

สาเหตุพื้นฐานของการเปลี่ยนแปลงนโยบายเศรษฐกิจ
สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

การเปลี่ยนแปลงนโยบายเศรษฐกิจหัวเมืองฝั่งตะวันตก มีสาเหตุพื้นฐานจากสภาพแวดล้อม ทั้งภายในและภายนอกประเทศหลายด้านได้แก่

ภัยจากการคุกคามของลัทธิจักรวรรดินิยม (Imperialism)

ในระหว่างสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวและพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ประเทศมหาอำนาจที่สำคัญ ๆ เช่น อังกฤษและฝรั่งเศส กำลังพยายามขยายอิทธิพลครอบคลุมประเทศต่าง ๆ ทางเอเชีย ทั้งทางเศรษฐกิจและการปกครอง ดังปรากฏในจีนและพม่ามาแล้ว ไทยก็ได้รับผลกระทบดังกล่าว ตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งไทยต้องยอมทำสนธิสัญญาเบอร์นี (Burney Treaty) กับอังกฤษในพ.ศ. 2368 สัญญานี้มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทย โดยรัฐบาลต้องยอมยกเลิกระบบการค้าผูกขาดของพระคลังสินค้า หันมาใช้ระบบเจ้าภาษีนายอากรให้มากขึ้น เพื่อหารายได้แผ่นดินทดแทนผลประโยชน์ที่เสียไป¹ ทำให้เกิดกลุ่มเจ้าเมือง-เจ้าภาษี รับผิดชอบภาษีแบบเหมาเบ็ดขิ้น ตามท้องที่ต่างไกลกรุงเทพฯ เช่น หัวเมืองฝั่งตะวันตก เปิดโอกาสให้ชาวจีนเข้ามามีบทบาทในระบบเศรษฐกิจไทยมากขึ้น

ผลกระทบจากการขยายอิทธิพลของมหาอำนาจตะวันตกในรัชกาลที่ 4 นั้น ได้แก่ การทำสนธิสัญญาเบาว์ริง (Bowring Treaty)² เมื่อครั้งพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้า-

¹วอลเตอร์ เอฟ เวลดา, แผ่นดินพระนั่งเกล้า ฯ แปลโดย นิจุ ทองโสภิต (พินนคร: โรงพิมพ์สมาคมสังคมนาศาสตร์, 2514), หน้า 262.

²สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 5 (พจนนคร: โรงพิมพ์คุรุสภา), หน้า 325.

เจ้าอยู่หัวชั้นครองราชย์ เซอร์จอห์น เบาว์ริง (Sir John Bowring) ผู้สำเร็จราชการ
อังกฤษที่ฮ่องกงทราบว่า พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเข้าใจสถานการณ์
ระหว่างประเทศขณะนั้นได้ดี จึงคิดขอขอทำสัญญาพระราชไมตรีกับไทยอีกครั้งและประสบ
ผลสำเร็จในพ.ศ. 2397 ยังผลให้ไทยต้องยกสิทธิสภาพนอกอาณาเขต (Extraterritori-
ty) ให้แก่อังกฤษและประเทศยุโรปอื่นๆ ซึ่งขอทำสัญญาแบบเดียวกัน การให้สิทธิสภาพ
นอกอาณาเขตมีสาระสำคัญ คือ ถ้าคนในบังคับอังกฤษวิวาทกับคนในบังคับไทย กงสุลกับ
เจ้าพนักงานฝ่ายไทยจะปรึกษาหารือร่วมกัน แต่ถ้าคนในบังคับอังกฤษทำผิด กงสุลจะทำโทษ
ตามกฎหมายอังกฤษ ข้อตกลงดังกล่าวทำให้เกิดการฉวยโอกาสทำผิดกฎหมายไทย โดยอ้าง
สิทธิพิเศษในฐานะเป็น "คนไต่ริมธง" ดังปรากฏในหัวเมืองฝั่งตะวันตก ซึ่งมีชาวจีนเข้ามา
ทำงานในเมืองแร่และค้าขายเป็นจำนวนมาก เป็นอุปสรรคต่อการปกครองและรักษาผล-
ประโยชน์ ทางเศรษฐกิจของรัฐบาล ทำให้อังกฤษซึ่งกำลังมีอิทธิพลอยู่ในเขต สเตรทเซตเทอ-
เมนต์ (Straits Settlements) ซึ่งอยู่ใกล้หัวเมืองดังกล่าว เข้ามาแทรกแซงได้ เช่น
กรณีหลวงประจิมนคร (จีนเปกฮี้) ข่าพระอิศราธิไชยเจ้าเมือง-เจ้าภาษีกระบี่ ซึ่งขึ้นกับ
ภูเก็ตแล้วร้องทุกข์ต่อกงสุลอังกฤษเมืองปีนังว่า ตนเป็นคนในบังคับของอังกฤษและกลับคว่ำ
สารภาพ กลายเป็นว่า เจ้าเมืองกระบี่ข่มเหงเรียกค่าธรรมเนียมสูงเกินไป พวกจีน
ยากจนได้รับความเดือดร้อน จึงรวมกำลังกันฆ่าเจ้าเมืองกระบี่ กงสุลอังกฤษได้เข้า
แทรกแซง ทำให้จมีนเสมอใจราช (จีน บุนนาค) ข่าหลวงใหญ่ไม่สามารถพิจารณาคดีได้
ต้องส่งตัวมาขึ้นศาลอังกฤษที่กรุงเทพฯ¹ เรื่องนี้แสดงให้เห็นว่าไทยต้องสูญเสียอำนาจการ
ปกครองและอธิปไตยทางการศาลไปอย่างมาก

ต่อมาในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัฐบาลต้องทำ
สนธิสัญญาเสียเปรียบกับอังกฤษและฝรั่งเศสอีกหลายครั้ง ข้อตกลงที่มีต่อหัวเมืองฝั่งตะวันตก
โดยตรง ได้แก่ ปฏิญญาฉบับไทย-อังกฤษ ในพ.ศ. 2440 มีสาระสำคัญว่า รัฐบาลไทยต้องไม่
ยินยอมให้ชาติหนึ่งชาติใดเข้ามาซื้อหรือยินยอมให้ชาติหนึ่งชาติใดเข้ามาฉีกถือครอบครอง

¹ กจข. ร.5 สารบาณสมุดพิเศษ จ.ศ. 1240-1241 เล่ม 4 จดหมายกราบบังคม
ทูลของพระยาอภัยภูถศกพิศรักราชา 11 เมษายน หน้า 304-305.

ถือกรรมสิทธิ์เหนือบริเวณไค้ตำบลบางสะพาน ประจวบคีรีขันธ์ลงไปโดยปราศจากความเห็นชอบของรัฐบาลอังกฤษ และฝ่ายรัฐบาลอังกฤษตกลงจะให้ความคุ้มครองไทยในกรณีที่ถูกคุกคามจากชาติอื่นซึ่งโดยพฤตินัยหมายถึงฝรั่งเศสนั่นเอง การทำปฏิญญาค้างกล่าวเนื่องมาจากเหตุการณ์ใน พ.ศ. 2439 เมื่ออังกฤษและฝรั่งเศสทำข้อตกลงรับรองเอกราชของไทยเหนือบริเวณลุ่มแม่น้ำเพชรบุรี แม่น้ำกลอง ท่าจีน เจ้าพระยาและบางปะกง เพื่อให้เป็นเขตกันชนระหว่างบริเวณที่อยู่ใต้อิทธิพลของมหาอำนาจทั้งสอง ส่วนทางภาคไค้ของไทยยังปราศจากหลักประกันการแทรกแซงของประเทศอื่นซึ่งนอกจากฝรั่งเศสแล้ว เยอรมันและรัสเซียก็เป็นประเทศที่สนใจผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของหัวเมืองภาคไค้ด้วย ขณะที่อังกฤษตกลงทำปฏิญญาลับเพราะเกรงการแทรกแซงของมหาอำนาจอื่น ไทยก็ต้องการให้อังกฤษยอมรับสิทธิของไทยเหนือดินแดนภาคไค้ จึงเหมือนว่าปฏิญญาลับเป็นประโยชน์ต่อทั้งสองฝ่าย แต่ปรากฏว่าไทยตกอยู่ในลักษณะเสียเปรียบ เพราะอังกฤษตีความว่าไทยจะต้องให้อังกฤษรับรู้การตัดสินใจต่าง ๆ ของรัฐบาลไทยในเรื่องเศรษฐกิจและการเมืองทุกด้าน อังกฤษจึงสามารถกีดกันการลงทุนของชาติอื่น ๆ ในหัวเมืองภาคไค้ได้รวมทั้งการลงทุนในกิจการเหมืองแร่ทางฝ่ายตะวันตกด้วย เพราะถ้ามีชาติใดสนใจมาลงทุน ไทยก็ต้องขอความเห็นชอบจากอังกฤษก่อน ซึ่งอังกฤษก็มักเห็นชอบกับการให้สัมปทานแก่ชาวอังกฤษหรือคนในบังคับอังกฤษเท่านั้น โดยที่อังกฤษเองมิได้พยายามปฏิบัติตามข้อตกลงว่าด้วยความช่วยเหลือที่จะให้กับไทยหากถูกชาติอื่นรุกรานแต่อย่างใด เช่น ท่าทีของอังกฤษเมื่อเกิดวิกฤตการณ์เรือปืนฝรั่งเศส เข้ามาบีบบังคับแม่น้ำเจ้าพระยา ในพ.ศ. 2447 ซึ่งอังกฤษวางตัวเป็นกลางทำให้ไทยต้องยอมยกดินแดนบางส่วนให้ฝรั่งเศส เป็นต้น

1) แกมสุข นุ่มนนท์, "การเจรจาการทูตระหว่างไทยกับอังกฤษ", วรรณไวทยาการฉบับประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2514), หน้า 4.

การถูกบีบบังคับจากมหาอำนาจต่างๆ กังวลว่าข้างต้นนี้ เป็นสาเหตุพื้นฐานที่สำคัญ ทำให้รัฐบาลในสมัยรัชกาลที่ 5 ให้ความสำคัญกับการแก้ไขการปกครองและปรับปรุงนโยบายเศรษฐกิจในหัวเมืองต่าง ๆ เพื่อมิให้มหาอำนาจต่างๆ ถือเป็นข้ออ้างเข้ามาแทรกแซงได้มากกว่าที่เป็นอยู่ โดยเน้นการตั้งอำนาจการปกครองและการเก็บภาษีอากรเข้าสู่ส่วนกลางให้รัดกุมมากขึ้นกว่าเดิม เพื่อหาทางเพิ่มพูนรายได้แผ่นดิน มีการตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ และกระทรวงพระคลังมหาสมบัติในเวลาต่อมา เพื่อรับผิดชอบการใช้จ่ายเงินของทางราชการโดยตรง มีกรมสรรพากรนอกเป็นผู้ดูแลการจัดเก็บภาษีอากรในหัวเมือง ภายใต้ความรับผิดชอบของข้าหลวงเทศาภิบาล ในฐานะผู้เป็นตัวแทนของรัฐบาลโดยตรง การปรับปรุงต่างๆ เหล่านี้ เป็นนโยบายป้องกันการคุกคามของมหาอำนาจตะวันตกด้วยเช่นกัน

การจัดเก็บภาษีอากร

เรื่องนี้เป็นปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ซึ่งเกี่ยวข้องกับรายได้ของรัฐบาล ในฐานะที่หัวเมืองแถบนี้เป็นเมือง "พระราชทรัพย์" คือ สามารถจัดส่งภาษีอากรจำนวนมากให้กับรัฐบาล จากการส่งออกสินค้าและสินค้าอื่นๆ หากเกิดปัญหาที่ทำให้ภาษีอากรจากเมืองเหล่านี้ลดลง ก็เป็นเรื่องสำคัญที่รัฐบาลต้องหาทางแก้ไขโดยรีบด่วน ในสมัยรัชกาลที่ 4 เจ้าเมืองผู้ได้รับผูกขาดภาษีเหมาเมือง หรือกลุ่มเจ้าเมือง-เจ้าภาษีขอลดภาษีอากร เมื่อราคาดีบุกในตลาดโลกตกต่ำ ระหว่างพ.ศ. 2419-2422¹ โดยอ้างว่าเหมืองแร่ชาคหุน เช่น ปรากฏในรายงานของพระยาภูเก็กละโวทัย (ลำควน)

¹ Lim Chong-Yah, Economic Development of Modern Malaya (Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1969), p. /".

ความว่า

"แต่ก่อนก็บุกขึ้นราคา พระยาวิชิตสงครามจางวางบิดาข้าพระพุทธเจ้ามีทุนรอนอยู่ได้
ทกลองเจือกำลังให้เงินนายเหมืองทำการค้าขายมาก บ้านเมืองจึงเกิดประโยชน์แผ่นดิน
จนเงินภาษีพระราชทรัพย์ขึ้นถึงปีละหกพันชั่ง ตั้งแต่ปีนั้น สัปตศกบ้านเมืองร่วงโรยลง
ควยก็บุกราคา ชาวแพ่งเหมืองก็บุกทำขาดทุนโตแต่ก็บุกไม่พอกับค่าเงินเดือนถูกจ้างเงิน
นายเหมืองเลิกเหมืองเสียหลายตำบล... การเหมืองแร่ร่วงโรยลงอย่างเดี๋ยวนานี้
อื่น ๆ ก็ร่วงโรยขาดทุนไปตามกันทุกแห่ง"¹

จากรายงานดังกล่าวจะเห็นได้ว่าภาษีอากรมีส่วนสัมพันธ์กับกิจการเหมืองแร่มาก
หากกิจการนี้ตกต่ำ การค้าขายต่าง ๆ ก็ซบเซาลงไปควย เจ้าเมือง-เจ้าภาษีไม่อาจเก็บ
ภาษีอากรได้มากเท่าเดิมเพราะรายได้ต่าง ๆ กระทบกระเทือน ดังปรากฏในบัญชีรายได้
โดยประมาณจากการค้าขายระหว่างหัวเมืองฝั่งตะวันตกกับฝั่งนี้เปรียบเทียบระหว่าง พ.ศ.
2418 กับ พ.ศ. 2422 คือ

ตารางที่ 4 เปรียบเทียบรายได้หัวเมืองฝั่งตะวันตกระหว่าง พ.ศ. 2418 กับ
พ.ศ. 2422²

เมือง	รายได้ปี พ.ศ. 2418 (เหรียญ)	รายได้ปี พ.ศ. 2422 (เหรียญ)	ลดลงกว่าเดิม (เหรียญ)
ภูเก็ต	1,487,131	647,394	839,737
พังงา	191,563	67,252	124,311
ตะกั่วป่า	319,642	181,623	138,019
ระนอง	117,920	89,278	28,642

¹ กจข. ร.5 สารบัญชสมุคพิเศษ จ.ศ. 1241 - 1242 เล่ม 20 ไบบอกพระยา-
ภูเก็ตโลหเกษตรารักษ์ ถึง สมุทพระกลาโหม 26 กันยายน พ.ศ. 2422 หน้า 52 - 53.

² กจข. ร.5 สารบัญชสมุคพิเศษ จ.ศ. 1241 - 1242 เล่ม 21 บัญชีของ
พระยาอัยยงคตทศรัภษา (ตันกิมเจง) แนบมากับไบบอกของสมเด็จพระยาบรมมหาศรี-
สุริยวงศ์ ถึง เจ้าพระยาสุรวงศ์ไวยวัฒน์ 4 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2423.

เมื่อเป็นคั้งนั้นทางรัฐบาลจึงต้องยอมให้เจ้าเมือง-เจ้าภาษีหัวเมืองแถบนี้ทั้งหลายลดจำนวนเงินภาษีอากรที่ต้องนำส่งกรุงเทพฯ โดยเมื่อรวมกันแล้วให้ส่งเพียง 247,660 เหรียญ ลดลงกว่าจำนวนเดิมที่เคยส่งถึง 402,980 เหรียญ อย่างไรก็ตาม เมื่อพ้นระยะที่ราคาดีบุกตกต่ำแล้ว เจ้าภาษีทั้งหลายก็ยังถือโอกาสส่งเงินจำนวนเท่าเดิมมิได้เพิ่มมากขึ้นตามราคาดีบุก รัฐบาลจึงต้องหาทางปรับปรุงวิธีการจัดเก็บภาษีอากรมิให้ต้องเสียเปรียบเจ้าเมือง-เจ้าภาษีคั้งที่เป็นอยู่ในขณะนั้นต่อไป

การใช้ระบบเจ้าเมือง-เจ้าภาษีในหัวเมืองฝั่งตะวันตกนับว่าเป็นอุปสรรคต่อการศึกษาตัวทางเศรษฐกิจในระยะยาวอย่างยิ่ง แม้ว่าจะเป็นผลดีต่อรัฐบาลในระยะแรก ๆ เช่นในสมัยรัชกาลที่ 3 และรัชกาลที่ 4 เพราะสามารถเป็นกำลังสำคัญด้านการหารายได้แผ่นดินแทนการผูกขาดของพระคลังสินค้าซึ่งต้องยกเลิกไปตามข้อตกลงในสัญญาเบอร์นี

การประมูลภาษีในกรุงเทพฯ หรือหัวเมืองรอบ ๆ กรุงเทพฯ มีผู้ยื่นประมูลแข่งขันกันมากมาย แต่ในหัวเมืองที่ห่างไกลออกไป เช่น หัวเมืองฝั่งตะวันตกซึ่งถือกันว่าเป็นที่ทุรกันดาร จำนวนผู้ยื่นประมูลสินค้าแต่ละประเภทมีน้อยรายมักเป็นผู้ที่ท่ามาหากินอยู่ในหัวเมืองแถบนั้นมาก่อนจนมีกำลังทรัพย์ และอิทธิพลพอที่จะดำเนินการจัดเก็บภาษีอากรต่าง ๆ ได้ ตำแหน่งเจ้าภาษีนายอากรจึงตกเป็นของกลุ่มตระกูลเจ้าเมืองนั้น ๆ หรือเจ้าเมืองเชื้อสายจีนที่เข้ามาประกอบการค้าขายจนร่ำรวยและมีอิทธิพลพอที่จะเข้าไปแทนที่ขุนนางเจ้าเมืองพวกเดิม จึงเกิดระบบเจ้าเมือง-เจ้าภาษีขึ้นเพราะเจ้าเมืองมักประมูลได้โดยไม่มีคู่แข่ง และมักผูกขาดการเป็นเจ้าภาษีสืบเนื่องกันเป็นตระกูล นอกจากบางคนที่อ่อนแอด้วยประสิทธิภาพในการปกครองและการจัดเก็บภาษีอากร ก็จะถูกแทนที่โดยชาวจีนซึ่งชำนาญการค้ากว่า และได้เลื่อนชั้นทางสังคมขึ้นมาเป็นเจ้าเมือง-เจ้าภาษีแทนพวกเดิม เช่น ที่ระนอง เป็นต้น¹

¹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาคำรงราชานุภาพ และสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์, สาส์นสมเด็จ 4: 311 - 312.

สมัยรัชกาลที่ 3 ถึงรัชกาลที่ 5 ก่อนการปฏิรูปหัวเมืองฝั่งตะวันตก มีเจ้าเมือง-เจ้าภาษีสำคัญ ๆ ได้แก่¹

1. ตระกูล ณ นคร เช่น พระยาบริรักษ์ภูธร (แสง) และพระยาเสนาสุจิต (นุช) ผู้กษัตริย์ปกครองและการจัดเก็บภาษีที่ฝั่งงาและตะกั่วป่า ตะกั่วทุ่ง ตามลำดับ

2. ตระกูล รัตนคิลก ณ ภูเก็ต เช่น พระยาภูเก็ตโลทเกษตราธิราช (ทัต) ผู้กษัตริย์บริเวณกลางและภูเก็ต

3. ตระกูล ณ ระนอง เช่น พระยาคำรงสุจริตมหิศรภักดี (คอซู้เจียง) ผู้กษัตริย์บริเวณระนอง กระบี่ ตรัง และหลังสวนเขตเมืองชุมพร

เจ้าเมือง-เจ้าภาษีเหล่านี้ส่วนใหญ่สืบทอดอำนาจผู้กษัตริย์ในแต่ละเขตต่อเนื่องกันภายในตระกูล ด้วยความสนับสนุนของกรมการเมืองซึ่งได้รับผล ประโยชน์จากการจัดเก็บภาษีอากรต่าง ๆ เป็นส่วนแบ่ง แต่เจ้าเมือง-เจ้าภาษีแต่ละตระกูลมีปัจจัยสนับสนุนต่างกันไป คือ

1. ตระกูล ณ นคร เริ่มมีบทบาทในหัวเมืองฝั่งตะวันตกโดยตรงในลักษณะเจ้าเมือง-เจ้าภาษี หลังจาก พ.ศ. 2382 เป็นต้นมา เมื่อรัฐบาลกำหนดให้บุตรชายสองคนของเจ้าพระยานครศรีธรรมราช (น้อย) มาเป็นเจ้าเมืองแถบนี้ คือ พระยาบริรักษ์ภูธร (แสง) และพระยาเสนาสุจิต (นุช) เนื่องจากขณะนั้นเจ้าพระยานครฯ (น้อย) ได้รับมอบหมาย ให้ดูแลรักษาความมั่นคงของหัวเมืองปักษ์ใต้ทั้งสองฝั่ง รวมทั้งหัวเมืองมลายูด้วย จึงได้ปรับปรุงเมืองตรังให้เป็นฐานทัพเรือตั้งแต่ปี พ.ศ. 2365 เป็นต้นมา เมื่อเกิดกบฏไทรบุรี เจ้าพระยานครฯ (น้อย) ยกทัพไปปราบปรามจึงส่งบดงระยะหนึ่ง ทางรัฐบาลได้ใช้นโยบายส่งเจ้าเมืองคนไทยไปปกครองไทรบุรี โดยโปรดฯ ให้บุตรชายทั้งสองของเจ้าพระยานครฯ (น้อย) คือพระภักดีบริรักษ์ (แสง) และนายนุชมหาดเล็กไปเป็นผู้รักษาเมืองและปลัดเมืองไทรบุรีตามลำดับ² ต่อมาโปรดฯ ให้เป็นพระยาภักดีบริรักษ์ เจ้าเมืองไทรบุรี

¹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาคำรงราชานุภาพ และพระยาราชเสนา, เทศาภิบาล, หน้า 25 - 26 และหน้า 29 - 30.

² สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาคำรงราชานุภาพ, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ 2 (พระนคร: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2505), 2: 21.

และนายบุชไค้เลื่อนเป็นพระยาเสนาภูษิตปลัดเมือง แต่ทั้งสองไม่สามารถรักษาเมืองไทรบุรีไว้ได้เมื่อคราวกบฏไทรบุรี พ.ศ. 2374 และ พ.ศ. 2381 ประกอบกับพระยาบริรักษ์ภูธรไม่สามารถปกครองพวกแขกไค้ที่เท่าที่ควร จึงโปรดฯ ให้ย้ายมาครองเมืองพังงาในพ.ศ. 2382 ส่วนพระยาเสนาภูษิตให้ย้ายมาปกครองเมืองตะกั่วป่าตะกั่วทุ่ง และเพื่อมิให้กระทบกระเทือนฐานะของพระยาทั้งสองนักจึงโปรดฯ ให้พระยาบริรักษ์ภูธรมีอำนาจเหนือเจ้าเมืองต่าง ๆ ทางฝั่งตะวันตกที่ยังมิได้ยกไปขึ้นกับกรุงเทพฯ โดยมีพระยาเสนาภูษิตเป็นผู้มีอำนาจรองลงมา¹ พระยาบริรักษ์ภูธรและพระยาเสนาภูษิตจึงเป็นเชื้อสายตระกูล ณ นครที่เข้ามาเป็นเจ้าเมือง - เจ้าภาษี ในหัวเมืองฝั่งตะวันตกโดยตรงแต่นั้นมา

พระยาบริรักษ์ภูธร (แสง) นั้น เมื่อไค้เป็นเจ้าเมือง - เจ้าภาษีก็ไม่ปรากฏว่าไค้ประสบความสำเร็จทางค่านี่เป็นพิเศษแก่อย่างไร หลังจากสิ้นชีวิตบุตรชาย คือพระยาบริรักษ์ภูธร (ชำ) ก็ไค้เป็นเจ้าเมือง - เจ้าภาษีปกครองเมืองพังงาแทน แต่มิไค้มีอำนาจเหนือหัวเมืองอื่น ๆ เช่นบิคา เพราะในสมัยนั้นโปรดฯ ให้พระยาเสนาภูษิตกำกับดูแลหัวเมืองที่ยังมิได้ขึ้นกับกรุงเทพฯ โดยตรงแทนพระยาบริรักษ์ภูธร (แสง)² สำหรับพระยาเสนาภูษิต (บุช)

¹ หอสมุดวชิรญาณ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 จ.ศ. 1201 เลขที่ 23

² สมเด็จเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ 2, 2: 124

ผู้ที่มีบุตรหลายคนที่รับราชการเป็นเจ้าเมืองทางฝั่งตะวันตกหลายคน ทั้งยังมีบุตรสาวที่รับราชการฝ่ายในด้วย จึงเป็นเครื่องสนับสนุนอิทธิพลของตระกูลนี้ทางฝั่งตะวันตกได้อย่างดี แม้ส่วนใหญ่แล้วจะไม่สามารถจัดเก็บภาษีอากรทำขุนนางตระกูลอื่นในบริเวณเดียวกัน บุตรพระยาเสนาสุจริตที่สำคัญได้แก่¹

1. พระยาเสนาสุจริต (เอี่ยม) ผู้ว่าราชการเมืองตะกั่วป่าคนต่อมา แต่ไม่สามารถในการจัดเก็บภาษีอากรและการค้าขาย ทั้งยังชอบเล่นการพนัน ในที่สุดก็ไม่สามารถรับหน้าที่เป็นเจ้าภาษีได้ จึงมีผู้อื่นมาผูกขาดภาษีอากรแทน
 2. พระอิศราธิไชย เป็นเจ้าเมือง-เจ้าภาษีที่กระเป๋สิ่งขึ้นกับภูเก็ทในสมัยพระยามนตรีสุริยวงศ์ไปเป็นข้าหลวงกำกับราชการ แต่ถูกพวกอั้งยี่ฆ่าตาย
 3. นายเล่ห์อาวูช (กล่อม) ต่อมาเป็นพระบริสุทธิโชดกมินทร์ ได้เป็นเจ้าเมือง-เจ้าภาษีเมืองตะกั่วทุ่ง จนกระทั่งรัฐบาลยกเลิกนโยบายเจ้าเมือง-เจ้าภาษี ให้เปลี่ยนมาเป็นเจ้าหน้าที่จัดเก็บผลประโยชน์ให้รัฐบาลโดยตรง
 4. พระยาคงคาธาราธิบตี (พลอย) เป็นเจ้าเมืองกะบี่และต่อมาได้เป็นข้าหลวงเทศาภิบาลชุมพร สมัยรัชกาลที่ 6
- ส่วนบุตรสาวที่รับราชการฝ่ายในที่สำคัญก็มี หม่อมเสงี่ยม ในกรมขุนศิริราชเป็นต้น
- แม้จะไม่ปรากฏแน่ชัดว่าเจ้าเมือง-เจ้าภาษี ตระกูล ณ นคร ซึ่งมามีอิทธิพลทางฝั่งตะวันตกได้รับการสนับสนุนจากราชสำนักหรือขุนนางตระกูลใหญ่ในกรุงเทพฯ แต่ก็คงได้รับประโยชน์ทางอ้อมจากความไว้วางใจของรัฐบาลในฐานะที่มีส่วนสัมพันธ์ทางครอบครัวกับตระกูลขุนนางและราชสำนักในระบายนั้น ดังจะเห็นได้จากคานสาบายเจ้าพระยานครฯ (น้อย)

¹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาคำรงราชานุภาพ และสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์, สาส์นสมเด็จ, 4: 326.

ตัวอย่างคือ¹

ธิดาชื่อ น้อยใหญ่และน้อยเล็ก ได้เป็นเจ้าจอมมารดาในรัชกาลที่ 3 เจ้าจอมมารดาน้อยใหญ่มีพระโอรสคือ กรมหมื่นศักดิ์พลเสพย์ ภายหลังได้เป็นกรมพระราชวังบวรมหาศักดิ์พลเสพย์

บุตรชื่อ น้อยเอี้ยก มีธิดาได้เป็นเจ้าจอมมารดาในรัชกาลที่ 4 และธิดาอีกคนหนึ่งเป็นพระชายาในกรมหมื่นมเหศวร

บุตรชื่อ แสง หรือพระยาบริรักษ์ภูธร เจ้าเมืองพังงา มีธิดาเป็นเจ้าจอมในรัชกาลที่ 3 และรัชกาลที่ 4

บุตรชื่อ นุช หรือพระยาเสนาบุชิต เจ้าเมืองตะกั่วป่า มีธิดาเป็นเจ้าจอมในรัชกาลที่ 4 และรัชกาลที่ 5

บุตรชื่อ ม่วง หรือพระยาอุทัยธานี เจ้าเมืองตรัง มีธิดาเป็นเจ้าจอมในรัชกาลที่ 4

ธิดาชื่อ พุ่ม เป็นเจ้าจอมมารดาในกรมพระราชวังบวรรัชกาลที่ 3

ธิดาชื่อ จีบ เป็นเจ้าจอมในรัชกาลที่ 4

ธิดาชื่อ พัน เป็นเจ้าจอมในรัชกาลที่ 3

ธิดาชื่อ แยม เป็นเจ้าจอมในรัชกาลที่ 3

สำหรับกษัตริย์กษัตริย์นาค บุตรเจ้าพระยามนตรา (น้อย) คือ เจ้าพระยามหาศิริธรรม (หนูใหญ่หรือเมือง) พี่ของพระยาบริรักษ์ภูธรและพระยาเสนาบุชิต (นุช) ได้แต่งงานกับท่านผู้หญิงเมือก ธิดาของสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาประยุรวงศ์ (ดิศ)

¹ตำราศักดิ์ อายุวัฒน์, ราชสกุลจักรีวงศ์และราชสกุลสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช ฉบับสมบูรณ์. (พระนคร: โรงพิมพ์ รุ่งวัฒนา, 2515), หน้า 342. และม.ว.ว. อภิธ ระเบียบ, ลักษณะสังคมไทยในสมัยรัตนโกสินทร์ พ.ศ. 2325 - 2416 แปลโดยม.ว.ว. ปรกาศทอง สิริสุข และพรรณี สรุงบุญมี. (พระนคร: โรงพิมพ์พิมพ์เนต, 2521), หน้า 482 - 487.

มีบุตรชายคือ พระยาศรีสุรราชภักดี (หนูเล็ก) ซึ่งได้แต่งงานกับคุณหญิงเหมียว ธิดาของ พระยาสूरวงศ์ไวยวัฒน์ (วร บุนนาค) หรือหลานปู่ของสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค)¹

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า ตระกูล ๗ นคร ได้เปรียบขุนนางตระกูลอื่น ๆ ทางฝั่งตะวันตกด้วยกัน เพราะความสัมพันธ์ทางด้านกรรแต่งงานกันกว้าง แต่เจ้าเมือง-เจ้าภาชีตระกูล ๗ นครที่มาบิณฑาททางฝั่งตะวันตก มิได้ใช้ข้อได้เปรียบนี้ในการสร้างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจให้เจริญเท่าที่ควร เพราะทั้งพระยาบริรักษ์ภูธร (ขำ) และพระยาแสนนุชิต (นุช) รวมทั้งเชื้อสายต่อมาไม่มีความสามารถทางด้านการค้าขายและจัดการผลประโยชน์ด้านภาษีอากร² จึงขาดทุนสู่ตระกูลอื่นที่เป็นเจ้าเมือง-เจ้าภาชีทางฝั่งตะวันตกด้วยกันไม่ได้

2. ตระกูล รัตนคิลก ๗ ภูเก็ต ตระกูลนี้เริ่มมีบทบาทสำคัญในการปกครองและการผูกขาดทางเศรษฐกิจในหัวเมืองฝั่งตะวันตกมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 3 ตอนปลาย เมื่อพระภูเก็ท (แก้ว) เป็นเจ้าเมือง มีบุตรชายชื่อ ทัด³ ได้รับราชการเป็นหลวงพิทักษ์ทวีป ต่อมาได้ไปลงทุนทำเหมืองแร่ที่บุกและผูกขาดการจัดเก็บภาษีอากรที่ตำบลทุ่งคาได้กำไรดี ต่อมาได้ขยายกิจการโดยพยายามชักชวนชาวจีนเข้ามาลงทุนทำเหมืองและเป็นกรรมกรมากขึ้น หลวงพิทักษ์ทวีปจึงได้เลื่อนเป็นพระภูเก็ท รัฐบาลได้ยกเมืองภูเก็ตมาขึ้นกับกรุงเทพฯ โดยตรงในพ.ศ. 2404 เพราะเจ้าเมืองสามารถจัดเก็บภาษีอากรส่งรัฐบาลได้เป็นจำนวนมาก พระภูเก็ท (ทัด) นี้ได้สร้างความเจริญให้กับภูเก็ตอย่างมาก การค้าขายเจริญและมีผู้มา

¹ เรื่องเดียวกัน.

² สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ และสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์, สาส์นสมเด็จ, ๕: 315.

³ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, เรื่องเสด็จประพาสแหลมมลายู (พระนคร: โรงพิมพ์ไท, 2468).

ลงขุนท่าเหมืองแรมมากขึ้น จึงได้เลื่อนเป็นพระยาภูเก็ทโลทเกษตราธิบดีและพระยาวิจิตร-
สงครามในที่สุด¹ แต่ต่อมาฐานะของตระกูลนี้ก็เสื่อมโทรมลงในสมัยพระยาภูเก็ทโลทเกษตรา-
ธิบดี (ลำควน) บุตรชายของพระยาวิจิตรสงครามซึ่งได้เป็นเจ้าเมืองในสมัยรัชกาลที่ 5
เพราะพระยาภูเก็ทผู้นี้ไม่มีความสามารถในการค้าขายเช่นบิดา เงินภาษีอากรค้างหลาย
ปี จึงถูกยึดบ้านพักและที่ดินรวมทั้งถูกถอดออกจากการเป็นเจ้าเมือง-เจ้าภาษีด้วย² ตระ-
กูล รัตนคิดถก ๗ ภูเก็ท จึงมิได้มีบทบาทในฐานะเป็นผู้ผูกขาดผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของ
ฝั่งตะวันตกอีก

๓. ตระกูล ๗ ระนอง เจ้าเมือง-เจ้าภาษีตระกูลนี้ เริ่มมีบทบาทสำคัญต่อเศรษฐกิจ
หัวเมืองฝั่งตะวันตกตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 3 เป็นต้นมา ต้นตระกูลเป็นชาวจีนฮกเกี้ยน ชื่อ
ซู่เจียง แซ่คอหรือโค้ว เกิดในประเทศจีน เมืองเจียงจิ่วหู เดินทางอพยพมาเป็นกรรมกร
อยู่ที่เกาะหมาก พอมีทุนมากขึ้นก็เข้ามาตั้งถิ่นฐานค้าขายอยู่ที่ตะกั่วป่า ได้กำไรร่ำรวย
มากขึ้นก็ขยายกิจการค้าโดยต่อเรือกำปั่นใบลำหนึ่งคอนย้ายมาอยู่ที่พังงา ได้ใช้รับซื้อสินค้า
ระหว่างเกาะหมากกับหัวเมืองชายทะเลตะวันตก สินค้าที่สำคัญคือกัญและของพื้นเมืองอื่น ๆ
รวมทั้งฝิ่นซึ่งเป็นสินค้าสำคัญ บริเวณที่ไปติดต่อกับค้าขายมีเมืองระนองด้วย จึงสนใจไปลงทุน
ท่าเหมืองแร่ดีบุกที่นั่น ขณะนั้นระนองยังเป็นเมืองเล็ก ๆ ขึ้นกับชุมพร มีราษฎรตั้งหลักแหล่ง
อยู่ไม่มาก มีเพียง 17 ครอบครัวเท่านั้น เพราะกลัวภัยโจรสลัดพม่า ต่อมาเมื่ออังกฤษเข้า
ปกครองพม่าในสมัยรัชกาลที่ 4 บริเวณนี้ก็ปลอดภัยขึ้น แต่ก็ยังไม่มีราษฎรนิยมไปอาศัยอยู่นัก
เนื่องจากที่ดินส่วนใหญ่ไม่เหมาะแก่การเพาะปลูก ส่วนคอซู่เจียงมองการณ์ไกลเห็นประ-
โยชน์จากแร่ดีบุก จึงขอพระราชทานสิทธิผูกขาดการเก็บภาษีผลประโยชน์เหมืองแร่ใน
เมืองระนอง โดยเดินทางเข้ามากรุงเทพฯ หานายหน้าเข้าพบสมเด็จพระยาบรมมหา-
ประยูรวงศ์ (คิศ มุนนาค) ตอนนั้นเป็นเจ้าพระยาพระคลังที่สมุหกลาโหม จนประสบผลสำเร็จ

¹ เรื่องเดียวกัน

² กจช. ร.5 ค.14.4ข/7, เรื่องส่งวิธีคิดแทนเงินเรื่องต่าง ๆ (ภาษีอากรหัว-
เมืองฝ่ายทะเลตะวันตก) 113/3 (4 มิถุนายน - 4 กรกฎาคม ร.ศ. 113).

³ กรมศิลปากร, ประชุมพงศาวดารภาคที่ ๕๐, หน้า 17.

ได้รับแต่งตั้งเป็นหลวงรัตนเศรษฐี เจ้าภาษีเมืองแร่คึก เมืองระนอง¹ หลวงรัตนเศรษฐี
ได้ใช้ความสามารถทางการค้าขายจนสามารถตั้งห้างโกหรงวนที่ป็นังรับซื้อขายสินค้าต่าง ๆ
ซึ่งชาวผู้คนเข้ามาทำเหมืองแร่และค้าขายที่ระนอง จนมีความเจริญรุดหน้าเกินกว่าเมือง
ชุมพรในขณะนั้น จึงโปรดฯ ให้ยกเมืองระนองมาขึ้นกับกรุงเทพฯ โดยตรง และเลื่อนหลวง
รัตนเศรษฐีขึ้นเป็นพระยารัตนเศรษฐีดำรงตำแหน่งเจ้าเมืองระนองแทนเจ้าเมืองคนเดิมด้วย

หากเปรียบเทียบกับตระกูล รัตนคิลก ณ ภูเก็ต ซึ่งจะเห็นได้ว่า พระยา-
วิจิตสงคราม ยังได้เปรียบพระยารัตนเศรษฐี (คอซู้เจียง) ในด้านที่มีความสัมพันธ์กับ
ตระกูลขุนนางซึ่งคุมอำนาจการปกครองหัวเมืองปักษ์ใต้ขณะนั้น โดยริชาของพระยาวิจิต-
สงครามแต่งงานกับจมีนเสมอใจราช (จีน ขุนนาค) ต่อมาได้เป็นข้าหลวงกำกับราชการ
หัวเมืองฝั่งตะวันตก? ตระกูล รัตนคิลก ณ ภูเก็ต จึงมีเครื่องคำจุนพลมควร
แต่ทางด้านตระกูล ณ ระนอง นั้น ไม่ปรากฏว่าในสมัยเดียวกันนี้ได้มีความสัมพันธ์ทางครอบครัว
ที่มีอำนาจราชศักดิ์ในส่วนกลางเหมือนกับตระกูล รัตนคิลก ณ ภูเก็ต และตระกูล
ณ นคร ความเจริญก้าวหน้าของตระกูลนี้เป็นเพราะมีความสามารถทางด้านการค้าขาย
และรู้ลู่ทางในการขยายอำนาจการผูกขาดเป็นเจ้าภาษีนายอากรในเมืองที่มีผลประโยชน์
ทางเศรษฐกิจสูง ทั้งยังปฏิบัติราชการได้ตามนโยบายของรัฐบาลเสมอมา คุณสมบัติเหล่านี้
ส่งเสริมให้ตระกูล ณ ระนอง ได้รับการแต่งตั้งเป็นเจ้าเมือง-เจ้าภาษีในเมืองอื่น ๆ อีก

¹ กจข. ร.5 สารบาญเอกสารกรมพระกลาโหม (กท.) จ.ศ. 1230 - 1231
เล่ม 1 เรื่องไปชุมพรตั้งเงินเจียงเป็นที่หลวงรัตนเศรษฐีนายอากรคึกเมืองระนองรวม
10 คำมด.

² กจข. ร.5 สารบาญเอกสารกรมพระกลาโหม (กท.) จ.ศ. 1236 - 1237
เล่ม 12 เรื่องให้เจ้าหมื่นเสมอใจราชปรีวีเคราะห์คิด เป็นข้าหลวงออกไปจัดการรักษา
ผลประโยชน์แผ่นดิน ณ เมืองภูเก็ต.

เช่น หลังสวน¹ กระบุรี² ครัง³ และกระบี่⁴ ในเขตชุมพรด้วย

เมื่อพิจารณาความเป็นมาของทั้งสามตระกูลแล้วจะเห็นได้ว่า แม้ตระกูล ณ ระนอง จะเป็นขุนนางเชื้อสายจีน เพิ่งขึ้นมามีอำนาจแต่ก็มีความสำคัญมากขึ้นเรื่อย ๆ ในสายตาของรัฐบาล เพราะแนวนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับหัวเมืองฝั่งตะวันตกเปลี่ยนไปตามสถานการณ์เดิมในสมัยรัชกาลที่ 1 ปลายรัชกาลที่ 2 นั้น บ้านเมืองอยู่ในภาวะสงครามและเมืองแถบนี้ก็มีฐานะเป็นเมืองหน้าด่านที่สำคัญทางภาคใต้ รัฐบาลจึงให้ความสำคัญกับเจ้าเมืองที่มีความสามารถทางการรบมาก เช่นการมอบให้เจ้าพระยานครฯ (น้อย) มากำกับดูแลหัวเมืองแถบนี้ เป็นต้น แต่ต่อมาปลายสมัยรัชกาลที่ 3 และรัชกาลที่ 4 รัฐบาลต้องการรายได้ไปทดแทนส่วนที่เสียไป เนื่องจากการทำสัญญาต่าง ๆ กับต่างประเทศ หัวเมืองที่สามารถจัดส่งเงินภาษีอากรได้เป็นจำนวนมาก รัฐบาลก็จะให้ความสำคัญมากขึ้น เช่นการให้เมืองภูเก็ตและระนองไปขึ้นกับกรุงเทพฯ โดยตรง รวมทั้งการพระราชทานบรรดาศักดิ์ให้สูง ๆ เป็นการตอบแทน จึงกล่าวได้ว่า สถานการณ์ทางเศรษฐกิจของรัฐบาลขณะนั้นทำให้คุณสมบัติที่สำคัญของเจ้าเมืองฝั่งตะวันตกในทัศนะของรัฐบาลเปลี่ยนไป เน้นด้านความสามารถทางการค้าและการจัดเก็บภาษีอากรแทนความสามารถทางการรบ และด้วยเหตุนี้เองที่ทำให้ตระกูล ณ ระนอง ผู้กษัตริย์อำนาจทางเศรษฐกิจไว้ได้อย่างมั่นคงและยาวนานกว่าตระกูลอื่น ๆ ในบริเวณฝั่งตะวันตกด้วยกัน

ระบบเจ้าเมือง-เจ้าภาษี ดังกล่าวข้างต้นนี้นับได้ว่าเป็นปัญหาทางเศรษฐกิจที่มีผลกระทบยาวต่อเศรษฐกิจของหัวเมืองนี้เองและของรัฐบาลกล่าวคือ เจ้าเมือง-เจ้าภาษีมี่ส่วนร่วมในการชักชวนราษฎรไทยจีนให้เข้ามาตั้งถิ่นฐานทำมาหากิน เป็นการเพิ่มจำนวนพลเมืองในบริเวณนี้มากขึ้นจากเดิม เช่น เมื่อระยาคำรงสุจริตมหิศรภักดี (คอซู้เจียง) ได้มีส่วนทำให้เมืองระนองซึ่งเดิมเป็นเพียงหมู่บ้านเล็ก ๆ มีเพียง 17 ครอบครัว

¹ กจร. ร.5 สารบัญชเอกสารกรมพระกลาโหม (กท.) จ.ศ. 1238 - 1239 เล่ม 16 เรื่องว่าด้วยพระราชทานสัญญาบัตรพระจตุรราชโกศการ ผู้ว่าราชการเมืองหลังสวน.

² กจร. ร.5 สารบัญชเอกสารกรมพระกลาโหม (กท.) จ.ศ. 1246 - 1247 เล่ม 44 เรื่องพระราชทานนามสัญญาบัตรตั้งพระอัสถุวงศ์ศรัทธา ผู้ว่าราชการกระบุรี.

³ กรมศิลปากร, ประชุมพงศาวดารภาคที่ 50, หน้า 52 - 56.

⁴ เรื่องเดียวกัน.

ได้ขยายออกไปอย่างกว้างขวางทำให้ผู้คนเข้ามาอีกถึง 9 ตำบล¹ การชักชวนผู้คนให้เข้ามาทำมาหากินในหัวเมืองของตน เป็นการเพิ่มรายได้ของเจ้าเมือง-เจ้าภาษีมากขึ้นด้วย เช่น ค่าส่วยแทนราชการ ค่าสักเลข ค่าผูกปี้เงิน และภาษีที่เก็บจากการค้าขายเครื่องใช้บริโภคต่าง ๆ ต่อเนื่องอีก พระยาคำรงสุจริตมหิศรภักดี (คอซู้เจียง) เคยกล่าวไว้ว่า ถ้ามีคนเข้าเมือง 1 คนจะได้เงินภาษีต่าง ๆ เพิ่มขึ้นถึง 25 บาท² แต่กำไรส่วนใหญ่จากการเพิ่มจำนวนพลเมืองตกอยู่กับเจ้าเมือง-เจ้าภาษี ซึ่งเป็นผู้ออกทุนให้ยืมไปค้าขายและทำเหมืองแร่ เจ้าเมืองที่มีความสามารถทางค้าขายจะได้รับประโยชน์จากการเป็นผู้ให้ยืมเงินทุนและเป็นผู้ผูกขาดการจับเก็บผลประโยชน์ควบคู่กัน อย่างไรก็ตามรัฐบาลก็ได้รับเงินรายได้จากภาษีอากรสูงขึ้นตามไปด้วยและยังไม่ต้องรับภาระในการจ่ายเงินเดือนเจ้าเมือง กรมการรวมทั้งการทำนุบำรุงหัวเมืองเหล่านั้นแต่อย่างใด เพราะถือเป็นหน้าที่ของเจ้าเมือง-เจ้าภาษีจะต้องใช้เงินที่ได้รับจากการ "ผูกขาดภาษีเหมืองเมือง" เพื่อการนี้ หากไม่เอาใจใส่ปล่อยให้บ้านเมืองทรุดโทรมผู้คนก็ไม่อยากอพยพเข้ามาประกอบอาชีพตั้งหลักแหล่ง เป็นผลกระทบต่орายได้ของเจ้าเมืองเอง

นโยบายของรัฐบาลในเรื่องเจ้าเมือง-เจ้าภาษินั้นนับว่าส่งเสริมให้มีการผูกขาดผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ปิดกั้นการลงทุนของเอกชนอื่น ๆ ไว้ โดยเฉพาะเรื่องที่สำคัญคือการให้เจ้าเมืองรับผิดชอบในการทำนุบำรุงท้องที่ด้วยรายได้จากการผูกขาดเก็บ "ภาษีเหมืองเมือง" เพราะส่วนใหญ่มุ่งทำนุบำรุงเฉพาะบริเวณที่เป็นประโยชน์ คือ เหมืองแร่ของชนเท่านั้น ทำให้การคมนาคมซึ่งเป็นสิ่งสำคัญในการทำเหมืองแร่แถบนี้มีอยู่ในวงจำกัด เช่น ถนนและสะพานที่สร้างขึ้นใช้การได้ดีในบริเวณที่มีเหมืองแร่ของเจ้าเมืองหรือกรมการตั้งอยู่เท่านั้น³

¹ กรมศิลปากร, ประชุมพงศาวดารภาคที่ 50, หน้า 4.

² สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาคำรงราชานุภาพ และสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์, สาส์นสมเด็จ, 4: 332.

³ กรมศิลปากร, ประชุมพงศาวดารภาคที่ 50, หน้า 65 - 66.

ตัวอย่างการผูกขาดทางเศรษฐกิจที่เห็นได้ชัดคือ การผูกขาดของตระกูล ณ หนองซึ่งกรมพระนราธิปประพันธ์พงศ์กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวไว้ว่า

"สำหรับเมืองนี้ (เมืองระนอง) เท่าที่เคยได้ยินมาติดกับเมืองอื่น ๆ เพราะ... ชาวสุราษฎร์ราชการเมืองก็ค้าขาย เครื่องมือเครื่องแต่งตัวแม่แต่การโกน ก็ต้องจ้างซื้อของสุราษฎร์ราชการเมืองเหมือนบ้านที่นายปกครองบ่าว ผลประโยชน์ที่ได้จึงมาก..."¹

ที่เป็นดังนี้ เพราะรัฐบาลใช้ระบบ "ภาษีเหมาเมือง" เจ้าเมืองที่มีความสามารถทางการค้าขายจึงผูกขาดผลประโยชน์กันต่าง ๆ ใ้ได้อย่างเต็มที่ถึงจะเห็นได้ว่าเจ้าเมือง-เจ้าภาษีเป็นทั้งผู้ซื้อขายและผู้เก็บภาษีผลประโยชน์ที่สำคัญ เช่น อากรี่บุก ภาษีตีบุกขาออก ภาษีสินค้าขาเข้า อากรี่เดิน อากรี่สุราและอากรี่บ่อนเบี้ย นอกจากนั้นเจ้าเมือง-เจ้าภาษียังได้รับประโยชน์จากการยกเว้นการเกณฑ์ต่าง ๆ เช่น แรงงานและสิ่งของไปใช้ในราชการ ไม่ว่าจะเป็นกำลังคนหรือพาหนะต่าง ๆ รวมทั้งมีฐานะเป็นเสมือนเจ้าของที่ดินบริเวณที่ทำทำการผูกขาดภาษีและบริเวณใกล้เคียงด้วย เช่น ถ้าผูกขาดอากรี่บุก ในเขตเมืองระนอง ผู้ใดจะตัดฟันหรือทำเหมืองในบริเวณนั้นก็ต้องขออนุญาตจากเจ้าภาษีนายอากรี่นั้นก่อน ผลที่ได้ผลประโยชน์ต่อเนื่องจากเจ้าเมือง-เจ้าภาษีอีกพวกหนึ่งคือผู้รับช่วงหรือ "ลูกช่วง" หรือผู้ที่รับประมูลไปจัดเก็บภาษีอากรี่ต่าง ๆ มาให้เจ้าภาษีอีกทีหนึ่ง พวกนี้ไม่ได้เรียกเก็บจากราษฎรในอัตราที่รัฐบาลกำหนดไว้ แต่มักเก็บเกินพิคัด² ราษฎรจึงอยู่ในฐานะเสียผลประโยชน์อย่างยิ่ง ไม่มีโอกาสฟ้องร้องเอาผิด "ลูกช่วง" เหล่านี้ได้ เพราะนอกจากจะไม่มีโอกาสรับรู้พิคัดอัตราที่แท้จริง เนื่องจากเจ้าหน้าที่ไม่ได้เปิดเผยให้กว้างขวางแล้ว³ ผู้รับช่วงยังเป็นกลุ่มเดียวกับเจ้าเมือง-เจ้าภาษี รายได้จากกรเก็บภาษีอากรี่เกินพิคัดนั้น

¹ กจร. ร.5 ค.14.4 ช/6, จดหมายกราบบังคมทูลของกรมหมื่นนราธิปประพันธ์พงศ์ ที่ 210/12982 7 มกราคม ร.ศ. 111.

² สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาคำรงราชานุภาพ, ตำนานภาษีอากรี่บางอย่าง (พระนคร: โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร), หน้า 42.

³ องค์การตุรสุภา, ชุมนุมประกาศรัชกาลที่ 4. (พระนคร: โรงพิมพ์ตุรสุภา, 2505), หน้า 353.

ส่วนหนึ่งก็ตกเป็นผลประโยชน์ของเจ้าเมืองเอง หากราษฎรคิดจะร้องเรียนก็คงไม่เกิดประโยชน์แต่อย่างใด รัฐบาลเองก็ไม่ได้รับรู้หรือให้ความสำคัญกับปัญหานั้นมากนัก เพราะก่อนหน้าการปฏิรูปหัวเมืองฝั่งตะวันตก รัฐบาลได้รับรู้เหตุการณ์ในหัวเมืองเหล่านั้นผ่านเจ้าเมืองแต่ฝ่ายเดียว การส่งพระยามนตรีสุริยวงศ์เป็นข้าหลวงกำกับราชการออกไปก็ยังไม่ไคลแคล่ที่ควร เพราะมีความสัมพันธ์ทางครอบครัวกับเจ้าเมือง-เจ้าภาษี รัฐบาลจึงต้องเสียผลประโยชน์จากวิธีปฏิบัติราชการดังกล่าว เพราะไม่อาจทราบสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่แท้จริงได้ทันเวลา เจ้าเมือง-เจ้าภาษีจึงถือโอกาสขอลดเงินภาษีอากรต่ำกว่าจำนวนที่ประมูลไว้โดยอ้างว่าราคาดีบุกตกต่ำ เมื่อราคาดีบุกสูงขึ้นกิจการเหมืองแร่เจริญก็ไม่ได้เพิ่มจำนวนเงินดังกล่าวให้รัฐบาล เมื่อรัฐบาลส่งพระยาพิพิธโกษาออกไปควบคุมจึงได้ประเมินเงินภาษีที่รัฐบาลควรจะได้ใหม่ เช่น กรณีพระยารัตนเศรษฐี (คอซิมก้อง) ประมูลเงินภาษีใน พ.ศ. 2436 เพียง 400 ชั่ง เท่ากับทุกปีที่ผ่านมา ทั้ง ๆ ที่ขณะนั้นราคาดีบุกสูงขึ้นมาก ผู้คนที่ต้องการประมูลแข่งก็ไม่กล้า เพราะเกรงอิทธิพลเจ้าเมือง-เจ้าภาษี ปรากฏว่าในปีนั้นพระยาพิพิธโกษาประเมินเงินภาษีอากรไว้ถึง 2700 ชั่ง ซึ่งหากเจ้าภาษีประมูลในจำนวนนี้ก็ยังคงกำไร¹ ก่อนหน้านั้นพระยาอภัยภูธรศึกษา (ตันกิมเจ็ง) ในฐานะผู้ตรวจการภาษีหัวเมืองฝั่งตะวันตกก็เคยถวายรายงานพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวไว้ว่า

"...ถ้าดีบุกตกราคา เจ้าเมืองกรมการผู้ทำภาษีก็นองชวนชวรายของคเงินลงตามเวลาที่ไดเงินน้อย ครั้นดีบุกขึ้นราคา...เจ้าเมืองผู้ทำภาษีมามีผู้ใดมารอง..."²

แต่รัฐบาลขณะนั้นยังไม่มั่นนโยบายแก้ไขระบบเจ้าเมือง-เจ้าภาษีอย่างจริงจัง เป็นแต่แก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น จึงทำให้เกิดช่องว่างเปิดโอกาสให้คนในบังคับต่างชาติเข้ามาแทรกแซงได้ เช่น กรณีพระยาอภัยภูธรศึกษา (ตันกิมเจ็ง) ผู้ตรวจการภาษีหัวเมืองฝั่ง

¹ กจข. ร.5 ค.14.4 ข/6, จดหมายกราบบังคมทูลของกรมหมื่นนราธิปประพันธ์พงษ์ ที่ 210/1298 7 มกราคม ร.ศ. 111.

² กจข. ร.5 สารบาณสมุคพิเศษ จ.ศ. 1241 - 1242 เล่ม 20 สำเนาพระราชหัตถ์ตกเสชาติถึง เจ้าพระยาสุรวงศ์ไวยวัฒน์ 15 สิงหาคม พ.ศ. 2424, หน้า 463.

ตะวันตกซึ่งเป็นคนในบังคับของอังกฤษ ขอประมุขภูมิกษัตริย์ที่ภูเก็ต¹ พระยาอภัยภูคคทศรักษา (ตันกิมเจ็ง) เติมนำพ่อค้าซื้อขายดีบุกและสินค้าอื่น ๆ ระหว่างหัวเมืองฝั่งตะวันตก เกาะหมากและกรุงเทพฯ เป็นที่ไปรคปรานของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้เป็นหลวงพิเทศพาณิชย์ กรุงสยามที่สิงคโปร์ ต่อมาใน พ.ศ. 2411 รัฐบาลไทยอนุญาตให้ภูมิกษัตริย์อากรดีบุกและตั้งให้เป็นเจ้าเมืองที่กระบุรี² เพราะเห็นว่าเป็นคนในบังคับอังกฤษ รัฐบาลอังกฤษจะได้อะไรก็คิดว่าไทยสนับสนุนฝรั่งเศษซึ่งกำลังคิดจะบุกคอคอดกระ แต่กิจการของพระยาอภัยภูคคทศรักษาที่เมืองนี้ขาดทุนเพราะใช้ตัวแทนมาดูแลกิจการจึงขอถอนตัว³ รัฐบาลได้แต่งตั้งคอซิมบี๊ บุตรชายของพระยาจักร์สุจริตมหารัษฎร์ภักดี เป็นพระยาอภัยภูคคทศรักษาทำหน้าที่แทน หลังจากนั้นพระยาอภัยภูคคทศรักษา (ตันกิมเจ็ง) ได้เข้ามาประมูลภาษีที่เมืองภูเก็ต เพราะเห็นว่าจะสามารถจัดเก็บภาษีอากรได้สูงกว่าจำนวนที่พระยาภูเก็ตโลหเกศตรารักษาเสนอไว้เดิมในราคาที่เขาทำอะไรจากรัฐบาลมากเกินไป กล่าวคือ เดิมที่พระยาภูเก็ตโลหเกศตรารักษาเสนอไว้ปีละ 117,360 บาท พระยาอภัยภูคคทศรักษาเสนอเพิ่มขึ้นเป็น 320,000 บาท แต่รัฐบาลเห็นว่าถ้าปล่อยให้พระยาอภัยภูคคทศรักษาประมูลภาษีอากรที่ภูเก็ตไป อังกฤษก็จะเข้ามามีอิทธิพลในหัวเมืองส่วนนี้ได้โดยง่ายดังนั้น สมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ จึงให้พระยาวิจิตรสงครามเพิ่มเงินประมูลให้สูงเกินกว่าของพระยาอภัยภูคคทศรักษาเป็นปีละ 336,000 บาท การแก้ปัญหาเฉพาะหน้าครั้งนั้นยังประโยชน์ให้รัฐบาลหลายด้านคือ นอกจากจะสามารถตัดปัญหาการประมูลภาษีอากรของพระยาอภัยภูคคทศรักษา โดยไม่กระทบกระเทือนความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแล้ว ยังได้รับเงินภาษีอากรจากเมืองต่าง ๆ ทางฝั่งตะวันตกเพิ่มขึ้นอีกด้วย เพราะพระยาวิจิตรสงคราม

¹ กรมศิลปากร, ประชุมพงศาวดารภาคที่ 50, หน้า 24 - 25.

² กจร. ร.5 สารบาญ เอกสารกรมพระกลาโหม (กท.) จ.ศ. 1230 - 1231 เล่ม 1 เรื่องว่าด้วยสัญญาและพระบรมราโชวาทพระยาอภัยภูคคทศรักษา ผู้ว่าราชการเมืองกระบุรี.

³ กจร. ร.5 สารบาญ เอกสารกรมพระกลาโหม (กท.) จ.ศ. 1245 - 1247 เล่ม 42 เรื่องตอบพระยาอภัยภูคคทศรักษาว่าด้วยกรมต๋วงยกบังคับมลาออกจากผู้ว่าราชการเมืองกระบุรี.

เห็นว่าคนเสียเปรียบหัวเมืองอื่น ๆ ในบริเวณเดียวกัน จึงยื่นประมูลภาษีอากรในหัวเมืองที่อยู่ในอิทธิพลผูกขาดของตระกูล ณ ระนอง และตระกูล ณ นคร ด้วยโดยเสนอเงินประมูลสูงกว่าที่รัฐบาลเคยได้รับหลายเท่าคั้งนี้คือ

ตารางที่ 5 เปรียบเทียบเงินประมูลเดิมกับเงินประมูลที่พระยาวิชิตสงครามเสนอ¹

เมือง	จำนวนเงินประมูลเดิม (บาท)	จำนวนเงินที่พระยาวิชิตสงครามประมูลใหม่ (บาท)
ระนอง	4,720	102,400
ตะกั่วป่า-พังงา	26,960	56,000

เรื่องนี้เจ้าเมือง-เจ้าภาษีต่างร้องเรียนว่าไม่สามารถจะประมูลสู้ได้ แต่ทว่าพระยาวิชิตสงครามได้ผูกขาดภาษีอากรดังกล่าวก็จะเป็นที่เดือดร้อนแก่เจ้าเมือง-เจ้าภาษีทั้งสองตระกูลและอำนาจของพระยาวิชิตสงครามจะมีมากเกินไป สมเด็จพระบรมมหาศรีสุริยวงศ์จึงได้เปรียบเทียบเงินประมูลใหม่คือ ยกภาษีอากรเมืองตะกั่วป่ารวมทั้งตะกั่วป่าและให้พระยาเสนาสุจิต (นุช) รับเงินเพิ่มขึ้นเป็นปีละ 16,000 บาท ส่วนที่พังงากับระนองนั้นให้พระยาบริรักษ์ภูธร (ชา) และพระยารัตนเศรษฐี (คอซู้เจียง) รับประมูลเพิ่มขึ้นอีกเป็นปีละ 8,000 บาท โดยให้เป็นเจ้าภาษีนายอากรตลอดไปไม่ต้องมีการประมูลอีก²

การปรับปรุงภาษีอากรแต่ละเมืองครั้งนี้อาจเป็นนโยบายของสมเด็จพระบรมมหาศรีสุริยวงศ์ก็ได้ โดยสันนิษฐานจากความสัมพันธ์เกี่ยวของระหว่างตระกูล ณ กลางและตระกูลมุนนาคในขณะนั้น ซึ่งบิดาพระยาวิชิตสงครามได้เป็นภรรยาของพระยามนตรีสุริยวงศ์ (ชื่น มุนนาค) หลานของสมเด็จพระบรมมหาศรีสุริยวงศ์ ท่านอาจขอความร่วมมือจากพระยาวิชิตสงครามให้เสนอเงินประมูลภาษีอากรต่าง ๆ สูงกว่าเดิมหลายเท่าจนเจ้าเมือง-เจ้าภาษีไม่อาจประมูลแข่งได้ จึงต้องยอมรับข้อเสนอของสมเด็จพระบรมมหาศรีสุริยวงศ์ในฐานะเป็นผู้ไกล่เกลี่ย มิฉะนั้นภาษีอากรก็จะตกเป็นของพระยาวิชิต-

¹ กรมศิลปากร, ประชุมพงศาวดารภาคที่ 50, หน้า 25.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 26.

แต่ผู้เดียว ทำให้การปรับปรุงเงินภาษีอากรหัวเมืองฝั่งตะวันตกครั้งนั้นประสบผลสำเร็จด้วยดี แต่ก็นำไปสู่ปัญหาต่อเนื่องอีกหลายประการ เพราะเป็นการขยายตัวของกิจการเหมืองแร่ โดยที่รัฐบาลยังไม่มีมาตรการควบคุมอย่างเหมาะสม โดยเฉพาะในปัญหาสำคัญคือ 'เรื่องแรงงานเหมืองแร่ที่บุกหรือถูจีนซึ่งเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

ความต้องการแรงงานในเหมืองแร่ที่เพิ่มขึ้นเพราะเจ้าเมือง-เจ้าภาษี ต้องการหาทางเพิ่มพูนรายได้ของตนให้สมมูลกับเงินที่ต้องส่งให้รัฐบาลมากขึ้นกว่าเดิมหลายเท่า โดยใช้วิธีชักชวนพ่อค้าจีนจากปิ่นังและสิงคโปร์มาร่วมลงทุนหรือไม่ก็ขอยืมทุนจากแหล่งต่าง ๆ มาทำเหมืองแร่ขนาดใหญ่มากขึ้น การขยายตัวอย่างรวดเร็วนี้มีผลทำให้ความต้องการการกู้เงินมีมากขึ้น เพราะแรงงานของชาวพื้นเมืองที่มีอยู่ไม่พอกับการขยายตัวดังกล่าว นายเมืองใหญ่แต่ละแห่งต้องใช้คนงานนับพันทีเดียว เช่นการทำเหมืองคล้าและเหมืองใหญ่ เป็นต้น รัฐบาลไม่ได้มีนโยบายควบคุมการนำเข้าของแรงงานดังกล่าวแต่อย่างใด จึงเปิดโอกาสให้คนจีนรวมกลุ่มกันในรูปของอั้งยี่ หาประโยชน์จากการจัดหาเกลือและขยายอิทธิพลออกไปในค่านอื่นอีกด้วย เมืองที่ประสบปัญหาอั้งยี่อย่างเด่นชัด มักเป็นเมืองที่มีกิจการเหมืองแร่ใหญ่โตต้องใช้แรงงานเกลือจำนวนมาก เช่น ระนองและภูเก็ต เป็นต้น¹

ในขณะนั้นกฎข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับสิทธิและอำนาจของเจ้าของเหมืองยังไม่รัดกุม เป็นแต่กำหนดไว้ว่า เมื่อแต่งตั้งผู้รับประทานบัตรผูกขาดภาษีอากรเหมืองแร่ว่าจะต้องไม่เอาเปรียบผู้อื่น หรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้ที่นำค้ำบุกมาขายเท่านั้น² จึงมักเกิดการวิวาทแย่งชิงสิทธิที่ดิน ทางเดินและสายน้ำ ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการทำเหมือง-แร่³ โดยที่ทางรัฐบาลก็ยังไม่มีความที่รักษาความสงบในเรื่องนี้อย่างรัดกุมเพียงพอ

¹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาคำรงราชานุภาพ และสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์, สาส์นสมเด็จ, 4:317.

² กรมศิลปากร, ประชุมพงศาวดารภาคที่ 50, หน้า 3 - 7.

³ กจ. ร.5 สารบัญเออสารกรมพระกลาโหม (กท.) จ.ศ. 1233 - 1234 เล่ม 6 ว่าด้วยให้พระยานราชिरาษเป็นข้าหลวงออกไปช่วยพระยาภูเก็ตระงับเงินลูกจ้างเหมืองล็กบิคน้ำวิวาทกัน

ส่วนใหญ่ให้อยู่ในอำนาจของเจ้าเมืองซึ่งมักไม่ทันเหตุการณ์หรือไม่เป็นที่พอใจของคูกรณี เจ้าของเหมืองจึงใช้กำลังเป็นเครื่องมือคัดลึนความกันเองอยู่เสมอ ในบางครั้งเมื่อเจ้าของเหมืองไม่อาจตกลงกับคูลิในเรื่องค่าจ้างแรงงาน เพราะราคาดีบุกตกต่ำ คูลิเงินซึ่งเป็นสมาชิกอั้งยี่ก็รวมตัวกันก่อความวุ่นวาย นอกจากนั้นเมื่อนายเหมืองไม่มีเงินพอจ่ายค่าภาษีอากรให้กับเจ้าเมือง-เจ้าภาษีได้อาศัยอั้งยี่ก่อความวุ่นวายขึ้น หลีกเสี่ยงภาระดังกล่าวด้วย

ในระหว่าง พ.ศ. 2410 ถึง 2411 อั้งยี่สำคัญสองก๊ก คือ กกกงสี่ปีหินและกง-สี่ปูนเถ่าก้งยกพวกวิวาทฆ่าฟันกันโดยไม่เกรงอำนาจเจ้าเมือง เพื่อแย่งชิงการเป็นเจ้าของสายน้ำ เจ้าเมืองต้องขอกำลังจากกรุงเทพฯ ไปปราบ รัฐบาลส่งพระยาเทพประทุม (ทวน มุนนาค) ปลัดทูลฉลองกระทรวงมหาดไทยไประงับเหตุ จึงสงบลง พระยาเทพประทุมได้นำตัวหัวหน้าอั้งยี่ทั้งสองฝ่ายเข้ามากรุงเทพฯ แล้วพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าให้ หัวหน้าอั้งยี่เหล่านั้นทำพิธีถือน้ำกระทำสัตย์สวาบานว่าจะไม่คิดร้ายต่อแผ่นดินอีกแล้วจึงปล่อยตัวกลับ¹ การแก้ไขเหตุการณ์ดังกล่าวมิได้ทำให้อำนาจของอั้งยี่หมดไป ดังจะเห็นได้จากเหตุการณ์ใน พ.ศ. 2419 ซึ่งนายเหมืองได้อาศัยอั้งยี่ก่อความวุ่นวายขึ้นเพื่อประโยชน์ของตนเอง กล่าวคือ ในระยะนั้นราคาดีบุกตกต่ำมาก นายเหมืองไม่มีเงินพอจ่ายค่าแรงคูลิพวกนี้จึงก่อความวุ่นวายขึ้น นายเหมืองหลายแห่งที่ไม่มีเงินจ่ายค่าภาษีอากรแก่เจ้าเมือง-เจ้าภาษี จึงถือโอกาสก่อจลาจลคุมพวกพยายามเข้าปล้นพระราชทรัพย์ของหลวงและบ้านเรือนราษฎรกรมการในเมืองระนอง ทรัพย์สิ้นและผู้คนเสียหายมาก นอกจากนั้นเหตุการณ์ยังลุกลามไปยังเมืองอื่น ๆ ใกล้เคียง โดยเฉพาะที่หัวเมืองภูเก็ตซึ่งมีชาวจีนอาศัยอยู่จำนวนมาก เพราะเข้าใจว่าพวกจีนที่ระนองยึดเมืองได้ จึงกำเริบขึ้นบ้างแต่รุนแรงกว่าที่ระนองเสียอีก เพราะเป็นเมืองที่มีคูลิเงินมากกว่า เหตุการณ์เริ่มรุนแรงขึ้นเมื่อเกิดวิวาทกันระหว่างคูลิเงินกับเจ้าหน้าทีจากเรือรบสยามมกุฎราชวิชิทที่มา

¹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ 5, หน้า 351 - 352.

คุมกันเงินหลวง คอมาพวกจีนยกกำลังมากันอีกประมาณ 2,000 คนเศษ เข้าฆ่าฟันและทำร้ายกรมการและสถานที่ราชการ ปล้นทรัพย์ราษฎรตามที่ต่าง ๆ เสียหายมากมาย จมื่นเสมอใจราช (ซิ่น บุนนาค) จึงใช้วิธีเรียกหัวหน้าคนแหมมาเกลี้ยกล่อม ขอให้ช่วยควบคุมพวกจีนในแซ่ของคนเพื่อระงับเหตุวุ่นวาย ขณะเดียวกันก็เกณฑ์กำลังจากเมืองต่าง ๆ เข้าไปช่วย เช่น จากกลาง 200 คน พังงา ๓๐๐ คน ไทรบุรี 338 คน รวมกับกำลังในเมืองภูเก็ตและทหารเรือสยามมณฑลชิววิศิตทั้งสิ้นประมาณ 1,๐๐๐ คนเศษ จึงควบคุมสถานการณ์ได้แต่ก็เพียงชั่วระยะหนึ่งเท่านั้น¹ เพราะระบบการปกครองและการรักษาความสงบเรียบร้อยยังไม่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะไม่มีเจ้าหน้าที่รักษาความสงบที่อยู่ประจำการ เมื่อมีเหตุการณ์แต่ละครั้งก็ใช้วิธีเกณฑ์กำลังจากที่ต่าง ๆ เป็นครั้งคราว บางแห่งเจ้าหน้าที่บ้านเมืองยังเป็นใจกับอั้งยี่ที่ทำความผิดกฎหมายด้วย อั้งยี่ก็ต่าง ๆ จึงไม่เกรงกลัวอำนาจของรัฐบาล ถึงโอกาสไม่เคารพกฎหมายบ้านเมืองถึงที่พระยามนตรีสุริยวงศ์ได้รายงานไปยังกรุงเพทว่า

"...พวกจีนที่แสบใหญ่ ๆ มีพวกพ้องมากก็ควบคุมกันเข้มแข็งพวกแสน้อย ๆ โจรผู้ร้ายซึ่งปล้นชิงทางก็มีอยู่เนื่อง ๆ มิได้ขาด พวกจีนพากันกำเริบแรงขึ้นทุกวัน หาใครตรองอาชญาบ้านเมืองไม่ พระยาภูเก็ตจะบังคับบัญชาการงานสิ่งใด ก็ไม่มีใครจะตลอด พวกจีนหาใครจะกลัวเกรงนับถือไม่ พวกกรมการผู้ใหญ่ก็มีแต่จะคิดรวนเรไปต่าง ๆ ราษฎรไม่เป็นตั้งใจท่ามาหากิน ขาดดวงซึ่งโปรดเกล้าฯให้ออกไปรักษาราชการ ณ เมืองภูเก็ต พวกจีนก็มีแต่จะสบล้างอำนาจให้เสื่อมเสียเกียรติยศไปทุกวัน..."²

ความไม่สงบที่ต่อเนื่องมาเป็นระยะยาวเช่นนี้ นอกจากจะเป็นเพราะนโยบายการปกครองและเศรษฐกิจของรัฐบาลไม่รัดกุมพอแล้ว ยังเป็นเพราะความล้มเหลวของนโยบายการเลี้ยงอั้งยี่ ซึ่งพยายามใช้ความร่วมมือของหัวหน้าคนแซ่ให้เป็นประโยชน์ นโยบายดังกล่าวได้ผลก็เฉพาะในระยะที่ทางรัฐบาลมีอำนาจเข้มแข็งเป็นที่เกรงกลัวของพวกจีน แต่ต่อมาในระยะหลังกรมการเมืองและขุนนางอื่น ๆ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่รัฐบาลเองเข้าไปร่วม

¹ กรมศิลปากร, ประชุมพงศาวดารภาคที่ 50, หน้า 35 - 41.

² กจข. ร.5 สารบาญสมุทพิเศษ จ.ศ. 1241 - 1242 โบบอกพระยามนตรีสุริยวงศ์ กราบเรียนสมุทพระกลาโหม 5 มิถุนายน พ.ศ. 2422.

กับพวกอั้งยี่ มีการสาบานเป็นอั้งยี่หลายพวก อำนาจของทางราชการจึงลดน้อยลง ใน พ.ศ. 2425 อั้งยี่กำเริบยกพวกวิวาทฆ่าฟันกันที่เมืองตะกั่วป่า จนกระทั่งเกิดความเสียหายมากมาย พระอนุรักษโยธา (กลิ่น) ผู้รักษาการข้าหลวงกำกับราชการขณะนั้นจึงต้องใช้วิธีรุนแรงปราบปราม และออกคำสั่งห้ามการเข้ากบอั้งยี่อย่างเฉียบขาด โดยกำหนดโทษ มิให้กรมการ นายอำเภอ กำนันและราษฎรไทย แยกไปสามานคนเข้ากบอั้งยี่ ถ้าฝ่าฝืนจะถูกลงโทษโดยถึง 60 ครั้ง จำคุกสี่ตรวนอีก 2 ปี เมื่อพ้นโทษแล้วต้องทำทัณฑ์บนไว้อีกด้วย ปรากฏว่าการใช้มาตรการดังกล่าวได้ผล เฉพาะที่ตะกั่วป่า มีราษฎรและข้าราชการมาสารภาพผิดและถอนตัวจากการเป็นอั้งยี่ถึง 326 คน¹ ประกอบกับหลังจากระยะนั้นราคาที่ดินราคาสูงขึ้น นายเหมืองไค่กำไรมีเงินจ่ายค่าแรงให้กุลิไค่สม่าเสมอ ความรุ่มรวยจากอั้งยี่ในลักษณะดังกล่าวไม่ปรากฏถูกลามเป็นเรื่องใหญ่โตอีก

การโทษคนเขื่อนการเกษตร

นอกจากปัญหาเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีและอุตสาหกรรมเหมืองแร่ดังกล่าว ปัญหาพื้นฐานที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การขาดแคลนอาหารและเครื่องอุปโภคบริโภคอื่น ๆ ทั้งนี้เพราะพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นเนินเขาสลัดกับที่ราบเชิงเขา แม่น้ำมักเป็นสายสั้น ๆ น้ำไหลแรงไม่เหมาะแก่การเพาะปลูก บริเวณที่เหมาะสมแก่การหว่านมีบ้างแต่ไม่มากส่วนใหญ่ต้องอาศัยการชลประทาน² ราษฎรส่วนใหญ่ไม่นิยมทำการเกษตรอาศัยการชุกร่อนหาแร่ดีบุก และของป่า แลกเปลี่ยนสินค้า ข้าวและเครื่องอุปโภคบริโภคอื่น ๆ การค้าระหว่างเมืองและต่างประเทศจึงเป็นเรื่องสำคัญต่อการยังชีพของราษฎรแถบนี้ รัฐบาลขณะนั้นยังไม่มียุทธศาสตร์สนับสนุนการเกษตรกรรมแต่อย่างใด ปล่อยให้เป็นที่ของเจ้าเมืองซึ่งส่วนใหญ่เห็นประโยชน์จากการค้าดีบุกและของป่ามากกว่าการทำนาและพืชผลอื่น ๆ ที่ดินในบริเวณที่เหมาะสมแก่การเพาะปลูก

¹ กจช. ร.5 ม.2 12ก/18, พระอนุรักษโยธากราบบเรียนสมุหพระกลาโหม 14 มีนาคม 2426.

² สวาท เสนาณรงค์, ภูมิศาสตร์ประเทศไทย (พระนคร: โรงพิมพ์สมาคมสังคมนศาสตร์, 2516), หน้า 54 - 55.

ก็ไม่ได้รับการส่งเสริมการใช้ประโยชน์เท่าที่ควร เช่น เมืองครึ่ง จากบันทึกของร้อยโท เจมส์ โลว์¹ ปรากฏว่าเกิมนั้นเมืองครึ่ง เป็นตำบลกว้างใหญ่แต่มีประชากรน้อยมาก มีแม่น้ำครึ่งไหลผ่านทำให้ที่ดินใกล้เคียงอุดมสมบูรณ์เหมาะแก่การปลูกข้าวซึ่งเป็นสินค้าออกที่สำคัญ เช่นเดียวกับทิงุกและของป่า อย่างไรก็ตามที่ดินที่อุดมสมบูรณ์ส่วนใหญ่ยังเป็นป่าทึบมีราษฎรไปอาศัยอยู่ จำนวนไม่คงที่ ประมาณ 4,000 คน เพราะมีทิงุกไม่มากนักทั้งยังถูกภัยโจรสลัดคุกคาม จึงต้องย้ายเมืองไปอยู่ที่ควนธานี เพราะไม่สามารถปราบปรามโจรสลัดได้ นอกจากนี้เจ้าเมืองยังไม่ได้เอาใจใส่ต่อการเพาะปลูกมุ่งทำการค้ามากกว่าโดยร่วมมือกับชาวจีนจากปีนัง แต่การค้าก็ไม่เจริญเท่าที่ควรเพราะสินค้าออกที่นี่มีราคาแพงกว่าเมืองอื่นใกล้เคียงกัน ทั้งยังรับเฉพาะเงินสดและเจ้าเมืองเองไม่ได้มีนโยบายอำนวยความสะดวกกับเรือสินค้าของพ่อค้าชาวยุโรปเท่าที่ควร ต้องเสียเวลาขออนุญาตทำเป็นธุรกิจอย่างน้อย 8 วัน ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น เมืองครึ่งจึงไม่เจริญเท่าที่ควรแม้จะได้เปรียบเมืองอื่นในเรื่องมีที่ดินเหมาะแก่การเกษตรมากกว่าก็ตาม ทั้งนี้หากเปรียบเทียบกับกลางในระยะเดียวกัน ซึ่งเป็นอีกเมืองหนึ่งที่มีบริเวณเหมาะแก่การเพาะปลูกและมีทางน้ำอุดมสมบูรณ์ ชาวเมืองปลูกข้าวไทยและเครื่องเทศเป็นสินค้าออก ปลูกผลไม้และผักต่าง ๆ ใช้บริโภคเอง ส่วนพวกที่อยู่ริมทะเลสามารถหาเลี้ยงชีพจากการประมงได้ทุกฤดูกาล เมืองกลางจึงมีฐานะเป็นเมืองอุดมสมบูรณ์กว่าเมืองครึ่ง อย่างไรก็ตามไม่ว่าจะเป็นชาวเมืองกลาง ครังหรือพังงา แม้จะมีข้าวเหลือเป็นสินค้าออกแต่ก็มิได้ผลผลิตไม่แน่นอน เพราะชาวเมืองทำการเกษตรเป็นครั้งคราวเฉพาะเวลาที่ว่างจากการซุกซ่อนแร่ทิงุกเท่านั้นมิได้ถือเป็นการหลักจริงจัง ส่วนใหญ่เป็นการทำนาทำไร่แบบเลื่อนลอย คนไทยประกอบอาชีพนี้มากกว่าพวกอื่นแต่เป็นข้าวไรคือปลูกตามเชิงเขาเสียมาก นาตามที่ราบมีน้อย บางเมืองที่มีเนื้อที่เพื่อการเกษตรไม่มากก็ต้องซื้อข้าว เจ้าเมืองหรือกรมการ ขุนนางเจ้าภาษี ซึ่งมีที่ดินจับจองมากมักแบ่งส่วน

¹ กรมศิลปากร, จดหมายเหตุเจมส์ โลว์, แพลโตโย นันทาวรรณคดีวงศ์ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2519). 88 - 90.

ที่ไม่เหมาะแก่การทำเหมืองมาใช้ปลูกพืชหรือทำนาเพื่อเลี้ยงครอบครัวและคนงานในกงสี
เช่นที่ ระนอง เป็นต้น¹

การค้าขาย

ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ปัญหาการค้าขายกับต่างประเทศ ซึ่งไม่เจริญเท่าที่
เท่าที่ควร ทั้ง ๆ ที่หัวเมืองส่วนนี้มีการค้าขายกับต่างประเทศมานาน เพราะมีสินค้าที่ตลาด
ต่าง ๆ ต้องการ เช่น ไม้กุง งาม้าง และของป่าต่าง ๆ หัวเมืองฝั่งตะวันตกก็ต้องการสินค้า
จากต่างประเทศหลายอย่าง เช่น ผ้าประเภทต่าง ๆ พรม เครื่องแก้ว ผืนและข้าว แต่ก็
มีอุปสรรคขัดขวางการขยายตัวหลายประการที่สำคัญคือ การหาประโยชน์โดยมิชอบของเจ้า-
เมืองและกรมการ วิธีจักเก็บภาษีอากร และระบบเงินตราที่ใช้หมุนเวียน สำหรับการหา
ประโยชน์ส่วนตัวของข้าราชการดังกล่าวนั้น ทำให้พ่อค้าต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นเป็น
"ของขวัญ" ให้แก่เจ้าเมืองและกรมการ เพื่อซื้อความสะดวก มิฉะนั้นจะต้องประสบกับ
ความล่าช้าต่าง ๆ เช่นการขออนุญาตทำการค้าหรือนำเรือเทียบท่าที่ฝั่งงา พ่อค้าชาวยุโรป
ต้องใช้เวลาถึง 8 วัน จึงได้รับอนุญาตให้ดำเนินการได้ การค้าส่วนใหญ่จึงตกอยู่ในมือ
ของชาวจีนซึ่งพร้อมจะทำตามเงื่อนไขของเจ้าเมือง² โดยทดแทนค่าใช้จ่ายที่เสียไปด้วย
การหากำไรจากราษฎรผู้ซื้อทั้งหลายอีกทอดหนึ่ง เรื่องนี้จึงเป็นความเดือดร้อนแก่ผู้ขายคือ
พ่อค้าชาวยุโรปและราษฎรผู้ซื้อส่วนใหญ่ นอกจากนั้นก็ปัญหาจากการตั้งด่านเก็บภาษีเข้า
ชนหรือเก็บเกินพิกัดที่รัฐบาลกำหนดไว้หากไม่ยอมก็ต้องเสียเวลาหรือไม่ได้ซื้อขายสินค้า
ตามต้องการ พ่อค้าไม่อาจเสี่ยงต่อการขาดทุนได้จึงต้องยอมตาม อย่างไรก็ตามปัญหาเหล่านี้
จะหมดไปได้หากรัฐบาลแก้ไขระบบเจ้าเมือง-เจ้าภาษี แต่ปัญหาระบบเงินตราซึ่งใช้หมุน
เวียนในหัวเมืองฝั่งตะวันตกนั้น เป็นปัญหาระยะยาวที่ต้องใช้นโยบายแก้ไข โดยเฉพาะ

¹ กรมศิลปากร, "พระราชนิพนธ์ว่าด้วยเมืองระนอง," ประชุมพงศาวดารภาค
ที่ 50, หน้า 71.

² กรมศิลปากร, จดหมายเหตุเจมส์ โลว์, หน้า 89.

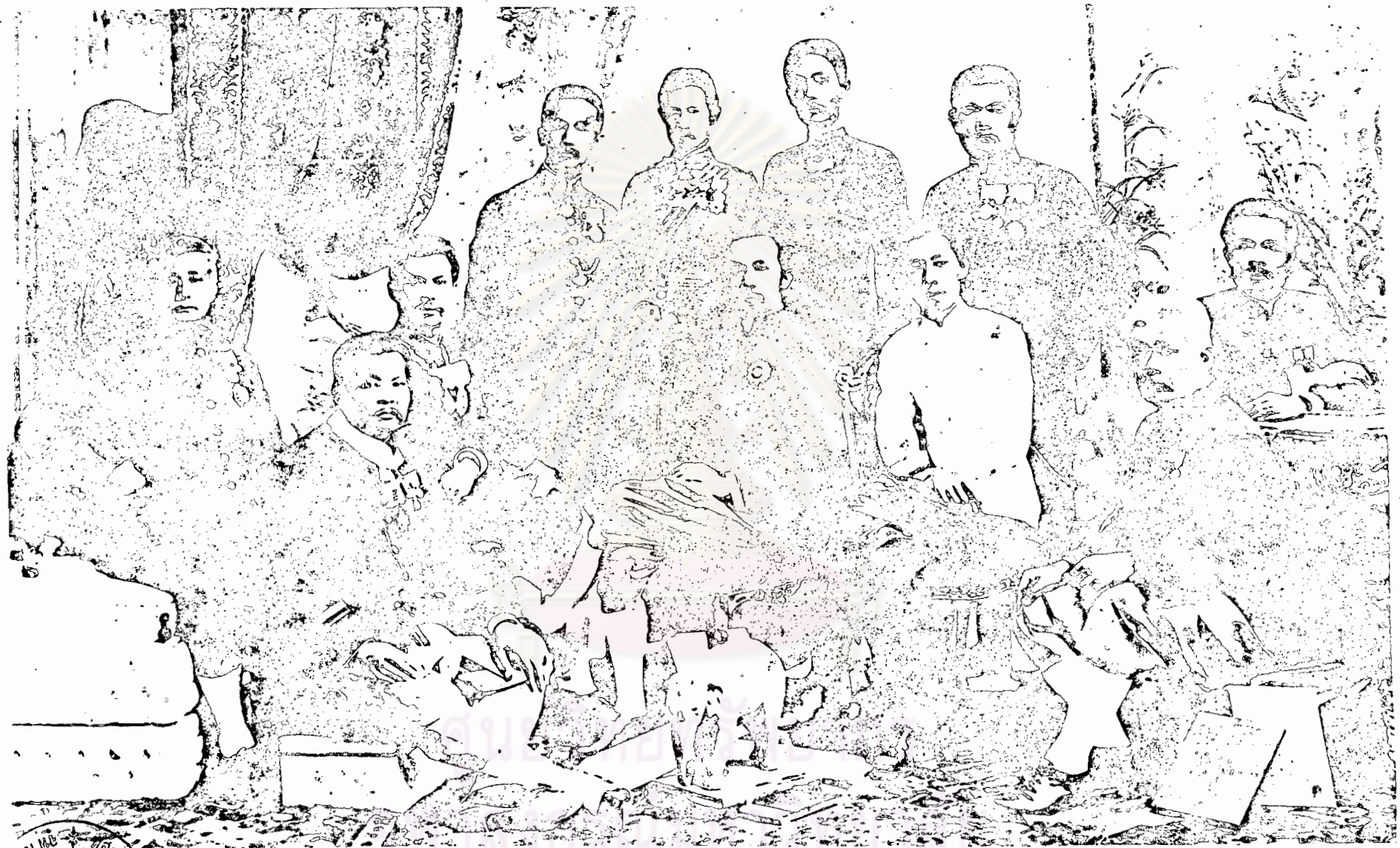
ปัญหาในระบบเงินตราที่เกิดขึ้น เนื่องจากหัวเมืองฝั่งตะวันตกนิยมใช้เงินเหรียญเม็กซิกันและเบียดะกั่วแลกเปลี่ยนสินค้า¹ เงินเหรียญเม็กซิกันมักใช้ในการค้ารายใหญ่ และบางครั้งส่งเป็นภาษีอากรแก่รัฐบาล ส่วนเบียดะกั่วใช้ในการค้ารายย่อยของราษฎรทั่วไป อัตราแลกเปลี่ยนระหว่างเงินทั้งสองประมาณ 400 เบียดะกั่ว 1 เหรียญเม็กซิกัน ชาวเมืองแถบนี้นิยมใช้เหรียญเม็กซิกันเพราะสะดวกแก่การค้าขายกับต่างประเทศซึ่งนิยมใช้เงินเหรียญดังกล่าว ประกอบกับค่าของเหรียญเม็กซิกันเทียบจากแร่เงินซึ่งมีราคาสูงและคงที่กว่าแร่อื่น ๆ ขณะนั้น จึงเหมาะแก่การใช้หมุนเวียนในวงการค้าโดยเฉพาะระหว่างหัวเมืองฝั่งตะวันตกกับตลาดคึกคักที่สำคัญในปิ่นังและสิงคโปร์ ทั้งนี้คึกคักเป็นสินค้าออกจากหัวเมืองนี้มีค่ามากกว่าสินค้าขาเข้าทำให้เงินเหรียญต่างประเทศเข้าเมืองมากขึ้นเรื่อย ๆ สำหรับเบียดะกั่วนั้นเมื่อไม่พอใช้ ผู้ว่าราชการเมืองจะให้จีนเป็นผู้จัดทำขึ้นตามจำนวนที่เห็นสมควรโดยพลการไม่ต้องแจ้งส่วนกลางแล้วให้ราษฎรนำเบียดะกั่วไปแลก² ก่อนหน้ารัฐบาลยังไม่สามารถควบคุมการใช้เงินเหรียญและเบียดะกั่วได้ เพราะปัญหาเงินตราในส่วนกลางเองยังมีอยู่โดยเฉพาะการที่ไม่สามารถผลิตเงินตราให้ทันกับการแลกเปลี่ยนในตลาดระหว่างประเทศในสมัยรัชกาลที่ 4 กลับส่งเสริมให้ราษฎรรับเงินเหรียญเม็กซิกันควบคู่กับเงินของไทยเอง เพื่อแก้ปัญหาชั่วคราว แต่เมื่อพิจารณาแล้ว การใช้เงินตราในลักษณะดังกล่าวอาจเป็นผลดีในระยะสั้นเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะช่วงที่รัฐบาลยังไม่สามารถผลิตเงินตราของตนเองได้เพียงพอเท่านั้น แต่กลับเป็นผลเสียในระยะยาว โดยเฉพาะเมื่ออังกฤษเข้ามามีอิทธิพลในบริเวณแหลมมลายูและตั้งเขตการค้าเสรีขึ้นในเสครทเซทเทอลเมนต์ซึ่งเป็นตลาดคึกคักที่สำคัญดั้งเดิมของหัวเมืองฝั่งตะวันตก อังกฤษจึงมีอิทธิพลเหนือระบบเงินตราในบริเวณนี้ด้วย สามารถเปลี่ยนแปลงค่าเงินตราที่ใช้ได้นอกเหนือการควบคุมของรัฐบาลไทย ขณะเดียวกันการใช้เบียดะกั่วซึ่งผลิตขึ้นโดยพลการของเจ้าเมือง ทำให้รัฐบาลไม่สามารถควบคุมค่าของเบียดะกั่วได้

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 31.

² กจ. ร.5 ม.2.14/22, รายงานพระยาสุภูษิตี เรื่องทรวจราชการมณฑลนครศรีธรรมราช.

การเปลี่ยนแปลงค่าตามใจชอบของเจ้าเมืองก่อให้เกิดความปั่นป่วนในกิจการค้าภายในและทำให้เกิดความเดือดร้อนให้ราษฎรทั่วไปด้วยซึ่งจะไ้กล่าวถึงนโยบายของรัฐบาลในเรื่องนี้ในบทต่อไป

โดยสรุปแล้วอาจกล่าวได้ว่า สาเหตุพื้นฐานของการเปลี่ยนแปลงนโยบายเศรษฐกิจในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีทั้งสาเหตุในส่วนกลางเองและสาเหตุในหัวเมืองฝั่งตะวันตกประกอบกัน ปัญหาต่าง ๆ ในหัวเมืองแถบนี้เกิดขึ้นจากความขาดประสิทธิภาพของกลไกทางการปกครอง และทางเศรษฐกิจ ซึ่งรัฐบาลใช้กับหัวเมืองต่างๆ รวมทั้งหัวเมืองฝั่งตะวันตกด้วย ทำให้เจ้าเมืองสามารถผูกขาดอำนาจการปกครองและเศรษฐกิจไว้ในมือเพียงกลุ่มเดียว แต่ราษฎรซึ่งประกอบอาชีพค้าขาย ต้องเสียเปรียบ โดยต้องรับภาระเป็นผู้จ่ายภาษีอากรต่างๆ รัฐบาลเองมิได้รับผลประโยชน์จากระบบนี้ตามต้องการ เพราะผลประโยชน์รั่วไหลไปเป็นของกลุ่มเจ้าเมือง-เจ้าภาษีเป็นจำนวนมาก ภาษีอากรที่ได้กลับจึงมีน้อยและไม่สมว่าเสมออีกด้วย ปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ที่มีผลกระทบต่อรัฐบาลและราษฎรโดยตรง แต่ก็ยังไม่มี การเปลี่ยนแปลงนโยบายที่มีต่อหัวเมืองส่วนนี้ จนกระทั่งรัฐบาลถูกบีบบังคับจากภัยของจักรวรรดินิยม (Imperialism) โดยต้องเสียดินแดนให้ฝรั่งเศสและอังกฤษหลายครั้ง รัฐบาลจึงตระหนักถึงความสำคัญของการปรับปรุงการปกครองและเศรษฐกิจ ให้สามารถเข้าควบคุมหัวเมืองส่วนต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เข้มแข็งกว่าเดิม เรื่องนี้นับได้ว่าเป็นเรื่องรีบด่วน ที่กระตุ้นให้รัฐบาลเปลี่ยนแปลงนโยบายเศรษฐกิจหัวเมืองฝั่งตะวันตก เพื่อหางบประมาณสนับสนุนโครงการต่างๆต่อไป



ภาพที่ 7 การประชุมเทศบาล พ.ศ. 2439

แถวหน้าขวามือ คนที่ 4 พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมขุนกำแพงราชอัญญาณา (พระยศขณะนั้น)
 แถวเป็นขวามือ คนที่ 1 พระยาวิเศษโกษา (โต โชติกเสถียร)

