

การสิ้นสุดสภาพประเทศราชของลานนาไทย

นับตั้งแต่เกิดกรณีพิพาทระหว่างคนในบังคับอังกฤษกับเจ้านครเชียงใหม่จนเป็นเหตุให้รัฐบาลสยามต้องเข้าดำเนินการแก้ไขระงับเหตุการณ์ไม่ให้ลุกลามเป็นเรื่องราวเมืองระหว่างประเทศ อันจะก่อให้เกิดความบาดหมางระหว่างรัฐบาลไทยกับอังกฤษได้นั้น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับดินแดนลานนาก็เปลี่ยนไปจากเดิม ทั้งนี้ ก็เพราะรัฐบาลกลางได้เริ่มตระหนักถึงความสำคัญของดินแดนลานนาและต้องการควบคุมการปกครองดินแดนดังกล่าวในสอดคล้องกับการบริหารของรัฐบาล ณ กรุงเทพฯ

ตั้งนั้นฐานะความเป็นประเทศราชของลานนาจึงได้สิ้นสุดลงใน พ.ศ. 2437 เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นแบบมณฑลเทศาภิบาล¹ โดยทรงรวมอำนาจการปกครองหัวเมืองชั้นนอกและหัวเมืองประเทศราชทั้งหมดชั้นกับส่วนกลางเพื่อความสะดวกในการบริหารประเทศให้เป็นไปในรูปเดียวกันทั้งหมด ดินแดนลานนาก็ได้กลายเป็นมณฑลหนึ่งมีชื่อว่ามณฑลลาวเฉียง หรือมณฑลพายัพ ประกอบด้วยหัวเมืองสำคัญคือ เชียงใหม่ ลำปาง ลำพูน แพร่ และน่าน² มีข้าหลวงเทศาภิบาล³ ทำหน้าที่ดูแลการปกครองอยู่ที่เชียงใหม่ ตั้งนั้นอำนาจการปกครองของเจ้าผู้ครองนครในลานนาจึงค่อย ๆ หดหายไปโดยปริยาย

¹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาคำรงราชานุภาพกับพระยาราชเสนา, เรื่องเดิม, หน้า 69-70.

² เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน.

³ ตำแหน่งข้าหลวงเทศาภิบาลมีวิวัฒนาการมาจากตำแหน่งข้าหลวงต่างประเทศ พระกรรณ, ข้าหลวงใหญ่ และข้าหลวงพิเศษ อำนาจและหน้าที่ของตำแหน่งข้าหลวงทั้ง 4 แบบที่กล่าวถึงนี้ไม่เหมือนกัน ซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดต่อไป.

มูลเหตุการรวมอำนาจการปกครองเข้ากับรัฐบาลกลาง

มูลเหตุสำคัญที่มีส่วนให้รัฐบาลกลางดำเนินการรวมอำนาจการปกครองดินแดนลานนา นั้น อาจพิจารณาได้ 2 ประการคือ

1. สาเหตุจากภายนอก ในระยะคริสต์ศตวรรษที่ 19 เป็นช่วงเวลาที่ประเทศมหาอำนาจตะวันตกดำเนินการแข่งขันเพื่อแสวงหาอาณานิคมในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ที่สำคัญได้แก่อังกฤษและฝรั่งเศสซึ่งได้ขยายอิทธิพลเข้ามาในภูมิภาคแถบนี้และได้เข้าครอบครองดินแดนโดยรอบประเทศไทย กล่าวคือ ทางตอนใต้ ตะวันตก และทางตะวันตกเฉียงเหนือของประเทศไทยอยู่ที่อิทธิพลของอังกฤษ ส่วนทางตะวันออกเฉียงใต้ของประเทศไทยอยู่ที่อิทธิพลของฝรั่งเศส⁴

การคุกคามดินแดนในแหลมอินโดจีนของประเทศมหาอำนาจตะวันตกดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดความหนักใจแก่รัฐบาลไทยเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ ก็เพราะในขณะนั้นไทยยังมีดินแดนประเทศราชอยู่ในความคุ้มครองหลายแห่ง เช่น ดินแดนลานนา ดินแดนมลายู ดินแดนลาวกาว⁵ เป็นต้น ซึ่งรัฐบาลมีความจำเป็นจะต้องสอดส่องดูแลดินแดนเหล่านี้ไม่ให้ตกอยู่ที่อิทธิพลของประเทศมหาอำนาจตะวันตกเหมือนดังดินแดนอื่น ๆ ในแหลมอินโดจีน

อนึ่ง ปัญหาการเจรจาเรื่องเขตแดนทางด่านตะวันตกเฉียงเหนือระหว่างไทยกับอังกฤษก็ได้แสดงให้เห็นอิทธิพลของอังกฤษที่ได้ขยายเข้ามาในภูมิภาคส่วนนี้ได้เป็นอย่างดี ความเสียเปรียบในเรื่องการกำหนดเขตแดนที่ไม่แน่นอนของไทยมาตั้งแต่อดีต ได้เป็นโอกาส

⁴Tate, เรื่องเดิม, เล่ม 1, หน้า 326-327, 428-429, 464.

ประเทศอังกฤษเข้ายึดครองพม่าทั้งหมดใน พ.ศ. 2428 ไคแหลมมละยาส่วนใหญ่ใน พ.ศ. 2417 ส่วนฝรั่งเศสเข้ายึดครองเวียดนามทั้งหมดใน พ.ศ. 2428.

⁵รายชื่อประเทศราชเหล่านี้ปรากฏอยู่หลังพระนามของพระมหากษัตริย์ไทย เป็นการแสดงอำนาจของพระองค์ให้ปรากฏแก่ชาวต่างประเทศ

สำหรับดินแดนลาวกาวนั้นต่อมาได้ตั้งเป็นมณฑลอีสานมีที่บัญชาการมณฑลอยู่ที่เมืองอุบลราชธานี.

ให้อังกฤษผนวกดินแดนของไทยไปได้ในที่สุด⁶ ฉะนั้น จึงนับได้ว่าบทเรียนดังกล่าวได้ทำให้
รัฐบาลไทยตระหนักในความสำคัญของดินแดนลานนาและหันมาเอาใจใส่ปรับปรุงการปกครอง
อย่างใกล้ชิด ดังจะเห็นได้จากพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
เกี่ยวกับเรื่องนี้ตอนหนึ่งว่า

...แผ่นดินกบฏใหญ่มีน้อย ผู้ซึ่งจะต้องการดูแลเยี่ยม
เข้ามาไกลเคียงหนักขึ้นทุกที ถ้าแผ่นดินของเราทิ้งรกร้าง
อยู่ ก็จะกลายเป็นที่ไม่มีเจ้าของ เป็นของใหม่ผู้มาจับจองใคร
การก่อกวนขึ้นตัวมากอยู่แล้ว รัง ๆ ร่อ ๆ ไปจะกลับตัวไม่ทัน..?

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐบาลไทยจะได้ดำเนินการเจรจาทางการทูตกับประเทศ
อังกฤษและฝรั่งเศสเกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ ที่ขัดแย้งกันแล้ว รัฐบาลก็ไม่อาจแน่ใจได้ว่าปัญหา
ดังกล่าวจะยุติลงโดยสันติวิธี ทั้งนี้ เพราะเมื่ออังกฤษและฝรั่งเศสได้ครอบครองดินแดนโดย
รอบประเทศไทยแล้ว ประเทศทั้ง 2 ก็ดำเนินการจัดการปกครองดินแดนดังกล่าวตามแบบ
อย่างของตน ทำให้สภาวะแวดล้อมทางการเมืองระหว่างไทยกับดินแดนแถบนี้เปลี่ยนแปลงไป
จากเดิม ฉะนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรง
เห็นความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการปรับปรุงการปกครองบ้านเมืองทั้งหมดให้เป็นระเบียบ
สะดวกแก่การควบคุม ซึ่งจะได้อธิบายในรายละเอียดต่อไป

2. สาเหตุจากภายใน นอกจากปัญหาและความกดดันจากภายนอกดังกล่าวแล้ว
ยังมีปัญหาการปกครองภายในซึ่งมีผลมาจากระบบการปกครองของไทยมาตั้งแต่อดีต ซึ่ง
สมควรจะแก้ไขด้วยการปฏิรูปการปกครองบ้านเมืองให้ดีขึ้น ทั้งเพื่อแก้ไขปัญหาระหว่าง
ประเทศให้ดีขึ้นด้วย ความสำคัญนี้แสดงให้เห็นได้จากพระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระ

⁶ดูรายละเอียดในบทที่ 4.

⁷กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร ร.5 ม.1ก/7 พระราชหัตถเลขาของ
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีถึงสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระ
บำราชนนธิคุณ เดือนธันวาคม จ.ศ.1245.

พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งทรงมีถึง กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ในวาระที่ให้แถลงนโยบายการปฏิรูปการปกครองของพระองค์ ในโอกาสที่ได้เปิดการประชุมชาลวงเทศาภิบาลขึ้นเป็นครั้งแรกมีใจความว่า

... การซึ่งจะรักษามิให้มีอันตรายทั้งภายในและภายนอก โดยมีอยู่ 3 ประการคือ พுகจากกันในทวงไมตรีอย่างหนึ่ง มีกำลังพอที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองอย่างหนึ่ง การปกครองให้เสมอกันอย่างหนึ่ง ฉะนั้นจะรักษาโดยทวงไมตรีไม่มีกำลังพอที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองได้ การเจรจาโดยทวงไมตรีก็จะไม่สำเร็จไปโดยเสมอ ถ้าไม่จัดการปกครองให้เรียบร้อย ทูตซึ่งจะเป็นที่ตั้งใหม่กำลังพอรักษาความสงบเรียบร้อยได้นั้น ก็จะไม่พบ การซึ่งจะให้กำลังบริบูรณ์ได้ คงอาศัยความปกครองให้ราษฎรได้ทำมาหากินโดยสะดวก ใ้รับผลประโยชน์อันเกิดขึ้นจากแผ่นดิน ซึ่งจะไ้ใครมาเสียบภาษีอากร จึงจะเป็นกำลังบ้านเมืองได้...⁸

การพิจารณาปัญหาซึ่งมีสาเหตุจากภายในนี้เน้นหนักในเรื่องของความมั่นคง และความเป็นเอกราชของชาติอันสืบเนื่องมาจากการปกครองในสมัยโบราณติดต่อกันถึงสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทั้งนี้ ก็เพราะปัญหานั้นเกี่ยวกับลักษณะทางการเมืองและการปกครอง ในการยึดครองดินแดนประเทศราชอันเป็นแบบแผนดั้งเดิมของประเทศต่าง ๆ ในแถบนี้เป็นอุปสรรคสำคัญในการที่จะรวมดินแดนทั้งหมดให้เป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน นอกจากนี้ประเทศราชแต่ละแห่งก็มีพลเมืองที่มีเชื้อชาติ ศาสนา ภาษาและวัฒนธรรมที่เป็นของตนเองแตกต่างจากของไทย เช่น ประเทศราชทางคาน มลายู เป็นต้น ฉะนั้นจึงเป็นการยากที่จะใช้เชื้อชาติและศาสนาตลอดจนความคล้ายคลึงทางวัฒนธรรมเป็นเครื่องเชื่อมโยงผูกพันกัน หรือแม้แต่ดินแดนลานนาซึ่งเป็นประเทศราชที่พลเมืองส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ

⁸ สำเนาพระราชหัตถเลขาในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ 143/454 ลงวันที่ 18 มกราคม ร.ศ. 114 ทรงมีมาถึงกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เนื่องในโอกาสวันเปิดประชุมประจำปีของชาลวงเทศาภิบาลครั้งแรก, อนุสรณ์เนื่องในงานฉลองวันพระลิกกระทรวงมหาดไทยครบรอบ 60 ปีบริบูรณ์ 2435-2495, หน้า 146.

เช่นเดียวกับประเทศไทยส่วนกลาง แต่ชนบทชนบทนิยมประเพณีส่วนใหญ่ของคนในภูมิภาคนี้ ก็มีแนวโน้มเอียงไปทางพม่ามากกว่าไทย โดยสังเกตได้จากศิลปกรรม เช่น วิชาอาหารต่าง ๆ เป็นต้น ดังนั้น ถ้าระบบการปกครองประเทศไม่เหมาะสมกับสภาพดังกล่าวแล้ว ก็อาจก่อให้เกิดความแตกแยกขึ้นได้ และบรรดาประชาชนในประเทศราชเหล่านั้นก็จะเกิดความรู้สึกต้องการแยกตัวออกจากไทยเพื่อกำหนดการก่อตั้งชาติของตนเองมากกว่าเป็นเพียงส่วนประกอบและส่วนส่งเสริมอิทธิพลของชาติไทย ด้วยเหตุดังกล่าวนี้เอง บรรดาเจ้าผู้ครองประเทศราชจึงพยายามที่จะหาประโยชน์ให้เกิดขึ้นแก่ดินแดนภายในปกครองของตนให้มากที่สุด โดยมีได้คำนึงถึงประโยชน์ของประเทศโดยรวม⁹

สำหรับดินแดนลานานันท์ ปัญหาที่สำคัญส่วนใหญ่เกิดจากสาเหตุภายใน ซึ่งอาจจำแนกได้คือ

1. ความรุ่งเรืองของดินแดนลานานาในอดีต ซึ่งนับว่ามีส่วนขัดขวางการรวมอำนาจการปกครองของกรุงเทพฯ มิให้ดำเนินไปได้อย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ เพราะดินแดนลานานาเป็นประเทศราชที่มีชนบทนิยมประเพณี และการปกครองที่เป็นของตนเองมาช้านาน ดังนั้นจึงเป็นการยากที่ทางรัฐบาลกลางจะเข้าควบคุม และยึดอำนาจการปกครองจากเจ้าผู้ครองนคร ซึ่งเคยมีอำนาจสิทธิขาดในการปกครองดินแดนของตนมาก่อน
2. สภาพการคมนาคมและการติดต่อระหว่างดินแดนลานานากับกรุงเทพฯ¹⁰ นับเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้รัฐบาลกลางไม่อาจควบคุมการปกครองดินแดนแห่งนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

⁹จักรกฤษณ์ นรนิติตุงการ, เรื่องเดิม, หน้า 60.

¹⁰การเดินทางระหว่างกรุงเทพฯ เชียงใหม่ในสมัยนั้นต้องใช้เวลาอันเป็นเดือน ต้องเดินทางทั้งทางบกและทางเรือ ดังจะเห็นได้จากรายงานของพระยาศรีสทเทพ เมื่อเดินทางไปตรวจราชการมณฑลพายัพว่า

...การไปมณฑลพายัพในสมัยนั้นถือกันว่าเป็นการใหญ่ไกลนัก...

ได้ คังเซินที่สมเด็จพระยาคำวรงราชานุภาพ ไททรงมีพระราชดำริเกี่ยวกับความยาก
ลำบากในการปกครองหัวเมืองว่า

... การบังคับบัญชาเมื่อก่อนมีเทศาภิบาลเป็นการลำบาก
และหนักใจเสนาบดีเป็นที่สุด ควบคุมตักเตือนและสั่งการจริงจัง
ทั่วไปทุกอย่าง และยากที่จะรู้เห็นการในหัวเมืองตลิ่งแท้ บางที่
การเรื่องเดียวกันเกี่ยวกันหลายเมือง ต่างเมืองต่างบอกมาคนละ
อย่าง ก็เป็นการยากที่จะสันนิษฐานว่าเป็นความจริงอย่างไร
บางที่ถูกรับที่ไปหัวเมืองขึ้นอยู่ในกระทรวงอื่นก็ของผูกจ่าย
ยาว เสียเวลาไม่ทันทวงที่ราชการโดยมาก¹¹

นอกจากนี้ การคมนาคมอันยากลำบากยังเป็นอุปสรรคในการนำวัตถุขม่ารุงสุข
ประชาชนในดินแดนที่อยู่ห่างไกลจากเมืองหลวงด้วย ทั้งนี้ เพราะเจ้าเมืองมีอิสระในการ
ปกครอง ดังนั้นสุขทุกข์ที่ประชาชนจะได้รับจึงขึ้นอยู่กับกรปกครองของเจ้าเมือง และถ้า
ปรากฏว่าเจ้าเมืองปกครองไม่ดีทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน ของการพึ่งพิงความ
ยุติธรรมจากรัฐบาลกลางก็ไม่อาจทำได้โดยสะดวก ทั้งนี้ เนื่องจากอุปสรรคของการคมนาคม
คังเซินกรณีพิพาทและการฟ้องร้องคดีความที่เกิดขึ้นในดินแดนลานนา ซึ่งดำเนินไปอย่างเชื่อง-
ช้ามาก จนในที่สุดรัฐบาลไทยและรัฐบาลอังกฤษได้ตกลงกันจัดตั้งศาลระหว่างประเทศขึ้นใน
พ.ศ. 2417 ที่เชียงใหม่คังโลกแล้ว สมเด็จพระยาคำวรงราชานุภาพ เมื่อครั้งเสด็จ
ตรวจราชการหัวเมืองก่อนจัดการปกครองมณฑลเทศาภิบาลไททรงแสดงความเห็นเกี่ยวกับ
เรื่องนี้ไว้ว่า

... ให้ความร่มเย็นแก่ประชาราษฎรไม่พอ เมื่อได้รับทุกข์
ภัยขึ้นก็ยากที่จะหาที่พึ่ง และความยุติธรรมช่วยใด เช่น มีคดี
อุทธรณ์ฎีกาที่ของสูงเขามาพิจารณาในกรุงเทพฯ ฎีกาจะได้รับ
คำพิพากษาแต่ละเรื่อง ความของสินเปลื้องค่าใช้จ่ายมากมาย
และเสียเวลาแรมปี จำเลยคดีอาญาต้องถูกขังอยู่ตลอดเวลาที่

¹¹ กระทรวงมหาดไทย, รายงานการประชุมเทศาภิบาล ร.ศ. 116, หน้า 2-5.

ที่คอบนั้น แม็คคีชนะก้อยู่ในฐานะ "กว่าที่จะสูงงก
ใหม่"... 12

นโยบายการขยายอำนาจเพื่อควบคุมการปกครองดินแดนลานนา

ภายหลังการทำสนธิสัญญาเชียงใหม่ พ.ศ. 2417 แล้ว รัฐบาลกลางก็ได้ให้ความ
สนใจที่จะดูแลการปกครองดินแดนลานนาอย่างใกล้ชิด ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับข้อตกลง
ในสนธิสัญญาดังกล่าว ฉะนั้น จึงปรากฏว่าในปีนั้นเองที่รัฐบาลได้เริ่มแต่งตั้งข้าหลวงคนแรก
ขึ้นไปประจำที่เชียงใหม่¹³ โดยให้เรียกว่าข้าหลวงสามหัวเมือง คือดูแลราชการเมืองเชียง-
ใหม่ ลำปาง และลำพูน ทั้งนี้ เป็นไปตามพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
เจ้าอยู่หัว ดังนี้

... เรื่องข้าหลวงที่จะส่งไปประจำ ณ ทางเหนือ
ถ้าเรียกว่าข้าหลวงเชียงใหม่ จะทำให้เมืองอื่น ๆ ไม่พอใจ
และให้อำนาจแคบไป ขอให้เรียกใหม่ว่า ข้าหลวงสาม
เมือง¹⁴

สำหรับอำนาจหน้าที่ของข้าหลวงสามเมืองนี้ ในชั้นแรกยังไม่มีหน้าที่ปกครองดินแดน
ลานนาโดยตรง เป็นแต่เพียงดูแลราชการในหัวเมืองเหล่านั้นต่างพระเนตรพระกรรณ พระ
บาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และให้คำแนะนำสั่งสอนเกี่ยวกับการปกครองภายในของดินแดน

¹² สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดช, เรื่องเดิม, หน้า 106.

¹³ พระยาประจักษ์จกรจักร, เรื่องเดิม, หน้า 106

... ในปีจอชอกนั้น โปรดเกล้าฯ ให้พระนรินทรราชเสนี ปลัดมัญชิกรมพระกลาโหม
(คือเจ้าพระยารัตนาธิเบศร์ พุ่ม) เป็นข้าหลวงที่หนึ่ง หลวงเสนีพิทักษ์ กรมมหาดไทย เป็น
ข้าหลวงที่สองขึ้นไปอยู่ประจำราชการ ณ เมืองเชียงใหม่

¹⁴ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ร. 5 นร. 1 ก/4 พระราชดำริของ
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเกี่ยวกับการตั้งข้าหลวงสามหัวเมือง ร. ที่ 284
44

ลานนาให้สอดคล้องกับความต้องการของรัฐบาลที่กรุงเทพฯ เป็นผู้ติดต่อรายงานและทำใบ
 มอกเรื่องราวมายังกรุงเทพฯ โดยส่งมาเสมอ เพื่อให้รัฐบาลโคตรบถึงกิจการต่าง ๆ ใน
 ดินแดนประเทศราช อย่างไรก็ตามอาจพิจารณาอำนาจหน้าที่ของข้าหลวงสามหัวเมืองนี้ได้
 จากพระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งมีถึงพระยาราชน
 สัมภารากร เกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า

... การซึ่งเป็นข้าหลวงสามหัวเมืองนี้ คงถือว่าตัวเป็น
 ผู้รักษาอำนาจและรักษาคำสั่งกรุงเทพฯ ที่จะให้เป็นไปไปตาม
 คำสั่งทุกประการ แลต้องรู้ความประสงค์ของกรุงเทพฯ ว่า
 เราถือว่าเมืองเชียงใหม่ยังไม่เป็นพระราชอาณาเขตของเรา
 แทะ เพราะยังเป็นประเทศราชอยู่ตราบดี แต่เราก็มิได้คิด
 จะรื้อถอนวงษตระกูล มิให้เป็นประเทศราช เป็นแต่อยากจะ
 ยึดจะถือเอาอำนาจที่จริงคือการอันใดจะเป็นไปไม่ได้ เฉพาะที่
 เรายอมให้เป็นที่ให้ข้าหลวงมีอำนาจจะสั่งให้ทำอันใดจะห้าม
 ไม่ให้ทำอันใดโดยตรง ๆ เป็นการเปิดเผยในที่ควรเปิดเผย
 ถ้าเป็นการลับ ๆ โดยเป็นการแนะนำสั่งสอน ลาวต้องทำตาม
 ในกรที่ไม่ควรจะเปิดเผย...¹⁵

ปรากฏว่าเมื่อทางกรุงเทพฯ ได้ส่งข้าหลวงขึ้นมาประจำที่เชียงใหม่แล้ว ก็ได้รับ
 รายงานถึงความแตกวิวาห์ในหมูกรมการเมือง มีการแย่งชิงเขตแดนและชิงโลกไพรว่าจะ
 สัมครอยู่เมืองใดก็ให้ทองอยู่เมืองนั้น ไม่ตองหักของโชนเป็นตน การแตกวิวาห์และความ
 รุนว้ายดังกล่าวดังกล่าวได้ลุกลามลงมาถึงกรุงเทพฯ มีการฟ้องร้องกันอยู่ตลอดเวลา ก่อให้เกิด
 ความเดือดร้อนแก่ประชาราษฎร์ ทั้งนี้ เพราะเจ้าเมืองกรมการเมืองต่างมุ่งหาผลประโยชน์ให้
 ตนเอง ถ้าเรื่องใดจะทำให้ตนได้ผลประโยชน์ก็มุ่งทำแต่กิจการนั้น แต่ถาตนต้องเสียผล
 ประโยชน์ก็มักละเลย ผู้ที่รับเคราะห์กรรมก็คือพลเมืองที่อยู่ในเขตแดนที่วิวาห์กันนั้น¹⁶

¹⁵ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ร.5 ม1.1ก/8 พระบาทสมเด็จพระ
 จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว - พระยาราชนสัมภารากร เดือน 8 จ.ศ.1245.

¹⁶ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ร.5 ม1.1ก/7 พระบาทสมเด็จพระ
 จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว - สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระบำราบปรปักษ์ เดือนอายุ
 จ.ศ.1245, ร.477/45

นอกจากความแตกร้างในหมู่กรมการเมืองแล้ว กรณีพิพาทและคดีความระหว่างเจ้านายในลานนากับบรรดาคนในบังคับอังกฤษก็มีส่วนก่อให้เกิดความหนักใจแก่รัฐบาลกลางเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ แม้ในเวลานั้นจะได้มีการตกลงจัดตั้งศาลต่างประเทศแล้วก็ตาม แต่คดีความอุทธรณ์ก็ยังต้องส่งลงมากรุงเทพฯ เพราะชาลวงไม่มีอำนาจที่จะตัดสินได้เป็นต้น ดังนั้นแล้วจะมีชาลวงประจำที่เชียงใหม่แล้วก็ตาม แต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็ยังทรงมีพระราชดำริว่า การจัดการปกครองดินแดนลานนาให้เรียบร้อยนี้ จะต้องใช้เวลานานและจะตองคอย ๆ ทำเพื่อไม่ให้เจ้ายูครองนครและข้าราชการพื้นเมืองได้รู้สึกว่าคุณจะต้องสูญเสียอำนาจให้แก่รัฐบาลกลาง และเพื่อดำเนินการอย่างละมุนละม่อม พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจึงทรงเห็นสมควรที่จะส่งชาลวงพิเศษขึ้นไปดูแลจัดการปกครองดินแดนลานนาในเบื้องต้นเสียก่อน

อนึ่ง ตำแหน่งชาลวงพิเศษนี้ มีอำนาจและหน้าที่แตกต่างจากชาลวงสามหัวเมืองโดยสิ้นเชิง กล่าวคือในขณะที่ชาลวงสามหัวเมืองเป็นเสมือนตัวแทนของรัฐบาลกลางประจำอยู่ในดินแดนลานนาเพื่อส่งรายงานเรื่องราวต่าง ๆ ในภูมิภาคนั้นมายังกรุงเทพฯ โดยไม่มีอำนาจหน้าที่ใด ๆ เกี่ยวกับการปกครองเลย แต่ตำแหน่งชาลวงพิเศษมีอำนาจซึ่งได้รับมอบหมายจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเพื่อดำเนินการดูแลตลอดจนจัดราชการในดินแดนประเทศราชอย่างเต็มที่ ดังนั้นจึงนับได้ว่าตำแหน่งชาลวงพิเศษนี้ เป็นตำแหน่งที่สำคัญมากในการเริ่มต้นจัดการปกครองดินแดนประเทศราชขณะนั้น สำหรับชาลวงพิเศษซึ่งรัฐบาลไทยส่งไปจัดการราชการดินแดนลานนาเป็นคนแรกก็คือ พระเจ้านองยาเชอ กรมหมื่นพิชิตปรีชากร

การจัดการปรับปรุงการปกครองดินแดนลานนาในปี พ.ศ. 2427

สาเหตุที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงแต่งตั้งกรมหมื่นพิชิตปรีชากรนั้น ได้พิจารณาได้จากพระราชดำรัสที่ทรงมีต่อกกรมพระบำราบปรปักษ์ตอนหนึ่งว่า

...การที่จะจัดการหัวเมืองลาวให้เรียบร้อยนั้น จะต้องใช้เวลานาน ควรหาผู้ใดคนหนึ่งไปจากกลางหาทางให้ไปรงก่อน ถ้าจะเอาคนอื่นที่ไม่เป็นคนคุ้นเคยแก่ราชการในกรมหรือไม่เป็นพื้นมีถือแกพวกลาวก็อาจเกิดข้อขัดข้องได้...

กรมหมื่นพิชิตปรีชากร เป็นบุตรอยู่ในราชการ สติปัญญาชั้นเชิง
ไหวพริบในทางถอยความหงความโทษความสัปปะกตควรเป็น
ที่วางใจได้ การที่จะรักษาธรรมเนียมแบบอย่างก็เห็นวาพอ
ไปได้ และพอไปจัดการดูทางในเมืองคนใด พวกลาวก็จะมี
ความขุ่นแรงแบบถือมากกว่าขุนนาง ทำให้เรื่องราวตลอด
ไปรงใจ...¹⁷

อย่างไรก็ตามนับว่าการจัดระเบียบราชการครั้งนี้มีความสำคัญมาก เพราะจะเป็น
การวางรากฐานการปกครอง ณ ดินแดนลานนาโดยรัฐบาลกลางขึ้นเป็นครั้งแรกและเพื่อให้
การปกครองในดินแดนดังกล่าวสอดคล้องกับความตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับอังกฤษตามสนธิ
สัญญาที่ได้จัดทำขึ้น ทั้งนี้ โดยที่กรมหมื่นพิชิตปรีชากรจะต้องดำเนินการชี้แจงเกี่ยวกับข้อตกลง
ดังกล่าวให้เจ้านครเชียงใหม่เข้าใจเพื่อจะได้ปฏิบัติได้ถูกต้อง หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ ชาหลวง
พิเศษจะต้องทำหน้าที่ประสานสัมพันธ์ภาพระหว่างไทยกับลานนาให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น ตลอดจน
ดำเนินการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ให้ลุล่วงไปด้วยดี อาทิเช่น การจัดศาลต่างประเทศที่เชียงใหม่
ให้เรียบร้อย เป็นต้น¹⁸

กรมหมื่นพิชิตปรีชากร ได้ทรงแบ่งสรรอำนาจการปกครองเสียใหม่ โดยการจัดตั้ง
เจ้าหน้าที่ 6 ตำแหน่งเพื่อควบคุมการบริหารงานในตำแหน่งที่สำคัญคือ กรมมหาดไทย กรมทหาร
กรมคลัง กรมยุติธรรม กรมวัง และ กรมนา ทั้งนี้ โดยมีจุดประสงค์เพื่อกระจายอำนาจ
ของเจ้าผู้ครองนครในสมัยนั้น และเพื่อความสะดวกสำหรับรัฐบาลกลางที่จะได้ดูแลและสอด
ส่องการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ทั้ง 6 ตำแหน่งนี้ว่าได้ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่
เพียงไร¹⁹

¹⁷ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ร.5 บ1.1ก/7 พระบาทสมเด็จพระ
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระบำราบปรปักษ์, เดือน 2
จ.ศ.1245, ร.ที่ $\frac{468}{45}$

¹⁸ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ร.5 บ1.1ก/7 หนังสือของพระบาทสมเด็จพระ
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระบำราบปรปักษ์ เดือน 3 จ.ศ.1245, ร.ที่ $\frac{542}{45}$

¹⁹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ร.5 ม58/88, เรื่องเดิม, เดือน 8
จ.ศ.1246.

สำหรับอำนาจหน้าที่ของกรมต่าง ๆ อาจกล่าวได้โดยย่อคือ²⁰

1. กรมมหาดไทย ดำเนินการดูแลบ้านเมืองและประชาชนให้มีความสุข จัดทำบัญชีสำมะโนครัวของราษฎรทั้งหมด จัดสร้างและรักษาสาธารณสมบัติของบ้านเมือง อาทิเช่น รั้วกำแพง, คู, เขื่อนเมือง, ถนนหนทาง เป็นต้น หน้าที่ของกรมมหาดไทยจึงเป็นการบำเพ็ญทุกขารุ้งสุขให้แก่ประชาชนเช่นเดียวกับกระทรวงมหาดไทยที่ได้ตั้งขึ้นในเวลาต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2435

2. กรมทหาร ทำหน้าที่ดูแลรักษาอาณาเขตโดยรอบ และจัดเตรียมกำลังเพื่อการศึก สงคราม อาทิเช่น การเกณฑ์ทหาร การจัดหาอาวุธ เป็นต้น กรมทหารดังกล่าวก็มีลักษณะคล้ายกับกระทรวงกลาโหม แต่ขอบเขตอำนาจและความรับผิดชอบจำกัดเพียงดินแดนลานนาเท่านั้น

3. กรมยุติธรรม มีหน้าที่บังคับการกองตำรวจเพื่อปราบปรามโจรผู้ร้าย ตรวจรักษาความยุติธรรมในการตัดสินคดีความใหญ่ถูกต้อง เข้าฟังการชำระความและชี้แจงชนบธรรมเนียมทางฝ่ายลานนาแก่ตุลาการศาลต่างประเทศ

4. กรมคลัง ดูแลรักษาทรัพย์สินของแผ่นดิน ดำเนินการเก็บภาษีอากร และจัดทำบัญชีการใช้จ่ายเงินของราชการให้เรียบร้อยเพื่อเสนอต่อรัฐบาลกลาง ณ กรุงเทพฯ

5. กรมวัง ทำหน้าที่ดูแลกิจการในคุ้มของเจ้านคร ทั้งทางด้านการรับแขกเมือง การใช้จ่าย และดูแลรายชื่อของคนต่างเมืองที่เดินทางเข้ามาในอาณาเขตลานนาควย นอกจากนี้ทำหน้าที่จัดการเกี่ยวกับพระราชพิธีต่าง ๆ ให้เป็นตามแบบประเพณีที่ได้ปฏิบัติกันมา

6. กรมนา จัดการเกี่ยวกับการรักษาป่าไม้ และไร่นาต่าง ๆ ดำเนินการออกไปอุปัชฌาย์ไพร่ราษฎร เขาทำมาหากินในที่คืนที่จัดไว้ และรักษาเสบียงอาหารเพื่อเป็นกำลังของบ้านเมือง

²⁰ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ร. 5 ม 58/89 หนังสือนายแยมมหาดเล็ก ผู้ช่วยราชการทศกัณฑ์เมืองนครเชียงใหม่ ถึง พระยาเพชรพิไชยชาหลวงใหญ่รักษาการหัวเมือง ณ เมืองนครเชียงใหม่ 12 กรกฎาคม พ.ศ. 2431.

หน้าที่ของกรมทั้ง 6 ที่ได้จัดขึ้นนับว่าเป็นสิ่งใหม่สำหรับการปกครองดินแดนลานนา เป็นอย่างมาก ทั้งนี้ เพราะการจัดครั้งนั้นทำขึ้นก่อนที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทรงดำเนินการเปลี่ยนแปลงการปกครองส่วนกลางใน พ.ศ.2435 เสียอีก ซึ่งจะเห็นได้ว่า การจัดการปกครองของส่วนกลางเป็นแบบกระทรวงต่าง ๆ ในเวลาต่อมานั้นมีลักษณะคล้ายคลึงกับกรมทั้ง 6 ที่ได้กล่าวมาแล้ว ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย, กระทรวงกลาโหม, กระทรวงยุติธรรม, กระทรวงเกษตรราษีการ, กระทรวงการคลัง และกระทรวงวัง

ฉะนั้น จึงนับได้ว่ากรมหมื่นพิชิตปรีชากร ได้ทรงเล็งเห็นความสำคัญของการจัดตั้ง รุขการปกครองของดินแดนลานนาให้มั่นคงเสียก่อน แต่การดำเนินการในขั้นแรกนั้น ยังไม่สามารถจัดระเบียบของกรมทั้ง 6 ได้ภายในเวลาอันจำกัด²¹ ดังนั้นพระองค์จึงได้ทรงเลือกจัดการเฉพาะที่สำคัญ ๆ ก่อน ได้แก่ กรมมหาดไทย, กรมทหาร, และกรมยุติธรรม ในขั้นแรก²²

การดำเนินการปรับปรุงการบริหารงานของลานนาไทยในครั้งนี้มีข้อสังเกตว่า กรมหมื่นพิชิตปรีชากรทรงเน้นให้เห็นความสำคัญของ กรมมหาดไทย กรมยุติธรรม และกรมทหารมาก ทั้งนี้ เพราะทรงเห็นความจำเป็นและภาระอันสำคัญของกรมทั้ง 3 ในการจัดการเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง การจัดการเกี่ยวกับคดีความของชาวต่างประเทศ ตลอดจนความปลอดภัยของบ้านเมืองซึ่งสืบเนื่องมาจากความวุ่นวายทางด้านชายแดน ลานนาไทยที่ติดกับพม่า ซึ่งไทยจำเป็นต้องระมัดระวังดูแลรักษาไม่ให้เกิดรัฐฉวลงล้ำเข้ามาได้

²¹ กรมหมื่นพิชิตปรีชากร เสด็จจัดราชการดินแดนลานนาอยู่เพียง 1 ปีเศษ คือ ตั้งแต่เดือน พฤษภาคม พ.ศ.2427 - เดือน มิถุนายน พ.ศ.2428.

²² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ร.5 ม58/88 เรื่องเดิม.

ผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการดูแลบังคับกรมทั้ง 6 นี้ ก็ได้แก่บรรดาเจ้านาย
ท้าวพระยาของดินแดนนั้น ๆ โดยมีเจ้าราชบุตรดำรงตำแหน่งอธิบดีใหญ่และบังคับการกรม
มหาดไทยเป็นผู้ควบคุมอีกชั้นหนึ่ง²³ อย่างไรก็ตามปรากฏว่า การปกครองโดยแยกออกเป็น
6 กรมดังกล่าวนี้ เป็นที่นิยมของบรรดาเจ้านายในดินแดนลานนา โดยถือเป็นเรื่องสำคัญที่
หัวเมืองประเทศราชควรจะมี และยึดถือเป็นแบบอย่างในการปกครองภายในดินแดนของตน
แม้ว่าแต่ละเมืองจะดำเนินการมาทางนอยบางแตกต่างกันไปก็ตาม²⁴

การปกครองตามแบบอย่างที่กรมหมื่นพิชิตปริชากร ได้ทรงจัดไว้ใน พ.ศ. 2427 นั้น
ได้ดำเนินสืบเนื่องมาจนถึงสมัยที่พระยาทรงสุรเดช ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าหลวง
ประจำเชียงใหม่ใน พ.ศ. 2436 - 2442 กิจการงานส่วนใหญ่ของกรมทั้ง 6 ได้ถูกแยกมา
รวมกับที่ว่าการมณฑลของข้าหลวงซึ่งก่อให้เกิดความไม่พอใจแก่บรรดาเจ้ากรมซึ่งเคยมีอำนาจ
หน้าที่ในการปกครองและบังคับบัญชางานในกรมของตนเป็นอันมาก²⁵

²³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ร.5 ม58/89 เรื่องเดิม.

ผู้บังคับการกรมต่าง ๆ ทั้ง 6 กรมมีรายชื่อ คือ

1. กรมมหาดไทย มีเจ้าราชบุตร เป็นผู้บังคับการ
2. กรมยุติธรรม มีเจ้านายหน่อเมือง เป็นผู้บังคับการ
3. กรมทหาร มีเจ้าสุรยจางวาง เป็นผู้บังคับการ
4. กรมคลัง มีพระยาศรีอภัย เป็นผู้บังคับการ
5. กรมนา เดิมเจ้านายยศ บุตรเจ้าอุปราช เป็นผู้บังคับการ แต่ถึงแก่
กรรม เจ้านายสิงห์คำไค้ผู้บังคับการต่อมา
6. กรมวัง เดิมเจ้านายลาญคอกไม้ เป็นผู้บังคับการ แต่ถึงแก่กรรม
หนานมหายศไค้ผู้บังคับการต่อมา

²⁴ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ร.5 ม58/33 สำเนาใบบอกกลับ
พระยาศรีสทเทพ 2 เมษายน ร.ศ. 119.

²⁵ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ร.5 ม58/33 เรื่องเดิม
การรวมกรมทั้ง 6 นี้เป็นการแบ่งตำแหน่งและหน้าที่ในการทำงานจากคนพื้นเมือง
ให้มารวมกับข้าหลวง เรียกว่า "อู๋บายเกี้ยวลาว".

การเข้าจัดการปกครองของชาวลวงใหญ่²⁶ ประจำเชียงใหม่ได้เริ่มขึ้นในขั้นต้น โดยการจัดราชการฝ่ายชาวลวงเขาเป็นหน่วยแนะนำจัดการกรมทั้ง 6 ทั้งนี้ เพื่อควบคุม การปฏิบัติงานของบรรดาเจ้ากรมดังกล่าว ต่อมาชาวลวงใหญ่ก็เริ่มดำเนินการยึดอำนาจ การปกครองเพิ่มขึ้นทีละน้อย กล่าวคือ ได้เกลี้ยกล่อมกรมคลังและกรมนาให้ไปรวมไว้กับที่ วารมณฑลโดยตรง²⁷ การกระทำเช่นนี้มีทั้งผลดีและผลเสีย กล่าวคือ ในส่วนผลดี ทำให้รัฐบาลกลางสามารถเข้ามามีส่วนในการปกครองดินแดนประเทศราช และดำเนินการปกครอง ให้รัดกุมยิ่งขึ้น ไม่ให้อำนาจการปกครองทั้งหมดตกอยู่แก่เจ้านายและเจ้าผู้ครองนครโดย ลิ่นเชิงอย่างแตก่อน ส่วนผลเสียนั้นในขั้นแรกยอมเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ กล่าวคือ เมื่อชาวลวงได้สับเปลี่ยนหน้าที่ให้ราชการฝ่ายไทย เขาคำเนิงานแทนเจ้าพนักงานชาว พม่าเมืองนั้น ทำให้เกิดความสูญเปล่าในด้านการปฏิบัติงานเนื่องจากในระยะแรกราชการ ไทยยังขาดประสบการณ์และความชำนาญงานในภูมิภาคส่วนนี้²⁸ นอกจากนี้ชนบทรรมนิยม ประเพณีของท้องถิ่นที่ผิดแตกต่างจากของทางกรุงเทพฯ ก็นับเป็นอุปสรรคสำคัญซึ่งราชการไทย จะต้องเรียนรู้และปฏิบัติให้ถูกต้องด้วย

ความขัดแย้งระหว่างชาวลวงเชียงใหม่กับบรรดาเจ้านายประเทศราชได้ทวีความ รุนแรงมากขึ้นถึงขนาดแบ่งเขตกัน คือพวกชาวลวงอยู่ริมน้ำ ส่วนพวกเจ้านายอยู่ในเวียง ไม่ปะปนกัน ทำให้ราชการงานต่าง ๆ ไม่อาจประสานกันได้ ต่างคนต่างทำ ก่อให้เกิดผลเสีย หายแคว้นเมืองมาก²⁹

²⁶ ตำแหน่งชาวลวงใหญ่นี้มีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกับตำแหน่งชาวลวงสามหัวเมือง กล่าวคือยังไม่มีอำนาจในการปกครองดังเช่น ชาวลวงเทศาภิบาลหรือมีอำนาจจัดการ เป็น พิเศษดังเช่น ชาวลวงพิเศษ.

²⁷ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ร.5 ม58/41 เจ้าลาวมณฑลพ่ายทัพ กล่าวโทษพระยาทรูสุรเดช ชาวลวงเรื่องจัดการบ้านเมือง 27 กรกฎาคม ร.ศ.118.

²⁸ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ร.5 ม58/33 เรื่องเดิม.

²⁹ เรื่องเดียวกัน.

อนึ่ง ปรากฏว่าเรื่องราวที่เกิดขึ้นนี้ได้ถูกนำมาถึงกรุงเทพฯ เมื่อบรรดาเจ้านายมณฑลพายัพ ได้ทำหนังสือกราบบังคมทูลร้องเรียนมายัง พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รวมข้อความทั้งหมด 20 ข้อ มีใจความส่วนใหญ่เกี่ยวกับข้อขัดแย้งในด้านการเก็บภาษีอากรและการคลังที่ชาลวงโคยี้ค่ออำนาจไปจากเจ้าผู้ครองนครและเจ้านาย ซึ่งได้ปฏิบัติติดต่อกันมาเป็นเวลานาน³⁰ การปฏิบัติงานของพระยาทรงสุรเดช เกี่ยวกับการยึดอำนาจทางด้านการเงินครั้งนี้เป็นนโยบายของรัฐบาลกลางอยู่แล้ว ดังจะเห็นได้จากคำกราบบังคมทูลของพระเจ้าอนงยาเชอกรมหมื่นคำรงราชานุภาพในเรื่องชาลวงหัวเมืองลาวเฉียงตอนหนึ่งว่า สิ่งสำคัญที่ชาลวงคองจี้ค่อคือเรื่องการเงิน โดยคองจี้เงินที่อยู่ในมือลาวให้อยู่ในมือไทย ฉะนั้นจึงพิจารณาได้ว่า พระยาทรงสุรเดชซึ่งได้ขึ้นไปดำรงตำแหน่งชาลวงใหญ่มณฑลพายัพในขณะนั้นจะต้องรับนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติตาม แต่การดำเนินงานของพระยาทรงสุรเดชขณะนั้นขาดความรัดกุมและรวดเร็วเกินกว่าที่ทางเจ้านายจะยอมรับได้ ทั้งนี้ เพราะผลประโยชน์ทางด้านการเงินและการคลังเป็นของเจ้านครและเจ้านายในดินแดนประเทศราชมาตั้งแต่แรก นอกจากนี้ การจัดการของพระยาทรงสุรเดช เป็นการกระทำโดยพลการ ไม่ปรึกษาหารือกับเจ้านายและข้าราชการชาวพื้นเมืองอย่างถ่องแท้ จึงทำให้เกิดการต่อต้านอย่างรุนแรงจากผู้ที่เคยมีผลประโยชน์ในกิจการดังกล่าวมาก่อน อนึ่งการรวมกิจการด้านการคลังนั้นถ้าพิจารณาในทางทฤษฎีแล้วน่าจะเกิดผลดีแก่ราชการทางฝ่ายชาลวง เพราะสามารถกุมอำนาจทางการเงินอันเป็นปัจจัยสำคัญส่งลงมาถึงกรุงเทพฯ แต่ในทางปฏิบัติกลับปรากฏว่าไม่ได้ผลเท่าที่ควร ทั้งนี้ เพราะการเงินในขณะนั้นบางส่วนคองผานมือของเจ้านายและผู้จัดการผลประโยชน์คานต่าง ๆ³¹ ก่อนที่จะส่งเข้าคลัง ดังนั้นเมื่อเจ้านายหรือข้าราชการชาวพื้นเมือง

³⁰ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ร.5 ม58/41 เรื่องเดิม.

// ³¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ร.5 ม58/33 เรื่องเดิม.

การเก็บภาษีอากรในดินแดนประเทศราชยังใช้การประมูลโดยให้มีเจ้าภี
นายอากรออกไปเก็บและส่งให้แก่เจ้าเมืองหรือเจ้านคร เช่นภาษีสุกร เก็บโดยบริษัทกินเซงหลี
ภาษีการซื้อขายสัตว์ และผลประโยชน์คานป่าไม้ เป็นต้น.

คนใดได้รับผลประโยชน์มากน้อยเท่าใดก็ตามมักจะปกปิดไม่ส่งยอดเงินให้ชาหลวงทราบตามความเป็นจริง เพราะเกรงจะถูกยึดเข้าคลังฝ่ายชาหลวงทั้งหมด จึงทำใ้งบประมาณรายได้อาจจ่ายที่ชาหลวงส่งลงมากรุงเทพฯ น้อยกว่าความเป็นจริง และเป็นเหตุให้ต้องตัดทอนรายจ่ายต่าง ๆ ให้สมดุลย์กับรายได้ ทำให้การงานต่าง ๆ ไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร³²

ความบกพร่องในการจัดการคานการคลังอีกประการหนึ่งก็คือ การที่ชาหลวงไม่ก่อให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในหมู่ข้าราชการพื้นเมืองและส่วนกลาง แต่กลับกีดกันข้าราชการพื้นเมืองโดยให้เงินเดือนน้อยมากเดือนละไม่เกิน 150 รูปี และนำเงินไปเพิ่มให้ข้าราชการจากส่วนกลาง ทำให้เกิดการติเตียนว่าชาหลวงไม่จัดการอย่างยุติธรรม และเกิดการต่อต้านจากข้าราชการพื้นเมือง ทำให้มีการแบ่งพวกพ้องเป็นฝ่ายชาหลวงฝ่ายหนึ่ง ฝ่ายบ้านเมืองอีกฝ่ายหนึ่งเป็นต้น ผลของการแตกแยกดังกล่าวได้เป็นอุปสรรคในการปกครองกล่าวคือ³³

1. ทำให้การทำงานซึ่งควรจะสำเร็จในเร็ววันต้องล่าช้าไปเพราะต้องผ่านทั้งทางฝ่ายบ้านเมืองและฝ่ายชาหลวง
2. การทำงานของข้าราชการทั้ง 2 ฝ่ายแทนที่จะปรึกษารื้อกันก็กลับไขว่หน้างงสับสนโต้ตอบกันซึ่งอาจก่อให้เกิดการเข้าใจผิดได้
3. การแบ่งแยกกันนี้ทำให้เกิดความรู้สึกไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันระหว่างชาวพื้นเมืองกับข้าราชการไทยซึ่งมาจากส่วนกลาง เพราะทำให้แบ่งว่าเป็นลาวพวกหนึ่ง ไทยพวกหนึ่ง ความรู้สึกดังกล่าวนี้ว่าเป็นอันตรายอย่างยิ่ง เพราะเป็นช่องทางให้เกิดการยุยงและแทรกแซงจากศัตรูภายนอกได้
4. เป็นช่องทางให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงขึ้นในหมู่ข้าราชการที่ใช้อำนาจรับเดินเรื่องภาษีอากรป่าไม้ระหว่างทางฝ่ายเจ้านายและชาหลวง ความฉืดพลาดในการปฏิบัติงานของพระยาทรงสุรเดชดังกล่าวมานี้ เป็นเหตุให้ทางกรุงเทพฯ ต้องดำเนินการจัดการ

³² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ร.5 ม58/33 เรื่องเดียวกัน.

³³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ร.5 ม58/41 เรื่องเดิม.

ปกครองหัวเมืองลานนาเสียใหม่เพื่อไม่ให้เกิดความแตกแยกระหว่างไทยกับลาว ทั้งนี้ โดยพระยาศรีสหเทพ (เส่ง วิริยะศิริ) ได้รับแต่งตั้งให้ขึ้นไปจัดการแก้ไขเรื่องราวดังกล่าวซึ่งจะโคกลาวถึงต่อไป

ภายหลังจากการขยายอำนาจการปกครอง โดยส่งชาหลวงขึ้นมาดูแลการปกครองแล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ได้ทรงจัดการรวบรวมหัวเมืองตามชายแดนที่สำคัญขึ้นเป็นเขตปกครอง เรียกว่ามณฑล ทั้งนี้ เพื่อเป็นการทดลองการจัดระเบียบการปกครองอย่างใหม่ ซึ่งพระองค์มีพระราชดำริที่จะจัดขึ้นในประเทศไทยในเวลาต่อมาด้วย³⁴

สำหรับดินแดนลานนาซึ่งเป็นประเทศราชทางตอนเหนือของประเทศไทยนั้นก็ถูกจัดรวมเป็นมณฑลเรียกว่า มณฑลลาวเฉียง ประกอบด้วยอาณาเขตที่เป็นบริเวณของเมืองเชียงใหม่ ลำปาง ลำพูน น่าน แพร่ และ เติ่น³⁵ โดยมีเจ้าพระยาพลเทพ (พุ่ม ศรีไชยันต์) ว่าที่สมุหกลาโหมเป็นชาหลวงใหญ่บัญชาการอยู่ที่เชียงใหม่³⁶

การจัดตั้งมณฑลในขั้นแรกนี้ ได้กระทำขึ้นอย่างรีบด่วน เนื่องจากความจำเป็นและเหตุการณ์ภายนอกซึ่งมีที่ท้าวว่าจะก่อให้เกิดอันตรายแก่ประเทศไทย ดังนั้นรัฐบาลจึงยังไม่ได้จัดวางแบบแผนการปกครองมณฑลดังกล่าวเช่นเดียวกับมณฑลเทศาภิบาลซึ่งได้จัดขึ้นในภายหลัง

การปฏิรูปการปกครองส่วนกลางในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้เริ่มขึ้นใน พ.ศ. 2435 โดยจัดรูปการปกครองและการบริหารส่วนกลางขึ้นก่อน ทั้งนี้ ได้มีการจัดตั้งกระทรวงแบบใหม่ ซึ่งมีเสนาบดีเป็นผู้นำการแต่ละกระทรวงรวมทั้งหมด 12 กระทรวง โดยจัดสายอำนาจหน้าที่

³⁴ จักรกฤษณ์ นรินทียุงการ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 169.

³⁵ ภายหลังยุบเป็นอำเภอเติ่นขึ้นกับเมืองลำปาง เมื่อ พ.ศ. 2448.

³⁶ มณฑลลาวเฉียงตั้งขึ้นใน พ.ศ. 2433 ทั้งนี้ ปรากฏตามหลักฐานว่า เจ้าพระยาพลเทพ ได้ขึ้นไปเป็นผู้บัญชาการมณฑลลาวเฉียงในปีนั้น

สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ กับ พระยาราชเสนา, เรื่องเดียวกัน, หน้า 226.

และความรับผิดชอบของแต่ละกระทรวงให้เป็นส่วนสัักกัน³⁷

อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งกระทรวงและกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละกระทรวง ในตอนต้นนี้ยังไม่เป็นการจัดที่สมบูรณ์ตามความมุ่งหมายที่เดียว เช่น ในกรณีกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงกลาโหมคงมีหน้าที่เช่นเดิม แต่ในทางปฏิบัติกระทรวงมหาดไทยได้รับ

³⁷ พระบรมราชโองการประกาศแต่งตั้งเสนาบดี, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 9 (เมษายน ร.ศ.111), หน้า 25-28.

1. กระทรวงมหาดไทย บังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายเหนือและเมืองลาว ประเทศราช
2. กระทรวงกลาโหม บังคับบัญชาหัวเมืองปักษ์ใต้ฝ่ายตะวันตก-ตะวันออก และเมืองมลายูประเทศราช
3. กระทรวงการต่างประเทศ ว่าการเฉพาะการต่างประเทศ
4. กระทรวงวัง ว่าการในพระราชวัง และกรมซึ่งใกล้เคียงกับราชการในพระองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว
5. กระทรวงเมือง (ภายหลังเรียกว่ากระทรวงนครบาล) ว่าการการไปรษณีย์ คือกรมสุรัสวดีและรักษาคนโทษต่อมาจึงบังคับบัญชาภายในเขตแขวงกรุงเทพฯ
6. กระทรวงเกษตราธิการ ว่าการเพาะปลูก ค้าขาย ป่าไม้ และบ่อแร่
7. กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ว่าการภาษีอากร และเงินใช้จ่ายแผ่นดิน
8. กระทรวงยุติธรรม บังคับศาลที่ชำระความทั้งแพ่ง อาญา นครบาล
9. กรมยุทธานธิการ จัดตรวจตราในกรมทหารบก ทหารเรือ ซึ่งจะมีผู้บังคับบัญชาทหารบก ทหารเรือ คางหากอีกตำแหน่งหนึ่ง
10. กระทรวงธรรมการ บังคับบัญชาเกี่ยวกับพระสงฆ์ บังคับการโรงเรียน และโรงพยาบาลทั่วพระราชอาณาเขต
11. กระทรวงโยธาธิการ ตรวจการก่อสร้าง ทำถนน ซุกคลอง และการช่างทั่วไป ทั้งการไปรษณีย์โทรเลข หรือรถไฟ ซึ่งจะมีต่อไป
12. กระทรวงมุรธาธิการ รักษาพระราชลัญจกร รักษาพระราชกำหนดกฎหมาย และหนังสือราชการทั้งปวง.

มอบหมายให้เริ่มวางแผนงานในด้านกาปกครองเพียงกระทรวงเดียว โดยมีจุดมุ่งหมายให้
มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบบังคับบัญชาและปกครองหัวเมืองทั้งหมดในประเทศ³⁸ ก็จะ
เห็นได้จากพระราชดำรัสตอนหนึ่งของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวซึ่งทรงอธิบายต่อสมเด็จพระ
กรมพระยาดำรงราชานุภาพเกี่ยวกับความสำคัญของกระทรวงมหาดไทยว่า

... การรักษาพระราชอาณาเขตด้วยจัดการปกครอง
หัวเมืองให้เป็นระเบียบเรียบร้อย ซึ่งเป็นการสำคัญกว่า
มากการนั้นตกอยู่ในหน้าที่กระทรวงมหาดไทยยิ่งกว่ากระทรวง
อื่น เพราะหัวเมืองทั้งปวงขึ้นอยู่ในกระทรวงมหาดไทยโดย
มาก...³⁹

ภายหลังที่ได้ทรงมีพระบรมราชโองการประกาศตั้งกระทรวงแล้ว ก็ได้ทรงโปรด
เกล้าฯ ประกาศแต่งตั้งพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ให้ดำรงตำแหน่ง
เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2435⁴⁰ เมื่อพระเจ้าน้องยาเธอ
กรมหมื่นดำรงราชานุภาพทรงเข้ารับตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยแล้ว ก็ทรงได้รับ
มอบพระราชโองบายเฉพาะของกระทรวงมหาดไทยซึ่งถือว่าเป็นจุดมุ่งหมายของการจัดการ
ปกครองหัวเมืองในภายหน้าไว้คือ⁴¹

1. ดำเนินการเปลี่ยนแปลงลักษณะการปกครองแบบกระจายอำนาจเป็นแบบรวม
อำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง
2. รวมการบังคับบัญชาหัวเมืองซึ่งเคยแยกกันอยู่ 3 กรมคือ มหาดไทย กลาโหม
และกรมท่า ให้รวมอยู่ในกระทรวงมหาดไทยแต่เพียงกระทรวงเดียว
3. จัดรวมหัวเมืองเป็นมณฑลตามความเหมาะสมของภูมิลำเนา และให้สะดวกแก่
การปกครองโดยมีสมุหเทศาภิบาล ทำหน้าที่บังคับบัญชาทุกมณฑล

³⁸ จักรกฤษณ์ นรนิติตุงการ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 78.

³⁹ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพกับพระยาราชเสนา, เรื่องเดิม, หน้า 2.

⁴⁰ พระบรมราชโองการแต่งตั้งเสนาบดี, เรื่องเดียวกัน, หน้า 26.

⁴¹ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพกับพระยาราชเสนา, เรื่องเดียวกัน, หน้า 180.

4. การเปลี่ยนแปลงที่ทรงพระราชดำรินั้นจะคอยดำเนินการเป็นขั้น ๆ เพื่อมิให้เกิดความวุ่นวายได้

จากนโยบายของกระทรวงมหาดไทยทั้ง 4 ชั้นนี้ ได้แสดงให้เห็นพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงดำเนินการเพื่อยุบประเทศราชของไทยให้มารวมเป็นหัวเมืองในราชอาณาจักรทั้งหมด เป็นการเสริมสร้างความเป็นเอกภาพของชาติ (National Unity) ให้มั่นคงและเพื่อขจัดความแตกต้งแยกของชนชาติต่าง ๆ ภายในราชอาณาจักรให้หมดไป⁴²

อนึ่ง สำหรับความมุ่งหมายในการรวมอำนาจการปกครองและบังคับบัญชาหัวเมืองมาไว้ที่กระทรวงมหาดไทยแต่เพียงกระทรวงเดียวนั้น ก็เพื่อจัดระเบียบการปกครองประเทศเป็นแบบรวมอำนาจ (Centralization) และยังต้องการที่จะจัดสรรราชการให้มีเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) ทั้งนี้ เพื่อให้กิจการในด้านการปกครองเป็นไปอย่างมีระเบียบแบบแผนและมีมาตรฐานเดียวกัน ขจัดความสับสนเปลืองความล่าช้าในการปฏิบัติงานและแก้ไขข้อขัดแย้งในการจัดการปกครองซึ่งเคยมีมาแต่เดิม⁴³

สำหรับพระราชประสงค์ประการที่สามที่ทรงจัดการปกครองแบบรวมอำนาจนั้น จำเป็นจะต้องใช้รูปการปกครองส่วนภูมิภาคโดยกำหนดให้มีสาขาของกระทรวงใหญ่ในนครหลวงรับหน้าที่ดูแลจัดการกิจการของตนในส่วนภูมิภาคนั้น ๆ สำหรับระบบเทศบาลที่รัฐบาลได้นำมาใช้ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคนั้น เป็นแบบแผนการปกครองที่อังกฤษได้ใช้อยู่ในประเทศพม่าและมลายู ซึ่งนับเป็นแนวความคิดสมัยใหม่ที่จะสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประเทศ และเพื่อเป็นปัจจัยสำคัญในการขยายราชการบริหารไปยังส่วนภูมิภาค⁴⁴

⁴² จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 82.

⁴³ เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน.

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 82.

การจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาล ได้เริ่มในปีแรกเมื่อ พ.ศ. 2437 และได้ดำเนินการ
ติดต่อกันเรื่อยมาจนถึง พ.ศ. 2449 นับเป็นการยกเลิกประเพณีการปกครอง "แบบกินเมือง"
ซึ่งเป็นแบบแผนการปกครองดั้งเดิมของไทยในสมัยโบราณอย่างสิ้นเชิง

ลักษณะการเทศาภิบาล

เพื่อพิจารณาลักษณะการเทศาภิบาล ซึ่งเป็นระบบการปกครองที่ได้นำมาใช้ในการ
ปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาคใน พ.ศ. 2437 สมควรที่จะทบทวน
หลักการของเทศาภิบาลให้เข้าใจเสียก่อน ดังจะเห็นได้จากคำจำกัดความซึ่ง พระยาราช-
เสนา (ศิริ เทพหัสดิน ณ อยุธยา) ได้อธิบายไว้ว่า

การเทศาภิบาลคือการปกครองโดยลักษณะที่จัดให้มีหน่วย
บริหารราชการอันประกอบด้วยตำแหน่งข้าราชการทางपुर
เนตรกระทรวงพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และเป็นทีไว
วางใจของรัฐบาลของพระองค์ รับแบ่งภาระของรัฐบาลกลาง
ซึ่งประจำแต่เฉพาะในราชธานีนั้น ออกไปดำเนินการในส่วน
ภูมิภาคอันเป็นที่ไกลชดติดต่อกันยากลำบาก เพื่อให้ได้รับความ
ร่มเย็นเป็นสุข และความเจริญทั่วถึงกัน โดยมีระเบียบแบบ
แผนอันเป็นคุณประโยชน์แก่พระราชอาณาจักรด้วย ฯลฯ จึง
แบ่งส่วนการปกครองแคว้นแควนออกโดยลำดับชั้นเป็นมณฑล 45

⁴⁵ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทวัญวิมลสาร ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ชำระ
พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 4 หน้า 115.

มณฑล คือรวมเขตจังหวัดตั้งแต่สองจังหวัดขึ้นไปมากบางน้อยบาง สุดแต่ให้ความ
สะดวกในการปกครองตรวจราชการของสมุหเทศาภิบาลจัดเป็นมณฑลหนึ่ง มีข้าราชการ
ชั้นสูงเป็นผู้บัญชาการ เป็นประธานข้าราชการมณฑลละหนึ่ง นอกจากตำแหน่งสมุหเทศาภิบาล
ยังมีข้าหลวงรองเป็นเจ้าหน้าที่แผนกราชการของมณฑล และมีข้าราชการเจ้าพนักงานสำหรับ
ช่วยปฏิบัติราชการตามสมควร.

จังหวัด⁴⁶ อำเภอบ้านลาดและหมู่บ้าน⁴⁷ และแบ่งหน้าที่ราชการเป็นส่วนจัดตั้งเป็นพนักงาน ทานองการของกระทรวง ในราชธานี อันเป็นวิธีนำมาซึ่งความเป็นระเบียบเรียบร้อย รวดเร็ว และโดยเฉพาะอย่างยิ่งระงับทุกขบ่ารุงสุขด้วยความเที่ยงธรรมแก่อาณาประชาราษฎร์⁴⁸

จากคำจำกัดความนี้ได้แสดงว่า ลักษณะการเทศาภิบาลนั้น เป็นระบบการปกครองชนิดหนึ่งที่รัฐบาลกลางจัดข้าราชการส่วนกลาง ไปบริหารราชการในท้องที่ต่าง ๆ แทนที่ส่วนภูมิภาคจะดำเนินการบริหารงานทางด้านการปกครองของตนเองตั้งแต่ก่อน ดังนั้น ระบบการปกครองแบบเทศาภิบาล จึงเป็นระบบการปกครองที่รวมอำนาจในส่วนต่าง ๆ ของประเทศเข้ามาไว้ในส่วนกลางอย่างเป็นระเบียบเรียบร้อยนั่นเอง⁴⁹

ส่วนมณฑลเทศาภิบาลนั้น มีลักษณะเป็นส่วนหนึ่งของระบบการปกครองแบบเทศาภิบาล โดยมีอาณาเขตรวมเมืองหลาย ๆ เมืองเข้าด้วยกัน และอยู่ในความดูแลบังคับบัญชาของข้าหลวงเทศาภิบาล ซึ่งมีฐานะเป็นข้าราชการต่างพระเนตรกระพรวนของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งได้ทรงมอบความไว้วางพระราชหฤทัยคัดเลือกจากขุนนางชั้นผู้ใหญ่ ทั้ง

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 116.

จังหวัด แรกก่อนเรียกเมือง รวมเขตอำเภอกิ่งตั้งแต่สองอำเภอขึ้นไปถึงหลายอำเภอ ก็มี จัดเป็นจังหวัดหนึ่ง รองถัดจากมณฑลลงมาให้มีอาณาเขตพอควรแก่ความเจริญและความสะดวกในการตรวจตราปกครองของบุวาราชการ จังหวัดหนึ่งมีข้าราชการผู้ใหญ่เป็นตำแหน่งบุวาราชการเมือง หรือที่เรียกว่า ข้าหลวงประจำจังหวัด.

⁴⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 117.

อำเภอบ้านลาด และหมู่บ้าน เป็นส่วนรองถัดจากจังหวัดลงมาโดยลำดับชั้น ทั้งท้องที่และเจ้าพนักงานมีหน้าที่ใกล้ชิดติดต่อกับประชาราษฎร์.

⁴⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 114.

⁴⁹ จักรกฤษณ์ นรนิติติกุงการ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 169.

ทหารและพลเรือนที่มีวุฒิความรู้และความสามารถไปปฏิบัติราชการให้ประชาชนได้รับความ
สุขุมผลละหนึ่งคน⁵⁰

ฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่า หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีส่วนสนับสนุนให้รัฐบาล
สามารถดึงอำนาจการปกครองจากหัวเมืองต่าง ๆ เข้ามายู่ในส่วนกลางได้อย่างแท้จริง
นับเป็นแบบฉบับการปกครองซึ่งได้ใช้กันอยู่จนถึงปัจจุบัน

สำหรับการเปลี่ยนแปลงสภาพประเทศราชให้เข้ามาอยู่ภายในพระราชอาณาจักร
ด้วยความสะดวกนั้น ปรากฏว่าสมเด็จพระยาค่างราชานุภาพโคทรงจัดให้มีระเบียบ
บริหารราชการเป็นพิเศษ โดยใช้วิธีประเมินประนอมกันระหว่างประเพณีท้องถิ่นกับระเบียบ
แบบแผนอันจะจัดใหม่ในระยะหัวเลี้ยวหัวต่อ กล่าวคือโคทรงจัดส่งพระยาศรีสหเทพขึ้นไป
ตรวจราชการปกครองมณฑลลาวเฉียงหรือมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือใน พ.ศ. 2442 เพื่อ
ตกลงจัดการปกครองหัวเมืองทางเหนือเสียใหม่⁵¹ ดังปรากฏอยู่ในกฎหมาย "ข้อบังคับ
ลักษณะปกครองมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ ร.ศ. 119" (พ.ศ. 2443) ทั้งนี้ จึงพิจารณาได้
ว่าสภาพความเป็นประเทศราชของดินแดนลานนาโคสิ้นสุดลงตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

การจัดการปกครองมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ ร.ศ. 119 (พ.ศ. 2443)⁵²

การจัดการปกครองมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือนี้มีข้อพิเศกว่าการจัดการปกครอง
มณฑลอื่น ๆ ซึ่งได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440)
 ทั้งนี้ เพราะชนบทรรมนิยมและวัฒนธรรมในดินแดนนั้น ยังแตกต่างจากทางกรุงเทพฯอยู่มาก

⁵⁰ เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน.

⁵¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ร.5 ม58/33, เรื่องเดียวกัน.

พระยาศรีสหเทพฯ ออกไปจัดการราชการทางมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือในปี
ร.ศ. 118-119.

⁵² มณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ เดิมมีชื่อเรียกว่า มณฑลลาวเฉียง และต่อมาภายหลัง
จึงได้เปลี่ยนชื่อเป็นมณฑลพายัพ.

นอกจากนี้สิทธิพลและอำนาจในการปกครองก็ยังอยู่ในมือของเจ้านายฝ่ายเหนือ ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก ดังนั้น เพื่อให้การเปลี่ยนแปลงการปกครองในดินแดนดังกล่าวเป็นไปอย่างราบรื่น จึงได้ตราข้อบังคับเกี่ยวกับการปกครองขึ้นโดยเฉพาะเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน ร.ศ.119 (พ.ศ.2443) เรียกว่า "กฎเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เป็นข้อบังคับสำหรับปกครองมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ ร.ศ.119"⁵³

อนึ่ง สำหรับตำแหน่งข้าราชการในมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือก็ได้มีการกำหนดชื่อเรียกเสียใหม่เป็นภาษาพื้นเมืองเพื่อความสะดวกในการบริหาร⁵⁴ กล่าวคือ

คำว่า	ข้าหลวงเทศาภิบาล	ให้เรียกว่า	ข้าหลวงใหญ่
คำว่า	ผู้ว่าราชการเมือง	ให้เรียกว่า	เคาสนามหลวง
คำว่า	อำเภอ	ให้เรียกว่า	แขวง
คำว่า	กำนัน	ให้เรียกว่า	แคว้น
คำว่า	ผู้ใหญ่บ้าน	ให้เรียกว่า	แกบ้าน

ส่วนการแบ่งอาณาเขตมณฑลก็ได้จัดเป็นพิเศษกล่าวคือ ในมณฑลได้แบ่งอาณาเขตขึ้นรองลงมาเป็น นคร และ เมือง สำหรับคำว่า นคร นั้นหมายถึงพื้นที่ ๆ กว้างใหญ่ และมีความเจริญมากกว่าเมือง คือ หมายถึงตัวเมืองกับเมืองขึ้นของเมืองนั้นรวมกัน เช่น นครเชียงใหม่ ได้แก่เมืองเชียงใหม่กับเมืองขึ้นของเชียงใหม่รวมกัน นอกจากนี้ในนครเชียงใหม่และนครน่าน ยังแบ่งเขตการปกครองออกเป็นสองส่วน คือ หัวเมืองชั้นในและหัวเมืองชั้นนอก⁵⁵ ดังจะเห็นได้จากแผนภูมิอธิบายต่อไป

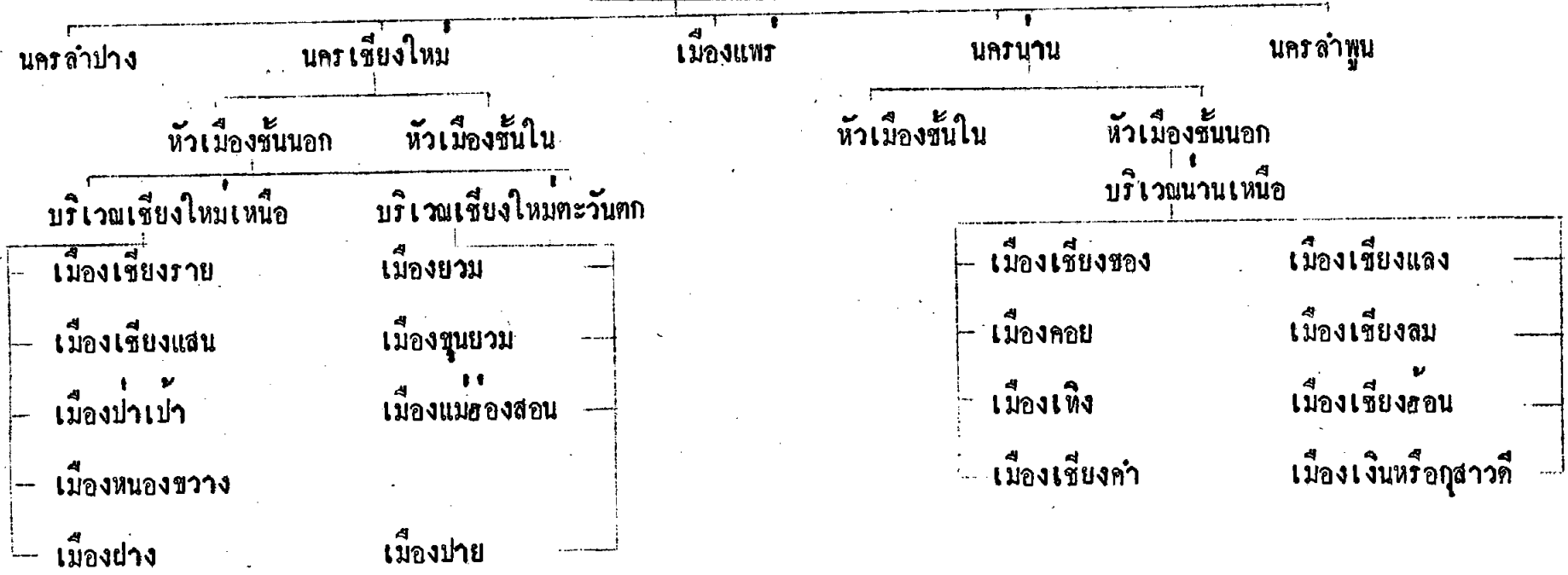
⁵³"ข้อบังคับสำหรับปกครองมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ ร.ศ.119," ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 17 (กรกฎาคม, ร.ศ.119), หน้า 177.

⁵⁴เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน.

⁵⁵จักรกฤษณ์ นรนิติตุงการ, เรื่องเดิม, หน้า 246.

การแบ่งเขตการปกครองในมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ⁵⁶

มณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ



⁵⁶ จักรกฤษณ์ นรนิติติกุลการ, เรื่องเดิม, หน้า 245.

การจัดสวนราชการในกรุงเทพมหานคร

ข้าราชการประจำมณฑลในมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือประกอบด้วย

ข้าหลวงใหญ่ มีหน้าที่ตรวจและจัดราชการในมณฑลทางพระเนตรพระกรรณของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และเป็นข้าหลวงพิเศษจัดการศาลยุติธรรมตามพระราชบัญญัติจัดศาลยุติธรรมตามหัวเมือง อนึ่ง การโยกย้ายผลักดันและถอดถอนข้าหลวงใหญ่อยู่ในพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์เท่านั้น⁵⁷

สำหรับอำนาจของข้าหลวงใหญ่นั้นสามารถจำแนกได้คือ

ก) บังคับบัญชาเคาสนามหลวงทั้งปวงในมณฑลตามพระราชกำหนดกฎหมายและระเบียบของทางราชการ

ข) ถ้ามีกรณีพิพาทระหว่างเมือง ข้าหลวงมีอำนาจที่จะดำเนินการตรวจและตัดสินคดีความนั้น ๆ

ค) ในกรณีที่มีเรื่องวิวาทกัน ข้าหลวงสามารถแต่งตั้งหรือถอดถอนข้าราชการคนหนึ่งคนใดเป็นการชั่วคราว แต่ต้องรับเสนอขออนุญาตต่อเสนาบดีจากกรุงเทพฯ โดยเร็วที่สุด

ง) สามารถออกหมายตั้งกรมการพิเศษเป็นตำแหน่ง หลวงหรือขุน หรือหมื่น หรือพระยา ฯลฯ

จ) ในด้านการเงิน รัฐบาลได้มอบอำนาจให้สามารถสั่งโอนเงินที่มีเหลืออยู่ในงบประมาณมาจ่ายในราชการได้รายหนึ่งไม่เกิน 1,000 บาท⁵⁸

นอกจากอำนาจดังกล่าวแล้ว ข้าหลวงใหญ่ยังมีอำนาจร่วมกับข้าหลวงยุติธรรมในการออกกฎหมายเพื่อตราใช้บังคับในมณฑลภายใต้เงื่อนไขต่อไปนี้

⁵⁷ "ข้อบังคับ...ร.ศ.119," เรื่องเดิม, หน้า 179.

⁵⁸ เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน.

1. เมื่อข้าหลวงใหญ่กับข้าหลวงยุติธรรม พร้อมกันเห็นว่าจะมีกฎหมายใด สำหรับใช้ในมณฑลพายัพทั่วไปแล้ว ให้พร้อมกันร่างกฎหมายนั้นส่งไปยังกรุงเทพฯ ขอรับพระบรมราชานุญาต แล้วจึงออกเป็นกฎหมายได้
 2. ถ้าเป็นเรื่องควน ข้าหลวงใหญ่และข้าหลวงยุติธรรมสามารถจะออกกฎหมายได้ โดยทันทีแล้ว ก็ให้ประกาศใช้กฎหมายนั้น ๆ ได้ แต่มีขอเฝ้าฯต้องส่งกฎหมายฉบับนั้นลงมา กรุงเทพฯ เพื่อขอรับพระราชานุญาตภายในกำหนด 6 เดือน
 3. อำนาจเช่นว่านี้มีกำหนดโทษปรับเป็นเงินไม่เกิน 200 บาท หรือจำขังไม่เกิน 6 เดือน และกฎหมายที่ออกมานั้น จะต้องไม่ขัดกับหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรี⁵⁹ จากอำนาจที่มอบให้กับข้าหลวงมณฑลนี้อย่างกว้างขวางได้แสดงให้เห็นถึงความมณฑล ตะวันตกเฉียงเหนือมีความสำคัญมากมณฑลหนึ่ง ฉะนั้น บุคคลที่จะเป็นข้าหลวงมณฑลนี้จะต้อง มีอำนาจพิเศษ เพียงพอที่จะบังคับบัญชากิจการต่าง ๆ ในลุ่มลงไปด้วยดี เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยให้แก่มณฑลนี้ อันจะก่อให้เกิดความมั่นคงต่ออำนาจอธิปไตยของชาติด้วย
- ข้าหลวงรอง มีหน้าที่เป็นผู้ช่วยราชการของข้าหลวงใหญ่ในกิจการงานต่าง ๆ และเป็นที่ปรึกษาราชการของข้าหลวงใหญ่มี 5 ตำแหน่ง

ก. ข้าหลวงยุติธรรม มีฐานะเป็นข้าหลวงพิเศษตามพระราชบัญญัติศาลยุติธรรม ตามหัวเมือง กล่าวคือ เป็นผู้จัดการวางแผนแผนกฎข้อบังคับสำหรับศาลทั้งปวงในมณฑลแล้ว แต่จะเห็นควร เป็นผู้พิจารณาพิพากษาตามที่ศาลเมืองไม่มีอำนาจจะพิจารณาได้ และดำเนินการพิจารณาพิพากษาความอุทธรณ์ทั้งหลายที่เกิดในมณฑล ยกเว้นแต่ศาลต่างประเทศ เป็นผู้มีอำนาจตั้งผู้พิพากษาให้ทำการในระหว่างยังไม่ได้รับตราจากเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ได้ไม่เกิน 6 เดือน⁶⁰

✓⁵⁹ พระพิศาลสงคราม "ประกาศว่าด้วยข้าหลวงใหญ่ข้าหลวงยุติธรรมมณฑลพายัพ พร้อมกันตั้งกฎหมายได้," ตำราปกครอง, เล่ม 1 (พระนคร: โรงพิมพ์ศิริเจริญ, ร.ศ. 121), หน้า 253-54. อ้างจาก จักรกฤษณ์ นรนิติคฤงการ เรื่องเดิม, หน้า 247.

⁶⁰ "ข้อบังคับ... ร.ศ. 119," เรื่องเดิม, หน้า 179.

ข. ข้าราชการ มีหน้าที่ตรวจเช็คเก็บภาษีที่ดินและภาษีอากรทั้งปวงที่ไม่ได้

ผูกขาด

ค. ข้าราชการคลัง ตรวจจัดการคลัง และจัดการภาษีอากรผูกขาด

ง. ข้าราชการโยธา ทำหน้าที่ก่อสร้างและรักษาสถานที่ต่าง ๆ ในมณฑลทุกอย่าง

จ. ข้าราชการป่าไม้ ดำเนินการตรวจรักษา เก็บภาษีอากรจากของที่เกิดในป่า และเก็บเงินค่าตอภาษีไม้ทั้งปวง⁶¹

สำหรับตำแหน่งข้าหลวงชั้นรอง 5 ตำแหน่งนี้เป็นตำแหน่งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งจะได้รับการแต่งตั้งหรือถอดถอนจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเท่านั้น จึงมีความสำคัญ และมีส่วนในการบริหารการปกครองมณฑลเป็นอย่างมาก นอกจากจะมีตำแหน่งข้าหลวงใหญ่ และข้าหลวงรองแล้ว ข้าราชการในกองมณฑลก็ยังประกอบด้วย ข้าราชการชั้นรองและเสมียนพนักงาน ซึ่งมีมากพอสมควรแก่งานที่ได้รับมอบหมาย.

การจัดสวนราชการในนครและเมือง⁶²

ในนครและเมืองของมณฑลพายัพประกอบด้วยข้าหลวง 3 นายซึ่งทำหน้าที่ปกครองและบริหารกิจการต่าง ๆ รวมเรียกว่า "เคาสนามหลวง" ซึ่งประกอบด้วยเจ้าผู้ครองเมืองหรือผู้ครองเมือง 1 คน ข้าหลวงประจำนครหรือเมือง 1 คน และข้าหลวงผู้ชาย 1 คน สำหรับเมืองใดที่แบ่งเขตเป็นบริเวณก็ให้มีข้าหลวงบริเวณอีกบริเวณละ 1 คน

ตำแหน่งเคาสนามหลวงและข้าหลวงบริเวณเป็นตำแหน่งที่พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งตามพระราชอัชฌาศัย ทั้งนี้ โดยให้มีหน้าที่บังคับบัญชาและรับผิดชอบในราชการบ้านเมืองทั่ว ๆ ไป และมีหน้าที่ในการออกประกาศขอมังคัมเพื่อใช้ในนครและเมืองได้ในบางกรณี

⁶¹ เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน.

⁶² เรื่องเดียวกัน, หน้า 184.

คือ ในกรณีที่จะต้องออกประกาศตามคำสั่งของข้าหลวงใหญ่เพื่อจะแจ้งให้ราษฎรได้ทราบ พระราชกำหนดกฎหมายหรือกฎข้อบังคับสำหรับเมืองหรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคนทั่วไป นอก จากนี้เคาสนามหลวงมีอำนาจที่จะตั้งกฎและข้อบังคับซึ่งใช้ในการปรับโทษคดีที่คิดเป็นเงิน ไม่เกิน 100 บาท หรือจำขังไม่เกิน 3 เดือน แต่กฎข้อบังคับดังกล่าวจะต้องไม่ฝ่าฝืนกฎหมายของแผ่นดินไม่ขัดกับสัญญาทางพระราชไมตรี และต้องได้รับอนุมัติจากข้าหลวงใหญ่และ ข้าหลวงยุติธรรมเสียก่อนจึงจะใช้ได้

สำหรับอำนาจและหน้าที่ของข้าราชการในเคาสนามหลวงแต่ละคนนั้นอาจสรุปได้

คือ

เจ้าผู้ครองเมืองหรือผู้ครองเมือง มีหน้าที่เป็นผู้รักษาราชการในบ้านเมืองให้เรียบร้อย ดำเนินการจับกุมและป้องกันโจรผู้ร้ายในพื้นที่ในสองขบ เป็นผู้รักษาพระราชกำหนดกฎหมายและดูแลไม่ให้ผู้ใดล่วงละเมิดกฎหมายได้ นอกจากนี้รัฐบาลยังได้มอบหมายให้เมืองอำนาจบังคับบัญชาเจ้านายฝ่ายเหนือตามที่ขอควยราชการและขอควยกฎหมาย

ข้าหลวงประจำนครหรือเมือง มีหน้าที่ตรวจราชการในพื้นที่บ้านเมืองต่างหูทางตาของข้าหลวงใหญ่ทั่วไปทุกอย่าง มีหน้าที่ในด้านการต่างประเทศและในด้านการคดี คือ รับรองและโต้ตอบหนังสือกับต่างประเทศตามคำอนุมัติของข้าหลวงใหญ่และให้คำอนุญาตต่อพนักงานอัยการที่จะดำเนินการฟ้องร้องคดีความตามที่เห็นสมควร

ข้าหลวงประจำนครหรือเมือง มีอำนาจที่จะย้ายตำแหน่ง ลดเงินเดือนข้าราชการชั้นต่ำกว่าพนักงานรองลงไปนั้นได้ทุกตำแหน่ง มีอำนาจสั่งให้หยุดยั้งหรือถอนอาญาหมายคำสั่งของเจ้านายคนใดก็ตามที่เห็นว่าไม่ถูกต้องตามระเบียบราชการ หรือไม่ถูกต้องตามพระราชกำหนดกฎหมายในระหว่างมิใช่บอกไปหาหรือที่ว่าการมณฑลหรือบอกไปยังกรุงเทพฯ ได้ทุกอย่าง นอกจากนี้ข้าหลวงประจำนครหรือเมืองยังมีอำนาจในการตรวจและเซ็นชื่อในคำพิพากษาระหว่างที่ยังไม่มีการตั้งศาลประจำนครหรือเมืองนั้น ๆ ด้วย

ข้าหลวงผู้ช่วย มีหน้าที่เป็นผู้ช่วยราชการของข้าหลวงประจำนครหรือเมือง และในกรณีที่ข้าหลวงประจำนครหรือเมืองไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ไม่ว่าจะในกรณีใด ๆ

ข้าหลวงผู้ช่วยจะทำหน้าที่รักษาการในตำแหน่งแทนโดยได้รับความเห็นชอบจากข้าหลวงใหญ่⁶³

นอกจากเคาสนามหลวง ซึ่งทำหน้าที่ในการบริหารราชการในนครและเมืองแล้ว ก็ยังมีข้าราชการชั้นรองจากเคาสนามหลวง ซึ่งมีฐานะเป็นผู้ช่วยราชการอีก 6 ตำแหน่งควย เรียกว่า "เสนา 6 ตำแหน่ง" ประกอบด้วย ตำแหน่งมหาดไทย ตำแหน่งยุติธรรม ตำแหน่งนา ตำแหน่งคลัง ตำแหน่งทหาร และตำแหน่งวัง ตำแหน่งทั้ง 6 นี้ จะเป็นตำแหน่งซึ่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยได้เสนอความเห็นต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเพื่อกำเนนการแต่งตั้งเพื่อทำหน้าที่บริหารและรับผิดชอบงานในแต่ละแขนงของมณฑลโดยเฉพาะคือ⁶⁴

1. ตำแหน่งมหาดไทย มีหน้าที่ในการปกครองท้องที่ จัดการอาณาเขตของหมู่บ้าน แคว้น แขวง ที่อยู่ในความรับผิดชอบของตน ดูแลทางด้านการศึกษา การพยาบาล การศาสนา ด้านธุรการในสถานที่ทำการต่าง ๆ ควย นอกจากนี้ยังควบคุมกิจการพาหนะทั้งปวงในนครหรือเมืองควย

2. ตำแหน่งยุติธรรม มีหน้าที่รับผิดชอบในการพิจารณาพิพากษาคดี จัดการวางแบบแผนในศาล และเป็นที่ยปรึกษาทางกฎหมายของเคาสนามหลวง

3. ตำแหน่งนา รับผิดชอบในด้านการดูแลบำรุงไร่นา เรือกสวนเหมืองแร่ และดำเนินการเก็บเงินผลประโยชน์บางอย่างเช่น เงินทดแทนเกณฑ์⁶⁵ ค่าไร่นา ค่าที่ดิน ภาษียาสูบ ภาษีอื่น ๆ อาทิ การออกบัตรอนุญาตค้าโค กระบือ สุกร และใบอนุญาตค้าขายสัตว์พาหนะ เป็นต้น

⁶³"ซอฮังคัม...รศ.119," เรื่องเดียวกัน, หน้า 184.

⁶⁴เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน.

⁶⁵กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ร.5 ม58/33, เรื่องเดิม,

การเก็บเงินค่าแรงแทนเกณฑ์ได้เริ่มขึ้นเมื่อพระยาศรีสทเทพขึ้นไปจัดราชการมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือในปี ร.ศ.118 (พ.ศ.2442) โดยให้ชายฉกรรจ์เสียเงินเป็นค่าแทนเกณฑ์คนละ 4 บาทใน 1 ปี.

4. ตำแหน่งคลัง รับผิดชอบในด้านภาษีผูกขาดคนละส่วนกับตำแหน่งนา และเป็น
ผู้รักษาเงิน ท่างประมาณเบิกจ่ายเงินและเก็บรักษาราชพัสดุที่มีค่าควย

5. ตำแหน่งทหาร มีหน้าที่ในการป้องกันและสืบจับโจรผู้ร้าย การตำรวจรูธ
การศึกสงคราม การรักษาคานชายแดน และการสรรพาวุธทั้งเครื่องศาสตราวุธควย

6. ตำแหน่งวัง มีหน้าที่ในคานการโยธาและการสุขาภิบาล เช่น การก่อสร้าง
ซ่อมแซมรักษาถนนหนทาง การช่าง การไปรษณีย์โทรเลข การรักษาที่ดินและบ้านเรือนของ
หลวง ตลอดจนรักษาความสะอาดประตุ เชื้อน และคูเวียง เป็นต้น

สำหรับอาณาเขตชั้นนอกของตัวเมือง ซึ่งแบ่งท้องที่ออกเป็นบริเวณและมีข้าหลวง
บริเวณเป็นผู้ดูแลเพิ่มเติมอีกนั้น อาจสรุปหน้าที่ของข้าหลวงบริเวณได้คือ ทำการตรวจตรา
รักษาการในหน้าที่ของเคาสนามหลวงทั่ว ๆ ไปทุกอย่าง ดำเนินการรับผิดชอบแขวงของ
ตนให้เป็นไปตามแบบแผน ออกประกาศต่าง ๆ ให้ราษฎรทราบตามคำสั่งของเคาสนามหลวง
ตลอดจนตรวจตราให้พระยาแสนท้าวพื้นเมืองรับราชการตามตำแหน่งและหน้าที่ นอกจากนี้
ข้าหลวงบริเวณยังทำหน้าที่คานการพิจารณาพิพากษาคดีในเมืองที่ตนบังคับบัญชาตามพระราช
กำหนดกฎหมายอีกด้วย กล่าวคือ สามารถพิจารณาตัดสินความแพ่งและความอาญาทั้งปวงใน
บริเวณ และเมื่อรวมกันกับนายแขวง มีอำนาจเป็นศาลพิจารณาความแพ่งทุนทรัพย์ไม่เกิน
100 บาท หรือความอาญาที่ตองปรับไหมไม่เกิน 100 บาท หรือจำขังไม่เกิน 3 เดือน
อาญาคังกล่าวนี้เมื่อตัดสินแล้วถือเป็นการยุติเด็ดขาดไม่มีอุทธรณ⁶⁶

นอกจากนี้ในมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือยังมีกรมการพิเศษซึ่งมีหน้าที่เป็นที่ปรึกษา
ราชการของข้าหลวงใหญ่และเคาสนามหลวงในเมืองที่กรมการพิเศษนั้นรับราชการอยู่โดย
ทั่ว ๆ ไปทุกอย่าง⁶⁷

66 "ขอมังคัม...ร.ศ.119," เรื่องเดียวกัน, หน้า 187.

67 เรื่องเดียวกัน, หน้า 188.

การจัดรูปการบริหารประจำนครและเมืองในมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือจะเห็นได้ว่ามีลักษณะพิเศษต่างจากทั้งเมืองทั่ว ๆ ไป กล่าวคือ ในฐานะที่มณฑลนี้เคยเป็นประเทศราชมาก่อน จึงมีรากฐานการปกครองเดิม โดยเจ้าผู้ครองนครหรือเมืองหลงเหลืออยู่ ดังนั้นหัวหน้าส่วนราชการในมณฑลนี้จึงประกอบด้วย เจ้าผู้ครองนครหรือเมืองร่วมกับข้าราชการพลเรือนรุ่นใหม่ซึ่งส่งมาจากกระทรวงมหาดไทยอีก 2 คน โดยยังคงให้เจ้านครเก่า ๆ นั้นมีอำนาจในการปฏิบัติงานและการรักษาความสงบเรียบร้อยต่อไป ส่วนข้าราชการของกระทรวงมหาดไทยที่ส่งไปร่วมปกครองอยู่ด้วยก็มีอำนาจในการควบคุมและตรวจตราระเบียบการให้เป็นไปอย่างสมับมือ ตลอดจนริเริ่มวางระเบียบการบางอย่างไว้ซึ่งบังคับต่อไปตามนโยบายของราชการส่วนกลาง⁶⁸

การจัดหน่วยราชการในรูปนี้ จึงเป็นการถอนอำนาจจากเจ้าผู้ครองนครมาที่ละเล็กละน้อย เพราะได้มีบัญญัติบังคับไว้ว่าเจ้าเมืองทั้งหลายจะปฏิบัติหน้าที่ได้โดยอยู่ในความควบคุมดูแลจากขุนแทนของรัฐบาลกลาง ข้อเท็จจริงดังกล่าวปรากฏอยู่ในข้อ 53 ของข้อบังคับสำหรับปกครองมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ ร.ศ. 119 ซึ่งกล่าวไว้ว่า

ข้อ 53. ข้าราชการหลวงมีหน้าที่ในการบังคับบัญชาราชการในบานเมืองทั่วไป เพราะฉะนั้น การที่จะบังคับบัญชาราชการอย่างใดก็ตาม หรือจะออกอาญาคำสั่งหรือจะมีหนังสือไปแห่งใดในราชการก็ตาม ต้องเป็นคำสั่งโดยอนุมัติของเจ้าผู้ครองนครหลวงตามระเบียบของข้อบังคับนี้ จึงควรให้ถือว่าเป็นการบังคับบัญชาซึ่งชอบด้วยราชการ⁶⁹

อนึ่งการที่กระทรวงมหาดไทยจัดให้เจ้าผู้ครองนครหลวงประกอบด้วยข้าราชการที่แต่งตั้งมาจากส่วนกลางถึงสองในสามคนนั้น จึงเป็นการแสดงว่ารัฐบาลกลางได้พยายามขยายอิทธิพลและอำนาจการปกครองเหนือเจ้าผู้ครองนครหรือเมืองอย่างเต็มที่ แต่ยังคงยกย่องให้

⁶⁸ จักรกฤษณ์ นรนิติตุงการ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 257.

⁶⁹ "ข้อบังคับ... ร.ศ. 119," เรื่องเดิม, หน้า 188.

เจ้าผู้ครองนครมีเกียรติเช่นเดิม จึงนับเป็นนโยบายที่แนบเนียนและไม่ก่อให้เกิดความแตก
 ราบระหว่างข้าราชการจากส่วนกลางและชาวพื้นเมือง ทำให้การปกครองดำเนินไปอย่าง
 ราบรื่น

ในที่สุดการดำเนินการเปลี่ยนแปลงการปกครองมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือจากสภาพ
 ประเทศราชให้รวมเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวกันของประเทศ กับบรรลุผลสมความ
 มุ่งหมาย โดยที่ทางกระทรวงมหาดไทยได้ค่อย ๆ จัดการแก้ไขระเบียบวิธีปกครองที่ละเล็ก
 ละน้อย โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อคัดแปลงให้เป็นอย่างเดียวกัน ตลอดทั้งพระราชอาณาจักรให้
 ได้ตามแผนการระยะยาว ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวก็เป็นไปอย่างสงบเงียบปราศจาก
 อุปสรรคขัดขวาง และดำเนินสืบเนื่องต่อมาจนถึงสิ้นสุดการปกครองระบอบเทศาภิบาล⁷⁰ การ
 ปกครองดังกล่าวจึงได้ยกเลิกไปโดยปริยาย

มณฑลตะวันตกเฉียงเหนือนี้ ภายหลังได้เปลี่ยนชื่ออีกเป็นมณฑลพายัพภายหลังจาก
 การตราพระราชบัญญัติปกครองมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ ร.ศ. 119 เสร็จสิ้นไปแล้ว 1 ปี⁷¹
 การแต่งตั้งข้าหลวงใหญ่ผู้มีอำนาจเต็มคนแรกของมณฑลพายัพ

เมื่อจัดระเบียบการปกครองมณฑลพายัพเสร็จสิ้นแล้ว ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่ง
 ที่ตามมาก็คือ การคัดเลือกบุคคลที่จะส่งไปบรรจุตำแหน่งราชการทางพระเนตรพระกรรณ
 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ณ ดินแดนมณฑลที่จัดไว้ การคัดเลือกดังกล่าวไม่ใช่สิ่งที่กระทำ
 ทั่วไประยะ ๆ นึก ทั้งนี้ เพราะราชการบ้านเมืองแม่จะมีหลักเกณฑ์แบบแผนการจัดไว้ดี
 เพียงไร แต่ถาใดคนที่ไม่มีความสามารถพอแล้วก็ไม่อาจดำเนินงานให้ลุล่วงตามแผนการที่
 จัดไว้ได้⁷²

⁷⁰ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทวัญวิมลพรหมสาร, เรื่องเดิม, หน้า 212.

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2476 โดยมีรัฐธรรมนูญและใช้พระ
 ราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว รัฐบาลจึงได้ยุบเลิกมณฑลทั้งหมด
 นับเป็นอวสานของการปกครองแบบเทศาภิบาล

⁷¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 195.

⁷² เรื่องเดียวกัน, หน้า 122.



เจ้าพระยาสุรเสหวิชัยภูศกต

ในที่สุดสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหมื่นค่างราชานุภาพไทรงดักสินพระทัย
เลือกพระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์⁷³ ข้าหลวงใหญ่มณฑลพิษณุโลกให้ดำรงตำแหน่งข้าหลวงใหญ่
มณฑลพายัพใน พ.ศ. 2445⁷⁴ ทั้งนี้ ก็เพราะได้ทรงพิจารณาเห็นว่า พระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์
ได้แสดงความสามารถในการบริหารและจัดการมณฑลพิษณุโลก ซึ่งเป็นมณฑลแรกที่จัดตั้งขึ้น
ใน พ.ศ. 2437 ให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี⁷⁵ ดังนั้น เมื่อได้ดำเนินการจัดการดินแดนลานนา
ให้มีสภาพเป็นมณฑลเทศาภิบาลแล้ว จึงจำเป็นต้องเลือกเฟ้นบุคคลที่จะเข้าดำรงตำแหน่ง
ข้าหลวงใหญ่มณฑลนี้เป็นพิเศษ เนื่องจากมณฑลนี้เคยเป็นประเทศราช มีการปกครองเป็น
ของตนเองมาก่อน ประกอบกับสภาพทางเศรษฐกิจซึ่งมีความอุดมสมบูรณ์ด้วยป่าไม้สักเป็นที่
สนใจของคนอังกฤษและคนในบังคับอังกฤษซึ่งได้เข้ามาอยู่ในดินแดนนี้มากกว่าที่อื่น ๆ⁷⁶ ดังนั้น
คุณสมบัติของข้าหลวงใหญ่ในมณฑลนี้จะต้องมีลักษณะพิเศษและมีความสามารถอย่างแท้จริง
เพื่อจัดการอ้อมขอบระหว่างราชการจากส่วนกลาง บรรดาเจ้านายที่เคยปกครองดินแดน
นั้นมาก่อน และกงสุลต่างประเทศให้เข้ากันได้โดยไม่มีอุปสรรคใด ๆ อันจะทำให้การบริหาร
งานไม่ดำเนินลุล่วงไปโดยสะดวก

⁷³ ต่อมาได้เป็นเจ้าพระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์ (เชย กัลยาณมิตร) อุปราชภาคพายัพ
คนแรก.

⁷⁴ "แจ้งความกระทรวงมหาดไทย," ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 19 (มกราคม,
ร.ศ. 119), หน้า 872.

⁷⁵ กระทรวงมหาดไทย, ประมวลพระราชกฤษฎีกาที่ 5 ที่เกี่ยวกับภาระ
กิจของกระทรวงมหาดไทย, เล่ม 1 (พระนคร: 2513), หน้า 64.

มณฑลพิษณุโลกประกอบด้วยเมือง 5 เมืองคือ พิษณุโลก, พิจิตร, พิชัย (อุตรดิตถ์),
สวรรคโลก, สุโขทัย.

⁷⁶ Mr. Black's report: British Subjects in Siam, August,
1895. F.O. 69/162.

เมื่อเจ้าพระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์ ได้เข้าดำรงตำแหน่งข้าหลวงใหญ่แล้วปรากฏว่า ได้จัดการบริหารงานมณฑลลวงไปด้วยดีเป็นที่เลื่องลือในหมู่ชาวต่างประเทศ จนกระทั่ง ได้มีชาวต่างประเทศ ทูลถามสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพทรงมีหลักเกณฑ์อย่างไรในการเลือกคน จึงทรงสามารถเลือกได้ถูก⁷⁷ ทั้งนี้ ก็เพราะเจ้าพระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์ เมื่อขึ้นไปเป็นข้าหลวงประจำเชียงใหม่ นั้นไม่สามารถพูดภาษาอังกฤษได้เลย แต่สามารถทำให้งงสุดอังกฤษ เกรงใจได้

จากคำกล่าวข้างต้นนี้ ได้แสดงให้เห็นว่าเจ้าพระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์ สามารถจัดการปกครองมณฑลพายัพได้อย่างดีเยี่ยม และนับว่าท่านเป็นข้าหลวงใหญ่คนแรกที่มีอำนาจสิทธิขาดในการปกครองภายหลังที่ได้เปลี่ยนแปลงเป็นมณฑลพายัพใน พ.ศ. 2443 เป็นต้นมา

ลักษณะพิเศษอย่างหนึ่งของการจัดราชการมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ ซึ่งสมควรจะกล่าวถึงก็คือ การเพิ่มข้าหลวงป่าไม้ขึ้นอีกตำแหน่งหนึ่ง ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของมณฑลนี้ ซึ่งจะต้องดำเนินงานป่าไม้ควบคู่กับการปกครองดังปรากฏในรายงานของพระยาศรีสหเทพตอนหนึ่งว่า

บรรดาเจวนายในมณฑลนี้ เกี่ยวข้องกับป่าไม้สักแทบทุกคน มากบางน้อยบุง เพราะฉะนั้นผู้ใดจะบังคับการในมณฑลนี้ต่อไป ถ้าไม่ใคร่เป็นผู้บังคับการป่าไม้ด้วยแล้วเป็นไม่สำเร็จไค เพราะฉะนั้นถามหากไทยจะบังคับการมณฑลนี้ต่อไป จะแยกกรมป่าไม้ออกไปไค⁷⁸

ดังนั้นจึงนับได้ว่า กิจการป่าไม้ในสมัยแรก ๆ นั้นมีความสำคัญทั้งในด้านการเมือง และเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ โดยมีเหตุผลที่ควรจะกล่าวถึงคือ

⁷⁷ กระจ่างมหาดไทย, เรื่องเดิม, หน้า 36.

⁷⁸ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ร.5 ม58/33, เรื่องเดิม.

1. ในค่านการเมือง กรณีพิพาทและคดีความเรื่องป่าไม้ระหว่างเจ้านายในดินแดน
 ลานนากัษรภาคในบังคับอังกฤษอันเป็นชนวนให้เกิดการโต้เถียงและฟ้องร้องกันนั้น ได้กลายเป็น
 เป็นเรื่องราวทางการเมืองระหว่างประเทศขึ้น ดังได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 ดังนั้นเพื่อเป็น
 การชดเชยพิพาทเรื่องป่าไม้ รัฐบาลไทยจึงเห็นความจำเป็นที่จะต้องเข้าควบคุมกิจการและ
 จัดการโอนป่าไม้ซึ่งอยู่ในกำมือของเจ้านายพื้นเมืองให้มาอยู่ในความดูแลของกรมป่าไม้ ทั้งนี้
 เพื่อไม่ให้เกิดการร้องเรียนในหมู่ชาวต่างประเทศขึ้นได้อีก ดังจะเห็นได้จากพระราชดำริ
 ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า

... การเรื่องป่าไม้นี้ ถ้าเราไม่จัดการให้เรียบร้อย เห็นว่า
 จะเป็นช่องทางเกิดเหตุกบฏทางประเทศ อังกฤษเป็นต้น
 คุกในภายหลัง เพราะพวกนี้พวกอังกฤษเข้ามาทำการป่าไม้
 อยู่เป็นอันมาก ถ้าป่าไม้สูญเสียไป คนเหล่านั้นก็ยอมจะฉวย
 คว้า เขาเวอนเมนต้องก็จะหาเหตุว่า เพราะเราไม่รู้จัก
 ควบคุมรอนเมืองของตน สมบัติที่ตนมีก็ไม่รู้จักที่จะรักษา
 ไว้ให้ดี ที่มีเหตุมาในเมืองพม่าก็เพราะที่พม่าไม่รู้จักการ
 เมืองให้เรียบร้อย เห็นเป็นตัวอย่างอยู่ จึงเป็นพื้นวิบัติ เป็น
 ของจำเป็นที่จะต้องรีบจัดการแก้ไขป้องกันรักษาอย่าให้พันการ
 เสื่อมไปจนเหลือที่จะเยียวยาได้⁷⁹

ความจำเป็นดังกล่าวจึงมีส่วนให้รัฐบาลกลางต้องดำเนินการจัดระเบียบแบบแผนของ
 การป่าไม้ให้รัดกุมยิ่งขึ้น พร้อม ๆ กับการจัดการปกครองมณฑลพายัพ และเป็นเหตุผลหนึ่งที่
 ทำให้ต้องรวมกิจการป่าไม้เข้ากับกระทรวงมหาดไทย และต้องมีข้าหลวงป่าไม้เพิ่มขึ้นเพื่อช่วย
 เหลือข้าหลวงใหญ่ในการดำเนินกิจการดังกล่าว

2. ในด้านเศรษฐกิจ ป่าไม้สักเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีค่ายิ่งสิ่งหนึ่งของประเทศ
 ดังนั้นผลประโยชน์ที่ได้จากการให้อนุญาตทำป่าไม้และอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับป่าไม้จึงนับว่าเป็น

⁷⁹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ร.5 ม.6.3/5 พระราชสารของ
 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึงพระเจ้านครเชียงใหม่ 9 เมษายน ร.ศ. 116.

รายได้ของแผ่นดินซึ่งจะอำนวยประโยชน์ในทางเศรษฐกิจให้แก่ประเทศอย่างมาก แต่ในสมัยแรก ๆ ปรากฏว่ารายได้นี้ตกกล่าวตกอยู่ในกำมือของเจ้านายเจ้าของป่าและเจ้าผู้ครองนครในดินแดนนั้น ๆ ทั้งนี้ เพราะทางรัฐบาลได้ตกลงมอบอำนาจให้เจ้าผู้ครองเมืองเป็นผู้รับผิดชอบในการให้เขาทำป่าไม้แต่ผู้เดียว และเมื่อใดก็ตามที่เขาได้กำไรให้แบ่งจ่ายแก่เจ้าของป่าเป็นส่วน ๆ ปรากฏว่าการแบ่งปันเงินนั้นไม่เรียบร้อย เพราะไปติดค้างอยู่ที่ผู้รับทำป่าข้าง ที่พนักงานผู้ตรวจเก็บค่าตอบแทน หายไปในคลังข้าง ทำให้เงินแผ่นดินหายไปด้วย⁸⁰

ฉะนั้น เพื่อรักษานโยบายทางด้านการเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลจึงดำริที่จะดำเนินการค่าน้ำป่าไม่เสียเอง อาทิเช่น การให้อนุญาตทำป่าไม้ การเก็บเงินค่าตอบแทน เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้ได้เงินเต็มตามจำนวนที่ควรจะได้ และจะแบ่งปันให้แก่เจ้าผู้ครองนคร หรือเจ้านครบางตามที่สมควร⁸¹

ในระยะแรก ๆ กิจการป่าไม้จึงมีความเกี่ยวพันกันทั้งในด้านการเมืองและเศรษฐกิจ ซึ่งรัฐบาลกลางจะต้องพยายามเข้าแก้ไข และจัดการให้กิจการดังกล่าวอยู่ในอำนาจของรัฐบาล โดยตกลงจัดตั้งกรมป่าไม้ขึ้นใน พ.ศ. 2439 แต่การดำเนินการนี้มีผลกระทบกระเทือนต่อเจ้านายและเจ้าผู้ครองนครในดินแดนลานนาเป็นอย่างมาก ดังนั้นเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการต่อต้านหรือขัดขึ้น รัฐบาลจึงได้ค่อย ๆ ดำเนินการเป็นขั้น ๆ มาก่อนที่จะจัดตั้งกรมป่าไม้ ซึ่งจะได้อีกกล่าวถึงต่อไป

⁸⁰ "สำเนาพระราชหัตถเลขาในรัชกาลที่ 5 ที่ 62/385 ลงวันที่ 18 กันยายน ร.ศ. 115 ถึง กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ," วนสาร, ปีที่ 20, 3 (กรกฎาคม - กันยายน, 2505), หน้า 196 - 98.

⁸¹ เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน.

การเข้าควบคุมกิจการป่าไม้

รัฐบาลกลางได้เริ่มเห็นความสำคัญของกิจการป่าไม้ใน พ.ศ. 2417 กล่าวคือ ได้เริ่มมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ จากพระราชบัญญัติเกี่ยวกับป่าไม้ชั้น 2 ฉบับ คือ

1. พระราชบัญญัติสำหรับผู้รักษาเมืองซึ่งจะทำสัญญากับบรรดาพวกชาวต่างประเทศ⁸² พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นประกาศสำหรับประเทศราชโดยบัญญัติให้ผู้รักษาเมืองหรือเจ้านครเป็นผู้แทนรัฐบาลมีอำนาจในการทำสัญญากับชาวต่างประเทศ แต่ต้องส่งสัญญาไปตรวจประทับตราและให้สัตยาบันจากรัฐบาลที่กรุงเทพฯ ก่อนจึงจะมีผลใช้บังคับได้ จึงนับได้ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายฉบับแรกที่มีจุดมุ่งหมายที่จะควบคุมการอนุญาตให้ทำป่าไม้สักโดยมีสมุหนายกเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย

2. พระบรมราชโองการว่าด้วยการภาษีไม้ขนสักและไม่กระยาเลยลงวันอาทิตย์ เดือนสี่ แรมแปดค่ำ ปีจอ พ.ศ. 2417 (จ.ศ. 1236)⁸³ กฎหมายฉบับนี้นับเป็นการวางรากฐานในการควบคุมการอนุญาตให้ทำป่าไม้สัก และการจัดเก็บภาษีไม้สักให้เป็นระเบียบและมีมาตรฐานเดียวกัน

นอกจากกฎหมายที่เกี่ยวกับป่าไม้ 2 ฉบับนี้แล้ว ในเวลาต่อมารัฐบาลไทยได้ตกลงทำสนธิสัญญาเชียงใหม่ พ.ศ. 2426 (ค.ศ. 1883) กับประเทศอังกฤษ โดยมีเงื่อนไขในข้อที่ 11 และ 12 ของสัญญาดังกล่าวได้กำหนดห้ามคนในบังคับอังกฤษเข้าทำป่าไม้ นอกจากจะได้รับหนังสืออนุญาตซึ่งได้ประทับตราสัตยาบันของรัฐบาลโดยถูกต้องแล้ว และห้ามเจ้า

⁸² "พระราชบัญญัติสำหรับผู้รักษาเมืองซึ่งจะทำสัญญากับชาวต่างประเทศ พ.ศ. 2417," ราชกิจจานุเบกษา (พฤศจิกายน, จ.ศ. 1236), หน้า 265-66.

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีข้อความรวม 6 มาตรา และเป็นพระราชบัญญัติที่ประกาศก่อนการทำสนธิสัญญาเชียงใหม่ (14 มกราคม พ.ศ. 2417), ดังนั้นคำว่าชาวต่างประเทศในประกาศจึงไม่ใ้หมายถึงเฉพาะคนในบังคับอังกฤษ แต่รวมถึงคนต่างประเทศทั่วไป.

⁸³ ราชกิจจานุเบกษา (เมษายน, จ.ศ. 1236), หน้า 400.

นายซึ่งเป็นเจ้าของป่าออกใบอนุญาตให้แก่วุฒิป่าไม้หลายคนในตำบลเดียวกัน

เมื่อได้มีสัญญาทางพระราชไมตรีกับประเทศอังกฤษแล้วปรากฏว่าคนในบังคับอังกฤษได้เข้ามาลงทุนทำป่าไม้กันมากมาย ฉะนั้น รัฐบาลจึงได้เข้าดำเนินการควบคุมการทำป่าไม้เพื่อให้รัฐบาลได้รับผลประโยชน์มากขึ้น ดังนั้นใน พ.ศ.2430 จึงได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ประกาศใช้กฎหมายอีก 2 ฉบับคือ⁸⁴

1. ประกาศพระบรมราชโองการ เรื่องไม่ขออนุญาตลงวันอาทิตย์ เดือนเจ็ด ขึ้นค่ำหนึ่ง ปีกุน นพศก จุลศักราช 1249 (พ.ศ.2430)

2. ประกาศพระบรมราชโองการฯ เพิ่มเติมเรื่องไม่ขออนุญาตลงวันจันทร์ เดือนสิบเอ็ด แรมค่ำหนึ่ง ปีกุน นพศก จุลศักราช 1249 (พ.ศ.2430)

ต่อมาการดำเนินงานป่าไม้ของคนในบังคับอังกฤษได้ขยายกว้างขวางออกไปเป็นรูปของบริษัทใหญ่ ๆ หลายบริษัทด้วยกัน บริษัทเหล่านี้ได้พยายามที่จะเข้าดำเนินการทำป่าไม้ให้มากที่สุด จึงเกิดการแก่งแย่งกันขึ้น จนถึงกับมีการเสนอให้เงินกินเปล่าแก่เจ้านายเจ้าของป่าไม้เป็นจำนวนมาก⁸⁵ จึงได้มีการฟ้องร้องมายังกระทรวงมหาดไทยเพิ่มมากขึ้น เมื่อเกิดสถานการณ์เช่นนี้ รัฐบาลกลางจึงได้พิจารณาเห็นสมควรที่จะเข้าดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยเข้าจัดการควบคุมป่าและให้ความคุ้มครองควมเป็นธรรมโดยทั่วหน้า ดังนั้นใน พ.ศ.2436 รัฐบาลจึงได้มอบหมายให้ มร. คาสเทนโจลด์ (Castenjold) ชาวเดนมาร์กซึ่งรัฐบาลจ้างให้ปฏิบัติราชการพิเศษของกระทรวงการคลัง มีกำหนด 2 ปี แต่เมื่อ มร. คาสเทนโจลด์ปฏิบัติงานเพียงปีเดียวก็สามารถดำเนินงานได้เสร็จตามสัญญา จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มาดำเนินการสำรวจสถานการณ์ทำไม้สัก ณ มณฑลพายัพ⁸⁶

⁸⁴ กระทรวงเกษตร, เรื่องเดิม, หน้า 3-4.

⁸⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

⁸⁶ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร ร.5 ม6/8 ให้ มร.เดอแคสเตนทอย เป็นผู้จัดการป่าไม้หัวเมืองลาวเฉียง 28 มกราคม ร.ศ.110.

แต่เป็นที่น่าเสียดายที่ มร. คาส เทน โจลด์ ยังไม่ทันได้ปฏิบัติภารกิจที่ได้รับมอบหมายแต่อย่างใดก็ล้มป่วยอย่างกระทันหันและถึงแก่กรรมที่จังหวัดตาก

แม้ว่าโครงการสำรวจในขั้นแรกจะต้องหยุดชะงักไปเพราะขาดเจ้าหน้าที่สำคัญ แต่รัฐบาลก็ไม่ได้เลิกล้มความตั้งใจที่จะสำรวจสถานการณ์ป่าไม้สัก และได้พยายามเลือกสรรผู้เชี่ยวชาญที่เหมาะสมมาดำเนินการอยู่ตลอดเวลา ในที่สุดก็ได้ขอความร่วมมือไปยังรัฐบาลอินเดียของอังกฤษ ซึ่งก็ได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดี โดยได้ให้รัฐบาลไทยยืมตัว มร. เฮส สเลด (Mr. H. Slade) ข้าราชการชาวอังกฤษที่มีความรู้ความสามารถในการป่าไม้และปฏิบัติงานอยู่กับกรมป่าไม้ประเทศพม่า ซึ่งมีการทำป่าไม้สักและมีลักษณะภูมิประเทศที่คล้ายคลึงกับทางมณฑลพายัพเข้ามาให้ความช่วยเหลือ

เมื่อนายสเลดได้เข้ามาทำงานแล้วก็ได้รับมอบหมายให้เดินทางขึ้นไปสำรวจป่าไม้และทำรายงานเพื่อเสนอข้อมูลให้รัฐบาลไคทราวโดยละเอียด ปรากฏว่านายสเลดได้ทำรายงานชี้แจงขอบกพร่องต่าง ๆ ที่มีอยู่ในขณะนั้นอย่างละเอียด โดยสรุปขอเสียหายว่าเนื่องจากมูลเหตุ 2 ประการ คือ⁸⁷

1. การทำป่าไม้สักในสมัยนั้น ยังไม่มีระเบียบแบบแผนในการควบคุมและคุ้มครองป่าตามหลักการวางโครงการป่าไม้เพื่อหวังผลระยะยาว ทำให้สภาพของป่าเสื่อมโทรมลง ดังนั้นนายสเลดจึงเห็นว่าควรจัดป่าออกเป็นแปลงตัดฟันรายปีเป็นจำนวนสามสิบแปลง จัดให้ทำไม้เพียงปีละแปลง โดยแยกไม้ออกเป็น 5 ชั้นตามขนาดความโตโดยรอบแคบมากกว่า 4 ก้าว (1 ก้าว = 21 ซม.) ลงมาถึงชั้นไม้ที่เมล็ดเริ่มงอก และอนุญาตให้ทำไม้เฉพาะชั้นที่ 1 เท่านั้น

⁸⁷ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ร.5 มท6/9 เรื่อง มร.สเลด ขึ้นไปตรวจป่าไม้ และได้ทำรายงานตามความเห็นที่จะจัดการต่อไป 26 มิถุนายน ร.ศ.

2. ป่าไม้สักทางภาคเหนือ เป็นป่าไม้ที่เจ้านายฝ่ายเหนือยึดครองเป็นกรรมสิทธิ์ แทนที่จะเป็นทรัพย์สินสมบัติของชาติ และอยู่ภายใต้การควบคุมบำรุงรักษาของรัฐบาลกลาง มีแต่เพียงการเก็บผลประโยชน์จากค่าต้นไม้ และมีได้มีการคุ้มครองรักษาป่าใหญ่ถูกต้องตามหลักการ ฉะนั้น จึงเห็นว่าควรจะขออนุญาตในการให้ทำป่าไม้เสีย 6 ปีแล้ว จึงเปิดอนุญาตใหม่ และให้เสียภาษีเพิ่มขึ้น และวางโครงการใหม่ตามข้อ 1

ตอจากนั้น นายสะเลค จึงได้เสนอวิธีการแก้ไขหลายประการคือ ⁸⁸

1. การทำแผนที่แบ่งป่าไม้สักและไม้อื่น ๆ ทางภาคเหนือเพื่อแสดงความหนาแน่นของต้นไม้ และมูลค่าจริงของป่าแต่ละแห่ง แล้วจึงวางโครงการทำไม้ขึ้น

2. สำหรับไม้ที่ไม่ใช่ไม้สัก ก็ควรสำรวจเพื่อนำมาใช้แทนไม้สักเป็นการสงวนพันธุ์ ไม้ใช้ประโยชน์ในทางที่เหมาะสมต่อไป

3. ป่าไม้สักในสมัยนั้นเป็นสมบัติของเจ้านายในดินแดนลานนา ทำให้เกิดความยุ่งยากในการขออนุญาตและอนุญาตทำป่าไม้ หากปล่อยให้เป็นอย่างนั้น ป่าก็จะเริ่มมรดกตกทอดต่อไปเรื่อย ๆ ไม้มีที่สิ้นสุด ยากที่จะกำหนดอาณาเขตที่แน่นอนลงไปได้ การดำเนินการควบคุมบำรุงรักษาที่จำเป็นต้องจัดทำในขณะนั้น ก็จะยุ่งยากลำบากขึ้น จึงต้องหาหนทางที่จะให้ป่าไม้เป็นสมบัติของแผ่นดินเสีย

4. ควรนำหลักวิชาการสมัยใหม่มาใช้ในการทำป่าไม้ ทั้งนี้ เพราะการทำป่าไม้ในสมัยแรก ๆ ชาวหลักวิชาทำให้ไม้แตกหักสูญหาย ดังนั้น การควบคุมบำรุงรักษาป่าไม้จึงจำเป็นต้องเป็นการป่าไม้ในการวางแผนงานปฏิบัติให้ถูกต้องตามหลักวิชาการ คือ การป้องกันรักษาป่า การจัดวางโครงการป่า และการจัดเก็บผลประโยชน์ รวมทั้งการแก้ไขสัญญาอนุญาตให้ทำไม้ได้ผลเต็มเม็ดเต็มหน่วย จำเป็นจะต้องออกกฎหมาย และรวบรวมเข้าไว้ให้เป็นระเบียบให้มีผลบังคับได้ถึงคนในบังคับต่างประเทศด้วย นอกจากนี้ก็ให้พยายามหาทางแก้ไขสัญญาทางพระราชไมตรีระหว่างประเทศ เพื่อให้ต่างประเทศยอมรับรองกฎหมายไทยด้วย

ฉะนั้น เพื่อให้บรรลุจุดประสงค์ดังกล่าว นายสะเลดมีความเห็นว่า สมควรที่รัฐบาลไทยจะต้องจัดตั้งกรมป่าไม้ขึ้นเพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับป่าไม้โดยตรง

5. การศึกษาและการฝึกฝนทางวิชาการป่าไม้ของคนไทยเพื่อนำมาดำเนินการโดยคนไทยเองต่อไป อนึ่ง ขณะนั้นยังไม่มีคนไทยคนใดมีความรู้ความสามารถในด้านวิชาการทางป่าไม้เลย จึงจำเป็นต้องจ้างชาวต่างประเทศที่ชำนาญงานแล้วมาเป็นผู้ปฏิบัติงานและครูฝึกหัด ดังนั้นจึงเห็นสมควรให้รัฐบาลไทยจัดส่งนักเรียนไทยไปศึกษาวิชาการป่าไม้เพื่อมาบริหารกิจการป่าไม้ของประเทศไทย

6. เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของรัฐในค่านาฬิกากร ค่านป่าไม้เพียงแห่งเดียวที่ตั้งอยู่ที่ชยันต ยังไม่เป็นการเพียงพอ และตั้งไม่ถูกที่หากที่จะควบคุมการจัดเก็บภาษีได้อย่างรัดกุม จึงควรเลิกค่านาฬิกาที่เมืองชยันตเสีย และจัดตั้งขึ้นใหม่รวม 4 แห่งคือที่เมืองพิชัย เมืองสวรรคโลก ปากน้ำโพ และกรุงเทพฯ ส่วนค่าตอบแทนสำหรับไม้ที่ลองลงแม่น้ำสาละวิน ควรให้ตั้งค่านาฬิกาที่เมืองมะละแหม่ง เพื่อควบคุมไม้ที่นำลงไปยังประเทศพม่า และเห็นควรปรับปรุงวิธีการจัดเก็บภาษีเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานของทางการป่าไม้

การจัดตั้งกรมป่าไม้ พ.ศ. 2439

เมื่อกระทรวงมหาดไทยได้รับรายงานเสนอขอคิดเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงกิจการป่าไม้ของนายสะเลดแล้ว พระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย จึงได้ทรงรับโครงการเพื่อพิจารณา แล้วนำความกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พร้อมกับขอพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัย พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวก็ทรงมีพระราชดำริเห็นชอบ และทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้จัดตั้งกรมป่าไม้ขึ้น⁸⁹ โดยมีสำนักงานอยู่ที่จังหวัดเชียงใหม่ เพราะสะดวกต่อการควบคุม

⁸⁹ "สำเนาพระราชหัตถเลขาในรัชกาลที่ 5 ที่ 62/385....," เรื่องเดียวกัน, หน้า 198.

"กรมป่าไม้นั้น เป็นตกลงให้ตั้งขึ้นที่ป่าไม้ทั้งปวงและค่านาฬิกาเมืองไชยนาทให้อยู่ในกระทรวงมหาดไทย"

พระราชหัตถเลขาฉบับนี้ลงวันที่ 18 กันยายน ร.ศ. 115 ดังนั้นจึงนับได้ว่ากรมป่าไม้ได้ถือกำเนิดในวันนี้ และตกลงให้วันนี้เป็นวันสถาปนากกรมป่าไม้เรื่อยมา.

การทำไม้สักซึ่งอยู่ทางภาคเหนือเป็นส่วนใหญ่

เมื่อสถาปนากรมป่าไม้ขึ้นแล้ว ก็ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้นาย เอช สเลด (Mr. H. Slade) เป็นเจ้ากรมป่าไม้เป็นคนแรก เมื่อวันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2439 เรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า The Chief Conservator of Forest⁹⁰ เจ้ากรมป่าไม้เมื่อแรกตั้งนั้นมีอำนาจที่ควรกล่าวถึงคือ

1. มีอำนาจในการให้อุญาตหรือไม่ใหญ่หนึ่งผู้ใครรับเช่าทำป่าไม้ในกรณีเห็นสมควร
2. มีอำนาจในการพิจารณาให้คนเข้ารับราชการหรือไลคนออกจากราชการ แต่มีขอแ้ววาทองเป็นเจ้าพนักงานที่มีเงินเดือนต่ำกว่า 150 บาทลงมา
3. มีอำนาจจ่ายเงินได้ตามงบประมาณที่กำหนดไว้
4. มีอำนาจฟ้องร้องคนในบังคับสยามหรือคนในบังคับต่างประเทศในกรณีที่ทำผิดพระราชบัญญัติป่าไม้ และให้ เจ้ากรมป่าไม้มีฐานะเป็นอัยการในคดีเหล่านั้นด้วย
5. มีอำนาจออกกฎหมายโดยตรงต่อกงสุลเมืองเชียงใหม่ในเรื่องที่เกี่ยวกับป่าไม้ และมีอำนาจในการออกจดหมายโดยตรงกับกระทรวงพระคลังเพื่อปรึกษาหารือเกี่ยวกับเรื่องเงินและบัญชี
6. มีอำนาจในการติดต่อโดยตรงกับกระทรวงมหาดไทย โดยไม่จำเป็นต้องผ่านข้าหลวง⁹¹

นอกจากหน้าที่ของเจ้ากรมป่าไม้ดังกล่าวแล้ว เจ้ากรมป่าไม้ยังต้องดำเนินงานร่วมกับกระทรวงมหาดไทย ดังนั้นจึงมีข้อความหรือกรณีพิเศษที่จะต้องทำการหารือขอคำสั่งเด็ดขาดจากเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย คือ

⁹⁰ กระทรวงเกษตร, เรื่องเดิม หน้า 9.

ต่อมาใน พ.ศ. 2467 ได้เปลี่ยนเรียกเป็นอธิบดีกรมป่าไม้

⁹¹ กองชดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ร.5 มท6/7 เรื่องอำนาจของเจ้ากรมป่าไม้.

1. ในกรณีที่เจ้ากรมป่าไม้จะให้สัตยาบันและยอมประทับตราให้อนุญาตผู้เช่าทำป่าไม้ เรื่องเช่นนี้เป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาอย่างละเอียดและรอบคอบ ดังนั้นจึงเห็นควรที่จะต้องดำเนินการปรึกษาและฟังคำสั่งจากเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย และให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้อนุมัติโดยตรง

2. การเรียกคนเข้ารับราชการหรือไล่ออกจากราชการในกรณีบุคคลผู้นั้นได้รับพระราชทานเงินเดือนตั้งแต่ 150 บาทขึ้นไป ทั้งนี้ เพราะเจ้าพนักงานที่ได้รับเงินเดือนเกินกว่า 150 บาทย่อมจะเป็นข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งที่มีความสำคัญพอสมควร ดังนั้นจึงควรให้เป็นที่ของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยจะทรงพิจารณาด้วย

3. ในเรื่องงบประมาณรายรับรายจ่ายนั้น ในฐานะที่กรมป่าไม้เป็นกรมหนึ่งที่ขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย ดังนั้นกระทรวงจึงมีหน้าที่ในการอนุมัติงบประมาณให้แก่กรม

4. การย้ายเปลี่ยนที่ตั้งคานภาษีไม้ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญเรื่องหนึ่งนั้น กรมป่าไม้จะดำเนินการโดยพลการไม่ได้

5. ในกรณีที่เปลี่ยนวิธีเก็บค่าตอไม้และเก็บภาษีไม้ นั้น เจ้ากรมป่าไม้ต้องทำรายงานเสนอและขอรับคำสั่งจากเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเสียก่อน⁹²

จากอำนาจอันกว้างขวางที่รัฐบาลได้มอบให้แก่เจ้ากรมป่าไม้ได้มีผลให้การดำเนินงานของกรมป่าไม้ประสบผลสำเร็จตามความมุ่งหมายซึ่งสมควรจะกล่าวถึงคือ

1. การเจรจาขอโอนกรรมสิทธิ์ป่าไม้ให้เป็นสมบัติของแผ่นดิน เมื่อตั้งกรมป่าไม้แล้ว กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ได้ทรงมอบหมายให้พระยามหาอำมาตยาธิบดี (เส็ง วิริยะศิริ) ซึ่งขณะนั้นมีบรรดาศักดิ์เป็น พระยาศรีสุทเทพ เดินทางไปเจรจากับบรรดาเจ้าผู้ครองนครในมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ เพื่อโอนอำนาจการครอบครองถือสิทธิ์ในป่าไม้ให้เป็นสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งอำนาจในการควบคุมคุ้มครองป่า

⁹² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ร.5 ม16/7 เรื่องเดิม.

และการตรวจเก็บค่าตอไม้ ปรากฏว่าการเจรจาได้ประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี⁹³ กล่าวคือได้เริ่มการเจรจาที่แคว้นที่เล็กที่สุด คือที่แพร่และน่านก่อน⁹⁴ แล้วจึงค่อย ๆ เจรจាកับเจ้านครลำปาง ลำพูน และเชียงใหม่ และในที่สุดการเจรจาก็สำเร็จลงด้วยดี เป็นผลให้เจ้านายฝ่ายเหนือไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในกิจการป่าไม้ต่อไปอีก ทั้งนี้ โดยรัฐบาลยินยอมจ่ายเงินส่วนแบ่งค่าตอไม้ให้เจ้านายฝ่ายเหนือครึ่งหนึ่งของจำนวนเงินที่เก็บได้ทุกปี และตั้งแต่นั้นมาการทำป่าไม้สักจะต้องได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตเสียก่อน จึงเป็นการยุติประเพณีการให้เขาทำป่าไม้โดยเจ้านายฝ่ายเหนือ ซึ่งได้ปฏิบัติติดต่อกันมาเป็นเวลานานอย่างสิ้นเชิง

2. การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสัญญาอนุญาตให้ทำป่าไม้เสียใหม่ให้รัดกุมยิ่งขึ้น กล่าวคือ ตามสัญญาแบบใหม่นี้จะต้องมีหลักฐานปรากฏอย่างชัดเจนว่า "ได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตแล้ว" และให้สัญญามีอายุทำการได้ 6 ปี⁹⁵

อนึ่ง เมื่อได้ตั้งกรมป่าไม้แล้ว ก็ได้เริ่มมีนโยบายการบำรุงรักษาป่าไม้ขึ้น อาทิเช่น การออกพระราชบัญญัติคุ้มครองและป้องกันป่าไม้ พระราชบัญญัติป้องกันการลักลอบซักลากไม้ขนสั๊กในป่าที่ยังไม่ได้เสียค่าตอและภาษี เป็นต้น⁹⁶

การจัดตั้งกรมป่าไม้และการดำเนินงานด้านป่าไม้ในเวลาต่อมา นับว่าได้ประสบความสำเร็จอย่างดียิ่ง ทั้งนี้ เพราะกิจการป่าไม้ได้เจริญก้าวหน้าสืบต่อมาจนถึงปัจจุบัน

⁹³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ร.5 ม16.1/19 รายงานป่าไม้พระยาสุริยเทพ 3 กุมภาพันธ์ ร.ศ.119.

⁹⁴ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ร.5 ม6/6 กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ กราบทูลในหลวงเรื่องเจ้านครเมืองน่านเมืองแพร่ไต่ถามถวายเป็นป่าไม้, 17 มิถุนายน ร.ศ.118.

⁹⁵ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ร.5 ม6.2/5 บัญชีป่าไม้ขยายสัญญาให้บริษัทรับเช่าทำ 23 กันยายน ร.ศ.120.

⁹⁶ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ร.5 ม6.1/8 ขอพระบรมราชานุญาตออกพระราชบัญญัติป้องกันการลักลอบซักลากไม้ขนสั๊กในป่า ร.ศ.118.

ฉะนั้น จึงพิจารณาได้ว่าการตกลงตั้งกรมป่าไม้ได้เป็นวิธีการที่ดีที่สุดสำหรับรัฐบาลไทยที่จะดำเนินการขจัดข้อพิพาทต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในดินแดนลานนาให้หมดสิ้นลงได้ โดยรัฐบาลสามารถเข้าควบคุมและสอดส่องกิจการดังกล่าวให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนและวิธีการที่ถูกต้อง

นอกจากการขจัดข้อขัดแย้งต่าง ๆ แล้ว การจัดตั้งกรมป่าไม้ยังอำนวยประโยชน์ในทางเศรษฐกิจให้แก่ประเทศเป็นอย่างมากด้วย ทั้งนี้ เพราะทำให้รัฐบาลสามารถเก็บรวบรวมรายได้ทั้งหมดที่เกิดจากกิจการป่าไม้มาไว้ในกำมือของรัฐบาลโดยตรง ทำให้เกิดผลประโยชน์ของแผ่นดินเพิ่มขึ้นจากเดิม

ทั้งนี้ จึงสรุปได้ว่า การจัดตั้งกรมป่าไม้มีประโยชน์ทั้งในด้านการเมืองและเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก จัดเป็นการแก้ปัญหาที่สำคัญอย่างหนึ่งของรัฐบาลในขณะนั้น.

