

ความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างไทยกับอังกฤษ: กรณีการค้าไม้สัก

กรณีการค้าไม้สัก ซึ่งจะได้ศึกษาในบทนี้ เป็นตัวอย่างที่แสดงถึงความไม่เสมอภาคในความสัมพันธ์ทางการค้า-การเมืองระหว่างไทยกับอังกฤษอย่างชัดเจน และผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับการค้าไม้สักนี้เป็นชนวนของความขัดแย้งระหว่างอังกฤษกับลานนาซึ่งมีฐานะเป็นประเทศราชของไทย ทำให้ไทยเข้าแทรกแซงการเมือง-การปกครอง และเศรษฐกิจภายในหัวเมืองลานนา ทั้งนี้เพื่อดำรงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยและอังกฤษ เพื่อความมั่นคงของชาติ ตลอดจนตั้งอำนาจทางการเมืองและรวบรวมผลประโยชน์จากการค้าไม้สักเข้าสู่ส่วนกลาง

สภาพหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือและการค้าไม้สักก่อนสนธิสัญญาเบาริง

บริเวณหัวเมืองลานนาเป็นดินแดนที่มีความสำคัญต่อไทย เนื่องจากมีสถานที่ตั้งทางภูมิศาสตร์เป็นจุดยุทธศาสตร์ระหว่างไทยกับพม่า จึงมีส่วนก่อให้เกิดความมั่นคงทางการเมืองแก่ไทย นอกจากนี้ ดินแดนบริเวณนี้ยังได้ชื่อว่า เป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญมากแห่งหนึ่งของไทย ที่สำคัญคือ ไม้สัก หัวเมืองลานนาคือเมืองประเทศราชของไทย โดยอยู่ในอำนาจดูแลของสมุหนายก แต่ก็เข้าไปในทางทฤษฎีเท่านั้น ในทางปฏิบัติรัฐบาลไทยให้เจ้าผู้ครองนครมีอิสระในการปกครอง โดยรัฐบาลที่กรุงเทพฯ ไม่เข้าแทรกแซงทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมประเพณี แต่หัวเมืองลานนามีพันธะต้องส่งบรรณาการแก่รัฐบาลทุก ๆ 3 ปี และยังต้องจัดสิ่งของที่เรียกว่า "ของถวาย" แก่พระมหากษัตริย์ไทยเนื่องในโอกาสสำคัญ ๆ หากมีศึกสงคราม หัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือต้องเกณฑ์ทหารมาช่วยรบด้วย (ชาวลีห์ ณ ถลาง 2521: 46)

โดยลักษณะทางภูมิศาสตร์ หัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือ ในปัจจุบันคือเชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง แพร่ และน่าน ปกครองโดยเจ้าผู้ครองนครซึ่งได้รับการแต่งตั้ง-ยอมรับจากกรุงเทพฯ ในตำแหน่ง "พระยา" มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและระเบียบในการบริหารบ้านเมือง การเก็บภาษี การต่างประเทศ เป็นต้น (พระยาประชากรกิจกรจักร 2507: 451) เมืองประเทศราชเหล่านี้ต่างมีหัวเมืองในปกครองรายรอบอยู่เล็กน้อยแตกต่างกันไป ในทางประวัติศาสตร์ หัวเมืองประเทศราชทางฝ่ายเหนือมักจะกระด้างกระเดื่องต่อศูนย์กลางเสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมืองศูนย์กลางคือกรุงศรีอยุธยา หรือกรุงรัตนโกสินทร์ต้องประสบปัญหาภายใน

นอกจากหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือจะมีอิสระในการปกครองตนเองในฐานะประเทศราชแล้ว ยังมีอิสระในการติดต่อกับต่างประเทศอีกด้วย ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น การติดต่อกับส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องการค้าและพรมแดนเป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับอังกฤษ นับตั้งแต่อังกฤษชนะสงครามกับพม่า และทำสนธิสัญญาอันดาโบ พ.ศ. 2369 แล้ว อังกฤษได้ครอบครองหัวเมืองมอญของพม่าอันได้แก่ มะริด ทวาย ตะนาวศรี มีผลทำให้เขตแดนของอังกฤษในพม่าประชิดกับเขตแดนของหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือของไทย มีหลักฐานปรากฏให้เห็นว่าภายหลังที่อังกฤษได้หัวเมืองมอญแล้วได้มีเจ้านายหัวเมืองลานนาไทยส่งหนังสือไปยังข้าหลวงอังกฤษที่ตะนาวศรีขอเป็นมิตรไมตรีด้วย (Brauker อ้างจาก วิล สุธศิริกุล 2528: 70) และในปี พ.ศ. 2371 เจ้านครลำพูน ได้ส่งหนังสือถึงข้าหลวงอังกฤษที่มะละแหม่ง เชื้อเชิญให้ข้าราชการอังกฤษมาติดต่การค้าขายกับไทย ดังนั้น ในปีกลางปีสมัยรัชกาลที่ 3 ดร. ริชาร์ดสัน พร้อมคณะเดินทางเพื่อสร้างไมตรีและซื้อโค กระบือ ไปเป็นเสบียงเลี้ยงกองทัพ ในเวลาต่อมา ดร. ริชาร์ดสัน เดินทางมาหัวเมืองลานนาไทยอีกหลายครั้งเพื่อติดต่การค้าขาย และสำรวจเส้นทางค้าขายกับจีน โดยผ่านลานนาไทยและรัฐฉานอีกด้วย (วิล สุธศิริกุล 2528: 71)



เมื่ออังกฤษได้ครอบครองหัวเมืองมอญซึ่งอุดมสมบูรณ์ด้วยป่าไม้สักที่มีค่า อังกฤษจึงได้ดำเนินกิจการค้าไม้ขึ้น โดยจัดตั้งโรงเลื่อยจักรที่บริเวณเมืองมะละแหม่งทำการตัดไม้สักไปเลื่อยเป็นไม้กระดานส่งเป็นสินค้าออกไปขายต่างประเทศ (สมเด็จพระนเรศวรมหาราชทรงพระราชทานภาพ และพระยาราชเสนา 2495: 66) นับเป็นการเริ่มต้นกิจการป่าไม้ของชาวอังกฤษในพม่า ต่อมา เมื่ออังกฤษชนะสงครามกับพม่าครั้งที่ 2 (พ.ศ. 2395) ก็ได้ครอบครองพม่าตอนล่าง อิทธิพลของอังกฤษจึงขยายออกมาใกล้ชิดกับหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือของไทยมากยิ่งขึ้น จึงปรากฏว่ามีคนในบังคับอังกฤษได้เดินทางเข้ามาทำป่าไม้ตามเขตแดนลานนาไทยด้วย ซึ่งเป็นผลให้กิจการป่าไม้เจริญขึ้นทั้งในดินแดนมอญ และไทย (Pointon 1964: 34)

อังกฤษเริ่มเข้ามาทำป่าไม้ในลานนาไทยสมัยรัชกาลที่ 3 จากหลักฐานเอกสารรัชกาลที่ 3 กล่าวว่า ในปี พ.ศ. 2385 คนในบังคับอังกฤษได้แก่พม่า และเงี้ยว ได้ส่งหนังสือร้องเรียนมายังรัฐบาลไทยที่กรุงเทพฯ ว่า ได้เสียเงินให้หัวเมืองลานนาคือ เชียงใหม่ ลำปาง ลำพูน และตาก เมื่อขอเข้ามาตัดไม้สักในป่าเขาใหญ่ แม่น้ำสองยาง แม่น้ำยวม แต่หัวเมืองเหล่านี้ให้ตัดบ้าง ไม่ให้ตัดบ้าง รัฐบาลที่กรุงเทพฯ จึงมีตราให้หัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือทั้งหมดจัดการซื้อขายไม้ของลัทธิให้เกิดความขัดแย้งกับคนในบังคับอังกฤษ (หจ. จ.ศ. 1204 เลขที่ 14) และในปี พ.ศ. 2389 มีหลักฐานแสดงให้เห็นว่า มีการทำสัญญาตกลงกันระหว่างเจ้านครเชียงใหม่ กับข้าหลวงอังกฤษที่ตะนาวศรี เรื่องการกำหนดค่าต่อไม้ (Brauker อ้างจาก วิล ลิตธิศิริกุล 2528: 73)

การดำเนินกิจการป่าไม้ของคนในบังคับอังกฤษในหัวเมืองลานน่านี้อาจแบ่งได้ 2 ลักษณะ คือ

ลักษณะแรก เป็นการทำป่าไม้บริเวณ เชียงใหม่ ลำพูน และลำปาง เป็นการดำเนินงานโดยการเช่า หรือขอสัมปทานจากเจ้าของป่า และเจ้าผู้

ครองนครโดยตรง ทั้งนี้เพราะบรรดาเจ้านายในหัวเมืองเหล่านี้ ไม่ได้ทำไม้ด้วยตนเอง แต่หาประโยชน์จากการให้สัมปทานการทำป่าไม้แก่คนพื้นเมืองพม่า ลักษณะที่สอง การทำป่าไม้ในบริเวณแพร่และน่าน เป็นเรื่องที่บรรดาเจ้านายหัวเมืองฝ่ายเหนือต่างเข้าดำเนินการป่าไม้ด้วยตนเอง ไม่อนุญาตให้บุคคลอื่นเข้ามาดำเนินการ ดังนั้น บรรดาเจ้านายในหัวเมืองทั้งสองจึงหาประโยชน์จากป่าไม้ด้วยการขายไม้ให้แก่คนในบังคับอังกฤษโดยตรง (กจข. ร.5. ม.16. 1/9 "เรื่องรายงานป่าไม้พระยาสิทธิเทพ," 3 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 119)

เมื่อคนในบังคับอังกฤษเข้ามาทำสัญญาตัดไม้จากเจ้าผู้ครองนคร เจ้าผู้ครองนครจะเขียนใบอนุญาตในใบลานให้แก่ผู้รับทำป่าไม้และไม่มีข้อสัญญาใด ๆ นอกจากอนุญาตให้ตัดไม้ในป่าที่ตำบลนั้น ๆ โดยผู้รับเข้าป่าต้องเสียค่าต่อไม้แก่เจ้าของป่า (กจข. ร.5 ม.16/10 "รายงานองค์เน็ญเสด็จตรวจการป่าไม้," พฤษภาคม ร.ศ. 112) บริเวณที่คนในบังคับอังกฤษเข้ามาทำป่าไม้ในระยะแรกนี้ ส่วนใหญ่เป็นบริเวณที่อยู่ใกล้แม่น้ำหรือลำธารที่ไหลลงสู่แม่น้ำสาละวินได้สะดวก เพราะไม้สักเหล่านี้จะถูกล่องลงไปที่เมืองมะละแหม่งเพื่อเลื่อยทำไม้ กระดานส่งไปขายยังตลาดยุโรป

ผลประโยชน์จากการค้าไม้สัก ในระยะแรกนี้ ตกอยู่กับคนสองกลุ่ม คือ คนในบังคับของอังกฤษ และเจ้านายในหัวเมืองลานนา

รายได้จากการการทำป่าไม้ของคนในบังคับของอังกฤษนี้ ที่สำคัญมาจากการล่องผ่านแม่น้ำสาละวินเพื่อส่งไปแปรรูปที่เมืองมะละแหม่ง ดังจะเห็นได้จากการที่อังกฤษตั้งด่านเก็บภาษีไม้ซุงบริเวณแม่น้ำสาละวิน ซึ่งมีปริมาณไม้ซุงล่องผ่านปีละประมาณ 35,000 ท่อน ในขณะที่มีไม้ซุงซึ่งล่องลงแม่น้ำเจ้าพระยามีปริมาณเพียงปีละไม่เกิน 1,000-2,000 ท่อน (วิไล สุทธิศิริกุล 2528 : 74)

สำหรับรายได้ของเจ้านายในหัวเมืองลานนา จะได้รับผลตอบแทนจากการให้เช่าป่าเป็นค่าต่อไม้ หรือเงินค่าปวยการในการตัดฟันไม้แต่ละต้น ซึ่งจะมีพนักงานออกไปทำการเก็บรวบรวมเงินให้แก่เจ้าของป่าและเจ้าของป่าจะนำเงินไปมอบให้แก่เจ้าผู้ครองนคร เพื่อจัดแบ่งเงินออกเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนที่หนึ่งแบ่งให้แก่เจ้าของป่าไม้ที่อนุญาตให้คนเข้าไปดำเนินการตัดไม้ของตน ส่วนที่ 2 จัดให้แก่เจ้าหน้าที่เข้าไปเก็บเงินค่าต่อและค่าใช้จ่ายในการทำงาน สำหรับส่วนที่เหลือเป็นเงินที่แบ่งถวายแก่เจ้าผู้ครองนครซึ่งเป็นผู้ปกครองดินแดน (กจช. ร.5 ม.16/10 "รายงานองค์เพ็ญเสด็จตรวจการป่าไม้," พฤษภาคม ร.ศ. 112)

กล่าวได้ว่า การค้าไม้สักก่อนการลงนามในสนธิสัญญาเบาริง แม้ว่าผลประโยชน์จากการค้าเป็นธุรกิจป่าไม้สักจะทำรายได้ให้แก่เจ้าผู้ครองนครหัวเมืองลานนาเป็นอย่างมาก แต่รัฐบาลที่กรุงเทพฯ ไม่ได้มีส่วนในผลประโยชน์ดังกล่าว ทั้งนี้เนื่องจากผู้ปกครองลานนาไทยมีสิทธิที่จะปกครองดินแดนของตนได้อย่างอิสระ ผลประโยชน์เรื่องป่าไม้ถือว่าเป็นเรื่องภายในดินแดนของรัฐนั้น ๆ รัฐบาลที่กรุงเทพฯ จะไม่ยุ่งเกี่ยว

การรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง และการเพิ่มบทบาทในกิจการป่าไม้ของไทยภายหลังสนธิสัญญาเบาริง

1. ปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับการทำไม้ในหัวเมืองฝ่ายเหนือ

ผลของสนธิสัญญาเบาริงมีส่วนในการอำนวยความสะดวกให้แก่คนในบังคับอังกฤษเข้ามาทำป่าไม้สักในหัวเมืองลานนาเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ ผลประโยชน์จากการทำป่าไม้สักที่ขยายตัวเพิ่มขึ้นนี้ ก่อให้เกิดความขัดแย้งในหมู่เจ้านายหัวเมืองฝ่ายเหนือด้วยกันเอง และเจ้านายหัวเมืองฝ่ายเหนือกับคนในบังคับอังกฤษ ข้อขัดแย้งนี้มีสาเหตุเนื่องมาจากปัจจัยหลายประการคือ

ประการแรก กิจการที่เกี่ยวข้องกับการทำป่าไม้เป็นแหล่งผลประโยชน์ของเจ้าผู้ครองนครในหัวเมืองประเทศราช เนื่องจากเป็นผู้ที่มีสิทธิในทรัพย์สินกรรมชาติในท้องถิ่นของตน และมีอำนาจในการให้เช่าป่าไม้ ดังจะเห็นได้ว่าผลประโยชน์จากการทำป่าไม้ที่เจ้าผู้ครองนครจะได้รับมีเป็นจำนวนถึงหนึ่งในสามของค่าต้นไม้ทั้งหมด จึงทำให้บรรดาเจ้านายทะเลาะวิวาทเพื่อแย่งชิงตำแหน่งเจ้าผู้ครองนคร

ประการที่สอง จากการที่โครงสร้างทางการเมือง-การปกครองของบรรดาหัวเมืองประเทศราชอ่อนแอ ไม่สามารถปกครองดินแดนของตนให้เรียบร้อยได้ ทำให้เกิดปัญหาความไม่สงบบริเวณชายแดนที่มีการทำป่าไม้ของคนในบังคับอังกฤษ เช่นกรณีที่กระเหรี่ยงยางแดงเข้าควบคุมบริเวณชายแดนไทยพม่า ทำการปล้นสดมภ์พ่อค้าและคนในบังคับอังกฤษ พวกพ่อค้าและคนทำป่าไม้จึงเดินทางเข้ามาค้าขายและทำป่าไม้ไม่สะดวก ส่งผลกระทบต่อรายได้ของพ่อค้าไม้สักอังกฤษที่เมืองมะละแหม่งมาก เช่นในปี พ.ศ. 2418 การค้าไม้ลดลงถึงร้อยละ 50 ของปริมาณการค้าที่เคยมีแต่เดิม (วิไล สุทธิศิริกุล 2528: 111)

ประการที่สาม การที่คนในบังคับของอังกฤษได้หาลงเฝ้าเข้ามาทำป่าไม้มากขึ้น ทำให้เกิดการแข่งขันเช่าป่าด้วยการติดสินบนเจ้าผู้ครองนคร เมื่อประกอบกับการที่การอนุญาตให้ทำป่าไม้นั้นไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน เจ้าของป่ามักจะละเมิดสัญญาที่ทำไว้ก่อนเมื่อมีผู้ให้ผลประโยชน์มาก หรือไม่ทราบมาก่อนว่าบริเวณดังกล่าวมีการให้สัมปทานไปแล้วเพราะมิได้มีการวาดแผนที่แน่นอน ทำให้มีการให้สัมปทานซ้ำซ้อนขึ้น นอกจากนี้การกำหนดระยะเวลาของการทำป่าไม้ขึ้นอยู่กับความพอใจของเจ้าผู้ครองนครที่จะเลิกหรือต่อสัญญาเมื่อใดก็ได้ (กระทรวงเกษตร 2511: 2)

จากปัญหาขัดแย้งดังกล่าวนี้ ทำให้คนในบังคับอังกฤษไม่พอใจที่ตนเสียประโยชน์ จึงเข้าร้องเรียนกงสุลอังกฤษที่กรุงเทพฯ เพื่อให้ไทยคุ้มครองผลประโยชน์

โยชน์ของพวกตนตามสนธิสัญญาเบาริงในข้อที่ 2 แต่ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในลานนาอันเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์เรื่องการทำป่าไม้สักยังคงทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว อังกฤษได้เรียกร้องให้รัฐบาลไทยเข้าควบคุมการปกครองในหัวเมืองลานนาอย่างเด็ดขาด และเสนอให้มีผู้แทนอังกฤษประจำที่เชียงใหม่ด้วย (พจน.ร.5 กต.144 จ.ศ. 1232) ทั้งขู่ว่าจะหากรัฐบาลไทยไม่สามารถดำเนินการรักษาความสงบชายแดนและคุ้มครองผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจให้แก่คนในบังคับอังกฤษได้แล้ว อังกฤษจะส่งกำลังเข้ามารักษาการบริหารเขตชายแดนของลานนาเอง (พจน.ร.5 33 จ.ศ. 1234) แต่รัฐบาลไทยในขณะนั้นไม่พร้อมที่จะเข้าแทรกแซงการเมืองภายในหัวเมืองลานนา จึงได้แต่เพียงส่งข้าหลวงไปพิจารณาณิพากษาคติความคนในบังคับอังกฤษ

ต่อมา ในช่วงประมาณปี พ.ศ. 2426 ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในและระหว่างประเทศในลักษณะที่เป็นแรงกระตุ้นให้รัฐบาลไทยดำเนินนโยบายเข้าแทรกแซงการเมืองการปกครองและการบริหารงานด้านต่าง ๆ ในหัวเมืองลานนา สถานการณ์เหล่านี้คือ

- ข้อ 1. อังกฤษได้ขยายอิทธิพลเข้ามาประชิดชายแดนลานนาไทย
- ข้อ 2. พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระบรมราชโองบายในอันที่จะรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง
- ข้อ 3. รัฐบาลไทยต้องการรักษาผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ โดยการเข้าควบคุม จัดสรรผลประโยชน์ในการทำป่าไม้เสียเอง (พจน.รณ จงวัฒนา 2517: 174-175)
- ข้อ 4. รัฐบาลไทยต้องการระงับกรณีพิพาทที่ยืดเยื้อระหว่างคนใน

บังคับของอังกฤษ กับเจ้าผู้ครองนคร อันจะส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทยและอังกฤษ

ปัญหาเรื่องผลประโยชน์การทำไม้สักและความปลอดภัยของคนในบังคับอังกฤษเป็นปัญหาที่เรื้อรังมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 4 เนื่องจากรัฐบาลกลางไม่มีอำนาจเพียงพอที่จะบังคับให้เจ้าผู้ครองนครลานนาปฏิบัติตามเงื่อนไขของสนธิสัญญาที่รัฐบาลไทยได้ตกลงกับอังกฤษ รัฐบาลกลางได้แต่เพียงส่งข้าหลวงไปตัดสินคดีความหรือระงับเหตุเป็นครั้งคราว ดังนั้น ในสมัยรัชกาลที่ 5 จึงได้ตกลงทำสนธิสัญญาเชียงใหม่ฉบับแรกกับประเทศอังกฤษ (โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก จ) ในปี พ.ศ. 2316 เพื่อขจัดปัญหาเรื่องสวัสดิภาพ และความปลอดภัยของคนในบังคับอังกฤษที่ทำกิจการป่าไม้ในดินแดนลานนา

ดังนั้น สนธิสัญญาฉบับนี้จึงถืออำนาจประโยชน์แก่คนในบังคับอังกฤษที่เดินทางเข้ามาติดต่อทำป่าไม้ในลานนาอย่างเต็มที่ เพราะรัฐบาลไทยจะเป็นผู้รับรองดูแลและให้ความคุ้มครองนั้น นอกจากนี้ สนธิสัญญาฉบับนี้ยังเปิดโอกาสให้รัฐบาลไทยเข้ามามีความเกี่ยวข้องกับกิจการภายในของประเทศราชเหล่านี้โดยตรง เพราะหลังจากทำสนธิสัญญาเชียงใหม่ แล้วรัฐบาลกลางได้เริ่มเข้ามาควบคุมดินแดนลานนา

นอกจากการทำสนธิสัญญาเชียงใหม่ครั้งแรกในปี พ.ศ. 2416 แล้ว รัฐบาลกลางยังได้ออกพระราชบัญญัติเพื่อจัดการเกี่ยวกับการทำไม้สักอีก 2 ฉบับในปี พ.ศ. 2417 คือ

1. พระราชบัญญัติสำหรับผู้รักษาเมืองซึ่งจะทำสัญญากับบรรดาชาวต่างประเทศ (ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 7-8 จ.ศ. 1225-1236: 230-234) พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นพระราชบัญญัติฉบับแรกที่มีจุดมุ่งหมายที่จะเข้ามาควบคุมการอนุญาตให้ทำป่าไม้สักในลานนา โดยบัญญัติให้ผู้รักษาเมืองหรือเจ้า

ผู้ครองนครเป็นผู้แทนรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการทำสัญญากับชาวต่างประเทศ แต่ทั้งนี้ต้องส่งสัญญานั้นไปตรวจประทับตราและให้สัตยาบันที่กรุงเทพฯ ก่อน จึงจะมีผลบังคับใช้

2. พระบรมราชโองการว่าด้วยการภาษีไม้ขนลุก และไม้กระยาเลย ประกาศเพื่อเป็นการวางรากฐานในการควบคุมการอนุญาตให้ทำป่าไม้สัก และการจัดเก็บภาษีไม้สักให้เป็นระเบียบและมีมาตรฐานเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม การดำเนินนโยบายของรัฐบาลกลางในระยะแรกไม่ประสบความสำเร็จเพราะการปฏิบัติงานของข้าหลวงสามหัวเมืองปรากฏว่าไม่สามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ ต่อมา รัฐบาลอังกฤษจึงตกลงกับรัฐบาลไทยทำสนธิสัญญาเชียงใหม่ฉบับที่ 2 ในปี พ.ศ. 2426 (โปรดอ่านรายละเอียดในภาคผนวก ฉ) สัญญาฉบับนี้อังกฤษมุ่งหมายให้ไทยแก้ไขปัญหาต่าง ๆ อย่างจริงจังโดยอังกฤษต้องการให้ไทยส่งข้าหลวง และข้าราชการอังกฤษที่มีอำนาจเต็ม ขึ้นไปดำเนินการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ โดยกำหนดเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองแก่คนในบังคับของทั้งสองฝ่าย ความร่วมมือในการส่งผู้ร้ายข้ามแดน การป่าไม้ และมีการแต่งตั้งรองกงสุลอังกฤษประจำเชียงใหม่เป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2426 คือ นาย อี. บี. กูลด์ (E. B. Gould) (วิล สุธงษิศิริกุล 2528: 126) ในขณะที่รัฐบาลไทยและรัฐบาลอังกฤษกำลังทำสัญญาเชียงใหม่ฉบับที่ 2 อยู่ นั้น สถานการณ์ทางการเมืองภายในและต่างประเทศ ผลักดันให้รัฐบาลไทยเข้าแทรกแซงการเมืองการปกครองและเศรษฐกิจภายในหัวเมืองลานนาอย่างจริงจัง เนื่องจาก

1. ความวุ่นวายที่คนในบังคับอังกฤษ ถูกบรรดาหัวเมืองขึ้นพม่าใช้กำลังรบกวนกิจการเกี่ยวกับป่าไม้ (กจช.ร. 5 ม. 2. 12 ก/41)
2. สถานทางการเมืองภายในเชียงใหม่ขณะนั้นกำลังยุ่งยากขาดผู้นำที่เข้มแข็ง เกิดการแย่งชิงอำนาจภายในกันเอง

3. ในปี พ.ศ. 2426 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงรวมอำนาจที่กระจายอยู่ที่เจ้านายและขุนนางสูงศักดิ์พระมหากษัตริย์ได้สำเร็จ

4. อังกฤษพยายามเรียกร้องสิทธิเหนือหัวเมืองเงี้ยวทั้งห้า ซึ่งมีความสำคัญทางเศรษฐกิจ และอุดมสมบูรณ์ด้วยป่าไม้สักเป็นอันมาก

ฉะนั้น เพื่อป้องกันและรักษาผลประโยชน์ของไทยในภูมิภาคนี้รัฐบาลกลางจำเป็นต้องดำเนินการเกี่ยวกับการทำป่าไม้ในหัวเมืองชายแดนลานนาไทย ให้เรียบร้อย ". . . เพราะการทำป่าไม้ถ้าเราไม่จัดการให้เรียบร้อยเห็นจะเป็นช่องทางเกิดเหตุกับการต่างประเทศคืออังกฤษเป็นต้นได้ในภายหน้า เพราะทุกวันนี้พวกอังกฤษก็เข้ามาทำการป่าไม้อยู่เป็นอันมาก ถ้าป่าไม้สูญเสียไป คนเหล่านั้นก็ย่อมจะนิบหนวยด้วย เคาเวอนเมนต์อังกฤษจะหาเหตุว่าเพราะเราไม่รู้จักรอบครองหัวเมืองของตน. . ." (กจช.ร. 5 ม. 16. 3/5 ร.ศ. 116)

ความจำเป็นดังกล่าวข้างต้นนี้จึงมีส่วนสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลกลางในอันที่จะเข้าไปจัดระเบียบแบบแผนของการป่าไม้ให้รัดกุม พร้อมกับการจัดการปกครองหัวเมืองลานนาด้วยวิธีการค่อยเป็นค่อยไป เพื่อเอาใจเจ้าผู้ครองนครลานนาไม่รู้สึกว่าจะต้องสูญเสียอำนาจ และผลประโยชน์ที่เคยได้รับมาก่อน

2. กระบวนการจัดระเบียบแบบแผนของการค้าไม้สัก และการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง

2.1 การดำเนินการระหว่างปี พ.ศ. 2427-2428 กระบวนการรวมหัวเมืองประเทศราชลานนาไทยเข้าสู่ส่วนกลางนี้ มีความสำคัญมาก จึงจำเป็นต้องเลือกสรรข้าหลวงเป็นพิเศษ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงส่งพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นนิจิตปรีชากรให้มาดำเนินการนี้โดยเฉพาะ ทั้งนี้เนื่องจากจะทรงไว้ซึ่งพระปรีชาสามารถแล้ว ยังเป็นเชื้อพระวงศ์



ชั้นสูงย่อมเป็นที่ยำเกรงของเจ้านายเมืองเหนือ (กจช. ร.5 บ1/ก/7 จ.ศ. 1245) การจัดการราชการของกรมหมื่นพิชิตปรีชากรสามารถแบ่งได้เป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการปกครองในหัวเมืองลานนา และในเรื่องการจัดสรรผลประโยชน์การทำป่าไม้

2.1.1 เกี่ยวกับการจัดการเปลี่ยนแปลงการบริหารงานด้านต่าง ๆ ในลานนา กรมหมื่นพิชิตปรีชากรทรงดำเนินการแก้ไขปัญหาชายแดนหัวเมืองลานนาด้วย การรวบรวมหัวเมืองชายแดนที่กระจัดกระจายให้เข้ามาอยู่ภายใต้การปกครองของไทย ทรงปรับปรุงการปกครองให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น โดยใช้วิธีการคงตำแหน่งเจ้าสนามหลวงไว้แต่ค่อย ๆ ลดความสำคัญลง โดยทรงแต่งตั้งเสนา 6 ตำแหน่งขึ้นใหม่ ประกอบด้วย กรมมหาดไทย กรมทหาร กรมคลัง กรมยุติธรรม กรมวัง และกรมนา (กจช.ร.5ม.58/88 จ.ศ.1246) การบังคับบัญชาในแต่ละกรม กำหนดให้เจ้านายบุตรหลานเป็นเสนา ข้าราชการส่วนกลางเป็นผู้ช่วยเสนา ทำหน้าที่ให้คำแนะนำ และช่วยเหลือเจ้านายบุตรหลานที่ยังไม่เข้าใจรูปแบบการปกครองอย่างใหม่ (กจช.ร.5 บ.10/35) ดังนั้น ผู้ช่วยเสนาจึงเป็นผู้กุมอำนาจการปกครองและทำหน้าที่จัดการด้านต่าง ๆ อย่างแท้จริง ส่วนเจ้านายบุตรหลานได้รับการยกย่องให้เป็นเสนา ทั้งนี้ก็เพื่อไม่ให้เจ้านายบุตรหลานรู้สึกว่าจะต้องสูญเสียอำนาจและเกียรติยศไป (สรสวัสดิ ประยูรเสถียร 2524: 35)

การจัดการดังกล่าวนี้ เป็นการดึงเอาอำนาจการปกครองของเจ้าเมืองเชียงใหม่ให้กระจายไปยังเจ้านายชั้นผู้น้อยมากยิ่งขึ้น และอยู่ภายใต้การควบคุมจากรัฐบาลกลางที่กรุงเทพฯ การจัดการปกครองแบบเสนาหกตำแหน่งนี้ เป็นการขยายตัวของกลุ่มอำนาจใหม่จากกรุงเทพฯ เข้ามามีบทบาทในโครงสร้างเดิมของลานนามากยิ่งขึ้น

นอกจากกรมหมื่นพิชิตปรีชากรจะทรงจัดการปรับปรุงการบริหารการ

ปกครองแล้ว ช่างทรงให้ยกเลิกอากรภาษีในเมืองเชียงใหม่ที่มีอยู่เดิม แล้วจัดตั้งขึ้นใหม่ให้เหมาะสม ทรงนำระบบการเก็บภาษีแบบกรุงเทพระ ในระบบเจ้าภาษีนายอากรมาใช้ในล้านนาคือ ประการแรก จัดระบบผูกขาดเจ้าภาษีนายอากรประมุขภาษีครั้งแรก 5 ชนิด คือ ภาษีสุรา ภาษีสุกร ภาษีนา ภาษีครั่ง และสมันต์สดไม้ (กจช.ร.5.ม.99/3 จ.ศ.1246) ประการที่สอง เพิ่มชนิดของภาษีอากรโดยแยกตามหมวดหมู่ได้ถึง 9 ประเภท (กจช.ร.5. ม.53\93) และประการสุดท้ายเปลี่ยนรูปแบบการเก็บภาษีจากการเก็บผลิตผลทางการเกษตรมาเป็นเงิน

2.1.2 ปัญหาการทำป่าไม้สัก พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเคยส่งพระยาเทพประชุนเข้ามาแก้ไขปัญหาการทำป่าไม้สัก พร้อมทั้งจัดวางระเบียบเกี่ยวกับการป่าไม้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2420 แต่ในภายหลังเมื่อพระยาเทพประชุนได้เดินทางกลับกรุงเทพฯ แล้ว ระเบียบต่าง ๆ ที่เคยวางไว้กลับถูกละเลย ทั้งนี้เพราะระเบียบกำหนดไว้ว่า ถ้าหากมีการทำสัญญาการเช่าตัดไม้ระหว่างเจ้านายบุตรหลานกับคนในบังคับแล้ว ต้องไปประทับตราของข้าหลวงที่สนามเสียบก่อนเพื่อข้าหลวงจะได้รับรู้รายละเอียดของสัญญา โดยบรรดาเจ้านายบุตรหลานต้องเสียบผลประโยชน์เป็นภาษีส่วนหนึ่งให้แก่ราชการ ด้วยเหตุนี้ บรรดาเจ้านายในหัวเมืองฝ่ายเหนือจึงมักหลีกเลี่ยงอยู่เสมอ

นอกจากนี้ รายได้จากการทำป่าไม้ของคนในบังคับอังกฤษที่เจ้าผู้ครองนคร และเจ้านายฝ่ายล้านนาเคยได้รับทั้งหมด ต้องแบ่งปันให้แก่รัฐบาลกลางเพื่อใช้เป็นเงินเดือนข้าหลวงที่มาปฏิบัติราชการส่วนหนึ่ง โดยกำหนดเพิ่มเงินค่าต่อไม้จากเดิม 6 รูปี เป็น 8 รูปี โดยเงินค่าต่อเก็บที่เชียงใหม่แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่หนึ่ง เงินค่าต่อไม้ที่ล่องลงมากกรุงเทพฯ เป็นของเจ้าผู้ครองนครทั้งหมด ส่วนที่สองเป็นเงินค่าต่อไม้ทางแม่น้ำสาละวินแบ่งออกเป็น 4 ส่วน คือ เป็นผลประโยชน์ของแผ่นดิน 2 ส่วนเป็นของเจ้าผู้ครองนคร และเจ้านาย-บุตรหลาน 2 ส่วน ส่วนไม้สักเมืองลำปางและลำพูน ที่ล่องลง

มาทางแม่น้ำปิง เงินค่าต่อไม้แบ่งออกเป็น ผลผลประโยชน์แผ่นดินครึ่งหนึ่ง และ
 เป็นของเจ้าผู้ครองเมืองอีกครึ่งหนึ่ง ในระยะแรกนี้ เจ้าผู้ครองนครจะเป็น
 ผู้เก็บเงินส่วนนี้ไว้ แต่เมื่อมีราชการต้องจ่ายเงินเป็นส่วนของแผ่นดินอันเป็นเงิน
 เดือนของข้าหลวงจากกรุงเทพฯ ก็ตกลงระหว่างเจ้าผู้ครองนครกับข้าหลวงใน
 การขอเบิกจ่าย (กจช.ร.5 ม.16/10) แต่การเก็บเงินค่าต่อไม้ประสบปัญหา
 จำนวนเงินผลประโยชน์ไม่แน่นอน เนื่องจากเกิดการหลีกเลี่ยงการส่งมอบเงิน
 เมื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว กรมหมื่นนิตยประศาสน์ได้ออกประกาศให้เจ้าของป่า
 มาขึ้นบัญชีกับเจ้าหน้าที่ภายในระยะเวลาที่กำหนด หากผู้ใดไม่ปฏิบัติตามจะถือ
 ว่าป่าที่ไม่ได้แจ้งจะขึ้นบัญชีตกเป็นของหลวง ทำให้เจ้าของป่ามาขึ้นบัญชีของตน
 เป็นจำนวนมาก ต่อมา ทรงมีการประกาศยกเลิกสัญญาการทำป่าเดิมทั้งหมด
 ให้ผู้ที่มาเช่าทำสัญญาใหม่ ณ ที่ทำการของข้าหลวง (กจช.ร.5 ม.93/3)

อนึ่ง การทำป่าไม้ในสมัยนั้น นอกจากผู้ขอทำป่าจะต้องเสียเงินค่าต่อ
 ไม้แล้วยังต้องเสียเงินค่า "เปิดป่า" อีกด้วย ซึ่งทำให้เกิดการแก่งแย่งจนกลายเป็น
 การฉ้อฉล รัฐบาลกลางจึงได้ออกตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการทำป่าไม้
 เพิ่มขึ้นอีกหลายฉบับ ได้แก่

1. ในปี พ.ศ. 2417 ได้มีประกาศพระบรมราชโองการว่าด้วย
 การภาษีไม้ซุงและไม้กระยาเลศ เพื่อรวบรวมเงินรายได้จากการทำไม้ใน
 ส่วนอื่นนอกจากค่าต่อไม้เข้าสู่รัฐดังปรากฏในประกาศฉบับนี้ความว่า

. . . ไม้ใหญ่ ๆ ในพื้นบ้านเมืองมาก คือไม้สักไม้แก่นต่าง ๆ ไม้กระยา
 เลศ . . . เป็นทำเลที่ราษฎรชาวสยามแลคนต่างประเทศได้อาไศรยเป็น
 สินค้าใหญ่อยู่อย่างหนึ่ง ผู้ว่าราชการเมืองแลกรมการเจ้าภาษีนาษากร
 ได้เก็บค่าต่อไม้บ้าง ชักภาษีต้นบ้าง ปีหนึ่งเป็นเงินก็มาก ได้มาเจือจาน
 เป็นกำลังในการทนุบำรุงแผ่นดิน. . . บางทีเจ้าภาษี. . . ยักล่องหนีภาษี
 เจ้าภาษีเก็บไม่ได้บ้าง ก็ขาดประโยชน์แผ่นดินไป. . . (ประชุมกฎหมาย

ประกาศ เล่ม 8-9 จ.ศ.1225-1236: 259-260)

สาระสำคัญของประกาศฉบับนี้เพื่อรวบรวมเงินภาษีจากไม้ที่นำล่อง
ผ่านด่านต่าง ๆ

2. ในปี พ.ศ. 2427 ได้มีประกาศเกี่ยวอีก 2 ฉบับ คือประกาศ
เรื่องซื้อขายไม้ขอลัก และประกาศเรื่องตัดไม้ขอลัก (ประชุมกฎหมายประจำ
ศก เล่ม 9-10 จ.ศ.1237-1249: 156-161) เพื่อเป็นการควบคุมการหลีก
เลี่ยงการเสียภาษีก่อนล่องไม้ โดยระบุนำมิให้ผู้ใดกานไม้ก่อนได้รับอนุญาตประ
ทับตราข้าหลวงใหญ่และผู้ว่าราชการต่างประเทศซึ่งตั้งอยู่ที่เชียงใหม่

กรมหมื่นนิตินิตปรีชากร ทรงจัดวางรากฐานการปกครองตามแบบแผน
สมัยใหม่เชิงพิเศษที่เสด็จกลับกรุงเทพฯ ในปี พ.ศ. 2428 ภายหลังจากที่กรม
หมื่นนิตินิตปรีชากรเสด็จกลับ การจัดการราชการทั้งการปกครองและการคลังที่ทรง
วางกฎเกณฑ์ไว้ประสบความล้มเหลว เพราะบรรดาเจ้านายที่ทรงแต่งตั้งละเลย
ไม่เอาใจใส่ต่อหน้าที่ เจ้าผู้ครองนครและเจ้านายบุตรหลานพหุสาหาเหตุผล
ที่จะเลิกล้มการจัดการของกรมหมื่นนิตินิตปรีชากรที่วางไว้ เพราะว่าการจัด
การปกครอง และการจัดภาษีอากรแบบใหม่ภายหลังปี พ.ศ. 2428 เป็นการลด
อำนาจและขัดต่อผลประโยชน์ของเจ้านายหัวเมืองลานนา

2.2. การดำเนินการระหว่างปี พ.ศ. 2428-2436 ภาย
หลังปี พ.ศ. 2428 รูปแบบที่กรมหมื่นนิตินิตปรีชากรทรงจัดไว้ ได้เริ่มเสื่อมลง
เป็นลำดับ นับตั้งแต่พระยาเพชรนิลไชย (จีน จารุจินดา) มาเป็นข้าหลวงในปี
พ.ศ. 2431 ทั้งนี้เนื่องจากพระยาเพชรนิลไชยมีพฤติกรรมอาศัยตำแหน่งแสวง
หาผลประโยชน์ และความร่ำรวยให้ตนเอง ทำให้เจ้านายเชียงใหม่ละเลยไม่
ปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนที่กรมหมื่นนิตินิตปรีชากรทรงวางเอาไว้ และได้เรียก

ร้องไปซึ่งรัฐบาลกลางขอยกเลิกระบบภาษีอากรแบบใหม่ แต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ไม่ทรงยอมให้มีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ (เจ้าสุวัทธิ สุกฤษิสงคราม 2515: 81) แต่พระยาเพชรนิลชอกกลับยินยอมให้พระเจ้าอินทรวชิชานนท์ยกเลิกการเก็บภาษีแบบกรุงเทพฯ โดยผลการ สร้างความแตกแยกในหมู่ข้าราชการไทยที่ไปปฏิบัติงานในหัวเมืองลานนา เนื่องจากมีข้าราชการไทยอีกกลุ่มหนึ่ง พยายามรักษาอำนาจของรัฐบาลกลางไว้

ต่อสภาพปัญหาเหล่านี้ รัฐบาลกลางที่กรุงเทพฯ ก็ได้แก้ไขด้วยการเปลี่ยนตัวข้าหลวงชุดใหม่ขึ้นไปแทน อย่างไรก็ตาม ลักษณะความแตกแยกของข้าราชการไทยมีปรากฏเสมอ จึงมีการเปลี่ยนตัวข้าหลวงบ่อยครั้ง ในระยะนี้ แม้ว่ารัฐบาลกลางจะมีนโยบายควบคุมการเมืองเศรษฐกิจของหัวเมืองลานนาก็ตาม แต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังไม่พระราชประสงค์ที่จะให้เกิดความตึงเครียดในภูมิภาคนี้ จนกระทั่งปี พ.ศ. 2435 รัฐบาลไทยจำเป็นต้องยกหัวเมืองเจ็ดหัว และหัวเมืองกระเหรี่ยงให้แก่อังกฤษ และในปี พ.ศ. 2436 ไทยต้องเสียดินแดนฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงให้แก่ฝรั่งเศส ทำให้บริเวณหัวเมืองลานนาต้องเผชิญกับการคุกคามของมหาอำนาจตะวันตกอังกฤษและฝรั่งเศส รัฐบาลไทยจึงเห็นความจำเป็นต้องปรับปรุงการปกครองหัวเมืองลานนาอีกครั้ง

2.3 การดำเนินงานระหว่างปี พ.ศ. 2436-2442 ในช่วงนี้ พระยาทรงสุรเดช (อิน บุนนาค) ได้ขึ้นมามีอำนาจการเมืองเชียงใหม่ในปี พ.ศ. 2436 โดยดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิรูปการบริหารของหัวเมืองลานนา และในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการผลประโยชน์เกี่ยวกับการทำป่าไม้

2.3.1 ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารหัวเมืองลานนา พระยาทรงสุรเดชได้เกลี้ยกล่อมให้เจ้านายเห็นผลดีของการที่มีข้าราชการไทยเป็นผู้ช่วยเหลือในการปฏิบัติงาน และดำเนินการปรับปรุงระเบียบบริหารทั้งด้าน

การปกครองและการคลังหลายประการ คือ

ประการแรก พระยาทรงสุรเดชได้ริเริ่มจัดตั้งกองมณฑลซึ่งเป็นหน่วยงานที่สำคัญมากขึ้นเป็นครั้งแรก กองมณฑลนี้พระยาทรงสุรเดชเป็นผู้บังคับบัญชา มีข้าหลวงรองหนึ่งตำแหน่ง ข้าหลวงมหาดไทย ข้าหลวงยุติธรรม ข้าหลวงคลัง ข้าหลวงนา ข้าหลวงป่าไม้ เป็นผู้ช่วยราชการด้านต่าง ๆ อย่างไม่เป็นทางการ ทั้งนี้เพื่อเป็นพื้นฐานของการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาลต่อไป (วิไล สุทธิศิริกุล 2528: 154) การจัดการราชการของพระยาทรงสุรเดชนี้ เป็นการเพิ่มทั้งอำนาจของข้าหลวงใหญ่ และจำนวนข้าราชการจากกรุงเทพฯ มากขึ้นด้วย

ประการที่สอง การศาล จัดตั้งศาลมณฑลพาณิชย์ใน พ.ศ. 2437 ทำหน้าที่รับคำอุทธรณ์จากศาลเมือง ใช้กระบวนการพิจารณาคดีแบบแผนสมัยใหม่ จึงให้ความยุติธรรม และสร้างความนิยมให้แก่ประชาชน ส่วนศาลเมืองก็ยังคงใช้วิธีการพิจารณาคดีแบบเดิม

ประการที่สาม การคลังและการเก็บภาษีอากร พระยาทรงสุรเดชจัดการลดเงินผลประโยชน์ของเจ้าผู้ครองนคร โดยส่งข้าราชการไทยจัดเก็บภาษีแทนเจ้านายและบุตรหลาน

2.3.2 การจัดการเกี่ยวกับผลประโยชน์การทำป่าไม้ ภายหลังจากปี พ.ศ. 2432 เป็นต้นมา การทำป่าไม้ในหัวเมืองลานนาได้เริ่มเปลี่ยนจากคนในบังคับอังกฤษ มาเป็นการเข้ามาลงทุนของบริษัทป่าไม้ เพราะการทำธุรกิจป่าไม้ในหัวเมืองลานนาไม่ต้องเลื่องดังแต่ก่อนแล้ว เนื่องจากรัฐบาลกลางเริ่มเข้ามาดำเนินการเกี่ยวข้องกับกิจการด้านนี้ ซึ่งเป็นการสนองตอบความต้องการของพ่อค้าอังกฤษในขณะนั้น ประกอบกับธุรกิจป่าไม้ของอังกฤษในพม่าเจริญรุ่งเรืองมากขึ้น แต่บริเวณเนื้อที่ป่าไม้ลดลง ดังนั้น พ่อค้าอังกฤษจึงสนใจที่จะขยายกิจการเข้ามาในหัวเมืองลานนาซึ่งมีป่าอยู่ในบริเวณเดียวกับป่า



ไม้ของอังกฤษในเขตพม่า

ในปี พ.ศ. 2432 บริษัทบอร์เนียวของอังกฤษ เป็นบริษัทป่าไม้บริษัทแรกที่เข้ามาลงทุนในลานนาไทย ส่วนบริษัทบอมเบย์ เบอร์มา เข้ามาเมื่อปี พ.ศ. 2435 นอกจากบริษัทป่าไม้ของอังกฤษแล้ว บริษัทป่าไม้ของชาติตะวันตกอื่น ๆ ที่มีเงินทุนจำนวนมาก ก็เข้ามาลงทุนในลานนามากขึ้น ทำให้เกิดการแข่งขันแย่งกันขอสัมปทานกันระหว่างบริษัทป่าไม้เหล่านี้ บริษัทเหล่านี้ต้องยอมเสียเงินกินเปล่าให้แก่เจ้าของป่าเพื่อแลกกับสิทธิในการขอทำป่าไม้ เนื่องจากพระราชบัญญัติปี พ.ศ. 2417 กำหนดไว้ว่าหลังจากเจ้าของป่าอนุญาตแล้ว ต้องส่งหนังสือสัญญาไปลงสัตยาบันที่กรุงเทพฯ เสียก่อน จึงจะทำป่าไม้ได้ ดังนั้นเจ้านายฝ่ายเหนือ และเจ้าของป่าจึงถือโอกาสเรียกเงินกินเปล่าเพิ่มขึ้นอีก และเมื่อบริษัทใหม่มาเสนอเงินกินเปล่ามากกว่าบริษัทเก่า เจ้าของป่ามักจะบิดพลิ้วโอนสิทธิการทำป่าไม้ให้กับผู้ที่ให้เงินมากกว่า ทำให้เกิดการฉันทนระหว่างเจ้านายด้วยกันเองและกับบริษัทป่าไม้อังกฤษด้วย

เมื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงตราพระราชบัญญัติคุ้มครองสิทธิป่าไม้ทั้งหมดของเจ้าผู้ครองนครมาเป็นของรัฐบาลไทย และรัฐบาลมีนโยบายที่จะจัดตั้งกรมป่าไม้เพื่อดูแลผลประโยชน์ในเรื่องเกี่ยวกับป่าไม้ อันจะเป็นการเพิ่มพูนรายได้ให้แก่ประเทศในปี พ.ศ. 2438 ในการนี้ รัฐบาลไทยขอขิมตัว มร. เอช. สะเลต ข้าราชการในกรมป่าไม้พม่ามาช่วยให้คำปรึกษาในกิจการป่าไม้ในเมืองไทย มร. เอช. สะเลต ได้เดินทางมาตรวจการทำป่าไม้ในหัวเมืองลานนา และได้รายงานว่าการที่ป่าไม้สักทางเหนือเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้านายฝ่ายเหนือแทนที่จะเป็นทรัพย์สินสมบัติของแผ่นดิน ทำให้ไม่สามารถกำหนดหลักเกณฑ์ที่แน่นอนในการให้สัมปทาน และการเก็บผลประโยชน์จากการทำป่าไม้ได้

จากนั้น มร. เอช. สะเลต จึงได้เสนอให้มีการวางการดูแลรักษา

ป่าไม้ และการคุ้มครองผลประโยชน์ที่รัฐควรได้จากการทำป่าไม้ในลานนา คือ
 เสนอให้จัดตั้งด่านภาษีใหม่รวม 4 แห่งสำหรับไม้ที่ล่องมากรุงเทพฯ โดยตั้งด่าน
 ที่เมืองฉะเชิงเทรา เมืองสวรครโลก ปากน้ำโพและกรุงเทพฯ ส่วนค่าต่อไม้ที่ล่องลง
 มาแม่น้ำสาละวินนั้น ให้ตั้งด่านภาษีที่เมืองมะละแหม่งเมื่อควบคุมไม้ที่ล่องไปพม่า
 (กระทรวงเกษตร 2529) เมื่อกระทรวงมหาดไทยได้รับรายงาน และขอเสนอ
 ของ มร. เอช. สจเลด แล้ว กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวง
 มหาดไทยจึงนำความขึ้นกราบบังทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
 พระองค์จึงทรงมีพระราชดำริเห็นชอบโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งกรมป่าไม้ขึ้นที่นคร
 เชียงใหม่เมื่อวันที่ 18 กันยายน พ.ศ. 2439

การดำเนินการของพระยาทรงสุรเดชในหัวเมืองลานนา นับได้ว่า
 ประสบความสำเร็จ ทำให้รัฐบาลกลางสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในอำนาจทาง
 เศรษฐกิจและการปกครองได้มากยิ่งขึ้น เจ้านายเชียงใหม่ยอมอยู่ภายใต้การ
 ควบคุมของรัฐบาลไทย และขอมีส่วนร่วมในการปกครองบ้านเมืองด้วย ต่อมา
 สมเด็จพระมหาธีรราชเจ้าทรงแต่งตั้งพระยาศรีสิงหเทพ เป็นข้าหลวง
 พิเศษขึ้นไปจัดราชการ พร้อมทั้งทรงแต่งตั้งหม่อมอมรวงษ์ไญยสวัสดิ์ (หม่อมราช
 วงศ์ประสูร อิศรศักดิ์) เป็นข้าหลวงใหญ่แทนพระยาทรงสุรเดช โดยมีนโยบาย
 ให้ข้าหลวงทั้งสองดำเนินการยุบให้หัวเมืองลานนามีสถานะเป็นมณฑลเทศาภิบาลใน
 ปี พ.ศ. 2442

ในส่วนที่เกี่ยวกับการป่าไม้นั้น ในปี พ.ศ. 2440 ซึ่งเป็นปีที่พระยาศรี
 สิงหเทพเป็นข้าหลวงพิเศษขึ้นไปจัดราชการที่หัวเมืองลานนานั้น ได้ดำเนินการ
 เจรจากขอโอนกรรมสิทธิ์พื้นที่ป่าไม้ในมณฑลพม่ารวมทั้งอำนาจการควบคุมคุ้มครอง
 ป่า ผลประโยชน์ทั้งหมดจากการทำป่าไม้เช่นค่าต่อไม้ ภาษีงานไม้ ฯลฯ มาเป็น
 ของแผ่นดิน พระยาศรีสิงหเทพดำเนินการจากหัวเมืองเล็ก คือแพร่ และน่าน
 แล้วจึงเจรจากับลำปาง ลำพูน และเชียงใหม่ตามลำดับ ผลของการเจรจา
 ทำให้เจ้านายเมืองเหนือสิ้นสุดการเกี่ยวข้องกับการทำป่าไม้ จากนั้น รัฐบาล

จึงได้ตราฎกระทรวงมหาดไทยที่ 4 แผนกป่าไม้ ว่าด้วยอัตราแบ่งปันค่าต่อไม้
มณฑลพายัพ (ร.ศ. 120) เพื่อจัดสรรผลประโยชน์ทดแทนราษฎรได้ที่เจ้าผู้ครอง
นครและเจ้านายฝ่ายเหนือเคยได้รับจากการทำป่าไม้ โดยยอมจ่ายเงินส่วนแบ่ง
ค่าต่อไม้ทั้งหมดของจำนวนที่เก็บได้ทุกปี สำหรับเงินค่าต่อ ส่วนที่เจ้าของป่าไม้
ได้รับประจำก็ยังคงรับอยู่ตามเดิม แต่เงินค่าต่อส่วนของเจ้าผู้ครองนครนั้นได้
เปลี่ยนรูปมาเป็นเงินเดือนแทน และผลประโยชน์นี้ไม่ถือเป็นมรดกสืบต่อกันทายาท

กล่าวได้ว่านับจากปี พ.ศ. 2439 เป็นต้นมา รัฐบาลไทยมีอำนาจที่
จะอนุมัติให้เข้าทำป่าไม้ ควบคุม คุ้มครองป่า และการตรวจเก็บค่าต่อไม้ (กชช.
ร.5 ม.16.3/5) แทนที่เจ้านายฝ่ายเหนืออย่างแท้จริง

ส่วนการดำเนินกิจการค้าไม้สักของอังกฤษนั้น เมื่อรัฐบาลไทยได้เริ่ม
เข้ามาควบคุมและอำนวยความสะดวกต่าง ๆ จนกระทั่งสามารถจัดตั้งเป็นกรม
ป่าไม้ได้โดยความช่วยเหลือของฝ่ายอังกฤษอีกด้วย การค้าไม้สักของอังกฤษใน
หัวเมืองลานนาไทยก็ได้เริ่มขยายตัวและมั่นคงยิ่งขึ้น มีการตั้งตัวแทนของบริษัท
อังกฤษเข้าไปจัดการเรื่องป่าไม้ เริ่มด้วยบริษัทบอร์เนียวของอังกฤษในปี พ.ศ.
2432 และบริษัทบอมเบย์เบอร์มาในปี พ.ศ. 2435 จากนั้น การทำป่าไม้
เริ่มเปลี่ยนศูนย์กลางจากฝั่งพม่าบริเวณแม่น้ำสาละวิน มาเป็นบริเวณแม่น้ำและ
ลำธารที่ไหลลงสู่แม่น้ำปิง เพื่อล่องลงแม่น้ำเจ้าพระยามากรุงเทพฯ

ดังนั้น การทำป่าไม้ส่วนใหญ่เริ่มได้รับการผูกขาดของบริษัทใหญ่ ๆ ดัง
ที่กล่าวมาแล้ว ทั้งนี้เพราะการทำป่าไม้ที่ล่องลงมาจากกรุงเทพฯ ต้องใช้เวลา
นานถึง 3-4 ปี เป็นการลงทุนที่สูงมาก อีกทั้งบริเวณของป่าใกล้แม่น้ำมีน้อยลง
ต้องเข้าไปตัดไม้ในป่าลึก นอกรายล้อมไม่สามารถเลี้ยงได้ จึงมักขายสัญญา
เช่าทำป่าไม้ให้กับบริษัทป่าไม้ใหญ่ ๆ ที่มีเงินทุนมากกว่า ด้วยเหตุนี้ บริษัทอังกฤษ
จึงได้เข้าควบคุมกิจการป่าไม้ไว้ในมือจนเกือบสิ้นเชิง

จากการศึกษาของชมิธโอม สุนทรสวัสดิ์ พบว่า ในปี พ.ศ. 2445 ป่าไม้ทางภาคเหนือในเขตจังหวัด เชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง น่าน แพร่ พะเยา และตาก จำนวนถึงร้อยละ 73 เป็นของบริษัทอังกฤษ ส่วนที่เหลือร้อยละ 27 เป็นของคนไทย และจีน (ชมิธโอม สุนทรสวัสดิ์ 2521: 232, 188) ยิ่งไปกว่านั้น ในปี พ.ศ. 2478 ป่าไม้ทางภาคเหนือกว่าร้อยละ 88 ถูกควบคุมโดยบริษัทตะวันตกที่สำคัญคือ บริษัทบอร์เนียว บริษัทบอมเบย์เบอร์มา บริษัทแองโกลสยาม บริษัทหลุย ที เลียวโนเวนส์ บริษัทอีสต์ เอเชียติก เดนมาร์ก และบริษัทอีสต์ เอเชียติก ฝรั่งเศส เป็นต้น

บริษัทเหล่านี้ นอกจากจะเข้าควบคุมกิจการป่าไม้ของไทยแล้ว ยังมีกิจการเฉพาะที่เกี่ยวเนื่องกับอุตสาหกรรมการแปรรูปและส่งไม้สักออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศอีกด้วย เช่นบริษัทบอมเบย์เบอร์มา ซึ่งเป็นบริษัทของอังกฤษ ยังได้ประกอบธุรกิจที่เป็นผลจากกิจการค้าไม้ของตน คือ โรงเลื่อย และบริษัทส่งไม้ออกไปต่างประเทศ โดยมีบริษัทเดินเรือในสังกัดถึง 4 บริษัท เพื่อบรรทุกไม้แปรรูปส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศ (สนั่น รัตนโสภณ 2528: 80)

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าการค้าไม้สักส่วนใหญ่ตกอยู่ในมือของบริษัทป่าไม้อังกฤษ ตั้งแต่การเริ่มเข้าพื้นที่ทำป่าไม้ โรงเลื่อยสำหรับแปรรูปไม้สัก บริษัทตัวแทนส่งไม้สักออกไปจำหน่ายต่างประเทศ ตลอดจนบริษัทพาณิชย์นาวีสำหรับบรรทุกไม้สัก และศูนย์กลางรับซื้อไม้สักก็เป็นของอังกฤษแทบทั้งสิ้น

ผลจากการค้าเป็นการเกี่ยวกับการค้าไม้สักของรัฐบาลไทย

การค้าเป็นการเกี่ยวกับการค้าไม้สักในช่วงเวลาดังแต่ปี พ.ศ. 2398-2442 นั้น แสดงให้เห็นถึงความพยายามของรัฐบาลไทยในอันที่จะเข้าควบคุมหัวเมืองทางภาคเหนือซึ่งเป็นแหล่งทรัพยากรป่าไม้สัก ส่วนอังกฤษซึ่งได้เข้าไปมีผลประโยชน์จากการค้าไม้สัก ได้ขยายอิทธิพลและผลประโยชน์ทางการค้ามากยิ่งขึ้น

ขึ้น ประเด็นเหล่านี้อาจพิจารณาและวิเคราะห์โดยละเอียดได้ดังนี้

1. ผลในทางเศรษฐกิจ

การที่รัฐบาลไทยเข้าไปริเริ่มจัดการทางเศรษฐกิจในหัวเมืองประเทศราชทางเหนือ นั้น ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในด้านการจัดสรรผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในบริเวณดังกล่าว ซึ่งทำให้รัฐบาลไทยได้รับผลประโยชน์อย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภาษีสินค้าส่งออก ภาษีทานไม้ ภาษีขนไม้ ค่าสัมปทานบัตร ค่าผ่านด่าน เป็นต้น

การที่รัฐบาลไทยเข้ามาควบคุมเศรษฐกิจนี้ ได้ส่งผลกระทบต่อเจ้านายและราษฎรในหัวเมืองภาคเหนือ ซึ่งเคยควบคุมและได้รับผลประโยชน์ทั้งหมด เนื่องจากรัฐบาลไทยได้จัดสรรผลประโยชน์ที่ได้รับนี้ โดยแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนหนึ่งได้จ่ายเป็นเงินเดือนข้าราชการไทยที่ไปปฏิบัติงานในหัวเมืองลานนา อีกส่วนจ่ายเป็นเงินผลประโยชน์ให้แก่บรรดาเจ้าผู้ครองนครลานนาวงศ์วานว่านเครือ ส่วนที่เหลือจากรายจ่ายทั้งสองประเภท รัฐบาลไทยนำเข้าสู่ส่วนกลาง (กจช. ร.5 ม.58/88)

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจากการดำเนินการในทางเศรษฐกิจของรัฐบาลไทยจะส่งผลให้เกิดรายได้เพิ่มมากขึ้น แต่ต้องกล่าวไว้ว่ารัฐบาลไทยในฐานะที่เป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติ ไม่ได้รับสิทธิและผลประโยชน์อย่างที่พึงจะได้รับ แม้ว่าประเด็นปัญหาส่วนหนึ่งเกิดจากการที่ฝ่ายไทยไม่มีศักยภาพในกิจการค้าไม้ แต่การที่กิจการค้าไม้หลักของไทยส่วนใหญ่ได้ตกอยู่ภายใต้การครอบงำของอังกฤษ ในนามของบริษัทป่าไม้ ไม่ว่าจะเป็นสัมปทานพื้นที่ป่าไม้ การผูกขาดการส่งออก และกลไกการตลาดอื่น ๆ นั้น ส่วนมีพื้นฐานมาจากอิทธิพลของอังกฤษในพม่า และหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือ โดยมีสนธิสัญญาเบาริงเป็นเสมือน

ใบเบิกทางในการเข้ามาแก้ปัญหาในประเทศไทยอย่างชอบด้วยกฎหมาย

จากการที่อังกฤษเริ่มมีอิทธิพล และผลประโยชน์จากการค้าไม้สักอย่าง ลึกซึ้ง เมื่ออังกฤษต้องประสบกับปัญหาอันเนื่องมาจากการที่โครงสร้างการเมือง การปกครองหัวเมืองประเทศราชของไทย ไม่เอื้อประโยชน์ต่อกิจการค้าไม้สัก ของอังกฤษ อังกฤษจึงได้กดดันไทยด้วยมาตรการต่าง ๆ เป็นผลให้รัฐบาลไทย ต้องปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินในหัวเมืองลานนาอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยง ได้

กรณีการค้าไม้สัก จึงเป็นเครื่องแสดงถึงความสัมพันธ์ที่ไม่เสมอภาค ในระบบความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับอังกฤษ และปฏิสัมพันธ์ในทางการเมือง และการค้าระหว่างประเทศของไทยไทยในช่วงหลังสนธิสัญญาเบาริง

2. ผลทางการเมือง

แรงกดดันจากอังกฤษในบริเวณหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือ ของไทย ทำให้รัฐบาลไทยต้องเข้าไปดำเนินการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงการ บริหารราชการแผ่นดินทั้งหมด โดยการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางเพื่อเอกภาพ ในการปกครอง และเพื่อความมั่นคงของชาติ

ผลในทางการเมืองระหว่างประเทศ จึงทำให้ความสัมพันธ์ระหว่าง ไทยและอังกฤษดีขึ้น เนื่องจากรัฐบาลไทยได้แสดงเจตนาแน่วแน่ที่จะคุ้มครอง คนในบังคับของอังกฤษ และชาวอังกฤษที่เข้ามาประกอบกิจการในภูมิภาคนั้น และดำเนินการออกกฎหมายมาตรการต่าง ๆ ที่สนับสนุนให้กิจการค้าไม้สักของ อังกฤษเจริญมั่นคงยิ่งขึ้น อาจกล่าวได้ว่ามีส่วนสำคัญต่อการดำรงรักษาเอกราช ของชาติไว้ได้ระยะหนึ่ง