

บทที่ 2

สภาพทางเศรษฐกิจการเมืองของเมือง ลำปาง แพร่ น่าน ก่อนการจัดตั้งมณฑลมหาสารภูฏ์ ในปี พ.ศ. 2459

การศึกษาสภาพทางเศรษฐกิจการเมืองในอาณาบริเวณที่เคยเป็นอาณาจักรล้านนามักจะถูกพิจารณาจากจุดเดียวคือ “เมืองเชียงใหม่” การพิจารณาเช่นนี้ ทำให้ไม่สามารถมองเห็นสภาพทางเศรษฐกิจการเมืองของล้านนาได้อย่างมีพลวัต การศึกษาที่จะกล่าวต่อไป ต้องการชี้ให้เห็นถึงสภาพทางเศรษฐกิจการเมืองของล้านนาในบริเวณเมืองลำปาง แพร่และน่าน เพื่อที่จะขยายความเข้าใจต่อสภาพทางเศรษฐกิจการเมืองของดินแดนต่าง ๆ ในล้านนา อันเป็นการนำไปสู่ความเข้าใจต่อสภาพทางเศรษฐกิจของล้านนาได้อย่างรอบด้านมากยิ่งขึ้น

การรับรู้ถึงสภาพทางเศรษฐกิจการเมืองของล้านนาเท่าที่ผ่านมา มักเน้นไปยังการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในเมืองเชียงใหม่ว่าเป็นจุดเริ่มต้นอันนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในดินแดนต่างๆ ในล้านนา การอธิบายเช่นนี้ อาจจะต้องอยู่บนพื้นฐานความเชื่อที่สำคัญ คือ สำนึกของบุคคลต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นคนนอกเขตล้านนาหรือคนในล้านนาเองต่างยอมรับฐานะของเมืองเชียงใหม่ ในฐานะศูนย์กลางของอาณาบริเวณที่เคยเป็นอาณาจักรล้านนาในอดีต โดยไม่มีผู้ใดตั้งคำถามต่อความเชื่อพื้นฐานของตนว่า อาณาบริเวณที่เคยเรียกว่า อาณาจักรล้านนาอันมีศูนย์กลางอยู่ที่เชียงใหม่ มีอำนาจแท้จริงหรือไม่ต่อสังคมล้านนาโดยรวม ซึ่งแท้จริงแล้ว ชุมชนแต่ละชุมชน ย่อมมีสภาพทางสังคมที่แตกต่างกันไปตามบริบททางสังคมที่แวดล้อมชุมชนนั้น แม้ว่าแต่ละชุมชนจะยอมรับการถ่ายทอดและปฏิสัมพันธ์กับชุมชนต่างๆ โดยบางครั้งชุมชนเหล่านั้นถูกระงับจากชุมชนใหญ่กว่า แต่บางครั้งชุมชนก็มีอิสระในการดำเนินวิถีของตนไปตามพลวัตรภายในสังคม โดยมีได้มีส่วนสัมพันธ์กับชุมชนอื่น ตลอดจน บางครั้ง การเปลี่ยนแปลงภายในชุมชนเองยังสามารถทวนกระแสชุมชนที่ใหญ่กว่า และกลายเป็นผู้ถ่ายทอดไปยังชุมชนต่าง ๆ ได้

ในบทนี้มีเป้าหมายที่จะศึกษาถึงสภาพทางเศรษฐกิจการเมืองของเมืองลำปาง แพร่ และน่าน เพื่อทำความเข้าใจต่อสภาพเศรษฐกิจสังคมของเมืองดังกล่าว รวมไปถึงลักษณะทางกายภาพและทรัพยากร อันนำไปสู่ความเข้าใจต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทางเศรษฐกิจการเมืองและสังคมในเวลาต่อมา

2.1 สภาพทางกายภาพ

2.1.1 ที่ตั้งและลักษณะภูมิประเทศ

สภาพทางภูมิประเทศของเมืองลำปาง แพร่ และน่านมีพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่สูง ประกอบด้วยเทือกเขาเรียงขนานกันเป็นแนวยาวจากเหนือลงใต้ ระหว่างเทือกเขาที่มีที่ราบหุบเขาซึ่งเป็นที่ตั้งของแหล่งชุมชนสลับกันไป โดยเมืองลำปางตั้งอยู่ระหว่างเทือกเขาผีปันน้ำตะวันตกกับทิวเขาผีปันน้ำกลาง เมืองแพร่อยู่ระหว่างทิวเขาผีปันน้ำส่วนกลางกับผีปันน้ำตะวันออก เมืองน่านอยู่ระหว่างทิวเขาผีปันน้ำตะวันออกกับเทือกเขาแดนลาว¹ เมืองต่างๆ จึงอยู่ระหว่างทิวเขาแม่น้ำไหลผ่าน ความอุดมสมบูรณ์จากการทับถมกันบริเวณสองฝั่งแม่น้ำทำให้เหมาะแก่การเพาะปลูก จึงก่อให้เกิดชุมชนขึ้น และขยายการเจริญเติบโตเป็นเมืองในอาณาจักรล้านนา และในระยะต่อมาเป็นเมืองในราชอาณาจักรสยาม โดยเมืองลำปางตั้งอยู่ริมแม่น้ำวังทั้ง 2 ฝาก ในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว มีศาลากลางตั้งอยู่ฝั่งซ้าย ฝั่งขวาเป็นเวียงเก่ามีหมู่บ้านติดต่อกันเป็นแนวยาว เมืองแพร่ตั้งอยู่บนต้นน้ำยม ซึ่งมีเขตแดนและเนื้อที่ประมาณ 5,000 ตารางกิโลเมตร มีถนนจากเมืองถึงตำบลเด่นชัยซึ่งมีรถไฟผ่านยาว 26 กิโลเมตร ส่วนเมืองน่านในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพื้นที่กว้างใหญ่และมีเมืองขึ้นจำนวนมาก ส่วนตัวเมืองตั้งอยู่ตอนต้นของแม่น้ำน่าน โดยตั้งอยู่ด้านขวาของแม่น้ำน่าน มีหมู่บ้านติดต่อกันไปจนถึงตอนเหนือของตำบลเวียงเหนือในปัจจุบัน²

ลักษณะทางภูมิประเทศของเมืองลำปาง แพร่ น่าน มีพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นป่าเขา บริเวณที่เป็นที่ราบมีน้อยเมื่อเทียบกับที่ราบลุ่มในเขตเมืองเชียงใหม่ ลำพูน ส่งผลให้เมืองลำปาง แพร่ และน่าน มักประสบปัญหาในเรื่องพืชผลทางการเกษตรไม่เพียงพอต่อความต้องการในการดำรงชีพ³

2.1.2 ทรัพยากรธรรมชาติ

จากลักษณะทางภูมิประเทศที่ประกอบไปด้วยเทือกเขามากมาย ทำให้เมืองลำปาง แพร่ และน่าน อุดมสมบูรณ์ไปด้วยทรัพยากรป่าไม้ โดยเฉพาะไม้สัก ซึ่งเป็นไม้ที่มีค่า รองลงมาได้แก่ ไม้เต็ง ไม้รัง ไม้แดง ฯลฯ ป่าไม้เหล่านี้ ราษฎรได้ใช้ประโยชน์ในการตัดไม้เอามาปลูกสร้างบ้านเรือนที่อยู่อาศัย และสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ ส่วนบรรดาเจ้านายพื้นเมืองได้รับประโยชน์จากป่าไม้ โดยการตัดฟันไม้สักขายให้แก่พ่อค้าไม้ขนอสักและต้องมีหน้าที่จัดหาไม้ขนอสัก เพื่อส่งเป็นส่วยลงมายังกรุงเทพฯ เป็นประจำทุกปี ดังปรากฏในบัญชีรายวันเรื่องการส่งไม้ขนอสักจากหัวเมืองต่างๆ

¹ สวาท เสนาณรงค์, ภูมิศาสตร์ประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2521), หน้า 31.

² หจข. ร.6 ม.24/1 "รายงานราชการมณฑลมหาสารคาม" (20 กันยายน 2464).

³ เรื่องเดียวกัน.

ในล้านนา ในสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว มาเป็นส่วยดังนี้ จากเมืองแพะ ปีละ200 ตัน เมืองน่าน ปีละ400ตัน และเมืองลำปางปีละ400 ตัน⁴

นอกจากประโยชน์ที่ได้จากป่าโดยตรงคือไม้แล้ว ของป่าต่างๆ เช่นน้ำผึ้ง, ช้าง, ครั่ง, น้ำรัก, หนังสัตว์ และเขาสัตว์⁵ ตลอดจนสัตว์ป่า เช่น ช้าง ม้า แรด⁶ ซึ่งจัดได้ว่าเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญของเมืองลำปาง แพะ และน่าน ดังปรากฏว่า เมื่อบริษัทของชาวตะวันตก เริ่มเข้ามาทำไม้สัก ในล้านนาในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทำให้ช้างที่ใช้ในการทำไม้ มีราคาสูงขึ้น กล่าวคือ ช้างพลายใหญ่ๆ งามๆ จะมีราคาซื้อขายกันถึงเชือกละห้าถึงหกพันบาท และราคาขายให้กับบริษัทตะวันตกอาจสูงถึงเจ็ดถึงแปดพันบาท⁷

ส่วนทรัพยากรแร่ธาตุ เมืองลำปาง แพะ น่าน มีแร่ธาตุที่สำคัญ คือ แร่เหล็ก แร่ตะกั่วดำ แร่ทองแดง และเกลือ โดยเฉพาะแร่เหล็กมีมากที่ลำปาง⁸ เหล็กดังกล่าวนี้ชาวบ้านเรียก "เหล็กหัว" หรือเหล็กบริสุทธิ์⁹ และราษฎรก็ใช้เหล็กหัวนี้ทำเป็นเครื่องมือ เครื่องใช้โลหะ แต่มีการนำเอาเหล็กแห่งจากต่างประเทศมาขาย การใช้ "เหล็กหัว" ก็เริ่มหมดความนิยมลงไป¹⁰ นอกจากนี้เมืองลำปางยังมีแร่พลูมและแร่ทองแดงจำนวนมาก แต่ในอดีตมิได้มีการนำมาขุดใช้ประโยชน์มากนัก เนื่องจากขาดความรู้ และกิจการเหมืองแร่ จะอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล ไม่ให้ราษฎรมีสิทธิทำได้โดยอิสระ¹¹

นอกจากนั้นน่านยังมีแร่ธาตุที่มีความสำคัญ และเป็นที่ต้องการของเมืองต่าง ๆ นั่นคือเกลือสินเธาว์ ซึ่งมีการขุดนำมาใช้อย่างกว้างขวาง มีบ่อเกลือจำนวนมากอยู่ที่ตำบลบ่อเกลือเหนือ

⁴ ปรีศนา ศิรินาม, "ความสัมพันธ์ระหว่างไทยและประเทศราชในหัวเมืองล้านนาไทยในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทสาขาสถาปัตยกรรม บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ,2516), หน้า 105.

⁵ มาร์โก ทาเก แมคมอร์แรน, "ประวัติและพัฒนาการของการค้าในลำปางตั้งแต่ปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 - ค.ศ. 1939," แปลโดย เครือมาศ วุฒิการณ์, วารสารมนุษยศาสตร์ 12 (กรกฎาคม - ธันวาคม 2526): 3.

⁶ ศูนย์ส่งเสริมและศึกษาวัฒนธรรมล้านนาไทย, วิทยาลัยครูเชียงใหม่, กฎหมายพระเจ้าน่าน ตำนานพระเจ้าให้ (อัตลำนาน), หน้า 29.

⁷ ทศนัทร ขมภูมิ่ง, สุภาพบุรุษภูธร (ม.ป.ท.: ม.ป.ป), หน้า 11.

⁸ หจข. ศธ. 43/14 "รายงานการตรวจราชการมณฑลพายัพของพระยาสมบูรณ" (พ.ศ 2464).

⁹ ชูสิทธิ์ ชูชาติ, "การผลิตเพื่อเลี้ยงตัวเองในล้านนา ศึกษาเฉพาะการผลิตระดับหมู่บ้านภาคเหนือของไทย พ.ศ. 1839-2475," วารสารมนุษยศาสตร์ 11 (กรกฎาคม - ธันวาคม 2525): 56.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 57.

¹¹ หจข. ร.6 คค. 5.3/8. "รายงานการตรวจเส้นทางรถไฟสายเหนือของกรมขุนกำแพงเพชร "(กรกฎาคม 2461).

และตำบลบ่อเกลือใต้ เขตอำเภอปัว จังหวัดน่าน และตามหุบเขาและลำธารในเขตอำเภอแมริม จังหวัดน่าน เพื่อนำมาใช้ในท้องถิ่นร่วมกับเกลือทะเลที่ส่งมาจากกรุงเทพฯ¹² โดยแต่ละปีจะมีพ่อค้าวัวต่าง ในเมืองน่านบรรทุกเกลือออกมาขายตามหมู่บ้านและเมืองอื่นๆ หรืออาจจะมีพ่อค้าวัวต่างจากเมืองอื่น ๆ เดินทางมาพร้อมกับสิ่งของเพื่อนำมาแลกเปลี่ยนเกลือกลับไปยังหมู่บ้านของตน¹³

2.1.3 การคมนาคม

สภาพทางการคมนาคมในบริเวณมณฑลมหาสารบุรี (เมืองลำปาง แพร่ น่าน) ก่อนการตัดเส้นทางรถไฟสายเหนือถึงสถานีรถไฟเด่นชัยในปี พ.ศ.2455 โดยเฉพาะการคมนาคมจากเมืองต่างๆ ในบริเวณมณฑลมหาสารบุรี จากเมืองหนึ่งไปยังอีกเมืองหนึ่งเป็นไปด้วยความยากลำบาก เนื่องจากแม่น้ำส่วนใหญ่จะมีกระแสน้ำไหลเชี่ยว และมีเกาะแก่งตามลำแม่น้ำมาก เมืองต่าง ๆ ก็ตั้งอยู่คนละฝั่งแม่น้ำจึงไม่สามารถใช้การติดต่อทางเรือได้สะดวก

ด้วยเหตุดังกล่าว ทำให้การคมนาคมติดต่อระหว่างเมืองต่าง ๆ จำเป็นต้องใช้การคมนาคมทางบก ซึ่งเป็นเส้นทางคมนาคมที่เสี่ยงและอันตรายมาก เนื่องจากการเดินทางติดต่อระหว่างเมืองต่าง ๆ ต้องข้ามเทือกเขา และป่าทึบ ตลอดจนเสี่ยงอันตรายจากสัตว์ป่า โดยส่วนใหญ่มักจะเป็นพ่อค้ากองคาราวานที่อาศัยทางบกในการเดินทางระหว่างเมือง ซึ่งใช้วัวต่างม้าต่างเป็นพาหนะตลอดจนบรรทุกของขึ้นล่อง ระหว่างเมือง เช่น เมืองแพร่ - น่าน, ลำปาง-แพร่¹⁴ สภาพการเดินทางระหว่างเมืองก็ต้องเดินทางด้วยเท้า ลัดเลาะไปตามเส้นทางเดินในป่าและเขา ใช้เวลารอนแรมค้างคืนในระหว่างทาง ดังปรากฏในบันทึกการเดินทางของ บีแอร์ โอริต ซึ่งเป็นหัวหน้าผู้ช่วยคณะปรัชากฎหมายชาวเบลเยียมได้เดินทางจากกรุงเทพฯ มาตรวจราชการเกี่ยวกับกิจการศาลในเขตล้านนาและตะวันออกเฉียงเหนือ ในช่วงเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2440 – มกราคม พ.ศ. 2441 ได้บันทึกการเดินทางระหว่างเมืองลำปางไปสู่เมืองน่าน และแพร่ ในขณะนั้นไว้ว่า

“...เราเดินทางเลียบฝั่งซ้ายของแม่น้ำวัง ประมาณ 12 ถึง 14 กิโลเมตร จากนั้นก็เดินข้ามมาเดินทางเลาะอีกฝั่งหนึ่งของแม่น้ำลิกเข้าไปในป่า... ฝนตกเมื่อตอนกลางคืน ทำให้ถนนเฉอะแฉะมาก บางตอนข้างตกลงไปในหล่มลึกถึงท้องที่เดียว ราวเที่ยง

¹² สังฆราช ปาเลอกัวร์, เล่าเรื่องเมืองไทย แปลโดย สันต์ ท.โกมลบุตร (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ก้าวหน้า, 2506), หน้า 40.

¹³ วุสิทธิ์ วุชาติ, “พ่อค้าวัวต่าง : ผู้บุกเบิกการค้าในหมู่บ้านภาคเหนือของไทย (พ.ศ. 2398-2503),” รายงานการวิจัยกรมการฝึกหัดครู, 2525 (อัคราเนา), หน้า 47-48.

¹⁴ ทศน์ทรง ชมภูมิ่ง, สุภาพบุรุษภูธร, หน้า 10.

วันแม้ทางเดินดีขึ้นแต่ก็ยังไม่ถือว่าอยู่ในสภาพดีแต่ประการใด เต็มไปด้วยก้อนหิน ต้นไม้ล้ม และมีแอ่งน้ำเป็นแห่ง ๆ ... เมื่อสิ้นแนวปากก็เข้าสู่ทุ่งนาและป่าหญ้าสูง... เดินทางไปในป่าละเมาะ สลับด้วยกอไผ่..."¹⁵

ส่วนการคมนาคมระหว่างเมืองลำปาง แพร่ และน่าน กับกรุงเทพฯ ส่วนมากใช้การคมนาคมทางน้ำโดยอาศัยเรือล่องมา แม่น้ำวัง ยม น่าน สู่แม่น้ำปิงและเจ้าพระยา การเดินทางโดยเส้นทางน้ำก็ประสบกับความยากลำบากเช่นเดียวกับเส้นทางบก เนื่องจากลำน้ำน่านเต็มไปด้วยเกาะแก่ง และสันดอน อันเป็นอุปสรรคในการเดินเรือ ดังปรากฏในคำบอกเล่าของ หม่อมศรีพรหมา กฤดากร ธิดาของเจ้าสุริยพงษ์นเรศเจ้าผู้ครองนครน่าน ถึงการเดินทางในครั้งที่ต้องเดินทางตามพระยามหิบาลวิริรักษ์ และคุณหญิงฮุ้น บิดา-มารดาเลี้ยง ซึ่งเป็นข้าหลวงจากกรุงเทพฯ ที่ไปตรวจราชการเมืองน่าน ไปอยู่ที่กรุงเทพฯ ในปี พ.ศ. 2434 ได้บรรยายถึงความยากลำบากของการเดินทางโดยเรือในลำน้ำน่าน จากเมืองน่านไปกรุงเทพฯ ในครั้งนั้น ดังความว่า

"... ถ้าหากไปโดนไผ่หน้านั้นะ มันก็ยากแล้ว เชี่ยวรวดเดียว...มีแก่ง 2 แก่ง ที่จะต้องข้าม อันตรายตรงนี้ คนตาย สิ้นค้าล่ม.... เขาเรียกว่าแก่งอู่ อยู่ระหว่างแม่น้ำ คือเหมือนเขื่อนกันน้ำ แต่ว่ามีช่องให้น้ำไหลไป ไผ่ที่เป็นหินมันก็ตระหง่านอยู่อย่างนั้น เหมือนอย่างกับเราลอดช่องไปอย่างนั้นแหละ แต่ว่าเอาคนไปไม่ได้ทุกคน ต้องนายท้ายอย่างเก่งที่สุดของเมือง...คนต้องลงจากเรือขึ้นบกไปลงท้ายแก่ง หัวแก่งไปลงท้ายแก่งข้าวของก็เอาติดมือไปบ้าง เดินไปเรียกไป เห็นเรือแต่เราลงเรือไม่ได้ เพราะน้ำมันเชี่ยวเหลือเกิน ถ้าล่มก็ตายเท่านั้นไม่มีทางรอด..."¹⁶

สภาพเช่นนี้ทำให้บรรดาพ่อค้าซึ่งบรรทุกสินค้ามักประสบความยากลำบากทางการค้าในบริเวณลำน้ำน่าน ดังปรากฏในบันทึกของกงสุลอังกฤษ ในปี พ.ศ. 2443 ว่า การค้าขายในเมืองน่านพ่อค้าที่นำสินค้ามาขายมักจะล่องแม่น้ำน่านมาตั้งแต่ทำอิฐทำเสา แขวงเมืองพิชัย ต่อจากนั้นก็ขนสินค้าไปทางบก โดยใช้วัวต่างม้าต่างรับช่วงต่อไปอีกทีหนึ่ง เพื่อไปจำหน่ายยังเมืองแพร่¹⁷

¹⁵ ปีแอร์ ฮอร์ต, ล้านนาไทยในแผ่นดินพระพุทธเจ้าหลวง แปลโดย พิษณุ จันทวิวัฒน์ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ การ์สันต์, 2539), หน้า 128

¹⁶ อัตชีวประวัติหม่อมศรีพรหมา กฤดากร มุลินธิจิสมทอมป์สัน จัดพิมพ์เป็นอนุสรณ์ หม่อมศรีพรหมา กฤดากร ณ อยุธยา ต.จ. (กรุงเทพฯ : ศีกคิดสยาม, 2522), หน้า 199-195.

¹⁷ หจข. ร.5 B.P.P. 3/ 5 "Report on The Trade of Nan for year 1900 "

ขณะเดียวกันก็ไม่นิยมใช้เส้นทางน้ำต่อไปยังเมืองน่าน เนื่องจากการคมนาคมทางน้ำช่วงนี้ลำบาก เต็มไปด้วยเกาะแก่งอันเป็นอุปสรรคในการเดินเรือ ดังปรากฏในรายงานของกงสุลอังกฤษในปี พ.ศ.2443 ว่า ชาวเรือต้องขนสินค้าขึ้นบกถึง 3 จุด ที่มีอันตราย สามารถแล่นเรือเปล่าได้เท่านั้น¹⁸ แก่งที่อันตรายที่สุดในการล่องเรือในแม่น้ำน่าน ได้แก่ แก่งอู่ และแก่งหลวง¹⁹ ตลอดจนต้องใช้เวลาในการเดินทางยาวนานถึง 10 วัน²⁰

นอกจากเส้นทางคมนาคมภายในภูมิภาค ยังมีเส้นทางคมนาคมระหว่างลำปาง แพร่ น่าน กับภายนอกอีกเส้นทางหนึ่งคือ เส้นทางระหว่าง ยูนนาน พม่า รัฐฉาน ตลอดจนหลวงพระบาง และเวียงจันทน์

จากสภาพทางกายภาพของเมืองลำปาง แพร่ น่าน บ้านเมืองต่าง ๆ จึงตั้งอยู่ในที่ราบระหว่างภูเขาตลอดจนลุ่มน้ำต่าง ๆ ทำให้การเดินทางติดต่อระหว่างเมืองต่าง ๆ ในภูมิภาค และบริเวณภายนอกภูมิภาค ไม่เชื่ออำนาจต่อการค้าขายแลกเปลี่ยนสินค้า เนื่องจากการเคลื่อนย้ายสินค้าและผลผลิตเป็นไปด้วยความยากลำบาก พาหนะบรรทุกสิ่งของคือ สัตว์ต่าง ๆ ซึ่งทำให้บรรทุกได้น้อย ตลอดจนต้องใช้เวลาในการเดินทางยาวนาน ความไม่สะดวกในการคมนาคมทั้งทางบก และทางน้ำ น่าจะเป็นผลทำให้การขยายตัวทางเศรษฐกิจของเมืองลำปาง แพร่ และน่าน เป็นไปอย่างช้า ๆ

2.2 สภาพทางเศรษฐกิจของเมืองลำปาง แพร่ และน่าน ก่อนการจัดตั้งมณฑลมหาสารภูธร

ในการศึกษาสภาพทางเศรษฐกิจของเมืองลำปาง แพร่ น่าน ก่อนการจัดตั้ง มณฑลมหาสารภูธร เพื่อที่จะพิจารณาถึงลักษณะการผลิตและวิถีการดำรงชีวิตของราษฎรในเมืองลำปาง แพร่ น่าน การค้าขายและการแลกเปลี่ยนสิ่งของ ตลอดจนการแสวงหาทรัพยากรธรรมชาติ อันได้แก่กิจการป่าไม้

2.2.1 ลักษณะการผลิตของสังคมเมืองลำปาง แพร่ และน่าน

ลักษณะการผลิตของเมืองลำปาง แพร่ และน่าน ก่อนปี พ.ศ. 2459 กล่าวได้ว่าเป็นเพียงการผลิตเพื่อการเลี้ยงตัวเอง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในครอบครัว ไม่มีเป้าหมายในการผลิตเพื่อขาย การผลิตเน้นสิ่งของที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต หลาย ๆ ชนิด แต่ละชนิดผลิตไม่มากนัก โดยการผลิตแบบนี้ ราษฎรจะทำการเกษตร และหัตถกรรมควบคู่ไปด้วยกัน

¹⁸ BCR, Nan 1896.

¹⁹ อุตชีวประวัติหม่อมศรีพรหมา กฤดากร. หน้า 144-146.

²⁰ หจข. ร.5 B.P.P. 3/7 "Siam - Diplomatic and Consular Reports " (1902 A.D.)

ลักษณะการผลิตของภาคเกษตรที่สำคัญของเมืองลำปาง แพร่ น่าน ได้แก่ การทำนา ทำไร่ เนื่องจากเป็นพืชเศรษฐกิจที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของราษฎร ด้วยเหตุนี้การทำนาถูกให้ความสำคัญอย่างมาก ดังกรณีเมืองน่าน ในกฎหมายของเมืองน่าน มีบทบัญญัติหลาย ๆ ข้อที่เป็นการสนับสนุนการทำไร่ ทำนา และให้การคุ้มครองเรื่องนี้เป็นพิเศษ โดยมีการกำหนดโทษที่รุนแรงแก่ผู้ที่ลักขโมย หรือ ฆ่า วัวควาย ซึ่งเป็นสัตว์เลี้ยงที่ใช้ทำนา ดังปรากฏในกฎหมายเมืองน่าน (อาณาจักรหลักคำ) ซึ่งกำหนดไว้ในปี พ.ศ.2395 ว่า "...ผู้ใดมาลักควายทานไปฆ่ากินก็ดี จึงเอาตัวใส่ราชวัตรไว้ แล้วหื้อใช้ค่าควายตามราคา แล้วจักเอาตัวไปฆ่า เสียบหื้อเป็นเสียนนามต่อแผ่นดินในภายหลังหน้า..."²¹ และยังสนับสนุนให้ราษฎรบุกเบิกที่ดินเป็นที่นา ดังปรากฏในข้อความตอนหนึ่งของกฎหมายฉบับเดียวกันว่า "...อันอย่าหื้อเจ้านายท้าวขุนไพร่ทั้งหลายได้เหิงขางป่าดงที่ควรเบิกเป็นโห่งเป็นน่านนั้นไว้ ตามแต่ผู้จักล้างแปงเบิกขายหื้อเป็นโห่งเป็นนาสืบต่อไป..."²²

อย่างไรก็ดี แม้ว่าจะมีกฎหมายสนับสนุนการเพาะปลูกของราษฎร และมีแหล่งเพาะปลูกที่อุดมสมบูรณ์อยู่บ้าง แต่ผลผลิตของเมืองลำปาง แพร่ น่านก็ยังคงไม่พอเพียงต่ออาหารบริโภค บางปีก็ยังขาดแคลน เนื่องจากสภาพภูมิประเทศไม่เอื้ออำนวย²³ ดังนั้นที่กษของกงสุลอังกฤษในปี พ.ศ.2448 ได้กล่าวถึงการเพาะปลูกข้าวในเมืองลำปางไว้ว่า "...ลำปางเป็นเมืองที่ค่อนข้างจะแห้งแล้ง ภูมิอากาศไม่อำนวย และเป็นเมืองที่ไม่มีผลผลิตทางการเกษตรมาก ดังนั้นจึงมีการนำข้าวมาจำหน่าย เนื่องจากการผลิตข้าวในลำปางไม่พอเลี้ยงตัวเองได้..."²⁴ ดังนั้นการทำมาหากินของราษฎร จึงเป็นเพียงการเพาะปลูกเพื่อเก็บไว้บริโภคในครัวเรือนเท่านั้น

นอกจากการปลูกข้าวแล้ว ราษฎรในเมืองลำปาง แพร่ น่าน ยังปลูกพืชอื่น ๆ ไว้บริโภคอีกด้วย เช่น มะพร้าว หมากพลู ยาสูบ พริก ควบคู่ไปกับเลี้ยงสัตว์ไว้ใกล้ๆ บ้าน เพื่อเป็นอาหารและใช้งานสำหรับครอบครัว ได้แก่ วัว ควาย เป็ด ไก่ ตลอดจนช้างและม้า โดยเฉพาะช้าง นับเป็นสัตว์ที่สำคัญมากสำหรับราษฎรเมือง ลำปาง แพร่ น่าน เนื่องจากใช้สำหรับบรรทุกของ และเดินทางไกล ดังปรากฏในบันทึกของชาวต่างชาติถึงบรรยากาศของบ้านเมืองในเมืองน่านในปี พ.ศ.2438 ความว่า "บ้านเมืองตั้งอยู่ท่ามกลางดงมะพร้าว มีช้างยืนกวัดแกว่งวงท่ามกลางฝูงไก่

²¹ ศูนย์ส่งเสริมและศึกษาวัฒนธรรม, วิทยาลัยครูเชียงใหม่, กฎหมายพระเจ้าล้านน ตำนานพระเจ้าให้ (อัตลำนาน) หน้า 29.

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 29.

²³ หจข. ร.5 B.P.P. 3/1 "Siam - Diplomatic and Consular Report" (1896), p 16.

²⁴ Fo 821 No 64 (1906) : Notes on Trade at Lakhon in 1905. อ้างถึงใน มาริโอ ทาเก แมคมอร์แรน, "ประวัติและพัฒนาการของการค้าในลำปาง ตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 19 - ค.ศ. 1939," หน้า3.

มีถนนสภาพดีมากตัดทะแยงมุมขวาไปยังมุมตรงข้าม โดยปกติแล้วจะมีแต่ความเงิบเงิบและ
ร่มรื่นคล้ายกับเส้นทางในชนบททั่วไป..."²⁵

ส่วนหัตถกรรมในครัวเรือนนั้นจากการศึกษาของซูสิทธ์ ชูชาติ ได้กล่าวถึงการผลิตเพื่อ
เลี้ยงตัวเองในล้านนา ศึกษาเฉพาะการผลิตระดับหมู่บ้านภาคเหนือของไทยระหว่าง พ.ศ. 1839-
2475 พบว่าในเมืองลำปาง (หมู่บ้านขามแดง ตำบลห้างฉัตร จังหวัดลำปาง)ยังคงมีการทำเครื่อง
มือเครื่องใช้ทางการเกษตร เช่น มีดพร้า จอบเสียม เคียว โดยเฉพาะชาวนาในหมู่บ้านนี้จะใช้เวลา
ว่างจากการทำนา ทำการตีเหล็กเป็นเครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ โดยนำเหล็กจากภูเขามาหลอมหลาย
ๆ ครั้งจนได้เหล็กก้อนซึ่งเป็นเหล็กบริสุทธิ์ เมื่อตีเหล็กเป็นภาชนะหรือเครื่องใช้ต่าง ๆ แล้ว จึงนำ
ไปแลกเปลี่ยนกับสิ่งของที่ขาดแคลนกับหมู่บ้านอื่น ๆ²⁶

นอกจากนั้น ยังมีการทอผ้า เช่น ผ้าฝ้าย ไว้ใช้ในครัวเรือน และถ้ามีเหลือก็นำไปแลกเปลี่ยน
เช่นเดียวกับหัตถกรรมอื่น ๆ ดังปรากฏในบันทึกของชาวต่างชาติ ในปี พ.ศ. 2435 และ
บันทึกของข้าราชการไทย ในปี พ.ศ. 2428 ความว่า "... ในลำน้ำ่านมีเรือบรรทุกฝ้ายแฉะจอดที่
เวียงน่านเพื่อส่งลงไปทางใต้..."²⁷

นอกจากการเพาะปลูก และหัตถกรรมในครัวเรือนแล้ว ยังมีอุตสาหกรรมที่สำคัญ คือการ
ผลิตเกลือ โดยมีแหล่งผลิตที่สำคัญอยู่ที่เมืองน่าน ซึ่งเป็นบ่อเกลือธรรมชาติ (ตำบลบ่อเกลือ
อำเภอปัว) จากการศึกษาของประสิทธิ์ พงศ์อุดม ได้กล่าวว่า เกลือเป็นผลิตผลที่มีความจำเป็นควบ
คู่กับข้าว เป็นสิ่งแสดงถึงความอุดมสมบูรณ์ของบ้านเมือง หากเมืองใดที่ทำเกลือของตนเองก็ยังมี
ความสำคัญยิ่งขึ้น เป็นที่สนใจของเมืองอื่น ๆ ในสมัยพระเจ้าติโลกราชแห่งเมืองเชียงใหม่ มาตี
เมืองน่านให้เข้าเป็นส่วนหนึ่งของแคว้นล้านนา ในปี พ.ศ. 2193 ก็เพราะอยากได้เมืองน่านเป็น
เมืองขึ้นส่งส่วยเกลือ ซึ่งแสดงว่าผลผลิตเกลือที่เมืองน่าน คงมีเกลือจำนวนมาก และเป็นแหล่ง
เกลือแหล่งเดียวที่มีความสำคัญต่อบ้านเมืองในดินแดนล้านนา²⁸ แม้ว่าราษฎรในเมืองลำปาง แพร่
น่าน มีผลผลิตทางการเกษตรโดยเฉพาะข้าวอยู่ในระดับต่ำ และบางครั้งก็ไม่เพียงพอต่อความ
ต้องการในการเลี้ยงตนเองได้ แต่ถึงอย่างไร ก็มีผลผลิตจากทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นที่ต้องการของ

²⁵ Warrington Smyth, H. Notes of A Journey on the Upper Mekong, Siam (London John Murray 1895), p. 20.

²⁶ ซูสิทธ์ ชูชาติ, "การผลิตเพื่อเลี้ยงตัวเองในล้านนา ศึกษาเฉพาะการผลิตระดับหมู่บ้านภาคเหนือ
ของไทย พ.ศ. 1839 - 2475," หน้า 56.

²⁷ ประสิทธิ์ พงศ์อุดม, นันทบุรีศรีนครน่าน (เชียงใหม่: ฝายวิชาประวัติศาสตร์ ภาควิชาศึกษารัฐศาสตร์
ประเทศไทย, 2540), หน้า 56.

²⁸ เรื่องเดียวกัน.

ผู้คนในดินแดนล้านนา เช่นเกลือ และเครื่องใช้โลหะ ทำให้มีพ่อค้าวัวต่างจากที่ต่าง ๆ เดินทางเข้ามา แลกเปลี่ยนสินค้าและสิ่งของที่จำเป็นกับเมืองลำปาง แพร่ น่าน

2.2.2 ลักษณะการค้าและกิจการป่าไม้ของเมืองลำปาง แพร่ น่าน

ลักษณะการค้าขายแลกเปลี่ยนสิ่งของในบริเวณเมืองลำปาง แพร่ น่าน กับบริเวณต่าง ๆ อาจแบ่งเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนแรกการค้าขายแลกเปลี่ยนสินค้าภายในดินแดนล้านนา โดยมีพ่อค้าวัวต่าง ชาวพื้นเมืองเป็นผู้ดำเนินการ ส่วนที่สองคือ การแลกเปลี่ยนบริเวณพรมแดน ระหว่าง ยูนนาน พม่า รัฐฉาน ตลอจจน หลวงพระบาง และเวียงจันทน์ กับเมืองลำปาง แพร่ น่าน ส่วนที่สาม คือ การค้าแลกเปลี่ยนระหว่างกรุงเทพฯ กับเมืองลำปาง แพร่ น่าน กล่าวคือ

การค้าภายในท้องถิ่น เป็นการค้าขายแลกเปลี่ยนสินค้าระหว่างเมือง หรือระหว่างเมืองกับหมู่บ้านในเขตล้านนา โดยมีพ่อค้าชาวพื้นเมืองเป็นผู้ดำเนินการ เรียกว่า “พ่อค้าวัวต่าง” โดยทั่วไปบรรดาพ่อค้าวัวต่างมักเป็นพ่อค้าระดับท้องถิ่นซึ่งอาศัยในหมู่บ้าน มีอาชีพทางด้านการทำนา ทำไร่ การหัตถกรรม และจะทำการค้าหลังฤดูการเก็บเกี่ยว มีพ่อค้าวัวต่างบางส่วนน้อยที่จะค้าขายตลอดฤดูแล้ง (ประมาณเดือนพฤศจิกายน - มิถุนายน) และไม่ทำนาด้วยตัวเอง แต่จ้างคนอื่นทำ โดยชาวนาส่วนมากก็ได้ประกอบอาชีพพ่อค้าวัวต่างทุกคน จะมีเป็นเพียงบางหมู่บ้าน และในหมู่บ้านที่มีพ่อค้าวัวต่างก็มีประมาณ 3-4 เปรอร์เซ็นต์ เท่านั้นที่ประกอบอาชีพนี้²⁹

ในกรณีของเมืองลำปาง แพร่ และน่าน จะมีลักษณะพิเศษ คือ ราษฎรในหมู่บ้านใช้วัวต่าง เพื่อการรับจ้างขนสินค้า หรือเป็นพ่อค้าวัวต่างประมาณ 30-40 เปรอร์เซ็นต์ของประชาชนในแต่ละหมู่บ้าน เช่น กรณีของพ่อค้าวัวต่าง ในหมู่บ้านมหาโพธิ์ หมู่บ้านเชียงแข็ง และหมู่บ้านอื่นๆ (ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดน่าน) ได้ใช้วัวต่างในการทำกิจการ เช่นรับจ้างสินค้าจากเมืองน่านไปยังตำบลเกลือใต้ อำเภอเมือง จังหวัดน่าน รวมทั้งหมู่บ้านต่าง ๆ ที่ผ่าน ตลอจจนรับจ้างบรรทุกเกลือสินเธาว์จากบ่อเกลือมาส่งในตลาดเมืองน่าน เป็นพ่อค้าวัวต่าง รับจ้างบรรทุกสินค้าโดยวัวต่างของตน ไปขายยังตำบลต่าง ๆ รับจ้างบรรทุกสิ่งของ เช่น รับจ้างบรรทุกข้าวเปลือก และของอื่นๆ หรือใช้ค้าขายต่างเมือง ซึ่งห่างไกลออกไป³⁰

การขยายตัวของบรรดาพ่อค้าวัวต่างโคต่างในเมืองลำปาง แพร่ น่าน มีปริมาณสูง เนื่องจากความต้องการแลกเปลี่ยนสินค้าของราษฎรในเมืองลำปาง แพร่ น่าน มีปริมาณสูง โดยเฉพาะข้าวเปลือกจะเป็นที่ต้องการอย่างมาก เนื่องจากผลผลิตไม่พอเพียงดังกล่าวแล้วข้างต้น ในขณะที่เดียวกันในเมืองลำปาง แพร่ น่าน มีสินค้าที่เป็นที่ต้องการของบ้านเมืองต่าง ๆ เช่น เกลือสินเธาว์

²⁹ ชูสิทธิ์ ชูชาติ, “พ่อค้าวัวต่าง,” *เศรษฐศาสตร์ปริทัศน์* 8 (กันยายน 2529): 41.

³⁰ เรื่องเดียวกัน.

จากบ่อเกลือเมืองน่าน เครื่องเหล็กจากหมู่บ้านกาดเมฆ เมืองลำปาง ตลอดจนสินค้าฟุ่มเฟือย เช่น เครื่องแก้ว หรือไม้ขีดไฟ ที่เมืองแพร่ ทำให้มีบรรดาพ่อค้าวัวต่างโคต่างเดินทางเข้ามายังบริเวณนี้เพิ่มมากขึ้นทุกปี

ดังปรากฏว่า ในแต่ละปีจะมีบรรดาพ่อค้าวัวต่างในเมืองน่าน บรรทุกเกลือออกมาขายตามหมู่บ้านและเมืองอื่น ๆ หรืออาจจะมีพ่อค้าวัวต่างจากเมืองอื่น ๆ เดินทางมาพร้อมกับสิ่งของต่าง ๆ เพื่อนำมาแลกเอาเกลือกลับไปยังหมู่บ้านของตน³¹ ส่วนราษฎรในหมู่บ้านกาดเมฆ เมืองลำปาง ก็บรรทุกเครื่องเหล็กไปขายยังเมืองเชียงใหม่ ลำพูน และพะเยา เพื่อนำไปแลกเปลี่ยนกับ ข้าวเปลือก³² หรือมีบรรดาพ่อค้าวัวต่างจากเมืองเชียงราย บรรทุกข้าวเปลือกมาแลกเปลี่ยนเครื่องใช้โลหะ เช่น จอบ เสียม กับเมืองลำปาง³³ นอกจากนี้ ยังปรากฏว่าบรรดาพ่อค้าวัวต่างเมืองเชียงคำ เชียงราย ยังบรรทุกข้าวเปลือกที่ผลิตได้จำนวนมากเกินความต้องการบริโภคของตนเอง บรรทุกไปแลกเปลี่ยนสินค้าอื่นที่เมืองแพร่³⁴

เส้นทางการค้าภายในเขตล้านนาเป็นสายสั้น ๆ ที่เชื่อมต่อระหว่าง เมืองกับเมือง โดยมีเส้นทางที่ใช้ในการเดินทางหลายเส้นทาง (ดูภาพประกอบที่ 2.1) เช่น

1. เส้นทางจากลำปางไปยังเมืองเชียงใหม่และเมืองพะเยา เส้นทางนี้จะเริ่มจากที่พ่อค้าวัวต่างจากลำปางเดินทางผ่าน ห้างฉัตร ภูเขาขุนตาล แม่ทา ลำพูน เชียงใหม่ และพะเยา โดยใช้เวลาเดินทางไปกลับทั้งหมด 10 วัน³⁵

2. เส้นทางจาก เมืองท่าอิฐ - แพร่ - น่าน เป็นเส้นทางทางบกที่ใช้เดินทางติดต่อกับท่าอิฐ ซึ่งเป็นศูนย์กลางการค้าที่สำคัญในการจำหน่ายสินค้าที่มาจากกรุงเทพฯ โดยมีพ่อค้าวัวต่างจากเมืองแพร่ น่าน นำสินค้าท้องถิ่นมาแลกเปลี่ยน³⁶ ใช้เวลาประมาณ 10 วัน³⁷

³¹ ชูสิทธิ์ ชูชาติ, "พ่อค้าวัวต่าง" หน้า 63.

³² มาริโอ ทาเก แมคมอร์แรน, "ประวัติและพัฒนาการของการค้าไทยในลำปาง..." หน้า 9.

³³ ชูสิทธิ์ ชูชาติ, "การผลิตเพื่อเลี้ยงตัวเอง ในสังคมล้านนา..." หน้า 56.

³⁴ Michael Moerman, "ChiangKhan's Trade in the "old day," in Change and Persistence in Thai Society. ed. G. William Skinner and A. Thomas Kirsch อ้างถึงใน พูนพร พูลทจักร, "การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในมณฑลพายัพหลังการตัดเส้นทางรถไฟสายเหนือ พ.ศ. 2464 - 2484," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2530), หน้า 20.

³⁵ นายแก้วมา ทิพย์แก้ว อายุ 68 ปี (วันที่ 28 มีนาคม 2525) ที่หมู่บ้านกาดเมฆ จังหวัดลำปาง อ้างถึงใน มาริโอ ทาเก แมคมอร์แรน, "ประวัติและพัฒนาการของการค้าในลำปาง..." หน้า 9.

³⁶ ชูสิทธิ์ ชูชาติ, "พ่อค้าวัวต่าง," หน้า 62 .

³⁷ หจข. ร.5 B.P.P. 3/7 "Siam - Diplomatic And Consular Report" (1902).

3. เส้นทางจากเมืองน่าน - เมืองบัว ใช้เวลาเดินทางไปกลับ รวม 15 วัน³⁸

ถึงแม้ว่าการค้าวัวต่างในเขตลำปาง แพร่ น่าน จะมีลักษณะเป็นการค้าสินค้าเฉพาะอย่าง แต่ไม่ปรากฏว่ามีการเปลี่ยนแปลงฐานะของผู้ผลิตไปเป็นพ่อค้า เนื่องจากการค้าของพ่อค้าพื้นเมืองมีปริมาณเล็กน้อย และไม่ได้มุ่งหวังผลกำไรมากนัก เป็นเพียงการทำการค้าเพื่อแลกเปลี่ยนกับสินค้าที่ขาดแคลนในหมู่บ้านของตน โดยเฉพาะข้าวเปลือก ที่เป็นสินค้าจำเป็นในการดำรงชีวิต จึงไม่มีการสะสมทุนผ่านการค้าหรือการขายการค้าของตนให้ใหญ่ขึ้น

การค้าข้ามพรมแดน นอกจากการค้าภายในท้องถิ่นล้านนาแล้ว ยังมีการค้าระหว่างภูมิภาคระหว่างล้านนากับดินแดนรอบ ๆ อันได้แก่ มณฑลยูนนานในจีนตอนใต้ ไทยใหญ่ ดินแดนบางส่วนของพม่า ตลอดจนหลวงพระบางและเวียงจันทน์ด้วย โดยมีพ่อค้าชาวจีนฮ่อ ชาวไทยใหญ่ และพ่อค้าชาวลาวเป็นผู้ดำเนินการค้าที่สำคัญในระบบการค้าข้ามพรมแดน

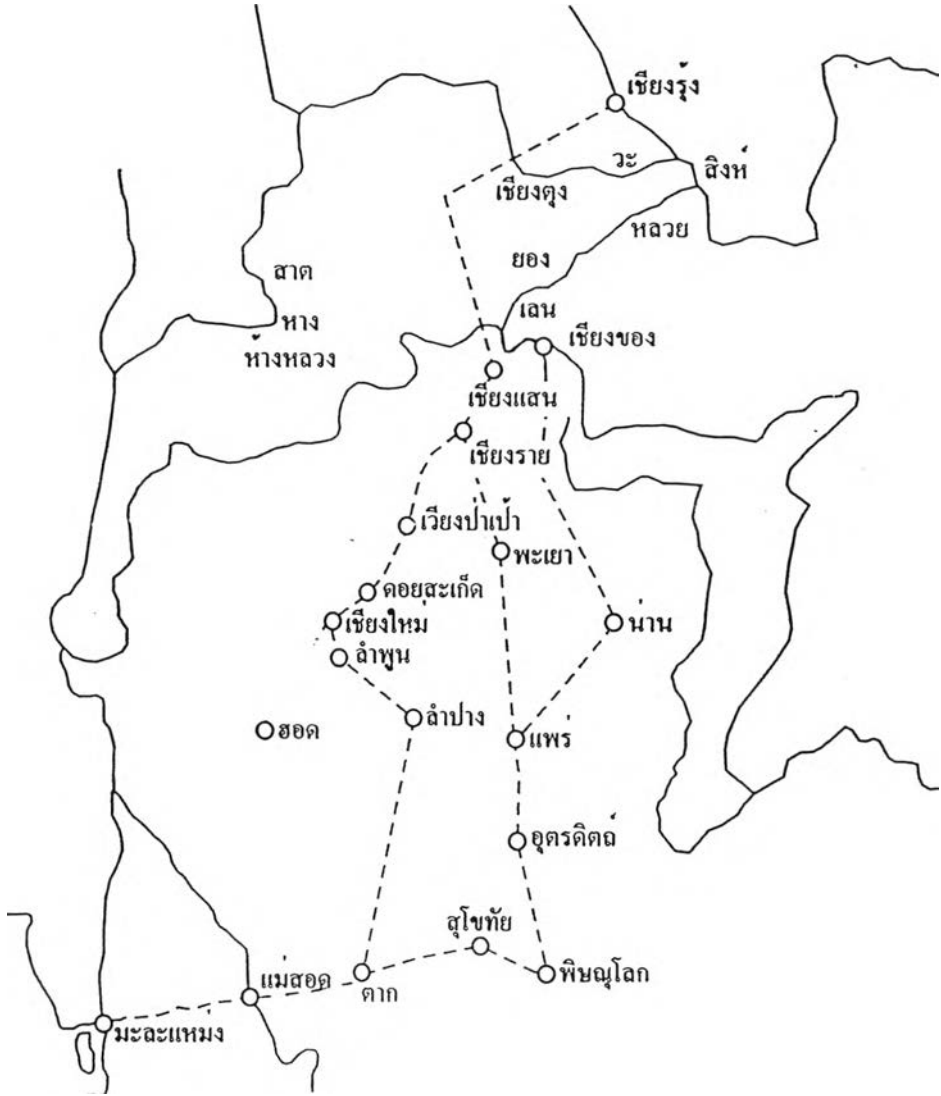
โดยทั่วไปแล้วการค้าข้ามพรมแดนเป็นการค้าที่มีพ่อค้าเงี้ยว และพ่อค้าจีนฮ่อเดินทางเป็นกองคาราวาน มีวัวต่างม้าต่าง 200-300 ตัว เดินทางมายังล้านนาในช่วงฤดูหนาวประมาณเดือนมกราคมถึงเดือนกุมภาพันธ์ของทุก ๆ ปี โดยมีเส้นทางการค้าที่ใช้เป็นประจำคือ เส้นทางจาก ตาลีเชียงตุง เชียงราย ผ่านแม่สลองเข้ามาถึงเชียงใหม่ บางครั้งก็แยกจากเชียงรายผ่านพะเยาไปยังแพร่ และเลยไปอุตรดิตถ์ และบางครั้งได้ขยายเส้นทางการค้าจากเดิมออกไปจนถึงเมะละแหม่ง เนื่องจากภายหลังที่รัฐบาลสยามได้ตกลงทำสนธิสัญญาเบาริงกับอังกฤษใน พ.ศ.2398 การค้าขายข้ามพรมแดนระหว่างล้านนากับเมะละแหม่งก็ยิ่งขยายตัวมากขึ้น ทำให้พ่อค้าเดินทางค้าขายระหว่างยูนนาน-รัฐชาน-ล้านนา-เมะละแหม่ง³⁹ โดยมีเส้นทางสำคัญที่พ่อค้าชาวจีนฮ่อ พ่อค้าชาวจีนเงี้ยว และ พ่อค้าชาวลาวเดินทางเข้ามาค้าขายที่เมืองลำปาง แพร่ และน่าน ดังนี้ (ดูภาพประกอบที่ 2.2)

1. เส้นทางการค้าที่เข้ามาถึงเมืองลำปาง จะเป็นเส้นทางจากเมะละแหม่งเข้ามาที่แม่สลดผ่านระแหง มายังเมืองเถิน แล้วเดินทางเลียบแม่น้ำวังขึ้นมายังลำปาง และจากลำปางอาจเดินทางไปยังเมืองแพร่ หรือเดินทางเลยไปเชียงราย และเดินทางข้ามพรมแดนไปรัฐชานได้⁴⁰

³⁸ หจข. ร.5 B.P.P. 3/7 "Siam - Diplomatic And Consular Report" (1902).

³⁹ ลักษณะการค้าโดยทั่วไปของล้านนา พ่อค้าวัวต่างจะซื้อสินค้าจากเมืองต้นทางมาขายยังเมืองที่เดินทางผ่าน และซื้อสินค้าจากเมืองที่ผ่านมาขายต่อไปเรื่อย ๆ และก็ย้อนกลับมาถึงเมืองต้นทาง พ่อค้าวัวต่างจะเป็นผู้นำสินค้ากระจายจากเมืองไปยังชนบท ตลอดจนนำสินค้าจากชนบทมาสู่เมือง กรณีการเดินทางมาเชียงใหม่ถึงลำปางใช้เวลาเดินทาง 10 วัน และใช้เวลาเก็บเวลารวบรวมสินค้าในหมู่บ้านต่าง ๆ อีกประมาณ 1 เดือน จึงเดินทางกลับเชียงใหม่ ดูรายละเอียดใน ชูสิทธิ์ ชูชาติ, "พ่อค้าวัวต่าง" และ พูนพร พูลทาจกร, "การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในมณฑลพายัพหลังการตัดเส้นทางรถไฟสายเหนือ," หน้า 21 - 23.

⁴⁰ ชูสิทธิ์ ชูชาติ, "พ่อค้าวัวต่าง...", หน้า 55.



แผนที่ 2.1 เส้นทางการค้าภายในท้องถิ่นที่ผ่าน เมืองลำปาง แพร่ น่าน
ที่มา : ดัดแปลงจาก ชูลิทธิ ชูชาติ, "พ่อค้าวัวต่าง." เศรษฐศาสตร์ปริทัศน์ 8
(กันยายน 2529) : 51.



แผนที่ 2.2 เส้นทางการค้าข้ามพรมแดนจากเมะละแหม่งถึงยูนนานที่
ผ่านเมืองลำปาง แพร่ น่าน

ที่มา : ดัดแปลงจาก ชูสิทธิ์ ชูชาติ, "พ่อค้าวัวต่าง," เศรษฐศาสตร์ปริทัศน์ : 52

2. เส้นทางการค้าที่เข้ามายังเมืองแพร่และน่าน โดยมากเป็นทางจากเมาะละหม่ง เข้ามาที่ฝายปุ่น แม่สอด ตาก สุโขทัย พิษณุโลก อุตรดิตถ์ แพร่ และน่าน และพ่อค้าบางคนจะเดินทางต่อไปยังเชียงใหม่ หลวงพระบาง และเวียงจันทน์⁴¹

3. สภาพการค้าของเมืองลำปาง แพร่ น่านกับดินแดนรอบ ๆ เช่น ในปี พ.ศ.2449 มีบันทึกของกงสุลอังกฤษถึงสินค้าที่พ่อค้ากองคาราวานได้รวบรวมมาจากอำเภอรอบ ๆ ลำปาง เช่น ช้าง ครั้ง น้ำอ้อย หนังสือ และไหมดิบ ส่วนสินค้าที่ได้นำเข้ามาจากดินแดนต่าง ๆ เช่น ยูนนาน รัฐฉาน และพม่า โดยส่วนมากเป็นสินค้าอุตสาหกรรม และสินค้าฟุ่มเฟือยเพื่อนำมาแลกเปลี่ยนกับสินค้าพื้นเมือง ดังนี้

รัฐฉาน :- ช้าง ผืน ชาแห้ง กระจงเทียม พริก มีด น้ำรัก น้ำมันงา และผ้า

ยูนนาน :- พรมสักหลาด เสื้อขนสัตว์ (ที่พม่าและเงี้ยวใช้สวม)

พม่า :- ผ้าไหม ส้ม อง ทองเหลือง พระพุทธรูป⁴²

นอกจากเมืองลำปางแล้ว ในเมืองน่านปรากฏว่ามีปริมาณการนำเข้าสินค้าจากเมืองท่าเมาะละหม่งมายังเมืองน่าน ระหว่างปี พ.ศ.2438-2439 จากบันทึกของกงสุลอังกฤษว่าในปี พ.ศ.2438 มีมูลค่าสินค้า 28,894 ปอนด์ และในปี พ.ศ.2439 มีมูลค่าสินค้า 43,761 ปอนด์ ดังปรากฏในตารางที่ 1 โดยสินค้าออกที่สำคัญของเมืองน่าน ส่วนมากจะเป็นสินค้าของป่า เช่น สีสียัด กายาน ครั้ง เขาสัตว์ หนังสือ ช้าง และผลผลิตจากป่า

จากหลักฐานที่ปรากฏทั้งเมืองน่าน และเมืองลำปางทำให้ทราบได้ว่าสินค้าที่รวบรวมมาเพื่อแลกเปลี่ยนก็ยังคงเป็นสินค้าของป่าและผลผลิตที่เหลือจากการผลิตเพื่อใช้ในครัวเรือน โดยมีปริมาณของสินค้าในการนำมาแลกเปลี่ยนระหว่างเขตเมืองลำปาง แพร่ และน่าน กับเมาะละหม่ง น่าจะส่งผลให้เกิดการขยายตัวทางการค้าเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากปรากฏหลักฐานว่ามีร้านค้าของบรรดาพ่อค้ามาตั้งร้านค้าขายสินค้าในเมืองน่านเพิ่มมากขึ้นทุกปี ดังในปี พ.ศ. 2439 มีร้านค้า 43 ร้าน และเพิ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2443 เป็น 89 ร้าน แต่อย่างไรก็ตามการการค้าโดยพ่อค้ากองคาราวานมิได้ขยายตัวอย่างรวดเร็วนัก เช่น ในรายงานของกงสุลอังกฤษในปี พ.ศ. 2439 ว่าในเมืองน่าน มีปริมาณการลงทุนของพ่อค้าไทยใหญ่ในการค้าเพียงแค่ 25,000 รูปี (32,500 บาท) และปี พ.ศ.2443 ลดลงเหลือเพียง 5,600 รูปี (6,720 บาท)⁴³

⁴¹ ชูสิทธิ์ ชูชาติ, "พ่อค้าวัวต่าง...", หน้า 55.

⁴² Fo. 821 No. 42: 1905 "Trade in Lakhon and Chiengrai" อ้างถึงใน มาร์โกร์ ทาเก แมคมอร์แรน, "ประวัติและพัฒนาการของการค้า....," หน้า 4.

⁴³ รัตนพร เศรษฐกุล, "ประวัติศาสตร์สังคมเมืองน่านก่อนการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. 2442," ใน เอกสารสัมมนาโครงการศึกษาชนชาติไทย (18 - 21 ธันวาคม 2540 ณ โรงแรมซีทีพาร์ค จังหวัดน่าน), หน้า 75-76

ตารางที่ 1 สถิติสินค้าเข้าสำคัญที่ส่งจากเกาะละแหม่งเข้ามาเมืองน่าน ระหว่างปี พ.ศ. 2438-2439

สินค้า		2438		2439	
		ปริมาณ	มูลค่า (ปอนด์)	ปริมาณ	มูลค่า (ปอนด์)
เงิน	...	–	11,850	–	25,257
หัตถกรรมผ้าฝ้าย	หลา	439,868	5,567	432,281	3,881
	ตัน	30		44	
หัตถกรรมผ้าไหม	หลา	36,524	3,047	62,687	5,047
	ตัน	1		2	
หัตถกรรมผ้าขนสัตว์	หลา	12,763	3,317	10,142	942
	ตัน	5		3	
โลหะ	–	–	500	–	768
สินค้าอื่น ๆ	–	–	4,613	–	768
รวม	–	–	28,894	–	43,761

ที่มา : หจข. ๗.5 B.P.P. 3/1 “Siam – Diplomatic And Consular Report 1902”, p. 15.

การค้าแลกเปลี่ยนระหว่างกรุงเทพฯ กับเมืองลำปาง แพร่และน่าน การค้าทางเรือระหว่างเมืองต่างๆ ในเขตล้านนากับกรุงเทพฯ เริ่มมีมากขึ้น เมื่อพระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นพิชิตปรีชากรเสด็จขึ้นมามีจัดการการปกครองในเขตล้านนาเมื่อปี พ.ศ. 2427 ส่งผลให้พ่อค้าชาวจีนเข้ามาผูกขาดสินค้าในระบบเจ้าภานุนายอากร โดยนำสินค้าต่างๆ ที่ได้จากการผูกขาดเช่น ครั่ง หมาก เขาสัตว์ บรรทุกล่องเรือไปขายที่กรุงเทพฯ และซากลบก็ซื้อสินค้าอุปโภคต่างๆ จากกรุงเทพฯ นำมาจำหน่ายในเขตล้านนา เมืองลำปางเป็นแหล่งการค้าสำคัญที่บรรดาพ่อค้าได้นำสินค้าจากเมืองลำปาง ล่องเรือไปขายยังกรุงเทพฯ โดยผ่านพ่อค้าคนกลางที่ปากน้ำโพ ภายหลังจากเส้นทางรถไฟเปิดเดินรถถึงสถานีปากน้ำโพในปี พ.ศ. 2448 ตัวอย่างเช่น นางตุ่นแก้ว มหาวัน ได้ทำการค้าโดยการบรรทุก ข้าว สินค้าหนังสือ และครั้งไปจำหน่ายที่ปากน้ำโพ⁴⁴ ซากลบก็จะบรรทุก น้ำตาลเกลือ ฝ้ายและปลาแห้ง มาจำหน่ายที่ลำปาง นอกจากนางตุ่นแก้ว แล้ว นางแดง พานิชพันธ์ มักจะเดินทางจากลำปางเข้ามายังกรุงเทพฯ เพื่อซื้อสินค้าเข้าไปจำหน่าย เช่น ตะเกียงเจ้าพายุ เครื่องสูบน้ำอเมริกา ที่กรองน้ำจากอังกฤษ เตารีดผ้าจากยุโรป บรรทุกเข้าไปขายยังเมืองลำปาง เนื่องจากสินค้าของนางแดงเป็นสินค้าราคาแพงและแตกหักง่าย⁴⁵ จากรายงานของแฮร์ ไวเลอร์

⁴⁴ มาร์โก ทาเก แมคมอร์แรน, “ประวัติและพัฒนาการของการค้า....,” หน้า 4.

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

เจ้ากรมรถไฟ ในปี พ.ศ. 2455 ปรากฏว่าในแต่ละเดือน มีพ่อค้าทางเรือชาวจีนได้นำสินค้าจาก กรุงเทพฯ ส่งมาขายยังลำปางประมาณ 90,000 รูปี (ประมาณ 83,333 บาท)⁴⁶

ส่วนการค้าขายระหว่างกรุงเทพฯ ถึงเมืองแพร่ เมืองน่าน โดยมีศูนย์กลางของการค้าอยู่ที่ท่าอิฐ (จังหวัดอุตรดิตถ์) โดยส่วนมากสินค้าที่เข้ามาขายยังเมืองแพร่ น่าน ได้แก่ อานม้า เหล้าสมุนไพร และผ้าดิบจากอังกฤษ⁴⁷ และสินค้าออกที่สำคัญของเมืองแพร่ น่าน ส่วนมากจะเป็น ชาสัตว์ หนังสัตว์ ซี่ผึ้ง ยาสูบ ผลผลิตจากป่าดังปรากฏในตารางที่ 2⁴⁸

ตารางที่ 2 แสดงรายการสินค้าจากกรุงเทพฯ ในตลาดเมืองน่าน

รายการสินค้า	ประเทศผู้ผลิต	ปริมาณ	ราคาท้องถิ่น
ผ้าดิบไม่ได้ฟอก	อังกฤษ	หน้ากว้าง 4 นิ้ว ม้วนละ 38 หลา	10 ซิลลิง 6 เพนนี
ผ้าสีแดงเข้ม	สวิสหรือเยอรมัน	กว้าง 3 นิ้ว ม้วนละ 24 หลา	9 ซิลลิง 4 เพนนี
ผ้าไหมหยาบ	อังกฤษ	หลาละ	1 ซิลลิง 8 เพนนี
ตะเกียงแขวน	ญี่ปุ่น	—	2 ซิลลิง 6 เพนนี
สมุนไพร	ญี่ปุ่น	20 ก้อน	17 ซิลลิง 6 เพนนี
ไม้ขีดไฟ	ญี่ปุ่น	ห่อละ 10 กล่อง	1 ¾ เพนนี

ที่มา : หจข. ๖.5 B.P.P. 3/7 "Siam - Diplomatic And Consular Report 1902 " p. 19.

สินค้าที่นำเข้ามายังเมืองลำปาง แพร่ น่าน นั้นยังมีปริมาณการนำเข้าน้อยกว่าเชียงใหม่ ดังปรากฏในบันทึกของกงสุลอังกฤษในปี พ.ศ.2445 ถึงปริมาณการค้าระหว่างกรุงเทพฯ กับ เชียงใหม่และกรุงเทพฯกับน่าน ว่า "ปริมาณการค้าของพ่อค้าใหญ่ 2 รายในเมืองเชียงใหม่ มีปริมาณมูลค่าการนำเข้าสินค้าจากกรุงเทพฯ สูงกว่ามูลค่าการนำเข้าสินค้าจากพ่อค้าในเมืองน่าน ทุกคนรวมกันทั้งหมด"⁴⁹ เนื่องจากปัญหาของค่าใช้จ่ายในการขนส่งที่สูงมากคือ การเดินเรือในลำน้ำน่าน เรียกค่าบริการลำละ 130 รูปี (9ปอนด์) จะต้องคิดราคาสินค้า เป็น 2 เท่า ของกรุงเทพฯ จึงจะคุ้มกับค่าขนส่ง แต่ก็ไม่สามารถทำได้ เพราะสินค้าที่มีราคาสูงเกินไปไม่อาจจะขายได้ ทำให้

⁴⁶ หจข. ๖.6 คค. 5.3/2 "มิสเตอร์แฮร์ ไวลอร์ เจ้ากรมรถไฟ กราบทูลพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหลวงนครสวรรค์ ที่ 111 ป" (ลงวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2455).

⁴⁷ หจข. ๖.5 B.P.P /3/1 "Siam - Diplomatic And Consular Report" (1902), p.19.

⁴⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

⁴⁹ เรื่องเดียวกัน.

พ่อค้าจำเป็นต้องนำสินค้าคุณภาพต่ำและราคาถูกเข้ามาขายเพื่อให้คุ้มทุน⁵⁰ ในเมืองลำปาง ปัญหาเรื่องค่าขนส่งที่ต้องอาศัยเส้นทางเดินเรือเป็นปัญหาใหญ่ เนื่องจากสภาพของลำน้ำวังที่ตื้นเขินในหน้าแล้ง ทำให้ต้องขุดช่องทางให้น้ำไหลในแม่น้ำ เพื่อที่จะบรรทุกสินค้าผ่านไปได้ เป็นเหตุให้ค่าใช้จ่ายในการขนส่งสินค้าสูงมากขึ้น อันเป็นผลทำให้สินค้าที่จำหน่ายในเมืองลำปางมีราคาแพงกว่าที่เชียงใหม่เช่นกัน⁵¹

ดังนั้น การค้าทางเรือระหว่างกรุงเทพฯ กับลำปาง แพร่ น่าน เป็นการค้าที่มีปริมาณน้อย เนื่องจากกระบวนการเสียค่าขนส่งที่สูง ประกอบกับการที่ไม่มีสินค้าที่สามารถตอบสนองความต้องการทางการค้าได้มากนักทั้งชนิดและปริมาณ สินค้าที่ส่งออกไปขายจึงเป็นเพียงของป่า และพืชผลทางการเกษตรที่เหลือจากการบริโภคภายในครอบครัว ซึ่งมีมูลค่าต่ำและมีปริมาณเล็กน้อย สภาพทางการค้าระหว่างกรุงเทพฯ กับลำปาง แพร่ น่านในช่วงนี้จึงมิได้ก่อให้เกิดการกระตุ้นให้เกิดการผลิตเพื่อจำหน่ายขึ้นในบริเวณนี้

ในส่วนของ การประกอบกิจการป่าไม้เพื่อการค้า เริ่มปรากฏชัดเจนขึ้นในสมัยต้นรัตนโกสินทร์ เนื่องจากขณะนั้นการค้าระหว่างประเทศได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในเขตล้านนา ภายหลังจากที่อังกฤษทำสงครามกับพม่า และสามารถยึดครองท่าเมืองมอญในปี พ.ศ. 2369 โดยการตั้งโรงเลื่อยขึ้นที่เมืองเมาะละหม่างเพื่อเลื่อยไม้สักเป็นไม้กระดานส่งไปขายที่ยุโรป⁵² ทำให้ชาวพม่าและชาวไทยใหญ่ในบังคับของอังกฤษเดินทางข้ามเขตแดนเข้ามาในล้านนาเพื่อขออนุญาตเจ้าเมืองตัดฟันไม้สักนำกลับไปขายที่เมาะละหม่าง ในปี พ.ศ. 2389 ได้มีการทำสัญญาตกลงกันระหว่างพระเจ้ามหิตรประเทศแห่งเมืองเชียงใหม่กับข้าหลวงชาวอังกฤษที่เมืองตะนาวศรี ถึงการกำหนดเงินค่าต่อไม้ที่แน่นอนขึ้น⁵³ จึงมีผลทำให้กิจการป่าไม้ในเขตเมืองเชียงใหม่ขยายตัวมากขึ้น⁵⁴ โดยเฉพาะทางตะวันตกของอาณาบริเวณที่เคยเป็นอาณาจักรล้านนา ซึ่งมีอาณาเขตติดต่อกับเขตพม่าเพียงแต่ต้องตัดฟันไม้สักลงสู่แม่น้ำสาละวิน ซึ่งกันเขตแดนอยู่ ก็สามารถล่องซุงไม้สัก

⁵⁰ หจช. ร.5 B.P.P /3/1 "Siam - Diplomatic And Consular Report" (1902), หน้า 18.

⁵¹ Fo 821/42 Trade in Lakhon and Chiangrai in 1904 อ้างจาก ทาร์โก ทาเก แมคมอร์แรน "ประวัติและพัฒนาการของการค้า..." หน้า 5.

⁵² Nigel J. Brailey, "The Origin of The Siamese Forward Movement in Western Laos, 1850-1892" (Ph.D. Thesis, History, University of London, 1969) , p122.

⁵³ Ibid., p.123.

⁵⁴ พูนพร พูลทจักร, "การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในมณฑลพายัพ..." หน้า 28.

ไปถึงเมืองเมาะละแหม่ง เป็นเมืองที่สำคัญทางการค้าไม้สัก และ 95% ของไม้สักทั้งหมดส่งมาจากเมืองเชียงใหม่⁵⁵

การขยายตัวของกิจการป่าไม้ทำให้มีการแย่งชิงกันขออนุญาตทำป่าไม้ จึงเกิดการเก็บเงินค่า “เปิดป่า” ขึ้นเป็นพิเศษ ผู้ขออนุญาตทำป่าไม้คนใดที่จ่ายเงินค่าเปิดป่าสูงที่สุดก็จะได้รับใบอนุญาตให้ทำป่าไม้ตามที่ขอมาได้ ในขณะที่เดียวกันเจ้านายพื้นเมืองเจ้าของป่าจะส่งพนักงานออกไปเก็บเงินค่าต่อไม้จากผู้ตัดฟันไม้ในช่วงฤดูฝน ซึ่งค่าเปิดป่าและค่าต่อไม้จึงเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของบรรดาเจ้านายพื้นเมืองล้านนา⁵⁶

สำหรับเมืองลำปาง⁵⁷ แพร่ น่าน มีความแตกต่างไป เนื่องจากเจ้านายชาวพื้นเมืองเป็นผู้ดำเนินกิจการป่าไม้ โดยพ่อค้าไม้ชาวพม่าและไทยใหญ่ต้องมาซื้อไม้จากเจ้านายพื้นเมืองดังปรากฏหลักฐาน ในปี พ.ศ.2448 ถึงบทบาทของเจ้านายพื้นเมืองแพร่ และน่าน ต่อการทำกิจการป่าไม้ ความว่า

“... จ้าวนายพญาแสนท้าวเมืองแพร่ และเมืองน่าน มีช่างและเครื่องมือทำการป่าไม้แทบทุกคน หาเลี้ยงชีพในการทำป่าไม้เป็นพื้น ถึงจะเป็นป่าที่ผู้อื่นรับเข้าไปทำ ก็ไปเป็นลูกจ้าง...”⁵⁸

ในการดำเนินกิจการป่าไม้ เมืองลำปาง แพร่ น่าน ส่วนมากมักจะใช้แรงงานพวกขมุปา และพวกเงี้ยวในการประกอบกิจการ เฉพาะแรงงานขมุเดินทางมาจากหลวงพระบางข้ามแม่น้ำโขงเข้ามาหางานทำในเขตล้านนา โดยเดินทางมาเป็นกลุ่ม มีหัวหน้าเป็นผู้นำในการเดินทาง มีการตกลงทำสัญญาเป็นรายปี และเสียเงินค่าจ้างแก่ผู้นำในการเดินทางมาทำงาน เมื่อหมดสัญญาจะเดินทางกลับไปถิ่นฐานของตน โดยผู้ว่าจ้างต้องจ่ายค่าจ้างแรงงานล่วงหน้า 1 ปี ดังปรากฏในบันทึกของ ปีแอร์ ฮอร์ต ในปี พ.ศ. 2440 ความว่า

⁵⁵ Nigel J. Brailey, “The Origin of The Siamese Forward Movement in Western Laos, 1850-1892” p123.

⁵⁶ กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตร, ประวัติกรรมป่าไม้ในรอบ 72 ปี (กรุงเทพฯ: กรมป่าไม้), หน้า 2.

⁵⁷ วิษณุ โชลิตกุล, “การทำป่าไม้สักเมืองแพร่ พ.ศ. 2383 – 2475: ตัวอย่างของเศรษฐกิจผูกขาดในช่วงการปรับตัวเข้าสู่สมัยใหม่,” วารสารมนุษยศาสตร์ 11 (มกราคม – มิถุนายน 2526): 54.

⁵⁸ หจข. ร.5 ม 16.1/19 “เรื่องจัดการจัดการแก้ไขเรื่องสัญญาป่าไม้ที่ขัดข้องกับบริษัทต่าง ๆ และเจ้านายพื้นเมืองแพร่ ยกเงินแก่บริษัท”(ร.ศ.119).

“...เจ้าศรีสอนไทยมีอิทธิพลมากและได้รับการยอมรับนับถือว่าเป็นหัวหน้าของบรรดาคนที่อยู่ในบังคับฝรั่งเศส มีพวกขมุจำนวนมาก พวกนี้แม้ว่าจะไม่เจตเลียวฉลาด แต่ก็สู้งานหนักและเป็นที่ต้องการสำหรับที่ใช้แรงงาน เช่นงานในปางไม้ การจ้างพวกขมุเหล่านี้ต้องผ่านเจ้าศรีสอนไทย และต้องจ่ายค่าแรงล่วงหน้า 1 ปี โดยเงินจำนวนนี้เจ้าศรีสอนไทยจะเก็บไว้จำนวนหนึ่ง... โดยหักเป็นค่านำมา 5 รูปี ชาวยุโรปที่จ้างพวกขมุก็ปฏิบัติตามธรรมเนียมเช่นนี้ • พวกขมุทำงานหนักโดยได้รับค่าจ้างเพียงเล็กน้อยมาก เพียง 50-60 ต่อปีเท่านั้น...พวกขมุรับค่าจ้างเป็นรายปี และจะไม่ละทิ้งงานนอกจากตกใจกลัว คนพวกนี้ซื้อขายและหากพูดจาด้วยก็ไม่ต้องไม่พูดกระซอกซอกฮาก”⁵⁹

สำหรับพวกเงี้ยวและพม่า ปรากฏว่ามักจะถูกจ้างให้เป็นนายของพวกขมุอีกทีหนึ่ง ทั้งนี้เพราะ “พวกเงี้ยวมีความฉลาด มีความคิดอ่านมาก”⁶⁰ นอกจากนั้น เงี้ยวพม่า มักจะเข้าฝากตัวเพื่อขอรับทำไม้ เนื่องจากมีความรู้และความชำนาญในการใช้เครื่องมือต่าง ๆ ทั้งขวาน ลิ่ม เลื่อย และการบังคับช้าง ความชำนาญของพวกเงี้ยวในกิจการป่าไม้ ทำให้ชาวพม่า เงี้ยว ได้รับค่าจ้างเป็นจำนวนสูงถึง 150 รูปี หรือมีบางคนได้ตั้งแต่ 200 หรือ 250 รูปี ต่อเดือนก็มี⁶¹ ส่วนพวกชาวพื้นเมืองนั้นแทบจะไม่มีส่วนร่วมในกิจการป่าไม้เลย

ถึงแม้ว่าเจ้านายชาวพื้นเมืองของลำปาง แพร่ น่าน จะเป็นผู้ดำเนินกิจการป่าไม้เองก็ตาม แต่ในการจัดจำหน่ายหรือขาย บรรดาเจ้านายพื้นเมืองจำเป็นต้องพึ่งพาพ่อค้าไม้อย่างมากดังปรากฏว่า “การที่เจ้านายตัดฟันไม้ในป่านั้น เมื่อตัดได้แล้วก็ต้องขายให้ผู้ใดผู้หนึ่งในเมืองนั้นเอง เพราะไม่มีกำลังจะนำมาขายกรุงเทพฯได้”⁶²

ประกอบกับในช่วงปี พ.ศ. 2425 พม่าได้ประกาศขึ้นค่าต่อไม้จากไม้ซุงที่ถูกตัดและนำออกนอกประเทศทางตอนเหนือ การประกาศขึ้นค่าต่อไม้ทำให้ชาวอังกฤษเข้ามาทำกิจการป่าไม้ในเขตล้านนาเพิ่มมากขึ้น ดังปรากฏว่าในเมืองลำปางมีบริษัทอังกฤษเข้าดำเนินกิจการป่าไม้ ถึง 4 บริษัทด้วยกัน คือ บริษัทหลุยส์ ที. ลีโอโนเวนส์ (Louis T. Leonowens) บริษัทบอมเบย์เบอร์ม่าเทรดดิ้ง (Bombay Burma Trading) บริษัทสยามฟอเรสต์ (Siam Forest) บริษัทบอร์เนียว

⁵⁹ ปีแอร์ โอร์ต, ล้านนาในสมัยแผ่นดินพระพุทธเจ้าหลวง. หน้า 89,126.

⁶⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า55.

⁶¹ หจข. ร.5 ม.16/9 “เรื่องมิสเตอร์สเลดขึ้นไปตรวจป่าไม้ได้กลับถึงกรุงเทพฯแล้ว” (26 มิถุนายน ร.ศ. 115).

⁶² หจข. ร.5 ม.16/6 “เรื่องจัดการป่าไม้เมืองแพร่ และเมืองน่านที่เจ้านครน่านและพระยาแพร่ได้ถวายให้แก่อ่อน” (ร.ศ. 118)

(Borneo) พร้อมทั้งขยายกิจการป่าไม้เข้าไปยังเมืองแพร์และน่านด้วย โดยการนำของบริษัทบอมเบย์เบอร์มา ได้เข้าไปรับซื้อไม้จากแพร์และน่าน โดยการจ่ายเงินล่วงหน้าไว้ก่อนแล้วค่อยรับไม้จากเจ้านายพื้นเมืองที่หลัง ดังปรากฏว่า "... การที่เป็นมาแล้ว เจ้านายเมืองแพร์และเมืองน่านเหล่านี้มักได้รับเงินล่วงหน้าของบริษัทต่างประเทศมากมาย ๗ แล้วทำสัญญาให้ไว้ว่าจะตัดไม้ส่งให้..."⁶³

ส่งผลให้เจ้านายพื้นเมืองที่ต้องการเงินทุนเพื่อดำเนินกิจการป่าไม้ จึงยอมที่จะขายไม้ให้แก่บริษัทตะวันตก เนื่องจากต้นทุนในการทำป่าไม้สูงและใช้เวลานานประมาณ 5-6 ปีจึงจะสามารถเรียกทุนคืนได้ รวมทั้งบริษัทตะวันตกให้ผลประโยชน์สูงกว่า การขายแก่พ่อค้าท้องถิ่น⁶⁴ ถึงแม้ว่าบรรดาบริษัทตะวันตกจะเข้ามารับซื้อไม้จากเจ้านายเมืองแพร์และน่าน แต่บรรดาเจ้านายพื้นเมืองก็ยังยึดมั่นในผลประโยชน์จากการผูกขาดทำป่าไม้ของตน โดยไม่ยอมให้ชาวตะวันตกเข้ามาดำเนินงานในการทำป่าไม้ในเมืองลำปาง แพร์ น่าน เมื่อรัฐบาลกรุงเทพฯ ได้ส่งพระยาทรงสุรเดช (อัน บุนนาค) ขึ้นมาจัดการการปกครองในเขตล้านนาปี พ.ศ. 2436 ได้เข้ามาดำเนินการควบคุมเมืองลำปาง แพร์ น่าน โดยเฉพาะกรณี เรื่องผลประโยชน์จากรายได้ที่เกี่ยวกับกิจการป่าไม้ โดยกำหนดระเบียบปฏิบัติในการทำกิจการป่าไม้ว่า "...ต้องคิดสัญญาป่าไม้รวมอยู่ในอำนาจข้าหลวงใหญ่..."⁶⁵

แต่ในทางปฏิบัติการดำเนินนโยบายด้านป่าไม้ของพระยาทรงสุรเดช สามารถจัดการในปัญหากิจการป่าไม้ได้ที่เมืองลำปาง สำหรับเมืองแพร์ น่าน พระยาทรงสุรเดชไม่ได้เข้มงวดมาก ยังคงปล่อยให้การดำเนินงานในกิจการป่าไม้เป็นไปในรูปแบบเดิม เนื่องจากสถานการณ์ขณะนั้นชาวตะวันตกพยายามขยายอิทธิพลทางการเมืองเข้าสู่แพร์ และน่าน ทำให้รัฐบาลกรุงเทพฯ พยายามที่จะกำชับข้าหลวงให้ชี้แจงเรื่องราวต่างๆ ตลอดจนตรวจตราอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเมืองแพร์ ดังปรากฏในคำสั่งของรัฐบาลกรุงเทพฯ ในปี พ.ศ. 2438 ที่กำชับให้ข้าหลวงพยายามไปกำกับดูแลอย่างใกล้ชิด ดังความว่า

"...การเรื่องพระยาราชวงศ์ เมืองแพร์นี้ ตัวพระยาราชวงศ์เป็นคนรู้มาก แต่สอดสายนัก เป็นที่ไว้ใจไม่ได้ มักจะคบค้าต่างประเทศเป็นเจ้าหมอคความ..."⁶⁶

⁶³ หจข. ร.5 ม.16/6 "เรื่องจัดการป่าไม้เมืองแพร์ และเมืองน่านที่เจ้านครน่านและพระยาแพร์ได้ถวายให้แก่ก่อน" (ร.ศ. 118)

⁶⁴ วิษณุ โชติตฤล, "การทำป่าไม้สักเมืองแพร์ พ.ศ. 2383 - 2475..." หน้า 54-55.

⁶⁵ หจข. ร.5 ม. 58/148 "คำกราบทูลพระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นประพันธพงษ์ ของ พระราชวรวงศ์เธอ เรื่องพระยาไชยวงศ์ เมืองน่าน กับพระยาแพร์ที่ส่งส่วยจะไปเข้ากับฝรั่งเศส" (ร.ศ. 112.)

⁶⁶ หจข. ร.5 ม. 58/167 "พระยาราชวงศ์เมืองแพร์เบียดเบียนบังเงินค่าแรง สัตว์พาหนะ คราวส่งกองทัพเจ้าพระยาสุรศักดิ์" (ร.ศ.114).

ในเมืองลำปางก็เช่นเดียวกัน ภายหลังจากจัดตั้งกรมป่าไม้ กรมสิทธิในป่าไม้ตกเป็นของรัฐบาลกรุงเทพฯ แต่บรรดาเจ้านายพื้นเมืองยังคงได้รับสัมปทานในการเก็บค่าตอไม้ต่อไป ดังปรากฏในจดหมายกงสุลเบ็คเก็ต (Beckett) ที่เขียนถึงอาร์เชอร์ (Archer) ลงวันที่ 5 พฤษภาคม พ.ศ. 2439 ได้รายงานถึงค่าตอไม้ที่บรรดาเจ้านายพื้นเมืองได้รับว่า

“...ค่านโยบายเกี่ยวกับป่าไม้สักในภาคเหนือห้าปีที่ผ่านมาได้มีการโอนกรรมสิทธิ์ป่าไม้จากเจ้านายฝ่ายเหนือไปให้รัฐบาลกลางเป็นผู้ควบคุมอำนาจในกรุงเทพฯ นับว่าเป็นการสูญเสียผลประโยชน์อันใหญ่หลวง สำหรับเจ้านายฝ่ายเหนือซึ่งเคยเป็นเจ้าของป่าโดยตรง บัดนี้เจ้านายเหล่านั้น ยินยอมที่จะรับส่วนแบ่งผลประโยชน์จากการเก็บค่าตอไม้ของกรมป่าไม้ ตามฐานะและตำแหน่งของตน...

...ตามที่ข้าพเจ้าได้ทราบมาในช่วงปี ค.ศ. 1900 - 1901 นั้น เจ้าผู้ครองนครลำปางได้รับส่วนแบ่งผลประโยชน์ เป็นอำนาจเงิน 75,000 * รูปี นอกเหนือจากนี้ ยังได้รับเงินเดือนในฐานะข้าราชการในตำแหน่งข้าหลวงประจำจังหวัด แต่อำนาจต่าง ๆ ตกอยู่ในมือของข้าหลวงเทศาภิบาล...”⁶⁷

ดังนั้นอาจสรุปได้ว่า กิจการป่าไม้เมืองลำปาง แพร่ น่าน ในอดีตที่เจ้านายพื้นเมืองเคยเป็นผู้ประกอบกิจการป่าไม้ หรือ เก็บค่าเช่าป่า ได้ถูกรัฐบาลกรุงเทพฯ ยึดกรรมสิทธิ์ในเขตป่า โดยผ่านกรมป่าไม้ ทำให้บรรดาเจ้านายพื้นเมืองเหล่านี้ ได้รับเพียงเงินค่าตอไม้ และเงินเดือน ทดแทนผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นในการประกอบกิจการป่าไม้ซึ่งมีมาแต่เดิม

2.3 สภาพทางการเมืองของเมืองลำปาง แพร่ น่าน ก่อนปี พ.ศ. 2459

การจะทำความเข้าใจเรื่องระบบการค้าและระบบเศรษฐกิจล้านนาในช่วงที่มีฐานะเป็นเมืองประเทศราช และต่อมาได้ถูกรวมเป็นมณฑลหนึ่งในราชอาณาจักรสยาม คงจะเป็นไปไม่ได้ที่จะละเลยต่อการทำความเข้าใจถึงความสัมพันธ์ทางการเมืองการปกครองระหว่างสยามกับล้านนาก่อนซึ่งสยามในฐานะของเมืองหลวงได้เข้ามามีอิทธิพลต่ออำนาจทางการเมืองการปกครองของล้านนาเข้มข้นมากขึ้นน้อยไม่เท่ากัน กล่าวคือ ในระบบการเมืองการปกครองของชุมชนทางการเมืองที่เรียกว่า ราชอาณาจักร หรือรัฐราชาธิราช ซึ่งราชธานีที่เป็นศูนย์กลาง จะมีเมืองในปกครองต่างชาติต่าง

* ประมาณ 150,000 บาท หรือ 90,000 ดอลลาร์ ประมาณปี พ.ศ. 2439

⁶⁷ Fo 422 No 45 : “Correspondence Relating to the Affairs of Siam 1896” อ้างถึงใน มาริโอ ทาเก แมคมอร์แรน, “ประวัติและพัฒนาการของการค้าในลำปาง ...”, หน้า 7.

ภาษาหลายเมืองอันเป็นการแสดงถึงบุญบารมีของกษัตริย์หรือพระเจ้าจักรพรรดิราชย์ที่เมืองศูนย์กลางนั้นๆ โดยมีราชาใหญ่น้อยปกครองตามเมืองประเทศราชเป็นบริวาร อำนาจกระจายตัวอยู่ที่ราชา หรือเจ้าเมืองตามหัวเมืองที่อยู่ในพระราชอำนาจ ซึ่งแนวความคิดนี้เกี่ยวข้องกับระบบการเมืองแบบเมืองศูนย์กลางและบริวาร (galactic polity) อันมีพื้นฐานมาจากคติมณฑลและคติจักรวาล ซึ่งเน้นความสำคัญของเมืองหลวงอันเป็นศูนย์กลางที่เปรียบประดุจดาวนพเคราะห์ที่อยู่กึ่งกลาง และมีเมืองต่างๆ ห้อมล้อมประดุจดาวบริวาร ซึ่งการปกครองในรัฐราชาอาณาจักรนี้เป็นการกระจายอำนาจการปกครองไปอยู่ที่เมืองต่างๆ อำนาจของรัฐบาลไม่ได้เข้าไปควบคุมถึงการปกครองของหัวเมืองปล่อยให้เจ้าเมืองมีอิสระในการปกครองตนเองได้⁶⁸ ดังนั้นล้านนาได้เข้ามาเป็นประเทศราชของสยามตั้งแต่สมัยพระเจ้ากรุงธนบุรี แต่ก็ยังคงมีอำนาจในการปกครองตนเองอย่างเต็มที่เรื่อยมาจนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งพระองค์ได้ดำเนินนโยบายที่จะรวมอำนาจการปกครองของหัวเมืองให้เข้าอยู่ในพระราชอำนาจโดยสมบูรณ์ อันเป็นการสร้างรูปแบบของรัฐที่เรียกว่ารัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งเป็นการปฏิรูประบอบการปกครองของสยามให้มีความเข้มแข็งรัดกุมมากยิ่งขึ้นนอกจากจะมาจากปัญหาการเมืองภายในแล้ว ยังเกิดขึ้นเนื่องจากการคุกคามของจักรวรรดินิยมตะวันตกอีกด้วย

ในกรณีของล้านนา การที่เมืองบริเวณโดยรอบของล้านนาได้กลายเป็นอาณานิคมของจักรวรรดินิยมตะวันตก โดยฝรั่งเศสได้เข้ามามีอำนาจเหนือดินแดนสิบสองจุไทตั้งแต่ปี พ.ศ. 2430⁶⁹ และอังกฤษได้เริ่มเข้ามามีอิทธิพลเหนือหัวเมืองเงี้ยวในปี พ.ศ. 2395⁷⁰ เป็นผลให้ล้านนามีความสัมพันธ์กับเจ้าอาณานิคมอังกฤษและฝรั่งเศสที่ครอบครองดินแดนพม่าและอินโดจีนมากขึ้น ความสัมพันธ์ระหว่างจักรวรรดินิยมตะวันตกกับอาณาจักรล้านนาได้กลายเป็นปัจจัยหนึ่งที่เร่งเร้าให้รัฐบาลกรุงเทพฯ เข้าไปดำเนินการปฏิรูปการปกครองรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางให้ทันต่อการคุกคามของจักรวรรดินิยมซึ่งกำลังแทรกแซงเข้ามา

รัฐบาลกลางที่กรุงเทพฯ ได้ดำเนินการแทรกแซงทางการเมืองในล้านนา โดยอาศัยนโยบายที่ประนีประนอมกับชนชั้นผู้นำในเขตอาณาจักรล้านนา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2417 โดยรัฐบาลกรุงเทพฯ

⁶⁸ สุเทพ สุนทรภัสส์, "จากบรรณาการสู่บูรณาการ: วิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและอุดมการณ์ในยุครัตนโกสินทร์ (พ.ศ. 2325-2475)," ใน ประวัติศาสตร์และมนุษยวิทยา (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เมืองโบราณ, 2539), หน้า 404 - 427.

⁶⁹ นิธิ เอียวศรีวงศ์, "การปราบฮ่อและการเสียดินแดน พ.ศ. 2431," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2509).

⁷⁰ นคร พันธุ์ณรงค์, ปัญหาชายแดนไทยพม่า (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2540).

พยายามที่จะจัดการผลประโยชน์ในกิจการป่าไม้และระบบเก็บภาษีอากรขึ้นใหม่ ตลอดจนการปกครองเพื่อที่จะ“ชักโยงลาวให้เป็นไทย”

2.3.1 การขยายอิทธิพลของจักรวรรดินิยมตะวันตกในเมืองลำปาง แพร่ น่าน

การที่ล้านนามีเขตติดต่อกับเมืองในความปกครองของอังกฤษและฝรั่งเศส ทำให้เกิดการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างจักรวรรดินิยมตะวันตกกับบริเวณต่างๆ ในเขตล้านนา โดยเฉพาะในเรื่องของการค้าข้ามพรมแดนซึ่งมีเครือข่ายการค้ากันมาแต่อดีต รวมไปถึงการทำกิจการป่าไม้ของอังกฤษที่มีบริเวณติดต่อกับชายแดนล้านนาในขณะที่การดูแลเรื่องเขตแดนยังไม่สามารถกระทำได้อย่างเต็มที่ และมีประสิทธิภาพเพียงพอในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของการปฏิรูปการปกครอง นับเป็นปัญหาที่รัฐบาลกลางเห็นความจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงการปกครองของล้านนาให้มีความเรียบร้อยมากขึ้นกว่าในระยะแรกของการปฏิรูปการปกครองในต้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับพรมแดน เป็นปัญหาสำคัญที่รัฐบาลกรุงเทพฯ เผชิญอยู่ขณะนั้นเนื่องจากความแตกต่างของแนวคิดทางการปกครอง ดังปรากฏในพระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในปี พ.ศ. 2438 ถึงความแตกต่างในการจัดการปกครองหัวเมืองประเทศราชและหัวเมืองต่าง ๆ เมื่อชาติตะวันตกเข้ามามีความสัมพันธ์ติดต่อกับหัวเมืองเหล่านั้น จนนำไปสู่ปัญหาการปะทะกันตามแนวพรมแดน ความว่า

“...เขตแดนเราแต่ก่อนยอมติดต่อกันอยู่กับประเทศซึ่งมีธรรมเนียมบ้านเมืองและมีกำลังคล้ายคลึงกันโดยรอบ แต่บัดนี้ฝ่ายตะวันตกโอบขึ้นไปทางเหนือ เมืองเหล่านี้ตกเป็นของอังกฤษ ข้างฝ่ายตะวันออกโอบขึ้นไปทางเหนือตกเป็นของฝรั่งเศส เมืองเราตั้งอยู่ท่ามกลางประเทศซึ่งมีการปกครองอย่างกวัดข้น และมีกำลังมากกว่าเจ้าของเดิมโดยรอบ ย่อมมีการที่เกี่ยวข้องกันในปลายเขตแดนอยู่เสมอ ไม่เป็นต่างคนต่างอยู่เหมือนอย่างแต่ก่อน”⁷¹

ปัญหาเรื่องพรมแดนของอาณาจักรล้านนาก็เป็นกรณีหนึ่งของปัญหาความขัดแย้งที่รัฐบาลกรุงเทพฯ ต้องเผชิญกับจักรวรรดินิยมตะวันตก ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2395 ในเขตหัวเมืองเงี้ยวทั้งห้า

⁷¹ “สำเนาพระราชหัตถเลขาถึงกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ” ลงวันที่ 18 มกราคม ร.ศ. 114 อ้างถึงใน ภารดี มหาฉันทน์, “การปฏิรูปการทหารในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2518).

ซึ่งเป็นเมืองขึ้นของเชียงใหม่ มีปัญหาการสู้รบตามแนวพรมแดนกับบรรดาพวกกะเหรี่ยง เนื่องจากอังกฤษเริ่มเข้ามาครอบครองพม่า ทำให้พวกกะเหรี่ยงขยายอิทธิพลเข้ามาเกณฑ์ราษฎรในหัวเมืองเจ็ยวทั้งห้า ซึ่งเป็นเมืองขึ้นของเชียงใหม่ เพื่อเป็นกำลังพลในการรบกับอังกฤษจนกลายเป็นปัญหาปะทะทางพรมแดนระหว่างเชียงใหม่กับกองทัพกะเหรี่ยง ปัญหาการสู้รบตามบริเวณพรมแดนด้านตะวันตกของล้านนา ทำให้ผลประโยชน์ทางการค้าของคนในบังคับอังกฤษลดลง เนื่องจากถูกปล้นสะดม ดังกรณี การปล้นข่มขืนของดาทวย มองฮุนอง และลูกจ้าง ซึ่งเป็นคนในบังคับอังกฤษที่เข้ามาติดต่อค้าขายในล้านนา ในปี พ.ศ. 2424 นอกจากนั้นรัฐบาลอังกฤษต้องสูญเสียผลประโยชน์ในกิจการป่าไม้ เนื่องจากกิจการป่าไม้หยุดชะงักจนปรากฏว่าปริมาณไม้ซุงล่องตามแม่น้ำสาละวินลดลงถึง 50%

ปัญหาดังกล่าวส่งผลให้รัฐบาลอังกฤษเรียกร้องให้รัฐบาลกรุงเทพฯ เข้าไปจัดการปัญหาเกี่ยวกับพรมแดนด้านตะวันตก ในเวลาต่อมารัฐบาลอังกฤษก็อ้างสิทธิของตนในการเข้าครอบครองดินแดนหัวเมืองเจ็ยวทั้ง 5 และหัวเมืองกะเหรี่ยงตะวันตก ภายหลังจากที่อังกฤษสามารถครอบครองพม่าทั้งหมดในปี พ.ศ. 2428 พร้อมทั้งยังแสดงเจตจำนงถึงความต้องการหัวเมืองเจ็ยวอย่างมาก จนรัฐบาลกรุงเทพฯ ต้องยอมที่จะยุติปัญหา โดยการยกหัวเมืองเจ็ยวและกะเหรี่ยงให้แก่อังกฤษ ในปี ร.ศ. 111 (พ.ศ. 2435)⁷²

ในขณะเดียวกันทางเมืองน่านก็ประสบกับปัญหาการขยายอิทธิพลทางการเมืองของจักรวรรดินิยมอังกฤษเข้าไปยังเมืองสิง (แคว้นเมืองเชียงแขง) ซึ่งตั้งอยู่ทางฝั่งตะวันออกของแม่น้ำโขง เป็นเมืองขึ้นของเมืองน่านและร้างอยู่⁷³ ในปี พ.ศ. 2426 เจ้าเมืองเชียงแขงซึ่งเป็นเมืองขึ้นของพม่าได้อพยพราษฎรลงมาที่เมืองสิง ทำให้รัฐบาลกรุงเทพฯ มีคำสั่งให้เจ้านายเมืองน่านดำเนินการควบคุมหรือจัดการอย่างหนึ่งอย่างใดกับเจ้าเมืองเชียงแขง ดังปรากฏในพระราชดำรัสที่มีมายังเมืองน่าน ว่า

“...เมืองสิงเมืองนังก็เปนเมืองเขตรแขวงเมืองน่านมาแต่เดิม ถ้าเจ้าเมืองเชียงแขงเข้ามาตั้งอาไศยอยู่ในเมืองสิง จงให้อ่อนน้อมต่อเจ้านันตวรฤทธิเดชโดยดี ถ้าไม่อ่อนน้อมเปนเมืองขึ้นก็ให้เจ้านันตวรฤทธิเดช แต่งเจ้านายท้าวพระยาคุมกำลังยกไปเจรจาว่ากล่าวให้เปนการตกลง ถ้าเจ้าเมืองเชียงแขงจะพุดขัดขวางไม่ยอมเปนเมือง

⁷² ดูรายละเอียดใน นคร พันธุ์ณรงค์, ปัญหาชายแดนไทย-พม่า (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2540).

⁷³ “พงศาวดารเมืองเชียงแขง, ” ใน ประชุมพงศาวดาร เล่ม 9 (กรุงเทพฯ: ศุภสภา, 2506), หน้า 148, 151.

ขึ้นควรจะขับไล่ก็ให้ยกกำลังขับไล่ไปเสียให้พ้นพระราชอาณาเขตรออย่าให้ตั้งพักอาศัยอยู่ได้ ถ้ายอมให้เจ้าเมืองเชียงใหม่อยู่ในพระราชอาณาเขตไม่ยอมขึ้นเมืองน่านแล้ว อังกฤษก็จะพลอยเคลือบคลุมเอาเขตรแดนเมืองน่าน ซึ่งเป็นพระราชอาณาเขตกรุงเทพฯ ไปเป็นของอังกฤษเสียด้วย...”⁷⁴

จากพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่มีไปยังเมืองน่าน ทำให้เจ้านันทวรฤทธิเดช ดำเนินนโยบายกับเจ้าเมืองเชียงใหม่ โดยการเจรจาเกลี้ยกล่อมให้เจ้าเมืองเชียงใหม่เห็นถึงความสัมพันธ์ที่เมืองน่านมีต่อเมืองเชียงใหม่ ตลอดจนความห่วงใยในความลำบากของเจ้าเมืองเชียงใหม่ ถ้ายอมขึ้นกับกรุงเทพฯ จะสุขสบายมีที่พักพิง ดังปรากฏในหนังสือเกลี้ยกล่อมว่า

“...บัดนี้เจ้าตนเป็นราชันต์ดาได้ยกเข้ามาตั้งอยู่ในเมืองสิงแล้ว...จะยินยอมอ่อนน้อมสวามิพักในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในกรุงเทพฯ ฝ่ายใต้ให้สุขสบายต่อไปนั้น ให้แต่งเครื่องราชบรรณาการให้เจ้านาย ท้าวพระยา ราชากกรมการนำลงมาถึงนครเมืองน่าน”⁷⁵

แต่การเจรจาวานล้อมของเมืองน่านไม่เป็นผลสำเร็จ ทำให้เจ้าเมืองน่านยกกองทัพไปตั้งประชิดเมืองสิง จนเจ้าเมืองเชียงใหม่ยอมอ่อนน้อมสวามิภักดิ์กับกรุงเทพฯ โดยกระทำพิธีสาบานตนและถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยาในวันที่ 18 พฤศจิกายน ร.ศ. 108 (ปี พ.ศ. 2432)⁷⁶

การเข้าควบคุมเมืองสิงของรัฐบาลกรุงเทพฯ ผ่านเมืองน่าน ในระยะแรกอังกฤษไม่ยอมรับว่าเมืองสิงเป็นของสยาม แม้รัฐบาลกรุงเทพฯ จะอ้างกรรมสิทธิ์ต่าง ๆ ที่มีต่อเมืองสิง เช่น พงศาวดาร สัญญาต่าง ๆ ตลอดจนอำนาจทางการทหารที่เมืองน่านมีในเมืองสิง โดยอังกฤษได้สั่งกำชับเจ้าเมืองเชียงใหม่ไม่ให้ขอความช่วยเหลือจากสยาม ดังปรากฏในคำให้การของเจ้าเมืองเชียงใหม่กับหลวงสรสิทธิยานุการ ซึ่งเป็นตัวแทนรัฐบาลกรุงเทพฯ ในการเจรจาปัญหาชายแดน ในปี พ.ศ. 2439 ความว่า

⁷⁴ หจข. ร.5 มท. 36/41 “ศุภักษรน่านตอบว่าด้วยได้เสบียงอาหารขึ้นไปปากแคว บ้านนาแคว และได้บังคับให้เจ้าเมืองเชียงใหม่ซึ่งเข้ามาตั้งอยู่ในเมืองสิง เมืองน่านแต่งเครื่องราชบรรณาการมาอ่อนน้อมต่อเมืองน่าน” (วันที่ 2911 ปีชวด จ.ศ. 1250).

⁷⁵ หจข. ร.5 มท. 2.12/ก/2. โบบอกเมืองน่าน (จ.ศ. 1250).

⁷⁶ หจข. ร.5 มท. 2.12ก/2. โบบอกเมืองน่าน (วันที่ 29 ธันวาคม ร.ศ. 108).

“...เมืองสิงห์นี้ไม่ยอมให้เพราะเป็นของอังกฤษ อังกฤษสั่งว่าตั้งแต่ต่อไปนี้
ของสิงห์ใดก็อย่าให้อย่าปันฝ่ายใด ถ้ามีศึกรบพุ่งก็อย่าเกณฑ์กำลังฝ่ายใดให้เอากำลัง
เมืองเชียงตุงอุดหนุน เมืองนี้เป็นของอังกฤษแล้ว...”⁷⁷

ในขณะที่เดียวกันอังกฤษก็ได้พยายามขยายอิทธิพลไปยังบริเวณหัวเมืองเงี้ยวทั้งห้า และหัว
เมืองกะเหรี่ยงตะวันออกเป็นดินแดนรวม 13 หัวเมือง ดังที่กล่าวตอนต้น ทำให้อังกฤษยอมที่จะ
ประนีประนอมกับรัฐบาลกรุงเทพฯ โดยยอมรับว่า เมืองสิงห์ (แคว้นเมืองเชียงแขง) เป็นของสยาม
และสยามมีอำนาจเหนือเมืองสิงห์⁷⁸ เพื่อแลกเปลี่ยนกับดินแดน 13 หัวเมืองที่สยามยกให้อังกฤษ⁷⁹
ดังปรากฏในประกาศของเสนาบดี กระทรวงมหาดไทย ปี พ.ศ. 2435 ว่า

“... ด้วยมีพระบรมราชโองการมา ณ พระบัณฑูรสุรสิงหนาทดำรงเสนาบดี
เกล้าฯ สั่งว่าแนวพระราชอาณาเขตต่อกับเมืองพม่าของอังกฤษซึ่งเป็นข้อโต้เถียงยัง
ไม่ตกลงกันมาแต่ก่อนนั้น บัดนี้ได้ปรึกษาปรองดองกันกับราชาธิปไตยฝ่ายอังกฤษ
ยอมยกเมืองเชียงแขงและหัวเมืองฝ่ายตะวันตกเมืองเชียงแสนถวายไว้ในพระราช
อาณาเขต จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานหัวเมืองเงี้ยวและกะเหรี่ยง ยาง
แฉง ... ให้เป็นของอังกฤษ ตกลงกันดังนี้...”⁸⁰

หลังจากที่รัฐบาลกรุงเทพฯ สามารถยุติปัญหาความขัดแย้งทางด้านพรมแดนกับอังกฤษได้
แล้ว รัฐบาลกรุงเทพฯ ได้ประสบกับปัญหาการขยายอิทธิพลทางการเมืองของจักรวรรดินิยมฝรั่ง
เศสที่จะขยายอำนาจเข้ามายึดครองดินแดนฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง ซึ่งประสบความสำเร็จในกรณีวิกฤต
การณ์ ร.ศ. 112 (พ.ศ. 2436) ผลของการขยายอิทธิพลของฝรั่งเศสเข้าควบคุมดินแดนฝั่งซ้ายแม่น้ำ
โขง ส่งผลต่อแคว้นเชียงแขงที่คร่อมทั้งฝั่งซ้ายและฝั่งขวาของแม่น้ำโขง เกิดปัญหาวิกฤตการณ์เมือง
สิงห์ทันที เนื่องจากตามข้อตกลงเดิมที่อังกฤษยกให้แก่สยาม การที่เมืองสิงห์จะตกเป็นของฝรั่งเศส ทำ
ให้อังกฤษไม่พอใจอย่างมาก จึงได้ยกกองทัพไปยึดครองเมืองสิงห์ก่อนทันที ในวันที่ 21 มีนาคม
พ.ศ. 2437 แต่อย่างไรก็ตาม จักรวรรดินิยมทั้ง 2 มิได้รบกันและได้เริ่มทำการเจรจาในวันที่ 1

⁷⁷ หจข. ร.5 ม.58/196 หนังสือราชการเมืองสิงห์ เมืองน่าน สำเนา 922 (วันที่ 25 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 109).

⁷⁸ หจข. ร.5 ม.58/197. หนังสือราชการเรื่อง เมืองเชียงแขง เมือง สิง เมืองนัง ที่ 93/753 (วันที่ 26
กรกฎาคม ร.ศ. 112).

⁷⁹ ขจร สุขพานิช, ข้อมูลประวัติศาสตร์: สมัยบางกอก (กรุงเทพฯ: คุรุสภา, 2528), หน้า 227- 228.

⁸⁰ หจข. ร.5 ม.40/5 สารตราเจ้าพระยาจักรีฯ กับพระยาไกรโกษา (วันที่ 27 ตุลาคม พ.ศ. 2435).

มกราคม พ.ศ. 2438 และสิ้นสุดลงในวันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2439 โดยมีสาระสำคัญคือ ยอมรับว่าเมืองสิงเป็นของฝรั่งเศส และเมืองต่างๆ ในแขวงเชียงแขงที่อยู่ฝั่งตะวันตกเป็นของอังกฤษ⁸¹

ปัญหาความขัดแย้งระหว่างเจ้านายพื้นเมืองกับคนในบังคับต่างชาติ ในกรณีของเมืองลำปาง แพร่ น่าน อาจจะแบ่งปัญหาได้เป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มแรก เป็นปัญหาที่เกิดจากคนในบังคับฝรั่งเศส อันได้แก่ ปัญหาความขัดแย้งในกิจการทำเกลือ และปัญหาคนในบังคับฝรั่งเศสที่เข้ามาทำงานในเขตสยาม กลุ่มที่ 2 คือ ปัญหาคนในบังคับอังกฤษในกรณีกิจการป่าไม้

ปัญหาความขัดแย้งระหว่างเจ้านายพื้นเมืองกับคนในบังคับฝรั่งเศส ในกรณีของเมืองน่าน คือเรื่องการแย่งชิงบ่อเกลือซึ่งเป็นปัญหาความขัดแย้งที่สำคัญตั้งแต่ปีพ.ศ. 2436 คือเจ้านครหลวงพระบางส่งคนมาทำเกลือที่ "บ่อเจ้า" ในบริเวณต้นน้ำน่าน ได้แก่ เมืองเงิน หรือเมืองกุสาวดี⁸² อยู่เป็นประจำ ซึ่งทำให้เจ้านายพื้นเมืองน่านซึ่งมีรายได้ส่วนใหญ่จากการทำบ่อเกลือ 2 แห่งใหญ่ คือ บ่อเกลือบริเวณต้นน้ำน่าน และบ่อเกลือต้นน้ำว่า โดยการตั้ง "ท้าวแสน" ไปรับซื้อเกลือจากบ่อเกลือมาขาย และได้กำไรจำนวนมาก พร้อมกันนั้นท้าวแสนได้เก็บส่วยจากคนทำเกลือตลอดจนเรียกเก็บภาษีเกลือจากเจ้าของสัตว์พาหนะและคนที่ไปบรรทุกและหาบเกลือไปขายด้วย⁸³ นำความไม่พอใจต่อบรรดาเจ้านายพื้นเมืองน่านอย่างมาก ต่อกรณีการบุกกรุกบ่อเกลือของเจ้านครหลวงพระบาง ซึ่งนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้ง และมีปัญหาโต้เถียงกันบ่อยๆ⁸⁴

นอกจากปัญหาความขัดแย้งที่เกิดจากกิจการบ่อเกลือแล้ว ปัญหาที่สำคัญที่เจ้านายพื้นเมืองน่านต้องเผชิญกับคนในบังคับฝรั่งเศส ภายหลังจากที่ฝรั่งเศสยึดฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงได้แล้ว คือ ปัญหาคนฝั่งขวาแม่น้ำโขงเช่นชาวมุ ข่า ลาว เชน ซึ่งเป็นแรงงานของเจ้านายพื้นเมืองเดิม ที่เจ้านายพื้นเมืองน่านเคยเรียกเข้ามารับใช้ทำการงานของเชื้อพระวงศ์เมืองน่าน ตลอดจนเก็บส่วยหรือ

⁸¹ สมศักดิ์ ลือราช, "ความสำคัญของเมืองแพร่และน่านในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2411 - 2452)," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒหน้า, 2529), หน้า 81-87.

⁸² กองบรรณานุกรม กต. แฟ้ม 2.6 เจ้าเมืองหลวงพระบาง เจ้าเมืองน่าน ลำเนาที่ 13/97 วันที่ 2 เมษายน ค.ศ. 1891. อ้างถึงใน สมศักดิ์ ลือราช, "ความสำคัญของเมืองแพร่และน่านในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2411 - 2452)," หน้า 81-87.

⁸³ กองบรรณานุกรม กต. แฟ้ม 2.6 "แมนเบอร์นดัมบ่อเกลือ" ที่ 1509 กรมหลวงเทเวศร์วงศ์โรโปการ - พระยาสุริยานุวัตร วันที่ 6 ตุลาคม ร.ศ. 122. อ้างถึงใน สมศักดิ์ ลือราช, "ความสำคัญของเมืองแพร่และน่านในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2411 - 2452)," หน้า 81-87.

⁸⁴ กองบรรณานุกรม กต. แฟ้ม 2.6 เมืองน่าน - เจ้าเมืองหลวงพระบาง ที่ 4-64 วันที่ 13 กรกฎาคม ร.ศ. 116. อ้างถึงใน สมศักดิ์ ลือราช, "ความสำคัญของเมืองแพร่และน่านในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (2411 - 2452)," หน้า 81-87.

แรงงานแทนเกณฑ์และภาษีอากรต่าง ๆ แทนการเข้าทำงานของคนในฝั่งขวาแม่น้ำโขง ดังปรากฏในรายงานของพระยาทรงสุรเดชในปี พ.ศ. 2439 ถึงปัญหาดังกล่าวไว้ว่า

“...ราชการเมืองน่าน ข้าพพุทธเจ้าเห็นด้วยเกล้าฯ ว่ามีอยู่สี่ประการ คือ เรื่องคนฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงแลคนฝั่งขวามีขมุ ซ่า ลาว เขิน จีน จำพวกนี้ฝรั่งเศสหมายปกคลุมเอา การที่ได้เถียงกันตลอดมาจนถึงที่สุดจนถึงเรื่องเก็บเงินส่วยบ้าง ฝั่งซ้ายลามเข้ามาถึงฝั่งขวา แลเรื่องฝรั่งเศสปกคลุมเข้ามาจะเอาพวกลาวชาวฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง เลยล่องจะคิดครอบงำ...เอาคืนพื้นเมืองลาวเฉียงโดยแท้ ไปเป็นในบังคับเป็นข้อใหญ่ใจความ ประการหนึ่ง ความข่มเหงพาลภาลี เป็นวิธัจจุจิกของราชการฝรั่งเศส ด้วยก่อเหตุไว้ในเขตแขวงจำกัด 25 กิโลเมตร...”⁸⁵

ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างเจ้านายพื้นเมืองน่านกับคนในบังคับฝรั่งเศสได้ขยายความขัดแย้งและลุกลามใหญ่โตยิ่งขึ้น เมื่อเจ้าเมืองหลวงพระบางยกกองทัพเข้ามาในปี พ.ศ. 2445 มายังเมืองเงิน จัดการประชุมกรรมการเมืองประกาศห้ามไม่ให้เจ้านายกรรมการและราษฎรในเมืองเงินเสียค่าแรงเกณฑ์และภาษีต่าง ๆ ให้กับเมืองน่าน⁸⁶

ความขัดแย้งระหว่างแนวความคิดเดิมที่มีต่อการปฏิบัติระหว่างเจ้านายพื้นเมืองน่านกับชาวลาวฝั่งขวาแม่น้ำโขงในเขต 25 กิโลเมตร กับแนวคิดของฝรั่งเศสที่มีคนในบังคับ นำไปสู่การขยายอิทธิพลของฝรั่งเศสในการเป็นผู้สนับสนุนให้หลวงพระบางยกกองทัพเข้ามาข่มขู่และบังคับจับกุมให้ราษฎรฝั่งขวาแม่น้ำโขงอพยพไปอยู่ทางฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง เพื่อเป็นคนในบังคับฝรั่งเศส ตลอดจนส่งคนเข้าไปปกครองเมืองต่าง ๆ ในเขต 25 กิโลเมตร เช่น เมืองคอบ เมืองเงิน⁸⁷

⁸⁵ หจข. ร.5 ม.28/213 “เรื่อง ขอเปลี่ยนย้ายข้าหลวงมณฑลลาวเฉียง และข้าหลวงกลับกรุงเทพฯ ลับที่ 226/2294 ”. วันที่ 21 กรกฎาคม ร.ศ. 115

⁸⁶ หจข. ร.5 กต.40.13/11 “เรื่อง เมืองหลวงพระบางมีหนังสือแจ้งแก่ชาวเมืองเงินว่า ห้ามเสียภาษีอากรต่าง ๆ ให้แก่เมืองน่าน สำเนาที่ 6853 วันที่ 21 กรกฎาคม ร.ศ. 121” อ้างถึงใน สมศักดิ์ ลือราช, “ความสำคัญของเมืองแพร่และน่านในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2411 – 2452),” หน้า 81

⁸⁷ หจข. ร.5 ศ. 20/4 “ข้าหลวงเมืองน่านกราบทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ที่ 1/32” (ลงวันที่ 11 เมษายน ร.ศ. 121).

ขณะเดียวกันฝรั่งเศสก็อาศัยความขัดแย้งระหว่างเจ้านายพื้นเมืองน่านกับปัญหาคนในบังคับฝรั่งเศสและการทำบ่อเกลือ ยกกองทัพเข้ายึดครองดินแดนฝั่งขวาแม่น้ำโขง ดังปรากฏว่า กองทัพฝรั่งเศสยกกำลังเข้ายึดบ่อเกลือที่ตำบลบ่อเจ้า⁸⁸

ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มเจ้านายพื้นเมืองกับคนในบังคับฝรั่งเศสที่เริ่มมีปัญหาดังแต่ปี พ.ศ. 2438 ได้นำไปสู่การเจรจาระหว่างรัฐบาลกรุงเทพฯ กับฝรั่งเศส ในการเจรจาได้ตกลงกันและเห็นสนธิสัญญาโดยมีการลงนามในวันที่ 13 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 122 (พ.ศ. 2446) มีเนื้อความถึงปัญหาความขัดแย้งระหว่างเจ้านายพื้นเมืองกับเจ้าอาณานิคมฝรั่งเศส ความว่า รัฐบาลกรุงเทพฯ ยินยอมยกดินแดนฝั่งขวาแม่น้ำโขงตรงข้ามกับเมืองหลวงพระบางซึ่งมีหัวเมืองที่ขึ้นกับเมืองน่านทั้งหมด อันได้แก่ เมืองเงิน เมืองคอบ เมืองเชียงฮ้อน เมืองเชียงลม ให้แก่ฝรั่งเศสไป

ปัญหาความขัดแย้งระหว่างเจ้านายพื้นเมืองกับคนในบังคับต่างชาติของเมืองลำปาง แพร่ น่าน นอกจากปัญหาความขัดแย้งที่เกิดระหว่างเจ้านายเมืองน่านกับคนในบังคับฝรั่งเศสแล้ว ยังมีความขัดแย้งอีกกลุ่ม คือ ปัญหาความขัดแย้งระหว่างเจ้านายพื้นเมืองกับคนในบังคับอังกฤษในกรณีของกิจการป่าไม้

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า ป่าไม้เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญของอาณาบริเวณที่เคยเป็นอาณาจักรล้านนา และเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของบรรดาเจ้านายพื้นเมืองอันนำไปสู่ความขัดแย้งกับเจ้าอาณานิคมชาวอังกฤษกับบรรดาเจ้านายพื้นเมืองโดยเฉพาะเจ้านายเมืองเชียงใหม่ซึ่งเป็นเจ้าของป่าไม้ ซึ่งได้ให้สัมปทานแก่คนในบังคับอังกฤษซ้ำซ้อนกันมากมาย จนเกิดการฟ้องร้องต่อกงสุลอังกฤษและรัฐบาลอังกฤษเสมอ

ปัญหาดังกล่าวทำให้รัฐบาลอังกฤษกดดันรัฐบาลกลางที่กรุงเทพฯ ให้จัดการขจัดปัญหาที่เกิดขึ้นโดยเร็ว ทำให้รัฐบาลกรุงเทพฯ ต้องทำสัญญาเชียงใหม่ฉบับแรกขึ้นในปี พ.ศ. 2416 จากข้อตกลงตามสัญญา รัฐบาลกรุงเทพฯ ได้ส่งข้าราชการจากกรุงเทพฯ ขึ้นไปคอยดูแลปัญหาเกี่ยวกับคนในบังคับอังกฤษ โดยมีหน้าที่ตัดสินคดีความของคนในบังคับอังกฤษ เรียกว่า “ข้าหลวงสามหัวเมือง”^{*} ดังจะกล่าวต่อไป แต่การดำเนินการของข้าหลวงสามหัวเมืองประสบปัญหาอย่างมากไม่

⁸⁸ หจข. ร.5 กต. 40/11/3 “กรมหลวงเทเวศร์วโรปการ ถึงเจ้าพระยาสุรียานุวัตร ที่ 64/5240” (ลงวันที่ 12 สิงหาคม ร.ศ. 116). อ้างถึงใน สมศักดิ์ ลือราช, “ความสำคัญของเมืองแพร่และน่านในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2411 – 2452),” หน้า 87

^{*} ข้าหลวงสามหัวเมืองถูกส่งมาจากกรุงเทพฯ มาประจำที่นครเชียงใหม่ มีหน้าที่โดยตรงคือการชำระคดีความที่เกี่ยวข้องกับต่างประเทศ จึงมีชื่อเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ข้าหลวงตระลาการต่างประเทศ ในบริเวณเมืองเชียงใหม่ ลำพูน และ ลำปาง

สามารถแก้ไขปัญหาด่าง ๆ ได้ จนรัฐบาลอังกฤษขอให้รัฐบาลสยามตกลงทำ “สัญญาเชียงใหม่ ฉบับที่ 2” ขึ้นในปี พ.ศ. 2426⁸⁹

ในขณะที่เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างเจ้านายพื้นเมืองเชียงใหม่กับ รัฐบาลอังกฤษ ทางเมืองแพร่และน่านก็ยังคงดำเนินกิจการป่าไม้เอง (ดังที่กล่าวมาแล้วในเรื่องกิจการป่าไม้) บรรดาเจ้านายพื้นเมืองเมืองแพร่ น่าน มักประสบกับปัญหาเรื่องของแรงงานขมุ เจี้ยว และจีน ที่อ้างว่าเป็นคนในบังคับชาวต่างชาติจนกลายเป็นคดีความเสมอ เพราะในการชักลากไม้ แม้ว่าเจ้าเมืองแพร่และน่านจะดำเนินกิจการเอง แต่เวลานำไปขายปรากฏว่าต้องพึ่งพาพ่อค้าไม้อย่างมาก ดังปรากฏในรายงานการจัดการป่าไม้เมืองแพร่และน่านในปี พ.ศ.2442 ตอนหนึ่ง ว่า “...การที่เจ้านายตัดฟันไม้ในป่านั้น เมื่อตัดได้แล้วก็ต้องขายให้ผู้ใดผู้หนึ่งในเมืองนั่นเอง เพราะไม่มีกำลังจะนำมาขายยังกรุงเทพฯได้...”⁹⁰ ทำให้พ่อค้าชาวจีนเข้ามามีบทบาทในกิจการป่าไม้ โดยการให้เงินล่วงหน้าค่าไม้ขนอสัก แล้วบรรดาเจ้านายพื้นเมืองค่อยตัดไม้ส่งทีหลัง แต่เมื่อเกิดปัญหาการตัดไม้ไม่ครบจำนวนของบรรดาเจ้านายพื้นเมือง ทำให้พ่อค้าชาวจีนเข้ามาเช่าแบ่งทำไม้บางส่วนจากเจ้านายพื้นเมืองไปเป็นของตนเอง โดยจ้างแรงงานเจี้ยวเป็นลูกมือ⁹¹ ชาวจีนเหล่านี้ก็มักจะอ้างว่าเป็นคนในบังคับชาวต่างชาติ ดังปรากฏในบันทึกของ ปีแอร์ ฮอร์ต หัวหน้าคณะผู้ช่วยที่ปรึกษาชาวเบลเยียม ที่เข้ามาตรวจราชการเกี่ยวกับกิจการศาลในเมืองน่านเมื่อปี พ.ศ. 2440 ได้กล่าวว่า “... มีชาวจีน 4-5 คน อ้างว่าเป็นคนในบังคับฝรั่งเศส แต่คนเหล่านี้จ่ายภาษีที่นี่ ไม่มีคนอพยพโยกย้ายไปอยู่ฝั่งซ้ายของแม่น้ำโขง...”⁹² ซึ่งสอดคล้องกับหลักฐานที่เกี่ยวกับการอ้างการเป็นคนในบังคับต่างชาติในคดีต่าง ๆ เช่น กรณีเงินอาгимที่เข้ามาทำป่าไม้ในเมืองแพร่อ้างว่าเป็นคนในบังคับชาวฝรั่งเศส⁹³ หรือกรณีปัญหาฟ้องร้องของคนในบังคับอังกฤษในการรับสัมปทานป่าไม้ ดังปรากฏในเอกสารที่กล่าวถึงปัญหาในกิจการป่าไม้ ในปี พ.ศ. 2443 กรณี นายร้อย ขางซุ คนในบังคับอังกฤษฟ้องเจ้าเมืองแพร่และบุตรว่าผิดสัญญาไม่ให้ทำป่าไม้แม่ห้วยการ ทำให้ตนขาดทุนเพราะเจ้านายเอาป่าไม้ไปให้อากงเต็ง (ห้างกิมเซ่งหลี) ทำแทน จึงฟ้องร้องมายังกรุงเทพฯ ว่า

⁸⁹ ดูรายละเอียดใน สรสวัสดิ์ อ่องสกุล ประวัติศาสตร์ล้านนา พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์อัมรินทร์, 2539), หน้า 355-378.

⁹⁰ หจข. ร.5 ม.16/6 “การจัดการเรื่องป่าไม้เมืองแพร่และเมืองน่านที่เจ้านครน่านและพระยาแพร่ได้ถวายให้แต่ก่อน” (ร.ศ. 118).

⁹¹ เรื่องเดียวกัน.

⁹² ปีแอร์ ฮอร์ต, ล้านนาไทยในแผ่นดินพระพุทธเจ้าหลวง, แปลโดยพิชญ์ จันทร์วิทัน, หน้า 174.

⁹³ หจข. ร.5 ม. 2/12ก/4 “เงินอาгимบังคับฝรั่งเศสฟ้องนายขุนเก็บไม้ขนอสักไป” (ร.ศ. 103).

“...ข้าพเจ้าจึงรู้ว่าเจ้าหลวงบิดาและอุปราชบุตรยกป่าไม้ห้วยการให้ พอได้บัน นาคารไว้เป็นประโยชน์ แล้วกลับชักถอนจากข้าพเจ้าเอาไปให้นายอากรเต็ง ได้ของ กำนันอีกชิ้นหนึ่ง...จึงฟ้องร้องขอค่าของกำนันเจ้าหลวงค่า 3,380 แถบ และถวายเจ้า อุปราช 2,083 แถบ กับใช้เงินค่าไม้ค้ำการให้ตามธรรมเนียมบ้านเมือง...”⁹⁴

แต่ปัญหาความขัดแย้งระหว่างเจ้านายพื้นเมืองลำปาง แพร่ น่าน กับคนในบังคับต่างชาติ ไม่รุนแรงมากนัก ในระยะเวลาที่เจ้านายพื้นเมืองประกอบกิจการป่าไม้ แต่เมื่อความต้องการไม้สัก มีสูงขึ้น ทำให้รัฐบาลอังกฤษขยายอิทธิพลในกิจการป่าไม้เข้ามาในเมืองลำปาง แพร่ น่าน โดยเฉพาะบริษัทบอร์เนียว และบริษัทหลุยส์ทีลีโอโนเวนส์ ได้เข้ามาขอสัมปทานป่าไม้สัก

การเข้ามาทำกิจการป่าไม้ของบริษัทตะวันตกในเมืองลำปาง แพร่ น่าน ได้นำไปสู่ปัญหา ความขัดแย้งกับเจ้านายพื้นเมืองเพิ่มขึ้น หรือปัญหาการรับเงินค่าไม้ล่วงหน้าจากบริษัทตะวันตก ของเจ้านายพื้นเมืองแล้วไม่ปฏิบัติตามสัญญา ดังปรากฏในกรณีของบริษัทบอมเบย์เบอร์มา แต่ เกิดปัญหาฟ้องเรียนเมื่อใกล้หมดสัญญา 6 ปี โดยบริษัทร้องเรียนไปยังกรุงเทพฯ ในปี พ.ศ. 2443 ความว่า

“...เจ้านายพระยาท้าวแสนเมืองน่านและเมืองแพร่ ได้ทำสัญญารับเงินล่วงหน้าของ บริษัทไปว่าจะตัดไม้มาขายให้บริษัทในแขวงเมืองน่าน 1,952 ตัน เมืองแพร่ 4,391 ตัน มีดวงตราของบริษัทประจำต้นเป็นสำคัญ บัดนี้เจ้าพนักงานป่าไม้ได้ตีตราจับเป็น ของหลวง แลห้ามไม่ให้ชักลากไปขาย เงินบริษัทจึงตกค้างอยู่กับเจ้านายพระยาท้าว แสนหลายหมื่นรูปี...บริษัทขอชักลากไม้เหล่านี้ออก ขอให้รัฐบาลอนุญาตให้ลูกหนี้ เหล่านี้ตัดไม้มาขายเพื่อใช้หนี้”⁹⁵

จากกรณีข้างต้นเป็นกรณีตัวอย่างส่วนหนึ่งของความขัดแย้งที่พบจำนวนมากในเอกสาร ราชการของรัฐบาลกรุงเทพฯ ได้แสดงให้เห็นทราบถึงสภาพของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในบริเวณดังกล่าว จนรัฐบาลกรุงเทพฯ ได้แสดงความวิตกกังวลอย่างมากต่อปัญหากิจการป่าไม้ เนื่องจากเกรง

⁹⁴ หจข. ร.5 ม.16.12/18 “นายร้อยชางซุบบังคับอังกฤษกล่าวโทษพระยาแพร่, อุปราช ว่า ไม่ให้ทำป่า ห้วยการตามสัญญา” (ร.ศ. 116).

⁹⁵ หจข. ร.5 ม.16.1/19 “จัดการแก้ไขเรื่องสัญญาป่าไม้ที่ขัดแย้งกับบริษัทต่าง ๆ และเจ้านายเมืองแพร่ ยกเงินแก่บริษัท” (ร.ศ. 119).

ว่าอาจจะนำไปสู่ปัญหาการขยายอิทธิพลของจักรวรรดินิยมอังกฤษและฝรั่งเศสได้ เช่น ในกรณีการแย่งชิงบ่อเกลือ ทำให้รัฐบาลกรุงเทพฯดำเนินนโยบายต่าง ๆ ที่จะหลีกเลี่ยงการกระทำต่าง ๆ ที่จะนำไปสู่การเกี่ยวข้องกับจักรวรรดินิยมอังกฤษและฝรั่งเศส โดยเฉพาะฝรั่งเศส รัฐบาลกรุงเทพฯ ได้มีหนังสือกำชับข้าหลวงประจำเมืองน่านในปี พ.ศ. 2443 ในการระงับการให้สัมปทานแก่ฝรั่งเศส มีข้อความตอนหนึ่งว่า

“...ให้คอยตักเตือนเจ้านครเมืองน่านว่าในการที่ฝรั่งเศสจะขอซื้อไม้ขอนสักหรือสิ่งของใดในบ้านเมืองเช่นนี้ ไม่ควรทำสัญญาหรือรับรองด้วยจดหมาย เส้นคำน้ำหมึก อย่างหนึ่งอย่างใดเป็นหลักฐานแก่ฝรั่งเศสให้เอาเป็นช่องก่อด้อยคำได้...”⁹⁶

อาจกล่าวสรุปได้ว่า การขยายอิทธิพลของจักรวรรดินิยมตะวันตกในเมืองลำปาง แพร่ น่าน ได้ก่อให้เกิดปัญหาที่สำคัญ 2 ประการคือ ปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับพรมแดนจนนำไปสู่การปะทะกันตามแนวชายแดน และปัญหาความขัดแย้งระหว่างเจ้านายพื้นเมืองกับคนในบังคับต่างชาติ ซึ่งเป็นปัจจัยภายนอกที่สำคัญที่เร่งเร้าให้รัฐบาลกรุงเทพฯ เข้าไปดำเนินการปฏิรูปการปกครองให้ทันต่อการคุกคามของจักรวรรดินิยมที่กำลังแทรกแซง

2.3.2 การดำเนินการสถาปนารัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์

การปฏิรูปการปกครองของราชอาณาจักรสยาม โดยเฉพาะในการดำเนินนโยบายรวมหัวเมืองล้านนาเข้าสู่ส่วนกลาง อาจจะมีปัจจัยภายนอกคือ การขยายอิทธิพลของชาติตะวันตกเป็นแรงกระตุ้นที่สำคัญ นอกจากนั้น สิ่งที่เป็นปัจจัยภายในที่สำคัญคือ การเปลี่ยนแปลงแนวคิดทางการปกครองของชนชั้นผู้นำสยามเองที่มีความต้องการสถาปนาระบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางหรือองค์พระมหากษัตริย์ จึงเป็นนโยบายที่สำคัญที่นำไปสู่การขยายอำนาจของกรุงเทพฯ เข้าสู่หัวเมืองล้านนา เพื่อสร้างความเป็นเอกภาพของพระราชอาณาจักรสยามโดยมีองค์พระมหากษัตริย์เป็นศูนย์กลางเพียงแห่งเดียว

โดยมีเป้าหมายที่จะรวมอำนาจทางการปกครองเข้าสู่ส่วนกลางและยกเลิกการปกครองในรูปแบบประเทศราชในเขตล้านนา ตลอดจนสร้างความผสมผสานและกลมเกลียวของประชาชนในเขตล้านนาที่เคยคิดว่าเป็นต่างชาติต่างภาษา ให้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐชาติ ส่งผลให้รัฐบาลกลางเริ่มที่ขยายอำนาจและเข้ามาดำเนินจัดการการปกครองในเขตล้านนาตั้งแต่ปีพ.ศ. 2427

⁹⁶ นจข. ร.5 ผ. 20/65 “ฝรั่งเศสสมณฑลพายัพ ที่ 469/9409” (วันที่ 17 มิถุนายน ร.ศ. 119).

การดำเนินงานปฏิรูปการปกครองเพื่อตั้งอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางในดินแดนล้านนา โดยส่วนของเมืองลำปาง แพร่ น่าน เป็นได้ 2 ช่วง คือ ช่วงแรกก่อนการจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2427-2442 และช่วงที่สองสมัยการจัดการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาลในปี พ.ศ. 2442-2459 ซึ่งถือได้ว่าเป็นช่วงเวลาที่สำคัญที่นำไปสู่การสถาปนารัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์

ก่อนการจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลตั้งแต่ปี พ.ศ. 2427-2442 เนื่องมาจากในเขตล้านนาเกิดปัญหาต่าง ๆ มากมายในเรื่องของปัญหาพรมแดนและปัญหาความขัดแย้งระหว่างคนในบังคับต่างชาติดกับเจ้านายพื้นเมืองดังกล่าวมาแล้ว ทำให้รัฐบาลกรุงเทพฯได้ตกลงเซ็นสนธิสัญญากับรัฐบาลอังกฤษผ่านรัฐบาลอินเดียในปี พ.ศ.2416 เรียกว่าสนธิสัญญาเชียงใหม่ โดยมีผลทำให้รัฐบาลกรุงเทพฯ ส่งข้าหลวงมาประจำที่เมืองเชียงใหม่ ดูแลคดีความที่เกิดขึ้นในเมืองเชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง โดยเรียกว่า ข้าหลวงสามหัวเมือง

ผลจากการปฏิบัติงานของข้าหลวงสามหัวเมือง ปรากฏว่าไม่สามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ โดยเฉพาะการชำระคดีความ คู่กรณีมักฟ้องร้องลงมากรุงเทพฯ เสมอ เนื่องจากข้าหลวงไม่มีอำนาจในการชำระความเต็มที่ ประกอบกับรัฐบาลกรุงเทพฯมีนโยบายที่จะสร้างสัมพันธไมตรีกับเจ้านายพื้นเมือง หากข้าหลวงคนใดมีเรื่องบาดหมางกับเจ้าผู้ครองนครก็จะถูกเรียกตัวกลับกรุงเทพฯทันที ทำให้เจ้านายพื้นเมืองไม่มีความยำเกรงเท่าที่ควร จนนำไปสู่การทะเลาะกันระหว่างข้าหลวงสามหัวเมืองกับบรรดาเจ้านายพื้นเมืองเสมอ และไม่สามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดในเขตล้านนาได้ จนในที่สุดรัฐบาลกรุงเทพฯได้ทำสนธิสัญญาเชียงใหม่ฉบับที่สองในปี พ.ศ. 2426 เพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ อย่างจริงจัง รัฐบาลกรุงเทพฯ จำเป็นต้องส่งข้าหลวงที่มีอำนาจเต็มขึ้นไปดำเนินการจัดการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ตามความต้องการของรัฐบาลอังกฤษ เนื่องจากสาระสำคัญของสนธิสัญญาฉบับที่สอง อังกฤษมีความต้องการในการขยายอำนาจศาลต่างประเทศ ให้สามารถชำระทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา โดยมีข้อแม้ว่าถ้าคู่คดีเป็นคนในบังคับหรือจำเลยเป็นคนในบังคับ ก่อนที่ทำการพิพากษา กงสุลหรือรองกงสุลอังกฤษมีสิทธิถอนคดีจากศาลสยามไปชำระเอง และอังกฤษได้ส่งรองกงสุลมาประจำที่เชียงใหม่

การดำเนินนโยบายของรัฐบาลกรุงเทพฯ ภายใต้สนธิสัญญาเชียงใหม่ฉบับที่ 2 ได้ทำให้รัฐบาลกรุงเทพฯ เริ่มวางรากฐานของการปฏิรูปการปกครองในเขตล้านนา เพื่อที่จะสถาปนารัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ขึ้นในราชอาณาจักรสยาม โดยการจัดตั้งระบบการปกครองแบบใหม่ในเขตล้านนา ด้วยนโยบายแบบค่อยเป็นค่อยไปซึ่งเป็นวิธีการเอาใจเจ้านายพื้นเมืองของรัฐบาลกรุงเทพฯ เพื่อที่จะเข้าไปควบคุมทางการปกครอง และดึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในล้านนามาเป็นของรัฐบาลกรุงเทพฯ โดยดำเนินการในรูปแบบปกครองพิเศษที่มีลักษณะดั้งเดิมสูง มิได้ยกเลิกตำแหน่งใด ๆ เพียงแต่เข้าไปแต่งตั้งตำแหน่งใหม่ ๆ เพื่อลดบทบาทเจ้านายพื้นเมืองเดิมเท่านั้น

ในปี พ.ศ. 2427 รัฐบาลกรุงเทพฯ ได้ส่งพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นพิชิตปรีชากรไปดำรงตำแหน่งข้าหลวงพิเศษ จัดการปกครอง โดยมีฐานะเสมือนผู้แทนของพระมหากษัตริย์และมีอำนาจในการตัดสินใจ ในระยะแรกพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นพิชิตปรีชากรได้ดำเนินการจัดการแก้ไข ปัญหาต่าง ๆ ในเมืองเชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง ก่อน โดยแต่งตั้งเสนาบดีชั้นใหม่ 6 ตำแหน่ง คือ กรมมหาดไทย กรมวัง กรมกลาโหม กรมคลัง กรมยุติธรรม และกรมนา เพื่อกระจายอำนาจของเจ้าเมืองออกไปสู่บุคคลอื่น ๆ โดยเฉพาะลูกหลาน และข้าราชการจากกรุงเทพฯ มีหน้าที่ควบคุมและเข้าประกบการทำงานของลูกหลานเจ้านายพื้นเมือง นอกจากนี้ยังได้เริ่มให้มีการเก็บภาษีอากรต่าง ๆ เพิ่มขึ้น โดยเก็บเป็นเงินตรา เพื่อนำรายได้มาใช้จ่ายในการบริหารราชการ และเริ่มใช้ระบบเจ้าภาษีนายอากรเข้ามาช่วยในการจัดเก็บภาษีต่าง ๆ ในส่วนการดำเนินนโยบายที่เกี่ยวกับกิจการป่าไม้ ได้ขจัดปัญหาความซ้ำซ้อนในการให้สัมปทานและการเข้าตัดไม้ในเขตล้านนา โดยการจัดทำบัญชีการเป็นเจ้าของป่า ทำบัญชีแยกป่าไม้ที่มีการทำกิจการป่าไม้เป็นป่า ๆ เพื่อกำหนดคนทำ จำนวนไม้ และระยะเวลาในการทำไม้ ผู้ใดจะขออนุญาตทำกิจการป่าไม้ ในบริเวณเมืองเชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง แพร่และน่าน ต้องขออนุญาตทำสัญญาเช่าทำป่าไม้กับข้าหลวงหัวเมือง ณ ที่ทำการก่อน* จึงจะอนุญาตให้ทำป่าไม้ได้ ทำให้สามารถเก็บเงินค่าต่อไม้ได้อย่างเต็มที่ อันนำมาสู่รายได้จำนวนมากแก่รัฐบาลกรุงเทพฯ⁹⁷

ภายหลังจากที่พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นพิชิตปรีชากรเดินทางกลับกรุงเทพฯ ในปี พ.ศ. 2428 ระเบียบแบบแผนที่กรมหมื่นพิชิตปรีชากรได้วางไว้เริ่มเสื่อมคลายลง เนื่องจากข้าหลวงในระยะเวลาต่อมา มิได้รักษาและดูแลผลประโยชน์ของรัฐบาลกลาง แต่กลับมีพฤติกรรมที่เรียกว่า “ประจบลาว”⁹⁸ ทำให้เจ้านายพื้นเมืองในเขตล้านนาเริ่มแสดงความขัดแย้งและไม่ยอมเก็บภาษีตามแบบอย่างกรุงเทพฯ บรรดาข้าหลวงที่ส่งมาได้แสวงหาผลประโยชน์ เช่น พระยาเพชรพิไชย ข้าหลวงหัวเมือง ทูจจริตเงินหลวงถึง 16,377 รูปี⁹⁹ และร่วมมือกับเจ้านายเมืองเชียงใหม่อนุญาต

* ข้าหลวงหัวเมือง ยังคงมีหน้าที่เหมือนข้าหลวงสามหัวเมืองเดิม คือการชำระคดีความที่เกี่ยวข้องกับต่างประเทศ ประจำที่เมืองเชียงใหม่เดิมแต่เพิ่มพื้นที่ในการรับผิดชอบอีกสองเมืองคือเมืองแพร่และน่าน และได้รับมอบหมายจากพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นพิชิตปรีชากรให้เป็นผู้อนุญาตแก่ผู้ทำกิจการป่าไม้ในเขตหัวเมือง เชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง แพร่ น่าน และดูแลงานราชการต่างๆ แทนเมื่อพระองค์เสด็จกลับกรุงเทพฯ

⁹⁷ ดูรายละเอียดใน สรสวัสดิ์ อ่องสกุล, ประวัติศาสตร์ล้านนา, หน้า 355-382.

⁹⁸ หจข. ร.5 ม. 58/57 “พระอภิบาลประเพณีกราบทูลกรมหมื่นพิชิตปรีชากร” (ลงวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2431).

⁹⁹ หจข. ร.5 ม. 58/03 “พระยารัตนบดินทร์กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว” (ลงวันที่ 3 เมษายน ร.ศ. 108 – 24 มิถุนายน ร.ศ. 108).

เปิดบ่อนการพนัน จนนำไปสู่ความแตกแยกในหมู่ข้าราชการที่ส่งมาจากกรุงเทพฯ เนื่องจากบางกลุ่มที่พยายามรักษาผลประโยชน์ของรัฐบาลกรุงเทพฯ ได้ทะเลาะวิวาทกัน จนรัฐบาลกรุงเทพฯ ส่งพระเจ้าน้องยาเธอพระองค์เจ้าโสณบัณฑิตยมาดำรงตำแหน่งข้าหลวงพิเศษ ก็ไม่สามารถแก้ไข ปัญหาต่าง ๆ ได้ แต่กลับทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น เนื่องจากได้ปล่อยให้เจ้าภาษีอากรท้องถิ่นเข้า ช่มชู้และบังคับราษฎรตามอำเภอใจเพื่อเรียกเงินค่าภาษีอากร จนราษฎรส่วนหนึ่งทนไม่ได้รวมตัว กันต่อต้านเจ้าภาษีอากรขึ้น ในเหตุการณ์กบฏพระยาปราบสงคราม (ผาบสงคราม) ในปี พ.ศ. 2432 ที่ตำบลหนองจ้อง อ.สันทราย จังหวัดเชียงใหม่¹⁰⁰

จากกรณีกบฏพระยาปราบสงคราม ทำให้อำนาจรัฐบาลกรุงเทพฯ เริ่มลดน้อยลงตาม ลำดับ จนกลับไปสู่สภาพตามเดิมที่ไม่อาจจะดูแลความเรียบร้อยในล้านนาได้ ดังปรากฏว่าในช่วง 3-4 ปี หลังเกิดกบฏพระยาปราบสงคราม รัฐบาลกรุงเทพฯ ผ่อนปรนต่อเจ้านายพื้นเมือง ดังกรณี ยอมให้เจ้าพรหมมาภิพงษ์ธาดา เจ้านครลำปางเก็บค่านาเป็นข้าวขึ้นฉางได้ โดยไม่ต้องมีพระบรม ราชานุญาตเสียก่อน¹⁰¹

นอกจากนั้น บรรดาข้าหลวงพิเศษที่รัฐบาลกรุงเทพฯ ส่งมาเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ในการ ปกครองเขตล้านนาช่วงหลังกบฏพระยาปราบสงครามก็มีได้แก้ไขปัญหาต่าง ๆ ให้เป็นผลสำเร็จ แต่ได้เปิดโอกาสให้บรรดาเจ้านายพื้นเมืองและเจ้าภาษีนายอากร กตธี และบุตริคราษฎร และเข้า ข้างบรรดาเจ้านายพื้นเมือง เพื่อที่จะล้มเลิกระบบระเบียบแบบแผนรัฐบาลกรุงเทพฯ ในขณะที่ บรรดาข้าหลวงห้าหัวเมืองกลับเห็นถึงความสำคัญในการรักษาอำนาจรัฐบาลกลางอย่างเคร่งครัด ดังกรณีความขัดแย้งระหว่าง พระยาพลเทพข้าหลวงพิเศษ กับ พระยาไกรโกษาข้าหลวงห้าหัวเมือง ในระหว่างปี พ.ศ. 2433-2435¹⁰² จนทำให้ข้าราชการสยามที่มาประจำในเขตล้านนาทะเลาะวิวาท กัน โดยแบ่งเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายข้าหลวงพิเศษ และฝ่ายข้าหลวงห้าหัวเมือง¹⁰³ จากผลกระทบดัง กล่าวทำให้การปฏิรูปการปกครองและความพยายามในการสถาปนารัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ขึ้น ในราชอาณาจักรสยามในบริเวณเขตล้านนาหยุดนิ่งและไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

¹⁰⁰ ดูรายละเอียดใน สวัสดิ์ อ่องสกุล, “กบฏพระยาปราบสงครามแม่ทัพเมืองเชียงใหม่,” ใน วัฒนธรรมและการเมืองล้านนา (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อัมรินทร์, 2539)

¹⁰¹ หจข. ร.5 ม. 2.12ก/27 “โทรเลขพระยาไกรโกษาถึงพระยาศรีสหเทพ” (ลงวันที่ 14 เมษายน ร.ศ. 109).

¹⁰² เรื่องเดียวกัน.

¹⁰³ เรื่องเดียวกัน.

การขยายอำนาจและจัดการการปกครองของรัฐบาลกรุงเทพฯต่อล้านนาเริ่มต้นชัดเจนเมื่อ ราชอาณาจักรสยามถูกกระทบจากอิทธิพลของตะวันตกอย่างจริงจังในกรณี ร.ศ. 111(พ.ศ. 2435) และ ร.ศ. 112 (พ.ศ. 2436) รัฐบาลกรุงเทพฯ ต้องเผชิญกับมหาอำนาจทั้งอังกฤษและฝรั่งเศส ส่งผลให้รัฐบาลกรุงเทพฯ มีแนวความคิดที่จะจัดการการปกครองบ้านเมืองในเขตล้านนาอย่างจริงจังและเคร่งครัด เพื่อที่จะสถาปนารัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ขึ้น โดยการจัดตั้งมณฑลลาวเฉียงขึ้น พร้อมทั้งส่งพระยาทรงสุรเดช (อ้น บุณนาค) มาดำรงตำแหน่งข้าหลวงใหญ่มณฑลลาวเฉียง ในปี พ.ศ. 2436 โดยมีเป้าหมายที่จะยกเลิกการปกครองหัวเมืองประเทศราชล้านนาและจัดการปกครองหัวเมืองล้านนาแบบมณฑล โดยรวมเมืองที่มีลักษณะร่วมทางประวัติศาสตร์ประเพณีและวัฒนธรรมเข้าด้วยกันและจัดตั้งเป็นหน่วยการปกครองที่เรียกว่า “มณฑล” และดำเนินการจัดการปกครองภายในให้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของส่วนกลาง

ในการดำเนินการของพระยาทรงสุรเดชอาจกล่าวได้ว่า เป็นการปฏิบัติงานที่รัดกุมและเข้มงวด ตลอดจนขยายพื้นที่ในการจัดการการปกครองไปในเมืองแพะ และเมืองน่าน อย่างรวดเร็วเพื่อให้การสถาปนารัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ให้ทันต่อการขยายอิทธิพลของจักรวรรดินิยมอังกฤษและฝรั่งเศส ภายใต้นโยบายที่สำคัญ คือ “อุบายเกี่ยวลาว”¹⁰⁴ โดยดำเนินการตั้งเสนา 6 ตำแหน่งขึ้นใหม่เพื่อที่จะควบคุมดูแลการดำเนินงานของเจ้านายพื้นเมืองในเมืองเชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง และเพิ่มรูปแบบการปกครองแบบเสนา 6 ตำแหน่งขึ้นในเมืองแพะในปี พ.ศ. 2438¹⁰⁵ เพื่อที่จะปรับปรุงแบบแผนเกี่ยวกับกิจการป่าไม้ ยกเลิกบ่อนการพนัน ส่งเสริมให้เจ้านายบุตรหลานเข้ารับราชการ และจัดตั้งด่านป้องกันโจรผู้ร้าย¹⁰⁶ สำหรับเมืองน่าน เริ่มดำเนินการอย่างจริงจังในปี พ.ศ. 2439 โดยการเสนอขอพระยาสุนทรวิชัยข้าหลวงประจำเมืองน่าน แต่งตั้งเสนา 6 ตำแหน่งขึ้น ทำให้พระยาทรงสุรเดชนำการปกครองแบบนี้มาใช้ในเมืองน่าน¹⁰⁷

¹⁰⁴ หจข. ร.5 ม. 58/33 “พระยาศรีสุนทรเทพราบทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ฉบับที่ 10/1352” (ลงวันที่ 2 เมษายน ร.ศ. 199).

¹⁰⁵ หจข. ร.5 ม. 58/171 “เรื่องภาษีอากรและเรื่องตั้งตำแหน่งเมืองแพะ” (22 มิถุนายน ร.ศ. 115- 7 ตุลาคม ร.ศ. 115).

¹⁰⁶ หจข. ร.5 ม. 58/53 “พระยาทรงสุรเดชกราบทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพ บอกฉบับที่ 1” (ลงวันที่ 16 มกราคม ร.ศ. 113).

¹⁰⁷ หจข. ร.5 ม. 58/158 “เรื่องการจัดการปกครองเมืองน่านและบริเวณเมืองขึ้นเมืองน่าน” (2 มิถุนายน ร.ศ. 119- 4 สิงหาคม ร.ศ. 125).

ในส่วนด้านภาษีอากร พระยาทรงสุรเดชได้นำระเบียบแบบแผนการจัดการเกี่ยวกับภาษีอากรแบบเดียวกับเมืองเชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง มาใช้ในเมืองแพร่ ในปี พ.ศ. 2439 มีการจัดเก็บภาษีอากรโดยยึดตามแบบแผนการจัดเก็บภาษีอากรอย่างเมืองลำปาง คือให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเก็บภาษีนา ภาษีสุรา ภาษียาฝิ่น¹⁰⁸ ในส่วนเมืองน่าน รัฐบาลกรุงเทพฯ ได้ดำเนินการอย่างระมัดระวังในการจัดเก็บภาษีอากร เนื่องจากเมืองน่านเป็นเมืองชายแดนที่ติดต่อกับเมืองหลวงพระบางของฝรั่งเศส จำเป็นต้องระมัดระวังมิให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อนจากการเก็บภาษีอากร ซึ่งพระยาทรงสุรเดชได้จัดตั้งภาษีอากรในเมืองน่านขึ้น ในปี พ.ศ. 2437 โดยใช้วิธีเดียวกับเมืองลำปาง และในระยะเวลาต่อมา ก็ปรับเปลี่ยนการจัดเก็บภาษีอากร โดยการแต่งตั้งเจ้าภาษีอากรขึ้นจัดเก็บแทน เนื่องจากมีความต้องการรายได้ให้พอเพียงกับค่าใช้จ่ายในการบริหารราชการเมืองน่าน¹⁰⁹

ในส่วนของกิจการป่าไม้ นับได้ว่าพระยาทรงสุรเดชเป็นผู้ที่มีบทบาทในการจัดการกิจการป่าไม้เมืองแพร่ น่าน อย่างมาก เนื่องจากเป็นผู้ที่ปรับเปลี่ยนรูปแบบของกิจการป่าไม้แบบเดิม ไปสู่การดูแลของกรมป่าไม้ เพื่อป้องกันการขยายอิทธิพลของอังกฤษและฝรั่งเศส ในเรื่องของกรรมสิทธิ์ในสัมปทานป่าไม้ โดยดำเนินการจัดการป่าไม้ในเมืองแพร่และน่านแบบใหม่คือ ให้ทำสัมปทานครั้งละ 6 ปี¹¹⁰ แต่พระยาทรงสุรเดช ก็ไม่ได้ดำเนินการในกิจการป่าไม้อย่างเคร่งครัด และผ่อนปรนให้เจ้านายพื้นเมืองแพร่ น่าน สามารถหาผลประโยชน์จากการทำป่าไม้ส่วนหนึ่ง โดยพิจารณาถึง "...ผลประโยชน์ในการป่าไม้มณฑลนั้นเป็นอาหารการเลี้ยงชีพของเจ้านาย ถ้าไม่ได้รับทางป่าไม้แล้วก็เหมือนตัดอาหารและชีวิตให้สิ้นไป..."¹¹¹ ทำให้พระยาทรงสุรเดชได้กราบบังคมทูลขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้เจ้านายพื้นเมืองทั้งสองในการเช่าทำป่าไม้ต่อไป เนื่องจากมีเครื่องมือช่าง และคนในการทำป่าไม้เลี้ยงดูอยู่มาก เพียงพอต่อการเช่าทำป่าไม้ เจ้าพิริยะเทพวงศ์ ได้รับเช่า

¹⁰⁸ หจข. ร.5 ม. 58/171 "เรื่องภาษีอากรและเรื่องตั้งตำแหน่งเมืองแพร่" (22 มิถุนายน ร.ศ. 115- 7 ตุลาคม ร.ศ. 115).

¹⁰⁹ หจข. ร.5 ม. 58/158 "เรื่องการจัดการปกครองเมืองน่านและบริเวณเมืองขึ้นเมืองน่าน" (2 มิถุนายน ร.ศ. 119- 4 สิงหาคม ร.ศ. 125).

¹¹⁰ ดูรายละเอียดใน วิษณุ โชติตกุล, "การทำป่าไม้สักเมืองแพร่ พ.ศ. 2383 - 2475 : ตัวอย่างเศรษฐกิจผูกขาดในช่วงการปรับตัวเข้าสู่สมัยใหม่," หน้า51

¹¹¹ หจข. ร.5 ม.16.1/19 "เรื่องการจัดการแก้ไขสัญญาป่าไม้ที่เกี่ยวข้องกับบริษัทต่าง ๆ และเจ้านายเมืองแพร่ยกเงินแก่บริษัท" (ร.ศ. 119).

ทำป่าไม้แม่คำปอง แขวงเมืองแพร่ 6 ปี¹¹² และเจ้าเมืองนครเมืองน่านทำป่าไม้ทางแควแม่คำปองสำหรับเจ้านายอื่น ๆ ที่มีช้าง และเครื่องมือทำป่าไม้ต่างๆ ก็ได้รับพระราชทานเช่นเดียวกัน¹¹³

การดำเนินการในช่วงแรกก่อนการจัดตั้งมณฑล อาจกล่าวได้ว่าเป็นเพียงการเข้าไปแทรกแซงในเขตล้านนาเท่านั้น แต่ไม่สามารถกระทำการสถาปนารัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่สมบูรณ์ได้ตลอดจนนโยบายเกี่ยวลาวมิได้ประสบความสำเร็จ แต่ได้ขยายความขัดแย้งระหว่างข้าหลวงใหญ่กับเจ้านายพื้นเมือง นำไปสู่การแบ่งแยกเป็นฝ่าย และแบ่งแยกเขตแดนกัน จนเจ้านายพื้นเมืองร้องเรียนไปยังพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวให้ย้ายข้าหลวงใหญ่ออกไป ทำให้รัฐบาลกรุงเทพฯเรียกพระยาทรงสุรเดช กลับกรุงเทพฯ ในปี พ.ศ. 2442 และส่งพระยาศรีสุนเทพ (เส็งวิริยศิริ) เข้ามาดำเนินการแก้ปัญหาในปลายเดือนธันวาคม พ.ศ. 2442¹¹⁴

การจัดการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาลในปี พ.ศ. 2442-2459 ถือได้ว่าเป็นช่วงเวลาที่สำคัญที่รัฐบาลกรุงเทพฯ ได้ขยายอำนาจทางการเมืองการปกครองเข้ามาในเขตล้านนาอีกครั้ง เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาทางการเมืองการปกครองที่เกิดจากข้าหลวงใหญ่ที่กรุงเทพฯจัดส่งมาในเขตล้านนาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2427-2442 จนนำไปสู่ความขัดแย้งกันเองระหว่างข้าราชการที่ขึ้นไปปกครองเขตล้านนาในเรื่องนโยบายต่างๆ ส่งผลให้รัฐบาลกรุงเทพฯ จัดส่งพระยาศรีสุนเทพ (เส็งวิริยศิริ) เข้ามาดำเนินการจัดการปกครองมณฑลเทศาภิบาลในล้านนา ในระหว่างเดือนธันวาคม พ.ศ. 2442 ถึงเดือนเมษายน พ.ศ. 2443 โดยมีเป้าหมายเพื่อที่จะสถาปนารัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ขึ้นในเขตล้านนา โดยการยกเลิกฐานะหัวเมืองประเทศราชมาเป็นดินแดนส่วนหนึ่งของราชอาณาจักรสยาม โดยการจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลขึ้นในเขตหัวเมืองล้านนาเป็นเขตปกครองพิเศษที่แตกต่างจากมณฑลอื่นๆ เพื่อที่จะให้สอดคล้องกับการปกครองแบบเดิม ทำให้การจัดการปกครองมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป รัฐบาลจึงออกกฎหมายที่ใช้กับบริเวณเขตล้านนาหลายฉบับเช่น "กฎเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเป็นข้อบังคับสำหรับมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ ร.ศ. 119 (2443)" ในระยะต่อมาจึงเปลี่ยนชื่อมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือเป็นมณฑลพายัพในปีเดียวกัน มีพื้นที่การปกครองครอบคลุมเมืองต่างๆ จำนวน 6 เมือง คือ เมืองเชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง แพร่ น่าน และเถิน มีศูนย์

¹¹² หจข. ร.5 ม.16.1/19 "เรื่องการจัดการแก้ไขสัญญาป่าไม้ที่เกี่ยวข้องกับบริษัทต่าง ๆ และเจ้านายเมืองแพร่ยกเงินแก่บริษัท" (ร.ศ. 119).

¹¹³ เรื่องเดียวกัน..

¹¹⁴ สวัสดิ์ อ่องสกุล, ประวัติศาสตร์ล้านนา, หน้า 392.

กลางการปกครองของมณฑลที่เมืองเชียงใหม่* ตามนโยบายของพระยาศรีสหเทพ (เส็ง วิรยศิริ) ในการจัดการมณฑลเทศาภิบาลขึ้นในเขตล้านนาระหว่างปี พ.ศ. 2442-2443 โดยมีเป้าหมายเพื่อที่จะกำหนดทิศทางการบริหารประเทศให้มีความเป็นเอกภาพ คือ ประการแรก รัฐบาลกรุงเทพฯ มีนโยบายในการปฏิรูปการปกครองเพื่อตั้งอำนาจและผลประโยชน์ในเขตล้านนาเข้าสู่ส่วนกลาง ประการที่สอง รัฐบาลกรุงเทพฯ ดำเนินนโยบายให้ผู้ปกครองล้านนายังคงมีอำนาจทางสังคมอยู่ต่อไป โดยรัฐบาลกรุงเทพฯ ไม่เข้าไปแทรกแซง ประการที่สาม รัฐบาลกรุงเทพฯ มีความต้องการให้ประชาชนในเขตล้านนามีความรู้สึกว่าเป็นพวกเดียวกันกับสยามด้วยวิธีการที่เรียกว่า “การชัก โยงลาวให้กลายเป็นไทย”¹¹⁵

จากนโยบายดังกล่าว ที่พระยาศรีสหเทพได้วางแนวทางในการดำเนินการปฏิรูปการปกครองในเขตล้านนาเพื่อรวมหัวเมืองล้านนาเข้าสู่ส่วนกลาง อันนำไปสู่การสถาปนารัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ขึ้นในราชอาณาจักรสยาม ได้รับการปฏิบัติต่อมาตามลำดับเพื่อให้สอดคล้องกับแนวนโยบายที่วางไว้ทั้ง 3 ประการ ที่พระยาศรีสหเทพได้วางไว้

ประการที่หนึ่ง การตั้งอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจของล้านนาเข้ามาสู่รัฐบาลกรุงเทพฯ โดยออกกฎหมายบดเคี้ยวมหาดไทยเป็นข้อบังคับสำหรับปกครองมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ(มณฑลพายัพ)ร.ศ. 119 กำหนดให้มีหน่วยงานสูงสุดที่มีอำนาจในการบริหารราชการทั่วไปเรียกว่า เจ้าสนามหลวง มีผู้มีอำนาจหน้าที่สูงสุดในการรับผิดชอบการบริหาร 3 นาย คือ ข้าหลวงประจำเมือง เจ้าผู้ครองเมือง และข้าหลวงผู้ช่วย เจ้าสนามหลวงที่ตั้งขึ้นใหม่นี้ยังได้รวมเอาหน่วยราชการแบบเดิมที่เรียกว่าเสนาทั้ง 6 ตำแหน่ง รวมเข้าไว้ด้วย ในการปฏิบัติงานของเจ้าสนามหลวงนั้นได้มีระบบระเบียบข้อบังคับกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละตำแหน่งไว้อย่างชัดเจน

เพื่อที่สถาปนาระบบราชการอันเป็นกลไกของรัฐสมัยใหม่ที่มีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นศูนย์รวมอำนาจระบบราชการที่จัดตั้งขึ้น มีข้าราชการทำหน้าที่ในหน่วยงานต่าง ๆ อย่างครอบคลุม และมีสายบังคับบัญชามาจากหน่วยเหนือในส่วนกลางทั้งสิ้น ในระบบข้าราชการได้แบ่งลำดับชั้นและจัดวางอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบหล่นกัน ภายใต้แนวปฏิบัติที่เป็นแบบแผน ในสมัยนี้ได้วางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับระบบราชการแบบใหม่ไว้มากมาย เช่น สถานที่ราชการ

* เมืองเดินได้ถูกยุบเป็นอำเภอเข้าไปรวมกับเมืองลำปางในปี พ.ศ.2448 และได้รวมเมืองเชียงรายได้และแม่ฮ่องสอนเข้ากับมณฑลพายัพในปี พ.ศ. 2453 รวมเป็นเมืองในมณฑลพายัพทั้งสิ้น 7 เมือง

¹¹⁵ หจข. ร.5 บ./60 “พระยาศรีสหเทพออกไปจัดการราชการมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ และมีพระราชบัญญัติอากรที่ดิน” (30 มกราคม ร.ศ. 119 – 30 มิถุนายน ร.ศ. 119).

กำหนดเวลาราชการ วันหยุดราชการ แบบแผนรายงานข้าราชการ แบบฟอร์มการเขียนหนังสือราชการ การตั้งตำแหน่งและการลาราชการ โดยพระยาศรีสหเทพได้เดินทางไปตรวจจัดราชการทุกเมืองให้มีรูปแบบการปกครองเช่นเดียวกันหมดเริ่มจัดที่เมืองแพร่ก่อน แล้วไปที่เมืองน่าน ลำปาง ลำพูน และเชียงใหม่

การปฏิบัติงานของพระยาศรีสหเทพในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อสร้างระบบราชการขึ้นในเขตล้านนา นับได้ว่าเป็นการดำเนินการอย่างหนึ่งในการสถาปนารัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และการดำเนินการต่อมาคือ การสถาปนาเขตแดนที่แน่นอน เนื่องจากรัฐบาลกรุงเทพฯ หวาดเกรงต่อการขยายอิทธิพลของอังกฤษและฝรั่งเศส ดังปรากฏในรายงานการจัดการด้านชายแดน เมืองน่าน ปี พ.ศ. 2443 ความว่า

“...เมืองน่านมีชายแดนต่อฝรั่งเศสมีการเกี่ยวข้องแก่ต่างประเทศมาก ถ้าไม่มีเจ้าพนักงานผู้ใหญ่ประจำกำกับรักษาอยู่แล้ว เมื่อมีเหตุเกิดขึ้นตามชายแดนไม่ค่อยรู้ทันทั่วทั้งราชการ ย่อมจะทำให้เสียผลของทางราชการไปเป็นอันมาก และทั้งจะได้ไม่มีการติดขัดซึ่งต้องมาถึงเค้าสนามหลวง...”¹¹⁶

ทำให้รัฐบาลกรุงเทพฯ ออกกฎระเบียบต่าง ๆ เกี่ยวกับชายแดน อันได้แก่การกำหนดหนังสือเดินทาง การเก็บภาษีขาเข้าและขาออก การจัดตั้งด่านตรวจคนเข้าเมือง และด่านจัดเก็บภาษีผู้คนเดินทางไปมาระหว่างเมืองต่าง ๆ ในเขตล้านนากับเมืองชายแดนพม่าและลาว

ในขณะเดียวกันรัฐบาลกรุงเทพฯ ได้พยายามดึงอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง โดยดำเนินนโยบายเพื่อที่จะจัดการปัญหาคนในบังคับต่างชาติที่เข้ามาทำงานในกิจการต่าง ๆ เช่น กิจการป่าไม้ กิจการเหมืองแร่ โดยพยายามจำแนกคนในบังคับอังกฤษจากคนสยามทั่วไป กล่าวคือ กลุ่มคนไทยใหญ่ส่วนมากที่อยู่ในบังคับต่างชาติ จะได้รับอภิสิทธิ์ในด้านการคุ้มครองจากศาลต่างประเทศ แต่ในอีกด้านหนึ่ง รัฐบาลสยามก็จะปฏิบัติต่อกลุ่มชาวไทยใหญ่ในสถานะของคนในบังคับอังกฤษ เช่น การห้ามมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามสนธิสัญญาเบาริ่ง ข้อที่ 4 คือ “...ประการหนึ่งคนอยู่ในบังคับอังกฤษจะมาเช่าที่ปลูกโรงปลูกเรือน ปลูกตัว และซื้อตัวเรือน ซื้อโรงซื้อตึก พันกำแพงออก

¹¹⁶ หจข. ร.5 ม. 58/158 “จัดการปกครองเมืองน่านและบริเวณเมืองขึ้น” (2 มิถุนายน ร.ศ. 119 - 4 สิงหาคม ร.ศ. 125).

ไปในกำหนด 200 เส้น คือ 4 ไมล์ อังกฤษเซนต์ได้แต่จะซื้อที่ซื้อแลไม่ได้¹¹⁷ การจัดการจำแนกคนใน บังคับต่างชาติได้ขยายวิธีการในการถอนกรรมสิทธิ์ต่าง ๆ ของคนในบังคับต่างชาติ ดังปรากฏในคำ ร้องเรียนของพวกไทยใหญ่ที่มีต่อรัฐบาลอังกฤษให้หาทางช่วยเหลือ ในปี พ.ศ. 2445 ดังความที่ ปรากฏว่า

“2.ตั้งแต่คนไทยมาเป็นข้าหลวงจัดการเมืองแพะ ต้องห้ามไม่ให้คนในบังคับปลุก เรือนอยู่ ห้ามมิให้ซื้อขายที่จำนำเรือนกับคนในบังคับอยู่

3.ห้ามมิให้คนในบังคับเบิกนาพันไร่พันสวน ห้ามมิให้ซื้อขายจำนำที่นาไร่สวนเป็น อันขาด

4.หมู่คนในบังคับเคยไปมาค้าขายขึ้นไปขอหนังสือเดินทาง ต้องให้คนลาวเมืองแพะ ไปประกันตัวก่อน ครั้งไปหาคนลาวรับประกันตัว คนลาวกลับว่าสู้เป็นคนในบังคับรับ มิได้ ครั้งกลับไปหาคนในบังคับเหมือนกันประกันตัว หมู่ข้าหลวงที่ออกหนังสือนั้น กลับว่าคนในบังคับเหมือนกันรับประกันตัวออกหนังสือไม่ได้

5.คนในบังคับไปขอไม้ขอนสักมาสร้างวัดให้ตุ้ (พระภิกษุ) เจี้ยว... ข้าหลวงว่าไม่ได้ สู้ จะสร้างวัดให้ตุ้ไทย ... ตุ้ลาวจะให้”¹¹⁸

นอกจากนั้นพระยาศรีสหเทพได้ออกนโยบายที่จะเก็บภาษีนาของเจ้าผู้ครองนครและบุตร หลาน ซึ่งแต่เดิมเจ้าผู้ครองนครและบุตรหลานมิต้องเสียภาษีที่นาของตน โดยอ้างเหตุผลที่เปลี่ยนแปลงกฎระเบียบดังปรากฏในรายงานการจัดระเบียบราชการการปกครองเมืองน่าน ในปี พ.ศ.2443 เนื่องจาก “...บรรดาเจ้านายเบี้ย ท้าวแสนนั้น ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าพระราชทาน เงินเดือน เงินปีให้ตามสมควรแล้ว เพราะฉะนั้น...ไม่ต้องให้ยกเว้น คงต้องเสียค่านาตามธรรมเนียม...”¹¹⁹

ตลอดจนดำเนินการแสวงหารายได้จากภาษีอากรอื่น ๆ เพิ่มขึ้น โดยการออกพระราช บัญญัติการเก็บเงินค่าแรงแทนเกณฑ์มณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ ร.ศ. 119 และพระราชบัญญัติ

¹¹⁷ หจข. ร.5 กต. 98/1/1 “จดหมายของมองจินนะเสดแมนอังกฤษ เมืองแพะ ถึง มิคหุลย เมืองลคร” (1 สิงหาคม ร.ศ. 121).

¹¹⁸ เรื่องเดียวกัน

¹¹⁹ หจข. ร.5 ม. 58/158 “จัดการปกครองเมืองน่านและบริเวณเมืองขึ้น” (2 มิถุนายน ร.ศ. 119 - 4 สิงหาคม ร.ศ. 125).

เกณฑ์จ้างมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ ร.ศ. 119 โดยพระราชบัญญัติทั้งสองมีใจความสำคัญเกี่ยวกับการห้ามมิให้ไพร่สังกัดมูลนายห้ามมิให้เกณฑ์แรงงานไพร่เพื่อใช้ในกิจการส่วนตัว และให้เก็บเงินค่าแรงแทนเกณฑ์จากพลเมือง อายุระหว่าง 18-60 ปี คนละ 4 บาทต่อปี แทนการเกณฑ์แรงงาน แต่ถ้าหากไม่มีเงินก็ให้มาใช้แรงงานเป็นเวลา 20 วันแทนได้ ยกเว้นแต่จะมีการเกณฑ์แรงงานเพื่อใช้ในกิจการที่เป็นประโยชน์ต่อราษฎรเฉพาะท้องที่ เมื่อเกิดเหตุร้ายแรงเช่น การจับผู้ร้าย และเมื่อเกิดศึกสงคราม การเกณฑ์แรงงานในกรณีดังกล่าวมานี้รายการต้องจ่ายเงินตอบแทนแก่ราษฎรวันละสองสลึง¹²⁰ แต่การเก็บเงินค่าแรงเกณฑ์นี้ยกเว้นว่าไพร่ของเจ้าเมืองจำนวน 400 คน ไม่ต้องเสียค่าแรงเกณฑ์¹²¹

ในด้านกิจการป่าไม้ ซึ่งเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของบรรดาเจ้านายพื้นเมือง โดยเฉพาะเมืองแพร์ น่าน นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2439 เป็นต้นมา รัฐบาลกรุงเทพฯ ได้พยายามแทรกแซงและเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับระเบียบแบบแผนในการจัดการป่าไม้ในเขตเมืองแพร์และน่านใหม่หมด แต่ถึงอย่างไร รัฐบาลกรุงเทพฯ ยังผ่อนปรนอยู่บ้างดังกล่าวนั้นแล้ว แต่ในระยะเวลาต่อมา รัฐบาลกรุงเทพฯ ได้นำมาตรการต่างๆ มาใช้ในการลดอำนาจเกี่ยวกับกิจการป่าไม้ของเจ้านายพื้นเมืองลงทั้งหมด ซึ่งเป็นการลดอำนาจทางเศรษฐกิจ และดึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในกิจการป่าไม้ของเจ้านายพื้นเมือง แพร์ น่าน มายังรัฐบาลกรุงเทพฯ และกระทบกระเทือนต่อฐานะทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของเจ้านายพื้นเมืองเป็นอย่างมาก ดังนั้นการบริหารราชการทุกด้านในเมืองทั้งสองตกไปอยู่ภายใต้การตัดสินใจของข้าราชการส่วนกลางที่กรุงเทพฯ แทบทั้งสิ้น

กิจการป่าไม้ในเมืองลำปาง แพร์ และน่านตั้งแต่มีการจัดการกิจการป่าไม้โดยกรมป่าไม้ จนถึงปี พ.ศ. 2459 จะเห็นได้ว่ากิจการป่าไม้ได้ตกอยู่ในกำมือของบริษัททำไม้ของตะวันตกทั้งหมด คือ ในเมืองลำปางตกอยู่ในอิทธิพล 4 บริษัท ได้แก่ บริษัทบอมเบย์เบอร์มา บริษัทอีสเอเชียติก บริษัทบอร์เนียว และบริษัทหลุยส์ ที ลีโอโนเวนส์ ในเมืองแพร์ได้แก่บริษัท บอมเบย์เบอร์มา และบริษัทอีสเอเชียติก ส่วนเมืองน่านตกอยู่ภายใต้บริษัทบอมเบย์เบอร์มา กับบริษัทบอร์เนียวแทบทั้งสิ้น แม้ป่าไม้ในเขตสัมปทานของเจ้านายพื้นเมืองจะยังคงมีอยู่ แต่ก็มีบริษัทตะวันตกเข้าไปทำการแทน เจ้าของสัมปทานเป็นเพียงผู้รับช่วงทำของบริษัทเหล่านั้นอีกทีหนึ่ง

¹²⁰ เสถียร ลายลักษณ์ และคณะ, ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 17 (พระนคร : โรงพิมพ์เดลิแมส, 2478), หน้า 293-294.

¹²¹ หจข. ร.5 ม. 48/45 “ยกเว้นเก็บเงินค่าราชการในมณฑลพายัพ” (3 พฤษภาคม ร.ศ. 120).

ทั้งนี้เพราะว่าขาดแคลนเงินทุนในการดำเนินการ ขาดความรู้ทางการตลาด ต้องซื้อขายผ่านพวกตะวันตก และขาดการจัดการธุรกิจที่มีประสิทธิภาพ นอกจากนั้นคนทำไม้พื้นเมืองยังต้องเผชิญกับปัญหาของกรมป่าไม้ ซึ่งในเวลานั้นส่วนใหญ่อยู่ในความควบคุมของชาวตะวันตกที่รัฐบาลจ้างมาทำงานในกรมป่าไม้ ซึ่งมักมีความลำเอียงโดยเฉพาะกับบริษัทบอมเบย์เบอร์มา ซึ่งเป็นบริษัทอังกฤษเช่นเดียวกับพนักงานป่าไม้ จึงทำให้มีสิทธิพิเศษจากกรมป่าไม้ ดังปรากฏในรายงานของกรมป่าไม้ว่า "...บริษัทป่าไม้ต่าง ๆ ที่สำคัญนั้นก็บริษัทอังกฤษโดยมาก อย่างไรก็ตามเสียก็ตีเขาคงเห็นแก่กันบ้างถึงไม่มากก็น้อย..."¹²² ซึ่งรัฐบาลกรุงเทพฯในเวลานั้นก็จำต้องยอมให้เป็นเช่นนี้ เพราะคนไทยเองไม่มีความชำนาญการต้องพึ่งพาผู้เชี่ยวชาญเหล่านี้ต่อไป เหตุผลคือคนไทยที่ได้รับการฝึกหัดมีน้อย¹²³ แม้ในด้านการตลาดคนในท้องถิ่นก็เสียเปรียบเนื่องจากความต้องการใช้ภายในมีอยู่น้อย การค้าไม้สักเป็นการส่งออกจึงเกินกว่าความสามารถของผู้ประกอบการค้าไม้ท้องถิ่น ที่จะแข่งขันกับบริษัทตะวันตกซึ่งมีสาขาอยู่ต่างประเทศ และรู้รู้ทางการค้าต่างประเทศดีกว่า คนทำไม้พื้นเมืองจึงเสียเปรียบและถูกกดราคาในการซื้อขายไม้ได้ง่าย เพราะบริษัททำไม้ตะวันตกสามารถโอนถ่ายกำไรไปให้บริษัทที่เมืองแม่ได้โดยยอมมีรายรับน้อยในเมืองไทย เพื่อให้ราคาไม้สักสูงในตลาดโลก ดังจะเห็นได้ว่าในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 1 ไม้สักในตลาดโลกราคาสูงขึ้นมาก แต่ไม้สักไทยก็ยังส่งออกในราคาเดิมเท่ากับช่วงก่อนสงคราม¹²⁴

และเมื่อภายใต้การจัดการของรัฐบาลนับแต่หลัง พ.ศ. 2451 รัฐบาลได้ปรับปรุงระบบการสัมปทานใหม่ คือ เริ่มให้มีการทำป่าไม้สักในระบบสัมปทาน 15-15 ปี (ครบรอบ 30 ปีโดยหมุนเวียนกัน) ส่งผลให้การทำป่าไม้เมืองลำปาง แพร่ และน่าน ถูกบริษัทตะวันตกเข้ามาควบคุมกิจการเกือบทั้งหมด เนื่องจากระยะเวลาของการให้สัมปทานในระยะยาวจะส่งผลดีแก่บริษัทตะวันตกอย่างมาก คนพื้นเมืองจะกลายเป็นเพียงแค่ลูกจ้างของบริษัทตะวันตกเท่านั้น

¹²² ชมัยโอม สุนทรสวัสดิ์, "การศึกษาเชิงประวัติศาสตร์เกี่ยวกับกิจการป่าไม้ทางภาคเหนือของไทย (2439-2475)," หน้า 110.

¹²³ ชมพูนุช นาศิริรักษ์, "บทบาทที่ปรึกษาชาวต่างประเทศในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2411-2452," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ สาขาวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า 10-11.

¹²⁴ เรื่องเดียวกัน.

ประการที่สอง การดำเนินนโยบายให้เจ้านายพื้นเมืองคงดำรงฐานะทางสังคมเป็นเจ้าผู้ครองเมือง ในช่วงที่พระยาศรีสทเทพเดินทางมาจัดการปกครองในเขตล้านนา ในปี พ.ศ. 2442-2443 เป็นนโยบายที่สำคัญในการดำเนินการเข้าไปแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในเขตล้านนา และลดอำนาจทางเศรษฐกิจและการปกครองของเจ้านายพื้นเมือง เพื่อที่จะรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางให้เป็นไปตามพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่ขณะเดียวกันพระองค์ก็มีความต้องการที่จะปล่อยให้เจ้านายพื้นเมืองของล้านนายังคงมีอำนาจทางสังคมอยู่ต่อไป โดยรัฐบาลกรุงเทพฯ จะต้องไม่เข้าไปแทรกแซง ดังปรากฏในพระราชหัตถเลขาในปี พ.ศ. 2443 ที่สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทวัญวิมลพรหมได้ทรงตอบพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในเรื่องที่เกี่ยวกับเจ้านายพื้นเมือง ดังความว่า

“...เมื่อรวบรวมการที่พระยาศรีสทเทพได้ทำไปแล้ว ก็เปลงนในยอดของความประสงค์แลคำสั่งซึ่งฉันได้ตั้งเป็นหลักถานไว้ว่า เป็นราโบายซึ่งจะจัดการในหัวเมืองมณฑลนี้ แต่ไหนแต่ไรมา คือ ถือเอาแต่ประโยชน์แลอำนาจที่แท้จริง ส่วนเกียรติยศซึ่งไม่เป็นประโยชน์แท้จริงไม่ควรจะไปจับต้อง ให้เป็นที่ชอกช้ำหาประโยชน์มิได้...”¹²⁵

จากพระบรมราโบายข้างต้นทำให้พระยาศรีสทเทพได้แก้ไขความขัดแย้งต่าง ๆ โดยดำเนินนโยบายที่จะลดความเหลื่อมล้ำของเงินเดือนให้ยุติธรรมยิ่งขึ้น จากการที่ข้าราชการไทยได้เงินเดือน 50 บาท ส่วนข้าราชการพื้นเมืองซึ่งทำงานหน้าที่เดียวกันได้เงินเดือน 8 บาท ซึ่งพระยาศรีสทเทพเห็นว่า “...ไม่ยุติธรรมแลอิมปอลิติกร...”¹²⁶ โดยให้เงินเดือนเพิ่มแก่ข้าราชการพื้นเมืองนั้น ทำให้พระยาศรีสทเทพได้รับความร่วมมือจากเจ้านายหัวพระยาซึ่งเป็นข้าราชการเพิ่มขึ้น¹²⁷ เนื่องจากบรรดาเจ้านายหัวพระยาที่เป็นข้าราชการรู้สึกว่ามีเกียรติและมีฐานะทางสังคม ตลอดจนผลประโยชน์จากการรับราชการเพียงพอ ดังปรากฏในรายงานแสดงความเห็นต่อนโยบายนี้ ความว่า

¹²⁵ หจข. ร.5 บ/60 “พระยาศรีสทเทพออกไปจัดราชการทางมณฑลตะวันออกเฉียงเหนือ และมีพระราชบัญญัติอากรที่ดินด้วย” (30 มกราคม ร.ศ. 118 – 30 มิถุนายน ร.ศ. 119).

¹²⁶ เรื่องเดียวกัน.

¹²⁷ เจ้าราชบุตร หนังสือที่ระลึกงานศพ พลตรีเจ้าราชบุตร (วงษ์ตะวัน ณ เชียงใหม่) (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์กรมแพทย์ทหาร, 2516), หน้า 51.

“รับราชการได้ ถึงเจ้านายจะทำประการใด กำลังก็คงลดน้อยลงมาก เพราะได้ อาไศรยคนเหล่านี้เป็นกำลังทำการ ข้าพระพุทธเจ้าจึงได้จัดการชุบเลี้ยงคนเหล่านี้ขึ้น ให้มีตำแหน่งรับราชการแลได้เงินเดือนสูง...”¹²⁸

นอกจากนั้นการยกสถานะทางสังคมให้แก่เจ้านายพื้นเมืองเป็นพระบรมราชาไชยที่รัฐบาล กรุงเทพฯ ได้ใช้ตั้งแต่ต้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แม้บางครั้งรัฐบาล กรุงเทพฯมิได้อยากให้มีตำแหน่งเจ้านายพื้นเมือง ดังกรณีของ พระยาพิริยวิไชย เจ้าเมืองแพร่ ซึ่งได้ ให้ความร่วมมือข้าหลวงในการจัดระเบียบการปกครองเมืองแพร่เป็นอย่างดี และได้ขอให้แต่งตั้งตน ขึ้นเป็น “เจ้า” ข้าหลวงไม่สามารถจัดการได้ จึงทำหนังสือกราบบังคมทูลเพื่อขอแนวทางปฏิบัติ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชหัตถเลขาตอบในวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2439 ดังความบางตอนว่า

“...การตั้งเจ้าประเทศราชนี้ ไม่รักเลยถึงจะเปนครั้งหนึ่งคราวหนึ่ง ก็เปนตัวอย่างให้ คนภายหลังต้องการ ถ้าเปนเจ้าพระยากิติ แต่ลาวก็ใช้ไม่ได้ เพราะเค้าสนามหลวงเขา เปนอยู่เสียแล้ว ถ้าจะคิดว่าเมืองแพร่มันคงจะให้เปนเพื่อเอาความสะดวกในราชการ ก็จะต้องรัดให้แน่นทีเดียว จึงให้เปนได้...”¹²⁹

แม้จะทรงแสดงพระราชดำริว่าไม่ทรงเห็นด้วยกับการแต่งตั้ง “เจ้า” ผู้ปกครองประเทศราช ล้านนาขึ้นใหม่ แต่หากเป็นประโยชน์แก่สยามดังกรณีพระยาแพร่ รัฐบาลกรุงเทพฯ ก็ยอมแต่งตั้ง ดังนั้น พระยาพิริยวิไชยจึงได้รับการแต่งตั้งขึ้นเป็นเจ้าพิริยวิไชย เจ้านครแพร่ตามที่ทูลขอ โดยรัฐบาลกรุงเทพฯ ยึดหลักผลประโยชน์ของการที่มีเจ้านายพื้นเมืองในล้านนา จะช่วยในการบริหารราชการ ดังปรากฏในพระราชกระแสรับสั่งขึ้นมาจาก “...ตัวเจ้าพระยาแพร่นั้น ให้พระยาทรงรับประกัน ไว้ก่อน เมื่อจัดการบ้านเมืองเรียบร้อยแล้ว ให้ออกความชอบเข้ามา...”¹³⁰

¹²⁸ เจ้าราชบุตร หนังสือที่ระลึกงานศพ พลตรีเจ้าราชบุตร (วงศ์ตะวัน ณ เชียงใหม่) (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์กรมแพทย์ทหาร, 2516), หน้า 51.

¹²⁹ หจข. ร.5 ม. 58/171 “เรื่องภาษีอากรและเรื่องตั้งตำแหน่งเมืองแพร่” (20 มิถุนายน ร.ศ. 115 – 7 ตุลาคม ร.ศ. 115).

¹³⁰ หจข. ร.5 ม. 58/53 “พระยาทรงสุรเดชกราบทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพ” (16 มกราคม ร.ศ. 113).

แม้ภายหลังจะเกิดเหตุการณ์วุ่นวายจลาจลในเมืองแพร์จากกรณีกบฏเงี้ยวเมืองแพร์ในปี พ.ศ. 2445* (ดูรายละเอียดข้างหน้า) ในส่วนของเจ้านายพื้นเมือง เจ้าเทพวงศ์ เจ้าเมืองแพร์คนต่อมาจาก เจ้าพิริยวิไชย ให้การสนับสนุนพวกเงี้ยวและหลบหนีไป ทำให้รัฐบาลกรุงเทพฯ ลงโทษอย่างรุนแรงโดยการปลดฐานะความเป็นเจ้า และปลดจากตำแหน่งเจ้าเมืองแพร์ พร้อมกันนั้นได้คุมตัวบุตรภรรยาลงไปปรับโทษที่กรุงเทพฯ ด้วย จากเหตุการณ์กบฏเงี้ยวเมืองแพร์จะทำให้รัฐบาลกรุงเทพฯ ไม่พอใจ พร้อมกับประณามพวกเจ้านายพื้นเมืองล้านนาอย่างรุนแรง แต่อย่างไรก็ตามในการดำเนินนโยบายต่อเจ้านายพื้นเมือง รัฐบาลกรุงเทพฯ ก็ยังคงยึดหลักผลประโยชน์ของตนเป็นสำคัญ ดังปรากฏว่าภายหลังจากเหตุการณ์เงี้ยวเมืองแพร์ไปแล้วเพียง 1 ปี รัฐบาลกรุงเทพฯ ได้ประกาศแต่งตั้งเจ้าสุริยพงศ์ผริตเดช ขึ้นเป็น "พระเจ้าน่าน" ในปี พ.ศ. 2446 เนื่องจากเจ้าสุริยพงศ์ผริตเดชมีความจงรักภักดี ดังปรากฏในคำประกาศแต่งตั้งว่า "...แม้อยู่เมืองไกลก็มิได้คิดแก่ความลำบาก อุตสาหะฝ่าทางกันดารมาเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทอยู่เนือง ๆ ผิดกับเจ้านครน่านแต่ก่อน ๆ มา..."¹³¹ เนื่องจากขณะนั้นทางชายแดนด้านเมืองน่าน ประเทศฝรั่งเศสได้ส่ง ม.ปาวี เดินทางมาเจรจากับเจ้าสุริยพงศ์ผริตเดชอย่างใกล้ชิด ทำให้รัฐบาลสยามเกิดความหวาดวิตกว่าเจ้าเมืองน่านจะหันเข้าหาฝรั่งเศส แต่เจ้าสุริยพงศ์ผริตเดชก็ได้แสดงให้เห็นถึงความจงรักภักดีต่อสยาม โดยการแจ้งเรื่องราวที่เจรจากับฝรั่งเศสให้รัฐบาลกรุงเทพฯ ทราบ ซึ่งถือได้ว่าเจ้าเมืองน่านได้แสดงออกในทางราชการถึงความจงรักภักดี พร้อมกันนั้นเจ้าเมืองน่านยังมอบพระราชธิดา คือ เจ้าศรีพรหมาให้เป็นบุตรบุญธรรมแก่ข้าหลวงจากกรุงเทพฯ ไปตรวจราชการที่เมืองน่านคือพระยามหิบาลบริรักษ์และคุณหญิงฮุ้น¹³² ในปี พ.ศ.2434 อันเป็นการแสดงออกถึงความจงรักภักดีที่เจ้า

* กบฏเงี้ยวเมืองแพร์ เป็นปฏิกริยาของกลุ่มคนกลุ่มต่าง ๆ แสดงปฏิกริยาต่อต้านรัฐบาลกรุงเทพฯ อย่างรุนแรงที่เกิดขึ้นในเขตล้านนาในปีพ.ศ. 2445 โดยการแสดงออกดังกล่าวเป็นผลจากการขยายอำนาจทางการเมืองการปกครองของรัฐบาลสยาม ซึ่งส่งผลกระทบต่อสภาพทางเศรษฐกิจและการเมืองเดิมของล้านนา จนนำไปสู่การแสดงออกในแนวทางต่างๆของกลุ่มต่างๆ ในล้านนา เช่น เจ้านายพื้นเมืองบางกลุ่มสามารถแสวงหาที่ดินผ่านอำนาจทางสังคมทดแทนการสูญเสียทางเศรษฐกิจและการเมือง แต่ขณะเดียวกันกลุ่มกลุ่มอื่นๆ ที่ไม่สามารถหาทางแสดงออกเพื่อชดเชยการสูญเสียที่ตนเองได้รับ โดยเฉพาะ กลุ่มเจ้านายเมืองแพร์ กลุ่มไทยใหญ่ และราษฎรทั่วไปในเมืองแพร์ ได้นำไปสู่การแสดงออกที่รุนแรงจนกลายเป็นเหตุการณ์ที่เรียกว่า "กบฏเงี้ยวเมืองแพร์" ดูรายละเอียดใน ยอดยิ่ง รักสัตย์, "การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและเศรษฐกิจในภาคเหนือของประเทศไทยกับกบฏเงี้ยว พ.ศ. 2445," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิตสาขาวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532),

¹³¹ "ราชวงศ์ปกรณ์ พงศาวดารลานนาไทย" ใน ประชุมพงศาวดาร เล่มที่ 10 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2506), หน้า 165.

¹³² อัศวินประวัติหม่อมศรี พรหมา กฤดากร มุลนิธิจิมทอมป์สัน จัดพิมพ์ , หน้า 20-25.

เมืองน่านมีต่อรัฐบาลกรุงเทพฯ อย่างยิ่ง จึงถือได้ว่าตำแหน่ง “พระเจ้านครน่าน” จึงเป็นสิ่งตอบแทนความจงรักภักดีของเจ้าเมืองน่าน

พร้อมกันนั้น จากการศึกษาที่รัฐบาลกรุงเทพฯ เข้ามาควบคุมทางเศรษฐกิจและการเมืองอย่างเข้มงวดดังที่กล่าวมาแล้ว อาจทำให้บรรดาเจ้านายพื้นเมืองต่อต้านอย่างรุนแรง รัฐบาลกรุงเทพฯ จึงดำเนินนโยบายที่จะยังคงสถานภาพทางสังคมที่สูงส่งสำหรับคนท้องถิ่น โดยให้เจ้านายพื้นเมืองมีฐานะเป็นเพียงสัญลักษณ์ของการปกครองแบบเดิมในล้านนา โดยเป็นศูนย์รวมความจงรักภักดีของคนในสังคม โดยรัฐบาลสยามจะไม่เข้าไปกระทำการใด ๆ ให้กระทบกระเทือนจิตใจราษฎรในล้านนา ดังปรากฏในรายงานแสดงความคิดเห็นของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวในเรื่องความสำคัญของเจ้านายพื้นเมืองต่อการจัดการปกครองในล้านนา เมื่อครั้งเสด็จตรวจราชการในเขตล้านนาในปี พ.ศ. 2448 ในขณะที่ดำรงพระอิสริยยศเป็น สมเด็จพระบรมโอรสาธิราช ความว่า

“...ในส่วนการปกครองเห็นด้วยเกล้าฯ ว่า การเลือกข้าราชการขึ้นไปนั้น จะต้องกระทำโดยระมัดระวังมาก ถ้าจะเลือกแต่เฉพาะผู้ที่มีความสามารถในทางราชการทางใดทางหนึ่งเท่านั้น เห็นด้วยเกล้าฯ ว่าไม่พอ จำจะต้องหาผู้ที่มีความคิดกว้างขวาง รู้ลึกผ่านผันในทางการปกครอง การจะเข้าไปให้สำเร็จจำจะต้องอาศัยพวกเจ้านายและผู้เป็นใหญ่พื้นเมือง...”¹³³

นอกจากนี้ พระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวที่พระราชทานแก่เจ้าพระยามหาเสนาในคราวตรวจราชการหัวเมืองภาคเหนือ ในรัชสมัยของพระองค์ ได้อ้างถึงเมื่อครั้งที่พระองค์เคยเสด็จตรวจราชการในเขตล้านนา พระองค์ได้รู้จักเจ้านายพื้นเมืองและราษฎรชาวล้านนา และมีพระราชวิจารณ์ถึงลักษณะนิสัยของคนล้านนาเมื่อปี พ.ศ.2448 ว่า

“...ส่วนราษฎรพลเมืองในมณฑลพายัพ ข้าพเจ้าได้เคยสังเกตเห็นและทราบนิสัยอยู่ ว่ายังมีนิยมนับถือและยำเกรงเจ้านายของเขาอยู่มาก ยังมั่นใจอยู่ว่าหากก็ตาย ชายก็

¹³³ หจข. ร.5 ม. 58/44 “ความเป็นอยู่ ความประพฤติและนิสัยใจคอต่าง ๆ ของคนในมณฑล เช่น จังหวัดแพร่ น่าน เชียงใหม่”. (พ.ศ. 2448)

ขาด ฉะนั้นถ้าทำให้เจ้านายพอใจแล้วแทบจะไม่ต้องวิตกเลยถึงพวกพลเมือง ปัญหา
จึงมีอยู่เป็นข้อใหญ่ว่าจะทำอย่างไรจึงจะให้พวกเจ้านายพอใจ...”¹³⁴

จากข้อความข้างต้นได้สะท้อนให้เห็นถึงนโยบายในขณะนั้นว่า รัฐบาลกรุงเทพฯ มีแนวทาง
ปฏิบัติที่จะรักษาสถานภาพทางสังคมของบรรดาเจ้านายพื้นเมืองให้ดำรงอยู่เป็นศูนย์กลางของ
ราชกรณในสังคมตามแนวทางปกครองดั้งเดิม เพียงแต่เจ้านายพื้นเมืองจำเป็นต้องยอมรับใน
อำนาจของรัฐบาลกรุงเทพฯ ในทางการเมืองและเศรษฐกิจ ตลอดจนต้องแสดงออกในความจงรัก
ภักดีทั้งทางหน้าที่ในราชการและทางความสัมพันธ์ทางสังคม ดังกรณีของเจ้าเมืองน่านที่ได้แสดง
ความจงรักภักดีดังที่กล่าวมาแล้ว แม้ในสภาวะที่รัฐบาลกรุงเทพฯ จำเป็นจะต้องควบคุมบ้านเมือง
ในเขตล้านนาอย่างรัดกุมจากกรณีกบฏเงี้ยวเมืองแพร่ในปี พ.ศ.2445 แต่อย่างไรก็ดี รัฐบาล
กรุงเทพฯ ยินดีที่จะยกสถานภาพทางสังคมของเจ้านายพื้นเมืองให้สูงยิ่งขึ้นได้ ถ้าแสดงให้เห็นว่ามี
ความจงรักภักดีต่อกษัตริย์ที่กรุงเทพฯ และมีอุดมการณ์เป็นชาติร่วมกัน

ประการที่สามนโยบายในการชักโยงลาวให้กลายเป็นไทย เป็นนโยบายที่เป็นเป้าหมาย
สำคัญในการดำเนินนโยบายที่พระยาศรีสุนทรเทพได้เข้ามาดำเนินการในการแก้ไขความขัดแย้งระหว่าง
ข้าราชการกรุงเทพฯ กับข้าราชการพื้นเมือง ให้เจ้านายพื้นเมืองกับข้าราชการไทยมีความกลม
เกลียวกัน อย่าได้แบ่งแยกเป็นลาวเป็นไทย ดังปรากฏในพระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระ
พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่มีไปยังพระยาศรีสุนทรเทพถึงการปฏิบัติงานในการปฏิรูปการปกครอง ดัง
ความว่า “...ควรจะชักโยงให้ลาวเป็นไทย อย่าให้กันเป็นเขาปนเรา...”¹³⁵

โดยที่พระยาศรีสุนทรเทพได้จัดการดึงเจ้านายพื้นเมืองเข้ามาทำราชการ โดยกำหนดถึงหน้าที่
ที่ข้าราชการกรุงเทพฯ ต้องถือเป็นหลักว่า จะต้องไม่สร้างความแตกแยก ความไม่พอใจให้กับเจ้า
นายพื้นเมือง เพราะ “...เวลานี้เป็น Period of Conciliation (การคืนดีกัน) ในระหว่างเจ้านายกับ
ข้าหลวง...”¹³⁶ โดยพระยาศรีสุนทรเทพได้พยายามชุลเลียงเจ้านายพื้นเมืองให้รับราชการได้เงินเดือน
ที่สูงขึ้น จนเป็นที่นิยมให้บุตรหลานทำราชการ ดังปรากฏในรายงานปฏิบัติราชการของพระยา
ศรีสุนทรเทพ ในปี พ.ศ.2442 ความว่า

¹³⁴ เจ้าพระยามรราช, “เสนาบดี มหาดไทย ตรวจราชการหัวเมืองภาคเหนือ,” *ศิลปากร* 14.1
(พฤษภาคม 2513) : 23.

¹³⁵ หจช. ร.5 บ/60 “พระยาศรีสุนทรเทพออกไปจัดราชการทางมณฑลตะวันออกเฉียงเหนือ และมีพระราช
บัญญัติอากรที่ดินด้วย” (30 มกราคม ร.ศ. 115 – 30 มิถุนายน ร.ศ. 119).

¹³⁶ *เจ้าราชบุตร*. หนังสือที่ระลึกงานศพ พลตรีเจ้าราชบุตร (วงศ์ตะวัน ณ เชียงใหม่) หน้า 51.

“...ข้าพระพุทธเจ้าจึงได้จัดการชุบเลี้ยงคนเหล่านี้ให้มีตำแหน่งรับราชการแลได้เงินเดือนสูง จนตัวเองก็ไ้แจ้งว่าเพียงพอแลยินดีมาก ถึงน่านุตรหลานมาฝากให้ข้าพระพุทธเจ้าใช้สอย และนำมาเล่าเรียนวิชา ณ กรุงเทพฯ...”¹³⁷

นอกจากพระบรมราชาบายของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าที่จะชักโยงลาวให้เป็นไทยแล้วนั้น พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า ซึ่งขณะนั้นดำรงพระอิสริยยศเป็นพระบรมโอรสาธิราช ได้แสดงความคิดเห็นต่อการจัดการปกครองในเขตล้านนา ภายหลังจากเสด็จตรวจราชการและทำความคุ้นเคยกับเจ้านายพื้นเมืองล้านนา ถึงการดำเนินการปกครองที่ยกฐานะของเจ้านายและข้าราชการพื้นเมืองให้มีฐานะเท่าเทียมกับข้าราชการไทย อย่าได้รู้สึกแตกต่างกันเป็นต่างพวกต่างภาษา ดังปรากฏในรายงานความเป็นอยู่ ความประพฤติและนิสัยใจคอต่างๆ ของคนในมณฑลพายัพ เช่นจังหวัดแพร่ น่าน เชียงใหม่ ในปี พ.ศ 2448 ตอนหนึ่งว่า

“...เห็นด้วยเกล้าฯ ว่าข้อสำคัญคือ ต้องพยายามที่จะกระทำให้ชาวเมืองเข้ากลมเกลียวกับเราได้ อย่าให้รู้สึกว่าการปกครองของเราไม่ไว้ใจ หรือตั้งใจกดขี่เอาแต่ตามอำเภอใจเรา ผู้ที่เคยได้รับความนับถือในเมืองตนเองแล้ว แม้มีผู้ใดประพฤติกิริยาอาการที่จะแสดงให้เห็นได้ว่าหมิ่นประมาท และไม่เห็นเป็นคนเท่ากันเช่นนั้น ย่อมจะทำให้เจ็บใจหรืออย่างน้อยๆ ก็เพียงซุนๆ เห็นด้วยเกล้าฯ ว่าการที่จะทำดีต่อไปนั้นไม่มีที่เสียเลย”¹³⁸

นอกจากนโยบายที่จะให้เจ้านายพื้นเมืองเข้ารับราชการมากขึ้น และมีทัศนคติที่ดีต่อระบบราชการแบบใหม่ ตลอดจนการแสดงท่าทีต่อเจ้านายพื้นเมืองให้มีความรู้สึกเป็นพวกเดียวกันมิใช่ต่างพวกต่างภาษา รัฐบาลกรุงเทพฯยังดำเนินนโยบายที่จะสร้างความรู้สึกเป็นพวกเดียวกัน โดยผ่านระบบการศึกษาและสถาบันสงฆ์ ดังปรากฏในคำกราบบังคมทูลของกรมหมื่นดำรงราชานุภาพที่ถวายต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึงการจัดการการปกครองเมืองน่านให้มีความรู้สึกเป็นพวกเดียวกันกับคนไทย ในปี พ.ศ 2437. ตอนหนึ่งว่า

¹³⁷ หจข. ร.5 บ/60. “พระยาศรีสุนทรเทพออกไปจัดราชการทางมณฑลตะวันออกเฉียงเหนือ และมีพระราชบัญญัติอากกรที่ดินด้วย” (30 มกราคม ร.ศ. 115 – 30 มิถุนายน ร.ศ. 119).

¹³⁸ หจข. ร.5 ม. 58/44 “ความเป็นอยู่ ความประพฤติ และนิสัยใจคอต่าง ๆ ของคนในมณฑลพายัพ เช่น จังหวัดแพร่ น่าน เชียงใหม่”.(พ.ศ. 2448)

“...เกล้าฯ เห็นว่านครเมืองน่านก็นับเป็นเมืองใหญ่ ควรจะให้จัดตั้งโรงเรียน มีครู อาจารย์ฝึกหัดบุตรหลานนายพระยาทำวแสนให้เล่าเรียนหนังสือ หนังสือไทยจะเปนประโยชน์แก่ราชการต่อไปภายหน้า ทั้งจะเป็นที่ชักชวนให้กลมเกลียวสนิทกับไทยมากขึ้นด้วย...”¹³⁹

จากข้อความข้างต้นทำให้ทราบถึงนโยบายของรัฐบาลกรุงเทพฯ ในขณะนั้นที่จะสร้างความรู้สึกร่วมกันของพลเมืองทุกหมู่เหล่าให้มีจินตนาการร่วมกันในเรื่องของ “ชาติ” ให้เป็นในแนวทางเดียวกัน ไม่มีความรู้สึกแปลกแยกหรือแตกต่างกัน ดังนั้น ระบบการศึกษาจึงถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างและกำกับจินตนาการเรื่องชาติ ให้มีแนวทางเดียวกันตามอุดมการณ์ของรัฐบาลกรุงเทพฯ¹⁴⁰ โดยเฉพาะในสังคมและชาติที่มีความแตกต่างทางวัฒนธรรม ศาสนา การเมือง และเศรษฐกิจ ระบบการศึกษาเป็นเครื่องมือหนึ่งที่จะช่วยสร้างความรู้สึกร่วมกันให้แก่คนในชาติได้เป็นอย่างดี

ในกรณีของล้านนา ระบบการศึกษาก็เป็นเครื่องมือหนึ่งที่รัฐบาลกรุงเทพฯ นำมาใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างความคิดให้แก่ราษฎรในเขตล้านนาให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน คือความรู้สึกเป็นคนไทย ดังปรากฏออกมาเป็นนโยบายการจัดการการศึกษาในล้านนาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในปี พ.ศ. 2448 ความว่า

“...แต่ความปรารถนาไซ้จะให้แต่ความรู้ส่วนอักษรวิธีอย่างเดียว หวังจะสั่งสอนให้รู้จักทางราชการ แลให้รู้ความดีของการที่กลมเกลียวกันกับไทย การซึ่งจะเข้ากันได้เช่นนี้จะต้องมีการศึกษา แลความรู้ถึงกัน ความมุ่งหมายต้องเป็นอย่างเดียวกัน คือ หวังต่อความเจริญของบ้านเมืองซึ่งรวมกัน”¹⁴¹

จะเห็นได้ว่าทรงมีนโยบายที่จะจัดการศึกษาไว้อย่างชัดเจนว่า มีจุดประสงค์ที่จะฝึกให้คนในล้านนาสามารถทำราชการและสร้างความรู้สึกในความเป็นชาติร่วมกัน โดยถือเอาความเจริญของชาติเป็นสำคัญ พร้อมทั้งการเตรียมตำราในการจัดการศึกษาก็มีวัตถุประสงค์ในการ “ตกแตงนิสยใจคอ” ของคนในล้านนาให้เป็นไปตามต้องการ¹⁴²

¹³⁹ หจข. ร.5 ม. 58/151 “จะจัดโรงเรียนที่เมืองน่าน ที่ 1318/31096” (27 พฤศจิกายน ร.ศ. 114).

¹⁴⁰ นิธิ เอียวศรีวงศ์, “การเมืองของการศึกษาไทย,” ศึกษาศาสตร์สาร 4 (กันยายน 2535) : 7-8.

¹⁴¹ หจข. ร.5 ศ. /4 “พระบรมราโชบายการเล่าเรียนเมืองเชียงใหม่” (7 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 124).

¹⁴² หจข. ร.5 ศ. 2/5 “โครงการศึกษา” (21 มิถุนายน ร.ศ. 117 – 29 กันยายน ร.ศ. 129).

จากนโยบายการจัดการการศึกษาข้างต้น ทำให้รัฐบาลกรุงเทพฯ ได้คัดสรรผู้ที่จะไปรับผิดชอบการจัดการศึกษาในล้านนาอย่างพิถีพิถันให้เป็นไปตามนโยบายการศึกษาที่วางไว้ คือ

“...จะต้องเป็นผู้ที่ไม่มีสันดานเย่อหยิ่ง หมิ่นประมาทพวกลาวว่าเลวทรามกว่าคนไทยด้วยประการทั้งปวง จะต้องมึสติปัญญาที่จะหาทางสั่งสอนชักโยงให้พวกลาวรู้สึกว่าเป็นข้าราชการพลเมืองอย่างเดียวกับไทย ถ้าทำดีคงจะได้ดี เหมือนกับคนไทย”¹⁴³

โดยผู้ที่มารับผิดชอบการศึกษาในล้านนาจะต้องไม่เป็นคนที่ดูถูกดูหมิ่นคนพื้นเมืองว่าเป็นลาว เป็นคนละพวกกับคนไทย แต่จะต้องพยายาม “ชักโยง” ให้คนพื้นเมืองรู้สึกว่าเป็นพลเมืองของสยาม

การจัดการการศึกษาในระยะแรก รัฐบาลกรุงเทพฯ ได้พยายามแก้ไขความแตกต่างทางวัฒนธรรมทางด้านภาษา ซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ที่ทำให้คนพื้นเมืองกับคนกรุงเทพฯ รู้สึกแปลกแยกเป็นคนละพวกกัน ได้แก่ ลักษณะของระบบภาษาพูด-อ่าน-เขียน ที่เรียกว่า ภาษาคำเมือง เป็นภาษาพูด และมีตัวเมือง เป็นอักษรที่ใช้กันในล้านนา ความแตกต่างทางภาษาเป็นเครื่องกีดกันความเข้าใจอันดีต่อกัน จนทำให้รู้สึกเป็นคนละกลุ่มคนละพวก ตลอดจนทำให้การสร้างระบบการปกครองของรัฐบาลกรุงเทพฯ ไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้รัฐบาลกรุงเทพฯ มีนโยบายที่จะแก้ไขปัญหาคำเมืองแตกต่างทางภาษาเป็นอันดับแรก โดยจัดการศึกษาดังนี้ คือ วางนโยบายในการจัดการศึกษา ในปี พ.ศ. 2446¹⁴⁴ ไว้ว่า เพื่อการผสมผสานกลมกลืนขึ้น จำเป็นต้องใช้วิธีสอนหนังสือไทยกลางเหมือนกันทั้งประเทศ ระยะแรกยังคงผ่อนผันให้มีการใช้ภาษาถิ่นด้วย แต่ให้ถือว่ารัฐบาลสนับสนุนให้สอนภาษาไทยกลาง ซึ่งจะเห็นได้จากรายงานการประชุมเทศาภิบาล ในปี พ.ศ. 2446 ตอนหนึ่งว่า

“ในมณฑลที่ใช้ภาษา 2 ภาษา เช่น มณฑลพายัพ อุดร อีสาน เปนต้น ภาษาสำหรับพื้นเมืองจะสอนก็ให้สอนกันไป แต่ต้องถือเอาการเรียนภาษาไทยเป็นการเรียนที่จะได้รับ ความอุดหนุนของรัฐบาล”¹⁴⁵

¹⁴³ หจข. ร.5 ศ. /4 “พระบรมราชโบายการเล่าเรียนเมืองเชียงใหม่” (7 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 124).

¹⁴⁴ สวัสดิ์ อ่องสกุล, “การปฏิรูปการศึกษาในล้านนา : การสร้างเอกภาพแห่งชาติ (พ.ศ. 2446-2475),” ใน วัฒนธรรมและการเมืองล้านนา, หน้า 77.

¹⁴⁵ หจข. ร.5 ม. 2.11/14 “รายงานการประชุมเทศาภิบาลพเนจรธรรมการ”(ลงวันที่ 22 กันยายน ร.ศ. 122).

ในระยะเวลาไม่นานภาษาพื้นเมืองก็มิได้รับความนิยม การเรียนภาษาไทยกลางก็เริ่มมากขึ้น ซึ่งในปี พ.ศ. 2451 กรมหลวงดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยกล่าวถึงการศึกษาในเขตล้านนา ว่า “...หนังสือไทยเดินแล้ว ความนิยมเกิดขึ้นแล้ว เป็นอันไม่ต้องกล่าวถึง...”¹⁴⁶ ทำให้รัฐบาลกรุงเทพฯ เริ่มนำแบบเรียนที่จะสร้างความเป็นเอกภาพและสามารถที่จะชักโยงลาวให้กลายเป็นไทย โดยจัดส่งหนังสือต่าง ๆ ที่จะสร้างความรู้สึกร่วมกันของคนในชาติให้รักอิสรภาพของบ้านเมือง ไปตามโรงเรียนต่าง ๆ เพื่อให้อ่าน เช่น พลเมืองดี สมบัติผู้ดี คำนำมัสการ เป็นต้น¹⁴⁷

อาจกล่าวได้ว่า นโยบายการชักโยงลาวให้กลายเป็นไทย ได้อาศัยกระบวนการต่าง ๆ ตั้งแต่การถนอมน้ำใจมิให้รู้สึกเป็นคนต่างพวกต่างภาษา รับมาชุบเลี้ยงข้าราชการพื้นเมืองรับราชการในตำแหน่งหน้าที่การงานที่ทัดเทียมกับข้าราชการจากกรุงเทพฯ ตลอดจนนำนโยบายการศึกษามาใช้ในการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมที่แตกต่าง ให้มีลักษณะเหมือนกัน

การจัดการศึกษาโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อการ “ชักโยงลาวให้กลายเป็นไทย” นับได้ว่าประสบความสำเร็จ ดังเห็นได้จากรายงานของพระยาสุรสีห์วิศิษฐ์ศักดิ์ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวความตอนหนึ่งว่า

“ส่วนความนิยมของชาวเมืองนำยินดีที่นิยมต่อการเล่าเรียนอยู่มาก ไม่ว่าจะในเมืองหรือบ้านนอก ถ้าเปิดโรงเรียนขึ้นแล้วครูไม่ต้องชักชวน รีบส่งบุตรหลานเข้าเล่าเรียนด้วยความเต็มใจ เมื่อ 2-3 ปีที่แล้วมา พระยาไพศาลศิลปศาสตร์ ได้ขึ้นไปตรวจราชการคราวหนึ่งถึงกับออกปากปลาดใจที่ไม่ได้นึกว่าการเล่าเรียนในมณฑลพายัพจะแผ่ออกไปได้รวดเร็วถึงเพียงนี้”¹⁴⁸

ย่อมแสดงให้เห็นได้ว่าในเขตล้านนานโยบายการชักโยงลาวเป็นไทย ดำเนินไปตามพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในการจัดการสถาปนารัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ขึ้น โดยอาศัยกระบวนการรวมศูนย์กลางอำนาจผ่านระบบราชการและระบบการศึกษาแบบใหม่ ให้เกิดขึ้นบนอาณาบริเวณที่เคยเป็นอาณาจักรล้านนา จนกลายเป็นส่วนหนึ่งของราชอาณาจักรสยามอย่างสมบูรณ์

¹⁴⁶ หจข. ร.5 ม. 2.11/14 “รายงานการประชุมเทศาภิบาลพแนงธรรมการ”(ลงวันที่ 22 กันยายน ร.ศ. 122).

¹⁴⁷ หจข. ศธ. 43/14 ปีที่ 1 “พระยาไพศาลฯ ไปตรวจราชการมณฑลพายัพ” (6 พฤษภาคม – 28 สิงหาคม 2456).

¹⁴⁸ หจข. ร.6 ก. 2/27 “พระยาสุรสีห์วิศิษฐ์ศักดิ์ กราบบังคมทูลรัชกาลที่ 6”.

2.4 ปัญหาทางเศรษฐกิจการเมืองและสังคม ในเมืองลำปาง แพร่ น่าน ก่อนปี พ.ศ. 2459

จากนโยบายของรัฐบาลกรุงเทพฯ ในการรวมหัวเมืองล้านนา และวิธีการดำเนินการรวมหัวเมืองล้านนาดังที่กล่าวมาแล้ว ได้สะท้อนภาพการจัดการปกครองที่สามารถเข้าไปปฏิรูปหัวเมืองล้านนา ให้กลายเป็นส่วนหนึ่งของราชอาณาจักรสยาม แต่ในความเป็นจริง ตลอดระยะเวลา กว่า 40 ปี ที่รัฐบาลกรุงเทพฯ พยายามเข้าไปจัดการและควบคุมหัวเมืองล้านนา ต้องประสบกับสภาวะความขัดแย้งระหว่างข้าราชการและข้าหลวงเทศาภิบาลที่ถูกส่งไปจากส่วนกลางกับเจ้านายพื้นเมือง รวมไปถึงการกบฏของประชาชนในเขตล้านนาถึง 2 ครั้ง ตลอดจนความขัดแย้งที่ปรากฏออกมาในรูปการแบ่งกลุ่มแบ่งพวกในหมู่ข้าราชการสยามที่ถูกส่งจากส่วนกลาง อันเนื่องมาจากเรื่องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจแทบทั้งสิ้น เช่น กิจการป่าไม้และการเก็บภาษีอากร

จากปัญหาความขัดแย้งที่เกิดจากการปฏิรูปการปกครองของรัฐบาลกรุงเทพฯ กับเจ้านายพื้นเมืองล้านนาในเรื่อง เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่เกิดขึ้นในเมืองลำปาง แพร่ น่าน อาจแบ่งประเภทของปัญหาที่เกิดขึ้นได้เป็น 3 ประการ กล่าวคือ

2.4.1 ปัญหาที่เกิดจากการปฏิรูปการปกครอง

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า รัฐบาลกรุงเทพฯ ได้ดำเนินนโยบายปฏิรูปการปกครองตามแนวความคิดเรื่องรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยการสถาปนาขอบเขตพรมแดนที่แน่นอน และดำเนินการจำแนกคนในบังคับต่างชาติจากคนสยามโดยทั่วไป พร้อมทั้งนั้นรัฐบาลกรุงเทพฯ ก็ได้พยายามตั้งอำนาจทางเศรษฐกิจของเจ้านายพื้นเมืองเข้าเป็นของรัฐบาลกรุงเทพฯ โดยการตั้งอำนาจในการเก็บภาษีอากร การเรียกเก็บเงินแทนการเกณฑ์แรงงาน ตลอดจนเข้าไปเป็นผู้ดำเนินการอนุญาตสัมปทานกิจการป่าไม้แทนเจ้านายพื้นเมือง

การดำเนินนโยบายดังกล่าวนำไปสู่ปัญหาความแตกต่างในระบบเงินตราและระบบการค้าที่แต่เดิมหัวเมืองล้านนามีความผูกพันทางการค้ากับเมืองในปกครองของจักรวรรดินิยมตะวันตก โดยเฉพาะหัวเมืองมอญของพม่า ดังปรากฏในรูปแบบเครือข่ายทางการค้าทางบกในรูปกองคาราวานข้ามพรมแดน นอกจากนั้น หัวเมืองล้านนายังมีความสัมพันธ์กับคนในบังคับต่างชาติ เช่น ชาวมุสลิม ซึ่งเป็นแรงงานที่สำคัญในกิจการป่าไม้ อันส่งผลให้เกิดความแตกต่างในระบบความคิดและความเชื่อ อันนำไปสู่ความขัดแย้งและลุกลามไปสู่การกบฏของชาวมุสลิมเมืองแพร่ในเวลาต่อมา

จากความสัมพันธ์ในระบบการค้ารูปแบบดังกล่าว ทำให้เงินตราที่ใช้เป็นสื่อกลางในการซื้อขายสินค้าในหัวเมืองล้านนา ได้แก่ เงินรูปีของอินเดีย* ดังปรากฏในบันทึกของ คาร์ล บ็อค ซึ่งเดินทางมายังล้านนาในปี พ.ศ. 2424 ว่า "...เงินบาทนั้นใช้ไม่ได้เลยนับแต่จะแหงขึ้นไป ใช้แต่เงินรูปีของพม่า ... และ...เงินบาทเป็นอย่างไรนั้น คนพวกนี้ไม่เคยเห็นกันเลย และถ้าส่งให้ก็ไม่มีการยอมรับ..."¹⁴⁹

เมื่อบริษัทต่างชาติเข้ามาขอทำสัมปทานป่าไม้ในเขตล้านนามากขึ้น อิทธิพลของเงินรูปีได้แพร่ขยายไปอย่างกว้างขวาง จนกระทั่งบรรดาพ่อค้าจีนที่เดินทางล่องเรือค้าขายกับกรุงเทพฯ ซึ่งต้องซื้อสินค้าด้วยเงินบาท จำเป็นต้องขายสินค้าเป็นเงินรูปี แม้แต่กรมหมื่นพิชิตปรีชา ข้าหลวงจากกรุงเทพฯ ซึ่งเข้ามาปรับปรุงระบบภาษีอากรในปี พ.ศ. 2427 พระองค์จำเป็นต้องกำหนดอัตราภาษีให้จ่ายได้ทั้งเงินบาทและเงินรูปี¹⁵⁰ เนื่องจากประชาชนในเขตล้านนาไม่ยอมรับเงินบาท ถึงแม้ว่ารัฐบาลกรุงเทพฯ จะกำหนดให้ใช้เงินบาทได้ในบริเวณเขตล้านนาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2398 โดยเงินบาทเข้ามาสู่ระบบแลกเปลี่ยนเงินตราและตลาดการค้าของล้านนานานแล้ว แต่เงินบาทก็มีได้เป็นที่ยอมรับจากคนในล้านนา เนื่องจากการเข้ามาของเงินบาทและเงินเหรียญทองแดงของกรุงเทพฯ ทำให้ประชาชนในหัวเมืองล้านนาสับสนและสงสัยในมาตรฐานเงินดังกล่าว ประกอบกับความไม่คุ้นเคยกับการใช้ระบบเงินดังกล่าว ทำให้ประชาชนไม่ค่อยยอมรับระบบเงินของสยาม¹⁵¹

ในขณะเดียวกันบรรดาบริษัทป่าไม้ของต่างชาติได้จ่ายเงินค่าจ้างคนงานป่าไม้ ค่าต่อไม้ และค่าเปิดป่า เป็นเงินรูปี ดังปรากฏว่ามีเงินรูปีจากกิจการป่าไม้ในปี พ.ศ. 2445 มีมูลค่า 320,000 ปอนด์ ทำให้ตลาดการค้าของบรรดาพ่อค้าในเขตล้านนาตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของเงินรูปีมากยิ่งขึ้น¹⁵²

พร้อมกันนั้นบทบาทของเงินรูปีในระบบเศรษฐกิจล้านนาทวีความสำคัญยิ่งขึ้น เมื่อบริษัทป่าไม้ของอังกฤษและพ่อค้าอังกฤษได้นำเงินมาซื้อสินค้าในเขตล้านนา และนำเงินออกไปซื้อสินค้าที่พม่า ทำให้ระบบการค้าของล้านนาซึ่งแต่เดิมสัมพันธ์กับระบบเงินรูปี อันเนื่องมาจากพื้นฐานทาง

* เงินรูปีอินเดียเข้ามามีอิทธิพลเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนสินค้าในเขตล้านนา จากสัญญาที่รัฐบาลสยามทำกับรัฐบาลอังกฤษ ในปี พ.ศ. 2399.

¹⁴⁹ คาร์ล บ็อค, สมัยพระปิยมหาราช แปลโดย เสถียร พันธังษี และ อัมพร จุลานนท์ (ธนบุรี : สำนักพิมพ์ออลกรณ, 2524), หน้า 181, 229.

¹⁵⁰ พูนพร พูลทาจกร, "การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในมณฑลพายัพหลังการตัดเส้นทางรถไฟสายเหนือ พ.ศ. 2468-2484", หน้า 73.

¹⁵¹ หจข. ร.5 B.P.P. 3/1 "Siam-Diplomatic and Consular Report "(1902) p. 17.

¹⁵² ปลาย้อ ชนนวนท์, บทบาทนายทุนพ่อค้าที่มีต่อการก่อตัวของทุนนิยมภาคเหนือของประเทศไทย พ.ศ. 2464-2523 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สร้างสรรค์, 2530), หน้า 7.

การค้าที่สัมพันธ์กับการค้าข้ามพรมแดนกับเม็กซิโกและยูนิอัน ได้เป็นพลังหนุนที่สำคัญที่ทำให้บริษัทป่าไม้ของอังกฤษและพ่อค้าอังกฤษสามารถเข้ามาถือสิทธิพลในทางการค้า โดยเฉพาะความสามารถในการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนเงินบาทต่อเงินรูปี โดยการเข้าไปควบคุมปริมาณเงินรูปีในระบบเศรษฐกิจ ดังปรากฏในตารางที่ 3

ตารางที่ 3 การนำเข้าและส่งออกเงินรูปีระหว่างล้านนา กับพม่า พ.ศ. 2441-2457

ปี	การนำเข้า	การส่งออก	อัตราแลกเปลี่ยน
2441 – 2446	61,581	55,813	0.8 รูปี / บาท
2447 – 2450	78,868	88,492	0.926 รูปี / บาท *
2450 – 2455	101,805	96,389	1.12 รูปี / บาท
2456	118,090	78,105	1.14 รูปี / บาท
2457	147,719	79,762	1.16 - 1.18 รูปี / บาท

* ค่าของรูปีลดลงเนื่องจาก ในปี พ.ศ. 2451 เกิดวิกฤตการณ์โลหะเงินลดลงทั่วโลก ทำให้รัฐบาลยกเลิกการใช้มาตรฐานโลหะเงิน และเปลี่ยนมาใช้มาตรฐานเงินปอนด์สเตอร์ลิงแทน ค่าเงินรูปีจึงลดลง

ที่มา: Anan Ganjanapan 1984 : 106, 108 BCR 1898 - 1921. อ้างถึงใน ปลาย้อ ชนะนนท์, บทบาทนายทุนพ่อค้าที่มีต่อการก่อตัวของทุนนิยมภาคเหนือของประเทศไทย พ.ศ. 2464-2523 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สร้างสรรค์, 2530), หน้า 13.

บทบาทของบริษัทป่าไม้ของอังกฤษและพ่อค้าชาวอังกฤษในการเข้ามากำหนดอัตราแลกเปลี่ยนเงินบาทต่อเงินรูปี โดยการเข้ามาควบคุมปริมาณเงินรูปี ยังได้ขยายอิทธิพลเพื่อแสวงหากำไร โดยเป็นผู้กำหนดอัตราแลกเปลี่ยนเงินระหว่างเงินแอนนากับเงินบาท, เงินรูปี และเงินเหรียญทองแดง ที่ต่าง ๆ คือ กรุงเทพฯ, เชียงใหม่, น่าน ดังปรากฏในตารางที่ 4 และ 5

ตารางที่ 4 ตารางแสดงอัตราแลกเปลี่ยนมาตรฐาน ระหว่างเงินสกุลรูปี เงินแอนนา กับเงินไทย

จังหวัด	ค่าเงินรูปี และแอนนา	ค่าเงินบาท
กรุงเทพฯ	1 รูปี	48 อัฐ หรือ 75 สตางค์
	2 แอนนา	6 อัฐ
	4 แอนนา	12 อัฐ
น่าน	1 รูปี	48 อัฐ
	2 แอนนา	7 อัฐ
	4 แอนนา	14 อัฐ

ที่มา: หจช. ๖.5 B.P.P. 3/1 "Siam-Diplomatic And Consular Report "(1902) p.17.

ตารางที่ 5 เปรียบเทียบอัตราแลกเปลี่ยนระหว่างเงินรูปี กับเงินแอนนาในเมืองน่านและเมือง เชียงใหม่

น่าน	1	รูปี	แลกเหรียญ 4 แอนนา	ได้	3	เหรียญ
	1	รูปี	แลกเหรียญ 2 แอนนา	ได้	7	เหรียญ
เชียงใหม่	1	รูปี	แลกเหรียญ 4 แอนนา	ได้	4	เหรียญ
	1	รูปี	แลกเหรียญ 2 แอนนา	ได้	7	เหรียญ

ที่มา: หจข. ๖.5 B.P.P. 3/1 "Siam-Diplomatic And Consular Report " (1902) p.17.

จากอัตราแลกเปลี่ยนเงินสกุลต่าง ๆ ดังกล่าวที่เป็นอัตราแลกเปลี่ยนที่กรุงเทพฯ, เชียงใหม่, น่าน ทำให้ทราบว่าอัตราแลกเปลี่ยนแต่ละแห่งไม่เท่ากัน อัตราแลกเปลี่ยนที่เชียงใหม่และน่านจะต่ำกว่าที่กรุงเทพฯ ซึ่งพ่อค้าที่ส่งสินค้าเข้ามาและจ่ายเป็นเงินเหรียญแอนนาจะได้กำไรเพิ่มขึ้น¹⁵³ แม้ว่ารัฐบาลกรุงเทพฯ จะประกาศให้เมืองต่าง ๆ ในล้านนามีอัตราเดียวกันทั่วประเทศ พร้อมทั้งกำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนอย่างรุนแรง แต่กระนั้นคนในเขตล้านนาก็ยังคงนิยมในการใช้เงินรูปี และแลกเปลี่ยนในอัตราเดิม โดยให้เหตุผลว่าใช้เงินชนิดรูปีเป็นประเพณีที่ทำกันมานานแล้ว¹⁵⁴

อาจกล่าวได้ว่า การขยายตัวของระบบการค้าข้ามพรมแดนและเข้ามามีอิทธิพลของบริษัทชาวอังกฤษและพ่อค้าชาวอังกฤษในระบบแลกเปลี่ยนเงินตรา ระหว่างเงินบาท, เงินรูปี และเงินแอนนา ทำให้เงินรูปีมีบทบาทอย่างมากในเขตล้านนา จนประชาชนในเขตล้านนาพอใจกับการใช้เงินรูปี เนื่องจากความสะดวกในการแลกเปลี่ยนสินค้า นอกจากนั้นประชาชนยังรู้สึกคุ้นเคยกับการใช้เงินรูปีมากกว่าเงินบาท

ความแตกต่างในเรื่องระบบทางเศรษฐกิจของเขตล้านนาดังปรากฏในรูปการค้าของคาราวานที่สัมพันธ์กับการใช้เงินรูปีเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนสินค้า กับแนวนโยบายที่พยายามเข้ามาปฏิรูปการปกครอง โดยการสถาปนารัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์และการจัดการตั้งอำนาจทางเศรษฐกิจโดยใช้มาตรการต่าง ๆ เช่น การจ่ายภาษีอากรเป็นเงินบาทดังที่กล่าวมาแล้ว ได้นำไปสู่การปะทะทางการเมืองของกลุ่มประชาชน เจ้านายในเขตล้านนา และคนในบังคับต่างชาติ กับข้าหลวงจากกรุงเทพฯ อันนำไปสู่กบฏเจ็ว เมืองแพร์ ในปี พ.ศ. 2445

¹⁵³ หจข. ๖.5 B.P.P. 3/1 " Siam-Diplomatic and Consular Report 1902" p. 17.

¹⁵⁴ เรื่องเดียวกัน.

ความขัดแย้งที่ปรากฏเป็นสาเหตุแห่งกบฏเงี้ยวเมืองแพร่ เกิดขึ้นจากความแตกต่างระหว่างระบบทางเศรษฐกิจแบบเดิมที่ผ่านการค้ากองคาราวาน กับแนวนโยบายที่พยายามเข้ามาปฏิรูปทางการปกครองของรัฐบาลกรุงเทพฯ อาจเป็น 3 ประการคือ ประการแรก ความขัดแย้งของพ่อค้าข้ามพรมแดน ประการที่สอง ปัญหาคนในบังคับชาติตะวันตก ประการสุดท้าย ปัญหาเรื่องการเก็บภาษีอากร และค่าแรงงานเกณฑ์

ประการแรก ความขัดแย้งของพ่อค้าข้ามพรมแดนกับการกำหนดเขตแดนที่แน่นอนเพื่อสถาปนารัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของรัฐบาลกรุงเทพฯ ทำให้กระบวนการค้าข้ามพรมแดนเกิดปัญหายุ่งยากมากขึ้นจนไม่สามารถที่จะเดินทางค้าขายอย่างเดิมได้ เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่า เมื่อมีพรมแดนที่ชัดเจน และมีระเบียบต่าง ๆ เกี่ยวกับการเข้าออกเมือง พ่อค้าข้ามพรมแดนซึ่งส่วนใหญ่เป็นพวกเงี้ยวหรือไทยใหญ่ จะต้องขอหนังสือเดินทางจากเจ้าหน้าที่ของสยาม การขอหนังสือเดินทางนี้มีขั้นตอนและระเบียบมากมาย เช่น การขอหนังสือเดินทางแต่ละฉบับของพ่อค้าเงี้ยวหรือไทยใหญ่นั้นจะต้องมีคนไทยให้การรับรองด้วย¹⁵⁵ หากพ่อค้าไทยใหญ่ไม่มีหนังสือเดินทางก็จะถูกคุมขังทันที ถ้าต้องการอิสรภาพก็ต้องจ่ายค่าสินบนให้แก่เจ้าหน้าที่ของราชการเป็นจำนวนมาก¹⁵⁶ แม้ว่าพ่อค้าไทยใหญ่จะสามารถจัดทำหนังสือเดินทางให้ถูกระเบียบกฎเกณฑ์ได้แล้ว แต่กระบวนการทางการค้าที่จะไปค้าระหว่างเมืองต่าง ๆ ในเขตล้านนาก็ยังต้องประสบกับปัญหาที่ก่อความลำบากขึ้นไปอีก คือ พ่อค้าที่จะขนส่งสัตว์ โค กระบือ ออกไปจากแต่ละเมือง ก็จะต้องด่อนโค กระบือทุกตัวไปให้เจ้าหน้าที่ของสยามทำการบันทึกลักษณะรูปพรรณ และตรวจนับจำนวนให้เป็นที่ยอมรับว่าจำนวนและลักษณะสัตว์ตรงตามที่ระบุไว้ในหนังสือเดินทางหรือไม่ พร้อมทั้งพ่อค้ายังจะต้องเสียค่าธรรมเนียมสัตว์อีกตัวละ 8 อัฐ ส่วนค่าน้ำหมึกและค่ากระดาษ พ่อค้าก็ยังคงเสียอีกต่างหากให้แก่เจ้าหน้าที่สยาม¹⁵⁷

ประการที่สอง ปัญหาคนในบังคับชาติตะวันตก อันมีเหตุมาจากการสถาปนารัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ขึ้นมา ยังมีความหมายที่สำคัญคือ การจำแนกว่าใครเป็นสยาม ใครไม่ใช่คนสยาม ใครเป็นคนในบังคับชาติตะวันตก ดังที่กล่าวมาแล้ว ได้นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างคนในบังคับชาติตะวันตก โดยเฉพาะพวกไทยใหญ่กับข้าราชการกับกรุงเทพฯ เนื่องจากในอดีตชาวไทย

¹⁵⁵ หจข. ร.5 ต. 46/8 “เรื่อง ออกหนังสือเดินทางให้แก่คนในบังคับต่างประเทศ วันที่ 15 พฤศจิกายน ร.ศ. 117 – 20 ธันวาคม ร.ศ. 117”.

¹⁵⁶ เตช บุนนาค, ขบถ ร.ศ. 121 (กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2524), หน้า 46.

¹⁵⁷ ยอดยิ่ง รักสัตย์, “การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและเศรษฐกิจในภาคเหนือของประเทศไทยกับกบฏเงี้ยว พ.ศ. 2445” หน้า 67.

ใหญ่บางกลุ่มมีความสัมพันธ์และดำรงอยู่ในลำนานาเป็นเวลายาวนาน ในกิจการป่าไม้ เช่น สามารถใช้ไม้ในกิจการสาธารณะและสร้างบ้านเรือนได้ตามประสงค์ ตลอดจนตั้งถิ่นฐานบ้านเรือนโดยการซื้อที่ดินได้ตามอิสระ แต่เมื่อรัฐบาลกรุงเทพฯ ออกนโยบายห้ามไม่ให้คนในบังคับชาติตะวันตกมีสิทธิเกี่ยวกับการครอบครองที่ดิน การซื้อขายหรือเช่าที่ดิน ตลอดจนยังลดสิทธิในการใช้ไม้เพื่อการค้าสาธารณะต่าง ๆ ลง ดังปรากฏว่า "...ราษฎรจะสร้างบ้านเรือนหรือวัด ศาสนสถาน ซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์ก็ดี ที่จะขออนุญาตจากเจ้ากรมป่าไม้เป็นการลำบากติดขัดอย่างยิ่ง หากได้ตามประสงค์ไม่..."¹⁵⁸ และสำหรับกลุ่มไทยใหญ่ที่มีอาชีพทำไม้ ก็ประสบปัญหา ดังปรากฏในคำให้การของ สล่าไปไชย หัวหน้าคนหนึ่งในกบฏเงี้ยว กล่าวไว้ว่า "...เราได้ถูกกดขี่โดยชาวสยาม ... สร้างวัดก็ไม่ได้ เพราะไม่ให้ไม้ฟรี..."¹⁵⁹ นอกจากนั้น ชาวไทยใหญ่บางคนที่ไม่สามารถแสดงเอกสารการเป็นคนในบังคับของอังกฤษได้ ก็จะถูกบังคับให้เสียภาษีค่าแรงแทนเกณฑ์ 4 บาท และถูกเกณฑ์แรงงานเช่นเดียวกับคนพื้นเมือง

ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างชาวไทยใหญ่กับข้าราชการกรุงเทพฯ ก็ได้เริ่มทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ในกรณีของ เหมืองพลอย บ้านบ่อแก้ว ในเขตเมืองลงซึ่งขึ้นกับเมืองลำปาง เนื่องจากได้มีชาวไทยใหญ่ได้เดินทางเข้ามาขุดหาพลอยเป็นจำนวนมาก ซึ่งบางคนได้จับจองที่ดินเพื่อการเพาะปลูก ปลูกสร้างบ้านเรือน ที่อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงกับเหมืองพลอย นอกจากนั้น พวกไทยใหญ่อาจจะไม่มีหนังสือทางการ ในสภาพเช่นนี้ทำให้ทางรัฐบาลกรุงเทพฯ พยายามจะเข้าไปควบคุมมากยิ่งขึ้น จนนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างชาวไทยใหญ่กับข้าราชการกรุงเทพฯ ในที่สุด¹⁶⁰

ประการที่สาม ความขัดแย้งในเรื่องการเก็บภาษีอากรและค่าแรงแทนเกณฑ์ อันเป็นผลมาจากการตั้งอำนาจทางเศรษฐกิจจากเจ้านายพื้นเมือง โดยรัฐบาลกรุงเทพฯ ได้ทำการจัดเก็บภาษีอากร และค่าแรงแทนเกณฑ์ ได้ส่งผลทำให้เกิดความปั่นป่วนทางเศรษฐกิจในสังคมลำนานา เพราะเป็นการจัดการทางเศรษฐกิจที่แตกต่างและขัดแย้งกับระบบเศรษฐกิจดั้งเดิมของลำนานา ซึ่งแต่เดิมราษฎรในลำนานาเสียภาษีเป็นสิ่งของตามอัตราที่กำหนด เช่น ปลูกพืชต่าง ๆ เสียภาษีเป็นผลผลิตนั้นๆ และถูกเกณฑ์แรงงานตามที่ถูกครอบงำจะเรียกเกณฑ์ แต่เมื่อรัฐบาลกรุงเทพฯ เข้ามาปฏิรูปการปกครอง ได้จัดเก็บภาษีโดยตั้งมาอยู่ในการจัดการของเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกรุงเทพฯ มีการ

¹⁵⁸ Fo. 371/10351, Letter of Mr. Greg, The British Legation Bangkok to British Foreign Office (11st June 1924)

¹⁵⁹ หจข. ร.5 ม.16/10 "เรื่อง รายงานพระองค์เพ็ญพัฒนพงษ์ เสด็จตรวจการป่าไม้" (พฤษภาคม ร.ศ. 112).

¹⁶⁰ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน ยอดยิ่ง รักสัตย์, "การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและเศรษฐกิจในภาคเหนือของประเทศไทยกับกบฏเงี้ยว พ.ศ. 2445", หน้า 96-98.

กำหนดอัตราการค้าเรียกเก็บภาษีเป็นเงินตราที่แน่นอน นำระบบเศรษฐกิจแบบเงินตราเข้ามาใช้ในเขตล้านนา การออกระเบียบการจัดเก็บภาษีเป็นตัวเงินให้ครอบคลุมสินค้าต่าง ๆ ทุกชนิดที่มีการซื้อขายในล้านนา ดังปรากฏอย่างชัดเจนในการเรียกเก็บภาษีเป็นตัวเงิน ตามรายชื่อภาษีที่จัดเก็บโดยสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นพิชิตปรีชากร¹⁶¹

การจัดเก็บในลักษณะที่กล่าวมานี้ ก่อให้เกิดความปั่นป่วนให้แก่ราษฎรที่แต่เดิมไม่เคยเสียภาษีในการซื้อขายสินค้าทุกประเภท และไม่เคยเสียเป็นตัวเงิน ประกอบกับการจัดเก็บภาษีนี้นี้เป็นการจัดเก็บแบบมีสินค้าผูกขาดที่จัดเก็บโดยเจ้าภาษีนายอากร ซึ่งเป็นผู้ที่จะได้เสนอผลประโยชน์สูงสุดให้แก่ทางราชการ ดังนั้น เมื่อเจ้าภาษีนายอากรออกตรวจเก็บภาษีจากราษฎรได้เก็บภาษีในอัตราสูงไปด้วย นโยบายการจัดเก็บภาษีแบบนี้ทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้นในสังคมล้านนา

นอกจากนี้ การจัดเก็บเงินค่าแรงแทนเกณฑ์จากพลเมืองคนละ 4 บาท ต่อปี ตามพระราชบัญญัติการเก็บค่าแรงแทนเกณฑ์มณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ ร.ศ. 119 ได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งจนนำไปสู่การปะทะกันในกรณีสาเหตุของกบฏเงี้ยวเมืองแพร่ ในปี พ.ศ. 2445¹⁶²

2.4.2 ปัญหาจากการดำเนินนโยบายให้เจ้านายพื้นเมืองคงดำรงฐานะทางสังคม

ในสภาวะทางการเมืองขณะนั้น รัฐบาลกรุงเทพฯ ได้พยายามเข้ามาตั้งอำนาจทางการเมืองการปกครองจากเจ้านายพื้นเมือง ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น ในด้านหนึ่งความพยายามของรัฐบาลกรุงเทพฯ ที่จะล้มล้างอำนาจเดิมของเจ้านายพื้นเมือง ซึ่งนับได้ว่ารัฐบาลกรุงเทพฯ ประสบความสำเร็จในการตั้งอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางไม่น้อย เห็นได้จากการที่รัฐบาลสามารถที่จะเข้าไปใช้อำนาจในการตัดสินใจปัญหาสำคัญ ๆ หลายเรื่องหลายประการ เช่น การยึดอำนาจทางด้านการป่าไม้ การปกครอง ศาล และการต่างประเทศ เป็นต้น แต่ในอีกด้านหนึ่ง รัฐบาลดำเนินการเช่นนี้ ในขณะที่ยังไม่สามารถสร้างเครื่องมือหรือเครือข่ายที่จะช่วยเสริมสร้างสถาปนาการปกครองของรัฐบาลขึ้นมาได้ รวมทั้งยังไม่มีบุคคลที่จะทำหน้าที่ปกครองได้อย่างทั่วถึงในระดับต่าง ๆ เช่น การจัดตั้งตำรวจให้ปกครองดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยให้เป็นไปตามกฎหมายของรัฐ และนอกจากนั้น รัฐบาลยังไม่สามารถจัดตั้งกองทหารแบบใหม่ประจำในหัวเมืองเพื่อที่จะสามารถใช้กำลังทหารในการควบคุมสถานการณ์ที่เกินกว่าหน่วยราชการอื่น ๆ จะรองรับได้ รัฐบาลจึงมีความจำเป็นที่จะต้องพึ่งเจ้านายพื้นเมืองให้ร่วมมือจัดการกับปัญหาต่าง ๆ ในท้องถิ่นอยู่ ดังเห็นได้จาก เรื่องการขอ

¹⁶¹ ุรายละเอียด ใน วีระเทพ ศรีมงคล, "การเก็บภาษีอากรในล้านนาไทย พ.ศ. 2427 ถึง 2445," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2530).

¹⁶² ุรายละเอียด ใน ยอดยิ่ง รักสัตย์, "การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและเศรษฐกิจในภาคเหนือของประเทศไทยกับกบฏเงี้ยว พ.ศ. 2445", หน้า 108-110.

ความร่วมมือมือของรัฐบาลกรุงเทพฯ กับเจ้านายพื้นเมืองให้ช่วยปราบโจร⁶³ เนื่องจากผลของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจการเมืองทำให้ปัญหาโจรผู้ร้ายทวีความรุนแรงมากขึ้น ตั้งแต่รัฐบาลกรุงเทพฯ เริ่มปฏิรูปการปกครอง ดังปรากฏในรายงานราชการจำนวนมากได้กล่าวถึงเหตุการณ์การแย่งชิงข้าวของราษฎรที่ยากแค้น มีความรุนแรงถึงขนาดที่มีการฆ่าฟันกัน⁶⁴

อย่างไรก็ตาม แม้ในช่วงปลายรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัฐบาลสามารถจัดตั้งตำรวจภูธรและกองกำลังทหารในเขตล้านนาเป็นที่เรียบร้อย แต่ยังคงปรากฏว่า มีโจรผู้ร้ายเที่ยวปล้นสะดมบ่อยครั้ง มีกลุ่มกองโจรที่มีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักกันดีของคนเมืองแพร่ในสมัยนั้น (ราวปี พ.ศ. 2450) คือ กลุ่มโจรของนายห้วน ซึ่งในหมู่ราษฎรเมืองแพร่เรียกหัวหน้ากลุ่มโจรผู้ร้ายว่า "อ้ายห้วนแฉ่า" ชื่อเสียงของหัวหน้าโจรกลุ่มนี้เป็นที่ยอมรับในหมู่ราษฎร เพราะมีพฤติกรรมที่ต่างจากโจรกลุ่มอื่น ๆ คือการปล้นคนรวยแล้วนำไปแจกจ่ายคนจน พฤติกรรมดังกล่าวเป็นอุปสรรคสำคัญที่รัฐบาลกรุงเทพฯ จะปราบปรามได้ ทั้งนี้เพราะราษฎรนอกจากจะไม่ให้ความร่วมมือกับทางราชการแล้ว ยังนิยมชมชื่นนายห้วนอีกด้วย ตำรวจภูธรนอกจากไม่สามารถปราบได้ กลับต้องแตกพ่ายพวกโจรหลายครั้ง⁶⁵ รัฐบาลต้องดำเนินการกวาดล้างการปกครองเมืองแพร่ให้เรียบร้อยทันที ด้วยการปรับปรุงด้านตำรวจภูธรให้เข้มแข็งขึ้น และโปรดเกล้าฯ ให้เปลี่ยนแปลงข้าหลวงใหม่โดยคัดเลือกบุคคลที่ราษฎรเลื่อมใสไปแทน⁶⁶

อาจกล่าวได้ว่า การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจการเมืองที่รัฐบาลกรุงเทพฯ ได้เข้ามาจัดการในเขตล้านนา ได้นำไปสู่การเกิดการต่อต้าน และแสดงออกในรูปของกองโจร ประกอบกับนโยบายของรัฐบาลกรุงเทพฯ ที่จะปลดปล่อยให้เจ้านายพื้นเมืองมีอิสระทางสังคม ได้นำไปสู่การเพิ่มสถานภาพทางสังคมของเจ้านายพื้นเมืองมากยิ่งขึ้น จากกรณีขอความร่วมมือในการปราบโจรของรัฐบาลกรุงเทพฯ ต่อเจ้านายพื้นเมือง อันเป็นผลให้ในอีกด้านหนึ่งบรรดาเจ้านายพื้นเมืองเริ่มสั่งสมบารมีโดยการสนับสนุนหรือปกป้องบริวารของตนที่ทำผิดกฎหมาย รวมทั้งเจ้านายบางคนยังได้ขงสุ่มผู้คนไว้เพื่อจุดประสงค์ก่อวอนอำนาจรัฐบาลกรุงเทพฯ และแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

⁶³ หจช. ร.5 ม.58/69 "เรื่อง ผู้ร้ายปล้นและคิดจัดการป้องกันโจรผู้ร้ายทางมณฑลลาวเฉียง" (29 กันยายน ร.ศ. 113 – 5 กรกฎาคม ร.ศ. 119.)

⁶⁴ หจช. ร.5 ม.58/176 "เรื่อง ทูตภิกขุภยที่เมืองลำปาง แพร่ ลอง ราษฎรขัดสนได้จ่ายข้าวแจกราษฎร" (วันที่ 22 ธันวาคม ร.ศ. 111 – 15 พฤษภาคม ร.ศ. 112) และ กจช. ร. 5 ม.58/182 "รายงานต่าง ๆ จัดราชการเมืองลำปาง" (วันที่ 20 ธันวาคม ร.ศ. 116 – 15 พฤษภาคม ร.ศ. 112).

⁶⁵ กระทรวงมหาดไทย, พระราชหัตถเลขาธิราชกาลที่ 5 ที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงมหาดไทย เล่ม 1. หน้า 135.

⁶⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 336.

ดังกรณีของ เมืองแพร์ ปรากฏว่า เจ้าเมืองแพร์ให้การสนับสนุนและปกป้องบริวารของตนที่ทำผิดกฎหมาย โดยไม่สนใจกฎหมายของรัฐบาลกรุงเทพฯ ดังปรากฏในคำกราบบังคมทูลของพระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นสมมตอมรพันธุ์ ในปี พ.ศ. 2439 ความว่า

“...เมืองแพร์เป็นเมืองที่มีภูมิฐานดี ด้วยเป็นเมืองที่มีภูมิฐานดี ด้วยเป็นทางค้าขายติดต่อกับเมืองน่าน เมืองลำปาง เมืองอุตรดิตถ์ การไม่เจริญขึ้นได้ในทุกวันนี้ เพราะมีความไม่เป็นธรรมอยู่ในโรงศาลบ้านเมือง เป็นต้นว่า การค้าขายนั้น ถ้าผู้รับซื้อสิ่งของเป็นพวกฟ้อง บ่าวไพร่ของเจ้าเมืองกรรมการแล้ว ถึงจะเป็นลูกหนี้ใคร ๆ อยู่ก็ไม่ต้องเดือดร้อนอย่างใด ข้อนี้เป็นสิ่งทำให้พวกพ่อค้าพากันย่อท้อไป...”¹⁶⁷

พร้อมกันนี้ ได้ดำเนินนโยบายให้เจ้านายพื้นเมืองดำรงสถานะทางสังคมไว้ โดยการให้สถานะ “เจ้า” แก่เจ้านายพื้นเมือง โดยรัฐบาลกรุงเทพฯ จะพระราชทานเงินเดือนเป็นค่ารักษาเกียรติยศและแบ่งรายได้จากภาษีอากรแก่เจ้านายพื้นเมือง แต่เนื่องจากสถานะเดิมของกลุ่มเจ้านายพื้นเมืองคือผู้มีอำนาจสูงสุดในเขตนั้น ทำให้บรรดาเจ้านายพื้นเมืองอาศัยเงื่อนไขดังกล่าวเป็นแนวทางในการแสวงหาโภคทรัพย์ โดยเจ้านายพื้นเมืองขยายอิทธิพลเข้าครอบครองที่ดินในเขตต่างๆ เป็นจำนวนมากมาย นอกจากนั้นยังเกณฑ์แรงงานไปถางป่าใหม่ และขุดเหมืองฝายในบางเขต ตลอดจนเจ้านายพื้นเมืองได้ใช้อิทธิพลดั้งเดิมของตนเข้ายึดที่นาของชาวบ้านมากเป็นที่นาหลวงซึ่งเรียกว่า “นาเจ้า”¹⁶⁸ เจ้านายพื้นเมืองจำนวนไม่น้อยหันมายึดที่นาเป็นสมบัติส่วนตัว โดยอาศัยความเชื่อดั้งเดิมของชุมชนในเรื่อง ผีกระดังงันที่กของ ศาสนาจารย์ ดาเนียงล แมคคิลวารี ซึ่งเดินทางเข้ามาในเมืองลำปางและน่าน ใน ปี พ.ศ. 2415 ได้กล่าวไว้ว่า

“เมื่อบรรดาเจ้านายพื้นเมืองได้กล่าวหาชาวบ้านที่ร่ำรวยว่าเป็นผีกระดังงันเมื่อไม่สามารถบังคับซื้อที่นาได้ โดยการจ้างหมอผีไปกล่าวหา และกระจายข่าวออกไป ซึ่งมีผลให้

¹⁶⁷ หจข. ร.5 ม. 58/148 “กราบบังคมทูลพระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นสมมตอมรพันธุ์ ราชเลขานุการ ที่ 190/5480” (วันที่ 20 พฤษภาคม ร.ศ. 115).

¹⁶⁸ อานันท์ กาญจนพันธ์, พัฒนาการของชีวิตและวัฒนธรรมล้านนา (เชียงใหม่: โครงการมหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2527), หน้า 95.

ชาวบ้านถูกเกลียดชังและถูกขับไล่ออกจากหมู่บ้าน ที่นาของพวกนี้ก็จะตกเป็นของ
เจ้านายพื้นเมือง”¹⁷⁰

นอกจากนั้น เจ้านายพื้นเมืองยังเรียกเกณฑ์แรงงานราษฎรไปทำเหมืองฝาง และงานเล็ก
งานน้อย ตามจารีตดั้งเดิม เช่น ต่ำข้าว ตัดพิน และส่งพืชผักต่าง ๆ ให้แก่เจ้า ดังปรากฏในบันทึก
ของ ปีแอร์ ฮอร์ต ในปี พ.ศ. 2440 ได้กล่าวถึงสภาพของราษฎรในเมืองแพร์ว่า

“...ผู้คนไม่ค่อยทำงาน เพราะรู้ว่าสิ่งที่หามาได้จะถูกพวกเจ้าเอาไป นอกจากนี้ยัง
ไม่กล้าเล่าเรียนหรือฝึกฝนการงานอาชีพใด ๆ เนื่องจากช่างที่มีฝีมือก็ถูกเรียกไป
ประจำในคุ้มโดยไม่ได้รับเงินเดือนใด นอกจากนี้มีข้าวพอกินไปวัน ๆ หนึ่งเท่านั้น...”
นอกจากนั้น “...เจ้าหลวงเมืองแพร์ ... มีเรื่องจุดคว่ำผู้หญิงหรือเด็กสาวเกิดขึ้นทุกวัน
จนชาวบ้านผู้นำสงสารเหล่านี้เห็นเป็นเรื่องธรรมดาและเห็นว่าเป็นสิทธิของเจ้า”¹⁷¹

การแสวงหาทางออกทางเศรษฐกิจโดยผ่านอำนาจทางสังคมของเจ้านายพื้นเมือง ได้ส่งผล
ให้บรรดาราษฎรต้องสูญเสียที่ดินดั้งเดิมของตนไปจำนวนไม่น้อย และที่ดินที่ราษฎรเคยสามารถ
บุกเบิกออกทำการผลิตได้ถูกปิดกั้น การขยายที่ทำกินของราษฎรจึงลดลง ราษฎรจำนวนหนึ่งจำ
เป็นต้องเป็นผู้เช่านาเจ้าเพราะไม่สามารถขยายไร่นาออกไปได้ ราษฎรบางกลุ่มที่สูญเสียที่นาก็ต้อง
ไปบุกเบิกที่ทำไร่ในที่สูงชันไป เขตป่าห้วยที่ไม่อาจทำนาได้ เพราะสภาพของพื้นที่ดินสูงกว่าที่นา
ในที่ใกล้หมู่บ้าน จำเป็นต้องทำนาไร่แทน ราษฎรบางกลุ่มก็ตกเป็นผู้เช่านาเจ้า และประสบกับ
ปัญหาค่าเช่านา โดยมีอัตราค่าเช่าเท่ากับหนึ่งในสามของผลผลิตในขณะนั้น ตลอดจนต้องเข้าไป
ทำงานรับใช้เจ้านายพื้นเมืองที่เป็นเจ้าของที่ดิน¹⁷²

จากกล่าวสรุปได้ว่า ปัญหาที่เกิดจากการดำเนินนโยบายปล่อยเจ้านายพื้นเมืองดำรงฐานะ
ทางสังคม ได้ส่งผลให้เจ้านายพื้นเมืองสะสมบุญบารมีมากยิ่งขึ้น อันเนื่องมาจากภาวะที่รัฐบาล
กรุงเทพฯจำเป็นต้องพึ่งพากำลังของเจ้านายพื้นเมืองปราบโจร ตลอดจนการยกสถานะเจ้านายพื้น
เมืองเป็น “เจ้า” ที่ได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลาง ทำให้เจ้านายพื้นเมืองมีโอกาสแสวงหาทางออก

¹⁷⁰ Daniel Mc Gilvary, *A half century among the Siamese and the Lao* (New York: Revell, 1912). อ้างถึงใน อานันท์ กาญจนพันธ์, *พัฒนาการของชีวิตและวัฒนธรรมล้านนา*, หน้า 98.

¹⁷¹ ปีแอร์ ฮอร์ต, *ล้านนาไทยในแผ่นดินพระพุทธเจ้าหลวง*, หน้า 176.

¹⁷² คูรายละเอียดใน อานันท์ กาญจนพันธ์, “พัฒนาการเศรษฐกิจของหมู่บ้านในล้านนา (2356-2490)”
ใน *พัฒนาการของชีวิตและวัฒนธรรมล้านนา*, หน้า 85-112.

ทางเศรษฐกิจเพื่อรักษาอำนาจทางสังคมที่เพิ่มมากขึ้น โดยการเข้าครอบครองที่ดินจำนวนมากไว้เพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ อันนำไปสู่ความขัดแย้งทางสังคม เนื่องจากราษฎรบางกลุ่มตกเป็นผู้อนาเจ้า และเป็นผู้รับใช้บรรดาเจ้านายพื้นเมืองที่เป็นเจ้าของที่ดินอีกด้วย

2.4.3 ปัญหาในการดำเนินนโยบาย “ชักโยงลาวเป็นไทย”

การดำเนินนโยบาย “ชักโยงลาวเป็นไทย” ของรัฐบาลกรุงเทพฯ โดยมีเป้าหมายเพื่อที่จะแก้ไขปัญหาของรัฐบาลกรุงเทพฯ ในเขตล้านนา ซึ่งในอดีตใช้นโยบายเกี่ยวลาว จนเกิดปัญหาในเวลาต่อมา คือ การแบ่งแยกของหมู่ราชการเป็นฝ่ายไทย ฝ่ายลาว นำไปสู่การทะเลาะวิวาทเสมอ ๆ ในเขตล้านนา รัฐบาลสยามได้พยายามแก้ไขปัญหามาโดยตลอดความเหลื่อมล้ำของเงินเดือนให้ยุติธรรม และพยายามดึงเจ้านายพื้นเมืองเข้ามารับราชการ ชูเบี่ยงให้รับตำแหน่งและเงินเดือนสูง ตลอดจนให้การศึกษาแก่ราษฎรในเขตล้านนา เพื่อที่จะฝึกคนให้สามารถทำราชการได้และสร้างความรู้สึกร่วมกันโดยผ่านระบบการศึกษา ดังที่กล่าวมาแล้ว

ในขณะที่รัฐบาลกรุงเทพฯ ดำเนินนโยบาย “ชักโยงลาวเป็นไทย” โดยอาศัยกระบวนการต่าง ๆ ขณะเดียวกัน รัฐบาลกรุงเทพฯ ได้แสดงปฏิกริยาต่อการกระทำของเจ้านายพื้นเมือง ทั้งที่แสดงออกในคำวิจารณ์ตีเตียนเจ้านายพื้นเมือง และแสดงออกผ่านนโยบายทางวัฒนธรรมในด้านต่าง ๆ ดังปรากฏในพระราชวิจารณ์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่มีต่อเหตุการณ์กบฏเงี้ยวเมืองแพร่ ในส่วนของเจ้านายพื้นเมืองในปี พ.ศ. 2445 ในพระราชหัตถเลขาการปกครอง ความว่า

“...เมื่อรวบรวมความทั้งหมด เห็นว่าความประพฤติอยู่กินของพวกเจ้านายเมืองแพร่ ฤๅความจริงจะเป็นทั่วไปทุกเมือง พวกเจ้านายล้านนาประพฤติดีแล้ว ทราบยิ่งกว่ากรมราชศักดิ์นอนกับธรรมपालะ เจ้าลาวพวกนี้คลุกคลีตีโมงคบค้า สัมเสกกันกับพวกเงี้ยว จะพูดอะไรกันก็พูดได้ ไปมาหาสู่กันถึงไหนถึงไรได้ นอนกินด้วยกันได้ ไม่มีจิงหวะจะใคร่อย่างใดเลย การอะไร ๆ คงรู้กันทั้งสิ้น ถ้าไม่รู้ก็ที่เขาชี้แจงถาม ฤๅต่างคนต่างไม่มีแปลนด้วยกัน ทั้งเงี้ยวทั้งลาว คิดการอะไรก็คิดชั่วเล่น ซึ่งจะได้นั่งตริกตรองหน้าเขยหน้าค้ำกันไม่มีเลยเป็นอันขาด...”¹⁷³

¹⁷³ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, ประชุมพระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ทรงบริหารราชการแผ่นดิน ภาค 9 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักนายกรัฐมนตรี, 2512), หน้า 136.

นอกจากนี้ พระองค์ทรงวิจารณ์เจ้านายพื้นเมืองในขณะนั้นโดยทั่วไปดังปรากฏในพระราชหัตถเลขาในการปกครองฉบับเดียวกันอีกว่า

“...แต่พวกเจ้าเหล่านี้ได้ทั้งผู้หญิงผู้ชาย ดูไม่เห็นมีความคิดฤสาครที่สมควรจะปกครองบ้านเมืองอย่างหนึ่งอย่างใด เห็นว่าไม่มีผู้ใดซึ่งควรจะยกเว้นว่าไม่ได้เป็นพวกเจี้ยวแต่สักคนเดียว...”¹⁷⁴

จากพระราชวิจารณ์ที่มีต่อเจ้านายพื้นเมืองเขตล้านนาได้สะท้อนให้เห็นถึงสภาวะของการรับรู้ต่อสถานการณ์เจ้านายพื้นเมืองในเขตล้านนาของรัฐบาลกรุงเทพฯ ในขณะนั้นว่ายังเป็นเจ้าต่างบ้านต่างเมือง นอกจากนี้ รัฐบาลกรุงเทพฯ ยังดำเนินนโยบายที่ดูหมิ่นเหยียดหยามเจ้านายพื้นเมืองโดยมิได้รับรู้ฐานะ “เจ้า” ดังปรากฏในหนังสือกราบบังคมทูลสรุปถึงการจัดการปกครองของรัฐบาลกรุงเทพฯ ต่อล้านนา และข้อเสนอความคิดเห็นต่อปัญหาต่าง ๆ ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ขณะทรงดำรงพระราชอิสริยยศเป็นพระบรมโอรสาธิราช เมื่อคราวเสด็จตรวจราชการหัวเมืองล้านนา ในปี พ.ศ. 2448 ได้สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาของการดำเนินการตามนโยบาย “ชักโยงลาวเป็นไทย” อันนำไปสู่สภาวะแห่งความขัดแย้งและรู้สึกแบ่งแยกกันในหมู่ข้าราชการกรุงเทพฯ กับราษฎรในล้านนา เนื่องจากการกดขี่และดูหมิ่นเหยียดหยามที่มีต่อเจ้านายพื้นเมืองอย่างรุนแรงในขณะนั้น ความว่า

“...ผู้ที่เคยได้รับความนับถือในเมืองตนเองแล้ว แม้มีผู้ใดประพฤติกิริยาอาการที่จะแสดงให้เห็นได้ว่าหมิ่นประมาท และไม่เห็นเป็นคนที่เท่ากัน เช่นนั้นย่อมจะทำให้เจ็บใจหรืออย่างน้อย ๆ ก็เพียงชุ่น ๆ ...”¹⁷⁵

ในการจัดการนโยบายทางการศึกษาของรัฐบาลกรุงเทพฯ เพื่อสร้างอุดมการณ์ร่วมกันของคนในชาติ ตลอดจนดำเนินนโยบายที่จะชักโยงลาวให้เป็นไทย โดยมีคำอธิบายใหม่ ๆ ต่อคนในล้านนาว่าเป็นคนไทยมิใช่คนลาวตามที่เข้าใจกันมา ตลอดจนน่าจะสร้างการยอมรับและรับรู้ในการเป็นคนไทยของคนล้านนาให้เกิดขึ้นกับทุกคน มิใช่แต่เฉพาะคนในล้านนา แต่ปรากฏว่าแบบเรียนที่

¹⁷⁴ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, ประชุมพระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ทรงบริหารราชการแผ่นดิน ภาค 9 หน้า 136

¹⁷⁵ หจข. ร.5 ม. 58/44 “ความเป็นอยู่ ความประพฤติ และนิสัยใจคอต่าง ๆ ของคนในมณฑล เช่น จังหวัดแพร่ น่าน เชียงใหม่”(2448).

เป็นหนังสือหลักที่ใช้ในโรงเรียนทั่วประเทศ ยังคงให้คำอธิบายถึงล้านนามีฐานะเป็นอีกประเทศหนึ่งของสยาม โดยสยามรับรู้ในฐานะเป็นประเทศลาว ดังเห็นได้จากแบบเรียนหลวงเรื่อง พงศาวดารสยาม ในความตอนหนึ่งว่า

“... ประเทศสยามนี้ แต่โบราณบางคราวก็แบ่งเป็นหลายอาณาจักร มีกษัตริย์ครอบครองต่างกันเช่นกับเมืองนครไชยศรี เมืองสุพรรณบุรี เมืองเพชรบุรี เมืองนครศรีธรรมราช ... เหล่านี้เป็นต้น ก็เคยเป็นเมืองมีกษัตริย์ครอบครองต่างอาณาจักรกันบ้าง รวมกันบ้าง... ในสมัยเมื่อก่อนสร้างกรุงทวารวดีนั้น กษัตริย์ในวงษ์เชียงรายประเทศลาวพุ่งคำครอบครองตลอดประเทศสยามมีอำนาจมากได้อาณาจักรกว้างขวาง ข้างใต้ตลอดถึงประเทศมลายู เมืองมอญแลเมืองทวายฝ่าย ตะวันออกถึงประเทศเขมร ฝ่ายเหนือจนถึงประเทศลาว ฝ่ายตะวันตกถึงประเทศชวา มลกา เมืองหลวงของประเทศสยามในเวลานั้นตั้งอยู่ที่เมืองเทพนคร ริมฝั่งลำน้ำเจ้าพระยา ได้เมืองตากเดี๋ยวนี้...”¹⁷⁶

และนอกจากนั้นในหนังสือพงศาวดารสยามปริเฉทที่ 2 ซึ่งต่อเนื่องจากปริเฉทที่ 1 ได้กล่าวถึงการยกทัพไปตีเชียงใหม่ของพระเจ้าตากสินในครั้งที่ 2 ว่า

“...ฝ่ายไปสุพลานุรักษ์เมืองเชียงใหม่ แจ้งข่าวศึก จึงให้พระยาภาวดีเจ้าเมืองนครลำปาง กับพระยาจำบ้าน คุมกองทัพลาวพันหนึ่งยกล่องมารับกองทัพไทยก่อน ... ฝ่ายกองทัพลาวที่ยกล่องนำลงมานั้นกลับใจมาเข้าสวามิภักดิ์แก่กองทัพเจ้าพระยาจักรีที่เมืองเถิน...”¹⁷⁷

จากแบบเรียนทั้ง 2 เล่ม ซึ่งตีพิมพ์ในช่วงปี พ.ศ. 2444 ดินแดนล้านนามีฐานะเป็นมณฑลเทศาภิบาลของราชอาณาจักรสยามอย่างชัดเจนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2442 แต่รัฐบาลกรุงเทพฯกลับเสนอภาพล้านนาไม่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม คือ ให้มีสถานะเป็นลาว ทำให้สถานะของการรับรู้ของคนล้านนาต่อฐานะของตนผ่านแบบเรียนของรัฐบาลกรุงเทพฯ มีความขัดแย้งกัน มิได้มีความเป็นอัน

¹⁷⁶ กรมศึกษาธิการ, หนังสือแบบเรียนหลวงพงศาวดารสยามปริเฉทที่ 1 ตั้งแต่จุลศักราช 712 จนถึง 1129 (พระนคร : โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ, ร.ศ. 119), หน้า 1-2.

¹⁷⁷ กรมศึกษาธิการ, พงศาวดารสยามปริเฉทที่ 2 (พระบรมวงษ์ปีติยุบัน) (พระนคร : โรงพิมพ์สรรพอนงค์กิจ, ร.ศ. 120), หน้า 25-26.

หนึ่งอันเดียวกัน และเป็นการตอกย้ำความรู้สึกที่แปลกแยกและแตกต่างอยู่เสมอ ๆ ในทางวัฒนธรรม แม้รัฐบาลกรุงเทพฯดำเนินนโยบายทางการเมืองอย่างเข้มแข็งและจริงจังในการชักโยงลาวให้กลายเป็นไทยแล้วก็ตาม

การดำเนินนโยบายของพระยาศรีสทเทพในปี พ.ศ. 2442 เป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงอาณาบริเวณต่าง ๆ ในเขตล้านนา ให้เป็นส่วนหนึ่งของราชอาณาจักรสยาม เพื่อที่จะสถาปนารัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่สมบูรณ์ แต่รัฐบาลกรุงเทพฯ ก็ต้องประสบปัญหามากมาย จนนำไปกบฏเงี้ยวเมืองแพร่ แม้ภายหลังจะส่งพระยาสุรสีห์วิศิษฐ์ศักดิ์ (เชย กัลยาณมิตร) มาเป็นข้าหลวงมณฑลพายัพ ตั้งแต่ปี พ.ศ.2445 เพื่อลดความขัดแย้งต่าง ๆ อันเกิดจากนโยบายที่รัดกุมของพระยาศรีสทเทพ โดยดำเนิน “นโยบายผ่อนปรน” เริ่มต้นแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้น โดยดำเนินการคัดเลือกข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถและเข้ากับราษฎร พยายามผ่อนปรนไม่เกณฑ์แรงงานจนเกินไป ตลอดจนพยายามสร้างความเจริญแก่ท้องถิ่น โดยการทำนุบำรุงบ้านเมือง ถนน สะพาน คลอง ขยายกิจการไปรษณีย์โทรเลข แพทย์ตำบาล และจัดการศึกษาให้กว้างขวางขึ้นในเขตล้านนา พร้อมทั้งจัดกองบัญชาการทหารมณฑล โดยเกณฑ์ทหารและฝึกทหาร ตลอดจนยุบรวมแขวงให้มีความเหมาะสมเพื่อให้หน่วยตรวจตราได้อย่างทั่วถึง เป็นที่พอใจแก่รัฐบาลกลางเป็นอย่างมาก จนได้รับพระกรุณาโปรดเกล้าเลื่อนยศเป็น เจ้าพระยาสุรสีห์วิศิษฐ์ศักดิ์ ในปี พ.ศ. 2458¹⁷⁸

2.5 กำเนิดมณฑลมหาสารคาม

นโยบายรัฐบาลกรุงเทพฯ ได้ดำเนินอย่างต่อเนื่องในเขตล้านนาเพื่อสถาปนารัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ตั้งแต่ปี พ.ศ.2442 โดยพระยาศรีสทเทพไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้มากนัก ดังปรากฏปัญหาความขัดแย้งที่เกิดจากการปกครอง เช่น ในเมืองแพร่การเกิดกลุ่มโจร “อ้ายหวันเฒ่า” ในปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว หรือปัญหาการปล่อยให้เจ้านายพื้นเมืองดำรงฐานะทางสังคมไว้ โดยพระราชทานฐานะ “เจ้า” ให้แก่เจ้าเมืองน่าน ตลอดจนนโยบายที่เจ้าพระยาสุรสีห์วิศิษฐ์ศักดิ์นำมาใช้ในเขตล้านนา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2445 ก็เป็นนโยบายที่ผ่อนปรนต่อเจ้านายและราษฎรพื้นเมืองเป็นส่วนใหญ่ โดยอาศัยการสร้างเสริมความเจริญแก่ท้องถิ่นเพื่อสร้างการยอมรับและยำเกรงต่อรัฐบาลกรุงเทพฯ เท่านั้น ทำให้การดำเนินนโยบายต่าง ๆ ในเขตล้านนาเป็นไปในรูปแบบพิเศษ คือ มีความระมัดระวังระดับระครองยกย่องเจ้านายพื้นเมืองให้สมควรแก่ฐานะ มิได้บีบบังคับหรือทำลายล้างเกียรติยศแต่อย่างใด

¹⁷⁸ สวัสดิ์ อ่องสกุล, “กระบวนการรวมหัวเมืองประเทศราชล้านนาไทยเข้าสู่ส่วนกลาง (พ.ศ. 2427 - 2476),” ใน วัฒนธรรมและการเมืองล้านนา, หน้า 34-38.

จนกระทั่งรัฐบาลกรุงเทพฯ เริ่มเปิดเส้นทางรถไฟสายเหนือเป็นช่วงๆ จากสถานีนครสวรรค์ ในปี พ.ศ.2448 และขยายไปยังเขตต่าง ๆ ในล้านนาจนถึงสถานีแม่พริก (จังหวัดแพร่) ในปี พ.ศ.2454 จนกระทั่งรัฐบาลกรุงเทพฯ ขยายกิจการรถไฟไปถึงสถานีเด่นชัย(จังหวัดแพร่) ในปี พ.ศ.2455 ซึ่งเป็นผลจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลที่จะสร้างความเข้มแข็งทางการเมืองและต่อต้านการขยายอิทธิพลของจักรวรรดินิยมตะวันตกในเขตล้านนา ประกอบกับรัฐบาล มีความคาดหวังผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากค่าระวางรถไฟในการบรรทุกสินค้าผ่านเส้นทางรถไฟ จากภาวะดังกล่าวทำให้รัฐบาล ตระหนักถึงความสำคัญของดินแดนภาคตะวันออกเฉียงในเขตล้านนา จนนำไปสู่การจัดตั้งมณฑลมหาสารภูริในปี พ.ศ.2459 เมื่อรถไฟตัดผ่านสถานีลำปาง

2.5.1 เส้นทางรถไฟสายเหนือ: ภาควิชาการการจัดตั้งมณฑลมหาสารภูริ

มูลเหตุและแรงจูงใจในการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายเหนือเข้ามายังเขตล้านนา ในระยะแรกคือแรงจูงใจทางการเมือง ซึ่งเกิดจากการขยายอิทธิพลของรัฐบาลอังกฤษ ในการวางโครงการสร้างทางรถไฟเชื่อมต่อระหว่างอินเดียนเดียกับจีนตอนใต้ผ่านเขตแดนล้านนา และในระยะต่อมารัฐบาลกรุงเทพฯ ตระหนักถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากการตัดเส้นทางรถไฟสายเหนือเข้ามาในเขตล้านนาตะวันออก โดยมีเป้าหมายที่จะแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากค่าระวางบรรทุกสินค้าผ่านทางรถไฟ

มูลเหตุและแรงจูงใจทางการเมือง อาจกล่าวได้ว่ามูลเหตุและแรงจูงใจในการตัดเส้นทางรถไฟสายเหนือผ่านอาณาบริเวณมณฑลมหาสารภูริ น่าจะเป็นจุดเริ่มต้นในการกำหนดนโยบายทางการเมืองและเศรษฐกิจของรัฐบาลกรุงเทพฯ ต่ออาณาบริเวณที่จัดตั้งเป็นมณฑลมหาสารภูริในระยะต่อมา รัฐบาลกรุงเทพฯ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ตระหนักถึงผลประโยชน์ทางการเมืองและเศรษฐกิจ ในการตัดเส้นทางรถไฟผ่านเขตล้านนาตะวันออก โดยเฉพาะการผ่านอาณาบริเวณมณฑลมหาสารภูริ เป็นการป้องกันการฉกฉวยผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากทางรถไฟและการแทรกแซงจากฝ่ายอังกฤษด้วย ดังเห็นได้จากกระแสพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในปี พ.ศ. 2446 ว่า

“...ส่วนที่เราได้ถามเรานั้น เราจะต่อจากเมืองมอลแมน (เมาะละหม่ง) เข้ามาเมืองตาก ซึ่งแต่เดิมรถไฟสายเหนือของเราคิดว่าจะไปทางเมืองตาก แต่เพราะเหตุนี้ ได้ย้ายขึ้นมาข้างตะวันออกเฉียง ตัดจากเมืองพิชัยไปสวรรคโลก แลนครลำปาง ทางสายนี้ ถ้าอังกฤษได้ต่อแปลว่าอังกฤษสู้เลือกเมืองเหนือเราหมด สินค้าข้างเมืองเหนือจะไม่ลงมาเมืองบางกอก ส่วนสินค้าทางที่จะเข้ามา ก็คงมาทางเมืองมอลแมน เปนตัดทาง

สินค้าซึ่งลงมาบางกอกได้เป็นแน่ เพราะระยะทางใกล้กว่า ถ้าอังกฤษได้ทำแล้วเป็นอันประโยชน์แท้จริงข้างฝ่ายเขา..."¹⁷⁹

จากกระแสพระราชดำริข้างต้นยังสะท้อนให้เห็นถึงแรงจูงใจในการตัดเส้นทางรถไฟสายเหนือ เพื่อป้องกันการแทรกแซงเข้ามาของอังกฤษทางการเมืองและเศรษฐกิจจากกิจการรถไฟในดินแดนล้านนาเช่นกัน ประกอบกับรายงานการประชุมเสนาบดีสภาในปี พ.ศ. 2440 ได้สะท้อนความสำคัญของเส้นทางรถไฟสายเหนือจากกรุงเทพฯไปยังเชียงใหม่ ดังปรากฏความว่า

"...บัดนี้รัฐบาลได้ตัดสินใจตกลงแล้วว่า รถไฟสายเหนือสำคัญรัฐบาลจะไม่อนุญาตให้แก่ผู้ใด เป็นอันจะทำเอง และจะได้ลงมือทำทางรถไฟจากลพบุรีเป็นต้นของการนี้ โดยกรมรถไฟหลวง ใช้เงินพระคลัง..."¹⁸⁰

ความสำคัญของเส้นทางรถไฟสายเหนือและการกำหนดเส้นทางให้ผ่านพื้นที่ในบริเวณมณฑลมหาสารบุรีก่อนแล้วค่อยไปเชียงใหม่ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เนื่องจากรัฐบาลสยามขณะนั้นกำลังประสบกับปัญหาทางการเมืองและเศรษฐกิจ อันเนื่องมาจากการขยายอิทธิพลของจักรวรรดินิยมอังกฤษและฝรั่งเศสในบริเวณล้านนา โดยอังกฤษและฝรั่งเศสมีความต้องการที่จะแสวงหาเส้นทางคมนาคมไปสู่มณฑลยูนนาน (Yunnan) ในภาคใต้ของจีน โดยเฉพาะอังกฤษ มีโครงการที่จะสร้างเส้นทางรถไฟต่อเชื่อมระหว่างอินเดียกับจีนตอนใต้ โดยผ่านพม่าตอนล่าง ผ่านเข้ามายังบริเวณเขตล้านนาของราชอาณาจักรสยามเลยขึ้นไปทางพม่าตอนบนและเข้าสู่จีนในที่สุด¹⁸¹

ในปี พ.ศ. 2426 นายอาร์ชิบอลด์ อาร์ โคลกุล (Archibald R Colquhoun) กับนายฮอลต์ เอส ฮัลเลต (Holt S. Hallett) วิศวกรชาวอังกฤษได้ยื่นขออนุญาตจากรัฐบาลกรุงเทพฯเดินทางเข้ามาสำรวจพื้นที่ เพื่อทำเส้นทางรถไฟ โดยเดินทางเข้าไปทางเมืองตาก (ระแหง) ผ่านเชียงใหม่ขึ้นไปถึงเชียงแสน และสำรวจกลับมาถึงกรุงเทพฯ ก็ได้ยื่นหนังสือขออนุญาตสร้างเส้นทางรถไฟระหว่าง

¹⁷⁹ หจข. ร. 5 ผ. 35/2 "พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึงพระยาสุริยานุวัตร สำเนาที่ 1, 29" (1 เมษายน ร.ศ. 122).

¹⁸⁰ หจข. ร. 5 ยธ. ร. 2/6 "จดหมายเหตุรายงานการประชุมเสนาบดีสภา เรื่องรถไฟเมืองเชียงใหม่" (24 กรกฎาคม ร.ศ. 116).

¹⁸¹ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, จดหมายเหตุพระราชกิจรายวัน ภาค 5 และ 6. หน้า 191-195.

อินเดียวกับจีนโดยผ่านราชอาณาจักรสยามทางระแหง แต่รัฐบาลกรุงเทพฯ ไม่ยินยอมรับข้อเสนอของบริษัทอังกฤษ เพราะพิจารณาเห็นว่าหากปล่อยให้อังกฤษสร้างเส้นทางรถไฟสายดังกล่าว ก็จะทำให้อังกฤษเพิ่มอิทธิพลและบทบาทในเขตล้านนามากยิ่งขึ้น¹⁸²

เมื่อดูรัฐบาลกรุงเทพฯ ปฏิเสธข้อเสนอของตน นายฮัลเลตและคณะจึงได้นำเอาเรื่องนี้ไปชักชวนกลุ่มพ่อค้าให้เล็งเห็นถึงผลประโยชน์ทางการค้าของเส้นทางรถไฟสายเหนือ เพื่อที่จะร่วมกันเรียกร้องให้รัฐบาลอังกฤษสนใจโครงการสร้างทางรถไฟ และใช้อิทธิพลทางการเมืองบีบบังคับให้รัฐบาลสยามยอมรับข้อเสนอของบริษัทอังกฤษ การเคลื่อนไหวของกลุ่มพ่อค้าอังกฤษโดยวิธีการต่างๆ ทำให้รัฐบาลกรุงเทพฯ เห็นว่าเส้นทางรถไฟเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องสร้างขึ้น เนื่องจาก “...เป็นการโปลิติกเพื่อป้องกันการเบียดเบียนของต่างประเทศ ด้วยการกล่าวไทยเอาไว้ไม่ชัดเจนให้เจริญเรียบร้อย...”¹⁸³

จากการขยายอิทธิพลของอังกฤษและฝรั่งเศสในเขตล้านนา ตลอดจนการกดดันของพ่อค้าอังกฤษในการทำทางรถไฟสายเหนือผ่านรัฐบาลอังกฤษ ทำให้รัฐบาลกรุงเทพฯ ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เริ่มว่าจ้าง เซอร์ แอนดรูว์ คลาก (Sir Andrew Clarke) และบริษัทป็นชาร์ด แมกทักการ์ท โลเธอร์ (Messre. Punchard, MacTaggard, Lowther & Co.) ซึ่งเป็นบริษัทอังกฤษทำการสำรวจเส้นทางที่เหมาะสมสำหรับการก่อสร้างเส้นทางรถไฟจากกรุงเทพฯ ไปยังเชียงใหม่ พร้อมทางแยกอีก 3 ทาง¹⁸⁴ โดยบริษัทป็นชาร์ดเสนอให้ตัดเส้นทางตั้งแต่บ้านนาฮีไปถึงปากน้ำโพ นครสวรรค์ ผ่านพิษณุโลก อุตรดิตถ์ แพร่ ลำปาง และลำพูน ไปจนถึงเชียงใหม่¹⁸⁵ เมื่อบริษัทป็นชาร์ดสำรวจเส้นทางเสร็จแล้วจึงได้เสนอรายงานให้รัฐบาลกรุงเทพฯ พิจารณา พอดีกับในขณะนั้นฝรั่งเศสมีท่าทีจะคุกคามทางตะวันออกเฉียงเหนือ รัฐบาลกรุงเทพฯ จึงเลือกที่จะ

¹⁸² กองบรรณาธิการ กระทรวงการต่างประเทศ, หมวดรถไฟ แผนที่ 2 ส่วนวันที่ 1 “กรมหมื่นนครสวรรค์บำเพ็ญบุญพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว” อ้างจาก สมใจ ไพโรจน์ธีรวิทย์, “บทบาทมหาอำนาจตะวันตกในการสร้างทางรถไฟของประเทศไทย ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิตสาขาวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517), หน้า 42.

¹⁸³ กองบรรณาธิการ กระทรวงการต่างประเทศ, แผนที่ 2 ส่วนวันที่ 2 ตอน 2 “แมมโมแรนดัม ว่าด้วยการทำทางรถไฟในกรุงสยามของพระองค์เจ้าปดุมภาวงศ์” (20 พฤศจิกายน 2418) อ้างถึงใน สมใจ ไพโรจน์ธีรวิทย์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 42.

¹⁸⁴ หจข. ร.5 ยธ. 5.9/1 “สำเนาพระราชหัตถเลขารัชกาลที่ 5 เรื่องกรมหลวงเทเวศร์วชิรโสภา เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศอนุญาตให้บริษัท Punchard ทำการเซอร์เวย์เส้นทางสำหรับทำทางรถไฟ”.

¹⁸⁵ หจข. ร.5 ยธ. 5.9/13 “รายงานการสำรวจเส้นทางรถไฟไปยังเมืองเชียงใหม่ของนายแฮร์มัน เก็ช”.

สร้างเส้นทางรถไฟจากกรุงเทพฯ ไปยังนครราชสีมาแทน¹⁸⁶ แม้ว่าก่อนหน้านั้นรัฐบาลกรุงเทพฯ มีแนวโน้มที่จะสร้างทางรถไฟสายเหนือก่อน

ความพยายามของนายทุนอังกฤษก็ได้ล้มความพยายามที่จะชักจูงให้รัฐบาลกรุงเทพฯก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายกรุงเทพฯ-เชียงใหม่ โดยมีรัฐบาลอังกฤษสนับสนุนให้บริษัทอังกฤษยื่นสัญญาขอสัมปทานสร้างทางรถไฟสายเหนือ โดยขอทำทางรถไฟสายเหนือเอง และจะให้กำไรครึ่งหนึ่งในขณะเปิดดำเนินการ โดยมีได้มีท่าที่ขมขื่นและก้าวร้าวอย่างแต่เดิม แต่อย่างไรก็ตาม รัฐบาลกรุงเทพฯ ก็ยังหวาดกลัวการแทรกแซงอำนาจของอังกฤษ โดยเฉพาะกรมหมื่นพิทยลาภฯ เสนาบดีกระทรวงโยธาธิการ ในขณะนั้น ได้มีลายพระหัตถ์กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในปีพ.ศ. 2439 ความว่า

“...แม้อังกฤษขอทำรถไฟไปเชียงใหม่ไม่ต้องการันตีเลย และจะให้กำไรเราด้วยครึ่งหนึ่ง ก็ไม่เอากรับเลย ... ให้วิตกไปว่ายิ่งมีการเกี่ยวข้องกับทางนั้นมากขึ้น ลุ้นกับพันรู้จักกระทบกัน ถ้ากระทบกันข้างฝ่ายเราเป็นล้น ฝ่ายเขาเป็นพิน มีแต่เราจะเจ็บตัวเดียว...”¹⁸⁷

นอกจากนั้นพระองค์ยังแสดงความรู้สึกที่ไม่อาจจะตัดสินใจประการใดได้แน่นอนลงไปเกี่ยวกับเรื่องนี้ ดังปรากฏในหัตถเลขานับเดียวกันว่า

“...คิดเทียบง่าย ๆ ว่าเราเป็นผู้มีวาศานา้อย ฝ่ายเขามีวาศานาบาบริมากพูดอันใดก็เสียเปรียบตั้งน้ำท่วมปากอยู่ทุกเมื่อ เมืองเชียงใหม่กับอังกฤษเป็นของแสลง อย่งไรก็ยอมทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทอยู่แล้ว...”¹⁸⁸

นอกจากนี้แล้วพระราชหัตถเลขานองกรมหลวงพิษณุโลกประชานาถที่มีไปยังพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ในปี พ.ศ. 2460 ได้สะท้อนภาพความกดดันและปัญหาที่จะจัดการในเรื่องการรถไฟที่ผ่านมา ในกรณีการเสนอให้ตัดเส้นทางรถไฟสายอินโดจีนของฝรั่งเศสในปี พ.ศ. 2460 ทางหน้าหนังสือพิมพ์ขณะนั้น ความว่า

¹⁸⁶ สมใจ ไพโรจน์ธีร์รัตน์, “บทบาทมหาอำนาจตะวันตกในการสร้างทางรถไฟของประเทศไทย ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว”, หน้า 32-40.

¹⁸⁷ หจข. ร.5 ยธ. 5.2/6 “กรมหมื่นพิทยลาภฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว” (7 มกราคม ร.ศ. 115).

¹⁸⁸ เรื่องเดียวกัน.

“...สาเหตุของเรื่องนี้ก็ไม่มีอะไรนอกจากการชิงดีกันระหว่างอังกฤษกับฝรั่งเศสนั่นเอง พระราชอาณาจักรสยามตกอยู่ในฐานะที่ลำบาก ดินแดนของมหาอำนาจขนาบอยู่ 2 ข้าง ต่างฝ่ายก็หาประโยชน์จากประเทศสยาม การหาประโยชน์นี้อาจทำได้ 2 ทาง คือ ทางซุ่ยอย่างหนึ่ง ทางปลอบอย่างหนึ่ง ฝรั่งเศสทางซุ่ยมาแล้วก็ได้ดินแดนไปอยู่ในอำนาจของตน แต่ผลร้ายซึ่งชาติไทยกลายเป็นอมิตรของตน และย้ายไปหาอังกฤษซึ่งทำในทางปลอบได้ประโยชน์มากอยู่คือดินแดนก็ได้ และได้ความสะดวก Peaceful Penetration*...เปิดให้สินค้าอังกฤษเข้าได้ง่าย...”¹⁸⁹

อาจกล่าวได้ว่า การกีดกันของกลุ่มนายทุนอังกฤษเป็นแรงผลักดันและจูงใจให้รัฐบาลกรุงเทพฯ ก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายเหนือ เพื่อที่จะลดการแทรกแซงจากรัฐบาลอังกฤษและฝรั่งเศส ในขณะนั้น โดยรัฐบาลกรุงเทพฯ ได้ตัดเส้นทางรถไฟสายเหนือ โดยดำเนินการก่อสร้างช่วงแรกเมื่อวันที่ 10 มีนาคม พ.ศ. 2440

จากการดำเนินการก่อสร้างรถไฟสายเหนือของรัฐบาลกรุงเทพฯ ในช่วงแรกได้เริ่มตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2440 จนในปี พ.ศ. 2444 การก่อสร้างทางรถไฟจึงเสร็จถึงสถานีลพบุรี ต่อจากนั้น กรมรถไฟก็ต้องพักการก่อสร้างเอาไว้ชั่วคราว เพื่อระดมคนในการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายกรุงเทพฯ-เพชรบุรี แต่เมื่อเกิดกบฏเงี้ยวเมืองแพร่ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2445 รัฐบาลกรุงเทพฯ ได้เร่งให้กรมรถไฟทำทางรถไฟสายเหนืออย่างเร่งด่วน ทำให้ทางรถไฟก่อสร้างแล้วเสร็จและเปิดเดินรถไฟจากกรุงเทพฯ ถึงปากน้ำโพ จังหวัดนครสวรรค์ เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2448¹⁹⁰

มูลเหตุและแรงจูงใจในทางเศรษฐกิจ นอกจากผลกระทบทางการเมืองเป็นตัวเร่งที่ทำให้เกิดการตัดเส้นทางรถไฟสายเหนือขึ้น รัฐบาลกรุงเทพฯ ยังได้คำนึงถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากบริเวณมณฑลมหาสารบุรีด้วยเช่นกัน ทั้งนี้เนื่องจากการสร้างทางรถไฟจำเป็นต้องใช้เงินลงทุนสูง รัฐบาลต้องกู้เงินจากต่างประเทศ โดยหวังว่าเมื่อเปิดเดินทางรถไฟได้แล้ว ก็จะได้รับเงินค่าโดยสาร และค่าระวางสินค้ามาผ่อนชำระค่าดอกเบี้ยและเงินต้นได้ด้วย¹⁹¹ ดังนั้นรัฐบาล จึงจำเป็นที่

* Peaceful penetration = การแทรกซึมเข้ามาโดยไม่รบ

¹⁸⁹ หจข. ร.6 ค. 1/46 “สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้าพิชฌุโลกประชานาถ ทูลเกล้าถวายบันทึก (นมมเมอแรนดัม) แต่รัชกาลที่ 6” (2 มกราคม 2460).

¹⁹⁰ การรถไฟแห่งประเทศไทย, หนังสือที่ระลึกในวันคล้ายวันสถาปนากิจการรถไฟครบรอบ 72 ปี (พระนคร : โรงพิมพ์การรถไฟแห่งประเทศไทย, 2513), หน้า 41.

¹⁹¹ หจข. ร.5 ม. 2.11/13 “รายงานการประชุมเทศบาลนครโยธา ปีที่ 1” (ร.ศ. 125).

จะต้องพยายามเลือกเส้นทางสำหรับก่อสร้างทางรถไฟที่คิดว่าน่าจะได้รับผลประโยชน์ตอบแทนในการเดินรถไฟมากที่สุด

กรมรถไฟเห็นว่าเส้นทางเดิมที่บริษัทบิซาร์ดีเสนอมีระยะยาวมาก ทำให้สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างสูง การรถไฟจึงคิดว่าหากตัดเส้นทางรถไฟสายเหนือจากปากน้ำโพตรงไปผ่านกำแพงเพชร ะแหง (ตาก) เกิน ลี้ และลำพูนขึ้นไปเชียงใหม่ จะช่วยย่นระยะทางได้ 76 กิโลเมตร แต่ทางรัฐบาลกรุงเทพฯ เห็นว่าเป็นเส้นทางเดียวกันกับที่นายทุนอังกฤษได้เสนอไว้และเกรงว่ารัฐบาลอังกฤษจะแทรกแซง ทำให้แฮร์มัน เกิธ เจ้ากรมรถไฟเดินทางไปสำรวจเส้นทางรถไฟสายเหนือด้วยตนเอง*

โดยนายเกิธได้เสนอรายงานการสำรวจเส้นทางรถไฟไปเมืองเชียงใหม่โดยกล่าวว่า เส้นทางปากน้ำโพ(จังหวัดนครสวรรค์)ผ่านระแหง(จังหวัดตาก)ไปยังเมืองเชียงใหม่ สามารถทำการก่อสร้างทางรถไฟได้ไม่ยากลำบากนัก แต่เมื่อคำนึงถึงผลตอบแทนจากการเปิดเดินรถไฟแล้ว ปรากฏว่ามีน้อยเพราะเส้นทางสายนี้ตัดผ่านบริเวณที่มีประชากรอาศัยอยู่ไม่หนาแน่น กล่าวคือ ประชากรของแขวงกำแพงเพชร ระแหง และเมืองเกิน(อำเภอเกิน จังหวัดลำปาง) รวมกันมีเพียง 70,000 คนเท่านั้น¹⁹² นอกจากนั้นนายเกิธยังได้รายงานถึงปริมาณสินค้าที่จะขนส่งโดยทางรถไฟว่า "...แต่ในชั่วเวลาอีกนานที่จุดมุ่งหมายไม่ได้ว่าจะมีการขนส่งสินค้าไปมาเท่าไร..."¹⁹³ นอกจากรัฐบาลกรุงเทพฯ จะคิดถึงเรื่องของรายได้ที่จะได้จากค่าระวางสินค้า ค่าโดยสาร เพื่อจะมาผ่อนชำระในการลงทุนตัดเส้นทางรถไฟแล้วนั้น ยังได้คิดถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการตัดเส้นทางรถไฟด้วย โดยเฉพาะการพัฒนาการเกษตรกรรม หัตถกรรมและอุตสาหกรรม เพื่อส่งเสริมการผลิตเพื่อการค้า และแสวงหาสินค้าเพื่อเตรียมให้แก่การขนส่งทางรถไฟ ดังปรากฏในรายงานของนายเกิธ ถึงผลผลิตทางเกษตรกรรม และหัตถกรรมในบริเวณเมืองระแหง และกำแพงเพชร และเกิน มีจำนวนน้อย และการค้าก็ไม่เจริญ รัฐบาลจะสนับสนุนอย่างไรก็ไม่อาจจะพัฒนาได้ ดังความตอนหนึ่งว่า

"...ไม่มีความสำคัญอย่างไรที่จะชักนำให้เห็นว่าจะมีพลเมืองแลการเพาะปลูกเจริญทวีขึ้นไปอีก แต่ในทางตรงข้ามข้าพระพุทธเจ้าเชื่อว่าเมื่อการค้าขายในการป่าไม้มี

* เนื่องจากเอกสารไม่ได้ระบุ พ.ศ. แต่ประมาณได้จากเอกสารว่าเป็นช่วงหลังการเปิดเดินรถไฟถึงสถานีปากน้ำโพและก่อนการลงมือทำทางจากสถานีปากน้ำโพไปยังสถานีตะพานหินคงประมาณปีพ.ศ. 2448

¹⁹² หจข. ร.5 ยธ. ร.9/13 "รายงานการสำรวจเส้นทางรถไฟไปยังเมืองเชียงใหม่ของนายแฮร์มัน เกิธ," อ้างถึงใน พูนพร พูลทาจกร, "การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในมณฑลพายัพ...", หน้า 65.

¹⁹³ หจข. ร.5 ยธ. ร.9/13 "รายงานการสำรวจเส้นทางรถไฟไปยังเมืองเชียงใหม่ของนายแฮร์มัน เกิธ,"

ความเจริญถอยน้อยลง ซึ่งคิดว่าจะเปนในไม่ช้าข้างหน้าแล้ว พลเมืองแลการเพาะปลูก ก็จะไม่พลอยลดลงไปด้วย...”¹⁹⁴

ดังนั้นนายเกี๋ยจึงได้ทำการสำรวจหาเส้นทางที่เหมาะสมสำหรับสร้างทางรถไฟสายเหนือใหม่ โดยยึดตามที่บริษัทป็นชาร์ดได้เสนอไว้ คือ ทางตะวันออกของเขตล้านนา โดยเลียบแม่น้ำยมและแม่น้ำน่าน ผ่านเมืองพิษณุโลก อุตรดิตถ์ แพร่ ลำปาง ลำพูน จนถึงเชียงใหม่ นายเกี๋ยพบว่าเส้นทางด้านตะวันออกนี้ผ่านบริเวณที่มีชุมชนหนาแน่นกว่าด้านตะวันตก ทั้งยังผ่านมณฑลพิษณุโลกที่เป็นแหล่งส่งออกข้าวเปลือกที่สำคัญ¹⁹⁵ หลังจากนั้นก็รวบรวมข้อมูลและเสนอต่อรัฐบาลกรุงเทพฯ เกี่ยวกับเส้นทางและระยะทางสำหรับสร้างทางรถไฟสายเหนือ รวม 4 เส้นทาง

โดยตัวนายเกี๋ยเองสนับสนุนให้รัฐบาลเลือกเส้นทางที่ 4 คือตัดเส้นทางรถไฟสายเหนือจากปากน้ำโพผ่านพิษณุโลก อุตรดิตถ์ ลำปาง ลำพูน ถึงเชียงใหม่ รวมระยะทางทั้งสิ้น 450 กิโลเมตร เพราะเห็นว่าผลตอบแทนในการเดินรถไฟมีมากกว่าทางด้านตะวันตก นอกจากนั้นนายเกี๋ยยังแสดงความคิดเห็นด้วยว่าเส้นทางรถไฟที่จะตัดไปเชียงใหม่ถ้าไม่ผ่านเมืองลำปางด้วยแล้วจะ “เปนความผิดมาก” เพราะบ้านเมืองที่เจริญรวดเร็ว ต่อไปจะเป็นเมืองสำคัญเช่นเดียวกับเชียงใหม่¹⁹⁶ ในที่สุดรัฐบาลสยามในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเลือกเส้นทางสายที่ 4 ที่ผ่านอาณาบริเวณของมณฑลมหาสารบุรี โดยหวังผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากรถไฟ

กรมรถไฟจึงได้ดำเนินการสร้างเส้นทางช่วงต่อไป เมื่อการก่อสร้างเสร็จแล้วก็เปิดเดินรถไฟเป็นตอน ๆ ไป กล่าวคือ วันที่ 24 มกราคม พ.ศ.2450 เปิดเดินรถไฟสถานีพิษณุโลก วันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2451 เปิดเดินรถไฟสถานีบ้านดารา และวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2454 ก็สามารถเปิดเดินรถไฟได้ถึงสถานีแม่พริก เขตเมืองแพร่

ในระยะแรกพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงกำหนดให้หยุดพักการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายเหนือเอาไว้ที่สถานีแม่พริก เพราะเงินกู้ต่างชาติที่กู้มาเพื่อใช้ในการก่อสร้างทางรถไฟไม่เพียงพอสำหรับก่อสร้างถึงสถานีเชียงใหม่ ครั้นจะกู้เงินมาเพิ่มรัฐบาลก็ต้องกู้เงินจากอังกฤษเพื่อมาก่อสร้างการรถไฟสายใต้อยู่แล้ว จึงเกรงว่าจะไม่อาจรับภาระดอกเบี้ยเงินกู้สำหรับรถไฟทั้งสองสายพร้อมกันได้¹⁹⁷

¹⁹⁴ หจข. ร.5 ยธ. ร.9/13 “รายงานการสำรวจเส้นทางรถไฟไปยังเมืองเชียงใหม่ของนายแฮร์มัน เกี๋ย.”

¹⁹⁵ เรื่องเดียวกัน.

¹⁹⁶ เรื่องเดียวกัน.

¹⁹⁷ หจข. ร.6 คค. 1/29 “เรื่องให้หยุดพักการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายเหนือ นำเงินมาใช้จ่ายด้านการชลประทาน”.

แต่เมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวขึ้นครองราชย์สมบัติต่อจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ได้ทรงอนุญาตให้กรมรถไฟก่อสร้างทางรถไฟต่อไปจนถึงสถานีเด่นชัย เขตเมืองแพร่ การก่อสร้างแล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2455 เนื่องจากเห็นประโยชน์ในการให้เด่นชัยเป็นทางแยกเพื่อก่อให้เกิดผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่สูงขึ้น ซึ่งขณะนั้นยังไม่อาจเปิดเดินรถไฟไปถึงสถานีลำปางได้ ทำให้กรมรถไฟคิดที่จะเชื่อมต่อทางรถไฟจากสถานีเด่นชัยกับถนนสายสำคัญสายต่างๆ ในเขตมณฑลมหาสารภูรี ดังปรากฏในรายงานของกรมรถไฟที่เสนอต่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวในปี พ.ศ.2454 ความว่า

“...ครั้งต่อมากรมพระนเรศร์กราบบังคมทูลขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตสร้างต่อจากแม่พวกไปถึงตำบลเด่นชัย แขวงเมืองแพร่ เพราะเป็นตำบลที่มีหินลาดควรจะเป็นตำบลตั้งสถานีใหญ่ทางร่วมที่จะแยกทางไปยังนครลำปางกับนครเชียงใหม่แลแยกไปทางแพร่กับเมืองเชียงรายเหมาะดี...”¹⁹⁸

“...ให้เด่นชัยเป็นทางแยก ถ้ายังไม่สร้างทางรถไฟไปเมืองแพร่ก็น่าที่คิดตัดถนนทำทางเดินรถยนต์รับส่งคนและสัตว์มาป้อนรถไฟ ในระหว่างเมืองแพร่กับตำบลนี้ด้วย ส่วนทางเดินที่ใช้อยู่เป็นลู่ม ๆ เป็นคอน ๆ จะถึงตำบลแม่ขี้ แลเประยะทางยาวกว่าที่จะเดินไปจากตำบลเด่นชัยนั้นด้วย จึงสมควรจะจัดเอาตำบลเด่นชัยเป็นสถานีปลายทางดีกว่าตำบลแม่พวก...”¹⁹⁹

ประกอบกับในรัชสมัยของพระองค์ เจ้ากรมรถไฟสายเหนือคนต่อมาคือ แฮร์ ไวเลอร์ ได้ออกสำรวจจำนวนพลเมืองและจำนวนสินค้าในเขตล้านนาได้รายงานถึงสภาพการค้าของล้านนา ในช่วงปี พ.ศ. 2454 ว่ามีมูลค่าการค้าจากการส่งสินค้าส่งไปขายภายในและภายนอกมณฑลพายัพว่ามีมูลค่าถึง 2,810,526 บาท โดยคิดเป็นค่าระวางสินค้า 468,668 บาท²⁰⁰ ซึ่งเจ้ากรมรถไฟแฮร์ ไวเลอร์ ได้ให้ความเห็นว่าค่าระวางขนส่งสินค้าดังกล่าวนี้จะตกเป็นของรถไฟทั้งหมด เพราะในบริเวณมณฑลพายัพไม่มีการคมนาคมขนส่งทางน้ำมาเป็นคู่แข่งทางรถไฟ เหมือนบริเวณภาค

¹⁹⁸ หจข. ร.6 คค. 5.3/1 “ตรวจทางรถไฟสายเหนือเพื่อจะสร้างทางต่อไปในมณฑลพายัพ กรมหลวงนครสวรรค์ทิธาภิบาลบังคมทูลรัชกาลที่ 6” (26 ธันวาคม 2453 - 22 มีนาคม 2454).

¹⁹⁹ หจข. ร.6 คค. 5.3/2 “สร้างทางรถไฟตั้งแต่แม่พวกไปถึงเด่นชัยถึงนครเชียงใหม่” (13 พฤศจิกายน 2454 - 6 พฤศจิกายน 2463).

²⁰⁰ หจข. ร.6 คค.5.3/2 “รายงานการสำรวจจำนวนพลเมืองและจำนวนสินค้าในมณฑลพายัพ โดยมีสเตอร์ แฮร์ ไวเลอร์”.

กลาง²⁰¹ และผลประโยชน์จากกิจการรถไฟ โดยเฉพาะเงินค่าโดยสารและค่าระวางจากผลประโยชน์จากการเปิดเดินรถไฟตอนที่เสร็จแล้ว มีกำไรถึงร้อยละ 4 ซึ่งเพียงพอสำหรับค่าดอกเบี้ยเงินกู้แล้ว²⁰² และแฮร์ โวลเลอร์ เจ้ากรมรถไฟยังเสนอรัฐบาลกรุงเทพฯ เพิ่มเติมว่า ถ้าหากต้องการเพิ่มรายได้จากค่าระวางขึ้นอีกก็สามารถทำได้ โดยการกำหนดอัตราค่าระวางสินค้าให้สูงขึ้น

นอกจากนั้นรัฐบาลกรุงเทพฯ ยังคาดหวังค่าระวางจากสินค้าต่างๆ ที่มีการค้าขายอยู่แล้ว จะมีปริมาณเพิ่มมากขึ้น และกรมรถไฟยังคาดหวังสินค้าบางชนิดที่ยังไม่เคยมีมาก่อน จะมีปริมาณการส่งออกขึ้นมา อันเนื่องมาจากการเปิดเดินเส้นทางรถไฟที่สะดวกและรวดเร็ว สินค้าดังกล่าวได้แก่ สัตว์มีชีวิตต่าง ๆ ทั้งสัตว์พาหนะและสุกร ซึ่งแฮร์ โวลเลอร์ เน้นว่า “เปนทำเลสำหรับเพาะสัตว์พาหนะและสุกร”²⁰³ และสินค้าอีกชนิดหนึ่งที่เขาทำนายว่าจะมีการส่งเป็นสินค้าออกโดยทางรถไฟสายเหนือ ได้แก่ ข้าวเปลือก ซึ่งแฮร์ โวลเลอร์ เจ้ากรมรถไฟ ดังปรากฏในรายงานการสำรวจจำนวนพลเมืองและจำนวนสินค้าในมณฑลพายัพ ปี พ.ศ. 2454 ว่า

“...บางทีจะมีโอกาสที่เข้าเปลือกในฝ่ายเหนือจะส่งลงมาขายได้ด้วย ในเวลานี้ข้าพระพุทธเจ้าเดินทางได้สังเกตเห็นพลเมืองพยายามทำการโดยมากในแขวงลำปางและเชียงใหม่เพื่อท่อน้ำใช้ในการทำนา ถ้ารัฐบาลจะสร้างทางรถไฟเลียบไปตามลำน้ำแม่ทา ก็จะมีโอกาสใช้คูสองข้างทางรถไฟที่ขุดเอาดินขึ้นถมทางนั้นใช้เป็นรางน้ำขึ้นมาสำหรับการทำนาได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ก็เหมือนบำรุงพื้นดินขึ้นให้เหมาะกับการปลูกเพาะ...ก็น่าจะเปนได้ที่ว่าจะเก็บได้เข้าเพียงพอที่จะส่งลงมากรุงเทพฯ ด้วย...การเรื่องนี้ควรจะตั้งดำริโดยละเอียด เพราะเข้าเป็นสินค้าสำคัญอย่างยิ่งที่จะนำรายได้ส่วนค่าระวางให้แก่ทางรถไฟ...”²⁰⁴

นอกจากสัตว์มีชีวิตและข้าวเปลือกแล้ว กรมรถไฟยังคาดว่าจะการเปิดเดินรถไฟสายเหนือจะได้ผลประโยชน์จากค่าบรรทุกไม้ต่างๆ ด้วย โดยแฮร์ โวลเลอร์ เจ้ากรมรถไฟได้เสนอให้

²⁰¹ หจข. ๖.6 คค. 5.3/2 “รายงานการสำรวจจำนวนพลเมืองและจำนวนสินค้าในมณฑลพายัพ โดยมิสเตอร์ แฮร์ โวลเลอร์”.

²⁰² หจข. ๖.6 คค.5.3/2 “เรื่องกรมหลวงนเรศวรฤทธิ์ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวขออนุญาตต่อทางรถไฟสายเหนือถึงนครเชียงใหม่” (20 มกราคม ร.ศ. 130).

²⁰³ หจข. ๖.6 คค.5.3/2 “รายงานการสำรวจจำนวนพลเมืองและจำนวนสินค้าในมณฑลพายัพ โดยมิสเตอร์ แฮร์ โวลเลอร์”.

²⁰⁴ เรื่องเดียวกัน.

รัฐบาลกรุงเทพฯตั้งโรงเลื่อยไม้ในเขตล้านนาเพื่อเลื่อยไม้ส่งไปขายโดยทางรถไฟ เพื่อให้ได้เงินค่าระวางสินค้ามาก ๆ²⁰⁵

จากการสำรวจของแฮร์ ไวเลอร์ เห็นว่าผลประโยชน์ตอบแทนทางเศรษฐกิจจากรถไฟสายเหนือดังที่กล่าวมาแฮร์ ไวเลอร์ ในฐานะเจ้ากรมรถไฟก็ได้ยื่นหนังสือกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ในปี พ.ศ. 2454 ขอสร้างทางรถไฟต่อจากสถานีเด่นชัยไปถึงสถานีเชียงใหม่ โดยให้เหตุผลที่สำคัญคือ

“...เพราะที่จะหยุดการเดินทางรถไฟอยู่เพียงตำบลแดนไชยในกลางป่าไม่เป็นท่าเลบ้านเมืองนั้น ไม่ชักนำให้เกิดแก่การเดินทางรถไฟได้เร็วพลัน...สมควรที่จะคิดจัดสร้างต่อขึ้นไปให้ถึงนครเชียงใหม่ เพราะตอนที่สมบูรณ์ด้วยผู้คนและสินค้าในมณฑลพายัพก็อยู่ที่นครลำปาง เมืองลำพูน และเชียงใหม่ 3 เมือง ...”²⁰⁶

จากเหตุผลข้างต้น กรมรถไฟหลวงจึงได้รับอนุมัติให้ดำเนินการก่อสร้างทางรถไฟสายเหนือต่อไปจนถึงเชียงใหม่ เมื่อวันที่ 24 มกราคม ร.ศ. 130 (พ.ศ. 2454) โดยใช้เงินลงทุนประมาณ 17,000,000 บาท ซึ่งกู้มาจากต่างประเทศ

สำหรับการก่อสร้างเส้นทางรถไฟจากเด่นชัยไปเชียงใหม่ นั้น ใช้ระยะเวลาานานมาก เนื่องจากการก่อสร้างเป็นไปด้วยความลำบาก ต้องเข้าสู่บริเวณที่เป็นป่าทึบมากขึ้น คนงานต้องประสบกับไข้ป่าและสัตว์ป่า โดยเฉพาะการก่อสร้างทางรถไฟจากเด่นชัยไปยังลำปาง เป็นบริเวณที่ลำบากที่สุด ซึ่งการก่อสร้างเส้นทางรถไฟต้องผ่านป่าทึบ ภูเขาสูง แม่น้ำ ลำห้วย และเหวลึก จำเป็นต้องมีการเจาะภูเขาเป็นอุโมงค์ เพื่อวางรางรถไฟลอดผ่านภูเขาหิน ได้แก่ อุโมงค์ถ้ำขุนตาล การเจาะอุโมงค์นี้เป็นงานที่ยากลำบากมากใช้เวลาเจาะจากด้านนอกทั้งสองข้างเข้าไปบรรจบกันตรงกลางนานถึง 7 ปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2450 - 2457 จึงเสร็จ และเปิดทำการเดินรถไฟสายเหนือถึงสถานีลำปาง ในปี พ.ศ. 2459²⁰⁷ ส่งผลให้รัฐบาลกรุงเทพฯ ได้จัดการแสดงกสิกรรมขึ้นที่ลำปางในปี พ.ศ.2459 ทั้งนี้ที่รถไฟสายเหนือตัดถึงลำปาง เพื่อที่จะชักจูงให้ประชาชนรวบรวมผลผลิต และแสวงหาผล

²⁰⁵ หจข. ร.6 คค. 5.3/2 “รายงานการสำรวจจำนวนพลเมืองและจำนวนสินค้าในมณฑลพายัพ โดยมิสเตอร์ แฮร์ ไวเลอร์.”

²⁰⁶ หจข. ร.6 คค. 5.3/2 “สร้างทางรถไฟตั้งแต่แม่พริกไปถึงเด่นชัยถึงนครเชียงใหม่” (13 พฤศจิกายน 2454 - 6 พฤศจิกายน 2463).

²⁰⁷ การรถไฟแห่งประเทศไทย, หนังสือที่ระลึกในวันคล้ายวันสถาปนากิจการรถไฟครบรอบ 72 ปี (พระนคร : โรงพิมพ์การรถไฟแห่งประเทศไทย, 2513), หน้า 41.

ผลิตเพื่อบรรทุกไปขายทางรถไฟ ซึ่งเป็นไปตามคำแนะนำของมิสเตอร์เอฟ ลูปชา ดังปรากฏใน
ความตอนหนึ่งของรายงานการจัดงานกสิกรรมในปี พ.ศ.2459 ที่เมืองลำปางความว่า

“...ด้วยตามที่ข้าพเจ้าได้มาตรวจราชการมณฑลพายัพเห็นพื้นที่ที่จังหวัดนคร
ลำปาง มณฑลมหाराษฎร์ เหมาะแก่การที่จะบำรุงสินค้าแลการเพาะปลูกกับ
หัตถกรรมต่าง ๆ เพราะเป็นที่ทำเลทางร่วม ผู้คนสัญจรไปมารับสินค้ากันโดยมาก การ
ที่รัฐบาลได้จัดการสร้างทางรถไฟก็เพื่อจะเชื่อมโยงทางเดินแลการรับส่งสินค้าแลการ
โดย.....ให้สะดวกยิ่งขึ้น...”²⁰⁸

2.5.2 การจัดตั้งมณฑลมหाराษฎร์

พร้อม ๆ กับการตัดสินใจในการเลือกวางเส้นทางรถไฟสายเหนือผ่านเมืองลำปางและเมือง
แพร่เข้ามายังเขตล้านนาตะวันออก พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังทรงมีพระราชดำริ
ถึงความจำเป็นที่จะปฏิรูปการจัดการปกครองมณฑลพายัพ โดยเฉพาะทางเขตเมืองลำปาง แพร่
น่านที่ค่อนข้างเป็นที่ห่างไกลจากอำนาจการปกครองของข้าหลวงเทศาภิบาลที่เมืองเชียงใหม่ ดัง
ในพระราชหัตถเลขา ความว่า

“...มณฑลพายัพนี้กว้างขวางนัก ลักษณะการปกครองเป็นแบบเดียวกันตลอดไม่ได้
ซึ่งต่างกันอยู่ก็คือ เมืองเชียงใหม่และเมืองน่าน ทางเมืองเชียงใหม่เราคุ้นเคยอำนาจ
เจ้านายผิดกัน พลเมืองก็ผิดกัน ช้างเมืองน่านเราเพิ่งจะไปเกี่ยวข้อง ถ้าข้าหลวงใหญ่
จะบังคับการทางเมืองน่านให้ถ่วงถี่ทั่วถึง เมื่อไม่รู้เหตุการณ์ในพื้นที่เมืองคงต้องมีที่เสีย
เวลา...”²⁰⁹

การรับรู้และการตระหนักถึงความกว้างใหญ่ของพื้นที่ และความแตกต่างทางวัฒนธรรม
นำไปสู่ความคิดที่ต้องปฏิรูปการจัดการปกครองในบริเวณล้านนา และเมื่อรถไฟตัดขึ้น

²⁰⁸ การรถไฟแห่งประเทศไทย, หนังสือที่ระลึกในวันคล้ายวันสถาปนากิจการรถไฟครบรอบ 72 ปี
(พระนคร : โรงพิมพ์การรถไฟแห่งประเทศไทย, 2513), หน้า 41.

²⁰⁹ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, ประมวลพระราชหัตถเลขารัชกาลที่ 5 เกี่ยวกับภารกิจ
กระทรวงมหาดไทย 2 เล่ม อ่างถึงใน เตือนใจ ไชยศิลป์, “ ล้านนาในการรับรู้ของชนชั้นปกครองสยาม พ.ศ.
2437-2476 .” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิตศึกษาวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรม
ศาสตร์, 2536), หน้า 23.

มาถึงเด่นชัย ในปี พ.ศ. 2455 ได้ส่งผลให้สมุหเทศาภิบาลมีความคิดที่จะแยกมณฑลพายัพ ออกเป็น 2 ส่วน ดังปรากฏในร่างการจัดตั้งมณฑลมหาราชบุรี ในปี พ.ศ. 2458 ความว่า

“...เนื่องจากมณฑลพายัพเป็นมณฑลที่มีเมืองใหญ่หลายเมือง แลเมืองเหล่านี้ ก็มีท้องที่กว้างใหญ่ ระยะทางไกลกันมาก และแยกย้ายกันอยู่ในท้องที่ลุ่มแม่น้ำ เจ้าพระยา แม่น้ำของ และแม่น้ำคง (สาละวิน) ถึง 3 ลุ่มน้ำ รวมจำนวนผู้คนพลเมือง มากกว่ามณฑลอื่น ๆ ยากที่สมุหเทศาภิบาลจะไปตรวจราชการให้เพียงพอทั่วถึงเสมอ กัน...การปกครองมณฑลพายัพเมืองที่รวมขึ้นอยู่ในมณฑลหลายเมือง ล้วนแต่เมือง ใหญ่ ตั้งแต่จัดตั้งมณฑลมา ยังไม่มีสมุหเทศาภิบาลผู้ใด ที่จะมีโอกาสไปตรวจราชการ ให้ทั้งมณฑลได้ถึง 3 ครั้ง เพราะเหตุที่การงานมาก ไม่มีเวลารว่างพอที่จะไปได้อย่าง หนึ่ง อีกอย่างหนึ่งนั้นอาณาเขตรวมมณฑลพายัพกว้างขวางมาก การไปมาต้องเปลือง เวลานั้นนับเดือน ๆ ขึ้นไปจึงจะทั่วถึงตลอดได้...”²¹⁰

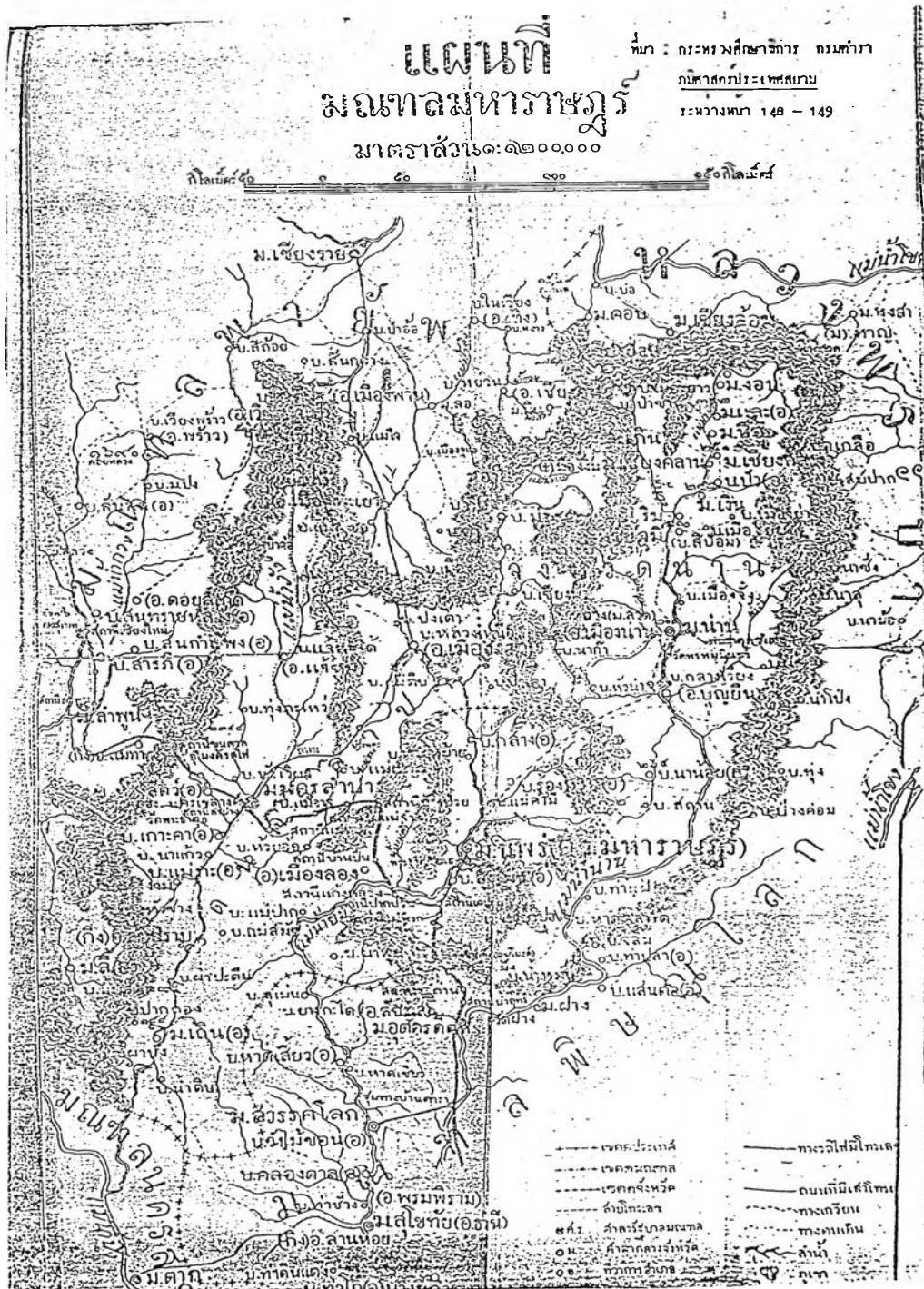
ดังนั้น สมุหเทศาภิบาลมณฑลพายัพ จึงเสนอให้แยกมณฑลลำปาง แพร่ น่าน ออกเป็นอีก มณฑลหนึ่ง เพื่อให้สะดวก และง่ายต่อการจัดระเบียบการปกครอง ดังความตอนหนึ่งในบันทึกขอ คำปรึกษาเพื่อจัดตั้งมณฑลมหาราชบุรี ในปี พ.ศ. 2458 ความว่า

“...แต่เมื่อคิดถึงการยาวในภายนำแล้ว ก็เห็นด้วยเกล้ากระหม่อมว่าควรต้อง ตระเตรียมการล่วงหน้าไว้เสียแต่บัดนี้ เพื่อให้สะดวกแก่ระเบียบการปกครองแล การที่จัดหาข้าราชการไปรับราชการสนองพระเดชพระคุณรับไปภายนำ ข้าพระพุทธ เจ้าจึง ปฎักษากับเจ้าพระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์เห็นด้วยเกล้าด้วยกระหม่อมพร้อมกัน ว่า สมควรแบ่งท้องที่มณฑลพายัพ คือ เมืองน่าน 1 เมืองแพร่ 1 เมืองลำปาง 1 รวม 3 เมืองตั้งขึ้นเป็นมณฑล 1 ต่างหาก ตั้งศาลารัฐบาลมณฑลที่เมืองแพร่ ซึ่งอยู่ระหว่าง นครน่านกับนครลำปาง แลไปมากับกรุงเทพฯ ทางรถไฟได้สะดวก...”²¹¹

ดังนั้นในปี พ.ศ. 2459 จึงได้มีประกาศจัดตั้งมณฑลมหาราชบุรีขึ้น โดยแยกเมืองลำปาง แพร่ และน่าน ออกจากมณฑลพายัพเดิม อาจกล่าวได้ว่ามูลเหตุแห่งการจัดตั้งมณฑลมหาราชบุรี เกิดจากการรับรู้และตระหนักถึงความกว้างใหญ่ของพื้นที่ทางกายภาพในมณฑลพายัพของรัฐบาล

²¹⁰ หจข. ร.6 ม/4 “ประกาศเลิกมณฑลเพ็ชรบูรณ์ แลตั้งมณฑลมหาราชบุรี”.

²¹¹ เรื่องเดียวกัน



แผนที่ 2.3 แผนที่มณฑลมหาสารบุรี

ที่มา : กรมวิชาการศึกษา, กระทรวงศึกษา, ภูมิศาสตร์ประเทศไทย หน้า 148

กรุงเทพฯ ซึ่งมีผลต่อการจัดการการปกครอง ประกอบกับการตัดเส้นทางรถไฟสายเหนือผ่านเข้ามายังเขตล้านนาตะวันออก ได้ทำให้รัฐบาลส่วนกลางรับรู้ถึงความสำคัญของพื้นที่ในล้านนาชัดเจนยิ่งขึ้น เมื่อภายหลังการตัดเส้นทางรถไฟสายเหนือ นำไปสู่การขยายตัวทางเศรษฐกิจ การค้า การผลิตทั้งภาคเกษตร และภาคอุตสาหกรรมในพื้นที่ดังกล่าว

อาจกล่าวสรุปได้ว่าสภาพทางเศรษฐกิจการเมือง ของเมืองลำปาง แพร่ น่าน ก่อนปี พ.ศ.2459 ถึงแม้ว่าในบริเวณดังกล่าวจะมีการค้าภายในและการค้าข้ามพรมแดนที่ขยายตัวขึ้น ภายหลังจากการทำสนธิสัญญาบาวริงในปี พ.ศ. 2398 จนนำไปสู่ปัญหาทางการเมืองที่สำคัญ คือการปะทะกันตามแนวชายแดนและปัญหาเรื่องของคนในบังคับอังกฤษ กับเจ้านายพื้นเมือง ส่งผลให้รัฐบาลสยามได้ขยายอำนาจเข้ามามีอิทธิพลในเขตล้านนาตั้งแต่ปีพ.ศ. 2427 และได้ขยายอิทธิพลไปยังเมืองลำปาง แพร่ และน่าน ในราวปี พ.ศ. 2436 โดยการเข้าไปจัดการในเรื่องของกิจการป่าไม้ การเก็บภาษี จนในปี พ.ศ. 2442 – 2443 รัฐบาลสยามได้ส่งพระยาศรีสุนทรเทพ เข้ามาจัดการการปกครองที่จะรวมหัวเมืองล้านนาเข้าสู่ราชอาณาจักรสยาม ภายใต้อำนาจปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาล เรียกว่ามณฑลพายัพ ผลของการดำเนินการดังกล่าวทำให้ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ในเมืองลำปาง แพร่ น่าน ได้แสดงออกถึงความไม่พอใจจนนำไปสู่เหตุการณ์สำคัญที่เรียกว่ากบฏเงี้ยวเมืองแพร่ จนในที่สุดรัฐบาลสยามได้ดำเนินนโยบายต่อหัวเมืองล้านนาในลักษณะประณีประนอม ตลอดมาจนกระทั่งเมื่อรัฐบาลสยามมีนโยบายตัดเส้นทางรถไฟสายเหนือเข้ามายังเขตล้านนา ส่งผลให้รัฐบาลสยามเริ่มตระหนักถึงความสำคัญของดินแดนในเขตล้านนาตะวันออก ในด้านของผลประโยชน์และเศรษฐกิจจนนำไปสู่การจัดตั้งมณฑลมหาสารภูริในที่สุด