

ทฤษฎีภาษี

และ

ทางปฏิบัติ

โดย

บุญชนะ อัดถากร

เบติบัณฑิต

M.A. (Government & Public Finance)

อาจารย์ประจำคณะรัฐประศาสนศาสตร์

อาจารย์พิเศษคณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี

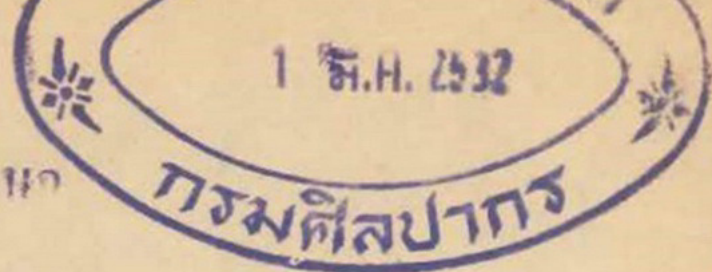
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

อาจารย์พิเศษ โรงเรียนสืบทอด กรมตำรวจ

336.2

บ422ท

หอสมุดแห่งชาติรัชมังคลาภิเษก
จันทบุรี



ทฤษฎีภาษี

และ

ทางปฏิบัติ

(Tax Theory & Practice)

โดย

บุญชนะ อัตถากร

เนติบัณฑิต

M.A. (Government & Public Finance)

อาจารย์ประจำคณะรัฐประศาสนศาสตร์

อาจารย์พิเศษคณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

อาจารย์พิเศษ โรงเรียนสืบสวน กรมตำรวจ

With the Compliments

เลขห้อง จป.

เลขหมู่ 336.2
ว 422 ท

เลขทะเบียน ๑๖ ๓๒ ข ๓๕๒๒ จป

พิมพ์ที่ โรงพิมพ์รุ่งเรืองธรรม

263 ถนนพระราม 6 สพานอุรุพงษ์ ซอย 2 โทร. 577.66

นายรสา รุ่งเรืองธรรม ผู้พิมพ์และผู้อำนวยการ 2500

คำนำของผู้จัดพิมพ์

หนังสือเล่มนี้เป็นเล่มที่สองในชุดที่ผู้จัดพิมพ์ได้ทำขึ้น เรื่องทฤษฎีภาษาและทางปฏิบัติ เป็นส่วนหนึ่งของคำบรรยายในวิชาการบริหารงานคลังและการภาษีอากร ซึ่งอาจารย์บุญชนะ อติถาวร ได้เขียนขึ้นสำหรับนักศึกษาในคณะรัฐประศาสนศาสตร์ กับคณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ผู้จัดพิมพ์เห็นว่า ข้อความในหนังสือนี้ มีทั้งทฤษฎีและทางปฏิบัติ ตลอดจนแนวคิดต่าง ๆ เกี่ยวกับการภาษีอากร โดยได้นำตัวเลขสถิติต่าง ๆ มาแสดงไว้ด้วย ซึ่งคงจะเป็นประโยชน์แก่ผู้อ่านทั่วไป คือ ข้าราชการผู้บริหารงานเกี่ยวกับภาษี และประชาชนผู้เสียภาษีทุกคน ไม่เฉพาะแต่นักศึกษาในมหาวิทยาลัยเท่านั้น

ความตั้งใจของผู้จัดพิมพ์หนังสือเล่มนี้เช่นเดียวกับเล่มแรกในชุดเดียวกัน คือไม่ประสงค์จะกำไร เพียงแต่ต้องการเผยแพร่วิทยาการโดยไม่ต้องขาดทุนเท่านั้น ผู้จัดพิมพ์ขอขอบคุณอาจารย์บุญชนะ อติถาวร ที่อนุญาตให้จัดพิมพ์ได้โดยไม่ขอรับค่าตอบแทนอย่างใด.

เชื้อ ปริญญาธวัช

ประเสริฐ พุ่มสุวรรณ

คำนำ

ข้อความในหนังสือนี้เป็นเพียงส่วนหนึ่งของวิชาการคั่ง ซึ่งข้าพเจ้าตั้งใจจะเขียนขึ้นให้ครบถ้วนในโอกาสต่อไป ในตอนที่ว่าด้วยทฤษฎีภาษาและทางปฏิบัติ การรวบรวมสถิติตลอดจนข้อเท็จจริงโดยเร่งรีบอาจมีข้อบกพร่องอยู่ ถ้าท่านผู้จะกรุณาแจ้งให้ทราบ จะขอบพระคุณยิ่ง

ในแนวคิดอย่างใหม่ รัฐบาลอาจใช้ภาษาอากรเป็นเครื่องมือปรับปรุงแก้ไขภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศได้มาก กล่าวคือ อาจลดหรือเพิ่มภาษีเป็นคราว ๆ คราวละมาก ๆ สุดแต่ว่าฐานะทางเศรษฐกิจจะรุ่งเรืองหรือจะตกต่ำ ไม่ใช่จะวางอัตราตายตัวโดยไม่สำรวจสภาพของเศรษฐกิจเสียเลย การที่จะปฏิบัติดังกล่าวนั้นได้ผล รัฐบาลจำเป็นต้องศึกษาติดตามภาวะเศรษฐกิจอยู่เสมอและโดยใกล้ชิด และกระทรวงการคลังย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดให้มีส่วนราชการเฉพาะสำหรับทำหน้าที่ในการ วิจัยแจ้งให้รัฐบาล ทราบโดยใกล้ชิดยิ่งที่ สุดอยู่เสมอ

แนวคิดต่าง ๆ เหล่านี้ ข้าพเจ้าได้พยายามนำมาเขียนไว้พอเป็นแนวทางให้นักศึกษาและผู้สนใจได้ทราบ ในฐานะเราเป็นเจ้าของประเทศ และในฐานะที่เราเป็นผู้เสียภาษี เราควรให้ความสนใจในเรื่องภาษีพอสมควร ส่วนรัฐบาลก็ย่อมต้องมีหน้าที่ที่จะให้ความสนใจที่จะใช้ภาษาเป็นเครื่องมือในทางเศรษฐกิจให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนอย่างดีที่สุด ไม่ใช่เฉพาะเก็บภาษีเพื่อบูรณาการรายได้แต่อย่างเดียว

หนังสือต่าง ๆ ที่ข้าพเจ้าใช้อ้างในการรวบรวมคำบรรยายนี้ ได้

นำมาดงไว้ท้ายเล่มและในที่ต่าง ๆ เพราะไม่ประสงค์จะยึดเอาความคิด
หรือผลงานของคนอื่นมาเป็นของตน โดยไม่ให้เกียรติแก่ผู้แต่งตำราคน
ก่อน ๆ เดย ธรรมเนียมยกย่องความคิดของคนอื่น ข้าพเจ้าเห็นว่า เป็นธรรม-
เนียมที่ดีและยุติธรรม ซึ่งในประเทศที่เจริญก้าวหน้าในทางวิชาการ ผู้
แต่งตำรารุ่นหลัง ๆ ย่อมนิยมยกย่องผลงานของคนเก่า ๆ อยู่เป็นปกติ
ยิ่งกว่านั้น การอ้างอิงเช่นนี้ย่อมมีประโยชน์แกผู้อ่านที่จะหาหนังสืออื่น ๆ
อ่านเพิ่มพูนความรู้ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ข้าพเจ้าขอขอบคุณบรรดาเจ้า
ตำราเหล่านั้นทุกท่าน.

บุญชนะ อัตถากร

๒๔ กันยายน ๒๕๐๐

คณะรัฐประศาสนศาสตร์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สารบัญ

หน้า

หมวด ๑ แนวการศึกษาทฤษฎีภาษี

๑. ความทั่วไป
๒. การศึกษาทางเศรษฐศาสตร์--นักการเมือง,
นักเศรษฐศาสตร์, นักเศรษฐศาสตร์, ผู้บริหารงาน
๓. การศึกษาทางกฎหมาย
๔. การศึกษาทางการบริหาร

๑

๑

๓

๖

๖

หมวด ๒ วิชาที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีภาษี

๑. หน้าที่ของรัฐ
๒. การคลังสาธารณะและการบริหารงานคลัง
๓. การศึกษาวิชาการคลังสาธารณะ
๔. การศึกษาวิชาการเงินและการธนาคาร
๕. การศึกษาหลักการบริหารงานคลัง--การทำ
งบประมาณ--การทำบัญชี--การตรวจบัญชี
การรายงาน--การจดชอ

๑๐

๑๑

๑๔

๒๓

๒๓

๒๖

หมวด ๓ การงบประมาณ

๓๐

๑. คำนียาม, บัญชีงบประมาณ, รายจ่ายกำหนดรายได้,

งบประมาณผู้คู้, ขาดคู้และเกินคู้,
งบประมาณหลายงบ, การกำหนดเงินงบประมาณ,
การทำงานงบประมาณ

๓๐

๒. รายจ่าย - การปฏิบัติตามงบประมาณ, การทำบัญชี
และรายงาน, การตรวจบัญชี, ประเภทของรายจ่าย,
ความโน้มเอียงของรายจ่าย, ขอบเขตของรายจ่าย
ของรัฐในส่วนที่เกี่ยวกับความกดดันทางการเมือง

๓๔

๓. รายได้ - เงินอุดหนุนและเงินให้, รายได้ทางบริหาร,
รายได้ทางการค้า, ภาษีอากร

๓๘

๔. งบประมาณของประเทศไทย - ข้อความ,
ความเห็นทั่วไป

๔๐

หมวด ๔ ระบบภาษีทั่วไป

๔๘

๑. หลักทั่วไปในการภาษี - หลักกฎหมาย,
หลักว่าด้วยการผลิตภาระภาษี,
หลักว่าด้วยการกระจายและควบคุม,
(กฎว่าด้วยประโยชน์, กฎว่าด้วยเอกสิทธิ์,
กฎว่าด้วยการร่วมทุนกับรัฐ, กฎว่าด้วยความ
สามารถ, กฎว่าด้วยการเสียสละ, กฎว่าด้วย

ความเป็นกลาง - ความเสมอภาค

ควบคุมการผลิตและการจำหน่าย,
กีดกันการค้าบางประเภท), หักในการเก็บภาษี
ในแง่รายได้, กฎหมาย, และการบริหาร
(ความแน่นอน, ความชัดเจน, การประหยัด,
ความคุ้มค่า, ความรู้ดีกว่าตนเองเสียภาษี)

๕๘

๒. ผลของการเก็บภาษีโดยเฉพาะ

๕๖

๓. ผลของการเก็บภาษีโดยทั่วไป

๕๖

๔. ประเภทภาษี—ก. ภาษีจากทรัพย์สิน

(การประเมิน, การเฉลี่ยส่วน, การแบ่งส่วน,
การเก็บภาษี)

๕๘

ข. ภาษีเงินได้จากบุคคล

๖๑

ค. ภาษีเงินได้จากบริษัทการค้า

๖๒

ง. ภาษีการขาย—ภาษีมูลค่าเพิ่ม,

ภาษีการผลิต, ขาย, ใช้จ่ายของ, ภาษี
เก็บจากผลของการขายทั้งหมด,

ภาษีการขายปกติ

๖๒

จ. ภาษีมรดกและการให้

๖๔

ฉ. ภาษีการค้า

๖๕

ช. ภาษีการทำงานและอื่น ๆ ภาษีการ

ทำงาน, ภาษีรัชชูปการ

๖๗

๕. ประเภทภายในประเทศไทย - ภาษีสรรพากร,
ภาษีศุลกากร, ภาษีสรรพสามิต, ภาษีการ-
ประกันสังคม

๗๐

หมวด ๕ ระบบภาษีศุลกากร

๗๕

๑. ลักษณะภาษีและนโยบายภาษีศุลกากร

๗๕

- ๑) เศรษฐกิจว่าด้วยพิกัดป้องกัน ๗๖
- ๒) โครงอัตราภาษี, ๗๘
- ๓) วิธีวางอัตราภาษี ๘๐
- ๔) ทฤษฎีในเรื่องเอกราชทางเศรษฐกิจ ๘๑
- ๕) หดกของพิกัดอัตราศุลกากร ๘๓
- ๖) ควรจะปล่อยให้มีการค้าโดยเสรีหรือควร
ใช้พิกัดป้องกัน ๘๔
- ๗) การใช้พิกัดป้องกันชั่วคราว ๘๕
- ๘) การค้าที่รัฐเข้าควบคุม ๘๖
- ๙) การใช้พิกัดป้องกันเพื่อประโยชน์เกี่ยวกับการทหาร ๘๗
- ๑๐) การให้เงินอุดหนุนแก่ผู้ผลิต ๘๘
- ๑๑) การให้เงินอุดหนุนแก่กิจการขนส่งทางเรือ ๘๘
- ๑๒) พิกัดอัตราตามข้อตกลงในสนธิสัญญา ๘๘
- ๑๓) การกีดกันการค้าระหว่างประเทศในยามสงคราม ๘๙
- ๑๔) พิกัดอัตรารายได้ ๙๐
- ๑๕) พิกัดอัตราสำหรับสินค้าควบคุม ๙๐

๒. การกระจายภาระภาษี	๙๒
๓. การกระจายภาระภาษีในกรณีที่ภาษีนั้นเป็นภาษี การควบคุมที่ดิน	๙๕
๔. การผลักภาระภาษีสู่ลูกการ-ทฤษฎีของมิดดล์, รอตฟ์, การผลักภาระภาษีเข้าเข้าแต่บางส่วน	๙๖
๕. ผลของภาษีสู่ลูกการเกี่ยวกับภาวะเศรษฐกิจ ของประเทศ	๑๐๐
สถิติสินค้าเข้าออก	๑๐๒
สถิติเงินภาษีอากร	๑๐๖
สถิติรายจ่ายในการเก็บภาษีสู่ลูกการ	๑๐๙
หมวด ๖ อำนาจในการเก็บภาษี	๑๑๓
๑. อำนาจในการเก็บภาษี ดรรพากร	๑๑๒
๒. อำนาจในการเก็บภาษีสรรพสามิต	๑๑๔
๓. อำนาจในการเก็บภาษีประกันสังคม	๑๑๕
๔. อำนาจในการเก็บภาษีสู่ลูกการ	๑๑๗
(๑) กฎหมายว่าด้วยพิธีการสู่ลูกการ	๑๑๗
ก. พระราชบัญญัติ	๑๑๘
ข. ดัชนีสัญญาและข้อตกลงกับต่างประเทศ	๑๑๙
ค. พระราชกฤษฎีกา	๑๒๓

- (๒) กฎหมายว่าด้วยพิภคอัตราศุฎการ ๑๒๒
- (๓) กฎหมายเกี่ยวกับของต้องห้ามต้องกำกั ๑๒๓
- (๔) กฎหมายเกี่ยวกับพนักงานเจ้าหน้าที่ศุฎการ ๑๒๖

หมวด ๗ กิจการสาธารณูปโภค

๑๒๗

แนวปรัชญา

๑๒๗

ฐานะของกิจการและอุตสาหกรรมที่เป็นสาธารณูปโภค ๑๒๘

คำนิยามของคำว่า “สาธารณูปโภค”

๑๓๐

สาธารณูปโภคในแง่เศรษฐศาสตร์

๑๓๑

ปัญหาเรื่องการเงิน—ทฤษฎีภาษี—ทฤษฎีราคา

๑๓๒

สาธารณูปโภคในแง่ของสังคม

๑๓๓

สาธารณูปโภคในแง่ของกฎหมาย

๑๓๓

สาธารณูปโภคในแง่การบริหารราชการ

๑๓๔

การสาธารณูปโภคในประเทศต่าง ๆ

๑๓๔

ในประเทศไทย

๑๓๗

สรุป

๑๔๐

หนังสือที่เกี่ยวกับสาธารณูปโภค

๑๔๓

หนังสือที่ประกอบใช้

๑๔๕

หมวด ๑ แนวการศึกษาทฤษฎีภาษ

๑. ความทั่วไป

บุคคลที่กลุ่มชนกิด ไม่ว่าใหญ่หรือเล็ก รวมตลอดจนถึง ประเทศชาติ ซึ่งในทางรัฐศาสตร์ถือว่าเป็นกลุ่มชนใหญ่ที่สุดกลุ่มหนึ่งนั้น ตามปกติย่อมต้องมีรายจ่าย เมื่อมีรายจ่ายก็ต้องหารายได้ อันเป็นเหตุให้รัฐจำเป็นต้องเก็บภาษีอากร หรือหารายได้จากบุคคลซึ่งทำมาหากินอยู่ในประเทศไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นพลเมืองสัญชาติของคนหรือไม่ ก็ตาม

การศึกษาเรื่องภาษ อันเป็นหัวข้อสำคัญของการศึกษาวิชาการคลังสาธารณะ (Public Finance) นั้น เราอาจแบ่งการศึกษาออกเป็นสองทาง คือโดยยกเอาสถาบันการคลังหรือบุคคลตลอดจนองค์การชนมาศึกษาอย่างหนึ่ง เช่นอาจจะศึกษากิจกรรมในสถาบันการคลัง (Financial Institutions) มี เป็นต้นว่า กระทรวงการคลัง, ธนาคาร, และเจ้าหน้าที่ตรวจเงินแผ่นดิน และอีกอย่างหนึ่งก็คือศึกษาเหตุการณ์ทั่ว ๆ ไป และข้อเท็จจริงอันเกี่ยวกับภาวะการคลังของประเทศ และนำเอาข้อเท็จจริงนั้นมาวิเคราะห์และวิจัย (Analysis and Research) เพื่อวางหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ขึ้นเป็นแนวสำหรับถือปฏิบัติและเพื่อการศึกษาค้นคว้าต่อไปข้างหน้า

การศึกษาทางสองทางดังกล่าว อาจจะทำได้พร้อม ๆ กันไปเลยก็ได้ ดังหรับเมืองไทยเรา เราเคยถือเป็นหลักมานานแล้วว่า จะทำอะไรก็ให้ออกกฎหมายเป็นหลักใหญ่ ที่ว่าอย่างนั้นก็ไม่ผิด เพราะ

การศึกษาทางนิติศาสตร์เจริญ และก้าวหน้ามาก่อนสาขาวิชาอื่น ๆ ในเมืองไทย แต่มาบัดนี้ระบบของการปกครองเราได้แปรไปสู่ภาวะประชาธิปไตยแล้ว การบริหารราชการของเจ้าหน้าที่ทุกคนย่อมมุ่งไปสู่ความมั่นคงอยู่ดีของราษฏรเป็นหลักสำคัญ กฎหมายเป็นเพียงนโยบายใหญ่ ๆ ของรัฐ ซึ่งฝ่ายบริหารจะต้องยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติ การปฏิบัติของฝ่ายบริหารจะต้องมุ่งถึงความผาสุกของราษฏร และใช้ฝีมือและศิลปะ (Skill & Art) เพื่อให้สำเร็จผลตามที่มุ่งหมายนั้น ไม่ใช่จะถือกฎหมายเป็นเกราะตรงและใช้กฎหมายเป็น การบั่นทอนความ ก้าวหน้า, ความผาสุก และความอยู่ดีกินดีของราษฏร

เมื่อแนวปรัชญา (Concept) ในการศึกษาพัฒนาการมาดังนี้ การศึกษาวิชาการต่าง ๆ จึงมีแนวทางเข้าสู่ได้หลายทาง แนวทางนี้เราเรียกว่า Approach พูดย่าง ๆ ก็คือ ถ้าจะมองดูหรือศึกษาวิชาใดก็อย่ามองแต่แง่เดียว ต้องมองหลาย ๆ แ่ง และถ้าเราจะมุ่งศึกษาวิชานั้น ๆ ให้หนักไปทางไหนที่เราต้องการก็ทำได้ เราเรียกว่า Emphasis การศึกษามุ่งจุดใดจุดหนึ่งโดยเฉพาะ เราเรียกว่า Focal point

เช่นเดียวกันกับการศึกษาวิชาการภาษากรีก เราก็อาจจะมีแนวทางในการศึกษามุ่งไปในทางเศรษฐศาสตร์, ทางกฎหมาย หรือทางการบริหาร (Administrative), หรือทั้งสามทางพร้อมกันได้ การศึกษาวิชาในชั้นมหาวิทยาลัย เราควรจะศึกษาทั้งสามทาง เพื่อให้ได้ผล

๑ วิธีการต่างๆ เราเรียกว่า method, ถ้าจัด method หลายๆ อันให้เป็นระเบียบที่ดีเราเรียกว่า technique, technique คือ รวมกันเรียกว่า

สมบูรณ์ เพราะการศึกษาในมหาวิทยาลัย เรามุ่งที่จะให้นักศึกษา
เกิดความคิดเห็นเป็นของตนเองมากกว่าที่จะให้เชื่อคำร่ำอย่างงมงาย ใน
เบื้องต้นเราอาจจะต้องถกเถียงกันตามคำร่ำต่าง ๆ แต่เมื่อเราศึกษา
ค้นคว้าอ่านคำร่ำประเภทเดียวกันมากขึ้น ๆ เห็นเหตุการณ์ข้อเท็จจริง
ต่าง ๆ มากขึ้น เราก็คงจะรู้ว่าคำร่ำนั้นเป็นแค่เพียงหลักการเบื้องต้นเท่านั้น
การทำทฤษฎีไปปฏิบัติย่อมต้องการความคิด ต้องการฝีมือและประสบการณ์
ต่าง ๆ เป็นสำคัญ

การศึกษาวិชาการภาษาอากรนั้น ในอดีตผู้บรรยายมุ่งไปในทาง
ให้นักศึกษารู้วิธีปฏิบัติการต่าง ๆ ในกรมเจ้าหน้าที ซึ่งอาจจะเหมาะ
สำหรับเวลานั้น แต่ในสมัยนี้ควรจะถกเถียงการสังเกตปฏิบัติอยู่ในมหา
วิทยาลัยทั่วโลก กล่าวคือสอนหนักไปในทางหลักวิชา และหลักปฏิบัติ
ใหญ่ ๆ มากกว่ารายละเอียดในการปฏิบัติ เพราะการปฏิบัติต่าง ๆ
อันเป็นข้อปลีกย่อยนั้นย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามเวลา ตามเหตุการณ์
และตามพัฒนาการของการเมือง เศรษฐกิจ และอื่น ๆ แต่ทฤษฎี
ต่าง ๆ ยังคงอยู่ ถ้าเราเข้าใจทฤษฎีต่าง ๆ ดี เราจะสามารถเข้าใจ
ทางปฏิบัติได้ง่าย และจะสามารถนำหลักวิชานั้นไปปรับปรุงเปลี่ยนแปลง
ทางปฏิบัติให้ดียิ่ง ๆ ขึ้น พูดอีกอย่างหนึ่ง การศึกษาใน
มหาวิทยาลัยมุ่งให้คนรู้จักใช้ปัญญาและเป็นผู้ปัญญาชน (Intelligentsia)
มากกว่ามุ่งให้ไปทำหน้าที่เดิมชนพนักงานคอยแต่รับคำสั่ง

๒. การศึกษาทางเศรษฐศาสตร์ ก่อนอื่นเรากล่าวได้ว่าการ
ภาษาอากร ย่อมเกี่ยวกับปัญหาทางเศรษฐกิจศาสตร์มากกว่าทางกฎหมาย
และทางการบริหาร ที่กล่าวเช่นนั้นเพราะว่าประเทศก็เช่นเดียวกับคน
ต้องมีการใช้จ่ายเงินทองแดงเงินแดงเงินแดงด้วยเหตุนี้จึงหาทางได้ การหา

ทางใดก็ต้องหาจากราษฎร โดยการเก็บภาษีอากรเป็นส่วนใหญ่ การหาเงินจากราษฎรก็ต้องให้ราษฎรเดือดร้อนน้อยที่สุด ต้องคำนึงถึงความยุติธรรมและความพอใจของราษฎรด้วย ปัญหาจึงเกี่ยวโยงไปถึงปัญหาทางรัฐศาสตร์ด้วย ฉะนั้นคำว่าเศรษฐศาสตร์ในที่นี้ จึงมุ่งถึงคำว่า Political Economy ซึ่งมีความหมายกว้างขวางกว่าคำว่า Economy ทีเดียว

การเมือง (Politics) หมายถึงการต่อสู้เพื่อชิงอำนาจ ในอันที่จะได้เข้าบริหารกิจการของประเทศ ภาวะเศรษฐกิจ ทางบริหาร และการออกกฎหมาย ฯลฯ ย่อมอยู่ภายใต้ภาวะทางการเมือง แต่ดำพั้งนักการเมืองย่อมไม่ดำมารถจะดำเนินงานเพื่อประโยชน์สุขของราษฎรได้ดังนั้น จึงเป็นที่เข้าใจกันทั่วไปว่า ในการดำเนินนโยบายของรัฐในทางเศรษฐกิจนั้น ย่อมต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจกันระหว่างบุคคลหลายกลุ่ม คือ

ก. นักการเมือง (Politicians) ในการวางนโยบายและควบคุมการดำเนินงานเพื่อให้ถึงจุดหมายหมายของตน

ข. นักรัฐศาสตร์ (Political Scientists) ในการศึกษาและให้ความคิดเห็นแก่ทางการเมือง เพื่อให้การดำเนินการปกครองเป็นไปตามหลักวิชาไม่ออกนอกกรอบนอกทาง

ค. นักเศรษฐศาสตร์ (Economists) ในการศึกษาและให้ความคิดเห็นแก่การเมืองเกี่ยวกับภาวะเศรษฐกิจ ของประเทศและประชาชน

ง. ผู้บริหารงาน (Public Administrators) ซึ่งเป็นข้าราชการ
ผู้ใหญ่รับผิดชอบในการบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบายที่ฝ่ายการเมือง
ได้วางไว้

ฝีมือหรือความสามารถของบุคคล & ประเพณี บางคราวจะ
รวมอยู่ในคน ๆ เดียวกันซึ่งจะเป็นผลดีอย่างยิ่งในการทำงานไม่ว่าจะเป็น
กิจกรรมประเภทใด

การศึกษาในทางเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับการภาษีอากรนั้น ผู้
บรรยาย มุ่งจะให้ นักศึกษา มีความสามารถ ที่จะใช้ความคิดเห็น แยกแยะ
วิเคราะห์วิจารณ์ (Analytical thinking) สถานการณ์ของบ้านเมือง
ของเราในปัญหาภาษีอากรต่าง ๆ และความสามารถที่จะเข้าใจแนวทางในการ
วางนโยบายภาษีที่รัฐบาลมีอยู่และที่ควรจะเป็นในเวดข้างหน้า การ
ศึกษาอย่าง “นักศีกษา” นั้น เรามุ่งที่จะให้คนหาความจริง หาทาง
ที่จะทำให้ดีขึ้น แต่เราไม่ศึกษาและซัดตงไปว่า ที่รัฐบาลเก็บภาษี
อย่างนั้นอย่างนี้ดี หรือ ไม่ดี พูดย่าง ๆ เราไม่คำนึงว่า อะไรดีหรือไม่ดี
ที่เราคำนึงก็คือว่า ทำอย่างไรเราจึงจะทำให้ดีขึ้นได้ ถ้าเราต้องการ
ให้บ้านเมืองเจริญก้าวหน้า เราต้องเปลี่ยนแปลงกิจกรรมต่าง ๆ ให้ดีขึ้น
อยู่เดมอ เพราะประเทศเราหรือประเทศไหน ๆ ย่อมไม่อยู่นิ่งด้วยกัน
ทางนั้น (Dynamic Society) พดเมืองของเราเพิ่มมากขึ้นทุกวัน ภาวะ
ทางเศรษฐกิจการเมืองเปลี่ยนแปลงไปทุกวัน ปัญหาต่าง ๆ ก็เกิดมากขึ้น
และยุ่งยากหนักขึ้นเป็นเงาตามตัว พดเมืองของประเทศที่ได้เป็นนัก
ศึกษาในชั้นมหาวิทยาลัยควรต้องพยายามนำเอาแนวคิดใหม่ ๆ ไปใช้ใน
เมื่อมีโอกาสเพื่อให้ทุกสิ่งทุกอย่างเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีเท่าที่จะทำได้

๓. การศึกษาทางกฎหมาย

ในระบอบประชาธิปไตย เราถือว่ากฎหมายเป็นเพียงนโยบายใหญ่ ๆ ของรัฐบาล กฎหมายทุกฉบับที่สภานิติบัญญัติผ่านออกและประกาศใช้ ย่อมเป็นนโยบายที่ฝ่ายบริหารจะถือเป็นแนวทางที่จะปฏิบัติต่อไปให้ได้ผล

กฎหมายภาษีอากรไม่ว่าประเภทใด นอกจากมีจุดมุ่งหมายเพื่อควบคุมภาวะทางเศรษฐกิจแล้ว ยังมีจุดมุ่งหมายที่จะเก็บเงินเป็นรายได้ของรัฐ ในกฎหมายแต่ละฉบับจะระบุอัตราภาษีอากร (rate) และฐาน (base) ของภาษนั้น ๆ ซึ่งเมื่อเอาอัตราคูณกับฐานก็เท่ากับจำนวนภาษีที่จะต้องเสีย นอกจากนั้นก็จะระบุวิธีการต่าง ๆ ว่าใครจะต้องเสียภาษี, ใครจะเป็นผู้ประเมินภาษี, ใครจะเป็นผู้เก็บภาษี วิธีการต่าง ๆ เหล่านี้จะกำหนดไว้เป็นหลัก และบางทีก็กำหนดรายละเอียดไว้ว่า ผู้เสีย, เจ้าพนักงานผู้ประเมินและผู้เก็บ ฯลฯ จะมีหน้าที่อย่างไรบ้าง

การที่กฎหมายกำหนด เรื่องภาษีอากรไว้อย่างนั้นอย่างนี้ ก็เป็นดังจำเป็นในการที่จะต้องศึกษา เพราะกฎหมายย่อมจะนำเอาเจตนาของนักการเมืองที่ได้ใคร่ครวญแล้ว ออกมากำหนดขึ้นไว้ให้ปรากฏแก่ประชาชน หากเราจะศึกษาแต่เพียงภาษีอากรตามทางเศรษฐกิจศาสตร์อย่างเดียว ก็เท่ากับศึกษาแต่ความรู้เบของกันเท่านั้น เราต้องเอาความรู้ทางเศรษฐกิจศาสตร์ไปอ่านกฎหมายภาษีอากรอีกทีหนึ่ง เราจึงจะเข้าใจกฎหมายด้น

๔. การศึกษาทางการบริหาร

ภาษีอากรที่ประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้วนั้น ย่อมเป็นผลจากการที่ฝ่ายการเมืองได้ศึกษาภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศแล้ว ว่ามีความ

จำเป็นจะต้องเก็บภาษีอย่างใดบ้าง เพื่อประโยชน์ของราษฎรทั้งประเทศ
 ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่จะดำเนินการจัดเก็บภาษีอากรให้เป็น
 ไปตามนโยบายของฝ่ายการเมือง เพราะฝ่ายบริหารว่าโดยหลักก็คือ
 ผู้ที่จะรับนโยบายของฝ่ายการเมือง — นิติบัญญัติไปปฏิบัติกันเอง

หน้าที่ของฝ่ายบริหารนั้น บางทีก็มีกฎหมายกำหนดไว้ว่า ให้มี
 พิจารณารายอย่างหนึ่งอย่างหนึ่ง แต่พิจารณาอย่างหนึ่งก็เป็นเพียงนโยบายใหญ่ ๆ
 เท่านั้น ฝ่ายบริหารจะต้องวางระเบียบข้อบังคับ และคำสั่งต่าง ๆ ขึ้น
 เป็นรายละเอียดเพื่อประสิทธิภาพทางการดำเนินงาน

แม้ฝ่ายการเมืองจะมีนโยบายในการภาษีอากรได้อย่างไร กฎหมาย
 ภาษีอากรจะสมบูรณ์เพียงใดก็ตาม ถ้าฝ่ายบริหารไม่ตั้งใจในการ
 บริหารงาน กล่าวคือไม่พยายามจัดเก็บภาษีอากรให้ได้เต็มที่เท่าที่
 ควรได้และไม่พยายามศึกษาค้นคว้า เสนอความคิดเห็นให้แก่ไขเปดียน
 แปลงนโยบาย (กฎหมาย) ให้เหมาะสมแก่สภาพเศรษฐกิจของประชาชน
 แล้ว การภาษีอากรของประเทศนั้น ๆ จะถือว่ามีประสิทธิภาพยังไม่ได้

ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายการเมือง และการ
 บริหารจึงสำคัญอย่างยิ่งในการที่จะพัฒนาความก้าวหน้าแก่ชาติบ้านเมือง
 ในประเทศไทยก็เช่นเดียวกับประเทศอื่น การภาษีอากรย่อมสามารถ
 มาให้แก่รัฐประมาณ ๕๕-๖๐ % การภาษีอากรเป็นส่วนสำคัญที่สุด
 ในวิชาการคลังสาธารณะ (Public Finance) เฉพาะอย่างยิ่งภาษี
 ศุภกากรของประเทศไทยเก็บได้ประมาณ ๓๐-๔๐ % ของรายได้ทั้งหมด

๓ ดร. ป๋วย อึ๊งภากรณ์ และสุภาพ ยศสุนทร: เศรษฐกิจแห่ง

ประเทศไทย / ประมวลนิติศาสตร์ ฉบับที่ ๓๔ / ๒๕๒๕ / ๓๔๕

วิชาการบริหารราชการแผ่นดิน (Public Administration) นั้นในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรียกว่า รัฐประศาสนศาสตร์ ในต่างประเทศ เช่นสหรัฐอเมริกา ศึกษาวิชานี้กันอย่างกว้างขวางมาก และนำหน้าประเทศอื่นๆ ทั่วไป รายจ่ายของประเทศไทยประมาณ ๖๐ % จ่ายเป็นเงินเดือนของผู้บริหารงานทั่วไปรวมถึงเศรษฐกิจจนถึงเด็มนพนักงาน และถ้าจะรวมถึงเงินบำนาญบำเหน็จและเงินเดือนข้าราชการฝ่ายทหาร แล้วก็จะอาจถึง ๗๐-๗๕ % จำนวนร้อยละที่เรามองเห็น ย่อมเป็นข้อพิศุจน์ให้เราเห็นว่าความสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินนั้น มีอยู่เป็นอันมาก การศึกษาวิชาด้านนี้ให้แพร่หลายย่อมเป็นความจำเป็นในการเพิ่มสมรรถภาพในราชการและการบริหารงานแผ่นดิน และการมองดูระบบภาษีอากรของประเทศในแง่ของการบริหารย่อมมีความสำคัญเป็นพิเศษ เพราะการบริหารงานภาษีอากรที่บกพร่อง ย่อมทำให้เกิดการคดโกงและทุจริตทั่วไปในหมู่ข้าราชการ (Corruption) เงินแผ่นดินย่อมจะรั่วไหล ประชาชนย่อมจะเดือดร้อน ภาวะเศรษฐกิจของประเทศย่อมจะได้รับความกระทบกระเทือนเป็นการทั่วไปด้วย อนึ่งวิชาการบริหารราชการแผ่นดินหรือรัฐประศาสนศาสตร์นั้น มีสาขาวิชาอยู่วิชาหนึ่งที่เรียกว่า “การจัดองค์การและการจัดการงาน” (Organization and Management) ซึ่งเป็นวิชาสอนให้หัวหน้าบริหารงานต่าง ๆ หาวิธีควบคุม, แก้ไข, ปรับปรุงงานในกระทรวง, ทบวง, กรม, กอง, แผนกของคนที่ให้ตนอยู่เดิมนั่น

๑ ขอแนะนำให้อ่าน ดร. มัลย์ หุวะนันทน์ และ บุญชนะ อัดถาการ, การจัดองค์การและการปฏิบัติงาน, ร.พ. รุ่งเรืองธรรม ๒๕๐๐

แนวการศึกษาทั้งสามแนว คือทางเศรษฐศาสตร์ ทางกฎหมาย
และ ทางการ บริหาร จะทำให้นัก คึกษา มองดู ภาพระบบ ภาษี อากร ของ
ประเทศเราได้อย่างกว้างขวาง (Overall Picture) เหมือนเรามองดูป่า
ไม้ทั้งป่า (Forest) แต่ถ้าเราอยากจะมองดูภาษีอากรเฉพาะในแง่ใดแง่
หนึ่ง เราก็ทำได้ละเอียดและด้วยความเข้าใจเป็นอย่างดีในปัญหาเฉพาะ
ที่เกิดขึ้น ซึ่งถ้าจะเปรียบก็เท่ากับเรามองดูต้นไม้ในสวนเป็นต้น ๆ ไป
(Trees) ความสามารถที่จะมองดูไฟร (Forest) หรือพฤษ (Trees)
ว่ามีความลักษณะอย่างไรนั้น ขึ้นอยู่กับปัญญาและประสบการณ์ของแต่ละ
คนอีกชั้นหนึ่ง

หมวด ๒ วิชาที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีภาษี

“ระบบ” ตรงกับคำว่า “System” ในภาษาอังกฤษ ซึ่งหมายถึงหลักการต่าง ๆ ที่รวบรวมกันขึ้นเป็นหมวดหมู่ (A set of Principles) หลักการต่าง ๆ เหล่านี้ย่อมเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กันมากบ้าง น้อยบ้าง จนเกิดเป็นปม (Complex) ดังนั้น คำว่าระบบภาษีอากรก หมายถึงหลักการเกี่ยวกับภาษีอากรกที่มนุษย์กำหนดขึ้น หรือเกิดขึ้นตามพัฒนาการโดยธรรมชาติ กล่าวคือไม่ว่ากิจการอย่างใด เมื่อปฏิบัติซ้ำ ๆ ซาก ๆ ก็ย่อมมีข้อยุ่งยากซับซ้อนให้มนุษย์ต้องแก้ไขต่างเรื่อย ๆ ไปตามยุคตามสมัยไม่รู้จบสิ้น ส่วนคำว่า “ทฤษฎี” ที่ตรงกับคำว่า “Theory” นั้น โดยปรกติย่อมหมายถึงหลักการ (Principles) ต่าง ๆ ซึ่งนักทฤษฎียอมรับเป็นการทั่วไป (Accepted Principles) การศึกษาการ ภาษีอากรกทั้งในทางทฤษฎีและทางระบบหรือทางหลักการต่าง ๆ มักปนกันอยู่ ยากแก่การที่จะแยกแยะออกได้

“ภาษี” โดยปรกติก็ตรงกับ “tax” “อากร” ตรงกับ “Duty” และมี “ภาษีสรรพสามิต” อีกคำหนึ่งตรงกับคำว่า “Excise” คำกต่าง ๆ ที่ใช้ในภาษาไทยคือ ภาษีอากร ซึ่งตรงกับความหมายทั้งสามคำนั้น ส่วนในภาษาอังกฤษเขาใช้คำว่า “tax” เป็นคำกต่างใช้ได้ทั่วไป

คำว่า “เศรษฐศาสตร์” ซึ่งตรงกับ “Economics” นั้น ในทางวิชาการหมายถึง การศึกษาเกี่ยวกับกิจกรรมของมนุษย์ ซึ่งประกอบขึ้นเพื่อให้ได้มาซึ่งวัตถุสิ่งของสำหรับบำบัด ความต้องการของ

มนุษย์ วัตถุประสงค์ของในที่นี้หมายความว่ารวมตลอดถึง “มนุษย์” และ “สิ่งของ” อื่น ๆ ด้วย การศึกษาเศรษฐศาสตร์นั้น เราไม่มีจุดมุ่งหมายที่จะวางกฎเกณฑ์ปรัชญาในทางศีลธรรม เราไม่ศึกษาว่าอะไรเป็นสิ่งที่ดีชั่ว เราศึกษาเพียงเพื่อทราบข้อเท็จจริงและหลักการต่าง ๆ เพื่อเราจะได้นำทางค้นคว้าต่อไปว่าควรจะทำอย่างไรต่อไปในโอกาสข้างหน้า

ความยุ่งยากลำดับขั้นของการภาษีอากรย่อมจำกัดวง อยู่ภายใต้ภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศนั้นเองและของโลก ที่ว่า “ของประเทศหรือรัฐ” ก็เพราะรัฐย่อมเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์วางนโยบายการภาษีอากรทั้งทางตรงและทางอ้อมอยู่เสมอ เมื่อวางนโยบายไปแล้วอย่างไร ก็พยายามจะดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายนั้น แต่ละรัฐย่อมมีกิจกรรมและหน้าที่การงานน้อยใหญ่ ซึ่งจะได้บรรยายต่อไป ที่ว่า “ของโลก” ก็เพราะ เวลานี้การขนส่งและคมนาคมสะดวกมาก เราอาจจะเดินทางรอบโลกได้ภายใน ๓-๖ วัน พัฒนาการทางเทคนิค (Technical Developments) ได้ทำให้ระบบความเชื่อของมนุษย์ (Myth System) เปลี่ยนแปรไปไม่หยุดยั้ง อิทธิพลของโลกจึงมีอยู่เห็นอรัฐแต่ละรัฐด้วยเสมอไป.

๑. หน้าที่ของรัฐ

รัฐตาม ความหมายทาง รัฐ ศาสตร์^(๑) ย่อมหมายถึง กลุ่มชน (group) กลุ่มใหญ่ ซึ่งมีลักษณะต่าง ๆ เช่นเดียวกับกลุ่มชนเล็ก ๆ ทั่วไป คือต้องมี ดินแดน, หน้าที่, สถาบัน, ขอบบังคับ, เจ้าหน้าที่ปก-

(๑) Leslie Lipson, *The Great Issues of Politics*, Prentice-Hall, New

ครอง, รายได้ และความคิดเห็น (members, functions, institutions, rules, governing authority, revenue, idea) นอกจากมีลักษณะดังกล่าว รัฐย่อมมีดาร์ประกอบ ๕ ประการ คือต้องมีพดเมือง, ดินแดน, รัฐบาล, อธิปไตย และเอกราช (population, territory, government, sovereignty, independence)

คำว่าหน้าที่มีความหมายโดยทั่วไปเป็นสองนัย คือ—

(๑) หน้าที่ซึ่งตรงกับคำว่า duty อย่างหนึ่ง หน้าที่ตามความหมายอย่างนี้ บุคคลหรือรัฐย่อมต้องทำ เพราะบุคคลอีกฝ่ายหนึ่งหรือราษฎรในรัฐนั้นเรียกร้อง เพราะมีสิทธิ (right) ตามทฤษฎีการเมือง ถือว่าราษฎร มีสิทธิ ที่จะ เรียกร้อง ขอ ความ สงบ, ความ คุ้มครอง และความยุติธรรม (order, protection, justice) และรัฐบาลก็ต้องใช้อำนาจต่าง ๆ ให้เกิดผลตามความต้องการของราษฎร (force, power, authority)

(๒) หน้าที่ตรงกับคำว่า function ซึ่งหมายถึงกิจการอันองค์การราชการ หรือรัฐบาลพึงปฏิบัติให้สัมประโยชน์ของราษฎร

หน้าที่ (function) ของรัฐไม่ว่ารัฐนั้นจะมีระบอบการปกครองเป็นประชาธิปไตย เผด็จการ, กษัตริยาธิปไตย หรืออื่น ๆ ย่อมมีหน้าที่ต่อราษฎรในอันจะปกป้องคุ้มครอง, ให้ความยุติธรรมและอำนวยสวัสดิการให้แก่ราษฎร (protection, justice, welfare) หรือจะ

(๑) บุญชนะ อรรถาการ, ทฤษฎีการเมือง, โรงพิมพ์พระจันทร์

พระนคร, ๒๕๐๐

(๒) Leslie Lipson, OP. CIT.

แบ่งว่าหน้าที่ในทาง วัฒนธรรม, สวัสดิการทั่วไป หรือควบคุมทางเศรษฐกิจ ก็ได้^๑ การแบ่งหน้าที่ของรัฐว่า มีอะไรบ้าง นั้นต่างตำราก็ต่างแบ่งกันตามความมุ่งหมายของตน ซึ่งในที่สุดก็จะแบ่งอย่างใด จุดประสงค์สุดท้ายก็มุ่งถึงการบำบัดทุกข์บำรุงสุขของราษฎรนั่นเอง โดยเฉพาะประเทศในระบอบประชาธิปไตย ย่อมถือเอาความผาสุกของราษฎรเป็นแนวนโยบายส่วนใหญ่ และความผาสุกของราษฎรนั้นในโดกสมัยปัจจุบันย่อมเป็นที่รับรองกันทั่วไปว่า หน้าที่ของรัฐในทางเศรษฐกิจ ถือว่าเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง

หน้าที่ของรัฐในทางเศรษฐกิจนั้น อาจจำแนกพิจารณาได้เป็นสองทาง คือ -

(๑) ในทางส่งเสริมและเข้าจัดการในทาง เศรษฐกิจ เสียเอง เช่น เข้าจัดการเรื่องสาธารณูปโภค^๒ มีเป็นต้น น้ำประปา, การพลังงานเช่น ไฟฟ้า, การขนส่ง, การคมนาคม, การชลประทาน ฯลฯ

(๒) ในทางการควบคุม กล่าวคือรัฐอาจจะปล่อยให้เอกชนเข้าจัดการทำธุรกิจและอุตสาหกรรมต่าง ๆ ได้เอง รัฐบาตคงเพียงเข้าควบคุมดูแลช่วยเหลือวางกฎเกณฑ์ เพื่อให้กิจการนั้น ๆ ดำเนินไปโดยเรียบร้อย เพื่อประโยชน์สุขของราษฎร

(๑) R.M. Mac Iver, *The Web of Government*, Macmillan, N.Y. 1947

(๒) ความหมายของ “กิจการสาธารณูปโภค” ดูหมวด ๖

การที่รัฐบาลเพียงแต่เข้าควบคุมเช่นนั้น ก็โดยถือคติเศรษฐกิจ
ข้างฝ่ายเสรีนิยม (Laissez-faire) ส่วนการที่รัฐบาลเข้าจัดทำกิจการ
ต่าง ๆ ในทางเศรษฐกิจด้วยตนเองนั้น เป็นคติข้างฝ่าย สังคมนิยม
(Socialism) ในสมัยปัจจุบันนี้ ราษฎรจำเป็นต้องพึ่งรัฐบาลมากขึ้นทุก
ที่ แม้แต่ในประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งถือเป็นประเทศนายทุน แต่ราษฎรก็
เรียกร้อง ขอความช่วยเหลือ จาก คุ้มครอง ช่วยเหลือจาก รัฐบาลเป็นอันมาก
รัฐบาลต้องเข้ารับการช่วยเหลือให้ราษฎรมีอำนาจซื้อด้วยวิธีการต่าง ๆ เริ่ม
ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๓๐ อันเป็นปีที่ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำอย่างหนักที่สุด
ในประเทศนั้น รัฐบาลได้เปลี่ยนแปลงนโยบายไปในทางที่จะส่งเสริม
ให้ทุกคนมีรายได้ มีอำนาจซื้อ เพื่อให้เกิดการเคลื่อนไหว
ในกระแสเงิน เป็นการแก้ความว่างงาน ซึ่งมีอยู่ในขณะนั้นถึง ๑๓ ล้านคน

รัฐบาลสหรัฐได้จัดให้มีโครงการประกันสังคม เก็บภาษีจากผู้
มีรายได้ทุกประเภทเอาไว้ชดใช้ให้เป็นบำนาญ ผู้เฒ่า ภาษีเงินเมื่อแก่เฒ่า
จัดเงินอุดหนุนแก่หญิงมีครรภ์, คนว่างงาน, หญิงหม้าย, เด็กไร้พ่อแม่
 ฯลฯ รัฐบาลจัดการกู้เงินและทำงบประมาณขาดดุลด้วยเรื่อย ๆ มาเกือบ
ทุกปีจนปัจจุบัน เพื่อสร้างงานโยธาต่าง ๆ ขึ้น ให้คนมีงานทำ มีรายได้
 ฯลฯ กิจกรรมต่าง ๆ เหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งที่แสดงถึงว่าโลกสมัย
ปัจจุบันนี้ ไม่ว่าชาติใด แม้ชาตินายทุนก็ย่อมต้องมีหน้าที่ที่จะอำนวยความสะดวกแก่ราษฎรในทุกวิถีทาง แม้ว่าจะขัดกับปรัชญาของประชาธิปไตย และในการนั้นก็ต้องพยายามหาเงินมาใช้จ่ายเพื่อการต่าง ๆ ราย
จ่ายใหญ่ ๆ ที่เรามองเห็นอย่างในประเทศไทย ก็คือ เช่น การสร้าง
ถนน, การบำรุงการศึกษา, การป้องกันประเทศจากภายนอก,

การประชาสงเคราะห์^๑ รายจ่ายดังกล่าวจะเพิ่มมากขึ้นทุกปี ไม่นับ
ทางจะลดลงได้โดย ครอบครัวยากจนเพิ่มขึ้น ความต้องการของพล
เมืองมีมากขึ้น ความโน้มเอียง (trend) ของรายจ่ายของรัฐก็จะสูง
ขึ้น และความโน้มเอียงของรายได้ก็จะสูงขึ้นเป็นเงาตามตัว ขอให้ดูตัว
เลขตามตารางที่ ๑-๒

ตาราง ๑ พลเมือง^๒

พ.ศ.	พลเมืองไทย - ล้าน
๒๔๕๓	๘.๓
๒๔๖๑	๙.๒
๒๔๗๑	๑๓.๕
๒๔๗๙	๑๔.๐
๒๔๙๐	๑๗.๓
๒๔๙๕	๑๙.๒

ที่มา : กระทรวงมหาดไทย

- (๑) ก. ในการสาธารณูปการ (Public Assistance) มีการ
สงเคราะห์เด็กไร้ที่พึ่ง คนพิการ คนชรา ครอบครัวที่มี
บุตรมาก คนไร้อาชีพ คนยากจน คนขอทาน คนที่ประสบ
ภัยสาธารณะ
- ข. ในการประกันสังคม (Social Security) มีการประกัน
การว่างงาน ประกันการเจ็บป่วยและการรักษาพยาบาล
การประกันชราภาพ
- ค. ในการบริการสังคมอื่น ๆ ก็มีการจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง
การอาคารสงเคราะห์ สวัสดิภาพของเด็ก สงเคราะห์ใน
ด้านให้ความยุติธรรม (Legal aid service) การจัดหางาน
การพักผ่อน ฯลฯ

ตาราง ๒ คนเกิดคนตายในประเทศไทย

ปี	อัตราคนเกิดต่อ พดเมือง ๑,๐๐๐ คน	อัตราคนตายต่อ พดเมือง ๑,๐๐๐ คน
๒๔๙๓	๔๖.๘๕	๑๔.๑๕
๒๔๙๔	๔๘.๙๕	๑๔.๖๗
๒๔๙๕	๔๗.๓๗	๑๔.๒๒
๒๔๙๖	๕๔.๐๕	๑๒.๐๗
๒๔๙๗	๕๘.๗๑	๑๓.๐๙

ที่มา : ศาเลศรฐกิจ

ตาราง ๓ พดเมืองในเขตเทศบาลกรุงเทพฯ และธนบุรี

ปี	จำนวนคน
๒๔๙๔	๑,๐๒๐.๓๐๐
๒๔๙๕	๑,๐๗๓.๘๒๘
๒๔๙๖	๑,๑๗๑.๖๕๘
๒๔๙๗	๑,๒๓๑.๔๐๓
๒๔๙๘	๑,๓๑๒.๙๖๐

ที่มา : ศาเลศรฐกิจ

ขอให้สังเกตตัวเลขข้างต้นจะทราบว่า พดเมืองไทยจำนวนเกิด
ต่อพันเพิ่มชนเป็นลำดับ แต่จำนวนตายคงยืนอยู่ประมาณเท่า ๆ กัน
ส่วนในเขตเทศบาลกรุงเทพฯ และธนบุรี ในระยะ ๕ ปี พดเมืองเพิ่ม
ชนทั้งจากการเกิดและการอพยพเข้ามาประมาณเกือบ ๓๐ %

ตาราง ๔ รายได้รายจ่าย

พ.ศ.	รายจ่ายจริง ด้านบาท	รายได้จริง ด้านบาท
๒๔๘๘	๖๒๘	๗๓๖
๒๔๙๐	๘๘๓	๑,๐๓๔
๒๔๙๒	๑,๘๑๘	๑,๘๘๐
๒๔๙๔	๒,๕๑๘	๓,๒๓๒
๒๔๙๖	๓,๘๓๘	๔,๘๖๖
๒๔๙๘	๔,๓๖๒	๔,๘๘๓

ที่มา : กระทรวงการคลัง

ดังได้กล่าวไว้ในตอน ก. ว่า รายได้ของรัฐบาลไทย ได้จากภาษีอากรประมาณ ๕๕-๖๐% และในจำนวนนี้เป็นภาษี ศุ่ดการประมาณ ๖๕-๗๐% ซึ่งย่อมจะช่วยให้เห็นความสำคัญของภาษีอากรทั้งในด้าน (๑) หน้าที่ (function) ของภาษีดังกล่าวเกี่ยวกับรายได้ของรัฐทั้งหมดและ (๒) หน้าที่ (duty) ของรัฐที่จะพึงให้ความสนใจในการวางนโยบายภาษีอากรตลอดจนการเก็บภาษีอากรให้เป็นธรรมแก่สังคมด้วย

- (๑) การให้ความเป็นธรรมแก่สังคมนั้น รัฐธรรมนูญ โซ เวียต เรียกว่า Five Equalizations คือ ความเท่าเทียมในทางการเมือง การปกครอง การเศรษฐกิจ การสังคมและกิจการมสาธารณะ

เท่าที่รัฐบาลไทยปฏิบัติอยู่ในขณะนี้ การวางนโยบายภาษีอากร ได้อาศัยเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายการเมืองประกอบกัน โดยมักจะละเลยนักรัฐศาสตร์ กับนักเศรษฐศาสตร์ เดี่ยวเป็นส่วนใหญ่ กรมสำคัญ ๆ ในการเก็บภาษี เช่น กรมสรรพากร กรมศุลกากร กรมสรรพสามิต และกรมประกันสังคม ไม่รู้สึกถึงความสำคัญของการมีเจ้าหน้าที่เฉพาะซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญ ในการวิจัยภาวะเศรษฐกิจของประเทศ ในส่วนที่มีผลกระทบกระเทือนถึงนโยบายทางการภาษีอากร การวางรูปแบบงานต่าง ๆ ในกรมนั้น ๆ ขาดการแบ่งเจ้าหน้าที่ออกเป็นฝ่าย line, staff, auxiliary ตามหลักทางรัฐประศาสนศาสตร์ ถ้าเมื่อใด กรมใหญ่ ๆ ทั้งสี่กรมนี้ ได้ปรับปรุงงานให้เข้าหลักวิชาแล้วเชื่อว่า ประสิทธิภาพในการบริหารราชการจะสูงกว่าเวदानมาก ในขณะที่ถึงแม้การเก็บภาษีอากรของกรมต่าง ๆ จะได้ผลดีอย่างไรก็ตาม ก็เป็นผลเพียงแต่คงถึงความสามารถส่วนตัวของบุคคลชั้นหัวหน้าเท่านั้น หาใช่เป็นผลของการจัดแบ่งองค์การ (Organization) การดำเนินงาน (Management) การบริหารงานบุคคล (Personnel) การบริหารงานคลัง (Finance) ฯลฯ อันเป็นดังถาวรที่อำนวยประสิทธิภาพให้แก่ระบบภาษีอากรของแต่ะกรมอย่างใดไม่ ความสามารถของบุคคลย่อมตายไปตามตัวบุคคล แต่ถาวร (Technique) ต่าง ๆ วางไว้เป็นระเบียบดี ย่อมเป็นประกันที่แต่ะกรมจะสามารถสร้างคนดี ๆ ขึ้นมาทดแทนกันได้ตามยุคตามคราว เรื่องนี้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะกำหนดนโยบายทางยาว สร้างโครงสร้างองค์การ (Organization Structure) ขึ้นในกรมที่มีหน้าที่สำคัญ ๆ นั้น ให้เป็นการเหมาะสมและถาวร บุคคลชั้นหัวหน้า (Leaders) ในแต่ะกรมจะต้องมีน้ำใจกว้างขวางพอที่จะรับ

เอาเทคนิคใหม่ ๆ เข้าไปใช้ ในสหรัฐอเมริกา มดรัฐหลายแห่งมีเจ้าหน้าที่ฝ่ายวิจัยประจำอยู่ในหน่วยงานอันเกี่ยวกับการเก็บภาษีอากร และการคลังของรัฐมาดมากบ้างน้อยบ้าง (Staff personnel) และในบางคราว รัฐบาตมดรัฐ ก็จ้างศาสตราจารย์จากมหาวิทยาลัย ที่มีชื่อเสียง ที่มีชำนาญงานทางงบประมาณและภาษีอากรไปเป็นที่ปรึกษา และบางทีก็เป็นผู้บริหารงานในกรมนั้น ๆ เป็นคราว ๆ ตั้งแต่ ๓-๕ ปี

โดยสรุป สำหรับประเทศไทยเรา รัฐนอกจากจะมีหน้าที่ในการส่งเสริมหรือเข้าจัดการเศรษฐกิจเอง หรือเข้าควบคุมเศรษฐกิจแล้ว ภาวะด้าหลังในทางเศรษฐกิจ (underdeveloped) ของประเทศย่อมบังคับให้รัฐจำต้องมีหน้าที่ สร้างปัญญาชนขึ้นให้มากพอทุก ๆ สาขา เพื่อเป็นปัจจัยที่จะส่งเสริมการผลิตให้พอเพียง และให้สามารถแข่งขันกับชนต่างด้าว ซึ่งมีอยู่ประมาณ ๑/๗ ของพดเมืองทั้งประเทศ ถ้าพิจารณาในแง่กฎหมายรัฐธรรมนูญ หน้าที่ของรัฐจะมีบัญญัติไว้ในหมวดที่ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ (มาตรา ๓๘-๔๔) และข้อหนึ่งก็เป็นที่นักศึกษากำลังทำความเข้าใจให้แจ่มแจ้งด้วย

๒. การคลังสาธารณะและการบริหารงานคลัง

ลักษณะของวิชาการคลังสาธารณะนั้น ย่อมมีความสัมพันธ์เกี่ยวกับภาวะเศรษฐกิจของรัฐซึ่งในสามทศวรรษ (Decade) หดง ๆ นี้ ใน

(๑) ในมลรัฐที่ผู้บรรยายได้ไปดูงาน เช่น มิชิแกน, นิวยอร์ก, ฟลอรดา-เพีย ได้ปฏิบัติดังกล่าวนี

(๒) นักเศรษฐศาสตร์โบราณถือว่า ที่ดิน, แรงงาน, และทุนเป็นปัจจัยในการผลิต ดร. ป่วย อังภากรณ์ เห็นว่าคนและวิชาความรู้ควรนับเป็นปัจจัยอีกอันหนึ่งสำหรับประเทศไทยด้วย

แทบทุกประเทศทั่วโลก รัฐบาลต้องเกี่ยวของพัวพันเข้าไปในกิจการทางเศรษฐกิจแทบทุกประเภท เงินภาษีอากรที่เก็บจากราษฎรเพิ่มจำนวนมากขึ้นจนใกล้เคียงกับรายได้ของประชาชาติ (National Income) เฉพาะอย่างยิ่งในระหว่างสงคราม หรือในสมัยรัฐต้องเตรียมพร้อมเพื่อการสงคราม รายได้และรายจ่ายของรัฐจะทวีขึ้นจนไม่น่าเชื่อ ความจำเป็นทั้งภายในและความจำเป็นที่ถูกระบบภายนอกบังคับ ทำให้รัฐต้องกู้หนี้ยืมสินและออกธนบัตรเพิ่มขึ้นมาเรื่อยๆ และต้องให้รัฐบาลต่างประเทศกู้ยืมจนเป็นหนี้สินพัวพันกันอยู่ แม้ภายหลังที่สงครามสงบไปแล้วถึงสิบปี ก็ยังไม่อาจแก้ปัญหาหนี้สินให้เป็นที่พอใจได้ รัฐบาลกลายเป็นเจ้าของธุรกิจสำคัญใน "เศรษฐกิจ" ปัจจุบัน กิจการในทางการคลังของรัฐ มีความสำคัญเกี่ยวกับภาวะเศรษฐกิจของทุกประเทศ

การคลังสาธารณะเป็นวิชาการคลังอันเกี่ยวกับประชาชน ในฐานะที่เป็นกลุ่มชนใหญ่กลุ่มหนึ่ง ซึ่งมีรัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการปกครอง การคลังสาธารณะเป็นลักษณะวิชาที่อาศัยการคลังของรัฐบาล ซึ่งรวมตลอดถึงการหารายได้และการใช้จ่ายเงิน หรือพูดอีกนัยหนึ่ง เมื่อพูดถึงวิชาเรา ก็จะมองเห็นภาพกิจการต่าง ๆ ของรัฐบาล อันเกี่ยวกับงบประมาณ, รายจ่าย, รายได้และหนี้สินของรัฐบาล บางทีรวมถึงการเงินและการธนาคารด้วย เพื่อช่วยให้นักศึกษาเข้าใจวิชากว้างขวางยิ่งขึ้น

การคลังสาธารณะต่างกับการคลังธุรกิจของเอกชน ซึ่งถ้ากล่าวโดยย่อ ก็มีอยู่สองประการ คือ (๑) รายจ่ายของธุรกิจเอกชนย่อมมุ่งที่จะให้เกิดรายได้ ส่วนรายจ่ายสาธารณะมุ่งที่จะอำนวยสวัสดิการแก่ประชาชนเป็นสาระสำคัญ พูดง่าย ๆ ก็คือความมุ่งหมายและเหตุผล

ใจต่างกัน (๒) โดยทั่วไป เราก็คงได้ว่าการคลังสาธารณะมีวิธีการที่จะหารายได้โดยอาศัยอำนาจกฎหมายเป็นมูลฐาน ส่วนการคลังธุรกิจนั้น ไม่ต้องอาศัยอำนาจเช่นนั้นโดยชัดแจ้ง

ส่วนการบริหารงานคลังนั้น หมายความว่า การทำงานประมาณ, การทำบัญชี, การตรวจบัญชี, การรายงาน, การจัดซื้อ (Budgeting, Accounting, Auditing, Reporting, Purchasing or Procurement)

การศึกษาการคลังสาธารณะเป็นพื้นฐาน ย่อมทำให้ผู้ศึกษาสามารถเข้าใจถึงการบริหารงานคลังนั้น และผู้บริหารงานคลังที่ดี จะต้องมีความรู้การคลังสาธารณะ, การเงินและการธนาคารเป็นอย่างดีด้วย ถ้าจะเปรียบเทียบการปลูกบ้าน หากเราไม่ทำรากฐานลงเข็มให้แข็งแรงแล้ว บ้านที่ปลูกขึ้นก็จะด้วยดีกับานใด ก็อาจจะพังหรือโอนเอียงไปไถ่ง่าย ๆ เมื่อต้องพายุจัด การปลูกบ้านนั้นใด การเป็นผู้บริหารงานคลังนั้น

๓. การศึกษาวิชาการคลังสาธารณะ

ถ้าเราจะศึกษาให้กว้างขวาง เราก็คงต้องศึกษากฎหมายที่เกี่ยวกับ การควบคุมเงินที่รัฐบาลมีอยู่และรายได้รายจ่ายของรัฐบาล คือ พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณด้วย รายจ่าย พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดวิธีการเบิกจ่ายเงิน คงคลังว่าจะต้องได้รับอนุมัติจากัดภานัติบัญญัติ และการจ่ายเงินก็ต้องกำหนดแผนการใช้จ่ายเสนอเป็นงบประมาณให้ัดภานัติรับรองว่าจะจ่ายเงิน อย่งใด และจะมีรายได้จากไหนมาใช้จ่าย

รายได้ ก็เช่นเดียวกัน พระราชบัญญัติเงินคงคลังจะบังคับว่า บรรดา รายได้ที่รัฐบาลได้รับให้นำเข้าบัญชีเงินคงคลัง นอกจากนั้น

นอกจากเงินกู้ ประเทศไทยยังได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศอีกในด้านการป้องกันประเทศ ตามคำแถลงการณ์ของสำนักคณะรัฐมนตรี เมื่อเดือนมิถุนายน ๒๕๐๐ เป็นจำนวนเงินหลายพันล้านบาท

ข้อเท็จจริงปัจจุบันต่าง ๆ เหล่านี้ ถือเป็นการศึกษาประเภท descriptive ถ้าเราศึกษาข้อเท็จจริงเก่า ๆ เราเรียกว่า historical เมื่อศึกษารวมกัน จะทำให้เราเกิดความคิด ที่จะปรับปรุงดำเนินการต่อไปให้ดีขึ้น เราเรียกว่า ethical แนวการศึกษาทางด้านทางนี้ถือว่าใช้ได้ ในทุกสาขาของวิชาสังคมศาสตร์ (Social Science)

ข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เป็นอยู่เกี่ยวกับการคลังของไทยในขณะนี้ มีข้อที่พึงแก้ไขให้ดีขึ้นอยู่บางประการ คือ เช่น :-

(ก) เงินได้ของรัฐบาลบางประเภท เช่นขององค์การและบริษัท, เงิน ก.ศ.ด. และอื่น ๆ ควรต้องนำตั้งเข้าบัญชีเงินคงคลัง

(ข) รายจ่ายทุกประเภท ที่ไม่ได้ตั้งไว้ในงบประมาณที่อ้างว่าควนและผูกเงินควรจะตั้งไว้ในงบประมาณ

(ค) การตรวจบัญชี ควรจะเป็นหน้าที่ของหน่วยราชการที่เป็นอิสระชนต่ออธิบดีบัญชีโดยตรง

๔. การศึกษาวิชาการเงินและธนาคาร

ในสหรัฐ การชำระหนี้ด้วยเช็คมีประมาณ ๘๐ % ของการชำระหนี้ทั้งหมด ดังนั้นการธนาคารจึงถือว่าสำคัญยิ่งในการศึกษาเรื่องเศรษฐกิจ ความสนองของเงินตรา (Money Supply) นั้น เรารวมถึงเงินเหรียญ, ธนบัตรและเช็คที่สั่งจ่าย (Bank deposit subject to check)

ด้วย ความคั่งของเงินตรา ย่อมมากจนหรือตดงอยู่เต็มอแล้วแต่ภาวะทางเศรษฐกิจ เมืองไทยเราถึงจะใช้เชคชำระหนี้ นอย แต่ความสำคัญ ของเชคก็จะมีมากจนทุกท

ในล่นเรื่องเงินตรา ตามค้วเดชที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ประกาศชนบัตร์ออกใช้เพิ่มจำนวนมากจนทุกปี และถ้าประชาชนนิยม การใช้เชคชำระหนี้ ชนบัตร์ออกใช้คงตดงกว่าตามค้วเดช

ตาราง ๖ — ชนบัตร์ออกใช้

ชันวาคม พ.ศ.	จำนวนพันด้านบาท
๒๔๙๙	๒.๑
๒๔๙๐	๒.๑
๒๔๙๑	๒.๔
๒๔๙๒	๒.๖
๒๔๙๓	๓.๓
๒๔๙๔	๔.๐
๒๔๙๕	๓.๙
๒๔๙๖	๔.๔
๒๔๙๗	๔.๘
๒๔๙๘	๕.๖
๒๔๙๙ (ตุลาคม)	๕.๗
๒๕๐๐ กุมภาพันธ์	๖.๑
๒๕๐๐ (มิถุนายน)	๕.๙

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

การศึกษาเรื่องการเงินและธนาคาร นักศึกษาพึงศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องของมีอาทิ พระราชบัญญัติเงินตรา, พระราชบัญญัติจัดตั้งธนาคารแห่งประเทศไทย, พระราชบัญญัติควบคุมปรัวรรตเงินตราต่างประเทศ, พระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ ฯลฯ การที่จะต้องทราบเรื่องธนาคารในการศึกษาวิชาภาษาอังกฤษนั้น ก็เพราะถือว่า ธนาคารเป็นสถาบันการคลังแห่งหนึ่ง ซึ่งการบริหารงานธนาคารย่อมมีผลกระทบต่ออันถึงภาวะการคลังของประเทศด้วย

ตาราง ๓ - จำนวนบัญชีฝากเงินในธนาคารพาณิชย์

สิ้นเดือน ธันวาคม	จำนวนบัญชีประเภท ไม่มีกำหนดเวลา	จำนวนบัญชีประเภท มีกำหนดเวลา
๒๕๕๔	๖๓,๘๒๓	๕๒,๔๗๒
๒๕๕๕	๖๖,๗๔๔	๑๑๕,๑๗๘
๒๕๕๖	๕๖,๓๖๐	๑๓๐,๒๕๔
๒๕๕๗	๕๔,๓๗๒	๑๖๑,๗๘๓
๒๕๕๘	๑๐๓,๗๖๗	๒๑๕,๕๒๔

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตามตารางข้างต้นชี้ให้เห็นถึงความนิยมของประชาชนในการฝากเงินที่ธนาคารว่า โน้มเอียงไปในทางเพิ่มขนมาก และธนาคารจะมีความสำคัญในฐานะเป็นสถาบันการคลังเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ

๕ การศึกษาวิชาการบริหารงานคลัง

ก. การทำงานงบประมาณ ย่อมต้องอาศัยเทคนิคต่าง ๆ เพื่อให้ได้งบประมาณที่ดีที่สุด โดยปกติผู้บริหารงานงบประมาณโดยเฉพาะจะต้องอาศัยเจ้าหน้าที่คงแต่ชนผู้น้อยลงไปตามลำดับ รวบรวมตัวเลขประมาณการใช้จ่าย และรายได้ เสนอขึ้นไปยังผู้บริหารงานงบประมาณคนสุดท้าย (กระทรวงการคลัง) เพื่อพิจารณารวบรวมเสนอไปยังสภานิติบัญญัติก่อนอนุมัติก่อนการใช้จ่าย เทคนิคใหญ่ ๆ ของผู้บริหารงานคลังก็มีสามประการคือ ต้องมีความมุ่งหมายแน่นอนเป็นมาตรฐาน (Basic Objectives) ต้องมีจุดรวมงาน (Integration and Corelation) และต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพและประหยัด (Efficiency & Economy)

ข. การทำบัญชี หัตถ์ของการทำบัญชีก็คือว่า ผู้ทำบัญชีต้องสามารถทำระเบียบแสดงภาวะการใช้จ่ายและการรับเงินที่แท้จริงในอดีตให้ปรากฏโดยถูกต้องครบถ้วน ผู้ทำบัญชีเราเรียกว่า Book-keeper, Accounting officials, Accountant แต่ผู้บริหารงานบัญชี (Accounting Administrator) นั้นคือผู้ที่คอยดูแลให้การทำบัญชีเป็นไปโดยถูกต้องครบถ้วนสมบูรณ์ตามหลักวิชา และต้องสามารถที่จะหาทางปรับปรุงวิธีการให้ดีขึ้นเสมอ ผู้บริหารงานบัญชีอาจจะทำบัญชีได้ผู้ทำบัญชีไม่ได้ แต่ขณะเดียวกันผู้ทำบัญชีก็อาจจะทำงานเป็นผู้บริหารงานบัญชีไม่ได้เลย

ค. การตรวจบัญชี โดยหลักการ การตรวจบัญชีก่อนการจ่าย (Pre-audit) ควรให้เจ้าหน้าที่บริหารงานคลังตรวจได้ ขณะนี้เป็นหน้าที่ของกรมบัญชีกลาง ในกระทรวงการคลัง แต่การตรวจบัญชีหลังการจ่าย (Post-audit) ควรจะเป็นเจ้าหน้าที่อิสระไม่ขึ้นกับฝ่ายบริหาร แต่ในประเทศไทย คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินขึ้นอยู่กับสำนัก

คณะรัฐมนตรี ในสหรัฐอเมริกา การตรวจสอบทั้งต้องอย่างอยู่ในอำนาจของ Comptroller ซึ่งบังคับบัญชาทั้งการตรวจก่อนและหลังการจ่าย แต่การตรวจหลังการจ่าย อยู่ในหน้าที่ของ General Accounting Office, Comptroller นั้นประธานาธิบดีแต่งตั้งโดยสภานิติบัญญัติ อนุมัติและอยู่ในตำแหน่งได้ ๑๕ ปี เมื่อถึงแล้ว Comptroller ก็เป็นอิสระระมัดระวังกับฝ่ายบริหารต่อไป^๑

ง. การรายงาน หมายถึงการแสดงฐานะการคลังต่าง ๆ ของรัฐต่อผู้บังคับบัญชาและประชาชน ดังเช่นกระทรวงการคลัง, กรมสรรพากร, กรมศุลกากร, กรมสรรพสามิต เคยทำรายงานประจำปีต่อผู้บังคับบัญชาและพิมพ์จำหน่ายเป็นครั้งคราวอยู่แล้ว อนึ่งนับเป็นการรายงานต่อประชาชนผู้เสียภาษีหรือมีส่วนเป็นเจ้าของประเทศ ส่วนการรายงานภายในกระทรวงและกรมนั้น ในขณะนั้นระเบียบทำอยู่แต่แล้วแต่ถ้าได้ศึกษาถึงเทคนิคใหม่ ๆ ในการทำรายงานให้ประชาชนอ่านดูและเข้าใจง่าย ๆ โดยอาศัยหลักวิชาสถิติศาสตร์^๒ แล้ว ก็จะนับได้ว่า

(๑) Philip E. Taylor, *op cit.*, p. 36

(๒) ในระยะ ๕๐ ปีหลังนี้ วิชาสถิติศาสตร์เจริญก้าวหน้าไปอย่างไม่น่าเชื่อ การรายงานผลงานอาจจะทำได้ในรูปต่างๆ คือ ที่เรียกว่า textual, tabular, graphic, line and bar graphs, statistical maps, pictorial charts, pie charts นอกจากนั้นขอให้ศึกษา

(a) Bunchana Atthakor, **A Study of State Supervision of Local Finance In The U. S. A and Its Applicability to Thailand** A Research Paper, 1957 pp. 55-61

(b) John Neter and William Wasserman, **Fundamental Statistics for Business and Economics**, Allyn and Bacon N.Y. 1955,

เป็นการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยให้แพร่หลายขึ้น ข้อบกพร่องในเรื่องราษฎรไม่เข้าใจระบอบประชาธิปไตยนั้น อยู่ที่ราษฎรไม่สนใจในการรักษาประโยชน์ส่วนได้เสียของตนเองและของส่วนรวม เพราะขาดความรู้สึกรับผิดชอบ (Sense of Responsibility) คือหมุ่คณะ ทางที่จะได้ผลดีที่สุดในการอบรมประชาธิปไตยนั้น อาจทำได้ โดยสนับสนุนให้ตั้งกลุ่มชน (สมาคม) เด็กๆ ที่มีผลประโยชน์ร่วมกันชนทั่วประเทศ ทุกหมู่บ้านทุกตำบล เพื่อให้รู้จักจัดระเบียบเรื่องราวเดียวกัน (Organization of Opinion) ที่จะโต้แย้งวิภาษัตติของชน ส่วนมากคงว่าน อาจเป็นส่วนมากคนชาวนา ส่วนมากคนชาวพุทธ กลุ่มนักศึกษาการบัญชี ฯลฯ กลุ่มเหล่านี้จะต้องคอยๆ หาประเด็นการณทเกิดชนเป็นคราวๆ เพื่อต่อสู้วิภาษัตติอันชอบธรรมของตน และเมื่อแนวความคิดอย่างนั้นเจริญเต็มที่ก็จะมีความเป็นเหมือน pressure group ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งสามารถเรียกร้องให้รัฐบาลออก หรือองคออก กฎหมายเพื่อประโยชน์ของตนได้ เช่นในอเมริกาก็มีสมาคมผู้เสียภาษี (Tax-Payers Association) เป็นต้น ในประเทศไทยเวลานี้ก็มี pressure group แต่เป็นไปอย่างอ่อนมาก

จ. การจัดซื้อ พัดตั้งของเช่นเครื่องมือ เครื่องใช้ประจำสำนักงาน ตลอดจนการจัดหาสถานที่ รวมถึงการจัดพิมพ์แบบพิมพ์และเอกสาร ฯลฯ นั้น รัฐบาลต้องจ่ายเงินเป็นอันมากในปีหนึ่งๆ ถ้าจะมองคือการรูดตาง เช่นกรมพัสดุคงชชนภายใต้การปฏิวัติ พ.ศ. ๒๔๗๕ ก็จะเป็นประโยชน์มาก กรมทวณถาทำงานอย่างกว้างขวาง ถือเป็น Specialization อย่างหนึ่งในการบริหารงานแต่รัฐบาลจะประหยัดเงินได้หลายล้านบาท ในต่างประเทศเช่น อังกฤษ อเมริกา อินเดีย พิตติบิณฑ์ ก็มีการร่วมศูนย์ถดางในการจัดซื้อคงถาว่าน ในเมืองไทย

หน้าทุนกระจายอยู่หลายกรมหลายกระทรวง ถึงจะมีองค์การ อ.จ.ส. อยู่
 และรัฐบาลประสงค์จะให้หน้าทศดาบบองการทดทวน แต่ก็ยังอยู่
 ห่างไกลมาก ดังนั้นจึงน่าจะรอบพินความคิดเห็นเกี่ยวกับกรม พัดคุม
 พิจารณา เพื่อจะได้เป็นทางประหยัดรายจ่ายเงินภาษีอากรที่ประหยัดได้
 จะได้นำไปใช้ประโยชน์ทางอื่น หรือมีฉันทนก็อาจดัดอัตราภาษีดังไป
 ทำให้ภาระของราษฎรลดน้อยลง ตามหลักการเขาถือว่า การเก็บภาษี
 ต้องเก็บเท่าที่พอจะเอาไปใช้จ่ายเท่านั้น ไม่ใช่เก็บไว้เกินกว่ารายจ่ายปี
 ละคราก ๆ และถ้ารัฐบาลจะภูมิใจ ออกแถลงการณ์ แด่ดวงความสามารถ
 ของรัฐบาลว่า บินบนเก็บเงินภาษีได้สูงกว่างบประมาณรายได้เป็น
 จำนวนมากแล้ว ก็นับว่าเป็นสิ่งที่ขัดกับจิตตารมณ์ หรือปรัชญาของ
 การทำงานงบประมาณ ถ้าว่าตามจิตตารมณ์ หรือปรัชญาในเรื่องนี้
 รัฐบาลแทนที่จะแสดงความภูมิใจ ควรจะดัดอัตราภาษีดังไปให้ราษฎร
 เห็นใจจะดีกว่า และเมื่อถึงคราวจะชนภาษีราษฎรก็คงจะเห็นใจรัฐบาล
 บ้าง

อนึ่ง เห็นควรกล่าวไว้ ณ ที่นี้ด้วยว่า ศาสตร์จารย์บางท่าน
 เห็นว่า ควรศึกษาวิชาการคลังสาธารณะ และการบริหารงานคลังไป
 พร้อมกัน และควรถือว่าการศึกษานโยบายการคลัง (Fiscal Policy)
 ย่อมเป็นการเพิ่มพูนสติปัญญาในอันจะสามารถวิจารณ์นโยบายการคลัง
 ของรัฐบาลได้โดยถูกต้อง และย่อมจะสามารถกำหนดแนวนโยบาย
 การคลัง อันควรจะเป็น ดังนั้นจึงเห็นว่า การศึกษานโยบายการคลัง
 ควรนับเนื่องอยู่ในหลักสูตรการศึกษาวชิการคลังสาธารณะด้วย ตำรา
 วิชาการคลังสาธารณะสมัยใหม่จะบรรจุข้อความในเรื่องนี้ไว้ด้วยไม่มาก
 ก็น้อยทุกฉบับ

หมวด ๓ การงบประมาณ

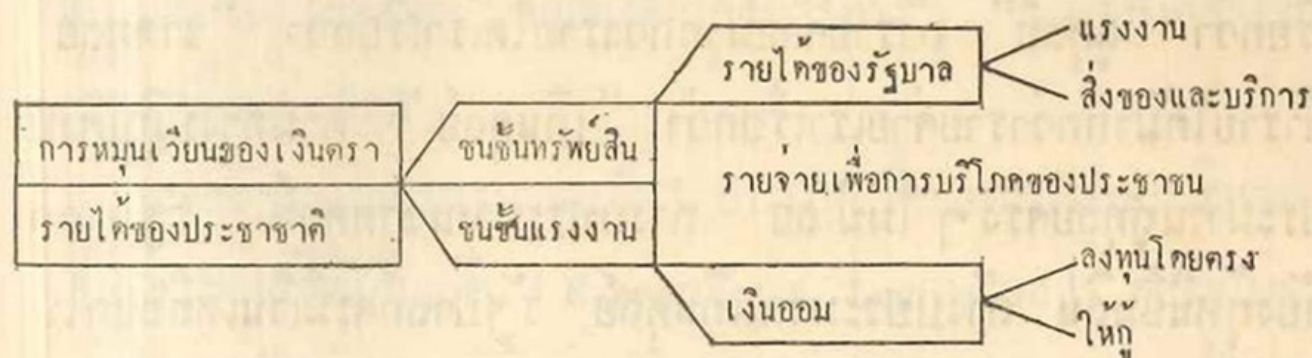
๑. ก) **คำนิยาม** งบประมาณหมายถึงแผนสำคัญทางการคลัง (Master Financial Plan) ของรัฐบาล ซึ่งประกอบด้วยตัวเลขประมาณเกี่ยวกับรายได้ที่คาดว่าจะเก็บได้ และเกี่ยวกับรายจ่ายที่เด่นชัดว่าจะจ่ายทั้งหมดตลอดถึงบัญชีแสดงกิจการต่างๆ ซึ่งรัฐบาลจะใช้เงินลงทุนหรือสนับสนุน

ในสหรัฐแบ่งงบประมาณเป็น ๒ ประเภท คือ งบประมาณบริหาร และงบประมาณนิติบัญญัติ (Executive & Legislative) ที่เขาแบ่งอย่างนี้เพราะคิดว่า ฝ่ายนิติบัญญัติควรจะทำงบประมาณเอง แต่ตามเหตุผลแล้ว ยังไม่เห็นมีทางจะสำเร็จได้ เพราะฝ่ายบริหารซึ่งเป็นผู้ทำงานจริงๆ ย่อมมีความรู้และเครื่องมือที่ดีกว่า คือมีคนดีกว่าฝ่ายนิติบัญญัติมาก

ข) **ปีงบประมาณ** ปีงบประมาณของไทยเริ่มแต่วันที่ ๑ มกราคม ถึง ๓๑ ธันวาคม (ต้องเฝ้าอดภายใน ๑ พฤศจิกายน) ปีงบประมาณสหรัฐเริ่มแต่ ๑ กรกฎาคม ถึง ๓๐ มิถุนายน เมืองไทยเคยถือปีงบประมาณเริ่มแต่ ๑ ตุลาคม ถึง ๓๐ กันยายน อยู่ชั่วระยะหนึ่ง การกำหนดปีงบประมาณนั้น โดยปรกติน่าจะขึ้นถึงเหตุผลทางภูมิศาสตร์ ดินฟ้าอากาศ และเหตุผลทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะช่วยให้การเก็บเงินภาษีอากรเก็บได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย ทันท่วงทีในการที่จะใช้จ่ายเงินนั้นๆ ในหลายมตรัฐในสหรัฐทำงบประมาณครั้งละ ๒ ปี (Biennial Budget)

ค) **รายจ่ายกำหนดรายได้** หลักในการทำงบประมาณ เคยถกกันว่าตกลงว่าจะใช้เงินเท่าใดกัน แล้วจึงคิดหารายได้มาให้พอเพียง

ในทศเห็นควรแสดงภาพให้เห็นพอเป็นดังเชปถึงการหมุนเวียนของ
เงินตราว่ามีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับรายได้ของประชาชาติ การแบ่ง
ส่วนรายได้ระหว่างคนชนต่าง ๆ รายได้ของรัฐบาล (งบประมาณ) ราย
จ่ายของบุคคล เงินออม รายจ่ายของรัฐบาล ฯลฯ ดังน :-



รายได้ของรัฐบาลเฉพาะอย่างยิ่งในทางภาษีอากรนั้นย่อมกระทบ
กระเทือนถึงภาวะการว่างงาน, ระดับราคา, การผลิต, การบริโภค, การ
แบ่งสรรรายได้ระหว่างประชากรทั้งชาติด้วย

ช) การทำงบประมาณ การทำงบประมาณมีหลักใหญ่อยู่
เป็นสองชน คือ การวางแผนและการจัดทำ

(๑) การวางแผน ผู้จัดทำงบประมาณพึงศึกษาภาวะการณ์
ต่าง ๆ ของประเทศโดยทั่วไป เฉพาะที่สำคัญยิ่งก็คือภาวะในทาง
เศรษฐกิจ การศึกษาเช่นนี้ย่อมจำเป็นที่จะต้องทำการวิจัย เพราะการ
วิจัยจะบอกให้ผู้ที่ทราบล่วงหน้าว่า รัฐบาลจะเกิดความจำเป็นอย่างไร
บ้าง ความจำเป็นเช่นนั้นจะทำสำเร็จได้เพียงใด ก็ต้องอาศัยภาวะทาง
การค้าทั้งภายในและภายนอกประเทศ โดยเหตุผลดังกล่าวไว้ในกรมหรือ
กองงบประมาณของประเทศต่าง ๆ ในสมัยปัจจุบัน จึงจัดให้มีกอง
หรือแผนกวิจัยขึ้นเป็นอิสระ เพื่อทำการศึกษาค้นคว้าเฉพาะในทาง
เศรษฐกิจ, การเมือง, การบริหาร นำเอาไปเป็นเครื่องมือเพื่อปรับ
ปรุงทำงบประมาณให้มีประสิทธิภาพยิ่ง ๆ ขึ้น.

(๒) การจัดทำ การจัดทำงบประมาณนั้นอาจจะแยกถือ หลัก
การจัดทำเป็นสามอย่างคือ :—

(ก) ถือหลักองค์การ คือแบ่งงบประมาณออกเป็นกระทรวง
หรือกรม ฯลฯ ไม่คำนึงว่าจะเป็นรายจ่ายประเภทใด.

(ข) มุ่งถือจุดประสงค์ (objective) ของบริการแต่ละประเภท
เช่น ค่าพาหนะ, ค่าก่อสร้าง, ค่าซื้อเครื่องมือ ฯลฯ

(ค) มุ่งถือกิจการและรายการ (performance & program)
การแบ่งประเภทนี้ ใกล้เคียงกับ (ข) แต่ความมุ่งหมาย
คลุมถึงเฉพาะกิจการซึ่งมีแผนการหรือรายการใหญ่ ๆ ถ้า
จะชักตัวอย่างก็ เช่นรัฐบาลดำริจะมีการผลิตครูออกให้
มีจำนวนมากพอที่จะสอนนักเรียนที่เพิ่มขึ้นปีละมาก ๆ รัฐบาล
ก็ต้องทำการวิจัยเพื่อทราบจำนวน นักเรียนที่ จะเพิ่ม
ขึ้นเป็นรายปี แบ่งเป็น ชั้นมหาวิทยาลัย, มัธยม, ประถม
แล้วจึงดำเนินการเป็นชั้น ๆ เพื่อทราบถึงว่า จะต้องมียก
กั้น, มีโรงเรียนกี่ห้อง, ชั้นหนึ่งจะมีนักเรียนกี่คน จะ
ต้องการครูกี่คนในระยะ.....ปี, เมื่อได้ตัวเลขดังนี้
แล้ว ก็จะต้องดูต่อไปว่า จะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการ
สร้างครูหัตถะกับาท (Unit Cost) จะต้องเสียค่าบริการ
อย่างอื่นหน่วยละเท่าใด, ฯลฯ

งบประมาณตามข้อ (ค) นี้เรียกว่า งบประมาณรายการ
(Program Budget) หรืองบประมาณกิจการ (Performance Budget)
เป็นงบประมาณแบบใหม่ ซึ่ง Hoover's Commission เสนอต่อประ-

ธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาเมื่อไม่กี่ปีมานี้ และถือว่าเป็นวิธีการงบประมาณที่ดีที่สุด ความมุ่งหมายก็เพื่อให้ใช้แทนงบประมาณแบบเก่าที่เรียกว่า Line Item หรือ Cost Item คือที่แบ่งเป็นประเภท เงินเดือน, ค่าใช้สอย, การจร งบประมาณแบบเก่าบางทีกเรียกว่า Conventional

ฟิลิปปินส์ได้เริ่มใช้งบประมาณอย่างใหม่นี้แล้ว ไม่ทราบว่าได้ผลเพียงใด แต่อย่างไรก็ดีแม้ในสหรัฐอเมริกา ก็มีนักการคลังหลายคนไม่เห็นด้วย และมีความเห็นว่า บุคคล สำคัญกว่า วิธีการ ใหม่ ๆ ที่คนดำรงชน.

๒. รายจ่าย

เมื่อพูดถึงงบประมาณโดยทั่วไปเรามักจะคิดถึง งบประมาณ รายจ่ายมากกว่ารายได้ เพราะอยากจะทราบว่า รัฐบาลมีแนวทางและโครงการอย่างไรบ้างที่จะจัดการเพื่อบำบัดทุกข์ บำรุงสุขของราษฎร ส่วนการที่จะหาเงินมานั้น ราษฎรส่วนมากก็รู้แล้วว่า รัฐบาลคงจะหาได้จาก การเรียกเก็บภาษีและกุยม ดังนั้นในหนังสือนี้จะศึกษาถึงการปฏิบัติตามงบประมาณรายจ่ายพอสมควร ตามหัวข้อต่อไปนี้ ;—

ก. การปฏิบัติตามงบประมาณ (๑) เมื่อได้รับอนุมัติงบประมาณแล้ว ผู้จ่ายเงินพึงคำนึงถึงนโยบายของรัฐบาล และควรจะมีเงินเพื่อให้เกิด ประสิทธิภาพ พัดม กับจำนวนเงินที่ใช้จ่าย ทั้งนี้ควรจะต้องมี เจ้าหน้าที่ที่เป็น ส่วนกลาง (Central Budget Authority) ที่จะควบคุมดูแล เช่นในประเทศเราก็มกกรมบัญชีกลางทำหน้าที่นี้ แต่เพราะงบประมาณของเรากระจายอยู่กับองค์การต่าง ๆ เช่น ศักดิ์ถวิลแบ่ง

ก.ศ.ต., ยาดูบ ฯลฯ เจ้าหน้าที^๒ส่วนกลาง ถึงจะมักไม่ได้ทำ
หน้าที^{๒๔๔๔}เคมที.

(๒) ควรจะมีวิธีการจัดสรร (Allotment) แบ่ง
จ่ายเงินงบประมาณเป็นงวด ๆ งวดละ ๓ เดือน ๖ เดือน ๙
เดือน มีฉะ^๒นกรมกองเจ้าหน้าที^๒อาจจะรับเบิกเงินไปจ่ายหมด
ก่อนเวลาที่สมควร

(๓) การจ่ายควรจะมีหลัก ไม่จ่าย ให้ผิด ประเภท
ไม่ให้เกินจำนวนที่จัดสรร และเพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างด^๒
ที่สุด

ข. การทำบัญชีและรายงาน ควรทำบัญชีต้นทุน (Cost
Accounting) เพื่อประโยชน์ในการที่จะควบคุมการจ่ายเงิน
เพราะการที่ทราบ unit cost ย่อมทำให้มองดู^๒ได้ง่ายว่าราย
จ่ายใดสมควรไม่สมควรเพียงใด การทำบัญชีอย่าง^๒นี้เป็น
ทางที่จะนำไปสู่การเริ่มนำระบบงบประมาณรายการ^๒และงบ
ประมาณกิจ การ มาใช้ดังได้กล่าว แล้วใน โอกาส ข้าง หน้า
ต่อไป.

ค. การตรวจบัญชี ความมุ่งหมายในการตรวจบัญชี โดย
ดังเช^๒ปกคคือ เพื่อป้องกัน การ ฉ้อโกง, ยักยอก, ผิดพลาด,
และทุจริต.

ง. ประเภทของรายจ่าย ก่อนปี พ.ศ. ๒๔๙๙ งบประมาณ

ของประเทศไทยแบ่งเป็น

(๒) งบวิสามัญไม่ลงทุน เช่นเงินเพิ่มพิเศษของข้าราชการ

(๓) งบวิสามัญลงทุน เช่นการสร้างโรงปฏิบัติงาน ค่อย
มาได้รวมกันคงมีเพียงสองงบ คือ งบสามัญ และ
งบวิสามัญเท่านั้น.

จ. ความโน้มเอียงของรายจ่าย ในขั้นเห็นควรกดว้าย่าอีก
ครั้งหนึ่งว่า เพราะปัญหาเรื่องประชากรเป็นมูลฐาน ย่อม
ทำให้รายจ่ายของแต่ละรัฐมีความโน้มเอียง ไปในทาง สูงขึ้น
เฉพาะที่มองเห็นชัด ๆ ก็ได้แก่รายจ่ายในทางการศึกษา,
การป้องกันประเทศ, การสร้างถนนหนทาง, การประชา
สงเคราะห์และโยธาธิการ ปัญหาเป็นหนักใหญ่ที่นักบริหาร
งานงบประมาณจำต้องศึกษาและเข้าใจให้กระจ่าง.

ฉ. ขอบเขตของรายจ่ายของรัฐ ในส่วนที่เกี่ยวข้อง กับความ
กดดันทางการเมือง ความกดดันทางการเมืองที่มอทธิพล
เหนือรายจ่ายในขณะนั้นตามทางซึ่งแต่ละรัฐจะต้องเลือกถือ
ปฏิบัติ ;—

(๑) ความกดดันเกี่ยวกับดทิธิปัจเจกชน (Individualistic
directive) ซึ่งเป็นแนวคิดของอดัมส์มิช (Liberalism)
ดทิธิในขณะนั้นแทบ จะหา ประเทศที่ ดำเนินตาม อย่างแท้
จริงไม่ได้ แต่ก็มีประเทศประชาธิปไตยหลายประเทศ
พยายามรักษาคณไว้ เช่นสหรัฐอเมริกา

(๒) ความกดดันเกี่ยวกับดทิธิประชาชนร่วมกัน (Collectivistic)

รัฐควรเข้าจัดการกิจกรรมสำคัญ ๆ ทุกอย่างเดี่ยวเองเพื่อ
ประโยชน์ของประชาชนร่วมกัน

- (๓) ความกดดันเกี่ยวกับประโยชน์ของสังคม (Comparative Social Benefit) เวदानต์แต่ละรัฐโดยมากเป็นประเทศ
ประชาธิปไตยเห็นว่ารัฐควรเข้าทำกิจการทุกอย่างที่เห็นว่า
สังคมได้ประโยชน์ร่วมกัน และเห็นว่าไม่ควรมอดคคิตตาม
(๑) หรือ (๒) เครื่องวัดเกินไป ประเทศเหล่านี้คำนึงถึง
สวัสดิการสังคมเป็นหลักในการกำหนดรายจ่าย

ในการทำงานประมาณและการทำบัญชีควบคุมงบประมาณนั้นเท่า
ที่เป็นอยู่ในขณะนี้ ไม่ได้ทำให้ถูกหลักวิชาในการแบ่งประเภทรายจ่าย
และตามหลักการบัญชี เพราะในหลักการบัญชีถือว่า มีรายจ่ายต้อง
ประเภทคือประเภทรายจ่ายประจำ (Current) และประเภทสร้างต้นทุน
(Capital) แบ่งแยกกันเด็ดขาด แต่ในทางปฏิบัติเรามักจะปะปนกันอยู่
มาก เช่นการชอรถยนต์บางทีถือว่าเป็นงบการจร การปลูกสร้างคึกท
ทำการถาวรก็ตั้งไว้ในงบลงทุน ฯลฯ การจัดแบ่งประเภทเงินสร้าง
ต้นทุนไว้ต่างหากและขบบัญญัติทรัพย์สินไว้ ย่อมสามารถแจ้งให้เราทราบ
ว่ารัฐขาดมีทรัพย์สินอะไรบ้าง และเมื่อหักค่าสึกหรอแล้วเป็นปี ๆ ก็จะมี
ชดเชยที่ถูกต้องเป็นปี ๆ ไป ถ้าเราได้เริ่มจัดทำบัญชีดังวานแต่ละองค์
การ หรือกรมก็จะเป็ประโยชน์มาก ในสมัยปัจจุบันในทางเศรษฐกิจ
เขาถือว่ารัฐขาดก็เป็เหมือน องค์การในทาง เศรษฐกิจที่ใหญ่ ที่สุดองค์
การหนึ่งเท่านั้น การจ่ายเงินของรัฐขาดย่อมเป็นผลกระทบถึงภาวะทาง
เศรษฐกิจของชาติทั้งหมด

๓. รายได้

ตาม พ.ร.บ. งบประมาณประจำปีของไทยเราแบ่ง ประเภท เงิน
ได้ออกเป็น

ก) งบภาษีอากร—สรรพากร, ศุ่ดการ, สรรพสามิตค้ ค่าภาค
หลวงแระ

ข) งบรัฐสามิต-ภาคหลวงป่าไม้, รังนก, ประมง,

ค) งบรัฐพาณิชย์-ผูกขายไฟ้, ยาสูบ ฯลฯ ตำราญูปโภค,
อุตสาหกรรม, เงินปันผลบริษัท ฯลฯ

ง) งบค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ

จ) งบรายได้อื่น ๆ

ฉ) งบพิเศษ เช่นค่าพรีเมียมข้าวส่งออก

แต่ตามหลักทางวิชาการการแบ่งประเภทรายได้ ของรัฐควรจะ
แบ่งเป็นดังนี้^๑

ก) เงินอุดหนุนและเงินให้ (Grants & Gifts)

ข) รายได้ทางบริหาร (Administrative Revenue)

ค) รายได้ทางการค้า (Commercial Revenue)

ง) ภาษีอากร (Taxes)

ประเภทรายได้ตามที่งบประมาณของเราได้แบ่งไว้ ถ้าจัดแบ่ง
ตามหลักการข้อหลังก็จะดงกันได้พอดี และไม่จำเป็นต้องแบ่งเป็นถึง ๖
ประเภทก็ได้ ดังจะได้อธิบายต่อไป

ก) เงินอุดหนุนและเงินให้ ตัวอย่างเช่นเงินอุดหนุนที่รัฐ
บาลกลางให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น หรือเงินที่ม้ผู้พิศให้แก่รัฐบาล ใน

สำหรับ รัฐบาลกลางจ่ายเงินแก่รัฐบาลมณฑล และรัฐบาลภูมิภาคเป็นอันมาก ในประเทศไทย รัฐบาลกลางก็จ่ายเงินอุดหนุนแก่เทศบาลและหน่วยการปกครองเล็ก ๆ อื่น ๆ ด้วยเหมือนกัน

ข) รายได้ทางบริหาร รวมตลอดถึง ค่าธรรมเนียม, ค่าใบอนุญาต, ค่าปรับ, ค่าริบ, และค่าประเมินพิเศษ (Special Assessment) ในสหรัฐมีเงินอีกประเภทหนึ่งเรียกว่า Escheats คือมรดกของผู้ตายที่ไม่มีคนรับยอมตกเป็นของรัฐ ในประเทศไทยกฎหมายลักษณะมรดกมีบัญญัติไว้ในทำนองเดียวกันกับที่กล่าวมา.

ค) รายได้ทางการค้า ประเภทหนึ่งตรงกับรัฐบาลนิวยอร์ก ไทยเรา และควรรวมทั้งค่าเช่าทรัพย์สินของรัฐบาล กำไรดอกเคอร์รี่ ฯลฯ

ง) ภาษีอากร คือเงินหรือทรัพย์สินที่รัฐบาลบังคับให้บุคคลต้องชำระให้แก่รัฐ โดยไม่คำนึงว่าจะได้รับประโยชน์ตอบแทนหรือไม่ ประเภทของภาษีสรรพสามิตที่ไทยเรียกว่าภาษี, อากร, ค่าภาคหลวง (แร่, ไม้, รังนก, ประมง) ค่าพรีเมียมดังข้าวออก เงิน ก.ศ.ด. ด้วย รายได้บางอันแม้จะไม่เรียกว่าภาษีอากร แต่ตามลักษณะต้องถือว่าเป็นภาษีอากร

เรื่องภาษีอากรเป็นเรื่องที่เรามุ่งจะศึกษาละเอียด เพราะเป็นปัญหากระทบถึงการว่างงาน, ระดับราคา, การกระจายรายได้ของชาติในหมู่พหุเมือง และการผลิต (Employment, Price Level., Distribution of Income, Production)^๑ ปัญหาเรื่อง การเก็บ ภาษี ย่อม ทำให้ รัฐบาล

(๑) Christiansen & Kirkpatrick, *The People, Politics & The Politician*, Henry Holt, N.Y. 1950, p. 687

Lister V. Chandler, *The Economics of Money & Banking*, Harper

B., N.Y. 1953, p. 106

ประวิงการกัญหยมดินได้ด้วย ฯลฯ พุงง่าย ๆ การภาษีอากรเป็นผด
กระทบถึงภาวะเศรษฐกิจของคนทั้งชาติ

๔. งบประมาณของประเทศไทย

งบประมาณของประเทศไทย ได้เปลี่ยนแปลง และพัฒนามา
เป็นลำดับ งบประมาณประจำปี พ.ศ. ๒๕๐๐ แสดงให้เห็นว่า รัฐบาล
ได้ปฏิบัติตามวิธีการใหม่ ซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบ-
ประมาณ พ.ศ. ๒๔๙๙ กล่าวคือ ในปีก่อน ๆ งบประมาณรายจ่าย
ของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ คงไว้ที่กระทรวงทบวงกรมนั้น ๆ แล้ว
โอนไปจ่ายทางจังหวัด ทั้งนี้ทำให้ไม่เป็นที่แจ่มชัดว่า จังหวัดใดได้เงิน
สำหรับบำรุงจังหวัดนั้น เป็นจำนวนเท่าใด ตามพระราชบัญญัติใหม่นี้
แต่ละจังหวัด มีโอกาสที่จะเสนอขอตั้งงบประมาณให้เหมาะสมกับท้องถิ่น
และประชาชน นับเป็นก้าวหนึ่งที่จะเห็นถึงการดำเนินการเพื่อประชา-
ชิปไตย แต่ถ้ามองในแง่การรวมจุดงาน (Integration of Administration)
แล้ว ก็จะเห็นได้ว่า การกระจายงบประมาณเช่นนั้นเป็นการกระทำ
ให้ประสิทธิภาพในการบริหารงานงบประมาณเสียไป ประเทศไทยเป็น
ประเทศที่มีพลเมือง ๒๓. ๕ ล้าน มีเนื้อที่เพียงต้องแถมตารางไมล์ ถ้า
จัดการคมนาคมและการขนส่งให้มีประสิทธิภาพสูง การจัดให้มีจุดรวม
งานอยู่ในส่วนกลาง (Centralization) จะได้มีผลดีกว่าเป็นอันมาก ใน
สหรัฐเอง ความโน้มเอียงในทางการคลังก็เป็นไปในทาง Centrali-
zation เพราะถือว่าการประหยัดกว่า และมีประสิทธิภาพดีกว่า

ในประเทศไทย มีหลายคนดำริว่าควรกระจายอำนาจออกไป
ให้ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นเพื่อความเป็นประชาธิปไตย แต่ความจริง

รากฐานของประชาธิปไตย อยู่กับการขนส่ง, การคมนาคม, การศึกษา, การอาชีพ, และการพักผ่อนด้วย การกระจายอำนาจไปให้ภูมิภาคและท้องถิ่น ควรกระจายเฉพาะในเรื่องการให้โอกาสตั้งหน่วยการปกครอง (Governments) ในหัวเมือง มีสภาพรัฐบาลต่างหากจากรัฐบาลกลาง (Central Government) คือตั้งเป็นหน่วยการปกครองจังหวัด, อำเภอ, ตำบล (Provincial, Amphur, Tambol Governments) ส่วนราชการ ส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นสาขาของส่วนกลาง (Field Offices) ที่ประจำอยู่ในหัวเมืองต่าง ๆ นั้น ควรรักษาไว้ให้รวมจุดที่ส่วนกลางกรุงเทพฯ เพื่อประโยชน์อันจะได้รับจากวิธีการที่เรียกว่า Integration ดังกล่าวแล้ว

ในทศวรรษที่ควรนำข้อความที่บรรจุไว้ในงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๐ มากล่าวไว้โดยสังเขปดังนี้ :—

มาตรา ๑ ชื่อพระราชบัญญัติ

มาตรา ๒ กำหนดวันเริ่มใช้พระราชบัญญัติ

มาตรา ๓ กำหนดงบประมาณรายจ่ายสามัญ ว่ามี ๕,๐๖๙, ๙๙๐,๐๘๒ บาท และได้ระบุไว้เป็นรายองค์การ

และกิจการต่าง ๆ คือ:—

๑. งบประมาณมหากษัตริย์

๒. การกู้เงิน

๓. เงินจ่ายตามข้อผูกพัน

๔. เงินสำรองจ่าย

๕. เงินเดือนชั้นเงินเดือนและเงินเพิ่มพิเศษ สำหรับ

ข้าราชการและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

๖. สำนักคณะรัฐมนตรี — แบ่งเป็นกรมต่าง ๆ
๗. กระทรวงกลาโหม — แบ่งเป็นกิจการต่าง ๆ
๘. กระทรวงการคลัง — แบ่งเป็นกรมต่าง ๆ
๙. กระทรวงการต่างประเทศ — แบ่งเป็นกรมต่าง ๆ
๑๐. กระทรวงเกษตร — ”
๑๑. กระทรวงคมนาคม — ”
๑๒. กระทรวงมหาดไทย — ”
๑๓. กระทรวงยุติธรรม — ”
๑๔. กระทรวงศึกษาธิการ — ”
๑๕. กระทรวงเศรษฐการ — ”
๑๖. กระทรวงมหาดไทย — ”
๑๗. กระทรวงมหาดไทย — ”
๑๘. กระทรวงมหาดไทย — ”
๑๙. กระทรวงมหาดไทย — ”
๒๐. ราชบัณฑิตยสถาน
๒๑. สภาวัฒนธรรมแห่งชาติ
๒๒. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
๒๓. สำนักพระราชวัง
๒๔. สำนักราชเลขาธิการ
๒๕. การพลังงานแห่งชาติ
๒๖. สภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ
๒๗. จังหวัดพระนคร — ชนบุรี — ศรีอยุธยา — ดุสิต —
- ชัยนาท — สิงห์บุรี — อ่างทอง — สระบุรี — ปทุมธานี —

๕๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท และจ่ายเงินที่ หรือเงินคงคลัง

๒. ค่าสร้างสถานเก็บนามนเชอเพดิง
๓. เงินทุนพัฒนาการนามนเมืองฝาง
๔. ค่าทำแผนที่จากรูปถ่ายทางอากาศ
๕. ค่าใช้จ่ายโรงงานทำแก้ว
๖. เงินทุนองค์การผลิตอาหารดำเร้จรูป
๗. ค่าใช้จ่ายโรงงานทำเบคเตอร์
๘. ค่าใช้จ่ายโรงงานทอผ้า
๙. ค่าซื้อพันธุ์หโรงแรม จ.ก.
๑๐. เงินทุนบริษัทการบิน
๑๑. การไปรษณีย์โทรเลข
๑๒. การทำเรือ
๑๓. การรถไฟ
๑๔. เงินทุนดำรงสร้างทาง
๑๕. การดัดहरณ
๑๖. เงินทุนหมุนเวียนปรับปรุงยางพาราแตะพืช
๑๗. เงินทุนหมุนเวียนช่วยเหลือการเกษตร
๑๘. ค่าจัดตั้งหน่วยบำรุงที่ดิน
๑๙. การชลประทาน
๒๐. โครงการพดงน้ำยหนี
๒๑. การป่าไม้
๒๒. โครงการขยายพันธุ์ข้าว

๒๔. เงินทุนอาคารดังเคราะห์
๒๕. เงินทุนขยายนิคมสร้างตนเอง
๒๖. เงินทุนบูรณะการไฟฟ้า
๒๗. เงินทุนบูรณะการประปา
๒๘. ค่าสร้างฝายข้ามแม่น้ำลำคาน
๒๙. ค่าขุดเซยที่ดินที่ถูกเวรคืน
๓๐. เงินทุนองค์การคดงดินคำ
๓๑. ค่าหุ้นบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลไทย
๓๒. ค่าใช้จ่ายในการสำรวจน้ำมัน
๓๓. ค่าก่อสร้างโรงงานถลุงเหล็ก
๓๔. ทุนส่งเสริมอุตสาหกรรมเครื่องปั้นดินเผา
๓๕. ค่าใช้จ่ายโรงงานเครื่องเคดอบดินเผา
๓๖. ค่าดำเนินการองค์การไฟฟ้าดิคไนต์
๓๗. ค่าใช้จ่ายในการร่วมมือกับต่างประเทศ

มาตรา ๗ กำหนดให้องค์การต่าง ๆ ปฏิบัติการเบิกจ่ายตามระเบียบ

มาตรา ๘ กำหนด การ ปฏิบัติใน กรณี ค่าใช้สรอย การจร ของ
ส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคไม่พอจ่าย

มาตรา ๙ กำหนดให้รัฐบาลมีอำนาจเบิกเงินบัญชีได้เป็นครั้ง
คราว ไม่เกินร้อยละ ๒๕ แห่งงบประมาณรายจ่ายสามัญ

มาตรา ๑๐ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการคดงรักษาการตาม พ.ร.บ.

ความเห็นทั่วไป

๑. พระราชบัญญัติฉบับนี้กระดาษ ๔๗ หน้า ส่วนมากเป็นข้อความเกี่ยวกับรายจ่าย แต่รายรับก็มีบัญญัติกำหนดไว้เพียงประมาณครึ่งหน้า (๑๐ บรรทัดเท่านั้น) ทั้งนี้ย่อมจะช่วยให้เห็นดังที่ได้บรรยายมาแล้วว่า เมื่อพูดถึงงบประมาณเรามากจะพูดถึงแต่รายจ่ายมากกว่ารายรับ

๒. นอกจากบัญญัติเรื่องรายรับจากภาษีอากรและรายได้อื่น ๆ กฎหมายยังระบุดังเงินกู้ไว้ในมาตรา ๖ มาตรา ๘ ด้วย แต่การกู้เงินเป็นรายรับนั้น จำเป็นต้องออกกฎหมายอื่นต่างหากถ้ารัฐบาลจึงจะกู้เงินได้ ยกเว้นการเบิกเงินเกินบัญชีซึ่งถือว่าเป็นการกู้ยืมประเภทหนึ่งนั้น มีบทบัญญัติในมาตรา ๘ ให้อำนาจรัฐบาลทำได้โดยไม่ต้องออก พ.ร.บ. กู้เงินต่างหาก

๓. มีข้อที่คาดออกข้อหนึ่งคือ นักศึกษาบางท่านเมื่อจะเปรียบเทียบ รายการรับและรายจ่ายบางประเภท มักจะตะเถยไม่สำรวจดูรายละเอียด เช่นถ้าจะเปรียบเทียบดูเงินค่าพร่เมียมข้าว ว่าได้ใช้เพื่อบำรุงการกสิกรรมหรือชาวนาอย่างไรบ้าง ก็มักจะดูแต่บทระทรงเกษตรแห่งเดียว ที่น่าจะดูงบวิถำมัญลงทุนในรายการที่ ๑๖, ๑๗, ๑๘, ๑๙, ๒๑, ๒๒, ๒๓ และ ๓๑ ซึ่งเป็นกิจการอันเกี่ยวข้องของสัมพันธ์กับ การเกษตรด้วยทุกรายการ

๔. ในทางปฏิบัติ แต่ละกรมจะเสนองบประมาณรายรับประเภทต่าง ๆ เพื่อประมวลบัญญัติไว้ในงบประมาณแผ่นดินด้วยทงนั้น ถ้าเรากล่าวงบรายรับเป็นลำดับสำคัญของงบประมาณ ทางเราก็ควรจะระบุไว้ให้ชัดว่า รายได้ประเภทใดเก็บได้จากกรมใดบ้าง ทั้งนี้จะเป็น

ประโยชน์ในการศึกษาและเป็นการให้ความรู้แก่ราษฎรผู้เสียภาษีที่จะติดตามและเข้าใจนโยบายของรัฐบาลได้ดียิ่งขึ้น

๕. อีกประการหนึ่ง ในสหรัฐแต่ละมณฑลรัฐมักจะทำงบประมาณโดยยกยอดเงินเหลือจ่ายไปแสดงไว้ในงบประมาณ ประจำปีใหม่ ทุกครั้งการทำอย่างนั้น จะแสดงให้ราษฎรทราบถึงสถานะการณคดงทแท้จริง และจะเป็นทาง ช่วยให้ผู้ทำงบประมาณใช้ความรอบคอบในการ กำหนดรายได้อะไรจ่ายยังชน ไม่ใช่ตั้งหน้าแต่จะกำหนดรายได้อะไรจ่ายให้ใครเท่านั้นเท่านั้นเสมอไป เงินคงคดงทเหลืออยู่และแสดงไว้ในงบประมาณประจำปี จะเป็นการแสดงสภาพของงบประมาณเปรียบเทียบกับระหว่างปีก่อนและปัจจุบันด้วย

หมวด ๔ ระบบภาษีทั่วไป

ก่อนที่จะบรรยายถึงประเภทภาษี เห็นว่านักศึกษาน่าจะเข้าใจถึงหลักของภาษี (Principles of Taxation) พอสมควรก่อน ถึงเมื่อนักศึกษาอาจจะศึกษามาแล้วในลักษณะวิชาอื่น แต่การบรรยายซ้ำอีกในที่นี่ จะทำให้ความเข้าใจกระจ่างขึ้นในแนวคิดต่างๆ กันของผู้บรรยายแต่ละคน และของตำราแต่ละเล่ม

๑ หลักทั่วไปในการภาษี

(ก) หลักกฎหมาย หลักใหญ่ที่สำคัญอันแรกในการเก็บภาษีอากรนั้น คือหลักการทั่วไปอันเกี่ยวกับอำนาจเก็บภาษี ซึ่งมีบทบังคับไว้ในกฎหมาย กล่าวคือในเบื้องต้นเราจะเห็นว่า ในกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งประเทศไทย มาตรา ๓๗ บัญญัติว่าบุคคลมีหน้าที่ช่วยเหลือราชการโดยการเสียภาษีและอื่น ๆ ภายในเงื่อนไขและวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ กฎหมายที่เกี่ยวกับภาษีอากรนั้นมีมากมายหลายฉบับ พลเมืองแต่ละคนจะต้องเสียภาษีอากรให้แก่รัฐ ในเมื่อมีบทบัญญัติบังคับให้ตนต้องตกอยู่ในข่ายที่พึงต้องเสีย และในบางคราวอาจจะต้องเสียภาษีให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น, จังหวัด, ตำบล, สุขาภิบาล ซึ่งมีเทศบัญญัติหรือกฎอื่น ๆ ที่ออกใช้บังคับแก่ราษฎรภายในเขตของแต่ละเขต

(ข) หลักว่าด้วยการผลักภาระภาษี (Shifting & Incidence of Taxes)

โดยปรกติ มนุษย์ที่มีภาระไม่ว่าอย่างใด ต้องพยายามจะผลักภาระนั้นต่อไปยังบุคคลอื่น ภาระภาษีกตกอยู่ภายใต้กฎอันเดียวกัน แต่ผู้เสียภาษีจะผลักต่อไปได้หรือไม่เพียงเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับเหตุใหญ่สามประการคือ—

- (๑) ธรรมชาติหรือลักษณะของภาษี
 - (๒) พฤติการณ์ในทางเศรษฐกิจในขณะเก็บภาษี
- และ (๓) การปฏิบัติของผู้เสียภาษี ในอันจะฉวยโอกาสที่จะ ผลัก
ภาระภาษีต่อไป

เหตุในประการ (๑) และ (๒) นั้นเป็นเหตุปรกติ สำหรับประการ (๓) เป็นเหตุซึ่งขึ้นอยู่กับตัวผู้เสียภาษีนั่นเองว่าจะฉวยโอกาสได้เพียงใดหรือไม่ โดยผลของการวิจัยเกี่ยวกับธรรมชาติของภาษีว่าจะผลักภาระต่อไปได้หรือไม่ นั้นมีข้อที่สรุปได้เป็นการทั่วไป ๒ ประการคือ—

(๑) ภาษีที่เกี่ยวกับส่วนตัวบุคคล (Personal Tax) ผลักไม่ได้ เช่น ภาษีรัชชูปการ ภาษีมรดก เพราะภาษีเหล่านี้ไม่เกี่ยวกับธุรกิจการงานของผู้เสียภาษีแต่ประการใดเลย พูดในทางกลับกัน ภาษีเกี่ยวกับธุรกิจการค้าซึ่งมีความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ย่อมผลักภาระต่อไปได้เสมอและโดยมาก

(๒) ภาษีที่เก็บจากส่วนเกินทางเศรษฐกิจ (Economic Surplus) ผลักต่อไปไม่ได้ ส่วนเกินทางเศรษฐกิจในที่นี้หมายถึงรายจ่ายของบุคคลที่จ่ายเพื่อซื้อสิ่งของหรือบริการ ซึ่งไม่มีความจำเป็นที่จะต้องบริการของปัจจัยในการผลิต หรือซึ่งเป็นสิ่งที่เหลือเพื่อเกินความต้องการของบุคคล

การผลักภาระภาษีนั่น เฉพาะภาษีที่เก็บบนสิ่งของ (Commodity Taxes) ผู้ผลิตอาจจะ ผลักไปข้างหน้า ให้ตกอยู่กับผู้รับไปจำหน่าย,

(๑) William J. Shultz, C. Lowell Harris, **American Public Finance**, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N. J. 1956, pp. 164-166
Hugh Dalton, **Principles of Public Finance**, Routledge & Kegan Paul, London, 1952, pp. 34-35

หรือแก่ผู้บริโภคได้ หรืออาจจะ ผลักไปข้างหลัง และไปตกอยู่กับ
กรรมกรหรือผู้จัดหาตั้งของวัตถุดิบนั้นมาให้ผู้ผลิตก็ได้ ดังนั้นในฐานะ
ที่ภาษาศักดากรเป็นภาษาที่เก็บบงดั่งของ จึงตกอยู่ภายใต้กฎอนนด้วย

เหตุอื่น ๆ ในการผลัการะภาษ

นอกจากนการะภาษจะผลักได้หรือไม่ได้เพียงใด จังชนอยู่กับเหตุ
หลายกรณด้วยกันและเกี่ยวโยงถึงภาวะทางเศรษฐกิจเช่น—

(๑) ภาวะเศรษฐกิจในขณะนั้นมีการแข่งขันกันหรือเปล่า

(๒) ภาวะเศรษฐกิจ อันเกี่ยวกับดินค่าน ๆ เป็นเรื่องการผูกขาด
ยี่ห้อสินค้า หรือเป็นการแข่งขันกันทำนองการผูกขาด

(Monopoly, Oligopoly, Monopolistic Competition)

(๓) ภาวะเศรษฐกิจในขณะนั้น มีการสนองสูง หรือการเด่นอดสูง
(Supply & Demand)

การศึกษาเรื่องผลัการะภาษนั้น อาจทำได้โดยศึกษาละเอียดดง
ไปเฉพาะภาษเป็นประเภท ๆ คือ ภาษาเก็บบงดั่งของ-ภาษาเก็บบงทรพย
ดิน-ภาษาเก็บบงรายได้-เงินเดือนหรือค่าจ้าง-กำไรจากการค้าขาย-ดอก
เบย-ค่าเช่า ฯลฯ แต่ในท้นเห็นว่าควรจะยุติไว้เพียงเท่านั้น และเมื่อ
พูดถึงการะภาษศักดากรจึงจะได้ยกขนามาอภิปรายอีกพอสมควรต่อไป

(ค) หลักในการกระจายและควบคุม (Distributive &
Regulatory Aspects)

(๑) หลักการต่าง ๆ นี้ แต่ละศาสตราจารย์ ได้จัดหมวดหมู่ไว้ต่าง ๆ
กัน ดูพระองค์เจ้าวิวัฒนไชย, กฎหมายคลัง โรงพิมพ์มหา-
วิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ๒๔๕๓ หน้า ๘๓-๘๔

๒๕๘
หลักเกณฑ์เกี่ยวกับกฎใหญ่ ๖ กฎ (Doctrines) คือ.-

- (๑) กฎว่าด้วยประโยชน์ (The Benefit Doctrine)
- (๒) กฎว่าด้วยเอกสิทธิ์ (The Privilege Doctrine)
- (๓) กฎว่าด้วย การ ร่วมทุน กับรัฐ (The State-Partnership Doctrine)
- (๔) กฎว่าด้วยความสามารถ (The Objective Ability Doctrine)
- (๕) กฎว่าด้วยการเสียสละ (The Subjective Sacrifice Doctrine)
- (๖) กฎว่าด้วย ความเป็นกลาง (The Neutrality Doctrine)

(๑) กฎว่าด้วยประโยชน์ กล่าวคือบุคคลควรจะเสียภาษีตามที่รัฐบริการให้แก่คนโดยตรง (Cost-of-Service Theory) เช่น การสร้างถนน ฯลฯ หรือตามที่รัฐได้ทำประโยชน์แก่คน ร่วมกับคนอื่น ๆ (Value-of Service Theory) เช่น การสร้างนายแพทย์ ฯลฯ

(๒) กฎว่าด้วยเอกสิทธิ์ กล่าวคือถ้าบุคคล ได้รับเอกสิทธิ์ในการประกอบการค้าหรือธุรกิจก็ควรต้องเสียภาษีเป็นพิเศษ เช่น ได้รับสัมปทานเดินรถ หรือได้ประกอบกิจการสาธารณูปโภคอื่น ๆ ฯลฯ

(๓) กฎว่าด้วยการร่วมทุนกับรัฐ ตามความหมายอย่างแคบคือ เมื่อบุคคลได้ร่วมทุนกับรัฐในการประกอบกิจการค้า ควรจะเสียภาษีพิเศษ เพราะกิจการที่รัฐเข้าจัดทำย่อมจะได้เอกสิทธิ์พิเศษในฐานะเป็นรัฐ เช่น บุคคลที่เข้าทุนร่วมในบริษัทรัฐจัดตั้งขึ้น หรือใน

ความหมายอย่างกว้างก็คือ ถือว่าเมื่อบุคคลค้าขายหรือทำกิจการได้กำไร รัฐย่อมมีอำนาจสนับสนุนอยู่ด้วย บุคคลนั้นจึงควรต้องเสียภาษีให้แก่อรัฐ

(๔) กฎว่าด้วยความสามารถ กฎนี้เป็นกฎที่หนึ่งของ Adam Smith ซึ่งปรัชญาอนันุมความมุ่งหมายให้บุคคลเสียภาษีตามความสามารถของคนที่จะได้ได้ และไม่เป็นที่เดือดร้อน กฎนี้ในขณะที่บุคคลมีรายได้ถึงกันมากว่าจะไม่มีอะไรเป็นเครื่องวัดจริงจางอย่างใด

(๕) กฎว่าด้วยการเสียสละ กฎนี้เป็นของ John Stuart Mill ซึ่งมุ่งหมายจะขยายความในกฎของ Adam Smith คือบุคคลเสียสละเงินเป็นภาษีตามส่วนที่คนหาได้ มาในตอนหลัง ๆ นี้ มีผู้โต้แย้งว่าการเสียสละนั้นควรจะเป็นการเสียสละเท่า ๆ กัน (Equal) หรือเสียสละตามส่วน (Proportional) หรือเสียสละน้อยที่สุดเท่าที่ไม่กระทบกระเทือนสังคม (Minimum or Least Social)

(๖) กฎว่าด้วยความเป็นกลาง กล่าวคือหลักการคลังรุ่นใหม่ ๆ มีความเห็นว่าเอกชนกับบริษัทห้างร้านก็ดี ควรจะเสียภาษีในลักษณะที่เท่าเทียมกัน ไม่ควรจะให้เอกชนเสียภาษีมากหรือน้อยกว่าบริษัทห้างร้านในกรณีเหมือนกัน ถึงแม้กรณีของแต่ละเอกชนและบริษัทห้างร้านจะต่าง ๆ กัน เมื่อเก็บภาษีกควรจะมุ่งให้บุคคลทั้งสองประเภทนั้นไม่มีฐานะแตกต่างกันเกินไป อนึ่งกฎนี้ถือหลักว่า เมื่อเก็บภาษีจากบุคคลใดโดยถือหลักความสามารถ หรือการเสียสละก็ตาม บุคคลนั้น ๆ เมื่อเทียบกับบุคคลอื่น ๆ ก็ต้องให้เขามีฐานะไม่เปลี่ยนแปลงไปจากภาวะก่อนเสียภาษีนั้น ๆ

กฎต่าง ๆ อันว่าด้วยการกระจายภาษณ์ จุดมุ่งหมายก็เพื่อความ
ยุติธรรม แต่ความยุติธรรมก็เป็นเพียง “ความยุติธรรม” เท่านั้น
ไม่มีอะไรเป็นเครื่องวัดที่แท้จริงเช่นในทางวิทยาศาสตร์ ความยุติธรรม
ในเรื่องอัตราภาษีและวิธีเก็บภาษี เป็นเพียงความยุติธรรมที่ตั้งอยู่บนข้อ
สันนิษฐานอันเกี่ยวกับประโยชน์ความสามารถ และการได้ยัดเยียด ดังได้
บรรยายมาแล้ว

อันหนึ่งหลักในเรื่องใช้ภาษีเป็นเครื่องมือในการควบคุมนั้น มีทางที่
รัฐจะควบคุมได้ต่าง ๆ กันเช่น—

(๑) ควบคุมการบริโภค คือ (ก) เก็บภาษีให้สูงสำหรับ
สินค้าที่ฟุ่มเฟือยหรือเป็นผลร้ายต่ออนามัย เช่น บุหรี่
สุรา ฯลฯ

(ข) เก็บภาษีให้ต่ำสำหรับกิจการบางประเภท เช่น อาหาร
ที่จำหน่ายแก่โรงพยาบาล โรงเรียน หรือทรัพย์สิน
ของ องค์การ ดังกล่าวมานั้น

(๒) ควบคุมการผลิตและการจำหน่าย การห้ามจำ-
หน่ายสิ่งที่เป็นภยันอันตรายทำได้โดยการเก็บภาษีอย่างสูงในการผลิตและ
จำหน่ายก็ได้ เช่นฝิ่น อาวุธปืน ภาษีศุลกากรก็อาจใช้ Prohibitory
Taxes ได้

(๓) กีดกันการค้าบางประเภท เช่น เก็บภาษีการค้าสูง
ของบางอย่างสูง เพื่อประโยชน์ในการที่จะจำกัด หรือสนับสนุนการค้า
ประเภทนั้น

(ง) หลักการเก็บภาษีในแง่รายได้, กฎหมาย, และการบริหาร (Revenue, Legislative & Administrative Aspects)

(๑) ในเรื่องรายได้ การเก็บภาษีนั้น จะเก็บได้มากได้น้อยก็แล้วแต่ฐาน และอัตราภาษีเป็นสำคัญ นอกจากนั้นขึ้นอยู่กับผลในทางเศรษฐกิจของภาษี Economic Effects of the tax แต่จะอย่างกับการบริหารภาษีอากรด้วย รวมเป็นดีประเภทด้วยกัน ในระบบรายได้ของรัฐบาล ถือกันว่าเสถียรภาพของภาวะการณ (Stability) เป็นปัจจัยอันหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลรายได้ ได้มากและแน่นอน ความยืดหยุ่น (Elasticity) ของงบประมาณย่อมมีความเกี่ยวพันกันอยู่กับเสถียรภาพดังกล่าว การขึ้นอัตราภาษีอากรจะทำให้รายได้สูง การลดอัตราอากรจะทำให้รายได้ต่ำ แต่รายได้จะต่ำหรือสูงเมื่อเปลี่ยนอัตราภาษีนั้นไม่ได้หมายความว่า เงินที่เก็บได้จะได้ลดลงดกกับอัตราที่เปลี่ยนไปด้วย ขอนควรเป็นที่เข้าใจให้แจ่มแจ้ง

(๒) ในเรื่องกฎหมาย ดังได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น ๆ ว่า รัฐเจริญชนเพราะพลเมืองเพิ่มมากขึ้น หน้าที่กิจการมีมากขึ้น ต้องเก็บภาษีให้ได้มากขึ้น ในการนี้รัฐจะคิดภาษีชนิดใหม่ ๆ ขึ้นหลายอย่าง และในการคิดภาษีก็น่าจะต้องออกเป็นกฎหมาย การออกกฎหมายภาษีอากรให้ได้ผลดีก็ต้องอาศัยนักรัฐศาสตร์, นักเศรษฐศาสตร์, เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารประกอบกันด้วย

(๓) ในเรื่องการบริหาร เมื่อ ๑๗๕ ปีมาแล้ว Adam Smith ได้วางเกณฑ์ “ความจริง” (Axiom) เกี่ยวกับภาษีอากรไว้

๔ ประการ ประการที่ (๑) กฎว่าด้วยความสามารถ ดังได้พูดถึงแล้ว
 มอก ๓ กฎที่เกี่ยวกับหน้าที่ของฝ่ายบริหารและควรถือว่าเป็น “ความ
 จริง” อันเกี่ยวกับการภาษีอากร คือ :-

(๒) ความแน่นอน (Certainty) ภาษีที่บุคคลจะเสีย
 นั้นควรจะแน่นอนและไม่ให้กำหนดเอาโดยพลการ
 เวลาที่จะเสีย, วิธีการที่จะเสีย, จำนวนที่จะเสีย
 ควรจะให้ชัดแจ้งแก่ทั้งผู้จะเสียและแก่บุคคลทุกคน

(๓) ความสะดวก (Convenience) ภาษีบางชนิด
 ควรจะเก็บในระยะเวลา วิธีการที่จะเป็นการสะดวก
 แก่ผู้เสีย เช่น เก็บภาษีการขายสินค้าเวลาขาย เก็บ
 ภาษีศุลกากรเมื่อนำเข้ามาในประเทศ

(๔) การประหยัด (Economy) คือควรประหยัดค่า
 ใช้จ่ายในการเก็บให้ต่ำที่สุด (Cost of collection)

กฎตามกฎนี้ยังใช้ได้อยู่ในปัจจุบัน แต่คำราดมัยใหม่ๆ ยังเห็น
 ว่าควรจะเพิ่มอีกคือ

(๕) ความคุ้นเคย (Familiarity) คือ ควรจะทำให้
 ราษฎรคุ้นกับการเสียภาษี ประเภทใด ประเภท
 หนึ่งนานๆ เข้า แล้วการเก็บก็จะเป็นการสะดวก
 ทุกประการ

(๖) ความรู้สึกว่าเป็นเสียภาษี (Tax Consciousness)
 คือรัฐควรจะเก็บภาษีจากกิจการ ไม่ใช่เก็บจาก
 บุคคล (Personal Tax) เพราะการเก็บภาษีจาก
 บุคคลโดยตรงนั้น บุคคลมักรู้สึกว่า ตัวเองเสียภาษี

โดยไม่เป็นธรรม แต่ถ้าเก็บจากกิจการ ผู้เสีย
จะรู้สึกว่าการของบริษัที่เป็นผู้เสีย ฯลฯ

ผลของการเก็บภาษีอากรโดยเฉพาะ

การเก็บภาษีจะมีผลโดยเฉพาะเกิดขึ้นเกี่ยวกับการลดภาระ ภาษี
ดังกล่าวแล้ว ซึ่งเราเรียกว่า Tax Incidence ในบางกรณีผู้มีหน้าที่
เสียภาษีจะหาทาง หลีกเลี่ยงได้ โดยไม่ผิดกฎหมาย เราเรียกว่า Tax
Avoidance แต่ถ้าเสียภาษีโดยผิดกฎหมายเราเรียกว่า Tax Evasion
นอกจากนี้ผลของภาษีอากรจะ (ก) เกิดขึ้นได้ในระหว่างกระบวนการ
ผลิต (The Process of Shifting) เช่นในกรณีที่ผู้เสียภาษีลดภาระ
ต่อไปไม่ได้ อาจจะเป็นเพราะความต้องการ (Demand) โดยทั่วไปต่ำ
หรือสินค้าหนึ่งลดลงก็ได้ และทั้งนี้อาจจะเป็นผลกระทบถึงการผลิต ฯลฯ
(ข) ผลอาจจะเกิดขึ้นอีกอย่างหนึ่งภายหลังการลดภาระไปแล้ว ผู้เสีย
ภาษีและผู้ที่รับภาระต่อไปอาจจะต้องมีเงินรายได้ที่จะใช้จ่ายลดลงต้องบริ-
โภคน้อยลง ลงทุนน้อยลง ฯลฯ ซึ่งจะกระทบถึงภาวะเศรษฐกิจทั่ว ๆ ไป
ผลของการเก็บภาษีอากรโดยทั่วไป

การเก็บภาษีอากรของรัฐถือว่าเป็นการประวิงการกักขัง เพราะ
ในสมัยที่ประเทศกำลังพัฒนาขึ้นในทางต่าง ๆ นั้น จำเป็นต้องมีรายจ่าย
มากขึ้นดังได้กล่าวไว้แล้วในตอนต้น ๆ ในปัจจุบันรัฐบาลมีทางเลือก
ได้หลายทางคือ (๑) เก็บภาษีให้มากขึ้น (๒) ถ้าไม่เก็บภาษีมากขึ้น
ก็ต้องหยุดขยายกิจการอันเป็นหน้าที่ของรัฐ หรือ (๓) กู้ยืมเงินมา
ดำเนินการ ทั้งสามอย่างนี้ แต่รัฐบาลก็เลือกใช้เป็นอย่างใด ๆ เป็น
คราว ๆ ถึงกระนั้นความโน้มเอียงก็จะเป็นไปในทาง (๑) และ (๓) อยู่
ตลอดมา

ดังได้กล่าวแต่ก่อนแล้วว่า การเก็บภาษีอากรนั้น ในสมัย
นี้ ไม่ใช่รัฐมุ่งแต่จะเก็บภาษีเป็นรายได้เท่านั้น รัฐยังใช้ภาษีเป็นเครื่อง
มือในการอำนวยความสะดวกภาวะเศรษฐกิจของชาติได้ด้วย เพราะภาษี
ย่อมมีผลกระทบต่อ (๑) ภาวะการว่างงาน (๒) ระดับราคา (๓) การ
ผลิต และ (๔) การกระจายรายได้ของประชาชน

การจัดภาษีให้เหมาะสมย่อม (๑) เป็นการป้องกันภาวะเงินเฟ้อ
ในทางเศรษฐกิจ, (๒) เป็นการช่วยให้เกิดความเสมอภาคในทางการ
เมืองและอื่น ๆ (๓) เป็นการห้ามประชาชนไม่ให้คตินิยมชั่ว และ (๔)
เป็นการ กระตุ้นเตือนให้ ประชาชน ประกอบ กิจกรรม บางอย่าง อันควร
ประกอบ^๑

ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้เป็นปัญหาละเอียดอ่อน ต้องอาศัยนักรัฐ-
ศาสตร์และนักเศรษฐศาสตร์ปรัษาหารือกันอย่างใกล้ชิด แม้ว่าการ
เมืองที่ดึกฟังต้องเข้าใจหลักการใหญ่ ๆ ดังได้บรรยายไว้ นี้จึงจะสามารถ
เข้าใจความคิดเห็น ของนักเศรษฐศาสตร์ ได้ดี พอที่จะใช้ วิจารณ์ญาณ
ของตนเองได้

๔. ประเภทภาษี

การแบ่งประเภทภาษีอากรนั้น อาจแบ่งได้หลายอย่าง แต่ตาม
หลักทั่วไปในการศึกษาทางเศรษฐศาสตร์ น่าจะแบ่งเป็นเพียง ๗ ประ-
เภท คือ (๑) ภาษีจากทรัพย์สิน (Property), (๒) ภาษีเงินได้จาก
บุคคล (Personal Income), (๓) ภาษีเงินได้จากบริษัท (Business
Corporations), (๔) ภาษีการขาย (Sales) ซึ่งบางทีก็เรียกว่าภาษีสั่ง

(๑) A. N. Christensen & Evron M. Kirkpatrick, *Op. cit.*, pp. 687-692

25
4

ในสหรัฐ ภาษาจากทวีปอินเดียเก็บ อยู่เฉพาะ ในมดรัฐ และเทศ
 ๒๑๖
 ๒๑๗
 ๒๑๘
 ๒๑๙
 ๒๒๐
 ๒๒๑
 ๒๒๒
 ๒๒๓
 ๒๒๔
 ๒๒๕
 ๒๒๖
 ๒๒๗
 ๒๒๘
 ๒๒๙
 ๒๓๐
 ๒๓๑
 ๒๓๒
 ๒๓๓
 ๒๓๔
 ๒๓๕
 ๒๓๖
 ๒๓๗
 ๒๓๘
 ๒๓๙
 ๒๔๐

๒๔๑
 ๒๔๒
 ๒๔๓
 ๒๔๔
 ๒๔๕
 ๒๔๖
 ๒๔๗
 ๒๔๘
 ๒๔๙
 ๒๕๐

๒๕๑
 ๒๕๒
 ๒๕๓
 ๒๕๔
 ๒๕๕
 ๒๕๖
 ๒๕๗
 ๒๕๘
 ๒๕๙
 ๒๖๐

๒๖๑
 ๒๖๒
 ๒๖๓
 ๒๖๔
 ๒๖๕
 ๒๖๖
 ๒๖๗
 ๒๖๘
 ๒๖๙
 ๒๗๐

๒๗๑
 ๒๗๒
 ๒๗๓
 ๒๗๔
 ๒๗๕
 ๒๗๖
 ๒๗๗
 ๒๗๘
 ๒๗๙
 ๒๘๐

๒๘๑
 ๒๘๒
 ๒๘๓
 ๒๘๔
 ๒๘๕
 ๒๘๖
 ๒๘๗
 ๒๘๘
 ๒๘๙
 ๒๙๐

๒๙๑
 ๒๙๒
 ๒๙๓
 ๒๙๔
 ๒๙๕
 ๒๙๖
 ๒๙๗
 ๒๙๘
 ๒๙๙
 ๓๐๐

๓๐๑
 ๓๐๒
 ๓๐๓
 ๓๐๔
 ๓๐๕
 ๓๐๖
 ๓๐๗
 ๓๐๘
 ๓๐๙
 ๓๑๐

๓๑๑
 ๓๑๒
 ๓๑๓
 ๓๑๔
 ๓๑๕
 ๓๑๖
 ๓๑๗
 ๓๑๘
 ๓๑๙
 ๓๒๐

๓๒๑
 ๓๒๒
 ๓๒๓
 ๓๒๔
 ๓๒๕
 ๓๒๖
 ๓๒๗
 ๓๒๘
 ๓๒๙
 ๓๓๐

๓๓๑
 ๓๓๒
 ๓๓๓
 ๓๓๔
 ๓๓๕
 ๓๓๖
 ๓๓๗
 ๓๓๘
 ๓๓๙
 ๓๔๐

๓๔๑
 ๓๔๒
 ๓๔๓
 ๓๔๔
 ๓๔๕
 ๓๔๖
 ๓๔๗
 ๓๔๘
 ๓๔๙
 ๓๕๐

๓๕๑
 ๓๕๒
 ๓๕๓
 ๓๕๔
 ๓๕๕
 ๓๕๖
 ๓๕๗
 ๓๕๘
 ๓๕๙
 ๓๖๐

๓๖๑
 ๓๖๒
 ๓๖๓
 ๓๖๔
 ๓๖๕
 ๓๖๖
 ๓๖๗
 ๓๖๘
 ๓๖๙
 ๓๗๐

๓๗๑
 ๓๗๒
 ๓๗๓
 ๓๗๔
 ๓๗๕
 ๓๗๖
 ๓๗๗
 ๓๗๘
 ๓๗๙
 ๓๘๐

๓๘๑
 ๓๘๒
 ๓๘๓
 ๓๘๔
 ๓๘๕
 ๓๘๖
 ๓๘๗
 ๓๘๘
 ๓๘๙
 ๓๙๐

๓๙๑
 ๓๙๒
 ๓๙๓
 ๓๙๔
 ๓๙๕
 ๓๙๖
 ๓๙๗
 ๓๙๘
 ๓๙๙
 ๔๐๐

๔๐๑
 ๔๐๒
 ๔๐๓
 ๔๐๔
 ๔๐๕
 ๔๐๖
 ๔๐๗
 ๔๐๘
 ๔๐๙
 ๔๑๐

๔๑๑
 ๔๑๒
 ๔๑๓
 ๔๑๔
 ๔๑๕
 ๔๑๖
 ๔๑๗
 ๔๑๘
 ๔๑๙
 ๔๒๐

๔๒๑
 ๔๒๒
 ๔๒๓
 ๔๒๔
 ๔๒๕
 ๔๒๖
 ๔๒๗
 ๔๒๘
 ๔๒๙
 ๔๓๐

๔๓๑
 ๔๓๒
 ๔๓๓
 ๔๓๔
 ๔๓๕
 ๔๓๖
 ๔๓๗
 ๔๓๘
 ๔๓๙
 ๔๔๐

๔๔๑
 ๔๔๒
 ๔๔๓
 ๔๔๔
 ๔๔๕
 ๔๔๖
 ๔๔๗
 ๔๔๘
 ๔๔๙
 ๔๕๐

๔๕๑
 ๔๕๒
 ๔๕๓
 ๔๕๔
 ๔๕๕
 ๔๕๖
 ๔๕๗
 ๔๕๘
 ๔๕๙
 ๔๖๐

๔๖๑
 ๔๖๒
 ๔๖๓
 ๔๖๔
 ๔๖๕
 ๔๖๖
 ๔๖๗
 ๔๖๘
 ๔๖๙
 ๔๗๐

๔๗๑
 ๔๗๒
 ๔๗๓
 ๔๗๔
 ๔๗๕
 ๔๗๖
 ๔๗๗
 ๔๗๘
 ๔๗๙
 ๔๘๐

๔๘๑
 ๔๘๒
 ๔๘๓
 ๔๘๔
 ๔๘๕
 ๔๘๖
 ๔๘๗
 ๔๘๘
 ๔๘๙
 ๔๙๐

๔๙๑
 ๔๙๒
 ๔๙๓
 ๔๙๔
 ๔๙๕
 ๔๙๖
 ๔๙๗
 ๔๙๘
 ๔๙๙
 ๕๐๐

๕๐๑
 ๕๐๒
 ๕๐๓
 ๕๐๔
 ๕๐๕
 ๕๐๖
 ๕๐๗
 ๕๐๘
 ๕๐๙
 ๕๑๐

๕๑๑
 ๕๑๒
 ๕๑๓
 ๕๑๔
 ๕๑๕
 ๕๑๖
 ๕๑๗
 ๕๑๘
 ๕๑๙
 ๕๒๐

๕๒๑
 ๕๒๒
 ๕๒๓
 ๕๒๔
 ๕๒๕
 ๕๒๖
 ๕๒๗
 ๕๒๘
 ๕๒๙
 ๕๓๐

๕๓๑
 ๕๓๒
 ๕๓๓
 ๕๓๔
 ๕๓๕
 ๕๓๖
 ๕๓๗
 ๕๓๘
 ๕๓๙
 ๕๔๐

๕๔๑
 ๕๔๒
 ๕๔๓
 ๕๔๔
 ๕๔๕
 ๕๔๖
 ๕๔๗
 ๕๔๘
 ๕๔๙
 ๕๕๐

๕๕๑
 ๕๕๒
 ๕๕๓
 ๕๕๔
 ๕๕๕
 ๕๕๖
 ๕๕๗
 ๕๕๘
 ๕๕๙
 ๕๖๐

๕๖๑
 ๕๖๒
 ๕๖๓
 ๕๖๔
 ๕๖๕
 ๕๖๖
 ๕๖๗
 ๕๖๘
 ๕๖๙
 ๕๗๐

๕๗๑
 ๕๗๒
 ๕๗๓
 ๕๗๔
 ๕๗๕
 ๕๗๖
 ๕๗๗
 ๕๗๘
 ๕๗๙
 ๕๘๐

๕๘๑
 ๕๘๒
 ๕๘๓
 ๕๘๔
 ๕๘๕
 ๕

(๑) บางตำราแบ่งเป็นเพียง ๔ ประเภท คือภาษีเงินได้, ภาษี
มรดกและการให้, ภาษีการค้า, ภาษีการบริโภค

มีเพียง ๓.๒% เท่านั้น ทั้งนี้เพราะนักเศรษฐศาสตร์รุ่นหลังมีความคิดว่า การเก็บภาษีควรจะเก็บจากรายได้ของบุคคล ซึ่งเป็นทางเดียวจริง ๆ ที่ผู้เสียภาษีจะไม่เดือดร้อน ในประเทศไทยเราเคยดำริเก็บภาษีที่ดินและโรงเรือนมาแต่เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๔ ประชาชนรู้สึกว่าจะไม่ยุติธรรม ฉะนั้น พอเกิดปฏิวัติ ๒๔๗๕ รัฐบาลใหม่ก็ยกเลิกกฎหมายนั้นเพิกมรดกเก็บกันใหม่อีกเมื่อประมาณ ๑๐ ปีเศษมานี้

การดำเนินการเก็บภาษีจากทรัพย์สินแบ่งเป็น ๔ ขั้นตอน คือ (๑) การประเมิน (Assessment) (๒) การเฉลี่ยส่วน (Equalization) (๓) การแบ่งส่วน (Apportionment) (๔) การจัดเก็บภาษี (Collection) ในขั้นนี้จะขออธิบายขั้นตอนในการจัดเก็บเพียงดังเขป เพราะภาษีประเภทนี้จัดอยู่ในประเภทภาษีสรรพากร ซึ่งในมหาวิทยาลัยเมืองไทยจัดสอนเป็นลักษณะวิชาพิเศษต่างหาก

(๑) การประเมิน คือการหาฐานภาษี หลักการในการประเมินทำได้เป็นสองขั้น คือ (๑) นำเอารายการทรัพย์สินที่จะเสียภาษีทั้งหมดมารวมกัน (Tax rolls) (๒) การกำหนดราคาทรัพย์สินนั้น

การนำรายการมารวมกัน โดยปกติกระทำโดยวิธีให้เจ้าของทรัพย์สินแสดง (Declare) ต่อเจ้าหน้าที่เป็นรายปี เจ้าหน้าที่พึงนำรายการแสดงไปเปรียบเทียบกับปีเก่า ๆ เป็นรายบุคคลเพื่อป้องกันการหักเลียงภาษี นอกจากนั้นตรวจสอบได้โดยวิธีเทียบกับแผนที่ทางอากาศ (Aerial Survey Photographs) สำหรับในกรณีที่ดิน ส่วนดังหาทรัพย์สินนั้นเจ้าหน้าที่คงพึงสังเกตประกอบและวิธีการอื่น ๆ

ส่วนการกำหนดราคานั้น หักการก็มียู่กว่าควรถือราคาแท้จริง (True value) แต่ในทางปฏิบัติเช่นในสหรัฐ และบางประเทศ เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารจะทำมูลค่าคู่มือการประเมินขึ้นไว้ กำหนดว่า บ้านขนาดไหน, สร้างด้วยอะไร, ซ่อมแซมเมื่อไร, ที่ดินอยู่ที่ไหน, การค้าขายเป็นอย่างไร ฯลฯ ควรจะราคาเท่าใด มูลค่าจะทำให้คนที่ต้องการอาศัยเทคนิคของฝ่ายช่างหรือวิศวกร และสถาปนิกประกอบ ถ้าเป็นราคาทรัพย์สินทั่วไปอื่น ๆ อาจต้องอาศัยนักธุรกิจเป็นผู้ให้ความคิดเห็น

(๒) การเฉลี่ยส่วน หักการในเรื่องนี้โดยถือว่าในระบบประชาธิปไตย แต่ละบุคคลควรมีสิทธิอิทธิพลคำสั่งการประเมินของเจ้าหน้าที่ในเมื่อเห็นว่าไม่ยุติธรรม ทั้งนี้เจ้าหน้าที่พึงให้ความยุติธรรมโดยยกเอาราคาประเมินของท้องที่ต่าง ๆ มาคำนึงด้วย

(๓) การแบ่งส่วน ในที่นี้หมายถึงการกำหนดอัตราภาษีเพื่อให้เป็นธรรมแก่ชุมชนชนเป็นแห่ง ๆ ในสหรัฐ ถ้าท้องที่ใดต้องการภาษีเป็นจำนวนเท่าใด เมื่อรู้ฐานภาษีแล้ว เจ้าหน้าที่ก็กำหนดอัตราภาษีเพิ่มขึ้นหรือลดลงได้เป็นคราว ๆ ในประเทศไทยวิธีการไม่เหมือนกันกับเขา แต่ก็ เป็นความคิดที่น่านำมาพิจารณาปรับปรุง

(๔) การเก็บภาษี การตั้งรายการประเมินภาษี (Bills) ให้ผู้เสียภาษีทราบล่วงหน้าพอควรนั้น เป็นเรื่องที่น่าคิดมาก เฉพาะในสมัยเศรษฐกิจตกต่ำ จะเกิดภาวะคนไม่มีเงินเสียภาษีเป็นอันมาก ในต่างจังหวัดถึงกับทางราชการต้องจับยัดยวดยาย บ้านเรือน ขายทอดตลาด (Delinquency—Foreclosure of Property) ทางแก้ไขเรื่องนี้ในสหรัฐขาดพึงต้องใช้นโยบายยืดหยุ่นในการกำหนดอัตราภาษีเป็นสำคัญ ในประเทศไทยเรามีพระราชบัญญัติการยึดทรัพย์ของประเภทของ

กติกการ ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นนโยบายของรัฐบาลในอันจะส่งเสริม
บุคคลประเภทนี้

นโยบายในการกำหนดภาษีประเภทนี้ขึ้นอยู่กับประการ คือ -

- (๑) คำนึงถึงหลักความสามารรถ
- (๒) คำนึงถึงหลักความสะดวก สมควร เพราะทรัพย์สิน
บางอย่างก็เลี้ยงภาษีได้ง่าย
- (๓) ทรัพย์สินบางอย่างควรได้รับการยกเว้น เช่น ที่ดินที่
กำลังทำให้อาคาร, ที่ดินกสิกรรม, ที่ดินที่ใช้ประกอบ
อุตสาหกรรมพิเศษเพื่อราษฎร

(ข) ภาษีเงินได้จากบุคคล

ในสมัยปัจจุบัน นักศึกษาระบบภาษีต้องเข้าใจความจริง อยู่
สองข้อ คือ (๑) ในที่สุดถึงอย่างไรภาษีอากรไม่ว่าประเภทไหน ๆ
ก็เก็บจากเงินได้ของบุคคลทั้งสิ้น (๒) การภาษีอากรที่ดีอยู่ที่ความ
สามารรถ ฉลาดและไหวพริบในการที่จะรู้ว่าภาษีอย่างไหนในที่สุดจะไป
ตกอยู่กับผู้ใด

ภาษีในสหรัฐมีความสำคัญมากจนทุกที ในปี ๑๙๑๕ ภาษี
ประเภทนี้เท่ากับ ๘.๘% ของภาษีทั้งหมด ในปี ๑๙๕๑ เพิ่มขึ้นเป็น
๔๓.๑% ในประเทศไทยเราเริ่มเก็บภาษีเงินได้ก่อนการปฏิวัติ พ.ศ. ๒๔๗๕
และต่อมาได้มีการแก้ไขฐานและอัตราหลายครั้ง

การเก็บภาษีประเภทนี้ ตามหลักเราจะต้องคำนึงถึงรายรับทางด้าน
รายได้ทั้งหมด, รายได้สุทธิ, การกำหนดอัตรา, การพิจารณาถึงข้อ

(๑) รายละเอียดควรศึกษา Henry C. Simons, **Personal Income Taxation**, University of Chicago Press, 1955.

ยกเว้น (Gross Receipts, Gross Income, Net Income, Application of Tax Rates, Personal Exemptions)

ปัญหาที่พึงพิจารณาในเรื่องนี้คือ รัฐบาลควรจะได้เก็บภาษีเงินได้จากบุคคลขณะใด, ภาษีอากรประเภทนี้จะใช่เป็นการแก่เศรษฐกิจตกต่ำได้อย่างไรและเพียงใด

(ค) ภาษีเงินได้จากบริษัทการค้า การเก็บภาษีจากบริษัทการค้าเฉพาะในเรื่องเงินได้นั้น อาจมีข้อที่จะต้องพิจารณาคึกขามากกว่าการเก็บเงินได้จากบุคคล เพราะบริษัทการค้า ถ้าว่าตามจริงย่อมต้องชนเพื่อประโยชน์ในการตั้งเคราะห์ให้คนมั่งงานทำ ซึ่งย่อมจะมีผลในทางเศรษฐกิจด้วย นโยบายในการเก็บภาษีจึงน่าจะต้องคำนึงถึงการให้บริษัทต่าง ๆ ตั้งอยู่ได้ด้วยดีพอสมควร ถ้าวางนโยบายให้ถูกต้องเหมาะสม บริษัทห้างร้านต่าง ๆ จะทำหน้าที่ประคองมือของรัฐบาลก็ย่อมได้

(ง) ภาษีการขาย หมายถึงภาษีที่เก็บเมื่อมีการขาย หรือ การใช้สิ่งของ ซึ่งถ้าจะแบ่งก็มีประเภทใหญ่ ๆ คือ

(๑) ภาษีศุลกากร (Customs)

(๑) ตำราบางเล่มเรียกว่า Commodity Taxes เพราะเก็บจากสิ่งของและบริการต่าง ๆ และแบ่งเป็น ๑) ภาษีศุลกากร ๒) ภาษีการโอนทรัพย์สินและบริการ ๓) ภาษีการขายทั่วไป ๔) ภาษีใบอนุญาตยานยนต์ ๕) ภาษีน้ำมันยานยนต์ ดู (a) Shultz & Harris. **op. cit.**, pp. 353—389, (b) O.H.Brownlee & Edward D.Allen, **Economics of Public Finance**, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J. 1958, pp.284—295

(๒) ภาษีเก็บเมื่อมีการผลิต, การขาย, การใช้ สิ่งของ
อย่างใดอย่างหนึ่ง (Production, Sale, Use of Particular
Goods)

(๓) ภาษีเก็บจากผลของการขายทั้งหมด ของห้าง ร้าน หรือ
ภาษีการขายทั่วไป (Turn over or General Sales)

(๔) ภาษีเก็บเมื่อมีการขายปลีก (Retail Sales)

(๑) ภาษีศุลกากร ดูหมวด ๕

(๒) ภาษีการผลิต, ขาย, ใช้ สิ่งของ มีหลักอยู่ ๒ ประการ

คือ

(ก) กำหนดระบุมะเพาะให้เก็บแต่สินค้าบาง อย่างโดย มะเพาะ
เจาะจง หรือ มะเพาะผู้ขายบางประเภทโดยมะเพาะเจาะ
จง

(ข) กำหนดภาษีขึ้นเพื่อให้เป็นพาหนะ (Vehicle) ที่จะเป็น
ทางผลิตภาระภาษีไปข้างหน้าให้ตกแก่ผู้ซื้อของนั้น ๆ

๒๑๐. ๕ ๑ ๘ การขายสินค้าโดยมะเพาะ เจาะจงนั้น
เราเรียกว่าภาษีสรรพสามัค (Excise) บางทีก็เรียกว่า Selective Sales
Taxes คือภาษีที่เลือกเก็บมะเพาะการขายสินค้าบางประเภท

(๓) ภาษีเก็บจากผลของการขายทั้งหมด นอกจากจะเรียก
Turn-over Taxes, General Sales Taxes, บางทีก็เรียกว่า Occupation
Taxes ภาษนี้เป็นเพียงคำวิจิตรจะให้เก็บจากการซื้อขาย การจำหน่าย
สิ่งของและการให้บริการทุกประเภท ไม่เป็นการแพร่หลายทั่วไป ใน
บางมตรัฐในสหรัฐ ได้เก็บภาษี Gross sales taxes ซึ่งนับได้ว่าเป็น
ภาษีประเภทนี้

(๔) ภาษีการขายปลีก การปิดต้แถมบ้อากรในใบรับเงิน
เวลาซื้อของนั้น เป็นภาษีประเภทหนึ่งเ็นข้อนี้ แต่ในบางประเทศเขาจะ
บังคับให้เราเสียภาษีตามจำนวนที่เราซื้อ ในประเทศไทย การซื้อของ
พุ่มเพื่อยบางประเภท เราต้องเสียภาษีภคภณัตด้วย เช่นรถยนต์
เครื่องเพชร ฯลฯ

การเก็บภาษีการขายนั้น มีหลักการ ที่จะต้องคำนึงถึง ๖
ประการ จะได้นำมาบรรยายในตอนต่อไปด้วยภาษาคู่ดการด้วยใน ๕๕
คงเพียงทราบหัวข้อไว้ คือ

- ก) เดี๋ยรภาพของภาษีจากตั้งของ
- ข) ค่าใช้จ่ายในการเก็บค่า
- ค) อัตราภาษีถอยหลัง
- ง) การควบคุมโดยใช้ภาษีเป็นเครื่องมือ
- จ) ความสามารถในการที่จะเก็บภาษีได้เงินโดยเร็ว
- ฉ) ภาษนั้นต้องทำให้ไม่รู้สึกว่าเป็นภาษี

(๕) ภาษีมรดกและการให้ ภาษีมรดกนั้นเป็นภาษีเกาแก่ที่สุด
ประเภทหนึ่ง ซึ่งเก็บจากกองมรดกของผู้ตาย และเก็บจากรายได้ที่ผู้
รับมรดกได้รับจากกองมรดก ในเมืองไทยเคยเก็บภาษีมรดกหลังจาก
การปฏิวัติ ๒๔๗๕ ต่อมาได้ยกเลิกภาษีนนี้เสีย หลักการในการเก็บ
ภาษีมรดกนั้นมทนาดึกษาคือ

ก) หลักผลประโยชน์ (Benefit) ผู้ที่อาจหักกนถอว่าผู้ตาย
มีเงินมาแบ่งปันกันนั้น รัฐมีด่วนเป็นประกันให้ ซึ่งกองมรดกเกิดขึ้น
ได้ก็เพราะรัฐ รัฐจึงควรได้รับภาษี

ข) หลักรัฐเป็นหุ้นส่วน (State Partnership) กิจการทุกประเภทของบุคคล รัฐย่อมเสมือนเป็นหุ้นส่วนอยู่ด้วย (Silent partner) จึงควรมีส่วนได้รับภาษี

ค) หลักเก็บภาษีย้อนหลัง (Back Tax Theory) บางคนถือว่าในกรณีผู้ตายตาย เมื่อมีชีวิตอยู่อาจจะได้เสียภาษีไว้ จึงควรเก็บภาษีเมื่อตายด้วย

ง) หลักความสามารถ (Ability to pay) ถือว่ากองมรดกมีความสามารถจะเสียได้

จ) หลักการกระจายสมบัติ (Redistribution of Wealth) หดทันทักว่าเงินที่เหลือจนถึงเป็นกองมรดกตกอยู่กับคนไม่กี่คนนั้น ควรนำมาแบ่งปันแก่บุคคลอื่นโดยวิธีให้รัฐเก็บภาษีนำไปใช้ประโยชน์แก่พสกนิกรคนอื่น ๆ ด้วย

หนึ่งภาษีการให้ (Gift Taxes) นั้น เป็นการเก็บจากการให้เงินทองทรัพย์สินระหว่างบุคคล เพื่อเป็นการป้องกันการหักเสียภาษีมรดก, เช่นมีบทบัญญัติกำหนดว่า การให้ทรัพย์สินก่อนมรณกรรมของเจ้ามรดกเป็นเวลาดำเนิน ๓-๕ ปี นั้น ควรนำมาให้เสียภาษีการให้เสียด้วย ภาษีนับโดยอาศัยหลักความสามารถในการเสียภาษี

(ฉ) ภาษีการค้า แบ่งเป็น ๓ ประเภทคือ :-

ก) ภาษีเก็บจากทรัพย์สินที่เรียกว่า Intangible Property เช่น ใบหุ้น พันธบัตร ฯลฯ

ข) ภาษีเก็บจากรายได้ของบุคคล (Personal income)

ค) ภาษีเก็บจากธุรกิจเพื่อกำไร (Business carried on for profit)

หลักการใหม่ ๆ สมัยนี้ถือว่าภาษีการค้าควรแยกออกจากภาษีทรัพย์สิน, ภาษีรายได้ส่วนบุคคล, ภาษีจากการบริโภค โดยเหตุผล ๘ ประการ คือถือว่าควรเก็บภาษีการค้าจากกิจการและมีเหตุผล ดังต่อไปนี้

- ก.) เอกสิทธิพิเศษ เช่น ใบอนุญาตและสัมปทานเกี่ยวกับสาธารณูปโภค
- ข.) บริการพิเศษ เช่นกิจการที่เจ้าหน้าที่ต้องไปตรวจความมั่นคง เพื่อความปลอดภัย ของสาธารณชน เช่นโรงงาน ฯลฯ
- ค.) บริการทั่วไป เช่น การป้องกันทรัพย์สิน, การบังคับให้เป็นไปตามสัญญา, การศึกษาสาธารณะ, การบำรุงกิจการให้ดีขึ้น เพื่อประโยชน์สาธารณะ
- ง.) ความเสียหายและค่าใช้จ่ายทางสังคม ซึ่งเป็นผลเนื่องจากกิจการค้าขายบางประเภท
- จ.) บริษัทห้างร้านบางแห่งไม่สามารถเสียภาษีเองเป็นส่วนตัว
- ฉ.) สวัสดิการทั่วไป
- ช.) ความเหมาะสมทางสังคม
- ณ.) ควบคุมในทางสังคม

ประเภทภาษีการกำไรรเป็นดังนี้

- ก.) เก็บจากรายได้สุทธิ (Net income)
- ข.) เก็บจากรายได้ทั้งหมด (Gross income)
- ค.) เก็บจากทุน (Capital stock taxes)
- ง.) เก็บจากกิจการค้าพิเศษบางประเภท (Special types of business) เช่น กิจการสาธารณูปโภค, ธนาคาร, ประกันภัย

นอกจากนี้ควรเก็บภาษีจากกิจการซึ่งได้กำไรเกินควร (Excess profits) ซึ่งมักจะมามากในระหว่างสงคราม การเก็บภาษีประเภทนี้มีผลในทางเศรษฐกิจ เช่น ป้องกันภาวะเงินเฟ้อ, เศรษฐีสงคราม (War Millionaire) ไม่น้อยกว่าผลในทางควบคุม ป้องกัน และรายได้

(ข) ภาษีการทำงานและอื่น ๆ

ภาษีการทำงาน ๆ คล้ายกับภาษีเงินได้ แต่ความมุ่งหมายในการเก็บภาษีนั้นต่างกันเพราะภาษีเงินได้เมื่อรัฐเก็บได้แล้วก็นำไปเข้างบประมาณเพื่อประโยชน์ในการใช้จ่ายในกิจการทั่วไปของรัฐ แต่ภาษี

-
- (๑) ตำราบางเล่มแบ่งภาษีการค้าออกเป็นดังนี้ ๑) ภาษีเงินได้ของบริษัท ๒) ภาษีประกันสังคม (เก็บจากเงินเดือน) ๓) ภาษีการตั้งบริษัท ๔) ภาษีรายปีเก็บจากบริษัท ๕) ภาษีเก็บจากบริษัทรับประกันต่าง ๆ ๖) ภาษีเก็บจากอุตสาหกรรมที่ต้องอาศัยทรัพยากรธรรมชาติ ๗) ภาษีใบอนุญาตการค้า ๘) ภาษีม้าแข่ง ฯลฯ ๙) ภาษีเงินได้เก็บจากกิจการค้าที่ไม่ได้ตั้งเป็นบริษัท ดู Shultz & Harris, *op. cit.*, pp. 311—352

การทำงานถ้าพูดตรง ๆ ก็คือภาษีที่เก็บได้แต่พวกไวพิเศษเฉพาะ เพื่อ
นำไปใช้ในการประกันสังคม (Social security program) เช่น การ
สงเคราะห์คนชรา, คนตาบอด, เด็กไร้พ่อแม่ ดึงหนภาษประเภทหนึ่ง
เรียกชื่อว่าภาษีหมายหุไว้เป็นพิเศษ (Special earmarked taxes) ที่
เรียกว่าภาษีการทำงานก็เพราะการเก็บเก็บเฉพาะจากบุคคลที่มงานทำมี
รายได้ และเก็บในขณะที่ได้รับเงินนั้น ๆ ฉะนั้นบางคราวจึงเรียกว่าภาษี
เงินเดือน (Payroll taxes)

ส่วนภาษอื่น ๆ ที่พูดถึงในท่นหมายรวมตลอดถึงภาษัรัชชูปการ
และภาษีที่เก็บจากดาภที่ไม่เป็นธรรมแก่สังคม ภาษัรัชชูปการในเมือง
ไทย ถึงจะเลิกไปกว่า ๑๐ ปีแล้ว แต่การศึกษากาษาอากรก็ยังจำ
เป็นต้องพิจารณาคำนี้ถึง ส่วนภาษัเก็บจากดาภอื่นไม่เป็นธรรมถึง
เมืองไทยจะยังไม่เคยเก็บ ก็เป็นดังที่ควรศึกษา เพราะอาจจะนำมาใช้
ได้ในเมื่อถึงโอกาส

ภาษัการทำงาน

โดยหักท่วไปภาษัการทำงานแบ่งได้เป็นดังนี้

ก) ภาษัการประกันคนชราและญาติที่ยังมีชีวิตอยู่

(Old age & Survivors' insurance taxes)

ข) ภาษัทดแทนบุคคลที่ไร้งาน (Unemployment compensa-
tion taxes) การเก็บภาษันี้เก็บเมื่อนายจ้างจ่ายเงินเดือน นายจ้างหัก
นำส่งเจ้าหน้าที่ ทงต้องนำเงินภาษัส่วนที่นายจ้างจะต้องเสียส่งมอบเข้าไป
ด้วย

นักศึกษาที่สนใจจึงนำหลักการนี้ไปศึกษาเปรียบเทียบกับพระราช
บัญญัติประกันสังคมต่อไปอีก

ภาษัรัชชูปการ (Poll taxes) บางมตรัฐในสหรัฐ ยังเก็บภาษัประเภทนอย บางมตรัฐไม่ได้มุงรายได้ แต่ใช้ภาษันั้นเป็นเครื่องม็อกกักกันชนผิวดำมิให้ใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง เพราะคนผิวดำมักจะไม่เสียภาษั แม้แต่จะเป็นเงินเล็กน้อย ในประเทศไทยผู้ที่ไม่ยอมเสียภาษัในอดีตต้องถูกบังคับให้ทำงานโยธาใช้หนี้ ในสหรัฐก็เช่นเดียวกัน ผู้หนีภาษับางคนถูกจับและบังคับให้ทำงานสร้างถนนต่าง ๆ

(ฅ) ภาษัเก็บจากลาภอันไม่เป็นธรรม (Unjust enrichment)

ในต่างประเทศ ในบางคราวบุคคลจะเสียภาษัให้แก่รัฐแล้วเป็นจำนวนมากทั้งที่ไม่เต็มใจเสีย เมื่อนำคดีสู่ศาล ศาลอาจพิจารณาให้คืนเงินจำนวนนั้น เงินได้คืนเช่นนั้นถือว่าเป็นลาภอยุติธรรมเพราะมีผลกระทบถึงระหว่างผู้ผลิตกับผู้บริโภค และแม้ในหมู่ผู้ผลิตด้วยตนเอง ในกรณีเมืองไทยอาจไม่มีแต่ก็มีใช้ว่า เราไม่ควรศึกษารูไวยุติเดียว ในสหรัฐอเมริกากล่าวว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องสำคัญ เพราะมีคราวหนึ่งเมื่อ ค.ศ. ๑๙๓๖ มีคำพิพากษาให้รัฐบาตคืนภาษัแก่บริษัท ๆ หนึ่งเป็นเงินถึง ๔,๐๐๐ ล้านบาท เงินที่ควรเก็บภาษัดังกล่าวเขาแบ่งเป็นดังนี้

ก) ภาษัซึ่งรัฐกำหนดให้เก็บ พ่อค้ารวบรวมเข้ากับราคาสั่งของที่เขาจำหน่ายแล้ว แต่ภายหลังพ่อค้าไม่ได้เสียภาษันั้น ๆ ให้แก่รัฐ

ข) เงินซึ่งผู้จำหน่ายสั่งของได้เสียภาษัไปแล้วได้รับคืน กรณีนี้จะเกิดขึ้นได้โดยผู้ขายสั่ง หรือ ผู้ประกอบการผลิตต่อเนื่อง (Processor) เข้าเป็นคู่กรณีในคดีและยินยอมรับภาระภาษันั้นเสียเอง

ค) เงินภาษีซึ่งรัฐบาลได้เรียกเก็บโดยพลั้งผิดและภายหลังได้
รับคืน

๕. ประเภทภาษีอากรในประเทศไทย

เพื่อสะดวกในการเข้าใจระบบภาษีของประเทศไทย ผู้บรรยายได้
แบ่งประเภทตามสถาบันแห่งการเก็บภาษีของกระทรวงการคลัง คือ
ภาษีสรรพากร ภาษีศุลกากร ภาษีสรรพสามัคคี และภาษีการประกัน
สังคม ในมหาวิทยาลัยของไทยคงแยกการศึกษาพิเศษเฉพาะออก
เป็นสองคือสรรพากรและศุลกากร ส่วนอีกสองที่เหลือนั้นได้แยกออก
เข้าใจว่าต่อไปภายหน้าคงจะแยกออกหรือรวมคักษาในระบบภาษีอากรทง
หมดของประเทศไทยเป็นวิชาเดียวกัน เพื่อนักศึกษาจะได้วิเคราะห์และ
วิจารณ์ได้ชัดขึ้น ในที่นี้จะบรรยายแต่เพียงถึงประเภทภาษีอากรตาม
ประเภทที่เราจัดแบ่งชนน

ก) ภาษีสรรพากร ในขณะนั้นเราเรียกว่าภาษีสรรพากร
คือ ภาษีที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร และตามที่เจ้าหน้าที่กรม
สรรพากรจัดเก็บอยู่หรือรับผิดชอบทั้งหมด ภาษีที่สำคัญคือ ๑. ภาษี
เงินได้ ๒. ภาษีการค้า ๓. ภาษีป้าย ๔. ภาษีการช้อโภคภัณฑ์
๕. อากรแสตมป์ ๖. อากรมหรรณพ ๗. อากรรังนกอีแอ่น ๘. อากร
การฆ่าสัตว์ ๙. ค่าขายของเบ็ดเตล็ด ๑๐. ค่าปรับภาษีอากร ๑๑.
ผลประโยชน์เบ็ดเตล็ด ๑๒. ภาษีโรงค้า ๑๓. ภาษีธนาคารและประกัน
ภัย ๑๔. ภาษีการช้อข้าว ๑๕. ภาษีการช้อนาตาล ๑๖. ภาษีโรง
แรมและภาคคาร ๑๗. ภาษีบำรุงท้องที่ ๑๘. เงินช่วยบำรุงท้องที่
๑๙. เงินช่วยการประถมศึกษา

หมายเหตุ ข้อ ๑๐, ๑๑, ไม่ถือว่าเป็นภาษีโดยตรง, ข้อ ๑๗, ๑๘, ๑๙, เป็นเงินภาษีของหน่วยการปกครองภูมิภาคและท้องถิ่น

ตาราง ๘

รายได้ของประชาชาติไทยและภาระภาษีสรรพากร

รายได้ของประชาชาติ พ.ศ.	ด้านบาท	ภาระภาษี หักหัวละบาท	ภาระภาษีหักหัวละบาท เทียบตามค่าของเงิน
๒๔๘๑	๘๖๐	๖๓	๑,๐๘๐
๒๔๘๕	๒๖,๐๐๐	๑,๒๔๐	๑,๔๑๘
๒๔๘๘	๓๖,๐๐๐	๑,๖๓๖	๑,๖๓๖

หมายเหตุ : ๑) ภาระภาษีสรรพากร พ.ศ. ๒๔๘๘ หักรายหัว
= ๒.๓๘ % ของรายได้

๒) ประชากรใน พ.ศ. ๒๔๘๘ มี ๒๒,๘๐๐,๐๐๐ คน
เสียภาษีสรรพากรคนละ ๓๗.๘๕ บาท ซึ่งต่ำกว่า
ในอังกฤษและพม่า

ที่มา : กรมสรรพากร ศึกษานานุเบกษา เดิม ๒ ตอนที่ ๕ วันที่ ๓๐
มกราคม ๒๕๐๐

ข) ภาษีศุลกากร หมายถึงอากรขาเข้า, ขาออก, ค่าภาค
หลวงแร่ ฯลฯ คู่มือ ๕

ค) ภาษีสรรพสามิต หมายถึงภาษีสถานอังกษเรียกว่า
Excise โดยหักภาษีนี้ คือภาษีซึ่งเรียกเก็บจากสินค้าที่ผลิต, ทำ
ขึ้นในโรงงาน, ขาย, ใช้ หรือขนย้ายไปภายในประเทศ, หรือได้รับ
เอกสิทธิ์ต่าง ๆ โดยทั่วไปหมายถึงภาษีเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมใบอนุญาต
 ฯลฯ แต่ในที่นี้หมายถึงภาษีซึ่งกรมสรรพสามิตเรียกเก็บทั้งหมด ขณะ

นกรม ธรรมพดามิตต์ มีโครง การที่จะ ขยายงาน ค้นคว้า คึกษา ระบบ ภาษา
ธรรมพดามิตต์ รายได้จากการผูกขาดอุตสาหกรรมและนโยบายภาษา
ธรรมพดามิตต์ ค้นคว้าหาข้อบกพร่องในการจัดเก็บ เพื่อหาทางแก้ไข
ปรับปรุงให้ดีขึ้นอยู่แล้ว ถ้ามีการศึกษาวิชาเฉพาะเกี่ยวกับวิชาใน
มหาวิทยาลัย ก็จะเป็นประโยชน์และจะทำให้การศึกษาระบบภาษา
อากรเป็นการดมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ง) ภาษาการประกันสังคม ภาษาตรงกับภาษาการทำงาน ที่
เราได้ศึกษามาแล้วในบทก่อน ๆ พระราชบัญญัติประกันสังคมในขณะ
นี้ประกาศใช้เพียงในเขตท้องที่บางแห่ง ขณะนี้กรมประกันสังคมดำริจะ
เสนอพระราชกฤษฎีกาและกฎกระทรวงให้ขยายการใช้ต่อไปอีก ยก
เว้นประกันตนแก่ผู้ทำงานจ้างบางประเภท ประโยชน์ดังเคราะห์ที่ วาง
ระเบียบให้ประกันดังเคราะห์แก่ผู้ประกันตน รายการของผู้ทำงานและ
อื่น ๆ ในปี ๒๕๐๓--๔ จึงจะดำเนินการขยายโครงการการประกันสังคม
เต็มรูป

วิชาการประกันสังคม เป็นวิชาการพิเศษเฉพาะที่ศึกษากันอยู่
ในมหาวิทยาลัยในต่างประเทศ เช่นสหรัฐ, อังกฤษ ฯลฯ ตามหลัก
สูตรถือว่าเป็นวิชาทางเศรษฐศาสตร์ความสำคัญของวิชานี้ยังไม่รู้จักกันใน
ประเทศไทย แต่เมื่อความเบียดกรอในอาชีพมีมากขึ้น พัฒนาการทาง
การเมืองและเศรษฐกิจขยายตัวออก ในไม่ช้าก็จะรู้จักถึงความจำเป็น
เป็นการทั่วไป นักศึกษาพึงเริ่มสนใจเสียตั้งแต่บัดนี้.

(๑) กรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง, วิวัฒนาการเบกษา
ฉบับพิเศษ, ๗ ก.พ. ๒๕๐๐. บำรุงนุกุลกิจ, พระนคร, หน้า

ตาราง ๕

รายได้สรรพากร ทกรมสรรพากรจัดเก็บ

ประเภท	พ.ศ. ๒๕๕๓ ฐานบาท	พ.ศ. ๒๕๕๔ ฐานบาท	พ.ศ. ๒๕๕๕ ฐานบาท	พ.ศ. ๒๕๕๖ ฐานบาท	พ.ศ. ๒๕๕๗ ฐานบาท
ประเภทผลประโยชน์แผ่นดิน					
๑. ภาษีเงินได้	๑๑๑.๕๗	๑๒๕.๖๕	๒๕๒.๐๕	๒๓๗.๕๐	๒๔๔.๕๓
๒. ภาษีการค้า	—	—	—	๑๖๖.๒๒	๒๕๐.๕๕
๓. ภาษีขาย	—	—	—	๔๐๔	๓.๕๕
๔. ภาษีซื้อภาคเอกชน	—	—	—	๑๕.๕๗	๒๔.๕๖
๕. ภาษีการได้ตน	๗๖.๕๓	๑๐๒.๔๑	๑๑๖.๗๐	๕๕.๓๗	๕๒.๓๕
๖. ภาษีกรมหวัด	๑๕.๑๕	๑๕.๒๒	๒๑.๓๒	๒๕.๕๔	๓๕.๕๕
๗. ภาษีการงนกอเอน	๐.๗๕	๑.๐๒	๑.๐๒	๑.๐๕	๑.๕๕
๘. ภาษีการค้า	๒.๖๕	๒.๕๖	๒.๕๕	๒.๕๕	๓.๑๑
๙. ค่าขายของเบดเคด	๐.๑๒	๐.๒๐	๐.๒๕	๐.๒๕	๐.๒๑
๑๐. ค่าปรับภาษีอากร	—	๐.๑๒	๐.๓๕	๐.๕๓	๐.๖๕
๑๑. ผลประโยชน์เบดเคด	๐.๕๕	๑.๓๕	๑.๕๒	๒.๕๒	๒.๐๑

หมวด ๕ ระบบภาษีศุลกากร

๑. ลักษณะและนโยบายภาษีศุลกากร

ดังได้บรรยายมาแล้ว ภาษีศุลกากรถือว่าเป็นภาษีการขาย (Sales) หรือภาษีสิ่งของ (Commodity) ประเภทหนึ่ง ซึ่งการกำหนดเก็บภาษีประเภทนี้อาจจะมีความประสงค์อยู่ ๓ ประการ คือ

(ก) เพื่อหารายได้เป็นจำนวนมากให้แก่รัฐ โดยเสียค่าใช้จ่ายเพียงเล็กน้อยที่สุด กฎหมายอาจจะกำหนด อัตราภาษีปานกลาง สำหรับใช้เก็บภาษีแก่สินค้าซึ่งรัฐนั้น ๆ มีความจำเป็นต้องใช้บริโภคเป็นจำนวนมาก และรัฐนั้นไม่สามารผลิตได้เอง

(ข) ดึงดูดเข้าประเทศที่จะเก็บภาษีนั้นโดยปรกติอาจเสียภาษีสรรพสามิต (Excise) อยู่แล้วในรัฐนั้น ๆ กฎหมายจึงกำหนดอัตราภาษีศุลกากรให้เท่ากับภาษีสรรพสามิต เพื่อจะได้มีภาระภาษีเท่า ๆ กัน สำหรับของอย่างเดียวกัน

(ค) กำหนดอัตราอย่างสูง สำหรับสินค้าที่นำเข้ามาแข่งกับสินค้าประเภทเดียวกันกับการที่ผลิตได้ในรัฐนั้น ๆ ทั้งนี้เพื่อให้ราคาสินค้าที่นำเข้าสูงไม่อาจแข่งขันกับสินค้าที่ผลิตในประเทศได้

พิกัดภาษีตามข้อ (๑) เรียกว่าพิกัดเพื่อรายได้ (Revenue Tariff) พิกัดตามข้อ (๒) เรียกว่าพิกัดชดเชย (Compensatory Tariff) และตามข้อ (๓) เรียกว่าพิกัดป้องกัน (Protective Tariff)

พิกัดอัตราประเภทต่าง ๆ นี้ รัฐจะเลือกใช้ให้เหมาะสมกับภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศ พิกัดเพื่อรายได้โดยปรกติจะใช้อยู่ในประเทศที่พึ่งการกีดกันและเกษตรกรรมเป็นหลัก เช่นอย่างประเทศไทยเรา

ในสหรัฐเองก็เคยใช้พิกัดศุลกากรเป็นพิกัดชดเชยและพิกัดป้องกันเรื่อย ๆ มา ให้เหมาะสมกับความเจริญในทางอุตสาหกรรม เช่นเดียวกันในประเทศไทยเรา ในสมัยการอุตสาหกรรมได้เริ่มเกิดขึ้นแล้ว ความคิดที่จะใช้พิกัดป้องกันก็เกิดขึ้นและได้นำไปใช้บ้างแล้ว ต่อไปนี้จะได้อธิบายลักษณะและภาษีศุลกากรเป็นข้อ ๆ ต่อไป รวม ๑๕ ข้อ

๑) เศรษฐกิจว่าด้วยพิกัดป้องกัน

พิกัดป้องกันโดยปรกติย่อมทำให้สินค้าประเภทเดียวกัน ที่ขายอยู่ในตลาดเกิดแข่งขันระหว่างสองฝ่าย คือ สินค้าที่นำเข้า กับ สินค้าที่ผลิตภายในประเทศ โดยผลของการแข่งขันกันเช่นนั้น ประชาชนจะหันไปซื้อสินค้าที่ผลิตในประเทศมากขึ้น และผู้ผลิตก็จะขึ้นราคาคือไปเพราะมีผู้ต้องการมาก เป็นโอกาสให้สินค้าที่นำเข้าได้โอกาสขึ้นราคาคตามไปบ้าง ผลที่สุดจะปรากฏว่าสินค้าทั้งสองฝ่ายนั้นจะขึ้นราคาไปด้วยกันทั้งคู่ แต่จำนวนเงินอันเป็นราคาที่ชนจะน้อยกว่าจำนวนภาษีที่พ่อค้าได้เสียจริง ๆ ให้แก่รัฐบาล

ในขั้นแรกเมื่อนำพิกัดป้องกันมาใช้บังคับ ผู้ผลิตในประเทศจะได้อำนาจมากและก็จะขยายจำนวนผลิตให้สูงขึ้นไปอีก การเพิ่มจำนวนผลิตเช่นนั้น จะทำให้ค่าใช้จ่ายในการผลิตลดลงบ้าง, ซึ่งเท่ากับผลทำให้เป็นการช่วย "อุตสาหกรรมทารก" (Infant Industry) ให้สามารถดำรงตัวได้ ผลต่อไปก็คือผู้ผลิตในประเทศจะเกิดแข่งกันลดราคาให้ถูกกว่าราคาของต่างประเทศก่อนเดี่ยวนั้น และอาจจะถูกกว่าราคาก่อนการใช้พิกัดป้องกันเสียอีก โดยวิธีนี้สินค้าที่ผลิตในประเทศก็มีโอกาสที่จะได้รับความนิยมนอกจากประชาชนและตลาดก็จะรับซื้อของนั้น ๆ ไว้ได้ทั้งหมด ดังนั้นนโยบายการวางอัตราภาษีป้องกันจึงสำคัญมาก ถ้า

กำหนดอัตราไว้ไม่เหมาะสม ผลก็จะไม่เป็นไปตามจุดประสงค์ตามแนว
ที่บรรยายนั้น และอาจจะเกิดเป็นผลร้ายแก่อุตสาหกรรมทาร์กก็เป็นได้
การใช้ฟกค้บ้องกันเพื่อช่วยอุตสาหกรรมทาร์กนั้น มีบางคนไม่
เห็นด้วย โดยอ้างว่า ถ้าฟกค้บ้องกันที่กำหนดอัตราไว้ไม่ดีพอ เมื่อ
นำไปใช้ก็จะทำให้ ผู้ผลิตในประเทศต้องเสียค่าใช้จ่ายในการผลิตสูงขึ้น
ไป และผู้ซื้อในประเทศก็ต้องซื้อของแพงโดยไม่สมควร แต่ก็มีผู้
อ้างว่า ความไม่ดีในเรื่องดังกล่าวอาจจะลบให้หายไปได้โดยการที่
ประเทศนั้น จะมีอุตสาหกรรม ประเภทนั้น ขยายตัวออกไป เป็นประโยชน์
แก่ส่วนรวมในที่สุด กล่าวคือ คนจะมั่งงานทำมากขึ้น (Increased
Employment), จะมีการซื้อสิ่งของมากขึ้น, จะมีกำไรมากขึ้นแก่ทุก
ฝ่าย รวมตลอดถึงกรรมกรในโรงงานต่าง ๆ ก็จะได้รับค่าจ้างดีขึ้นด้วย
ในกรณีนี้ ผู้ที่รับเคราะห์จริง ๆ นั้น ก็คือ ประเทศที่ดังของประเภท
เดียวกันนั้นเข้ามาแข่งขัน (Exporting Countries) นอกจากนั้นฟกค้
บ้องกันจะเป็นเครื่องช่วยให้ประเทศได้รับความกระทบกระเทือน (เพียง
เล็กน้อย) ต่อภัยทางเศรษฐกิจที่หากจะเกิดขึ้นในกรณีที่เกิดสงคราม
สำหรับประเทศต่าง ๆ ในปัจจุบันนี้ ได้พยายามใช้ฟกค้บ้องกันให้
ได้รับผลในทางอื่น ๆ อีก เช่น เพื่อลดจำนวนสินค้าขาเข้าลงไป ซึ่ง
จะทำให้รัฐบาลสงวน เงินตรา ต่างประเทศ และทองคำ อันเป็นทุน สำรอง
ได้ด้วย

ผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับฟกค้บ้องกันนั้น ได้นำเอาหลักของอดัมส์มิชมา
กล่าว โดยอ้างว่านโยบายฟกค้บ้องกันเป็นการขัดกับหลักการที่ว่า ทุก
ประเทศควรจะคิดถึงประโยชน์ของตนเองตามสมควร “Comparative
National Advantage” ทั้งนี้มองในแง่ของเสรีคติ (Liberal View) ที่ว่า

๒) โครงอัตราภาษี (Rate Structure)

อัตราศุลกากรมีสามประเภทคือ ตามสภาพ, ตามราคา, และผสม

(๑) ตามสภาพ (Specific) คือ อัตราที่คำนวณเก็บตามน้ำหนัก, จำนวน, ความยาว หรือหน่วยที่ใช้ในการวัดหรือคำนวณของสิ่งของนั้น ๆ เช่น เก็บภาษีผ้าตามความยาวเป็นรายเมตร, เก็บภาษีเหล็กแท่งตามกิโลกรัม ฯลฯ

(๒) ตามราคา (Ad Valorem) คือ อัตราที่คำนวณเก็บตามราคาเป็นร้อยละ เช่น อัตราภาษีถูกปันคิดตามราคาร้อยละ ๒๕ รวมกับ ๕๐ สตางค์ค่อนน้ำหนัก ๑ กิโลกรัม ฯลฯ ดังนั้นเป็นต้น

(๓) ผสม (Mixed) นอกจากอัตราภาษีอาจจะกำหนดให้เรียกเก็บในอัตราตามสภาพหรือตามราคา แล้วแต่อย่างใดจะสูงกว่า

(๑) อัตราตามสภาพ มักจะทำให้เกิดภาระหนักแก่สินค้าประเภทที่มีคุณภาพต่ำ เพราะภาษีที่เรียกเก็บไม่คำนึงถึงเรื่องราคาเลย, ของที่มีคุณภาพต่ำโดยปรกติคนยากจนเป็นคนใช้ ดังนั้นภาษานี้จึงเป็นภาษีจำพวกถอยหลัง (Regressive) ยิ่งกว่านั้นภาระภาษีนี้นิยมขึ้นอยู่กับระดับราคาสินค้าที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอด้วย กล่าวคือ ในสมัยราคาของสินค้านั้นต่ำ คิดเทียบกับราคาแล้ว อัตราภาษีก็ต่ำ ในทำนองเดียวกันถ้าสมัยราคาของสินค้านั้นสูง คิดเทียบกับราคาแล้ว อัตราภาษีก็สูง ความดีของอัตราตามสภาพนั้นคงมีแต่เพียงว่า สะดวกแก่เจ้าหน้าที่ผู้ประเมิน ผู้ผลิตสินค้ามักจะชอบภาษีอย่างนี้ เพราะรู้ดีกว่าตนสามารถจะช้อนภาษีนั้นไว้ได้ กล่าวคือ ถ้ารัฐบาลใช้פקัดป้องกันหรือפקัดห้าม (Prohibitive Levies) เวदानำของราคาสูง ๆ ดี ๆ เข้ามา ก็ไม่มีใครลักลอบ และเป็นโอกาสให้พ่อค้าได้กำไรมาก

(๒) อัตราตามราคา ให้ความยุติธรรมแก่ผู้นำเข้าได้ดีกว่า
อัตราตามสภาพ และไม่ทำให้มีการเก็บภาษีชนิดที่เรียกว่าถอยหลัง
ยิ่งกว่านั้น ภาระภาษีไม่เปลี่ยนแปลงไปตามราคาของสินค้า แต่ถ้าว
พูดถึงการบริหาร “อัตราตามราคา” นี้ นับว่ามีความลำบากมาก
เพราะเจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาถึงราคาต่าง ๆ กัน เช่น ราคาตามประเพณี
การค้า, ราคาของผู้ผลิต ณ ต่างประเทศ, ราคา เอฟ. โอ. บี., ราคา
ซี. ไอ. เอฟ., ราคาตลาด (Trade-Customs, Manufacturer's, F.O.B.,
C.I.F., Market Prices)

๓) วิธีวางอัตราภาษี (Rate Determination)

ว่าตามหลักการวางอัตราภาษีศุลกากรก็ควรจะกำหนดขึ้นตามเหตุ
ผลทางเศรษฐกิจ แต่ในประเทศเราก็คงคล้าย ๆ กับบางประเทศ คือ มี
การกำหนดอัตราภาษีขึ้นโดยเอกเทศ โดยคำสั่งของทางการเมือง, ทาง
การบริหาร, และโดย Pressure Groups ในสหรัฐถึงจะมี Tariff
Commission แต่ไม่ค่อยมีเสียงมากนัก ในประเทศไทยถ้าจะวางอัตรา
ให้ได้ดี ก็ต้องอาศัยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของทุกฝ่ายตั้งขึ้นเป็นคณะกรรมการ
การ เช่นถ้าจะกำหนดอัตราสำหรับสินค้าเกษตรกรรม ก็ควรมีผู้แทน
กระทรวงเกษตร ร่วมกับผู้แทนกระทรวงเศรษฐกิจ ดัชนี คัด
และศุลกากร, ถ้าเกี่ยวกับเครื่องจักรอุตสาหกรรม ก็ควรมีผู้แทนของ
อุตสาหกรรม, เศรษฐกิจการ, คัด, ศุลกากร ฯลฯ ยิ่งกว่านั้นก็ควรมี
ผู้แทนสภาเศรษฐกิจร่วมด้วยทุกคณะ เพราะสภาเศรษฐกิจในสมัย
ปัจจุบันมีฐานะคล้ายเป็นสถาบันการคลังของประเทศไทยด้วย งบประมาณ
บางประเภทจำเป็นต้องนำส่งแผนองคธานพิจารณาเห็นชอบด้วยก่อน

๔) ทฤษฎีในเรื่องเอกราชทางเศรษฐกิจ (Economic Nationalism) และปัญหาเรื่องฟักذب้องกัน

ต่อไปนี้จะเห็นว่าควรนำนโยบายของรัฐเกี่ยวกับฟักذب้องกัน ซึ่งมีส่วนพัวพันกับเศรษฐกิจของชาติมาอภิปรายพอเป็นสังเขปในบางหัวข้อต่อไป

(ก) การแบ่งสรรงานระหว่างประเทศต่างๆ เป็นที่รับรองกันทั่วไปว่า แต่ละประเทศควรจะช่วยเหลือให้ประชาชนพลเมืองของตนมีระดับการเป็นอยู่ที่ดีสุด และโดยจุดประสงค์นี้ รัฐควรส่งเสริมให้พลเมืองผลิตสิ่งของเฉพาะที่ทำได้ดีที่สุด และปล่อยให้รัฐอื่นทำสิ่งที่รัฐนั้นๆ ถนัดจะทำ

(ข) เอกราชในทางเศรษฐกิจ ทั้งๆ ที่เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปตามหลักดังกล่าว แต่ก็ไม่มีรัฐใดรับรองกันเต็มที่ แต่ละรัฐพยายามจะให้ตนเป็นเอกราชไม่ต้องพึ่งรัฐอื่นในทางเศรษฐกิจ (National Self-Sufficiency) การที่จะเป็นเอกราชอย่างกว้างก็ใช้ฟักذب้องกันเป็นเครื่องมือ เฉพาะอย่างยิ่งในสมัยปัจจุบันที่มีการจำกัดการนำเข้า ก็เพราะรัฐมีความจำเป็นต้องควบคุมและจำกัดระบบการเงิน (Monetary Systems) แต่ตามจริงแล้ว เรื่องนี้มีส่วนเกี่ยวข้องกับระบบความเชื่อ (Myth System) ของมนุษย์ทั่วโลก กล่าวคือ เราเชื่อกันว่าถ้าจำกัดควบคุมการนำเข้าแล้ว จะทำให้ภาวะเศรษฐกิจของชาติดีขึ้น เป็นการเพิ่มระดับมาตรฐานการครองชีพของประชาชนด้วย แต่ผู้ที่ถือทฤษฎีนั้นมักจะเป็นผู้ที่มีความลำเอียง คือ ถ้ารัฐของตนส่งออกได้มาก ๆ ก็ว่าดี ถ้านำเข้าของเข้ามาก ๆ ก็ว่าไม่ดี

อุดมคติในเรื่องส่งเสริมอุตสาหกรรมของชาตินั้น เป็นหลักการ
ของนักนิยมดทริ Mercantilism และปฏิบัติกันอยู่ในยุโรปปลายศตวรรษ
๑๗-๑๘ อุดมคตินี้เป็นผู้นำดทริเสรีนิยมมาใช้เป็นการหักล้างดทริเก่า
และค่อมานักเศรษฐศาสตร์ชาวเยอรมันชื่อ Freidrich List กับชาว
อเมริกันชื่อ C. Carey ซึ่งนับเนื่องอยู่ในจำพวก Historical School ได้
นำความคิดนี้เผยแพร่ต่อไป จนกระทั่งภายหลังจึงมีความคิดเห็นในทำนอง
ที่จะป้องกันอุตสาหกรรมในประเทศมาใช้และพัฒนาการกว้างขวางเรื่อย
มาจนบัดนี้ วิธีการที่จะป้องกันและกีดกันสินค้าเข้านั้น ทำได้หลาย
ทาง คือ :-

- (๑) การใช้พิกัดป้องกัน
- (๒) การห้ามสินค้าเข้า (Embargoes)
- (๓) การจำกัดโดยกำหนดโควต้า (Limitation or Permitted Imports)
- (๔) การจำกัดเกี่ยวกับปริวรรตเงินตราต่างประเทศ (Restriction upon Foreign Exchange)
- (๕) การลดค่าหน่วยเงินตรา (Depreciation of National Monetary Unit)

(ค) ผลในทางเศรษฐกิจเกิดจากพิกัดอัตรา

พิกัดอัตราที่รัฐกำหนดขึ้นนั้น ย่อมมีผลต่อภาวะการเป็นอยู่ของ
ราษฎรในประเทศ

ตัวอย่าง ถ้าประเทศ ก. ทำผ้าดีกากไม่ได้ เมื่อราษฎรต้องการ
ผ้าใช้รัฐบาลก็ยกเว้นภาษีผ้าที่ดังเข้ามา ดมมคิดว่ามี ๑,๐๐๐,๐๐๐ เมตร
ก็ขายหมด ราษฎรก็จะจ่ายเงิน ๑,๐๐๐.๐๐๐ บาท ถ้าตั้งอัตราภาษีไว้

๑๐ % , ถ้าต้นทุนเข้ามาอาจจะลดลงจำนวนหนึ่ง และราคาก็อาจจะสูงขึ้นอย่าง
น้อย ๑๐ % ถ้าตัวคออราชันก็จะต้องจ่ายเงินเพิ่มขึ้น การรัฐบาลขึ้น
อัตราภาษีต่อไปอีก จำนวนเข้าก็อาจจะลดลงไปอีก ราษฎรก็จะต้อง
จ่ายเงินสูงขึ้นไปตามลำดับ

ที่เห็นปรากฏว่าในประเทศ มีโรงงานทอผ้าดีก็ตัวเอง รัฐบาล
ก็ต้องตั้งอัตราภาษีให้พอเหมาะที่จะส่งเสริมอุตสาหกรรมทารก และ
จะค่อย ๆ เพิ่มอัตราภาษีสูงขึ้น จนผ้าต่างประเทศไม่กล้าตั้งเข้ามาแข่ง
อัตราที่สูงถึงขนาดอย่างนี้ เราเรียกว่าพิภคห้าม (Prohibitive Tariff)
๕) หลัก (Principles) ของพิภคอัตราศุลกากร คงสรุปได้ดังต่อไปนี้

(๑) พิกัดอัตราย่อมทำให้สิ่งของที่เสียภาษีเข้ามีราคาสูงขึ้น
เท่ากับประมาณจำนวนภาษีที่เสีย หรืออย่างน้อยเท่ากับผลต่างระหว่าง
ราคาค้นทุนเป็นรายหน่วยของสิ่งของที่ทำในประเทศและต่างประเทศ ยก
เว้นในกรณี “พิภคห้าม” ราคาส่งของจะเพิ่มหรือลดขึ้นอยู่กับ
ปัญหาที่ว่าอุตสาหกรรมในประเทศสำหรับสิ่งของประเภทนั้น มีคนแข่ง
ขันกันโดยเสรี หรือ มีการผูกขาดหรือไม่ เป็นสำคัญ ถ้ามีการแข่ง
ขันกันโดยเสรี การขึ้นอัตราภาษีก็ไม่มีผลทำให้ราคาเปลี่ยนแปลงได้
ถ้ามีการผูกขาด ราคาอาจจะขึ้นไปมากกว่าผลต่างระหว่างราคาค้นทุน
รายหน่วยในการผลิต (Unit Production Cost) และอาจจะขึ้นไปเท่า
กับอัตราภาษีทั้งหมดที่ขึ้นไปได้

(๒) ถ้ากำหนดอัตราต่ำกว่า ความต่าง ระหว่าง ราคาค้นทุนราย

หน่วยของสิ่งของในประเทศและต่างประเทศ, พิกัดนั้นจะไม่มีผลกระทบ
 เทื่อนอัตรากรรมในประเทศโดยทันที และจะช่วยให้รัฐเก็บเงินภาษี
 ได้มากขึ้น ซึ่งมีผลเป็นการเพิ่มภาระแก่ผู้บริโภค

(๓) พิกัดอัตราที่เท่ากันหรือ สูงกว่าความต่างระหว่างราคาค้น
 ทุนรายหน่วยในการผลิตย่อมทำให้เกิดผลในทางป้องกัน และผู้บริโภค
 ย่อมจะต้องรับภาระหนักมาก ซึ่งถ้าจะเทียบภาระดังกล่าวกับรายได้อัน
 รัฐขาดได้รับ ก็คงนับว่าหนักมาก

ถ้าพิกัดอัตรากำหนดขึ้นสูงกว่าความต่างของราคาค้นทุนรายหน่วย
 ก็จะมีผลเป็นการห้าม (Prohibitive) และในกรณีเช่นนั้น ภาระภาษีก็จะ
 เพิ่มขึ้นแก่ผู้บริโภค ทั้ง ๆ ที่รัฐบาลก็จะเก็บภาษีเพิ่มขึ้นไม่ได้โดย

พุดง่าย ๆ ก็คือ พิกัดอัตราที่มีผลเป็นการป้องกันอัตรากรรม
 ในประเทศ ย่อมจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภคเป็นการทั่วไป
 โดยรัฐบาลจะได้รับประโยชน์แค่น้อยถ้าเทียบเคียงกัน

(๔) พิกัดอัตราที่เพิ่มภาระแก่ผู้บริโภค ซึ่งจะมีผลในทางป้อง
 กันนั้น จะเท่ากับความต่างระหว่างต้นทุนในการผลิตของสิ่งของใน
 ประเทศและต่างประเทศ ทั้งนี้ เว้นแต่ ถ้าพิกัดห้ามนั้นใช้อยู่ในประเทศ
 ที่มีระบบการผูกขาด ก็ไม่เข้าหลักข้อนี้ ในกรณีหลังนี้ ผู้บริโภคจะ
 ได้รับภาระหนักเพิ่มขึ้นเท่ากับผลต่างของราคาค้นทุนในการผลิตทั้งหมด

๖) ควรจะปล่อยให้มีการค้าโดยเสรีดีหรือควรจะใช้พิกัดป้องกัน?

ปัญหาในเรื่องนี้เป็นปัญหาดำคัญเกี่ยวกับนโยบายทาง เศรษฐกิจ
 ของแต่ละรัฐ ผู้ที่เห็นว่าควรจะใช้พิกัดป้องกันยกเหตุผลมาอย่างดังนี้

(๑) พิกัดป้องกันทำให้เกิดดุลยภาพในการค้าระหว่างประเทศ

(๒) พิกัดป้องกันทำให้ทองคำซึ่งเป็นทุนสำรองไหลมาสู่ประเทศ

(๓) „ „ อดุลยกรรมในประเทศคงตัวได้เป็นการเพิ่ม
สมบัติแก่ประเทศ

(๔) „ „ พลเมืองมีงานทำเพิ่มขึ้น

(๕) „ „ ชนชนกรรมกรรมกรอยู่ดีกินดี และถ้าไม่มี
พิกัดป้องกัน นายจ้างอาจจะรับกรรมกรเข้าทำงานในโรงงานไม่ได้

(๖) พิกัดป้องกันทำให้มีการประหยัดเกี่ยวกับการขนส่งสินค้า

(๗) „ „ ไม่ต้องเสียเปรียบประเทศอื่น ๆ ซึ่งเขาก็มี
การใช้พิกัดป้องกันเช่นกัน

(๘) พิกัดป้องกันทำให้อุตสาหกรรมประเทศอื่นเสียหาย ซึ่งเท่า
กับเป็นผลดีแก่อุตสาหกรรมในประเทศ (คติของพวกเมอรัคคันติลลิต)

ส่วนพวกที่เห็นว่าไม่ควรใช้พิกัดป้องกันนั้นมีความเห็นว่า

(๑) การปล่อยให้สินค้าเข้าได้ โดยเสรีทำให้เศรษฐกิจเจริญ
ขึ้น

(๒) การไม่ใช้พิกัดป้องกันจะทำให้สินค้าต่างประเทศเข้ามาแข่ง
ขัน จะทำให้อุตสาหกรรมในประเทศคงใจทำของดี ไม่เอาเปรียบผู้บริโภค

๗) การใช้พิกัดป้องกันเป็นการชั่วคราว

เป็นที่เข้าใจกันทั่วไปว่า นโยบายในการใช้พิกัดป้องกันนั้น เป็น
เพียงการใช้ชั่วคราวเป็นคราว ๆ กล่าวคือ รัฐจะใช้พิกัดเช่นนี้เมื่อ
อุตสาหกรรมในประเทศมีลักษณะเป็นทารกภาพเท่านั้น เมื่อทารกเติบโต
โตแล้วก็จะเลิกใช้ ดังนั้น ปัญหาที่มีแต่เพียงว่า ถ้าจะใช้พิกัดป้องกัน
เพื่อสนับสนุนอุตสาหกรรมทารกควรจะถือหลักดังนี้

(๑) อุตสาหกรรมนั้น ๆ ควรจะเหมาะสมกับภาวะของประเทศ

(๒) อุปสรรคของอุตสาหกรรมนั้นเป็นเพียงการชั่วคราว

(๓) พักค้ำของกันที่จะนำมาใช้ นั้นต้อง มีความ ประสงค์ ให้เป็น การชั่วคราว

นอกจากนั้นพักค้ำของกันที่กำหนดขึ้นเพื่อบัง กันไม่ให้ การทุ่มตลาด (Dumping) คือ พ่อค้าต่างประเทศบางที่พอมันมีสินค้าผลิดมาก ๆ เหลือขาย ก็ส่งไปทุ่มตลาดประเทศอื่นเพื่อทำลายตลาดพื้นเมืองโดยการขายราคาถูกลงมาก, เพราะถ้าทุ่มมากถึงขนาดก็เกิดสภาพเป็นการผูกขาดขึ้นชั่วระยะเวลาหนึ่ง นโยบายทุ่มตลาดนั้นประเทศที่นำไปใช้เมื่อ ๓๐ ปีเศษมานี้ โดยเจตนาประสงค์จะทำให้มีสินค้าส่งออกได้มาก และในขณะเดียวกันก็ลดค่าหน่วยเงินตราลงไปด้วย เพื่อดันให้นับให้ผู้ส่งของออกได้กำไรเป็นจำนวนเงินตรา สูงขึ้น จนรู้สึกว่าตัวเองไม่ขาดทุน

ในเมื่อมีกรณีเช่นนี้เกิดขึ้น วิธีการที่รัฐบาลจะป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นได้ก็คือ นำ พักค้ำของกันมาใช้เป็นการ ต่อสู้กับ นโยบายทุ่มตลาดของต่างประเทศ

๔) การค้าที่รัฐเข้าควบคุม

บางรัฐในปัจจุบันได้เข้าครอบงำกิจการค้าระหว่างประเทศ โดยตั้งบริษัทขึ้นผูกขาดในการนำของเข้าและส่งออก เอกชนจะนำของเข้า ส่งของออกต้องผ่านบริษัทนั้น บางประเทศอาจจะไม่มีบริษัทขึ้น แต่บังคับว่า การค้าสินค้าบางประเภทต้องขึ้นอยู่กับการควบคุมโดยเฉพาะ

(๑) ในรัสเซียซื้อบริษัท Amtorg Trading Corporation ในญี่ปุ่น ระหว่างสงครามครั้งที่ ๒ ก็ปฏิบัติทำนองคล้าย ๆ กัน

การปฏิบัติ ดังกล่าว ย่อมทำให้ประเทศที่ปด้อย การค้า ระหว่างประเทศให้แก่เอกชนได้รับความเสียเปรียบ เพราะประเทศที่มีการผูกขาดอาจจะถนัดแก่ง โดยวิธีตั้งสินค้าไปทุ่มตลาด, โดยวิธีให้เงินอุดหนุน (Subsidy) การนำเข้า, โดยวิธีปฏิเสธไม่รับซื้อหรือขายสินค้าให้แก่ประเทศอื่น, โดยการจำกัดหรือห้ามสินค้าเข้าออกบางประเภท ฯลฯ วิธีการต่าง ๆ ดังนี้ ย่อมทำให้การค้าภายในประเทศเสียหายได้มาก

หลักการที่ว่า “การค้าระหว่างประเทศ ถ้าปด้อยให้เอกชนจัดทำโดยเสรี (ไม่ใช่เอกชนทำกับรัฐบาลต่างประเทศ ไม่ใช่รัฐบาลทำกับรัฐบาล แล้ว) ศูนย์การค้าระหว่างประเทศก็จะโน้มเอียงไปในทางล้มศูนย์ได้เองโดยธรรมชาติ” นั้น ถ้าพิจารณาตามข้อความในวรรคก่อนแล้วก็เห็นว่า ในโลกสมัยใหม่นี้ ย่อมเป็นการยากที่จะมีภาวะดังกล่าวขึ้นได้

๕) การใช้พิกต์ป้องกันเพื่อประโยชน์เกี่ยวกับการทางทหาร

มหาสงครามโลกครั้งที่ผ่านไปแล้วนี้ ให้บทเรียนแก่นักเศรษฐศาสตร์ว่า การใช้พิกต์ป้องกันนั้น อาจะนำมาใช้ได้แม้ไม่มีเหตุผลในทางเศรษฐกิจเลยก็ได้ กล่าวคือ แทบทุกประเทศไม่ว่าฝ่ายใด มักจะใช้วิธีห้ามสินค้าเข้าออก, กำหนดโควตา และวิธีการอย่างอื่น ๆ ที่คิดว่าจะทำให้ประเทศของตนมีเอกราชในทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ พอรู้ดีอยู่แล้วว่ามีภัยทางสงครามถึงมือใช้พิกต์ป้องกันเดยทีเดียว ในขณะเดียวกัน แต่ละประเทศก็จะงมอดสร้างสรรพศาสตราวุธต่าง ๆ เรือรบ เรือบินรบ ฯลฯ เตรียมไว้ให้พร้อม เงินที่สร้างนั้นก็จะเก็บมาจากราษฎร

๑๐) การให้เงินอุดหนุน (Bounties) แก่ผู้ผลิต

บางประเทศอาจจะให้เงินอุดหนุนเปล่า ๆ แก่ผู้ผลิตในประเทศ
 วิชาเศรษฐศาสตร์กับการใช้ฟิสิกส์ป้องกันมาก แต่การที่ตกแก่พ่อเมืองนั้น
 ต่างกันคือ วิชาใช้ฟิสิกส์ป้องกัน ภาระภาษีตกอยู่แต่กับ “ผู้บริโภคนั้น”
 เท่านั้น ส่วนวิชาให้เงินอุดหนุน ภาระภาษีจะตกอยู่กับผู้เสียภาษีทุกคน
 เพราะรัฐต้องเอาเงินจากงบประมาณรายได้ไปจ่ายเป็นเงินอุดหนุนนั้น ๆ
 ดังนั้น รัฐบาลจะเลือกปฏิบัติอย่างใดก็ต้องขึ้นอยู่กับจุดมุ่งหมายเป็นสำคัญ

๑๑) การให้เงินอุดหนุน (Subsidies) แก่กิจการขนส่งทางเรือ

วิชานี้เช่นเดียวกับการให้เงินอุดหนุนแก่ผู้ผลิต ในประเทศไทย
 รัฐบาลสมัยก่อนรัฐธรรมนูญก็เคยให้เงินอุดหนุนแก่กิจการขนส่งทางเรือ
 และในภายหลังก่อนรัฐธรรมนูญ ก็ได้ลงทุน ตั้งบริษัท มีกิจการ
 เดินเรือระหว่างประเทศ ด้วยจุดมุ่งหมายที่จะให้คนไทยฝึกหัดการเดิน
 ทะเล ดังนั้นความมุ่งหมายของรัฐบาลไทยอาจจะต่างกับประเทศอื่น
 ซึ่งมุ่งเป็นการป้องกันคุ้มครองการเดินเรือ (Shipping) ของประเทศ
 เป็นสำคัญ

๑๒) พิบัติอัตราตามข้อตกลงในสนธิสัญญา

พัฒนาการในการกำหนดพิบัติอัตรา เริ่มด้วยการปล่อยให้มีการ
 ค่าโดยเสรี, ต่อมาก็มีการใช้ฟิสิกส์ป้องกัน และต่อมาก็กลับมีการทำ
 สนธิสัญญากันให้เอกสิทธิ์แก่เฉพาะประเทศคู่สัญญา ในการกำหนด

(๑) การให้เงินอุดหนุนมีลักษณะคล้ายภาษีตาม “ทฤษฎีภาษี”

คือถือเป็นการโอนทรัพย์สินระหว่างรัฐกับเอกชน ทั้งภาษี

และเงินอุดหนุนย่อมผลักต่อไปได้

ดู Earl R. Rolph, *The Theory Of Fiscal Economics*, U. of California, 1956, pp 18-19

พิกัดอัตราให้เป็นประโยชน์แก่กันและกัน (Preferential Agreements)

ประเทศอังกฤษเอง ซึ่งเคยถือสิทธิการค้าโดยเสรี ก็เริ่มเปลี่ยนนโยบายในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ทำสัญญาตั้งกีดขวางกับประเทศต่าง ๆ ในจักรภพ ฝรั่งเศสเองถึงจะไม่ทำสัญญาแต่ก็ได้กำหนดพิกัดขึ้นเป็นประโยชน์แก่เมืองชนต่าง ๆ เยอรมันกำหนดวงเขตชนในยุโรปตอนกลางและอเมริกาใต้ เพื่อให้ใช้พิกัดบุริมสิทธิดังกล่าว ญี่ปุ่นก็มุ่งที่จะใช้สิทธิกับประเทศในเอเชียทั้งหมด

สำหรับประเทศไทยเรา โดยที่ต้นรัชต์สัญญาที่ทำไว้มีความระบุมถึงการที่เราจะต้องปฏิบัติแก่รัฐทุกรัฐเสมอหน้ากัน ดังนั้นพิกัดดังกล่าวจึงไม่มีใช้ แต่ในต้นรัชต์สัญญาเก่า ๆ จะบอกไว้ว่า เราจะกำหนดพิกัดอัตราสินค้าสำหรับสินค้าประเภทใดได้ในอัตราไม่เกินเท่าใด ซึ่งเป็นการจำกัดเอกราชของเรา และบังคับไม่ให้ขอกำหนดโดยตรงเช่นนั้นแล้ว

ส่วนสหรัฐอเมริกา นั้น มีกฎหมายปี ค.ศ. ๑๙๓๔, ๑๙๓๗, ๑๙๔๘ และ ๑๙๕๓ ออกใช้ให้อำนาจประธานาธิบดีทำสัญญาการค้ากับต่างประเทศได้ โดยให้อำนาจที่จะลดอัตราภาษีลงไปได้ไม่เกิน ๕๐ % ในกรณีที่ประเทศคู่สัญญา ยอมผ่อนผัน ให้เป็นการตอบแทนกัน (Reciprocal)

๑๓) การกีดกันการค้าระหว่างประเทศในระยะสงคราม

ลักษณะกีดกันสินค้าต่างประเทศตามคติของ Mercantilism นั้น รุ่งเรืองอีกครั้งหนึ่งตั้งแต่มหาสงครามโลกครั้งที่ ๑ และต่อมาครั้งที่ ๒ วิชาเศรษฐศาสตร์ต่าง ๆ ใช้เป็นเครื่องมือในการนั้น คือ

๑. พิกัดอัตรา

๒. โควตา

๓. การห้ามโดยตรง

๔. ด่านศุลกากรให้เอกสิทธิเฉพาะ

๕. กำหนดอัตราภาษีให้บางประเทศได้เปรียบเสียเปรียบ

๖. เงินอุดหนุน

๗. ซอหรือขาย โดยรัฐบาลทำเองโดยอ้อม

๘. การผูกขาดการค้าระหว่างประเทศ

สำหรับประเทศไทยเราได้ใช้วิธีการในข้อ ๒, ๓, ๖, ๗,

ความรุ่งเรืองของดันทักดกันน้อย ๆ พัฒนาไปสู่การค้าโดยเสรี
ในเมื่อเหตุการณ์ดังที่เรียดได้เพลาออกไป

๑๔) พิกัดอัตรารายได้ (Revenue Tariff)

ประเทศที่ถือคติการค้าโดยเสรี มักจะมุ่งกำหนดพิกัดอัตราเพื่อ
รายได้เป็นจุดประสงค์ใหญ่ เช่น ในอังกฤษ เริ่มปรับพิกัดอัตราตั้งแต่
กึ่งกลางศตวรรษที่ ๑๙ เพื่อมุ่งรายได้ตลอดมา จนเกิดมหาดสงครามครั้งที่

๑ จึงแปรไปเป็นพิกัดป้องกัน ในการกำหนดพิกัดอัตราได้นั้น
อังกฤษมีวิธีการต่าง ๆ ดังนี้

๑. กำหนดเก็บภาษีแกสินค้าแต่อย่างใด ซึ่งผลิตในประเทศ
เองไม่ได้ หรือผลิตได้ก็ไม่ได้กำไร เช่น ใบชา, กาแฟ,
น้ำตาล, โกโก้, เครื่องเทศ, ผดไม้บางอย่าง, ผดผดเมือง
ร้อน

๒. กำหนดภาษีภายใน (สรรพสามิต—Internal Excise) เพื่อ
ให้ได้ส่วนกันกับพิกัดภาษีสินค้าขาเข้าประเภทเดียวกัน นอก

จากนกมการ ห้ามขาด สำหรับ อดสากรรม ภายใน ประเทศ
เฉพาะในเรื่องการปลูกค่นยาสูบ

โดยวิธีการดังกล่าวนี้ ทำให้อังกฤษสามารถกำหนดพิกัดอัตรา
อย่างง่าย ๆ นำไปปฏิบัติได้อย่างสะดวก ไม่มีการกะทบกะเทือนการ
ค้าและอุตสาหกรรมในประเทศ และราษฎรที่เดี่ยภาษาก็ไม่รู้ดีด่าปาก
ทุกบาททุกสตางค์ก็เขาคดงหมด ผดจริง ๆ ก็คือว่า พิกัดอัตราของ
อังกฤษเป็นพิกัดอัตราเพื่อหารายได้ให้แก่รัฐจริง ๆ

ในสหรัฐพิกัดอัตราเพื่อรายได้มีอยู่มานานแล้ว ในสมัยปี ๑๘๓๖
สหรัฐมีรายได้จากการขายที่ดินและภาษาคู่ดการจนเหลือเพื่อ จนต้อง
แจกเงินถึง ๒๘ ล้านเหรียญ ให้แก่มดรัฐต่าง ๆ เพื่อใช้จ่ายตามแต่จะ
เห็นควร แต่เวदानรายได้จากคู่ดการลดลงไปมาก คิดเป็นร้อยละ
๑ % ของภาษทั้งหมดเท่านั้น เพราะรัฐบาลสหรัฐได้ใช้พิกัด
อัตราเพื่อป้องกันมากกว่าเพื่อรายได้

ส่วนในประเทศไทย เราพอจะกล่าวเป็นการทั่ว ๆ ไปได้ว่า พิกัด
อัตราของเราเป็นประเภทเพื่อรายได้ ถึงจะมีการกีดกัน, บ่อนกัน หรือ
ห้ามก็เป็นไปโดยกำลังทางการเมือง (Political Force) มากกว่ากำลัง
ทางเศรษฐกิจ (Economic Force) เมื่อใดรัฐบาลรู้ดีถึงความสำคัญ
ของบุคคลดีประเภทดังได้บรรยายไว้ในตอนต้น และพยายามสร้างจุด
รวมงาน (Integration) ขึ้นในระหว่างปัญญาชนได้ ประสิทธิภาพ
ของพิกัดอัตราศดการของไทยก็จะเพิ่มขึ้นเอง

๑๕) พิกัดอัตราสำหรับสินค้าขาออก

ในประเทศไทยเราได้พึ่งสินค้าขาออกมาก จำนวนภาษที่เก็บได้

ตามตาราง ๑๖ จะชี้ให้เห็นโดยชัดแจ้งว่าการเก็บภาษีขาออกเป็นเจตนา
เพื่อ “รายได้อื่น” มากกว่าอย่างอื่น เฉพาะข้าวและยาง นอก
จากเสียภาษีศุลกากรตามปกติ ยังต้องเสียเงินค่าพรีเมียมข้าว และเสีย
เงินพิเศษอีกต่างหากสำหรับ ใช้เพื่อบำรุง ด้วงดีการ ของข้าราช การบาง
ประเภท

หลักการ ๖ ประการ ของภาษีการขายหรือภาษีดังของตามที่
บรรยายไว้ในหมวด ๔ นั้น คำบรรยายในส่วนที่ว่าด้วยภาษีศุลกากรใน
หมวดนั้นได้นำชนกต่างตามลำดับข้อที่กำหนดไว้ แต่ได้กล่าวกระจาย
ไว้ทั่วไปในหมวดนี้ แล้วโดยละเอียดพอควร ขอให้นำไปปรับเข้ากับ
หลักการดังกล่าวนี้ด้วย

๒. การกระจายภาระภาษี (Allocation of Tax Burden)

การพิจารณาปัญหาในเรื่องนี้ ไม่ใช่ใช้ได้เฉพาะในการพิจารณา
ปัญหาพิกคอตราศุลกากรเพราะการศึกษาทราบว่าภาระภาษีไปตกอยู่กับ
ผู้ใดบ้าง นั้น ย่อมทำให้การคลังสามารถทราบได้ว่าควรกำหนด
ระบบภาษีอากรอย่างไร ทั้งนี้ รวมตลอดถึงปัญหา ๒ ประการ คือ

๑. ควรใช้ภาษีอากรประเภทใดก่อนประเภทใดหลัง
๒. ในการใช้ภาษีอย่างนั้น ๆ บุคคลประเภทใดจะต้องเสียภาษี
คนละเท่าใด

ดังได้บรรยายมาแล้วในตอนต้น ๆ ว่า มีความจริงซึ่งนักการคลัง
ต้องรู้อยู่ ๒ ประการในการที่จะกำหนดอัตราภาษีของประเทศ คือ

๑. ภาษีทุกประเภทย่อมเก็บได้แต่จาก “รายได้อื่น” ของบุคคล
เท่านั้น ถ้าเก็บภาษีเกินกว่ารายได้ของบุคคล ภาษนั้นก็ต้องเก็บจาก
“ทุน”

๒. มีภาษีหลาย ประเภทซึ่งในที่สุด มิได้ตกอยู่ แก่ผู้เดียว คนแรก
การทราบความจริงต้องประการนี้ จะช่วยให้เห็นการคิดเพียง
การเก็บภาษีซ้อนบนบุคคลคนเดียวกัน โดยไม่เป็นธรรม (Discriminatory
Multiple Taxation) และจะช่วยให้สามารถเก็บภาษีตามหลักของความ
ยุติธรรม เพราะนักการคลังจะต้องพิจารณาให้ทราบโดยถ่องแท้ว่า ในที่
สุดท้ายของภาษนั้น ๆ จะตกอยู่ที่ผู้ใดแน่

การที่จะกระจายภาษีให้ตกอยู่แก่สังคมโดยยุติธรรมนั้น จำเป็น
ต้องแบ่งประเภทบุคคลในสังคมออกเป็นสี่ คือ

๑. ชนชั้นรายได้ (Income Classes)

๒. ชนชั้นทรัพย์สิน (Propertied Classes)

๓. ชนชั้นผู้ผลิต (Producer Classes)

๔. ชนชั้นผู้บริโภค (Consumer Classes)

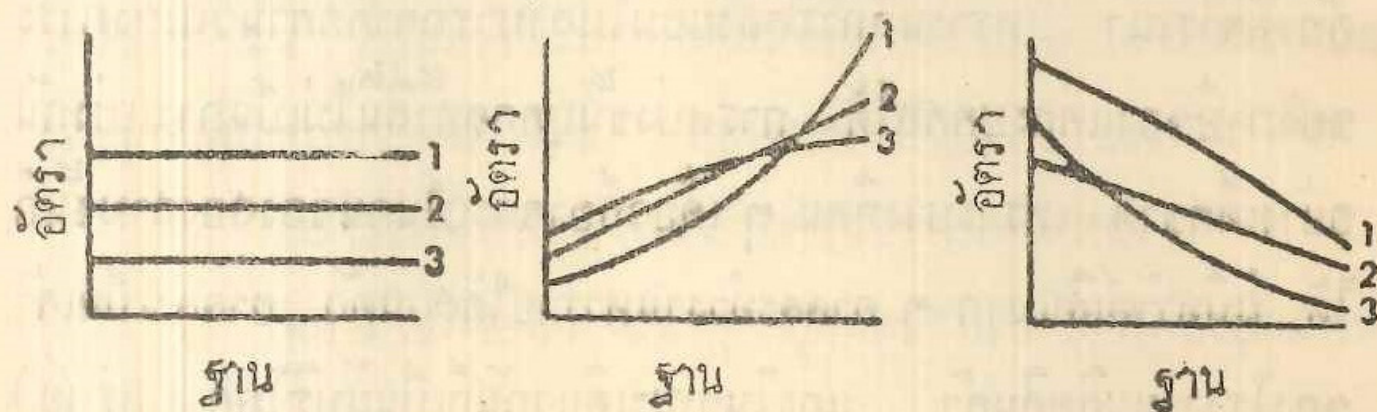
การที่แบ่งเช่นนั้นไม่ใช่จะถูกต้อง แต่เป็นทางเดียวที่นักการคลังจะ
ต้องพิจารณา เพราะนักการคลังย่อมไม่สามารถจะคิดคำนวณถึงภาระ
ของภาษีของแต่ละบุคคลได้ การแบ่งชนบุคคลทั้งสี่ไม่เป็นการแบ่งกัน
อย่างเด็ดขาด เพราะบางทีคน ๆ เดียวก็อาจจะเป็นคนของสองสามชนก
ได้ ผู้มีทรัพย์สินมาก ๆ อาจจะทำงานหารายได้ส่วนตัว อาจจะเป็นเจ้า
ของโรงงานผลิตสินค้า และในขณะเดียวกันก็เป็นผู้บริโภค (ทรัพย์สิน)
ด้วย

การกระจายภาระภาษนั้น นักการคลังจำเป็นต้องทราบถึงหลักการ
ภาษี, ทฤษฎีภาษี, กฎของภาษี และความจริงของการภาษีอากรดังได้
กล่าวไว้แล้วในคอนก่อน ๆ ที่ว่าด้วยหลักการทั่วไปในการภาษีอากร
หลักการทั่วไปที่ยอมรับได้ในการหยั่งทราบภาษีศุลกากรด้วย การ

กำหนดทราบอัตราภาษีตามส่วน, ก้าวหน้า, และถอยหลัง (Proportional, Progressive, & Regressive Rates) นั้นเป็นสิ่งที่ใช้ปฏิบัติอยู่ทั่วไปในการเก็บภาษีเงินได้ แต่ไม่มีการใช้สำหรับภาษีสู่ดการ ทำให้เห็นว่า ถ้ามองในแง่จำนวนของแต่ละราคาของสินค้าเข้ามาหรือส่งออกไปแล้ว ก็จะเป็นอัตราภาษีตามส่วน ก็เป็นภาษีถอยหลังด้วยในตัว กล่าวคือ ถ้าคิดตามส่วนของจำนวนภาษีที่เคย เป็นการยกยติธรรม แต่ผู้ท่นำของเข้ามาก ๆ ราคามาก ๆ โดยปกติย่อมเสียค่าใช้จ่ายเก็บเท่ากับผู้นำของเข้าน้อยกว่า และเวลาขายสินค้า พ่อค้าใหญ่ที่นำของเข้ามากก็ย่อมจะได้กำไรมากกว่า

ณ ทนมหชนนำคิดเล็กน้อยว่า อัตราภาษีตามอย่างทีกล่าวบนจะนำไปใช้ในการสู่ดการได้เพียงใด หรือไม่

(1) อัตราตามส่วน (2) อัตราก้าวหน้า (3) อัตราถอยหลัง



(๑) Taylor, *op. cit.*, pp. 248—257

ถ้าคำนึงถึงความยุติธรรมจริง ๆ แล้ว นักเศรษฐศาสตร์รุ่นใหม่จะคำนึงถึง Principle of Diminishing Marginal Utility ด้วย

คำอธิบาย อธิบายง่าย ๆ ก็คือว่า

- (๑) สำหรับอัตราตามถ้วน, อัตราจะเท่าเดิมตลอดไป แต่ฐานจะเปลี่ยนไป
- (๒) สำหรับอัตราก้าวหน้า, อัตราจะเพิ่มขึ้นในเมื่อฐานเพิ่มขึ้น
- (๓) สำหรับอัตราถอยหลัง, อัตราจะลดลงในเมื่อฐานเพิ่มขึ้น
- (๔) เพราะเราถือว่าภาษีศุลกากรเป็นภาษีการขายประเภทหนึ่ง มีข้อที่น่าคิดก็คือ ผู้ขายได้สูงมักจะซื้อสินค้าเพื่อบริโภคในจำนวนใกล้เคียงกับผู้ขายได้ค่า ดังนั้น ถ้าคิดในแง่รายได้, ผู้ขายได้สูงก็เสียภาษีประเภท “ถอยหลัง” ings ๆ ทอตราเป็นอัตราตามถ้วน

๓. การกระจายภาระภาษีสินค้าใน กรณีที่ภาษนั้น เป็นภาษีเพื่อการควบคุมกีดกัน (Sumptuary)

การกำหนดอัตราภาษีสูงเพื่อเป็นการ ห้ามประชาชนไม่ให้ใช้ของบางประเภท หรือให้ใช้แค่น้อย เช่น ดุรา บุหรี่ ฯลฯ นั้น อัตราภาษีที่นำไปใช้จะต้องเป็นอย่างเดียวกับที่ได้บรรยายไว้ในตอนก่อนเรื่อง พิกัดอัตราป้องกัน กล่าวคือ ถ้าอัตราค่าไป ก็ถือว่าเพื่อรายได้ ถ้าสูงหน่อยก็เป็นการกีดกัน ถ้าสูงมากที่สุด ก็ถือว่าเป็นการห้าม อัตราภาษีควบคุมกีดกันที่หากจะกำหนดขึ้น จะได้ผลเพียงใด หรือไม่เรา ดูได้จากจำนวนภาษีที่เก็บได้เป็นสำคัญ ถ้ายกเก็บภาษีได้มาก นักการภาษีก็น่าจะหาทางเพิ่มอัตราขึ้นโดยลำดับจึงจะมีผลเป็นการกีดกัน

ตามที่กล่าวข้างต้น เป็นเรื่องตรรกะทั่ว ๆ ไป แต่นักเศรษฐศาสตร์ปัจจุบันเห็นกันว่า “Sumptuary Taxation” นั้น มุ่งที่จะเก็บภาษีจากผู้ที่คนใช้จ่ายหรือนำไปกักกันไว้ (Spendable or Hoardable

Funds) ปัญหาจึงไม่ใช่เรื่อง “ความยุติธรรม” หรือ “ความสะดวก” แต่เป็นปัญหาที่รัฐบาลมุ่งจะรักษาเสถียรภาพของ “รายได้ของประชาชาติ” ในขณะที่ไม่มีภาวะคนว่างงานเป็นสำคัญ

ในระบบเศรษฐกิจปัจจุบัน คำราดมัยใหม่เห็นว่าควรจะมีวิธีการชนและดัดภาษให้สัมพันธ์กันกับภาวะการของตลาด ซึ่งอาจจะรุ่งเรืองหรือตกต่ำ (Prosperity or Depression) ได้ กล่าวคือในขณะการรุ่งเรืองก็เก็บภาษีในอัตราสูง เพื่อเก็บเงินไว้ใช้หนี้ ถ้าการค่าตกต่ำก็ลดอัตราภาษีลงไปและ รัฐบาลก็ต้อง กัหนยืมดินมา ลงทุนใน โครงการต่าง ๆ ที่จะหางานให้คนทำ อัตราภาษีที่กำหนดไว้เพื่อ “รายได้” นั้น รัฐบาลจำต้องคำนึงถึงความสามารถในการเสียภาษีของราษฎร และปัญหานี้ก็โยงไปถึงเรื่องการกระจายภาระภาษีด้วย

๔. การผลักภาระภาษีสู่ลูกการ

เช่นเดียวกับภาษีสรรพสามิต การผลักภาระภาษีสู่ลูกการย่อมเห็นได้ง่าย เช่นมณูนาบหรือเข้ามาจากต่างประเทศ รัฐบาลก็จะเรียกเก็บภาษีขาเข้า พ่อค้าก็จะบวกภาษนั้นเข้ากับราคาค้นทุนบวกกับกำไร แล้วก็ขายต่อไป พ่อค้าขายส่ง พ่อค้าขายส่งก็บวกก่อนขายให้พ่อค้าปลีก พ่อค้าปลีกก็บวกก่อนขายให้ผู้บริโภค

ดมคติหากต่อไปข้างหน้า เราจะบังคับว่า พ่อค้าขายส่งของบางประเภทเข้ามา จะต้องลงทะเบียนไว้ต่อศุลการ และจะต้องเสียค่าธรรมเนียมเสียก่อน ค่าธรรมเนียมอย่างนั้นจะมดกษณะเป็นภาษีศุลการณเอง และการผลักภาระภาษก็จะมวิธีการอย่างเดียวกัน

การเลี่ยงภาษีศุลการ (Avoidance) นั้น มักจะทำได้เสมอ เพราะประเภทสินค้าที่ระบุไว้ในกฎหมาย บางคราวก็มีความได้เป็น

หลายนัย พอลค้ากพยายามจะเสียภาษีในอัตราที่ต่ำ เจ้าพนักงานก็ต้อง
 การให้เสียในอัตราที่สูง จำนวนภาษีในอัตราต่ำและสูงที่ต่างกันนี้ เป็น
 เงินที่พอลค้ากเพียงได้บ่อย ๆ บางคราวการกระทำอย่างนี้อาจจะถือว่าเป็น
 ผิดกฎหมาย คือ เป็นการหลีกเลี่ยง (Evasion) ก็ได้ แต่ถ้าคิดถึงความ
 ยุติธรรมแล้ว ก็ดูไม่น่าจะเป็น นอกจากนั้น ผู้นำของเขาอาจจะเพียง
 การเสียภาษีโดยถือว่าของของตนนำเข้า เป็นของ ประเภทที่รับยกเว้น ก็ได้
 ปัญหาเหล่านี้บางคราวเป็นปัญหาทางการบริหาร (Administration) ไม่
 น้อยกว่าปัญหาทางกฎหมาย

๑) ทฤษฎีของมิลลส์เกี่ยวกับการผลักระภาษีขาเข้า

John Stuart Mills เขียนว่า “สินค้าที่เขาต้องเสียภาษีนน
 ภาระภาษี บางส่วน จะไปตก อยู่กับชาว ต่างประเทศซึ่งบริโภคสินค้าของ
 เรา” ตามความเห็น จึงเกิดทฤษฎีขึ้นว่า ประเทศใดกำหนดพิกัด
 อัตราภาษีเขาชน ก็เท่ากับมีผลให้ชาวต่างประเทศต้องรับภาระภาษีนน ๆ
 ด้วย ทฤษฎีนี้อาจจะมองไกลเกินไป และถ้าเราจะมองไกลกว่านั้นคือ
 ไปอีก เราอาจจะกล่าวได้ว่า “พอลค้ากไทยที่ตั้งสินค้าออก ก็มีด้วนรับ
 ภาระภาษีเขาเข้าสำหรับของที่ประเทศไทยตั้งเข้ามา” ดังนั้น การถกทฤษฎี
 ของมิลลด์จึงมีข้อโต้แย้งได้มากเหมือนกัน

ในเรื่องภาระและผลของภาษีเขาเข้า มิลลด์ได้วางแนวปรัชญา
 ขึ้นใหม่เกี่ยวกับความต้องการ (Demand) ของต่างประเทศ ซึ่งมีผล
 ด้สะท้อนเนื่องจากอัตราภาษีเขาเข้า (Concept of Reciprocal Demand)

คำอธิบายก็คือ การที่ประเทศ ก. คงพิกดอัตราภาษีขาเข้าสำหรับสินค้า
ของประเทศ ข. ความต้องการสินค้าจากประเทศ ก. ของประเทศ ข.
ย่อมอยู่ภายใต้อิทธิพลของอัตราภาษีที่ประเทศ ก. กำหนดไว้ แนว
ปรัชญา นักเศรษฐศาสตร์จำพวก Neoclassical Thinkers ได้แก้
ไขให้ชัดเจนคือ Bickerdike, Edgeworth, Marshall & Pigou.

ทฤษฎีในเรื่องนี้ ยังรับรอง ต่อไปว่า ผู้ตั้งของ ออกจากประเทศ ก.
(คือผู้นำเข้าในประเทศ ข.) จะต้องมีส่วนในภาระของภาษีสินค้าขาออก
จากประเทศ ก. เองด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ อัตราภาษีของทั้งขา
เข้าและขาออกนั้นย่อมต้องอยู่ในลักษณะอันเท่าเทียมกัน (Symmetrical)
และการที่จะถือว่าทฤษฎีนี้ว่าใช้ได้ ก็ต้องถือตามหลักการวิเคราะห์ถึง
ความเต็มอภาคโดยทั่ว ๆ ไปด้วย (General Equilibrium Analysis)^(๑)

Earl Rolph ได้แย้งไม่เห็นด้วยกับทฤษฎีข้างต้น และได้เสนอข้อ
ความเห็นของเขาดังนี้

- (๑) ภาระภาษีขาเข้า ย่อมตกอยู่แก่กลุ่มชนใน ประเทศ ที่กำหนด
ภาษนั้น ๆ ชน และจะไม่ตกแก่ชาวต่างประเทศเลย
- (๒) กลุ่มชนที่รับภาระภาษนั้นไม่ใช่กลุ่มที่บริโภคสินค้าที่นำเข้า
- (๓) กลุ่มที่รับภาระภาษีขาเข้า คือ กลุ่มที่เป็นเจ้าของทรัพยากร
ต่าง ๆ (= มนุษย์ + สิ่งของต่าง ๆ) ซึ่งมีส่วนในอุตสาหกรรมขาออก
กับ กลุ่มที่มทรัพยากร และใช้ทรัพยากรนั้น แข่งขันกับกับ ทรัพยากรที่คง
อยู่ในเขตอุตสาหกรรมของออก

กลุ่มดังกล่าวจะต้องรับภาระภาษีขาเข้าโดยนัยที่ว่า ต้องสูญเสีย

(๑) A.P. Lerner, The Symmetry Between Import & Export Taxes,
Economics, n.s. III 1936

รายได้ของคน อูปรมาอูปรไมยเท่ากับส่วนหนึ่งของภาษีเงินได้ (ก่อนหักขอยกเว้นออก) ซึ่งเก็บ ณ ทรัพย์สินหนึ่ง กล่าวอีกนัยหนึ่ง เขาจะต้องเสียสละเงินรายได้เท่ากับภาษีนั้น ๆ ให้แก่รัฐ

ทฤษฎีใหม่ของ รอดฟ นี เป็นที่สนใจศึกษามากของนักศึกษาเรื่องการค้าระหว่างประเทศ

๒) การผลัการะภาษีขาเข้าแต่บางส่วน

พิกัดอัตราศุลกากรที่อัตราค่าประเภทนั้น โดยทั่วไปจะก่อให้เกิดผล คือ

(๑) พิกัดนั้นย่อมจะลดกำไรของอุตสาหกรรมขาออกของประเทศที่เป็นเจ้าของพิกัดนั้น

(๒) พิกัดนั้นถ้ามีการเปลี่ยนแปลงอัตราอย่างแรงทั้งขาเข้าและขาออก ดัชนีค่าขาเข้าที่คงไว้ของอัตราสูงก็จะลดจำนวนลง และขณะเดียวกันภาษีดำหรับดัชนีค่าขาเข้าที่อัตราค่า หรือไม่มีอัตราเลย ก็จะทำให้มีคนตั้งดัชนีค่านั้น ๆ เข้ามามากขึ้น

การเปลี่ยนแปลงอย่างนี้จะเห็นได้ง่าย แต่ความจริงไม่ง่ายอย่างคาด ผลของภาษีขาเข้าคงกล่าวถึง เรียกว่า Composition Effect of Differential Rate on Imports, การที่ดัชนีค่าเข้าจะสูงเข้ามาน้อยดังกล่าวนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับอัตราศุลกากรขาออกด้วย เพราะถ้ามีการตั้งดัชนีค่าขาออกได้น้อย ก็จะต้องลดอำนาจซื้อ (Earning Power) ดัชนีค่าจากต่างประเทศลงไป ทั้งนี้เพราะเหตุและผลย่อมขึ้นอยู่กับอัตราภาษีขาเข้าด้วย

ทฤษฎีดังกล่าวข้างต้นนั้นยังมีขอยกเว้นอยู่มาก เพราะการผลัการะต่าง ๆ ดังได้บรรยายมาแล้ว ย่อมขึ้นอยู่กับความยืดหยุ่นของการส่งออกด้วย การผลัการะภาษีจำนวนเต็มเท่าที่เสีย ย่อมไม่

ทำได้เสมอไป ในตลาดที่ความต้องการยืดหยุ่นสูง ความต้องการที่จะตั้งดินค่าเช่าก็สูงตามไปด้วย นอกจากนี้สมมติว่าดังเกิดบางข้อควรเสนอคือ (๑) รัฐอาจจะใช้อัตราภาษีเช่าเป็นเครื่องมือทางอ้อมในการเก็บภาษีเช่าออกก็ได้ (๒) ในระบบภาษีศุลกากรที่มีผลทำให้ราคาดินค่าเช่าออกมีราคาสูงขึ้นตามด้วยนั้น มีผลเท่ากับเป็นการอุดหนุน (Subsidize) ดินค่าเช่าออกด้วย ไม่ใช่จะมีผลเป็นการกีดกัน (โดยวิธีเก็บภาษี) ดินค่าเช่าออกเสมอไป

๕. ผลของภาษีศุลกากรเกี่ยวกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศ

ผลของภาษีศุลกากรอย่างอื่น ๆ นอกจากนั้น สำหรับเมืองไทยเราต้องนับว่าสำคัญมาก เพราะเป็นภาษีที่หารายได้ให้แก่รัฐประมาณ ๓๐-๔๐ % ของภาษีทั้งหมด นักการคลังบางคนเห็นว่าประเทศไทยพึ่งภาษีศุลกากรมากเกินไป ถ้าถึงเวลาดังครามก็อาจจะลำบากมาก เรื่องนี้เป็นปัญหาสำคัญ แต่ถ้าดูตามประดพการณั ภาษีศุลกากรระหว่างสงครามก็ยกเก็บได้มากพอควร และสำหรับในประเทศที่ยังไม่เจริญเต็มที่ในทางอุตสาหกรรม (Underdeveloped) ก็ยังจำเป็นต้องพึ่งภาษีศุลกากรอยู่มาก เพราะรายได้ของประชากรของประเทศไทยนั้น ส่วนที่ไปตกอยู่กับชนชั้นมัทรพัย แทนที่จะใช้จ่ายไปเพื่อประโยชน์ในการสร้างอุตสาหกรรมขึ้นในประเทศ ก็กลับจะเอาไปใช้ในการชอทดินและอสังหาริมทรพัย, ชอที่ดินค่ากักคูนไว้หากำไร, ให้ออกเบยสูง, ใช้จ่ายฟุ่มเฟือย, ชอทองคำและเครื่องเพชรพลอยอนมค่า, เก็บไว้เป็นชนบัตร หรือชอปริวรรตเงินตราต่างประเทศ

(๑) United Nation, **Taxes & Fiscal Policy in Underdeveloped Countries**,

U.N., 1955 pp. 2-22

ปัญหาเรื่องที่จะแก้ไขนโยบายภาษีและการคลังในประเทศไทย เป็น
 ปัญหาใหญ่ที่เราจะคิดกันอย่างโจทย์เด่ง่าย ๆ ไม่ได้ ที่ปรึกษาการคลัง
 ในปัจจุบันได้เสนอให้คงงบประมาณลงทุน (Capital Budget) อย่าง
 ใหม่ ให้พยายามใช้เงินภาษีให้ได้ประโยชน์สูงสุด (Maximum
 Utilization) เฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องงบลงทุน ซึ่งรัฐบาลจำเป็นต้องเจียดเอา
 ภาษีส่วนหนึ่งไปตั้งอยู่เป็นอันมากทุกปี อุดมคติของนโยบายการคลัง
 มีอยู่ว่า การที่จะป้องกันภาวะเงินเฟ้อและให้งบประมาณอยู่ด้วย
 นักการคลัง จะต้อง รวบรวม เกี่ยว กับ สภาพ ของ รายได้ของประชาชาติ,
 ส่วนประกอบของรายจ่ายเพื่อบริโภค, กำไรทุนของเอกชน, การซื้อ
 สินค้าและบริการของรัฐ ตลอดจนถึงการหมุนเวียนของเศรษฐกิจอัน
 เกี่ยวข้องกับวงเขตของบุคคลผู้มีอาชีพสำคัญ ๆ ของประเทศ คือ การเกษตร,
 การอุตสาหกรรมและการค้า

ภาระหนักที่สุดของนักการคลังในเมืองไทย ก็คือเรื่องจะหาทุนมา
 ลง การหาทุนจากต่างประเทศ ถึงแม้ว่าญี่ปุ่นจะช่วยเหลือ แต่
 ญี่ปุ่นเองก็ยังแย้อยู่ ฉะนั้นนักการคลังจะต้องคิดถึงความจริงในข้อนี้
 เป็นตามประการคือ

(๑) ประเทศไทยเรานั้น มีทางเดียวที่จะต้องให้รัฐบาล
 รับภาระในเรื่องจะลงทุนโดยตรงเท่าที่จะเป็นประโยชน์แก่สังคม อันนัก
 คลังอดคิดถึงความเห็นของที่ปรึกษาดังที่กล่าวแล้ว

(๒) รัฐบาลพึงสนใจถึงกิจการของเอกชนที่สำคัญ ๆ ซึ่งเอกชน
 ลงทุนเอง แต่รัฐบาลจะต้องเข้ารับภาระในการให้ทุนสนับสนุน

(๓) ต้องจัดระบบภาษีเพื่อเป็นเครื่องจูงใจให้อุตสาหกรรมในประ-
 เทศนำเงินมาลงทุนในประเทศ

การที่จะดำเนินการอย่างนั้นได้ รัฐบาลจะต้องหาทางสนับสนุนให้

ประชาชนรู้จักออมเงิน และนำเงินที่ออมได้ไปลงทุนในการผลิตเพื่อให้
 ถึงจุดหมายคือ เพื่อพัฒนาความรุ่งเรืองและให้มันบประมาณที่ดี
 ในประเทศอย่างไทยเรา มีผู้คำนวณว่าภาษีอากรที่เก็บได้ตก
 อยู่ราว ๆ ๑๐ - ๑๕ % ของรายได้ของประชาชนเท่านั้น ผิดกับในยุโรป
 และอเมริกาซึ่งอาจถึง ๓๐ - ๔๐ % ในจำนวนนี้ รัฐควรจะต้องจัดสรรเงิน
 ประมาณ ๑/๓ ไปบำรุงการเศรษฐกิจ และถ้าสามารถเพิ่มให้อีกเพียง
 ๒ % ก็จะทำให้รัฐมีเงินใช้จ่ายเพื่อพัฒนาการของชาติได้มาก การจัด
 อัตราภาษีไม่ดี ย่อมกระทบถึงรายได้ของประชาชน ซึ่งก็จะต้องไปถึง
 การลงทุนของเอกชนด้วย

สถิติสินค้าเข้าออก

๑. ตามสถิติในตารางข้างล่างนี้แสดงให้เห็นว่าสินค้าเข้าออกเพิ่ม
 จำนวนขึ้นทุกปี และดูเหมือนว่าจะลดลงได้โดย

ตาราง ๑๐ สินค้าเข้าออกของประเทศไทย

ปี พ.ศ.	สินค้าเข้า (ล้านบาท)	สินค้าออก (ล้านบาท)
๒๔๙๑	๑,๗๕๗.๐	๒,๐๘๓.๔
๒๔๙๒	๒,๒๘๐.๑	๒,๗๗๖.๗
๒๔๙๓	๒,๘๘๑.๒	๓,๕๗๖.๒
๒๔๙๔	๓,๗๓๓.๗	๔,๔๗๓.๑
๒๔๙๕	๕,๖๗๗.๖	๓,๗๔๗.๒
๒๔๙๖	๖,๖๒๕.๐	๕,๘๑๖.๒

ที่มา: สภาเศรษฐกิจ

หมายเหตุ ตัวเลขสินค้าออกรวมทั้งสิ้นกับออกด้วย.

๒. ตามตารางต่อไปนี้จะสังเกตเห็นว่าดินค้าขายออกสำคัญ ๆ ของไทยจะเพิ่มขึ้นและลดลงเป็นปี ๆ เอาแน่นอนไม่ได้ทีเดียว สำหรับดินค้าขายจะใกล้เคียงและเปลี่ยนแปลงน้อยกว่าดินค้าอื่น

ตาราง ๑๑

ดินค้าขายออก - ปริมาณ

ปี	ข้าว (ล้านตัน)	ยาง (ล้านกิโล)	ไม้สัก (พันคิวบิกเมตร)	เกลือ (ล้าน ก.ก.)
๒๔๙๒	๒๐.๓	๙๖.๓	๗๙.๑	๑๖๕.๖
๒๔๙๓	๒๕.๑	๑๐๗.๕	๙๓.๙	๙๗.๙
๒๔๙๔	๒๖.๙	๑๐๘.๓	๙๘.๖	๑๔๒.๓
๒๔๙๕	๒๓.๗	๙๙.๔	๕๗.๔	๒๐๓.๗

ที่มา : สภาเศรษฐกิจ

ตาราง ๑๒

ดินค้าขายออก - ราคา

ปี	ข้าว (ล้านบาท)	ยาง (ล้านบาท)	ไม้สัก (ล้านบาท)	เกลือ (ล้านบาท)
๒๔๙๒	๑,๓๖๘.๒	๔๒๕.๐	๓๑๕.๑	๑๗.๕
๒๔๙๓	๑,๗๔๒.๘	๗๒๔.๓	๑๔๐.๑	๗.๓
๒๔๙๔	๑,๘๗๕.๒	๑,๔๘๓.๗	๑๕๕.๐	๑๐.๘
๒๔๙๕	๓,๘๖๕.๒	๙๙๘.๐	๙๘.๓	๑๗.๔

ที่มา : สภาเศรษฐกิจ

ตาราง ๓

ดินค้าขาออกเทียบกับการผลิต

ปี	ยาง (ด้าน ก.ก.)		ข้าว (ด้านหาบ)		ข้าวเหล็สดังออก (ด้านหาบ)
	ผลิตได้	ส่งออก	ผลิตได้	ส่งออก	
๒๔๘๙	๗๖ ๐	๓๓ ๗	๕๕ ๕	๗.๖	๔๗.๙
๒๔๙๐	๘๕ ๓	๒๓.๓	๖๘.๘	๖ ๔	๖๒.๔
๒๔๙๑	๙๕ ๖	๙๔.๙	๘๕.๔	๓๓ ๔	๗๒.๐
๒๔๙๒	๑๐๔ ๐	๙๖.๑	๘๓ ๕	๒๐ ๓	๖๓.๔
๒๔๙๓	๑๑๔ ๐	๑๐๗.๕	๘๔ ๘	๒๕ ๓	๕๙ ๕
๒๔๙๔	๑๑๗.๕	๑๐๘.๓	๙๑.๖	๒๖.๙	๖๔.๗
๒๔๙๕	๑๑๘.๕	๙๙ ๔	๘๒ ๕	๒๓.๗	๕๘.๘
๒๔๙๖	๑๒๐.๕	๘๗.๒	๑๐๓.๐	๒๒ ๖	๘๐.๔

ที่มา: สภาเศรษฐกิจ

หมายเหตุ ๑) ตัวเลขแสดงถึงสินค้าออกน้อยกว่าสินค้าผลิตได้ทุกปี
ที่เหลือนอกจากส่งออกถือว่าบริโภคในประเทศ หรือเก็บไว้เพื่อส่ง
ออกในปีต่อไป

๒) ตัวเลขแสดงจำนวนข้าวที่เหลือนในประเทศ จะเป็น
เครื่องมือใช้ในการวิจัยหาจำนวนที่บริโภคที่แท้จริง และจะเป็น
เครื่องมือให้ศึกษาถึงความโน้มเอียงเกี่ยวกับการบริโภค

ตาราง ๑๔

เรโซเทียบระหว่างดินค้ำขายออกกับขาเข้า

ปี	เทียบส่วนเรโซระหว่างดินค้ำขายออกกับดินค้ำเข้า
๒๔๙๓	๑.๒๔
๒๔๙๔	๑.๒๐
๒๔๙๕	๐.๖๖
๒๔๙๖	๐.๘๘
๒๔๙๗	๐.๘๒

ที่มา : ตรากระทรวงการคลัง

หมายเหตุ ปี พ.ศ. ๒๔๙๓-๒๔๙๔ ไทยตั้งดินค้ำออกราคาสูงกว่าขาเข้า แต่ในปี ๒๔๙๕-๒๔๙๗ ไทยตั้งดินค้ำออกต่ำกว่าดินค้ำขาเข้า แสดงถึงความไม่สมดุลย์ในการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ที่รัฐบาลจำเป็นต้องพิจารณาแก้ไขโดยด่วน และปัญหาเช่นนี้ย่อมขึ้นอยู่กับนโยบายภาษีศุลกากรเป็นส่วนสำคัญ

ตาราง ๑๕

เงินภาษีอากรเก็บได้ในระยะ ๕ ปี

ปี	เงินอากร (ล้านบาท)
๒๔๘๖	๓๐.๒๕
๒๔๘๗	๓๒๕.๘๓
๒๔๘๘	๓๓๓.๕๓
๒๔๘๙	๔๕๒.๓๔
๒๔๙๐	๖๓๓.๘๒
๒๔๙๑	๒๘๐.๖๔
๒๔๙๒	๓,๐๓๗.๔๒
๒๔๙๓	๓,๒๓๘.๓๓
๒๔๙๔	๓,๓๐๗.๖๕

ที่มา : กรมศุลกากร

ตาราง ๑๖

รายได้จากสินค้าที่สำคัญ ๆ เฉพาะปี 2496

ประเภทสินค้า		ล้านบาท
<u>สินค้าขาออก</u>	ข้าว	120.26
	ยาง	47.11
	สัตว์	.03
	ปลา	7.06
	ไม้สัก	11.08
	หนังสัตว์	.686
	สินค้าอื่น	24.98
<u>สินค้าขาเข้า</u>	สุราต่างประเทศ	40.44
	น้ำมันเคโรซีน	26.95
	น้ำมันเบนซิน	116.71
	น้ำมันเชื้อเพลิงหนัก	20.06
	กระดาษ	15.68
	บุหรี่ยิกาแรตส์	6.86
	ใบยาสูบทั้งก้าน	69.26
	ผ้าฝ้าย	113.82
	แพรฝ้าย	1.40
	น้ำตาล	4.41
	สินค้าชนิดอื่น	637.86
	ค่าธรรมเนียมปล่อยเรือ	.31
	ประการ	.49
<u>เบ็ดเตล็ด</u>	ล่วงเวลา	5.53
	ค่าปรับ	.70
	เบ็ดเตล็ด	13.36
	ค่าภาคหลวง	24.50
	ค่าที่ดิน	.08
<u>แร่</u>	เบ็ดเตล็ด	.003
	ค่าขายของต่าง ๆ	.01
รวม		1,309.65

ตาราง ๑๗

สถิติเงินรายได้เทียบกับงบประมาณ

พ.ศ.	งบประมาณ (ล้านบาท)	เก็บได้จริง (ล้านบาท)
๒๔๘๘	๘.๘๓	๓๐.๒๕
๒๔๘๙	๑๐๘.๒๕	๑๒๕.๘๓
๒๔๙๐	๑๗๖.๒๐	๓๓๓.๕๓
๒๔๙๑	๓๓๒.๓๕	๔๕๒.๓๕
๒๔๙๒	๔๐๓.๑๘	๖๓๑.๘๒
๒๔๙๓	๕๘๓.๗๐	๗๘๐.๖๕
๒๔๙๔	๘๒๕.๑๒	๑,๐๑๗.๔๒
๒๔๙๕	๑,๑๒๗.๗๕	๑,๒๑๘.๓๓
๒๔๙๖	๑,๓๐๗.๙๑	๑,๓๐๙.๖๕

ที่มา : กรมศุุดการ

หมายเหตุ นอกจากปี ๒๔๙๖ เราจะเห็นว่าฝ่ายบริหารได้คำนวณงบประมาณต่ำกว่าตัวเลขเก็บได้จริงปีละมากๆ ซึ่งแสดงว่าต้องมีการบกพร่องในวิธีงานที่แห่งใดแห่งหนึ่ง อันน่าจะทำการวิจัยให้ทราบสาเหตุที่แท้จริงต่อไป, เพื่อจะได้ทราบว่าระบบภาษีของเรามีสมควรแก้ไขหรือไม่เพียงใด

สถิติรายจ่ายในการเก็บสุදการ

ตาราง ๑๘

สถิติรายจ่ายกรมสุදการ

ปี	เงินจ่าย (ล้านบาท)
๒๔๘๘	๑.๐๔
๒๔๘๙	๒.๖๑
๒๔๙๐	๓.๓๑
๒๔๙๑	๓.๗๕
๒๔๙๒	๓.๗๕
๒๔๙๓	๔.๖๕
๒๔๙๔	๘.๐๖
๒๔๙๕	๑๐.๙๒
๒๔๙๖	๓๒.๙๙

ตาราง ๑๕
รายได้สูงสุดการเทียบกับรายจ่าย

ปี	รายได้ด้านบาท	รายจ่ายด้านบาท	รายจ่าย=%
๒๔๘๘	๑๐.๒๕	๑.๐๘	๑๐.๖๓
๒๔๘๙	๑๒๕.๘๓	๒.๖๑	๒.๐๘
๒๔๙๐	๓๑๓.๕๓	๓.๓๑	๑.๐๕
๒๔๙๑	๔๕๒.๓๔	๓.๗๕	-.๘๓
๒๔๙๒	๖๓๑.๖๒	๔.๖๕	-.๗๔
๒๔๙๓	๗๙๐.๖๔	๕.๕๙	-.๗๑
๒๔๙๔	๑,๐๑๗.๔๒	๘.๐๖	-.๗๙
๒๔๙๕	๑,๒๑๙.๑๓	๑๐.๙๒	-.๘๙
๒๔๙๖	๑,๓๐๙.๖๕	๓๒.๙๙	๒.๕๒

ที่มา : กรมศุลกากร

หมายเหตุ (๑) รายจ่ายต่ำกว่า ๑% มีอยู่ ๕ ปี นอกนั้นสูงกว่า ๑% เฉพาะปี ๒๔๘๘ นั้น ภาวะสงครามทำให้มีการใช้จ่ายในการเก็บภาษีสูงมาก

(๒) ถ้าหากมีการเก็บภาษีบนสิ่งของ ที่ศุลกากรทั้งหมด แทนที่จะแยกไปเก็บทางสรรพากร เช่นภาษีโรงเรือน ฯลฯ ค่าใช้จ่ายในการเก็บจะต่ำกว่า และจะมีประสิทธิภาพสูงกว่าที่เป็นอยู่มาก เพราะในทางเศรษฐศาสตร์ ถือว่า ภาษีศุลกากร เป็น ภาษีการขาย หรือ ภาษีบนสิ่งของประเภทหนึ่ง

หมวด ๒ อำนาจในการเก็บภาษี (Taxing Power)

การเก็บภาษีอากรนั้น มีหลักหรือแนวปรัชญาในทางประชาธิปไตยอยู่ว่า รัฐบาลจะเก็บภาษีโดยไม่มีผู้แทนของราษฎรมาร่วมพิจารณาด้วยไม่ได้ (No Taxation without Representation) ปรัชญานี้ถือเป็นทฤษฎีภาษีอันหนึ่ง ซึ่งในกฎหมายรัฐธรรมนูญของทุกประเทศได้มีบทบัญญัติกำหนดไว้ แม้ในอังกฤษจะไม่มีกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นประมวลลายลักษณ์อักษร ก็ถือหลักโดยเคร่งครัด ตามประวัติศาสตร์, การที่ชาวอเมริกันทำการแข็งข้อก่อกบฏคัดค้านประเทศอังกฤษในปี ค.ศ. ๑๗๗๖-๑๗๘๑ จนได้เอกราชนั้น ก็โดยอ้างว่า ถ้าผู้แทนอังกฤษไม่ยอมให้มีผู้แทนของอเมริกาไปประจำอยู่ด้วย รัฐบาลอังกฤษบังคับเก็บภาษีชาวอเมริกันได้โดยอำเภอใจ อันเป็นเหตุหนึ่งของการปฏิวัตินั้น

ในประเทศไทยเรา มีบทบัญญัติกำหนดหน้าที่ของราษฎรไว้ในมาตรา ๓๗ ว่า “บุคคลมีหน้าที่รักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตย.....และมีหน้าที่.....ช่วยเหลือราชการโดยทางเสียภาษีและอื่น ๆ ภายในเงื่อนไขและวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ” นอกจากบทบัญญัติไว้ในมาตรา ๗๓ ว่า “.....ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหมายรวมถึง.....การตั้งขึ้นหรือยกเลิก หรือ ลด หรือ เปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือผ่อน หรือวางระเบียบของบังคับอันเกี่ยว กับภาษีหรืออากร” นั้นจะเห็นออกต่อถ้าผู้แทนใดต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

ความหมายของบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นนั้น ถ้าสรุป ก็กล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญของไทยได้ยึดถือปรัชญาประชาธิปไตยและทฤษฎีภาษี

ดังกล่าวเป็นหลัก กล่าวคือ บุคคลจะเสียภาษีกต้องมีกฎหมายบัญญัติ
กฎหมายนั้นต้องผ่านสภาเป็นพระราชบัญญัติ และก่อนเสนอสดภาษายก
รัฐมนตรีต้องให้คำรับรองก่อน การผ่านสภาก็หมายความว่าผู้แทนของ
ราษฎรได้มีส่วนร่วมพิจารณาด้วย ดังนั้น เราจึงกล่าวได้ว่า อำนาจใน
การเก็บภาษีอากรในประเทศไทยนั้น ย่อมเกิดขึ้นและเนื่องมาจาก
กฎหมายรัฐธรรมนูญ ๒ มาตรานั้น ส่วนรายละเอียดว่าภาษีประเภท
ใด รัฐมีอำนาจจะเก็บอย่างไร เท่าใดนั้น อาจจำแนกได้เป็น ๔
ประการคือ อำนาจในการเก็บภาษีสรรพากร, สรรพสามิต, ประกัน
สังคม, และศุลกากร ซึ่งแต่ละประเภทย่อมมีกฎหมายกำหนดอำนาจ
ไว้ ดังจะได้รวบรวมไว้พอเป็นแนวในการศึกษาดังต่อไปนี้

๑. อำนาจในการเก็บภาษี สรรพากร

เท่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้ ภาษีสรรพากรตามกฎหมายสรรพากรจัดเก็บ
อยู่ ก็โดยอาศัยประมวลรัษฎากรเป็นหลักใหญ่ นอกจากนั้นก็ยังมีพระ-
ราชบัญญัติอื่น ๆ ตลอดจนพระราชกฤษฎีกา, กฎกระทรวงการคลัง,
ประกาศกรมสรรพากร และคำสั่งเจ้าพนักงานต่าง ๆ ประกอบด้วย จึงขอ
ประมวลไว้พอเป็นแนวในการศึกษา คือ :-

๑. พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลรัษฎากร พ.ศ. ๒๔๗๑
๒. ประมวลรัษฎากร ได้กำหนดวิธีการเก็บภาษี, การประเมิน
ฐานภาษีและอัตราภาษีต่าง ๆ ไว้ดังนี้ :-

๑) ภาษีเงินได้

(๑) กรมสรรพากร, ประมวลรัษฎากรฉบับสมบูรณ์, โรงพิมพ์

๒) ภาษีการค้า

๓) ภาษีป้าย

๔) ภาษีโรงค้า

๕) ภาษีการธนาคาร, การเครดิตฟองซิเอร์, การ
ออมสิน และการประกันภัย

๖) อากรแสตมป์

๗) อากรมหรดพ

๘) ภาษีบำรุงท้องที่

๙) ภาษีการชื้อโภคภัณฑ์

๑๐) เงินช่วยการประถมศึกษา

๑๑) ภาษีการชื้อข้าว

๑๒) ภาษีการชื้อน้ำตาล

๑๓) ภาษีโรงแรมภักดาการ

๓. พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. ๒๔๘๒

๔. พระราชบัญญัติการฆ่าสัตว์ พ.ศ. ๒๔๘๘

๕. พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๗

๖. พระราชบัญญัติรายได้สุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๘

หมายเหตุ พระราชบัญญัติตามหมาย ๕-๖ นี้ ให้อำนาจ

เทศบาล และสุขาภิบาลเรียกเก็บภาษี दरพากร
บางประเภทเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละ ๓๐ ภายในเขตเทศ
บาลและสุขาภิบาล โดยออกเทศบัญญัติ ฯลฯ

๗. พระราชกฤษฎีการายได้จังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๘

หมายเหตุ ให้อำนาจจังหวัดออกข้อบัญญัติจังหวัดเก็บภาษี
สรรพากรและสรรพสามิต บางประเภทเพิ่มขึ้นได้
ไม่เกินร้อยละ ๑๐

๘. พระราชบัญญัติภาษีการชอนาตาต พ.ศ. ๒๔๘๕

๙. พระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากร พ.ศ.
๒๔๘๒-๒๔๘๖ รวม ๑๔ ฉบับ

หมายเหตุ สำหรับกฎกระทรวง, ประกาศกรมสรรพากรและ
คำสั่งจะไม่นำมากดไว้ในหนังสือ

ผู้ประสงค์จะศึกษาละเอียด ให้ศึกษาประมวลรัษฎากร ฉบับ
ต้นฉบับของกรมสรรพากร พ.ศ. ๒๕๐๐ และคงศึกษาพระราชบัญญัติ
การบัญชี พ.ศ. ๒๔๘๒ ซึ่งบังคับให้บุคคลบางประเภททำบัญชี และ
โดยผลแห่งพระราชบัญญัตินี้ยอม ทำให้การบริหารงานด้านภาษีอากรมี
ประสิทธิภาพสูงขึ้น

๒. อำนาจในการเก็บภาษีสรรพสามิต

ราชการของกรมสรรพสามิตในขณะนี้ นอกจากประกอบภารกิจ
ชาติกิจการบางอย่างแล้ว ก็มีหน้าที่ในการเก็บภาษีสรรพสามิตด้วยอ
นาจในการเก็บภาษีสรรพสามิตนั้น มีพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา
กฎกระทรวง คำสั่งกระทรวงการคลัง ประกาศและคำสั่งกรม
สรรพสามิตกำหนดขึ้น ซึ่งพอจะรวบรวมไว้เพื่อเป็นแนวทางการศึกษา
ได้ดังนี้

๑. พระราชบัญญัติขึ้น พ.ศ. ๒๔๗๒

(๑) ร.ต.ท.เสถียร ลายลักษณ์, พระราชบัญญัติต่าง ๆ, นิติเวช

๒. พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๔๘๖
๓. พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๘๓
๔. พระราชบัญญัติไฟ พ.ศ. ๒๔๘๖
๕. พระราชบัญญัติยานยนต์ พ.ศ. ๒๔๘๖
๖. พระราชบัญญัติเก็บภาษีไม่ชัดไฟ ซึ่งทำในพระราชอาณาเขต พ.ศ. ๒๔๗๔
๗. พระราชบัญญัติภาษีซีเมนต์ ซึ่งทำในพระราชอาณาเขต พ.ศ. ๒๔๗๕
๘. พระราชบัญญัติภาษีเครื่องคิม พ.ศ. ๒๔๘๕

หมายเหตุ

สำหรับกฎกระทรวง, ประกาศ, คำสั่ง จะไม่ขอนำมากล่าว มีข้อที่น่าพิจารณาคือ การภาษีสรรพสามิต ย่อมถือว่าเป็นงานสำคัญของรัฐบาตอย่างหนึ่งในการบริหารงานคลัง กฎหมายเกี่ยวกับภาษีประเภทนี้ ถ้าจะดามารถประมวลเข้าด้วยกัน ทำนองเดียวกับประมวลรัษฎากรก็จะเป็นการสะดวกในการบริหารงานภาษีสรรพสามิตยิ่งขึ้น

๓. อำนาจในการเก็บภาษีประกันสังคม

การประกันสังคมของประเทศไทย มีพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๔๘๗ กำหนดไว้ โดยให้เหตุผลว่า “โดยที่การเกิด, แก่, เจ็บ, ตาย ย่อมเกิดขึ้นแก่บุคคลทุกบุุคคลทุกนามและนำความเดือดร้อนมาสู่บุคคลนั้น ๆ และเหตุเกี่ยวของมากน้อยแล้วแต่กรณี จึงสมควรจัดระบบการช่วยเหลือชนเพื่อขงความผาสุกและสวัสดิภาพอันเป็นหลักประกันร่วมกันในความเป็นอยู่แห่งชีวิตของประชาชน ในกรณีที่มีการคลอดบุตร

การมั่วบุตร การเจ็บป่วย พิการ หรือทุพพลภาพ ชราภาพ และ
มรณภาพ”

การส่งเคราะห์ให้ประเภทต่าง ๆ นั้น จะใช้เมื่อใด ต้องประกาศ
พระราชกฤษฎีกาขึ้น ด่วนหักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการจ่าย
ประโยชน์ส่งเคราะห์นั้น ต้องมีกฎกระทรวงกำหนด โดยจะจ่ายเป็น
เงิน หรือสิ่งของ หรือบริการอื่นใดก็ได้

การที่ผู้เขียนเรียกเงินสมทบตามกฎหมายว่า ภาษี นั้นบางท่าน
อาจจะไม่เห็นด้วย แต่โดยหลักทางเศรษฐศาสตร์ เราควรถือว่าเป็น
ภาษี ประเภทหนึ่ง ซึ่งผู้ว่าจ้างและรัฐบาล จะต้องออกเงินสมทบ
ด้วยต่างหากจากเงินที่ผู้ทำงานจ้างจะต้องเสีย เงินก้อนนั้นโดยหัก รัฐ
ย่อมต้องเก็บกันไว้ต่างหาก จะเอาไปใช้อย่างอื่นไม่ได้ ถ้าจะเอาไปใช้
ก็ต้องกู้ยืมไป และเสียดอกเบี้ยให้แก่กองทุนนี้ ประโยชน์ส่งเคราะห์
ที่จ่ายแก่บุคคลต่าง ๆ ก็จ่ายได้ในลักษณะเป็นบำนาญ ฯลฯ แก่ผู้เอา
ประกันตนเอง ภาษีประเภทนี้ ย่อมมีผลให้บุคคลทุกคนมีรายได้พอที่จะใช้
จ่ายต่อไปให้เป็นรายได้ของบุคคลอื่น คือ ๆ ไป ซึ่งเป็นนโยบายอย่างหนึ่ง
ในการป้องกันภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ในประเทศไทย การดำเนินงาน
อาจจะยังไม่ถึงขนาดนั้นในขณะนี้ แต่สมควรเป็นอุดมคติที่เราจะก้าวไป
ถึง ซึ่งต่อไปภายหน้าถ้ามีการแก้กฎหมายยอมให้ข้าราชการต้องเสีย
ภาษีประเภทนี้แล้ว รัฐบาลอาจประหยัดเงินรายจ่ายในงบบำนาญ ลง
ไปได้มาก ในขณะที่รัฐบาลต้องตั้งงบประมาณบำเหน็จบำนาญไว้ถึง
ปีละประมาณ ๒๐ ล้านบาท (ไม่รวมเงินเพิ่ม) และมีท่าว่าจะสูงขึ้น
เป็นลำดับ

๔. อำนาจในการเก็บภาษีศุลกากร

กฎหมายเกี่ยวกับภาษีศุลกากรมีทั้งที่เป็นสนธิสัญญา และข้อตกลงกับรัฐบาลต่างประเทศ, พระราชบัญญัติ, พระราชกฤษฎีกา, กฎกระทรวง, ประกาศกระทรวงการคลัง ประกาศกรมศุลกากร และอื่น ๆ ฯลฯ โดยที่อำนาจเก็บภาษีศุลกากรมิได้มีประมวลไว้ เช่นประมวลรัษฎากรจึงมีกฎหมายกระจายกันอยู่หลายฉบับ และโดยที่การศุลกากรมีลักษณะดัดบัพซ์ซ้อนมากกว่าการสรรพากร, สรรพสามิต, และประกันสังคม เพราะเกี่ยวกับการระหว่างประเทศด้วย จึงจะขอนำมารวบรวมไว้ละเอียดดังต่อไปนี้

(๑.) กฎหมายว่าด้วยพิธีการศุลกากร

เมื่อพูดถึง “พิธีการศุลกากร” เราหมายถึงพิธีการบริหารงานหรือการทำงานในกรมศุลกากร บรรดาที่ระเบียบแบบแผนกำหนดไว้ การกำหนดพิธีการต่าง ๆ มีแม่บทกำหนดไว้ในตัวพระราชบัญญัติศุลกากรเป็นสำคัญ ซึ่งหมายความรวมถึง (๑) วิธีจัดการและกำหนดท่า (เรือ), (๒) การเสียภาษี, (๓) การตรวจสินค้าที่นำเข้ามาและออกไป, (๔) การนำสินค้าเข้า, (๕) การส่งสินค้าออก, (๖) สินค้าที่ตกค้างอยู่ในอารักขาของศุลกากรไม่มีผู้มารับ, (๗) การค้าชายฝั่ง, (๘) ที่จอดเรือภายนอก, (๙) การเก็บของในคลังสินค้าของศุลกากร, (๑๐) การประกันและทัณฑ์บน, (๑๑) การสำแดงรายการต่อเจ้าหน้าที่, (๑๒) การฟ้องร้องคดีศุลกากร, (๑๓) ตัวการและตัวแทน ฯลฯ พูดย่าง ๆ ก็คือพิธีการศุลกากรนั้น ย่อมเริ่มต้นตั้ง

(๑) นายถวิล วิสุทธิจินดา, กฎหมายเกี่ยวกับการศุลกากร,

แต่การนำของเข้ามาในราชอาณาจักร, เดียภาษี, ตรวจของ แะรับ
ไป หรือถ้าพูดถึงการส่งของออกก็เริ่มแต่ติดต่อกับศุลกากร, เดียภาษี,
ตรวจของ, บรรทุกลงเรือหรือพาหนะอื่น ๆ แะะออกไปนอกราชอาณาจักร

ก. พระราชบัญญัติ

๑) พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๔๖๘^๑

พระราชบัญญัติศุลกากร ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๗๑,

- (๑) พระราชบัญญัติฉบับนี้ขึ้นแรกยกร่างเป็นภาษาอังกฤษเมื่อ พ.ศ.
๒๔๕๒ โดยถือหลักตามกฎหมายศุลกากรอังกฤษในสมัยนั้น
ถ้านำเอาต้นฉบับมาเปรียบเทียบกับดูจะเห็นว่ามีข้อความ (Wording)
ตรงกันกับของอังกฤษเป็นอันมาก ในชั้นแรกเรียกว่า Trade &
Customs Regulations ซึ่งอาศัยแนวของ Customs Consolidating
Act, 1876 ของอังกฤษ รัฐบาลไทยได้ส่งไปให้ต่างประเทศ
พิจารณาก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมาย เพราะในขณะนั้น
ประเทศไทยยังมีข้อผูกมัดในการเก็บภาษีศุลกากรอยู่มาก อัน
เป็นผลสืบเนื่องมาจากสนธิสัญญาที่ไทยทำไว้กับอังกฤษ เมื่อ
วันที่ ๘ เมษายน ๒๓๕๔ และวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๓๕๕
คือ กำหนดให้ไทยเก็บภาษีขาเข้าได้เพียงร้อยละ ๓ และภาษี
ขาออกตามที่ระบุไว้ในสัญญา ภายหลังมหาสงครามโลกครั้งที่
๑ ข้อบังคับดังกล่าว นั้นได้เปลี่ยนรูปเป็นร่างพระราชบัญญัติ
และเมื่อไทยได้แก้ไขสนธิสัญญากับต่างประเทศได้เอกราชทาง
ศุลกากรพอสมควรแล้ว จึงได้ประกาศใช้ พ.ร.บ. ศุลกากร
พ.ศ. ๒๔๖๘ ต่อมา

๒๔๗๒, ๒๔๗๔, ๒๔๗๕, ๒๔๗๙, ๒๔๘๐, (๒ ฉบับ) ๒๔๘๒,
๒๔๘๓, ๒๔๘๐, ๒๔๘๗, รวม ๑๑ ฉบับ

หมายเหตุ ฉบับที่แก้ไข พ.ศ. ๒๔๗๑-๒๔๗๕ เรียกชื่อว่า พระ
ราชบัญญัติศฤงคารแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑-๕) ต่อจากนั้น คือ
ฉบับที่แก้ไข พ.ศ. ๒๔๗๙-๒๔๘๗ เรียกชื่อโดยตรงว่า พระราชบัญญัติ
ศฤงคาร (ฉบับที่ ๖-๑๒)

๒) พระราชบัญญัติพิกัดอัตราศฤงคาร ๒๔๗๘ และ ๒๔๗๙
รวม ๒ ฉบับ

หมายเหตุ ตามข้อ ๕ ของพระราชบัญญัติเรียกว่า "พิกัดอัตรา"
แต่ความจริงมีบทบัญญัติที่เป็นกฎหมายว่าด้วย "พิกัดอัตราศฤงคาร" ด้วย

๓) พระราชบัญญัติพิกัดอัตราค่าภาคหลวงดิบบุก พ.ศ. ๒๔๗๖

๔) พระราชบัญญัติพิกัดอัตราค่าภาคหลวงแร่ทั้งตะกั่ว และสังกะสี พ.ศ.
๒๔๘๔

๕) พระราชบัญญัติเก็บค่าภาคหลวงแร่ พ.ศ. ๒๔๘๖

ข. สนธิสัญญาและข้อตกลงกับต่างประเทศ

๑) สนธิสัญญากับต่างประเทศ ทุกฉบับจะมีข้อกำหนดว่า
ด้วยการศฤงคารมากหรือน้อย ข้อกำหนดเช่นนี้ถือว่า
ประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตาม และบางครั้งก็ต้องออก
พระราชบัญญัติกำหนดพิธีการต่าง ๆ เพื่อเป็นหลักในการ

(๒) (๓) (๔) พ.ร.บ. ทั้ง ๓ นี้ควรจัดว่าอยู่ในลักษณะภาษีศฤ
งคารขาออกด้วย แม้กฎหมายจะบัญญัติให้รัฐมนตรี กระทรวง
อุตสาหกรรมเป็นผู้รักษาการเพราะในทางปฏิบัติพนักงานศฤง

บริหารราชการ แต่บางคราวก็ไม่ได้มีการออกพระราชบัญญัติ
เช่นนั้น (ดูเรื่องการนำเหล่าปอร์ตเข้ามาในประเทศไทยในกรณี
ที่เหล่านั้นไม่ได้ทำในปอร์ตเกศ)

๒) ข้อตกลงกับต่างประเทศ

- (๑) ข้อตกลงพาณิชย์และศุลกากรระหว่างไทยกับฝรั่งเศส เกี่ยว
กับอินโดจีนลงวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๔๘๓
- (๒) ข้อตกลงพาณิชย์และศุลกากรระหว่างไทยกับฝรั่งเศส เกี่ยว
กับอินโดจีนลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๔๘๐
- (๓) ประกาศกระทรวงการต่างประเทศเพิ่มเติมบัญชีภาค ผนวก
แห่งข้อตกลงพาณิชย์และศุลกากรระหว่าง ไทยกับ ฝรั่งเศส
เกี่ยวกับอินโดจีนลงวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๔๘๓
- (๔) หนังสือแลกเปลี่ยนระหว่างไทยกับฝรั่งเศส ลงวันที่ ๒๗
มกราคม ค.ศ. ๑๙๓๙ เกี่ยวกับการ ศุลกากรด้านอินโดจีน
- (๕) ประกาศกระแสพระบรม ราชโองการ ให้ใช้สัญญา ว่าด้วย
การเดินทางไฟระหว่างพระราชอาณาจักรสยามกับ กัดันตัน,
ไทรบุรี, เปอร์ดิศ และสหรัสมดาญ
- (๖) สัญญาระหว่างรัฐบาลสหรัสมดาญกับรัฐบาลสยาม เพื่อ
ความสะดวก ในการเดินทางไฟระหว่าง พระราช อาณา จักร
สยามกับกาดันตัน, ไทรบุรี, เปอร์ดิศ

หมายเหตุ ข้อตกลงกับรัฐบาลต่างประเทศเหล่านี้ เป็นข้อตกลง
ระหว่างที่ประเทศลาวกับมลายา อยู่ในปกครองของฝรั่งเศสและ

ทางไมตรี แดกเป็ดยนทุกกันแล้ว คงจะมีข้อตกลงอื่น ๆ เป็ดยนแปลง
ไปตามยุคตามกาล

ก. พระราชกฤษฎีกา

๑. พระราชกฤษฎีกาให้ยกเงินอากรซึ่งเรียกเก็บตามกฎหมายว่า
ด้วยพิกัดอัตราศุลกากรแก้ไขของบางอย่างที่นำเข้า และของที่
ส่งออกทางด่านศุลกากรพิบูลมังสาหาร พ.ศ. ๒๔๘๒
๒. พระราชกฤษฎีกาให้ยกเงินอากรซึ่งเรียกเก็บตามกฎหมายว่า
ด้วยพิกัดอัตราศุลกากรแก้ไขของบางอย่างที่นำเข้าและของที่ตั้ง
ออกทางด่านศุลกากรแม่สาย พ.ศ. ๒๔๘๓
๓. พระราชกฤษฎีกาให้ยกเงินอากรซึ่งเรียกเก็บตามกฎหมายว่า
ด้วยพิกัดอัตราศุลกากรแก้ไขของบางอย่างที่นำเข้าและของที่ตั้ง
ออกทางด่านศุลกากรแม่สอด พ.ศ. ๒๔๘๓
๔. พระราชกฤษฎีกาให้ยกเงินอากรซึ่งเรียกเก็บตามกฎหมายว่า
ด้วยพิกัดอัตราศุลกากรแก้ไขของบางอย่างที่นำเข้าและของที่ตั้ง
ออกทางด่าน ศุลกากร แม่ฮ่องสอน และ ด่านศุล กากร
แม่สะเรียง พ.ศ. ๒๔๘๔

หมายเหตุ พ.ร.ฎ. ทงดี นออกโดยอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ.
ศุลกากร (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๔๘๐ แต่มีลักษณะเป็นเรื่องพิกัดอัตรา
ด้วย

ข้อสังเกต ดินค้าต่าง ๆ ที่ยกเงินอากรเหล่านี้ โดยปกติเป็นดิน
ค้านำเข้าและส่งออก ซึ่งค่อนข้างจำเป็นเพื่อใช้บริโภคอุปโภคในท้องที่
บริเวณพรมแดนทางบกของทั้งสองฝ่ายและมีปริมาณไม่มากนัก การยก

อากรย่อมมีผลเป็นการพัฒนาการค้าทางพรมแดนให้ยิ่งขึ้นเพื่อสวัสดิการ
ของราษฎรในบริเวณนั้น ๆ เมื่อการค้าตกต่ำเจริญมากจน การขน
ส่งมายังท้องที่ภายในประเทศสะดวกขึ้น การเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายก็
ย่อมจะต้องทำ การยกอากรโดยวิธีออกกฤษฎีกา หรือการยกเลิกกฤษฎ
ีกาเดี่ยวย่อมทำได้ง่ายกว่าการออกพระราชบัญญัติ ก่อนที่จะกำหนด
ประเภทสินค้าเพื่อการยกเว้นอากรนั้น ทางการย่อมต้องใช้เวลานานปี
เพื่อสืบสวน, วิจัย, เก็บสถิติ สินค้าที่นำเข้าและส่งออก แล้วจึงวินิจฉัย
ว่าควรยกเงินอากรแก่ของอย่างใดบ้าง ขอให้สังเกตคำว่า ยกเงินอากร
กับคำว่า ยกเว้นอากร ซึ่งเป็นข้อความและถ้อยคำที่ใช้อยู่ใน พ.ร.บ.
พิกัดอัตราศุลกากร

สำหรับกฎกระทรวง, ประกาศ, จะไม่นำมากดไว้ในที่นี้

๒) กฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราศุลกากร

กฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราศุลกากรนั้น หมายถึง พระราชบัญญัติ
เกี่ยวกับการวางอัตรา (Rate) ของภาษี และในขณะเดียวกันก็มีการ
วางวิธีการเกี่ยวกับการหาฐาน (Base) ของภาษีด้วย การกำหนด
ฐานของภาษีบางคราว ก็มีบทบัญญัติ กำหนดไว้ใน กฎหมายว่า ด้วยพิ
การศุลกากร และในบางคราวกฎหมาย ว่าด้วยพิกัดอัตรา ก็มีบทบัญญัติ
ว่าด้วยพิการศุลกากรก็มี กฎหมายเกี่ยวกับพิกัดอัตราศุลกากรเหล่านี้
ได้กำหนดอัตราภาษีเป็นตามราคา ตามสภาพ และผลผลิต ดังได้บรรยาย
ไว้แล้ว กฎหมายพิกัดอัตราศุลกากรในทนายอหมายรวมตลอด
ถึงพระราชบัญญัติ ต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ :-

(๑) นายถวิล วิสุทธิจินดา, กฎหมายเกี่ยวกับการศุลกากร

ภาค ๒. โรงพิมพ์ข่าวพาณชย์, พระนคร, พ.ศ. ๒๔๕๖

๑. พระราชบัญญัติพิทักษ์ตราศุลกากร พุทธศักราช ๒๔๗๘
๒. พระราชบัญญัติพิทักษ์ตราศุลกากร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๗๙
๓. พระราชบัญญัติพิทักษ์ตราศุลกากร (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๘๑
๔. พระราชบัญญัติพิทักษ์ตราศุลกากร (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๔๘๓
๕. พระราชบัญญัติพิทักษ์ตราศุลกากร (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๔๘๖
๖. พระราชบัญญัติพิทักษ์ตราศุลกากร (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๔๘๙
๗. พระราชบัญญัติพิทักษ์ตราศุลกากร (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๔๙๘
๘. พระราชบัญญัติพิทักษ์ตราศุลกากร (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๔๙๙
๙. พระราชกำหนดพิทักษ์ตราศุลกากร พ.ศ. ๒๔๙๒
๑๐. พระราชกำหนดพิทักษ์ตราศุลกากร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๓
๑๑. พระราชบัญญัติว่าด้วยการยกเว้นภาษีอากรอันเกี่ยวแก่ทรัพย์สิน

ดินฝ่ายพระมหากษัตริย์พุทธศักราช ๒๔๗๗

นอกจากนั้นประกาศและพระราชกฤษฎีกาอื่น ๆ เกี่ยวกับการ
ยกเงินอากร ดังได้กล่าวไว้แล้ว

๓) กฎหมายเกี่ยวกับของต้องห้ามต้องจำกัด

กฎหมายเกี่ยวกับพัศการศุลกากรนั้น นอกจากกฎหมายต้อง
ประเภทดังกล่าว ยังกระจายอยู่ในกฎหมายอื่น ๆ อีกเป็นอันมาก โดย
เฉพาะที่เกี่ยวกับสินค้าประเภทของต้องห้าม ต้องจำกัด คือ :-

(๑) นายถวิล สุทธิจินดา, กฎหมายเกี่ยวกับการศุลกากร ภาค ๓,
ร.พ. เทพไพศาล, พระนคร พ.ศ. ๒๔๙๖

- ๑) ฝิ่น, มูตฝิ่น, กต็องดูบฝิ่น (๒๔๗๒)
- ๒) กัณฐา (๒๔๗๗)
- ๓) ยาเล่พคิตให้โทษ (๒๔๖๕)
- ๔) วัตถุอันดามก (๒๔๗๑)
- ๕) ภาพยนตร์ที่ทำขึ้นในราชอาณาจักร (๒๔๗๓)
- ๖) โบราณวัตถุ คัดปวัตถุ (๒๔๗๗)
- ๗) เครื่องวิทยุ (๒๔๗๘)
- ๘) เชื้อโรคและพิษที่มาจากสัตว์ซึ่งเป็นภัย (๒๔๗๕)
- ๙) ยุทธภัณฑ์ (๒๔๗๖)
- ๑๐) น้านมโค ดื่ปรุงอาหาร (๒๔๘๔)
- ๑๑) ดึงพิมพ์ (๒๔๘๔)
- ๑๒) จดหมายและไปรษณียน์นอกทางไปรษณีย (๒๔๗๗)
- ๑๓) ของที่ม้เครื่องหมายกาชาด (๒๔๖๓)
- ๑๔) แร่ดิบุก (๒๔๗๘)
- ๑๕) ยาง (๒๔๘๑)
- ๑๖) อาวุธปืน, เครื่องกระสุนปืน, วัตถุระเบิด, ดอกไม้เพลิง, ดึงเทียมอาวุธปืน (๒๔๘๐)
- ๑๗) ของที่ใช้คราแผ่นดิน (ร.ศ. ๑๐๘)
- ๑๘) ของที่แ่ดดงกำเนิดเป็นเท็จ (๒๔๘๑)
- ๑๙) เครื่องชั่งควงวัด (๒๔๖๖)
- ๒๐) ไฟ (๒๔๘๖)
- ๒๑) ยาสูบ (๒๔๘๖)
- ๒๒) เหมืองแร่ซึ่งได้ตั้งขึ้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย (๒๔๘๖)

- ๒๓) เงินตราต่างประเทศ (๒๔๘๒)
- ๒๔) ของที่มีรูปธงชาติโดยไม่สมควร (๒๔๗๙)
- ๒๕) ของที่มีเครื่องหมายราชการ (๒๔๘๒)
- ๒๖) วัตถุที่ผิดมาตรฐาน (๒๔๘๓)
- ๒๗) เครื่องดื่ม ดังนั้นกษัตริย์บรรจุเครื่องดื่ม (๒๔๘๕)
- ๒๘) รถยนต์ (๒๔๗๓)
- ๒๙) เหรียญกะด่าป็น (๒๔๘๕)
- ๓๐) พืชกระท่อม (๒๔๘๖)
- ๓๑) สุรา (๒๔๘๓)
- ๓๒) ยานต์ (๒๔๘๖)
- ๓๓) ของที่ควบคุมตามกฎหมายควบคุมการส่งออกและนำเข้า (๒๔๘๒)
- ๓๔) ของที่ควบคุมตามกฎหมายควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน (๒๔๘๕)
- ๓๕) ยุทธภัณฑ์และสิ่งที่ใช้ในการสงคราม (๒๔๘๕)
- ๓๖) ของที่ปลอมหรือเลียนชื่อเครื่องหมาย (กฎหมายอาญา)
- ๓๗) วรรณกรรมหรือศิลปกรรมที่ละเมิดลิขสิทธิ์ (๒๔๗๔)
- ๓๘) ยารักษาโรค (๒๔๘๓)
- ๓๙) พืชและศัตรูพืช (๒๔๘๕)
- ๔๐) ด้วง (๒๔๘๐)
- ๔๑) ด้วงพาหนะ (๒๔๘๒)
- ๔๒) ปศุสัตว์พาหนะ (๒๔๗๙)

หมายเหตุ ผู้ประสงค์ศึกษาโดยละเอียดควรอ่านกฎหมายที่ออก
ใน พ.ศ. ต่าง ๆ ในวงเล็บและตามที่แก้ไขเพิ่มเติมในปีต่อ ๆ มา

๔) กฎหมายเกี่ยวกับพนักงานเจ้าหน้าที่ศุลกากร

นอกจากจะมีการแต่งตั้งข้าราชการศุลกากร ตามระเบียบราชการ
พลเรือนตามปกติแล้ว กฎหมายศุลกากรยังมอบหมายเพิ่มเติมอีก
เป็นพิเศษด้วย และโดยมอบหมายพิเศษดังกล่าวนี้ บุคคลดังต่อไปนี้ก็
อาจเป็นพนักงานศุลกากรได้

๑) นายทหารแห่งราชนาวิ ที่ได้รับแต่งตั้งพิเศษให้ทำแทน
กรมศุลกากร

๒) นายอำเภอ ที่ได้รับแต่งตั้งพิเศษให้ทำแทนกรมศุลกากร

๓) พนักงานใด ๆ ที่กระทรวงการคลังแต่งตั้งให้เป็นพนักงาน
ศุลกากร

๔) ผู้นำร่อง ในกรณีที่มีการกระทำผิด พ.ร.บ. ศุลกากรและ
ในขณะนั้นไม่มีพนักงานศุลกากรอื่น

ในมาตรา ๓ พ.ร.บ. ศุลกากร ๒๔๖๙ อธิบดีศุลกากรมีอำนาจ
ให้เงินเดือน, และเงินรางวัล เรียกประกันความประพฤติดี และออก
ข้อบังคับสำหรับกรมได้ อำนาจตามมาตรานี้ดูท่าทางว่าจะสูงกว่าหรือ
เท่ากับอำนาจของ ก.พ. ฯลฯ แต่ในทางปฏิบัติไม่ได้ใช้

หมวด ๗ กิจการสาธารณูปโภค

ความทั่วไป

คำว่า “สาธารณูปโภค” ซึ่งตรงกับภาษาอังกฤษว่า “Public Utility” นั้น มีผู้แปลความหมายได้หลายทาง และมีผู้พยายามจะให้คำนิยามที่แน่นอน แต่ก็ยังไม่เป็นที่ยุติได้ เพราะการให้คำนิยามในวิชาการอย่างหนึ่ง อาจจะไม่ครอบคลุมถึงความหมายในวิชาการอีกอย่างหนึ่งก็ได้ โดยการศึกษาและค้นคว้าจากตำราต่าง ๆ ตามที่ระบุไว้ข้างท้ายนี้ แสดงให้เห็นว่าการศึกษาหาความหมายของคำนี้ อาจศึกษาได้ทั้งในทางทฤษฎีและปฏิบัติ และอาจศึกษาในแง่กฎหมาย, ในแง่การบริหารราชการ, ในแง่ภาษีอากรและเศรษฐกิจและในแง่วัตถุประสงค์ทางสังคมด้วย

แนวทางในการศึกษาหาความหมายที่แท้จริง จึงจำเป็นต้องทราบถึงแนวปรัชญา (Concept) ของคำว่าสาธารณูปโภค ตลอดจนฐานะ (Status) ของสาธารณูปโภค และคำนิยามต่าง ๆ (Definitions) ซึ่งผู้เขียนชนไว้

แนวปรัชญา (Concept) ของสาธารณูปโภค

ในบางประเทศถือว่า กิจการสาธารณูปโภคเป็นการผูกขาดโดยชอบด้วยกฎหมาย (Legal Monopoly) ซึ่งรัฐยอมให้จัดทำขึ้น ทั้งนี้รวมตลอดถึงการอุตสาหกรรมและบริการต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวกับการจำหน่ายกระแสไฟฟ้า, ไฟแก๊ส, น้ำ, โทรศัพท, โทรเลข, รถราง, รถไฟ, รถเมตประจำทางรถบรรทุก ฯลฯ และอื่น ๆ ซึ่งเป็นกิจการอันกระทบถึงส่วนได้เสียของสาธารณชน โดยปรกติกิจการสาธารณูปโภคหมายถึงกิจการซึ่งอำนวยความสะดวกแก่ชนหมู่มาก ซึ่งในบางประเทศเคยขึ้นเป็น

เจ้าของแต่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาดูแลหรือกฎข้อ บังคับของ ทางราชการ (Privately Owned and Publicly Regulated) ในบางประเทศ ทางราชการเป็นเจ้าของกิจการและควบคุมดูแลเองโดยตลอด (Publicly Owned and Operated) ถ้าจะแยกพิจารณากิจการดังกล่าวก็แบ่งได้เป็นดังนี้ :-

๑. กิจการอันกระทบถึงส่วนได้เสียของประชาชน นั้น ไม่แน่ว่าจะเป็นสาธารณูปโภคเสมอไป เช่น การธนาคาร, การประกันภัย, การคั่งดินค้า ซึ่งกิจการเหล่านี้มักจะกระทบถึงส่วนได้เสียของประชาชนมากกว่ากิจการที่ถือว่าเป็นสาธารณูปโภคเสียอีก

๒. ความสำคัญของอุตสาหกรรม อุตสาหกรรมบางอย่าง เช่น โรงถลุงเหล็ก, โรงปูนซีเมนต์นั้นมีความสำคัญมากก็จริง แต่ก็ไม่ได้ถือว่าเป็นสาธารณูปโภค

๓. เจ้าของอุตสาหกรรมหรือกิจการ จะเป็นรัฐหรือเอกชนก็ตาม ย่อมไม่เพียงพอที่จะถือเอาว่าสิ่งนั้นเป็นสิ่งสาธารณูปโภคหรือไม่ เพราะบางประเทศยอมเรียกกิจการบางอย่างว่าเป็นสาธารณูปโภค เฉพาะที่เป็นของเอกชนโดยรัฐอนุญาตและเข้าควบคุมเท่านั้น

ลักษณะสำคัญของบริการที่เป็นสาธารณูปโภคนั้นมันดังต่อไปนี้

๑. กิจการนั้นได้รับ อนุญาตจากรัฐบาล ในการที่จะ ใช้ทรัพย์สินบางอย่างและมีสิทธิพิเศษบางอย่าง

๒. บริการนั้นเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับประชาชนและเป็นการจำเป็นเบื้องต้น (Immediate Need)

๓. กิจกรรมนั้นจำเป็นต้องใช้เงินลงทุนมากจนกิจกรรมอื่น อาจจะทำ
อย่างเดียวกันไม่ได้

๔. กิจกรรมนั้นมีความจำเป็นในทางภูมิศาสตร์

๕. กิจกรรมนั้นอาจจะจัดบริการได้โดยคำนวณเป็นหน่วย เช่น
ไฟแก๊ส, ไฟฟ้า, และน้ำประปา

ฐานะของกิจการและอุตสาหกรรมที่เป็นสาธารณูปโภค (Status)

ในสหรัฐอเมริกา มีกฎหมายห้ามการผูกขาดคัดตอน (Anti-
Trust Law) ฉะนั้น การที่เอกชนจะขอผูกขาดกิจการหรืออุตสาหกรรม
ใด ๆ ก็จำเป็นต้องได้รับอนุญาตจากรัฐบาลเสียก่อน และเจ้าของกิ
การนั้นจะต้องปฏิบัติตามข้อหรือข้อบังคับที่รัฐบาลกำหนดไว้ ดังนั้น
การสาธารณูปโภคในสหรัฐ จึงมีฐานะพิเศษ

ส่วนในประเทศไทยไม่มีกฎหมายเช่นนั้น และการที่จะเรียกกิจการ
ใดหรืออุตสาหกรรมใดว่า เป็นสาธารณูปโภค ก็ไม่ทำให้กิจการหรือ
อุตสาหกรรมนั้นมีฐานะพิเศษอย่างใด กฎหมายที่เกี่ยวข้อง หรือใช้คำ
ว่าสาธารณูปโภคในประเทศไทย คงมีบัญญัติไว้ในกฎหมายเพียง ๒-๓
ฉบับ คือในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๕-๒๔๙๕,
พระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยและผา
สุกแห่งสาธารณชน พ.ศ. ๒๔๗๓, พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. ๒๔๙๙
เท่านั้น

คำนิยามของคำว่า “สาธารณูปโภค”

ในทางเศรษฐศาสตร์ เป็นที่รับรองกันว่า กิจกรรมสาธารณูปโภค ย่อมมีหน้าที่อยู่ ๔ ประการ คือ :-

- (๑) ให้บริการแก่บุคคลทั่วไป
- (๒) ให้บริการเพียงพอแก่ความต้องการ
- (๓) ให้บริการในราคาพอสมควร
- (๔) ให้บริการโดยปราศจากการเลือกบุคคล

คำนิยามที่นิยมใช้ในการแปลความ หมายถึง สาธารณูปโภค มี ๔ อย่าง คือ

- (๑) กิจกรรมสาธารณูปโภค คือกิจกรรมทุกอย่างที่ทางราชการ กำหนดเรียกชื่อว่าเป็นสาธารณูปโภค
- (๒) กิจกรรมสาธารณูปโภค คือกิจกรรมซึ่งมีกฎหมายรับรองว่า กระทบถึงส่วนได้เสียของประชาชน
- (๓) กิจกรรมสาธารณูปโภค คืออุตสาหกรรมซึ่งมีบริการส่วน ใหญ่อยู่ในเขตเทศบาลโดยได้รับอนุญาตจากเทศบาล
- (๔) กิจกรรมสาธารณูปโภค คืออุตสาหกรรมซึ่งกำหนดประเภท ขนต่างหากจากกิจกรรมอื่นโดยผลของกฎหมาย เพราะกิจ การนั้น ๆ มีหน้าที่ดั่งประการดังกล่าวข้างต้น และเนื่องจาก หน้าที่ดังกล่าวนี้ กิจกรรมนั้น ๆ ย่อมจำต้องอำนวยความสะดวก ภายใต้อำนาจของเทศบาลกำหนดขึ้นทุกประการ

(๑) Eli Winston Clemens, **Economics and Public Utilities**, Apple ton—Century Crofts, N.Y. 1950, p. 13

(๒) Marshal Edward Dimock, **op. cit.**, p. 455

คำนิยามทั้ง ๔ ข้อ ข้อ ๔ เป็นคำนิยามที่นับว่าเป็นที่น่าพอใจ
กว่าข้ออื่น ๆ ถึงแม้ข้อความจะยาวไปบ้าง แต่ก็มีความหมายคลุมไป
ถึงเหตุผลต่าง ๆ โดยครบถ้วน

เพื่อที่จะพิจารณาความหมายของ “สาธารณูปโภค” ให้ถ่อง
แท่งั้น ย่อมเป็นการสมควรที่จะศึกษาความหมายของคำ ๆ นี้ในแง่
ต่าง ๆ กันดังต่อไปนี้

สาธารณูปโภคในแง่เศรษฐศาสตร์

ภาวะของเศรษฐกิจของทุกประเทศในปัจจุบัน แสดงให้เห็นว่า
รัฐบาลของแต่ละประเทศพยายามเข้าควบคุมกิจการทาง เศรษฐกิจ มาก
บ้างน้อยบ้าง และโดยลักษณะวิธีต่าง ๆ กันดังนี้คำว่า “สาธารณูป-
โภค” จึงปรากฏว่า มีความสำคัญน้อยกว่าคำว่า “ควบคุม”
(Regulations) เสียอีก กล่าวโดยง่ายก็คือ กิจการที่กระทบถึงความ
ปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน หรือส่วนใดเสียของประชาชนนั้น
จะเรียกว่า “สาธารณูปโภค” หรือไม่ดูจะไม่สำคัญ ข้อสำคัญอยู่ที่
ว่า รัฐบาลได้เข้าควบคุมกิจการนั้นเพียงใดหรือไม่เท่านั้น

ประเภทของกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคที่ Dimock จำแนกไว้
มีประเภทใหญ่ ๆ คือ

๑) การขนส่ง เช่นรถไฟ, ทางน้ำ, ทางอากาศ, ทางรถยนต์
ซึ่งรวมตลอดถึงบริการตามท้องถิ่นต่าง ๆ ทั้ง
หมด

๒) การสื่อสาร เช่นโทรศัพท์, โทรเลข, วิทยุ, โทรภาพ

๓) การกำลัง เช่น ไฟฟ้า, ไฟแก๊ส, ไฟฟ้าน้ำตก, ปริมาณ
กิจการใหญ่ ๆ ดังกล่าวข้างต้น ยังมีกิจการ

อื่น ๆ อันนับเนื่องว่าเป็นสาธารณูปโภค เช่นในอเมริกามีสถานที่โดย
 ดารชนด่ง, เครื่องด่งเมล็ดข้าว ซึ่งจำเป็นต้องใช้สถานที่และบริเวณ
 กว้างขวางมาก ในสหรัฐอเมริกา กิจการสาธารณูปโภค คิดเทียบตาม
 ส่วนกับสมบัติของประชาชาติทั้งหมดมีอยู่ประมาณ ร้อยละ ๒๐ ดังนั้น
 ในมหาวิทยาลัยบางแห่งจึงจัดให้มีการศึกษาวิชาเศรษฐศาสตร์ สาธา
 สาธารณูปโภคเป็นลักษณะวิชาอีกแขนงหนึ่งต่างหาก เริ่มแต่ ค.ศ.
 ๑๙๐๗ เป็นต้นมา

ในแง่เศรษฐกิจของ สหรัฐก็เช่นเดียวกับ ประเทศอื่น ๆ ปัญหา
 สาธารณูปโภคอาจพิจารณาได้เป็นสามทางคือ

๑) ปัญหาเรื่องการเงิน ของกิจการสาธารณูปโภค เมื่อคิด
 เทียบกับกิจการค้าอื่น ๆ ได้เพิ่มจำนวนขึ้นจากร้อยละ ๑๗ ถึงร้อยละ ๙๙
 ของกิจการค้าของเอกชนทั้งหมด นับตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๒๐ จนถึง ๑๙๔๗

๒) ปัญหาเรื่องทฤษฎีภาษี ในสหรัฐมีการเก็บภาษีใบ
 อนุญาตกิจการสาธารณูปโภคเหมือนกัน แต่ไม่มุ่งที่จะเก็บเป็นรายได้
 อย่างจริงจัง เพราะถือว่าภาระภาษีประเภทนี้ในที่สุดก็ต้องตกอยู่กับ
 บริโภค คือประชาชนนั่นเอง ในมตรัฐต่าง ๆ โดยมากยกเว้นการเก็บ
 ภาษีอื่นเกี่ยวกับสาธารณูปโภค เช่นภาษีทรัพย์สิน, ภาษีเงินได้ ฯลฯ

๓) ปัญหาเรื่องทฤษฎีราคา ทฤษฎีเรื่องราคาโดยทั่วไปมี ๔
 ประการ คือ

(ก) กำหนดราคาตามราคาตลาด ในกรณีที่มีการแข่งขัน
 กันโดยเสรี

(ข) กำหนดราคาโดยพลการ คือผู้ผลิตเป็นผู้กำหนดราคา
 ๒๒ เพราะผู้ผลิตมีน้อยคน

- (ค) กำหนดราคาโดยทางราชการ คือทางราชการบริหาร
กำหนดราคาขึ้นตามอำนาจในกฎหมาย
- (ง) กำหนดราคาตามที่ตกลงกัน คือผู้ซื้อและผู้ขายร่วม
กันกำหนดราคาขึ้น

การกำหนดราคาของกิจการสาธารณูปโภคนั้น โดยปกติก็อาศัย
ทฤษฎีทั้งสี่ประการประกอบกันแต่ใช้วิธีการ (ค) กับ (ง) เป็นส่วนใหญ่
เพราะมุ่งหมายที่จะมิให้ประชาชนผู้บริโภคต้องเดือดร้อนจนเกินไป
สาธารณูปโภคในแง่ของสังคม

ในประเทศประชาธิปไตยส่วนมาก ถือกันว่าควรให้เอกชนแข่ง
ขันกันประกอบกิจการค้าโดยอิสระแทบทุกอย่าง และไม่ควรมีการผูก
ขาดไม่ว่าในกรณีใด ๆ ในกรณีที่ยอมให้เอกชนประกอบกิจการอัน
เป็นสาธารณูปโภคได้ จึงต้องมีเงื่อนไขให้อยู่ภายใต้ข้อบังคับและกฎ
เกณฑ์ต่าง ๆ และเรียกกิจการนั้น ๆ ว่าเป็นการผูกขาดอันชอบด้วยกฎ
หมาย (legalized monopoly)

ส่วนประเทศที่ถือคติสังคมนิยมนั้น รัฐมักจะเข้าจัดกิจการสาธารณ
ูปโภคเอง

สาธารณูปโภคในแง่ของกฎหมาย

ในสหรัฐอเมริกาที่จะถือว่ากิจการใดเป็นสาธารณูปโภคหรือไม่ ต้อง
มีกฎหมายฉบับหนึ่งให้ อำนาจฝ่ายบริหารออกใบอนุญาตให้ และในบาง
กรณี แม้จะมี กฎหมาย ระบุไว้ ว่าเป็น สาธารณูปโภค ก็ยังต้อง อาศัยคำ
พิพากษาศาลสูงยืนยันความอีกครั้งหนึ่ง ในประเทศไทยมีคำพิพากษา
ศาลฎีกาวางบรรทัดฐานไว้แล้ว ซึ่งจะได้อ้างอิงต่อไป ในสหรัฐอเมริกาแนวปรัช
ญา (concept) เกี่ยวกับสาธารณูปโภคมุ่งที่จะให้กิจการนั้น ๆ อยู่ใน

ข้อยกเว้นจากกฎหมายห้ามการผูกขาด แต่ในเมืองไทยแนวปรัชญาในเรื่องนี้ ก็เพื่อควบคุมกิจการนั้น ๆ เพื่อมิให้ประชาชนกระทบกระเทือนจากภัยอันอาจเกิดขึ้น

สาธารณูปโภคในแง่การบริหารราชการ

ในทางบริหารราชการ รัฐบาลจะใช้ “ข้อบังคับ” หรือ “เงื่อนไข” ที่กำหนดขึ้นเป็นเครื่องมือในการควบคุมกิจการสาธารณูปโภค ในประเทศที่มีแนวปรัชญาอย่างอเมริกา ถือว่ารัฐบาลจะใช้ข้อบังคับหรือเงื่อนไขเช่นนั้นเป็นเครื่องมือในการทำ ให้ผลประโยชน์ ส่วนได้เสียของประชาชนถดถอยไปกับเอกลัทธิของเอกชนได้ แต่ในเรื่องข้อบังคับหรือเงื่อนไขนั้นก็ต้องขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐอีกชั้นหนึ่ง สำหรับในประเทศไทย กฎหมายระบุไว้ว่า รัฐบาลอาจจะกำหนดกิจการใดเป็นสาธารณูปโภคอีกก็ได้ เท่าที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าอันกระทบถึง ความปลอดภัย และผาสุกแห่ง สาธารณชน พ.ศ. ๒๔๗๓ คือ :- ๑. การรถไฟ ๒. รถราง ๓. ขุดคลอง ๔. เดินอากาศ ๕. ประปา ๖. ขุดประทอน ๗. โรงไฟฟ้า ๘. กิจการอื่นอันกระทบถึง ความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน ซึ่งจะได้ออกพระราชกฤษฎีกา ระบุไว้ตามยุคตามกาล

การสาธารณูปโภคในประเทศต่าง ๆ

ในสหรัฐอเมริกาและแคนาดา

ในสหรัฐได้กล่าวแล้ว กิจการสาธารณูปโภคเอกชนเป็นเจ้าของ รัฐบาลเป็นผู้ควบคุมออกข้อบังคับ บางตำรากล่าวว่า กิจการบางอย่างเช่นการรถไฟ ถึงแม้จะมีข้อบังคับควบคุมเข้มแข็งก็ไม่นับว่าเป็นสาธารณูปโภคตามความหมายทั่วไป กิจการสาธารณูปโภคนั้น

โดยปกติหมายถึงเฉพาะกิจการที่อำนวยความสะดวกอยู่ในชุมชนต่าง ๆ มีอาทิ เช่น ๑) การไฟฟ้า ๒) ไฟแก๊ส ๓) โทรศัพท ๔) การขนส่ง

ในแคนาดา รัฐบาลเข้าจัดการสาธารณูปโภคเป็นส่วนใหญ่ และมีหน้าที่ที่จะอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนเช่นเดียวกับในสหรัฐอเมริกา ที่แตกต่างกันก็คือกิจการไม่ใหญ่โตเท่าในสหรัฐอเมริกา และอีกประการหนึ่งที่สำคัญก็คือในแคนาดา การกำหนดอัตราค่าจ้าง, ชั่วโมงทำงาน, เงื่อนไขต่าง ๆ เกี่ยวกับแรงงานนั้นทางเจ้าหน้าที่ผู้จัดการสาธารณูปโภคเป็นผู้กำหนดโดยเด็ดขาด และมีอำนาจที่จะปฏิเสธไม่เจรจาต่อรองกับสหภาพแรงงานใด ๆ ก็ทำได้ ในสหรัฐอเมริกาเจ้าหน้าที่กิจการจำพวกสาธารณูปโภคไม่มีอำนาจดังกล่าวและถ้ามีการนัดหยุดงานระหว่างกรรมกรสาธารณูปโภคกับฝ่ายนายจ้าง ทางฝ่ายรัฐบาลคงมีแต่สิทธิที่จะออกหมายให้จัดการนัดหยุดงานก็ได้ เป็นเวลา ๙๐ วัน ตาม Taft-Hartley Act และมีสิทธิที่จะห้าม Picketing strikes และให้จัดจ่ายเงินบำเหน็จระหว่างหยุดงาน (Strike benefit) ได้ อนึ่งสำหรับคนงานของรัฐบาลกลางนั้น ก็มีบทกฎหมายลงโทษผู้ที่นัดหยุดงานถึงได้ออก, วิตรอนสิทธิในฐานะเป็นข้าราชการเป็นเวลาสามปี มติรัฐต่าง ๆ ได้ออกกฎหมายทำนองเดียวกับกฎหมายดังกล่าวนี้ การนัดหยุดงานในกิจการสาธารณูปโภคที่ใหญ่ที่สุดนานเป็นเวลาถึง ๒๗ วัน ที่โรงไฟฟ้าในเมืองพิตสด์เบ็ก รัฐฟิลาเดเฟียเมื่อฤดูใบไม้ร่วง ค.ศ. ๑๙๔๖ นั้น พิสูจน์ให้เห็นว่าการนัดหยุดงานแม้จะมีในกิจการสาธารณูปโภค ก็ไม่มีผลร้ายแรง และกระทบกระเทือนประชาชนเท่าที่คาดคะเนกันได้ในตอนแรก ๆ แต่ทางฝ่ายกรรมกรได้รับความเสียหายมาก

ในยุโรป ประเทศในยุโรปเกือบทั้งหมด รัฐบาลเข้าจัดการ

สาธารณูปโภคมากกว่าในสหรัฐเป็นอันมาก ทั้งนี้ เนื่องจากเหตุผลทางประวัติศาสตร์และภาวะทางเศรษฐกิจมากกว่าอย่างอื่น

ในฝรั่งเศส รัฐบาลเข้าจัดการโดยให้ความช่วยเหลือทางการเงินเป็นที่เห็นได้ชัด กิจกรรมที่เรียกว่าเป็นสาธารณูปโภคในฝรั่งเศส คือ

- | | |
|-------------|--------------------------|
| ๑. น้ำประปา | ๕. การกำจัดขยะมูลฝอย |
| ๒. ไฟฟ้า | ๖. การจัดงานศพ |
| ๓. ไฟแก๊ส | ๗. การจัดที่อยู่อาศัย |
| ๔. การขนส่ง | ๘. บริการสวัสดิการสาธารณ |

กิจกรรมทั้งนี้ในฝรั่งเศสเรียกว่า en regie ซึ่งจัดขึ้นโดยเทศบาลต่าง ๆ

ในเยอรมันนี้ การสาธารณูปโภคได้รับการสนใจมาก และรัฐบาลเข้าจัดการโดยยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีต่าง ๆ เป็นอันมาก

ในฮอลแลนด์, เบลเยียม, สวิตเซอร์แลนด์ และสวีเดน นอร์เวย์ เดนมาร์ก กิจกรรมสาธารณูปโภคได้รับเงินทุนจากต่างประเทศเป็นอันมาก และรัฐบาลได้จัดเก็บภาษีแต่เล็กน้อยเป็นการสนับสนุน เฉพาะประเทศทางดัตช์และเบลเยียม กิจกรรมที่เรียกว่าเป็นสาธารณูปโภคมีดังต่อไปนี้

- | | |
|-----------------------------|------------------|
| ๑. การไฟฟ้า | ๘. คัดค้านอดัด |
| ๒. การไฟแก๊ส | ๙. การรถไฟ |
| ๓. การประปา | ๑๐. การไปรษณีย์ |
| ๔. การจัดรถรางตามถนนในเมือง | ๑๑. การโทรศัพท์ |
| ๕. การสุขาภิบาล | ๑๒. การโทรเลข |
| ๖. การจัดท่าเรือ | ๑๓. การวิทยุ |
| ๗. โรงฆ่าสัตว์ | ๑๔. การเดินอากาศ |

นอกจากนัยมกิจการอื่น ๆ ที่ต้องรับอนุญาต เช่นการถลุงเหล็ก, ป่าไม้, ประกันภัย, ธนาคาร, การทำยารักษาโรค ฯลฯ

ในอังกฤษ ทุนที่ประกอบกิจการสาธารณูปโภคเป็นทุนของเอกชน แต่เจ้าหน้าที่ผู้จัดการเป็นบุคคลที่รัฐบาลแต่งตั้งลงไปดำเนินงาน และมีข้อจำกัดว่าผู้ลงทุนในกิจการสาธารณูปโภคนั้น ให้ได้กำไรเพียงเท่ากับอัตราดอกเบี้ยตามปกติเท่านั้น ดังนั้นผู้ถือหุ้นจะเป็นใครก็ได้ ไม่สำคัญ

ในประเทศไทย ดังได้กล่าวไว้ในตอนต้นว่า กฎหมายที่ใช้อยู่ขณะนี้หมิ่นหมิ่นบัญญัติพูดถึงสาธารณูปโภคคงมีเพียงตามฉบับ

ในแง่กฎหมาย

(ก) พระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขาย อันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พ.ศ. ๒๔๗๓ กำหนดไว้ชัดว่าสาธารณูปโภคหมายถึงกิจการอย่างใดบ้าง แต่ในบทบัญญัติเดียวกันคือมาตรา ๕. นั้น ใช้คำว่า “.....สาธารณูปโภคตามความหมายแห่งพระราชบัญญัตินี้คือ.....” ดังนั้นหากมีการตีความตามหลักกฎหมาย ก็ต้องตีความโดยเคร่งครัด คือ จะถือเอากิจการที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัตินี้ว่าเป็นสาธารณูปโภคไปใช้ในกฎหมายอื่นไม่ได้

ในมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กำหนดว่ากิจการบางอย่าง แม้จะไม่ถือว่าเป็นสาธารณูปโภค ก็ต้องปฏิบัติตามกฎหมายเฉพาะการนั้น ๆ ซึ่งเท่ากับเป็นการบังคับว่า ผู้ประกอบกิจการนั้น ๆ จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขบางอย่าง กิจการดังกล่าวคือ : ๑) การคั่ง

ดินค้า ๒) การธนาคาร ๓) การออมสิน ๔) เครดิตฟองซิเอร์
๕) กิจกรรมอื่นอันมีสภาพคล้ายกันในกรุงสยาม

(ข) ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ บัญญัติว่า “รัฐ
พึงสนับสนุนให้เอกชนได้มีการริเริ่มในทางเศรษฐกิจ และประกอบกิจ
การอันมีลักษณะเป็นสาธารณูปโภค ให้ประสานกันกับการดำเนินกิจ
การทางเศรษฐกิจส่วนเอกชน”

(ค) ในพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. ๒๔๙๙ มาตรา ๑๒๐
บัญญัติว่า

“เมื่อได้ประกาศสงคราม.....
.....หรือในกรณีที่มีข้อพิพาทแรงงานเกี่ยวกับกิจการ
สาธารณูปโภค หรือกิจการอื่น ตามที่กำหนดในพระ
ราชกฤษฎีกา ให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์วินิจฉัย
และแจ้งให้คู่กรณีทราบภายในสิบวันนับแต่วันรับข้อพิพาท
แรงงาน.....”

(ง) เมื่อตรวจดูคำพิพากษาฎีกาปทัศฐานเกี่ยวกับความหมาย
ของคำว่าสาธารณูปโภคตามพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้า ฯลฯ
พ.ศ. ๒๔๗๑ ก็มีคำพิพากษาดังต่อไปนี้ ซึ่งรับรู้ว่ากิจการบางอย่างเป็น
กิจการสาธารณูปโภค คือ

ฎีกา ๑๑๘๑/๒๔๗๕ เหมืองฝาย

ฎีกา ๖๑๕/๒๔๘๔ การทำถนนปิดคลอง เพื่อทอดน้ำไป
ใช้ ในการ เพาะ ปดุง เป็น การ ชด
ประทาน

ฎีกา ๑๗๗/๒๔๘๖ การตั้งโรงไฟฟ้า

ฎีกา ๔๗/๒๔๙๒ น้ำประปา, การไฟฟ้า

ฎีกา ๑๓๔๖/๒๔๙๒ การขุดคลองเพื่อให้เรือเดินและเก็บ
ค่าผ่าน

ฎีกา ๒๔๘/๒๔๙๕ การขุดคลองทำประตูน้ำเก็บเงินแก่
เรือผ่าน

ฎีกา ๑๐๑๓/๒๔๙๘ โรงไฟฟ้า

นอกจากนี้ การอื่นบาง อย่างซึ่งไม่ นับว่าเป็น ตำราอนุป โภค
แต่เป็นกิจการอันอยู่ในความควบคุมพระราชบัญญัติเดียวกัน คือ

ฎีกา ๘๖๓/๒๔๘๑ บริษัทจดทะเบียนใน การรับ จ้างของ
อสังหาริมทรัพย์ ถือว่าเป็นเครดิต
ฟองซิเอร์

ฎีกา ๒๒๓/๒๔๘๖ การจำหน่ายบัตรออมดิน

ฎีกา ๑๒๐๑/๑๒๐๒, ๑๒๐๓/๒๔๙๘ การนำเงินฝาก
เพื่อรับดอกเบี้ยร้อยละ ๕๐ ไม่อยู่
ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติ

ในแง่เศรษฐกิจและสังคม ในแง่เศรษฐกิจและสังคมของ
ประเทศไทย เราจะเห็นว่าแนวปรัชญาของตำราอนุป โภค นั้น เป็นไป
ในทำนองเดียวกับประเทศแคนาดา คือรัฐบาลจัดทำกิจการประเภทนี้
เกือบทั้งหมด และในทางปฏิบัติ ทางราชการไม่ยินยอมให้มีการนัดหยุด
งานในกิจการต่าง ๆ เช่นการรถไฟ เป็นต้น จนกระทั่งมีพระราชบัญญัติ
แรงงาน พ.ศ. ๒๔๙๙ ประกาศใช้ ปัญหาจึงเกิดขึ้นว่า กิจการอย่างใด

บ้างที่เรียกว่าข้าราชการนปโภค ส่วนเรื่องภาษีอากรนั้นไม่ปรากฏว่ารัฐบาลได้หยิบยกปัญหาเกี่ยวกับกิจการข้าราชการนปโภคขึ้นพิจารณาเป็นพิเศษแต่อย่างใด

ในแง่การบริหารราชการ กิจการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการนปโภคหรือไม่ก็ตาม กิจการสำคัญ ๆ โดยมากก็มีกฎหมายกำหนดกฎเกณฑ์ให้ต้องได้รับอนุญาตและปฏิบัติตามเงื่อนไขต่าง ๆ ถ้าจะแบ่งกฎหมายออกเป็นประเภทก็มี

(ก) กิจการตามพระราชบัญญัติ ควบคุมกิจการ ค้าขาย ฯลฯ

พ.ศ. ๒๔๗๑

(ข) กิจการตามพระราชบัญญัติอื่น ๆ เช่น กิจการที่เกี่ยวกับการเหมืองแร่ การเดินอากาศ การรถไฟ การธนาคาร การประกันภัย การออมสิน การไปรษณีย์โทรเลข โทรศัพท์ การวิทยุ การท่าเรือ การผลิตยารักษาโรค การป่าไม้ การชลประทาน การไฟฟ้า การประปา การขนส่ง ฯลฯ

สรุป

เมื่อพิจารณาจากความหมายของ “กิจการข้าราชการนปโภค” ในแง่ต่าง ๆ ตามทฤษฎีและทางปฏิบัติทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคม, ทางกฎหมาย และทางการบริหารราชการแล้ว ก็พอจะสรุปได้ว่า

๑. กิจการหรือ อุตสาหกรรมใด จะเรียกว่า เป็นข้าราชการนปโภค ย่อมต้องอาศัยกฎหมาย หรือคำ พินักษา ของศาล สูงกำหนดฐานะให้เป็นเช่นนั้น

๒. การกำหนดฐานะของกิจการสาธารณูปโภคว่า ควรเป็น หรือ ไม่อย่างใด ควรจะพิจารณาว่ากิจการนั้นมันลักษณะดังต่อไปนี้เพียงใดหรือไม่

(ก) เป็นกิจการที่ทำหน้าที่ดีประการดังที่กล่าวข้างต้นหรือไม่

(ข) เป็นกิจการหรือ อุตสาหกรรม อันนับเนื่องอยู่ใน ประเภท การขนส่ง, การสื่อสารและการกำจัดหรือกระทบถึงส่วนใดเดียวของประชาชนเพียงใด หรือไม่

๓. เฉพาะในประเทศไทย ถึงแม้จะมีพระราชบัญญัติควบคุมกิจการ ค้า ขาย อัน กระทบ ถึง ความ ปดอด ภัย และ ฆา ตุก แห่ง สาธารณชน พ.ศ. ๒๔๗๓ กำหนดประเภทกิจการสาธารณูปโภคไว้ แต่การกำหนดตามกฎหมายนั้น ก็ใช้ได้เฉพาะในพระราชบัญญัตินั้นเท่านั้น ใช้ไม่ได้ทั่วไปหรือตามความต้องการของกฎหมายอื่น ๆ

๔. ฉะนั้นการกำหนดกิจการสาธารณูปโภคตามพระราช บัญญัติ แรงงาน พ.ศ. ๒๔๘๘ จึงน่าจะกำหนดขึ้นใหม่ ตามแนวที่ ต่างประเทศปฏิบัติอยู่ และที่ศาลฎีกาเคยมีคำพิพากษาปัด ฐานไว้แล้ว ถ้าแบ่งแยกประเภทใหญ่ ๆ เดี่ยวก่อนแล้ว จึง ยกตัวอย่างประเภทย่อยต่อไปก็ควรจะเป็นดังนี้ คือ

(ก) การขนส่ง เช่น การรถไฟ, รถราง, รถยนต์รับส่งคน โดยสาร, ขุดคลอง, เดินอากาศ, สร้างถนน

(ข) การสื่อสาร เช่น โทรเลข, โทรศัพท์, วิทยุ, โทรทัศน์,

(ค) การพลังงาน เช่น ไฟฟ้า รวมตลอดถึงไฟฟ้าน้ำตก,
ไฟแก๊ส, ปรมาณู

(ง) การอื่น ๆ อันกระทบถึงประโยชน์ส่วนได้เสีย
ของสาธารณชน เช่น ประปา, ชดประทานรวม
ตลอดถึงเหมืองฝาย, การดูแลสุขภาพ เช่นการกำจัด
ขยะมูลฝอย และการจ้างงานศพ, การจัดหาที่อยู่อาศัย
(Housing) การจัดสวัสดิการสาธารณะ (Public
Welfare) การทำเรือ, การทำยารักษาโรค และ
เวชภัณฑ์

หนังสือเกี่ยวกับสาขารัฐประหาร

ภาคภาษาอังกฤษ

1. Adams, Walter and Cray Horace M., **Monopoly in America**, Mac Millan, N.Y., 1955
2. The American Economic Association, **Readings in the Social Control of Industry**, The Blakiston, Philadelphia, 1949.
3. Chamberlain, Neil W., **Social Responsibility & Strikes**, Harper, N.Y. 1953
4. Chapman, Brian, **Introduction to French Local Government**, George Allen & Unwin, London, 1953.
5. Cochrane, Willard W., and Bell, Carolyn Shaw, **The Economics of Consumption**, Mc Graw-Hill Book, N.Y., 1956.
6. The Council of State Governments, **State—Local Relations**, Chicago, 1948.
7. Clemens, Eli Winston, **Economics and Public Utilities**, Appleton—Century—Crofts, N.Y., 1950
8. Dimock, Marshall Edward, **Business and Government**, Henry Holt, N.Y., 1953
9. Fleisher, Wilfrid, **Sweden, The Welfare State**, John Day, N.Y., 1956
10. Friss Henning. **Scandinavia, Between East & West**, Cornell Press, N.Y., 1950
11. Loucks, William N., and Hoot, J. Weldon, **Comparative Economic Systems**, Harper & Brothers, N.Y., 1952
12. Machlup, Fritz, **The Political Economy of Monopoly**, The Johns Hopkins, Baltimore, 1952.
13. Plank, E.H., and Jackson, J.W., **Public Finance**, Richard D. Irwin, Homewood, Illinois, 1953.
14. Robinson, Joan, **The Economics of Imperfect Competition**, Macmillan, London, 1948
15. Taylor, Philip E., **The Economics of Public Finance**, Macmillan, N.Y. 1953

ภาคภาษาไทย

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๕/๒๔๘๕
๒. พระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าอันกระทบถึงความปลอดภัยและผาสุกแห่งสาธารณชน พ.ศ. ๒๔๗๑ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม
๓. พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. ๒๔๘๘
๔. คำพิพากษาคำตัดฎีกา พ.ศ. ๒๔๗๘-๒๔๘๘

หนังสือที่ประกอบไว้

หาได้จากห้องสมุดของคณะรัฐประศาสนศาสตร์

ภาคภาษาอังกฤษ

- Allen, STATE PUBLIC FINANCE AND STATE INSTITUTIONS OF HIGHER EDUCATION IN THE UNITED STATES
- Abramson & Mack, BUSINESS FORECASTING IN PRACTICE, PRINCIPLES AND CASES
- American Economic Association, READINGS IN FISCAL POLICY
- Anderson, INTERGOVERNMENTAL FISCAL RELATIONS
- Anthony, MANAGEMENT ACCOUNTING
- Browne, CONTROL OF THE PUBLIC BUDGET
- Baumol, WELFARE ECONOMICS AND THE THEORY OF THE STATE
- Blough, FEDERAL TAXING PROCESS
- Buck, FINANCING CANADIAN GOVERNMENT
- Buchanan and Ellis, MONEY, INCOME, AND ECONOMIC POLICY
- Buck, BUDGETING AND FINANCIAL MANAGEMENT OF THE CITY OF NEW YORK.
- Chambers, FINANCIAL MANAGEMENT
- Chubb, THE CONTROL OF PUBLIC EXPENDITURES
- Charlesworth, THE ECONOMICS OF REPRESSED INFLATION
- Campbell, AUSTRALIAN STATE PUBLIC FINANCE
- Chatters and others, FINANCING METROPOLITAN GOVERNMENT
- Fairchild & others, PRINCIPLES OF ECONOMICS
- Groves, VIEWPOINTS ON PUBLIC FINANCE
- Gupta, PROVINCIAL TAXATION UNDER AUTONOMY
- Gramp, ECONOMIC POLICY

Gemmill and others, FEDERAL—STATE—LOCAL TAX
CORRELATION

Gill, PERFORMANCE ANALYSIS SYSTEM

Harris, BRITISH GOVERNMENT INSPECTION AS A
DYNAMIC PROCESS

MUNICIPAL PUBLIC WORKS COST ACCOUNTING
MANUAL

Hansen, FISCAL POLICY AND BUSINESS CYCLES
MONETARY THEORY & FISCAL POLICY

Hicks, BRITISH PUBLIC FINANCES, 1880—1952

Hart, DEFENSE WITHOUT INFLATION

Hersic, GOVERNMENT FINANCE AND FISCAL IN POST-
WAR BRITAIN.

Hart, MONEY, DEBT, AND ECONOMIC ACTIVITY

James, PROTECTION OF THE PUBLIC INTERESTS IN
PUBLIC CONTRACTS

Kennedy & McMullen, FINANCIAL STATEMENTS, QUESTIONS
AND PROBLEMS FOR FINANCIAL
STATEMENTS

Lutz, PUBLIC FINANCE

Lindholm, INTRODUCTION TO FISCAL POLICY

Leyendecker, PROBLEMS AND POLICY IN PUBLIC ASSISTANCE

Landauer, THEORY OF NATIONAL ECONOMICS

Lewis, BRITISH PLANNING AND NATIONALIZATION

Lerner & Lasswell, POLICY SCIENCES, RECENT DEVELOP-
MENTS IN SCOPE AND METHOD

Mosher, PROGRAM BUDGETING

Maxwell, FISCAL POLICY

McKinley, LOCAL REVENUE PROBLEMS AND TRENDS

Miller, INCOME OF THE AMERICAN PEOPLE,
PRICING OF MILITARY PROCUREMENTS

National Municipal League, MODEL ACCRUAL BUDGET LAW
MODEL CASH BASIS BUDGET LAW

National Committee on Government Accounting, MUNICIPAL
ACCOUNTING AND AUDITING

MUNICIPAL ACCOUNTING
TERMINOLOGY,
MUNICIPAL AUDIT PROCEDURE

Nurkse, PROBLEMS OF CAPITAL FORMATION IN
UNDERDEVELOPED COUNTRIES.

Nevin, THE PROBLEM OF THE NATIONAL DEBT

Newcomer, TAXATION AND FISCAL POLICY

National Planning Association, NEED FOR FURTHER BUDGET
REFORM,

OPPORTUNITIES FOR
ECONOMIC EXPANSION

Philip, INTERGOVERNMENTAL FISCAL RELATIONS

Prochnow, AMERICAN FINANCIAL INSTITUTIONS

Poole, FISCAL POLICIES & THE AMERICAN ECONOMY

Robinson & others, AN INTRODUCTION TO ECONOMIC
REASONING

Rolph, THE THEORY OF FISCAL ECONOMICS

Roll, HISTORY OF ECONOMIC THOUGHT

Robson, PROBLEMS OF NATIONALIZED INDUSTRY

Ridley & Molting, CHECK LIST ON HOW CITIES CAN CUT
COSTS

Shultz, AMERICAN PUBLIC FINANCE

Smithies & Butters, READINGS IN FISCAL POLICY

Simons, PERSONAL INCOME TAXATION

Sigafors, THE MUNICIPAL INCOME TAX

Studenski & Kroos, FINANCIAL HISTORY OF THE UNITED
STATES

Shaw, MONEY, INCOME AND ECONOMIC POLICY

Taylor, THE ECONOMICS OF PUBLIC FINANCE

Tax Foundation, FACTS AND FIGURES ON GOVERNMENT
FINANCE

THE TAX BURDEN IN RELATION TO N.I.

Tenner, FINANCIAL ADMINISTRATION OF MUNICIPAL
UTILITIES

Thomas, READINGS IN COST ACCOUNTING, BUDGETING,
AND CONTROL

Wallich—Adler, PUBLIC FINANCE IN A DEVELOPING
COUNTRY

Woodworth, THE MONETARY AND BANKING SYSTEM

Wolf, CAPITAL FORMATIONS AND FOREIGN INVESTMENT
IN UNDERDEVELOPED AREAS

ภาคภาษาไทย

พระองค์เจ้าวิวัฒนไชย, กฎหมายการคลัง

ดร. ป๋วย อึ๊งภากรณ์ และ วดว, การคลัง, เศรษฐกิจแห่ง-
ประเทศไทย

นายหิรัญ ตูตะบุตร, การภาษีอากร

พระยาอนุমানราชชน, ตำนานศุลกากร

นายถวิล วิสุทธิจินดา, กฎหมายเกี่ยวกับศุลกากร

ดร. มาดัย หุวะนันทน์ และ บุญชนะ อัครถาวร, การจัดองค์การ
และวิธีปฏิบัติงาน

นายบุญชนะ อัครถาวร, ทฤษฎีการเมือง และการปกครอง

เทศาภิบาลเดิม ๓๙, ตอน ๓, พ.ศ. ๒๔๘๒, การศุลกากรและอิส-
สระภาพบริบูรณ์ในทางศุลกากร โดย บุญชนะ อัครถาวร

