



บทที่ 3

การขยายอำนาจการเมืองการปกครองของรัฐบาลสยามกับการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจ
และการเมืองในภาคเหนือ* (พ.ศ. 2417 - 2445)

การขยายอำนาจทางการเมืองการปกครองของรัฐบาลสยามเข้าไปในภาคเหนือระหว่าง พ.ศ. 2417 ถึง พ.ศ. 2445 ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจแบบเดิมของภาคเหนือ จนทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการเมืองขึ้นมา และการเปลี่ยนแปลงนี้สร้างความเดือดร้อนมาสู่กลุ่มคนกลุ่มต่าง ๆ ที่ดำรงชีวิตอยู่

การศึกษาการขยายอำนาจการเมืองการปกครองของรัฐบาลสยามกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการเมืองในภาคเหนือ พ.ศ. 2417 ถึง พ.ศ. 2445 ในที่นี้ จะแบ่งออกเป็น 2 ประเด็น คือ การขยายอำนาจการเมืองการปกครองของรัฐบาลสยาม และการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการเมืองในภาคเหนือ

การขยายอำนาจการเมืองการปกครองของรัฐบาลสยาม

การตัดสินใจขยายอำนาจการเมืองการปกครองเข้าไปในภาคเหนือของรัฐบาลสยาม ประกอบมูลเหตุที่สำคัญ คือ การเกิดแนวคิดเรื่องรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในกลุ่มชนชั้นนำสยาม และปัญหาความขัดแย้งในภาคเหนือ

* ผู้เขียนให้คำว่า "ภาคเหนือ" เรียกบริเวณ 7 จังหวัดที่เคยเป็นอาณาจักรล้านนามาก่อน นับตั้งแต่ พ.ศ. 2427 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นปีที่รัฐบาลได้เข้าควบคุมดูแลภาคเหนืออย่างจริงจัง ส่วนที่ใช้คำว่าภาคเหนือโดยตลอดนั้น เพราะหลังจากนี้รัฐบาลสยามได้เรียกบริเวณภาคเหนือหลายชื่อ เช่น มณฑลพายัพ, มณฑลลาวเฉียง ดังนั้น เพื่อไม่ให้สับสน ผู้เขียนจึงใช้คำว่า "ภาคเหนือ" หลังจากปี พ.ศ. 2417 โดยตลอด.

การเกิดแนวความคิดเรื่องรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในกลุ่มชนชั้นผู้ปกครองของสยาม เป็นความคิดพื้นฐานสำคัญที่เป็นมูลเหตุในการตัดสินใจ ขยายอำนาจการเมืองการปกครองเข้าไปในภาคเหนือ ความคิดนี้มีสาระสำคัญสองด้าน ได้แก่ ความคิดเกี่ยวกับรัฐที่มีอาณาเขตแน่นอนและความคิดเรื่องพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ความคิดเกี่ยวกับอาณาเขตของพระราชอาณาจักรแบบจารีตเดิมนั้น เป็นรัฐที่ปราศจากอาณาเขตที่ชัดเจนแน่นอน¹ ความคิดหรือการรับรู้เกี่ยวกับเขตแดนของพระราชอาณาจักรที่เป็นจริงเริ่มปรากฏขึ้นตั้งแต่รัชกาลที่ 4 เป็นต้นมา พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงได้แสดงให้เห็นว่าพระองค์ทรงรับรู้ว่าอาณาเขตของพระราชอาณาจักรของพระองค์มีแต่ไหน ดังที่พระองค์ทรงพระราชนิพนธ์ความว่า

... พระราชอาณาจักรฝ่ายสยาม คือ แผ่นดินสยามเหนือ ใต้และดินแดนต่าง ๆ ที่อยู่เคียงใกล้เป็นที่อาศัยอยู่ของชนชาวประเทศ มีเทศภาษาต่าง ๆ คือ ลาวเจียง ลาวกาว และกัมพูชามลายู และกะเหรี่ยง ในทิศนั้น ๆ เกือบรอบคอบ...²

พระองค์ยังทรงระบุตำแหน่งที่ตั้งของกรุงสยามบนผิวโลกได้อย่างแน่ชัดว่า อยู่ทางใต้่าวกลาง อยู่ทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ของมัชฌิมประเทศ³ รวมทั้งระบุตำแหน่งที่ตั้งได้อย่างละเอียดชัดเจนตามความรู้ทางภูมิศาสตร์ตะวันตกว่าราชอาณาจักรสยามตั้งอยู่ที่ "...แห่งหนึ่งในทะเล 13 - 26 แล็ตติจูด และ 101 - 103 ลองติจูดตะวันออกในสยาม..."⁴

¹ นิธิ เอียวศรีวงศ์, "โลกของนางพมผาค" ใน ปากไก่และใบเรือ (กรุงเทพมหานคร : อัมรินทร์การพิมพ์,) 2527.

² พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, ใน งานฉลองครบ 84 ปี มกุฎราชวิทยาลัย 1 - 5 ตุลาคม 2521 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มกุฎราชวิทยาลัย, 2521), หน้า 601 - 603.

³ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, ประชุมพระราชนิพนธ์ภาษาบาลีในรัชกาลที่ 4 ภาค 2 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มกุฎราชวิทยาลัย, 2521), หน้า 553.

⁴ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, "พระราชหัตถเลขา..." หน้า 31.

การที่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริรับรู้เกี่ยวกับรัฐที่มีอาณาเขตแน่นอน จึงทำให้พระองค์ทรงตระหนักถึงการระมัดระวังในเขตแดนของพระองค์ใน พ.ศ. 2407 ทรงมีพระราชดำริที่จะกำหนดเส้นเขตแดนด้านพม่า โดยการเจรจาแบ่งแดนกับอังกฤษให้เรียบร้อย นอกจากนี้ยังทรงให้คำอธิบายเกี่ยวกับปัญหาเรื่องเขตแดนระหว่างสยามกับพม่าที่ไม่แน่นอนด้วยแนวคิดเกี่ยวกับอาณาเขตของรัฐแบบใหม่ที่พระองค์ทรงรับรู้ว่าเนื่องจากแต่ก่อนสยามกับพม่าเป็นข้าศึกกัน ราษฎรทั้งไทยและพม่าต่างไม่กล้าหากินใกล้เขตแดนจึงทำให้ "... เขตแดนอำพรางกันอยู่ก็หาผู้ต่อถ้อยร้อยความ..."⁵

ความคิดเกี่ยวกับรัฐที่มีอาณาเขตชัดเจนแน่นอนนี้ มีความสัมพันธ์อยู่กับความคิดเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ กล่าวคือ เดิมทีพระมหากษัตริย์มีสถานะเป็นพระโพธิสัตว์ พระราชอำนาจมิได้วางอยู่บนความเป็นมนุษย์ธรรมดาแต่มาจากการสั่งสมบุญบารมีมามากมายในอดีตชาติ หรือมาจากพิธีกรรมซึ่งทำให้พระองค์เป็นเทพเจ้า ดังนั้นจึงถือว่าพระราชอำนาจของพระองค์แผ่ออกไปโดยไม่มีขอบเขตจำกัด แม้ว่าในความเป็นจริงการมีอำนาจเหนือประเทศอื่น ๆ จะเป็นแต่เพียงในนามก็ตาม แต่เมื่อความคิดเรื่องขอบเขตของรัฐเปลี่ยนไป ความคิดเกี่ยวกับพระราชอำนาจก็เปลี่ยนไปด้วย พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแสดงให้เห็นว่าพระองค์ทรงตระหนักถึงความต้องการที่จะมีอำนาจที่เป็นจริงเหนือดินแดนที่อยู่ในอาณาเขตของพระองค์ มิใช่มีอำนาจแต่เพียงในนามเหมือนเช่นเดิม⁶

แต่อย่างไรก็ตามในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เงื่อนไขหลายประการยังเป็นปัจจัยจำกัดไม่ให้พระองค์สามารถที่จะกระทำตามที่พระองค์ทรงมีพระราชดำริซึ่งรวมทั้ง การมีอำนาจที่แท้จริงเหนือดินแดนของพระองค์ เงื่อนไขเหล่านี้ เช่น การมีอำนาจของกลุ่มขุนนางสายตระกูลขุนนาง เป็นต้น⁷

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 353.

⁶ ดูรายละเอียดใน อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์ "ความเปลี่ยนแปลงของสำนึกทางประวัติศาสตร์ และความเปลี่ยนแปลงในสังคมไทย ตั้งแต่รัชกาลที่ 4 ถึง พ.ศ. 2475" วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531, หน้า 103 - 132.

⁷ เรื่องเดียวกัน.

ในรัชสมัยต่อมา พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงแสดงให้เห็นถึงแนวพระราชดำริที่เป็นไปในลักษณะเดียวกัน ดังปรากฏในพระราชปรารภของพระองค์ความที่เสียดินแดนทางใต้ คือ กลันตัน ตรัง กานู ไทรบุรี และหมู่เกาะ ความว่า "... การที่เสียพระราชอาณาเขตไปครั้งนี้ ก็เป็นที่เสียพระเกียรติยศมาก เป็นที่เศร้าสลดใจอยู่..."^๘ หรือในกรณีที่ดินแดนส่วนใดที่ไม่สามารถจะมีอำนาจเหนือได้อย่างแท้จริง พระองค์ทรงแสดงพระราชดำริว่า

"...แต่ครั้งจะเอาไว้ก็มีแต่จะเกิดความร้อนใจ เพราะอังกฤษมีความปรารถนาแรงกล้า เมื่อเราเห็นว่าจะได้อะไรบ้างแล้วจึงจัดการเสียเพื่อจะได้จัดการปกครองให้ทั่วถึงในส่วนที่เป็นของเรา เราจะมีอำนาจมากกว่าเมื่อมีเมืองที่ไม่มีอำนาจปกครองพวอยู่ เพราะเมื่อมีอยู่ก็ต้องปกครองรักษาให้ได้สิทธิขาดจริง ๆ ถ้าปกครองไม่ได้สิทธิขาดแล้ว ไม่มีเสียดีกว่า..."^๙

หากจะกล่าวโดยสรุป การเกิดแนวคิดเรื่องรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ก็คือ การเกิดความคิดที่ว่า พระมหากษัตริย์จะต้องมีพระราชอำนาจเด็ดขาดครอบคลุมดินแดนในอาณาเขตของตนที่แท้จริงนั่นเอง และด้วยความคิดเช่นนี้ จึงทำให้ชนชั้นนำสยามพยายามจะขยายอำนาจทางการเมืองการปกครองอำนาจเข้าไปในดินแดนที่ตนเคยมีอำนาจแต่เพียงในนาม เมื่อประสบกับปัญหาที่อาจจะทำให้สูญเสียดินแดนนั้นไป

แนวคิดอีกประการหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการเข้าไปการขยายอำนาจการเมืองการปกครอง และเป็นแนวคิดที่ประกอบอยู่กับรัฐแบบใหม่^{๑๐} คือ แนวคิดที่มุ่งหวังจะสร้างความเจริญก้าวหน้าในดินแดนที่อยู่ในขอบเขตพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์แห่งรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งยังผลให้

^๘ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, "พระราชดำรัสในที่ประชุมเสนาบดี เรื่องทำหนังสือสัญญาทางไมตรีกับอังกฤษ ร.ศ. 128," วารสารศิลปากร, 20 (กันยายน 2519) : 69

^๙ เรื่องเดียวกัน หน้า, 68 - 69.

^{๑๐} ดูรายละเอียดใน อรรถจักร สัตยานุรักษ์ "ความเปลี่ยนแปลงของสำนักทางประวัติศาสตร์...", ในบทที่ 2.

ชนชั้นนำสยามพยายามที่จะจัดการในบางสิ่งบางอย่างที่ตนเห็นว่าเป็นความเจริญหรือยังผลให้เกิดความเจริญก้าวหน้าขึ้น ดังจะเห็นได้จากความพยายามที่จะจัดการกับปัญหาต่าง ๆ รวมทั้ง การสร้างสรรค์การทำมาหากินในรูปแบบใหม่ เช่น การสร้างถนนหนทาง เป็นต้น สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยา ต๋ำรงราชานุภาพทรงอธิบายเรื่องนี้ไว้อย่างชัดเจนว่า

"...ความหมายของการปกครองอย่างเก่าและอย่างใหม่ก็อยู่ในบ้านเมืองอยู่เย็นเป็นสุขนั้น ผิดกันแต่เข้าใจอธิบายคำอยู่เย็นเป็นสุข นั้นผิดกันอย่างเก่าถือว่า ถ้าบ้านเมืองปราศจากภัยต่าง ๆ เช่น โจรผู้ร้าย เป็นต้น ก็เป็นสุข...ความคิดที่ว่าจะให้บ้านเมืองอยู่เย็นเป็นสุข ต้องจัดการทะนุบำรุงในเวลาบ้านเมืองปกติเป็นคติที่เกิดขึ้นใหม่ ดูเหมือนจะเริ่มเกิดขึ้นแต่ในรัชกาลที่ 4..."¹¹

ปัญหาความขัดแย้งในภาคเหนือ

ปัญหาที่ทำให้ชนชั้นนำสยามเริ่มตระหนักว่าตนเองอาจจะสูญเสียดินแดนภาคเหนือให้แก่ อังกฤษ หากไม่หาหนทางแก้ไขปัญหาให้ดี ก็คือ ปัญหาความขัดแย้งระหว่างคนในบังคับอังกฤษกับ เจ้านายภาคเหนือในเรื่องกิจการป่าไม้และปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยในบริเวณชายแดน

ความขัดแย้งนี้เกิดขึ้นอย่างมากภายหลังจากที่ชาวพม่าและชาวไทยใหญ่ในบังคับอังกฤษ เข้ามาดำเนินกิจการป่าไม้ในภาคเหนือมากขึ้น ดังนั้นการขออนุญาตทำป่าไม้ผู้ขอจะต้องเสียเงินพิเศษเป็นค่าเปิดป่า ผู้ใดให้เงินตอบแทนในส่วนนี้สูงกว่าก็จะได้รับสิทธิสัมปทานในการทำป่าไม้ นั่น ๆ จากการที่การทำป่าไม้ได้กลายมาเป็นที่มาของทรัพย์สินมหาศาลจึงทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้ง จากการทำสัญญาป่าไม้ที่เจ้านายภาคเหนือออกให้แก่คนพม่าและไทยใหญ่ โดยที่ทางเจ้านายภาคเหนือ ถืออำนาจตนเองออกสัมปทานในป่าไม้ที่ไม่ใช่ของตนแต่เป็นของเจ้านายคนอื่น สัญญามักไม่ระบุเวลาหมดสัญญา เขตป่าไม้ไม่แน่นอน รวมทั้งเจ้านายภาคเหนือยังละเมิดสัญญาโดยยึดอำนาจตามอำเภอใจ

¹¹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยา ต๋ำรงราชานุภาพ "เทศาภิบาล" ใน มณฑลเทศาภิบาลวิเคราะห์ : เปรียบเทียบ, หน้า 5.

ในช่วงก่อนการทำสนธิสัญญาเบาว์ริง ความขัดแย้งนี้ไม่รุนแรงนักเพราะคนพม่าและไทยใหญ่ยอมอ่อนน้อมต่อเจ้านายภาคเหนือเพื่อจะได้สัมปทาน แม้ในบางกรณีอาจจะถูกกั้นกั้วจากเจ้านายภาคเหนือก็ไม่มีทางที่จะต่อรองต่อสู้ได้¹² แต่เมื่อมีการทำสนธิสัญญาเบาว์ริงแล้วคนพม่าและไทยใหญ่ถือว่าตนเป็นคนในบังคับอังกฤษและมีสิทธิ์ในการขอความคุ้มครองจากกงสุลอังกฤษตามที่ระบุไว้ในสนธิสัญญาข้อที่ 2 ความว่า กงสุลอังกฤษซึ่งตั้งอยู่ที่กรุงเทพฯ จะรักษากฎหมายการค้าและกฎหมายที่จะห้ามปรามมิให้คนที่อยู่ในบังคับอังกฤษทำผิดล่วงละเมิดกฎหมายของอังกฤษกับสยามที่มีอยู่แล้วและจะมีต่อไปภายหน้า ถ้าคนในบังคับอังกฤษเกิดวิวาทกันขึ้นกับคนไทย กงสุลจะทำโทษตามกฎหมายอังกฤษ ถ้าคนอยู่ในบังคับของไทยทำผิด ไทยจะทำโทษตามกฎหมายเมืองไทย¹³

สนธิสัญญาเบาว์ริงข้อที่ 2 นี้เองทำให้คนในบังคับอังกฤษมีอิทธิพลมากขึ้น กล่าวคือ คนในบังคับอังกฤษจะยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ต่อกงสุลอังกฤษที่กรุงเทพฯ เมื่อเกิดความขัดแย้งและเสียผลประโยชน์ในการทำป่าไม้กับเจ้าเมืองต่าง ๆ ของล้านนาทางกงสุลอังกฤษก็จะร้องเรียนผลักดันต่อรัฐบาลสยามให้มีการตัดสินคดีเรียกร้องค่าเสียหายจากเจ้าเมือง

คดีความที่เกิดขึ้นระหว่างเจ้าเมืองกับคนในบังคับอังกฤษส่วนใหญ่แล้วเป็นคดีความที่เกี่ยวกับการซื้อขายอย่างไม่มีกฎหมายของเจ้าเมือง อาทิเช่น คดีความที่เกิดขึ้นระหว่างเจ้าเมืองกับคนในบังคับที่เกิดจากการใช้สัมปทานป่าไม้ซ้ำซ้อนในป่าไม้เดียวกัน เช่น คดีมองส่วยวัดกล่าวหาเจ้าอุปราชเมืองเชียงใหม่ว่าได้รับหนังสืออนุญาต ทำป่าไม้จากป่าไม้จากหนานมหาเทพ และนายหนานธรรมลังกาให้ไปทำป่าไม้เมืองยวมแล้ว แต่เจ้าอุปราชได้แก่ขายป่าไม้นี้ให้มองละซอ มองละซอแย่งเอาไม้ของมองส่วยอัดไป 11,482 ต้น¹⁴

¹² สรัสวดี อ๋องสกุล, "ประวัติศาสตร์ล้านนา," หน้า 85.

¹³ กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย, สนธิสัญญาและความตกลงภาคีระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ, เล่มที่ 1 พ.ศ. 2160 - 2412, (พระนคร : 2521) หน้า 29.

¹⁴ จดหมายเหตุรัชกาลที่ 5, จ.ศ. 1231 เลขที่ 3259 มัดที่ 146/79, "ความเรื่องพม่าตองสู้คนในบังคับฟ้องร้องเจ้าอุปราชเมืองเชียงใหม่", อ้างใน วิไล สุทธิศิริกุล, เรื่องเดียวกัน, หน้า 84.

นอกจากนี้ ยังมีคติความที่ก่อกำเนิดจากเจ้าเมืองใช้อำนาจยกเลิกสัญญาและริบทรัพย์ของชนในบังคับอังกฤษ เช่น มองช่วยยาน กล่าวหาเจ้าเชียงใหม่ว่าให้หนังสือแก่มองช่วยยานไปตัดต้นไม้ที่ห้วยแม่สะเรียง แต่ต่อมาเจ้าเมืองเชียงใหม่กลับริบเอาสัญญาคืนแล้วจับตัวมองช่วยยานจำคุกไว้และให้ทำวคามงคลไปตัดไม้ต่อ รวมทั้งริบเอาช่างสิ่งของมองช่วยยานคิดเป็นเงิน 80,531 แดบ¹⁵ 2 สลึงด้วย¹⁵

คติความที่เกี่ยวกับป่าไม้ รัฐบาลสยามได้จัดข้าหลวงขึ้นไปตัดสินคดีเป็นครั้งคราว เช่นใน พ.ศ. 2415 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงโปรดเกล้าให้พระยาจำแสนดีไปตัดสินคดีความคนในบังคับอังกฤษที่เชียงใหม่ พระยาแสนดีรายงานว่า ตัดสินคดีความคนในบังคับอังกฤษที่ค้างอยู่เสร็จเรียบร้อยแล้ว 12 ราย ผลปรากฏว่าเจ้านายต้องเสียค่าปรับรวมทั้งหมด 41,381 รูปี และมีคติความที่ยังไม่สามารถดำเนินการให้เสร็จสิ้นได้ต้องส่งไปปรึกษากับเจ้าหน้าที่อังกฤษที่มะละแหม่งอีก 9 ราย นอกจากนี้ยังต้องชำระคดีความคนในบังคับอังกฤษที่เมืองตาก อีก 4 ราย¹⁶ อย่างไรก็ตาม กงสุลอังกฤษในกรุงเทพฯยังไม่พอใจกับการแก้ไขปัญหของรัฐบาลสยามโดยอ้างว่า

"...อีกอย่างหนึ่งความแห่งถ้อยวาทกันด้วยเรื่องที่ดิน ป่าไม้ โจรภัย เป็นคนในบังคับอังกฤษ ตระลาการก็ชำระไม่เป็นยุติธรรมเหมือนกัน คิดแต่จะได้เงินข้างไหนมากก็ตัดสินให้ผู้นั้น... ขณะได้แต่งพระยาจำแสนเป็นข้าหลวงขึ้นไปชำระความเมืองเหนือ แต่ไม่ให้อำนาจเต็มตามสมควร¹⁷..."

¹⁵ 1 แดบ(รูปี) มีค่าเท่ากับ 75.80 สตางค์.

¹⁵ หวญ, รัชกาลที่ 5 จ.ศ. 1231 เลขที่ 3240 มัดที่ 146/60, "สำนวนความของมองช่วยยาน กล่าวโทษพระเจ้าเชียงใหม่เรื่องป่าไม้," อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 82.

¹⁶ กจช., ร.5 กต. 14 จ.ศ 1234 - 1235, หน้า 25 - 27.

¹⁷ เรื่องเดียวกัน.

ปัญหาเกี่ยวกับคนในบังคับอังกฤษทั้งสองปัญหานี้ รัฐบาลสยามถูกกดดันจากกงสุลอังกฤษให้จัดการแก้ปัญหาโดยเร็วถึงกับขู่ ถ้าหากรัฐบาลสยามไม่สามารถขจัดปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในหัวเมืองประเทศราชล้านนาได้ อังกฤษจะติดต่อกับพวกเจ้านายและขุนนางล้านนาโดยตรงและจะถือว่าล้านนาเป็นดินแดนอิสระ¹⁸ รัฐบาลสยามจึงส่งตัวแทนไปเจรจากับรัฐบาลอังกฤษที่อินเดียเพื่อหาทางแก้ไขปัญหานี้ในหัวเมืองประเทศราชล้านนา ผลของการเจรจา ตกลงให้มีการทำ "สัญญาเชียงใหม่" (Treaty of Chiangmai) ระหว่างรัฐบาลสยามกับรัฐบาลอังกฤษที่อินเดีย โดยลงนามแลกเปลี่ยนสัตยาบรรณกันเมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2417¹⁹

ตามข้อตกลงในสัญญาเชียงใหม่ รัฐบาลสยามได้ส่งข้าราชการจากกรุงเทพฯ ขึ้นมาประจำที่เมืองเชียงใหม่เพื่อคอยดูแลปัญหาเกี่ยวกับคนในบังคับอังกฤษและมีหน้าที่ตัดสินคดีความของคนในบังคับอังกฤษในบริเวณเมืองเชียงใหม่ ลำพูน และลำปาง จึงเรียกว่าข้าหลวงสามหัวเมือง ข้าหลวงสามหัวเมืองคนแรก คือ พระนรินทรราชเสนี (พุ่ม ศรีไชยยันต์, พ.ศ. 2417 - 2423)²⁰

การดำเนินงานของข้าหลวงสามหัวเมืองมีอุปสรรคมากมาย คดีความต่าง ๆ ไม่สามารถที่จะตัดสินให้ยุติได้ที่เชียงใหม่ จำเป็นที่จะต้องส่งลงมาตัดสินที่กรุงเทพฯ หน้าที่ของศาลที่เมืองเชียงใหม่จึงมีแต่เพียงทำหน้าที่สืบสวนและรายงานมายังศาลกงสุลในกรุงเทพฯ เหตุที่ต้องปฏิบัติเช่นนี้ก็เพราะว่า คนในบังคับอังกฤษไม่ว่ามาจากศาลต่างประเทศที่เชียงใหม่ มักจะวิตกกังวลว่า

¹⁸F.O 69/42 "Schomburg to King Mongkut, 4 th April 1865," cited in Nigel J. Brailey, *op.cit.*, p. 134.

¹⁹รัตนพร เศรษฐกุล "บทบาทของศาลต่างประเทศที่เชียงใหม่ พ.ศ. 2416," วารสารมนุษยศาสตร์, ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 (กรกฎาคม - ธันวาคม 2525), หน้า 81.

²⁰สรสวดี ประยูรเสถียร, "กระบวนการรวมหัวเมืองประเทศราชล้านนาไทยเข้าสู่ส่วนกลาง (พ.ศ. 2427 - 2476)," วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 (เมษายน - กันยายน 2527), หน้า 26.

ข้าหลวงสามหัวเมืองจะตัดสินใจอย่างไรไม่ยุติธรรม²¹ นอกจากนี้มีผู้ให้ความเห็นไว้ว่าน่าจะเป็น เพราะรัฐบาลสยามในขณะนั้นยังไม่กำหนดนโยบายที่แน่ชัดในการรวมหัวเมืองประเทศราชลานนา อำนาจของข้าหลวงสามหัวเมืองที่ถูกส่งไปกรุงเทพฯ จึงมีอยู่อย่างจำกัด ไม่สามารถที่จะบังคับเจ้านายกรมการเมืองได้ เมื่อเกิดคดีความขึ้นมาเจ้านายบางคนไม่ยอมมาให้การที่ศาลข้าหลวงสามหัวเมืองก็ไม่อาจจะทำอะไรได้²²

เมื่อข้าหลวงสามหัวเมืองไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาคความยุ่งยากที่เกี่ยวกับคนนบมังคับ อังกฤษในดินแดนลานนาได้ดังที่กล่าวมา กงสุลอังกฤษจึงได้เรียกร้องให้รัฐบาลสยามให้ทำสนธิสัญญาฉบับใหม่ รัฐบาลสยามและรัฐบาลอังกฤษที่อินเดียจึงตกลงทำ "สนธิสัญญาฉบับที่ 2" ขึ้นใน พ.ศ. 2426 พร้อมกับเริ่มดำเนินการจัดการปกครองแบบมณฑลในดินแดนหัวเมืองประเทศราช ลานนา ซึ่งถือได้ว่าเป็นการเข้าแทรกแซงในดินแดนแถบนี้ของล้านนอย่างเข้มข้นมากยิ่งขึ้น อันจะมีผลทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการเมืองในดินแดนแถบนี้

ปัญหาคความไม่สงบ เรียบร้อยบริเวณพรมแดนระหว่างไทยกับพม่าที่เกิดขึ้นบริเวณด้านตะวันตกของเมืองเชียงใหม่ซึ่งมีอาณาเขตติดต่อกับพม่าโดยมีแม่น้ำสาละวินกั้นพรมแดน ทางฝั่งตะวันออกของแม่น้ำสาละวินเป็นที่ตั้งของเมืองหาง เมืองสาต เมืองต่วน เมืองทาและเมืองจวด เมืองเหล่านี้เป็นเมืองขึ้นของเมืองเชียงใหม่ ส่วนฝั่งตะวันตกนั้นเป็นที่อยู่ของพวกกระเหรี่ยงยางแดง เมืองอังกฤษทำสงครามครั้งที่ 2 กับพม่าในปี พ.ศ. 2395 พวกกระเหรี่ยงยางแดงเหล่านี้ได้ตั้งตัวเป็นอิสระทำการรบกวานและคอยปล้นสดมภ์พ่อค้าที่เดินทางไปมาในบริเวณชายแดนดังกล่าวอยู่เสมอ ถึงแม้ว่าอังกฤษพยายามที่จะปราบปรามพวกกระเหรี่ยง แต่พวกกระเหรี่ยงมักหลบหนีอังกฤษเข้ามาในเขตฝั่งตะวันออกของแม่น้ำสาละวิน ซึ่งเป็นดินแดนของเชียงใหม่แต่เจ้าเมืองเชียงใหม่ก็ไม่สามารถควบคุมและขับไล่พวกนี้ออกไปได้ใน พ.ศ. 2400 พวกกระเหรี่ยงเข้าโจมตีและยึดเมืองยวมเอาไว้ได้

²¹ รัตนพร เศรษฐกุล, "บทบาทของศาลต่างประเทศในภาคเหนือ พ.ศ. 2417 - 2432"

วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524, หน้า 91.

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 93.

พระเจ้ากาวิโลรสสุริยวงศ์ต้องเกณฑ์ผู้คนออกไปสู้รบยึดเมืองยวมคืนมาได้²³ และในปี พ.ศ. 2412 บริเวณแม่กระตอนชายแดนเมืองเชียงใหม่ถูกกระเหรี่ยงยางแดงเข้าปล้น เจ้าเมืองเชียงใหม่ได้ยกกองทัพไปต่อสู้กับพวกกระเหรี่ยงยางแดง และได้กวาดต้อนช้างม้าและทรัพย์สินของคนในบังคับอังกฤษกลับมาด้วย ทำให้เกิดคดีความหลายคดี เช่น มองสวายโม มองสายพละ มองยิต มองยา มองเย ทั้งหมดนี้เป็นโจทก์ฟ้องกล่าวหาเจ้าอุปราช เจ้าราชบุตร และคนอื่น ๆ รวม 31 คน ว่าได้ฆ่าฟันลูกจ้างและลูกหนี้ของตนที่บ้านแม่กระตอน ทำให้โจทก์เสียหายประโยชน์จึงได้เรียกร้องค่าเสียหาย 41,000 รูปี²⁴

การสู้รบและการปล้นสดมภ์ที่เกิดขึ้นตามบริเวณชายแดนไทย-พม่า ดังกล่าวนี้นำให้ปริมาณการค้าของคนในบังคับอังกฤษลดลง และผลประโยชน์ของรัฐบาลอังกฤษในพม่าก็ลดลงด้วยเพราะจำนวนช้างที่ล่องไปตามแม่น้ำสาละวินลดลงดังปรากฏว่าใน พ.ศ. 2413 ผู้สำเร็จราชการอังกฤษที่เมืองตะนาวศรีได้รับรายงานว่าไม่ช้างที่ล่องมาตามแม่น้ำสาละวิน ลดลงถึง 5% ทำให้รายได้จากภาษีของอังกฤษลดลงไปด้วย²⁵ การสูญเสียผลประโยชน์ดังกล่าวทำให้กงสุลอังกฤษเรียกร้องต่อรัฐบาลสยามในฐานะเจ้าอธิราชของล้านนาให้จัดการรับความสงบบริเวณพรมแดนฝั่งแม่น้ำสาละวินโดยเร็วหากไม่เช่นนั้นอังกฤษจะส่งเจ้าหน้าที่มารักษาการเอง²⁶

กล่าวโดยสรุป ในส่วนของมูลเหตุที่ทำให้รัฐบาลสยามเข้าแทรกแซงในภาคเหนือเกิดขึ้นจาก ชนชั้นนำของสยามได้มีแนวคิดเกี่ยวกับรัฐแบบใหม่ขึ้นมา คือ รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่มุ่งมี

²³ หวญ. ร.4 จ.ศ 1219 เลขที่ 26 "แปลศุภอักษรเมืองเชียงใหม่." อ้างถึงใน สรัสวดี อ๋องสกุล, 'ประวัติศาสตร์ล้านนา', หน้า 65.

²⁴ หวญ. ร.5 จ.ศ 1232 เลขที่ 2678 "สำนวนความเรื่องภาษีไม้ขนสักหลายเรื่อง." อ้างถึงใน วิไล สุทธิศิริกุล, เรื่องเดียวกัน, หน้า 85.

²⁵ Nigel J. Brailey, Ibid, p. 170.

²⁶ หวญ. จดหมายเหตุรัชกาลที่ 5 จ.ศ 1234 เลขที่ 33 มัดที่ 2/2 ทราน้อยถึง พระยาจำแสนเมืองตาก สารตราถึงเมืองเชียงใหม่ เรื่องอังกฤษขอให้เมืองเชียงใหม่จัดการปราบปรามผู้ร้ายที่ชายแดน, อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 112.

อำนาจเหนือดินแดนที่เป็นจริงแน่นอน จึงทำให้ตระหนักว่าปัญหาความขัดแย้งในภูมิภาค อาจจะทำให้
 ตนสูญเสียดินแดนแถบนี้ให้แก่มหาอำนาจตะวันตกไป ดังนั้นจึงพยายามจะรักษาดินแดนแถบนี้ไว้โดย
 การเข้าไปขยายอำนาจการเมืองการปกครองในเงื่อนไขช่วงเวลาต่าง ๆ

การเข้าไปขยายอำนาจการเมืองการปกครองของรัฐบาลสยามระหว่างปี พ.ศ. 2417 - 2445

ด้วยการเกิดแนวคิดเรื่องรัฐสมบูรณาญาสิทธิราช และปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในภูมิภาค
 ซึ่งทำให้รัฐบาลสยามพยายามเข้าไปขยายอำนาจการเมืองการปกครองภาคเหนือในลำดับขั้นต่าง ๆ
 กันตามช่วงเวลา การขยายอำนาจการเมืองการปกครองของรัฐบาลสยามสามารถแบ่งออกเป็น 2
 ช่วงเวลา คือ ระหว่าง พ.ศ. 2417 - 2442 และระหว่างพ.ศ. 2442 - 2445

การขยายอำนาจการเมืองการปกครองของรัฐบาลสยามในช่วงเวลาระหว่าง พ.ศ.
 2417 - 2442 นั้นมีลำดับขั้นของการขยายอำนาจการเมืองการปกครองที่แตกต่างกันอยู่ กล่าวคือ
 ระยะแรกสุดของการเข้าขยายอำนาจการเมืองการปกครองของรัฐบาลสยามก็คือ ในระยะที่เริ่มเกิด
 ปัญหาความขัดแย้งในภูมิภาคต่าง ๆ และรัฐบาลสยามเริ่มตระหนักว่าหากไปแก้ไขเสียแต่เนิ่นๆ อาจจะ
 นำไปสู่การสูญเสียดินแดนได้ จึงได้จัดส่งข้าหลวงสามหัวเมืองคือ ระหว่าง พ.ศ. 2417 - 2426
 เป็นระยะที่รัฐบาลสยามไม่มีบทบาทเข้าไปขยายอำนาจการเมืองการปกครองกิจการด้านต่าง ๆ ของ
 ภาคเหนือ นอกจากพยายามจะแก้ไขปัญหาเรื่องทั่วไปและไม่ประสบความสำเร็จ จวบจนกระทั่งรัฐบาล
 อังกฤษและรัฐบาลสยามได้ทำสนธิสัญญาเชียงใหม่ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2426 ซึ่งการทำสนธิสัญญานี้มี
 จุดมุ่งหมายเพื่อจะแก้ไขปัญหาต่าง ๆ อย่างแท้จริง โดยอังกฤษต้องการให้ไทยส่งข้าหลวงที่มีอำนาจ
 เต็มขึ้นไปดำเนินการ ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นการขยายอำนาจการเมืองการปกครองทางภาคเหนือของ
 รัฐบาลสยามที่กระชั้นมากขึ้นกว่าเดิม

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงโปรดเกล้าแต่งตั้งสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ
 กรมหมื่นพิชิตปรีชากรเป็นข้าหลวงพิเศษ มีหน้าที่ดูแลปฏิบัติตามสนธิสัญญาเชียงใหม่ฉบับที่ 2 และจัด
 ปกครองในดินแดนในภาคเหนือ ซึ่งเป็นการจัดระบบการปกครองแบบมณฑลขึ้นมา ในระยะแรกเรียก
 ว่าหัวเมืองลาวเฉียง การจัดระบบการปกครองแบบมณฑลที่สำคัญคือ

1. การสถาปนาเขตแดนรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์

การที่ชนชั้นนำของรัฐบาลสยามเกิดแนวคิดเรื่องรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ได้ทำให้การจัดระบบการปกครองมุ่งเน้นในเรื่องการสถาปนาเขตแดนของรัฐอย่างมาก สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เลื่อน สุนันท์) ประภาศให้บรรดาหัวเมืองแถบชายแดนพม่าให้ทราบถึงกันว่า เขตแดนด้าน ตะวันตกเฉียงเหนือของเมืองเชียงใหม่ถึงแม่น้ำสาละวิน (คง) เป็นเขตแดนของไทย ดังปรากฏใน คำประกาศว่า

"... เขตแดนทางตะวันตกเฉียงเหนือ เสมอกกลางลำน้ำคงเป็นแดนขึ้นไปผ่านเหนือถึง ดอนสันขุนแม่ต่วน แลเขตแขวงดินแดนในหมู่แม่น้ำหาง แลเมืองต่วนเมืองหาง ทั้งเมืองนี้เป็น เขตแดนของกรุงเทพฯ ...แต่นั้นต่อไปขออย่าให้เจ้านายฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดยกกำลังผู้คนล่วงล้ำ เขตแดน... ถ้าเจ้านายฝ่ายใดมิพึงขืนล่วงล้ำยกกำลังผู้คนเข้ามา ไซ้คนมาเบียดเบียนไพร่ฟ้า ฝ่ายเราต้องจำถือว่ามาอย่า... จำเป็นจะต้องกระทำมหาุทธการด้วย²⁷

คำประกาศที่คัดมาไว้ ณ ที่นี้ เป็นเครื่องยืนยันได้เป็นอย่างดีถึงพระประสงค์ที่จะสถาปนา เขตแดนที่แน่ชัดขึ้นมา และในสนธิสัญญาเชียงใหม่ฉบับที่ 2 อังกฤษก็ยอมรับว่าดินแดนฝั่งตะวันตกของ แม่น้ำสาละวินเป็นของไทย นอกจากนี้พระองค์ก็ยังทรงจัดตั้งเมืองหน้าด่านไว้คอยระวัง เขตแดนที่ สถาปนาขึ้นมาอีกหลายเมือง เช่น เวียงไชยปรีชา*

การสถาปนาเขตแดนของรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ยังรวมถึงความต้องการที่จะขยายอำนาจ ออกไปครอบคลุมดินแดนอื่นอีกด้วย ดังที่เป็นรายงานของสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นพิชิต ปรีชากรเกี่ยวกับหัวเมืองชายแดนว่า

²⁷ กองบรรณาธิการ กระทรวงการต่างประเทศ หมวดยุทธศาสตร์ เล่มที่ 2 ทุตลอนดอน จ.ศ 1246. อ้างถึงใน นคร พันธุ์ณรงค์, "การเจรจาและข้อตกลงระหว่างรัฐบาลสยามกับรัฐบาล อังกฤษเกี่ยวกับหัวเมืองแดนลานนาไทย-พม่า..." , หน้า 75.

* เวียงไชยปรีชา เกิดขึ้นจากรวมเอาหัวเมืองงิ้ววทั้ง 5 คือ เมืองต่วน เมืองทา เมืองจวด เมืองแม่สกุณ เมืองหาง กชช., ร.5 ต.40/3 หนังสือประกาศพระราชสัมภารากรข้าหลวง ปีจ.ศ.1246.

"... เมืองเชียงตุงนั้นเสียดายนัก ทางก็ไปไกลกว่าที่พม่าจะมา ข้ำวน้ำก็บริบูรณ์ ทางเท่ากับเมืองตากเวลานี้ตึกเพราะพม่าคงไม่ช่วย ใคร ๆ ก็ไม่ช่วย ถ้าได้เชียงตุงก็เหมือนได้สี่ได้ห้าต่อไป... ที่ราชันก็มีราคาถึงแสนรูเปีย ทัพซึ่งเสศอยู่เปล่า ๆ เป็นที่จะได้โดยง่าย ดังนั้นจะปล่อยเสียก็เสียดาย จำต้องลองเคลมดูสักหนึ่งจะได้ไม่ก็แล้วแต่การจะเป็นไป ไม่ต้องขาดทุนรอนอะไร..."²⁸

แต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชประสงค์เพียงแต่จะขยายอำนาจไปในดินแดนที่เป็นราชอาณาจักรเท่านั้น และมุ่งเน้นอยู่ที่การรักษาเขตแดนที่มีไว้แล้วมากกว่า ดังนั้นจะเห็นจากพระหัตถเลขาของพระองค์ตอนหนึ่งว่า

"... ถ้าเห็นว่าไม่ต้องรบและจะรักษาได้ก็คิดเอาเถิด ด้วยเป็นของเราและแต่ก่อนเป็นของเราจริง ๆ เชียงใหม่รักษาอ่อนแอไป พวกเงี้ยวเมืองปั่นจึงรุกแดนข้ามฝั่งแม่น้ำมาได้ และถ้าไม่เอาไว้ครั้งนี้เมืองเชียงตุงก็จะมาเอาเสียด้วยเขามาตีเอาเมืองปู้ เมืองสาต ที่ใกล้เคียงกันก็ข้ามเขานั้นไปแล้ว..."²⁹

²⁸ กช. ร.5 ม. 58/88 "รายงานกรมหมื่นพิชิตปรีชากร เรื่องจัดการราชการเชียงใหม่ ลำพูน และ ลำปาง (พฤษภาคม ร.ศ. 103)"

²⁹ กองบรรณสาร กระทรวงการต่างประเทศ หมวดจดหมายเหตุหม้ออังกฤษ เล่มที่ 2 ทูตลอนดอน ปี 1246 หนังสือกราบบังคมทูลในกรมหมื่นนเรศวรฤทธิ์ ลงวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2427, อ้างถึงใน พร้อมพงศ์ ณ เชียงใหม่ "การปฏิรูปมณฑลลาวเจียง...", หน้า 113.

นอกจากการประกาศพระราชอำนาจเหนือดินแดน ซึ่งเป็นการสถาปนารัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่มีอำนาจที่ครอบคลุมเขตแดนที่แน่นอนแล้ว ระหว่างปี พ.ศ. 2429 - 2431 ทางรัฐบาลสยามและ รัฐบาลอังกฤษยังได้กำหนดจัดตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อสำรวจเขตแดนรอบบริเวณล้านนา เพื่อกำหนด เป็นของใคร

การสถาปนาเขตแดนของรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ยังได้รวมไปถึงการกั้นเขตแดนเฉพาะ ลงไปสำหรับการเดินทางไปด้วย ดังปรากฏในระยะหลังคือประมาณปี พ.ศ. 2440 - 2442 ทางรัฐบาลสยามได้วางระบบ การออกหนังสือเดินทาง การเสียภาษีขาเข้าขาออก การตั้งด่าน ตรวจสอบผู้คนที่เดินทางไปมา เพื่อค้าขายระหว่างหัวเมืองต่าง ๆ ในล้านนากับหัวเมืองชายแดนของพม่า การกั้นเขตแดนเฉพาะด้วยมาตรการดังกล่าวนี้ ได้สร้างความกระทบกระเทือนกับรากฐาน ทางเศรษฐกิจที่สำคัญอย่างมากของคนกลุ่มหนึ่งที่ดำรงชีพทางเศรษฐกิจด้วยการค้าข้ามพรมแดน คือ กลุ่มพ่อค้าเงี้ยว ซึ่งในที่สุดแล้วความไม่พอใจจึงปะทุขึ้น

2. การตั้งอำนาจ การเมืองการปกครองจากเจ้าภาคเหนือ

ความขัดแย้งในภูมิภาคเหนือดินแดนล้านนา เช่นปัญหาการทำป่าไม้ มีสาเหตุจากการให้อำนาจสิทธิขาดแก่เจ้านายผู้ครองนคร ดังนั้นหากจะแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งต่าง ๆ ได้ ก็จำเป็นที่ จะต้องตั้งอำนาจคืนมาจากเจ้าผู้ครองนคร ประกอบกับแนวคิดเรื่องรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งไม่สามารถยอมให้ผู้ใดมีอำนาจซ่อนอยู่ภายในได้ ดังนั้นการดำเนินงานของสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นพิชิตปรีชากร ที่สำคัญอีกด้านหนึ่งก็คือ การตั้งอำนาจการปกครองคืนมาจากเจ้าผู้ครองนคร ภาคเหนือ

การดำเนินงานตั้งอำนาจการปกครองของสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นพิชิตปรีชากร เริ่มจากการให้ยังคงให้มีตำแหน่ง "เค้าสนามหลวง" แต่ทอนความสำคัญให้ลดน้อยลงไปจนไม่มี อำนาจที่แท้จริง จากนั้นทรงแต่งตั้งเสนา 6 ตำแหน่งขึ้นมาใหม่ ประกอบด้วยกรมมหาดไทย กรม ทหาร กรมคลัง กรมยุติธรรม และกรมนา แต่ละกรมมีเจ้านายบุตรหลานดำรงตำแหน่ง เสนาเป็น ผู้บังคับบัญชากรมโดยมีข้าราชการจากส่วนกลางเป็นผู้ช่วยเสนา ทำหน้าที่ให้คำแนะนำและช่วยเหลือ เจ้านายบุตรหลานที่ยังไม่เข้าใจรูปแบบการปกครองแบบใหม่ ดังนั้นผู้ช่วยเสนาจึงเป็นผู้ที่ควบคุม อำนาจปกครองและทำหน้าที่จัดการด้านต่าง ๆ อย่างแท้จริง นอกจากนี้ยังมีตำแหน่งพระยาวรอง

ซึ่งส่งวนไว้ให้เจ้านายบุตรหลานหรือขุนนางพื้นเมืองเป็นตำแหน่งที่ไม่สำคัญมากนักแต่มีไว้เพื่อถนอม
น้ำใจชาวพื้นเมือง ในแต่ละกรมจึงประกอบด้วยตำแหน่งพระยาว่การกรม (เสนา) พระยาผู้ช่วยไทย
(ผู้ช่วยเสนา) และพระยาวรองลาว

ตำแหน่งเสนาทั้ง 6 ตั้งขึ้นมาเพื่อมิให้เจ้านายบุตรหลานรู้สึกว่าการตนต้องสูญเสียอำนาจ
และเกียรติไป สำหรับเหตุผลของการตั้งเสนา 6 ตำแหน่ง เพื่อจะกระจายอำนาจของเจ้าเมือง
ซึ่งเคยมาอย่างมากให้กระจายไปสู่เจ้านายบุตรหลานมากยิ่งขึ้น โดยจะมีข้าราชการจากส่วนกลาง
เป็นจักรกลสำคัญในการควบคุมอำนาจ

อย่างไรก็ตามเสนาทั้ง 6 ตำแหน่ง เป็นตำแหน่งการเมืองซึ่งคัดเลือกโดยเจ้าสนามหลวง
แล้วเสนอให้เจ้าเมืองแต่งตั้งและมีสิทธิโยกย้ายถอดถอนได้ ซึ่งเป็นการให้เจ้าเมืองทำหน้าที่ควบคุม
เสนาทั้ง 6 ด้วยและเป็นนโยบายที่ต้องการไม่ให้ตำแหน่งเสนาทั้ง 6 เป็นอิสระจนเกินไปซึ่งจะมี
ผลทำให้เสนาทั้ง 6 และเจ้าสนามหลวงมีความสัมพันธ์กัน³⁰

นอกจากการตั้งอำนาจการปกครองจากกลุ่มเจ้านายภาคเหนือแล้ว สมเด็จพระเจ้านั่ง
ยาเธอ กรมหมื่นพิชิตปรีชากรยังได้ทรงตั้งอำนาจที่เกี่ยวข้องกับกิจการป่าไม้จากเจ้านายภาคเหนือ
เพราะเป็นที่มาของรายได้ส่วนใหญ่ซึ่งทำให้เจ้านายภาคเหนือมีอำนาจ หากไม่ตั้งเอาอำนาจนี้คืน
มาจากเจ้านายภาคเหนือแล้ว ย่อมยากที่จะตั้งอำนาจทางการเมืองคืนมาได้ ประกอบกับอำนาจ
เกี่ยวกับกิจการป่าไม้ตัวเอง เป็นชนวนที่อาจจะก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างเจ้านายภาคเหนือกับคน
ในบังคับอังกฤษรุนแรงขึ้นและอาจจะนำไปสู่การสูญเสียดินแดนแถบนี้ไป

กล่าวได้ว่า รัฐบาลสยามพยายามที่จะตั้งอำนาจที่เกี่ยวข้องกับกิจการป่าไม้จากเจ้านายภาค
เหนือมาตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2417 แล้ว โดยการออกพระราชบัญญัติเกี่ยวกับกิจการป่าไม้ถึงสองฉบับ
คือ ฉบับแรกเป็นพระราชบัญญัติสำหรับเจ้าผู้ครองนครที่จะทำสัญญากับชาวต่างประเทศต้องได้รับ
ความยินยอมจากรัฐบาลกลางที่กรุงเทพฯ เสียก่อน ฉบับที่สองเป็นพระบรมราชโองการว่าด้วยการ
ภาษีไม้ขนอนและไม้กระยาเลย พระราชบัญญัติทั้งสองมีจุดมุ่งหมายที่จะควบคุมการอนุญาตให้ทำป่าไม้

³⁰ กจช ร.5 บ 10/35 "เรื่องแต่งตั้งตำแหน่งของกรมหมื่นพิชิตปรีชากร", อ้างถึงใน
สรสวดี อ่องสกุล, "ประวัติศาสตร์ล้านนา", หน้า 101.

ลักเป็นสำคัญ และเพื่อแก้ไขปัญหานี้เรื่องอื่นเกี่ยวกับการทำป่าไม้ซึ่งเริ่มเป็นปัญหามาตั้งแต่ต้นแล้ว แต่พระราชบัญญัติทั้งสองก็ไม่ได้รับการปฏิบัติมากนัก³¹

เมื่อรัฐบาลสยามได้ทำสนธิสัญญาเชียงใหม่ ฉบับที่สองใน พ.ศ. 2426 ในหนังสือสนธิสัญญาฉบับนี้ได้ห้ามคนในบังคับอังกฤษที่ไม่ได้รับหนังสืออนุญาตจากรัฐบาลสยามเข้าเข้าทำป่าไม้เป็นอันขาด และห้ามไม่ให้เจ้าของป่าออกใบอนุญาตสัมปทานให้แก่ผู้ทำไม้หลายคนในท้องที่เดียวกัน³² ทำให้รัฐบาลสยามจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาค่าการทำกิจการป่าไม้ให้จริงจังมากขึ้น ซึ่งการดำเนินการนี้เองผลที่ได้รับก็คือการตั้งอำนาจที่เกี่ยวกับกิจการป่าไม้คืนจากเจ้านายภาคเหนือ

สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นพิชิตปรีชากร ทรงดำเนินการขั้นแรกโดยประกาศให้บรรดาเจ้านายที่มีอำนาจในการอนุญาตออกสัมปทานการทำป่าไม้ให้มาขึ้นบัญชีกับเจ้าหน้าที่ภายในเวลาที่กำหนด หากผู้ใดไม่ปฏิบัติตามจะถือว่าป่าไม้ที่ไม่ได้ขึ้นบัญชียังเป็นของหลวง และถ้าหากผู้ใดไม่ปฏิบัติตามโดยลักลอบตัดฟันป่าไม้ที่ไม่ขึ้นบัญชีเหล่านั้น จะถือว่าเป็นการลักไม้หลวง ซึ่งการประกาศนี้ได้รับความสำเร็จมากทีเดียวเพราะมีผู้มายื่นบัญชีป่าไม้ของตนเป็นจำนวนมาก³³

ภายหลังจากที่ได้ทำบัญชีป่าไม้ทั้งหมดแล้ว สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นพิชิตปรีชากร ก็ได้ทรงแยกบัญชีป่าไม้ที่จะตัดฟันออกได้เป็นป่า ๆ แต่ละป่าสามารถที่จะมีแผนที่ประกอบ มีการกำหนดเขตแดนที่แน่นอนรวมทั้งทำรายละเอียดได้ว่า เป็นป่าอย่างไร มีไม้เท่าใด ให้สัมปทานทำไม้แก่ผู้ใด เริ่มทำตั้งแต่เมื่อใด และทำกันอย่างไร³⁴ ซึ่งเป็นผลทำให้สามารถทราบรายละเอียดเกี่ยวกับป่าไม้ในเขตภาคเหนือได้เป็นอย่างดี

³¹ ชมัยฉม สุนทรสวัสดิ์, "การศึกษาเชิงประวัติศาสตร์เกี่ยวกับกิจการป่าไม้ทางเหนือของไทย ตั้งแต่พ.ศ. 2439 ถึง พ.ศ. 2475" วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หน้า 11.

³² เณลิ้ม ศิริวรรณ, "นโยบายการป่าไม้และประวัติกรรมป่าไม้ของประเทศไทย", หน้า 74-75.

³³ วุฒิกานา เครือเทียนทอง, "การปฏิรูปการปกครองล้านนาไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว", วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519.

³⁴ กจช.ร. 5 ม. 58/88 "กรมหมื่นพิชิตปรีชากรกราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 เรื่องจัดราชการเชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง 14 พฤษภาคม พ.ศ. 2427."

ในเวลาต่อมา สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นพิชิตปรีชากร ทรงออกประกาศห้ามไม่ให้มีการตัดฟันไม้ทำการป่าไม้ในเขตเมืองเชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง แพร่ น่าน จนกว่าจะได้รับอนุญาตจากข้าหลวงสามหัวเมืองซึ่งประจำอยู่ที่เมืองเชียงใหม่เสียก่อน หากมีการตัดฟันไม้แม้แต่ต้นหนึ่ง ผู้ตัดจะต้องถูกปรับโทษและเจ้าหน้าที่ที่จะยึดไม้ที่ถูกตัดฟันเข้าเป็นของหลวงทันที³⁵ ประกาศดังกล่าวนี้ถือได้ว่าเป็นการยกเลิกสัญญาเดิมทั้งหมด และจะวางระเบียบแบบแผนต่าง ๆ ให้เรียบร้อยแล้วจึงจะค่อยอนุญาตให้มีการให้สัมปทานทำป่าไม้กันใหม่ โดยที่ผู้ที่ประสงค์จะทำป่าไม้ครั้งใหม่ทุกคนจะต้องมาทำสัญญาเช่าทำป่าไม้ที่ทำการของข้าหลวง เมื่อตกลงกันได้แล้ว ข้าหลวงสามหัวเมืองจะเป็นคนประทับตราประจำตัวในสัญญา ถือเป็นการให้สัมปทานอนุญาตให้ผู้ดำเนินการของตน การประกาศดังกล่าวนี้เป็นการยกเลิกสัญญาทำป่าไม้เดิมซึ่งก็คือการยกเลิกอำนาจที่จะนำโทษทัณฑ์มาให้เจ้านายทางภาคเหนือ นั่นเอง ซึ่งด้านหนึ่งทำให้เจ้านายทางภาคเหนือมีความอ่อนแอมากยิ่งขึ้น อีกด้านหนึ่งกลับทำให้เจ้านายทางเหนือหันไปหาแนวทางใหม่ ในการแสวงหาโทษทัณฑ์ อันจะกระทบกระเทือนกลุ่มคนกลุ่มอื่น ๆ ในสังคม

3. การตั้งอำนาจทางด้านเศรษฐกิจ

ในการตั้งอำนาจด้านการปกครองจากเจ้านายผู้ที่ครองอำนาจทางการเมืองอยู่นั้น จะประสบผลสำเร็จได้ยากมาก ถ้าหากปราศจากการตั้งอำนาจทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะเป็นที่มาของโทษทัณฑ์ของบรรดาเจ้านายฝ่ายเหนือซึ่งมีแหล่งที่มาอันสำคัญยิ่งคือรายได้จากกิจการป่าไม้แล้ว แหล่งที่มาของรายได้ที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งคือ รายได้จากภาษีอากรจากราษฎร

เดิมนี้พระนรินทร์ราชเสณี (พุ่ม ศรีไชยยันต์) ข้าหลวงสามหัวเมืองคนแรกเป็นผู้ที่มีส่วนสำคัญที่นำเอาระบบผูกขาดภาษีอากรเข้ามาใช้ในภาคเหนือ ดังจะปรากฏหลักฐานว่าในปี พ.ศ. 2418 พระเจ้าอินทวิชยานนท์ โดยการสนับสนุนของข้าหลวงเชียงใหม่ได้เปิดโอกาสให้คนจีนเข้ามา

³⁵ กช. ร. 5 ม. 93/3 "รายงานหลวงอนุรักษ์เบศ กราบทูลเจ้าฟ้าหม่อมมาลา กรมพระบารามปรปักษ์ 16 มกราคม พ.ศ. 2427."

ผูกขาดการเก็บภาษีบางชนิดได้แก่ ภาษีครั้ง โดยเจ้าภาษีคนจีนจะต้องจ่ายเงินให้แก่เจ้าราชวงศ์ เป็นเงินจำนวน 800 ปอนด์ (9,600 บาท) ภาษีหมาก เจ้าภาษีจะต้องจ่ายเงินให้กับเจ้าอุปราช เป็นจำนวนเงิน 1,000 ปอนด์ (12,000)³⁶

การผูกขาดภาษีนี้ เจ้าภาษีจะไม่ไปเก็บภาษีจากประชาชนแต่ผูกขาดว่าหากจะมีการขายสินค้าที่ผูกขาดเอาไว้แล้วราษฎรจะต้องนำเอาสินค้านั้น ๆ มาขายให้แก่เจ้าภาษีคนเดียวเท่านั้น ดังนั้นเจ้าภาษีจึงหาหนทางที่จะแสวงกำไรให้มากที่สุด โดยการกดราคาสินค้าให้ต่ำที่สุดแล้วจะนำไปขายต่อในราคาที่แพง นอกจากนี้ยังมีการผูกขาดภาษีสินค้าขาเข้าบางชนิดด้วย เช่นที่เมืองลำพูน พ่อค้าจีนคนหนึ่งจะต้องจ่ายเงินให้แก่เจ้าเมืองจำนวนหนึ่งเพื่อผูกขาดการค้าผ้า³⁷

ระบบภาษีผูกขาดที่พระนรินทรราชเสนาบดีหลวงจากกรุงเทพฯ ได้รับผลประโยชน์ร่วมกันกับเจ้าภาษีด้วย ดร. ซีค (Dr. Cheek) มิชชันนารีชาวอังกฤษกล่าวว่าพระนรินทรราชเสนาบดีมีรายได้จากการจัดการผูกขาดภาษีปีหนึ่งประมาณ 20,000 - 30,000 ดอลลาร์³⁸ ข้าหลวงจึงสนับสนุนให้มีการผูกขาดภาษีเพิ่มขึ้น คือใน พ.ศ. 2422 เริ่มมีการผูกขาดภาษีปืน กระสุน ภาษีหมู ภาษีสุรา ภาษียาสูบ ภาษีเมียง ภาษีงาช้าง ภาษีหนังสัตว์³⁹

ต่อมาในปี พ.ศ. 2427 กรมมหาดพิขิตปรีชากรได้ทรงเปลี่ยนแปลงระบบภาษีอากรในภาคเหนือโดยมีจุดมุ่งหมายที่ต้องการเงินรายได้จากภาษีอากรมาใช้ปรับปรุงประเทศให้ทันสมัย ใช้เงินเดือนให้แก่ข้าราชการจากกรุงเทพฯ และในอีกด้านหนึ่งยังเป็นการลดทอนอำนาจทางเศรษฐกิจของบรรดาเจ้านายพื้นเมืองเพื่อสะดวกต่อการลดทอนอำนาจทางการเมืองด้วย⁴⁰

³⁶ Nigel J. Brailey, op.cit, p. 215 - 216.

³⁷ BCR, Chiangmai, 1874 p. 19.

³⁸ Nigel J. Brailey, Ibid.

³⁹ Ansil Ramsay, "The Development of a Bureaucratic Polity : The Case of Northern Siam," Ph.D Thesis, Cornell University, 1971, p.90.

⁴⁰ สุมาลี บำรุงสุข, "การรวบรวมรายได้แผ่นดินสมัยรัชกาลที่ 5," วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522, หน้า 141 - 155.

จากมุ่งหมายดังกล่าว กรมหมื่นพิชิตปรีชากรทรงยกเลิกภาษีอากรที่ใช้ในภาคเหนือทั้งหมดเสีย แล้วจัดให้มีการประมุขภาษีใหม่ ในระยะแรกมีการประมุขภาษีขึ้นมานั้นคือ ภาษีสุกร ภาษีสุรา ภาษีครึ่ง ภาษีนา และสมัตร์ต้นไม้ 4 อย่าง ทั้งยังมีการตราพิกัดอัตราภาษีเพื่อใช้บังคับในมณฑลพายัพถึง 9 ประเภท

อัตราภาษีที่สำคัญได้แก่ ภาษีที่ดิน ที่ดินสำหรับการเพาะปลูกต้องเสียภาษีไร่ละ 1/2 แฉก (รูป) ต่อปี ถ้าใช้ในการปลูกบ้านเรือนหรือทำการอื่น ๆ พื้นที่ 100 ตารางวาเสียภาษีปีละ 1/2 วัน* อากรพืชสวนเก็บจากจำนวนต้นที่ปลูกพืชครั้งและหมากเก็บครั้งหนึ่งของผลผลิต ปลูกขบุน 1 ต้น, มะพร้าว 4 ต้น, มะปราง 2 ต้น, มะขาม 2 ต้น, ส้มต่าง ๆ 6 ต้น, ฝ้าย 20 ต้น, ต้นทับทิม 6 ต้น, ส้มโอ 3 ต้น, มะไฟ 6 ต้น, ยาสูบ 100 ต้น และเมียง 5 ต้น ต้องเสียภาษีชนิดละ 1 วัน

นอกจากนี้ก็ยังมีการเก็บภาษีการเก็บของปี โดยกำหนดว่าถ้าหากผู้ใดเก็บเอาน้ำมันยางต้องเสียภาษีคนละ 2 แฉกต่อปี, ถ้าเก็บชัน กายาน ยางไม้ ต้องเสียภาษีคนละ 1 แฉกต่อปี หากตัดหวาย ฟิน ไม้รวก ไม้ หรือเก็บขน ต้องเสียภาษีคนละ 2 แฉก ส่วนสิ่งที่เป็นของป่าหรือแร่ธาตุต่าง ๆ เช่น สีสียด ไม้หอม ไม้ฝาง ผู้ใดจะเก็บก็ต้องขออนุญาตและเสียภาษีตามที่กำหนดไว้เช่นกัน⁴¹

อัตราภาษีที่กำหนดขึ้นมาใหม่นี้นอกจากจะเป็นการเพิ่มขึ้นของทั้งชนิดและมูลค่าในการจัดเก็บภาษีแล้ว ยังได้กำหนดให้ราษฎรต้องจ่ายเป็นเงินในอัตรากำหนดไว้อย่างแน่นอนซึ่งแตกต่างจากการเก็บภาษีแบบเดิมที่มักจะเก็บภาษีเป็นผลผลิตเช่น ภาษีค่านาที่จัดเก็บเป็นข้าวเปลือกตามสัดส่วนของข้าวพันธุ์ในอัตรากำหนด หรือพืชชนิดต่าง ๆ ก็จะถูกเก็บเป็นผลผลิตตามสัดส่วนที่กำหนดไว้ แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการเก็บภาษีจากที่เคยจัดเก็บเป็นผลผลิตมาเป็นการจัดเก็บเป็นเงินตรา ซึ่งมีการกำหนดอัตราที่แน่นอน จึงเป็นการสร้างความเดือดร้อนและความยากลำบากให้กับราษฎรเป็นอย่างมาก ซึ่งควรจะตื่อนำมากล่าวไว้ ณ ที่นี้ ก่อนที่จะวิเคราะห์ถึงการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม

นอกจากนี้แล้วในระยะหลังทางรัฐบาลสยามยังพยายามที่จะให้มีการทดแทนระบบเงินรูปที่ใช้อยู่ในภาคเหนือซึ่งทำให้เศรษฐกิจของภาคเหนือมีความผูกพันเกี่ยวข้องอย่างแน่นแฟ้นกับเศรษฐกิจ

⁴¹ กจข. ร.5 ม.58/93, "เรื่องพิกัดภาษีมณฑลพายัพ ร.ศ. 103."

*1 วัน เท่ากับ 12.5 สตางค์

ของพม่าซึ่งอังกฤษปกครองอยู่โดยพยายามจะผลักดันให้เงินบาทที่ถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลายมากขึ้น
ในภาคเหนือ โดยมีกำหนดเก็บค่าแรงแทนเกณฑ์เป็นเงิน 4 บาท⁴² ซึ่งจะมีผลทำให้ราษฎร
ได้รับความยากลำบากมากเนื่องจากเงินบาทยังเป็นสิ่งที่หาได้ยากในภาคเหนืออยู่

ภายหลังจากที่พระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นพิชิตปรีชากรได้ทรงวางรากฐานการตั้งอำนาจด้าน
ต่าง ๆ คืบจากเจ้านายภาคเหนือ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว พระองค์ก็ทรงถูกเรียกตัวให้กลับไปทำงานทาง
ด้านอื่น ๆ ผู้ที่ขึ้นดำรงตำแหน่งต่อจากพระองค์ คือ พระยามนตรีสุริยวงษ์ ก็ได้พยายามดำเนินงานตาม
แนวทางที่กรมหมื่นพิชิตปรีชากรได้วางไว้แม้ว่าจะมีปัญหาเกิดขึ้นจากทางด้านผู้สูญเสียผลประโยชน์อยู่บ้าง
ก็ตาม⁴³

แนวทางในการตั้งอำนาจด้านต่าง ๆ จากเจ้านายภาคเหนือ ได้ถูกเพิกเฉยและยกเลิก
บางประการไป ในสมัยของผู้ที่มาดำรงตำแหน่งต่อจากพระยามนตรีสุริยวงษ์ คือ พระยาเพชรพิไชย
แต่ที่ว่าพระยาเพชรพิไชยมีโอกาสที่จะอยู่ในตำแหน่งได้เพียงหนึ่งปีเท่านั้น⁴⁴ ความเสียหายอันจะเกิด
จากการเพิกเฉยนั้นจึงยังไม่ปรากฏ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชประสงค์
ที่จะกระชับการปกครองดินแดนแถบนี้ให้มากยิ่งขึ้น จึงทรงโปรดให้เจ้านายที่มีพระยศสูงขึ้นมา
ดำรงตำแหน่งเพื่อให้เจ้านายภาคเหนือมีความเกรงกลัว⁴⁵ คือ พระเจ้าน้องยาเธอพระองค์เจ้าโสณ
บัณฑิตย์มาดำรงตำแหน่งข้าหลวงพิเศษ และให้พระยามหาเทพดำรงตำแหน่งข้าหลวงหัวเมืองแทน
พระยาเพชรพิไชย การดำเนินงานข้าหลวงกลุ่มใหม่นี้ ต้องประสบปัญหาไม่น้อยเลย เพราะมีราษฎร
ที่ได้รับความเดือดร้อนจากการเก็บภาษีได้ก่อการกบฏพญาผาบขึ้นมา

⁴² ร.ต.ท. เสถียร สายลักษณ์, และคณะ, ประชุมกฎหมายประจำศก, เล่ม 17
(พระนคร : โรงพิมพ์เดลิแมล์, 2478) , หน้า 293 - 294.

⁴³ สรัสวดี ประยูรเสถียร, "การปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพ (พ.ศ.2436-2476)",
หน้า 100 - 102.

⁴⁴ กช., ร.5 มท.จ.ศ.1250 เล่ม 36 หน้า 194 - 198 และ สรัสวดี ประยูรเสถียร,
เรื่องเดียวกัน, หน้า 105 - 106.

⁴⁵ กช., ร.5 สารบาณสมุดพิเศษ เล่ม 10, หน้า 79.

การดำเนินงานของข้าหลวงกลุ่มต่าง ๆ แม้ว่าจะประสบความสำเร็จต่างกัน ประสบปัญหาที่แตกต่างกันไป แต่ก็ถือได้ว่าเป็นการดำเนินงานอยู่ภายใต้แนวทางที่พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหมื่นพิชิตปรีชากรทรงวางเอาไว้ ดังนั้นจึงจะไม่ศึกษาถึงความแตกต่างในการดำเนินงานในประเด็นปลีกย่อยของข้าหลวงแต่ละพระองค์แต่ละคน⁴⁶ แต่จะเน้นที่ภาพรวมของการขยายอำนาจการเมืองการปกครองของรัฐบาลสยามในภาคเหนือ เพราะความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการเมืองในภาคเหนือนี้เป็นผลมาจากแนวหลักของการขยายอำนาจการเมืองการปกครอง

การขยายอำนาจการเมืองการปกครองของรัฐบาลสยามระหว่างปี พ.ศ.2442 - 2445

การขยายอำนาจการเมืองการปกครองของรัฐบาลสยามในช่วงเวลานี้ ถือได้ว่าเป็นความพยายามที่ต่อเนื่องจากการแทรกแซงในช่วงเวลาก่อนหน้านี้ นักประวัติศาสตร์ท่านหนึ่งได้กล่าวถึงการขยายอำนาจการเมืองการปกครองในระยะนี้ไว้อย่างชัดเจนว่า "...ดินแดนส่วนนี้ได้รับการปฏิรูปมาตั้งแต่ก่อนหน้าเป็นมณฑลเทศาภิบาลมาแล้ว (พ.ศ. 2427 - 2442) การจัดการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาล (หมายถึงในช่วงเวลา ตั้งแต่ พ.ศ.2442 เป็นต้นไป-ผู้เขียน) เป็นการยกเลิกฐานะหัวเมืองประเทศราชล้านนามาเป็นดินแดนส่วนหนึ่งของพระราชอาณาจักรอย่างแท้จริง..."⁴⁷ นั่นคือการตั้งอำนาจที่ยังเหลืออยู่บ้างของกลุ่มเจ้านายภาคเหนือกลับคืนสู่รัฐบาลสยามแห่งรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์

การดำเนินงานของรัฐบาลสยามในช่วงเวลานี้ คือกำหนดให้แต่ละเมืองมีคณะกรรมการบริหารเรียกว่า "เค้าสนามหลวง" ประกอบด้วยข้าหลวงประจำเมืองและข้าหลวงผู้ช่วย อำนาจอันทันทีของข้าหลวงประจำเมือง เจ้าเมืองซึ่งเป็นเจ้านายฝ่ายเหนือไม่มีบทบาทในการปกครอง มีแต่การได้รับการยกย่องให้เกียรติเท่านั้น

⁴⁶ มีการศึกษารายละเอียดดำเนินงานของข้าหลวงแต่ละพระองค์แต่ละท่านไว้อย่างละเอียดแล้วดูใน วัลลภา เครือเทียนทอง, "การปฏิรูปการปกครองล้านนาไทย ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว", สรัสวดี ประยูรเสถียร, เรื่องเดียวกัน.

⁴⁷ สรัสวดี อ่องสกุล, "ประวัติศาสตร์ล้านนา", หน้า 107.

นอกจากนั้นแล้วเสนา 6 ตำแหน่ง ก็ค่อย ๆ ถูกยกเลิกไปในที่สุด⁴⁸ ทางด้านภาษีอากรนั้น เจ้านายภาคเหนือถูกกำหนดให้ต้องเสียภาษี ที่ดินซึ่งเจ้านายภาคเหนือมีที่ดินมากมาย อันเป็นผลมาจากการถูกตั้งอำนาจในการหาโภคทรัพย์ในกิจการป่าไม้ไป นอกจากนี้รัฐบาลก็จัดสรรรายได้ของเจ้าเมืองออกเป็นเงินเดือน เงินส่วนแบ่งค่าต่อไม้ และเงินส่วนแบ่งค่าแรงแทนเกณฑ์ ซึ่งรวมแล้วเจ้านายภาคเหนือจะได้รับเงินไม่มากนัก⁴⁹

การขยายอำนาจการเมืองการปกครองของรัฐบาลสยามดังที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของภาคเหนือทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจการเมืองขึ้นมาหลายด้าน

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการเมืองในภาคเหนือ

การขยายอำนาจการเมืองการปกครองของรัฐบาลสยามที่ดำเนินในภาคเหนือระหว่าง ปี พ.ศ. 2417 ถึง พ.ศ. 2445 ส่งผลทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในภาคเหนือทั้งทางด้านเศรษฐกิจและการเมืองอันมีผลกระทบต่อกลุ่มคนกลุ่มต่าง ๆ ในภาคเหนือ ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ คือ การเสื่อมสลายของการค้าข้ามพรมแดน ภาวะกึ่งสุญญากาศทางอำนาจการเมืองการปกครอง และความปั่นป่วนทางเศรษฐกิจในสังคมภาคเหนือ

การเสื่อมสลายของการค้าข้ามพรมแดน อันเป็นผลมาจากการสถาปนาเขตแดนที่แน่นอนตามแนวความคิดเรื่องรัฐสมบูรณ์ญาสิทธิราชย์ กล่าวคือ ภายหลังจากที่มีประกาศเขตแดนของพระราชอาณาจักรอย่างชัดเจนรวมทั้งการออกกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเขตแดน อันได้แก่ การกำหนดระเบียบหนังสือเดินทาง การเก็บภาษีขาเข้าขาออก การจัดตั้งด่านตรวจคนเข้าเมือง และด่านจัดเก็บภาษีผู้คนเดินทางไปมาระหว่างเมืองต่าง ๆ ในภาคเหนือกับเมืองชายแดนพม่า ปรากฏว่าการค้าข้ามพรมแดนโดยเฉพาะโค กระบือ ที่เคยมีการค้าจากแถบภาคเหนือไปสู่ทะเลหม่องอย่างมากมายนั้นลดจำนวนลงอย่างเห็นได้ชัด ดังปรากฏในสถิติปี พ.ศ.2441 ว่ามีการส่งสัตว์ออก

⁴⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 108.

⁴⁹ กจช., ร.5 ม.28.1/4 "เงินสำหรับเจ้าผู้ครองประเทศราช กุมภภัณฑ์ ร.ศ.127."

เป็นจำนวนถึง 43,814 ตัว แต่ภายหลังเมื่อพระยาศรีสหเทพปลัดทูลฉลองกระทรวงมหาดไทย ได้ขึ้น
มาจัดราชการภาคเหนือ ปี พ.ศ. 2442 และจัดทำระเบียบที่เกี่ยวกับการค้าข้ามพรมแดนให้มีระเบียบ
กฎเกณฑ์มากขึ้น ยังผลให้การส่งโค กระบือ ออกไปยังมะละแหม่งลดจำนวนลงอย่างมาก
ดังปรากฏในสถิติว่ามีการส่งออกเพียง 8,843 ตัว⁵⁰ เหตุที่เป็นเช่นนี้ ก็เพราะว่าเมื่อมีพรมแดน
ที่ชัดเจนและมีระเบียบต่าง ๆ เกี่ยวกับการเข้าออกเมืองพ่อค้าข้ามพรมแดนซึ่งส่วนใหญ่เป็นพวกเงี้ยว
หรือไทยใหญ่จะต้องขอหนังสือเดินทางจากเจ้าหน้าที่ของสยาม การขอหนังสือเดินทางนี้มีขั้นตอนและ
ระเบียบมากมาย เช่น การขอหนังสือเดินทางแต่ละฉบับของพ่อค้าเงี้ยวหรือไทยใหญ่นั้น จะต้องมิ
คนไทยให้การรับรองด้วย⁵¹ หากพ่อค้าไทยใหญ่ไม่มีหนังสือเดินทางก็จะถูกจับกุมคุมขังทันทีถ้าต้องการ
อิสรภาพก็ต้องจ่ายสินบนให้แก่เจ้าหน้าที่ของราชการเป็นจำนวนมาก⁵² แม้ว่าพ่อค้าไทยใหญ่จะ
สามารถจัดทำหนังสือเดินทางให้ถูกระเบียบกฎเกณฑ์ได้แล้ว แต่กระบวนการทางการค้าที่จะไปค้า
ระหว่างเมืองต่าง ๆ ในภาคเหนือก็ยังต้องประสบกับปัญหาที่ก่อความยากลำบากขึ้นไปอีก คือ พ่อค้า
ที่จะขนส่งตัว โค กระบือ ออกไปจากแต่ละเมือง ก็จะต้องต้อนโค กระบือ ทุกตัวไปให้เจ้าหน้าที่ของ
สยามทำการบันทึกลักษณะรูปร่าง และตรวจนับจำนวนให้เป็นที่ยอมรับว่าจำนวนและลักษณะสัตว์
ตรงกับที่ระบุไว้ในหนังสือเดินทางหรือไม่⁵³ พร้อมทั้งพ่อค้ายังจะต้องเสียค่าธรรมเนียมสัตว์อีกตัวละ
8 อัฐส่วนค่าน้ำหมึกและค่ากระดาษ พ่อค้าก็ยังต้องเสียอีกต่างหากให้แก่เจ้าหน้าที่ของสยาม⁵⁴
การถูกบังคับให้ปฏิบัติตามระเบียบกฎเกณฑ์ที่ออกมาใหม่เช่นนี้ ทำให้พ่อค้าไทยใหญ่ต้องประสบกับ
ความยากลำบากและเสียเวลาอย่างมาก ทำให้เกิดผลเสียหายในทางการค้ารวมทั้งทำให้มีกำไร

⁵⁰ BCR. Chiangmai, 1899, p.7.

⁵¹ กจช. ร.5 ต.46/8 "เรื่องออกหนังสือเดินทางให้แก่คนจีนบังคับต่างประเทศ
15 พฤศจิกายน ร.ศ. 117 - 20 ธันวาคม ร.ศ.117."

⁵² เตช บุนนาค, พบ ร.ศ 121, หน้า 46.

⁵³ วัลลภา เครือเทียนทอง, "การปฏิรูปการปกครองลานนาไทย ...", หน้า 26.

⁵⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 127.

น้อยลงอีกด้วย ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจึงทำให้การค้าข้ามพรมแดนเสื่อมสลายลง เพราะพ่อค้า
ไทยใหญ่เริ่มที่จะหยุดการค้าข้ามพรมแดน

นอกจากนั้นแล้ว การสถาปนารัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ขึ้นมา ยังมีความหมายที่สำคัญอีก
ประการหนึ่ง คือ การจำแนกคนว่าใครเป็นคนสยาม ใครไม่ใช่คนสยาม ใครเป็นคนในบังคับชาติ
ตะวันตก ซึ่งมีคนในบังคับกษัตริย์มากที่สุด การจัดแบ่งคนออกจากกันเช่นที่กล่าวมานี้เป็นการจัดแบ่ง
ที่เรียกได้ว่าเข้มเข้มมาก เช่น มีการห้ามไม่ให้คนในบังคับสยามขายที่ดินให้แก่คนในบังคับชาติตะวันตก
โดยเฉพาะกลุ่มไทยใหญ่⁵⁵ ไม่อนุญาตให้กลุ่มคนไทยใหญ่ตัดไม้สร้างวัดของพวกตนก่อนที่จะได้รับอนุญาต
จากทางราชการ ถ้าหากมีการละเมิดก็จะถูกเจ้าหน้าที่ของราชการจับกุมและลงโทษอย่างรุนแรง⁵⁶
การดำเนินนโยบายต่อคนในบังคับของชาติตะวันตกโดยเฉพาะชาวไทยใหญ่เช่นนี้ ได้สร้างความ
ลำบากเดือดร้อนให้ เพราะชาวไทยใหญ่มักมีความสัมพันธ์และดำรงอยู่ในภาคเหนือเป็นเวลา
ช้านานมาแล้ว แต่กลับไม่สามารถมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ตนอาศัยอยู่ นอกจากนั้น ในบางครั้งชาว
ไทยใหญ่มองคนที่ไม่สามารถแสดงเอกสารการเป็นคนในบังคับของอังกฤษได้ ก็จะถูกบังคับให้เสียภาษี
ค่าแรงแทนเกณฑ์ 4 บาท และถูกเกณฑ์แรงงานเช่นเดียวกับคนพื้นเมือง แต่ถ้าหากสามารถมีเอกสาร
แสดงตนว่าเป็นคนในบังคับอังกฤษก็จะถูกตัดสิทธิเกี่ยวกับการครอบครองที่ดิน การซื้อขายหรือเช่าที่ดิน
อีกเป็นต้น ปัญหาความขัดแย้งระหว่างชาวไทยใหญ่กับทางการที่มีความรุนแรง ได้แก่ บริเวณ
เหมืองพลอย บ้านม่อแก้ว ในเขตเมืองลองซึ่งขึ้นกับเมืองลำปาง เนื่องจากได้มีชาวไทยใหญ่ได้เดิน
ทางเข้า ขุดหาพลอยเป็นจำนวนมากซึ่งบางคนอาจจะจับจองที่ดินเพื่อทำการเพาะปลูก ปลูกสร้าง
บ้านเรือนที่อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงกับเหมืองพลอย นอกจากนั้นพวกไทยใหญ่อาจจะไม่มีหนังสือ
ทางการ ในสภาพเช่นนี้ทำให้ทางการพยายามจะเข้าไปควบคุมมากยิ่งขึ้น จนนำไปสู่ความขัดแย้ง
ระหว่างชาวไทยใหญ่กับทางการอย่างรุนแรงในที่สุด⁵⁷

⁵⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดิม.

⁵⁶ กรมศิลปากร, "ปราบเงี้ยว ตอนที่ 1", ประชุมพงศาวดารภาคที่ 75, หน้า 316.

⁵⁷ ให้นำรายละเอียดเพิ่มเติมในบทที่ 4.

ภาวะกึ่งสุญญากาศอำนาจทางการเมืองการปกครอง อันเกิดจากการตั้งอำนาจการเมือง การปกครองจากเจ้านายภาคเหนือ กล่าวคือ การตั้งอำนาจทางการเมืองการปกครองจาก เจ้านายภาคเหนือของรัฐบาลสยาม ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น ในด้านหนึ่งเป็นความพยายามที่จะสบล้างอำนาจเดิมของเจ้านายทางภาคเหนือ ซึ่งนับได้ว่ารัฐบาลสยามประสบผลสำเร็จในการตั้งอำนาจขึ้นมาไม่น้อยสามารถเห็นได้จากการที่รัฐบาลสยามสามารถที่จะเข้าไปใช้อำนาจในการตัดสินใจในปัญหาสำคัญ ๆ หลายเรื่องหลายประการ เช่น การทำสนธิสัญญากับต่างประเทศ การยึดอำนาจทางด้านกิจการป่าไม้ เป็นต้น แต่ในอีกด้านหนึ่ง การที่รัฐบาลสยามดำเนินการเช่นนี้ ในขณะที่รัฐบาลสยามยังไม่สามารถสร้าง เครื่องมือหรือเครือข่ายที่จะช่วยเสริมสร้างสถาปนากการปกครองของตนเองขึ้นมาได้ รวมทั้งยังไม่มีบุคลากรที่จะทำหน้าที่ปกครองได้อย่างทั่วถึงในระดับต่าง ๆ ตัวอย่างเช่น การจัดตั้งตำรวจให้ปกครองดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยให้เป็นไปตามกฎหมายของรัฐและนอกจากนี้รัฐบาลก็ยังไม่มียกทหารแบบใหม่ประจำในหัวเมืองเพื่อที่จะสามารถ ใช้กำลังทหารได้ในกรณีที่เกิดความรุนแรงเกินกว่าที่หน่วยราชการหน่วยอื่นจะรองรับได้ รัฐบาลสยามจึงยังจำต้องพึ่งเจ้านายภาคเหนือให้ร่วมมือจัดการกับปัญหาต่าง ๆ ในท้องถิ่นอยู่ ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐบาลสยามยังจำต้องพึ่งพาเจ้านายภาคเหนือให้ช่วยปราบโจร⁵⁸

แต่ในขณะที่เดียวกันเมื่อเจ้านายภาคเหนือถูกตั้งอำนาจขึ้นไปในหลายระดับ เจ้านายภาคเหนือจำนวนไม่น้อยจึงไม่ให้ความร่วมมือกับรัฐบาลสยามเท่าที่ควรในการปกครองหรือดูแลความเรียบร้อยตามหน้าที่เดิมของตน⁵⁹ ภาวะเช่นนี้เองจึงทำให้เกิดกลุ่มโจรผู้ร้ายเพิ่มขึ้นอย่างมากมายจนถึงขนาดที่ต้องตั้งค่าหัวโจรผู้ร้ายเพื่อชักจูงใจให้ราษฎรร่วมมือมากขึ้น⁶⁰ ประกอบกับความยากแค้นในการดำรงชีวิตทางเศรษฐกิจอันเป็นผลมาจากความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ

⁵⁸ กจช. ร.5 ม. 58/56 "บุดล่าเหมืองและตั้งด่านกักโจรผู้ร้ายทางลาวเฉียง (26 มกราคม ร.ศ.111 - 28 มิถุนายน ร.ศ.112)."

⁵⁹ กจช. ร.5 ม. 58/64 "เรื่องผู้ร้ายปล้นและคิดจักการป้องกันโจรผู้ร้ายทางมณฑลลาวเฉียง (24 กันยายน ร.ศ. 113-5 กรกฎาคม ร.ศ.119)."

⁶⁰ กจช. ร.5 ม. 58/182 "รายงานต่าง ๆ จัดราชการเมืองนครลำปาง (20 ธ.ค. 116 - เม.ย. 127)"

การเมืองจึงทำให้ปัญหาโจรผู้ร้ายทวีความรุนแรงขึ้น ดังปรากฏเหตุการณ์การแย่งชิงข้าวของราษฎรที่ยากแค้นที่มีความรุนแรงถึงขนาดที่มีการฆ่าฟันกันตาย^{๑๑}

นอกจากการที่เกิดภาวะกึ่งสุญญากาศทางอำนาจจะทำให้โจรผู้ร้ายสามารถเคลื่อนไหวได้สะดวกขึ้น อีกด้านหนึ่งที่เป็นผลมาจากการที่บรรดาเจ้านายภาคเหนือถูกดึงอำนาจไป ทำให้บรรดาเจ้านายเหล่านี้ล้วนไม่พึงพอใจอยู่ และก็ได้แสดงออกในส่วนของ การยอมสนับสนุนหรือปกป้องบริวารของตนที่ทำผิดกฎหมาย รวมทั้งเจ้านายบางคนยังได้ส่งสมผู้คนไว้ด้วยจุดประสงค์เพื่อก่อกวนอำนาจรัฐบาลสยาม^{๑๒}

กล่าวโดยสรุปคือ ภาวะที่เกิดขึ้นอันได้แก่ภาวะกึ่งสุญญากาศอำนาจได้ทำให้การเคลื่อนไหวของโจรผู้ร้ายเป็นไปได้อย่างสะดวกขึ้น และเป็นปัจจัยที่สำคัญในช่วงระหว่างการปฏิรูประบบราชการการเมืองการปกครองในเขตภาคเหนือ ที่เอื้อให้กลุ่มคนกลุ่มต่าง ๆ ที่ประสบปัญหาอันเกิดจากการขยายอำนาจการเมืองการปกครองของรัฐบาลสยาม สามารถแสดงปฏิกิริยาต่อต้านแข็งขันต่ออำนาจของรัฐบาลสยามได้ ดังปรากฏปฏิกิริยาของคนกลุ่มต่าง ๆ โดยทั่วไปในภาคเหนือและสามารถที่จะขยายตัวกว้างขวางออกไปได้ ดังเช่น กบฏเงี้ยว

ความปั่นป่วนทางเศรษฐกิจในสังคมภาคเหนือ อันเป็นผลมาจากการตั้งอำนาจทางเศรษฐกิจจากเจ้านายภาคเหนือ การตั้งอำนาจทางเศรษฐกิจจากเจ้านายภาคเหนือของรัฐบาลสยามอันได้แก่ การตั้งอำนาจการจัดเก็บภาษีมาจากเจ้านายภาคเหนือ ได้ส่งผลทำให้เกิด

^{๑๑} กชช. ร.5 ม. 58/176 "เกิดเหตุหนักหนายที่เมืองลำปาง แพร่ ลอง ราษฎรขัดสนได้จ่ายเงินซื้อข้าวแจกราษฎร (22 ธันวาคม ร.ศ. 111-15 พฤษภาคม ร.ศ.112)."

กชช. ร.5 ม. 58/222 "เรื่องราษฎรนครลำปางไปแย่งชิงข้าวในนางอ้ายคำสม อ้ายคำสมพันอ้ายยงตาย 1 จับตัวได้ 14 คน ให้การสารภาพว่าเพราะมีความอดอยากมาก (7 ส.ค. - 1 ธ.ค. 119)."

^{๑๒} กชช. ร.5 ม. 58/127 "เรื่องจัดการปกครองเมืองนครเชียงใหม่ (2 มิ.ย.119 - 14 ต.ค. 126)."

ความปั่นป่วนทางเศรษฐกิจขึ้นในสังคมาคเหนือเพราะเป็นการจัดการทางเศรษฐกิจที่แตกต่าง
 ขัดแย้งกับระบบเศรษฐกิจลักษณะเดิมของภาคเหนือ ซึ่งแต่เดิมราษฎรในภาคเหนือจะต้องเสียภาษี
 ในการทำนาเป็นข้าวเปลือกในอัตราที่ทางการกำหนด เสียภาษีในการปลูกพืชชนิดต่าง ๆ เป็นผลผลิต
 นั้น ๆ และถูกเกณฑ์แรงงานตามที่ผู้ปกครองจะเรียกเกณฑ์ แต่เมื่อรัฐบาลสยามเข้ามาขยายอำนาจ
 การเมืองการปกครองในการจัดเก็บภาษีโดยตั้งมาอยู่ในการจัดการของเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลสยาม
 ก็ได้มีการกำหนดอัตราเรียกเก็บภาษีโดยที่เป็นเงินตราที่แน่นอน โดยอาศัยแบบแผนที่ใช้กันภาค
 กลาง^{๑๓} และความคุ้นเคยของตนเองที่มีต่อระบบเศรษฐกิจแบบเงินตราในภาคกลางมาใช้ในภาคเหนือ
 เพราะสังคมาคกลางเวลานั้นมีการขยายตัวของเศรษฐกิจแบบเงินตราอย่างกว้างขวางมากกว่า
 ภาคกลาง^{๑๔} การนำเอาความคุ้นเคยในระบบเศรษฐกิจแบบเงินตรามาใช้ในภาคเหนือที่ชัดเจน ก็คือ
 การออกระเบียบการจัดเก็บภาษีเป็นตัวเงินให้ครอบคลุมสินค้าทุก ๆ ชนิดที่มีการซื้อขายกันภาคเหนือ
 ดังปรากฏอย่างชัดเจนในการเรียนเก็บภาษีเป็นตัวเงิน ตามรายชื่อภาษีที่จัดทำขึ้นในสมัยที่สมเด็จพระเจ้า
 น้อยยาเธอ กรมหมื่นพิชิตปรีชากรเป็นข้าหลวงใหญ่^{๑๕} การจัดเก็บในลักษณะที่กล่าวมานี้ ก่อความ
 ปั่นป่วนให้แก่ราษฎรที่แต่เดิมไม่เคยเสียภาษีในการซื้อขายสินค้าทุกประเภทและไม่เคยเสียเป็นตัวเงิน
 ประกอบกับการจัดเก็บภาษีนี้เป็นการเก็บภาษีแบบมีสินค้าผูกขาดที่จัดเก็บโดยเจ้าภาษีนายอากร
 ซึ่งผู้ที่จะได้เป็นเจ้าของภาษีนายอากรนั้นจะต้องเป็นผู้ที่เสนอผลประโยชน์สูงสุดให้แก่ทางราชการสูงสุด
 ดังนั้นเมื่อได้รับการแต่งตั้งเป็นเจ้าภาษีนายอากรแล้วจึงออกตรวจเก็บภาษีจากราษฎรผู้เสียภาษีในอัตรา
 ที่สูงตามไปด้วย นโยบายการจัดเก็บภาษีอากรตามระเบียบใหม่ทำให้เกิดความปั่นป่วนขึ้นในสังคมาคเหนือ
 ทำให้ราษฎรเดือดร้อนเป็นอันมาก จนถึงที่สุดก็แสดงปฏิกิริยาต่อต้านการจัดเก็บภาษีแบบใหม่นี้อย่างรุนแรง
 ขึ้นมาที่เมืองเชียงใหม่ในปี พ.ศ. 2432

^{๑๓} ดูรายละเอียดใน วีระเทพ ศรีมงคล, "การเก็บภาษีอากร ในล้านนาไทย พ.ศ. 2427
 ถึง พ.ศ. 2445," วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศิลปากร พ.ศ. 2530, หน้า 37.

^{๑๔} ดูรายละเอียดได้จาก ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจหมู่บ้านไทย.

^{๑๕} กจช. ร.5 บ. 58/193 "เรื่องพิกัดภาษีมณฑลพายัพ ร.ศ. 103."

นอกจากการออกระเบียบการจัดเก็บภาษีแบบใหม่แล้ว ในเวลาต่อมาเมื่อการค้าข้ามพรมแดนเริ่มซบเซาลง และการค้าระหว่างภาคเหนือและภาคกลางขยายตัวมากขึ้น ทางรัฐบาลสยามก็ได้เสนอมาตรการใช้เงินบาทเป็นมาตรฐานกลางในการซื้อขายแลกเปลี่ยนแทนการใช้เงินรูปของพม่าอาณานิคมของอังกฤษ และเพื่อแก้ไขมิให้เงินบาทมีค่าแลกเปลี่ยนที่ไมคงที่ ที่เปลี่ยนไปตามภูมิภาค เช่นที่เป็น มาดังที่พระองค์เจ้าเพ็ญพัฒนพงศ์ ทรงรายงานกราบบังคมทูลต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวให้ทราบทราบถึงค่าของเงินบาทที่ไมคงที่ ในปี พ.ศ.2445 ความว่า

"...การใช้เงินบาทที่นี้ (ถ้าปวง) กันดารมาก เพราะบาทหนึ่งเป็นสามสลึง ถ้าไปแลกเงินบาทแล้ว ได้สามสลึงต่อบาท ..."^{๑๑}

ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการเมืองเป็นผลมาจากการขยายอำนาจทางการเมืองการปกครองของรัฐบาลสยามดังที่ได้กล่าวมานี้ ส่งผลกระทบกระเทือนต่อแบบแผนเดิมทางเศรษฐกิจและการดำรงชีวิตของกลุ่มคนต่าง ๆ ในสังคมภาคเหนือ จนกระทั่งเกิดการต่อต้านอย่างรุนแรงในที่สุด

ศูนย์วิทยุทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๑๑} กจช. ร.5 กส. 13/56 "พระองค์เจ้าเพ็ญพัฒนพงศ์รายงานการตรวจราชการหัวเมืองฝ่ายเหนือ, พ.ศ.2445."