

959 36  
ป.ร.ร.  
๕ ๒

การปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพ  
(พ.ศ. 2436 - 2476)

ปริญญาบัตร  
ของ  
สร้อยศักดิ์ ประยูรเสถียร

23 S.A 2523

สำนักหอสมุดกลาง มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ  
สุขุมวิท 23 พระโขนง กรุงเทพมหานคร 11 โทร 3921575 3915058

เสนอกรมมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร  
เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาคามหลักสูตร  
ปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต  
กุมภาพันธ์ 2523  
ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

82946

การปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพ

(พ.ศ. 2436 - 2476)

บทคัดย่อ

ของ

สร้อยศรี ประยูรเสถียร

เสนอต่อมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ  
เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาค้นคว้าตามหลักสูตร

ปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต

กุมภาพันธ์ 2523

ปริญญานิพนธ์นี้มุ่งศึกษาถึงมูลเหตุ วิธีดำเนินการ ปัญหาอุปสรรค การแก้ไข และผลของการปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงยกเลิกระบบเทศาภิบาล โดยใช้อเอกสารชั้นต้นเป็นหลัก

จากการศึกษาค้นพบว่า ปัญหาเกี่ยวกับกิจการป่าไม้และปัญหาความมั่งคั่งในหัวเมืองชายแดนลานนาไทยเป็นมูลเหตุสำคัญของการปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพ โดยมีอังกฤษเร่งเร้าให้รัฐบาลริบคำเนิการ ส่วนการดำเนินงานรัฐบาลใช้วิธีเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป ทั้งนี้เพื่อไม่ให้กระทบกระเทือนจิตใจของเจ้านายเมืองเหนือผู้สูญเสียอำนาจและผลประโยชน์ แต่ในระยะแรกของการดำเนินงาน รัฐบาลต้องประสบอุปสรรคเกี่ยวกับข้าราชการที่ส่งไปจากส่วนกลางมีจำนวนน้อย ขาดความรู้ความสามารถ ไม่เข้าถึงประชาชนไม่สนใจในหน้าที่และมักประพฤติคนข่มเหงราษฎรให้ได้รับความเดือดร้อน สร้างความรังเกียจแก่ราษฎร ขณะเดียวกันเจ้านายเมืองเหนือบางคนไม่พอใจการเข้าควบคุมของรัฐบาลจึงต่อต้าน ในระยะแรกมีลักษณะไม่รุนแรง แต่ไม่เป็นผลเพราะเวลาต่อมารัฐบาลกลับควบคุมยิ่งขึ้น ปฏิบัติจริงจังหิวความรุนแรงถึงกับสนับสนุนให้ก่อการกบฏพระยาปราบสงครามที่เมืองเชียงใหม่ พ.ศ. 2432 และกบฏเงี้ยวที่เมืองแพร่ พ.ศ. 2445

อย่างไรก็ตาม หลังจากปราบปรามกบฏเงี้ยวเรียบร้อยแล้ว รัฐบาลได้แก้ไขปัญหาลดอุปสรรคอย่างรอบคอบ โดยคัดเลือกบุคลากรที่เหมาะสมขึ้นไปดำเนินงาน จัดส่งกองทหารไปสนับสนุนการปกครองของฝ่ายพลเรือน และประกาศสำคัญเร่งพัฒนาการคมนาคม การสาธารณสุข และการศึกษา ควบคู่กับการจัดระเบียบแบบแผนการปกครอง โดยมุ่งสร้างความเจริญแก่ท้องถิ่น พร้อมกับผสมกลมกลืนให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันตลอดมา การดำเนินงานจึงได้รับการสนับสนุนจากเจ้านายเมืองเหนือและราษฎรด้วยดี ทำให้การปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพประสบความสำเร็จเป็นลำดับ ในที่สุดก็สามารถยกเลิกตำแหน่งเจ้าผู้ครองนครไปโดยปริยาย และผนวกดินแดนประเทศราชลานนาไทยไว้ในพระราชอาณาจักรอย่างสมบูรณ์ ครั้นคณะราษฎรทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองจึงยกเลิกระบบเทศาภิบาลใน พ.ศ. 2476 แต่ผลการปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพยังคงเป็นรากฐานการปกครองภูมิภาคส่วนนี้มาจนถึงปัจจุบัน

THE ADMINISTRATIVE REFORM OF MONTHON PAYAP

(B.E. 2436 - 2476)

AN ABSTRACT

BY

SARASWADEE PRAYOONSATHEIN

Presented in partial fulfillment of the requirements  
for the Master of Education degree  
at Srinakharinwirot University  
February 1980



This thesis was mainly concerned with the causes, operations, obstacles, solutions and consequences of Monthon Payap Reform from the beginning to abolition of the Thesaphiban system by using primary sources.

Based on the findings of the study, it could be stated that difficulties relating to forest operations plus turmoils prevalent in border provinces of Lanna Thai were the main causes of the Reform, and, the British authorities played important parts in stimulating the Reform. Nevertheless, the Reform was carried out in a gradual manner so that it would not shock or hurt those who lost power and interests. In the early stage of reform, the government was confronted with a variety of problems. For example, the number of central government officials sent out was far from adequate; in fact, they were not qualified, and, caused trouble. At the same time, some local governors showed great dissatisfaction with the control from the central government and tried to resist it. At first the resistance was not strong and did not bring about any result. Later, the resistance grew stronger to the extent that it led to Phraya Prap Songkhram rebellion in Chiangmai in 1889 and the Shan rebellion in Phrae in 1902

Nevertheless, after the successful suppression of the Shan rebellion, the government made all possible efforts to solve the problems and surmount the obstacles. That is to say, the government sent out well-qualified persons to rule, sent troops to support the civil administration, launched several programs to accelerate communication, public health and education development, and

encouraged assimilation. The efforts of the government gained support from the nobility of Lanna Thai as well as from the people. In other words, the reform became successful, and the positions of the chiefs of Lanna were automatically abolished; the Lanna Thai territory was, therefore, annexed to the Thai Kingdom. The People's Party which made the country a constitutional monarchy in 1932, brought the Thesaphiban System to an end in 1933. It can be said, however, that the results Monthon Payap Administrative Reform have been the foundations of the present local administrative system of this part of Thailand up to the present time.



## ประกาศคุณูปการ

การวิจัยครั้งนี้ ผู้เขียนสำนึกในพระมหากรุณาธิคุณของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว  
อย่างหาที่สุดมิได้ ด้วยทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานทุนภูมิพล เพื่อช่วยเหลือ  
การค้นคว้าและจัดทำปริณญาณิพนธ์ นับเป็นพระมหากรุณาธิคุณเป็นล้นพ้น

ตลอดมาแห่งการค้นคว้า ผู้ช่วยศาสตราจารย์คุณวรุณบุพา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา  
และผู้ช่วยศาสตราจารย์คุณฉัย มูลศิลป์ ได้ให้ความกรุณาช่วยเหลือตรวจแก้ไขและแนะนำสิ่ง  
ที่มีค่าเป็นอย่างดียิ่ง ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านทั้งสองเป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้

ขอขอบพระคุณการให้เข้าพบและสัมภาษณ์ของเจ้าพงศ์ธาดา ท่านหญิงจิตต์จง  
ณ ลำพูน เจ้าดวง คุณวรรณ วงศ์บุรี เจ้ากุ่น เจ้าเลียม วังชัย คุณโชติ คุณบัวหอม  
วังชัย อาจารย์ทัศนทรง ชมภูมิ่ง และขอขอบพระคุณคุณสำรวย คุณลมัย พึ่งประสิทธิ์  
ท่านผู้ว่าราชการจังหวัดแพร่และภริยาที่อำนวยความสะดวกในค้ำต่าง ๆ เมื่อผู้เขียนไป  
เก็บข้อมูลที่จังหวัดแพร่

ขอขอบคุณการบริการเอกสารจากเจ้าหน้าที่หอจดหมายเหตุแห่งชาติ หอสมุดแห่งชาติ  
ห้องสมุดกระทรวงมหาดไทย ห้องสมุดกระทรวงการต่างประเทศ หอสมุดกลางมหาวิทยาลัย  
ศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร หอสมุดกลางมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และหอสมุดกลาง  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ขอขอบคุณคุณเสมอโชติ อ่องสกุล ที่ช่วยแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ จนปริณญาณิพนธ์ฉบับนี้  
สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ขอขอบคุณความช่วยเหลือเป็นอย่างดีจากคุณวีระ พิมพา คุณเฉลง ทวงอยู่  
และคุณอำพล กรบเหลียมสาระ

ท้ายสุดขอกราบขอบพระคุณเบ็คามารดา และขอบคุณพี่น้องทุกคน ที่สนับสนุนการศึกษา  
ของผู้เขียนตลอดมา.

สร้อยดี ประยูรเสถียร

## สารบัญ

บทที่	หน้า
บทนำ .....	ก
1 สภาพทั่วไปของมณฑลพายัพสมัยก่อนปฏิรูปการปกครองในรัชสมัย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว .....	1
1. สภาพทางภูมิศาสตร์ .....	1
1.1 ที่ตั้งและลักษณะภูมิประเทศ .....	1
1.2 สภาพการคมนาคม .....	4
2. สภาพสังคม ขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรมของ ลานนาไทย .....	7
2.1 ลักษณะประชากร .....	7
2.2 สภาพความเป็นอยู่ของชนชั้นต่าง ๆ ในสังคมลานนาไทย .....	12
2.3 ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมของลานนาไทย .....	16
3. ลักษณะการปกครองภายในของลานนาไทย .....	21
3.1 การปกครองลานนาไทยสมัยก่อนตั้งอาณาจักร .....	21
3.2 การปกครองลานนาไทยสมัยเป็นอาณาจักรอิสระ .....	23
3.3 การปกครองลานนาไทยในฐานะประเทศราชของพม่า .....	28
3.4 การปกครองลานนาไทยสมัยเป็นประเทศราชของไทย .....	29
4. ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับลานนาไทยก่อนสมัยปฏิรูปการปกครอง ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว .....	38
4.1 สมัยสุโขทัย .....	38
4.2 สมัยกรุงศรีอยุธยา .....	39
4.3 สมัยกรุงธนบุรีและสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น .....	43

2	มูลเหตุของการปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว .....	50
1.	มูลเหตุทั่วไปของการปฏิรูปการปกครอง .....	50
1.1	การคุกคามของจักรวรรดินิยมตะวันตก .....	51
1.2	สภาพการปกครองภายในประเทศ .....	55
2.	นโยบายการปฏิรูปการปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว .....	62
2.1	แนวพระราชดำริในการปฏิรูปการปกครอง .....	62
2.2	การปฏิรูปการปกครองในส่วนกลาง .....	62
2.3	การปฏิรูปการปกครองหัวเมือง .....	63
3.	มูลเหตุเฉพาะของการปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพ .....	65
3.1	ปัญหาเกี่ยวกับกิจการป่าไม้ .....	66
3.2	ปัญหาความวุ่นวายในหัวเมืองชายแดน .....	69
4.	การแก้ไข้ปัญหาทางการปกครองในหัวเมืองลานนาไทยก่อนสมัยปฏิรูปการปกครอง (พ.ศ. 2417 - 2426) .....	73
3	การปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพสมัยก่อนจัดการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาล (พ.ศ. 2427 - 2442) .....	82
1.	การปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพตอนที่ 1 (พ.ศ. 2427 - 2435) .....	82
1.1	กรมหมื่นพิเชษฐปรีชากรทรงวางรากฐานการปฏิรูปการปกครอง (พ.ศ. 2427 - 2428) .....	82
1.1.1	การแก้ไข้ปัญหาการละเมิดคลัง้าชายแดน ..	85
1.1.2	การปรับปรุงการปกครอง .....	88

1.1.3	การปรับปรุงการเก็บภาษีอากร .....	93
1.1.4	การปรับปรุงค่านการป่าไม้ .....	98
1.2	การจัดการปกครองตามแบบอย่างของกรมหมื่นพิสิทปริชากร (พ.ศ. 2428 - 2435) .....	100
	ผลของการปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพ ตอนที่ 1 (พ.ศ. 2427 - 2435) .....	116
2.	การปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพ ตอนที่ 2 (พ.ศ. 2436 - 2442) .....	122
2.1	การเสียดินแดนบางส่วนของมณฑลพายัพให้แก่อังกฤษ และฝรั่งเศส .....	122
2.1.1	การเสียดินแดนใน ร.ศ. 111 (พ.ศ. 2435) .....	122
2.1.2	การเสียดินแดนฝั่งขวาแม่น้ำโขงให้ฝรั่งเศส เมื่อ พ.ศ. 2446 .....	127
2.2	การปรับปรุงการปกครอง .....	135
2.3	การปรับปรุงค่านการศาล .....	143
2.4	การแก้ไขการเก็บภาษีอากร .....	145
2.5	การปรับปรุงค่านการคลัง .....	150
2.6	การปรับปรุงค่านการป่าไม้ และการจัดตั้งกรมป่าไม้ ใน พ.ศ. 2439 .....	152
	ผลของการปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพ ตอนที่ 2 (พ.ศ. 2436 - 2442) .....	161
4	การวางรากฐานการปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพแบบมณฑลเทศาภิบาล (พ.ศ. 2442 - 2445) .....	164
1.	การจัดการปกครอง .....	165

1.1	ระดั้มณฑล	165
1.2	ระดั้มเมือง	167
1.3	ระดั้มบริเวณ	175
1.4	ระดั้มห้องที่	178
2.	การปรับปรุงด้านการศาล	181
2.1	ศาลหัวเมือง	181
2.2	ศาลต่างประเทศ	184
3.	การจัดเก็บภาษีอากร	186
4.	การจัดการคลัง	191
	ผลการปฏิรูปการปกครอง	195
	กบฏเงี้ยวเมืองแพร่ ร.ศ. 121 (พ.ศ. 2445)	196
	สาเหตุและอุปสรรคของการดำเนินงาน	210
5	ความสำเร็จของการปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพ	
	(พ.ศ. 2445 - 2476)	217
1.	การปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพ พ.ศ. 2445 - 2458	217
1.1	การจัดการปกครอง	220
1.1.1	ระดั้มห้องที่	220
1.1.2	ระดั้มเมือง	225
1.2	การเก็บภาษีอากร	234
1.3	การจัดการคลัง	237
1.4	การวัดการทหาร	244
1.5	การทำนุบำรุงบ้านเมือง	251
1.6	การจัดการศึกษา	259
	ผลการปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพ พ.ศ. 2445 - 2458	273



บทที่	หน้า
2. การปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพ พ.ศ. 2458 – 2476 ....	276
2.1 การจัดการปกครอง .....	276
2.1.1 พ.ศ. 2458 – 2468 .....	276
2.1.2 พ.ศ. 2468 – 2476 .....	283
2.2 การเก็บภาษีอากร .....	289
2.3 การจัดการคลัง .....	291
2.4 การจัดการศึกษา .....	293
2.5 การทำนุบำรุงบ้านเมือง .....	296
6 สรุป .....	304
บรรณานุกรม .....	313
ภาคผนวก .....	331
บทคัดย่อ .....	372

## บัญชีตาราง

ตาราง	หน้า
1 แสดงบัญชีเงินผลประโยชน์แผ่นดินที่เก็บจากมณฑลพายัพระหว่าง พ.ศ. 2446 – 2448 .....	236
2 แสดงจำนวนผู้เข้ารับการศึกษาเป็นครูมูลและครูชั้นคำในมณฑลพายัพ พ.ศ. 2456 .....	269
3 แสดงอัตราเฉลี่ยจำนวนข้าราชการแต่ละระดับในมณฑลภาคพายัพ พ.ศ. 2462 (คิดเป็นร้อยละ) .....	272
4 แสดงลำดับการตั้งภาค อาณาเขตภาค และอุปราชภาค .....	278

## บัญชีแผนภูมิ

แผนภูมิ	หน้า
1 แสดงการจัดระบบบัญชีการทหารในมณฑลพายัพ พ.ศ. 2448 . . . .	247

## บัญชีแผนที่

แผนที่	หน้า
1 มณฑลพายัพ (พ.ศ. 2458 - 2468) . . . . .	279
2 มณฑลมหาสารคาม (พ.ศ. 2458 - 2468) . . . . .	280

## บทนำ

ในช่วงก่อนการปฏิรูปการปกครอง รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การปกครองส่วนภูมิภาคแบ่งออกเป็น หัวเมืองชั้นใน หัวเมืองชั้นนอก และหัวเมืองประเทศราช ส่วนหัวเมืองประเทศราชยังคงให้เจ้าเมืองมีอำนาจสิทธิ์ขาดในการปกครองตนเอง เพียงอยู่ใต้อำนาจที่กำหนดให้ส่งเครื่องราชบรรณาการและส่งกองทัพมาช่วยเหลือราชการสงคราม เท่านั้น ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างดินแดนหัวเมืองประเทศราชกับเมืองหลวง ส่วนใหญ่มักขึ้นกับความเข้มแข็งของรัฐบาลกลาง<sup>1</sup>

สำหรับหัวเมืองประเทศราชลานนาไทยมีลักษณะพิเศษต่างจากประเทศราชอื่น ๆ คือ บรรดาเจ้าผู้ครองนครต่างปฏิบัติตามพันธะที่กำหนดไว้เป็นอย่างดีและสวามิภักดิ์ตลอดมา ทั้งนี้เพราะลานนาไทยตกเป็นประเทศราชด้วยความสมัครใจ ไม่ต้องใช้กำลังเข้าปราบปรามเหมือนประเทศราชอื่น ๆ โดยเฉพาะค่านหัวเมืองมลายูซึ่งมักก่อการกบฏแข็งเมืองเสมอ ๆ ความสัมพันธ์ระหว่างลานนาไทยกับรัฐบาลกลางจึงราบรื่นเรื่อยมา

ลักษณะความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ต้องเปลี่ยนแปลงไป เมื่ออังกฤษเริ่มเข้าครอบครองพม่า คนในบังคับอังกฤษจึงเข้ามาติดต่อขอรับเช่าทำป่าไม้เป็นจำนวนมาก จนให้สัมปทานซ้ำซ้อนกัน เกิดกรณีพิพาทระหว่างคนในบังคับอังกฤษกับเจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่ มีการฟ้องร้องถึงรัฐบาลกลางที่กรุงเทพฯ เสมอ ๆ เพื่อแก้ไขปัญหารัฐบาลไทยกับรัฐบาลอังกฤษตกลงทำสัญญาระหว่างประเทศ (สัญญาเชียงใหม่) ถึง 2 ฉบับ คือ ใน พ.ศ. 2416 และ พ.ศ. 2426 เป็นผลให้รัฐบาลไทยส่งข้าหลวงสามหัวเมืองขึ้นไปแก้ไขปัญหากการปกครอง และแนะนำเจ้าผู้ครองนครให้ปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าวใน พ.ศ. 2417 และเริ่มจัดการปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพตั้งแต่ พ.ศ. 2427 จนถึงบียกเลิกการปกครองแบบเทศาภิบาล พ.ศ. 2476

---

วอลเตอร์ เอฟ เวลล่า แผ่นดินพระนั่งเกล้า แปลโดย นิจ ทองโสภิต

เหตุการณ์เกี่ยวกับการปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพเป็นเรื่องสำคัญและน่าสนใจยิ่ง จึงมีผู้วิพากษ์กันมาบ้างแล้ว แต่ยังไม่มีการศึกษาค้นคว้าโดยตลอด โดยเฉพาะตั้งแต่ช่วง พ.ศ. 2436 ถึง พ.ศ. 2476 อันเป็นช่วงสำคัญที่รัฐบาลสามารถผนวกหัวเมืองประเทศราชล้านนา ไทยเข้าเป็นส่วนหนึ่งในพระราชอาณาจักร ด้วยการยกเลิกฐานะหัวเมืองประเทศราชที่นับมาแต่เดิมและเข้าควบคุมอำนาจและผลประโยชน์ของเจ้านายเมืองเหนืออย่างถาวรเป็นก่อกำเนิดไป จนในที่สุดสามารถยกเลิกตำแหน่งเจ้าผู้ครองนครได้สำเร็จและวางรากฐานการปกครองสืบมาดังปรากฏในปัจจุบัน

การดำเนินงานดังกล่าวเป็นสิ่งที่ยากยิ่ง เพราะนอกจากรัฐบาลจะต้องประสบอุปสรรคจากการแทรกแซงทั้งอังกฤษและฝรั่งเศสแล้ว ยังประสบอุปสรรคภายในดินแดนล้านนาไทยซึ่งอดีตเคยมีฐานะเป็นอาณาจักรที่เจริญรุ่งเรือง มีขนบธรรมเนียมประเพณี วิถีชนธรรมและภาษาเป็นเอกลักษณ์ของตนเอง ที่สำคัญเจ้าผู้ครองนครเคยได้รับอาญาสิทธิ์ปกครองบ้านเมืองประจำ "เจ้าชีวิต" มาก่อน การเข้าลดอำนาจและผลประโยชน์ย่อมเกิดความไม่พอใจ จึงพยายามต่อต้านการดำเนินงาน ในระยะแรกเป็นวิธีการอย่างสงบ เช่น ใช้ไสยศาสตร์อ้างว่าเทพยดาบ้านเมือง เห็นว่าการปฏิรูปของรัฐบาลกลางเป็นสิ่งเลวร้ายที่ควรล้มเลิก และพยายามกราบบังคมทูลขอกลับไปใช้การปกครองแบบเดิมๆ เป็นต้น แต่ก็ไร้ผลสำเร็จ รัฐบาลกลางกลับแก้ไขข้อบกพร่องจากการดำเนินงานครั้งก่อน ๆ พร้อมทั้งตัดอำนาจเจ้านายเมืองเหนือมากขึ้นเป็นลำดับ ในที่สุดปฏิปักษ์ที่เกิดขึ้นก็รุนแรงมากจนถึงขั้นสนับสนุนให้ก่อการกบฏเงี้ยวเมืองแพร่ พ.ศ. 2445

ส่วนราษฎรพื้นเมืองซึ่งเคยชินกับการปกครองแบบเค็มส่วนให้ ยังคงนิยมนับถือและยำเกรงเจ้าผู้ครองนครเป็นอันมาก การเข้าควบคุมอำนาจของเจ้าผู้ครองนครย่อมกระทบกระเทือนความรู้สึกของราษฎรไม่น้อย<sup>1</sup> ประกอบกับในช่วงแรกของการดำเนินงานแทนที่ราษฎรจะได้รับความสงบสุขจากการปกครองอย่างใหม่กลับพบว่าข้าหลวงและข้าราชการไทย

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม. 3.3/1  
พระราชหัตถเลขารัชกาลที่ 6 ทรงบันทึกตอบจดหมายเหตุของเจ้าพระยาพายัพราช  
เลขที่ 34/11560 ม.ป.ป.

ที่รัฐบาลกลางส่งขึ้นมานั้น ส่วนใหญ่ไม่สนใจในหน้าที่ มักแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวและกตขี้ราษฎร ราษฎรพื้นเมืองจึง เกลี้ยกชั่งข้าราชการไทย เมื่อมีโอกาสจะมุ่งทำร้ายข้าราชการไทยทันที และโดยทั่วไปราษฎรพื้นเมืองในขณะนั้นยังรู้สึกแบ่งแยกเป็นคนละพวกกับชาวไทยส่วนอื่นในพระราชอาณาจักร ขณะเดียวกันชาวไทยดินแดนส่วนอื่น ๆ ก็เข้าใจผิดว่าชาวลานนาไทยมีเชื้อชาติเป็นลาวไม่ใช่ไทย ทั้งนี้เป็นผลจากการคมนาคมระหว่างลานนาไทยกับกรุงเทพฯ ยากลำบากจึงไม่ค่อยมีการติดต่อกันและกัน และในอดีตลานนาไทยเคยตกเป็นประเทศราชพม่าถึงสองร้อยกว่าปี ย่อมมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับพม่ายิ่งกว่าไทย นอกจากนั้นลานนาไทยมีวิถีความเป็นอยู่ ขนบธรรมเนียมประเพณี แตกต่างกับดินแดนส่วนอื่น ๆ ในพระราชอาณาจักรอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ในที่สุดรัฐบาลพยายามแก้ไขปัญหา อุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นดังกล่าวได้อย่างเรียบร้อย ทั้งสามารถยกเลิกตำแหน่งเจ้าผู้ครองนครไปโดยปริยาย ผสมกลมกลืนราษฎรพื้นเมืองให้มีความรู้สึกเป็นไทยเช่นเดียวกับพลเมืองส่วนอื่น ๆ ในพระราชอาณาจักร และรักษาอธิปไตยของดินแดนส่วนนี้ไว้ได้ แม้จะเสียชายแดนบางส่วนไปบ้าง เมื่อเทียบกับมณฑลชายพระราชอาณาเขตด้านอื่นที่ถูกแทรกแซงจนสูญเสียดินแดนทั้งหมดไป มณฑลพายัพนับเป็นมณฑลเดียวที่รัฐบาลสามารถรักษาไว้ได้สำเร็จ<sup>1</sup> พร้อมกับผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งในพระราชอาณาจักรได้อย่างแท้จริง ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นว่าการปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพ (พ.ศ. 2436 - 2476) เป็นเรื่องสำคัญและน่าสนใจที่สมควรค้นคว้าเผยแพร่ต่อไปอย่างยิ่ง

ความมุ่งหมายในการศึกษา เพื่อศึกษา

1. ลักษณะการปกครองดั้งเดิมของลานนาไทย และความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับลานนาไทยก่อนการปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพ

2. มูลเหตุของการปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพ

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 อ. 3/6

ประชุมเสนาบดี พระราชดำรัสรัชกาลที่ 5 ทรงในที่ประชุมเสนาบดี เรื่องทำหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีกับอังกฤษ ร.ศ. 128 ลงวันที่ 8 กรกฎาคม ร.ศ. 128

3. ลักษณะและวิธีดำเนินการปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพ ตั้งแต่ พ.ศ. 2436 จนถึงสมัยสิ้นสุดการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาลใน พ.ศ. 2476

4. ปัญหาที่เกิดขึ้น และผลของการปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพ

ความสำคัญของการค้นคว้า ผลของการศึกษาค้นคว้า

1. จะให้ความรู้เกี่ยวกับวิวัฒนาการการปกครองของลานนาไทย นับตั้งแต่สมัยก่อนตั้งอาณาจักร จนกระทั่งสิ้นสมัยเทศาภิบาล ซึ่งเป็นรากฐานการปกครองของไทยในดินแดนดังกล่าวสืบมาถึงสมัยปัจจุบัน
2. ทำให้ทราบถึงสาเหตุและวิธีการที่รัฐบาลสามารถรักษาดินแดนส่วนนี้ไว้ในพระราชอาณาจักรได้สำเร็จ
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาและวิธีการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการปฏิรูปการปกครอง
4. สามารถนำอ้างอิงในการเรียนการสอนวิชาประวัติศาสตร์ไทยในระดับมัธยมและอุดมศึกษาได้

ขอบเขตของการศึกษาค้นคว้า ศึกษา

1. สภาพทางภูมิศาสตร์ สภาพสังคม ลักษณะการปกครองแบบดั้งเดิมของลานนาไทย และความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับลานนาไทย โดยสังเขป
2. ลักษณะการจัดการปกครองมณฑลพายัพระหว่าง พ.ศ. 2421 - 2436 โดยสังเขป
3. ลักษณะการจัดการปกครองมณฑลพายัพระหว่าง พ.ศ. 2436 - 2476 โดยละเอียด
4. ปัญหาที่เกิดขึ้น วิธีดำเนินการแก้ไขปัญหา และผลของการปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพ

## สมมุติฐานในการค้นคว้า

1. ปัญหาเกี่ยวกับกิจการป่าไม้และปัญหาความวุ่นวายในหัวเมืองชายแดนลานนาไทย เป็นมูลเหตุสำคัญก่อให้เกิดการปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพ
2. การปฏิรูปแบบ "ค่อยเป็นค่อยไป" ในมณฑลพายัพเป็นวิธีการดำเนินงานเพื่อเป็นการเอาใจเจ้าผู้ครองนครมิให้รู้สึกว่าต้องสูญเสียอำนาจ
3. ผลของการปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพ สามารถรักษามอญไทยไว้ได้ และผนวกดินแดนส่วนนี้เข้าเป็นส่วนหนึ่งในพระราชอาณาจักรอย่างแท้จริง

## วิธีดำเนินการค้นคว้า

การศึกษาค้นคว้าจะใช้วิธีการทางประวัติศาสตร์ (Historical Approach) และเสนอรายงานแบบพรรณนาวิเคราะห์ (Analytical Description)

ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าจะใช้ข้อมูลที่เป็นเอกสารชั้นต้น (Primary Sources) เป็นหลัก และใช้ข้อมูลที่เป็นเอกสารชั้นสอง (Secondary Sources) ประกอบ

## แหล่งศึกษาค้นคว้าที่สำคัญ

1. หอจดหมายเหตุแห่งชาติ
2. หอสมุดแห่งชาติ
3. กองบรรณสาร กระทรวงการต่างประเทศ
4. แหล่งอื่น ๆ ที่จำเป็น เช่น หอสมุดสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ

หอสมุดกลางมหาวิทยาลัยเวรินกรินกรวิโรย ประสานเบ็ตร หอสมุดกลางมหาวิทยาลัย  
ธรรมศาสตร์ หอสมุดกลางจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หอสมุดกระทรวงมหาดไทย



## เอกสารที่เฝ้าในการศึกษากันกว่า

### 1. เอกสารที่เป็นหลักฐานชั้นต้น ไก่ก่

#### 1.1 เอกสารชั้นต้นที่ยังไม่ได้ตีพิมพ์ เชน

✓ 1.1.1 โบบอกเชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง แพร่ น่าน

✓ 1.1.2 รายงานกรมหมื่นพิชิตปรีชากร เรื่องจัดการการเมืองเชียงใหม่

ลำพูน และลำปาง

✓ 1.1.3 รายงานปกครองนครน่าน ประจำ ร.ท. 119

1.1.4 รายงานพระยาภิรมย์เทพออกไปจัดการราชการทางมณฑลตะวันตก

เฉียงเหนือ

✓ 1.1.5 รายงานพระองค์เพ็ญเสด็จตรวจการป่าไม้ในเขตลพบุรี

ร.ศ. 122

✓ 1.1.6 สารบาญสมุทกนิเทศ เล่ม 6, 8, 10 และ 20 เป็นต้น

#### 1.2 เอกสารชั้นต้นที่ตีพิมพ์แล้ว เชน

✓ 1.2.1 ราชกิจจานุเบกษา

✓ 1.2.2 รายงานการประจวบเทศาภิบาล

✓ 1.2.3 ประชุมกฎหมายประจำก

✓ 1.2.4 พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ที่เกี่ยวกับกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น

### 2. เอกสารที่เป็นหลักฐานชั้นสอง ไก่ก่

#### 2.1 ประเภทพงศาวดาร เชน

2.1.1 ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 3 พงศาวดารเชียงใหม่ ลำปาง

ลำพูน

2.1.2 ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 75 ปรามเงี้ยว กอนที่ 1

2.1.3 ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 78 ปรามเงี้ยว กอนที่ 2 เป็นต้น

## 2.2 ประเภทปริศญาภิพจนธ์และวิทธานิพนธ์ เช่น

~~2.2.1~~ นคร พันธุ์รงค์ การเจรจาและข้อตกลงระหว่างรัฐบาลสยามกับรัฐบาลอังกฤษ เกี่ยวกับหัวเมืองชายแดนลานนาไทยและพม่าระยะ พ.ศ. 2428 - 2438

~~2.2.2~~ ปรีทมา เกรินาม ความสัมพันธ์ระหว่างไทยและประเทศลาวในหัวเมืองลานนาไทย สมัยรัตนโกสินทร์ก่อนต้น

~~2.2.3~~ พรพรรณ จงวิวัฒนา กรณีพิพาทระหว่างเจ้านครเชียงใหม่กับกบฏในมณฑลอังกฤษอันเป็นมูลเหตุให้รัฐบาลสยามจัดการปกครองมณฑลพายัพ (พ.ศ. 2401 - 2445)

2.2.4 พรหมพงศ์ ณ เชียงใหม่ การปฏิรูปการปกครองหัวเมืองลาวเฉียงในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก่อนสมัยเป็นมณฑลเทศาภิบาล (พ.ศ. 2427 - 2436) .

~~2.2.5~~ วัลลภา เครือเทียนทอง การปฏิรูปการปกครองลานนาไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

~~2.2.6~~ อรุณรัตน์ วิเชียรเขียว วิเคราะห์สังคมเขียงใหม่สมัยรัตนโกสินทร์ก่อนต้นตามต้นฉบับโบราณในภาคเหนือ

2.2.7 James Ansil Ramsay, The Development of a Bureaucratic Polity. The Case of Northern Siam

## 2.3 ประเภทหนังสือ เช่น

2.3.1 สมเด็จพระบรมราชาที่ ๕ ราชานุกาญและพระยาราชเสนา เทศาภิบาล

~~2.3.2~~ การ์ด บ็อค สมัยพระปิยมหาราช แปลโดย เดวิด ยอร์ ฟันดริง และ อัมพร จุลานนท์

2.3.3 Tej Bunnag, The Provincial Administrative of Siam from 1892 - 1915

## 2.4 ประเภทวารสารและนิตยสาร

### 2.4.1 นิตยสารศิลปากร

### 2.4.2 Journal of The Siam Society

#### เอกสารที่ปรากฏในเชิงอรรถ

- |         |         |   |
|---------|---------|---|
| ก.      | หมายถึง | เอกสารกระทรวงกลาโหม                           |
| ค.      | หมายถึง | เอกสารกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ                 |
| กค.     | หมายถึง | เอกสารกระทรวงคมนาคม                           |
| ก.      | หมายถึง | เอกสารกระทรวงการต่างประเทศ                    |
| ข.      | หมายถึง | เอกสารเบ็ทเคดด์                               |
| ฉ.      | หมายถึง | เอกสารเกี่ยวกับฝรั่งแสนและอังกฤษ              |
| ม.      | หมายถึง | เอกสารกระทรวงมหาดไทย                          |
| ย.      | หมายถึง | เอกสารกระทรวงยุติธรรม                         |
| ๗๕.     | หมายถึง | เอกสารกระทรวงโยธาธิการ                        |
| รล.     | หมายถึง | เอกสารกรมราชเลขาธิการ                         |
| ก., กค. | หมายถึง | เอกสารกระทรวงศึกษาธิการ                       |
| สบ.     | หมายถึง | เอกสารส่วนพระองค์ สมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว |
| ฉ.      | หมายถึง | เอกสารกระทรวงมรดก                             |

สภาพทั่วไปของมณฑลพายัพ สังก่อนปฏิรูปการปกครอง  
ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

1. สภาพทางภูมิศาสตร์

1.1 ที่ตั้งและลักษณะภูมิประเทศ มณฑลพายัพเป็นดินแดนที่อยู่ทางเหนือสุดของ  
พระราชอาณาจักรไทย<sup>1</sup> ประกอบด้วยหัวเมืองประเทศราช 6 เมือง ได้แก่ นครเชียงใหม่  
นครลำพูน นครลำปาง แพร่ น่าน และเงิน\* มีอาณาเขตด้านเหนือและด้านตะวันตก  
ติดกับพม่า / ด้านตะวันออกติดกับหัวเมืองลาวทางฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง และด้านใต้ติดกับมณฑล  
ภายใน 2 มณฑล คือ มณฑลนครสวรรค์และมณฑลพิษณุโลก นับเป็นดินแดนที่มีอาณาเขต  
กว้างขวางมาก และยากต่อการป้องกันภัยอันตรายจากภายนอก เพราะมีพรมแดนติดกับ  
อาณาจักรอื่นถึง 3 ด้าน ยี่งในสมัยโบราณครั้งล้านนาไทยเป็นอาณาจักรอิสระ ดินแดนส่วนนี้  
มีพรมแดนติดต่อกับอาณาจักรอื่นถึง 4 ด้าน คือ ด้านใต้ติดกับอาณาจักรของไทยตอนใต้ด้วย

ดังนั้นถึงแม้ว่าลักษณะภูมิประเทศของล้านนาไทยจะเป็นที่สูง<sup>2</sup> มีภูเขาและเทือกเขา  
ทอดยาวในแนวเหนือใต้ต่อเนื่องมาจากทิวเขาหิมาลัยเป็นพรมแดนธรรมชาติขวางกั้นโดยรอบ<sup>3</sup>  
แต่ในแง่ยุทธศาสตร์ดินแดนส่วนนี้มีสภาพที่ตั้งไม่เหมาะสมนักเพราะไม่มีทางออกทะเล มีพื้นที่  
เพาะปลูกน้อย พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นป่าเขา<sup>4</sup> และที่สำคัญดินแดนส่วนนี้อยู่ระหว่างสองอาณาจักร  
ใหญ่ คือพม่าและกรุงศรีอยุธยา ซึ่งต่างต้องการขยายอาณาเขต ทุกครั้งที่เกิดสงคราม

<sup>1</sup>กรมตำรา กระทรวงศึกษาธิการ ภูมิศาสตร์ประเทศสยาม หน้า 150

\* เงินถูกยุบเป็นอำเภอขึ้นกับนครลำปางเมื่อ พ.ศ. 2448

<sup>2</sup>ราชบัณฑิตยสถาน อักษรานุกรมภูมิศาสตร์ไทย เล่ม 1 หน้า 65

<sup>3</sup>ประหยัด ปานดี และ พ.อ. ทนพล อาสนจินดา "ภูมิภาคทางภูมิศาสตร์ของ  
ประเทศไทย" วารสารภูมิศาสตร์ 1 : 1 - 2 ตุลาคม 2519

<sup>4</sup>สาหว เสนาะรงค์ ภูมิศาสตร์ประเทศไทย หน้า 78

ระหว่างสองอาณาจักรดังกล่าว มักมีผลกระทบกระเทือนความมั่นคงของลานนาไทยด้วย เพราะทั้งสองฝ่ายต่างต้องการยึดลานนาไทยเป็นฐานกำลัง สนับสนุนในการโจมตีฝ่ายตรงกันข้าม ลักษณะที่ตึงตังกล่าวจึงเป็นเหตุสำคัญทำให้ลานนาไทยไม่สามารถรองรับอำนาจอิสระไค้ยาวนาน จำเป็นต้องคัดสินใจเลือกเข้าข้างอาณาจักรใดอาณาจักรหนึ่งเพื่อให้สิทธิในการปกครองตนเองมากกว่า ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าที่ตึงของลานนาไทยเป็นปัจจัยพื้นฐานประการหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาทางการเมืองการปกครองในลานนาไทย โดยเฉพาะในสมัยที่จักรวรรดินิยมตะวันตกเข้าคุกคามดินแดนส่วนนี้

นอกจากสภาพที่ตึงของดินแดนส่วนนี้จะอยู่ในลักษณะล่อแหลมต่อภัยอันตรายจากภายนอกแล้ว ในสมัยใหม่ดินแดนลานนาไทยยังมีสิ่งจูงใจประเภทมหาอำนาจอีก เพราะมีทรัพยากรธรรมชาติอันล้ำค่า ได้แก่ ป่าไม้ และแร่ธาตุต่าง ๆ โดยเฉพาะป่าไม้เป็นทรัพยากรธรรมชาติสำคัญที่มีจำนวนมากและเป็นไม้ที่มีคุณภาพที่ดีที่สุด จึงเป็นที่สนใจอย่างมากของนักธุรกิจต่างชาติ ดังจะเห็นได้จากสถิติการเข้ามาขอสัมปทานเบ็ดกิจการป่าไม้ในลานนาไทยของชาวอังกฤษและคนในบังคับอังกฤษได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จนเกิดปัญหาเกี่ยวกับการให้สัมปทานป่าไม้เสมอ เป็นเหตุให้รัฐบาลไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวต้องเข้าดำเนินการแก้ไขใน พ.ศ. 2427 ซึ่งจะได้อธิบายละเอียดในตอนต่อไป

สำหรับทรัพยากรธรรมชาติประเภทแร่ธาตุนั้น ดินแดนลานนาไทยมีแร่ธาตุสำคัญหลายชนิด เช่น แร่ดีบุก แร่ซุลเฟลม พลวง ถ่านหินและน้ำมัน กระจายทั่วดินแดน โดยที่แม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอนมีแร่ซุลเฟลมเป็นอันมาก ที่เวียงป่าเป้า จังหวัดเชียงรายมีแร่ดีบุกมาก ที่แม่มาะ จังหวัดลำปางมีถ่านหิน ส่วนที่อำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่มีทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญสำหรับโลกปัจจุบันมาก คือ น้ำมัน และที่แพร่มีแร่พลวงเป็นอันมาก<sup>1</sup> ทรัพยากรธรรมชาติประเภทแร่ธาตุในดินแดนเหล่านี้แต่เดิมไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร นักธุรกิจส่วนใหญ่ต่างมุ่งแสวงหาผลประโยชน์จากป่าไม้มากกว่า เพิ่งมีการสนใจขุดค้นแร่ธาตุอย่างจริงจังในระยะหลังเท่านั้น

สิ่งสำคัญอันเป็นผลมาจากการมีภูมิประเทเป็นป่าไม้และภูเขาถึงกล่าวอีกประการหนึ่งคือทำให้ดินแดนลานนาไทยเป็นต้นน้ำสายสำคัญหลายสาย เช่น แม่น้ำปิง วัง ยม น่าน และแม่น้ำกก แม่น้ำอิง กล่าวคือ แม่น้ำปิง มีต้นน้ำเกิดที่ภูเขาในอำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ มีความยาวประมาณ 590 กิโลเมตร ไหลผ่านลำพูน ตาก กำแพงเพชร มาบรรจบแม่น้ำวังที่อำเภอบ้านตาก จังหวัดตาก<sup>1</sup> และบรรจบแม่น้ำยม แม่น้ำน่านที่ปากน้ำโพ จังหวัดนครสวรรค์ แล้วไหลรวมกันเป็นแม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งเป็นแม่น้ำสายสำคัญที่สุดของที่ราบภาคกลางและของพระราชอาณาจักรไทย

แม่น้ำวัง ต้นน้ำเกิดที่ภูเขาขุนตาล ในจังหวัดลำปาง มีความยาวประมาณ 335 กิโลเมตร ไหลมาบรรจบแม่น้ำปิงที่บ้านตาก จังหวัดตากแล้วไหลรวมเป็นแม่น้ำปิงและไหลบรรจบแม่น้ำยม แม่น้ำน่าน ที่ปากน้ำโพ จังหวัดนครสวรรค์

แม่น้ำยม ต้นน้ำเกิดที่เทือกเขาผีปันน้ำ มีความยาวประมาณ 550 กิโลเมตร เริ่มจากอำเภอบง จังหวัดพะเยา ไหลผ่านแพร่ สุโขทัย บรรจบแม่น้ำน่านที่อำเภอดงหลวง จังหวัดนครสวรรค์ แล้วรวมเป็นแม่น้ำน่าน มารวมกับแม่น้ำปิง วัง ที่ปากน้ำโพ

แม่น้ำน่าน มีต้นน้ำเกิดที่เทือกเขาผีปันน้ำเช่นกัน เริ่มจากอำเภอบัว จังหวัดน่าน ไหลผ่านอุตรดิตถ์ พิษณุโลก และพิจิตร แล้วไหลรวมกับแม่น้ำยมที่ดงหลวง จังหวัดนครสวรรค์ และรวมกับแม่น้ำปิง วัง ที่ปากน้ำโพ รวมเป็นแม่น้ำเจ้าพระยา

บริเวณที่แม่น้ำปิง วัง ยม น่าน ไหลผ่าน เป็นที่ราบลุ่มระหว่างเทือกเขา มีป่าอินทรียี่ถ่าง อุดมสมบูรณ์เหมาะสำหรับเพาะปลูกเป็นอันมาก บริเวณเหล่านี้จึงเป็นแหล่งที่มีประชากรอยู่หนาแน่นมาตั้งแต่อดีต ดังที่ คาร์ล บ็อค (Carl Bock) นักธรรมชาติวิทยาชาวเยอรมัน ซึ่งเดินทางไปลานนาไทยในต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้บรรยายสภาพที่ราบลุ่มแม่น้ำปิงขณะนั้นตอนหนึ่งว่า "... แม่น้ำทางใต้เชียงใหม่ลงไปมีหมู่บ้านเรียงรายอยู่ยาวยัด มีนาข้าวยาวเหยียดไปไม่รู้จักจบ"<sup>2</sup> ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความอุดมสมบูรณ์ของ

<sup>1</sup>กรมตำรา กระทรวงศึกษาธิการ ภูมิศาสตร์ประเทศไทย หน้า 17

<sup>2</sup>คาร์ล บ็อค สมัยพระปิยะมหาราช แปลโดย เสฐียร พันธุรักษ์ และ อัมพร จุลานนท์ หน้า 503

ที่ราบลุ่มในดินแดนส่วนนี้เป็นอย่างก็ บริเวณที่ราบลุ่มแม่น้ำทั้ง 4 สายดังกล่าวจึงเป็นที่ตั้งของเมืองสำคัญหลายเมือง เช่น เชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง แพร่ และน่าน นับเป็นบริเวณที่สำคัญที่สุดของภาคเหนือ

ส่วนแม่น้ำอิง และแม่น้ำกก เป็นแม่น้ำสายสั้น ๆ ที่ไหลไปทางตะวันออกเฉียงเหนือ และลงสู่แม่น้ำโขง แม่น้ำทั้งสองนี้มีระดับน้ำไม่แน่นอนเหมือนแม่น้ำปิง วัง ยม น่าน เมื่อยามน้ำหลาก น้ำจะนองและไหลเชี่ยวมาก ไม่เหมาะสำหรับการคมนาคมและไม่สำคัญเท่าบริเวณแม่น้ำทั้ง 4 สาย อย่างไรก็ตามบริเวณลุ่มแม่น้ำกก ซึ่งเป็นที่ตั้งของเชียงใหม่และบริเวณแม่น้ำอิงซึ่งเป็นที่ตั้งของเมืองเถิง เมืองเชียงของ เป็นบริเวณที่ราบกว้างขวางยิ่งกว่าบริเวณอื่น สามารถเพาะปลูกได้มาก บางแห่งเช่นที่กว๊านพะเยา มีบึงใหญ่กว้างถึง 4 กิโลเมตร และยาวถึง 7 กิโลเมตร<sup>1</sup> เป็นแหล่งสำหรับทำการประมงและเพาะปลูกได้เป็นอย่างดี โดยทั่วไปจึงอาจกล่าวได้ว่าดินแดนลานนาไทยเป็นดินแดนที่อุดมสมบูรณ์ ราษฎรสามารถทำมาหากินเลี้ยงชีพได้โดยไม่ต้องลำบากนัก

1.2 สภาพการคมนาคม สภาพการคมนาคมในลานนาไทยเต็มไปด้วยความยากลำบาก เพราะลักษณะภูมิประเทศเป็นภูเขาสูงสลับซับซ้อนมากมาย จึงมีความแตกต่างระหว่างระดับพื้นที่มาก เป็นผลให้แม่น้ำปิง วัง ยม น่าน โดยเฉพาะทางต้นแม่น้ำจะมีน้ำไหลเชี่ยว และมีเกาะแก่งจำนวนมาก<sup>2</sup> ในฤดูแล้งน้ำบางตอนก็ขึ้นเขิน จึงเป็นอุปสรรคต่อการคมนาคมติดต่อระหว่างเมืองสำคัญทางภาคเหนือกับกรุงเทพฯ ซึ่งต้องอาศัยการคมนาคมทางน้ำทั้ง 4 สาย ดังกล่าว เป็นเส้นทางสำคัญ การเดินทางจากกรุงเทพฯ ขึ้นไปเชียงใหม่ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว สามารถเดินทางด้วยเรือกลไฟไปได้แค่ปากน้ำโพเท่านั้น จากนั้นต้องใช้เรือท้องแบนต่อทวนกระแสน้ำขึ้นไปตามลำแม่น้ำปิง จึงยากลำบากมาก สมเด็จพระยอวชิราวุธราชานุภาพทรงบันทึกถึงความยากลำบากในขณะ

<sup>1</sup>ราชบัณฑิตยสถาน อักษรานุกรมภูมิศาสตร์ไทย เล่ม 2 หน้า 26

<sup>2</sup>กรมตำรา กระทรวงศึกษาธิการ ภูมิศาสตร์ประเทศไทย หน้า 17 และหน้า 240

ล่องแม่น้ำปิงไว้เมื่อปี พ.ศ. 2464 ตอนหนึ่งว่า "...ระยะทางที่ลงมาวันนี้มีเนินเขาตักน้ำ เป้ระยะมาตลอดทาง บางแห่งงาน้ำกู่ แต่เวลาล่องมาน้ำขึ้นเรือติดต้องเข็นบ่อย ๆ... ตอนจวนถึงแม่น้ำกวานเสียเวลาอย่างย่ำ ชาวบ้านเดินแบกเพียง 50 เส้น ทางเรือล่องถึง 2 ชั่วโมง ..." <sup>1</sup> เพราะความยากลำบากในการเดินทางดังกล่าว การเดินทางระหว่าง กรุงเทพฯ และเชียงใหม่ในสมัยนั้นจึงต้องใช้เวลาราว 49 วันในฤดูน้ำหลาก และ 89 วัน ในฤดูน้ำน้อย <sup>2</sup> นับเป็นเวลาของการเดินทางที่นานมากจนเคเนียด แมกกีลวารี (Daniel Macgilvary) มิชชันนารีผู้เดินทางขึ้นไปวางรากฐานกรัศศาสนาในฉานนาไทย ได้กล่าวเปรียบเทียบไว้ว่า "... การเดินทางจากกรุงเทพฯ ไปเชียงใหม่ นั้น ดูเหมือนกับว่าเดินทาง ออกไปนอกโลก ..." <sup>3</sup> ซึ่งแม้จะเป็นคำเปรียบเทียบที่เกินความจริงจนเกินไป แต่ก็แสดง ถึงความยากลำบากและความยาวนานของการเดินทางระหว่างกรุงเทพฯ และเชียงใหม่ใน ขณะนั้นได้เป็นอย่างดี

สำหรับการคมนาคมทางน้ำภายในดินแดนฉานนาไทยหรือมณฑลพายัพเองก็เต็มไปด้วย ความยากลำบากเช่นเดียวกัน เพราะสภาพทางน้ำไม่อำนวย กว้างเมืองสำคัญต่าง ๆ ตั้งอยู่บนฝั่งน้ำคดและสายที่คางไหลลงในแนวเหนือใต้ เป็นผลให้การเดินทางทางน้ำระหว่าง เมืองสำคัญในดินแดนที่เป็นมณฑลพายัพ เป็นไปด้วยความลำบาก ต้องสิ้นเปลืองเวลามาก และไม่สามารถใช้เส้นทางคดคอกันได้ตลอดปี จำเป็นต้องอาศัยเส้นทางบกแทน เส้นทางบก ที่สำคัญสำหรับการปกครองและเศรษฐกิจของฉานนาไทย ได้แก่ทางจากเมืองเชียงใหม่ ข้ามแม่น้ำวังมาเมืองลำปาง และข้ามแม่น้ำยมมาเมืองแพร่ <sup>4</sup> แต่สภาพการคมนาคมทางบก

<sup>1</sup> สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าจุฬาภรณวลัยลักษณ์ อัครราชกุมารี อธิบายระยะทางล่องลำน้ำปิง หน้า 5

<sup>2</sup> สงวน โชคดีสุรพันธ์ คนตีเมืองเหนือ หน้า 532 - 534 (อ้างอิงมาจาก เคเนียด แมกกีลวารี ภาพพายัพแสนไกล หน้า 2 - 3)

<sup>3</sup> ก.

<sup>4</sup> เกื้อกุล ยืนยงอนันต์ การพัฒนาการคมนาคมทางบกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว หน้า 26 - 27



ก็เต็มไปด้วยความยากลำบากเช่นกัน เพราะภูมิภาคส่วนใหญ่ของลานนาไทยเป็นภูเขา บางตอนเป็นหน้าผาและเหวลึก ซึ่งต้องเสี่ยงอันตรายมาก คงจะเห็นได้จากบันทึกการเดินทางของ คาร์ล บ็อค ตอนหนึ่งว่า "... เส้นทางของเรายิ่งสูงขึ้น ภูมิภาคก็ยิ่งสวยงามขึ้น ตามยอดเขามอบบางแห่งลึกลงไปข้างล่างถึง 200 ฟุต ถ้าข้างที่เราผากชีวิตไว้กับบันไดหวาดเพียงก้าวเดียว เราก็กงต้องหัวปักลงไปใปป่าไม้ซึ่งเต็มไปด้วยต้นไม้เถาวัลย์ที่ขึ้นพันกันโอบมาและบนกองหินข้างล่างอย่างแน่นนอน ..." <sup>1</sup> เส้นทางบางตอนก็ต้องผ่านช่องเขาไปทางที่ขรุขระเต็มไปด้วยโขดหิน และเป็นทางที่กว้างเพียงให้คนหรือสัตว์เดินเรียงแถวกันไปเท่านั้น นับเป็นเส้นทางที่เสี่ยงภัยอันตรายมิใช่น้อย การใช้สัตว์พาหนะให้เหมาะสมจึงมีความจำเป็นมาก โดยทั่วไปมักใช้ช้าง ม้า ลา ส่อ และเกวียน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพภูมิประเทศที่คองเดินทางผ่านไป เช่นในภูมิภาคที่เป็นป่าเขาจำเป็นต้องใช้ช้างเป็นพาหนะเดินทาง และเนื่องจากภูมิภาคส่วนใหญ่ของลานนาไทยเป็นป่าเขา และมีผู้ประกอบกิจการป่าไม้มาก จึงเป็นเหตุให้ช้างกลายเป็นสัตว์เลี้ยงที่สำคัญสำหรับลานนาไทย ซึ่งเปิดให้ลานนาไทยเป็นแหล่งที่มีช้างมากที่สุดกในพระราชอาณาจักร <sup>2</sup> จนกลายเป็นสัญลักษณ์อย่างหนึ่งของดินแดนส่วนนี้

สภาพการคมนาคมที่ยากลำบากทั้งทางน้ำและทางบกดังกล่าว เป็นเหตุสำคัญประการหนึ่งที่รัฐบาลกลางจำเป็นต้องปล่อยให้ลานนาไทยปกครองตนเองอย่างเป็นอิสระในฐานะประเทศราชเรื่อยมา จนกระทั่งเมื่อจักรวรรดินิยมตะวันตกเข้าคุกคามภูมิภาคส่วนนี้ รัฐบาลกลางจึงได้ดำเนินการปฏิรูปการปกครองเพื่อรวมดินแดนลานนาไทยเข้าเป็นส่วนหนึ่งในพระราชอาณาจักรอย่างแท้จริง

<sup>1</sup> คาร์ล บ็อค สมัยพระปิยะมหาราช แปลโดย เสรีชัย พันธวังมี และ อัมพร จุฑานนท์ หน้า 260

<sup>2</sup> ก. หน้า 194

## 2. สภาพสังคม ขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรมของลานนาไทย

2.1 ลักษณะประชากร ประชากรในมณฑลพายัพประกอบด้วยชนหลายชาติ หลายภาษา นับตั้งแต่ชาวลานนาไทย, จีน, พม่า, ชาวเขาเผ่าต่าง ๆ และชาวตะวันตก เช่นคนอังกฤษ ซึ่งกระจัดกระจายอยู่ทั่วดินแดนดังนี้

2.1.1 ชาวลานนาไทยหรือไทยวน เป็นราษฎรพื้นเมืองซึ่งมีความสำคัญ และมีจำนวนมากกว่าชนกลุ่มอื่น ๆ ในลานนาไทย พวกนี้เป็นคนไทยเชื้อสายหนึ่ง<sup>1</sup> เรียกตนเองว่า กนเมือง ซึ่งหมายถึงคนที่อยู่ในเมืองและเจริญแล้ว มีภาษาพูดเป็นสำเนียงเฉพาะท้องถิ่น และมีภาษาเขียนดั้งเดิมเป็นของตนเองเป็นอักษรไทยวน<sup>2</sup> นอกจากนั้นยังมีขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมที่แตกต่างจากดินแดนอื่นในพระราชอาณาจักร คนไทยทั่วไปจึงเข้าใจผิดกันว่าชาวลานนาไทยเป็นลาวไม่ใช่ไทย ประกอบกับชาวลานนาไทยขณะนั้นชอบสักยวีแหว่งลงไปถึงเข้า คนไทยทั่วไปในพระราชอาณาจักรจึงเรียกพวกนี้ว่า ลาวพุงดำ และเรียกหัวเมืองในดินแดนส่วนนี้ว่าเมืองลาว เมื่อมีการรวมหัวเมืองเหล่านี้เป็นมณฑลในครั้งแรกก็เรียกว่า มณฑลลาวเฉียง จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2443 จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงชื่อเป็นมณฑลพายัพ และให้เลิกเรียกชาวลานนาไทยว่า 'ลาว' โดยให้เรียกว่า ชาวมณฑลพายัพ ตามชื่อมณฑลแทน<sup>3</sup> แม้กระนั้นก็ตามคนไทยบางส่วนในพระราชอาณาจักรก็ยังเข้าใจว่าชาวลานนาไทยเป็นกนลาวเรื่อยมา

2.1.2 เขิน เรียกตนเองว่า เขิน เป็นคนไทยสาขาหนึ่ง เดิมอยู่ในแคว้นเชียงตุง<sup>4</sup> ถูกกวาดต้อนลงมาอยู่ในลานนาไทยในสมัยพระยาภาวดีระงับทัพเชียงใหม่ ลำปาง และน่านไปตั้งเมืองเชียงตุง เมื่อ พ.ศ. 2345 ชาวเขินส่วนใหญ่ประกอบอาชีพ

<sup>1</sup> สนิท สมักรการ "ลักษณะพิเศษบางประการของวัฒนธรรมภาคเหนือ" ใน สังคมและวัฒนธรรมของภาคเหนือประเทศไทย หน้า 5 - 6

<sup>2</sup> สงวน โชติสุรรัตน์ ประชุมตำนานลานนาไทย หน้า 3 - 4

<sup>3</sup> สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ นิทานโบราณคดี หน้า 304 - 306

<sup>4</sup> ราชบัณฑิตยสถาน สารานุกรมไทย ตอนที่ 70 หน้า 2219

ท่าเกรียงเขิน หมู่บ้านที่อยู่จึงเรียกว่าบ้านเขิน\* มาจนปัจจุบัน<sup>1</sup> พวกนี้มีร่างกายสูงใหญ่ ใจโอบอ้อมอารี มีกิริยาวาจาสภาพสงบเสงี่ยม นับถือพุทธศาสนา มีภาษาเขียนคล้ายภาษาไทยยวน นิยมสักร่างกายเช่นเดียวกัน<sup>2</sup> ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมส่วนใหญ่ จึงคล้ายคลึงกันกับชาวลานนาไทย

### 2.1.3 ลื้อ เป็นคนไทยอีกสายหนึ่ง เดิมอยู่ในแคว้นสิบสองปันนา<sup>3</sup>

อพยพเข้ามาอยู่ในลานนาไทยแถบนาและเชียงรายหลายครั้ง ครั้งสำคัญคือสมัยที่เจ้าเมือง เชียงรุ่งกับท้าวพระยาสิบสองปันนาได้ยอมอ่อนน้อมคอกองทัพเชียงใหม่และลำปางใน พ.ศ. 2349 ทำให้แคว้นสิบสองปันนาตกเป็นเมืองขึ้นของไทย และทำให้ลื้อกลายเป็นประชากร กลุ่มหนึ่งในลานนาไทยอย่างแท้จริง ชนกลุ่มนี้มีภาษาพูดของตนเอง แต่สามารถใช้สื่อความหมายกับไทยยวนได้เป็นอย่างดี มีภาษาเขียนเป็นตัวอักษรใช้แบบไทยเขิน นับถือพุทธศาสนา และมีศาสนา ส่วนใหญ่เป็นคนขยันขันแข็ง ประกอบอาชีพทำนา ทำไร่ฝ้าย พริก และยาสูบ<sup>4</sup>

2.1.4 ไทยใหญ่หรือเงี้ยว ส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในบริเวณหัวเมืองเงี้ยวทาง ชายแดนทิศตะวันตกของแม่ฮ่องสอน เชียงใหม่ และตอนเหนือของน่าน เชียงราย ซึ่งเป็น บริเวณชายแดนระหว่างไทยกับพม่า พวกนี้ประกอบอาชีพหลายอย่าง เช่น รับเช่าทำป่าไม้ จากเจ้าผู้ครองนคร เป็นพ่อค้าเร่ขายสินค้าระหว่างเมืองต่าง ๆ<sup>5</sup> และทำการเพาะปลูก

2.1.5 ละว้า ชนกลุ่มนี้อยู่บนที่ราบสูงทางคานตะวันตกเฉียงใต้ของเชียงใหม่ อยู่ระหว่างเมืองฮอด และเมืองยวม โดยตั้งเป็นหมู่บ้านเล็ก ๆ กระจุกกระจายเป็นหย่อม ๆ

\*บ้านเขิน อยู่ในท้องที่ตำบลหายยา อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่

<sup>1</sup>ราชบัณฑิตยสถาน สารานุกรมไทย ตอนที่ 199 หน้า 6471

<sup>2</sup>บุญช่วย ศรีสวัสดิ์ สามสิบชาติในเชียงราย หน้า 116 - 129

<sup>3</sup>กรมตำรวจ กระทรวงศึกษาธิการ ภูมิศาสตร์ประเทศไทย หน้า 384

<sup>4</sup>ราชบัณฑิตยสถาน สารานุกรมไทย ตอนที่ 201 หน้า 6526

<sup>5</sup>คาร์ล บ็อค สมัยพระปิยะมหาราช แปลโดย เสฐียร พันธรังษี และ อัมพร จุลานนท์ หน้า 257 - 258

พวกเขามีลักษณะคล้ายกับชาวसानนาไทยมาก แต่รูปร่างเตี้ยล่ำและผิวคล้ำกว่าเท่านั้น<sup>1</sup> โดยทั่วไปผู้ชายคึกคะนอง นุ่งกางเกงขากว้าง โปกผ้าคลุมศีรษะ ส่วนผู้หญิงเกล้าผมมวย นุ่งผ้าชิ้นสี่ครามแก่ มีลายขวางสีขาว สวมเสื้อหลวม ๆ นับถือผีต่างกันมาก พวกนี้รู้จักทำเครื่องมือเครื่องใช้ด้วยเหล็ก และเพาะปลูกข้าวทามไหลเขา<sup>2</sup>

2.1.6 ขมุ มีถิ่นเดิมอยู่ทางฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงตอนเหนือหลวงพระบางขึ้นมา มีรูปพรรณคล้ายพวกเขมร ผมหยาบ ผิวคล้ำ รูปร่างเตี้ย มีภาษาพูดคล้ายภาษาเขมร นับถือผีต่าง เช่นเดียวกับละว้า พวกขมุเข้ามาในसानนาไทยเพื่อรับจ้างทำป่าไม้กับบริษัทป่าไม้ของคนอังกฤษในसानนาไทย โดยเข้ามาเป็นกลุ่มคราวละ 5 - 50 คน มีคนคุมมาด้วย มีสัญญาจ้างประมาณ 3 ปี เมื่อหมดสัญญาบรรดาขมุทั้งหลายจากกลับถิ่นเดิมหรือตั้งหลักแหล่งในसानนาไทยก็ได้ ดังนั้นจึงปรากฏว่ามีพวกขมุอาศัยอยู่ในมณฑลพายัพไม่น้อย<sup>3</sup>

2.1.7 ทึน ชนกลุ่มนี้อาศัยอยู่แถบภูเขาทางเหนือของน่าน แต่งกายคล้ายชาวसानนาไทย แต่มีภาษาพูดคล้ายพวกขมุ มีรูปร่างค่อนข้างเล็ก ผิวกายดำ นับถือผีต่าง เช่นกัน อาชีพที่สำคัญ คือ ปลูกต้นเมี่ยง<sup>4</sup> พืชเศรษฐกิจอย่างหนึ่งของภาคเหนือ

2.1.8 จีน เป็นพวกที่มีบทบาทสำคัญทางเศรษฐกิจมากเพราะประกอบการค้าขายและเป็นผู้ผูกขาดภาษีต่าง ๆ เช่น ภาษีหมู ภาษีที่ดิน ภาษียาสูบ เป็นต้น ระบบผูกขาดดังกล่าวได้สร้างความเดือดร้อนแก่ราษฎรมาก จำเป็นต้องมีการแก้ไขในเวลาต่อมา

2.1.9 ฮ่อ เป็นชาวจีนพวกหนึ่งมีถิ่นเดิมอยู่ในมณฑลยูนนานของจีน—พวกฮ่อส่วนใหญ่ นับถือศาสนาอิสลาม<sup>5</sup> มีอาชีพค้าขายระหว่างเมืองต่าง ๆ เช่นเดียวกับพวกเงี้ยว

<sup>1</sup>เอ. คาร์ และ พันตรี อี. ไฮเคนฟาเคน ชาติวงศ์วิทยาว่าด้วยชนชาติเผ่าต่าง ๆ ในประเทศไทย หน้า 18

<sup>2</sup>ราชบัณฑิตยสถาน ภูมิศาสตร์ประเทศไทย หน้า 377

<sup>3</sup>ก. หน้า 378

<sup>4</sup>กรมตำรวจ กระทรวงศึกษาธิการ ภูมิศาสตร์ประเทศไทย หน้า 578

<sup>5</sup>ราชบัณฑิตยสถาน อักษรานุกรมภูมิศาสตร์ไทย เล่ม 1 หน้า 297

สินค้าที่นำมาขายได้แก่ ขี้ผึ้ง กรรไกร เลื่อ หนั่ง ผ้าไหม และเครื่องเหล็กทุกชนิด โดยใส่ กระชุกรรทุกหลังม้า หรือจะ เก็บหากันไปเป็นขบวน ๆ หนึ่งมีม้าและพ่อ ประมาณ 200 - 300 ตัว<sup>1</sup>

2.1.10 ยางแดง เป็น กะเหรี่ยงสาขาหนึ่ง ซึ่งอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก ความบริเวณชายแดนระหว่างไทยกับพม่าแถบแม่ฮ่องสอน<sup>2</sup> มีรูปร่างเก๋ และผิวคล้ำกว่า กะเหรี่ยงพวกอื่น เข้าใจกันว่ายางแดงเป็นพวกกะเหรี่ยงที่ผสมกับพวกคะว่า รูปร่างจึงคล้าย กับคะว่า โดยทั่วไปมักแต่งกายด้วยเสื้อผ้าสีแดงผสมกับช็อค คือพวกผู้ชายจะสวมกางเกงขาสั้น สีแดง เสื้อสีแดง มีผ้าโพกศีรษะสีแดง สะพายดาบ สวมคล้องเงินประจำ และนิยมสักรูป พระอาทิตย์ที่หลัง ส่วนพวกผู้หญิงนุ่งผ้าซิ่นสีแดง โพกศีรษะด้วยผ้าสีแดงสลักขาว และนิยม ใช้ห่วงไม้ทาสีดำรัดขาตั้งแต่ใต้เข่าลงไป

2.1.11 ชาวเขาเผ่าต่าง ๆ มณฑลพายัพมีชาวเขาอาศัยอยู่มากมายหลาย เผ่า เช่น แม้ว เย้า มูเซอร์ ลีซอ และอีก้อ เป็นต้น พวกนี้อาศัยอยู่ตามภูเขาสูง ส่วนใหญ่ มีอาชีพเพาะปลูกทำไร่แบบเลื่อนลอย จึงมีการอพยพย้ายถิ่นฐานกันเสมอ ในอดีตชนชาวเขา เหล่านี้ไม่ได้สร้างปัญหาใด ๆ แก่สังคม แต่ในปัจจุบันได้สร้างปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อ คุ้มครองความมั่นคงปลอดภัยของชาติหลายประการ เช่น ปัญหาเกี่ยวกับการปลูกฝิ่นซึ่งเป็นอาชีพที่ ชนชาวเขากระทำกันมาแต่อดีต ได้กลายเป็นปัญหาใหญ่เพราะมีการแปรสภาพฝิ่นเป็นเฮโรอีน ยาเสพติดขนานร้ายแรงชนิดหนึ่งขึ้น ทำให้ดินแดนส่วนนี้กลายเป็นแหล่งผลิตยาเสพติดที่สำคัญ แห่งหนึ่งของเอเชีย นอกจากนั้นชนชาวเขายังได้ก่อปัญหาเกี่ยวกับการทำลายป่าไม้และต้นน้ำ ลำธาร เพราะการทำไร่แบบเลื่อนลอยของชน และปัญหาเกี่ยวกับความปลอดภัยชายแดน

<sup>1</sup> กาว์ล บ็อค สมัยพระปิยะมหาราช แปลโดย เสฐียร พันธงรังษ์ และ ฉิมพร จุลานนท์ หน้า 314 - 315

<sup>2</sup> เอ. การ์ และ พันตรี อี. ไชยเคนฟาเคน ชาติวงศ์วิทยาวาว่าด้วยชนชาติต่าง ๆ ในประเทศไทย หน้า 31

การลักลอบค้าของเถื่อน การอพยพข้ามแดน ฯลฯ<sup>1</sup> ทุกปัญหาด้านทำลายความสามารถของ  
ผู้บริหารการปกครองประเทศไทยในปัจจุบัน

อย่างไรก็ดีในช่วงที่จักรวรรดินิยมตะวันตกเข้ามาคุกคามในภูมิภาคนี้ ชนชาวเขายังไม่มีบทบาทในการสร้างปัญหาที่ยุ่งยากยิ่งกว่า พวกที่ก่อให้เกิดปัญหาค่าง ๆ ในลานนาไทยสมัยนั้นได้แก่เงี้ยวและพม่าซึ่งเข้ามาอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก โดยชนพวกนี้ต่างพยายามอ้างสิทธิการเป็นคนในบังคับของตะวันตก เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว พอดีกับที่มหาอำนาจตะวันตก โดยเฉพาะอังกฤษซึ่งเป็นประชากรอีกกลุ่มหนึ่งในลานนาไทยถึงแม้จะมีจำนวนน้อยมาก แต่ก็ยังมีบทบาททั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจเป็นอันมาก ได้พยายามสนับสนุนและปกป้องผลประโยชน์ของคนในบังคับตน เป็นผลให้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นทวีความยุ่งยากใจแก่รัฐบาลไทยเสมอ นอกจากนี้เมื่อพิจารณาลักษณะประชากรทั้งหมดในมณฑลพายัพ เห็นได้ชัดว่าดินแดนส่วนนี้ประกอบด้วยชนหลายชาติ หลายเผ่า และหลายภาษา ทั้งความตอนหนึ่งในรายงานตรวจราชการหัวเมืองภาคเหนือของเจ้าพระยายมราช (ปั้น สุขุม) ใน พ.ศ. 2465 ได้กล่าวถึงลักษณะประชากรในมณฑลพายัพขณะนั้นว่า "... พลเมืองส่วนน้อยด้วยชาติแลภาษา มีทั้งเงี้ยวแลพม่า ชะมู เป็นต้น ทั้งเป็นคนเกี่ยวข้องกับบังคับต่างประเทศอยู่คนปนคละทั่วไป ..." <sup>2</sup> ลักษณะประชากรเช่นนี้เป็นลักษณะที่เอื้ออำนวยให้เกิดปัญหาทางการปกครองเป็นอย่างยิ่ง แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าในบรรดาประชากรทั้งหลายในดินแดนส่วนนี้ยกเว้นมหาอำนาจตะวันตกแล้ว ล้วนเป็นผู้นับถือพุทธศาสนา และมีผิว เหมือนกันทั้งสิ้น เช่นเดียวกับคนไทยส่วนใหญ่ในพระราชอาณาจักร ด้วยเหตุนี้ถึงแม้ว่าลักษณะประชากรในลานนาไทยจะเอื้ออำนวยให้เกิดปัญหาทางการปกครองมากเพียงใดก็ตาม รัฐบาลไทยในครั้งนั้นก็สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาค่าง ๆ ด้วยความเข้าใจที่ถูกต้องจนทุกอย่างมักเรียบร้อยลงได้ด้วยดี

<sup>1</sup> จักกภัย บุรุษพัฒน์ ชนกลุ่มน้อยในไทย หน้า 100 - 102

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ๖. 3.3/1

เจ้าพระยายมราช เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยตรวจราชการหัวเมืองภาคเหนือ

ที่ 34/11560 ลงวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2465

ทั้งนี้เพราะความผูกพันทางใจที่อยู่บนพื้นฐานการนับถือพุทธศาสนาด้วยกันนั่นเอง ที่เป็นปัจจัย  
 ช่วยให้การแก้ไขปัญหานั้น เป็นไปในลักษณะไม่รุนแรงนัก ลักษณะเช่นนี้มีส่วนสำคัญเป็นอันมาก  
 ที่ทำให้รัฐบาลไทยสามารถดำเนินการปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพได้สำเร็จ

2.2 สภาพความเป็นอยู่ของชนชั้นต่าง ๆ ในสังคมลานนาไทย สังคมลานนาไทย  
 เป็นสังคมที่มีกษัตริย์ปกครองสืบต่อกันมาเป็นเวลานาน ก่อตั้งแคว้นพุกผดแคว้นครั้งที่ 19 ใน  
 รัชวงศ์มังราย จนกระทั่งถึงราชวงศ์เจ้าเจ็ดคน เมื่อประมาณพุทธศตวรรษที่ 24 แม้ใน  
 ราชวงศ์แรกและราชวงศ์หลัง ตำแหน่งกษัตริย์แห่งลานนาไทยจะมีฐานะแตกต่างกันบ้างเพราะ  
 ราชวงศ์มังรายนั้นตำแหน่งกษัตริย์มีอำนาจอิสระเต็มที่ทุกประการ ส่วนราชวงศ์เจ้าเจ็ดคน  
 ลานนาไทยมีฐานะเป็นประเทศราชของไทย ตำแหน่งกษัตริย์แห่งลานนาไทยจึงมีฐานะเป็น  
 เจ้าประเทศราชหรือเจ้าผู้ครองนครที่มีพันธะต่อไทย แต่จะเปลี่ยนแปลงอย่างไรก็ตาม  
 โครงสร้างของสังคมลานนาไทยยังคงแยกเป็นชนชั้นต่าง ๆ เหมือนเมื่อครั้งเป็นอิสระอย่าง  
 เดิมที ก็มีตั้งแต่ชนชั้นกษัตริย์หรือเจ้าผู้ครองนคร เจ้านายบุตรหลาน ชนชั้นขุนนาง  
 ข้าราชการต่าง ๆ ลงมาถึงชนชั้นไพร่เมืองหรือราษฎรธรรมดา และชนชั้นข้า หรือทาส  
 ความล้าคัม แต่ละชนชั้นมีสภาพความเป็นอยู่ที่แตกต่างกัน ดังนี้

2.2.1 ชนชั้นกษัตริย์หรือเจ้าผู้ครองนคร และเจ้านายบุตรหลาน เป็นชน  
 ชั้นสูงสุดของสังคม มีสภาพความเป็นอยู่ดีกว่าชนชั้นอื่น ๆ โดยกษัตริย์ประทับอยู่ในพระราชวัง  
 หรือในสมัยรัตนโกสินทร์นิยมเรียกบ้านของเจ้าผู้ครองนครว่าคุ้มหลวง สภาพความเป็นอยู่ของ  
 กษัตริย์แห่งอาณาจักรลานนาไทยไม่ปรากฏหลักฐานแน่ชัด ส่วนความเป็นอยู่ของเจ้าผู้ครอง  
 นครนั้นพอจะทราบจากบันทึกของคาร์ล บ็อก ว่า เจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่มีคุ้มอยู่กลางเมือง  
 ที่คุ้มมีกำแพงสูงล้อมรอบ คุ้มนั้นสร้างแบบสถาปัตยกรรมจีนผสมแบบไทยลานนา ทางค่านหน้า  
 เป็นห้องโถงยาวเปิดโล่ง ภายในคุ้มมีข้าราชการและช่างต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก เช่น  
 ช่างตักเสื่อ ช่างวาดภาพ ช่างแกะสลักไม้ ช่างฟ้อนรำ และนางละครอน ตามปกติ  
 เจ้าผู้ครองนครหรือที่เรียกกันทั่วไปว่าเจ้าหลวง มักสวมฉลองพระองค์กติกกระคุมทอง

\* คุ้มของพระเจ้าอินทวิชยานนท์ปัจจุบันเป็นที่ตั้งของโรงเรียนยุพราชวิทยาลัย

และทรงผ้าลาย<sup>1</sup> ประทับนั่งบนพรมพืงหมอนสูง รอบข้างเจ้าผู้ครองนครมีเครื่องยศ เช่น เขียนหมาก กระโถน ถาด เรียงรายอยู่เต็ม แต่ละอย่างทำด้วยฝีมืองดงามและเป็น กะไหล่ทองทั้งหมด<sup>2</sup>

สภาพคุ้มและภายในคุ้มของเจ้าผู้ครองนครที่คาร์ล บ็อค ได้เห็นแล้วมันก็กั้นนั้น แม้จะเป็นในระยะต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ึ่งเป็นช่วงสุดท้าย ของการปกครองแบบเจ้าประเทศราชก็ตาม ก็แสดงให้เห็นถึงสภาพความเป็นอยู่ของชนชั้น สูงสุดในสังคมลานนาไทยซึ่งเป็นสภาพความเป็นอยู่ที่ดีที่สุดในสังคมได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้ คาร์ล บ็อค ยังได้บันทึกถึงสภาพความเป็นอยู่ของเจ้านายบุตรหลานและขุนนางต่าง ๆ ว่าทุกคน มีสภาพความเป็นอยู่รองจากเจ้าผู้ครองนครตามฐานะตำแหน่งหน้าที่และอำนาจของแต่ละบุคคล ส่วนใหญ่มีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีกว่าราษฎรทั่วไป แต่ก็มีเจ้านายบางส่วนที่มีฐานะไม่ต่างจาก ราษฎร เพราะค่างมีบ้านที่สร้างแบบพื้นเมืองไม่หรูหราเกินไป ซึ่งอาจจะเป็นผลมาจาก เจ้านายบุตรหลานมีเป็นจำนวนมาก เพราะฐานะของความเป็นเจ้าในลานนาไทยไม่มีการ สิ้นสุดเหมือนกับฐานะเจ้านายเชื้อพระวงศ์ทางกรุงเทพฯ ซึ่งจะคอยลดความเป็นเจ้าลงตาม ลำดับ ดังนั้น "เจ้า" ของลานนาไทยย่อมทวีจำนวนมากขึ้นจนทำให้เจ้านายเมืองเหนือบาง ส่วนไปไ้รับราชการ ต้องประกอบสัมมาอาชีพเหมือนราษฎรที่อื่น ๆ อย่างไรก็ตาม ชนชั้นนี้ ยังคงมีฐานะทางสังคมที่ดี ได้รับการนับถือและเป็นที่ยอมรับของราษฎร เมื่อบรรดาเจ้านาย บุตรหลานผ่านไปไหนก็จะมีราษฎรหมอบกราบต้อนรับเสมอ<sup>3</sup>

2.2.2 ชนชั้นไพร่เมืองและข้าหรือทาส ไพร่เมือง คือราษฎรทั่วไปที่มีอิสระ เป็นกลุ่มคนที่มีจำนวนมากที่สุด สภาพความเป็นอยู่ของราษฎรจะแตกต่างกันตามฐานะเศรษฐกิจ แต่ละส่วนใหญ่อายุประมาณร้อยละ 82<sup>๔</sup> ตั้งบ้านเรือนอยู่คามที่ราบริมแม่น้ำหรือริบห้วย มีบริเวณ

<sup>1</sup>คาร์ล บ็อค สมัยพระปิยะมหาราช แปลโดย เสฐียร พันธงชัย และ อัมพร จุลานนท์ หน้า 305

<sup>2</sup>ก. หน้า 239

<sup>3</sup>ก. หน้า 216

<sup>4</sup>มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ สังคมและวัฒนธรรมลานนาไทย พิมพ์แจกในวันกฐิน



ล้อมรอบด้วยเนินนาและป่าไม้<sup>๑</sup> มีความเป็นอยู่อย่างเรียบง่าย บริโภคอาหารแบบพื้นบ้าน มีข้าวเหนียวนั้นจับกับแกงหรือปลาร้า ปลาแห้ง ปลาต้ม และเนื้อเค็ม โดยมีดาครองรับภาระใส่กับข้าว และมีกระชู่ใส่ข้าวเหนียว<sup>๒</sup> เวลารับประทานอาหารจะนั่งกับพื้น เรือนที่อยู่เป็นกระท่อม หลังคามุงด้วยใบตองคิ่งหรือแฝก ผนังใช้ฟากไม้หรือเปลือกไม้<sup>๓</sup> โถงเรือนเป็นคอกโค กระบือ สุกร หรือเฒ่าเป็ดและไก่ ภายในรั้วบ้านจะมีสวนผักและผลไม้เพื่อใช้เป็นอาหารประจำวัน หลังฤดูเก็บเกี่ยวผู้ชายจะเข้าป่าเพื่อตัดไม้ ชุกหน่อไม้ หรือเกี่ยวหญ้ามาตาก แผล ในขณะที่พวกผู้หญิงจะตากปลา ทอดผ้า หรือเย็บเสื้อผ้าไว้ใช้เอง และในยามว่างทั้งหญิงชายมักพากันช่วยจับปลามาใช้เป็นอาหาร สภาพความเป็นอยู่ดังกล่าวเป็นลักษณะที่ตนเองเกือบทั้งสิ้น / การซื้อขายในชนบทจึงไม่มีมากนัก แต่มักปรากฏในรูปของการแลกเปลี่ยนสิ่งของซึ่งกันและกัน การซื้อขายส่วนใหญ่จึงอยู่ในตัวเมืองซึ่งบรรดาราชการจะนำอาหารจำพวกผัก ผลไม้ ที่เหลือใช้ในครอบครัวมาใส่กระจากวางขายตามพื้นดินข้างถนน ลวบในตัวตลาดจะมีแผงลอยของพ่อค้าชาวจีนและชาวพม่าค้าผักและเครื่องเขินต่าง ๆ ถ้าใครในการค้าส่วนใหญ่จึงตกเป็นของพ่อค้าต่างชาติเหล่านี้ แต่โดยทั่วไปราษฎรไม่รู้ศึก ก็คือร่อนกันนักเพราะส่วนใหญ่สามารถพึ่งตนเองได้

นอกจากชนชั้นไพร่เมืองหรือราษฎรทั่วไปที่เป็นอิสระแล้ว ยังมีชนชั้นข้าหรือทาส<sup>๔</sup> อีกชนชั้นหนึ่ง ซึ่งเป็นพวกที่ไม่มีอิสระในตนเอง ต้องตกอยู่ในความควบคุมของผู้เป็นนาย ซึ่งอาจจะเป็นเจ้านายบุตรหลาน ขุนนาง หรือไพร่เมืองทั่วไปที่ฐานะดีก็ได้ โดยผู้เป็นนายจะให้ความคุ้มครอง ให้อยู่อาศัย อาหาร และเครื่องนุ่งห่มตามความเหมาะสม สภาพความเป็นอยู่ของชนชั้นนี้จึงขึ้นอยู่กับผู้เป็นนายจะมีความเมตตาเพียงใด แต่โดยทั่วไปเข้าใจว่าข้าหรือทาสคงมีชีวิตที่ไม่แน่นอนและต่ำต้อยมากนัก เพราะปรากฏว่ามีกฎหมายหลายฉบับ

๑ บุญช่วย ศรีสวัสดิ์ 30 ชาติในเชียงใหม่ หน้า 10

๒ ชุม ๗ บางช้าง วัฒนธรรมของจังหวัดเชียงใหม่ หน้า 38 - 39

๓ วิบูลย์ ลี้สุวรรณ มรดกไทย หน้า 235

๔ ทาสในลานนาไทย มี 2 ประเภท คือ ทาสเชลย และทาสสินไถ่ รัฐบาลไถ่ถอนพระราชบัญญัติลักษณะทาส เพื่อยกเลิกทาสในมณฑลพายัพ เมื่อ พ.ศ. 2443

ก่อให้เกิดความคุ้มครองข้าหรือหาสเหล่านี้หลายประการ บางข้อถึงกับให้สิทธิข้าหรือหาสมิสิทธิ  
ขอรับมรดก หรือขอเปลี่ยนตัวผู้เป็นนายได้<sup>1</sup>

ชนชั้นต่าง ๆ ดังกล่าวแม้จะมีสภาพความเป็นอยู่ทั่วไปแตกต่างกันตามฐานะหรืออำนาจ  
หน้าที่ แต่ทุกชนชั้นต่างมีสิ่งหนึ่งที่เหมือนกัน นั่นคือความศรัทธาในพุทธศาสนาและความเชื่อ  
ถือในไสยศาสตร์เป็นอันมาก จนถือเป็นเอกลักษณ์อย่างหนึ่งของดินแดนส่วนนี้ได้ กล่าวคือ  
ในขณะที่ทุกคนต่างศรัทธาในพุทธศาสนาอย่างแรงกล้า สามารถรักษาขนบธรรมเนียมประเพณี  
ที่ดั้งเดิมที่มีพื้นฐานจากพุทธศาสนาเป็นมรดกสืบมาได้เป็นอย่างดี ทุกคนก็มีความเชื่อถือในเรื่อง  
ไสยศาสตร์และมีสิ่งต่าง ๆ ควบคู่ไปด้วยอย่างจริงจัง ซึ่งถือกันว่าปรากฏการณ์ทั้งหลาย  
ไม่ว่าดีหรือร้าย เกิดขึ้นได้ด้วยอิทธิฤทธิ์ของสิ่งศักดิ์สิทธิ์หรือผีต่าง เช่นทุกอย่างที่ผิดปกติ  
ไปว่าจะจะเป็นฝนตกมาก ฝนตกน้อย น้ำท่วม แผ่นดินไหว หรือเจ็บไข้ได้ป่วยจึงต้องบนบาน  
ผีต่างก่อน แล้วจึงให้หมอมีเป็นผู้รักษา ในมีหนึ่ง ๆ จึงปรากฏว่ามีผู้ป่วยเป็นจำนวนหลาย  
ร้อยต้องสูญเสียชีวิต หรือทรัพย์สินเพราะพวกหมอมีที่ทำการรักษา ผู้ป่วยบางคนถูกหมอมี  
กล่าวหาว่าเป็นผีปอบ ต้องถูกขับไล่ออกจากชุมชนที่อาศัย พร้อมทั้งถูกริบทรัพย์สินและเผา  
บ้านเรือน<sup>2</sup> จนกฎหมายบางสมัยเช่นสมัยพระเจ้ากรุงธนบุรีไว้ในกฎหมายลักษณะกักต้อย  
ต่อกำเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า คนที่เป็นผีปอบหรือผีกระดุกแห่งตาย ไม่ต้องสืบหาตัวคนร้าย เพราะ  
ถือว่าผู้เป็นผีปอบไปทำร้ายเขาก่อนจึงถูกเขาบงทลาย<sup>3</sup> แต่ถ้าผีปอบทำให้คนอื่นตาย ผู้ถูก  
กล่าวหาว่าเป็นผีปอบต้องชดใช้ค่าเสียหายแล้วจะต้องถูกเนรเทศออกนอกเมืองนั้นทันที<sup>4</sup>  
ลักษณะความเชื่อกังกล่าวนี้จะเป็นที่เคียดแค้นของราษฎรผู้ถูกกล่าวหาเป็นอย่างมากยิ่ง

<sup>1</sup>อรุณรัตน์ วิเชียรเขียว การวิเคราะห์สังคมเชียงใหม่สมัยรัชกาลที่ ๖ ตอนต้น  
ตามต้นฉบับโบราณในภาคเหนือ หน้า 225 - 251

<sup>2</sup>เคนเนท อี แวลส์ ประวัติศาสตร์โปรแตสแตนท์ในประเทศไทย หน้า 75, 109

<sup>3</sup>อรุณรัตน์ วิเชียรเขียว ล.ค. หน้า 266 (อ้างอิงมาจาก ลักษณะกักต้อย  
ต่อกำสมัยพระเจ้ากรุงธนบุรี ฉบับวัดศรีโกลนกว่า จ. พะเยา)

<sup>4</sup>ล.ค. (อ้างอิงมาจาก ถิ่น รัตติกาล ผู้ถ่ายทอดกฎหมายโบราณราชครู ฎก 1  
หน้า 17)

อย่างไรก็ตาม ราษฎรทุกชนชั้นในดินแดนส่วนนี้ยังคงมีความเชื่อในเรื่องผีสงกันเสมอ เพราะต่างเชื่อมั่นในอิทธิฤทธิ์ของผีที่ซึ่งได้แก่ผีบรรพบุรุษ ผีบ้าน ผีเมือง<sup>\*1</sup> จะปกป้องรักษาครอบครัว และบ้านเมืองให้อยู่เย็นเป็นสุข ดังนั้นทุกชนชั้นจึงต้องทำพิธีเช่นสังเวทกรรมไหว้ผีที่ค้ำเหล่านั่นเสมอ โดยถือเป็นธรรมเนียมประเพณีที่สำคัญอย่างหนึ่งของดินแดนส่วนนี้สืบเรื่อยมา จึงจะได้กล่าวในตอนต่อไป

2.3 ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมของลานนาไทย ชาวลานนาไทยมีความเลื่อมใสในพุทธศาสนาเป็นชีวิตจิตใจ ดังนั้นประเพณีส่วนใหญ่จึงเกี่ยวข้องกับพุทธศาสนาทั้งสิ้น คือ ทุกพิธีตั้งแต่ประเพณีการเกิด การบวช การแต่งงาน การประกอบอาชีพ และงานรื่นเริงต่าง ๆ ตลอดจนถึงการตาย ต้องมีพิธีทางศาสนาเกี่ยวข้องด้วยเสมอ และจาก

---

\* ชาวลานนาไทย เชื่อถือกันว่าหัวหน้าของหมู่บ้านผีเมืองนั้นประกอบด้วยเจ้าหลวง ก่าแกง และดวงวิญญานของพระมหากษัตริย์แห่งอาณาจักรลานนาไทย ซึ่งในตำนานเชียงใหม่ได้กล่าวถึงหมู่บ้านผีเมืองในสมัยพระเมกุฎีคอนหนึ่งว่า

... เทวการรักษ่มเหสีกษัตริย์บ้านเช่นเมือง (ตั้งแต่บ้านเมืองตั้งขึ้น) ทั้งมวลหมายมี เจ้าหลวงก่า (แกง) เบี้ยแก้ว และเจ้านายหลวงเปื่องยอน และเจ้าหลวงมังราย อารักษ์เจ้าจงอาง เจ้าสิบสองเมือง องค์ก่า (องค์ก่า) องค์ก่าฝั่งแกง ชุงนาง ลพชาว คาวบ่อ และก่าฟู ผาญู ก่อณา ฝั่งแกง และพระเจ้าอติโลกราช พร้อมด้วยเหล่าพระกุมารระกัน (กุมภกัณฑ์) ทั้ง 6 คน ขุนหลวงแม่ดั่งกะ ปูและยาและคอยเหนือคอยใต้ และบรรดามเหสีเทวการ รุกขเทวดา อากาศเทวดา เจ้าทั้งหลายอันอยู่รักษาฐานบ้านเมือง รักษาวิควา ศาสนาอาราม รักษาประตูเวียงทั้ง 4 รักษาแจ่งเวียงทั้ง 4 รักษาพระพุ่มเส็ก (พระภูมิดัตถ) รักษาปราสาทมหากษัตริย์เจ้านั้นแล

<sup>1</sup> ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่  
ตำนานเชียงใหม่ ภาศปวิวรรต ลำดับที่ 10 หน้า 11

ความเลื่อมใสในพุทธศาสนาอย่างแรงครัดนี้เองที่มีส่วนสำคัญทำให้ชาวลานนาไทยมีวิถีชีวิตที่รักสงบ ซื่อสัตย์ อ่อนน้อม สันโดษ, มีจิตใจสูง และสามารถรักษาขนบธรรมเนียมประเพณีที่งดงามสืบมาถึงปัจจุบันได้ ขนบธรรมเนียมประเพณีที่สำคัญอันเป็นลักษณะเด่นอย่างหนึ่งของดินแดนส่วนนี้ได้แก่

2.3.1 ประเพณีสงกรานต์ ชาวลานนาไทยถือว่าวันสงกรานต์เป็นวันขึ้นปีใหม่เหมือนประเพณีไทยใน ราชอาณาจักร โดยเริ่มงานในวันที่ 13 เมษายน ซึ่งเรียกเป็นภาษาลานนาว่า วันกานล่อง หรือวันสังขารล่องตามประเพณีไทย หมายถึงวันสิ้นศักราชเก่านั่นเอง ในวันที่ 13 นี้ราษฎรทั้งหลายจะทำความสะอาดบ้านเรือนกัน<sup>1</sup> วันรุ่งขึ้นคือวันที่ 14 เมษายน ถือเป็นวันเนา ราษฎรจะวัดเตรียมอาหารถวายพระสำหรับวันรุ่งขึ้น ซึ่งเรียกว่า "ทานขันข้าว" ในตอนบ่ายจะมีการขนทรายเข้าวัดเพื่อถว้พระเจดีย์ทราย ส่วนวันที่ 15 เมษายน ถือเป็นวันสงกรานต์ หรือวันเถลิงศก ชาวลานนาเรียกวันนี้ว่า "วันพญาวัน" ในตอนเช้าราษฎรจะทำบุญตักบาตร เสร็จแล้วฟังเทศน์และสรงน้ำพระ ตอนบ่ายจะมีพิธีก่าหัว ซึ่งเป็นวันชนรบที่สูงส่งของชาวลานนาไทย โดยมีความมุ่งหมายเพื่อขอขมาและขอพรจากญาติผู้ใหญ่และผู้มีพระคุณเนื่องในโอกาสขึ้นปีใหม่ การกระทำในพิธีดังกล่าวแสดงออกถึงความเคารพนบและความกตัญญูต่อกันที่คู่ผู้มีพระคุณของชาวลานนาไทย อันเป็นการแสดงถึงความรักความสามัคคีในหมู่ชาวเหนืออย่างเด่นชัด

2.3.2 ประเพณีทานก๋วยสลาก ทานก๋วยสลากนิยมทำกันในเดือนกันยายน<sup>2</sup> เป็นการทำบุญครั้งใหญ่ที่ต้องใช้เงินและเวลามาก ในพิธีทานก๋วยสลากมีทานสลากย่อยของหญิงสาวบริสุทธิ์รวมอยู่ด้วย เพราะถือเป็นหน้าที่ของหญิงสาวที่ต้องรู้จักเก็บสะสมเงินที่หาค้ายน้ำพักน้ำแรงเพื่อนำเงินทองนั้นมาทำทานสลากย่อย เมื่อหญิงสาวสามารถสะสมเงินได้พอสมควรแล้ว ในงานทานก๋วยสลากหญิงสาวจะจัดคันสลากย่อยซึ่งสูงประมาณ 4 - 5 วา มีร่มกางที่ปลายยอด โดยประดับด้วยข้าวของเครื่องใช้ที่จะทำทาน แล้วจึงนำไปถวายทาน

<sup>1</sup>ราชบัณฑิตยสถาน อักษรานุกรมภูมิศาสตร์ไทย หน้า 308

<sup>2</sup>สงวน โขศิสุขรัตน์ ประเพณีภาคเหนือ หน้า 69

ซึ่งคำเช่นเดียวกับทานสลาภภักนั้นเอง<sup>1</sup> ดังนั้นจะเห็นได้ว่าประเพณีที่มีความมุ่งหมายที่สำคัญอย่างหนึ่งก่อเพื่อฝึกหัดให้หญิงสาวมีนิสัยมัธยัสถ์ ซึ่งเป็นคุณสมบัติของแม่บ้านที่ดี จึงเป็นที่นิยมกันในหมู่ชาวลานนาไทยว่าหญิงสาวที่ยังไม่ได้ทานสลาภย่อมยังไม่สมควรแต่งงานด้วย

2.3.3 ประเพณีลอยกระทงและความประทีป ตามประเพณีไทยในคืนวันเพ็ญเดือน 12 จะปีพิธีลอยกระทงกันเพียงอย่างเดียว แต่ในคืนแควนเทศกาลเข้าพรรษาประเพณีนี้มี 2 พิธีติดต่อกันก็จะมีพิธีตามประทีปก่อน โดยมีการจุดโคมไฟตามวัดและบ้านเรือนได้วางไสวทั่วเมือง มีการประดับประดาด้วยดอกไม้ให้สวยงาม เมื่อทำพิธีตามประทีปแล้วจึงนำที่ลอยกระทงกัน และโดยปกติประเพณีลอยกระทงและความประทีปในคืนแควนส่วนนี้จะมีการเตรียมกันถึง 3 วัน คือวันขึ้น 13 ค่ำ เป็นวันเตรียมอาหารถวายพระ วันรุ่งขึ้น 14 ค่ำ จะมีการทำบุญที่วัด ในวันขึ้น 15 ค่ำ หรือที่เรียกว่าวันงานยี่เป็ง ในตอนเช้าราษฎรจะทำบุญกัน ในตอนค่ำจึงกระทำพิธีตามประทีปและพิธีลอยกระทงดังกล่าว<sup>2</sup> ซึ่งนับเป็นคืนแควนที่มีประเพณีลอยกระทงที่สมบูรณ์แบบที่สุดในพระราชอาณาจักรไทย

2.3.4 ประเพณีตั้งธรรมหลวง ประเพณีนี้คือประเพณีเทศน์มหาชาตินั่นเอง ปกตินิยมทำในเดือนพุทธจิกายน ทำกันครั้งละประมาณ 3 - 7 วัน โดยแบ่งการฟังเทศน์ออกเป็นวันฟังมหาชาติ กับวันฟังธรรมวัตร ๆ เป็นการฟังชาดกและพระธรรมคำสอนต่าง ๆ ส่วนวันฟังมหาชาติ นิยมเทศน์และฟังกันตลอดทั้ง 13 กัณฑ์ ในวันเดียว เพราะเชื่อกันว่าจะได้พบโลกพระเร่ออารีย์ซึ่งเต็มไปด้วยความสุขสมบูรณ์<sup>3</sup>

นอกจากประเพณีที่เกี่ยวข้องกับพุทธศาสนาโดยตรงดังกล่าวแล้ว ชาวลานนาไทยยังมีประเพณีที่ได้รับอิทธิพลมาจากความเชื่อในไสยศาสตร์ ซึ่งกระทำกันสืบมาตั้งแต่สมัยก่อนตั้งอาณาจักรลานนาไทย ประเพณีดังกล่าวได้แก่

<sup>1</sup> วับลย์ ลีสุวรรณ มรดกไทย หน้า 241 - 245

<sup>2</sup> พระยาอนุนานราชชน วัฒนธรรมและประเพณีต่าง ๆ ของไทย เสฐียร โกลเศส นามแฝง หน้า 323

<sup>3</sup> สงวน โชติสุขรัตน์ ประเพณีไทยภาคเหนือ หน้า 125 - 139

2.3.5 ประเพณีเข้าดับหขิด ประเพณีเข้าอินทขิดคือประเพณีได้กการะเสาลักเมือง\* ไนนครเชียงใหม่ ซึ่งพ่อขุนมิ่งรายทรงฝังไว้เมื่อครั้งสร้างนครเชียงใหม่ใน พ.ศ. 1839 จึงถือกันว่าเสาอินทขิดเป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์ที่คุ้มบ้านคุ้มเมืองเชียงใหม่อย่างหนึ่ง พิธีสักการะจะเริ่มมีตั้งแต่ปลายเดือน 8 เดือน ถึงต้นเดือน 9 เดือน คือประมาณเดือนพฤษภาคมถึงเดือนมิถุนายนเป็นเวลา 7 วันติดต่อกัน<sup>1</sup> ในพิธีมีการอัญเชิญผีบ้านผีเมืองเข้าทรงเพื่อถามความเป็นไปของบ้านเมือง ถ้าทำนายว่าจะเกิดเหตุร้ายจะได้ทำการบิณฑบาตเสียก่อน จุดมุ่งหมายเพื่อให้บ้านเมืองอยู่ร่มเย็นและฝนตกตามฤดูกาล หากไม่กระทำพิธีสักการะบูชาเสาอินทขิดนี้ ชาวตานาไทยเชื่อว่าจะทำให้บ้านเมืองฝนตกได้ ดังปรากฏเหตุการณ์เป็นตัวอย่างที่สอดคล้องกับท้าวเชื่อนันในตำนานเชียงใหม่ถึงสาเหตุหนึ่งที่นครเชียงใหม่ต้องพ่ายแพ้แก่พม่าใน พ.ศ. 2101 เพราะการห้ามไม่ให้มีการบูชาเสาอินทขิดนี้และผีบ้านผีเมือง ซึ่งมีความว่า

"... กัวยห้ามกนทั้งหลายไปเลี้ยงบริกัมบุชาแก่บเลี้ยงยังเทพดาอารักษ์ เช่นบ้านเช่นเมืองและเสาอินทขิด และกุมภัง (กุมภันท์) ทั้ง 6 คน และปู่และย่าและคอยเทือกคอยโต ก็ห้ามเสีย กับหื้อไคไปเลี้ยงหันแล ..."<sup>2</sup> กัวยเหตุนี้ประเพณีเข้าอินทขิดจึงเป็นที่เชื่อถือและปฏิบัติกันสืบเรื่อยมาเป็นประจำทุกปี แม้ในยุคปัจจุบันจะมีวิทยาการเจริญขึ้นมากแล้วก็ตาม

2.3.6 ประเพณีการฟ้อนผีผด ประเพณีนี้บางแห่งเรียกประเพณีการฟ้อนผีผดผีเบ็ง เป็นประเพณีการฟ้อนเพื่อบูชาผีบรรพบุรุษของวงศ์ตระกูล ความเชื่อที่ว่าผีบรรพบุรุษจะเข้ามาสิงหลิงในตระกูล ดังนั้นในพิธีจะมีหลิงสาวในตระกูลนั้น ๆ ออกมาร่ายรำตามจังหวะฆ้อง กลอง จนเต็มปราสาทที่เซ่นไหว้ผีบรรพบุรุษตลอดทั้งวัน การฟ้อนผีผดนี้ก็นิยมทำในเคื่อนพฤษภาคมและมิถุนายน<sup>3</sup> ความมุ่งหมายของประเพณีนี้นอกจากจะเป็นการบูชา

\* เสาหลักเมืองปัจจุบันอยู่ในบริเวณวัดเจดีย์หลวง อำเภอเมืองเชียงใหม่

<sup>1</sup> ชุ่ม ๗ บางช้าง วัฒนธรรมของจังหวัดเชียงใหม่ หน้า 31 - 35

<sup>2</sup> ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่  
ตำนานเชียงใหม่ หน้า 8

<sup>3</sup> ชุ่ม ๗ บางช้าง ด.ค. หน้า 41

บรรพบุรุษแล้ว ยังถือเป็นสิริมงคลแก่ผู้สืบวงศ์ตระกูลที่มีชีวิตอยู่อีกด้วย ทั้งนี้แสดงให้เห็นถึงความเชื่อในเรื่องผีสง่าและความเป็นสิริมงคลแก่ผู้สืบวงศ์ตระกูลที่มีชีวิตอยู่อีกด้วย ทั้งนี้แสดงให้เห็นถึงความเชื่อในเรื่องผีสง่าและความเป็นสิริมงคลแก่ผู้สืบวงศ์ตระกูลที่มีชีวิตอยู่อีกด้วย ทั้งนี้แสดงให้เห็นถึงความเชื่อในเรื่องผีสง่าและความเป็นสิริมงคลแก่ผู้สืบวงศ์ตระกูลที่มีชีวิตอยู่อีกด้วย

การที่ชาวลานนาไทยมีความเชื่อถือและยึดมั่นในสิ่งศักดิ์สิทธิ์และผีสง่ากันมาช้านานนี้เอง ได้ถูกเจ้านายเมืองเชียงใหม่ใช้เป็นเครื่องมือชักชวนงานปฏิรูปการปกครอง โดยอ้างให้ราษฎรเข้าใจว่าเทพคาและผีสง่าในบ้านเมืองไม่พอใจเห็นว่าแบบอย่างที่กรมหมื่นพิชิตพิจารณาทรงจัดไว้เป็นสิ่งที่เลวร้ายควรยกเลิกเสีย ซึ่งจะได้กล่าวรายละเอียดในตอนต่อไป

ส่วนค่านิยมธรรมนั้น โดยทั่วไปถือกันว่าวัฒนธรรมลานนาไทยเป็นวัฒนธรรมย่อยของวัฒนธรรมไทย<sup>1</sup> เพราะมีลักษณะส่วนรวบที่คล้ายคลึงกันมาก แต่หากพิจารณาโดยละเอียดจะพบว่าวัฒนธรรมลานนาไทยมีลักษณะพิเศษเฉพาะท้องถิ่น จนเป็นจุดเด่นอีกอย่างหนึ่งของดินแดนส่วนนี้ ลักษณะพิเศษที่เด่นชัดดังกล่าวได้แก่ ความอ่อนน้อมยอมรับฟังต่อผู้มีความรู้และผู้มีอำนาจ ความมีจิตใจเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ ความรักสงบและไม่นิยมความรุนแรง<sup>2</sup> ซึ่งความจริงลักษณะเด่นทางวัฒนธรรมเช่นนี้มีอยู่ทั่วไปในภาคต่าง ๆ ของไทยเพราะเป็นลักษณะพื้นฐานประการหนึ่งของวัฒนธรรมไทย แต่ในลานนาไทยนั้นลักษณะเหล่านี้ปรากฏอยู่อย่างเด่นชัดเป็นพิเศษ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะปัจจัยสำคัญ 2 ประการคือ สภาพสิ่งแวดล้อมธรรมชาติที่เอื้ออำนวยและความศรัทธาในพุทธศาสนาอย่างเกรงภักดิ์ของชาวลานนาไทยนั่นเอง โดยเฉพาะอิทธิพลของพุทธศาสนานี้มีส่วนสำคัญในการส่งเสริมให้การผสมผสานทางวัฒนธรรม (Acculturation) ระหว่างไทยกับลานนาไทยเป็นไปได้โดยง่าย ซึ่งเป็นผลให้การดำเนินงานทางการปกครองของไทยที่ต้องการรวบรวมดินแดนส่วนนี้ เข้าไว้ในพระราชอาณาจักร

<sup>1</sup> รุ่ง น. บางช้าง วัฒนธรรมของจังหวัดเชียงใหม่ หน้า 41

<sup>2</sup> สนิท สมักรการ "ลักษณะพิเศษบางประการของวัฒนธรรมภาคเหนือ"

ใน สังคมและวัฒนธรรมของภาคเหนือ ประเทศไทย หน้า 12 - 13

สะดวกยิ่งกว่าการดำเนินงานในดินแดนที่มีศาสนาต่างกัน เช่นที่ปัตตานีหรือไทรบุรี<sup>1</sup> ดังนั้นการมีศาสนา ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมที่คล้ายคลึงกันจึง เป็นปัจจัยพื้นฐานที่อำนวยการที่สุดของความสัมพันธ์อันดีระหว่างไทยกับลานนาไทย

### 3. ลักษณะการปกครองภายในของลานนาไทย

ลานนาไทยเป็นดินแดนที่มีประวัติความเป็นมายาวนาน มีลักษณะการปกครองภายในหลายแบบตามกาลสมัย ซึ่งในช่วงก่อนปฏิรูปการปกครองนั้นสามารถแบ่ง ลักษณะการปกครองภายในของลานนาไทยออกเป็น 4 สมัยดังนี้

3.1 การปกครองลานนาไทยสมัยก่อนตั้งอาณาจักร ความทฤษฎีที่เชื่อกันทั่วไปคนไทยกลุ่มต่าง ๆ ใค้อพยพลงมาจากตอนใต้ของจีน และส่วนหนึ่งมาตั้งถิ่นฐานในดินแดนลานนาไทย โดยอยู่กันเป็นกลุ่ม ๆ แบบนครรัฐอิสระกระจายอยู่ทั่วไป นครรัฐสำคัญที่มีชื่อปรากฏในประวัติศาสตร์ราวพุทธศตวรรษที่ 12 ก็คือ เมืองหิรัญนครเงินยาง\* ของพระยาหลวงจักราชผู้เป็นคันทราชวงศ์มังราย แบบแผนการปกครองระยะแรกของนครรัฐเหล่านี้คงมีลักษณะคล้ายคลึงกัน คือเป็นไปในลักษณะที่ไม่สละอำนาจชั้นนัก เพราะจำนวนประชากรก็ยังไม่มากมาย และต่างมีความสัมพันธ์กับเครือญาติกันมาก่อน แต่ละนครรัฐมีการเลือกผู้ที่มีความสามารถในการสู้รบขึ้นเป็นผู้นำและเป็นหัวหน้าในการปกครองนครรัฐนั้น ๆ ภายหลังเมื่อชุมชนขยายตัวกว้างขวางขึ้น ผู้นำเหล่านี้ต่างได้รับการยกย่องให้มีตำแหน่งเป็นขุน หรือ พ่อขุน หรือ พระยา ตามความนิยมของชุมชนนั้น ส่วนค่านการปกครองก็จำเป็นต้องจัดการให้เป็นระเบียบแบบแผนที่รัดกุมขึ้น โดยแบ่งหน่วยการปกครองของแต่ละเมือง ออกเป็นหน่วยย่อย ๆ เรียกกันว่า พันนา<sup>2</sup> ซึ่งอาจเทียบได้กับตำบลในสมัยต่อมานั้นเอง

<sup>1</sup> คุรยละเอียดใน สมโภชดิ อังสฤต การปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานี (พ.ศ. 2449 - 2474) 431 หน้า และ สกรรจ จันทรคัน ปัญหาการปกครองมณฑลไทรบุรีในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2440 - 2452) 281 หน้า

\* เมืองหิรัญนครเงินยางปัจจุบันเข้าใจกันว่าเป็น เชียงแสน

<sup>2</sup> พระยาประชาภิจักรจักร พงศาวดารโยนก หน้า 233 82946



ในแต่ละพื้นเขามีหัวหน้าคนหนึ่ง เรียกหัวหน้าทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบในท้องที่ ในบรรดาหัวหน้า 5 คน จะมีหัวหน้าเป็นผู้ควบคุมอีกคนหนึ่ง<sup>1</sup> จำนวนพันนาในแต่ละเมืองซึ่งมากน้อยต่างกัน จะเป็นเครื่องกำหนดขนาดเมือง เช่นนครเงินยางเมือง เป็นเมืองกว้างใหญ่พอประมาณจึงมี 52 พันนา เมืองฝางเป็นเมืองขนาดเล็กจึงมีเพียง 3 พันนา เป็นต้น<sup>2</sup>

การปกครองภายในอาณาจักรไทยก่อนสมัยจัดตั้งอาณาจักรนั้นมีเมืองที่รัฐนครเงินยาง เป็นศูนย์กลางของการปกครองและเป็นที่พักของเจ้าผู้ครองแคว้น เขตของแคว้นในระยะแรกประกอบด้วย 3 เมือง คือเมืองที่รัฐนคร เมืองฝาง และเมืองเชียงราย ก่อนจึงได้ขยายขอบเขตออกไปอีกโดยตั้งเมืองขึ้นใหม่ เช่น เมืองเชียงทอง และเมืองยอน เป็นต้น<sup>3</sup> แล้วส่งราชโอรสองค์รอง ๆ ไปปกครอง เมืองเหล่านี้จึงมีฐานะเป็นเมืองลูกหลวงขึ้นตรงต่อราชธานี มีระเบียบแบบแผนการปกครองเช่นเดียวกับราชธานี และมีเมืองเล็ก ๆ เป็นเมืองขึ้นอีกชั้นหนึ่ง เมื่อเกิดก่อกองเมืองลูกหลวงเหล่านี้จึงเกณฑ์กำลังของตนและเมืองขึ้นที่ตนปกครองเข้าช่วยเหลือราชธานีทันที ดังเช่น ชุนเจื่อง ผู้ครองเมืองพะเยา ซึ่งเป็นเมืองลูกหลวงเมืองหนึ่ง เมื่อเกิดก่อกองเมืองชุนเจื่องได้เกณฑ์กำลังเมืองพะเยาและเมืองขึ้นทั้งหมดของตนอันได้แก่ เมืองพร้าว เมืองล่อ เมืองเหิง เมืองเชียงทอง เมืองกรอม เมืองกาบ เมืองออย เมืองพราหม เมืองแจ้เลียง เมืองเชียงแจ้ เมืองเจียงท้อ เมืองเวียงช้าง เมืองแจ้ซอก เมืองหนองขวาง เมืองแจ้หลวง เมืองแจ้เทียน เมืองแจ้ลู่ เมืองแจ้หม เมืองวังสรี ซึ่งมีกำลังคนประมาณ 133,000 คน ช้างประมาณ 700 และม้าประมาณ 3000 ตัว มาช่วยเหลือราชธานี<sup>4</sup>

จำนวนเมืองขึ้นของเมืองลูกหลวงดังกล่าวเห็นได้ชัดว่ามีมากมายหลายเมือง ซึ่งแสดงถึงกำลังที่เข้มแข็งของเมืองลูกหลวงแต่ละเมืองด้วย ในทางปฏิบัติราชธานีจึงไม่

<sup>1</sup>พระยาประสาธกิจกร จักร พงศาวดารโยนก หน้า 233

<sup>2</sup>ก. หน้า 225

<sup>3</sup>ก. หน้า 227

<sup>4</sup>ก. หน้า 236

สามารถควบคุมกิจการภายในของเมืองลู่หลวงทั้งหมดได้ ยิ่งในระบอบที่ความสัมพันธ์ทางสายโลหิตที่มีระหว่างราชธานีกับเมืองลู่หลวงห่างเหินกันมากขึ้น ความสัมพันธ์อันดีระหว่างเมืองเหล่านี้จึงลั่นน้อยลงด้วย ทั้งนี้ในช่วงปลายพุทธศตวรรษที่ 18 จึงปรากฏว่ามีเมืองลู่หลวงหลายเมืองของลานนาไทยได้ตั้งตนเป็นอิสระกัน ทั้งนี้เป็นจุดอ่อนของลักษณะการปกครองแบบนครรัฐซึ่งกระจุกกระจาย จนไม่สามารถควบคุมกันได้นั่นเอง

3.2 การปกครองลานนาไทยสมัยเป็นอาณาจักรอิสระ ในราวต้นพุทธศตวรรษที่ 19 ราชธานีหริภุญธรเงินยาง ไค้กลับมีอำนาจเข้มแข็งขึ้นอีกครั้งหนึ่ง โดยมีพระยามังราย ราชโอรสพระยาลาวเม็ง และนางเทพกำขมายเชื้อสายของลวจักราช<sup>1</sup> เป็นกษัตริย์ที่ทรงอำนาจ ได้ทำการปราบปรามหัวเมืองที่ตั้งตนเป็นอิสระและรวบรวมเมืองต่าง ๆ ในปกครองขึ้นเป็นอาณาจักร โดยใช้กำลังเข้าปราบเมืองที่ไม่ยอมอ่อนน้อม เช่น เมืองมอญ เมืองโร และเมืองเชียงก่า<sup>2</sup> จนมีเสนาญานุภาพเป็นที่วันเกรงของหัวเมืองต่าง ๆ ช้างเคียงจึงได้เข้ายอมสวามิภักดิ์แก่โดยคี่ ซึ่งมีเมืองเชียงร้าง เป็นต้น แม้เมืองใหญ่ ๆ เช่น พะเยา ซึ่งอยู่ภายใต้การปกครองของพระยงำเมืองก็ต้องยอมเป็นไมตรีด้วย โดยยอมยกดินแดนที่มีประชากรถึง 500 ครว้เรือน ให้แก่พระยามังรายเป็นมิตรพลี

หลังจากที่พระยามังรายขยายอาณาเขตในบริเวณลุ่มแม่น้ำโขงตอนบนเป็นปกติแล้ว พระยามังรายจึงได้ขยายอำนาจมาทางแถบลุ่มแม่น้ำปิง จนสามารถยึดครองนครหริภุญไชยได้สำเร็จในปี พ.ศ. 1824 ซึ่งระหว่างที่ทรงขยายดินแดนนั้น พระยามังรายได้พยายามเสาะหาที่ตั้งราชธานีใหม่ด้วยเสมอ ก็จะได้เห็นได้ว่าพระองค์ทรงย้ายราชธานีหลายครั้ง คือ ครั้งแรกทรงย้ายจากหริภุญธรเงินยางมาตั้งที่เจียงรายเมื่อ พ.ศ. 1805 ต่อมาทรงพบว่าลักษณะภูมิประเทศของเจียงรายไม่เหมาะสมสำหรับการขยายอำนาจลงทางก้านใต้ ประกอบกับทรงเห็นว่าบริเวณลุ่มแม่น้ำปิงเป็นดินแดนที่อุดมสมบูรณ์ และสามารถ

<sup>1</sup>คณะกรรมการจัดพิมพ์เอกสารทางประวัติศาสตร์ ตำนานพื้นเมืองเชียงใหม่  
หน้า 9

<sup>2</sup>พระยาประชาภิจักรจักร พงศาวดารโยนก หน้า 241

ขยายอาณาเขตลงทางค้ำนใต้ได้สะดวกโดยอาศัยแม่น้ำปิง พระยามังรายจึงทรงย้ายราชธานี  
 ดั้งคร้้งจากเชียงรายมาตั้งที่เมืองฝางใน พ.ศ. 1611 ครั้นทรงยึดนครหริภุญไชยได้  
 พระองค์ก็ทรงย้ายมาประทับที่หริภุญไชยระยะหนึ่ง แล้วสร้างเมืองชะแวนใน พ.ศ. 1826  
 สร้างเมืองเวียงกุมกาม ใน พ.ศ. 1829 และสร้างเมืองเวียงเชียงใหม่ ใน พ.ศ. 1835  
 ตามลำดับ เพื่อตั้งเป็นราชธานี<sup>1</sup> แต่ก็ยังไม่เป็นที่พอพระทัยนัก จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 1639  
 พระยามังรายก็ได้ที่ตั้งราชธานีใหม่ที่ถูกพระทัยยิ่ง คือบริเวณที่ราบลุ่มแม่น้ำปิง ซึ่งมีความอุดม  
 สมบูรณ์ มีชัยภูมิเหมาะสม จึงทรงสร้างราชธานีขึ้นเรียกว่า นพบุรีศรีนครพิงค์เชียงใหม่  
 และทรงใช้ราชธานีใหม่นี้เป็นศูนย์กลางการปกครองของอาณาจักรล้านนาไทยตั้งแต่นั้นมา

การปกครองภายในอาณาจักรล้านนาไทยเมื่อครั้งแรกเริ่มนั้น คงคล้ายคลึงกับการ  
 ปกครองภายในอาณาจักรสุโขทัยสมัยพ่อขุนรามกษาแห่งซึ่งอยู่ใกล้เคียงกัน บลละเป็นพระสหายกัน  
 ก่อมีการแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 3 ชั้น ได้แก่ ราชธานีเป็นเขตชั้นใน มีเมืองที่อยู่  
 รายรอบเป็นแปดชั้นกลาง และมีเมืองชั้นนอกที่อยู่ห่างไกลเป็นหัวเมืองประเทศราช<sup>2</sup>

\* ในสมัยพระยามังรายปกครองอาณาจักรล้านนาไทยนั้น เมืองราชธานีคือเมืองเชียงใหม่  
 เมืองที่อยู่รายรอบคือ เมืองพร้าว เมืองลำปาง และเมืองหริภุญไชย ส่วนเมืองเชียงราย  
 มีฐานะเป็นเมืองอุปราช พระยามังรายทรงโปรดให้ขุนทรม (เจ้าไชยสงคราม) ราชโอรส  
 องค์ที่ 2 แยกออกไปปกครองต่างหาก โดยใช้แบบแผนการปกครองเหมือนในราชธานี  
 จึงกล่าวได้ว่าตั้งแต่สมัยพระยามังรายเป็นต้นมาขอบเขตการปกครองภายในของอาณาจักร  
 ล้านนาไทยแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ หัวเมืองฝ่ายเหนือ ได้แก่ เมืองต่าง ๆ ที่อยู่ไนบริเวณ  
 ลุ่มแม่น้ำโขงตอนบน เช่นนครหิรัญนครเงินยาง มีอุปราชเป็นผู้ปกครอง และมีศูนย์กลางที่เมือง

- (เวียงกุมกามปัจจุบันอยู่ในท้องที่ตำบลท่าวังภาค อำเภอสวรรคิ จังหวัดเชียงใหม่)
- (เวียงเชียงใหม่คือบริเวณวัดเชียงใหม่ อำเภอเมืองเชียงใหม่ซึ่งเป็นที่ประทับชั่วคราว)  
 ของพระยามังรายก่อนก่อตั้งเมืองเชียงใหม่)
- <sup>1</sup>พระยาประชาภิจักรจักร พงศาวดารโยนก หน้า 267

<sup>2</sup>สมเด็จพระมหาพรยาจารย์ราชานุภาพ "ตำนานการเกณฑ์ทหาร" ใน ประชุม  
พงศาวดาร ฉบับหอสมุดแห่งชาติ เล่ม 14 หน้า 88

เชียงใหม่ ส่วนหัวเมืองฝ่ายใต้ ได้แก่ เมืองต่าง ๆ ที่อยู่ในบริเวณลุ่มแม่น้ำปิง มีเมืองเชียงใหม่เป็นศูนย์กลาง และกษัตริย์ทรงปกครองเองโดยตรง<sup>1</sup> ②

ลักษณะการปกครองภายในซึ่งแบ่งแยกออกเป็นสองส่วนดังกล่าวมีส่วนทำให้เกิดการแตกแยกได้ง่าย เพราะแต่ละส่วนต่างมีอำนาจอิทธิพลในการปกครองตนเอง เมื่อเกิดความขัดแย้งกันจึงมักคัดค้านด้วยกำลัง ดังปรากฏว่าเมื่อพระเจ้าแก้วมณีขึ้นพระชนม์ในปี พ.ศ. 1931 ท้าวมหาพรหม พระอนุชาซึ่งครองเมืองเชียงใหม่ต้องการราชสมบัติทั้งหมด จึงยกทัพจากหัวเมืองฝ่ายเหนือลงมาโจมตีเมืองเชียงใหม่แต่ไม่สำเร็จ ปัญหาดังกล่าวจึงได้รับการแก้ไขในสมัยต่อมา โดยพระเจ้าติโลกราชได้โปรดให้ลดฐานะเมืองเชียงใหม่ลงให้เท่าเทียมกับเมืองอื่น ๆ ในอาณาจักรลานนาไทย อย่างไรก็ตามโครงสร้างของการปกครองภายในอาณาจักรลานนาไทยสมัยที่เป็นอาณาจักรอิสระนั้นยังคงเป็นแบบเดิมซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

3.2.1 การปกครองส่วนกลาง การปกครองภายในอาณาจักรลานนาไทยมีกษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจสูงสุด ตำแหน่งรองลงมาคือพระมหาอุปราช และมีขุนนาง ข้าราชการ ทำหน้าที่ช่วยเหลือกษัตริย์ในคานตาง ๆ ทั้งในยามสงบและยามสงคราม กิจยามสงบนั้นขุนนางและข้าราชการแยกทำหน้าที่เป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายพลเรือน และฝ่ายทหาร แต่เมื่อเกิดศึกสงครามขุนนางและข้าราชการทุกฝ่ายต้องร่วมกันทำหน้าที่สู้รบเพื่อป้องกันบ้านเมืองซึ่งถือเป็นหน้าที่หลักที่ทุกคนต้องทำกัน ดังนั้นยศของข้าราชการทั้งฝ่ายพลเรือนและทหารในอาณาจักรลานนาไทยจึงเหมือนกันโดยมีเป็นลำดับดังนี้ พระยา เจ้าแสน เจ้าหมื่น เจ้าพัน นายร้อย นายห้าสิบ นายขาว (ยี่สิบ) นายสิบ นายม้า และนายตัน (พลเดินเท้า)<sup>2</sup> ตำแหน่งการบริหารบ้านเมือง กษัตริย์ทรงแต่งตั้งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่คนหนึ่งเรียกว่า

① ปรirkนา ศิรินาม ความสัมพันธ์ระหว่างไทยและประเทศราชในหัวเมืองลานนาไทยสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ปรริชญานีพนธ์ กศ.ม. วิทยาลัยวิชาการศึกษา 2516 หน้า 34

② ประเสริฐ ณ นคร มั่งรายศาสตร์ฉบับวัดเส้าไห้ หน้า 2

สิ่งเมือง<sup>1</sup> ทำหน้าที่ดูแลกิจการบ้านเมืองและให้คำปรึกษาแก่กษัตริย์ ในสมัยพระเจ้าติโลกราชปรากฏว่าตำแหน่งสิ่งเมืองประกอบด้วยหมื่นเกิงคิ่นเชียง หมื่นคำพริ้วหาตแต่เอ็ง หมื่นล่ามและพ่อเวียก (คนเกณฑ์แรงงานไพร่) รวม 4 คน<sup>2</sup> ซึ่งสันนิษฐานกันว่าตำแหน่งนี้มีหมื่นเกิงคิ่นเชียงเป็นหัวหน้าคณะ<sup>3</sup> ในกฎหมายลักษณะแต่งตั้งอภัยศักดิ์ และกฎหมายมังรายศาสตร์ฉบับนอทองยังระบุว่าสิ่งเมืองมีหน้าที่ในการพิพากษาคดีความด้วย<sup>4</sup>

นอกจากตำแหน่งสิ่งเมืองคณะหนึ่งดังกล่าว ในการบริหารบ้านเมืองของอาณาจักรล้านนาไทยยังประกอบด้วยข้าราชการประจำตำแหน่งต่าง ๆ อีก เช่น

การศาล มีตำแหน่ง ขุนแต่งก้วน จ่าใช้ก้วน และขุนเฝ้าแทกลูกขุน โดยตำแหน่งขุนแต่งก้วนเป็นคณะลูกขุนมีหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีความในเมืองต่าง ๆ ประกอบด้วยข้าราชการหลายท่าน อันได้แก่ หมื่นคิ่นเชียง หมื่นคำพริ้ว (กต) จ่าก่าแดงกาม หมื่นเชียงเรือ หมื่นทะเลการ หมื่นเคี้ยว หมื่นพู่หัง หมื่นฝั่งแกน พันน้อยกุ่มกาม หมื่นขวัญกุ่มกาม พันใสตาแสง พันจิตจูงม้า พันจาแก้ว พันจ่าทิดน้อย<sup>5</sup> ส่วนตำแหน่งจ่าใช้ก้วนเป็นตำแหน่งของผู้ทำหน้าที่บริการต่าง ๆ ภายในศาลหรือก้วน สำหรับตำแหน่งขุนเฝ้าแทกลูกขุนนั้น เป็นตำแหน่งที่มีหน้าที่เฝ้ารักษาสาลูกขุนหรือก้วนในแต่ละเรื่อง

การเก็บรักษาเสบียงอาหารนั้น มีตำแหน่งขุนเฝ้าฉางเป็นผู้ทำหน้าที่รักษาฉางข้าวของบ้านเมืองและอาจเป็นผู้เก็บภาษีข้าวด้วย ตำแหน่งนี้คงคล้ายกับตำแหน่งนาในจตุสดมภ์ของไทย

<sup>1</sup>คณะกรรมการจัดพิมพ์เอกสารทางประวัติศาสตร์ ตำนานพื้นเมืองเชียงใหม่ หน้า 50 - 62

<sup>2</sup>ดู. หน้า 62

<sup>3</sup>อรุณรัตน์ วิเชียรเขียว การวิเคราะห์สังคมเชียงใหม่สมัยรัชกาลสุริยวงศา ความค้นฉบับโบราณในภาคเหนือ หน้า 158

<sup>4</sup>ดู. หน้า 141

<sup>5</sup>คณะกรรมการจัดพิมพ์เอกสารทางประวัติศาสตร์ ด.ค. หน้า 38

การรักษาความสงบภายใน มีตำแหน่ง ขุนรักษาวัง เป็นผู้ทำหน้าที่รักษาความสงบภายในราชธานี ซึ่งอาจเทียบได้กับตำแหน่งนครบาลในจตุสดมภ์

สำหรับค่านการติดต่อกันระหว่างราชธานีกับเมืองต่าง ๆ ในอาณาจักรนั้น มีตำแหน่งประจำเรียกว่าขุนนอกเมืองหรือขุนต่างเมือง ตำแหน่งนี้ทำหน้าที่คล้ายคลังข้าหลวงซึ่งออกตรวจดูแลความเรียบร้อยภายในบ้านเมืองของเมืองต่าง ๆ ในอาณาจักร โดยแบ่งเขตเมืองสำหรับตรวจตรากันตั้งปรากฏในค่านานพื้นเมืองเชียงใหม่ว่า หมื่นตางาม หมื่นยี่ลกกินล่อ หมื่นอ้อย หมื่นแซ่พาน และหมื่นงาวลาวตรวจตราดูแลทางเมืองน่าน หมื่นเมอกลงดูแลประจำที่เมืองพร้าว หมื่นกอมดูแลทางเมืองเชียงรายได้ หมื่นคำดูแลทางเมืองเชียงแสน หมื่นแก้วดูแลทางเมืองลำปาง และหมื่นยี่ลอกดูแลความเรียบร้อยในเมืองฝาง<sup>1</sup> ตำแหน่งต่าง ๆ เหล่านี้แสดงให้เห็นถึงความเป็นระเบียบแบบแผนภายในอาณาจักรล้านนาไทยได้เป็นอย่างดี

3.2.2 การปกครองส่วนภูมิภาค การปกครองส่วนภูมิภาคในสมัยเป็นอาณาจักรนั้น มีลักษณะเช่นเดียวกับสมัยก่อนจัดตั้งเป็นอาณาจักร กล่าวคือ กษัตริย์ทรงแต่งตั้งราชโอรสหรือข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่มีความดีความชอบและเป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัยออกไปปกครองเมืองต่าง ๆ ในทางทฤษฎีอาจมีการควบคุมกันตามระเบียบแบบแผนที่กำหนดไว้ แต่ในทางปฏิบัติผู้ปกครองเมืองในส่วนภูมิภาคที่อยู่ห่างไกลก็มักปกครองอย่างอิสระตามอำเภอใจ ความมั่นคงภายในอาณาจักรจึงขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งของกษัตริย์ในราชธานี วิธีการควบคุมอย่างหนึ่งซึ่งปรากฏหลักฐานเสมอได้แก่การให้เจ้าเมือง เหล่านี้ เข้าทำพิธีถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยาต่อหน้าพระรัตนตรัย<sup>2(4)</sup> อย่างไรก็ดีบางเมื่อสิ้นรัชกาลหนึ่ง ๆ มักมีการจลาจลเกิดขึ้นเพราะขุนนางและเจ้าเมืองเหล่านี้เสมอ ลักษณะการปกครองเช่นนี้จึงเป็นเหตุสำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้อาณาจักรล้านนาไทยต้องสูญเสียอิสระภาพได้อย่างง่ายดาย ต้องตกเป็นประเทศราช

คณะกรรมการจัดพิมพ์เอกสารทางประวัติศาสตร์ ค่านานพื้นเมืองเชียงใหม่  
หน้า 50 - 52 และหน้า 62

<sup>(4)</sup> ชินกาลมาลีปกรณ์ แปลโดย ร.ก.ท. ส่ง มนวิฑูร หน้า 167

ของพม่าและไทยสลับกันเป็นเวลากว่า 200 ปี โดยเริ่มตกเป็นประเทศราชของพม่าใน ค.ศ. 2101

3.3 การปกครองลานนาไทยในฐานะประเทศราชของพม่า ภายใต้การปกครองของพม่าใน ระยะเวลาแรกพม่าให้เจ้าเมกุฎีเจ้าเมืองเชียงใหม่ปกครองตนเองตามเดิม เพียงแค่ส่งข้าหลวงและกองทหารจำนวนหนึ่งหมื่นคนมาประจำการในเมืองเชียงใหม่ โดยไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงแบบแผนการปกครองภายในลานนาไทยแต่อย่างใด<sup>1</sup> แต่ในระยะหลังวิธีการปกครองของพม่าเริ่มเปลี่ยนแปลงไป เพราะในสงครามระหว่างไทยกับพม่าเมื่อปี พ.ศ. 2106 นั้น พระเจ้าเมกุฎีไม่ได้ช่วยพม่ารบกับไทยอย่างจริงจัง<sup>2</sup> ดังนั้นตั้งแต่ พ.ศ. 2107 เป็นต้นมา พระเจ้าบุเรงนองแห่งพม่าก็เข้าจัดการปกครองภายในลานนาไทยเอง<sup>3</sup> ในขั้นแรกทรงส่งปลัดพระเจ้าเมกุฎีออกจากตำแหน่งกษัตริย์แล้วแต่งตั้งให้พระนางวิสุทธิเทวีทรงราชย์แทน และให้มีข้าหลวงพม่ากำกับราชการอยู่ประจำ ซึ่งเท่ากับพม่าเป็นผู้ดำเนินการปกครองเอง แต่ให้พระนางวิสุทธิเทวีเป็นหุ่นเชิด ครั้นเมื่อพระนางวิสุทธิเทวีสิ้นพระชนม์ใน พ.ศ. 2121 พม่าก็เข้าดำเนินการควบคุมการปกครองเชียงใหม่โดยตรงทันที ด้วยการบังคับตั้งเจ้าเมงฮานรชามังคยุขึ้นเป็นพระเจ้าเชียงใหม่ในปีนั้น<sup>4</sup> ซึ่งนับเป็นการสิ้นสุดราชวงศ์มังรายอย่างแท้จริง ในขั้นต่อมา พม่าได้ขยายอำนาจเข้าสู่เมืองอื่น ๆ ในลานนาไทย โดยเปลี่ยนแปลงเจ้าผู้ครองนครต่าง ๆ ใหญ่ตามความพึงพอใจของฝ่ายพม่า และสั่งปูนบำเหน็จความชอบหรือสิ่งลวงโทษแก่เจ้าผู้ครองเหล่านั้นตามพระบรมราชโองการของพระเจ้าหงสาวดีทั้งสิ้น

ถึงแม้การควบคุมของพม่าจะเข้มงวดเพียงใดก็ตาม ความพยายามก่อการกบฏเพื่อแข็งเมืองชาวชาวลานนาไทยก็ได้เกิดขึ้นบ่อยครั้ง โดยเฉพาะในช่วงปลายพุทธศตวรรษที่ 23

<sup>1</sup>พระยาประกาศกิจกรจักร พงศาวดารโยนก หน้า 398

<sup>2</sup>กรมพระนราธิปประพันธ์พงศ์ พระราชพงศาวดารพม่า เล่ม 1 หน้า 185

<sup>3</sup>พระยาประกาศกิจกรจักร ด.ค. หน้า 401

<sup>4</sup>ก. หน้า 403

ซึ่งเป็นช่วงที่กษัตริย์พม่าอ่อนอำนาจลง ลานนาไทยได้ถือโอกาสแยกตัวเป็นอิสระระยะหนึ่ง จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2306 พม่าก็สามารถปราบลานนาไทยอย่างราบคาบอีกครั้ง ซึ่งครั้งหลังนี้พม่าได้กวาดต้อนผู้คนไปเป็นเชลยแล้วเผาบ้านเมืองเสียหายเป็นอันมาก ทั้งนี้เพื่อเป็นการบั่นทอนกำลังของลานนาไทยมิให้รวมกำลังต่อต้านพม่าอีก ด้วยเหตุดังกล่าวลานนาไทยจึงต้องตกเป็นประเทศราชของพม่าสืบมาจนถึงสมัยกรุงธนบุรี ชาวลานนาไทยจึงร่วมมือกับกองทัพไทยสามารถขับไล่พม่าออกจากลานนาไทยได้สำเร็จ แล้วยอมเข้าสวามิภักดิ์โดยอยู่ในฐานะประเทศราชของไทยตั้งแต่นั้นมา

3.4 การปกครองลานนาไทยสมัยเป็นประเทศราชของไทย ลานนาไทยเป็นประเทศราชของไทยเป็นครั้งคราวมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาและกรุงธนบุรี การจัดการปกครองใด ๆ ภายในลานนาไทยของไทยในช่วงนั้นกระทำไม่ได้เต็มที่นัก เพราะเป็นช่วงเวลาสั้น เมื่อจัดการได้ไม่นานลานนาไทยก็ต้องตกเป็นของพม่าอีก ในสมัยรัตนโกสินทร์ ลานนาไทยได้ตกเป็นประเทศราชของไทยอีกครั้งหนึ่ง ฝ่ายไทยจึงพยายามปกครองลานนาไทยอย่างระมัดระวังเต็มที่ โดยไม่เข้ากคซีเยียงอย่างที่เคยทำกับลานนาไทย แต่กลับใช้วิธีการปกครองแบบเอาอกเอาใจกัน ก็ยอมผ่อนผันให้เจ้าผู้ครองนครมีอิสระในการปกครองตนเองทุก ๆ ด้าน ตลอดจนการยกย่องให้เกียรติแก่เจ้าผู้ครองนครในโอกาสอันควร วิธีการดังกล่าวมีผลทำให้เจ้าเมืองประเทศราชลานนาไทยพึงพอใจจะอยู่ในการปกครองของไทยและต่างบังเกิดถวายรู้สึกจงรักภักดีต่อกรุงเทพฯ ยิ่งขึ้น จึงจะเห็นได้ว่าถวายละเยียดต่อไปนี้

3.4.1 การปกครองส่วนกลาง หัวเมืองประเทศราชลานนาไทยได้รับการวางรากฐานทางการปกครองเป็นอย่างดีจากพระยาภาววิละ ผู้ซึ่งพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกได้โปรดเกล้าฯ ให้เป็นเจ้าเมืองเชียงใหม่ . . . พระยาภาววิละได้พยายามสืบทอดประเพณีที่มีเคยมีมาตั้งแต่ครั้งสมัยพระยามังรายทุกประการ ดังนั้นเมื่อครั้งได้รับพระราชทานตำแหน่งเจ้าเมืองเชียงใหม่ในฐานะเจ้าประเทศราชแล้ว พระยาภาววิละได้กระทำพิธีราชาภิเษกตามแบบอย่างที่มีกษัตริย์ราชวงศ์มังรายได้ปฏิบัติสืบมาทันที ดังปรากฏไว้ในตำนานพื้นเมืองเชียงใหม่ตอนหนึ่งว่า "... ท้าวก็เสด็จขึ้นสู่หัตถิราชยาน ... อันเป็น



ที่แล้วในเวลาเมื่อก่อนก็มีแต่ ..."<sup>1</sup> การกระทำพิธีดังกล่าวนอกจากเป็นการฟื้นฟูราชประเพณี  
 คั้งเดิมแล้ว ยังเป็นการสถาปนาราชวงศ์เจ้าเจ็ดตนขึ้นครองเมืองเชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง  
 อีกด้วย ซึ่งราชวงศ์นี้มีความเข้มแข็งจึงป้องกันภัยจากพม่าสำเร็จ และขยายอาณาเขตของ  
 ลานนาไทยออกไปอย่างกว้างขวาง จนลานนาไทยเป็นอิสระจากพม่าและสร้างบ้านเมือง  
 เป็นปึกแผ่นมั่นคงขึ้นอีกครั้งหนึ่ง ราชวงศ์เจ้าเจ็ดตนจึงได้รับการยกย่องจากชาวลานนาไทย  
 เสมือนเจ้าชีวิตตลอดมา

ในด้านการปกครอง พระยาภาวดีละยังได้นำระบบการปกครองบางอย่างของไทย  
 ไปปรับปรุงใช้ในลานนาไทยด้วย เช่นการแต่งตั้งพระยาแสนหลวง พระยาสามล้าน  
 พระยาจำบ้าน และพระยาเด็กชาย ให้อยู่ในตำแหน่งปฐมอัครมหาเสนาบดีทั้ง 4 ตำแหน่งที่  
 เหมือนกับจุดศูนย์กลางของไทย คือเป็น เวียง วัง ถิ่น นา ตามลำดับ โดยถือว่าตำแหน่ง  
 ดังกล่าวเป็นตำแหน่งสูงกว่าข้าราชการอื่น ๆ ดังตำนานพื้นเมืองเชียงใหม่ระบุว่า  
 "... มีพระยาแสนหลวง พระยาสามล้าน พระยาจำบ้าน พระยาเด็กชาย\* เป็นใหญ่  
 แก่ท้าวพระยาทั้งหลาย ..."<sup>2</sup>

สิ่งสำคัญอีกอย่างหนึ่งที่พระยาภาวดีละนำแบบอย่างจากไทยไปปรับปรุงใช้ในลานนาไทย  
 คือการมีตำแหน่งวังหน้า และตำแหน่งวังหลังเพิ่มขึ้น ซึ่งพระยาภาวดีละได้แต่งตั้งให้พระยา  
 อูปราชดำรงตำแหน่งวังหน้า และให้พระยารัตนเมืองแก้ว (พระยาบุรุษรัตน) ดำรงตำแหน่ง  
 วังหลังเป็นครั้งแรก สิ่งเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของไทยในด้านกวางมกิดและแบบอย่าง

<sup>1</sup> คณะกรรมการจัดพิมพ์เอกสารทางประวัติศาสตร์ ตำนานพื้นเมืองเชียงใหม่  
 หน้า 106

\* ตำแหน่งทั้ง 4 ดังกล่าวนี้นี้เริ่มมีมาตั้งแต่สมัยอาณาจักรลานนาไทย แต่ไม่ปรากฏ  
 ชัดว่ามีหน้าที่อะไรบ้าง ทราบเพียงแต่ว่าเป็นข้าราชการชั้นสูงเท่านั้น และในเอกสาร  
 ตำนานต่าง ๆ ไม่เคยกล่าวถึงตำแหน่งทั้ง 4 นี้พร้อมกันเลย

<sup>2</sup> คณะกรรมการจัดพิมพ์เอกสารทางประวัติศาสตร์ ล.ก. หน้า 107 - 111

ทางการปกครองที่ปกครองลานนาไทยไว้เป็นอย่างดี

โครงสร้างทางการปกครองของลานนาไทยในสมัยราชวงศ์เจ้าเจ็ดคนที่สำคัญนั้น ในแต่ละเมืองจะมีตำแหน่งเจ้าชั้น 5 ไบ ซึ่งประกอบด้วย เจ้าผู้ครองนคร และผู้ช่วยเหลือ ในกาปกครองอีก 4 ตำแหน่ง คือ พระยาอุปราช พระยาราชบุตร พระยาราชวงศ์ และพระยาบุรีรัตน์ ในทางทฤษฎีตำแหน่งเจ้าชั้น 5 ไบนี้จะได้รับการแต่งตั้งและถอดถอน จากกรุงเทพฯ แต่ในทางปฏิบัตินั้นเจ้านายชั้นสูงในลานนาไทยจะเป็นผู้เสนอรายชื่อนักให้ สมควรจะได้รับตำแหน่งนี้ขึ้นมา ทางกรุงเทพฯ จึงแต่งตั้งตามกำเนิดที่เสนอนั้น โดยมิได้ ถือสิทธิ์เข้าไปจัดการอย่างจริงจัง ทั้งนี้เพื่อเป็นการผูกใจให้ลานนาไทยภักดีต่อไปตลอดไป นั้นเอง

ส่วนหน้าที่ของตำแหน่งเจ้าชั้น 5 ไบนั้น ในระยะแรกซึ่งเป็นระยะสงคราม ระหว่างไทยกับพม่า หน้าที่หลักของเจ้าชั้น 5 ไบ จึงเป็นหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมกำลังรบ ทางด้านลานนาไทย แต่ในระยะต่อมาเมื่อราชการสงครามยุติลง หน้าที่หลักของเจ้าชั้น 5 ไบ จึงเปลี่ยนแปลงไปคั้งที่มีผู้สันนิษฐานว่า ตำแหน่งอุปราชทำหน้าที่การคลัง เจ้าราชบุตร และเจ้าราชวงศ์มีหน้าที่เกี่ยวกับการทหาร และเจ้าบุรีรัตน์เป็นผู้จัดการปกครองภายในเมือง<sup>1</sup> โดยมีเจ้าผู้ครองนคร เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดควบคุมกิจการทั่วไป

ตำแหน่งผู้ช่วยราชการของเจ้าผู้ครองนครนี้ ในสมัยต่อมาเมื่อราชการต่าง ๆ ชยายจากขึ้น และเจ้านายบุตรหลานก็มีเพิ่มขึ้น จึงได้มีการแต่งตั้งเพิ่มเติมอีกหลายตำแหน่ง และหลายครั้งเป็นลำดับกันนี้ คือ เดิมนี้มีเพียง เจ้าชั้น 5 ไบ ตรีในสมัยพระเจ้ากาวิ โรรสสุริยวงศ์ ครองนครเชียงใหม่ระหว่าง พ.ศ. 2399 - 2412 ซึ่งตรงกับรัชสมัยพระบาท าล.เจ้าจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ๆ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เพิ่มอีก 3 ตำแหน่ง คือ เจ้าราชภาทินัย พระยาอุตรการโกศล พระยาไชยสงคราม ในสมัยต่อมาพระเจ้าอินท วิชยานนท์ซึ่งครองเชียงใหม่ระหว่าง พ.ศ. 2413 - 2439 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า ้เจ้าอยู่หัวได้โปรดเกล้าฯ ให้แต่งตั้งเพิ่มอีก 3 ตำแหน่ง คือ เจ้าราชภาติกวงษ์ เจ้าราช

<sup>1</sup> Negil J. Brailey. The Origins of the Siamese Forward Movement in Western Laos 1850-1892. Unpublished London Ph.D. Thesis 1968. p.39.

สัมพันธวงศ์ และเจ้าสุริยวงษ์ ราว พ.ศ. 2437 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เพิ่มอีก 2 ตำแหน่ง คือ ตำแหน่งเจ้าทักษิณนิเทศน์และตำแหน่ง เจ้าเนิเวศอุกร ราว พ.ศ. 2441 หลังจากตราพระราชบัญญัติศึกษาเจ้านายแล้ว พระบาท สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้โปรดเกล้าฯ ให้เพิ่มอีก 4 ตำแหน่ง คือ เจ้าประพันธพงษ์ เจ้าวรญาติ เจ้าราชญาติ เจ้าไวยวรเชษฐ<sup>1</sup> การแต่งตั้งตำแหน่งต่าง ๆ ดังกล่าวเพื่อขึ้น เสมอนี้ นอกจากเพื่อให้เฉพาะสภกับราชการที่ขยายตัวมากขึ้นแล้ว ยังเป็นเกียรยกย่องให้ เกียรติแก่เจ้านายชั้นสูงของลานนาไทยเป็นนัยยิ่ง และสิ่งเหล่านี้มีส่วนสำคัญทำให้เจ้านาย ทั้งหลายในลานนาไทยมีความจงรักภักดีต่อราชวงศ์จักรีเป็นอันมากตลอดมา

นอกจากตำแหน่งเจ้าชั้น 5 ใบ และตำแหน่งผู้ช่วยเจ้าผู้ครองนครที่แต่งตั้งเพิ่มขึ้น ตามลำดับดังกล่าวแล้ว ในการบริหารบ้านเมืองเจ้าผู้ครองนครยังมีคณะกรรมการที่ปรึกษา อีกคณะหนึ่ง เรียกว่า เก้าสนามหลวง ซึ่งประกอบด้วยเจ้านายชั้นสูง ขุนนาง และข้าราชการ ชั้นผู้ใหญ่จำนวน 32 คน ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาราชการบ้านเมืองของเจ้าผู้ครองนคร และ ช่วยเหลือในการบริหารบ้านเมือง มีที่ทำการอยู่ที่คุ้มของเจ้าผู้ครองนคร ซึ่งเป็นศูนย์กลาง ทางการปกครองของแต่ละเมือง ตำแหน่งเก้าสนามหลวงจึงเป็นตำแหน่งที่บทบาทในการ บริหารบ้านเมืองของลานนาไทยไม่น้อย ตำแหน่งนี้ไม่ปรากฏชัดว่าเริ่มมีตั้งแต่เมื่อใด แต่ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย (พ.ศ. 2352 - 2367) ปรากฏว่ามี ตำแหน่งเก้าสนามหลวงนี้แล้ว<sup>2</sup>

ลักษณะการปกครองส่วนกลางของลานนาไทยขณะนั้น จึงมีทั้งแบบแผนดั้งเดิมของ ลานนาไทยและของไทยร่วมกัน โดยมีศูนย์กลางการปกครองเป็นเสมือนวังหลวง ของไทย เป็นสถานที่ทำงานของเจ้านาย ขุนนาง และข้าราชการชั้นสูง เจ้าผู้ครองนคร แบ่งเบาภาระด้านต่าง ๆ อย่างทั่วพร้อม

<sup>1</sup> ปรากฏ ในศิลาจารึก พัทลุง เมืองลานนา เล่ม 1 หน้า 97 - 98

<sup>2</sup> เจ้าพระยาทิพากรวงศ์ พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 2

3.4.2 การปกครองส่วนท้องถิ่น การปกครองส่วนท้องถิ่นในหัวเมืองประเทศราชลานนาไทยนั้น มีการแบ่งเขตการปกครองออกเป็นแคว้น หัวหน้าแคว้นเรียกว่า แคว้น ในแต่ละแคว้นแบ่งออกเป็นหมู่บ้าน โดยมีหัวหน้าหมู่บ้านเรียกว่า แก่บ้าน ทำหน้าที่ปกครองดูแลทั้งแคว้นถ้านั้นและแก่บ้าน (ผู้ใหญ่บ้าน) นี้มีหน้าที่เพียงดูแลความทุกข์สุข และรักษาความสงบเรียบร้อยในเขตของตนเท่านั้น ไม่มีอำนาจในการสั่งการใด ๆ ทั้งสิ้น อำนาจในการสั่งการอย่างแท้จริงนั้นอยู่ที่เจ้าสหายหลวง ซึ่งเป็นที่ปรึกษาและช่วยเหลือราชการทั้งปวงของเจ้าผู้ครองนคร<sup>1</sup>

3.4.3 การปกครองส่วนภูมิภาค ดินแดนส่วนภูมิภาคของลานนาไทยในสมัยที่เป็นประเทศราชของไทยกว้างขวางมาก โดยเฉพาะในสมัยพระยาภาววิระปกครองนครเชียงใหม่อาณาเขตของลานนาไทยกว้างขวางยิ่งกว่าสมัยใด ๆ ที่ผ่านมา เพราะเจ้าอุปราชธรรมลังกาได้ปราบปรามหัวเมืองต่าง ๆ มาเป็นเมืองขึ้นหลายเมือง ในทางเหนือมีอาณาเขตตลอดไปถึงเมืองเชียงรุ้ง เชียงขวาง สิบสองปันนา<sup>2</sup> ส่วนทางตะวันตกได้มีการขยายดินแดนไปถึงแม่น้ำสาละวิน สามารถครอบครองหัวเมืองต่าง ๆ ทางด้านตะวันออกของแม่น้ำสาละวิน เช่น เมืองจวค เมืองซา เมืองถ่วน เมืองสาค เมืองหาง หรือที่เรียกว่าหัวเมืองเงี้ยวหง้า

วิธีการรวบรวมหัวเมืองต่าง ๆ ตามชายแดนเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของลานนาไทยนั้น ส่วนใหญ่มักใช้วิธีส่งคนไปเกลี้ยกล่อมเจ้าเมืองต่าง ๆ เหล่านั้นเข้าไว้ในอาณาเขตโดยไม่ต้องสู้รบกัน<sup>3</sup> แต่หากเมืองใดไม่ยินยอมก็จะใช้กองทัพเข้าปราบปราม กรณีปราบสำเร็จก็จะกวาดค้อนผู้คนในบ้านเมืองนั้นทั้งหมด ปล่อยให้เมืองนั้นร้างไว้<sup>4</sup> ขณะเดียวกันก็ถือว่า

<sup>1</sup>พร้อมพงศ์ ณ เชียงใหม่ การปฏิรูปการปกครองหัวเมืองลาวเนียงในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก่อนเป็นมณฑลเทศาภิบาล (พ.ศ. 2427-2436) หน้า 23

<sup>2</sup>พระยาประชาภิจักรจักร พงศาวดารโยนก หน้า 452 - 453

<sup>3</sup>ค.

<sup>4</sup>ค.

เมืองร้างนั้นเป็นดินแดนส่วนหนึ่ง ของลานนาไทย กังที่บันทึกไว้คือระหว่างพระเจ้ามังยาของ พระองค์เจ้าโลแบดผู้ตกกับมีสเตอร์อาเซอร์คองแห่งที่ว่า "... ธรรมเนียมที่เราเข้าใจกับ แต่ก่อน ถ้าเรายกทัพไปทำเมื่องใดได้เมื่องนั้น กวาดถ้อนเอากรอบกรัวมาแล้ว ที่แผ่นดิน ก็ต้องเข้าใจว่าเป็นของเรา ...".<sup>1</sup> ธรรมเนียมดังกล่าวก่อให้เกิดความเข้าใจผิดได้ง่าย โดยเฉพาะเรื่องมหาอำนาจตะวันตก เข้ามาคุกคามดินแดนส่วนนี้ต่าง ไม่ยอมรับว่าเป็นดินแดนของ ไทยเลย พร้อมกับอ้างสิทธิเข้าครอบครองแทนที่ ส่วนเมืองที่ยินยอมนั้น เข้าเป็นส่วนหนึ่งของลานนาไทยแต่โดยดี ก็มีให้ปกครองตนเองตามเดิมซึ่งบรรดาหัวเมืองชายแดนเหล่านี้ ได้ก่อให้เกิดปัญหาทางการปกครองในลุ่มภูมิภาคของลานนาไทยเป็นอันมาก เพราะเมื่อมี โอกาสเมืองเหล่านี้จะแยกตัวเป็นอิสระ และยามปกติก็มีโจรผู้ร้ายชุกชุมจนกลายเป็นปัญหา หนักใจรัฐบาลไทยในเวลาต่อมา

3.4.4 ผลประโยชน์ของลานนาไทยสมัยเป็นประเทศราชของไทย การ ปกครองหัวเมืองประเทศราชของไทยก่อนสมัยปฏิรูปการปกครองนั้น รัฐบาลไปได้เข้าใจไป เกี่ยวข้องกับเรื่องผลประโยชน์ภายในหัวเมืองประเทศราชเลย โดยถือเป็นนโยบายอย่าง หนึ่งของไทยที่มีต่อหัวเมืองประเทศราชทั้งหลาย แนวนโยบายดังกล่าวได้ปรากฏในสารตรา ที่กรุงเก่า จนถึงหัวเมืองประเทศราชต่าง ๆ เสมอ ดังเช่นที่ปรากฏในสารตราที่เจ้าพระยา จักรับไปถึงเจ้าเมืองเชียงใหม่ฉบับหนึ่งมีความว่า

... ของอันใดที่เป็นประโยชน์แก่อื่นไม่ว่าเขตแดนเมืองไร ก็โปรดพระราชทาน ไว้ให้สำหรับใช้สอยจับจ่ายราชการบ้านเมือง ๆ หนึ่ง ๆ เป็นอย่างธรรมเนียมเมือง ประเทศราชเสมอ ป่าเขาแดนเมืองไรเกิดผลประโยชน์ก็ให้สิทธิขาดอยู่กับ

---

1 กองมรดก กรมกระทรวงการต่างประเทศ แจกให้ ร.๕ ตอนที่ ๓๖ หน้า ๑๖  
พระเจ้ามังยาของ พระองค์เจ้าโลแบดผู้ตกกับมีสเตอร์อาเซอร์คอง  
ระหว่างยุโรปการ ลงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2431

เจ้าเมือง ซึ่งมอญ พม่า จะชดกัดไม้ ... ตามปลายเขตแดนเมืองใด ก็ให้ไป  
ว่ากล่าวกับเจ้าเมือง และผู้รักษาค่านเมืองนั้น เจ้าเมืองยอมให้ก็ได้ จะขาย  
ไม่ขายกันประการใดสุดแต่เจ้าบ้านเจ้าเมือง<sup>1</sup>

จากแนวนโยบายดังกล่าวรัฐบาลไทยจึงไม่ได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของ  
ลานนาไทยเลย ผลประโยชน์ของลานนาไทยซึ่งได้จากการให้สัมปทานป่าไม้ การเก็บภาษี  
อากร การเก็บค่าธรรมเนียมต่าง ๆ<sup>2</sup> จึงตกเป็นค่าใช้จ่ายในเมืองประเทศราชลานนาไทย  
ทั้งหมด ซึ่งส่วนใหญ่ปรากฏว่าเจ้าผู้ครองนครนำเงินเหล่านั้นมาใช้ในกิจการส่วนตัวมากกว่า  
การนำไปทำนุบำรุงบ้านเมือง<sup>3</sup>

การดำเนินงานตามแนวนโยบายดังกล่าวทำให้รัฐบาลต้องขาดรายได้ที่ควรจะได้  
ปีหนึ่ง ๆ เป็นจำนวนมาก แต่กลับได้ผลประโยชน์เพียงเล็กน้อยจากการส่งเครื่องราช  
บรรณาการเข้ามาทุก 3 ปีเท่านั้น ซึ่งนับว่าน้อยมากเมื่อเทียบกับผลประโยชน์ที่เจ้าผู้ครอง  
นครได้รับในแต่ละปี แต่รัฐบาลก็จำเป็นต้องดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวต่อไป เพราะไม่  
ต้องการสร้างความเคียดแค้นแก่เจ้าผู้ครองนครโดยไม่จำเป็นนัก เจ้าผู้ครองทั้งหลายจึงยัง  
คงมีอิสระในการจัดการผลประโยชน์ในบ้านเมืองของตนตลอดเรื่อยมา

3.4.5 การศาล สภาพการศาลในลานนาไทยก่อนสมัยปฏิรูปการปกครอง  
ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การพิจารณาถึงความไม่ให้เป็นไปตาม

<sup>1</sup>หอสมุดแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 3 เลขที่ 14 สารตราเจ้าพระยา  
จักร์ถึงพระยาเชียงใหม่ เรื่องบอกข่าวเมืองอังวะรับกับอังกฤษ จ.ศ. 1204 ม.ป.ป.

<sup>2</sup>พร้อมพงศ์ ๗ เชียงใหม่ การปฏิรูปการปกครองหัวเมืองลาวเฉียงในรัชสมัย  
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก่อนเป็นมณฑลเทศาภิบาล (พ.ศ. 2427 -  
2436) หน้า 26 - 29

<sup>3</sup>กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/177  
เรื่องผลประโยชน์เมืองนครลำปาง ลงวันที่ 31 มกราคม ร.ศ. 111

แบบแผนบุคิธรรมแต่อย่างใด ในการฟ้องร้องต้องยื่นฟ้องต่อเจ้านายผู้ทำหน้าที่เกี่ยวกับกรปกครอง เช่น เจ้าอุปราช เจ้าราชวงศ์ เจ้าราชบุตร เจ้าสุริยวงษ์ ตลอดจนเจ้านายคนอื่น ๆ หรืออาจจะฟ้องต่อเจ้าผู้ครองนครโดยตรงก็ได้ ในการพิจารณาตัดสินความเจ้าผู้ครองนครอาจตัดสินเองหรือมอบหมายให้เจ้านายคนใดคนหนึ่งตัดสินแทน<sup>1</sup> ซึ่งในการตัดสินคดีความต่าง ๆ นั้น เจ้าผู้ครองนครมีอำนาจสูงสุดสามารถสั่งประหารชีวิตนักโทษได้โดยง่ายค้ำตัวอย่างเช่นในสมัยพระเจ้ากาวิโลรสสุริยวงศ์ซึ่งปกครองเชียงใหม่ระหว่างปี พ.ศ. 2319-2412 ได้มีการตัดสินประหารชีวิตนักโทษคดีต่าง ๆ ที่ทรงเห็นสมควรด้วยคำว่า อ้าวเพียงกำเดียว จนคนทั่วไปเรียกพระองค์ว่าเจ้าชีวิตอ้าว<sup>2</sup>

ส่วนวิธการตัดสินคดีความนั้น ตามปกติมักใช้กฎหมายประเพณีที่ตัดสินคดีความแบบอย่างคดีที่เคยเกิดขึ้นมาแล้ว แต่ในกรณีที่ศาลไม่อาจพิสูจน์ได้ว่าใคร เป็นฝ่ายผิดก็มักได้ใช้วิธีตัดสินแบบโบราณ คือ การให้ก้ำน้ำแข่งกัน<sup>3</sup> ซึ่งเป็นวิธีการที่ขาดหลักเกณฑ์ยุติธรรม และสิ่งสำคัญในการตัดสินคดีความใด ๆ นั้น ขึ้นอยู่กับผลประโยชน์และความพอใจของเจ้าผู้ครองนครเท่านั้น ผู้บริสุทธิ์จึงอาจได้รับโทษถึงขั้นประหารชีวิตได้โดยง่ายค้ำตัวอย่างที่ การล บ๊อค ไก่กล่าวถึงตอนหนึ่งว่า

เรื่องมีว่าเย็นวันหนึ่ง ขณะที่ข้าหลวงไทยกำลังขี่ช้างไปรอบ ๆ เมืองลำพูนตอน โพล่เพล้ ช้างตัวที่ขี่โดนคนลอบแทงบาดเจ็บสาหัส ปรากฏว่าก่อนหน้านี้ ... น้องชายของเจ้าเมืองลำพูนซึ่งเล่นการพนัน ... ได้เกิดวิวาทกับลูกน้องของ พระยาราชเสนา (ข้าหลวงไทยขณะนั้น) คนหนึ่ง เจ้าชายผู้นั้นจึงถูกหาว่าหมิ่น

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/158  
พระยาสุนทรบุรุษกราบทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ลงวันที่ 16 เมษายน ร.ศ. 120

<sup>2</sup> สงวน โชคสิขรัตน์ คนดีเมืองเหนือ หน้า 239

<sup>3</sup> การล บ๊อค สมัยพระปิยะมหาราช แปลโดย เสฐียร พันธงรังรี และ อัมพร จุลานนท์ หน้า 336

ประมาณ ... เจ้าหลวงเชียงใหม่ผู้ทรงพิโรธมากเพราะช้างแก้วที่โดนมาดจับนั้น เป็นช้างของพระองค์เอง ... มีการจับกุมตัวและไต่พิสูจนกันแล้วว่าเจ้าชายเป็น ผู้บริสุทธิ์ ในกรณีนี้เจ้าหลวงเชียงใหม่ไม่ยอม ... เจ้าชายจึงโดนตัดสินประหาร ชีวิต ...<sup>1</sup>

คดีตัวอย่างดังกล่าวเห็นได้ชัดว่าเป็นการตัดสินที่ไม่ยุติธรรม และเจ้าเมืองผู้ตัดสิน นั้นมากไปด้วยโมหะคติ เห็นแต่สิ่งของของตนเป็นสิ่งสำคัญยิ่งกว่าชีวิตคนอื่น นอกจากนั้น ในการตัดสินคดีบางกรัง ผู้ที่กระทำผิดจริงอาจไม่ถูกลงโทษแต่อย่างใด เพราะเป็นกนของ เจ้าผู้ครองนคร ดังที่คาร์ล บ็อค ได้กล่าวไว้อีกคดีหนึ่งว่า

มีชายชวาล่าพบนกหนึ่งเข้าไปข่มขืนหญิงสาว ... ชายคนหนึ่ง ... เข้ามาช่วย จนถูกชายคนร้ายแทงตาย วันรุ่งขึ้นชายคนร้ายก็ถูกจับ หญิงเจ้าทุกข์ก็ไปชี้ตัวว่า ไขคนร้ายแน่แล้ว ชายคนนั้นถูกตัดสินประหารชีวิต แต่เนื่องจากเป็นกนโปรคของ เจ้าผู้ครองนครล่าพุนจึงไม่เพียงแต่จะได้รับการยกโทษอย่างเกี่ยว แต่ได้รับการ ปล่อยตัวเป็นอิสระด้วย<sup>2</sup>

จะเห็นได้ว่าคดีหลังดังกล่าวนี้บียดตรงกันข้ามกับคดีแรกโดยสิ้นเชิง คดีแรกผู้บริสุทธิ์ ก่อถูกประหารชีวิต แต่คดีหลังผู้ผิดไปต้องรับโทษใด ๆ และเป็นอิสระทุกประการ สภาพ การภาคที่ตัดสินโดยไม่ยุติธรรมดังกล่าว นอกจากจะสร้างความเคียดแค้นแก่ราษฎรสามัญ ที่ต้องเป็นความกันแล้ว ยังสร้างความยุ่งยากใจให้แก่รัฐบาลไทยสมัยต่อมาเป็นอันมากด้วย เพราะบรรดากนในบังคับต่างชาติ โดยเฉพาะอังกฤษไม่ได้รับความยุติธรรมจากศาลใน ลานนาไทยเลย จึงได้ดำเนินการเรียกร้องให้รัฐบาลไทยจัดการปรับปรุงระเบียบการภาค

<sup>1</sup>คาร์ล บ็อค สมัยพระปิยะมหาราช แปลโดย เสฐียร พันธรังษี และ อัมพร จุลานนท์ หน้า 322 - 323

<sup>2</sup>ดู หน้า 336



ให้ยุติธรรมและสะดวกขึ้น และรัฐบาลไทยต้องเร่งดำเนินการแก้ไขตามข้อเรียกร้องต่าง ๆ นั้นเสมอ แต่อย่างไรก็ตามรัฐบาลว่าเป็นค้ำประกันถึงความสัมพันธ์อันดีระหว่างไทยกับลานนาไทยเป็นหลักสำคัญ ดังนั้นการดำเนินงานแก้ไขจึงเป็นไปในรูปค่อยเป็นค่อยไปตลอดเวลา ซึ่งวิธีการดังกล่าวถึงแม้จะไค้ผลสำเร็จล่าช้า แต่ก็สามารถรักษาความสัมพันธ์ที่ต่อกันระหว่างไทยกับลานนาไทยไว้ได้สืบมา

#### 4. ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับลานนาไทยก่อนสมัยปฏิรูปการปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

4.1 สมัยกรุงสุโขทัย สมัยที่พระยามังรายปกครองอาณาจักรลานนาไทยนั้น ตรงกับสมัยที่พ่อขุนรามคำแหงปกครองอาณาจักรสุโขทัย ทั้งสองต่างเป็นพระสหายสนิทร่วมพระอาจารย์เดียวกัน ดังนั้นจึงมีความสัมพันธ์อันดีต่อกัน ซึ่งเป็นผลให้อาณาจักรลานนาไทยกับอาณาจักรสุโขทัยดำเนินไปด้วยดี โดยต่างไม่เกิดกรุกรานดินแดนกัน ถึงแม้จะมีการสาบานกันว่าจะไม่ทำร้ายแก่กัน<sup>1</sup>

นอกจากนั้นทั้งสองพระองค์ยังทรงร่วมมือกันในทางการปกครองเป็นอย่างดี ดังปรากฏว่าเมื่อครั้งพระยามังรายจะสร้างนคร เชียงใหม่ เป็นราชธานีของอาณาจักรลานนาไทยใน พ.ศ. 1839 พระองค์ก็ทรงเชิญพ่อขุนรามคำแหงแห่งอาณาจักรสุโขทัยและพระยาจางเมืองแห่งแคว้นพะเยาเพื่อนร่วมสาบาน มาร่วมพิจารณาเลือกหาชัยภูมิที่ตั้งราชธานีกัน<sup>2</sup> และอีกครั้งหนึ่งปรากฏว่าพระยามังรายทรงให้คำแนะนำแก่พ่อขุนรามคำแหง ให้เป็นไมตรีกับกรุงจีน<sup>3</sup> เพื่อให้อาณาจักรสุโขทัยปลอดภัยจากการขยายอำนาจของจีนสมัยราชวงศ์หงวน

<sup>1</sup>คณะกรรมการจัดพิมพ์เอกสารทางประวัติศาสตร์ ตำนานพื้นเมืองเชียงใหม่ หน้า 16

<sup>2</sup>สำนักนายกรัฐมนตรี ประชุมศิลาจารึก ภาค 3 หน้า 210

<sup>3</sup>ขจร สุขพานิช "สัมพันธ์ภาพระหว่างลานนาไทยกับสุโขทัยและอยุธยา" ใน สัมมนาประวัติศาสตร์ลานนาไทย หน้า 11

ในช่วงที่ทั้งสองพระองค์ปกครองอาณาจักรนั้น จึงนับเป็นช่วงที่ทั้งสองอาณาจักรมีความสัมพันธ์แน่นแฟ้นที่เห็นเด่นชัดที่สุดเป็นครั้งแรก

หลังจากสมัยพระยามังรายจะเห่อซุกร รมค่าแห่งแล้ว ทั้งสองอาณาจักรก็ยังคงมีความสัมพันธ์อันดีต่อกันสืบมา แม้จะไปเค้นรักเท่าสมัยทั้งสองพระองค์ปกครองก็ตาม แต่ก็มีสิ่งสำคัญอีกอย่างมาสร้างเสริมความสัมพันธ์อันดีนั้นให้มั่นคงขึ้น สิ่งนั้นคือพระพุทธรูปปางลีลาที่ลี้ลับกวางที่ซึ่งมีพระภิกษุรูปหนึ่ง เดินทางไปถือมาจากหัวเมืองมอญ แล้วนำมาเผยแพร่ในกรุงสุโขทัยสมัยพระมหาธรรมราชาลิไท (ประมาณ พ.ศ. 1890 – พ.ศ. 1911 หรือ 1917) จนรุ่งเรืองเป็นที่เลื่องลือ พระเจ้ากือนาซึ่งเป็นกษัตริย์ปกครองอาณาจักรล้านนาไทยในขณะนั้นได้ทรงบังเกิดความเลื่อมใสมาก จึงทรงมีพระราชสาธมาขอพระเถระจากสุโขทัยให้ขึ้นไปสืบพระพุทธรูปในเชิงใหม่ ซึ่งพระมหาธรรมราชาลิไทก็ทรงปฏิบัติตามกาขออย่างเต็มพระทัย<sup>1</sup> เป็นเหตุให้พระพุทธรูปปางลีลาลี้ลับกวางที่ซึ่งไปเจริญรุ่งเรืองในดินแดนล้านนาไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 1913 นั้น<sup>2</sup> อันเป็นผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างล้านนาไทยกับไทยทางตอนใต้ โดยเฉพาะอาณาจักรสุโขทัยเป็นไปด้วยดีตลอดมา จนกระทั่งอาณาจักรสุโขทัยหมดอำนาจและถูกผนวกเข้ากับอาณาจักรกรุงศรีอยุธยาใน พ.ศ. 1981<sup>3</sup> แม้กระนั้นอิทธิพลของพุทธศาสนาก็ยังมีส่วนเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างล้านนาไทยกับไทยทางตอนใต้เรื่อยมาจนปัจจุบัน

4.2 สมัยกรุงศรีอยุธยา เมื่อกรุงศรีอยุธยาเข้มแข็งจนสามารถผนวกดินแดนอาณาจักรสุโขทัยไว้ในอำนาจแล้ว อาณาเขตของกรุงศรีอยุธยาก็ติดกับอาณาจักรล้านนาไทย ลักษณะความสัมพันธ์ในช่วงนี้ได้เปลี่ยนแปลงไปในรูปศักรูคู่งครวมกัน โดยต่างฝ่ายต่างต้องการขยายอาณาเขตสงครามระหว่าง 2 อาณาจักรจึงเกิดขึ้นเสมอ

<sup>1</sup> ชินกาลมาลีปกรณ์ แปลโดย ร.ค.ท. แสง มนวิฑูร หน้า 11.

<sup>2</sup> สำนักนายกรัฐมนตรื ประชุมศิลาจารึก ภาค 3 หน้า 136

<sup>3</sup> กรมศิลปากร พระราชพงศาวดารกรุงเก่าฉบับหลวงประเสริฐ หน้า 447

สงครามระหว่างอาณาจักรลานนาไทยกับกรุงศรีอยุธยาได้เกิดขึ้นครั้งแรกใน พ.ศ. 1925 โดยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 แห่งกรุงศรีอยุธยาได้กรีธาทัพไปตีนคร เชียงใหม่ แต่ไม่ประสบผลสำเร็จ<sup>1</sup> ครั้นใน พ.ศ. 1929 เมื่อพระเจ้ากือนาลิ้นพระขนม ได้เกิดสงครามแย่งชิงราชสมบัติขึ้นในลานนาไทยระหว่าง เจ้าแสนเมืองผู้เป็นหลานกับท้าวมหาดรหณ ผู้เป็นน้าท้าวมหาพรหมเป็นฝ่ายแพ้จึงหนีเข้าพึ่งพระบรมโพธิสมภารกรุงศรีอยุธยาและ ออกำลังทัพขึ้นไปโจมตีทางนครลำปาง แต่ก็ไม่สำเร็จไม่สามารถตีนครลำปางได้<sup>2</sup> ในรัชสมัยพระบรมราชาธิราชที่ 2 จึงโปรดเกล้าฯ ให้ยกทัพไปตีนคร เชียงใหม่อีก 2 ครั้ง คือใน พ.ศ. 1971 และ พ.ศ. 1973 ตามลำดับ<sup>3</sup> แต่ก็ไม่สำเร็จอีกเช่นเคย เพียงแต่ได้เขยลงมาประมาณ 120,000 คน<sup>4</sup> สงครามทุกครั้งดังกล่าวจะเห็นได้ว่ากรุงศรีอยุธยาเป็นฝ่ายยกกองทัพขึ้นไปโจมตีอาณาจักรลานนาไทย แต่ก็ไม่เคยได้รับชัยชนะเด็ดขาดเลย ทั้งนี้ย่อมแสดงให้เห็นถึงความเข้มแข็งภายในอาณาจักรลานนาไทยในช่วงนั้นได้เป็นอย่างดี ยิ่งไปกว่านั้นในรัชสมัยพระเจ้าติโลกราช (พ.ศ. 1984 - 2030) อาณาจักรลานนาไทยก็ได้เป็นฝ่ายโจมตีกรุงศรีอยุธยา ในครั้งแรก พ.ศ. 1994 พระเจ้าติโลกราชสามารถตีซากังราวและสุโขทัยของอาณาจักรกรุงศรีอยุธยาได้แล้วจึงยกทัพกลับ<sup>5</sup> ต่อมาใน พ.ศ. 2003 พระยาอู่ขันธ์ผู้ครองเจ้าเมืองเชียงรุ่งจึงเกิดเขาใจออกห่างจากกรุงศรีอยุธยาไปเข้าสวามิภักดิ์ต่อพระเจ้าติโลกราช โดยอาสาตีเมืองทัญญูโลกและกำแพงเพชร<sup>6</sup> ถึงแม้สงครามครั้งนี้จะประสบความสำเร็จต้องยกทัพกลับเชียงใหม่ไปก็ตาม สงครามครั้งนี้ก็ทำให้สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถแห่งกรุงศรีอยุธยาทรง

<sup>1</sup>กรมศิลปากร พงศาวดารฉบับบริศัณมิวเซียม หน้า 23 - 24

<sup>2</sup>กรมศิลปากร พระราชพงศาวดารกรุงเก่าฉบับหลวงประเสริฐ หน้า 445

<sup>3</sup>กรมศิลปากร ล.ก. หน้า 26

<sup>4</sup>พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขา เล่ม 1 หน้า 465

<sup>5</sup>ก.

<sup>6</sup>ก.

วิเทศสนาการณในหัวเมืองฝ่ายเหนือมาก ถึงกับต้องย้ายราชธานีจากกรุงศรีอยุธยามาตั้งที่เมืองพิษณุโลกชั่วคราวใน พ.ศ. 2006<sup>1</sup> แล้วให้พระบรมราชาธิราชโอรสองค์โตดูแลทางกรุงศรีอยุธยาแทน จึงอาจกล่าวได้ว่าในครั้งนั้นกรุงศรีอยุธยามีเกียรติยศของพระองค์ในเวลาเดียวกัน ซึ่งมีมูลเหตุสำคัญสืบมาจากการคุกคามของอาณาจักรลานนาไทยในขณะนั้นนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม สงครามระหว่าง 2 อาณาจักรในช่วงรัชสมัยพระเจ้าทีโลกราชแห่งลานนาไทย กับช่วงรัชสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถแห่งกรุงศรีอยุธยาก็ยังคงดำเนินอย่างยืดเยื้อต่อมาเป็นเวลาถึง 24 ปี สงครามได้ยุติลงในปี พ.ศ. 2018 โดยพระเจ้าทีโลกราชได้ขอเป็นไมตรีกับกรุงศรีอยุธยา และสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงรับไมตรีนี้แก่ความสัมพันธ์อันดีดำเนินไม่ไค่นาน เพราะเมื่อเปลี่ยนรัชกาลเป็นรัชสมัยพระรามาธิบดีที่ 2 ใน พ.ศ. 2050 พระเมืองแก้ว เจ้าเมืองเชียงใหม่คนใหม่ ก็ได้ยกทัพลงมาตีเมืองสุโขทัยแต่ไม่สำเร็จ อีก 8 ปีก่อนใน พ.ศ. 2058 ฝั่งยกทัพลงมาตีอีก ในครั้งนั้นมุงดี 2 แห่งคือ ลูโซทัยและกาแพงเพชร แต่ไม่สำเร็จเช่นเคย กลับถูกฝ่ายกรุงศรีอยุธยาตีโต้ตอบรุกเข้าสู่ดินแดนลานนาไทยจนสามารถยึดนครลำปางได้ในปีเดียวกัน<sup>2</sup> ถึงแก่น้ำเมา กษัตริย์ล้านนาไทยไม่ได้ยกทัพลงมาคุกคามกรุงศรีอยุธยาอย่างสลับครี้อีกเลย และเพื่อเป็นการป้องกันหัวเมืองฝ่ายเหนือ เป็นต้นนครลำปางไว้แล้ว สมเด็จพระรามาธิบดีที่ 2 ก็ทรงแต่งตั้งให้พระบรมราชา (พระอาทิตย์วงศ์) ซึ่งเป็นอุปราชไปครองเมืองพิษณุโลก<sup>3</sup> เพื่อจะได้ควบคุมดูแลหัวเมืองฝ่ายเหนืออย่างใกล้ชิด

ครั้นรัชสมัยสมเด็จพระชัยราชาแห่งกรุงศรีอยุธยา ได้เกิดการแตกแยกกันในนครเชียงใหม่ จึงเป็นโอกาสของกรุงศรีอยุธยา ดังนั้นเมื่อสมเด็จพระชัยราชาเสด็จจากพม่าแล้ว ก็ทรงถือโอกาสยกทัพหลวงเข้าตีนครเชียงใหม่และลำพูนทันทีซึ่งเป็นผลสำเร็จ

<sup>1</sup>พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขา เล่ม 1 หน้า 465

<sup>2</sup>กรมศิลปากร พระราชพงศาวดารกรุงเก่าฉบับหลวงประเสริฐอักษรนิติ์ หน้า 455

<sup>3</sup>พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จ.ก. หน้า 455

โดยที่คำพูนได้<sup>1</sup> ใน พ.ศ. 2088<sup>1</sup> และพระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขา<sup>2</sup> ระบุว่า สามารถที่เชียงใหม่ได้ค่าย<sup>\*2</sup>

หลังจากรัชสมัยสมเด็จพระชัยราชาแล้ว ไม่ปรากฏว่ามีสงครามระหว่างกรุงศรีอยุธยา กับลานนาไทยอีก เพราะเป็นช่วงที่ทั้งสองอาณาจักรต้องเผชิญกับการคุกคามของพม่า ซึ่งเริ่มขยายอาณาเขตอีกครั้งหนึ่ง ในปี พ.ศ. 2101 จึงปรากฏว่าพระเจ้ามูเรงนองแห่งพม่าสามารถเข้าตีเมืองเชียงใหม่ได้สำเร็จ<sup>3</sup> พม่าได้ส่งคนเข้ามาปกครองและจัดการทุกอย่างเอง<sup>4</sup> ซึ่งนับได้ว่าเป็นครั้งแรกที่อาณาจักรลานนาไทยต้องสูญเสียเอกราชอย่างแท้จริง หลังจากนั้นพม่าก็ใช้กินแดนลานนาไทยเป็นแหล่งสะสมเสบียงอาหาร พาหนะ และกำลังคน เพื่อโจมตีกรุงศรีอยุธยาทันที จนสามารถได้รับชัยชนะอย่างเด็ดขาดครั้งแรกในปี พ.ศ. 2112 ถึงสงครามครั้งนั้นทำให้ทั้งสองฝ่ายได้เห็นถึงความสำคัญในแง่ยุทธศาสตร์ของกินแดนลานนาไทยเป็นอย่างดี ดังนั้นในช่วงต่อมากรุงศรีอยุธยาและพม่าต่างพยายามเข้าครอบครองลานนาไทยกัน จนลานนาไทยไม่มีโอกาสเป็นอิสระดังเดิมได้ ต้องตกเป็นประเทศราชของพม่าและกรุงศรีอยุธยาสลับกันไป แต่ที่น่าสังเกตว่าส่วนใหญ่ในช่วงนั้นพม่าเป็นผู้ครอบครองลานนาไทย บ่อยกว่ากรุงศรีอยุธยา

<sup>1</sup> กรมศิลปากร พระราชพงศาวดารกรุงเก่าฉบับหลวงประเสริฐอักษรนิติ์ หน้า 455

\* เกี่ยวกับการที่กรุงศรีอยุธยาสามารถคืนนครเชียงใหม่ได้นั้น หลักฐานอื่น เช่น พงศาวดารโยนกและตำนานพื้นเมืองเชียงใหม่ยืนยันตรงกันว่า ในครั้งนั้นกองทัพกรุงศรีอยุธยาไม่สามารถคืนนครเชียงใหม่ได้

<sup>2</sup> พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขา เล่ม 1 ตอน 1 หน้า 128

<sup>3</sup> คณะกรรมการจัดพิมพ์เอกสารทางประวัติศาสตร์ ตำนานพื้นเมืองเชียงใหม่ หน้า 78

<sup>4</sup> กรมพระนราธิปประพันธ์พงศ์ พระราชพงศาวดารพม่า เล่ม 1 หน้า 177

อาณาจักรล้านนาไทยตกเป็นประเทศราชของกรุงศรีอยุธยาอีกครั้งหนึ่งในรัชสมัยสมเด็จพระนเรศวร โดยความสมัครใจของล้านนาไทยเอง<sup>1</sup> สมเด็จพระนเรศวรจึงโปรดให้เจ้าเชียงใหม่ปกครองตนเองในฐานะเจ้าประเทศราชของไทย<sup>2</sup> แต่ใน พ.ศ. 2157 พระเจ้าอังวะแห่งพม่าก็กรีธาทัพมาตีเชียงใหม่กลับคืนไปครอบครองอีก จนกระทั่งถึงรัชสมัยสมเด็จพระนารายณ์ พม่าต้องทำศึกกับจีน พระยาแสนหลวงผู้ครองเมืองเชียงใหม่จึงถือโอกาสเข้าสวามิภักดิ์ต่อไทย แต่ครั้นตีพม่ากับจีนสงบลง เชียงใหม่ก็หันกลับไปสวามิภักดิ์ต่อพม่าอีก ทุกกิจการที่เสียขนนกสองหัวของเมืองเชียงใหม่กลับกลายเป็นที่ขัดเคืองพระมหากษัตริย์สมเด็จพระนารายณ์เป็นอันมาก จึงทรงส่งทัพหลวงขึ้นไปตีเชียงใหม่ถึง 2 ครั้ง ในปี พ.ศ. 2203 และ พ.ศ. 2205 เมื่อสามารถตีได้สำเร็จ ก็โปรดให้จับเจ้าเมืองเชียงใหม่ ท้าวพระยาทั้งหลายกวาดค้อนลงบาพร้อมกับพลเมืองและทรัพย์สินจำนวนมาก<sup>3</sup> ปล่อยให้เชียงใหม่เป็นเมืองร้างไป ในตอนปลายสมัยกรุงศรีอยุธยา เมื่อราชวงศ์อลองพญาแห่งพม่าขยายอำนาจเข้ามา จึงสามารถตีเมืองเชียงใหม่ได้โดยง่าย<sup>4</sup> และใช้เป็นฐานทัพเข้าโจมตีกรุงศรีอยุธยาจนสำเร็จอีกครั้งหนึ่งในปี พ.ศ. 2310 อันเป็นการยุติสมัยกรุงศรีอยุธยาด้วย ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่าสาเหตุสำคัญอย่างหนึ่งที่ไทยต้องสูญเสียกรุงศรีอยุธยาแก่พม่าในครั้งนั้น เป็นเพราะไทยทอดทิ้งล้านนาไทยอันเป็นจุดยุทธศาสตร์สำคัญนั่นเอง

4.3 สมัยกรุงธนบุรีและสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น เมื่อพระเจ้าตากสินทรงกู้อิสรภาพ และจัดตั้งกรุงธนบุรีเป็นราชธานีใหม่แล้ว ทรงปราบปรามก๊กต่าง ๆ ที่ตั้งคบเป็นอิสระจนสามารถรวบรวมดินแดนในพระราชอาณาจักรให้เป็นปึกแผ่นมั่นคง หลังจากนั้นพระองค์ทรงกรีธาทัพไปตีหัวเมืองล้านนาไทยทันที โดยมีเจ้าพระยาสุรสีห์ (บุญมา) เป็นหัวหน้า กองทัพไทยสามารถยกขึ้นไปถึงลำพูนได้โดยสะดวก ไม่มีการต่อสู้ขัดขวางจากหัวเมืองรายทาง

<sup>1</sup>สมเด็จพระนเรศวรมหาราชทรงราชานุภาพ ไทยรบพม่า หน้า 167

<sup>2</sup>พระยาประชากิจกรจักร์ พงศาวดารโยนก หน้า 424

<sup>3</sup>สมเด็จพระนเรศวรมหาราชทรงราชานุภาพ ล.ก. หน้า 245

<sup>4</sup>พระยาประชากิจกรจักร์ ล.ก. หน้า 424

แต่การที่เชียงใหม่ในครั้งแรกไม่ได้ผล<sup>1</sup> พระเจ้าตากสินจึงทรงยกทัพไปอีกครั้งในปี พ.ศ. 2317 ในครั้งนี้พระองค์ได้รับความร่วมมือจากหัวหน้าชาวลานนาไทย 2 คน คือ เจ้ากาวิละ กับพระยาจำบ้าน ทั้งสองได้ร่วมกับกองทัพหลวงโฆมตันครลำปางและนคร เชียงใหม่จนเป็นผลสำเร็จ เพื่อเป็นการตอบแทนความดีความชอบ พระเจ้าตากสินจึงโปรดให้แต่งตั้งพระยาจำบ้านเป็นพระยาวิเชียรปราการครองนครเชียงใหม่ และให้เจ้ากาวิละเป็นพระยาภาควิละครองนครลำปาง พร้อมทั้งทรงแต่งตั้งญาติพี่น้องของพระยาจำบ้านและพระยาภาควิละให้มีตำแหน่งเป็นอุปราชและราชวงศ์ช่วยราชการบ้านเมืองทั้งสองด้วย<sup>2</sup> นับเป็นการวางรากฐานทางการปกครองอย่างจริงจังครั้งแรก นอกจากนั้นพระองค์ยังทรงมอบ "อาญาสิทธิ" แก่เจ้าเมืองทั้งสองให้ปกครองบ้านเมืองกันเองตามธรรมเนียมเดิมของลานนาไทย อันเป็นการผูกใจให้เจ้าเมืองและราษฎรในลานนาไทยทั้งหลายได้บังเกิดความรู้สึกจงรักภักดีต่อไทยตลอดไป อย่างไรก็ดี อีก 2 ปีต่อมา เมื่อพม่ายกทัพเข้าบาศ์ลานนาไทย พระยาวิเชียรปราการ เจ้าเมืองเชียงใหม่ และพระยาไวยวงศาเจ้าเมืองลำพูนก็ไม่สามารถป้องกันรักษาเมืองได้ เพราะมีผู้คนเหลือน้อยมาก และไม่มีทัพจากเมืองหลวงสนับสนุนเลย เมื่อสามารถขับไล่พม่าออกไปได้แล้ว พระเจ้าตากสินจึงทรงตั้งพระทัยปล่อยให้เมือง เชียงใหม่และลำพูนเป็นเมืองร้างจนตลอดสมัยกรุงธนบุรี ในลานนาไทยขณะนั้นจึงเหลือแต่นครลำปางที่อยู่ภายใต้การปกครองของพระยาภาควิละเท่านั้น

ถ้าเมื่อพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกทรงปราบดาภิเษกเป็นพระมหากษัตริย์แห่งกรุงรัตนโกสินทร์แล้ว พระยาภาควิละพร้อมด้วยเจ้านายพี่น้องได้ลงมาเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทถวายเครื่องราชบรรณาการและกราบบังคมทูลขอราชการทั้งปวง พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าทรงเห็นว่าพระยาภาควิละเป็นผู้มีความสามารถในการปกครอง ในโอกาสนั้นจึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้พระยาภาควิละเป็นเจ้าเมืองเชียงใหม่ และให้น้อง ๆ ของพระยาภาควิละดำรงตำแหน่งสำคัญในเมือง เชียงใหม่และลำปางดังนี้ เจ้าคำสมน้องคนรอง

<sup>1</sup> องค์การค้าของคุรุสภา พระราชพงศาวดารกรุงธนบุรีฉบับพันวิเศษมาถ ประชุมพงศาวดาร เล่ม 10 หน้า 53 - 55

<sup>2</sup> ก. หน้า 59 - 60

จากพระยาภาววิไลเป็นเจ้าเมืองลำปาง เจ้าธรรมลังกาองค์คนที่สามเป็นอุปราชเมืองเชียงใหม่ เจ้าดวงทิพย์องค์คนที่สี่เป็นอุปราชเมืองลำปาง เจ้าหมูล้านองค์คนที่ห้าเป็นพระยาราชวงศ์เมืองลำปาง และเจ้ากำแพงเมืองนครลำปางเป็นเจ้าบุรีรัตน์อยู่ในเมืองเชียงใหม่ ก่อนมาใน พ.ศ. 2357 จึงได้เป็นเจ้าเมืองลำปางคนแรก

จากการแต่งตั้งตำแหน่งต่าง ๆ ดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเมืองเชียงใหม่มีฐานะสูงกว่าเมืองลำปางและลำพูน ในระยะแรกจึงปรากฏว่าบรรดาเจ้าเจ็ดคนจะมีการเลื่อนฐานะของตำแหน่งเจ้าเมืองจากเจ้าผู้ครองนครลำพูนเป็นเจ้าผู้ครองนครลำปาง และเจ้าผู้ครองนครลำปางจะเลื่อนฐานะเป็นเจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่ขึ้นไปเป็นลำดับ แต่ในเวลาต่อมาการเลื่อนตำแหน่งเจ้าผู้ครองนครจะแต่งตั้งจากเจ้านายบุตรหลานของเมืองนี้ ๆ เชน จึงเป็นการแยกเป็นวงศ์เชียงใหม่ วงศ์ลำปาง วงศ์ลำพูน เกินขีดชั้น สำหรับอำนาจสิทธิขาด เจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่มีอำนาจอธิปไตยสูงสุดถึงขั้นประหารชีวิตด้วยการใช้ดาบคัตศิระได้ ล้วนว่าผู้ครองนครลำปางเข้าใจว่ามีสิทธิเพียงใช้หอกเสียบอก<sup>2</sup> และเจ้าผู้ครองนครลำพูนมีสิทธิลดธงปักโดยใช้หอกเสียบั้นเอว<sup>3</sup> ซึ่งเป็นระดับต่ำลงมา อำนาจของเจ้าผู้ครองนครจึงแตกต่างกัน และสละหัวเป็นลำดับ

อย่างไรก็ดีการแต่งตั้งตำแหน่งต่าง ๆ ให้แก่พระยาภาววิไลและน้องทั้ง 6 คน ซึ่งได้รับการสถาปนาเป็นราชวงศ์เจ้าเจ็ดคนครองเมืองเชียงใหม่ ลำปาง ลำพูน ดังกล่าว นับเป็น

<sup>1</sup> ระเบียบประจักษ์จักรจักร พงศาวดารโยนก หน้า 450 - 451

\* เจ้าผู้ครองนครลำปางมีศักดิ์เทียบเท่าเจ้านครหลวงพระบาง จึงเข้าใจว่ามีสิทธิในการประหารชีวิตในลักษณะเดียวกัน

<sup>2</sup> เสวภา ภาระพุกดี ปัญหาการปกครองของไทยในพระราชหลวงพระบางและหัวเมืองลาว หน้า 83

<sup>3</sup> เจ้าพงษ์ธาดา ณ ลำพูน ผู้ให้สัมภาษณ์ สวัสดิ์ ประยูรเสถียร ผู้สัมภาษณ์ ทักษิณ เจ้าพงษ์ธาดา เลขที่ 378 ถนนอินทโยงยศ. อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน เมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน พ.ศ. 2522



พระบรมราชาโหมบายที่ชาวนานาชาติของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก เพราะเป็นการสร้างฐานกำลังที่สำคัญของไทยในลานนาไทยอย่างแท้จริง ดังนั้นในครั้งที่พระเจ้าปะดุงแห่งพม่าถกขยาอาณาเขต โดยหวังยึดครองลานนาไทยอีกครั้ง หนึ่งนั้นทัพพม่าต้องประสบกับการต่อต้านอย่างเข้มแข็งของชาวลานนาไทยภายใต้การนำของเจ้านายในราชวงศ์เจ้าเจ๊กคนนี้ จนพม่าต้องแตกพ่ายไปถึง 4 ครั้ง ซึ่งในครั้งสุดท้ายเมื่อปี พ.ศ. 2345 พม่าต้องแตกพ่ายและหมดอิทธิพลลง อันเป็นการสิ้นสุดศึกทางพม่าของลานนาไทย และในปี พ.ศ. 2345 นั้นเองพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกได้ทรงสถาปนาให้พระยาภาววิละเป็นเจ้าประเทศราชและมอบสิ่งของทรัพย์สินที่ได้มาจากการทำสงครามกับลานนาไทยคืน พร้อมทั้งพระราชทานรางวัลตอบแทนความดีความชอบแก่เจ้านายทั้งหลายที่ช่วยเหลือราชการสงครามครั้งนั้น<sup>1</sup> เป็นผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับลานนาไทยสนิทสนมแน่นแฟ้นยิ่งขึ้นและเป็นไปในที่ที่ต่อกันเรื่อยมา

การปกครองหัวเมืองลานนาไทยในฐานะประเทศราชนั้น ทางกรุงเทพฯ ได้ใช้วิธีการปกครองเหมือนกับหัวเมืองประเทศราชอื่น ๆ ดังที่เคยปฏิบัติมาแต่โบราณ คือปล่อยให้เจ้าผู้ครองนครในลานนาไทยปกครองตนเองอย่างอิสระ โดยกำหนดหน้าที่สำคัญที่เจ้าผู้ครองนครควรปฏิบัติ 4 ประการคือ การช่วยป้องกันพระราชอาณาเขต การช่วยขยายพระราชอาณาเขต การช่วยเหลือในราชการสงคราม และการส่งเครื่องราชบรรณาการเข้ามาถวายทุก 3 ปี

เครื่องราชบรรณาการที่ส่งเข้ามาถวายนั้น สิ่งสำคัญได้แก่ต้นไม้เงินต้นไม้ทองและสิ่งของอีกจำนวนหนึ่งตามความเหมาะสม สำหรับต้นไม้ทองเงินของนครเชียงใหม่ปรากฏเอกสารเมื่อ พ.ศ. 2425 ว่าพระเจ้าอินทรวชิรมานนท์หูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีต้นไม้ทองเงิน 1 คู่ ลักษณะเหมือนกันทุกอย่าง คือ สูง 5 ศอก 5 นิ้ว มี 9 ชั้น 53 กิ่ง 363 ใบ 173 ดอก รวมน้ำหนักต้นละ 10 ตำลึง<sup>2</sup> และทุกครั้งที่เจ้าประเทศราชส่งเครื่องราชบรรณาการเข้ามาถวายทางกรุงเทพฯ จะให้สิ่งตอบแทนกลับไป

<sup>1</sup>พระยาประชาภิจักรจักร์ พงศาวดารโยนก หน้า 450 - 451

<sup>2</sup>กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.12ก/11 เล่ม 2 ฉบับที่ 57 พระยาราชสัมภารากรกราบทูล พญา สมุหนายก ม.ป.ป.

เสมอ ดังปรากฏหลักฐานสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวว่าเมื่อเจ้าเมืองน่าน  
ได้นำเครื่องราชบรรณาการมาถวายแล้ว พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้โปรด  
เกล้าฯ พระราชทานสิ่งของต่อไปนี้เป็นสิ่งตอบแทน

ทองคำหนัก 10 บาท	ราคา 300 บาท
พรบอย่างก็ 8 ผืน	ราคา 64 บาท
ผ้าสักหลาดอย่างก็ 12 ผืน	ราคา 156 บาท
ปืนแปดอย่างก็กระบอกหนึ่ง	ราคา 200 บาท
ผ้าขาวเทศอย่างก็ 8 ไม้	ราคา 120 บาท
ม่านอย่างก็ผืนหนึ่ง	ราคา 40 บาท <sup>1</sup>

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าทั้งสองฝ่ายต่างได้รับสิ่งของซึ่งกันและกัน อย่างไรก็ตาม เจ้า  
ผู้ครองนครจะเรียกร้องสิ่งของตอบแทนตามต้องการทุกอย่างไปได้ ดังปรากฏว่าในรัชกาล  
ต่อมาเจ้าเมืองน่านได้ส่งเครื่องราชบรรณาการเข้ามาพร้อมสุขอีกบรรดาว่า

... ขอรับพระราชทานเบิกปืนหามแล่น 100 บอก กระสุนหามแล่น 500  
กระสุน สุนตันตันหนัก 3 หาบ กีบุกหนัก 2 หาบ สีลาปากนกหมื่นปาก อัฐโสม  
คิคุเปเงิน <sup>100</sup> กับเครื่องยาโกฎทั้ง 9 เทียบทั้ง 5 ลูกจัน คอกจัน  
กระวาร์ การพลู พริกไทย ...<sup>2</sup>

สิ่งของที่ขอพระราชทานดังกล่าวเป็นสิ่งของที่เคยขอกันมาทุกราว แต่ในครั้ง  
นี้อัปมากกว่าปกติและขอเงินด้วย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงมิได้โปรด  
เกล้าฯ ให้ตามที่ขอทั้งหมด ถึงแม้ความตอนหนึ่งในพระราชหัตถเลขาของพระองค์เกี่ยวกับ  
เรื่องนี้ว่า "... อไรอไรก็ให้ไหมด แต่ปืนหามแล่น 100 บอกนั้นมากเกินไป ว่าจะต้องให้

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 สารบัญญัตินุสรณ์  
เล่ม 10 หน้า 233 - 234

<sup>2</sup> ฎ. หน้า 440 - 441

แต่พอควร อัฐนั้นไม่เปนของให้กับเปล่า เมื่อมีเงินมาแลกเท่าไรใคร ๆ ก็แลกได้ เมื่อจะยืมก็ให้เป็นหลักเป็นฐานบนการยืม อย่าให้เป็นการตอบบรรณาการ . . ."<sup>1</sup>

การพระราชทานสิ่งของ เพื่อตอบแทนการถวายเครื่องราชบรรณาการจึงขึ้นอยู่กับพระราชประสงค์ขององค์พระมหากษัตริย์ไทยเป็นสำคัญ และทุกครั้งที่ทรงมุ่งผูกมัดจิตใจเพื่อเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีต่อกัน นอกจากนั้นทางกรุงเทพฯ ยังได้ทำหน้าที่คุ้มครองป้องกันภัยจากข้าศึก โดยการส่งกองทัพไปช่วยในการสงครามเสมอ ดังนั้นทั้งหัวเมืองประเทศราชและเมืองหลวงจึงต่างมีพันธะที่ต้องช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยต่างได้รับผลประโยชน์ที่พึงพอใจ วิธีการปกครองหัวเมืองประเทศราชของไทยในลักษณะประนีประนอมและช่วยเหลือเกื้อกูลกันดังกล่าวจึงเป็นผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างลานนาไทยกับกรุงเทพฯ ในสมัยก่อนปฏิรูปการปกครองเป็นไปอย่างราบรื่นเรื่อยมา

อย่างไรก็ตาม ลักษณะความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ต้องเปลี่ยนแปลงไป เมื่ออังกฤษเริ่มเข้าครอบครองพม่า\* ทำให้ชาวอังกฤษและคนในบังคับอังกฤษสามารถเดินทางเข้ามาในดินแดนแดนนี้ได้โดยสะดวก จึงปรากฏว่าคนในบังคับอังกฤษเข้าบาคิดต่อขอเช่าทำป่าไม้จากเจ้าผู้ครองนครเป็นจำนวนมากขึ้น จนเกิดเป็นกรณีพิพาทระหว่างเจ้าผู้ครองนครกับคนในบังคับอังกฤษ มีการฟ้องร้องกันถึงกรุงเทพฯ เสมอ ๆ จนต้องตกลงทำสัญญาระหว่างประเทศกันถึง 2 ฉบับ คือใน พ.ศ. 2416 และ พ.ศ. 2426 เป็นผลให้รัฐบาลไทยต้องส่งข้าหลวงขึ้นไปแนะนำเจ้าผู้ครองนครให้ปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าวตั้งแต่ พ.ศ. 2417 และเริ่มดำเนินการจัดระเบียบการปกครองภายในหัวเมืองลานนาไทยให้รัดกุมยิ่งขึ้น เพื่อมิให้อังกฤษอ้างเป็นเหตุเข้าแทรกแซงได้ โดยจัดการปฏิรูปการปกครองภายในดินแดนดังกล่าว

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 สารบัญชามุขพิไล เล่ม 10 หน้า 440 - 441

\* อังกฤษทำสงครามกับพม่า 3 ครั้ง คือครั้งแรก พ.ศ. 2368 อังกฤษได้ครอบครองแคว้นอารกันและตะนาวศรี, ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2395 อังกฤษได้พม่าตอนใต้ และครั้งที่ 3 อังกฤษได้ครอบครองพม่าทั้งประเทศใน พ.ศ. 2429

ตั้งแต่ พ.ศ. 2427 จนถึงปี พ.ศ. 2476 จึงยกเลิกการปกครองแบบเทศาภิบาล ทำให้หัวเมืองประเทศราชล้านนาไทยกลายเป็นส่วนหนึ่งในพระราชอาณาจักรไทยอย่างสมบูรณ์ ซึ่งจะกล่าวรายละเอียดในบทต่อไป.

มูลเหตุของการปฏิรูปการปกครองมณฑลภายใต้  
ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

1. มูลเหตุทั่วไปของการปฏิรูปการปกครอง

ในช่วง 42 ปีแห่งรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2411 - 2453) เรียกได้ว่าเป็นยุคแห่งการปฏิรูป หรือยุคของการทำประเทศให้ทันสมัยอย่างแท้จริง แม้โดยทั่วไปจะถือกันว่า การปฏิรูปทั้งหลายของไทยได้เริ่มมาตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2394 - 2411) แต่การปฏิรูปในครั้งนั้นไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงในขั้นพื้นฐานแต่อย่างใด<sup>1</sup> ต่างกับในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งได้ทรงปฏิรูประบบโครงสร้างต่าง ๆ ทั้งทางการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมอย่างเด่นชัด และยิ่งใหญ่มาจนพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2468 - 2478) ได้ทรงมีพระราชวินิจฉัยยกย่องการปฏิรูปครั้งนั้นว่าเป็นการพลิกแผ่นดิน<sup>2</sup>

มูลเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดการปฏิรูปการปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยทั่วไปมีปัจจัย 2 ประการ คือ ประการแรกเนื่องจากการคุกคามของจักรวรรดินิยมตะวันตก และประการที่สองเนื่องจากสภาพการปกครองภายในประเทศแบบเก่าไม่เหมาะสมกับกาลสมัย ซึ่งมูลเหตุทั้งสองประการนี้นับเป็นมูลเหตุสำคัญของการปฏิรูปในครั้งนั้นค้ำอื่น ๆ ทุกค้ำอื่นอีกด้วย ถึงแม้จะเห็นได้จากรายละเอียดต่อไปนี้

---

<sup>1</sup> วุฒิชัย มูลศิลป์ "การปฏิรูปการศึกษาในรัชกาลที่ 5" ใน แถลงงานประวัติศาสตร์ เอกสาร โบราณคดี 3 : 39 - 49 กันยายน 2516

<sup>2</sup> พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว "พระราชนิพนธ์ก้าน้ำ ดั่งสายพระราชมธุระสรวงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน" ใน ประวัติศาสตร์และการเมือง หน้า 124

1.1 การคุกคามของจักรวรรดินิยมตะวันตก จักรวรรดินิยมตะวันตกได้เริ่มคุกคามดินแดนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เมื่อราวปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย (พ.ศ. 2352 - 2367) โดยอังกฤษได้ทำสงครามกับพม่าครั้งแรกในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2366 และพม่าเป็นฝ่ายพ่ายแพ้ต้องยอมลงนามในสนธิสัญญาอันคานโบ (Treaty of Yandabo) เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2368<sup>1</sup> ซึ่งตรงกับรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวของไทย (พ.ศ. 2367 - 2394) ในสงครามครั้งนี้พม่าต้องสูญเสียดินแดนแคว้นต่าง ๆ คือ ยะไข่ (Arakan) ตะนาวศรี (Tenasserim) อัสสัม (Assam) มณีปุระ (Manipur) และต้องเสียค่าปฏิกรรมสงครามอีกเป็นจำนวนเงินถึง 10 ล้านรูปี หรือเท่ากับ 1 ล้านปอนด์สเตอร์ลิง<sup>2</sup> ซึ่งนับเป็นการพ่ายแพ้อย่างย่อยยับครั้งแรกของพม่า

ผลของสงครามระหว่างอังกฤษกับพม่าครั้งนั้นได้เป็นสัญญาเตือนภัยสำหรับไทยเป็นอย่างยิ่ง เพราะการที่อังกฤษสามารถรบชนะพม่า ซึ่งมียุทธวิธีการรบเช่นเดียวกับไทยภายในเวลาอันรวดเร็ว ย่อมแสดงถึงประสิทธิภาพของกองทัพอังกฤษที่เหนือกว่าพม่าเป็นอันมาก หากอังกฤษจะหาเหตุรบกับไทย ไทยคงไม่สามารถต้านทานอังกฤษได้เช่นกัน ดังนั้นเมื่ออังกฤษขอเปิดสัมพันธไมตรีกับไทย ไทยจึงต้องยอมรับอิทธิพลของอังกฤษอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งการทำสัญญาเบอร์นีระหว่างไทยกับอังกฤษในปี พ.ศ. 2369 นั้น นับเป็นก้าวสำคัญของการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยในสมัยรัตนโกสินทร์ เพราะเป็นการแสดงถึงการเริ่มเปลี่ยนแปลงนโยบายจากการไม่ไว้วางใจชนชาติตะวันตกที่ยึดถือมาตั้งแต่สมัยอยุธยาตอนปลาย มาเป็นการยอมรับสัมพันธไมตรีกับชาวตะวันตกอีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลไทยในขณะนั้นมีความรอบรู้เรื่องการเมืองระหว่างประเทศในศตวรรษที่ 19 นั้นไม่น้อย<sup>3</sup>

<sup>1</sup> D.G.E. Hall. A History of South East Asia. p. 599.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> วง เกื้อน นาราสาจจ์ การดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยก่อนมหาอำนาจตะวันตกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว หน้า 105 - 106

หลังจากที่อังกฤษชนะพม่าครั้งแรกในปี พ.ศ. 2368 แล้ว อีก 14 ปีต่อมา อังกฤษก็สามารถรบชนะจีนในสงครามฝิ่น (พ.ศ. 2382 - 2385) จนจีนต้องยอมเปิดเมืองท่าต่าง ๆ และชกใช้ค่าปฏิกรรมสงครามแก่โดยคี่ ซึ่งการที่อังกฤษสามารถรบชนะจีน ผู้มีสมญาว่ายักษ์แห่งเอเชียในครั้งนี้ ทำให้ไทยยิ่งแน่ใจในความสามารถของอังกฤษ และยิ่งหนักใจในภัยของมหาอำนาจตะวันตกยิ่งขึ้น เป็นผลให้นโยบายของไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวมีแนวโน้มไม่ไว้วางใจและระมัดระวังมิให้เป็นฝ่ายเพลี่ยงพล้ำชาวตะวันตกมากขึ้น แม้เมื่อครั้งพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวจะสวรรคต พระองค์ยังได้มีพระราชดำรัสแสดงความห่วงใยบ้านเมืองโดยกำชับเรื่องนี้ไว้คนหนึ่งว่า "... การต่อไปภายหน้า ... ก็สงครามข้างญวนข้างพม่าก็เห็นจะไม่มีแล้ว จะมีแต่ข้างพวกฝรั่งให้ระวังให้ดี อย่าให้เสียทีแก่เขาได้ ..."<sup>1</sup>

อย่างไรก็ตาม ตลอดรัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ไทยยังไม่ถูกมหาอำนาจตะวันตกเข้าคุกคามโดยตรง และไทยยังสามารถระมัดระวังไม่ให้ตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบแก่อังกฤษได้อีกด้วย ถึงแม้จะเห็นได้ว่าตามสนธิสัญญาเบอร์นีนั้น ทั้งสองฝ่ายต่างรับผิดชอบและรับผลประโยชน์เท่ากัน ไม่มีฝ่ายใดเสียเปรียบต่อกัน

ครั้นถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2394 - 2411) จักรวรรดินิยมตะวันตกเริ่มเข้าคุกคามประชิดไทยมากขึ้นทุกด้าน ก่อค่านตะวันตกนั้นอังกฤษสามารถรบชนะพม่าอีกครั้งใน พ.ศ. 2396 และในรัชกาลต่อมาพม่าต้องสูญเสียเอกราชและดินแดนทั้งหมดแก่อังกฤษ โดยถูกผนวกเข้าเป็นแคว้นหนึ่งของอินเดียภายใต้การปกครองของอังกฤษตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. พ.ศ. 2429<sup>2</sup> พรหมแดนทางด้านตะวันตกของไทยจึงติดกับอาณาภินิมของอังกฤษ ส่วนทางด้านใต้อังกฤษก็ได้เริ่มแทรกอิทธิพลเข้าในหัวเมืองมลายูของไทย และเริ่มคุกคามด้วยกำลังอาวุธโดยให้เรือรบระดมยิงเมืองตรังกานูของไทยในวันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2405 เพื่อข่มขู่ไทย แต่ด้วยพระปรีชาญาณของพระบาทสมเด็จพระ

<sup>1</sup> เจ้าพระยาทิพากรวงศ์ พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 3 เล่ม 2 หน้า 188

<sup>2</sup> Michael Edwards. The West in Asia. p. 48.

จอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงแก้ไขสถานการณ์ด้วยกลวิธีทางการทูตอย่างรอบรู้และรอบคอบ การคุกคามอย่างเปิดเผยของอังกฤษจึงไม่รุนแรงเท่าที่ควรจนตลอดรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

แต่ในทางค่านะวันออกของไทย ฝรั่งเศสซึ่งเป็นนักล่าอาณานิคมที่น่ากลัวยิ่งกว่า อังกฤษได้เริ่มคุกคามไทยเป็นลำดับ โดยเริ่มทำสงครามครั้งแรกกับญวนเมื่อเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2401 ญวนเป็นฝ่ายพ่ายแพ้ต้องยอมยกดินแดน 3 มณฑล ทางค่านะวันออกของญวนใต้ (Cochin China) ให้แก่ฝรั่งเศส พร้อมกับยอมเปิดเมืองท่าเพื่อค้าขายกับฝรั่งเศสอีกหลายเมือง<sup>1</sup> จากนั้นฝรั่งเศสก็แทรกอิทธิพลเข้าไปในเขมรซึ่งขณะนั้นปีฐานะเป็นประเทศราชของไทย โดยในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2403 นายพลเรอชาเนอ (Charner) ได้ส่งคนไปบอกเจ้านโรคม กษัตริย์แห่งเขมรว่าฝรั่งเศสจะช่วยให้เขมรเป็นอิสระจากไทย แต่เจ้านโรคมทรงปฏิเสธและอ้างว่าไทยมีบุญคุณกับเขมรที่ช่วยให้พ้นจากอำนาจของญวน<sup>2</sup> ฝรั่งเศสจึงเปลี่ยนแผนเป็นใช้วิธีอ้างสิทธิแทนญวน แต่ก็ไม่ได้ผลอีก ในที่สุดนายพลเรอลากรองดิแอร์ (La Grandiere) ผู้ว่าราชการดินแดนฝรั่งเศสในอินโดจีนจึงได้ใช้กำลังเข้าบังคับเจ้านโรคมลงพระนามในสัญญาที่เขมรต้องยอมอยู่ภายใต้อารักขาของฝรั่งเศสเมื่อวันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2406<sup>3</sup>

ในรัชกาลต่อมาคือรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2411-2453) ภัยจากการคุกคามของจักรวรรดินิยมตะวันตกได้ทวีความรุนแรงมากขึ้น ดินแดนเพื่อนบ้านข้างเคียงไทยได้ตกเป็นอาณานิคมของอังกฤษและฝรั่งเศสทั้งหมด ไทยจึงถูกโอบล้อมด้วยจักรวรรดินิยมรอบทุกด้าน สถานการณ์ขณะนั้นคับขันเป็นอันมาก หากไม่มีการปรับปรุงแก้ไขกิจการภายในพระราชอาณาจักร ก็อาจจะต้องสูญเสียเอกราชและอาจตกเป็นอาณานิคม

<sup>1</sup>D.G.E. Hall. A History of South East Asia. p. 648-649.

<sup>2</sup>Ibid., p. 650.

<sup>3</sup>เพ็ญศรี คุก "การฟื้นฟูทางพระราชไมตรีและสัมพันธภาพทางการทูตระหว่างไทยและฝรั่งเศสในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2399 - 2411)" ใน แถลงงานประวัติศาสตร์เอกสารโบราณคดี 3 : 8 - 38 กันยายน 2516



ของจักรวรรดินิยมตะวันตกได้โดยง่าย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงมีพระบรมราชโองบายปฏิรูปการปกครองเพื่อแก้ไขสถานการณ์ดังกล่าวทันที ทั้งนี้จะเห็นได้จากพระราชหัตถเลขาของพระองค์ซึ่งทรงมีถึงสมเด็จพระยาคักรราชานุภาพเมื่อครั้งทรงพระยศเป็นกรมหมื่น ตอนหนึ่งว่า

... เขตแดนเก่าก่อนย่อมติดต่อกับประเทศซึ่งมีธรรมเนียมบ้านเมืองแลมีกำลังคล้ายคลึงกันโดยรอบ แต่บัดนี้ ข้างฝ่ายตะวันตกโดยโอบขึ้นไปเหนือเมืองเหล่านั้นตกเป็นของอังกฤษ ข้างฝ่ายตะวันออกโดยโอบขึ้นไปเหนือตกเป็นของฝรั่งเศส เมืองเรายังอยู่ในท่ามกลางประเทศซึ่งมีการปกครองอย่างกวดขันแลมีกำลังมากกว่าเจ้าของเดิมโดยรอบ ย่อมมีการที่เกี่ยวข้องในปลายเขตแดนอยู่เสมอ ไม่เป็นต่างคนต่างอยู่ได้เหมือนอย่างแต่ก่อน การซึ่งจะรักษามิให้มีอันตรายทั้งภายในภายนอกได้ มีอยู่สามประการ คือผูกจากันโดยทางไมตรีอย่างหนึ่ง มีกำลังพอที่จะรักษากว้างสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองอย่างหนึ่ง การปกครองให้เสบอกันอย่างหนึ่ง ...<sup>1</sup>

จากพระราชหัตถเลขาซึ่งกล่าวได้แสดงให้เห็นว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักถึงภัยของจักรวรรดินิยมตะวันตกที่กำลังโอบล้อมไทยอยู่รอบค้ำ จึงทรงพยายามคิดหาหนทางป้องกันแก้ไขภัยนั้นให้ได้ผลมากไปกว่าวิธีผ่อนปรนทางการทูตเพียงประการเดียวซึ่งเคยใช้กันมาแต่เดิมและไม่ได้ผลนัก แม้ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ฝรั่งเศสก็ได้ใช้นโยบายเรือปืนบังคับให้ไทยยกดินแดนฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงให้แก่ฝรั่งเศสในวิกฤตการณ์ ร.ศ. 112 (พ.ศ. 2436) ซึ่งเหตุการณ์ครั้งนั้นทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแน่พระทัยขึ้นว่าไทยไม่อาจพึ่งพิงมหาอำนาจอื่นใดได้เลยจาเป็นที่ไทยต้องพึ่งตนเองด้วยการปฏิรูปการปกครองภายในประเทศให้ทันสมัยเสียอารย

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.11/1 พระราชหัตถเลขารัชกาลที่ 5 ถึงกรมหมื่นคักรราชานุภาพ สำเนาที่ 143/454 ลงวันที่ 18 มกราคม ร.ศ. 114

ประเทศทั้งหลายเท่านั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ตระหนักถึงความจำเป็น คึงกล่าวเป็นอย่างดี จึงทรงโปรดเกล้าฯ ให้ดำเนินการปฏิรูปการปกครองภายในพระราช อาณาจักรชั้นทันที ในแง่มูลเหตุสำคัญของการปฏิรูปจึงอาจกล่าวได้ว่าการคุกคามของ จักรวรรดินิยมตะวันตกเป็นมูลเหตุสำคัญประการหนึ่งที่เร่งเร้าให้รัฐบาลรีบเร่งดำเนินการ ปฏิรูปการปกครอง

1.2 สภาพการปกครองภายในประเทศ ระบบการปกครองของไทยก่อนสมัยปฏิรูป การปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นระบบที่ใช้สืบมาตั้งแต่ สมัยกรุงศรีอยุธยา โดยมีการปรับปรุงเป็นแบบแผนครั้งใหญ่ในรัชสมัยสมเด็จพระบรมไตร โลกนาถ (พ.ศ. 1991 - ๑๐31) ซึ่งหลังจากนั้นมิได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบที่สำคัญ แต่อย่างใด ระบบการปกครองแบบเก่าจึงใช้สืบกันมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 400 ปี โดยไม่มีการปรับปรุงให้เหมาะสมกับกาลสมัย ระบบการปกครองคึงกล่าวจึงมีสภาพที่ล้าสมัยและสับสน เป็นอันมาก คึงจะเห็นได้จากพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายเกี่ยวกับการแก้ไขการปกครองแผ่นดินตอนหนึ่งว่า

... การปกครองในบ้านเมืองเราซึ่งเป็นไปในปัจจุบันนี้ ยังไม่เป็นวิธีการ ปกครองที่จะให้การทั้งปวงเป็นไปสะดวกไ้แต่เดิมมาแล้ว ครั้นเมื่อล่วงมาถึง ปัจจุบันนี้ บ้านเมืองยิ่งเจริญขึ้นกว่าแต่ก่อนหลายเท่า การปกครองอย่างเก่า นั้น ก็ยังไม่สมกับความต้องการของบ้านเมืองหนักขึ้นทุกที ... 1

การปกครองแบบเก่าที่ใช้สืบกันมาตั้งแต่สมัยอยุธยา นั้น ประกอบด้วยอัครเสนาบดี 2 ตำแหน่ง คือ สมุหนายก สมุหกลาโหม เสนาบดี 4 ตำแหน่ง คือ เวียง วัง คลัง นา และกรมต่าง ๆ ซึ่งแบ่งเป็น 4 พวก คือ

กรมฝ่ายพลเรือน เช่น กรมพระสุรัสวดี กรมลูกขุน กรมธรรมการ กรมหมอ

---

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว "พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน" ใน ประวัติศาสตร์และการเมือง หน้า 129 - 165

กรมพระอาลักษณ์ กรมพระคลัง กรมภูษามาลา

กรมฝ่ายทหาร เช่น กรมอาสาแปดเหล่า กรมพระตำรวจ กรมกองมอญ

กรมฝ่ายทหารที่แบ่งไว้ฝ่ายพลเรือน เช่น กรมล้อมพระราชวัง กรมเส่งปืนใหญ่

กรมช่าง กรมม้า

กรมฝ่ายพลเรือนที่แบ่งไว้ฝ่ายทหาร เช่น กรมช่างสิบหมู่ เป็นต้น<sup>1</sup>

หน้าที่ของเสนาบดีและกรมต่าง ๆ เหล่านี้มีความสัมพันธ์และเกี่ยวกันเป็นอันมาก เพราะแต่ละตำแหน่งต้องทำหน้าที่หลายด้านหลายอย่าง เช่น เสนาบดีคนหนึ่ง ๆ ต้องทำหน้าที่ทั้งทางก้านมหาดไทย กลาโหม คลัง และยุติธรรม ราชการต่าง ๆ จึงกึ่งข้างสัมพันธ์และล่าช้ามาก ดังจะเห็นได้จากพระบรมราชาธิบายของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเกี่ยวกับเรื่องนี้ตอนหนึ่งว่า

... ถ้าจะเทียบตำแหน่งสมุหกลาโหม สมุหนายกในเวลานี้ กับตำแหน่งเสนาบดีที่ในประเทศหังปวงมีอยู่ ก็จะต้องนับว่าเป็นเสนาบดีว่าการบ้านเบื่อง่ายเสนาบดีว่าการทหารด้วย เสนาบดีว่าการคลังด้วย รวบรวมกันอยู่ในคนเดียว เป็นเสนาบดีถึง 4-5 ตำแหน่งดังนี้ การจึงได้สัมพันธ์รุงงไม่ใคร่จะคลอออกไปได้... เสนาบดีใน 6 ตำแหน่งนี้เมื่อตกลงมาถึงภายหลังตามการที่เปลี่ยนแปลงไปตามลำดับ บางกรมมีการเหลือนั้นจนทำไม่ไหว บางกรมก็ไม่มีอะไรจะทำ บางกรมก็มีผลประโยชน์มากเหลือนั้นจนเกินไป บางกรมก็ไม่มีผลประโยชน์อันใดพอแก่การที่ต้องทำ เพราะการที่ไม่สม่ำเสมอทั้งกระบวนการและผลประโยชน์เช่นนี้ ราชการจึงได้ค้างสะสมด้วยอาการมากเหลือแรงที่จะจำ และไม่มีผลประโยชน์พอที่จะมีน้ำใจจะทำ ... กรมต่าง ๆ แยกกันอยู่ ไม่มีผู้ใดบังคับบัญชาใครเป็นลำดับ

---

<sup>1</sup>พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว "พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน"

ใน ประวัติศาสตร์และการเมือง หน้า 129 - 165

และไม่มีการสโมสพร้อบเพรียงกัน เมื่อมีราชการอันใดขึ้นก็ชักทอดกันโยเยไป  
กว่าจะเดินได้ตลอดทุกกรม บรรดาที่เกี่ยวข้องก็เป็นการเนิ่นช้าเสียเวลา เพื่อจะ  
พรรณาดัง โทนที่เป็นอยู่ เช่นนี้ก็ไม่มีที่สุกลงได้ ... 1

พระบรมราชาธิบายดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความบกพร่องของระบบการปกครองแบบ  
เดิมอย่างชัดเจน จึงจำเป็นต้องหาวิธีการแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมและทันสมัย  
ขึ้นทันที

นอกจากนี้ การปกครองดินแดนในพระราชอาณาจักร ขณะนั้นก็ยังคงจัดกระจายกัน  
กล่าวคือยังแบ่งเป็น 2 ส่วนคือส่วนที่เป็นของไทยอย่างแท้จริง กับส่วนที่เป็นประเทศราช  
ดินแดนส่วนที่เป็นของไทยอย่างแท้จริงก็แบ่งเป็น 2 ชั้น คือหัวเมืองชั้นใน และหัวเมืองชั้นนอก  
หัวเมืองชั้นใน หรือวงราชธานี เป็นเมืองที่อยู่รอบเมืองหลวง ซึ่งเดิมถือเกณฑ์ว่า  
ต้องอยู่ห่างเป็นระยะทางที่ติดต่อกับเมืองหลวงได้ภายใน 2 วัน จัดเป็นเมืองชั้นจัตวา มีผู้รั้ง  
กับกรมการเมือง เป็นพนักงานปกครองขึ้นต่อเจ้ากระทรวงต่าง ๆ ในเมืองหลวง<sup>2</sup>

หัวเมืองชั้นนอก เป็นเมืองที่อยู่ถัดจากหัวเมืองชั้นในออกไป แบ่งเป็น 2 ส่วนอีก  
คือ หัวเมืองใหญ่ และหัวเมืองรอง<sup>3</sup> หัวเมืองใหญ่ยังแบ่งเป็นเมืองพระยามหานคร เมือง  
ชั้น เอก โท ทวี ตามลำดับขนาดและความสำคัญ ส่วนหัวเมืองชั้นรอง ได้แก่เมืองซึ่งขึ้นกับ  
หัวเมืองใหญ่แต่ละชั้นเหล่านั้น ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับเมืองในวงราชธานีที่ล้อมรอบเมืองหลวง

<sup>1</sup>พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว "พระราชกฤษฎีกาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน"  
ใน ประวัติศาสตร์และการเมือง หน้า 129 - 165

<sup>2</sup>สมเด็จพระยาการงราชานุภาพ "ลักษณะการปกครองของประเทศสยาม  
แก่โบราณ" ใน ประวัติศาสตร์และการเมือง หน้า 12

<sup>3</sup>ม.ร.ว. อคิน รพีพัฒน์ สังคมไทยในสมัยรัตนโกสินทร์ : พ.ศ. 2325-2410  
แปลโดย ม.ร.ว. ประกายทอง สิริสุข และ พรรณี สรุ้งบุญมี หน้า 144

นั่นเอง<sup>1</sup> บรรดาหัวเมืองชั้นนอกเหล่านี้ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่เป็นผู้ว่าราชการเมือง ป้อนอำนาจสิทธิขาดในการบริหารบ้านเมืองนั้นแก่พระองค์ทุกประการ<sup>2</sup>

ก่อนสมัยปฏิรูปการปกครอง หัวเมืองเหล่านั้นแยกกันอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของ 3 กระทรวง คือ หัวเมืองฝ่ายเหนือขึ้นกับสุโขทัย หัวเมืองฝ่ายใต้ขึ้นกับสมุหกลาโหม และหัวเมืองชายทะเลบริเวรรอบอ่าวไทยขึ้นกับกรมท่า<sup>3</sup> ซึ่งเห็นได้ชัดว่าระบบการควบคุมขณะนั้นขาดความเป็นเอกภาพ และก้าวก่ายหน้าทีกัน เช่นเดียวกับระบบการทำงานในส่วนกลาง การดำเนินงานควบคุมต่าง ๆ จึงชักช้าและบกพร่องตลอดเวลา จึงจะเห็นได้ว่าในทางทฤษฎีนั้น รัฐบาลได้ตราพระราชกำหนดกฎหมายต่าง ๆ ออกมาเพื่อควบคุมบรรดาเจ้าเมืองทั้งหลายให้ปกครองบ้านเมืองด้วยความยุติธรรม และดำเนินการทุกอย่างตามความต้องการของรัฐบาล เช่น เจ้าเมืองจะต้องรายงานข้อราชการเป็นระยะ ๆ เจ้าเมืองต้องตรวจตราอาณาเขตให้ทั่วถึง ต้องรู้จักคนแปลกหน้าที่เข้ามาอาศัยในเมือง ต้องมีรายชื่อช่างทั้งหมดที่อยู่ในเมือง ต้องปกครองด้วยความยุติธรรม และต้องแต่งตั้งบุคคลที่มีความสามารถเหมาะสมเข้าดำรงตำแหน่งที่ว่าง เป็นต้น<sup>4</sup> แต่ในทางปฏิบัติรัฐบาลไปอาจควบคุมได้อย่างเต็มที่นัก เพราะมีอุปสรรคทั้งทางด้านการคมนาคม การติดต่อสื่อสารที่ล่าช้าและไม่สะดวก การขาดแคลนบุคลากร และกำลังทรัพย์ ประกอบกับความสับสนของระบบการควบคุม ดังนั้นหัวเมืองไกลที่อยู่ห่างไกลไปจากกรุงเทพฯ มากเท่าใด ก็ยิ่งมีอิสระมากขึ้นเท่านั้น<sup>5</sup> บรรดา

<sup>1</sup>ควอริช เวลส์ การปกครองและการบริหารของไทยสมัยโบราณ แปลโดย กายูจัน สบเกียรติกุล และ ยุพา ชุมจันทร์ หน้า 171

<sup>2</sup>สมเด็จพระยาตากษัตริย์ราชานุภาพ "ลักษณะการปกครองของประเทศสยามแต่โบราณ" ใน ประวัติศาสตร์และการเมือง หน้า 12

<sup>3</sup>ดู หน้า 22

<sup>4</sup>กฎหมายตราสามดวง เล่ม 5 หน้า 37 - 43

<sup>5</sup>เดช บุนนาค "การปกครองแบบเทศาภิบาลเป็นระบบปฏิวัติหรือวิวัฒนาการ" ใน สังคมศาสตร์ปริทัศน์ 3 : 58 - 65 ธันวาคม 2509

เจ้าเมืองที่ปกครองท้องถิ่นที่ห่างไกล จึงเป็นผู้ยิ่งใหญ่ที่มีอำนาจประหนึ่งเจ้าชีวิตของคนทั้งเมือง และปกครองเมืองแบบ "กินเมือง" ซึ่งมีลักษณะสำคัญสรุปได้เป็น 4 ประการคือ ประการแรก ตำแหน่งสำคัญเป็นตำแหน่งที่สืบทอดกันในวงศ์ตระกูลของผู้นำท้องถิ่น ประการที่สอง ที่พักของเจ้าเมืองหรือที่เรียกว่าคุ้มบ้าง จวนบ้าง เป็นศูนย์กลางบริหารราชการท้องถิ่น ประการที่สาม รายได้ของข้าราชการในท้องถิ่นมาจากตำแหน่งหน้าที่โดยชอบธรรม และประการที่สี่ จุดมุ่งหมายของการปกครองคือ การรักษาความสงบเรียบร้อยให้บ้านเมืองปราศจากโจรผู้ร้าย คุกคาม<sup>1</sup> ลักษณะต่าง ๆ ของประเพณีการปกครองแบบกินเมืองดังกล่าวนี้ สมเด็จพระยา คำรงราชานุภาพทรง เห็นว่าเป็นประเพณีที่ใช้ตำแหน่งหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว เมียดเบียนราษฎร และกระทำการทุจริตต่าง ๆ ใ้ได้ง่าย ก่อให้เกิดการฉ้อราษฎ์บังหลวงขึ้น เพราะไม่มีการแยกทรัพย์สินส่วนตัวออกจากของหลวง ทำให้ราชการสับสนและราษฎรเดือดร้อนเป็นอันมาก<sup>2</sup> เกิดการฟ้องร้องเป็นคดีความขึ้นเสมอ แม้ในหัวเมืองที่ใกล้เคียงกับกรุงเทพฯ เช่นที่สุพรรณบุรีก็ยังปรากฏคดีความเกี่ยวกับพฤติการณ์ที่กดขี่ข่มเหงราษฎรของเจ้าเมืองจวบ ราษฎรทนไม่ไหวฟ้องร้องขึ้น<sup>3</sup> ซึ่งพฤติการณ์ทำนองนี้มีมากยิ่งขึ้นในหัวเมืองที่อยู่ห่างไกลจาก เมืองหลวงออกไป โดยเฉพาะในหัวเมืองประเทศราช ซึ่งเป็นดินแดนที่มีพลเมืองเป็นคนต่างชาติ ต่างภาษา และมีเจ้าเมืองประเทศราชปกครองบ้านเมือง กามขนบธรรมเนียมประเพณี ของตนเอง

ดินแดนที่เป็นประเทศราชของไทยในสมัยรัตนโกสินทร์ก่อนหน้านั้น ในทางเหนือและ ตะวันออกเฉียงเหนือ ได้แก่ เมืองเชียงใหม่ ลำปาง ลำพูน แพร่ น่าน หลวงพระบาง ส่วน

---

<sup>1</sup> สมเด็จพระยา คำรงราชานุภาพ และพระยาราชเสนา เทศาภิบาล พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพพระยาอรุณกรະวีสุทร (สงวน ศตะวัต-อรุณกรະวีสุทร) 9 พฤษภาคม 2509 หน้า 24 - 31

<sup>2</sup> ก.

<sup>3</sup> สมเด็จพระยา คำรงราชานุภาพ นิทานโบราณคดี หน้า 32 - 45

ทางใต้ ได้แก่ ปัตตานี กลันตัน ตรัง กานู และไทรบุรี<sup>1</sup> หัวเมืองเหล่านี้ไทยปกครองอย่าง และ หลวมมาก เพราะมีพันธะผูกพันกันเพียงการถวายเครื่องราชบรรณาการตามกำหนด การส่ง กำนันช่วยเหลือในราชการสงครามยามจำเป็น และการค้ำน้ำพระพิพัฒน์สัตยาตามกำหนด เท่านั้น<sup>2</sup> ความสัมพันธ์ระหว่างคนเหล่านี้กับเมืองหลวงจึงขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งของ รัฐบาลกลาง<sup>3</sup> ซึ่งนับเป็นประเพณีการปกครองแบบโบราณอีกประการหนึ่งที่คงดำเนินการ แก่ไขทันทเพราะประเพณีการปกครองเช่นนี้ในเวลาค่อยมาได้ออกให้เกิดปัญหาระหว่างประเทศ กับจักรวรรดินิยมตะวันตกเป็นอันมาก กวายนครจักรวรรดินิยมตะวันตกเหล่านี้ต่างต้องการ ครอบครองดินแดนเหล่านี้ของไทย ซึ่งในเรื่องนี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเข้าพระทัยเป็นอย่างดี และทรงปรารถนาที่จะเร่งแก้ไขทันที คงจะเห็นได้จาก พระราชหัตถเลขาของพระองค์ที่ทรงมีถึงเจ้าฟ้ากรมพระบำราบปรปักษ์ ก่อนหนึ่งว่า

... แผ่นดินที่ใหญ่โตมิใช่น้อย ผู้ซึ่งจะต้องการก็แลเสื่อมเข้ามาใกล้เคียง หนักขึ้นทุกที ถ้าแผ่นดินของเราทิ้งร้างอยู่ก็จะกลายเป็นที่ไม่มีเจ้าของ เป็นช่อง ให้ผู้จับจองได้ การก็กระชั้นตัวมากอยู่แล้ว รัง ๆ รอ ๆ ไปจะกลับตัวไปทัน ... จึงได้เร่งรัดทุกหนทุกแห่ง อยากจะให้ไต่จักการเสียโดยเร็ว ขอให้ทั้งท่านผู้มีอำนาจ เข้ามาจับจองได้ ... 4

พระราชหัตถเลขาถึงเกล้าฯ แสดงให้เห็นถึงพระราชประสงค์ช่วง องค์พระประมุขแห่ง

<sup>1</sup> สมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 หน้า 233

<sup>2</sup> Tej Bunnag. The Provincial Administration of Siam 1892-1915. p. 18-19.

<sup>3</sup> วอลเตอร์ เอฟ. เวลด้า แม่ขนิมพระนั่งเกล้า แปลโดย บิ๊จ ทองโสภิต หน้า 120-121

<sup>4</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 สารบาญสมุทกุณิณี เล่ม 25 จ.ก. 1245 หน้า 235

พระราชอาณาจักรไทยในการที่จะแก้ไขสภาพการปกครองแบบเดิมที่มีส่วนทำให้ "แผ่นดินรกร้าง" เป็นอย่างดี ในประเด็นนี้จึงเห็นได้ว่าสภาพการปกครองภายในประเทศแบบเดิมซึ่งไปเหมาะสมกับกาลสมัย และไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอเป็นมูลเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งของการปฏิรูปในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และเมื่อพิจารณาเหตุการณ์ของจักรวรรดินิยมตะวันตกที่เริ่มคุกคามไทยทุกด้านในขณะนั้นประกอบ ก็จะทำให้เห็นถึงความจำเป็นของการปฏิรูปในครั้งนั้นเป็นอย่างดี และสิ่งสำคัญประการแรกที่ควรเร่งดำเนินการก่อนก็คือ การปฏิรูปการปกครอง นั่นเอง ทั้งนี้จะเห็นได้จากพระราชดำรัสของพระองค์ที่ทรงประทานแก่สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ ดุขราชกุมาร เมื่อครั้งทรงย้ายสมเด็จพระยาบรมราชานุภาพจากกระทรวงธรรมการมาเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยในปี พ.ศ. 2435 ตอนหนึ่งว่า

... การบ้านเมืองซึ่งสำคัญกว่านั้นยังมีอยู่ ... คุ้มค่างประเทศกำลังตั้งท่าจะรุกเมืองไทยอยู่แล้ว ถ้าเราประมาทไม่จัดการปกครองบ้านเมืองเสียให้เรียบร้อย ปล่อยให้หะหลวมอย่างเช่นเป็นอยู่เข้าไป เห็นจะมีภัยแก่บ้านเมือง บางทีอาจจะเสียอิสรภาพของเมืองไทยก็เป็นได้ ... การรักษาพระราชอาณาเขตด้วยจัดการปกครองหัวเมืองให้เป็นระเบียบเรียบร้อยจึงเป็นการสำคัญกว่ามาก ...<sup>1</sup>

จากพระราชดำรัสดังกล่าวสามารถสรุปถึงมูลเหตุของการปฏิรูปการปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวอีกครั้งได้ว่าเป็นเพราะการคุกคามของจักรวรรดินิยมตะวันตกประการหนึ่ง และเพราะสภาพการปกครองภายในที่ยังหละหลวมเป็นอันมากอีกประการหนึ่ง โดยมีเป้าประสงค์สำคัญเพื่อปกป้องเอกราชของชาติไทย

---

<sup>1</sup> สมเด็จพระยาบรมราชานุภาพ และพระยาราชเสนา เทพาภิบาล หน้า 7 และหน้า 54



## 2. นโยบายการปฏิรูปการปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

2.1 แนวพระราชดำริในการปฏิรูปการปกครอง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักถึงปัญหาอันเกิดจากสภาพการปกครองภายในแบบเดิม และภัยของจักรวรรดินิยมตะวันตกที่ได้ทวีความรุนแรงมากขึ้นในรัชสมัยของพระองค์เป็นอย่างมาก ฝั่งทรงมีพระราชดำริที่จะดำเนินการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน เพื่อปรับปรุงระบบการปกครองภายในพระราชอาณาจักรให้มีประสิทธิภาพและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเหมือนดังอารยประเทศ ทั้งนี้เมื่อสมเด็จพระยาเทวะวงษ์วโรปการ ครั้นดำรงพระยศกรมหลวง เสด็จไปร่วมงานฉลองรัชกาลสมเด็จพระบรมราชินีวิกตอเรียครบ 50 ปี ณ ประเทศอังกฤษบนพระองค์ใน พ.ศ. 2430 จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้สมเด็จพระยาเทวะวงษ์วโรปการพิจารณาแบบแผนของคณะเสนาบดีในยุโรปถวาย เพื่อจะได้นำมาปรับปรุงในไทย<sup>1</sup> เมื่อสมเด็จพระยาเทวะวงษ์วโรปการเสด็จกลับมาถวายรายงานแล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงโปรดเกล้าฯ ให้ดำเนินการปฏิรูปทันที

2.2 การปฏิรูปการปกครองในส่วนกลาง เนื่องจากสภาพการปกครองในส่วนกลางตามแบบเดิมนั้นมีปัญหาหน้าที่ก้าวก่ายกัน ก่อให้เกิดความสับสนและล่าช้า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงว่าควรจัดให้เป็นสัดส่วน โยกแบ่งเป็นกระทรวง ๆ มีเสนาบดีแต่ละกระทรวงรับผิดชอบโดยตรง กว้างทรงเห็นว่า

... ราชการบ้านเมืองย่อมจะเป็นที่เรียบร้อยได้ ด้วยจัดการแบ่งกระทรวงหน้าที่พนักงานให้ทำการ เป็นหมวดเป็นหมู่ ให้สมควรแก่กำลังสติปัญญาสามารถของผู้ที่จะรับราชการฉลองพระเดชพระคุณในตำแหน่งนั้น ๆ แลต้องแบ่งหน้าที่ราชการให้เป็นส่วนเป็นแผนกตามกระทรวง ราชการทั้งปวงจึงจะสำเร็จไปได้ทันกาลสมัยที่ควรจะเป็น ...<sup>2</sup>

<sup>1</sup> สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ และพระยาราชเสนา เทตาทิบาล หน้า 4-5

<sup>2</sup> "พระบรมราชโองการประกาศแต่งตั้งตำแหน่งเสนาบดี" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 9 ลงวันที่ 1 เมษายน ร.ศ. 111 หน้า 25 - 28

ดังนั้นในชั้นแรกพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงโปรดเกล้าฯ ให้เรียก ทดลองจัดระเบียบราชการตามแบบใหม่ โดยทรงจัดตั้งกรมขึ้น 12 กรม แต่ละกรมมีเสนาบดี มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเป็นสัดส่วน ทรงทรงตำแหน่งเสนาบดีเกษมไว้ทั้ง 6 กรม คือ กรมมหาดไทย กรมพระกลาโหม กรมเมือง กรมวัง กรมท่า กรมนา แล้วทรงแต่งตั้งเพิ่มขึ้นอีก 6 กรม คือ กรมพระคลัง กรมยุติธรรม กรมขุนอนาธิการ กรมสรรพการ กรมโยธาธิการ กรมมรุชาคร ทรงโปรดให้เสนาบดีทุกกรมมียศเสมอกัน ไม่ให้ถือว่าเป็นอัครเสนาบดีหรือ จตุสดมภ์แก่เดิม หรือเสนาบดีที่ตั้งขึ้นใหม่<sup>1</sup> เสนาบดีทั้ง 12 กรม จะมีการประชุมปรึกษาราชการในเสนาบดีสภา เพื่อปรึกษาราชการต่าง ๆ เป็นประจำ ในระยะแรกก็ตั้งแต่ พ.ศ. 2431 นั้น ถือเป็นระยะทดลองฝึกหัดระเบียบบริหารแผนใหม่ เพื่อให้เห็นคุณประโยชน์ เช็ดตเสียบก่อน ในวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2435 จึงได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเสนาบดีอย่างเป็นทางการ และยกฐานะกรมต่าง ๆ ทั้ง 12 กรม เป็นกระทรวง<sup>2</sup> เริ่มปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละกระทรวงอย่างเต็มที่นับแต่นั้นมา

2.3 การปฏิรูปการปกครองหัวเมือง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะปฏิรูปการปกครองหัวเมืองทั่วพระราชอาณาจักอย่างแท้จริง โดยทรงมอบหมายแนวพระราชดำริในการปฏิรูปการปกครองหัวเมืองให้พระเจ้า้องยาเธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพในฐานะเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับผิดชอบ หลักการสำคัญของแนวพระราชดำริดังกล่าวคือ

ก. ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของพระราชอาณาจักร พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชประสงค์ให้แก้ไขลักษณะการปกครองแบบเดิมซึ่งมีลักษณะเป็น จักรวรรดิ ให้เป็นพระราชอาณาจักรที่เป็นอันหนึ่งเดียวกัน

ข. การควบคุมหัวเมือง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราช

<sup>1</sup> "พระบรมราชโองการประกาศแต่งตั้งเสนาบดี" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 9 ลงวันที่ 1 เมษายน ร.ศ. 111 หน้า 25 - 28

<sup>2</sup> ก.

ประสงค์ให้รวมการบังคับบัญชาหัวเมืองซึ่งเคยแยกกันอยู่ใน 3 กรม คือ มหาคไทย  
กลาโหม และกรมท่า ให้รวมกันอยู่ในความควบคุมของกระทรวงมหาดไทย เพียง  
กระทรวงเดียว

ก. การปกครองหัวเมือง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว  
ทรงมีพระราชประสงค์จะจัดการปกครองหัวเมืองแบบเทศาภิบาล โดยรวมหัวเมือง  
ที่ไกล เกือบกันจัดตั้งเป็นมณฑล แต่ละมณฑลมีข้าหลวงเทศาภิบาลกรมคุณดูแล และ  
ข้าหลวงเทศาภิบาลทุกคนอยู่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย

กล่าวโดยสรุป เป้าหมายสำคัญของแนวพระราชดำริในการปฏิรูปการปกครอง  
หัวเมืองของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว คือ เพื่อสร้างความเป็นเอกภาพ  
ของพระราชอาณาจักรไทยทั้งในทางดินแดนและการบริหารการปกครองนั้นเอง

ในทางปฏิบัติ เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าฯ  
ให้รวมการบังคับบัญชาหัวเมืองทั้งหมดมาขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย เพื่งกระทรวงเดียว  
ไ้แล้ว กรมหมื่นดำรงราชานุภาพเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยก็ทรงเริ่มจัดการปกครอง  
หัวเมืองแบบเทศาภิบาลขึ้นใน พ.ศ. 2437 โดยทรงประยุกต์แบบแผนการปกครองแบบ  
เทศาภิบาลที่อังกฤษกำลังใช้อยู่ในมาและมาชยาห์เข้ากับแบบแผนการปกครองแบบเดิม  
ของไทย คือทรงแบ่งลำดับการบังคับบัญชาในแคว้นมณฑลเป็น 5 ชั้น ได้แก่ การปกครอง  
ระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ เมือง มณฑล ทูกระดับมีผู้บังคับบัญชาควบคุมกัน  
เป็นลำดับ คือ ระดับมณฑล มีข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นผู้ควบคุมบังคับบัญชาสูงสุด ระดับ  
เมือง มีเจ้าเมือง เป็นผู้ควบคุม ระดับอำเภอ มีนายอำเภอ เป็นผู้ควบคุมและดูแลสอด  
ถึงระดับตำบลซึ่งมีกำนันเป็นหัวหน้า และระดับหมู่บ้านซึ่งมีผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้า โดย  
ให้ข้าหลวงเทศาภิบาลทุกคนอยู่ในสังกัดการบังคับบัญชาของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยอีกชั้น  
หนึ่ง ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าระบบการปกครองแบบเทศาภิบาลเป็นระบบการปกครองที่รวบ  
อำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางอย่างแท้จริง รัฐบาลสามารถบังคับบัญชาทุกระดับไล่ตามลำดับ  
ชั้น และสามารถควบคุมทุกท้องถิ่นในพระราชอาณาจักรได้อย่างเต็มที่ ซึ่งเป็นกรยกเลิก  
ระบบการปกครองแบบกินเมืองไปโดยปริยาย

อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานปฏิรูปการปกครองหัวเมืองทั่วพระราชอาณาจักรนั้น รัฐบาลไม่อาจดำเนินการในทุกหัวเมืองพร้อมกันได้ เพราะมีอุปสรรคเกี่ยวกับการขาดแคลนบุคลากรและกำลังทรัพย์ การคุกคามของมหาอำนาจตะวันตกทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องดำเนินการ ไล่ละขั้นตอน โดยเริ่มจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลตั้งแต่หัวเมืองชั้นในออกไปตามความเหมาะสมและความจำเป็น เมื่อการดำเนินงานในมณฑลเหล่านั้นได้ผลเป็นที่พอใจแล้ว รัฐบาลจึงได้ขยาย การจัดการปกครองแบบเทศาภิบาลออกไปหัวเมืองชั้นนอกและหัวเมืองประเทศราชตามลำดับ ซึ่งคล้ายลักษณะการดำเนินงานแบบค่อยเป็นค่อยไปดังกล่าวนี้ ภายในปี พ.ศ. 2449 รัฐบาล ก็สามารถจัดการปกครองแบบเทศาภิบาลในดินแดนต่าง ๆ ได้ทั่วพระราชอาณาจักร ๖ อย่างไร ก็ดี การจัดการปกครองแบบเทศาภิบาลในดินแดนที่เป็นหัวเมืองประเทศราช รัฐบาลต้องประสบ ปัญหาอุปสรรคมากเป็นพิเศษ เพราะดินแดนเหล่านั้นต่างมีลักษณะเฉพาะท้องถิ่นและปัญหาเฉพาะ ดินแดนของมณฑลซึ่งแตกต่างจากดินแดนอื่น ๆ ในพระราชอาณาจักร ดังจะเห็นตัวอย่างหนึ่งได้ จากการศึกษาทางประวัติศาสตร์ เกี่ยวกับการปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพนี้

### 3. มูลเหตุเฉพาะของการปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพ

มูลเหตุเฉพาะของการปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพสืบเนื่องมาจากปัจจัยพื้นฐานทั้งสอง ประการ เช่นเดียวกับมูลเหตุของการปฏิรูปการปกครองทั่วไป ก่อนปัจจัยจลนพลวัตได้แก่การ คุกคามของจักรวรรดินิยมตะวันตก ทางค่านานาไทยนั้น อิทธิพลของอังกฤษให้เพิ่มมากขึ้น เป็นลำดับ โดยเฉพาะหลังจากอังกฤษได้รับชัยชนะในการสงครามระหว่าง อังกฤษกับพม่าจน สามารถครอบครองพม่าทั้งประเทศได้แล้ว อังกฤษได้เข้ามาที่มีความสัมพันธ์กับค่านานาไทยมากยิ่งขึ้น กิจการป่าไม้ของคนในบังคับอังกฤษทั้งชาวอังกฤษและชาวเอเชียที่เข้ามาดำเนินการ กิ่งแก้วรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ขยายกิจการออกไปอย่างรวดเร็วและ มากมาย จนคนในบังคับอังกฤษได้รับสัมปทานป่าไม้ซ้ำซ้อนกัน เกิดเป็นกรณีพิพาทระหว่างคน ในบังคับอังกฤษกับเจ้าผู้ครองนครเสมอ และผลมักปรากฏว่าฝ่ายเจ้าผู้ครองนครเป็นผู้ผิด กรณีสพิพาทเกี่ยวกับกิจการป่าไม้ดังกล่าวเป็นประเด็นสำคัญประการแรกที่ทำให้รัฐบาลจำเป็นต้อง

เข้าดำเนินการควบคุมกิจการป่าไม้ในลานนาไทยเองและเริ่มปฏิรูปการปกครองบทผลพวงยัขึ้น ส่วนประเด็นที่สอง เป็นเรื่องต่อเนื่องกันคือปัญหาเกี่ยวกับชายแดนระหว่างเขตแดนพม่ากับลานนาไทย ซึ่งเนื่องมาจากปัจจัยภายใน คือสภาพการปกครองแบบเดิมของไทยไม่เหมาะสมกับกาลสมัย รัฐบาลไม่ได้ควบคุมการปกครองบ้านเมืองของเจ้าประเทศราช ปล่อยให้เจ้าผู้ครองนครปกครองบ้านเมืองแบบ "กินเมือง" อย่างอิสระ ซึ่งโดยทั่วไปเจ้าผู้ครองนครต่างสนใจในผลประโยชน์ของตนและวงศ์ตระกูลมากกว่าสนใจทุกข์สุขของราษฎรในบ้านเมือง โดยเจาะจงในหัวเมืองชายแดนที่ห่างไกลราษฎรไม่ได้รับการเอาใจใส่จากเจ้าผู้ครองนครแต่อย่างใด ยิ่งในยามที่หัวเมืองขึ้นของพม่าก่อกวนเมือง ราษฎรในหัวเมืองชายแดนลานนาไทยยิ่งได้รับความเดือดร้อน เพราะบรรดาหัวเมืองขึ้นเหล่านั้นมักเข้ามาทะเลาะเบาะแว้งเสียดายอาหารและกวาดต้อนราษฎรไป และทุกครั้งเจ้าผู้ครองนครไม่ได้หาทางป้องกันแก้ไข เป็นเหตุให้ราษฎรชาวลานนาไทยและคนในบังคับอังกฤษที่ประกอบธุรกิจในบริเวณนั้นได้รับความเดือดร้อนจนเป็นประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งที่ต้องถกเถียงจะอ้าง เป็นเหตุเข้าคุกคามอธิปไตยในลานนาไทยได้ ดังนั้นรัฐบาลไทยจะเพิกเฉยต่อไปไม่ได้ จำเป็นต้องเข้าดำเนินการปฏิรูปการปกครองในลานนาไทยเพื่อแก้ไขและป้องกันปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ซึ่งประเด็นที่เกี่ยวกับกิจการป่าไม้และปัญหาหัวเมืองชายแดนดังกล่าวมีรายละเอียดดังนี้

3.1 ปัญหาเกี่ยวกับกิจการป่าไม้ ที่มาของปัญหาสืบเนื่องมาจากหลักการที่ดีว่าป่าไม้เป็นทรัพย์สินของเจ้าผู้ครองนคร เมื่อเจ้าผู้ครองนครถึงแก่พิราลัย ป่าไม้เหล่านั้นต้องตกเป็นมรดกของลูกหลานเจ้าผู้ครองนครนั้น จากหลักการที่ออกมาแต่เดิมถึงกล่าวทำให้เจ้าผู้ครองนคร และเจ้านายชั้นสูงส่วนใหญ่ในลานนาไทยกลายเป็นเจ้าของป่าไม้ทั้งหมด ผู้ใดจะหาป่าไม้ต้องขออนุญาตเช่าจากเจ้าของป่าไม้คือเจ้าผู้ครองนคร และเจ้านายชั้นสูงเสียก่อน ในการอนุญาตจะมั่วคำยินยอมของเจ้าของป่าไม้เป็นลายลักษณ์อักษรจริง ในโบราณให้ถือเป็นคู่ยึดประกอบกิจการป่าไม้ของผู้เช่า กรันได้รับอนุญาตแล้ว ผู้เช่าสามารถดำเนินการได้

กระทรวงเกษตร ประวัติกรมป่าไม้ในรอบ 72 ปี พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพพระยากรุพันธ์พิทักษ์ 30 ธันวาคม 2511 หน้า 1

อย่างเต็มที่ วัตถุประสงค์นั้นไม่ขนาดเล็กหรือใหญ่เพียงใดก็ได้ และจะดำเนินกิจกรรมานเท่าใดก็ได้ เพียงแต่ต้องกระทำภายในบริเวณที่ได้รับอนุญาต และต้องเสียค่ากอไม้ของใบ้ทุกอันที่ตัดไปเท่านั้น<sup>1</sup> การเก็บเงินค่ากอไม้จะมีเจ้าหน้าที่ออกไปเก็บแล้วนำสำเนาเจ้าของป่า ๆ จะนำเงินเหล่านั้นถวายเจ้าผู้ครองนครอีกต่อหนึ่ง ซึ่งทุกชั้นตอนแม้จะมีผู้เก็บเงินเหล่านั้นไว้ใช้ใบส่วนทั่วเสมอ<sup>2</sup> อย่างไรก็ตามเมื่อเงินค่ากอไม้ถึงมือเจ้าผู้ครองนคร ๆ จะแบ่งเงินจำนวนนั้นออกเป็น ๖ ส่วน ก็คือเป็นของเจ้าของป่าส่วนหนึ่ง เป็นของเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่เก็บเงินนี้ส่วนหนึ่ง และเป็นของเจ้าผู้ครองนครอีกส่วนหนึ่ง<sup>3</sup> ซึ่งเป็นการแบ่งปันผลประโยชน์ในกลุ่มผู้เกี่ยววข้องกันนั่นเอง

การเก็บเงินค่ากอไม้นี้ ในระยะแรก ๆ ไม่ปรากฏว่าได้มีกฎเกณฑ์ที่แน่นอนแต่อย่างใด เพราะแต่เดิมป่าไม้ไม่มีราคาแพงมากนัก บรรดาเจ้าของป่าไม้มักแจกให้ชาวคิงต์ และอนุญาตให้ลูกหลานใช้บ่าวไพร่ เข้าตัดฟันซีกลากไม้สำหรับขายคนละประมาณ 100 - 200 ก้อน โดยไม่คิดเงินทอง<sup>4</sup> แต่ต่อมาเมื่อป่าไม้เริ่มมีราคาแพงขึ้น เพราะได้มีคนไทยบังคับอังกฤษสนใจเข้าหาขออนุญาตประกอบกิจการป่าไม้มากขึ้นเป็นลำดับ จึงได้มีการเก็บเงินค่ากอไม้กันขึ้น โดยในระยะแรกเก็บต้นละ 1 รูปี\* แล้วเพิ่มขึ้นเรื่อยมาจนถึงปี พ.ศ. 2439 เมื่อตั้งกรมป่าไม้ขึ้นแล้วจึงได้กำหนดค่ากอไม้เป็นต้นละ 12 รูปี นับเป็นการเพิ่มพูนรายได้ให้แก่

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 16/10 รายงานพระองค์เพ็ญฯ เสด็จตรวจราชการป่าไม้ ลงวันที่ พฤษภาคม ร.ศ. 112

<sup>2</sup> ก.

<sup>3</sup> ก.

<sup>4</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 บ. 58/68 รายงานกรมหมื่นสังฆราชกรรมาธิบดี เสด็จตรวจราชการเชียงใหม่ ลำพูน และว่าป่าลงวันที่ พฤษภาคม ร.ศ. 103

\* 1 รูปี (แถบ) มีค่าประมาณ 80 สตางค์

เจ้าผู้ครองนครและเจ้านายชั้นสูงผู้เป็นเจ้าของป่าเป็นอันมาก<sup>1</sup>

อย่างไรก็ดี ในระยะแรกไปได้มีปัญหาเกี่ยวกับกิจการป่าไม้เกิดขึ้น ปัญหาได้เริ่มเมื่อคนในบังคับอังกฤษทยอยเข้ามาดำเนินกิจการป่าไม้ในสยามนานาไทยมากขึ้น จนเกิดการแข่งขันเพื่อให้ได้สัมปทาน ดังนั้นในการขออนุญาตทำป่าไม้ ฝ่ายผู้ขอจะต้องเสียเงินที่เก็บเป็นค่าเปิดป่า ผู้ใดได้ค่าเปิดป่าสูงลุดก็จะได้สิทธิได้รับสัมปทานในการทำป่าไม้ตามท้องกร ซึ่งผลประโยชน์มูลค่ามหาศาลเหล่านี้ ก่อให้เกิดความสับสนในการประกอบกิจการป่าไม้ขึ้นเป็นอันมาก เพราะในระยะหลังปรากฏว่ามีการอนุญาตซื้อขายในบริเวณป่าเดียวกันเสมอ<sup>2</sup> บางแห่งเกิดเป็นกรณีพิพาทกันขึ้นระหว่างเจ้านายชั้นสูงซึ่งเป็นเจ้าของป่ากับผู้ขอสัมปทานซึ่งส่วนใหญ่เป็นคนในบังคับอังกฤษ ดังกับถ่วงฟ้องร้องของกงสุลอังกฤษและรัฐบาลไทยที่กรุงเทพฯ มีการฟ้องร้องกันอย่างมากมายและยืดเยื้อ ตัวอย่างเช่นคดีของมองฆวยงานซึ่งเป็นพม่าในบังคับของอังกฤษได้เกิดพิพาทกับพระเจ้ากาวิโลรสสุริยวงศ์ เจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่ (พ.ศ. 2399 - 2412) โดยฟ้องร้องกันมายังกรุงเทพฯ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2402 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว กว่าคดีนี้จะเรียบร้อยได้เวลาก็ด่วงถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การชำระคดีความที่ล่าช้าดังกล่าวทำให้เกิดความต่าง ๆ ทั้งค่าอยู่เป็นจำนวนมาก ดังปรากฏว่าในปี พ.ศ. 2416 ได้มีคดีความที่ฟ้องร้องกันด้วยเรื่องป่าไม้ในเชียงใหม่ถึง 42 เรื่อง รัฐบาลอังกฤษที่อินเดียจึงได้แสดงความจำนงขอให้รัฐบาลไทย

<sup>1</sup> กองกฎหมายเทศาภิบาล กวมไกลปากกร เอกสารรัชกาลที่ 5 น. 16/10  
รายงานพระองค์เงี้ยว ตราจรรยาการป่าไม้ ลงวันที่ พฤษภาคม ร.ศ. 112

<sup>2</sup> กระทรวงเกษกร ประวัติกรรมป่าไม้ในรอบ 72 ปี พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพพระยาครุฑนิหิตม์ 30 ธันวาคม 2511 หน้า 2

\* ถิ่นการละเอียดยกเว้นกั่มองฆวยงานและกั่มอื่น ๆ ที่สำคัญได้ใน พรพรรณวงวิชันา กรณีพิพาทระหว่างเจ้านกรเชียงใหม่กับคนในบังคับอังกฤษ อันเป็นเหตุให้รัฐบาลสยามจัดการปกครองมณฑลพายัพ (พ.ศ. 2401 - 2445) วิทยานิพนธ์ อ.ม. วุฒางกรรมหาวิทยาลัย 2517 หน้า 62 - 87

ชำระคดีความที่ค้างค้างเหล่านี้ทั้งหมด รัฐบาลจึงได้ดำเนินการประสาน ผลปรากฏว่าในจำนวน 42 เรื่องนั้น ศาลปกครองยกฟ้องเสีย ๑1 เรื่อง มีเพียง 11 เรื่องเท่านั้นที่มีหลักฐานแน่ชัดว่าจำเลยผิดจริง จำเลยคือเจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่ ขณะนั้นต้องชำระค่าปรับเป็นจำนวนถึง 466,015 รูปี ซึ่งเป็นจำนวนเงินที่มากกว่าจะชดใช้ไถ่หมด รัฐบาลจึงต้องจ่ายแทนก่อนโดยให้เจ้าผู้ครองนครชดใช้ภายใน 7 ปี<sup>1</sup> ในเรื่องชำระคดีความดังกล่าวนี้จะเห็นถึงกลวิธีในการรักษาอธิปไตยของไทยในลานนาไทยประการหนึ่ง คือรับเรื่องดำเนินการแก้ไขข้อผิดพลาดที่เกินขึ้นเองทันทีตามที่อภัยกษัตริย์ต้องการ เพื่อป้องกันไม่ให้อังกฤษเข้ามาดำเนินการเอง ขณะเดียวกันรัฐบาลก็ได้พยายามถนอมน้ำใจเจ้าผู้ครองนครด้วยการชดใช้ค่าปรับซึ่งเป็นเงินจำนวนมากแทนก่อน แต่กลวิธีดังกล่าวไม่ได้ผลเท่าที่ควร เพราะหลังจากแก้คดีความแล้วเจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่ก็ยังมีสิทธิให้สัปทานป่าไม้ต่อไป และก่อกัดความต่าง ๆ มากขึ้น<sup>2</sup> เป็นการยั่วยุให้อังกฤษเข้าดำเนินการเองตลอดเวลา ดังนั้นหนทางป้องกันและแก้ไขปัญหาที่วิธีหนึ่งก็คือการที่รัฐบาลต้องเข้าไปควบคุมกิจการป่าไม้ทั้งหมดในลานนาไทยเสียเอง แต่ในทางปฏิบัติจริงเป็นเรื่องที่ยากยิ่ง จำเป็นต้องให้ความระมัดระวังเป็นพิเศษ ซึ่งจะได้อภิปรายกระบวนการดำเนินงานนี้ในตอนต่อไป

3.2 ปัญหาความวุ่นวายในหัวเมืองชายแดน หัวเมืองชายแดนที่ก่อให้เกิดปัญหาความวุ่นวายในลานนาไทย ได้แก่บริเวณที่เรียกกันว่าหัวเมืองเงี้ยวทั้งห้า ซึ่งประกอบด้วยเมืองหาง

<sup>1</sup> สงวน โยติสุขสวัสดิ์ ถนนเมืองเหนือ หน้า 289

<sup>2</sup> สมเด็จพระบรมราชาที่ ๕ (พระเจ้าเอกทัศ) และพระยาราชเสนา แนวหน้าภาค พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพพระยาอรรถการกระวีสุนทร (สงวน สัตะรัตน-อรรถกระวีสุนทร) 9 ตุลาคม 2503 หน้า 30

\* หัวเมืองเงี้ยวทั้งห้านี้ ไทยต้องสูญเสียให้แก่อังกฤษไปในปี พ.ศ. 2435 ถึงนารายละเอียกใน นคร พันธุ์รงค์ การเจรจาและข้อตกลงระหว่างรัฐบาลสยามกับรัฐบาลอังกฤษเกี่ยวกับหัวเมืองชายแดนลานนาไทยและพม่าสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวระยะ พ.ศ. 2428 - 2438 ปริญญาพนธ์ กค.ม. วิทยาลัยวิชาการศึกษา 2516 347 หน้า



เมืองสาก เมืองควน เมืองทา และเมืองจวด (จวาค) หัวเมืองเหล่านี้ตั้งอยู่ทางฝั่งตะวันออกของแม่น้ำสาละวินและอยู่ระหว่างเขตแดนลานนาไทยกับพม่า เป็นดินแดนที่ทั้งสองฝ่ายต่างพยายามเข้าครอบครองตลอดมา ดังนั้นจึงปรากฏว่ามีการรบพุ่งเพื่อชิงดินแดนเหล่านี้<sup>1</sup> ซึ่งจากหลักฐานระบุว่าในสมัยพระยาตากาวิละเป็นเจ้านครเชียงใหม่ได้ขยายอำนาจของลานนาไทยออกไปอย่างกว้างขวาง สามารถรวบรวมหัวเมืองเงี้ยวทั้งห้าไว้เป็นเมืองขึ้นของนครเชียงใหม่ และได้ผูกไมตรีกับฟ้าต่อเจ้าเมืองยางแคงซึ่งเป็นรัฐอิสระที่ตั้งอยู่ทางปากตะวันตกของฝั่งแม่น้ำสาละวิน จนสามารถตกลงกันใช้แม่น้ำสาละวินเป็นเส้นเขตแดนระหว่างลานนาไทยกับพม่า<sup>1</sup> ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าหัวเมืองเงี้ยวทั้งห้าเป็นส่วนหนึ่งของพระราชอาณาจักรไทยมาตั้งแต่สมัยพระยาตากาวิละครองนครเชียงใหม่

อย่างไรก็ดี ในการปกครองหัวเมืองชายแดนเหล่านี้ ไม่ได้มีการควบคุมให้รัดกุม เพราะไม่ปรากฏว่าเจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่ส่งใครออกไปดูแลเลย<sup>2</sup> หัวเมืองเหล่านี้จึงปกครองตนเองอย่างอิสระ มีฐานะเป็นเมืองขึ้นของเชียงใหม่แต่เพียงในนามเท่านั้น ปัญหาความวุ่นวายทางหัวเมืองชายแดนจึงเกิดขึ้นเสมอมา และเจ้าผู้ครองนครก็เพิกเฉยไม่หาวิธีการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น นอกจากสนใจแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวที่บางภาคที่อุดมเท่านั้น ถึงเห็นได้จากการให้สัมปทานกิจการป่าไม้ซ้ำซ้อนกันก็เพื่อหวังจะได้กำไรจำนวนมหาศาล อย่างไรก็ตามถึงปัญหาที่จะตามมาภายหลัง ฉะนั้นปัญหาหัวเมืองชายแดนนับวันก็จะทวีความยุ่งยากมากขึ้น โดยเฉพาะเมื่ออังกฤษเริ่มเข้าครอบครองพม่า บรรดาหัวเมืองชายแดนของพม่าต่างถือโอกาสแยกตัวเป็นอิสระจนเกิดการรบพุ่งกันบ่อยครั้ง จึงมีการกระเตรียมกำลังให้เข้มแข็งอยู่เสมอซึ่งมักทำการล่าแดนเข้ามาเกณฑ์ราษฎรในหัวเมืองเงี้ยวทั้งห้าของลานนาไทย ดังเช่นเมื่อรบกับได้เข้ามาเกณฑ์กำลังคน อาวุธ และเสบียงอาหารจากเมืองหาง

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ก. 40/3 ปีที่ 2 รายงานหลวงประจำคดีกิจ เรื่องกฎประเทศเขตแดนฝ่ายตะวันตกเฉียงเหนือเมืองนครเชียงใหม่ สำนวนที่ 6229 ลงวันที่ 11 สิงหาคม ร.ศ. 109

<sup>2</sup> ก.

เมืองลาด เมืองทวน และเมืองจวด (จวาค) ไปช่วยรบเมืองหมอกใหม่ จนเป็นเหตุให้ เกิดความวุ่นวายขึ้นภายในหัวเมืองชายแดนของลานนาไทยด้วย แต่สภาพการดังกล่าวไม่ได้ รับการแก้ไขทันที ทำให้ความวุ่นวายภายในหัวเมืองชายแดนเหล่านี้ขยายวงกว้างยิ่งขึ้น เกิดโจรผู้ร้ายชุกชุม มีการปล้นฆ่าคนในบังคับอังกฤษเกิดขึ้นเสมอ ดังเช่นในปี พ.ศ. 2424 ใต้เกิดกรณีปล้นฆ่ามองตาทวย มองอุนอง และลูกจ้าง ซึ่งค้างเป็นกนในบังคับอังกฤษที่เข้า มาติดต่อกับชายในลานนาไทยเกิดขึ้น โดยเจ้าผู้ครองนครไม่สามารถจับตัวคนร้ายได้<sup>1</sup>

นอกจากนี้ยังมีรายงานซึ่งเขียนโดยร้อยเอกบราวน์ (Brown) เสนอต่อกงสุล อังกฤษประจำกรุงเทพฯ ระบุว่าได้มีกะเหรี่ยงจำนวนนับร้อยซึ่งอาศัยตรงชายแดนฝั่งซ้ายของ แม่น้ำสาละวิน ได้ข้ามฝั่งเข้ามาทางค่านลานนาไทยเพื่อปล้นสภกนในบริเวณที่คนในบังคับ อังกฤษอาศัยอยู่<sup>2</sup> การกระทำดังกล่าวเหล่านี้ล้วนเป็นสิ่งท้าทายให้อังกฤษยื่นมือเข้าเกี่ยวข้อง เพื่อต้องการคุ้มครองคนในบังคับของอังกฤษอย่างยิ่ง ในขั้นแรกอังกฤษจึงได้เรียกร้องให้ รัฐบาลไทยส่งกำลังไปคุ้มครองกนในบังคับอังกฤษในลานนาไทย และเรียกร้องให้เจ้าผู้ครอง นคร เชียงใหม่ในฐานะผู้ปกครองดินแดนชำระค่าเสียหายที่คนในบังคับอังกฤษต้องสูญเสียเพราะ ความวุ่นวายภายในของลานนาไทย ซึ่งกนในบังคับของอังกฤษต้องสูญเสียผลประโยชน์ต่าง ๆ เป็นอันมาก โดยเฉพาะพวกที่มีกิจการป่าไม้ในบริเวณดังกล่าวต้องหยุดชะงักทั้งหมด เป็นผล กระทบให้อังกฤษต้องขาดรายได้จากการเก็บภาษีไม้เป็นจำนวนมาก หากรัฐบาลไทยไม่เร่ง คำเนินการให้เกิดความเรียบร้อยและรักษาความปลอดภัยแก่คนในบังคับอังกฤษแล้ว อังกฤษ จะต้องเข้าดำเนินการเองแน่นอน ดังนั้นจึงว่าเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลไทยต้องดำเนินการ ปฏิรูปการปกครองในลานนาไทย เพื่อให้ไม่บังเกิดประสิทธิภาพในการปกครองขึ้น

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 สารบัญชัสมุคพิเศษ เล่ม 6 หน้า 420

<sup>2</sup> พระพรหม จงวันนา กรณีพิพาทระหว่างเจ้านคร เชียงใหม่กับคนในบังคับอังกฤษ อันเป็นเหตุให้รัฐบาลสยามจัดการปกครองมณฑลพายัพ (พ.ศ. 2401 - 2445) หน้า 67

จากปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งสองประการอันเป็นเรื่องเกี่ยวกับผลประโยชน์และความปลอดภัยของชนในบังคับอังกฤษ เป็นมูลเหตุสำคัญทำให้รัฐบาลไทยต้องเข้าเกี่ยวข้องกับกิจการภายในของลานนาไทยมากขึ้น โดยรัฐบาลไทยและรัฐบาลอังกฤษได้ตกลงทำสนธิสัญญาเชียงใหม่ (The Treaty of Chiangmai) เมื่อวันที่ 14 มกราคม พ.ศ. 2416 (ค.ศ. 1874) มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อที่จะจัดการป้องกันโจรผู้ร้ายที่คอยปล้นสดมภ์ชาวสยามแลลานนาไทย ทั้งนี้เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ชนในบังคับอังกฤษที่เดินทางเข้ามาติดต่อค้าขายระหว่างดินแดนลานนาไทยกับเขตพม่าของอังกฤษ โดยอังกฤษยินยอมให้คนเอเซียในบังคับอังกฤษที่มีศักดิ์ความแพ่งขึ้นศาลที่จะจัดตั้งขึ้นที่เมืองเชียงใหม่ แต่มีข้อแม้ว่าในกรณีที่คนในบังคับอังกฤษยินยอมเท่านั้น หากคนในบังคับอังกฤษไม่ยินยอมให้ศาลนั้นชำระคดี ต้องส่งคดีนั้นไปกงสุลอังกฤษที่กรุงเทพฯ หรือเจ้าหน้าที่อังกฤษที่ยองสะลินในพม่าเป็นผู้ดำเนินการไต่สวนและตัดสิน\*

สนธิสัญญาเชียงใหม่ฉบับนี้ นับเป็นครั้งแรกที่อังกฤษได้ยินยอมให้อำนาจทางด้านการศาลแก่ไทยบ้าง แม้จะไม่สมบูรณ์นักก็ตาม อย่างไรก็ตามก็สนธิสัญญาฉบับนี้ยังมีข้อบกพร่องหลายประการ โดยเฉพาะเกี่ยวกับการป้องกันปัญหาโจรผู้ร้ายตามบริเวณชายแดนซึ่งบางกั้นกำลังที่เมืองเชียงใหม่จะจัดการให้เรียบร้อยได้ ศักดิ์ความต่าง ๆ ต้องส่งมาฟ้องร้องที่กงสุลอังกฤษที่กรุงเทพฯ เสมอ ในที่สุด 10 ปีต่อมา รัฐบาลไทยและอังกฤษจึงได้ลงนามร่วมกันในสนธิสัญญาเชียงใหม่ฉบับที่ 2 ขึ้น เมื่อวันที่ 3 กันยายน พ.ศ. 2426 (ค.ศ. 1883) เพื่อเป็นการแก้ไขข้อบกพร่องของสนธิสัญญาเชียงใหม่ฉบับแรก โดยขยายอำนาจศาลไทยให้กว้างขวางขึ้นอีกกว่าเดิม คือกำหนดให้คนในบังคับอังกฤษไม่ว่าจะเป็นชาวเอเซียหรือชาวยุโรปที่กระทำผิดต้องขึ้นศาลต่างประเทศ ทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา ซึ่งเป็นอารยคดีสิทธิของชนในบังคับอังกฤษที่เคยได้รับความสัญญาเชียงใหม่ฉบับแรกที่ว่า จะขึ้นศาลไทยก่อนเมื่อตนเองยินยอม อย่างไรก็ตามการพิจารณาคดีต่าง ๆ กงสุลหรือรองกงสุลมีสิทธิถอนคดีจากศาล

\* คุรุยละเอียดยุทธศาสตร์เชียงใหม่ พ.ศ. 2416 ในภาคผนวก ก. หน้า 332 - 337

1 กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 สารบัญชสุโขทัย

ต่างประเทศไปชำระที่ศาลกงสุลได้ทุกเวลาที่เห็นสมควร\* ซึ่งตามสนธิสัญญาฉบับที่สองนี้ นับเป็นครั้งแรกที่รัฐบาลไทยยินยอมให้รัฐบาลอังกฤษได้ตั้งกงสุลประจำเมืองเชียงใหม่ ทั้งนี้แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของหัวเมืองประเทศราชล้านนาไทยที่อังกฤษมีผลประโยชน์ผูกพันอยู่เป็นอันมาก จนรัฐบาลไทยต้องเร่งจัดการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นให้เรียบร้อย ดังนั้นหลังจากการทำสนธิสัญญาเชียงใหม่ฉบับที่ 2 แล้ว รัฐบาลไทยจึงได้เร่งดำเนินการปฏิรูปการปกครองในล้านนาไทยอย่างจริงจังขึ้นทันที

#### 4. การแก้ไขปัญหาทางการปกครองในหัวเมืองล้านนาไทยก่อนสมัยปฏิรูปการปกครอง (พ.ศ. 2417 - 2426)

หลังจากการทำสนธิสัญญาเชียงใหม่ครั้งแรกใน พ.ศ. 2416 แล้ว รัฐบาลได้พิจารณาส่งพระนรินทรราชเสนี (พุ่ม ศรีไชยยันต์) ปลัดบัญชีกรมพระกลาโหมไปเป็นข้าหลวงสายกำกับประจำอยู่ที่เชียงใหม่เพื่อควบคุมดูแลและแก้ไขปัญหาใน 3 เมือง คือ เชียงใหม่ ลำปาง ลำพูน

\* ุรายละเอียดสัญญาเชียงใหม่ พ.ศ. 2426 ในภาคผนวก ข หน้า 338 - 346

\*\* ข้าหลวงสามหัวเมืองเป็นตำแหน่งที่คั่งขึ้นชั่วคราว ตามหลักจะมีการเปลี่ยนแปลงกำกับทุก 3 ปี โดยพระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้แต่งตั้ง แต่ในทางปฏิบัติปรากฏว่าข้าหลวงแต่ละคนดำรงตำแหน่งนี้ถาวรกัน เช่น พระนรินทรราชเสนี (พุ่ม ศรีไชยยันต์) ซึ่งต่อมาได้เลื่อนบรรดาศักดิ์เป็นพระยาเทพประชัน ดำรงตำแหน่งนี้ติดต่อกันถึง 6 ปี (พ.ศ. 2417 - 2423) แก่พระยาเพชรพิไชย ซึ่งเป็นข้าหลวงเมื่อ พ.ศ. 2431 ดำรงตำแหน่งนี้เพียงปีเดียวเท่านั้น และเมื่อได้มีการเปลี่ยนแปลงจากตำแหน่งข้าหลวงสามหัวเมืองเป็นข้าหลวงใหญ่แล้วก็ปรากฏว่าเจ้าพระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์ (เชย กัลยาณมิตร) ดำรงตำแหน่งนี้นานถึง 13 ปี (พ.ศ. 2445 - 2458)

1 กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 บ. 1.2/5  
 รัชกาลที่ 5 หุุดสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าฯ ทามาลากรมพระยารามประสิทธิ์  
 ร. ที่  $\frac{281}{44}$  ม.ป.ป.

ตามที่ระบุไว้ในสัญญาฉบับนั้น โดยมีหลวงเสนีพิทักษ์จากกรมมหาดไทยเป็นข้าหลวงที่ 2 และมีทหาร เสมียน ทนาย ล่ามไพร่ ประมาณ 70 คน ซึ่งทุกคนได้รับพระราชทานเงินปี รวมทั้งสิ้นมีละ 162 ชั่ง 12 ตำลึง<sup>1</sup>

การส่งข้าหลวงสามหัวเมืองขึ้นไปเป็นครั้งแรกนี้ รัฐบาลมุ่งหมายให้ข้าหลวงเป็นผู้ควบคุมดูแลและแนะนำให้เจ้าผู้ครองนครปฏิบัติตามสนธิสัญญาเชียงใหม่ (The Treaty of Chiangmai) พ.ศ. 2316 และทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานระหว่างกรุงเทพฯ กับหัวเมืองเหนือเท่านั้น ยังไม่ดำเนินการตั้งขึ้นยกเลิกรำแหน่งเจ้าผู้ครองนครหรือยกเลิกฐานะหัวเมืองประเทศราช เป็นแต่เพียงระยะนี้รัฐบาลต้องการได้อำนาจที่แท้จริงที่จะออกคำสั่งให้เจ้าผู้ครองนครปฏิบัติตามได้ทุกประการ โดยที่เจ้าผู้ครองนครยังคงมีอำนาจแต่เพียงในนามเท่านั้น ซึ่งอาจเปรียบเสมือน "หุ่น" หรือเครื่องจักรที่รัฐบาลผู้เป็นเจ้าของจะหมุนไปทางใดก็ได้ เพื่อให้บรรลุผลดังกล่าวรัฐบาลจำเป็นต้องใช้วิธีค่อยเป็นค่อยไปซึ่งจะไม่สร้างความรู้สึกบึงกับจิตใจของเจ้าผู้ครองนคร ทั้งนี้เห็นได้จากพระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งมีไปถึงพระยาราชสีขรรค์ (เลื่อน สุรนันทน์) ข้าหลวงสามหัวเมืองคนต่อมา (พ.ศ. 2426 - 2428) กอนหนึ่งว่า

... การซึ่งเป็นข้าหลวงสามหัวเมืองนี้ ข้องถือว่าเป็นผู้รักษำนาจแลรักษำคำสั่งกรุงเทพฯ ที่จะให้เป็นไปไต่ตามคำสั่งทุกประการ แต่ต้องรู้ความประสงค์ของกรุงเทพฯ ว่า เราถือว่าเมืองเชียงใหม่ ยังไม่เปนพระราชอาณาเขตของเราแท้ เพราะยังเป็นประเทศราชอยู่รียบใด แต่เราก็ไปไต่กิกจะรื้อถอนวงษตระกูลมิให้เปนประเทศราช เปนแต่อยากจะได้ยึดเอาอำนาจที่จริง ... เมื่อจะว่าโดยย่อแล้ว ให้ลาวเปนเหมือนหนึ่งเครื่องจักรซึ่งเราจะหมุนไปข้างหน้า

ถามมาข้างหลังก็ได้ความชอบใจ ... แต่เป็นการจำเป็นที่จะต้องทำการอย่างนี้ด้วย สติปัญญาเป็นมากกว่าอำนาจกำลัง ต้องอย่าให้ลาวเห็นว่าเป็นการบีบบังคับก็ ต้องชี้ให้เห็นในการที่เป็นประโยชน์ แลไปเป็นประโยชน์เป็นพื้น ...<sup>1</sup>

พระบรมราชาไชยบายที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงวางไว้ดังกล่าว นับว่าเหมาะสมกับสภาพการณ์ในลานนาไทย ซึ่งบรรดาเจ้าผู้ครองนครต่างเคยมีอำนาจปกครองตนเองอย่างอิสระและมีสัมพันธ์อันดีต่อกองทัพ ตลอดจน การที่จะเข้าไปดำเนินการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในลานนาไทยจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงการกระทบกระเทือนทางจิตใจที่เจ้าผู้ครองนครผู้ต้องสูญเสียอำนาจต่าง ๆ ที่เคยได้รับด้วยเสมอ ทั้งนี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงโปรดให้คำนึงงานอย่างค่อยเป็นค่อยไป เพื่อป้องกันไม่ให้เจ้าผู้ครองนครเห็นว่าถูกบังคับบีบบังคับทุกสิ่งทีกระทำต้องได้รับความเห็นชอบจากเจ้าผู้ครองนครด้วย<sup>2</sup> ผู้เป็นข้าหลวงต้องพยายามสร้างสัมพันธ์ไมตรีอันดีกับเจ้าผู้ครองนคร เจ้านายชั้นสูง ตลอดจนบุตรหลานเจ้านายเหล่านั้น<sup>3</sup> ซึ่งพระบรมราชาไชยบายนี้รัฐบาลได้ยึดเป็นหลักของการดำเนินงานปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพตลอดมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะแรกที่รัฐบาลเริ่มส่งข้าหลวงขึ้นไปประจำการ รัฐบาลยังไม่มุ่งหวังเปลี่ยนแปลงใด ๆ มากมาย เพียงแต่ให้ข้าหลวงไปทำหน้าที่ชำระคดีความที่เกี่ยวข้องกับชาวต่างประเทศในฐานะเป็น "ข้าหลวงตรวจราชการศาลต่างประเทศ" เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่สัญญา เชียงใหม่ระบุไว้เท่านั้น

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 บ. 1.1ก/8  
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงพระยาราชสัมภารากร ลงเดือน 8

จ.ศ. 1245

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 สารบาณสมุคค์พิเศษ  
เล่ม 8 หน้า 83

<sup>3</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 สารบาณสมุคค์พิเศษ  
เล่ม 10 หน้า 78 - 82

เพื่อให้การส่งข้าหลวงขึ้นไปชำระคดีความใน 3 หัวเมือง เป็นไปด้วยความเรียบร้อย สมกับพระราชประสงค์ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติสำหรับข้าหลวงชำระความ 3 หัวเมืองขึ้นสำหรับเป็นแบบปฏิบัติของข้าหลวงที่สาระสำคัญดังนี้

๑. อำนวยการชำระคดีความของข้าหลวง พระราชบัญญัติกำหนดไว้ ๖ ประการ คือ  
ประการแรก กรณีคนในบังคับอังกฤษ ยื่นฟ้องคนในบังคับสยาม หรือคนในบังคับสยาม ยื่นฟ้องคนในบังคับอังกฤษ หรือคนในบังคับอังกฤษ เป็นความกันเอง ที่ฟ้องเป็นความแพ่งด้วย กว้างกว่าพันรูเปีย ข้าหลวงตระลาการศาลต่างประเทศต้องรับฟ้องนั้นไว้ แล้วตัดสินด้วยกฎหมายไทย เมื่อตัดสินแล้วคนในบังคับอังกฤษที่มีหนังสือเดินทางถูกต้องมีสิทธิอุทธรณ์ให้ตระลาการที่เชียงใหม่ตกลงกับตระลาการของอังกฤษที่เมืองยองสตินได้ ถ้ายังตกลงกันไม่ได้ ก็ให้ฟ้องร้องที่ศาลกงสุลในกรุงเทพฯ ต่อไป

ประการที่สอง กรณีที่ทั้งสองฝ่ายเป็นความแพ่งกันตั้งแต่ห้าพันรูเปียขึ้นไป ข้าหลวงตระลาการต้องแจ้งให้ศาลกงสุลที่กรุงเทพฯ ทราบเสียก่อน ซึ่งศาลกงสุลอาจชำระเองหรือให้ข้าหลวงที่เชียงใหม่ชำระก็ได้ ส่วนความอาญาที่คนในบังคับอังกฤษเป็นจำเลย ข้าหลวงมีอำนาจจับตัวและไต่สวนความผิดได้ทันที แต่ไม่มีสิทธิตัดสินจนกว่าศาลกงสุลอังกฤษที่กรุงเทพฯ เห็นว่าคนในบังคับอังกฤษผิดจริง ศาลกงสุลจึงจะให้ข้าหลวงชำระความถึงขั้นชดเชย ถ้าแพะจะปรับไปอยู่ที่กรุงเทพฯ

ประการที่สาม กรณีที่คนในบังคับอังกฤษฟ้องเจ้าผู้ครองนคร เชียงใหม่และเจ้านายบุตรหลานที่มีบรรดาศักดิ์ บุคคลเหล่านี้สามารถแต่งตั้งนายมาว่าความแทนได้ และจะต้องทำตัวที่เรียบร้อยรับความว่าตัดสินนั้น ๆ ด้วย ส่วนไพร่และราษฎรชาวเมืองซึ่งไปรับบรรดาศักดิ์ ไม่มีสิทธิแต่งตั้งนายว่าความแทน

ประการที่สี่ เมื่อชำระความเรียบร้อยแล้ว ข้าหลวงและเจ้านคร เชียงใหม่ ต้องรายงานผลการชำระความนั้น ๆ ไปยังกรุงเทพฯ เดือนละครั้งเสมอ

ประการที่ห้า กรณีที่คนพื้นเมืองด้วยกันเป็นความกันนั้น ให้ถือเป็นหน้าที่ของเจ้าสนนางหลวงทามธรรมนิยมเดิม ข้าหลวงไม่ต้องเกี่ยวข้องด้วย นอกจากเป็นเรื่องเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน หรือการฟ้อง控告 ข้าหลวงจึงมีหน้าที่ว่ากล่าวตักเตือน

ข. ข้อห้ามสำหรับข้าหลวงและเจ้าพนักงานไทยที่ไปปฏิบัติหน้าที่ในอาณาไทย  
พระราชบัญญัติข้าหลวงกำหนดไว้ 5 ประการคือ

ประการแรก ข้าหลวงและเจ้าพนักงานทุกคนต้องไม่รับสินบนจากลูกค้ความ

ประการที่สอง ข้าหลวงและเจ้าพนักงานทุกคนต้องไม่ใช้หน้าที่แสวงหาผลประโยชน์  
ในวงการค้าและธุรกิจต่าง ๆ

ประการที่สาม ข้าหลวงและเจ้าพนักงานทุกคนต้องไม่สูบบุหรี่ ไม่ห่มสุรา และไม่  
เล่นการพนัน

ประการที่สี่ ข้าหลวงและเจ้าพนักงานทุกคนต้องไม่ปีกรบาเป็นชาวพื้นเมือง  
แม้จะมีผู้ยกให้ควมความยินดีก็ตาม

ประการสุดท้าย ข้าหลวงและเจ้าพนักงานทุกคนต้องไม่กระเกณฑ์แรงงานราษฎร  
มาช่วยงานธุรกิจส่วนตัว หากจำเป็นต้องใช้แรงงานราษฎรจะต้องว่าจ้างกัน และที่สำคัญ  
ต้องไม่กระเกณฑ์หรือขอสั่งใคจากเจ้าผู้ครองนครหรือเจ้านายบุตรหลาน<sup>1</sup> ทั้งนี้เพื่อกองการ  
เอาใจราษฎรและเจ้านายทั้งหลายในอาณาไทยนั่นเอง

ข้อบังคับสำหรับข้าหลวงดังกล่าว สอดคล้องกับสัญญาเชียงใหม่ พ.ศ. 2416  
นอกจากแสดงถึงอำนาจในการชำระความของข้าหลวงที่มีอย่างไม่เต็มที่แล้ว ยังระบุถึง  
หน้าที่สำคัญประการหนึ่งของข้าหลวงที่จะต้องส่งรายงานผลการชำระความให้กรุงเทพฯ  
เป็นประจำทุกเดือน ซึ่งทำให้รัฐบาลกลางทราบความเป็นไปใน 3 หัวเมือง ได้เป็นอย่างดี  
นอกจากนั้นพระราชมัญฉิ์นี้ยังตำรากรมขุนข้าหลวงทั้งด้านความประพฤติส่วนตัวและการใช้  
อำนาจหน้าที่ไปในทางมิชอบ ทั้งนี้การออกพระราชมัญฉิ์นี้จึงมุ่งให้ข้าหลวงซึ่งเป็นตัวแทน  
จากรัฐบาลกลางมีความประพฤติดี สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างถูกต้องและเคร่งครัดจน

---

<sup>1</sup>"พระราชบัญญัติสำหรับข้าหลวงชำระความหัวเมือง" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 1  
ลงวันอาทิตย์ เดือน 12 แรม 6 ค่ำ จ.ศ. 1236 หน้า 274 - 276 และ  
กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 "ข้อบังคับให้อำนาจ  
กับข้าหลวงเมืองเชียงใหม่ ในความที่เกี่ยวข้องกับกบในบังคับอังกฤษ" สารบาญสมุท  
ฉิ์เกษ เล่ม 10 หน้า 194 - 195



เป็นแบบอย่างที่ดีงามแก่บรรดาเจ้าผู้ครองนครและเจ้านายบุตรหลาน และเพื่อเอาใจเจ้าผู้ครองนคร รัฐบาลจึงไม่ให้ข้าหลวงเรียกร้องกะเกณฑ์สิ่งใดที่จะเป็นการเดือดร้อนต่อเจ้าผู้ครองนคร นอกจากหน้าที่ของเจ้าผู้ครองนครซึ่งตราไว้ในพระราชบัญญัตินี้แค่นั้นเองว่า เจ้าผู้ครองนคร จะต้องจัดราษฎร เป็นกองตระเวนรักษาบ้านข้าหลวงและที่ทำการศาลต่างประเทศเสมอ และจัดข้าราชการชาวเมืองทำหน้าที่ที่ต่อหมายศาลเท่านั้น ย่อมไม่เป็นการรบกวนแก่อย่างใด ทั้งนี้เพื่อให้เจ้าผู้ครองนครเกิดความพึงพอใจที่จะให้ความร่วมมือกับข้าหลวงสามหัวเมืองนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะได้พยายามแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นโดยส่งข้าหลวงสามหัวเมืองขึ้นไปแก้ไขปัญหาแล้ว ก็ยังปรากฏว่าปัญหากรณีพิพาททั้งเรื่องป่าไม้และชายแดนก็หายุติลงไม่ จึงต้องกระทำสัญญาเชียงใหม่ชั้นอีกใน พ.ศ. 2426

สาเหตุที่ข้าหลวงสามหัวเมืองไม่สามารถแก้ไขปัญหากว้าง ๆ ได้โดยเฉาะในเรื่องการชำระคดีนั้น เนื่องจากข้าหลวงไม่มีอำนาจระดับที่เต็มที่ แต่ก็ต่าง ๆ จึงมักนำขึ้นสู่คดีที่กรุงเทพฯ เสมอ จนกระทั่งนายแมคคาร์ธีย์ (M'Carthy)\* ข้าราชการสถานกงสุลอังกฤษประจำกรุงเทพฯ ถึงกับกล่าวว่า เป็นเรื่องประหลาดที่ศาลต่างประเทศตั้งขึ้นไม่เคยพิจารณาคดีเสรีจนแม้แต่คดีเดียว<sup>1</sup>

นอกจากนั้นยังมีสาเหตุมาจากนโยบายของรัฐบาลกลางที่ผ่อนปรนไม่แก้ไขในปัญหาอย่างรุนแรงโดยล้มเลิก ทั้งนี้เพื่อมิให้เกิดปฏิกริยาก่อต้ามจากเจ้าผู้ครองนคร อนุว่า ไรก็ตาม การแก้ไขปัญหาก็โดยเฉพาะกันป่าไม้ย่อมมีผลกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ส่วนใหญ่อของเจ้าผู้ครองนครที่เคยได้รับ จึงเกิดความรู้สึกไม่พอใจขึ้น ประกอบกับข้าหลวงที่ส่งไประยะแรกก็มีได้เป็นเชื้อระวงค์ เป็นแต่เพียงข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ทำให้เจ้านายบุตรหลานใน

\* นายแมคคาร์ธีย์นี้ได้ขึ้นไปตรวจศาลต่างประเทศที่เมืองเชียงใหม่ในปี พ.ศ. 2423

<sup>1</sup> แกมสุข นุ่มนนท์ "อิทธิพลทางการเมืองและเศรษฐกิจของอังกฤษในเชียงใหม่" ใน รายงานสัมมนาประวัติศาสตร์และโบราณคดี มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ คณะมนุษยศาสตร์ 20 - 23 ตุลาคม 2510 หน้า 141

หัวเมืองลานนาไทยบางกนชวาควางเชื้อถือและยาเกรงเท่าที่ควร ทั้งยังปรากฏว่าราษฎร  
บางคนหนีเข้าหลวงไทยอีกด้วย<sup>1</sup> บัญชีต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้ข้าหลวงที่ถูกส่งไปประจำเมือง  
เชียงใหม่ระหว่าง พ.ศ. 2417 - 2426 ไม่สามารถจะแก้ไขปัญหาความหน้าที่ได้เต็มที่นัก

อย่างไรก็ดีเป็นที่น่าสังเกตว่า ข้าหลวงเป็นบุคคลสำคัญในการดำเนินงานที่จะต้อง  
เอาใจใส่และโอบอ้อมอารีแก่เจ้าผู้ครองนคร และเจ้านายบุตรหลานเป็นอย่างดี เพราะต้องการ  
ให้บรรดาเจ้าผู้ครองนครให้ความร่วมมือแก่ข้าหลวงในการปฏิบัติราชการ ซึ่งในเรื่องนี้  
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักเป็นอันมาก จึงจะเห็นได้ว่าทรง  
รักเคื้อนข้าหลวงให้ผูกใจเจ้าผู้ครองนครอยู่เสมอ และถ้าข้าหลวงคนใดเกิดเหตุวิวาทกับ  
เจ้าผู้ครองนครและเจ้านายบุตรหลาน มักจะถูกเรียกตัวกลับกรุงเทพฯ ทันที ดังเช่น  
พระยาราชเสนา ซึ่งเป็นข้าหลวงลาวหัวเมือง (พ.ศ. 2423 - 2426) ถูกรายพระยาเทพ  
ประสูป (พุ่ม ตรีไวยันต์) ใ้กับทความบาดหมางกับเจ้าอุปราชเชียงใหม่ เจ้านครลำปาง  
และพระยาไชยสงคราม ประกอบกับพระยาราชเสนามีความผิดฐานไม่ได้ทำรายงานราชการ  
ส่งกรุงเทพฯ ซึ่งเป็นหน้าที่ประจำของข้าหลวง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว  
จึงทรงโปรดเกล้าฯ ให้เรียกตัวพระยาราชเสนากลับทันที<sup>1</sup> แล้วโปรดเกล้าฯ ให้พระยา  
ราชสัมภารากร (เลื่อน สุรนนท์) ขึ้นเป็นข้าหลวงสามหัวเมืองแทน และทรงกำชับให้  
พระยาราชสัมภารากรพยายามผูกมิตรไมตรีกับเจ้าผู้ครองนครให้ไว้ ถึงความตอนหนึ่งว่า  
"... พระยาราชสัมภารากรจะคงผูกไมตรีกับพระเจ้าเชียงใหม่ให้จงได้"<sup>2</sup> พร้อมกันนั้น  
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงมีพระราชหัตถเลขาให้พระเจ้าเชียงใหม่  
รับรองกับพระยาราชสัมภารากรข้าหลวงคนใหม่ ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าพระบาทสมเด็จพระ  
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชประสงค์สร้างความกลมเกลียวระหว่างข้าหลวงไทยกับ

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 สารบัญชสุโขทัย เล่ม 10 หน้า 79

<sup>2</sup> ก.

เจ้าผู้ครองนครขึ้นอย่างแท้จริง นับเป็นการสร้างความสามัคคีภายในพระราชอาณาจักรนั่นเอง

ส่วนค่านการค่าเนิงงาน เมื่อรัฐบาลไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ตามสนธิสัญญาเชียงใหม่ พ.ศ. 2416 ได้ รัฐบาลไทยและรัฐบาลอังกฤษจึงตกลงกันทำสนธิสัญญาเชียงใหม่ฉบับใหม่ขึ้นในปี พ.ศ. 2426 ซึ่งในสัญญาฉบับนี้อังกฤษมุ่งหมายให้ไทยแก้ไขปัญหาล่าง ๆ อย่างแท้จริง โดยอังกฤษต้องการให้ไทยส่งข้าหลวงที่มีอำนาจเต็มขึ้นไปดำเนินการ เพราะในขณะที่ไทยกับอังกฤษกำลังเจรจากทำสัญญานี้ที่เหตุการณ์ความชายแดนลานนาไทยวุ่นวายมากขึ้น บรรดาหัวเมืองขึ้นของพม่าต่างพากันเป็นอิสระ ได้ระดมเสียดินอาวุธไว้ต่อสู้กับพม่า บางเมืองเช่น เชียงตุง ไก๋ยกกำลังเข้ามาล้อมหัวเมืองชายแดนของลานนาไทย ดังปรากฏในรายงานของผู้ออกไปสมัครราชการฝ่ายเมืองเวียงจันทน์หนึ่งว่า "... เจ้าเมืองเชียงตุงเกณฑ์กองทัพไว้ ๖,๐๐๐ คน จะให้ฟ้าเมืองท่าเยย (เมืองน่าย) ฟ้าเมืองหนอง ฟ้าลวอกออกยกไปตีเมืองสาครทางหนึ่ง ให้เจ้าแถบเมืองของ เจ้ามหาชัย บังเลือน คุมทัพจะยกไปตีทางเมืองบุหลวงอีกทางหนึ่ง ..." <sup>1</sup> และอีกตอนหนึ่งว่า "... เจ้าเมืองเชียงตุงก็ตั้งเกณฑ์พวกกู๋ บู่เชอ จะยกมาตีเมืองสาคร เมืองบุ เมืองถ่วน ฝ่ายแม่น้ำสาละวินทางตะวันออก ... ได้พร้อมกันคุมกำลังพลรบเป็นอันมาก ยกมาตีเมืองปเมืองสาครรวมแม่ทัพนายกอง 12 กอง แล้วก็ตีเมืองบุได้แล้ว ..." <sup>2</sup>

ความวุ่นวายทางชายแดนลานนาไทยที่กำลังเป็นอยู่นั้น ไม่ได้รับการเอาใจใส่ดูแลหรือหาวิธีแก้ไขป้องกันแต่อย่างใด เพราะในขณะเดียวกันปัญหาการปกครองภายในเมืองเชียงใหม่เองก็วุ่นวายไม่น้อย ด้วยเจ้าเทพโกรมราชยาของพระเจ้าอินทวิชยานนท์

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 น. 2.12ก/41 เล่ม 21 ศุภอักษรพระเจ้าอินทวิชยานนท์กราบทูลสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ามหามาลา กรมพระบำราบปรปักษ์ น.ป.ป.

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 น. 2.12ก/11 เล่ม 3 พระยาราชสัมพันธ์กราบทูลสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ามหามาลา กรมพระบำราบปรปักษ์ น.ป.ป.

ซึ่งเป็นผู้มีความสามารถในการปกครองถึงแก่พิราลัยในปีนั้น (พ.ศ. 2426) เจ้าอินทวิชยานนท์ ก็เป็นผู้ไม่มีความเข้มแข็งเพียงพอ ทำให้เจ้านายชนสูงในลานนาไทยแย่งชิงอำนาจกัน

สถานการณ์วุ่นวายทั้งภายในและภายนอกดังกล่าว เป็นโอกาสให้รัฐบาลสามารถ ดำเนินการปฏิรูปการปกครองในลานนาไทยเพื่อได้บังเกิดความสงบเรียบร้อยตามสัญญา เชียงใหม่ ฉบับหลังอย่างจริงจัง จึงขึ้น กังนันทพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงพระกรุณา โปรดเกล้าฯ ให้พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นพิชิตปรีชากรเป็นข้าหลวงพิเศษ\* ขึ้นไปจัดการ แก้ไขปัญหาหัวเมืองชายแดนระหว่างลานนาไทยกับพม่า และดำเนินการปฏิรูปการปกครอง มณฑลพายัพเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2427 ดังจะกล่าวโดยละเอียดในบทต่อไป.

---

\* กรมหมื่นพิชิตปรีชากรทรงดำรงตำแหน่ง ข้าหลวงพิเศษเป็นพระองค์แรก ปีนักษัตร หน้า 4 เสมอวันผู้แทนของพระมหากษัตริย์ ด้วยทรงได้รับมอบหมายให้ดำเนินการต่าง ๆ ในมณฑลพายัพได้อย่างเต็มที่ ตำแหน่งนี้เป็นตำแหน่งที่ทรงแต่งตั้งขึ้นเฉพาะกรณีเกิด เหตุการณ์สำคัญเร่งด่วนเท่านั้น เพราะตามปกติจะมีข้าหลวงสามหัวเมืองหรือในเวลา ต่อมาเป็นข้าหลวงห้าหัวเมือง เป็นผู้ดำเนินการซึ่งยังไม่มีอำนาจจัดการปกครอง โดยตรง เป็นแต่เพียงผู้ดูแลและจัดการส่งรายงานมายังกรุงเทพฯ เท่านั้น ข้าหลวงสามหัวเมือง จึงไม่มีอำนาจเท่าเทียมกับข้าหลวงพิเศษหรือข้าหลวงเทศาภิบาลในเวลาต่อมา

การปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพสมัยก่อนจัดการปกครอง  
แบบมณฑลเทศาภิบาล (พ.ศ. 2427 - 2442)

ในช่วงก่อนจัดการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาลในมณฑลพายัพ รัฐบาลได้ดำเนินการปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพถึง 2 ระยะติดต่อกัน คือ ระยะแรกมีพระเจ้านั่งยาเธอ กรมหมื่นพิชิตปรีชากร เป็นผู้วางรากฐานการปฏิรูปการปกครอง โดยเริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2427 จนถึง พ.ศ. 2435 และระยะที่สองมีพระบาททรงสุรเดช (อิน-บุณนาค) เป็นผู้ดำเนินการระหว่าง พ.ศ. 2436 - 2442 ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

1. การปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพตอนที่ 1 (พ.ศ. 2427 - 2435)

1.1 กรมหมื่นพิชิตปรีชากรทรงวางรากฐานการปฏิรูปการปกครอง (พ.ศ. 2427-2428)

การปฏิรูปการปกครองในครั้งนี้มีความสำคัญยิ่ง เพราะเป็นการวางรากฐานของการขยายอำนาจจากรัฐบาลกลางเข้าไปควบคุมดินแดนประเทศราชล้านนาไทยอย่างแท้จริง ซึ่งจะมีผลให้ เจ้านายเมืองเหนือรู้สึกสูญเสียอำนาจและผลประโยชน์มากมาย ดังนั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงกำหนดพระบรมราโชบายแบบค่อยเป็นค่อยไปและระมัดระวังเป็นพิเศษ ในการจัดการยอมจำนนต้องเลือกสรรข้าหลวงที่มีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับคดีความต่าง ๆ และควรเป็นเจ้านายเชื้อพระวงศ์ที่มีศักดิ์และเกียรติยศสูงส่งเป็นที่ยอมรับนับถือยำเกรงของบรรดาเจ้าผู้ครองนครซึ่งยังคงถือว่าตนเองก็มีฐานะและอำนาจสูงสุดกว่าการปกครองบ้านเมืองประจำชีวิตมาก่อน หากส่งข้าราชการสามัญชนชั้นผู้น้อยไปปฏิรูปการปกครองแล้วจะไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ได้เลย และคงมีสภาพไม่ผิดกับข้าหลวงสามหัวเมืองที่ผ่านมา พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงโปรดเกล้าฯ ให้พระเจ้านั่งยาเธอ กรมหมื่นพิชิตปรีชากรดำรงตำแหน่งข้าหลวงพิเศษจัดการปฏิรูปการปกครอง

ดังเห็นได้จากพระราชหัตถเลขาของพระองค์ที่ทรงมีถึงกรมพระยาบวรราชปรีชา สมุหนายก

ขณะนั้นทวนหนึ่งมีความว่า

... การที่จะจัดการหัวเมืองลาวให้เรียบร้อยนั้น จะต้องใช้เวลาาน ควรหา  
ผู้ใดคนหนึ่งไปลาดทางหาเส้นทางให้โปร่งก่อน ถ้าจะเอาคนอื่นที่ไม่เป็นคนคุ้นเคย  
แก่ราชการ ในกรมหรือไม่เป็นที่นับถือแก่พวกลาวก็อาจเกิดวาทขัดข้องได้ ... กรม  
หมื่นพิชิตปรีชากรเป็นผู้รอบรู้ในราชการ สติปัญญาชั้นเชิงไหวพริบในทางถอย  
ความห่างความไทยความสลับแยกคัควรเป็นที่วางใจได้ การที่จะรักษาธรรมแผ่นดิน  
แบบอย่างก็เห็นว่าพอไปได้ และพอไปจัดการลู่วางในเมืองกันได้ พวกลาวก็จะ  
ปีความนับถือมากกว่าขุนนาง ทำให้เรื่องราวปลอดโปร่งได้ ...<sup>1</sup>

พระราชดำริดังกล่าวของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงภาคคน  
ไว้ล่วงหน้าได้ปรากฏในเวลาต่อมาว่า บรรดาเจ้าผู้ครองนครและเจ้านายบุตรหลานใน  
ลานนาไทยต่างมีความนับถือยำเกรงต่อกรมหมื่นพิชิตปรีชากรเป็นอย่างยิ่ง ดังจะเห็นจาก  
คำกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวของกรมหมื่นพิชิตปรีชากรตอน  
หนึ่งว่า "... ข้าพระพุทธเจ้านั้นเขาช่วยกันยกขึ้นเป็น Goa เสียแล้วมุขานับถือกลัวเกรง  
กลัวสรรพนิตทั้งปวง ..." <sup>2</sup> เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะนอกจากกรมหมื่นพิชิตปรีชากรจะเป็น  
เชื้อพระวงศ์ชั้นสูงที่ใกล้ชิดพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวแล้ว กรมหมื่นพิชิตปรีชากรยังเป็น  
ผู้ที่มีความสามารถ ความรอบรู้ ไหวพริบที่ มีบุคลิกภาพส่วนพระองค์ที่เข้มแข็งเฉียบขาด  
และปีความตั้งพระทัยในการดำเนินงานอย่างจริงจัง สิ่งเหล่านี้มีส่วนส่งเสริมให้เจ้าผู้ครอง  
นคร เจ้านายบุตรหลานตลอดจนราษฎรทั่วไปในลานนาไทยยกย่องเทิดทูนกรมหมื่นพิชิตปรีชากร

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 น. 10/7  
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระบำราบปรปักษ์  
ร. ที่  $\frac{468}{45}$  ลงเดือน 2 จ.พ. 1245 (มกราคม พ.ศ. 2426)

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 น. 58/86  
กรมหมื่นพิชิตปรีชากรกราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 ลงวัน 6 ๓ ๓ ก่ำ จ.พ. 1246  
11  
(18 กรกฎาคม พ.ศ. 2427)

ขณะนั้นคนหนึ่งมีความว่า

... การที่จะจัดการหัวเมืองลาวให้เรียบร้อยนั้น จะต้องใช้เวลานาน ควรหา  
ผู้ใดคนหนึ่ง ไปตากดวงตาลู่ทางใต้ไปรังก่อน ถ้าจะเอาคนอื่นที่ไม่เป็นกนกุนเคย  
แก่ราชการในกรมหรือไม่เป็นที่นับถือแก่พวกลาวก็อาจเกิดขัดข้องได้ ... กรม  
หมื่นพิชิตปรีชากร เป็นผู้รอบรู้ในราชการ สติปัญญาชั้นเชิงไหวพริบในทางฉ้อฉล  
ความทั้งความไทยความสลับแยกคักรเป็นที่วางใจได้ การที่จะรักษาราชการเน่ยม  
แบบอย่างก็เห็นว่าพอไปได้ และพอไปจัดการลู่ทางในเมืองต้นได้ พวกลาวก็จะ  
มีความนับถือมากกว่าขุนนาง ทำให้เรื่องราวปลอดโปร่งได้ ...<sup>1</sup>

พระราชดำริถึงกล่าวของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงคัดลอก  
ไว้ล่วงหน้าไว้ปรากฏในเวลาต่อมาว่า บรรดาเจ้าผู้ครองนครและเจ้านายบุตรหลานใน  
ลานนาไทยต่างมีความนับถือยำเกรงต่อกรมหมื่นพิชิตปรีชากรเป็นอย่างยิ่ง ถึงจะเห็นจาก  
คำกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวของกรมหมื่นพิชิตปรีชากรตอน  
หนึ่งว่า "... ข้าพระพุทธเจ้านั้น เขาช่วยกันยกขึ้นเป็น God เสียแล้วขุนานับถือกลัวเกรง  
ด้วยสรรพอิทธิพลัง ..."<sup>2</sup> เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะนอกจากกรมหมื่นพิชิตปรีชากรจะเป็น  
เชื้อพระวงศ์ชั้นสูงที่ใกล้ชิดพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวแล้ว กรมหมื่นพิชิตปรีชากรยังเป็น  
ผู้ที่มีความสามารถ ความรอบรู้ ไหวพริบดี มีบุคลิกภาพส่วนพระองค์ที่เข้มแข็ง เด็ดขาด  
และปีความตั้งพระทัยในการดำเนินงานอย่างจริงจัง สิ่งเหล่านี้มีส่วนส่งเสริมให้เจ้าผู้ครอง  
นคร เจ้านายบุตรหลานตลอดจนราษฎรทั่วไปในลานนาไทยยกย่องเทิดทูนกรมหมื่นพิชิตปรีชากร

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 บ. 1ก/7  
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระบำราบปรปักษ์  
ร. ที่  $\frac{468}{45}$  ลงเดือน 2 จ.ก. 1245 (มกราคม พ.ศ. 2426)

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 บ. 58/86  
กรมหมื่นพิชิตปรีชากรกราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 ลงวัน 6 1 8 ก่ำ จ.ค. 1246  
11  
(18 กรกฎาคม พ.ศ. 2427)

เป็นอันมาก

ในการดำเนินงานเพื่อตั้งอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางนั้น กรมหมื่นพิชิตปรีชากรทรงยึดมั่นในพระบรมราโชบายของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงถือว่าข้าหลวงเป็นบุคคลสำคัญของการดำเนินงานที่จะต้องระมัดระวังมิให้บรรดาเจ้าผู้ครองนครและเจ้านายบุตรหลานเกิดความรู้สึกว่าการรัฐบาลบีบบังคับมากเกินไป การจัดการใด ๆ จึงต้องค่อยคิดค่อยทำไป และต้องพยายามผูกใจบรรดาเจ้าผู้ครองนคร เจ้านายบุตรหลานให้ร่วมดำเนินการปฏิรูปการปกครองนี้ด้วย ในทางปฏิบัติกรมหมื่นพิชิตปรีชากรทรงเป็นผู้ที่เจ้าผู้ครองนครเรียงใหม่สนิทสนมไว้วางใจมาก ขณะเดียวกันกรมหมื่นพิชิตปรีชากรได้สนับสนุนให้ข้าราชการที่ติดตามพระองค์ขึ้นไปให้สร้างความสัมพันธ์ไมตรีอันดีกับเจ้าผู้ครองนครและเจ้านายบุตรหลานทั้งหลายตลอดเวลา<sup>2</sup>

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากรมหมื่นพิชิตปรีชากรจะทรงพยายามผูกใจบรรดาเจ้าผู้ครองนครและเจ้านายบุตรหลานอย่างดีเพียงใด ในการปฏิรูปการปกครองทุกด้าน กรมหมื่นพิชิตปรีชากรก็ทรงประสบกับอุปสรรคต่าง ๆ หลายประการ โดยเฉพาะเจ้านายบุตรหลานบางกลุ่มได้แสดงความไม่พอใจกัน เพราะการดำเนินงานดังกล่าวขัดต่อผลประโยชน์ของเจ้านายเหล่านั้น ถึงแม้บรรดาผู้ไม่พอใจการปฏิรูปการปกครองทั้งหลายไม่ได้แสดงออกมาในรูปการต่อต้านภัยกำลังโดยตรงก็ตาม กลับใช้วิธีการทางไสยศาสตร์คือการเข้าทรงมีว่าสิ่งที่กรมหมื่นพิชิตปรีชากรทรงจัดการนั้นเป็นสิ่งเลวร้าย ควรล้มเลิกเสีย ซึ่งเจ้านายบุตรหลานผู้ก่อการเข้าใจว่าความเชื่อเรื่องผีสิงอันเป็นสิ่งที่ชาวสยามชาวไทยเชื่อถือยึดมั่นกันมาช้านาน จะสามารถชักขวางการปฏิรูปการปกครองในครั้งนี้ได้ กรมหมื่นพิชิตปรีชากรทรงรายงานเกี่ยวกับเรื่องนี้ตอนหนึ่งว่า

---

<sup>1</sup>กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/115  
กรมหมื่นดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 ลงวันที่ 17 ตุลาคม ร.ศ. 112

<sup>2</sup>กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/88  
กรมหมื่นพิชิตปรีชากรกราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 ลงวันที่ 6 ก. 8 ก. จ.ศ. 1246



... มีฐานะในการเช่นนี้ทรงมีฐานะไปทั้งเมือง ... ผู้เจ้าฟ้าไชยแก้วเข้าข่าว  
 เจ้ามหาดวงษ์เรียกพระเจ้านครเข็ญใจใหม่มาบังคับให้เลิกเกณฑ์หมู่ ภาวเส้า (เหล่า)  
 เสีย พระเจ้าเข็ญใจใหม่ก็ทำตาม ผู้คนนั้นจะเอาโน่น ผู้คนนี้จะเอานี่ก็ทำกา  
 จนมีเสียงขึ้นมาบ้างว่าเพราะชาวไตกำโน่นทำนี้ ก็อบโตขึ้นมาถึงข้าพระพุทธเจ้าฯ  
 เห็นไม่ใ้การจึงต้องเรียกพระยาราชสัมภารากรมาให้ไปพูดวงหน้าเสียว่า ผู้จะ  
 ให้ใส่ไทยและฝรั่งดูการใหญ่ ๆ ไม่ได้ จะต้องรับมือเอาหัวคนทรงผีชาวไตบ้าง  
 การทั้งปวงจึงขาดลง ...<sup>1</sup>

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าก่อนที่กรมหมื่นพิชิตปรีชากรจะดำเนินการปฏิรูปการปกครองอย่าง  
 จริงจัง ก็ถูกบรรดาเจ้านายบุตรหลานบางกนพยายามขัดขวางเสียแล้ว แต่สิ่งเหล่านี้  
 ไปทำให้กรมหมื่นพิชิตปรีชากรเกิดความท้อแท้แก่อย่างใด ตรงกันข้ามกลับทำให้พระองค์มี  
 ความป็นพระทัยที่จะดำเนินการปฏิรูปการปกครองให้สำเร็จ ซึ่งจะเห็นได้จากรายงานของ  
 กรมหมื่นพิชิตปรีชากรที่กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า ว่าด้วยหัวคนหนึ่งว่า  
 “. . . ราชการบ้านเมืองทั้งปวงนั้นเฉจขาดอยู่กับข้าพระพุทธเจ้าทุกประการ ทรงจะจัดการ  
 ฉลองพระ <sup>เดช</sup> <sup>คุณ</sup> ให้เป็นแบบอย่างเรียบร้อยมิให้มีความชู้แค้นองไ้ฝ่าลของฐิติพระบาทได้  
 ห่อไป”<sup>2</sup>

การปฏิรูปการปกครองมณฑลเจ้าฟ้าในครั้งแรกนั้น กรมหมื่นพิชิตปรีชากรได้จัดการ  
 วางรากฐานแก่นต่าง ๆ ดังนี้

1. . . 1 การแก้ไขปัญหาล่วงล้ำชายแดน ปัญหาล่วงล้ำหัวเมือง  
 ชายแดนลานนาไทยเป็นมูลเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลไทยต้องแก้ไขอย่างเร่งด่วน  
 โดยกรมหมื่นพิชิตปรีชากรทรงรับสั่งให้พระยาราชสัมภารากร (เลื่อน สุรินทร) ประกาศ  
 ให้บรรดาผู้ครองหัวเมืองชายแดนหม่าทราบทั่วถึงกันว่า เขตแดนทางค้ำนตะวันตกเฉียงเหนือ

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/88  
กรมหมื่นพิชิตปรีชากรกราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 ลงวัน 6 ๓ 8 ค่ำ จ. ๒. 1246

<sup>2</sup> ดู. ลงวัน 5 <sup>4</sup> ๓ ค่ำ จ. ๒. 1246 (26 มิถุนายน พ.ศ. 2427)

ของเมืองเชียงใหม่ถึงแม่น้ำสาละวิน (คง) เป็นเขตแดนของไทย ดังปรากฏในคำประกาศ  
นั้นว่า

... เขตแดนทางตะวันตกเฉียงเหนือ เสมอกางลำน้ำคงเป็นแดนขึ้นไปฝ่าย  
เหนือถึงคอนสันขุนแม่ถวน แลเขตแขวงกินแดนในหมู่แม่น้ำหาง แลเป่องก๊ว  
เป่องหาง ทั้งเมืองนี้เป็นเขตแดนของกรุงเทพฯ ... แต่นี้ก็ไปขอย่าให้เจ้า  
นายฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดยกกำลังผู้คนลวงล้ำเขตแดน ... ถ้าเจ้านายฝ่ายใดมีขังขัน  
ลวงล้ำยกกำลังผู้คนเข้ามาฤาใช้คนมาเบียดเบียนไพร่ฟ้า ฝ่ายเราถือว่าถ้า  
บ้าย่าย ... จำเป็นจะต้องกระทำมหาบุญการค่าย ...<sup>1</sup>

คำประกาศดังกล่าวเป็นการยืนยันถึงพรมแดนที่แท้จริงของพระราชอาณาจักรไทย  
ซึ่งเคยถือกันมาตั้งแต่ครั้งพระยาภาววิเดกรองเมืองเชียงใหม่ และในสัญญาเวียงใหม่ทั้งสอง  
ฉบับ อังกฤษก็ยอมรับว่าดินแดนฝั่งตะวันออกของแม่น้ำสาละวินเป็นของไทย จากนั้น  
กรมหมื่นพิเชษฐปรีชากรทรงจัดการรวมหัวเมืองเงี้ยวทั้ง 5 ซึ่งประกอบด้วยเมืองถั่ว เมืองหาง  
เมืองจวค เมืองทา และเปื่องแม่สกุณ เป็นเมืองเดียวกันเรียกว่าเวียงไชยปรีชา<sup>2</sup> โดยมี  
เจ้ามหายาง<sup>1</sup> เป็นผู้ปกครองเมือง กับทรงสั่งให้สร้างป้อม ชุกกุ และตระเตรียมกำลังทหาร  
เป็นจำนวนพันสำหรับรักษาการณ์ ดังนั้นเวียงไชยปรีชาจึงกลายเป็นเมืองหน้าด่านสำหรับ  
ป้องกันภัยจากพม่าด้านตะวันตกเฉียงเหนือที่สำคัญ นอกจากนี้กรมหมื่นพิเชษฐปรีชากรยังทรง  
มีนโยบายรวบรวมหัวเมืองชายพระราชอาณาเขตที่ยังกระจัดกระจายอยู่เพราะถูกรุกราน  
ให้มาอยู่ภายใต้การปกครองของไทยโดยทรงใช้วิธีดำเนินการเกลี้ยกล่อมและให้ความช่วยเหลือ  
เหลือค่านอาหาร ที่อยู่อาศัย และให้ความคุ้มครองป้องกันหัวเมืองเหล่านั้นโดยจ่ายอาวุธ

<sup>1</sup> กองบรรณาสาร กระทรวงการต่างประเทศ หมวดจดหมายเหตุ เล่มที่ 2  
ทูลสอนคอน จ.ศ. 1246 ม.ป.ป.

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ต. 40/3  
หนังสือประกาศพระยาราชสัมภารากรข้าหลวงปี จ.ศ. 1246 ม.ป.ป.

และกำลังคนให้<sup>1</sup> จึงปรากฏว่ามีเมืองต่าง ๆ ไก่เข้ามาขอพึ่งพระบรมโพธิ์สมภารเป็นจำนวน  
 มาก พร้อมกันนั้นกรมหมื่นพิชิตปรีชากร ได้ทรงออกประกาศสำหรับหัวเมืองตามแดนดังกล่าว  
 ให้คอยตรวจตราสืบราชการชายแดนอย่างระมัดระวัง และได้เตรียมสร้างมณฑลขึ้นบ้าง  
 ให้แข็งแรงเพื่อเป็นหัวเมืองหน้าด่านสำหรับต่อต้านศึกถันพม่าเช่นเดียวกับเวียง ไชยปรีชา  
 ขณะเดียวกันกรมหมื่นพิชิตปรีชากร ได้ทรงสนับสนุนให้ราษฎรที่อพยพมาตั้งเมืองอพยพออกไปอยู่  
 ตามหัวเมืองชายแดนเหล่านั้น โดยจ่ายเสบียงอาหารและหาที่อยู่ให้พร้อมและห้ามไม่ให้มี  
 การกะเกณฑ์ราษฎรเหล่านั้นใช้สอยเป็นอันขาด<sup>2</sup>

หลังจากที่กรมหมื่นพิชิตปรีชากรดำเนินการป้องกันการรุกรานหัวเมืองชายแดนเป็น  
 ที่เรียบร้อยแล้ว พระองค์ยังทรงมุ่งหวังจะขยายอาณาเขตออกไปยึดครองแคว้นเชียงตุง  
 ในขณะที่ยังพม่ากำลังวุ่นวายจากการทำสงครามกับอังกฤษ นโยบายนี้เห็นได้จากรายงานของ  
 พระองค์ที่เกี่ยวกับหัวเมืองชายแดนตอนหนึ่งว่า "... เรืองเชียงตุงนั้นเสียค่ายนัก ทางไป  
 ก็ไกลกว่าที่พม่าจะพา ข่าน้ำก็บริบูรณ์ ทางเท่ากับเมืองตาก เวลานี้ยิ่งดีนักเพราะพม่า  
 ก็คงไม่ช่วย ไกร ๆ ก็ไม่ช่วย ถ้าไค้เชียงตุงเหมือนไค้สิไค้ทำต่อไป ..."<sup>3</sup> และมี  
 รายงานอีกตอนหนึ่งว่า "... ที่รายนี้ (หมายถึงเมืองเชียงตุง-ผู้เขียน) ก็ปรากฏถึงปีละ  
 แสนรูเปี้ย ถ้าเห็นรั้งเสด็จอยู่เปล่า ๆ เป็นที่อะไ้โดยง่าย กังนี้จะไม่ชอบเสียก็เสียค่าย จำก้อง  
 ลองเคลมกุ๊กหนึ่งจะไค้ไม่ไค้ก็แล้วแต่การจะเป็นไป ไบ้ตองขาดทุนขาดกรอนอไร ..."<sup>4</sup>

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.12ก/17  
 เลขที่ 88 หนังสือพระศรีธรรมสารนังสมุหนายก ม.ป.ป.

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/59  
พระยาพรังสุรเสขกราบ กรมหมื่นคำรงราชานุภาพ ลงวันที่ 29 พฤศจิกายน ร. 1. 112

<sup>3</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 56/68  
รายงานกรมหมื่นพิชิตปรีชากร เรื่องจักราชการเชียงใหม่ ลำพูน และลำปาง สำเนา  
 หนังสือถึงกรมหมื่นเทวะวงษ์ ม.ป.ป.

<sup>4</sup> ก.

อย่างไรก็ตาม นโยบายขยายอาณาเขตเข้าสู่อาณาจักรอื่นนั้นคงไม่เป็นที่ไปตามพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชเจ้าอยู่หัว เพราะทรงพระราชประสงค์เพียงแต่จะป้องกันพระราชอาณาจักรโดยที่แท้จริงไปให้ถูกบรรดาหัวเมืองชายแดนของพม่าก็ยังไม่เท่านั้น มิใช่จะก่อสงครามเพื่อขยายอาณาเขต ก็จึงเห็นได้จากราชทัณฑ์เดชาของ พระองค์ก่อนหนึ่งว่า

... ถ้าเห็นว่ามันคงรบอะไรจะรักษาไว้ก็ให้คิดเอาเด็ก ก๊วยเป็นของเราและ  
 เตก่อนเป็นทองเราจริง ๆ เขียงใหญ่รักเอาอ่อนแอไป นวกเงี้ยวเป่องมีบั้งจิ้งจุก  
 มนต์ช้างฝั่งแม่น้ำมาไล่และถ้าไม่เอาไว้ครั้งนี้ เมืองเชียงตุงก็จะมาเอาเสียด้วยเขา  
 มาตีเอาเมืองมุก เมืองลาค ที่ใกล้เคียงกันข้ามเขานั้นไปแล้ว ...<sup>1</sup>

พระบรมราชโองบายจึงกล่าวกันว่าถูกต้องที่สุดเพราะการขยายอาณาเขตออกไปย่อมกระทบกระเทือนกับอังกฤษซึ่งกำลังจะเข้าครอบครองพม่าทั้งประเทศอยู่แล้ว หากกรมหมื่นวิสิศปริชากรทรงดำเนินการต่อไป ก็ต้องเกิดการบาดหมางขึ้น และในที่สุดโดยยอมเป็นฝ่ายเสียเปรียบอย่างแน่นอน

1.1.2 การปรับปรุงการปกครอง ดังได้กล่าวในบทแรกแล้วว่า การปกครองภายในดินแดนมณฑลพายัพก่อนสมัยปฏิรูปการปกครองนั้นลักษณะที่รัฐบาลกลางให้อำนาจสิทธิขาดแก่เจ้าผู้ครองนคร ๆ เป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุด และเป็นผู้นอบอำนาจกันต่าง ๆ ให้แก่บรรดาเจ้านายบุตรหลานผู้ใกล้ชิด ฉะนั้นการปกครองดินแดนส่วนนี้เรียกว่าร้อยหรือไม่นับยอมขึ้นอยู่กับเจ้าผู้ครองนครเป็นสำคัญ กล่าวคือ ถ้าเจ้าผู้ครองนครเข้มแข็งบ้านเมืองก็สงบสุข แต่ถ้าเจ้าผู้ครองนครเป็นกบฏอ่อนแอบ้านเมืองก็จะวุ่นวาย เพราะอำนาจจะตก

<sup>1</sup> กองบรรณสาร กระทรวงการต่างประเทศ หมวกจดหมายเทศน์มืองอังกฤษ เล่ม 2  
 ชุดลอนดอน ปี 1246 หนังสือกราบทูลในกรมหมื่นนเรศวรราช ลงวันที่ 20 ตุลาคม  
 พ.ศ. 2427

แก่บุคคลอื่นที่ไม่รับผิดชอบในราชการและขอใช้อำนาจกษัตริย์ราชวร<sup>1</sup> กรมหมื่นพิศิคมปริชากร ทรงแก้ไขลักษณะดังกล่าวโดยจัดตั้งเสนา ๘ ตำแหน่ง ขึ้น ประกอบด้วย กรมมหาดไทย กรมทหาร กรมคลัง กรมยุติธรรม กรมวัง และกรมนา แต่จะารมมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1) กรมมหาดไทย มีตำแหน่งพระยามหาดไทย พระยาผู้ช่วยไทย และพระยารองลาว ทำหน้าที่ปกครองดูแลบ้านเมืองและประชาชนให้มีความสุข จัดทำบัญชีสำมะโนครัว จักการสร้าง ซ่อมแซม และรักษาสิ่งของสาธารณะในบ้านเมือง เช่น บ่อน ทุ่ง เชื้อน ฝาย กำลาคสอง และถนนหนทาง หน้าที่ดังกล่าวคล้ายกับกระทรวงมหาดไทยในช่วงกลางรัชกาลที่ ๕ ในเวลาต่อมานั่นเอง

2) กรมทหาร มีตำแหน่งพระยาทหาร พระยาผู้ช่วยไทย และพระยารองลาว ทำหน้าที่คล้ายกระทรวงกลาโหม คือจัดการป้องกันและรักษาชายพระราชอาณาเขต และเตรียมกำลังเพื่อทำสงครามโดยการเกณฑ์ทหาร จัดหาอาวุธให้พร้อมเสมอ

3) กรมคลัง มีตำแหน่งพระยาพระคลัง พระยาผู้ช่วยไทย และพระยารองลาว ทำหน้าที่ดูแลรักษาทรัพย์สินของแผ่นดิน จักการเกี่ยวกับภาษีอากร และจัดเก็บภาษีรับจ่ายเงินแผ่นดินส่งกรุงเทพฯ ทุกปี ตลอดจนคิดหาวิธีการเก็บภาษีที่ไม่สร้างความเดือดร้อนแก่ราษฎรนัก

4) กรมยุติธรรม มีตำแหน่งพระยายุติธรรม พระยาผู้ช่วยไทย และพระยารองลาว ทำหน้าที่บังคับการกองตำรวจเพื่อปราบปรามโจรผู้ร้าย ทรวรักษาความยุติธรรมในการตัดสินคดีความให้ถูกต้อง เข้าสังการชำระความและชี้แจงชนบทรบเบียดทางฝ่ายฉานนาไทยแก่ศาลาการศาลต่างประเทศ

5) กรมวัง มีตำแหน่งพระยากรมวัง พระยาผู้ช่วยไทย และพระยารองลาว ทำหน้าที่ดูแลรักษาการต่าง ๆ ในหมู่เจ้าผู้ครองนคร เช่น การจัดคอนรับแขกเมือง ดูแลรายชื้อคนต่างเมืองที่เดินทางเข้ามาในฉานนาไทย และเป็นผู้รักษาสันติเกี่ยวกับเขตแดน

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/82  
รายงานพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพกรมวังกรมทูลรัจกาคที่ 5  
เรื่องขอทหารไปรักษาราชการเมืองเชียงแสน ลงวันที่ 10 มิถุนายน ร.ศ. 112

ของเจ้าผู้ครองนคร ตลอดจนทำหน้าที่เกี่ยวกับงานพระราชพิธีต่าง ๆ ให้เป็นไปตามประเพณี  
ที่เคยปฏิบัติกันมา

6) กรมเนา บ่คำมหน่งพร เวารบนา พระยาผู้ช่วยไทย และพระยารองลาว  
เงินเกี่ยวกับกรมอื่น ๆ ทำหน้าที่ดูแลรักษาป่าไม้ ไร่นา วัตถุประสงค์ของกรมนี้  
หากินในเขตป่าไว้ และอนุญาตให้ราษฎรเข้าเก็บของป่า ตลอดจนการ รักษาเสียบง  
อาหาร เพื่อให้เป็นกำลังในการตั้งสงคราม!

การจัดตั้งเสนา 6 ตำแหน่งนี้ กรมหมื่นพิชิตปรีชากรทรงมีพระประสงค์จะได้เป็น  
การกระจายอำนาจของเจ้าผู้ครองนคร ซึ่งเคยมีอำนาจสูงส่งเพียงผู้เดียว ไปสู่เจ้านาย  
ในลานนาไทยและชาวราชการไทยจากส่วนกลาง โดยให้ตำแหน่งเสนาทั้ง 6 เป็นผู้รับผิดชอบ  
ในการงานด้านต่าง ๆ ดังกล่าว และเพื่อให้รัฐบาลกลางสามารถสอดส่องการปฏิบัติงาน  
ของเสนาทั้ง 6 ได้โดยง่าย<sup>2</sup> นับเป็นการเริ่มต้นของการแก้ไขข้อบกพร่องทางการปกครอง  
ที่มีมาแต่เดิมโดยรัฐบาลกลางเริ่มสามารถควบคุมกิจการภายในลานนาไทยได้มากขึ้น

เมื่อพิจารณาการจัดตั้งตำแหน่งเสนาทั้ง 6 จะเห็นว่ากรมหมื่นพิชิตปรีชากรทรง  
ดำเนินการได้สอดคล้องกับสถานการณ์การปกครองภายในมณฑลพายัพ ซึ่งเคยปกครองตนเองอย่าง  
อิสระมาก่อน การที่จะเข้าดำเนินการปรับปรุงจึงต้องกระทำอย่างค่อยเป็นค่อยไป มิใช่แค่  
เพียงการยกเลิกตำแหน่งที่เคยมีอยู่ด้วยและแต่งตั้งตำแหน่งใหม่ขึ้นแทน จำเป็นต้องมีการ  
ได้ตำแหน่งที่มีอยู่เดิมนั้นยกเลิกไปเอง โดยปริยาย ดังนั้นกรมหมื่นพิชิตปรีชากรจึงทรงพยายาม  
ปรับปรุงนโยบายให้สอดคล้องกับความถ่วงดุลของท้องถิ่นด้วย โดยยังคงให้มีตำแหน่งเจ้า  
สนามหลวงตามเดิม แต่งตั้งเสนา 6 ตำแหน่งเพิ่มขึ้น ซึ่งนับเป็นก ว่างรากฎาการ

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/89  
หนังสือนายแยมมหาเดลีผู้ช่วยราชการยกตำแหน่งเมืองนคร เชียงใหม่ ถึงระยาเพชร  
พิไชย ข้าหลวงใหญ่รักษาการหัวเมือง ๓ เมืองนครเชียงใหม่ ลงวันที่ 12 กรกฎาคม  
พ.ศ. 2431 และ บ. 10/35 แบบตั้งตำแหน่งของกรมหลวงพิชิตปรีชากร ม.ป.ป.

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/85  
รายงานกรมหมื่นพิชิตปรีชากร ลงวันที่ 6 ๗ 8 ค่ำ ปี จ.ศ. 1246

ปกครองแบบใหม่เป็นครั้งแรกในลาบนาไทย

ตำแหน่งเสนา 6 ตำแหน่งดังกล่าวถือเป็นตำแหน่งทางการเมืองที่สำคัญ และเป็นตำแหน่งชั่วคราวไม่ใช่ตำแหน่งที่เป็นถาวรตลอดชีพ - ผู้จะเข้าดำรงตำแหน่งนี้จะต้องได้รับการคัดเลือกโดยเจ้าสมุหเสนาแล้ว เสนาให้เจ้าผู้ครองนครแต่งตั้ง เจ้าผู้ครองนครมีสิทธิโยกย้ายหรือถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งเสนา 6 ตำแหน่งนี้โดยพลการให้เกียรติยกย่องเจ้านายเมืองเหนือเป็นอันมาก และนับเป็นนโยบายที่ต้องการไม่ให้ตำแหน่งเสนาทั้ง 6 แยกตัวเป็นอิสระจนเกินไป ซึ่งมีผลทำให้ระบบการปกครองทั้งแบบเจ้าสมุหเสนาและแบบมีเสนา 6 ตำแหน่งมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ยังเกิดความสัมพันธ์กลมเกลียวร่วมกันจัดการปกครองให้เป็นระเบียบแบบแผนขึ้นด้วยดี นอกจากนี้ยังมีการกำหนดคุณสมบัติของเสนาทั้ง 6 ตำแหน่งว่าจะต้องเป็นคนพื้นเมืองที่มีความดีความสามารถในการปฏิบัติราชการเป็นหลัก ไม่จำเป็นต้องเป็นผู้มีอาวุโสอายุหรือชั้นยศ และคนหนึ่ง ๆ มีสิทธิดำรงตำแหน่งเพียงตำแหน่งเดียวเท่านั้น ห้ามมิให้รับตำแหน่งเสนาว่าราชการอื่น ๆ อีกเป็นอันขาด<sup>1</sup> ทั้งนี้เพื่อให้เสนาทั้ง 6 ตำแหน่ง ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพนั่นเอง

ตำแหน่งเสนา 6 ตำแหน่งนี้ แต่ละกรมมีตราประจำตำแหน่ง ๆ ละดวง เมื่อมีราชการอย่างใดก็จะมีตราประจำตำแหน่งประทับเป็นเครื่องหมาย ตราประจำตำแหน่งเสนาทั้ง 6 ห้ามมิให้ใช้ไปในทางมิชอบอันเป็นเหตุให้เกิดอันตรายต่อพระเจ้าอยู่หัวและเจ้าผู้ครองนครมิได้ หากฝ่าฝืนมีโทษถึงตาย นอกจากนั้นบรรดาเสนา 6 ตำแหน่งต้องเป็นผู้รักษาข้อบังคับบาง ๆ อย่างเคร่งครัด ถ้าผู้ใดกระทำผิดจะต้องถูกถอดจากตำแหน่งทันที แม้ว่าเสนาผู้นั้นจะเคยกระทำความดีความชอบมาก่อนหรือไม่ก็ตาม<sup>2</sup>

โดยทั่วไปผู้ที่ได้รับตำแหน่งพระยาวาการกรม (เสนา) ทั้ง 6 นั้น เป็นเจ้านายบุตรหลานของเจ้าผู้ครองนคร เช่น เจ้าราชบุตร ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้บังคับการกรมมหาดไทย

<sup>1</sup> กววจหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ข. 10/35  
แบบตั้งตำแหน่งของกรมหลวงพิชิตปรีชากร ม.ป.ป.

<sup>2</sup> ก.

ซึ่งเป็นกรมสำคัญที่สุด เจ้าสุริยวงษ์เป็นผู้บังคับการกรมทหาร พระยาศรีอภัยเป็นผู้บังคับการกรมคลัง เจ้าช่วยหน่อเมืองเป็นผู้บังคับการกรมยุติธรรม เจ้าน้อยดามคอกไม้เป็นผู้บังคับการกรมวัง และเจ้าน้อยกรมบุตรเจ้าอุบลราชเป็นผู้บังคับการกรมนาซึ่งต่อมาเจ้าน้อยส่งหัตถ์เป็นแทน<sup>1</sup> ล้วนตำแหน่งที่รองจากตำแหน่งเสนาทั้ง 6 คือตำแหน่งพระยาผู้ช่วยซึ่งเป็นตำแหน่งที่สำคัญมากเพราะบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งดังกล่าวต้องเป็นข้าราชการที่ส่งไปจากรัฐบาลกลาง หากไม่มีตัวบุคคลากรก็ให้วางไปพลางก่อน จะไม่มีการแต่งตั้งข้าราชการพื้นเมืองเป็นแทน พระยาผู้ช่วยไทยจะต้องทำหน้าที่คอยให้การแนะนำเจ้านายบุตรหลานผู้บังคับการกรมต่าง ๆ ก่อยังไม่มีความรู้ในราชการ ดังนั้นผู้ที่ถูกอำนาจและทำหน้าที่จัดการบ้านเมือง ๆ อย่างแท้จริงก็คือตำแหน่งพระยาผู้ช่วยเหล่านั้นนั่นเอง มิใช่ตำแหน่งเสนาทั้ง 6 แต่เอื้อเป็นการเอาใจเจ้านายบุตรหลานไม่ให้เกิดความรู้สึกว่าต้องสูญเสียอำนาจหรือศักดิ์ศรีทีเดียว จึงจำเป็นต้องยกย่องให้เป็นผู้บังคับบัญชากรมต่าง ๆ ทั้งหก

นอกจากนั้นยังมีตำแหน่งพระยารองลาว ซึ่งเป็นตำแหน่งที่ส่งงานไว้สำหรับข้าราชการพื้นเมือง ถึงแม้ตำแหน่งดังกล่าวไม่มีความสำคัญมากเท่าตำแหน่งพระยาผู้ช่วยไทยก็ตาม รัฐบาลก็จำเป็นต้องคงตำแหน่งนี้ไว้ตามธรรมเนียม<sup>2</sup> ซึ่งเป็นการถนอมน้ำใจข้าราชการพื้นเมืองเป็นอย่างดี

อย่างไรก็ตาม การปรับปรุงการปกครองมณฑลพายัพในครั้งแรกก็ยังไม่สามารถจัดระเบียบของกรมทั้ง 6 ให้ครบเร็วเรียบร้อยได้ทันที เพราะชาคนุศลากรที่มีความรู้ความสามารถ เจ้านายบุตรหลานส่วนใหญ่ยังไม่มีความรู้ในราชการเพียงพอ ดังนั้นกรมมหาดไทยจึงทรงเล็งเลือกจัดการเฉพาะกรมที่สำคัญ ๆ ก่อน คือ กรมมหาดไทย กรมทหาร

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 น. 58/29  
หนังสือนายแย้มมหาดเล็กผู้ช่วยราชการทดตำแหน่ง เมืองนครเชียงใหม่ ถึงพระยาเพชร  
พิไชย ข้าหลวงใหญ่รักษาการหัวเมือง ณ เมืองนครเชียงใหม่ ลงวันที่ 12 กรกฎาคม  
พ.ศ. 2431

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 น. 10/35  
แบบตั้งตำแหน่งของกรมหลวงพิชิตปรีชากร ม.ป.ป.



และกรณียุทธกรรม ตามลำดับ<sup>1</sup> ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตุว่าการจัดตั้งกำหนดแห่งเสนาทั้ง 6 ว่าการ  
กรมต่าง ๆ นั้น นับเป็นสิ่งใหม่ที่ได้จัดตั้งในมณฑลพายัพเป็นครั้งแรก เป็นการจัดการก่อน  
ที่จะมีการปฏิรูประบบบริหารส่วนกลางใน พ.ศ. 2435 ดังจะเห็นได้ว่าเมื่อปฏิรูปการปกครอง  
การบริหารส่วนกลางนั้น ได้มีการจัดตั้งกระทรวงต่าง ๆ คำหน้าที่คล้ายคลึงกับกรมต่าง ๆ  
ทั้ง 6 ที่กรมหมื่นพิเชษฐปรีชากรทรงจัดตั้งในดินแดนมณฑลพายัพ โดยอาจเทียบกรมทั้ง 6 นั้น  
ได้กับกระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม กระทรวงพระคลัง ารกระทรวงยุติธรรม  
กระทรวงวัง และกระทรวงเกษตรราษีการในส่วนกลาง

หลังจากที่กรมหมื่นพิเชษฐปรีชากรทรงวางรากฐานการปกครองในเมืองเชียงใหม่ขึ้น  
เป็นศูนย์กลางของลานนาไทยเรียบร้อยแล้ว พระองค์จึงทรงขยายขอบเขตการปรับปรุง  
แบบแผนการปกครองออกไปในเมืองอื่น ๆ ของลานนาไทยเพื่อให้มีแบบแผนอย่างเดียวกับ  
โดยเริ่มตั้งแต่เมืองลำปาง ลำพูน ออกไปจนถึงเมืองขวม เมืองแม่สุพรรณ และเมือง  
แม่ฮ่องสอน<sup>2</sup> ซึ่งนับเป็นการวางรากฐานการปกครองตามแบบแผนใหม่เกือบทั่วคั่นแดนลานนา  
ไทยเป็นครั้งแรก

1.1.3 การปรับปรุงการเก็บภาษีอากร เดิมก่อนที่กรมหมื่นพิเชษฐปรีชากร  
จะทรงปรับปรุงการเก็บภาษีอากรนั้น ภาษีอากรในลานนาไทยมีเพียงใบที่ชกิด และจัดเก็บ  
ตามผลผลิต เช่นข้าวเก็บเท่าจำนวนไม่ปลูก หากใช้เมล็ดข้าวไม่ปลูกหนึ่งสีกจะคองลงข้าวขึ้นฉาง  
หลวงหนึ่งสีก ครั้นถึงสมัยของพระเจ้ากาวิโรรสสุริยวงศ์เก็บเพิ่มเป็นสองสีก นอกจากนั้น  
มีภาษีหนึ่งกาเรือนหนึ่งเก็บบ้านสามัคกรรมาที่อยู่ด้วยกันบ้านละ 5 แดบ บ้านแม่หม้าย แม่ร้าง  
เก็บ 2 แดบ เมื่อพระยาเทพประสุน (พุ่ม ศรีไชยยันต์) เป็นข้าหลวงสามแก้วเมืองได้จัดให้  
มีภาษีหมาก และสุกรเพิ่มขึ้นอีก และได้ตกลงกับเจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่ นครลำปาง และ  
นครลำพูนว่ารายได้ของสามหัวเมืองทั้งหมด จะแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ส่วนหนึ่งจะยกถวาย

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 น. 53/36  
รายงานกรมหมื่นพิเชษฐปรีชากรกราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 ลงวัน 6 7 8 ค่ำ จ.ศ. 121

<sup>2</sup> ก.

กรุงเทพฯ จัดเป็นค่าใช้จ่ายของข้าหลวงและข้าราชการไทย อีกสองส่วนเป็นของเจ้าเมืองนั้น ๆ แต่ในทางปฏิบัติไม่เป็นไปตามที่ตกลงกันไว้ ระเบียบแบบแผนต่าง ๆ สับสน การเก็บภาษีอากรจึงรัวไหล ดังที่กรมหมื่นพิเชษฐปรีชากรทรงรายงานว่า มักมีการฉ้อกันเป็นชั้น ๆ ที่เดียว<sup>1</sup>

กรมหมื่นพิเชษฐปรีชากรทรงเห็นว่าถ้ารัฐก็มีภาษีอากรระบบเดิม นอกจากจะทำให้เงินแผ่นดินรัวไหลแล้วยังเป็นรายได้ที่น้อยเกินไปไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายในการปฏิรูปการปกครองแบบใหม่ ซึ่งจะต้องใช้เงินเป็นจำนวนมาก ว่าเป็นจะต้องหารรายได้ภายในท้องถิ่นให้พอกับการใช้จ่าย โดยที่รัฐบาลกลางไม่ต้องการส่งเงินมาช่วยซึ่งเป็นพระบรมราโชบายของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงกำรัสว่า "... ให้เมืองนั้นเลี้ยงเมืองเอง อย่าให้เมืองแม่ต้องเลี้ยงเมืองลูก ..." <sup>2</sup> และทรงมีพระราชประสงค์ให้เงินแต่ละท้องถิ่นได้ใช้จ่ายภายในท้องถิ่นนั้นเอง โดยจะไม่นำเงินส่วนนั้นมาใช้ในกิจการของกรุงเทพฯ หรือที่อื่น ๆ ที่ไม่ใช่ของท้องถิ่นนั้นเลย ทั้งนี้เห็นได้จากพระบรมราโชบายเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินผลประโยชน์หัวเมืองประเทศราชตอนหนึ่งว่า "... การเรื่องภาษีอากรเมืองประเทศราชทั้งบวงนี้ ได้ทราบพระกระแสอยู่ว่าเงินทองอันเป็นประโยชน์เกิดจากเมืองไหน ควรจะใช้จ่ายราชการแลทำนุบำรุง แลเป็นกำลังของเจ้านายในเมืองนั้น ไม่ไถ่ยืมว่าที่พระราชประสงค์จะเอาเงินประเทศราชมาใช้กรุงเทพฯ ถาการอื่น ๆ ที่ไม่ใช่การของเมืองนั้นเลย ..." <sup>3</sup>

พระบรมราโชบายดังกล่าวนี้ว่าเหมาะสมอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในดินแดนมหาดไทยซึ่งมีรายได้จากผลประโยชน์กันป่าไม้เป็นจำนวนมาก หากปีการนำมาใช้จ่ายภายใน

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/88 หนังสือกรมหมื่นพิเชษฐปรีชากรถึงกรมหมื่นเทวะวงษ์วโรปการ ม.ป.ป.

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/59 พระราชหัตถเลขารัชกาลที่ 5 ถึงกรมหมื่นไควรงราชานุภาพ ลงวันที่ 3 พฤษภาคม ร.ศ. 114

<sup>3</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ก. 14.4/2 กรมหมื่นเทวะวงษ์วโรปการถึงพระยาไกรโกษา ม.ป.ป.

กรุงเทพฯ หรือกิจการอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับสหภาพฯ ในทันทีก็อาจไม่เป็นที่พอใจของบรรดา  
 เจ้าผู้ครองนครมณฑลเจ้านายบุตรหลานได้ ดังนั้นกรมหมื่นพิเชษฐปรีชากรจึงได้นำพระบรมราโชบาย  
 ดังกล่าวไปปฏิบัติ ซึ่งจะเห็นได้จากการ จักสรรงมประมาณรายรับรายจ่ายดังนี้

รายรับในแต่ละปีได้จากเงินค่าภาษีอากรต่าง ๆ ประมาณ	100,000	รูปี
เงินค่าคอกไม้	65,000	รูปี
เงินค่านา	40,000	รูปี
เงินค่าที่	15,000	รูปี
รวมทั้งสิ้นเป็นเงินประมาณ	215,000	รูปี

เงินรายได้ดังกล่าวกรมหมื่นพิเชษฐปรีชากรทรงแบ่งเป็นรายจ่าย 2 ส่วน คือ

- ก. ส่วนที่หนึ่งได้จ่ายเป็นเงินเค่อนข้าราชการไทยในมณฑลฉะเชิงเทรา 105,264 รูปี
  - ข. ส่วนที่สองเป็นเงินผลประโยชน์ของบรรดาเจ้าผู้ครองนครและ  
 เจ้านายบุตรหลาน 109,600 รูปี
- รวมเงินค่าใช้จ่าย 2 ส่วนเป็นเงิน 214,864 รูปี

เมื่อหักลบจากรายได้จำนวน 215,000 รูปีแล้ว จะมีเงินเหลือแอมอยู่อีก 136 รูปี<sup>1</sup>  
 ซึ่งถือเป็นของรัฐบาลกลาง จะต้องส่งกรุงเทพฯ เงินจำนวนนี้โดยมากเพราะรัฐบาล  
 กลางไม่ต้องการนำเงินของประเทศเรามาใช้ และหลังจากกรมหมื่นพิเชษฐปรีชากรเสด็จกลับ  
 แล้วก็มีปรากฏว่าเจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่ไม่ได้ส่งเงินส่วนที่เหลือจ่ายนี้เลย มีแต่ส่งเงินมา  
 ใช้หนี้ในคราวแก้คดีความป่าไม้เท่านั้น<sup>2</sup> แม้กระนั้นเจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่ยังรู้สึกว่าการ  
 ต้องเสียผลประโยชน์ให้แก่รัฐบาลกลางมากมาย

<sup>1</sup> กองจกหมายเทศุแห่งชาติ กรมผลิตาการ เอกสารรัชกาลที่ 5 น. 55/86  
หนังสือกรมหมื่นพิเชษฐปรีชากรถึงกรมหมื่นเทวะวงษ์วโรปการ ม.ป.ป.

<sup>2</sup> กองจกหมายเทศุแห่งชาติ กรมผลิตาการ เอกสารรัชกาลที่ 5 ก. 14.126/12  
พระราชหัตถเลขารัชกาลที่ 5 ถึงกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ลงวันที่ 16 เมษายน

เมื่อพิจารณาถึงเงินค่าใช้จ่ายดังกล่าว จะเห็นได้ว่ากรมหมื่นพิชิตรัตนากรทรงชัก สรรเงินงบประมาณให้เจ้าผู้ครองนครและเจ้านายบุตรหลานมากเกินกว่าครึ่งหนึ่งของรายไ้ หักหมค นับว่ากรมหมื่นพิชิตรัตนากรได้ทรงคำนึงถึงผลประโยชน์ที่เจ้านายเมืองเหนือเคย ด้รับอยู่เป็นอันมาก การจะลดจำนวนเงินจึงทรงพยายามดำเนินการแบบค่อยเป็นค่อยไป ไข้หักหาหน้าใจกันจนเกินไป ทั้งนี้เพื่อไม่ให้เจ้านายเมืองเหนือเกิดการก่อกวนการดำเนิน งานต่างๆ ของรัฐบาลนั่นเอง

การจั้ดการเก็บภาษีอากร เพื่อเข้ารายรับให้เพียงพอกับค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติการ ปกครองนั้น กรมหมื่นพิชิตรัตนากรยกเลิกภาษีอากรที่เจ้าผู้ครองนคร เข้ายใหม่เคยกำหนด ไว้เสียทั้งหมด<sup>1</sup> แล้วทรงเปลี่ยนเป็นระบบผูกขาดภาษีอากร เช่นเดียวกับที่ได้จัดในส่วนกลาง โดยทรงกำหนดให้เจ้าภานุนายอากรประมุลภาษีครั้งแรก 5 ชนิด คือ ภาษีสุรา ภาษีสุกร ภาษีนา ภาษีครั่ง และสมพิศสรต้นไม้<sup>2</sup> ในระยะต่อมาจึงทรงกำหนดเพิ่มภาษีอากรชนิดใหม่ ขึ้นอีกมากมาย สามารถแยกค่างหมวดหมู่ได้ถึง 9 ประเภท ดังนี้

1) ประเภททรัพย์สินกรรมชาติ ได้แก่ ป่าไม้ม แร่ธาตุ เสน่ห์ขบย ถ่านหิน น้ำมันดิบ ผู้ประกอบธุรกิจเหล่านี้ต้องขออนุญาตต่อกรมการ เมืองและเสียภาษีอากรตามที่กั้ก ที่กำหนดไว้เสียก่อน

2) ประเภทของป่า เช่น เจาะยางเอาน้ำมัน การตัดหวาย ไม้ ไ้รวก ค่าใบอนุญาตมีหนึ่งกบละ 2 แลน ส่วนผู้เผาถ่านถ้องชำระปีหนึ่งกบละ 3 แลน เป็นต้น

3) ภาษีที่ดินเพื่อการเพาะปลูก วิชาคว้างและยาวยาวเกินกว่า 20 วา ถ้องเสีย ภาษีปีละ ครึ่งแลน

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 น. 99/2  
หนังสือพระยาราชธัมมการากรกราบทูลพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระยานุรักษ์  
ลงเดือน 2 ปีวอก จ.ศ. 1246 (มกราคม พ.ศ. 2426)

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 น. 99/3  
รายงานหลวงอนุรักษภูเบศกราบทูลเจ้าฟ้ามหามาศกรมพระบารายปรปักษ์ ลงวัน  
6 ำ 3 ำ ปีวอก จ.ศ. 1246 (16 มกราคม พ.ศ. 2427)

4) อากรณ์ชสวน เช่น หมากกั้นละครึ่งวัน ชนุนกั้นละ 1 วัน มะพร้าว 4 ก้น  
 ก่อ 1 วัน มะม่วงและมะปราง 2 ก้นก่ 1 วัน

5) อากรณ์สิ่งของก่องห้าม การจับฉลากหรือใช้สิ่งของก่องห้าม ไม้เท้า ค้อนประสาว  
 กำมะถัน ปืนต่าง ๆ อาวุธและเครื่องมือ กระสุนปืน ตะกั่ว ยาทัน ยาเบื่อ งละกั้น  
 จะก่องขออนุญาตก่อนโดยเสียค่าอากรณ์สิ่งละ 1 แดบ

6) ภาษีชั้นใน เก็บจากผู้ซื้อหรือผู้ขายสินค้านั้นโดยตรง เช่น น้ำตาลทรายขาว  
 เก็บหาบละ 5 วัน 2 อัฐ น้ำตาลทรายแดง หาบละ 2 วัน 4 อัฐ นริกโคย หาบละ 2 วัน  
 4 อัฐ ปูนกิดา ปูนหอย เก็บ 10 ซักหนึ่ง เช่นเดียวกับสินค้าประเภทบุปผ้ายและประเภท  
 น้ำมัน ซึ่งเก็บ 10 ซักหนึ่ง เช่นกับ

7) ภาษีค่าแรงในการก่อสร้างสิ่งของต่าง ๆ เช่น ผู้ผลิตอุปกรณ์เกี่ยวกับการพาณิชย์  
 ต้องเสียภาษี 10 ซัก 4 ผู้สร้างมาคเรือ โกลน ต้องเสียภาษี 10 ซัก 2 ผู้มีเตาเผาเงิน  
 ทำทอง ต้องเสียภาษีเตาหนึ่งปีละ 6 แดบ ส่วนเตาเผาปูน อิฐ กระเบื้อง ต้องเสียภาษี  
 เตาหนึ่งปีละ 5 แดบ เป็นต้น

8) ภาษีชาวดอก ผู้ที่จะนำสินค้าจากกั้นแดนมณฑลพายัพหรือออกไปจำหน่ายที่อื่นต้องชำระ  
 ภาษีที่ตามอัตราที่กำหนดไว้ เช่น งาข้าง หาบละ 60 บาท รง หาบละ 6 บาท แรมาค  
 หาบละ 50 บาท กระวาน หาบละ 14 บาท และเร่ว หาบละ 6 บาท เป็นต้น

9) ภาษีขาเข้า ผู้ที่จะนำสินค้าเข้ามาขายในมณฑลพายัพ ต้องชำระค่าภาษีขาเข้า  
 ตามพิกัดที่กำหนดไว้ โดยไม่ใช้ระบบเก็บภาษ้อยู่สามเหมือนที่ใช้กันทั่วไปในเวลานั้น  
 แต่สินค้าที่ได้เสียภาษีที่กรุงเทพฯ แล้ว เมื่อนำเข้ามาในมณฑลพายัพไม่เก็บภาษีอีก

การตั้งพิกัดอัตราภาษี 9 ประเภทดังกล่าว ย่อมทำให้ได้เงินเข้ารัฐจากการปกครอง  
 เพียงพอกับความต้องการ แต่ระบบประมวลผลผูกขาดภาษีชนิดต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นนับเป็นจุดบกพร่อง  
 ของการปฏิรูปการปกครองครั้งนี้ เพราะสร้างความเดือดร้อนแก่ราษฎรมาก จึงเป็นโอกาส  
 ให้เจ้านายเมืองเหนือสนับสนุนให้เกิดปฏิกริยาก่อตั้งเจ้าภาษีนายอากรในเหตุการณ์  
 พระยาปราบสงคราม ซึ่งจะไถ่กล่าวรายละเอียดในตอนต่อไป

1.1.4 การปรับปรุงด้านการป่าไม้ ปัญหาเรื่องป่าไม้ เป็นปัญหาสำคัญที่สุดปัญหาหนึ่งที่เป็นมูลเหตุให้รัฐบาลต้องเร่งดำเนินการปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพให้เป็นที่ยอมรับอย่างได้กล่าวไว้ในบทก่อน อย่างไรก็ตามก็ดี รัฐบาลได้พยายามแก้ไขปัญหานี้ตลอดมาโดยเริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2417 ได้ออกพระราชบัญญัติเกี่ยวกับกิจการป่าไม้ถึง 2 ฉบับ คือ ฉบับแรกเป็นพระราชบัญญัติสำหรับเจ้าผู้ครองนครที่จะทำสัญญากับชาวต่างประเทศต้องได้รับความยินยอมจากรัฐบาลกลางที่กรุงเวทีก่อน และฉบับที่สองเป็นพระบรมราชโองการว่าด้วยการภาษีไม้ขนอสักและไม้กระยาเลย พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายเพื่อควบคุมการอนุญาตให้ทำป่าไม้สักเป็นสำคัญ<sup>1</sup> และเพื่อแก้ไขปัญหาการให้สัมปทานป่าไม้ซ้ำซ้อนกันซึ่งเป็นปัญหายุ่งยากมากในขณะนั้นด้วย

ครั้นใน พ.ศ. 2426 รัฐบาลไทยก็ได้ทำสัญญาเชิงใหม่กับอังกฤษ อีกฉบับหนึ่ง หลังจากที่ได้เคยทำมาแล้วครั้งแรกในปลายปี พ.ศ. 2416 สัญญาเชิงใหม่ฉบับที่สองนี้ ได้ห้ามคนในบังคับอังกฤษที่ไม่ได้รับหนังสืออนุญาตจากรัฐบาลกลาง เข้าเข้าทำป่าไม้ เป็นอันขาด และห้ามไม่ให้ เจ้าของป่าออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ทำป่าไม้หลายคนในท้องที่ตำบลเดียวกัน จากสัญญาเชิงใหม่ฉบับที่สองนี้ทำให้รัฐบาลไทยจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาการให้สัมปทานซ้ำซ้อน และการเข้าตัดไม้ป่าไม้เอง โดยไม่ได้รับอนุญาตอย่างจริงจังขึ้น ดังนั้นกรมหมื่นพิศมัยรัชการทรงแก้ไขปัญหาโดยขึ้นแรกประกาศให้บรรดาเจ้าของป่าไม้ราชสำนักกับเจ้าหน้าที่ยุติในเวลาที่กำหนด หากผู้ใดไม่ปฏิบัติตามจะถือว่าป่าไม้ที่ไปได้แจ้งขึ้นบัญชีเป็นของหลวง และถ้าผู้ใดตัดฟันป่าไม้ซ้ำบัญชีเหล่านั้นจะถือว่า เป็นการลักลอบตัดไม้หลวงซึ่งเป็นผลให้ผู้ขายป่าไม้ของคนที่มาเป็นจำนวนมาก

หลังจากที่ได้ทำบัญชีป่าไม้ทั้งหมดแล้ว กรมหมื่นพิศมัยรัชการทรงจัดการแบ่งบัญชีป่าไม้ที่จะตัดฟันได้เป็นป่า ๆ แต่ละป่าจะมีแผนที่ประกอบ มีการกำหนดเขตแดนที่แน่นอน

<sup>1</sup> สมัยโณม สุนทรสวัสดิ์ การก่อกำเนิดเชิงประวัติศาสตร์เกี่ยวกับกิจการป่าไม้ทางเหนือของไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2439 ถึง พ.ศ. 2475 หน้า 11

<sup>2</sup> เฉลิม ภิรตารัตน นโยบายการป่าไม้และประวัติกรมป่าไม้ของประเทศไทย  
หน้า 74 - 75

และทำรายละเอียดว่าเป็นป่าอย่างไร มีไม้เท่าใด ให้ใครหา เริ่มทำกันเมื่อไร และ  
ทำกันอย่างไร<sup>1</sup> ซึ่งเป็นผลให้สามารถทราบรายละเอียดเกี่ยวกับป่าไม้ในเขตหลายพื้นที่ทรง  
ปกครองนั้นได้เป็นอย่างดี

ในเวลาต่อมากรมหมื่นพิชิตปรีชากรทรงออกประกาศห้ามไม้ให้ใครการกักฟันไม้ในเขต  
เมืองเชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง แพร่ และน่าน จนกว่าจะได้รับอนุญาตจากข้าหลวง  
สามหัวเมืองซึ่งประจำอยู่ ณ เมืองเชียงใหม่เสียก่อน หากมีการกักฟันไม้ยกเว้นคนป่างูยัก  
จะต้องถูกปรับไหมและเจ้าหน้าที่จะยึดไม้ที่กักฟันนั้นเข้าเป็นของหลวงทันที<sup>2</sup> ประกาศดังกล่าว  
นี้เป็นการยกเลิกสัญญาเดิมที่ยุ่งยากทั้งหมด และเพื่อเป็นการวางระเบียบแบบแผนต่าง ๆ  
ได้เรียบร้อยเสียก่อนแล้วจึงค่อยเปิดให้มีการทำสัญญาเช่าทำป่าไม้กันใหม่ โดยให้ผู้ที่เช่า  
ทำครั้งใหม่ทุกคนมาทำสัญญากัน ณ ที่ทำการของข้าหลวง เมื่อตกลงเรียบร้อยแล้วข้าหลวง  
สามหัวเมืองจะประทับตราประจำตัวใบสัญญานั้นอันเป็นการอนุญาตให้ผู้เช่าทำดำเนินการ  
ของเขาได้

การปรับปรุงระเบียบแบบแผนด้านกิจการป่าไม้ที่กรมหมื่นพิชิตปรีชากรได้ทรงจัดการ  
นั้นมีผลให้สามารถแก้ไขข้อปัญหาเกี่ยวกับการให้สัมปทานเข้าซ้อนกันได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้  
การปรับปรุงดังกล่าวยังทำให้การเก็บเงินค่ากอไม้สะดวกขึ้นสามารถเก็บเงินได้เพิ่มขึ้นจาก  
เดิมเป็นจำนวนมาก และยังเป็น การวางรากฐานกิจการป่าไม้ในช่วงต่อมา

เมื่อกรมหมื่นพิชิตปรีชากรทรงจัดการวางรากฐานการปกครองแบบแผนสมัยใหม่  
ในด้านต่าง ๆ ดังกล่าวเรียบร้อยแล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรง

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/88  
ราชหมื่นพิชิตปรีชากรกราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 เรื่องจัดการเชียงใหม่ ลำพูน  
ลำปาง ลงวัน 4 7 6 ค่ำ ปี 1246 (14 พฤษภาคม พ.ศ. 2427)

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 93/3  
รายงานหลวงอนุรักษ์บุเบศ กราบทูลเจ้าฟ้ามหามาลากกรมพระบารามประมัญญ์ ลงวัน  
4 7 3 ค่ำ ปีวอก ฉศก 1246 (16 มกราคม พ.ศ. 2427)

พระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กรมหมื่นพิชิตปรีชากรเสด็จกลับกรุงเทพฯ เพื่อเป็นกำลังสำคัญในด้านการศาล อันเป็นงานสำคัญอีกอย่างหนึ่งที่ต้องเร่งดำเนินการปรับปรุงให้เหมาะสมกับกาลสมัย ซึ่งกรมหมื่นพิชิตปรีชากรทรงรับสนองพระเดชพระคุณได้เป็นอย่างดีและเป็นที่พึงพอใจพระราชหฤทัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

## 1.2 การจัดการปกครองตามแบบอย่างของกรมหมื่นพิชิตปรีชากร (พ.ศ. 2428-2435)

หลังจากกรมหมื่นพิชิตปรีชากรเสด็จกลับกรุงเทพฯ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งพระยามนตรีสุริยวงษ์ (ชื่น บุนนาค) ไปดำรงตำแหน่งข้าหลวงหัวเมืองต่อมา (พ.ศ. 2428 - 2430) ในการดำเนินงานนั้นพระยามนตรีสุริยวงษ์ได้พยายามจัดการปกครองตามแบบอย่างที่กรมหมื่นพิชิตปรีชากรทรงวางรากฐานไว้ แต่เนื่องจากพระยามนตรีสุริยวงษ์เป็นเพียงขุนนางชั้นผู้ใหญ่ไม่ใช่เชื้อพระวงศ์ดังเช่นกรมหมื่นพิชิตปรีชากร จึงทำให้เจ้าผู้ครองนครและเจ้านายบุตรหลานบางองค์ขาดความนับถือยำเกรงต่างพยายามฉ้อราษฎร์ไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่ง จึงจะเห็นได้จากเจ้าคาราคีเรศวรต้นโพธิ์เจ้านายผู้ครองนครลำพูนและเจ้าพรหมมาภิพงษ์ธาดาเจ้าผู้ครองนครลำปาง ไม่ยอมให้ความช่วยเหลือราชการกรณีอันเป็นหน้าที่โดยตรงของเจ้าผู้ครองนครที่จะต้องให้ความสะดวกแก่ข้าหลวงในการเกณฑ์ช้างเป็นพาหนะรับส่ง ซึ่งปรากฏว่าพระยามนตรีสุริยวงษ์ (ชื่น บุนนาค) ขาดช้างเมืองละ 6 เชือก ทุกเมืองต่างส่งให้เพียง 4 เชือก โดยเฉพาะเจ้าผู้ครองนครลำพูนได้โต้แย้งขัดขวางและกล่าวหาว่าเป็นการกดขี่ข่มเหงทำให้ได้รับความเดือดร้อนยิ่งไปกว่านั้นเจ้าผู้ครองนครลำพูนยังจะกีดกันเอาเงินราชการแผ่นดินใช้เป็นค่าจ้างคนและช้างที่ไปช่วยในงานนี้ นับเป็นการผิดกบฏที่เคยปฏิบัติมา พระยามนตรีสุริยวงษ์จึงนำเรื่องเข้าที่ประชุมซึ่งประกอบด้วยพระเจ้าอินทวิชยานนท์ และเจ้านายบุตรหลานนครเชียงใหม่ส่วนใหญ่ลงมติว่าเจ้าผู้ครองนครลำพูนมีความผิด และในที่สุดเจ้าคาราคีเรศวรต้นโพธิ์เจ้านายผู้ครองนครลำปางก็ยอมรับผิด เมื่อความทราบถึงพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่าเป็

---

\* กรมหมื่นพิชิตปรีชากรเสด็จจัดการปกครองมณฑลพายัพเพียงปีเศษเท่านั้น ก็ระหว่างพฤษภาคม พ.ศ. 2427 - มิถุนายน พ.ศ. 2428



ครั้งแรกที่เจ้าคาราคีเรกรัตนไฟโรจน์กระทำผิดจึงให้ภาคทัณฑ์ไว้ครั้งหนึ่งก่อน<sup>1</sup> นอกจากนั้น ทั้งเจ้าคาราคีเรกรัตนไฟโรจน์และเจ้าพรหมมาภิมพมชากายยังส่งเงินราชการแผ่นดินมาคลัง เมืองเชียงใหม่ล่าช้า จะต้องเร่งเก็บอย่างแข็งขันเสมอ เพราะได้นำเงินของพระเจ้า อินทวิชยานนท์ครองจ่ายแทนไปก่อนเป็นจำนวนมากแล้ว<sup>2</sup>

อย่างไรก็ตามสำหรับนครเชียงใหม่ พระเจ้าอินทวิชยานนท์ได้ให้ความช่วยเหลือ และสนิทสนมกับพระยามนตรีสุริยวงษ์เป็นอย่างดี ได้อำนวยความสะดวกในการจัดหาที่เก็บ ครอบงำอยู่ใกล้คุ้มหลวง<sup>3</sup> และให้ความร่วมมือในการดำเนินงานต่าง ๆ อย่างเต็มที่ เช่น ได้มีการพิจารณาขอผ่อนปรนงดเก็บภาษีเมือง ยาสุม ผ้าย จี๊ว ให้แก่ราษฎรในเวลาที่ย่ำยาก หมดอายุเพื่อไม่ให้ราษฎรเดือดร้อนจนเกินไป<sup>4</sup> และได้กำชับให้เจ้าอินทวิชยานนท์รักษา บ้านเมืองให้สงบเรียบร้อย โดยให้มีการลงโทษผู้ถืออาวุธในยามค่ำคืนเพราะปรากฏว่า หลังจากกรมหมื่นพิชิตปรีชากรเสด็จกลับกรุงเทพฯ แล้ว ได้มีการจับปล้นและฆ่าฟันกันเกิดขึ้น เสมอ ส่วนปัญหาการลวงล่าชายแดนก็ได้ให้มีการเตรียมกองทัพอย่างรัดกุมพร้อม ทั้งได้ เภกต์เมืองน่านให้ส่งเสบียงไปหัวเมืองชายแดน เชียงแสนและหลวงพระบางด้วย

การดำเนินงานของพระยามนตรีสุริยวงษ์จึงยังคงรักษาระเบียบแบบแผนของ กรมหมื่นพิชิตปรีชากร ไว้ได้พอสมควร แม้ว่าจะต้องประสบอุปสรรคจากเจ้าผู้ครองนครข้าง กิตาน แต่ก็ได้พยายามรักษาอำนาจรัฐอย่างเต็มที่จนเป็นที่พอพระราชหฤทัยของพระบาท

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 พ.ศ. จ.ร. 1247-1248 เล่ม 31 หน้า 376

<sup>2</sup> ก. หน้า 308

<sup>3</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ ๖ พ. 2.12๙/18 กฎอัยการเจ้าอินทวิชยานนท์กราบทูลกรมพระบารามปรบัญย์ ลงวัน 7 12 12 ก่ำ ปีระกา จ.ร. 1247 (7 พฤศจิกายน พ.ศ. 2428)

<sup>4</sup> ตัวฉู่ สิทธิสงกราม ผู้เรียบเรียง สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอเจ้าฟ้ากรมพระยาบารามปรบัญย์ เล่ม 10 หน้า 76 - 77

สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทุกรายก็ตั้งเมื่อพระยามนตรีสุริยวงษ์ดำรงตำแหน่งข้าหลวงเมืองเชียงใหม่ได้เพียง 2 ปีเศษ ก็ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ไปรับหน้าที่ค่านการทุกข์ในต่างประทศ<sup>1</sup> ดังนั้นจึงมีการจัดปกครองและข้าหลวงชุดใหม่ขึ้นไปประจำในตำแหน่งต่าง ๆ ดังนี้คือ พระยาเพชรพิไชย (จีน จารุจันดา) ข้าหลวงหัวเมืองเป็นข้าหลวงที่ 1 ประจำเมืองเชียงใหม่ พระยาพิไชยชาญฤทธิ์เป็นข้าหลวงที่ 2 ประจำเมืองน่าน และหลวงรามรักษา นายรองพลพันมหาดเล็ก เป็นข้าหลวงผู้ช่วย 2 นาย และพระอภิบาลประเพณี เป็นตุลาการศาลต่างประทศ

เมื่อคณะข้าหลวงชุดใหม่ภายใต้การควบคุมของพระยาเพชรพิไชย (จีน จารุจันดา) ปฏิบัติราชการได้ทำให้ระเบียบแบบแผนที่กรมหมื่นพิศิตปรีชากรทรงจัดไว้เริ่มเสื่อมคลายลงมากขึ้น เพราะพระยาเพชรพิไชยได้ใช้อำนาจหน้าที่ของข้าหลวงไปในทางรู้เห็นเป็นใจและปกป้องผลประโยชน์ของเจ้าผู้ครองนคร เจ้านายบุตรหลานซึ่งต่างพยายามหันกลับไปใช้วิถีการปกครองบ้านเมืองแบบเดิม โดยหาเหตุไม่ยอมเอาใจใส่กับตำแหน่งต่าง ๆ ที่กรมหมื่นพิศิตปรีชากรทรงแต่งตั้งไว้ กลับใช้ตำแหน่งหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์เป็นของตนเอง แม้แต่พระเจ้าอินทรวชิยานนท์เองก็ได้ออกหนังสือประกาศเรียกร้องให้ยกเลิกระบบการเก็บภาษีอากรแบบใหม่และเลิกการปกครองเสนา 6 ตำแหน่ง ความแบบกรมหมื่นพิศิตปรีชากรเสีย<sup>2</sup>

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 มค. จ.ร. 1248-1249 เล่ม 33 หน้า 206 - 210

\* การรายงานข้อเรียกร้องของเจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่ (พระเจ้าอินทรวชิยานนท์) ถองการให้รัฐบาลยกเลิกเสนา 6 ตำแหน่ง ยกเลิกการเก็บภาษีอากรให้ราษฎรได้ทำมาหากันตามความพอใจ แต่ให้มีการเก็บส่วยในอัตรา 10 ซัก 2 แล้วให้นำส่งท้าวพระยาสนามตามเดิม และให้เก็บภาษีข้าวตามสัดส่วนว่านวนข้าวที่ปลูก ให้เก็บเงินค่าหลังคาเรือนในอัตรา 2 - 5 แถบก็อบ้านที่มีสาม็กรรยอายุด้วยกันเก็บบ้านละ 5 แถบ และบ้านแม่หม้าย แม่ร้าง เก็บบ้านละ 2 แถบ

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/87 พระเจ้าอินทรวชิยานนท์กราบทูลราชการเมืองเชียงใหม่ ลงวัน 3 9 10 ค่ำ ปีมะโรง จ.ร. 1250 (11 กันยายน พ.ศ. 2431)

โดยอ้างว่าแพทย์รักษาย่านเมืองไม่พอใจการปฏิรูปการปกครอง จึงบรรดกาลให้ฝนไม่ตก  
 ความถูกต้อง พิษพันธุ์รักษาหารไม่อุดมสมบูรณ์ เหมือนคังสมัยของพระเจ้านครเชียงใหม่  
 ก่อน ๆ<sup>1</sup> หนึ่งนับเป็นวิธีการเปรียบเทียบโดยใช้ความเชื่อถือของราษฎรเป็นเครื่องชักจูง  
 ให้ราษฎรเห็นกล้อย่างได้โดยง่าย โดยเฉพาะได้ย้าถึงระบบการเก็บภาษีอากรที่ทำให้  
 ราษฎรเดือดร้อน ขณะเดียวกันอีกทางหนึ่งเพื่อแสดงให้รัฐบาลเห็นว่าราษฎรทั่วไปก็ไม่พอใจ  
 ต่อการบริหารบ้านเมือง เช่นเดียวกับพวกเจ้าชายเมืองเหนือเหมือนกัน และคำประกาศ  
 กล่าวพระเจ้าอินทวิชยานนท์ที่ได้นำขึ้นกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว แต่  
 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมิได้ทรงมีพระบรมราชานุญาตได้ เปลี่ยนแปลงใด ๆ  
 ตามที่เรียกร้อง เพราะทรงยึดมั่นตลอดมาว่าสิ่งที่กรมหมื่นพิชิตปรีชา เกร วรวงศ์ฐานไว้แล้ว  
 ควรจะได้รับการปฏิบัติสืบต่อไปไม่ควรถอนหรือล้มเลิก<sup>2</sup> อย่างไรก็ดี ช่วงเวลาเพียงไม่กี่เดือน  
 ต่อมาพระยาเพชรพิไชยก็โศกสนับสนุนและยินยอมให้ยกเลิกการเก็บภาษีอากรตามแบบแผน  
 เกษปฏิบัติ โดยที่ยังไม่ได้รับพระบรมราชานุญาตเสียก่อน<sup>3</sup> พฤติการณ์ดังกล่าวถือเป็นความ  
 ผิดอย่างร้ายแรง และนอกจากนั้นพระยาเพชรพิไชยยังได้ใช้ตำแหน่งหน้าที่เป็นเครื่องมือ  
 กอบโกยแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวอย่างไม่คำนึงว่าจะเป็นการล้มล้างระเบียบแบบแผน  
 กรมหมื่นพิชิตปรีชากรทรงวางไว้เลย ดังเช่นการยอมให้เปิดบ่อนการพนันขึ้นอีกครั้งหนึ่ง  
 หลังจากที่ดินกรมหมื่นพิชิตปรีชากรเคยทรงสั่งห้ามเล่นการพนันทุกชนิดเป็นอันขาด ทั้งนี้เพราะ  
 พระยาเพชรพิไชยได้รับผลประโยชน์จำนวนมากจึงได้ร่วมกันคิดกับพระเจ้าอินทวิชยานนท์

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/89  
พระเจ้าอินทวิชยานนท์กราบทูลลาตการเมืองเชียงใหม่ ลงวัน 3 10 ค่ำ ปีชวด  
 จ.ศ. 1250 (11 กันยายน พ.ศ. 2431)

<sup>2</sup> รัชฎาธิ สุกฤษสงคราม ผู้เรียบเรียง สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าวรวงศ์  
มาลา กรมพระยาบำราบปรปักษ์ (ภาคปลาย) เล่ม 9 หน้า 81

<sup>3</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.จ. จ.ศ. 1250  
 เล่ม 30 หน้า 194 - 198

จักตั้งวัน<sup>1</sup>

เพื่อความทราบถึง ระยะเวลาสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ก็ทรงโปรดเกล้าฯ ให้เรียกตัวพระยาเพชรพิไชยกลับกรุงเทพฯ ทันที หลังจากที่ได้ทรงอยู่ในตำแหน่งข้าหลวงหัวหัวเมืองไค้เพียงปีเดียว (พ.ศ. 2431)<sup>2</sup> และยังโปรดเกล้าฯ ให้ดำเนินการสอบสวนความผิดด้วย ซึ่งผลของการสอบสวนปรากฏว่าพระยาเพชรพิไชยได้ฉ้อเงินหลวงเป็นจำนวนถึง 16,377 รูปี<sup>3</sup> การกระทำดังกล่าวนี้เป็นการสร้างภาพพจน์ที่ไม่ดี ทำให้ราษฎรเห็นว่าข้าหลวงไทย เป็นเพียงผู้แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวในดินแดนอาณาไทยอย่างเดียวนั้น ไม่ได้คำนึงถึงความทุกข์สุขของราษฎรแต่อย่างใด ทั้ง ๆ ที่ขณะนั้นบรรดาราษฎรทั้งหลายต่างได้รับความเดือดร้อนจากการเก็บภาษีอากรของเจ้าภมมีซึ่งการเก็บภาษีเกินที่คิดเพื่อชดเชยกับเงินที่ต้องคิดสินบนเจ้าหน้าที่ยังแต่ชั้นผู้น้อยจนตลอดถึงข้าหลวง ครั้นเก็บเงินภาษีอากรไม่ได้ดังต้องการ ก็มักมีการจับกุมคุมขังและข่มขู่กับเสมอ สร้างความเดือดร้อนแก่ราษฎรเป็นอันมาก ก่อให้เกิดความคับแค้นใจขึ้นทั่วไปจนในที่สุดได้กลายเป็นชนวนนำสู่การต่อต้านรัฐบาลในปี พ.ศ. 2432 กรณีกบฏพระยาปราบสงคราม ทั้งนี้เพราะสภาพความเดือดร้อนดังกล่าวนี้ไม่ได้รับการเหลียวแลและแก้ไขจากเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลเลย

ผลกระทบที่สำคัญอีกประการหนึ่งของการที่พระยาเพชรพิไชยยอมร่วมมือกับพระเจ้าอินทรวชิยานนท์ทำการล้มล้างระเบียบแบบแผนที่ยึดมั่นพิธีการทรงวางไว้คือได้สร้างความแตกแยกขึ้นในหมู่ข้าราชการไทย เพราะพระอภิบาลประเพณีข้าหลวงศาลากลางประเทศและนายเย็บมหาคเล็กข้าหลวงผู้ช่วยไม่เห็นด้วยกับการกระทำของพระยาเพชรพิไชยเพราะ

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 มท. จ.ศ. 1250 เล่ม 36 หน้า 194 - 198

<sup>2</sup> ก.

<sup>3</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/95 เจ้าพระยารัตนบดินทร์กราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 ลงวันที่ 3 เมษายน ร.ศ. 108 - 24 มิถุนายน ร.ศ. 108

เห็นว่าพฤติกรรมดังกล่าวเป็นการ "ประจบสอ" <sup>1</sup> ทั้งสองจึงได้มีหนังสือรายงานไปกรมหมื่นพิชิตปรีชากรทรงทราบเสมอ ทำให้พระยาเพชรพิไชยและพระเจ้าอินทรวชิยานนท์ไม่พอใจพระอภิบาลประเพณีและนายเข้มมาก และความซัดเซงรุนแรงชั้นจนแบ่งเป็น 2 พวกค้ำคางมุ่งประทุรร้ายต่อกัน ก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ทางราชการอย่างยิ่ง เพราะเมื่อเกิดคดีความขึ้นพระอภิบาลประเพณีก็ไม่อาจนำตัวคนของพระเจ้าอินทรวชิยานนท์จางลงโทษได้ แม้จะสามารถจับตัวได้แล้วก็ตาม กวดยพระยาเพชรพิไชยข้าหลวงใหญ่ในฐานะผู้บังคับบัญชาไม่อนุญาตให้พระอภิบาลประเพณีดำเนินการตามกฎหมาย กลับสั่งให้ปล่อยตัวว่า "เลยเสียอีกโดยอ้างว่าการจับกุมคนของพระเจ้าอินทรวชิยานนท์ทำให้เกิดความเสื่อมเสียเกียรติยศเจ้าผู้ทรงนครเชียงใหม่" <sup>2</sup> ดังนั้นพระอภิบาลประเพณีในฐานะตุลาการศาลจึงไม่สามารถดำเนินคดีใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับเจ้านายเมืองเหนือได้ กลับต้องระบ้กระวังตัวกันเสมอเสมอต่างตัวถากถนละเล็มเพื่อจ้องเข่นซ้ำกันเอง ทั้งที่พระอภิบาลประเพณีได้กราบทูลกรมหมื่นพิชิตปรีชากรตอนหนึ่งเป็นเชิงเปรียบเทียบว่า "... ข้าพระพุทธเจ้ากับข้าหลวงใหญ่เหมือนถือคานกับขานขานละเล็ม ..." <sup>3</sup> ความแตกแยกของข้าหลวงใหญ่ในลักษณะดังกล่าว ทำให้งานราชการต้องชะงักงัน และเป็นโอกาสให้เจ้านายเมืองเหนือกำเริบใจ พยายามเรียกร้องขออำนาจในการปกครองบ้านเมืองกลับคืนตั้งเงินอีก จนกระทั่งเกือบสำเร็จเพราะพระยาเพชรพิไชย

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/89  
พระอภิบาลประเพณีกราบทูลกรมหมื่นพิชิตปรีชากร ลงวัน 2 ๓ ๘ ก่ำ ปีชวด จ.ศ. 1250  
2  
(25 มิถุนายน พ.ศ. 2431)

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.12ก/11  
พระยาเพชรพิไชยถึงสมุหนายก ลงวัน ๑ ๓ 10 ก่ำ ปีชวด จ.ศ. 1250  
(9 กันยายน พ.ศ. 2431)

<sup>3</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 53/89  
พระอภิบาลประเพณีกราบทูลกรมหมื่นพิชิตปรีชากร ลงวัน 2 ๓ ๘ ก่ำ ปีชวด จ.ศ. 1250  
2  
(25 มิถุนายน พ.ศ. 2431)

ข้าหลวงใหญ่รู้เห็นเป็นใจด้วย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงทราบข่าวจึงโปรดเกล้าฯ ให้เปลี่ยนแปลงข้าหลวงหน้าหัวเมืองทันที โดยโปรดเกล้าฯ ให้พระเจ้าอนงยาขอ พระองค์เจ้าโสณบัณฑิตยขึ้นไปดำรงตำแหน่งข้าหลวงพิเศษ และให้พระยามหาเทพดำรงตำแหน่งข้าหลวงหน้าหัวเมืองแทนพระยาเพชรพิไชย พร้อมทั้งทรงมีพระบรมราชโองการสั่งให้พระเจ้าอินทรวชิรยานนทยกเลิกระบบการเก็บภาษีอากรแบบเก่าทันที แล้วให้ปฏิบัติตามแบบแผนที่กรมหมื่นพิชิตปรีชากรทรงวางรากฐานไว้ตั้งแต่เดิม

อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงข้าหลวงคนใหม่ขึ้นไปก็ไม่ได้ทำให้สถานการณ์ที่กำลังคุกรุ่นสงบลงได้ในทันที แต่กลับทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นเพราะความต้องการรักษาอำนาจและผลประโยชน์ของเจ้าผู้ครองนครและเจ้านายบุตรหลานยังคงมีมากอยู่ ขณะเดียวกันปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรก็ยังไม่ได้รับการเหลียวแลและแก้ไขใด ๆ เพราะข้าหลวงคนใหม่ต้องใช้เวลาในการเสาะแสวงความผิดของข้าหลวงคนเก่า กว่าเรื่องจะยุติได้ช่วงเวลาดังกล่าวก็กลายเป็นช่องว่างให้ฝ่ายที่ต้องการรักษาอำนาจและผลประโยชน์ได้จับโอกาสใช้สถานการณ์ที่ราษฎรกำลังเดือดร้อนเนื่องจากระบบการเก็บภาษีอากรที่เจ้าภาษีนายอากรเก็บภาษีอากรอย่างสุจริตขึ้นเป็นประโยชน์ โดยชี้หน้าให้ราษฎรเห็นว่า เป็นความบกพร่องของรัฐบาลที่ไม่สามารถควบคุมการดำเนินงานของเจ้าภาษีนายอากรเหล่านั้นได้ เป็นไปอย่างถูกต้องและยุติธรรม ราษฎรผู้เดือดร้อนอยู่จึงเดือดร้อนอย่างง่ายดาย ขณะเดียวกับบรรดาเจ้าภาษีนายอากรก็ต่างกำเริบใจดำเนินการเก็บภาษีอากรอย่างเข้มงวดยิ่งขึ้น ทั้งยังได้ใช้อำนาจเข้าข่มขู่และกุมขังผู้คนที่ยากจนตามอำเภอใจ จนในที่สุดราษฎรส่วนหนึ่งอดทนไม่ไหวได้รวมตัวกันต่อต้านเจ้าภาษีนายอากรขึ้น และลุกลามกลายเป็นกบฏเมื่อกบฏเจ้าเอกราชปกครองของโยเยไป ในเหตุการณ์กบฏพระยาปราบสงคราม (ปราบสงคราม)

กบฏพระยาปราบสงครามเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2432 เมื่อน้อยวง เป็นเจ้าภาษีนายอากรผู้ผูกขาดภาษีหมาก พลุ มะพร้าว ในแขวงเมืองนครเชียงใหม่ในอัตราปีละ 41,000 รูปี ซึ่งเป็นอัตราประมูลที่สูงกว่าเจ้าภาษีคนเดิม ถึง 16,000 รูปี<sup>1</sup> ดังนั้นจึงจำเป็นที่

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/1  
เจ้าพระยาพลเทพกราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 ลงวันที่ 20 มีนาคม ร.ศ. 108

น้อยวงศ์ต้องเก็บภาษีถึงกล่าวอย่างเข้มงวดกวาดขันเป็นอันมาก เพื่อให้ได้เงินกลับคืนมามากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ โดยน้อยวงศ์ได้เริ่มออกเก็บภาษีตั้งแต่เดือนสิงหาคม พ.ศ. 2432 เป็นต้นมาในอัตราที่สูงกว่าเดิม ราษฎรที่ปลูกหมาก พืช และมะพร้าว ซึ่งมีเป็นจำนวนมากน้อยต่างได้รับความเดือดร้อนจากการกดขี่ข่มเหงของเจ้าภาษีคนนี้เป็นอันมาก เพราะความใหญ่หลวงเป็นคนยากจน แม้กระนั้นบรรดาคนของน้อยวงศ์ก็พยายามบังคับมิให้จ่ายค่าภาษีตามที่ตนกำหนด จนกระทั่งถึงวันที่ 3 กันยายน พ.ศ. 2432 ราษฎรในแคว้น (กำบด) จำนวน 4 คน ไม่มีเงินที่จะเสียภาษี จึงขอฉลักเปลี่ยนให้เก็บผลหมากแทน คนของน้อยวงศ์ไม่ยอมยินยอมจะเก็บเป็นเงินโดยวิธีบังคับจับกุมราษฎรทั้ง 4 จากชื่อมือชื่อเอาไว้ที่บ้านนายแก้ว (กำนัน) เพื่อประจานแก่คนทั้งหลาย ซึ่งนับเป็นการกระทำที่รุนแรงเกินกว่าเหตุ และเป็น การผิดพระราชบัญญัติด้วย เพราะตามขบัญญัติกำหนดไว้ว่ากรณีที่ถูกไต่ถามเสียภาษี เจ้าภาษีจะต้องนำเรื่องฟ้องร้องต่อเสนาตำแหน่งกรมคลัง แล้วเสนาตำแหน่งกรมคลังจะเป็นผู้สอบสวนเอง<sup>1</sup> เจ้าภาษีจะกระทำใด ๆ โดยผลการเช่นนี้ไม่ได้

การจับกุมคุมขังราษฎรของพวกเจ้าภาษีน้อยวงศ์และการกระทำทารุณกรรมประจานให้ชาวบ้านรู้เห็นด้วยกันนี้เองที่เป็นจุดปะทุของกบฏพระยาปราบสงคราม\*<sup>2</sup> เพราะความอคติของชาวบ้านกลุ่มหนึ่งภายใต้การนำของพระยาปราบสงครามผู้ปกครองแคว้นจอม แคว้นคือและแคว้นออกไค้สันสุกลง เมื่อเห็นเจ้าภาษีนายอกรทำทารุณกรรมกับเพื่อนบ้านคองหน้าคองตา ทำให้พระยาปราบสงครามและพวกชาวบ้านไค้บุกเข้าปลุกชื่อถาทั้ง 4 คนออก แล้วใช้กำลัง

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/98 พระยามหาเทพกราบเรียน พลฯ สมุหนายก ที่ 23/108 ลงวันที่ 19 มกราคม ร.ศ. 109

\* พระยาปราบสงคราม (พญาปราบ) เดิมมียศเป็น "ท้าวเศษ" เป็นผู้มีความสามารถ ก้านการรบมาก จึงอาสาพระเจ้านรินทร์วิชยานนท์นำกองทัพไปรบหัวเมืองชายแดนมีชัยชนะหลาย ครั้ง พระเจ้านรินทร์วิชยานนท์ได้เลื่อนเป็นพระยาปราบสงคราม หลังจากถอการรบก ถูกถอดยศออกเป็นสามัญชนเรียกว่า "อ้ายหนานเศษ"

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/105 พระ ว ิน ท ร ว ิ ช ย า น ท ์ ร า บ ร ี ย น พ ล ฯ ส ม ุ ห น า ย ก ที่ 4 ( ส ำ เ น า ) ล ง ว ั น ที่ 5 พ ค ุ ภ า ค ม ร . ศ .1 0 9

ชัยได้พวกเจ้าภามีนายอากรออกจากเขตหมู่บ้าน พร้อมทั้งประกาศห้ามไม่ให้เข้าไปเก็บภาษี  
 อากรใด ๆ อีก หากขึ้นมาเก็บก็จะฆ่าให้หมด<sup>1</sup> ซึ่งเท่ากับประกาศให้แคว้น (ตำบล) ที่  
 พระยาปราบสงครามปกครองเป็นเขตปลอดภาษีอากร พวกเจ้าภามีนายอากรจึงผู้ใดตอบ  
 ว่าจะขอคำสั่งทหารมาปราบปราม สถานการณ์จึงบีบบังคับให้ชาวบ้านในเขตนี้ร่วมมือกับ  
 พระยาปราบสงครามซึ่งนับเป็นจำนวนจนถึงสองพันเศษ จัดเป็นกองกำลังที่มากพอสมควร  
 ในการนี้พระยาปราบสงครามเป็นผู้ที่เข้าใจในหลักยุทธศาสตร์ไม่น้อย เพราะสิ่งแรกที่จำเป็น  
 ต้องดำเนินการคือสร้างความสามัคคีในหมู่คณะและสร้างกำลังใจให้เข้มแข็ง โดยให้ถือน้ำ  
 กระทำสัตย์ปฏิญาณร่วมกัน ณ วัดฟ้าม่วย\* และนิมนต์พระเจ้าอวาศคำพิริททางไสยศาสตร์เสก  
 น้ำมนต์แจกจ่ายให้ทั่ว ร่างกายให้อยู่ยงคงกระพัน กำลังขวัญจึงดีขึ้นเพราะเชื่อมั่นกันว่าตน  
 เป็นผู้ที่ถูกยิงไม่ออกฟันไม่เข้า ขณะเดียวกันพระยาปราบสงครามก็ประกาศตั้งหัวเป็นเจ้า  
 และจัดแบ่งกองกำลังให้สะดวกแก่การควบคุมโดยมีนายแคว้น (กำนัน) และแก่บ้าน (ผู้ใหญ่  
 บ้าน) กนสำคัญ 3 คน คือ พระยารัตนคูหา พระยาจินใจ และพระยาอมฤ เป็นผู้รวบรวม  
 คบคิดช่วยยบงเบาภาระ ทำให้การดำเนินงานคล่องตัวขึ้นและได้ขยายขอบเขตทั้งด้านกำลัง  
 คนและเป้าหมายกว้างขวางขึ้นเป็นลำดับ กล่าวคือในค้ำนกำลังคนได้มี ๖ ๗ หมื่นคน เนื่องจาก  
 หมู่บ้านต่างลี้ภัยอื่น ๆ เข้าร่วมเพิ่มขึ้น และค้ำนเป้าหมายนั้นเดิมเป็นเพียงการต่อต้านเจ้าภามี  
 นายอากร ระยะเวลาได้ขยายเป้าหมายเป็นการต่อต้านข้าราชการไทย และในที่สุดเป็น  
 การต่อต้านรัฐบาล โดยเน้นลักษณะท้องถิ่นนิยมให้เด่นชัด มีการปลุกใจให้กันพื้นเมือง

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/98  
กล่าวให้การนายน้อยจู น้อยจันทะ นานนมหาวินพวงเจ้าภามี ลงวันที่ 29 และ 30  
 พฤศจิกายน ร.ศ. 108

\* วัดฟ้าม่วยเป็นวัดประจำหมู่บ้าน จึงเป็นที่รวมกองกำลังของพระยาปราบสงคราม

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 56/98  
พระยามหาเทพกราวเรียนฯ พบฯ สมุหนายก ที่ 23/108 ลงวันที่ 19 มกราคม  
 ร.ศ. 108



เกลียดชังข้าราชการไทยในฐานะผู้ปกครองที่นำเอาระบอบการเก็บภาษีบาโจ้ และชาวจีนในฐานะเจ้าภาษีนายอากรที่กดขี่ ถึงกับมีคำสั่งกำชับชาวบ้านที่ร่วมเป็นกบฏว่า "... ให้ฆ่าพวกไทยพวกจีนแลเผาบ้านเรือนรื้อมั่งน้าแม่ปิ้งเสียให้สิ้น ..." <sup>1</sup> ทั้งนี้เพราะบ้านเรือนรื้อมั่งน้าแม่ปิ้ง เป็นที่อยู่ของข้าราชการไทยจากส่วนกลางและพ่อค้าคหบดีชาวจีนนั่นเอง

เมื่อเหตุการณ์ลุกลามใหญ่โตขึ้น พระเจ้าน้องยาเธอ พระองค์เจ้าโสมนัสวัฒนทิพย์ ในฐานะข้าหลวงพิเศษทรงออกคำสั่งลงวันที่ 15 กันยายน พ.ศ. 2432 ให้พระยาปราบสงครามเข้ามามอบตัวโดยที่ภายในวันที่ 10 กันยายน คือให้มอบตัวภายใน 3 วัน มิฉะนั้นทางการจะส่งกำลังไปปราบปรามในข้อหากบฏ แต่พระยาปราบสงครามและพวกไม่ยอมเข้ามามอบตัว กลับวางแผนจะเข้าโจมตีเมืองเชียงใหม่โดยกำหนดบุกโจมตีพร้อมกันทุกค้ำในเวลาย่ำรุ่งของวันที่ 18 - 19 หรือ 20 กันยายน พ.ศ. 2432 เพื่อหมายว่าข้าราชการไทยและคหบดีชาวจีนผู้เป็นเจ้าภาษีนายอากร แต่แผนการของพระยาปราบสงครามต้องล้มเหลวลง เพราะเมื่อถึงกำหนดนัดกองกำลังของพวกกบฏจะไม่พร้อมเพรียงกัน ทั้งนี้ในวันที่ 21 กันยายน เจ้าอุปราช เจ้าบุรีรัตน์ และเจ้านายบุตรหลานซึ่งนำกำลังออกปราบปรามตามคำสั่งของข้าหลวงพิเศษก็สามารถเข้าจับกุมพวกกบฏไว้ได้จำนวนหนึ่ง แต่พระยาปราบสงครามสามารถหลบหนีไปได้ ผู้ที่ถูกจับกุมเหล่านี้ถูกพิจารณาโทษมากน้อยตามความผิด คือ รัศมีหัวหน้า 12 คนถูกประหารชีวิต รัศมีรองลงมา 15 คนถูกเขียนกนละ 90 ที แล้ววิมพิงทั้งหมดให้จำคุกตลอดชีวิต นอกนั้นให้เขียนกนละ 30 ที และถูกภาคทัณฑ์ไว้ และยังมีบางส่วนไม่ถูกเขียนเพียงแต่ทำทัณฑ์บนไว้ ทั้งนี้เป็นการกำราบมิให้ราษฎรผู้อื่นเอาเยี่ยงอย่างต่อไป เหตุการณ์จึงดูเหมือนจะสงบลง แต่เนื่องจากตัวหัวหน้าก็ต่อพระยาปราบสงครามสามารถหลบหนีไปได้ เหตุการณ์ความวุ่นวายที่สงบลงจึงเป็นเพียงชั่วคราวเท่านั้น เพราะนอกจากพระยาปราบสงครามยังไม่ถูกปราบลงแล้วปัญหาความทุกข์ยากของราษฎรก็ยังคงไม่ได้รับการเหลียวแลเพื่อแก้ไขแต่อย่างใด และขณะเดียวกันเจ้าผู้ครองนคร

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 น. 58/98

พระยามหาเทพกรายเวียน วัฒน สมุหนายก ที่ 23/108 ลงวันที่ 19 มกราคม

และเจ้านายบุตรหลานก็ยังต้องการรักษาอำนาจและผลประโยชน์ของคนต่อไป ดังนั้นโอกาสการรวบรวมกำลังสนับสนุนเพื่อก่อการกบฏของพระยาปราบสงครามจึงยังคงมีอยู่มากเหมือนเดิม โดยเฉพาะในครั้งหลังพระยาปราบสงครามได้รับการสนับสนุนจากเจ้าเมืองเชียงใหม่อย่างคึกคัก ภายในเวลาไม่นานพระยาปราบสงครามก็สามารถรวบรวมกำลังเข้ายึดเมืองฝางเป็นที่มั่นได้โดยง่าย เพราะเมื่อพระยาปราบสงครามนำกองกำลังเข้ายึดเมืองฝางนั้น ทนทานอินตะข้อผู้รักษาการเมืองฝาง \*ได้นำขบวนแถวราษฎรถือพานดอกไม้ธูปเทียนออกไปต้อนรับพระยาปราบสงครามที่ประตูเมือง<sup>1</sup> ทั้งนี้อาจเป็นเพราะชาวเมืองฝางก็เดือดร้อนจากการกดขี่ของเจ้าภานุนายอการ เช่นเดียวกัน และเข้าใจว่าพระยาปราบสงครามจะสามารถระงับความทุกข์เข็ญทั้งหลายได้. หลังจากพระยาปราบสงครามเข้าเมืองฝางในวันที่ 6 มีนาคม พ.ศ. 2432 แล้ว ราษฎรชาวเมืองจึงเอาอาหารมาปรนเปรอพระยาปราบสงครามและพรรคพวกอย่างเต็มที่<sup>1</sup> แสดงให้เห็นชัดว่าพระยาปราบสงครามได้รับการสนับสนุนจากชาวเมืองฝางเป็นอย่างดี

เมื่อพระยาปราบสงครามยึดเมืองฝางได้เป็นที่มั่นแล้ว ก็ได้ดำเนินการทำสงครามจิตวิทยา กับเชียงใหม่ ด้วยการปล่อยข่าวลือว่าจะเข้าโจมตีเมืองเชียงใหม่ทางด้านต่าง ๆ ในวันนั้นวันนี้ โดยมีกำลังสนับสนุนนับพันนับหมื่น ทั้งจากราษฎรพื้นเมือง พวกเงี้ยว และพวกฮ่อ จากเมืองต่าง ๆ ทั้งเมืองหาง เมืองทวน เมืองเชียงราย และเชียงแสน คงจะเห็นได้จากหนังสือส่งข่าวที่พระยาปราบสงครามมีไปถึงญาติพี่น้องในเมืองเชียงใหม่ให้เตรียมตัว ตอนหนึ่งความว่า

---

\* ทนทานอินตะข้อรักษาการ เมืองฝางแทนพระยามหาหินธวัชมาเจ้าเมืองฝางซึ่งไปราชการชายแดนเมืองทวนกับหลวงประชาศคกิจ

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 บ. 58/103  
ระองค์เจ้าโสภณทิพย์กรวยบังคมทุลรัชกาลที่ 5 ที่ 18/119 ลงวันที่ 21 มีนาคม

... ในข้างแรมเดือน 6 เดือนนี้มีกำลังเงี้ยวมาก้วยพันห้าร้อยคน จะตามมา  
ที่หลังอีกสามพัน ลงทางเมืองต่วน เมืองหางห้าพัน มาทางเมืองเชียงราย  
สองพัน พวกนี้จะลงมาทางเชียงแสนอีกสามหมื่น ถ้าพี่น้องทั้งปวงได้ทราบ  
หนังสือนี้แล้วสิ่งของอันใดก็ให้เอาลงฝังเสีย แล้วให้นำขงขาวเขียนชื่อเจ้าเกษะ  
ปราบสงครามปักไว้ที่หน้าบ้าน ถ้าได้ยินเสียง ... อย่าให้ตื่นตกใจไปข้างไหน  
ให้พากันมาหาจงสิ้น ...<sup>1</sup>

ชาวท่านอง เชื้อชวณให้ญาติมิตรในเมืองเชียงใหม่ทราบข่าวและร่วมมือด้วยนี้  
เป็นการปฏิวัติทางจิตวิทยาอย่างหนึ่งของพระยาปราบสงครามเท่านั้น เพราะความจริง  
ในครั้งหลังนี้พระยาปราบสงครามมีกองกำลังประมาณ 300 คน และกำลังจำนวนนี้ก็ได้  
ปะทะกับกองทัพของเมืองลำปางซึ่งยกขึ้นมาช่วยป้องกันเมืองเชียงใหม่ที่ตำบลกำสั่งของเจ้าหลวง  
พิเศษในคืนวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2432 ที่ผานกิ้ว แขวงเมืองพร้าว เป็นผลให้กองกำลัง  
ของพระยาปราบสงครามแตกพ่าย ลูกชาย 2 คนของพระยาปราบสงครามเสียชีวิตในที่รบ  
ส่วนพระยาปราบสงครามเองต้องหลบหนีกลับไปพึ่งเจ้าเมืองเชียงตุงอีกครึ่งหนึ่ง ซึ่งเจ้า  
เมืองเชียงตุงได้แต่งตั้งให้เป็นเจ้าเมืองโก<sup>2</sup> ทัพพระยาปราบสงครามจึงยุบเลิกก่อนที่จะ  
สามารถเข้าตีเมืองเชียงใหม่

อย่างไรก็ตาม การปล่อยข่าวลือในระยะก่อนที่จะมีการปะทะกันนั้น มีผลทาง  
จิตวิทยาไม่น้อยเพราะได้ทำให้ชาวเมืองเชียงใหม่ตื่นตกใจกันทั่วไป รัฐบาลต้องระดมกำลัง  
จากเมืองใกล้เคียง เช่น ลำปาง ตาก และกำแพงเพชร ขึ้นไปช่วยป้องกันเมืองเชียงใหม่

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/105  
พระองค์เจ้าโสภณพัฒนพิบูลราชบัณฑิตย์ รัชกาลที่ 5 ที่ 18/119 ลงวันที่ 21 มีนาคม  
ร.ศ. 108

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ก. 40/3  
รายงานหลวงประชาศักดิ์กิจกรมพลพระองค์เจ้าโสภณพัฒนพิบูล เรื่อง ปราบกบฏพระยา  
ปราบสงคราม ลงวันที่ 28 มีนาคม ร.ศ. 108

แต่เป็นที่น่าสังเกตุว่าบรรดาเจ้านายบุตรหลานทั้งหลายในเมืองเชียงใหม่ไม่ได้แสดงอาการ  
 ตื่นตระหนกแต่ประการใด ทั้งแสดงความจำแนงว่าไม่ประสงค์จะนำทัพไปปราบพระยาปราบ  
 สงคราม โดยเฉพาะเจ้าอุปราช (ก่อนมาคือเจ้ากษัตริย์วโรรสสุริยวงษ์) ึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา  
 โดยตรงของพระยาปราบสงครามถึงกับแอบเข้าหลวงพิเฒ่าคนหนึ่งว่า "... ถ้ามีศึกอื่นจะรับ  
 ไป แต่พระยาปราบสงครามไม่ยอมไป ..."<sup>1</sup> พฤติการณ์ของเจ้านายบุตรหลานดังกล่าว  
 จึงเป็นข้อพิรุธชวนให้สงสัยกันว่ากบฏพระยาปราบสงครามครั้งนี้ได้รับการสนับสนุนจากเจ้านาย  
 บุตรหลานในเมืองเชียงใหม่ด้วย เพราะลำพังพระยาปราบสงครามคงไปปลุกการก่อกบฏ  
 เช่นนี้ แม้ตัวพระยาปราบสงครามจะถือว่าเป็นผู้มีวิชาทางไสยเวทย์กร้อยยงคงคาพัน และ  
 มีผู้คนนับถือยำเกรงมากมายเพียงใดก็ตาม เรื่องนี้พระองค์เจ้าโสธะบัณฑิตยเจ้าหลวงพิเฒ่าก็  
 ได้ทูลเกล้าฯ ถวายความเห็นเกี่ยวกับสาเหตุของเหตุการณ์นี้คนหนึ่งว่า "... หากใ้ความ  
 คิดพระยาปราบคนเคี้ยวใบ เป็นทวารุคิหาวพระยาที่ใ้รอบไทย ใ้ใ้พระยาปราบทำ..."<sup>2</sup>  
 แม้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเองก็ทรงเห็นด้วยถึงพระราชหัตถเลขาตอบ  
 พระองค์เจ้าโสธะบัณฑิตยคนหนึ่งว่า "... ตามหนังสือของเธอว่า เจ้านายในเมืองเชียงใหม่  
 กุเหมือนจะมีส่วนเกี่ยวข้อด้วยพระยาปราบสงครามทั่วไป ยกเสียแต่ตัวพระเจ้าเชียงใหม่  
 การซึ่งเป็นดังนี้ก็น่าจะจริง แต่ถกหนักอยู่ในเจ้าอุปราชคนหนึ่ง เพราะเป็นนายพระยาปราบ  
 สงคราม ..."<sup>3</sup> อย่างไรก็ตาม เรื่องเจ้านายบุตรหลานให้การสนับสนุนเห็น  
 เป็นใจกับพระยาปราบสงครามนี้ รัฐบาลไม่สามารถหาหลักฐานผูกมัดเพื่อยืนยันความผิดกา  
 ที่รัฐบาลสงสัยได้ ดังนั้นเจ้านายบุตรหลานจึงไม่ถูกลงโทษแต่อย่างใด

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/103  
พระองค์เจ้าโสธะบัณฑิตยกราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 ที่ 18/119 ลงวันที่ 21 มีนาคม  
 ร.ศ. 106

<sup>2</sup> ก.

<sup>3</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/103  
พระราชหัตถเลขารัชกาลที่ 5 ถึงพระองค์เจ้าโสธะบัณฑิตย ม.ป.ป.

อย่างไรก็ตาม เหตุการณ์กบฏพระยาปราบสงครามนี้ได้เป็นเกร็ดวงผีอุจฉัตรให้เจ้านาย  
บุตรหลานเมืองเชียงใหม่ตระหนักว่า การต่อต้านรัฐบาลในลักษณะรุนแรงขึ้นปะทะด้วยกำลังนั้น  
ไปอาจสำเร็จได้เลย นอกจากจะถูกปราบปรามอย่างราบคาบและถูกลงโทษทัณฑ์ที่แสนสาหัส  
เท่านั้น ซึ่งในเวลาต่อมาเหตุการณ์ร้ายแรงเช่นนี้จึงไม่เกิดขึ้นในเมืองเชียงใหม่อีกเลย  
ปฏิกิริยาของเจ้านายเมืองเชียงใหม่กลับปรากฏในรูปของการกราบบังคมทูลพระกรุณาต่อ  
พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเพื่อขอให้ยังทรงมีอำนาจและผลประโยชน์ตามเดิม

เมื่อพิจารณาผลสะท้อนของกบฏพระยาปราบสงครามในลักษณะดังกล่าวจะเห็นได้ว่า  
มีผลโดยตรงต่อเมืองเชียงใหม่และเมืองที่ใกล้เคียงเท่านั้น ไปซะเป็นการยุติปัญหาการต่อต้าน  
รัฐบาลด้วยกำลังรุนแรงไว้ที่ทุกเมือง เพราะสถานการณ์ในแต่ละเมืองอันเนื่องมาจากการ  
ปฏิรูปการปกครองมีลักษณะแตกต่างกัน และนับวันเจ้านายเมืองเหนือจะสูญเสียอำนาจและ  
ผลประโยชน์มากขึ้น ฉะนั้นปฏิกิริยาที่ตอบอย่างรุนแรงจากเมืองต่าง ๆ จึงอาจเกิดขึ้น  
อย่างง่ายภายในหลายลักษณะ จึงจะเห็นได้ในปี พ.ศ. 2445 ที่เมืองแพร่ในรูปของกบฏเงี้ยว  
ซึ่งรุนแรงยิ่งกว่ากบฏพระยาปราบสงคราม โดยมีสาเหตุที่คล้ายคลึงกันคือกบฏทั้งสองแห่ง  
ต่างได้รับการสนับสนุนจากเจ้านายเมืองเหนือเหมือนกัน แต่ที่เมืองแพร่ซึ่งจะกล่าวในตอน  
ต่อไปจะเห็นการสนับสนุนของเจ้าเมืองและเจ้านายบุตรหลานเด่นชัดมาก และเป็นกา  
รปฏิบัติที่รวดเร็วรุนแรงยิ่งกว่าครั้งนี้ เพราะผู้ได้รับความสนับสนุนเป็นกองโจรเงี้ยว  
หาใช้ชาวบ้านไม่ และสิ่งที่เหมือนกันอีกประการหนึ่งก็คือความเดือดร้อนของราษฎรพื้นเมือง  
อันเนื่องมาจากความประพฤติที่ไม่เหมาะสมของข้าราชการไทย

หลังจากเกิดกบฏพระยาปราบสงคราม พระเจ้าอินทรวชิยานนท์เจ้าผู้ครองนคร  
เชียงใหม่ เจ้าบุรีรัตน์ เจ้าราชบุตร และเจ้านายบุตรหลานได้กราบทูลเรื่องรักให้พระองค์เจ้า  
โสมบัณฑิตย์ทรงยกเลิกระบบการเก็บภาษีตามแบบที่กรมหมื่นพิริยประจักษ์ทรงวางรากฐานไว้เสีย  
โดยขอเปลี่ยนเป็นเก็บค่าหลังคาเรือนแทนซึ่งอ้างว่าการเก็บภาษีผู้ชราควรได้รับความ  
เกื้อกร้อน เพราะเจ้าภาษีเก็บภาษีเกินพิศกัสมอ เจ้าพนักงานกรมคลังก็มีจำนวนน้อยไม่

สามารถควบคุมได้จักเก็บอย่างยุติธรรมได้<sup>1</sup> พระองค์เจ้าโสภณพัฒนพิบูลย์ได้เก็บเรื่องราวไว้ เพราะจะต้องรอดพระบรมราชานุญาตจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสียก่อน และในระหว่างนี้ก็มิใช่ข่าวลือแพร่สะพัดว่าจะเกิดจลาจลขึ้นเหมือนครั้งกบฏพระยาปราบสงคราม อีก เมื่อพระองค์เจ้าโสภณพัฒนพิบูลย์นำคำร้องเรียนของเจ้านายเมืองเหนือขึ้นกราบบังคมทูล พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแก้ไขโดยโปรดเกล้าฯ ให้เสนา 6 นาย เป็นผู้ดำเนินการเก็บภาษีค่านา ยาสูบ สุกร แขนเจ้าภาษี และยังไปโปรดเกล้าฯ ให้เก็บ ค่าหลังคาเรือนจนกว่าพระเจ้าอินทรวชิยานนท์จะสามารถชี้แจงให้ชัดเจนได้ว่าการเก็บภาษี แบบหลังคาเรือนเป็นผลดีกว่าการผูกขาดภาษีอากร<sup>2</sup> ซึ่งไม่ปรากฏเอกสารว่าพระเจ้าอินทรวชิยานนท์ได้ให้เหตุผลอย่างไรก็ตาม ในที่สุดพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงยอมความจึงกราบทูลให้จัดเก็บค่าหลังคาเรือนได้ในปี พ.ศ. 2433 แต่ดำเนินการไปได้เพียงปีเดียวก็ยกเลิก

อนึ่ง ในช่วงหลังกบฏพระยาปราบสงครามนั้น พระองค์เจ้าโสภณพัฒนพิบูลย์ไม่ขอพระทัย ความประสงค์ของพระยามหาเทพข้าหลวงหัวหัวเมืองที่อาศัยอำนาจหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ ในการประมูลภาษีอากร และยังเกิดเรื่องมาดหมางกับพระราชาธิบดีชาวฝรั่งเศสผู้ช่วย<sup>3</sup> ซึ่งเป็นผลเสียแก่ทางราชการ และอาจจะเสื่อมเสียมาถึงพระองค์ในฐานะผู้บังคับบัญชาได้ พระองค์เจ้าโสภณพัฒนพิบูลย์จึงทรงกราบบังคมทูลพระกรุณาต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวขอพระบรมราชานุญาตเสด็จกลับกรุงเทพฯ โดยเร็ว ก่อนที่พระองค์จะเกิดเป็น

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 น. 56/98  
พระยามหาเทพกราบบังคมทูล สมุหนายก ที่ 21/108 ลงวันที่ 19 มกราคม  
ร.ศ. 108

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 นพ. จ.ศ. 1251  
เล่ม 39 หน้า 84 - 86

<sup>3</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 น. 56/103  
พระองค์เจ้าโสภณพัฒนพิบูลย์กราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 ลงวันที่ 22 มิถุนายน ร.ศ. 108

ปากเดียวกับพระยามหาเทพเสียเอง<sup>1</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าฯ ให้เสด็จกลับไ้เพราะพระองค์เจ้าโสณบัณฑิตฯ ทรงปฏิบัติราชการด้วยความเข้มแข็งเป็นเวลา 3 ปีแล้ว

แต่เพื่อความเหมาะสมจึงโปรดเกล้าฯ ให้คณะข้าหลวงอันมีพระยามหาเทพ พระยาราชวรินทร์ และเพ็ญงามกลักรุงเทพฯ ทั้งสามคนด้วยแล้วโปรดเกล้าฯ ส่งข้าหลวงชุดใหม่ขึ้นไป ประกอบด้วย เจ้าพระยาพลเทพ (ชุ่ม ศรีไชยยันต์) สมุหกลาโหมดำรงตำแหน่งข้าหลวงพิเศษ พระยาไกรโกษา (ศักดิ์ หงษ์เสน่) เป็นข้าหลวงที่ 1 พระยาสุนทรบุรีรักษ์ เป็นข้าหลวงที่ 2 หลวงชาตัญญูเบญจ และหมื่นสิทธิแสนยารักษ์ เป็นข้าหลวงผู้ช่วย<sup>2</sup>

การดำเนินงานของข้าหลวงชุดใหม่ภายใต้การควบคุมของเจ้าพระยาพลเทพ (ชุ่ม ศรีไชยยันต์) นี้ได้พยายามรักษาแบบแผนที่ดีที่กรมหมื่นพิชิตปรีชากรทรงวางรากฐานไว้ทุกประการ โดยไม่ยอมให้มีการรื้อถอนล้มเลิกตั้งแต่เดิมได้<sup>3</sup> ซึ่งในระยะยครนั้นข้าหลวงพิเศษและข้าหลวงใหญ่ได้ให้ความร่วมมือกันเป็นอย่างดี แต่ครั้นเวลาล่วงไ้ประมาณปีเศษ ความบาดหมางระหว่างเจ้าพระยาพลเทพกับพระยาไกรโกษาก็ปรากฏขึ้นเด่นชัดเพราะความเห็นไม่ตรงกัน ด้วยพระยาไกรโกษาเห็นว่าควรรักษาอำนาจของรัฐบาลไทยในมณฑลพายัพไว้มั่นคงอย่างเกรงกริดที่สุด แต่เจ้าพระยาพลเทพกลับไปเข้าข้างเจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่ โดยร่วมมือกับพระเจ้าอินทรวชิรมานนท์ที่พยายามยกเลิกระเบียบแบบแผนบางประการเพื่อมุ่งรักษาผลประโยชน์ของตน ทั้งนี้เพราะเจ้าพระยาพลเทพนั้นยึดประโยชน์จากกิจการต่าง ๆ

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/103  
พระองค์เจ้าโสณบัณฑิตกราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 ลงวันที่ 22 มิถุนายน ร.ศ. 108

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 มท. จ.ศ. 1251  
เลข 39 หน้า 182 - 183

<sup>3</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 53/107  
พระยาตรีสิงหนเทพรามทูตกรมหมื่นสมภอมรพันธุ์ ที่ 48/859 ลงวันที่ 1 มกราคม  
ร.ศ. 109

มากมายมาตั้งแต่เมื่อครั้งมีบรรดากษัตริย์เป็นระเทศประสูติ ข้าหลวงสายหัวเมือง (พ.ศ. 2417 - 2423) ดังนั้นการดำเนินงานของข้าหลวงทั้งสองในระยะหลังจึงขัดแย้งกันตลอดเวลา สร้างความเสียหายแก่ทางราชการเสมอมา ในเรื่องนี้ระบบฯ พบแก้พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงทราบโดยตลอด แต่พระองค์ไม่ทรงพระราชประสงค์ที่จะให้บังเกิดความถึงแก่รัชชชนม์ในมหาอาณาจักร กวดยทรงเข้าพระทัยว่าการปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพจะทำให้เรียบร้อยในคราวเดียวกันไม่ได้ จำเป็นต้องดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไป<sup>1</sup> ดังนั้นจึงทรงโปรดเกล้าฯ ให้มีการผ่อนผันระเบียบแบบแผนบางประการได้ ระเบียบแบบแผนในช่วงหลังนี้จึงมีลักษณะคล้ายระบบเดิมอีกครั้งหนึ่ง ดังปรากฏว่าเจ้าพรหมภักดีพงษ์ศาตเจ้าผู้ครองนครลำปางได้ยกเด็กกำพร้ามา และเก็บค่านาเป็นข้าวขึ้นฉางไว้ตามเดิม โดยไม่ได้รับพระบรมราชาอนุญาตเสียก่อน<sup>2</sup> ส่วนพระเจ้าอินทวิชยานนท์เจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่ นั้นได้รับพระบรมราชาอนุญาตให้ยกเวียงเสนาผู้ช่วย 6 ตำแหน่งความ้องการสำเร็จในปี พ.ศ. 2435 ทำให้อำนาจในการควบคุมของรัฐบาลไทยในมณฑลพายัพลดน้อยถอยลง จึงจำเป็นต้องหาหนทางปรับปรุงแก้ไขต่อไป ซึ่งจะกล่าวในตอนต่อไป

#### ผลของการปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพ ตอนที่ 1 (พ.ศ. 2427 - 2435)

ในช่วงหลังจากที่กรมหมื่นสิทธิปรีชากรเสด็จกลับกรุงเทพฯ แล้ว การปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพก็ยังคงดำเนินต่อมาโดยยึดถือแบบแผนตั้งกรมหมื่นสิทธิปรีชากรทรงวางรากฐานไว้เป็นแนวทางปฏิบัติ แต่การดำเนินงานต้องประสบปัญหามากมาย มีผลทำให้การวางรากฐานการปฏิรูปการปกครองในมณฑลพายัพต้องล้มเหลวลง ทั้งนี้เพราะสาเหตุสำคัญ

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 บ. 1.1ก/7 พระราชพิธีเฉลิมรัชกาลที่ 5 ถึงพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระบารามปรปักษ์ บ.ป.ป.

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 บ. 2.12ก/27 โทรเลขพระยาโกโรโกษาถึงพระยาตรีสิงหนเทพ ลงวันที่ 14 มกราคม ร.ศ. 109



3 ประการคือ ประการแรก เกิดจากการต่อต้านของเจ้านายเมืองเหนือ ซึ่งสืบมาจากความ  
 ต้องการมีอำนาจและผลประโยชน์กลับกันกับเดิม เพราะการปฏิรูปการปกครองตามแบบแผน  
 สมัยใหม่ได้ทำให้อำนาจของเจ้านายเมืองเหนือต้องลดลง โดยอำนาจการปกครองที่แท้จริง  
 ที่ขึ้นอยู่กับข้าราชการไทยในภาคหนึ่ง ระยะเวลาผู้รั้งทั้ง 6 ซึ่งคอยควบคุมการดำเนินงานของเสนา ๐  
 กว่าแห่งตลอดเวลา ส่วนผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจซึ่งเดิมเป็นของเจ้านายเมืองเหนือจะ  
 เต็มที่ก็ต้องลดลงเพราะถูกแบ่งเป็น 2 ส่วน ก็ส่วนหนึ่งแบ่งเป็นเงินก้อนข้าหลวงและข้าราชการ  
 ไทย ส่วนที่สองจึงเป็นของเจ้านายเมืองเหนือตามความเหมาะสม โดยยังกำหนดใหม่เหลือ  
 อีกส่วนหนึ่งสำหรับส่งเข้ากระทรวงพระคลังมหาสมบัติที่กรุงเทพฯ ซึ่งเรื่องผลประโยชน์นี้  
 กระทบกระเทือนใจเจ้านายเมืองเหนือเป็นอันมาก เพราะรู้สึกทันทีที่ได้รับรายได้น้อยลง  
 กว่าเดิม พระเจ้าอินทรวชิรมานที่เจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่ถึงกับบ่นออกมาตอนหนึ่งว่า  
 "... เมืองเชียงใหม่เหลือแก่กระดูก เนื้อเขาเอาไปกินสิ้น ..."<sup>1</sup> คำกล่าวสั้น ๆ นี้  
 สะท้อนความรู้สึกของเจ้าผู้ครองนครซึ่งเคยได้รับผลประโยชน์อย่างเต็มที่ทั้งในท้องถิ่นและ  
 เป็นอย่างดี และเป็นที่กล่าวว่ามีอิทธิพลต่อความเชื่อของราษฎรพื้นเมืองมาก ทำให้ราษฎร  
 ต่างเข้าใจว่ารัฐบาลไทยมุ่งแต่จะเอาผลประโยชน์ไปจากดินแดนล้านนาไทย ในเรื่องนี้  
 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระหนักใจและบ่นกว่าห่วงใยไม่น้อย ถึงจะเห็น  
 ได้จากพระราชหัตถเลขาตอนหนึ่งมีความว่า "... ถ้าวันนี้จะเป่าที่ราษฎรเชื่อถ้อยคำข้ากัน  
 หมกว่าไทยเป็นผู้ขึ้นไปอยู่สำหรับที่จะเก็บเงินเมืองเชียงใหม่ลงมากรุงเทพฯ ให้หมด การซึ่ง  
 ราษฎรเสียภาษีอากรอันใดก็เป็นอันเสียให้แก่ไทยทั้งสิ้น ..."<sup>2</sup> ความเข้าใจผิดดังกล่าว  
 เป็นสาเหตุสำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้ราษฎรพื้นเมืองมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อข้าราชการไทย ยึดถือ  
 บรรดาข้าราชการตั้งแต่ระดับข้าหลวงลงมาถึงเจ้าพนักงานชั้นผู้น้อยประพฤติชั่วไปเหมาะสม

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ก. 14.4/2  
กรมหลวงเทเวศร์วัชรินทร์กราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 ที่ 40/5334 ลงวันที่ 25  
 พฤษภาคม ร.ศ. 111

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 53/173  
พระราชหัตถเลขารัชกาลที่ 5 ถึงพระองค์เจ้าโสมนัสวัฒนทิพย์ ๘ ๒ ๒

และโง่งมที่เห็นบนไม้ไผ่ เห็นกับเด่นชัด ราชบุตรส่วนใหญ่จึงไม่พอใจข้าราชการไทยยิ่งขึ้น และเมื่อบรรดาเจ้าภานายาการซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวจีนเก็บภาษีอากรอย่างกดขี่ขูดรีด สร้างความเดือดร้อนขึ้นทั่วไป ราชบุตรก็เพิ่มความไม่พอใจข้าราชการไทยด้วย เพราะถือว่าข้าราชการไทยเป็นผู้วิเศษของการเก็บภาษีอากรแบบผูกขาดนี้ ทั้งนี้เมื่อปีใดเวลาและมีผู้สนับสนุน ราชบุตรพื้นเมืองก็มักแสดงความไม่พอใจที่มีต่อข้าราชการไทยออกมาในรูปของการต่อต้านและมุ่งเช่นไรข้าราชการไทยเป็นสำคัญ ถึงเห็นได้จากกบฏพระยาปราบสงครามที่กล่าวมาแล้วและจากกบฏเงี้ยว เมืองแพร่ซึ่งจะกล่าวไว้ในตอนต่อไป

นอกจากผลประโยชน์ของเจ้านายเมืองเหนือจะต้องลดลงแล้ว ตำแหน่งเจ้าเมืองก็ตกเป็นหน้าที่ของข้าหลวงไทยที่จะเป็นผู้ลงนามอนุมัติการประมูลผูกขาดภาษีของเจ้าภานายาการแก่เพียงผู้เดียว โดยที่เจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่จะมีหน้าที่เก็บรักษาเงินแผ่นดินทั้งหมดไว้ ส่วนอำนาจการสั่งว่าจ้างเป็นของข้าหลวงห้าหัวเมืองที่จะสั่งการเพาะรวบตัวเงินที่มีอยู่ให้ตรงกับบัญชีแล้วรายงานส่งกรุงเทพฯ เป็นประจำทุกเดือน การดำเนินงานในลักษณะดังกล่าวจึงเป็นการตรวจสอบซึ่งกันและกันตลอดเวลา เจ้าผู้ครองนครมีหน้าที่เพียงเป็นผู้รักษาทรัพย์สินทางราชการให้ปลอดภัยเท่านั้น ในเรื่องนี้เจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่ไม่พอใจมากและยังคงคุกรุ่นเสมอ จึงพยายามเรียกร้องให้ห้มกลับไปที่พระเจ้าย้ายแบบแผนการอีกตลอดเวลา ในที่สุดก็ประสบผลสำเร็จเมื่อกรมหมื่นพิชิตมริษากรเสด็จกลับกรุงเทพฯ แล้วเพราะข้าหลวงชุดก่อนมาไม่สามารถดำเนินการตามแบบอย่างที่กรมหมื่นพิชิตมริษากรทรงวางรากฐานไว้ได้อย่างถาวร ดังนั้นจึงข้าหลวงบางกอกกลับร่วมมือร่วมใจกับเจ้านายเมืองเหนือเพื่อลดอำนาจการควบคุมของรัฐบาลให้ลดน้อยถอยลงเป็นลำดับ ผลการปฏิรูปการปกครองในตอนแรก (พ.ศ. 2427 - 2435) จึงประสมกับความล้มเหลวลง

ประการที่สอง เกิดจากความบกพร่องในการปฏิบัตินโยบายของข้าหลวง กล่าวคือแม้รัฐบาลจะได้ตราพระราชบัญญัติควบคุมให้ข้าหลวงประพฤติตัวอย่างเหมาะสมและเคร่งครัดเพียงโลกก็ตาม ในทางปฏิบัติจริงนั้นบรรดาข้าหลวงที่รัฐบาลส่งขึ้นไปประจำ ๗ เมืองเชียงใหม่ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2417 - 2435 ปรากฏว่ามีข้าหลวงหลายคนที่ใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางไม่เหมาะสม มุ่งหวังกอบโกยผลประโยชน์ส่วนตัว และกดขี่ให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อน ก่อให้เกิดความบาดหมางกันเองในหมู่ข้าหลวงไทยด้วยกัน ถึงเช่นกรณีเช่นของ

พระยาราชเสนา ข้าหลวงสามหัวเมือง (พ.ศ. 2423 - 2425) ใช้กำลังบุกปล้นทรัพย์สินใน  
 ราษฎรพร้อมกับฆ่าเจ้าทรัพย์ตาย กรั้นราษฎรฟ้องร้องถึงพระยาราชเสนา พระยาราชเสนา  
 ก็ทำเนืองเฉยไม่ยอมจัดการชำระคดีความแก่ประการใด<sup>1</sup> การกระทำดังกล่าวสร้างควาแค้น  
 ข้าน้ำใจแก่ราษฎรเจ้าทุกข์เป็นอันมาก ทังก่อให้เกิดความเกลียดชังและการแบ่งแยกเป็น  
 สกปรกในพวกลาว ตลอดจนเกิดความรู้สึกที่ว่าพวกข้าหลวงถือพวกที่กดขี่ราษฎร ข้าหลวงเป็น  
 ผู้ยุติธรรม เป็นที่พึ่งพาอาศัยใด ๆ ไม่ได้ ความรู้สึกในทางลบเหล่านี้ล้วนไม่เป็นผลดีก่อ  
 การดำเนินงานของรัฐบาลแต่อย่างใด รัฐบาลจึงพยายามแก้ไขปัญหานั้นประเด็นนี้เสนอ  
 ใ้กวยการเรียกตัวข้าหลวงคนเดิมกลับมาสอบสวนความผิดที่กรุงเทพฯ แล้วส่งข้าหลวงถูกโทษ  
 ขึ้นไป และกระทำในลักษณะเช่นนี้เรื่อยมา

แม้ว่ารัฐบาลจะได้มีการไต่สวนลงโทษข้าหลวงที่กระทำผิดให้เป็นเยี่ยงอย่างแล้ว  
 ก็ตาม ยังคงปรากฏมีข้าหลวงอีกหลายคนประพฤติตัวไม่เหมาะสม โดยเฉพาะในช่วงหลัง  
 กรมหมื่นพิชิตรัตนากรเสด็จกลับกรุงเทพฯ แล้ว ก็เห็นได้ว่าพระยาเพชรพิไชย ข้าหลวง  
 หัวหัวเมืองได้อาศัยอำนาจหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว และได้สร้างวาทกรรมแยกแยะชั้น  
 โขบขุนราชการไทยด้วยกัน ตลอดจนปกป้องผลประโยชน์ของเจ้านายเมืองเหนือจนเมื่อ  
 โอกาสให้เจ้านายเมืองเหนือกำเริบไวศัลย์ด่างระเบียบแบบแผนที่กรมวังเดิมพิชิตรัตนากร  
 จัดวางไว้ และเรียกร้องให้ยกเลิกว่าการเก็บภาษีอากรอย่างใหม่ที่ได้นำปฏิบัติกันในขณะนั้นเสีย  
 ซึ่งพระยาเพชรพิไชยก็ยินยอมให้ เป็นไปตามความประสงค์นั้นโดยไม่รบกวนพระบรมราชานุญาต  
 ก่อน เหตุการณ์ดังกล่าวเป็นความผิดอย่างมหันต์ ราษฎรเรียกตัวกลับกรุงเทพฯ ทันที

ข้าหลวงหัวหัวเมืองคนต่อมาคือพระยาบาทเทพก็ได้มีเหตุการณ์ที่ผิดเช่นแต่อย่างใด  
 ยังคงเป็นผู้ที่มุ่งแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว และก่อความบาดหมางขึ้นในระหว่างข้าหลวง  
 กว้างถึงไกล ทั้งยังมีควาขัดแย้งกับพระองค์เจ้าโสภณพิทยายุทธ ข้าหลวงพิเศษ จมพระบาท  
 สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวห้องเรียกตัวกลับและเปลี่ยนชุดใหม่ไป แต่ชุดใหม่ก็ขึ้นไป

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 น. 1.1ก/,  
พระยาราชเสนา ราษฎรทูลกรมหมื่นการงราชานุภาพ ลงวัน 5 / 6 ค่ำ ปีมะแม  
 จ.ศ. (10 พฤษภาคม พ.ศ. 2426)

ซัดแย้งกันเองนี่ก็เพราะเจ้าพระยาพลเอกเจ้าหลวงพะเพงคนใหม่ไปซำบับลุ่มเจ้าเองแพง  
 ให้ล้มเลิกระเบียบแบบแผนบางอย่างที่กรมท่งพิศตปรีชากรทรงวางรากฐานไว้ แต่พระยา  
 ไกรโกะข้าหลวงหัวหัวเมืองคนใหม่ไปเห็นถ่วง ค้องการรักษาระเบียบแบบแผนนั้นถือไป  
 การปฏิวัติงานจึง ซัดแย้งกันอยู่ตลอดเวลา ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการยิ่ง  
 เป็นสิ่งที่สร้างควมยุ่งยากแก่รัฐบาลเป็นอันมาก เพราะแม้จะได้พยายามสรรหากุลากร  
 อย่างเต็มที่แล้วก็ยังไม่ได้ช่วยให้สถานการณ์ดีขึ้น กลับทรุดลงเป็นลำดับ ดังนั้นในตอนต่อมา  
 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงทรงแก้ไขให้เจ้าพระยาพลเอกเจ้า  
 ทรงสุรเสข (อิน บุญนาถ) ไปกำรงำแห่งข้าหลวงใหญ่แห่งสี่มัยเถียง โดยไม่ต้อง  
 แยกเป็นข้าหลวงพิเศษคนหนึ่งและข้าหลวงใหญ่อีกคนหนึ่ง ซึ่งก็ก่อให้เกิดความซัดแย้งมาก  
 กว่าที่จะร่วมมือกัน ดังนั้นระยะต่อมาปัญหาการซัดแย้งภายในกลุ่มข้าหลวงจึงค่อยคลงลงระยะหนึ่ง

ประการที่สาม เกิดจากความบกพร่องของระบบเจ้าธานีนายอากร ที่ทำให้ต้อง  
 มีการแข่งขันกันประมูลเก็บภาษีอากรสิ่งต่าง ๆ ซึ่งต่างต้องหาผูกขาดการเก็บภาษีอากร  
 เพราะกำไรรายได้ดีมาก ดังนั้นผู้ประมูลแต่ละคนจึงพยายามหากลวิธีเพื่อให้ตนประมูลภาษีอากร  
 ได้ และวิธีที่ใ้ใจใ้ใจที่สุดก็คือการติดสินบนเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องซึ่งแค่ระดับชั้นผู้ช่วยขึ้นไป  
 ถึงข้าหลวงหรือเจ้าผู้ครองนคร วิธีการเช่นนี้จำเป็นต้องลงทุนสูงในระยะแรกแต่ก็คุ้มค่า  
 เพราะเมื่อสามารถประมูลได้ตามประสงค์แล้ว บรรดาเจ้าธานีนายอากรเหล่านี้ก็จะแสวง  
 หากำไรจนเห็นแก่จะจ่ายไปจากราษฎรผู้เสียภาษีอากรได้เป็นจำนวนมากมาย ด้วยการลทธิ  
 ฎกรวดการฉ้อโกง โดยทางราชการไม่สามารถควบคุมได้อย่างเด็ดขาด เพราะไม่มีกำลัง  
 เจ้าหน้าที่จะเพียงพอ เจ้าธานีนายอากรจึงเป็นผู้ที่สร้างความเดือดร้อนแก่ราษฎรทั่วไปเป็น  
 อันมาก ราษฎรผู้เดือดร้อนจึงเกลียดชังเจ้าธานีนายอากรอย่างยิ่ง ทั้งยัง แยกไม่พอใจ  
 ข้าราชการ โดยยิ่งขึ้นไป เพราะถือว่า เป็นผู้วิเศษบนภาษีอากร เช่นนี้ ความไม่พอใจของ  
 ราษฎรจึงถูกรุ่นตลอดเวลา ครั้นมีผู้ทำหรือผู้สนับสนุนมาจุกจนวนขึ้น จึง เกิดเป็นปฏิกริยา  
 ก่อตัวได้โดยง่ายในลักษณะที่รุนแรงมุ่ง เว้นจา เจ้าธานีนายอากรและข้าราชการไป เป็น  
 ตัวกัณฑ์ ถึงเริ่มได้จากกบฏพระยาปราบสงคราม

สาเหตุทั้งสามประการดังกล่าว เป็นส่วนสำคัญที่ทำให้การวางรากฐานการปฏิรูป  
 การปกครองของมณฑลพายัพตอนแรก ซึ่งเริ่มดำเนินการ โดยกรมท่งพิศตปรีชากรต้องล้มเหลวลง

ทำให้ราชการทั้งหลายภายในมณฑลพายัพต้องเสื่อมถอยสู่สภาพเดิมมากขึ้น เป็นลำดับ

อย่างไรก็ดีความล้มเหลว ของการปฏิรูปการปกครองครั้งแรกก็เป็นสิ่งที่รัฐบาลในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวภาคภูมิใจอยู่ก่อนแล้ว ด้วยทรงพระหนักใจว่าการปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพจะกระทำได้เรียบร้อยในเวลาอันรวดเร็วถึงใจนั้นไม่ได้ เพราะดินแดนประเทศราชส่วนนี้รัฐบาลกลางเคยให้อำนาจแก่เจ้าผู้ครองนครปกครองตนเองมาเป็นเวลาช้านาน การที่จะเข้าควบคุมดินแดนดังกล่าวว่าเป็นท้องที่กระทำอย่างค่อยเป็นค่อยไป และในการดำเนินงานนั้นย่อมจะต้องจัดการปฏิรูปเป็นขั้นตอนถึงสองสามครั้งจึงจะสำเร็จ ทั้งนี้เห็นได้จากพระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งทรงเป็นพระราชดำริเกี่ยวกับเรื่องนี้ตอนหนึ่งว่า

... การที่จะจัดการบ้านเมืองนั้นจะให้แล้วโดยเร็วในเค่อนหนึ่ง คงเค่อนไม่ แล้วไปได้ ... เห็นว่าการที่จะจัดการภายในหัวเมืองลาวให้เรียบร้อย จำเป็นจะต้องจัดตั้งสองแล้ว สามแล้ว ... หากผู้หนึ่งผู้ใดไปหักล้างฉางพงในเมืองกันแน่โดยว่าจะไม่ได้การอันใดก็คงจะได้ความรู้อะเอียดละออในเมืองลาวลงมาเป็ทางคำว้ตรีตรองในราชการต่อไปเป็นแล้ว ...<sup>1</sup>

จากพระราชหัตถเลขาข้างกล่าวจะเห็นได้ว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมิได้เสียพระทัยในความล้มเหลว ของการดำเนินงานที่เกิดขึ้นเลย แต่กลับทรงถือดีว่าเป็นบทเรียนสำหรับการดำเนินงานในครั้งต่อไป โดยทรงเชื่อว่าในครั้งต่อไปการดำเนินงานตามพระราชดำริจะต้องประสบผลสำเร็จ เพราะกรมหมื่นพิชิตปรีชากรทรงวางรากฐานไว้แล้ว ย่อมไม่ลำบากจนเกินไปสำหรับข้าหลวงคนต่อมา ซึ่งในโอกาสที่กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยก็ทรงเห็นสมควรให้เริ่มดำเนินการครั้งใหม่ต่อไป โดยเสนอให้พระยาทรงสุรเดช (อิน บุนนาค) ขึ้นไปเป็นข้าหลวงใหญ่มณฑลพายัพในเค่อนชั้นว่าคน พ.ศ. 2435 เพื่อปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพครั้งใหญ่ขึ้นอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งจะได้กล่าวรายละเอียดในตอนต่อไป

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 บ. 1.1ก/7  
พระราชหัตถเลขารัชกาลที่ 5 ถึงพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระบำราบปรปักษ์ ม.ป.ป.

## 2. การปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพตอนที่สอง (พ.ศ. 2436 - 2442)

การปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพตอนที่สอง เป็นผลมาจากการยุทธิปัญหาชายแดน ทางด้านตะวันตกใน พ.ศ. 2435 (ร.ถ. 111) โดยรัฐบาลไทยต้องยินยอมยกหัวเมืองเงี้ยว ทั้งห้า และหัวเมืองกะเหรี่ยงให้รัฐบาลอังกฤษ ครั้นปีต่อมา พ.ศ. 2436 หลังจากวิกฤตการณ์ ร.ศ. 112 ไทยก็ต้องเสียดินแดนฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงให้แก่ฝรั่งเศส ทำให้เขตแดนทางตะวันออกของมณฑลพายัพด้านฝั่งขวาแม่น้ำโขงต้องเผชิญหน้ากับการรุกรานของหลวงพระบางภายใต้ การสนับสนุนของฝรั่งเศสอยู่ตลอดเวลา นับเป็นสิ่งเร้าสำคัญที่ต้องเร่งรัดจัดการปกครอง ภายในมณฑลพายัพให้เรียบร้อย รัฐบาลกลางพยายามเข้าดำเนินการควบคุมกิจการทุกด้าน ทั้งการปกครอง การศาล การคลัง และการป่าไม้ ความสำเร็จอีกชิ้นหนึ่ง และเป็นพื้นฐาน ที่ดีของการจัดการปกครองแบบเทศาภิบาลในช่วงต่อไป

2.1 การเสียดินแดนบางส่วนของมณฑลพายัพให้แก่อังกฤษและฝรั่งเศส การขยาย อิทธิพลของมหาอำนาจตะวันตกในดินแดนมณฑลพายัพเริ่มขึ้นจากอังกฤษก่อน โดยระยะแรก อังกฤษได้เข้ามามีบทบาทในทางเศรษฐกิจ และต่อมาปัญหาความยุ่งยากทางด้านเศรษฐกิจ เกี่ยวกับผลประโยชน์ด้านป่าไม้ได้ชักจูงให้อังกฤษสนใจในเรื่องการเมืองการปกครองใน มณฑลพายัพมากขึ้น จน พ.ศ. 2435 ถึงกับเข้ายึดดินแดนหัวเมืองเงี้ยวทั้งห้าและหัวเมือง กะเหรี่ยงตะวันออก ซึ่งเป็นดินแดนฝั่งตะวันออกของกลุ่มน้ำสาละวินและเป็นพรมแดนระหว่าง ลานนาไทยกับพม่า ส่วนฝรั่งเศสเข้ามาคุกคามมณฑลพายัพหลังจากได้ยึดครองฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง แล้ว เพราะทำให้อาณาเขตของฝรั่งเศสมีพรมแดนติดกับเมืองน่านซึ่งอยู่บนฝั่งขวาแม่น้ำโขง ฝรั่งเศสได้พยายามแทรกแซงอิทธิพลเข้ามาทางฝั่งขวามากขึ้นเป็นลำดับ จนในที่สุดไทยต้อง เสียดินแดนฝั่งขวาของแม่น้ำโขงให้แก่ฝรั่งเศสไปอีกใน พ.ศ. 2446 ซึ่งจะได้กล่าวถึง รายละเอียดของการคุกคามของทั้งสองมหาอำนาจดังกล่าวเป็นลำดับดังนี้

2.1.1 การเสียดินแดนใน ร.ถ. 111 (พ.ศ. 2435) สาเหตุที่อังกฤษ เข้ายึดครองหัวเมืองเงี้ยวทั้งห้าและหัวเมืองกะเหรี่ยงตะวันออกเป็นดินแดนรวม 13 หัวเมือง นั้น อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าเพราะความสำคัญทางด้านเศรษฐกิจของดินแดนดังกล่าวซึ่งอุดม

สมบุรณ์ไปด้วยป่าไม้สัก<sup>1</sup> ประการหนึ่ง ซึ่งสาเหตุข้อนี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเข้าพระทัยดี ก็จะเห็นได้จากพระราชหัตถเลขาที่ทรงมีถึงกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยตอนหนึ่งว่า "... ฉันเห็นว่าความปรารถนาของอังกฤษแต่เรื่องผลประโยชน์ ถ้าได้ขอบหมายได้ป่าไว้ที่ท้องถื่นแล้วเห็นจะไม่สู้เอื้อเฟื้อโยยตีในการปักปันจนถึงกองหินกองยาอันใด ..."<sup>2</sup> นอกจากนี้ยังมีสาเหตุมาจากปัญหาการกีดกันการค้าเรื่องป่าไม้และปัญหาโจรผู้ร้ายตามหัวเมืองชายแดนที่ทำให้รายได้ของอังกฤษจากการเก็บภาษีไม้ที่เมืองมะละแหม่งลดลง ซึ่งอังกฤษถือว่าเป็นการเสียผลประโยชน์มาก และประการสุดท้ายเป็นเพราะเชียงใหม่ไม่สามารถควบคุมหัวเมืองชายแดนฝั่งตะวันออกของลุ่มน้ำสาละวินได้ ดังนั้นอังกฤษจึงต้องการควบคุมทั้งสองฝั่งแม่น้ำสาละวินเสียเองเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตน

ความก่อกองเข้าครอบครองดินแดน 13 หัวเมือง เริ่มขึ้นหลังจากที่อังกฤษได้ครอบครองพม่าทั้งประเทศแล้วใน พ.ศ. 2429 โดยอังกฤษได้ทำการปราบปรามหัวเมืองต่าง ๆ ทางด้านตะวันออกของพม่าที่ก่อความวุ่นวายคามบริเวณชายแดน ครั้นอังกฤษสามารถควบคุมได้ถึงหัวเมืองชายแดนฝั่งตะวันออกของแม่น้ำสาละวินแล้ว อังกฤษก็ให้ความสำคัญทางด้านเศรษฐกิจของบริเวณดังกล่าวซึ่งเต็มไปด้วยป่าไม้สัก อังกฤษจึงอ้างสิทธิของตนเข้าครอบครองโดยใช้วิธีอ้างว่าดินแดน 13 หัวเมืองนี้พม่าเคยมีสิทธิครอบครองมาก่อน<sup>3</sup> ส่วนไทยก็อ้างสิทธิว่าบริเวณดังกล่าวเป็นของล้านนาไทยมาร้อยปีเต็มแล้ว โดยยกข้อความ

<sup>1</sup> ขจร สุขพานิช "การเสียดินแดนใน ร.ศ. 111" ใน ข้อมูลประวัติศาสตร์บางกอก หน้า 297

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ถ. 40/3 พระราชหัตถเลขารัชกาลที่ 5 ถึง กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ลงวันที่ 14 กันยายน ร.ศ. 111

<sup>3</sup> กองบรรณสาร กระทรวงการต่างประเทศ เอกสารแฟ้มที่ อ.1 ตอนที่ 2 หนังสือมิสเตอร์กุลด์กรามทูตกรมหลวงเทเวศร์วังหน้าโรประการ ลงวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2431

ในพงศาวดารที่กล่าวถึงเมืองเชียงใหม่ยกทัพปราบหัวเมืองต่าง ๆ ประกอบ และอ้างว่า  
เขตแดนฝั่งตะวันออกของแม่น้ำสาละวิน เป็นของ เชียงใหม่ตามข้อตกลงระหว่าง เจ้ากาวิละ  
แห่งเมืองเชียงใหม่กับเจ้าเมืองยางแกลงที่ถลางแม่น้ำสาละวินเป็นเขตแดน มีเขาควายน  
ที่ยึดถือไว้คนละซีกเป็นหลักฐานการแบ่งเขตแดน

อย่างไรก็ตาม ระยะเวลาที่ทำสัญญาเชียงใหม่ฉบับ พ.ศ. 2416 และฉบับ พ.ศ.  
2426 นั้น อังกฤษก็ยอมรับว่าเขตแดนของไทยจากฝั่งตะวันออกของแม่น้ำสาละวิน แต่ต่อมา  
เมื่ออังกฤษต้องการยึดครองดินแดน 13 หัวเมือง อังกฤษกลับอ้างว่าไม่ยอมรับประเพณีการ  
แบ่งเขตแดนที่ไม่มีลายลักษณ์อักษรที่ไทยอ้าง ปัญหาเรื่องพรมแดนจึงสร้างความยุ่งยากใจ  
แก่รัฐบาลไทยตลอดมา รัฐบาลไทยจึงได้พยายามแก้ไขปัญหานี้อย่างเต็มที่ แต่ในที่สุด  
รัฐบาลไทยจำเป็นต้องรีบตัดสินใจทำความตกลงเรื่องพรมแดนกับอังกฤษ เพราะขณะนั้น  
ฝรั่งเศสกำลังคุกคามทางด้านตะวันตกของไทย ปัญหาเรื่องเขตแดนระหว่างไทยกับอังกฤษ  
จึงยุติลงตามความในประกาศของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยซึ่งมีความดังนี้

... ด้วยมีพระบรมราชโองการมา พ. พระบัณฑูรสุรสิงหนาทคำรัส เห็นเกล้าฯ  
สั่งว่าแนวพระราชอาณาเขตต่อกับเมืองพม่าของอังกฤษซึ่งเป็นซัดไต้เก็ยยังไป  
ตกลงกันมาแต่ก่อนนั้น บัดนี้ได้ประกาศรับรองต่อกันกับราชาธิปไตยฝ่ายอังกฤษยอม  
ยกเมือง เชียงแขงแลหัวเมืองฝ่ายตะวันตกเมือง เชียงแสนถวายนไว้ในพระราชอาณา  
เขต จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานหัวเมืองเงี้ยวและกะเหรี่ยง  
ยางแกลง คือที่เรียกว่าเมืองแจะ เมืองใหม่ เมืองทา เมืองจวค เมืองหาง  
เมืองถวน เมืองสาค เมืองขวน เมืองคูน เมืองกวาน เมืองไฮ บ้านฮองลิก  
เมืองโก ให้เป็นของอังกฤษ ตกลงกันดังนี้ ...<sup>1</sup>

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 40/5  
สารตราเจ้าพระยาจักรีฯ ถึงพระยาไกรโกษา ลงวันที่ 27 ตุลาคม พ.ศ. 2435



การเสียดินแดน 13 หัวเมืองนี้ นับเป็นครั้งแรกที่มณฑลพายัพเสียให้แก่อังกฤษ เป็นดินแดนอุดมสมบูรณ์ด้วยป่าไม้สักที่มีค่ายิ่ง และยังเป็นการทำลายพรมแดนธรรมชาติที่เคยยอมรับกันมาแต่ครั้งอดีตที่ตกลงใช้แม่น้ำสาละวิน เป็นพรมแดนแบ่งกันไทยกับพม่า อย่างไรก็ตาม การเสียดินแดนใน ร.ศ. 111 นั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นการเสียดินแดนของมณฑลพายัพครั้งแรกและครั้งสุดท้ายให้แก่อังกฤษ เพราะนโยบายเดิมของอังกฤษนั้นไม่ต้องการรุกข้ามแม่น้ำสาละวินฝั่งตะวันออกเข้ามา แต่ผลประโยชน์ทางด้านป่าไม้ในดินแดนดังกล่าว เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้อังกฤษต้องเข้ายึดครอง ดังนั้นหลังจากที่อังกฤษได้ดินแดน 13 หัวเมืองไปแล้ว อังกฤษจึงได้หยุดยั้งการรุกรานดินแดนส่วนนี้อย่างแท้จริง ทั้งนี้อังกฤษต้องการหลีกเลี่ยงการปะทะกับเขตคิกคอกกับฝรั่งเศสที่กำลังรุกเข้ามาทางด้านตะวันออกของมณฑลพายัพ และตลอดมาอังกฤษก็ได้พยายามดำเนินนโยบายให้มณฑลพายัพเป็นรัฐกึ่งอิสระ (Buffer State) ระหว่างดินแดนของอังกฤษกับฝรั่งเศส จากนโยบายนี้ อาจเป็นเหตุผลสำคัญประการหนึ่งที่อังกฤษไม่คิดเข้ายึดครองเมืองเชียงใหม่เลย ทั้ง ๆ ที่เชียงใหม่เป็นเมืองที่ให้มีผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจต่ออังกฤษอย่างมหาศาล ส่วนเหตุผลอื่น ๆ นั้น อาจพิจารณาได้จากสถานการณ์ทางการเมืองในขณะนั้นได้ว่าอังกฤษเองยังไม่พร้อมที่จะเข้ายึดครองดินแดนใดได้เลย เพราะอังกฤษเพิ่งเข้ายึดครองอินเดียทั้งประเทศใน พ.ศ. 2401 อังกฤษจึงต้องดำเนินการจัดระเบียบการปกครองภายในของอินเดียให้เป็นที่เรียบร้อย และภายหลังจากที่อังกฤษยึดอินเดียได้ไม่นาน อังกฤษก็เข้ายึดครองพม่าทั้งประเทศได้ใน พ.ศ. 2429 ความสนใจของอังกฤษในช่วงนั้นจึงมุ่งที่พม่าเป็นสำคัญ<sup>1</sup> ประกอบกับระบอบอังกฤษที่อินเดียในขณะนั้นคัดค้านการขยายอาณานิคม เพราะอังกฤษยังงงได้รับผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจในลานนาไทยอย่างเต็มที่ ถึงจะเห็นได้ว่าตั้งแต่ครั้งคำสัญญาเบาวิริง อังกฤษได้ยอมรับว่า เชียงใหม่เป็นเมืองประเทศราชของไทยตลอดมา นอกจากนั้นอังกฤษยังได้สนับสนุนให้ไทยบีบบทบาทในการปกครองลานนาไทยได้อย่างเต็มที่ เพื่อให้ลานนาไทยมี

<sup>1</sup> แคมป์สวู้ช นูมนนท์ "อิทธิพลทางการเมืองและเศรษฐกิจของอังกฤษในเมืองเชียงใหม่" ใน รายงานการสัมมนาประวัติศาสตร์และโบราณคดีไทย ครั้งที่ 1 คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 2511 หน้า 139 - 145

การปกครองที่มั่นคง ซึ่งจะเป็นผลให้ลานนาไทยเป็นรัฐกันชนที่เข้มแข็งของอังกฤษโดยปริยาย

หลังจากที่ไทยต้องเสียดินแดนใน ร.ศ. 111 ให้แก่อังกฤษแล้ว ในปีต่อมาความพยายามของฝรั่งเศสที่จะขยายอำนาจเข้ามายึดครองดินแดนฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงก็ประสบความ สำเร็จในวิกฤตการณ์ ร.ศ. 112 (พ.ศ. 2436) ซึ่งผลของการเสียดินแดนครั้งนี้ทำให้ ฝรั่งเศสมีพรมแดนติดต่อกับพม่าทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ และฝรั่งเศสยังได้เมือง สิง (เขียงแขง) ซึ่งอังกฤษได้ให้ไทยปกครองเป็นการแลกเปลี่ยนกับดินแดน 13 หัวเมืองที่ เสียไป การที่เมืองสิงจะต้องตกเป็นของฝรั่งเศสนี้อังกฤษไม่พอใจมากอดกับส่งกำลัง เข้า ยึดครองเมืองฝั่งก่อนทันที่ในวันที่ 21 มีนาคม พ.ศ. 2437 (ค.ศ. 1894) แต่อย่างไรก็ตาม อังกฤษกับฝรั่งเศสก็สามารถเจรจาทกลงกันได้โดยทำสัญญารับรองเอกราชของไทยขึ้น และ ลงนามในวันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2438 ซึ่งสัญญานี้มีสาระสำคัญดังนี้ ก่อ

รัฐบาลอังกฤษกับรัฐบาลฝรั่งเศสตกลงกันว่าถ้าไม่ได้รับความยินยอมพร้อมกันแล้ว รัฐบาลทั้งสองหรือฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดจะไม่ส่งกำลังทหารเข้าไปยึดครองบริเวณฝั่งทะเลตั้งแต่ เมืองบางสะพานถึงเมืองแกลง และทางค้ำเหนือบริเวณตั้งแต่ลุ่มแม่น้ำปิง วัง ยม น่าน จนถึงแม่น้ำอิง ซึ่งเป็นที่น้ำตั้ง เกตว่าสัญญานี้ไม่ได้ระบุเรื่องราวเกี่ยวกับดินแดนทางภาค อีสาน ภาคตะวันออกเฉียงใต้ และบริเวณเขต 25 กิโลเมตรทางฝั่งขวาแม่น้ำโขงเลย จึง เป็นโอกาสให้ฝรั่งเศสสามารถรุกรานดินแดนทางค้ำอีสาน ค้ำตะวันออกเฉียงใต้ และแถบฝั่งขวา แม่น้ำโขง โดยเฉาะแถบเมืองน่านได้ในภายหลัง อย่างไรก็ตามนี้สัญญาฉบับนี้ได้ยุติปัญหาเกี่ยวกับ เมืองสิง (เขียงแขง) ลงได้ โดยอังกฤษยอมยกเมืองสิงให้แก่ฝรั่งเศส และตกลงให้ แม่น้ำโขงตอนเหนือขึ้นไปเป็นพรมแดนกันระหว่างอาณานิคมของอังกฤษกับฝรั่งเศส \*

เมื่อพิจารณาข้อตกลงในสัญญากันกล่าว จะเห็นได้ว่าอังกฤษและฝรั่งเศสได้ประกัน ความปลอดภัยในดินแดนส่วนที่สำคัญ ๆ ของไทย ซึ่งมีประชากรหนาแน่น ไม่ใช่เป็นการ ประกันอธิปไตยในพระราชอาณาจักรโดยทั้งหมด และดินแดนส่วนที่ไม่ได้ประกันนั้น กล่าวได้ ว่าเป็นการแบ่งเขตอิทธิพลระหว่างอังกฤษกับฝรั่งเศส โดยค้ำอีสาน ค้ำตะวันออกเฉียงใต้เป็นเขต อิทธิพลของฝรั่งเศส ส่วนค้ำใต้เป็นเขตอิทธิพลของอังกฤษ ซึ่งในเวลาต่อมาจะเห็นได้ว่า

\* ภูรายละเอียกในภาคผนวก ค. หน้า 347- 348

ทั้งสองมหาอำนาจต่างพยายามรุกรานดินแดนของไทยในส่วนที่ถือว่าเป็นเขตอิทธิพลของตน ดังนั้นข้อตกลงในสัญญาดังกล่าวจึงไม่ใช่เป็นการประกันเอกราชของไทยแต่อย่างใด เพราะอังกฤษหรือฝรั่งเศสอาจจะละเมิดอธิปไตยของไทยได้ถ้าอีกฝ่ายหนึ่งยินยอม

อย่างไรก็ตามผู้นำของไทยในยุคนั้นมีความเชื่อมั่นว่าดินแดนส่วนที่มหาอำนาจประกันความปลอดภัยนั้นจะสามารถรอดพ้นจากการคุกคามของสองมหาอำนาจ และในขณะเดียวกันก็เชื่อว่าผลสำเร็จของการปฏิรูปการปกครองจะมีส่วนทำให้ประเทศไทยรอดพ้นจากภัยคุกคามได้เช่นกัน ทั้งนี้จึงเร่งดำเนินการปฏิรูปการปกครองในดินแดนส่วนต่าง ๆ อย่างเต็มที่

2.1.2 การเสียดินแดนฝั่งขวาแม่น้ำโขงในเขตเมืองน่านให้ฝรั่งเศส เมื่อ พ.ศ. 2446 สาเหตุของการเสียดินแดนฝั่งขวาแม่น้ำโขงให้แก่ฝรั่งเศสในปี พ.ศ. 2446 นั้น สืบเนื่องมาจากปัญหาสองประการคือ

ประการแรก ผลของการตีความในสนธิสัญญาที่ลงนามเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2436 โดยเฉพาะในข้อ 3 และข้อ 4 ซึ่งมีข้อความเกี่ยวกับดินแดนฝั่งขวาแม่น้ำโขงในเขต 25 กิโลเมตรดังนี้

ข้อ 3 กอเวอนเมนต์สยามจะไม่ก่อสร้างค่าน ค่าย กู หรือที่อยู่ของทหารในแขวงเมืองพระตะบอง เมืองเสียมราฐ แลในรั้วหวัค 25 กิโลเมตร (625 เส้น) บนฝั่งขวาปากตะวันกกบนน้ำโขง

ข้อ 4 ในจังหวัดกัณหลาวไว้แล้วในข้อ 3 นั้น บรรดาการตระเวนรักษาจะมีแก่กองตระเวนเจ้าพนักงานเมืองนั้น ๆ กับพลใช้เป็นกำลังแต่เพียงจำเป็งแต่ และทำการตามอย่างเช่นเคยรักษาเป็นธรรมเนียมในที่นั้น ๆ จะไม่ป็นผลประจำหรือพลเกณฑ์ สรรพกาย เป็นพลทหารอย่างใดอย่างหนึ่งตั้งอยู่ในที่นั้นด้วย<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 พ. 18.2/5  
คำแปลร่างหนังสือสัญญาครั้งที่ 3 นายวิเลร์ ถึงกรมหลวงเทววงษ์โรปกการ ลงวันที่  
 29 กันยายน ร.ศ. 112

ผลของสัญญาดังกล่าวในข้อ 3 ซึ่งห้ามไม่ให้สร้าง ซ่อมถนอม ค่าย กู นั้น ทำให้รัฐบาลไทยไม่อาจป้องกันการรุกรานของฝ่ายลาวหลวงพระบางได้ ซึ่งเท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้ฝรั่งเศสขยายอำนาจเข้ามาอย่างรวดเร็ว ส่วนข้อความในสนธิสัญญาข้อ 4 นั้น รัฐบาลไทยคิดว่าไทยจะไม่ส่งกำลังทหารเข้าไปในเขต 25 กิโลเมตร ซึ่งไม่ได้รวมถึงข้าราชการพลเรือนด้วย แต่รัฐบาลฝรั่งเศสกลับตีความว่าห้ามส่งข้าราชการพลเรือนด้วย ฝรั่งเศสจึงจับไล่ข้าราชการพลเรือนของไทยออกจากบริเวณดังกล่าว แล้วฝรั่งเศสก็ส่งข้าราชการจากหลวงพระบางเข้าไปปกครองดินแดนฝั่งขวาแม่น้ำโขงในเขต 25 กิโลเมตร นั้นเสียเอง ดังนั้นสนธิสัญญาข้อ 3 และข้อ 4 นี้จึงเป็นข้อเสียเปรียบอย่างยิ่งของไทยในการป้องกันรักษาดินแดนฝั่งขวาแม่น้ำโขง

ประการที่สอง สาเหตุของการเสียดินแดนฝั่งขวาสืบเนื่องมาจากปัญหาการแย่งชิงบ่อเกลือ ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในบริเวณคันแม่น้ำน่าน<sup>1</sup> เมืองที่มีบ่อเกลือมากได้แก่เมืองเงินหรือเมืองกุสาวดี จึงเกิดปัญหาโต้เถียงกันบ่อยที่สุดและเป็นเมืองอยู่ในเขต 25 กิโลเมตร ทางฝั่งขวาแม่น้ำโขง โดยตั้งอยู่ริมแม่น้ำเงินซึ่งไหลลงแม่น้ำโขง ประกอบกับเป็นเมืองที่มีพิชพันธุสัญญาการค้าอุดงสมบูรณ์ มีพลเมืองไม่น้อยกว่า 5,000 คน ราษฎรส่วนใหญ่มีเชื้อสายเป็นลื้อที่ถูกกวาดต้อนมาจากเมืองพงซึ่งเป็นเมืองขึ้นของเมืองสิง ลิงต่าง ๆ กังกล่าวล้วนเป็นปัจเจกชนให้ฝรั่งเศสยึดครองบริเวณส่วนนี้มากยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ตามราษฎรส่วนใหญ่ในเมืองเงินซึ่งเป็นพวกลื้อได้มีความจงรักภักดีต่อเจ้าเมืองเก่ามาก จึงเป็นอุปสรรคต่อการเกลี้ยกล่อมของฝรั่งเศสไปน้อย<sup>2</sup> นอกจากเมืองเงินหรือเมืองกุสาวดีซึ่งเป็นเมืองสำคัญของปัญหาต่าง ๆ แล้วยังมีเมืองที่อยู่ในเขต 25 กิโลเมตร อีกหลายเมือง เช่น เมืองกอม เมืองเชียงลม และเมืองเชียงฮ่อน ล้วนต้องประสบปัญหาการแทรกแซงจากฝรั่งเศสทั้งสิ้น

<sup>1</sup> สุวิทย์ พักขาว ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับฝรั่งเศส ร.ศ. 112-126 หน้า 121

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เลกสารรัชกาลที่ 5 กว. 40.11/8  
กรมหลวงดำรงราชานุภาพถึงกรมหลวงเทเวศร์วงศ์โรปกการ สำเนาที่ 6592  
ที่ 551/15590 ลงวันที่ 4 สิงหาคม ร.ศ. 114

การดำเนินงานของฝรั่งเศสเพื่อแทรกแซงในดินแดนส่วนนั้น เจ้าหลวงพระบาง เป็นแนวหน้าโดยฝรั่งเศสได้สนับสนุนให้เจ้าหลวงพระบางส่งคนเข้าแทรกแซงฝั่งขวาแม่น้ำโขง ในเขตเมืองปาน และให้เจ้าหน้าที่สูงสุดฝรั่งเศสประจำเมืองปานสนับสนุนการกระทำของเจ้าหลวงพระบาง ก็จะเห็นได้ว่าตั้งแต่ปี ร.ศ. 114 (พ.ศ. 2438) เป็นต้นมา ม. บารคูวิน รองกงสุลฝรั่งเศสประจำเมืองปานได้เสนอขอความเห็นสนับสนุนการกระทำของเจ้าหลวงพระบางต่อพระพรหมสุรินทร เจ้าหลวงประจำเมืองปานว่าฝรั่งเศสเห็นด้วยกับเจ้าหลวงพระบางในการที่อ้างว่าดินแดนหัวเมืองริมฝั่งขวาแม่น้ำโขง เป็นดินแดนที่เคยขึ้นกับหลวงพระบางมาก่อน<sup>1</sup> ทั้ง ๆ ที่ความจริงฝรั่งเศสก็ได้ยอมรับในสนธิสัญญาฉบับลงวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2436 ว่าดินแดนดังกล่าวเป็นของไทย ในเรื่องนี้ฝ่ายไทยจึงไม่ยอมเพราะถือว่าเมืองเหล่านี้เป็นเมืองขึ้นของเมืองปานมาช้านานแล้ว ต่างฝ่ายต่างอ้างสิทธิ์ครอบครองดินแดนส่วนนี้กัน

จากการที่ฝรั่งเศสได้แสดงท่าทีสนับสนุนอย่างจริงจังดังกล่าว ทำให้เจ้าหลวงพระบางก็กำเริบใจยิ่งขึ้น ถึงกับจัดตั้งพระยาเมืองแพนพร้อมกับทหารและข้าราชการพลเรือนจำนวนหนึ่งเข้ามาอยู่ในเมืองเงิน แล้วให้คำเนิการปกครอง จัดเก็บภาษีอากรต่าง ๆ โดยผลการ ทั้ง ๆ ที่ขณะนั้นเจ้าเมืองปานได้จัดการปกครองเมืองเงินให้เป็นที่เรียบร้อยอยู่แล้ว โดยมีเสนาสุภิสสาร บุตรชายเจ้าเมืองปานเป็นผู้รักษาราชการเมืองเงิน สถานการณ์ในเมืองเงินขณะนั้นจึงยุ่งยากเป็นอันมากเพราะกลายเป็นเมืองที่มีรัฐบาล 2 รัฐบาล เหมือนดังคำอุปมาที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงรับสั่งเกี่ยวกับเรื่องนี้ก่อนหนึ่งว่า "... คุณเป็นการตั้งใจจะกางรับด้วยกันทั้ง 2 ฝ่าย ..."<sup>2</sup> ซึ่งถ้ารับนั้นทางเพื่อให้ความรื้อฟื้นแก่ราษฎรอย่างจริงจัง ราษฎรในเมืองเงินคงจะมีความสุขไปน้อย แต่ในความเป็นจริงราษฎรเดือดร้อนเพราะการแย่งชิงปกครองกันของทั้งสองฝ่ายเป็นอันมาก

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ผ. 20/3 กรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 ที่ 80/14755 ลงวันที่ 27 กรกฎาคม ร.ศ. 114

<sup>2</sup> ก. ลงวันที่ 29 กรกฎาคม ร.ศ. 120

นอกจากเจ้าหลวงพระบางจะส่งคนเข้ามาปกครองในดินแดนดังกล่าวแล้ว เจ้าหลวงพระบางยังได้ดำเนินการแทรกแซงไทยด้วยวิธีการต่าง ๆ อีก เช่น ห้ามไม่ให้ข้าราชการพลเรือนฝ่ายไทยเข้าไปในเขต 25 กิโลเมตร ริมฝั่งขวาแม่น้ำโขงซึ่งฝรั่งเศสได้ประกาศว่าเป็นแผ่นดินกลางที่ยังไม่ตกลงว่าเป็นของฝ่ายใดแน่<sup>1</sup> แต่พวกหลวงพระบางกลับเข้ามาเกลี้ยกล่อมให้ราษฎรฝั่งขวาแม่น้ำโขงอพยพไปอยู่ทางฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง พร้อมแจ้งจัดทำบัญชีให้ราษฎรฝั่งขวาแม่น้ำโขง เป็นคนในบังคับของฝรั่งเศส<sup>2</sup> ผู้ใดชักชวนจะถูกมัดกับจับกุมตัวไป<sup>3</sup> โดยพวกหลวงพระบางได้ขยายขอบเขตการแทรกแซงเข้าสู่เมืองอื่น ๆ นอกจากเมืองเงินคำย เช่นการส่งคนเข้าปกครองเมืองคอบ เป็นต้น<sup>4</sup> ยิ่งไปกว่านั้นในบางครั้งฝรั่งเศสซึ่งเป็นผู้สนับสนุนการกระทำของหลวงพระบาง ยังได้แสดงอาการคุกคามไทยอย่างเด่นชัด เช่นกรณีทหารฝรั่งเศสยกกำลังเข้ายึดม่อเกลือของชนชาวไทยที่กำบลม่อเจ้า<sup>5</sup>

<sup>1</sup>กองจกหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ. 20/3 ข้าหลวงเมืองน่านถึงข้าหลวงใหญ่มณฑลลาวเฉียง สำเนาที่ 89/80 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม ร.ศ. 117

<sup>2</sup>กองจกหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 กค. 40.11/14 กรมหลวงดำรงราชานุภาพถึงกรมหลวงเทวะวงษ์วโรปการ สำเนาที่ 1326 ที่ 109/3473 ลงวันที่ 30 เมษายน ร.ศ. 115

<sup>3</sup>กองจกหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ. 20/4 ข้าหลวงนกรน่านกราบทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ที่ 1/32 ลงวันที่ 11 เมษายน ร.ศ. 121

<sup>4</sup>กองจกหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ. 20/3 กรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบทูลมณฑลรัชกาลที่ 5 ที่ 80/14755 ลงวันที่ 27 กรกฎาคม ร.ศ. 114

<sup>5</sup>กองจกหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 กค. 40.11/3 กรมหลวงเทวะวงษ์วโรปการถึงพระยาสุรียานุวัตร ที่ 64/5240 ลงวันที่ 12 สิงหาคม ร.ศ. 116

การแทรกแซงและคุกคามไทยด้วยลักษณะต่าง ๆ ดังกล่าว ทางรัฐบาลไทยไม่ได้  
 โต้ตอบอย่างรุนแรง แต่ตลอดเวลาไทยกลับมีนโยบายทางการทูตเจรจากับฝรั่งเศส เพราะ  
 ไทยต้องการหลีกเลี่ยงการปะทะกันด้วยกำลังอาวุธกับฝรั่งเศส ด้วยเข้าใจดีว่าหากเกิดการ  
 ปะทะกันไทยจะต้องเป็นฝ่ายเสียเปรียบอย่างแน่นอน ทั้งนี้เป็นเพราะไทยได้รับมาจาก  
 การปะทะกันที่ปากน้ำในวิกฤตการณ์ ร.ศ. 112 (พ.ศ. 2436) <sup>1</sup> อย่างไรก็ตาม  
 การแก้ไขปัญหาคด้วยวิธีการทางการทูตเพียงอย่างเดียว ย่อมไม่ก่อให้เกิดผลดีขึ้นได้อย่าง  
 เต็มที่นัก <sup>1</sup> ดังนั้นรัฐบาลไทยจึงได้พยายามดำเนินการแก้ไขปัญหาคต่าง ๆ ภายในดินแดนฝั่ง  
 ซวามแม่น้ำโขงควบคู่กับการดำเนินนโยบายทางการทูตด้วย โดยรัฐบาลได้ออกคำสั่งไม่ให้  
 ผู้ว่าราชการเมืองทุกเมืองที่อยู่ในเขต 25 กิโลเมตร ของฝั่งซวามแม่น้ำโขงถอนตัวออกตาม  
 คำสั่งของฝ่ายหลวงพระบางเป็นอันขาด แม้จะถูกข่มขู่เพียงใดผู้ว่าราชการเมืองก็จะต้อง  
 รักษาเมืองไว้ให้ได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการรักษาสิทธิและอธิปไตยของไทยในดินแดนเหล่านั้นไว้  
 ถึงที่สุด หากไทยถอนตัวออกก็เท่ากับปล่อยให้ฝ่ายหลวงพระบางปกครองอยู่ฝ่ายเดียว  
 อันนำไปสู่การยึดครองของฝรั่งเศส ซึ่งจากคำสั่งให้ผู้ว่าราชการเมืองทุกเมืองในเขต  
 25 กิโลเมตร รักษาเมืองจนถึงที่สุดนี้เอง รัฐบาลจึงได้อนุญาตให้แต่ละเมืองปกครองเขต  
 คำสั่งป้องกันตนเอง เตรียมพร้อมเพื่อรักษาดินแดนส่วนนั้น อย่างไรก็ตามหากฝรั่งเศส  
 ขับไล่ก๊กซี้ให้อาวุธปะทะกันแล้ว แต่ละเมืองจะต้องใช้กำลังในท้องถิ่นของตนป้องกันบ้านเมือง  
 เองไม่ต้องเกณฑ์กำลังจากเมืองอื่น ๆ ไปช่วย <sup>2</sup> ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้การปะทะนั้นลุกลาม  
 กลายเป็นสงครามขึ้น

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ผ. 11/1  
จดหมายเรื่องภูมิลานของบ้านเมืองที่เกี่ยวข้องกับนานาประเทศ กรมหลวงเทวะวงษ์  
วโรปการกราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 ม.ป.ป.

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ผ. 20/3  
สารตราเจ้าพระยาจักรีศรีอริยวงศาคตยภักดิ์ สุ่มหมายก ถึงจมนมทาดเล็กข้าหลวงรักษาราชการ  
เบือน่าน สำนานสารตราลับ ที่ 1/15064 ลงวันที่ 13 สิงหาคม ร.ศ. 116

ในขณะที่เกี่ยวกับข้าหลวง เมืองน่านก็ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหากับการชี้แจงให้ข้าราชการและราษฎรทั้งหลายได้ทราบว่า ดินแดน 25 กิโลเมตร ทางฝั่งขวาแม่น้ำโขงนั้น เป็นส่วนของไทย ไม่ใช่ดินแดนของกลางถึงที่ฝรั่งเศสอ้าง ทั้งนี้เพื่อให้ข้าราชการและราษฎรในบริเวณนั้น เข้าใจในความเป็นจริง จะได้ร่วมมือร่วมใจกันรักษาดินแดนส่วนนั้น รวมทั้งไม่ต้องยอมเสียเงินให้แก่ฝ่ายหลวงพระบางอีก<sup>1</sup>

อย่างไรก็ตาม การแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อป้องกันการรุกรานของหลวงพระบาง และฝรั่งเศสนั้นไม่เป็นผลสำเร็จเท่าที่ควร เพราะฝรั่งเศสมีความปรารถนาที่จะครอบครอง ดินแดนฝั่งขวาแม่น้ำโขงอย่างจริงจัง ประกอบกับฝ่ายไทยไม่ต้องการโต้ตอบด้วยการใช้อาวุธ อย่างเต็มที่ ทำให้การป้องกันการรุกรานเป็นไปด้วยความยากลำบากและเป็นสิ่งที่ไม่มีความเป็นไปได้ ซึ่งในเรื่องนี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงตระหนักในเหตุผลเป็นอย่างดี ดังจะเห็นได้จากพระราชกระแสที่ทรงมีถึงกรมหลวงดำรงราชานุภาพตอนหนึ่งว่า "... ฉันทยังไม่แลเห็นทางอย่างไร ซึ่งจะป้องกันพวกหลวงพระบางไม่ให้รุกเหือดเอา เสรร แคนตามอำเภอใจได้ ..."<sup>2</sup> ทนทางแก้ไขปัญหากับการรุกรานของฝ่ายหลวงพระบางจึงมี ทางเดียว ถึงที่กรมหลวงดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยได้กราบบังคมทูล พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมาตั้งแต่ ร.ศ. 114 (พ.ศ. 2458) คือจำเป็น จะต้องยกดินแดนฝั่งขวาให้แก่ฝรั่งเศส<sup>3</sup> ซึ่งในระยะแรกที่กรมหลวงดำรงราชานุภาพเสนอ

<sup>1</sup> กงจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ผ. 20/3 กรมหลวงดำรงราชานุภาพถึงกรมหมื่นสยมคอมรพันธ์ ที่ 415/12367 ลงวันที่ 16 กรกฎาคม ร.ศ. 115

<sup>2</sup> กงจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ผ. 20/3 พระราชกระแสรัชกาลที่ 5 ทรงตอบรับบอกกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ลงวันที่ 20 มกราคม ร.ศ. 120

<sup>3</sup> กงจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ผ. 20/3 กรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 ที่ 680/115591 ลงวันที่ 4 สิงหาคม ร.ศ. 114



ความเห็นดังกล่าวนี้ รัฐบาลไม่ได้ดำเนินการทันที แต่ครั้นเมื่อการแก้ไขปัญหาในดินแดนฝั่ง  
ขวาแม่น้ำโขงต้องประสบความล้มเหลวเรื่อยมา รัฐบาลจึงเริ่มเห็นด้วยกับข้อเสนอแนะของ  
กรมหลวงคำรกราชานุภาพ คือไทยไปอาวรกษาดินแดนส่วนนี้ไว้ได้จริง ๆ จำเป็นต้องยกให้  
แก่ฝรั่งเศสไป<sup>1</sup> ดังนั้นปัญหาการรุกรานฝั่งขวาแม่น้ำโขงของฝ่ายหลวงพระบางและฝรั่งเศส  
ซึ่งยึดยึดมาตั้งแต่ พ.ศ. 2438 ก็ได้ยุติลงเมื่อฝ่ายไทยยินยอมยกดินแดนส่วนนี้ให้แก่ฝรั่งเศส  
โดยลงนามในสารัตถสัญญา เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 122 (พ.ศ. 2445) ซึ่งมีสาระ  
สำคัญระบุในสัญญาข้อ 2 ว่า

ฝ่ายเขตร์แดนในระหว่างเมือง หลวงพระบาง ช้างฝั่งขวาแม่น้ำโขงและเวียงพิไชย  
กับเมืองน่านนั้น เขตร์แดนตั้งแต่ปากน้ำเหืองที่แยกแม่น้ำโขง เหนือไปตามกลาง  
ลำน้ำเหืองจนถึงที่แยกปากน้ำคามเลยขึ้นไปตามลำน้ำคามจนจับถึงยอดภูเขาบ้านน้ำ  
ในระหว่างดินแดนก๊กแม่น้ำโขง และดินแดนแม่น้ำเจ้าพระยาตรงที่แห่งหนึ่งที่เขา  
ภูแคนคิน ตั้งแต่ที่นั้น เขตร์แดนต่อเนื่องขึ้นไปทางทิศเหนือตามแนวยอดภูเขาบ้านน้ำใน  
ระหว่างดินแดนก๊กแม่น้ำโขง และดินแดนก๊กแม่น้ำเจ้าพระยา จนจับถึง  
ปลายน้ำคอบแล้ว เขตร์แดนต่อเนื่อง ไปตามลำน้ำคามจนจับกับแม่น้ำโขง<sup>2</sup>

จากสาระสำคัญของสัญญาดังกล่าว ไทยต้องสูญเสียดินแดนหัวเมืองฝั่งขวาที่ขึ้นกับ  
เมืองน่านอันเป็นส่วนหนึ่งของมณฑลพายัพให้แก่ฝรั่งเศสไป ซึ่งหัวเมืองที่อยู่ในบริเวณเหล่านี้

<sup>1</sup> กองกฎหมายเทศาภิบาล กกรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ. 19/4  
พระยาสุรียานุวัตรกราบทูลกรมหลวงเทเวธวงศ์โรปการ ที่ 75 ลงวันที่ 16 ตุลาคม  
ร.ศ. 121

<sup>2</sup> กองบรรณสาร กระทรวงการต่างประเทศ แฟ้มที่ 2.7 แผนขณรสัญญาระหว่าง  
สยาม - ฝรั่งเศส ปี ร.ศ. 122

ได้แก่ เมืองเงินหรือเมืองกุสาวตี เมืองเชียงลม เมืองเชียงฮ่อน และเมืองคอบ นั้นเอง<sup>1</sup>

เหตุผลที่ไทยต้องยอมสูญเสียดินแดนดังกล่าวให้แก่ฝรั่งเศสในครั้งนั้น เห็นได้ชัดว่าเป็นเพราะไทยต้องการยุติปัญหาการแย่งชิง เบื้องเงินระหว่างเมืองน่านกับเมืองหลวงพระบาง ซึ่งทั้งสองได้เข้าแย่งกันปกครองจนเกิดการวิวาทถกเถียงกันเสมอ โดยทุกครั้งไทยต้องพยายามอดกลั้นไม่ใช้กำลัง คุกอบกลองมา เพราะไม่ปรารถนาจะประจัญหน้ากับฝรั่งเศส ผู้สนับสนุนการกระทำของฝ่ายหลวงพระบาง ฉะนั้นเพื่อยุติปัญหาที่ยกยื้อ ไทยจึงจำเป็นต้องยกเมืองเงินหรือเมืองกุสาวตี และเมืองอื่น ๆ ในบริเวณนั้นให้แก่ฝรั่งเศสไปอย่างเป็นทางการ ซึ่งเป็นผลให้การคุกคามของฝรั่งเศสทางค่านมณฑลพายัพยุติลงด้วย ทำให้ฝ่ายไทยมีโอกาสจัดการปกครองภายในมณฑลพายัพได้อย่างเต็มที่ขึ้น นอกจากนั้นการสูญเสียดินแดนดังกล่าวทำให้ไทยได้เมืองจันทบุรีที่ฝรั่งเศสยึดไว้เป็นประกันกลับคืนมา ทั้งนี้ถ้าพิจารณาผลได้ผลเสียในขณะนั้นแล้ว จะเห็นว่าการสูญเสียดินแดนฝั่งขวาแม่น้ำโขงให้แก่ฝรั่งเศสไปในครั้งนี้ ไทยได้รับผลตอบแทนที่คุ้มค่าพอสมควร

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในแง่ปัจจุบัน การสูญเสียดินแดนฝั่งขวาแม่น้ำโขงเท่ากับเสียพรมแดนธรรมชาติที่สำคัญ ทำให้ชายแดนของจังหวัดน่านในเขตอำเภอทุ่งช้าง และอำเภอปัวซึ่งติดต่อกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวตกอยู่ในภาวะถูกผู้ก่อการร้ายแทรกซึมได้ง่าย มีการรุ่มร่ามที่การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ไทยเสมอมา นับเป็นจุดอ่อนแอกแห่งหนึ่งของประเทศไทยที่รัฐบาลต้องสูญเสียกำลังคนไปปีละเป็นจำนวนมาก และจากสถิติล่าสุดปรากฏว่าการสร้างทางสายยุทธศาสตร์ระหว่างตำบลม่อเกลือเหนือถึงตำบลม่อเกลือใต้ ยาว 40 กิโลเมตร ในเขตอำเภอปัว รัฐบาลต้องเสียชีวิตทหาร 2 แห่งและระยะทาง 1 กิโลเมตร ซึ่งในขณะนี้ก็ยังสร้างไม่เสร็จเพราะถูกผู้ก่อการร้ายก่อกวนอย่างหนัก<sup>2</sup>

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ผ. 19/11  
 . สำเนาประกาศของพระเจ้าสุริยพงษ์ผริตเดช เจ้าเมืองน่านเรื่องมอบเมืองที่ยกให้ฝรั่งเศส  
 ตามสัญญาลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 122 ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ร.ศ. 123

<sup>2</sup> "แผนการสร้างทางเขตแทรกซึมสูญเสียกำลัง กม.ละ 2 คน" และ "สงคราม  
 สร้างทางยุทธศาสตร์นาคยอม" มติชนรายวัน 3 : 3 ตุลาคม 2522

2.2 การปรับปรุงการปกครองภายในมณฑลพายัพ การปรับปรุงการปกครองครั้งนี้ พระยาทรงสุรเดช (อิน บุนนาค) ได้พยายามรวมอำนาจที่กระจุกกระจายอยู่กับเจ้าผู้ครองนครเข้าสู่ส่วนกลางให้มากยิ่งขึ้น โดยอาศัยสถานการณทางการเมืองในแต่ละเมืองเป็นปัจจัยสำคัญของการดำเนินงาน ดังนั้นในช่วงนี้การปกครองเมืองต่าง ๆ ในมณฑลพายัพจึงแตกต่างกันออกไป ซึ่งบรรยายละเอียดเป็นลำดับดังนี้

2.2.1 เมืองลำพูน เมืองลำพูนเป็นเมืองเจ๊ก รัฐบาลจึงได้ทำการปฏิรูปการปกครองพร้อม ๆ กับเมืองเชียงใหม่และเมืองลำปางตลอดมา อย่างไรก็ตามการปกครองของเมืองลำพูนในสมัยก่อนที่พระยาทรงสุรเดชจะดำเนินการนั้นยังคงมีสภาพวุ่นวายมาก เพราะเจ้าเหมินทร์ไพจิตรเจ้าผู้ครองนครลำพูนชราภาพมากหลงลืมราชการต่าง ๆ จนไม่สามารถรักษาการในบ้านเมืองได้ ทำให้เจ้าราชบุตรลอบลั่นนำกราบประจำตำแหน่งเจ้าเมืองซึ่งเจ้าบุรีรัตน์ บุตรชายเจ้าผู้ครองนครลำพูนเป็นผู้ถือไปแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวเสมอ ในระยะแรกนั้นพระยาทรงสุรเดชยังไม่สามารถดำเนินการแก้ไขสภาพการณ์ให้ดีขึ้นได้ทันที จนกระทั่งเจ้าเหมินทร์ไพจิตรถึงแก่พิราลัยในปลายปี พ.ศ. 2437 แล้วพระยาทรงสุรเดชจึงได้ถือโอกาสแต่งตั้งให้เจ้าอุปราชซึ่งเป็นผู้ที่มีความจงรักภักดีต่อรัฐบาลกลางเป็นผู้รักษาการตำแหน่งเจ้าเมืองลำพูน โดยยังไม่เสนอขอพระราชทานตำแหน่งทันทีทันใด ทั้งนี้เพื่อเป็นการทดลองการปฏิบัติราชการก่อน<sup>1</sup> ส่วนตำแหน่งอุปราชนั้นก็จัดการด้วยวิธีเดียวกันคือยังไม่แต่งตั้งผู้หนึ่งผู้ใดเป็นอุปราชทันทีจนกว่าจะเห็นว่าผู้ที่เหมาะสมกับตำแหน่งจึงแต่งตั้งขึ้น

การที่ข้าหลวงสามารถแต่งตั้งผู้บุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งเจ้าเมืองและอุปราชซึ่งเป็นตำแหน่งทางการเมืองที่สำคัญของเมืองเหนือ แสดงให้เห็นชัดว่าไทยได้เริ่มมีบทบาทในกิจการภายในลานนาไทยมากขึ้น จนสามารถกำหนดตัวผู้นำทางการเมืองในแต่ละเมืองได้อย่างไรก็ดี ในการแต่งตั้งตำแหน่งดังกล่าวก็องได้รับความเห็นชอบจากเจ้าสนามหลวงก่อนเสมอ และก่อนเสนอให้องค์พระมหากษัตริย์เป็นผู้โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอย่างเป็นทางการ

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 พ. 58/186  
เรื่องจักราชการเมืองนครลำพูน ลงวันที่ 20 มีนาคม ร.ศ. 114

ซึ่งนับเป็นการดำเนินงานที่เหมาะสมและสอดคล้องกับธรรมเนียมท้องถิ่น เป็นอันมาก

ผลจากการแต่งตั้งตำแหน่งดังกล่าวทำให้พระยาทรงสุรเดชมีอำนาจเหนือเจ้าอุปราชอย่างเต็มที่ จนสามารถเปรียบเทียบได้ว่าตำแหน่งอุปราชนั้นเป็นเสมือนหุ่นของรัฐบาล ทั้งนี้จะเห็นได้จากรายงานของพระยาทรงสุรเดชซึ่งนำกราบทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ตอนหนึ่งว่า "... อาไถรยเจ้าอุปราชเปะเงาบังเขี้ยวให้ตกลงไปจึงได้ทุกอย่าง ..." <sup>1</sup> ดังนั้นการจักราชการในเมืองลำพูนซึ่งเป็นเมืองเล็กที่ไม่สำคัญนักจึงสามารถจัดได้โดยง่าย จนพระยาทรงสุรเดชตั้งใจจะจักราชการในเมืองลำพูนให้เป็นแบบอย่างแก่เมืองเชียงใหม่ และเมืองลำปางซึ่งจะจัดต่อไป ในการจัดการภายในเมืองลำพูนนี้ พระยาทรงสุรเดชจึงเป็นผู้ควบคุมการจัดการเอง โดยไม่ต้องส่งข้าหลวงมาประจำอย่างเมืองอื่น ๆ ส่วนข้าหลวงประจำเมืองลำพูนคนเก่านั้นพระยาทรงสุรเดชก็ให้ย้ายไปประจำเมืองชายแดนด้านตะวันตกที่ขึ้นกับเมืองเชียงใหม่คือเมืองแม่ฮ่องสอน เมืองปาย เมืองขุนยวม เมืองยวม <sup>2</sup> และเพื่อเป็นการเอาใจข้าหลวงที่ส่งไปดูแลเมืองเหล่านี้ รัฐบาลจึงมีนโยบายให้ย้ายข้าหลวงที่ประจำหัวเมืองชายแดนดังกล่าวเป็นเวลาประมาณ 2 - 3 ปี เข้ารับราชการในกรุงเทพฯ หรือในเมืองเชียงใหม่ซึ่งเป็นเมืองใหญ่ตามความเหมาะสม <sup>3</sup>

2.2.2 เมืองเชียงใหม่ สภาพการปกครองภายในเมืองเชียงใหม่ก่อนที่พระยาทรงสุรเดชจะจัดการดำเนินงานเสียใหม่นั้น อำนาจของรัฐบาลกลางที่กรมหมื่นพิชิตปรีชากรทรงวางรากฐานไว้ได้ถูกเจ้านายเมืองเชียงใหม่ล้มล้างเกือบหมดสิ้น โดยเฉพาะในช่วงปี พ.ศ. 2434 เจ้าพระยาพลเทพ (หม่อมศรีไชยยันต์) ข้าหลวงพิเศษกับพระยาไกรโกษา

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 บ. 58/188 พระยาทรงสุรเดชกราบทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 114

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 บ. 99/18 พระยาสุภะศิพจนกรณักรามทูลเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 5 กรกฎาคม ร.ศ. 112

<sup>3</sup> ก.

ข้าหลวงใหญ่ได้มีความเห็นขัดแย้งกันรุนแรง การดำเนินงานดังกล่าวก็ทรงมีพิธีสารปรึกษาหารือวางไว้จึงหยุดชะงัก จนกระทั่งเจ้าพระยาพลเทพซึ่งปฏิบัติตนเป็นพวกของเจ้าเมืองเชียงใหม่ได้เสนอให้รัฐบาลยกเลิกตำแหน่งพระยาผู้ช่วยเสนาทั้ง 6 ซึ่งเป็นข้าราชการไทยที่ส่งไปจากส่วนกลาง การยกเลิกตำแหน่งดังกล่าวเท่ากับเป็นการทำลายฐานะอำนาจของรัฐบาลกลางในเชียงใหม่ลง เพราะตำแหน่งผู้ช่วยเสนาทั้ง 6 นั้น มีอำนาจหน้าที่ในการจัดราชการให้เป็นไปตามแบบแผนของรัฐบาล ดังนั้นหลังจากยกเลิกตำแหน่งพระยาผู้ช่วยเสนาทั้ง 6 แล้ว ก็เท่ากับเป็นการปกครองตามแบบเดิมอีกนั่นเอง

การแก้ไขของพระยาทรงสุรเดชจึงต้องพยายามจัดการแต่งตั้งตำแหน่งพระยาผู้ช่วยเสนาทั้ง 6 ให้ครบทุกตำแหน่งขึ้นอีก เพื่อให้เป็นไปตามแบบอย่างที่ดีกว่าเป็นพิธีสารปรึกษาหารือวางรากฐานไว้ ในขั้นแรกพระยาทรงสุรเดชได้ใช้วิธีมีการที่เรียกว่า "อุบายเกี้ยวลาว"<sup>1</sup> โดยเกลี้ยกล่อมเจ้านายเมืองเชียงใหม่ให้แต่งตั้งผู้ช่วยเสนา 6 ตำแหน่งขึ้น แล้วพระยาทรงสุรเดชก็ถึงตัวข้าราชการที่ทำการในกองมณฑลซึ่งเป็นผู้ที่ไว้วางใจได้มาดำรงตำแหน่งสำคัญ เช่น ตำแหน่งผู้ช่วยเสนาคลัง และผู้ช่วยเสนาขวา ซึ่งก็สามารถกระทำสำเร็จ ทั้งยังสามารถดึงเอาตำแหน่งสำคัญทั้งสองเข้ามารวบไว้กับที่ว่าการมณฑลหายัพ ส่วนผู้ช่วยเสนาอีก 4 ตำแหน่งนั้น ก็ได้พยายามเกลี้ยกล่อมตลอดเวลา แม้ว่าจะไม่สำเร็จทั้งหมด<sup>2</sup> การกระทำดังกล่าวก็เท่ากับเป็นการแย่งตำแหน่งที่เคยประจำเบื้องมาไว้ ณ ที่ทำการมณฑลซึ่งเจ้านายเมืองเหนือเริ่มไม่พอใจเพราะเกรงว่าจะสูญเสียอำนาจต่าง ๆ ที่ขึ้นอยู่กับราชบัลลังก์และยกตำแหน่งต่าง ๆ ไปไว้ ณ ที่ว่าการมณฑลเสียหมดจนกระทั่งคนไม่มีอำนาจหน้าที่จะหากำจการใด ๆ และจากการที่พระยาทรงสุรเดชเร่งดำเนินการดังกล่าวนี้เอง ได้กลายเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เจ้านายในเมืองเชียงใหม่ไม่พอใจการกระทำของพระยาทรงสุรเดชถึงกับร่วมกันทำหนังสือร้องเรียนกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอม

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/33  
พระยากรีสเทพ ราชปลัดทูลฉลองกรมทูลพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงดำรงราชานุภาพ ฉบับที่ 10/1352 ลงวันที่ 2 เมษายน ร.ศ. 119

<sup>2</sup> ก.

เกล้าเจ้าอยู่หัว ดังจะไ้กล่าวในตอนต่อไป

2.2.3 เมืองลำปาง สภากการทางการเมืองภายในเมืองลำปางก่อนที่พระยาทรงสุรเดชจะเข้าจักระเบียบราชการนั้น มีปัญหาเกิดการแตกแยกทางการเมือง โดยแบ่งเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายเจ้าพรหมภิงษาคา ซึ่งชราภาพมากแล้ว รัฐบาลจึงเลื่อนฐานะให้เป็นตำแหน่งจางวาง กับฝ่ายเจ้านรนนไชยชวลิตเจ้าเมืองลำปางคนใหม่ซึ่งโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งใน พ.ศ. 2455 ความแตกแยกมีสาเหตุมาจากเจ้าพรหมภิงษาคาชราหลงใหลมาก ได้มอบหมายให้เจ้าราชวงศ์เป็นผู้ดูแลราชการบ้านเมืองแทน โดยไม่ได้มีผู้รักษารองมาขอพระบรมราชานุญาตเสียก่อน<sup>1</sup> รัฐบาลเห็นว่าเจ้าราชวงศ์ไม่เหมาะสมที่จะเป็นเจ้าผู้ครองนครลำปาง เพราะเคยกระทำความผิดของโทษถูกกักขังที่กรุงเทพฯ มาครั้งหนึ่งแล้ว รัฐบาลจึงแต่งตั้งให้เจ้าอุปราชซึ่งรับราชการเข้มแข็ง เป็นเจ้านรนนไชยชวลิต เจ้าผู้ครองนครลำปาง เจ้าราชวงศ์จึงไม่พอใจพยายามยุยงมิให้เจ้าจางวางมอบตราประจำตำแหน่งให้แก่เจ้าผู้ครองนครคนใหม่<sup>2</sup>

เมื่อพระยาทรงสุรเดชทราบข่าวความบาดหมางนี้ก็ได้จัดการแก้ไขทันที โดยขึ้นแรกประสูญเจ้านายในเมืองลำปางทั้งหมดแล้วชี้แจงให้สามัคคีกัน หลังจากนั้นก็เกลี้ยกล่อมให้เจ้าพรหมภิงษาคาเข้าใจถึงเหตุผลที่จำเป็นต้องเลื่อนยศเป็นตำแหน่งจางวาง จนเจ้าพรหมภิงษาคาเข้าใจยอมมอบตราประจำตำแหน่งให้เจ้านรนนไชยชวลิต<sup>3</sup> อย่างไร

<sup>1</sup>กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/109  
พระยาตรีสุเทพกราบทูลกรมหมื่นสมมทอมรพันธุ์ ที่ 43/3631 ลงวันที่ 8 กันยายน  
ร.ศ. 111

<sup>2</sup>กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/178  
พระยาทรงสุรเดชกราบทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพ บอกลับ ที่ 3 ลงวันที่ 12  
มิถุนายน ร.ศ. 112

<sup>3</sup>กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/178  
เรื่องเจ้าจางวางกับเจ้านครลำปางไม่ปรองคองกัน ลงวันที่ 12 กรกฎาคม ร.ศ. 112

ก็ตาม หลังจากที่เจ้าจางวางได้มอบดวงตราประจำตำแหน่งแล้ว กรมหลวงดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยทรงกำนึ่งถึงผลประโยชน์ของเจ้าจางวางที่เคยได้รับ จึงทรงสอบถามเจ้านรนิติไชยสวัสดิ์ว่า เจ้าพรหมภิงษ์ราชาเคยมีผลประโยชน์ในเมืองลำปางเท่าไร เมื่อทราบจำนวนแล้วจึงขอพระราชทานให้เป็นเงินประจำปีให้แก่เจ้าพรหมภิงษ์ราชาเป็นการทดแทนผลประโยชน์ที่สูญเสียไป ซึ่งคิดเป็นเงินอยู่ในระหว่าง 3,000 - 5,000 रुपैया<sup>1</sup> วิธีการดังกล่าวนี้เป็นการเอาอกเอาใจเจ้าจางวางที่คงสูญเสียอำนาจไป เป็นเหตุให้ความบาดหมางระหว่าง 2 ฝ่ายสงบลง และทำให้รัฐบาลสามารถจัดราชการในเมืองลำปางได้สะดวกขึ้น

2.2.4 เมืองน่าน ความสำคัญของเมืองน่านเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว หลังจากวิกฤตกาล ร.ศ. 112 ซึ่งไทยต้องสูญเสียดินแดนฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงไป เพราะการสูญเสียดินแดนดังกล่าวทำให้เมืองน่านต้องมีพรมแดนติดกับเมืองหลวงพระบางของฝรั่งเศส รัฐบาลไทยจึงได้เริ่มสนใจเข้าควบคุมเมืองน่านให้มีการปกครองเป็นแบบแผนเช่นเดียวกับที่จัดในเมืองเชียงใหม่ ทั้ง ๆ ที่แก่เคิมนั้นเป่อง่านเป็นเป่องอิสระ รัฐบาลไทยไม่เคยเข้าไปเกี่ยวข้องด้วยแต่อย่างใด เพียงแต่ให้ส่งเครื่องราชบรรณาการมาให้ตามธรรมเนียมประเพณีของหัวเมืองประเทศราชเท่านั้น ดังจะเห็นได้ว่าเมื่อรัฐบาลเริ่มดำเนินการเข้าควบคุมหัวเมืองประเทศราชล้านนาไทย รัฐบาลได้จัดการเฉพาะ 3 หัวเมือง คือ เชียงใหม่ ลำปาง และลำพูน เท่านั้น ส่วนเปื่องน่านและเมืองแพร่ยังคงให้ปกครองตามเดิม จนกระทั่งมีการคำสัญญาเชียงใหม่ครั้งที่ 2 ใน พ.ศ. 2426 จึงได้ขยายขอบเขตการควบคุมมาถึงเมืองน่านและเมืองแพร่ พร้อมทั้งเปลี่ยนนามตำแหน่งข้าหลวงจากเดิมที่เรียกว่า ข้าหลวงสามหัวเมืองเป็นข้าหลวงห้าหัวเมือง ทำหน้าที่ดูแลหัวเมืองทั้งห้าดังกล่าว อย่างไรก็ตามเมื่อมีการปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพในครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2427 นั้น เปื่องน่านและเมืองแพร่ไม่ได้รับการปฏิรูปแต่อย่างใด ขอบเขตของการปฏิรูปในระยะแรกจึงมีเพียง

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/177  
กรมหลวงดำรงราชานุภาพถึงพระยาทรงสุรเดช ตราฉบับที่ 63 ลงวันที่ 7 กุมภาพันธ์  
ร.ศ. 111

3 เมือง คือ เชียงใหม่ ลำปาง และลำพูน เท่านั้น

การจัดการปกครองเมืองน่านได้เริ่มขึ้นอย่างจริงจังใน พ.ศ. 2439 (ร.ศ. 115) โดยพระยาคุณครุรักษ์ข้าหลวงที่ส่งประจำเมืองน่านกับเจ้าผู้ครองนครน่านและเจ้านายบุตรหลานได้ร่วมกับจักษเสนา 6 ตำแหน่งขึ้นเป็นครั้งแรก ในการจัดครั้งนั้นเป็นการทดลองราชการไปก่อนเพราะยังขาดแคลนตัวบุคลากรที่เป็นข้าราชการไทยไปจากส่วนกลางสำหรับดำเนินการจัดการปกครองให้เป็นแบบอย่างแก่ข้าราชการพื้นเมือง ดังนั้นในครั้งแรกข้าราชการส่วนใหญ่ที่ดำเนินการในเมืองน่านจึงเป็นข้าราชการพื้นเมืองซึ่งไม่มีความรู้ทางการปกครองเพียงพอ แต่ก็เป็นจักโทมีชั้น<sup>1</sup> อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. 2437 พระยาทรงสุรเดชก็ได้จัดตั้งโรงเรียนฝึกหัดข้าราชการขึ้นที่เมืองเชียงใหม่ เพื่อฝึกหัดเจ้านายเมืองเหนือและราษฎรเป็นข้าราชการ โดยใช้อักษรไทยกลาง ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรในลานนาไทยจึงลดลงจากเดิม<sup>2</sup> การจัดการปกครองภายในเมืองน่านก็เป็นไปด้วยความเรียบร้อย โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับหัวเมืองอื่น ๆ ในลานนาไทยแล้ว สภาพการณ์ทางการเมืองในเมืองน่านนับว่ามีความสงบเรียบร้อยมากกว่าเมืองอื่น ๆ ซึ่งส่วนใหญ่ต่างแก่งแย่งชิงอำนาจกันเสมอ<sup>3</sup> ทั้งนี้เพราะเจ้าเมืองน่านสามารถควบคุมอำนาจของตนอย่างมั่นคงและมีความจงรักภักดีต่อรัฐบาลกลางมาก ดังจะเห็นได้จากความต้องการของเจ้าเมืองน่านที่ต้องการให้ข้าหลวงใหญ่เร่งจัดการปกครองในเมืองน่านให้เป็นแบบเดียวกับเมืองเชียงใหม่ ทั้ง ๆ ที่ข้าหลวงใหญ่เห็นว่ายังไม่ถึงเวลาอันสมควร นอกจากนั้นเจ้าเมืองน่านยังพยายามปกป้องภัยจากการคุกคามของฝ่าย

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/158 พระยาสุทรนุรักษ์ข้าหลวงประจำนครน่านกราบทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 16 พฤษภาคม ร.ศ. 120

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 บ. 58/63 เรื่องจัดนักเรียนฝึกหัดรับราชการมณฑลลาวเฉียง ลงวันที่ 17 ตุลาคม ร.ศ. 115

<sup>3</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 บ. 58/213 พระยาทรงสุรเดชถึงจมนมหาดเล็ก ลงวันที่ 3 พฤศจิกายน ร.ศ. 115



หลวงพระบางที่ได้รับการสนับสนุนจากฝรั่งเศสเป็นอย่างดี จนได้รับกำยักย่องจากกรมหลวงคำวราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยขณะนั้นเสมอ<sup>1</sup>

1.2.5 เมืองแพร่ การจัดการปกครองเมืองแพร่เริ่มขึ้นหลังจากที่พระยาทรงสุรเดชได้ไปตรวจราชการในเมืองแพร่ เมื่อ พ.ศ. 2437 พระยาพิริยวิไชย\* เจ้าเมืองแพร่ได้ให้การต้อนรับพระยาทรงสุรเดชเป็นอย่างดี พร้อมกับแสดงความก้องการให้พระยาทรงสุรเดชจัดการ 6 ตำแหน่ง ขึ้นในเมืองแพร่เพื่อให้เป็นแบบแผนเดียวกับเมืองเชียงใหม่ ซึ่งสาเหตุที่พระยาพิริยวิไชยต้องการ เช่นนั้นก็เพราะเจ้าเมืองแพร่มีความประสงค์จะขอพระราชทานให้เลื่อนฐานะตนขึ้นเป็น "เจ้า" เช่นเดียวกับเจ้าเมืองอื่น ๆ ในเขตมณฑลพายัพ

ในเรื่องนี้พระยาทรงสุรเดชเห็นว่าราชการเมืองแพร่เกือบทั้งหมดก้อยู่ในอำนาจของพระยาพิริยวิไชยเจ้าเมืองแพร่ทั้งสิ้น กรมการเมืองก็มีจำนวนน้อยไม่เพียงพอต่อราชการ ดังนั้นเพื่อให้บ้านเมืองแพร่มีการปกครองเรียบร้อยเป็นระเบียบแบบแผนเช่นเดียวกับเมืองอื่น ๆ จึงเห็นสมควรจัดการตั้งตำแหน่งเสนาทั้ง 6 ขึ้น เพื่อเป็นพื้นฐานของการจัดการปกครองบ้านเมืองต่อไป อย่างไรก็ตาม พระยาทรงสุรเดชมีความเห็นว่ายังไม่สมควรแต่งตั้งให้พระยาพิริยวิไชยขึ้นเป็น "เจ้า" ทั้งนี้ ควรจะทดลองราชการไปก่อน หากสามารถจัดราชการในบ้านเมืองเป็นที่เรียบร้อยแล้วจึงค่อยเลื่อนยกเลื่อนบรรดาศักดิ์ก็ได้ และควรเลื่อนให้เฉพาะพระยาพิริยวิไชยเพียงคนเดียวเท่านั้น ข้อเสนอของพระยาทรงสุรเดชดังกล่าวจึงเท่ากับเป็นการไต่ถามบรรดาศักดิ์เป็นเครื่องล่อใจให้เจ้าเมืองแพร่ปฏิบัติราชการตามคำสั่งของรัฐบาลแต่โดยดี ซึ่งพระยาพิริยวิไชยเจ้าเมืองแพร่ก็เต็มใจรับข้อเสนอในทุกประการ พระยาทรงสุรเดชจึงได้มอบหมายให้นายราชวิถีข้าหลวงเมืองแพร่ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของพระยาพิริยวิไชยในการจัดการราชการภายในเมืองแพร่ ซึ่งทั้งสองฝ่ายก็สามารถร่วมมือกันจัดราชการ เสนา 6 ตำแหน่ง จัดการป่าไม้ให้เป็นระเบียบแบบแผน ยกเลิกข้อห้ามการพนัน

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ก. 14.12ก/12  
 กรบหมื่นคำวราชานุภาพถึงกรมหมื่นดมมค่อมรพันธ์ ราชเลขานุการ ที่ 1302/30761  
 ลงวันที่ 25 พฤศจิกายน ร.ศ. 114

\* พระยาพิริยวิไชย ต่อมาคือเจ้าพิริยเทพวงศ์

สนับสนุนให้เจ้านายบุตรหลานเข้ารับราชการ และการจัดตั้งด่านป้องกันโจรผู้ร้าย<sup>1</sup> แต่ละ  
 อย่างนับเป็นสิ่งที่ดีและเป็นประโยชน์ต่อราชการบ้านเมืองโดยตรงทั้งสิ้น จึงกล่าวได้ว่าเป็น  
 ความสำเร็จประการหนึ่งของการดำเนินงานที่ควบคุมโดยพระยาทรงสุรเดช

การปกครองปกครองของพระยาทรงสุรเดชนั้น นอกจากจะจัดการปกครองในแต่ละ  
 เมืองให้มีระเบียบแบบแผนขึ้นโดยอาศัยสภาพการณ์ทางการเมืองในแต่ละเวียงคังกล่าวมาแล้ว  
 พระยาทรงสุรเดชในฐานะข้าหลวงใหญ่ยังได้ริเริ่มจัดตั้งกองมณฑลซึ่งเป็นหน่วยบริหารราชการ  
 ที่สำคัญมากขึ้นเป็นครั้งแรก โดยก่อนหน้านี้นี้ยังไม่เคยมีการจัดตั้งกองมณฑลขึ้นเลย กองมณฑล  
 ที่จัดตั้งขึ้นคังกล่าวนั้นมีพระยาทรงสุรเดชข้าหลวงใหญ่เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในมณฑล และ  
 มีข้าหลวงรองในตำแหน่ง ข้าหลวงมหาดไทย ข้าหลวงยุติธรรม ข้าหลวงคลัง ข้าหลวง  
 ป่าไม้ เป็นผู้ช่วยในราชการด้านต่าง ๆ และมีข้าราชการระดับเสมียนพนักงานจำนวนหนึ่ง  
 ประจำอยู่ในกองมณฑล ส่วนการปกครองในแต่ละเมืองนั้น พระยาทรงสุรเดชได้จัดตั้ง  
 ข้าหลวงไปประจำเมืองตามลำดับความสำคัญ คือ ตัวพระยาทรงสุรเดชเองนั้นถือเป็นข้าหลวง  
 ที่ 1 ประจำอยู่ในเมืองเชียงใหม่รวมไปถึงลำพูนด้วย รองลงมามีข้าหลวงที่ 2 ประจำอยู่  
 ในเมืองลำปางและเมืองน่าน ลำดับสุดท้ายคือข้าหลวงที่ 3 ประจำอยู่ในเมืองแพร่ มรรคา  
 ข้าหลวงที่ประจำเมืองต่าง ๆ คังกล่าวนี้นี้จะเป็นตัวแทนของข้าหลวงใหญ่ ไปทำหน้าที่ให้คำ  
 ปรึกษาแก่เจ้านายบุตรหลานในการปฏิบัติงาน เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล  
 อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่พระยาทรงสุรเดชดำเนินการปฏิรูปนี้ ไม่ปรากฏว่าได้มีการเปลี่ยนแปลง  
 แปลงในระดัอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน แต่อย่างใด คงปล่อยให้สภาพเดิม มีได้มีการ  
 เปลี่ยนแปลงอย่างใดมาบ้าง การเปลี่ยนแปลงปรากฏอย่างเด่นชัดในสมัยที่มีการจัดการ  
 ปกครองแบบเทศาภิบาล ซึ่งจะได้อีกโดยละเอียดในบทต่อไป

เมื่อพิจารณารูปแบบการปกครองปกครองในครั้ง นี้ ซึ่งเป็นช่วงก่อนจัดการปกครอง  
 แบบมณฑลเทศาภิบาลแล้ว จะเห็นว่ามึลักษณะคล้ายคลึงกับการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาล

<sup>1</sup> กงจดหมายเทศุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ข. 58/53  
พระยาทรงสุรเดชกราบบุคลกรมหลวงดำรงราชานุภาพ บอกลับ ที่ 1 ลงวันที่ 16  
 มกราคม ร.ศ. 113

ที่จะจัดในระยะต่อมามาก สิ่งนี้อาจแตกต่างกันบ้างก็เป็นเพียงในระยะที่เป็นมณฑลเทศาภิบาล มีการจัดวางรูปแบบการปกครองและอำนาจหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ใ้มีระเบียบแบบแผนแน่ชัดมากขึ้น ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่าการปฏิรูปการปกครองในช่วงที่ 2 ก่อนจัดการปกครองมณฑลเทศาภิบาล\* นี้ เป็นช่วงที่รัฐบาลกลางได้เตรียมพื้นฐานที่จะทำการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาลในมณฑลพายัพ ให้เป็นแบบแผนเช่นเดียวกับที่กำลังจัดอยู่ในมณฑลภายใน และข้อบกพร่องต่าง ๆ ของการจัดการในครั้งนั้นก็จะเป็นแบบอย่างหรือบทเรียนของการจัดระบบเทศาภิบาลที่แท้จริงในครั้งต่อไปนั่นเอง

2.3 การปรับปรุงด้านการศาล การพิจารณาคดีในดินแดนลานนาไทยก่อนสมัยการปฏิรูปนั้น เป็นหน้าที่ของเจ้าผู้ครองนครที่จะต้องดำเนินการตัดสินคดีไปตามกระบวนการยุติธรรม โดยใช้กฎหมายตามธรรมเนียมของท้องถิ่นลานนาไทยทั้งสิ้น การปรับปรุงด้านการศาลของมณฑลพายัพเพื่อให้เป็นแบบแผนเกี่ยวกับหัวพระราชาอาณาจักร จึงจำเป็นต้องกระทำอย่างค่อยเป็นค่อยไปและรัดกุม อย่างไรก็ตาม การศาลในมณฑลพายัพจำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงเป็นอันขาดเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรที่สะสมมาเป็นเวลานาน และเพื่อเป็นการป้องกันมิให้ราษฎรเข้าเป็นคนในบังคับของต่างชาติ สมัยที่กรมมหาดินคดีพิจารณารวมปฏิรูปการปกครองในมณฑลพายัพ พระองค์ทรงกำหนดให้เสนากรมยุติธรรมทำหน้าที่พิจารณาคดีตัดสินคดีโดยตรงเพียงผู้เดียว แต่ในทางปฏิบัติ เสนา 6 ตำแหน่งต่างก็มีการพิจารณาตัดสินคดีความกันเอง เบื้องพระยาทรงสุรเดชเป็นผู้ดำเนินการปฏิรูป พระยาณรงค์ฤทธิ์ได้จัดการรวมศาลที่แยกกันอยู่ 6 แห่ง ในแต่ละกรมบวกกันที่ศาลยุติธรรมเพียงแห่งเดียว โดยให้อยู่ในบังคับบัญชาของเสนายุติธรรมซึ่งขณะนั้นคือเจ้าบุรีรัตน์

---

\* ก่อนที่จะมีการจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลขึ้นในปี พ.ศ. 2457 นั้น ได้มีการรวบรวมหัวเมืองชายพระราชาอาณาจักรขึ้นเป็นมณฑลอยู่แล้ว 6 มณฑลด้วยกัน โดยมีมณฑลพายัพ (เดิมเรียกมณฑลลาวเฉียง) เป็นมณฑลแรกที่ไ้ดำเนินการจัดตั้งขึ้น นอกนั้นได้แก่มณฑลลาวพวน (ต่อมาเป็นมณฑลอุดร) มณฑลลาวท้าว (ต่อมาเป็นมณฑลฉะเชิงเทรา) มณฑลลาวกลาง (ต่อมาเป็นมณฑลนครราชสีมา) มณฑลเขมร (ต่อมาเป็นมณฑลบูรพา) และมณฑลภูเก็ต

ศาลยุติธรรมดังกล่าวแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบคือเป็น 4 ศาล ดังนี้ 1) ศาลพระราชอาญา  
2) ศาลแพ่ง 3) ศาลแพ่งสรรพากร และ 4) ศาลพิเศษ สำหรับชำระคดีความที่ค้างค้าง<sup>1</sup>

ศาลยุติธรรมที่จัดตั้งขึ้นนี้ถือเป็นศาลเมือง มีผู้พิพากษาประจำศาลละ 2-3 คน  
ซึ่งในระยะแรกผู้พิพากษาส่วนใหญ่เป็นข้าราชการพื้นเมืองที่ไม่มีกฏหมายเพียงพอ  
แต่ก็จำเป็นต้องให้ปฏิบัติราชการไปก่อน เพราะขณะนั้นมณฑลพายัพขาดแคลนบุคลากรที่มี  
ความรู้ความสามารถที่จะส่งไปจากรัฐบาลกลางมาก ดังนั้นกระบวนการพิจารณาคดีส่วนใหญ่  
ในศาลเมืองจึงใช้วิธีการตามแบบเดิม ซึ่งปรากฏว่าไม่ให้ความยุติธรรมเพียงพอ จนมีการ  
ร้องเรียนถึงพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวขึ้น เช่นในคดีนายน้อยหมื่นถูกเจ้าราช  
ภาติกวงษ์ใช้อาญาเขียนอย่างจารีตนครบาล เพื่อให้ยาน้อยหมิวซึ่งถูกส่งขังว่าจะ เป็นฆาตกร  
ยอมรับความผิด หลังจากคดีดังกล่าวผ่านไป พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็  
ทรงมีพระกระแสรับสั่งห้ามไม่ให้มีการเขียนแบบจารีตนครบาลเช่นนั้นอีกต่อไป<sup>2</sup> และโปรด  
เกล้าฯ ให้เริ่มปรับปรุงการศาลอย่างจริงจัง โดยให้ใช้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมตาม  
แบบอย่างที่ดีอยู่ในส่วนกลาง ทั้งนี้ทรงให้ทดลองใช้ในระดับศาลมณฑลก่อน แล้วจึงใช้ใน  
ระดับศาลเมืองต่อไป

สำหรับศาลมณฑลนั้นได้มีการจัดตั้งศาลมณฑลพายัพขึ้นใน พ.ศ. 2437 โดยให้ทำ  
หน้าที่เป็นเพียงศาลอุทธรณ์เพื่อพิจารณาการร้องทุกข์อุทธรณ์จากศาลต่าง ๆ ในมณฑลเท่านั้น  
ไม่ได้ทำหน้าที่พิจารณาคดีที่เกินอำนาจของศาลเมืองตามที่ประกาศใช้ในพระราชบัญญัติพระ  
ธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ. 114 (พ.ศ. 2438) แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากศาลมณฑลนี้  
เป็นศาลที่มีผู้พิพากษาเป็นผู้มีความสามารถในการพิจารณาคดีความได้อย่างมีแบบแผนเช่นเดียว  
กับศาลที่ได้รับการปฏิรูปแล้วในส่วนกลาง ดังนั้นศาลมณฑลจึงพิจารณาคดีที่ทรงไว้ซึ่งความ

<sup>1</sup> กองกฎหมายเทศาภิบาล กกรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ย. 8/7

หลวงวรนายกฤตย์ อธิบดีศาลมณฑลพายัพกราบทูลพระเจ้าลูกยาเธอ พระองค์เจ้าระวี  
พัฒน์ภักดิ์ เสนาบดีกระทรวงยุติธรรม สำเนาที่ 9/108 ลงวันที่ 13 กันยายน ร.ศ. 116

<sup>2</sup> กองกฎหมายเทศาภิบาล กกรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ย. 11/49  
เรื่องนายน้อยหมิว กล่าวโทษศาลเมืองเชียงใหม่ ลงวันที่ 16 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 116

ยุคธรรม ราชรัฐจึงมีความนิยมยื่นคำร้องต่อศาลมณฑลมากกว่าศาลเมืองซึ่งยังคงให้อำนาจในการพิจารณาคดีแก่เจ้านายพื้นเมืองที่ยังใช้วิธีการพิจารณาคดีความตามขนบธรรมเนียมเดิมของท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาการดำเนินงานทางด้านการศึกษาจะเห็นว่าทางรัฐบาลกลางพยายามใช้นโยบายที่ผ่อนปรนไม่รวบรัดตัดอำนาจเจ้านายพื้นเมืองอย่างทันที โดยยังคงปล่อยให้มีความตามเดิม แต่ขณะเดียวกันก็ใช้วิธีการพิจารณาคดีความแบบแผนใหม่ขึ้นในศาลมณฑลควบคู่กันไป ซึ่งวิธีการดังกล่าวทำให้ราชรัฐเกิดความรู้สึกว่าสิ่งที่รัฐบาลกลางปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนั้นเป็นประโยชน์ต่อบ้านเมืองและราชรัฐทั่วไป จึงพึงพอใจในการจัดการของรัฐบาล

อย่างไรก็ตาม การจัดการด้านการศึกษาที่พระยาทรงสุรเดชเห็นว่าสามารถดำเนินการให้เรียบร้อยต่อไปได้ โดยไม่จำเป็นต้องจัดการอย่างเร่งรีบ เพราะยังมีสิ่งอื่น ๆ ที่ควรเร่งจัดก่อนด้านการศึกษาอีกเป็นจำนวนมาก<sup>1</sup> ดังนั้นการศาลในมณฑลภายใต้ช่วงที่พระยาทรงสุรเดชเป็นผู้กำเนนการปฏิรูปนั้นจึงไม่มีการปรับปรุงเพิ่มเติมอีก การเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่จะเริ่มขึ้นเมื่อจัดการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาลแล้ว โดยมีการประกาศใช้พระธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ. 114 ซึ่งเป็นแบบแผนเดียวกับที่ใช้กันทั่วไปในระบอบราชาอาณาจักร จึงจะไ้กล่าวรายละเอียดในบทต่อไป

2.4 การแก้ไขการเก็บภาษีอากร ดังได้กล่าวแล้วว่าสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพตอนต้นที่หนึ่งต้องประสบกับความล้มเหลว ก็คือการเก็บภาษีอากรในระบบผูกขาดที่เจ้าภาษีนายอากรพยายามกอบโกยผลประโยชน์อย่างไม่คำนึงถึงความเดือดร้อนของราชรัฐ จนกระทั่งราชรัฐส่วนหนึ่งทนไม่ไหวต้องรวมตัวกันต่อต้านการเก็บภาษีอากรและเรื่องราวได้ลุกลามกลายเป็นกบฏพระยาผาบสงครามขึ้น อย่างไรก็ตามหลังจากที่มีการปราบกบฏพระยาผาบสงครามแล้ว ราชรัฐทั่วไปก็ยังคงได้รับความเดือดร้อนเพราะยังไ้

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/37

พระยาทรงสุรเดชกราบบังคมทูลขอพระราชทานภาพ ที่ 27/503 ลงวันที่ 18 เมษายน

ร.ศ. 114

มีการแก้ไขวิธีการเก็บภาษีอย่างแท้จริง ก็จะเห็นได้จากราษฎรเมืองลำปางส่วนหนึ่งร้องเรียนต่อพระยาทรงสุรเดชว่าพวกจีนเอี้ยวไซ เจ้าภาษีนาเก็บภาษีเกินพิกัดถึงห้าตัว ราษฎรไม่มีจะเสียขอให้พระยาทรงสุรเดชช่วยเหลือคือโดยด่วน<sup>1</sup>

พระยาทรงสุรเดชได้แก้ไขปัญหาคือครั้นเกี่ยวกับการเก็บภาษีอากรโดยเปลี่ยนวิธีการเก็บภาษีอากรแบบผูกขาดมาเป็นแบบให้เจ้าหน้าที่ของรัฐจัดเก็บเอง และเริ่มทดลองเก็บภาษีนาและภาษียาสูบซึ่งเป็นพิเศษเศรษฐกิจสำคัญในลานนาไทย ส่วนการดำเนินงานในขั้นต้นนั้นมอบหมายให้เจ้าสุริยวงษ์ซึ่งดำรงตำแหน่งเสนาคลัง กับเจ้าราชภาคินัยตำแหน่งเสนาขวาเป็นผู้อำนวยความสะดวกเก็บภาษีนาในเขตเมืองเชียงใหม่ตั้งแต่ ร.ศ. 114 (พ.ศ. 2438) เป็นต้นไป และเพื่อเป็นการเอาใจเจ้านายในเมืองเชียงใหม่ จึงได้มีการยกเว้นไม่ให้เก็บภาษีนาของเจ้านายบุตรหลานเป็นจำนวนที่ลดหลั่นกันตามฐานะ ดังนี้

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

เจ้าราชสัมพันธ์วงศ์ เจ้าสุริยวงษ์ เจ้าราชภาคินัย เจ้าไชยสงคราม และเจ้าอุตรการโกศล ยกเว้นให้จำนวนคนละ 50 ไร่

นอกจากนี้ยังได้ยกเว้นให้บุตรหลานเจ้าผู้ครองนครอีกด้วย โดยยกเว้นให้ตั้งแต่คนละ 50 ไร่ ถึง คนละ 20 ไร่ ตามลำดับชั้น<sup>2</sup>

สำหรับเงินที่เก็บได้จากภาษีนาก็ตามงบประมาณปี ร.ศ. 114 (พ.ศ. 2438) เมืองเชียงใหม่จะได้ประมาณ 80,000 รูปี โดยจะหักส่วนแบ่งร้อยละ 15 จ่ายเป็น

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/59  
เรื่องภาษีอากรต่าง ๆ ทางลาวเฉียง ลงวันที่ 11 พฤษภาคม ร.ศ. 112

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 14.2ก/12  
พระยาทรงสุรเดชกราบทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ลงวันที่ 10 ธันวาคม ร.ศ. 114

สามส่วนก่อน ให้เจ้าพนักงานคลัง 1 ส่วน เจ้าพนักงานนา 1 ส่วน และนายแขวง 1 ส่วน นอกจากนี้เจ้าสุริยวงศ์และเจ้าราชภาคินัยยังขอร้องอีกว่าหากเก็บเงินได้เกินกว่างบประมาณจำนวน 80,000 รูเปียแล้ว ขอให้แบ่งส่วนเกินออกเป็น 4 ส่วน โดยแบ่งดังนี้คือ ส่วนหนึ่งนำเข้าคลังสำหรับใช้จ่ายในราชการบ้านเมือง ส่วนที่สองใช้เป็นบำเหน็จแก่เจ้าพนักงานผู้เก็บเงินเก่า ส่วนที่สามไม่เป็นที่แน่ชัดเห็นจะแก่พนักงานบัญชี และส่วนที่สี่มอบให้เจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่<sup>1</sup> ขอเสนอของเจ้าสุริยวงศ์และเจ้าราชภาคินัยซึ่งเป็นพนักงานจกเก็บภาษีนาได้ ได้รับความยินยอมจากพระยาทรงสุรเดชให้แบ่งผลประโยชน์ดังกล่าวได้ ระบียบการเก็บภาษีอากรดังกล่าวได้เริ่มจัดการเก็บที่เมืองเชียงใหม่ ลำพูน และลำปางก่อน จากนั้นจึงขยายขอบเขตไปจัดเก็บในเมืองน่านและเมืองแพร่ตามลำดับ อย่างไรก็ตามสำหรับเมืองน่านนั้น เป็นเมืองชายแดนที่ติดต่อกับเมืองหลวงพระบางของฝรั่งเศส จึงจำเป็นต้องมีการระมัดระวังมิให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อนจากการเก็บภาษีอากร ประกอบกับแต่เดิมรัฐบาลไม่เคยเข้าไปยุ่งเกี่ยวในเรื่องการเก็บผลประโยชน์ด้านภาษีอากรในเมืองน่านเลย ในครั้งแรกเจ้าหลวงวิบูลย์และเจ้าหลวงประจำเมืองน่านจึงไม่เห็นด้วยกับการจัดเก็บภาษีอากรในเมืองน่าน แต่เจ้าสุริยพงษ์รัตนเดช เจ้าเมืองน่านต้องการให้จัดภาษีนาขึ้นเพื่อให้เหมือนกับเมืองอื่น ๆ ในล้านนาไทย ในที่สุดจึงต้องมีการจัดเก็บภาษีนาในเมืองน่าน แต่เก็บในจำนวนน้อยกว่าที่เก็บกันในเมืองอื่น ๆ ซึ่งเก็บกันไร่ละ 24 อัฐ โดยเก็บที่เมืองน่านอย่างสูงเพียงไร่ละ 18 อัฐ และอย่างต่ำไร่ละ 12 อัฐ<sup>2</sup>

อัตราค่าภาษีดังกล่าวนี้จะเก็บตามผลผลิตที่ได้รับในแต่ละปี หากปีใดผลิตผลตกต่ำเพราะฝนฟ้าไม่อำนวยก็อาจลดเก็บภาษีในขั้นนี้ ทั้งนี้เพราะรัฐบาลไม่ต้องการให้ราษฎรที่อยู่ตามหัวเมืองประเทศราช โดยเฉพาะเมืองชายแดนที่ตกในภาวะอันตรายจากการถูกลูก

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 14.2ก/12  
กรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 ที่ 215/38425 ลงวันที่ 24  
มกราคม ร.ศ. 114

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 14.2ก/12  
ภาษีเก่าต่าง ๆ เมืองน่าน ลงวันที่ 19 มีนาคม ร.ศ. 113

ของจักรวรรดินิยมเช่นเมืองน่าน ราษฎรไม่ควรได้รับความเดือดร้อนเพราะการถูกเก็บภาษีมากเกินไป ความคิดและวิธีการดังกล่าวนับเป็นการถูกใจไม่ใ้ราษฎรในท้องถิ่นโยกย้ายออกจากถิ่นฐานหรือมีจิตใจฝักใฝ่ต่อฝรั่ง เศรษฐกิจกับฉวยพืชม้วนน้ำโขง ไปอยู่ทางฟากหลวง พระบางอันเป็นดินแดนทางชาติ

อย่างไรก็ดี การจัดเก็บภาษีด้วยวิธีจังก่ง เจ้าพนักงานของรัฐขาดออกไปเก็บภาษีเองนั้นกระทำกันได้เพียงปีเดียว บรรดาเจ้านายฝ่ายเสนาคลัง และเสนาต่างเกิดความไม่พอใจในวิธีการดังกล่าว พวกเขาร้องให้พระยาทรงสุรเดชเปลี่ยนวิธีการเก็บภาษีใหม่ โดยใช้วิธีการเก็บภาษีแบบเดิมคือให้ชาวจีนรับผูกขาดไปเก็บภาษีต่าง ๆ อีก จึงนับเป็นความล้มเหลว ของการดำเนินงานและเป็นการถอยหลังเข้าคลอง สาเหตุที่วิธีการเก็บภาษีแบบใหม่ต้องล้มเหลว นั้น เป็นเพราะเจ้านายเมืองเหนือผู้เก็บภาษีอากรได้รับผลประโยชน์จากการเก็บภาษีมาด้วยตนเองน้อยกว่าผลประโยชน์ที่เคยได้รับจากสินบนของเจ้าภาษีนายอากรชาวจีน ประกอบกับการที่เจ้านายบุตรหลานเป็นผู้ออกเก็บภาษีเองนั้นส่วนใหญ่ขาดประสบการณ์ขาดความอดทนต่อการเดินทางออกเก็บภาษีในดินแดนที่กว้างใหญ่ไพศาล จนเกิดความเหนื่อยไม่สามารถเก็บภาษีได้อย่างเต็มที่<sup>1</sup>

เมื่อการดำเนินงานเกี่ยวกับการเก็บภาษีที่กระทำโดยเจ้านายบุตรหลานในแต่ละเมือง ประสบความล้มเหลวลง พระยาทรงสุรเดชก็ได้ทูลขอคำแนะนำจากกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เพื่อพิจารณาหาทางแก้ไขการจัดเก็บภาษีใหม่ ซึ่งในเรื่องนี้กรมหมื่นดำรงราชานุภาพทรงแนะนำให้พระยาทรงสุรเดชจัดข้าราชการจากส่วนกลางเข้าไปดำเนินการแทนเจ้านายบุตรหลานทั้งหลาย<sup>2</sup> พระยาทรงสุรเดชจึงพยายามดำเนินการ

<sup>1</sup> วัลลภา เกรือเทียนทอง การปฏิรูปการปกครองล้านนาไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว หน้า 92

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 4. 2. 14/43 พระยาภิรมย์เทพไปตรวจราชการในหัวเมืองมณฑลพายัพ ลงวันที่ 19 เมษายน



ตามกำหนดนั้น ภาวะการดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีเงินได้ที่ขึ้นเป็นลำดับ นอกจากนั้นการส่งข้าราชการจากส่วนกลางออกไปดำเนินการแทนเจ้านายบุตรหลานดังกล่าวนี้ ยังทำให้รัฐบาลสามารถดึงเอาตำแหน่งเสนาคลังและเสนานาซึ่งเป็นตำแหน่งสำคัญอีก 2 ตำแหน่ง เข้ามาไว้ ณ ที่ทำการกองมณฑลได้สำเร็จอีกด้วย

อย่างไรก็ดี ภาษีที่รัฐบาลใช้ข้าราชการจากส่วนกลางไปเก็บนั้น เป็นเพียงภาษีนา กับภาษียาสูบสองอย่างเท่านั้น ส่วนภาษีอื่น ๆ เช่น ภาษีสุกร ภาษีสุรา ภาษีเมือง เลา รัฐบาลยังคงปล่อยให้มีการใช้ระบบผูกขาดโดยเจ้าภาษีนายอากรแบบเดิมต่อไป เพียงแต่ ได้ปรับปรุงระเบียบการประมูลภาษี การแบ่งปันผลประโยชน์ให้เหมาะสมขึ้น กล่าวคือ ในเบื้องต้นให้เข้าหลวงใหญ่เป็นผู้อนุญาตและจัดการประมูลภาษีต่าง ๆ เอง ณ ที่ว่าการมณฑล และผลประโยชน์ที่ได้มานั้นเจ้าภาษีนายอากรจะต้องแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ ต้องจ่ายให้คลังเบื้องต้นหนึ่ง จ่ายให้เจ้าผู้ครองนครเป็นการรักษาน้ำใจส่วนหนึ่ง และจ่ายให้เจ้าพนักงานคลังอีกส่วนหนึ่ง ที่เหลือจากนั้นเจ้าภาษีนายอากรจะต้องนำจ่ายให้รัฐบาล ตามจำนวนเงินที่ประมูลไว้ได้ แต่จะคิดค่าไม่ได้ ส่วนเมืองอื่น ๆ นอกจากเมืองเชียงใหม่ นั้น การประมูลภาษีอากรจะต้องได้รับอนุญาตจากข้าหลวงใหญ่เสียก่อนเช่นกัน โดยข้าหลวง แต่ละเมือง จะต้องปรึกษาร่วมกับเจ้าเมืองแล้วจึงเสนอผู้ที่เหมาะสมเป็นเจ้าภาษีนายอากรชนิด นั้น ๆ ให้ข้าหลวงใหญ่เป็นผู้พิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับการอนุมัติแล้วจึงออกใบอนุญาตให้โดย ทำเป็น 4 ฉบับ ให้แก่เจ้าภาษีนายอากรฉบับหนึ่ง ให้ข้าหลวงฉบับหนึ่ง ให้เจ้าพนักงานคลัง ฉบับหนึ่ง และส่งกระทรวงมหาดไทยอีกฉบับหนึ่ง เพื่อเป็นหลักฐานให้ทุกฝ่ายได้รับรู้ร่วมกัน ซึ่งแต่เดิมนั้นใบอนุญาตดังกล่าวจะมีอยู่เฉพาะที่เจ้าภาษีนายอากรเท่านั้น<sup>1</sup>

ระเบียบการเก็บภาษีอากรดังกล่าวแม้จะยังคงมีลักษณะผูกขาดโดยเจ้าภาษีนายอากร ชาวจีนตามแบบเดิม แต่ในกิจการควบคุมเห็นได้ชัดว่ารัฐบาลสามารถรวบอำนาจการ ควบคุมการจัดการประมูลภาษีจากเดิมที่เป็นของเจ้าผู้ครองนครทั้งหลายมาอยู่ภายใต้การ

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 น. 58/40  
เรื่องจัดระเบียบเก็บเงินค่าราชการแลผลประโยชน์ในมณฑลพายัพ ลงวันที่ 5 สิงหาคม

ความดูแลและการจัดการของข้าหลวงใหญ่มณฑลพายัพเพียงผู้เดียว ดังนั้นการดำเนินการดังกล่าว จึงกระทบกระเทือนต่ออาณาเขตและผลประโยชน์ของเจ้าผู้ครองนคร โดยเฉพาะเรื่องผลประโยชน์ เพราะแม้จะปีการแบ่งปันผลประโยชน์ส่วนหนึ่งให้เจ้าผู้ครองนครแล้วก็ตาม เจ้าผู้ครองนครทั้งหลายก็ยังรู้สึกว่าเป็นจำนวนเงินที่น้อยกว่าสมัยที่ตนเป็นผู้มีอำนาจในการควบคุมและจัดการ ประมุขภาพเอง จึงไม่พอใจการดำเนินงานของพระยาทรงสุรเดชเจ้านาเมืองเชียงใหม่ ส่วนหนึ่งก็กับคำหนังสือขึ้นกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เพื่อร้องเรียนให้รัฐบาลเรียกตัวพระยาทรงสุรเดชข้าหลวงใหญ่มณฑลพายัพกับกรุงเทพฯ<sup>1</sup>

2.5 การปรับปรุงด้านการคลัง นอกจากจะจัดการปรับปรุงวิธีการเก็บภาษีอากร แล้ว พระยาทรงสุรเดชยังได้จัดการปรับปรุงด้านการคลังซึ่งมีความสัมพันธ์กับการเก็บภาษีอากรอย่างมากด้วย โดยขั้นแรกนั้นพระยาทรงสุรเดชได้ดำเนินการรวมคลังเมืองเชียงใหม่ เข้ากับคลังมณฑล ให้ข้าหลวงใหญ่เป็นผู้มีอำนาจสิทธิขาดในการจัดการเก็บและรักษาผลประโยชน์ด้านการคลังเพียงผู้เดียว แทนการปล่อยให้เจ้าผู้ครองนครและเจ้านายบุตรหลาน ที่อยู่ในตำแหน่งเสนาคลังเมืองเชียงใหม่จับจ่ายใช้สอยเงินแผ่นดินอย่างอิสระดังเดิม<sup>2</sup> จากนั้นใน ร.ศ. 115 (พ.ศ. 2439) พระยาทรงสุรเดชก็ได้จัดการวางงบประมาณรายรับ รายจ่ายของมณฑลพายัพขึ้น แต่ในระยะแรกดำเนินการเฉพาะ 3 เมือง คือ เชียงใหม่ ลำพูน และลำปาง เท่านั้น โดยแบ่งแยกงบประมาณรายรับออกเป็นเงินใช้จ่ายในราชการ บ้านเมืองส่วนหนึ่ง กับเงินสำหรับใช้จ่ายของเจ้าผู้ครองนครและเจ้านายบุตรหลานอีกส่วนหนึ่ง การจัดแบ่งดังกล่าวมีลักษณะคล้ายกับแบบแผนในส่วนกลางคือมีการแบ่งแยกเงินผลประโยชน์ของแผ่นดินออกเป็นส่วนของระคลัง ข้าราชการกับส่วนของพระคลังข้างที่ การจัดแบ่งเช่นนี้นับเป็นการควบคุมการใช้จ่ายเงินของเจ้าผู้ครองนครและเจ้านายบุตรหลานทั้งหลาย

<sup>1</sup> กงจกหมายเหตุแห่งชาติ กรมเสนาบดีกร เอกสารรัชกาลที่ ๖ ม. 58/41  
เจ้าหลวงมณฑลพายัพกล่าวโทษพระยาทรงสุรเดชเรื่องจัดราชการบ้านเมือง ลงวันที่

## โดยทรง<sup>1</sup>

อย่างไรก็ตาม พระยาทรงสุรเดชได้แสดงความใจกว้างของไผ่โดยกำหนดว่า นอกเหนือไปจากเงินตามงบประมาณที่เจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่ นครลำปาง และนครลำพูน จะได้รับเงินผลประโยชน์<sup>\*</sup> ปีละ 80,000 รูปี 30,000 รูปี และ 5,000 รูปี ตามลำดับนั้น<sup>2</sup> แล้ว ถ้าเจ้าผู้ครองนครมีความจำเป็นต้องใช้เงินจำนวนมากก็อาจยืมเงิน จากคลังเมืองได้ แต่ครั้งละไม่เกิน 10,000 รูปี หากต้องการใช้จ่ายเงินมากกว่านั้นอีก ก็จะต้องขออนุมัติจากเสนาบดีการคลังก่อน ระเบียบการดังกล่าวแม้จะมีการผ่อนปรนเพียงใดก็ตาม บรรดาเจ้านายเมืองเหนือส่วนใหญ่ยังไม่พอใจกัน แต่ไม่ทันจะเกิดปฏิวัติพระเจ้า อันทรวชิยานนท์ เจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่ถึงแก่พิราลัย ในวันที่ 22 พฤศจิกายน พ.ศ. 2440 เสียก่อน จึงเป็นโอกาสให้พระยาทรงสุรเดชสามารถดำเนินการรวมอำนาจการคลังไว้ได้ทันที เพราะเป็นช่วงตำแหน่งเจ้าเมืองว่างลง โดยยังไม่ทรงโปรดเกล้าฯ ให้เจ้านายคนใดเป็น แทน ภัยขณะนั้นเป็นเวลาเสด็จพระราชดำเนินกลับจากการประพาสยุโรป บรรดาเจ้านาย ชั้นสูงของเมืองเหนือส่วนใหญ่ต้องลงมาถวายการต้อนรับการเสด็จกลับ ณ กรุงเทพฯ

พระยาทรงสุรเดชจึงดำเนินการลดเงินผลประโยชน์ประจำปีของพระเจ้าอันทรวชิยานนท์ ซึ่งเพิ่งพิราลัยลงทันที โดยลดเงินจากจำนวนปีละ 80,000 รูปี ให้เหลือเพียง 30,000 รูปี เท่านั้น พร้อมทั้งลดเงินเดือนเจ้านายบุตรหลานที่รับราชการในตำแหน่งต่าง ๆ ลง และ จัดการโยกย้ายถอดถอนบางตำแหน่ง แล้วให้ข้าราชการไทยเป็นแทนทั้งยังเพิ่มเงินเดือนให้ อีกด้วย

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 14.2ก/12  
กรมหมื่นดำรงราชานุภาพทรงบำเพ็ญคุณวิภาสที่ 5 ที่ 17/1614 ลงวันที่ 16 เมษายน  
 ร.ศ. 115

<sup>\*</sup> จำนวนเงินผลประโยชน์นี้ไม่ได้รับค่าตอบแทนซึ่งเป็นรายได้พิเศษของเจ้าผู้ครองนคร

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/40  
เรื่องจัดระเบียบเก็บเงินค่าราชการแลผลประโยชน์ในมณฑลพายัพ ลงวันที่ 5 สิงหาคม  
 ร.ศ. 115

การเข้ารวบอำนาจการคลังอย่างรวดเร็วและเด็ดขาด สร้างความไม่พอใจแก่เจ้านายมุขรหลานทั้งเมืองเชียงใหม่เป็นอันมาก จึงรวมตัวทำหนังสือขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีใจความร้องทุกข์ โดยกล่าวโทษพระยาทรงสุรเดชที่ดำเนินการรวบอำนาจจักรวณผลประโยชน์ด้านการคลังและภาษีอากรที่บรรดาเจ้านายเมืองเหนือเคยได้รับลงอย่างรวดเร็ว<sup>1</sup> จนกระทั่งเจ้านายมุขรหลานทั้งหลายไม่สามารถรับราชการสนองพระมหากรุณาธิคุณได้ จึงขอเปลี่ยนตัวข้าหลวงใหญ่ที่มีความรู้ความสามารถและมีความเหมาะสมขึ้นไปแทนพระยาทรงสุรเดช ซึ่งในเรื่องนี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเข้าพระทัยในความเดือดร้อนใจของเจ้านายเมืองเหนือดี จึงเห็นสมควรให้มีการเปลี่ยนแปลงตัวข้าหลวงเพื่อเป็นการแก้ไขสถานการณ์ที่ขัดแย้งกันให้ดีขึ้น โดยทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระยาทรงสุรเดชกลับเข้ากรุงเทพฯ ใน พ.ศ. 2442

2.6 การปรับปรุงด้านการป่าไม้และการจัดตั้งกรมป่าไม้ใน พ.ศ. 2439 การปรับปรุงและแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการป่าไม้ เป็นหน้าที่สำคัญอย่างหนึ่งของข้าหลวงประจำมณฑลพายัพ โดยได้มีการปรับปรุงแก้ไขกันเรื่อยมาตั้งแต่ พ.ศ. 2417 อย่างไรก็ตาม ปัญหาเกี่ยวกับป่าไม้ก็ยังไม่ยุติลง ยังคงเกิดปัญหาขึ้นเสมอ โดยเฉพาะในระยะหลังจากที่อังกฤษเข้าครอบครองพม่าทั้งประเทศแล้ว เพราะบรรดาบริษัทป่าไม้ซึ่งหลายของชาวอังกฤษที่มีกิจการในพม่าได้ขยายกิจการ เข้าสู่เขตพม่ามากขึ้นเป็นลำดับ

บริษัทป่าไม้ของชาวอังกฤษที่เข้ามาดำเนินการในมณฑลพายัพอันค้ำแรกนั้นได้แก่ บริษัทบริติช บอร์เนียว (British Borneo Company Ltd.) โดยเข้ามาตั้งแต่ พ.ศ. 2432 บริษัทที่เข้าต่อมาคือบริษัท บอมเบย์ เบอร์มา จำกัด (Bombay Burmah Trading Co., Ltd.) ซึ่งเป็นบริษัทใหญ่และมีอิทธิพลในทางการเมืองและเศรษฐกิจมาก ได้เข้า

---

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/41 เรื่องเจ้าลาวมณฑลพายัพทูลเกล้าฯ โทษพระยาทรงสุรเดชข้าหลวงเรื่องจัดการบ้านเมือง ลงวันที่ 27 กรกฎาคม ร.ศ. 118

บาทดำเนินการใน พ.ศ. 2435<sup>1</sup> บริษัทที่ติดตามต่อมาคือบริษัทสยามทอเวสต์ (บริษัทแห่งโลก  
ไทย จำกัด) นอกจากนี้ยังมีบริษัทป่าไม้ของชาวเดนมาร์กอีกเช่นบริษัทฮิวส์แอนด์เอเซียติก แต่  
เป็นบริษัทเล็กกว่าของชาวอังกฤษ

การที่ต่างประเทศเข้ามาดำเนินการป่าไม้เพิ่มมากขึ้นหลายบริษัทดังกล่าว ทำให้  
เกิดการแข่งกันแย่งชิง ร้องการขอสัมปทานป่าไม้ขึ้นอย่างหลั่งไหลไม่ขาด บริษัทป่าไม้  
ทั้งหลายต่างใช้กลวิธีต่าง ๆ เพื่อให้ได้สัมปทาน เช่นการให้เงินค่าเปิดป่าแก่เจ้าของป่าไม้  
ด้วยเงินจำนวนมหาศาล และการให้สินบนแก่เจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้อง เมื่อสภาการขอ  
สัมปทานมีลักษณะเช่นนี้ การร้องเรียนต่าง ๆ ก็เกิดขึ้นโดยง่าย กระทรวงมหาดไทยได้  
รับคำร้องเรียนเกี่ยวกับเรื่องสัมปทานป่าไม้ในมณฑลพายัพเพิ่มขึ้นกว่าเดิมเป็นอันมาก ดังนั้น  
เพื่อเป็นการแก้ไขและขจัดปัญหาที่เกิดขึ้นเสมอ นั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว  
จึงทรงพิจารณาให้มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างจริงจัง โดยเข้าไปควบคุมการป่าไม้และ  
ให้ความคุ้มครองแก่ทุกฝ่ายด้วยความเป็นธรรม

ดังนั้นรัฐบาลจึงได้มอบหมายให้ มร. กาสเทนโจนส์ (Mr. Castenjold)  
ชาวเดนมาร์กซึ่งรับราชการพิเศษในกระทรวงการคลังขึ้นไปช่วยดูแลงานเกี่ยวกับการป่าไม้  
ในมณฑลพายัพ แต่ปรากฏว่าเมื่อ มร. กาสเทนโจนส์เดินทางขึ้นไปถึงจังหวัดตาก เขาก็ล้ม  
ป่วยและเสียชีวิตลงเสียก่อน รัฐบาลจึงต้องจัดหาผู้ที่มีความรู้ความสามารถอีกคนหนึ่งคือ  
มร. เฮซ สเลด (Mr. H. Slade) ซึ่งเป็นข้าราชการชาวอังกฤษที่มาปฏิบัติราชการ  
ในกรมป่าไม้พม่า รัฐบาลไทยจึงเชิญให้มาช่วยเหลือในการจัดการค้าป่าไม้ในมณฑลพายัพ  
ซึ่งมีลักษณะป่าไม้คล้ายคลึงกับพม่า โดย มร. เฮซ สเลด เดินทางมาถึงกรุงเทพฯ ใน  
เดือนมกราคม พ.ศ. 2438<sup>2</sup>

หลังจากที่ มร. เฮซ สเลด เดินทางขึ้นไปตรวจป่าไม้ในมณฑลพายัพเป็นเวลา  
ถึง 4 เดือน 29 วัน เขาก็ได้สรุปรายงานต่าง ๆ อย่างละเอียดแล้วนำขึ้นกราบทูล

<sup>1</sup>กระทรวงเกษตร ประวัติกรมป่าไม้ในรอบ 72 ปี พิมพ์เพื่อเป็นอนุสรณ์ในงาน  
พระราชทานเพลิงศพพระยาครุพันธ์พิทักษ์ วันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2511 หน้า 4

<sup>2</sup>ดู หน้า 5

กรมหมื่นกำแพงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย โดยสรุปข้อเสียหายที่เกิดขึ้นว่ามี  
สาเหตุสำคัญ 2 ประการ คือ

ประการแรก การทำป่าไม้ในสมัยนั้นยังไม่มีระเบียบแบบแผนในการควบคุมและ  
คุ้มครองป่าตามหลักการวางโครงการป่าไม้เพื่อระยะเวลา คงปรากฏว่าปีการตัดฟันไม้สัก  
ออกจากป่ามากเกินกว่าที่ควรถึง 3 เท่าครั้ง<sup>1</sup> ฉะนั้นรัฐบาลควรพยายามทุกวิถีทางเพื่อจะลด  
การทำไม้ให้เหลือน้อยลงที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้<sup>2</sup> ในข้อนี้ มร. เอช. สะเลค จึงเสนอแนะ  
ทางแก้ไขว่า 1) ควรสำรวจป่าเสียก่อนเพื่อกำหนดจำนวนไม้ที่จะตัดฟันออกได้ เป็นรายปี  
2) ควรหาทางส่งเสริมให้มีการใช้ไม้กระยาเลยแทนไม้สักบ้าง 3) ไม่ควรให้มีการตัดฟัน  
ไม้สักที่ต้นเล็กเกินขนาด

ประการที่สอง ป่าไม้สักทางภาคเหนือเป็นป่าไม้ของเจ้านายบุตรหลานเมืองเหนือ  
ไม่ได้เป็นทรัพย์สินของชาติ หรืออยู่ภายใต้การควบคุมคุ้มครองบำรุงรักษาป่าของรัฐบาลกลาง  
มีแต่เพียงการเก็บเงินผลประโยชน์จากค่าทอนไม้และมีได้มีการคุ้มครองรักษาป่าให้ถูกต้องตาม  
หลักการอันदारเลย มร. เอช. สะเลค จึงเห็นว่าควรจะขออนุญาตให้ทำป่าไม้เสีย  
6 ปี แล้วจึงค่อยเปิดอนุญาตใหม่ ทั้งควรให้เสียภาษีเพิ่มขึ้นและควรวางโครงการเกี่ยวกับ  
ป่าไม้เสียใหม่

นอกจากนั้น มร. เอช. สะเลคยังได้เสนอวิธีการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับกิจการ  
ป่าไม้อีกหลายประการดังนี้

- 1) ควรจัดตั้งกรมป่าไม้เพื่อกำเนินการควบคุมและคุ้มครองกิจการป่าไม้ทั้งหมด  
เพื่อให้การป่าไม้มีประสิทธิภาพและเสถียรภาพที่มั่นคงตลอดไป
- 2) ควรทำแผนที่แบ่งป่าไม้สักและไม้อื่นของภาคเหนือ เพื่อแสดงกวาพหนาแน่น  
ของต้นไม้ และมูลค่าที่แท้จริงของป่าแต่ละแห่งซึ่งจะทำให้สามารถวางโครงการทำป่าไม้  
ขึ้นได้

<sup>1</sup>กระทรวงเกษตร ประวัติกระทรวงเกษตร พิมพ์เพื่อเป็นอนุสรณ์งานพระราชทาน  
เพลิงศพ พลตำรวจตรีธำมัย อุทยานานนท์ วันที่ 12 มิถุนายน 2509 หน้า 156

<sup>2</sup>ดู.

- 3) ควรสำรวจไม้อื่น ๆ ที่ไม่ใช่ไม้สักค้ำย เพื่อนำไม้แทนไม้สักได้ จะเป็นการสงวนพันธุ์ไม้สักไว้สำหรับใช้ประโยชน์ในทางที่เหมาะสมต่อไป
- 4) ควรพิจารณาหาทางโอนกรรมสิทธิ์ป่าไม้ทั้งหลายซึ่งขณะนั้นยังคงเป็นของเจ้านายในสถานนาไทยมาเป็นของรัฐบาลให้ได้ จะทำให้สามารถควบคุมบำรุงรักษาป่าไม้ได้เต็มที่ขึ้น
- 5) ควรนำหลักวิชาการสมัยใหม่มาใช้ในการทำป่าไม้ เพราะการทำป่าไม้ในขณะนั้น ทำกันอย่างขาดหลักวิชาการป่าไม้ ทำให้ไม้แตกหักเสียหายจำนวนมาก ดังนั้นจึงควรจัดการควบคุมกิจการป่าไม้ให้ถูกต้องตามหลักวิชาการ โดยออกกฎหมายป้องกันรักษาป่าไม้ จัดการวางโครงการและจัดเก็บผลประโยชน์จากป่า รวมทั้งการแก้ไขสัญญาอนุญาตให้ทำป่าไม้
- 6) ควรให้รัฐบาลไทยจัดส่งนักเรียนไทยไปศึกษาวิชาการป่าไม้ในต่างประเทศปีละ 2-3 คน ทุกปี เพื่อกลับมาบริหารกิจการป่าไม้ของประเทศโดยคนไทยเองต่อไป เพราะขณะนั้นยังไม่มีคนไทยคนใดที่มีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับการป่าไม้อย่างดีเลย จึงจำเป็นต้องจ้างชาวต่างประเทศที่ชำนาญงานมากำเนินการ
- 7) ข้อสุดท้าย มร. เอช. สะเลค เสนอความเห็นว่าการป่าไม้ที่ขณะนั้นมีอยู่เพียงแห่งเดียวที่ชัยนาทนั้นยังไม่เพียงพอและมีที่ทิ้งไม่เหมาะสม ยากแก่การควบคุมและการเก็บภาษีอากร บร. เอช. สะเลค จึงเสนอให้ยกเลิกค่านาภาษีไม้ที่เมืองชัยนาท แล้วจัดตั้งด่านเก็บภาษีไม้ขึ้นใหม่ 4 แห่ง ที่เมืองท่งชัย เมืองสวรรคโลก ปากน้ำโพ และกรุงเทพฯ ส่วนเงินค่าคอกไม้สำหรับไม้ที่นำไปลงแม่น้ำสาละวิน ควรจัดตั้งค่านาภาษีที่เมืองมะละแหม่ง เพื่อใช้ควบคุมการส่งไม้ออกไปต่างประเทศพม่า และในคอนท้าย มร. เอช. สะเลค เห็นว่าควรปรับปรุงวิธีการจัดเก็บภาษีเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานของทางกรมป่าไม้ที่จะได้จัดตั้งขึ้นต่อไป

---

1 กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมกิจการป่า เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 16/9  
เรื่อง บิสเตอร์ สะเลค ขึ้นไปตรวจป่าไม้และได้ทำรายงานตามความเห็นที่จะจัดการป่าไม้  
ต่อไป ลงวันที่ 26 มิถุนายน ร. . . 115

เมื่อกระทรวงมหาดไทยได้รับรายงานเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงกิจการป่าไม้ของมิสเกอร์สะเลคแล้ว ก็นำความขึ้นกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทันที ซึ่งเรื่องนี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริเห็นชอบด้วย จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งกรมป่าไม้ขึ้นในวันที่ 18 กันยายน ร.ศ. 115 (พ.ศ. 24๖9) โดยให้มีสำนักงานครั้งแรกอยู่ที่เชียงใหม่\* เพราะสะดวกต่อการควบคุมการค้ำป่าไม้ซึ่งอยู่ทางภาคเหนือเป็นส่วนใหญ่ และได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ มร. เอช. สะเลค เป็นเจ้ากรมป่าไม้ (The Chief Conservator of Forest) คนแรก ในวันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2439\*\* พร้อมกันนั้นรัฐบาลก็ได้ว่าจ้างชาวอังกฤษที่รับราชการในกรมป่าไม้ของประเทศพม่ามาเป็นผู้ช่วยวางแผนทางในมณฑลพายัพเป็นจำนวนถึง 18 คน<sup>1</sup> ส่วนข้าราชการชั้นรองลงมา นั้น ให้คนไทยและคนพื้นเมืองเป็นผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามความเหมาะสม

---

\* กรมป่าไม้ตั้งสำนักงานขึ้นที่เชียงใหม่ตั้งแต่ พ.ศ. 2439 จนถึง พ.ศ. 2453 จึงย้ายกรมป่าไม้มาตั้งที่กรุงเทพฯ ณ ศาลาลูกขุน ภายในกระทรวงมหาดไทย

\*\* มร. เอช. สะเลค ดำรงตำแหน่งเจ้ากรมป่าไม้ตั้งแต่ พ.ศ. 2439 จนถึง พ.ศ. 2444 จึงเดินทางกลับประเทศอินเดีย เจ้ากรมป่าไม้คนต่อมาคือ มร. ทอดเคนแฮม (Mr. Totenham) ซึ่งเป็นอยู่ระหว่าง พ.ศ. 2444 - 2447 และเจ้ากรมป่าไม้ดีเป็นชาวต่างประเทศคนสุดท้ายได้แก่ มร. กัณบลิว. เอฟ. ลอยด์ (Mr. W.F. Lloyd) ดำรงตำแหน่งระหว่าง พ.ศ. 2448 - 2466 หลังจากนั้นจึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระยากรุพันธ์พิทักษ์ (สนท พุกกะพาน) เป็นอธิบดีกรมป่าไม้ (The Director General of the Royal Forest Department) ใน พ.ศ. 2467 จนถึง พ.ศ. 2477 จึงนับเป็นครั้งแรกที่การแต่งตั้งคนไทยเป็นอธิบดีกรมป่าไม้ หลังจากที่ได้จ้างชาวต่างประเทศมาเป็นเวลานานถึง 29 ปี

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม. 14/4 กรมหมื่นไกรสรราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยกราบทูลกรมหลวงจันทบุรีนฤนาถ เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ลงวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2457



กรมป่าไม้เมื่อแรกจัดตั้งขึ้นในมณฑลพายัพนั้น มีฐานะเป็นกรมอิสระไปขึ้นกับข้าหลวงใหญ่โดยตรงเหมือนกับกรมทั้ง 6 แต่เจ้ากรมป่าไม้จะทำงานประสานงานกับข้าหลวงใหญ่และมีฐานะเป็นข้าหลวงรอง ส่วนสังกัดกระทรวงนั้นกรมป่าไม้ขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทย เพราะในขณะนั้นกระทรวงเกษตรธิการ เจริญจะสถาปนาขึ้นใหม่ ยังไม่มีกำลังพอที่จะดำเนินการค้ำป่าไม้ได้ จำเป็นต้องฝากให้กระทรวงมหาดไทยรับจัดการแทนชั่วคราว โดยอาศัยกำลังเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งมีประจำอยู่ในทุกท้องที่เป็นผู้จัดการดูแลไปพลางก่อน\*

สำหรับอำนาจหน้าที่ของเจ้ากรมป่าไม้ นั้น รัฐบาลได้กำหนดไว้ 6 ประการคือ ประการแรก อำนาจในการอนุมัติการเช่าทำป่าไม้ โดยเจ้ากรมป่าไม้มีสิทธิขาดในการอนุมัติหรือใบอนุญาตให้ผู้ใดคนหนึ่งเช่าทำป่าไม้

ประการที่สอง อำนาจในการพิจารณาบุคคลากร เจ้ากรมป่าไม้มีอำนาจในการพิจารณาให้คนเข้ารับราชการหรือไล่อับราชการกรมป่าไม้ออกได้ แต่มีข้อแม้ว่าต้องเป็นข้าราชการที่มีเงินเดือนไม่เกิน 150 บาทเท่านั้น

ประการที่สาม อำนาจในด้านการเงิน เจ้ากรมป่าไม้มีอำนาจในการใช้จ่ายเงินตามที่ตั้งงบประมาณกำหนดไว้

ประการที่สี่ อำนาจในการดำเนินคดีที่เกี่ยวกับป่าไม้ เจ้ากรมป่าไม้มีอำนาจฟ้องร้องคนใด บังคับสยบหรือคนในบังคับของต่างชาติที่กระทำผิดพระราชบัญญัติป่าไม้ โดยเจ้ากรมป่าไม้มีฐานะเป็นอัยการเอง

ประการที่ห้า อำนาจในการออกกฎหมายและระเบียบแบบแผนเกี่ยวกับกิจการป่าไม้ โดยเจ้ากรมป่าไม้มีอำนาจในการออกกฎหมายหรือระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการป่าไม้ส่งกองสุ่อเป็องเขียนใหม่โดยตรง

ประการที่หก อำนาจในการติดต่อกับกระทรวง เจ้ากรมป่าไม้มีอำนาจในการติดต่อกับกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเพื่อปรึกษาราชการต่าง ๆ ได้โดยตรงไม่ต้องผ่านข้าหลวงใหญ่

---

\* กรมป่าไม้สังกัดอยู่กระทรวงมหาดไทยตั้งแต่แรกตั้งกรมป่าไม้ใน พ.ศ. 2433 จนถึง พ.ศ. 2464 จึงโอนกรมป่าไม้มาสังกัดในกระทรวงเกษตรธิการ

นอกจากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวแล้ว เจ้ากรมป่าไม้ยังต้องดำเนินการร่วมกับกระทรวงมหาดไทยในกรณีพิเศษต่าง ๆ ต่อไปนี้ โดยเจ้ากรมป่าไม้ต้องรับคำสั่งเด็ดขาดจากเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น

1) ในกรณีที่เจ้ากรมป่าไม้จะให้สัตยาบัน และยอมประทับตราใต้อนุญาตผู้เช่าทำป่าไม้ เจ้ากรมป่าไม้จะต้องดำเนินการปรึกษาแล พิจารณาสั่งจากเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย และได้เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้อนุมัติโดยตรง เพราะเป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบ

2) ในกรณีเรียกคนเข้ารับราชการหรือไล่ออกจากราชการ สำหรับผู้มีเงินเคือยตั้งแต่ 150 บาทขึ้นไปนั้น เจ้ากรมป่าไม้ควรเสนอให้เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยพิจารณาด้วย เพราะข้าราชการที่มีเงินเคือยเกิน 150 บาท เป็นผู้มีตำแหน่งหน้าที่ที่สำคัญพอสมควร

3) ในฐานะที่กรมป่าไม้เป็นกรมหนึ่งที่ตั้งถัดกระทรวงมหาดไทย ดังนั้นกระทรวงมหาดไทยจึงมีหน้าที่ในการอนุมัติงบประมาณรายรับรายจ่ายของกรมป่าไม้ด้วย เจ้ากรมป่าไม้จึงต้องปรึกษาเรื่องเกี่ยวกับงบประมาณกับกระทรวงมหาดไทยเสมอ

4) การย้ายหรือเปลี่ยนที่ตั้งค่านภาษีไม้ ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญมากนั้นให้ถือเป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย กรมป่าไม้จะดำเนินการเองไม่ได้

5) ในกรณีที่เปลี่ยนวิธีเก็บค่าต้นไม้และภาษีไม้นั้น เจ้ากรมป่าไม้ต้องทำรายงานเสนอและขอคำสั่งจากเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเสียก่อน<sup>1</sup>

หลังจากที่จัดตั้งกรมป่าไม้แล้ว กรมป่าไม้ได้ดำเนินการปรับปรุงกิจการป่าไม้หลายประการ ที่สำคัญได้แก่

1) การเจรจาขอโอนกรรมสิทธิ์ในป่าไม้ในเขตลพพายเป็นสมบัติของแผ่นดิน หลังจากตั้งกรมป่าไม้ไป พ.ศ. 2439 แล้ว รัฐบาลก็ได้ดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ในป่าไม้ทั้งหมดตั้งแต่เดิมเป็นของเจ้าผู้ครองนครมาเป็นของรัฐบาล โดยได้เริ่มเจรจากับเจ้าผู้ทรงนคร

<sup>1</sup> กองจดหมายเทศุแห่งชาติ กรมกิจการ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 16/7

ความเห็นพิสดารแต่ละเรื่องจะตั้งกรมป่าไม้ที่เมืองนครเชียงใหม่ ที่ 180/31577

ลงวันที่ 23 ธันวาคม ร.ศ. 115

เล็ก ๆ เช่น น่านและแพร่ก่อน<sup>1</sup> แล้วจึงค่อยกำเนนการเจรจากับนครใหญ่ ๆ เช่น ลำพูน ลำปาง และเชียงใหม่ ตามลำดับ ซึ่งบรรดานครต่าง ๆ ยกเว้นนครเชียงใหม่ เจ้าผู้ครองนครได้แถลงถวายกรมเสนาบดีกิจการป่าไม้ทั้งหมดให้แก่รัฐบาลโดยดี<sup>2</sup> แต่ดินนครเชียงใหม่ั้น พระเจ้าอินทรวชิยานนท์ไม่พอพระทัยในการดำเนินการดังกล่าว ได้มีสุกอักษรกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัววิงวอนแสดงความไม่พอใจจะมิให้กรป่าไม้เป็นผู้ดูแลกิจการป่าไม้ทั้งหมด โดยอ้างเหตุผลว่าการปรับปรุงกรป่าไม้ที่ชำรุดลงได้ปฏิบัติสับสนมานานเรียบร้อยก็อยู่แล้ว<sup>3</sup> ในเรื่องนี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงแก้ไขปัญหาคาววิธีการชี้แจงถึงสาเหตุและความว่าเป็นที่คงเปลี่ยนแปลงการจัดการกรป่าไม้ให้รัดกุมขึ้น แก่พระเจ้าอินทรวชิยานนท์จนเป็นที่เข้าใจและยอมให้ความร่วมมือช่วยโดยดี<sup>4</sup> เป็นผลได้กิจการป่าไม้ทั้งหมดคืนในเขตสหทัยพิศกเป็นกรรมสิทธิ์ของแผ่นดินได้สำเร็จ โดยเจ้านายเมืองเหนือไม่มีสิทธิ์เกี่ยวข้องด้วยอีกต่อไป

<sup>1</sup> กงจดหมายเทศแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 น. 16.1/14  
พระยาตรีสุนทรภานุการบดีหลวงดำรงราชานุภาพ ลงวันที่ 5 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 112

<sup>2</sup> กงจดหมายเทศแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 น. 16.2/54  
พระยาวิริยวิไชยเจ้าเมืองศรีนครราชบุรินทร์หลวงดำรงราชานุภาพ ที่ 12/68 ลงวันที่ 10 ธันวาคม ร.ศ. 115 และ ที่ 22/353 ลงวันที่ 3 มกราคม ร.ศ. 115

<sup>3</sup> กงจดหมายเทศแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 น. 16.3/5  
พระเจ้าอินทรวชิยานนท์ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 115

<sup>4</sup> กงจดหมายเทศแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 น. 16.3/5  
พระราชหัตถเลขา รัชกาลที่ 5 ถึงพระเจ้าอินทรวชิยานนท์ ลงวันที่ 9 เมษายน ร.ศ. 116

อย่างไรก็ดี รัฐบาลก็ได้ดำเนินการผ่อนปรนให้ผลประโยชน์แก่เจ้านายเวียง เหนือ เป็นการตอบแทนในความร่วมมือของเจ้าผู้ครองนครทั้งหลาย โภภะรัฐบาลยินยอมจ่ายเงินส่วนแบ่งค่าทอไม้ ครึ่งหนึ่งของจำนวนที่เก็บได้ทุกปีให้แก่เจ้าผู้ครองนครและเจ้านายบุตรหลาน นอกจากนั้นรัฐบาลยังอนุญาตให้เจ้าผู้ครองนครเมืองลำปาง น่าน และแพร่ ซึ่งเป็นผู้เคยประกอบอาชีพทำป่าไม้เอง<sup>1</sup> ปิสิทธิ์ขอเช่าทำป่าไม้ให้เหมือนดังผู้ปีกัวการป่าไม้ทั้งหลาย โดยรัฐบาลได้กำหนดขอบเขตจำนวนไม้และบริเวณที่เช่าทำให้ด้วย<sup>1</sup> บรรดาเจ้าผู้ครองนครและเจ้านายบุตรหลานส่วนใหญ่จึงมีความพึงพอใจในการดำเนินงานของรัฐบาลเป็นลุ่มคืบ

2) การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสัญญาอนุญาตให้ทำป่าไม้ให้รัดกุมยิ่งขึ้น ในสัญญาอนุญาตให้ทำป่าไม้ที่ได้รับการปรับปรุงใหม่นั้น มีข้อความที่ระบุไว้ชัดเจนกว่าเดิมมาก โดยระบุชัดว่าได้รับพระบรมราชานุญาตแล้ว และมีการกำหนดอายุสัญญาว่า สัญญาอนุญาตให้ทำป่าไม้ฉบับนั้น ๆ มีอายุสัญญา 6 ปีเท่านั้น<sup>2</sup> นอกจากนี้ยังมีข้อกำหนดอัตราค่าทอไม้ขณะ

---

\* เจ้าผู้ครองนครลำปาง แพร่ น่าน เป็นผู้ดำเนินการป่าไม้เอง ไม่ได้อนุญาตให้บุคคลอื่นดำเนินการแทน ส่วนนครเชียงใหม่และลำพูน เจ้าผู้ครองนครไม่ทำป่าไม้เอง โภภะรับทำป่าไม้ชาวต่างชาติเช่าทำ ดังนั้นหลังจากมีการโอนกรรมสิทธิ์พื้นที่ป่าไม้ให้รัฐบาลแล้ว เจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่และลำพูนจึงไม่มีสิทธิ์ขอเช่าทำป่าไม้ เพราะไม่มีเครื่องมือที่จะดำเนินการ ประกอบกับรัฐบาลเกรงว่าจะเป็นการฉวยกรรมสิทธิ์ให้บริษัทรายต่างชาติเช่าทำอีก อย่างไรก็ตาม ในเวลาต่อมารัฐบาลก็ผ่อนผันยอมให้เว้านายเมืองเชียงใหม่และลำพูนเช่าทำป่าไม้ด้วยตนเองได้

<sup>1</sup> หมัยโอม สุนทรสวัสดิ์ การกลับมาเชิงประวัติศาสตร์เกี่ยวกับกิจการป่าไม้ทางภาคเหนือของไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2439 ถึง พ.ศ. 2475 หน้า 102 - 104

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมกสิกรรม เอกสารรัศกาลที่ 5 น. 16.2/5 บัญชีป่าไม้ขยายสัญญาให้บริษัทรายต่างชาติ ลงวันที่ 23 กันยายน ร.ศ. 126

ขนาดต้นไม้ที่จะตัดด้วยว่า ค่าทอนไม้ชั้น 1 จะเก็บในอัตราคนละ 4 รูเปเยครั้ง ไม้สักที่จะตัดได้ต้องมีขนาดวัดโดยรอบลำต้นไม้ค่ากว่า 4 ฟุต 6 นิ้วครึ่ง ส่วนสูงไม้น่ากว่า 4 ฟุต 6 นิ้ว และจะต้องทาน้ำไว้ก่อนตัด 2 ปี<sup>1</sup>

นอกจากจะมีการปรับปรุงระเบียบการอนุญาตให้ทำป่าไม้ดังกล่าวแล้ว กรมป่าไม้ยังได้เริ่มดำเนินนโยบายบำรุงรักษาป่าไม้ โดยออกพระราชบัญญัติป้องกันการลักลอบตัดทอนป่าไม้ ร.ถ. 117 การสำรวจทำแผนที่ป่าไม้ และพระราชบัญญัติคุ้มครองและรักษาป่า ร.ถ. 116 ดังนั้นหลังจากมีการจัดตั้งกรมป่าไม้ใน พ.ศ. 2439 แล้ว ก็เกิดการเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านป่าไม้ก็ได้รับการปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องด้านต่าง ๆ เรื่อยมา จึงนับว่าการรักษาดูแลกรมป่าไม้เป็นการขจัดปัญหาต่าง ๆ ที่เคยเกิดขึ้นเสมอได้ดีที่สุด โดยรัฐบาลเป็นผู้ควบคุมกิจการป่าไม้ทั้งหมดเอง<sup>2</sup>

ผลของการปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพ ตอนที่ 2

ในช่วงระยะเวลา 6 ปีที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเสด็จดำเนินจัดการปกครองในมณฑลพายัพนั้น ได้มีการเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ อย่างมากมายและรวดเร็ว จึงจะเห็นได้ว่ารัฐบาลราชการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางได้มากกว่าทุกสมัยที่ผ่านมา โดยเฉพาะการดำเนินการปกครองได้มีการวางรากฐานระบบเทศาภิบาลไว้ และในด้านการป่าไม้ก็ขึ้นเป็นวงสำคัญที่มีการรักษาดูแลกรมป่าไม้ขึ้นเพื่อดำเนินการจัดระเบียบแบบแผนการป่าไม้ให้รัดกุมขึ้น

---

\* กาน คือ การทำไม้ต้นไม้ตายด้วยวิธีฟันเป็นวงรอบโคนต้นไม้ให้ลึกลงแก่ และ เป็นแหวกว่างประมาณ 2 - 3 นิ้ว โดยต้นไม้จะตายภายในเวลาประมาณ 2 ปี

<sup>1</sup>กระทรวงเกษตร ประวัติกรมป่าไม้ 72 ปี พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพพระยาครุพันธ์พิทักษ์ 30 ธันวาคม 2511 หน้า 10

<sup>2</sup>วรรณสิทธิ์ บุญมี ความสัมพันธ์กับอังกฤษในบางลักษณะสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว : การป่าไม้และการเหมืองแร่ หน้า 415

อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของพระยาทรงสุรเดชก็มีข้อบกพร่องอยู่หลายประการ โดยเฉพาะก้านการคลังนี้ พระยาทรงสุรเดชได้คัดทวนผลประโยชน์ของเจ้านายเมืองเหนือลงอย่างฉับพลันและเห็นว่านวนบาทเกินกว่าที่เจ้านายเมืองเหนือทั้งหลายจะยอมรับได้ ดังนั้นจึงเกิดปฏิบัติการต่อต้านการดำเนินงานของพระยาทรงสุรเดชขึ้น โดยเจ้านายเมืองเหนือส่วนหนึ่งได้ร่วมกันทำหนังสือกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว นอกจากนี้การดำเนินงานก้านการคลังยังขาดการวางแผนงานที่ดี ไปมีการเตรียมการมาก่อน เป็นการกระทำโดยพลการ ไม่ได้มีการปรึกษาร่วมกับเจ้านายเมืองเหนือให้เข้าใจกันก่อนเสียก่อน การดำเนินงานดังกล่าวจึงเป็นการหักทวนน้ำใจมากกว่าการผ่อนปรนต่อผู้เคยมีอำนาจและผลประโยชน์ในดินแดนนี้มาก่อนอย่างมากมาย จนกลายเป็นสาเหตุของความแตกแยกขึ้นเป็น 2 ฝ่าย ระหว่างฝ่ายข้าหลวงใหญ่กับฝ่ายเจ้านายเมืองเหนือ ซึ่งนับวันจะทวีความรุนแรงถึงขนาดแบ่งเขตแดนกัน โดยฝ่ายข้าหลวงอยู่ก้านริมแม่น้ำอิง\* ส่วนฝ่ายเจ้านายทั้งหลายอยู่ในก้านแพงเมือง การทำงานจึงเป็นไปในลักษณะต่างฝ่ายต่างคำ ไม่ได้มีการประสานงานกัน<sup>1</sup> ซึ่งนับเป็นอุปสรรคต่อการจัดการปกครองเป็นอย่างดี และที่สำคัญเป็นการขัดต่อพระบรมราโชบายที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงย้ำต่อข้าหลวงทุกคนที่จะไปปฏิบัติราชการในมณฑลพายัพตลอดจนว่าจะต้องพยายามผูกใจให้เจ้านายเมืองเหนือร่วมมือดำเนินการปฏิรูปการปกครองด้วย พระบรมราโชบายดังกล่าวนี้เห็นได้จากพระราชหัตถเลขาที่ทรงมีถึงกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ซึ่งมีความตอนหนึ่งว่า

... ถิ่นมีความประสงค์ที่จะกล่าวถึงเบเนรล โปลิซึ โบ เรื่องที่จะจัดการหัวเมืองประเทศเราเหล่านี้

ข้อ 1 มีความปรารถนาที่จะให้เป็นการทำพริักพร้อมกันไปกับพวกลาว อย่าให้

\* ที่ทำการข้าหลวงริมแม่น้ำอิง ปัจจุบันคือบริเวณที่ตั้งศาลาเทศบาลนครเชียงใหม่

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/33

พระยาศรีสหเทพออกไปวัตรราชการทางมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ ลงวันที่ 2 เมษายน

ตั้งตัวเป็นข้าหลวงพวกหนึ่ง คนเจ้านายบ้านเมืองจำพวกหนึ่ง (ตรงกันข้ามกับความปรารถนาในหนังสือนี้ คือ ให้เป็นการในที่ประชุมพร้อมกันคล้ายกับอังกฤษปกครองเมืองแขก ถ้าเป็นการไต่ปรีกษาคกลงกันในที่ประชุมแลเกณฑ์ให้พวกลาวทำงานด้วย ไม่ใช่เกี่ยวกันเสียเช่นนั้น)

ข้อ 2 เรื่องผลประโยชน์เป็นข้อสำคัญ ไม่ควรจะให้คับแคบขัดคน ยิงเป็นผู้น้อยเป็นว่าควรจะให้เงินเดือนให้งาม จนคนเหล่านั้นกลับใจจงรักต่อราชการ อย่าให้เห็นว่าถึงจะทำอย่างไร ๆ ก็ไม่ดีเพราะเป็นลาว ...<sup>1</sup>

การดำเนินงานของพระยาทรงสุรเดชที่มีลักษณะรวดเร็วเกินไป จนก่อให้เกิดความแตกแยกในหมู่ข้าหลวงไทยและเจ้านายเมืองเหนือ นั้น ได้ขัดแย้งกับพระบรมราชโองบายดังกล่าวอย่างชัดเจน ทั้งนี้ถึงแม้ว่าพระยาทรงสุรเดชจะสามารถดำเนินการรวบรวมอำนาจของเจ้าผู้ครองนครในค่านต่าง ๆ ได้มากขึ้นจนเป็นการวางรากฐานการปกครองแบบเทศาภิบาลที่ดีเพียงใดก็ตาม พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงโปรดเกล้าฯ ให้เรียกตัวพระยาทรงสุรเดชกลับกรุงเทพฯ ทันที ทั้งนี้เพื่อเป็นการลดความตึงเครียดระหว่างพวกข้าหลวงไทยและเจ้านายเมืองเหนือลง และในปีนั้น (พ.ศ. 2442) พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ได้โปรดเกล้าฯ ให้พระยานริศรานุกิจ (สาย โชติกเสถียร) ขึ้นไปเป็นข้าหลวงใหญ่แทน โดยมีพระยาสุรเสถเทพ (เตียง วิริยะศิริ) เป็นข้าหลวงพิเศษขึ้นไปกำเนนการจัดการปกครองแบบเทศาภิบาลในมณฑลพายัพให้มีแบบแผนเหมือนมณฑลเทศาภิบาลทั่วไป ซึ่งจะไต่ถ้อยคำรายละเอียดในบทต่อไป

---

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/41 พระราชหัตถเลขารัชกาลที่ 5 ถึงกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ที่ 53/539 ลงวันที่ เดือนมิถุนายน ร.ศ. 118

การวางรากฐานการปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพ  
แบบเทศาภิบาล (พ.ศ. 2442 - 2445)

การจัดการปกครองครั้งนี้ เป็นขั้นตอนที่ต่อเนื่องมาจากช่วงก่อนจัดการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาล (พ.ศ. 2427 - 2442) เพราะหลังจากการดำเนินงานได้ผ่านไป 15 ปีแล้ว กรมหลวงดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยทรงเห็นว่าสภาพการปกครองภายในมณฑลพายัพได้รับการปฏิรูปพื้นฐานมาพอสมควรที่จะจัดการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาลขึ้นเหมือนกับดินแดนส่วนอื่นในพระราชอาณาจักร การจัดการปกครองครั้งใหม่นี้ถือได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงฐานะของมณฑลพายัพจากการเป็นประเทศราชมาเป็นดินแดนส่วนหนึ่งของพระราชอาณาจักรอย่างแท้จริง เป็นผลให้อำนาจต่าง ๆ ของเจ้าผู้ครองนครและเจ้านายบุตรหลานซึ่งเคยมีอยู่เป็นอันมากต้องลดน้อยลง โดยอยู่ภายใต้การควบคุมของข้าหลวงที่รัฐบาลส่งขึ้นไป ดังนั้นในการปฏิรูปการปกครองแบบเทศาภิบาลครั้งแรกนี้จึงมีความสำคัญมาก จำเป็นต้องให้ข้าหลวงที่มีความสามารถและเข้าใจรูปแบบการปกครองใหม่เป็นอย่างดี การสรรหาบุคลากรครั้งนี้ กรมหลวงดำรงราชานุภาพทรงเลือกพระยาศรีสุทเทพ (เส็ง วีรยศิริ) ราชปลัดทูลฉลองกระทรวงมหาดไทยไปดำรงตำแหน่งข้าหลวงพิเศษ เป็นผู้ดำเนินการปฏิรูปการปกครองแบบเทศาภิบาลในมณฑลพายัพ ตั้งแต่วันที่ 2 ธันวาคม ร.ศ. 118 (พ.ศ. 2442) จนถึงวันที่ 3 เมษายน ร.ศ. 119 (พ.ศ. 2443) พร้อมทั้งได้แต่งตั้งพระยานริศราชกิจ (สาย โชติกเสถียร) ให้ดำรงตำแหน่งข้าหลวงใหญ่แทนพระยาทรงสุรเดช (อิน บุนนาค) ซึ่งได้ไปรุดเกล้าฯ ให้เรียกตัวกลับกรุงเทพฯ

พระยาศรีสุทเทพได้จัดการเปลี่ยนแปลงทุก ๆ ด้านที่เกี่ยวข้องกับการเทศาภิบาลคือ ทั้งในด้านารปกครองโดยตรง การศาล การเก็บภาษีอากร การคลัง ตลอดจนการแก้ไขปัญหาคความแตกแยกระหว่างข้าหลวงกับเจ้านายบุตรหลานที่เกิดขึ้นเพราะการดำเนินงานที่ผิดพลาดของพระยาทรงสุรเดช ผลงานของพระยาศรีสุทเทพทำให้มณฑลพายัพมีระเบียบ



แบบแผนส่วนใหญ่ เหมือนกับมณฑลเทศาภิบาลทั่วไปมากขึ้น เป็นลำดับ ก็จะได้เห็นได้จากรายละเอียดต่อไปนี้

## 1. การจัดการปกครอง

มณฑลพายัพได้จัดการปกครอง เป็นพิเศษต่างกับมณฑลอื่น ๆ ในพระราชอาณาจักร ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการปกครองแบบเดิมและลักษณะของชนบทรรมนิยมประเพณีประจำท้องถิ่นแห่งนี้ที่เคยปกครองตนเองมาช้านาน และราษฎรส่วนใหญ่ยังคงให้ความเคารพนับถือเจ้านายเมืองเหนือเป็นอันมาก การเข้าดำเนินการเปลี่ยนแปลงจึงต้องยึดนโยบายค่อยเป็นค่อยไปตลอดมา ในการจัดการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาลครั้งนี้ รัฐบาลจึงได้ออกกฎหมายใช้เฉพาะมณฑลพายัพขึ้นฉบับหนึ่ง เรียกว่า "กฎเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเป็นข้อบังคับสำหรับปกครองมณฑลวันตกเฉียงเหนือ ร.ศ. 119" โดยมีจุดมุ่งหมายจะแบ่งเขตแขวงการปกครองและกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างข้าราชการในส่วนกองมณฑลและข้าราชการในกองเมืองไม่ให้ก้าวก้ำกัย<sup>1</sup> ซึ่งเป็นการแก้ไขข้อบกพร่องที่เคยประสบเมื่อครั้งพระยาทรงสุรเดชเป็นข้าหลวงใหญ่ด้วย กฎเสนาบดีฉบับดังกล่าวมีสาระสำคัญดังนี้

1.1 การจัดการปกครองมณฑล ตามกฎข้อบังคับ สำหรับปกครองมณฑลพายัพ ร.ศ. 119 กำหนดให้กองมณฑลพายัพหรือมณฑลตะวันออกเฉียงเหนือ ประกอบด้วยข้าหลวงใหญ่ ข้าหลวงรอง และข้าราชการตำแหน่งต่าง ๆ ตามความเหมาะสม

ข้าหลวงใหญ่ เป็นตำแหน่งที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นจากข้าราชการชั้นสูงที่ทรงไว้วางพระราชหฤทัย โดยให้เป็นผู้ตรวจและจัดราชการต่างพระเนตรพระกรรณแทนพระองค์ในตำแหน่งต่าง ๆ ดังนี้

- 1) บังคับบัญชาเจ้าสนามหลวงทั้งหมดในเขตมณฑลพายัพ
- 2) คัดสินคดีที่วิวาทกันในระหว่างเมือง

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 บ. 2.14/43  
กรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 ที่ 160/5318 ลงวันที่ 15  
พฤศจิกายน ร.ศ. 118

- 3) ในกรณีเร่งด่วน ข้าหลวงป๋ออำนาจสั่งให้ราชการข้าราชการคนหนึ่งคนใดเป็นการชั่วคราวได้
- 4) มีอำนาจสั่ง โอนเงินที่เหลืออยู่ในงบประมาณมาใช้จ่ายในราชการได้ แต่รายหนึ่ง ๆ ต้องไม่เกิน 1,000 บาท
- 5) มีอำนาจแต่งตั้งบรรดาหลวง ขุน หมื่น หรือพญาท้าวแลนซึ่งเป็นเจ้านายบุตรหลานเมืองเหนือให้ดำรงตำแหน่งกรมการพิเศษ
- 6) มีอำนาจออกกฎข้อบังคับแบบแผนการจัดการ และการจัดเก็บรักษาที่ว่าการราชการวิธีรับส่ง เก็บรักษาจดหมายและทำรายงานราชการทั้งปวง<sup>1</sup> กล่าวโดยสรุป ตำแหน่งข้าหลวงใหญ่ เป็นตำแหน่งผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการทั้งหลายในมณฑลพายัพ
- ข้าหลวงยุติธรรม มีฐานะเป็นข้าหลวงพิเศษตามพระราชบัญญัติจัดศาลยุติธรรม ทำหน้าที่เป็นผู้จัดการและวางแบบแผนก้านการศาลทั้งหมดตามที่เห็นสมควร
- ข้าหลวงสรรพากร มีหน้าที่ตรวจจัดเก็บภาษีที่ดินและภาษีอากรที่ไม่ได้ผูกขาด
- ข้าหลวงคลัง ทำหน้าที่ตรวจจัดการคลังและตรวจจัดการภาษีอากรผูกขาด
- ข้าหลวงโยธา มีหน้าที่ทำการก่อสร้างและรักษาสาธารณสมบัติในมณฑล
- ข้าหลวงป่าไม้ มีหน้าที่ตรวจรักษาและเก็บภาษีอากรจากของที่เกิดจากป่า ตลอดจนการรักษาไม้สัก ไม้กระยาเลย และการเก็บเงินค่าคอดภาษีไม้ทั้งปวง<sup>3</sup>
- ข้าหลวงรองทั้ง 5 ตำแหน่งนี้เป็นข้าราชการชั้นสัญญาบัตรที่โปรดเกล้าฯ เลื่อนสรรไปจากเมืองหลวง มีการผลัดเปลี่ยนกันตามวาระซึ่งมีข้อสังเกตประการหนึ่งคือตำแหน่งข้าหลวงอื่น ๆ ยกเว้นข้าหลวงป่าไม้ เป็นตำแหน่งที่เหมือนมณฑลทั่วไปในพระราชอาณาจักร

<sup>1</sup>ร.ศ.ท. เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ ผู้รวบรวม "กฎเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเป็นข้อบังคับสำหรับปกครองมณฑลทั่วกันยกเว้นเมืองเหนือ ร.ศ. 119" ประชุมกฎหมายประจำศก ร.ศ. 118-119 เล่ม 17 หน้า 392 ข้อ 10

<sup>2</sup>ดู ข้อ 11

<sup>3</sup>ดู หน้า 394 - 396

แต่ตำแหน่งข้าหลวงป่าไม้ นั้นมี เฉพาะในมณฑลพายัพ และนับ เป็นการแต่งตั้งตำแหน่งนี้ครั้งแรก ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพภายในท้องถิ่นนั้นเอง

ส่วนการบริหารราชการภายในกองมณฑล กฎข้อบังคับสำหรับปกครองมณฑลพายัพ กำหนดให้ข้าหลวงใหญ่และข้าหลวงรองมีการประชุมปรึกษาราชการกัน เป็นประจำทุกวัน นอกจากนั้นยังกำหนดให้ข้าหลวงใหญ่ประชุมร่วมกับเจ้าสนามหลวงของนคร เชียงใหม่ ซึ่งเป็นที่ตั้งของกองมณฑล โดยจะมีการประชุมกันทุกเดือน ๆ หนึ่ง ๆ ไม่ต่ำกว่า 4 ครั้ง ส่วน การประสานงานระหว่างกองมณฑลกับกอง เมืองภายในมณฑลนั้นจะมีการ ประชุมร่วมกันอย่างน้อยปีละครั้ง ข้าหลวงใหญ่จะต้องเชิญเจ้าผู้ครองนคร 5 องค์ พร้อมทั้งข้าหลวงประจำนคร และข้าหลวงรองทุกคนร่วมประชุม<sup>1</sup> การกำหนดให้มีการประชุมในระดัต่าง ๆ ดังกล่าว นับเป็นวิธีการที่ดี เพราะจะสามารถแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกันตลอดจนร่วมกันแก้ไข ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้

อนึ่ง การจัดการปกครองครั้งนี้ได้กำหนดให้ข้าหลวงใหญ่กับข้าหลวงประจำนคร เชียงใหม่ เป็นคนละคนกัน ต่างกับสมัยที่พระยาทรงสุรเดชดำเนินการ เพราะในครั้งนั้น พระยาทรงสุรเดช เป็นทั้งข้าหลวงใหญ่และข้าหลวงประจำนคร เชียงใหม่ การบริหารงาน ในครั้งนั้นจึงค่อนข้างสับสน การจัดการปกครองในครั้งนี้จึง เป็นการแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าว และเป็นการจัดระเบียบแบบแผนทางการปกครองในมณฑลพายัพให้เรียบร้อยมากขึ้น

1.2 การจัดการปกครองเมือง การบริหารราชการระดับเมืองในมณฑลพายัพ ตามกฎข้อบังคับสำหรับปกครองมณฑลพายัพ ร.ศ. 119 นั้น เป็นหน้าที่ของ 3 บุคคล คือ เจ้าผู้ครองนคร ข้าหลวงประจำนคร และข้าหลวงผู้ช่วย รวมเรียกชื่อตำแหน่งว่า เจ้าสนามหลวง เป็นตำแหน่งที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้น ให้มีหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบในราชการบ้านเมืองทั่วไป กับมีหน้าที่

<sup>1</sup>ร.ศ.ท. เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ ผู้รวบรวม "กฎเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเป็นข้อบังคับสำหรับปกครองมณฑลวันตกเฉียงเหนือ ร.ศ. 119" ใน ประชุมกฎหมายประจำศก ร.ศ. 118-119 หน้า 394 - 396

ออกประกาศตามคำสั่งของข้าหลวงใหญ่ในการที่จะแจ้งให้ราษฎรได้ทราบถึงพระราชกำหนด กฎหมายหรือกฎข้อบังคับสำหรับเบี่ยงขึ้นหรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคนทั่วไป ในขณะเดียวกันก็ให้อ่านวาทแก่เจ้าสนามหลวงในการตั้งกฎหรือข้อบังคับที่ไม่ขัดแย้งกับพระราชกำหนดกฎหมาย หรือสัญญาทางพระราชไมตรีฉบับใด ตลอดจนมีอำนาจในการกำหนดโทษปรับใหม่หรือจำคุก ผู้กระทำความผิด อย่างไรก็ตามกฎหรือข้อบังคับที่เจ้าสนามหลวงกำหนดขึ้นนั้นต้องได้รับการอนุมัติ จากข้าหลวงใหญ่และข้าหลวงยุติธรรมเสียก่อน จึงจะใช้บังคับได้ และการกำหนดโทษปรับ ใหม่ต้องไม่เกิน 100 บาท หรือว่าคุกต้องไม่เกิน 3 เดือน<sup>1</sup> เท่านั้น ทั้งนี้เพื่อป้องกันการ ใช้อำนาจในทางมิชอบหรือเกินขอบเขตไป

ส่วนอำนาจหน้าที่ของเจ้าสนามหลวงแต่ละตำแหน่งนั้น มีรายละเอียดที่แตกต่างกัน ดังนี้คือ เจ้าผู้ครองนคร มีหน้าที่รักษาราชการบ้านเมืองให้สงบเรียบร้อย เป็นผู้ตรวจดูแลไม่ให้เจ้านายบุตรหลานประพฤติชั่ว และร่วมกันรับราชการสนองพระเดชพระคุณตามหน้าที่<sup>2</sup>

ข้าหลวงประจำนคร มีหน้าที่ตรวจราชการในบ้านเมืองแทนข้าหลวงใหญ่ทุกอย่าง ซึ่งมีทั้งหน้าที่เกี่ยวกับการติดต่อกับต่างประเทศ การโต้ตอบหนังสือหรือรับรองชาวต่างประเทศ ตามที่ข้าหลวงใหญ่มอบหมาย และต้องทำหน้าที่เกี่ยวกับบรรดาศักดิ์ต่าง ๆ โดยเป็นผู้ให้คำ อนุญาตต่อพนักงานอัยการที่จะฟ้องร้องหรือจัดการอย่างหนึ่งอย่างใดตามสมควร

ส่วนข้าหลวงผู้ช่วย ทำหน้าที่แทนข้าหลวงประจำนครหรือข้าหลวงประจำเมือง ในเวลาที่ข้าหลวงไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ตามปกติข้าหลวงผู้ช่วยจะมีหน้าที่ในการตรวจ ระเบียบการต่าง ๆ ออกตรวจท้องที่ ตรวจการในเรือนจำ และตรวจตราเรื่องราว ตามถ้ำร้องทุกข์

ข้าราชการระดับรองจากเจ้าสนามหลวง ยังคงดำรงรูปแบบที่กรมหมื่นพิชิตปรีชากร

<sup>1</sup>ร.ต.ท. เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ ผู้รวบรวม "กฎเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเป็นข้อบังคับสำหรับปกครองมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ ร.ศ. 119"

ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 17 หน้า 402 ข้อ 37

<sup>2</sup>ดู หน้า 403 - 404 ข้อ 40, 41

ทรงวางรากฐานไว้แต่เดิมก็คือเสนา 6 ตำแหน่ง ซึ่งในเวลานั้นได้จัดขึ้นทั่วไปทุกเมืองในมณฑลพายัพอยู่แล้ว จึงให้คงไว้ต่อไป แต่เพื่อความเหมาะสมกับกาลสมัยและความต้องการของท้องถิ่นจึงปรับปรุงหน้าที่เสนาบางตำแหน่ง เช่น ตำแหน่งเสนาวัง เปลี่ยนจากการดูแลคุ้มเจ้าผู้ครองนครและต้อนรับแขกเมืองมาเป็นฝ่ายจัดการโยธาและสุขาภิบาล เป็นต้น ส่วนตำแหน่งอื่น ๆ ก็มีการปรับปรุงบ้างเล็กน้อยตามความเหมาะสม แต่ละตำแหน่งมีหน้าที่ดังนี้

เสนามหาดไทย มีหน้าที่ในการปกครองท้องที่ เช่น การจัดหมู่บ้าน แคว้น (ตำบล) แขวง (อำเภอ) ดูแลด้านการศึกษา การนบยบาล การศาสนา การจัดพิธีรับรองต่าง ๆ ตลอดจนจัดการด้านธุรการ เช่น การโต้ตอบจดหมาย การทะเบียน และการภาษีโรง นอกจากนี้ยังเป็นผู้ควบคุมการจับขี้ทาหนะในเมืองด้วย

เสนายุติธรรม มีหน้าที่รับผิดชอบในการพิจารณาพิพากษาคดีความ จัดการวางแบบแผนในศาล และเป็นที่ปรึกษาทางกฎหมายของเจ้าสนามหลวง

เสนานา มีหน้าที่บำรุงไร่นาเรือสวน การค้าขาย และการค้าเหมืองแร่ นอกจากนี้ยังเป็นผู้เก็บเงินผลประโยชน์บางอย่าง เช่น เงินแทนการเกณฑ์ ก้าวไร่ ก่านาค่าที่ดิน ก่าภาษีอากรอื่น ๆ อีกทั้งออกบัตรอนุญาตค้า โค กระบือ สุกร และใบอนุญาตค้าขายสัตว์พาหนะ

เสนากลับ มีหน้าที่ก่านาผู้ถูกขาดซึ่งเป็นคนจะส่วนกับตำแหน่งเสนานา และเป็นผู้เก็บรักษาเงิน ท่างบประมาณเบิกจ่ายและเก็บหรือรักษาราชพัสดุต่าง ๆ

เสนาทหาร มีหน้าที่เกี่ยวกับกิจการตำรวจภูธร การรักษาความสงบภายในบ้านเมือง การไล่ลวณสืบจับโจรผู้ร้าย การรักษาเครื่องศาสตราวุธ กระสุน ปืนคาบ ผลิตออกจนการรักษาบ้านชายแดน และการศึกสงคราม

เสนาวัง มีหน้าที่ในด้านการโยธาและการสุขาภิบาล เช่น การก่อสร้าง ซ่อมแซมรักษาถนนหนทาง การไปรษณีย์โทรเลข และการรักษาความสะอาดเรียบร้อยของสาธารณสถาน

นอกจากข้าราชการในตำแหน่งเจ้าสนามหลวงและเสนา 6 ตำแหน่งแล้ว โครงสร้างทางการปกครองมณฑลพายัพยังประกอบด้วยคณะกรรมการพิเศษอีกคณะหนึ่ง ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาราชการทั่วไปของข้าหลวงใหญ่และเจ้าสนามหลวง ตำแหน่งกรมการพิเศษนี้

ได้รับการแต่งตั้งจากเจ้าผู้ครองนคร มีบรรดาศักดิ์ก็ตามประเพณีในพื้นที่เมือง เป็นพญาหลวง พญา แสนหลวง แสน และท้าว ตามลำดับ ในการเลือกสรรผลัดเปลี่ยนตำแหน่งนั้น ตำแหน่งพญาขึ้นไป เจ้าผู้ครองนครพร้อมด้วยเจ้าสนามหลวงจะต้องได้รับอนุมัติจากข้าหลวงใหญ่ก่อน เจ้าผู้ครองนครจึงจะสามารถแต่งตั้งได้ แต่ถ้าเป็นตำแหน่งแสนหรือท้าว เมื่อเจ้าสนามหลวงเห็นชอบพร้อมกันแล้ว เจ้าผู้ครองนครสามารถแต่งตั้งได้ทันที แล้วแจ้งต่อข้าหลวงใหญ่ให้ทราบด้วยทุกครั้ง<sup>1</sup>

เมื่อพิจารณาการจัดการปกครองในระดัเมืองที่ประกาศใช้ทั่วไปในมณฑลพายัพ จะเห็นว่ารัฐบาลจัดการปกครองมณฑลพายัพด้วยความระมัดระวัง เป็นพิเศษ ทั้งนี้เป็นผลมาจากนโยบายที่ต้องการผ่อนปรนไม่ให้อำนาจเมืองเหนือรู้สึกกระทบกระเทือนต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ดังนั้นในการจัดการปกครองรัฐบาลจึงได้จัดให้ 3 บุคคล รวมเป็นคณะบริหาร เรียกว่า เจ้าสนามหลวง ประกอบด้วยเจ้าผู้ครองนครและข้าราชการจากส่วนกลางอีก 2 คน โดยคงให้เจ้าผู้ครองนครเป็นผู้มีอำนาจไปตามขนบธรรมเนียมเดิม คือรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่บ้านเมืองทั่วไป ซึ่งอำนาจสิทธิขาดที่แท้จริงในแต่ละเมืองจะอยู่ที่ข้าหลวงประจำนครนั้น เพราะข้าหลวงประจำนครมีหน้าที่โดยตรงในการจัดการปกครองบ้านเมืองให้ เป็นไปตามระเบียบบริหารราชการที่รัฐบาลต้องการ การจัดรูปแบบการปกครองเช่นนี้จึงเป็นการดำเนินงานที่สนองต่อพระบรมราโชบายของสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงมุ่งหวังตลอดมาตั้งแต่เริ่มต้นดำเนินการปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพแล้วว่า อำนาจสิทธิขาดในการปกครองมณฑลพายัพต้องเป็นของส่วนกลางอย่างแท้จริง โดยที่เจ้านายเมืองเหนือจะได้รับแต่เกียรติยศและการยกย่องให้มีอำนาจเพียงแค่นั้น<sup>2</sup> การดำเนินงานตามพระบรม

<sup>1</sup>ร.ท.ท. เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ ผู้รวบรวม "กฎเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเป็นฉบับบังคับสำหรับปกครองมณฑลทั่วกันตกเฉียงเหนือ ร.ศ. 119" ประชุมกฎหมายประจำดก เล่ม 17 หน้า 401, 405 - 406 ข้อ 32, 44 - 49

<sup>2</sup>กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/33 พระราชหัตถเลขารัชกาลที่ 5 ทรงตอบหนังสือถึงกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ที่ 11/103 ลงวันที่ 21 เมษายน ร.ศ. 119

ราชอาณาจักรกัณฑ์เป็นสิ่งที่ลึกซึ้งและแยบคายยิ่ง ซึ่งเป็นผลให้การรวมดินแดนลานนาไทยเข้าเป็นส่วนหนึ่งของไทยเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

ส่วนตำแหน่งเสนาทั้ง 6 ซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีมาแต่เดิมนั้น รัฐบาลยังคงให้มีความแบบแผนเดิมเพียงแต่มีการปรับปรุงหน้าที่บางประการให้เหมาะสมกับสถานการณ์ของบ้านเมือง ทั้งนี้เป็นไปตามความเห็นของสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ที่ทรงยืนยันว่าควรคงตำแหน่งเสนาทั้ง 6 ไว้ต่อไป ซึ่งก่อนหน้าที่จะออกกฎข้อบังคับสำหรับมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ ร.ก. 119 พระยากรีสหเทพ (เส็ง วิริยศิริ) ข้าหลวงพิเศษ ขณะนั้นไกรภพทูลกรมหลวงคำรงราชานุภาพขอให้เลิกเสนา 6 ตำแหน่งเสีย เพราะเป็นตำแหน่งเก่าที่ไม่เหมาะกับกาลสมัย ควรจัดการเปลี่ยนแปลงใหม่โดยจัดการปกครองเมืองตามข้อบังคับลักษณะปกครองท้องที่ ร.ก. 117 ซึ่งเป็นแบบแผนที่รัฐบาลกำลังดำเนินการจัด ในมณฑลชั้นในทั่วไปอยู่ การจัดการวางข้อบังคับดังกล่าวจะประกอบด้วยข้าราชการในตำแหน่งกรมการเมืองชั้นผู้ใหญ่ คือ ปลัดเมือง ยกกระบัตร และผู้ช่วยราชการตลอดจนกรมการเมืองชั้นผู้น้อยซึ่งมีจำเมือง สัสดี แพ่ง สุภมาตรา และสาระเลข<sup>1</sup> หากรัฐบาลอนุญาตให้ดำเนินการตามข้อบังคับฉบับนี้ในมณฑลพายัพ ย่อมก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหน่วยราชการที่เกยจักไว้ในมณฑลพายัพทันที เพราะจะต้องจัดข้าราชการจากส่วนกลางเข้าปฏิบัติราชการแทนเสนา 6 ตำแหน่ง ซึ่งเป็นตำแหน่งที่เจ้านายบุตรหลานดำรงตำแหน่งอยู่ การดำเนินการเช่นนี้ย่อมทำให้เจ้านายบุตรหลานเสียผลประโยชน์และนับเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ฉับพลันเกินควร กรมหลวงคำรงราชานุภาพทรงเป็นผู้ที่เข้าพระทัยในกระบวนการจัดการปกครองมณฑลพายัพเป็นอย่างดี จึงไม่เด่นชัดกับความเห็นของพระยากรีสหเทพ เสนา 6 ตำแหน่ง ในมณฑลพายัพ จึงยังคงมีสืบมา

อย่างไรก็ดี ในเวลาต่อมารัฐบาลมีนโยบายที่จะยกเลิกตำแหน่งเสนาทั้ง 6 นี้

---

<sup>1</sup>พระยามหาอำมาตยาธิบดี (เส็ง วิริยศิริ) "ข้อบังคับหัวเมือง ร.ก. 117 จัดตั้งเมืองและข้าราชการประจำเมือง" การปกครองฝ่ายพลเรือน พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพพระภักดีศรีสุระธรณ (สุค สุนทรสารทูล) 19 พฤศจิกายน 2505 หน้า 97 - 103

โดยค่อย ๆ จัดตั้งตำแหน่งต่าง ๆ ตามข้อบังคับหัวเมือง ร.ศ. 117\* เข้าปฏิบัติงานในมณฑลพายัพ ขณะเดียวกันรัฐบาลก็ไม่ได้เลิกถอนตำแหน่งเสนาหัง 6 พันที่ หง ๆ ที่เมื่อกรมการเมืองที่จัดตั้งขึ้นใหม่ได้ทำหน้าที่แทนเสนา 6 ตำแหน่งแล้วก็ตาม รัฐบาลก็ยังงงให้ดำรงตำแหน่งเสนาหัง 6 ต่อไป โดยถือว่าเป็นตำแหน่งกิตติมศักดิ์ที่ทางรัฐบาลไม่ได้หวังในผลงานแต่อย่างใด กลับให้ดำรงตำแหน่งต่อไปจนตลอดชีวิต แต่เมื่อผู้ใดสิ้นชีวิตของรัฐบาลก็จะไม่แต่งตั้งผู้อื่นเข้ามาดำรงตำแหน่งนั้นแทน วิธีการดังกล่าวเป็นวิธีการที่ชาวจีนลาคที่รัฐบาลใช้ในการยกเลิกตำแหน่งสำคัญอันเป็นสัญลักษณ์ของประเทศราชในหลายแห่งซึ่งได้ผลเป็นอย่างดีตลอดมา สามารถยกเลิกตำแหน่งนั้นได้โดยที่ผู้ดำรงตำแหน่งอยู่ไม่รู้สึกเดือดร้อน สำหรับมณฑลพายัพก็เช่นกันด้วยวิธีการ เช่นนั้นรัฐบาลก็สามารถยกเลิกตำแหน่งเสนาหัง 6 ได้ด้วยดีภายในปี พ.ศ. 2472 ตำแหน่งเสนาหัง 6 ก็เหลือเพียง 4 คน และล้นจรรยาภาพแล้ว<sup>1</sup> ตำแหน่งนี้จึงค่อยหมดไปในที่สุด

การจัดการปกครองระบอบเมืองนี้ พระยาศรีสหเทพในฐานะข้าหลวงพิเศษผู้สนองพระบรมราชโองการให้เป็นผู้ดำเนินการปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพได้เดินทางไปตรวจจัดการทุกเมืองให้มีรูปแบบการปกครอง เช่นเดียวกันหมด โดยเริ่มจัดเมืองแพร่ก่อน เมื่อสำเร็จแล้วจึงจัดเมืองน่าน เมืองลำปาง เมืองลำพูน และเมืองเชียงใหม่ ตามลำดับ สำหรับเมืองเชียงใหม่ซึ่งเป็นศูนย์กลางของมณฑลนั้น นอกจากพระยาศรีสหเทพจะพยายามจัดการปกครองให้เป็นที่เรียบร้อยแล้ว ยังต้องทำการประสานความร่วมมือกับกษัตริย์ราชวงศ์ล้านนาที่ปกครองเมืองกับข้าราชการไทยจากส่วนกลางซึ่งขาดความไว้วางใจกันมาตั้งแต่ครั้งพระยาทรง

\* ข้อบังคับลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 117 ไม่มีการประกาศใช้อย่างเป็นทางการ จึงไม่ทราบแน่ชัดว่าเริ่มใช้เมื่อใด ส่วน "กฎเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเป็นข้อบังคับสำหรับปกครองมณฑลวันตกเฉียงเหนือ ร.ศ. 119" ก็ไม่มีการประกาศยกเลิก แม้ว่าในทางปฏิบัติระยะต่อมาจะมีการเปลี่ยนแปลงไปแล้วก็ตาม

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 7 สบ. 242/234 จอมพลบริพัตร เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยถึงมรณภาพเอกเจ้าพระยามหุธร ราชเลขาธิการ ที่ 366/11307 ลงวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2472



สุรเทศเป็นข้าหลวงใหญ่ด้วย ในครั้งแรกที่พระยากรีสหเทพไปถึงเชียงใหม่ เจ้าอุปราชพร้อมด้วยเจ้านายเมืองเชียงใหม่ได้จัดกระบวนแห่ต้อนรับพระยากรีสหเทพเป็นอย่างดี และยินยอมให้พระยากรีสหเทพจัดการปกครองในเมืองเชียงใหม่เหมือนอย่างที่ได้จัดในเมืองอื่น ๆ<sup>1</sup> พระยากรีสหเทพได้ประชุมปรึกษาราชการร่วมกับเจ้าอุปราชและเจ้านายในนครเชียงใหม่ แล้วตกลงจัดตั้งกองเมืองประจำนครเชียงใหม่ขึ้น มีตำแหน่งต่าง ๆ ดังนี้

1) ตำแหน่งเจ้าสนามหลวง มีพระยาอุกมพงษ์เพ็ญสวัสดิ์ (น.ร.ว. ประยูร อัครศักดิ์) เป็นข้าหลวงประจำนครเชียงใหม่ เงินเดือน ๆ ละ 750 บาท เจ้าอุปราช (เจ้าสุริยะ) รังตำแหน่งเจ้าผู้ครองนคร เงินเดือน ๆ ละ 2 500 บาท และขุนรัฐกิจเป็นข้าหลวงผู้ช่วย เงินเดือน ๆ ละ 70 บาท

2) ตำแหน่งมหาดไทย มีเจ้าราชวงศ์ เป็นเสนามหาดไทย เงินเดือน ๆ ละ 400 บาท รองเสนา มี 2 คน คือ พระยาสามล้าน และนายสอน เงินเดือน ๆ ละ 200 บาท และ 130 บาท ตามลำดับ

3) ตำแหน่งทหาร มีเจ้าไชยสงครามเป็นเสนาทหาร เงินเดือน ๆ ละ 200 บาท

\* เจ้าอุปราช (เจ้าสุริยะ) ขณะนั้นรังตำแหน่งเจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่ (ร.ศ. 118-121) ต่อมาทรงโปรดเกล้าฯ ให้เป็นเจ้าอินทวโรรสสุริยวงศ์เจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่ องค์ที่ 8 (พ.ศ. 2445 - 2452)

<sup>1</sup> กองกฎหมายแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/33 กรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบทูลกรมหมื่นสมมตอมรินทร์ ที่ 564/8225 ลงวันที่ 26 มีนาคม ร.บ. 118

\*\* ความปกติตำแหน่งเจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่ เงินเดือน 5,000 บาท กรณีรังตำแหน่งจะลดลงครึ่งหนึ่ง

\*\*\* เจ้าราชวงศ์ (เจ้าแก้วนริศ) ใน พ.ศ. 2452 รังตำแหน่งเจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่ และในระหว่าง พ.ศ. 2454 - 2482 เป็นเจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่องค์ที่ 9 ซึ่งเป็นองค์สุดท้าย

และมี ม.ร.ว. เล็ก เป็นรองเสนาทหาร เงินเดือน ๆ ละ 100 บาท

4) ตำแหน่งนา มีเจ้าราชภาทินัย เป็นเสนานา เงินเดือน ๆ ละ 300 บาท และมีรองเสนา 2 คน คือ นายจิตร และนายเวท เดือนละ 60 บาทเท่ากัน

5) ตำแหน่งคลัง ว่างไม่บอกคนที่เหมาะสมพอที่จะเป็นเสนาคลัง จึงมีแต่รองเสนาคลังคือ นายบุ่ง ข้าราชการจากกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เงินเดือน ๆ ละ 60 บาท

6) ตำแหน่งวัง ปีเจ้าสุริยวงษ์ เป็นเสนาวัง เงินเดือน ๆ ละ 200 บาท มีรองเสนา 2 คน คือ พระยาหลวงจ่ายสน เจ็บเดือน ๆ ละ 200 บาท เท่ากับเสนาวัง และอีกคนคือ หม่อมหลวงเนตร เงินเดือน ๆ ละ 120 บาท

7) ตำแหน่งยุติธรรม มีเจ้าบุรีรัตน์เป็นเสนายุติธรรม เงินเดือน ๆ ละ 220 บาท รองเสนา 2 คน คือ พระยาจำบ้าน และนายอัน เงินเดือน ๆ ละ 200 บาท และ 100 บาท ตามลำดับ<sup>1</sup>

การแต่งตั้งเจ้านายบุตรหลานให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ อย่างเป็นสัดส่วนดังกล่าวสร้างความพอใจแก่เจ้านายบุตรหลานเป็นอันมาก เพราะนอกจากจะได้รับพระราชทานเงินเดือนแล้ว ยังเป็นเกียรติยศแก่ตนเองและวงศ์ตระกูลอีกด้วย อย่างไรก็ตาม เจ้านายบุตรหลานที่ได้รับการแต่งตั้งส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในหน้าที่การงานที่ทำ แต่ก็จำเป็นต้องแต่งตั้งให้รับตำแหน่งไปพลางก่อน แล้วค่อยพยายามชี้แจงให้เข้าใจในหน้าที่การงานนั้นภายหลัง และเมื่อมีโอกาสก็จะให้ข้าราชการจากส่วนกลางเข้าคำแนะนำแทน<sup>2</sup> ดังนั้นนับเป็นนโยบายที่ตองการผ่อนปรนและให้เกียรติแก่เจ้านายเบื้องหน้านั้นเอง

นอกจากการจัดตั้งกองเมืองแล้ว พระยาตรีศูหเทพยังได้เปิดว่าการใหม่ให้ขาดหลวงประจำนครและข้าราชการไทยจากส่วนกลาง และข้าราชการพื้นเมืองได้ทำงานร่วมกับ<sup>3</sup>

<sup>1</sup> กวงจกหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ข. 58/33  
กรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบทูลกรมหมื่นสมมตอมรินทร์ ที่ 581/8225 ลงวันที่ 26 มีนาคม ร.ศ. 118

<sup>2</sup> ก.

<sup>3</sup> ก.

อันเป็นการขจัดกาแบ่งแยกเป็นไทยเป็นลาวซึ่งเคยมีมาแต่สมัยพระยาทรงสุรเดช (อัน บุนนาค) ให้หมดไป อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติการขจัดความรู้สึกกลัวว่าเป็นต้องใช้เวลาานพอสมควร

1.3 การปกครองปกครองระดับบริเวณ\* กฎข้อบังคับสำหรับปกครองมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ ร.ศ. 119 ได้แบ่งเขตการปกครองตามแบบเดิม คือ แบ่งเป็น เชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง น่าน แพร่ โดยกำหนดให้แพร่มีสถานะเป็นเมือง ส่วนเมืองอื่นให้มีฐานะเป็นนคร เพราะถือว่ามื่ออาณาเขตกว้างขวางกว่า โดยเฉพาะเชียงใหม่และน่านมีพื้นที่กว้างขวางมาก จนต้องแบ่งออกเป็น 2 ส่วน เรียกว่า หัวเมืองชั้นในและหัวเมืองชั้นนอก หัวเมืองชั้นในเป็นเมืองอยู่ใกล้ที่ทำราชการค้าสวนหลวง และเมืองที่อยู่ห่างไกลออกไปถือเป็นหัวเมืองชั้นนอก ซึ่งยากต่อการจัดการปกครอง ดังนั้นจึงต้องมีการจัดตั้งเป็นบริเวณขึ้น<sup>1</sup>

พระยาศรีสหเทพ (เส็ง วิริยศิริ) ได้จัดแบ่งเขตเมืองเชียงใหม่ตามสายแม่น้ำ โดยถือว่าเมืองที่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำปิงหรือห้วยหนองที่ไหลลงสู่แม่น้ำปิง เป็นหัวเมืองชั้นใน อยู่ภายใต้การปกครองของเจ้าสวนหลวง ส่วนบรรดาเมืองที่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำโขงหรืออยู่บนแม่น้ำสายต่าง ๆ ที่ไหลลงสู่แม่น้ำโขงซึ่งได้แก่ เมืองเชียงราย เมืองเชียงแสน เมืองป่าเป้า เมืองหนองช้าง และเมืองฝาง จัดเป็นบริเวณเชียงใหม่เหนือ และบรรดาเมืองที่ตั้งอยู่ในบริเวณที่แม่น้ำไหลลงสู่แม่น้ำคง (สาละวัน) ซึ่งประกอบด้วย เมืองยวม เมืองขุนยวม เมืองแม่ฮ่องสอน และเมืองปาย จัดเป็นบริเวณเชียงใหม่ตะวันตก ทั้งนี้เป็นการตั้งชื่อบริเวณตามทิศทางโดยถือเมืองเชียงใหม่เป็นศูนย์กลาง<sup>2</sup>

\* เป็นหน่วยการปกครองที่รวมหัวเมืองเล็ก ๆ ซึ่งอยู่ห่างไกลเข้าด้วยกัน โดยมีข้าหลวงประจำบริเวณรับผิดชอบ

1 ร.ศ.ท. เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ ผู้รวบรวม "กฎเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเป็นข้อบังคับสำหรับปกครองมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ ร.ศ. 119" ใน ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 17 หน้า 407 - 408 ข้อ 51

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/33 กรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบทูลกราบทูลหมื่นสมมตอมรพันธุ์ ที่ 584/8225 ลงวันที่ 26 มีนาคม ร.ศ. 118

สำหรับการจัดบริเวณในเมืองนาน พระยาศรีสหเทพได้จัดรวมหัวเมืองชั้นนอกที่อยู่ริมแม่น้ำโขงตอนเหนือ ซึ่งมีเมือง 8 เมือง คือ เมืองเชียงทอง เมืองคอน เมืองเทิง เมืองเชียงคำ เมืองเชียงแสง เมืองเชียงดม เมืองเชียงฮอน และเมืองเงินหรือเมืองกุสาวดี จัดตั้งเป็นบริเวณนานเหนือ<sup>1</sup>

การปกครองบริเวณนี้ข้าหลวงประจำบริเวณเป็นผู้บังคับบัญชาแทนเคาสนามหลวง มีหน้าที่ดังนี้

- 1) ตรวจสอบรักษาการภายในบริเวณแทนข้าหลวงประจำเมืองและแนะนำการปฏิบัติราชการของผู้ที่อยู่ใต้การบังคับบัญชา
- 2) เป็นผู้จัดและสั่งการ เรื่องการต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับบริเวณ ตามคำอนุมัติของข้าหลวงประจำเมือง
- 3) ต้องทำหน้าที่ติดต่อกับเคาสนามหลวงและเมืองใกล้เคียง และต้องรายงานขอราชการทั้งหมดให้เคาสนามหลวงทราบเสมอ
- 4) เป็นผู้พิจารณาตัดสินความที่เกิดขึ้นในเขตบริเวณที่ปกครอง
- 5) ต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดระเบียบแบบแผนภายในบริเวณตามที่รัฐบาลได้

กำหนด

- 6) เป็นผู้ออกประกาศต่าง ๆ ตามคำสั่งของเคาสนามหลวง<sup>2</sup> เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของข้าหลวงประจำบริเวณมีประสิทธิภาพ รัฐบาลจึงให้ข้าหลวงประจำบริเวณมีอำนาจที่จะสั่งหยุดยั้ง หรือถอนอำนาจคำสั่งของพญาแสนท้าวทั้งหลาย

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/33  
กรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบทูลกรมหมื่นสมมตอมรพันธุ์ ที่ 584/8225 ลงวันที่  
26 มีนาคม ร.ศ. 118

<sup>2</sup> ร.ศ.ท. เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ ผู้รวบรวม "กฎเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเป็นฉบับบังคับสำหรับปกครองมณฑลทั่ววันตกเฉียงเหนือ ร.ศ. 119" ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 17 หน้า 407 ขอ 50

ที่อยู่ภายในบริเวณ เมื่อพิจารณาเห็นว่า เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยพระราชกำหนดกฎหมาย และหากพญาแสนท้าวคนใดประพาศิตัวไม่เหมาะสม กระทำการฝ่าฝืนพระราชกำหนดกฎหมาย ขาหลวงประจำบริเวณมีอำนาจถอดถอนพญาแสนท้าวผู้นั้นออกจากราชการได้ หรือถ้าเห็นว่าเป็นการปัจจุบันทันด่วนและมีเหตุสุด ขาหลวงประจำบริเวณจะจับกุมพญาแสนท้าวผู้กระทำความผิด เพื่อส่งยังเคาสนามหลวงก็ได้ นอกจากนี้ขาหลวงประจำบริเวณยังมีอำนาจในการพิจารณา พิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญาที่มีโทษปรับไม่เกิน 100 บาท หรือจำคุกไม่เกิน 3 เดือน ซึ่ง เกิดขึ้นภายในบริเวณ และถือคำตัดสินของขาหลวงประจำบริเวณเป็นเด็ดขาดไม่มีการ อุดหนุนต่อไป<sup>1</sup>

การจัดการปกครองบริเวณขึ้นกับเมืองเชียงใหม่และเมืองน่านดังกล่าวนี้ นับเป็น วิชาการขั้นแรกของการแก้ไขปัญหาคว้างขวางสำหรับเมืองที่มีขนาดกว้างขวางได้อย่างเหมาะสม อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาในส่วนรวมทั้งมณฑลแล้ว จะเห็นวามณฑลพายัพเป็นมณฑลที่มีอาณาเขต กว้างขวางมาก จนเชียงใหม่ซึ่งเป็นศูนย์กลางไม่สามารถติดต่อกับทุกเมืองได้อย่างสะดวก โดยเฉพาะการติดต่อกับเมืองน่านและเมืองแพร่ เป็นไปด้วยความยากลำบาก ดังนั้น พระยาศรีสุทนต์เทพจึงเสนอนกรมหลวงคำร้งราชานุภาพให้ย้ายศูนย์กลางมณฑลมาที่เมืองลำปาง ซึ่งจะทำให้สามารถติดต่อกับเมืองน่านและเมืองแพร่ตลอดจนเมืองอื่น ๆ ในมณฑลได้อย่าง สะดวกกว่าเชียงใหม่ แต่ขอเสนอตั้งกล่าวไม่ใคร่ได้รับความเห็นชอบด้วย เชียงใหม่จึงยังคง เป็นศูนย์กลางการปกครองมณฑลพายัพต่อไป อย่างไรก็ตามในเวลาต่อมา (พ.ศ. 2458 - 2462) รัฐบาลก็ได้แก้ไขปัญหาคว้างขวางของอาณาเขตมณฑลพายัพด้วยการแยก ดินแดนส่วนหนึ่งของมณฑลพายัพออกเป็นมณฑลมหาสารคาม โดยรวมเมืองแพร่ น่าน ลำปาง เข้าด้วยกันให้มีศูนย์กลางที่เมืองแพร่ ซึ่งจะกล่าวรายละเอียดในตอนที่ต่อไป

<sup>1</sup>ร.ต.ท. เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ ผู้รวบรวม "กฎเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเป็นข้อบังคับสำหรับปกครองมณฑลวันตกเฉียงเหนือ ร.ศ. 119" ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 17 หน้า 407 ข้อ 51

1.4 การจัดการปกครองท้องที่ กฎข้อบังคับสำหรับปกครองมณฑลพายัพ ร.ก. 119 ได้กำหนดให้พระยาภิรมย์ภักดีปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ทุกมาตรา เพียงแต่ให้เปลี่ยนชื่อตำแหน่งต่าง ๆ เป็นภาษาพื้นเมืองเพื่อให้ราษฎรทั้งหลายเข้าใจง่าย<sup>1</sup> คือให้เปลี่ยนคำว่า ชาวหลวงเทศาภิบาล เป็น ชาวหลวงใหญ่ ผู้ว่าราชการเมือง เป็น เจ้าสนามหลวง อำเภอบาง เป็น แขวง กำนัน เป็น นายแควน และเปลี่ยนคำว่า ผู้ใหญ่บ้าน เป็น แกมบ้าน<sup>2</sup> ทั้งนี้เพื่อความสะดวกและความเข้าใจของราษฎรนั่นเอง

การแบ่งเขต การปกครองจากเมืองเป็นอำเภอหรือแขวงนั้น ถือเป็นหน้าที่ของชาวหลวงใหญ่ที่จะกำหนด<sup>3</sup> แต่ละแขวงจะมีกรรมการแขวงประกอบด้วย นายแขวง รองแขวง จำนวน 1-2 คน และสมุหบัญชี ตามพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ได้กำหนดหน้าที่ของกรรมการอำเภอหรือกรรมการแขวงไว้ดังนี้

1) การรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องที่ ได้แก่การสืบสวนตรวจตราเหตุการณ์ต่าง ๆ ในท้องที่เพื่อมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงขึ้นแก่ราษฎรและราชการ หากเกิดขึ้น กรรมการแขวงก็มีหน้าที่ช่วยเหลือราษฎรในท้องที่ที่ได้รับบาดเจ็บและขอความช่วยเหลืออย่างเต็มความสามารถ

2) การปกครอง ได้แก่การตรวจตราการปฏิบัติราชการของนายแควนและแกมบ้านให้เป็นไปตามแบบแผนการปกครองที่วางไว้ หากนายแควนและแกมบ้านประสบปัญหาขึ้น กรรมการแขวงต้องช่วยเหลือแก้ไขให้การนั้นลุล่วงไป กับต้องดูแลมิให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อนจากการประพฤตินันตรายของนายแควนและแกมบ้านบางคน

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.11/11 รายงานการประชุมเทศาภิบาลปีที่ 13 ครั้งที่ 1 ลงวันที่ 7 กันยายน ร.ศ. 126

<sup>2</sup> ร.ศ.ท. เสียดียร ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ ผู้รวบรวม "กฎเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเป็นข้อบังคับสำหรับปกครองของมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ ร.ศ. 119" ในประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 17 หน้า 390 - 391 ข้อ 4

<sup>3</sup> ดู ข้อ 5

3) การสืบจับโจรผู้ร้ายและการพิจารณาอรรถคดี ได้แก่การสืบเหตุการณ์ต่าง ๆ ควบคุมตนเองและตักเตือนนายแควน แก่บ้าน ไม่ให้ละเลย ให้ความสะดวกรวดเร็วแก่ทนาย ทำการไต่สวนที่เกิดเหตุ คุมขังนักโทษ จับกุมผู้กระทำผิดกฎหมายและบังคับตามหมายสั่ง หน้าที่รับอาบัติ ทำชั้นสูตรและทำการไต่สวนชั้นตน คนบ้านเรือนให้ประกันผู้ต้องหา ตลอดจนเปรียบเทียบความแพ่งที่มีบทลงโทษปรับไม่เกิน 200 บาท

4) การรักษานโยบายของแผ่นดิน ได้แก่การประกาศพิภคภาษีอากรที่ราษฎร จะต้องชำระ และการประกาศการหวงห้ามภาษีบางอย่าง การให้อนุญาตภาษีบางชนิด และทำการเก็บภาษีอากรบางอย่างตามที่ได้รับคำสั่งจากกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ<sup>1</sup>

การจัดการปกครองท้องที่ก่อนที่จะออกกฎข้อบังคับสำหรับปกครองมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ \* พระยาศรีสทเทพในฐานะข้าหลวงพิเศษก็ได้จัดตั้งแขวงขึ้นสำเร็จได้เพียง 8 แขวงเท่านั้น เหตุที่ไม่สามารถจัดตั้งแขวงได้สำเร็จเรียบร้อยทั้งนั้น เพราะการขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ซึ่งในการเลือกสรรบุคลากรที่จะเป็นนายแขวง (นายอำเภอ) จะต้องเลือกสรรข้าราชการไทยจากส่วนกลาง เพราะนายแขวงเป็นกลจักรสำคัญของข้าหลวงใหญ่ที่จะให้การดำเนินงานปฏิรูปการปกครองสำเร็จคล่องไปได้ ส่วนพวกเจ้านายบุตรหลานซึ่งมีเป็นจำนวนมากนั้นก็ได้รับราชการในตำแหน่งรองแขวง โดยพระยาศรีสทเทพได้คัดเลือกเจ้านายบุตรหลานที่ยังไม่เคยรับราชการให้เข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินงานด้วย ทั้งนี้เพื่อให้เจ้านายบุตรหลานได้มีงานทำแทนที่จะอยู่นิ่งเฉยกัน และเป็นการให้ทั้งเกียรติยศและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

หลังจากที่พระยาศรีสทเทพกลับกรุงเทพฯ แล้ว พระยานริศรราชกิจ (สาย

<sup>1</sup> "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116" ใน ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 14 ลงวันที่ พฤษภาคม ร.ศ. 116

\* กฎข้อบังคับสำหรับปกครองมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ 13 กรกฎาคม ร.ศ. 119 เป็นเวลาหลังจากที่พระยาศรีสทเทพเดินทางกลับถึงกรุงเทพฯ 2 เดือนแล้ว

โชติกเสถียร) ก็ได้จัดตั้งแขวง (อำเภอ) ต่อมาในปี ร.ศ. 119 (พ.ศ. 2443) แขวงตามเมืองต่าง ๆ มีดังนี้

1) เชียงใหม่

ก. เขตหัวเมืองชั้นในของเมืองเชียงใหม่มี 6 แขวง คือ แขวงนครเชียงใหม่ แขวงจอมทอง แขวงปิงไต่ แขวงแม่ต่น แขวงขุนปิง แขวงแม่แตง

ข. บริเวณเชียงใหม่เหนือ มี 5 แขวง คือ แขวงแมกก แขวงแมลาว แขวงแม่ปาง แขวงเชียงแสนหลวง และแขวงเชียงแสนน้อย

ค. บริเวณเชียงใหม่ตะวันตก มี 4 แขวง คือ แขวงขุนยวม แขวงยวม แขวงแม่อองสอน และแขวงแม่ปาย

2) ลำปาง มี 3 แขวง คือ แขวงนครลำปาง แขวงแมลง และแขวงวังเหนือ

3) ลำพูน มี 2 แขวง คือ แขวงนครลำพูน และแขวงดี

4) แพร่ มี 2 แขวง คือ แขวงแพร่ และแขวงยมเหนือ

5) น่าน มี 6 แขวง คือ แขวงน้ำอิ่ง แขวงน้ำบัว แขวงขุนยวม แขวงขุนน่าน แขวงน้ำซ่ง และแขวงน่านใต้<sup>1</sup>

เมื่อพิจารณาถึงแขวงที่จัดตั้งขึ้นจะเห็นว่าในแต่ละเมืองมีจำนวนแขวงน้อยมาก ทั้งนี้เนื่องจากการที่รัฐบาลไม่สามารถสรรหาบุคลากรจากส่วนกลางให้ขึ้นไปดำรงตำแหน่งนายแขวงได้เพียงพอ จึงจำเป็นต้องจัดตั้งแขวงให้เหมาะสมกับจำนวนบุคลากรที่มีอยู่ ดังนั้นในแต่ละแขวงจึงมีพื้นที่กว้างขวางมากและแทบทุกแขวงต่างก็เป็นท้องที่ที่ทุรกันดารการคมนาคมยากลำบาก บรรดานายแขวงส่วนใหญ่จึงไม่สามารถปกครองดูแลราษฎรให้ทั่วถึงกันได้ ซึ่งเป็นอุปสรรคของการปฏิรูปการปกครองแบบเทศาภิบาลที่ทำให้การปฏิรูปไม่ประสบ

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/33

พระยาศรีสุทเทพกราบทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ที่ 10/1352 ลงวันที่ 2 เมษายน ร.ศ. 119 และ ร.ศ.ท. เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ ผู้รวบรวม "แจ้งความกระทรวงมหาดไทย" ประชุมกฎหมายประจำตก เล่ม 18 หน้า 55-57



ผลสำเร็จเท่าที่ควร ดังจะได้อธิบายรายละเอียดในตอนต่อไป

ส่วนการแบ่งเขตแขวงจัดตั้งเป็นแควน (ตำบล) และหมู่บ้านนั้น เคอสนามหลวงของแต่ละเมืองจะเป็นผู้กำหนด ในนายแควนและแกมบ้านมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ทุกประการ และในการปกครองของแควน (ตำบล) จะมีนายแควน (กำนัน) ซึ่งมียกเป็นชั้นพระยา กบิโหมผู้ช่วยนายแควนซึ่งมียศชั้นแสน สำหรับการจับคุกกลาง เศวรรับตำแหน่งนายแควนและแกมบ้านนั้น ได้ให้ข้าราชการพื้นเมืองดำรงตำแหน่งไปตามเดิม โดยไม่ได้จัดข้าราชการจากส่วนกลางเข้าไปทำงานเหมือนตำแหน่งนายแขวง ทั้งนี้เพราะการปกครองระดับตำบลและหมู่บ้านนั้น เป็นระดับต่ำที่ไม่สำคัญนักจึงให้ข้าราชการพื้นเมืองกระทำสับไปได้

## 2. การปรับปรุงงานการศึกษา

2.1 ศาลหัวเมือง ในบทที่ 3 ได้อธิบายแล้วว่าการพิจารณาคดีตามศาลเมืองต่าง ๆ ภายในมณฑลพายัพ เจ้านายเมืองเหนือยังคงมีอำนาจตัดสินคดีความตามระเบียบแบบแผนดั้งเดิมของท้องถิ่น ส่วนศาลมณฑลได้ใช้วิธีการพิจารณาคดีตามแบบแผนสมัยใหม่ เช่นเดียวกับที่ไซหัวไปนพระราชอาณาจักร แต่ในช่วงจัดการปกครองแบบเทศาภิบาลนี้ รัฐบาลให้ชาวหลวงใหญ่ทำหน้าที่จัดการศาลตามพระธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ. 114 (พ.ศ. 2448) ทุกประการ จึงเป็นการยกเลิกอำนาจศาลของเจ้านายเมืองเหนือโดยปริยาย

สาระสำคัญของพระธรรมนูญศาลหัวเมือง แบ่งศาลออกเป็น 3 ระดับคือ ศาลมณฑล มีข้าหลวงยุติธรรมเป็นอธิบดีพิจารณาร่วมกับผู้พิพากษาอื่น ๆ รวมทั้งสิ้นไม่ต่ำกว่า 3 นาย มีอำนาจพิจารณาทุกคดีที่เกิดขึ้นภายในมณฑล ศาลเมืองมีอำนาจพิจารณาคดีแพ่งที่มีโทษปรับไม่เกิน 1,000 บาท และจำคุกไม่เกิน 7 ปี รวมทั้งมีอำนาจในการพิจารณาคดีที่เกิดขึ้นในศาลแขวง ส่วนศาลแขวงเป็นศาลชั้นต้นมีอำนาจบังคับคดีตามแต่ชาวหลวงใหญ่จะมอบหมายให้<sup>1</sup>

<sup>1</sup>ร.ศ.ท. เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ ผู้รวบรวม "กฎเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเป็นข้อบังคับสำหรับมณฑลหัวเมืองเหนือ" ใน ประชุมกฎหมายประจำศก ร.ศ. 118 - 119 เล่ม 18 หน้า 251 - 254

นอกจากจะประกาศใช้พระบรมมัญญกาลหัวเมืองเป็นแบบแผนจัดการศาลทั่วไปแล้ว รัฐบาลยังได้ให้อำนาจข้าหลวงใหญ่และข้าหลวงยุติธรรมเป็นพิเศษ ในการร่วมกันออกกฎหมาย ประกาศใช้ในท้องที่มณฑลพายัพ ตามข้อกำหนดตามกฎหมายที่ร่างขึ้นนั้นจะต้องได้รับพระบรมราชานุญาตก่อนที่จะมีผลบังคับใช้ แต่ในกรณีปัจจุบันนี้ความ ข้าหลวงใหญ่และข้าหลวงยุติธรรมอาจจะให้ประกาศใช้ได้ทันที แต่จะต้องรีบเร่งขอพระบรมราชานุญาตย้อนหลัง ภายใน 6 เดือน และกฎหมายที่ออกใช้ก่อนนั้นต้องไม่เป็นการฝ่าฝืนพระบรมราชานุญาต ไม่ขัดกับสนธิสัญญาทางพระราชไมตรี และมีโทษปรับไม่เกิน 200 บาท หรือจำคุกไม่เกิน 6 เดือนเท่านั้น<sup>1</sup> ซึ่งปรากฏว่าพระยานริศรราชกิจข้าหลวงใหญ่และหลวงจรยาบุคคฤถศย์ ข้าหลวงยุติธรรมได้ร่วมกันออกกฎหมายขึ้นหลายฉบับ เช่น การประกาศห้ามไม่ให้ปล่อยสัตว์พาหนะอันใดแก่ มา ฟา กระบือ และแพะ ออกตามถนนหนทางและต้นไม้ริมทาง ทำให้เกิดความเสียหายขึ้นเสมอ กำหนดโทษปรับครั้งหนึ่งไม่เกิน 20 บาท หรือจำคุกไม่เกิน 1 เดือน<sup>2</sup>

การดำเนินงานปรับปรุงศาลาระยะแรก ๆ ข้าหลวงยุติธรรมต้องประสบปัญหาที่ยากมาก โดยเฉพาะเมืองเชียงใหม่เป็นเมืองใหญ่มีคดีค้างอยู่แต่เดิม 600 กว่าเรื่อง และที่สำคัญสำนวนแต่ละคดีล้วนบันทึกเป็นอักษรไทยยวนทั้งสิ้น ข้าราชการไทยส่วนใหญ่ไม่สามารถอ่านให้เข้าใจได้ เจ้าบุรีรัตนเสนาบดีธรรมและผู้พิพากษาทั้งหมดในมณฑลพายัพจึงต้องร่วมกันพิจารณาหาทางแก้ไขปัญหา โดยนำคดีจากศาลต่าง ๆ มาพิจารณากันที่ศาลต่างประเทศเพียงแห่งเดียวก่อน เพราะศาลต่างประเทศมีผู้พิพากษาที่มีความรู้

<sup>1</sup>ร.ต.ท. เสถียร ลายอักษร และคนอื่น ๆ ผู้รวบรวม "กฎเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเป็นข้อบังคับสำหรับมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ" ใน ประชุมกฎหมายประจำศก ร.ศ. 119 - 119 เล่ม 17 หน้า 453

<sup>2</sup>ร.ต.ท. เสถียร ลายอักษร และคนอื่น ๆ ผู้รวบรวม "ประกาศอนุญาตให้ใช้ประกาศห้ามไม่ให้ปล่อยสัตว์ตามถนนเป็นกฎหมายใช้ในมณฑลพายัพ" ใน ประชุมกฎหมายประจำศก ร.ศ. 120 - 121 เล่ม 18 หน้า 251 - 254

ความสามารถสำหรับพิจารณาความถี่ ซึ่งผลของการปฏิบัติตามมติดังกล่าวได้ทำให้คดีทั้งหลายภายในเขตเทศบาลได้รับการพิจารณาอย่างยุติธรรมและสำเร็จลงอย่างรวดเร็วจนเป็นที่พอใจของราษฎรส่วนใหญ่<sup>1</sup>

หลังจากที่แก้ไขข้อผิดพลาดระยะแรกหมดไปแล้ว หลวงจรรยาฤกษ์ฤกษ์ข้าหลวงยุติธรรมมณฑลพายัพก็ขอได้ทางส่วนกลางส่งผู้พิพากษาที่มีความรู้ความสามารถขึ้นไปปฏิบัติราชการด้านการศาลอย่างเร่งด่วน เพื่อจะได้จัดการศาลให้เป็นไปตามพระธรรมนูญศาลทั่วเมือง ส่วนบรรดาเจ้านายบุตรหลานที่ดำรงตำแหน่งสำคัญด้านการศาลในเมืองเชียงใหม่ หลวงจรรยาฤกษ์ฤกษ์ ได้คัดเลือกไว้ 4 คน คือ เจ้าบุรีรัตน์ เสนายุติธรรม และผู้พิพากษาอีก 3 นาย คือ พระยาจำบาก พระยาสาภาวะ และพระยามุนีเทศน์ โดยให้ทั้ง 4 คนนี้ดำรงตำแหน่งเดิมต่อไป แม้จะไม่มีความรู้ด้านการพิจารณาความตามกระบวนการยุติธรรมแผนใหม่เดยกก็ตาม<sup>2</sup> แต่ก็จำเป็นต้องแต่งตั้งไว้และให้ขึ้นเงินเดือนตามสมควร<sup>3</sup> เนื่องจากไม่ต้องการให้มีปฏิกริยาต่อต้านใด ๆ เกิดขึ้น

อย่างไรก็ตาม หลังจากที่หลวงจรรยาฤกษ์ฤกษ์จัดการศาลได้เพียงเดือนแปดปรากฏว่าเจ้าอุปราชได้ขอร้องต่อพระยานิรราชกิจ ไม่ให้มีการปรับปรุงด้านการศาลเกิดขึ้น

<sup>1</sup>กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ย. 8/7  
หลวงจรรยาฤกษ์ฤกษ์กราบทูลเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ที่ 9/100 ลงวันที่ 13  
กันยายน ร.ศ. 118

<sup>2</sup>กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ก. 19/181  
เขียนำนายเจ้าบุรีรัตน์ เมืองนครเชียงใหม่ ลงวันที่ 15 เมษายน ร.ศ. 122 และ  
เอกสารรัชกาลที่ 5 ย. 8/30 หลวงจรรยาฤกษ์ฤกษ์กราบทูลเสนาบดีกระทรวง  
ยุติธรรม ลงวันที่ 26 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 119

<sup>3</sup>กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ก. 1๔.8/15  
เพิ่มเงินเดือนเจ้าบุรีรัตน์แลเจ้าสุริยวงษ์ ที่ 188/1833 ลงวันที่ 14 มิถุนายน  
ร.ศ. 119

เมื่อเรื่องนี้ทราบถึงพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงแก้ไขปัญหาคำเนียร โทรมเลขชี้แจงให้เจ้าอุปราชเข้าใจ<sup>1</sup> ในที่สุดเจ้าอุปราชจึงยอมรับการเปลี่ยนแปลง ยินยอมให้หลวงจรรยาอุยกักตฤกษ์ดำเนินการจัดการศาลตกไปเพื่อให้เป็นระเบียบแบบแผนเช่นเดียวกับมณฑลอื่น ๆ ในพระราชอาณาจักร

2.2 ศาลต่างประเทศ ในมณฑลพายัพมีกนในบังคับอังกฤษจากพม่าเข้ามาดำเนินธุรกิจค้าไม้และทำการค้าขายเป็นจำนวนมาก ปัญหาฝรั่งรังแกกันจึงเกิดขึ้นเสมอ การแก้ไขปัญหามีขึ้นอย่างจริงจัง เมื่อมีการจัดตั้งศาลต่างประเทศขึ้นเป็นครั้งแรกในเมืองเชียงใหม่ตามสนธิสัญญาเชียงใหม่ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2426) มีขอบเขตครอบคลุมถึงเมืองลำปาง และเมืองลำพูน การที่อังกฤษยินยอมให้คนในบังคับขึ้นศาลต่างประเทศซึ่งมีผู้พิพากษาเป็นคนไทยและอังกฤษทั้งในคดีแพ่งและคดีอาญานั้น นับเป็นการเริ่มต้นของการปลดปล่อยสิทธิสภาพนอกอาณาเขตของก่างชาติให้ลดน้อยลง<sup>2</sup> และในเวลาต่อมา พ.ศ. 2438 ก็ได้มีการขยายขอบเขตของศาลต่างประเทศที่ตั้งอยู่ในเมืองเชียงใหม่ให้มีอำนาจครอบคลุมไปถึงมณฑลพิษณุโลก และเมืองตากในเขตมณฑลนครสวรรค์

นอกจากจะมีการขยายขอบเขตของศาลต่างประเทศออกไปยังมณฑลใกล้เคียงแล้ว ภายในมณฑลพายัพเองก็ได้มีการยกฐานะศาลเมืองขึ้นเป็นศาลต่างประเทศ เช่นจัดตั้งศาลต่างประเทศที่ลำปางเมื่อ พ.ศ. 2448 และจัดตั้งศาลต่างประเทศที่เชียงใหม่ใน พ.ศ. 2449 เพื่อให้ตัดสินคดีความที่เกี่ยวกับคนในบังคับบริเวณเชียงใหม่เหนือ ปี พ.ศ. 2452 ได้มีการจัดตั้งศาลต่างประเทศในเมืองสองนอน โดยให้มีอำนาจครอบคลุมทั่วบริเวณเชียงใหม่ตะวันตก<sup>3</sup>

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ย. 8/7  
รัชกาลที่ 5 ถึงกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ลงวันที่ 26 พฤศจิกายน ร.ศ. 118

<sup>2</sup> ทรงกรี อัจจอรุณ สิทธิสภาพนอกอาณาเขต หน้า 115 - 118

<sup>3</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ย. 8/30 พระยาพิพิธโกษาแจ้งความมายังพระยาจักรีป้าเมือง ปัตถุสถลองกระทรวงยุติธรรม สำเนาที่ 27/2795 ลงวันที่ 18 มิถุนายน ร.ศ. 125

ส่วนศาลต่างประเทศที่จัดตั้งสำหรับชำระคดีความเกี่ยวกับกบในบึงกับฝรั่งเสสตามสัญญาฉบับลงวันที่ 5 ตุลาคม ร.ศ. 112 (พ.ศ. 2436)<sup>1</sup> ได้กำหนดให้จัดตั้งขึ้นที่เมืองน่าน และให้ป้องกันจกรวบรวมกลุ่มถึงเมืองแพร่ โดยในระยะแรกการพิจารณาคดีต่าง ๆ ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพระยาสุนทรบุรุษ ข้าหลวงประจำเมืองน่านไปก่อน เพราะขณะนั้นคดี ยังไม่มากนักซึ่งเป็นการประหยัคงบประมาณไปด้วย อย่างไรก็ดี ตั้งแต่ปี ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444) รัฐบาลก็ได้มอบหมายให้เป็นหน้าที่ของผู้พิพากษากาลเมืองน่าน<sup>2</sup> เป็นเจ้าหน้าที่ คำนนี้โดยตรง

การที่อังกฤษและฝรั่งเสสยอมผ่อนปรนให้คนในบึงกับของชนชั้นศาลต่างประเทศภายในมณฑลนายพแทนการขึ้นศาลสูงสุด ย่อมเป็นการจำกัดสิทธิสภาพนอกอาณาเขตของต่างชาติให้ลดน้อยลงเป็นลำดับ แต่สำหรับคนในบึงกับนั้นต่างรู้สึกว่าคนถูกวิกรอนสิทธิด้านการศาล ตลอดจนว่า ยิ่งในช่วงจัดการปกครองแบบเทศาภิบาลขึ้นความกฎข้อบังคับสำหรับปกครองมณฑล ตะวันตกเฉียงเหนือ ร.ศ. 119 แล้ว ได้มีการกำหนดไม่ให้คนในบึงกับมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ไม่ว่าจะได้มาโดยการมอบให้หรือซื้อมาเพื่ออยู่อาศัยหรือเพื่อทำไร่นาเรือกสวน<sup>3</sup> นอกจากนี้ในบางเมืองข้าหลวงยังได้ห้ามมิให้ราษฎรยกบุตรหลานให้ยกคนในบึงกับก่อนได้รับอนุญาตจาก นายแขวงเสียก่อน หากผู้ใดขัดขืนถือว่าเป็นความผิด<sup>4</sup> การออกข้อบังคับดังกล่าวก็เพื่อเป็น

<sup>1</sup> กองจดหมายเทศุแห่งชาติ กรมเสียดาการ เอกสารรัชกาลที่ 5 ฉ. 18.2/5  
สำเนาหนังสือสัญญากรุงสยามกับกรุงฝรั่งเสส ลงวันที่ 5 ตุลาคม ร.ศ. 112

<sup>2</sup> กองจดหมายเทศุแห่งชาติ กรมเสียดาการ เอกสารรัชกาลที่ 5 ย. 8/30  
จัดการศาลมณฑลพายัพ ลงวันที่ 24 เมษายน ร.ศ. 120

<sup>3</sup> ร.ศ.ท. เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ ผู้รวบรวม "กฎเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเป็นข้อบังคับสำหรับปกครองมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ ร.ศ. 119" ใน ประชุมกฎหมายประจำศก ร.ศ. 118-119 เล่ม 17 หน้า 419 ข้อ 81 (5)

<sup>4</sup> กองจดหมายเทศุแห่งชาติ กรมเสียดาการ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/158  
พระยาบรมบาทบุรุษข้าหลวงประจำนครน่านกราบทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพ  
 ที่ 2/58 ลงวันที่ 17 เมษายน ร.ศ. 121

การตัดสิทธิคนในบังคับ และเป็นการป้องกันมิให้คนในบังคับตั้งหลักแหล่งเป็นหลักฐาน ทั้งเพื่อป้องกันมิให้คนไทยพยายามเข้าเป็นคนในบังคับของต่างชาตินี้เอง

หลังจากการประกาศใช้ข้อบังคับฉบับนี้เพียงประมาณเดือนเศษ ก็ปรากฏว่ามีข่าวลือเกิดขึ้นว่า บรรดาพวกพม่า เงี้ยว ชาวจีน และราษฎรมณฑลพายัพตลอดจนเจ้านายบุตรหลานบางคนจะคบคิดกันก่อจลาจลขึ้น ดังที่พระยาอุดมพงษ์เพ็ญสวัสดิ์ก็ได้กราบทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ซึ่งมีความตอนหนึ่งว่า "... มีข่าวอย่างประหลาดมาก ... ว่าพวกลาวกับพม่า เงี้ยว จีน ในเมืองเชียงใหม่ มีอุปราช ราชวงศ์ เป็นต้น จะก่อความจลาจลล้างผลาญพวกไทย ..."<sup>1</sup> ข่าวลือดังกล่าวเป็นข่าวที่มีมูลความจริงไม่น้อย เพราะบรรดาผู้ตกเป็นข่าวลือนั้นส่วนใหญ่เป็นคนในบังคับและเป็นผู้อยู่เสียผลประโยชน์ซึ่งไม่พอใจต่อการออกกฎข้อบังคับต่าง ๆ ของรัฐบาลเป็นอันมาก ความไม่พอใจของคนเหล่านั้นได้เพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับจนถึงเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2445 พวกเงี้ยวในบังคับก็ได้ก่อการกบฏขึ้น โดยยกพวกเข้าโจมตีเมืองแพร่ จับข้าราชการไทยจากส่วนกลางที่ไปประจำอยู่ที่นั่นประหารชีวิตเสียประมาณ 20 คนเศษ ซึ่งรายละเอียดเรื่องนี้จะได้กล่าวในตอนต่อไป

### 5. การเก็บภาษีอากร

ในช่วงจัดการปกครองแบบเทศาภิบาลนี้ รัฐบาลจำเป็นต้องใช้จ่ายในการปรับปรุงด้านต่าง ๆ มากขึ้น ดังนั้นพระยาศรีสหเทพ (เส็ง วิริยศิริ) จึงเร่งดำเนินการแก้ไขระบบการเก็บภาษีอากรเสียใหม่เพื่อให้รายรับสมดุยกับรายจ่าย ซึ่งก่อนหน้านั้นปรากฏว่ามณฑลพายัพมีงบรายจ่ายสูงกว่ารายรับมาก ทั้งนี้เพราะหลังจากที่โอนกิจการป่าไม้เป็นของรัฐบาลแล้ว

<sup>1</sup> กองกฎหมายแห่งชาติ กรมมณฑลพายัพ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/129  
ไปรเวทเรื่องพม่า เงี้ยว ลาว จีน ระเบิดประทุร้ายก่อนเมืองนครเชียงใหม่ ลงวันที่  
 21 สิงหาคม ร.ศ. 119

ได้นี้การกำหนดให้ส่งค่าคอมมิชชั่น เป็นรายไค้ส่วนใหญ่ เข้ากระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เสียหก<sup>1</sup>  
 พระยาตรีศหเทพไค้แก้ไขชั้นแรกด้วยการยกเลิกการยกเว้นภาษีนาของ เจ้าผู้ครองนคร  
 และเจ้านายบุตรหลานที่พระยาทรงสุเคศเคยกำเนิการผ่อนปรนต่อเจ้านายเมืองเหนือด้วย  
 การไม่คองเสียภาษีที่นาของตน แต่สำหรับพระยาตรีศหเทพเห็นว่า การผ่อนปรนดังกล่าวทำให้  
 รายไค้ของรฐคณ้อยลงเกือบสิบล่า เพราะเจ้านายเมืองเหนือต่างปีทีเาเป็นจำนวนมาก<sup>2</sup>

วิธีการยกเลิกการยกเว้นภาษีนาของ เจ้าผู้ครองนครและเจ้านายบุตรหลานนั้น  
 พระยาตรีศหเทพไค้เรียกประชุมเจ้าผู้ครองนครแล้วปริกษาชี้แจงว่า เาผลประโยชน์ทางอื่น ๆ  
 ทีเจ้าผู้ครองนครและเจ้านายบุตรหลานได้รับอยู่ขณะนั้น ไม่นับภาษีนาซึ่งได้รับ การยกเว้นก็มาก  
 เพียงพอแล้ว ดังนั้นควรให้ยกเลิกการยกเว้นการเสียภาษีกานาเสีย บรรดาเจ้าผู้ครองนคร  
 ต่างตกอยู่ในภาวะจำยอมจึงเห็นชอบด้วย ทั้ง ๆ ทีใจจริงต่างต้องการรักษารัฐสินไว้  
 โดยเฉพาะเจ้าอุปราชเมืองเชียงใหม่ซึ่งรั้งตำแหน่งเจ้าผู้ครองนคร เชียงใหม่มีความจำเป็น  
 ก้องยอมขอมขอเสนอถึงกล่าว เพื่อหวังจะได้รับพระราชทานบำเหน็จความชอบแต่งตั้งให้  
 ดำรงตำแหน่งเจ้าผู้ครองนคร เชียงใหม่อย่างสมบูรณ์ต่อไป

นอกจากพระยาตรีศหเทพจะยกเลิกการยกเว้นภาษีนาของเจ้านายเมืองเหนือแล้ว  
 ยังได้กำหนดให้เจ้านายเมืองเหนือทุกคนเสียภาษีที่ดินหรือที่นาให้แก่รฐบาลเหมือนกับราษฎร  
 ทั่วไปด้วย โดยให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการเก็บอากรที่ดินในมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ  
 ร.ศ. 119 \* ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

<sup>1</sup>กองจดหมายเทศุแห่งชาติ กรมกิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 1/27  
เรื่องจัดการคลังมณฑลพายัพและตัวข้าหลวงพิเศษ ที่ 59/4356 ลงวันที่ 22 มิถุนายน  
 ร.ศ. 118

<sup>2</sup>กองจดหมายเทศุแห่งชาติ กรมกิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 38/33  
กรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบทูลรัชกาลที่ 5 ที่ 26/512 ลงวันที่ 26 เมษายน  
 ร.ศ. 119

\* ุรายละเอียดคในภาคผนวก ง. หน้า 349 - 359

1) อัตราการเก็บอากรก่านาในมณฑลพายัพมีการจัดแบ่งเก็บตามความอุดมสมบูรณ์ของแต่ละพื้นที่ดังนี้

ก. บริเวณหัวเมืองชั้นในของเมืองเชียงใหม่ เมืองลำพูน เป็นบริเวณที่อุดมสมบูรณ์ที่สุดของมณฑลพายัพ ให้จัดเก็บก่านาไร่ละ 32 อัฐ

ข. แขวงเมืองน่าน บริเวณแม่น้ำน่าน แม่น้ำยม แขวงเมืองแพร่ มีความอุดมสมบูรณ์ระดับปานกลาง ให้ลดอัตราก่านาเหลือไร่ละ 24 อัฐ

ค. บริเวณเชียงใหม่ตะวันตก บริเวณเชียงใหม่เหนือ บริเวณน่านเหนือ เมืองลำปาง และเมืองเถิน เป็นบริเวณที่ไม่อุดมสมบูรณ์นัก จึงให้เก็บก่านาเพียงไร่ละ 16 อัฐ ซึ่งเป็นอัตราต่ำสุด

2) การยกเว้นก่านามีหลักเกณฑ์ดังนี้

ก. ใ้รับพระบรมราชาอนุญาตให้ยกเว้นอากรที่กิน

ข. เจ้าของที่นาไม่อาจทำนาได้ เพราะฝนฟ้าไม่อำนวยหรือโรคระบาดล้มตายหมด ซึ่งเป็นเหตุสุดวิสัยจะป้องกันได้ ให้ยกเว้นไม่ต้องเก็บภาษีที่นา

ค. ที่นาที่ได้รับความเสียหายด้วยเหตุสุดวิสัยจะป้องกันนั้น ปีหลักเกณฑ์ในการยกเว้นเป็น 2 ระดับ คือ กรณีที่นาเสียหายหมดสิ้นไม่คงเก็บค่าที่นาในปีนั้น และกรณีที่นาเสียหายจำนวน 1 ใน 3 ของทั้งหมดก็ให้ยกเว้นเฉพาะส่วนที่เสียหายเท่านั้น แต่ถ้าเสียหายไม่ถึง 1 ใน 3 ก็จะไม่ได้รับการยกเว้น<sup>1</sup>

เมื่อพิจารณาอัตราการเก็บและการยกเว้นภาษีที่นาคังกล่าวจะเห็นได้ว่ารัฐบาลได้จัดการเก็บภาษีที่นาอย่างเหมาะสม โดยคำนึงถึงผลผลิตที่ราษฎรได้รับเป็นสำคัญ ดังนั้นราษฎรทั่วไปจึงไม่ได้รับความเดือดร้อนจากภาษีที่นา มีแค่จำนวนบุตรหลานทั้งหลายเท่านั้นที่ได้รับความกระทบกระเทือนเพราะต้องเสียภาษีที่นาซึ่งเคยได้รับการยกเว้นมาแต่เดิม

<sup>1</sup>ร.ต.ท. เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ ผู้รวบรวม "พระราชบัญญัติการเก็บอากรที่กินในมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ รัตนโกสินทรศก 119" ใน ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 17 หน้า 315 - 319



ส่วนวิธีการเพิ่มรายได้อีกประการหนึ่งก็คือการเก็บเงินแทนเกณฑ์\* ซึ่งก่อนหน้านั้นตามประเพณีของท้องถิ่น เจ้านายเมืองเหนือต่างเกณฑ์แรงงานราษฎรเข้ามาทำงานปีละ 1 - 4 เดือน ราษฎรที่ถูกเกณฑ์ต่างได้รับความเดือดร้อน ถึงกับร้องเรียนต่อพระยาศรีสหเทพ เป็นโอกาสให้พระยาศรีสหเทพดำเนินการแก้ไขทันทีโดยให้บรรดาชายฉกรรจ์ที่อายุระหว่าง 18 - 60 ปี เสียเงินแทนการถูกเกณฑ์แรงงานปีหนึ่งคนละ 4 บาท สำหรับผู้ที่ไมยอมเสียเงินจำนวนนี้ก็ให้ทำงานแทนเป็นเวลา 20 วัน

อย่างไรก็ดี ราษฎรที่เสียเงินแทนเกณฑ์แล้ว รัฐบาลก็อาจเกณฑ์แรงงานมาช่วยงานต่าง ๆ ในกรณีต่อไปนี้ได้อีก คือ

ก. กิจการนั้นทำเพื่อประโยชน์สุขของราษฎรในท้องถิ่นเอง เช่น การสร้างถนนหนทางและการทำเหมืองฝาย

ข. กรณีมีราชการปัจจุบันทันด่วน เช่น การศึกสงคราม และจับโจรผู้ร้าย

ค. กรณีมีราชการที่ให้ค่าจ้างตามอัตราค่าจ้างที่กำหนดไว้ในท้องถิ่น<sup>1</sup>

การจักเก็บเงินแทนเกณฑ์ รัฐบาลพยายามคำนึงถึงความเหมาะสมเป็นสำคัญ ดังนั้นจึงมีการยกเว้นไม่เก็บเงินแทนเกณฑ์บุคคล 4 จำพวกต่อไปนี้

ก. เจ้าผู้ครองนครและเจ้านายบุตรหลานที่สืบสายโลหิตโดยตรงจากเจ้าผู้ครองนคร เพื่อผ่อนผันไม่ให้เจ้าผู้ครองนครและเจ้านายบุตรหลานรู้สึกว่าการสูญเสียผลประโยชน์มากเกินไป นอกจากจะไม่เก็บเงินแทนเกณฑ์แล้ว รัฐบาลยังอนุญาตให้แบ่งรายได้จากเงินแทนเกณฑ์จำนวน 1 ใน 6 ให้เจ้าผู้ครองนคร และอีก 1 ใน 6 ให้เจ้านายบุตรหลาน ส่วนที่เหลือ 4 ส่วนนั้น ให้แบ่งไว้ใช้จ่ายในการทำนุบำรุงบ้านเมือง 2 ส่วน อีกสองส่วนจึงนำส่งกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ

\* คุรยละเอียดเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการเก็บเงินค่ามรงแทนเกณฑ์มณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ ร.ศ. 119 ในภาคผนวก จ. หน้า 360 - 364

<sup>1</sup>ร.ศ.ท. เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ ผู้รวบรวม "พระราชบัญญัติการเก็บเงินแทนเกณฑ์มณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ ร.ศ. 119" ใน ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 17 หน้า 293

ข. ข้าราชการ

ค. พระภิกษุ สามเณร และนักบวชทุกศาสนา

ง. กนทุพพลภาพและคนอนาถาที่เลี้ยงตัวเองไม่ได้

เมื่อพิจารณารายการของผู้ที่ได้รับอภิสิทธิ์ไม่ต้องเสียเงินแทนเกณฑ์ตั้ง 4 จำพวก ดังกล่าว จะเห็นได้ว่าผู้ที่ต้องเสียเงินแทนเกณฑ์คือราษฎรทั่วไปที่อยู่ในวัย 16 - 60 ปี ซึ่งเป็นชนส่วนใหญ่นั้นเอง ดังนั้นถึงแม้ว่าการเก็บเงินแทนเกณฑ์จะสร้างความพึงพอใจให้แก่ราษฎรทั่วไปในแง่ที่ทำให้ราษฎรได้มีเวลาประกอบอาชีพอย่างเต็มที่ขึ้นก็ตาม ในทางปฏิบัติ การเก็บเงินแทนเกณฑ์ได้สร้างความเดือดร้อนแก่ราษฎรไปน้อย เพราะฐานะทางเศรษฐกิจของราษฎรส่วนใหญ่อยู่ในขั้นต่ำ แต่ก็จำเป็นต้องหาเงินมาแทนการเกณฑ์แรงงานเพื่อจะได้มีเวลาประกอบอาชีพ ยิ่งไปกว่านั้นเมื่อเสียเงินแทนเกณฑ์ครบจำนวน 4 บาทไปแล้ว ในบางครั้งราษฎรยังต้องถูกเกณฑ์แรงงานไปช่วยกิจการต่าง ๆ อีก โดยไม่ได้รับเงินค่าตอบแทนตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติการเก็บเงินแทนเกณฑ์ที่ระบุว่ากรณีเช่นนี้รัฐบาลต้องจ่ายเงินค่าตอบแทนให้แก่ราษฎรคนละสองสลึงต่อวัน<sup>1</sup> การกระทำดังกล่าวสร้างความไม่พอใจแก่ราษฎรเป็นอันมาก โดยเฉพาะในช่วงหลังจากพระยาศรีสหเทพกลับกรุงเทพฯ แล้ว พระยานริเวรราชกิจ (สาย โชติกเสถียร) ข้าหลวงใหญ่คนต่อมาได้ใช้วิธีการดังกล่าว คือทั้งเก็บเงินแทนเกณฑ์และเกณฑ์แรงงานบ่อยครั้ง ทำให้ราษฎรต้องเดือดร้อนและเกิดความรู้สึกเปรียบเทียบว่าเป็นภาระที่หนักยิ่งกว่าสมัยถูกเจ้าผู้ครองนครเกณฑ์แรง เพราะครั้งนั้นเป็นการเกณฑ์แรงอย่างเดียวไม่ต้องเสียเงิน ความเดือดร้อนของราษฎรอันเกิดจากการถูกเกณฑ์แรงงานโดยไม่ได้รับค่าตอบแทนเลยทั้ง ๆ ที่ตนเสียค่าแทนเกณฑ์แล้วนี้ ได้กลายเป็นชนวนสำคัญประการหนึ่งนำไปสู่การต่อต้านการปกครองของรัฐบาล โดยปรากฏในรูปของการสนับสนุนกบฏเงี้ยวเมืองแพร่ใน ร.ศ. 121 (พ.ศ. 2445) ซึ่งจะได้อธิบายในตอนต่อไป ดังนั้นถึงแม้การเก็บเงินแทนเกณฑ์จะเป็นวิธีการเพิ่มรายได้ให้แก่รัฐบาลก็จริง แต่ในทางปฏิบัติ นับเป็นวิธีการที่ก่อให้เกิดความยุ่งยากทางการปกครองเป็นอันมาก จำเป็นต้องแก้ไขต่อไป

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 63/3  
ผู้รายเงี้ยวปล้นเมืองแพร่ ลงวันที่ 27 กรกฎาคม ร.ศ. 121

#### 4. การจัดการคลัง

เดิมในข้างที่พระยาทรงสุรเดชจัดการคลัง ได้พยายามจัดแบ่งงบประมาณรายรับออกเป็นรายจ่ายสองส่วนคือสำหรับเจ้าผู้ครองนครส่วนหนึ่งและสำหรับทำนุบำรุงบ้านเมืองอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งได้เริ่มทดลองดำเนินกิจการในเมืองเชียงใหม่ ลำพูน และลำปาง แก่ดำเนินการได้สำเร็จก็เชียงใหม่เพียงแห่งเดียวเท่านั้น<sup>1</sup> ส่วนที่ลำพูนและลำปาง เจ้าผู้ครองนครยังคงเป็นผู้จัดเก็บรักษาเงินแผ่นดินทั้งหมด สภาพการคลังภายในมณฑลพายัพส่วนใหญ่อยู่ในสภาพที่ขาดระเบียบแบบแผนเจ้าผู้ครองนครสามารถจับจ่ายใช้สอยเงินแผ่นดินได้อย่างอิสระ กังนั้นเมื่อพระยาศรีสหเทพขึ้นไปตรวจจัดการราชการ ได้มีรายงานกราบทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพกล่าวถึงสภาพการคลังในมณฑลพายัพขณะนั้นตอนหนึ่งไว้ดังนี้

... เจ้าผู้ครองเมืองมักมีห้องเก็บทองหนึ่ง บางทีเป็นห้องเก็บเป็นคอกขี้เมาจากพื้นดิน เงินแลธูทองแดงที่ไกรนำมาลงเท่าใดใส่ไว้ในห้องนี้ไม่มีใครไค้นนับ เวลาจะจ่ายก็หยิบไปจ่าย เมื่อไปถึงถามว่าเงินมีอยู่เท่าใดคอยไปไค้ เพราะไม่เคยนับไปจำเป็นต้องถามถึงว่าเป็นเงินรายได้ไค้อย่างใด ที่เมืองนครลำปางมีธูทองแดงของหลวงสะสมกันมากนัก ประมาณราวสักห้องเรือนจนสิ้นกาลดังจะเป็นไค้ คุ้มลงไปในคืนถึงกับหนึ่งยังพบธูทองแดงของหลวง เพราะเงินภาษีอากรทั้งปวงส่งเป็นธูก็โยนรวมกันไว้ที่เดียวไม่ไค้นนับ ไม่มีบาญชีรับ การเป็นดังนี้เรื่องเงินรั่วไหลไค้ประการใดไม่ว่าเป็นจะกราบทุลแล้ว ... และอีกตอนหนึ่งว่า ... เงินแผ่นดินเมืองใด เจ้าผู้ครองนครเมืองนั้นออกถือว่าคล้าย ๆ เงินของคนหรือคนมออำนาจจะใช้ได้ทุกอย่าง ไม่ยอมให้ข้าหลวงจัดการเก็บหรือกรวจกรา ...<sup>2</sup>

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/33  
พระยาศรีสหเทพกราบทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพ สำเนาที่ 492 ที่ 14/1353  
 ลงวันที่ 2 เมษายน ร.ศ. 119

<sup>2</sup> ก.

จากสภาพการคลังที่ขาดระเบียบแบบแผนถึงกล่าว พระยาตรีสหเทพได้เริ่มแก้ไข เมื่อตรวจราชการ ไปถึง เมืองโคกบึงคัมภ์ให้ เจ้าผู้ครองนคร จักก่าลัง คนจำนวนร้อยคนระดมกัน นับเงินของคลัง เมืองนั้นทั้งวันทั้งคืน เพื่อให้ทราบยอดเงินที่มีทั้งหมด ครั้นได้ยอดเงินแล้ว พระยาตรีสหเทพก็ดำเนินการควบคุมการใช้จ่ายเงินภายในเมืองนั้นทันที เจ้าผู้ครองนคร คนใดใช้เงินเกินขอบเขตอำนาจที่กำหนดไว้ ก็อาจได้รับโทษถึงขั้นจำคุก ดังปรากฏตัวอย่าง ในเมืองแพร์ เจ้าพิริยเทพวงศ์เข้าใจผิดคิดว่าเงินหลวง เป็นเงินส่วนตัวจึงนำเงินหลวงไป ใช้จ่ายในกิจการป่าไม้ของส่วนตัวเป็นจำนวนมาก พระยาตรีสหเทพทราบเรื่องก็สั่งให้ลงโทษ เจ้าเมืองแพร์ด้วยการสั่งกักขัง จนกว่าจะหาเงินมาชดใช้คืนให้ครบตามจำนวนที่เอาไป ซึ่ง ปรากฏว่าเจ้าเมืองแพร์ต้องถูกกักขัง เป็นเวลาเกือบ 24 ชั่วโมง ญาติ ๆ จึงสามารถหาเงิน มาชดใช้ได้ครบ<sup>1</sup> การกระทำดังกล่าวนี้ว่ารุนแรงและรวดเร็วเกินไป โดยเฉพาะสำหรับ เมืองแพร์ซึ่งเป็นเมืองที่รัฐบาลเพิ่ง เริ่มเข้าจัดการคลังเป็นครั้งแรก เพราะแต่เดิมรัฐบาล เริ่มจัดในเป็องล่าปูน ล่าปาง และเน้นหนักเฉพาะที่เมืองเชียงใหม่เท่านั้น ดังนั้นผลของ การกระทำของพระยาตรีสหเทพในครั้งนี้ย่อมทำให้เจ้าพิริยเทพวงศ์ได้รับความอับอายและ ความไม่พอใจอย่างยิ่ง จนอาจเป็นสาเหตุหนึ่งของกรณีที่เจ้าเมืองแพร์ให้การสนับสนุนพวก กบฏเงี้ยว ดังจะได้อธิบายในตอนต่อไป

หลังจากที่ได้ยอดเงินในแต่ละเมืองแล้ว พระยาตรีสหเทพก็ให้ข้าหลวงประจำเมือง เป็นผู้ทำบัญชีรายรับรายจ่ายและเป็นผู้เก็บรักษาเงินหลวงทั้งหมด โดยมีการจักก่าลังเจ้าหม้าที่ ตำรวจภูธรให้ความคุ้มครองรักษาที่เก็บเงินทั้งกลาง วันกลางคืน อย่างไรก็ตาม พระยาตรีสหเทพ ก็ได้แบ่งเงินจำนวนหนึ่งซึ่งไม่เกินครึ่งของรายได้ทั้งหมดให้เป็นเงินผลประโยชน์ของเจ้าผู้ ครองนคร

สำหรับเงินผลประโยชน์ที่เจ้าผู้ครองนครได้รับนี้ สามารถแยกประเภทได้เป็น 3 ประเภท คือ

<sup>1</sup>กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/33  
พระยาตรีสหเทพกราบทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพ สำเนาที่ 492 ที่ 14/1353  
 ลงวันที่ 2 เมษายน ร.ก. 119

ก. เงินส่วนแบ่งค่าดอกไม้ ซึ่งเกิมนั้นเงินค่าดอกไม้เป็นผลประโยชน์ของเจ้านายเมืองเหนือทั้งหมด โดยรัฐบาลกลางไม่ได้เข้าเกี่ยวข้องแต่อย่างใด นอกจากเก็บภาษีก่อนซึ่งที่ขนส่งทางน้ำล่องผ่านทางกรุงเทพฯ เท่านั้นซึ่งเป็นรายได้ที่น้อยมาก ครั้นสมัยที่พระยาทรงสุรเดชขึ้นไปจัดการปกครอง ความอดโอดกิจการป่าไม้เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐบาลได้สำเร็จใน พ.ศ. 2439 แล้ว รัฐบาลก็เข้าเกี่ยวข้องกับเงินค่าดอกไม้ทันที แต่เพื่อไม่ให้เจ้าผู้ครองนครรู้สึกเคียดแค้น จึงตกลงแบ่งเงินค่าดอกไม้เป็น 2 ส่วนเท่ากัน ส่วนหนึ่งเป็นของหลวง อีกส่วนหนึ่งแบ่งให้เจ้าผู้ครองนคร เจ้านายบุตรหลาน และสำหรับทำนุบำรุงบ้านเมือง\* โดยถือว่าเงินค่าดอกไม้นี้เป็นเงินผลประโยชน์ที่พระราชทานให้เฉพาะบุคคล เมื่อเจ้านายเมืองเหนือผู้ใดสิ้นชีวิตก็จะแจกจ่ายทันที ไม่ได้ว่าเป็นมรดกสืบต่อกัน ดังนั้นในระยะต่อมา รายได้ค่าดอกไม้ทั้งหมดก็ตกเป็นของรัฐบาลโดยปริยาย ทั้งนี้เป็นผลมาจากพระบรมราโชบาย ประณประนอมและค่อยเป็นค่อยไปนั่นเอง

ข. เงินเดือนพระราชทาน ซึ่งเริ่มมาตั้งแต่สมัยที่กรมหมื่นพิชิตปรีชากรทรงวางรากฐานการปฏิรูปการปกครอง โดยกำหนดอัตราเงินเดือนประจำตำแหน่งเจ้าผู้ครองนคร เจ้าอุปราช และเจ้านายบุตรหลานทั้งหลายที่รับราชการ เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนกับผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่ต้องเสียไปเป็นอันมาก และเป็นการบำรุงน้ำใจผู้มีปิตุราชกร

ก. เงินส่วนแบ่งค่าแรงแทนเกณฑ์ รัฐบาลกำหนดสัดส่วนแบ่งรายได้ที่ได้จากเงินแทนเกณฑ์ให้เจ้าผู้ครองนครจำนวน 1 ใน 6 ของเงินแทนเกณฑ์ที่เก็บได้ ละอีกส่วนหนึ่งให้เจ้านายบุตรหลานทั้งหลายเพื่อเป็นการตอบแทนผลประโยชน์ที่เจ้านายเมืองเหนือต้องสูญเสียไป เพราะการยกเลิกธรรมเนียมการเกณฑ์แรงงานไร่ตามแบบเดิม

นอกจากเงินผลประโยชน์ทั้ง 3 ประเภทดังกล่าว เจ้าผู้ครองนครยังได้รับสิ่งอื่น ๆ ในการคุ้มครองบ่าวไพร่จำนวน 400 คน ไม่ต้องเสียเงินแทนเกณฑ์หรือภาษีอากรใด ๆ

\* คุรายละเอียดเกี่ยวกับอัตราแบ่งปันเงินค่าดอกไม้มีรายละเอียดในภาคผนวก ก.

อึกถ้าย<sup>1</sup>

อย่างไรก็ดี รายได้จากผลประโยชน์ต่าง ๆ ของเจ้าผู้ครองนครทั้งหมดนั้นเป็นรายได้ที่ไม่คงที่นัก เพราะขึ้นอยู่กับจำนวนเงินค่าทอนไม้และเงินแทนเกณฑ์ที่เก็บไว้ในแต่ละปีซึ่งนากบ้างน้อยบ้าง ประมาณปีหนึ่ง ๆ เจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่จะมีรายได้ประมาณ 240,277 บาท<sup>2</sup> นับเป็นจำนวนเงินที่มากพอสมควรกับตำแหน่งระดับสูงเช่นนี้ แม้กระนั้นก็ตามหลักฐานปรากฏเสมอว่า เจ้าอินทวโรรสสุริยวงศ์ ผู้ครองนครเชียงใหม่ ต้องกู้ยืมเงินจากต้องพระคลังแบบประจำ<sup>3</sup> ทั้งนี้อาจเป็นเพราะเคยชินต่อการใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมากอย่างอิสระมาแต่เดิม ครั้นรัฐบาลจำกัดรายได้จึงใช้จ่ายไม่เพียงพอ แต่ข้อเท็จจริงประการหนึ่งคือเจ้าผู้ครองนครต้องเลี้ยงบุตรหลานและข้าทาสบริวารเป็นจำนวนมาก ขณะเดียวกันเงินส่วนแบ่งจากค่าทอนไม้ได้ลดน้อยลงเป็นลำดับทุกปี ดังนั้นโดยทั่วไปเจ้าผู้ครองนครและเจ้านายบุตรหลานทั้งหลายไม่พอใจในการกำหนดรายได้ดังกล่าวมากนัก

เมื่อพิจารณาการจัดการคลังในช่วงนี้ จะเห็นว่าแม้รัฐบาลจะดามารรวบรวมอำนาจด้านการคลังของเจ้าผู้ครองนครได้มากขึ้นก็ตาม รัฐบาลก็พยายามรักษาน้ำใจเจ้าผู้ครองนครและเจ้านายบุตรหลานทั้งหลายด้วยการแบ่งผลประโยชน์ให้เป็นการชดเชยเสมอ อย่างไรก็ตาม การจัดการด้านการคลังดังกล่าวเป็นเรื่องที่ต้องกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของ

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/45  
ยกเว้นเก็บเงินค่าราชการในมณฑลพายัพ ลงวันที่ 3 พฤษภาคม ร.ศ. 120 และ  
วันที่ 24 ธันวาคม ร.ศ. 120

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 28.1/4  
กรมหลวงจันทบุรีนฤนาทกราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 ที่ 86/8182 ลงวันที่ กุมภาพันธ์  
ร.ศ. 121

<sup>3</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/44  
สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชเจ้าพี่ยาเธอวิฑูรย์นฤนาทกราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 สำเนาที่  
14/70 ลงวันที่ 4 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 124

เจ้านายเมืองเหนือโดยตรงมากบ้างน้อยบ้างอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทั้งนี้ ย่อมสร้างควา  
ไม่พึงพอใจต่อบรรดาเจ้านายเมืองเหนือทั้งหลายเป็นธรรมดา เจ้านครองนครและเจ้านาย  
บุตรหลานบางกนถึงกับแสดงความไม่พอใจออกอย่างเห็นได้ชัด ทั้งจะไต่ถ้อยในตอนที่ไป

### ผลของการวางรากฐานการปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพแบบมณฑลเทศาภิบาล

เมื่อพิจารณาผลของการจัดการปกครองแบบเทศาภิบาลในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา อาจ  
กล่าวได้ว่าประสบผลสำเร็จในจำนวนรูปแบบเท่านั้น เพราะยังไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุ  
ถึงเป้าหมายที่วางไว้ และตลอดเวลารัฐบาลต้องประสบกับการต่อต้านในหลายลักษณะ นับ  
ตั้งแต่หลังจากจัดการได้เพียงเดือนเศษก็ปรากฏข่าวลือว่าพวกเงี้ยว พวกหม่าในบังคับอังกฤษ  
และเจ้าผู้ครองนครต่าง ๆ จะร่วมกันก่อการกบฏขึ้น<sup>1</sup> ขณะเดียวกันเจ้าอุปราชแห่งนคร  
เชียงใหม่ถึงพยายามเรียกร้องขออำนาจศาลคืนคืนด้วยวิธีทำหนังสือขึ้นกราบบังคมทูล  
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมีใ้ทรงมีพระ  
บรมราชานุญาตแต่อย่างใด ส่วนในทางการปกครองก็ใคร่ขอให้อาณาเขตใหญ่ของมณฑลพายัพ  
ลดอำนาจข้าหลวงประจำนครเชียงใหม่ลงบ้าง ทั้งยังกำชับไม่ให้ทุกกนอำนวยความสะดวก  
ใด ๆ แก่พระยานริศรราชกิจข้าหลวงใหญ่มณฑลพายัพ ขณะนั้นเป็นอันขาด<sup>2</sup> พฤติการณ์  
ดังกล่าวเป็นปฏิกริยาที่แสดงถึงความไม่พอใจของเจ้านายเมืองเหนือ ซึ่งเป็นเรื่องปกติวิสัย  
ที่มักเกิดขึ้นในทุกแห่งที่มีการเปลี่ยนแปลงจนกระทบกระเทือนอำนาจหรือผลประโยชน์ดั้งเดิม  
แต่ในบรรดาปฏิกริยาที่เกิดขึ้นนี้ ที่เมืองแพร่ได้มีเหตุการณ์รุนแรงที่น่าสนใจยิ่ง นั่นคือกบฏ  
เงี้ยวเมืองแพร่ ใน ร.ศ. 121 (พ.ศ. 2445) ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/129  
ไปรเวศเรื่องหม่า เงี้ยว จีน จะคิดประทุษร้ายต่อเมืองนครเชียงใหม่ ลงวันที่ 21  
สิงหาคม ร.ศ. 119

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/42  
พระบาทริศรเทพกรามทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ที่ 585/8224 ลงวันที่ 26  
มีนาคม ร.ศ. 118

กบฏเงี้ยวเมืองแพร่ พ.ศ. 2445

เหตุการณ์รุนแรงในเมืองแพร่เกิดขึ้นตั้งแต่เวลาประมาณ 7 นาฬิกา ของวันศุกร์ที่ 25 กรกฎาคม ค.ศ. 121 (พ.ศ. 2445) โดยพวกของเล-สลาไปไซหัวหน้าโจรเงี้ยวนำกองโจรเงี้ยวประมาณ 300 คนบุกเข้าเมืองแพร่ทางค่ายประจักษ์ คุ้มโงะสกา คุ้มจ้าวจุกุชกรเป็นแห่งแรก ขณะนั้นเมืองแพร่มีกำลังตำรวจประมาณ 12 คน จึงไม่สามารถต้านทานได้ พวกโจรเงี้ยวเข้ายึดอาคารราชการแล้วก็พากันเข้าโรงที่ทำการไปรษณีย์โทรเลข อันเป็นแหล่งยุทธศาสตร์สำคัญอีกแห่งหนึ่ง โจรเงี้ยวได้ตัดสายโทรเลขและทำลายอุปกรณ์สื่อสารต่าง ๆ ทั้งหมดเพื่อตัดปัญหาการขอกำลังช่วยเหลือจากเมืองอื่น กรณียกการเรียกร้องแล้วก็มุ่งบ้านพักข้าหลวงประจำเมืองแพร่ ซึ่งอยู่ข้างเคียงที่ทำการไปรษณีย์โทรเลข ก่อนที่กองโจรเงี้ยวจะไปถึงบ้านพักข้าหลวงนั้น พระยาไชยมุรธา (ทองอยู่) ข้าหลวงประจำเมืองแพร่ได้พาครอบครัวหลบหนีออกจากบ้านพักหวังเข้าฝั่งเจ้าเป่องแพร่แล้ว เมื่อถึงบ้านพักพวกโจรเงี้ยวก็บุกเข้าปล้นทรัพย์สินสมบัติภายในบ้านพักข้าหลวงและสังหารภรรยาที่หลงเหลือจากนั้นจึงยกกำลังเข้ายึดที่ทำการ ศาลากลางทำลายคลังหลวงซึ่งวันนั้นมีเงินสดอยู่ 46,910 บาท 37 อัฐ<sup>1</sup> เมื่อกวาดพระราชทรัพย์ในคลังหลวงแล้ว พวกโจรเงี้ยวก็มุ่งตรงไปยังเรือนจำเพื่อปลดปล่อยนักโทษให้เป็นอิสระพร้อมกับแจกจ่ายอาวุธที่ยึดได้จากตำรวจภูธรให้นักโทษเหล่านั้น ทำให้พวกโจรเงี้ยวได้กำลังสนับสนุนเพิ่มขึ้นอีกส่วนหนึ่ง

ระหว่างที่กองโจรเงี้ยวเข้าโจมตีสถานที่ราชการต่าง ๆ ในตอนเช้าตรู่นี้ ราษฎรเมืองแพร่ตื่นตกใจมาก บางส่วนก็อพยพหลบออกไปอยู่นอกเมืองทันที พวกโจรเงี้ยวเข้าโจมตีสถานการณดี จึงดำเนินแผนเชิงจิตวิทยาประกาศให้ราษฎรอยู่ในความสงบคำมาหากินไปกายปกติ พวกตนจะไม่ทำร้ายชาวเมือง จะฆ่าเฉพาะคนไทยเท่านั้นเพราะคนไทยมาปกครองกดขี่ข่มเหงชาวเมือง ก่อไปเมื่อเงี้ยวยึดอำนาจปกครองได้แล้วก็จะไม่มีการเก็บเงินแผ่นดิน

\* บ้านพักข้าหลวงเมืองแพร่ เดิมถูกรื้อแล้ว ปัจจุบันเป็นที่ตั้งของสำนักงานที่ดินจังหวัด

<sup>1</sup> องค์การข้าชองคุรุสภา "ปราบเงี้ยว ตอนที่ 1" ใน ประชุมพงศาวดาร เล่ม 7



เกณฑ์อีก พร้อมกันนี้พวกโจรเงี้ยวก็ประกาศให้ราษฎรไปรับเงินแทนเกณฑ์ที่เสียไปแล้วกลับคืน  
ราษฎรส่วนใหญ่จึงค่อยคลายความตกใจลง และบางส่วนก็ให้ความร่วมมือกับพวกโจรเงี้ยว  
ทันที<sup>1</sup> ทำให้กองโจรเงี้ยวกำหนดงานตลอดทั่วยิ่งขึ้น

ขณะเดียวกันพระยาไชยบุรินทร์เจ้าหลวงประจำเมืองแพร่ซึ่งเสวยราชการอยู่ที่กรุงเทพฯ ได้ส่ง  
หนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่พร้อมทั้งฝากวิทยาคือคุณหญิงเยื้อนกับ  
หญิงรับใช้อีกคนหนึ่ง หนีออกมาจากบ้านพักตรงไปยังคุ้มเจ้าหลวง\* หัวใจที่กังวลเจ้าเมืองแพร่  
ต้องได้รับความผิกหวัง เพราะเมื่อไปถึงคุ้มเจ้าเมืองแพร่ก็ปฏิเสธทันทีว่า "... จะช่วย  
อย่างไรก็ไม่มี ฉันก็จะหนีเหมือนกัน"<sup>2</sup>

ดังนั้นพระยาไชยบุรินทร์จึงตัดสินใจพาภริยาและหญิงรับใช้หนีออกจากเมืองแพร่ไปทาง  
บ้านมหาโพธิ เพื่อหวังขอคำดังจากเขื่อนขันธ์กาบแก้วบัวบาน ส่วนเจ้าเมืองแพร่นั้นหาได้หลบหนี  
ตามคำที่อ้างไม่ ยังคงอยู่ในคุ้มตามเดิม จนกระทั่งตอนสายของวันที่ 25 เมื่อกองโจรเงี้ยว  
สามารถยึดเมืองแพร่ได้แล้ว พวกหม่องและสลาไปไชยหัวหน้าโจรก็มาล้อมคุ้ม เพื่อเชิญให้  
เจ้าเมืองแพร่ปกครองบ้านเมืองตามเดิม ซึ่งในครั้งนั้นได้มีการทำพิธีตั้งน้ำสาบานขึ้นด้วย  
โดยมีเจ้าพระยาเทพวงศ์เจ้าเมืองแพร่เป็นประธาน มีเจ้าราชบุตร เจ้าไชยสงครามบุตรชาย  
เจ้าเมืองแพร่ และเจ้านายบุตรหลานอื่น ๆ รวม 9 คน ร่วมในพิธี<sup>3</sup> มีการตกลงร่วมกับ  
พวกโจรเงี้ยวว่าจะร่วมกันต่อต้านการปราบปรามของกองทัพรัฐบาล โดยพวกโจรเงี้ยวรับ  
อาดาเป็นกองหน้าออกต่อสู้เอง ส่วนเจ้าเมืองและเจ้านายบุตรหลานจะเป็นกองหลังคอยส่ง  
กำลังอาวุธ เสี่ยงอาหาร และกำลังสนับสนุน<sup>3</sup> ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าว ในภายหลังเมื่อ  
กบฏเงี้ยวถูกปราบลงแล้ว บรรดาเจ้านายบุตรหลานที่ร่วมในพิธีนี้ต่างอ้างว่าตนถูกพวกโจร

<sup>1</sup> กองกฎหมายเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย กรมเลขาการ เอกสารรัชกาลที่ 5 พ. 63/3  
ผู้ร้ายเงี้ยวปล้นเมืองแพร่ ลงวันที่ 27 กรกฎาคม ร.ศ. 121

\* คุ้มเจ้าหลวงปัจจุบันใช้เป็นที่บ้านพักผู้ว่าราชการจังหวัด

<sup>2</sup> องค์การกษาของคุรุสภา "ปราบเงี้ยว ตอนที่ 1" ประชุมพงศาวดาร เล่ม 46

หน้า 301

<sup>3</sup> ฎ. หน้า 302 - 303

เงี้ยวบังคับให้รวบมือค้าย บีได้สมัครใจแต่อย่างใด

ครั้นวันที่ 26 กรกฎาคม พวกโจรเงี้ยวเริ่มลงมือตาบล่าข้าราชการไทยและคนไทยทุกคนในเมืองแพร่ ไม่ว่าจะเป็เด็กหรือสตรีที่หลบหนีไป<sup>1</sup> โดยประกาศให้รางวัลแก่ผู้นำจับในอัตราค่าหัวที่สูงมากคือ พระยาไชยบูรณ์ ข้าหลวงและพระเสนามาภย์ยกกระบัตรเมืองแพร่ มีค่าหัวคนละ 5 ชั่ง หรือ 400 บาท นอกนั้นก็ลดหลั่นกันลงไปตามลำดับความสำคัญ แต่อย่างต่ำจะไล่ค่าหัวคนละครึ่งชั่ง ก็อีก 40 บาท<sup>2</sup> นับเป็นจำนวนเงินที่สูงมาก ขวนให้ราษฎรส่วนหนึ่งเข้าร่วมมือค้าย ดังนั้นในวันต่อมา (27 กรกฎาคม) พระยาไชยบูรณ์ซึ่งออกอาหารมาเป็นเวลาสามวันกับสองคืน ออกจากที่ซ่อนเพื่อขออาหารจากชาวบ้านร่องกาศ ราษฎรคนหนึ่งซื้อหนานวงกั๊กนำความไปแจ้งต่อพลาหม่องเพื่อหวังเอาเงินรางวัลทันที ในที่สุดพระยาไชยบูรณ์จึงถูกพวกโจรเงี้ยวจับตัวได้และถูกคุมตัวกลับเข้าเมืองแพร่ เพื่อจะบังคับให้ข้าหลวงมอบเมืองให้ได้อย่างเป็นทางการและชำระโทษให้ราษฎรหมด แต่ระหว่างทางเมื่อถึงร่องกาศ<sup>3</sup> พระยาไชยบูรณ์ร้องทำให้เงี้ยวประหาร โจรเงี้ยวคนหนึ่งชื่อจองเชยก็จัดการประหารชีวิตพระยาไชยบูรณ์ทันที ๓ ตรงที่ปัจจุบันทางราชการสร้างอนุสาวรีย์ไว้

นอกจากพระยาไชยบูรณ์แล้ว พวกโจรเงี้ยวยังได้จับข้าราชการไทยอีกหลายคน ประหารชีวิต ที่สำคัญได้แก่ พระเสนามาภย์ ยกกระบัตรศาล หลวงวิภา ข้าหลวงผู้ช่วยขุนพิพิธข้าหลวงคลัง นายเฝ้าของผู้ที่พากษา และนายแมนอัยการ นอกจากนี้ยังมีนายอำเภอบลัดอำเภอบลัด และสมุหบัญชี ในอำเภอต่าง ๆ รอบเมืองแพร่อีกเป็นจำนวนมาก<sup>3</sup> นับเป็นเหตุการณ์รุนแรงและมีมีการเข่นฆ่าข้าราชการไทยครั้งใหญ่ที่สุด

<sup>1</sup> องค์การคำของคุรุสภา "ปรายเงี้ยว ตอนที่ 2" ประชุมพงศาวดาร เล่ม 40 หน้า 178

<sup>2</sup> องค์การคำของคุรุสภา "ปรายเงี้ยว ตอนที่ 1" ประชุมพงศาวดาร เล่ม 47 หน้า 57

\* ปัจจุบันเรียกเขื่อนว่า ร่องกาศ เป็นที่ตั้งอนุสาวรีย์พระยาไชยบูรณ์ อยู่ริมถนนยันตรังค์วงโคกเหล็กจนถึงตัวเมืองแพร่ประมาณ 5 กิโลเมตร

<sup>3</sup>ดู หน้า 54

วาทกรรมที่เกิดกบฏเงี้ยวขึ้นในเมืองแพร่ครั้งนี้ ทางรัฐบาลไทยไม่ได้ตั้งใจ  
 ไล่ส่งกองทัพจากเมืองใกล้เคียง เช่น พิษณุโลก สุโขทัย ทาก น่าน และ  
 เชียงใหม่ เข้าปราบปรามอย่างรีบด่วน โดยกำหนดให้ทุกเมืองระดมกำลัง เข้าปราบปราม  
 พวกเงี้ยวในเมืองแพร่พร้อม ๆ กันทุกด้าน และยังได้มอบหมายให้เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี  
 (เว็ม แสงชูโต) นำกองทัพหลวงขึ้นไปปราบปรามพร้อมทั้งดำเนินการสอบสวนสาเหตุของการ  
 กบฏครั้งนี้ด้วย

ส่วนพวกกองโจรเงี้ยวเมื่อสามารถก่อการกบฏได้สำเร็จตั้งแต่วันที่ 25 กรกฎาคมแล้ว  
 ก็ไม่ได้ตระเตรียมกำลังเพื่อป้องกันปราบปรามแต่อย่างใด<sup>1</sup> จนกระทั่งวันที่ 1 สิงหาคม  
 พ.ศ. 2445 เมื่อทราบข่าวว่ากองทัพรัฐบาลจะมาปราบ จึงได้มีการแบ่งกำลังเป็น 2 กอง  
 กองหนึ่งนำโดยสลาโปชัยนำกำลังลงทางค้าบไตเพื่อซัดตาททัพที่รัฐบาลส่งไปปราบ และอีก  
 กองหนึ่งนำโดยเกาหม่องนำกำลังมุ่งทางค่านกะวันตกเพื่อโจมตีนครลำปางโดยหวังยึดเมือง  
 ลำปางเป็นฐานกำลังอีกแห่งหนึ่ง แต่ในการโจมตีเมืองลำปางที่พวกกองโจรเงี้ยวต้องประสบ  
 ความผิดหวังเพราะการโจมตีครั้งนี้ฝ่ายเมืองลำปางรู้เหตุการณ์และเตรียมกำลังต่อสู้อย่างเต็มที่  
 อยู่แล้ว เมื่อพวกเงี้ยวไปถึงเมืองลำปางในวันที่ 3 สิงหาคม จึงถูกฝ่ายเมืองลำปางตีได้  
 กลับจนกองโจรเงี้ยวแตกพ่ายหนีกระจัดกระจายไป โดยหัวหน้าคือเกาหม่องต้องสูญเสียชีวิต  
 เพราะถูกยิงในระหว่างการต่อสู้ครั้งนี้ด้วย<sup>2</sup> ส่วนพวกโจรเงี้ยวที่นำโดยสลาโปชัยนั้นในระยะ  
 แรกสามารถสกัดกั้นทัพเมืองพิชัยไว้ได้ชั่วคราว แต่ก็ไม่สามารถถ่วงหนทางเมืองสวรรคโลก  
 และสุโขทัยได้ จึงต้องถอยกลับไปตั้งหลักที่เมืองแพร่ตั้งแต่ตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม แต่ในที่สุด  
 ก็หนีกระจัดกระจายไปเพราะเห็นท่าที่สู้ต่อไปไม่ไหว ทั้งนี้ในวันที่ 11 สิงหาคม พระยา  
 ศรีสุริยราชวรานุวัตร (โพ เนกโพธิ์) ผู้ว่าราชการเมืองพิชัยจึงนำกองกำลังตำรวจและ

<sup>1</sup> องค์การค้าของกุรุสภา "ปราบเงี้ยว ตอนที่ 1" ประจักษ์ศิลปาคม เล่ม 47  
 หน้า 13

<sup>2</sup> กองควบคุมแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 63/3  
ผู้ร้ายเงี้ยวกับเมืองแพร่ ลงวันที่ 27 กรกฎาคม ร.ศ. 121

ทหารจำนวนหนึ่งบุกเข้าเมืองแพร่ได้สำเร็จ และในวันที่ 20 สิงหาคม เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี (เจิม แสงชูโต) ก็นำทัพหลวงถึงเมืองแพร่หลังจากเหตุการณ์สงบลงหลายวันแล้ว เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีจึงทำการสอบสวนความผิดผู้เกี่ยวข้องทันที ชั้นแรกได้สั่งให้จับตัวชาวเมืองแพร่ที่หวังเงินรางวัลค่าหัวด้วยการนำโจรเงี้ยวไปขายราชการไทยสังหาร ซึ่งได้กำหนดวงเงินนำจับพระยาไชยบูรณ์และพญาอภัยผู้นำจับหลวงวิมล มาประหารชีวิตเป็นเยี่ยงอย่างก่อน จากนั้นเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีได้สอบสวนนานหลายคน โดยยกข้อความแนวนโยบายที่กรมหลวงดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยทรงกำชับไว้ คือไปให้ตั้งข้อสงสัยหรือกล่าวหาเจ้าเมืองแพร่และเจ้านายบุตรหลานกวางหน้า ทั้งข้อความในโทรเลขจากกรมหลวงดำรงราชานุภาพถึงเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีก่อนหนึ่งว่า

... เห็นว่าโปลิศี่ของเราต้องเดินทางไม่ส่งสายเจ้าลาวอย่างไหนอยู่กับเจ้าคุณเมื่อก่อนขึ้นไป ... ทางที่ลวจะหาในเวลาี่ ลวจะซัดตาม (เจ้า - ผู้เขียน) นายเมืองแพร่ตลอดจนเรื่องหนังสือสัญญาที่เงี้ยวแลหนังสือที่เมืองงูลังคฤ ... กงกค้ำค้ำหมคว่าต้องทำเพราะกลัวว่าเงี้ยว ให้เป็นคำให้การเป็นลายลักษณ์อักษรลงลับสืบพยานประกอบเป็นสำคัญให้ปรากฏทำเพราะว่าใจจะดีกว่าทำอย่างอื่น...<sup>1</sup>

อย่างไรก็ดี จากการสอบสวนของเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี ได้พบหลักฐานต่าง ๆ บุกยึดเจ้าเมืองแพร่และเจ้านายบุตรหลานบางกน เช่น เจ้าราชบุตร และเจ้าไชยสงคราม อย่างหนาแน่นว่ามีส่วนรู้เห็นกับการกบฏครั้งนี้ ถึงคำให้การของพระยาเพ็ญมณฑล อดีตนายแก้ว (จำนน) เมืองสอง เป็นคนี่เจ้าเมืองแพร่ไว้วางใจ ได้กล่าวให้การไว้ตอนหนึ่งว่า

... เจ้าแพร่พูดว่าเมืองแพร่ต่อไปจะไม่เป็นของไทยนานเท่าใดจะตั้งเป็นเมืองของเงี้ยว ... เจ้าแพร่จะคิดให้พะกาหม่อง ละลาไปไชย ซึ่งเป็นหัวหน้าเงี้ยว บ่อดแก้วเข้ามาที่มณฑลนครแพร่ พวกเงี้ยวจะจับคนไทยฆ่าเสียหมดคงจะไม่เหลือ

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 63/2 โทรเลขกรมหลวงดำรงราชานุภาพถึงเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี ที่ 25 ลงวันที่ 18

เลย แต่พะกาหม่อง สะลาโปไชย จะยกเข้าตีเมืองแพร์เมื่อใดยังไม่มีการ  
ถ้าจะให้พะกาหม่อง สะลาโปไชยกเข้าตีเมืองแพร์วันใด จะต้องมีหนังสือไปนัด  
พะกาหม่อง สะลาโปไชยให้ทราบ เจ้าพรได้สั่งข้าพเจ้าว่าเมื่อออกนอกราชอาณาจักร  
แล้วอย่ามาเที่ยวเกาะกะวุ่นวายทำราชการกับไทย เมื่อเจียวมันเข้าก็บางทีจะถูก  
ปืนเข้าจะตายเสียเปล่า ผู้ที่ร่วมคิดให้เจียวเข้าตีปล้นเมืองแพร์คราวนี้เจ้าหลวง  
บอกกับข้าพเจ้าว่า พระยาราชบุตร พระโทยสงครามเป็นผู้ร่วมคิดด้วย ...<sup>1</sup>

นอกจากนั้นก่อนที่พวกโจรเจียวจะเข้าปล้นเมืองก็ได้ส่งข่าวมาบอกเจ้าเมืองแพร์  
ไว้แล้ว ดังทำให้การของหลวงจิตรจางค์ เจ้าของสัมปทานป่าไม้มีความว่า "... พระ  
โทยสงครามไปที่บ้านข้าพเจ้าว่า เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม เวลากลางคืนประมาณ 3 ทุ่มเศษ  
พวกเจียวมีหนังสือมาบอกเจ้าแพร์ว่า ถ้าในกลางคืนนี้ไม่ทันยกก็จะยกเข้ามาปล้นเวลาเช้ามีค..."<sup>2</sup>  
เมื่อเจ้าเมืองแพร์ได้รู้เหตุการณ์ดังหน้าจึงได้ป้องกันรักษาและคนสนิท ดังนายช่างกราน  
ผู้ดูแลคุ้มหลวงได้ให้การไว้คนหนึ่งว่า "... ครั้นข้าพเจ้าเข้านอนเฝ้าคุ้มหลวงได้ 6 คืน  
เจ้าหลวงจึงบอกข้าพเจ้าว่าพวกเจียวจะพากันมาปล้นเมืองแพร์วันพรุ่งนี้รู้หรือไม่ว่า ข้าพเจ้า  
ว่าไม่รู้ เจ้าหลวงจึงบอกข้าพเจ้าไปเอาปืน 12 นัด ที่บ้านพระโทยสงครามมาสำหรับตัว  
ไว้ 1 มอก ..."<sup>3</sup> และในคืนวันที่ 24 กรกฎาคม นั้น เจ้าเมืองแพร์ก็ได้เรียกตัวเจ้าพลอย  
แก้วหลานสาวซึ่งไปคลุกคลีอยู่ในบ้านพักกับคุณหญิงเยื้องภรรยาข้าหลวงกลับคุ้มก่อน เพราะทราบ  
ว่าจะเกิดเหตุร้ายกับพระยาไชยบูรณ์และภริยาเกรงว่าเจ้าพลอยแก้วจะเป็นอันตราย<sup>4</sup> ที่สำคัญ

<sup>1</sup> องค์การค้าของคุรุสภา "ปราบเจียว ตอนที่ 1" ประชุมพงศาวดาร เล่ม 15  
ภาคที่ 75 หน้า 276 - 278

<sup>2</sup> ฎ. หน้า 307

<sup>3</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 63/11  
คำให้การนายช่างกรานเสนอพลโตเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี ลงวันที่ 17 กันยายน  
ร.ศ. 121

<sup>4</sup> ตัณฑ์ตรง ชมภูมิ่ง ผู้ให้สัมภาษณ์ สวัสดิ์ ประยูรเสถียร ผู้สัมภาษณ์ ที่บ้านเลขที่ 2.  
คำแสน อำเภอมือง จังหวัดแพร่ เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2522

เมื่อพวกโจรเงี้ยวปล้นเมืองแพร่สำเร็จแล้ว เจ้าเมืองแพร่ได้เสกขัตติย เป็นผู้นับสนุนพวกโจรเงี้ยวอย่างเด่นชัด โดยเกณฑ์ชาวสารจาวบ้านบ้านละ 2 ทะนาน<sup>1</sup> อารุขบั้น กระสุนกินคำเงิน และกองกำลังจำนวน 50 คน ส่งไปช่วยพวกท่อนหัวหน้าโจรเงี้ยวต่อสู้กับฝ่ายรัฐบาล<sup>2</sup>

จากหลักฐานต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นทำให้เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีเข้าใจว่าเจ้าเมืองแพร่ เจ้าราชบุตร เจ้าไชยสงคราม มีส่วนสนับสนุนให้กองโจรเงี้ยวก่อการกบฏขึ้นอย่างแน่นอน และคงมีการเตรียมล่วงหน้ามาจำนวนพอสมควร จึงได้กล่าวว่า "... ความคิดเงี้ยวที่เกิดขึ้นนี้ไม่ใช่แคว้นหนึ่ง สองวัน ก็จะมาตั้งได้แล้ว..."<sup>3</sup> แต่ก่อนที่เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีจะได้ชำระความผิดผู้ใด เจ้าราชวงศ์และภริยาก็คงใจกลัวความผิด จึงดื่มยาพิษฆ่าตัวตายเสียก่อน เพราะได้รับข่าวลือว่ารัฐบาลจะประหารชีวิตผู้เกี่ยวข้องกับกบฏทุกคน

เมื่อเกิดกรณีอื้อฉาวกบฏขึ้นเช่นนี้ เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีเกรงว่าจะเป็นการสร้างความเข้าใจผิดกันว่ารัฐบาลกระทำการรุนแรงต่อเจ้านายเมืองแพร่ ครั้นจะสืบหาพยานต่อไปอีก หลักฐานก็จะผูกมัดเจ้าเมืองแพร่และเจ้านายบุตรหลานที่เกี่ยวข้องยิ่งขึ้น จนในที่สุดจะต้องถูกตัดสินประหารชีวิตในข้อหากบฏอย่างแน่นอน หากคดีจบในรูปนิมนต์ยอมกระเทยกระเทือนใจเจ้านายเมืองเหนือทุกเมือง เพราะต่างเกี่ยวพันกันที่ญาติผู้สืบสายราชวงศ์เจ้าเจ็ดคนด้วยกัน ทั้งยังจะสร้างความสะเทือนใจแก่ราษฎรทั้งหลายในลานนาไทยด้วย ดังนั้นเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีจึงพยายามคิดหาวิธีแก้ไขชนวนนี้ไม่ให้ลุกลามขยายตัวไปข้างหน้าไม่เช่นนั้นตามนโยบายรัฐบาลซึ่งต้องการให้ไว้ชีวิตผ่อนปรนต่อเจ้านายเมืองแพร่ ขยะเคี้ยวกันต้องพยายามอย่าให้เจ้านายเมืองแพร่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับกบฏตื่นตกใจหนีเข้าฝั่งอิทธิพลอังกฤษ อันอาจจะก่อให้เกิดปัญหาระหว่างประเทศขึ้นได้ ในที่สุดเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีก็ใช้วิธีปล่อยข่าวให้รู้ถึงเจ้าเมืองแพร่ว่า ระเบียบการจับกุมตัวเจ้าเมืองแพร่และเจ้าราชบุตร ข่าวลือนี้ได้ผลเพราะตอนดึกคืนนั้นเจ้าเมืองแพร่

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 63/3 ผู้ร้ายเงี้ยวปล้นเมืองแพร่ ลงวันที่ 27 กรกฎาคม ร.ศ. 121

<sup>2</sup> องค์การข้าของกุสุสภา "ปราชญ์เงี้ยว ตอนที่ 2" ประชุมพงศาวดาร เล่ม 48 หน้า 261

<sup>3</sup> องค์การข้าของกุสุสภา "ปราชญ์เงี้ยว ตอนที่ 1" ประชุมพงศาวดาร เล่ม 46 หน้า 289

พร้อมด้วยคนสนิทอีกสองคนก็ลอบหนีออกจากเมืองแพร่ทันที ซึ่งสาเหตุของการลอบหนีครั้งนี้ อาจเป็นเพราะความกลัวจะถูกจับหรือเพราะความรำคาญใจที่ถูกฝ่ายรัฐบาลข่มขู่ตลอดเวลาที่ได้ อยากรู้ก็ตาม การลอบหนีของเจ้าเมืองแพร่ในครั้งนั้น ได้รับการสนับสนุนจาก เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีโดยมีคำสั่งลับให้กองทหารที่คงสังกัดอยู่รอบเมืองแพร่ชักชวน ทำให้ การหลบหนีของเจ้าเมืองแพร่เป็นไปสะดวกจนถึงหลวงพระบางอย่างปลอดภัย

ส่วนทางเมืองแพร่เมื่อเจ้าพิริยเทพวงศ์หนีไปได้ 15 วัน อันเป็นการละทิ้งหน้าที่ ราชการ จึงเป็นโอกาสให้เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีสามารถออกคำสั่งถอดเจ้าพิริยเทพวงศ์ ออกจากตำแหน่งเจ้าเมืองแพร่ทันที พร้อมทั้งสั่งอายัดทรัพย์สินของเจ้าเมืองแพร่เพื่อชดใช้หนี้ หลวงที่เจ้าเมืองแพร่ค้างกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ สำหรับคักความผิดฐานร่วมกบฏก็เป็น อันต้องระงับโดยปริยาย ไปมีการรื้อฟื้นขึ้นอีก เจ้าพิริยเทพวงศ์เจ้าเมืองแพร่คนสุดท้ายซึ่ง รอดพ้นจากการชำระโทษครั้งนั้น จึงได้ใช้ชีวิตบั้นปลายในเมืองหลวงพระบางจนถึงพิราลัย

สำหรับเจ้าราชบุตรผู้เป็นบุตรชายเจ้าเมืองแพร่นั้น มีพยานหลักฐานและพฤติกรรม ด้ บ่งชี้ว่าใคร่เห็นเป็นใจกับพวกเงี้ยว เพราะโดยหน้าที่เจ้าราชบุตรเป็นนายร้อยตำรวจ เขาคง จะต้องนำกำลังออกต่อสู้กับพวกเงี้ยว แต่ปรากฏว่าเจ้าราชบุตรไม่ได้ทำหน้าที่อัน ควรกระทำ กลับไปทำสิ่งตรงข้ามคือเป็นผู้เกณฑ์กำลังออกไปสนับสนุนพวกเงี้ยวที่เขาถ่วง ทัพยั้งส่งกระสุนคืนคำพร้อมเสบียงอาหารให้แก่พวกเงี้ยว<sup>1</sup> ทำให้กองเงี้ยวมีกำลัง เข้มแข็งขึ้น เหตุการณ์ดังกล่าวเป็นความผิดรุนแรงมิใช่ดังประหารชีวิต แต่เนื่องจาก รัฐบาลมีนโยบายหลักคือการประหารชีวิตเจ้าราชบุตรสถานทั้งหลาย เพราะไม่ประสงค์ จะให้กระทบกระเทือนใจเจ้านายเมืองเหนือ โดยเฉพาะกรณีเจ้าราชบุตรเป็นบุตรชายของ เจ้าสุริยพงษ์ผริตเดชเจ้าเมืองน่าน หากเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีดำเนินการตามกฎเกณฑ์ ก็จะเป็นการกระทบกระเทือนใจเจ้าเมืองน่านผู้มีความภักดีต่อราชวงศ์จักรีและบำเพ็ญความดี ความชอบตลอดมาอย่างแน่นอน ดังนั้นเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีจึงสั่งให้ร้อยตำรวจเอก เจ้า ราชบุตรนำกองกำลังตามขึ้นไปตีพวกเงี้ยวที่แตกไปอยู่ตำบลสะเดียง อันเป็นวิธีให้สร้าง

<sup>1</sup> องค์การคำของครูสภา "ปราชญ์เงี้ยว ตอนที่ 1" ประชุมพงศาวดาร เล่ม 46

ความดีล้างความผิด ซึ่งร้อยตำรวจเอกเจ้าราชบุตรก็สามารถกระทำสำเร็จที่พวกโจร  
เงี้ยวจนแตกพ่ายไปอีกครึ่งหนึ่ง ได้รับทรัพย์สินจับเชลยกลับมาเป็นจำนวนมาก จึงเป็นการ  
ล้างความผิดและยกเลิกคดีโดยปริยาย ในปีต่อมา (พ.ศ. 2446) เจ้าสุริยพงษ์นันทิศจ  
เจ้าเมืองน่านได้ขอย้ายเจ้าราชบุตรไปรับราชการที่เมืองน่าน และขอรับพระราชทานสัญญา  
บัตรเป็นเจ้าราชคนัย อันเป็นตำแหน่งใหม่ที่ไม่เคยมีมาก่อน ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอม  
เกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นชอบด้วย<sup>1</sup>

หลังจากชำระคดีกบฏเงี้ยวเรียบร้อยแล้ว เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีได้ถือโอกาส  
ยกเลิกกองเมืองซึ่งประกอบด้วยตำแหน่งเจ้าเมืองหลวงและเสนาหกตำแหน่งอันเป็นหน่วยงาน  
ที่มีมาแต่ครั้งเดิมทันที เป็นผลให้เจ้านายบุตรหลานเมืองแพร่ไม่มีส่วนร่วมในการปกครอง  
บ้านเมืองอีกเลย พร้อมกับนี้เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีก็ได้ดำเนินการจัดการปกครองเมืองแพร่  
ให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนที่ใช้ในมณฑลทั่วไป โดยประกาศใช้ข้อบังคับลักษณะปกครอง  
ท้องที่ ร.ศ. 117 จัดตั้งกรมการเมืองขึ้นซึ่งประกอบด้วยตำแหน่งปลัดเมือง ยกกระบัตร  
เจ้าเมือง สัสดี แพ่ง ศฤมตรา และจระเลข โดยให้ข้าราชการจากส่วนกลางเป็นผู้  
ดำรงตำแหน่งเหล่านี้ เป็นการควบคุมอำนาจทั้งหมดไว้อย่างเต็มที่

เมื่อพิจารณาสาเหตุกบฏเงี้ยวเมืองแพร่ อาจจะแบ่งได้เป็น 2 ประการคือ  
ประการแรก ในแง่เจ้าเมืองแพร่และเจ้านายบุตรหลานบางกนนั้น เกี่ยวเนื่องกับสถานการณ์  
ทางการเมืองภายในถึงเขตช่วงจัดการปกครองแบบเทศาภิบาล ซึ่งเป็นตอนที่รัฐบาลยุบเลิก  
ฐานะเมืองประเทศราชและรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางมากกว่าทุกครั้งที่ผ่านมา คงจะเห็น  
ได้ว่าฐานะทางการเมืองนั้น เจ้าผู้ครองนครมีก่เกียรติน้อยแต่ไม่มีอำนาจแท้จริง เพราะ  
อำนาจสิทธิขาดตกเป็นของข้าหลวงซึ่งเป็นข้าราชการที่ส่งไปจากส่วนกลาง ในทางก้าน  
เศรษฐกิจก็ถูกตัดตอนผลประโยชน์ลง ได้สร้างควาไม่พอใจแก่เจ้าผู้ครองนครและเจ้านาย  
บุตรหลานทั้งหลายมาก ในแต่ละเมืองจึงปรากฏปฏิกริยาออกมาในลักษณะต่าง ๆ ความควา  
เหมาะสม เช่นที่เมืองเชียงใหม่ เจ้านายบุตรหลานบางกนมีความไม่พอใจเรื่องก่ถูก

<sup>1</sup> ทรหวมมหาดไทย พระราชกัตตเลขาภิบาลที่ 5 ที่เกี่ยวกับภารกิจของ  
ทรหวมมหาดไทย เล่มที่ 2 หน้า 107



ลดผลประโยชน์เป็นอันมาก แต่ไม่กล้าแสดงปฏิริยารุนแรงออกมาโดยตรง ทั้งนี้เพราะเมืองเชียงใหม่ เป็นศูนย์กลางการปฏิรูปการปกครองหัวเมืองเหนือตลอดมา จึงต่างเคยชินกันมาพอสมควรแล้ว และที่สำคัญเจ้าผู้ครองนครขณะนั้นคือเจ้าอินทวโรรสสุริยวงษ์ไม่เป็นผู้มีกิตติไฝ่สูงจนเกินไปสามารถเข้าใจสถานการณ์ทางการเมือง จึงไม่แสดงการต่อต้านอย่างรุนแรงออกมา แต่ก็แสดงออกในรูปของคำกราบบังคมทูลขอพระมหากษัตริย์คุณเพื่อขอให้ทรงมอบหมายให้เจ้านายเมืองเหนือมีสิทธิในการปกครองบ้านเมืองเพิ่มขึ้น ส่วนเมืองลำพูนเป็นเมืองเล็กและมีการวางรากฐานพร้อม ๆ กับเมืองเชียงใหม่ จึงไม่รู้สึกระทบกระเทือนนัก และมักจะทำตามอย่างเชียงใหม่ สำหรับเมืองน่านนั้น อยู่ใกล้อาณาจักรของฝรั่งเศสเพราะบีเขตแดนต่อเนื่องกัน ดังนั้นการจัดการปกครองของไทยจึงค่อนข้างไม่เกิดความรู้สึกว่าถูกบีบคั้นกันแต่อย่างใด ส่วนเมืองลำปาง เจ้าผู้ครองนครเป็นคนฉลาดมีไหวพริบดี แม้จะมีความไม่พอใจในการจัดการปกครองของรัฐบาลไทย ก็ไม่แสดงปฏิริยาระไรออกมาให้เด่นชัด แต่พยายามรอโอกาสร่วมมือกับเมืองอื่น

สำหรับเมืองแพร่ตกในสภาพที่น่าเห็นใจมาก เนื่องจากในร่างที่พระยาศรีสหเทพ (เส็ง วิริยศิริ) ปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. 2442 ได้จัดการอย่างรุนแรงและบีบบังคับยิ่งกว่าเมืองอื่น โดยไม่คำนึงว่าเมืองแพร่เพิ่งจะจัดการปกครองเป็นครั้งแรก พ.ศ. 2437\* และในครั้งนั้นค่านการคลังพระยาทรงสุรเดชยังผ่อนปรนไม่ได้แบ่งเงินผลประโยชน์ของเจ้าเมืองออกจากเงินแผ่นดินต่างกับเมืองเชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง ซึ่งได้จัดไปแล้ว ดังนั้นเจ้าพิริยเทพวงศ์จึงเก็บรักษาเงินแผ่นดินหมด และนำเงินหลวงมาจ่ายในกิจการป่าไม้ของคนก่อน โดยเข้าใจว่าเป็นเงินของตน เมื่อพระยาศรีสหเทพตรวจสอบการเงินก็พบว่าเงินขาดไป จึงสั่งกักขังเจ้าเมืองแพร่ไว้จนกว่าจะหาเงินมาชดใช้ให้ครบภายใน 24 ชั่วโมง เจ้านายบุตรหลานต้องควาเงินมาชดใช้จนครบ เจ้าเมืองแพร่จึงได้รับการปล่อยตัว<sup>1</sup>

\* ก่อนหน้านี พ.ศ. 2427 เมืองเชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง ได้ปฏิรูปการปกครองไปครั้งหนึ่งแล้ว จึงไม่รู้สึกระทบกระเทือนนัก

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/33 พระยาศรีสหเทพกราบทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพ สำนาคที่ 492 ที่ 14/1355 ลงวันที่ 2 เมษายน ร.ศ. 119

นับเป็นการกระทำที่บีบคั้นจิตใจและไม่ให้เกียรติกัน นอกจากนั้นยังกำหนดอัตราการใช้จ่ายเงินของเจ้าเมืองแพร่ไม่ให้พุ่มเฟือยเพราะฐานะเศรษฐกิจตกต่ำเป็นหนี้สินมาก\* จนกระทั่งหากจำเป็นจะใช้เงินเพียง 2,000 บาท ก็จะต้องขอยืมทองพระคลังก่อน<sup>1</sup> สาเหตุที่ฐานะเศรษฐกิจของเจ้าเมืองแพร่ตกต่ำลงนอกจากการใช้เงินพุ่มเฟือยแล้ว เข้าใจว่าเป็นผลจากรายได้ค่าตอไม้ทางป่าแม่ยงคะวันออกซึ่งมีจำนวนน้อยและลดลงเสมอ

นอกจากฐานะทางเศรษฐกิจของเจ้าพิริยเทพวงศ์จะตกต่ำมากแล้ว ทางด้านการเมืองการปกครอง อำนาจสิทธิขาดก็เป็นของพระยาไชยบูรณ์ข้าหลวงประจำเมืองแพร่ซึ่งมักมีเรื่องขัดแย้งกับเจ้าเมืองทั้งเรื่องส่วนตัวและการปฏิบัติราชการ จนเป็นที่ทราบกันทั่วไป เจ้าเมืองแพร่จึงรู้สึกไม่พอใจและต้องการกลับมีอำนาจตามเดิม ประกอบกับความบีบคั้นทางเศรษฐกิจเป็นแรงผลักดันให้เกิดความคิดสนับสนุนพวกกองโจรเงี้ยวใ้ก่อการกบฏขึ้น โดยเข้าใจว่าเมื่อเกิดปฏิกริยาต่อต้านอย่างรุนแรงแล้ว รัฐบาลจะยอมวางมือผ่อนผันกลับเข้าสู่รูปเดิมบ้าง

ประการที่สอง สาเหตุเนื่องจากเงี้ยวชาวเมืองและราษฎรพื้นเมืองให้การสนับสนุนกองโจรเงี้ยว

การโจมตีเมืองแพร่ของพวกโจรเงี้ยว ปีใช้มีแค่บรรดาเจ้านายเมืองแพร่เท่านั้นที่สนับสนุนบรรดาเงี้ยวชาวเมืองและราษฎรพื้นเมืองก็จับอาวุธขึ้นช่วยพวกโจรเงี้ยวด้วย ทั้งนี้มีสาเหตุสืบเนื่องมาจากชาวเงี้ยวซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยจากรัฐฉานเข้าบวชอาศัยกระจัดกระจายอยู่ทั่วไปในงแลพายเป็นเวลานานแล้ว พวกเงี้ยวส่วนใหญ่มักเป็นผู้ค้าพาหาคินตามปกติโดยปะปนกับคนพื้นเมือง จึงจะเห็นได้จากประกาศของทางราชการเกี่ยวกับเรื่องเงี้ยวเมื่อเกิดกบฏเงี้ยวขึ้น มีความตอนหนึ่งว่า

---

\* เจ้าพิริยเทพวงศ์เป็นหนี้บริษัทอีสเอเซียติก 69,000 บาท ไม้สัก 40 คัน บริษัทกิมเฮงหลี 7,000 บาท ไม้สัก 181 คัน รวมเงิน 76,000 บาท ไม้สัก 221 คัน

<sup>1</sup> กองจกหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ก. 22.2/42  
เจ้าพิริยเทพวงศ์เป็นหนี้รายยืมเงินหลวงไปใช้ ลงวันที่ 17-18 มิถุนายน ร.ก. 121

... แต่ก่อนเขาเงี้ยวพวกนี้ไ้แยกย้ายกันไปตั้งบ้านเรือนอยู่ในมณฑลพายัพทั่วทุกนคร ทำการค้าขายในตลาดบ้าง รับจ้างตัดไม้ฉากไม้ในป่าบ้าง ตั้งท่าบงหาหินปะปนอยู่กับพวกลาว เช่นกับจีนในกรุงเทพฯ เพราะพวกลาวไม่ถนัดในการเดินทางขนส่งสินค้ามาขาย และไม่ชอบท่าการค้าหนัก ถ้าไม่มีใครชอบรับเป็นลูกจ้างอย่างคนเงี้ยว ...<sup>1</sup>

จากหลักฐานดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าแต่เดิมพวกเงี้ยวทาบงหาหินกันอย่างสะดวก ไม่มีท่าที่ว่าจะคิดก่อเหตุการณใด ๆ ขึ้นเลย แต่ในช่วงที่รัฐบาลได้จัดการปกครองแบบเทศาภิบาลก็ปรากฏว่าบรรดาข้าหลวงและข้าราชการที่รัฐบาลส่งขึ้นดำเนินการในเมืองแพร่ ได้จัดการปกครองพวกเงี้ยวอย่างเข้มงวด จนพวกเงี้ยวรู้สึกตัวว่าเป็นชนกลุ่มน้อยที่ถูกกดขี่ข่มเหงอยู่เสมอ ๆ ทั้งนี้จะเห็นได้จากกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ใช้บังคับสำหรับพวกเงี้ยวดังต่อไปนี้

ก. เกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ห้ามเงี้ยวในบังคับเป็นเจ้าของที่ดินอย่างเด็ดขาดไปว่าที่ดินนั้นจะไร่เป็นที่อยู่อาศัยหรือที่ทำการเพาะปลูกเพื่อหาเลี้ยงชีพก็ตาม และยังรวมถึงไม่ให้ตัดไม้เพื่อนำไปสร้างบ้านเรือนและวัดวาอารามอีกด้วย<sup>2</sup> ข้อบังคับนี้เป็นไปตามสนธิสัญญาเบารริงที่ห้ามไม่ให้คนในบังคับมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ซึ่งแต่เดิมไม่ได้บังคับไว้มาก่อน เพิ่งจะมาเริ่มดำเนินการในช่วงจัดการเทศาภิบาล

ข. เกี่ยวกับการขอหนังสือเดินทาง กำหนดให้พ่อค้าเงี้ยวที่เดินทางออกไปค้าขายเมืองอื่น จะต้องทำหนังสือเดินทางทุกคน โดยจะต้องยื่นคนไทยเป็นผู้ลงนามรับรองและกระทำต่อหน้าเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล จึงถือว่าหนังสือนั้นถูกต้อง นอกจากการทำหนังสือเดินทางจะยุ่งยากแล้ว การเดินทางไปเมืองต่าง ๆ จะต้องผ่านด่านตรวจสินค้าทุกครั้ง

<sup>1</sup>ร.ศ.ศ. เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ ผู้รวบรวม "ประกาศข้าราชการมณฑลพายัพ" ใน ประชุมกฎหมายประจำศก ร.ศ. 120 เล่ม 18 หน้า 642

<sup>2</sup>กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 63/2 สำเนาหนังสือประกาศเงี้ยวมีบอกลูกกำรราษฎรทั้งหลายได้ทราบทั่วกัน ลงวันที่ 1464 ค่ำเดือนแปด แรม 12 ค่ำ

หากพ่อค้าซึ่งส่วนใหญ่เป็นคนในบังคับไม่มีหนังสือเดินทางจะถูกปรับเป็นจำนวนมาก<sup>1</sup> พวกเงี้ยวจึงประสบความยุ่งยากในเรื่องนี้มากกว่าพวกอื่น ๆ

ก. เกี่ยวกับการเสียเงินแทนเกณฑ์ พวกเงี้ยวก็ต้องเสียเงินแทนเกณฑ์จำนวน 4 บาท เช่นเดียวกับราษฎรพื้นเมืองทั่วไป และมักจะต้องตกในสภาพที่เสียเงินแล้วยังถูกเกณฑ์แรงงานโดยไม่มีกรยกเว้นหรือจ่ายค่าแรงให้ในอัตราวันละ 2 สลึง ตามที่รัฐบาลกำหนดไว้ อีกด้วย

การออกกฎข้อบังคับต่าง ๆ ดังกล่าวได้สร้างความเดือดร้อนและความไม่พอใจแก่พวกเงี้ยวทั่วไป ทั้งเงี้ยวที่อาศัยในเมืองและพวกโจรเงี้ยว สำหรับพวกเงี้ยวที่อาศัยในเมืองนั้นแม้จะไม่พอใจเพียงใดก็ไม่สามารถแสดงปฏิกริยาต่อต้านได้ ส่วนพวกกองโจรเงี้ยวที่ยากจนคนแคระ และกำลังถูกทางการปราบปราม จำเป็นต้องแสดงปฏิกริยาต่อต้านด้วยการเข้าปล้นเมืองแพร่ โดยมีเจ้าเมืองแพร่เป็นผู้สนับสนุน เมื่อเหตุการณ์เกิดขึ้นระยะแรกนั้นพวกเงี้ยวที่อาศัยในเมืองก็ตื่นตกใจหนีเอาตัวรอดกัน แต่ครั้นทราบว่าพวกโจรเงี้ยวทำร้ายเฉพาะข้าราชการไทยเท่านั้น ก็ปรากฏว่าพวกเงี้ยวชาวเมืองได้ถือโอกาสเข้าร่วมกับกองโจรเงี้ยวทำร้ายข้าราชการไทยเพื่อเป็นการแก้แค้นที่ถูกกดขี่

<sup>1</sup> กวงจกหมายเหตุแห่งชาติ กรมเกิลปากกร เอกสารรัชกาลที่ 5 พ. 63/5  
 ूरายเงี้ยวปล้นเมืองแพร่ ลงวันที่ 25 สิงหาคม ร.ศ. 121

\* กวงโจรเงี้ยวมีแหล่งใหญ่ที่หมู่บ้านบ่อแก้ว (ปัจจุบันยังมีการชุกชวย) แขวงเมืองลอง ลำปาง ในระยะแรกเข้ามาชุกชวย ต่อมาวาคาพลอยตกค่าลงจึงหันมาเล่นการพนัน และหากการปล้นสดมภ์พ่อค้าที่เดินทางค้าขายระหว่างแพร่กับลำปางเสมอ ตำรวจภูธรเมืองลำปางพยายามปราบปรามหลายครั้ง จนครั้งสุดท้ายวันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ. 2445 เกิดการปะทะอย่างรุนแรง ตำรวจภูธรจำนวน 80 คน ต้องเป็นฝ่ายแตกพ่ายถอยหนีกลับ เหตุการณ์ครั้งนี้นักสร้างความตื่นตกใจแก่กรบคำรงราชานุภาพไปน้อย จึงทรงบัญชาให้ตำรวจเวียงลำปางและแพร่ระดมกำลังเข้าปราบปรามพวกกองโจรเงี้ยวที่บ่อแก้วอย่างราบคาบ

ส่วนราษฎรพื้นเมืองก็ร่วมมือสนับสนุนพวกโจรเงี้ยวด้วย เพราะมีความรู้สึกเกลียดชังข้าราชการไทยที่รัฐบาลส่งขึ้นไปจากส่วนกลาง สาเหตุที่ไม่พอใจนั้นเห็นได้จากโทรเลขของพระยานริศรราชกิจข้าหลวงใหญ่ที่มีไปถึงพระยาอุคมพงศ์เพ็ญสวัสดิ์ข้าหลวงประจำนครเชียงใหม่ ซึ่งสรุปได้ว่าเพราะเหตุ 3 ประการ คือ

... ประการที่ 1 เพราะไปตั้งเก็บเงินแทนเกณฑ์ ข้อนี้นักที่อยู่ใกล้เคียงเคยถูกเกณฑ์มา บางที่จะชอบใจแต่พวกที่อยู่ห่างเวียง เช่นแขวงจอมทอง แต่เก็บไม่ใคร่ต้องถูกกะเกณฑ์มาต้องเสียเงินแทนเกณฑ์จึงรู้สึกเคียดกร้อน

ประการที่สอง การเกณฑ์ขอแรงทำถนนหนทางราษฎรที่เสียเงินเข้าใจว่าจะเป็นกะเกณฑ์เสียแล้ว ครั้นถูกขอแรงเข้าช่วยก็เห็นว่าเราพูดไปจริงหลอกเอาทั้งเงินและแรงด้วย

ประการที่สาม เพราะนายแขวงที่ออกไปอยู่ความแขวงไม่รู้จักเอาใจราษฎรไปบังคับการกวาดขันเอาตามแบบแผนเขี้ยวขวานัก ราษฎรจึงเกลียดชัง ครั้นได้ชื้อบ้านเมืองเป็นจลาจล จึงทำร้ายนายแขวง ...<sup>1</sup>

เมื่อพิจารณาผลการเก็บเงินแทนเกณฑ์ จะเห็นได้ว่าได้สร้างความเคียดกร้อนแก่ราษฎรทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระยาไชยบูรณ์ ข้าหลวงเมืองแพร่กลดจนวนายแขวงเป็นผู้เข้มงวดกวาดขันการเกณฑ์แรงงานราษฎรให้สร้างถนนหนทาง สะพาน ทั้งในเมืองและนอกเมือง จนราษฎรเคียดกร้อนและเกลียดชังข้าหลวงมาก กรีนกองโจรเงี้ยวเข้าปล้น จึงช่วยจับตัวพระยาไชยบูรณ์และข้าราชการไทยที่กำลังหลบหนีเงี้ยวแล้วนำตัวส่งให้เงี้ยวสังหารเสีย

อย่างไรก็ตาม หลังจากที่ปราบปราบกบฏเงี้ยวสำเร็จแล้ว รัฐบาลก็ได้มีการปรับปรุงระเบียบเกี่ยวกับการเกณฑ์แรงงานให้เหมาะสม โดยไม่เข้มงวดจนเกินไป ซึ่งจะได้กล่าวรายละเอียดในตอนต่อไป

<sup>1</sup> องค์การค้าของคุรุสภา "ปราบเงี้ยว ตอนที่ 1" ประชุมพงศาวดาร เล่ม 17  
ภาคที่ 75 หน้า 101

นอกจากสาเหตุทั้งสองประการดังกล่าว โดยทั่วไปมักเข้าใจว่าสาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งของกบฏเงี้ยวคือการสนับสนุนของกงสุลอังกฤษและกงสุลฝรั่งเศส เพราะทั้งสองชาตินี้พยายามจะแย่งชิงดินแดนมณฑลพายัพไว้ในอารักขา แต่แท้ที่จริงแล้วในขณะนั้นฝรั่งเศสยังอยู่ในสภาพที่ไม่พร้อมจะดำเนินการใด ๆ ได้อย่างจริงจัง เช่นนั้น ซึ่งในเรื่องนี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเข้าพระทัยที่คังทรงมีพระราชวิจารณ์ไว้ตอนหนึ่งว่า "... ฝรั่งเศสได้ค่าแคงไมตรีไม่เข้ากับพวกผู้ร้ายจริง ๆ การค้เขาไม่เข้ากับผู้ร้ายนี้ ไซ้จะเป็นเพราะใจบุญโอบอ้อมอารี หรือมีควาเมตตาปราณีต่อเรา กำลังฝรั่งเศสป็น้อยเต็มทีในเมืองเรา ..." <sup>1</sup> ส่วนอังกฤษนั้นก็ไม่ได้มีนโยบายเข้ายึดครองดินแดนลานนาไทย แต่กลับต้องการให้ลานนาไทยมีการปกครองที่เข้มแข็งเพื่อเป็นการป้องกันมิให้ฝรั่งเศสเข้าครอบครอง และเพื่อให้ลานนาไทยกลายเป็นดินแดนกันกระหนบที่เข้มแข็งอย่างแท้จริง ดังนั้นจากเหตุผลและหลักฐานที่ปรากฏจึงกล่าวได้ว่าทั้งกงสุลอังกฤษและกงสุลฝรั่งเศสไม่ได้มีส่วนร่วมกับการกบฏของเงี้ยวในครั้งนี้

อย่างไรก็ดี หลังจากกบฏเงี้ยวสิ้นสุดลงแล้ว อาจพิจารณาถึงอุปสรรคที่ทำให้การปฏิรูปการปกครองแบบเทศาภิบาลไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรได้ 3 ประการคือ

ประการแรก อุปสรรคเกี่ยวกับการขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความความสามารถตลอดเวลาที่มีการปฏิรูปการปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ประสบปัญหาการขาดแคลนบุคลากรขึ้นทั่วไปในพระราชอาณาจักร โดยเฉพาะมณฑลพายัพซึ่งอยู่ห่างไกลจากส่วนกลางและการคมนาคมก็ยากลำบาก ต้องประสบปัญหาในการหาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเพื่อขึ้นไปรับราชการเป็นอย่างยิ่ง ทั้ง ๆ ที่ในการจัดการปกครองแบบเทศาภิบาลจำเป็นต้องใช้ข้าราชการไทยจากส่วนกลางเป็นจำนวนมากเพื่อดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ที่สำคัญ เช่น ตำแหน่งข้าหลวง ตำแหน่งข้าราชการในกองมณฑล กองเมือง และนายแขวง ซึ่งทุกตำแหน่งได้มีกำหนดให้บรรจุข้าราชการจากส่วนกลางทั้งสิ้น แต่ผลปรากฏว่ารัฐบาลไม่สามารถสรรหาข้าราชการให้ขึ้นไปดำรงตำแหน่ง

<sup>1</sup> เกษ อนุภาค "ชนบเงี้ยวเมืองแพร์ ร.ศ. 121" ใน สังคมศาสตร์ปริทัศน์

ต่าง ๆ ได้ครบถ้วน จึงมีผลทำให้งานต่าง ๆ ต้องล่าช้าไม่ทันตามความถ่วงการ ทั้งนี้ เห็นได้จากรายงานของพระยาอุคมพงษ์เพ็ญสวัสดิ์ (ม.ร.ว. ประยูร วิถรรักษ์) ที่มีถึง พระยาตรีศุเทพ (เส็ง วิริยศิริ) ราชปลัดทูลฉลองกระทรวงมหาดไทย คอหนึ่งมีความว่า "... ราชการที่ข้าพเจ้าทำอยู่ต้นกร เชียงใหญ่นี้รู้สึกเจ็บอกว่าหนักบากรนซ้ำไม่ไกรทันความ ต้องการ ถึงต้องทำกลางคืนเสมอก็ยังไม่ไกรพอดี ..." <sup>1</sup> จากการทำราชการไม่สามารถหางานให้สำเร็จได้ทันความต้องการนี้เองที่มีส่วนทำให้การดำเนินงานปฎิรูปการปกครองไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร และเมื่อพิจารณาคุณลักษณะของข้าราชการที่ส่งขึ้นไปจากส่วนกลางแล้ว ก็ปรากฏว่าส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ไม่ได้รับการศึกษามากนัก และมักเป็นแค่ระดับเสมียนที่พออ่านออกเขียนได้เท่านั้น โดยไม่มีการคัดเลือกข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถเป็นนิยามเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นเลย ทั้งนี้เป็นเพราะการขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถที่เบ่ง ดังนั้นข้าราชการที่ส่งขึ้นไปเพื่อดำรงตำแหน่งต่าง ๆ โดยเฉพาะตำแหน่งที่ใกล้ชิดกับราษฎร เช่นตำแหน่งนายแวง (นายอำเภอ) จึงยังไม่สามารถปรับตัวให้เข้าถึงประชาชนได้ พังยังพยายามใช้อำนาจปกครองอย่างเคร่งครัดเพื่อหนีไปตากระเปียบแบบแผนทุกประการ โดยไม่คำนึงถึงความเดือดร้อนของราษฎร ทั้งนี้ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงกล่าวถึงลักษณะการปฏิบัติงานของข้าราชการพวกนี้เป็นภาษาอังกฤษว่าพวก Red Tape นั้นเอง <sup>2</sup> ซึ่งสภาพดังกล่าวเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานเป็นอย่างยิ่ง

ประการที่สอง อุปสรรคเกี่ยวกับข้าหลวงใหญ่ไม่มีความสามารถเพียงพอ

ในช่วงหลังจากที่พระยาตรีศุเทพข้าหลวงพิเศษดำเนินการวางรากฐานการปกครองแบบเทศาภิบาลในมณฑลพายัพได้เดินทางกลับกรุงเทพฯ แล้ว พระยานริศราชกิจ (สาย

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.1/8 พระยาอุคมพงษ์เพ็ญสวัสดิ์ถึงพระยาตรีศุเทพ สำเนาที่ 16475 ลับที่ 185/1815 ลงวันที่ 31 มกราคม ร.ก. 119

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 บ. 3.3/1 พระราชหัตถเลขารัชกาลที่ 6 คอบจดหมายของเจ้าพระยาบวรราช เลขที่ 34/11560 ม.ป.ป.

โชติกเลดีเยร) ข้าหลวงใหญ่เป็นผู้ดำเนินการต่อมา แต่พระยานริศรราชกิจนั้นไม่มีความสามารถเพียงพอกับตำแหน่ง และไม่มีบุคลิกภาพที่มีอำนาจจนเป็นที่เกรงใจของเจ้านายเมืองเหนือได้ บรรดาเจ้านายเมืองเหนือจึงไม่ยอมให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ แม้กระทั่งจะเดินทางไปไหนก็ไม่ได้รับความสะดวกเท่าที่ควร จึงจะเห็นได้จากบันทึกของกรมหลวงดำรงราชานุภาพที่มีถึงกรมหมื่นสุมทอมรพันธ์ ตอนที่หนึ่งมีความว่า "... กรันถึงพระยานริศรราชกิจจะเห็นพระยานริศรราชกิจเป็นคนใจคึกเสียวากแล้ว ขวางจนพระยานริศรราชกิจทำอะไรไม่ได้ ชันจะไปข้างไหนก็ขัดด้วยพาหนะไปไม่ไกร่ได้ ..."<sup>1</sup>

นอกจากนี้ในด้านการบริหารงาน พระยานริศรราชกิจก็เป็นผู้ที่ไปสนใจในหน้าที่นัก และไม่ตรวจตราผลการปฏิบัติงานของผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชา จึงทำให้การปฏิบัติงานมีลักษณะต่างคนต่างทำไปตามความพอใจ โดยขาดความรับผิดชอบร่วมกัน และไม่มีการประสานงานร่วมกัน จนกระทั่งข้าหลวงใหญ่กองมณฑลพายัพเกิดการแตกแยกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มพระยานริศรราชกิจข้าหลวงใหญ่ กลุ่มพระยาอุคคพงษ์เพ็ญสวัสดิ์ข้าหลวงนครเข็ขงใหม่ และกลุ่มพระยาจรรยาอุกกฤตย์ ข้าหลวงยุติธรรม การแตกแยกระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ดังกล่าวทำให้ข้าหลวงใหญ่ไม่สามารถสั่งการใด ๆ ได้ ทำให้งานต่าง ๆ ไม่ประสบความสำเร็จดังที่ต้องการ ในเรื่องนี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงทราบและทรงเสียพระทัยต่อการเลือกสรรบุคคลากรเพื่อดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในมณฑลพายัพมณฑลภาค จึงจะเห็นได้จากพระราชหัตถเลขาที่ทรงมีถึงกรมหลวงดำรงราชานุภาพซึ่งตอนที่หนึ่งมีความว่า

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 บ. 58/42  
กรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบทูลกรบบนหมื่นสุมทอมรพันธ์ ที่ 583/8224 ลงวันที่



... พระยานริศรราชกิจซึ่งไม่ทำอะไร เปนแก่นบอกลง ถ้าไม่ที่อ่านาจะทำอะไร  
 คุ้มประการหนึ่งประการใด มีบังคับเค้าสนามหลวงเขาไม่ได้ เปนคัม ก็จะเป็น  
 ข้อให้เกิถึงกับวิวาทกันขึ้น ไปสำเร็จประโยชน์อันใด คุเบที่น้ำเสียใจเป  
 อันมากที่เลือกวางคนคูมิกทั้งสำรับ แลไม่เห็นท่าทางที่จะแก้กลับเอาลง รอย  
 อย่างไรด้วย ...<sup>1</sup>

ผลจากการที่ข้าหลวงใหญ่ไม่สามารถใช้อำนาจสั่งการแก่ข้าหลวงรอง ทำให้เงาม  
 ในกองมณฑลไปสำเร็จตามเป้าหมายได้ นอกจากนี้ตามหัวเมืองต่าง ๆ ที่อยู่ห่างไกลออกไป  
 ข้าหลวงใหญ่ก็ไม่ได้ออกไปตรวจตรา บรรดาข้าหลวงประจำเมืองจึงต้องปฏิบัติหน้าที่ไป  
 โดยขาดการประสานงานกับข้าหลวงใหญ่ บางครั้งจึงเกิดความไม่เข้าใจกันขึ้น กลาย  
 เป็นผลเสียแก่ราชการ แม้ในช่วงก่อนหน้ากบฏเงี้ยวก็เกิดปฏิกิริยาจากราษฎร เขมเมือง  
 เชียงใหม่ ลำพูน และลำปาง ต่างได้จัดขึ้นไปยอมให้นายแขวงเกณฑ์ไปทำงานโยธาหลาย  
 ครั้ง โดยอ้างว่าเสียเงินแทนเกณฑ์แล้ว นายแขวงบางคนไม่ยอมฟังเหตุผลกลับสั่งจับราษฎร  
 ที่ขัดขึ้นจาซังทันที<sup>2</sup> จนกระทั่งความทราบถึงกรมหลวงดำรงราชานุภาพ พระองค์จึงทรง  
 ตักเตือนให้พระยานริศรราชกิจห้ามปรามนายแขวงกระหราบรุนแรงเช่นนั้นกับราษฎร แต่พระยา  
 นริศรราชกิจไม่ได้แก้ไขปัญหานี้อย่างจริงจัง ราษฎรยังคงได้รับความเดือดร้อนถึงเคม  
 วนวันที่ 28 พฤษภาคม พ.ศ. 2445 ก่อนหน้าจะเกิดกบฏเงี้ยวก็เกิดการต่อสู้กัน ณ ที่ทำการ  
 แขวงระหว่างราษฎรแขวงแม่จัน<sup>\*</sup> ประมาณ 600 คน พร้อมอาวุธครบมือกับพระยาเพชร

<sup>1</sup>กระทรวงมหาดไทย พระราชหัตถเลขารัชกาลที่ 5 ที่เกี่ยวกับกระทรวงมหาดไทย  
 เล่ม 2 หน้า 84

<sup>2</sup>กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 บ. 58/21  
เจ้าราชวงศ์กรมหลวงดำรงราชานุภาพ สำเนาโทรเลขที่ 2 ลงวันที่ 23  
 เมษายน ร.ศ. 121

\*แขวงแม่จัน ปัจจุบันเป็นหมู่บ้านในเขตอำเภอพร้าว จังหวัดเชียงใหม่

นายแขวงและข้าราชการไทย เพราะพระยาเพชร ได้สร้างความเดือดร้อนแก่ราษฎรด้วยการเกณฑ์แรงงานอย่างกดขี่ทารุณเสมอมา ผลการต่อสู้ราษฎรเป็นฝ่ายเสียชีวิต 6 คน บาดเจ็บ 2 คน ส่วนพระยาเพชรและผู้ช่วยได้รับบาดเจ็บ<sup>1</sup>

ปฏิกิริยาต่อต้านการเกณฑ์แรงงานของราษฎรที่เกิดขึ้นก่อนหน้านั้นถูกมองว่าน่าจะเป็นเครื่องเตือนให้พระยานริศรราชกิจพิจารณาหาทางป้องกันแก้ไขความวุ่นวายเหมาะสม แต่กลับตรงข้ามพระยานริศรราชกิจข้าหลวงใหญ่ไม่ได้ดำเนินการแก้ไขหรือป้องกันเลย ปล่อยให้สถานการณ์เลวร้ายลง ราษฎรทุกเมืองต่างได้รับความเดือดร้อนเพราะการเกณฑ์แรงงาน โดยเฉพาะในเบื้องแพร่ซึ่งอยู่ห่างไกลจากการดูแลของข้าหลวงใหญ่ ราษฎรที่ได้รับความเดือดร้อนต่างคับแค้นใจมาก ต่างไม่พอใจข้าราชการไทยทุกคน โดยเฉพาะตัวข้าหลวงประจำเมืองแพร่ (พระยาไชยบูรณ์) ด้วยถือว่าข้าหลวงเป็นต้นเหตุของความเดือดร้อน ความคับแค้นของราษฎรทั้งหลายจึงได้ระบายออกมาโดยการให้ความร่วมมือกับพวกโจรเงี้ยวในการล่าตัวข้าราชการไทยเพื่อให้โจรเงี้ยวสังหาร อันเป็นเหตุการณ์ที่น่าสลดใจยิ่ง

การที่ข้าหลวงใหญ่ไม่เอาใจใส่ในความทุกข์ร้อนของราษฎร จนดูเหมือนไร้ความสามารถเช่นนี้ นอกจากจะทำให้การดำเนินงานไม่บรรลุผลสำเร็จแล้ว ยังทำให้ราษฎรหมดศรัทธาในข้าหลวงไทย และส่งผลให้มีทัศนคติที่ไม่ดีต่อการจัดการปกครองที่รัฐบาลกำลังดำเนินการด้วย ทั้งนี้เพราะโดยปกติราษฎรส่วนใหญ่มีความนับถือยำเกรงเจ้านายของตนมาก ดังนั้นการที่ข้าหลวงจะเข้าไปรวบรัดอำนาจเจ้านายเมือง เมื่อจึงจำเป็นต้องสร้างความดีให้ราษฎรศรัทธาในความสามารถของข้าหลวง เสียก่อนว่ามีความสามารถไม่เพียงพอไปกว่าเจ้านายเมืองเหนือ และจะเป็นที่พึ่งพาอาศัยในยามทุกข์ยากได้

ประการที่สาม อุปสรรคเกี่ยวกับสภาพเขตแดนที่กว้างใหญ่ของมณฑลพายัพ

เมื่อพิจารณาอาณาเขตของมณฑลพายัพปรากฏว่าเป็นมณฑลที่มีความกว้างใหญ่ไพศาลยิ่ง โดยพื้นที่ทั้งหมดถึง 48,375,000 ไร่ นอกจากนั้นสถานการณ์การคมนาคมที่กันการและยากลำบากมาก เพราะภูมิประเทศส่วนใหญ่เป็นภูเขาสูงชันซับซ้อน ทำให้นายแขวงและ

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 น. 58/21  
เจ้าอินทวโรรสสุริยวงษ์ หลวงดำรงราชานุภาพ สำเนาโทรเลขที่ 4 ลงวันที่ 2  
มิถุนายน ร.ศ. 121

ข้าราชการที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องไม่สามารถปกครองดูแลราษฎรได้ทั่วถึงกับ จึงมีผลให้การปกครองแบบเทศาภิบาลที่จัดการขึ้นนั้นไม่ประสบผลสำเร็จอย่างเต็มที่ และนับเป็นเพียงการดำเนินงานที่สำเร็จเฉพาะรูปแบบเท่านั้น ทั้งนี้จะเห็นได้จากหนังสือของพระยาอุคคพงษ์ เพ็ญสวัสดิ์ข้าหลวงประจำนคร เชียงใหม่ที่ไปถึงพระยาศรีสหเทพ ราชบัณฑิตยสถานกระทรวงมหาดไทยซึ่งมีความตอนหนึ่งว่า

... แลแขวงหนึ่ง ๆ แทบทุกแห่งย่อมมากด้วยพลเมืองบ้าง ด้วยเขตรแดนกว้างใหญ่ แลเป็นทางขึ้นเขาลงห้วยอยู่ข้างกันการมากบ้าง อยู่ในแดนเกินกว่าควาปกครองตามพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ แลยังอยู่ข้างเหลือกำลังความปกครองของกรมการแขวงที่อยู่นั้นหลาย ๆ แห่ง ... แลควรรับให้มีข้าราชการที่ดี ๆ มาช่วยกันรับราชการอีก ตามที่เดิมนั้นยังไม่พอซึ่งเป็นที่ทราบกันอยู่แล้ว มิฉะนั้นควรคิดหาทางที่ดีกว่านี้แก้ไขต่อไป หาไปว่าหลวงประจำนคร เดิมนั้นเห็นว่าคนจะเหลือเปล่า เหตุเพราะการยังไม่ลงรูป แลเขตรแดนกว้างใหญ่ จะทำด้วยตนเองก็เหลือบ่ากว่าแรงมากนัก ...<sup>1</sup>

อุปสรรคเกี่ยวกับเขตรแดนของมณฑลที่กว้างใหญ่นี้เป็นอุปสรรคที่สำคัญมีผลต่อความสำเร็จเป็นอันมาก ซึ่งสมัยปรับปรุงการปกครองแบบเทศาภิบาลระยะหลังกบฏเงี้ยว พระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์ (เชย กัลยาณมิตร) ข้าหลวงใหญ่ในระบายนั้นได้ทำการปรับปรุงแก้ไขด้วยการตั้งแขวงใหม่ที่จำเป็น และยุบเลิกแขวงที่ไม่จำเป็นเสีย พร้อมทั้งจัดตั้งโรงเรียนฝึกฝนข้าราชการขึ้นในมณฑลพายัพ เพื่อเป็นการแก้ไขอุปสรรคด้านการขาดแคลนบุคลากร และเป็นวิธีการเพิ่มจำนวนข้าราชการให้เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นที่กว้างใหญ่ของมณฑลพายัพ อีกด้วย

หลังจากกบฏเงี้ยวสิ้นสุดลง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพิจารณา

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 21/8  
หม่อมอุคคพงษ์เพ็ญสวัสดิ์กราบเรียนพระยาศรีสหเทพ ความเห็นฉบับ ลำเนาที่ 16475  
 ลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 119

เห็นสมควร เปลี่ยนตัวข้าหลวงใหญ่เสียใหม่ โดยเรียกตัวพระยามริศราชกิจกลับกรุงเทพฯ แล้วพิจารณาคัดเลือกบุคคลากรที่มีความเหมาะสมกว่าขึ้นไปเป็นข้าหลวงใหญ่ โดยพิจารณาว่าต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถประสานความแตกแยกระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสมัยพระยามริศราชกิจ และต้องเป็นผู้ที่ไว้วางใจบุตรหลาน ราษฎรและข้าราชการทั้งหลายเถร “นับถือให้การยกย่องและยำเกรงพอสมควร ทั้งนี้เพื่อให้การปฏิบัติงานนี้ผู้ร่วมมีคุณสมบัติอย่างเต็มที่ งานจึงจะประสบความสำเร็จ

ในที่สุดพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงเสด็จสวรรคตพระยาสุรสีห์วิสิมภ์ ก๊ก (เซย กัลยามนิกร) เป็นข้าหลวงใหญ่มณฑลพายัพ เนื่องจากเป็นผู้ที่มีความสามารถในการบริหารการปกครอง และประสบความสำเร็จเป็นที่พอพระราชมหุทัยในการจัดการปกครองแบบเทศาภิบาลในมณฑลพิษณุโลกซึ่งเป็นมณฑลเทศาภิบาลแห่งแรกที่จัดขึ้นใน พ.ศ. 2437<sup>1</sup> ดังนั้นในช่วงหลังจากปราบกบฏเงี้ยวเรียบร้อยแล้ว การดำเนินงานปฏิรูปการปกครองในมณฑลพม่าจึงมีลักษณะที่แตกต่างจากช่วงก่อนเกิดกบฏเงี้ยวโดยเป็นไปในทางที่ดีขึ้น ดังจะเห็นได้จากรายละเอียดในบทต่อไป.

---

<sup>1</sup>กระทรวงมหาดไทย พระราชบัญญัติตราชกาลที่ 5 ที่เกี่ยวกับภารกิจของ  
กระทรวงมหาดไทย เล่ม 1 หน้า 64

ความสำเร็จของการปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพ

(พ.ศ. 2445 - 2476)

การปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพครั้งนี้ มุ่งหมายจะแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่ข้าหลวงคนก่อน ๆ ไม่สามารถดำเนินการได้สำเร็จ จนกระทั่งครั้งสุดท้ายเกิดการต่อต้านการปกครองในเหตุการณ์กบฏเงี้ยว ซึ่งแบ่งตามลักษณะการดำเนินงานได้เป็น 2 ระยะ คือ ระยะแรก พ.ศ. 2445 - 2458 และระยะที่สอง พ.ศ. 2458 - 2476 ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. การปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพ พ.ศ. 2445 - 2458

การปรับปรุงการปกครองครั้งนี้อยู่ภายใต้การดำเนินงานของพระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์ ผู้มีความสามารถและตระหนักถึงความยากลำบากของการจัดการปกครองในดินแดนมณฑลพายัพ เป็นอย่างดี เพราะดินแดนส่วนนี้เป็นหัวเมืองประเทศราชที่เจ้าผู้ครองนครปกครองด้วยอำนาจสิทธิขาดมาก่อน ราษฎรทั้งหลายต่างให้ความนับถือยำเกรง เป็นอันมากถึงกับเรียกเจ้าผู้ครองนครของคนว่าเจ้าชีวิต ในการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ย่อมจะต้องประสบอุปสรรคอย่างมากมายิ่งกว่ามณฑลพิษณุโลก ซึ่งเป็นมณฑลภายในที่พระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์เคยทำหน้าที่ข้าหลวงเทศาภิบาลจัดการจนเป็นผลสำเร็จมาแล้ว ดังนั้นการจัดการปกครองมณฑลพายัพให้สำเร็จ จึงเป็นงานที่ท้าทายความสามารถของพระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์อย่างยิ่ง พระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์จึงมีความตั้งใจอย่างแน่วแน่ที่จะจัดการปรับปรุงการปกครองมณฑลพายัพให้สำเร็จ จุลลงไปได้ดียิ่งกว่าครั้งที่เคยประสบผลสำเร็จมาแล้วในมณฑลพิษณุโลก ทั้งนี้เห็นได้จากคำกรามบังคมทูลของพระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์ต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งยืนยันความตั้งใจไว้ตอนหนึ่งว่า "... ในส่วนมณฑลพายัพนี้ ข้าพระพุทธเจ้าได้ตั้งใจ

ที่จะหาให้ยิ่งกว่าพิณโลกย์โดยเห็นอยู่แล้วว่าสำคัญยิ่งกว่า ..."<sup>1</sup> จากการที่พระยาสุรสีห์ วิสิษฐศักดิ์ได้ตระหนักในความยากลำบากของการดำเนินงานครั้งนี้ตลอดจนเห็นถึงความสำคัญ เป็นพิเศษของมณฑลพายัพนี้เอง ได้มีส่วนทำให้ปีการพิจารณาถึงอุปสรรคสำคัญของการปฏิรูป การปกครองมณฑลพายัพอย่างถ่องแท้อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งก็พบว่าสาเหตุประการหนึ่งเกิดขึ้นจาก ขอบกพร่องของข้าราชการไทยจากส่วนกลางมีจำนวนน้อยและไม่มีความสามารถเหมาะสมกับ ตำแหน่ง ส่วนใหญ่ไม่สามารถเข้าถึงประชาชนและเจ้านายเมืองเหนือ ทั้งยังมีการแสดง กิริยาที่ไม่เหมาะสมกับบรรดาคนชั้นเมืองว่าค้อยกว่าคน<sup>2</sup> ทำให้ไม่ได้รับความร่วมมือจาก เจ้านายและราษฎรพื้นเมืองเท่าที่ควร เป็นผลให้การปฏิรูปไม่ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมาย ได้ ดังนั้นในการแก้ไขปัญหานี้ พระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์จึงเน้นความสำคัญด้านการคัดเลือก บุคลากรเป็นพิเศษ โดยนอกจากจะทำการศึกษาเลือกข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถ เหมาะสมกับตำแหน่งแล้ว ยังต้องคำนึงถึงความสามารถในการสร้างสัมพันธภาพอันดีกับ เจ้านายเมืองเหนือและราษฎรทั้งหลายได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้เพื่อชักจูงให้ชาวพื้นเมือง ทุกระดับให้ร่วมมือกับการจัดการปกครอง ซึ่งจะทำให้การปฏิรูปการปกครองประสบ ความสำเร็จได้ในที่สุด หลักการดังกล่าวนี้ตรงกับพระคำริของสมเด็จพระบรมโอรสาธิราช เจ้าฟ้ามหาวชิราวุธเมื่อคราวเสด็จตรวจราชการมณฑลพายัพในปี พ.ศ. 2448 ซึ่งมีความคอน หนึ่งว่า

... การเลือกข้าราชการขึ้นไปนั้นจะต้องกระทำโดยระวังมาก ถ้าจะเลือกแต่ เฉพาะผู้มีความสามารถในทางราชการทางใดทางหนึ่งเท่านั้นไม่พอ จำจะต้อง หาผู้มีความคิดกว้างขวางรู้จักผ่อนผันในทางปกครอง ถ้าจะทำไปสำเร็จจะจำ

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/138  
พระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์กราบทูลรัชกาลที่ 5 ที่ 5/1326 ลงวันที่ 6 ตุลาคม ร.ศ. 122

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ก. 1/27  
เจ้าพระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์กราบทูลรัชกาลที่ 6 ลงวันที่ 27 มกราคม พ.ศ. 2458

ต้องอาไรรยพวกเจ้านายและผู้อยู่เป็นใหญ่ในพื้นเมือง คนไทยถึงแม้จะมีความสามารถ  
 มานักไหนไปเกิดเหตุให้เป็นที่มาคตทางหรือไม่ปรองคองกับคนในพื้นเมือง ถึงกับคนพื้น  
 เมืองนั้นจะไม่ขัดข้องถึงยังลำบาก เพราะที่ไหนเลยคนไทยที่ขึ้นไปจากเมืองใต้  
 จะหรามเหตุการ และมีสยใจอกของพวกเป็องเท่าคนในพื้นเมืองเอง เพราะ  
 ฉนั้นถ้าคนในเมืองไม่ช่วย แม้การจะกล่าวไว้จริงก็คงจะเป็นไปได้ชั่วคราวไม่ยั่งยืน  
 ... ข้อสำคัญต้องพยายามที่จะกระทำให้ชาวเป็องเข้ากลมเกลียวกับเราได้ อย่า  
 ให้รู้สึกว่าพวกเราไม่ไว้ใจหรือตั้งใจไปกดขี่เอาแต่เอาเออใจเรา ...<sup>1</sup>

แนวคิดและพระดำริดังกล่าวนับ เป็นความคิดที่เหมาะสมและถูกต้อง เป็นอันมาก  
 หากสามารถปฏิบัติได้ย่อมเป็นผลดีต่อการปกครองของไทยเป็นอย่างยิ่ง ในขั้นแรกจึงจาเป็น  
 ที่จะต้องคัดเลือกบุคลากรที่สามารถจูงใจให้เจ้านายและราษฎรพื้นเมืองร่วมมือร่วมใจในการ  
 ปฏิรูปด้วยเสียก่อน

การเลือกข้าราชการที่อาจารจูงใจให้เจ้านายและราษฎรพื้นเมืองร่วมมือด้วย  
 นับว่าเป็นเรื่องมื่อที่สำคัญมาก ซึ่งพระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์ก็ได้คอยตรวจตราเอาใจใส่อย่าง  
 สม่าเสมอ ส่วนการฝึกหัดข้าราชการให้เข้าถึงเจ้านายและราษฎรนั้นได้ไว้วิธีตั้งแต่กระทำ  
 ตัวเองให้เป็นแบบอย่างแก่ข้าราชการทั่วไป ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันว่าพระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์  
 สามารถจูงใจเจ้านายและราษฎรได้ค่างไปมีที่ที่<sup>2</sup> ส่วนวิธีอื่น ๆ ก็คือการพยายามอบรม  
 ข้าราชการ หากไม่ได้ผลตามเป้าหมายก็ไว้วิธีโยกย้าย สับเปลี่ยนหน้าที่ที่ที่<sup>3</sup> ซึ่งเป็นผลให้  
 ข้าราชการมณฑลพายัพในระยะหลังส่วนใหญ่เป็นที่รักใคร่ของเจ้านายเมืองเหนือและราษฎร

<sup>1</sup> กองจดหมายเทศุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/44  
สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชกรมวังกรมหลวงรัชกาลที่ 6 ลงวันที่ 4 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 124

<sup>2</sup> ก.

<sup>3</sup> กองจดหมายเทศุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ก. 1/27  
เจ้าพระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์กรมหลวงรัชกาลที่ 6 ลงวันที่ 27 มกราคม ร.ศ. 2458

นอกจากพระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์จะใช้วิธีปกครองโดยให้ข้าราชการเข้าถึงเจ้านายเมืองเหนือและราษฎรแล้ว ยังมีนโยบายที่ผ่อนปรน โดยจัดการเปลี่ยนแปลงค่านต่าง ๆ อย่างค่อยเป็นค่อยไป ไม่รวบรวมศักดิ์ผลประโยชน์อย่างฉับพลัน พร้อมกับสร้างความกลมเกลียวในหมู่ข้าราชการกับเจ้านายเมืองเหนือและราษฎร ขณะเดียวกันพระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์ก็หาโอกาสรวบรวมอำนาจและผลประโยชน์ต่าง ๆ ของเจ้านายเมืองเหนือจนในที่สุดเหลือรายได้เป็นจำนวนไม่มากนัก

ส่วนราษฎรพระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์ก็ผ่อนผันไม่เกณฑ์แรงงานจนเกินไป ขณะเดียวกันก็เร่งทำนุบำรุงบ้านเมืองให้เจริญขึ้นทั้งทางคมนาคม การศึกษา ซึ่งเป็นผลให้ราษฎรส่วนใหญ่พอใจการดำเนินงานของรัฐบาล

ในด้านการปรับปรุงการปกครองแบบเทศาภิบาลนั้น พระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์ได้จัดการด้านการศึกษา การเก็บภาษีอากร การคลัง การทหาร การทำนุบำรุงบ้านเมือง และการศึกษา ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

## 1.1 การจัดการปกครอง

### 1.1.1 การจัดการปกครองท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นระดับที่สำคัญและ

ใกล้ชิดกับราษฎรมากที่สุดคือระดับแขวงหรืออำเภอ เพราะเป็นลุ่มราชการที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลที่มีหน้าที่บริหารราชการในท้องถิ่นและบริการต่อประชาชน ดังนั้นในการดำเนินการปฏิรูปการปกครองระดับแขวงจึงเป็นเสมือนกลจักรสำคัญที่ทำให้ผลการปฏิรูปสำเร็จหรือล้มเหลวจากความสำเร็จของแขวงนี้เอง พระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์จึงเน้นการปรับปรุงการปกครองในระดับท้องถิ่นมากกว่าการปกครองในระดับเมืองและบริเวณซึ่งอยู่ในฐานะหน่วยควบคุมการบริหารราชการของแขวง การจัดการปกครองท้องถิ่นในครั้งนั้นมีรายละเอียดดังนี้

ก. การแบ่งเขตการปกครองท้องถิ่น การแบ่งเขตการปกครองท้องถิ่นเป็นงานชิ้นแรกที่พระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์ (เชย กัลยาณมิตร) ได้ดำเนินการทันทีหลังจากที่วางแผนปฏิบัติงานเรียบร้อยแล้ว ทั้งนี้เพื่อให้แต่ละแขวงมีที่ตั้งและขนาดเนื้อที่ที่เหมาะสมไม่กว้างขวางหรือแคบเกินไป ซึ่งเดิมบางแขวงมีขนาดเล็กมากและอยู่ใกล้กับแขวงอื่นจึงไม่ค่อยมีงานทำ ขณะเดียวกันบางแขวงก็มีขนาดกว้างขวางจนนายแขวงไม่สามารถดูแลได้ทั่วถึง



ดังนั้นพระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์จึงได้ยุบแขวงที่ทำงานซ้ำซ้อนลง เช่น ยุบแขวงเชียงแสนหลวงกับแขวงเชียงแสนน้อยซึ่งขึ้นกับนครเชียงใหม่เข้าด้วยกันเป็นแขวงเดียว เรียกว่า แขวงเชียงแสน<sup>1</sup> ยุบแขวงปี้คกาซึ่งมีงานน้อยมากเข้ากับกิ่งแขวงเมืองฮอคแล้วตั้งเป็นแขวงเมืองฮอคขึ้นกับนครเชียงใหม่<sup>2</sup> ยุบกิ่งแขวงเชียงดาวเข้ากับแขวงแม่แตง<sup>3</sup> ขณะเดียวกันก็ให้โอนกิ่งแขวงร่องควาง ที่เดิมขึ้นกับเมืองสองแควอยู่ใกล้ซิดคิตกับแขวงเมืองแพร์มาเข้ากับแขวงเมืองแพร์เสีย เพื่อให้สะดวกในการปกครอง<sup>4</sup> และให้ยกเลิกแขวงสลวงซึ่งตั้งอยู่ระหว่างแขวงแม่ริมกับแขวงแม่แตงเสีย เพราะมีเนื้อที่ไม่กว้างขวางนัก ให้ยกเลิกแขวงสันป่าตองที่อยู่ระหว่างแขวงแม่ท่าช้างกับแขวงแม่วาง โดยโอนแคว้นบ้านกลางและแคว้นบ้านทุ่งตองมาขึ้นกับแขวงแม่ท่าช้าง และโอนแคว้นบ้านสันกลา บ้านยู่หว่า บ้านแม่ บ้านมะขามหลอ บ้านท่าวังพร้าว รวม 5 แคว้น มาขึ้นกับแขวงแม่วาง<sup>5</sup> นอกจากนี้ให้ยกเลิกแขวงแม่ถก โดยโอนไปรวมกับกองข้าหลวงบริเวณเชียงใหม่เหนือ และยกเลิกแขวงเวียงเหนือไปขึ้นกับแขวงลำปาง เป็นต้น

นอกจากนั้นพระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์ยังได้จัดตั้งแขวงใหม่ขึ้นอีกหลายแขวง เช่น ตั้งแขวงเวียงป่าเป้า ในบริเวณพ่ายัพเหนือ<sup>6</sup> ตั้งแขวงสีละเกษขึ้น โดยรวมเมืองสีละเกษ เมืองหิน เมืองลี เข้าด้วยกัน และให้รวมเมืองท่าปลา ท่าแฝก เมืองผาเลือดเข้าด้วยกัน

<sup>1</sup>ร.ต.ท. เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ ผู้รวบรวม ประชุมกฎหมายประจำก  
เล่ม 20 กฎหมาย ร.บ. 124 หน้า 513

<sup>2</sup>ค. หน้า 514

<sup>3</sup>ค. เล่ม 21 หน้า 424 - 425

<sup>4</sup>ค. หน้า 427

<sup>5</sup>กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.1/9  
กรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบทูล รัชกาลที่ 5 ที่ 223/9151 ลงวันที่ 20 พฤศจิกายน  
ร.ศ. 127

<sup>6</sup>ร.ต.ท. เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ ผู้รวบรวม จ.ก. เล่ม 21  
หน้า 423 - 424

จัดตั้งเป็นแขวงท่าปลา ให้รวมเมืองและ เมืองปอน เมืองงอบ เมืองเปือ เป็นแขวงเดียวกัน เรียกว่า แขวงและ เป็นต้น<sup>1</sup>

นอกจากการยุบรวมแขวงต่าง ๆ และจัดตั้งแขวงใหม่ดังกล่าวแล้ว พระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์ก็ยังได้เปลี่ยนนามแขวงบางแขวงในเขตนคร เชียงใหม่และนครลำปาง ให้เหมาะสมตรงความเข้าใจของราษฎรพื้นเมืองทั้งหลาย อันได้แก่

1. แขวงในเขตนครเชียงใหม่ ให้เปลี่ยนนามแขวงแม่ชานเป็นแขวงสันป่าตอง แขวงขุนบึงเป็นแขวงเจียงดาว แขวงแม่กวงเป็นแขวงสันทราย แขวงแม่จันเป็นแขวงเมืองพร้าว และแขวงบึงไค้เป็นกิ่งแขวงเมืองฮอด

2. แขวงในเขตนครลำปาง ให้เปลี่ยนนามแขวงวังเหนือเป็นแขวงแจ้ห่ม แขวงวังไค้เป็นแขวงสบปราบ แขวงพะเยาเหนือเป็นแขวงแม่ใจ และแขวงพะเยาใต้เป็นแขวงคอกก่าไค้<sup>2</sup> นามแขวงต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงใหม่เหล่านี้ยังเป็นที่ยกกันอยู่ในปัจจุบัน เพียงแต่เปลี่ยนจากคำว่าแขวงเป็นอำเภอเท่านั้น

หลังจากที่ได้มีการแบ่งเขตการปกครองท้องที่เรียบร้อยแล้ว ทำให้แต่ละแขวงมีขนาดพื้นที่เหมาะสมยิ่งขึ้น นายแขวงจะสามารถปกครองดูแลราษฎรภายในแขวงได้อย่างทั่วถึงกัน การปกครองดินแดนส่วนนี้จึงมีความสะดวกและรวดเร็วมากขึ้น การปรับปรุงด้านต่าง ๆ ก็เป็นไปด้วยความสะดวก การแก้ไขปัญหาการขาดแคลนบุคลากรในแต่ละแขวงก็สามารถแก้ไขได้ในที่สุด

ข. การปรับปรุงด้านการบริหารระดับแขวง สิ่งที่พระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์ (เจยกัลยาณมิตร) ได้จัดการแก้ไขควบคู่ไปกับการแบ่งเขตการปกครองท้องที่คือ ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรที่จะเข้าดำรงตำแหน่งนายแขวง โดยการจัดตั้งโรงเรียนการปกครองที่นครเชียงใหม่ขึ้นใน พ.ศ. 2446 (ร.ถ. 122) ให้หลวงอินทร์ประสิทธิ์และนายขวัญมหาดเล็ก

<sup>1</sup>ร.ต.ท. เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ ผู้รวบรวม ประชุมกฎหมายประจำศก  
เล่ม 21 หน้า 428 - 429

<sup>2</sup>ร.ต.ท. เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ ผู้รวบรวม ประชุมกฎหมายประจำศก  
เล่ม 9 หน้า 261 - 262

เป็นอาจารย์ นักเรียนรุ่นแรกมีประมาณ 30 กว่าคน ประกอบด้วยเจ้านายบุตรหลาน  
 การจัดตั้งโรงเรียนการปกครองขึ้นนี้ นอกจากเป็นการแก้ไขปัญหาการขาดแคลน  
 บุคลากรโดยตรงแล้ว ยังเป็นการผลิตนักปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นบุตรหลานของบุคคลที่ราษฎร  
 ยอมรับและยกย่องอยู่แล้ว จึงเป็นผู้ที่เข้าใจสภาพปัญหาต่าง ๆ ในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี และ  
 สามารถจงใจนายแก้ว (กำนัน) แก้วบ้าน (ผู้ใหญ่บ้าน) ตลอดจนบรรดาเจ้านายเมืองเหนือ  
 ห้างหลายให้ร่วมมือกันจัดการปกครองได้โดยง่ายกว่าบรรดาข้าราชการที่ส่งขึ้นไปจากเมืองหลวง  
 ทำให้การปกครองในระดับแขวงเป็นไปค้ำคะมยะียบแบบแผนด้วยความเรียบร้อยมากขึ้นเป็นลำดับ  
 ด้านการปฏิบัติต่อราษฎรนั้น บรรดานายแขวงรุ่นใหม่ได้ดำเนินนโยบายเข้าถึงประชาชน  
 มากขึ้น โดยมีการผ่อนปรนการเกณฑ์แรงงานควบคู่กับการเร่งทำนุบำรุงด้านการคมนาคม  
 และการศึกษา ตลอดจนความการปรามปรามโจรผู้ร้ายให้สงบลงทั่วกัน อันเป็นผลให้ราษฎร  
 ส่วนใหญ่พอใจเป็นอันมาก อย่างไรก็ดี ในการปรับปรุงด้านการบริหารแขวงให้สำเร็จเรียบร้อย  
 นั้น จำเป็นต้องดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไป และที่สำคัญการแก้ไขนิสัยส่วนตัวในการ  
 ปฏิบัติต่อราษฎรของบรรดาข้าราชการนั้นเป็นปัญหาใหญ่ที่แก้ไขยากยิ่ง ทั้งนี้ในระยะต่อมา  
 จึงปรากฏหลักฐานว่ามีราษฎรกลุ่มหนึ่งเป็นจำนวนถึง 30 ครอบครัว ในเขตแขวงเชียงดาว  
 ต้องอพยพไปตั้งถิ่นฐานใหม่ในเขตเมืองหาง อันเป็นดินแดนของพม่าที่อังกฤษครอบครองอยู่  
 เพราะทนการกดขี่ของกรมการแขวงเชียงดาวไม่ได้<sup>1</sup> พระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์ได้ดำเนินการ  
 แก้ไขทัณฑ์โดยสืบสวนสาเหตุแล้วสั่งย้ายกรมการแขวงที่ประพฤติชั่วไม่เหมาะสมควรออกตั้งชุดเปลี่ยน  
 เป็นผู้ที่เหมาะสมแทน เป็นผลให้บรรดาราษฎรที่ขมขื่นออกไประยอยกันอพยพเข้ามาตั้งถิ่นฐาน  
 ในแขวงเชียงดาวตามเดิม<sup>2</sup>

นอกจากการปรับปรุงในค้ำานบุคลากรแล้ว พระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์ยังได้ปรับปรุง  
 ค้ำานอาคารสถานที่ราชการให้เหมาะสมกับเป็นสถานที่ทำราชการโดยไม่ปล่อยให้ทรุดโทรม

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม. 27/4  
ราษฎรในเขตทลพายอพยพไปอยู่เขตอังกฤษ ลงวันที่ 27 พฤษภาคม ร.ศ. 131

<sup>2</sup> ก.

หรือสภปรการกรุงรัง ทั้งนี้เพราะปรากฏว่าแต่เดิมนั้นที่ทำการแขวงบางแห่งที่อยู่ห่างไกลจากการดูแลของเจ้าสนามหลวงมีที่ทำงานไปเหมาะสม บางแห่งถึงกับทำงานกันที่บ้านเรือนของนายแขวงเอง จนราษฎรทั่วไปไม่ทราบว่าเป็นสถานที่ทำราชการ ซึ่งเรื่องนี้พระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์ได้หาทางแก้ไขด้วยการสรรหางบประมาณส่วนหนึ่งสำหรับสร้างอาคารสถานที่ทำการแห่งใหม่ขึ้น โดยดำเนินการสร้างปีละ 2 - 3 แขวง จนในที่สุดก็สำเร็จไว้วัดกัน<sup>1</sup>

ก. การเปลี่ยนแปลงชื่อเขตแขวงและตำแหน่งต่าง ๆ เดิมข้อบังคับสำหรับปกครองเขตตะวันตกเฉียงเหนือ ได้กำหนดให้เรียกชื่อหน่วยงานและตำแหน่งต่าง ๆ เป็นภาษาพื้นเมือง โดยมีความมุ่งหมายเพื่อให้คนพื้นเมืองเข้าใจในคำที่เรียกนั้น อันเป็นการสะดวกในการบริหารราชการ แต่กรันถึง พ.ศ. 2450 การปกครองแบบเทศาภิบาลได้ดำเนินมาเป็นเวลา 8 ปี (พ.ศ. 2442 - 2450) งานด้านต่าง ๆ ได้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนมากขึ้น กรมหลวงดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ทรงเห็นว่าราษฎรได้เคยชินกับแบบแผนการปกครองแบบใหม่เป็นเวลาพอสมควรแล้ว ควรที่จะเปลี่ยนแปลงชื่อเขตแขวงและตำแหน่งต่าง ๆ ให้เหมือนกับที่เรียกกันในมณฑลทั่วไป ทั้งนี้จะไม่ใช่ว่าเรื่องสำคัญมากนัก แต่ก็ทำให้เกิดความสะดวกในการติดต่อระหว่างหน่วยราชการด้วยกันมาก เพราะไปต้องแบ่งแยกเป็น 2 แบบดังเดิม จึงกำหนดได้เรียกชื่อเขตแขวงและตำแหน่งต่าง ๆ ใหม่ ดังนี้

แขวงให้เปลี่ยนเป็นอำเภอ	นายแขวง ให้เปลี่ยนเป็น นายอำเภอ
แก้วน ให้เปลี่ยนเป็น ตำบล	นายแก้วน ให้เปลี่ยนเป็น กำนัน
แก้วบ้าน ให้เปลี่ยนเป็น ผู้ใหญ่บ้าน <sup>2</sup>	

การเปลี่ยนแปลงชื่อต่าง ๆ ดังกล่าวในครั้งนั้น แม้จะทำให้ราษฎรบางคนต้องสับสนหรือยุ่งยากในการเรียกชื่อใหม่ แต่เป็นเพียงระยะแรก ๆ เท่านั้น ในระยะต่อมาคำเหล่านี้ได้เป็นที่

<sup>1</sup>กระทรวงมหาดไทย พระราชหัตถเลขาธิษฐานที่ 5 ที่เกี่ยวกับภารกิจของกระทรวงมหาดไทย เล่ม 2 หน้า 122

<sup>2</sup>กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.11/11 การประชุมเทศาภิบาล ประชุมปีที่ 13 ครั้งที่ 1 ลงวันที่ 7 กันยายน ร.ศ. 126

เข้าใจของราษฎรทั่วไปเป็นอย่างดี ทั้งนี้ก็เป็นความสำเร็จอีกขั้นหนึ่ง ของการจัดการปกครอง ในมณฑลพายัพให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนเช่นเดียวกับมณฑลทั่วไป

1.1.2 การจัดการปกครองระดับเมือง ตามกฎข้อบังคับสำหรับปกครอง มณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ ร.ศ. 119 กำหนดรูปแบบการปกครองมณฑลพายัพให้ประกอบด้วย 5 เมือง คือ เมืองเชียงใหม่ เมืองลำพูน เมืองลำปาง เมืองน่าน และเมืองแพร่ สำหรับเมืองเชียงใหม่มีอาณาเขตกว้างขวางที่สุด จึงได้จัดตั้งบริเวณขึ้น 2 บริเวณ คือ บริเวณเชียงใหม่ตะวันตกและบริเวณเชียงใหม่เหนือ ซึ่งบริเวณเชียงใหม่เหนือนี้ต่อมาได้ยุบรวมกับเมืองเชียงคำ เมืองเชียงของ ในบริเวณน่านเหนือและอำเภอคอกคำใต้ อำเภอแม่ใจ ในบริเวณพะเยาแล้วจัดตั้งเป็นบริเวณพายัพเหนือขึ้น โดยมีศูนย์กลางที่เมืองเชียงราย<sup>1</sup> ส่วนบริเวณเชียงใหม่ตะวันตกนั้น ในปี พ.ศ. 2450 ได้มีการรวมเมืองแม่ฮ่องสอน เมืองยวม เมืองขุนยวม และเมืองปาย เข้าด้วยกันแล้วจัดตั้งเป็นจังหวัดเชียงใหม่ตะวันตก เช่นเดียวกับบริเวณเชียงใหม่เหนือหรือบริเวณพายัพเหนือซึ่งได้รับการยกฐานะเป็นจังหวัดเชียงใหม่เหนือเช่นกัน ครั้นในปี พ.ศ. 2452 ทั้งจังหวัดเชียงใหม่เหนือและจังหวัดเชียงใหม่ตะวันตกมีความเจริญมากขึ้น จึงได้ยกฐานะเป็นเมืองจัตวา และเปลี่ยนชื่อจังหวัดเชียงใหม่ตะวันตกใหม่ว่าเมืองแม่ฮ่องสอน ประกอบด้วย อำเภอแม่ฮ่องสอน อำเภอยวม อำเภอขุนยวม และอำเภอเมืองปาย โดยมีหลวงรัฐกิจวิจารณ์เป็นผู้ว่าราชการเมืองแม่ฮ่องสอน<sup>2</sup> ส่วนจังหวัดเชียงใหม่เหนือเมื่อยกฐานะเป็นเมืองจัตวาแล้วก็ให้เปลี่ยนชื่อเมืองเป็น

---

<sup>1</sup>กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/123  
ยกเลิกบริเวณแลแขวง ลงวันที่ 24 สิงหาคม ร.ศ. 124

\* คำว่า "จังหวัด" มีมาตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้ว แต่เมื่อถึง พ.ศ. 2458 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริว่า บางแห่งเรียกเมือง บางแห่งเรียกจังหวัด ทรงโปรดเกล้าฯ ให้เรียกจังหวัดเช่นเดียวกันหมด

<sup>2</sup>"ประกาศยกฐานะเมืองแม่ฮ่องสอนเป็นเมืองจัตวา" ใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 27 ลงวันที่ 15 พฤษภาคม ร.ศ. 129 หน้า 198

เจียงราย มีพระภักดีณรงค์เป็นผู้ว่าราชการเมือง<sup>1</sup>

จากการประกาศแต่งตั้งเมืองแม่ฮ่องสอน และเมืองเจียงรายให้เป็นเมืองจัตวาขึ้นต่อมณฑลพายัพโดยตรง ทำให้มณฑลพายัพมีเมืองเพิ่มขึ้นเป็น 7 เมือง ใน พ.ศ. 2458 ได้มีการเปลี่ยนแปลงชื่อเขตแขวงและตำแหน่งต่าง ๆ ท้าวพระราชอาณาจักร และเปลี่ยนคำว่า เมือง เป็น จังหวัด ดังนั้นมณฑลพายัพจึงประกอบด้วย 7 จังหวัดตั้งแต่นั้นมา จนกระทั่งปัจจุบันในปี พ.ศ. 2520 จึงมีการยกฐานะอำเภอพะเยาเป็นจังหวัดพะเยา ดินแดนมณฑลพายัพจึงมีอาณาเขตรวมเป็น 8 จังหวัด การแบ่งเขตจังหวัดต่าง ๆ ดังกล่าว โดยเฉพาะ 7 จังหวัดที่มีมาแต่เดิมนั้น เป็นการจัดการขึ้นในสมัยที่พระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์เป็นข้าหลวงใหญ่มณฑลพายัพทั้งสิ้น

ส่วนการจัดการปกครองภายในแต่ละเมือง เป็นที่น่าสังเกตว่าได้จัดการในเมืองแพร่มากเป็นพิเศษยิ่งกว่าเมืองอื่น ๆ ทั้งนี้เพราะเมืองแพร่เคยเกิดเหตุการณ์ต่อต้านการปกครองอย่างรุนแรงจึงมีความสำคัญต่อการจัดการปกครองของไทยครั้งนี้เป็นอันมาก ดังเห็นได้จากพระราชหัตถเลขาเกี่ยวกับราชการเมืองแพร่ ซึ่งมีความตอนหนึ่งว่า "... เมืองแพร่เป็นเมืองที่ไม่ใหญ่โตก็จริง แต่เป็นเมืองสำคัญเพราะเป็นเมืองที่ใจคอผู้คนแปรวนแปร เคยถูกเหตุที่หนักมาเสียแล้ว ถ้าจะหาอะไรใหม่ควรจะต้องให้ดีกว่าที่เคยเสียที่มา ทั้งเมืองแพร่จะเป็นตัวอย่างให้พวกหลานนิยมนการปกครองของเรา ..."<sup>2</sup>

ในทางปฏิบัติปรากฏว่าเมื่อกบฏเงี้ยวเมืองแพร่สิ้นสุดลงแล้ว รัฐบาลได้มอบหมายให้พระยาภักดีสุริยราชวรานุวัตร (โพ เนติโพธิ์) ผู้ว่าราชการเมืองพิษณุซึ่งเป็นผู้หนึ่งที่น่าไว้วางใจเมืองพิษณุขึ้นไปช่วยปราบกบฏเงี้ยววังราชการแทนข้าหลวงประจำเมืองแพร่ (คือพระยาไชยบูรณ์)

<sup>1</sup>กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.1/9  
ปักปันแขวงปกครองหัวเมือง ม.ป.ป.

<sup>2</sup>กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/173  
พระราชหัตถเลขารัชกาลที่ 5 ถึงกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ลงวันที่ 4 ธันวาคม  
ร.ศ. 123

ที่เสียชีวิตไป และให้จัดการปกครองเมืองแพร์เช่นเดียวกับเมืองอื่นในทั่วไป ซึ่งพระยา  
ศรีสุริยราชวรานุวัตร (โพ เนติโพธิ์) ได้จัดการเปลี่ยนแปลงบุคลากรครั้งใหญ่ทันที โดย  
เปลี่ยนให้ข้าราชการไทยเข้าดำรงตำแหน่งต่าง ๆ แทนเจ้านายและข้าราชการพื้นเมืองทั้งหมด  
คงจะเห็นรายชื่อของข้าราชการไทยในกรมการเมืองและกรมการอำเภอต่อไปนี้

### กรมการเมือง

#### 1) กองข้าหลวงเมืองแพร์

ขุนอภัยบริรักษ์	ตำแหน่ง	เจ้าเมือง
นายเชื้อ	ตำแหน่ง	อักษรเลข
นายทาน	ตำแหน่ง	นักการภารโรง

#### 2) กองมหาดไทย

พระสงครามภัก	ตำแหน่ง	ปลัด
พันบโนดิพ	ตำแหน่ง	สัสดี
หลวงพิไชยอาญา	ตำแหน่ง	พว้างรงค์
ขุนพิทักษ์ ขุนบันเฑาะ นายมุก นายหรั่ง	ตำแหน่ง	ผู้คุม

#### 3) กองอัยการ

ขุนศรีนาโธย	ตำแหน่ง	ยกกระบัตร
นายหัด	ตำแหน่ง	แพ่ง

#### 4) กองสรรพากร

ขุนพินิจอักษรา	ตำแหน่ง	ศุภมาตรา
----------------	---------	----------

#### 5) กองคลัง

หลวงพิพิธโกษา	ตำแหน่ง	พนักงานคลัง <sup>1</sup>
---------------	---------	--------------------------

<sup>1</sup>กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมตีดป่ากร เอกสารรัชกาลที่ 5 บ. 58/173  
จัดราชการเมืองแพร์ ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน ร.ศ. 121

## กรมการอำเภอ

## 1) อำเภอเมืองแพร่

หลวงราชวรานุรักษ์	ตำแหน่ง	นายอำเภอ
ขุนสมบัติ	ตำแหน่ง	ปลัดอำเภอ
พระสุริย	ตำแหน่ง	สมุหบาญชีอำเภอ

## 2) อำเภอสูงเม่น

หลวงศรีเทพบาล	ตำแหน่ง	นายอำเภอ
หลวงวิจิตรบรรจง	ตำแหน่ง	ปลัดอำเภอ
นายเข้ม	ตำแหน่ง	สมุหบาญชีอำเภอ <sup>1</sup>

## 3) อำเภอยมเหณี

หลวงศรีสุรเกษทรานุรักษ์	ตำแหน่ง	นายอำเภอ
ขุนมหาดไทย	ตำแหน่ง	ปลัดอำเภอ
นายสิทธิ	ตำแหน่ง	สมุหบาญชีอำเภอ <sup>2</sup>

อย่างไรก็ดี พระยาศรีสุริยราชานุวัตร (โพ เนติโพธิ์) ได้จัดการปกครองในเมืองแพร่ในช่วงเวลาไม่ถึงปีก็ต้องย้ายมารับตำแหน่งข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลในอุบลราชธานี ในปี พ.ศ. 2446 แต่ถึงแม้จะมีเวลาจัดการปกครองในเมืองแพร่ไม่นานนัก พระยาศรีสุริยราชานุวัตรก็สามารถจัดการบ้านแก่ง ๆ ในเมืองแพร่ให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนที่ใช้กันโดยทั่วไปได้อย่างเรียบร้อยและสงบเรียบร้อย อย่างไรก็ตาม เมื่อข้าหลวงก่อนมาที่พระยาศรีสุริยราชานุวัตรได้เข้ามาจัดการปกครองเมืองแพร่เพียง 2 ปี ราชการบ้านเมืองก็เลื่องลือจนเกิดความเดือดร้อนขึ้นทั่วไป กับต้นกูดเม็ก ผู้อำนวยการบริษัทอีสต์เอเชียติกได้มีหนังสือร้องเรียนถึง

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/173  
จักราชการเมืองแพร่ ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน ร.ศ. 121

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/173  
จักราชการเมืองแพร่ ลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 121



กรมหลวงคำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย โดยสรุปความเกือบครั้งที่เกิดขึ้นเป็น 3 ประการคือ 1) โจรผู้ร้ายเที่ยวปล้นสดมภ์อุกฉกรรจ์ 2) บิดการเล่านการพัวพันกันหัวเมือง 3) ถนนและสะพานชำรุดบ้านเมืองสกปรก สร้างความเดือดร้อนแก่ราษฎรมาก<sup>1</sup> การแก้ไขในเรื่องนี้พระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์ได้ดำเนินการสั่งย้ายให้พระยาตรีสุชบาลย้ายไปเป็นผู้ว่าราชการเมืองสุโขทัย และให้ผู้ว่าราชการเมืองสุโขทัยคือพระบริรักษ์โยชชีมาเป็นข้าหลวงเมืองแพร่แทนพระบริรักษ์โยชชีข้าหลวงคนใหม่จึงได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ จนก่อสงบเรียบร้อยลงระยะหนึ่ง คุ้มปรากฏว่าพวกกบฏเงี้ยวที่เคยหนีจากการจับกุมครั้งนั้นได้รวมตัวกันประมาณ 30 กว่าคน จัดตั้งเป็นกองโจรมีนายหัวนเป็นหัวหน้าออกปล้นสดมภ์ราษฎรเป็นประจำ โดยตำรวจจุกจิกไปสามารถปราบปรามได้ กลมกึ่งแตกพ่ายพวกโจรหลายครั้ง<sup>2</sup> เรื่องนี้เมื่อความทราบถึงพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงมีพระราชดำริให้กวัดขังการปกครองเมืองแพร่ให้เรียบร้อยทันทีด้วยการปรับปรุงบ้านตำรวจจุกจิกให้เข้มแข็งขึ้น และโปรดเกล้าฯ ให้เปลี่ยนแปลงข้าหลวงใหม่โดยคัดเลือกบุคคลที่ราษฎรเลื่อมใสไปแทน ประการสำคัญทรงมีพระบัญชาให้ทหารดำเนินการปราบปรามพวกโจรผู้ร้ายเหล่านั้นให้ราบคาบ<sup>3</sup> ซึ่งนับเป็นวิธีการที่สามารถแก้ไขปัญหาลงในระยะเวลาสั้นและระยะยาวได้เป็นอย่างดี ดังนั้นหลังจากที่มีการดำเนินงานตามพระราชดำริแล้ว เมืองแพร่ก็สงบสุขเป็นปกติตลอดมา

ส่วนการปกครองนครลำปางนั้น สามารถจัดการได้ไม่ยากนัก เพราะเจ้าบุญจวนหทัยวงษ์มานิด เจ้าผู้ครองนครลำปางเป็นผู้ให้ความร่วมมือกับทางราชการเป็นอย่างดีกับส่วยกับเกิดกบฏเงี้ยว การเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ก็เป็นผลมาจากกรณีที่รัฐบาลได้ดำเนินการปราบปรามกบฏเงี้ยวอย่างเฉียบขาด และหลังจากกบฏเงี้ยวสิ้นสุดลงก็ได้มีการปรับปรุงบ้านการทหาร

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/173  
พระยาตรีสุชบาลเทศการวมทูลกรมสมมตอมรินทร์ ที่ 1512/8645 ลงวันที่ 3 ธันวาคม  
ร.ศ. 123

<sup>2</sup> กระทรวงมหาดไทย พระราชหัตถเลขารัชกาลที่ 5 ที่เกี่ยวกับกระทรวงมหาดไทย  
เล่ม 1 หน้า 335

<sup>3</sup> ต. หน้า 336

ให้เข้มแข็งขึ้น อันเป็นการเตรียมพร้อมอยู่เสมอ ทำให้เจ้าบุญวาทย์วงศ์มานิตเห็นว่าการต่อต้านการปกครองไม่มีทางสำเร็จได้เลย ดังนั้นจึงหันมาสนับสนุนการดำเนินงานของรัฐบาลอย่างเต็มที่ ซึ่งเรื่องนี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเข้าพระทัยถึงสาเหตุเป็นอย่างดี ดังทรงมีพระราชหัตถเลขาถึงกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ปีกวางคอนหนึ่งว่า "... เจ้านครลำปาง เป็นคนฉลาดคิดเห็นเสียแล้วว่า แต่ก่อนเราไม่ป้กทหารแก่สักคนเดียว ยังทำไปไม่สำเร็จ ครั้นนี้ถ้าเกิดเหตุการณ์อะไรขึ้น เราคงจะปราบปรามได้โดยง่าย จะเป็นการจริงฤาไม่จริง ..."<sup>1</sup>

ในการร่วมมือกับรัฐบาลนั้น เจ้าบุญวาทย์วงศ์มานิต เจ้าผู้ครองนครลำปางได้ให้การช่วยเหลือราชการบ้านเมืองทั้งด้านกำลังทรัพย์ด้วยการบริจาคเงินสร้างอาคารสถานที่ราชการครั้งละจำนวนมาก และด้านสติปัญญาด้วยการช่วยจัดการปกครองร่วมกับข้าหลวงประจำนครลำปางเป็นอย่างดี จนได้เข้าร่วมประชุมเทศาภิบาลในปี ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451) ณ กระทรวงมหาดไทย ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่มีเจ้าผู้ครอง เมืองประเทศราชเข้าร่วมประชุม ด้วย จึงเป็นเรื่องที่น่ายินดียิ่ง กรมหลวงดำรงราชานุภาพประธานในที่ประชุมได้กล่าวเปิดประชุมในครั้งนั้นว่า

... อนึ่ง ในปี่นี้เจ้านายในมณฑลพายัพได้มาประชุมอยู่ด้วย ซึ่งกระทำให้งังเกิดความยินดีโดยเฉพาะ เพราะจะได้กล่าวว่เจ้านายในมณฑลพายัพเดี่ยวนั้นฝึกกับเจ้านายมณฑลพายัพแต่ก่อนมา ก็ว่ในเวลานี้เจ้านายในมณฑลพายัพยอมซึคสัทธิสนมกับกรุงเทพฯ แลสามารถในราชการมากขึ้น จึงได้กัั้งใจที่จะจัดคำให้ดีขึ้นกว่าแต่ก่อน เชื่อว่ทุก ๆ คนคงอยากจะเห็นเจ้านายมณฑลพายัพลงมกรุงเทพฯ เหมือนเพว่ทั้งหลาย เพื่อจะได้ให้ราชการเหมือนกับทั่วไปในพระราชอาณาจักร การที่มีเจ้านายมณฑลพายัพมานั่งประชุมด้วยคัั้งนี้เป่นประโยชน์มกร จะได้เห็นวิธีที่ปกฤษาหารือกันอย่างไร จึงค้องนับว่ปี่นี้เป็นปีวิเศษกว่าปี่ก่อน ...<sup>2</sup>

<sup>1</sup>กระทรวงมหาดไทย พระราชหัตถเลขารัชกาลที่ 5 ที่เกี่ยวกับกระทรวงมหาดไทย เล่ม 2 หน้า 372

<sup>2</sup>กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.11/11 รายงานการประชุมเทศาภิบาล ร.ศ. 127 ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน ร.ศ. 127

จากการร่วมมือและสนับสนุนอย่างเต็มที่ของเจ้าผู้ครองนครลำปาง ทำให้การปรับปรุงการปกครองในเมืองลำปางเป็นไปด้วยความสะดวก ขณะเดียวกันข้าหลวงประจำนครลำปางคือพระยาอุไทยมนตรี (เจริญ จารุจินดา) เป็นผู้มีความสามารถสูง บรรดาเจ้านายและราษฎรพื้นเมืองต่างเลื่อมใส<sup>1</sup> การดำเนินงานของรัฐบาลในเป็องลำปางจึงรวดเร็วและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามในระหว่างปี ร.ศ. 122 (พ.ศ. 2446) ซึ่งเป็นปีแรกหลังกบฏเงี้ยวขึ้น สภาพการปกครองของเมืองลำปางยังไม่เป็นระเบียบแบบแผนเท่าที่ควร เพราะเจ้าสนามหลวงยังไม่มีสถานที่ทำงานเป็นของตนเองต้องอาศัยคุ้มเจ้าผู้ครองนคร ดังนั้นจึงต้องจัดหาสถานที่ทำงานให้เจ้าสนามหลวงทำงานอย่างเป็นเอกเทศก่อน จากนั้นยังต้องเร่งดำเนินการจัดเก็บเงินผลประโยชน์ที่ค้างค้ำมาตั้งแต่ปี ร.ศ. 119 (พ.ศ. 2443) และจัดทำสำมะโนครัวทั้งหมด ตลอดจนจัดการสำรวจการถือครองที่ดินซึ่งเป็นงานที่ค้างมาแต่เดิมให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมาย การดำเนินงานอย่างค่อยเป็นค่อยไป ประกอบกับการสนับสนุนอย่างเต็มที่ของเจ้าผู้ครองนครลำปาง ทำให้งานด้านต่าง ๆ เป็นไปตามระเบียบแบบแผนมากขึ้นเป็นลำดับ ซึ่งในปี ร.ศ. 126 (พ.ศ. 2450) เมื่อพระยาศรีสุหรัทิบุษฐศักดิ์ข้าหลวงใหญ่มณฑลพายัพได้ตรวจราชการในนครลำปางอีกครั้งหนึ่งนั้นก็ได้รับความพอใจจากการดำเนินงานของนครลำปาง เป็นอันมาก

ด้านการปกครองเป็องน่านซึ่ง เป็นเมืองชายแดนที่ถูกอิทธิพลของฝรั่งเศสคุกคามอยู่เสมอ นั้น การจัดการปกครองจำเป็นต้องมีการผ่อนปรนเป็นพิเศษยิ่งกว่าเมืองอื่น ๆ ราษฎรเมืองน่านจึงไม่รู้สึกเดือดร้อนจากการจัดการปกครองของไทยนัก แม้ว่าเมืองน่านจะประกอบด้วยคนหลายชาติหลายภาษาซึ่งยากต่อการปกครอง เพียงใคก็ตาม ยิ่งไปกว่านั้นบรรดาเจ้าผู้ครองนครและเจ้านายบุตรหลานของเมืองน่านต่างมีความจงรักภักดีต่อราชวงศ์จักรีตลอดมา จึงให้ความร่วมมือในการจัดการปกครองเป็นอย่างดีและเป็นที่ยอมรับของพระราชนัดดาที่ยัง

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/181  
รายงานต่าง ๆ จัดราชการเมืองนครลำปาง ลงวันที่ 9 ธันวาคม ร.ศ. 126

กล่าวได้ว่าทั้งเจ้านายและราษฎรพื้นเมืองไปได้เป็นอุปสรรคต่อการจัดการปกครองในเบื้องต้นเลย<sup>1</sup> อย่างไรก็ตาม ยังคงมีอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งคือการขาดแคลนบุคลากร ซึ่งปกติเป็นอุปสรรคทั่วไปที่เกิดขึ้นในทุกมณฑล แต่สำหรับเมืองน่านนั้นการขาดแคลนบุคลากรนับเป็นอุปสรรคสำคัญเพราะเมืองน่านห่างไกลและทุรกันดารมาก ยากที่จะหาข้าราชการสมัครใจไปทำงาน รัฐบาลจึงได้พยายามแก้ไขด้วยการหักเงินรางวัลสำหรับข้าราชการในเมืองน่านถือเป็นเบี้ยกนการโดยจ่ายให้ 25 % ของเงินเดือน<sup>2</sup> ซึ่งได้ผลไม่น้อยโดยเฉพาะได้เป็นกำลังใจสำหรับผู้ปฏิบัติราชการในท้องถิ่นทุรกันดาร อย่างไรก็ตาม การแก้ไขปัญหานี้จำเป็นต้องใช้เวลาพอสมควร และในที่สุดการจัดการปกครองเมืองน่านก็ประสบความสำเร็จด้วยดี

สำหรับการจัดการปกครองเมืองเชียงใหม่และเมืองลำพูนนั้น ใ้มีอุปสรรคมากนัก โดยเฉพาะเชียงใหม่ซึ่งเป็นศูนย์กลางของมณฑลพายัพ ข้าหลวงใหญ่สามารถปกครองดูแลได้อย่างใกล้ชิดยิ่งกว่าเมืองอื่น ๆ ประกอบกับเจ้าอินทวโรรสสุริยวงศ์ เจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่ (พ.ศ. 2445 - 2452) ไม่สนใจในราชการเหมือนเจ้าผู้ครองนครลำปาง การงานต่าง ๆ มักปล่อยให้ผู้อื่นทาแทน<sup>3</sup>

การที่เจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่ไม่ค่อยยุ่งเกี่ยวในกิจการบ้านเมืองนี้ ทำให้ข้าหลวงประจำนครเชียงใหม่สามารถดำเนินการค้ำค่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่และที่สำคัญ เจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่พอใจในการดำเนินงานของรัฐบาล ได้ให้การสนับสนุนด้วยการบริจาคทรัพย์สินเงินทองเพื่อการสร้างสิ่งของเครื่องใช้อันเป็นสาธารณประโยชน์ เช่น ถนนหนทาง กิจการ

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/158 จัดการปกครองน่าน ลงวันที่ 13 พฤษภาคม ร.ศ. 123

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ก. 18.7/32 กฎอัตราเงินเดือนข้าราชการหัวเมือง ลงวันที่ 9 ตุลาคม ร.ศ. 121

<sup>3</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 น. 58/44 สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชเจ้าฟ้ามหาวชิราวุธราชกุมารยังมณฑลรัชกาลที่ 5 ลงวันที่ 4 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 124

ไปรษณีย์โทรเลข เสมอ โดยเป็นทั้งผู้อำนวยการและผู้บริจาคเอง<sup>1</sup> การดำเนินงานด้านต่าง ๆ ในนครเชียงใหม่จึงเป็นไปด้วยดี ส่วนเมืองลำพูนซึ่งเป็นเมืองเล็กและได้มีการดำเนินงานปรับปรุงการปกครองควบคู่ไปพร้อม ๆ กับนครลำปางและนครเชียงใหม่เสมอมา สำหรับเมืองลำพูนนั้นนับเป็นเมืองที่รัฐบาลสามารถจัดการได้ง่ายและสะดวกกว่าเมืองอื่น ๆ ในมณฑลพายัพ ในสมัยที่พระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์เป็นผู้จัดการปกครองนั้น ปรากฏว่าเจ้าอินทยงยศโชติ (พ.ศ. 2432 - 2454) เจ้าผู้ครองนครลำพูนไปเข้มแข็งและไม่กระตือรือร้นสนใจราชการ<sup>2</sup> ทำให้การจัดการปกครองเป็นไปไม่ได้โดยสะดวกสามารถรวบรัดได้ง่าย โดยเฉพาะหลังจากที่เจ้าอินทยงยศโชติถึงพิราลัยแล้ว พระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์ได้ถือโอกาสเสนอขอพระราชทานตำแหน่งเจ้าผู้ครองนครให้แก่เจ้าบุรีรัตน์\* ซึ่งการกระทำดังกล่าวนี้เป็นไปดัดดามะเกี่ยวกับครั้งที่พระยาทรงสุรเดช (อิน บุนนาค) ได้ถือโอกาสเป็นผู้กำหนดให้เจ้าอินทยงยศโชติเป็นเจ้าผู้ครองนครลำพูน อันเป็นผลให้ข้าหลวงใหญ่มีอำนาจควบคุมเจ้าผู้ครองนครใหม่ปฏิบัติราชการตามความต้องการได้ จนในที่สุดสามารถกำหนดให้เจ้าจักรคำขจรศักดิ์รับผลประโยชน์เป็นเงินเดือน ๆ ละ 3,000 บาท โดยปราศจากปฏิบัติการใด ๆ

เมื่อพิจารณาการดำเนินงานจัดการปกครองของพระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์ (เชย กัลยาณิวัฒนา) แล้วจะเห็นว่าในช่วงนี้การปกครองในมณฑลพายัพมีความเป็นระเบียบมากขึ้นเป็นลำดับ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2458 ก็สามารถจัดได้เหมือนกับมณฑลทั่วไป ทั้งนี้เพราะพระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์ ข้าหลวงใหญ่มณฑลพายัพเป็นผู้ที่เข้าใจในปัญหาและสามารถแก้ไขอุปสรรคต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้อง

<sup>1</sup>กระทรวงมหาดไทย พระราชกฤษฎีกาที่ 5 ที่เกี่ยวกับภารกิจของกระทรวงมหาดไทย เล่ม 2 หน้า 104

<sup>2</sup>กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/44 สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชเจ้าจ้าวชิราวุธกรมบังคับทหารรัชกาลที่ 5 ลงวันที่ 4 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 124

\* เจ้าบุรีรัตน์ผู้เป็นเจ้าผู้ครองนครลำพูนแล้วมีนามว่า "เจ้าจักรคำขจรศักดิ์" (พ.ศ. 2454 - 2486) ซึ่งเป็นเจ้าผู้ครองนครลำพูนคนสุดท้าย

และเหมาะสม ก็จะเห็นได้ว่าสิ่งที่ได้เริ่มจัดการแก้ไขก็คือการปรับปรุงข้าราชการให้มีประสิทธิภาพ ในขณะที่เดียวกันก็จัดแบ่งเขตแขวงการปกครองให้มีขนาดเหมาะสมไม่กว้างใหญ่เกินไป ส่วนเจ้าผู้ครองนครและเจ้านายบุตรหลานทั้งหลายนั้น ก็พยายามหาวิธีสร้างสัมพันธภาพอันดีต่อกันและหาโอกาสรวบรวมอำนาจทางการเมืองการปกครองไว้ทั้งหมด โดยยังคงสิ่งสำคัญไว้ให้แก่เจ้าผู้ครองนครและเจ้านายบุตรหลานทุกคน นั่นคือเกียรติยศในฐานะเจ้านายชั้นสูงของแต่ละเมือง และให้เงินเดือนเป็นผลประโยชน์ตามสมควรแก่ฐานะเท่านั้น ซึ่งนับเป็นกลวิธีที่ดีเยี่ยมและได้ผลคุ้มค่ายิ่ง

1.2 การจัดเก็บภาษี เดิมการเกณฑ์แรงงานราษฎรเป็นข้อบกพร่องประการสำคัญที่สร้างควาบเคียดแค้นแก่ราษฎร จนถึงกับแสดงความไม่พึงพอใจด้วยการสนับสนุนพวกโจรเงี้ยวจับข้าราชการไทยที่หลบหนีให้โจรเงี้ยวสังหารในเหตุการณ์กบฏเงี้ยวเมืองแพร่ ซึ่งนับเป็นลักษณะการต่อต้านที่รุนแรงที่สุด พระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์เข้าใจในเรื่องนี้จึงได้สั่งให้มีการผ่อนปรนการเกณฑ์แรงงาน โดยพิจารณาว่าแขวงใดถูกเกณฑ์มากน้อยเสียใจ และให้พิจารณาตั้งแต่ปี ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444) และ ร.ศ. 121 (พ.ศ. 2445) ซึ่งเป็นช่วงที่มีการก่อกบฏเกณฑ์แรงงานมากที่สุด โดยเฉพาะปี ร.ศ. 121 อันเป็นปีที่เกิดกบฏเงี้ยว รัฐบาลได้กะเกณฑ์ทั้งแรงงาน เสบียงอาหาร และพาหนะเพื่อเตรียมการป้องกันบ้านเมือง คำให้ราษฎรท่องเที่ยวเคียดแค้นมากเป็นพิเศษ ในที่สุดผลการพิจารณาก็เห็นสมควรยกเว้นการเก็บเงินแทนเกณฑ์เขตบริเวณเชียงใหม่ บริเวณแม่กวาง แขวงเชียงใหม่ แขวงป่ายาง เมืองเถิน เมืองแพร่ เมืองน่านในแขวงชุกชุมและแขวงนครน่าน ส่วนบริเวณแม่ชาน และบริเวณฝางเหนือก็ได้ลดอัตราเงินแทนเกณฑ์เหลือคนละ 2 บาท เพราะถูกกะเกณฑ์บ้างแต่น้อยกว่าเมืองอื่น ๆ<sup>1</sup>

นอกจากนี้พระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์ยังได้ผ่อนผันการเก็บเงินค่าอากรต่าง ๆ เช่น อากรค่านา อากรค่าอาชญาบัตร ตามความเหมาะสม เช่นในปี ร.ศ. 125 (พ.ศ. 2449)

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 28.2/11  
 กรมหลวงดำรงราชานุภาพกรมหลวงรัชกาลที่ 5 ที่ 44/1569 ลงวันที่ 11 พฤษภาคม

ปรากฏว่าราษฎรในตำบลคอกยเต่า อมกอย และตำบลเมืองขึ้น แขวงเมืองซอด ซึ่งขึ้นกับเมืองเชียงใหม่ได้รับความเดือดร้อนมากเนื่องจากท้องที่ดังกล่าวกันดารน้ำไม่สามารถทำการเพาะปลูกให้ได้ผลเหมือนท้องที่อื่น จึงให้เก็บเงินค่าแรงแทนเกณฑ์คจากอัตราเดิมคนละ 4 บาท เหลือคนละ 2 บาท เก็บอากรค่านาผลจากอัตราเดิมไร่ละ 32 อัฐ เนื้อไร่ละ 16 อัฐ และในปี พ.ศ. 2455 อันเป็นปีที่แห้งแล้งที่สุด การเพาะปลูกไปได้ผลเลย ก็ให้มีการยกเว้นอากรค่านาในท้องที่ที่จำเป็นมาก เช่นบางตำบลในเขตเชียงใหม่ ลำพูน และแพร่ ซึ่งรวมเนื้อที่ทั้งหมดที่ยกเว้นอากรค่านาครั้งนี้เป็นจำนวน 5,863 ไร่เศษ คิดเป็นเงินค่าอากรถึง 2,938 บาท เป็นต้น

จากการผ่อนผันการเกณฑ์แรงงานและการเก็บภาษีอากรต่าง ๆ แก่ราษฎรในบางท้องที่ตามความเหมาะสมดังกล่าว นับว่าทำให้ราษฎรไม่ได้รับความเดือดร้อนมากนัก จึงเป็นที่พึงพอใจของราษฎรทั่วไปไปไม่น้อย

อย่างไรก็ดี ระบบการจัดเก็บภาษีอากรและเงินผลประโยชน์ต่าง ๆ ในมณฑลพายัพ ในระยะที่พระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์เป็นข้าหลวงใหญ่ นั้น ได้มีการปรับปรุงวิธีการเก็บภาษีอากรใหม่ โดยมีการตรวจราคาจัดเก็บอย่างทั่วถึงกัน ทั้งยังได้มีการระดมบัญชีภาษีอากรที่ค้างคั่งมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2444 (ร.ศ. 120) ซึ่งทำให้รายได้ของรัฐเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับทุกปี คงจะเห็นได้จากตารางบัญชีแสดงผลประโยชน์แผ่นดินที่เก็บจากเมืองต่าง ๆ ในมณฑลพายัพ ระหว่าง พ.ศ. 2446 - 2448 (ร.ศ. 122 - 124) ต่อไปนี้

ตาราง 1 บลกดบัญชีเงินผลประโยชน์แผ่นดินที่เก็บจากมณฑลพายัพ ระหว่าง  
พ.ศ. 2446 - 2448

เมือง	ปี	พ.ศ. 2446	พ.ศ. 2447	พ.ศ. 2448
เชียงใหม่		393,226	681,413	730,907
ลำพูน		109,280	151,302	210,626
ลำปาง (รวมเงิน)		148,972	318,139	392,319
น่าน		124,536	143,592	406,137
แพร่		42,815	67,720	94,300
รวม		818,879	1,361,796	1,834,289

ที่มา : คัดแปลงเป็นตารางจากเอกสารกองจดหมายเทศุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร  
รัชกาลที่ 5 ม. 58/40 เรื่องจัดระเบียบเก็บเงินค่าราชการแลผลประโยชน์  
ในมณฑลพายัพ ลงวันที่ 20 กรกฎาคม ร.ศ. 125

เมื่อพิจารณารายได้แต่ละปีในตาราง จะเห็นได้ว่ารัฐบาลสามารถเก็บเงินผลประโยชน์  
แผ่นดินในมณฑลพายัพได้มากเกินความคาดหมาย ทั้งนี้แสดงถึงประสิทธิภาพในการทำงานของ  
กรมการทั้งหลาย ซึ่งแม้ในระยะแรกที่ปีการปรับปรุงการปกครองจะมีบุคลากรน้อย แต่ทุก  
ตำแหน่งงานเต็มกำลังจนปรากฏผลเป็นที่น่าพึงพอใจยิ่ง<sup>1</sup> โดยเฉพาะในระยะหลังเมื่อ

<sup>1</sup>กองจดหมายเทศุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/40  
เรื่องจัดระเบียบเก็บเงินค่าราชการแลผลประโยชน์มณฑลพายัพ ลงวันที่ 20 กรกฎาคม  
ร.ศ. 125



สามารถจัดการเก็บภาษีอากรต่าง ๆ ในเมืองแพร์ได้เต็มที่ขึ้นแล้ว รัฐบาลก็ได้ถือเมืองแพร์ เป็นเมืองตัวอย่างในการจัดเก็บภาษีอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยโดยไม่ให้กิจการกึ่งค้าง เป็นปี ๆ ดังแก่เดิมมา<sup>1</sup> ซึ่งในที่สุดรัฐบาลก็สามารถดำเนินการในทุกเมืองได้อย่างเต็มที่ ทำให้ได้ผลประโยชน์แผ่นดินเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ

1.3 การจัดการคลัง กำนการคลังได้ับการปรับปรุงเกี่ยวกับการตรวจตราเงินแผ่นดิน ซึ่งเดิมมีเงินภาษีอากรต่าง ๆ กึ่งค้างเป็นปี ๆ และมักเก็บเงินผลประโยชน์ของแผ่นดินไม่ได้เต็มที่ นอกจากนั้นหน้าที่ของข้าราชการกองคลังยังสับสนจะก้าวทำกันมาก จำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไข ในเรื่องนี้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้ออกกฎเสนาบดีกำหนดหน้าที่ข้าราชการกองคลังในมณฑลพายัพมีสาระสำคัญดังนี้

ก. ข้าหลวงสำรวจการคลัง มีหน้าที่เป็นผู้จัดทำบัญชีรับจ่ายทั้งหมดและเป็นที่ปรึกษาคำนการคลังของข้าหลวงใหญ่ มีสำนักงานอยู่ที่เมืองเชียงใหม่

ข. ฐานะของแผนกการคลังเมือง ให้มีการจัดแบ่งออกเป็นสามชั้น และแยกเป็น 5 แห่ง คือ

ชั้นที่ 1 คลังเมืองเชียงใหม่ ซึ่งรวมกับคลังมณฑลด้วย

ชั้นที่ 2 คลังเมืองน่าน และคลังเมืองลำปาง

ชั้นที่ 3 คลังเมืองแพร่ และคลังบริเวณเชียงใหม่เหนือ

สำหรับคลังเมืองลำพูนกับคลังเมืองเถินนั้นให้ยกเลิกไป โดยได้คลังเมืองลำพูนไปรวมกับคลังเมืองเชียงใหม่ และคลังเมืองเถินให้ไปรวมกับคลังเมืองลำปาง การยุบรวมคลังทั้งสองเมืองซึ่งต่างมีงานทำไม่มากนักดังกล่าว นับเป็นการประหยัดงบประมาณรายจ่ายของรัฐ และทำให้หน่วยงานที่รวมเข้าด้วยกันมีบุคลากรเพิ่มขึ้น สามารถปฏิบัติราชการได้เต็มที่ขึ้น

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/40  
เรื่องจักระเบียบเก็บเงินการราชการแลผลประโยชน์มณฑลพายัพ ลงวันที่ 3 กรกฎาคม

ค. หน้าที่ของพนักงานการคลัง กำหนดให้คลังเมืองเชียงใหม่ คลังเมืองลำปาง คลังเมืองน่าน มีพนักงานการคลัง เป็น 2 แผนก คือ พนักงานรักษาเงิน และพนักงานบัญชีเงิน ส่วนคลังเมืองแพร่กับคลังบริเวณเชียงใหม่ซึ่งเป็นคลังชั้น 3 นั้น ให้มีเฉพาะแผนกพนักงานบัญชีเงินเท่านั้น โดยให้แผนกทั้งสองมีหน้าที่ดังนี้

พนักงานรักษาเงิน มีตำแหน่งเป็นเสนาคลัง และรองเสนาคลัง มีหน้าที่รับผิดชอบเงินสภทั้งหมดไว้ให้สูญหาย และเป็นผู้รับจ่ายเงินตามใบสั่งของพนักงานบัญชี ตำแหน่งนี้ส่วนใหญ่เป็นคนพื้นเมืองเอง โดยมีเจ้าผู้ครองนครเป็นผู้ร่วมรับผิดชอบในการรักษาเงินสภเหล่านี้ด้วย ส่วนพนักงานบัญชีเงินนั้น มีหน้าที่กำกับบัญชีใช้จ่ายในกิจการต่าง ๆ และเป็นผู้สั่งรับสั่งจ่าย ตลอดจนเป็นผู้ตรวจจำนวนเงินให้ตรงกับบัญชีเงินสภ<sup>1</sup> ซึ่งน่าสังเกตว่าบรรดาพนักงานบัญชีเงินส่วนใหญ่เป็นข้าราชการส่วนกลาง ต่างกับพนักงานรักษาเงินซึ่งส่วนใหญ่เป็นคนพื้นเมือง ทั้งนี้เพราะในทางปฏิบัตินั้นความสำคัญของพนักงานบัญชีมีมากกว่าพนักงานรักษาเงินนี้เอง ด้วยพนักงานบัญชีสามารถสั่งรับสั่งจ่ายและสั่งทำเป็นการใด ๆ ได้ในขณะที่พนักงานรักษาเงินมีหน้าที่เพียงรักษาเงินส่วนนั้นมีให้สูญหายเท่านั้น

ด้านการดำเนินงานตามกฎเสนาบดีกึ่งกล่าว กระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้จัดตั้งหลวงอุปยภิบาลสารบรรณขึ้นไป เป็นเจ้าหลวงตรวจการคลังมณฑลพายัพ<sup>2</sup> ซึ่งพระยาอุปยภิบาลสารบรรณเป็นผู้ที่มีความสามารถมาก ได้จัดการทำบัญชีมณฑลพายัพได้สำเร็จเรียบร้อย โดยออกตรวจตราแนะนำใ้ทุกเบื้องปฏิบัติได้ถูกต้องตามระเบียบแบบแผนอย่างเดียวกัน<sup>3</sup> ทั้งยัง

<sup>1</sup>ร.ค.ค. เสถียร ลายจักษ์ และคนอื่น ๆ ผู้รวบรวม "กฎเสนาบดีหน้าที่ข้าราชการพระคลังมณฑลพายัพ" ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 19 กฎหมาย ร.ศ. 122 - 123 หน้า 235 - 237

<sup>2</sup>กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ก. 1/34 เจ้าหลวงตรวจการคลังมณฑล ลงวันที่ 27 ธันวาคม ร.ศ. 121

<sup>3</sup>กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/181 รายงานต่าง ๆ จัดราชการเมืองนครลำปาง ลงวันที่ 30 มิถุนายน ร.ศ. 124

เร่งรัดให้ทุกเมืองจัดเก็บเงินผลประโยชน์แผ่นดินให้เต็มเม็ดเต็มหน่วย และจัดทำบัญชีให้เรียบร้อยทุกปี จนปรากฏว่าเงินผลประโยชน์แผ่นดินเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ในปี พ.ศ. 2448 (ร.ศ. 124) มีเงินรายได้ภายในมณฑลพายัพถึง 1,834,289 บาท ซึ่งเป็นจำนวนเงินที่น่าพึงพอใจมาก โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับรายจ่ายปีนั้นมีเพียง 1,000,000 บาท<sup>1</sup> เท่ากับว่ามณฑลพายัพมีเงินเหลือใช้จ่ายส่งให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติเป็นรายได้แผ่นดินถึง 834,289 บาท

ส่วนเงินผลประโยชน์ของเจ้าผู้ครองนคร อันประกอบด้วยเงินส่วนแบ่งค่าดอกไม้เงินเดือนประจำตำแหน่ง และเงินส่วนแบ่งค่าแรงขมยเหตุเกณฑ์นั้น มักจะไปแน่นอนนัก ทั้งนี้ขึ้นกับจำนวนรายได้จากค่าดอกไม้ และค่าเงินแทนเกณฑ์ซึ่งมากบ้างน้อยบ้าง อย่างไรก็ตาม เงินส่วนแบ่งค่าดอกไม้นั้นลดลงทุกปี จนกระทั่งปี พ.ศ. 2451 (ร.ศ. 127) เจ้าอินทวโรรสสุริยวงษ์ เจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่ (พ.ศ. 2445 - 2452) ขอยกเงินผลประโยชน์ทั้งสิ้นให้รัฐบาล โดยขอรับเป็นเงินเดือน ๆ ละ 25,000 บาท หรือ ปีละ 300,000 บาท ทั้ง ๆ ที่ถวายจริงคงไม่เท่ากับที่ใช้จ่ายของเจ้าผู้ครองนคร ดังปรากฏว่าเจ้าอินทวโรรสสุริยวงษ์ได้ขอพระราชทานยืมเงินอีกเป็นจำนวนถึง 280,000 บาท<sup>2</sup>

อย่างไรก็ตาม เรื่องนี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงโปรดเกล้าฯ ให้กรมมหันจันทบุรีนฤนาถเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติและกรมหลวงดำรงราชานุภาพเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยนำไปพิจารณาร่วมกัน ผลการพิจารณาเห็นสมควรอนุญาตให้ผลประโยชน์แก่เจ้าอินทวโรรสสุริยวงษ์เป็นเงินเดือนเหมือนอย่างที่ได้บัญญัติไว้ในสัญญาฉบับแรก เจ้าผู้ครองนครลำปาง เคยทูลขอ ซึ่งกรณีนั้นรัฐบาลอนุมัติให้เงินเดือนแก่เจ้าบุญวาทย์วงษ์มานิตเดือนละ 15,000 บาท หรือปีละ 160,000 บาท แต่กรณีเจ้าอินทวโรรสสุริยวงษ์เจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่ได้เสนอขอพระราชทานเงินเดือนถึงเดือนละ 25,000 บาทนั้น นับว่า

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 น. 1/41  
ส่งเงินไปใช้จ่ายราชการมณฑลพายัพ ลงวันที่ 2 มกราคม ร.ศ. 124

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 น. 28.1/4  
กรมมหันจันทบุรีนฤนาถกราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 ที่ 83/8182 ลงวันที่ กุมภาพันธ์  
ร.ศ. 127

เป็นจำนวนที่มากเกินไป รัฐบาลจึงต้องศึกษาหลักเกณฑ์ที่เป็นธรรมสำหรับการพิจารณา ค้ำย  
วิธีการเฉลี่ยผลประโยชน์ที่เจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่เคยได้รับในช่วง 6 ปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2445-  
2451 มีรายการดังนี้

1) ส่วนแบ่งค่ากอไม้ เฉลี่ยปีละ 138,816 บาทเศษ

2) เงินเดือนเจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่ตามอัตราเดิมเดือนละ 5,000 บาท หรือ  
ปีละ 60,000 บาท

3) ส่วนแบ่งค่าแรงแทนเกณฑ์ เฉลี่ยปีละ 41,461 บาทเศษ

รวมเป็นเงินปีละประมาณ 240,277 บาทเศษ หรือเดือนละ 20,000 บาทเศษ<sup>1</sup>

จากการคำนวณรายได้ด้วยวิธีการดังกล่าว ทำให้ทราบชัดว่าเงินเดือนที่เจ้าอินท  
วโรรสสุริยวงษ์ขอมาจำนวนเดือนละ 25,000 บาทนั้น สูงกว่าอัตราเฉลี่ยที่เคยได้รับถึง  
5,000 บาท ดังนั้นเพื่อความเหมาะสมจึงเห็นสมควรพระราชทานเงินเดือนให้เจ้าอินทวโรรส  
สุริยวงษ์เดือนละ 20,000 บาท หรือปีละ 240,000 บาท ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2452 (ร.ศ. 128)  
เป็นต้นมา ภายใต้เงื่อนไขจำกัดว่าจะพระราชทานเงินเดือนเฉพาะเจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่  
ผู้ที่ประพฤติกินเรียบร้อยและปฏิบัติราชการดีเท่านั้น<sup>2</sup> เจ้าอินทวโรรสสุริยวงษ์ได้ยอมรับและ  
ยินยอมปฏิบัติทุกประการ โดยไม่ได้อ้างขอพระราชทานเงินเดือนเพิ่มขึ้นอีกเลย ทั้งนี้อาจเป็น  
เพราะเห็นว่าเงินเดือนที่ได้รับนั้นกำหนดไว้คงที่ย่อมดีกว่าจะได้รับส่วนแบ่งผลประโยชน์ตาม  
แบบเดิมซึ่งเป็นจำนวนที่ไม่แน่นอนนัก โดยเฉพาะค่ากอไม้ได้ลดลงทุกปี

ส่วนเงินที่เจ้าอินทวโรรสสุริยวงษ์ขอยืมจำนวน 260,000 บาทนั้น ทรงพระกรุณา  
โปรดเกล้าฯ ให้อืมไว้ โดยทำสัญญาข้อมรวมกับเงินยืมที่ค้างมาแต่เดิมเป็นเงิน 40,000 บาท  
ค้ำย รวมเป็นเงินทั้งหมด 320,000 บาท กำหนดให้ส่งปีละ 40,000 บาท เป็นเวลา 8 ปี  
และกีดดอกเบี้ยร้อยละ 5 ต่อปี<sup>3</sup> การให้กู้ยืมเงินในลักษณะนี้ถือเป็นพระมหากรุณาธิคุณที่มีต่อ

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 28.1/4  
เงินสำหรับเจ้าผู้ครองเมืองประเทศราช ลงวันที่ กุมภาพันธ์ ร.ศ. 127

<sup>2</sup> ก.

<sup>3</sup> ก.

เจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่ตลอดมา

เมื่อพิจารณาการจักรวรรเงินเดือนดังกล่าว จะเห็นว่ารัฐบาลไม่ได้คัดกรองผลประโยชน์ที่เจ้าอินทวโรรสสุริยวงศ์ควรได้รับแต่อย่างใด และเจ้าอินทวโรรสสุริยวงศ์ได้รับเงินเดือน ๆ ละ 20,000 บาท จนถึงแก่พิราลัยในปี พ.ศ. 2452 นับเอง โดยรัฐบาลจ่ายเงินเดือนก่อนที่ถึงแก่พิราลัยเป็นเดือนสุดท้าย เพราะถือหลักว่าเป็นเงินที่พระราชทานให้เฉพาะบุคคล เมื่อสิ้นชีวิตลงก็จะงดจ่ายเงินจำนวนนั้นทันที ในช่วงเปลี่ยนแปลงเจ้าผู้ครองนครไม่ว่าเป็นโอกาสให้รัฐบาลสามารถรวบรวมทรัพย์สินของเจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่ต่อไปได้อย่างแนบเนียนยิ่งขึ้น โดยเริ่มกำหนดให้เจ้าอุปราชประจำตำแหน่งเจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่และให้ได้รับเงินเดือนสำหรับเจ้าผู้ครองนครในวัตราก็เดือนละ 5,000 บาท ครั้นเมื่อโปรดเกล้าฯ ให้เจ้าอุปราชดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าแก้วนริศ เจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่องค์ที่ 9 แล้ว รัฐบาลก็ได้เพิ่มเงินเดือนให้อีกเท่าตัวรวมเป็นเดือนละ 10,000 บาท<sup>1</sup> ซึ่งทำให้รู้สึกเหมือนว่าได้รับเงินเพิ่มมากขึ้น แต่แท้ที่จริงกลับเป็นการลดจำนวนเงินเดือนเจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่ลง โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับสมัยที่เจ้าอินทวโรรสสุริยวงศ์ได้รับถึง 20,000 บาท จะเห็นว่าเจ้าแก้วนริศได้รับน้อยกว่าเดิมหนึ่งเท่าตัว และที่สำคัญกลับได้รับเงินน้อยกว่าที่ควรจะได้รับถึง 6,887 บาท เพราะตามส่วนแบ่งเงินผลประโยชน์ค่าดอกไม้และเงินแถมเกศของเจ้าแก้วนริศ มี เป็นจำนวนเงินปีละ 142,647 บาท หรือเดือนละ 11,887 บาท รวมกับเงินเดือนประจำตำแหน่งเจ้าผู้ครองนครอีก 5,000 บาท จึงเป็นเงินที่ควรได้ทั้งหมดเดือนละ 16,887 บาท<sup>2</sup> อย่างไรก็ตาม เจ้าแก้วนริศ เป็นผู้ให้ความช่วยเหลือในกิจการบ้านเมืองช่วยกักตุนดอกไม้ไปถวายขอได้พระราชทานเงินเดือนเพิ่มขึ้นแต่อย่างใด ทั้งนี้แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลสามารถรวบรวมรัศมีอำนาจของเจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่ได้อย่างเต็มที่แล้ว อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. 2463 เจ้าแก้วนริศ ก็ได้กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวขอพระราชทานเงินเดือนเพิ่มขึ้น โดยมี

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 11/1  
เงินเดือนเจ้าแก้วนริศเจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่ ลงวันที่ 21 มกราคม ร.ศ. 128

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ค. 11/1  
เงินเดือนเจ้าแก้วนริศเจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่ ลงวันที่ 21 สิงหาคม ร.ศ. 2463

เหตุผลว่าในฐานะเจ้าผู้ครองนครจะกอบกู้บัลลังก์เจ้านายบุตรหลานเป็นจำนวนมากและต้องใช้  
 ใช้จ่ายเหลือในสาธารณกุศล ตลอดจนรับแขกเมืองอยู่เสมอ ทำให้เงินเดือนที่ได้รับไม่พอ  
 ใช้จ่าย พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทาน  
 เงินเดือนเพิ่มให้อีก 2,000 บาท รวมเป็น 12,000 บาท<sup>1</sup> เงินเดือนจำนวนนี้  
 เจ้าแก้วนรวิฑูรย์ ผู้ครองนครเชียงใหม่องค์สุดท้ายคงได้รับพระราชทานตลอดมาจนถึงพิราลัย  
 ในปี พ.ศ. 2482

ส่วนเรื่องตำแหน่งในช่วงที่เจ้าอินทวงษ์ยศโชติดำรงตำแหน่งเจ้าผู้ครองนครลำพูน  
 (พ.ศ. 2432 - 2454) นั้น เจ้าผู้ครองนครยังคงได้รับผลประโยชน์เป็นรายได้สามประเภท  
 คือ ส่วนแบ่งเงินค่าคอกไม้ เงินเดือน และส่วนแบ่งเงินค่าแรงแทนเกณฑ์ โดยยังไม่ได้รับ  
 พระราชทานเงินเดือนประจำเพียงอย่างเดียวเหมือนดังเจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่ และนคร  
 ลำปางซึ่งขอพระราชทานไปแล้ว จนกระทั่งเมื่อเจ้าอินทวงษ์ยศโชติถึงพิราลัยในปี พ.ศ. 2454  
 แล้ว พระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์ได้เสนอให้พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวพระมหากษัตริย์  
 พระองค์ใหม่โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเจ้าบุรีรัตน์รั้งตำแหน่งเจ้าผู้ครองนครลำพูน และถือโอกาส  
 รวบรวมอำนาจโดยให้รับพระราชทานผลประโยชน์เป็นเงินเดือนประจำเพียงอย่างเดียวในอัตรา  
 เดือนละ 1,600 บาท หรือปีละ 19,200 บาท ตั้งแต่เดือนเมษายน พ.ศ. 2454 (ร.ศ. 130)<sup>2</sup>  
 แม้จะเป็นจำนวนเงินที่ไม่มากนัก เจ้าบุรีรัตน์ก็ยอมรับตำแหน่งเจ้าผู้ครองนครลำพูนทันที จนถึง  
 เดือนธันวาคมปีต่อมา (ร.ศ. 131) จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เจ้าบุรีรัตน์เป็นเจ้า  
 จักรคำชวรศักดิ์ เจ้าผู้ครองนครลำพูนองค์ที่ 10 และนับเป็นองค์สุดท้าย (พ.ศ. 2454-2466)  
 โดยพระราชทานเงินเดือนเพิ่มให้อีกเกือบเท่าตัว รวมเป็นเดือนละ 3,000 บาท แม้กระนั้น  
 ก็ยังคงน้อยกว่าจำนวนที่ควรได้รับเช่นกัน กล่าวคือ อัตราเฉลี่ยที่เจ้าจักรคำชวรศักดิ์ควรได้รับ

<sup>1</sup>กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ก. 11/1  
เงินเดือนเจ้าแก้วนรวิฑูรย์เจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่ ลงวันที่ 21 สิงหาคม พ.ศ. 2463

<sup>2</sup>กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ค. 11/3  
เงินเดือนเจ้าจักรคำชวรศักดิ์เจ้าผู้ครองนครลำพูน ลงวันที่ 2 พฤษภาคม ร.ศ. 130

นั้นเดือนละ 3,492 บาท หรือมีละประมาณ 41,915 บาทเศษ<sup>1</sup> อย่างไรก็ตาม ใน พ.ศ. 2462 เจ้าจักรคำขจรศักดิ์ก็ได้ขอพระราชทานเงินเดือนเพิ่มขึ้นอีก 2,000 บาท รวมเป็นเดือนละ 5,000 บาท แต่ครั้งเรื่องทราบถึงพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงมีพระราชดำริว่าสาเหตุที่เจ้าจักรคำขจรศักดิ์ขอเงินเพิ่มเป็นเพราะการใช้จ่ายที่สุรุ่ยสุร่าย จึงโปรดเกล้าฯ ให้เพิ่มขึ้นเพียง 500 บาท รวมเป็นเดือนละ 3,500 บาท<sup>2</sup> ซึ่งเป็นจำนวนที่ใกล้เคียงกับผลประโยชน์ที่ควรได้รับ เจ้าจักรคำขจรศักดิ์จึงไม่ขัดข้องแต่ประการใด

ส่วนในเมืองลำปาง เมื่อเจ้าบุญวาทย์วงศ์มานิต เจ้าผู้ครองนครลำปางถึงพิราลัยในปี พ.ศ. 2466 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เจ้าราชบุตร (เจ้าแก้วพาบเมือง ณ ลำปาง) รั้งตำแหน่งเจ้าผู้ครองนครลำปางและพระราชทานเงินเดือนให้เดือนละ 5,000 บาท โดยให้หลักเกณฑ์การคิดเช่นเดียวกับกรณีเจ้าแก้วนวลวิมล และเจ้าจักรคำขจรศักดิ์ ซึ่งเป็นที่พอใจของเจ้าราชบุตร ไม่อ้อย

สำหรับเมืองน่าน การเปลี่ยนแปลงผลประโยชน์ของเจ้าผู้ครองนครมาเป็นให้รับพระราชทานเงินเดือนประจำเพียงอย่างเดียวนั้น เริ่มมาเริ่มดำเนินการในปี พ.ศ. 2462 หลังจากที่เจ้าสุริยพงษ์ผริตเดช (พ.ศ. 2450 - 2461) ถึงพิราลัย เจ้ามหาพรหมสุรชากาจึงได้รับพระมหากรุณาธิคุณเป็นเจ้าผู้ครองนคร รับพระราชทานเงินเดือนละ 3,600 บาท<sup>3</sup> นับแต่นั้นมาเจ้าผู้ครองนครในมณฑลพายัพ ทุกเมืองต่างได้รับเงินเดือนพระราชทานเช่นเดียวกับหมด เหมือนดังข้าราชการทั่วไป

เมื่อพิจารณาการจัดการดังกล่าวในช่วงที่พระยาสุรสีห์วิมลวงศ์ได้ดำเนินการจะเห็นว่าเป็นการดำเนินการที่ประสบความสำเร็จพอสมควร โดยที่รัฐบาลสามารถจัดระเบียบการคลัง

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ค. 11/8  
เงินเดือนเจ้าจักรคำขจรศักดิ์เจ้าผู้ครองนครลำปาง ลงวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2462

<sup>2</sup> ก.

<sup>3</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ค. 11/22  
เงินเดือนเจ้ามหาพรหมสุรชากา เจ้าผู้ครองนครน่าน ลงวันที่ 7 เมษายน พ.ศ. 2465

ในมณฑลพายัพก็ได้เปรียบรัชขึ้น และเก็บผลประโยชน์แผ่นดินได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย ทำให้  
 ี่เงินเหลือจากการใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก นอกจากนั้นยังสามารถจัดการกับผลประโยชน์ของ  
 เจ้าผู้ครองนครต่าง ๆ เป็นเงินเดือนประจำเมืองอย่างเคียวความเหมาะสม โดยที่  
 เจ้าผู้ครองนครต่างยอมรับด้วยคึกคักมา ทั้งนี้ย่อมแสดงว่ารัฐบาลสามารถรวบรวมอำนาจที่เคย  
 อยู่ในเจ้าผู้ครองนครมาไว้ที่ส่วนกลางได้สำเร็จอีกชั้นหนึ่ง โดยเจ้าผู้ครองนครยังคงมีอำนาจ  
 เพียงแต่ในนามเท่านั้น ซึ่งในชั้นต่อมารัฐบาลก็สามารถดำเนินการยกเลิกฐานะเจ้าผู้ครอง เมือง  
 ประเทศราชได้สำเร็จ

1.4 การจักรการทหาร ผลของกบฏเงี้ยวเมืองแหม่ ทำให้รัฐบาลเห็นความ  
 จำเป็นที่จะต้องปรับปรุงด้านทหารให้เข้มแข็งขึ้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการเตรียมการป้องกันเหตุร้าย  
 ที่อาจเกิดขึ้นอีก และนับเป็นโอกาสที่รัฐบาลจะส่งกำลังทหารขึ้นไปสนับสนุนการดำเนินงาน  
 ปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพได้อย่างเต็มที่ ซึ่งแก่นั้นการปกครองมณฑลพายัพได้อาศัยแต่  
 กำลังของฝ่ายพลเรือนเพียงอย่างเดียว จึงขาดอำนาจกำลังทหารสนับสนุนให้มัน เก่งกว่า  
 ย่าเกรงขาม จนเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้กองโจรเงี้ยวก่อกบฏการกำเริบถึงกับกบฏยึดเมืองแหม่  
 สำเร็จ ทั้งนี้จะเห็นได้จากพระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว  
 ที่ทรงกล่าวถึงสาเหตุของกบฏเงี้ยวตอนหนึ่งว่า "... ที่เหตุร้ายเงี้ยวในมณฑลพายัพลุกลาม  
 ใหญ่โตได้ถึงเพียงนั้น ก็เพราะเหตุแต่เดิมไม่ได้มีพลทหาร ..." <sup>1</sup> ทั้งนี้เพื่อไปให้การปกครอง  
 มณฑลพายัพช่วงหลังกบฏเงี้ยวเกิดความวุ่นวายขึ้นอีก จึงว่าเป็นที่ผู้ปกครองต้องอาศัยกำลังทหาร  
 มาสนับสนุนอย่างเต็มที่ วิธีการปกครองดังกล่าวได้ปรากฏในรายงานของสมเด็จพระบรม  
 โอรสาธิราช เจ้าฟ้ามหาวชิรุณหิศ ที่ทรงกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว  
 ตอนหนึ่งมีความว่า "... ถ้าผู้ปกครองไม่ได้เอาไกรยทหารน่าจะลำบากในทางปกครองมาก

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 กษ. 42/7  
 กล่าวถึงประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติเกณฑ์ทหารปี ร.ศ. 122 ม.ป.ป.



งานบุญบำเพ็ญกุศลอยู่มาครั้งไม่รู้ว่า... การมีทหารในเขตแดนชายฝั่งเป็นการจำเป็นอย่าง  
ยิ่ง ..."<sup>1</sup> และเพื่อพิจารณาถึงผลการดำเนินงานปฏิรูปการปกครองในช่วงหลังกบฏเงี้ยว  
ประกอบกับพบว่าไม่ปรากฏเหตุการณ์ร้ายแรงเกิดขึ้นอีกเลย นอกจากนั้นบรรดาเจ้าผู้ครองนคร  
และเจ้าบ้านบุตรหลานต่างให้การสนับสนุนการปกครองเป็นเอกบ้างก็ อดบ้างก็ถ้าม การปกครอง  
มณฑลพายัพในช่วงหลังกบฏเงี้ยวนี้ ไม่ได้หมายความว่ารัฐบาลปกครองด้วยระบอบเทศาภิบาลใต้  
พระฤกษ์ แต่ตรงกันข้ามพระยาสุรสีห์วิมลวงศ์ก็กลับใช้วิธีการปกครองด้วยระบอบมากกว่าระบอบ  
กล่าวคือได้ปกครองผ่อนปรนตามความเหมาะสมเสมอ เพื่อสร้างภาพเอกภาพแก่ด้วยกันในหมู่ข้าราชการ  
ชาวไทยกับชาวพื้นเมือง

ในการดำเนินงานพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงโปรดเกล้าฯ ให้  
กรมหมื่นนครไชยศรีสุรเดชจัดตั้งกรมบัญชาการทหารมณฑลพายัพขึ้นใน พ.ศ. 2446 กรมหมื่น  
นครไชยศรีสุรเดชได้เริ่มจัดใช้ทหารประจำการอยู่ประมาณ 1,600 คน นำขึ้นไปจากมณฑล  
พิษณุโลกและมณฑลนครสวรรค์ 1,200 คน เป็นทหารที่มาจากมณฑลพายัพประมาณ 400 คน  
เท่านั้น ในการนี้กรมหมื่นนครไชยศรีสุรเดชได้แบ่งกองทหารตามสภาพภูมิศาสตร์ของหัวเมือง  
ล้านนาไทยเป็น 2 กอง ดังนี้

ก. กองทหารมณฑลพายัพฝ่ายตะวันตก มีนายพันเอกพระยาสุรตฤมิตรฤทธิไกร เป็นผู้  
บัญชาการ มีกองทหารมณฑลนครสวรรค์เข้าประจำการ ทั้งกองทหารประจำที่เมืองเชียงใหม่  
1 กอง ลำปาง 1 กอง และเวียงราย 1 กอง มีจำนวนทหารแห่งละ 1 กองพัน และมี  
ปืนใหญ่กองพันละ 2 กระบอก

ข. กองทหารมณฑลพายัพฝ่ายตะวันออก มีนายพันเอกพระยาณรงค์วิไชย เป็นผู้บัญชาการ  
มีกองทหารจากมณฑลพิษณุโลกเข้าประจำการ ทั้งกองทหารที่เมืองน่าน 1 กองพัน เป้าหมาย  
กำแพง 1 กองพัน และที่เมืองแพร่ 1 กองพัน โดยมีจำนวนคนและปืนใหญ่เท่ากับกองทหารมณฑล

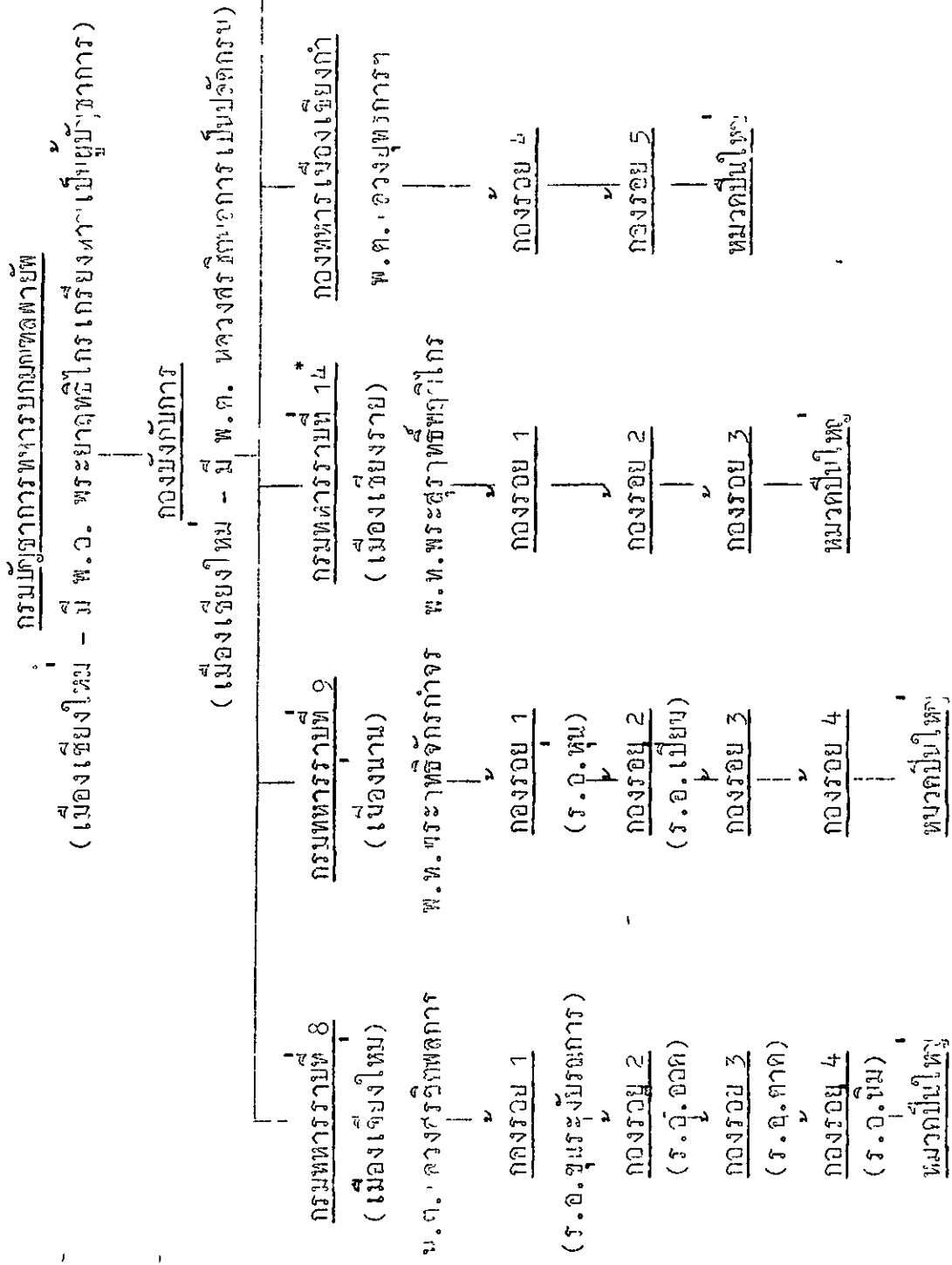
<sup>1</sup> กองจกหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 พ. 58/44  
รายงานสมเด็จพระบรมโอรสาธิราช เจ้าฟ้ามหาวชิราวุธกราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 ลงวันที่  
14 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 124

พายุพัดเข้าวันแรก<sup>1</sup>

ต่อมาในปี พ.ศ. 2448 ได้มีการปรับปรุงระบบบัญชาการทหารใหม่ โดยการรวมกองทหารทั้งสองฝ่ายให้อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของผู้บัญชาการทหารสูงสุดประจำมณฑลพายัพ ซึ่งผู้ที่ดำรงตำแหน่งนี้คนแรกได้แก่พระยาเทวีไกรเกรียงหาญ มีกองบังคับการอยู่ในเมืองเจียงใหม่ ทำให้เจียงใหม่เป็นศูนย์กลางการบัญชาการฝ่ายทหาร เริ่มเกี่ยวกับการปกครองของฝ่ายพลเรือน นอกจากนี้ได้มีการแบ่งกรมกองและกระจายกำลังออกไปประจำการในเมืองต่าง ๆ โดยแต่ละกรมกองก็แยกย่อยออกอีกตามความเหมาะสม และผู้บังคับบัญชาควภูมิกำลังก็ยังคงเป็นแผนภูมิการจัดระบบบัญชาการของทหารในมณฑลพายัพทรงดังนี้

---

<sup>1</sup> กองจกหมายเหตุแห่งชาติ กรมผลิตปากกร เอกสารรัชกาลที่ 5 ก. 13.2/26  
 กระทบหมกร ไชยศรีสุร เกษกรวามบังกพทลรัชกาลที่ 5 ลงวันที่ 13 เมษายน ร.ศ. 122



\* กรมทหารราบที่ 14 ตั้งอยู่ในเมืองเชียงราย และกองทหารเมืองเชียงคำ จัดเป็นหน่วยเดียวกัน แต่แยกเป็นสองส่วนตามความจำเป็น เพราะเวียงจันทน์เกิดเขตแดนที่ราบ

อย่างไรก็ดี ในการจัดการทหารในมณฑลพายัพนี้ มีอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งคือ การขาดแคลนคนที่จะเข้ารับราชการทหาร ปัญหาที่รัฐบาลต้องประสบตลอดมาตั้งแต่ พ.ศ. 2442 ซึ่งได้มีการเกณฑ์ทหารในรูปของการเกณฑ์ตำรวจขึ้นเป็นครั้งแรก ปรากฏว่าบรรดาชายฉกรรจ์ที่เกณฑ์ขึ้นหลยหนีเป็นจำนวนมาก มีเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่สนใจ ส่วนใหญ่หนีได้ถ้าเขาเพราะถูกข่มขู่และจับตัวมา แม้ในมณฑลที่ฝึกหัดอบรมก็ยังมีผู้หลบหนีไปอีก ทำให้ต้องมีการเกณฑ์เพิ่มเติมเสมอ<sup>1</sup> ผลปรากฏว่าตำรวจมีจำนวนน้อยไม่เพียงพอต่อความต้องการ ยิ่งไปกว่านั้นในด้านการทำงานก็ขาดประสิทธิภาพมาก ดังเห็นได้จากการปราบปรามกองโจรเงี้ยวที่บ้านบ่อแก้วของตำรวจเมืองลำปางกระทำไม่สำเร็จจนล้มเลิกการกดขี่กดขี่มาเสมอจนกระทั่งกองโจรเงี้ยวกำเริบใจก็ก่อการกบฏบุกเข้าโจมตีเมืองแพร่ได้สำเร็จ และในการปราบกบฏเงี้ยวครั้งนั้นส่วนใหญ่ก็ต้องอาศัยกำลังกองทัพจากมณฑลพายัพโลก มณฑลนครสวรรค์ และจากกรุงเทพฯ เข้าช่วยเหลือเหตุการณ์ต่างๆ จึงสงบลง เหตุการณ์ดังกล่าวดำรงให้เห็นถึงกำลังและประสิทธิภาพในการปราบปรามของตำรวจในมณฑลพายัพได้เป็นอย่างดี

ส่วนเรื่องการบริหารปกครองหลังกบฏเงี้ยว ปัญหาการขาดแคลนกำลังคนยังไม่สิ้นสุด แต่กลับทวีความจำเป็นมากขึ้น เพราะทหารที่มีอยู่แต่ช่วยให้สงบจากมณฑลพายัพโลกและประจำการในกองทหารมณฑลพายัพฝ่ายตะวันออกในแถบเขื่อนน้ำจะต้องเกณฑ์กลับเพื่อครบกำหนดเวลา 2 ปีแล้ว ทั้งที่ขณะนั้นเป็นระยะเฟื่องฟูสืบแต่เดิม ซึ่งเวลาน้ำใจฝรั่งแดงจึงจัดส่งกำลังทหารเข้ามาเพิ่มเติมที่ค่ายแพร่ซึ่งตั้งอยู่ตรงข้ามเขื่อนเงี้ยวของทั้งเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ. 2446<sup>2</sup> สถานการณ์ชายแดนทางเมือง่านจึงไม่น่าไว้วางใจ การแก้ไขเฉพาะหน้าจำเป็นต้องจัดตำรวจมณฑลพายัพเข้าไปทำหน้าที่เขตทหารมณฑลพายัพโลกที่จะเกิดเหตุตามกำหนด และในคราวต่อมาจึงจัดตำรวจมณฑลพายัพอีกส่วนหนึ่งเข้า

<sup>1</sup> กองจกหมายเหตุแห่งชาติ กรมกลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 น. 50/101  
 รายงานต่าง ๆ จัดราชการเบื่องนกรลำปาง ลงวันที่ 30 มิถุนายน ร.ศ. 124

<sup>2</sup> กองจกหมายเหตุแห่งชาติ กรมกลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 น. 13.2/28  
 จัดการทหารมณฑลพายัพ ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน ร.ศ. 122

ทำหน้าที่แทนทหารที่ส่งไปจากกรุงเทพฯ ที่ยังค้างอยู่ที่หลักกรุงเทพฯ แต่ผลปรากฏว่าทาง  
มณฑลพายัพไม่สามารถวัดหาตัวราษฎรได้ทันตามกำหนด บรรดาทหารมณฑลพายัพโลกที่ประจำ  
การในเมือง เชียงคำจึงก่อความวุ่นวายทำนองประท้วงขึ้น เพราะกรมกำหนดแล้วจึงไม่ยอม  
ทำหน้าที่ต่อไป ในที่สุดก็ต้องจัดทหารที่ส่งไปจากกรุงเทพฯ ซึ่งประจำการที่เมืองแพร่ 1 กอง  
ไปสนับสนุนการที่เมืองเชียงคำรวบเป็น 3 กองร้อย เพื่อเป็นการผ่อนปรนความวุ่นวาย  
และให้ทหารมณฑลพายัพโลกกลับ<sup>1</sup> อย่างไรก็ตาม ทหารกรุงเทพฯ ที่ขึ้นไปประจำการที่เมือง  
เชียงคำมิใช่เคยชินกับสภาพภูมิประเทศและภูมิอากาศจึงเกิดเจ็บป่วยกันมาก โดยประมาณ  
กันว่าถึงร้อยละ 95 นับเป็นอุปสรรคสำคัญยิ่ง

ส่วนปัญหาที่มณฑลพายัพจัดหา ตำรวจราษฎรไม่ทันตามความต้องการนั้น สืบเนื่องมา  
จากตำรวจที่เกณฑ์มาได้หลบหนีหายไปถึง 160 คน จากที่เกณฑ์ไว้ได้ 300 คน<sup>2</sup> สาเหตุ  
ที่มีการหลบหนีกันมากสรุปได้ 2 ประการคือ ประการแรก เมื่อกรมกำหนดการเข้ารับราชการ  
2 ปีแล้ว ก็ยังไม่ออกเป็นทหารกองหนุน ทำให้ผู้ถูกเกณฑ์ไม่ยอมไปประกอบอาชีพของ  
ตนได้ ทั้ง ๆ ที่รับราชการครบตามกำหนด 2 ปีแล้ว ประการที่สอง บรรดาพลตำรวจ  
เห็นเมืองไม่มีโอกาสเลื่อนยศเป็นนายสิบหรือนายร้อยเลย จึงไม่ถือกำลังใจและไม่เห็นประโยชน์  
ที่จะรับราชการต่อไป

การแก้ไขปัญหามะการแรกนั้นได้ใช้วิธีเร่งวัดล้ามะโนกรวให้สำเร็จโดยเร็ว เพื่อ  
จะไล่สะควกในการเกณฑ์ราษฎรให้ทันตามกำหนด และใช้วิธีให้ตำรวจรุ่นเก่าและ  
เจ้าผู้ครองนครดำเนินการเกลี้ยกล่อมชายฉกรรจ์ให้เห็นความจำเป็นและผลดีของการเป็น  
ตำรวจ<sup>3</sup> นอกจากนี้ใน พ.ศ. 2449 (ร.ร. 125) พระยาศรีวิชัยบุรีรัตน์ (เขย

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมกลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 13.2/20  
จัดการทหารมณฑลพายัพ ลงวันที่ 21 พฤศจิกายน ร.ศ. 122

<sup>2</sup> ฎ. ลงวันที่ 31 ตุลาคม ร.ศ. 122

<sup>3</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมกลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ร. 58/181  
รายงานต่าง ๆ จัดราชการเมืองนครลำปาง ลงวันที่ 30 มิถุนายน ร.ศ. 124

กัลยาณมิตร) ก็ได้เริ่มจัดตั้งกองอาสาสมัครรักษาดินแดนชั้นในบริเวณเขตแดนที่ติดต่อกับฝรั่งเศส ซึ่งในครั้งแรกจัดตั้งเป็น 2 กอง คือ ที่เมืองเชียงแสนน้อย จำนวน 13 คน และเมืองเวียงของ 38 คน<sup>1</sup> โดยให้กองอาสาสมัครรักษาดินแดนนี้ถืออาวุธด้วย และให้ขึ้นต่อกรมทหารราบที่ 14 เมืองเชียงราย วิธีการดังกล่าวได้มีช่วยทำให้ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรด้านทหารลดลงเป็นลำดับ

ส่วนการแก้ไขปัญหาประการที่สอง กรมหลวงนครไชยศรีสุรเดชผู้บังคับบัญชากรมยุทธนาธิการทรงสั่งให้พันเอกพระยาณรงค์วิไล ผู้บังคับการกองทหารมณฑลพายัพฝ่ายตะวันออกพิจารณาอนุมัติให้ตำรวจภูธรพื้นเมืองที่นับความดีความชอบแล้วแยกเป็นนายสิบและนายร้อยได้ความเหมาะสม อันเป็นสิ่งจูงใจให้บรรดาเลศารวทั้งหลายได้มีกำลังใจในการปฏิบัติราชการต่อไป นอกจากนี้ยังได้เริ่มปรับปรุงโรงทหารให้กว้างขวางเป็นสง่าขึ้น ขณะเดียวกันแก้ไขสวัสดิการจัดการอาหารให้อุดมสมบูรณ์ และแจกเครื่องแบบใหม่ เปลี่ยนจากเสื้อผ้าที่ฉีกเป็นสีแกมเขียวแบบตำรวจให้เป็นสีเขียวเหมือนเครื่องแบบทหารที่ไปจากกรุงเทพฯ ซึ่งขณะนั้นกำลังเป็นที่นิยมชมชอบกันมาก วิธีการดังกล่าวจึงจูงใจให้ราษฎรพื้นเมืองสมัครใจเป็นทหารมากขึ้น<sup>2</sup>

เมื่อพิจารณาผลของการที่ม้ายทหารเป็นชาวพื้นเมืองแล้ว นับเป็นผลดีต่อการบังคับบัญชาเป็นอย่างมาก เพราะบรรดาเลศารวมีความเคารพเชื่อฟังกันพื้นเมืองด้วยกันมากกว่านายทหารที่ลงไปจากส่วนกลาง<sup>3</sup> ทั้งนายทหารชาวพื้นเมืองยังสามารถดำเนินการแก้ไขลดอ้อมคนพื้นเมืองให้เข้าเป็นทหารได้ง่าย ซึ่งในที่สุดรัฐบาลก็สามารถได้ผู้สมัครเป็นทหารตามจำนวนที่ต้องการ

<sup>1</sup>กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/87 กรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูลกรมพระมอมมรพันธ์ ที่ 614/3151 ลงวันที่ 26 มิถุนายน ร.ศ. 125

<sup>2</sup>กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ก. 13.2/28 จัดการทหารมณฑลพายัพ ลงวันที่ 5 กันยายน ร.ศ. 122

<sup>3</sup>ร.ศ.ศ. เสถียร ลายลักษณ์ และคณะฯ ผู้รวบรวม "ประกาศใ้พระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหารในมณฑลพายัพ มณฑลอุดร มณฑลอุบลราชธานี มณฑลร้อยเอ็ดจ" ใน ประชุมกฎหมายประจำด.ก เล่ม 26 กฎหมายพ.ก. 2456 หน้า 250

โดยเฉพาะในฉะเชิงชังปี พ.ศ. 2457 เมื่อรัฐบาลประกาศใช้พระราชบัญญัติการเกณฑ์ทหาร ร.ศ. 124 ในเขตพายัพเหมือนมณฑลทั่วไปในพระราชอาณาจักรแล้ว ได้มีการเกณฑ์ทหารกันอย่างแท้จริง ไม่ได้เป็นไปในรูปการเกณฑ์ตำรวจหรือแบบเดิม ทั้งยังมีหลงโทษผู้หลบหนีการเกณฑ์อีกด้วย ทำให้จำนวนทหารเกณฑ์มีเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ และไม่จำเป็นต้องขอกำลังทหารจากมณฑลอื่น ๆ ไปประจำการแทนอีกต่อไป

1.5 การค้นคว้าที่บ้านเมือง ช่วงที่พระยาสุรสีห์วิสิฐศักดิ์ (เชย กัดยามเมียร) วัตถุประสงค์ได้ค้นคว้าที่บ้านเมืองให้เจริญรุ่งเรืองขึ้นทั้งในด้านคมนาคมและสาธารณสุขควบคู่กันไป โดยเฉพาะด้านคมนาคมนั้น เดิมถนนมีลักษณะเป็นเพียงทางบก ๆ ที่พอให้อ่างม้าหรือเกวียนผ่านไต่มาไต่เท่านั้น ครัวในยุคนั้นก็เป็นหลุม เป็นบ่อที่ลึกถึง 1 - 2 ฟุต<sup>1</sup> การคมนาคมแต่เดิมจึงยากลำบากอย่างยิ่ง จนเป็นผลให้แต่ละท้องถิ่นถูกตัดขาดจากกันกับใจภายนอก สินค้าต่าง ๆ ที่ผลิตขึ้นก็ไม่สามารถนำออกจำหน่ายเผยแพร่ได้ นับเป็นอุปสรรคต่อความเจริญของบ้านเมืองอย่างยิ่ง ดังนั้น พระยาสุรสีห์วิสิฐศักดิ์จึงได้ดำเนินการแก้ไขอย่างเร่งด่วนโดยขอความร่วมมือจากกรมการว่าเลอ กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ให้ช่วยเกณฑ์แรงงานกรุยขุดและหมู่บ้านแต่ละตำบลร่วมกันสร้างข้อมถนนหนทางในท้องถิ่นของตน ภายใต้ข้อกำหนดใหม่ของรัฐบาลที่ว่าปีหนึ่ง ๆ รัฐบาลจะเกณฑ์แรงงานราษฎรได้ไม่เกิน 15 วัน และจะไม่เกณฑ์กันในฤดูท้าวา ถ้าหากมีการเกณฑ์แรงงานราษฎรไปคาบในท้องที่อื่นและต้องค้างคืน รัฐบาลต้องจ่ายเบี้ยเลี้ยงให้แก่ราษฎรผู้นั้นด้วย<sup>2</sup> ทั้งนี้เพื่อมิให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อนจนเกินไปนั่นเอง

นอกจากนั้นพระยาสุรสีห์วิสิฐศักดิ์ยังได้ขอความร่วมมือจากบรรดาเจ้าผู้ครองนครและเจ้านายบุตรหลานให้บริวารภริยาและสิ่งของสำหรับการสร้างถนนและสะพาน ซึ่งก็ได้รับ

<sup>1</sup> James Ansil Ramsay The Development of a Bureaucratic Polity: The Case of Northern Siam p. 268.

<sup>2</sup> กระทรวงมหาดไทย "รายงานประชุมเทศบาลบาลแม่โยธาแลแผนกทหาร ร.ศ. 125" เทศาภิบาล เล่ม 2 แผ่นที่ 12 ลงวันที่ 1 มีนาคม ร.ศ. 125

ความร่วมมือที่ร่วมกันเป็นอย่างดี โดยเฉพาะเจ้าอุปราช (ต่อมาคือเจ้าแก้วมรวรรัฐา) ใ้รับหน้าที่เป็นผู้อำนวยการสร้างถนนสายเชียงใหม่ไปเชียงใหม่เองจนสำเร็จในเวลาอันรวดเร็ว เกิดความภาคภูมิใจของรัฐบาล ดังปรากฏในคำกราบบังคมทูลของกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ซึ่งมีความตอนหนึ่งว่า "... การดำเนินเช่นนี้ เจ้าอุปราชผู้มีบุรุษการบดบังงานเหล่านี้ ได้ตั้งใจช่วยเหลือดูแลแรงที่ ทั้งราษฎรก็ขอแรงมาทำโดยความรักพร้อมใจโดย จึงสำเร็จได้เร็วเกินความคาดหมาย ..."<sup>1</sup>

การช่วยเหลืออย่างเต็มที่ของราษฎรดังกล่าว ก่อให้เกิดความภาคภูมิใจในตัวเจ้าชายของตนมาก ประกอบกับได้เห็นผลประโยชน์ที่รับได้จากการสร้างถนนสร้างสะพาน ซึ่งทำให้สัญจรไปมาสะดวกรวดเร็วขึ้น ทั้งนี้ในช่วงตั้งแต่ พ.ศ. 2440 เป็นต้นมา จึงปรากฏเอกสารราชการเกี่ยวกับการร่วมป้องกันซ่อมสร้างถนนหนทางและสะพานต่าง ๆ ในมณฑลพายัพ อย่างมากมายหลายห้องที่ เช่นซ่อมถนนสายเชียงใหม่-ลำพูน ซึ่งเป็นถนนสายสำคัญของทางทิศกึ่งกลาง โดยมีเจ้าบุรีรักษ์ เจ้าราชภาคินวงศ์ เป็นผู้อำนวยการ<sup>2</sup> และบริรักษ์เชียงใหม่ และทรัพย์สินสร้างสะพานข้ามห้วยในถนนสายร่องควาง เบื้องหลัง 2 สะพาน นอกจากนั้นบรรดาพ่อค้าที่ร่วมมีก่อกวายเป็นอย่างดี เช่น นายกิมเงี่ยม พ่อค้าเมืองลำปาง ได้บริวารกษัตริย์สร้างสะพานขึ้นที่ถนนสายประจวบคฤกชโดยเสด็จพระราชมกุศล พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงพระกรุณาฯ หมายสะพานนี้ว่า สะพานกิมเงี่ยม<sup>3</sup> เป็นต้น

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 50/46  
กรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูลขอพร ที่ 903/4060 ลงวันที่ 28  
 สิงหาคม ร.ศ. 124

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/46  
กรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูลขอพร ที่ 860/4663 ลงวันที่ 22  
 สิงหาคม ร.ศ. 124

<sup>3</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม. 15.1/11  
กรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูลขอพร ที่ 105/42 ลงวันที่ 27  
 เมษายน ร.ศ. 130



จากการร่วมมือร่วมใจกันซ่อมสร้างถนนและสะพานต่าง ๆ ดังกล่าว มีผลทำให้การคมนาคม  
ในเขตเทศบาลสะดวกรวดเร็วขึ้น นับเป็นประโยชน์ต่อการค้าขายและการปกครองอย่างยิ่ง

อย่างไรก็ดี ถนนและสะพานที่สร้างขึ้นนั้นเป็นผลมาจากแรงงานของราษฎรชาตควา  
รู้ทางวิชาการที่ทันสมัย ดังนั้นจึงปรากฏว่าทางดินที่ถมไม่คงทนถาวร เมื่อถึงฤดูฝนก็กลายเป็น  
เป็นหลุมเป็นบ่อขี้แฉึก ส่วนสะพานที่สร้างขึ้นทั้งหมดในสมัยนั้นก็เป็สะพานไม้ ภายในเวลา  
ไม่นานก็ต้องยุพังลง เพราะมักถูกท่อของน้ำล้นมากกระแทก ทำให้คองงวมแน่นกันบ่อยครั้ง ใน  
การแก้ไขเพื่อให้สะพานและถนนหนทางชำรุดทรุดโทรมเร็วกว่าที่ควร พระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์  
ได้ร่วมกับพระยาเจริญราชไมตรี ข้าหลวงยุติธรรมออกกฎหมายเป็นร้งม้งกับห้ามการขี้ขี้สัตว์  
พาหนะและเกวียนบนถนนหรือสะพาน ปีสาระดำกัญกันี้คือ

ห้ามไม่ให้มีม้า กระบือ โค หรือขี้รถล้อเกวียนตามถนนหรือบนสะพาน ในเขตคุษา  
ภิบาลเมืองเชียงใหม่ ซึ่งได้แก่ถนนเจริญประเทก ถนนท่าแพ ถนนราชวงษ์ ถนนวิชัยานะ  
ถนนริท่าปั้งตะวันออก ตั้งแต่วัดศโคงไปถึงสนามแข่งม้าบ้านท่าสศอบ ถึงสะพานข้ามแม่น้ำแม่  
ถ้าผู้ใดฝ่าฝืนจะต้องถูปรับเป็นเงินไม่เกิน 20 บาท หรือจำคุกไม่เกิน 1 เดือน โดยให้  
นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และตำรวจเป็นผู้ดูแลจับกุมผู้กระทำผิดร้งม้งกับมีตั้งแต่วันที่ 18  
มกราคม พ.ศ. 2447 (ร.ศ. 123) เป็นต้นไป<sup>1</sup>

การแก้ไขปัญหาคด้วยวิธีการดังกล่าว ป่ส่วนทำให้ถนนและสะพานไปชำรุดรวดเร็ว  
เกินไป อย่างไรก็ดี ระยะเวลาถึง พ.ศ. 2458 ถนนหนทางและสะพานก็ได้มีการจัดสร้างให้  
คงทนถาวรยิ่งขึ้น โดยรัฐบาลได้ยกเลิกการเกณฑ์แรงงานตามใจชอบ หากต้องการแรงงาน  
ก็ต้องว่าจ้างกันตามสมควร และให้ถือเป็นหน้าที่หลักของกรมทางหลวงที่จะปรับปรุงใหม่ต่อไป  
ดังนั้นในช่วงต่อมาการคมนาคมในเขตเทศบาลจึงได้รับการปรับปรุงครั้งใหญ่ด้วยเครื่องมือที่  
ทันสมัยมากขึ้นตามลำดับ มีการสร้างทั้งทางรถยนต์และทางรถไฟควบคู่กันไป ภายในปี  
พ.ศ. 2464 ทางรถไฟสายเหนือก็ไปถึงเชียงใหม่ซึ่งเป็นศูนย์กลางของเขตเทศบาล ขณะเดียวกัน

<sup>1</sup>ร.ศ.ท. เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ ผู้รวบรวม "ประกาศห้ามไม่ให้ขี้ -  
ควมสัตว์" ประชูปกฎหมายประกาศจาก เล่ม 19 กฎหมาย ร.ศ. 122 - 123 หน้า 52

ก็ได้มีการสร้างถนนเชื่อมโยงระหว่างเมืองต่าง ๆ มายังสถานีรถไฟ ทำให้การติดต่อไปมา ภายในและภายนอกของเทศบาลฯ เชื่อมต่อกัน สามารถติดต่อได้โดยสะดวกขึ้น กันเป็นผลให้ มณฑลพายัพเจริญมากขึ้น เป็นลำดับ

ด้านการปรับปรุงการคมนาคมนี้ นอกจากจะมีการสร้างถนนและสะพานแล้ว ยังมีการขยายกิจการค้าไปรษณีย์โทรเลขให้สามารถติดต่อกันได้สะดวกทั้งภายในและระหว่างมณฑล ในช่วงก่อนหน้านี้ได้เริ่มจัดการบ่าม้างแล้วโดยได้เปิดบริการไปรษณีย์ระหว่างกรุงเทพฯ กับ เชียงใหม่ เมื่อวันที่ 26 ตุลาคม พ.ศ. 2428 การขนส่งไปรษณีย์มักต้องอาศัยทางเรือเป็นหลัก โดยส่งทางลำน้ำปิง วัง ยม น่าน และแม่น้ำเจ้าพระยาเป็นเส้นทาง มีที่ทำการไปรษณีย์ตามหัวเมืองรายทางตั้งแต่กรุงเทพฯ ถึงเชียงใหม่ดังนี้คือ ที่นนทบุรี ปทุมธานี อ่างทอง ชัยนาท นครสวรรค์ พิจิตร พิษณุโลก อุตรดิตถ์ แพร่ ลำปาง ลำพูน และเชียงใหม่ กำหนดเปิดส่งไปรษณีย์แต่ละครั้งทุก 15 วัน ดังนั้นจุดหมายที่ส่งไปบาระหว่างกรุงเทพฯ เชียงใหม่ ต้องใช้เวลาประมาณ 1 เดือน จึงได้รับ<sup>1</sup> ซึ่งนับว่าช้ามาก อย่างไรก็ตาม หากต้องการส่งข่าวสารให้รวดเร็วขึ้นก็อาจใช้บริการโทรเลขได้ ซึ่งภายในมณฑลพายัพมีอยู่ 3 สายคือ

- สายที่ 1 ตั้งแต่เมืองอุตรดิตถ์ เมืองแพร่ ไปเมืองน่าน เรียกว่าสายน่าน
- สายที่ 2 ตั้งแต่เมืองแพร่ ไปลำปาง เรียกว่า สายแพร่
- สายที่ 3 ตั้งแต่เมืองตากไปเถป ลำปาง เชียงใหม่ เรียกว่า สายเชียงใหม่<sup>2</sup>

อย่างไรก็ดี ในช่วงหลังกบฏเงี้ยวได้มีการขยายกิจการไปรษณีย์โทรเลขให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ในปี พ.ศ. 2445 ได้เริ่มจัดตั้งที่ทำการโทรเลขเชิงราย โดยสร้างสายโทรเลขจากเชิงรายไปเชียงคำซึ่งเป็นเมืองชายพระราชอาณาเขตที่ติดต่อกับเขตแดนฝั่งขวา

<sup>1</sup> งามกา ลิมตระกูล กิจการไปรษณีย์โทรเลขในประเทศไทย (พ.ศ. 242๐ - 2466) หน้า 49

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุนานาชาติ กรมสื่อสารโทรเลข เอกสารรัชกาลที่ 5 ขต. 3.3/11 เรื่องจัดการขอมอบแลรับกาเส้าโทรเลขมณฑลลาวเฉียง ม.ป.ป.

แม่น้ำโขงของฝรั่งเศส<sup>1</sup> ทำให้การติดต่อระหว่างส่วนกลางกับชายแดนค้ำนี้สะดวกและรวดเร็วขึ้น นอกจากนั้นยังได้สร้างสายโทรเลขจากเชียงใหม่ไปยังแม่ฮ่องสอน ซึ่งเป็นบริเวณเชียงใหม่ตะวันตก และจากแม่ฮ่องสอนก็ต่อสายไป 2 ทาง คือ ทางเมืองชุกยวม เมืองยวม และค่านท่าสองยาง สายหนึ่ง ส่วนอีกสายหนึ่งคือทางแม่ฮ่องสอนขึ้นไปเมืองบาย<sup>2</sup> สำเร็จในปี พ.ศ. 2451 เป็นผลให้การติดต่อสื่อสารระหว่างเชียงใหม่กับแม่ฮ่องสอน ซึ่งอยู่ห่างไกลและหนทางทุรกันดาร สามารถติดต่อได้สะดวกและรวดเร็วยิ่งกว่าเดิมเป็นอันมาก

หลังจากที่ได้สร้างสายโทรเลขสายสำคัญถึงกลาวเรียบร้อยแล้วก็ได้จัดตั้งที่ว่าการไปรษณีย์โทรเลขตามอำเภอต่าง ๆ เพิ่มขึ้นเป็นลำดับ ทั้งนี้เพื่อให้ทุกท้องที่ที่สามารถติดต่อกันได้สะดวกรวดเร็วและทั่วถึงกัน อันเป็นผลให้เกิดประโยชน์ทั้งในด้านการเมือง การปกครอง การธุรกิจและสังคมของมณฑลพายัพเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในมณฑลพายัพที่ชาวต่างประเทศอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก จำเป็นต้องให้บริการเกี่ยวกับไปรษณีย์โทรเลขอย่างสะดวกที่ฉุกเฉินนั้นก็จะต้องติดต่อร่อนถ่ายกันร้องเรียนให้รัฐบาลจัดการแก้ไขตลอดเวลา อย่างไรก็ตามสายโทรเลขในมณฑลพายัพมักได้รับความเสียหายเสมอ เพราะนอกจากเป็นระยะทางที่ห่างไกลจากกรุงเทพฯ มากแล้ว ภูมิประเทศยังเป็นป่าเขาจึงมักมีต้นไม้ล้มทับสายโทรเลข บางครั้งยังทำให้สายเสาและสายโทรเลขขุดเจาะฝังไว้ไม่ได้ ดังนั้นพระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์จึงต้องให้มีการออกตรวจตราซ่อมสายและสร้างเสาโทรเลขอยู่เสมอ ๆ ซึ่งในเรื่องนี้ได้รับความช่วยเหลือจากเจ้าผู้ครองนครและเจ้านายบุตรหลานทั้งหลายเป็นอย่างดี ดังเช่น

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 พท. 3.๖/10  
กรมหมื่นนครไชยศรีสุรเดชกราบทูลกรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์ ที่ 26/4606 ลงวันที่  
 8 กรกฎาคม ร.ศ. 123

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 พท. 3.3/10  
กรมดำรงราชานุภาพกราบทูลสมเด็จพระบรมโอรสาธิราช เจ้ายี่หัวราชอุฎษายุทธสาส์น  
ราชการรักษาพระนคร ที่ 25/1200 ลงวันที่ 5 พฤษภาคม ร.ศ. 126

เจ้าราชบุตรนครลำปางได้บริจาคไม้เลาโทรเลขเป็นจำนวน 223 คับ<sup>1</sup> เจ้าอินทวิโรต  
สุริยวงษ์และเจ้าไชยสงครามได้ร่วมกันบริจาคสร้างโทรเลขสายเชียงใหม่ไปเชียงใหม่เป็น  
เงิน 5,659 รูปีเย<sup>2</sup> ซึ่งการช่วยเหลือของเจ้าผู้ครองนครและเจ้านายบุตรหลานในช่วงหลัง  
กบฏเงี้ยวมีข้อสังเกตรประการหนึ่งคือในทางปฏิบัติจะเป็นการช่วยเหลือในรูปงานโยธา ได้แก่  
การสร้างถนน สะพาน และงานโทรเลขมากกว่าจะช่วยงานด้านอื่น ๆ ตามตำแหน่งหน้าที่  
ทั้งนี้คงสืบเนื่องมาจากนโยบายของรัฐบาลที่ไม่ต้องการให้เจ้านายเมืองเหนือมัวลุ่มเกี่ยวกับ  
กิจการบ้านเมืองที่สำคัญ ซึ่งได้ขอมอบหมายให้ข้าหลวงและข้าราชการจากส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการ  
เกือบทั้งหมด ส่วนเจ้านายบุตรหลานทั้งหลายก็ไม่ได้แสดงท่าทีไม่พึงพอใจต่อแผนนโยบาย  
เช่นนี้แต่อย่างใด กลับแข่งขันกันช่วยเหลือและร่วมมือกับทางการเป็นอย่างดี เพื่อเป็น  
ความดีความชอบโดยหวังว่าจะได้รับพิจารณาโปรดเกล้าฯ ให้เป็นเจ้าผู้ครองนครต่อไปเท่านั้น  
เพราะถือเป็นตำแหน่งอันสูงศักดิ์และทรงเกียรติที่สุด ดังนั้นในช่วงหลังกบฏเงี้ยวเป็นต้นมา  
อิทธิพลของรัฐบาลในมณฑลพายัพเริ่มบงกชขึ้นเป็นลำดับ

ส่วนการสาธารณสุขได้มีการจัดตั้งหน่วยงาน ในระยะแรกมีปชชัณนารีดำเนินการ  
และเริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ. 2410 โดยเคเบ็ยล แมคกิลวารี (Daniel McGilvary)  
ได้เปิดสถานมิชชันนารีขึ้นที่เมืองเชียงใหม่ ทำการรักษาผู้เจ็บป่วยด้วยโรคต่าง ๆ ตลอดจน  
เป็นสถานที่ปลูกฝีเพื่อป้องกันไข้ทรพิษขึ้นเป็นครั้งแรกในมณฑลพายัพ หลังจากนั้นนายแพทย์  
แมคเคน (James W. McKean) ก็รับช่วงดำเนินงานต่อมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2432 - 2451  
ซึ่งในระยะหลังนี้นายแพทย์แมคเคนได้นำเครื่องจักรมือสำหรับทำยาเม็ดควินินเพื่อระงับการ  
ระบาดของไข้มาเลเรีย และได้จัดตั้งโรงพยาบาลแมคเคนขึ้นเพื่อรักษาโรคเรื้อรอนบนเกาะ  
กลางแม่น้ำปิงใต้เชียงใหม่ลงไป 7 ไมล์ นับเป็นโรงพยาบาลที่ก้าวหน้าและมีชื่อเสียงมาก

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ขช. 3.3/10  
กรมระยำนริตราวุฒิวงศ์กรายมังกมพูวรัชกาลที่ 5 ที่ 45/3926 ลงวันที่ 7 กรกฎาคม  
ร.ศ. 122

<sup>2</sup> ก.

แห่งหนึ่ง นอกจากนี้ยังเป็นผู้สร้างอาคารถาวรหลังแรกขึ้นในโรงพยาบาลแมคคอร์มิค ซึ่งในช่วงหลัง พ.ศ. 2451 เป็นต้นมา โรงพยาบาลแมคคอร์มิคได้ก้าวหน้าอย่างรวดเร็วในปี พ.ศ. 2459 ก็สามารถจัดตั้งโรงเรียนแพทย์ขึ้น มีนักเรียนแพทย์รุ่นแรก 4 คน และใน พ.ศ. 2466 ก็จัดตั้งโรงเรียนพยาบาลขึ้นในโรงพยาบาลแมคคอร์มิคนั้น นับเป็นโรงเรียนพยาบาลแห่งที่ 3 ในประเทศไทย และเป็นแห่งแรกในส่วนภูมิภาคซึ่งยังคงเปิดสอนสืบมาถึงปัจจุบัน<sup>1</sup> การดำเนินงานของคณะมิชชันนารีแม้จะมีจุดมุ่งหมายเพื่อเผยแพร่งริสศาสนา แต่ก็เป็นการกำลังสำคัญในการสร้างคุณประโยชน์แก่บ้านเมืองเป็นอันมาก โดยเฉพาะในระยะที่รัฐบาลขาดแคลนทั้งเงินงบประมาณและบุคลากรสำหรับดำเนินการ เป็นอย่างยิ่ง

อย่างไรก็ดี รัฐบาลเองไม่ได้มีเจตนาใจ เพราะถือว่าการรักษาพยาบาลเป็นนโยบายสำคัญที่จะต้องส่งเสริมสุขภาพและอนามัยให้แก่ราษฎรอย่างทั่วถึงกัน โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญคือเพื่อป้องกันไม่ให้ราษฎรต้องสูญเสียชีวิตไปเพราะโรคร้ายไข้เจ็บ ทั้งนี้เป็นเหตุผลในทางการปกครองอย่างหนึ่งคือประชากรที่มีอยู่ขณะนั้นน้อยมาก<sup>2</sup> ไม่เพียงพอต่อความต้องการที่จะพัฒนาบ้านเมือง<sup>3</sup> ดังนั้นรัฐบาลจึงพยายามป้องกันไม่ให้เกิดโรคระบาดร้ายแรงต่าง ๆ ที่ทำให้ราษฎรต้องเสียชีวิตกราวละมาก ๆ เช่น โรคไข้ทรพิษ และอหิวาตกโรค สำหรับมณฑลพายัพนั้นในช่วงแรกที่พระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์ขึ้นไปดำเนินการ ไข้ทรพิษก็กำลังระบาดอย่างหนักในเมืองบ้านแพ้ว ลำปาง และเด่น โดยเฉพาะในเมืองแพ้วระหวางเดือนพฤศจิกายนถึงมีนาคม พ.ศ. 2445 (ร.ศ. 121) มีผู้เสียชีวิตถึง 563 คน<sup>4</sup> ในการแก้ไขปัญหานั้น

<sup>1</sup> เคนเนท อี. แวลส์ ประวัติศาสตร์ประเทศไทย หน้า 61 - 102

<sup>2</sup> ปี พ.ศ. 2455 ประเทศไทยมีประชากรเมืองทั้งหมด 8,395,451 คน และในมณฑลพายัพมี 1,232,522 คน

<sup>3</sup> กระทรวงมหาดไทย "ยอดสามในกรวัณการเลี้ยงชีพและการศึกษา พ.ศ. 2455" เทศาภิบาล เล่ม 20 หน้า 85

<sup>4</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 - รัช. 8.4ก/59 พระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์ถึงพระยาวุฑดิการบด ที่ 1/37 ลงวันที่ 6 เมษายน ร.ศ. 122

<sup>4</sup> ก.

สุรัสวดีวิภิน ุ้ก็ก็ได้โทรเลขถึงกรมพยาบาล กระทรวงธรรมการ เพื่อขอแพทย์ให้ออกไปปลูกฝี  
 ป้องกันไข้ทรพิษในมณฑลพายัพ แต่ในครั้งนั้นกรมพยาบาลจัดการส่งแพทย์ไปให้เพียง 2 คน  
 เท่านั้น และระหว่างเดินทางแพทย์ก็ถือโอกาสปลูกฝีราษฎรทางหัวเปื่องรายทางไปค้ำ  
 กว่าระถึงมณฑลพายัพเวลาถึงลงไปถึง 2 เดือน ถึงแล้วก็ประชุมปลุรรชชกแพทย์และผู้ช่วย  
 ที่จะช่วยปลูกฝี<sup>1</sup> เพราะแพทย์เท่าที่มีอยู่นั้นมีเพียง 2 คน คือ แพทย์ประจำมณฑลและแพทย์  
 ประจำเมือง ปัญหาทางอนันันับเป็นอุปสรรคทั่วไปที่ทุกมณฑลต้องประกบกับไบนขณะนั้น ค้ำ  
 เหตุนี้ในปี พ.ศ. 2450 (ร.ศ. 126) รัฐบาลจึงแก้ไขปัญหานี้ค้ำด้วยการให้เจ้าหลวงเขตกำบาล  
 ทุกมณฑลส่งการไปยังกำนันผู้ใหญ่บ้านให้คัดเลือกผู้ที่มีความรู้ทางแพทย์บ้างขึ้นเป็นแพทย์ประจำ  
 ตำบล โดยรัฐบาลจะออกใบอนุญาตให้ทำการปลูกฝีและจำหน่ายยาหลวงได้<sup>2</sup> ค้ำวิธีกรนี้  
 จึงทำให้แพทย์มีผู้ช่วยปลูกฝีเพิ่มขึ้นทั่วถึงกันทุกตำบล และเป็นผลให้การป้องกันโรคระชชก  
 รวดเร็วมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

นอกจากจะมีการจัดตั้งแพทย์ประจำตำบลขึ้นแล้ว พระยาสุรัสวดีวิภิน ุ้ก็ก็ยังได้จัดตั้ง  
 การศุขาภิบาลขึ้นในอำเภอเมืองเจียงใหญ่เป็นแห่งแรกค้ำ โดยให้เหตุผลก่อนท่น่งว่า  
 "... ที่อำเภอเมืองเป็นที่ตั้งศาลารัฐบาลมณฑล และเป็นที่พักชุมการกาชชบ มีบ้านเรือน  
 และผู้คนอยู่มาก สมควรจัดการศุขาภิบาลาางระระราชบัญญัติศุขาภิบาลได้ ค้ำความบริบูร  
 ของเมืองที่กำบลนี้ประการหนึ่ง แลโดยเหตุว่าเป็นที่ประชุมชนมาก วัก็เกิดโรคโภยไข้เจ็บใน  
 เหล่านี้ ถ้าจัดการศุขาภิบาลขึ้นจะเปบการป้องกันวันตรายแก่มดาชนค้ำประการหนึ่ง ..."<sup>3</sup>

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งฉกั กรมเสดฬการ เอกสารรัชกาลที่ 5 กข. 8.40/39  
พระยาสุรัสวดีวิภิน ุ้ก็ถึงพระยาวิการบร ที่ 101/2203 ลงวันที่ 20 มิถุนายน  
 ร.ศ. 122

<sup>2</sup> กระทรวงมหาดไทย "รายงานประชุมเทศาภิบาลกระทรวงธรรมการ" ใน  
เทศาภิบาล เล่ม 2 ร.ศ. 126 หน้า 182

<sup>3</sup> ร.ศ.ท. เสดฬร ลายลักษณ์ และกอื่น ๆ ผู้รวบรวม ประชุมกฎหมายประจำศก  
 เล่ม 26 กฎหมาย พ.ศ. 2456 หน้า 436 - 439

ในระยะแรกได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2451 (ร.ถ. 127) เฉพาะ  
ในตำบล 2 แห่งแม่น้ำมิงคือฝั่งตะวันตกได้แก่ตำบลป่าตัน ตำบลช้างน้อย ตำบลช้างกลาง  
และทางฝั่งตะวันออกได้แก่ ตำบลฟ้าฮ่าม ตำบลวังเกบ ตำบลท่าถาด<sup>1</sup> หลังจากทดลอง  
ได้ผลเป็นที่น่าพอใจแล้ว จึงได้มีการขยายงานออกไปจัดการในเมืองและอำเภออื่น ๆ ตาม  
ลำดับจนทั่วถึงกันทั้งหมด ทำให้บ้านเมืองในมณฑลพายัพโดยทั่วไปสะอาดและราษฎรส่วนใหญ่  
มีสุขภาพอนามัยดีขึ้น

1.6 การจัดการศึกษา นอกจากการจัดการปรับปรุงด้านกวดครอง การเก็บ  
ภาษีอากร การคลัง การทหาร และการทำนุบำรุงบ้านเมืองแล้ว รัฐบาลยังได้จัดการศึกษา  
ในมณฑลพายัพให้แก่ราษฎรอย่างทั่วถึงกันด้วย โดยจัดให้เป็นแบบแผนเดียวกับดินแดนทั่วไป  
ในพระราชอาณาจักร ทั้งนี้เพราะแต่เดิมการศึกษาในมณฑลพายัพมีลักษณะพิเศษประจำท้องถิ่น  
ดังนี้

กล่าวคือในสมัยโบราณการศึกษาส่วนใหญ่อยู่ในวงแคบและไปมีมาตรฐานแน่นอน  
ที่ความมุ่งหมายเน้นหนักทางพุทธศาสนาเป็นสำคัญที่สุด การเรียนการสอนจะมีขึ้นในวัด มีพระ  
เป็นครูซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ

- 1) ที่หนาน ได้แก่ พระสงฆ์ที่บวชเรียนไม่เกิน 5 พรรษา มีหน้าที่สอนในระดับกัน  
ที่เทียบเท่าระดับประถมศึกษา ผู้เรียนจะเป็นภิกษุในวัด (ชโยมวัด)
- 2) ที่บาลา ได้แก่ พระสงฆ์ที่บวชเรียนเกินกว่า 5 พรรษาขึ้นไป สรรพคุณสม  
ระดับสูงประมาณชั้นมัธยมศึกษา ผู้เรียนส่วนใหญ่เป็นสามเณร
- 3) ที่หลวง ได้แก่ พระสงฆ์ที่มีความรู้สูงสามารถสอนพระภิกษุที่อ่อนพรรษาได้<sup>2</sup>  
การเล่าเรียนผู้ปกครองจะส่งบุตรหลานเข้ามาเริ่มเรียนที่วัด เมื่อเด็กอายุประมาณ

---

<sup>1</sup>ร.ต.ท. เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ ผู้รวบรวม ประชุมกฎหมายประจำศก  
ฉบับ 26 กฎหมาย พ.ศ. 2456 หน้า 436 - 439

<sup>2</sup>ถีน รัตติกนท "การศึกษาในลานนาไทยสมัยโบราณ" ใน เอกสารสัมพันธ์  
ประวัติศาสตร์และโบราณคดีล้านนาไทย หน้า 53

10 ขวบ ให้ทำหน้าที่เป็นภิกษุวัค มีที่หนานเป็นผู้ชวนให้อ่านตัวอักษรไทยยวน และกิดเลขตลอดจนอักษรวิธีเบื้องต้น ครั้นอ่านกลองและมีอายุพอสมควรแล้ว ก็จะมีวชเป็นสามเณรซึ่งเป็นการเลื่อนระดับชั้นเรียนชั้นมัธยมศึกษา และจะเข้าเรียนกับที่บาลก่าเพื่อเรียนวิชาชั้นสูงขึ้น เช่น หักวารพระธรรมลงในใบลาน หักทองคำสวด กำเวรเทศม หักอ่านพระธรรม และหักเทศนาพระสูตรง่าย ๆ แล้วเรียนอักษรวิธีขั้นสูงขึ้นไป ในขณะนี้ถ้าสามเณรรูปใดสึกออกเป็นสรวาลก่อนที่จะบวชเป็นภิกษุ จะได้เรียกกันนำหน้าชื่อว่า "น้อย" หรือ "ใหญ่" ซึ่งเป็นเสียประเพณีคิดว่าได้ผ่านการบวชเรียนระดับเทียบเท่าชั้นมัธยมศึกษามาแล้ว<sup>1</sup> และเป็นที่น่าสังเกตว่าในช่วงนี้สามเณรชาวลานนาไทยจะนิยมสึกออกเป็นสรวาลมากกว่าจะบวชเป็นภิกษุต่อไป\* ผลจากความนิยมเช่นนี้ย่อมมีส่วนทำให้ชาวลานนาไทยไม่มีโอกาสได้รับการศึกษาในชั้นสูงเท่าที่ควร เพราะในการศึกษาขั้นต่อไปเมื่ออุปสมบทเป็นพระภิกษุ (กูเจ้า) ซึ่งเทียบได้กับการเลื่อนชั้นไปศึกษาในระดับสูงเทียบได้กับระดับอุดมศึกษา จะมีที่หลวงซึ่งเป็นผู้มีความรู้ อย่างเชี่ยวชาญเป็นผู้สอนเกี่ยวกับพระไตรปิฎกอย่างแตกฉาน หักเทศาภิธรรมและธรรมชั้นสูง เจ็บ มหาลาภิกษุต่าง ๆ คึกขานาบาสิอย่างละเอียด และในขั้นนี้จะมีการสอนวิชาต่าง ๆ เป็นพิเศษ โดยจัดให้ตามความสนใจของแต่ละบุคคล เช่น วิชาแพทย์แผนโบราณ การก่อสร้าง โหราศาสตร์ เวทย์มนต์คาถา และวิชาป้องกันตัว ได้แก่การชกมวยและฝึกเพลงอาวุธ<sup>2</sup> เมื่อภิกษุสึกออกมาเป็นสรวาลก็จะได้รับคำนำหน้าชื่อว่า "หนาน" (ค) ซึ่งจะเป็นผู้มีความรู้เพราะได้เล่าเรียนมามาก เป็นที่นับถือและเป็นที่พักของราษฎร โดยหนานแต่ละคนจะประกอบด้วยวิชาตามที่ได้ศึกษามาและมีชื่อเรียกต่างกับ เจน ไทท่านายโชค

<sup>1</sup> ถิ่น รัตติกาล "การศึกษาในลานนาไทยสมัยโบราณ" ใน เอกสารสันนิบาตประวัติศาสตร์และโบราณคดีลานนาไทย หน้า 54

\* ชาวลานนาไทยนิยมบวชเป็นสามเณรมากกว่าจะบวชเป็นภิกษุ เข้าใจว่าคงได้รับอิทธิพลมาจากพม่า และในปัจจุบันก็วางนิยมเช่นนี้ยังคงมีอยู่ โดยเฉพาะในจังหวัดแม่ฮ่องสอนซึ่งมีพรมแดนติดกับพม่า

<sup>2</sup> ถิ่น รัตติกาล ล.ค. หน้า 53



ชะตาเรียกว่า "หอบหุดวก" ผู้ทำหน้าที่ช่วยรักษาคนไข้ด้วยสมุนไพรและเวทย์มนต์คาถาเรียกว่า "พ่อเลี้ยง" ผู้ทำหน้าที่เป็นช่างก่อสร้างช่วยสร้างบ้านเรือนเรียกว่า "อะหล่า" และผู้ทำหน้าที่เป็นครูสอนหนังสือแก่กุลพิศเรียกว่า "พ่อครู" เป็นต้น<sup>1</sup> อย่างไรก็ตามผู้ที่ได้รับการยกย่องกับนี้เผลอจากมีจำนวนน้อยแล้ว ยังเป็นวิทยาการแผนโบราณที่ไม่เหมาะสมกับสภาพบ้านเมืองที่อยู่ใต้อิทธิพลแห่งการปฏิรูป (Age of Reform) ซึ่งต้องการกำลังบุคลากรที่มีประสิทธิภาพจำนวนมากเป็นอย่างยิ่ง แต่ชาวพื้นเมืองมณฑลพายัพนอกจากจะหาความรู้หนังสือได้ยากเช่นเดียวกับดินแดนส่วนอื่นในระบอบอาณาจักรแล้ว ผู้ที่พอมีความรู้อ่างก็ไปใช้รู้หนังสือไทยอีก กลับมีความรู้ในภาษาไทยยวนทั้งสิ้น ทั้งนี้เป็นผลมาจากการศึกษาแบบสมัยโบราณของชาวลานนาไทยซึ่งศึกษารากษัตริย์ไทยยวนเป็นหลัก ประกอบกับในชีวิตประจำวันชาวลานนาไทยก็ใช้อักษรไทยยาในการเขียนติดต่อกันทั้งในส่วนราชการและส่วนเอกชน ทารากษัตริย์หรือตำแหน่งต่าง ๆ ก็ล้วนเขียนด้วยอักษรไทยยวน ผลของการใช้ภาษาแตกต่างกันนั้นนอกจากจะเป็นอุปสรรคต่อการติดต่อกันและทำให้ขาดแคลนผู้สมัครเข้ารับราชการแล้ว ยังสร้างความรู้สึกรังเกียจเป็นลาวเป็นไทยขึ้นด้วย ทั้ง ๆ ที่ขณะนั้นรัฐบาลไทยเป็นนโยบายสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และวิธีการที่จะทำให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันก็ควรเป็นไปก็ถือการจัดการศึกษาตามแบบแผนของไทยให้แก่ราษฎรอย่างทั่วถึงกัน ดังวิธีการที่สมเด็จพระบรมโอรสาธิราช เจ้าฟ้ามหาวชิรุณหิศ ทรงกราบบังคมทูลเสนอพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งบกราบตอนหนึ่งว่า "... ถ้าประสงค์จะให้พวกลาวเขื่อง จะฝึกหัดในทางอื่นไม่ดีกว่าภาคเล็ก เข้าโรงเรียนจะได้คิดสันดานและความดีเสียตั้งแต่ยังเยาว์"<sup>2</sup> ด้วยเหตุนี้ความมุ่งหมายสำคัญของการจัดการศึกษาในมณฑลพายัพจึงมี 2 ประการ ดังนี้

<sup>1</sup> ลีน รัตติกนท "การศึกษาลานนาไทยสมัยโบราณ" ใน รายงานการสัมมนาประวัติศาสตร์และโบราณคดีลานนาไทย หน้า 55

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 บ. 58/44 รายงานสับเด็จพระบรมโอรสาธิราช เจ้าฟ้ามหาวชิรุณหิศ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ 14 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 124

ประการแรก จักรการึกษาเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนบุคลากร มีจุดมุ่งหมายให้ชาวพื้นเมืองได้เรียนรู้หนังสือไทย เมื่อสำเร็จแล้วสามารถรับราชการในท้องถิ่นได้มากขึ้น โดยที่รัฐบาลไม่จำเป็นต้องส่งข้าราชการไทยไปเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้เห็นได้จากพระบรมราโชบายของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาในมณฑลพายัพซึ่งมีความตอนหนึ่งว่า "... ความมุ่งหมายซึ่งจะให้การเล่าเรียนแก่พวกลาวชั้นเก่านั้น เพื่อจะให้ความรู้เป็นกำลังที่จะหาราชการในบ้านเมืองของตัวเอง ถ้าทำการติดต่อกับไทยให้รู้ถึงกัน จะได้มีคนใจดีแล้มนักรู้ในมณฑลพายัพมากขึ้น ไม่จำเป็นจะต้องเขาค้นไทยขึ้นไปใช้มาก ..." <sup>1</sup> พระบรมราโชบายดังกล่าวนี้มีว่าถูกต้องอย่างยิ่ง เพราะการผลิตข้าราชการพื้นเมืองขึ้น จะช่วยให้ไม่ต้องส่งข้าราชการไทยจากส่วนกลางไปเป็นวันๆ อันเป็นการประหยัดงบประมาณด้วย และยังทำให้ได้บุคลากรดีในเมืองที่เข้าใจปัญหาของท้องถิ่นเป็นอย่างดี และเป็นการแก้ปัญหาค่าใช้จ่ายกลับของข้าราชการที่ไปจากส่วนกลางซึ่งเกิดขึ้นเสมอ ทั้งนี้เพราะมณฑลพายัพนั้นอยู่ห่างไกลจากเมืองหลวง และการสัญจรไปมาก็ลำบากมาก จึงยากที่ระชาผู้สมัครใจอยู่ในมณฑลพายัพ โดยเฉพาะที่เมืองน่านซึ่งนอกจากจะมต้นที่ส่วนใหญ่ทุกรันการแล้ว ยังมีเขตแดนติดกับอาณาเขตของฝรั่งเศส จึงประสบปัญหาการขาดแคลนบุคลากรยิ่งกว่าทุกเมือง ถ้าข้าราชการส่วนหนึ่งได้ขึ้นไปแล้วมักทอดทิ้งไปปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นขึ้นเป็นคั้นๆ มากกว่าการรอเวลาที่จะได้ย้ายกลับเท่านั้น เรื่องทำนองนี้เป็นที่ชั้กระราชหฤทัยในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสมอ โดยเฉพาะเมื่อทรงเปรียบเทียบกับคนของฝ่ายฝรั่งเศสซึ่งอยู่คนละฟากแม่น้ำโขงที่ล้วนมีความอดทนต่อความยากลำบากของท้องถิ่นสามารถวางรากฐานการปกครองไว้ได้อย่างมั่นคง ดังเห็นได้จากพระราชหัตถเลขาของพระองค์ซึ่งมีความตอนหนึ่งว่า

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 น. 2/10  
พระบรมราโชบายการเล่าเรียนเมืองเขียงใหม่ ลงวันที่ 7 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 124

... นักรีวิวแต่คนเรา บรรรโคมัน 3 คั่นอย่างไรอยู่ ไปแปลก็มันไม่ได้ เหมือนฝรั่งดูงาน ... ที่มันมาอยู่ตรงกันข้ามคนละฟาก ทำไมมันอยู่ได้จะว่า ฝรั่งการกินการนอนผิดกับเรา ดูมันก็จะไม่มีอะไรกันนัก จะเป่ไปไต่ด้วยฝ่าย เขาก็ก็งอยู่ประจำ จะจัดการโลกสร้างที่อยู่บาไทรย ก็คงทำให้มันทนเอาพอสบาย ป้องกันแดดลมร้อนเย็นได้จริง ๆ บดนักทอคช้ระว่าเมื่อถึงกำหนดเมื่อไรก็งจะ ไค้เปลี่ยน ช้างฝ่ายเราจะถือว่าไปเป่หนึ่ง เปนคราวไม่ช้าเท่าใดก็จะได้กลับ ไม่ได้คิดทำอยู่ให้ผิดคิดมันาง จะถูกกลถูกฝนบ้างก็ข้างเด็ก ไปกั้วยจะไค้กลับ ทั้งใจก็นึกเตือนเวลากลับอยู่เสมอ ไปสบายทั้งร่างกาย ไม่สบายทั้งใจ จึงได้ ผิดกันกับฝรั่ง เศสแลดูวนที่มันขึ้นไปอยู่ ...<sup>1</sup>

พระราชหัตถเลขาถึงกล่าวแสดงให้ เห็นถึง ประสิทธิภาพในการทำงานของข้าราชการ ไทยที่ด้อยกว่าข้าราชการต่างชาติได้เป็นอย่างดี จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ค้คงปรับปรุงแก้ไข ซึ่งวิธีการอย่าง หนึ่งก็คือการ จัดการให้แก่นพื้นที่เมือง เพื่อรับราชการ ในท้องถิ่นนั้นเอง

ประการที่สอง วิชาการศึกษาในมณฑลสยาม เพื่อสร้างความเป็นเอกภาพของชาติ (National Unity) กล่าวคือมุ่งหมายผนวกกลมกลืนราษฎรพื้น เมืองให้ไปความรู้สึก เป็นพลเมืองไทยเช่นเดียวกับพลเมืองส่วนใหญ่ของประเทศ ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากดินแดนมณฑล สยามที่เคยเป็นอาณาจักรล้านนาไทยที่มีความเจริญรุ่งเรือง มีขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรม มีภาษาพูดสำเนียงท้องถิ่น และมีอักษรไทยยวนเป็นอักษรพื้น เมืองของตนเอง ที่สำคัญในด้านความสัมพันธ์ โดยทั่วไปชาวล้านนาไทยมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดสนิทสนมกับพวกพ้อง และเง้บวมากกว่าชาวไทยทางใต้ ด้วยเคยถูกพ่บปกครองมาตั้งแต่ครั้งก่อน ๆ นี้ มีความ เกี่ยวข้องทั้งในด้านการค้าขายและการสมรสมานาน<sup>2</sup> ด้วยเหตุนี้จึงกล่าว ำให้ชาวล้านนาไทย

<sup>1</sup>กระทรวงมหาดไทย พระราชหัตถเลขารัชกาลที่ 5 ที่เกี่ยวกับภารกิจของ กระทรวงมหาดไทย เล่ม 1 หน้า 116

<sup>2</sup>กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 บ. 3.3/1 เจ้าพระยามรรคภวกราบมังคมทูล รัชกาลที่ 6 ที่ 34/11560 ลงวันที่ 22 มีนาคม

ไม่รู้สึกว่าตนมีเชื้อชาติไทยเหมือนกับพลเมืองไทยอื่น ๆ ในพระราชอาณาจักร และคนไทยทั่วไปเองก็เข้าใจว่าชาวลาเนาไทยเป็นพวกลาว กลายเป็นความรู้สึกที่แบ่งแยกกัน อันเป็นเรื่องที่ขัดต่อพระบรมราโชบายในการรวมหัวเมืองประเทศราชลาเนาไทยให้เป็นส่วนหนึ่งของพระราชอาณาจักรอย่างแท้จริงเป็นอย่างยิ่ง

ดังนั้นเป้าหมายหลักในการจัดการศึกษาในมณฑลพายัพจึงมุ่งหมายให้มีความผสมกลมกลืนกันขึ้น โดยใช้วิธีการสอนให้เรียนหนังสือไทย ระยะเวลาที่ยังคงย่อนั้นให้มีการเรียนภาษาพื้นเมือง (ไทยวน) ด้วย แต่ให้ถือว่ารัฐบาลสนับสนุนให้สอนภาษาไทย นโยบายเรื่องนี้เห็นได้จากรายงานการประชุมเทศบาลนครเชียงใหม่ว่า "... ในมณฑลที่ใช้ภาษา 2 ภาษา เช่นมณฑลพายัพ อูคร อิดาน เป็นต้น ภาษาสำหรับพื้นเมืองจะสอนก็ให้สอนกันไป แต่คงถือเอาการเรียนภาษาไทยเป็นการเรียนที่จะได้รับความอุดหนุนของรัฐบาล ..."<sup>1</sup> นโยบายก่อนนั้นและดำเนินการอย่างถ้อยเป็นถ้อยไปดังกล่าวจึงไม่ได้หักท้าวน้ำใจราษฎรพื้นเมือง ทั้งนี้เพราะรัฐบาลในขณะนั้นเข้าใจว่าการเปลี่ยนแปลงสิ่งใหญ่ๆ เป็นต้องใช้เวลาพอสมควรจึงจะสำเร็จ รัฐบาลจึงหวังว่าในระยะต่อมาเมื่อสอนหนังสือไทยไประยะหนึ่งแล้ว การเรียนการสอนหนังสือพื้นเมืองก็จะหายไปเอง ซึ่งก็เป็นความจริง เพราะทันทีที่เริ่มจัดโรงเรียนสอนภาษาไทยขึ้นในมณฑลพายัพก็มีราษฎรพื้นเมืองให้ความสนใจเรียนกันมาก จนเป็นที่พอใจของกรมหลวงดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยยิ่ง ทรงกล่าวอย่างชื่นชมว่า "... มณฑลพายัพหนังสือไทยเต็มแล้ว ..."<sup>2</sup> และเพื่อเปรียบเทียบกับมณฑลอื่นที่มีสองภาษา เช่นมณฑลอุดรและมณฑลชีสาบ จะเห็นว่ามณฑลพายัพสามารถรับการเปลี่ยนแปลงนี้ได้ง่ายกว่า ตรงกันข้ามกับมณฑลปัตตานีซึ่งมี 2 ภาษาเช่นกัน แต่การจัดการเป็นไปอย่างล่าช้าและยากยิ่งกว่ามณฑลทั่วไป ในการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจึงขึ้นอยู่กับลักษณะขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรม ศาสนา และภาษาของแต่ละมณฑลว่ามีความแตกต่างกันหรือคล้ายคลึงกับดินแดนส่วนอื่นในพระราชอาณาจักรไทยมากน้อยเพียงใด เป็นสำคัญ

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 บ. 2.11/14  
รายงานประชุมเทศบาลนครเชียงใหม่ ลงวันที่ 12 กันยายน ร.ศ. 122

<sup>2</sup> ก. ลงวันที่ 26 พฤศจิกายน ร.ศ. 127



ของห้างกิมเฮงหลัในราคา 1,300 บาท แล้วสร้างโรงเรียนขึ้นใหม่ได้ชื่อว่า โรงเรียนบุญวาเยวืวิทยาลัย<sup>1</sup> เป็นการขยายกิจการให้กว้างขวางขึ้น ขณะเดียวกันเจ้าอินทวโรดสุริยวงษ์เจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่ก็ได้สร้างโรงเรียนขึ้นเช่นกันเรียกว่า โรงเรียนยุพราชวิทยาลัย เจ้าสุริยพงษ์นเรศเจ้าผู้ครองเมืองน่านก็สร้างโรงเรียนสุริยานุแกว ณ ที่นั้นประจำเมืองน่าน และเจ้าวัชรกวีชาจรศักดิ์ เจ้าผู้ครองนครลำพูน ได้สร้างโรงเรียนจักรกาศณาทร ซึ่งทั้ง 4 โรงเรียนนี้นับเป็นโรงเรียนตัวอย่าง ของแต่ละเมืองที่จัดการศึกษาอย่างได้มาตรฐานตามที่รัฐบาลต้องการทุกประการ

นอกจากโรงเรียนดังกล่าวยังมีโรงเรียนที่มิชชันนารีได้จัดตั้งขึ้นตามเมืองต่าง ๆ เช่นในเมืองเชียงใหม่มี 3 โรงเรียน คือ โรงเรียนเปรินหรือแอต โรงเรียนราชชายา\* และโรงเรียนแควเนอริ ในลำปางมี 2 โรงเรียน คือ โรงเรียนเคนเนตแมกเคนซี และโรงเรียนสตรีอเมริกัน ส่วนในเชียงใหม่มีโรงเรียนชื่อโรงเรียนสัณถันนอแกเดปี โรงเรียนดังกล่าวบางแห่งก็ยังคงมีสืบมาถึงปัจจุบัน และมีชื่อเสียงมากมาตั้งแต่แรกเริ่มจัดตั้ง เช่นโรงเรียนเปรินหรือแอต เป็นต้น<sup>2</sup> ถ้าพิจารณาเรื่องนี้ในระยะแรกยุคโรงเรียนมิชชันนารีและภาษาอังกฤษและภาษาไทยรวม แต่ต่อมาเปลี่ยนแปลงเป็นสอนภาษาไทยตามนโยบายรัฐบาล โดยสอนภาษาอังกฤษควบคู่กันไปด้วย และยกเลิกการสอนภาษาไทยไปในที่สุด เมื่อพิจารณาการจัดการศึกษาของมิชชันนารีและบรรดาเจ้าผู้ครองนครต่าง ๆ แล้ว จะเห็นว่า เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมเป็นอันมาก โดยเฉพาะในขณะที่รัฐบาลเองไม่มีกำลังเพียงพอที่จะจัดการได้อย่างทั่วถึงในเวลาอันรวดเร็ว เช่นนั้น

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 กจ. 43/14  
พระยาภิบาลสมบูรณถึงเจ้าพระยาบรมมโกศมนตรี ลงวันที่ 28 กรกฎาคม พ.ศ. 2456

\* ปัจจุบันคือโรงเรียนคาราวิทยาลัย

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 7 สป. 2.47/159  
รายงานแผนการศึกษากระทรวงธรรมการ เฝ้าจักรวจราชการมณฑลพายัพ ที่ 5/15423  
ลงวันที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2472

หลังจากที่พระยาสุรสีห์วิสิฎฐ์ ก็ก็ตั้งพยายามจัดการก็มาไปได้ระยะหนึ่งแล้ว ก็ต้อง  
ประสมปัญหาในการจัดการที่สำคัญ 2 ประการ คือ

ประการแรก ปัญหาเกี่ยวกับครูมีจำนวนน้อยและไม่มีคุณภาพเพียงพอ ทั้งนี้เป็นผล  
มาจากการขาดแคลนครู จึงจำเป็นต้องให้พระหรือสวามเฒ่าซึ่งมีความรู้ทางหนังสือไทยและ  
ไม่มุ่งหวังการศึกษาคือเป็นผู้สอนไปพลางก่อน ดังนั้นการเริ่มทำการสอนจึงไม่ค่อยได้ผลเต็มที่  
โดยเฉพาะปัญหาในการสอนหนังสือไทย บรรดาครูชาวพื้นเมืองไม่สามารถจะออกเสียงภาษาไทย  
โดยได้ชัด บางคนไปสามารถพูดภาษาไทยและไม่เข้าใจความหมายของคำละคำเลย นอก  
จากนี้วิธีการสอนระยะแรกก็ยังไม่สามารถสร้างความรู้สึกให้สมถกอบกตนั้นว่าคนเป็นพลเมือง  
ไทยได้ดีเท่าที่ควร

ประการที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับหนังสือหรือตำราเรียนภาษาไทย ในระยะแรกมี  
จำนวนน้อยและราคาแพง เพราะจัดพิมพ์ในกรุงเทพฯ แล้วส่งขึ้นไปขายในมณฑลพายัพ ซึ่ง  
มีระยะทางห่างไกลมาก การขนส่งก็ลำบาก บรรดาหนังสือหรือตำราเรียนที่ส่งไปจึงมีจำนวน  
ไม่มากนักและมีราคาแพง ก็เลยเหตุนี้จึงทำให้ภาษาไทยในมณฑลพายัพในระยะนั้นไม่แพร่หลาย  
เท่าที่ควร

ในการแก้ไขปัญหานี้รัฐบาลได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2456 หลังจากที่  
พระยาภิรมย์ภักดีได้ตรวจการศึกษามณฑลพายัพเรียบร้อยแล้ว จึงเสนอความเห็นในการ  
แก้ไขปัญหานี้ต่าง ๆ ทางการศึกษาที่เกิดขึ้นในมณฑลพายัพคือ เสนอบริการ  
ซึ่งในที่สุดก็ได้รับอนุญัตติให้ดำเนินการตามแผน

กล่าวคือ ในเรื่องเกี่ยวกับการขาดแคลนครูที่ในเวลานั้นได้ทำการแก้ไขเป็น 2 ระยะ  
คือ ระยะแรกเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าโดยส่งครูจากกรุงเทพฯ ไปเป็นครูประจำ  
เมืองต่าง ๆ ดังนี้

- 1) เมืองเชียงใหม่ ส่งอาจารย์ใหญ่ขึ้นไปประจำโรงเรียนประจำมณฑล 1 คน  
ส่งครูมัธยมขึ้นไป 2 คน และครูสอนระดับประถมศึกษาอีก 5 คน
- 2) เมืองลำปาง ส่งครูสอนระดับมัธยมขึ้นไป 2 คน และครูสอนระดับประถมศึกษา  
1 คน
- 3) เมืองลำพูนและแพร่ ส่งครูสอนระดับมัธยมและระดับประถมศึกษาลงละ 1 คน

4) เมืองท่านและเมืองเชียงราย ส่งครูสอนระดับมัธยมขึ้นไปเมืองละ 1 คน และ  
ครูสอนระดับประถมอีกเมืองละ 2 คน

5) เมืองบ่อทองสอน ส่งครูสอนระดับประถมศึกษาศึกษาขึ้นไปประจำการ 2 คน

รวมทั้งสิ้นเป็นจำนวนครูที่ส่งขึ้นไปจากกรุงเทพฯ ในครั้งนั้น 20 คน<sup>1</sup> ซึ่งเป็นจำนวน  
ที่ไปมากเกินเพื่อเทียบกับจำนวนนักเรียนทั้งหมดในเขต"สงขลา" บรรดาครูที่ส่งขึ้นไปเหล่านี้จึง  
ไปประจำการในโรงเรียนตัวอย่างของแต่ละเมืองเท่านั้น อย่างไรก็ตาม วิวัฒนาการดังกล่าวก็ช่วย  
บรรเทาปัญหาการขาดแคลนครูที่มีความรู้ได้ไปบ้าง ส่วนการแก้ไขปัญหานี้ในระยะที่สอง เป็น  
การแก้ไขปัญหาระยะยาวโดยมีการเปิดโรงเรียนฝึกหัดครูมูลละมีการฝึกหัดครูชั้นต่ำขึ้นเพื่อ  
ผลิตครูที่จบความรู้พอสมควรไปสอนในโรงเรียนต่าง ๆ ซึ่งในขั้นแรกได้ใช้วิธีคัดเลือกพระภิกษุ  
สามเณรที่มีความรู้ระดับเทียบเท่าประถมปีที่ 3 เข้าฝึกสอนบรรดาวิชาต่าง ๆ ทั้งทางการศึกษา  
โดยตรง และทางพุทธศาสนาควบคู่กันไป โดยเน้นการใช้ภาษาไทยเป็นวิธินี้ เพื่อให้  
สามารถนำความรู้ต่าง ๆ ไปเทศนาเป็นภาษาไทย ซึ่งจะช่วยให้ราษฎรส่วนใหญ่ได้เรียนรู้  
ไปด้วย ส่วนบรรดาบรรพชาที่เข้าฝึกสอนบรรดาจะได้รับการศึกษาพยาบาลเจ็บป่วยเป็น  
วิธินี้ เพื่อให้จะได้นำไปใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อไป การฝึกหัดอบรมครูมูลนี้รัฐบาลได้จ่าย  
เบี้ยเลี้ยงสำหรับผู้เข้าฝึกอบรมรายเดือนเป็นรายเดือน ๆ ละ 5 บาท และสำหรับผู้เข้าฝึกหัดเป็น  
ครูชั้นต่ำก็จะได้รับเบี้ยเลี้ยงเดือนละ 2 บาท ซึ่งในปี พ.ศ. 2456 นี้ ได้มีจำนวนผู้เข้า  
ฝึกอบรมเพื่อเป็นครูมูลและครูชั้นต่ำในแต่ละเมืองมีจำนวนดังนี้

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 เล่ม 43/14  
พระยาไพบูลย์ศาสตร์ไปตรวจราชการมณฑลสงขลา ลงวันที่ 12 สิงหาคม พ.ศ. 2456



ตาราง 2 แสดงจำนวนผู้เข้ารับการศึกษาฝึกหัดเป็นครูมูลและครูชั้นต่ำในเขตเทศบาล  
ในปี พ. . 2456

เมือง	หลักสูตร	
	นักเรียนฝึกหัดครูมูล (จำนวน/คน)	นักเรียนฝึกหัดครูชั้นต่ำ (จำนวน/คน)
เชียงใหม่	10	20
ลำปาง	—	10
ลำพูน	—	10
แพร่	—	10
น่าน	—	15
เวียงราย	—	14
แม่ฮ่องสอน	—	10
	10	95
	รวมทั้งสิ้น	105 คน

ที่มา : กองจดหมายเทศาภิบาล กทม. กทม. เอกสารรัชกาลที่ 6 พ.ศ. 43/14  
พระยาไพศาลศาสตราธิบดี ไปตรวจราชการนครเชียงใหม่ ลงวันที่ 12 สิงหาคม  
 พ.ศ. 2456

เมื่อพิจารณาการฝึกหัดอบรมนักเรียนครูและครูผู้ช่วย จะเห็นว่า เป็นการบรรเทา  
ปัญหาการขาดแคลนครูได้อีกประการหนึ่ง แต่ก็ไม่ว่ากันเพราะจำนวนครูที่ลาสามารถผลิตได้  
ในแต่ละปีมีจำนวนน้อยไปเสียจนลดความถี่ของการผลิตนั่นเอง

นอกจากจะขาดแคลนครูแล้วปัญหาขาดแคลนครูยังเป็นปัญหาที่สำคัญมาก ยังได้ับการแก้ไข  
วิธีการสอนให้เกิดความผสมกลมกลืนกันขึ้น โดยยังคงได้ครูผู้ชำนาญภาษาไทยกับนักเรียนและฝึกให้  
ให้นักเรียนร้องเพลงไทยเสมอ ที่สำคัญได้กำชับไม่ให้เรียกชาวเหนือชาวใต่ว่าไทยว่าลาว  
ต่อไป เปลี่ยนให้เรียกว่าชาวมณฑลพายัพ ชาวมณฑลลาวทวาย มณฑลฉะเชิงเทรา มณฑลร้อยเอ็ด มณฑลพิษณุ  
นอกจากนี้เพื่อสร้างสิ่งยึดเหนี่ยวทางจิตใจจงให้โรงเรียนต่าง ๆ ก่อตั้งชมรมฉายาอักษร  
ของ ราชอาณาจักรระบงกฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเพื่อให้นักเรียนทุกคนได้เห็นอย่างทั่วถึงกัน

ในคำหนังสือไทยได้มีการแก้ไขด้วยการส่งหนังสือจากกรุงเทพฯ ไปให้โรงเรียนโรง  
ละ 50 เล่ม และจัดหาร้านจำหน่ายหนังสือราคาถูก พร้อมกับพิมพ์หนังสือสำหรับให้พระสงฆ์  
ใช้แทนเป็นภาษาไทย แล้วแจกพระสงฆ์เพื่อให้พระสงฆ์ได้ช่วยเผยแพร่ภาษาไทยด้วยวิธี  
เทศนา<sup>1</sup> อันเป็นวิธีการที่ใช้ศาสนาเป็นเครื่องมือเกื้อกูลการเกิดฯ จึงนับเป็นวิธีการที่ดี  
และได้ผลไม่น้อย

ผลของการจัดการศึกษา ในช่วงนอ้าบารดแบ่งตามความมุ่งหมายของการจัดการ  
ได้เป็น 2 ประการ คือ ประการแรก การจัดการศึกษาเพื่อสนองปัญหาการขาดแคลนครูและการ  
กวดขันการฝึกหัดได้ชาวพื้นเมือง เรียนรู้หนังสือเพื่อเข้ารับราชการในท้องถิ่นนั้น ปรากฏว่า  
ประสบความสำเร็จเพราะโรงเรียนการปกครองที่จัดตั้งขึ้นที่เชียงใหม่ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2446  
และโรงเรียนมัธยมที่จัดตั้งขึ้นทั่วไป ได้ผลิตบุคลากรในท้องถิ่นเข้ารับราชการในมณฑลพายัพ  
ได้มากขึ้นเป็นลำดับ จนปีพม่าถึงร้อยละ 67 ของข้าราชการทั้งหมดในมณฑลพายัพ โดย  
ข้าราชการไทยที่ส่งจากส่วนกลางไปเพียงร้อยละ 33 เท่านั้น อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลใน  
ตารางที่ 3 ต่อไปนี้แสดงให้เห็นชัดว่าบรรดาข้าราชการตั้งแต่ระดับปลัดอำเภอและเสนา  
ลงไปกว่าครึ่ง เป็นข้าราชการพื้นเมืองทั้งสิ้น ยกข้าราชการระดับสูงคงแต่ขุนนายอำเภอชั้นไป

---

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 หน้า 43/14  
พระยาไภคาลศาสตร์ไปตรวจจัดราชการมณฑลพายัพ ลงวันที่ 12 สิงหาคม พ.ศ. 2456



เขตเทศบาล	ระดับสูงกว่าค่าเช่ารถโดยสารประจำทาง			ระดับค่าเช่ารถโดยสารประจำทาง			ระดับต่ำกว่าค่าเช่ารถโดยสารประจำทาง และรถจักรยานยนต์			ระดับสัมมูลและยกนายสิบโท และนายสิบตรี			รวมทุกระดับ					
	คน พื้นเมือง	คน กรุงเทพฯ	คนจาก จังหวัด อื่น ๆ	คน พื้นเมือง	คน กรุงเทพฯ	คนจาก จังหวัด อื่น ๆ	คน พื้นเมือง	คน กรุงเทพฯ	คน อื่น ๆ	คน พื้นเมือง	คน กรุงเทพฯ	คน อื่น ๆ	คน พื้นเมือง	คน กรุงเทพฯ	คน อื่น ๆ			
กรุงเทพมหานคร	12.5	75	12.5	5	70	25	46	29	25	46	25	25	90	7.5	2.5	70	21	9
จังหวัดเชียงใหม่	20	20	-	29	52	19	78	6	16	16	16	16	12	1	7	81.5	7.5	11
จังหวัดลำพูน	67	-	33	43	21	36	41	21	38	41	38	38	76	5	19	62	11	27
จังหวัดเชียงใหม่	50	50	-	25	40	37	62	15	23	62	23	23	80	3	17	66	13	21
จังหวัดแม่ฮ่องสอน	-	67	33	37	16	47	79	5	16	79	16	16	88.5	1.5	10	76	6	18
กรุงเทพมหานครและ จังหวัดนครราชสีมา	-	86	14	8	55	37	54	12	34	54	34	34	69	4	27	58	15	30
จังหวัดลำปาง	50	50	-	24	33.5	42.5	42	9	49	42	49	49	76	4	20	57.5	11	31.5
จังหวัดน่าน	67	33	-	13	35	52	49	7	44	49	44	44	84	3	13	65.5	8.5	26
รวมทั้งหมด	54.5	54.5	11	20	45	37	55.5	11.5	25	55.5	25	25	82	3	15	67	12	21

หมายเหตุ : ค่าเช่ารถโดยสารประจำทาง ผู้โดยสาร และยกพลตำรวจตรี ไม่มีในตารางนี้เพราะทางเทศบาลเมือง

ที่มา : กองประเมินค่าเช่ารถโดยสารประจำทาง เทศบาลเมืองลำพูน วันที่ 6 ม. 27/9 วาดเป็นไปรษณีย์ วันที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2462 (แปลจากภาษาอังกฤษ)

ก็นิยมที่จะใช้ความรู้ใหม่มากกว่าที่จะหลุดจากตามสำเนียงสิ้นเชิงก็เคยมีมาแต่เดิม ...”<sup>1</sup>

ผลของการศึกษาหนังสือไทยทำให้ชาวสยามและชนกลุ่มย่อยต่าง ๆ ในแหลมอินโดจีนที่มีหลายชาติหลายภาษาอันเป็นปัญหาพื้นฐานของการจัดการปกครองบนแหลมอินโดจีน ได้ถูกผสมผสานกันให้เกิดความรู้สึกเป็นไทยเช่นเดียวกับพลเมืองส่วนในใต้ของพระราชอาณาจักร แม้ที่บรรดาพวกเงี้ยวซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยที่แยกออกการกบฏก็ได้บังเกิดความรู้สึกเป็นพลเมืองไทยกันด้วยสนิทใจ ในเรื่องนี้กรมหลวงนครราชสีมาได้กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวตอนหนึ่งว่า ... พวกเงี้ยวเพื่อนคนไทยทุกอย่างต้องจดจำคุณความดีที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทูลเกล้าฯ ... กริยาอาการสนิทสนม ไม่น่าเชื่อว่าจะเป็นพวกที่ได้ตั้งก๊กก่อการจลาจลต่าง ๆ นั้นเลย ...”<sup>2</sup>

ผลของการปฏิรูปการปกครองบนแหลมอินโดจีน พ.ศ. 2445 - 2450

ในช่วงเวลา 15 ปี (พ.ศ. 2445 - 2450) หลังจากกบฏเงี้ยวเมืองแพร่ รัฐบาลสุรสีห์วิบูลย์ได้จัดการปรับปรุงการปกครองบนแหลมอินโดจีนให้เป็นระเบียบเรียบร้อย จนกล่าวได้ว่าประสบความสำเร็จอย่างแท้จริงเป็นครั้งแรก ทั้งนี้เป็นผลจากความสามารถและความตั้งใจในการปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ของพระยาสุรสีห์วิบูลย์ได้ โดยได้พยายามแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ อันเป็นอุปสรรคของการดำเนินงานให้ลุล่วงไปตลอดมา และได้จัดการเปลี่ยนแปลงในทุกด้านทั้งทางการปกครอง การเก็บภาษีอากร การคลัง การทหาร การทำนุบำรุงบ้านเมือง และการศึกษา ซึ่งในแต่ละด้านทำให้รัฐบาลสามารถรวบรวมอำนาจมาอยู่ส่วนกลางได้เป็นมากขึ้น จนได้ผลเป็นที่พอใจของรัฐบาลเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในทางการปกครอง พระยาสุรสีห์วิบูลย์ได้ยกย่องไว้วางใจบรรดาเจ้าผู้ครองนคร เจ้านายบุตรหลานทั้งหลายให้ร่วมมือกับการดำเนินงานของรัฐบาล ซึ่งได้ผลเป็นอันมาก และเคยยกย่องได้รวบรวมอำนาจมา

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 น. 27/16  
รายงานสภเจ้าฝ่ายกรราชสีห์มาเสด็จเขตแหลมอินโดจีน ลงวันที่ 20 มกราคม พ.ศ.

<sup>2</sup> ก.

ผลประโยชน์ของเจ้านายเป็งบงเหนือลงอย่างละๆและบ่อย โดยเจ้าผู้ครองนครและเจ้านาย  
บุตรหลานทั้งหลายยินยอมรับพระราชทานเงินเดือนเพียงอย่างเดียวด้วยทวาทย์นิตี เป็นผลให้  
ฐานะของเจ้าผู้ครองนครมีเกียรติยศแต่เพียงในนามเท่านั้น ส่วนอำนาจทั้งหลายเป็นของ  
รัฐบาลเต็มที่ ซึ่งนับเป็นทวาทย์สำเร็จอีกชั้นหนึ่งที่จะนำไปสู่การยกเลิกตำแหน่งเจ้าผู้ครองนคร  
ประเทภราชในที่สุด

ส่วนค่านายจตุร พระยาสุรสีห์วิมลบุรีก็ก็พยายามผูกใจด้วยวิธีการปกครองที่ส่งบุตร  
ปราศจากโจรผู้ร้าย มีการผ่อนปรนการเกณฑ์แรงงาน และการยกเลิกให้ราษฎรมีความรู้และ  
สำนึกของทวาทย์เป็นชาติไทย พร้อมกับจัดการคมนาคมให้สะดวกต่อการติดต่อค้าขายซึ่งทำได้  
บ้านเป็งบงเวริญทวาทย์ขึ้น จึงเป็นผลให้ราษฎรส่วนใหญ่รักใคร่และนับถือพระยาสุรสีห์วิมลบุรี  
เป็นอันมาก ดังปรากฏว่าราษฎรในเป็งบงไม่กล้าที่จะเข้าพบพระยาสุรสีห์วิมลบุรีแต่จะ  
กล่าวว่า "ไปเฝ้าข้าหลวงใหญ่"<sup>1</sup> ซึ่งแสดงถึงการยกย่องอย่างสูงในทวาทย์หลวงใหญ่ไปเลยกว่า  
เจ้านายของเขาเลย

ผลการดำเนินงานของพระยาสุรสีห์วิมลบุรี นอกจากจะสร้างความปลอดภัยแก่บรรดา  
เจ้าผู้ครองนครและราษฎรหมดหลายอันแล้ว ยังเป็นสิ่งพิสูจน์ความสามารถของพระยาสุรสีห์  
วิมลบุรีได้เป็นอย่างดี เพราะในเวลาหลายปีเป็นเวลาที่จัดการได้ยาก ก็จะเห็นว่ามิใช่ข้าหลวง  
หลายคนที่ต้องประสบความล้มเหลวถูกเรียกตัวกลับ ฉะนั้นเมื่อพระยาสุรสีห์วิมลบุรีจัดการ  
ปกครองมณฑลหลายปีแล้วเร็จตามเป้าหมาย จึงเสียดายประการหนึ่งที่ยังมีการยอมรับ  
และยกย่องกันทั่วไป ซึ่งกรมหลวงดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้  
บังคับบัญชา เป็นผู้หนึ่งที่ทรงชื่นชมผลงานการปรับปรุงการปกครองมณฑลหลายปีของพระยาสุรสีห์  
วิมลบุรีเป็นอันมาก ถึงกับมีพระคำรัชชานุญาตให้ประดิษฐานเทวาลัยในปี ร.ท. 125  
(พ.ศ. 2449) ซึ่งมีความตอนหนึ่งว่า

<sup>1</sup> ปรากฏในพิริตร ๓ ทัศลุง เพ็ชรล้านนา เล่ม 1 หน้า 145

... วิธีการปกครองมณฑลพายัพ ให้เป็นแบบแผนขึ้นลงนับว่าเป็นการใหญ่แลยาก  
ยิ่งนักกับเจ้าเป็นกองการศึกมีเวลาบวกลบแลกว่าปกติหาผู้ปกครองผู้ที่จะเป็น  
ข้าหลวงใหญ่ในมณฑลนั้นอย่างยิ่ง ... พระยาสุรสีห์ ... ได้ฝากใบบอกเจ้าจักรวาง  
การในมณฑลนั้นเรียบร้อยเจริญดีได้เกือบว่าเกินความคาดหมาย เป้าที่สรรเสริญ  
ของบุคคลทุกจากพวกและทุกชนชาติได้รู้เห็นการบดลมหายัพ เพราะฉะนั้นเสบกวรที่จะ  
แสดงความยินดีต่อพระยาสุรสีห์ที่ไปปลงใจรับราชการที่ยากแล้ว แลสามารถที่จะ  
ทำการนั้นให้ได้ดีดังพระราชประสงค์ ...<sup>1</sup>

จากความสำเร็จในการปรับปรุงการปกครองมณฑลพายัพนี้ ได้ส่งผลอีกประการหนึ่ง  
ซึ่งเป็นผลที่ต่อพระยาสุรสีห์วิภูษิตก็คือโดยตรง ก่อให้เกิดพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เลื่อนยศ  
เป็นเจ้าพระยาสุรสีห์วิภูษิตก็อันเป็นยศชั้นสูงสุดในชีวิตท่าน และในปี พ.ศ. 2458 นั้น  
เมื่อรัฐบาลได้จัดการเปลี่ยนแปลงแบบแผนบางประการเกี่ยวกับระบบเทศาภิบาล ด้วยการจัด  
รวมมณฑลที่อยู่ใกล้เคียงกันตั้งเป็นภาคขึ้น บังอรราชภาคเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดขึ้นตรงต่อองค์  
พระมหากษัตริย์ จึงรัฐบาลได้ทดลองจัดตั้งขึ้นที่มณฑลพายัพเป็นแห่งแรก โดยรวมมณฑลพายัพ  
กับมณฑลนครราชสีมาแล้วจัดตั้งเป็นมณฑลพายัพ และโปรดเกล้าฯ ให้เจ้าพระยาสุรสีห์  
วิภูษิตก็ดำรงตำแหน่งอุปราชมณฑลพายัพเป็นคนแรก ทั้งนี้แสดงให้เห็นว่ามณฑลพายัพ  
ได้จัดการปกครองเป็นระเบียบเรียบร้อยและบุคคลที่ไว้วางพระราชหฤทัยได้อย่าง  
เรียบร้อย จึงสามารถจัดตั้งเป็นมณฑลพายัพได้ทันที

อย่างไรก็ดี เจ้าพระยาสุรสีห์วิภูษิตก็ดำรงตำแหน่งอุปราชมณฑลพายัพได้เพียง  
ประมาณ 4 เดือน พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ  
ให้เจ้าพระยาสุรสีห์วิภูษิตขึ้นดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยสืบต่อจากสมเด็จพระ  
กระษัตริย์ราชธานุภาพ นับเป็นข้าหลวงเทศาภิบาลคนแรกที่ดำรงตำแหน่งเสนาบดี  
กระทรวงมหาดไทย อย่างไรก็ตาม ในช่วงหลัง พ.ศ. 2456 ได้มีการเปลี่ยนแปลงแบบแผน

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.11/15  
รวมงานประมุขเทศาภิบาล ลงวันที่ 7 กันยายน ร.ศ. 125

การเทศาภิบาลหลายประการและมีผลกระทบต่อการจัดการปกครองในเขตอำเภอซึ่งโดยตรง  
สถานการณ์ด้านต่าง ๆ ของเขตอำเภอจึงเปลี่ยนไม่ด้วย ดังจะได้กล่าวรายละเอียดในตอนที่  
ต่อไป

## 2. การปฏิรูปการปกครองเขตอำเภอ พ.ศ. 2456 - 2476

การจัดการปกครองเขตอำเภอในระหว่างปี พ.ศ. 2458 - 2476 เป็นช่วงที่  
รัฐบาลได้จัดเขตอำเภอใหม่ระเบียบแบบแผนเช่นเดียวกับเขตภายในพระราชอาณาจักร มี  
การดำเนินงานได้แก่การเปลี่ยนแปลงทั้งผู้บริหารและแก้ไขระบบเทศบาลใหม่ให้เหมาะสมกับ  
สถานการณ์ของบ้านเมืองหลายประการจนในที่สุดปี พ.ศ. 2476 รัฐบาลได้ยกฐานะ  
ของคณะกรรมการประจำกิ่งกษัตริย์การปกครองแบบเทศบาลพร้อมทั้งจัดการปกครอง  
ส่วนภูมิภาคเสียใหม่เป็นแบบแผนดังปรากฏในปัจจุบัน โดยบรรยายละเอียดดังนี้

### 2.1 การจัดการปกครอง

#### 2.1.1 การจัดการปกครอง พ.ศ. 2458 - 2468

การจัดการปกครอง พ.ศ. 2458 - 2468 การปกครองแบบ  
เทศบาลเทศบาลช่วงก่อนปี พ.ศ. 2450 ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงบางประการ เช่นในปี  
พ.ศ. 2450 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงโปรดเกล้าฯ ให้เปลี่ยนนามตำแหน่ง  
ข้าหลวงเทศาภิบาลหรือข้าหลวงใหญ่ ซึ่งยังเรียกต่างกันไปเป็นชื่อตำแหน่ง เกี่ยวกันว่า  
สมุหเทศาภิบาลสำเร็จราชการเขต (ซึ่งเขต) <sup>1</sup> และได้เรียกตำแหน่งข้าหลวงเขตไทย  
ข้าหลวงคลัง ข้าหลวงตรวจการเป็นเขตไทยและคลังมหาด และตรวจการมหาดไทย  
ลำดับ ในปีต่อมาได้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ของเขตอำเภอ  
ท้องที่ฉบับใหม่ไว้ เรียกว่าพระราชบัญญัติการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ซึ่งพระราชบัญญัติ

<sup>1</sup> "ประกาศเปลี่ยนแปลงนามตำแหน่งที่ประจำและระเบียบหน้าที่ปกครองเมือง" ใน  
ราชกิจจานุเบกษา แผนกกฎหมาย เล่ม 30 ลงวันที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ. 2456  
หน้า 60 - 62





จะมีการแยกเป็นสองเขต\* แต่โปรดเกล้าฯ ให้รวมทั้งสองเขตเข้าเป็นเขตภาคพายัพขึ้น มีเจ้าพระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์สบุหเทศาภิบาลบณฑลพายัพเป็นกุปราชภาค ส่วนเขตเลขาหารามบุรี บระยาเพ็ชรรัตนสงคราม (เลื่อง ภูนิรัตน์) เป็นสบุหเทศาภิบาล อยู่ภายใต้การควบคุมของ อุปราชภาค หลังจากนั้นก็ได้มีการจัดตั้งมณฑลภาคและอุปราชภาคอื่น ๆ เพิ่มขึ้นเป็นลำดับ ดังแสดงเป็นตารางไว้ดังนี้

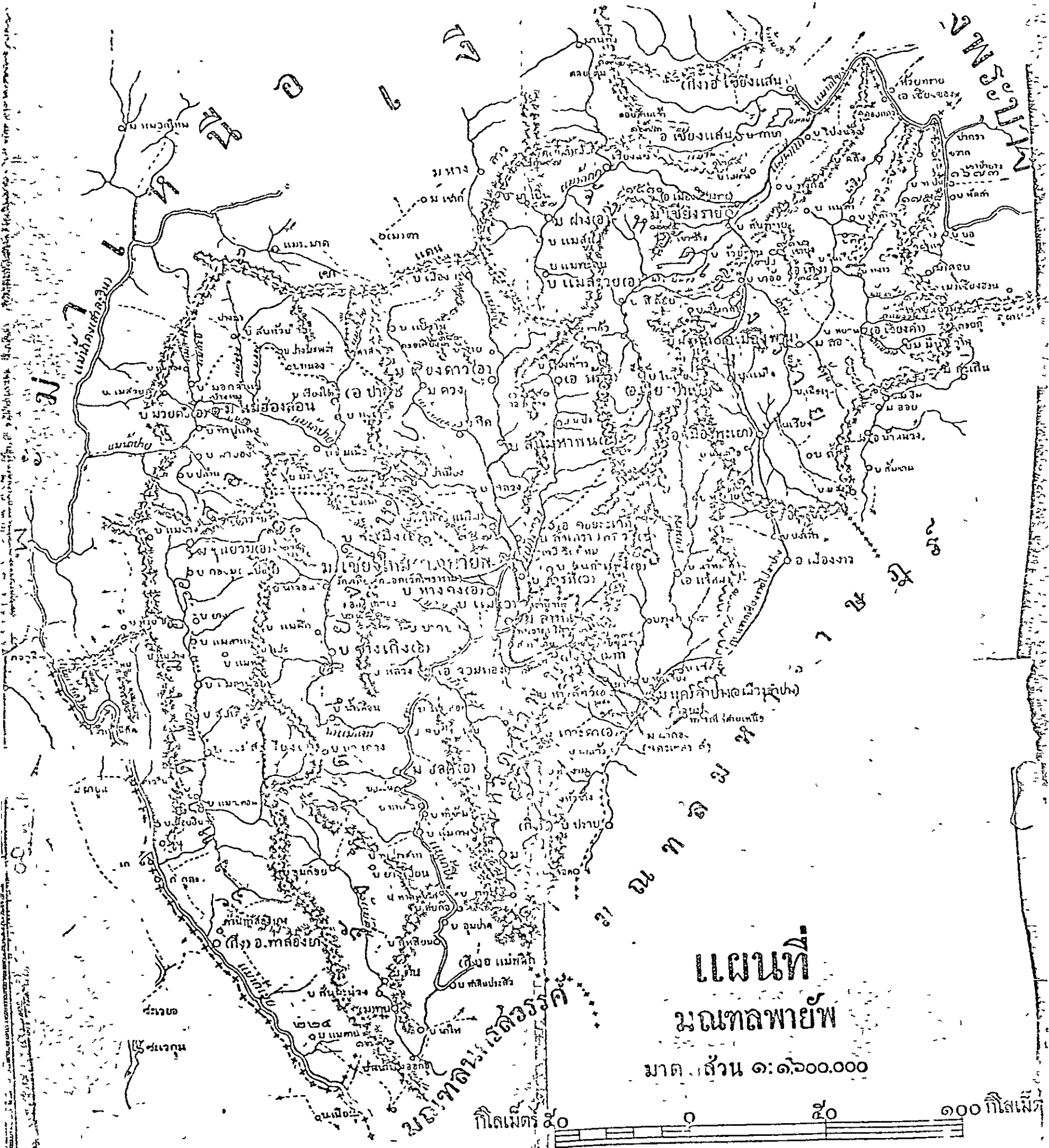
ตาราง 4 แสดงลำดับการตั้งภาค อาณาเขตภาค และอุปราชภาค\*

ปีที่ตั้งภาค	ชื่อภาค	มณฑล ในสังกัดภาค	อุปราชภาค	ที่ว่าการภาค
พ.ศ. 2453	ภาคพายัพ	มณฑลพายัพ มณฑลเลขาหารามบุรี	เจ้าพระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์ (เชย กัลยาณมิตร)	มณฑลพายัพ ๓ จังหวัดเชียงใหม่
พ.ศ. 2456	ภาคตะวันออก	มณฑลนครชัยศรี มณฑลราชบุรี	พระยาบดินทร์เดชาวิมลศิริ (เลื่อง วิริยศิริ)	มณฑลนครชัยศรี ๗ จังหวัดนครปฐม
พ.ศ. 2459	ภาคปักษ์ใต้	มณฑลนครราชสีมา มณฑลปราจีนบุรี มณฑลรัตนโกสินทร์	กรมหลวงชุมพรเขตอุดมศักดิ์	มณฑลนครราชสีมา ๓ จังหวัดสงขลา
พ.ศ. 2465	ภาคอีสาน	มณฑลอุดร มณฑลอุบล มณฑลร้อยเอ็ด	พระยาราชบุณยวิมลศิริ กักดี (อวม เป้าโรโกดม)	มณฑลอุดร ๒ จังหวัดอุบลราชธานี

ที่มา : ถัดแปลงเป็นตารางจาก สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าพระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์ เสนาบดีกรมพระยาจักรีวังวรานุภาณและพระยาราชเดชา เสนาภิบาล หน้า 111 - 112

\* คู่มือที่หมายเลข 1 มณฑลพายัพ หน้า 279 และแผนที่หมายเลข 2 มณฑลเลขาหารามบุรี หน้า 280 ประกอบ

\*\* ยังมีเขตเทศาภิบาลที่ไม่ได้รวมเป็นภาคอีก 6 มณฑล คือ มณฑลอยุธยา มณฑลพิษณุโลก มณฑลนครสวรรค์ มณฑลนครราชสีมา มณฑลปราจีนบุรี มณฑลจันทบุรี มณฑลเพชรบูรณ์ และมณฑลกรุงเทพฯ



**เครื่องหมาย**

- ๑ ส.ว. ศาลากลางมณฑล
- ๑ ม. ศาลากลางจังหวัด
- ๑ อ. ที่ว่าการอำเภอ
- ๑ บ. หมู่บ้านต่างๆ
- ถนน
- ทางรถไฟ
- ทางรถไฟสายไทย
- ทางสายโทรเลข
- ลำน้ำ
- เขตต์ประเทศ
- เขตต์มณฑล
- เขตต์จังหวัด

ที่มา : กระทรวงศึกษาธิการ กรมตำรา  
 ภูมิศาสตร์ประเทศไทย  
 ระหว่างหน้า 156 - 157

# แผนที่ภาคพายัพ

ระหว่างหน้า 148 - 149

มาตราส่วน: ๑:๒๕๐,๐๐๐

๕๐ กิโลเมตร ๑๐๐ ๑๕๐ กิโลเมตร



- ++++ เขตตประกาศ
- +++ เขตมณฑล
- เขตจังหวัด
- สายโทร.ลข
- ๕๙๙ ศาลากลางมณฑล
- ๐๓ ศาลากลางจังหวัด
- ๐๕ ทิวทางสำคัญ
- ทางรถไฟมีโทรล
- ถนนที่มีเสาสโทร
- ทางเดิน
- ทางคาน
- ลำน้ำ
- ภูเขา

หลังจากที่เจ้าพระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์ดำรงตำแหน่งอุปราชภาคในเค็อนกับยายน พ.ศ. 2458 แล้ว ประมาณ 4 เดือนต่อมาก็มีประกาศแต่งตั้งให้เจ้าพระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์ดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยในเดือนมกราคมปีเดียวกันนั้น ในช่วงปี พ.ศ. 2457 - 2476 มี พลพยานับสมุหเทศาภิบาลสืบต่อวาระอีก 5 คน คือ

- 1) พลเอกพระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวรเดโช ๓๓ ดำรงพระยศเป็น พลโท หล่อกองเจ้าวรเดโชกรมทหาร (พ.ศ. 245๗ - 2465)
  - ๒) เจ้าพระยาสุรคินทร์สุรินทรภุณย์ (พร จารุจินดา) เป็นเสนาบดีเทศาภิบาลของ พยานับและเนืออุปราชภาคพายัพด้วย (พ.ศ. 2465 - 2468)
  - ๓) เจ้าพระยาบุญชนนตรี (อวม เป้าโรหิตย์) เป็นครั้งแรกเป็นพระยาราชบุณฑุวิบูลย์ภักดี (พ.ศ. 246๖ - 2471)
  - 4) พลโท พระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าท้าววิรุญรัง (พ.ศ. 2471 - 2475)
  - 5) พระยาภักดียามเว็ดนวกิษฐ์ (เชษฐ กัลยาณมิตร) (พ.ศ. 247๕ - 2476)
- ชระเดียวกันในช่วงตั้งแกมี พ.ศ. 2458 ถึงปี พ.ศ. 2468 ซึ่งมีการแยกเมืองเก่า ลำปาง และแพร่ ออกเป็นมณฑลทหารบกนั้น ได้มีสมุหเทศาภิบาล 3 ท่าน ตามลำดับดังนี้
- 1) พระยาแก้วรัตนราชสงคราม (เลื่อง ภูมรินทร์) (พ.ศ. 2458 - 2465)
  - 2) พระยาไกรเพชรรัตนสงคราม (เชบ โชติกะพุกถอง) (พ.ศ. 2465 - 246๗)
  - 3) พระยาเขวาบุษต (ทหา บุญนาค) (พ.ศ. 246๗ - 246๘)<sup>1</sup>

การปกครองมณฑลภาคพายัพในช่วงหลังจากที่เจ้าพระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์เข้ารับตำแหน่ง เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยแล้วนี้ ไม่ค่อยจะเรียบร้อยและไม่ราบรื่นเท่าใดนัก ทั้งนี้เป็น ผลสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงสังกัดให้สมุหเทศาภิบาลขึ้นตรงต่อองค์ระบดการกรีย์ ทำให้ เกิดความเข้าใจว่าเสนาบดีชุกกระทรวงสามารถสั่งราชการกระทรวงได้ถึงฐานะเทศาภิบาล ได้ทันที โดยไม่จำเป็นต้องปรึกษาหารือหรือผ่านกระทรวงมหาดไทยตั้งแต่ขั้นต้นแต่จกรณ พระยาคำรงราชานุภาพทรงดำเนินการ ขณะเดียวกันเจ้าพระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์ เสนาบดี

<sup>1</sup> สมเด็จพระน พระยาคำรงราชานุภาพและพระยาราชเดนา เทศาภิบาล หน้า 1๗1 -



บึงอ้อยเท่านั้น แต่หาได้ทั้งพระราชกฤษฎีกาจะให้เทศาภิบาลเป็นผืนไม้ไผ่ไร่สดทั้งที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ การที่เทศาภิบาลทรงต่อพระของกันบน เหลือวิธีอื่นที่จะทรงหาเวลาที่จะมาควบคุมเทศาภิบาลเอง จึงทรงตั้งเกณฑ์ไว้ว่าเทศาภิบาลที่ทรงวางมหาดไทยเดิมเองเป็นผู้ส่งออกส่งควบคุมเทศาภิบาลพระองค์ แต่ไปไร่เจ้าสังกัด ...<sup>1</sup>

การแก้ไขในขั้นแรกจึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เปลี่ยนแบบปลงเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย โดยให้เจ้าพระยาบวรราชมุนี (ป๋ม ลู่ซุ่ม) เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยรับหน้าที่เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยอีกตำแหน่งหนึ่ง ขณะในขั้นต่อมาทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ดำเนินการตามข้อบังคับสำหรับปกครองหัวเมืองชั่วคราว พ.ศ. 2465 เรื่องปัญหาเมืองหมายให้อำนาจในกรณีความจำเป็นภายในภูมิภาคเทศาภิบาลกลับคืนเป็นของชุมชนเทศาภิบาลมาอย่างแท้จริง โดยให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ประสานงานทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเทศาภิบาลทั้งแต่อย่างไรก็ตามยังคงถือว่ากระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่ดังกล่าวแทนพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเท่านั้น ไม่ใช่เป็นเจ้าสังกัดโดยตรง และยังคงให้มีอำนาจอุปราชจากไว้ควบคุมการดำเนินงานของสภามหาดไทยอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งระเบียบแบบแผนดังกล่าวนี้ถือเป็นระเบียบบริหารราชการที่เกี่ยวข้องกับการเทศาภิบาลสืบมาจนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวในปี พ.ศ. 2468

2.1.2 การจัดการปกครองระยะ พ.ศ. 2468 – 2476 การจัดกา  
ปกครองระยะนี้เป็นปรับปรุงช่วงสุดท้ายก่อนที่จะยกเลิกการปกครองแบบเทศาภิบาล  
เริ่มเพื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จเสวยราชสมบัติในปี พ.ศ. 2469 ซึ่งแรก

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 บ. 1/57  
รายงานประชุมเสนาบดีสภา ที่ 2/2465 ลงวันที่ 21 สิงหาคม พ.ศ. 2465

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 บ. 1/57  
ข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมืองชั่วคราวของเจ้าพระยาบวรราชมุนี ที่ 57/4329  
ลงวันที่ 9 สิงหาคม พ.ศ. 2465





ผลของการรวมบริเวณนารายณ์เข้ากับเขตสายไหม ทำให้เขตสายไหมเขตเดิม แบ่งเป็น 7 จังหวัด ตามเดิม คือ จังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย ลำพูน ลำปาง แพร่ บ่านแม่ฮ่องสอน โดยแยกเป็น 50 อำเภอ 7 ถึงอำเภอ 5๐6 ตำบล และในปี พ.ศ. 247๐ ได้โปรดเกล้าฯ ให้เปลี่ยนแปลงชื่ออำเภอและคำว่าเมือง คำว่าบ่บ ไม่ควรใช้เป็นชื่อเรียกอำเภอ แยกจากจำเป็นเท่านี้ ในเขตสายไหมจึงมีการเปลี่ยนแปลงชื่ออำเภอต่าง ๆ เป็นดังนี้

1) จังหวัดเชียงใหม่ ประกอบด้วย 16 อำเภอ กับ 1 ถึงอำเภอ คือ อำเภอเมือง อำเภอจอมทอง อำเภอช่างเคิ่ง อำเภอฝาง อำเภอคองสะเก้ง อำเภอบ้านแม อำเภอพร้าว อำเภอแม่ริม อำเภอเมืองฝาง อำเภอแม่ริม อำเภอชัยตาพน อำเภอสารภี อำเภอสันกำแพง อำเภอสะเมิง อำเภอสันทราย อำเภอหางคง อำเภอฮอด และถึงอำเภออบก้อย

2) จังหวัดเชียงราย ประกอบด้วย ๕ อำเภอ กับ 1 ถึงอำเภอ คือ อำเภอเมือง อำเภอเชียงคำ อำเภอเชียงอง อำเภอเชียงแสน อำเภอเทิง อำเภอเมืองพาน อำเภอพะเยา อำเภอแม่สรวย อำเภอเวียงป่าเป้า และถึงอำเภอเชียงแสนหลวง

3) จังหวัดลำพูน ประกอบด้วย 3 อำเภอ กับ 2 ถึงอำเภอ คือ อำเภอเมือง อำเภอป่าก่อง อำเภอสี และถึงอำเภอป่าก่า ถึงอำเภอบ้านโฮ่ง

4) จังหวัดลำปาง ประกอบด้วย ๖ อำเภอ กับ 2 ถึงอำเภอ คือ อำเภอเมือง อำเภอเกาะคา อำเภอแจ้ห่ม อำเภอแม่ทะ อำเภอดง\* อำเภองาว อำเภอเถย อำเภอหางส้วว ถึงอำเภอบ่บพริก และถึงอำเภอชัยปราการ

5) จังหวัดแพร่ ประกอบด้วย 4 อำเภอ คือ อำเภอเมือง อำเภอบ้านกลาง อำเภอวังควง และอำเภอสูงเม่น

๖) จังหวัดน่าน ประกอบด้วย ๖ อำเภอ คือ อำเภอเมือง อำเภอน่านน้อย อำเภอท่าบ่อ อำเภอภูเพียง อำเภอปัว อำเภอละ

---

\* อำเภอดง ใน พ.ศ. 2474 โอนไปขึ้นกับจังหวัดแพร่

7) จังหวัดแม่ฮ่องสอน ประกอบด้วย 4 อำเภอ กับ 1 กิ่งอำเภอ คือ อำเภอเวียง  
อำเภอขุนยวม อำเภอป่า อำเภอกระเรียง และกิ่งอำเภอท่าสองยาง<sup>1</sup>

หลังจากที่ได้บูรณรวมณฑลบริวารามบูรเข้ากับมณฑลพายัพและ วิกษม่ง เขตปกครองท้อง  
เรียบร้อยแล้ว ได้มีการยุบเลิกตำแหน่งปลัดมณฑลพายัพ ปลัดจังหวัดลำปาง ปลัดจังหวัด  
แม่ฮ่องสอน และยุบตำแหน่งเสนาธิการมณฑลแม่ฮ่องสอนที่ว่างมานานแล้ว เจ้านเสนามณฑลไทย  
จังหวัดลำปาง เสนาวิงจังหวัดลำปาง<sup>2</sup> การยกเลิกตำแหน่งเสนาธิการมณฑลแม่ฮ่องสอนเป็นการ  
มาเป็นลำดับ โดยถือหลักว่าตำแหน่งเหล่านี้เป็นตำแหน่งที่กรมกึ่งที่พระราชทานให้เป็นเกียรติยศ  
เฉพาะบุคคลไปตลอดชีพ\* เมื่อเจ้านายบุตรหลานเสียชีวิตลงก็จะไม่แต่งตั้งขึ้นใหม่อีก ถือเป็นการ  
การยกเลิกตำแหน่งนั้นโดยปริยาย<sup>3</sup> ซึ่งนับเป็นวิธีการที่ชาญฉลาด อีกหนึ่ง และนับเป็นผลจาก  
ที่จะสร้างความรู้สึกระทอกระเทือนจิตใจเจ้านายบุตรหลานให้น้อยที่สุด และวัตถุประสงค์กล่าว  
นี้ก็ได้มาใช้กับดินแดนที่เคยเป็นหัวเมืองประเทศราชทั้งหลาย เช่น มณฑลปัตตานีด้วย พร้อมกัน  
นั้นในจังหวัดก็ได้มีการยกเลิกตำแหน่งเจ้าผู้ครองนครหัวเมืองประเทศราชอย่างเด็ดขาด หลังจาก  
ที่ได้ไม่มีการสถาปนาและกักตมประโยชน์อย่างค่อยเป็นค่อยไปเป็นลำดับมาตั้งแต่รัชสมัยพระบาท

<sup>1</sup>กระทรวงมหาดไทย ทำเนียบท้องที่ พ.ศ. 2473 หน้า 105 - 128

<sup>2</sup>กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 7 ม. 1/56  
สภกิจเจ้าฟ้าภพบุรียาเมศวร์กรมบังคับบัญชารัชกาลที่ 7 ที่ 14/10122 ลงวันที่ 13  
ธันวาคม พ.ศ. 2470

\* ใน พ.ศ. 2471 มีการออกพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการพลเรือน  
ได้กำหนดให้ปลดข้าราชการฐานสูงอายุเมื่ออายุครบ 55 ปีบริบูรณ์ โดยมีหมายเหตุว่าเป็น  
การประหยักระราชทรัพย์ในยุคคุณภาพ ซึ่งบรรดาเจ้านายบุตรหลานต่างได้รับการยกเว้น  
เป็นกรณีพิเศษด้วย

สขเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว บดะกริ่งสุดท้ายก่อนที่จะมีการยกเลิกตำแหน่งเจ้าผู้ครองนคร  
รัฐบาลก็สาบารถเปลี่ยนแปลงผลประโยชน์เจ้าผู้ครองนครให้อยู่ในรูปเงินเดือนพระราชทาน  
เช่นเดียวกับข้าราชการทั่วไปแล้ว

การพิจารณายกเลิกตำแหน่งเจ้าผู้ครองนครนี้ ได้เริ่มเมื่อเจ้าราชบุตร (เจ้าแก้ว  
พุ่มเมืองฯ คำปาง) ยื่นตำแหน่งเจ้าผู้ครองนครคำปางออกจากเจ้าบุญวาทย์วงษ์มานิตถึง  
แก่กรมใน พ.ศ. 2468<sup>(2465)</sup> ทำให้ตำแหน่งเจ้าผู้ครองนครคำปางว่างลง กรมหลวงลพบุรี  
ราเมศวร์ ยื่นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยจึงมีความเห็นว่าเป็นระยะที่เริ่มเปลี่ยนแปลงกา  
ปกครองแบบเทศาภิบาลทั่วไป และอยู่ในระหว่างยุบเลิกตำแหน่งต่าง ๆ เพื่อเป็นการประเท  
พระราชทรัพย์ ไคกราบมิ่งคมทุกพระบาทสขเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเพื่อทรงพระราชวินิจฉัย  
ในเรื่องนี้<sup>1</sup> พระบาทสมเด็จพะปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงนำเรื่องเข้าสู่ที่ประชุมเสนาบดีสภา  
เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ. 2469 ซึ่งในที่ประชุมนั้นกรมหลวงลพบุรีราเมศวร์และกรม  
พระยาคำรงราชานุภาพมีความเห็นตรงกันว่าควรจะให้หม่อมหลวงพำพันธ์ เขารูปใหม่เป็นมาดอื่น ๆ  
โดยใช้วิธีการกดยเป็นกดยไปดวยการตั้งให้เจ้าผู้ครองนคร เป็นผู้วาระการจังหวัดในนครขางต  
และในเวลาต่อมาหากใหม่ เวานายบุตรหลานผู้ใดสมควรรับตำแหน่ง ก็ให้ข้าราชการไทย  
เป็นผู้วาระการจังหวัดต่อไป<sup>2</sup> แต่กรมพระนครสวรรค์วรพินิตทรงเห็นว่าควรยกเลิกตำแหน่งเจ้า  
ผู้ครองนครทันทีไปเพราะมีปลัดมณฑลทำหน้าที่อยู่แล้ว หากไม่แต่งตั้งตำแหน่งเจ้าผู้ครองนคร  
ต่อไปก็ไม่เกิดผลเสียหายแก่ทางราชการ และควรถือเอาความสาบารถของเจานายบุตรดวายเป็น  
เป็นสำคัญ ถ้ามีความสามารถสูงมากก็อาจให้รับตำแหน่งเสนาบดีก็ยอบได้<sup>3</sup> อยางไรก็ดี

---

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 7 รค. 2/6  
เรื่องถึงเจ้าประเทศราชในมณฑลพายัพ กรมหลวงลพบุรีราเมศวร์กราบบังคมทูลรัชกาล  
ที่ 7 ที่ 46/11929 ลงวันที่ 20 มีนาคม พ.ศ. 2468

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 7 รค. 2/6  
รายงานประชุมสภา ครั้งที่ 7/2469 ลงวันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ. 2469

<sup>3</sup> ก.



นครน่านเป็นตระกูลที่ขี้เกียจตีบกวรแก่การออกของตลอดไป<sup>1</sup> ผลของกาการ ประมุขเสนาบดีใน  
ครั้งนั้นจึงทำให้ไม่มีการแต่งตั้งตำแหน่งเจ้าผู้ครองนครลำปางขึ้น รัฐบาลไถ่ว่างเสียในเรื่องนี้  
ตลอดมา จึงถือเป็นการยกเลิกตำแหน่งเจ้าผู้ครองนครไปโดยปริยาย เวลาหลายปีต่อมา  
เจ้าแก้วมวรัฐฯ ผู้ครองนครเวียงจันทน์ยกตัวขึ้นถึงแก่กรรมในวันที่ ๖ มิถุนายน พ.ศ. 2482  
พระเจ้าจักรแก้วจึงแต่งตั้งผู้ครองนครลำปางองค์ที่ 1๐ ขึ้นนับเป็นผู้ครองนครองค์สุดท้ายของนคร  
ลำปางถึงแก่พิราลัยในวันที่ 5 พฤศจิกายน พ.ศ. 24๘๘<sup>2</sup> ตำแหน่งเจ้าผู้ครองนครจึงเป็นอัน  
สิ้นสุดลงแก่มาคในปี พ.ศ. 24๘๘ นี้เอง

2.2 การจัดเก็บภาษีอากร ผลการเปลี่ยนแปลงระเบียบบริหารราชการเกี่ยวกับ  
การเก็บภาษีอากรในปี พ.ศ. 2458 โดยโอนสังกัดกรมมหาดไทยมาขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทย  
กระทรวงการคลังเจ้าอยู่หัวนั้น ทำให้เสนาบดีทุกกระทรวงสามารถส่งรายการส่งกรมมหาดไทย  
ได้โดยไม่ต้องปรึกษาราชการกับกระทรวงมหาดไทย แต่เสนาบดีส่วนใหญ่ไม่เข้าใจสภาพการ  
แตกต่างของแต่ละท้องที่ จึงจัดการให้ทุกแห่งได้รับแบบแผนเกี่ยวกับหัวพระราชอาชญาจักร  
ซึ่งไม่คำนึงถึงการเก็บภาษีอากรก็ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติที่เคยประกาศใช้เฉพาะบางลพพายเป็น  
พิเศษ เช่นทุกประการ

การดาเนินงานลักษณะดังกล่าวปรากฏ จัดตั้งแต่ พ.ศ. 246๐ โดยประกาศยกเลิก  
พระราชบัญญัติการเก็บเงินค่าแรงคนเกณฑ์มาลงวันตกเพียงเงิน ๒๐ ร.ศ. 11๑ แล้วได้ใช้  
พระราชบัญญัติเก็บเงินค่าราชการ พ.ศ. 12๐ แทน<sup>3</sup> และประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติ

<sup>1</sup> กองวาทพนายใหญ่แห่งชาติ กรมกิจการกร เอกสารรัชกาลที่ 7 ข ๖๐/2  
รัฐประศาสน์หมายเรื่องจะดัดให้ลาวใหม่ ลงความพิกดับเป็นกนไทย ลงวันที่ 2๐ มีนาคม  
พ.ศ. 2463

<sup>2</sup> เจ้าพงษ์แก้วฯ ๓ ลำพูน ผู้ให้สัมภาษณ์ สวัสดิ์ ประยูรเกษียร ผู้รับทราบ ที่กลุ่ม  
เจ้า ง ๓๓๓ เลขที่ 378 ถนนเชียงใหม่ ๒๒ เชียงใหม่ จังหวัดลำพูน เมื่อวันที่ 5  
พฤศจิกายน พ.ศ. 2522

<sup>3</sup> หลวงประจักษ์รัฐมนตรี (ปรีดี พนมยงค์) ผู้รวบรวม ประมวลกฎหมายไทย ภาค  
เก็บภาษี หน้า 342

เก็บภาษีอากรที่ดินเกษตรและที่ดินเกษตรเพื่อ ร.บ. 119 แล้วประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะ  
เก็บเงินค่าเช่า ร.บ. 119 แทน ทรนปี พ.ศ. 2461, รัฐบาลก็ได้ประกาศเปลี่ยนแปลงอัตรา  
การเก็บเงินอาชญาบัตรเข้าโต กระบือ และสุกร ในประเทศไทยซึ่งเคยไว้มากถึงแต่วันที่ 13  
พฤษภาคม ร.บ. 123 (พ.ศ. 2447) โดยแต่เก็บเก็บค่าอาชญาบัตรในอัตรากระบือตัวละ  
2 บาท เป็นตัวละ 5 บาท โตจากตัวละ 1 บาท เป็นตัวละ 2 บาท และสุกรจากตัวละ  
2 บาท เป็น 3 บาท ส่วนลูกสุกรลูกโตเก็บตัวละ 1 บาท นอกจากนั้นยังได้ยกเลิกการ  
ยกเว้นการเก็บอาชญาบัตรค่าสุกรในห้ามด้ายแดง บ้ายแก่ฟู บ้ายปางอ้า ห้องค้อเอาเอ  
โดยอ้างว่าการคมนาคมสะดวกมากขึ้นแล้ว อัตราใหม่ถึงค่าเช่ารับ กับทั้งแต่ปี พ.ศ. 2465  
เป็นต้นมา ถึงขั้นว่าจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้นแต่ละอย่างจะคู้ไม่มากนัก แต่ถึงสร้างควาแคงครึ้ม  
แก่ราษฎรในหลายปีไปน้อย เพราะในขณะคร่าขายเพิ่มขึ้นแต่รายได้กลับงเดิม โดยเฉพาะ  
การเปลี่ยนแปลงอัตราการเก็บเงินรัฐูปการซึ่งแต่เก็บเก็บกบละ 4 บาท มาเพิ่มเป็นกบละ 6  
บาท ได้กระทบกระเทือนราษฎรส่วนใด เป็นอันมากเพราะเงินรัฐูปการเป็นเงินที่เก็บจาก  
ชายฉกรรจ์อายุระหว่าง 10 ปี ถึง 60 ปี<sup>1</sup> ซึ่งเป็นกนจำนวนมากของสังคม และส่วนใหญ  
เป็นกนยากจนไม่มีเงินเพียงพอที่จะจ่ายให้รัฐบาล จำเป็นต้องยอมให้ถูกจับ ว่าการ โยบาย  
การเสียเงินได้แก่รัฐบาลเป็นเวลาปีละ 1 เดือน ปีหนึ่ง ๆ มีเป็นวามานมาก เช่นในปี  
พ.ศ. 2465 ใญ่ยอมถูกจับค่าการ โยบายหนการ เสียเงินรัฐูปการถึง 1,200 กบ เป็นกน  
เรือชาติโดยมากคู้สุกค้อ 1,247 กบ เงิน 5 กบ หม่า 1 กบ หมู 17 กบ และอื่น ๆ  
อีก 15 กบ<sup>2</sup> จึงเห็นได้ว่าความเดือดร้อนส่วนใหญ่แก่กนโຍ่งเว้นจากประกอบอาชีพ  
เกษตรกรรมหาพามาไว้โดยอาศัยฝ่ฝ่าเป็นกนึ่ง ประกอบกับช่วงกึ่งแต่ปี พ.ศ. 2461 มีกนเบา  
ในหลายกน ค้ฝ่ฝ่ค้อค้อกับมาหลายปี เกิดเหตุก้อชก้บครั้งใหม่ ราษฎรค้องอดยากกับ

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมถือปกครอง เอกสารรัชกาลที่ 6 ค. 17/9  
พระราชบัญญัติลักษณะการเก็บเงินรัฐูปการ พ.ศ. 2462 ข.ป.ป.

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมถือปกครอง เอกสารรัชกาลที่ 7 ข. 1/34  
ปฏิรูปร่างการเก็บเงินรัฐูปการทั่วราชอาณาจักร พ.ศ. 2461 - 2470 ลงวันที่  
ตุลาคม พ.ศ. 2469

เป็นอันมาก โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 24๖2 และ 24๖3 รัฐบาลต้องซื้อข้าวสารไปแจกราษฎร จังหวัดน่านและแพร่เป็นจำนวนเงินถึง 17,515 บาท<sup>1</sup> เพื่อเป็นการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ซึ่งวิธีการดังกล่าวเป็นการแก้ไขมิใช่เฉพาะหน้าที่รัฐบาลไทยกระทำกับเรื่องเบา แม้ว่าจะมีผลในระยะสั้นก็ตาม วิธีการเช่นนี้ก็ช่วยให้ราษฎรส่วนหนึ่งรอดจากการอดตายได้ไม่น้อย

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลได้พยายามจัดการเก็บภาษีอากรในขณะเดียวกันได้แก้ไขกับ มาตราตัวไปในเรื่องระบอบการปกครองไม่หยุดยั้ง โดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติต่าง ๆ ออกมาตามลำดับ สำหรับบังคับใช้ใน พ.ศ. 2465 ประกาศใช้พระราชบัญญัติ 124 พระราชบัญญัติ 128 และพระราชบัญญัติ 2460 โดยขั้นแรกใช้เฉพาะจังหวัดเล็ก ๆ เช่น ลำพูน ลำปาง เชียงราย และแพร่ ก่อน แล้วจึงขยายต่อไป พระราชบัญญัติเหล่านี้ต่างบังคับให้ราษฎรผู้เป็นเจ้าของหรือผู้เช่าต้องเสียภาษีเพิ่มขึ้นจากเดิมทั้งสิ้น บรรดาเจ้าของหรือผู้เช่าก็เดือดร้อนกว่าโดยสารก่อไม่ผู้เดือดร้อนก็ก่อราษฎรส่วนใหญ่แน่นอน อย่างไรก็ตาม สภาพความเดือดร้อนของราษฎรส่วนใหญ่ก็ได้รับการแก้ไขจากรัฐบาลไทยด้วยวิธีการต่าง ๆ ตลอดเวลา มีผู้ต่าง ๆ จึงไม่รุนแรงเท่าที่ควร

๒.๖ การจัดการคลัง การเปลี่ยนแปลงระบอบการคลังของสยามทำให้เป็นแบบแผนระเบียบด้วยผลทั่วไปในระบอบการปกครองยุคแรกได้เริ่มดำเนินการในปี พ.ศ. 246๖ ด้วยการประกาศยุบเลิกคลังขบพล หมายถึงพร้อมทั้งคลังขบพลอื่น ๆ อีก 12 ขบพลเสีย โดยให้ทุกแห่งมีฐานะเป็นคลังจังหวัดเท่าเทียมกัน ทั้งนี้เพื่อเป็นการจัดระเบียบและเพื่อเป็นการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของแต่ละจังหวัดในแต่ละเขต จึงได้มีการจัดตั้งกองตรวจการคลังภาคขึ้นเป็นสาขาของกรมบัญชีกลาง โดยจัดตั้งเป็น ๗ ภาค คือ

ภาค 1 มี 5 มณฑล ได้แก่ ขนลงอุดร ปรารวันบุรี จันทบุรี นครเข็ญร์ และราชบุรี

---

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม. 24/1 รายงานราชการมหาดมหาราชบุรี พระยาเพ็ชรวิเศษสังกรายสมุหเทศาภิบาลนครน่านถึงปลัดรัชกาลที่ 6 ลงวันที่ 20 กันยายน พ.ศ. 2464

ภาค 2 ปี 3 มณฑล ไค้เก้ มณฑลเสฉวน นครฉวกรรกี และมณฑลเสฉวนโลก

ภาค 3 ปี 2 มณฑล ไค้เก้ มณฑลเสฉวนนครราชสีมา และมณฑลอุดร

ภาค 4 ปี 3 มณฑล ไค้เก้ มณฑลนครราชสีมา มณฑลฉุฉาน และมณฑลญี่เก็ง<sup>1</sup>

การจัดตั้งกองตรวจการคลังเป็นภาคดังกล่าว ประกาศจัดตั้งเมื่อวันที่ 13 เมษายน พ.ศ. 2466 ครั้นปี พ.ศ. 2470 ก็ได้มีการปรับปรุงเขตภาคให้สามารถตรวจตราได้สะดวกยิ่งขึ้น โดยเพิ่มจาก 4 ภาค เป็น 5 ภาค ซึ่งภาคที่ 5 ก็คือมณฑลเสฉวน กับมณฑลเสฉวนโลก อันประกอบด้วยมณฑลจังหวัด 12 จังหวัด คือ มณฑลจังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย ลำพูน ลำปาง แม่ฮ่องสอน น่าน พะเยา สุโขทัย สวรรคโลก พิษณุโลก พิษณุโลก และอุดรดิตถ์<sup>2</sup> ขอบเขตการตรวจตราจึงมีลักษณะจำกัดกับแนบชิดขึ้น ทำให้การตรวจตราด้านการคลังเป็นไปอย่างทั่วถึงและรวดเร็วกว่าเคย

หลังจากที่ปีการยุบมณฑลกลายเป็นมณฑลจังหวัดพร้อมกับจัดตั้งคลังภาคขึ้นแล้ว ทำให้การจัดการคลังเป็นระเบียบแบบแผนเหมาะสมกับมากขึ้น พระองค์เจ้าสุภานุวงศ์เสนาบดีกระทรวงมหาดมณฑลเสฉวนที่จังหวัดเชียงใหม่เลือกเสนาบดีกำหนดเกณฑ์ข้าราชการประจำมณฑลเสฉวนที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ. 123 (พ.ศ. 2447) ซึ่งเป็นเกณฑ์ประกาศใช้เฉพาะในมณฑลเสฉวน<sup>3</sup> และภายหลังเสนาบดีผู้นี้ในระยะแรกได้จัดให้ตำแหน่งเสนาบดีคลังและรองเสนาบดีคลังเป็นตำแหน่งพิเศษที่แต่งตั้งเมื่อเป็นได้บริบูรณ์แก่เจ้าชายบุตรหลานผู้ช่วยเสนาบดีกิจการค้าและการเก็บรักษาเงิน แต่ในระยะต่อมาตำแหน่งดังกล่าวก็ถูกยกเลิกไปเป็นลำดับมา จนในที่สุดก็ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่ง จึงได้มีการปรับปรุงระเบียบแบบแผนการคลังมณฑลเสฉวนใหม่

<sup>1</sup>ร.ต.อ. เสถียร ลายศักดิ์ และคณะอื่น ๆ ผู้รวบรวม "ประกาศยุบเลิกมณฑลเสฉวน" ใน ประชุมกฎหมายประจำปี เล่ม 39 กฎหมาย พ.ศ. 2469 หน้า 45

<sup>2</sup>ดู หน้า 354 - 361

<sup>3</sup>"ประกาศเสนาบดีกระทรวงมหาดมณฑลเสฉวนที่เรื่องหน้าที่ราชการคลังในมณฑลเสฉวน" ใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 1, แผนกกฎหมาย ภาค 1 ลงวันที่ 6 ธันวาคม พ.ศ. 2459 หน้า 710



โดยเปลี่ยนแปลงในพระราชกฤษฎีกาในกำกับแห่งที่ กเถาทรถลึงตั้งขึ้น และแบ่งเป็น 2 แผนก คือ แผนกเงินคลังใน กับแผนกเงินคลังนอก โดยแผนกเงินคลังใน ให้ยกมาเก็บรักษาเงิน ผู้รับผิดชอบ 3 ฝ่าย คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด คลังจังหวัด และพนักงานรักษาเงิน ส่วน แผนกเงินคลังนอกมีหน้าที่เก็บรักษาเงินแห่งท้องใช้จำมระจำวัน มีคลังจังหวัด และพนักงาน รักษาเงินเป็นผู้รับผิดชอบ โดยทุก 1 เดือน ผู้ว่าราชการจังหวัดจะส่งบัญชีให้พนักงานคลัง ออกตรวจบัญชีและว่าความเงินในคลังให้ตรงกับ การดำเนินงานจึงมีผล และตรวจสอบเพื่อความ ถูกต้องตลอดเวลา โดยข้าราชการไทยเป็นผู้ดำเนินการเองทุกชั้นตอน จนกล่าวได้ว่าในช่วง หลังปี พ. ศ. 2469 รัฐบาลไทยสามารถจัดการคลังในเขตมณฑลพายัพได้อย่างเต็มที่ เหมือนกับการ จัดการคลังในเขตอื่นทั่วไป จึงนับเป็นความก้าวหน้าอีกประการหนึ่งของการปฏิรูปการปกครอง มณฑลพายัพ

๔.4 การจัดการศึกษา การเปลี่ยนแปลงระบบเทศบาลในปี พ.ศ. 2458

เป็นผลให้กระทรวงมหาดไทยได้ทำหน้าที่จัดการศึกษาอย่างเต็มที่ขึ้น เพราะแต่เดิมนั้นมี กระทรวงมหาดไทยช่วยดำเนินการด้วย ทั้งนี้โดยขึ้นตรงกระทรวงมหาดไทยจึงได้จัดการแบ่ง ภาคการปกครองขึ้นตามองเกี่ยวกับการจัดการปกครองและหารถลึงถึง 4 กล่าวกันว่า โดยแบ่ง ภาคการปกครองเป็น 4 ภาค ดังนี้

- ภาคที่ 1 มี มณฑลกรุงเก่า มณฑลนครไชยศรี มณฑลปราจีนบุรี มณฑลวันทบุรี และมณฑลราชบุรี
  - ภาคที่ 2 มี มณฑลพายัพ มณฑลนครสวรรค์ มณฑลฉะเชิงเทรา และมณฑลเพชรบูรณ์
  - ภาคที่ 3 มี มณฑลนครราชสีมา มณฑลอุบลราชธานี มณฑลร้อยเอ็ด และมณฑลยโสธร
  - ภาคที่ 4 มี มณฑลนครราชสีมา มณฑลยโสธร มณฑลสุรินทร์ และมณฑลภูเก็ต
- แต่ละภาคจะมีข้าหลวงตรวจการกำกับ ภาคเป็นผู้ตรวจตราทั่วไป โดยมีอำนาจเหนือ ข้าราชการมณฑล และทำหน้าที่ประสานงานระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับมณฑลเทศาภิบาล

---

1 กองกฎหมาย มณฑลพายัพ ทรนโศปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 น. 10/5  
เรื่องจัดตั้งข้าหลวงตรวจการศึกษาและกองธรรมการเบื้องต้น ธรรมการ พ.ศ. 2458  
 ลงวันที่ 25 สิงหาคม พ.ศ. 2458

ไม่ท้องผ่ากระหวางมหาดไทยคังเดิม ขณะเดียวกันกระหวางธรรมการก็พยายามคังอำนาจการจัดการศึกษาจากคณะสงฆ์ซึ่ง เป็นผู้กำเนนการจัดการศึกษาาร่วมกับกระหวางมหาดไทยมาแต่เดิม โดยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงโปรดเกล้าฯ ได้ย้ายกรมธรรมการไปสังกัดกระทรวงวัง ดังนั้นหน้าที่ในการจัดการศึกษาทั่วพระราชอาณาจักรจึงเป็นของกระหวางธรรมการเพียงกระหวางเดียว ในปี พ.ศ. 2462 จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เปลี่ยนชื่อเป็นกระทรวงศึกษาธิการ

นอกจากนี้เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี (สนั่น เทพหัสดิน ณ อยุธยา) เสนาบดีกระทรวงศึกษาธิการขณะนั้นยังได้ดำเนินการงานชิ้นสำคัญอีกอย่าง โดยพยายามที่จะออกพระราชบัญญัติที่ประดบศึกษาสำหรับจัดการศึกษาภาคบังคับ อันจะเป็นการขยายการศึกษาให้ราษฎรที่พื้นควาบริสุทธิ์กันอย่างแพร่หลายทั่วพระราชอาณาจักร ความคิดคังกล่าวตรงกับพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กระทรวงศึกษาธิการดำเนินการร่างพระราชบัญญัติที่ประดบศึกษาขึ้น<sup>1</sup> ซึ่งภายในวันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ. 2463 เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีก็ได้นำร่างพระราชบัญญัติที่ประดบศึกษาขึ้นทูลเกล้าฯ ขอพระบรมราชวินิจฉัยหลังจากนั้นร่างพระราชบัญญัตินี้ก็ถูกนำเข้าพิจารณาในที่ประชุมเสนาบดีละได้มีการแก้ไขจนกระทั่งพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระบรมราชโองการได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ประดบศกษานี้ในวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2464 โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2464 เป็นต้นไป พระราชบัญญัติฉบับนี้มีควาบ่งหมายสำคัญคือ ต้องการให้เด็กทุกคนตั้งชายและหญิงที่มีอายุคังแต่ 7 - 14 ปี ได้เล่าเรียนในชั้นประดบศึกษาเพื่อเป็นการยกระดับควาบริสุทธิ์ของราษฎรทั่วพระราชอาณาจักร และต้องการให้ทุกคนไปควาบริสุทธิ์ตามอัธภาพ

สำหรับบทผลพหัยที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ประดบศึกษาในวันที่ 1 มีนาคม ปลายปี พ.ศ. 2464 โดยครั้งแรกประกาศใช้เฉพาะ 243 ตำบล หรือประมาณ 72.51

<sup>1</sup>จารุวรรณ ไวยเจนนี การศึกษาภาคบังคับของไทย พ.ศ. 2464 - 2474

เปอร์เซ็นต์ของทั้งหมด<sup>1</sup> เหลืออีก 94 ตำบล ยังไม่สามารถประกาศใช้บังคับได้ทันคําเพราะ  
 ตำบลเหล่านี้อยู่ห่างไกลหนทางทุกันดารมาก ราษฎรส่วนใหญ่ยังไม่สามารถรวมมือกันจัดตั้ง  
 โรงเรียนประจำตำบลขึ้นได้ อย่างไรก็ตามก็ อีกห้าปีต่อมา ใน พ.ศ. 2469 รัฐบาลก็ได้ประกาศ  
 ใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาเพิ่มเติมขึ้นอีก 9 ตำบล คือในจังหวัดเชียงใหม่ 2 ตำบล ได้แก่  
 ตำบลบ้านช้าง และตำบลเมืองกืด อำเภอสันมหาพน อีก 7 ตำบล ในจังหวัดลำปาง ได้แก่  
 ตำบลม่วงแสนทอง บ้านเป้า อำเภอเปียง อำเภอแม่ทะ และบ้านกิ้ว อำเภอแม่ทะ ตำบล  
 บ้านมอญ นาพูน ปากกลาง อำเภอเมืองลวง

การขยายการศึกษาภาคบังคับออกไปอย่างกว้างขวางและทั่วถึงเช่นนี้ ได้ทำให้ผู้  
 ปกครองส่งบุตรหลานเข้ารับการศึกษาเป็นจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งเป็นผลดีต่อการ  
 ปกครองมณฑลพายัพที่ต้องการสร้างควาบริสุทธิ์สัมภลคมกลืนให้ราษฎรในเขตมณฑลมีความสำนึก  
 ว่าตนเป็นพลเมืองส่วนหนึ่งของพระราชอาณาจักรไทยและอยู่ภายใต้สิ่งยกเว้นยิวจิตใจร่วมกับ  
 ก่อสถาปนาพระมหากษัตริย์ อย่างไรก็ตามก็ เมื่อราษฎรเกิดความนิยมส่งบุตรหลานเข้ารับการศึกษา  
 เพิ่มขึ้นขึ้น ปัญหาการขาดแคลนครู ขาดโรงเรียน และขาดแบบเรียน ซึ่งเป็นปัญหาที่บีบบัง  
 แต่เดิมาก็ทวีความยุ่งยากมากขึ้น ในการแก้ไขขั้นแรกรัฐบาลจึงต้องเปิดโรงเรียนฝึกหัดครูขึ้นที่  
 เพิ่มขึ้นที่จังหวัดเชียงใหม่ ให้ชื่อว่าโรงเรียนสามัคคีวิทยาคม และเปิดอีกแห่งที่จังหวัด  
 แม่ฮ่องสอน ชื่อโรงเรียนห้องสอนศึกษา โดยทั้งสองโรงเรียนนี้ เริ่มเปิดสอนตั้งแต่ปี พ.ศ.  
 2465<sup>2</sup> นอกจากนี้ยังได้ใช้วิธียกเว้นการเกณฑ์นักเรียนครูและครูเข้าเป็นทหาร อันเป็น  
 การให้อภิสิทธิ์แก่ครูและนักเรียนครู วิธีการดังกล่าวได้ผลไม่น้อยเพราะทำให้ผู้ที่ต้องการหลีกเลี่ยง  
 เลี่ยงการเกณฑ์ทหารหนีเข้าสมัครเป็นนักเรียนครูและเป็นครูต่อไป ทำให้จำนวนครูเพิ่มขึ้น  
 เป็นลำดับ ขณะเดียวกันนายอำเภอของแต่ละท้องที่ได้พยายามระดมกำลังราษฎรช่วยกันสร้าง

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมปลัดการ เอกสารรัชกาลที่ 6 คณ. 4/107  
หลวงวิเศษหัตถ์กรมการศึกษาราชการมณฑลพายัพกราบบเรียนพระยาโฆสภาธิบดีศาสตร์ ปลัดทูลฉลอง  
กระทรวงศึกษาธิการ ลงวันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2465

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมปลัดการ เอกสารรัชกาลที่ 6 คณ. 53.6/54  
มณฑลพายัพรับและว่าหมายนักเรียนฝึกหัดครูบุดชั้นต่ำ ลงวันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ. 2462

โรงเรียนหญิงชั้นให้เท่ากับความต้องการทางการศึกษา มีหลายการขาดแคลนสถานที่เรียนจึง  
เริ่มลดน้อยลง ส่วนปัญหาขาดแคลนแบบเรียนนรัฐบาลก็แก้ไขจำนวนหนังสือแบบเรียนต่าง ๆ  
เพื่อจัดส่งแจกจ่ายในแต่ละเขตให้มากขึ้นกว่าเดิม อย่างไรก็ตาม ปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าว  
ไปไม่ได้สิ้นสุดหรือยุติทันที่ได้ เพราะเป็นปัญหาที่ขยายตามปริมาณความต้องการที่เพิ่มขึ้นตลอด  
เวลา จึงจำเป็นที่รัฐบาลทุกสมัยต้องพยายามแก้ไขตลอดมา

2.5 การทำนุบำรุงบ้านเมือง ในช่วงถึงแก่ปี พ.ศ. 2458 เป็นต้นมา การ  
ทำนุบำรุงบ้านเมืองได้รับการพัฒนาจนเจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะด้านการ  
คมนาคมทางบก ได้มีการวิศสร้างถนนสะพานหลายในมณฑลพายัพเป็นจำนวนมาก และสามารถ  
สร้างได้ขนาดบดกรูมและปีความทนทานมากขึ้น ทั้งนี้เพราะการสร้างถนนในช่วงดังกล่าวนี้  
กรมทางหลวงเป็นผู้รับผิดชอบ โดยเฉพาะถนนที่เชื่อมระหว่างจังหวัด ส่วนถนนภายในแต่ละ  
จังหวัดขึ้นกรมทางหลวง จ.พ.พ.ทำหน้าที่เป็นที่ปรกษาของกรมการจังหวัดซึ่งกำลังดำเนินการก่อสร้างเอง

สำหรับถนนสายสำคัญในมณฑลพายัพนั้น กรมทางหลวงได้พิจารณาเห็นว่าสมควร  
สร้างแยกเป็นขบวนอย่างเร่งด่วนอีก 2 สาย คือ สายที่ 1 จากจังหวัดลำปางไปเชียงใหม่ สายนี้  
จะเป็นเส้นทางขนส่งสินค้าที่สำคัญมากกว่าอำเภอต่าง ๆ ที่อยู่คาบบริบทแม่น้ำโขง และสินค้า  
ในเขตเมืองเชียงใหม่ของอังกฤษ เชื่อมต่อกับสถานีรถไฟที่จังหวัดลำปางได้อย่างสะดวก ถึงขั้น  
จึงจำเป็นต้องเร่งสร้างถนนสายนี้ก่อน ถนนสายที่ 2 นั้นเชื่อมระหว่างสถานีรถไฟเด่นไผ่  
ไปจังหวัดแพร่และน่าน\* ซึ่งการกีดถนนสายนี้จะต้องผ่านห้วยและเขาหลายแห่ง นับว่าสร้าง  
ยากกว่าสายที่หนึ่งมาก และต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงกว่า ผลประโยชน์ที่จะได้รับจากถนนสร้าง  
นี้ก็ยังไปมากนัก การสร้างถนนสายที่เองจึงต้องดำเนินการหลังจากสร้างถนนสายที่หนึ่ง  
เรียบร้อยแล้ว อย่างไรก็ตามแม้จะไม่มีการสร้างถนนสายที่สองจากสถานีเด่นไผ่ไปจังหวัด

\* เส้นแวงเด่นไผ่ - แพร่ - น่าน หรือถนนยัมครกจัวโกก ระยะทาง 146 กิโลเมตร

กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม. 24/1  
นายพลเอกบูรณศักดิ์ บัญชาการกรมรถไฟแผ่นดินเรียบมหาอำมาตย์เอกเจ้าพระยาวงษา  
ประพันธ์ เสนาบดีกระทรวงคมนาคม สำนักที่ 7115 ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2464

น่านพื้นที่ พระยาเพชรรัตนราชสงคราม (เลื่อน กุญชรินทร์) สบุดเกล้าภิกษาคณะหลวงคารามบุรี  
 ขณะนั้น (พ.ศ. 2458 - 2465) ก็ได้แก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าด้วยการกักตุนข้าวจากอำเภออุทุมพรพิสัย\*  
 จังหวัดเขมรไปอำเภออุ้งถาง จังหวัดแพร่ จึงทำให้การกักตุนข้าวว่างเปล่าของจังหวัดนั้นสะดวก  
 ขึ้นกว่าเดิม<sup>1</sup>

ส่วนการสร้างถนนและสะพานภายในแต่ละจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้านนั้นยังคงถือ  
 เป็นหน้าที่ของกรมการจังหวัด และกรมการอำเภอ เป็นผู้ดำเนินการเอง ซึ่งโดยทั่วไปยังคง  
 ใช้วิธีการเรียกรับเงินและรับบริจาคสิ่งของต่าง ๆ จากบุคคลในท้องถิ่นหรือระดับชั้นถึงแก่เจ้า  
 ผู้ครองนคร ข้าราชการ พ่อค้า และราษฎร แต่ในช่วงนี้ได้ยกเลิกการเกณฑ์แรงงาน  
 ราษฎรแล้ว การใจแรงงานราษฎรคงต้องว่าจ้างกันในอัตราที่สมควร คงอย่างไรก็ดี จ.ม.  
 ความช่วยเหลือร่วมกันของบุคคลทุกฝ่าย ได้ทำให้การซ่อมสร้างถนนและสะพานขึ้น  
 เป็นการใหญ่ โดยมุ่งหมายได้ย่นระยะเวลาต่อไปถึงทางรถไฟสายเหนือ ที่กำลังก่อสร้างขึ้นไปทั้ง  
 จังหวัดเชียงใหม่ ในการสร้างถนนครั้งนี้ได้มีการขุดดินที่ผิวหน้าของถนนด้วยเนื้อเป็นการป้องกันการ  
 บัณฑิตมาเป็นหลุมเป็นบ่อในคราวฤดูฝน การสร้างถนนระยะหลังนี้จึงบ่งชี้ถึงลักษณะและสภาพ  
 ถนนหนทางราชการ ถนนและสะพานที่สร้างขึ้นครั้งนั้นอยู่ในจังหวัดต่าง ๆ ดังนี้

ก. จังหวัดลำปาง เจ้าบุรพาหยังงมีมาเกิดผู้ครองนครลำปาง ได้มีริชากรรรมย์สร้าง  
 ถนนใหม่เป็องจากประตูเจ็องรายก้งวัดท่าเสาน้อย<sup>2</sup> ถนนจากอำเภอเป็องลำปางไปอำเภอ  
 แม่เมาะและถนนจากอำเภอเป็องไปอำเภองาว ส่วนระยะแม่ได้สร้างสะพานรัษฎาภิเศกข้าม

\* อำเภออุทุมพร พิศุทธิ์กัอำเภออุทุมพร

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 กถ. 6.1/16  
บทความภาคย์เอกเจ้าพระยาวงษาประพันธ์ถึงพระยาจักรีปาณิศรพิไลวิสุตย์ ที่ 37/7221  
 ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2464

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 กถ. 6.1/16  
บทความภาคย์เอกเจ้าพระยาวงษาประพันธ์ เสด็จบาศักดิ์ตรวจถนนกบฏปราบกบฏนครหลวง  
ประวัติเกียรติยศ ราชอาณาจักรไทย ที่ 15/2738 ลงวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2460

แม่น้ำวัง มีขนาดนั้นนับเป็นสะพานคอนกรีตเสริมเหล็กที่ใหญ่ที่สุดในประเทศไทย โดยสร้างเสร็จในปี พ.ศ. 2461<sup>1</sup>

ข. จังหวัดแพร่ เป็นศูนย์กลางของมณฑลพายัพ (พ.ศ. 2458 - 2468) กรมการจังหวัดและกรมการอำเภอได้เรียกรับเงินจากข้าราชการและพ่อค้าประชาชนสร้างถนนในหัวเมืองตั้งแต่ที่ว่าการมณฑลไปถึงตลาดวัดเจ็ว ตำบลบ้านทุ่ง อำเภอเมืองแพร่<sup>2</sup> และบริษัทอีสต์เอเชียติกสร้างสะพานสาธารณะ 5 แห่ง ตามถนนสายอำเภอเมืองแพร่ไปอำเภอร่องวาง<sup>3</sup>

ค. จังหวัดน่าน เจ้าหม่อมหลวงสุรมาดา ผู้ทรงกรมฝ่ายเจ้าหม่อมศรีสุพรรณสุโขทัยและกรมการอำเภอได้ร่วมกับบริจจาค่าเงินเป็นจำนวน 10,200.62 บาท สร้างสะพาน 4 แห่ง ตามถนนสายจากจังหวัดน่านไปอำเภอท่าปลา จังหวัดอุตรดิตถ์ โดยผ่านอำเภอเมืองน่าน อำเภอบุญยืน และอำเภอฝายระแงะ ถึงอำเภอท่าปลา<sup>4</sup> และกรมการอำเภอบ้านม่วง พ่อค้าและประชาชนได้ร่วมกับบริจจาค่าเงินจำนวน 1,457 บาท สร้างสะพานข้ามห้วยจากอำเภอเมืองน่านถึงอำเภอบ้านม่วง จำนวน 7 แห่ง

<sup>1</sup>กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 กค. 5.3/8  
กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินกรมบังคับกรมหลวงราชกาลที่ 6 ลงวันที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ. 2451

<sup>2</sup>กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 กค. 6.1/16  
มหาอำมาตย์เอก เจ้าพระยาวงษาอนุประพันธ์ ถึงพระยาจักรีปาณิศรโกลวิสุตย์ ที่ 2/4605

<sup>3</sup>กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 กค. 12/1143  
เจ้าพระยาวงษาอนุประพันธ์ถึงพระเจ้าพี่ยาเขมรบนหลวงปราจิณกิตติบัตราณเลขานุการ  
ลงวันที่ 10 มิถุนายน

\* มีปัจจุบันอำเภอฝายระแงะ คืออำเภอพาน้อย

<sup>4</sup>กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 น. 15.1/11  
สุภเทพาภิบาลมณฑลพายัพกรรมาธิบดีเจ้าพระยาวงษาอนุประพันธ์ ที่ 4/57 พ.ศ. 2451

เป็นที่ 1 การร่วมมือร่วมใจกันตั้งกล่าวทำให้ถนนหนทางและสะพานในเขตเทศบาลเพิ่มมากขึ้น สร้างความสะดวกแก่การเดินทางและประหยัดค่าใช้จ่ายของรัฐบาลเป็นอันมาก

นอกจากจะปลการสร้างถนนและสะพานภายในเขตเทศบาลอย่างกว้างขวางแล้ว ในช่วงที่ได้มีการสร้างทางรถไฟสายเหนือช่วงสุดท้าย โดยปลายทางถึงจังหวัดเชียงใหม่ และภายในปี พ.ศ. 2462 ทางรถไฟสายนี้ก็ได้เปิดบริการได้ ทำให้การเดินทางระแวกหัวเมืองฝ่ายเหนือกับส่วนกลางมีความสะดวกและรวดเร็วยิ่งกว่าเดิมเป็นอันมาก และจากการปรับปรุงการคมนาคมให้สามารถติดต่อกันได้อย่างรวดเร็วขึ้นเอง ได้ทำให้การปกครองมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น การสร้างถนนและสะพานตลอดทางวัฒนธรรมได้เป็นผลสำเร็จ

อันที่จริงโครงการสร้างทางรถไฟสายเหนือขึ้นตั้งแต่สมัยเสนาบดีขี้เหล็ก ได้เริ่มกันมาตั้งแต่ พ.ศ. 2430 ก่อนที่จะมีการปฏิรูปการปกครองแบบเทศาภิบาลแล้ว แต่การดำเนินงานก่อสร้างนั้นมีอุปสรรคต่าง ๆ จนต้องขงักงั้นหลายครั้ง ประกอบกับกรณีสถานการณ์บ้านการอันสาหัสไม่เข้าใจวางใจมากกว่าทางบ้านหายย เนื่องจากฝรั่งเศษพยายามคุกคามบ้านอันสาหัสหนักขึ้น ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องเร่งสร้างทางรถไฟสายอันสาหัสก่อนและเมื่อสร้างจนครบราชสีมาแล้ว รัฐบาลไทยจึงได้สนใจลงมือสร้างทางรถไฟสายเหนือแทนที่จะสร้างสายที่สาหัสต่อไปได้ของทางราชการเดิม ทั้งนี้เพราะรัฐบาลซึ่งกามีผลประโยชน์อันกลางแรมรัฐกิจเป็นอันมาก จึงสนับสนุนและเร่งเร้า ทางสายเหนือได้เริ่มสร้างถนนถ่วงบ้านภาคตั้งจังหวัดลพบุรีในวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2441<sup>2</sup> ส่วนการสร้างทางรถไฟช่วงจากลพบุรีขึ้นไปจนถึงเชียงใหม่ นายแมร์ตัน เกษ เจ้ากรมรถไฟได้สำรวจเส้นทางแล้วเสนอแนะเส้นทางผ่านเมือง 4 ดายให้รัฐบาลไทยพิจารณาเลือกดังนี้

ทางที่ 1 เริ่มที่นครสวรรค์ผ่านกำแพงเพชร ตาก ลำพูน และลงเชียงใหม่ โดยไม่ต้องผ่านลำปาง รวมเป็นระยะทางยาว 415 กิโลเมตร

<sup>1</sup> กองจดหมายเทศาภิบาล กบข. กบข. 5 เอกสารรัชกาลที่ 5 มธ. 5 9/7  
กรมมหาดไทยสาขาคณะบดีมหาดการมหาดการรับกาที่ 5 ลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 116

<sup>2</sup> กองจดหมายเทศาภิบาล กบข. กบข. 5 เอกสารรัชกาลที่ 5 มธ. 5.1/52  
นายอธิบดีส่งวันที่ทางสายต่าง ๆ ได้เปิดการก่อสร้างระยะทางยาวและราคาใน 1 กิโลเมตร ซึ่งได้เปิดในวันที่ 31 มีนาคม ร.ศ. 124 ม.ป.ป.

ทางที่ 2 ตั้งแต่เมืองนครสวรรค์ผ่านกำแพงเพชร เขาก เลี้ยว ลำปาง ลำพูน ถึงเชียงใหม่ รวมระยะทาง 445 กิโลเมตร

ทางที่ 3 ตั้งแต่นครสวรรค์ ผ่านพิษณุโลก อุตรดิตถ์ แพร่ ลำปาง ลำพูน ถึงเชียงใหม่ ระยะทางยาว 491 กิโลเมตร

ทางที่ 4 ตั้งแต่นครสวรรค์ ผ่านพิษณุโลก อุตรดิตถ์ แล้วตัดไปลำปาง ลำพูน ถึงเชียงใหม่ โดยไม่ก้งผ่านแพร่ รวมระยะทาง 450 กิโลเมตร<sup>1</sup>

รัฐบาลไทยได้พิจารณาเลือกเส้นทางที่ 4 คือ จากลพบุรี ผ่านนครสวรรค์ พิษณุโลก อุตรดิตถ์ ลำปาง ลำพูน ถึงเชียงใหม่ เพราะเห็นว่าสั้นเปลืองค่าก่อสร้างน้อยกว่าทางอื่น ๆ แต่จะได้ผลประโยชน์ด้านการเปิดการปกครองและเศรษฐกิจอย่างมากมาย เนื่องจากเป็นเส้นทางที่ข้ามแบ่งอณาเขตทั้งสี่ โครงการก่อสร้างได้แบ่งเป็น 4 ระยะ ก่อ จากลพบุรี ถึงปากน้ำโพ จากปากน้ำโพถึงพิษณุโลก จากพิษณุโลกถึงอุตรดิตถ์ และจากอุตรดิตถ์ถึง เชียงใหม่ การดำเนินงานตามโครงการระยะแรกเริ่มใน พ.ศ. 2443 แต่ต้องชะงักลงระยะหนึ่งปี พ.ศ. 2444 เพราะต้องระดมกำลังสร้างทางรถไฟสายใต้จากฉะบองไป เขอขุมก่อน<sup>2</sup> แต่แล้วจากสถานการณ์ที่วุ่นวายเนื่องจากกบฏเงี้ยวเองแพร่ พ.ศ. 2445 เป็นผลให้รัฐบาลเห็นความจำเป็นที่จะต้องเร่งสร้างทางรถไฟสายเหนือต่อไป เพื่อให้การติดต่อระหว่างหัวเมืองภาคเหนือกับกรุงเทพฯ สะดวกและรวดเร็วที่สุด ทั้งจะเป็นการเตรียมการป้องกันและปราบปรามเหตุร้ายที่อาจจะเกิดขึ้นอีก รัฐบาลจึงทุ่มเงินการสร้างทางรถไฟสายเหนือต่อไปตั้งแต่ พ.ศ. 2445 ถึงพิษณุโลกใน พ.ศ. 2450 และถึงอำเภอพิชัย จังหวัดอุตรดิตถ์ใน พ.ศ. 2452 แต่การก่อสร้างถึงกำแพงแสน จังหวัดอุตรดิตถ์

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ฉ.จ. 5.9/13 กรมขุนบุรีรัตนวงษ์กรมหมื่นสุทธนารีนาถรัชกาลที่ 5 ที่ 51/6055 ลงวันที่ 31 สิงหาคม ร.ศ. 121

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ฉ.จ. 5.9/20 สำนักพระราชวังกรมหมื่นไวยุทธยาภิบาลการเปิดทางรถไฟปากน้ำโพ ลงวันที่ 31 ตุลาคม ร.ศ. 121



การสร้างทางรถไฟสายเหนือก็ถ่วงชงักถ่วงอีกครึ่ง<sup>1</sup> เพราะต้องหันไปสร้างทางรถไฟสายใต้ จากเขตรอบๆ กรุงเทพไปจนถึงสุโขทัย โกลดอุคสรอบแดนไทยด้วย และมีถ่วงและถ่วง เกือบกับทางรถไฟ ของอังกฤษทุกเส้นทั้งนี้ เพราะสถานการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศสมัยนั้นยังเก็บให้คงดำเนิน การเช่นแต่ก่อน จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2455 รัฐบาลจึงได้พิจารณาสร้างทางรถไฟสายเหนือ จากช่วงคำดงไปจนถึงเชียงใหม่ เพราะเห็นว่าผลของการสร้างทางรถไฟสายนี้จะสามารถขนส่งสินค้าเป็นจำนวนมากได้อย่างถูกค่าและจะได้กำไรดีร้อยละ 4 ซึ่งเพียงพอต่อการจ่าย เป็นคดคอบนึ่งที่กู้เงินจากอังกฤษ อย่างไรก็ตาม การสร้างทางรถไฟสายเหนือในช่วงที่มอญสว เป็นอัมพภาคหนึ่งค่านานาประเทศเป็นเหตุมาจากสงครามโลกครั้งที่หนึ่งเป็นลำดับ ก้าบตรงงานก็หายาก เพราะชาวพม่าเองไม่มีความเข้มแข็งและอดทนต่อการทำงานโยธา ประกอบกับชาวพม่าในเบื้องต้นส่วนใหญ่กำลังมีอาชีพประจำอยู่แล้ว และที่สำคัญเงินทุนดำเนินการที่กู้จากชาติเขาก็ต้องหยุด ชะงักเพราะช่วง พ.ศ. 2457 - 2461 เกิดสงครามโลกครั้งที่ 1 ขึ้น<sup>2</sup> จึงขาดปัจจัยสำคัญ สำหรับดำเนินการ แต่การดำเนินงานไม่ได้ขาดช่วงนานนัก ภายใต้นปี พ.ศ. 2459 รถไฟ ก็สามารถเดินถึงจังหวัดลำปาง และเริ่มดำเนินการสร้างช่วงต่อไปในจังหวัดเชียงใหม่ โดยในช่วงสุดท้ายนั้นนับเป็นช่วงที่ลำบากที่สุด เพราะต้องเลาะเลียบเข็ชเขาและถ่วงเขาจะ อุโมงค์ขุนตาล ซึ่งมีถ่วงยาวถ่วง 1,302 เมตร นับเป็นถ่วงที่ยาวที่สุดในเอเชีย<sup>3</sup> การ

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 กค. 5.1/27  
พระองค์เจ้ากัศยาศรกราชมิ่งมยุรีรัชกาลที่ 5 ที่ 101/5645 ลงวันที่ 17 มีนาคม  
 ร.ศ. 121

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 กค. 5.3/2  
การสร้างทางรถไฟถึงแต่แม่จอกไปถ่วงเชียงใหม่ แต่เกินจยถ่วงนครเจียงไคย ลงวันที่ 13  
 พ.ค. 2454 - 6 พ.ค. 2463

<sup>3</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 กค. 5.3/8  
กรมระก้าแห่งเมอริจักรโยชเม กราชมิ่งมยุรีรัชกาลที่ 6 ลงวันที่ 13 กรกฎาคม  
 พ.ศ. 2461

ทางานในเข่งนี้จึงล่าช้ามาก กว่าสร้างถึงจังหวัดเลยยังใหม่ก็กินเวลาถึง ๖ ปี โดยสามารถเปิดบริการได้ในวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2464

หลังจากทางรถไฟสายเหนือสร้างเสร็จในแคว้นจังหวัดแต่ละอำเภอเองที่ปีทางรถไฟผ่านก็ได้อำนาจถนนมาเชื่อมถึงสถานีรถไฟ ทำให้การคมนาคมระหว่างกรุงเก่า กับมณฑลพายัพ และมณฑลพายัพ (พ.ศ. 2458 - 2460) สะดวกรวดเร็วมากขึ้น ความเจริญของบ้านเมืองก็เจริญเพิ่มขึ้นเป็นลำดับด้วย และได้กลายเป็นเหตุผลสำคัญที่รัฐบาลต้องประกาศยุบรวมมณฑลพายัพเข้ากับมณฑลพายัพใหม่บังคับแก่คง หรือกับยกเลิกภูมิภาคและตำแหน่งอุปราชภาคด้วย ส่วนมณฑลอื่น ๆ ทั่วไปในพระราชอาณาจักรก็มีการยกเลิกที่สะดวกรวดเร็วขึ้นเช่นเดียวกัน จึงเป็นเหตุผลประการหนึ่งที่บอกเหตุไปจากสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำจำเป็นจะต้องลดข้าราชการออกด้วยการยุบเลิกตำแหน่งและหน่วยงานต่าง ๆ ลงเป็นลำดับมา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476 คณะราษฎรผู้ปฏิวัติการปกครอง พ.ศ. 2475 ก็ออก "พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. 2476"<sup>2</sup> ซึ่งเป็นผลให้ยกเลิกระบบเทศาภิบาลและมณฑลเทศาภิบาลที่ยังคงเหลืออยู่ 10 มณฑล คือ มณฑลพายัพ มณฑลพิษณุโลก มณฑลอุษาคเนย์ มณฑลลาวพวน มณฑลราชบุรี มณฑลสุโขทัย มณฑลนครราชสีมา มณฑลอุดร มณฑลนครราชสีมา และมณฑลกรุงเก่า<sup>3</sup> เมื่อยกเลิกมณฑลเทศาภิบาลแล้ว การบริหารราชการส่วนภูมิภาคจึงเหลือแต่การปกครองระดับจังหวัด ยาจาง ตำบลด และหมู่บ้าน

ผลของการยกเลิกมณฑลเทศาภิบาลได้ทำให้ขาดองค์การควบคุมดูแลที่จะคอยสั่งการองการดำเนินงานที่ควรมุ่งเน้นเพียงอย่างเดียว เป็นเหตุให้งานของ 70 กว่าจังหวัดที่ขึ้นตรงกับกระทรวง

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 7 ม. 4.3/1

<sup>2</sup> ประกาศเรื่องยุบรวบท้องที่บางมณฑลและบางจังหวัด ลงวันที่ 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2474

<sup>3</sup> "พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. 2476" ใน ราชกิจจานุเบกษา แผนกกฎหมาย เล่ม 50 ลงวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2476 หน้า 751 - 762

<sup>4</sup> แบบเค้าโครงพระยาการงราชานุภาพและพระยาราชเจนา เทศาภิบาล หน้า 116

ในช่วงกลางสงครามเรื่องเข้ามา "สงบ" กันเล็กน้อย และบ่อนักการเมืองก็ยังมีอีก. บริหารที่ขาดการประกาศจาก... จึงไม่สร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน นอกจากนั้น... รัฐบาลยังได้จัดรูปการบริการจังหวัดเสียใหม่ โดยเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ของแต่ละผู้ว่าการ จังหวัดหนึ่งแห่งเดิมเคยมีฐานะเป็นผู้รับผิดชอบสูงสุดในจังหวัด มีข้าราชการรองลงไปช่วยบริหารงานซึ่งได้แก่ กรมการเองในตำแหน่ง และกรมการเองนอกตำแหน่งเป็นผู้ให้คำปรึกษาหารือ แต่ข้าหลวงจังหวัดภายใต้ระบอบปฏิวัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2476 มีฐานะเป็นเพียงประธานของคณะกรรมการจังหวัด อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของงานนั้นกับคณะกรรมการจังหวัด<sup>1</sup> ทั้งนี้ผู้ว่าการจังหวัดแต่เดิมจึงมีอำนาจสูงกว่าข้าหลวงประจำจังหวัด เหตุผลที่มีการเปลี่ยนแปลงรูปการบริหารราชการจังหวัดก็เพื่อให้สอดคล้องกับการปกครองแบบประชาธิปไตยซึ่งนับว่าเป็นความหวังค้ำต่อประเทศชาติของคณะราษฎรอย่างยิ่ง อย่างไรก็ตาม ผลที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ทำให้การปกครองเสื่อมลงเพราะขาดผู้รับผิดชอบโดยตรง นับเป็นข้อบกพร่องของคณะราษฎรประการหนึ่งที่ว่าไกลเกินความจริงในขณะที่สถานการณ์บ้านเมืองยังไขว่คว้า เมื่อมีการเปรียบเทียบการดำเนินการปกครองระบบเทศบาลกับการปรับปรุงแก้ไขในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และได้พิจารณาการทดลองจนถึงปี พ.ศ. 2476 พบ จะเห็นว่ามิได้มีผลดีน้อยเป็นอันขาดจนกล่าวได้ว่าระบบเทศบาลเป็นวิวัฒนาการการปกครองที่ให้คุณประโยชน์ต่อประเทศชาติทั้งด้านการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม การศึกษานาไปการ และเป็นพื้นฐานของการปกครองส่วนภูมิภาคที่สืบต่อมาจนปัจจุบัน

---

<sup>1</sup>พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2476 " ใน ราชกิจจานุเบกษา แผนกกฎหมาย เล่ม 50 ลงวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2476 หน้า 751 - 762

ดินแดนประเทศไทยปัจจุบันคือ 8 จังหวัดภาคเหนือซึ่งประกอบด้วย จังหวัดเชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง แพร่ น่าน แม่ฮ่องสอน เชียงราย และพะเยา แต่เคยเป็นอาณาจักรล้านนาใหม่ศูนย์กลางที่นครเชียงใหม่ ปีกาชาเขตอยู่ระหว่างพม่ากับอยุธยา จึงเป็นยุทธศาสตร์ที่ทั้งสองฝ่ายพยายามผลักดันเข้าครอบครอง จนถึงสมัยกรุงธนบุรีดินแดนส่วนนี้จึงตกเป็นประเทศราชของไทยเพียงฝ่ายเดียว ด้วยความสัจปรารถนาของผู้นำชาวล้านนาไทย

อย่างไรก็ตาม พม่ายังคงพยายามแย่งชิงล้านนาไทยกลับคืนเสมอ เพื่อยึดเป็นที่ตั้งเข้าโจมตีไทย แต่ก็ถูกเจ้าผู้ครองนครต่อสู้อย่างแข็งขัน ดังนั้นในสมัยรัตนโกสินทร์ก่อนที่รัฐบาลกลางจะมีนโยบายสนับสนุนให้ เจ้าผู้ครองนครล้านนาไทยทุกคนมีกำลัง แข็งแรงสามารถป้องกันพระราชอาณาเขตด้านเหนือ ให้พ้นจากการรุกรานของพม่าได้ เจ้าผู้ครองนครจึงมีอำนาจสิทธิ์ขาดในการปกครองตนเองเกือบทั้งหมด เพียงต้องส่งเครื่องราชบรรณาการและต้นไม้เงินทองทุกสามปีเท่านั้น อันเป็นวิธีการปกครองแบบเอาใจและบงกช โดยควบคุมแต่่น้อย เพื่อผูกพันจิตใจของเจ้าผู้ครองนครในล้านนาไทยให้จงรักภักดีต่อรัฐบาลกลางตลอดไป ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับประเทศราชล้านนาไทยสมัยก่อนการปฏิรูปการปกครองจึงราบรื่นตลอดมา เพราะเจ้าผู้ครองนครทุกคนมีความจงรักภักดีต่อรัฐบาลกลาง

กรณีรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวอันเป็นยุคแห่งการปฏิรูปทรงโบราณ ได้มีการปกครองดินแดนส่วนนี้เป็นแห่งแรกในพระราชอาณาจักรเมื่อ พ.ศ. 2427 เพราะมีสาเหตุสำคัญมาจากลักษณะการปกครองที่ขาดความรัดกุมไม่เหมาะสมกับกาลสมัย ในขณะที่อังกฤษได้ครอบครองพม่าเกือบทั้งประเทศและขยายอิทธิพลทางการเมืองและเศรษฐกิจเข้ามาในล้านนาไทยจนเกิดปัญหาเกี่ยวกับกิจการป่าไม้และมี ท้าความวุ่นวายบริเวณชายแดนเสมอ ซึ่งเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของกษัตริย์ในบังคับอังกฤษด้วย รัฐบาลไทยเห็นว่าหากไม่แก้ไขปัญหาดังกล่าวเสียก่อน จะเป็นโอกาสให้อังกฤษอ้างเป็นเหตุเข้าคุกคามอธิปไตยของไทย

ในต้นแกมส่วนนี้ได้

ในการปฏิรูปการปกครองชนชั้นสามัญชน รัฐบาลตระหนักดีว่าก่อนที่ชนชั้นสามัญชนจะมีฐานะเป็นประเทศเสรีภาพ เจ้าผู้ครองนครเกณฑ์อำนาจจะผูกประโคมเข้ามากมายแก่ตน หากผลสัมฤทธิ์ของความทุกข์โดยต้นตอจะเป็นการหักทลายน้ำใจเกินไป รัฐบาลจึงกำหนดนโยบายที่ได้ดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไป เพื่อให้เขาใจขึ้นให้เจ้าผู้ครองนครรู้สึกว่าจะต้องสูญเสียอาณาเขตและผลประโยชน์ที่ตนนั้นตลอดเวลา 49 ปี แห่งการปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพ ( พ.ศ. 2427 - 2476 )

จึงมีลักษณะเด่นชัดของการควบคุมเงินงานดังนี้

ประการแรก ลักษณะการดำเนินงานเป็นกระบวนการแยกส่วนกันแก่ประเทศไทย สยามมาโดยเมื่อก่อนเป็นส่วนหนึ่งในพระบรมราชจักรีวงศ์ก่อนและยาวนานถึงกว่าสิบปีโดยมีการเปลี่ยนแปลงทั้งด้านการปกครอง การศาล การเก็บภาษีอากร การคลัง และอื่น ๆ ครั้นจะเลิกโดยความเหมาะสม โดยเฉพาะเกี่ยวกับตำแหน่งเจ้าผู้ครองนครซึ่งเคยปกครองบ้านเมืองของตนเองประดุจเจ้าชีวิต รัฐบาลจึงยกเลิกไปทันที แม้จะมีโครงการแก้ไขอย่างรีบเร่งอยู่เสมอ แต่ขณะเดียวกันก็พยายามลดอำนาจและผลประโยชน์ของเจ้าผู้ครองนครอย่างค่อยเป็นค่อยไป ถึงจะเห็นได้ว่าครั้งแรกที่รัฐบาลเจ้าแก้วไชยวิบูลย์ทำการปกครองสยามไทย พ.ศ. 2417 - 2426 นั้น ยังไม่ได้ควบคุมเจ้าผู้ครองนครโดยทรงเพียงแต่ส่งข้าหลวงขึ้นไปแนะนำให้เจ้าผู้ครองนครปฏิบัติให้ถูกต้องตามบัญชาซึ่งใหม่และความคำสั่งของรัฐบาลเท่านั้น ครั้นต่อมาใน พ.ศ. 2427 - 2442 รัฐบาลก็ปฏิรูปการปกครองจึงเป็นการเริ่มเข้าควบคุมอำนาจและผลประโยชน์บ้างบ้าง และเป็นการวางรากฐานก่อนจัดการปกครองแบบสหเทศเทศาภิบาล เพราะเมื่อจัดการปกครองแบบสหเทศเทศาภิบาลใน พ.ศ. 2442 เป็นเวลาที่รัฐบาลยกเลิกงานส่วนเมืองประเทศราชสยามไปพร้อมกับเจ้าผู้ครองนครอำนาจทางการเมืองการปกครองของเจ้าผู้ครองนครได้อย่างแท้จริง โดยเจ้าผู้ครองนครมีอำนาจแต่เพียงในนามเท่านั้น

จนกระทั่งสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เจ้าผู้ครองนครทุกคนก็ต่างยอมรับผลประโยชน์เป็นเงินก้อนหนึ่งอย่างแท้จริงเหมือนว่าราชการทั่วไป และระบอบปกครองเจ้าผู้ครองนครที่ทรงดำเนินการในขั้นต่อมาที่เรียกอีกคำหนึ่งว่าเจ้าผู้ครองนครซึ่งกำหนดว่าหากเจ้าผู้ครองนครองค์ใดจงแก่พิราลัยแล้ว จะไม่ไปรบกวนใน



เมืองเหนือจึงไปฆ่าเกรงข้าหลวงเก่าที่นคร กลับปลงความซัดแย้งรุนแรงขึ้นตามลำดับ ถึงกับสนับถุนอก เรกบฏ ระยะเวลาปราบสงครามอย่างคับ ๆ ขึ้นใน พ.ศ. 2432 การวางรากฐาน การปฏิรูปการปกครองวังไป่ประสบความเร็จ รัฐบาลต้องปรับปรุงอีกครั้งใน พ.ศ. 2436 โดยให้ ระยะเวลาทรงสุรเดชบุรีเข้มงวดระเบียบแบบแผนเป็นข้าหลวง การปกครองจึงเรียบร้อย และเห็นได้ว่าเวลาที่วัดแบบทะเลเทศาภิบาลก่อนไป แต่ในกำขัมพิชิตภา กับเจ้าชายเมืองเหนือ กลับเลวลง เจ้านายเมืองเหนือต่างไปสนใจการค้าเงินงาของพระยาทรงสุรเดช เมื่อมอง กลายความถึงเกรียกจึงเปลี่ยนตัวข้าหลวงใหม่ โดยส่งพระยาวิกรมราชกิจฉิม เป็นผู้ไม่เข้าข้าง ไปเป็นข้าหลวง (พ.ศ. 2442 - 2445) ระยะเวลาวิกรมราชกิจไม่สามารถแก้ไขความเดือดร้อน ของราษฎรและเจ้าชายเมืองเหนือได้ จึงเกิดการก่อกำเนิดรัฐบาลอีกครั้งในกบฏเงี้ยวเมืองแคว พ.ศ. 2445 ปีการเริ่มเข้าราชการครั้งใหม่ที่สุด เป็นการแสดงความไม่พอใจของราษฎร และเจ้าชายเมืองเหนือออกมาอย่างเปิดเผยซึ่งเป็นแบบฉบับแก่รัฐบาล

ดังนั้นในวงหลังกบฏเงี้ยว รัฐบาลก็ต้องระงับสุรสีห์หวิถึศักดิ์ (เฉย กัลยาณมิตร) ผู้มีความสามารถสูงเป็นข้าหลวงใหญ่ประจำเขตชายทัพ (พ.ศ. 2445 - 2458) จึงมีการ แก้ไขข้อบกพร่องและเปลี่ยนแปลงระเบียบแบบแผนด้านต่าง ๆ ให้เหมาะสมขึ้น สร้างความ ขอบใจแก่ราษฎร เจ้าชายเมืองเหนือและรัฐบาลยิ่ง นับเป็นความสำเร็จแท้จริงครั้งแรกที่เป็น ที่รัฐบาลให้มาหลวงคนเก่าแก่จัดการปกครองใน เฉพาะยังได้โดยปกติ แม้ว่าจะมาต่อมา (พ.ศ. 2455 - 2463) จะเกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบเทศาภิบาล มีการย้ายวงกัลยาณมิตรเทศาภิบาล จากกระทรวงมหาดไทยไปขึ้นตรงต่อวงกระทรวงมหาดมัตริย์จนเกิดความสับสนในความดำรงกับ บัญชาชี้แจง ระวางอาชญากรรม และกลายเป็นสาเหตุนำไปสู่การก่อกำเนิดรัฐบาลที่พลพรรคกันใน พ.ศ. 2465 แต่ในขณะเดียวกันกลับก่อให้เกิดปัญหาใด ๆ ขึ้น ทั้ง ๆ ที่ราษฎรและ เจ้าชายเมืองเหนือได้รับผลกระทบกระเทือนเช่นเดียวกับ ทั้งนี้เนื่องจากระเบียบเพราะความ สำเร็จที่สืบเนื่องมาจากการดาเงินงาของพระยาสุรสีห์หวิถึศักดิ์แล้ว คงเป็นผลมาจาก ลักษณะชนบทรรมนิยม ประเพณี วัฒนธรรม อันมีต้นรากมาจากพุทธศาสนามาแต่เกี่ยวข้องกับชาวไทย ในภูมิภาคที่นี้ จึงสามารถผสมกลมกลืนได้ง่ายกว่า และที่สำคัญอีกประการต้องจากการยื่นำ จากผู้เสียผลประโยชน์ที่จะช่วยโอกาสชักชวนราษฎรเข้าร่วมก่อกำเนิดรัฐบาล

ประการที่สาม ปฏิกริยาก่อถำบในมณฑลพายัพเกิดขึ้นเฉพาะระยะแรกของกระบวนการ  
 ปฏิรูปการปกครองเท่านั้น เป็นผลจากความรู้สึกสูญเสียอำนาจและผลประโยชน์ของเจ้านาย  
เมืองเหนือ ประกอบกับความเคียดแค้นของราษฎรอันเนื่องจากระบบการเก็บภาษีอากรแบบ  
ผูกขาด และการเกณฑ์แรงงานเป็นส่วย ปีการเลือกตั้งออกในรูปของกบฏพระยาปราบ  
 สงครามที่เมืองเชียงใหม่ พ.ศ. 2432 และกบฏเงี้ยวที่เมืองแพร่ พ.ศ. 2445 กบฏทั้งสอง  
 ครั้งถึงกล่าวถึงข้อสังเกตบางประการคือ กบฏพระยาปราบสงครามเป็นการต่อต้านการ  
 ปฏิรูปการปกครองอย่างรุนแรงครั้งแรก โดยทั่วไปจะไม่ได้รับความสนใจหรือแพร่หลายเท่า  
 กบฏเงี้ยว ทั้งนี้อาจเป็นเพราะกบฏเงี้ยวเมืองแพร่เป็นเหตุการณ์รุนแรงกว่า มีการบุกเข้า  
 ปล้นและยึดเมืองสำเร็จ จับข้าราชการไทยสังหารถึงยี่สิบกว่าคน และมีหลักฐานบ่งชี้ว่า  
 เจ้าเมืองและเจ้านายบุตรหลานบางคนสับสนุนพวกกองโจรเงี้ยว ตรงข้ามกับกบฏพระยา  
 ปราบสงครามไปเลย เหตุหลักฐานผูกมัดว่าเจ้านายในเมืองเชียงใหม่คนใดเห็นเป็นใจกับ  
 พวกกบฏ ทั้ง ๆ ที่ข้อพิรุณชนสงสัยหลายประการ รวมทั้งไปมีการสังหารข้าราชการไทย  
 และไปสามารถยึดเมืองเชียงใหม่สำเร็จ แต่จากการศึกษาจะเห็นได้ว่ากบฏพระยาปราบ  
 สงครามเป็นปฏิกริยาที่น่าสนใจ เพราะเป็นปฏิกริยาที่เกิดจากราษฎรพื้นเมือง ไปได้เกิด  
 จากการกำเริบใจคัง เช่นกองโจรเงี้ยว ปฏิกริยาดังกล่าว นอกจากจะมีสาเหตุจากการ  
 เก็บภาษีอากรแบบผูกขาด และการสูญเสียอำนาจและผลประโยชน์ของเจ้านายเมืองเชียงใหม่  
 แล้ว ยังได้รับการชี้แนะจากพระยาปราบสงครามหัวหน้าผู้ก่อการกบฏซึ่งเข้าใจหลักยุทธศาสตร์  
 เป็นอย่างดี สามารถปลุกระดมราษฎรให้เห็นกล้อยศายและมีจิตใจกล้าต่อคานอำนาจรัฐ  
 โดยปกติแล้วราษฎรแม้จะได้รับความเดือดร้อนเพียงใดก็ยังไม่สามารถก่อปฏิกริยาขึ้นได้  
 เว้นแต่จะได้รับการชักชวนเท่านั้น และเมื่อพิจารณาคุณสมบัติส่วนตัวของพระยาปราบสงคราม  
 จะเห็นว่าอยู่ในฐานะที่สูงกว่าราษฎรทั่วไปถือเป็นผู้นำปกครองแคว้น (คำมด) ปียศชั้นพระยาที่  
 เจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่แต่งตั้ง มีความสามารถในการรบและอยู่ยงคงกระพัน ราษฎรให้  
 ความเชื่อถืออย่างมาก เพราะเข้าใจว่าพระยาปราบสงครามเป็นผู้แก้ไขความเดือดร้อนได้  
 ราษฎรจึงเข้าร่วมถึงสองพันคนเศษ อย่างไรก็ตาม แมื่อกองกำลังจะมากแต่การรวมตัวหละหลวม  
 ขาดอุดบการวิสาหะและการวางแผน เพราะเข้าร่วมด้วยการชี้แนะและตามอย่างเพื่อนบ้าน



ในแง่นี้เป็นจุดอ่อนที่ต่างกับกองโจรเงี้ยวที่เมื่อกำลังย้ายและสามารถปฏิบัติการรวดเร็วกว่ามาก ในที่สุดราษฎรผู้เข้าร่วมก่อการกบฏก็ถูกปราบปรามอย่างราบคาบ

อย่างไรก็ตาม กบฏทั้งสองครั้งนั้น แม้จะเป็นการต่อต้านอย่างรุนแรง แต่ก็ไปยากที่จะปราบปรามจนเกินไป เพราะเจ้านายเมืองแพร่กระทำการกบฏต่างไปได้ร่วมมือกับเมืองใกล้เคียง และไม่ได้รับการสนับสนุนจากอังกฤษหรือฝรั่งเศสเหมือนเหตุการณ์ชายแดนด้านอื่น ทั้งนี้ อังกฤษยินยอมายมุงให้ดินแดนส่วนนี้เป็นรัฐกึ่งเอกราชระหว่างอังกฤษกับฝรั่งเศส ส่วนฝรั่งเศสในอาณาไทยไม่มีกำลังมากพอที่จะสนับสนุน ดังนั้นเหตุการณ์ร้ายจึงไม่ลุกลามใหญ่โต ขณะเดียวกันรัฐบาลก็เร่งแก้ไขปัญหาและหาทางป้องกันทันที โดยเฉพาะหลังกบฏเงี้ยวเมืองแพร่ เป็นโอกาสให้รัฐบาลเข้าจัดการปกครองบนลพพายเป็นเต็มที่ โดยปราบกบฏเงี้ยวเฉียบขาดและลงโทษเจ้านายเมืองแพร่ด้วยการปลดออกแล้วให้ข้าราชการจากส่วนกลางดำรงตำแหน่งใหม่ทั้งหมด เพื่อเป็นตัวอย่างให้เมืองอื่นเห็นว่า การต่อต้านรัฐบาลไม่มีทางสำเร็จ นอกจากยอมสนับสนุนการดำเนินงานของรัฐบาลแต่โดยดี พร้อมทั้งนั้นรัฐบาลก็ส่งกองทหารขึ้นไปตั้งกองบัญชาการอย่างมั่นคง เพื่อป้องกันเหตุร้ายและสร้างความยำเกรงมิให้เกิดความวุ่นวายขึ้นอีก

จากลักษณะการดำเนินงานดังกล่าวก่อให้เกิดผลดีต่อรัฐบาล ทั้งด้านการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ และสังคม กล่าวคือ

ด้านการเมืองการปกครอง นอกจากสามารถผนวกดินแดนประเทศราชลานนาไทยเข้าเป็นส่วนหนึ่งของพระราชอาณาจักรได้อย่างสมบูรณ์แล้ว ยังเป็นการรักษาอธิปไตยของไทยในดินแดนส่วนนี้ให้รอดพ้นจากการคุกคามของมหาอำนาจตะวันตกที่อาจอ้าง เหตุการณ์ปกครองที่ไม่เรียบร้อยแล้วเข้าบริหารจัดการเสียเอง โดยเฉพาะมณฑลพายัพมีป่าไม้เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่จูงใจชาตินิยมหาอำนาจอย่างยิ่ง ทั้งอังกฤษและฝรั่งเศสซึ่งมีอาณาเขตติดต่อกับเขตแดนมณฑลพายัพ ต่างพยายามขยายอิทธิพลเข้ามากนละด้าน โดยในด้านการตั้งกองอั้งฉกฉวยซึ่งครอบครองพรมามีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเกี่ยวกับป่าไม้ในลานนาไทยเป็นอันมาก จึงแทรกแซงจนในที่สุดไทยต้องเสียหัวเมืองชายแดนฝั่งตะวันออกของกลุ่มแม่น้ำสาละวิน 13 เมือง ใน พ.ศ. 2435 การที่ไทยเสียดินแดนให้แก่อังกฤษนั้นก่อกวนให้ฝรั่งเศสเข้าแทรกแซงด้านตะวันออกบ้าง ซึ่งประสบผลสำเร็จในปีถัดมา (พ.ศ. 2436) เมื่อฝรั่งเศสครอบครองฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง

จึงมีพระมณฑลศีกศอกกับมณฑลพายัพ ในแถบเมืองบ้านฉาง ได้รับการรุกรานจากหลวงพระบางภายใต้การสนับสนุนของฝรั่งเศสเสมอมา ผลสุดท้ายรัฐบาลว่าต้องสละหัวเมืองฝั่งขวาแม่น้ำโขงที่ขึ้นกับเมืองบ้าน 4 เมือง ใน พ.ศ. 2446 เมื่อแลกกับการเลิกยึดครองเมืองจันทร์

ตลอดเวลาที่สองมหาอำนาจพยายามแสวงหาชัยชนะในมณฑลพายัพนั้น รัฐบาลไม่ได้นิ่งนอนใจ กลับเร่งดำเนินการปฏิรูปการปกครองทันที หลังจากเกิดปัญหาเกี่ยวข้องกับคนในบังคับอังกฤษกรณีการป่าไม้และความวุ่นวายชายแดนใน พ.ศ. 2427 จนประสบความสำเร็จสามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ แม้จะเสียดินแดนบางส่วนไปแต่ก็รักษาอธิปไตยของดินแดนส่วนใหญ่ให้คงไว้สืบมา

ด้านเศรษฐกิจ การปฏิรูปการปกครองทำให้รายได้และผลประโยชน์ทั้งหมดจากดินแดนส่วนนี้ตกเป็นของรัฐบาล แทนที่จะเป็นของเจ้านายเมืองเหนืออย่างแต่ก่อน โดยที่ฝ่ายรัฐบาลกลางได้รับเพียงเครื่องราชบรรณาการและต้นไม้ทองคำอย่างละก้านทุกสามปีเท่านั้น ในการดำเนินงานดังกล่าวย่อเกราะคอบกระเทือนจิตใจของเจ้านายเมืองเหนืออย่างยิ่ง ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเข้าพระทัยดี จึงมีพระบรมราชโองบายไม่ให้เจ้านายเมืองเหนือได้รับการบีบบังคับทางเศรษฐกิจ โดยแบ่งปันผลประโยชน์ให้ได้รับตามสมควร โดยเฉพาะในระยะแรกของการดำเนินงาน รายได้เจ้านายเมืองเหนือมากกว่าครึ่งหนึ่งของรายได้ทั้งหมดในมณฑลพายัพ และยังไม่มุ่งจะนำเงินส่วนท้องถิ่นส่งท้องพระคลังแต่ระยะต่อมาได้มีการปรับปรุงการเก็บภาษีอากร และระบบการคลังให้เป็นระเบียบแบบแผน รายได้จึงเพิ่มมากขึ้นมีเงินส่งเข้าท้องพระคลังมากเป็นลำดับ อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่าเงินเดือนของเจ้าผู้ครองนครทุกองค์ยังคงได้รับจนถึงพิราลัย แม้ระยะหลังจะเปลี่ยนแปลงการปกครองไปแล้วก็ตาม

นอกจากนั้นผลของการค้าขนูว์ม่านเมืองหาให้การคมนาคมภายในมณฑลและระหว่างมณฑลพายัพกับกรุงเทพฯ สะดวกรวดเร็ว ปีการขนส่งสินค้าขึ้นเมืองออกสู่ภูมิภาคอื่นของพระราชอาณาจักร เป็นการเปลี่ยนสภาพเศรษฐกิจแบบเลี้ยงตัวเองมาเป็นเศรษฐกิจเพื่อการค้า ทำให้สินค้าและการเงินหมุนเวียนอย่างรวดเร็วสร้างความเจริญขึ้นทั่วไป

ค้านสังคม การปฏิรูปการปกครองทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทาง สังคมและวัฒนธรรม ตลอดจนชีวิตความเป็นอยู่ ซึ่งเป็นผลของการศึกษาค้นคว้าทาง สำนึกและ การศึกษา กล่าวคือ การกมุนาคม ทุกแห่งที่ถนนหนทาง ไปถึงความเจริญทาง วัตถุก็เกิดขึ้น มีการสร้าง ตึกแถว ตลาด ที่จำหน่ายสินค้าทันสมัยอย่างม ะหลาย และเกี่ยวกับด้านสาธารณสุขทำให้ ราษฎรได้รับการบำบัดรักษา มีชีวิตความเป็นอยู่ดีขึ้น ราษฎรจึงพอใจการปกครองอย่างใหม่ ส่วนด้านการศึกษาซึ่งมีการสอนภาษาไทยเหมือนดินแดนส่วนอื่นในพระราชอาณาจักร ได้เกิด การผสมกลมกลืนสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันอย่าง สมบูรณ์ นับว่าการปฏิรูปการปกครอง มณฑลพายัพเป็นผลดีต่อรัฐบาลโดยตรง

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

1. เอกสารชั้นต้น (Primary Sources)

1.1 เอกสารที่ยังไม่ได้ตีพิมพ์

- จดหมายเหตุแห่งชาติ, กอง กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ก. 13.2/26 กรมหมื่นนครไชยศรีสุรเดชกราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 ลงวันที่ 13 เมษายน ร.ศ. 122
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 กค. 40.11/3 กรมหลวงเทวะวงษ์วโรปการถึงพระยาสุรียานุวัตร ลงวันที่ 12 สิงหาคม ร.ศ. 116
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 กค. 40.11/8 กรมหลวงดำรงราชานุภาพถึงกรมหลวงเทวะวงษ์วโรปการ ลงวันที่ 4 สิงหาคม ร.ศ. 114
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ก. 1/27 เรื่องจัดการคลังมณฑลพายัพและตัวข้าหลวงพิเศษ ที่ 59/4356 ลงวันที่ 22 มิถุนายน ร.ศ. 118
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ก. 1/34 ข้าหลวงตรวจคลังมณฑลพายัพ ลงวันที่ 27 ธันวาคม ร.ศ. 121
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ก. 1/41 ส่งเงินไปใช้จ่ายราชการมณฑลพายัพ ลงวันที่ 2 มกราคม ร.ศ. 124
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ก. 5.1/27 พระองค์เจ้ากัศิยาภรกรวามบังคมทูลรัชกาลที่ 5 ที่ 101/9645 ลงวันที่ 17 มีนาคม ร.ศ. 127
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 11/1 เงินเดือนเจ้าแก้ววันวิภา เจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่ ลงวันที่ 21 มกราคม ร.ศ. 128
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 14.2ก/12 เรื่องภาษีที่ต่าง ๆ เมืองน่าน ลงวันที่ 19 มีนาคม ร.ศ. 113 - 27 มีนาคม ร.ศ. 115

- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 14.4/2 กรมหลวงเทวะวงษ์วโรปการกราบบังคมทูล  
รัชกาลที่ 5 ที่ 40/3534 ลงวันที่ 23 พฤษภาคม ร.ศ. 111
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 14.12ก/12 พระราชหัตถเลขารัชกาลที่ 5 ถึง  
กรมหมื่นคำรบราชทานภาพ ลงวันที่ 13 เมษายน ร.ศ. 115
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 18.7/32 กฎอัตราเงินเดือนข้าราชการหัวเมือง  
ลงวันที่ 9 ตุลาคม ร.ศ. 121
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 18.8/5 เพิ่มเงินเดือนเจ้าบุรีรัตนและเจ้าสุริยวงษ์  
ลงวันที่ 14 - 21 มิถุนายน ร.ศ. 119
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 19/181 เบี้ยบานาญเจ้าบุรีรัตนเมืองเชียงใหม่  
ลงวันที่ 8 - 12 พฤษภาคม ร.ศ. 122
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 40/3 รายงานหลวงประจำคดีกิจ เรื่องภูมิประเทศ  
เขตคนเฝ้าตะวันตกเฉียงเหนือ เมืองนครเชียงใหม่ สำเนาที่ 6229 ลงวันที่ 11  
สิงหาคม ร.ศ. 109
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 บ. 1ก/7 รัชกาลที่ 5 ถึงกรมพระบารามปรปักษ์  
ร. ที่  $\frac{46e}{45}$  ลงวันที่ เดือน 2 ร.ศ. 1245
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 บ. 1.1ก/๕ รัชกาลที่ 5 ถึงพระยาราชฉิมภราคาร  
ลงวันที่ เดือน 8 ร.ศ. 1245
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 บ.1.2/5 รัชกาลที่ 5 ถึงกรมพระบารามปรปักษ์  
ร. ที่  $\frac{284}{44}$  ม.ป.ป.
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 บ. 10/55 แบบตั้งตำแหน่งของกรมหลวงวิจิตรวิเศษ  
ม.ป.ป.
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ผ. 11/1 จดหมายเรื่องกฎหมายของบ้านเมืองที่เกี่ยวข้อง  
กับนานาประเทศ กรมหลวงเทวะวงษ์วโรปการกราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 ม.ป.ป.
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ผ. 18.2/5 กำหนดร่างหนังสือสัญญาครั้งที่ 3 นายวีแคว  
ถึงกรมหลวงเทวะวงษ์วโรปการ ลงวันที่ 29 กันยายน ร.ศ. 112

\_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ผ. 19/4 พระยาสุรียานุวัตรกราบทูลกรมหลวงเทเวศร์วงษ์  
วโรปการ ที่ 75 ลงวันที่ 16 ตุลาคม ร.ศ. 121

\_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ผ. 19/11 สำเนาประกาศของพระเจ้าสุรียพงษ์ศรีนคร  
เจ้าเมืองน่านเรื่องขอเมืองที่ยกให้ฝรั่งเศสตามสัญญาลงวันที่ 15 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 122  
ลงวันที่ 9 ธันวาคม ร.ศ. 123

\_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ผ. 20/3 ฝรั่งเศสเมืองเงินหรือเชียงกุตสาวดี ลงวันที่  
20 มิถุนายน ร.ศ. 114 - 4 เมษายน ร.ศ. 121

\_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ผ. 20/4 ฝรั่งเศสเมืองเงินหรือเชียงกุตสาวดี ลงวันที่  
3 เมษายน ร.ศ. 121 - 10 มกราคม ร.ศ. 125

\_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.1/3 แบ่งหัวเมืองในมณฑลอุดรของพลพ่ายพ้อออก  
ไปบริเวณ ลงวันที่ 31 ธันวาคม ร.ศ. 119 - 12 มีนาคม ร.ศ. 119

\_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ข. 2.1/9 ปักปันแขวงปกครองหัวเมือง ม.ป.ป.

\_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.11/1 พระราชหัตถเลขารัชกาลที่ 5 ถึงกรมหมื่น  
ดำรงราชานุภาพ สำเนาที่ 143/454 ลงวันที่ 18 มกราคม ร.ศ. 114

\_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.11/11 รายงานการประชุมเทศาภิบาลปีที่ 13  
ครั้งที่ 1 ลงวันที่ 7 กันยายน ร.ศ. 126

\_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.11/13 รายงานการประชุมเทศาภิบาล ลงวันที่  
7 กันยายน ร.ศ. 125

\_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.11/4 รายงานการประชุมเทศาภิบาลพแนก  
ชรบการ ลงวันที่ 12 กันยายน ร.ศ. 122

\_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.12ก/11 เล่ม 3 พระราชสังการากรกรมทูล  
กรมพระบำราบปรปักษ์ ม.ป.ป.

\_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.12ก/18 สุกัอักษรเจ้าอินทรวชิยานนท์กราบทูล  
กรมพระบำราบปรปักษ์ ลงวันที่ 7 1 12 ปรีระกา จ.ศ. 1247

\_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.12/27 โทรเลขพระยาไกรโกษาถึงพระยา  
ศรีสิงหนเทพ ลงวันที่ 14 มกราคม ร.ศ. 109

- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.12ก/41 เล่ม 21 ศุภอักษรพระเจ้ายืนทรวิษยานนท์  
กราบทูลกรมพระบารามประไพ ม.ป.ป.
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 บ. 2.14/43 พระยากรีสหเทพไปตรวจราชการใน  
หัวเมืองมณฑลพายัพ ลงวันที่ 19 เมษายน ร.ศ. 118
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 13.2/28 จัดการทหารมณฑลพายัพ ลงวันที่ 7  
พฤศจิกายน ร.ศ. 122
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 15.1/11 กรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบทูล  
กรมหลวงปราจิณกิติบดี ที่ 105/942 ลงวันที่ 27 เมษายน ร.ศ. 130
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 16/1 ความเต็มปัสเตอร์สะเลก เรื่องจะตั้งกรมป่าไม้  
ที่เมืองนครเชียงใหม่ ที่ 180/31577 ลงวันที่ 23 ธันวาคม ร.ศ. 115
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 16/9 เรื่องมีสเคอร์สะเลกขึ้นไปตรวจป่าไม้และ  
ทำรายงานตามควมเห็นที่จะจัดการป่าไม้ต่อไป ลงวันที่ 26 มิถุนายน ร.ศ. 115
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 16/10 รายงานพระองค์เพ็ญา เสด็จตรวจการป่าไม้  
ลงวันที่ พฤษภาคม ร.ศ. 112
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 16.1/14 พระยากรีสหเทพกราบทูลกรมหลวงดำรง  
ราชานุภาพ ลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 119
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 บ. 16.2/54 เจ้าสุริยพงษ์นฤทศเจ้าเมืองบ้าน  
กราบทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ที่ 22/358 ลงวันที่ 3 มกราคม ร.ศ. 115
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 28.1/4 เงินสำหรับเจ้าผู้ครองเมืองประเทศราช  
ลงวันที่ กุมภาพันธ์ ร.ศ. 127
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 28.2/11 เงินส่วยในมณฑลพายัพ ลงวันที่ 11  
มีนาคม ร.ศ. 120 - 16 ตุลาคม ร.ศ. 128
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 40/5 สารตราเจ้าพระยาจักรีฯ ถึงพระยาไกรโกษา  
ลงวันที่ 27 ตุลาคม พ.ศ. 2435
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/1 พระยาปราบสงครามก๊กอักษากำเริบ  
ลงวันที่ สิงหาคม - 20 มีนาคม ร.ศ. 108



- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/21 ราษฎรซัดขึ้นไม่ยอมทำคามกำลังทางราชการ  
ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน ร.ก. 121 - 24 ธันวาคม ร.ก. 121 ✓
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/33 พระยาศรีสหเทพออกไปจัดราชการทาง  
มณฑลวันตกเฉียงเหนือ ลงวันที่ 30 มกราคม ร.ก. 118 - 30 มิถุนายน ร.ศ. 119 ✓
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/31 จะใช้พระราชบัญญัติลี้ภัยขณะพยานมณฑลพายัพ  
ลงวันที่ 18 เมษายน - 6 กรกฎาคม ร.ก. 114
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/40 เรื่องจัดระเบียบเก็บเงินค่าราชการแล  
ผลประโยชน์ในมณฑลพายัพ ลงวันที่ 5 สิงหาคม ร.ศ. 115
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 บ. 58/41 เจ้าลาวมณฑลพายัพกล่าวโทษพระยาบวร  
สุรเดชเรื่องจัดราชการบ้านเมือง ลงวันที่ 27 กรกฎาคม ร.ก. 118 ✓
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/42 พระยาศรีสหเทพตรวจจัดการราชการต่างๆ  
ในมณฑลพายัพ ลงวันที่ 30 มกราคม ร.ก. 118 - 26 มีนาคม ร.ก. 118 ✓
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/44 รายงานราชการในมณฑลพายัพ ลงวันที่ 11  
เมษายน ร.ก. 120 - 10 กันยายน ร.ก. 129
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/45 ยกเว้นเก็บเงินค่าราชการในมณฑลพายัพ  
ลงวันที่ 3 พฤษภาคม ร.ก. 120 - 26 ธันวาคม ร.ก. 120
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/46 ก่อสร้างซ่อมแซมถนนและสะพานมณฑลพายัพ  
ลงวันที่ 27 กรกฎาคม ร.ก. 120 - 30 สิงหาคม ร.ศ. 124
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/53 พระยาทรงสุรเดชกราบทูลกรมหลวงดำรง  
ราชานุภาพ ลงวันที่ 16 มกราคม ร.ก. 113 ✓
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/63 เรื่องจัดนักเรียนฝึกหัดรับราชการมณฑล  
ลาวเฉียง ลงวันที่ 17 ตุลาคม ร.ก. 115
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 บ. 58/82 รายงานกรมหมื่นดำรงราชานุภาพกราบ  
บังคมทูลรัชกาลที่ 5 เรื่องขอทหารไปรับราชการเมืองเชียงแสน ลงวันที่ 10 มิถุนายน  
ร.ก. 112

- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/87 จัดตั้งกองอาสา ลงวันที่ 4 พฤษภาคม  
ร.ถ. 124 - 26 มิถุนายน ร.ถ. 125
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/88 รายงานกรมหมื่นพิชิตปรีชากรเรื่องจัดราชการ  
เชียงใหม่ ลำพูน และลำปาง ลงวันที่ พฤษภาคม ร.ถ. 103
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/89 เบิกเตลิตราชการเป็วงเชียงใหม่บิรกา  
ปีตบก 1247 ลงวันที่ มิถุนายน ร.ถ. 104 - ธันวาคม ร.ถ. 107
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/93 เจ้าพระยารัตนบดินทร์กรมมัทธราชกาล  
ที่ 5 ลงวันที่ 3 เมษายน - 24 มิถุนายน ร.ถ. 108
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/98 หนังสือราชการฝ่ายเมืองนครเชียงใหม่  
ลงวันที่ 5 มิถุนายน - 26 มีนาคม ร.ถ. 108
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/103 หนังสือราชการปี 108, 109 พระองค์เจ้า  
โสภนภคิยเรื่องราชการเชียงใหม่ แลการในพระองค์ ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน ร.ถ.  
108 - 29 กุมภาพันธ์ ร.ถ. 109
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/105 หนังสือมหาดไทยราชการฝ่ายเมืองนคร  
เชียงใหม่ น่าน แพร่ ลำพูน ลำปาง ลงวันที่ 4 มีนาคม ร.ถ. 108 - 8 ตุลาคม  
ร.ถ. 110
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/109 หนังสือราชการมหาดไทย ราชการฝ่ายเมือง  
นครเชียงใหม่ น่าน แพร่ ลำพูน ลำปาง ลงวันที่ 30 มิถุนายน ร.ถ. 110 - 6 มีนาคม  
ร.ถ. 111
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/123 ยกเลิกบริเวณแลแขวง ลงวันที่ 24  
สิงหาคม ร.ถ. 124
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/129 ไปรเวมเรื่องพม่า เงี้ยว จีน จะคิด  
ประทุร้ายต่อเมืองนครเชียงใหม่ ลงวันที่ 21 สิงหาคม ร.ถ. 119
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/138 พระยาศุรสีหวิกรมรุกคักกรมมัทธราชกาลที่ 5  
ที่ 5/1326 ลงวันที่ 6 ตุลาคม ร.ถ. 122

- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/158 จัดการปกครองเมืองนามแลมบริเวณขึ้นเมือง  
นาม ลงวันที่ 2 มิถุนายน ร.ศ. 119 - 4 สิงหาคม ร.ศ. 125
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/173 จักราชการเมืองแพร่ ลงวันที่ 2 มิถุนายน  
 ร.ศ. 119 - 27 กรกฎาคม ร.ศ. 125
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/177 ผลประโยชน์เมืองนครลำปาง ลงวันที่  
 31 มกราคม ร.ศ. 111 - 26 เมษายน ร.ศ. 112
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/178 เจ้าจางวางกับเจ้านครลำปางไม่ปรองดองกับ  
ลงวันที่ 31 เมษายน - 1 สิงหาคม ร.ศ. 112
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/181 รายงานต่าง ๆ จัดราชการเมืองนครลำปาง  
ลงวันที่ 20 ธันวาคม ร.ศ. 116 - 11 เมษายน ร.ศ. 127
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 58/188 เรื่องจักราชการเมืองนครลำปาง ลงวันที่  
 20 มีนาคม ร.ศ. 114
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 63/2 ปราบปรามผู้ร้ายเงี้ยวเมืองแพร่ ลงวันที่  
 26 - 30 กรกฎาคม ร.ศ. 121
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 63/3 ผู้ร้ายเงี้ยวปล้นเมืองแพร่ ลงวันที่ 27  
 27 กรกฎาคม ร.ศ. 121
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 63/11 ถึงศาลชำระผู้ร้ายปล้นทั้งคนไทยและคน  
ในบังคับอังกฤษซึ่งก่อการจลาจลในมณฑลพายัพ เมืองแพร่ ลำปาง และล้งผู้ร้ายมา  
กรุงเทพฯ ลงวันที่ 25 พฤศจิกายน - 23 มีนาคม ร.ศ. 121
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 99/2 พระยาราชสัมภารากรกราบบูลกรมพระ  
บวรราชปรารักษ์ ม.ป.ป.
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 99/3 รายงานหลวงอนุรักษ์เบกกราบบังคมทูล  
กรมพระบวรราชปรารักษ์ ลงวันที่ 4 1 3 ก่ำ ปีวอกฉอกก
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 99/18 พระยาสุรศักดิ์พจนกรกราบบูลเสนาบดี  
กระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 5 กรกฎาคม ร.ศ. 112

- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 มท. จ.ร. 1247 - 1248 เล่ม 31
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 มท. จ.ร. 1248 - 1249 เล่ม 33
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 มท. จ.ร. 1250 เล่ม 36
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 มท. จ.ร. 1251 เล่ม 39
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ย. 8/7 เรื่องจัดตั้งศาลหัวเมือง ลงวันที่ 14 กันยายน  
ร.ร. 115 - 23 ธันวาคม ร.ร. 119
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ย. 8/30 จัดการศาลมณฑลพายัพ ลงวันที่ 26 กุมภาพันธ์  
ร.ร. 119 - 12 กันยายน ร.ร. 129
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ย. 11/49 เรื่องนายน้อยหมิวกล่าวโทษศาลเมือง  
เชียงใหม่ ลงวันที่ 16 กุมภาพันธ์ ร.ร. 116
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ยช. 3.3/10 สร้างและซ่อมสายโทรเลขมณฑลพายัพ  
ลงวันที่ 16 มิถุนายน ร.ร. 115 - 23 พฤศจิกายน ร.ร. 127
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ยช. 3.3/11 เรื่องจัดการซ่อมแซมเสารักษาเสาโทรเลข  
มณฑลลาวเฉียง ม.ป.ป.
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ยช. 5.1/52 บัญชีแสดงวันที่ทางสายต่าง ๆ ได้เปิด  
ราแการก่อสร้าง ม.ป.ป.
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ยช. 5.9/7 กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากรกราบทูลรัชกาลที่ 5  
ลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ ร.ร. 116
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ยช. 5.9/13 กรมขุนนริศรานุวัดติวงศ์กราบบังคมทูล  
รัชกาลที่ 5 ที่ 91/6053 ลงวันที่ 31 สิงหาคม ร.ร. 121
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ยช. 5.9/20 สำเนากราบบังคมทูลในการเปิดทางรถไฟ  
ปากน้ำโพ ลงวันที่ 31 ตุลาคม ร.ร. 125
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ศ. 2/10 พระบรมราชโบายการเล่าเรียนเมืองเชียงใหม่  
ลงวันที่ 7 กุมภาพันธ์ ร.ร. 124
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ยช. 8.4ก/39 ปลูกทรัพย์สินแลกรวจการพยาบาลมณฑลพายัพ  
และปลูกทรัพย์สินตามระยะทางที่ไป ปี 122 ลงวันที่ 6 เมษายน - 19 มกราคม พ.ศ. 2446

- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ทร. 42/7 กล่าวถึงประกาศให้ไว้พระราชบัญญัติเกณฑ์ทหารปี ร.ศ. 122 ม.ป.ป.
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ทร. 43/14 พระยาศึกษา มบูรณัง เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี ลงวันที่ 28 กรกฎาคม พ.ศ. 2456
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 สารบัญสมุคพิเณม เล่ม 6 หน้า 420
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 สารบัญสมุคพิเศม เล่ม 8 หน้า 83
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 สารบัญสมุคพิเษ เล่ม 10 หน้า 78 - 82
- \_\_\_\_\_ การต่างประเทศ, กระทรวง กองบรรดเสาร แฟ้มที่ 8.2 ตอนที่ 4 บันทึกของพระเจ้า  
น้องยาเชอ พระองค์เจ้าโสภณทิพย์ กรามหุลพระเจ้าน้องยาเชอ กรมหลวงเทวะวงศ์  
วโรปการ ลงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2431
- \_\_\_\_\_ หมวกจกหมายเหตุ เล่มที่ 2 หุกลอนคอน จ.น. 1246
- \_\_\_\_\_ แฟ้มที่ 2.7 แขนกสนธิสัญญาระหว่างสยาม - ฝรั่งเศส ปี ร.ศ. 122  
จกหมายเหตุแห่งชาติ, กอง กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ก. 1/27 รายงาน  
ตรวจราชการกรมหลวงพิษณุโลกประชานาถ ลงวันที่ 27 มกราคม พ.ศ. 2458
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 6 ค. 11/8 เงินเคื่อนเจ้าจักรกำจจรศักดิ์ เจ้าผู้ครอง  
นครลำพูน ลงวันที่ 2 พฤษภาคม ร.ศ. 130
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 6 ก. 11/22 เงินเคื่อนเจ้ามหาพรหมสุรธาดา เจ้าผู้ครอง  
นครน่าน ลงวันที่ 7 เมษายน พ.ศ. 2463
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 6 ก. 12.3/7 เจ้าบุญาทวยวังม้านิต เจ้าผู้ครองนคร  
ลำปางขอเงิน ลงวันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2463
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 6 ค. 12.3/16 เจ้าคารารัสมิกเงิน ลงวันที่ 3 กันยายน  
พ.ศ. 2466
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 6 ค. 17/9 พระราชบัญญัติลักษณะการเก็บเงินรัฐูปการ  
พ.ศ. 2462 ม.ป.ป.
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 6 กค. 5.3/2 การสร้างทางรถไฟตั้งแต่แม่พวกไปถึง  
แก่นชัย แต่แก่นชัยถึงนครเชียงใหม่ ลงวันที่ 13 พฤษภาคม พ.ศ. 2454 - 6 พฤษภาคม  
พ.ศ. 2463

เอกสารรัชกาลที่ 6 คค. 6.1/16 มหาอำมาตย์เอกเจ้าพระยาวงษาอนุประพันธ์  
ถึงพระยาจักรีปาตีศรีศิริวิสุตย์ ที่ 37/7221 ลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2464

เอกสารรัชกาลที่ 6 ม. 1/56 รายงานการประชุมเทศบาล น.ศ. 2465  
ลงวันที่ 12 สิงหาคม พ.ศ. 2465

เอกสารรัชกาลที่ 6 ม. 1/57 ข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมืองหัวครวของ  
เจ้าพระยาอมราช ลงวันที่ 9 - 14 สิงหาคม พ.ศ. 2465

เอกสารรัชกาลที่ 6 ม. 3.3/1 เจ้าพระยาอมราชเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย  
ตรวจราชการหัวเมือง ลงวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2465 - 14 กันยายน พ.ศ. 2466

เอกสารรัชกาลที่ 6 ม. 14/4 กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ กราบทูลทูลหลวง  
จับขโมยเงินตรา ลงวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2457

เอกสารรัชกาลที่ 6 ม. 15.1/11 สมุหเทศาภิบาลมณฑลทหารบกที่ 11  
เจ้าพระยาวงษาอนุประพันธ์ ที่ 4/57 ม.ป.ป.

เอกสารรัชกาลที่ 6 น. 24/1 รายงานราชการมณฑลทหารบกที่ 11 ลงวันที่  
13 กรกฎาคม พ.ศ. 2458 - 11 ตุลาคม พ.ศ. 2464

เอกสารรัชกาลที่ 6 ม. 27/4 ราษฎรในมณฑลพายัพอพยพไปอยู่เขตรอังกฤษ  
ลงวันที่ 27 พฤษภาคม พ.ศ. 131

เอกสารรัชกาลที่ 6 ม. 27/9 ความเป็นไปในมณฑลพายัพ ลงวันที่ 9 ธันวาคม  
พ.ศ. 2462 - 18 มกราคม พ.ศ. 2462

เอกสารรัชกาลที่ 6 ม. 27/16 รายงานสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอเจ้าฟ้ากรมพระยา  
มณฑลพายัพ ลงวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2463

เอกสารรัชกาลที่ 6 ศ. 10/9 เรื่องจัดตั้งข้าหลวงตรวจการศึกษาและกั  
กรรมการเมือง กรรมการมณฑล กรรมการจังหวัด - ลงวันที่ 25 สิงหาคม พ.ศ. 2458

เอกสารรัชกาลที่ 6 ศบ. 4/107 หลวงวิเศษทัตถ์รณการศึกษาศึกษาธิการมณฑลพายัพ  
กราบเรียนพระยาไพศาลศิลปศาสตร์ ปลัดทูลฉลองกระทรวงศึกษาธิการ ลงวันที่ 25

กรกฎาคม พ.ศ. 2465

เอกสารรัชกาลที่ 6 ศธ. 53.6/54 มณฑลพายัพรับและจำหน่ายนักเรียน  
ฝึกหัดครูมูลชั้นต่ำ ลงวันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ. 2462

เอกสารรัชกาลที่ 6-7 สบ. 2.47/12 ประกาศเปลี่ยนสังกัดสมุหเทศาภิบาล  
ขึ้นกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ เมษายน พ.ศ. 2469

เอกสารรัชกาลที่ 7 ค. 12/5 เงินรัฐูปการมณฑลพายัพ ลงวันที่ 27  
ธันวาคม พ.ศ. 2469 - 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2472

เอกสารรัชกาลที่ 7 ม. 1/34 บัญชีรายงานการเก็บเงินรัฐูปการหัวพระราช  
อาณาจักร พ.ศ. 2469 - 2470 ลงวันที่ ตุลาคม พ.ศ. 2469

เอกสารรัชกาลที่ 7 ม. 1/56 ตั้งตำแหน่งมหาดไทยมณฑล ลงวันที่ 13  
ธันวาคม - 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2470

เอกสารรัชกาลที่ 7 ม. 4.3/1 ประกาศเรื่องยุบรวมท้องที่บางมณฑลและ  
บางจังหวัด ลงวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2474

เอกสารรัชกาลที่ 7 ม. 30/2 รัฐประศาสนโยบายเรื่องจะคิดให้ลาวในมณฑล  
พายัพพักฉบับเป็นคนไทย ลงวันที่ 20 มีนาคม พ.ศ. 2468

เอกสารรัชกาลที่ 7 ม. 30/3 เรื่องขายหยดคคาคค่อมเจ้าหลวงนครลำปาง  
ลงวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2469

เอกสารรัชกาลที่ 7 รอ. 2/6 เรื่องตั้งเจ้าประเทศราชในมณฑลพายัพ  
ลงวันที่ 20 มีนาคม พ.ศ. 2468

เอกสารรัชกาลที่ 7 สบ. 2.42/234 กรมพระนครสวรรค์วรพินิตถึงเจ้าพระยา  
มหิธร ราชเลขาธิการ ลงวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2472

## 1.2 เอกสารชั้นต้นที่ตีพิมพ์

กฎหมายตราสามดวง องค์การคำคุณุสภา 2502, 5 เล่ม

จัดพิมพ์เอกสารทางประวัติศาสตร์วัฒนธรรมและโบราณคดี, คณะกรรมการ ประชุมทีลาจารึก

ภาค 3 โรงพิมพ์สำนักนายกรัฐมนตรี 2508, 253 หน้า

- จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบาทสมเด็จพระ "พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน" ใน ประวัติศาสตร์และการเมือง หน้า 126 - 170 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2516
- มหาดไทย, กระทรวง เทศาภิบาล เล่ม 2 แผ่นที่ 12
- \_\_\_\_\_ เทศาภิบาล เล่ม 20 หน้า 85
- \_\_\_\_\_ ทำเนียบห้องที่ พ.ศ. 2473 โรงพิมพ์ทูไทย 2473
- \_\_\_\_\_ พระราชหัตถเลขารัชกาลที่ 5 ที่เกี่ยวกับกระทรวงมหาดไทย 2 เล่ม
- มหาอำมาตยาธิบดี; พระยา (เส็ง วิริยศิริ) "ข้อบังคับหัวเมือง ร.ก. 117 จัดตั้งเมืองและข้าราชการประจำเมือง" การปกครองฝ่ายพลเรือน พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพพระภักดีศรีสุพรรณ (สุค สุนทรสารบูล) 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2505 โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น 2505, 151 หน้า แผนภูมิ
- ยุทธนาธิการ, กรม ทำเนียบข้าราชการทหารบก ร.ก. 124 โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, ม.ป.ป. 107 หน้า
- ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 1 ลงวันอาทิตย์ เดือน 12 แรม 6 ค่ำ ร.ก. 1236
- ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 9 ลงวันที่ 1 เมษายน ร.ก. 111
- ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 27 ลงวันที่ 15 พฤษภาคม ร.ก. 129
- ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 32 ลงวันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2458
- ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 43 ลงวันที่ 6 มีนาคม พ.ศ. 2469
- ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 50 ลงวันที่ 9 ธันวาคม หน้า 751 - 762
- เสถียร ลายลักษณ์, ร.ค.ท. และคนอื่น ๆ, ผู้รวบรวม ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 9, 17, 18, 19, 20, 21, 26, 38 โรงพิมพ์เคลิเบล 2477



## 2. เอกสารชั้นสอง (Secondary Sources)

- เกษกร, กระทรวง ประวัติกรมป่าไม้ในรอบ 72 ปี พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ  
พระยาครุพันธ์พิทักษ์ 30 ธันวาคม 2511, 197 หน้า
- เกื้อกูล ยืนยงอนันต์ การพัฒนาการคมนาคมทางบกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า  
เจ้าอยู่หัว เอกสารการนิเทศการศึกษา ฉบับที่ 194 กรมการฝึกหัดครู เจริญวิทย์  
การพิมพ์ 2520, 274 หน้า
- ชจร ศุขพานิช ข้อมูลประวัติศาสตร์บางกอก ภาควิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ  
วิโรฒ ประสานมิตร 2518, 399 หน้า
- คาร์, เอ และพันตรี ไชยเคนฟาเคน, อี ชาติวงศ์วิทยาว่าด้วยชนชาติเผ่าต่าง ๆ ใน  
ประเทศไทย พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พลเอกบรมบุรุษ จุลละจารีตต์  
12 ตุลาคม 2509, 47 หน้า
- จอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบาทสมเด็จพระ พระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขา  
พิมพ์ครั้งที่ 7 คลังวิทยา 2516, 2 เล่ม
- จักรกฤษณ์ นรนิติยุดการ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพกับ  
กระทรวงมหาดไทย วิทยานิพนธ์ ร.ป.ม. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2506, 604 หน้า
- งามตา สัมตระกูล กิจการไปรษณีย์โทรเลขในประเทศไทย (พ.ศ. 2426 - 2466)  
วิทยานิพนธ์ อ.ม. มหาวิทยาลัยศิลปากร 2521, 167 หน้า อักษรสำเนา
- จักพินต์เอกสารทางประวัติศาสตร์, คณะกรรมการ ตำนานพื้นเมืองเชียงใหม่ โรงพิมพ์  
สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี 2514, 150 หน้า
- จรัญ พิภูส ผู้รวบรวม ปฏิทิน 200 ปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2400 ถึง พ.ศ. 2599 บรรณาสาร  
2514, ไม่มีเลขหน้า
- จารุวรรณ ไวยเจตน์ การศึกษาภาคบังคับของไทย พ.ศ. 2464 - 2474 ปรินต์มานิเชนซ์  
ก.ม. วิทยาลัยวิชาการศึกษา โรงพิมพ์คุรุสภา 2517, 160 หน้า อักษรสำเนา
- เฉลิม ศิริวรรณ นโยบายการป่าไม้และประวัติกรมป่าไม้ของประเทศไทย บริษัทการพิมพ์  
ไชยวัฒน์ 2497

สมัยโอบ สุนทรสวัสดิ์ การศึกษาเชิงประวัติศาสตร์เกี่ยวกับกิจการป่าไม้ทางภาคเหนือของไทย

ตั้งแต่ พ.ศ. 2439 ถึง พ.ศ. 2475 วิทยานิพนธ์ อ.บ. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2521, 341 หน้า อักสำเนา

ณัฐฤดี สุทธิสงกรม ผู้เรียบเรียง สบเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอเจ้าฟ้าทมาลากรรพ

บำราบปรปักษ์ องค์การคำกูรสุภา 2516 11 เล่ม

ตำรวราชานภาพ, สมเด็จพระพระยา ไชยรพพมา แพรพิทยา 2514, 307 หน้า

นิทานโบราณคดี ศิลปามรรณาการ 2516, 526 หน้า

"ตำนานการเกษตรทหาร" ใน ประชุมพงศาวดาร ฉบับหอสมุดแห่งชาติ เล่ม 6

ก้าวหน้า 2517, 610 หน้า

พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 5 องค์การคำกูรสุภา 2504,

379 หน้า

ตำรวราชานภาพ, สมเด็จพระพระยา และ ราชเสนา, พระยา เทศาภิบาล พินงในงาน

พระราชทานเพลิงศพพระยาอรรัตนระวี (สงวน สตะวัค-อรรัตนระวีสุนทร)

9 ตุลาคม 2503 ม.ป.ป., 195 หน้า

เทศ บุนนาค "การปกครองแบบเทศาภิบาลเป็นระบบปฏิวัติหรือวิวัฒนาการ" ใน สังกษศาสตร์

ปริทัศน์ 4 : 58 - 65 ธันวาคม 2505

"ขบถเงี้ยวเมืองแพร่ ร.ศ. 121" สังกษศาสตร์ปริทัศน์ 2 : 67 - 78

กันยายน - พฤศจิกายน 2511

ทรงศรี อัจจอรณ สิทธิสภาพนอกอาณาเขต สมาคมสังกษศาสตร์แห่งประเทศไทย 2506,

357 หน้า

พิพากรวงศ์, เจ้าพระยา พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ 2 โรงพิมพ์กูรสุภา

2504, 206 หน้า

พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ 3 องค์การคำกูรสุภา 2505,

2 เล่ม

นคร พันธุ์รงค์ การเจรจาและข้อตกลงระหว่างรัฐบาลสยามกับรัฐบาลอังกฤษเกี่ยวกับ

หัวเมืองชายแดนลานนาไทยและพม่าสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวระยะ

พ.ศ. 2428 - 2438 ปริญฎานิพนธ์ ก.ม. วิทยาลัยวิชาการศึกษา 2516, 347 หน้า

อักสำเนา

นราธิปประพันธ์พงศ์, กรมพระ พระราชพงศาวดารพม่า โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์ 2505 7 เล่ม  
 บ็อก, การ์ด สมัยพระบิษยมหาราช แปลโดย เสฐียร พันธรักษ์ และ อัมพร จุลานนท์

โรงพิมพ์เฟื่องนคร 2503, 583 หน้า

บุญช่วย ตรีสวัสดิ์ สามสิบชาติในเชียงใหม่ โรงพิมพ์อุทัย 2493, 765 หน้า

ประจักษ์วงกรจักร, พระยา พงศาวดารโยนก พิมพ์ครั้งที่ 7 กลังวิทยา 2516, 510 หน้า

ประเสริฐ ๗ นคร ผู้เรียบเรียง มังรายศาสตร์ ฉบับเสนาให้ พิมพ์ในงานพระราชทาน

เพลิงศพลวงโทกรถิกยานุพัทธ์ 4 เขายอน โรงพิมพ์เลี้ยงเลี้ยงจงเจริญ 2514

ประหยัด ปานดี และ พ.อ. พูนพล อาสนจินดา "ภูมิภาคทางภูมิศาสตร์ของประเทศไทย"

ใน วารสารภูมิศาสตร์ 1 : 1 - 2 ตุลาคม 2519

ปราณี ภิริขร ๗ เฑาะ เข็ชร์ล้านนา สุวีวงศ์การพิมพ์ 2506, 2 เล่ม

पालเดกัวซ์, ฝั่ง-บปีคัสต์ เล่าเรื่องกรุงสยاب แปลโดย สันต์ ท. โกมลบุตร พิมพ์ครั้งที่ 2  
 ก้าวหน้า 2520, 930 หน้า

พรพรรณ จงวัฒนา กรณีพิพาทระหว่างเจ้านครเชียงใหม่กับคนในบังคับอังกฤษอันเป็นเหตุ

ให้รัฐบาลสยามจัดการปกครองมณฑลพายัพ (พ.ศ. 2401 - 2445) วิทยานิพนธ์ อ.ม.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2517, 230 หน้า อักสำเนา

พร้อมพงศ์ ๗ เชียงใหม่ การปฏิรูปการปกครองหัวเมืองลาวเฉียงในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ

จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก่อนเป็นมณฑลเทศาภิบาล (พ.ศ. 2427 - 2436)

ปริญญาโท กศ.ม. มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร 2518, 220 หน้า

อักสำเนา

เพ็ญศรี คุ้ม "การฟื้นฟูทางพระราชไมตรีและสัมพันธ์ภาพทางการทูตระหว่างไทยและฝรั่งเศส

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2399 - 2411)" ใน

แถลงงานประวัติศาสตร์เอกสารโบราณคดี 3 : 8 - 38 กันยายน 2516

มติชนรายวัน 1 : 3 ตุลาคม พ.ศ. 2522

เชียงใหม่, มหาวิทยาลัย ตำนานเชียงใหม่ ภาคปริวรรค ลำดับที่ 10, 28 หน้า อักสำเนา

สังคมและวัฒนธรรมล้านนาไทย พิมพ์แจกในวันฉัตรพระราชทานวัดพระสิงหวาร

มหาวิทยาลัย 7 พฤศจิกายน 2513

เอกสารสัมมนาประวัติศาสตร์และโบราณคดีลานนาไทย 20 - 23 ตุลาคม

2510 2511, 156 หน้า

วิภัส, เปรต กัณฺธิว การปรับหัวเข้าสู่ยุคใหม่ของสยามและพม่า แปลโดย อปร โสภณ  
วิเศษรุ่งรัง และ เอกวิทย์ ณ ฉลาง ภาควิชาประวัติศาสตร์มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ  
ประสานมิตร 2519, 105 หน้า

วรวรรณชัย บุญมี ความสัมพันธ์กับอังกฤษในบางลักษณะสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า  
เจ้าอยู่หัว : การป่าไม้และการเหมืองแร่ ปริญญาโท กค.ม. มหาวิทยาลัยศรีนครินทร  
วิโรฒ ประสานมิตร 2520, 503 หน้า อักษรสำเนา

วิมลภา เครือเทียนทอง การปฏิรูปการปกครองลานนาไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ  
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วิทยานิพนธ์ อ.ม. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2519, 187 หน้า  
อักษรสำเนา

วิบูลย์ ลีสุวรรณ บรรดกไทย อมรินทร์การพิมพ์ 2521, 287 หน้า

วิรัชชัย มุลดิษฐ์ การปฏิรูปการศึกษาในรัชกาลที่ 5 สมาคมสังคมนาจารย์แห่งประเทศไทย  
2516, 240 หน้า

"การปฏิรูปการศึกษาในรัชกาลที่ 5" ใน แถลงงานประวัติศาสตร์เอกสาร

โบราณคดี 3 : 39 - 49 กันยายน 2516

เวลด้า, วอลเตอร์ เอ. แผ่นดินพระนั่งเกล้า แปลโดย นิจ ทอง โสภิต สมาคมสังค  
นาจารย์แห่งประเทศไทย 2514, 301 หน้า

เวลดส์, ทอริช การปกครองและการบริหารของไทยสมัยโบราณ แปลโดย กาญจณี  
สขเกียรติกุล และ ยุพา ชุมจันทร์ เจริญวิทยการพิมพ์ 2517, 404 หน้า

แวลส์, เกนเนท อี ประวัติศาสตร์โปรเตสแตนต์ในประเทศไทย สภาคริสตจักรแห่ง  
ประเทศไทย 2501, 267 หน้า

ศรีนครินทรวิโรฒ, มหาวิทยาลัย คู่มือการเขียนรายงาน ภาคนิพนธ์ และปริญญาโท  
ฉบับปรับปรุงแก้ไขครั้งที่ 2 พ.ศ. 2521 กรุงเทพมหานครพิมพ์ 2521, 148 หน้า

ศิลปากร, กรม คำให้การชาวกรุงเก่า คำให้การขุนหลวงหาวัด และพระราชพงศาวดาร  
กรุงเก่าฉบับหลวงประเสริฐอักษรนิติ์ พิมพ์ครั้งที่ 2 คลังวิทยา 2515, 472 หน้า

ศิลปะการ, กรม จดหมายเหตุพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จเยี่ยมมณฑลฝ่ายเหนือ และนครเชียงใหม่ พ.ศ. 2469 พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพเจ้ากาวิละวงศ์ 5 เชียงใหม่ 26 พฤศจิกายน 2510, 116 หน้า

\_\_\_\_\_ พงศาวดารกรุงศรีอยุธยาฉบับบริติชมิวเซียม 2507, 743 หน้า

ศึกษาธิการ, กระทรวง กรมการรา ภูมิศาสตร์ประเทศไทย โรงพิมพ์อักษรนิติ 2468, 512 หน้า

สกรรจ์ จันทรัตน์ ปัญหาการปกครองมณฑลไทรบุรีในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2440 - 2452) ปรินูฎยานิพนธ์ กศ.บ. มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร 2521, 281 หน้า อักซ่าเนา

สงวน โชติสุขรัตน์ กนต์เมืองเหนือ โอเคียนสโตร์ 2515, 576 หน้า

\_\_\_\_\_ ประชุมตำนานลานนาไทย โอเคียนสโตร์ 2515, 641 หน้า

\_\_\_\_\_ ประเพณีไทยภาคเหนือ โอเคียนสโตร์ 2512, 388 หน้า

สนิท สปริกรการ "ลักษณะพิเศษบางประการของวัฒนธรรมภาคเหนือ" ใน สังคมและวัฒนธรรมของภาคเหนือ ประเทศไทย เอกสารวิชาการของสมาคมสังคมนักศาสตร์แห่งประเทศไทย โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2521, 120 หน้า

สวาท เสนาณรงค์ ภูมิศาสตร์ประเทศไทย ไทยวัฒนาพานิช 2512, 224 หน้า

สมโชติ อ๋องสกุล การปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานี (พ.ศ. 2449 - 2474)

ปรินูฎยานิพนธ์ กศ.ม. มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร 2521, 431 หน้า  
อักซ่าเนา

สุวิทย์ พักขาว ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับฝรั่งเศส ร.ศ. 112 - 126 เอกสารการนิเทศการศึกษาศึกษา ฉบับที่ 180 หน่วยศึกษานิเทศก์ กรมการฝึกหัดครู 2519, 348 หน้า

เสาวภา ภาชะพฤกษ์ ปัญหาการปกครองของไทยในพระราชอาณาจักรหลวงพระบางและหัวเมืองลาวระหว่างปี พ.ศ. 2431 - 2446 ปรินูฎยานิพนธ์ กศ.ม. มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร 2522, 778 หน้า อักซ่าเนา

อภินันท์ วัชรินทร์, บ.ร.ว. สังคมไทยในสมัยรัตนโกสินทร์ พ.ศ. 2325 - 2416 แปลโดย ม.ร.ว. ประกายทอง สิริสุข และ พรรณี สรุงบุญปี โรงพิมพ์ดี.แองต์ 2518, 502 หน้า

องค์การคำคุณุสภา "ปรามเงี้ยว ตอนที่ 1" ประชุมพงศาวดาร ภาค 75 เล่ม 46  
2512, 321 หน้า

องค์การคำคุณุสภา "ปราบเงี้ยว ตอนที่ 1" ประชุมพงศาวดาร ภาค 75 (ต่อ) เล่ม 47  
2513, 258 หน้า

\_\_\_\_\_ "ปราบเงี้ยว ตอนที่ 2" ประชุมพงศาวดาร ภาค 78 เล่ม 48 2513,  
261 หน้า

อรุณรัตน์ วิเชียรเขียว การวิเคราะห์สังคมเชียงใหม่สมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ตามต้นฉบับ  
โบราณในภาคเหนือ วิทยานิพนธ์ อ.บ. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2520, 331 หน้า  
อักษำเนา

Brailley, Nigel J. The Origin of the Siamese Forward Movement  
in Western Laos 1850 - 1892 Unpublished Ph.D. Thesis,  
University of London, 1968

Edwardes, Michael The West in Asia 1850 - 1914, BT Batsford  
London, 1967.

Hall, D.G.E., A History of South East Asia, 3rd ed. Macmillan,  
London, 1968.

Ramsay, James Ansil "Modernization and Centralization in Northern  
Thailand 1875 - 1910" Journal of Southeast Asian History  
7 : 16-32 March 1967.

\_\_\_\_\_ The Development of a Bureaucratic Polity: The Case of  
Northern Siam, Ph.D. Dissertation Cornell University, 1871,  
microfilm

Tej Bunnag. The Provincial Administration of Siam 1892 - 1915.  
Bangkok, Duang Kamol Book House 1977. 322 p.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

สนธิสัญญาระหว่างรัฐบาลสยามกับรัฐบาลอินเดีย เพื่อส่งเสริมการค้าต่อทางพาณิชย์

ระหว่างพม่าของอังกฤษกับอาณาเขตของเมืองเชียงใหม่ ลำปาง

และลำพูน (สัญญาเชียงใหม่) ลงนาม ณ เมืองกัลกัตตา

เมื่อวันที่ 14 มกราคม ค.ศ. 1874

ด้วยพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์ บดินทรเทพยมหามงกุฎ บรมครูย  
รัตนราชรังษาวรุตมพงษ์บริพัตร วรชัตติยราชินิกโรคม จาตุรันตบรมมหาจักรพรรดิราช  
สังกาศ บรมขรรมิภมหาราชชาธิราช บรมนารถบพิตร พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว  
เป็นพระเจ้าแผ่นดินใหญ่ในรัชกาลที่ห้า ในพระบรมราชวงษ์ซึ่งได้ดำรงรัตนราชไชยหัย  
สรวรยาธิปัตย์ ณ กรุงเทพมหานครรัตนโกสินทรมหินทรายุทธยาพระเจ้ากรุงสยาม  
มีพระราชประสงค์จะดำรงรักษาทางพระราชไมตรีให้วัฒนาถาวรยิ่งขึ้นไป ด้วยเมือง  
เชียงใหม่ เมืองนครลำปาง เมืองลำพูน เป็นของฝ่ายไทย และเขตรแดนซึ่งเป็นกอลอนนี  
เมืองขึ้นฝ่ายอังกฤษติดต่อกันกับเมืองเชียงใหม่ ลูกค้าไปมาค้าขาย เกิดโจรผู้ร้ายแล  
เหตุก้าง ๆ จะต้องจัดการระงับโจรผู้ร้ายให้ลูกค้าทั้งสองฝ่ายไปมาค้าขายโดยสะดวก  
ท่านเสนาบดีกรุงสยาม แลกอเวอนแมนฝ่ายอื่นเคยเห็นพร้อมกันแล้ว สมเด็จพระเจ้า  
กรุงสยามจึงโปรดตั้งให้พระยาเจริญราชไมตรี เป็นผู้ใหญ่ได้บังคับการสิทธิขาดในศาลต่าง  
ประเทศเป็นนิติศเคอเปลดนีโปเคนติเอเรียที่หนึ่ง พระยาสมุหุรานุรักษ์ผู้ไค้มบังคับการ เมือง  
สมุทปราการ เป็นนิติศเคอเปลดนีโปเคนติเอเรียที่สอง พระมวามนตรีศรีอภัยราช สมุท  
เจ้ากรมพระตำรวจในขวาเป็นที่ปลัดขวาฝ่ายหนึ่ง กับหลวงสยามานุเคระห์กิ่งสุดเมืองรวงงน  
นายหนึ่ง ผ่านท่านเคศชยชนเนอเรเปลดหอมมาตย์ยศ แบริงบารอนนคตบรุกที่ฉะแตรคตอน  
เป็นบารอนเนอ แลเป็นที่ปลัดขวาของสมเด็จพระนาง เปนเจ้าแผ่นดินเกรตบริคแทนแล  
อายริแลนค้ แลเป็นแกรนคตบาคเคอเกรื่องฉิกรียยศชื่อสะการวินเคียอย่างที่สุด แลเป็น  
ไวสรอยคเวอนเนอเยเนรลาอินเคียอยู่ในที่ประชุม จึงได้ตั้งท่านซาเลอัมเปอสตอนเออจ  
ชอนกอมแปเยียน ซึ่งไค้รับเครื่องฉิกรียยศอย่างสูง ชื่อสะการอินเคียเป็นเปลดนีโปเคนติ  
เอเรีย แลผู้ซึ่งมีอำนาจทั้งสองฝ่ายได้ปลัดขวาเห็นถูกต้องตกลงกันตามข้อสัญญาซึ่งจะกล่าวนี้



ข้อ 1 ว่า สมเด็จพระเจ้าแผ่นดินสยามจะให้เจ้าเมืองเชียงใหม่ตั้งค่านกงตะเวน แลให้มีเจ้าพนักงานกำกับริมฝั่งแม่น้ำสะระวีลที่เปนเขตแดนเมืองเชียงใหม่ ซึ่งเป็นของฝ่ายสยาม แลให้มีโปลิตตั้งกองอยู่หอสมคร จะไ้ระงับห้ามโจรผู้ร้ายแลการอื่น ๆ ที่เปนสำคัญ

ข้อ 2 ว่า ผู้หนึ่งผู้ใดเปนโจรผู้ร้ายในเมืองเชียงใหม่ เมืองนครลำปาง เมืองลำพูน หนีข้ามไปในเขตแดนอังกฤษ เจ้าพนักงานอังกฤษแลโปลิตจะช่วยติดตามจับผู้ร้ายโดยแข็งแรง ถ้าได้ตัวผู้ร้ายเปนคนในบังคับสยาม ต้องส่งให้เจ้าพนักงานสยามที่เมืองเชียงใหม่ ถ้าเปนคนในบังคับอังกฤษ ให้ขุนนางอังกฤษที่ตั้งอยู่ ณ เขตแดนของสะลินชำระให้ ถ้าผู้หนึ่งผู้ใด เปนผู้ร้ายในเขตแดนอังกฤษที่เข้าไปในเขตแดนเมืองเชียงใหม่ เมืองนครลำปาง เมืองลำพูน เจ้าพนักงานฝ่ายสยามกับโปลิตจะช่วยติดตามจับผู้ร้ายโดยแข็งแรง ถ้าได้ตัวผู้ร้ายเปนคนในบังคับอังกฤษต้องส่งให้ขุนนางที่ตั้งอยู่ของสะลิน ถ้าเปนคนในบังคับสยาม เจ้าพนักงานที่ค้างอยู่เมืองเชียงใหม่จะชำระให้ ถ้าผู้หนึ่งผู้ใดที่มีหนังสือเดินทางตามในสัญญาข้อ 4 ถ้าไม่มีหนังสือเดินทาง เปนโจรผู้ร้ายในเขตแดนอังกฤษ เขตแดนสยาม ถ้าจับตัวผู้ร้ายได้ ไม่ต้องถามว่าเป็นคนชาติของผู้ใด ต้องชำระตัดสินทำโทษตามกฎหมายบ้านเมืองนั้น ถ้าทรัพย์สินของผู้ร้ายลักไป เจ้าพนักงานในเขตแดนฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดชำระได้ทรัพย์สินของบาแล้วต้องส่งทรัพย์สินของให้แก่เจ้าของฝ่ายนั้น

ข้อ 3 ว่า เจ้าพนักงานสยามที่เมืองเชียงใหม่ เมืองนครลำปาง เมืองลำพูน จะต้องช่วยป้องกันคนในบังคับอังกฤษซึ่งไปมาค้าขายและมีธุระอื่น ๆ ในเมืองเชียงใหม่ เมืองนครลำปาง เมืองลำพูน โดยสมควร แลถอนแวนแมกซ์อังกฤษในฝ่ายอื่นเดียวกันก็จะช่วยป้องกันคนในบังคับสยามซึ่งมาจากเมืองเชียงใหม่ เมืองนครลำปาง เมืองลำพูน ไปค้าขาย ธุระอื่น ๆ เข้าไปในเขตแดนอังกฤษเหมือนกัน

ข้อ 4 ว่า คนในบังคับอังกฤษมาแต่เมืองพม่า ฝ่ายอังกฤษเข้าไปเมืองเชียงใหม่ เมืองนครลำปาง เมืองลำพูน ต้องมีหนังสือเดินทางสำหรับตัวของผู้ครองนครเมืองพม่าฝ่ายอังกฤษ ถ้าขุนนางซึ่งผู้ครองเมืองพม่าฝ่ายอังกฤษตั้งให้เปนเจ้าพนักงานในหนังสือเดินทางสำหรับตัวนั้น ให้ใส่ชื่อแลคำนิยามว่ามาด้วยธุระสิ่งใด ๆ หนังสือเดินทางนั้นต้องเปลี่ยนใหม่ทุกครั้ง แต่หนังสือเดินทางสำหรับตัวนั้น เจ้าพนักงานซึ่งตั้งอยู่ในเขตแดนชั้นนอกถ้าชั้นใน

เมืองเชียงใหม่ เมืองนครลำปาง เมืองลำพูน จะเรียกคู่ท้องให้ดู ถ้าผู้ใดหนังสือเดินทาง  
ไปไม่มีสิ่งของต้องห้ามตามหนังสือสัญญาแห่งพระราชไมตรี ซึ่งสมเด็จพระเจ้ากรุงสยามกับ  
สมเด็จพระนางเจ้าควีนกรเองเคยลงทำไว้ เมื่อวันทีสิบแปด เดือนเอเปร็ด คฤศคักราช  
1855 ปี แลข้อเพิ่มเติมซึ่งกอรเวอนแวนต์สยามกับกอมมิชเนอฝ่ายอังกฤษ ใ้ทำไว้เมื่อวันที  
สิบสามเดือนเม คฤศคักราช 1856 ปี มิให้ชักขวางไว้ต้องยอมให้ไปคามระยะทาง ถ้า  
ผู้หนึ่งผู้ใดไม่มีหนังสือเดินทางสำหรับตัวจะให้กลับก็ได้ แลอย่าให้ทำอันตรายด้วยประการใด

ข้อ 5 ว่า มีประสงค์ตกลงกันจะระงับความซึ่งคนในบังคับอังกฤษกับในบังคับสยาม  
ที่อยู่ในเมืองเชียงใหม่ เมืองนครลำปาง เมืองลำพูน ซึ่งเป็นฝ่ายของไทยที่จะเป็นความแก่  
กันต่อไปข้างหน้า มิใช่เป็นความที่พินหันตโหน สมเด็จพระเจ้าแผ่นดินกรุงสยามจะตั้งผู้ ซึ่ง  
สมควรให้เป็นที่ระลาการที่เมืองเชียงใหม่ แลระลาการนั้นจะมีอำนาจไ้ชำระตัดสินความ  
ของคนที่ในบังคับอังกฤษพ้องคนในบังคับสยามที่เมืองเชียงใหม่ เมืองนครลำปาง เมืองลำพูน  
ถ้าคนในบังคับสยามพ้องคนในบังคับอังกฤษ ซึ่งมาแต่พม่าอังกฤษที่เข้าไปในเมืองเชียงใหม่  
เมืองนครลำปาง เมืองลำพูน ซึ่งมีหนังสือเดินทางสำหรับตัวตามหนังสือสัญญาข้อ 4 ถ้าคน  
ในบังคับอังกฤษยอมให้ชำระที่ศาลนั้นจึงชำระตัดสินได้ ถ้าคนในบังคับสยามพ้องคนในบังคับ  
อังกฤษที่มาแต่พม่าฝ่ายอังกฤษเข้าไปที่เมืองเชียงใหม่ เมืองนครลำปาง เมืองลำพูน ที่มี  
หนังสือเดินทางสำหรับตัวตามหนังสือสัญญาข้อ 4 ถ้าไม่ยอมให้ระลาการที่เมืองเชียงใหม่  
ชำระตัดสิน ก็ต้องให้กงสุลอังกฤษในกรุงเทพฯ ถ้าขุนนางอังกฤษที่ค้างอยู่ เขตแดนที่ยองละลัม  
ชำระตัดสิน ถ้าคนในบังคับสยามพ้องคนในบังคับอังกฤษ เข้าไปอยู่ที่เมืองเชียงใหม่ เมือง  
นครลำปาง เมืองลำพูน ถ้าไม่มีหนังสือสำหรับตัวตามหนังสือสัญญาข้อ 4 ความนั้นต้องชำระ  
ตัดสินตามกฎหมายเมืองนั้น

ข้อ 6 ว่า คนในบังคับสยามอยู่ที่เมืองพม่าฝ่ายอังกฤษ ถ้าเป็นความกันเอง จะหา  
ระลาการฝ่ายอังกฤษในกำบลนั้นให้ชำระความ ระลาการอังกฤษนั้นจะต้องช่วยกล่าวให้  
สำเร็จตามไมตรี ถ้าใจหจ่าเลยยอมกันความนั้นก็แล้วกันได้ ถ้าคนในบังคับอังกฤษอยู่ที่เมือง  
เชียงใหม่ เมืองนครลำปาง เมืองลำพูน เปนความกันเอง จะไปหากระลาการที่เมือง  
เชียงใหม่ ซึ่งได้ตั้งอยู่ตามหนังสือสัญญาข้อ 5 ระลาการที่เมืองเชียงใหม่ต้องช่วยให้สำเร็จ  
ตามไมตรี ถ้าใจหจ่าเลยยอมกันความตัดสิน ความนั้นก็แล้วกันได้

ข้อ 7 ว่า คนเกิดในฝ่ายอินทเกีย ซึ่งอยู่ในบังคับอังกฤษมาแต่พม่าฝ่ายอังกฤษ เข้าไปในเมืองเชียงใหม่ เมืองนครลำปาง เมืองลำพูน ที่ไม่มีหนังสือเดินทางสำหรับตัวคน หนังสือข้อ 4 ถ้าทำความผิดในเขตแดนสยาม ต้องชำระตามศาลาตามกฎหมายเมืองนั้น ถ้าคนเกิดในฝ่ายอินทเกีย ซึ่งอยู่ในบังคับอังกฤษอย่างที่ได้กล่าวมาแล้ว ถ้ามีหนังสือเดินทางสำหรับตัวคนหนังสือสัญญาข้อ 4 แล้วทำความผิด ต้องให้ลงสู่ลอังกฤษในกรุงเทพฯ ถ้าให้ขุนนางอังกฤษที่ตั้งอยู่ในเขตแดนของสะลินชำระตามกฎหมายอังกฤษ

ข้อ 8 ว่า เจ้าพนักงานที่เมืองเชียงใหม่ เมืองนครลำปาง เมืองลำพูน ถ้าขุนนางที่ตั้งอยู่ในเขตแดนของสะลินถูกขู่ในกรุงเทพฯ จะต้องการคำหา คำให้การ คำพยาน และผู้ที่ไปพยาน ซึ่งต้องการจะได้ตัดสินความบนันตะโทษแลความมิใช่หมิ่นตะโทษที่ยังไม่แล้ว ก็ต้องให้ทุกครั้ง ถ้าตระลาการที่เมืองเชียงใหม่ ต้องการคำหา คำให้การ คำพยาน และผู้ที่ไปพยาน ต้องให้เหมือนกันทุกครั้ง

ข้อ 9 ว่า ความซึ่งขุนนางอังกฤษที่ตั้งอยู่ในเขตแดนของสะลินชำระก็ ที่ ถ้าตระลาการที่เมืองเชียงใหม่ ซึ่งได้ตั้งไว้ตามหนังสือสัญญาข้อ 5 นี้ ถ้าคนในบังคับสยามเป็นความเกี่ยวข้องกับคนในบังคับอังกฤษ ถ้าคนในบังคับอังกฤษเกี่ยวข้องกับคนในบังคับสยาม เจ้าพนักงานสยาม ถ้าเจ้าพนักงานอังกฤษ ทั้งสองฝ่ายจะให้ขุนนางนายหนึ่งไปฟังชำระความก็ได้ ถ้าต้องการคำหา คำให้การ คำพยาน เจ้าพนักงานสยาม ถ้าเจ้าพนักงานอังกฤษจะตัดสินให้ อย่าให้คิดเอาค่าจ้างสิ่งใด

ข้อ 10 ว่า คนในบังคับอังกฤษมีหนังสือเดินทางสำหรับตัวคนหนังสือสัญญาข้อ 4 ถ้าผู้หนึ่งผู้ใดจะซื้อไม้ค้ำไม้กางไม้ที่ป่าเบ็อง เชียงใหม่ เมืองนครลำปาง เมืองลำพูน ต้องทำหนังสือสัญญาต่อเจ้าของป่าให้มกำหนดปี หนังสือสัญญานั้นค่าเป็นสองฉบับ เอาไว้กับและฉบับต้องประทับตราตราการไทยที่เบ็อง เชียงใหม่ ซึ่งได้ตั้งไว้ตามหนังสือสัญญาข้อ 5 แลประทับตราเจ้าเชียงใหม่ด้วย แลตราการที่เมืองเชียงใหม่ส่งสำเนาหนังสือสัญญาฉบับนั้น ๆ ให้แก่ขุนนางอังกฤษที่ตั้งอยู่ในเขตแดนของสะลินฉบับหนึ่งทุกครั้ง ถ้าผู้หนึ่งผู้ใดที่เขากนในบังคับอังกฤษมีหนังสือสำหรับตัว คัดไม้กางไม้ในป่าตามหนึ่งกำมัดใด เจ้าของป่าไม่ยอม ถ้าเกิดกำหนดหนังสือสัญญาที่ทำไว้แล้วนั้น ต้องใช้ราคาผลประโยชน์ที่เสียไปให้แก่

เจ้าของป่าตามกงสุลอังกฤษในกรุงเทพฯ ฉะนั้นนางอังกฤษที่เชครแดนของสะลิน เหนสมควร ถ้าผู้นั้นไม่มีหนังสือสำรับตัวแล้วต้องชำระตามศาลแลกฎหมายเมืองนั้น

ข้อ 11 ว่า ระยะเวลาที่เมืองเชียงใหม่ ซึ่งได้ตั้งไว้ตามหนังสือสัญญาข้อ 5 แล เจ้าเชียงใหม่ต้องห้ามอย่าให้เจ้าของป่าทำหน้าที่สัตว์สัญญาขายไม้ ถ้าป่าไม้ในกบดเคียวเปน สองรายสามราย แลห้ามอย่าให้ผู้นั่งผู้ใดไปตีกรากาลบตราที่เป็นเจ้าของแต่ได้ตัดไม้ไว้ แลต้องช่วยลูกค้าที่ตัดไม้ซื้อไม้ตามสมควร จะได้เก็บไม้ของตัวได้ ถ้าเจ้าของป่าไม่ให้ตัดไม้ กานไม้ ถ้าไม้ให้ดอยไม้ตามหนังสือสัญญาข้อ 10 ไม้ที่ว่าไว้ในหนังสือสัญญาข้อ 10 ให้ระยะเวลา ที่เมืองเชียงใหม่ ซึ่งตั้งไว้ตามหนังสือสัญญาข้อ 5 กับเจ้าเชียงใหม่บังคับให้เจ้าของป่าเสีย ค่าบ่วยการให้กับผู้ซึ่งได้ทำหน้าที่สัตว์สัญญานั้นภอสมควร ตามกฎหมายฝ่ายสยาม

ข้อ 12 ว่า คนในบังคับอังกฤษซึ่งมาแต่พม่าฝ่ายอังกฤษ เข้าในเชครแดนสยามสิ่งของ ต้องพิทักษ์ต้องเสียภาษีตามธรรมเนียมเมืองนั้น ถ้าคนในบังคับสยามเข้าไปในเชครแดน อังกฤษ สิ่งของต้องพิทักษ์ ต้องเสียภาษีตามกบดเคียวแมนต์ได้ตั้งไว้

ข้อ 13 ว่า ขุนนางอังกฤษทั้งที่ตั้งอยู่ในเชครแดนของสะลิน จะมีอำนาจตามหนังสือ สัญญานี้ แลมีอำนาจทุกอย่าง เหมือนกงสุลอังกฤษนายหนึ่งตามหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรี สมเด็จพระนางเจ้าวิกตอเรียเอง แลองค์ที่ไว้ทำไว้ต่อสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินสยาม เมื่อวันที่ สิบแปดเดือนเอปริล คฤศศักราช 1855 ปี แลข้อเพิ่มเติมซึ่งกบดเคียวแมนต์ฝ่ายสยามกับ กบดเคียวแมนต์อังกฤษได้ทำไว้ในวันที่สิบสามเดือน เม คฤศศักราช 1856 ปี

ข้อ 14 ว่า ไม่มีข้อหนึ่งข้อใดในหนังสือสัญญานี้จะยกข้อความหนังสือสัญญาทาง พระราชไมตรี ภาพหนังสืออื่น ๆ ซึ่งใช้อยู่ในระวางกบดเคียวแมนต์อังกฤษ กบดเคียวแมนต์สยาม ปัจจุบันนี้ได้ แลข้อความที่มีอยู่ในสัญญานี้ ใช้ได้เฉพาะที่ได้สัญญาตกลงกันแต่ในหนังสือสัญญา ใหม่

ข้อ 15 ว่า เมื่อพ้นเจดีย์นับถึงแก่วันได้ใช้หนังสือสัญญานี้ ฝ่ายประเทศอังกฤษ ภาพประเทศสยาม จะขอตรวจแก้หนังสือสัญญานี้ให้บอกถ่วงน้ำสิบสองเดือน แลตั้งขุนนาง ทั้งสองฝ่ายให้มีอำนาจในการนี้แล้ว จึงได้แก้หนังสือสัญญาได้ตามที่จะ เหนซาคเหนเกิน ประการใด

ข้อ 16 ว่า หนังสือสัญญาที่กล่าวไว้เป็นภาษาอังกฤษและภาษาสยามเนื้อความอันเกี่ยวกัน แต่ผู้ซึ่งมีอำนาจเดิมในฝ่ายอังกฤษไม่รู้ภาษาไทยได้ตกลงกัน ถ้าเป็นเหตุการณ์ที่เหมือนกันในสัญญาจะต้องเอาภาษาอังกฤษเป็นแน่

ข้อ 17 ว่า ท่านไวยสรอยคอเวอนเนอเยเนราลอินเดียน ได้รั้ที.แยกหนังสือสัญญานี้ได้ให้ผู้มีอำนาจเดิมฝ่ายสยามทราบแล้ว หนังสือสัญญาที่ขอให้สมเด็จพระเจ้าแผ่นดินสยามรื้อพิพาทแล้ว ให้ส่งให้แก่วะเงรสตาร์คอเวอนเนนค์ฝ่ายอินเดียนที่ว่าการต่างประเทศเมืองกาละกัตตา ในกำหนดสี่เดือนเข้ามาหนังสือสัญญาเมื่อรื้อพิพาทแล้วจึงใช้ได้ ในวันที่หนึ่งเดือนยี่นุวาร์ ฤกษ์ศกักราช 1875 ปี ตรงกับวันศุกร์แรม 9 ค่ำ เดือนอ้าย ปีจอ ฉศก. จุลศักราช 1236 ปี แลท่านผู้มีอำนาจทั้งสองฝ่ายได้ลงชื่อประทับตราในหนังสือสัญญาสองฉบับเป็นอักษรอังกฤษ อักษรสยามไว้เป็นสำคัญ สัญญาที่ทำที่เมืองกาละกัตตา ลงวันที่สิบสี่เดือนยี่นุวาร์ ฤกษ์ศกักราช 1874 ปี ตรงกับวันพุธ เดือนยี่ แรมสิบสองค่ำ จุลศักราช 1235 มีรกา เบญจศก

หนังสือสัญญานับนี้ ได้ลงชื่อ พระยาเวริฎราชไมตรี ประทับตราเวคานั่งแกง ถือกอกบัว พระยาสมุหบุรานุรักษ์ ประทับตราชื่อค้ำมีช้างอยู่ตรงกลาง รัตเศษจันฉอน ผู้รับอำนาจเดิม แต่ท่านไวยสรอยประทับตราเรื่องดวงตรา ชื่อค้ำรวมตราสามดวง ได้ประทับไว้ท้ายหนังสือที่อักษรอังกฤษแห่งหนึ่ง ที่อักษรไทยแห่งหนึ่ง ทั้งสองฉบับ หนังสือสัญญานี้รักษาไว้ ณ กรุงเวพา ฉบับหนึ่ง ที่หมู่กกระคานหนังสือ สัญญาประทับตราประจำตัว จวงมิกเอกรังฉบับหนึ่ง ที่หมู่กกระคานหนังสือสัญญาประทับตรา ประจำครั้งรูปพระบรมคัมภีร์กอกไม้ของพระยาเวริฎราชไมตรี รักษาไว้ ณ เมืองกาละกัตตา

ที่มา : กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย, กระทรวงการต่างประเทศ (หนังสือชุดประมวลสนธิสัญญา เล่ม 2 พ.ศ. 2431 - 2462) สนธิสัญญาและความตกลงทวิภาคี ระหว่างประเทศไทย กับ ต่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศ หน้า 31 - 36

ภาคผนวก ข

หนังสือสัญญาในระหว่างกรุงสยามกับกรุงอังกฤษว่าด้วยเมือง เชียงใหม่  
เมืองลำปาง เมืองลำพูน ณ วันจันทร์ เดือนสิบสองค่ำ  
จุลศักราช 1245 ปีมแมเบญจศก

ด้วยทางพระราชไมตรีความสงบเรียบร้อยแลทางค้าขายได้ตั้งอยู่โดยผาสุก ใน  
ระหว่างกรุงเกรทบริเตนอังกฤษกับกรุงสยาม อันเป็นอยู่เสมอด้วยหนังสือสัญญาทาง  
พระราชไมตรีที่ลงวันที่ 18 เอพริล คาสศกักราช 1855 คือวันพฤหัสบดี เดือนหกขึ้นสองค่ำ ปีเถาะ  
สัปตศก 1217 แลในข้อสัญญาเพิ่มเติมที่ลงวันที่ 13 เม 1856 คือวันอังคาร เดือนหก  
ขึ้นเก้าค่ำ ปีมโรงอัฐศก 1218 แลในกรณีที่เกี่ยวกับของค้าขายแว่นแคว้นเมืองนครเชียงใหม่  
เมืองนครลำปาง เมืองลำพูน นั้น ก็ได้มีอยู่ด้วยสัญญาฉบับหนึ่งต่างหากในระหว่างผู้ปกครอง  
เมืองอินเดียนแลสเปนเค็จพระเจ้าแผ่นดินสยาม ลงวันที่ 14 เมษายน 1874 คือวันพุธ เดือนยี่  
แรมสิบสองค่ำ ปีระกาเบญจศก 1235 นั้นแล้ว

แลด้วยสมเด็จพระนางเจ้าราชินีของกรุงเกรทบริเตนแลไอโรแลนด์อันรวมกัน แล  
บรมราชาธิราชินีแห่งอินเดียน กับพระบาทสมเด็จพระเจ้าแผ่นดิน บรมราชวิราชแห่งลาว  
บลายู กระเชรียง แลอื่น ๆ มีพระราชดำริที่จะประกอบกำบังกับความชั่วร้ายในแว่นแคว้น  
เมืองนครเชียงใหม่ เมืองนครลำปาง เมืองลำพูน เปนของฝ่ายไทยให้เปนผลดียิ่งขึ้น  
แลที่จะเกื้อกูลแก่ทางค้าขายในระหว่างเมืองพม่าฝ่ายอังกฤษกับแว่นแคว้นที่ใกล้ลาวเข้ามาแล้ว  
แก่กันนั้น จึงได้มีพระราชหฤทัยตกลงพร้อมกันตักเลิกล้างหนังสือสัญญาฉบับหนึ่งต่างหากที่ได้ทำ  
เมื่อวันที่ 14 เดือนเมษายน 1874 คือวันพุธ เดือนยี่ แรมสิบสองค่ำ ปีระกาเบญจศก 1235  
นั้น แลทำสัญญาใหม่ขึ้นแทน เพราะเหตุฉะนั้นจึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ทำ  
สัญญาทั้งสองฝ่าย ก็คือว่า

สมเด็จพระนางเจ้าราชินีของกรุงเกรทบริเตนแลไอโรแลนด์อันรวมกัน แลบรม  
ราชาธิราชินีแห่งอินเดียนนั้น

วิลเลียม เดอริโนวเบน เอสไควร์ เสด็จมาเฝ้าที่เออติง เอเยนค์แลงสูกุสเยเนราลที่  
กรุง เกพมดานคร ของสมเด็จพระนางเจ้าในกรุงสยาม

พระบาทสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินสยาม บรมราชาธิราชแห่งลาว มลายุ กระเหรี่ยง  
แคอื่น ๆ จึงได้ตั้งเจ้าพระยาภาณุวงษ์มหาโกษาธิบดี ผู้ได้รับเครื่องราชอิสริยยศมณฑลสยาม  
ชั้นที่ 1 ชื่อมหาสุรภรณ์ แลเครื่องราชอิสริยยศสำหรับตระกูล ชั้นที่ 1 ชื่อประมุขจุลจอมเกล้า  
เครื่องราชอิสริยยศข้างเผือกชั้นที่ 2 ชื่อจุลวรภรณ์ เสนาบดีว่าการต่างประเทศ แลเป็น  
ปรีวิเคาน์ชัลลอคกับพระยาเวริฎราชไมตรี ซึ่งได้รับเครื่องราชอิสริยยศข้างเผือกชั้นที่ 2  
ชื่อจุลวรภรณ์ แลเครื่องราชอิสริยยศสำหรับตระกูลชั้นที่ 2 ชื่อหุคัยจุลจอมเกล้าวิเสศ  
ที่ปรึกษาราชการแผ่นดินปรีวิเคาน์ชัลลอค แลเป็นผู้บังคับการศาลต่างประเทศ พระยาเทพ  
ประชัน ซึ่งได้รับเครื่องราชอิสริยยศมณฑลสยามชั้นที่ 1 ชื่อมหาสุรภรณ์ แลราชอิสริยยศ  
สำหรับตระกูลชั้นที่ 2 ชื่อหุคัยจุลจอมเกล้า เป็นปรีวิเคาน์ชัลลอค แลปลัดทูตฉลองในกรม  
พระกระลาโหม ทั้งสามนี้เป็นผู้มีอำนาจเต็ม แลผู้มีอำนาจเต็มทั้งสองฝ่ายนั้น เมื่อไต่ล้ง  
หนังสือสำคัญมอบอำนาจให้ซึ่งกันแลกัน แลเห็นว่าเป็นการถูกต้องตามแบบแล้วได้ตกลงทำเป  
สัญญามีข้อความเป็นหลายข้อดังต่อไปนี้

ข้อ 1 หนังสือสัญญาในระหว่างคอเวอนแมนต์เมืองฉันเคียวกับคอเวอนแมนต์ของ  
สมเด็จพระเจ้าแผ่นดินสยาม ลงวันที่ 14 เดือนยี่ปู้วารี คฤศศักราช 1874 คือวันพุธ  
เดือนยี่แรมสิบสองค่ำ ปีระกาเบญจศก 1235 จะโดยยกเลิกเสียไม่ใช่ต่อไปด้วยสัญญาฉบับนี้

ข้อ 2 ว่า เจ้าพนักงานสยามที่เมืองนครเชียงใหม่ เมืองนครลำปาง เมืองลำพูน  
จะคงช่วยป้องกันคนในบังคับอังกฤษซึ่งไปมาค้าขายแลมีธุระอื่น ๆ ในเวียงนครเชียงใหม่  
เมืองนครลำปาง เมืองลำพูน โดยสมควร

แลคอเวอนแมนต์อังกฤษในฝ่ายอื่นเคียวก็ช่วยป้องกันคนในบังคับสยาม ซึ่งมาจาก  
เมืองนครเชียงใหม่ เมืองนครลำปาง เมืองลำพูน ไปค้าขายแลมีธุระอื่น ๆ เข้าไปใน  
เขตรแดนอังกฤษเหมือนกัน

ข้อ 3 ว่า คนในบังคับอังกฤษมาแต่เมืองพม่าฝ่ายอังกฤษเข้าไปเมืองนครเชียงใหม่  
เมืองนครลำปาง เมืองลำพูน ต้องมีหนังสือเดินทางสำหรับตัวของผูกรองเมืองพม่าฝ่าย  
อังกฤษ ฤาขุนนางซึ่งผูกรองเมืองพม่าฝ่ายอังกฤษทั้งให้เป็นเจ้าพนักงาน ในหนังสือเดินทาง





ข้อ 6 ผู้หนึ่งผู้ใดต้องกะตือราปกเป็นโทษอยู่ด้วยเบเนโจรผู้ร้ายคนปล้นทรัพย์จากการที่เป็นนครจรมหันตไทย ในเมืองนครเชียงใหม่ เมืองนครลำปาง เมืองลาพูน หนีโรคไป ในเขตแดนอังกฤษ เจ้าพนักงานอังกฤษจะไปดักจะช่วยติดตามจับผู้ร้ายโดยแข็งแรง ถ้าได้ตัวผู้ร้ายเช่นนั้นเป็นกนในบังคับสยามแล้ว ถ้าเป็นคนในบังคับประเทศอื่นนอกจากประเทศสยามแลอังกฤษ จะส่งให้เจ้าพนักงานสยามที่เมืองนครเชียงใหม่ แต่ที่ถูกต้องตามกฎหมาย การส่งคนโทษเมืองก่องเมืองที่มีอยู่ในเมืองอินเดียวของอังกฤษในเวลานั้น ถ้าเป็นคนในบังคับอังกฤษ จะส่งให้เจ้าพนักงานไทย ถ้าจะให้เจ้าพนักงานอังกฤษจัดการก็สุดแก่ข้าหลวงอังกฤษที่เมืองพม่าฝ่ายอังกฤษ ถ้าขุนนางผู้ใดที่ข้าหลวงไ้มอบการไว้นั้นคัดสิน ถ้าผู้หนึ่งผู้ใดต้องกะตือราปกเป็นโทษอยู่ด้วยเป็นผู้ร้ายฆ่าคนปล้นทรัพย์ ถ้าการที่เป็นนครจรมหันตไทยในเขตแดนอังกฤษ หนีโรคไปในเขตแดนเมืองนครเชียงใหม่ เมืองนครลำปาง เมืองลาพูน เจ้าพนักงานฝ่ายสยามกับไปดักจะช่วยติดตามจับผู้ร้ายโดยแข็งแรง ถ้าได้ตัวผู้ร้ายเช่นนั้นเป็นกนในบังคับอังกฤษ ก่องส่งให้เจ้าพนักงานอังกฤษ ตามกฎหมายการส่งคนโทษที่มีอยู่ในประเทศสยามในเวลานั้น ถ้าเป็นคนในบังคับสยาม ถ้าเป็นคนชาติอื่นที่ไม่ใช่หนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีกับประเทศสยาม จะส่งให้เจ้าพนักงานอังกฤษ เจ้าพนักงานไทยจะชำระเอง ก็แล้วแต่ เจ้าพนักงานไทยจะคัดสิน เมื่อได้ปรึกษาถึงกงสุลลาวเวียงกงสุลแล้ว

ข้อ 7 ผลประโยชน์ของบ้านกนในบังคับอังกฤษที่มายังเมืองนครเชียงใหม่ เมืองนครลำปาง เมืองลาพูน นั้น จะไ้ไ้ทางกงสุลลาวเวียงกงสุลอังกฤษผู้ที่จะไ้ตั้งขึ้นไปอยู่ที่เมืองนครเชียงใหม่ นั้น เป็นผู้ตรวจการระวังรักษา และมีอำนาจที่จะพิจารณาความมโนสำราญแลความนครบาล ตามเนื้อความที่มีในข้อ 2 ของไซข้อสัญญาเพิ่มเติมฉบับวันที่ 13 เดือนเมษายน ค.ศ. 1856 คือวันอังคาร เกือบหกซีกเก้ากำนิมะโรงอัฐกตจักรราช 1218 แต่ต้องทำความความที่ว่าไว้ในข้อ 3 ของหนังสือสัญญานี้

ข้อ 8 สมเด็จพระเจ้าแผ่นดินสยามจะตั้งผู้ซึ่งสมควรให้เป็นพระลาการข้าหลวงคนเคียวหลายคนอยู่ที่เมืองนครเชียงใหม่ เพื่อประโยชน์ที่จะว่าไว้ในที่นี้คือไป กระแสการนั้นต้องทำตามกำหนดเนื้อความที่มีอยู่ในสัญญานี้คือ มีอำนาจที่จะพิจารณาความมโนสำราญความนครบาลก็ไ้ทุกเรื่อง ในข้อความที่จะเกิดมีขึ้นในเมืองนครเชียงใหม่ เมืองนครลำปาง เมืองลาพูน บ้านกนในระหว่างกนในบังคับอังกฤษ ถ้าในความที่กนในบังคับอังกฤษจะเป็น

ผู้กล่าวโทษก็ดี ถ้าเป็นผู้ถูกฟ้องต้องคดีต้องเรียกหาพยานพยานก็ดี ถ้าเป็นโจทก์ก็ดี เป็นจำเลยก็ดี ชำระไต่ถามคดีตามกฎหมายฝ่ายสยราบ แต่ต้องให้ออกอยู่เป็นนิจจำในบังคับศาลความที่ว่ามาเหล่านี้ กองสุลไวยกงสุลจะต้องไปอยู่ในเวลาที่ชำระไต่ แต่ในความที่สับแยกอังกฤษเป็นว่าเลย ถ้าผู้ถูกฟ้องนั้น จะฟ้องคดีสำนวนความให้กงสุลสุลาไวยกงสุล ไปคัดคำขรรษนิยมที่จะคิดเทียบด้วยคำสำนวนนั้น แลถ้ากงสุลเห็นว่าเป็นการสมควรในผลประโยชน์ทางยุติธรรม จะแนะนำให้ระลาการไต่คดีต้องทำควาข้อความนี้ดีกว่าในเวลาก่อนที่จะตัดสินความนั้น ในความที่จำเลยถูกฟ้องเป็นสับแยกอังกฤษ ถ้ากงสุลสุลาไวยกงสุลเห็นสมควรในผลประโยชน์ทางยุติธรรม โดยจะเขียนหนังสือคำขอด้วยลายมือของกงสุลสุลาไวยกงสุลเอง เป็นการชี้ให้ระลาการ เพื่อจะสำแดงความปรารถนาของกงสุลสุลาไวยกงสุล ในความเรื่องใดเรื่องหนึ่งซึ่งโจทก์จำเลยเป็นกนในบังคับอังกฤษทั้ง 2 ฝ่าย ถ้าในความเรื่องซึ่งคนในบังคับอังกฤษผู้ต้องคดีถูกฟ้องต้องเรียกหาพยานจำเลยนั้น ให้ส่งไปยังศาลกงสุลที่เมืองนครเชียงใหม่ เพื่อจะได้วางบทกฎหมายดังนี้ กงสุลสุลาไวยกงสุลนั้นมีอำนาจที่จะทำได้ แลความเรื่องนั้นก็ส่งไปยังศาลที่กล่าวมาเป็วักนี้ ความการที่กงสุลสุลาไวยกงสุลขอด้วยแลความเรื่องนั้นก็ส่งแก่กงสุลสุลาไวยกงสุลจะตัดสิน ตามความข้อ 2 ในข้อข้อสัญญาเพิ่มเติมนวันที่ 13 เดือนเชษ คฤขคกักราช 1856 ก็วันอังคาร เดือน 6 ขึ้นเก้าค่ำ ปีมโรงจตุเรกักราช 1218 กงสุลสุลาไวยกงสุลนั้นในเวลาที่ยี่เหตุสมควรจะเข้าหากนในบังคับอังกฤษผู้ที่ต้องจำอยู่โดยโทษกาโดยกาคัดสินของระลาการนั้นไต่ทุกเวลา แลถ้ากงสุลเห็นสมควรว่าจะย้ายคนโทษนั้นมาจำเสียที่ ๆ ซึ่งของกงสุลต่อไปให้กรบกำหนดตามกาคัดสินนั้นก็ได้ คำขรรษนิยมความสำหรับศาลซึ่งจะเรียกเสมอเหมือนกันทั้ง 2 ฝ่าย จะเปนกนในบังคับอังกฤษก็ดี คนในบังคับไทยก็ดี จะประกาศให้รู้ทั่วกัน

ข้อ 9 ว่า ในความแห่งบทความนกรบาศซึ่งสับแยกอังกฤษเป็นโจทก์เป็นจำเลย แลซึ่งระลาการนั้นต้องเป็นผู้ชำระ ฝ่ายโจทก์ฝ่ายจำเลยจะร้องอุทธรความถึงกรุงเพหมหานครได้ แลผู้ที่เป็นสับแยกอังกฤษนั้นโดยได้รับอนุญาตของกงสุลสุลาไวยกงสุลอังกฤษ ถ้าเปนควาขอย่างอื่นโดยอนุญาตระลาการ

บรรดาความเช่นนี้ต้องส่งสำนวนความกับความเห็นของระลาการมาที่กรุงเพหมหานคร แลความอุทธรนั้นเจ้าพนักงานฝ่ายสยราบกับกงสุลเยเนรลของสเปนเวลาของสเปนเจ้าพระนางเจ้า

จะปกุทบาทรอนกันคัดสิน แต่คงถืออยู่เป็นเสมอว่า บรรดาความที่จำเลยจากผู้ต้องฟ้องเป็น สืบแยกสยาม เจ้าพนักงานฝ่ายสยาบเป็นผู้คัดสินความอุทธรณ์นั้น เจริญ และบรรดาความ อุทธรณ์อื่น ๆ ที่สืบแยกอังกฤษเป็นคู่ความ กงสุลเยเนรอลของสมเด็จพระนางเจ้าเป็นผู้คัดสิน ความอุทธรณ์นั้น เจริญ ในเวลาที่ความยังอุทธรณ์อยู่ ถ้าคัดสินที่ศาลเมืองนคร เชียงใหม่ นั้นต้องงัดไว้ตามกำหนดเวลาที่ระไกรไว้ ตามแต่ระลาการกับกงสุลฤาไวชกงสุลจะตกลงกัน

ในกวางอุทธรณ์เช่นว่ามาข้างบนนี้ ต้องรอหุเขาคำที่ศาลเมืองนคร เชียงใหม่ ในกำหนด เดือนหนึ่ง นับตั้งแต่วันที่ได้คัดสินความเคิมั้น และต้องมาร้องอุทธรณ์ที่กรุง เทพมหานคร ตามเวลาที่สมควร ตามที่ศาลเมืองนคร เชียงใหม่จะกำหนด ถ้าไปมาร้องอุทธรณ์ตามกำหนด ความนั้น จะไม่รับฟ้องอุทธรณ์คัดสินนั้น

ข้อ 10 เจ้าพนักงานอังกฤษที่เซตรแดนพม่าฝ่ายอังกฤษ และเจ้าพนักงานไทยที่ เมืองนคร เชียงใหม่ เมืองนครลำปาง เมืองลำพูน จะจัดหาแลส่งกวางยานแลภูที่ไปเพยาน ซึ่งต้องการระไกรคัดสินความมโนสาเร่แลความนกรบาลที่ยังชำระไม่แล้วในศาลกงสุลแลศาล ไทยที่กรุง เทพมหานคร แลที่เมืองนคร เชียงใหม่ซึ่งกันแลกันที่เป็นการล่ากัจจะส่ง

ข้อ 11 ว่า คนในบังคับอังกฤษมีความปรารถนาจะซื้อไม้คักไม้กานไม้ที่ป่าเมืองนคร เชียงใหม่ เมืองนครลำปาง เมืองลำพูน ต้องทำหนังสือสัญญาต่อเจ้าของป่าให้มีกำหนดคี่ หนังสือสัญญานั้นทำเป็นสองฉบับเอาไว้คนละฉบับ ต้องประทับตรากงสุลฤาไวชกงสุลอังกฤษ แลตราการไทยฤาชาหลวงที่เมืองนคร เชียงใหม่ ซึ่งได้ตั้งตามหนังสือสัญญานี้ข้อ 8 แล ประทับตราเจ้าของเมืองนั้นด้วย แลหนังสือสัญญาเช่าป่าไม้เหล่านี้ จะต้องจกบายูชีไว้ที่ ศาลกงสุลอังกฤษแลศาลไทยที่เมืองนคร เชียงใหม่ทุกฉบับ ถ้าผู้หนึ่งผู้ใดคักไม้กานไม้ในป่า คำบลหนึ่งคำบลใด เจ้าของป่าไม้ไมยอมฤาเกินกำหนดหนังสือสัญญาที่หาไว้แล้ว ต้องใช้ ราคายบลประโยชน์ที่เสียไปให้แก่เจ้าของป่า กวางกงสุลอังกฤษที่เมืองนคร เชียงใหม่จะคัดสิน การที่จะเปลี่ยนชื่อผู้เช่าป่าฤาเปลี่ยนชื่อผู้เช่าป่าฤาเปลี่ยนชื่อผู้เจ้าของป่านั้น จะต้องทำตาบ ธรรมเนียมประทับตราแลจกบายูชีใหม่อีกเหมือนกัน

ถ้าธรรมเนียมลงชื่อประทับตราแลจกบายูชีหนังสือสัญญาเช่าป่าไม้ นั้น จะกำหนดไว้แก่ พอประมาทแลคี่พิมพ์ให้ทราบทั่วกัน

ข้อ 12 ว่า ราชอาณาจักรแลข้าหลวงไทยที่เมืองนครเชียงใหม่ ซึ่งได้ตั้งไว้ตามหนังสือสัญญาข้อ 8 แลพร้อมด้วยเจ้าพนักงานในเมืองนั้น จะห้ามอย่าให้เจ้าของป่าทำหนังสือสัญญาขายไม้ธาร่าไม้ในป่าตำบลเคียวแปสองรายแปสามราย แลห้ามอย่าให้ผู้หนึ่งผู้ใดไปตัดราฤาผลทราที่เบนเจ้าของแท้ได้คักคัตราไว้ แลต้องช่วยลูกค้าที่ตัดไม้ซื้อไม้ตามสมควรจะได้เก็บไม้ของถั่วได้ ถ้าเจ้าของป่าไม่ให้ตัดไม้กานไม้ ถ้าไม่ให้ขอยไม้ตามหนังสือสัญญาซื้อไม้ที่ว่าไว้ในหนังสือสัญญานี้ ข้อ 11 ให้ราชอาณาจักรแลข้าหลวงไทยที่เมืองนครเชียงใหม่กับเจ้าพนักงานในเมืองนั้น บังคับให้เจ้าของป่าเสียค่าบ่วยการให้แก่ผู้ซึ่งได้ทำหนังสือสัญญานั้นพอสมควรตามกฎหมายฝ่ายสยาม

ข้อ 13 ว่า ข้อความที่มีอยู่ในสัญญานี้ ใช้ได้เฉพาะที่ได้สัญญาตกลงกันเก็บในหนังสือสัญญาใหม่นี้ ไม่มีข้อหนึ่งข้อใดในหนังสือสัญญานี้จะยกข้อความหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีแลทางค้าขาย ในระหว่างสมเด็จพระนางเจ้ากับสมเด็จพระเจ้ากรุงสยาม ที่ลงวันที่ 18 เดือนเอปรีล คฤศทจักราช 1855 วันพฤหัสบดี ขึ้นสองค่ำ ปีเถาะสัปตศก จักราช 1217 กับหนังสือข้อสัญญาเพิ่มเติม วันที่ 13 เดือนเม คฤศทจักราช 1856 วันอังคาร เดือนหก ขึ้นเก้าค่ำ ปีมีโรงอัฐศก จักราช 1218

ข้อ 14 หนังสือสัญญานี้ทำไว้เป็นภาษาอังกฤษแลภาษาไทย เนื้อความอันเดียวกันได้ตกลงกันถ้าปะเพเหตุการณ์เดียวกันในสัญญานี้ต้องเอาคำอังกฤษเป็นแน่

ข้อ 15 หนังสือสัญญานี้จะใช้ได้ในทันทีเมื่อไกรตีไฟกันแล้ว แลจะใช้ต่อไปได้ใน 7 ปี ตั้งแต่วันที่รัทไฟนั้นไป เว้นเสียแต่ที่ควเวอนแมนคู้ว่าสัญญาทั้งสองฝ่ายนี้จะแจ้งความประสงค์ว่าควรจะเลิกเสียก่อนถึงกำหนด 7 ปีนี้ ถ้าไปได้แจ้งความประสงค์ก่อนสิ้นกำหนด 7 ปีแล้ว คงยังเป็นอันใช้ได้ไปกว่าจะสิ้นกำหนดปีหนึ่ง นับแต่วันที่ควเวอนแมนคู้ผู้ทำหนังสือสัญญานั้นได้แจ้งความประสงค์ที่จะเลิกเสีย ควเวอนแมนคู้ผู้ทำหนังสือสัญญาทั้งสองฝ่ายนี้ อย่างไร ๆ ก็ดี ยังรักมาอำนาจที่จะแก้ไขข้อความเหล่านั้น โดยการที่จะยอบตกลงพร้อมกันทั้งสองฝ่าย ว่าข้อความนั้นใช้ไปเห็นควร จะต้องแก้ไขเสีย

ข้อ 16 หนังสือสัญญานี้จะไกรตีไฟแลแลกเปลี่ยนกันที่กรุงเทพมหานคร โดยเร็ว

ในการที่จะให้ เป็นพยานสำคัญในหนังสือสัญญานี้ ผู้มีอำนาจทั้งสองฝ่ายได้ลงชื่อไว้เหมือนกันทั้งสองฉบับ แลได้ประทับตราลงไว้ด้วย

ได้ทำที่กรุงเวนิสมหานคร เมื่อ ๗ วันที่สาม เดือนเชมเตมเบอ ปีมีลตุมตักกราช  
1883 ตรงกับวันจันทร์ เดือนสิบ ขึ้นสองค่ำ ปีมแมเบญจศก วุฒิกกราช 1245

แล

กฎหมายอังกฤษที่จะต้องส่งคนโทษ 10 อย่าง ตามที่ไต่ลงไว้  
ในหนังสือสัญญานี้ให้ผู้ที่ต้องส่งคนโทษ เข้าใจความซื่อควาง  
ในกฎหมายอังกฤษที่เรียกว่า 10 อย่าง

ที่ 1 เมอร์เคอ โจรฆาตกรรม คือบั่นทอนโทษ ให้ถือว่า  
(1) ถ้าผู้ทำคนนอกกฎหมายได้ทำด้วยการแกล้งแสดการ โจรฆาทำให้ผู้หนึ่งผู้ใดตาย  
(2) ถ้าได้ทำแสดที่จะทำอันตรายแก่ตัว ซึ่งผู้ทำรู้ว่า เป็นเหตุที่จะให้ตาย  
(3) ถ้าแสดจะทำอันตรายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด อันพอควรจะเป็นเหตุตายตามธรรมชาติ  
(4) ถ้าผู้ทำ ๆ สิ่งหนึ่งสิ่งใด ซึ่งเขานักว่าเป็นเหตุอันตรายแก่ชีวิต แต่ไม่มี  
ที่จะแก้ตัว

ที่ 2 กาลเปเบลลอมิไซท์ คือฆ่าคนผิดกฎหมายไปถึงบั่นทอนโทษ ให้ถือว่า ก็ถ้า  
ผู้หนึ่งผู้ใดมาทำเหตุให้โทษเหลือที่จะอดได้ แลในทันใดนั้น เขาจึงฆ่าคนที่ทำให้โทษนั้นตาย  
ถ้าฆ่าผู้อื่นผิดไปเป็นการไม่แสด ถ้าบ่วงกันรักษาทรัพย์ แลบ่วงกันด้วยสุจริต แลได้ทำ  
เกินกฎหมายห้ามจึงได้ฆ่าผู้ที่ถือสินตาย

ที่ 3 กือเคออยเต ถึงกองเป็นผู้ร้ายปล้น ให้ถือว่า ถ้าทั้งกองร้องสุ่มเข้าเป็น  
พวกกันตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป แลคักคังเวว่าจะไปปล้นขโมยสิ่งซึ่งวิ่งราวก็ดี ถ้าได้ลงมือทำความ  
ร้ายแก่เขาแล้ว

ที่ 4 รอมเบอวี คืออกซี่กันโทษเอาทรัพย์ ให้ถือว่า กือเอาทรัพย์เขาที่เจ้าของ  
มิได้ยอมอนุญาต คืออกซี่กันโทษเอาทรัพย์

ที่ 5 เพพ คือชโมย ให้ถือว่า ชโมยยกยอมทรัพย์สินของเขาไป แลสิ่งของ  
ที่เจ้าของมิไก่อัญญาทาให้มาหีบฉวยเอาไป แลยกหีบให้เคลื่อนจากที่ไปเปบประโยชน์ของคน

ที่ 6 พดะเร คือทำหนังสือปลอมแลปลอมแก้หนังสือ ให้ถือว่า ทำหนังสือปลอม  
ชุก คบ แก้หนังสือ จะให้ผู้นั่งผู้ใดเสียประโยชน์

ที่ 7 เกาเคอณีย์ คือทำเงินทำทอง ซึ่งมีตราแผ่นดินปลอมใจแลแกะตราปลอม

ที่ 8 กิกแนฟ ว่าลักคนหนี

ที่ 9 เรป คือข่มขืนทำชำเราหญิง ให้ถือว่า

(1) ข่มขืนหญิงทำชำเรา หญิงไม่ยอมขัดเคืองห้าม

(2) ผู้หญิงไม่ไก่อยอม

(3) ผู้หญิงยอมด้วยกลัว

(4) ผู้หญิงยอมเพราะคิดว่าเปบยั่ว

(5) ทำชำเราข่มขืนหญิงยังไม่ครบ 11 ปี

ที่ 10 มิสซิบไบไฟ ออไบเอนีเอสโปลซีฟ กือทิ้งไฟ แลดินระเบิดต่าง ๆ  
ที่จะให้เปบวันตรายแก่ชีวิตรแลทรัพย์สินสมบัติ

(ลงชื่อ)

เจ้าพระยาภาณุวงษ

(ลงชื่อ)

พระยาเจริญราชไมตรี

(ลงชื่อ)

พระยาเทพประสูป

(ลงชื่อ)

กัลยเอชนิวแมน

ที่มา : กรมสนธิสัญญา, กระทรวงการต่างประเทศ (หนังสือชุกประมวลสนธิสัญญา เล่ม 2  
พ.ศ. 2451 - 2462 สนธิสัญญาและความตกลงศัวิภาคี ระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศ  
และองค์การระหว่างประเทศ หน้า 63 - 72.

ภาคผนวก ก

หนังสือปฎิญญาภาหนังสื่อสัญญาในระหว่างอังกฤษกับฝรั่งเศสได้ทำไว้ที่กรุงลอนดอน  
ณ วันที่ 15 มกราคม รัตนโกสินทรศก 114

ด้วยผู้มีชื่อในท้ายหนังสือนี้ ก่อ บารัคควิส ออฟ สอลสมูรี เสนาบดีว่าการต่างประเทศ  
ของสเปนเค็จพระนางเจ้าราชินีอังกฤษฝ่ายหนึ่ง กับบารอนเคอค์เวิร์เซล เอกอรรคราชทูตของ  
บริติชลิ้งฝรั่งเศส ณ สำนักกรุงลอนดอนอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งได้รับอำนาจจากคอเวอนเมนต์ทั้งสอง  
ฝ่ายโดยถูกต้องแล้ว จึงไต่ลงชื่อไว้ในคำปฎิญญาดังมีอยู่ต่อไปนี้

ข้อ 1 คอเวอนเมนต์ของสเปนเค็จพระนางเจ้าราชินีอังกฤษ กับคอเวอนเมนต์บริติช  
ฝรั่งเศสสัญญาต่อกันไว้ว่า เมื่อยังไม่ได้ยินยอมพร้อมกันแล้ว ถึงแม้ว่าจะมีการอย่างไร ๆ ก็  
กาเหตุใดก็ดี ฝ่ายหนึ่งฝ่ายเดียว จะไม่ยกกำลังประกอบด้วยเครื่องสาครอาวุธลงดำเข้า  
ในดินแดนทั้งหลายเหล่านี้ คือพื้นดินที่น้ำไหลจากแม่น้ำเพิร์ริบรี แม่น้ำแบกอลอง แม่น้ำท่าฟัน  
แลเจ้าพระยา แม่น้ำบางปะกงกับลำน้ำลำคลองทั้งหลาย ที่ติดต่อกับแม่น้ำทั้งปวงนี้ กับฝั่ง  
ที่ฝั่งทะเลตั้งแต่เมืองกำเนินจนพุกาเจจนถึงเมืองแกลง แลที่ดินซึ่งน้ำไหลตกลงน้ำบารคพามกับ  
ลำน้ำพะแสซึ่งเปื่องทั้งสองนี้ตั้งอยู่แล้ว ทั้งที่ดินน้ำไหลตกลงลำน้ำลำคลองอื่น ๆ ซึ่งไหลลงใน  
ทุ่งภู่อ่าวตามชายฝั่งทะเลที่กล่าวมานี้ด้วย กับอีกฝั่งที่ดินซึ่งตั้งอยู่ข้างเหนือที่น้ำกลแม่น้ำ  
เจ้าพระยา แลตั้งอยู่ในระหว่างสมรแดนฝ่ายอังกฤษกับฝ่ายไทยลำแม่น้ำโขง กับที่ดินฟาก  
คว้นออกซึ่งน้ำไหลตกลงน้ำแม่อิงนั้นด้วย อีกประการหนึ่งสัญญากันไว้ว่า จะไม่กีดท้าวานา  
แลหาผลประโยชน์วิเศษ ภายในเขตรที่ดินนี้ซึ่งจะเป็นอันไม่ได้รับผลประโยชน์อันกับ ภู่ง  
จะเป็นการที่ไม่ให้ฝ่ายอังกฤษและฝ่ายฝรั่งเศสกับคนชาวเมืองของสองประเทศ แจคนหนึ่ง  
อาไศรยในสองประเทศนั้น ได้รับผลเท่ากันด้วย แต่ข้อสัญญานี้จะไม่ตีความไปกัคทอนลด  
หย่อนข้อวิเศษทั้งหลาย ซึ่งมีอยู่ตามความในหนังสือสัญญาฝรั่งเศสกับกรุงสยาม ลงวันที่  
3 ตุลาคม รัตนโกสินทรศก 112 อันว่าด้วยการในแถบพื้นที่ 25 กิโลเมตรฝั่งคว้นออกแม่น้ำโขง  
แลว่าด้วยการเดินเรือในลำแม่น้ำนั้นด้วย

ข้อ 2 ความที่กล่าวไว้ในข้อก่อนนี้ จะไปเป็นที่รักขวางต่อการที่ประเทศทั้งสอง  
จะยินยอมกันต่อไป อันเป็นการที่ประเทศทั้งสองก็คิดเห็นว่าจำเป็นจะต้องรักษาความเป็น

อิศรภาพของกรุงสยามไว้ด้วย แก่ว่าประเทศทั้งสองนี้สัญญากันไว้ว่า จะไม่แยกกันไปทำ สัญญาที่ยอบให้ประเทศอื่นอีกประเทศหนึ่ง ไปทำการ ที่ประเทศทั้งสองนี้ต้องงคเว้นเองตาม หนึ่งสี่สัญญาี้ด้วย

ข้อ 3 ตั้งแต่ปากลำน้ำแม่ฮอก ซึ่งเป็นเขตแดนไทยกับอังกฤษนั้น ขึ้นไปข้าง เหนือจนถึงพรมแดนของกรุงจีนนั้น ทางซ้ายของแม่น้ำโขง จะต้องเป็นพรมแดน เมืองขึ้นของ อังกฤษแลฝรั่ง เศษๆ เป็น เขตที่อังกฤษและฝรั่ง เศษมีอำนาจต่อกัน ๗ ที่นั้น พลเมืองสิ่งทั้งนั้น อังกฤษยกให้แก่ฝรั่ง แยกแล้ว

ข้อ 4 ว่าพลประโยชน์ในทางค้าขาย ในเมืองยูนนานตุงไฮอันก็ตี แลในเมือง เสถวนก็ตี บรรดาที่ได้มาตามสัญญาอังกฤษกับจีน ลงวันที่ 1 มีนาคม รัตนโกสินทรศก 112 ก็ตี ตามสัญญาฝรั่งเศสกับจีน ลงวันที่ 20 มิถุนายน รัตนโกสินทรศก 114 ก็ตี จะต้องเป็น ที่ให้ได้แก่สองประเทศที่ทำหนังสือสัญญาี้ เหมือนกันเสมอ

ข้อ 5 ว่าสองประเทศที่ทำสัญญากันอยู่นี้ ยอมตกลงกันว่า จะแต่งกองข้าหลวง ออกไปพร้อมกัน เพื่อประโยชน์ที่จะได้ปักปัน เขตแดนในแม่น้ำไนซ์เยอร์แลหัวเมืองขึ้นของ สองประเทศในทวีปแอฟริกัน

ข้อ 6 ว่าสองประเทศได้ยินยอมตกลงกันว่า จะลงมือทำสัญญาใหม่สำหรับการค้าขายในเมืองคิวนิสัน

(เซ็น) สอดสมร (เซ็น) เคอร์คิวเวล

ที่มา : กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ท.6/8 สัญญาอังกฤษกับฝรั่งเศสเรื่องเมืองไทย



ภาคผนวก ง

พระราชบัญญัติการ เก็บอากรที่ดินในมณฑลวันตกเฉียงเหนือ

รัตนโกสินทรศก 119

มีพระบรมราชโองการ ในพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์ มหินทรเทพย  
 มหามงกุฎ บรมนริศนราชวรวงษ์ วรุตมพงษบริพัตร วรชติยราชนิกรโศภ จาตุรันตบรมมหา  
 จักรพรรดิราชสังกาศ บรมชนรมิกมหาราชาธิบดีราช บรมนารถบพิตร พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว  
 ผู้ทรงพระคุณธรรมอันมหาประเสริฐ ให้ประกาศให้ทราบทั่วกันว่า ทรงพระราชดำริห์ว่า  
 การเก็บอากรที่ดินคือ เก็บค่าณาภานียาสูบ แอภานีหมาก มะพร้าว ค้างพลู เป็นต้น ใน  
 หัวเมืองมณฑลวันตกเฉียงเหนือยังไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย เพราะที่ดินทำการเพาะปลูก  
 ในขณะนั้น บางเมืองมีเหมืองฝายอาไธรยนำทำการเพาะปลูกได้ผลมาก บางเมืองอาไธรย  
 แค้นฝายเพาะปลูกได้ผลไปบริบูรณ์ พักเก็บเงินอากรเสมอกัน เป็นการเค่อคร้อนแก่ราษฎร  
 ซึ่งทำการเพาะปลูกในที่ที่มีผลน้อยอยู่ อีกประการหนึ่งประเพณีที่ยกเว้นเงินอากรก็ยังมีได้  
 จำกัคลงตามควร กล่าวคือ ที่จะยกเว้นแต่เฉพาะผู้ซึ่งทำการเพาะปลูกไม่ได้ผลโดยมิได้  
 ความคิดของคน ซึ่งควรจะได้รับพระมหากรุณา ยกเว้นอากรโดยยุติธรรม อีกประการหนึ่ง  
 ภาณียาสูบซึ่งเก็บตามจำนวนต้นมาแต่เดิม ทรงพระราชดำริห์เห็นว่า เมื่อคิดเทียบกฏอัตรา  
 พักที่เก็บยังแรงนัก แลวิธีที่เก็บตามจำนวนต้นมาเป็นกรยากแก่เจ้าพนักงานผู้ตรวจเก็บด้วย

อนึ่งการเก็บภาณียันมะพร้าวหากพลู ซึ่งปลูกในแขวงนครเชียงใหม่แลนครลำพูนนั้น  
 ทรงพระราชดำริห์เห็นว่าที่เก็บภาณียันมะพร้าวต้นละ 2 อัฐ หนักต้นละ 1 อัฐ หนักต้นละ  
 1 โสฬสทุกวันนี้เป็นการแรงอยู่ ด้วยมะพร้าวหากพลูเหล่านั้นเป็นของปลูกในเขตรบ้าน  
 สำหรับใช้สอย ไม่ได้ผลมากถึงเป็นสินค้าใหญ่ได้

เพราะเหตุนี้สมควรจะจัดแบบแผนแลวิธีเก็บอากรที่ดินในหัวเมืองมณฑลวันตก  
 ฉียงเหนือให้เรียบร้อย จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติไว้สืบไป  
 ดังนี้ว่า

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้ ให้เรียกว่า "พระราชบัญญัติการเก็บอากรที่ดิน  
มณฑลวันตกเฉียงเหนือ รัตนโกสินทรศก 119"

มาตรา 2 ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้ ตั้งแต่วันที่ 1 เดือนมิถุนายน รัตนโกสินทรศก  
119 เปดต้นต่อไป

มาตรา 3 ให้เสนาบดีซึ่งบัญชาการกรบสรรหากรนอกเป็นผู้จัดการตามพระราช  
บัญญัติ

มาตรา 4 ให้ยกเลิกภาษีหมากพลูบะพร้าว ตั้งแต่วันที่ได้ใช้พระราชบัญญัตินี้

มาตรา 5 อัตราอากรค่านา ในหัวเมืองมณฑลวันตกเฉียงเหนือ ให้เก็บ  
ต่อไปนี้ดังนี้ คือ

ข้อ 1 แขวงนครเชียงใหม่ซึ่งน้ำไหลลงลำน้ำปิง หรือที่เรียกเข้าใจกันในพื้นเมือง  
ว่า "หลงแม่ปิง" ให้เก็บไร่ละ 32 อัฐ

ข้อ 2 แขวงนครเชียงใหม่ ซึ่งน้ำไหลลงแม่น้ำกกที่ ไหลลงแม่น้ำของก็  
ซึ่งเรียกตามกำในพื้นเมืองว่า "หลงแม่คง" แล "หลง แม่ของ" ให้เก็บกว่าไร่ละ 16 อัฐ

ข้อ 3 แขวงนครลำพูน เก็บเกินกว่าไร่ละ 32 อัฐ

ข้อ 4 แขวงนครเมืองน่าน ซึ่งน้ำไหลลงแม่น้ำน่านก็ดี แม่น้ำยมก็ดี ให้เก็บ  
กว่าไร่ละ 24 อัฐ

ข้อ 5 แขวงนครเขื่อนขันธ์ ซึ่งน้ำไหลลงแม่น้ำของ ให้เก็บกว่าไร่ละ 16 อัฐ

ข้อ 6 แขวงเมืองแพร่ ให้ลดกว่าลงกึ่งเก็บไร่ละ 24 อัฐ

ข้อ 7 แขวงเมืองนครลำปาง ให้ลดกว่าลงกึ่งเก็บไร่ละ 16 อัฐ

ข้อ 8 แขวงเมืองเงิน ให้ลดกว่าลงกึ่งเก็บไร่ละ 16 อัฐ

มาตรา 6 ให้เก็บอากรค่าไร่ถ่ง ซึ่งราษฎรต่างที่ป่าที่ถอยเขาทำไร่เข้าโดย  
อัตราเข้าปลูก 10000 หนึ่ง (หมื่นหนึ่ง) หรือสักหนึ่ง เป็นเงิน 16 อัฐ

มาตรา 7 ที่ดินซึ่งได้เก็บค่านาแล้ว ห้ามมิให้เก็บเข้าจากเจ้าของนาเป็นทางเข้า

มาตรา 8 บรรดาผู้ซึ่งหวงห้ามที่ดินเป็นกามสิทธิไว้ทำนา ต้องเสียอากรตาม  
เนื้อที่ ๆ ได้หวงห้ามไว้ นั้น ให้ยกเว้นหรือให้ลดอากรที่ดินแต่ด้วยเหตุเหล่านี้ คือ

ข้อ 1 ผู้ที่ได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาต ให้ยกเว้นอากรที่กินโดยได้  
ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีสารตราถือไว้เป็นคู่มือ จึงให้ยกเว้นตามเขตรที่เลากำหนด  
เวลาพระบรมราชานุญาตนั้น

ข้อ 2 เจ้าของนาซึ่งไม่อาจจะคำนวณได้ เพราะโคจรระเบิดสำหรับโดนาล้างาบ  
หรือเพราะฝนแล้งกันดารน้ำ หรือภัยเหตุใดๆ เป็นความจำเป็นอันพ้นวิสัยจะป้องกันได้

ข้อ 3 นาที่ทำต้นเข้าเสียบ้าง หรือเสียไปทั้งหมด ภัยฝนแล้งกันดารน้ำ  
หรือน้ำท่วม หรือมีสัตว์ทำอันตราย หรือภัยเหตุใดๆ ซึ่งเหลือวิสัยจะป้องกันได้ แต่ถ้าเข้า  
ที่เกี่ยวข้องเป็นอันตรายโดยเหตุใดก็ตาม หรือคำนวณได้แต่ไม่ได้ผลเต็มที่ก็ดี ไม่ควรยกเว้น  
กำหนดให้

การที่จะลดเงินกำหนด ให้คิดตามวิธีต่อไปนี้ คือ

(ก) ถ้าเข้าในนาแลไร่เสียหาย หรือเสียเกือบหมด ให้ยกเงินอากรในพื้นที่  
แลไร่ที่ได้สำรวจไว้แล้วนั้น ไปให้เก็บ

(ข) ถ้าเข้าที่เสียหาย เสียมากกว่า 1 ส่วนในสามส่วนของผลที่เคยเก็บเกี่ยวได้  
ให้ยกเงินอากรเฉพาะส่วนที่เสียหาย แต่ถ้าเข้าเสียไม่ถึงหนึ่งในสามส่วนของผลที่เคยทำ  
ห้ามมิให้ยกเว้นเงินอากร

เป็นก้นว่าหากนาคำทำนา 4 ไร่ เกยได้เข้าเป็นอย่างกลางปละ 150 สัก ถ้าโย  
ตก 119 คำนา 4 ไร่ นั้น เข้าเสียไปบ้างได้ผลแต่ 100 สัก ไม่ควรยกเงินค่ามาให้  
แต่ถ้าได้เข้าน้อยกว่า 100 สัก เช่น 95 สักแล้ว ควรยกเงินค่ามาให้ในส่วนที่เข้าเสียไปนั้น

มาตรา 9 อากรยาสูบให้เก็บตามเนื้อที่ ๆ ได้ปลูกยาได้ผลไร่ละ 4 บาท

มาตรา 10 ให้เสนาบดีซึ่งบัญชาการครบพรพากรนอก ออกข้อบังคับแบบแผน  
สำหรับการเก็บอากรที่ดินตามพระราชบัญญัตินี้ ข้อบังคับแบบแผนนั้น ถ้าได้ประกาศ  
โฆษณาการให้มหาชนทราบทั่วกันในหนังสือพิมพ์ราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ถือว่า เป็นส่วนหนึ่ง  
ของพระราชบัญญัติ

ประกาศมา ณ วันที่ 2 พฤษภาคม รัตนโกสินทรศก 119 ตรงกับวันที่ 11425  
ในรัชกาลปัจจุบันนี้

## ข้อบังคับ

การ เก็บเงินอากรค่าที่ดินเขตเทศบาลนครเชียงใหม่

รัตนโกสินทรศก 119

ด้วยมีพระบรมราชโองการคำสั่งเหนือเกล้าฯ ให้ประกาศให้ทราบทั่วกันว่า ตามความในพระราชบัญญัติการเก็บอากรที่ดินเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ รัตนโกสินทรศก 119 มาตราที่ 10 นั้น ให้ใช้ข้อบังคับดังจะว่าต่อไปนี้เป็นข้อ บังคับสำหรับการเก็บเงินอากรที่ดิน สืบไป

ข้อ 1 การเก็บค่าเช่าในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ นั้น ให้แก่สภานายกหลวงจัดให้นายแขวงเป็นพนักงานสำรวจรังวัด

ข้อ 2 ให้จัดลงมือรังวัดในวันที่ 1 ธันวาคม เป็นกำหนดทุกปี แลควรเก็บเงินให้เสร็จภายในมีนาคม

ข้อ 3 การรังวัดนั้น ให้นายแคว้นพร้อมด้วยแก่นายเป็นผู้รังวัด แต่ถ้านายแคว้นจะวัดไม่ได้ โดยเหตุประการใดก็ดี ให้นายแขวงจัดพนักงานออกไปรังวัด เมื่อแรกจะได้ลงมือออกเดินรังวัด นายแขวงจะกองประชุมนายแคว้นพร้อมกัน ประกาศมอบหน้าที่ชี้แจงวิธีการสำรวจให้เข้าใจ แลต้องกำหนดวันให้นายแคว้นจัดการเดินสำรวจตามหยั่งที่แน่นอนมากแลน้อย แลสบุห์บัญชีเป็นหน้าที่ตรวจตราให้นายแคว้นจัดการสำรวจตามกำหนดให้จงได้

เมื่อนายแขวงได้ชี้แจงแก่นายแคว้นเข้าใจการดีแล้ว จึงให้มอบใบนำรังวัดที่นาแบบที่ 1 ให้แก่นายแคว้นไป

ข้อ 4 ถึงจะให้นายแคว้นเป็นผู้รังวัดก็ก้ แต่นายแขวงจะกองจัดพนักงานออกตรวจการรังวัด เพื่อให้การรังวัดรวดเร็วถูกต้องเรียบร้อย พนักงานตรวจนี้ผู้หนึ่งจะให้ตรวจที่แคว้นก็แล้วแต่นายแขวงจะเห็นสมควรแก่การ

ข้อ 5 การที่นายแคว้นออกสำรวจงานั้น ต้องออกเดินรังวัดพร้อมด้วยเจ้าของนา วัดแล้วกรอกกว้างยาวชื่อเจ้าของ แลคำนวณลงในใบนำรังวัดที่นาตามแบบที่ 1 แล้วออกใบนำให้แก่ราษฎรเจ้าของนาเป็นคู่มือ แลในใบนำนั้นให้ลงชื่อนายแคว้นแลเจ้าของนา

ถ้าเจ้าของนาเขียนหนังสือไม่เปบ ให้เอากระดาษมือชวากกระดาษประทับไว้เป็นสำคัญ เพื่อกัน การโต้เถียงต่อไป เมื่อเสร็จแล้วให้นายแคว้นนำหัวขี้วไบนำรังวัดที่นามายังก็ว่าการแขวง เพื่อให้คนทำบัญชีเป็นหน้าที่สแเหือนาเป็นโรงงาน ได้เนื่อนามากน้อยเท่าใด ให้กรอกลง บัญชีหางว่าตามแบบที่ 2 เสร็จแล้วให้ส่งบัญชีทงว่าวกับกั ขี้วไบนำไปยัง เจ้าสนามหลวง หอย ๆ กันไป เมื่อได้ส่งไปยัง เจ้าพนักงานนาเมืองผู้เป็นเจ้านาที่

ข้อ 6 ให้เจ้าพนักงานนาเมืองจัดการออกตรวจวัดสอบ กับรายวัดของกรมการแขวง นายแคว้นอีกครั้งหนึ่งตามสมควรแก่เวลา แลการที่ควรจะตรวจสอบได้ เพื่อให้เป็นการ ถูกต้องคืออีกชั้นหนึ่งแล้ว ให้เจ้าพนักงานนาเมืองสอบรายรังวัดเนื่อนา บัญชีหางว่าว กับ บัญชีสำรวจ

ข้อ 7 เมื่อสอบเนื่อนาเป็นการถูกต้องแล้ว จึงให้พนักงานนาเมืองกรอกใบเสร็จ สำหรับเก็บเงินตาบแบบที่ 3

ข้อ 8 เมื่อเจ้าพนักงานนาเมืองกรอกใบเสร็จแล้ว ให้มอบใบเสร็จให้กรมการ แขวงเป็นผู้เก็บเงินค่านา เมื่อเก็บเงินค่านาอยู่นั้น นายแขวงซึ่งเป็นผู้เก็บท้องทำบัญชี รายวันเงินสลดตามแบบที่ 7 ไว้สำหรับจำนวนเงินอากรที่ดินที่เก็บได้ เงินอากรที่ดินที่เก็บได้นั้น ให้นายแขวงวคแยกลงไว้ในบัญชีรายวันเงินสลดเปบเลบ ๆ ตามประเภทของไร่ที่ค้องเสีย เงินอากร แลให้กรมการแขวงคำบรับใบเสร็จให้ไว้เป็นสำคัญ

การเขียนใบเสร็จนี้ ถ้าหากก็ให้เจ้าพนักงานนาเมืองจัดการจ้างคนเขียนตามสมควร เพื่อให้คั้นการ

ข้อ 9 การเก็บเงินนั้น ในชั้นค้องให้เจ้าพนักงานนาเมืองกระเตรียมบัญชี รายยอดต่อราษฎร ข่งค้องเสียค่านาตามแบบที่ 4 แลส่งไปยังที่ว่าการของนายแขวง ให้ นายแขวงขอมให้แก่นายแคว้นเพื่อนายนายแคว้นจะได้ชี้แจงต่อราษฎรให้ทราบทั่วกันว่าจะค้องเสียเงินค่าอากรกนละเท่าใด บลให้นายแคว้นประกาศให้ราษฎรทราบล่วงหน้าเสียก่อน ไม่น้อยกว่า 15 วัน เพื่อราษฎรจะได้เตรียมเงินไว้ให้พร้อม เมื่อถึงวันกำหนดคณา แคว้นจะค้องข่งกับให้ราษฎรนำเงินมาเสียค่านาจนสิ้นเชิง

ข้อ 10 ถ้าราษฎรคนใดไม่นำเงินมาเสียค่านาตามกำหนด ให้นายแขวงออกหมาย เกาะตัวราษฎรผู้นั้น มาส่งต่อเจ้าสนามหลวงพร้อมด้วยคั้นขี้วไบเสร็จ

ข้อ 11 บมิงนารายโคยงไปได้เสียก่อน ให้นายแวงออกประกาศให้บมิงนารายนั้น  
ไม่ยอมให้ผู้ใดไปทำการอย่างใดในที่นั้นจนกว่าจะได้เสียเงินก่อนแล้ว

ข้อ 12 ให้กรรมการแขวงยื่นรายงานการเก็บเงินที่เค้าสนามหลวงตามแบบที่ 5  
เป็นเวลาสี่เดือนก่อนกำหนดให้ยื่น แต่เมื่อเก็บเสร็จแล้วให้นำบัญชียอดทุกความแบบ  
ที่ 6 แลกกันชี้แจงแก่สนามหลวงโดยทันที ถ้าบมิงนารายใดมีเหตุขัดข้อง ก็ให้เลิกตัวเสร็จ  
ติดกับต้นชี้นำส่งแทนตัวเงินทุกราย เหตุขัดข้องที่กล่าวนี้ จะยอมให้เป็นอันเลิกข้อได้แก่  
การที่จำเป็น คือ 1 ไปรู้ว่าตัวราษฎรอยู่แห่งใด 2 นาข้าวก็อดกินมีผู้นำรังวัดครั้ง 1 แล้ว  
ภายหลังมีผู้นำรังวัดอีก 3 นาทกอยู่ระหว่างความ ศาลยังไปได้ตัดสินให้เป็นสิทธิ์ของผู้ใด  
5 มาซึ่งเจ้าของนาอพยพไปอยู่เสียที่อื่น ๆ เช่นนี้เป็นกัน

ข้อ 13 กรรมการแขวง ต้องออกเดินทางตรวจการตามท้องที่ในเวลาที่น่ายแวง  
กำลังสำรวจและเก็บเงิน และการตรวจนี้ไม่จำเป็นต้องไปตรวจจงทุก ๆ ราย ซึ่งเป็นวัน  
เหลือมีไสยจะทำได้ แม้แต่ในหมู่บ้านหนึ่งจะแวะเข้าไปตรวจแค่ 2 แห่ง ครอ 3 แห่ง  
ก็พอได้ความจริง ถ้าจะไปตรวจในที่แห่งใดต้องพร้อมด้วยนายแวงวัน แก่บ้านเจ้าของที่  
กับพยาน ซึ่งตั้งภูมิลำเนาอยู่ในที่แห่งนั้น คนหนึ่งเรียกใบเสร็จมาตรวจดู แล้ววัดสอบเนือ  
นาด้วยตนเอง เมื่อตรวจเห็นว่าผู้ใดกระทำความผิดยังไม่เสียก่อน หรือหนังสือสำคัญที่  
มีรอยชุกแกกั้นการส่งไสย ก็ให้ทำรายงานนำส่งไปยังสนามที่ว่าการเมือง

### หน้าที่พนักงานนาเมือง

ข้อ 14 เจ้าพนักงานนาเมืองจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบ ในการเก็บเงินค่านา  
ในเมืองนั้น แต่เมื่อกรรมการแขวงส่งสมุดบัญชีทางว่าสำรวจมาแล้ว จะต้องตรวจสอบ  
ให้ถูกต้องถ้วนถี่แล้วจึงให้เขียนใบเสร็จทยอย ๆ กันไป เมื่อเขียนใบเสร็จแล้วให้นำ  
เสนอแก่สนามหลวง เพื่อส่งให้กรรมการแขวงจัดการเก็บต่อไป ส่วนบาญชีใบนำรังวัด  
ที่นำของนายแวงวันกรรมการแขวงนำส่งมานั้น ก็ให้เจ้าพนักงานนาเมือง ถิ่นให้กรรมการ  
แขวงไปรักษาไว้ คงให้เจ้าพนักงานนาเมือง เก็บรักษาแต่สมุดบัญชีทางว่าไว้ก็พอ



ข้อ 18 ถ้ากรรมการแขวงได้บอกรายงานบอกว่า ราษฎรเจ้าเมืองนาแห่งใดไม่มาเสียเงินค่าตามกำหนด กรบการแขวงไปเกาะตัวก็หาพบไม่ ๆ รู้ว่าเจ้าของนาอยู่แขวงใด ก็ให้นายรายใดที่เจ้าของอพยบไปจากที่ที่เกยอยู่นั้นก็ตี ก็ให้เจ้าสนามหลวงออกประกาศโฆษณาทั่วหัวของ 15 วัน ถ้าไม่มีผู้ใดมากล่าวอ้างว่าเป็นที่นาของคนตามกำหนดแล้ว ก็ให้เจ้าสนามหลวงยื่นนาแปลงนั้นไว้แล้ว ให้คนเช่าเก็บเงินค่าเช่าส่งคลังเป็นเงินได้ในส่วนค่านานั้น

ข้อ 19 ถ้ากรรมการแขวงไว้ที่แจ้งการชักข้อที่จะเก็บเงินค่านาไม่ได้ด้วยเหตุประการใด เจ้าสนามหลวงจะต้องแก้ไขเหตุชักข้อนั้นให้เสร็จไปโดยที่ชอบด้วยราชการ แต่ถ้ากรรมการแขวงใดไม่นำเงินแลต้นข้าวตัวเสร็จส่งให้ทันตามกำหนด ซึ่งเจ้าพนักงานได้รับค่าสิ่งค่าสนามเกาะให้โดยไปเป็นภาระชักข้ออย่างใดแล้ว ก็ให้มารับกรบการแขวงนั้นไปชำระตามสักกีนานาหนึ่ง แล้วส่งเข้าคลังไว้ใช้ราชการต่อไป

ข้อ 20 เงินค่านาที่เก็บได้มากน้อยเท่าใด ให้ยกให้เป็นส่วนลดแก่นายแคว้นร้อยละ 2 แก่นายร้อยละ 3 แต่การที่จะให้ส่วนลดนี้ ไม่ต้องรอจนเก็บเสร็จจึงให้ ถ้าแคว้นใดเก็บได้เงินมาส่งเท่าใดให้ถือส่วนลดให้เท่าเทียม

ข้อ 21 ถ้ามีผู้อ้างว่าที่นายรายใดเป็นนาราคุนาวัด ก็ให้เจ้าพนักงานไต่สวนดู ถ้าได้หลักฐานว่าเป็นนาราคุนาวัดแล้ว ก็ให้นำเงินที่เก็บได้นำลงเวชยาวัจกรวัด หรือเจ้าพนักงานคลัง แล้วแต่เจ้าสนามหลวงจะบัญชา

### ข้อบังคับการค่าไร่เช่า

ข้อ 22 นายแคว้นยกบ้านเขมผู้สาว ววไร เข้าทาบซื้อปลูก แลได้ได้รับส่วนลดอย่างเดียวกัน

ข้อ 23 ให้กรรมการแขวงลงมือจัดสำรวจในเดือน 10 เสนอราชทรงกับเดือนกรกฎาคมแลควรเก็บเงินให้เสร็จภายในเดือนตุลาคมทุกปี

ข้อ 24 ให้ใช้โมน่าอย่างแบบที่ 13 โยบายูชีสำรวจแบบที่ 14 โยเบรีจอย่างแบบที่ 15 ให้เจ้าพนักงานนาเมืองกระเตรียมบายูชีรายข้อที่ตราพระ มั่งจ้องเสียเงินค่า



ที่ไร่ เข้าคามแบบที่ 4 แลส่งไปยังที่ว่าการ ของนายแขวง ให้นายบ ของบอบี ต้นแก่นายแก้ว  
 เพื่อนายแก้วจะได้ชี้แจงถ้อยสารให้ทราบทั่วกันว่า จะก่อสร้างเงินอาคารคนละเท่าใด  
 และให้นายแก้วประกาศให้ราษฎรทราบล่วงหน้าเสียก่อนไม่น้อยกว่า 15 วัน เพื่อราษฎร  
 จะได้กระเตรียมเงินไว้ให้พร้อม เมื่อถึงกำหนดนายแก้วจะต้องบังคับให้ราษฎรนำเงินมา  
 เสียก่อนจนสิ้นเชิง แลให้กรมการแขวงยื่นรายงานการ เก็บเงินก่อสร้างสวนหลวง ลานแบบ  
 ที่ 5 และเวลาที่เจ้าสนามหลวงกำหนดให้ยื่น และเมื่อเก็บเสร็จแล้ว ให้ทำบัญชียอด  
 พงษ์ค่าที่ไร่ เข้าคามแบบที่ 20 แลส่งขึ้นส่งเจ้าสนามหลวงโดยทันที

ข้อ 25 การที่พวกคนป่าคนดอยหาไร่เข้าบนเขาสูงนั้น ข้าไม่ให้เกิดเพราะเบบ  
 คนซัดสน แลได้ผลเข้าแต่พอรับประทาน ไปใครถึงซื้อขาย

ข้อ 26 อนึ่งแต่ก่อนมา ผู้ที่มีความประสงค์จะทำไร่เข้า และเพาะปลูกสิ่งของ  
 ต่าง ๆ ใด ๆ ก็ทำทางชอบใจ ผู้ทำนั้นมักทำในป่าที่มีต้นไม้ชนิดที่ควรสงวนไว้ เช่น  
 สิ้นค้าและผลประโยชน์แก่บ้านเมือง แลค้ำค้ำกันไม้ที่ขุดถนนทางหลวง เปนการก็ค้ำกันแก่  
 คนไปมา แลมักแย่งชิงที่ทำไร่วิวาทกันเนื่อง ๆ กระทำให้เกิดคดีด้วยความเปลืองการยุ่งยาก  
 แก่โรงศาลบ้านเมือง เพราะฉนั้นจำต้องจัดการเรื่องนี้ ให้เปบระเบียบเรียบร้อยต่อไป  
 ตามที่จะกล่าวต่อไปนี้ คือ

(1) ถ้าผู้ใดมีความประสงค์จะตัดป่าไม้โค่นสร้างที่กินทำไร่เข้าหรือเพาะปลูก  
 สิ่งใด ๆ ก็คือ ถ้าที่นั้นอยู่ในเขตระแวกใด ก็จงให้ผู้นั้นนำความแจ้งถ้อยนายแก้วนั้นก่อน  
 จึงตัดฟันป่าไม้ทำไร่ได้

(2) เมื่อมีผู้มาขออนุญาตตัดฟันป่าไม้ทำไร่ก่อนนายแก้วเช่นนี้แล้ว ให้นายแก้ว  
 ตรวจไล่สวนดู ถ้าไม่เป็นที่ควรห้ามตามที่ว่าไว้ในข้อ 6 นี้แล้ว ให้นายแก้วออกใบอนุญาต  
 ให้คามแบบที่ 10

(3) ถ้าในที่ป่าแห่งเดียวมีผู้มาขออนุญาตหลายคน ก็ให้นายแก้วพิจารณา  
 สมควรอนุญาตให้แก่คนที่ตั้งบ้านเรือนอยู่ในแคว้นนั้น ก็เป็นกันทั่ว ถ้ามีผู้ขอตัดฟันป่าไม้ทำไร่  
 ในที่เดียวกัน 2 คน คนหนึ่งเป็นคนตั้งบ้านเรือนอยู่ในแคว้นเดียวกันที่ป่าที่จะตัดฟันทำไร่  
 แก่คนหนึ่ง เปนคนต่างแคว้นมาขอตัดฟันทำไร่ ควรให้นายแก้วอนุญาตให้แก่ผู้ตั้งบ้านเรือน

อยู่ใน เขตแคว้น เดียวกันที่ป่าที่ขออนุญาต แก่ข้ากนแคว้น เกี่ยวกันหลายคมาขออนุญาตที่ป่า รายเดียวกัน จะกัคพันคำไร ใ้ให้นายแคว้นอนุญาตใ้แก่ผู้ขอก่อน-

(4) นายแขวงทุก ๆ กบค้องมีทะเบียนที่ไร้ เข้าคามแบบที่ 21 ซึ่งใ้ค้อนุญาต ใ้ราษฎรทำไว้ เื่อถึงกำหนดเดือนหนึ่งใ้ นายแขวงคักสำเนาบาญชีทะเบียนที่ไร้ เข้านั้น ส่งไปใ้เจ้าสนาบลวง เพื่อเจ้าพนักงานนาเมืองจะใ้คระ เครียมบาญชีทะเบียนที่ไร้ เข้าซึ่ง นายแขวงใ้คอนุญาตใ้ราษฎรคำไร้ เข้าไว้สำหรับเมือง

(5) การใ้คออกใบอนุญาต ใ้ราษฎรคักพันป่าใ้ทำไร้นี้ห่าบไม่ใ้ให้นายแคว้น เรียกเงินค่าธรรมเนียมอนุญาต อย่างใ้คอย่างหนึ่ง และถ้าไม่เป้การควรห่าบตามข้อ 6 แล้ว ห่าบไม่ใ้ให้นายแคว้นชัคขวางใ้เป้นที่ใ้คคร้อนของราษฎรใ้การคำไร้ห่าบใ้บังคั.

(6) ห่าบมิใ้ผู้หนึ่งผู้ใ้ค คักพันป่าไม้ใ้คที่มันไม้สัคทำไร้อย่างหนึ่ง ห่าบมิใ้ค กัคพันไม้ทำไร้คร่อมถนนหนทางหลวงหรือใ้คไกล่ทางหลวงใ้คกัคพันทางหลวงที่มหาชนเกินไปมา ประการหนึ่ง เพราะถ้าคักไม้ริมถนนหนทางหลวงทำไร้ค้อง เส้นใ้คทางหลวงออกไป ใ้คน้อยกว่า 40 วาชนาค ห่าบมิใ้คคักพันป่าไม้ทำไร้ใ้คใ้คไกล่บ้านเรือนราษฎร เวันใ้คที่ จะ กัคพันไม้หน่ทาง วากบ้านกว่า 100 วาชนาค จึงจะกัคพันไม้ทำไร้ใ้ค แต่ที่ป่าหิ่งปวงบอลจาก ป่าไม้สัค ป่าใ้คสีเสียด ไม้กวาว หรือที่ไม้คักพันแก่ถนนหนทางหลวง หรือใ้คอบ้านจะใ้คห่า ให้ไฟเผาไหม้บ้านเรือนคังว่ามาแล้วนี้ ใ้ให้นายแคว้นออกอนุญาตใ้ราษฎรใ้คคักพันห่าบใ้คียง ใ้คไปคากบเกย

(7) ใ้ให้นายแคว้นหมั้นกรวจรคากุแค ถ้าใ้คกรบว่าผู้หนึ่งผู้ใ้คไม่ใ้ครับหนังสือ อนุญาตจากนายแคว้น ไปคักพันที่ป่าใ้คคำไร้ ใ้ให้นายแคว้นห่าบปร่าใ้คใ้คผู้นั้นทำไร้ใ้คใ้คไป เวันใ้คใ้คขออนุญาตเสียก่อน ถ้าผู้นั้นยังชัคใ้คไม่หิ่งห้ามปราม ใ้ให้นายแคว้นจับตัวผู้นั้นมาส่ง ค่อนายแขวง เพื่อจะใ้คลงโทษกานพระราชาห่าบคกกฎหมาย

(8) ใ้ใ้คแบบใบอนุญาตใ้คทำไร้เข้าคามแบบที่ 10 และใ้ให้นายแคว้นส่ง กัคชีวใบอนุญาตคกลับมาถึงที่วาการแขวงภายในเดือนเวษายนทุกปี

การเก็บค่าที่กินทำไร่ปลูกยาสูบ

ข้อ 27 ให้กรมการแขวงจักรวรรดิอังกฤษเก็บเงินค่าที่ปลูกยาสูบในวัณที่ 1 ธันวาคม แลตรวจกรวจเก็บให้เสร็จภายในเดือนธันวาคม

ข้อ 28 ให้ใช้แบบโยมนำอย่างแบบที่ 16 โยมนาตรีสาราญแบบที่ 17 โยมนเสร็จอย่างแบบที่ 18 ให้เจ้าพนักงานนาเมือง ตรีเตรียมบาญชีรายชื่่อตราษฎร ซึ่งต้องเก็บเงินค่าที่ไร่ปลูกยาสูบตามแบบที่ 4 แล้วส่งไปยังที่ว่าการของนายแขวง ให้นายแขวงมอบให้นายแก้วแก้วแก้วจะได้ชี้แจงต่อตราษฎรให้ทราบทั่วกันว่าจะต้องเสียเงินค่าอากรคนละเท่าใด และให้นายแก้วแก้วประกาศให้ราษฎรทราบล่วงหน้าเสียก่อนไม่น้อยกว่า 15 วัน เมื่อตราษฎรจะได้เตรียมเงินไว้ให้พร้อม เมื่อถึงกำหนดขายแก้วแก้วจะต้องบังคับให้ราษฎรนำเงินมาเสียค่าบาจนสิ้นเชิง และให้กรมการแขวงยื่นรายงานการเก็บเงินค่าแก่เจ้ากรมหลวงตามแบบที่ 5 และเวลาที่เจ้ากรมหลวงกำหนดให้ยื่น และเมื่อเก็บเสร็จแล้วให้ทำบาญชียอดพยุห์ ค่าที่ปลูกยาสูบตามแบบที่ 19 แลค้นชี้ส่งเจ้ากรม โภยทันที

ข้อ 29 การเก็บค่าไร่ปลูกยาสูบนั้น เจ้านายแก้วแก้วบ้านโคเปนนำที่จัดการจักรวรรดิ แลเก็บเงินให้นายแก้วแก้วแก้ว ได้รับส่วนลดย่างที่ว่ามาแล้วในข้อ 21

ประกาศบา ณ วันที่ 2 พฤษภาคม รัตนโกสินทรศก 119

(ลงพระนาม)

ดำรงราชาณา

เนนามกักระทรวงมหาดไทย

ที่มา : ร.ค.ท. เสถียร ลายลักษณ์ และ คนอื่น ๆ ผู้รวบรวม ประชุมกฎหมายประจำศก  
เล่ม 17 กฎหมาย ร.ค. 118 - 119 หน้า 315 - 330

ภาคผนวก จ

พระราชบัญญัติ การเก็บเงินค่าแรงแทนเกณฑ์เกณฑ์วันตกเตียงเหนือ

รัตนโกสินทรศก 119

มีพระบรมราชโองการ ในพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์ พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวผู้ทรงพระคุณธรรมอันหาประเสริฐ ดำรัสเหนือเกล้าฯ ให้ประกาศให้ทราบทั่วกันว่า ได้ทรงทราบฝ่าละอองธุลีพระบาท ว่าในมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือมีการกะเกณฑ์ให้ราษฎรมาทำการคอง ๆ ความประเพณีเมือง มีการหาบหามสิ่งของเดินทาง แลมาเข้าเวรประจำทำการ ณ ที่ต่าง ๆ ปีหนึ่งมีกำหนดคนหนึ่งต้องทำการตั้งแต่เดือนหนึ่งถึงสี่เดือน อีกประการหนึ่ง มีราษฎรบางจำพวกซึ่งต้องเสียส่วยต่าง ๆ เป็นสิ่งของแลเงินมีมากบ้าง น้อยบ้าง ไม่เสมอกัน เป็นการเดือดร้อนแก่อาณาประชาราษฎรอยู่ จึงทรงพระราชดำริถึงการที่จะหนุนบำรุงไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินในทางจัดการกะเกณฑ์มาสำการ โดยมีไกรยค่าจ้าง แลลดหย่อนการเสียส่วย ให้อยู่เย็นเป็นสุขสมบูรณ์ยิ่งขึ้นกว่าแต่ก่อน จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติไว้สืบไปดังนี้

หมวดที่ 1

ว่าด้วยนามพระราชบัญญัติ

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้ให้เรียกว่า "พระราชบัญญัติการเก็บเงินค่าแรงแทนเกณฑ์ มณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ รัตนโกสินทรศก 119"

มาตรา 2 ให้เก็บเงินบรรดาชายฉกรรจ์ในมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ ปีหนึ่งคนละ 4 บาท

มาตรา 3 คนป่าคนดอย ซึ่งล่าหลวงใหญ่พร้อมด้วยเจ้าสนามหลวง เห็นว่าควรผ่อนผันเก็บแปดตัว หรือเก็บเป็นเงินน้อยลงประการใด เมื่อไกรยอนุมัติจากเสนาบดีบัญชาการสรรพากรแล้ว ก็ให้ลดได้ตามสมควร

มาตรา 4 บรรดาสร้อยอย่างใด ซึ่งราษฎรได้เคยเสียแก่ผู้หนึ่งผู้ใดก็ดี ให้ยกเลิก และให้ราษฎรเสียเงินค่าแรงแทนเกณฑ์เสียไป

มาตรา 5 เมื่อได้เก็บเงินค่าแรงแทนเกณฑ์เสียแล้ว ให้ยกเลิกการเกณฑ์ ไร่แรงราษฎรทำการของรัฐบาล และเกณฑ์ให้ทำการสำหรับเจ้านายแสนห้าวงษ์ปวง เว้นแต่การที่เกณฑ์นั้น เป็นการตั้งจะว่าต่อไปนี้จึงเกณฑ์ได้ คือการที่เกณฑ์

1 เป่าประโยชน์แก่ราษฎรในกำมถันเอง ดังเช่นการสร้างแบริรักษาทางบก ทางน้ำ และสร้างรักษาเหมืองฝายเขื่อน

2 เป่าราชการปัจจุบันทันด่วน ดังเช่นการจับโจรผู้ร้าย หรือการส่งสงคราม หรือการรับเสด็จพระราชดำเนิน หรือพระบรมวงษานุวงษ์ข้าหลวงองครักษ์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวซึ่งมีบันฑิตกิติยิกจากปรกติ

3 เป่าราชการที่ได้กำจางตามอัตราค่าจ้าง ดังได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งไว้

มาตรา 6 การเก็บเงินค่าแรงแทนเกณฑ์นั้น ให้ยกเว้นคนจำพวกต่อไปนี้ คือ

1 ข้าราชการที่ได้รับพระราชทานเงินเดือนคงประจำรับราชการอยู่ นายแก้ว แก้วบ้านแลดาม บุตรหลานเจ้าผู้ครองเมืองหรือผู้ครองเมือง ซึ่งสืบตรงเส้นตระกูลจาก ผู้ครองเมืองหรือผู้ครองเมือง และซึ่งเจ้าสนามหลวงเห็นว่าควรยกเว้นได้ทำมาชู้ยี่นก่อน ข้าหลวงใหญ่ แต่ได้รับอนุมัติจากข้าหลวงใหญ่แล้ว

2 ข้าราชการที่ได้รับพระราชทานสัญญาบัตร มหาคุณเล็กหลวงรับประทวนตรา เสนาบดี หรือประทวนตราข้าหลวงใหญ่

3 พระสงฆ์สามเณรและนักบวชตามลัทธิศาสนาต่าง ๆ

4 คนอาเนาต่าซึ่งหาเลี้ยงชีพด้วยตนเองไม่ได้ และคนทุพพลภาพ

มาตรา 7 บรรดาชายฉกรรจ์เข้ามาในเขตมณฑลวันตกเฉียงเหนือ ถ้าไม่มี ใบเสร็จว่าได้เสียเงินค่าราชการแห่งใดเป็นคู้มือแล้ว ต้องให้เสียเงินแทนค่าแรงแทนเกณฑ์

มาตรา 8 ถ้าชายฉกรรจ์ขโคในมณฑลวันตกเฉียงเหนือ ไม่ได้กลับบ้านในเวลา ที่เก็บเงินค่าแรงแทนเกณฑ์ เมื่อกลับมาจะต้องให้เสียเงินค่าแรงแทนเกณฑ์ตามอัตราแล

จำนวนปีที่ยังมีได้เสียนั้น เว้นแต่ได้มีใบเสร็จเป็นคู่มือ ว่าได้เสียเงินราชการเฉพาะปีนั้น ๆ  
แต่ที่ใดในพระราชอาณาเขตแล้ว

มาตรา 9 ถ้าชายฉกรรจ์คนใดซึ่งควรเสียเงินแทนเกณฑ์ แต่ไม่มีเงินเสียได้เก็บ  
สนามหลวงจัดให้ผู้นั้นทำการหลวงแทน 20 วัน

มาตรา 10 ทานหึ่งปวงนั้น ให้แยกเก็บเป็นสองพวกดังนี้ คือ .

1 ทานหึ่งรับใช้สอยการงานอยู่ในบ้านเรือนนายเงิน ให้นายเงินเสียแทน

2 ทานหึ่งผูกคอกเบี้ย หรือทานหึ่งมิได้รับใช้การงานอยู่ในบ้านเรือนนายเงิน

ให้ตัวทานเสียเอง

มาตรา 11 ให้เสนาบดีผู้บังคับการกรมสรรพากร เป็นผู้ออกข้อบังคับแลแบบแผน  
เพื่อให้การ เก็บเงินค่าแรงแทนเกณฑ์ เป็นไปโดยเรียบร้อย แลให้ออกข้อบังคับตั้งอัตราค่าจ้าง  
เกณฑ์คนสัตว์พาหะนะแลล้อเกวียนสำหรับทำการในราชการ แลข้อบังคับที่ใดออกนั้น เมื่อใด  
ประกาศโฆษณาการให้มหาชนทราบในหนังสือพิมพ์ราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ถือเอาใช้เป็น  
ส่วนหนึ่งของพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 12 ให้เสนาบดีผู้บังคับการกรมสรรพากร เป็นผู้จัดการรักษาการให้เป็น  
ไปตามพระราชบัญญัตินี้ทุกประการ

ประกาศมา ณ วันที่ 23 เมษายน รัตนโกสินทรศก 119 เป็นวันที่ 11486  
ในรัชกาลปัจจุบันนี้

ข้อบังคับ

สำหรับใช้ ในการ เก็บเงินค่าแรงแทนเกณฑ์

มณฑลวันตกเฉียงเหนือ

ด้วยมีพระบรมราชโองการดำรัสเหนือเกล้าฯ ให้ประกาศทราบทั่วกันว่า ตาม  
ความในพระราชบัญญัติการเก็บเงินค่าแรงแทนเกณฑ์มณฑลวันตกเฉียงเหนือ รัตนโกสินทรศก  
119 มาตรา 11 ให้ใช้ข้อบังคับต่อไปนี้ สำหรับการเก็บเงินค่าแรงแทนเกณฑ์ในมณฑล  
วันตกเฉียงเหนือ

ข้อ 1 ให้เจ้าพนักงานลงมือสำรวจผู้จะค้ำเงาแทนเกณฑ์ในวันที่ 1 เดือนกันยายนทุกปี และสำรวจให้เสร็จก่อนสิ้นเดือนพฤศจิกายน

ข้อ 2 การสำรวจเงินแทนเกณฑ์นั้น แขวงใดให้กรมการแขวงจักนายแคว้นสำรวจ ถ้านายแคว้นไม่สามารถจะสำรวจได้ โดยเหตุประการใด ๆ ก็ให้เจ้าสนาบลวงจักให้ มีพนักงานสำรวจตามสมควร

ข้อ 3 ตำบลใดซึ่งนายแคว้นจะสำรวจเงินแทนเกณฑ์แล้ว ให้นายแคว้นทำบัญชีคนที่ควรยกเว้นตามบัญชีแบบที่ 7 แล้วให้นายแคว้นส่งมายังที่ว่าการแขวง เพื่อให้จัดการตรวจตรา เมื่อเห็นถูกต้องแล้ว จึงส่งมาธัญมายังเจ้าพนักงานนา ๓ สนามที่ว่า การเมือง

ข้อ 4 เมื่อเจ้าพนักงานนาเมือง ได้รับบัญชีสำรวจแลบัญชียกเว้นแล้ว ให้ ออกใบสำคัญยกเว้นอย่างแบบที่ 8 เพื่อได้มอบให้แก่ผู้ต้องยกเว้น แลออกใบเสร็จเก็บเงิน อย่างแบบที่ 6 มอบให้กรมการแขวงเป็นผู้เก็บเงิน

ข้อ 5 ใบสำคัญยกเว้นก็ดี ใบเสร็จเก็บเงินก็ดี ต้องใช้กระตามแบบพิมพ์หลวง แลปีกวงตราของ เจ้าสนาบลวงประทับเป่าสำคัญจึงจะใช้ได้

ข้อ 6 การเก็บเงินแทนเกณฑ์นั้น ถ้าเป็นตำบลบ้านที่ไกลแขวง ก็ให้นายแคว้น บังคับให้ราษฎรมาเสียเงิน ๓ ที่ว่าการแขวง ถ้าเป็นบ้านใกล้ก็ให้นายแขวงแห่งพนักงาน ออกตรวจเก็บ แลการเก็บเงินแทนเกณฑ์นั้น ควรเก็บให้เสร็จภายในฤกษ์กาพันธุทุกปี

ข้อ 7 คนป่าคนคอยนั้น ให้เจ้าสนาบลวงจักเจ้าพนักงานออกไปสำรวจพร้อม ก้วยนายแคว้น เมื่อสำรวจแล้วให้เจ้าพนักงานที่เจ้าสนาบลวงยกส่งออกไปนั้น เป็นผู้เซ็นชื่อ ประทับตราใบใบเสร็จได้ แลให้เก็บเงินพร้อมกันในคราวเดียว

ข้อ 8 เมื่อเก็บเงินได้มากน้อยเท่าใด ให้นายแขวงส่งเงินมายังเจ้าสนาบลวง แลนายแขวงควรเก็บเงินไว้ในที่ว่าการแขวงเท่าใดนั้น ให้เจ้าสนาบลวงตรวจจะตาม สมควร ถ้าเงินมากกว่าจำนวนกะให้ นายแขวงจะต้องส่งเงินมายังเจ้าสนาบลวง

ข้อ 9 พนักงานนาเมืองเป็นหน้าที่ตรวจตราการเก็บเงินค่าแทนเกณฑ์ แลจัดหา สมุคบาญชีใบเสร็จเครื่องมือใช้สอย ในการเก็บเงินแทนเกณฑ์ไว้ให้พอพริกพร้อมอย่าให้ ขาดมือได้

ข้อ 10 ให้แก่นายหลวงตรวจตราให้เป็การเรียบร้อยความสมควรจงทุกประการ  
 ข้อ 11 ถ้านายแคว้นคนใด เป็นผู้จัดการตรวจเก็บเงินแทนเกณฑ์ในแคว้นของยกได้  
 ให้ยกเบบส่วนลดให้ร้อยละ 5 ยกเบบของนายแคว้น 2 ส่วน ยกให้เป็นส่วนลดแก่บ้าน ซึ่ง  
 เป็นเจ้าของท้องที่อยู่ในแคว้นนั้น 3 ส่วน

ประการสมา ๓ วันที่ 23 เมษายน รัตนโกสินทรศก 119

(ลงพระนาม)

คำทรงราชานุกาพ

เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย

ที่มา : ร.ต.ท. เสฎีเยร ลายลักษณ์ และ กานอื่น ๆ ผู้รวบรวม ประชุมกฎหมายประจำศก  
 เล่ม 17 กฎหมาย ร.ก. 118 - 119 หน้า 291 - 297



ภาคผนวก ฉ

กฎข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ที่ 4 แผนกป่าไม้  
ว่าด้วยอัตราแบ่งปันเงินค่าต่อไม้มณฑลพายัพ

กฎข้อบังคับ

ที่ 4 แผนกป่าไม้

วันที่ 8 มีนาคม รัตนโกสินทรศก 120

สารตรา เจ้าพระยาจักรีศรีอโศก ตรี สมุหนายก อรรถมหาเสนาธิบดี อภัยพิริยปรา  
กรมพาทู ตรี พระยานวิศรราชกิจ ข้าหลวงใหญ่รักษาการมณฑลแลเจ้าสนามหลวงนครเชียงใหม่  
ด้วยมีพระบรมราชโองการดำรัสเดเพื่อเกล้าฯ สั่งว่า ด้วยความความในสารตรา  
ที่ 3, 1003 ลงวันที่ 24 พฤษภาคม ร.ศ. 119 ลงเจ้าอุปราชแลเจ้าสนามหลวงนครเชียงใหม่  
เรื่องอัตราแบ่งปันเงินค่าต่อไม้ป่าแขวงนครเชียงใหม่ความแจ้งอยู่แล้วนั้น

บัดนี้ทรงพระราชดำริเห็นว่าอัตราแบ่งปันเงินค่าต่อไม้นั้นมิไ้ดำหรับแต่เฉพาะป่า  
แขวงนครเชียงใหม่ เงินค่าคอนครลำพูน นครลำปาง นครน่าน แจนนครแพร่ นั้น ยังหา  
มีอัตราที่จะแบ่งปันแน่ชัดเป็นระเบียบไม่ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ออกกฎข้อบังคับ  
สำหรับแบ่งปันเงินค่าต่อไม้ในมณฑลพายัพตั้งแต่วันออก 120 เป็นต้นไปเป็นอัตราดังนี้คือ

นครเชียงใหม่

1. เงินค่าต่อไม้ซึ่งเก็บได้จากป่าน้ำไหลลงแม่น้ำปงมากน้อยเท่าใด ให้ยกเป็น  
ของหลวงกิ่งหนึ่ง พระราชทานแก่เจ้าผู้ครองเมืองกิ่งหนึ่ง

(2) บรรดาเงินค่าต่อไม้ซึ่งเก็บได้จากป่าเมืองขวนแลขุนขวนนั้น ให้แบ่งแยก  
เป็นของหลวงกิ่งหนึ่ง ยังอีกกิ่งหนึ่งให้แบ่งออกเป็น 4 ส่วน พระราชทานแก่เจ้าผู้ครอง  
เมืองนครเชียงใหม่ 1 ส่วน เป็นเงินมรดกของเจ้านาย 2 ส่วน นอกเป็นเงินสำหรับบำรุง

บ้านเวียง 1 ส่วน รวม 4 ส่วน ในเงินมรดกของเจ้านาย 2 ส่วนนั้นได้แบ่งออกอีกเป็น 7 ส่วน คงเป็นของ

เจ้าราชบุตร (น้อย สุริวงษ์)	1 ส่วน
เจ้าหนานมหาเทพ	1 ส่วน
เจ้าบัวทิพ	1 ส่วน
เจ้าคำหลอ	1 ส่วน
เจ้าทิพเกษร	1 ส่วน
เจ้าคารวรัตมี	$1\frac{1}{2}$ ส่วน
เจ้าอุบลวรรณา	$\frac{1}{2}$ ส่วน
รวมเป็น	<u>7 ส่วน</u>

(3) เงินค่าคอกไม้ป่าแม่ปายแลแม่ฮ่องสอน ให้แบ่งแยกเป็นของหลวงกิ่งหนึ่ง อีกกิ่งหนึ่งนั้นให้แบ่งออกเป็น 4 ส่วน พระราชทานแก่เจ้าผู้ครองเมืองนครเชียงใหม่ 1 ส่วน เจ้าคารวรัตมี 1 ส่วน เจ้าอุบลวรรณา 1 ส่วน ยกเป็นเงินสำหรับบำรุงเมือง 1 ส่วน รวมเป็น 4 ส่วน

(4) เงินค่าคอกป่าแม่เมยให้แบ่งเป็นของหลวงกิ่งหนึ่ง อีกกิ่งหนึ่งนั้นให้แบ่งออกเป็นสามส่วน พระราชทานแก่เจ้าผู้ครองเมืองนครเชียงใหม่ 2 ส่วน ยกเป็นเงินสำหรับบำรุงเมือง 1 ส่วน

(5) เงินค่าคอกไม้ป่าแม่สะเกิบ 1 ป่า แม่ตาฝั่ง 1 ป่า แม่ตะ 1 ป่า แม่เยะ 1 รวม 4 คำวลนี้ ให้แบ่งยกเป็นของหลวงกิ่งหนึ่ง อีกกิ่งหนึ่งให้แบ่งออกเป็น 4 ส่วน พระราชทานให้เป็นเงินมรดกของพระเจ้าอินทวิชยานนท์ 2 ส่วน พระราชทานแก่เจ้าผู้ครองเมืองนครเชียงใหม่ 1 ส่วน ยกเป็นเงินสำหรับบำรุงเมือง 1 ส่วน รวมเป็น 4 ส่วน

(6) เงินส่วนแบ่งซึ่งเรียกว่าแปะเงินมรดกของพระเจ้าอินทวิชยานนท์นั้น เมื่อตั้งคราวที่จะแบ่งเงินค่าคอกคราวใด ให้เจ้าผู้ครองเมืองท่าบ ญูซี่ร์ เจ้านายบุตรหลานผู้รับมรดก ควรที่จะไต่รับเงินส่วนนี้ส่งไปยังข้าหลวงใหญ่ เพื่อให้ข้าหลวงใหญ่ตรวจแล้วจะได้

ส่งบาทฐีรายชื่อแลมีคำสั่งให้กรมป่าไม้จ่ายให้แก่เจ้านายบุตรหลานพระเจ้าอินทวิชยานนท์  
ผู้รับบรรดาศักดิ์สมควรจะได้รับเงินรายนี้

2 เงินค่าคอกไม้ซึ่งเก็บได้จากป่าแขวงนครหลวง มากน้อยเท่าใด ให้แบ่งยกเป็นของหลวง  
กึ่งหนึ่ง ยังอีกกึ่งหนึ่งให้แบ่งออกเป็นสองส่วน พระราชทานแก่เจ้าผู้ครองเมืองนครลำพูน  
1 ส่วน พระราชทานแก่เจ้านายบุตรหลาน 1 ส่วน

3 เงินค่าคอกไม้ซึ่งเก็บได้จากป่าแขวงนครลำปาง มากน้อยเท่าใด ให้แบ่งยกเป็นของหลวง  
กึ่งหนึ่ง ยังอีกกึ่งหนึ่งให้แบ่งออกเป็นสองส่วน พระราชทานแก่เจ้าผู้ครองเมืองนครลำปาง  
1 ส่วน พระราชทานแก่เจ้านายบุตรหลาน 1 ส่วน

4 เงินค่าคอกไม้ซึ่งเก็บได้จากป่าแขวงนครน่าน มากน้อยเท่าใด ให้แบ่งยกเป็นของหลวง  
กึ่งหนึ่ง ยังอีกกึ่งหนึ่งให้แบ่งออกเป็นสองส่วน พระราชทานแก่เจ้าผู้ครองเมืองนครน่าน  
1 ส่วน พระราชทานแก่เจ้านายบุตรหลาน 1 ส่วน

5 เงินค่าคอกซึ่งเก็บได้จากป่าเมืองแพร่ มากน้อยเท่าใด ให้แบ่งยกเป็นของหลวงกึ่งหนึ่ง  
ยังอีกกึ่งหนึ่งให้แบ่งออกเป็นสองส่วน พระราชทานเจ้าผู้ครองเมืองแพร่ 1 ส่วน ยกเป็น  
เงินสำหรับบำรุงเมือง 1 ส่วน -

6 เงินส่วนทั้งหลายที่เรียกว่าพระราชทานแก่เจ้าผู้ครองเมืองนั้น ในเวลาที่ไม่มีเจ้าผู้ครอง  
เมืองแล้ว ถ้าผู้ใดได้รับราชการแทนเจ้าผู้ครองเมือง โปรดเกล้าฯ พระราชทานเงินส่วน  
เจ้าผู้ครองเมืองให้แก่ผู้แทนกึ่งหนึ่ง อีกกึ่งหนึ่งให้ยกเป็นเงินบำรุงเมือง เว้นแต่เจ้าอุปราช  
ผู้แทนเจ้าผู้ครองเมืองนครเชียงใหม่ได้รับราชการแฉ่งแรงก็ดี จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ  
ให้เจ้าอุปราชได้รับเงิน 3 ใน 4 ส่วนของเงินส่วนเจ้าผู้ครองเมืองตลอดชั่วในเวลาที่ทรง  
พระราชดำริเห็นสมควร เงินยังเหลืออีก 1 ในส่วน 4 ของเงินส่วนเจ้าผู้ครองเมืองนั้น  
โปรดเกล้าฯ ให้กรมป่าไม้นำส่งคลังเมืองนครเชียงใหม่ยกเป็นเงินบำรุงเมือง

7 ส่วนเงินสำหรับบำรุงเมืองนี้ ให้กรมป่าไม้นำส่งคลังของเค้านายหลวงเขื่อนนั้น  
ถ้าจะใช้รายในการบำรุงบ้านเมืองรายใจต้องให้ลงในงบประมาณ เมื่อพระราชทานพระ  
บรมราชานุญาตแล้วจึงจะจ่ายได้

8 แต่เงินส่วนแบ่งซึ่งเรียกว่า พระราชทานให้แก่เจ้านายบุตรหลานนี้ เมื่อถึงคราวที่  
จะแบ่งปันเงินค่าคอกคราวใดให้เค้านายหลวงทำบาญชีรายชื่อเจ้านายบุตรหลานผู้สมควรจะ

ได้รับเงินส่วนนี้ ส่งไปยังข้าหลวงใหญ่ เพื่อจะให้ข้าหลวงใหญ่ตรวจแล้วจะจัดส่งบาญชี รายชื่อแลมีกำลังให้กรมป่าไม้จ่ายให้แก่เจ้านายบุตรหลานซึ่งสมควรจะได้รับเงินรายนี้ ๑ เพื่อจะให้ง่ายในการทึคแบ่งเงินค่าทอ จึงได้ทำอัตราส่วนแบ่งสอคบาในของสวรตรา ฉบับนี้ให้ด้วยแล้ว

(ลงพระนาม)

ดำรงราชานุภาพ

ประทับตราพระราชสีห์ใหญ่มาเป็นสำคัญ

อัตราแบ่งเงินค่าทอไม้ในมณฑลพายัพ

(เงินเก็บได้มากน้อยเท่าใดให้แบ่งออกตามเสศส่วนดังนี้)

1 ป่าน้ำไหลรวมคงแม่น้ำปิง

ของหลวง	$\frac{1}{2}$		ผู้แทนเจ้าผู้ครองเมือง	$\frac{2}{8}$
เจ้าผู้ครองเมือง	$\frac{1}{2}$	หรือ	เงินบำรุงเมือง	$\frac{1}{3}$

(2) ป่าเมืองยวงและขุนยวม

ของหลวง	$\frac{1}{2}$			
เจ้าผู้ครองเมือง	$\frac{1}{8}$	หรือ	ผู้แทนเจ้าผู้ครองเมือง	$\frac{2}{32}$
เงินบำรุงเมือง	$\frac{1}{8}$		มรดกเจ้านาย	$\frac{1}{4}$
			เงินบำรุงเมือง	$\frac{5}{32}$

ส่วนที่เรียกว่าเป็นมรดกของเจ้านายนั้นแบ่งออกดังนี้คือ

1	เจ้าราชบุตร, (น้อยสุวิวงศ์)	$\frac{1}{28}$
2	เจ้าหลานมหาเทพ	$\frac{1}{28}$
3	เจ้าบัวทิพย์	$\frac{1}{28}$
4	เจ้ากำพล	$\frac{1}{28}$
5	เจ้าทิพเกษร	$\frac{1}{28}$
6	เจ้าคารารักษ์	$\frac{3}{56}$
7	เจ้าอุบลวรรณ	$\frac{1}{56}$

(3) ป่าเมืองปาย และแม่ฮ่องสอน

ของหลวง	$\frac{1}{2}$		
เจ้าผู้ครองเมือง	$\frac{1}{8}$	หรือ	ผู้แทนเจ้าผู้ครองเมือง $\frac{3}{32}$
เจ้าคารารักษ์	$\frac{1}{8}$		เจ้าคารารักษ์ $\frac{1}{8}$
เจ้าอุบลวรรณ	$\frac{1}{8}$		เจ้าอุบลวรรณ $\frac{1}{8}$
บ่ารุงเมือง	$\frac{1}{8}$		บ่ารุงเมือง $\frac{5}{32}$

(4) ป่าแม่เมย

ของหลวง	$\frac{1}{2}$		
เจ้าผู้ครองเมือง	$\frac{1}{3}$	หรือ	ผู้แทนเจ้าผู้ครองเมือง $\frac{1}{4}$
บ่ารุงเมือง	$\frac{1}{6}$		บ่ารุงเมือง $\frac{1}{4}$

(5) ป่าแม่สะเก็บ แม่เขะ แม่คางัง แดแบบคะ

ของหลวง	$\frac{1}{2}$
---------	---------------

มรดกพระเจ้านครเชียงใหม่	$\frac{1}{4}$
-------------------------	---------------

เจ้าผู้ครองเมือง	$\frac{1}{8}$
------------------	---------------

บ่ารุงเมือง	$\frac{1}{1}$
-------------	---------------

หรือ

มรดกพระเจ้านครเชียงใหม่	$\frac{1}{4}$
-------------------------	---------------

ผู้แทนเจ้าผู้ครองเมือง	$\frac{2}{32}$
------------------------	----------------

บ่ารุงเมือง	$\frac{5}{32}$
-------------	----------------

2 ป่านครลำพูน

ของหลวง	$\frac{1}{2}$
---------	---------------

เจ้าผู้ครองเมือง	$\frac{1}{4}$
------------------	---------------

เจ้านาย	$\frac{1}{4}$
---------	---------------

3 ป่านครลำปาง

ของหลวง	$\frac{1}{2}$
---------	---------------

เจ้าผู้ครองเมือง	$\frac{1}{4}$
------------------	---------------

เจ้านาย	$\frac{1}{4}$
---------	---------------

4 ป่านครน่าน

ของหลวง	$\frac{1}{2}$
---------	---------------

เจ้าผู้ครองเมือง	$\frac{1}{4}$
------------------	---------------

เจ้านาย	$\frac{1}{4}$
---------	---------------

5 ป่าเมืองแพะ

ของหลวง	$\frac{1}{2}$
---------	---------------

เจ้าผู้ครองเมือง	$\frac{1}{4}$
------------------	---------------

เงินบำรุงเมือง	$\frac{1}{4}$
----------------	---------------

ที่มา : กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 7 กษ.5.1/16  
กฎกระทรวงมหาดไทยที่ 4 แผนกป่าไม้ ว่าด้วยอัตราแบ่งปันเงินค่าต้นไม้มาทดแทน

2.71

2.0

-