้ำใจส่วนหนึ่ง และจ่ายให้เจ้าพนักงาน  
อีกส่วนหนึ่ง ที่เหลือจากนั้นเจ้าภาษีนายอากรจะต้องนำจ่ายให้รัฐบาลตามจำนวนเงินที่ประมูล  
ไว้ได้โดยจะติดค้างไม่ได้ ส่วนเมืองอื่น ๆ นอกจากเมืองเชียงใหม่ นั้น การประมูลภาษีอากร  
จะต้องได้รับอนุญาตจากข้าหลวงใหญ่เสียก่อนเช่นกัน โดยข้าหลวงแต่ละเมืองจะต้องปรึกษา  
ร่วมกับเจ้าเมืองแล้วจึงเสนอผู้ที่สมควรเป็นเจ้าภาษีนายอากรชนิดนั้น ๆ ให้ข้าหลวงใหญ่



เป็นผู้พิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับการอนุมัติแล้วจึงออกใบอนุญาตให้โดยทำเป็น 4 ฉบับ ให้แก่  
เจ้าภาษีนายอากรฉบับหนึ่ง ให้ข้าหลวงฉบับหนึ่ง ให้เจ้าพนักงานคลังฉบับหนึ่งและส่ง  
กระทรวงมหาดไทยอีกฉบับหนึ่ง เพื่อเป็นหลักฐานให้ทุกฝ่ายได้รับรู้ร่วมกัน ซึ่งแต่เดิมนั้น  
ใบอนุญาตดังกล่าวจะมีอยู่เฉพาะที่เจ้าภาษีนายอากรเท่านั้น (ทจช. ร.5. ม.58/40)

สืบเนื่องมาจากการปรับเปลี่ยนภาษีอากร นโยบายภาษีถูกต่อต้านโดยมวลชนชาวนา  
ทั้งนี้เมื่อเจ้าศักดินาเมืองเหนือเป็นผู้สนับสนุนอยู่เบื้องหลัง ทำให้พระยาทรงสุรเดชจำเป็นต้อง  
ยึดหยุ่นผ่อนปรนให้กับชาวนา และพวกเจ้าเมืองเหนือ สำหรับชาวนาอย่างน้อยที่สุดที่ทำได้ทัน  
คือยกเลิกการจัดเก็บภาษีโดยระบบเจ้าภวษีนายอากรซึ่งส่วนมากเป็นคนจีน เนื่องจากเจ้า  
ภาษีนายอากรเหล่านั้นมักถือเอาความไม่รู้กฎหมายของชาวนามาเก็บภาษีแบบขูดรีดมากกว่า  
ที่มีสิทธิ์เก็บหลายเท่า ความเดือดร้อนตกแต่ชาวนา จึงเปลี่ยนเป็นให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเจ้า  
ผู้ครองนครได้แก่ข้าราชการที่เป็นลูกหลานเจ้านายเมืองเหนือ เป็นผู้จัดเก็บภาษี เพียงแค่  
ปีเดียวก็ล้มเหลว เพราะข้าราชการลูกหลานเจ้านายเมืองเหนือไม่มีประสบการณ์ในเรื่อง  
การเก็บภาษีมาก่อนเลย จึงเก็บได้น้อยกว่าที่เคยได้รับ ทั้งทนความยากลำบากที่จะเดินทาง  
รอนแรมไปเก็บภาษีไม่ไหว จึงต้องหวนกลับไปใช้ระบบเจ้าภาษีนายอากรเงินผูกขาด  
เหมือนเดิม ผลกระทบต่อชาวนาคือ ชาวนายังคงถูกเอาเปรียบต่อไป

การยึดหยุ่นโดยผ่อนปรนให้กับเจ้านายเมืองเหนือก็คือ ยกเว้นภาษีที่นำไปให้แก่พวก  
เจ้าเมืองเหนือในอัตราที่แตกต่างกันตามลำดับดังได้กล่าวมาแล้ว นับว่าเป็นการลดทอน  
ความไม่พอใจของเจ้านายเมืองเหนือได้พอสมควร

รัฐบาลกรุงเทพฯจัดสรรเงินรายได้จากภาษีอากรเพื่อการใช้จ่ายภายในมณฑล เป็น  
เงินเดือนของข้าราชการจากกรุงเทพฯและเงินผลประโยชน์ของเจ้าผู้ครองนครและบุตรหลาน  
เช่น (ดูตารางที่ 1) จากรายได้ทั้งสิ้น 215,000 รูปี รัฐบาลแบ่งเป็นค่าเงินเดือนข้าราชการ  
105,264 รูปี หรือร้อยละ 48.96 ของรายได้ทั้งหมด เป็นผลประโยชน์ของเจ้าผู้ครองนคร

และบุตรหลาน 214,864 รูปี หรือร้อยละ 50.97 ของรายได้ทั้งหมดเหลือ 136 รูปี  
จึงนำส่งกรุงเทพฯ (สร้อยคดี ประยูรเสถียร, 2522 : 94)

ตารางที่ 1

รายได้และการจัดสรรภาษีอากรในมณฑลพายัพ

ปี พ.ศ. 2427

หน่วย : รูปี

รายรับภาษี	รายจ่ายภาษี				รวม ร้อยละ
	จ่ายผลประโยชน์เจ้านาย, ข้าราชการ	ร้อยละ	ส่งกรุงเทพฯ	ร้อยละ	
215,000	214,864	99.93	136	0.07	100

ที่มา ปรับปรุงเป็นตารางจาก สร้อยคดี ประยูรเสถียร, 2522 : 94

ในระยะแรกรัฐบาลกรุงเทพฯใช้วิธีการอย่างนุ่มนวลและเป็นไปตามทฤษฎีภาษีในข้อที่ว่า  
เก็บภาษีจากสังคมไทยให้ กลับ-ไปตอบสนองประโยชน์ในสังคมนั้น แต่ที่ผิดทฤษฎีภาษีอย่าง  
สิ้นเชิงคือ ภาษีของชาวนากลับไปเลี้ยงคูพวกเจ้า (ดูตารางที่ 1) ส่วนพวกเจ้าไม่ต้องเสีย  
ภาษีอากรหรือได้รับการยกเว้นภาษีอากรหลายอย่างจากข้อมูลตารางที่ 1 จะเห็นได้ว่า  
รัฐบาลส่วนกลางมอบรายรับภาษีเกือบ ทั้งหมดให้ข้าราชการและเจ้านายฝ่ายเหนือ วิเคราะห์  
ได้ว่าเป็นยุทธวิธีผ่อนปรนและเอาใจเจ้านายฝ่ายเหนือให้ยอมรับการเข้ามามีอำนาจของ  
รัฐบาลส่วนกลางในระยะเริ่มต้นปฏิรูปการปกครอง

การปรับเปลี่ยนนโยบายภาษีอากรในช่วง พ.ศ.2443 - 2476

การจัดเก็บภาษีในช่วงนี้ได้มีการออกพระราชบัญญัติและกฎข้อบังคับการ

จัดเก็บภาษีอากรกับประชาชนหลายฉบับ พระราชบัญญัติและกฎข้อบังคับที่สำคัญมีดังนี้คือ

1. พระราชบัญญัติการเก็บอากรที่ดินในมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ ร.ศ.119

2. กฎข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ที่ 4 แผนกป่าไม้ว่าด้วยอัตราแบ่งปันเงินค่า

คอกไม้มณฑลพายัพ

3. กฎข้อบังคับการเก็บเงินค่าแรงแทนเกณฑ์มณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ ร.ศ.119

4. กฎข้อบังคับลักษณะเกณฑ์จ้าง ร.ศ. 119

5. กฎเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย แก้ไขวิธีเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติลักษณะ

เกณฑ์จ้าง ร.ศ.119

6. บัญชีกำหนดอัตราค่านาสำหรับใช้ในมณฑลพายัพตั้งแต่ พ.ศ. 2460 เป็นต้นไป

7. พระราชบัญญัติลักษณะการเก็บเงินรัชชูปการ พ.ศ. 2462

ขอกล่าวถึงพระราชบัญญัติและกฎข้อบังคับที่สำคัญดังนี้.-

1. พระราชบัญญัติเก็บอากรที่ดินในมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ ร.ศ.119 (ดูภาค

ผนวก ค) มีลักษณะสำคัญต่างจากพระราชบัญญัติฉบับที่ยกเลิกไปคือ อัตราที่เก็บลดน้อยลงและเก็บอย่างเป็นธรรมมากขึ้น เช่น เดิมเคยเก็บภาษียาสูบนับตามจำนวนต้นยาเปลี่ยนเป็นเก็บเป็นไร่ ไร่ละ 4 บาท ภาษีบางอย่างยกเลิกไปเสีย เช่น ภาษีหมาก พูล และมะพร้าว เนื่องจากเป็นพืชผลปลูกไว้บริโภคเอง อัตราภาษีค่าน้ำถึงรายได้มากขึ้นโดยพิจารณาที่ดินคุณภาพต่างกัน ให้นำน้ำฝนไม่เท่ากัน ย่อมได้ผลผลิตไม่เท่ากัน พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้แบ่งเขตที่ดินแล้วเก็บอัตราภาษีตามคุณภาพ ต่ำสุดไร่ละ 16 อัฐ สูงสุดไร่ละ 32 อัฐ เหตุที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ผ่อนปรนยกเลิกภาษีบางรายการ และเก็บลดน้อยลงในภาษีที่ดินบางประเภท เพราะถูกประชาชนต่อต้านไม่พอใจเนื่องจากในอดีตบางปีได้ผลผลิตน้อยก็ต้องเสียภาษีเต็มจำนวน ภาษียาสูบนั้นแม้

จะเก็บไร่ละ 4 บาทก็ยังนับว่าแพงมาก เพราะขณะนั้นวัวตัวละ 8 บาท เท่ากับปลุกยาสูบ 1 ไร่ เสียภาษีเป็นวัวครึ่งตัว ทั้งภาษีนาก็ได้เสียไปแล้วเมื่อปลุกยาสูบในที่ดินเดียวกันยังต้องเสียภาษียาสูบอีก (สัมภาษณ์หมายเลข 8)

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีบัญญัติอัตราค่านาประกาศใช้เปลี่ยนแปลงอัตราการจัดเก็บอีกครั้งทั่วมณฑลพายัพ ในปี พ.ศ. 2460 (ดูภาคผนวก ข) อัตราจัดเก็บสำหรับนาคุณภาพต่ำสุดคือไร่ละ 40 สตางค์ เช่นที่นาในแม่ฮ่องสอนทั่วจังหวัด ส่วนนาชั้นพิเศษประเภทกุโคเสียภาษีไร่ละ 60 สตางค์ เช่น เขตอำเภอสันทรายและอำเภอสาร์ภี ในจังหวัดเชียงใหม่ โดยเฉลี่ยแล้วเป็นอัตราที่เก็บเพิ่มจากเดิมกว่าหนึ่งเท่าตัว ทำให้ยอดรายได้ภาษีนานาที่รัฐบาลเก็บได้มากกว่าเดิมหันทีกว่าหนึ่งเท่าตัว ภาษีนากับภาษีรัชชูปการเป็นยอดรายได้สูงสุดเมื่อเทียบกับภาษีทุกประเภทที่รัฐบาลจัดเก็บ หลังจากทีรัฐบาลได้เพิ่มภาษีนานาได้เพียงสองปี คือในปี พ.ศ. 2462 รัฐบาลก็ได้เพิ่มภาษีรัชชูปการที่เก็บจากชายฉกรรจ์จากคนละ 4 บาท ต่อปี เป็นคนละ 6 บาทต่อปี ภาษีสองอย่างนี้นับว่าเพิ่มอัตราจัดเก็บสูงขึ้นและขยายฐานผู้ชำนานาทุกครัวเรือนโดยไม่มีครัวเรือนใดมีโอกาสหลุดรอดไปได้เลย และทั้งหมดนี้เป็นการเก็บภาษีเป็นเงินต่อเนื่องกันมาแล้วเป็นเวลา 35 ปี เศรษฐกิจเงินตราค่อย ๆ ดำเนินมาในสภาพที่ชำนานาผลิตเพื่อขายเพิ่มมากขึ้นแล้ว

2. กฎข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ที่ 4 แผนกป่าไม้ว่าด้วยอัตราแบ่งปันเงินค่าต่อไม้มณฑลพายัพ มีสาระสำคัญคือ แต่เดิมกำหนดแบ่งเงินค่าต่อไม้เฉพาะเชียงใหม่ จังหวัดอื่น ๆ ยังไม่มีการกำหนดแน่นอน กฎข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยฉบับนี้จึงกำหนดอัตราแบ่งแน่นอนทุกจังหวัด โดยรัฐบาลกลางได้ครึ่งหนึ่ง ที่เหลืออีกครึ่งหนึ่งเป็นของเจ้าผู้ครองนครและบุตรหลานเป็นเช่นนี้ทุกจังหวัดในมณฑลพายัพ

เมื่อได้พิจารณาการแบ่งปันเงินค่าต่อไม้หรือนัยหนึ่งภาษีต่อไม้ในมณฑลพายัพจะเห็นว่าผลประโยชน์ไม่ตกถึงประชาชนเลย เป็นเรื่องของการแบ่งปันกันใหม่เจ้าศักดินาส่วนกลางกับเจ้าเมืองเหนือล้วน ๆ กล่าวสำหรับผลได้โดยตรงประชาชนจึงไม่ได้อะไร มีผลผลิตได้โดย

อ้อมอยู่ตรงที่ว่าเมื่อรัฐบาลและเจ้าได้เงินค่าดอกไม้เพิ่มมากขึ้นทำให้ลดความเข้มงวดในการขูดรีดภาษีจากประชาชนไปได้บ้างส่วนผลเสียนั้นเป็นผลเสียโดยอ้อมคือป่าไม้ในภาคเหนือที่มีไม้ชั้นดีอยู่มากมายในอดีตได้ถูกทำลายลงจนเหลืออยู่น้อยมาก ส่งผลกระทบต่อฤดูกาลบรรยากาศ และผิวดินรวมทั้งน้ำท่วมในฤดูฝนและอากาศร้อนในฤดูร้อน

3. พระราชบัญญัติเก็บเงินค่าแรงแทนเกณฑ์มลหตตะวันตกเฉียงเหนือ ร.ศ. 119 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 23 เมษายน พ.ศ. 2444 มาตรา 2 บัญญัติว่า ให้เก็บเงินบรรดาชายฉกรรจ์ในมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ ปีหนึ่งคนละ 4 บาท มาตรา 9 ให้ทางออกสำหรับผู้ที่ไม่มีเงินจ่ายภาษีค่าแรงแทนเกณฑ์ว่า ถ้าชายฉกรรจ์คนใดซึ่งควรเสียเงินแทนเกณฑ์ แต่ไม่มีเงินเสีย ให้เจ้าสนามหลวงจัดให้ผู้นั้นทำงานหลวงแทน 20 วัน มาตรา 4 บัญญัติว่าบรรดาส่วยอย่างใดซึ่งราษฎรไม่เคยเสียให้ผู้ใดให้ยกเลิกและให้ราษฎรเสียเงินค่าแรงแทนเกณฑ์สับไป ผู้ที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียค่าแรงแทนเกณฑ์ บัญญัติไว้ในมาตรา 6 ดังนี้

1. ชำราชากรที่ได้รับพระราชทานเงินเดือนคงประจำรับราชการอยู่ นายแคว้น แกบ้านแล่ม บุตรหลานเจ้าผู้ครองเมืองหรือผู้ครองเมือง ซึ่งสืบตรงเส้นตระกูลจากผู้ครองเมืองหรือผู้ครองเมือง และซึ่งเจ้าสนามหลวงเห็นว่ายกเว้นได้ทำบาญชียื่นต่อข้าหลวงใหญ่ และได้รับอนุมัติจากข้าหลวงใหญ่แล้ว

2. ชำราชากรที่ได้รับพระราชทานสัญญาบัตร มหาดเล็กหลวงรับประทวนตรา เสนาบดีหรือประทวนตราข้าหลวงใหญ่

3. พระสงฆ์สามเณรและนักบวชตามลัทธิศาสนาต่าง ๆ

4. คนอนาถาซึ่งหาเลี้ยงชีพด้วยตนเองไม่ได้ และคนทุพพลภาพ

ทั้งหมดนี้คือสาระสำคัญของพระราชบัญญัติการเก็บเงินค่าแรงแทนเกณฑ์ฉบับแรก

พ.ศ. 2444 ทั้งได้แก้ไขเพิ่มเติมมาเรื่อย ๆ ได้แก่ พระราชบัญญัติเก็บเงินค่าราชการ

ร.ศ. 120 สิ้นท้าย พ.ศ. 2462 รัฐบาลได้ประกาศพระราชบัญญัติลักษณะการเก็บเงิน

รัชชูปากร พ.ศ. 2462 โดยได้ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติฉบับอื่นทั้งหมด และใช้พระราชบัญญัติ

ฉบับนี้แทน มีเนื้อหาปรับปรุงแก้ไขที่สำคัญคือ เพิ่มการเก็บค่าแรงงานแทนเกณฑ์ซึ่งเรียกใหม่  
ว่าเป็นเงินรัชชูปการ จาก 4 บาท เป็น 6 บาท หากไม่มีเงินเสียให้ยึดทรัพย์ขายทอดตลาด  
จนพอ หากไม่มีทรัพย์ให้ยึดขายทอดตลาดให้นายอำเภอส่งเอามาทำงานโยธา 30 วัน ใน  
ระหว่างทำงานโยธาให้นายอำเภอส่งขังไว้ใน เรือนจำหรือสถานที่แห่งใดตามกำหนดไว้ก็ได้  
ตามสาระสำคัญในกฎหมายดังกล่าวนับว่าเป็นภาระหนักมากสำหรับชาวนา ในปี พ.ศ. 2445  
รัฐบาลยังได้ประกาศใช้ พระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์จ้าง ร.ศ. 120 เปิดโอกาสให้รัฐเกณฑ์  
แรงงานประชาชน แรงงานสัตว์พาหนะและยานพาหนะ เพื่อสร้างงานตามที่รัฐต้องการ  
สาระสำคัญบัญญัติไว้ในมาตรา 6 ว่าบรรดาพาหนะหรือราษฎรที่คงเกณฑ์มาใช้ราชการ  
อย่างใด ๆ ควรให้ค่าจ้างแก่ผู้ถูกเกณฑ์ตามสมควร ถ้าผู้ถูกเกณฑ์ต้องเสียส่วยหรือเงินค่าราชการ  
จะลดเงินส่วยหรือเงินค่าราชการตามอัตราค่าจ้างพาหนะหรือค่าแรงที่ต้องมารับราชการให้แทน  
เงินค่าจ้างก็ได้แต่การเกณฑ์ตามหน้าที่ของพลเมืองซึ่งได้บังคับไว้ในพระราชกำหนดกฎหมายอื่น  
หรือเกณฑ์ให้ราษฎรช่วยกันทำการเพื่อประโยชน์ของชุมชนในหมู่บ้านนั้นเอง ไม่จำเป็นต้องให้ค่าจ้าง  
ตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้ที่ไม่กระทำตามเกณฑ์มีความผิดต้องระวางโทษปรับครั้งละไม่เกิน 20 บาท  
หรือจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ นายกุย อินชัย อายุ 80 ปี ชาวนาคำบลชมพู  
อำเภอสารภี ให้สัมภาษณ์ว่า แม้จะได้เสียภาษีรัชชูปการ 6 บาทแล้วยังถูกทางการเกณฑ์  
แรงงานไปทำถนนอีก ชาวนาเพื่อนบ้านส่วนใหญ่ก็ถูกเกณฑ์เช่นกัน ทำให้รู้สึกเหมือนจ่ายภาษี  
รัชชูปการหลายครั้ง ตามจำนวนครั้งที่ถูกเกณฑ์ เช่นหากปีเดียวถูกเกณฑ์แรงงาน 3 ครั้ง  
เหมือนกับต้องจ่ายภาษีค่าแรงแทนเกณฑ์ปีละ 24 บาท นับเป็นภาระที่หนักมากสำหรับชาวนา  
จึงมีปฏิริยาไม่พอใจและต่อต้านแต่ไม่รุนแรง (สัมภาษณ์หมายเลข 2)

ข้อบัญญัติในมาตรา 2 ของพระราชบัญญัติการเก็บเงินค่าแรงงานแทนเกณฑ์มณฑล  
ตะวันตกเฉียงเหนือ ร.ศ. 119 ระบุว่า ชายฉกรรจ์ทุกคนต้องเสียภาษีค่าแรงงานแทนเกณฑ์  
4 บาทเสมอหน้ากันหมด ข้อพิจารณาในอัตราที่ต้องเสียภาษี 4 บาท แบบเหวี่ยงแห ทุกคนถูก  
ต้องเป็นธรรมแค่ไหน เงินได้นั้นเป็นดัชนีวัดความสามารถในการเสียภาษีที่ดีที่สุด การที่เงินได้



เป็นดัชนีวัดความสามารถในการเสียภาษีที่ดีที่สุดนี้ ก็เพราะเงินได้ของบุคคลหนึ่งเป็นสิ่งที่ระบุว่าเป็นค่าของบุคคลผู้นั้นมีอำนาจบงการ เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรทางเศรษฐกิจไว้ในครอบครองของตน ในระดับมากน้อยเพียงใด การที่มีเงินได้มากย่อมสามารถซื้อทรัพยากรต่าง ๆ มาครอบครองเป็นเจ้าของได้มาก เนื่องจากการเก็บภาษีจากพลเมืองนั้น มีหลักการพื้นฐานที่ว่า ต้องการโยกย้ายอำนาจบงการหรืออำนาจครอบครองทรัพยากรทางเศรษฐกิจจากมือของเอกชนไปสู่มือของรัฐบาลสามารถใช้ทรัพยากรเหล่านั้นเสียเอง เพื่อจัดหาสินค้าบริการต่าง ๆ ให้แก่ประชาชน ในเมื่อเงินได้เป็นดัชนีวัดอำนาจครอบครองที่ดีที่สุดแล้วการเก็บภาษีจากเอกชนในระดับต่าง ๆ โดยอิงระดับเงินได้ของบุคคล ก็จัดว่าสอดคล้องกับหลักการของการเก็บภาษีทุกประการ การเก็บภาษีโดยอิงระดับเงินได้นี้เป็นการยอมรับโดยปริยายว่าความสามารถหรืออำนาจเพื่อที่จะได้มาในครอบครองสรรพสิ่งต่าง ๆ นี้เป็นความสามารถที่จะเสียภาษี (ไกรยุทธ อธิษฐานันท์, 2519 : 2)

โดยนัยแห่งความหมายตามทฤษฎีนี้จะเห็นได้ว่า การเก็บเงินค่าแรงแทนเกณฑ์ และปรับปรุงอีกครั้งเป็นเงินรัชชูปการ 6 บาท ใน พ.ศ. 2462 เป็นภาษีที่ไม่มีที่มาจาก การคำนึงถึงรายได้ จึงเป็นภาษีที่ไม่เป็นธรรม ยิ่งเมื่อเปรียบเทียบกับข้อบัญญัติมาตรา 6 ระบุ ผู้ได้รับการยกเว้นในอนุมาตรา 1,2 จะเพิ่มความไม่เป็นธรรมในการเสียภาษีได้ชัดเจนขึ้น เพราะตามปกติพวกเจ้าลูกหลานเจ้า ชำราชากรชั้นสูง มีที่มาของรายได้มากกว่าสามัญชนทั่วไปอยู่แล้ว อย่างน้อยที่สุดทุกคนจะมีเงินเดือนกับค่าเช่านา กลับได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี ปัญหาว่าค่าแรงแทนเกณฑ์ 4 บาท หรือปรับเพิ่มเป็น 6 บาท ในชื่อเงินรัชชูปการ ใน พ.ศ. 2462 เป็นจำนวนเงินมากหรือน้อย ข้อพิจารณาต้องเปรียบเทียบกับราคาสินค้า ในขณะนั้น จากการสัมภาษณ์นายอิว แสงคำ ชาวนาอำเภอสันทราย อายุ 92 ปี เล่าว่า ขณะเมื่อเป็นเด็ก (ราว พ.ศ. 2458) บิดาซื้อวัวตัวละ 8 บาท เปรียบเทียบภาษีดังกล่าวได้ว่า ชายฉกรรจ์ทุกคนต้องเสียภาษีเป็นมูลค่าเทียบกับวัวครึ่งตัว นับว่าแพงมากเกินไปกว่ารายได้บุคคลธรรมดาพึงจ่าย ซึ่งจะเห็นได้ว่าการปฏิรูปภาษีอากรของรัฐบาลกรุงเทพฯมุ่งเอารายได้

จากประชาชนเต็มทีจัดถือว่า ประชาชนเป็นฐานภาษีขนาดใหญ่ที่สุด ย่อมเก็บผลประโยชน์  
เข้าแผ่นดินได้มากที่สุดด้วย ตัวอย่างเช่นปี พ.ศ. 2458-2459 รัฐบาลเก็บภาษีจากมณฑลพายัพ  
ได้ 2,357,371 บาท ยอดสูงสุดของประเภทภาษีที่รัฐเก็บได้คือ เงินรัชชูปการเป็นเงิน  
922,074 บาท ภาษีที่ดินเป็นอันดับสอง เป็นเงิน 438,631 บาท (คูตารางที่ 4)

รัฐบาลเก็บภาษีค่าแรงแทนเกณฑ์มาเป็นเวลา 55 ปี จึงได้ยกเลิกจากการ  
สัมภาษณ์เก็บข้อมูลจากผู้สูงอายุ เขตอำเภอสันทรายและอำเภอสารภีที่มีชีวิตอยู่ในช่วงเวลานั้น  
ทุกคนเล่าตรงกันว่าภาษีค่าแรงแทนเกณฑ์เป็นภาระหนักที่สุดของชาวนาเนื่องจากต้องหาเงิน  
ด้วยวิธีปลูกผลผลิตให้มากขึ้นเพื่อนำไปขายเอาเงิน หรือรับจ้างขายแรงงานเองเงิน หรือ  
ทำหน้าที่เป็นพ่อค้าคนกลางซื้อผลผลิตขายเอากำไรส่วนเกินมาเสียภาษีให้รัฐ ทำให้ชาวนา  
เข้าร่วมการผลิตเพื่อค้าซึ่งนำไปสู่ระบบเศรษฐกิจเงินตราในเวลาต่อมา

4. ข้อบังคับการเก็บเงินอากรที่ดินมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ ร.ศ. 119

กำหนดให้ต้องทำการรังวัดที่นาทุกปี เริ่มวันที่ 1 ธันวาคม โดยมีเจ้าสนามหลวง  
เป็นผู้รับผิดชอบใกล้ชิดกับกรมการแขวง นายแคว้น แก่บ้าน และเจ้าพนักงานนาเมือง โดย  
มีกำหนดระยะเวลาแน่นอน เช่น เมื่อทำบัญชีรายการผู้เสียและจำนวนเงินภาษีที่จะต้องเสีย  
เสร็จแล้วให้นายแคว้นประกาศไม่น้อยกว่า 15 วัน ให้ราษฎรไปชำระภาษี เมื่อถึงกำหนด  
แล้วนายแคว้นจะเป็นผู้ไปประกาศ (สัมภาษณ์หมายเลข 17) ในกฎหมายใช้คำว่า "บังคับ"  
ให้ราษฎรไปเสียภาษีให้ครบถ้วน นับว่าเป็นไปตามหลักการบริหารจัดการเก็บภาษีตั้งหลักที่ว่า  
ความเข้มแข็งและเก็บภาษีอย่างทั่วถึง ทำให้ผู้เสียภาษีหลีกเลี่ยงน้อยที่สุด เป็นหลักการ  
การบริหารจัดการเก็บภาษีที่ดี (ไกรยุทธ ธีรยาศินันท์, 2519 : 146)

กล่าวสำหรับฐานภาษีอากรแล้วชาวนาเป็นผู้รับภาระภาษีอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้  
ที่มาของภาษียาไรได้หลักของแผ่นดินมาจากชาวนาซึ่งเป็นประชากรร้อยละ 90 ของประชากร  
ทั้งหมด หากไม่ได้ถูกขูดรีดจนหมดไม่ไหวแล้ว ชาวนาจะยอมตามที่กฎหมายเขียนไว้ ชนชั้นเจ้าได้  
รับอภิสิทธิ์มากมายเหลือเกิน ดังหลักฐานปี พ.ศ. 2438 ทั้งที่ได้ปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพ

มาแล้วเป็นเวลา 12 ปี รัฐบาลกรุงเทพฯ ยังเอาใจเจ้าด้วยการยกเว้นภาษีมาให้พวกเขา  
ตั้งแต่เจ้าผู้ครองนคร 1,000 ไร่ เจ้าอุปราช 500 ไร่ ไปจนกระทั่งลูกหลานก็ได้รับการ  
ยกเว้น ตั้งแต่ 50 ไร่ ถึง 20 ไร่ แสดงให้เห็นฐานะภาษีที่บกพร่องอย่างจริงจังของชนชั้นเจ้า  
ผลของการปรับเปลี่ยนนโยบายภาษีโดยวิธีขยายฐานประเภทภาษีจัดเก็บ  
เพิ่มอัตราภาษีให้มีการตรวจราจัดเก็บอย่างทั่วถึง ทั้งสะสมบัญชีที่ค้างค้างมาตั้งแต่ปี  
พ.ศ. 2444 ทำให้รายได้ภาษีอากรของรัฐเพิ่มเป็นลำดับทุกปี ดังได้แสดงไว้ในตารางที่ 2

ตารางที่ 2

ตารางแสดงบัญชีเงินผลประโยชน์แผ่นดินที่เก็บจากมณฑลพายัพ ระหว่าง

พ.ศ. 2446 - 2448

ปี เมือง	พ.ศ. 2446	พ.ศ. 2447	พ.ศ. 2448
เชียงใหม่	393,226	681,413	730,907
ลำพูน	109,280	151,302	210,626
ลำปาง(รวมเถิน)	148,972	318,139	392,219
น่าน	124,586	143,592	406,137
แพร่	42,815	67,720	94,300
รวม	818,879	1,361,796	1,834,289

ที่มา : ตัดแปลงเป็นตารางจากเอกสารกองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาล  
ที่ 5 ม. 58/40 เรื่อง จัดระเบียบเก็บเงินค่าราชการและผลประโยชน์ในมณฑลพายัพ  
ลงวันที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ. 125

สรุป รัฐบาลส่วนกลางเข้าปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพ ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2427-2476 ด้วยเหตุผลที่ต้องการลดทอนอิทธิพลอังกฤษ และต้องการกระชับความสัมพันธ์กับอาณาจักรล้านนา เพื่อสร้างความเป็นเอกภาพของอาณาจักรไทย รัฐบาลตั้งข้าหลวงใหญ่เข้าดำเนินการปฏิรูปการปกครองรวมเป็นเวลา 49 ปี เพื่อให้เกิดความมั่นคงทางการเมือง รัฐบาลต้องการหลักฐานทางเศรษฐกิจด้วยวิธีหารายได้จากการจัดเก็บภาษีอากรโดยปรับเปลี่ยนนโยบายสำคัญคือ เก็บภาษีเป็นเงินแทนผลผลิต ใช้ระบบเจ้าภาษีนายอากรผูกขาดจัดเก็บเพิ่มประเภทภาษีและอัตราจัดเก็บให้สูงขึ้น ทั้งนี้รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติแก้ไขเปลี่ยนแปลงการจัดเก็บภาษีหลายฉบับ ทำให้รายได้รัฐบาลสูงขึ้นการปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพสามารถเลี้ยงตัวเองได้ และเหลือส่งกลับเข้ากรุงเทพฯ ในอีกด้านหนึ่งนั้นชาวนาต้องปรับตัวต่อนโยบายภาษีใหม่ที่สำคัญคือ การจัดเก็บเป็นเงินแทนผลผลิตการจ่ายภาษีให้รัฐมากขึ้นโดยมีนายอากรเงินในฐานะนายอากรผูกขาดเป็นผู้เรียกเก็บภาษีนโยบายภาษีใหม่สำคัญสองประการนี้ทำให้ชาวนาจำต้องขยายการผลิตประกอบอาชีพค้าขายหรือรับจ้าง เพื่อหาเงินไว้ใช้เสียภาษี ทำให้ชาวนามากเห็นอู่ทองทำการผลิตเพื่อค้า และ เข้าสู่ระบบเศรษฐกิจเงินตราในเวลาต่อมา