

ความแตกต่างของลักษณะการปกครอง การศาล ระบบเศรษฐกิจและสภาพสังคมระหว่าง
หัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือและฝ่ายใต้ของไทยในสมัยรัตนโกสินทร์

สภาพการปกครองของหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ของไทย

ประเทศราชฝ่ายใต้มีพลเมืองที่มีเชื้อชาติ ภาษา ศาสนา ตลอดจนขนบ
ธรรมเนียมประเพณี ที่ต่างไปจากดินแดนส่วนอื่นของประเทศไทย ทำให้การปกครองของ
หัวเมืองเหล่านี้เป็นอิสระมากกว่าหัวเมืองทั่วไป

การปกครองภายในของหัวเมืองเหล่านี้มีการแบ่งเขตการปกครองออกเป็น
แขวงและตำบล โดยมีกรมการเมือง เจ้าหน้าที่ต่าง ๆ คู่ได้รับมรดกขบในการปกครอง
ลดหลั่นลงไปตามเขตการบังคับบัญชา^๑ คือ

- เจ้าเมือง เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในทุกด้านโดยตำแหน่งมีผู้ช่วยราชการ
(รายนุกา) ซึ่งมีหน้าที่ดูแลการปกครองโดยทั่วไป ทำหน้าที่แทนเจ้าเมืองในยามที่จำเป็น
แต่โดยปกติแล้วผู้ช่วยราชการไม่มีหน้าที่ทางการปกครองโดยตรง การปกครองที่เป็นงาน
ประจำต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับกรมการเมืองที่รองลงไป
- ตะโตะ (DATO) มีหน้าที่พิจารณาความแพ่งและความอาญาในเขตเมือง
ทั้งหมด บังคับบัญชาแม่กองทั่วไปและเก็บเงินส่วยส่งเจ้าเมือง
- แม่กองหรือถ้ำเป็นผู้สูงอายุเรียกว่า "โตะแขวง" มีหน้าที่ดูแลทุกข์สุข
และรับผิดชอบราษฎรในเขตแขวงในกิจการทุกด้าน ทำหน้าที่เป็น "นายที่" ควบคุมรับผิดชอบ
ขอการเกณฑ์ราษฎรไปทำการต่าง ๆ ตามกำหนด รับเรื่องราวร้องทุกข์ในกรณีพิพาทต่าง ๆ

๑ กจช., ร ๕ ม ๔๘/๓๐, พระอนันตสมบัติ ผู้ช่วยราชการเมืองสงขลา กรมหมื่น
สมมตอมรินทร์, ๑๑ ตค. รศ. ๑๑๓

ของราษฎร โดยมีอำนาจตัดสินคดีที่กำหนดปรับไม่เกิน ๕ เหรียญ^๒ มีหน้าที่เก็บเงิน
 ส่วนจากไพร่ส่งกะโตะหรือนำราษฎรที่เป็นคูกรณีในคดีอาญาส่งกะโตะ เพื่อพิจารณาตัดสิน

- บังอูลู (PENGHULU) หรือแม่กองมีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบบังคับบัญชาราษฎร
 ในเขตตำบล ถ้าตำบลใดใหญ่อาจมีบังอูลูได้หลายคน บังอูลูมีหน้าที่นำราษฎรที่อยู่ภายใต้
 บังคับบัญชาไปบริการเกณฑ์ต่าง ๆ จากแม่กอง ถ้าราษฎรในบังคับตกเป็นจำเลยในคดี
 ความ บังอูลูต้องควบคุมตัวส่งให้แม่กองซึ่งอาจจะตัดสินคดีเองหรือส่งต่อให้กะโตะอีกชั้นหนึ่ง

- แขวง มีหน้าที่ตรวจเก็บภาษีส่านา ค่าสวนต่าง ๆ รวมทั้งสอบสวนคดี
 วิวาทระหว่างราษฎรที่เกี่ยวกับการทำนาทำสวนด้วย

- จ่าหรือโตะจ้อ เป็นคนรับใช้ของแม่กองมีหน้าที่เรียก "ลูกที่" (ราษฎร
 ในความรับผิดชอบ) ให้ไปบริการเกณฑ์จากแม่กอง

- นายค่าน เป็นเจ้าหน้าที่เก็บภาษีขาเข้าขาออกส่งเจ้าเมือง

พิจารณาตำแหน่งหน้าที่ของกรมการเมืองดังกล่าว แสดงว่าารปกครอง
 ของหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ไม่มีการแบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบตามสายงานอย่าง
 เกิดขาดจากกัน หน้าที่ปกครองจะควบคู่ไปกับหน้าที่ตุลาการ ตัวอย่างเช่น แม่กองและ
 กะโตะ จักว่าเป็นกรมการเมืองเจ้าหน้าที่ทางการปกครองห้องที่ในขณะเดียวกันต้องทำหน้าที่
 พิจารณาพิพากษาคดีภายในขอบเขตท้องที่ของตนด้วย เมื่อเกิดคดีความขึ้นราษฎรจะไปฟ้อง
 ร้องแม่กอง แม่กองจะให้จำไปรายงานต่อบังอูลู ผู้เป็นนายหมู่ฝ่ายจำเลย ให้นำจำเลย
 มาจากนั้นแม่กองจะสอบสวนข้อเท็จจริง ถ้าเป็นกรณีวิวาทเล็กน้อยแม่กองจะมีอำนาจปรับ
 โทษได้ตั้งแต่ ๕ เหรียญลงไป ถ้าเป็นคดีอาญาฆ่าฟันกันหรือลักโคกระบือ แม่กองจะนำคูกรณี
 ส่งกะโตะ กะโตะมีอำนาจตัดสินคดีขาดในคดีที่ไม่มีการฆ่าฟันถึงตายโดยไม่ต้องปรึกษา
 เจ้าเมือง ส่วนคดีเกี่ยวกับศาสนา กะโตะจะให้โตะกาดี เป็นผู้ชี้ขาด^๓ สำหรับแขวง

๒ เงินที่ใช้ในเมืองเหล่านี้เป็นเงินเหรียญเม็กซิกัน กรมการเมือง, อ้างแล้ว,

หน้า ๖๖

๓ เพิ่งอ้าง

ซึ่งทำหน้าที่เก็บภาษีอากรก็มีส่วนในการพิจารณาสอบสวนคดีเกี่ยวกับวงงานของตนเช่นกัน
ในขณะที่ตะโตะผู้มีหน้าที่ทางการปกครองและพิจารณาคดี ต้องทำหน้าที่เก็บส่วยจากไพร่อีก
ทางหนึ่ง

การแบ่งอำนาจหน้าที่ในการปกครองออกเป็นกรมการตำแหน่งต่าง ๆ คูเหมือน
จะจำกัดอำนาจของเจ้าเมืองให้อยู่เฉพาะวงการบังคับบัญชาระดับสูง เพราะการปกครอง
ท้องถิ่นที่การพิจารณาคดีและการเก็บภาษีอากรโดยทั่วไป ตกเป็นหน้าที่ของกรมการเมืองแล้ว
แต่ในทางปฏิบัติการบริหาร การปกครองในเมืองทุกด้านขึ้นอยู่กับความพอใจของเจ้าเมือง
เพราะเจ้าเมืองเป็นผู้ยุบตำแหน่งให้ตำแหน่ง ตลอดจนถอดถอนเจ้าหน้าที่กรมการ
เมือง เจ้าหน้าที่เหล่านี้ไม่ได้รับเงินเดือนประจำแต่ได้รับส่วนแบ่งในผลประโยชน์รายได้
ต่าง ๆ ของเจ้าเมืองในรูปของการชักส่วนในผลที่ราษฎรหามาหากิน มีเลขาให้เป็น
คนรับใช้จำนวนหนึ่ง ตลอดจนได้รับยกเว้นไม่ต้องถูกเกณฑ์ส่งส่วยหรือเสียภาษีสิ่งเหล่านี้
ส่งเสริมให้อำนาจหรือฐานะเจ้าเมืองเด็ดขาดมั่นคงยิ่งขึ้น

สำหรับชาวจีนที่มาตั้งถิ่นฐานทำมาหากินจำนวนไม่น้อยในหัวเมืองประเทศราช
ฝ่ายใต้ ไม่ได้อยู่ภายใต้อำนาจการปกครองของเจ้าเมือง แต่จะมีหัวหน้าที่เป็นคนจีนดูแล
บังคับบัญชาชาวจีนเป็นเอกเทศต่างหากออกไป เรียกกันทั่วไปว่า "กัปตันจีน" มีหน้าที่
ปกครองและว่ากล่าวตัดสินคดีความระหว่างคนจีนด้วยกัน ตำแหน่งนี้มักจะตกกับบุคคลใน
ตระกูลมั่งคั่ง ๔ ชาวจีนเหล่านี้มีสิทธิพิเศษไม่ต้องเสียส่วยหรือถูกเกณฑ์ใด ๆ ๕ เหมือน
ราษฎรที่เป็นไทยมลายูแต่กัปตันจีนต้องรับผิดชอบรักษาความสงบเรียบร้อยในหมู่คนจีนของตน
กัปตันจีนที่ทำการปกครองได้อย่างดีเยี่ยมจะได้รับตำแหน่งเป็นกรมการเมืองคนหนึ่งเรียกว่า
"กรมการเมือง" ซึ่งเป็นตำแหน่งที่รัฐบาลที่กรุงเทพฯ แต่งตั้งให้แก่เจ้าภาษีอากรในหัวเมือง
ซึ่งเป็นคนจีนให้มีฐานะเป็นข้าราชการ มียศ เป็นขุนนางชั้นขุนถือศักดินา ๔๐๐ ไร่ เมื่อ

๔ กจข., ร ๕ ต ๑๑/๑ อ้างแล้ว

๕ พระราชกัตตเลขาเสด็จประพาสแหลมมลายู ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
เจ้าอยู่หัว, (พระนคร. ศึกษานันทพานิชย์, ๒๕๐๖), หน้า ๔๓

เกิดคือความกับราษฎรอันเนื่องมาจากการเก็บภาษีอากร เจ้าภาษีเหล่านี้สามารถแต่งหนายไปว่าความแทนได้โดยไม่ต้องเสียเวลาในการเก็บภาษีอากร กรมการจีนคนใดปฏิบัติงานได้ดีเลิศ จะได้รับความดีความชอบเลื่อนยศเป็นหลวงหรือพระกรมการจีนส่วนใหญ่ทำประโยชน์แก่เมืองของตนไม่น้อย โดยการบริจาคทรัพย์สนับสนุนช่วยในกิจการต่าง ๆ ^๖

ระบบการศาล

ในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ไม่มีกฎหมายใด เป็นตัวบทในการพิจารณาพิพากษาคดีเจ้าเมืองมีอำนาจสิทธิขาดเต็มที่ในการตัดสินความตามอำเภอใจ ทั้งในคดีแพ่งและคดีอาญา มีอำนาจที่จะตัดสินปรับโทษในระดัต่าง ๆ กันจนถึงโทษประหารชีวิต

... ถ้าโทษฆ่ากันตายก็แทงผู้ฆ่า เสียแล้วบริบทพย เป็นของผู้ว่า ถ้าโทษไม่ถึงตายก็ปรับเป็นเงินไม่เกิน ๑๕๐ เหรียญ พักปรับโทษไม่มีกำหนดสุดแต่ผู้ต้องปรับจะมีสิ่งใด ถ้ามีเงินก็ปรับเอาเงิน ถ้าไม่มีเงิน มีโคกระบือ ก็ริบโคกระบือเป็นค่าปรับ ที่ยากจนไม่มีสิ่งใดก็ชักบุตรภรรยามาใช้ในบ้านเรือนผู้ว่า ไม่มีเวลาออกไคและที่ซึ่งนักโทษก็ไม่มีเพราะถ้าปรับก็ปล่อยไป ที่ยังไม่ไคปรับก็จำขื่อคาไว้ที่บ้านผู้ว่า ... ^๗

เนื่องจากหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ของไทยมีประชากรเกือบทั้งหมดนับถือศาสนาอิสลาม ดังนั้นคดีความเกี่ยวกับเรื่องมรดกหรือสามีภรรยาตามธรรมเนียมอิสลาม ถือเป็นเรื่องเกี่ยวกับศาสนา ต้องมีการตัดสินความตามหลักศาสนา โดยมีโต๊ะกาดี ซึ่งเป็นผู้รอบรู้ในคัมภีร์ศาสนาเป็นตุลาการ แต่ในทางปฏิบัติเจ้าเมืองมักเป็นผู้ตัดสินเอง เป็นส่วนใหญ่ และมักจะพิจารณาคัดสินคดีไปในทางที่ตนจะได้รับประโยชน์โดยปราศจากหลักกฎหมายใด ๆ ตัวอย่างเช่นในคดีหญิงมีชู้ ตามกฎหมายของศาสนาอิสลามกำหนดลงโทษไว้รุนแรงมาก โดยให้ชายชู้ในคืนระดัแก้กให้ผู้คนที่ผ่านไปมาใช้ก้อนหินขว้างตีจนกว่าจะตาย แต่ถ้าเป็นคดีที่เกิดกับราษฎรโดยทั่วไปแล้ว ไม่ปรากฏว่าเจ้าเมืองเคยลงโทษรุนแรงกว่าการปรับโทษ

๖ สมเด็จพระยาตากำรกราชานาภาพ, เทศาภิบาล, อ่างแล้ว, หน้า ๒๓ - ๒๔

๗ กจช., ร ๕ บ. ๔๔/๕, กรมหมื่นคำรงค์ ๑ - กรมขุนสมมต, ที่ ๔๕๔/๔๔๖๒

เป็นเงิน ๘ ส่วนความที่เกี่ยวกับมรดกนั้น เมื่อสามีภรรยาตายลงโดยไม่มีบุตร ทรัพย์สินสมบัติทั้งหมดจะตกเป็นสิทธิขาดของเจ้าเมือง บิคามารคาหรือญาติพี่น้องของผู้ตายไม่มีสิทธิในมรดก กล่าวโดยสรุปว่า ขบวนการยุติธรรมของดินแดนประเทศราชฝ่ายใต้ไม่มีแบบแผนหรือหลักกฎหมายใดเป็นหลัก นอกไปจากความพอใจของเจ้าเมือง เป็นสิ่งสำคัญ ๘

กานชครษรูกิจ

ผลประโยชน์รายได้ของหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้แบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ รายได้ที่เก็บเป็นของเจ้าเมืองโดยตรงประเภทหนึ่ง และรายได้ที่เก็บเป็นของหลวงประเภทหนึ่ง

ผลประโยชน์ที่เก็บเป็นของเจ้าเมืองโดยตรงได้แก่ภาษีขาเข้าขาออกที่เรียกเก็บจากสินค้าที่ผ่านด่านของแต่ละเมือง ส่วนใหญ่จะเป็นผลผลิตของหัวเมืองเหล่านั้น ซึ่งนำมาซื้อขาย แลกเปลี่ยนกัน เช่น ข้าว ปลาเค็ม เกลือ ไม้ไผ่ เส้า กระดาษ และสัตว์เลี้ยงต่าง ๆ การเก็บภาษีผ่านด่านจะเก็บสองครั้ง คือเก็บจากสินค้าต่างเมือง เมื่อออกจากเมืองที่เป็นแหล่งผลิตครั้งหนึ่งและเสียภาษีก่อนจะเข้าเมืองปลายทางอีกครั้งหนึ่ง การเก็บภาษีคิดตามอัตราต่างกันคิดตามขนาดพาหนะที่บรรทุกมาบ้าง เช่น เรือลำละ ๒๐ เซนต์หรือคิดเก็บภาษีเป็นแต่ละรายการไป เช่น โคนกระบือคิดเป็นตัว ๆ ไป ตัวละ ๑ เหรียญ หรือ ๘๐ เซนต์ ต่างกันไปในแต่ละเมือง ทรงโปรดฯ ให้ยกเงินรายได้จากสินค้าผ่านเข้าออกเป็นของเจ้าเมือง แต่ต้องส่งบัญชีมายังกรุงเทพฯ ทุก ๓ เดือน นอกจากนี้ยังมีภาษีค่านา เรียกว่า "ค่าเข้าน้ำมันดิน" คิดเป็นภาษีอีกส่วน ๑ ใน ๑๐ บ้าง ใช้จำนวนโคที่ใช้ไถนาเป็นเกณฑ์บ้าง ภาษีผลไม้มัดชักส่วนคนละครั้งกับเจ้าของสวน รวมทั้งภาษีฝิ่น สุรา บอนเบี้ย คีบูก น้ำมันมะพร้าว ซึ่งมักจะให้พ่อค้าชาวจีนผูกขาด ภาษีเป็นปี โดยเจ้าภาษีต้องให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่เจ้าเมือง นอกจากภาษีดังกล่าว

๘ กจช., ร ๕ ม ๔๘/๕, กรมหมื่นคำรงฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, ที่ ๕๖๘/๑๒๘๕๐, ๒๑ ก.พ. ร.ศ. ๑๒๑

๙ กจช., ร ๕ ม ๔๘/๕, กรมหมื่นคำรงฯ ทูลกรมขุนสมมตฯ, ที่ ๓๔/๒๓๕, ไม่ปรากฏวันเดือนปี

แล้ว เจ้าเมืองยังมีรายได้จากค่าธรรมเนียมศาลและส่วยต่าง ๆ เช่น "ส่วยหว่าย" เรียกเก็บจากเลขแขกและส่วยกระคานหรือเรียกว่า "ส่วยรายเฉลี่ย" เรียกเก็บจากเลขไทย ธรรมเนียมการเก็บส่วยมีหลายอย่าง บางเมืองถ้าใครเสียส่วยเฉลี่ยแล้วไม่ต้องเสียค่าเช่าบ้านดิน อัตราการเก็บมีหลายอัตรา แต่เก็บปีละครั้งเหมือนกันทุกเมือง ๑๐ ตัวอย่างอัตราการเก็บส่วยหว่ายมีดังนี้

๑. พวกที่มีนา มีโค	คนละ ๑ บาท	๔๐ อัฐ
๒. พวกที่มีทาส	" ๑ บาท	๔๐ อัฐ
๓. พวกที่มีนายน้อยชั้นที่ ๑	" - บาท	๕๓ อัฐ
๔. พวกที่รับจ้าง	" - บาท	๒๖ อัฐ
๕. คนในพระยาเมือง	" - บาท	๓๒ อัฐ
๖. คนจน	" - บาท	๒๖ อัฐ

ค่าตรวจอีกคนละ ๖ อัฐ

ส่วนรายเฉลี่ย มีอัตราเก็บดังนี้

๑. คนที่มีครอบครัว	คนละ ๓ บาท	๓๒ อัฐ
๒. คนที่ไม่มีครอบครัว	" ๑ บาท	๔๒ อัฐ ๑ ฟส
๓. พ่อหม้าย	" ๑ บาท	๔๒ อัฐ ๑ ฟส
๔. แม่หม้าย	" ๑ บาท	๔๒ อัฐ ๑ ฟส
๕. พ่อหม้ายเป็นทาส	" - บาท	๕๓ อัฐ ๑ ฟส
๖. แม่หม้ายเป็นทาส	" - บาท	๕๓ อัฐ ๑ ฟส
๗. คนรับจ้าง	" - บาท	๔๒ อัฐ ๑ ฟส
๘. คนใช้พระยาเมือง	" ๑ บาท	๓๒ อัฐ ๑ ฟส

ค่าตรวจคนละ ๖ อัฐ

๑๐ กจข. , ร.๕ น.๔๘/๑๖, กรมหมื่นคำรง ๗ กราบมังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว , ๒๕ ส.ค. ร.ศ. ๑๒๔

รายได้ที่เก็บเป็นของหลวงได้แก่ส่วยคนไม้เงินทอง หรือว่า "อาเส" ส่วยชนิดนี้เรียกเก็บจากราษฎรที่เป็นมลายู เพื่อนำมาทำคนไม้ทองเงินชั้นหูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว มีกำหนดเก็บ ๕ ปี ๒ ครั้ง การเก็บไม้มีอัตรากำหนดแน่นอน ส่วนใหญ่ใช้ขนาดของนาหรือทาสเป็นเกณฑ์กำหนด แบ่งฐานะของบุคคลออกเป็นชั้น ๆ เช่น ราษฎรที่มีโค นาและทาสจะเก็บราคาหนึ่ง พวกที่มีโคนาแต่ไม่มีทาสอีกราคาหนึ่ง บางแห่งใช้อัตราของส่วยหว่ายเป็นเกณฑ์ อัตราเก็บอาเสคนไม้เงินทองนับว่าสูงกว่าส่วยหว่ายหรือส่วยรายเฉลี่ยมากคือเก็บตั้งแต่ ๗ บาท เป็นอัตราสูงสุดถึง ๗ อัฐ เป็นอัตราต่ำสุด ๑๑

แม้รายได้จากอาเสคนไม้เงินทองที่เก็บได้ เจ้าเมืองจะนำมาทำเครื่องราชบรรณาการชั้นหูลเกล้าถวาย แต่ตามความจริงแล้วเจ้าเมืองมิได้นำเงินทั้งหมดที่เก็บได้ใช้ในการนี้ ดังเช่นใน พ.ศ. ๒๔๓๔ เมืองหนองจิกเก็บอาเสได้ ๖,๕๐๐ เหรียญ แต่เจ้าเมืองนำไปใช้ทำคนไม้เงินทองเพียง ๒๐๐ เหรียญหรือประมาณ ๓% ของจำนวนเงินที่เก็บได้ เงินที่เหลือออกนั้นเป็นของเจ้าเมืองทั้งหมด ๑๒

จะเห็นได้ว่าผลประโยชน์รายได้ของเจ้าเมืองเหล่านี้มีมากครอบคลุมกิจการทางเศรษฐกิจทุกสาขาในเมืองโดยไปนับผลประโยชน์ที่เจ้าเมืองได้จากการเกณฑ์ราษฎรมาทำนา จับช้างเถื่อน ฯลฯ ให้ตน ผลประโยชน์รายได้ทั้งหมดนี้ไม่ปรากฏว่ามีรายจ่ายเพื่อทะนุบำรุงเมืองในทางใดเลย กรมการเมืองแต่ละเมืองมีจำนวนไม่มากนัก และไม่ได้รับเงินเดือนเป็นค่าตอบแทน แต่ได้รับสิทธิในการได้ส่วนลคในการเสียภาษีส่วนแบ่งจากส่วยต่าง ๆ และแรงงานจากเลขที่เจ้าเมืองยกให้ ๑๓

๑๑ กจช., ร. ๕ ม. ๔๔/๑๖, กรมหมื่นคำรงฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, ที่ ๓๓๕/๘๒๑๒, ๓๑ ค.ค. ร.ศ. ๑๑๔

๑๒ กจช. ร. ๕ ม. ๔๔/๒๗, นายเปรมและนายกันวง ทูลกรมหมื่นคำรงฯ, ๑๑ มิ.ย. ร.ศ. ๑๑๔

๑๓ กจช., ร. ๕ ม. ๒.๖๒ ก/๒๔, ใบบอกพระยาสาวยบุรีถึงสมุหกลาโหมว่าชาวกลันตันเข้ามาขอทำศึกที่แขวงเมืองสาวยบุรี, ๑๐ ค.ค. ร.ศ. ๑๐๔

สภาพสังคมของหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้

ชนชั้นในสังคมดินแดนประเทศราชฝ่ายใต้แบ่งออกเป็น ๓ ชั้น คือ

๑. ชั้นปกครอง ได้แก่เจ้าเมือง ศรีควันกรมการเมือง ตลอดจนข้าราชการที่ทำหน้าที่ปกครองบ้านเมือง ชั้นนี้มีอำนาจมากในบ้านเมือง เพราะอำนาจสิทธิขาดในการปกครองอยู่ที่เจ้าเมืองคนเดียว ถ้าเจ้าเมืองมีความสามารถเข้มแข็งก็สามารถควบคุมข้าราชการมิให้ใช้อำนาจกดขี่ราษฎรโดยไม่ชอบธรรม แต่ถ้าเจ้าเมืองอ่อนแอหรือไม่เอาใจใส่ในหน้าที่ ข้าราชการมักจะอ้างชื่อเจ้าเมืองทำการรีดไถราษฎรได้โดยสะดวก เพราะรัฐบาลที่กรุงเทพฯ ให้สิทธิในการปกครองภายในแก่เจ้าเมืองอย่างกว้างขวาง

๒. ไพร่หรือเลข เป็นประชาชนส่วนใหญ่ของสังคมส่วนมาก — เป็นชาวไทยมลายู คือคนไทยที่แต่งงานกับชาวมลายูมีการผสมกลมกลืนทางวัฒนธรรม แต่พูดภาษามลายูในดินแดนหัวเมืองทั้ง ๗ จะมีประชาชนเป็นชาวไทยมลายูมากกว่าดินแดนประเทศราชมลายูส่วนนอก เช่น ไทรบุรี กลันตัน ตรังกานู ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่เป็นคนมลายูแท้ ๆ ไพร่ไทยมลายูจะต้องถูกเกณฑ์แรงงานหรือต้องส่งส่วยให้บ้านเมือง นอกจากนี้ยังมีชาวจีนเป็นจำนวนไม่น้อยตั้งรกรากทำมาหากินในดินแดนแถบนี้ ชาวจีนได้รับอภิสิทธิ์ไม่ต้องถูกสักเลขและถูกเกณฑ์แรงงาน แต่อยู่ใต้อำนาจปกครองของหัวหน้าชาวจีนด้วยกัน

๓. ทาส เป็นชนชั้นต่ำที่สุดในสังคม ส่วนมากใช้จำนวนทาสเป็นเครื่องกำหนดฐานะของบุคคลในสังคม เช่น ใช้เป็นเกณฑ์ในการเก็บภาษี การปรับโทษ เป็นต้น

อนึ่ง ยังมีชนอีกประเภทหนึ่ง คือ ผู้รู้เชี่ยวชาญในศาสนาอิสลาม มักจะเป็นผู้ประกอบอาชีพทางศาสนา แต่หน้าที่สำคัญคือการร่วมตัดสินพิพาทคดีความต่าง ๆ เรียกว่าโต๊ะกาตี มีอำนาจรองมาจากชนชั้นปกครอง

ประวัติของการเผยแพร่ศาสนาอิสลามในคาบสมุทรมลายู

ในพุทธศตวรรษที่ ๑๕ ศาสนาอิสลามเริ่มเผยแพร่มายังคาบสมุทรมลายูพร้อมกับ การสลายตัวของราชวงศ์มัชปาหิต ทำให้ศาสนาฮินดูและศาสนาพุทธค่อย ๆ เสื่อมความนิยมลงไป ในขณะที่ศาสนาอิสลามเริ่มเป็นที่แพร่หลายมากขึ้น กลุ่มชนที่นำศาสนาอิสลาม

มาเผยแพร่ในภูมิภาคแถบนี้คือพ่อค้าชาวอาหรับ ซึ่งมีจุดประสงค์จะทำการค้าขายเพียงอย่างเดียว พ่อค้าชาวอาหรับพวกนี้มีความเจริญรุ่งเรืองมากกว่าชาวพื้นเมือง ตลอดจนมีประสบการณ์มากกว่า อันเนื่องมาจากการท่องเที่ยวค้าขายของเขา ชาวอาหรับได้แนะนำวิชาความรู้หลายอย่างแก่ชาวพื้นเมือง เช่น เรื่องการใช้ปฏิทิน วิชาดาราศาสตร์ ภูมิศาสตร์ และวิธีค้าขายตามหลักศาสนา เป็นต้น ทำให้ชาวมลายูรับนับถือศาสนาอิสลามโดยไม่รู้ตัวและด้วยความเต็มใจ เพราะเจ้าเมืองและชาวเมืองรู้สึกว่าการนับถือศาสนาอิสลามนอกจากจะช่วยปลดปล่อยให้พ้นจากอำนาจของพวกฮินดูสมัยแรก ๆ แล้วยังหวังในความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจจากพ่อค้าชาวอาหรับ มุสลิมที่คุมชะตาเมืองท่าต่าง ๆ ก่อนที่ชาวตะวันตกจะเริ่มแผ่ลัทธิจักรวรรดินิยมเข้ามาในบริเวณนี้ ๑๔

สำหรับชาวพื้นเมืองนั้นศาสนาอิสลามสอนให้เขามีความรู้สึกถึงคุณค่าของตนเองที่เป็นส่วนหนึ่งของสังคม ซึ่งในศาสนาฮินดูถือว่าคุณค่าของประชาชนธรรมดา ต่ำกว่าผู้คนชั้นสูง อีกทั้งศาสนาอิสลามยังให้ความรู้ความก้าวหน้าในด้านวิทยาการใหม่ ๆ แก่พวกเขาด้วย จนแม้มีมิงกะเบาและเผ่าบูตีสมีบทบาทในการเผยแพร่ศาสนาอิสลามในคาบสมุทรมลายูมาก เพราะชนทั้ง ๒ เผ่าชอบท่องเที่ยว มีอาชีพในการประมงเป็นส่วนใหญ่ พวกเขาไปทอดสมอที่ใกล้สร้างหมู่บ้านขึ้น แล้วขยายต่อมาเป็นเมือง และมีเจ้าเมือง ในที่สุดเป็นศูนย์กลางเผยแพร่ศาสนาต่อไปมิได้หยุด ๑๕

ชาวมุสลิมเหล่านี้ทำการเผยแพร่ศาสนาอิสลามไปถึงคาบสมุทรมลายูอย่างสันติวิธี ด้วยการเผยแพร่คำสอนของอิสลามและปฏิบัติตามคำสอนให้เป็นแบบอย่าง ในพุทธศตวรรษที่ ๒๐ ชาวโปรตุเกสและสเปนมาติดต่อกับหมู่เกาะในคาบสมุทรมลายู และสุมาตรา ชาว และเริ่มล่าอาณานิคมในบริเวณนี้ นักล่าอาณานิคมประกอบด้วยหมอสอนศาสนาจำนวน

๑๔ SIR THOMAS ARNOLD, THE PREACHING OF ISLAM (LONDON: CONSTABLE CO, 1913), P,88

๑๕ ABRAHIM T.Y. MA, TANYA JAWAB ISLAM (KUALA IUMPUR, PUSTAKA ANTARA, 1966) P.31

หนึ่งซึ่งพยายามเผยแพร่ศาสนาคริสต์ด้วยการบีบบังคับที่เห็นชัดคือในหมู่เกาะซูลู และมินดาเนา พวกเขาได้บีบบังคับชาวมุสลิมให้เข้ารับศาสนาคริสต์นิกายโรมันแคธอลิกอย่างคึกคัก บางรายถึงกับเผาทั้งเป็นหรือฆ่าเป็นหมู่ ๆ จนเกิดการพุ่งกันตลอดมา^{๑๖} ถึงแม้ว่าโปรตุเกสสามารถสร้างคริสต์จักรขึ้นในมะละกา และตามหมู่เกาะอื่น ๆ อีกหลายแห่ง แต่ก็มีจำนวนผู้เข้ารับน้อยกว่าที่ควรทั้ง ๆ ที่โปรตุเกสใช้วิธีบีบบังคับ ทั้งนี้เพราะศาสนาอิสลามได้เป็นที่นับถืออย่างมั่นคงแล้วในดินแดนแถบนี้

ศาสนาอิสลามในประเทศไทย

ในสมัยสุโขทัย มีชาวมุสลิมอยู่แล้วในอาณาจักร คือ ในเมืองนครศรีธรรมราช ตลอดไปจนถึงมะละกาและมีหลักฐานว่า ในสมัยนี้มีการติดต่อกับประเทศมุสลิม เช่น อาหรับ และเปอร์เซีย (อิหร่าน)^{๑๗}

ในสมัยกรุงศรีอยุธยา มีชาวมุสลิมจากอาหรับ เปอร์เซีย มลายู และอินโด - นิเซีย มาอาศัยอยู่ในอาณาจักรไทยหลายพันหลังคาเรือน ในราว พ.ศ. ๒๑๔๔ ในรัชสมัยของสมเด็จพระเอกาทศรถ มีชาวมุสลิมจากอาหรับคนหนึ่งมาตั้งรกรากอยู่ในประเทศไทย คือ ชัยค อะหมัด (เฉกอะหมัด) ผู้ก่อกำเนิดตระกูลสำคัญ ๆ หลายตระกูล อาทิ เช่น บุนนาค ปราโมช ศรีเพ็ญ บุรานนท์ เป็นต้น^{๑๘}

เฉก อะหมัด ต่อมาเข้าถวายตัวรับราชการได้รับแต่งตั้งให้รับตำแหน่งสูง ๆ เช่น เจ้ากรมท่าขวา ซึ่งเป็นกรมที่เกี่ยวกับการค้าขายกับต่างประเทศ การต้อนรับแขกเมือง การเก็บภาษีอากรสินค้าขาเข้าและสินค้าขาออกและดูแลการเดินเรือระหว่างประเทศ (เปรียบเหมือนกระทรวงการต่างประเทศและกรมศุลกากรในเวลาเดียวกัน) ตำแหน่งสูงสุดคือสมุหนายกของพระเจ้าปราสาททอง ทำให้ตำแหน่งกรมท่าและตำแหน่งในกองทัพเรือสมัยอยุธยาตลอดมาจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ ส่วนใหญ่เป็นคนมุสลิมทั้งสิ้น เช่น ตำแหน่งพระราชวังสันในกองทัพเรือ, พระยาเคโซ, พระยาถลางยาศิ (หัวหน้าขุนนางในกรมพระราชวังบวร)

๑๖ B.R. PEARN, HISTORY OF SOUTH EAST ASIA

แปลโดย น.ร.ว.

จิรวัดัน จักรพันธ์, (พระนคร: สำนักพิมพ์สังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, พ.ศ. ๒๕๑๑) หน้า ๖๔ - ๖๕

๑๗ น.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช, ความเป็นมาของอิสลามในประเทศไทย, (พระนคร: โรงพิมพ์มิตรสยาม, พ.ศ. ๒๕๑๔) หน้า ๒ - ๓

๑๘ น.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช, อ่างแลว หน้า ๔

เป็นต้น ๑๘

ศาสนาอิสลามในปัตตานี

ชาวปัตตานีในสมัยอาณาจักรลังกาสุกะ (มีอาณาเขตตั้งแต่สงขลาลงไปถึงแม่น้ำสายบุรีในปัตตานีปัจจุบัน) มีความเชื่อในภูตผีและปรากฏการณ์ตามธรรมชาติ ต่อมาหันมานับถือศาสนาพราหมณ์เมื่อราวพุทธศตวรรษที่ ๙ ครั้นอาณาจักรศรีวิชัยเจริญรุ่งเรืองได้นำศาสนาพุทธมาเผยแพร่ในดินแดนนี้ ๒๐

ก่อนที่ราชาแห่งอาณาจักรปัตตานีจะนับถือศาสนาอิสลามนั้น พวกพ่อค้ามุสลิมได้เข้ามาค้าขายอยู่ก่อน และมีหมู่บ้านชาวมุสลิมตั้งมั่นแล้วเช่นกัน ๒๑ ในราวพุทธศตวรรษที่ ๒๑ ราชาปัตตานีล้มป่วยลงมีหมอชาวมุสลิมคนหนึ่งรับอาสาจะรักษาให้หาย โดยขอค่ามันจากราชาว่า ถ้าเขาถวายการรักษาจนหายแล้วพระองค์จะต้องหันมานับถือศาสนาอิสลาม ครั้นพระองค์ทรงรับการรักษาจนหายแล้ว ก็เชิญหมอมุสลิมสอนศาสนาแก่พระองค์และพระประยูรญาติ ตลอดจนขุนนางทั้งปวง ต่อมาทรงเลื่อมใสหันมานับถือศาสนาอิสลามและเผยแพร่สั่งสอนไปยังพลเมืองทั้งปวง ๒๒ และทรงเปลี่ยนพระนามมาเป็น "อิสมาอีลซาท"

๑๘ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช, อ้างแล้ว, หน้า ๖

๒๐ เสนีย์ มะคาเกกุล, ราชอาณาจักรลังกาสุกะอยู่ที่ไหน, วารสาร "กุสมิแล" ของคณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ปีที่ ๓ ฉบับที่ ๑ ประจำเดือนมีนาคม เมษายน ๒๕๑๓

๒๑ W.P. WERTHEIM ; INDONESIAN SOCIETY IN TRANSITION, STUDY IN SOCIAL CHANGE (HAGUE: THE HAGUE AND BANDUNG, 1959,)P.197"... THE KING IS AN UNBELIEVER, THE MERCHANTS ARE MUSLIMS"

๒๒ A. TEEUW & D.K. WYATT; HIKAYAT PATANI (THE HAGUE- MARTINUS NIJHOLEFT, 1970) V.L. 1, P.71

ศาสนาอิสลามประดิษฐานมั่นคงในปัตตานีตั้งแต่นั้นมา ซึ่งคาดว่าประมาณ พ.ศ. ๒๐๐๐ - ๒๐๖๕^{๒๓}

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกไทยได้ทำศึกกับปัตตานีที่ก่อการ
แข็งเมือง เมื่อปราบปรามได้ราบคาบแล้วทรงกวาดต้อนพวกชาวปัตตานีมาเป็นเชลย และ
นำมาไว้ยังที่ต่าง ๆ เช่น ที่ท่าทองในจังหวัดสุราษฎร์ธานี, หุ่นครุ ในอำเภอพระประแดง
จังหวัดสมุทรปราการ ทำอิฐในจังหวัดนนทบุรี จังหวัดนครนายก จังหวัดฉะเชิงเทรา และ
ในกรุงเทพฯ ทำให้เกิดหมู่บ้านมุสลิมขึ้นในส่วนต่าง ๆ ของประเทศ^{๒๔}

หลักคำสอนของศาสนาอิสลาม

ศาสนาอิสลามได้กำหนดสิทธิและหน้าที่ ซึ่งผู้ที่มีถือศาสนาจะต้องปฏิบัติตาม
กล่าวโดยกว้าง ๆ กฎแห่งศาสนาอิสลามได้กำหนดสิทธิ และหน้าที่ของมนุษย์ไว้ ๔ ข้อ
คือ ๒๕

๑. หน้าที่ต่อพระผู้เป็นเจ้า อันได้แก่ จะต้องรับนับถือว่ามีพระเป็นเจ้า
องค์เดียวเท่านั้น "ลาอิลลาฮะอิลลัลลอฮ" คือ ไม่มีพระเจ้าอื่นใดนอกจากอัลลอฮ องค์เดียว
เท่านั้น" ทั้งต้องเชื่อฟังและปฏิบัติตามคำสอนของพระอัลลาห์อย่างเคร่งครัด ต้องเคารพ
สักการะด้วยการกราบนมัสการและสวดอ้อนวอน

๒. หน้าที่ต้องปฏิบัติต่อตนเอง คือให้ใช้ชีวิตที่พระผู้เป็นเจ้ามอบให้และใช้
ทุกอย่างที่พระผู้เป็นเจ้าสร้างไว้ในโลก เพื่อความสุขสบายและสุขภาพของตนเองทั้งกาย
ทางใจและทางสมองสติปัญญาของมนุษย์ เช่น สอนให้มนุษย์ใช้แต่สิ่งสะอาด มีประโยชน์
สอนให้มนุษย์ทำงานเลี้ยงตัวเองและทำมาอยู่อย่างเกียจคร้านไม่มัวงานทำ ให้ดำเนินชีวิต

๒๓ แปลก ศิลปกรรมพิเศษ, ชาวบลายูเข้ารีตอิสลาม, รูสมี่แล ปีที่ ๓ ฉบับที่ ๒
หน้า ๔๗

๒๔ พระยารัตนภักดี, ดินแดนเมืองปัตตานีสมัยโบราณ, หนังสือประกอบการอภิปราย
เรื่อง "ปัญหา ๔ จังหวัดภาคใต้" ชมรมรัฐศึกษาสโมสรนิสิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
๒๕๑๔

๒๕ บุนเลาะฮ์ "อัลมิฮาก" มาเข้าใจอิสลามกันเถิด แปลโดยจินตนา

อย่างเคร่งครัดในศาสนา หากความบริสุทธิ์ทางใจ เข้าใกล้ชิดพระเจ้าเพื่อการหลุดพ้นใน ชีวิตหน้า โดยไม่ต้องละชีวิตในทางโลก เป็นต้น

๓. หน้าทีต่อบุคคลอื่น ศาสนาอิสลามได้กำหนดมิให้บุคคลใดล่วงเกินสิทธิของ คนอื่นเพื่อผลประโยชน์และความพอใจของตน ห้ามกล่าวเท็จทุกชนิด ห้ามลักขโมย ห้าม การพนัน เสี่ยงโชคคิกสินบน คคโกง กินดอกเบี้ย อย่างเด็ดขาดอีกทั้งห้ามการหย่อนใจ การสนุกสนานบันเทิงต่าง ๆ อันจะทำให้หลักคุณธรรมของศาสนาเสื่อมลง

๔. หน้าทีต่อสิ่งถูกสร้างทั้งหมด พระผู้เป็นเจ้าให้เกียรติแก่มนุษย์โดยให้มี อำนาจเหนือสัตว์โลกประเภทอื่น พระองค์ทรงสร้างทุกอย่างเพื่อให้มนุษย์ได้ใช้ประโยชน์ ตามต้องการ แต่สิ่งทีพระผู้เป็นเจ้าสร้างทั้งหมด ก็มีสิทธิเหมือนมนุษย์เช่นกัน คือ เขา มิควรจะต้องเป็นอันตรายหรือถูกทำร้ายโดยมนุษย์ โดยไม่จำเป็น เมื่อมนุษย์จะใช้ประโยชน์ สิ่งเหล่านั้นต้องเลือกใช้วิธีทีดีที่สุดและทำอันตรายต่อสิ่งนั้นน้อยทีสุด

ทีกล่าวมาแล้วคือหลักโดยย่อของศาสนาอิสลาม

การแต่งตั้งเจ้าเมืองประเทศราชฝ่ายใต้

การแต่งตั้งผู้ทีดำรงตำแหน่งเจ้าเมืองในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ เมื่อเจ้าเมืองคนเก่าถึงแก่กรรมนั้น เป็นทีน่าสังเกตว่าในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอม - เกดเจ้าอยู่หัว โปรดฯ ให้มีการปรึกษากันระหว่างศรีตวันกรมการเมืองนั้น ๆ กับกรมการเมืองสงขลา หรือเมืองนครศรีธรรมราชทีทำหน้าที่บังคับบัญชาเมืองประเทศราชเมืองนั้น โดยทีเลือกบุคคลจากตระกูลเจ้าเมืองเดิม ผู้ซึ่งได้รับความยินยอมเห็นชอบจากญาติพี่น้อง ศรีตวันกรมการเมืองนั้นพร้อมกัน

การทีรัฐบาลกลางยินยอมให้แต่งตั้งบุคคลในตระกูลเดียวกันเป็นเจ้าเมือง โดยการเลือกสรรเห็นพ้องของบรรดาผู้มีอิทธิพลและผู้มีอาวุโสในตระกูลนั้น ดูเป็นนโยบาย ทีเพิ่งจะเริ่มมีขึ้นตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นต้นมา ด้วยปรากฏ ว่าในการแต่งตั้งเจ้าเมืองในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือ ทรงโปรดฯ ยินยอมให้มีการ แต่งตั้งบุคคลตามที่บรรดาเจ้าเมืองเหล่านั้นต้องการแทนทีบุคคลซึ่งเห็นได้ชัดเจนอยู่แล้ว

ว่าควรได้รับตำแหน่งนั้น โดยทรงพระราชทานเหตุผลว่าเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความไม่สงบ อันจะก่อให้เกิดปัญหาทางการปกครองในดินแดนที่เป็นประเทศราช และเป็นพรมแดนติดต่อกับมหาอำนาจตะวันตกในขณะนั้น^{๒๖} การแต่งตั้งเจ้าเมืองในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ ซึ่งมีลักษณะพื้นฐานทางการเมืองอย่างเดียวกันก็จะต้องด้วยเหตุผลดังกล่าวเช่นกัน ด้วยเหตุนี้จึงปรากฏว่าตั้งแต่สิ้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าฯ การสืบตำแหน่งเจ้าเมืองในหัวเมืองเหล่านี้ (ยกเว้นเมืองหนองจิกเพียงเมืองเดียว) เป็นตำแหน่งสืบตระกูลของเจ้าเมืองเชื้อสายมาลาญมาโดยตลอด และที่น่าสนใจอย่างยิ่งก็คือการสืบตำแหน่งเจ้าเมืองในหัวเมืองเหล่านี้ มีหลักฐานแสดงให้เห็น ความเกี่ยวข้องกับตำแหน่ง "ผู้ว่าราชการเมือง" ลงไป^{๒๗} และตำแหน่ง "รายานุกา" (RAJA MUDA) ซึ่งเป็นตำแหน่งทายาทของสุลต่านหรือเจ้าเมืองตามประเพณีการปกครองของรัฐมาลาญต่าง ๆ^{๒๘}

ตำแหน่ง "ผู้ช่วยราชการ" ในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้นั้น เป็นตำแหน่งทางการเมืองโดยเฉพาะ เพราะหาได้มีหน้าที่ทางการปกครองโดยตรงแต่อย่างไรไม่^{๒๙} ในเมืองหนึ่ง ๆ จะมีผู้ช่วยราชการตั้งแต่ ๑ - ๕ คน ผู้ช่วยราชการเหล่านี้ได้รับแต่งตั้งจากรัฐบาล โดยได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์แบบขุนนางไทยเป็นหลวงหรือพระ^{๓๐} จากหลักฐาน

๒๖ JAMES ANSEL RAMSAY, "MODERNIZATION AND CENTRALIZATION IN NORTHERN THAILAND, 1875 - 1910" JSEAS V.OB.1 (MARCH 1976), P.20

๒๗ ทำเนียบหัวเมือง , อ้างแล้ว.

๒๘ K.G. TREGONNING, A HISTORY OF MODERN MALAYA (LONDON : EASTERN UNIVERSITY PRESS LTD., 1964), P.38

๒๙ ดูการแบ่งหน้าที่บังคับบัญชาการปกครองหัวเมืองดังกล่าวมาแล้ว หน้า ๔๕

๓๐ ตำแหน่งผู้ช่วยราชการเมืองนี้ มีชื่อต่าง ๆ กันไปในแต่ละเมือง เช่น ผู้ช่วยราชการเมืองปัตตานีมี ๒ คน คือพระศรีบุรีรัฐพินิจ พระพิพิธภักดี ผู้ช่วยราชการเมืองรามันมี ๒ คน ชื่อพระณรงค์วงษา และหลวงรายาภักดี เป็นต้น ทำเนียบหัวเมือง , อ้างแล้ว

ปรากฏว่า เจ้าเมืองบางเมือง เช่น บัณฑิตนี้ได้เลื่อนชั้นมาจากตำแหน่งผู้ช่วยราชการ^{๓๑} ซึ่งเป็นลักษณะเดียวกับตำแหน่งผู้ช่วยราชการที่ปรากฏในหัวเมืองภาคอื่น ๆ เช่น นครศรีธรรมราชและสงขลา สมเด็จพระเอกาทศราชราชานุภาพได้ประทานคำอธิบายเกี่ยวกับตำแหน่งผู้ช่วยราชการเมืองนครศรีธรรมราชไว้ว่า

... เป็นตำแหน่งพิเศษ ถือศักดินา ๑,๐๐๐ ตำแหน่งนี้เพราะเหตุที่ไม่มีหน้าที่จำกัดและขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการเมือง จึงเป็นตำแหน่งสำหรับทรงตั้งข้าราชการเมืองชั้นหุ้ม ๆ เช่น บุตรผู้ว่าราชการเมือง ซึ่งสำหรับจะรับราชการในตำแหน่งใหญ่ต่อไป ... ตัวอย่างเช่น เจ้าพระยานคร (น้อย) เคยเป็นพระบริรักษ์ภูเบศร์ ผู้ช่วยราชการมาก่อน และเจ้าพระยานคร (น้อยกลาง) ก็เป็นพระสเนหามนตรี ผู้ช่วยราชการมาก่อนเช่นกัน เป็นต้น ...^{๓๒}

จากประเพณีการแต่งตั้งผู้ช่วยราชการในหัวเมืองภาคใต้คงได้ยกมาแสดงให้ปรากฏแล้วนี้ อาจอธิบายได้ว่า ตำแหน่งผู้ช่วยราชการในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ในหลายกรณีอาจมีจุดมุ่งหมายสำคัญในการจัดเตรียมบุคคลที่จะเป็นเจ้าเมืองต่อไปเช่นกัน ซึ่งแท้ที่จริงก็ตรงกับความมุ่งหมายของตำแหน่ง "รายามูคา" ของรัฐมลายูต่าง ๆ เท่าที่ปรากฏหัวเมืองมลายูของไทยที่มีตำแหน่งรายามูคา มีบัณฑิต กลั่นตัน และศรีงกา^{๓๓} แต่อย่างไรก็ดี ตำแหน่งผู้ช่วยราชการในหัวเมืองเหล่านี้แยกต่างหากออกไปจากตำแหน่งรายามูคา เพราะนอกจากตำแหน่งรายามูคาจะได้รับมอบจากเจ้าเมืองเป็นการภายใน ในขณะที่ตำแหน่งผู้ช่วยราชการต้องได้รับการแต่งตั้งจากกรุงเทพ ฯ แล้ว ตำแหน่งผู้ว่าราชการมีมากกว่า ๑ คน โดยที่รัฐบาลกลางไม่มีกฎเกณฑ์แน่นอนว่าผู้ช่วยราชการคนใดจะ

^{๓๑} พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า ฯ, พระราชหัตถเลขา ... , อ้างแล้ว หน้า ๘๘

^{๓๒} สมเด็จพระเอกาทศราช ฯ, "ตำแหน่งกรมการต่าง ๆ", พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์..., หน้า ๑๘๘

^{๓๓} พระพิพิธ คือ ตำแหน่งผู้ช่วยราชการตำแหน่งหนึ่งของเมืองบัณฑิตนี้คู่กับตำแหน่งพระศรีบุรีรัฐ

ได้เลื่อนชั้นเป็นเจ้าเมืองต่อไป ด้วยเหตุนี้จึงเกิดปัญหาขึ้น เมื่อผู้ที่เป็นรายามุคาไม่ได้เป็นบุคคลเดียวกับผู้ช่วยราชการที่รัฐบาลจะแต่งตั้งให้เป็นเจ้าเมือง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ได้ทรงตระหนักถึงความยุ่งยากในการสืบตำแหน่งเจ้าเมืองในหัวเมืองเหล่านี้ที่อาจเกิดจากความขัดแย้งระหว่างตำแหน่งทั้งสองครั้งหนึ่ง จึงได้แสดงพระราชประสงค์ที่จะประสานตำแหน่งรายามุคาและตำแหน่งผู้ช่วยราชการของไทย ให้เป็นตำแหน่งหายาททางการเมืองของเจ้าเมืองอย่างแท้จริงเพียงอย่างเดียว โดยพระราชทานสัญญาบัตรเรียกพระศรีบุรีรัฐพิณิจ (ซึ่งเป็นตำแหน่งผู้ช่วยราชการที่สำคัญตำแหน่งหนึ่งของปัตตานี) ว่ารายามุคาของเมือง ทั้งนี้ โดยทรงอาศัยประวัติของเจ้าเมืองปัตตานีในขณะนั้น คือตณภูบอสู ผู้ซึ่งเคยเป็นพระยาศรีบุรีรัฐพิณิจ และเป็นรายามุคามาก่อนเป็นบรรพตฐาน แต่พระราชประสงค์ดังกล่าวไม่เป็นผล เพราะเมื่อทรงยึดเอาตำแหน่งผู้ช่วยราชการที่พระศรีบุรีรัฐพิณิจเป็นหลักในการปรับตำแหน่งรายามุคาเข้าหา ฝ่ายรายามุคาที่ได้รับแต่งตั้งเป็นการภายในเมืองและมีตำแหน่งผู้ช่วยราชการอยู่ด้วยเช่นกันก็ไม่ยอม

ลักษณะการสืบตำแหน่งดังกล่าว ถ้าดูอย่างผิวเผิน อาจกล่าวได้ว่าอำนาจการแต่งตั้งเจ้าเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ ในรัชกาลที่ ๔ และรัชกาลที่ ๕ เป็นไปแต่ในนามเท่านั้น อย่างไรก็ตามความเป็นจริงแล้ว ตำแหน่งนี้ไม่ได้มีระเบียบกำหนดแน่นอนว่าเป็นตำแหน่งที่สืบจากพ่อลูก แม้ตำแหน่งรายามุคาก็ปรากฏว่าหาได้ตกเป็นของบุตรเจ้าเมืองเสมอไปไม่ แต่มักจะตกเป็นของสมาชิกในตระกูลที่มีอาวุโสและมีอิทธิพลทางการเมือง เช่นเดียวกับตำแหน่งเจ้าเมืองในหัวเมืองชั้นนอกของไทยอย่างสงขลา^{๓๔} ซึ่งการตัดสินใจ

๓๔ พระพิพิธภูนี้ คือ พระพิพิธภักดี อัมมกุลาเกร์ บุตรของพระยาปัตตานี ตณภูบอสู และต่อมา

ได้เป็นพระยาปัตตานี ซึ่งถูกถอดถอนในรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕

๓๕ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ, พระราชหัตถเลขา..., หน้า ๔๘ - ๕๐

ชั้นสุดท้ายขึ้นอยู่กับรัฐบาลไทยที่จะแต่งตั้งผู้ใดหรือไม่ ตัวอย่างหนึ่งที่สนับสนุนเรื่องนี้ คือ เมื่อครั้งพระยาตานีตนกูปูติถึงแก่กรรม พระศรีบูรวิรัตนกูปอสู นองชายได้รับแต่งตั้งเป็นพระยาเมืองคนใหม่ ทั้ง ๆ ที่บุตรชายของตนกูปูติยังมีชีวิตอยู่^{๓๖} อย่างไรก็ตามก็เจ้าเมืองและกรมการเมืองสงขลาและเมืองนครศรีธรรมราชก็ยังมีเสียงอย่างมากในการเสนอแต่งตั้งเจ้าเมืองเหล่านี้ เนื่องจากเป็นข้าราชการผู้ใหญ่ที่มีหน้าที่บังคับบัญชาหัวเมืองเหล่านี้โดยตรง เป็นเหตุให้ใกล้ชิดสนิทสนมและรู้จักอัธยาศัยใจคอของกลุ่มผู้นำที่มีอิทธิพลในท้องถิ่นดีกว่าเสนาบดีในเมืองหลวง

สภาพการปกครองและการศาลของหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือ

สภาพการปกครองในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือ โดยทฤษฎีแล้วเมืองทั้งหมด คือ เชียงใหม่ ลำปาง ลำพูน แพร่ และน่าน ต่างมีฐานะเท่าเทียมกัน เพราะรัฐบาลที่กรุงเทพฯ ได้แต่งตั้งเจ้าผู้ครองเมืองให้มีศักดิ์เป็นพระยาตลอดจนตำแหน่งต่าง ๆ เสมอกันหมดแต่เฉพาะในเมืองเชียงใหม่ ลำปาง และลำพูนนั้น เมืองเชียงใหม่จะมีอำนาจเหนืออีกสองเมือง ตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกเป็นต้นมา ครั้นถึงในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวพระยาเชียงใหม่มีอำนาจในการกำหนดตัวบุคคลที่เหมาะสมเพื่อดำรงตำแหน่งผู้ครองเมือง ลำปางและลำพูน^{๓๗}

บรรดาหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือต่างมีโครงสร้างทางการปกครองเช่นเดียวกันหมด กล่าวคือ นอกจากตำแหน่งเจ้าผู้ครองเมืองแล้ว ยังมีตำแหน่งพระยาอุปราช^{๓๘} พระยาราชบุตร พระยาราชวงศ์ และพระยาบุรีรัตน^{๓๙} รวมกับตำแหน่ง

^{๓๖} TREGONNING , OP CIT., P.38

^{๓๗} จกหมายเหตุการณ์ที่ ๓ จ.ศ. ๑๒๐๕ เลขที่ ๑๗ เจ้าพระยาจักรีถึงเมืองเชียงใหม่ นครลำพูน นครลำปาง เรื่องตั้งอุปราช

^{๓๘} ตำแหน่งพระยาอุปราช ในเมืองแพร่และน่าน เรียกว่าพระยาทอหน้า

^{๓๙} "พระยาบุรีรัตน" เดิมเรียกว่า "พระยาเมืองแก้ว" เปลี่ยนเป็นพระยาบุรีรัตนในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

พระยาเมือง รวมเรียกว่า "เจ้าขันห้าใบ"^{๔๐} ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงยกตำแหน่งผู้ครองเมืองเชียงใหม่ ลำปาง ลำพูน และน่าน ให้มีตำแหน่งเป็นเจ้าใน พ.ศ. ๒๓๘๘ ส่วนเมืองแพร่เนื่องจากผู้ครองเมืองมิได้ลงมาเฝ้าในคราวลี้ภัยแผ่นดินจึงไม่ได้รับการแต่งตั้ง การที่ทรงยกตำแหน่งเจ้าเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือให้สูงขึ้นเพื่อเป็นการยกย่องให้เกียรติแก่เจ้าเมืองเหล่านั้น ทั้งนี้ เพราะพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเข้าใจถึงสถานการณ์ที่ไทยกำลังถูกคุกคามจากอิทธิพลชาติตะวันตก การเลื่อนยศเจ้าเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือให้สูงขึ้นเท่ากับเป็นการแสดงอำนาจและความเป็นเจ้าของของรัฐบาลที่กรุงเทพฯ ต่อหัวเมืองเหล่านั้น ในระยะแรก ๆ ตำแหน่งทางการปกครองดังกล่าวเป็นตำแหน่งที่สืบทอดตามลำดับอาวุโส เช่น เมื่อเจ้าเมืองถึงพิราลัย เจ้าอุปราชจะได้รับตำแหน่งแทนโดยต้องได้รับตราตั้งจากรัฐบาลที่กรุงเทพฯ ก่อนที่จะได้อยู่ในตำแหน่งโดยสมบูรณ์ แต่ในทางปฏิบัติแล้วผู้ที่ได้รับตำแหน่งทางการปกครองต้องได้รับความเห็นชอบจากเจ้านายทั้งสามเมือง คือ เชียงใหม่ ลำปาง และลำพูน ตัวอย่างเช่น ใน พ.ศ. ๒๓๘๘ รัฐบาลที่กรุงเทพฯ แต่งตั้งพระยาเมืองแก้วสุริยวงศ์เป็นเจ้าเมืองเชียงใหม่แทนพระเจ้ามโหตรประเทศ ซึ่งถึงแก่พิราลัยใน พ.ศ. ๒๓๘๘ และแต่งตั้งนายน้อยมหาพรหม เป็นอุปราช ปรากฏว่าเจ้านายในเมืองลำปางและลำพูนได้ส่งศุภอักษรปฏิเสธไม่ยอมรับการแต่งตั้งดังกล่าวมาที่รัฐบาลที่กรุงเทพฯ โดยอ้างว่านายน้อยมหาพรหมเป็นบุคคลที่ไม่เหมาะสมกับตำแหน่งดังกล่าวพร้อมกับเสนอให้แต่งตั้งนายขรรหมบัญโญบุตรพระยาอุปราชตำแหน่ง ซึ่งปรากฏว่ารัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงอนุโลมตาม^{๔๑}

ในระยะแรกเริ่มดำรงตำแหน่งทางการปกครองดังกล่าว ไม่มีการแยกหน้าที่ออกเป็นฝ่ายทหารและพลเรือน ตำแหน่งต่าง ๆ คงเป็นตำแหน่งทางทหารมากกว่า เพราะ

๔๐ ปราณี ศิริขรร, เพชรลานนา (เชียงใหม่, สุริยวงศ์ สตอลล์, ๒๕๐๕), เล่ม ๑, หน้า ๕๗

๔๑ พระยามหาอำมาตยาธิบดี (หรุ่น) เรื่องเดิม, หน้า ๑๔ - ๑๕

หัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือต้องทำสงครามป้องกันการรุกรานของพม่ารวมทั้งทำสงครามเพื่อขยายอาณาเขตออกไป การแบ่งแยกหน้าที่ทางการปกครองออกเป็นฝ่ายทหารและพลเรือน มีขึ้นภายหลังคังทีเบรลีย์ (BRAILEY) ได้กล่าวว่า

... เจ้าอุปราชเป็นผู้ที่อำนาจรองจากเจ้าเมืองและทำหน้าที่แทนเจ้าเมืองในสยามที่เจ้าเมืองเจ็บป่วยหรือแก่พิราลัย... ในบางครั้งเจ้าอุปราชดูเหมือนจะมีอำนาจในการจัดการเกี่ยวกับธุรกิจการค้าของเมือง ...^{๔๒}

สำหรับตำแหน่งเจ้าราชบุตรเจ้าราชวงศ์เป็นผู้นำทางทหาร ส่วนตำแหน่งเจ้าบุรีรักษ์เป็นผู้จัดการบริหารการปกครองภายในเมืองหลวง^{๔๓}

ครั้นในสมัยพระเจ้ากาวิโรรสสุริยวงศ์ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอีก ๓ ตำแหน่ง คือ เจ้าราชภาคินัย (เจ้าน้อยแผ่นฟ้า ได้รับพระราชทานเป็นคนแรก) พระยาอุตรการโกศล (นายน้อยพรหม เมืองเชียงใหม่เป็นคนแรก) พระยาไชยสงคราม (หนานหนั้นไชย พ่อเมืองปายเป็นคนแรก) ต่อมาในสมัยของพระเจ้าอินทวิชยานนท์ โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเพิ่มอีก ๓ ตำแหน่ง คือ เจ้าราชภาคินวงศ์ (เจ้าเทพวังเมืองเชียงใหม่เป็นคนแรก) เจ้าราชสัมพันธ์วงศ์ (เจ้าธรรมลังการเป็นคนแรก) เจ้าสุริยวงศ์ ภายหลังได้เป็นเจ้าอินทวโรรส สุริยวงศ์

ในราว พ.ศ. ๒๔๓๘ โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเพิ่มเติมอีก ๒ ตำแหน่ง คือ เจ้าทักษิณนิเกตน์ และเจ้านิเวศอุคร เมื่อได้ตราพระราชบัญญัติศักดินาเจ้านายโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเพิ่มเติมอีก ๔ ตำแหน่ง คือ เจ้าประพันธพงษ์ เจ้าวราชาติ เจ้าราชญาติ และเจ้าไชยวรเชษฐ โดยมีพระบรมราชโองการ

... แต่ที่ทางก็ได้ ... แต่งตั้งเติมตำแหน่งหมดแล้วจำต้องคิดตั้งชื่อขึ้นให้สมควรแก่ที่เกี่ยวข้องเป็นบุตรหลานโดย ลำดับ...^{๔๔}

อำนาจในการปกครองเมืองอยู่ในมือของเจ้าผู้ครองเมืองและผู้ช่วยอีก ๔ ตำแหน่ง เจ้าเมืองจะมีอำนาจเหนือคณะกรรมการที่ปรึกษา ซึ่งเรียกว่า "เค้าสนามหลวง" อัน

^{๔๒} NEGIL J. BRAILEY, OP.CIT, P.39

^{๔๓} LOC.CIT.

^{๔๔} พระยามหาอำมาตยาธิบดี (หุน), เรื่องเกิม, หน้า ๒๑

ประกอบด้วยสมาชิก ๓๒ คน สำหรับเค้าสนามหลวงนี้ (ไม่มีระบุเป็นหลักฐานมั่นคงว่า เริ่มมีมาตั้งแต่เมื่อใด) เข้าใจว่าในสมัยกรุงธนบุรีอันเป็นระยะที่ต้องทำสงครามอย่างหนัก กับพม่า ฝ่ายไทยไม่มีกำลังเพียงพอจนต้องทิ้งหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือให้เป็นเมืองร้าง ใน พ.ศ. ๒๓๑๘ เค้าสนามหลวงยังคงไม่เกิดขึ้น แต่คงจะเริ่มมีในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก เพราะในพงศาวดารโยนกได้ระบุตำแหน่งเจ้าชั้น ๕ ใบไว้ถึง ๘ ตำแหน่ง คือ พระยาเมือง พระยาอุปราชา พระยาราชวงศ์ และพระยาบุรีรัตน์^{๔๕} นอกจากนี้การดำเนิน การใด ๆ ในการปกครองเมืองจะมีการปรึกษาหารือในบรรดาเจ้านายและบุตรหลานซึ่งเป็นสมาชิกของเค้าสนามหลวง หลักฐานที่ระบุถึงเค้าสนามหลวงอย่างชัดเจนปรากฏในสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย ซึ่งระบุเอาไว้ว่า

... ในปีที่ชุก อัฐศกลาวนั้นมีชื่อหมอบอกความไปเที่ยวโพนช้างในป่าแขวงเมือง เชียงใหม่คลองโคกขางหลายข้างหนึ่ง ... เวลากลางคืนวันนั้นฝนตกหนักครึ้น รุ่งขึ้นเวลาเช้าเจ้าของออกไปดูเห็นช้างนั้นขาว ... ก็รู้ว่า เป็นช้างเผือก จึงเอาความมาบอกกับสนาม... สนามจึงไปแจ้งความแก่พระยา เชียงใหม่...^{๔๖}

ส่วนที่ตั้งของเค้าสนามหลวงเข้าใจว่าอยู่ในบริเวณ "คุ่ม"^{๔๗} ของพระยาผู้ครองเมือง

การปกครองส่วนท้องถิ่นของหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือ

การปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งออกเป็น ๒ ส่วน คือ บริเวณเมืองขึ้นซึ่งอยู่ไม่ห่างไกลจากเมืองแม่มากนักกับบริเวณที่อยู่ตามชายแดนของหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือ ในบริเวณแรกส่วนมากเป็นเมืองที่เคยขึ้นอยู่กับพม่ามาก่อน และบางเมืองก็ถูกเมืองแม่จัดส่งเชื้อพระวงศ์พร้อมกับผู้คนจำนวนหนึ่งออกไปสร้างเมืองใหม่จากเมืองที่ถูกทิ้งให้ร้างหลังสงครามกับพม่า เช่น ใน พ.ศ. ๒๓๘๒ มีการสร้างเมืองเชียงราย เมืองงาว เมืองพระยาขึ้น

^{๔๕} พระยาประจำจกักรจักร, เรื่องเดิม, หน้า ๔๕๑

^{๔๖} พระยาพิพากกรวงศ์, พงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ ๒ (พระนคร : คลังวิทยา,

๒๕๐๕) หน้า ๓๘

^{๔๗} "คุ่ม" หมายถึงวังที่ประทับของเจ้าในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนืออันได้แก่เมือง เชียงใหม่ ลำปาง ลำพูน ส่วนเมืองแพร่และเมืองน่าน เรียกว่า "หอคำ"

อยู่กับลำปาง ๔๘ โครงสร้างในการปกครองส่วนท้องถิ่นคงมีลักษณะคล้ายการปกครอง ส่วนกลางของหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือ คือ ปกครองโดย "เจ้าชั้น ๕ ใบ" ซึ่งมียศเพียงแต่ชั้น "พระยา" เท่านั้น ๔๙ นโยบายการปกครองต้องเป็นไปตามที่เมืองแม่ แต่ละเมืองวางไว้ในแต่ละเมืองขึ้นจะมีการแบ่งส่วนการปกครองออกเป็น "แคว้น" ๕๐ มีหัวหน้าแคว้นเรียกว่า "แคว้น" ๕๑ อันเทียบได้เท่ากับ "ผู้ใหญ่บ้าน" ในปัจจุบันทำหน้าที่ ดูแลทุกข์สุขของราษฎร แต่ไม่มีอำนาจในการสั่งการใด ๆ ๕๒ ต้องคอยรับคำสั่งจากผู้ ปกครองชั้นสูงอีกต่อหนึ่ง

ส่วนการปกครองเมืองขึ้นอยู่ที่ตามชายพระราชอาณาเขตอันได้แก่บริเวณเมือง เชียงตุง ลีบสองปันนา เชียงรุ้ง และบรรดาหัวเมืองที่ตั้งอยู่บนฝั่งแม่น้ำสาละวินตะวันตก ๕๓ ตกเป็นเมืองขึ้นของเชียงใหม่ในสมัยพระเจ้ากาวิละ การปกครองเมืองขึ้นของหัวเมือง ประเทศราชฝ่ายเหนือ เมื่อยกไปที่บ้านเมืองใดก็มักจะกวาดต้อนผู้คนเข้ามาไว้ในเขตแดน ของตน ในขณะที่เดียวกันก็ถือว่าดินแดนที่ตนได้เป็นเขตแดนที่ยังมีอิทธิพลอยู่ โดยไม่สนใจ การปกครองภายในของหัวเมืองเหล่านั้น ดังนั้นบรรดาหัวเมืองขึ้นเหล่านั้นจึงมีอิสรภาพ ในการปกครองภายในอย่างเต็มที่ ดังปรากฏในรายงานหลวงประกาศกิจ กราบทูล เกี่ยวกับการปกครองหัวเมืองเงี้ยว อันได้แก่ดินแดนที่ตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกของเมือง แม่ฮ่องสอน เมืองเชียงใหม่ และทางเหนือของเมืองเชียงราย เมืองน่านติดต่อกับเขตแดน

๔๘ พระยามหาอำมาตยาธิบดี (หรุ่น), เรื่องเดิม, หน้า ๑๓

๔๙ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๔

๕๐ "แคว้น" ในปัจจุบันตามคำแปลต่าง ๆ ในภาคเหนือยังใช้เรียกกำนันตำบลอยู่

๕๑ "แคว" ในปัจจุบัน ตามหมู่บ้านในภาคเหนือ ยังคงใช้เรียกผู้ใหญ่บ้านอยู่

๕๒ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ร ๕ ม ๕๔/๕๕ กรมหมื่นพิชิตปรีชากร

กราบบังคมทูล พ.ศ. ๒๔๒๕

๕๓ ประชุมพงศาวดาร เล่ม ๔ ภาคที่ ๕ (พระนคร : คุรุสภา, ๒๕๐๖) หน้า ๓๐๖ - ๓๐๘

บริเวณแคว้นกระเหรี่ยง แคว้นฉานของพม่า เป็นที่ตั้งของเมืองสำคัญหลายเมือง คือ เมืองแฉะ เมืองใหม่ แม่สกุณ เมืองทา เมืองจวด เมืองหาง เมืองควน เมืองสาต ๕๔

... ตำแหน่งการปกครองในเมืองเงี้ยวทั้งหลายมีฟ้าเม็งซึ่งเรียกว่าเจ้าฟ้า เป็นประธานาธิบดี และอำมาตย์ใหญ่หรือตำแหน่งว่าการพร้อมกันทั่วไป ถัดนั้น ฝ่ายพลเรือน "เทิง" (แปลว่าพัน) เป็นตำแหน่งรองอำมาตย์คล้ายพระยารอง เติ้งเป็น "ก้าง" เป็นแจเรหรือสะเย ๕๕ ลาม ๕๖ มากน้อยตามกำหนดมิได้ ฝ่ายทหารนั้นมี "โป" ๕๗ คบคำเป็นโปใหญ่ชั้นในถือเป็นผู้รักษาตัวเจ้าฟ้าได้ บังคับบัญชาหมู่รักษาองค์ ๕๘ ๑๒ หมวกและหมุ่หมอก หมุ่ปี่นุ่ ถูงเขี้ยว ถูงแคง สำหรับแก นำตามเจ้าฟ้า ช่วยลามโปเป็นนายทหารใหญ่ ฝ่ายนอกได้บังคับบัญชา หมุ่ทหารหัวเมือง หัวบ้าน ภายนอกทั้งปวงต่อไปและมีโปใหญ่ โปน้อย รอง ๆ เป็น หลักันลงมา... ฝ่ายในราชการมีคนปฏิบัติรับใช้ของเจ้าฟ้าหมุ่ชายเรียกว่า โกลาม หมุ่หญิงเรียกว่า ช่วยลาม ... ๕๙

กล่าวได้ว่าการปกครองบ้านเมืองของพวกเขาเงี้ยว นั้น อำนาจสิทธิขาดยังคงอยู่กับเจ้าเมือง เก็ง อำมาตย์ ซุน แสน จเร การดำเนินการใด ๆ ในเมืองนั้นจะมี "ซึ่ง" ๖๐ คนหนึ่ง โปและจเร มากน้อยไม่มีกำหนด เมื่อมีคดีวิวาทขึ้นบุคคลในตำแหน่งทั้งสามดังกล่าว จะมีอำนาจในการตัดสินใจ เมื่อเกิดศึกสงครามราษฎรที่สังกัดอยู่ในบ้านเมืองใดต้องเป็น ทหารของโปนั้น ๆ โปมีอำนาจเรียกไปรบพุ่งบังคับบัญชาลงอาญาได้อย่างเต็มที่

ความหละหลวมทางการปกครองของหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือต่อหัวเมืองขึ้น

๕๔ กองบรรณาสาร กระทรวงการต่างประเทศ แฟ้มที่ ๔.๓ ตอนที่ ๕ แมนโบเรนคำ พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ กรวยบังคมทูลเรื่องการปักปันเขตแดน ลงวันที่ ๑๑ ก.ย. ร.ศ. ๑๑๑

๕๕ จเรหรือสะเย หมายถึง เสมียน

๕๖ ลาม หมายถึง พนักงานหรือนักการ

๕๗ โป หมายถึง นายทัพ

๕๘ หมุ่รักษาองค์ หมายถึง หมุ่คอบคำ

๕๙ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ร.๕ ต ๔๐/๓ รายงานหลวงประชาศีกิจ

กรวยทูลเกี่ยวกับการปกครองเงี้ยว

๖๐ ซึ่ง หมายถึง นายแคว้นหรือ กำนัน

ชายแดนดังกล่าวทำให้บรรดาหัวเมืองเหล่านี้ไม่อยู่ในอำนาจของหัวเมืองประเทศราช ฝ่ายเหนือตลอดไปบางครั้งก็ปกครองตนเอง บางครั้งก็ไปอ่อนน้อมต่อพม่า สู้แต่ฝ่ายใด จะมีอำนาจมากกว่ากัน เมื่ออังกฤษยึดพม่าได้ทั้งประเทศ ใน พ.ศ. ๒๔๒๔^{๖๑} อังกฤษจึงพยายามเรียกร้องสิทธิของคนเหนือดินแดนหัวเมืองกะเหรี่ยงซึ่งเคยเป็นเมืองขึ้นของพม่าอันเป็นดินแดนที่ถูกคนสมบูรณไปด้วยป่าไม้สักอันมีค่ามหาศาล^{๖๒} ในที่สุดไทยต้องเสียหัวเมืองเงี้ยวทั้งห้าอันได้แก่ เมืองท่า เมืองจวด เมืองหาง เมืองควน เมืองสาก และหัวเมืองกะเหรี่ยงตะวันออกให้แก่อังกฤษใน พ.ศ. ๒๔๓๕ การกระทำของอังกฤษในครั้งนี้เป็นตัวอย่างทำให้ฝรั่งเสศค่าเนินการคุกคามไทยทางด้านตะวันออก จนเป็นเหตุให้ไทยต้องเสียดินแดนทางตะวันออกอีกหลายเมืองให้แก่ฝรั่งเสศสิ้นมีต่อ ๆ มา การเสียดินแดนของไทยในระยะนี้เป็นสาเหตุอันหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลกรุงเทพฯ เห็นความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือให้รัดกุมยิ่งขึ้น

ลักษณะการปกครองที่ไม่รัดกุมของหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือก่อให้เกิดปัญหาในด้านการรักษาความสงบสุขและความปลอดภัยของประชาชน เพราะไม่มีหน่วยงานใดที่ทำหน้าที่รักษาความสงบโดยตรงโดยเฉพาะอย่างยิ่งตามบริเวณหัวเมืองชายแดน ซึ่งไม่มีด่านหรือกองตระเวนชายแดนที่ทำหน้าที่จับกุมผู้ร้ายซึ่งมักหนีข้ามเขตแดนไปมาระหว่างหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือกับพม่า ดังเช่น ใน พ.ศ. ๒๔๐๕ มีพวกกะเหรี่ยงที่เมืองโปไก (POKHAI) ไต่ยกสมัครพรรคพวกเข้าปล้นบริษัทฮาร์เปอร์ (HARPER COMPANY) ในพม่า หลังจากปะทะกันแล้ว พวกกะเหรี่ยงที่รอดตายได้หนีมาฝั่งกะเหรี่ยงทางตะวันออก^{๖๓} ซึ่งอยู่ในความดูแลของเมืองยาอันเป็นเมืองขึ้นของเมืองเชียงใหม่ หรือจากรายงานของ

๖๑ D.J.M. TATE, THE MAKING OF SOUTH EAST ASIA-BURMA (KUALA LUMPUR: OXFORD UNIVERSITY PRESS, 1971), P. 418

๖๒ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ร.๕ ม.๒/๒๒๔/๑ จดหมายเหตุวงสิทธยานการ

ถึงพระยาไกรโกษา ๑๒ กุมภาพันธ์ ร.ศ. ๑๐๘

๖๓ หมอบหลวง มานิจ ชุมสาย, "เชียงใหม่กับอังกฤษ" วารสารมนุษยศาสตร์,

ปีที่ ๑, ฉบับที่ ๒, หน้า ๑๕

ร้อยเอก บราวน์ (CAPTAIN BROWN) คอกลูกสูทอังกฤษประจำกรุงเทพฯ ว่ามีกะเหรี่ยง
จำนวนนับร้อยคนซึ่งอาศัยอยู่ตรงข้ามชายแดนฝั่งซ้ายของแม่น้ำสาละวิน ได้เดินทางข้าม
เข้ามาอีกฝั่งหนึ่งอันเป็นที่ตั้งของเมืองเชียงใหม่ทำการปล้นสดมภ์

รายได้ของหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือ

รายได้แผ่นดินของดินแดนประเทศราชฝ่ายเหนือของไทยมีหลายทาง คือ รายได้
จากภาษีอากร ประชาชนทุกคนต้องเสียภาษีให้แก่บ้านเมืองอาจจะเสียเป็นเงินหรือเป็นผลิตภัณฑ์
เช่น ข้าว โดยให้ข้าราชการเป็นผู้เรียกเก็บแล้วนำมาเข้าคลังหลวง

รายได้จากทรัพยากร ทรัพยากรธรรมชาติของบ้านเมืองที่พบในน้ำ ในดิน เช่น
แร่ธาตุ, สัตว์น้ำ, สัตว์ป่า, ไม้สักจะถือเป็นของหลวง ผู้ใดเก็บได้หรือค้นพบจะต้องแจ้ง
แก่ข้าราชการเพื่อเก็บบางส่วนเข้าท้องพระคลัง รายได้จากการปรับไหมในกรณี ที่ผู้กระทำ
ผิดกฎหมายบ้านเมือง เพื่อพิจารณาตัดสินลงโทษปรับไหมผู้กระทำผิดแล้วจะมีกฎหมายกำหนด
ให้แบ่งค่าปรับออกเป็น ส่วน ๆ แล้วให้แบ่งบางส่วนเข้าคลังหลวง ตัวอย่างเช่น โจรขโมย
ทรัพย์สิ้นไปแล้วจับได้ ให้นำทรัพย์ออกเป็น ๓ ส่วน คืนให้เจ้าทุกข์ ๒ ส่วน ปรับเอาหลวง
๑ ส่วนหรือคดีวางยาพิษเป็นเหตุให้ผู้อื่นเสียชีวิตให้ลงโทษประหารชีวิตผู้นั้นเสีย ให้ชายข่าว
ของสมบัติของเขาทั้งหมด นำเอาเข้าคลังหลวง ๒๕ ค่าปรับไหมในคดีต่าง ๆ ดังกล่าว
ทำให้บ้านเมืองมีรายได้เพิ่มขึ้นอีกทางหนึ่ง

รายได้จากส่วยไร คือ เครื่องบรรณาการจากเมืองขึ้นจัดว่าเป็นรายได้ไม่แน่นอน
เพราะรายได้ประเภทนี้ขึ้นอยู่กับความสามารถของเจ้าเมืองว่าจะสามารถหาเมืองขึ้นได้
มากน้อยเพียงใด ถ้าเจ้าเมืองไม่มีความสามารถจะไม่มีโอกาสได้รายได้จากส่วยไรเลย

รายได้จากการทำสงคราม เป็นรายได้จากการทำสงครามชนะเมืองอื่นเมื่อรบ
ชนะแล้วก็รวบรวมยึดเอาข้าวของเงินทอง ตลอดจนผู้คนของเมืองนั้นมาเป็นเชลย การทำ
สงครามนับเป็นการหารายได้ทางหนึ่ง อนึ่ง มีกฎหมายกำหนดไว้ว่า กรณีที่ประชาชนตาย

ไม่มีผู้สืบทอด ให้ทรัพย์สินตกเป็นของคลังหลวง แต่ถ้าผู้ตายสั่งมอบให้แก่ผู้อื่น ก็ให้ถือตามคำสั่งผู้ตาย^{๖๕} ทำให้ทรัพย์สินจำนวนไม่น้อยตกเป็นของหลวง ตามข้อกำหนดของกฎหมายนี้

สรุปได้ว่าดินแดนประเทศราชฝ่ายเหนือของไทยมีรายได้หลายทางไม่นับผลประโยชน์จากการเกณฑ์แรงงานของประชาชนมาทำงานให้หลวง โดยไม่ต้องมาเสียค่าจ้างอีก สำหรับรายจ่ายเป็นไปตามความประสงค์ของเจ้าเมือง เช่น การสร้างวัด สร้างวัง รายจ่ายที่สำคัญเป็นรายจ่ายเกี่ยวกับการทะนุบำรุงพระพุทธศาสนามากกว่าอย่างอื่น

สภาพสังคมของหัวเมืองประเทศราชของไทยฝ่ายเหนือ

สังคมของหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือแบ่งชนชั้นออกเป็น ๓ พวก คือ ชนชั้นผู้ปกครอง ไพร่เมืองหรือเลข และข้าทาส

— ชนชั้นผู้ปกครอง ได้แก่พระมหากษัตริย์และข้าราชการ ทำหน้าที่ปกครองบ้านเมือง เป็นชนชั้นสูงสุดในสังคม เป็นผู้ปกครองบ้านเมืองโดยได้รับการยกย่องและยินยอมจากราษฎร ให้เป็นผู้นำ มีหน้าที่หลายประการ เช่น ออกกฎหมายเพื่อปกครองประชาชน ทำนุบำรุงบ้านเมืองในด้านต่าง ๆ เป็นแม่ทัพในยามศึกสงคราม รักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยและสร้างความเจริญก้าวหน้าให้บ้านเมือง พระมหากษัตริย์จะแต่งตั้งข้าราชการหรือขุนนาง ให้ทำหน้าที่ช่วยเหลือพระองค์โดยมอบหมายให้ปฏิบัติราชการตามความสามารถของแต่ละคนที่ได้รับยศและตำแหน่งต่างกัน เช่น ท้าวพระยา เจ้าแสน เจ้าหมื่น เจ้าพัน นายร้อย ฯ ข้าราชการจะถูกควบคุมโดยกฎหมายของบ้านเมืองหรือกษัตริย์เพื่อให้ข้าราชการทำงานตามหน้าที่และไม่ใช้อำนาจที่ได้รับมอบหมายเกินขอบเขต ทำให้ราษฎรต้องเดือดร้อน ข้าราชการมีหน้าที่คล้ายหน้าที่ของกษัตริย์เป็นต้นว่า ดูแลทุกข์สุขของราษฎร ปราบโจรผู้ร้าย ตัดสินคดีและเป็นทหารในยามสงคราม เป็นต้น

ชนชั้นผู้ปกครองยังแบ่งออกเป็นชั้นเจ้านาย ซึ่งได้แก่กลุ่มคนที่มีความสัมพันธ์กับกษัตริย์ หรือเจ้าเมืองอย่างใกล้ชิด เช่น พระราชโอรส พระราชมารดาของกษัตริย์

๖๕ ธรรมศาสตร์และกฎหมายพระยามังราย (อัครสาเนา) หน้า ๑๑

เป็นต้น ชนชั้นเจ้านายของหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือเรียกรวมกันว่า "ราชตระกูล" เจ้านายที่สืบเชื้อสายมาจากพญาสุระวะฤาไชยสงคราม ซึ่งเป็นต้นตระกูลเจ้าเจ๊กคน มีบทบาททางการเมืองมากขึ้นช่วยกันขับไล่ม้าออกจากดินแดนภาคเหนือ เจ้านายสมัยนี้ จะได้รับการแต่งตั้งให้มีฐานันดรศักดิ์จากพระมหากษัตริย์ไทย เจ้านายชั้นสูงของเจ้านายสมัยนี้มี ๕ ตำแหน่ง คือ เจ้าเมือง ซึ่งบางสมัยอาจมีบรรดาศักดิ์เป็นพระเจ้าประเทศราช, เจ้าประเทศราช หรือพระยาประเทศราชแล้วแต่จะได้รับการแต่งตั้งจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ณ กรุงเพท ฯ เจ้าหอหน้า (เจ้าอุปราช), เจ้าราชวงศ์, เจ้าราชบุตรและเจ้าบุรีรัตน์ (เมืองแก้ว) ๖๖ เจ้านายทั้ง ๕ ตำแหน่งเป็นเจ้านายที่มีบทบาททางการเมืองและอาจเลื่อนฐานะเป็นเจ้าผู้ครองนครได้ทุกพระองค์ ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแต่งตั้งตำแหน่งเจ้านายเพิ่มขึ้น คือ เจ้าราชสัมพันธ์วงศ์ ๖๗ ตำแหน่ง เจ้านายทั้งหมดนี้ทรงใช้แต่งตั้งเจ้านายของหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือของไทยทุกเมือง แต่เมือง เชียงใหม่ ลำปาง ลำพูน ซึ่งเจ้านายสืบเชื้อสายของพระยาภาววิละปกครอง อยู่จะมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดและแต่งงานในวงศ์ญาติกันทำให้จำนวนเจ้านายมีมากขึ้น ๆ สำนึกของเจ้านายทั้ง ๕ ตำแหน่ง คือการเป็นสมาชิกของสภาที่ปรึกษากิจการต่าง ๆ ที่เรียกว่า "เค้าสนามหลวง" ซึ่งถือเป็นหน่วยงานบริหารราชการของบ้านเมืองที่สำคัญ ๆ ที่สุโขทัยมีเจ้าเมืองเป็นประธาน

- ไพร์ (เลข) ๖๘ เป็นประชาชนส่วนใหญ่ของสังคม จะต้องสังกัดอยู่ในกรม กองหรือเจ้าขุนมูลนายมี "การสักเลข" คือการสักเป็นรูปสัญลักษณ์ต่าง ๆ ที่เป็นเครื่องหมายของกรมกองสังกัดอยู่ เลขที่ยังไม่ได้สักเป็นคนที่สังคมไม่ยอมรับสิทธิต่าง ๆ

๖๖ ปรณี ศิริธรรม, พงศาวดารล้านนา (เชียงใหม่ สุริวงค์สตอล, ๒๕๐๔), เล่ม ๑ หน้า ๕๓
ตำแหน่งเจ้านายเชียงใหม่ ลำปาง ลำพูน ซึ่งประกอบด้วยเจ้านคร, เจ้าอุปราช เจ้าราชวงศ์ เจ้าราชบุตรและเจ้าบุรีรัตน์นั้นคนพื้นเมืองเรียกว่า เจ้าชั้น ๕ ใบ

๖๗ พระยาประชากรจักร, เรื่องเดิม, หน้า ๔๔๓

๖๘ กุญชรละเอียดเรื่องไพร์ในหนังสือเรื่อง THE ORGANIZATION OF THAI SOCIETY IN

ไม่ว่าจะเกิดเรื่องอะไรขึ้นจะไม่ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาล ไพร่แบ่งออกเป็น
ไพร่สม ไพร่หลวง และไพร่่วย

ไพร่สม - ผู้ที่มาขึ้นทะเบียนทหารเมื่ออายุ ๑๘ ปี และเป็นไพร่สมอยู่จนอายุ
๒๐ ปี พวกนี้ต้องเข้าเดือน คือ เข้ารับราชการชั่วระยะเวลาหนึ่ง ๆ จะถูกจ่ายตัวไป
สร้างซ่อมอาคาร เช่น วัด พระตำหนัก หน่วยงานราชการต่าง ๆ เป็นต้น

ไพร่หลวง - อายุ ๒๐ - ๒๐ ปี มีหน้าที่มาลัดเปลี่ยนเวรประจำราชการขาด
ไม่ได้

ไพร่่วย - คือไพร่หลวงที่อยู่ห่างไกลไปตามเมืองพระยานคร การเดินทางเข้า
มาเมืองหลวงลำบากจึงได้รับอนุญาตไม่ต้องเข้ามาประจำการ แต่ต้องหาสิ่งของที่ทาง
ราชการต้องการส่งมายังเมืองหลวงเพื่อแทนแรงงานของคน เช่น ข้าว ฝักหรือไม้
ครันค่อม การส่งสิ่งของลำบากจึงส่งเป็นเงินแทนเป็นทางให้เจ้าขุนมูลนายคดโกงเงินของ
ไพร่่วยเหล่านี้ไว้

ชาวจีน เป็นพลเมืองที่ใหญ่กลุ่มหนึ่งของสังคมมีจำนวนมากเป็นพ่อค้า นักธุรกิจ
กรรมกร สำหรับชาวจีนที่มาจากเมืองจีนโดยตรง ไม่ต้องทำงานให้หลวง คือ ไม่ต้อง
ทำงานอย่างไพร่แต่ลูกหลานที่เกิดในประเทศสยามตลอดจนในตัวเมืองประเทศราชต้องทำงาน
หลวงเช่นเดียวกับไพร่เมือง อย่างไรก็ตามชาวจีนเข้ากับชาวพื้นเมืองได้ก็จนลูกหลานต่อมา
กลายเป็นคนของสังคมนั้น

สำหรับพระสงฆ์ฐานะเป็นไพร่เมืองในสังคมเช่นกัน ในยามสงครามหรือยาม
ที่บ้านเมืองต้องการกำลังคนพระสงฆ์จะต้องถูกเกณฑ์ด้วย พระสงฆ์มีหน้าที่ในสังคมหลาย -
ประการ คือ ในค่านิยมคติธรรม พระสงฆ์ต้องร่วมพิจารณาตัดสินคดีความต่าง ๆ ซึ่งปรากฏ
หลักฐานว่าพระสงฆ์มีหน้าที่ตัดสินคดีมาตั้งแต่สมัยพระเจ้าติโลกราช ทั้งนี้ เพราะกฎหมาย
ของหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือได้รับอิทธิพลพระวินัยพุทธศาสนาเข้ามาใช้เปรียบเทียบ
กับกฎหมายบ้านเมืองตลอดมา ทำให้พระสงฆ์เข้ามามีบทบาทในค่านิยมคติความในกฎหมาย
และขบวนการยุติธรรม นอกจากนี้ยามที่บ้านเมืองคับขันหรือเกิดสงครามพระสงฆ์จะเข้ามา

บทบาทเป็นที่พึงพอใจของประชาชนและอาจเลื่อนฐานะ เป็นผู้ว่าในยามที่บ้านเมืองคับขัน เพราะประชาชนส่วนใหญ่เคารพเลื่อมใสในพุทธศาสนาและยึดถือพระสงฆ์ว่าเป็นผู้รู้

- ทาส (ข้า) ในสังคมประเทศราชฝ่ายเหนือ ทาสเป็นชนชั้นต่ำที่สุด ทาสจะมีในสมัยใดไม่ปรากฏหลักฐาน แต่พบว่ามีมาก่อนสมัยพระเจ้าเม็งราย ทาสส่วนใหญ่มักเป็นพวกชาวเขาเผ่ากระเหรี่ยงขาว (WHITE KAREN) ที่หัวหน้ายอมอ่อนน้อมต่อเจ้าเมืองในดินแดนประเทศราชฝ่ายเหนือ รวมทั้งเชลยที่ได้กวาดต้อนมาในยามสงครามนอกจากนี้ได้แก่พวกเงี้ยวที่ถูกพวกกระเหรี่ยงแกลงจับตัวมาแลกเปลี่ยนกับช้าง ม้า วัว ควาย กับเจ้าเมืองในภาคเหนือ^{๖๕} ทาสในสังคมเหนือมีหลายประเภท เช่นเดียวกับทาสในสังคมภาคกลาง ยกเว้นทาสท่านให้และทาสที่ได้มาแต่บิดามารดา ไม่มีสังคมประเทศราชฝ่ายเหนือ ความเป็นอยู่ของทาสในสังคมภาคเหนือไม่แร้นแค้นนัก เพราะทาสมีสิทธิหลายอย่าง เช่น สิทธิในการรับมรดก สิทธิที่จะเปลี่ยนนายได้ในกรณีที่ทาสเจ็บป่วย แต่นายไม่ให้การรักษาคูแ่ นอกจากนี้ทาสยังไปรับจ้างทำงานเลี้ยงชีพได้ด้วย กล่าวได้ว่าทาสคงจะมีความเป็นอยู่ที่ดีกว่าไพร่เมือง เพราะทาสไม่ต้องรับผิดชอบเลี้ยงตัวเอง ไม่ต้องเสียภาษี ไม่ต้องไปรบยามสงคราม ไม่ต้องถูกเกณฑ์แรงงาน ดังนั้นมีกฎหมายห้ามขุนนางข้าราชการรับไพร่เมืองบางประเภทเป็นทาส ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้ไพร่เมืองลดฐานะตนเองมาเป็นทาส หักกฎหมายกำหนดเกี่ยวกับลูกทาสที่เกิดจากมารดาเป็นไพร่เมือง ให้ถือว่าเป็นไพร่เมือง นายเงินจะเอาเป็นทาสไม่ได้ เพื่อป้องกันมิให้จำนวนไพร่เมืองมาเป็นทาสมากขึ้น

กล่าวโดยสรุปว่าทาสในสังคมประเทศราชฝ่ายเหนือไม่ลำบากหรือถูกกดขี่ทารุณในสังคมภาคเหนือ ชนชั้นที่สำคัญและมีบทบาทในสังคมมากคือชนชั้นปกครองและพระภิกษุ

ความสัมพันธ์กับต่างประเทศ

นอกจากหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือจะมีอิสระ ในการปกครองตนเองในฐานะประเทศราชแล้ว ยังมีอิสระในการติดต่อกับต่างประเทศอีกด้วย มีหลักฐานปรากฏว่า

^{๖๕} เรื่องเกิม, หน้า ๒๖ - ๒๗.

เจ้านครในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือมีจดหมายติดต่อกันไปยังข้าหลวงอังกฤษ ซึ่งประจำ
อยู่ ณ เมืองมะละแหม่ง ใน พ.ศ. ๒๓๖๘ (ค.ศ. ๑๘๒๕) แต่ไม่ได้ระบุแน่ชัดว่าใครเป็น
ผู้ส่งไป ๗๐

ต่อมาใน พ.ศ. ๒๓๗๑ (ค.ศ. ๑๘๒๘) มีจดหมายติดต่อกันจากเจ้าหอเมืองแก้ว^{๗๑}
ไปยังรัฐบาลอังกฤษ ที่หัวเมืองมอญ เพื่อเจริญสัมพันธไมตรีระหว่างหัวเมืองทั้ง ๒ อีกครั้ง
หนึ่ง แต่ไม่ปรากฏว่าทางฝ่ายอังกฤษได้โต้ตอบหรือยินดีที่จะติดต่อกันด้วยเพียงใด จากการติด
ต่อกันกล่าวนี้เอง แสดงให้เห็นว่าบรรดาเจ้าผู้ครองนครในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือ
ได้ทำการติดต่อกับรัฐบาลอังกฤษที่หัวเมืองมอญโดยตรงมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๓ ก่อนการ
ทำสัญญาเบอร์นีเสียอีก

การติดต่อกันที่สำคัญระหว่างผู้ครองนคร เชียงใหม่และนครอื่น ๆ ในหัวเมืองประเทศ
ราชฝ่ายเหนือกับชาวต่างประเทศตลอดจนรัฐเพื่อนบ้านอื่น ๆ นั้น เน้นหนักในเรื่องการค้า
และเรื่องพรมแดนเป็นสำคัญ ทั้งนี้ เพราะเชียงใหม่มีอาณาเขตติดต่อกับพม่า ไทยใหญ่
ตลอดจนดินแดนพม่าที่อยู่ในความครอบครองของอังกฤษ ความมีอิสระในการติดต่อของ
เชียงใหม่ ปรากฏว่าได้รับความยินยอมจากรัฐบาลกลางให้ดำเนินการติดต่อและดูแลเขต
แดนของตนได้อย่างอิสระ^{๗๒} การติดต่อทางการค้าที่ สำคัญคือการค้าสัตว์ประเภท
ช้าง ม้า วัว ควาย ให้แก่ชาวอังกฤษซึ่งทำกำไรให้แก่บรรดาเจ้าผู้ครองนครหัวเมือง
ประเทศราชเป็นอย่างมาก^{๗๓}

๗๐ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๒. อ้างจาก

๗๑ เจ้าหอเมืองแก้ว หรือที่เรียกว่า เจ้าบุรีรัตน์ ผู้รั้งตำแหน่งในขณะนั้นคือหมานสุริยวงค์
บุตรพระเจ้ากาวิละ ต่อมาได้รับสถาปนาเป็นพระเจ้ากาวิโรสุริยวงค์ ผู้ครองนคร
เชียงใหม่ องค์ที่ ๖

๗๒ BRAILEY เรื่องเดิม, หน้า ๖๔

๗๓ หอสมุดแห่งชาติ กรมศิลปากร, ๑๒๐๗/๔๕ จดหมายพระยาจักรีถึงท้าวพระยาเชียงใหม่

นอกจากเชียงใหม่จะมีความสัมพันธ์กับอังกฤษแล้ว ยังติดต่อกับพม่าอีกด้วย จากประวัติศาสตร์ที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่าเชียงใหม่มีความสัมพันธ์กับพม่า ทั้งนี้ เพราะเชียงใหม่เคยเป็นประเทศราชของพม่าในอดีต แม้เมื่อได้มาเข้ากับฝ่ายไทยในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์แล้ว ก็ยังปรากฏว่า เจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่ได้ทำการติดต่อกับพม่าอย่างเปิดเผย จนถึงกับมีการฟ้องร้องกล่าวโทษพระเจ้ากาวิโรรสสุริยวงศ์ว่า เอาใจออกห่างจากไทยไปฝากไปกับพม่าแต่เมื่อมีการสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงตามที่ได้มีผู้ฟ้องมายังกรุงเทพฯ ปรากฏว่า พระเจ้ากาวิโรรสสุริยวงศ์ไม่มีความผิดตามข้อกล่าวหา ฉะนั้น พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กลับขึ้นไปปกครองเชียงใหม่ดังเดิม ^{๗๓}

ฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่า การที่เจ้านครเชียงใหม่มีอิสระในการติดต่อกับรัฐอื่น ๆ ได้นั้นก่อให้เกิดปัญหาในภายหลังมากมาย อาทิเช่น ปัญหาสิทธิสภาพนอกอาณาเขตของคนในบังคับอังกฤษที่ได้เดินทางเข้ามาในเชียงใหม่ตั้งแต่ก่อนทำสนธิสัญญาบาวริง ปัญหาเรื่องเขตแดนที่ยังไม่มีการตกลงแน่นอนระหว่างเชียงใหม่กับประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคืออังกฤษ นอกจากนี้ก็มีปัญหาความปลอดภัยของคนต่างชาติดังกล่าวที่เดินทางเข้ามาในเชียงใหม่ และต้องการความคุ้มครองในชีวิตและทรัพย์สิน เป็นต้น

ศาสนาในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือ

ประชาชนในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือนับถือศาสนาพุทธมาแต่โบราณ สันนิษฐานว่าพุทธศาสนานิกายหินยานได้เข้ามาประดิษฐานในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือครั้งแรกประมาณ พ.ศ. ๑๒๐๐ พระนางจามเทวีเสด็จจากเมืองละโว้มาปกครองเมืองศรีวิชัย ตามคำทูลเชิญของฤาษีวาสุเทพผู้สร้างเมือง พระนางได้นิมนต์พระสงฆ์ จำนวน ๕๐๐ รูป มาจากเมืองละโว้ด้วย พระสงฆ์ที่เดินทางมากับนางจามเทวีนั้น เป็นพระสงฆ์ที่สืบมาจากพระโสณะและพระอุตาระเถระนิกาย หินยาน และได้พบร่องรอยหลักฐานทางโบราณคดี เกี่ยวกับศิลปกรรมสมัยทวารวดีในแดนแดน

แถบนั้น เช่น พบเศียรพระพุทธรูปแบบทวาราวดีที่ลำพูน พบเจดีย์แบบทวาราวดีที่เวียงท่ากาน อำเภอสันป่าตอง เชียงใหม่ และพระธาตุคอกยตุ้งก็เป็นศิลปะแบบทวาราวดี ^{๗๕}

ขณะที่ประชาชนในอาณาจักรหริภุญชัยนับถือพุทธศาสนานิกายหินยานนั้นมีประชาชนจากตอนใต้ของจีน อพยพเข้ามาอยู่ในอาณาจักรหริภุญชัยเรื่อย ๆ คนเหล่านั้นนับถือพุทธ - ศาสนานิกายมหายาน ทำให้พุทธศาสนาทั้งนิกายหินยานและนิกายมหายานแพร่หลายในดินแดนนั้น ครั้นสมัยพระเจ้าอนุรุทธกษัตริย์พม่าทรงมีอำนาจปกครองดินแดนแถบนี้ พระองค์ทรงพยายามขจัดอิทธิพลของพุทธศาสนานิกายมหายานให้หมดไปโดยบังคับให้ทุกคนหันมานับถือพุทธศาสนานิกายหินยาน ^{๗๖}

ในสมัยของพระเจ้าเม็งราย พระองค์ทรงรับพุทธศาสนาแบบลังกาวงศ์ไปจากอาณาจักรสุโขทัยในรัชสมัยพระเจ้ารามคำแหง ต่อมาในสมัยพระเจ้ากือนาพระองค์ทรงเลื่อมใสในพุทธศาสนา มาก ทรงมีพระประสงค์จะได้พระภิกษุที่มีความสามารถมาอยู่ที่เชียงใหม่ ทรงส่งทูตไปนิมนต์พระสงฆ์จากสุโขทัยโดยมีพระสุนนเถระ ^{๗๗} เป็นหัวหน้าคณะเดินทางเข้ามาตามคำนิมนต์ของพระเจ้ากือนาใน พ.ศ. ๑๘๑๒ พระองค์ทรงสร้างวัดบุบผารามหรือวัดสวนดอกถวายพระสุนนเถระพุทธศาสนานิกายหินยานแบบลังกาวงศ์ จึงเป็นที่แพร่หลายและเจริญรุ่งเรืองมาตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยพระเจ้าติโลกราช พุทธศาสนาเจริญสูงสุดได้มีการสังคายนาพระไตรปิฎกขึ้นใน พ.ศ. ๒๐๒๐ นับเป็นครั้งที่ ๘ ของโลก

๗๕ แสง มนวิฑูร, "ความเป็นมาเกี่ยวกับพุทธศาสนาในลานนาไทย จุดสารโครงการตำรา

๘, กรกฎาคม ๒๕๑๘, หน้า ๘

๗๖ แสง มนวิฑูร, เรื่องเดิม หน้า ๘๕

๗๗ พระสุนนเถระ บวชและศึกษาจากรามัญ จึงเป็นพระนิกายรามัญหรือคณะบุบผาวาสี

สมัยพระเจ้าสามฝั่งแกนปกครอง เชียงใหม่ ได้มีพระสงฆ์ชาวเชียงใหม่ เดินทางไปศึกษาและอุปสมบทในพระเทศลังกา และเดินทางกลับมาใน พ.ศ. ๑๕๗๔ ผู้นำที่วัดป่าแดง พร้อมกับได้นำเอาพุทธศาสนาหินยาน แบบลังกาวงศ์ที่ปรับปรุงใหม่ หรือเรียกว่า นิกายสีหล เข้ามาเผยแพร่ในดินแดนประเทศราชฝ่ายเหนือ ^{๗๕} นับเป็นพุทธศาสนานิกายหลังสุดที่เข้ามาตั้งมั่นในดินแดนนี้

กล่าวได้ว่าพุทธศาสนาในดินแดนประเทศราชฝ่ายเหนือมี ๓ นิกาย คือ นิกายพื้นเมือง เข้ามาพร้อมพระนางจามเทวี นิกายหินยานแบบลังกาวงศ์เข้ามาสมัยพระเจ้าเม็งราย และนิกายสีหลเข้ามาสมัยพระเจ้าสามฝั่งแกนตามลำดับ พุทธศาสนาได้มีบทบาทในสังคมลานนาไทยตลอดมาทุกสมัย

อิทธิพลของศาสนาในสังคมหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือ

กษัตริย์เมือง

ตามปกติกษัตริย์มีความสัมพันธ์กับศาสนาอย่างใกล้ชิดถือเป็นภาระหน้าที่ที่สำคัญอย่างหนึ่งของกษัตริย์ ที่ต้องให้ความอุปถัมภ์แก่พุทธศาสนา ซึ่งเป็นศาสนาประจำชาติที่ประชาชนส่วนใหญ่เคารพนับถือ กษัตริย์ทรงให้ความอุปถัมภ์พุทธศาสนาในด้านต่าง ๆ เช่น สร้างวัด การทำทางพิธีศาสนา การบวช ตลอดจนการพระราชทานที่ดินและข้าพระแก่วัด เป็นต้น แม้ว่ากษัตริย์จะทรงมีอำนาจสูงสุดทางบ้านเมือง แต่ก็ทรงได้รับความชอบธรรมในการปกครองบ้านเมืองจากธรรมะของพุทธศาสนา นอกจากนี้ยังทรงมีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งสมศักดิ์ของสงฆ์ตั้งแต่ระดับพระสังฆราช ลงมาถึงพระราชาคณะต่าง ๆ ด้วย

ตั้งแต่สมัยพระเจ้าติโลกราช เป็นต้นมา พระมหากษัตริย์ในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือได้นำเอาพระวินัยของสงฆ์ในศาสนามาใช้เปรียบเทียบกับกฎหมายบ้านเมือง พระวินัยที่นำมาใช้ในการบัญญัติกฎหมายบ้านเมืองนั้น ส่วนใหญ่เป็นเรื่องราวที่ปรากฏในพระวินัย

^{๗๕} แสงมนวิฑูร, เรื่องเดิม หน้า ๕๕

เช่น การลักขโมย เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้กฎหมายนั้นเป็นธรรมและมีความศักดิ์สิทธิ์มากขึ้น หรือเพื่อแสดงความเลื่อมใสศรัทธาในพุทธศาสนาของพระมหากษัตริย์ พระสงฆ์ในพระพุทธศาสนา ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินคดีต่าง ๆ ให้เป็นไปอย่างถูกต้องและเป็นธรรม เพราะพระสงฆ์ได้รับยกย่องว่ามีความเมตตากรุณาและมีความยุติธรรม ^{๗๕}

ในยามที่บ้านเมืองอยู่ในภาวะยุ่งยากหรือประชาชนได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำของพระมหากษัตริย์ หรือขุนนางข้าราชการแต่ไม่มีผู้ใดสามารถรวบรวมเรื่องราวความเดือดร้อนหรือหักท้วงตักเตือนการกระทำของชนชั้นผู้ปกครอง โดยเฉพาะกษัตริย์ได้ข้าราชการหรือประชาชนที่เป็นห่วงบ้านเมืองจะไปขอร้องพระเถระชั้นผู้ใหญ่ที่พระมหากษัตริย์ทรงเคารพเลื่อมใสให้นำความไปกราบบังคมทูลเรื่องราวต่าง ๆ หรืออาจจะขอร้องตักเตือนกษัตริย์ได้นับว่าศาสนาและพระสงฆ์ได้เข้ามามีบทบาทในทางการเมืองและการปกครองอยู่ด้วย นอกจากนี้พระสงฆ์ยังเป็นที่รวมจิตใจของประชาชน ในยามที่บ้านเมืองเดือดร้อนหรืออยู่ในภาวะคับขันพระสงฆ์จะเข้ามามีส่วนช่วยเหลือประชาชน โดยพระสงฆ์จะเป็นผู้นำในสังคมได้ง่ายกว่าคนทั่วไป เพราะประชาชนยอมรับพระสงฆ์ด้วยความยินดี ตัวอย่างในประวัติศาสตร์ คือ เมื่อทำวมหายศแห่งเมืองลำพูนยกกองทัพไปโจมตีเมืองลำปาง ซึ่งขณะนั้นไม่มีผู้ปกครอง และไม่ไต่ตักเป็นเมืองขึ้นของพม่า ประชาชนได้ไปพึ่งบารมีของพระเถระเจ้าอาวาสวัดชมภูให้จัดหากคนที่มีความสามารถสู้รบกับทำวมหายศ พระเถระไปขอร้องทัพข้างขอให้ เป็นหัวหน้าในการต่อสู้ ซึ่งทัพข้างก็ตกลงโดยขอสัญญาว่า ถ้าเขารบชนะเข้าศึกขอให้เขาได้ปกครองเมืองลำปาง พระเถระก็รับสัญญาแทนประชาชนชาวลำปาง เมื่อทัพข้างรบชนะประชาชนจึงพร้อมใจกันแต่งตั้งให้ทัพข้างเป็นพระยาสุระวะฤาไชยสงคราม ^{๘๐} เจ้าเมืองลำปาง เชื้อสายของพระยาสุระวะฤาไชยสงครามในเวลาต่อมาได้มีบทบาทสำคัญช่วยเหลือไทยขับไล่พม่าออกไปจากหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือได้สำเร็จ

๗๕ โปรดดูรายละเอียดเกี่ยวกับการที่พระสงฆ์ เข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาคดีคดีต่าง ๆ

ใน "คลองพิจารณาแต่งถ้อยชนคำ" ของโครงการไทยศึกษาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๘๐ คณะกรรมการจัดพิมพ์เอกสารทางประวัติศาสตร์, เรื่องเดิม, หน้า ๘๗

ค่านิยม

ผู้ที่หวนมาบูชและปฏิบัติตามหลักธรรมของพระพุทธศาสนาจะได้รับยกย่องว่า เป็นคนที่มีศีลธรรม กษัตริย์องค์ใดที่ทรงเลื่อมใสและทรงอุปถัมภ์พุทธศาสนาเช่น ทรงออกผนวช ทรงสร้างวัด สร้างศาสนาสถานอื่น ๆ ก็จะได้รับยกย่องจากประชาชน ดังที่พระเจ้าคิลอกราชทรงเลื่อมใสและทำนุบำรุงศาสนา ได้รับการยกย่องและถวายพระนามว่า "พระเจ้าสิริธรรมจักรพรรดิราชาธิราช" สำหรับประชาชนทั่วไปแม้จะไม่มีกำลังทรัพย์ถวายเป็นทานในศาสนา แต่ถ้าผู้นั้นปฏิบัติธรรมตามหลักพระพุทธศาสนา หรือบวชเรียนมาแล้ว เมื่อสึกออกมาจะเรียกตามหน้าชื่อว่า "น้อย" หรือใหม่ ถ้าบวชเป็นพระภิกษุจะเรียกว่าหนาน หรือ "ทิก" เป็นที่ยอมรับในสังคมว่าเป็นผู้รู้ คนฉลาด เป็นที่ปรึกษาหรือพึ่งพาอาศัยของชาวบ้าน เช่นยกย่องให้เป็นหมอยา โจร หรือผู้ประกอบพิธีทางศาสนา หรือโหราศาสตร์ เป็นนายช่างก่อสร้างนับเป็นเคารพเลื่อมใสในฐานะทางสังคมได้โดยอาศัยพระพุทธศาสนาเป็นเครื่องเลื่อมใส

ศิลปกรรมแขนงต่าง ๆ เกิดขึ้นจากความเลื่อมใสศรัทธาในพระพุทธศาสนาเป็นสำคัญ มีจุดรวมอยู่ที่วัด ตัวอย่างเช่น วรรณคดีที่มีชื่อเสียงของดินแดนประเทศราชฝ่ายเหนือส่วนใหญ่มักเป็นวรรณกรรมทางศาสนาและแต่งโดยผู้ทรงความรู้พระเถระในพุทธศาสนา เพราะสมัยโบราณพระสงฆ์เป็นชนชั้นเดียวที่มีความรู้สูงสุดในสังคมวรรณกรรมเค็มมักจะเขียนในสมัยที่พุทธศาสนาเจริญรุ่งเรืองในดินแดนภาคเหนือ วรรณกรรมที่มีชื่อ เช่น ชินกาลมาลีปกรณ์ แต่งโดยพระรัตนปัญญาเถระ คัมภีร์มังคลัตถทีปนี และเวสสันดรทีปนี แต่งโดยพระสิริมังคลาจารย์^{๔๑} ค่านิยมธรรมเนียมประเพณีต่าง ๆ ในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือมีความเกี่ยวข้องกับลัทธิกับศาสนา อาจกล่าวได้ว่า ศาสนาเป็นบ่อเกิดของชนบประเพณี ประเพณีส่วนใหญ่ไม่ว่าจะเป็นประเพณีการเกิด การตาย การแต่งงาน การประกอบอาชีพหรือประเพณีรื่นเริงต่าง ๆ จะเกี่ยวข้องกับพระพุทธศาสนาจนเกือบจะแยกกันไม่ออก ประเพณีเหล่านี้ได้รักษาสืบต่อกันมาจนถึงปัจจุบัน ประเพณีต่าง ๆ จะกำหนด

๔๑ คัมภีร์มังคลัตถทีปนี ปัจจุบันใช้เป็นหลักสูตรสอนปริยัติธรรมประโยค ๔ ประโยค ๕ และประโยค ๗

หมุนเวียนกันไปตลอดปี ตั้งแต่วันขึ้นปีใหม่ คือ ประเพณีสงกรานต์ ประเพณีรดน้ำคำหัว แสดงความกตัญญูแก่ผู้ที่ผู้มีพระคุณ ประเพณีเทศกาลเข้าพรรษา บวช เรื่อยไปจนถึงสิ้นปี ^{๕๒} เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปพระพุทธศาสนาในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือได้มีบทบาทและมีอิทธิพลต่อสังคมมาตลอด ประชาชนภาคเหนือเคารพเลื่อมใสและยึดมั่นในพุทธศาสนามาก จากการสำรวจรายชื่อวัดและนิกายพุทธศาสนา ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ พ.ศ. ๒๔๔๐ ปรากฏว่าในเขตเมืองเชียงใหม่ (อาณาเขตปัจจุบัน) มีวัดทั้งหมดจำนวน ๓๗๓ วัด มีพระภิกษุสามเณร ๓๕๓๑ รูป มีศาสนานิกายย่อย ๆ นอกเหนือจากพุทธศาสนา เช่น ลัทธินับถือผีสงของชาวเขา ๑๔ นิกาย มีหมวกอุโบสถ ๒๔ หมวกทั้งนี้ไม่รวมหมวกอุโบสถวัดพม่า (วัดม่าน) หรือวัดไทยใหญ่ (วัดเงี้ยว) ในเมืองเชียงใหม่ ^{๕๓}

การดำเนินการแก้ไขสิทธิสภาพนอกอาณาเขตในประเทศไทย

ตั้งแต่รัฐบาลไทยได้ตกลงทำสนธิสัญญาบาวริง พ.ศ. ๒๓๙๔ กับประเทศอังกฤษ เป็นต้นมา ไทยต้องยอมเสียสิทธิสภาพนอกอาณาเขตให้แก่ชนชาติอังกฤษเป็นชาติแรก เนื่องจากประเทศตะวันตกอ้างว่ากฎหมายของไทยยังป่าเถื่อนอยู่มาก ในชั้นแรกฝ่ายไทยพิจารณาเห็นว่าชาวต่างประเทศที่เข้ามาค้าขายและพำนักอยู่ในประเทศไทยมีจำนวนน้อย จึงสู้ไม่เคียดระแค้น ครั้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว สิทธิสภาพนอกอาณาเขตได้รับการตีความให้กว้างขวางบิดเบือนไปจากที่ตกลงไว้ที่แรก โดยรวมเอาคนพื้นเมืองชาวเอเชียซึ่งเป็นพลเมืองของประเทศอาณานิคมของชาติตะวันตกเข้าไปด้วย รัฐบาลไทยเริ่มตระหนักว่ากฎหมายไทยฉบับใดก็ตามแม้จะมีความสำคัญเพียงใด ถ้ากระทบกระเทือนถึงคนในบังคับของประเทศมหาอำนาจยุโรปโดยตรงแล้ว กฎหมายฉบับนั้นจะไม่มีผลใช้บังคับได้เลย ถ้าประเทศเหล่านั้นไม่ให้ความยินยอม ^{๕๔} ปัญหานี้ก่อให้เกิดความ

^{๕๒} โปรดดูรายละเอียดประเพณีต่าง ๆ ในลานนาไทย "ประเพณีไทยภาคเหนือ" ของสงวน โชติสุขรัตน์

^{๕๓} โปรดดูรายละเอียดชื่อวัดและนิกายต่าง ๆ ในบัญชีรายชื่อวัดและนิกายสงฆ์โบราณในเชียงใหม่ "ฉบับวัดเจ็ทียงหลวง อ.เมือง เชียงใหม่"

^{๕๔} หลวงจักรปาณี ศรีศีลวิสุทธิ "เอกราชในการศาล" พระนกร . ๒๔๐๒ หน้า ๕๖

หนักใจและความยุ่งยากแก่รัฐบาลไทยเป็นอย่างมาก มีผลให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ดำเนินนโยบายกำจัดอำนาจสิทธิสภาพนอกอาณาเขตของชาวต่างชาติในเมืองไทยให้หมดไป

ใน พ.ศ. ๒๔๑๔ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ได้เสด็จประพาสอินเดียนปัญหาเกี่ยวกับความปลอดภัยของคนในบังคับอังกฤษในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือได้ถูกหยิบยกขึ้นเป็นหัวข้อในการเจรจาเพื่อเชื่อมสัมพันธไมตรีระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลอังกฤษที่อินเดียน ต่อมาได้ตกลงสนธิสัญญาเชียงใหม่ (THE TREATY OF CHIENGMAI) ๕ เมืองกัลกัตตา ประเทศอินเดีย โดยมีพระยาเจริญราชไมตรี เป็นผู้แทนฝ่ายรัฐบาลไทยลงนามในสัญญา เมื่อวันที่ ๑๔ มกราคม พ.ศ. ๒๔๑๗ (ค.ศ. ๑๘๗๔) และได้แลกเปลี่ยนสัตยาบันในวันที่ ๑ มกราคม พ.ศ. ๒๔๑๘ มีใจความสำคัญ คือ อังกฤษยินยอมผ่อนอำนาจศาลให้แก่รัฐบาลไทยบ้าง โดยอังกฤษยอมให้คนในบังคับของตนซึ่งเป็นคนอินเดียและพม่าในเมืองเชียงใหม่ ลำพูน และลำปางขึ้นศาลที่จัดตั้งขึ้นที่เชียงใหม่ในกรณีความแพ่งที่คนในบังคับอังกฤษเป็นโจทก์ฟ้องคนในบังคับสยาม ส่วนคดีที่คนในบังคับสยามเป็นโจทก์ฟ้องคนในบังคับอังกฤษที่มาจากพม่าของอังกฤษ ๖ เข้ามาในเมืองทั้งสามโดยไม่มีหนังสือเดินทางก็ต้องขึ้นศาลท้องถิ่น (ORDINARY LOCAL COURT) คือศาลไทยธรรมดา ๗ แต่ในกรณีที่ว่าเลยมีหนังสือเดินทาง ผู้พิพากษาหรือศาลไทยจะทำการไต่สวนและพิจารณาคัดสินคดีได้ก็ต่อเมื่อได้รับการยินยอมให้กระทำได้ หรือถ้าไม่ได้รับการยินยอมก็ต้องส่งคดีให้กงสุลอังกฤษที่กรุงเทพฯ หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายอังกฤษที่ยอมละตินในพม่า เป็นผู้ดำเนินการไต่สวนและตัดสิน

๕๕ รายละเอียดของสนธิสัญญาเชียงใหม่ทั้ง ๒ ฉบับ ภาควิชาการต่างประเทศ

๕๖ พม่าของอังกฤษ (BRITISH BURMA) คือพื้นที่ของประเทศพม่าที่อังกฤษยึดครองได้ภายหลังที่มีชัยชนะในสงครามครั้งที่ ๑ และครั้งที่ ๒ ประกอบด้วย แคว้นสำคัญ ๔ แคว้น คือ แคว้นยะไข่ แคว้นตะนาวศรี แคว้นหงสาวดี และแคว้นอิระวดี

๕๗ หลวงสิทธิสยามการ , เรื่องเดิม , หน้า ๔๔

สำหรับคดีอาญานั้นได้ตกลงว่าถ้าคนในบังคับอังกฤษที่เดินทางจากพม่าเข้ามาเมืองเชียงใหม่ ลำปาง และลำพูน โดยไม่มีหนังสือเดินทางและกรกระทำความผิดขึ้นในเมืองไทยก็ให้ศาลไทยพิจารณาและลงโทษตามกฎหมายไทย แต่ถ้ามีหนังสือเดินทางมาด้วยก็ไม่ต้องขึ้นศาลไทย

อนึ่ง สำหรับคดีที่คนในบังคับอังกฤษมีส่วนได้ส่วนเสียอยู่ด้วย อันมีผู้พิพากษาไทยซึ่งพระเจ้ากรุงสยามตั้งขึ้นเพื่อทำการพิจารณานั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายอังกฤษจะส่งผู้แทนไปนั่งฟังการชำระความก็ได้ ^{๔๔} และถ้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายอังกฤษต้องการสำนวนเรื่องราวเกี่ยวกับคดีดังกล่าว เจ้าหน้าที่ฝ่ายสยามก็จะจัดการให้ตามความปรารถนาและในทางกลับกัน ถ้าเป็นคดีที่คนในบังคับสยามมีส่วนได้ส่วนเสียอยู่ด้วย ในการพิจารณาความที่ยองสะลิน เจ้าหน้าที่อังกฤษก็จะให้ฝ่ายสยามส่งคนไปนั่งฟังการพิจารณาได้พร้อมกับจัดส่งสำนวนเรื่องให้ทางฝ่ายสยามต้องการ

สนธิสัญญาเชียงใหม่ พ.ศ. ๒๔๒๖ (ค.ศ. ๑๘๘๓)

สนธิสัญญานับนี้เป็น การตกลงระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลอังกฤษที่กรุงลอนดอน โดยได้จัดทำขึ้นที่กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ ๓ กันยายน พ.ศ. ๒๔๒๖ แลกเปลี่ยนสัตยาบันเมื่อวันที่ ๗ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๒๗ ยกเลิกสนธิสัญญาเชียงใหม่ ฉบับ พ.ศ. ๒๔๑๗ สาระสำคัญของสนธิสัญญานับใหม่ พ.ศ. ๒๔๒๖ ได้ดำเนินการตามสาระสำคัญของสัญญา พ.ศ. ๒๔๑๗ (ค.ศ. ๑๘๗๔) หลายประการ เช่น เรื่องภาษี เรื่องสัญญาการค้าป่าไม้ และเรื่องการค้าตั้งเจ้าหน้าที่ดูแลสอดส่องเขตแดนทั้งสองฝ่าย เป็นต้น

ตามสัญญาใหม่นี้ ไทยตกลงยอมให้รัฐบาลอังกฤษแต่งตั้งกงสุลหรือรองกงสุลประจำที่เชียงใหม่ขึ้นเป็นครั้งแรก รองกงสุลอังกฤษประจำเชียงใหม่ คือ นายอี บี กูลด์ (E.B. GOULD) ขึ้นมาประจำเชียงใหม่ตั้งแต่วันที่ ๗ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๒๖ ^{๔๕}

^{๔๔} ผู้แทนที่ฝ่ายอังกฤษและสยามส่งเข้าไปนั่งฟังการชำระความนี้ไม่มีอำนาจพิเศษใด ๆ

เพียงแต่นั่งฟังเท่านั้น ฎรายละเอียดข้อ ๕ ของสัญญา

^{๔๕} กองบรรณาธิการกระทรวงการต่างประเทศ, รายชื่อบุคคลและกงสุลอังกฤษในกรุงรัตนโกสินทร์

ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจศาลนั้นตามสัญญาฉบับใหม่นี้ได้วางระเบียบการใหม่ไว้สำหรับคนในบังคับอังกฤษทั้งหมด ที่เข้าไปอยู่ในเมืองเชียงใหม่ ลำปาง และลำพูนโดยกำหนดอำนาจศาลไทยให้กว้างขวางออกไปกว่าแต่ก่อน กล่าวคือ ตามสัญญา พ.ศ. ๒๔๑๗ (ค.ศ. ๑๘๗๔) จำกัดว่าศาลไทยมีอำนาจชำระคนในบังคับอังกฤษได้เฉพาะพวกที่ไม่มีหนังสือเดินทางเท่านั้น ถ้ามีหนังสือเดินทางมาด้วยแล้วก็ไม่ต้องขึ้นศาลไทย แต่ในทางคดีแพ่งนั้นแม้จะมีหนังสือเดินทางมาก็ถ้ายินยอมขึ้นศาลไทยแล้ว ศาลไทยก็มีอำนาจชำระได้ สำหรับสัญญา พ.ศ. ๒๔๒๖ (ค.ศ. ๑๘๘๓) นั้นระบุไว้ในข้อ ๔ ให้ศาลไทย^{๕๐} มีอำนาจชำระคดีทั้งคดีแพ่งและคดีอาญาได้ตามกฎหมายของไทย โดยมีข้อแม้ว่าในคดีที่คู่ความทั้งสองฝ่ายเป็นคนในบังคับอังกฤษด้วยกัน หรือจำเลยเป็นคนในบังคับอังกฤษก่อนที่จะทำการพิพากษาถึงที่สุดหรือรองถึงที่สุดอังกฤษมีสิทธิที่จะถอนคดีจากศาลไทยไปชำระเองได้ แต่การถอนคดีดังกล่าวจะกระทำได้โดยมีเงื่อนไขดังต่อไปนี้ คือ

- ก) ให้ถอนคดีเฉพาะที่อยู่ในศาลชั้นต้น คือ ศาลต่างประเทศของไทยซึ่งตั้งขึ้นตามสัญญาที่ว่าไว้เท่านั้น แต่ถ้าคดีอยู่ในชั้นอุทธรณ์แล้วจะถอนไปไม่ได้
- ข) ต้องถอนคดีก่อนมีคำพิพากษา ถ้าศาลอ่านคำพิพากษาเสร็จสิ้นแล้วถอนคดีไม่ได้
- ค) คดีที่จะถอนนี้จะต้องเป็นคดีที่มีคู่ความทั้งสองฝ่ายเป็นคนในบังคับอังกฤษ หรือจำเลยของคดีเป็นคนในบังคับอังกฤษ
- ง) ถึงที่สุดหรือรองถึงที่สุดอังกฤษต้องทำคำขอลงคดีเสนอไปยังผู้พิพากษา^{๕๑}

^{๕๐} LUANG NATHABNJA, EXTRE- TERRITORIALITY IN SIAM (BANGKOK : BANGKOK DAILY MAIL, 1924),P255

ศาลไทยดังกล่าวเรียกอีกอย่างว่า "ศาลต่างประเทศ" (INTERNATIONAL COURT) ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเข้าใจผิดว่าศาลนี้ประกอบด้วยผู้พิพากษา ซึ่งเป็นชาวต่างประเทศด้วย แต่ความจริงแล้วประกอบด้วยคณะผู้พิพากษาซึ่งเป็นคนไทยทั้งหมด และดำเนินการพิจารณาความตามกฎหมายไทย เพียงแต่อนุญาตให้ถึงที่สุดและรองถึงที่สุดอังกฤษเข้านั่งฟังการพิจารณาและให้คำแนะนำแก่ผู้พิพากษาคณะที่เห็นสมควร เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม

^{๕๑} หลวงสิทธิสยามการ, เรื่องเดิม, หน้า ๕๔

อนึ่ง สำหรับเงื่อนไขเกี่ยวกับสิทธิสภาพนอกอาณาเขตที่เพิ่มเติมเข้ามาในสนธิสัญญา
เชียงใหม่ พ.ศ. ๒๔๒๒ นี้ อาจพิจารณาได้ ๒ ประเด็น คือ

๑. พิจารณาในแง่ของกฎหมายแล้ว สนธิสัญญาดังนี้ เป็นเสมือนกลลวงให้
เข้าใจว่าไทยได้รับการผ่อนผันสิทธิสภาพนอกอาณาเขตในบริเวณหัวเมืองประเทศราชฝ่าย
เหนือ โดยที่มีข้อตกลงยินยอมให้คนในบังคับอังกฤษขึ้นศาลไทยได้ทั้งคดีทางแพ่งและคดีอาญา
แต่ในคอนทายของสัญญาได้ระบุให้กงสุลหรือรองกงสุลมีสิทธิถอนคดีได้ตามความพอใจ ดังนั้น
จึงนับว่าสนธิสัญญาดังนี้ ไม่ได้ก่อให้เกิดผลประโยชน์ทางด้านการศาลแก่ฝ่ายไทยเลย แต่
กลับทำให้ข้อผูกพันด้านสิทธิสภาพนอกอาณาเขตที่ผ่อนคลายลงบ้างจากสนธิสัญญาเชียงใหม่
พ.ศ. ๒๔๑๓ กลับผูกพันแน่นหนาขึ้นอีกด้วยข้อแม้คอนทายดังกล่าวแล้ว ^{๕๒}

๒. แต่ถ้าพิจารณาถึงในแง่ของสภาพความเป็นจริงในระยะนั้น จะเห็นได้ว่า
การที่ไทยตกลงยอมให้กงสุลหรือรองกงสุลอังกฤษสามารถใช้สิทธิดังกล่าว ก็เพื่อเป็นหลัก
ประกันความยุติธรรมของศาลไทย เนื่องจากในขณะนั้นกฎหมายของไทยยังไม่เข้ารูป
เป็นระเบียบเรียบร้อยดี และเพื่อให้โอกาสแก่คนในบังคับอังกฤษที่จะได้ร้องเรียนในกรณี
ที่ตนคิดว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม ^{๕๓}

ฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่า สนธิสัญญาเชียงใหม่ พ.ศ. ๒๔๒๒ นี้ ได้มีส่วนทำให้
รัฐบาลไทยให้ความสนใจหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือมากยิ่งขึ้นกว่าสมัยก่อน ทั้งนี้
เพราะนับเป็นครั้งแรกที่ไทยได้ยินยอมให้รัฐบาลอังกฤษตั้งกงสุลไปประจำ ณ หัวเมือง
ประเทศราชของไทยอย่างไรก็ตามปรากฏว่า ระเบียบการศาลคามสัญญาเชียงใหม่
พ.ศ. ๒๔๒๒ ได้ดำเนินไปอย่างราบรื่นจนได้มีการตกลงขยายระเบียบการดังกล่าวออกไป
เพื่อใช้กับเมืองน่านและเมืองแพร่ด้วย ^{๕๔}

^{๕๒} RICHARD SHAW STETSIN, "SIAM'S DIPLOMACY OF INDEPENDENCE OF ANGLO -
FRENCH INTERESTS" (UNPUBLISHED. NEW YORK PH. D. THESIS 1969), 38.

^{๕๓} SATOW TO ARCHER, 1 FEBRUARY, 1886, 69/166.

^{๕๔} โดยหนังสือแลกเปลี่ยน ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ค.ศ. ๑๘๘๔ (พ.ศ. ๒๔๒๗) และ
วันที่ ๑๐ มกราคม ค.ศ. ๑๘๘๕ (พ.ศ. ๒๔๒๘).

ปัญหาในการปกครองหัวเมืองทั้ง ๗ ก่อนการปฏิรูปการปกครอง

ในต้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว สงขลายังเป็นศูนย์กลางการปกครองดินแดนหัวเมืองทั้ง ๗ อยู่ คำสั่งข้าราชการจากเมืองหลวงถึงหัวเมืองทั้ง ๗ จะถูกส่งมายังเจ้าเมืองสงขลาเสียก่อน หลังจากนั้นเจ้าเมืองสงขลาจึงจะมีใบบอกไปยังหัวเมืองเหล่านั้น ในทำนองเดียวกันเมื่อเจ้าเมืองเหล่านั้นจะรายงานข้าราชการมายังรัฐบาลกรุงเทพ ฯ ก็จะมีใบบอกรายงานมายังสมุหกลาโหม โดยผ่านทางเจ้าเมืองสงขลา^{๕๕} ในการส่งเครื่องราชบรรณาการคั้นไม้เงินทอง สงขลาทำหน้าที่เป็นกลาง คือ เมื่อถึงกำหนดเวลาเจ้าเมืองสงขลาจะแต่งกรมการเมืองออกไปเคียนเจ้าเมืองทั้งหลาย เจ้าเมืองเหล่านั้นจะแต่งกรมการเมืองคั้นไม้เงินทอง เครื่องราชบรรณาการมายังสงขลา ทางสงขลาจะตรวจเครื่องราชบรรณาการจรรยาการลงใบบอก จากนั้นกรมการเมืองสงขลาจะควบคุมเครื่องราชบรรณาการพร้อมด้วยใบบอกมายังกรุงเทพ ฯ ^{๕๖}

แต่ในทางปฏิบัติแล้วความสัมพันธ์ระหว่างเมืองสงขลากับหัวเมืองทั้ง ๗ มีความซับซ้อนมากกว่าการที่สงขลาเป็นศูนย์กลางการปกครองหัวเมืองทั้ง ๗ ให้แก่รัฐบาลที่กรุงเทพ ฯ เพราะปรากฏว่า เจ้าเมืองสงขลามีเลขหังที่เป็นคนไทยและมลายูอยู่ในหัวเมืองทั้ง ๗ เป็นจำนวนมาก เลขเหล่านี้กระจัดกระจายอยู่ในหัวเมืองทั้ง ๗ โดยมีหัวหน้านายกอง นายหมู่ ซึ่งเจ้าเมืองสงขลาแต่งตั้งขึ้นทำการควบคุมอยู่ในเมืองนั้นจำนวนประมาณ ๓๐๐ คน ในยามปกติเลขไทยและมลายูเหล่านี้จะต้องถูกเกณฑ์ส่งส่วยให้เมืองสงขลา นอกจากผลประโยชน์จากส่วยที่ได้จากทั้งเลขไทยและมลายูในหัวเมืองทั้ง ๗ แล้วเจ้าเมืองสงขลายังได้ส่วนแบ่งรายได้ของเมืองเหล่านั้น เช่น ส่วนแบ่งจากภาษีอากร, กิจการเหมืองแร่ดีบุก รวมทั้งผลประโยชน์จากการเกณฑ์เบ็ดเตล็ดค่าง ๆ ตามที่สงขลาต้องการ ^{๕๗} อำนาจที่สำคัญของ

^{๕๕} กจข. ร ๕ ม ๒ ๑๒/ก ๑๒๘ , ใบบอกพระยาสาयบุรีถึงสมุหกลาโหมว่าชาวกลันตันเข้ามาขอหากินบุกที่แขวงเมืองสาयบุรี ๑๐ สิงหาคม ร.ศ. ๑๐๘

^{๕๖} กจข. , ร ๕ ม ๒ ๑๒/ ก ๒๘ ใบบอกพระยาสุนทรารักษ์ พระอนุรักษภูเบศ หลวงอุดมภักดี ผู้ช่วยราชการเมืองสงขลา ลูกขุน ณ ศาลา ๕ ๓ ๑๑ คำ ปี่เถาะ เอกศก ๑๒

^{๕๗} กจข. ร ๕ ม ๔๘/๒๓ กรมหมื่นดำรงกรรมาบทูลพระเจ้าอยู่หัว (ไปรเวคที่ ๒๒๒/๒๓๐๒๓) ๒ มี.ค. ร.ศ. ๑๑๔

เจ้าเมืองสงขลาอีกประการหนึ่ง คือ การพิจารณาคดีที่ราษฎรในหัวเมืองทั้ง ๗ อุทธรณ์ ^{๕๔} ส่วนใหญ่ เป็นคดีความที่สำคัญ เป็นการกล่าวฟ้องผู้ว่าราชการเมืองหรือกรมการเมืองต่าง ๆ เองซึ่งทางสงขลาจะส่งเรื่องมายังกรุงเทพ ฯ เพื่อขอคำปรึกษา

การที่สงขลามีอำนาจควบคุมหัวเมืองทั้ง ๗ และยังแบ่งรายได้ของเมืองเหล่านี้ ไปอีก ทำให้เจ้าเมืองเหล่านี้ไม่พอใจ พยายามแยกออกจากการบังคับบัญชาของเมืองสงขลา แต่ในเวลาเดียวกันราษฎรของหัวเมืองทั้ง ๗ ต่างก็ประสบความเดือดร้อนจากการปกครองที่กดขี่ทารุณของเจ้าเมือง มีรายงานไปบอกราชการถึงความเดือดร้อนเหล่านี้ ส่งมายังกรุงเทพ ฯ อยู่ตลอดเวลา นับตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๓๒ ถึงระยะของการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. ๒๔๔๔ ตัวอย่างเช่น ใน พ.ศ. ๒๔๓๒ เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จประพาสแหลมมลายูรวมหัวเมืองยะหริ่งนั้น ราษฎรเมืองระหริ่งพร้อมด้วยกรมการเมืองยะหริ่งได้ถวายฎีกา กล่าวโทษพระยายะหริ่งกับพระยาชานูประคิษฐ์ ผู้ช่วยราชการเมืองว่า "... เก็บบริบทพยัสสมบัติตามชอบใจ ^{๕๕}

ทางเมืองสงขลาได้รับคำกล่าวโทษเรื่องนี้มากและได้รายงานเรื่องนี้ ไปยังสมุหจกาทโย เพื่อทำการสอบสวน ขณะที่ทรงรับฎีกาเรื่องนี้ เรื่องยังอยู่ในระหว่างการสอบสวน จึงโปรด ฯ ให้พระองค์เจ้าชายสมเืองมี ข้าหลวงประจำนครมลายูรับพิจารณาความเรื่องนี้ โปรด ฯ ให้สอบสวนอย่างจริงจัง ทรงมีพระราชกระแสว่า "... ถ้ามีความผิดจริงก็ลงโทษได้ แต่อย่าให้เป็นเหตุให้เห็นว่าหนักหน่วงความไว้วางใจ การกลั่นแกล้งให้เป็นที่หวาดของหัวเมืองแขกทั้งปวง" ^{๑๐๐}

ในขณะเดียวกันพระอนันตสมบัติผู้ช่วยราชการเมืองสงขลาซึ่งไปตรวจราชการในหัวเมืองแถบนั้น ในปีรุ่งขึ้น พ.ศ. ๒๔๓๓ ได้รายงานมายังเมืองหลวงว่า ราษฎรเมืองระแงะและรามันได้อพยพไปอยู่เมืองอื่นเป็นจำนวนมาก เพราะ "ถูกกดขี่ของเจ้าเมือง

๕๔ เพิ่งอ้าง

๕๕ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า ฯ พระราชหัตถเลขาเรื่องเสด็จประพาสแหลมมลายู...

หน้า ๕๕

๑๐๐ เพิ่งอ้าง

ได้รับความเดือดร้อนหลายอย่าง"^{๑๐๑} พระอนันตสมบัติซึ่งเป็นผู้ตราพระราชกฤษฎีกาในครั้งนั้น เสนอให้ถอดตัวพระยาพะหริ่งออก เพื่อมิให้เป็นตัวอย่างแก่เจ้าเมืองคนอื่น ๆ "เพราะถ้าพระยาริริงไม่มีข้อบกพร่องโทษให้เห็นเสียบ้างแล้ว เพื่อนหัวเมืองแขกทั้งปวงจะเห็นเป็นการจิจจางเข้าแล้ว บางทีจะกำเริบทวีมากขึ้นไปอีก"^{๑๐๒} ในขณะที่เกี่ยวกับพระอนันตสมบัติก็ได้จัดปรับปรุงราชการเมืองระแงะซึ่งเจ้าเมืองถึงแก่กรรมไปหลายอย่าง โดยเลือกบังคับและแม่กองเก่า ๆ ตั้งเป็นกรมการขึ้นควบคุมผลประโยชน์ของเมือง พร้อม ๆ กับวางระเบียบราชการในการคุ้มครองความปลอดภัยของราษฎร และได้แก้ไขกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กีดขวางการทำมาหากินและรายได้ของราษฎร โดยให้เลิกเก็บภาษี ๒ ทศอันเนื่องมาจากการตั้งด่านเก็บภาษีทั้งก่อนเข้าและออกจากเมือง ประกาศห้ามราษฎรปล่อยสัตว์เลี้ยงเข้าไปในไร่นาผู้อื่นนอกเขตที่กำหนดไว้ เปิดป่าต่าง ๆ ให้ราษฎรเข้าตัดไม้ตามกำหนดเวลาโดยมีใบอนุญาตจากเจ้าเมือง ร่วมมือกับราษฎรวางมาตรการจับกุมผู้ร้ายที่เที่ยวปล้นบ้านเรือนราษฎร และวางระเบียบการจับคนต่างถิ่นเข้าพักอาศัยในบ้าน นอกจากนี้พระอนันตสมบัติยังริเริ่มวางระเบียบข้อบังคับกรมการเมืองต่าง ๆ เพื่อควบคุมความประพฤติของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองให้อยู่ในกรอบความยุติธรรม โดยกำหนดให้มีการจดถ้อยคำ ทั้งของโจทก์และจำเลย เมื่อมีการฟ้องร้องเกิดขึ้น ห้ามรับฟ้องที่บ้านเรือนส่วนตัว การชำระความคดีให้กรมการเมือง ทั้งหกปรึกษาร่วมกัน แล้วจึงเอาขึ้นหาหรือผู้ว่าราชการเมืองอีกครั้งหนึ่ง^{๑๐๓}

ความมุ่งหมายของพระอนันตสมบัติในการเสนอถอดพระยาพะหริ่ง และปรับปรุงราชการเมืองระแงะครั้งนี้ เนื่องจากเห็นว่าเป็นโอกาสเหมาะสมที่แสดงถึงอำนาจของรัฐบาลกลาง ในการดึงเอาอำนาจการปกครองของเมืองเหล่านี้เข้ามาอยู่ใต้การควบคุมของรัฐบาลกลางมากขึ้น เพราะ "ถ้าเมืองยี่ริงจัดให้เป็นตัวอย่างเสียสักเมือง คู่กับ

๑๐๑ กจช., ร ๕ ม ๒๒.๑/๒๕, พระอนันตสมบัติทูลพระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าสายสนิทวงศ์,

๑๑ ธ.ค. ร.ศ. ๑๐๘

๑๐๒ กจช., ม ๒๒.๑/๒๕, พระอนันตสมบัติ ทูลพระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าสาย ฯ ,

๑๑ ธ.ค.ร.ศ. ๑๐๘

๑๐๓ กจช. , ร ๕ ๒๒.๑/๒๕, พระอนันตสมบัติ พระยาสุนทรานุรักษ์ ผู้ว่าราชการเมืองสงขลา ๑๑ ธ.ค. ร.ศ. ๑๐๘

เมืองระแงะขึ้นแล้ว เมืองอื่นคงว่าง่ายไปตลอดทุกเมือง จะตัดแปลงอย่างไรก็ไม่เป็นที่
สคัญเสที่อนทั้งสิ้น" ๑๐๔

แต่พระองค์เจ้าสายสนิทวงศ์ ไม่ทรงเห็นด้วยกับการเสนอดูดพระยาเยหริ่ง
ของพระอนันตสมบัติ พระองค์เจ้าสาย ฯ ได้กราบบังคมทูลให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอม
เกล้า ฯ ทรงพระกรุณายกอนันต์ให้พระยาเยหริ่งอยู่ในตำแหน่งต่อไป โดยทรงรับรองว่า
พระยาเยหริ่งสัญญาจะกลับตัว พร้อมกับทูลว่าการปกครองเยหริ่งนั้น "ผู้คนจับซ่อนปนกัน
หลายอย่างยากที่กราบบังคมทูล" ๑๐๕

ส่วนราชการในเมืองระแงะนั้น พระองค์เจ้าสาย ฯ กราบบังคมทูลให้ทรง
แต่งตั้งเมืองเมืองคนใหม่ซึ่ง "รับจะทำตามพระราชประสงค์ทุกสิ่ง" ๑๐๖ นั้นคืออยู่ใน
อำนาจของรัฐบาลกลาง . ทั้งยอมรับผลประโยชน์ตามแต่รัฐบาลกลางจะแบ่งปันให้ นอกจากนี้
นั้นองค์เจ้าสาย ฯ ยังทูลเกล้า ฯ เสนอโครงการปรับปรุงราชการในเมืองระแงะเสียใหม่
ซึ่งจะเป็นทางดึงเอาอำนาจการปกครองมาอยู่ในกำมือของรัฐบาลกลางพร้อม ๆ กับเพิ่ม
รายได้ให้แก่ท้องพระคลังด้วย โดยจัดตั้ง "สเคชั่น" ของทางราชการ ซึ่งจะมีเจ้าหน้าที่
คล้าย "โปลิศ" คอยเดินข้างตรวจรักษาความสงบ และจับโจรผู้ร้ายตามเส้นทางสำคัญ ๆ
ทางการค้า และเปิดป่าหรือพื้นที่ที่เป็นประโยชน์ให้ราษฎรได้เข้าทำมาหากินโดยรัฐบาล
กลางจัดเก็บภาษีอากรจากผลประโยชน์เหล่านั้นทุกอย่าง พระองค์เจ้าสาย ฯ ทรงเห็นว่า
วิธีการนี้จะช่วยชักจูงประชาชนให้เข้ามาอยู่ในเมืองนี้มากขึ้น ซึ่งจะช่วยให้เมืองนี้เจริญขึ้น
อย่างรวดเร็ว ๑๐๗

ความเห็นของพระอนันตสมบัติและพระองค์เจ้าสายสาย ฯ เกี่ยวกับราชการเมือง
ระแงะนี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไม่ทรงเห็นด้วย เพราะพระราโชบายขณะนั้นมุ่งที่
จะป้องกันรักษาหัวเมืองเหล่านี้ให้อยู่อย่างสงบเรียบร้อยเท่านั้น มิได้มีพระราชประสงค์

๑๐๔ เพิ่งอ้าง.

๑๐๕ กจข., ร.๕ น.๒๒/๒๕, พระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าสาย ฯ กราบบังคมทูลพระบาท
สมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, ๒๕ ม.ค. ร.ศ. ๑๑๐

๑๐๖ เพิ่งอ้าง.

๑๐๗ เพิ่งอ้าง.

จะขยายพระราชอำนาจเข้าไปจัดการปกครองหรือเก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากเมืองเหล่านี้
 แต่อย่างไรก็ดี ภัยทรงเกรงว่าการที่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกิจการภายในใด ๆ จะทำให้เจ้าเมือง
 เหล่านี้ตื่นตกใจ และหาทางตั้งรกรากออกจากอำนาจของไทย ๑๐๘ แต่พระบรมราชาไชยาที่
 จะให้มีการประนีประนอมระหว่างรัฐบาลกับเจ้าเมืองเหล่านี้ไม่เกิดผลประโยชน์ประการใด
 กลับเกิดความแตกแยกระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของรัฐบาลกับเจ้าเมืองเหล่านี้ และ
 ระหว่างเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางด้วยกันเอง คือ ในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๑๕
 ทหารเมืองสงขลาได้มีใบบอกฟ้องร้องมายังกรุงเทพฯ ว่า พระองค์เจ้าสาย ฯ สนิบสนุน
 ให้แยงยะหริ่งออกจากการควบคุมของสงขลามาชั้นกับกรุงเทพฯ โดยตรง ทำให้พระยา
 ยะหริ่งแสดงความกระด้างกระเดื่องต่อสงขลาถึงกับประกาศไม่ให้เจ้าหน้าที่เมืองสงขลา
 เข้าไปตรวจราชการหรือเก็บส่วยในเมืองยะหริ่งโดยอ้างว่ายะหริ่งเป็นอิสระจากสงขลาแล้ว
 ยิ่งไปกว่านั้นสงขลายังฟ้องว่าพระยาสายบุรีหรืออนุญาตให้จีนจากสิงคโปร์ เข้าไปทำไร่มันสำปะหลัง
 โดยไม่ได้รับอนุญาตจากสงขลา ก่อน พระยาสายบุรีไม่ยอมรับผิดอ้างว่าเป็นเรื่องที่พระองค์
 เจ้าสาย ฯ ตกลงกับพระวิเศษวงษาผู้ช่วยราชการเมืองสงขลา ทำให้พระยาสงขลา พระยา
 ยะหริ่ง พระยาสายบุรี และพระองค์เจ้าสาย ฯ ผิดใจกันไปหมด ในขณะที่เดียวกัน
 พระอนันตสมบัตินอกจากจะผิดใจกับพระองค์เจ้าสายบุรีในเรื่องถอคพระยาเยหริ่งแล้ว ยังไม่ถูก
 กับพระยาสงขลาพี่ชายด้วย เรื่องส่วนตัว ๑๐๘ ทำให้ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ฝ่ายปกครองของ
 ไทยในหัวเมืองเหล่านี้แตกแยกกันออกเป็นฝักเป็นฝ่าย

สภาพการปกครองในหัวเมืองเหล่านี้ประมาณ พ.ศ. ๒๔๒๔ - ๒๔๓๖ (ค.ศ.
 ๑๘๑๑ - ๑๘๙๓) จึงเป็นไปด้วยความสับสนวุ่นวาย สะท้อนความไร้ประสิทธิภาพของระบบ

๑๐๘ กจช., ร ๕ ม ๒๒ ๑/๒๕, "พระราชกระแสรับสั่งให้จดหมายไว้ในเรื่องพระองค์
 เจ้าสาย ฯ ไม่ปรากฏวัน เดือน ปี

๑๐๘ กจช., ร ๕ ม ๒. ๑๘/๘๘, "พระบรมราชาไชยาหพระราชนานเจ้าพระยาเทเวศร์วงษ์
 วิวัฒน์, ๒๒ เมษายน ร.ศ. ๑๑๓.

