

บทที่ ๑๓

บทสรุป



ความสัมพันธ์ระหว่างหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือและฝ่ายใต้ของไทยกับรัฐบาลไทยสมัยกรุงรัตนโกสินทร์มีความแตกต่างกัน ในด้านประวัติความเป็นมา การปกครองที่รัฐบาลไทยมีต่อหัวเมืองประเทศราชทั้งสอง รวมทั้งความแตกต่างของสภาพสังคมและวัฒนธรรมของสองหัวเมืองเหนือและใต้ นับตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นต้นมา ไทยเริ่มปรับปรุงประเทศให้ก้าวหน้าโดยการ เปิดรับสัมพันธไมตรีจากชาติตะวันตกที่มุ่งทำสนธิสัญญากับประเทศทางเอเชีย เพื่อหวังผลประโยชน์ทั้งด้านการเมืองและการค้าของประเทศตน ชาติตะวันตกที่เริ่มมีบทบาทเกี่ยวข้องกับประเทศไทยมากขึ้น เป็นสำคัญได้แก่อังกฤษซึ่งมีดินแดนในครอบครองติดกับอาณาเขตของหัวเมืองประเทศราชทั้งฝ่ายเหนือและฝ่ายใต้ของไทย ทำให้เกิดความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันกับหัวเมืองทั้งสอง อันนำมาซึ่งการเข้าแทรกแซง ในความสัมพันธ์ที่รัฐบาลไทยมีต่อหัวเมืองประเทศราชทั้งเหนือและใต้ ความแตกต่างของสภาพสังคมและความผูกพันที่หัวเมืองทั้งสองมีต่อรัฐบาลไทย เป็นเครื่องกำหนดให้ลักษณะการแทรกแซงของอังกฤษในหัวเมืองดังกล่าวต่างกัน และยิ่งเห็นความแตกต่างกับชัดเจนขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เนื่องจากความแตกต่างกันระหว่างหัวเมืองประเทศราชทั้งสองในด้านต่าง ๆ ที่กล่าวแล้วทำให้พระราโชบายของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวต่อหัวเมืองดังกล่าวแตกต่างกันไปด้วย อันนำมาซึ่งการรวมหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือเข้าเป็นมณฑลหนึ่งของราชอาณาจักรไทย แต่ต้องโอนสิทธิครอบครองเหนือหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ ๔ รัชรัฐให้แก่อังกฤษ

ความแตกต่างในด้านต่าง ๆ ของความสัมพันธ์ระหว่างหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือและฝ่ายใต้ที่มีต่อรัฐบาลไทย ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีดังนี้คือ

ความแตกต่างในด้านประวัติความเป็นมาของหัวเมืองทั้งสอง

ศึลาจารึกในสมัยสุโขทัยได้แสดงว่า ไทยมีอาณาเขตปกครองไปถึงปลายแหลมมลายู

แต่การปกครองจะเป็นไปในรูปใดนั้นไม่ปรากฏหลักฐานแน่ชัด แต่คงจะเป็นในรูปประเทศราชที่ไทยให้เสรีภาพปกครองภายในอย่างเต็มที่ (Suzerain-Vassal state) ซึ่งเป็นคตินิยมของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในยุคนั้น โดยหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ยอมปฏิบัติตามพันธะของการเป็นเมืองขึ้นอันได้แก่การส่งเครื่องราชบรรณาการต้นไม้เงินทอง มาถวายพระมหากษัตริย์ไทยตามกำหนดเวลา การส่งกำลังทัพและเสบียงอาหารมาช่วยไทยในยามสงคราม และการยอมรับการแต่งตั้งเจ้าผู้ครองของตนจากพระมหากษัตริย์ไทย นอกจากนี้พันธะดังกล่าวแล้วไทยไม่เคยเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการปกครองภายในของหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้เลย เจ้าเมืองแต่ละเมืองมีสิทธิและอำนาจเต็มที่ในการจัดกิจการภายในเมืองของตน รวมทั้งการติดต่อกับต่างประเทศ ดูเหมือนว่าพระมหากษัตริย์ไทยในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นไม่ได้ทรงวางพื้นฐานอำนาจของไทยในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้อย่างมีเป้าหมายจริงจังมากไปกว่าการแก้ไขปัญหาชั่วคราวชั่วคราว ฐานะของหัวเมืองเหล่านี้จึงอยู่ในสภาพที่คลุมเครือ เพราะพันธะที่หัวเมืองเหล่านี้มีต่อรัฐบาลไทย ไม่อาจเป็นเงื่อนไขที่ชี้ว่า เมืองที่ส่งเครื่องราชบรรณาการนั้นจำต้องอยู่ในฐานะเมืองประเทศราช เพราะหัวเมืองชั้นนอกของไทยบางเมือง เช่น นครศรีธรรมราชก็มีพันธะผูกพันเช่นเดียวกัน ความสัมพันธ์ในฐานะเมืองขึ้นที่หัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ยังคงปฏิบัติอยู่ในขณะเดียวกันที่หัวเมืองเหล่านี้ยังคงขึ้นกับเมืองนครศรีธรรมราช และเมืองสงขลาอันมีฐานะเป็นเมืองชั้นนอกของไทย ทำให้เกิดความไม่พอใจแก่เจ้าเมืองเหล่านี้ไม่น้อย เพราะเจ้าเมืองเหล่านี้ถือว่าตนถูกกดขี่เสียยิ่งกว่าการขึ้นตรงต่อกรุงเทพฯ แต่สำหรับรัฐบาลไทยในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น มีภาระอยู่กับการทำศึกสงครามกับพม่าและการสร้างประเทศ ครั้นต่อมาความสนพระทัยของพระมหากษัตริย์ไทยอยู่ที่การสร้างอำนาจในดินแดนฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงมากกว่าหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ การยกให้เมืองนครศรีธรรมราชและหัวเมืองสงขลาดูแลบังคับบัญชาหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ แทนที่กรุงเทพฯ จะควบคุมหัวเมืองเหล่านี้โดยตรงเป็นการจัดการระยุ่งยากต่าง ๆ โดยเฉพาะเมื่อคำนึงถึงระยะทางที่ห่างไกลและระบบการคมนาคมที่ยังไม่ได้รับการพัฒนา

หัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือเคยเป็นอาณาจักรล้านนาที่มีความเจริญรุ่งเรือง มาพร้อม ๆ กับอาณาจักรสุโขทัย ทั้งยังมีสัมพันธไมตรีอันดีระหว่างอาณาจักรทั้งสอง ครั้นอาณาจักรล้านนาอ่อนกำลังลงก็ตกเป็นเมืองขึ้นของพม่าและไทยสลับกันไป <sup>ด้วยเหตุนี้เอง</sup> ~~สุดท้ายแล้ว~~ <sup>โดย</sup> จะมีความมากกว่ากัน เมื่อไทยยกกองทัพตีระงับพม่าหลังจากพม่าหลังเสียเอกราชใน พ.ศ. ๒๓๑๐ ก็ตั้งอาณาจักรขึ้นใหม่ และไทยช่วยขับไล่พม่าออกจากหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือ แล้วได้สถาปนาตระกูลเจ้าเจ็ดคนขึ้นเป็นเจ้าเมืองสำคัญ ๓ เมืองในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือ คือเชียงใหม่ ลำปางและลำพูน ตั้งแต่นั้นมาหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือก็อยู่ที่พื้นระดักรับสัมพันธไมตรีในฐานะเมืองประเทศราชต่อรัฐบาลไทยที่กรุงเทพฯ โดยตรง เจ้าเมืองแต่ละเมืองคงได้รับสิทธิและอำนาจให้ทำการปกครองเมืองของตนอย่างมีสิทธิเต็มที่ทุกประการ รวมทั้งการติดต่อกับประเทศ แต่ความสัมพันธ์ระหว่างหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือกับรัฐบาลไทยมีความใกล้ชิดกันมากกว่าหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ เพราะรัฐบาลที่กรุงเทพฯ บังคับบัญชาเอง โดยตรงและวางนโยบายการปกครองที่มีเป้าหมายในหัวเมืองเหล่านี้คือ พยายามผูกน้ำใจผ่อนปรนให้อิสระตามที่เจ้าเมืองฝ่ายเหนือต้องการ เพื่อสร้างความจงรักภักดีมิให้หัวเมืองเหล่านี้ก่อความวุ่นวายหรือหันไปทางพม่า ซึ่งเป็นศัตรูที่สำคัญของไทยตลอดสามรัชกาลแรกของกรุงรัตนโกสินทร์ ปรากฏว่าไทยสามารถผูกจิตใจของเจ้าเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือได้สำเร็จ และได้อาศัยหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือเป็นกำลังสำคัญในการทำศึกกับพม่าทุกครั้ง

#### ความแตกต่างของสภาพสังคมของหัวเมืองประเทศราชทั้งสอง

ความสัมพันธ์ของหัวเมืองประเทศราชทั้งสองที่มีต่อรัฐบาลไทยในสมัยรัตนโกสินทร์ แตกต่างกันไปตามสภาพสังคม เชื้อชาติ ภาษา ศาสนา และวัฒนธรรมที่ต่างกัน สำหรับหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือมีความผูกพันกับไทยใกล้ชิดกว่า เพราะมีพื้นฐานทางสังคมคล้ายคลึงกันไม่ว่าจะเป็นเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา และวัฒนธรรม แม้ช่วงที่ตกเป็นเมืองขึ้นของพม่า หัวเมืองเหล่านี้จะได้รับอิทธิพลวัฒนธรรมพม่าไม่น้อย แต่ไม่ว่าวัฒนธรรมพม่าหรือไทยย่อมจะเหมือนกัน ในส่วนสำคัญต่างกันก็ในส่วนปลีกย่อยเท่านั้น เพราะชาวพื้นเมืองในหัวเมืองประเทศราชฝ่าย

เหนือนับถือศาสนาพุทธ มีเชื้อชาติไทยและพูดภาษาไทย วัฒนธรรมในค่านความเป็นอยู่  
 ขนบธรรมเนียมประเพณี การดำเนินชีวิต รวมทั้งศิลปกรรมในค่านต่าง ๆ ล้วนแต่อยู่ที่  
 อิทธิพลของศาสนาพุทธทั้งสิ้น เมื่อเปรียบเทียบกับสภาพสังคมของหัวเมืองประเทศราชฝ่าย  
 ไต้จะเห็นความแตกต่างในค่านวัฒนธรรมอย่างชัดเจน ทั้งค่านศาสนาอิสลาม เชื้อชาติมลายู  
 ภาษามลายู และวัฒนธรรมที่ได้รับอิทธิพลศาสนาอิสลาม ล้วนแต่ถือกันให้ความสัมพันธ์ระหว่าง  
 ไทยกับหัวเมืองประเทศราชฝ่ายไต้ต่างเห็นกันอย่างชัดเจน ทำให้ความผูกพันของหัวเมือง  
 ประเทศราชฝ่ายไต้ที่มีต่อไทยมีลักษณะเปราะบาง กระบกระเทือนง่าย รัฐบาลไทยเองก็  
 ตระหนักถึงปัญหาข้อนี้ และพยายามระมัดระวังมิให้เกิดข้อข้องใจกับหัวเมืองประเทศราชไต้  
 ในค่านสังคมที่ต่างกันเพราะเกรงจะลุกลามเป็นเรื่องใหญ่ ดังพระดำริของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ  
 กรมหลวงดำรงราชานุภาพว่า " ... ในเรื่องศาสนาแต่เดิมมากวัดกันมาก จะต้องใช้ความ  
 ระมัดระวังไม่รบถวนที่เคียว เพราะชนจำนวนนี้เป็นผู้เคร่งครัดนัก สาเหตุอันใดที่จะเกิดขึ้น  
 เนื่องจากทางศาสนาแล้ว อาจเป็นเหตุร้ายแรงจนถึงที่สุด... "

#### ความแตกต่างของลักษณะการแทรกแซงของอังกฤษ

ความแตกต่างของลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือ  
 และฝ่ายไต้ที่มีต่อรัฐบาลไทยสมัยรัตนโกสินทร์ มีส่วนกำหนดบทบาทการแทรกแซงของอังกฤษ  
 ในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือและฝ่ายไต้ในลักษณะที่มีค่าน กล่าวคือ หลังจากอังกฤษ  
 ได้ยึดครองหัวเมืองมอญและพม่าตอนล่างภายหลังชนะสงครามกับพม่าครั้งที่หนึ่ง และครั้งที่ ๒  
 ทำให้อังกฤษมีดินแดนซึ่งมีอาณาเขตติดต่อกับหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือโดยตรง ชาวอังกฤษ  
 ตลอดจนคนในบังคับอังกฤษ สามารถเดินทางเข้ามาในหัวเมืองฝ่ายเหนือของไทยไต้โดยง่าย

๑ กจช., ร.๕ น. ๔๘/๒๕, กรมหลวงดำรงฯ ๑ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว  
 ที่ ๒๑/๘๒๘, ๒๗ เมษายน พ.ศ. ๑๒๓.

ปรากฏว่ามีคนในบังคับอังกฤษได้แก่พวกพม่า มอญและไทยใหญ่เดินทางเข้ามาขอสัมปทานทำป่าไม้ในเขตหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือโดยเฉพาะเมืองเชียงใหม่เป็นจำนวนมาก เจ้าผู้ครองนครและเจ้านายเจ้าของป่ามักจะให้สัมปทานชั่วคราวจนกลายเป็นกรณีพิพาทระหว่างเจ้านาย เจ้าของป่ากับคนในบังคับอังกฤษ มีการฟ้องร้องต่อเจ้าหน้าที่อังกฤษที่เมืองมะละแหม่ง และรัฐบาลไทยที่กรุงเทพฯ อยู่เนื่อง ๆ

ความไม่สงบสุขภายในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือของไทยและการวิญญูเสียประโยชน์ในเรื่องป่าไม้มีส่วนชักนำให้อังกฤษหันมาสนใจการเมืองและผลประโยชน์ของคนในบังคับอังกฤษในบริเวณหัวเมืองฝ่ายเหนือจนถึงกับเสนอให้มีการทำสนธิสัญญาเชียงใหม่ถึง ๒ ฉบับ การทำสนธิสัญญาเชียงใหม่ เป็นเรื่องยืนยันว่าอังกฤษได้ให้ความสนใจต่อฐานะและความสงบสุขของคนในบังคับอังกฤษ ซึ่งพำนักอยู่ในภูมิภาคนี้มากกว่าในส่วนอื่นของประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม อาจพิจารณาได้ว่าอิทธิพลที่อังกฤษขยายเข้ามาในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือของไทย จำกัดอยู่เฉพาะด้านเศรษฐกิจเท่านั้น ไม่ได้มุ่งยึดครองหัวเมืองแถบนี้โดยตรง เพราะอังกฤษเพิ่งยึดครองอินเดียได้ทั้งประเทศใน พ.ศ. ๒๔๐๑ อังกฤษยังมีความจำเป็นต้องจัดระเบียบการปกครองภายในของอินเดียให้เรียบร้อย ประกอบกับการที่อังกฤษได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในดินแดนนี้อย่างเต็มที่ ทำให้อังกฤษไม่คิดขยายอิทธิพลทางการเมืองเข้ามาในบริเวณนี้ หลังจากให้อังกฤษชนะสงครามกับพม่าครั้งที่ ๓ และได้ยึดครองพม่าทั้งประเทศใน พ.ศ. ๒๓๒๕ แล้วความสนใจของอังกฤษจึงมุ่งมาที่พม่าเป็นสำคัญ ถ้าอังกฤษเข้ายึดครองหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือของไทย จะมีผลให้อังกฤษเป็นศัตรูกับไทยอย่างเปิดเผย และเป็นการเสี่ยงต่อการปะทะกับฝรั่งเศส ซึ่งเริ่มเข้ามาบีบบังคับทางตะวันออกเฉียงเหนือของไทย ภายหลังจากที่ฝรั่งเศสได้ยึดครองพระบางและดินแดนฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงไปจากไทย ฉะนั้นการหยุดยั้งของอังกฤษในการเข้ายึดครองอำนาจในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือของไทยจึงเป็นจุดเริ่มต้นของการถ่วงดุลย์อำนาจ ( BALANCE OF POWER ) ของชาติมหาอำนาจที่สำคัญ ๒ ชาติ คืออังกฤษและฝรั่งเศสโดยมีไทยเป็นรัฐกันชน ( BUFFER STATE ) ระหว่างประเทศทั้งสอง แม้อันการตีพิพาทเรื่องป่าไม้ระหว่างเจ้า

นายภาคเหนือกับคนในบังคับอังกฤษได้กลายเป็นปัญหาทางการเมือง เนื่องจากกงสุลอังกฤษประจำกรุงเทพฯ พยายามแทรกแซงการปกครองของรัฐบาลไทยที่มีคอหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือ โดยการข่มขู่เรียกร้องให้พระเจ้าเชียงใหม่ชดใช้ค่าเสียหายในกรณีพิพาทแก่คนในบังคับอังกฤษเป็นเงินจำนวนสูงเกินความสามารถของพระองค์ รัฐบาลไทยพยายามแก้ไขความขัดแย้งนี้ด้วยความสุชุมและอดทนไม่คล้อยตามความเห็นของกงสุลอังกฤษที่ว่าพระเจ้าเชียงใหม่บกพร่องในการจัดการปกครองที่ไม่อาจให้ความปลอดภัยแก่คนในบังคับอังกฤษ รวมทั้งก่อให้เกิดปัญหาเรื่องสัมปทานป่าไม้สับควรรต้องรับผิดชอบเอง รัฐบาลไทยพยายามไกล่เกลี่ยและยุติข้อขัดแย้งโดยการชดใช้เงินค่าปรับใหม่แทนพระเจ้าเชียงใหม่ก่อนเป็นส่วนใหญ่

ในความคิดของชาวตะวันตกฐานะของหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้คลุมเครือระหว่างรัฐอิสระกับเป็นเมืองขึ้นของไทย ทั้งนี้เพราะเจ้าเมืองหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้มีสิทธิเต็มที่ในการปกครองตลอดจนทำสนธิสัญญากับต่างประเทศได้อย่างอิสระ โดยปราศจากการรับรู้และยินยอมจากรัฐบาลไทย เริ่มด้วยการที่เจ้าเมืองไทรบุรีทำสัญญาให้อังกฤษเช่าเกาะปีนัง ครั้นไทยรับทราบปัญหาภายหลังก็ได้ปฏิบัติการณ์อันใดเป็นการแสดงให้อังกฤษเข้าใจถึงสิทธิและอำนาจของไทยเหนือดินแดนนั้น อาจกล่าวได้ว่าไทรบุรีเป็นสื่อชักนำให้อังกฤษขยายอิทธิพลเข้ามาในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้มากขึ้นเป็นสำคัญ เมื่อใดก็ตามที่เจ้าเมืองเหล่านั้นไม่พอใจรัฐบาลไทยแม้จะเป็นเรื่องเล็กน้อย มักจะเรียกร้องให้อังกฤษช่วยเหลือ ยิ่งเมื่ออังกฤษได้ครอบครองรัฐต่าง ๆ ในมลายูไว้ในอารักขาแล้ว แม้เจ้าเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ของไทยมิได้เรียกร้องความช่วยเหลือจากอังกฤษ ๆ ก็พยายามแทรกแซงในกิจการของไทยในหัวเมืองเหล่านั้นอยู่ตลอดเวลา ข้าราชการอังกฤษในแหลมมลายูรวมทั้งพ่อค้าอังกฤษมีความเห็นว่าอังกฤษควรพยายามผนวกดินแดนประเทศราชฝ่ายใต้ของไทยไว้ในอำนาจเพื่อดินแดนในครอบครองของอังกฤษบนแหลมมลายูจะได้เชื่อมกับตอนล่างของพม่าต่อไปถึงอินเดีย แม้รัฐบาลอังกฤษที่กรุงลอนดอนจะยึดถือนโยบายไม่แทรกแซงในไทยเพื่อให้เป็นรัฐกันชนจากอิทธิพลของฝรั่งเศสทางตะวันออกของไทยก็ตาม แต่ข้าราชการอังกฤษในแหลมมลายูกลับมีนโยบายตรงกันข้ามพยายามแทรกแซงกิจการภายในของหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ของไทยทุกวิถีทาง ทั้งการ

แทรกแซงทางการเมือง การลอบลอบทำสัญญาการค้า หรือการใช้เงินส่อให้เกิดความนิยม ในอังกฤษ รัฐบาลอังกฤษในแหลมมลายูเข้าใจถึงจุดอ่อนที่รัฐบาลไทยมีคือหัวเมืองเหล่านี้ที่ ว่าไทยเองไม่มีกำลังพอจะควบคุมหัวเมืองเหล่านี้ได้อย่างใกล้ชิด ทั้งหัวเมืองประเทศราชมลายู ของไทยก็มีเต็มใจอยู่ใต้อาณาธิปไตยของไทย แต่ไปขึ้นจะอยู่ใต้อาณาธิปไตยของอังกฤษเช่นเดียวกับรัฐ- มลายูอื่น ๆ ความอุดมสมบูรณ์ด้วยแร่ธาตุ ทรัพยากรธรรมชาติและที่ตั้งที่เหมาะสมกับจุด ยุทธศาสตร์ทำให้อังกฤษเคยอยากได้หัวเมืองเหล่านี้ไว้เป็นเมืองท่ารักษาเส้นทางการค้าเครื่อง เทศ ระหว่างอินเดียนูเกาะอินเดียนวันออกและจีนในต้นพุทธศตวรรษที่ ๒๐ มาก่อน แต่ ครั้นถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว อังกฤษต้องการหัวเมืองเหล่านี้เพื่อ ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เพราะดินแดนส่วนนี้อุดมสมบูรณ์และเพื่อผลทางการเมือง เพื่อให้ บริเวณนี้เป็นเขตอิทธิพลของอังกฤษ ( ) ก็กั้นมิให้ชาติตะวันตก อื่น เช่น ฝรั่งเศส เยอรมนี และรัฐอื่นๆเข้ามาเกี่ยวข้องในภูมิภาคนี้ ด้วยความต้องการ ดังกล่าวอังกฤษพยายามแทรกแซงในกิจการภายในของหัวเมืองเหล่านี้ และใช้อิทธิพลของชาติ มหาอำนาจบีบให้ไทยต้องทำสัญญาหลายฉบับ มีผลให้ไทยต้องสูญเสียหัวเมืองประเทศราชมลายู ให้แก่อังกฤษทั้งเปิดเผยเช่น เบระ เซลิ่งฮอล ทั้งเป็นความลับใต้อนุสัญญาลับ พ.ศ. ๒๔๔๐ ซึ่งไทยต้องสูญเสียอำนาจในดินแดนตั้งแต่ตอนใต้ของเมืองบางตะพานโคกพดตินัย เพราะไทย จะต้องให้อังกฤษรับรู้และให้ความยินยอมที่มีชาติตะวันตกอื่นเข้ามาเกี่ยวข้องกับหัวเมืองเหล่านี้ แม้บริษัทรถการค้าเอกชนของอังกฤษก็ได้ใช้จุดอ่อนของไทยเรื่องอนุสัญญาลับบีบบังคับให้ไทยจำ ต้องให้สัมปทานท่าแร่ ทั้งที่บริษัทรถนั้นมิได้ปฏิบัติตามกฎหมายไทย ในที่สุดรัฐบาลอังกฤษในแหลม มลายูก็ประสบความสำเร็จในการชักจูงให้รัฐบาลอังกฤษที่กรุงลอนดอนเห็นชอบกับนโยบาย แทรกแซงเข้าไปในหัวเมืองเหล่านี้ เริ่มด้วยการบีบให้ไทยตั้งที่ปรึกษาชาวอังกฤษในหัวเมือง ประเทศราชมลายูจนกระทั่งเมื่อไทยต้องการสร้างทางรถไฟสายใต้ อังกฤษถือเป็นโอกาสบีบ บังคับให้ไทยกู้เงินสหพันธรัฐมลายูของอังกฤษ โดยไทยต้องโอนสิทธิเหนือหัวเมืองเหล่านี้ให้ แก่อังกฤษ เป็นการแลกเปลี่ยนอันเป็นการบรรลู่เป้าหมายของอังกฤษที่จะรักษาหัวเมืองเหล่านี้ ไว้เป็นเขตอิทธิพลของตน

ความแตกต่างของพระราชาโขนายของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่มีต่อหัวเมือง  
ประเทศราชทั้งสอง

ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นไทยปกครองหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือในลักษณะที่แตกต่างไปจากหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ กล่าวคือ ไทยปกครองหัวเมืองเหล่านั้นอย่างผ่อนปรนมีความสัมพันธ์อันดีต่อกัน รัฐบาลที่กรุงเทพฯ ไม่เคยเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจการภายในของหัวเมืองเหล่านั้นเลย อำนาจสิทธิขาดในการปกครอง การคลังและการติดต่อกับต่างประเทศเป็นของเจ้าผู้ครองนครอย่างเต็มที่ เพียงมีข้อกำหนดว่าทุก ๆ ๓ ปี เจ้าประเทศราชฝ่ายเหนือจะต้องนำเครื่องราชบรรณาการส่งมาถวายแก่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ณ กรุงเทพฯ ฯ เป็นประจำ เพื่อแสดงความจงรักภักดีของหัวเมืองประเทศราชที่มีต่อพระมหากษัตริย์ไทย สาเหตุที่รัฐบาลไทยให้อำนาจสิทธิขาดในการปกครองภายในแก่เจ้าเมืองประเทศราชฝ่ายเหนืออย่างเต็มที่ เพราะไทยได้อาศัยกำลังทัพและเสบียงอาหารจากหัวเมืองเหล่านั้น เป็นสำคัญในการทำศึกกับพม่าตลอด ๓ รัชกาลแรกของกรุงรัตนโกสินทร์ ทั้งไทยยังเห็นความจงรักภักดีที่หัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือมีต่อไทยในคราวที่หัวเมืองดังกล่าวส่งกำลังเข้ามาช่วยกองทัพไทยในการปราบปรามกบฏเจ้าอนุวงศ์เวียงจันทน์ จากเหตุการณ์ครั้งนั้นแสดงให้เห็นว่า แม้ในขณะที่รัฐบาลกรุงเทพฯ กำลังประสบปัญหาในการปกครองหัวเมืองประเทศราชส่วนอื่นซึ่งมีผลให้ประเทศชาติอ่อนแอ หัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือก็ยังสวามิภักดีต่อรัฐบาลไทย โดยไม่ถือโอกาสซ้ำเติมด้วยการแยกตัวเป็นอิสระหรือไปเข้ากับพม่า นอกจากนี้หัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือยังเป็นกำลังสำคัญทางภาคเหนือของไทยอีกด้วย ดังเช่นกรณีศึกเมืองเชียงตุงในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น เมืองเชียงใหม่ภายใต้การปกครองของพระยามหาวงศ์ ได้จัดทัพไปสมทบกับทัพหลวงตามพระบรมราชโองการ แม้ไทยจะไม่สามารถตีเมืองเชียงตุงได้ แต่ก็ประจักษ์ชัดในความร่วมมือที่หัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือให้กับรัฐบาลไทย ดังนั้นเพื่อเป็นการตอบแทนความจงรักภักดีของหัวเมืองดังกล่าวพระมหากษัตริย์ไทยทรงให้อำนาจสิทธิขาดในการปกครองแก่เจ้าผู้ครองนครเหล่านั้น ทั้งในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ เลื่อนยศเจ้านครเชียงใหม่ขึ้นเป็น



พระเจ้ามโหตรประเทศ ฯ พระเจ้าประเทศราชของเชียงใหม่

ครั้นต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ความสำคัญของหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือนอกจากในค่านยุทธศาสตร์ ซึ่งเป็นถิ่นแดนกันชนระหว่างถิ่นแดนในครอบครองของอังกฤษทางฝั่งตะวันตก และถิ่นแดนในครอบครองฝรั่งเศสทางฝั่งตะวันออกแล้ว หัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือยังมีความสำคัญในค่านเศรษฐกิจยิ่งขึ้นเป็นลำดับ หลังจากบริษัทป่าไม้ของอังกฤษเข้ามาลงทุนทำป่าไม้ในถิ่นแดนดังกล่าว เครื่องราชบรรณาการและของเกณฑ์ที่หัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือจำต้องส่งมาถวายพระมหากษัตริย์ไทยเป็นการเพิ่มพูนรายได้ให้แก่ประเทศ

ในฐานะที่หัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือเป็นแหล่งป่าไม้สักมูลค่ามากแห่งหนึ่ง จึงมีความสำคัญทางเศรษฐกิจต่อรัฐบาลไทยเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้นรัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงให้ความสนใจในถิ่นนี้เป็นพิเศษ แล้วพยายามหาทางดึงเอาอำนาจทางเศรษฐกิจซึ่งเดิมอยู่ในมือของเจ้าผู้ครองนครและเจ้านายในหัวเมืองเหล่านี้มาไว้ในกำมือของรัฐบาลอย่างเต็มที่ โดยรัฐบาลได้ดำเนินนโยบายปรับปรุงการปกครองภูมิภาคส่วนนี้ให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น ทั้งนี้ นอกจากผลทางการเศรษฐกิจแล้วยังเป็นการแสดงให้เห็นพระมหาอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอังกฤษซึ่งเข้ามามีบทบาทในหัวเมืองส่วนนี้ให้เห็นว่า รัฐบาลไทยได้ให้ความสนใจในภูมิภาคแห่งนี้และพร้อมที่จะดำเนินการดูแลกิจการภายในให้เรียบร้อยเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่คนในบังคับอังกฤษให้ดีที่สุด เพื่อมิให้อังกฤษยกเป็นข้ออ้างทางการเมืองได้

ในขณะที่เกี่ยวกับรัฐบาลไทยได้อ้างถึงความสำคัญของสนธิสัญญาเชียงใหม่ที่ไทยทำกับอังกฤษเกี่ยวกับการปกครองและการศาลในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือ เป็นความจำเป็นที่รัฐบาลไทยต้องส่งข้าราชการจากส่วนกลางไปช่วยแนะนำเจ้านครประเทศราชให้ทำการปกครองบ้านเมืองให้เจริญก้าวหน้า สอดคล้องกับสนธิสัญญาดังกล่าว การปรับปรุงปฏิรูปการปกครอง การเศรษฐกิจ และสังคมที่รัฐบาลไทยเข้าไปดำเนินการในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือเริ่มตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๑๗ ก่อนการปฏิรูปการปกครองทั่วประเทศใน พ.ศ. ๒๔๓๒ ถึง ๑๕ ปี ฉะนั้น

เมื่อรัฐบาลได้ประกาศจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลใน พ.ศ. ๒๔๓๓ อันเป็นเวลาทีรัฐบาลไทยได้ควบคุมอำนาจทั้งการปกครองและการเศรษฐกิจของหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือที่ละเล็กละน้อยจนมีอำนาจมั่นคงแล้ว ดังจะเห็นได้จากตำแหน่งข้าหลวงประจำหัวเมืองส่วนนี้ซึ่งมีวิวัฒนาการมาจากข้าหลวงต่างประเทศพระเนตรพระกรรณข้าหลวงสามหัวเมือง ข้าหลวงใหญ่จนถึงข้าหลวงเทศาภิบาลซึ่งมีอำนาจเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ ดังจะเห็นได้จากพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเกี่ยวกับความสำคัญของ เชียงใหม่ตอนหนึ่งว่า

... เมืองเชียงใหม่นี้เหมือนหนึ่งเป็นเพชรซึ่งประดับมงกุฎของเมืองไทย ถ้ามงกุฎปราศจากเพชรประดับก็จะไม่ส่องแสงงดงามได้ เพราะฉะนั้น ราชการเมืองเชียงใหม่จึงเป็นการสำคัญ <sup>๒</sup>

พระราชโองบายของพระมหากษัตริย์ไทยในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นที่มีต่อหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ หรือเรียกว่าหัวเมืองประเทศราชมลายูจำกัดอยู่เพียงเพื่อแม่พระบรมเชษานุภาพของพระมหากษัตริย์ไทยเป็นประการสำคัญ มิได้มุ่งหวังจะกอบโกยผลประโยชน์จากเมืองเหล่านี้ อีกประการหนึ่งความไม่สะดวกทางการคมนาคมระหว่างกรุงเทพฯ ๑ กับหัวเมืองขึ้นฝ่ายใต้ ทั้งหลายเป็นอุปสรรคก็คขวางมิให้ไทยเข้าไปควบคุมบังคับบัญชาหัวเมืองเหล่านี้ได้อย่างใกล้ชิด ประกอบกับชาวมลายูเองก็ไม่ชอบอยู่ใต้อำนาจปกครองของคนต่างชาติ ดังนั้นหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ต่างได้รับอิสระภาพในการปกครองตนเองอย่างเต็มที่ รัฐบาลไทยมิได้เข้าไปเกี่ยวข้องด้วยเลย เพียงได้ชื่อว่าเป็นผู้ปกครองแต่ในนามเท่านั้น ในทางปฏิบัติแล้วเจ้าเมืองเหล่านี้มีศาสนาคลออกจนชนบทรวมนิยมประเพณีของตนเอง มีอำนาจและสิทธิเด็ดขาดในการปกครองบ้านเมือง การศาล ตลอดจนการติดต่อกับต่างประเทศแม้ในทางทฤษฎีจะมีหัวเมืองชั้นนอกที่สำคัญของไทย ๒ เมืองคือ เมืองนครศรีธรรมราชและสงขลา เป็นผู้ดูแลบังคับบัญชาแทนกรุงเทพฯ ๑ ก็ตาม

๒ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ ร.๕ ม ๑. ๑ก/๒ พระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระ

พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีถึงเจ้าพระยามหินทรศักดิ์คำรง เดือน ๕ จ.ศ. ๑๒๔๕.

อนึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีความสัมพันธ์ส่วนพระองค์ใกล้ชิดกับหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือ โดยทรงได้เจ้าคาราวีศรี พระธิดาของพระเจ้ากาวิโรศ ฯ พระเจ้าเชียงใหม่มาเป็นพระราชชายาของพระองค์ ซึ่งคงมีส่วนช่วยกระชับความสัมพันธ์กับหัวเมืองฝ่ายเหนือให้ใกล้ชิดขึ้น ทั้งยังทรงมีส่วนสร้างความจงรักภักดีต่อพระองค์ขึ้นในจิตใจของชาวพื้นเมืองภาคเหนืออีกด้วย

สำหรับเจ้าเมืองประเทศราชตลอดจนประชาชนชาวมลายูทั้งหลายในระยะแรก ๆ ก็มีความพอใจในฐานะของคนที่ ทั้งยังถวายความจงรักภักดีต่อพระเจ้าอยู่หัวของไทย และเชื่อฟังปฏิบัติตามคำสั่งจากกรุงเทพฯ ฯ ด้วยดีเสมอมา เพราะนับตั้งแต่รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวเรื่อยมา ไทยเริ่มเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจการภายในของหัวเมืองเหล่านี้มากขึ้นเป็นสำคัญ ทำให้อำนาจปกครองของไทยเหมือนหัวเมืองเหล่านี้เข้มแข็งขึ้น ครั้นลัทธิจักรวรรดินิยมขยายมายังภูมิภาคนี้อังกฤษได้ครอบครองพม่าและดินแดนใหญ่นนแหลมมลายู ทำให้มีเขตแดนประชิดกับหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ของไทย เจ้าเมืองประเทศราชเหล่านี้ได้ติดต่อคบหากับอังกฤษได้รับการยุยงให้เอาใจออกห่างจากไทย ทั้งยังเปรียบเทียบความเจริญของบ้านเมืองตนกับรัฐมลายูในอารักขาของอังกฤษ ทำให้เจ้าเมืองเหล่านี้เกิดความรู้สึกไม่พอใจการปกครองของไทย ดังนั้นอาจจะเป็นอิสระจากอำนาจของไทย และเปิดโอกาสให้อังกฤษเข้าแทรกแซงกิจการภายในของเมืองตน ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัฐบาลดำเนินการปกครองหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้แยกเป็น ๒ ประเภท คือ เมืองไทรบุรี กลันตัน ตรังกาบู มีฐานะเป็นเมืองประเทศราชเต็มที่ ส่วนเมืองปัตตานีหรือหัวเมืองแขกทั้ง ๗ มีฐานะกึ่งเมืองประเทศราชกึ่งหัวเมืองขึ้นนอกของราชอาณาจักรที่ขึ้นอยู่กับมังกัมบังกัษของเมืองสงขลา เนื่องจากหัวเมืองทั้ง ๗ มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับไทย ทั้งยังมีพลเมืองเป็นชาวไทยมลายู มีขนบธรรมเนียมประเพณีไทยปะปนอยู่ต่างไปจากหัวเมืองมลายูอีก ๓ เมือง ซึ่งแตกต่างจากไทยทั้งเชื้อชาติ ศาสนาและภาษา ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระโสมนัสกระชับความสัมพันธ์กับหัวเมืองทั้ง ๗ ทรงทำนุบำรุงสร้างความเจริญก้าวหน้าในดินแดนนี้อย่างรีบเร่งในขณะที่ยังอังกฤษ

กำลังดำเนินการแทรกแซงกิจการภายในของหัวเมืองประเทศราชมลายูอีก ๔ เมือง เมื่อรัฐบาลไทยสามารถเข้าควบคุมการปกครองในหัวเมืองทั้ง ๘ ในทุก ๆ ด้านไม่ว่าจะเป็นการเลือกสรรบุคคลไปปฏิบัติราชการ การวางนโยบายการปกครอง รวมทั้งจัดระบบการคลัง เป็นเวลาเดียวกับพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องทำความตกลงกับอังกฤษเกี่ยวกับหัวเมืองประเทศราชมลายูที่เหลือ เพราะทรงประจักษ์ชัดว่าถึงอย่างไรอังกฤษก็คงจะไม่หยุดยั้งการแทรกแซงของตนจนกว่าจะได้ครอบครองแหลมมลายูทั้งหมด ไทยควรจะดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งก่อนที่จะต้องสูญเสียหัวเมืองเหล่านี้ไปอย่างเปล่าประโยชน์ ดังนั้นหลังจากไทยได้ทำสนธิสัญญากับฝรั่งเศสเมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๐ โดยไทยตกลงยกดินแดนฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงให้แก่ฝรั่งเศสเพื่อแลกเปลี่ยนกับการยกเลิกศาลกงสุลของฝรั่งเศส สโมสรเบลที่ปรึกษาทั่วไปของรัฐบาลไทยเห็นเป็นโอกาสจึงเสนอแนะให้อังกฤษทำสนธิสัญญาเช่นเดียวกับสนธิสัญญาไทย-ฝรั่งเศส พ.ศ. ๒๔๖๐ ระหว่างอังกฤษกับไทยบ้าง โดยไทยจะยกหัวเมืองประเทศราชมลายู ๔ เมืองคือ ไทรบุรี ปลิต กลันตันและตรังกานูให้แก่อังกฤษ หากอังกฤษจะยอมมอบอำนาจศาลกงสุลให้แก่ไทย สโมสรเบลยังได้เน้นเรื่องการยกเลิกอนุสัญญาฉบับ พ.ศ. ๒๔๔๐ ว่าเป็นเรื่องสำคัญอีกเรื่องหนึ่งในความคิดของไทย เนื่องจากอนุสัญญาฉบับนี้จำกัดสิทธิของไทยในการให้สัมปทานในดินแดนนี้แก่ชาวต่างชาติ โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากอังกฤษก่อน ทำให้รัฐบาลไทยตกอยู่ในภาวะลำบาก ซึ่งทำให้อำนาจการครอบครองเมืองประเทศราชฝ่ายใต้หมดความหมายไปโดยพฤตินัย จุดประสงค์ของการเจรจาอีกประการหนึ่งคือ ไทยมีโครงการสร้างทางรถไฟเชื่อมกรุงเทพฯ กับหัวเมืองต่าง ๆ รวมทั้งทางรถไฟสายใต้เข้าไปในเมืองประเทศราชในแหลมมลายู แต่อังกฤษขัดขวางโดยอ้างว่าเกรงจะเป็นอันตรายต่อผลประโยชน์ของชาวอังกฤษในแหลมมลายู เพราะนายช่างที่จะทำทางรถไฟส่วนใหญ่เป็นชาวเยอรมัน ดังนั้นรัฐบาลไทยจึงตั้งปัญหาด้วยการขอกู้เงินจากรัฐบาลสหพันธรัฐมลายู และเปลี่ยนไปใช้นายช่างอังกฤษ ทำการก่อสร้างแทน ในที่สุดอังกฤษก็ตกลงรับข้อเสนอของไทยด้วยการทำสนธิสัญญาลงนามเมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๕๒ มีผลให้ไทยต้องโอนสิทธิครอบครองหัวเมืองประเทศราชมลายู ๔ เมือง คือ ไทรบุรี ปลิต กลันตัน

ตรางาญให้แก่อังกฤษ ในขณะที่หัวเมืองมลายูปัตตานี หรือหัวเมืองแขกทั้ง ๗ เปลี่ยนฐานะจากหัวเมืองประเทศราชมาเป็นมณฑลปัตตานี

กล่าวโดยสรุปว่าด้วยความแตกต่างทั้ง ๔ ประการดังกล่าวมาแล้วมีผลให้รูปแบบลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือและฝ่ายใต้ของไทยกับรัฐบาลไทยในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแตกต่างกัน อันนำมาซึ่งการเปลี่ยนฐานะของหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือมาเป็นมณฑลพายัพ หัวเมืองประเทศราชปัตตานีเปลี่ยนฐานะเป็นมณฑลปัตตานี นอกจากนี้ไทยต้องโอนสิทธิครอบครองหัวเมืองประเทศราชมลายู ๔ เมือง-คือ ไทรบุรี ปลิส กันตันและตรางาญให้แก่อังกฤษ



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย