

การจัดการปกครองหัวเมืองประเทศราช
ฝ่ายเหนือและฝ่ายใต้ของไทย พ.ศ. ๒๔๒๗ - ๒๔๔๕

การปฏิรูปการปกครองหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือครั้งที่ ๑ (พ.ศ. ๒๔๒๗ - ๒๔๓๒)

มูลเหตุของการปฏิรูป

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ไทยต้องประสบปัญหาในการติดต่อกับชาติตะวันตกที่แข่งขันกันแสวงหาอาณานิคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งอังกฤษและฝรั่งเศสเริ่มค่อย ๆ แทรกแซงทางการเมืองของไทยมากขึ้นเป็นลำดับ สำหรับหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนืออังกฤษพยายามใช้ปัญหาข้อขัดแย้งเล็ก ๆ น้อย ๆ ระหว่างคนในบังคับอังกฤษกับคนในบังคับกรุงสยามเป็นข้ออ้างขยายอิทธิพลทางการเมืองมายังไทย ตัวอย่างเช่น กรณีพิพาทระหว่างพระเจ้าเชียงใหม่กับคนในบังคับอังกฤษ เรื่องสัมปทานป่าไม้ ปัญหาเรื่องเขตแดนหัวเมืองไทยใหญ่และหัวเมืองกระเหรี่ยงที่อังกฤษอ้างกรรมสิทธิ์ของพม่าในบังคับอังกฤษเหนือดินแดนทั้งสองแห่งนี้ ปัญหาความไม่ปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สินของคนในบังคับอังกฤษที่เข้ามาอยู่ในดินแดนประเทศราชฝ่ายเหนือ ซึ่งตกลงแก้ไขโดยสนธิสัญญาเชียงใหม่ ปัญหาข้อสุดท้ายนี้ไทยได้ใช้เป็นข้ออ้างจัดส่งพระเจ้านองยาเชอกรมหมื่นพิชิตปรีชากร^๑ มาดำรงตำแหน่งข้าหลวงพิเศษเพื่อช่วยเหลือและให้คำแนะนำแก่เจ้านายฝ่ายเหนือ ให้บริหารงานในตำแหน่งต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

นอกจากนั้นบรรยากาสดวงการเมืองภายในกรุงเทพฯ และหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือเอื้ออำนวยให้มีการปฏิรูปการปกครอง เนื่องจากสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ถึงแก่อสัญกรรมใน พ.ศ. ๒๔๒๖ อำนาจทางการเมืองการปกครองของไทยได้เปลี่ยน

^๑ ก่อนที่กรมหมื่นพิชิตปรีชากร พระราชอนุชาในรัชกาลที่ ๕ จะเสด็จขึ้นมาดำรงตำแหน่งข้าหลวงพิเศษประจำเมืองเชียงใหม่ ทรงดำรงตำแหน่งอธิบดีศาลฎีกา อธิบดีศาลแพ่ง และศาลแพ่งเกษม

เมื่อจากตระกูลขุนนางมาอยู่กับพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวอย่างแท้จริง พระองค์ทรงมีอิสระที่จะดำเนินนโยบายกระชับการปกครองในดินแดนประเทศราชฝ่ายเหนืออย่างเต็มที่ ประจวบกับสภาพทางการเมืองการปกครองในหัวเมืองภาคเหนืออยู่ในภาวะที่คลอนแคลน เนื่องจากเจ้านายที่มีความสามารถทางการปกครองเช่น พระเจ้ากาวิโรรสสุริยวงศ์และเจ้าแม่ทิพเกษรพระราชธิดาองค์โตของพระเจ้ากาวิโรส ฯ ซึ่งเป็นผู้ช่วยเหลือพระเจ้าอินทวิชานนท์พระราชสวามีผู้อ่อนแอบริหารราชการบ้านเมืองก็ถึงแก่พิราลัยใน พ.ศ. ๒๔๑๓ และ พ.ศ. ๒๔๒๖ ตามลำดับกัน จึงเป็นโอกาสอันดีของรัฐบาลกรุงเทพ ฯ เข้ามาแทรกแซงการปกครองภายในของหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือ

นโยบายการขยายอำนาจเพื่อควบคุมการปกครองดินแดนลานนา

ภายหลังการทำสนธิสัญญาเชียงใหม่ พ.ศ. ๒๔๑๗ แล้ว รัฐบาลกลางก็ได้ให้ความสนใจที่จะดูแลการปกครองดินแดนลานนาอย่างใกล้ชิด ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับข้อตกลงในสนธิสัญญาดังกล่าว ฉะนั้น จึงปรากฏว่าในปีนั้นเองที่รัฐบาลได้เริ่มแต่งตั้งพระนรินทรราชเสนีข้าหลวงคนแรกขึ้นไปประจำที่เชียงใหม่ ๒ โดยให้เรียกว่าข้าหลวงสามหัวเมือง คือ ดูแลราชการเมืองเชียงใหม่ ลำปาง และลำพูน ทั้งนี้เป็นไปตามพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ดังนี้

... เรื่องข้าหลวงที่จะส่งไปประจำ ณ ทางเหนือนั้นถ้าเรียกว่าข้าหลวงเชียงใหม่ จะทำให้เมืองอื่น ๆ ไม่พอใจและให้อำนาจแคบไป ขอให้เรียกใหม่ว่า ข้าหลวง

๒ พระยาประชาภิจักรจักร, เรื่องเดิม, หน้า ๑๐๖.

... ในปีจอฉศกนั้น โปรคเกล้า ฯ ให้พระนรินทรราชเสนี ปลัดบัญชีกรมพระกลาโหม (คือเจ้าพระยารัตนาธิเบศร์ พุ่ม) เป็นข้าหลวงเสนีพิทักษ์ กรมมทาศไทย เป็นข้าหลวงที่สองขึ้นไปอยู่ประจำราชการ ณ เมืองเชียงใหม่

สามหัวเมือง ^๓

สำหรับอำนาจหน้าที่ของข้าหลวงสามหัวเมืองนี้ ในชั้นแรกยังไม่มีหน้าที่ปกครองดินแดนลานนาโดยตรง เป็นแต่เพียงดูแลราชการในหัวเมืองเหล่านั้นต่างพระเนตรพระกรรณ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และให้คำแนะนำสั่งสอนเกี่ยวกับการปกครองภายในของดินแดนลานนาให้สอดคล้องกับความต้องการของรัฐบาลที่กรุงเทพฯ เป็นผู้คิดออกรายงานและทำใบบอกเรื่องราวมายังกรุงเทพฯ โดยสม่ำเสมอ เพื่อให้รัฐบาลได้ทราบถึงกิจการต่าง ๆ ในดินแดนประเทศราช อย่างไรก็ตามอาจพิจารณาอำนาจหน้าที่ของข้าหลวงสามหัวเมืองนี้ได้จากพระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งมีถึงพระยาราชสมบัติราชการเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า

“... การซึ่งเป็นข้าหลวงสามหัวเมืองนี้ ต้องถือว่าตัวเป็นผู้รักษาอำนาจและรักษาคำสั่งกรุงเทพฯ ที่จะให้เป็นไปได้ตามคำสั่งทุกประการ และต้องรู้ความประสงค์ของกรุงเทพฯ ว่าเราถือว่าเมืองเชียงใหม่ยังไม่เป็นพระราชอาณาเขตของเราแท้ เพราะยังเป็นประเทศราชอยู่ตราด แต่เราก็มิได้คิดหรือถอนวงษ์ตระกูล มิให้เป็นประเทศราชเป็นแต่อยากจะมีจะถือเอาอำนาจที่จริงคือการอันใดจะเป็นไปได้ เฉพาะที่เรายอมให้เป็นคือให้ข้าหลวงมีอำนาจจะสั่งให้ทำอันใดจะห้ามไม่ให้ทำอันใดโดยตรง ๆ เป็นการเปิดเผยในที่ควรเปิดเผยฤาเป็นการลับ ๆ โดยเป็นการแนะนำสั่งสอน ลาวต้องทำตามในการที่

๓ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ร.๕บ.๑๓/๘ พระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเกี่ยวกับการตั้งข้าหลวงสามหัวเมือง ร.ที่ ๒๕๘ สามหัวเมืองในที่นี้หมายถึง เมืองเชียงใหม่ ลำปาง และลำพูน ภายหลังจากที่รัฐบาลอังกฤษในอินเดียขอไต่ทงสูงสุดซึ่งประจำอยู่ที่เมืองเชียงใหม่ มีอำนาจควบคุมเมืองแพร่ และเมืองน่านจึงเปลี่ยนชื่อข้าหลวงสามหัวเมืองมาเป็น ข้าหลวงห้าหัวเมือง โดยตั้งข้าหลวงที่สองให้ประจำอยู่ที่เมืองน่านในปี พ.ศ. ๒๔๒๘

ไม่ควรจะเปิดเผย"^๔

ปรากฏว่าเมื่อทางกรุงเทพฯ ฯ ได้ส่งข้าหลวงขึ้นมาประจำที่เชียงใหม่แล้วก็ได้รับรายงานถึงความแตกร้างในหมู่กรรมการเมือง มีการแย่งชิงเขตแดนและชิงเลขไพร่ที่จะสมัครอยู่เมืองใดให้คงอยู่เมืองนั้น ไม่ต้องหักต้องโอนเป็นต้น การแตกร้างและความวุ่นวายดังกล่าวได้ลุกลามลงมาถึงกรุงเทพฯ ฯ มีการฟ้องร้องกันอยู่ตลอดเวลา ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาราษฎร์ ทั้งนี้เพราะเจ้าเมืองกรมการเมืองต่างมุ่งหาผลประโยชน์ให้ตนเอง ถ้าเรื่องใดจะทำให้คนได้ผลประโยชน์ก็มุ่งทำกิจนั้น แต่ถ้าตนต้องเสียผลประโยชน์ก็มักละเลยผู้ที่รับเคราะห์กรรมก็คือพลเมืองที่อยู่ ณ เขตแดนที่วิวาทกันนั้น ^๕

นอกจากความแตกร้างในหมู่กรรมการเมืองแล้ว กรณีพิพาทและคดีความระหว่างเจ้านายในดินแดนประเทศราชฝ่ายเหนือกับบรรดาคนในบังคับอังกฤษก็มีส่วนก่อให้เกิดความหนักใจแก่รัฐบาลที่กรุงเทพฯ ฯ เป็นอย่างมาก ทั้งนี้แม้ในเวลานั้นจะได้มีการตกลงจัดตั้งศาลต่างประเทศแล้วก็ตาม แต่คดีความอุทธรณ์ก็ยังต้องส่งลงมากรุงเทพฯ ฯ เพราะข้าหลวงไม่มีอำนาจที่จะตัดสินได้เป็นต้น ดังนั้นแม้ว่าจะมีข้าหลวงประจำที่เชียงใหม่แล้วก็ตาม แต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ยังทรงมีพระราชดำริว่า การจัดการปกครองดินแดนประเทศราชฝ่ายเหนือให้เรียบร้อยนี้ จะต้องใช้เวลานานและจะต้องค่อย ๆ ทำเพื่อไม่ให้เจ้าผู้ครองนครและข้าราชการพื้นเมืองได้รู้สึกว่าคุณจะต้องสูญเสียอำนาจให้แก่รัฐบาลกลางและเพื่อดำเนินการอย่างละมุนละม่อม พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจึงทรงเห็นสมควรที่จะส่งข้าหลวงพิเศษขึ้นไปดูแลจัดการปกครองหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือในเบื้องต้นเสียก่อน

๔ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร ร.๕ ม๑. ๑๓/๘ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว-พระยาราชสมบัติการากร เดือน ๘ จ.ศ. ๑๒๔๕

๕ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร ร.๕ ม๑. ๑๓/๗ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระบวรราชปรีดิโกษา เดือนอ้าย

จ.ศ. ๑๒๔๕, ๖.๔๗๗
๕๕

ตำแหน่งข้าหลวงพิเศษนี้มีอำนาจและหน้าที่แตกต่างจากข้าหลวงสามหัวเมือง โดยสิ้นเชิง กล่าวคือ ในขณะที่ข้าหลวงสามหัวเมืองเป็นเสมือนตัวแทนของรัฐบาลกลางประจำ อยู่ ณ หัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือ เพื่อส่งรายงานเรื่องราวต่าง ๆ ในภูมิภาคนั้นมายัง กรุงเทพฯ ฯ โดยไม่มีอำนาจหน้าที่ใด ๆ เกี่ยวกับการปกครองเลย แต่ตำแหน่งข้าหลวงพิเศษ มีอำนาจซึ่งได้รับมอบหมายจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เพื่อดำเนินการดูแลออกจกจก ราชการในดินแดนประเทศราชอย่างเต็มที่ ดังนั้นจึงนับได้ว่าตำแหน่งข้าหลวงพิเศษนี้ เป็น ตำแหน่งที่สำคัญมากในการ รับผิดชอบจัดการปกครองดินแดนประเทศราชขณะนั้น สำหรับข้าหลวง พิเศษซึ่งรัฐบาลไทยส่งไปจัดการหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือเป็นคนแรกก็คือพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นพิชิตปรีชากร

บทบาทของพระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นพิชิตปรีชากรในการปฏิรูปการปกครอง

ใน พ.ศ. ๒๔๒๗ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดให้พระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นพิชิตปรีชากร ดำรงตำแหน่งข้าหลวงพิเศษ มีอำนาจจัดการราชการในหัวเมือง ประเทศราชฝ่ายเหนือได้อย่างเต็มที่ และให้ดำเนินการแก้ไขปัญหาค่าง ๆ ให้เรียบร้อย ๒ งานที่กรมหมื่นพิชิตปรีชากรทรงดำเนินการมีดังต่อไปนี้

การจัดการภาษีอากร เนื่องจากในเวลาดังกล่าวรัฐบาลที่กรุงเทพฯ ฯ มีภาระ ต้องพัฒนาประเทศหลายด้าน จำเป็นต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก ไม่มีเงินเพียงพอที่จะใช้ จ่ายในการปฏิรูปการปกครองบ้านเมืองฝ่ายเหนือ ประกอบกับการเก็บภาษีในดินแดนดังกล่าว ยังขาดระเบียบแบบแผนที่ดี จึงจำเป็นต้องจัดการปรับปรุงการเก็บภาษีอากรเพื่อนำรายได้มา ใช้ในการดำเนินการในดินแดนประเทศราชฝ่ายเหนือ แต่เดิมเค้าสนามหลวงไม่ได้เก็บภาษี เป็นเงินจากราษฎร แต่เก็บจากจำนวนข้าวที่ปลูก ตัวอย่างเช่นถ้าราษฎรใช้เมล็ดข้าวปลูก หนึ่งลิตรจะต้องส่งข้าวขึ้นฉางหนึ่งสัด ต่อมาเมื่อกรุงเทพฯ ฯ ส่งพระยาเทพประทุมมาเป็นข้าหลวง

๒ ภาคพายัพอันแสนไกล, หน้า ๔๓,

ใหญ่ประจำเมืองเชียงใหม่ จึงมีการเก็บภาษีหมาก หนากแห้ง และสุกร^๗ โดยที่พระเจ้าเชียงใหม่ ลำปางและลำพูนตกลงว่ารายได้ทั้งหมดของแต่ละเมืองที่ได้จากการเก็บภาษีและเงินค่าคอกไม้สักจะแบ่งออกเป็น ๓ ส่วน ยกถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ๑ ส่วน เพื่อใช้เป็นเงินเดือนของข้าราชการไทย ที่ขึ้นไปประจำอยู่ในหัวเมืองทั้งสามอีก ๒ ส่วนเป็นของเจ้าเมืองนั้น ๆ แต่หลังจากที่พระยาเทพประชนกลับกรุงเทพฯ แล้วก็ไม่มีการปฏิบัติตามข้อตกลงแต่อย่างใด ขณะเดียวกันการเก็บภาษีอากรมีการฉ้อโกงในหมู่เจ้านายที่ทำหน้าที่เก็บภาษี ดังนั้นกรมหมื่นพิชิตปรีชากรทรงเสนอให้เก็บภาษีค่านาเป็นเงินแทนการเก็บข้าวขึ้นฉาง โดยให้ข้าราชการกรมคลังเป็นผู้ดำเนินแทนเจ้านาย ทั้งทรงยกเลิกภาษีอากรต่าง ๆ ที่มีมาแต่เดิม โดยให้มีการเปิดประมูลภาษีขึ้นใหม่มีภาษีสุรา ภาษีสุกร ภาษีครั้ง และสมพิศพร และทรงตราพิทักษ์ภาษีจากสิ่งของต่าง ๆ ออกเป็นหมวดหมู่ แล้วแบ่งเงินที่ได้ออกเป็น ๓ ส่วน คือ เป็นเงินเดือนข้าหลวงเจ้าหน้าที่ของไทยที่ปฏิบัติงานในภาคเหนือส่วนหนึ่ง ให้เจ้านายภาคเหนือส่วนหนึ่งและที่เหลือเป็นเงินของรัฐบาลที่กรุงเทพฯ ฯ^๘

การจัดการเกี่ยวกับป่าไม้

กรมหมื่นพิชิตปรีชากรทรงขอให้เจ้าเมืองทุกเมืองประกาศให้ผู้ที่มิใช่ป่าไม้มาขึ้นบัญชีภายในระยะเวลาที่กำหนดให้ ถ้าผู้ใดไม่ปฏิบัติตามถือว่าป่าไม้ที่ไม่ได้ขึ้นบัญชีเป็นของหลวง หลังจากนั้นทรงออกประกาศห้ามมิให้มีการตัดป่าไม้ ดังต่อไปนี้

‘... ห้ามมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดทำการตัดไม้ขนสักในเขตแขวงเมืองนครเชียงใหม่ ลำปาง ลำพูน แพร่และน่าน นอกจากจะได้รับอนุญาตประทับตราข้าหลวงใหญ่

-
- ๗ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาถนอมพิทยางกูร "พระราชประวัติ", พระราชนิพนธ์กรมหลวงพิชิตปรีชากรรวบรวมเฉพาะที่เป็นบทกลอนและคำจารึก (พระนคร ร.ศ. ๑๓๑) พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพพระเจ้าอนงยาเธอกรมหมื่นพิชิตปรีชากร
- ๘ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ร.๕ ม. ๔๔/๔๔ รายงานกรมหมื่นพิชิตปรีชากรเรื่องจักรวรรดิเมืองเชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง ร.ศ. ๑๐๓

ซึ่งตั้งอยู่เมืองนครเชียงใหม่เป็นอันขาด ถ้ามีพึงยังขึ้นลักกานและตัด พัน
จักลากไม้ขอนสัก หรือทำอันกรายต่อไม้ขอนสัก ในเขตแขวงหัวเมืองนี้แต่ต้น
หนึ่งไป เจ้าพนักงานสืบรู้ได้ความจริงจะปรับไหมเอาไม้เป็นของแผ่นดิน
ทั้งสิ้น ๕

การดำเนินงานดังกล่าวทำให้ทราบถึงจำนวนป่าไม้สักที่อยู่ในความคุ้มครองของ
เจ้านายและจำนวนไม้สักที่ถูกตัด ทำให้การประเมินรายได้ที่อยู่ในจำนวนที่ใกล้เคียง ทำให้
การดำเนินธุรกิจป่าไม้ทั้งการให้สัมปทานและการขอสัมปทานอยู่ภายใต้การควบคุมของข้าหลวง
ใหญ่ อันเป็นพื้นฐานของการมีอำนาจในการควบคุมการปกครองในระยะต่อมา ดังข้อคิดเห็น
ของพระยาศรีสุทเทพที่มีไปถึงรัฐบาลกรุงเทพ ฯ "... บรรดาเจ้านายในมณฑลนี้ เกี่ยวข้อง
กับป่าไม้สักแทบทุกคน มากบ้างน้อยบ้าง เพราะฉะนั้นผู้ใดจะบังคับการในมณฑลนี้ต่อไปถ้า
ไม่ได้เป็นผู้บังคับการป่าไม้ด้วยแล้วเป็นไม่สำเร็จ" ๑๐

ปัญหาการรุกรานจากชายแดน เพื่อเป็นการป้องกันหัวเมืองชายแดนของหัวเมือง
ประเทศราชของไทย จากบรรดาเจ้าผู้ครองหัวเมืองชายแดนพม่า นอกจากการส่งกองกำลัง
ไปประจำรักษาเขตแดนแล้ว กรมหมื่นพิชิตปรีชากรทรงสถาปนาอำนาจของรัฐบาลกรุงเทพ ฯ
เหนือดินแดนดังกล่าว โดยทรงเอาเมืองทวน เมืองหาง เมืองจวค เมืองทา และเมืองแม่สุก
รวมเข้าเป็นเมืองเดียวกัน ให้ชื่อใหม่ว่า "เวียงไชยปรีชา" ๑๑ พร้อมกับทรงประกาศให้
บรรดาผู้ครองหัวเมืองแดนพม่า ให้ทราบถึงเขตแดนที่แน่นอนของเมืองเชียงใหม่ ส่วนบริเวณ
อื่นที่มีเขตแดนติดต่อกับพม่าไม่ว่าจะเป็นดินแดนทางทิศตะวันตกเฉียงใต้ หรือทางทิศเหนือก็ได้
ส่งกองกำลังเข้าไปประจำป้องกันเขตแดน รวมทั้งทรงออกประกาศข้อมบังคับสำหรับหัวเมือง

๕ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ๕ ม.๕๘/๘๘ เรื่องเดิม

๑๐ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ๖-๕ ม.๕๘/๓๓ สำเนาใบบอกกลับพระยา
ศรีสุทเทพ, ๒ เมษายน ร.ศ. ๑๑๕

๑๑ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ๖-๕ ต.๘๐/๓ เรื่องเดิม

ชายแค้นดังกล่าว ให้เอาใจใส่ต่อความเคลื่อนไหวของฝ่ายตรงข้าม ขณะเดียวกันให้เตรียมพร้อมในการป้องกันตัวเอง ตลอดจนการซ่อมแซมค่ายประตู่เมืองสำหรับป้องกันผู้บุกรุก^{๑๒}

การจัดการปกครอง กรมหมื่นพิชิตปรีชากรทรงยุบตำแหน่งเจ้าชั้น ๕ ใบ และตำแหน่งเสนาบดีทั้ง ๑๒ เสีย โดยจัดตั้งกรมทั้งหกชั้น มีกรมมหาดไทย กรมทหาร กรมยุติธรรม กรมคลัง กรมวัง และกรมนา

เนื่องจากในระยะแรกมีงานในค้ำอันต้องจัดการอีกมาก กรมหมื่นพิชิตปรีชากร จึงทรงจัดตั้งกรมที่สำคัญเพียง ๓ กรมก่อน คือ กรมมหาดไทย กรมยุติธรรม และกรมทหาร โดยแต่งตั้งให้ข้าราชการไทยอยู่กำกับช่วยเหลือการปฏิบัติงานของผู้บังคับบัญชาแต่ละกรม ซึ่งแต่งตั้งมาจากบรรดาเจ้านายบุตรหลาน โดยทรงให้นายแยมมหาดเล็กอยู่ช่วยราชการกรมนา ในส่วนที่เกี่ยวกับป่าไม้^{๑๓}

การจัดการปกครองในลักษณะดังกล่าว จึงดูเหมือนว่าอำนาจการบริหาร การปกครองภายในเมืองเชียงใหม่ ยังคงอยู่ในมือของบรรดาเจ้านายเช่นเดิม แต่เมื่อพิจารณาโดยละเอียดแล้ว จะเห็นว่า การจัดการปกครองดังกล่าว เป็นการดึงอำนาจการปกครอง ซึ่งเดิมอยู่ในมือของเจ้าเมืองแก่เพียงผู้เดียว ให้กระจายไปยังเจ้านายอื่น ๆ ที่อยู่ในตำแหน่งต่าง ๆ ซึ่งจะต้องรับผิดชอบหน้าที่ที่กระทำอยู่ อันทำให้รัฐบาลกรุงเทพฯ มีสิทธิที่จะลงโทษผู้กระทำผิดในหน้าที่ที่ตนดำรงตำแหน่งรับผิดชอบอยู่ ขณะเดียวกัน การแต่งตั้งข้าราชการไทยเข้าไปกำกับในแต่ละกรม ก็เท่ากับเป็นการให้ข้าราชการไทยเหล่านี้เป็นผู้ทำหน้าที่ควบคุมการบริหารการปกครองของเจ้านายให้เป็นไปตามความประสงค์ของกรุงเทพฯ อันอาจจะกล่าวได้ว่า บรรดาเจ้านายฝ่ายเหนือในเมืองเชียงใหม่เปรียบเสมือนเครื่องมือหรือกลไกทางการปกครอง ที่มีข้าราชการไทยเป็นผู้ควบคุมกลไกดังกล่าว

๑๒. กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ร.๕ ม.๒ ๑๒ก/๔๑ ใบยกเมืองฝาง เชียงแสน เชียงราย เชียงใหม่ ร.ศ. ๑๐๗ - ๑๐๘

๑๓. เรื่องเดียวกัน

หลังจากที่กรมหมื่นพิชิตปรีชาทรงจักราชกรในเมืองเชียงใหม่เรียบร้อยแล้ว ทรงดำเนินการจักราชกรในหัวเมืองอื่น ๆ ตามแบบอย่างของเมืองเชียงใหม่ต่อไป โดยส่งข้าราชการที่มีความรู้ในราชการหกดตำแหน่ง ออกไปช่วยจักราชกร กล่าวคือ ทรงส่ง หลวงวิสูตรสาลี ขุนลันทการโกศล ขุนสุภาการ ไปจักราชกร ณ เมืองลำปาง ส่วน หลวงอนุรักษภูเบศ กับเจ้าเขมงลัทธิยาฐ ไปจักราชกร ณ เมืองลำพูน และส่งขุนประชาคคักกิจ หลวงลลิตธิส่ำแกง พระยาเท็กชา ออกไปจักราชกร ณ เมืองยวม แม่ขุนยวมและแม่ของสอน

ปฏิริยาต่อต้านการปฏิรูปการปกครองหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือครั้งที่ ๑ (พ.ศ. ๒๔๒๗ - ๒๔๓๒)

การเก็บภาษีแบบเปิดประมูลทำความขุ่นเคืองใจให้แก่เจ้าเมืองและเจ้านายภาคเหนือมาก เพราะทำให้เสียผลประโยชน์ที่เคยได้รับ ผู้ที่ประมูลภาษีไ้มุ่งจะแสวงหารายได้โดยไม่คำนึงถึงความยุติธรรมและศีลธรรม ตัวอย่างเช่น ... "แต่ใครมีผลหรือไม่มีผล เจ้าภาษีก็นั่งค้ำเสียภาษีทุกคนไป ราษฎรเจ้าของคันทนมาก พูล มะพร้าวที่เป็นคนซัดสนไม่มีเงินจะเสียภาษีจะเอา... สิ่งอื่นตีแทนเงิน เจ้าภาษีไม่เอาราษฎรไม่มีเงินจะให้เจ้าภาษีก็นำเอาตัวราษฎรจำข้อมือเท้าตากแดดเร่งเงินภาษี" ๑๔ เมื่อราษฎรนำความเดือดร้อนฟ้องต่อข้าหลวงใหญ่ประจำเชียงใหม่ แต่ก็ไม่มีผลเพราะข้าราชการไทยที่เข้ามาจัดการเก็บภาษีอากร ใช้ตำแหน่งหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ของตน เจ้านายในภาคเหนือจึงขออนุญาตรัฐบาลที่กรุงเทพฯ ให้ยกเลิกระเบียบแบบแผนต่าง ๆ ที่กรมหมื่นพิชิตปรีชาทรงจัดไว้เสีย โดยให้เหตุผลว่าการปฏิบัติงานตามแบบที่กรมหมื่นพิชิตปรีชาทรงจัดเอาไว้ทำความเดือดร้อนให้ราษฎรอย่างมาก ๑๕

๑๔ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ร.๕ ม.๕๘/๑ เรื่องเดิม

๑๕ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ร.๕ ม.๕๘/๘๘ เคล็ดเรื่องราวการเมืองเชียงใหม่ ปีระกา สัปดาห์ ๑๒๔๗

แต่ปรากฏว่าคำร้องของเจ้านายภาคเหนือไม่ประสบผลสำเร็จ ประจวบกับใน พ.ศ. ๒๔๓๒ พระองค์เจ้าโสณบัณฑิตยชาหลวงพิเศษทรงเปลี่ยนวิธีการเก็บภาษีนา จากการใช้เจ้าภาษีเก็บ มาเป็นให้พนักงานของรัฐเป็นผู้เก็บนอกจากจะเก็บภาษีนาของราษฎร แล้วยังเก็บภาษีนาของ เจ้านายส่วนที่เกินจากที่ยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี^{๑๖} เจ้านายในเมืองเชียงใหม่จึงฉวยโอกาส ใช้ความเคียดแค้นนี้สนับสนุนราษฎรให้คำเนิการต่อต้านอำนาจของเจ้าภาษี และรัฐบาล กรุงเทฯ ก่อการกบฏขึ้นใน พ.ศ. ๒๔๓๒ กล่าวคือ พระยาผาบสงคราม หัวหน้าหมู่บ้าน แม็คคือตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกของเมืองเชียงใหม่ ต่อต้านการเก็บภาษีหนัก พลู มะพร้าว พร้อมทั้งส่งกำลังคนไปปลดปล่อยตัวราษฎรที่ถูกเจ้าภาษีจองจำ เพราะไม่มีเงินเสียภาษี^{๑๗} ทำให้เจ้าภาษีโกรธชู้จะเอากำลังทหารมาจัดการ พวกพระยาผาบสงครามจึงระดมกำลังอาวุธ เพื่อเตรียมรับมือ ครั้นพระองค์เจ้าโสณบัณฑิตยชาหลวงมีหนังสือถึงพระยาผาบสงครามให้ทำ เรื่องราวแจ้งความเคียดแค้นอันเกิดจากเจ้าภาษีต่อข้าหลวงเพื่อทำการไต่สวน แต่ถาพระยา ผาบสงครามทำการของสุ่มอาวุธและผู้คนเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายบ้านเมือง มีโทษถึงประหาร^{๑๘} ในวันที่ ๑๕ กันยายน พ.ศ. ๒๔๓๒ ทางข้าหลวงได้ส่งกำลังเจ้าหน้าที่ไปยังแขวงแม็คคือ เพื่อ ประกาศให้พวกพระยาผาบสงครามออกมาอมตัว แต่ทางพระยาผาบสงครามคิดว่าทางการจะ จับตัวไปประหารชีวิต จึงหลบหนีไปอยู่เมืองเชียงตุง เจ้าเมืองเชียงตุงให้ความสนับสนุน พระยาผาบสงครามและพวกอย่างดี เพราะทราบว่าไทยมีนโยบายจะยึดเอาเมืองเชียงตุงไว้ ในอำนาจ^{๑๙} ดังนั้นการที่เมืองเชียงตุงให้การสนับสนุนพระยาผาบสงครามเท่ากับทำให้รัฐบาล กรุงเทฯ หักเหตความสนใจไปจากเมืองเชียงตุง ฝ่ายเจ้านายเชียงใหม่ลอบสนับสนุนพระยา

๑๖ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ร.๕ ม.๑๔.๔/๑ เรื่องเดิม.

๑๗ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ร.๕ ม. ๕๔/๑ เรื่องเดิม.

๑๘ เรื่องเดียวกัน

๑๙ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ร.๕ ม.๕๔/๕๔ หนังสือราชการฝ่ายเมือง นครเชียงใหม่ วันที่ ๕ มิถุนายน ร.ศ. ๒๖ มีนาคม ร.ศ. ๑๐๘

ตามสงครามให้ยกกำลังมาตีเชียงใหม่ เพื่อทำให้รัฐบาลที่กรุงเทพฯ เห็นผลเสียของการ
จัดการของข้าหลวงในขณะนั้น

พระยาปราบสงครามนำกำลังยึดได้เมืองฝางในวันที่ ๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๓๒
และเตรียมจะยกกำลังเข้าโจมตีเมืองเชียงใหม่ ทางเชียงใหม่จึงเตรียมกำลังคอยตั้งรับพร้อม
ทั้งประกาศออกพระยาปราบสงครามออกจากตำแหน่งพร้อมทั้งตั้งรางวัลนำจับพระยาปราบสงคราม
ขณะเดียวกันนำพรรคพวกของพระยาปราบสงครามที่จับได้ในแขวงแม่คือมาประหารชีวิตในวันที่
๑๕ มีนาคม เพื่อหวังจะให้พวกพระยาปราบสงครามเกรงกลัว แต่พวกกบฏกลับโกรธแค้นทาง
บ้านเมือง และนำกำลังเคลื่อนมาถึงแขวงเมืองพร้าว เกิดปะทะกับกองทัพเจ้าราชบุตร
เมืองลำปาง พวกกบฏแพศยงหนีหายไป ๒๐ ตัวพระยาปราบสงครามหนีไปขอความช่วยเหลือ
จากเจ้าเมืองเชียงตุง และอาศัยอยู่เมืองเชียงตุงจนสิ้นอายุขัย

ความล้มเหลวของการปฏิรูปการปกครองหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือครั้งที่ ๑

นอกจากการเก็บภาษีแบบใหม่ก่อให้เกิดความเคียดแค้นแก่ราษฎรและสร้าง
ความไม่พอใจแก่เจ้านายภาคเหนือจนเกิดการกบฏขึ้นแล้ว การจัดการปกครองที่พระเจ้า
นั่งยุทธเขตรมหนั้นพิชิตปรีชากรทรงวางแนวทางไว้ก็ไม่ประสบความสำเร็จ อาทิเช่น กรม
ทั้ง ๖ ที่ทรงตั้งขึ้น เพื่อทำการปกครองบ้านเมือง คงอยู่แต่ชื่อกรมเท่านั้น แต่การปฏิบัติ
ราชการในแต่ละกรมก้าวกายสับสนกันหมด ๒๑ ทั้งนี้เนื่องจากความบกพร่องในการกำหนด
ตัวเจ้าหน้าที่ กล่าวคือข้าราชการไทยที่ขึ้นไปปฏิบัติหน้าที่แทนที่จะไปแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น
หรือแนะนำเจ้านายภาคเหนือให้จัดการปกครองภายในให้สอดคล้องกับสนธิสัญญาเชียงใหม่ที่
ทำกับอังกฤษกลับใช้ตำแหน่งหน้าที่และอำนาจแสวงหาความร่ำรวยให้ตนเอง แม้กรุงเทพฯ
จะเปลี่ยนตัวข้าหลวงคนใหม่มาแทนคนเก่า แต่ข้าหลวงคนใหม่ก็ไปปฏิบัติตัวไม่ต่างไปจาก
ข้าหลวงคนเก่า โดยเฉพาะหลัง พ.ศ. ๒๔๒๗ เป็นต้นไป เกิดความแตกแยกขึ้นในหมู่

๒๐ กองจกหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ร.๕ ม. ๕๕/๑๐๓ เรื่องเดิม.

๒๑ กองจกหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ร.๕ ม. ๕๕/๕๕ เรื่องเดิม.

ข้าราชการไทยประจำหัวเมืองภาคเหนือ เนื่องจากแก่งแย่งกันแสวงหาผลประโยชน์ ตัวอย่างเช่นพระยาเพชรพิไชย ข้าหลวงใหญ่ของเชียงใหม่ แยกแยกกับนายแย้มมหาดเล็ก ผู้ช่วยราชการทดตำแหน่งกับพระอภิบาลประเพณี ตูลาการศาลต่างประเทศประจำเมืองเชียงใหม่ ถึงรายงานของพระอภิบาลประเพณีว่า "... ข้า ฯ กับข้าหลวงใหญ่เหมือนถือคอบอยู่คนละเล่ม ข้า ฯ ต้องระวังตัวอยู่..."^{๒๒} ทำให้เจ้านายภาคเหนือฉวยโอกาสเอาความแตกแยกดังกล่าวเป็นเครื่องมือตั้งอำนาจของตนขึ้น โดยยกเลิกวิธีการเก็บภาษีอากรแบบใหม่เสีย และข้าหลวงใหญ่คือพระยาเพชรพิไชยก็ยินยอมโดยไม่ไครายงานขออนุญาตต่อรัฐบาลกรุงเทพ ฯ แต่อย่างใด ^{๒๓} การกระทำดังกล่าวนอกจากจะก่อให้เกิดการก้าวถอยในการดำเนินงานของกรมต่าง ๆ แล้วยังทำให้อำนาจของรัฐบาลไทยในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือลดลงไปด้วย

นอกจากความบกพร่องในการเลือกตั้งข้าราชการไทยปฏิบัติราชการแล้ว การกำหนดตัวเจ้าหน้าที่พื้นเมืองยังบกพร่องอีกด้วย เพราะมุ่งจะเลือกเจ้านายฝ่ายเหนือมาบังคับบัญชากรมต่าง ๆ เพื่อมิให้เจ้านายเหล่านี้คิดว่าตนเองต้องสูญเสียอำนาจทางการปกครองที่เคยมี หลักการเลือกเจ้านายมาปฏิบัติราชการจะต้องเลือกคนที่มีความรู้ความสามารถ ทั้งต้องเป็นคนมีความจงรักภักดีต่อรัฐบาลที่กรุงเทพ ฯ เป็นสำคัญ แต่กับทางปฏิบัติมิได้คำนึงถึงหลักเกณฑ์การเลือกที่กำหนดไว้มักจะได้เลือกเจ้านายที่มีอิทธิพลมากกว่ามีความสามารถ เช่น เจ้าราชบุตรไคร้รับเลือกเป็นผู้บังคับบัญชากรมมหาดไทย ก็เพราะเป็นคนมีอิทธิพล แต่การปฏิบัติราชการ "... ฝ่ายกรมมหาดไทย เจ้าราชบุตรผู้ว่าการหาได้ตั้งใจรักนุ่ราชการไม่กลับประพฤติตัวเป็นพาล เสพสุราเบาอกกว่าราชการและนอนตื่นสายหาเวลาว่างมิได้" ^{๒๔}

กล่าวได้ว่า ความบกพร่องในการคัดเลือกตัวข้าราชการและปัญหาการขาดแคลนผู้ที่เหมาะสมทำให้การปฏิรูปการปกครองหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือในระหว่าง พ.ศ. ๒๔๒๗ - ๒๔๓๒ ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร แม้กระนั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า

๒๒ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ร. ๕ ม.-๕๘/๘๕ เรื่องเดิม.

๒๓ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ร. ๕ ม.๒ ๑๒๓/๒๓ ใน**บอกเชียงใหม่** มกราคม พ.ศ. ๑๐๗ - ตุลาคม พ.ศ. ๑๐๘

๒๔ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ร.๕ ม. ๕๘/๘๕ เรื่องเดิม.

เจ้าอยู่หัวทรงพระราชทานพระราชดำริเกี่ยวกับเรื่องนี้มายังพระเจ้าบรมวงศ์เธอเจ้าฟ้ามหา มาลากรมพระบวรราชปรีกษ์ความว่า

“... การที่จะจัดการบ้านเมืองนั้น จะให้แล้วโดยเร็วในเดือนหนึ่งสองเดือน ไปแล้วไม่ได้... เห็นว่าการที่จะจัดการในหัวเมืองลาวให้เรียบร้อย จำเป็นจะต้องจัดสองแล้วสามแล้ว... ถึงโดยว่าจะไม่ได้การอันใด ก็คงจะ ได้รับความรู้ละเอียดละเอียดในเมืองลาวลงมาเป็นทางคำปริตติรอนในราชการ ค่อยไปเป็นแล้ว...” ๒๕

เมื่อพิจารณาพระราชหัตถเลขาถึงกล่าวแสดงว่า ผลงานของกรมหมื่นพิชิตปรีชากรในการปฏิรูป การปกครองในดินแดนประเทศราชฝ่ายเหนือประสบความสำเร็จ เพราะได้วางโครงการ และรูปแบบการปกครองที่ดีเอาไว้เป็นแนวทางให้ผู้นั้นไปปฏิบัติหน้าที่ต่อ ๆ มายึดถือเป็นแบบฉบับ ทั้งทำให้รัฐบาลไทยทราบถึงปัญหาอุปสรรคและความบกพร่องต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอันเป็นประโยชน์ ต่อการจัดการปกครองครั้งที่สอง (พ.ศ. ๒๔๓๖ - พ.ศ. ๒๔๔๒) ซึ่งโปรดฯ ให้พระยา ทรงสุรเดช ๒๖ เข้าไปจัดการราชการในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือแต่เพียงผู้เดียวใน พ.ศ. ๒๔๓๖ แทนเจ้าพระยาพลเทพและพระยาไกรโกษาซึ่งถูกเรียกตัวกลับ

การปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

พระบรมราชาโบายที่จะปฏิรูปการปกครองหัวเมืองนี้ เป็นผลมาจากการคุกคาม จากภายนอกคือเอกราชและความมั่นคงของประเทศที่ได้ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น นับตั้งแต่ต้น พุทธศตวรรษที่ ๒๕ (ปลายคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙) เป็นต้นมา ประกอบกับความล้าหลังและ

๒๕ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ร.๕ ม ๑. ๑ ก/๗ เรื่องเดิม.

๒๖ พระยาทรงสุรเดช (อัน นุนนาค) เดิมมียศเป็นพระยาทรงสุรเดช รับราชการอยู่ใน กระทรวงมหาดไทย เนื่องจากเป็นคนหนุ่มที่มีความสามารถใน พ.ศ. ๒๔๓๖ จึงได้รับการ เลื่อนยศเป็นพระยาทรงสุรเดช ดำรงตำแหน่งข้าหลวงใหญ่ประจำเชียงใหม่

ความอ่อนแอจากระบบการปกครองที่มีมาแต่เดิม ความวุ่นวายในหัวเมืองประเทศราชทั้งเหนือและใต้ของไทยดังกล่าวมาแล้วในบทข้างต้นเป็นตัวอย่างสะท้อนให้เห็นจุดอ่อนทางการปกครองหัวเมืองในระบบเก่าในลักษณะสองประการดังกล่าวได้เป็นอย่างดี พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักว่า ไทยอาจจะเพียงแต่พยายามเอาตัวรอด โดยการพึ่งการต่อรองทางการทูตกับมหาอำนาจที่เป็นเม้าในอดีตไม่ได้อีกต่อไป เพราะการเจรจาทางการทูตนั้นเป็นทางที่ต้องประนีประนอมในฐานะประเทศที่อ่อนแอกว่า ผลของการเจรจาจึงเป็นการอ่อนหนักเป็นเบา สั้นเป็นยาว โดยที่ไทยต้องเป็นฝ่ายเสียเปรียบในนั้นปลายอยู่เสมอ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเล็งเห็นความจำเป็นที่ไทยจะต้องมีการปรับปรุงการปกครองให้ทันสมัย เพื่อที่จะสามารถสร้างอำนาจเหนือส่วนต่าง ๆ ในพระราชอาณาเขตได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยแท้จริง มีกำลังเข้มแข็งพอที่จะป้องกันประเทศและรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน รวมทั้งจำเป็นต้องทำนุบำรุงประเทศให้รุดหน้าทางเศรษฐกิจ เพื่อจะได้มีทุนทรัพย์มาใช้ในการป้องกันประเทศ ใต้ทรงมีพระราชดำรัสต่อกรมหมื่นดำรงราชานุภาพว่า

... เขตแดนเราแต่ก่อนย่อมติดต่อกันอยู่กับประเทศซึ่งมีธรรมเนียมบ้านเมือง และมีกำลังคล้ายคลึงกันโดยรวม แต่บัดนี้ข้างฝ่ายทิศตะวันตกโดยโอบขึ้นไปเหนือเมืองเหล่านั้นตกเป็นของอังกฤษ ข้างฝ่ายตะวันออกโอบขึ้นไปเหนือตกเป็นของฝรั่งเศส เมืองเราตั้งอยู่ในท่ามกลางประเทศซึ่งมีการปกครองอย่างกวัดจัน และมีอำนาจมากกว่าเจ้าของเดิมโดยรวม ย่อมมีการที่เกี่ยวข้องในปลายเขตแดนอยู่เสมอไม่ เป็นต่างคนต่างอยู่ได้อย่างเหมือนแต่ก่อน การซึ่งจะรักษามิให้ผู้อื่นทรายทั้งภายในภายนอกได้มีอยู่ ๓ ประการ คือ พูตจาทันโดยทางไมตรีอย่างหนึ่ง มีกำลังพอที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองอย่างหนึ่ง การปกครองให้เสมอกันอย่างหนึ่ง ถ้าจะรักษาโดยทางไมตรีไม่มีกำลังพอที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองได้ การเจรจาโดยทางไมตรีก็จะไม่สำเร็จไปได้เสมอ ถ้าไม่จัดการปกครองให้เรียบร้อย ทุนซึ่งจะเป็นที่ตั้งให้มีกำลังพอรักษาความเรียบร้อยได้นั้นก็จะไม่พอ การซึ่งจักให้มี

กำลังบริบูรณ์ได้คงอาศัยความปกครองให้ราษฎรได้ทำมาหากินโดยสะดวก
ได้รับผลประโยชน์อันเกิดจากแผ่นดิน ซึ่งจะได้มาเสียภาษีอากร จึงจะเป็น
กำลังบ้านเมืองได้ ^{๒๗}

เพื่อที่จะบรรลุจุดหมายดังกล่าว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
จึงตัดสินพระทัยทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศเสียใหม่ในลักษณะ "พลิกแผ่นดิน"
เพื่อที่ไทยจะสามารถปรับตัวให้ทันกับสภาวะการณ์ภายนอกประเทศที่บีบคั้นเร่งรัดอยู่ทุกขณะ
ได้ทรงเริ่มควมการปรับปรุงระเบียบบริหารราชการส่วนกลางใน พ.ศ. ๒๔๓๕ โดยทรงประกาศ
แบ่งราชการออกเป็นกระทรวง มีเสนาบดีบังคับบัญชารับผิดชอบงานในหน้าที่โดยเฉพาะ

แต่การจักรกระทรวงครั้งนั้นไม่สามารถเป็นไปตามพระราชประสงค์โดยสมบูรณ์
โดยฉับพลัน โดยเฉพาะการบังคับบัญชาการปกครองในหัวเมืองยังแยกชั้นกับกระทรวงกลาโหม
และกระทรวงมหาดไทย ที่เป็นเช่นนี้คงเป็นเพราะทรงเล็งเห็นว่ากระทรวงมหาดไทยเองก็มี
ภาระที่จะต้องจัดการราชการภายในกระทรวงให้เรียบร้อยเสียก่อนเป็นเบื้องต้นประการหนึ่ง
ทั้งคงจะทรงตระหนักถึงความยุ่งยากที่จะเกิดขึ้น ถ้าโปรดให้โอนการปกครองหัวเมืองทั้งหมด
ให้มาขึ้นกับกระทรวงมหาดไทยแต่กระทรวงเดียวในทันที เนื่องจากพระเจ้าอนงยาเชอกรม
หมื่นคำรงราชานุภาพซึ่งโปรดให้มาเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยในครั้งนั้นไม่ทรงคุ้นกับราชการ
ในหน้าที่นี้มาก่อน จำเป็นต้องให้เวลาศึกษางานเพื่อวางรากฐานการปกครองหัวเมืองที่มี
ประสิทธิภาพอีกประการหนึ่ง อย่างไรก็ตาม พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรง
มอบหมายภาระรับผิดชอบในการปฏิรูปการปกครองหัวเมืองทั้งหมด ดังได้กล่าวมาข้างต้นแก่
กระทรวงมหาดไทยตั้งแต่ครั้งนั้น อีกสองปีต่อมาคือในปี พ.ศ. ๒๔๓๗ เมื่อทรงมีประกาศแยก

^{๒๗} W.F.VELLA, THE IMPACT OF THE WEST ON GOVERNMENT IN THAILAND (Los
Angeles: University of California Press, 1955), P. 332-336

และ กจช., รัช ม.๒.๑๑, พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกรมหมื่นคำรงราชานุภาพ,
สำเนาที่ ๑๔๓/๔๕๔, ๑๘ มกราคม ร.ศ. ๑๑๔

การบังคับบัญชาหัวเมืองทั้งหมดมาขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย^{๒๔} กรมหมื่นคำรงราชานุภาพจึงทรงสามารถประกาศตั้งมณฑลเทศาภิบาลตามระบบการปกครองหัวเมืองแบบใหม่ขึ้นได้สำเร็จ

หลักของการปกครองแบบเทศาภิบาลก็คือการแต่งตั้ง "ข้าหลวงเทศาภิบาล" ซึ่งดำรงตำแหน่งระหว่างเสนาบดีและเจ้าเมือง ไปประจำบังคับบัญชาการปกครองใน "มณฑล" ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองที่เกิดจากการรวบรวมหัวเมืองจำนวนหนึ่งเข้าด้วยกัน จากมณฑลก็มีการแบ่งเขตการปกครองออกเป็นเมือง อำเภอ ตำบล และหมู่บ้านซึ่งแบ่งราชการออกเป็นสัดส่วนตามแบบกระทรวงในราชธานี ข้าหลวงเทศาภิบาลมีอำนาจหน้าที่ดูแลบังคับบัญชาการปกครองทั้งหมดภายในมณฑลให้ไปตามคำสั่งของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยที่กรุงเทพฯ ข้าราชการนับตั้งแต่ข้าหลวงเทศาภิบาล เจ้าเมือง ลงมาจนถึงเจ้าหน้าที่แผนกต่าง ๆ ของเมือง อำเภอ จะได้รับเงินเดือนเป็นเครื่องเลี้ยงชีพจากรัฐบาลแทนการอาศัยตำแหน่งเป็นเครื่องหากินดังแต่ก่อน วิธีการเทศาภิบาลนี้ช่วยให้การติดต่อสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและหัวเมืองเป็นไปอย่างสะดวกรวดเร็วขึ้น เพราะข้าหลวงเทศาภิบาลมีอำนาจสั่งราชการต่าง ๆ ภายในมณฑลได้ เว้นแต่เป็นกรณีพิเศษจึงจะแจ้งเข้ามายังกรุงเทพฯ ราชการในหัวเมืองจึงไม่ต้องคอยคำสั่งจากกรุงเทพฯ ซึ่งเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงานมาแต่เดิม ทั้งช่วยแบ่งเบาภาระของกระทรวงในเมืองหลวง ทำให้ไม่ต้องติดต่อกองแลการปกครองในเมืองต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก^{๒๕}

กล่าวอย่างสั้น ๆ การที่ข้าหลวงเทศาภิบาลซึ่งเป็นผู้มีอำนาจจากรัฐบาลกลางมีอำนาจในการปกครองหัวเมืองสูงสุดเหนือเจ้าเมืองตามระบบเดิม การที่เจ้าหน้าที่กรมการเมืองทั้งหลายกลายเป็นข้าราชการที่รับเงินเดือนจากรัฐบาลกลางแทนการหาผลประโยชน์จากเมืองดังแต่ก่อน รวมทั้งการแบ่งส่วนการปกครองแยกจากเมืองลงไปตามหลักการกระจายการปกครองส่วนภูมิภาค ล้วนแต่เป็นวิธีการที่จะดึงอำนาจการปกครองในหัวเมืองซึ่งอยู่ในกำมือของเจ้าเมืองตามระบบ "กินเมือง" มาสู่ศูนย์กลางการปกครองของประเทศตามแบบ "เทศาภิบาล"

^{๒๔} ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๑๑ (ธันวาคม ร.ศ. ๑๑๓), หน้า ๓๐๖ - ๗

^{๒๕} สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาถนอมพิทยายุทธ, อ้างแล้ว, หน้า ๕๒ - ๓

ตามแนวการปกครองแบบใหม่ทั้งสิ้น

แม้ว่าการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองในตัวเมืองเป็นแบบเทศาภิบาลจะได้เริ่มขึ้นเป็นครั้งแรกใน พ.ศ. ๒๔๓๗ แต่เนื่องจากการคุกคามจากภายนอกในบริเวณชายแดนก่อน พ.ศ. ๒๔๓๗ มีลักษณะไม่เป็นที่วางใจได้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงโปรดให้รวบรวมหัวเมืองชายแดนหลายแห่งที่เป็นจุดอ่อนจึกตั้งเป็นมณฑลขึ้นก่อนที่อื่นเพื่อจะป้องกันเหตุการณ์ได้เป็นกรณีพิเศษ ในขณะเดียวกันเป็นการทดลองการจักรระบบการปกครองแบบมณฑลที่ทรงดำริจะจัดขึ้นไปพลางก่อน หัวเมืองที่จัดตั้งขึ้นในครั้งนั้นเป็นมณฑลก่อน พ.ศ. ๒๔๓๗ มี ๖ มณฑล^{๓๐} โปรดแต่งตั้งเจ้านายและข้าราชการชั้นสูงไปเป็นข้าหลวงต่างประเทศพระกรรณประจำในมณฑลเหล่านั้นเรียกว่า "ข้าหลวงใหญ่"^{๓๑} ข้าหลวงเหล่านี้มีหน้าที่สำคัญในการรักษาพระราชอาณาเขต ยกเว้นข้าหลวงใหญ่หัวเมืองชายทะเลตะวันตก ซึ่งโปรดให้ตั้งขึ้นเพื่อการเก็บผลประโยชน์ของแผ่นดินอีกทางหนึ่ง ประเพณีการแต่งตั้งข้าหลวงไปประจำในหัวเมืองเช่นนี้มีมาตั้งแต่ปลายพุทธศตวรรษที่ ๒๔ เมื่อพม่ายกทัพมาโจมตีหัวเมืองทางตะวันตกและทางใต้ของไทยหลายครั้ง พระมหากษัตริย์ไทยในขณะนั้นจึงโปรดแต่งตั้งข้าหลวงไปประจำคอยรักษาพระราชอาณาเขตอยู่ที่ภูเก็ท อำนาจและหน้าที่ของข้าหลวงเหล่านี้จึงแตกต่างไปจากข้าหลวงธรรมดาที่ถูกส่งออกไประงับความไม่สงบในหัวเมืองชั่วคราว เพราะข้าหลวงเหล่านี้จะอยู่ประจำดูแลจัดการปกครองในหัวเมืองที่ถูกส่งไปเป็นระยะเวลาหนึ่ง แทนที่จะกลับสู่เมือง

๓๐ ได้แก่ "มณฑลลาวเฉียง" ซึ่งต่อมาคือมณฑลพายัพ, มีข้าหลวงประจำบัญชาการอยู่ที่เชียงใหม่, "มณฑลลาวพวน" ซึ่งต่อมาคือมณฑลอุดรมีข้าหลวงประจำอยู่ที่เมืองหนองคาย, "มณฑลลาวกาบ" ซึ่งต่อมาคือมณฑลอีสาน มีข้าหลวงประจำอยู่ที่เมืองจำปาศักดิ์, "มณฑลลาวกลาง" มีข้าหลวงประจำอยู่ที่เมืองนครราชสีมาและ "มณฑลเขมร" ซึ่งต่อมาคือมณฑลบูรพา มีข้าหลวงประจำอยู่ที่เมืองพระตะบองทั้ง ๕ มณฑลนี้ขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย ส่วนหัวเมืองชายทะเลตะวันตก โปรดให้รวมเข้าเป็นมณฑลขึ้นกับกระทรวงกลาโหมอีกมณฑลหนึ่ง, เพ็ญอังก, หน้า ๓๓ - ๔

๓๑ เพ็ญอังก, หน้า ๓๓

หลวงตันที่ภายหลังจากการปฏิบัติภารกิจแล้ว ขอบเขตอำนาจของข้าหลวงเหล่านี้ไม่มีกำหนดแน่นอนขึ้นอยู่กับสถานการณ์ความรุนแรงของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น แต่โดยทั่วไปแล้ว ข้าหลวงที่ถูกส่งไปปฏิบัติภารกิจในหัวเมืองชั้นเอกมักจะใช้อำนาจมากกว่าในหัวเมืองประเทศราช เพราะในเมืองประเทศราชนั้น รัฐบาลเกรงว่าถ้าใช้อำนาจมากเกินไปจะผลักดันให้ประเทศราชนั้นหันเข้าหาต่างประเทศที่มีอาณาเขตติดกัน รัฐบาลจึงพอใจที่จะอาศัยความร่วมมือด้วยดีจากเจ้าประเทศราชนั้นมากกว่า

การจัดตั้งมณฑลไทรบุรี พ.ศ. ๒๔๔๐

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเริ่มปฏิรูประบบการปกครองประเทศใน พ.ศ. ๒๔๓๓ เป็นอันมา ทรงจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลใน พ.ศ. ๒๔๓๗ มีสมุหเทศาภิบาลเป็นผู้บังคับบัญชาทุกมณฑล จนถึง พ.ศ. ๒๔๔๕ มีมณฑลเทศาภิบาลทั้งหมด ๑๘ มณฑล ใน พ.ศ. ๒๔๔๐ ทรงตั้งมณฑลไทรบุรีขึ้นโดยรวมเมืองไทรบุรี เมืองปลิศ และเมืองสตูลเข้าด้วยกัน ไปรกลเกล้าฯ ให้เจ้าพระยาฤทธิสงครามรามภักดี เจ้าพระยาไทรบุรี (อับดุลรามัด) เป็นข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลไทรบุรี

... ให้เจ้าพระยาไทรบุรีมีอำนาจที่จะตรวจตราบังคับบัญชาผู้ว่าราชการเมืองปลิศ เมืองสตูล และมีคำสั่งให้จัดการบ้านเมืองคามที่ใ้ได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตทุกอย่าง เพื่อให้ชนเมืองเหล่านั้นเรียบร้อยแลเจริญขึ้น และให้ผู้ว่าราชการเมืองปลิศ เมืองสตูล ศรีตะวันกรมการหัวเมืองทั้ง ๒ นั้นรับบังคับบัญชาเจ้าพระยาไทรบุรีในที่ชอบด้วยราชการทุกประการ^{๓๒}

เจ้าพระยาไทรบุรีมีหน้าที่คุมเครื่องราชบรรณาการของหัวเมืองทั้ง ๒ รวมทั้งเครื่องราชบรรณาการของไทรบุรี เองมาถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวตามกำหนดเวลา ทั้งยังมีหน้าที่เลือกสรรข้าราชการชั้นสูงของเมืองในมณฑลไทรบุรี

^{๓๒} สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาถนอมพิทยางกูร, ประชุมพงศาวดารภาคที่ ๒ หน้า ๘๗

...การที่จะเลือกสรรแต่งตั้งศรีวันกรมการผู้ใหญ่ในเมืองปูลิศและเมืองสตูลนั้น
ตำแหน่งใ้ความงให้เจ้าพระยาไทรบุรีปรึกษาหารือ ควบคุมวาระราชการเมืองนั้น
เลือกสรรผู้ซึ่งสมควร และมีใ้บอกเขามากกราบบังคมทูล เมื่อทรงพระราช
คำริเห็นชอบแล้วก็จะใ้โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมพระราชทานสัญญาบัตรตาม
ธรรมเนียม ๒๓

พระยาทรงสุรเดชกับการจักราชการในมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ

จากบทเรียนที่ผ่านมา คงทำให้พระยาทรงสุรเดชข้าหลวงใหญ่ประจำเมืองเชียงใหม่
เห็นว่าการจักราชการในเมืองเชียงใหม่ก่อนเมืองอื่น ๆ ดังที่กรมหมื่นพิชิตปริชากรใ้ทรงจัด
เอาใ้เวลานั้น ย่อมจะประสบความสำเร็จใ้ยาก เพราะเชียงใหม่นอกจากจะเป็นเมืองใหญ่
จนเกินกำลังของข้าหลวงไทยจะดูแลใ้ทั่วถึงแล้ว การชักชวนบรรดาเจ้านายบุตรหลานที่มี
อยู่เป็นจำนวนมากใ้เห็นด้วยกับการจักราชการ ก็เป็นสิ่งที่ทำใ้ใ้ยากนัก ถ้าการจักรการ
ในเมืองเชียงใหม่ไม่สำเร็จ การจักรการในหัวเมืองอื่น ๆ ย่อมล้มเหลวเช่นกัน เพราะ
หัวเมืองอื่นถือว่าเชียงใหม่เปรียบเป็นศูนย์กลางทางการปกครอง มีชนมธรรมเนียมประเพณี
และวัฒนธรรมของตน ซึ่งจะต้งคำนึงตามแบบอย่างดั่งนั้น เมื่อพระยาทรงสุรเดชมาถึง
เชียงใหม่แล้ว แทนที่จะเข้าจักรการใ้ใด ๆ ในทันที กลับใ้ใช้เวลาส่วนมากออกตรวจราชการใน
หัวเมืองต่าง ๆ เพื่อศึกษาถึงภูมิประเทศ รวมทั้งหาความรู้จักกับเจ้านายฝ่ายเหนือในแต่ละ
เมือง เมื่อใ้ใ้เห็นว่าสภาพการเมืองภายในของเมืองไหนเปิดโอกาสใ้จักรราชการใ้ ก็ต้ง
มีจักรราชการทันที ดังเห็นใ้จากการจักรราชการในเมืองต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

เมืองลำพูน ใน พ.ศ. ๒๔๓๗ พระยาทรงสุรเดชฉวยโอกาสที่เจ้าหมื่นทรไพจิตร
เจ้าเมืองลำพูน ถึงแก่พิราลัย แต่งตั้งใ้เจ้าอุปราชเป็นผู้รักษาราชการในตำแหน่งเจ้าเมือง การ
กระทำดั่งกล่าวเท่ากับเป็นการตั้งอำนาจกำหนดตัวเจ้าเมือง จากเจ้านายฝ่ายเหนือมา
ใ้ใ้ในกำมือของข้าหลวงไทย พร้อมกับนี้พระยาทรงสุรเดชใ้เสนอแนะไปยังรัฐบาลกรุงเทพ ฯ
ว่า ควรจะใ้เจ้าอุปราชอยู่รักษาราชการชั่วคราวหนึ่ง เมื่อเห็นความเหมาะสมกับตำแหน่ง จึง

๓๓ สืบใ้ใ้กรมพระยาคำรงราชานุภาพ, เพ็ญอังก

คอยแต่งตั้งให้เป็นเจ้าเมืองในภายหลัง^{๓๔} ข้อเสนอดังกล่าวเป็นการใช้ตำแหน่งเจ้าเมืองล่อใจให้เจ้าอุปราชบริหารงานตามนโยบายที่รัฐบาลไทยวางเอาไว้ รวมทั้งเป็นแบบอย่างแก่เจ้านายฝ่ายเหนือในเมืองอื่น ให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่ง และให้ความร่วมมือแก่ข้าหลวงไทย ซึ่งเป็นผู้กำหนดตัวผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นเจ้าเมือง จากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

เมืองลำปาง พระยาทรงสุรเดชได้ดำเนินการให้เจ้านายเห็นถึงผลดีของการมีข้าราชการไทยอยู่ปฏิบัติงานในลำปาง โดยสามารถขจัดปัญหายุ่งยากที่เกิดขึ้นภายในเมืองได้ เช่น ปัญหาความแตกแยกระหว่างเจ้าพรหมภักษ์ธาดาเจ้าจางวาง^{๓๕} กับเจ้านรนนท์ไชยสวัสดิ์เจ้าเมืองลำปาง^{๓๖} ซึ่งเกิดความแตกแยกเนื่องจากว่า ก่อนหน้าที่พระยาทรงสุรเดชจะขึ้นมาจัดราชการนั้น พระยาไกรโกษาข้าหลวงใหญ่ได้เดินทางมาตรวจราชการในเมืองลำปาง พร้อมทั้งขอให้เจ้าพรหมภักษ์ธาดา ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าเมืองลำปางในขณะนั้น อนุญาตให้จีนหมา ^{๓๗}ผูกขาดภาษีในเมืองลำปาง แต่เมื่อได้รับคำปฏิเสธจากเจ้าพรหมภักษ์ธาดา พระยาไกรโกษาจึงเร่งรัดจะเอาภาษีจากเมืองลำปาง ที่ต้องส่งขึ้นคลังในเมืองเชียงใหม่^{๓๘} อันเป็นระยะเวลาเดียวกับที่รัฐบาลกรุงเทพ ฯ มีคำสั่งเลื่อนเจ้าพรหมภักษ์ธาดา ซึ่งชรา

๓๔ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ร.๕ ม.๕๔/๑๔๔ เรื่องจักราขการลำพูน

๖ กุมภาพันธ์ ร.ศ. ๑๑๔ - ๑๐ มีนาคม ร.ศ. ๑๔๔

๓๕ ตำแหน่งเจ้าจางวาง เป็นตำแหน่งที่พระมหากษัตริย์ไทย ทรงแต่งตั้งเจ้าผู้ครองเมืองประเทศราชที่มีอายุมาก เลื่อนเป็นเจ้าจางวาง แล้วทรงแต่งตั้งบุคคลที่เหมาะสมดำรงตำแหน่งเจ้าเมืองแทน

๓๖ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ร.๕ ม.๕๔/๑๓๘ เรื่องเจ้าจางวางกับเจ้านครลำปางไม่ปรองดองกัน ๓๑ มกราคม ร.ศ. ๑๑๒ - ๑ สิงหาคม ร.ศ. ๑๑๒

๓๗ จีนหมา เข้าใจว่าเดิมเป็นนายภาษีอากรอยู่ในเชียงใหม่ และเข้าใจว่าคงจะแบ่งผลประโยชน์ที่ได้รับจากการเก็บภาษีอากรให้แก่พระยาไกรโกษา

๓๘ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ร.๕ ม.๕๔/๑๓๘ เรื่องเดิม.

ภาพมากแล้ว ให้ดำรงตำแหน่งเจ้าจางวางเสีย พร้อมทั้งเลื่อนเจ้านรันทไชยชวลิตหลานชายคนหนึ่งของเจ้าพรหมภักษ์ธาดาขึ้นเป็นเจ้าเมืองแทน คำสั่งดังกล่าวทำให้เจ้าพรหมภักษ์ธาดาเข้าใจว่าพระยาไกรโกษาไค้กลั่นแกล้ง เนื่องจากไม่ยอมให้เงินหม่ายูกษาคณาธิการ ประกอบกับมีข่าวลือว่า เจ้านรันทไชยชวลิตเสียเงินสับบนจำนวนมากให้แก่พระยาไกรโกษา เพื่อแลกกับตำแหน่งเจ้าเมือง^{๓๘} ทั้งนี้ เมื่อรัฐบาลไทยประกาศแต่งตั้งให้เจ้านรันทไชยชวลิตเข้าดำรงตำแหน่งเจ้าเมืองลำปาง ในปี พ.ศ. ๒๔๓๕^{๔๐} เจ้าพรหมภักษ์ธาดาจึงไม่ยอมมอบตราประจำตำแหน่งให้แก่เจ้าเมืองคนใหม่ อันมีผลทำให้เจ้านายในเมืองลำปางแตกแยกออกเป็น ๒ กลุ่ม คือ กลุ่มที่สนับสนุนเจ้าพรหมภักษ์ธาดา กับกลุ่มที่สนับสนุนเจ้านรันทไชยชวลิต ความแตกแยกกันในครั้งนี้ แม้จะไม่รุนแรงถึงขั้นนองเลือด แต่มีผลทำให้การบริการงานภายในคานต่าง ๆ ต้องหยุดชะงักลง เช่น มีการขัดขวางการเกณฑ์แรงงาน รวมทั้งมีคดีฟ้องร้องกันขึ้นระหว่างคนทั้งสองกลุ่ม^{๔๑} เพื่อขจัดปัญหาความแตกแยกดังกล่าว พระยาทรงสุรเดชจึงอุบายให้เจ้าพรหมภักษ์ธาดา ทราบข้อเท็จจริงและเหตุผลที่ถูกเลื่อนให้เป็นเจ้าจางวาง จนเจ้าพรหมภักษ์ธาดายินยอมมอบตราประจำตำแหน่งให้แก่เจ้าเมืองลำปางคนใหม่^{๔๒} ส่วนเจ้านรันทไชยชวลิตนั้น การที่พระยาทรงสุรเดชสามารถแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น รวมทั้งทำให้เจ้านรันทไชยชวลิตเป็นเจ้าเมืองลำปางโดยสมบูรณ์ ย่อมเป็นธรรมดาที่จะต้องเกิดความจงรักภักดี และยอมปฏิบัติตามคำสั่งของพระยาทรงสุรเดชแต่โดยดี เพราะคงต้องการให้ข้าหลวงไทยสนับสนุนให้อยู่ในตำแหน่งดังกล่าวตลอดไป

๓๘ เรื่องเดียวกัน.

๔๐ เรื่องเดียวกัน.

๔๑ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ร.๕ ม.๕๘/๑๗๗. เรื่องผลประโยชน์เมืองนครลำปาง ๓๑ มกราคม ร.ศ. ๑๑๑ - ๒๖ พฤษภาคม ร.ศ. ๑๑๒

๔๒ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ร.๕ ม.๕๘/๑๘๘. เรื่องอาการป่วยของเจ้านรันทไชยชวลิตเมืองลำปาง ๒๕ มิถุนายน ร.ศ. ๑๑๒ - ๒๘ มิถุนายน ร.ศ. ๑๑๒



เมืองน่านและเมืองแพร่ จากสภาพที่คั่งของน่านและแพร่ ซึ่งอยู่ห่างไกลจาก เชียงใหม่ ประกอบกับการคมนาคมไปมาระหว่างเชียงใหม่และเมืองทั้งสองเป็นไปด้วยความ ลำบาก จึงทำให้แพร่และน่านไม่ได้รับการเอาใจใส่จากรัฐบาลไทยเท่าที่ควรสำหรับเมืองน่าน อาจจะถูกกล่าวได้ว่า นอกเหนือไปจากความสัมพันธ์ทางด้านบรรณาการแล้วน่านแทบจะไม่มี ความสัมพันธ์ใด ๆ กับรัฐบาลไทยเลย ดังจะเห็นได้ว่าในขณะที่รัฐบาลไทยเริ่มดำเนินนโยบายเข้า ควบคุมการปกครองดินแดนประเทศราชทางภาคเหนือตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๑๓ นั้น ก็มุ่งเข้าจัด ราชการในเมืองเชียงใหม่ ลำปาง และลำพูน มากกว่าเมืองอื่น ๆ น่านจึงยังคงเป็นเมือง ที่มีอิสระทางการปกครองภายในอย่างเต็มที่^{๔๓} แต่จากเหตุการณ์ปะทะกันที่ปากแม่น้ำเจ้าพระยา ระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลฝรั่งเศส ใน พ.ศ. ๒๔๓๖ อันเป็นเหตุให้รัฐบาลไทยต้องเสีย ดินแดนบางส่วนให้รัฐบาลฝรั่งเศสไป นับเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้รัฐบาลไทยเริ่มให้ความสนใจ ที่จะเข้าควบคุมการปกครองเมืองน่าน ซึ่งมีพรมแดนติดต่อกับดินแดนลาวของฝรั่งเศสให้รัดกุม ยิ่งขึ้น ขณะเดียวกันเหตุการณ์ดังกล่าวคงมีส่วนทำให้เจ้าเมืองน่าน ตัดสินใจที่จะเข้าอยู่ใน ความคุ้มครองของรัฐบาลไทย มากกว่าจะขึ้นอยู่กับชาติตะวันตก ดังเห็นได้จากรายงานของ ภรรยาเจ้าเมืองน่านที่มีมายังพระยาพรหมสุรินทร ข้าหลวงไทยประจำเมืองน่านว่า

... ถึงกงสุลอังกฤษจะดี และใหญ่อย่างไรก็ดี แต่ในส่วนตัวของข้าพเจ้า แลแล้ว ข้าพเจ้าชอบรับประทานข้าว และเกลือ อยู่โดยพระบรมโพธิ์สมภาร พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว มากกว่าที่จะไปนั่งโต๊ะอันเต็มไปด้วยโอชา รส...^{๔๔}

จากเหตุผลดังกล่าว เมื่อพระยาสุรเสขเข้ามาจัดการราชการในเมืองน่าน จึงไม่ประสบปัญหา เหมือนเมืองอื่น ๆ ในขั้นแรกที่สุด ได้มีคำสั่งให้พระพรหมสุรินทรข้าหลวงประจำเมืองน่าน ให้อธิบายและแนะนำเจ้านายในเมืองน่านทราบถึงวิธีการจัดการปกครอง และเก็บภาษีอากร

^{๔๓} กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ร.๕ ม.๕๘/๑๓๘ เรื่องเดิม.

^{๔๔} กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ร.๕ ม.๕๘/๑๐ เรื่องการจัดการรับรอง

มิสเตอร์แปลก ๘ มีนาคม ร.ศ. ๑๑๓ - ๒๘ กรกฎาคม ร.ศ. ๑๑๔

ตลอดจนผลประโยชน์ที่เจ้านายจะได้รับ จากนั้นก็ค่อย ๆ ดำเนินการจักราชการไปที่ละชั้น

สำหรับในเมืองแพร์นั้น แม้ว่ารัฐบาลไทยจะได้วางระเบียบแบบแผนการปกครอง เช่นเดียวกับเมืองอื่น ๆ แต่ในทางปฏิบัติยังมิได้ดำเนินการใด ๆ อย่างจริงจัง จนกระทั่ง ในปี พ.ศ. ๒๔๓๗ เมื่อพระยาสุรเสขเดินทางเข้าไปตรวจราชการในเมืองแพร์ เหมือนกับ ในเมืองเชียงใหม่^{๕๕} เจ้าเมืองแพร์คงจะมีความประสงค์อยากจะได้รับการยกย่องจาก กรุงเทพฯ ให้เป็น "เจ้า" เช่นเดียวกับเจ้าเมืองอื่น ๆ ขณะเดียวกันคงต้องการใช้อำนาจ ข้าราชการไทยเป็นเครื่องมือกำจัดเจ้าเมืองราชวงศ์ของเมืองแพร์ ซึ่งมีศักดิ์เป็นน้องเขยของ เจ้าเมืองให้ออกไปจากเขตเมือง เพราะปรากฏว่า เจ้าราชวงศ์ผู้นั้นนอกจากจะฉ้อโกงเงิน ค่าขายโคและขายกระบือของเจ้าเมืองแล้ว ยังมักจะหาเรื่องทะเลาะวิวาทกับเจ้าเมืองเสมอ ๆ ดังนั้นเพื่อเป็นการเอาใจเจ้าเมืองแพร์ และเพื่อให้เจ้าราชวงศ์ผู้ซึ่งมักจะคบหาสมาคมกับ พวกเงี้ยว พม่า คนในบังคับอังกฤษ อันอาจจะชักนำคนเหล่านี้ก่อความวุ่นวายขึ้น พระยา ทรงสุรเสขจึงมีคำสั่งให้ส่งตัวเจ้าราชวงศ์เมืองแพร์มาอยู่ที่เมืองเชียงใหม่ เพื่อให้อยู่ในความ ควบคุมรัฐบาลไทยให้ใกล้ชิดขึ้น^{๕๖} เนื่องจากระยะทางเมืองแพร์อยู่ห่างจากเมืองเชียงใหม่ มาก ยากแก่การดูแลควบคุมได้ทั่วถึง พระยาทรงสุรเสขจึงกำหนดให้ข้าหลวงประจำเมือง ลำปางทำหน้าที่ดูแล และตรวจราชการในเมืองแพร์เพิ่มขึ้นอีกเมืองหนึ่ง^{๕๗}

เมืองเชียงใหม่ แม้ว่าพระเจ้าอินทวิชยานนท์จะพยายามกำจัดอิทธิพลของรัฐบาลไทย ในเมืองเชียงใหม่ โดยยกเลิกตำแหน่งผู้ช่วยทั้งหก ใน พ.ศ. ๒๔๓๔ แต่การที่ พระเจ้าเชียงใหม่ และเจ้านายบุตรหลานลงไปราชการที่กรุงเทพฯ ตอนต้นปี พ.ศ. ๒๔๓๖

๕๕ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ร.๕ ม.๕๘/๕๘ เรื่องเดิม.

๕๖ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ร.๕ ม.๕๘/๕๘ เรื่องเดิม.

๕๗ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ร.๕ ม.๕๘/๑๖๗ เรื่องพระยาราชาวงศ์เมือง

แพร์ เบี้ยคังเงินค่าแรงสัตว์พาหนะ ๑๖ สิงหาคม ร.ศ. ๑๑๘ - ๑๘ กันยายน ร.ศ. ๑๑๘

ซึ่งตรงกับระยะเวลาที่พระยาทรงสุรเดชขึ้นมาจัดการในเมืองเชียงใหม่ กลับทำให้อำนาจการเข้าควบคุมการบริหารการปกครองของรัฐบาลไทยในเชียงใหม่ เพิ่มขึ้นเนื่องจากว่าเจ้าราชบุตร ซึ่งรักษาราชการบ้านเมืองแทนเจ้าราชวงศ์ที่ถึงแก่กรรมลงนั้น นอกจากจะไม่เข้าใจระเบียบวิธีบริหารงานแล้ว ยังชอบเสด็จสุราอยู่ประจำ^{๔๘} ทำให้ไม่สามารถที่จะจักราชการใด ๆ ได้เท่าที่ควร พระยาสุรเดชจึงฉวยโอกาสดังกล่าวดำเนินวิธีที่เรียกว่า "ดูบายเกี่ยวลาว"^{๔๙} โดยเกลี้ยกล่อมให้เจ้านายเห็นถึงผลดีของการที่มีข้าราชการไทยเป็นผู้ช่วยเหลือการในหกตำแหน่ง^{๕๐} ซึ่งในระยะแรกสามารถจัดการได้สำเร็จถึงสองกรมคือ กรมคลัง และกรมนี้ว่าการที่พระยาสุรเดชสามารถจักรข้าราชการไทยเข้าไปกำกับในกรมมาได้ นับเป็นพื้นฐานของการจัดการเกี่ยวกับกิจการป่าไม้ ซึ่งเดิมอยู่ในการรับผิดชอบของกรมนา ให้แยกออกมาจัดตั้งกรมป่าไม้ในปี พ.ศ. ๒๔๓๕^{๕๑} อันมีผลให้การดำเนินธุรกิจป่าไม้ตกมาอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลไทยโดยตรง

๔๘ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ร.๕ ม.๕๔/๑๖๖ เรื่องนายราชวงศ์ไปตรวจ

ราชการเมืองแพะ ๒๔ กรกฎาคม ร.ศ. ๑๑๔ - ๓๑ กรกฎาคม ร.ศ. ๑๑๔

๔๙ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ร.๕ ม.๕๔/๖๔ เรื่องผู้ร้ายปล้นและกิดจัดการ
ป้องกันโจรผู้ร้ายทางมณฑลลาวเฉียง ๒๔ กันยายน ร.ศ. ๑๑๓ - ๓ กรกฎาคม ร.ศ. ๑๑๔

๕๐ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ร.๕ ม.๕๔/๓๓ พระยาตรีสุหเทพออกไปจัดการ
ทางมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือและพระราชบัญญัติอากรที่ดิน ๓๐ มกราคม ร.ศ. ๑๑๔ -

๓๐ มิถุนายน ร.ศ. ๑๑๕.

๕๑ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ร.๕ ม.๕๔/๔๑ เจ้าลาวมณฑลพายัพกล่าวโทษ
พระยาทรงสุรเดชเรื่องการบริหารบ้านเมือง ๒๔ มิ.ย. - ๒๐ ส.ค. ร.ศ. ๑๑๔

๕๒ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ร.๕ ม.๕๔/๓๓ เรื่องเดิม.

ผลงานของพระยาทรงสุรเดช

พระยาทรงสุรเดชเป็นผู้มีความเฉลียวฉลาด มีไหวพริบ รู้จังหวะการจักราชการ รวมทั้งสามารถสร้างสัมพันธไมตรีอันดีกับบรรดาเจ้าเมืองและเจ้านายทั้งหลาย ซึ่งประสบความสำเร็จในการจักราชการในมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ ดังจะเห็นว่าหลังจากเข้ามาจักราชการไม่นานก็สามารถตั้งอำนาจในการแต่งตั้งเจ้าเมืองลำพูนมาได้ ขณะเดียวกันก็สามารถขจัดปัญหาความขัดแย้งระหว่างเจ้านายในเมืองลำปาง ทำให้เจ้านายเห็นผลดีและความจำเป็นที่จะต้องมีข้าราชการไทยอยู่ประจำเมือง ทั้งยังสามารถชักชวนให้เมืองแพร่และเมืองน่านจักระเบียบราชการตามแบบเมืองเชียงใหม่ ผลงานที่สำคัญคือความสำเร็จในการเข้าควบคุมการเงินของเมืองเชียงใหม่ และจักระเบียบการคลังให้รัดกุมกว่าเดิมดังต่อไปนี้คือ

การควบคุมการเงิน

แต่เดิมการเก็บภาษีอากรของเมืองเชียงใหม่จะให้เจ้าภาษีทำการประมูลภาษี ผู้ที่คิดราคาประมูลสูงสุดจะได้เป็นนายภาษีผูกขาด การเก็บภาษีตามประเภทที่ประมูลได้ในระยะปลายสมัยของพระเจ้าอินทวิชยานนท์พระองค์ให้ความสนทนากับเงินเต็งพ่อค้านายภาษีอากรของเมืองเชียงใหม่มาก^{๕๓} ทั้งเงินเต็งยังมีความสัมพันธ์อันดีกับเจ้านายของเชียงใหม่ โดยการแจกจ่ายเงินทองให้เจ้านายเหล่านั้น เงินเต็งมักจะถืออภิสิทธิไม่ยอมจ่ายภาษีการค้าไม้สัก โดยไม่มีเจ้าหน้าที่คนใดบังคับได้^{๕๔} ใน พ.ศ. ๒๔๓๗ เจ้าเมืองเชียงใหม่อนุญาตให้เงินเต็งผูกขาดภาษีที่ดิน โทกระบือ ทุย ยาสูบ ฝิ่น มะพร้าว ทั้ง ๆ ที่เงินเต็งให้ราคาประมูลต่ำกว่าราคาเดิมถึง ๕๓,๐๐๐ รูปี พระยาทรงสุรเดชได้ขอร้องให้เงินเต็งตั้งราคาสูงกว่าเดิม

๕๓ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ร.๕ ค. ๑๔.๔/๗ เรื่องเงินเต็งทำภาษีอากรเกี่ยวกับราชการทางเมืองนครเชียงใหม่ ๒๗ ธันวาคม ร.ศ. ๑๑๓ - ๓๐ มี.ย. ร.ศ. ๑๑๔

๕๔ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ร.๕ น.๕๒/๑๒๑ เรื่องพระยาทรงสุรเดชจักราชการในเมืองเชียงใหม่ ๒๕ พฤศจิกายน ร.ศ. ๑๑๔ - ๑๒ พฤศจิกายน ร.ศ. ๑๑๕

แต่ได้รับการปฏิเสธ พระยาทรงสุรเดชจึงไปยอมรับรองการประมูลดังกล่าว พระเจ้าเจียง
ใหม่ร้องเรียนการไปยอมรับรองการประมูลภาษีของพระยาทรงสุรเดชต่อพระบาทสมเด็จพระ
เจ้าอยู่หัว ซึ่งพระองค์ทรงส่งเรื่องราวไปยังกรมหมื่นคำรงราชานุภาพเสนาบดีกระทรวง
มหาดไทย อาศัยไหวพริบและความเฉลียวฉลาดของกรมหมื่นคำรงราชานุภาพทำให้เงินตั้ง
ยอมขึ้นราคาประมูลให้สูงขึ้นโดยดี เพราะเงินตั้งเขียนประวัติของตนว่าเป็นคนสยาม พระยา
ทรงสุรเดชจึงถือเป็นข้ออ้างให้เงินตั้งต้องปฏิบัติตามกฎหมายไทย

เมื่อขจัดอิทธิพลของเงินตั้งแล้ว พระยาทรงสุรเดชเริ่มเปลี่ยนวิธีการเก็บภาษี
อากรใหม่ โดยยกเลิกการผูกขาดเพราะทำให้รัฐบาลขาดรายได้ที่ควรจะได้ ทั้งการเก็บภาษี
แบบผูกขาดยังก่อความเดือดร้อนแก่ราษฎรผู้เสียภาษีซึ่งมักจะถูกเจ้าภาษีขูดรีดอีกด้วย การเก็บ
ภาษีแบบใหม่จัดเก็บโดยพนักงานของรัฐ โดยเริ่มเก็บจากภาษีนาและภาษียาสูบอันเป็นผลผลิต
ที่สำคัญของหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือ^{๕๕} ทั้งจะยกเว้นภาษีค่านาแก่เจ้านายตามลำดับ
อาวุโส เงินภาษีที่เก็บได้จะแบ่งเป็น ๔ ส่วน สำหรับใช้จ่ายในบ้านเมืองส่วนหนึ่ง ยกเป็น
เงินพิเศษแก่เจ้าเมืองส่วนหนึ่ง จ่ายเป็นบำเหน็จพนักงานผู้เก็บเงินส่วนหนึ่ง ส่วนที่เหลือให้
แก่พนักงานบัญชี^{๕๖} ปรากฏว่าข้อเสนอนี้ได้รับการสนับสนุนจากเจ้านายเป็นอันดี พระยาทรง
สุรเดชจึงแต่งตั้งให้เจ้านายชั้นผู้ใหญ่ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการคลังเมืองมออำนาจในการคัดเลือก
ตัวผู้ร่วมงานให้ วิธีการดังกล่าวทำให้เจ้านายทางเหนือเกิดความรู้สึกที่ตนเองยังมีอำนาจ
ในการบริหารอยู่ ขณะเดียวกันก็เป็นการป้องกันมิให้เจ้านายยกเอาการขูดรีดเก็บภาษีมาเป็น
ข้ออ้างเพื่อก่อการจลาจล แต่ปรากฏว่าเจ้านายที่ทำหน้าที่เก็บภาษีขาดประสิทธิภาพและความ
อดทนที่จะต้องออกไปเก็บภาษีด้วยตนเองในดินแดนที่กว้างใหญ่ ทำให้ภาษีที่เก็บได้ไม่เต็มเม็ด
เต็มหน่วย ขณะเดียวกันส่วนแบ่งที่เจ้านายได้รับจากการเก็บภาษียังน้อยกว่าสินบนที่เคยได้รับ

๕๕ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ร.๕ ค. ๑๔.๕/๓ เรื่องเดิม.

๕๖ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ร.๕ ค. ๑๔.๒๐/๑๒ ภาษีค่านาต่าง ๆ

จากนายภาณุอักษรชาวจีน ๕๗ จึงเรียกร้องขอกลับมาเก็บภาษีตามวิธีการประมวลตามเดิม กรมหมื่นคำรงราชานุภาพทรงแนะนำพระยาทรงสุรเดชให้จัดข้าราชการไทยเข้าทำการเก็บภาษีแทนเจ้านาย วิธีการดังกล่าวทำให้รัฐบาลไทยสามารถเข้าควบคุมการเก็บภาษีอากรในมณฑลพายัพได้

การจัดการคลัง สภาพกรมคลังในเมืองเชียงใหม่ ในระยะที่พระยาทรงสุรเดชขึ้นมามีอำนาจการนั้น นอกจากจะไม่ดำเนินการตามระเบียบแบบแผนแล้ว ยังเกือบไม่มีไม่มีสภาพของคลังเหลืออยู่ ๕๘ เนื่องจากไม่มีการทำบัญชีรายรับ รายจ่าย หรือบัญชีเกี่ยวกับการส่งมอบเงินที่ต้องใช้หนี้ให้แก่รัฐบาลกรุงเทพฯ ฯ ในคราวที่เจ้าเมืองเชียงใหม่ขอยืมเงินมาชดใช้ค่าค้ำความ พระยาทรงสุรเดชเห็นความจำเป็นที่จะต้องจัดการคลังเสียใหม่ โดยใน พ.ศ. ๒๔๓๕ ได้เกลี้ยกล่อมให้เจ้านายฝ่ายเหนือเห็นผลของการที่จะรวมเอาคลังเมืองเชียงใหม่ ๕๙ มารวมกับคลังของมณฑล โดยให้เหตุผลว่า การแยกคลังของเมืองและของมณฑลออกจากกันดังที่เคยปฏิบัติมา ทำให้ฝ่ายบ้านเมืองไม่สามารถล่วงรู้ถึงการใช้จ่ายเงินของข้าหลวง และมอบอำนาจให้ผู้ว่าการกรมคลังเป็นผู้ดูแลจัดการ โดยมีข้าหลวงไทยกำกับอยู่ ๖๐ เท่ากับให้รัฐบาลไทยมีส่วนควบคุมการคลังภายในเมืองเชียงใหม่มากขึ้น ระยะต่อมา

๕๗ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ร.๕ ม.๒.๑๔/๔๓ พระยาศรีสุทเทพไปตรวจราชการในหัวเมืองมณฑลพายัพ ๑๕ เมษายน ร.ศ. ๑๐๘ - ๒๕ พฤศจิกายน ร.ศ. ๑๑๘

๕๘ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ร.๕ ม.๕๘/๔๐ เรื่องเดิม.

๕๙ เค็มเงินผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่ได้ในเมืองเชียงใหม่ เก็บรวมไว้เป็นเงินผลประโยชน์แผ่นดินสำหรับเมืองอย่างเดียว แล้วแต่เจ้าผู้ครองเมืองจะจับจ่ายใช้สอยในราชการหรือส่วนตัว ครั้นเมื่อกรมหมื่นพิชิตปรีชากร เป็นข้าหลวงขึ้นมาจัดราชการ ได้จัดแบ่งเงินผลประโยชน์เมืองนครเชียงใหม่แยกเป็นเงินสำหรับข้าหลวงมีจำนวนเงินประจำปีของแผนกหนึ่ง เงินเหลือนั้นเป็นเงินผลประโยชน์แผ่นดินสำหรับเมืองเชียงใหม่ เจ้าเมืองมีสิทธิจับจ่ายใช้สอยได้

๖๐ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ร.๕ ม.๕๘/๒๐๖ เรื่องการจัดการคลังและแผนกอื่น ๆ มณฑลลาวเฉียง ๒๒ กุมภาพันธ์ ร.ศ. ๑๑๒ - ๒ กันยายน ร.ศ. ๑๑๗

พระยาทรงสุรเดชฯ ได้ออกคำสั่งว่า ต่อไปการใช้จ่ายเงินในคลังเชียงใหม่ ไม่ว่ากรณีใด ต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมหกด่านแห่งก่อน^{๖๑} ถ้าทางบ้านเมืองมีความจำเป็นต้องใช้เงิน นอกเหนือไปจากงบประมาณที่ได้แล้ว ที่ประชุมหกด่านแห่งจะอนุมัติเงินได้ไม่เกิน ๗๐๐ ไร่ แต่ถ้าเจ้าเมืองเชียงใหม่มีความจำเป็นจะใช้เงิน จะยืมเงินในคลังไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ ไร่ หากมีความจำเป็นใช้เงินมากกว่านี้ ต้องทำเรื่องขออนุมัติจากกระทรวงการคลังที่กรุงเทพฯ ฯ ในขณะที่เจ้านายชั้นผู้ใหญ่ของเมืองเชียงใหม่ ลงมาถวายการต้อนรับการเสด็จนิวัติพระนครของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว จากการเสด็จประพาสยุโรป ณ กรุงเทพฯ ฯ พระยาทรงสุรเดชฯ จึงฉวยโอกาสนี้รวมอำนาจการเงิน การคลังของเมืองเชียงใหม่ เข้ามาไว้ในอำนาจของข้าหลวงโดยเด็ดขาด รวมทั้งยึดอำนาจการประมูลภาษีการซื้อขาย ช้าง ม้า โค กระบือ ตลอดจนการอนุญาตให้เปิดโรงบ่อนเบี้ยมาไว้ในกำมือของข้าหลวงแต่ผู้เดียว นอกจากนี้เงินผลประโยชน์ที่เคยมอบให้แก่เจ้าเมืองเชียงใหม่ปีละ ๕๐,๐๐๐ ไร่ ลคลังเหลือ ๓๐,๐๐๐ ไร่ พร้อมทั้งลดเงินเดือนของเจ้านายที่รับราชการลง และเพิ่มเงินเดือนให้แก่ข้าราชการไทย^{๖๒} สุดท้ายได้ออกคำสั่งว่า ถ้าทางบ้านเมืองมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินไม่ว่ากรณีใด จะต้องขออนุญาตโดยตรงข้าหลวงก่อน

การจัดการป่าไม้สัก การควบคุมการค้าเนินธุรกิจป่าไม้สักในหัวเมืองฝ่ายเหนือ เริ่มดำเนินการอย่างจริงจังในสมัยที่พระยาทรงสุรเดชฯ เข้ามาจัดการ โดยดำเนินการไปพร้อมกับจัดการด้านการปกครอง และการคลัง ใน พ.ศ. ๒๔๓๖ มร.เฮซ สเลต (MR. H. SLADE) ข้าราชการอังกฤษในพม่า ที่รัฐบาลไทยขอยืมตัวเข้ามาสำรวจสถานการณ์ป่าไม้สัก ณ หัวเมืองฝ่ายเหนือมีความเห็นว่า สมควรที่รัฐบาลไทยจะต้องจัดตั้งกรมป่าไม้ขึ้น เพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับป่าไม้โดยตรง

เมื่อกระทรวงมหาดไทยได้รับรายงานเสนอข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงกิจการ

๖๑ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ร.๕ ม.๕๕/๔๐ เรื่องเดิม.

๖๒ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ร.๕ ม.๕๕/๔๑ เรื่องเดิม.

ป่าไม้ของนายสะเลคแล้ว พระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นคำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย จึงได้ทรงรับโครงการเพื่อพิจารณา แล้วนำความกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พร้อมกับขอพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัย พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริเห็นชอบ และทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้จัดตั้งกรมป่าไม้ขึ้น^{๖๓} โดยมีสำนักงานอยู่ที่จังหวัดเชียงใหม่ เพราะสะดวกกับการควบคุมการทำไม้สักซึ่งอยู่ทางภาคเหนือเป็นส่วนใหญ่ เมื่อสถาปนากกรมป่าไม้ขึ้นแล้ว ก็ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายเฮช สะเลค (MR.H. SLADE) เป็นเจ้ากรมป่าไม้เป็นคนแรก เมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๓๕ เรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า The Chief Conservator of Forest^{๖๔} อำนาจอันกว้างขวางที่รัฐบาลได้มอบให้แก่เจ้ากรมป่าไม้ได้มีผล ให้การดำเนินงานของกรมป่าไม้ประสบความสำเร็จตามความมุ่งหมายซึ่งสมควรจะกล่าวถึงคือ การเจรจาขอโอนกรรมสิทธิ์ป่าไม้ให้เป็นสมบัติของแผ่นดิน เมื่อตั้งกรมป่าไม้แล้ว กรมหมื่นคำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยได้ทรงมอบหมายให้พระยามหาอำมาตยาธิบดี (สังวิริยะศิริ) ซึ่งขณะนั้นมีบรรดาศักดิ์เป็นพระยาศรีสหเทพเดินทางไปเจรจากับบรรดาเจ้าผู้ครองนครในมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ เพื่อโอนอำนาจการครอบครองถือสิทธิในป่าไม้ให้เป็นสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งอำนาจในการควบคุม คุ้มครองป่าไม้ และการตรวจเก็บค่าตอบแทนปรากฏว่าการเจรจาได้ประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี^{๖๕} กล่าวคือ ได้เริ่มการเจรจาที่เมืองที่เล็กที่สุด

๖๓ "สำเนาพระราชหัตถเลขาในรัชกาลที่ ๕ ที่ ๒๒/๓๔๕...", เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๙๘.
"กรมป่าไม้นั้น เป็นตกลงให้ตั้งบันดาป่าไม้ทั้งปวงและค่านภาษีเมืองไชยนาทให้อยู่ในกระทรวงมหาดไทย" พระราชหัตถเลขาฉบับนี้ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ร.ศ. ๑๑๕ ดังนั้นจึงนับได้ว่ากรมป่าไม้ได้ถือกำเนิดในวันนี้ และตกลงให้วันนี้เป็นวันสถาปนากกรมป่าไม้เรื่อยมา

๖๔ กระทรวงเกษตร, เรื่องเดิม, หน้า ๙

๖๕ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ร.๕ ม.๑๖.๑/๑๙ รายงานป่าไม้พระยาศรีสหเทพ ๓ กุมภาพันธ์ ร.ศ. ๑๑๕

คือเมืองแพร่และน่านก่อน^{๖๖} แล้วจึงค่อย ๆ เจริญกับเจ้านครลำปาง ลำพูน และเชียงใหม่ และในที่สุดการเจริญก็สำเร็จลงด้วยดี เป็นผลให้เจ้านายฝ่ายเหนือไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในกิจการป่าไม้ต่อไปอีก ทั้งนี้รัฐบาลยินยอมจ่ายเงินส่วนแบ่งค่าต้นไม้ให้เจ้านายฝ่ายเหนือครึ่งหนึ่งของจำนวนเงินที่เก็บได้ทุกปี และตั้งแต่นั้นมา การทำป่าไม้สักจะต้องได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตเสียก่อน จึงเป็นการยุติประเพณีการให้เขาทำป่าไม้โดยเจ้านายฝ่ายเหนือ ซึ่งได้ปฏิบัติติดต่อกันมาเป็นเวลานานอย่างสิ้นเชิงและยังมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสัญญาอนุญาตให้ทำป่าไม้เสียใหม่ให้รัดกุมยิ่งขึ้น กล่าวคือ ตามสัญญาแบบใหม่นี้จะต้องมีหลักฐานปรากฏอย่างชัดเจนว่า "ได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตแล้ว" และให้สัญญาที่มีอายุทำการได้ครั้งละ ๖ ปี^{๖๗}

อุปสรรคในการปฏิบัติงานของพระยาทรงสุรเดช

ก. การขาดกำลังคน การที่รัฐบาลไทยไม่มีกำลังคนมากพอที่จะทำการเก็บภาษีในดินแดนประเทศราชทางภาคเหนือ ซึ่งมีอาณาเขตกว้างขวางได้ โดยตลอดจึงต้องพึ่งกำลังคนพื้นเมือง ซึ่งส่วนมากเป็นคนของเจ้านายออกช่วยเก็บภาษีอากร โดยต้องส่งผ่านมือของเจ้านายก่อนส่งเข้าคลัง ทำให้เจ้านายหรือข้าราชการพื้นเมืองที่เคยได้รับผลประโยชน์จากบ้างน้อยบ้าง มักจะปกปิดไม่ส่งยอดเงินให้ข้าหลวงทราบตามความจริง เพราะเกรงจะถูกยึดเข้าคลังทั้งหมด ทำให้งบประมาณรายได้ รายจ่าย ที่ข้าหลวงส่งมากรุงเทพฯ น้อยกว่าที่เป็นจริง เป็นเหตุให้ต้องตัดทอนรายจ่ายต่าง ๆ ให้สมดุลกับรายได้ ทำให้การดำเนินงานล่าช้าและก้าวหน้าเท่าที่ควร^{๖๘}

ข. ไม่วางแผนการเอาไว้ก่อนจักราชการ เมื่อรวมเอาคลังของบ้านเมือง

๖๖ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ร.๕ ม.๑๖./๖ กรมหมื่นคำรงราชานุภาพ

กราบทูลในหลวงเรื่องเจ้านครเมืองน่าน เมืองแพร่ ได้ตกลงถวายป่าไม้, ๑๓ มิ.ย. ร.ศ.๑๑๘

๖๗ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ร.๕ ม.๑๖.๒/๕ บัญชีป่าไม้ขยายสัญญาให้บริษัทรับเช่าทำ ๒๓ กันยายน ร.ศ. ๑๒๐.

๖๘ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ร.๕ ม.๕๘/๓๓ เรื่องเดิม.

เข้ากับคลังของมณฑลแล้วปรากฏว่า พนักงานของบ้านเมืองที่เคยทำงานในคลังของบ้านเมืองมาก่อนไม่มืองานทำเพราะทางมณฑลถือว่า พนักงานพื้นเมืองเหล่านี้ เป็นเพียงผู้ฝึกหัดทำงานเท่านั้น จึงมีใ้มอบหมายงานรับผิดชอบใด ๆ ให้ ๖๕ ส่วนข้าราชการไทยที่เข้าไปจัดการแทนที่ข้าราชการพื้นเมือง นอกจากไม่ได้ศึกษาถึงงานที่ตนเข้าไปทำอย่างดองแท้แล้ว การขาดความชำนาญและประสบการณ์ ทำให้เกิดความสูญเปล่าในการทำงาน

ค. การไม่ให้เกียรติและความยุติธรรมแก่เจ้านายและข้าราชการชาวพื้นเมือง
 ในระยะที่พระยาสุรเสขขึ้นไปจัดราชการ มีการแบ่งแยกความสามารถในการปฏิบัติงานของคนไทย และคนพื้นเมืองอย่างเห็นได้ชัด เช่น การกำหนดอัตราเงินเดือนของข้าราชการพื้นเมือง กับข้าราชการไทยที่ทำงานอยู่ในระดับเดียวกัน มีความแตกต่างกันมาก การปฏิบัติงานของพระยาทรงสุรเสขต่อเจ้านายฝ่ายเหนือ เหมือนกับเป็นเพียงผู้ปกครองในระดับแคว้นและแขวงเท่านั้น หากใ้ปฏิบัติกรให้สมเกียรติที่เป็นถึงเจ้าประเทศราชแต่อย่างใด^{๖๐} ทำให้เกิดการแตกแยกระหว่างเจ้านายและข้าราชการไทยดังกล่าว

ในที่สุด เจ้าอุปราชและเจ้านายอื่น ๆ ในเมืองเชียงใหม่ จึงส่งจดหมายไปชักชวนเจ้าเมืองลำปาง และลำพูนร่วมกันส่งศุภอักษรร้องทุกข์ ถึงการยึดอำนาจของพระยาทรงสุรเสข พร้อมทั้งขอร้องให้รัฐบาลไทยจัดส่งคนที่มีความสามารถ และเข้าใจถึงความต้องการของเจ้านายขึ้นมาจัดราชการแทนพระยาทรงสุรเสข^{๖๑} เพื่อเป็นการผ่อนคลายความตึงเครียดในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือ รัฐบาลจึงมีคำสั่งให้พระยาทรงสุรเสขกลับกรุงเทพฯ ในปี พ.ศ. ๒๔๔๒

แนวนโยบายการปฏิรูปการปกครองหัวเมืองมลายูในระหว่าง พ.ศ. ๒๔๓๘ - ๒๔๔๔

ใน พ.ศ. ๒๔๓๓ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จประพาส

๖๕ เรื่องเดียวกัน.

๖๐ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ร.๕ ม.๕๘/๓๓ เรื่องเดิม.

๖๑ เรื่องเดียวกัน.

แหลมมลายู หนังสือพิมพ์ที่สิงคโปร์ และมีนึ่งได้ลงบทความวิจารณ์การปกครองหัวเมืองมลายูของไทยอย่างรุนแรง เป้าหมายของการโจมตีคือความล่าช้าและความไร้ประสิทธิภาพของระบบการปกครองของไทย ทำให้ไม่สามารถพัฒนาบ้านเมืองประเทศราชภายใต้ให้เจริญก้าวหน้าทัดเทียมรัฐมลายูภายใต้การปกครองของอังกฤษได้ ในความเห็นของนักหนังสือพิมพ์เหล่านี้ รากเงาของความเลวร้ายของการปกครองของไทยอยู่ที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้เป็น "หากและตัวกาฝากของรัฐที่ดำรงชีวิตอยู่ด้วยการดูดเลือดประชาชน" ^{๗๒} บางบทความถึงกับชี้ว่าถ้ารัฐบาลไทยไม่จัดการปกครองหัวเมืองมลายูให้ก้าวหน้าแล้ว "เสียงร้องของผู้ถูกกดขี่ก็จะไม่พบกับทางเลือกอื่น นอกจากเข้าแทรกแซง (จากต่างประเทศ)" ^{๗๓} พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงสนพระทัยบทความเหล่านี้เป็นพิเศษ สังเกตได้จากกรณีที่ทรงคัดบทความที่รุนแรงเก็บไว้ในสมุดบันทึกส่วนพระองค์ในการเสด็จประพาสครั้งนั้น ^{๗๔} เพราะการวิพากษ์วิจารณ์โจมตีการปกครองหัวเมืองประเทศราชมลายูของไทย ตลอดจนการเร่งเร้าให้รัฐบาลไทยปรับปรุงการปกครองในดินแดนเหล่านี้ สะท้อนให้เห็นความสนใจของชาติที่มีต่อดินแดนนี้ให้ประจักษ์ชัด ภายหลังจากการคุกคามโดยการรุกรานดินแดนหรือในรูปของการ ขอซื้อขอเช่าดินแดนอย่างที่ผ่านมา สิ่งเหล่านี้เร่งรัดให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงคัดสนพระทัยทำการปรับปรุงการปกครองและเปิดดินแดนดังกล่าวเพื่อการลงทุนจากต่างประเทศ ตามแบบอย่างที่ยังอังกฤษทำอยู่ในมลายูโดยรับควน ทรงโปรด ฯ ให้กรมหมื่นดำรงวาทนโยบายในการปฏิรูปการปกครองในดินแดนนี้ กรมหมื่นดำรงวาททรงเลือกจะจัดการปกครองหัวเมืองทั้ง ๘ ตอนหัวเมืองประเทศราชมลายูอื่น ๆ ทั้ง ๆ ที่หัวเมืองเหล่านั้นมีขนาดใหญ่และอยู่ใกล้ดินแดนอิทธิพลของอังกฤษเพราะ

๗๒ "...these functionaries, who are but the leeches and parasites of the state "The Straits Independent, Wed. 10 May, 1890 บทความจาก
หนังสือพิมพ์นี้ปรากฏอยู่ในสมุดบันทึกส่วนพระองค์ "ระยะทางเที่ยวทางบกทางเรือรอบแหลมมลายู ร.ศ. ๑๐๘," กจช., ร.๕ แฟ้มเบ็คเติ้ล็ค บ๑ ๑๑/๖

๗๓

๗๔ กจช., ร.๕ บ:๑ ๑/๖ อ้างแล้ว

ประการแรก ไม่ทรงปรารถนาจะให้การปฏิรูปการปกครองของไทยมีลักษณะเป็นการทำลายหรือกระทบกระเทือนอิทธิพลของอังกฤษในแหลมมลายู เพราะทรงเห็นว่าไทยจำเป็น "ต้องคบค้าเอาใจอังกฤษช่วยป้องกันฝรั่งเศส" ซึ่งกำลังบีบบังคับไทยเรื่องพรมแดนทางฝั่งตะวันออกอยู่ในขณะนั้น

ประการที่สอง ในทัศนะขององค์เสนาบดีมหาดไทย ฐานะของหัวเมืองทั้ง ๗ แยกต่างไปจากเมืองกลันตันและตรังกานู ทรงถือว่าหัวเมืองทั้ง ๗ เป็นเมืองที่มีความสัมพันธ์ทั้งการปกครองและวัฒนธรรมใกล้เคียงมากกว่าหัวเมืองอื่น ๆ ทรงชี้ให้เห็นว่ากลันตันและตรังกานู "เป็นเมืองประเทศราชเต็มบรรดาศักดิ์ ซึ่งอังกฤษแลอยู่ด้วยความมุ่งหมายต้องการเสมอ" ในขณะที่หัวเมืองทั้ง ๗ "อังกฤษไม่ถือเป็นเมืองสำคัญ" และแท้จริงแล้วก็เป็นเรื่อง "อยู่ในอำนาจคล้ายกับเมืองขึ้นสงขลาอยู่แล้ว ทั้งผู้คนพลเมืองแลขนบธรรมเนียมก็เป็นไทยอยู่โดยมาก"^{๗๕}

เนื่องจากเหตุผลเบื้องต้นจึงทรงมุ่งที่จะให้หัวเมืองทั้ง ๗ เป็นศูนย์กลางที่จะเผยแพร่การปกครองแบบใหม่ของไทยออกไปยังหัวเมืองมลายูอื่น โดยการดำเนินงานทำให้เกิดความเจริญรุ่งเรืองเป็นแบบอย่าง

เมื่อมีเป้าหมายให้ความสำคัญแก่ ๗ หัวเมืองดังกล่าว การวางรูปการปกครองแบบใหม่ในขณะนั้นจึงมีความสำคัญเป็นพิเศษ ความจำเป็นประการแรก ๆ ที่จะต้องทำคือ - การลดอำนาจเจ้าเมืองให้น้อยลง ในขณะเดียวกันก็เพิ่มอำนาจรัฐบาลในการควบคุมการปกครองภายในเมืองเหล่านี้ให้มากขึ้น และเลิกระบบการปกครองที่เมืองเหล่านี้ต้องอยู่ใต้อำนาจสงขลาเสีย ในข้อเสนอแนวทางปรับปรุงการปกครองนั้นก็ปรากฏว่า มีมาตรการในแนวดังกล่าวอยู่บ้าง เช่น การที่กำหนดให้มีสถาบันข้าหลวงที่ตั้งกองบัญชาการ อยู่ในดินแดนนี้ มีอำนาจให้ความเห็นชอบในการปกครองของผู้ว่าราชการเมือง และในค่านตุลาการระดับสูง นอกจากนั้นยังให้มีอำนาจอย่างเด็ดขาดในเรื่องการต่างประเทศ และมีส่วนในรายจ่ายของ

^{๗๕} เพิ่งอ้าง.

เมือง มาตราการเหล่านี้เห็นได้ว่า เป็นวิธีที่จะตั้งอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ทรงเชื่อว่าถ้าข้าหลวงที่จัดส่งไปเอาใจใส่ต่อหน้าที่ คอยให้คำแนะนำในการจัดการปกครองแก่ผู้ว่าราชการเมือง และรู้จักทำตัวให้เข้ากับผู้ว่าราชการเมืองเหล่านี้แล้ว การปฏิรูปการปกครองครั้งนั้นก็จะประสบผลสำเร็จอย่างรวดเร็ว ในการเลือกตัวข้าหลวงที่จะส่งไปกำกับหัวเมืองเหล่านี้เป็นคนแรกนั้น ทรงพิจารณาเห็นว่าพระเสนีพิทักษ์เป็นบุคคลที่เหมาะสม เพราะรู้ภาษามลายู มีความรู้ความสามารถและเคยปฏิบัติราชการในหัวเมืองมลายูมาก่อน

ภารกิจที่กรมหมื่นคำรง ฯ ทรงมอบให้พระเสนีพิทักษ์ไปราชการในหัวเมืองทั้ง ๗ ครั้งนั้น คือการสอบสวนให้รู้ลักษณะภูมิประเทศ วิธีการปกครอง วิธีการเก็บผลประโยชน์ ความสัมพันธ์กับเมืองสงขลา คดีความของราษฎร "ตลอดจนความคึกคักที่มีอยู่ในเจ้าเมือง กรมการแลกรรมนิคมบ้านเมืองให้รู้โดยละเอียดแล้วทำรายงานส่งมายังเมืองหลวง

อนึ่ง ในคำสั่งถึงพระเสนีพิทักษ์ ได้ทรงกำชับให้ระมัดระวังการแสดงการตำหนิพระยาวิเชียรคีรีเจ้าเมืองสงขลาและกรมการเมืองต่อเจ้าเมืองทั้ง ๗ เพื่อไม่ให้เสียหลักในการปกครอง เพราะถึงอย่างไรการจะจัดการปกครองหัวเมืองทั้ง ๗ จำเป็นต้องพึ่งพากำลังของสงขลา ซึ่งเป็นเมืองใหญ่ เป็นเมืองที่มีอิทธิพลไทยอย่างแน่นแฟ้น และมีพรมแดนติดกับเมืองเหล่านี้ การก่อให้เกิดความรู้สึกเกลียดผู้ว่าราชการเมืองย่อมเป็นผลเสียต่อการปกครองหัวเมืองเหล่านี้ภายหน้าได้ ๗๖

แนวนโยบายปฏิรูปการปกครอง ตลอดจนแผนงานในระยะเริ่มแรกของกรมหมื่นคำรง ฯ ดังกล่าวข้างต้นได้รับความเห็นชอบจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทุกประการ ทั้งยังได้พระราชทานพระราชดำริเพิ่มเติมอีก กล่าวคือ เกี่ยวกับกฎหมายที่จะใช้ในหัวเมืองเหล่านี้ ทรงแสดงพระราชดำริไม่เห็นด้วยกับการหันมาใช้กฎหมายไทยอย่างทันทีทันใด ทรงแนะนำให้เลือกแกกกฎหมายมลายูที่เป็นเดิกร้อน เช่น กฎหมายมรดก โดยยึดหลักที่จะ

๗๖ กจร., ร. ๕ น. ๘๘/๒๗, กรมหมื่นคำรง ฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ไปรเวศที่ ๒๖๒/๒๓๐๗, ๒ มีนาคม ร.ศ. ๑๑๘.

"ระวังให้เห็นอยู่เสมอว่าเรานับถือศาสนาสามะหมั้กว่าเป็นศาสนาอันหนึ่งสำหรับบ้านเมืองของเราในประเทศนั้น แลคนจำพวกนั้น" ^{๗๗} ทรงแนะนำให้คนคว่ำกฎหมายที่อิงกฤษใช้กับหัวเมืองมลายูในบังคับเพื่อนำมาเป็นแนวทางเปลี่ยนแปลงกฎหมายในหัวเมืองเหล่านี้ต่อไป

นอกจากนั้นยังได้ทรงแสดงพระราชประสงค์ที่จะให้เลิกการส่งบรรณาการต้นไม้ทองเงิน ตามที่เป็นประเพณีปฏิบัติอยู่ ทรงมีพระกระแสว่า "ความจริงใจฉันอยากให้เลิกต้นไม้เงินทองเสียให้หมด ไม่อยากเป็นพระเจ้าราชาธิราชเสวยแต่ยศอย่างเก่า" ^{๗๘} แต่ดูเหมือนจะเข้าพระทัยถึงผลทางจิตวิทยา และการเมืองที่จะเกิดจากการให้เลิกส่งเครื่องราชบรรณาการโดยไม่มีมาตรการอื่นมาประกันความผูกพันระหว่างรัฐบาลและหัวเมืองเหล่านี้ ด้วยเหตุนี้จึงไม่ปรากฏว่าทรงเร่งรัดให้มีการเลิกประเพณีนี้ในช่วงเวลานั้นเลยทีเดียว ประเด็นที่ทรงห่วงใยที่สุดก็คือ การที่การปกครองปกครองในปีคตानी จะก่อให้เกิดปฏิกริยาแก่เมืองกลันตันซึ่งเข้าเมืองเป็นญาติกัน ทรงมีพระราชกระแสว่า "... เมืองคตानी ... จะจัดการอย่างไรก็ดี อย่าให้เมืองกลันตันตกใจได้ ถ้าเมืองกลันตันจะนิยมเรามากขึ้นก็เพราะเมืองคตानीแหละ ถ้าเมืองคตानीดีไ้แล้วเห็นได้ว่าไม่ช้า..." ^{๗๙}

การปฏิรูปการปกครองหัวเมืองในระยะแรก พ.ศ. ๒๔๓๕ - ๒๔๔๔

พระเสนีย์พิทักษ์ได้เป็นข้าหลวงพิเศษลงไปตรวจราชการในหัวเมืองประเทศราชทั้ง ๗ ในต้น พ.ศ. ๒๔๓๕ ในปลายปีเดียวกัน กรมหมื่นดำรงราชานุภาพในฐานะเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยก็ได้เสด็จตรวจราชการหัวเมืองปักษ์ใต้ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพจึงถือเป็นโอกาสชี้แจงให้เจ้าเมืองทั้ง ๗ เข้าใจว่าการส่งข้าหลวงมาตรวจราชการนี้ มิได้มุ่งหมาย

๗๗ กจร., ร. ๕ น. ๔๘/๒๗, พระราชหัตถเลขาถึงกรมหมื่นดำรงฯ ไปรเวทที่ ๒๒๒/๔๓๐๔๗,

๖ มีนาคม ร.ศ. ๑๑๔

๗๘ เพิ่งอ้าง

๗๙ เพิ่งอ้าง

จะให้เจ้าเมืองหรือกรมการ เมืองต้องเสียผลประโยชน์ที่เคยได้ แต่จะ "ทำบุญบำรุงผลประโยชน์ ให้เจริญขึ้นกว่าแต่ก่อน"^{๕๐} ข้าหลวงจะเป็นที่ปรึกษาข้าราชการของเจ้าเมืองต่าง ๆ จะไล่ไม่ ตกเป็นเหยื่อของชาวต่างประเทศที่จงจะเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ในหัวเมืองทั้ง ๗ ซึ่งเป็น คินแดนที่อุดมสมบูรณ์อย่างยิ่ง "ถ้าจัดการบำรุงให้คินแดนจะมีผลประโยชน์ไ้มากกว่าเมืองใด ๆ ในแหลมมลายูทั้งสิ้น"^{๕๑} กรมหมื่นคำรงจึงทรงจะปรับปรุงการ เก็บภาษีจากการผูกขาดที่ยกปฏิบัติ มาเป็นการจัดประมูลภาษีของเมืองหัว ๗ รวมกัน แต่ในนโยบายนี้ก็ยังไม่ไ้ลงมือปฏิบัติทันที เนื่องจาก "หัวเมืองเหล่านี้ราษฎรเป็นแขกปนไทยปะปนกันอยู่ วิธีการปกครองเป็นอย่างแขกมาก - ถ้าจะตั้งแบบแผนขึ้นใหม่ที่เกี่ยวเกรงจะขัดยากด้วยคนไม่ค่อยใครเข้าใจ"^{๕๒} จึงทรงสั่งให้ข้า หลวงคอยศึกษาการปกครองแบบเก่าที่ใช้อยู่แล้วหาทางแก้ไขซ่อมบกพร่อง

ในเดือนเมษายน พ.ศ. ๒๔๔๑ พระยาสุนทรวิจิตร ข้าหลวงเทศาภิบาลนคร ศรีธรรมราช (รวมคินแดนในการดูแลของเมืองนครศรีธรรมราชและเมืองสงขลาเข้าด้วยกัน) ไ้ค้ำนนโยบายการปฏิรูปแบบใหม่ไปใช้ในหัวเมืองทั้ง ๗ กล่าวคือ ยกเลิกการผูกขาดภาษีจัด ให้มีการประมูลโดยเปิดเผย และแบ่งรายได้ให้เจ้าเมืองเสียใหม่ ในค้ำนการศาลซึ่งเดิมมี ทั้งศาลเจ้าเมืองและศาลข้าหลวง โดยต่างฝ่ายต่างชำระคดีตามกฎหมายไทยบ้างอิสลามบ้าง ก็เปลี่ยนให้มีศาลเดียวมีตุลาการไทยร่วมพิจารณาคดีอย่างน้อยแห่งละ ๑ คน ให้แต่งตั้งผู้รู้และ เป็นที่นับถือทางศาสนาเป็นผู้พิพากษาในระหว่างคดีมรดกและคดีระหว่างสามีภรรยา ซึ่งใช้กฎหมายทางศาสนา ส่วนคดีอาญาให้ใช้กฎหมายไทยแม้จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับศาสนา ส่วนคดีอาญา ให้ใช้กฎหมายไทย แม้จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับศาสนา คำพิพากษาจะต้องผ่านความเห็นชอบ ของผู้ว่าราชการ เมืองและข้าหลวงเสียก่อนจึงจะเป็นที่สุด^{๕๓}

๕๐ กจข., ร.๕ ม.๒.๑ ๑๔/๓๔, เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเสด็จตรวจราชการหัวเมือง

บักขี้ไต้, ๗ ธันวาคม ร.ศ. ๑๑๕

๕๑ เฟิ่งอ้าง, หน้า ๓๕

๕๒ เฟิ่งอ้าง, หน้า ๓๕

๕๓ กจข., ๕ม ๑.๓/๔ ที่ ๕๐/๓๓๕๐๕ "เรื่องข้อบังคับศาลหัวเมืองแขก ๗ เมือง ๒๓ กุมภาพันธ์

ร.ศ. ๑๑๖

แต่ทันทีที่รัฐบาลกรุงเทพ ฯ เริ่มจัดการปกครองแบบใหม่ บรรดาเจ้าเมืองทั้ง ๗ ก็เริ่มมีปฏิกริยาต่อต้าน เพราะการมีข้าหลวงมาประจำก็ทำความขุ่นใจให้แก่เจ้าเมืองทั้ง ๗ อยู่ก่อนแล้ว เนื่องจากทำให้เจ้าเมืองขาดอิสระและความสะดวกใจที่จะปกครองตามอำเภอใจเหมือนแต่ก่อน ครั้นมากระทบกระเทือนเรื่องการเปิดภาษีแบบประมวลความไม่พอใจจึงทวีมากขึ้น เพราะแต่เดิมเจ้าภาษีที่ผูกขาดมักเป็นชาวมลายูพวกพ้องของเจ้าเมือง นอกจากนี้รัฐบาลจัดให้มีการประมวลภาษีเป็นสำหรับหัวเมืองทั้ง ๗ รวมกัน และถือว่าเป็นรายได้ของรัฐบาลที่กรุงเทพ ฯ เจ้าเมืองทั้ง ๗ อ้างว่าเป็นผลิตภัณฑ์ในเมืองของตนผลประโยชน์ควรตกเป็นของเจ้าเมือง แต่รัฐบาลถือว่าเป็นรายได้แบ่งจากภาษีที่ประมวลใหม่ให้แก่เจ้าเมือง เท่าที่เจ้าเมืองเคยได้รับแต่เดิมแล้ว เจ้าเมืองไม่ควรเรียกร้องเอาภาษีอื่นอีก ๔๔

ในเดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๔๔๑ พระยาสายบุรีและพระพิพิธภักดี (ตงกู้อับดุลกาแดร์) รายนมูคาเมืองปัตตานีได้เดินทางไปร้องทุกข์ต่อ เซอร์แฟรงค์ สเวทเทนแฮม ข้าหลวงใหญ่อังกฤษประจำสิงคโปร์ กล่าวโทษรัฐบาลไทยว่าเข้าควบคุมการบริหารในหัวเมืองทั้ง ๗ โดยตั้งข้าหลวงมาประจำทุกเมือง เพื่อลดอำนาจของเจ้าเมืองชาวมลายู นอกจากนี้รัฐบาลยังเข้าควบคุมการเก็บภาษีรายได้ของเมือง และพยายามเลิกขนบธรรมเนียมประเพณีและกฎหมายอิสลาม ในคำณพระพิพิธภักดีร้องว่ารัฐบาลที่กรุงเทพ ฯ ไม่ยุติธรรมไม่แต่งตั้งคนเป็นรายาปัตตานีแทนปัตตานีคนที่ถึงแก่อสัญกรรม ทั้ง ๆ ที่คนเป็นบุตรชายคนโตและดำรงตำแหน่งรายาบุคา ส่วนพระยาสายบุรีต้องการให้รัฐบาลไทยปกครองสายบุรีเหมือนเมืองกลันตันและตรังกานู โดยไม่ต้องมีข้าหลวงไทยไปอยู่ประจำเมือง ท้ายที่สุดทั้งพระพิพิธภักดีและพระยาสายบุรีได้เสนอจะยกปัตตานีให้อยู่ภายใต้การปกครองของอังกฤษ ๔๕

๔๔ กจช, ร ๕ น. ๔๘/๒๘ พระยาสุมนีนิตวินิตกุลกรมหมื่นดำรง ฯ ที่ ๑๓/๔๐, ๑๐ เมษายน
 ร.ศ. ๑๑๗

๔๕ F.O.69/189, Swettenham-Salisbury, 17 November 1898

รัฐบาลที่กรุงเทพฯ ฯ ทราบถึงการตั้งรณของเจ้าเมืองทั้ง ๒ ตั้งแต่เริ่มต้น ๘๖ และให้นายแอนเดอร์สัน Mr. Anderson O กงสุลไทยประจำสิงคโปร์สืบดูความเคลื่อนไหวของบุคคลทั้งสอง แอนเดอร์สันได้รายงานให้ทราบถึงความเคืองครันใจของบุคคลทั้งสอง ทั้งเขายังได้แสดงความเห็นใจบุคคลทั้งสองด้วย ทำให้รัฐบาลไทยไม่สบายใจเพราะแม่แอนเดอร์สัน ซึ่งเป็นข้าราชการไทยยังเข้าใจนโยบายของรัฐบาลไทยผิด รัฐบาลจึงเร่งปรับปรุงดินแดนประเทศราชทั้ง ๓ ให้เจริญก้าวหน้าโดยออกพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. ๑๑๖ ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๔๒ พร้อมทั้งระเบียบการปกครองท้องที่เฉพาะปัตตานีด้วย ๘๗

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. ๑๑๖ มีสาระสำคัญคือ แบ่งเขตการปกครองออกเป็น เมือง อำเภอบ ตำบลและหมู่บ้าน รัฐบาลที่กรุงเทพฯ ฯ มีอำนาจเต็มที่ในการแต่งตั้งเจ้าเมือง ปลัดเมือง ยกกระบัตร และผู้ช่วยราชการซึ่งเป็นผู้รักษามลประโยชน์ของแผ่นดิน ผู้ว่าราชการเมืองมีอำนาจเพียงแต่งตั้ง ถอดถอนข้าราชการที่มีตำแหน่งต่ำกว่าสัญญาบัตรลงไป คือ สัสดี (ผู้ช่วยผู้ว่าราชการเมือง) แพ่ง (ผู้ช่วยรักษาพระอัยการ) และศุภมาตรา (ผู้ช่วยในการเก็บผลประโยชน์ของแผ่นดิน) แต่รัฐบาลยังสงวนอำนาจให้อยู่ภายใต้ความเห็นชอบของข้าหลวงเทศาภิบาล เจ้าเมืองและกรมการเมืองจะได้รับเงินเดือนเป็นเครื่องตอบแทนในการทำราชการ กล่าวโดยสรุปว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้ประกาศลดอำนาจบริหารของเจ้าเมืองให้น้อยลงอย่างเป็นทางการและเปิดเผย มอบอำนาจสิทธิขาดแทบทั้งหมดให้แก่ข้าหลวง นอกจากค่านการปกครองแล้วรัฐบาลยังเข้าปรับปรุงการคลังของเมืองให้เป็นระเบียบและรัดกุมกว่าเดิม ปรับปรุงงานด้านสวัสดิการและสาธารณสุขประเภทต่าง ๆ ที่สำคัญคือสร้างที่คุ้มซังนักโทษใหม่ จัดส่งพลตำรวจจากสงขลามาช่วยรักษาความปลอดภัยในหัวเมืองทั้ง

๘๖ กจข, ร ๕ ม.๔๔/๒, พระยาสุเมธวินนิศกุลกรมหมื่นคำรง ฯ บอกลับที่ ๑๕๒/๓๒๐๕

๔ พฤศจิกายน ร.ศ. ๑๑๗

๘๗ กจข, ร ๕ ม ๒.๑๔/๕๕, พระยาสุเมธ ฯ ทูลกรมหมื่นคำรง ฯ บอกลับที่ ๕๗, ๒๔๕๓,

๑๔ มิถุนายน ร.ศ. ๑๑๘

๗ สร้างสถานที่ราชการตามความเหมาะสม สร้างสะพาน ชุกคลอง เป็นต้น ที่สำคัญคือ การจัดให้มีการไปรษณีย์ขึ้น ปักเสาโทรเลขระหว่างเมือง มร.สกีท (MR. SKEAT) ชาวต่างประเทศซึ่งเดินทางเข้ามาในหัวเมืองเหล่านี้ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๔๒ - ๒๔๔๓ บันทึกไว้ว่า "... รัฐบาลสยามกำลังดำเนินการอย่างดีที่สุด และพยายามส่งข้าราชการที่ดีเยี่ยมมายังหัวเมืองเหล่านี้..."^{๔๘}

แม้การใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้จะมีผลต่อหัวเมืองทั้ง ๗ แต่การขาดผลประโยชน์บางส่วนจากภาษีอากรที่เคยได้ทำให้เจ้าเมืองปัตตานีไปร้องทุกข์ต่อเซอร์สเวทเทนแนม ขอให้แทรกแซงในเรื่องนี้ และเชื่อว่าถ้าอังกฤษไม่ให้ความช่วยเหลือจะหันไปหามหาอำนาจอื่นคือ เยอรมันและฝรั่งเศส ตามคำขู่ของเจ้าเมืองปัตตานี แต่เซอร์สเวทเทนแนมเพียงแต่แนะนำให้เจ้าเมืองปัตตานีเข้ามากราบบังคมทูลความเดือดร้อนต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พร้อมกับส่งเรื่องไปยังกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อให้พิจารณาว่าควรจะแจ้งเรื่องนี้ให้แก่วัฒนการทูตไทยทราบโดยตรงหรือไม่ และให้พิจารณาว่าปัญหานี้จะนำไปสู่การแทรกแซงของฝรั่งเศสได้หรือไม่^{๔๙}

กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ ๗ หัวเมือง ร.ศ. ๑๒๐

ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๔๔ รัฐบาลไทยทราบข่าวว่าจะเกิดการต่อต้านรัฐบาลไทยในหัวเมืองทั้ง ๗ จึงส่งพระยาศรีสหเทพปลัดทูลฉลองกระทรวงมหาดไทยลงไปจัดการระงับเหตุ แต่เปิดเผยว่า "ไปตรวจราชการหัวเมืองตามธรรมเนียม"^{๕๐} พระยาศรีสหเทพ

^{๔๘} Skeat & F.F. Lallow, "The Cambridge University Expedition to part of the Malay Peninsula, 1899-1900!" JMBRAS, VOL XXVI, PT. 4

(December 1953) P. 33

^{๔๙} C.O. 273/274 Swettenham-Rajah of Patani, 2 September 1901

^{๕๐} C.O. 273/274 Swettenham-Chamberlain, 3 September 1901

^{๕๑} กองบรรณาการ, ตอน ๒ ม้วน ๗ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวถึงกรมหลวงเทเวศร์วงศ์, ๒๔ ตุลาคม ร.ศ. ๑๒๐, ที่ ๒๒๐/๑๑๕

ไปถึงปัตตานีในวันที่ ๒๓ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๔๔ เปิดการปรึกษาราชการกับเจ้าเมืองทั้ง ๗ และไต่ถามความต้องการของแต่ละเมือง เช่นพระยาตานีไต่ขอร้องเป็นพิเศษที่จะ "ขอรับพระราชทานจัดการปกครองในฝ่ายมลายูอย่างไทรบุรี" และ "ถ้าได้โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้จัดการกราบบังคมทูลมานี้แล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องมีข้าหลวงอยู่ประจำเมืองตานีอย่างเช่นทุกวันนี้" ^{๕๒} ส่วนพระยาสายบุรีและพระยายะลาขอตั้งและฝึกตำรวจมีอาวุธประจำตน สละสมอาวุธกระสุนดินค้ำกับขอสิทธิในการถอดถอนปลัดเมือง ^{๕๓}

เซอร์แฟรงค์ สเวลเทินแนม ทราบผลการปฏิบัติราชการของพระยาศรีสหเทพ ก็มีหนังสือลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๔๔ กราบบังคมทูลขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตเข้าเฝ้าฯ โดยด่วน เพื่อถวายคำแนะนำจากประสบการณ์ที่มาจากการศึกษาต่อกับชาวมลายู พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงขอให้เซอร์ สเวลเทินแนมรอกการเข้าเฝ้าฯ ไปก่อน โดยพระราชทานเหตุผลว่าการเข้าเฝ้าฯ ของข้าหลวงใหญ่อังกฤษประจำมลายูจะทำให้ฝรั่งเสสเกิดระแวงว่าอังกฤษกำลังไต่ผลประโยชน์จากไทย อันเป็นเหตุให้ฝรั่งเสสคิดเรียกร้องผลประโยชน์เพิ่มเติม ^{๕๔}

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวโปรดฯ ให้เร่งรัดจัดการปกครองดินแดนบริเวณนี้ให้อยู่ในอำนาจของรัฐบาลไทยให้มั่นคงและโดยด่วนที่สุด ดังนั้นพระยาศรีสหเทพจึงย้ายไปยังหัวเมืองทั้ง ๗ อีกครั้งหนึ่ง และจัดให้มีการประชุมที่เมืองหนองจิกวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๔๔ ที่ประชุมได้ตกลงขอจัดการปกครองหัวเมืองทั้ง ๗ ออกเป็น ๒ บริเวณ แต่ละ

๕๒ กจช, ร.๕ ม ๔๔/๖ พระยาตานีถึงเจ้าพระยาจักรี ๒/๑๑๓๙, ๒๔ ตุลาคม ร.ศ. ๑๒๐

๕๓ กจช, ร.๕ ๔๔/๖ พระยาสายบุรี - เจ้าพระยาจักรี, ๒๕ ตุลาคม ร.ศ. ๑๒๐ ที่

๑/๓๔๕, พระยาเยหริ่งทูลกรมหมื่นดำรงฯ ๒๗ ตุลาคม ร.ศ. ๑๒๐ ที่ ๒/๑๖๗๓

๕๔ กจช., ร.๕ ต ๒ ค/๓๓ พระยาเยลา - พระยาจักรี, ๒๙ ตุลาคม ร.ศ. ๑๒๐,

พระยารามันทูลกรมหมื่นดำรงฯ ๒๗ ตุลาคม ร.ศ. ๑๒๐

บริเวณมีข้าหลวงบริเวณประจำอยู่ ให้ข้าหลวงบริเวณเมื่ออำนาจถอดข้าราชการรวมทั้งเจ้าเมือง
ได้ตามความเห็นชอบของข้าหลวงเทศาภิบาล มีสิทธิพิพากษาคดีเกือบทั้งหมดและเก็บภาษี -
โดยที่รัฐบาลจะจ่ายเบี้ยหวัดให้แก่เจ้าเมืองตามที่ได้รับมาแต่เดิม ๕๕

รัฐบาลไทยนำผลการประชุมครั้งนี้มาแก้ไขเล็กน้อย แล้วออกมาเป็นกฎข้อมั่ง
คัม ร.ศ. ๑๒๐ มีใจความสำคัญ คือ

ในด้านการปกครอง ทรงโปรดฯ ให้จัดเขตหัวเมืองทั้ง ๗ เป็นบริเวณเดียว
กัน มีข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณ ๑ คน การแต่งตั้งถอดถอนข้าหลวงบริเวณเป็นไปตามพระ
ราชอภัยพิบัติ ให้ข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณทำหน้าที่ตรวจตราดูแลราชการทั่วไป และราช
การเกี่ยวกับต่างประเทศในบริเวณ โดยมีข้าราชการสำหรับช่วยราชการ ซึ่งได้รับการแต่งตั้ง
และถอดถอนตามพระราชอภัยพิบัติ ข้าหลวงบริเวณเมื่ออำนาจแต่งตั้งถอดถอนข้าราชการใน
บริเวณซึ่งที่ไม่ได้รับพระราชทานสัญญาบัตรได้ในกรณีปัจจุบันทันด่วน แล้วต้องรับรายงานไปยัง
กระทรวงมหาดไทย

การศาล โปรดให้มีการแบ่งศาลออกเป็น ๓ ชั้น คือ ศาลแขวง ศาลเมือง
และศาลบริเวณ มีผู้พิพากษาประจำแต่ละศาล การแต่งตั้งผู้พิพากษาให้เป็นไปตามมาตรา ๑๐
ของพระธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ. ๑๑๔ โดยให้เป็นหน้าที่ของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย
นำความขึ้นกราบบังคมทูล และให้ข้าหลวงเทศาภิบาลมีใบบอกการแต่งตั้งการเลื่อน และการ
เปลี่ยนผู้พิพากษาบริเวณมายังเสนาบดีมหาดไทย ส่วนการพิจารณาคดี ให้ใช้พระราชกำหนด
กฎหมายไทย ทั้งความอาญาและความแพ่ง เว้นแต่ความเกี่ยวกับธรรมเนียมศาสนาซึ่งราษฎร
ที่นับถืออิสลามเป็นโจทก์ จำเลย ให้ใช้กฎหมายอิสลามและมีโต๊ะกาดี เป็นผู้พิพากษตามกฎ
หมายอิสลามนั้น ๕๖

๕๕ C.O. 273/282, Swettenham- Chamberlain, secret, 21 January 1902

๕๖ กจข., ร.๕ ม ๔๔/๖ กรมหลวงดำรงฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว
ที่ ๑๔๗/๒๕๖๗, ๕ ธันวาคม ร.ศ. ๑๒๐

ในวันที่ ๑๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๔๕ โปรดฯ ให้ตรากฎข้อบังคับดังกล่าวออกเป็นสารตราให้พระยาภักดีเสณี (หน บุนนาค) ข้าหลวงใหญ่ประจำลำปาง ซึ่งขณะนั้นเป็นข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณเมืองทั้ง ๗ ถัดลงไปประกาศแก่เจ้าเมืองทั้ง ๗ เพื่อจัดการการตามข้อบังคับต่อไป ๕๗

รัฐบาลที่กรุงเทพสามารถปกครองหัวเมืองทั้ง ๗ ได้โดยรัดกุมและรัดกุมยิ่งขึ้นตามกฎข้อบังคับ ร.ศ. ๑๒๐ เพราะมีข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณเป็นสื่อกลาง ทำหน้าที่ประสานงานปกครองระหว่างรัฐบาลและหน่วยงานในระดัเมือง เจ้าเมืองจะถูกจำกัดอำนาจในการบริหารราชการ เพราะการออกคำสั่งราชการทุกข้อจะต้องผ่านการเห็นชอบของที่ประชุมกรมการเมือง ซึ่งแต่งตั้งโดยรัฐบาลกรุงเทพ ฯ ทั้ง ๓ คนเป็นอย่างน้อยได้แก่ ปลัดเมือง ยกพระภัตรและผู้ช่วยราชการเมือง ส่วนการต่างประเทศจะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐบาลที่กรุงเทพ ฯ ในการส่งใบขอรายงานต่าง ๆ กองบัญชาการเมืองออกเองได้ในกรณีที่ได้รับอนุญาตต้องแจ้งให้ข้าหลวงบริเวณทราบทุกครั้ง "กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ ๗ หัวเมือง ร.ศ. ๑๒๐" นอกจากจะลดอำนาจของเจ้าเมืองในด้านการเมืองและการปกครองแล้ว ยังตัดผลประโยชน์ของเจ้าเมืองที่มีต่อการคลังของเมืองแต่เดิมด้วย เพราะรัฐบาลกรุงเทพ ฯ จะเป็นผู้จัดเก็บภาษีอากรทั้งหมด แต่รัฐบาลก็ได้หาทางเพิ่มผลประโยชน์แก่พระยาเมืองและวงศ์ญาติในทางอื่น ตามพระราชดำริว่า "การที่คิดทวีผลประโยชน์โดยใจกล้าเช่นนี้ เป็นการถูกต้องตามราโชบายดีแล้ว อนุญาตให้มีท้องตราไปดังนี้" ๕๘

การตรวจการปฏิรูป ร.ศ. ๑๒๐

พระยาปัตตานี พระยาระแงะ และพระยาสาบายบุรีได้ทำสัญญาตกลงว่าจะไม่ยอมปฏิบัติตามข้อบังคับ ร.ศ. ๑๒๐ เพราะไม่พอใจที่ถูกลดอำนาจและสูญเสียผลประโยชน์จากการ

๕๗ กจช. ร ๕ ม ๔๔/๖ สารตราจัดการราชการหัวเมืองแขกทั้ง ๗ ไม่ลงวันเดือนปี

๕๘ กจช., ร ๕ ม ๔๔/๘ รายงานพระยาศรีสหเทพทราบทุกกรมหลวงคำทรง, "เรื่องผลประโยชน์พระยาเมืองแขกทั้ง ๗", ๑๒ ธันวาคม พ.ศ. ๑๒๐

เก็บภาษีอากร พระยาปัตตานีมีบทบาทมากในการต่อต้าน โดยขอให้กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ
แก้ไขข้อบังคับดังกล่าว ขอให้พระยาเมืองมือนำนางแตงตั้งถอดถอนข้าราชการได้ มีอำนาจ
ออกคำสั่งและตั้งกฎข้อบังคับ มีอำนาจมีพลตระเวนที่มีอาวุธไม่เกิน ๒๐ คน ในด้านการศาล
ขอให้ใช้กฎหมายไทยในการพิจารณาคดีทั่วไป เว้นแต่คดีความแพ่งซึ่งเกี่ยวกับธรรมเนียมศาสนา
ได้แก่คดีมรดก คดีความสามีภรรยาให้ใช้ศาสนาโต๊ะกาดี ในด้านการคลังขอให้ยกผลประโยชน์
ต่าง ๆ ให้แก่คนยกเว้นภาษีเงินและภาษีสุรายกให้เป็นรายได้ของรัฐบาล พระยาตานีจะเป็นผู้
จ่ายเงินเดือนของข้าราชการเอง และรับจะจัดเครื่องราชบรรณาการส่งมายังกรุงเทพฯ แต่
ขอไม่ให้มีข้าหลวงไปประจำเมือง^{๘๘} ในขณะที่เดียวกันพระยาปัตตานี พระยาสาयบุรีและพระยา
ระแงะ ได้ส่งหนังสือร้องเรียนเรื่องดังกล่าวไปยังเซอร์แฟรงสเวทเทนแฮมอีก^{๙๐} จะเห็นได้
ว่าคำขอของพระยาปัตตานีเรื่องขอไม่ให้มีข้าหลวงไปประจำเมือง ก็ขัดต่อเป้าหมายประการ
แรกของการปฏิรูปการปกครองแล้ว พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวโปรดฯ ให้มีพระราชกระแส
ตอบไปว่า ไม่ทรงเห็นว่ามีเหตุผลสมควรต่อการแก้ไขข้อบังคับ จึงขอให้พระยาปัตตานีจัดการ
การตามข้อบังคับที่ส่งออกไป ส่วนผลประโยชน์สำหรับตำแหน่งพระยาเมืองนั้นจะได้พระกรุณา
เพิ่มให้ตามพระราชดำริเห็นสมควร^{๙๑}

แต่ปรากฏว่ายังไม่ทันที่พระราชกระแสจะไปถึงเจ้าเมืองปัตตานีพระยาศักดิ์เสนีย์
ข้าหลวงใหญ่ประจำหัวเมืองเหล่านี้ได้ไปถึงปัตตานี พร้อมด้วยสารตราให้จัดการหัวเมือง
ทั้ง ๗ ตามกฎข้อบังคับ ร.ศ. ๑๒๐ พระยาปัตตานีขอร้องให้รอกการจัดการของพระยา
ศักดิ์เสนีย์ไว้ก่อน โดยอ้างว่าเพื่อรอพระราชกระแสตอบไปบอกที่ส่งไปถวาย พระยาศักดิ์เสนีย์

๘๘ กจข., ร ๕ ม ๔๘/๖ พระยาตานี - เจ้าพระยาจักรี, ใบบอกที่ ๒, ๑๓๘๗ สำเนาที่

๑๘๐๐๘, ๒๓ ธันวาคม ร.ศ. ๑๒๐

๙๐ C.O.273/282 Raja of Sai-Sir Frank: Swettenham, 26 October 1901

C.O.273/282, Sir Frank Swettenham-Chamberlain, 18 January 1902

นำส่งหนังสือของ Tenghu

Ngah Shamsooden Rajah of Lagan-Sir Frank Swettenham

๙๑ กจข., ร ๕ ม ๔๘/๖, สำเนาทราที่ ๔/๑๐๘๖๖, ๕ กุมภาพันธ์ ร.ศ. ๑๒๐, อ้างแล้ว

จึงหันไปจัดการการเมืองระแงะ และเมืองสายบุรีก่อน แต่คงประสบกับการต่อต้านในทำนองเดียวกัน ๑๐๒ โดยเจ้าเมืองทั้งสองมีคำสั่งไม่ให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านเชื้อพืงนายอำเภอที่เป็นคนไทย ชักชวนให้ชาวบ้านกระถางกระถိုင်ต่อต้านราชการไทยเป็นต้น

การที่เจ้าเมืองปัตตานี ระแงะ และสายบุรี แสดงการต่อต้านการปฏิวัติราชการของข้าหลวงตั้งกล่าจว ช่วยให้ชาวลือที่ เซอรแฟรง สเตเวนแนมได้แจ้งให้รัฐบาลทราบว่า เจ้าเมืองเหล่านั้นคบคิดกันก่อความวุ่นวายมีน้ำหนักขึ้น รัฐบาลจึงต้องหันมาใช้นโยบายเด็ดขาด โดยพระยาศรีสหเทพและพระยาสุมนัยวินิตไปเมืองปัตตานีอย่างเจียบ ๆ พร้อมทั้งแสดงสารตราชี้แจงให้พระยาปัตตานีจัดการตามข้อบังคับอีกครั้งหนึ่ง พร้อมกับสารตราพระราชกระแสตอบใบบอกของพระยาปัตตานีที่ส่งขึ้นทูล ๆ เกดถาวาย ซึ่งมีใจความชี้แจงให้พระยาปัตตานีปฏิบัติตามข้อบังคับนั้น แต่พระยาปัตตานีก็ยังยืนยันจะรอกกรมการเมืองที่ถือใบบอกขึ้นไปกรุงเทพฯ กลับมาก่อน พระยาศรีสหเทพจึงอาศัยอำนาจเต็มที่ที่ได้รับ ประกาศถอดพระยาปัตตานีออกจากตำแหน่ง จับกุมตัวไปไว้ที่สงขลา และแต่งตั้งเจ้าเมืองคนใหม่แทน ๑๐๓

การที่รัฐบาลสามารถจับกุมตัวพระยาปัตตานีไว้ในอำนาจ และแต่งตั้งเจ้าเมืองคนใหม่ขึ้นแทน ทำให้การจัดการแผนใหม่ในเมืองปัตตานี สามารถดำเนินไปได้ และทำให้เจ้าเมืองคนอื่นที่ต่อต้านไม่กล้าแสดงปฏิกิริยา เกิดการชะงักงันในขบวนการต่อต้านการปฏิรูปที่เจ้าเมืองทั้ง ๒ ร่วมมือกันเท่านั้น แต่เจ้าเมืองเหล่านั้นยังไม่คิดจะโอนอ่อนผ่อนตามนโยบายของรัฐบาลเลย รัฐบาลจึงได้แก้ปัญหาโดยการจัดระเบียบการปกครองหัวเมืองทั้ง ๙ ใหม่ให้เป็นมณฑลเทศาภิบาลโดยสมบูรณ์

การท้าวอนุลัตตอแล็บ (SECRET CONVENTION) ใน พ.ศ. ๒๔๔๐ (๑๘๙๗)

การลงนามในอนุสัญญาลับ พ.ศ. ๒๔๔๐ ระหว่างไทยและอังกฤษ เป็นผลมาจาก

๑๐๒ กจช., ร ๕ ม ๔๘/๖, พระยาศักดิ์เสนีย์ ทูลกรมหลวงดำรง, สำเนาใบบอกที่ ๒/๑๕, ๓ มกราคม ร.ศ. ๑๒๐

๑๐๓ กจช., ร ๕ ม. ๔๘/๖๔, พระยาศรีสหเทพทูลกรมหลวงดำรง ฯ, ๒ มีนาคม ร.ศ. ๑๒๐

ปฏิญญาระหว่างอังกฤษและฝรั่งเศสในเดือนมกราคม พ.ศ. ๒๔๓๘ (ANGLO-FRENCH DECLARATION 1896) ซึ่งทั้งสองประเทศร่วมกันประกาศเอกราชและบูรณภาพแห่งดินแดนในบริเวณลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาของไทย แต่ผลของปฏิญญาดังกล่าว ไม่ได้ช่วยให้ไทยคลายความวิตกกังวลแก่การคุกคามจากมหาอำนาจตะวันตก เพราะทั้งอังกฤษและฝรั่งเศสไม่ได้รับรองบูรณภาพแห่งดินแดนของไทยในบริเวณนอกเหนือจากที่ระบุไว้ในสัญญา ครงกันข้ามทั้งฝรั่งเศสและอังกฤษต่างยอมรับว่าดินแดนทางใต้และฝั่งตะวันตกเป็นเขตอิทธิพลของอังกฤษ (SPHERE OF INFLUENCE) ในขณะที่ดินแดนทางฝั่งตะวันออกเป็นเขตอิทธิพลของฝรั่งเศสด้วยเหตุนี้แม้ว่าลอร์ด สอรัสเบอรี ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอังกฤษในขณะนั้น จะพยายามชี้ให้ไทยเห็นว่าทั้งอังกฤษและฝรั่งเศสไม่ได้มีจุดมุ่งหมายที่จะแบ่งดินแดนส่วนที่อยู่นอกเหนือจากการค้าประกันให้แก่อัน แต่ท่าทีของข้าราชการอังกฤษในสหราชอาณาจักรที่กล่าวถึงแผนการที่จะแพร่ขยายอิทธิพลของอังกฤษในแหลมมลายูขึ้นไปทางเหนือ ก็เพิ่มความระแวงในเจตนาของอังกฤษที่มีต่อไทย ฝ่ายอังกฤษหลังจากบรรลุนโยบายค้าประกันเอกราชของไทยก็หันไปหามาตรการที่จะป้องกันมหาอำนาจอื่นที่จะเข้าไปแสวงหาอิทธิพลในแหลมมลายู ชาวเชื้อเกี่ยวกับอิทธิพลของเยอรมนีในไทยในขณะนี้ รวมทั้งความสนใจที่เยอรมนีมีต่อแหลมมลายู ทำให้อังกฤษรีบแสวงหาช่องทางที่จะช่วยส่งเสริมอิทธิพลของคนในแหลมมลายูให้มั่นคงยิ่งขึ้น ความปรารถนาของรัฐบาลไทยที่ต้องการให้สิทธิเหนือเมืองมลายูได้รับการค้าประกัน จึงสอดคล้องกับเป้าหมายของอังกฤษที่ต้องการกีดกันดินแดนนี้จากการแทรกแซงของมหาอำนาจตะวันตกชาติอื่น และยังผลให้เกิดอนุสัญญาฉบับ พ.ศ. ๒๔๔๐ ซึ่งรัฐบาลไทยตกลงจะไม่โอน หรือให้สิทธิเหนือดินแดนหรือเกาะใดก็ตามบางสะพานลงไปแก่มหาอำนาจชาติอื่น รวมทั้งจะไม่ให้สิทธิพิเศษอันเกี่ยวกับที่ดินหรือการค้าแก่มหาอำนาจชาติอื่น โดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากอังกฤษเสียก่อน เพื่อเป็นการช่วยให้ไทยบรรลุเป้าหมายดังกล่าว รัฐบาลอังกฤษรับจะช่วยเหลือรัฐบาลไทยในการต่อต้านมหาอำนาจที่ จะเข้ามามีดินแดน หรือสร้างอิทธิพลในบริเวณภาคใต้ของไทย

ผลของอนุสัญญาฉบับ พ.ศ. ๒๔๔๐ ก็คือความสำเร็จของรัฐบาลอังกฤษในสมัย ลอร์ดสอร์สเบอร์รี่ ในการกีดกันอิทธิพลของมหาอำนาจยุโรปอื่นออกจากแหลมมลายู ในทางปฏิบัติอนุสัญญานี้มีผลทำให้คืนแดนทางใต้ของไทย ตั้งแต่ตำบลบางสะพานลงไป ตกอยู่ใต้อารักขาของอังกฤษโดยปริยาย ซึ่งจะนำไทยไปสู่ปัญหาเกี่ยวกับการให้สัมปทานแก่ง่างชาติตลอด ทศวรรษ พ.ศ. ๒๔๔๐ เป็นต้นไป นอกจากนี้ความในอนุสัญญาดังกล่าวยังเป็นการละเมิดสิทธิของต่างประเทศต่าง ๆ ที่มีสัญญาทางไมตรีกับไทย ไทยจึงจำต้อง ปิดอนุสัญญาดังกล่าวเป็นความลับ โดยไม่ได้รับผลประโยชน์แต่อย่างใด เหตุผลสำคัญที่ชักจูงให้ไทยยอมรับอนุสัญญา พ.ศ. ๒๔๔๐ ก็โดยเชื่อว่าอนุสัญญานี้จะช่วยยุติปัญหาโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิของไทยเหนือรัฐในแหลมมลายู และตามความเป็นจริงแล้ว ในระยะแรกระหว่าง พ.ศ. ๒๔๔๐ - ๒๔๔๔ อังกฤษได้ยอมรับทราบถึงสิทธิดังกล่าวของไทย ดังปรากฏในหนังสือลอร์ด สอร์สเบอร์รี่ มีดิงแฮมเบอร์-เลน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอาณานิคมของอังกฤษในขณะนั้น ความว่า

... ลอร์ด สอร์สเบอร์รี่คิดว่า เป็นการเหมาะสมที่จะเรียกร้องความสนใจของแฮมเบอร์เลนคือความจริงที่ว่า ผลของอนุสัญญานี้ ถ้าสรุปแล้วจำเป็นที่จะคงยอมรับสิทธิของไทยเหนือกดินแดนและตรังกานู ไม่ว่าความเห็นซึ่งวางอยู่บนพื้นฐานทางประวัติศาสตร์ จะสมเหตุสมผลหรือไม่...^{๑๐๔}

แม้แต่รัฐบาลสเตอร์สเบอร์รี่ก็ได้รับทราบที่ รัฐบาลอังกฤษได้รับรองสิทธิของไทยเหนือรัฐมลายู และเรสิดเอนต์ทั่วไป (RESIDENT GENERAL) ประจำสหพันธรัฐมลายูก็ได้รับคำสั่งว่า "... ไม่ให้ปฏิบัติกรใด ๆ อันจะทำให้รัฐบาลสยามเกิดความโล้า เป็นการสงสัยในสิทธิของสยามเหนือหัวเมืองที่มีปัญหา ..." ^{๑๐๕} แม้กระนั้นก็ดี กระทรวงอาณานิคมอังกฤษก็ยัง

^{๑๐๔} F.O. 17/1297, F.O.-C.O...., 26 March 1896 cited by THIO

BRITAIN'S SEARCH... "OP.CIT., P. 303

^{๑๐๕} F.O. 422/47, from Chamberlain-Mitchell, 5 May 1897

อ้างในสายจิต เหมินทร์, "การเสียไพร่บุรี กลันตัน ตรังกานู และปลิศของไทยให้แก่อังกฤษในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๐๗) (อัดสำเนา), หน้า ๒๖๐

ประสบความสำเร็จในการชักจูงให้ ลอร์ด สอร์สเบอรียินยอมใช้คำซึ่งจะ "ยืนยันหรือปฏิเสธ สิทธิของไทยในแหลมมลายูได้ ตามแต่ความได้เปรียบตามกาลเวลา" ^{๑๐๖} ผลจึงปรากฏว่า ความในอนุสัญญานั้น ไม่ได้กล่าวรับรองอย่างชัดเจนถึงฐานะของไทยเหนือรัฐมลายู ตาม ความปรารถนาของฝ่ายไทยเลย ตรงกันข้ามความในอนุสัญญาฉบับเปิดช่องให้อังกฤษสามารถ ที่จะทะ โยชนในการเข้าแทรกแซงในหัวเมืองมลายูของไทยอย่างเต็มที่ในระยะเวลาต่อมา

บทบาทของบริษัท ดัฟ ซินดิเคท (DUFF SYNDICATE COMPANY) ในหัวเมืองประเทศราช
ฝ่ายใต้ของไทย

บริษัท ดัฟ ซินดิเคท ก่อตั้งโดยนายโรเบิร์ต วิลเลียม ดัฟ (MR. ROBERT WILLIAM DUFF) ชาวอังกฤษ ซึ่งเคยรับราชการอยู่กับกองตำรวจของสหพันธรัฐมลายู มาก่อน ใน พ.ศ. ๒๔๔๓ (ค.ศ. ๑๙๐๐) เพื่อทำการขุดหาแร่ในเขตกลันตัน และตรังกานู นายดัฟได้มาขออนุญาตไทยเดินทางไปสำรวจแหล่งแร่ในรัฐทั้งสอง : เพื่อจะขอรับพระราชทาน อาชญาบัตรตรวจแร่และบัตรทำแร่ตามกฎหมาย แม้ฝ่ายรัฐบาลไทยจะไม่เต็มใจให้นายดัฟเข้าไป ช้องเกี่ยวกับรัฐทั้งสอง แต่คัตช์ก็ด้วยสัญญาเบอร์นี พ.ศ. ๒๓๖๕ ข้อ ๑๒ ที่ว่าจะยอมให้ พ่อค้าอังกฤษค้าขายในเมืองกลันตัน ตรังกานูได้โดยสะดวก ต้องยอมจักเจ้าหน้าที่ไทยให้ร่วม เดินทางไปด้วย ดัฟพบว่าพระยาปลัดกลันตันได้อนุญาตให้เงินทำเหมืองแร่ก่อนแล้วหลายตำบล เจ้าหน้าที่ไทยพยายามขัดขวางที่จะไม่ให้ดัฟได้รับอนุญาตทำแร่ ดัฟจึงขอร้องให้กระทรวงอาณานิคมอังกฤษในกรุงลอนดอนให้ใช้อิทธิพลบังคับรัฐบาลไทย รัฐบาลอังกฤษเต็มใจช่วยเหลือดัฟ แต่ข้อเสนอของดัฟได้รับการปฏิเสธจากรัฐบาลไทย ที่อ้างว่าขณะนี้ไทยมิได้เตรียมจะรับการ ลงทุนจากต่างประเทศ อีกทั้งไทยได้ปฏิเสธโครงการขอเช่าเกาะลังกาวิชัยของเยอรมนีไปเร็ว ๆ นี้ ถ้าหากไทยให้สัมปทานเหมืองแร่แก่ดัฟจะเป็นตัวอย่างให้ชาติอื่นขอสัมปทานบ้าง ^{๑๐๗}

^{๑๐๖} C.O. 537/48, Chamberlain's Minute, 12 April 1896, cited by THIO., P.299

^{๑๐๗} F.O. 69/224, Duff's Report on the visit to Siam.

ดังนั้นจึงดำเนินการเจรจากับพระยาภักดีฉัตร เจ้าเมืองกลันตันถือว่า
 ศัพเป็นตัวแทนของอังกฤษ สนับสนุนให้พระองค์แข็งข้อกับไทยจึงเซ็นสัญญาให้สัมปทานแก่ศัพ
 เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๔๓ ให้ศัพมีสิทธิทำเหมืองแร่ การค้าและอำนาจในการจัด
 การอื่น ๆ เนื้อดินแดนอันกว้างใหญ่เกือบ ๒,๐๐๐ ตารางไมล์ โดยได้เงินจำนวน ๒๐,๐๐๐
 เหรียญเป็นค่าตอบแทนรวมทั้งมีหุ้นในบริษัทศัพด้วย^{๑๐๔} ศัพได้ขอให้รัฐบาลอังกฤษป้องกันการ
 แทรกแซงจากรัฐบาลไทย แต่ทูตอังกฤษในกรุงเทพฯ เพียงแค่รับรองสัมปทานของศัพเท่านั้น
 ศัพได้ขูรัฐบาลอังกฤษว่า "ถ้าหากไม่ให้ความร่วมมือช่วยเหลือบริษัทของคนอย่างเต็มเม็ดเต็ม
 หน่วย แล้วเขาจะขอความช่วยเหลือจาก "รัฐบาลต่างชาติ" ที่กระหายใคร่จะเข้ามามี
 อิทธิพลและแสวงหาผลประโยชน์ในดินแดนแถบนี้ "... ผลประโยชน์อันมั่นคงทางการค้าซึ่ง
 จะได้รับจากความก้าวหน้าของรัฐ ก็จะถูกเป็นของเยอรมนี"^{๑๐๕} กระทรวงอาณานิคมอังกฤษ
 ถือว่า คำขู่ของบริษัทศัพเป็นการหักหลัง ด้วยเหตุที่อังกฤษมีความผูกพันโดยอนุสัญญาฉบับ
 พ.ศ. ๒๔๔๐ ที่จะต้องช่วยเหลือไทยในกรณีที่ถูกชาติที่ ๓ รุกรานและศัพซึ่งรู้เรื่องอนุสัญญา
 ลับได้ใช้ความรู้เรื่องนี้ขู่เชิญให้รัฐบาลอังกฤษตามข้อเรียกร้องของตน รัฐบาลอังกฤษก็
 เปิดเผยอนุสัญญาลับนี้เพื่อที่อังกฤษจะได้ชี้แจงมหาอำนาจอื่นในแหลมมลายูได้สะดวก แต่
 ครั้นพิจารณาอย่างรอบคอบแล้วอังกฤษเกรงว่า เยอรมนีจะเรียกร้องสิทธิคามสนธิสัญญาที่ทำไว้
 กับไทย หรือมีจะนั้นก็ไปตกลงกับเจ้าเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ของไทย โดยไม่รับรู้อำนาจ
 ของไทยเหนือดินแดนส่วนนั้น รัฐบาลอังกฤษจึงยอมตกลงรักษานุสัญญาไว้เป็นความลับต่อไป

^{๑๐๔} กองจดหมายเทศกรมศิลปากร, เอกสารเลขที่ ๓/๑๕๗ หนังสือสัญญาระหว่างพระยา
 ภักดีฉัตรกับมิสเตอร์โรเบิร์ต วิลเลียมศัพ ว่าด้วยอนุญาตให้ทำการเหมืองแร่และอื่น ๆ
 ในที่สองตำบล ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม พ.ศ. ๑๑๕

^{๑๐๕} F.O. 29/224, from Duff Syndicate to the Foreign Office, 8th February
 1901, "...rich commercial advantages to be gain in the development
 of the state would fall to the Germany..."

แต่จะพยายามเร่งรัดให้ไทยยอมให้สัถยาบันสัมปทานของบริษัทฝู โยไม่มีเงื่อนไข ๑๑๐

ก็พอร้องให้รัฐบาลไทยให้สัถยาบันสัญญาที่ตนไปทำมา กับพระยาگلันตัน แต่ไทยปฏิเสธเพราะเจ้าเมืองมลายูเหล่านั้นไม่มีอำนาจที่จะทำสัญญาที่ตนให้แก่ชาวต่างประเทศทำสัญญาเช่าได้ ก็พอร้องให้รัฐบาลไทยให้ยอมให้สัถยาบันหนังสือสัญญามับนี้ มิฉะนั้น เท่ากับที่รัฐบาลอังกฤษได้ขอร้องรัฐบาลไทยให้ยอมให้สัถยาบันหนังสือสัญญามับนี้ มิฉะนั้น เท่ากับไทยก็คิดกันมิให้คนอังกฤษเข้าไปทำเหมืองแร่ในดินแดนมลายูประเทศราชฝ่ายใต้ของไทย

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นความยุ่งยากในสัมปทานทำแร่ ซึ่งชาวตะวันตกสนใจขึ้นทุกวัน ทรงมีพระราชหัตถเลขาไปยังที่ประชุมกระทรวงมหาดไทยลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ร.ศ. ๑๒๐ แสดงพระประสงค์และนโยบายของพระองค์ว่า บัดนี้มีชาวตะวันตกมีความสนใจจะมาค้าขายหรือทำเหมืองแร่ในดินแดนประเทศราชมลายูของไทยหลายราย พระองค์ทรงมีพระประสงค์จะเปิดโอกาสให้ชาวต่างประเทศเข้ามาทำธุรกิจที่ดินแดนเหล่านั้นได้ แต่คนเหล่านี้ต้องมาเจรจาขออนุญาตจากรัฐบาลไทย จะขึ้นทำความตกลงทำสัญญาหรือซื้อขายโดยตรงกับเจ้าเมืองประเทศราชมลายูไม่ได้ ทั้งนี้เพราะไทยมีหนังสือสัญญากับประเทศตะวันตก และมีกฎหมายไทยกำหนดไว้ว่า ชาวต่างประเทศจะถือกรรมสิทธิ์ที่ดินหรือมีอำนาจทำธุรกิจใดในราชอาณาจักรไทย จะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐบาลไทยเสียก่อน ดังนั้นแม้ชาวตะวันตกจะไปทำสัญญากับเจ้าเมืองประเทศราชมลายูโดยพลการ สัญญานั้นย่อมใช้ไม่ได้เพราะผิดกฎหมายไทย เพื่ออำนวยความสะดวกและเป็นการเตรียมพร้อมให้ชาวตะวันตกมาลงทุนในดินแดนแถบนั้น พระองค์ทรงโปรดให้หัวเมืองประเทศราชมลายูฝ่ายตะวันออกจัดการปกครองบ้านเมืองให้เรียบร้อย และให้มีข้าหลวงไทยประจำอยู่ที่เมืองกลันตัน ซึ่งชาวต่างประเทศต้องการเข้าไปทำเหมืองแร่หลายราย ทั้งรัฐบาลไต่ถามกฎหมายสำหรับทำแร่ และได้ตั้งเจ้า

๑๑๐ C.O.273/275, from Lord Lansdowne to Joseph Chamberlain,
 14th July, 1901

พนักงานกรมราชันสำหรับคืนแค้นภูมิภาคแถบนี้แล้ว เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ต้องการขอ
สัมปทาน ๑๑๑

สำหรับกรณีบริษัทฝ ไทยยินดีที่จะอนุญาตให้ มร. คัพ เข้าไปทำแร่ในถลันตันได้
มร. คัพ จะต้องทำเรื่องราวขออนุญาตจากรัฐบาลไทยตามข้อสัญญา และกฎหมายสำหรับการทำ
แร่ที่ไทยกำหนดขึ้นโดยแต่รัฐบาลไทยไม่อาจให้สัตยาบันสัญญาที่คัพไปทำกับพระยาถลันตัน เพราะ
จะเป็นตัวอย่างให้ชาวต่างประเทศคนอื่นกระทำตามพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราช
หัตถเลขาแนะนำกรมหลวงเทเวระวงศ์ให้ทรงชี้แจงต่ออังกฤษว่า "... การที่ไม่สามารถรับรอง
สัญญาของคัพได้นั้น มิใช่ที่เราจะรังเกียจในเรื่องคอนเซสชันนี้รังเกียจในส่วนปรีลซิเปอล
เท่านั้น ... ๑๑๒" ต่อมารัฐบาลไทยจำเป็นต้องออกอาชญาบัตรตรวจแร่ให้แก่ชายคัพ เนื่องจาก
พิจารณาแล้วว่า ถึงจะมีอาชญาบัตรหรือไม่ก็ตาม คัพจะไปจัดการตรวจแร่ที่ถลันตันเองเพราะ
ถือว่ามีสัญญาอยู่แล้ว และรัฐบาลอังกฤษก็สนับสนุนคัพทั้งเป็นการป้องกันมิให้ต้องไปทะเลาะวิวาท
กับข้าหลวงไทยที่จะต้องขออนุญาตก่อนอนุญาตให้ตรวจแร่ เหตุผลที่สำคัญคือการออกอาชญา
บัตรตรวจแร่ให้คัพจะถูกต่อต้านวัตถุประสงค์ของไทย คือผู้ที่จะทำเหมืองแร่จะต้องได้รับใบ
อนุญาตเป็นทางการจากรัฐบาลที่กรุงเทพฯ เสียก่อน แม้ชาวตะวันตกคนอื่นจะประพฤติตาม
แบบอย่างคัพ ไทยก็ต้องยอมเพราะเปรียบเทียบผลได้มากกว่าผลเสีย ๑๑๓

หลังจากนั้นรัฐบาลอังกฤษเห็นพ้องกับไทยว่า สัญญาอนุญาตที่ไทยทำให้กับคัพควร
จะมีข้อแก้ไขในเรื่องการโอนอำนาจหรือแบ่งสิทธิให้ถือเช่า ว่ารัฐบาลไทยจะต้องตรวจตรา

๑๑๑ กองจดหมายเหตุ, กรมศิลปากร, เลขที่ ๒๘/๓ พระราชหัตถเลขาไปยังที่ประชุม
กระทรวงมหาดไทย, ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ร.ศ. ๑๒๐

๑๑๒ ม.๖๓/๖๖, พระราชหัตถเลขา ถึงกรมหลวงเทเวระวงศ์, สำเนาฉบับที่ ๑๓๖/๑๕๐๖,
๑๖ มีนาคม ร.ศ. ๑๒๐

๑๑๓ กองจดหมายเหตุ, กรมศิลปากร, เอกสารเลขที่ ๓/๑๘๗ รายงานการประชุมผู้สำเร็จ
ราชการ อยู่รักษาพระนคร, เรื่อง มร. คัพขอทำบ่อแร่เมืองถลันตัน

เห็นชอบด้วยก่อนเหมือนสัญญาอนุญาตอื่น แต่ศัพท์ไม่ยินยอมอ้างว่าจะทำให้ข้อตกลงระหว่างตนกับพระยากันตันไร้คุณค่า และถ้าต้องขออนุญาตไทยทุกครั้งทำให้เสียเวลา ในระหว่างนั้นรัฐบาลอังกฤษได้รับแจ้งจากเซอร์แฟรงค์ สเวทเทนแนม เจ้าเมืองลิงคอล์นในเดือนสิงหาคม พ.ศ. ๒๔๔๔ ว่ารายาปัตตานีและพระยากันตันต่างไม่พอใจกับการปกครองอันเข้มงวดของไทยและได้ขอความช่วยเหลือจากเขาหลายครั้ง แต่เขาปฏิเสธทำให้เจ้าเมืองเหล่านั้นไม่พอใจชู้ว่า จะไปขอความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา สเวทเทนแนมกล่าวว่าสหรัฐอเมริกา กำลังติดต่อบริษัทหนานท่าเหมืองแร่ แปะะปลูกและทำกิจการอื่น ๆ จากเจ้าเมืองตรังกานู โดยเสนอจะให้ค่าตอบแทนถึง ๑๐๐,๐๐๐ เหรียญ เขาชี้ให้รัฐบาลอังกฤษเห็นว่า

... จุดสำคัญของเรื่องทั้งหมดที่ข้าพเจ้าเขียนมานี้ ก็คือการที่สยามไม่มีสัญญาใด ๆ กับตรังกานู กันตันตัน และแม่แก่กับปัตตานี และการที่รายาของรัฐเหล่านี้มีแน่นอนคือสองรัฐแรก ถัดจากตนมีเสรีภาพเต็มที่ ที่จะปกครองเมืองของตนเอง และให้สัมปทานหรือสิทธิพิเศษใด ๆ แก่ชาวต่างชาติไม่ว่าชาติใด ๑๑๔

ฝ่ายไทยก็ระแวงข้าราชการในเสครเทศเทอลเมนต์ ตลอดจนศัพท์ว่าจะยุ่งยงให้กันตัน ตรังกานู และปัตตานี เอาใจออกห่างจากไทย ทั้งหนังสือพิมพ์ในลิงคอล์นได้กล่าวโจมตีการปกครองของไทย ตลอดจนข้าหลวงของไทยในดินแดนประเทศราชมลายูว่าไร้สมรรถภาพรัฐบาลไทยจัดให้พระศรีสทเทพเดินทางไปตรวจราชการ มีสิทธิออกถอนโยศบายหรือสืบเปลี่ยนข้าราชการได้ตามที่เห็นสมควร เพื่อให้สถานการณดีขึ้น ๑๑๕

นอกจากนั้น ไทยยังมีเรื่องไม่พอใจอังกฤษที่คัดค้านมิให้ไทยเข้าควบคุมการโทรเลข รถไฟ ตลอดจนการไปรษณีย์ในกันตัน ตรังกานู โดยอ้างว่าเป็นกิจการภายใน

๑๑๔ C.O. 273/274, SIR FRANK SWETTENHAM-CHAMBERLAIN, 20 November 1901

๑๑๕ กองจกหมายเหตุ, กรมศิลปากร, เลขที่ ๓/๑๘๗ โทรเลขพระยาศรีสทเทพกราบทูล
กรมหลวงราชานุภาพ ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๔๔

ของรัฐทั้งสอง ไทยกล่าวหาว่าเซอร์แฟรงค์ สเวทเทนแนม อุดหนุนรายากลับคืน ให้กระด้างกระเดื่องต่อไป โดยให้ทหารแขกซิกัสมาเป็นกำลัง และเริ่มรู้สึกว่าการที่ยังไม่อาจตกลงเรื่องทัพได้ง่าย ๆ นั้น อาจเป็นแผนการของข้าราชการในเสกร์ทเขตเคอลเมนต์ ที่หวังจะให้รัฐบาลอังกฤษเห็นว่า การที่ปล่อยให้เมืองกลันตัน ครังกานู คงอยู่ในสภาพเช่นนี้ ทำให้เสียผลประโยชน์ของคนในบังคับอังกฤษ ดังเช่นกรณีของทัพ ทั้งยังเป็นช่องทางให้มหาอำนาจอื่นเข้าแทรกแซงได้ เพื่อรัฐบาลอังกฤษจะได้ถือเป็นสาเหตุจนวกเอาเมืองทั้งสอง เข้ารวมอยู่กับอาณานิคมของตน ดังนั้น จึงเห็นว่าควรรีบตกลงเรื่องทัพนี้ให้เร็วที่สุดเป็นการดี ๑๑๖

รัฐบาลไทยตกลงยินยอมให้สัตยาบันสัญญาของทัพโดยปราศจากเงื่อนไขใด ๆ ในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๔๕ (ค.ศ. ๑๙๐๒) โดยบริษัททัพได้ให้คำรับประกันว่า จะไม่ใส่เข้าช่วงหรือโอนสัมปทานนี้แก่บุคคลหรือบริษัทอื่นใด นอกจากคนในบังคับอังกฤษ โดยจะต้องได้รับความยินยอมจากรัฐบาลอังกฤษ และได้รับสัตยาบันจากรัฐบาลไทยก่อน

สนธิสัญญาระหว่างไทย - อังกฤษ พ.ศ. ๒๔๔๕ (ค.ศ. ๑๙๐๒)

นายเรย์นัลด์ เทาเวอร์ (REGINALD TOWER) อัครราชทูตอังกฤษประจำประเทศไทย ได้เปิดการเจรจาระหว่างกรมหลวงเทวะวงษ์วโรปการ เมื่อวันที่ ๕ มกราคม พ.ศ. ๒๔๔๕ โดยกล่าวว่าอังกฤษขอให้ไทยจัดการปกครองประเทศราชมลายูของไทยให้เรียบร้อย มิฉะนั้น จะเป็นช่องให้ชาวต่างประเทศเข้าไปรบกวนได้ จึงอยากแนะนำรัฐบาลไทยให้ทำสัญญากับเมืองกลันตัน ครังกานูและปัตตานี ให้อำนาจไทยควบคุมกิจการต่างประเทศ

๑๑๖ กองจดหมายเหตุ, กรมศิลปากร, เลขที่ ๓/๑๙๓, ลายพระหัตถ์กรมหลวงดำรงราชานุภาพ กราบทูล กรมหลวงเทวะวงษ์วโรปการ, สำเนาที่ ๖๐๘/๒๑๑๓, ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๔๕

ของรัฐเหล่านี้ ส่วนกิจการภายในให้เขาปกครองกันเอง รัฐบาลอังกฤษยินดีจะช่วยเลือก
 สรรคนชำนานูราชกรมาเป็นที่ปรึกษาของเมืองทั้งสาม ฝ่ายไทยตอบว่า รัฐบาลไทยขอรับ
 คำแนะนำของอังกฤษครั้งนี้จะรับไว้พิจารณา แต่ต้องเข้าใจว่าการที่จะจัดการประการใด ๆ
 ก็ดี รัฐบาลไทยต้องระวังให้มาก เพราะทุกวันนี้ฝรั่งเศสคอยจับตาอยู่ ถ้ายอมให้อังกฤษ
 ทำประการใด ฝรั่งเศสก็จะยึดเอาเป็นตัวอย่างหรือเป็นช่องที่จะรบกวนไทยได้ ๑๑๗

ในระหว่างที่การเจรจายังไม่ตกลงกันนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้า
 อยู่หัว พร้อมด้วยกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ก็เสด็จประพาสสิงคโปร์เมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์
 พ.ศ. ๒๔๔๕ (ค.ศ. ๑๙๐๒) ใ้ทรงพบปะเจรจากับสเวทเทนแนม ซึ่งพูดจาหวานหวานเป็น
 ทำนองจะให้อังกฤษได้มีอิทธิพลในเมืองกลังตัน ตรังกานู และจะเข้าเกาะต่าง ๆ ด้วย
 เมื่อเป็นเช่นนี้ ไทยก็แน่ใจว่าอังกฤษปรารถนาเมืองขึ้นทั้งสองของไทย ทำให้เกิดความไม่
 พอใจอย่างรุนแรง

หลังจากนั้น ไทยก็ได้เจรจากับอังกฤษอีก ในที่สุดตกลงยอมรับคำแนะนำที่จะ
 ทำสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษรกับกลังตัน ตรังกานู กรมหลวงเทเวระวงษ์โรปกการทรงเสนอ
 ร่างสัญญาระหว่างไทยกับรายาของเมืองทั้งสองแก่ทูตอังกฤษ เมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ปีนั้น
 ในมาตราที่ ๓ กล่าวว่า พระเจ้าแผ่นดินสยามทรงรักษาไว้ซึ่งสิทธิที่จะแต่งตั้งข้าราชการเป็น
 เรสิดেন্টในแต่ละรัฐ ทำหน้าที่เป็นตัวแทนพระองค์และเป็นที่ปรึกษาของเจ้าผู้ครอง ซึ่งสัญญา
 ว่าจะจ่ายเงินเดือนให้แก่เรสิดেন্টและผู้ช่วยของเขา ความอัตราที่พระเจ้าแผ่นดินสยามทรง
 ประสงค์ รายาสัญญาว่าจะจัดหาที่พักอันเหมาะสม และจะทำตามคำแนะนำของเรสิดेंटใน
 ทุก ๆ เรื่อง นอกจากเรื่องที่เกี่ยวข้องกับศาสนาและประเพณีมลายู

๑๑๗ กองจดหมายเหตุ, กรมศิลปากร, เลขที่ ๓/๑๙๗ บันทึกการเจรจาระหว่างหลวง
รัตนอัปติ ผู้ว่าการแทนราชทูตสยาม ณ กรุงลอนดอน กับลอร์ดแลนคาวน์ ลงวันที่

๑๑ กุมภาพันธ์ ร.ศ. ๑๒๐

พระยาศรีสหเทพ ผู้แทนฝ่ายไทยได้ลงนามในข้อตกลงเกี่ยวกับกัลตันและตรังกาณู ณ กรุงลอนดอน ร่วมกับลอร์ด แลนสดาวน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศอังกฤษ เมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๔๕ มีข้อความสำคัญโดยย่อ ๒ ประการ คือ "ประการแรกเกี่ยวกับการที่สยามจะควบคุมกิจการต่างประเทศ และการให้สัมปทานแก่ชาวต่างชาติในรัฐทั้งสอง ประการที่ ๒ คือการแต่งตั้งที่ปรึกษาซึ่งคำแนะนำของเขา จะต้องได้รับการปฏิบัติตามในทุก ๆ กรณี ยกเว้นในเรื่องที่เกี่ยวกับเรื่องศาสนาและประเพณีของชาวอิสลาม" ๑๑๘

ปัญหาการตั้งที่ปรึกษาในเมืองกัลตันและตรังกาณู

การแต่งตั้งที่ปรึกษาตามสนธิสัญญา พ.ศ. ๒๔๔๕ (ค.ศ. ๑๙๐๒) นั้นไทยคิดจะตั้งนายสก็อตและนายเอเวนส์ ซึ่งรับราชการอยู่กับไทย แต่อังกฤษไม่เห็นด้วย อ้างว่าไม่เป็นข้าราชการอังกฤษทั้งสองคน จะเห็นชอบเฉพาะคนที่เคยรับราชการกับอังกฤษมาแล้วในเวลาเดียวกัน อังกฤษก็แนะนำให้นายแคมป์เบลล์ (CAMPBELL) เลขาธิการของเรสิเดนต์ที่เมืองเซลิงฟอร์ด ให้เป็นที่ปรึกษาเมืองกัลตัน แต่ไทยเห็นว่าถ้าเลือกคนที่รับราชการอยู่ในเสตรทเซทเทอลเมนต์ ก็เหมือนกับยกเมืองให้อังกฤษจึงไม่อาจตกลงกันได้ด้วยดี และต้องเจรจากันถึงกันอยู่เป็นเวลานาน ลอร์ด แลนสดาวน์รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอังกฤษยืนยันจะให้เลือกนายแคมป์เบลล์ และกล่าวหาว่าไทยถ่วงเวลา ยิ่งกว่านั้นยังจะขอให้สเวทเทนแฮมขึ้นมาสอบสัญญาที่ไทยไปทำกับเมืองกัลตันคู่อีก ๑๑๙ เป็นเหตุให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงขัดเคืองอังกฤษว่าไม่เชื่อใจไทย เพราะเห็นว่าเป็นผลประโยชน์ของไทยเอง "... ด้วยความโหม่นสั่นนี้ ทำให้ฉันคิดฟุ้งซ่านไปว่าเขาจะยกเหตุเล็กให้เป็น

๑๑๘ รายละเอียดของสนธิสัญญาในภาคผนวก

๑๑๙ กองจดหมายเหตุ, กรมศิลปากร, ปีกหนึ่ง, เลขที่ ๒๐, คำสนทนาระหว่างพระยาพิพัฒน์โกษา กับ มร. แพเจ็ค อุปทูตอังกฤษ เมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ร.ศ. ๑๒๑

เหตุใหญ่ เหมือนเมืองพม่าเสียแล้ว... ๑๒๐

ในระหว่างนั้นรัฐบาลไทยเกรงว่า รัฐบาลเสกตรทเซทเตอลเมนต์ อาจใช้อิทธิพลเข้าชักจูงใจรายากลับคืนให้รับนายแคมป์เบลล์ให้ได้ ทั้งทราบว่าตัวนายแคมป์เบลล์เอง กำลังเดินทางมาเมืองสิงคโปร์ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๕ ทรงพระราชดำริว่า หากอังกฤษคิดจะทำอย่างนั้นจริง ก็คงจะลำบากแก่ฝ่ายไทย แต่ทรงเชื่อว่าพวกรายากลับไม่ปรารถนาเช่นนั้น เพราะอยู่ในฐานะเช่นปัจจุบันก็สบายอยู่แล้ว อย่างไรก็ตามรัฐบาลไทยมิได้ประมาทได้ออกคำสั่งไปยังข้าหลวงเมืองมลายูให้คอยระวังสืบสวนเรื่องนี้ด้วย ๑๒๑

สำหรับปัญหาเรื่องเลือกคนไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาเมืองกลันตัน ตรังกานู นั้น ทรงมีความคิดเห็นแตกต่างกับกรมหลวงเทเวศร์วงษ์โรปกการ ซึ่งคิดจะต่อสู้อังกฤษด้วยทางเลือกตัวบุคคล แต่ทรงเห็นว่าควรต่อสู้ด้วยหลักการ กล่าวคือ ให้นิยามยอมรับนายแคมป์เบลล์ หรือข้าราชการอื่น ๆ ที่อังกฤษตั้งมา โดยยึดถือตามสัญญาข้อ ๒ ซึ่งได้ตกลงกันไว้ว่า รัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวแห่งกรุงสยามจะตั้งเจ้าพนักงาน ซึ่งเป็นชาติอังกฤษให้เป็นที่ปรึกษาและผู้ช่วยที่ปรึกษาของรายากลับคืนและตรังกานู เจ้าพนักงานเหล่านี้จะได้เลือกจากหมู่เจ้าพนักงานอังกฤษ ซึ่งเคยได้รับราชการในรัฐบาลสยามมาแล้ว หรือที่รัฐบาลสยามได้เคยรู้จักแล้วอย่างดี พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะตั้งเจ้าพนักงานเป็นที่ปรึกษาและผู้ช่วยที่ปรึกษาในเมืองกลันตันและตรังกานู ภายหลังอังกฤษได้ขอให้เพิ่มเติมว่า การแต่งตั้งและการถอดถอนต้องได้รับความเห็นชอบจากอังกฤษทุกครั้ง

จะเห็นได้ว่าความหลักการนั้น ไทยมีอำนาจในการเลือกตัวบุคคลมารับราชการ

๑๒๐ กองจดหมายเหตุ, กรมศิลปากร, ปีกหนึ่ง, เลขที่ ๖๐, สำเนาพระราชหัตถเลขาเรื่องตั้งที่ปรึกษาเมืองกลันตันและตรังกานู ถึงกรมหลวงเทเวศร์วงษ์โรปกการ. ลงวันที่ ๑๕

มกราคม ร.ศ. ๑๒๑

๑๒๑ กองจดหมายเหตุ, กรมศิลปากร, ปีกหนึ่ง, เลขที่ ๖๐ สำเนาโทรเลขพระยาศรีวิสุทธิเทพ ปลัดทูลฉลองกระทรวงมหาดไทย ถึงพระยาสุพรรณนิวัต ลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ร.ศ. ๑๒๑

ในตำแหน่งที่ปรึกษาทั้งสองคน ทรงพระราชดำริว่า หากฝ่ายไทยหาคนดังที่อังกฤษต้องการ ใ้ได้ก็เป็นการดี แต่ถ้าหาไม่ได้ ไทยก็ควรบอกภัยเสีย บอมนให้อังกฤษคิดว่าไทยไม่มีความสามารถ จนอังกฤษต้องเข้ามาจัดการเอง ด้วยวิธีเช่นนี้จะช่วยมิให้ไทยต้องเสียหน้า

"... คิดว่าการที่จะยกให้กันเปล่า ๆ โดยไม่มีอะไรแลกเปลี่ยน แลโดยปรากฏว่าเสียชั้นเชิงกันในกระบวนการผูก ฤาเกลอให้โดยไม่รู้สีก สู้ให้เขา มาแยงเอาไม่ได้ เมื่อเราหาตั้งไม่ได้เขาก็จะแต่งตั้งมาอย่างไรก็ตาม ใจ...

ในที่สุดไทยกับอังกฤษตกลงตั้งนายเกรแฮมเป็นที่ปรึกษาเมืองกลันตัน ให้ นายทอมสัน () ซึ่งรับราชการในเมืองปะหังเป็นผู้ช่วยที่ปรึกษา แต่โดยเหตุ ที่นายทอมสันรับราชการอยู่ในเสครทเซทเทลเมนต์ ทางฝ่ายไทยจึงตั้งขอแม้ว่าจะต้องให้ นายทอมสันเข้ารับราชการกับไทย และพำนักอยู่ในกรุงเทพ ฯ ชั่วระยะเวลาหนึ่งก่อนเข้ารับหน้าที่ เพื่อให้ได้ชื่อว่าเป็นข้าราชการในเสครทเซทเทลเมนต์แล้ว ส่วนนายเกรแฮม นั้นไม่จำเป็น เพราะเคยรับหน้าที่สำคัญในกระทรวงเกษตราภรณ์ ^{๑๒๓}

เมื่อเข้ารับหน้าที่ในเมืองกลันตันแล้ว เกรแฮมได้ทะนุบำรุงกิจการสาธารณะ ในเมืองนั้นหลายอย่าง เช่น จัดการไปรษณีย์โทรเลข โดยให้สร้างสายโทรเลขข้ามแม่น้ำ เมืองกลันตัน ^{๑๒๔} แต่เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในเวลาต่อมา พิสูจน์ให้เห็นว่าเกรแฮมไม่เหมาะสม กับที่ปรึกษาเมืองกลันตัน กล่าวคือ เขาขาดความอดทนและสุ่มเยือกเย็นในการติดต่อกับ บริษัทฝฝ ทั้งยังขาดไหวพริบในการปฏิบัติงาน ซึ่งจะเป็นเหตุให้นำรัฐบาลไทยให้เข้าเกี่ยวข้องกับ

^{๑๒๒} กองจดหมายเหตุ, กรมศิลปากร, ปีกหนึ่ง, เลขที่ ๒๐, พระราชหัตถเลขาถึงกรมหลวง เทเวรังษ์โรปกการ, ลงวันที่ ๑๕ มกราคม ร.ศ. ๑๒๑

^{๑๒๓} กองจดหมายเหตุ, กรมศิลปากร, ปีกหนึ่ง, เลขที่ ๒๐, โทรเลขกรมหลวงเทเวรังษ์ โรปกการถึงพระยารวิสุทรโกษา ลงวันที่ ๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๔๖ (ค.ศ. ๑๙๐๓)

^{๑๒๔} กระทรวงการต่างประเทศ, จดหมายพระยาศรีเทพ ที่ ๓๓๑/๕๔๕๘ ถึงพระยาพิฑฒโกษา ปลัดทูลฉลอง กระทรวงการต่างประเทศ, ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ร.ศ. ๑๒๒

ในปัญหายุ่งยากกับบริษัทในเวลาคอมา

พระยากลั่นตันได้ทำสัญญาเพิ่มเติมกับบริษัทฯ ลงวันที่ ๑๒ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๔๗ (ค.ศ. ๑๙๐๔) ว่า ถ้าจะออกข้อบังคับอย่างไรที่เกี่ยวข้องในที่สัมปทานของบริษัทฯ จะต้องส่งร่างข้อบังคับนั้นไปหารือกับข้าพเจ้าก่อน ทางบริษัทจะยุติการเรียกร้องสิทธิการจัดการในเมืองกลั่นตัน แต่ยังคงไว้ซึ่งสิทธิโดยสมบูรณ์ที่จะยังยั้งกฎหมายใหม่ ๆ ที่รัฐบาลจะออกมาใช้ในเขตสัมปทานของตนได้ รัฐบาลไทยรับทราบข้อตกลงดังกล่าวด้วยความไม่พอใจ

ในปี พ.ศ. ๒๔๔๘ (ค.ศ. ๑๙๐๕) ความขัดแย้งอย่างไม่มีที่สิ้นสุดระหว่างรัฐบาลไทยกับบริษัทฯ เป็นผลให้กิจการงานของบริษัทต้องหยุดชะงักลง เพื่อป้องกันมิให้ต้องประสบกับความเสียหาย ข้าพเจ้าจึงเดินทางมากรุงเทพฯ เจตนาจะขอให้ทูตอังกฤษยื่นมือเข้ามาเกี่ยวข้อง แพ้เจ็ดได้เจรจากับรัฐบาลไทยในนามของบริษัทฯ ในที่สุดทั้งสองฝ่ายตกลงทำความเข้าใจกันในร่างสัญญามันใหม่ เมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคมปีนั้น โดยที่พยอมแลกเปลี่ยนอำนาจในการบริหารกิจการต่าง ๆ ซึ่งเขามีอยู่อย่างกว้างขวาง กับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่เขาจะได้รับ ขอบข่ายแห่งสัมปทานของบริษัทถูกกำหนดลงไปอย่างชัดเจน บริษัทมีสิทธิจนถึงปี พ.ศ. ๒๔๕๓ (ค.ศ. ๑๙๑๐) ในอันที่จะแสวงหาประโยชน์จากผลผลิตทุกอย่างเท่าที่จะหาได้ โดยอยู่ในเงื่อนไขที่กล่าวแล้ว ข้อตกลงนี้เป็นที่พอใจของทั้งสองฝ่าย

แต่ต่อมาไม่นานบริษัทฯร้องทุกข์ว่า ได้รับความปฏิบัติอย่างไม่ชอบธรรมจากเกรแฮม นอกจากนั้นยังมีเรื่องเดือดร้อนเกี่ยวกับการจัดการไปรษณีย์โทรเลข การเก็บภาษีไม้พื้น ภาษีสินค้าขาเข้า ภาษีวัวควาย และข้าวเปลือก ตลอดจนการออกกฎข้อบังคับใหม่ ๆ ของรัฐในปีต่อมา บริษัทฯมีความเห็นไม่ลงรอยกับเกรแฮมในเรื่องการออกข้อกำหนดในการปรับปรุงที่ดินเพื่อปลูกยาง ความขัดแย้งทวีขึ้น จนเวสต์เทนการ์ด (WESTENGARD) ที่ปรึกษาทั่วไปของไทย ซึ่งเป็นผู้ช่วยสโทรเบล เห็นว่าควรให้ทัพและเกรแฮมไปตกลงเจรจากันที่กรุงเทพฯ ให้เด็ดขาดไป แต่กรมหลวงดำรงราชานุภาพไม่ทรงเห็นชอบด้วย

รัฐบาลอังกฤษพิจารณาว่า นโยบายของรัฐบาลไทยและเกรแฮมขัดต่อผลประโยชน์ของคนในบังคับและบริษัทอังกฤษในกลั่นตัน เพื่อหลีกเลี่ยงความเสียหายของบริษัท มีหนทางที่

ควรปฏิบัติอยู่ ๒ ประการ คือ เปลี่ยนเอาตัวบุคคลที่มีไหวพริบและมีท่าที่เป็นมิตรมากกว่ามา แทนเกรแฮม มิฉะนั้นก็ถึงกงสุลอังกฤษ ซึ่งจะทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างเกรแฮมและบริษัท อังกฤษ และสามารถคัดล้นเหตุการณ์เพื่อความเป็นธรรมของทั้งสองฝ่ายมาประจำล้นตัน

สำหรับประการแรกนั้น ดูเหมือนไม่อาจกระทำได้ เนื่องจากเกรแฮมได้รับความสนับสนุนและไว้วางใจจากรัฐบาลไทยมาก จะเห็นได้ว่าเมื่อรัฐบาลไทยได้รับใบบอกฟ้องร้องกล่าวโทษเกรแฮมและทอมสัน รวม ๓ ฉบับ จากพระยากล้นตัน ว่าทั้งสองคนเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับศาสนาอิสลาม และให้ผลประโยชน์แก่พระยากล้นตันน้อยเกินไป ขอให้ไทยเปลี่ยนตัวที่ปรึกษาใหม่ ^{๑๒๕} องค์เสนาบดีว่าการมหาดไทยได้ทรงโต้ตอบพระยากล้นตันไปว่า

"... เรื่องนี้เป็นที่ประหลาดใจมากที่ได้รับใบบอกนี้ ด้วยตั้งแต่จัดการเมืองกล้นตันมา ฉันได้เอาใจใส่ฟังข่าวคราว และได้เคยลงไปถึงเมืองกล้นตันเอง เห็นการบ้านเมืองเรียบร้อยเจริญขึ้นกว่าแต่ก่อนมาก ผลประโยชน์บ้านเมืองก็เจริญขึ้นกว่าแต่ก่อนมาก ไม่ใคร่เคยรู้สึกถึงความเสื่อมเสียอย่างไรมิขึ้นเพราะเหตุที่จัดการเหล่านี้ ในใบบอกพระยากล้นตันก็ไม่ใคร่ชี้แจงให้เข้าใจได้ว่า ความเสื่อมเสียและความไม่พอใจมีอยู่ในเรื่องใด ๆ และไต่พุดจากกับมิสเตอร์เกรแฮม ในเรื่องนั้น ๆ ให้เขาทราบความประสงค์ของพระยากล้นตันแล้วหรือยัง อีกประการหนึ่งในเวลานี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเสด็จไม่อยู่ในพระนคร การเรื่องนี้ขอให้พระยากล้นตันตรึกรอกฎให้ตีเสียก่อน คือ ถ้ามีเรื่องอะไรซึ่งเห็นเป็นการชัคของเกี่ยวด้วยเรื่องศาสนาที่ดี ควรพระยากล้นตันจะชี้แจงความเห็นต่อมิสเตอร์เกรแฮม เขาไปกราบบังคมทูล เฉพาะขอราชการหรือเรื่องราวที่ไม่ตกลงกันนั้น ขอพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัย ก็เป็นการสมควร และขออภัยอย่างธรรมเนียม... ^{๑๒๖}

^{๑๒๕} กองจดหมายเหตุ, กรมศิลปากร, ลายพระหัตถ์กรมหลวงดำรงราชานุภาพ เลขที่ ๔๕/๑๔๗
กราบบังคมทูลสมเด็จพระบรมโอรสาธิราช ผู้สำเร็จราชการรักษาพระนคร. ลงวันที่ ๕
กรกฎาคม ร.ศ. ๑๒๖

^{๑๒๖} กองจดหมายเหตุ, กรมศิลปากร, ลายพระหัตถ์กรมหลวงดำรงราชานุภาพที่ ๔๕/๑๔๗
ทรงตอบพระยากล้นตัน ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ร.ศ. ๑๒๖

ส่วนการแต่งตั้งกงสุลกึ่งพิจารณา เห็นไม่สมควรพอ

รัฐบาลอังกฤษจึงเปลี่ยนวิธีการใหม่ สั่งแพเจ็ตให้อธิบายให้รัฐบาลไทยเข้าใจ ในความเปลี่ยนแปลงสภาวะทางเศรษฐกิจในเมืองกลันตันว่า ผลประโยชน์ของชาวอังกฤษ ตลอดจนความรุ่งเรืองของเมืองนั้น ย่อมผูกพันแน่นแฟ้นกับสวัสดิภาพของบริษัท แต่ทำให้อัน เป็นปฏิปักษ์ของเกรแฮมจะเป็นอันตรายอย่างมาก ควรที่รัฐบาลไทยจะจัดการกำชับให้หันมา ประนีประนอมกับบริษัท หากยังขึ้นปฏิปักษ์อย่างเดิมต่อไป รัฐบาลอังกฤษจำเป็นต้องยืนยันให้ เกรแฮมพ้นจากตำแหน่งไป

แต่ก่อนที่แพเจ็ตจะได้ดำเนินการตามคำสั่ง กระทรวงการต่างประเทศอังกฤษ ก็มีโทรเลขมาให้ยับยั้งคอยฟังผลของข้อตกลงฉบับใหม่ ซึ่งกำลังอยู่ในระหว่างการเจรจาเรื่อง การโอนรัฐกลันตันให้อังกฤษ ๑๒๗

สนธิสัญญาอังกฤษ - ฝรั่งเศส ฉบับปี พ.ศ. ๒๔๔๗ (ค.ศ. ๑๙๐๔)

ปี พ.ศ. ๒๔๔๗ นับว่ามีความสำคัญมากต่อฐานะของอังกฤษในแหลมมลายู ภาย เหตุที่รัฐบาลมลายูทางตอนเหนือได้ตกเข้ามาอยู่ในเขตอิทธิพลของอังกฤษ ภายใต้อข้อตกลงซึ่ง ทำกับฝรั่งเศส ซึ่งรวมเรียกกัน "ความเข้าใจฉันมิตร" (AGNIO-FRANCH ENTENTE) เมื่อวันที่ ๘ เมษายน พ.ศ. ๒๔๔๗ มีข้อความสำคัญว่า ฝรั่งเศสจะยอมรับอิทธิพลของอังกฤษ ในประเทศไทยบนดินแดนฝั่งตะวันตกของแม่น้ำเจ้าพระยา รวมทั้งในแหลมมลายูและเกาะใกล้เคียง ทั้งนี้ อังกฤษจะยอมรับอิทธิพลของฝรั่งเศสในประเทศไทยทางฝั่งตะวันออก และ ตะวันออกเฉียงใต้ของแม่น้ำเจ้าพระยา รวมทั้งเกาะติดต่อกันด้วย ๑๒๘

๑๒๗ F.O. 371/329, Telegram from Grey to Paget, May 3, 1907.

๑๒๘ C.O. 273/305, from Paget to Prince Dewawongse, April 15, 1904.

รายายมุกดาของไทรบุรีเดินทางมากรุงเทพฯ ๓ ซอกุ้ยมีเงิน ๒,๐๐๐,๐๐๐ เหรียญจากไทยเมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. ๒๔๔๔ ^{๑๓๑}

บัดนี้ไทยมีเหตุผลเพียงพอที่จะใช้เป็นข้ออ้างกระชั้นการปกครองในไทรบุรี ดังนั้นรัฐบาลไทยจึงเสนอเงื่อนไขในการให้กู้ยืมเงินว่า ไทรบุรีจะต้องยอมรับที่ปรึกษาทางการเงินซึ่งรัฐบาลไทยจะส่งมาอยู่ประจำเพื่อคอยควบคุมดูแลจัดระเบียบการคลังของรัฐ และเห็นสมควรจัดตั้งสภาของรัฐ (STATE COUNCIL) ประกอบด้วยสมาชิกไม่เกิน ๕ คน หนึ่งในจำนวนนั้นคือที่ปรึกษาทางการเงินของไทย สภานี้จะรับผิดชอบต่อการบริหารงานของรัฐให้มีประสิทธิภาพ ^{๑๓๒} ปรากฏว่าข้อเสนอของไทยได้รับการต้อนรับอย่างดีจากบรรดาเจ้ามลายูในไทรบุรี แต่อังกฤษมีปฏิกิริยาเป็นไปในทางตรงกันข้าม นายเบ็กเกต (MR. BECKETT) คุปทูตอังกฤษประจำประเทศไทยได้รับคำสั่งให้ดำเนินการทุกอย่างเท่าที่อาจทำได้ เพื่อชักชวนโดยอ้างว่าการแต่งตั้งที่ปรึกษาเป็นความพยายามของไทยที่จะรุกรานเอกราชของไทรบุรี ซึ่งไม่เพียงแต่จะเป็นอันตรายต่อการลงทุนของอังกฤษเท่านั้น แต่ยังไม่เป็นประโยชน์อันใดต่อไทรบุรีเองอีกด้วย ^{๑๓๓} อังกฤษพิจารณาว่าตนไม่อาจดำเนินการรุนแรงกับไทยได้ เนื่องจากได้เคยยอมรับฐานะของไทยเหนือรัฐมลายูมาแล้วตั้งแต่ พ.ศ. ๒๓๖๕ (ค.ศ. ๑๘๒๒) อีกทั้งได้มีส่วนในการตั้งที่ปรึกษาประจำกลันตันอีกด้วย ยิ่งกว่านั้นไทยยังมีเหตุผลเพียงพอในการอ้างความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการดังกล่าว ในเมื่อตัวที่ปรึกษาทางการเงินและผู้ช่วยการกรรมาการเหมืองแร่ของไทยเอง เป็นผู้แนะนำรัฐบาลไทยให้ทำเช่นนั้นภายหลังที่เขาทั้งสองได้ไปตรวจตราสภาพที่แท้จริงโดยทั่ว ๆ ไปในรัฐมลายูแล้วอีกประการหนึ่ง รายาไทรบุรีเองก็มีความเต็มใจที่จะรับที่ปรึกษาที่รัฐบาลไทยจะแต่งตั้งไป

^{๑๓๑} GEORGE W. MAXWELL, THE ANNUAL REPORT OF THE BRITISH ADVISER TO THE KEDAH GOVERNMENT FOR THE YEAR 1909-1910

(KUALA LUMPUR: 1910) P. 9

^{๑๓๒} ABBAS, "KEDAH-SIAM-BRITAIN RELATION 1905-1923," P. 12

^{๑๓๓} C.O. 273/314, PAGET TO LANSDOWNE, JANUARY 25th, 1905.

ข้อตกลงนี้ทำให้อังกฤษมีอำนาจที่จะดำเนินการอย่างอิสระได้ในแหลมมลายู โดยไม่ต้องคอยกังวลต่อการแทรกแซงของฝรั่งเศสอีก แต่อังกฤษกลับต้องเผชิญกับคู่แข่งใหม่ คือ เยอรมนี ซึ่งกำลังเริ่มสนใจในแหลมมลายู และได้ขอสัมปทานเหมืองแร่จากรายาไทรบุรี กระทรวงการต่างประเทศอังกฤษยื่นประท้วงอย่างแข็งขัน โดยอ้างว่าอาจมีจุดประสงค์ทางการเมืองซ่อนเร้นอยู่เบื้องหลัง^{๑๒๙} แม้รัฐบาลไทยเองก็พิจารณาความพยายามที่จะขอสัมปทานทำเหมืองแร่ใกล้เขตแดนไทรบุรี - รามันท์ ด้วยความไม่พอใจอย่างยิ่ง

ในปีเดียวกัน เจ้าเมืองไทรบุรีปฏิเสธไม่ยอมรับนายฮิล (MR. HEAL) ข้าราชการกรมแร่ซึ่งกรมหลวงดำรงราชานุภาพทรงดำริจะส่งมา เพื่อทำรายงานโครงการที่จะขุดเหมืองแร่ของรัฐ รัฐบาลไทยจึงไม่มีเครื่องมือที่จะควบคุมการกระทำของรายาได้ ต่อมารัฐบาลไทยเริ่มรู้สึกสงสัยในเจตนาของอังกฤษ ในเมืองไทรบุรีและปติศ ความรู้สึกเช่นนี้กระตุ้นให้เกิดความคิดที่จะฟื้นฟูอำนาจของไทยในไทรบุรีโดยเร็วที่สุด และต้องกระทำเสียก่อนที่มหาอำนาจใด ๆ จะหันเคลื่อนไหว รัฐบาลไทยปรารถนาจะตั้งที่ปรึกษาคนหนึ่งมาประจำไทรบุรี ทำหน้าที่เหมือนกับที่ปรึกษาของรายากันตัน ไทยประสบความสำเร็จดังประสงค์ในต้น พ.ศ. ๒๔๔๔ เมื่อรายาแห่งไทรบุรีชอกูเงินจากไทย

สนธิสัญญาว่าด้วยการกู้ยืมเงินปี พ.ศ. ๒๔๔๔ ระหว่างไทย - ไทรบุรี

ชั่วระยะเวลา ๑๐ ปีที่ผ่านมา ฐานะทางการเงินของไทรบุรีตกต่ำลงไปมาก เมื่อรัฐบาลไทยส่งที่ปรึกษาการคลังไปสอบสวนฐานะทางการเงินของไทรบุรี ก็ได้พบว่าหนี้สินเพิ่มจากจำนวน ๗๐๐,๐๐๐ เหรียญเป็น ๒๔,๐๐๐,๐๐๐ เหรียญ ภายในชั่วเวลาเพียงหนึ่งปี^{๑๓๐}

^{๑๒๙} C.O. 273/374, from Paget to the Under-Secretary of state of the Colonies, January 25th, 1905

^{๑๓๐} รายได้ของรัฐประมาณปีละ ๔๐๐,๐๐๐ เหรียญ

ในที่สุดไทยและอังกฤษก็ตกลงกันได้ กล่าวคือ ไทยรับรองว่าการแต่งตั้งที่ปรึกษาทางการเงินจะไม่มีผลทางการเมือง แต่จะเป็นเพียงหลักประกันความปลอดภัยทางธุรกิจชนิดหนึ่ง ซึ่งไทยจำต้องกระทำเพื่อป้องกันมิให้สูญเสียเงินกู้ ที่ปรึกษาและผู้ช่วยจะเป็นชนชาติอังกฤษ และจะอยู่ในไทรบุรีจนกว่าจะมีการชดใช้ดอกเบี้ยและหนี้สินหมดแล้ว ไทยพร้อมที่จะแจ้งให้สถานกงสุลอังกฤษที่กรุงเทพฯ ทราบความเคลื่อนไหวที่สำคัญ ๆ ของตน ได้มีการลงนามในข้อตกลงให้กู้ยืมเงินจำนวน ๒,๖๐๐,๐๐๐ เหรียญ โดยคิดดอกเบี้ย ๖% ระหว่างไทยกับไทรบุรี เมื่อวันที่ ๑๖ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๔๘^{๑๓๔} (ค.ศ. ๑๙๐๕) โดยมีเงื่อนไขว่าไทรบุรีจะต้องยอมรับคำแนะนำของที่ปรึกษาทางการเงิน ซึ่งไทยจะแต่งตั้งไป ทั้งจะต้องแจ้งให้รัฐบาลไทยทราบงบประมาณของรัฐ และต้องไม่เอาเงินรายได้ส่วนใดของรัฐไปเป็นหลักประกันหรือตัวจำนำความมั่นคงในการทำสัญญากับชาติอื่น อังกฤษพยายามต่อต้านอิทธิพลของไทยซึ่งกำลังเพิ่มพูนขึ้นในไทรบุรี ซึ่งเป็นรัฐในเขตอิทธิพลของอังกฤษตามข้อตกลงปี พ.ศ. ๒๔๔๓ (ค.ศ. ๑๙๐๔) โดยยื่นข้อเสนอนี้ที่จะแต่งตั้งข้าราชการกงสุลอังกฤษไปประจำในรัฐนั้น เพื่อดูแลรักษาผลประโยชน์ของอังกฤษให้ได้ผลเต็มเม็ดเต็มหน่วยยิ่งขึ้น ดังนั้นในวันที่ ๒๓ ธันวาคมปีเดียวกัน ได้แต่งตั้งให้นายมิโคส ฟรอสท์ (Mr. Meadows Frost) เป็นกงสุลอังกฤษประจำไทรบุรีขึ้นตรงต่อทูตอังกฤษประจำประเทศไทย อำนาจทางการศาลของกงสุลแห่งไทรบุรีแผ่ไปถึงเมืองปลิศ สตุล ตรัง ภูเก็ตและพังงา โดยเฉพาะเมืองปลิศนั้นตกอยู่ในฐานะเดียวกับไทรบุรี และต้องทำสัญญาชดใช้เงินจากรัฐบาลไทยในปีเดียวกัน^{๑๓๕}

^{๑๓๔} MAXWELL, THE ANNUAL REPORT OF THE BRITISH ADVISER TO THE KEDAH GOVERNMENT OF THE YEAR 1909-1910.P' 9

^{๑๓๕} รายละเอียดของสัญญาอยู่ในภาคผนวก