

โครงการหนังสือชุด “ประเทศเพื่อนบ้านของไทยในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้”  
Publication Series “Thailand’s Neighbors in Southeast Asia”

# ประเทศราชของสยาม

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว  
Siamese Vassal States under King Rama V

ชวลีย์ ณ ถลาง  
Chawalee Na Thalang



บรรณาธิการ : ชาญวิทย์ เกษตรศิริ - กาญจณี ละอองศรี  
Editors : Charnvit Kasetsiri - Kanchanee La-onsri



สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย  
THE THAILAND RESEARCH FUND



มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์  
THE FOUNDATION FOR THE PROMOTION OF SOCIAL SCIENCES AND HUMANITIES TEXTBOOKS PROJECT

โครงการหนังสือชุด “ประเทศเพื่อนบ้านของไทยในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้”

Publication Series “Thailand’s Neighbors in Southeast Asia”

ได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

## ประเทศราชของสยาม

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

## Siamese Vassal States under King Rama V

ชวลีย์ ณ ถลาง

Chawalee Na Thalang

บรรณาธิการ : ชาญวิทย์ เกษตรศิริ - กาญจนี ละอองศรี

Editors : Charnvit Kasetsiri - Kanchanee La-onsri



สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

THE THAILAND RESEARCH FUND



มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์

THE FOUNDATION FOR THE PROMOTION OF SOCIAL SCIENCES AND HUMANITIES TEXTBOOKS PROJECT

ประเทศราชของสยามในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว  
Siamese Vassal States under King Rama V

ข้อนี้คัดแปลงมาจาก

การศึกษาเปรียบเทียบระหว่างความสัมพันธ์ของหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือและฝ่ายใต้  
กับรัฐบาลไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

A Comparative Study of the Relationship of the Northern and Southern Vassal States  
with the Siamese Government in the Reign of King Chulalongkorn

ผู้แต่ง

ชวลีย์ ณ ถลาง  
Chawalee Na Thalang

บรรณาธิการ : ชาญวิทย์ เกษตรศิริ - กาญจนี ละอองศรี  
Editors : Charnvit Kasetsiri - Kanchanee La-onsri

โครงการหนังสือชุด “ประเทศเพื่อนบ้านของไทยในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้”  
Publication Series “Thailand’s Neighbors in Southeast Asia”

พิมพ์ครั้งแรก : พฤศจิกายน 2541

จำนวนพิมพ์ 1,000 เล่ม

ISBN 974-86305-2-8

ราคา 280 บาท

แบบปกและรูปเล่ม

อำนวยการพิมพ์ เพชรเลิศอนันต์

ฉายเป็น เพชรแสงสว่าง

จัดพิมพ์โดย



สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

THE THAILAND RESEARCH FUND

ชั้น 19 อาคารมหานครวิซ่ม 539/2 ถนนศรีอยุธยา แขวงถนนพญาไท เขตราชเทวี กรุงเทพฯ 10400  
19th Floor, Gypsum Metropolitan Tower, 539/2 Sri-Ayudhya Road, Rajdhavee, Bangkok 10400  
Tel : 642-5186-9 Fax : 642-5190 BBS : 642-5235 E-mail : vicharn@mozart.inet.co.th  
Home Page : <http://www.inet.co.th/org/trf>



มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์

THE FOUNDATION FOR THE PROMOTION OF SOCIAL SCIENCES AND HUMANITIES TEXTBOOKS PROJECT

413/38 ถนนอรุณอมรินทร์ บางกอกน้อย กรุงเทพฯ 10700

413/38 Arun-amarin Road, Bangkok 10700, Tel : 424-5768 Fax : 433-8713

พิมพ์ที่ โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

# คำนำ



## สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

หนังสือชุด “ประเทศเพื่อนบ้านของไทยในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้” เป็นชุดหนังสือที่สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ร่วมมือกับมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ จัดพิมพ์ขึ้นโดยคัดสรรจากวิทยานิพนธ์หรือสารนิพนธ์ของนักศึกษาระดับปริญญาโทจากมหาวิทยาลัยหลายแห่งของเราในประเด็นความรู้ต่างๆ หลายสาขา และปรับปรุงให้เหมาะแก่การเผยแพร่ทั่วไป ในการที่ สกว. ให้ทุนสนับสนุนการปรับปรุงดังกล่าวมีความมุ่งหวังว่า ความรู้ต่างๆ ไม่ว่าจะเจาะจงเฉพาะประเทศเดียว หรือที่สัมพันธ์กับประเทศไทยที่มีอยู่แล้วบ้างก็ตาม จะได้รับการเผยแพร่อย่างกว้างขวางและเป็นสะพานให้เกิดการตื่นตัวของการศึกษาเกี่ยวกับประเทศต่างๆ หรือที่เรามักจะเรียกกันว่า “วิเทศคดีศึกษา” และ “อาณาบริเวณศึกษา” มากกว่าเดิมที่ผ่านๆ มา

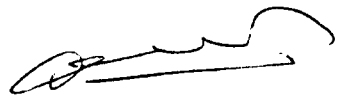
ในอดีตเรามัวแต่แสวงหาและช่วยกันกระจายความรู้เกี่ยวกับประเทศต่างๆ ทั้งในแถบตะวันออกเฉียงใต้และตะวันตกที่ค่อนข้างจะเป็นแดนไกล ความรู้จากแดนใกล้ที่เป็นประโยชน์แก่เราโดยตรงและประโยชน์ร่วมของทั้งสองฝ่ายแถบนี้ถูกมองข้ามมาเป็นเวลานาน สกว. จึงหวังว่า หนังสือชุดนี้คงพอจะทดแทนสิ่งที่ไม่รู้จักกันอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับประเทศเพื่อนบ้านของเรา และนำ

(4)

จะเป็นกิ้งก้านที่รอกการแตกขยายให้เกิดการวิจัยเกี่ยวกับประเทศเพื่อนบ้าน  
อย่างสร้างสรรค์ยิ่งขึ้น และชดเชยเวลาที่ล่วงไปแล้วได้บ้าง

การผลิตงานจำนวนถึง 20 เรื่อง ในชุดนี้คงไม่สามารถสำเร็จลงได้อย่าง  
น่าชื่นชม หากมิได้มีความคิดริเริ่มจาก รศ.ดร. บุญรักษ์ บุญญะเขตมาลา  
อดีตผู้อำนวยการฝ่ายสนับสนุนการวิจัยด้านความสัมพันธ์ข้ามชาติและทางเลือกใน  
การพัฒนา ของ สกว. ความรอบรู้และเชี่ยวชาญของ ดร. ชาญวิทย์ เกษตรศิริ  
แห่งมูลนิธิโครงการตำราฯ หัวหน้าโครงการนี้ ความช่วยเหลือของคณะ  
กรรมการบริหารโครงการท่านอื่นๆ อีก 6 ท่าน คือ รศ. สีดา สอนศรี  
รศ. รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ รศ.ดร. อีระ นุชเปี่ยม ผศ.ดร. ชاکริต ชุ่มวัฒนะ  
ผศ.ดร. สุเนตร ชุตินธรานนท์ และ ผศ. กาญจน์ ละอองศรี กรรมการและ  
เลขานุการของโครงการ และที่ปรึกษาอีกหลายท่านที่ได้เอ่ยนาม ซึ่งได้ช่วย  
อ่านและให้ข้อคิดเห็นในการปรับปรุงงานของนักศึกษาอย่างจริงจัง สกว. จึง  
ขอขอบคุณทุกท่านเป็นอย่างสูง

สกว. หวังว่าหนังสือเล่มนี้ ซึ่งสอดคล้องกับอุดมการณ์ของ สกว. ที่ว่า  
“สร้างสรรค์ปัญญา เพื่อพัฒนาประเทศ” จะให้ประโยชน์อย่างคุ้มค่า ทั้งในเชิง  
การพัฒนางานวิจัย การนำความรู้ไปใช้ประโยชน์ และการนำเสนอความรู้ทั่วไป  
แก่ ครู อาจารย์ นักบริหาร นักธุรกิจ นักวิชาการ นักศึกษา นักวิจัย นักท่องเที่ยว  
สื่อมวลชน และประชาชนผู้ใฝ่รู้เกี่ยวกับประเทศอื่น



ศ.นพ. วิจารณ์ พานิช

ผู้อำนวยการ

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

## รายนามคณะกรรมการนโยบายกองทุนสนับสนุนการวิจัย

- |                           |               |
|---------------------------|---------------|
| 1. ศ.ดร. สิปปนนท์ เกตุทัต | ประธานกรรมการ |
|---------------------------|---------------|

### กรรมการโดยตำแหน่ง

- |   |         |
|---|---------|
| 2. ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี  | กรรมการ |
| 3. ปลัดกระทรวงกลาโหม  | กรรมการ |
| 4. ปลัดกระทรวงการคลัง   | กรรมการ |
| 5. ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์                                    | กรรมการ |
| 6. ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม              | กรรมการ |
| 7. ปลัดกระทรวงสาธารณสุข   | กรรมการ |
| 8. ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม  | กรรมการ |
| 9. ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย  | กรรมการ |
| 10. เลขาธิการคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ                            | กรรมการ |
| 11. ผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์<br>และเทคโนโลยีแห่งชาติ | กรรมการ |

### กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

- |                                   |         |
|-----------------------------------|---------|
| 12. ศ.ดร. กำพล อดุลวิทย์          | กรรมการ |
| 13. ศ.นพ. ไกรสิทธิ์ ตันติศิรินทร์ | กรรมการ |
| 14. ศ.ดร. นิธิ เอียวศรีวงศ์       | กรรมการ |

(6)

- |                  |                |         |
|------------------|----------------|---------|
| 15. ศ.ดร. ปรีดา  | วิบูลย์สวัสดิ์ | กรรมการ |
| 16. รศ.ดร. กุสธร | ศิลาปรรเลง     | กรรมการ |
| 17. รศ.ดร. วิโรจ | อิมพิทักษ์     | กรรมการ |
| 18. ดร. สัจจา    | บุญยฉัตร       | กรรมการ |

ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

- |                   |       |                     |
|-------------------|-------|---------------------|
| 19. ศ.นพ. วิจารณ์ | พานิช | กรรมการและเลขานุการ |
|-------------------|-------|---------------------|

# คำแถลง



## มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์

โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ก่อตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2509 ด้วยความร่วมมือร่วมใจกันเองเป็นส่วนบุคคล ในหมู่ผู้มีความรักในการกิจ บริหารการศึกษาจากสถาบันต่าง ๆ เมื่อเริ่มดำเนินงาน โครงการตำรามีฐานะ เป็นหน่วยงานหนึ่งของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย ก่อนที่จะมีฐานะ เป็นมูลนิธิเมื่อต้นปี พ.ศ. 2521 ทั้งนี้โดยได้รับความร่วมมือด้านทุนทรัพย์ จากมูลนิธิร็อกกี้ เฟลเลอร์ เพื่อใช้จ่ายในการดำเนินงานขั้นต้น เป้าหมาย เบื้องแรกของมูลนิธิโครงการตำราก็คือ ส่งเสริมให้มีตำราภาษาไทยที่มีคุณภาพ เฉพาะในทางสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ทั้งนี้ต่างก็เห็นพ้องต้องกันใน ระยะนั้นว่า คุณภาพหนังสือตำราไทยระดับอุดมศึกษาแขนงวิชาดังกล่าวยังไม่ สูงพอ ถ้าส่งเสริมให้มีหนังสือเช่นนี้เพิ่มขึ้นย่อมมีส่วนช่วยยกระดับมาตรฐาน การศึกษาในชั้นมหาวิทยาลัยโดยปริยาย อีกทั้งยังอาจช่วยการสร้างสรรคปัญญา ความคิดริเริ่ม และความเข้าใจอันถูกต้องในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และการเมืองโดยรวม

พร้อมกันนี้มูลนิธิโครงการตำรา ก็มีเจตนาอันแน่วแน่ที่จะทำหน้าที่ เป็นที่ชุมนุมผลงานเขียนของนักวิชาการต่าง ๆ ทั้งในและนอกสถาบัน เพื่อ



(8)

ให้ผลงานวิชาการที่มีคุณภาพได้เป็นที่รู้จักและเผยแพร่ออกไปโดยทั่วถึงในหมู่ผู้สอน ผู้เรียน และผู้สนใจงานวิชาการ การดำเนินงานของมูลนิธิโครงการตำราฯ มุ่งขยายความเข้าใจและความร่วมมือของบรรดานักวิชาการออกไปในวงกว้างยิ่ง ๆ ขึ้นด้วย ไม่ว่าจะเป็นด้านการกำหนดนโยบายสร้างตำรา การเขียน การแปล และการใช้ตำรานั้น ๆ ซึ่งจะเป็นเครื่องส่งเสริมและกระชับความสัมพันธ์อันพึงปรารถนา ตลอดจนความเข้าใจอันดีต่อกันในวงวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง

นโยบายพื้นฐานของมูลนิธิโครงการตำราฯ คือ ส่งเสริมและเร่งรัดให้มีการจัดพิมพ์หนังสือตำราทุกประเภท ทั้งที่เป็นงานแปลโดยตรง งานแปลเรียบเรียง งานถอดความ งานรวบรวม งานแต่งและงานวิจัย ในช่วงแรก ๆ เราได้เน้นส่งเสริมงานแปลเป็นหลัก ขณะเดียวกันก็ได้ส่งเสริมให้มีการจัดพิมพ์ตำราประเภทอื่น ๆ ด้วย นับแต่ได้ก่อตั้งโครงการตำราฯ มาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน โดยความร่วมมืออย่างดียิ่งของนักวิชาการหลายสถาบัน สามารถส่งเสริม-กลั่นกรอง-ตรวจสอบ และจัดพิมพ์หนังสือตำราภาษาไทยระดับอุดมศึกษาที่มีคุณภาพตามเป้าหมาย เจตนารมณ์ และนโยบาย ได้ครบทุกประเภท และมีเนื้อหาครอบคลุมสาขาวิชาต่าง ๆ ถึง 8 สาขาดังต่อไปนี้คือ (1) สาขาวิชาภูมิศาสตร์ (2) สาขาวิชาประวัติศาสตร์ (3) สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ (4) สาขาวิชารัฐศาสตร์ (5) สาขาวิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา (6) สาขาวิชาปรัชญา (7) สาขาวิชาจิตวิทยา (8) สาขาวิชาภาษาและวรรณคดี นอกจากนี้เรายังมีโครงการผลิตตำราสาขาวิชาอื่น ๆ เพิ่มขึ้นด้วย เช่น สาขาวิชาศิลปะ ซึ่งกำลังอยู่ในขั้นดำเนินงาน และยังสามารถขยายงานให้มีการแต่งตำราเป็น “ชุด” ซึ่งมีเนื้อความคาบเกี่ยวระหว่างหลายสาขาวิชา เช่น “ชุดชีวิตและงาน” ของบุคคลที่น่าสนใจ ดังที่ได้จัดพิมพ์เผยแพร่ไปแล้วบางเล่ม

ปัจจุบันมูลนิธิโครงการตำราฯ ยังคงมีเจตนาอันแน่วแน่ที่จะขยายงานของเราต่อไปอย่างไม่หยุดยั้ง แม้จะประสบอุปสรรคนานัปการ โดยเฉพาะอุปสรรคด้านทุนรอน เพราะกิจการของเราไม่ใช่กิจการแสวงหากำไร หากมุ่งประสงค์ให้นักศึกษาและประชาชนได้มีโอกาสซื้อหาหนังสือตำราฯ ในราคาย่อมเยาพอสมควร

คณะกรรมการทุกสาขาวิชาของมูลนิธิโครงการตำราฯ ยินดีน้อมรับคำแนะนำและคำวิพากษ์วิจารณ์จากผู้อ่านทุกท่าน และปรารถนาอย่างยิ่งที่จะให้ท่านผู้อ่านทุกท่านได้เข้ามามีส่วนร่วมในมูลนิธิโครงการตำราฯ ไม่ว่าจะเป็นการสนับสนุนแนะนำอยู่ห่าง ๆ ช่วยแต่ง แปล เรียบเรียง หรือ รวบรวมตำราสาขาวิชาต่าง ๆ ให้เรา หรือเข้ามาร่วมบริหารงานร่วมกับเรา

**เสน่ห์ จามริก**

ประธานคณะกรรมการบริหาร

มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์

**รายนามคณะกรรมการบริหาร  
มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์**

นายเสน่ห์	จามริก	ประธาน
นางเพ็ชรี	สุมิตร	รองประธาน
นางสาวกุสุมา	สนิทวงศ์ ณ อยุธยา	กรรมการ
นายธเนศ	อาภรณ์สุวรรณ	กรรมการ
นายรังสรรค์	ธนะพรพันธุ์	กรรมการ
นายสุลักษณ์	ศิริรักษ์	กรรมการ
นายวิทยา	สุจริตธนารักษ์	กรรมการ
นายเกริกเกียรติ	พิพัฒน์เสรีธรรม	กรรมการ
นายอุทัย	ดุลยเกษม	กรรมการ
นางสุวรรณณา	สถาอานันท์	กรรมการ
นางปริตตา	เฉลิมเผ่า กอนันตกุล	กรรมการ
นางสาวสุกัลักษณ์	เลิศแก้วศรี	กรรมการและเหรัญญิก
นายชาญวิทย์	เกษตรศิริ	กรรมการและเลขานุการ
นายทรงยศ	แววหงษ์	กรรมการและผู้จัดการ

## คำนำ



### โครงการหนังสือชุด

#### “ประเทศเพื่อนบ้านของไทยในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้”

คำว่า “เอเชียตะวันออกเฉียงใต้” เป็นคำใหม่ในภาษาไทยและเป็นคำที่ยังไม่ลงตัว จะเห็นว่ามีการใช้ในแบบต่าง ๆ กัน บ้างก็ใช้ว่า “เอเชียอาคเนย์” บ้างก็ใช้ว่า “อุษาคเนย์” อย่างไรก็ตามเพราะฝรั่งก็มี คำนี้เราแปลมาจากภาษาอังกฤษแบบอเมริกันอีกทีหนึ่ง คือ Southeast Asia ซึ่งในภาษาอังกฤษแบบอังกฤษก็ใช้ในลักษณะที่แยกคำ คือ South-East Asia ดังจะเห็นได้จากชื่อหนังสือของปรมาจารย์ชาวอังกฤษ D.G.E. Hall ที่ให้ชื่อหนังสือเล่มคลาสสิกของท่านว่า *A History of South-East Asia* (1955) ในขณะที่ปรมาจารย์อเมริกัน George Mct. Kahin ตั้งชื่อหนังสือที่ถือได้ว่าเป็นงานบุกเบิกเล่มสำคัญของท่านว่า *Governments and Politics of Southeast Asia* (1959)

สำหรับในทวีปเอเชีย แต่เดิมมีคำที่อาจจะมีความหมายใกล้เคียงกับคำนี้อยู่บ้าง เช่นจีนใช้คำว่า “น่านยาง” ซึ่งแปลตรงตัวว่าทะเลใต้ อันหมายถึงดินแดนที่อยู่ทางใต้ของจีน แต่ไม่รวมมหาสมุทรอินเดียและก็ไม่รวมออสเตรเลีย

ญี่ปุ่นรับคำนี้มาจากจีน แล้วออกเสียงว่า “นานโย” ส่วนในวรรณกรรมอินเดีย ก็มีคำที่หมายถึงดินแดนแถบนี้เช่นกัน คือคำว่า “สุวรรณภูมิ” ที่ไทยนำมา แปลและแปลงว่า “แหลมทอง” อีกทอดหนึ่ง อย่างไรก็ตามแนวความคิดว่า ด้วยหน่วยหนึ่งทางภูมิศาสตร์ของเอเชียนี้ ยังมีได้มีการศึกษาโดยละเอียดนัก (อย่างน้อยก็ในภาษาไทย) และการใช้คำต่าง ๆ เหล่านี้ก็เป็นที่ไปอย่างกว้าง ๆ

โดยทั่วไปในวงวิชาการตะวันตกถือว่าคำว่า “เอเชียตะวันออกเฉียงใต้” ถือกำเนิดขึ้นมาในสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อ ลอร์ด หลุยส์ เมท์แบดตัน ตั้งกองบัญชาการของท่านขึ้นในเกาะลังกา โดยใช้ชื่อว่า South-East Asia Command แต่อันที่จริงแล้วสหรัฐอเมริกาอันแหละ ที่ทำให้คำนี้ (โดยเปลี่ยนเขียนเป็นแบบอเมริกัน) กลายเป็นศัพท์แพร่หลายไปทั่ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงของสงครามเย็น หรือกล่าวโดยเฉพาะเจาะจงก็คือ ภายหลังจากที่ พรรคคอมมิวนิสต์จีนประสบความสำเร็จในการปลดปล่อยประเทศเมื่อปี 2492/1949 นโยบายสกัดกั้น (Containment Policy) ของสหรัฐฯ ทำให้ “เอเชียตะวันออกเฉียงใต้” กลายเป็นดินแดนที่มีความสำคัญอย่างยิ่งยวดในทางยุทธศาสตร์ ดังนั้นสถานะทางภูมิรัฐศาสตร์ของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ก็นำมาซึ่งความพยายามที่จะศึกษาและเข้าใจในดินแดน ประชากร เศรษฐกิจ การเมือง และ วัฒนธรรม อันเป็นที่มาของวิธีการศึกษาในลักษณะของ area studies (หรือที่เรากำลังพยายามทำและแปลออกมาว่า “อาณาบริเวณศึกษา” บ้าง “วิเทศศึกษา” บ้าง) และนี่ก็เป็นที่มาของ “เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา” หรือ Southeast Asian Studies

ในช่วงของทศวรรษ 1950 และ 1960 (ซึ่งตรงกับช่วงรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม-สฤษดิ์ ธนะรัชต์-ถนอม กิตติขจร) “เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา”

ในสถานะของ “สหสาขาวิชา” (Interdisciplinary) เพื่อฟูอย่างมากร ศูนย์ศึกษาใหญ่ ๆ ไม่ว่าจะเป็นที่มหาวิทยาลัยคอร์เนล (ตั้ง Southeast Asia Program 2494/1951) มหาวิทยาลัยเยล มหาวิทยาลัยวิสคอนซิน มหาวิทยาลัยฮาวาย ตลอดจนวิทยาเขตต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนีย ฯลฯ ต่างก็ทั้งเรียน ทั้งสอน ทั้งวิจัย และทั้งมีส่วนพัวพันกับนโยบายของรัฐบาลอเมริกันในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสงครามเวียดนาม-ลาว-กัมพูชา จนกระทั่งบางวงวิชาการและนักวิชาการบางคนถูกประณามว่าทำงาน “จารกรรม” ให้กับรัฐบาล

สหสาขาวิชา “เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา” ซึ่งส่วนใหญ่การจัดการเรียนการสอนจะเป็นระดับปริญญาโทและปริญญาเอกนั้นได้แพร่ขยายไปทั่วเช่นในยุโรปทั้งในอังกฤษและภาคพื้นทวีป (แน่นอนเจ้าอาณานิคมเดิมในยุโรป เช่นอังกฤษ ฝรั่งเศส หรือเนเธอร์แลนด์ ต่างก็มีการศึกษาในลักษณะคล้ายคลึงกันนี้ และบางแห่งก็มีมาก่อนอเมริกันด้วยซ้ำไป) และก็ขยายไปสู่ประเทศที่อยู่ในเขตอิทธิพลทางการเมืองของอเมริกา เช่นในออสเตรเลีย หรืออย่างในกรณีของญี่ปุ่นเป็นต้น (มหาวิทยาลัยเกียวโตได้รับเงินทุนช่วยเหลือจากอเมริกันในการจัดตั้ง Center for Southeast Asian Studies 2508/1965)

สำหรับในประเทศไทย (ซึ่งรวมทั้งประเทศบางประเทศในภูมิภาคนี้) “เอเชียตะวันออกเฉียงใต้” ในสถานะทางวิชาการและสถานะทางภูมิรัฐศาสตร์ จะเป็นผลผลิตทั้งทางตรงและทางอ้อมของสหสาขาวิชาและนโยบายทางยุทธศาสตร์ของอเมริกา การเกิดขึ้นของวิชาใหม่ ๆ เช่น ประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การเมืองการปกครองเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สังคมและวัฒนธรรมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ฯลฯ ในมหาวิทยาลัยชั้นนำของไทยในช่วง

ปลายทศวรรษ 1950 และมาเฟื่องฟูอย่างมากในทศวรรษ 1960 นั้นมีส่วนเกี่ยวข้องกับใกล้ชิดกับนโยบายของอเมริกาในเอเชีย หนังสือตำราในด้านนี้ค่อย ๆ ททยออกมาก โดยเริ่มต้นจากงานแปลจากภาษาอังกฤษ (อเมริกัน) เรื่อยไปจนเกิดตำราแบบประเภท “แนะนำ” โดยนักวิชาการไทย (ซึ่งส่วนใหญ่ยังต้องพึ่งหลักฐานข้อมูลจากตำราของอเมริกัน-อังกฤษอยู่เป็นส่วนใหญ่)

ในเวลาเดียวกัน “เอเชียตะวันออกเฉียงใต้” ในสถานะของความสำคัญทางภูมิรัฐศาสตร์ต่อนโยบายของสหรัฐฯ ก็ทำให้รัฐบาลในหลายประเทศในแถบนี้ถูกอิทธิพลดังกล่าวดูดเข้าไปอยู่ในวงจรของการเมืองระหว่างประเทศของสงครามเย็น (ซึ่งถ้าจะพูดให้ตรงความหมายที่เดิมนั้น สงครามเย็นเป็นความเย็นสำหรับมหาอำนาจมากกว่า เพราะไม่ต้องรบสงครามในบ้านของตนเอง ไม่ว่าจะป็นในยุโรปหรืออเมริกา ในขณะที่ทั้งในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ กลับเป็นสงครามที่มีความรุนแรงและความหายนะอย่างสูง มีลักษณะของสงครามร้อนเสียยิ่งกว่าร้อน) ในระยะเวลาดังกล่าวเกิดความพยายามที่จะสร้าง “ความร่วมมือส่วนภูมิภาคในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้” โดยเฉพาะในกลุ่มค่าย “โลกเสรี” ที่จะเผชิญหน้ากับ “ค่ายคอมมิวนิสต์”

แน่นอนในระยะเริ่มแรก “ความร่วมมือส่วนภูมิภาค” นี้ก็ตกอยู่ภายใต้ “ร่มเงา” ของมหาอำนาจตะวันตก ซึ่งนำโดยสหรัฐฯ อย่างในกรณีขององค์การสนธิสัญญาป้องกันร่วมกันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือ สปอ. (The Southeast Asia Collective Defence Treaty Organization - SEATO) ปี 2497/1954 ที่มีสำนักงานอยู่ที่กรุงเทพฯ (ปัจจุบันเป็นที่ตั้งของส่วนหนึ่งของกระทรวงการต่างประเทศ) เรื่อยมาจนมีสมาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือ อาสา (Association of Southeast Asia - ASA) ที่กลายมาเป็น

สมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือที่รู้จักกันว่า อาเซียน (The Association of Southeast Asian Nations - ASEAN) ในที่สุดในปี 2510/1967 และก็เกิดกิจกรรมต่าง ๆ เสร็จขึ้นมาเพื่อสร้าง “ความร่วมมือส่วนภูมิภาค” อาทิเช่น กีฬาแหลมทอง (Southeast Asian Peninsular Games - SEAP Games) อันเป็นที่มาของซีเกมส์ (Southeast Asian Games - SEA Games) ในปัจจุบัน หรือกิจกรรมทางด้านวัฒนธรรมที่ขึ้นชื่อลือชาและฟูฟ่องอย่างมากคือ รางวัลนักเขียนซีไรท์ (Southeast Asian Write Award - SEA Write) ฯลฯ

กล่าวโดยย่อ แม้ว่าแนวความคิด แนวศึกษา ตลอดจนกิจกรรมทั้งทางการเมืองและวัฒนธรรมที่เกี่ยวกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะได้รับอิทธิพลและแรงกระตุ้นจากโลกตะวันตก (โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากสหรัฐฯ) ก็ตาม แต่แนวความคิดดังกล่าวได้กลายเป็นที่ยอมรับและปฏิบัติกันใน “ภูมิภาค” นี้ และที่สำคัญก็คือได้เกิด “หน่ออ่อน ๆ” ของวิชาการ “เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา” ขึ้นในมหาวิทยาลัยไทยบางแห่ง เช่น ปริญญาโททางด้านประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มหาวิทยาลัยศิลปากร 2517/1974 ซึ่งในช่วง 20 ปีที่ผ่านมาจนถึงปี 2538/1995 ได้ผลิตมหาบัณฑิตออกมาแล้ว 78 คน แต่อย่างไรก็ตามมีข้อน่าสังเกตว่าวิทยานิพนธ์หรือสารนิพนธ์ของมหาบัณฑิตนี้ส่วนใหญ่กลับกลายเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับไทยศึกษามากกว่าจะเป็นเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา อันอาจเนื่องมาจากข้อจำกัดของความรู้ว่าด้วยภาษาที่จะทำงานค้นคว้าในภาษาของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยตรงก็เป็นได้

สำหรับที่มหาวิทยาลัยมหิดล มีสถาบันวิจัยภาษาและวัฒนธรรมเพื่อการพัฒนาชนบท ตั้งเป็นทางการ 2524/1981 (แต่มีสถานะเป็นโครงการมาก่อน



(16)

ตั้งแต่ปี 2517/1974 ไปเรื่อยกันกับมหาวิทยาลัยศิลปากร) สถาบันฯนอกจาก จะทำการวิจัยเกี่ยวกับภาษาและวัฒนธรรมของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้แล้ว ยังจัดหลักสูตรการเรียนการสอนระดับปริญญาโทและเอกอีกด้วย (อย่างไร ก็ตามหลักสูตรปริญญาเอกซึ่งเริ่มในปี 2535/1992 ยังไม่มีผู้จบการศึกษา)

น่าสนใจและน่าแปลกใจที่นอกเหนือจาก “หน่ออ่อนทางวิชาการ” ของ สองมหาวิทยาลัยข้างต้น ไม่มีมหาวิทยาลัยระดับนำของไทยจัดการเรียนการ สอนไม่ว่าจะเป็นในระดับปริญญาตรี หรือในระดับหลังปริญญาตรี และก็ไม่มี หน่วยงานที่ทำการศึกษาหรือวิจัยเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยตรง แม้ว่าที่ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจะมีสถาบันเอเชียศึกษามาตั้งแต่ 2528/1985 (เป็น โครงการมาตั้งแต่ 2510/1967) ที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ก็มีการจัดตั้ง สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ขึ้นมาในระยะหลัง อย่างไรก็ตามก็เป็นที่น่าสนใจ ได้ทั้งในความสัมพันธ์ทางด้านภูมิรัฐศาสตร์และเศรษฐศาสตร์การเมือง ที่ทั้งสอง สถาบันนี้จะทำหน้าที่ของการทำงานวิจัยค้นคว้าในส่วนที่เกี่ยวกับเอเชียตะวันออกเฉียง ใต้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจีนและญี่ปุ่น มากกว่าบรรดา “ประเทศเล็กประเทศน้อย” ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (แม้ว่าโดยความเป็นจริงแล้วทางจุฬาฯให้ความ สนใจและผลิตผลงานทางด้านเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ไม่น้อยก็ตาม)

โดยรวมแล้วก็อาจกล่าวได้ว่า เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษาก็ยังคง สภาพของการเป็น “หน่ออ่อน ๆ” ทางวิชาการอยู่ ยังเป็น “หน่ออ่อน” ทั้งใน ด้านการเสริมสร้างสถาบัน ทั้งในด้านบุคลากรทางวิชาการ (หรือที่เราเรียกกัน ว่าเชี่ยวชาญ) ทั้งในด้านหนังสือ ตำรา และทั้งในด้านความรู้ของมหาชนโดย ทั่วไป

แต่แล้วในช่วงประมาณ 2 ทศวรรษที่ผ่านมา เกิดปรากฏการณ์ที่สำคัญในระดับการเมืองของโลก อันมีผลกระทบต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รวมทั้งไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ นั่นคือ นับตั้งแต่การปราชัยของสหรัฐฯ ในอินโดจีนตั้งแต่ปี 2518/1975 ตามติดมาด้วยปรากฏการณ์ที่ไม่ค่อยจะมีใครคาดคิด คือการล่มสลายของอุดมการณ์และเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมในช่วงปลายทศวรรษ 1980 ซึ่งมีผลเป็นรูปธรรมในการพังทลายของกำแพงเบอร์ลินกับการล่มสลายของสหภาพโซเวียต ซึ่งก็หมายถึงการสิ้นสุดของสงครามเย็น (หรือจะเรียกว่าสงครามร้อนในมุมมองของเอเชียก็ตาม) ในช่วงต้นทศวรรษ 1990 เป็นผลให้ดูเหมือนว่ากระแสใหญ่ ๆ ในโลกนี้เหลืออยู่เพียง 2 กระแสนั้นเอง คือ กระแสหนึ่งเป็นด้านการเมืองและเป็นเรื่องของ “กระบวนการประชาธิปไตย” (democratization) อีกกระแสหนึ่งทางด้านเศรษฐกิจซึ่งเป็นเรื่องของ “เศรษฐกิจการตลาดเสรี” (free market economy)

ดังนั้น สภาพการณ์ของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่เคยแบ่งเป็นค่ายเป็นกลุ่ม กลีบกลายเป็นคล้าย ๆ กับ “โลกที่ไร้พรมแดน” หรือเรียกตามศัพท์ที่แสนจะได้รับความนิยมแห่งยุคใหม่นี้ว่า “โลกาภิวัตน์” ดูประหนึ่งว่าไม่ว่าประเทศใดจะปกครองด้วยระบบการเมืองแบบใด ต่างก็ดูเหมือนจะสามารถอยู่ร่วมกันและติดต่อสัมพันธ์กันได้

ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวในรอบสองทศวรรษที่ผ่านมา ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยอย่างมหาศาล ทั้งในระดับของรัฐบาลในแง่ของ “ความร่วมมือส่วนภูมิภาค” ที่กล่าวแล้วข้างต้น รวมทั้งความพยายามที่จะขยายขอบเขตความร่วมมือของสมาคมอาเซียนให้มีสมาชิกครบ 10 ประเทศ รวมไปถึงจนถึงภาคเอกชนซึ่งความสำเร็จในระยะหนึ่งของการพัฒนาเศรษฐกิจของไทย นับ

ตั้งแต่เริ่มแผนพัฒนาเศรษฐกิจเมื่อปี 2504/1961 โดยยึดระบบเศรษฐกิจ การตลาดเสรี เกาะกลุ่มมากับสหรัฐฯและญี่ปุ่น ทำให้เศรษฐกิจไทยประสบ ความสำเร็จอย่างมหาศาลจากทศวรรษ 1960 เพียงพู่เป็น “เศรษฐกิจฟองสบู่” ในทศวรรษ 1980 จนกระทั่งมาเริ่มถดถอยเอาในคอนต้นทศวรรษ 1990 และ เกิดวิกฤตเศรษฐกิจและค่าของเงินบาทในปี 2540/1997 ความสำเร็จชั่วระยะ เวลาหนึ่งของเศรษฐกิจไทยที่ทำให้ภาคเอกชนให้ความสนใจต่อทรัพยากรและ แรงงานราคาถูกลงของประเทศข้างเคียง โดยเฉพาะประเทศที่ใช้ระบบสังคมนิยม และ “ล้มเหลว” ทางเศรษฐกิจอย่างในอินโดจีนและพม่า

กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ในสภาพการณ์ใหม่ข้างต้น ทำให้เกิดความสนใจ และความสำคัญของการที่ไทยจะต้อง “รู้เขารู้เรา” รู้จักประเทศเพื่อนบ้านหรือ ประเทศข้างเคียงโดยตรง ลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่คุ้นเคย อยู่กับการติดต่อแต่กับชาติมหาอำนาจ เพียงแต่อาจชิงตัน ลอนดอน ปารีส โตเกียว หรือที่เปลี่ยนไปหน่อยก็คือกับปักกิ่ง กลับต้องให้ความสนใจต่อ “ประเทศเล็กประเทศน้อย” ต้องติดต่อกับอย่างกุ่ม เวียงจันทน์ พนมเปญ ฮานอย จาการ์ตา ฯลฯ ดังคำกล่าวของ ดร. สิปปนนท์ เกตุทัต (วิเทศคดีศึกษา สกว. 2538) ที่ว่า

*สังคมไทยจะต้องปรับตัวเองให้เป็นสังคมแห่งการเรียนรู้สร้าง ปัญญาขึ้นให้กว้าง ให้รอบรู้เรา-รู้เขามากขึ้น จะต้องรู้จักค้า-คู่แข่ง มากขึ้น จะต้องเรียนรู้การหาความพอดี ระหว่างความร่วมมือและ การแข่งขัน เรียนรู้การอยู่ร่วมกับธรรมชาติมากขึ้น และการรักษา ไว้และการพัฒนาซึ่งความเป็นไทยในสังคมโลก จะต้องเป็นทั้ง ผลเมืองไทยและผลเมืองโลก*

ความตื่นตัวสนใจต่อประเทศข้างเคียง ทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชน แม้จะมีกลิ่นอายของยุทธศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ประเภทของการ “การเปลี่ยนสนามรบให้เป็นการรบที่ตลาดการค้า” ประเภทของการมองหาช่องทางผลประโยชน์ที่จะได้ทั้งตลาด ทั้งแรงงานและทั้งทรัพยากรราคาถูกก็ตาม แต่ก็ส่งผลให้เกิดความตื่นตัวในวงการศึกษาที่จะมี “เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา” ในรูปต่าง ๆ ทั้งในระดับของทบวงมหาวิทยาลัยที่ต้องการส่งเสริมให้มีการเรียนรู้ภาษาของประเทศเพื่อนบ้านให้มากขึ้น ทั้งในหมู่มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ที่มีโครงการประเภท “ภูมิภาคศึกษา” “พม่าศึกษา” “อินโดจีนศึกษา” หรือ “เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา” โดยตรง (แม้ว่าส่วนใหญ่ยังมีสภาพเป็นแผนงานอยู่ บางส่วนก็เป็น “หน่วยวิชาการ” เล็ก ๆ ยังต้องรอกาลเวลาที่พิสูจน์ว่าจะเติบโตออกดอกออกผลหรือไม่ก็ตาม)

และจากบริบทดังกล่าวนี้เอง เป็นที่มาของโครงการหนังสือชุด “ประเทศเพื่อนบ้านของไทยในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้” โครงการหนังสือชุดนี้มุ่งที่จะกระตุ้นให้เกิดความสนใจต่อ “เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา” มุ่งที่จะสนับสนุนผลงานทางด้านนี้ที่เขียนโดยคนไทยด้วยกัน ดังนั้น โครงการจึงมุ่งไปที่การเลือกสรรผลงานวิทยานิพนธ์และสารนิพนธ์ในระดับปริญญาโทของมหาวิทยาลัยในประเทศไทย เพราะลักษณะงานกลุ่มนี้มักอยู่ในข่ายงาน ริเริ่มสร้างสรรค์ หรือบุกเบิกในการศึกษาค้นคว้า อาจในแง่ฐานข้อมูลขั้นต้น การประมวลประเด็นศึกษา ตลอดทั้งมุมมองในการศึกษา วิทยานิพนธ์หรือสารนิพนธ์เหล่านี้ ได้นำมาปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะที่จะตีพิมพ์เป็นหนังสือเพื่อใช้ในการเรียนการสอน หรือสำหรับบุคคลทั่วไปที่มีความสนใจในด้านนี้

ในการดำเนินดังกล่าวนี้ นับตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2538 เมื่อได้รับอนุมัติเงินทุนสนับสนุนโครงการจาก *สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)*

ก็ได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นมา 8 ท่าน คือ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (ธรรมศาสตร์) บุญรักษ์ บุญญะเขตมาลา (สกว.) ธีระ นุชเปี่ยม (ศิลปากร) สีดา สอนศรี (ธรรมศาสตร์) สุเนตร ชุตินธรานนท์ (จุฬาฯ) ชาคริต ชุ่มวัฒนธรรม (ศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร) โดยมี ชาญวิทย์ เกษตรศิริ (ธรรมศาสตร์ เป็นประธาน) และ กาญจนี ละอองศรี (ธรรมศาสตร์ เป็นกรรมการและเลขานุการ) คณะกรรมการได้พิจารณาวิทยานิพนธ์เป็นจำนวนมาก และในที่สุดจากข้อเสนอแนะของผู้อ่านต้นฉบับหรือ reader (ที่ได้ขอให้ช่วยพิจารณาเป็นกรณีพิเศษ) ประกอบกับความเห็นของกรรมการเอง ก็ได้ดำเนินให้มีการปรับปรุงแก้ไข วิทยานิพนธ์สารนิพนธ์ซึ่งแล้วเสร็จจัดการตีพิมพ์ได้ในชุดนี้จำนวน 20 เรื่อง

โครงการหนังสือชุด “ประเทศเพื่อนบ้านของไทยในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้” ทั้ง 20 เรื่องนี้ เมื่อพิจารณาในภาพรวมจะเป็นการให้ฐานข้อมูล และความรู้ต่อความเข้าใจเรื่องราวของภูมิภาคนี้ทั้งในเรื่องนโยบายการต่างประเทศ การก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ปัญหาชายแดน ปัญหาชนกลุ่มน้อย ประวัติศาสตร์บางช่วงเวลาของประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคนี้ ตลอดจนเรื่องราวทางวัฒนธรรม คติชนวิทยา โลกทัศน์และภูมิปัญญา ฯลฯ โดยมีความคาดหวังว่า โครงการหนังสือชุดนี้จะช่วยกระตุ้นให้เกิดความสนใจต่อ “เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา” ขึ้นในบ้านเราทั้งในหมู่นักวิชาการและมหาชนทั่วไป เป็นการขยายพรมแดนของความรู้และวิชาการให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ช่วยส่งเสริมให้เกิดนักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญรุ่นใหม่ ๆ ขึ้น และที่สำคัญคือ กระตุ้นให้เกิดทั้งการเรียนการสอน การค้นคว้าวิจัย การสร้างสถาบัน การสร้างคนรุ่นใหม่ที่มีลักษณะเป็น critical mass ขึ้นในประเทศไทยอันเป็นส่วนหนึ่ง และส่วนที่สำคัญของ “ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้” เวลาของ “การศึกษาเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้” เอง แทนที่จะเป็นในอเมริกา ในยุโรป ในออสเตรเลีย ในญี่ปุ่น ในจีน น่าจะมาถึงแล้ว

สำหรับหนังสือเรื่อง “ประเทศราชของสยามในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว” ของ *ซวลิย์ ณ ถลาง* แก้ไขปรับปรุงจากวิทยานิพนธ์เรื่อง “การศึกษาเปรียบเทียบระหว่างความสัมพันธ์ของหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือและฝ่ายใต้กับรัฐบาลไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว” (อักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ.2521)

เนื้อหาของหนังสือเรื่องนี้กล่าวถึง ความสัมพันธ์ระหว่างสยามกับอาณาจักรล้านนาหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือของสยาม และสยามกับหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ อันได้แก่เมืองแขกทั้ง 7 หัวเมือง ตลอดจน ไทรบุรี กลันตัน ตรังกานู และปะลิส ที่มีมาแต่สมัยรัตนโกสินทร์ ปัญหาที่เกิดขึ้นในการปกครองหัวเมืองประเทศราชทั้งสองฝ่าย เมื่อประกอบกับการคุกคามของจักรวรรดินิยมตะวันตก ทำให้สยามเห็นความจำเป็นในการตั้งอำนาจการปกครองในหัวเมืองประเทศราชทั้งสองฝ่ายเข้าสู่ส่วนกลางในรูปแบบมณฑลเทศาภิบาล และแม้ว่าจะต้องเผชิญกับปฏิกิริยาของเจ้าเมืองประเทศราชรวมทั้งการประนีประนอมด้านผลประโยชน์กับจักรวรรดินิยมตะวันตก แต่ในที่สุดสยามก็สามารถเข้าปกครองหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือได้ในรูปมณฑลพายัพ และหัวเมืองแขกทั้ง 7 ในรูปแบบมณฑลปัตตานี

ท้ายที่สุดนี้บรรณาธิการต้องขอขอบคุณบุคคลจำนวนมากที่ช่วยทำให้เกิดโครงการหนังสือชุดใหญ่นี้ขึ้นมา (หลายท่านอาจดำรงความเป็นนิรนามอยู่ต่อไป) ขอขอบคุณ *สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)* ที่ช่วยเหลือในด้านทุนทั้งการดำเนินการเลือกสรรและทุนการจัดพิมพ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งศาสตราจารย์ นายแพทย์ วิจารณ์ พานิช ผู้อำนวยการ กับ ดร. โชคชัย สุทธาเวช

ฝ่ายความสัมพันธ์ข้ามชาติ สกว. และขอขอบคุณ ดร. บุญรักษ์ บุญญะเขตมาลา อดีตผู้อำนวยการฝ่ายความสัมพันธ์ข้ามชาติ สกว. เป็นกรณีพิเศษ ที่สังเกตเห็นความสำคัญของ “วิเทศศึกษา” โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา” ผลักดันให้เกิดผลงานทางวิชาการด้านนี้ทั้งในแง่ของเอกสารสิ่งพิมพ์ ทั้งในแง่ของการสัมมนาและการประชุมทั้งระดับชาติและระดับนานาชาติหลายครั้งหลายคราด้วยกัน

ขอขอบคุณมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ที่มีศาสตราจารย์เสน่ห์ จามริก เป็นประธาน ที่ร่วมในการดำเนินการจัดพิมพ์เผยแพร่ครั้งนี้ ขอขอบคุณกรรมการตามรายนามที่กล่าวข้างต้นที่ช่วยในการคัดเลือก ขอขอบคุณต่อผู้อ่านต้นฉบับหลายท่าน (ที่นิรนาม) ขอขอบคุณภาลางกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร และมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร ซึ่งอนุญาตให้นำวิทยานิพนธ์และสารนิพนธ์ในโครงการนี้มาตีพิมพ์ ขอขอบคุณผู้เขียนทุกท่านที่ทั้งอนุญาตให้นำผลงานมาตีพิมพ์ ทั้งอดทนและมานะในการแก้ไขต้นฉบับอีกครั้งแล้วครั้งเล่า ขอขอบคุณอาจารย์ธำรงค์ดี เพชรเลิศอนันต์ และ คุณถ้ายวน เพชรแสงสว่าง ที่ช่วยในการดำเนินการให้หนังสือเป็นรูปเล่ม ขอขอบคุณ คุณเพลิน เทียนขวัญ และคุณปรารถนา ศรีวิศาลศักดิ์ ที่ช่วยในด้านธุรการเป็นอย่างดีจนสิ้นสุดโครงการฯ

ชาญวิทย์ เกษตรศิริ

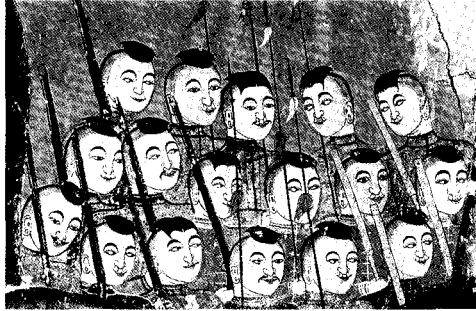
กาญจณี ละอองศรี

2 ตุลาคม 2540

**คณะกรรมการบริหารโครงการผลิตหนังสือด้านวิทยาศาสตร์ศึกษา  
ชุด “ประเทศเพื่อนบ้านของไทยในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้”**

- |                                  |              |                     |
|----------------------------------|--------------|---------------------|
| 1. อาจารย์ ดร. ชาญวิทย์          | เกษตรศิริ    | ประธาน              |
| 2. รองศาสตราจารย์ ดร. บุญรักษ์   | บุญญะเขตมาลา | กรรมการ             |
| 3. รองศาสตราจารย์สีดา            | สอนศรี       | กรรมการ             |
| 4. รองศาสตราจารย์รังสรรค์        | ธนะพรพันธุ์  | กรรมการ             |
| 5. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ธีระ   | นุชเปี่ยม    | กรรมการ             |
| 6. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ชاکริต | ชุ่มวัฒนะ    | กรรมการ             |
| 7. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สุเนตร | ชุตินธรานนท์ | กรรมการ             |
| 8. ผู้ช่วยศาสตราจารย์กาญจณี      | ละอองศรี     | กรรมการและเลขานุการ |





ภาพปก

ประเทศไทยมีพื้นที่ประมาณ 514,000 ตารางกิโลเมตร มีประชากรประมาณ 60 ล้านคน แบ่งการปกครองพื้นที่เป็น 76 จังหวัด

ประเทศไทยมีขนาดและรูปร่างอย่างไรในปัจจุบันเป็นผลจากการทำสนธิสัญญาและการดำเนินการปักปันเขตแดนกับอังกฤษและฝรั่งเศสในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 และสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ขณะเดียวกันรัฐบาลกรุงเทพฯก็สามารถรวบรวมอำนาจและดินแดนจากเจ้าประเทศราชได้สำเร็จ โดยกระบวนการสร้างกลไกการปกครองและส่งกองทัพ “สยาม” เข้าไปควบคุมในดินแดนที่เป็นปัญหา

ประเทศ “ไทย” เปลี่ยนชื่อประเทศจาก “สยาม” เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2482 เพื่อรำลึกถึงการปฏิวัติของ “คณะราษฎร” ที่เปลี่ยนระบอบการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยโดยมี “รัฐธรรมนูญ” เป็นสิ่งสูงสุดแทนตัวบุคคลเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2475 รัฐบาลกำหนดให้วันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2482 เป็น “วันชาติ และเฉลิมฉลองเอกราชอันสมบูรณ์” อันสืบเนื่องจากที่ไทยมีเอกราชไม่สมบูรณ์นับแต่การทำสนธิสัญญากับอังกฤษเมื่อ พ.ศ.2398 และกับประเทศอื่น ๆ ต่อมารวม 15 ประเทศ วันที่ “24 มิถุนายน” เป็น “วันชาติ” ของทุกปีเรื่อยมากระทั่งถูกยกเลิกในปี พ.ศ.2503 ด้วยเหตุผลทางการเมือง

ภาพปก : “ทหารสยาม” ที่กรุงเทพฯส่งกองทัพเข้าสู่เมืองน่านเพื่อปราบความวุ่นวายและการจลาจล ภาพจิตรกรรมฝาผนังวัดภูมินทร์ อำเภอเมือง จังหวัดน่าน (ภาพจากหนังสือ “เมืองน่าน” กรมศิลปากร, 2530)

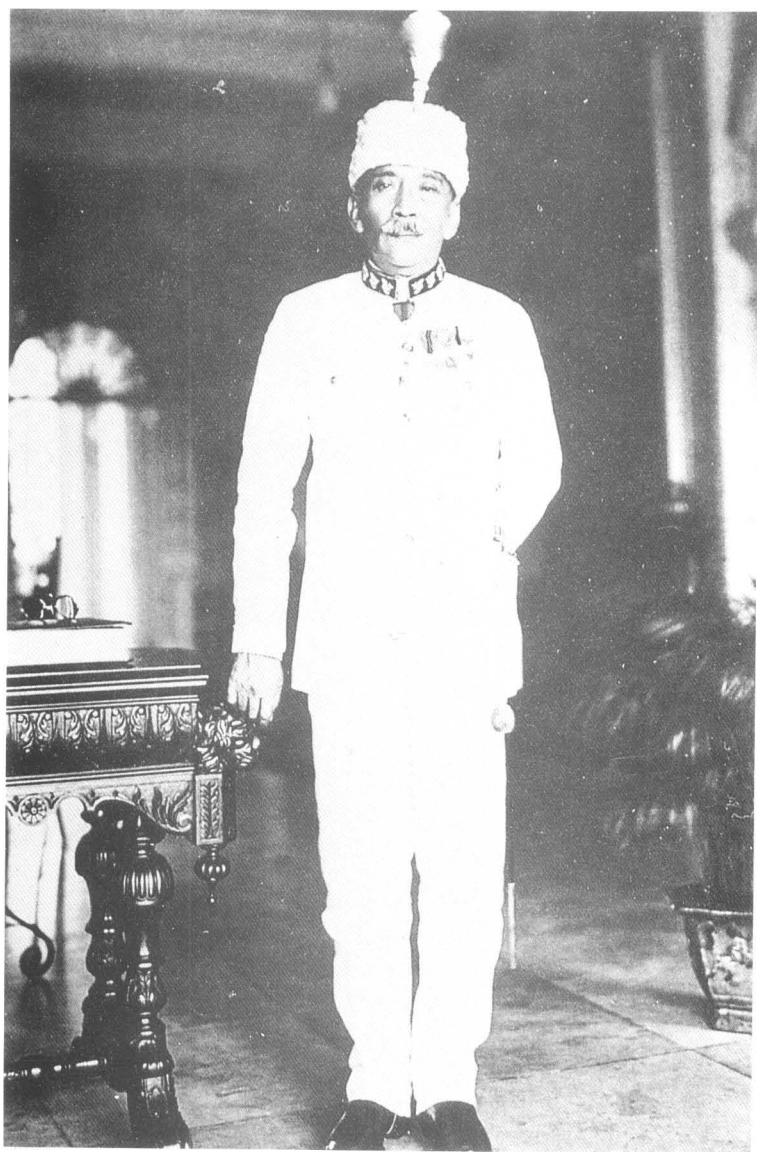


บุคคลสำคัญในการสร้าง “ประเทศ” สยาม (จากซ้าย) สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศ  
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย  
(ภาพจากหนังสือ เอกสารประวัติศาสตร์ : การบริหารการปกครองกระทรวงมหาดไทย, สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย, 2539)



เจ้าพระยาไทรบุรี (ตงกูฮามิด)

(ภาพจากหนังสือ เอกสารประวัติศาสตร์ : การบริหารการปกครองกระทรวงมหาดไทย, พิมพ์ พ.ศ.2539)



พระชลสินธุ์สงครามชัย (दनกูมหมะมุด) น้องเจ้าพระยาไทรบุรี  
(ภาพจากหนังสือ เอกสารประวัติศาสตร์ : การบริหารการปกครองกระทรวงมหาดไทย, พิมพ์ พ.ศ.2539)



พระชาตรังگانู

(ภาพจากหนังสือ เอกสารประวัติศาสตร์ : การบริหารการปกครองกระทรวงมหาดไทย, พิมพ์ พ.ศ.2539)



พระยาگلันตัน

(ภาพจากหนังสือ เอกสารประวัติศาสตร์ : การบริหารการปกครองกระทรวงมหาดไทย, พิมพ์ พ.ศ.2539)



พระเจ้ากาวิโรศสุริยวงศ์ พระเจ้าเชียงใหม่องค์ที่ 6 ระหว่าง พ.ศ.2397-2413  
ราษฎรเรียก “เจ้าชีวิตอ้าว” เพราะสั่งตัดหัวคนที่เพียงอุทานคำว่า “อ้าว”  
(ภาพจากหนังสือ ดารารัตน์, จัดพิมพ์เป็นอนุสรณ์เนื่องในงานฉลองพระอนุสาวรีย์พระราชชายา  
เจ้าดารารัตน์ 27 มกราคม พ.ศ.2533)

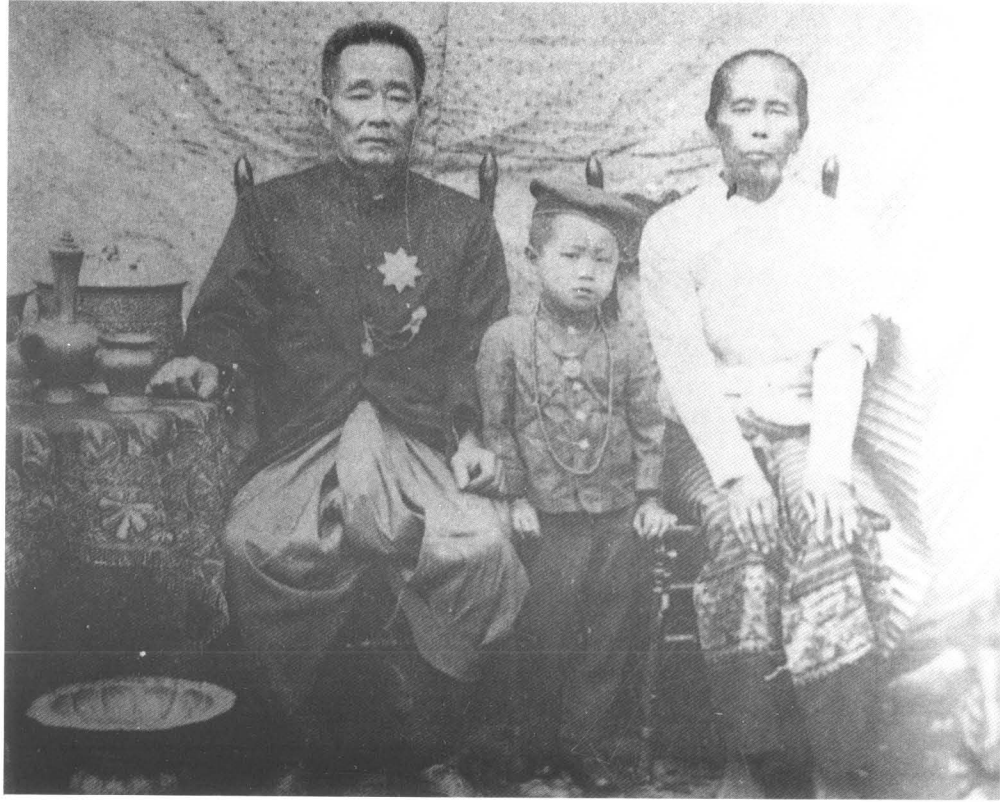


พระเจ้าอินทวิชยานนท์ (เจ้าอินทนนท์) พระเจ้าเชียงใหม่องค์ที่ 7

ระหว่าง พ.ศ.2413-2440 พระราชมิดาเจ้าดารารัศมี

(ภาพจากหนังสือ ดารารัศมี, พ.ศ.2533)





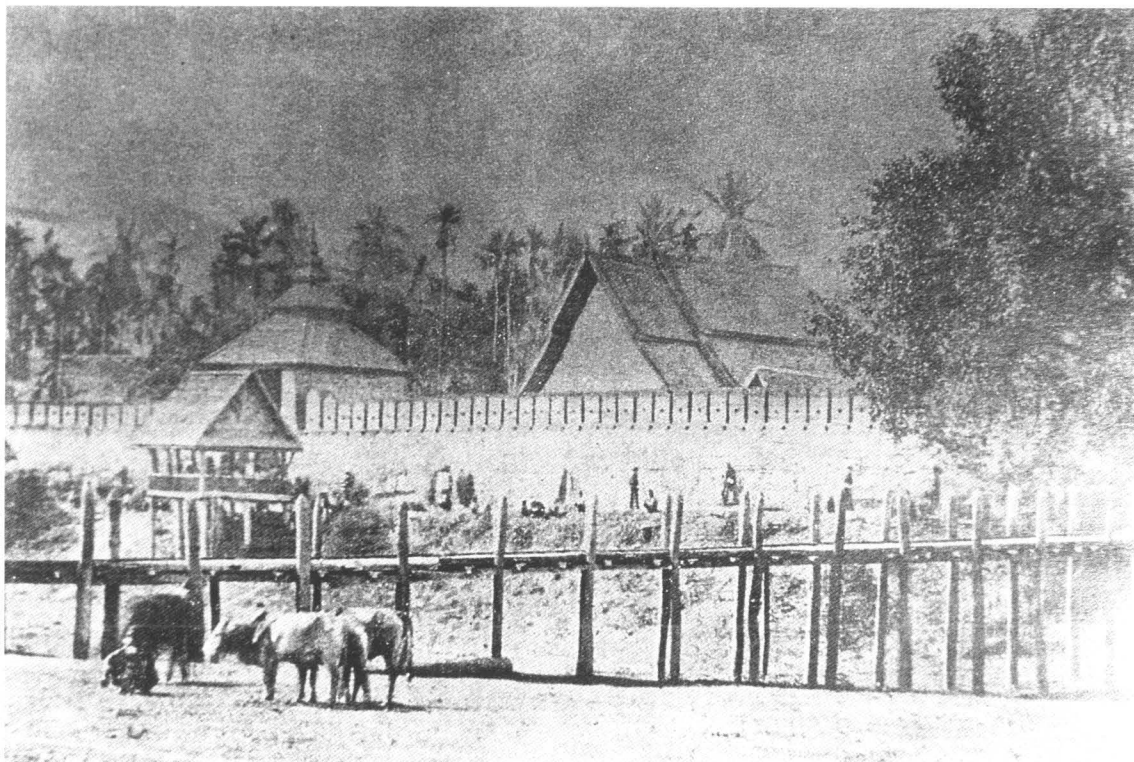
เจ้าอินททยงยศโชติ เมืองลำพูน และครอบครัว

(ภาพจากหนังสือ ดารารัตน์, พ.ศ.2533)



ตลาดเมืองเชียงใหม่

(ภาพจากหนังสือ ดารารัตน์, พ.ศ.2533)



กำแพงเมืองน่าน

(ภาพจากหนังสือ “เมืองน่าน” กรมศิลปากร, 2530)



ชีวิตในเมืองน่าน ภาพจิตรกรรมฝาผนังวัดภูมินทร์ อำเภอเมือง จังหวัดน่าน  
(ภาพจากหนังสือ "เมืองน่าน" กรมศิลปากร, 2530)



วังจะบังคิกอ วังเก่าซึ่งเป็นที่ประทับของเจ้าเมืองปัตตานี

(ภาพจาก ศรีศักดิ์ วรดิโกดม, "ปัตตานีในภาพประวัติศาสตร์ศรีวิชัย" ภาพโดย มงคลสวัสดิ์ เหลืองวรพันธุ์ ใน วารสารเมืองโบราณ ปีที่ 19 ฉบับที่ 1 มกราคม-มีนาคม 2536)

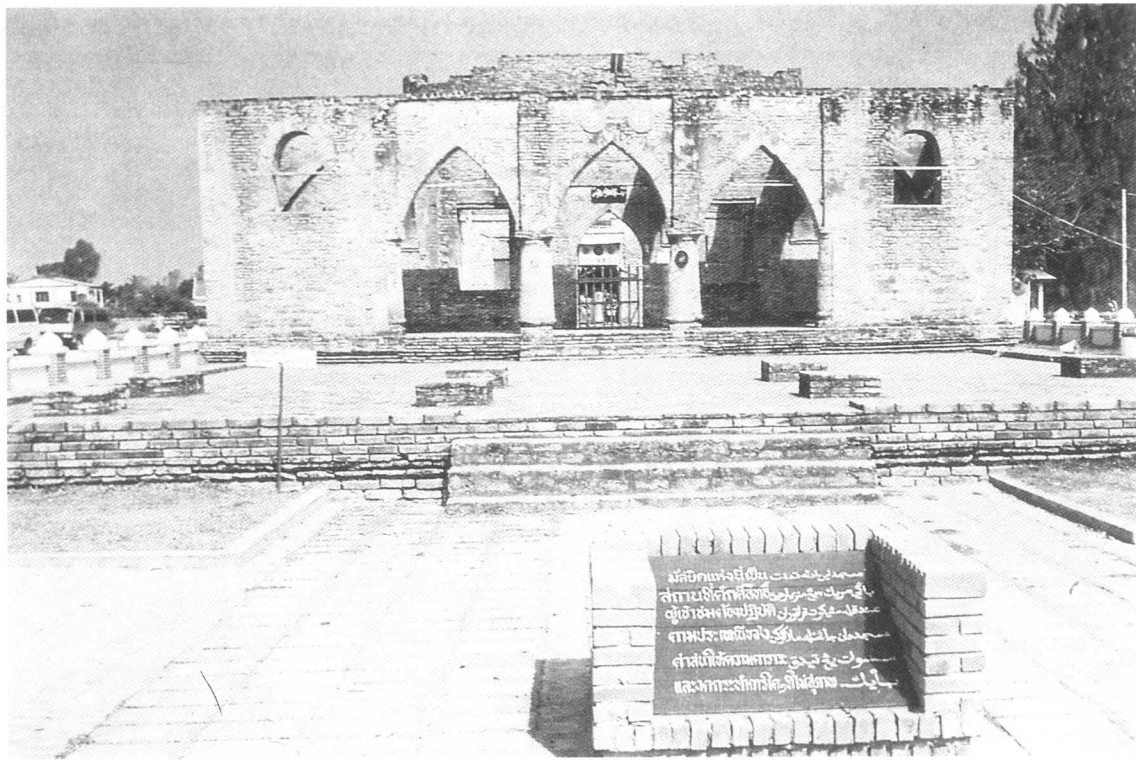


มัสยิดวาตี อัล-ฮูเซน บ้านตะโละมานะ อำเภอบาเจาะ นราธิวาส เป็นมัสยิดเก่าที่สร้างใน พ.ศ.2167 และมีการปรับปรุงจนถึงปัจจุบัน  
(ภาพจาก วารสารเมืองโบราณ ปีที่ 19 ฉบับที่ 1 มกราคม-มีนาคม 2536)



ตลาดเมืองปะลิส

(ภาพจากหนังสือ เอกสารประวัติศาสตร์ : การบริหารการปกครองกระทรวงมหาดไทย, พิมพ์ พ.ศ.2539)



มัสยิดกรือเซะ อำเภอเมือง ปัตตานี (ศิลปะอยู่ร่วมสมัยกับอยุธยา) เป็นที่ตั้งชุมชนเมืองปัตตานีโบราณ

(ภาพจาก ศรีศักร วัลลิโภดม, "ปัตตานีในภาพประวัติศาสตร์ศรีวิชัย" ภาพโดย มงคลสวัสดิ์ เหลืองวรพันธุ์ ใน วารสารเมืองโบราณ ปีที่ 19 ฉบับที่ 1 มกราคม-มีนาคม 2536)





การประชุมเทศบาลนครหลวงไทย พ.ศ.2439 (แต่นั่งจากซ้ายไปขวา) พระยาสุรินทรฤาไชย (ทศ บุญนาค) พระยาราชพงษาบุรีรักษ์ (แร่ บุญนาค) กรมขุนมรุพงษ์ศิริพัฒน์ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย พระยาจำแสนบดี ม.จ.อสังการ มาลากุล (แต่นั่งจากซ้ายไปขวา) พระยาสุฤทธิพนการ (เล็ง วิวิศรี) พระยาประสิทธิศิลปการ (สอาด สิงห์เสนี) พระยาศรีสุริยราชวรานุวัตร (เชย กัลยาณมิตร) พระยาทิพโกษา (โต โชติกะเสถียร)

(ภาพจากหนังสือ เอกสารประวัติศาสตร์ : การบริหารการปกครองนครหลวงไทย, พิมพ์ พ.ศ.2539)

# สารบัญ

	หน้า
คำนำสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย	(3)
รายนามคณะกรรมการนโยบายกองทุนสนับสนุนการวิจัย	(5)
คำแถลงมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์	(7)
รายนามคณะกรรมการบริหาร	
มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์	(10)
คำนำโครงการหนังสือชุด	
“ประเทศเพื่อนบ้านของไทยในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้”	(11)
รายนามคณะกรรมการบริหารโครงการฯ	(23)
คำนำ	(48)
ประวัติผู้แต่ง	(50)
บทคัดย่อ	(51)

## บทที่

1. สภาพภูมิศาสตร์และประวัติศาสตร์ความเป็นมา  
    ของหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือและฝ่ายใต้ 1
- 1.1 ประวัติศาสตร์ความเป็นมาของอาณาจักรล้านนาไทย 2
- 1.2 ประวัติความเป็นมาของหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ 22

2.	ความสัมพันธ์ของหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือและฝ่ายใต้ กับสยาม ตั้งแต่สมัยอยุธยาจนถึงสมัย พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว	42
2.1	ความสัมพันธ์ระหว่างสยามกับหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือ	42
2.2	ความสัมพันธ์ระหว่างสยามกับหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้	56
3.	การขยายอิทธิพลของอังกฤษในหัวเมืองประเทศราช ฝ่ายเหนือและฝ่ายใต้	87
3.1	การขยายอิทธิพลของอังกฤษในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้	87
3.2	สนธิสัญญาระหว่างสยามกับอังกฤษ	106
3.3	ปัจจัยที่ส่งเสริมให้คนอังกฤษและคนในบังคับอังกฤษ เข้ามาในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือ	121
3.4	บทบาทของมิชชันนารีอเมริกัน ในดินแดนประเทศราชฝ่ายเหนือของสยามในรัชสมัย พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว	122
3.5	ความสัมพันธ์ระหว่างสยามกับอังกฤษในรัชสมัย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว	125
4.	การจัดการปกครองหัวเมืองประเทศราช ฝ่ายเหนือและฝ่ายใต้ในรัชสมัย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว	177
4.1	การจัดการปกครองหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือ และฝ่ายใต้ก่อนการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ.2435	178

4.2 การปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในสมัย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ.2435	205
4.3 พระยาทรงสุรเดชกับการจัดราชการ ในมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ พ.ศ.2436-2442	211
4.4 การปฏิรูปการปกครองหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือ ในฐานะมณฑลเทศาภิบาล พ.ศ.2442-2445	222
4.5 การปฏิรูปการปกครองหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ พ.ศ.2438-2444	234
4.6 ปัญหาและอุปสรรคในการจัดการปกครอง หัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือและฝ่ายใต้ ในรูปแบบมณฑลเทศาภิบาล	246
4.7 ความสัมพันธ์ระหว่างสยามกับอังกฤษ กรณีหัวเมืองประเทศราชมลายู	270
<b>5 บทสรุป</b>	<b>288</b>
บรรณานุกรม	305
ภาคผนวก	313

## สารบัญญภาคผนวก

- ก. สนธิสัญญาระหว่างรัฐบาลสยามกับรัฐบาลอินเดียเพื่อส่งเสริม  
การติดต่อทางพาณิชย์ ระหว่างพม่าของอังกฤษกับอาณาเขต  
ของเมืองเชียงใหม่ ลำปาง และลำพูน (สัญญาเชียงใหม่)  
ลงนาม ณ เมืองกาละกัตตา เมื่อวันที่ 14 มกราคม ค.ศ.1876 313
- ข. หนังสือสัญญาว่าด้วยเมืองเชียงใหม่ เมืองลำปาง เมืองลำพูน ณ  
วันจันทร์เดือนสิบขึ้นสองค่ำ จุลศักราช 1245 ปีมแมเบญจศก  
ตรงกับวันที่ 3 เดือนเสปเตมเบอร์ คฤศตศักราช 1883 319
- ค. LOAN AGREEMENT, KEDAH AND SIAM, 1905. 329
- ง. กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณเจ็ดหัวเมือง ร.ศ.120 331
- จ. ตารางป่าไม้ 338
- ฉ. สัญญาในระหว่างกรุงสยามกับกรุงอังกฤษ ลงชื่อกันที่กรุงเทพฯ ณ  
วันที่ 10 มีนาคม รัตนโกสินทร์ ศก 127 แลได้แลกเปลี่ยน  
รติพิเกช่นของสัญญานี้ที่กรุงลอนดอน วันที่ 9 กรกฎาคม  
รัตนโกสินทร์ ศก 128 340

# Contents

<i>Preface from The Thailand Research Fund</i>	(3)
<i>Board of The Thailand Research Fund</i>	(5)
<i>Preface from The Foundation for the Promotion of Social Sciences and Humanities Textbooks Projects</i>	(7)
<i>Board of The Foundation for the Promotion of Social Sciences and Humanities Textbooks Projects</i>	(10)
<i>Preface from the editors</i>	(11)
<i>Board of the Publication Series “Thailand’s Neighbors in Southeast Asia”</i>	(23)
<i>Preface from the author</i>	(48)
<i>About the author</i>	(50)
<i>Abstract</i>	(53)

## Chapter :

<b>1 Geography and History of Northern and Southern Vassal States</b>	<b>1</b>
1.1 History of Lanna Thai Kingdom	2
1.2 History of Southern Vassal State	22

<b>2</b>	<b>Relationship between Northern and Southern Vassal States and Siam from Ayutthaya to King Rama 4 Period</b>	<b>42</b>
2.1	Relationship between Northern Vassal State and Siam	42
2.2	Relationship between Southern Vassal State and Siam	56
<b>3</b>	<b>The Expansion of British Influence in Northern and Southern Vassal States</b>	<b>87</b>
3.1	The Expansion of British Influence in Southern Vassal States	87
3.2	Anglo-Siamese Treaties	106
3.3	Encouraging Factors of British and British Subject to Enter into Northern Vassal State	121
3.4	The Role of American Missionaries in Siamese Northern Vassal State	122
3.5	The Relationship between British and Siam in the Reign of King Rama 5	125
<b>4</b>	<b>The Government of Northern and Southern Vassal States in the Reign of King Rama 5</b>	<b>177</b>
4.1	The Government of Northern and Southern Vassal States before the Administrative Reform in 1892	178

4.2 Administrative Reform in the Reign of King Rama 5 in 1892	205
4.3 Phraya Song Suradet and Administrative Reform in Northern Vassal State	211
4.4 Northern Vassal State under Monthon Thesaphiban System 1899-1902	222
4.5 Administrative Reform in Southern Vassal State during 1895-1901	234
4.6 The Problems of Administrative Reform in Northern and Southern Vassal States under Monthon Thesaphiban System	246
4.7 Siamese-British Relations in case of Four Malay Vassal States	270
<b>5 Conclusion</b>	<b>288</b>
<b>Bibliography</b>	<b>305</b>
<b>Appendix</b>	<b>313</b>



## คำนำ

หนังสือเรื่อง ประเทศราชของสยามในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาประวัติความเป็นมาและความสัมพันธ์ของหัวเมืองประเทศราชทั้งสองกับสยาม ตั้งแต่สมัยอยุธยาจนกระทั่งถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว นอกจากนี้ยังศึกษาการขยายอิทธิพลของอังกฤษในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือและฝ่ายใต้ในเวลาดังกล่าว

สาระสำคัญของหนังสือเล่มนี้จะเป็นเรื่องการจัดการปกครองดินแดนทั้งสองของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เริ่มจากหลักการและเหตุผลของนโยบายการปฏิรูปการปกครองแบบรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง ขั้นตอนการดำเนินการ ปัญหาอุปสรรค จนกระทั่งถึงผลกระทบของการปฏิรูปการปกครอง ซึ่งสามารถเปลี่ยนฐานะของหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือมาเป็นมณฑลพายัพ ใน พ.ศ.2445 เปลี่ยนฐานะหัวเมืองปัตตานีมาเป็นมณฑลปัตตานีใน พ.ศ.2449 แต่สำหรับหัวเมืองประเทศราชมลายูสี่เมือง ได้แก่ ไทรบุรี กลันตัน ตรังกานู และปะลิส รัฐบาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่อาจรักษาไว้เป็นส่วนหนึ่งของราชอาณาจักรได้ สยามจำต้องโอนสิทธิปกครองหัวเมืองทั้งสี่ให้แก่อังกฤษเมื่อ พ.ศ.2451 เพื่อแลกเปลี่ยนกับการยกเลิกอำนาจศาลกงสุล ยกเลิกอนุสัญญาฉบับ พ.ศ.2440 รวมถึงการกู้เงินสหพันธรัฐมลายูของอังกฤษมาใช้จ่ายในการสร้างทางรถไฟสายใต้ของสยาม

หนังสือแบ่งออกเป็น 5 บท พร้อมด้วยภาคผนวกซึ่งเป็นสนธิสัญญาที่สำคัญเกี่ยวข้องกับดินแดนประเทศราชฝ่ายเหนือและฝ่ายใต้ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ผู้เขียนใช้วิธีการทางประวัติศาสตร์

(Historical Approach) ในการค้นคว้าข้อมูลของหนังสือเล่มนี้ และเสนอข้อมูลแบบพรรณนาวิเคราะห์ (Analytical Description) ข้อมูลที่ใช้ศึกษาเป็นเอกสารชั้นต้น เช่น เอกสารของกระทรวงอาณานิคม (Colonial Office Paper : C.O.) เอกสารของกระทรวงการต่างประเทศอังกฤษ (Foreign Office Paper : F.O.) รวมทั้งเอกสารชั้นรองจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ อาทิเช่น กองจดหมายเหตุแห่งชาติ และกองบรรณสาร กระทรวงการต่างประเทศ เป็นต้น

# ประวัติผู้แต่ง

ชวลีย์ ณ ถลาง

## ประวัติการศึกษา :

พ.ศ.2514 อักษรศาสตรบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
พ.ศ.2522 อักษรศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
พ.ศ.2530 ประกาศนียบัตรชั้นสูง สถาบันศึกษาสังคมศาสตร์  
กรุงเฮกประเทศเนเธอร์แลนด์

## ประวัติการทำงาน :

พ.ศ.2514-2522 อาจารย์ประจำวิทยาลัยครุนครราชสีมา  
พ.ศ.2522-ปัจจุบัน อาจารย์ประจำคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัย  
ศรีนครินทรวิโรฒ ตำแหน่งทางวิชาการเป็น รองศาสตราจารย์

## บทคัดย่อ

หนังสือเรื่องประเทศราชของสยามในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นหนังสือที่กล่าวถึงลักษณะความสัมพันธ์ของหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือและฝ่ายใต้ของสยามกับรัฐบาลสยามในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว อันเป็นช่วงเวลาริบท่วนเมื่อรัฐบาลสยามจัดรูปแบบการปกครองระบบมณฑลเทศาภิบาลในดินแดนประเทศราช เพื่อเป็นการรวมอำนาจการปกครองเข้าสู่ศูนย์กลาง

หนังสือได้กล่าวถึงสาเหตุของการปฏิรูปการปกครองส่วนภูมิภาค ทั้งสาเหตุภายในจากปัญหารูปแบบการปกครองแบบจารีตในส่วนภูมิภาค รวมทั้งสาเหตุภายนอกคือปัญหาการคุกคามจากการขยายอำนาจของชาติตะวันตก รวมถึงบรรยายลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางของสยามกับรัฐบาลของดินแดนประเทศราชในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว นอกจากนี้ยังกล่าวถึงรายละเอียดรูปแบบและปัญหาอุปสรรคในการปกครองของหัวเมืองประเทศราช ซึ่งทวีความรุนแรงเป็นลำดับตั้งแต่ พ.ศ.2425 เป็นต้นมา

งานเขียนเล่มนี้มีได้กล่าวเฉพาะขั้นตอนในการปฏิรูปการปกครองของสยามในดินแดนประเทศราชและปฏิกิริยาของเจ้าเมืองประเทศราชที่ถูกจำกัดอำนาจลงเท่านั้น แต่กล่าวถึงผลประโยชน์ของประเทศอังกฤษในดินแดนประเทศราชของสยามด้วย

หนังสือได้กล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการปกครองของหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือมาเป็นมณฑลพายัพ และหัวเมืองฝ่ายใต้ทั้ง 7 มาเป็น

(52)

มณฑลปัตตานี สำหรับหัวเมืองประเทศราชในแหลมมาลายู รัฐบาลสยาม  
โอนสิทธิการปกครองหัวเมืองประเทศราชไทรบุรี กลันตัน ตรัง กานู และปะลิส  
ให้แก่อังกฤษ เพื่อขอคืนสิทธิสภาพนอกอาณาเขตของคนในบังคับอังกฤษ  
และขอยกเลิกอนุสัญญาฉบับ พ.ศ.2440 ระหว่างสยามกับอังกฤษ รวมถึงสยาม  
ขอกู้เงินจากอังกฤษมาสร้างทางรถไฟสายใต้

## Abstract

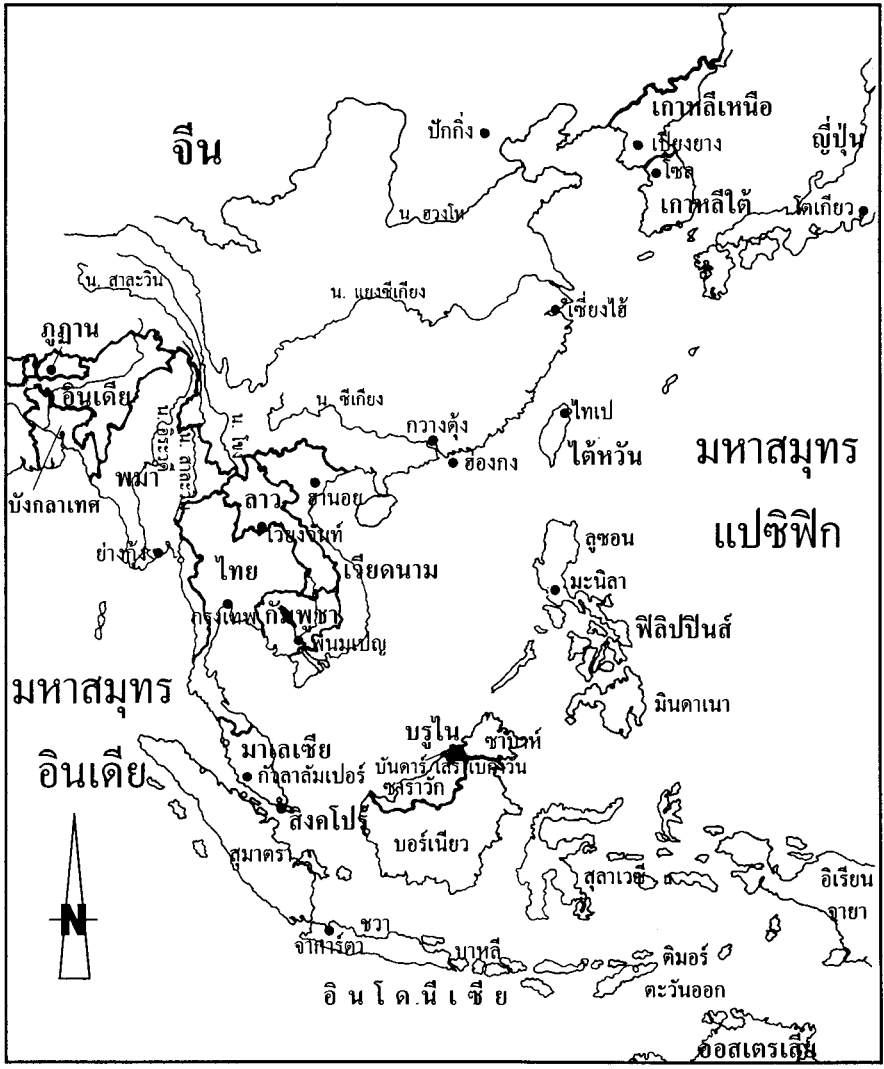
This is a comparative study of the relationship of the Northern and the Southern vassal states with the Siamese government in the reign of King Chulalongkorn, a critical period in the history of the Siamese administration of these two vassal states when the “Thesaphiban system” was introduced in order to centralize provincial administration to these vassal states.

The study aims at pointing out the forces which called for the administrative reform of the regions : both internal problem which originated from the traditional government and external problems threatened by western imperialism. The book deals with the relationship between the central government and the regional government with particular reference to the reign of King Chulalongkorn. It examines traditional administration of the regions and its obstacles which gradually showed up and become so critical from the year 1882 onwards.

The book not only concerns the process of reform, the reactions of the former governors in the northern vassal state or the Malay Rajahs in the southern vassal state whose power was limited but also British interest in the regions.

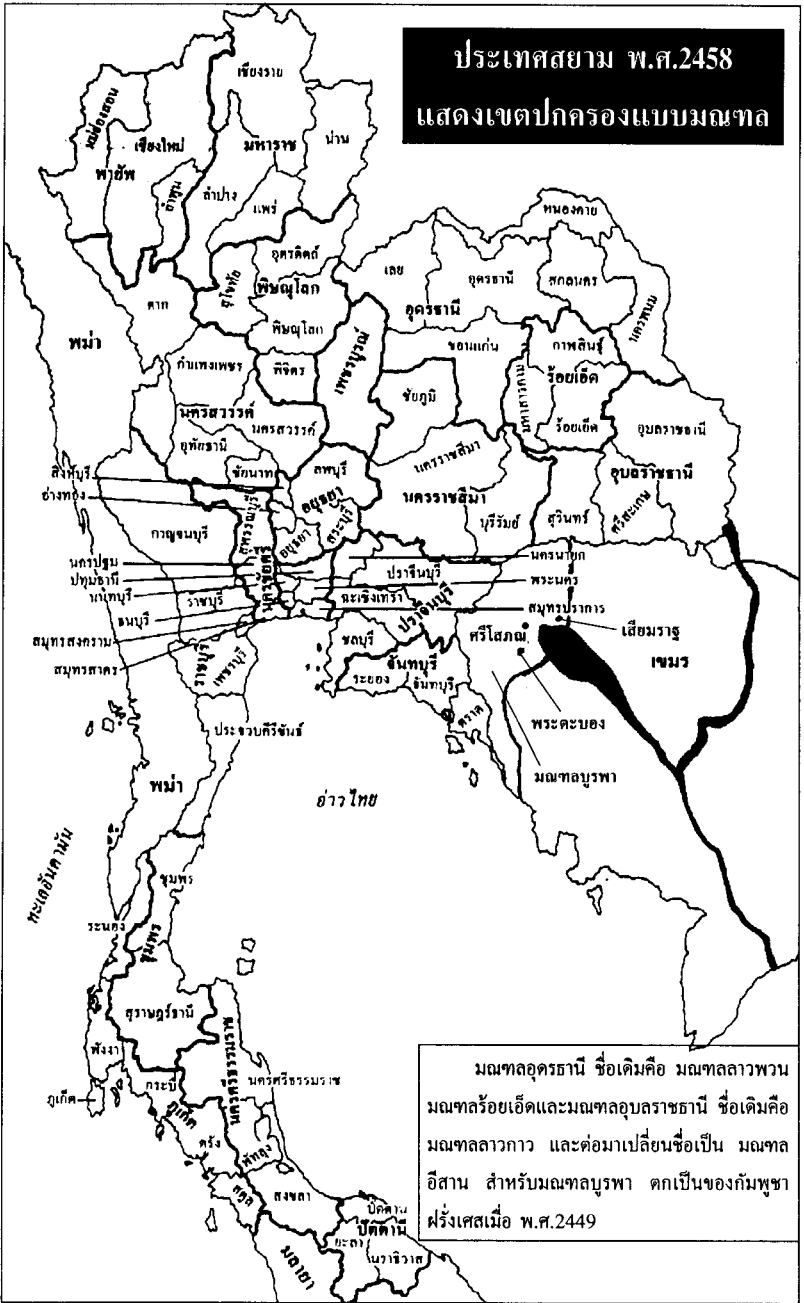
Lastly, the book describes the administrative pattern as “Monthon Payab” of the northern vassal state as well as the reform

of Patani along the same lines. The reasons that led Siam to transfer the suzerainty the four Malay states : Kedah, Kelantan, Trengganu and Perlis to Great Britain in return for the abolition of the extraterritoriality over British subjects, the termination of the Anglo-Siamese Secret Convention of 1897 and a Britain loan to Siam for the construction of the Southern railways.



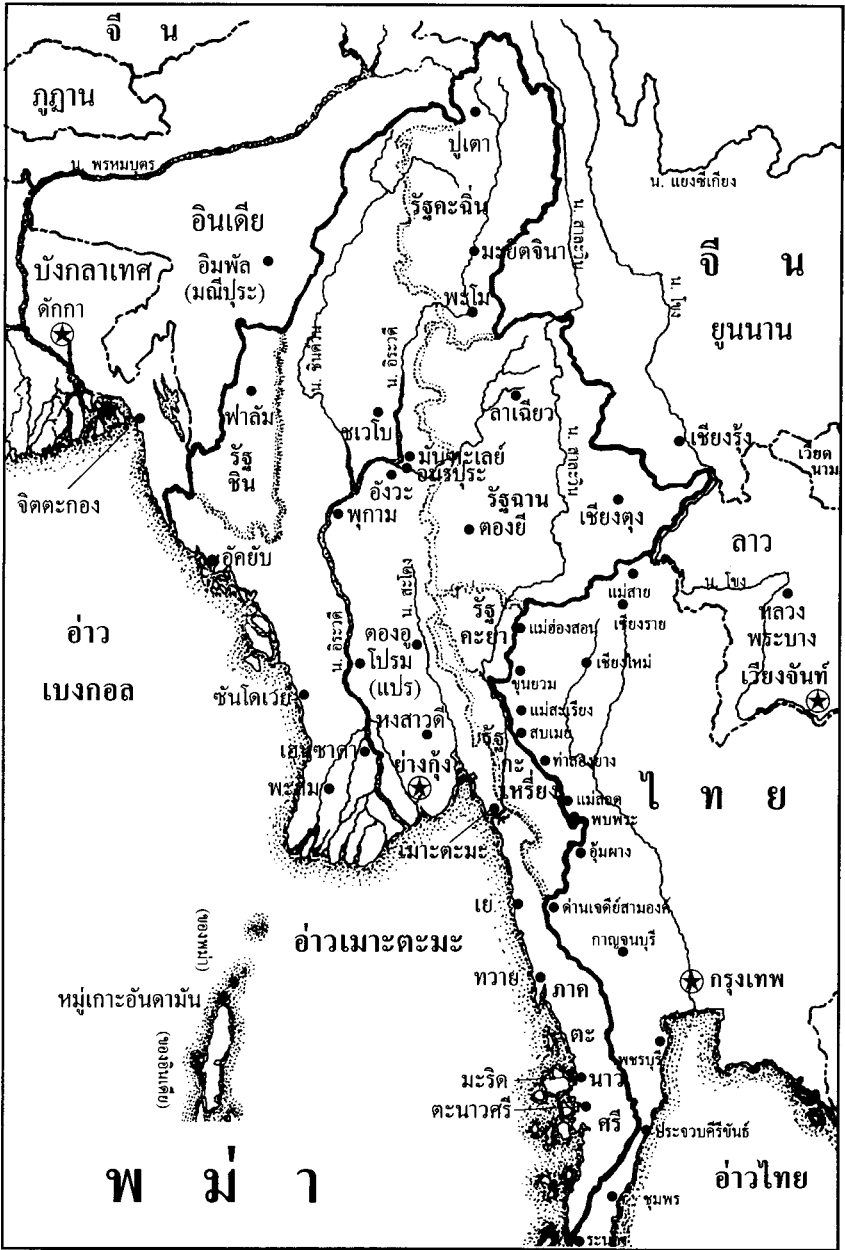


**ประเทศไทย พ.ศ.2458**  
**แสดงเขตปกครองแบบมณฑล**



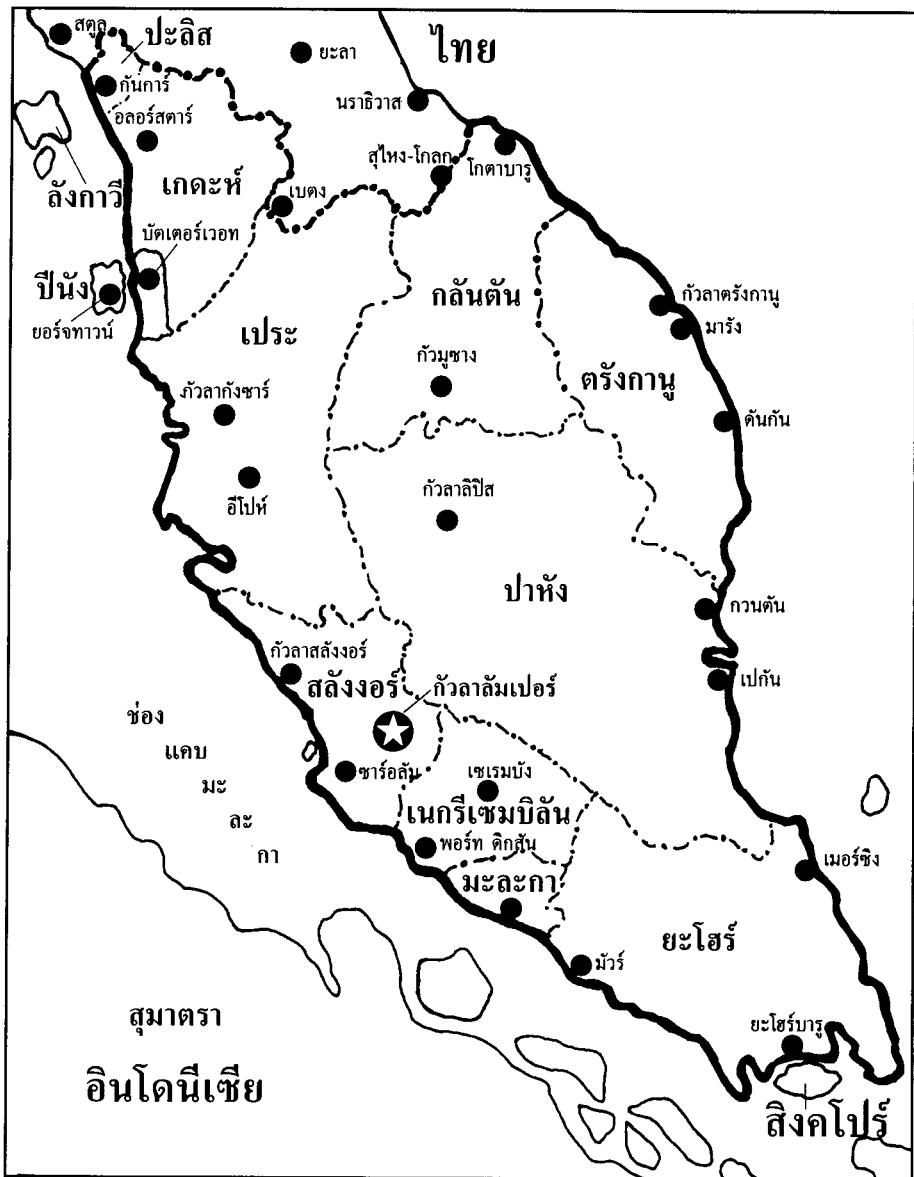
มณฑลอุดรธานี ชื่อเดิมคือ มณฑลลาวพวน  
 มณฑลร้อยเอ็ดและมณฑลอุบลราชธานี ชื่อเดิมคือ  
 มณฑลลาวกาบ และต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็น มณฑล  
 อีสาน สำหรับมณฑลบูรพา ตกเป็นของกัมพูชา  
 ฝรั่งเศสเมื่อ พ.ศ.2449

ที่มา : จัดทำเพิ่มเติมจาก เดช บุณนาค, การปกครองระบบเทศาภิบาลของประเทศไทย พ.ศ.2435-2458.  
 มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ 2532.



พม่า

อ่าวไทย



# มาเลเซีย

## บทที่ 1

# สภาพภูมิศาสตร์และประวัติศาสตร์ความเป็นมา ของหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือและฝ่ายใต้

หัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือ หมายถึงดินแดนภาคเหนือของประเทศสยามปัจจุบัน หรือรู้จักกันในนาม อาณาจักรล้านนาไทย อาณาเขตของอาณาจักรล้านนาไทยอยู่ระหว่างแม่น้ำสาละวินถึงลุ่มแม่น้ำโขง เมืองสำคัญทางตะวันตกได้แก่ เมืองแม่ฮ่องสอน เมืองปาย เมืองสำคัญทางตะวันตกเฉียงเหนือได้แก่ เมืองเชียงตุง เมืองฝาง เมืองด่วน เมืองหาง เมืองสำคัญทางเหนือได้แก่ เมืองน่าน เมืองเชียงใหม่ เมืองสิง ลักษณะภูมิประเทศส่วนใหญ่ของอาณาจักรล้านนาไทยเป็นแนวสันเขาที่มีความสูงจากระดับน้ำทะเลประมาณ 4,000-8,000 ฟุต ซึ่งเป็นต้นกำเนิดของแม่น้ำหลายสายได้แก่ แม่น้ำปิง แม่น้ำวัง แม่น้ำยม แม่น้ำน่าน แม่น้ำกก แม่น้ำต่วน เป็นต้น ถัดจากแนวสันเขาภูมิประเทศส่วนใหญ่เป็นที่ราบสลับกับที่สูง มีป่าไม้ขึ้นอยู่หนาแน่นทั่วไป เช่น ป่าไม้สัก ไม้สน ไม้สา ฯลฯ ดินมักเป็นดินทรายไม่เหมาะกับการทำนา ดินแดนล้านนาไทยหรือหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือในหนังสือเล่มนี้ หมายถึงดินแดนภาคเหนือของสยามในปัจจุบัน 7 จังหวัด ได้แก่ แม่ฮ่องสอน เชียงราย เชียงใหม่ ลำปาง ลำพูน แพร่และน่าน<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพและพระยาราชเสนา, เทศาภิบาล (พระนคร : คลังวิทยา, 2495), หน้า 63.

## 1.1 ประวัติศาสตร์ความเป็นมาของอาณาจักรล้านนาไทย

จะขอแบ่งกล่าวประวัติความเป็นมาของอาณาจักรล้านนาไทย ตั้งแต่ระยะเริ่มก่อตั้ง จนถูกรวมเป็นส่วนหนึ่งของประเทศสยามออกเป็นสมัยต่าง ๆ ดังนี้

### 1.1.1 ล้านนาไทยสมัยก่อนตั้งอาณาจักร

จากหนังสือพงศาวดารโยนก (ประชุมพงศาวดารภาคที่ 61) และหนังสือตำนานพื้นเมืองเชียงใหม่ สันนิษฐานว่าดินแดนอาณาจักรล้านนาไทยคือถิ่นฐานแหล่งแรกของคนสยามที่มีผู้นำคือ *ลวจังกราช* พาผู้คนอพยพมาตั้งถิ่นฐานบริเวณลุ่มแม่น้ำโขงตอนบนใน พ.ศ.1181<sup>2</sup> มีเมืองสำคัญคือ *เมืองหิริยนครเงินยาง*<sup>3</sup>

ในยุคแรกคนสยามตั้งถิ่นฐานอยู่บริเวณลุ่มแม่น้ำโขงตอนบนเป็นกลุ่ม ๆ บนรากฐานของระบบเครือญาติ ภายหลังเมื่อชุมชนขยายตัว มีการเลือกผู้มีความสามารถด้านการรบเป็นหัวหน้าหมู่ จากชุมชนเดิมเป็นหมู่บ้านขยายออกไปเป็นเมืองขนาดเล็กและขนาดใหญ่ตามลำดับ ด้วยวิธีการขยายเขตแดนที่เรียกว่า “*ดวงบ้านดวงเมือง*”<sup>4</sup> คือการส่งราชบุตรออกไปสร้างเมืองใหม่ในบริเวณที่มีชัยภูมิดี เช่น *อยุธยา* เป็นต้น ส่งผลให้อาณาเขตกว้างขวางขึ้น

<sup>2</sup> สงวน โชติสุขรัตน์, ตำนานเมืองเหนือ (พระนคร : โอเดียนสโตร์, 2508), หน้า 24.

<sup>3</sup> สันนิษฐานว่าอยู่ในบริเวณอำเภอเชียงแสนในปัจจุบัน.

<sup>4</sup> พระยาประชากิจกรจักร, พงศาวดารโยนก (พระนคร : คลังวิทยา, 2507), หน้า 233.

แบ่งเป็นเขตศูนย์กลางการปกครองเดิมคือ เมืองหิรัญนครเงินยาง เมืองฝาง และเมืองเชียงราย ซึ่งอาจนับเป็นราชธานี ส่วนเมืองที่เกิดจากการ “ดวงบ้าน ดวงเมือง” ที่มีฐานะคล้ายเมืองลูกหลวง ได้แก่ เมืองเชียงของ เมืองยอง เมืองกุมภมาขาว (ต่อมาคือเมืองพะเยา)

เมืองราชธานีปกครองโดยผู้นำซึ่งมักยกย่องให้มีตำแหน่งเป็น “พระยา” หรือ “ขุน” ส่วนผู้ปกครองเมืองลูกหลวงมีอำนาจสิทธิขาดในเมืองของตน อาจเพราะลักษณะภูมิประเทศที่เป็นแนวทิวเขาและการคมนาคมที่ยากลำบาก เป็นอุปสรรค เมืองลูกหลวงมีพันธะต้องส่งกองทัพมาช่วยราชธานียามเกิดศึก เช่น พ.ศ.1672 เกิดศึกประชิดเมืองหิรัญนครเงินยาง ขุนเจืองซึ่งครองเมืองพะเยาในเวลานั้นได้ยกทัพไปช่วยราชธานี<sup>5</sup> เมื่อใดที่ราชธานีอ่อนแอ บรรดาเมืองลูกหลวงต่างก็ตั้งตัวเป็นอิสระ ตอนปลายของพุทธศตวรรษที่ 18 มีนครอิสระตั้งอยู่บนลุ่มแม่น้ำโขงตอนบนเรื่อยมาจนถึงลุ่มแม่น้ำปิงถึง 57 นคร เมืองที่สำคัญได้แก่ หิรัญนครเงินยาง พะเยา และนครหริภุญไชย<sup>6</sup> (หรือต่อมาคือเมืองลำพูน)

### 1.1.2 ล้านนาไทยสมัยอาณาจักร

ใน พ.ศ.1802 พระยามังรายซึ่งสืบเชื้อสายมาจากพระยาลาวจังกราช ขึ้นครองอำนาจปกครองเมืองหิรัญนครเงินยาง และขยายอาณาเขตเข้าไปบริเวณฝั่งซ้ายของแม่น้ำสาละวินซึ่งอยู่ทางเหนือของเมืองหิรัญนครเงินยาง ใน พ.ศ.1819 ยึดได้เมืองพะเยา พ.ศ.1824 ยึดได้เมืองหริภุญไชย พระองค์ทรง

<sup>5</sup> เฟื่องอ้าง, หน้า 234.

<sup>6</sup> เฟื่องอ้าง, หน้า 235.

เลือกหาบริเวณที่เหมาะสมเพื่อสร้างราชธานีของอาณาจักรที่กว้างขวาง ในที่สุด พ.ศ.1839 ทรงสร้างเมืองเชียงใหม่เป็นราชธานีของอาณาจักรล้านนาไทย มีเมืองชั้นในคือ เมืองลำปาง เมืองพร้าว และเมืองหริภุญไชย มีเมืองเชียงราย เป็นศูนย์กลางของอาณาจักรบริเวณลุ่มแม่น้ำโขงตอนบนเป็นเมืองลูกหลวง โดยมีขุนครมราชบุตรองค์ที่ 2 ของพระเจ้ามังรายเป็นผู้ปกครอง

เมื่อพระเจ้ามังรายสิ้นพระชนม์ พระเจ้าไชยสงครามราชบุตรขึ้นเป็นผู้ปกครอง พ.ศ.1860-1870 ทรงย้ายราชธานีมาอยู่ที่เชียงราย โดยมีเชียงใหม่เป็นเมืองลูกหลวง ในรัชสมัยของพระเจ้ายาอู ครองราชย์ระหว่าง พ.ศ.1877-1910 เชียงใหม่กลับมาเป็นราชธานีเหมือนเดิมตั้งแต่นั้นมา

### 1.1.3 การปกครองส่วนกลางของล้านนาไทยสมัยอาณาจักร

การปกครองราชธานีของล้านนาไทยสมัยอาณาจักรนั้น กษัตริย์ทรงมีอำนาจปกครองอย่างสิทธิขาด ทรงเป็นจอมทัพเมื่อเกิดศึก ขุนนางที่ช่วยกษัตริย์ในการปกครองจะมีตำแหน่งทางทหารลดหลั่นเป็นลำดับได้แก่ พระยาเจ้าแสน เจ้าหมื่น เจ้าพัน นายร้อย นายห้าสิบ นายสิบ และไพร่<sup>7</sup>

ในรัชสมัยพระเจ้าแสนภู พ.ศ.1867-1871 ครองเมืองเชียงใหม่ในฐานะเมืองลูกหลวง ได้มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของขุนนางออกเป็นส่วน ๆ ดังปรากฏในพงศาวดารโยนก ว่า “...ไว้ขุนแต่งกว้าน 12 ขุน ไว้พนักงานฉาวข้าวแก่หนึ่ง ไว้พนักงานอาวุธแก่หนึ่ง ไว้พนักงานวัดแก่หนึ่ง ไว้การนอกเมืองแก่หนึ่ง...”<sup>8</sup>

<sup>7</sup> ประเสริฐ ณ นคร (เรียบเรียง), มังรายศาสตร์ (พระนคร : เลียงเชียงจงเจริญ, 2514), หน้า 2.

<sup>8</sup> พระยาประชาภิจักรจักร, อ้างแล้ว, หน้า 258.

### 1.1.4 การปกครองส่วนภูมิภาคสมัยอาณาจักร

กษัตริย์จะทรงปกครองราชธานี โดยทรงส่งราชบุตรหรือข้าราชการที่มีความสามารถไปปกครองเมืองต่าง ๆ โดยถือระเบียบและแบบอย่างประเพณีของราชธานี เจ้าเมืองต่าง ๆ มีอำนาจปกครองเมืองอย่างเต็มที่ เนื่องจากอุปสรรคด้านภูมิประเทศที่ห่างไกลเป็นภูเขาสูง ลำบากในการคมนาคมติดต่อกับราชธานี การปกครองส่วนภูมิภาคในลักษณะดังกล่าว เป็นการกระจายอำนาจออกจากศูนย์กลาง ซึ่งจะได้ผลดีต่อเมื่อกษัตริย์มีความสามารถ มีความเด็ดขาดเข้มแข็ง หลังจากรัชสมัยของพระเมืองยศเกล้า ใน พ.ศ.2088 การปกครองของล้านนาไทยอ่อนแอ อำนาจอยู่ในมือของขุนนางซึ่งสนับสนุนเจ้านายของตนให้แย่งชิงความเป็นใหญ่ จนในที่สุดต้องตกเป็นเมืองขึ้นของพม่าใน พ.ศ.2101<sup>9</sup>

### 1.1.5 การปกครองส่วนท้องถิ่นสมัยอาณาจักร

นับตั้งแต่รัชสมัยพระเจ้ามังรายเป็นต้นมา การปกครองส่วนท้องถิ่นของล้านนาไทยจัดระเบียบการปกครองส่วนที่เล็กที่สุดว่า “พันนา” แต่ละพันนามีหัวหน้า เป็นผู้รับผิดชอบ หัวหน้ารวมเป็นหนึ่งหมวดนา เช่น เมืองเชียงแสน แบ่งออกเป็น 32 พันนา เกิดระบบ “กินพันนา” หมายถึงการมีสิทธิอำนาจเหนือดินแดนพันนา รวมทั้งสิทธิประโยชน์จากพันนานั้น ๆ เป็นการปูนบำเหน็จรางวัลแก่ขุนนางที่ทำความดีความชอบ เช่น เมื่อพระเจ้าติโลกราชขึ้นครองราชย์ พ.ศ.1985-2030 ทรงโปรดให้อำมาตย์สามเด็กช้อยซึ่งมีส่วน

<sup>9</sup> เฟิงอั้ง, หน้า 391.



สนับสนุนพระองค์ให้กิน “พันทาคาม”<sup>10</sup> ในรัชสมัยของพระเมืองเกษเกล้า ครองราชย์ พ.ศ.2063-2081 เปลี่ยนจาก “พันทา” มาเป็น *แคว้น* ซึ่งเทียบเท่าตำบลในปัจจุบัน

### 1.1.6 การปกครองเมืองขึ้นของสมัยอาณาจักร

ในรัชสมัยของพระเจ้าติโลกราช อาณาจักรล้านนาไทยมีอาณาเขตกว้างขวางยิ่งกว่ารัชสมัยใด ๆ ด้านทิศเหนือมีอาณาเขตถึงเมืองใหญ่ 11 เมือง คือ เมืองสุ เมืองไลค่า เมืองจิต เมืองจาง เมืองกิง เมืองลอกจอก เมืองจำเก่า เมืองกุม เมืองย่องห้วย เมืองหนองบอน และเมืองลีเป้า<sup>11</sup> ส่วนด้านตะวันออกจดเมืองแพร่และเมืองน่าน ซึ่งเคยเป็นของอาณาจักรสุโขทัยมาก่อน ใน พ.ศ.1987 พระเจ้าติโลกราชทรงเป็นผู้แต่งตั้งเจ้าเมืองแพร่ และเจ้าเมืองน่าน เจ้าเมืองทั้งสองต้องทำพิธีถือน้ำสาบานว่าจะซื่อสัตย์กับเมืองเชียงใหม่<sup>12</sup>

### 1.1.7 ล้านนาไทยในฐานะเมืองประเทศราชของพม่า

ปลายพุทธศตวรรษที่ 21 อาณาจักรล้านนาไทยอ่อนแอลงกลายเป็นสนามแข่งอำนาจของพม่าและอาณาจักรอยุธยาที่ต่างเข้มแข็งขึ้น สภาพที่ตั้งของล้านนาไทยที่อยู่ตรงกลางระหว่างอยุธยาและพม่า กลายเป็นสาเหตุให้

<sup>10</sup> เฟิ่งอ้าง, หน้า 329.

<sup>11</sup> เฟิ่งอ้าง, หน้า 391.

<sup>12</sup> คณะกรรมการจัดพิมพ์เอกสารทางประวัติศาสตร์, ตำนานพื้นเมืองเชียงใหม่ (พระนคร : สำนักนายกรัฐมนตรี, 2514), หน้า 28.

อยุธยาและพม่าแข่งกันขยายอำนาจเข้าครอบครองล้านนาไทย สำหรับอยุธยา ล้านนาไทยหมายถึงดินแดนหน้าด่านเพื่อความอยู่รอดจากศึกพม่าก่อนยึด อยุธยาได้ แต่สำหรับพม่า ล้านนาไทยหมายถึงแหล่งเสบียงอาหารและความ ได้เปรียบในการทำศึกกับอยุธยา ใน พ.ศ.2101 ล้านนาไทยตกเป็นประเทศราช ของพม่าในรัชกาลพระเจ้าบุเรงนอง (ครองราชย์ พ.ศ.2094-2124)

พระเจ้าบุเรงนองทรงปกครองล้านนาไทยในฐานะเมืองประเทศราช ด้วยการควบคุมเมืองต่าง ๆ อย่างใกล้ชิด โดยให้เมืองต่าง ๆ ขึ้นตรงกับพม่า การปกครองภายในของเมืองเชียงใหม่ในฐานะเมืองประเทศราชของพม่าจะ ไม่เปลี่ยนแปลง คงมีการสืบราชบัลลังก์โดยเจ้านายเชียงใหม่ แต่มีข้าราชการ พม่าคอยกำกับดูแล อำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายเจ้าเมืองตลอดจนการปูน บำเหน็จความชอบของเจ้าเมืองในล้านนาไทย เปลี่ยนจากมือของเจ้าเมือง เชียงใหม่ไปอยู่ในมือกษัตริย์พม่า นโยบายของพม่าในระยะแรกคงต้องการ ผูกใจให้เชียงใหม่มีความจงรักภักดีต่อพม่า เพื่อใช้เชียงใหม่เป็นแหล่งเสบียง อาหาร สัตว์พาหนะและกำลังพล พระเจ้าบุเรงนองทรงมีเป้าหมายขั้นต่อไปคือ ขยายอาณาเขตของพม่าเข้ามายังลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา<sup>13</sup> โดยอาศัยเชียงใหม่ เป็นฐานที่มั่น

เมื่อพม่าตีกรุงศรีอยุธยาได้ใน พ.ศ.2112 พม่าเริ่มเข้าควบคุมเชียงใหม่ ใกล้เคียงยิ่งขึ้น โดยการส่ง มังฆานรธามังคยุ ราชโอรสของพระเจ้าบุเรงนองมา ครองเมืองเชียงใหม่ใน พ.ศ.2121<sup>14</sup> เป็นการตัดกำลังของอยุธยาเพื่อให้อยู่

<sup>13</sup> สมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาดำรงราชานุภาพ, ไทยรบพม่า (พระนคร : ศิลปาบรรณาการ, 2514), หน้า 29.

<sup>14</sup> กรมพระนราธิปประพันธ์พงศ์, พระราชพงศาวดารพม่า เล่ม 1 (พระนคร : ศุภสภา, 2505), หน้า 176.

ได้อำนาจของพม่าตลอดไป พร้อมกันนั้นพม่าก็ลดความสำคัญของเมือง เชียงใหม่ลงให้มีฐานะเทียบเท่าเมืองอื่น ๆ เช่น เมืองแพร่ เมืองลำปาง เมื่อสิ้นรัชสมัยของพระเจ้าันนทบุเรงไน พ.ศ.2167 เกิดสงครามชิงราชบัลลังก์ ในพม่า หัวเมืองต่าง ๆ ในล้านนาไทยฉวยโอกาสก่อการกบฏขึ้น เช่น เมือง เชียงของ เชียงเมือง พ.ศ.2167 เมืองเชียงใหม่ร่วมกับเมืองลำปาง เชียงเมือง พ.ศ.2174 อย่างไรก็ตามพม่าสามารถปราบหัวเมืองล้านนาไทยให้อยู่ได้อำนาจ พม่าได้เหมือนเดิม เมื่อพม่าถูกจีนรุกรานใน พ.ศ.2201 เชียงใหม่จึงหันไปอยู่ ได้อำนาจของอยุธยา แต่เมื่อพม่าเสร็จศึกกับจีน เชียงใหม่ก็กลับไปอยู่ได้อำนาจ ของพม่า สมเด็จพระนารายณ์ทรงส่งกองทัพอยุธยามาตีเชียงใหม่ได้เมื่อพ.ศ.2205 แต่พม่าตีเชียงใหม่กลับคืนได้ใน พ.ศ.2215 และส่งมหาอุปราชมาปกครอง<sup>15</sup>

พม่ามีนโยบายลดความสำคัญของเชียงใหม่ลง โดยแยกเมืองเชียงแสน ออกจากเชียงใหม่และให้ขึ้นตรงกับกรุงอังวะใน พ.ศ.2244 ต่อมาพม่าเพิ่ม อำนาจให้เมืองเชียงแสนโดยยกเมืองกาย เมืองไร เชียงราย เมืองแลน เมือง พยาก และเมืองหลวงภูคา ให้ขึ้นกับเมืองเชียงแสน<sup>16</sup> ครั้นถึง พ.ศ.2276 กษัตริย์พม่าโปรดให้เจ้าเมืองเชียงแสนปกครองเมืองแพร่ เมืองน่าน เมืองฝาง เมืองสาด และเมืองเทิง เมืองเชียงแสนจึงกลายเป็นศูนย์กลางการปกครอง ของพม่าในล้านนาไทย

เมื่อ พ.ศ.2270 เทพสิงห์ หัวหน้าชาวเชียงใหม่ยึดอำนาจจากเจ้าเมือง เชียงใหม่ซึ่งเป็นชาวพม่าได้ และขึ้นครองอำนาจ เชียงใหม่เป็นอิสระจากพม่า อีกครั้งหนึ่งจนถูกพม่าปราบได้เมื่อ พ.ศ.2306 โดยพม่าส่งกองทัพมารายได้ การบังคับบัญชาของโปมะยู่่วนมาควบคุมเชียงใหม่ แสดงว่าเชียงใหม่ลด

<sup>15</sup> พระยาประชาภิจักรจักร, อ้างแล้ว, หน้า 413.

<sup>16</sup> เฟิงอ้าง, หน้า 418.

ความสำคัญมาเป็นเพียงดินแดนส่วนหนึ่งของประเทศราชของพม่า ทหารพม่ามักขูดรีดภาษีชาวเมืองเชียงใหม่ จนเป็นเหตุให้ชาวเชียงใหม่หันมาผูกมิตรกับกรุงธนบุรีซึ่งเป็นศัตรูกับพม่าเช่นกัน ดังนั้นพระยาสงจำบ้านบุญมาและพระยากาวิละได้ร่วมมือกันกำจัดอำนาจของพม่า โดยขอความช่วยเหลือจากพระเจ้ากรุงธนบุรี ในที่สุดก็ขับไล่พม่าออกจากล้านนาไทยสำเร็จใน พ.ศ.2317

### 1.1.8 ล้านนาไทยในฐานะประเทศราชของสยาม

เนื่องจากทั้งสยามและพม่าต่างพยายามแข่งขันกันขยายอำนาจเข้ายึดครองล้านนาไทย ในระหว่างต้นพุทธศตวรรษที่ 22 ถึงปลายพุทธศตวรรษที่ 23 นั้น ล้านนาไทยอยู่ใต้อำนาจของพม่าเป็นส่วนใหญ่ โดยอยุธยาเข้าไปมีอำนาจแทนในระยะสั้น ๆ ล้านนาไทยอยู่ในฐานะประเทศราชของสยามอย่างแท้จริงในรัชสมัยสมเด็จพระนเรศวร รายละเอียดเรื่องล้านนาไทยในฐานะประเทศราชของสยามในสมัยกรุงศรีอยุธยา จะกล่าวอย่างละเอียดในบทต่อไป

### 1.1.9 สภาพการปกครองและการศาลของหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือ

สภาพการปกครองในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือ โดยทฤษฎีแล้วเมืองทั้งหมด คือ เชียงใหม่ ลำปาง ลำพูน แพร่ และน่าน ต่างมีฐานะเท่าเทียมกัน เพราะรัฐบาลที่กรุงเทพฯได้แต่งตั้งเจ้าผู้ครองเมืองให้มีศักดิ์เป็นพระยาลดลงจนตำแหน่งต่าง ๆ เสมอกันหมด แต่เฉพาะในเมืองเชียงใหม่ ลำปาง และลำพูนนั้น เมืองเชียงใหม่จะมีอำนาจเหนืออีกสองเมือง ตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกเป็นต้นมา ครั้นถึงในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว พระยาเชียงใหม่จะมีอำนาจในการ

กำหนดตัวบุคคลที่เหมาะสมเพื่อดำรงตำแหน่งผู้ครองเมืองลำปางและลำพูน<sup>17</sup>

บรรดาหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือต่างมีโครงสร้างทางการปกครองเช่นเดียวกันหมด กล่าวคือ นอกจากตำแหน่งเจ้าผู้ครองเมืองแล้ว ยังมีตำแหน่งพระยาอุปราช<sup>18</sup> พระราชบุตร พระยาราชวงศ์ และพระยาบุรีรัตน<sup>19</sup> รวมกับตำแหน่งพระยาเมือง รวมเรียกว่า “เจ้าชั้น 5 ใบ” ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงยกตำแหน่งผู้ครองเมืองเชียงใหม่ ลำปาง ลำพูน และน่าน ให้มีตำแหน่งเป็นเจ้าใน พ.ศ.2399 ส่วนเมืองแพร่ นั้นเนื่องจากผู้ครองเมืองมิได้ลงมาเฝ้าในคราวผลัดแผ่นดินจึงไม่ได้รับการแต่งตั้ง การที่ทรงยกตำแหน่งเจ้าเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือให้สูงขึ้นเพื่อเป็นการยกย่องให้เกิดเกียรติแก่เจ้าเมืองเหล่านั้น ทั้งนี้เพราะพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเข้าใจถึงสถานการณ์ที่สยามกำลังถูกคุกคามจากอิทธิพลชาติตะวันตก การเลื่อนยศเจ้าเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือให้สูงขึ้นเท่ากับเป็นการแสดงอำนาจและความเป็นเจ้าของของรัฐบาลที่กรุงเทพฯต่อหัวเมืองเหล่านั้น

ในระยะแรก หน้าที่ของตำแหน่งทางการปกครองดังกล่าวไม่มีการแยกหน้าที่ออกเป็นฝ่ายทหารและพลเรือน ตำแหน่งต่าง ๆ คงเป็นตำแหน่งทางทหารมากกว่า เพราะหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือต้องทำสงครามป้องกันการรุกรานของพม่า รวมทั้งทำสงครามเพื่อขยายอาณาเขตออกไป

ครั้นในสมัยพระเจ้ากาวิโรรสสุริยวงศ์ พ.ศ.2396 พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯแต่งตั้งอีก 3 ตำแหน่ง คือ

<sup>17</sup> จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 จ.ศ.1209 เลขที่ 17 เจ้าพระยาจักรีถึงเมืองเชียงใหม่ นครลำพูน นครลำปาง เรื่องตั้งอุปราช.

<sup>18</sup> ตำแหน่งพระยาอุปราชในเมืองแพร่และน่าน เรียกว่า พระยาหอหน้า.

<sup>19</sup> “พระยาบุรีรัตน” เดิมเรียกว่า “พระยาเมืองแก้ว” เปลี่ยนเป็นพระยาบุรีรัตนในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว.

เจ้าราชภาคินัย พระยาอุตรการโกศล และพระยาไชยสงคราม ต่อมาในสมัยของพระเจ้าอินทวิชัยยานนท์ พ.ศ.2413 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเพิ่มอีก 3 ตำแหน่ง คือ เจ้าราชภาคิวงศ์ เจ้าราชสัมพันธวงศ์ และเจ้าสุริยวงศ์ ภายหลังได้เป็นเจ้าอินทวโรสุริยวงศ์

ใน พ.ศ.2438 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเพิ่มเติมอีก 6 ตำแหน่ง คือ เจ้าทักษิณนิเกตน์ เจ้าในเวศอุดร เจ้าประพันธ์พงษ์ เจ้าวรญาติ เจ้าราชญาติ และเจ้าไชยวรเชษฐ<sup>20</sup>

อำนาจในการปกครองเมืองอยู่ในมือของเจ้าผู้ครองเมืองและผู้ช่วยอีก 4 ตำแหน่ง เจ้าเมืองจะมีอำนาจเหนือคณะกรรมการที่ปรึกษา ซึ่งเรียกว่า “เค้าสนามหลวง” อันประกอบด้วยสมาชิก 32 คน เค้าสนามหลวงคงเริ่มมีในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก เพราะในพงศาวดารโยนกได้ระบุตำแหน่งเจ้าชั้น 5 ไปไว้ถึง 4 ตำแหน่ง คือ พระยาเมือง พระยาอุปราช พระยาราชวงศ์และพระยาบุรีรัตน์<sup>21</sup> นอกจากนี้การดำเนินการใด ๆ ในการปกครองเมืองจะมีการปรึกษาหารือในบรรดาเจ้านายและบุตรหลานซึ่งเป็นสมาชิกของเค้าสนามหลวง หลักฐานในพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ 2 ของเจ้าพระยาทิพากรวงศ์ ที่ระบุถึงเค้าสนามหลวงอย่างชัดเจนปรากฏในสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย ส่วนที่ตั้งของเค้าสนามหลวงเข้าใจว่าอยู่ในบริเวณ “คุ้ม”<sup>22</sup> ของพระยาผู้ครองเมือง

<sup>20</sup> พระยามหาอำมาตยาธิบดี (หรุ่น), (เรียบเรียง) พงศาวดารเมืองนครเชียงใหม่ เมืองลำปาง เมืองลำพูนไชย (พระนคร : กรมศิลปากร, 2505), หน้า 21.

<sup>21</sup> พระยาประชาภิจักรจักร, อ้างแล้ว, หน้า 451.

<sup>22</sup> “คุ้ม” หมายถึงวังที่ประทับของเจ้าในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนืออันได้แก่เมืองเชียงใหม่ ลำปาง ลำพูน ส่วนเมืองแพร่และเมืองน่าน เรียกว่า “หอคำ”.

### 1.1.10 การปกครองส่วนท้องถิ่นของหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือ

การปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ บริเวณเมืองขึ้นซึ่งอยู่ไม่ห่างไกลจากเมืองแม่มากนัก กับบริเวณที่อยู่ตามชายแดนของหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือ ในบริเวณแรกส่วนมากเป็นเมืองที่เคยขึ้นอยู่กับพม่ามาก่อน และบางเมืองก็ถูกเมืองแม่จัดส่งเชื้อพระวงศ์พร้อมกับผู้คนจำนวนหนึ่งออกไปสร้างเมืองใหม่ จากเมืองที่ถูกทิ้งให้ร้างหลังสงครามกับพม่า เช่น ใน พ.ศ.2386 มีการสร้างเมืองเชียงราย เมืองงาว เมืองพระยาขึ้นอยู่กับลำปาง โครงสร้างในการปกครองส่วนท้องถิ่นคงมีลักษณะคล้ายการปกครองส่วนกลางของหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือ คือ ปกครองโดย “เจ้าขัน 5 ใบ” ซึ่งมียศเพียงแต่ชั้น “พระยา” เท่านั้น นโยบายการปกครองต้องเป็นไปตามที่เมืองแม่แต่ละเมืองวางไว้ ในแต่ละเมืองขึ้นจะมีการแบ่งส่วนการปกครองออกเป็น “แคว้น” มีหัวหน้าแคว้นเรียกว่า “แคว้น” อันเทียบได้เท่ากับ “ผู้ใหญ่บ้าน” ในปัจจุบัน ทำหน้าที่ดูแลทุกข์สุขของราษฎรแต่ไม่มีอำนาจในการสั่งการใด ๆ<sup>23</sup> ต้องคอยรับคำสั่งจากผู้ปกครองชั้นสูงอีกต่อหนึ่ง

ส่วนการปกครองเมืองขึ้นที่อยู่ตามชายพระราชอาณาเขต อันได้แก่ บริเวณเมืองเชียงตุง ลิบสองปันนา เชียงรุ่ง และบรรดาหัวเมืองที่ตั้งอยู่บนฝั่งแม่น้ำสาละวินตะวันตก ตกเป็นเมืองขึ้นของเชียงใหม่ในสมัยพระเจ้ากาวิละ การปกครองเมืองขึ้นของหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือ เมื่อยกไปตีบ้านเมืองได้ก็มักจะกวาดต้อนผู้คนเข้ามาไว้ในเขตแดนของตน ในขณะเดียวกันก็ถือว่าดินแดนที่ตนตีได้เป็นเขตแดนที่ยังมีอธิปไตยอยู่ โดยไม่สนใจการปกครองภายในของหัวเมืองเหล่านั้น ดังนั้นบรรดาหัวเมืองขึ้นเหล่านี้จึงมีอิสระในการ

<sup>23</sup> กช., ร.5 ม.58/88 กรมหมื่นพิชิตปรีชากรกราบบังคมทูล พ.ศ.2425.

ปกครองภายในอย่างเต็มที่

ความหละหลวมทางการปกครองของหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือต่อหัวเมืองชั้นชายแดนดังกล่าว ทำให้บรรดาหัวเมืองเหล่านี้ไม่อยู่ในอำนาจของหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือตลอดไป บางครั้งก็ปกครองตนเอง บางครั้งก็ไปอ่อนน้อมต่อพม่า สุดแต่ฝ่ายใดจะมีอำนาจมากกว่ากัน เมื่ออังกฤษยึดพม่าได้ทั้งประเทศใน พ.ศ.2428 อังกฤษจึงพยายามเรียกร้องสิทธิของตนเหนือดินแดนหัวเมืองกะเหรี่ยงซึ่งเคยเป็นเมืองขึ้นของพม่า อันเป็นดินแดนที่อุดมสมบูรณ์ไปด้วยป่าไม้สักอันมีค่ามหาศาล ในที่สุดสยามต้องเสียหัวเมืองเงี้ยวทั้งห้าอันได้แก่ เมืองทา เมืองจวด เมืองหาง เมืองต่วน เมืองสาต และหัวเมืองกะเหรี่ยงตะวันออกให้แก่อังกฤษใน พ.ศ.2435 การกระทำของอังกฤษในครั้งนี้เป็นตัวอย่างทำให้ฝรั่งเศสดำเนินการคุกคามสยามทางด้านตะวันออก จนเป็นเหตุให้สยามต้องเสียดินแดนฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงและเกาะในแม่น้ำโขงให้แก่ฝรั่งเศสในปีต่อมาคือ พ.ศ.2436 การเสียดินแดนของสยาม<sup>24</sup>ให้แก่อังกฤษและฝรั่งเศส 2 ครั้งนี้ เป็นสาเหตุอันหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลกรุงเทพฯ เห็นความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือให้รัดกุมยิ่งขึ้น

ลักษณะการปกครองที่ไม่รัดกุมของหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือก่อให้เกิดปัญหาในด้านการรักษาความสงบสุขและความปลอดภัยของประชาชน เพราะไม่มีหน่วยงานใดที่ทำหน้าที่รักษาความสงบโดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามบริเวณหัวเมืองชายแดน ซึ่งไม่มีด่านหรือกองตระเวนชายแดนที่ทำหน้าที่จับกุมผู้ร้ายซึ่งมักหนีข้ามเขตแดนไปมาระหว่างหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือกับพม่า

<sup>24</sup> กจข., ร.5 ฝ.18.2/5 กรมหลวงเทวะวงษ์วโรปการ - ร.5, 1 ตุลาคม ร.ศ.112.



### 1.1.11 รายได้ของหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือ

รายได้แผ่นดินของดินแดนประเทศราชฝ่ายเหนือของสยามมีหลายทาง คือ รายได้จากภาษีอากร ประชาชนทุกคนต้องเสียภาษีให้แก่บ้านเมือง อาจเสียดังเงินหรือเป็นผลิตผล เช่น ข้าว โดยให้ข้าราชการเป็นผู้เรียกเก็บ แล้วนำมาเข้าคลังหลวง

รายได้จากทรัพย์สิน ททรัพย์สินธรรมชาติของบ้านเมืองที่พบในน้ำ ในดิน เช่น แร่ธาตุ สัตว์น้ำ สัตว์ป่า ไม้สัก จะถือเป็นของหลวง ผู้ใดเก็บได้ หรือค้นพบจะต้องแจ้งแก่ข้าราชการเพื่อเก็บบางส่วนเข้าท้องพระคลัง

รายได้จากการปรับไหม ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดกฎหมายบ้านเมือง เมื่อพิจารณาตัดสินลงโทษปรับไหมผู้กระทำความผิดแล้วจะมีกฎหมายกำหนดให้แบ่งค่าปรับออกเป็นส่วน ๆ แล้วให้แบ่งบางส่วนเข้าคลังหลวง ค่าปรับไหมในคดีต่าง ๆ ดังกล่าวทำให้บ้านเมืองมีรายได้เพิ่มขึ้นอีกทางหนึ่ง

รายได้จากส่วยไร คือ เครื่องบรรณาการจากเมืองขึ้น จัดว่าเป็นรายได้ไม่แน่นอน เพราะรายได้ประเภทนี้ขึ้นอยู่กับความสามารถของเจ้าเมืองว่าจะสามารถหาเมืองขึ้นได้มากน้อยเพียงใด

รายได้จากการทำสงคราม เป็นรายได้จากการทำสงครามชนะเมืองอื่น เมื่อรบชนะแล้วก็รวบรวมยึดเอาข้าวของเงินทอง ตลอดจนผู้คนของเมืองนั้น มาเป็นเชลย การทำสงครามนับเป็นการหารายได้ทางหนึ่ง

อนึ่ง มีกฎหมายกำหนดไว้ว่า กรณีที่ประชาชนตายไม่มีผู้สืบมรดก ให้ทรัพย์สินตกเป็นของคลังหลวง แต่ถ้าผู้ตายส่งมอบให้แก่ผู้อื่น ก็ให้ถือตามคำสั่งผู้ตาย<sup>25</sup> ทำให้ทรัพย์สินจำนวนไม่น้อยตกเป็นของหลวง ตามข้อกำหนดของกฎหมายนี้

<sup>25</sup> ธรรมศาสตร์และกฎหมายพระยามังราย (อัคราเสนา) หน้า 11.

สรุปได้ว่าดินแดนประเทศราชฝ่ายเหนือของสยามมีรายได้หลายทาง ไม่นับผลประโยชน์จากการเกณฑ์แรงงานของประชาชนมาทำงานให้หลวงโดยไม่ต้องเสียค่าจ้างอีก สำหรับรายจ่ายเป็นไปตามความประสงค์ของเจ้าเมือง เช่น การสร้างวัด สร้างวัง รายจ่ายที่สำคัญเป็นรายจ่ายเกี่ยวกับการทะนุบำรุงพระพุทธศาสนามากกว่าอย่างอื่น

### 1.1.12 สถาปสังคมของหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือของสยาม

สังคมของหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือแบ่งชนชั้นออกเป็น 3 พวก คือ ชนชั้นผู้ปกครอง ไพร่เมืองหรือเลข และข้าทาส

(1) *ชนชั้นผู้ปกครอง* ได้แก่พระมหากษัตริย์และข้าราชการ ทำหน้าที่ปกครองบ้านเมือง เป็นชนชั้นสูงสุดในสังคม เป็นผู้ปกครองบ้านเมืองโดยได้รับการยกย่องและยินยอมจากราษฎรให้เป็นผู้ นำ มีหน้าที่หลายประการ เช่น ออกกฎหมายเพื่อปกครองประชาชน ทำนุบำรุงบ้านเมืองในด้านต่าง ๆ เป็นแม่ทัพในยามศึกสงคราม รักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยและสร้างความเจริญก้าวหน้าให้บ้านเมืองในยามสงบ

ชนชั้นผู้ปกครองยังแบ่งออกเป็นชั้น *เจ้านาย* ซึ่งได้แก่กลุ่มคนที่มีความสัมพันธ์กับกษัตริย์หรือเจ้าเมืองอย่างใกล้ชิด เช่น พระราชโอรส พระราชมารดาของกษัตริย์ เป็นต้น ชนชั้นเจ้านายของหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือเรียกรวมกันว่า “ราชตระกูล” ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้มีฐานันดรศักดิ์จากพระมหากษัตริย์สยาม มี 5 ตำแหน่งคือ *เจ้าเมือง* ซึ่งบางสมัยอาจมีบรรดาศักดิ์เป็นพระเจ้าประเทศราช หรือเจ้าประเทศราช หรือพระยาประเทศราช แล้วแต่จะได้รับการแต่งตั้งจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ณ กรุงเพทฯ, *เจ้าหอหน้า* (เจ้าอุปราช) *เจ้าราชวงศ์* *เจ้าราชบุตร* และ *เจ้าบุรีรัตน์*

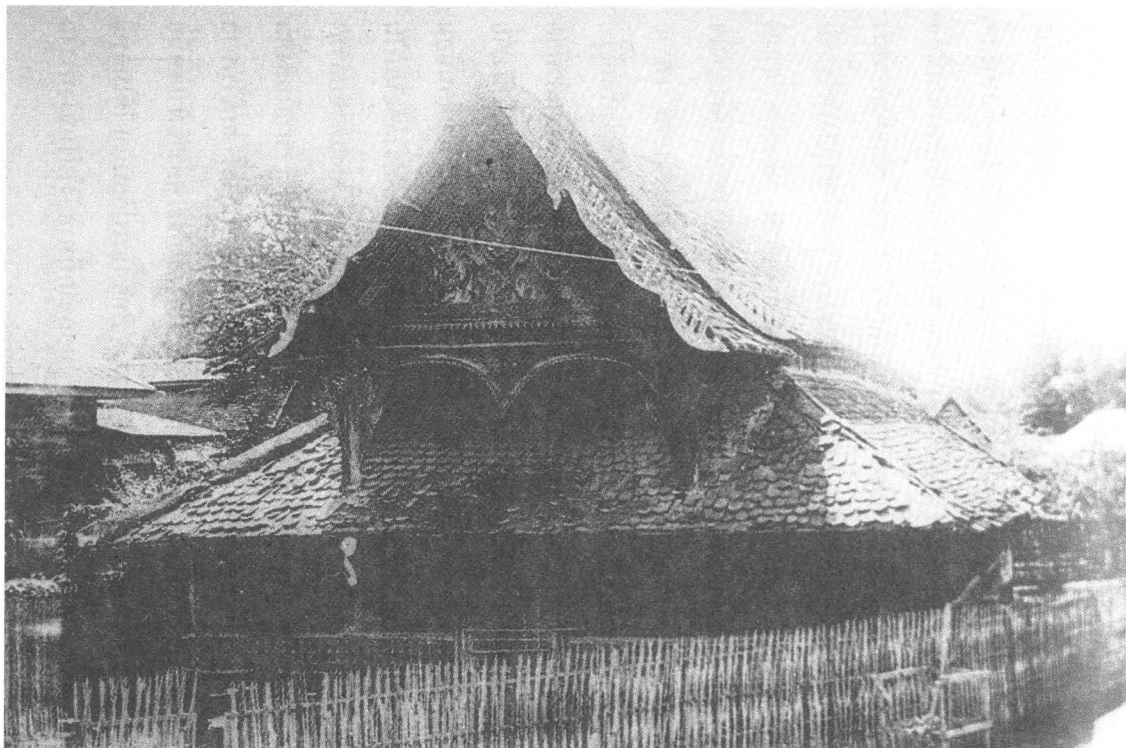
(เมืองแก้ว)<sup>26</sup> เจ้านายทั้ง 5 ตำแหน่งเป็นเจ้านายที่มีบทบาททางการเมืองและอาจเลื่อนฐานะเป็นเจ้าผู้ครองนครได้ทุกพระองค์ ในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือของสยามทุกเมือง คือเมืองเชียงใหม่ ลำปาง ลำพูน ซึ่งเจ้านายสืบเชื้อสายของพระยาภาววิละปกครองอยู่ จะมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดและแต่งงานในวงศ์ญาติกัน ทำให้จำนวนเจ้านายมีมาก หน้าที่ ๆ สำคัญของเจ้านายทั้ง 5 ตำแหน่ง คือการเป็นสมาชิกของสภาที่ปรึกษากิจการต่าง ๆ ที่เรียกว่า “เค้าสนามหลวง” ซึ่งถือเป็นหน่วยงานบริหารราชการของบ้านเมืองที่สำคัญที่สุดโดยมีเจ้าเมืองเป็นประธาน

(2) ไพร่ (เลข) เป็นประชาชนส่วนใหญ่ของสังคม จะต้องสังกัดอยู่ในกรมกองหรือเจ้าขุนมูลนาย มี “การสักเลข” คือการสักเป็นรูปสัญลักษณ์ต่าง ๆ ที่เป็นเครื่องหมายของกรมกองที่เลขสังกัดอยู่ เลขที่ยังไม่ได้สักเป็นคนที่สังคมไม่ยอมรับสิทธิต่าง ๆ ไม่ว่าจะเกิดเรื่องอะไรขึ้นจะไม่ได้ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาล ไพร่แบ่งออกเป็น ไพร่สม ไพร่หลวง และไพร่ส่วย<sup>27</sup>

ชาวจีน เป็นพลเมืองกลุ่มที่ใหญ่กลุ่มหนึ่งของสังคม ส่วนมากประกอบอาชีพทำการค้าและกรรมกร สำหรับชาวจีนที่มาจากเมืองจีนโดยตรงไม่ต้องทำงานให้หลวง คือ ไม่ต้องถูกเกณฑ์แรงงานอย่างไพร่ แต่ลูกหลานที่เกิดในประเทศสยามตลอดจนในหัวเมืองประเทศราชต้องทำงานให้หลวงเช่นเดียวกับไพร่เมือง อย่างไรก็ตามชาวจีนเข้ากับชาวพื้นเมืองได้ดีจนลูกหลานต่อมากลายเป็นคนของสังคมนั้น

<sup>26</sup> ปราณี ศิริธร, เพชรลานนา (เชียงใหม่ : สุริวงส์สตอล, 2509), เล่ม 1 หน้า 97.

<sup>27</sup> ม.ร.ว.อศิน รพีพัฒน์, สังคมไทยสมัยต้นรัตนโกสินทร์ พ.ศ.2325-2416 ม.ร.ว.ประกายทอง สิริสุขและพรรณิ สรบุญญมี (แปล), (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2516), หน้า 417.



ศาลาเค้าสนามหลวง ลำปาง ที่ประชุมกรรมการบริหารเมือง  
(ภาพจากหนังสือ ดารารัศมี, จัดพิมพ์เป็นอนุสรณ์เนื่องในงานฉลองพระอนุสาวรีย์พระราชชายา เจ้าดารารัศมี 27 มกราคม พ.ศ.2533)

สำหรับพระสงฆ์ มีฐานะเป็นไพร่เมืองในสังคมเช่นกัน ในยามสงครามหรือยามที่บ้านเมืองต้องการกำลังคนพระสงฆ์จะต้องถูกเกณฑ์ด้วย พระสงฆ์มีหน้าที่ในสังคมหลายประการ คือ ในด้านยุติธรรม พระสงฆ์ต้องร่วมพิจารณาตัดสินคดีความต่าง ๆ ปรากฏหลักฐานว่าพระสงฆ์มีหน้าที่ตัดสินคดีมาตั้งแต่สมัยพระเจ้าติโลกราช พ.ศ.1985<sup>28</sup> ทั้งนี้เพราะกฎหมายของหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือได้รับอิทธิพลจากพุทธศาสนา พระวินัยพุทธสาสนาถูกนำมาใช้เปรียบเทียบกับกฎหมายบ้านเมืองตลอดมา ทำให้พระสงฆ์เข้ามามีบทบาทในด้านการศึกษาในกฎหมายและขบวนการยุติธรรม นอกจากนี้ยามที่บ้านเมืองคับขันหรือเกิดสงคราม พระสงฆ์จะเข้ามามีบทบาทเป็นที่พึ่งทางใจของประชาชน และอาจเลื่อนฐานะเป็นผู้นำในยามที่บ้านเมืองคับขัน เพราะประชาชนส่วนใหญ่เคารพเลื่อมใสในพุทธศาสนาและยึดถือพระสงฆ์ว่าเป็นผู้รู้

(3) ทาส (ข้า) ในสังคมประเทศราชฝ่ายเหนือทาสเป็นชนชั้นต่ำที่สุด ทาสเริ่มมีในสมัยใดไม่ปรากฏหลักฐาน แต่พบว่ามีมาก่อนสมัยพระเจ้ามังราย ทาสส่วนใหญ่มักเป็นพวกชาวเขาเผ่ากะเหรี่ยงขาว ที่หัวหน้าเผ่ายอมอ่อนน้อมต่อเจ้าเมืองในดินแดนประเทศราชฝ่ายเหนือ รวมทั้งเชลยที่ได้กวาดต้อนมาในยามสงคราม นอกจากนี้ได้แก่ พวกเงี้ยวที่ถูกพวกกะเหรี่ยงแดงจับตัวมาแลกเปลี่ยนกับช้าง ม้า วัว ควาย กับเจ้าเมืองในฝ่ายเหนือ ทาสในสังคมฝ่ายเหนือมีหลายประเภทเช่นเดียวกับทาสในสังคมภาคกลาง ยกเว้นทาสท่านให้และทาสที่ได้มาแต่บิดามารดานั้นไม่มีในสังคมประเทศราชฝ่ายเหนือ ทาสมีสิทธิหลายอย่างเช่น สิทธิในการรับมรดก สิทธิที่จะเปลี่ยนนายได้ในกรณี que ทาสเจ็บป่วยแต่นายไม่ให้การรักษาคูแดูแล นอกจากนี้ทาสยังไปรับจ้างทำงาน เลี้ยงชีพได้ด้วย<sup>29</sup>

<sup>28</sup> ประเสริฐ ณ นคร, อ้างแล้ว, หน้า 28.

<sup>29</sup> กชช., ร.5 ม.58/98 เบ็ดเตล็ดเรื่องราชการเมืองเชียงใหม่ ปรึกษา สัปดศก 1247.

### 1.1.13 ความสัมพันธ์กับต่างประเทศ

นอกจากหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือจะมีอิสระในการปกครองตนเอง ในฐานะประเทศราชแล้ว ยังมีอิสระในการติดต่อกับต่างประเทศอีกด้วย มีหลักฐานปรากฏว่าเจ้านครในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือมีจดหมายติดต่อไปยังข้าหลวงอังกฤษซึ่งประจำอยู่ ณ เมืองมะละแหม่ง ใน พ.ศ.2368 แต่ไม่ได้ระบุแน่ชัดว่าใครเป็นผู้ส่งไป<sup>30</sup>

ต่อมาใน พ.ศ.2371 มีจดหมายติดต่อจากเจ้าหอเมืองแก้ว<sup>31</sup> ไปยังรัฐบาลอังกฤษที่หัวเมืองมอญ เพื่อเจริญสัมพันธไมตรีระหว่างหัวเมืองทั้ง 2 อีกครั้งหนึ่ง แต่ไม่ปรากฏว่าทางฝ่ายอังกฤษได้ตอบหรือยินดีที่จะติดต่อกับเพียงใด จากการติดต่อดังกล่าวนี้อาจแสดงให้เห็นว่าบรรดาเจ้าผู้ครองนครในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือได้ทำการติดต่อกับรัฐบาลอังกฤษที่หัวเมืองมอญ โดยตรงมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 3 ก่อนการทำสัญญาเบอร์นีเสียอีก

การติดต่อที่สำคัญระหว่างผู้ครองนครเชียงใหม่และนครอื่น ๆ ในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือกับชาวต่างประเทศ ตลอดจนรัฐเพื่อนบ้านอื่น ๆ นั้น เน้นหนักในเรื่องการค้าและเรื่องพรมแดนเป็นสำคัญ ทั้งนี้เพราะเชียงใหม่อาณาเขตติดต่อกับพม่า ไทยใหญ่ ตลอดจนดินแดนพม่าที่อยู่ในความครอบครองของอังกฤษ ความมีอิสระในการติดต่อของเชียงใหม่ ปรากฏว่าได้รับความยินยอมจากรัฐบาลกลางให้ดำเนินการติดต่อและดูแลเขตแดน

<sup>30</sup> พระยาประชาภิจักรจักร, อ้างแล้ว, หน้า 62.

<sup>31</sup> เจ้าหอเมืองแก้ว หรือที่เรียกว่า เจ้าบุรีรัตน์ ผู้รั้งตำแหน่งในขณะนั้นคือ ทนายนสุริยวงค์ บุตรพระเจ้ากาวิละ ต่อมาได้รับสถาปนาเป็นพระเจ้ากาวิโลรสสุริยวงค์ ผู้ครองนครเชียงใหม่องค์ที่ 6.

ของคนได้อย่างอิสระ<sup>32</sup> การติดต่อทางด้านการค้านั้น ที่สำคัญคือการค้าสัตว์ประเภท ช้าง ม้า วัว ควาย ให้แก่ชาวอังกฤษ ซึ่งทำกำไรให้แก่บรรดาเจ้าผู้ครองนครหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือเป็นอย่างมาก

นอกจากเชียงใหม่ได้มีความสัมพันธ์กับอังกฤษแล้วยังติดต่อกับพม่าอีกด้วย ทั้งนี้เพราะเชียงใหม่เคยเป็นประเทศราชของพม่าในอดีต แม้เมื่อได้มาเข้ากับฝ่ายสยามในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์แล้วยังปรากฏว่าเจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่ได้ทำการติดต่อกับพม่าอย่างเปิดเผย จนถึงกับมีการฟ้องร้องกล่าวโทษพระเจ้ากาวิโรรสสุริยวงศ์ว่าเอาใจออกห่างจากสยามไปฝักใฝ่กับพม่า แต่เมื่อมีการสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงตามที่ได้มีผู้ฟ้องร้องมายังกรุงเทพฯ ปรากฏว่าพระเจ้ากาวิโรรสสุริยวงศ์ไม่มีความผิดตามข้อกล่าวหา ฉะนั้นพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กลับขึ้นไปปกครองเชียงใหม่ดังเดิม

กล่าวได้ว่า การที่เจ้านครเชียงใหม่มีอิสระในการติดต่อกับรัฐอื่น ๆ ได้นั้นก่อให้เกิดปัญหาในภายหลังมากมาย อาทิเช่น ปัญหาสิทธิสภาพนอกอาณาเขตของคนในบังคับอังกฤษที่ได้เดินทางเข้ามาในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือหลังทำสนธิสัญญาบาวริง เช่นใน พ.ศ.2438 มีคนในบังคับอังกฤษในหัวเมืองประเทศราชประมาณ 6,200 คน<sup>33</sup> ปัญหาเรื่องเขตแดนที่ยังไม่มีการตกลงแน่นอนระหว่างเชียงใหม่กับประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคืออังกฤษ นอกจากนี้ก็มีปัญหาความปลอดภัยของคนต่างชาติที่เดินทางเข้ามาในเชียงใหม่และต้องการความคุ้มครองในชีวิตและทรัพย์สิน เป็นต้น

<sup>32</sup> Negil J. Brailey, "Chiangmai and The Inception of An Administrative Centralization Policy in Siam" South East Asian Study Vol. XI, No.3 (December 1973), p. 64.

<sup>33</sup> แฉมสุข นุมนนท์, "อิทธิพลทางการเมืองและเศรษฐกิจของอังกฤษในเชียงใหม่" รายงานการสัมมนาประวัติศาสตร์และโบราณคดี (ครั้งที่ 1 : ลานนาไทย) คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2511, หน้า 141.

### 1.1.14 ศาสนาในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือ

ประชาชนในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือนับถือศาสนาพุทธมาแต่โบราณ สันนิษฐานว่าพุทธศาสนานิกายหินยานได้เข้ามาประดิษฐานในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือครั้งแรกประมาณ พ.ศ.1200 ในสมัยพระนางจามเทวี

ขณะที่ประชาชนในอาณาจักรศรีสุโขทัยนับถือพุทธศาสนานิกายหินยานนั้นมีประชาชนจากตอนใต้ของจีนอพยพเข้ามาอยู่ในอาณาจักรศรีสุโขทัยเรื่อย ๆ คนเหล่านี้นับถือพุทธศาสนานิกายมหายาน ทำให้พุทธศาสนาทั้งนิกายหินยานและนิกายมหายานแพร่หลายในดินแดนนั้น ครั้นสมัยพระเจ้าอโนรุธกษัตริย์พม่าทรงมีอำนาจปกครองดินแดนแถบนี้ พระองค์ทรงพยายามขจัดอิทธิพลของพุทธศาสนานิกายมหายานให้หมดไป โดยบังคับให้ทุกคนหันมานับถือพุทธศาสนานิกายหินยาน<sup>34</sup>

ในสมัยของพระเจ้ามังราย พระองค์ทรงรับพุทธศาสนาแบบลังกาวงศ์ไปจากอาณาจักรสุโขทัยในรัชสมัยพระเจ้ารามคำแหง ต่อมาในสมัยพระเจ้ากือนา พระองค์ทรงเลื่อมใสในพุทธศาสนามาก พุทธศาสนาหินยานแบบลังกาวงศ์จึงเป็นที่แพร่หลายและเจริญรุ่งเรืองมาตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยพระเจ้าติโลกราชได้มีการสังคายนาพระไตรปิฎกขึ้นใน พ.ศ.2020 นับเป็นครั้งที่ 8 ของโลก<sup>35</sup>

สมัยพระเจ้าสามฝั่งแกนปกครองเชียงใหม่ ได้มีพระสงฆ์ชาวเชียงใหม่เดินทางไปศึกษาและอุปสมบทในประเทศลังกา และเดินทางกลับมาใน

<sup>34</sup> แสง มนวิฑูร, “ความเป็นมาเกี่ยวกับพุทธศาสนาในลานนาไทย” จุลสารโครงการตำรา 4, กรกฎาคม 2518, หน้า 8.

<sup>35</sup> เฟิงอั่ง, หน้า 85.



พ.ศ.1974 ฟานักที่วัดป่าแดง พร้อมกับได้นำเอาพุทธศาสนาหินยานแบบ ลังกาวงศ์ที่ปรับปรุงใหม่ หรือเรียกว่านิกายสีหฬ เข้ามาเผยแพร่ในดินแดน ประเทศราชฝ่ายเหนือ นับเป็นพุทธศาสนานิกายหลังสุดที่เข้ามาตั้งมั่นใน ดินแดนนี้<sup>36</sup>

กล่าวได้ว่าพุทธศาสนาในดินแดนประเทศราชฝ่ายเหนือมี 3 นิกาย คือ นิกายพื้นเมืองเข้ามาพร้อมพระนางจามเทวี นิกายหินยานแบบลังkawงศ์เข้ามา สมัยพระเจ้ามังราย และนิกายสีหฬเข้ามาสมัยพระเจ้าสามฝั่งแกนตามลำดับ พุทธศาสนาได้มีบทบาทในสังคมล้านนาไทยตลอดมาทุกสมัย

## 1.2 ประวัติความเป็นมาของหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้

หัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ หมายถึงดินแดนภาคใต้ของไทยในปัจจุบัน หรือรู้จักกันในนาม*อาณาจักรตามพรลิงค์* สันนิษฐานว่าอาณาจักรนี้ก่อตั้งขึ้นใน ช่วงพุทธศตวรรษ 13 ตามบันทึกของ*หลวงจีนอี้จิง* ซึ่งเดินทางโดยทางทะเล จากจีนไปอินเดียผ่านบ้านเมืองหลายแห่งในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ท่านได้ บันทึกถึงบ้านเมืองเหล่านี้พร้อมกล่าวถึงตำแหน่งที่ตั้งของแคว้นสำคัญ ๆ รวมถึงแคว้น*ตันเหมยหลิว* ซึ่งหมายถึงแคว้นตามพรลิงค์ที่ปรากฏในเอกสาร ชาวอินเดียและชาวลังกา<sup>37</sup>

แคว้นตามพรลิงค์พัฒนาเป็นลำดับ ขึ้นอยู่กับเส้นทางการค้าข้าม คาบสมุทระหว่างทะเลด้านตะวันตกคือทะเลอันดามันกับทะเลด้านตะวันออก

<sup>36</sup> เฟ็งอ้วง, หน้า 86.

<sup>37</sup> นิคม สุทธิรักษ์, “อาณาจักรโบราณในภาคใต้ก่อนสมัยสุโขทัย” วารสารศิลปากร, ปีที่ 13, เล่ม 3 (มกราคม 2513), หน้า 75.

คืออ่าวไทย การค้าทางทะเลในยุคนั้นจะผ่านท่าเรือแถบเมืองกระบี่ ตรัง ผ่านช่องเขาตามลำน้ำตาปี ผ่านเมืองเวียงสระไปยังอ่าวบ้านดอนทางเหนือ อีกทางหนึ่งแยกมาออกทะเลฝั่งตะวันออกที่นครศรีธรรมราช ดังนั้น นครศรีธรรมราชและสุราษฎร์ธานีจึงเป็นศูนย์กลางการค้ามาตั้งแต่พุทธศตวรรษ ที่ 13 เป็นต้นมา

ประมาณพุทธศตวรรษที่ 16 พวกโจฬะหรือทมิฬในอินเดียภาคใต้มี อำนาจปกครองอาณาจักรศรีวิชัย รวมมาถึงอาณาจักรตามพรลิงค์ ศูนย์กลาง การปกครองของพวกโจฬะในดินแดนแถบนี้คือเมืองนครศรีธรรมราช ซึ่ง ปรากฏหลักฐานเป็นซากโบราณวัตถุโบราณสถานของพวกโจฬะในดินแดน ตอนใต้บริเวณชายฝั่งตะวันตกของเมืองภูเก็ต กระบี่และพังงา รวมทั้งบริเวณ เมืองนครศรีธรรมราช หนังสือตำนานพระธาตุนครศรีธรรมราช กล่าวว่าการ ครอบงำอำนาจของพวกโจฬะในบริเวณนี้ โดยมีนครศรีธรรมราชเป็นศูนย์กลาง ของอำนาจ ส่งผลให้มีเส้นทางการค้าจากฝั่งทะเลอันดามันข้ามคาบสมุทรมายัง นครศรีธรรมราช กระบี่และตรัง นครศรีธรรมราชจึงกลายเป็นเมืองที่มีอำนาจ สามารถปราบปรามเมืองอื่น ๆ ในแหลมมลายูไว้ในอำนาจ<sup>38</sup> รู้จักกันในนาม แคว้นนครศรีธรรมราชแทนชื่อเดิมคือตามพรลิงค์

นับตั้งแต่กลางพุทธศตวรรษที่ 18 เป็นต้นมา ราชวงศ์ปัทมวงศ์ปกครอง แคว้นนครศรีธรรมราชและขยายอำนาจครอบคลุมเกือบทั่วแหลมมลายู หนังสือ ตำนานพระธาตุนครศรีธรรมราช ได้ระบุชายแดนเขตแคว้นนครศรีธรรมราช ในปลายพุทธศตวรรษที่ 18 ว่าประกอบด้วยเมืองต่าง ๆ 12 เมือง หรือเรียกว่า 12 นักษัตรีย์ คือ เมืองปัตตานี หรือลังกาสุกะ กลันตัน ปะหัง ไทรบุรี พัทลุง

<sup>38</sup> ศรีศักร วัลลิโภดม, "ชุมชนโบราณในภาคใต้", รายงานการสัมมนาประวัติศาสตร์ นครศรีธรรมราช, 2521, หน้า 34.

ครั้ง ชุมพร บ้านทาสมอ สะอูเลา ตะกั่วป่า เมืองกระ และเมืองประจวบคีรีขันธ์  
 ในสมัยราชวงศ์ปัทมวงศ์ปกครองแคว้นนครศรีธรรมราชนั้น มีความ  
 สัมพันธ์ทั้งด้านสังคมและวัฒนธรรมกับแคว้นอื่น ๆ ที่อยู่ใกล้เคียง เช่น *ศิลา  
 จารึกดงแม่นางเมือง* กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างแคว้นนครศรีธรรมราชกับ  
 ดินแดนบริเวณนครสวรรค์ในเขตแคว้นอโยธยา นอกจากนี้ *คัมภีร์มหาวงศ์*  
 พงสาวดารของลังกาและจารึกของลังกา มีข้อความกล่าวถึงพระเจ้าจันทรภาณุ  
 กษัตริย์องค์หนึ่งของแคว้นนครศรีธรรมราช ทรงมีความสัมพันธ์ทางเครือญาติ  
 กับกษัตริย์ลังกา<sup>39</sup> ในด้านวัฒนธรรม นครศรีธรรมราชเป็นศูนย์กลางของ  
 ศาสนาพุทธทั้งนิกายมหายานและนิกายหินยาน รวมทั้งศาสนาฮินดู ความ  
 สัมพันธ์กับแคว้นอื่นในทางศาสนานั้นปรากฏใน*ศิลาจารึกหลักที่ 1 ของกรุงสุโขทัย*  
 ว่านครศรีธรรมราชเป็นศูนย์กลางที่แพร่พระพุทธศาสนาไปยังสุโขทัย

ประมาณครึ่งหลังของพุทธศาสนาศตวรรษที่ 21 เป็นต้นมา ศาสนา  
 อิสลามแพร่หลายจากมะละกามายังดินแดนภาคใต้ วัฒนธรรมอิสลามทั้งด้าน  
 ศาสนา การพูด และวิธีการดำเนินชีวิต จึงมีอิทธิพลในแคว้นนครศรีธรรมราช<sup>40</sup>

### 1.2.1 สภาพภูมิศาสตร์ของดินแดนหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้

ดินแดนหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้มีทิวเขาสูงใหญ่เป็นกระดูกสันหลัง  
 พาดจากเหนือลงใต้ตลอดแหลมมลายู ทำให้เกิดแม่น้ำลำคลองสายสั้น ๆ  
 ไหลลงทะเลทั้งฝั่งตะวันออกและฝั่งตะวันตก บริเวณปากแม่น้ำเป็นแหล่งที่

<sup>39</sup> เฟ็งอั้ง, หน้า 36..

<sup>40</sup> D.G.E. Hall, *A History of South East Asia*, (London : Macmillan & Co. Ltd., 1960), p. 176.

อุดมสมบูรณ์เป็นแหล่งชุมชน ชายฝั่งทะเลด้านตะวันออกเกิดแผ่นดินงอกจาก การทับถมกันของกรวดทรายและเปลือกหอยจากทะเลซึ่งทำให้เกิดพื้นที่ เกษตรกรรมได้เร็วกว่าและขนาดใหญ่กว่าชายฝั่งทะเลด้านตะวันตก จึงมักเกิด ชุมชนขนาดใหญ่เป็นนครศรีธรรมราช สุราษฎร์ธานี ส่วนชายฝั่งทะเลด้าน ตะวันตกมีแร่ธาตุมาก เช่น ทองคำและดีบุก สะดวกในการติดต่อทางเรือกับ อินเดียจึงเกิดชุมชนขนาดเล็ก<sup>41</sup>

ด้านภูมิอากาศ ชายฝั่งทะเลตะวันออกและชายฝั่งทะเลตะวันตกมีฤดูกาล ต่างกัน คือ ชายฝั่งทะเลตะวันออกรับอิทธิพลลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ ส่วนชายฝั่งทะเลตะวันตกรับอิทธิพลลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ ฤดูกาลและ ลักษณะการเกษตรกรรมของดินแดนทั้งสองชายฝั่งทะเลจึงต่างกัน

### 1.2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้กับสยามก่อนสมัย รัตนโกสินทร์

มีหลักฐานปรากฏว่ากลางพุทธศตวรรษที่ 18 แคว้นนครศรีธรรมราชมี ความสัมพันธ์กับสุโขทัยทางด้านพุทธศาสนาและการเมือง อาณาจักรสุโขทัย ขยายอำนาจลงไปแหลมมลายู ในช่วงนี้ชาวขยายอำนาจของอาณาจักร มัชปาหิต “...ทั้งสยามและมัชปาหิตต่างก็เรียกร้องสิทธิเหนือแหลมมลายู แต่ เฉพาะสยามเท่านั้นที่สามารถยืนยันหลักฐานดังกล่าว...”<sup>42</sup> อย่างไรก็ตาม อำนาจของสุโขทัยเหนือดินแดนมลายูนี้อาจเป็นอำนาจแต่ในนาม เพราะไม่ ปรากฏว่าสุโขทัยเข้าจัดการปกครองดินแดนแถบนี้อย่างใด การที่สุโขทัยได้

<sup>41</sup> Ibid., p. 182.

<sup>42</sup> Ibid., p. 180.

ดินแดนแหลมมลายูเข้ามาในครอบครองอาจเกิดจากการยินยอมเข้าอ่อนน้อม แต่โดยดีของรัฐที่มีกำลังด้อยกว่า ซึ่งเป็นพฤติกรรมเพื่อความอยู่รอดของรัฐ เล็ก ๆ

ความสัมพันธ์ระหว่างหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้กับกรุงศรีอยุธยา ปรากฏหลักฐานว่า สมเด็จพระบรมราชาธิราชซึ่งครองราชย์ระหว่าง พ.ศ.1913-1931 ทรงได้ริชดาของมุขมนตรีปัตตานีผู้หนึ่งเป็นสนม หลังจากนั้นทั้ง กรุงศรีอยุธยาและปัตตานีต่างร่วมกันต่อต้านการขยายอำนาจของมะละกาใน แหลมมลายู ในครั้งหลังของพุทธศตวรรษที่ 20 กรุงศรีอยุธยาและปัตตานีก็ มิได้ประโยชน์จากดินแดนแหลมมลายู เพราะเมื่อพ่อค้าต่างประเทศหวาดกลัว โจรสลัดบริเวณช่องแคบมลายู จึงหันมาใช้เส้นทางค้าผ่านปัตตานี ปัตตานีจึง เจริญขึ้นเป็นตลาดแลกเปลี่ยนสินค้าต่างประเทศแหล่งสำคัญ เช่นใน พ.ศ.2081 มีพ่อค้าชาวโปรตุเกตุทำการค้าอยู่ที่ปัตตานีถึง 300 คน<sup>43</sup> ในเวลา เดียวกัน กรุงศรีอยุธยาก็เป็นศูนย์กลางการค้าต่างประเทศอีกแห่งหนึ่งด้วย

ความสัมพันธ์ระหว่างกรุงศรีอยุธยาและปัตตานี ดำเนินไปอย่างดี จนกระทั่งเกิดสงครามระหว่างสยามกับพม่าใน พ.ศ.2106 พระยาปัตตานีได้ ยกทัพเรือ 200 ลำ มาถึงกลางกรุงศรีอยุธยาเพื่อช่วยรบศึก แต่ครั้งเห็นไทย เสียเปรียบพม่า พระยาปัตตานีก็ยกทัพเข้าโจมตีพระบรมมหาราชวัง เกิดการ รบต่อสู้กันขึ้น พระยาปัตตานีต้องหนีลงเรือไป<sup>44</sup> กรุงศรีอยุธยายังคงติดพัน ศึกกับพม่าและเขมรอยู่จึงไม่ได้จัดทัพลงไปปราบปัตตานี ประกอบกับปัตตานี

<sup>43</sup> John Anderson, *English Intercourse with Siam in the 17th Century* (London : Kegan Paul, Trench, Trubner & Co. 1890), p. 44-48.

<sup>44</sup> ประชุมพงศาวดารภาคที่ 1, เล่ม 1 “พงศาวดารฉบับหลวงประเสริฐ” (พระนคร : โรงพิมพ์ก้าวหน้า, 2506), หน้า 757-8.

ถูกป่าเดิมบังอรุณ และเกิดความขัดแย้งด้านการค้ากับรัฐอื่นในแหลมมลายู ทำให้ปัตตานีอยู่ในฐานะลำบาก ปัตตานีจึงหันมาอยู่ใต้อำนาจกรุงศรีอยุธยา เช่นเดิมในรัชสมัยสมเด็จพระนเรศวรมหาราช พ.ศ.2127 จนตลอดสมัยอาณาจักรอยุธยา<sup>45</sup>

กล่าวโดยสรุป ความสัมพันธ์ของกรุงศรีอยุธยาและปัตตานีมีปัจจัยกำหนดได้แก่ ความมั่นคงทางการเมืองของสยาม ผลประโยชน์ทางการค้าของปัตตานี และความสัมพันธ์ของปัตตานีกับรัฐมลายูอื่น ๆ เมื่อใดที่กรุงศรีอยุธยามีความเข้มแข็ง ในขณะที่ปัตตานีตกอยู่ในอันตรายจากการถูกแย่งการค้าหรือจากการรุกรานจากรัฐเพื่อนบ้านในมลายู ปัตตานีจะหันมาพึ่งพาสยาม แต่เมื่อใดที่สยามมีความระส่ำระสายจากการเมืองภายในหรือติดศึกสงครามภายนอก ปัตตานีมักปลีกตัวออกจากอำนาจของสยาม เช่น ในรัชสมัยสมเด็จพระเจ้าปราสาททอง พ.ศ.2172 ปัตตานีแข็งเมือง กรุงศรีอยุธยาต้องส่งทัพไปปราบ ปัตตานียอมสงบศึกโดยสัญญา “...จะส่งบรรณาการต้นไม้เงินทอง มาถวาย โดยเร็วที่สุดเท่าที่จะหาได้”<sup>46</sup>

ความสัมพันธ์ของกรุงศรีอยุธยาต่อปัตตานีในฐานะเมืองขึ้น เห็นชัดว่าเมื่อใดที่ปัตตานีไม่ปฏิบัติตามพันธะเมืองขึ้น คือ การส่งทัพไปช่วยรบ และการส่งบรรณาการต้นไม้เงินทองมาถวายกษัตริย์ไทย การปราบปรามก็จะติดตามมาไม่ช้าก็เร็ว แต่ตราบดีที่ปัตตานีปฏิบัติตามในพันธะเมืองขึ้น กรุงศรีอยุธยาจะเกี่ยวข้องกัปัตตานีเฉพาะด้านการค้าต่อกัน ปัตตานีมีอิสระในการปกครองภายในและการต่างประเทศอย่างเต็มที่ มีสถาบันการปกครอง สถาบันทางศาสนา และระบบพิจารณาคดีความของคนอย่างรัฐที่มีเอกราชทั่วไป

<sup>45</sup> เฟิงอั้ง, หน้า 760.

<sup>46</sup> กรมศิลปากร, เอกราชของฮอลันดาสมัยอยุธยา พ.ศ.2151-2163 และ พ.ศ.2167-2185, แปลจาก Dutch Paper 1608-1620 and 1624-1642 โดยนันทา สุตกุล (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2514), หน้า 113-4.

### 1.2.3 สภาพการปกครองของหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ของสยาม

ประเทศราชฝ่ายใต้มีพลเมืองที่มีเชื้อชาติและภาษามลายู ศาสนาอิสลาม ตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณีที่ต่างไปจากพลเมืองในดินแดนส่วนอื่นของประเทศสยามที่มีเชื้อชาติไทยและนับถือศาสนาพุทธ ทำให้การปกครองของหัวเมืองเหล่านี้เป็นอิสระมากกว่าหัวเมืองทั่วไป

การปกครองภายในของหัวเมืองเหล่านี้มีการแบ่งเขตการปกครองออกเป็นแขวงและตำบล โดยมีกรมการเมือง เจ้าหน้าทีต่าง ๆ ดูแลรับผิดชอบในการปกครองลดหลั่นลงไปตามเขตการบังคับบัญชา<sup>47</sup> คือ

- **เจ้าเมือง (Raja)** เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในทุกด้านโดยมีผู้สำเร็จราชการรายนามดา (Raja Muda) ซึ่งมีหน้าที่ดูแลการปกครองโดยทั่วไป ทำหน้าที่แทนเจ้าเมืองในยามที่จำเป็น แต่โดยปกติแล้วรายามดาไม่มีหน้าที่ทางการปกครองโดยตรง การปกครองที่เป็นงานประจำต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับกรมการเมืองที่รองลงไป

- **ตะโตะ (Dato)** มีหน้าที่พิจารณาความแพ่งและความอาญาในเขตเมืองทั้งหมด บังคับบัญชาแม่กองทั่วไปและเก็บเงินส่วยส่งเจ้าเมือง

- **แม่กองหรือถ้าเป็นผู้สูงอายุเรียกว่า “โตะแขวง”** มีหน้าที่ดูแลทุกข์สุขและรับผิดชอบราษฎรในเขตแขวงในกิจการทุกด้าน ทำหน้าที่เป็น “นายที่” ควบคุมรับผิดชอบการเกณฑ์ราษฎรไปทำการต่าง ๆ ตามกำหนด รับเรื่องราวร้องทุกข์ในกรณีพิพาทต่าง ๆ ของราษฎร โดยมีอำนาจตัดสินคดีที่กำหนด ปรับใหม่ไม่เกิน 5 เหยียด<sup>48</sup> มีหน้าที่เก็บเงินส่วยจากไพร่ส่งตะโตะ หรือนำ

<sup>47</sup> กจข., ร.5 ม.49/70, พระอนันตสมบัติ ผู้ช่วยราชการเมืองสงขลา กรมหมื่นสมมตอมรพันธ์, 11 ต.ค. รศ.113.

<sup>48</sup> เงินที่ใช้ในเมืองเหล่านี้เป็นเงินเหรียญเม็กซิกันกรมการเมือง, กองประสานราชการ. เรื่องเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2510), หน้า 66.

ราษฎรที่เป็นคู่กรณีในคดีอาญาส่งตะโตะเพื่อพิจารณาคัดสิน

- บังอูลู (Penghulu) หรือแม่กอง มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบบังคับบัญชาราษฎรในเขตตำบล บังอูลูมีหน้าที่นำราษฎรที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาไปรับการเกณฑ์ต่าง ๆ จากแม่กอง ถ้าราษฎรในบังคับตกเป็นจำเลยในคดีความ บังอูลูต้องควบคุมตัวส่งให้แม่กองซึ่งอาจจะตัดสินคดีเองหรือส่งต่อให้ตะโตะอีกชั้นหนึ่ง

- แหวง มีหน้าที่ตรวจเก็บภาษีค่านา ค่าสวนต่าง ๆ รวมทั้งสอบสวนคดีวิวาทระหว่างราษฎรที่เกี่ยวกับการทำนาทำสวนด้วย

- จ่า หรือโตะจ่อ เป็นคนรับใช้ของแม่กองมีหน้าที่เรียก “ลูกที่” (ราษฎรในความรับผิดชอบ) ให้ไปรับการเกณฑ์จากแม่กอง

- นายด่าน เป็นเจ้าหน้าที่เก็บภาษีขาเข้าขาออกส่งเจ้าเมือง

พิจารณาดำแหน่งหน้าที่ของกรมการเมืองดังกล่าว แสดงว่าการปกครองของหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ไม่มีการแบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบตามสายงานอย่างเด็ดขาดจากกัน หน้าที่ปกครองจะควบคู่ไปกับหน้าที่ตุลาการ ตัวอย่างเช่น แม่กองและตะโตะ จัดว่าเป็นกรมการเมืองที่ทางการปกครองท้องถิ่น ในขณะที่เดียวกันต้องทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีภายในขอบเขตท้องถิ่นของตนด้วย เมื่อเกิดคดีความขึ้นราษฎรจะไปฟ้องร้องแม่กอง แม่กองจะให้จ่าไปรายงานต่อบังอูลู ผู้เป็นนายหมู่ฝ่ายจำเลยให้นำจำเลยมา จากนั้นแม่กองจะสอบสวนข้อเท็จจริง ถ้าเป็นกรณีวิวาทเล็กน้อยแม่กองจะมีอำนาจปรับใหม่ได้ตั้งแต่ 5 เหยียดลงไป ถ้าเป็นคดีอาญามาพັນกันหรือลักโคกระบือแม่กองจะนำคู่กรณีส่งตะโตะ ตะโตะมีอำนาจตัดสินเด็ดขาดในคดีที่ไม่มีการมาพັນถึงตายโดยไม่ต้องปรึกษาเจ้าเมือง ส่วนคดีเกี่ยวกับศาสนา ตะโตะจะให้โตะกาลีเป็นผู้ชี้ขาด สำหรับแหวงซึ่งทำหน้าที่เก็บภาษีอากรก็มีส่วนในการพิจารณาสอบสวนคดีเกี่ยวกับบวงงานของคนเช่นกัน ในขณะที่ตะโตะผู้มีหน้าที่



ทางการปกครองและพิจารณาคดี ต้องทำหน้าที่เก็บส่วยจากไพร่อีกทางหนึ่ง<sup>49</sup>

การแบ่งอำนาจหน้าที่ในการปกครองออกเป็นกรมการตำแหน่งต่าง ๆ ดูเหมือนจะจำกัดอำนาจของเจ้าเมืองให้อยู่เฉพาะวงการบังคับบัญชาาระดับสูง เพราะการปกครองท้องถิ่น การพิจารณาคดี และการเก็บภาษีอากรโดยทั่วไป ตกเป็นหน้าที่ของกรมการเมืองแล้ว แต่ในทางปฏิบัติการบริหารการปกครองในเมืองทุกด้าน ขึ้นอยู่กับความพอใจของเจ้าเมือง เพราะเจ้าเมืองเป็นผู้ปูนบำเหน็จความชอบ ตลอดจนถอดถอนเจ้าหน้าที่กรมการเมือง เจ้าหน้าที่เหล่านี้ไม่ได้รับเงินเดือนประจำแต่ได้รับส่วนแบ่งในผลประโยชน์รายได้ต่าง ๆ ของเจ้าเมือง ในรูปของการชักส่วนในผลประโยชน์ที่ราษฎรทำมาหากิน ได้รับเลขยกให้เป็นคนรับใช้จำนวนหนึ่ง ตลอดจนได้รับยกเว้นไม่ต้องถูกเกณฑ์ส่งส่วยหรือเสียภาษี สิ่งเหล่านี้ส่งเสริมให้อำนาจหรือฐานะเจ้าเมืองเด็ดขาดมั่นคงยิ่งขึ้น<sup>50</sup>

สำหรับชาวจีนที่มาตั้งถิ่นฐานทำมาหากินจำนวนไม่น้อยในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ ไม่ได้อยู่ภายใต้อำนาจการปกครองของเจ้าเมือง แต่จะมีหัวหน้าที่เป็นคนจีนดูแลบังคับบัญชาชาวจีนเป็นเอกเทศต่างหากออกไป เรียกกันทั่วไปว่า “กัปตันจีน” มีหน้าที่ปกครองและว่ากล่าวตัดสินคดีความระหว่างคนจีนด้วยกัน ตำแหน่งนี้มักจะตกกับบุคคลในตระกูลมั่งคั่ง<sup>51</sup> แต่กัปตันจีนต้องรับผิดชอบรักษาความสงบเรียบร้อยในหมู่คนจีนของตน *วิลเลียม คาเมรอน*

<sup>49</sup> กจข., ร.5 ม.49/70 พระอนันตสมบัติ ผู้ช่วยราชการเมืองสงขลา-กรมหมื่นสมมตอมรพันธ์, 11 ตุลาคม ร.ศ.113.

<sup>50</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>51</sup> พระราชหัตถเลขาเสด็จประพาสแหลมมลายู ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, (พระนคร : ศึกษาภัณฑ์พาณิชย์, 2506), หน้า 43.

(William Cameron) ซึ่งเดินทางเข้ามาในปัตตานี เมื่อ พ.ศ.2424 ได้กล่าวถึงฐานะทางการเมืองและเศรษฐกิจของกบตันจีน ซึ่งทำหน้าที่บัญชาการกิจการค้าทางเรือ จัดเก็บภาษีขาเข้าขาออก และเป็นตุลาการที่มีอำนาจเด็ดขาดตัดสินคดีความต่าง ๆ ระหว่างชาวจีนด้วยกัน กบตันจีนที่ทำการปกครองได้ดีจะได้ตำแหน่งเป็นกรมการเมืองคนหนึ่ง เรียกว่า “กรมการเมืองจีน” มีฐานะเป็นข้าราชการ เช่น กรมการเมืองคนหนึ่งของปัตตานี คือ ต้นจุม่วง มียศเป็นหลวงจีนคณารักษ์ เป็นเจ้าภาษีฝิ่น เป็นพี่ชายคนโตของกบตันจีน ทั้งกบตันจีนและกรมการเมืองอยู่ใต้การควบคุมโดยตรงของเจ้าเมืองสงขลาเช่นเดียวกับรายา<sup>52</sup>

#### 1.2.4 ระบบการศาล

ในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ไม่มีกฎหมายใดเป็นตัวบทในการพิจารณาพิพากษาคดี เจ้าเมืองมีอำนาจสิทธิขาดเต็มทั้งในการตัดสินความตามอำเภอใจทั้งในคดีแพ่งและคดีอาญา มีอำนาจที่จะตัดสินปรับไหมในระดับต่าง ๆ กันจนถึงโทษประหารชีวิต เนื่องจากหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ของสยามมีประชากรประมาณร้อยละ 70 นับถือศาสนาอิสลาม ดังนั้นคดีความเกี่ยวกับเรื่องมรดกหรือสามีภรรยาซึ่งตามธรรมเนียมอิสลามถือเป็นเรื่องเกี่ยวกับศาสนา ต้องมีการตัดสินความตามหลักศาสนา โดยมีโต๊ะกาลี ซึ่งเป็นผู้รอบรู้ในคัมภีร์ศาสนาเป็นตุลาการ แต่ในทางปฏิบัติเจ้าเมืองมักเป็นผู้ตัดสินเองเป็นส่วนใหญ่ และมักจะพิจารณาตัดสินคดีไปในทางที่ตนจะได้รับประโยชน์โดยปราศจากหลักกฎหมาย

---

<sup>52</sup> William Cameron, “On the Patani”, *Journal of the Royal Asiatic Society, Straits Branch*, XI (1883).

ใด ๆ แต่ถ้าเป็นคดีที่เกิดกับราษฎรโดยทั่วไปแล้ว ไม่ปรากฏว่าเจ้าเมืองเคยลงโทษรุนแรงกว่าการปรับไหมเป็นเงิน ส่วนความที่เกี่ยวกับมรดกนั้น เมื่อสามีภรรยาตายลงโดยไม่มีบุตร ทรัพย์สมบัติทั้งหมดจะตกเป็นสิทธิขาดของเจ้าเมือง บิดามารดาหรือญาติพี่น้องของผู้ตายไม่มีสิทธิในมรดก<sup>53</sup>

### 1.2.5 ด้านเศรษฐกิจ

ผลประโยชน์รายได้ของหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ รายได้ที่เก็บเป็นของเจ้าเมืองโดยตรงประเภทหนึ่ง และรายได้ที่เก็บเป็นของหลวงประเภทหนึ่ง

ผลประโยชน์ที่เก็บเป็นของเจ้าเมืองโดยตรง ได้แก่ภาษีขาเข้าขาออกที่เรียกเก็บจากสินค้าที่ผ่านด่านของแต่ละเมือง ส่วนใหญ่จะเป็นผลผลิตของหัวเมืองเหล่านั้นซึ่งนำมาซื้อขายแลกเปลี่ยนกัน เช่น ข้าว ปลาเค็มเกลือ ไม้ไผ่เส้า กระดาษ และสัตว์เลี้ยงต่าง ๆ การเก็บภาษีผ่านด่านจะเก็บสองครั้งคือเก็บจากสินค้าต่างเมืองเมื่อออกจากเมืองที่เป็นแหล่งผลิตครั้งหนึ่ง และเสียภาษีก่อนจะเข้าเมืองปลายทางอีกครั้งหนึ่ง การเก็บภาษีกิตตามอัตราต่างกันโดยคิดตามขนาดพาหนะที่บรรทุกมาบ้างหรือคิดเก็บภาษีเป็นแต่ละรายการต่างกันไปในแต่ละเมือง เช่นเรือลำละ 20 เซ็นต์บ้าง 50 เซ็นต์บ้าง โค กระบือ ก็คิดค่าเบ็ดด่านเป็นตัว ๆ ละ 80 เซ็นต์บ้าง 1 เหรียญบ้าง<sup>54</sup>

<sup>53</sup> กจข., ร.5 ม.49/5, กรมหมื่นดำรงฯกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, ที่ 568/12850, 21 กุมภาพันธ์ ร.ศ.121.

<sup>54</sup> กจข., ร.5 ม.49/16, กรมหมื่นดำรงฯกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, ที่ 346/8311, 29 สิงหาคม ร.ศ.124.

ทรงโปรดฯให้ยกเงินรายได้จากสินค้าผ่านเข้าออกเป็นของเจ้าเมือง แต่ต้องส่งบบัญชีมายังกรุงเทพฯทุก 3 เดือน นอกจากนี้ยังมีภาษีค่านา เรียกว่า “ค่าเข้าน้ำมันดิน” คิดเป็นภาษีอีกส่วน 1 ใน 10 บ้าง ใช้จำนวนโคที่ใช้ไถนาเป็นเกณฑ์วัดบ้าง ภาษีผลไม้คิดชักส่วนคนละครั้งกับเจ้าของสวน รวมทั้งภาษีฝิ่น สุรา บ่อนเบี้ย ดิบุก น้ำมันมะพร้าว ซึ่งมักจะให้พ่อค้าชาวจีนผูกขาดภาษีเป็นปี โดยเจ้าภาษีต้องให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่เจ้าเมือง นอกจากนี้ภาษีดังกล่าวแล้ว เจ้าเมืองยังมีรายได้จากค่าธรรมเนียมศาลและส่วยต่าง ๆ เช่น “ส่วยหวาย” เรียกเก็บจากเลขแจก และส่วยกระดานหรือเรียกว่า “ส่วยรายเฉลี่ย” เรียกเก็บจากเลขสยาม ธรรมเนียมการเก็บส่วยมีหลายอย่าง บางเมืองถ้าใครเสียส่วยเฉลี่ยแล้วไม่ต้องเสียค่าเข้าน้ำมันดิน อัตราการเก็บมีหลายอัตรา แต่เก็บปีละครั้งเหมือนกันทุกเมือง ตัวอย่างส่วยเฉลี่ย เช่น คนที่มีครอบครัวเสียส่วยคนละ 3 บาท 32 อัฐ คนไม่มีครอบครัวคนละ 1 บาท 42 อัฐ 1 พัด พ่อหม้ายหรือแม่หม้ายเสียเท่ากับคนไม่มีครอบครัว พ่อหม้ายหรือแม่หม้ายที่เป็นทาสคนละ 53 อัฐ 1 พัด เป็นต้น<sup>55</sup>

รายได้ที่เก็บเป็นของหลวงได้แก่ส่วยต้นไม้เงินทอง หรือว่า “อาเส” ส่วยชนิดนี้เรียกเก็บจากราษฎรที่เป็นมลายู เพื่อนำมาทำต้นไม้ทองเงินขึ้นทูลเกล้าฯถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว มีกำหนดเก็บ 5 ปี 2 ครั้ง การเก็บไม่มีอัตรากำหนดแน่นอน ส่วนใหญ่ใช้ขนาดของนาหรือทาสเป็นเกณฑ์กำหนด แบ่งฐานะของบุคคลออกเป็นชั้น ๆ เช่น ราษฎรที่มีโค นา และทาส จะเก็บราคาหนึ่ง พวกที่มีโคและนาแต่ไม่มีทาสอีกราคาหนึ่ง บางแห่งใช้อัตราของส่วยหวายเป็นเกณฑ์ อัตราเก็บอาเสต้นไม้เงินทองนับว่าสูงกว่าส่วยหวายหรือส่วยรายเฉลี่ยมาก คือเก็บตั้งแต่ 7 บาท เป็นอัตราสูงสุดถึง 7 อัฐ เป็น

<sup>55</sup> กช., ร.5 ม.49/16, เพิ่งอ้าง.

อัตราต่ำสุด<sup>56</sup>

แม้รายได้จากอาเสตั้นไม้เงินทองที่เก็บได้ เจ้าเมืองจะนำมาทำเครื่องราชบรรณาการขึ้นทูลเกล้าถวาย แต่ตามความจริงแล้วเจ้าเมืองมิได้นำเงินทั้งหมดที่เก็บได้ใช้ในการนี้ ดังเช่นใน พ.ศ.2438 เมืองหนองจิกเก็บอาเสได้ 6,500 เหรียญ แต่เจ้าเมืองนำไปใช้ทำต้นไม้เงินทองเพียง 200 เหรียญ หรือประมาณ 3% ของจำนวนเงินที่เก็บได้ เงินที่เหลืออนั้นเป็นของเจ้าเมืองทั้งหมด<sup>57</sup>

จะเห็นได้ว่าผลประโยชน์รายได้ของเจ้าเมืองเหล่านี้มีมาก ครอบคลุมกิจการทางเศรษฐกิจทุกสาขาในเมือง โดยไม่นับผลประโยชน์ที่เจ้าเมืองได้จากการเกณฑ์ราษฎรมาทำนา จับช้างเถื่อน ฯลฯ ให้คน ผลประโยชน์รายได้ทั้งหมดนี้ไม่ปรากฏว่ามีรายจ่ายเพื่อทะนุบำรุงเมืองในทางใดเลย กรมการเมืองแต่ละเมืองมีจำนวนไม่มากนักและไม่ได้รับเงินเดือนเป็นค่าตอบแทน แต่ได้รับสิทธิในการได้ส่วนลดในการเสียภาษี ส่วนแบ่งจากส่วยต่าง ๆ และแรงงานจากเลขที่เจ้าเมืองยกให้

## 1.2.6 สภาพสังคมของหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้

ชนชั้นในสังคมดินแดนประเทศราชฝ่ายใต้แบ่งออกเป็น 3 ชั้น คือ

1. *ชนชั้นปกครอง* ได้แก่ เจ้าเมือง ศรีตวันกรมการเมือง ตลอดจนข้าราชการที่ทำหน้าที่ปกครองบ้านเมือง ชนชั้นนี้มีอำนาจมากในบ้านเมือง

<sup>56</sup> กจช., ร.5 ม.49/16, กรมหมื่นดำรงฯกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, ที่ 375/8212, 31 ต.ค. ร.ศ.114.

<sup>57</sup> กจช., ร.5 ม.49/27, นายเปรมและนายกันวง ทูลกรมหมื่นดำรงฯ, 11 มิ.ย. ร.ศ.114.

เพราะอำนาจสิทธิขาดในการปกครองอยู่ที่เจ้าเมืองคนเดียว ถ้าเจ้าเมืองมีความสามารถเข้มแข็งก็สามารถควบคุมข้าราชการมิให้ใช้อำนาจกดขี่ราษฎรโดยไม่ชอบธรรม แต่ถ้าเจ้าเมืองอ่อนแอหรือไม่เอาใจใส่ในหน้าที่ ข้าราชการมักจะอ้างชื่อเจ้าเมืองทำการรีดไถราษฎรได้โดยสะดวก เพราะรัฐบาลที่กรุงเทพฯ ให้สิทธิในการปกครองภายในแก่เจ้าเมืองอย่างกว้างขวาง

2. *ไพร่หรือเลข* เป็นประชาชนส่วนใหญ่ของสังคม ส่วนมากเป็นชาวสยามมลายู คือคนสยามที่แต่งงานกับชาวมลายู มีการผสมกลมกลืนทางวัฒนธรรม แต่พูดภาษามลายู ในปัตตานีมีประชาชนเป็นชาวสยามมลายูมากกว่าดินแดนประเทศราชมลายูส่วนนอก เช่น ไทรบุรี กลันตัน ตรังกานู ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่เป็นคนมลายูแท้ ๆ ไพร่สยามมลายูจะต้องถูกเกณฑ์แรงงานหรือต้องส่งส่วยให้บ้านเมือง นอกจากนี้ยังมีชาวจีนเป็นจำนวนไม่น้อยตั้งรกรากทำมาหากินในดินแดนแถบนี้ ชาวจีนได้รับอภิสิทธิ์มิต้องถูกสักเลขและถูกเกณฑ์แรงงานแต่จะต้องผูกปี้เป็นเครื่องกำหนดเชื้อชาติตน<sup>58</sup> และอยู่ได้การปกครองของหัวหน้าชาวจีนด้วยกัน

3. *ทาส* เป็นชนชั้นต่ำที่สุดในสังคม ส่วนมากใช้จำนวนทาสเป็นเครื่องกำหนดฐานะของบุคคลในสังคม เช่น ใช้เป็นเกณฑ์ในการเก็บภาษีการปรับไหม เป็นต้น

อนึ่ง ยังมีชนอีกประเภทหนึ่ง คือ ผู้รู้เชี่ยวชาญในศาสนาอิสลามมักเป็นผู้ประกอบพิธีทางศาสนา แต่หน้าที่สำคัญคือการร่วมตัดสินพิจารณาคดีความต่าง ๆ เรียกว่าโต๊ะกาตี มีอำนาจรองมาจากชนชั้นปกครอง

<sup>58</sup> Cameron, op. cit., p. 120.

## 1.2.7 การแต่งตั้งเจ้าเมืองประเทศราชฝ่ายใต้

การแต่งตั้งผู้ที่ดำรงตำแหน่งเจ้าเมืองในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ เมื่อเจ้าเมืองคนเก่าถึงแก่กรรมนั้น เป็นที่น่าสังเกตว่าในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดฯให้มีการปรึกษากันระหว่างศรีตวันกรมการเมืองนั้น ๆ กับกรมการเมืองสงขลาหรือเมืองนครศรีธรรมราชที่ทำหน้าที่บังคับบัญชาเมืองประเทศราชเมืองนั้น โดยให้เลือกบุคคลจากตระกูลเจ้าเมืองเดิม ผู้ซึ่งได้รับความยินยอมเห็นชอบจากญาติพี่น้องศรีตวันกรมการเมืองนั้น พร้อมกัน

การที่รัฐบาลกลางยินยอมให้แต่งตั้งบุคคลในตระกูลเดียวกันเป็นเจ้าเมือง โดยการเลือกสรรเห็นพ้องของบรรดาผู้มีอิทธิพลและผู้มีอาวุโสในตระกูลนั้น ดูเป็นนโยบายที่เพิ่งจะเริ่มมีขึ้นตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นต้นมา ด้วยปรากฏว่าในการแต่งตั้งเจ้าเมืองในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือ ทรงโปรดฯยินยอมให้มีการแต่งตั้งบุคคลตามที่บรรดาเจ้าเมืองเหล่านั้นต้องการแทนที่บุคคลซึ่งเห็นได้ชัดเจนอยู่แล้วว่าควรได้รับตำแหน่งนั้น โดยทรงพระราชทานเหตุผลว่าเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความไม่สงบ อันจะก่อให้เกิดปัญหาทางการปกครองในดินแดนที่เป็นประเทศราชและเป็นพรมแดนติดต่อกับมหาอำนาจตะวันตกในขณะนั้น การแต่งตั้งเจ้าเมืองในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ ซึ่งมีลักษณะพื้นฐานทางการเมืองอย่างเดียวกันก็จะต้องด้วยเหตุผลดังกล่าวเช่นกัน ด้วยเหตุนี้จึงปรากฏว่า ตั้งแต่สิ้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าฯ การสืบตำแหน่งเจ้าเมืองในหัวเมืองเหล่านี้ (ยกเว้นเมืองหนองจิกเพียงเมืองเดียว) เป็นตำแหน่งสืบตระกูลของเจ้าเมืองเชื้อสายมลายูมาโดยตลอด และที่น่าสนใจอย่างยิ่งก็คือ การสืบตำแหน่งเจ้าเมืองในหัวเมืองเหล่านี้ หลักฐานแสดงให้เห็นความเกี่ยวข้องกับตำแหน่ง “ผู้ช่วยราชการ” ซึ่ง

เป็นตำแหน่งของข้าราชการฝ่ายสยามที่รองจากตำแหน่ง “ผู้ว่าราชการเมือง” และตำแหน่ง “รายามุดา” ซึ่งเป็นตำแหน่งผู้สำเร็จราชการตามประเพณีการปกครองของรัฐมลายูต่าง ๆ ลงไป<sup>59</sup>

ตำแหน่ง “ผู้ช่วยราชการ” ในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ นั้น เป็นตำแหน่งทางการเมืองโดยเฉพาะ เพราะหาได้มีหน้าที่ทางการปกครองโดยตรงแต่อย่างใดไม่ ในเมืองหนึ่ง ๆ จะมีผู้ช่วยราชการตั้งแต่ 1-5 คน ผู้ช่วยราชการเหล่านี้ได้รับแต่งตั้งจากรัฐบาลสยาม โดยได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์แบบขุนนางสยามเป็นหลวงหรือพระ จากหลักฐานปรากฏว่า เจ้าเมืองบางเมือง เช่น ปัตตานี ได้เลื่อนขั้นมาจากตำแหน่งผู้ช่วยราชการ ซึ่งเป็นลักษณะเดียวกับตำแหน่งผู้ช่วยราชการที่ปรากฏในหัวเมืองภาคอื่น ๆ เช่น นครศรีธรรมราช และสงขลา สมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชได้ประทานคำอธิบายเกี่ยวกับตำแหน่งผู้ช่วยราชการเมืองนครศรีธรรมราชไว้ว่า

...เป็นตำแหน่งพิเศษ ถือศักดินา 1,000 ตำแหน่งนี้เพราะเหตุที่ไม่มีหน้าที่จำกัดและขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการเมือง จึงเป็นตำแหน่งสำหรับทรงตั้งข้าราชการเมืองชั้นหนุ่ม ๆ เช่น บุตรผู้ว่าราชการเมือง ซึ่งสำหรับจะรับราชการในตำแหน่งใหญ่ต่อไป ...ตัวอย่างเช่น เจ้าพระยานคร (น้อย) เคยเป็นพระบริรักษ์ภูเบศร์ ผู้ช่วยราชการมาก่อน และเจ้าพระยานคร (น้อยกลาง) ก็เป็นพระสเนหามนตรีผู้ช่วยราชการมาก่อนเช่นกัน เป็นต้น<sup>60</sup>

<sup>59</sup> K.G. Tregonning, A History of Modern Malaya (London : Eastern University Press Ltd., 1964), p. 38.

<sup>60</sup> สมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช, “ตำแหน่งกรมการต่าง ๆ”, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ 2 (พระนคร : โรงพิมพ์สยาม, 2458), หน้า 199.



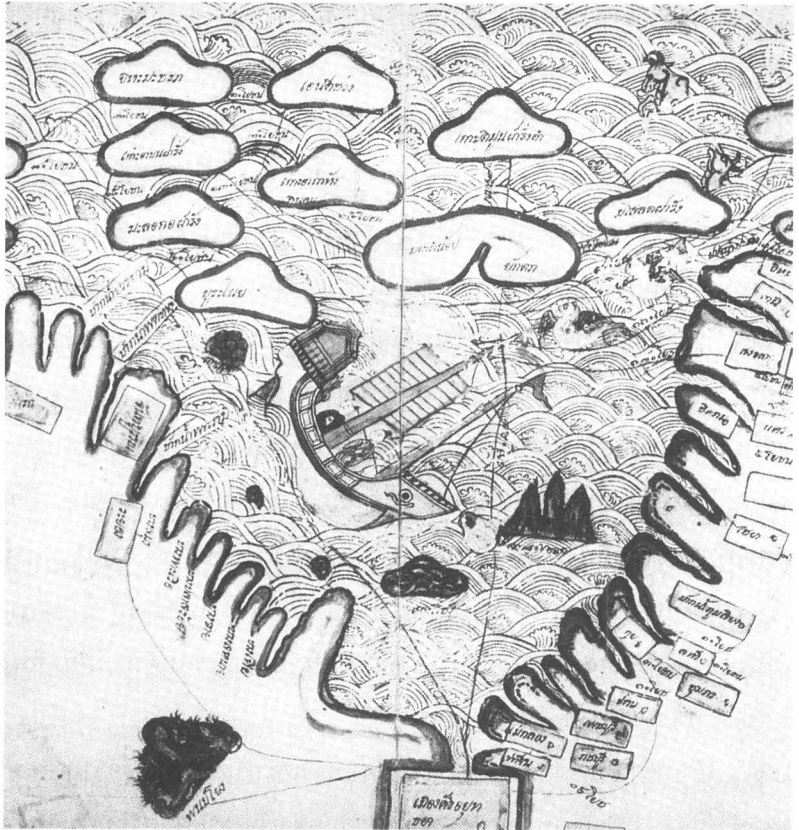
จากประเพณีการแต่งตั้งผู้ช่วยราชการในหัวเมืองภาคใต้ตั้งได้ยกมาแสดงให้ปรากฏแล้วนี้ อาจอธิบายได้ว่า ตำแหน่งผู้ช่วยราชการในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ในหลายกรณีอาจมีจุดมุ่งหมายสำคัญในการจัดเตรียมบุคคลที่จะเป็นเจ้าเมืองต่อไปเช่นกัน ซึ่งแท้ที่จริงก็ตรงกับความมุ่งหมายของตำแหน่ง “รามายุดา” ของรัฐมลายูต่าง ๆ เท่าที่ปรากฏหัวเมืองมลายูของสยามที่มีตำแหน่งรามายุดา มีเมืองปัตตานี กลันตัน และดั่งรงกานู แต่อย่างไรก็ดี ตำแหน่งผู้ช่วยราชการในหัวเมืองเหล่านี้แยกต่างหากออกไปจากตำแหน่งรามายุดา เพราะนอกจากตำแหน่งรามายุดาจะได้รับมอบจากเจ้าเมืองเป็นการภายใน ในขณะที่ตำแหน่งผู้ช่วยราชการต้องได้รับการแต่งตั้งจากกรุงเทพฯ แล้ว ตำแหน่งผู้ช่วยราชการมีมากกว่า 1 คน โดยที่รัฐบาลกลางไม่มีกฎเกณฑ์แน่นอนว่าผู้ช่วยราชการคนใดจะได้เลื่อนขึ้นเป็นเจ้าเมืองต่อไป ด้วยเหตุนี้จึงเกิดปัญหาขึ้น เมื่อผู้ที่เป็นรามายุดาไม่ได้เป็นบุคคลเดียวกับผู้ช่วยราชการที่รัฐบาลจะแต่งตั้งให้เป็นเจ้าเมือง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ได้ทรงตระหนักถึงความยุ่งยากในการสืบตำแหน่งเจ้าเมืองในหัวเมืองเหล่านี้ ที่อาจเกิดจากความขัดแย้งระหว่างตำแหน่งทั้งสอง ครั้งหนึ่งจึงได้แสดงพระราชประสงค์ที่จะประสานตำแหน่งรามายุดาและตำแหน่งผู้ช่วยราชการของสยามให้เป็นตำแหน่งทายาททางการเมืองของเจ้าเมืองอย่างแท้จริงเพียงอย่างเดียว โดยพระราชทานสัญญาบัตรเรียก พระศรีบุรีรัฐพินิจ (ซึ่งเป็นตำแหน่งผู้ช่วยราชการที่สำคัญตำแหน่งหนึ่งของปัตตานี) ว่ารามายุดาของเมือง ทั้งนี้โดยทรงอาศัยประวัติของเจ้าเมืองปัตตานีในขณะนั้น คือ ดนกูบอสู ผู้ซึ่งเคยเป็นพระยาศรีบุรีรัฐพินิจและเป็นรามายุดามาก่อนเป็นบรรทัดฐาน แต่พระราชประสงค์ดังกล่าวไม่เป็นผล เพราะเมื่อทรงยึดเอาตำแหน่งผู้ช่วยราชการที่พระศรีบุรีรัฐพินิจเป็นหลักในการปรับตำแหน่งรามายุดาเข้าหา ฝ่ายรามายุดาที่ได้รับแต่งตั้งเป็นการภายในจากเจ้าเมืองและมีตำแหน่งผู้สำเร็จราชการอยู่ด้วย

เช่นกันก็ไม่ยอม

ลักษณะการสืบตำแหน่งดังกล่าว ถ้าดูอย่างผิวเผินอาจกล่าวได้ว่า อำนาจการแต่งตั้งเจ้าเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ในรัชกาลที่ 4 และรัชกาลที่ 5 เป็นไปแต่ในนามเท่านั้น อย่างไรก็ตามความเป็นจริงแล้ว ตำแหน่งนี้ไม่ได้มีระเบียบกำหนดแน่นอนว่าเป็นตำแหน่งที่สืบจากพ่อไปหาลูก แม้ตำแหน่งรายมุดาก็ปรากฏว่าหาได้ตกเป็นของบุตรเจ้าเมืองเสมอไปไม่ แต่มักจะตกเป็นของสมาชิกในตระกูลที่มีอาวุโสและมีอิทธิพลทางการเมืองเช่นเดียวกับตำแหน่งเจ้าเมืองในหัวเมืองชั้นนอกของสยามอย่างสงขลา<sup>61</sup> ซึ่งการตัดสินใจขั้นสุดท้ายขึ้นอยู่กับรัฐบาลสยามที่จะแต่งตั้งผู้ใดหรือไม่ ตัวอย่างหนึ่งที่สนับสนุนเรื่องนี้ คือ เมื่อพระยาปัตตานีตนกูปุติถึงแก่กรรม พระศรีบุรีรัตนกูปุติ น้องชายได้รับแต่งตั้งเป็นพระยาเมืองคนใหม่ ทั้ง ๆ ที่บุตรชายของตนกูปุติยังมีชีวิตอยู่ อย่างไรก็ตามเจ้าเมืองและกรมการเมืองสงขลาและเมืองนครศรีธรรมราชก็ยังมีเสียงอย่างมากในการเสนอแต่งตั้งเจ้าเมืองเหล่านี้ เนื่องจากเป็นข้าราชการผู้ใหญ่ที่มีหน้าที่บังคับบัญชาหัวเมืองเหล่านี้โดยตรง เป็นเหตุให้ใกล้ชิดสนิทสนมและรู้จักอัธยาศัยใจคอของกลุ่มผู้นำที่มีอิทธิพลในท้องถิ่นดีกว่าเสนาบดีในเมืองหลวง

ในบทที่ 1 นี้ได้กล่าวถึงสภาพภูมิศาสตร์และประวัติศาสตร์ความเป็นมาของหัวเมืองประเทศราชทั้งสอง ตั้งแต่ยุคก่อตั้งเป็นอาณาจักรจนกระทั่งถึงก่อนสมัยกรุงศรีอยุธยา ส่วนความสัมพันธ์ของหัวเมืองประเทศราชทั้งสองต่อสยามนับตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาจะได้กล่าวโดยละเอียดในบทต่อไป

<sup>61</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ, อ้างแล้ว, หน้า 49-50.



แผนที่เมืองด่านฝั่งทะเลสมัยกรุงธนบุรี ประมาณ พ.ศ.2319

(ภาพจาก Henry Ginsburg, Thai Manuscript Painting, The British Library, 1989)



## บทที่ 2

# ความสัมพันธ์ของหัวเมืองประเทศราช

## ฝ่ายเหนือและฝ่ายใต้กับสยาม

### ตั้งแต่สมัยอยุธยาจนถึงสมัย

### พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ในบทที่ 1 ได้กล่าวถึงความเป็นมาของหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือและฝ่ายใต้กับสยามมาพอสังเขป บทที่ 2 จะกล่าวถึงความสัมพันธ์ของหัวเมืองประเทศราชทั้งสองกับสยาม ตั้งแต่สมัยอยุธยาจนถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ.2411

## 2.1 ความสัมพันธ์ระหว่างสยามกับหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือ

### 2.1.1 ความสัมพันธ์ระหว่างอยุธยากับหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือ

ในปลายพุทธศตวรรษที่ 20 เมื่อกรุงศรีอยุธยามีความเข้มแข็งจนสามารถรวมสุโขทัยไว้ในอำนาจได้นั้น หัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนียวยังคงความเป็นอิสระ อย่างไรก็ตามความสัมพันธ์ระหว่าง 2 อาณาจักรไม่ราบรื่นเหมือนสมัยสุโขทัย กล่าวคือได้มีการทำสงครามระหว่างอาณาจักรทั้งสองอยู่เนือง ๆ แต่สงครามใหญ่ที่ปรากฏอยู่ในประวัติศาสตร์ เป็นสงครามระหว่างสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถผู้ครองอยุธยากับพระเจ้าติโลกราชผู้ครองนครเชียงใหม่ ซึ่งได้รับพุงติดต่อกันเป็นเวลาหลายปี

สาเหตุสงครามครั้งนี้สืบเนื่องมาจากความยุ่งยากทางหัวเมืองเหนือ เมื่อสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถขึ้นครองราชสมบัติ พ.ศ.1991 ได้เสด็จจากเมืองพิษณุโลกมาประทับ ณ กรุงศรีอยุธยา โดยไม่ได้ทรงตั้งให้ผู้ใดมีอำนาจสิทธิขาดครองบ้านเมืองเหนือ เหมือนอย่างที่พระองค์ทรงครองอยู่เอง โปรดฯ ให้ข้าราชการครองเมืองเป็นอิสระแก่กัน คือ เมืองพิษณุโลก เมืองสวรรคโลก เมืองสุโขทัย เมืองกำแพงเพชร เมืองพิจิตร และเมืองนครสวรรค์ ต่างมีอำนาจเสมอกันขึ้นตรงต่อกรุงศรีอยุธยา เจ้าเมืองเหล่านั้นเกิดชิงอำนาจกันใน พ.ศ.1993 พระยาอุทัยเรือง เจ้าเมืองสองแคว (พิษณุโลก) ได้เอาใจออกห่างไปสวามิภักดิ์ต่อพระเจ้าติโลกราชและนำทัพเชียงใหม่มาตีหัวเมืองเหนือของสยาม ทางกรุงศรีอยุธยาจึงได้ยกทัพขึ้นไปขับไล่กองทัพประเทศราชฝ่ายเหนือ<sup>1</sup>

ต่อมาใน พ.ศ.2003 พระยาเชลียงเจ้าเมืองสวรรคโลก ได้คิดเอาใจออกห่างจากสยามไปสวามิภักดิ์ต่อพระเจ้าติโลกราช และอาสาเป็นแม่ทัพหน้าคุมกองทัพเชียงใหม่ลงมาตีหัวเมืองเหนือของสยาม แต่ยังไม่สามารถตีเมืองพิษณุโลกและกำแพงเพชรได้ เผอิญพวกฮ่อยกมาตีแดนเชียงใหม่ พระเจ้าติโลกราชจึงต้องเลิกทัพกลับไป สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถโปรดให้พระยากลาโหมยกกองทัพไปตีเมืองสุโขทัยคืนมาได้ใน พ.ศ.2005

การสงครามระหว่าง 2 อาณาจักรได้ดำเนินติดต่อกันอยู่หลายปีแต่ไม่มีหลักฐานระบุแน่ชัดว่าฝ่ายใดมีชัยชนะแท้จริง นอกจากนี้สงครามทำให้หัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนืออ่อนกำลังเพราะเสียทรัพยากรไปเป็นจำนวนมาก ดังนั้นใน

---

<sup>1</sup> รong สยามานนท์, พลตรี คำเนิร เลขะกุล และวิลาสวงศ์ นพรัตน์, ประวัติศาสตร์สยามสมัยกรุงศรีอยุธยา : แผ่นดินสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 ถึงแผ่นดินสมเด็จพระนเรศวรมหาราช (พระนคร : คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2513), หน้า 64-65.

พ.ศ.2018 พระเจ้าติโลกราชจึงทรงติดต่อขอเป็นไมตรีกับกรุงศรีอยุธยา ส่วนทางกรุงศรีอยุธยาก็บอบช้ำด้วยการทำสงครามกับหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือเช่นกัน เมื่อได้เขตแดนกลับคืนหมดแล้ว ไม่มีสาเหตุที่จะทำสงครามกันต่อไป สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถจึงทรงยอมรับไมตรีกับหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือในตอนปลายรัชกาลของกษัตริย์ทั้งสองพระองค์ หัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือตกอยู่ในฐานะเมืองประเทศราชของอยุธยาอย่างแท้จริงในรัชสมัยของสมเด็จพระนเรศวร ดังมีหลักฐานระบุว่าในปี พ.ศ.2128 ที่พระนเรศวรขึ้นครองราชย์นั้น พระเจ้าเชียงใหม่ให้หนังสือกับแสนหนังสือ แสนหลวงจ่าทูลพระราชสาส์นเชิญเครื่องราชบรรณาการมาเจริญพระราชไมตรี และใน พ.ศ.2142 พระเจ้าเชียงใหม่ยังได้ถวายน้ำพิพัฒน์สัจจาสาบานว่า จะซื้อตรงและจงรักภักดีต่ออยุธยา<sup>2</sup> การส่งบรรณาการตลอดจนการตีมน้ำสาบานล้วนเป็นการปฏิบัติของเมืองประเทศราชต่อเมืองแม่ ในระหว่าง พ.ศ.2158-2201 หัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือตกอยู่ใต้การปกครองของพม่าอีก ในปีนั้นเองพม่าถูกจีนคุกคาม เชียงใหม่จึงหันมาอ่อนน้อมต่ออยุธยา เมื่อพม่าเสร็จศึกจากจีนในปีรุ่งขึ้นเชียงใหม่ก็กลับไปอยู่ใต้อำนาจพม่า

ใน พ.ศ.2205 สมเด็จพระนารายณ์ทรงส่งกองทัพอยุธยามาตีเชียงใหม่ได้ และปกครองในฐานะเมืองขึ้นของสยามได้เป็นเวลา 10 ปี พ.ศ.2215 พม่ามาตีคืนไปได้และปกครองเชียงใหม่จนถึง พ.ศ.2270 “เทพสิงห์” หัวหน้าชาวพื้นเมืองเชียงใหม่ยึดอำนาจคืนจากพม่าและขึ้นครองเมืองเชียงใหม่แทน เชียงใหม่อยู่ในฐานะเมืองเอกราชอีกครั้งหนึ่ง จนถึง พ.ศ.2306 จึงตกอยู่ใต้การปกครองของพม่าราชวงศ์อลองพญา จนกระทั่งกรุงศรีอยุธยาเสียแก่

---

<sup>2</sup> กรมศิลปากร, ทำให้การของชาวกรุงเก่า ทำให้การขุนหลวงหาวัด และพระราชพงศาวดารฉบับหลวงประเสริฐอักษรนิติ์ (พระนคร : คลังวิทยา, 2515), หน้า 152.

พม่าใน พ.ศ.2310 ดินแดนหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือตกเป็นประเทศราชของสยามอีกครั้งหนึ่งใน พ.ศ.2317 ในสมัยกรุงธนบุรี

## 2.1.2 การปกครองหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือของสยามสมัยกรุงธนบุรี

เมื่อพระเจ้ากรุงธนบุรีสามารถขับไล่พม่าออกไปจากหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือใน พ.ศ.2317 แล้ว ทรงแต่งตั้งให้พระยาจำบ้านบุญมาและพระยาภาวลิละ หัวหน้าชาวพื้นเมืองหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือที่ร่วมมือกับพระองค์ขับไล่พม่าออกไปจากหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือ ให้เป็นพระยาวิเชียรไชยปรการครองเมืองเชียงใหม่และพระยาภาวลิละครองเมืองลำปางตามลำดับ สำหรับเมืองลำพูน พระยาไวยวงศาผู้ครองเมืองยวมสวามิภักดิ์ตั้งแต่คราวที่ยกทัพขึ้นไป จึงโปรดฯให้ครองเมืองลำพูนต่อไป ส่วนเมืองแพร่ยอมสวามิภักดิ์ตั้งแต่ตอนยกกองทัพไปตีเชียงใหม่ครั้งแรกใน พ.ศ.2313 ก่อนที่พระเจ้ากรุงธนบุรีจะเสด็จกลับ ทรงโปรดให้เจ้าเมืองในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือทั้งที่ทรงแต่งตั้งขึ้นและที่เป็นอยู่ก่อนทำพิธีถือน้ำพิพัฒน์สัตยาสาบานว่าจะจงรักภักดีต่อพระองค์ตามประเพณีของเมืองประเทศราช ส่วนเมืองน่านยอมขึ้นกับสยามในปีเดียวกันนี้เอง การแต่งตั้งเจ้าเมืองดังกล่าวมีข้อน่าสังเกตว่า ในเมืองเชียงใหม่และลำปาง การแต่งตั้งพระยาเมือง พระยาอุปราช และพระยาราชวงศ์ เป็นการแต่งตั้งมาจากบุคคลธรรมดาสามัญ ซึ่งเท่ากับเป็นการเปลี่ยนกลไกทางการปกครองระบบเก่าโดยสิ้นเชิง และเป็นโอกาสดีในการสถาปนาระบบการปกครองแบบใหม่ที่เอื้ออำนวยความสะดวกแก่รัฐบาลสยามในการควบคุมเจ้าเมืองประเทศราชภาคเหนือ ลักษณะที่น่าสังเกตอีกประการหนึ่งก็คือ หลังจากที่ทรงแต่งตั้งเจ้าเมืองแล้ว พระเจ้ากรุงธนบุรีทรงมอบอาญาสิทธิ<sup>3</sup> ให้แก่พระยาเมืองเชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง

<sup>3</sup> “อาญาสิทธิ” คือการมีอำนาจในการปกครองในดินแดนนั้น ๆ ตลอดจนมีอำนาจในการประหารชีวิต.



อันอาจจะตีความหมายได้ว่าบรรดาเจ้าผู้ครองเมืองทั้งสามมีอำนาจในการปกครองเมืองที่เป็นอิสระจากกัน แต่เชียงใหม่และลำพูนตั้งได้เพียง 2 ปี ก็ตกอยู่ในสภาพเป็นเมืองร้างเพราะปรากฏว่าในช่วงระยะ พ.ศ.2318-2319 พม่าได้ยกทัพมาตีหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนืออีก พระยาวิเชียรปราการและพระยาไวยวงศาไม่สามารถป้องกันเมืองไว้ได้ ประกอบกับกรุงธนบุรีก็มีกำลังไม่พอที่จะส่งคนมาช่วยเหลือ เชียงใหม่และลำพูนจึงถูกทอดทิ้งให้เป็นเมืองร้าง ภายหลังมีการแต่งเมืองขึ้นใหม่ในสมัยรัตนโกสินทร์

### 2.1.3 การปกครองหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือของสยามสมัยรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 1 ถึงรัชกาลที่ 4 (พ.ศ.2325-2411)

สยามสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น (รัชกาลที่ 1 - รัชกาลที่ 3) ยังถูกพม่าคุกคามมิได้ขาด ดังนั้นในระยะเวลาดังกล่าวรัฐบาลกรุงเทพฯ จำเป็นต้องมีความระมัดระวังเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายทางการปกครองในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือ ซึ่งมีอาณาเขตติดต่อกับพม่า รวมทั้งเคยอยู่ในฐานะเมืองประเทศราชของพม่าเกือบ 200 ปี ให้เกิดความรู้สึกจงรักภักดีต่อรัฐบาลกรุงเทพฯ เพราะนอกจากจะเป็นการป้องกันมิให้หัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือกลับไปเข้ากับฝ่ายพม่า อันอาจก่อให้เกิดความยุ่งยากต่อกรุงเทพฯ แล้ว หัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือยังเป็นดินแดนที่มีความสำคัญที่จะเป็นด่านป้องกันพระราชอาณาเขตของสยามทางด้านเหนือให้พ้นภัยจากพม่า จากเหตุผลดังกล่าวจะเห็นว่าการปฏิบัติของกรุงเทพฯ ต่อหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือในฐานะเมืองประเทศราชนั้น คงให้อิสระแก่บรรดาเจ้าผู้ครองเมืองต่าง ๆ อย่างเต็มที่ คือ ในการบริหารการปกครอง รวมทั้งในด้านเศรษฐกิจและการต่างประเทศ โดยรัฐบาลสยามไม่เคยส่งข้าราชการสยามเข้ามาควบคุม

การปกครองในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือเลย จนอาจกล่าวได้ว่าในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น เจ้าประเทศราชในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือต่างมีอิสระเสรีภาพในการปกครองภายในอย่างเต็มที่ เปรียบเสมือนนครอิสระอีกครั้งหนึ่ง ความสัมพันธ์ระหว่างสยามกับหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือของสยามในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นดำเนินไปอย่างราบรื่น สยามปกครองดินแดนส่วนนี้ตามประเพณีหัวเมืองประเทศราชแต่โบราณ เจ้าเมืองของเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือมีอำนาจในการปกครองบ้านเมืองของตนอย่างเต็มที่ โดยมีข้อกำหนดว่าทุก ๆ 3 ปี หัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือจะต้องส่งเครื่องราชบรรณาการต้นไม้เงินทองให้ทางกรุงเทพฯ เพื่อแสดงความจงรักภักดี ทั้งยังต้องส่งส่วยอันได้แก่ของที่มีค่าในดินแดนหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือมาถวายพระมหากษัตริย์ทุกปี ได้แก่ ไม้สัก งาม้าง น้ำรัก ฯลฯ นอกจากนี้ยังจัดสิ่งของที่เรียกว่า “ของถวาย” มาถวายพระมหากษัตริย์สยามเนื่องในโอกาสที่สำคัญ ๆ เช่น ในงานพระบรมศพพระมหากษัตริย์สยาม เป็นต้น เมื่อมีศึกสงคราม หัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือจะต้องเกณฑ์ทหารมาช่วยทัพสยามนับเป็นข้อผูกมัดอันสำคัญยิ่ง ถ้าเมืองประเทศราชละเลยไม่ส่งทหารมาช่วยถือว่าเป็นกบฏ

การปกครองดังกล่าวทำให้หัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือมีความจงรักภักดีต่อสยามมากขึ้น เพราะเมื่ออยู่ใต้การปกครองของพม่านั้น พม่าปกครองโดยตรงและกดขี่มาก ชาวพื้นเมืองจึงพยายามต่อต้านให้หลุดพ้นจากอำนาจของพม่าอยู่เสมอมา ความสัมพันธ์ระหว่างกรุงเทพฯ กับดินแดนประเทศราชฝ่ายเหนือจึงดำเนินมาด้วยดีจนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

อังกฤษเริ่มแผ่อิทธิพลเข้าไปในพม่าจนชนะสงครามครั้งที่ 1 กับพม่าซึ่งพม่าต้องทำสัญญาสงบศึก *ยันดาโบ* (Yandabo) ซึ่งลงนามเมื่อวันที่ 24

กุมภาพันธ์ พ.ศ.2368 ทำให้นโยบายทางการปกครองของรัฐบาลที่กรุงเทพฯ ต่อหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือ เริ่มเปลี่ยนไปในทางที่เข้าไปมีความสัมพันธ์กับหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือมากขึ้น เพื่อแสดงความเป็นเจ้าของและความมีอำนาจเหนือหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือ รัฐบาลกรุงเทพฯ เริ่มส่งข้าหลวงจากส่วนกลางไปยังหัวเมืองเหนือในโอกาสต่าง ๆ เช่น การส่งข้าหลวงเข้าร่วมพิธีเผาศพเจ้าเมืองที่ถึงแก่พิราลัยทั้งในเมืองเชียงใหม่และลำปางใน พ.ศ.2368 หรือส่งข้าหลวงขึ้นไปกรณีที่เกิดการฟ้องร้องชาวต่างประเทศในดินแดนประเทศราชฝ่ายเหนือ เช่นใน พ.ศ.2382 มิสเตอร์ริชาร์ดสัน (Richardson) ข้าหลวงอังกฤษในอินเดีย เดินทางเข้ามาเฝ้าสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ณ กรุงเทพฯ โดยร้องเรียนว่า ได้เข้ามาติดต่อขอซื้อโคและกระบือจากพ่อค้าในแขวงเมืองเชียงใหม่และลำพูน ซึ่งปรากฏว่าเจ้าของสัตว์ได้รับเงินเรียบร้อยแล้ว แต่ไม่ยอมให้สินค้าตามที่ตกลงกันไว้<sup>4</sup> ผลจากการร้องเรียนในครั้งนี้ รัฐบาลสยามจึงส่งข้าหลวงขึ้นไปสอบสวนข้อเท็จจริงในเมืองเชียงใหม่และลำพูน จากลักษณะความสัมพันธ์ดังกล่าวอาจจะกล่าวได้ว่า เป็นความสัมพันธ์ที่เปรียบเสมือนก้าวแรกของการเข้าควบคุมหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือให้รัดกุมยิ่งขึ้น

(1) การปกครองภายในของหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือของสยาม สภาพการปกครองในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือ เมืองต่าง ๆ เหล่านี้ต่างมีฐานะเท่าเทียมกัน เพราะรัฐบาลที่กรุงเทพฯ ได้แต่งตั้งบรรดาเจ้าผู้ครองเมืองให้มีศักดิ์เป็นพระยาตลอดจนตำแหน่งต่าง ๆ เสมอกันหมด แต่

---

<sup>4</sup> เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 3 (พระนคร : กุรุสภา, 2504), หน้า 196.

ในทางปฏิบัติในสามหัวเมืองแรก คือ เมืองเชียงใหม่ ลำปาง และลำพูนนั้น เมืองเชียงใหม่จะมีอำนาจเหนือกว่าอีกสองเมือง ผู้ที่มีอาวุโสสูงจะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางการปกครองในเมืองเชียงใหม่ ลำปาง ลำพูน สดหลั่นกันลงมาตามลำดับความสำคัญ โดยเฉพาะในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว มีหลักฐานปรากฏอย่างชัดเจนว่า เชียงใหม่มีอำนาจเหนือลำปาง และลำพูนดังข้อความที่ปรากฏ คือ

...อนึ่ง ทุกวันนี้พระยาเชียงใหม่กับพญาอุปราชเมืองเชียงใหม่ ก็เป็นผู้ใหญ่กว่าพี่น้องทั้งปวงแล้ว โปรดเกล้าฯให้พญาเชียงใหม่ กับพญาอุปราชเมืองเชียงใหม่เอาใจใส่ดูแลราชการทั่วไปทั้ง 3 เมือง...<sup>5</sup>

## (2) สมัยพระเจ้ากาวิละ - พระเจ้าอินทวิชยานนท์ พ.ศ.2333-2439

เมื่อหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือได้รวมเข้าเป็นประเทศราชของสยามแล้ว ก็ดำเนินการการปกครองโดยผู้สืบเชื้อสายจากตระกูลเจ้าเจ็ดคนซึ่งสืบมาจากพญาสุระวะฤาไชย สงครามทั้งนี้มีพระเจ้ากาวิละเป็นพระเจ้าประเทศราชองค์แรกของเชียงใหม่ระหว่าง พ.ศ.2323-2356 พระองค์ได้ทรงปกครองเชียงใหม่เป็นเวลานาน ได้ทรงทำนุบำรุงบ้านเมืองทั้งทางด้านการศึกษา วัฒนธรรม และประเพณีต่าง ๆ จนกระทั่งเชียงใหม่ได้ชื่อว่าเป็นศูนย์กลางของความเจริญในทุก ๆ ด้านของดินแดนประเทศราชฝ่ายเหนือ

เจ้านครเชียงใหม่ลำดับต่อจากพระเจ้ากาวิละ คือ พระยาธรรมลังกา

<sup>5</sup> จดหมายเหตุนครบาลที่ 3 จ.ศ. 1209 เลขที่ 17 เจ้าพระยาจักรีไปถึงเมืองเชียงใหม่ นครลำพูน นครลำปาง เรื่องตั้งเจ้าอุปราช.

หรือพระยาเชียงใหม่ข้างเพือก พ.ศ.2356-2364 ซึ่งมีศักดิ์เป็นอนุชารองจาก พระเจ้ากาวิละ และเคยดำรงตำแหน่งอุปราชเมืองเชียงใหม่ ท่านผู้นี้มีส่วนในการสร้างความเจริญและขยายอาณาเขตของหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

เจ้านครเชียงใหม่ลำดับที่ 3 คือ พระยาคำฝั้น พ.ศ.2364-2367 ซึ่งเป็นน้องของพระเจ้ากาวิละและพระยาธรรมลังกา ได้มีส่วนสำคัญในการกู้บ้านเมือง และขยายอาณาเขตของหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือร่วมกับพระเจ้ากาวิละและพระยาธรรมลังกา

หลังจากพระยาคำฝั้นได้ถึงแก่กรรม พระยาพุทธวงศ์ พ.ศ.2367-2389 ได้ขึ้นปกครองเชียงใหม่ต่อมา ท่านผู้นี้เป็นบุตรของเจ้าพ่อเรือน ซึ่งเป็นน้องของเจ้าฟ้าชายแก้ว ในสมัยนี้อาณาเขตของหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือได้ขยายออกมาถึงเมืองต่วน เมืองปุ เมืองสาด ซึ่งอยู่บริเวณริมฝั่งแม่น้ำสาละวิน และได้กวาดต้อนครอบครัวจากหัวเมืองเจ็ยวเหล่านี้ลงมาเชียงใหม่จนหมดสิ้น พร้อมกันนั้นก็ได้ปักเสาไม้เป็นเขตแดนเพื่อแสดงว่าดินแดนส่วนนี้เป็นของสยาม อย่างไรก็ตามปรากฏว่า การปักปันเช่นนี้มีได้ปักปันเป็นการถาวรตั้งนั้นในเวลาต่อมา เมื่ออังกฤษได้เข้าครอบครองประเทศพม่าทั้งหมด จึงได้อ้างสิทธิในดินแดนหัวเมืองเจ็ยวว่าเป็นของพมามาก่อนและต้องอยู่ใต้ความปกครองของอังกฤษโดยไม่สนใจหลักฐานทางฝ่ายสยามเลย

เจ้าผู้ครองเชียงใหม่อันดับที่ 5 คือพระยาเชียงใหม่หม่อมหลวง พ.ศ.2389-2396 ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ เลื่อนยศขึ้นเป็น พระเจ้ามโหตรประเทศราชธิบตี นทีสิมหานครธิฐาน ภูบาลพิตรสถิตย์ในอุดมชียงคราชวงศ์ พระเจ้าประเทศราชของเชียงใหม่ เนื่องจากมีความดีความชอบช่วยจัดทัพไปตีเมืองเชียงตุง สมทบกับทัพจากกรุงเทพฯ

ผู้ครองเชียงใหม่ลำดับที่ 6 คือ พระเจ้ากาวิโลรสสุริยวงศ์ดำรงนพสีนคร  
สุนทรทศลักษณ์เกษตร วรฤทธิเดช ศรีโยนางคคไนย ราชวงศาธิบดี พระเจ้า  
ประเทศราชองค์ที่ 3 พระองค์เป็นพระราชบุตรของพระเจ้ากาวิโลรสครอง  
เชียงใหม่ระหว่าง พ.ศ.2396-2413

ในสมัยของพระเจ้ากาวิโลรสฯนี้ เป็นสมัยที่สยามได้เปิดการค้าติดต่อทาง  
ไมตรีและการค้ากับชาวต่างประเทศอย่างเป็นทางการในสมัยพระบาทสมเด็จพระ  
พระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ดังนั้นจึงปรากฏว่ามีชาวต่างประเทศเดินทางเข้ามาใน  
ประเทศสยามมากขึ้น ประจวบกับเวลานั้นอังกฤษได้ยึดหัวเมืองมอญและ  
บางส่วนของตอนใต้ของประเทศพม่าไว้ได้ ดังนั้นพรมแดนของอังกฤษจึง  
ติดต่อกับเชียงใหม่ เป็นการสะดวกสำหรับชาวอังกฤษและคนในบังคับอังกฤษ  
ในการเดินทางเข้ามาในเชียงใหม่ อนึ่ง ศาสนาคริสต์นิกายได้เริ่มแพร่หลายขึ้น  
ไปถึงเชียงใหม่ในสมัยนี้ มีหมอสอนศาสนาลัทธิเพรสไบทีเรียนขึ้นไปทำการ  
เผยแพรศาสนา คนที่สำคัญคือ ดร.แดเนียล แมคกิลวารี (Dr. Danial  
Macgilvary) นับเป็นมิชชันนารีนิกายเพรสไบทีเรียนคนแรกที่ได้รับอนุญาต  
จากสยามให้ขึ้นไปเผยแพรศาสนาที่เชียงใหม่เมื่อเดือนเมษายน พ.ศ.2410

พระเจ้ากาวิโลรสฯทรงปกครองเชียงใหม่ 13 ปี หลังจากที่พระองค์ถึง  
แก่พิราลัยแล้ว พระเจ้าเชียงใหม่ต่อมาคือพระเจ้าอินทวิชยานนท์ พหลเทพ  
ภักดีศรีโยนางคราชวงศาธิบดี นทีศรีนครพิงค์พิพัฒน์ชียงคราชวงศา ราชบุตร  
เขยของพระเจ้ากาวิโลรสฯ พ.ศ.2413-2439 เมื่อพระองค์ได้ดำรงตำแหน่ง  
พระเจ้าเชียงใหม่ ก็ต้องรับภารกิจทางด้านการปกครองและแก้ไขปัญหากรณี  
พิพาทต่าง ๆ ที่ได้เกิดขึ้นในสมัยพระเจ้ากาวิโลรสฯนั้น ติดต่อมาถึงสมัยของ  
พระองค์ ทั้งนี้เพราะในสมัยของพระเจ้ากาวิโลรสฯนั้น ได้มีคนไทยในบังคับอังกฤษ  
เดินทางเข้ามาทำป่าไม้ในเขตแดนของเชียงใหม่เป็นจำนวนมาก และเกิดการ  
ทะเลาะแก่งแย่งผลประโยชน์ระหว่างคนไทยในบังคับอังกฤษกับบรรดาเจ้านายและ

เจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่ขึ้นอยู่เสมอ ๆ กรณีพิพาทดังกล่าวได้ลุกลามมาถึง  
กรุงเทพฯตั้งแต่ปลายสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และ  
เหตุการณ์ได้ยืดเยื้อมาถึงสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว  
ดังจะปรากฏรายละเอียดในบทต่อไป

### (3) กรณีพิพาทระหว่างพระเจ้าเมืองเชียงใหม่กับคนในบังคับ อังกฤษอันเนื่องมาจากการดำเนินการธุรกิจป่าไม้สัก

ป่าไม้สักนับเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่ก่อให้เกิดรายได้จำนวนมหาศาล  
ให้แก่ผู้ประกอบการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งป่าไม้สักในดินแดนประเทศราชฝ่าย  
เหนือของสยามนี้ ได้รับการยกย่องว่ามีความอุดมสมบูรณ์ ไม่มีคุณภาพดีและ  
ราคาถูก กรณีพิพาทระหว่างพระเจ้าเชียงใหม่กับคนในบังคับอังกฤษจึงมี  
สาเหตุมาจากเรื่องป่าไม้เป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้เนื่องจากเจ้าเมืองประเทศราชทาง  
เหนือของสยามขณะนั้นซึ่งแยกออกเป็น 5 เมือง คือ เชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง  
แพร่และน่าน มีอำนาจสิทธิขาดในฐานะเจ้าประเทศราช ป่าไม้ซึ่งขึ้นอยู่ใน  
ความปกครองของเมืองใดก็ถือเป็นทรัพย์สินอย่างหนึ่งของเจ้าผู้ครองนครนั้น  
เมื่อเจ้านายซึ่งเป็นเจ้าของป่าถึงแก่อนิจกรรม ป่าไม้เหล่านั้นก็เป็นมรดก  
ตกทอดไปยังทายาทและลูกของเจ้าของป่านั้น เมื่อมีผู้ใดต้องการทำป่าไม้จึง  
ต้องขออนุญาตต่อเจ้าของป่าหรือเจ้าเมืองก่อน เพื่อขอรับคำยินยอมเป็น  
ลายลักษณ์อักษร ซึ่งจารึกลงไปในใบลานให้เป็นคู่มืออนุญาตต่อผู้ขอทำป่าไม้  
ให้ดำเนินกิจการได้โดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ ผู้ขอทำป่าไม้จะดำเนินกิจการอย่างไร  
ก็ได้<sup>6</sup> แต่การทำป่าไม้จะต้องเสียเงิน “ค่าตอ” ทุกต้นที่ตัดให้แก่เจ้าของป่า

<sup>6</sup> กษ., ร.5 ม.16/10 รายงานพระองค์เพ็ญฯ เสด็จตรวจการป่าไม้, พฤษภาคม  
ร.ศ.112.

ปรากฏว่าผู้ที่ดำเนินธุรกิจป่าไม้สักในบริเวณดังกล่าว ส่วนมากเป็นพวกมอญและพม่าในบังคับอังกฤษซึ่งทวีจำนวนมากขึ้น หลังจากที่รัฐบาลสยามได้ทำสนธิสัญญาบาวริงใน พ.ศ.2398 ประกอบกับการขออนุญาตดำเนินธุรกิจป่าไม้สักในดินแดนประเทศราชฝ่ายเหนือของสยามทำได้ง่าย คือในเมืองเชียงใหม่ ลำปางและลำพูน เจ้าของป่าจะเป็นผู้ให้สัมปทานแก่ผู้ขออนุญาตทำป่าไม้โดยตรง การทำสัญญาจะทำกันเป็นปี ๆ เจ้าของป่าจะมีรายได้จากการเก็บเงินค่าต่อไม้ ได้แก่เงินค่าป่วยการในการตัดไม้แต่ละต้นที่ผู้ได้สัมปทานจะต้องจ่ายให้แก่เจ้าของป่า โดยจะมีพนักงานซึ่งมีหน้าที่โดยเฉพาะออกไปทำการเก็บรวบรวมเงินให้แก่เจ้าของป่า เจ้าของป่าจะนำเงินไปมอบให้แก่เจ้าผู้ครองนคร เพื่อจัดแบ่งเงินออกเป็น 3 ส่วนให้แก่ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง คือ เจ้าของป่าผู้ที่อนุญาตให้ได้สัมปทานไปดำเนินการตัดไม้ของตน อีกส่วนหนึ่งให้แก่เจ้าพนักงานที่เข้าไปเก็บเงินค่าต่อ และค่าใช้จ่ายในการทำงาน เงินส่วนที่เหลือเป็นเงินที่แบ่งถวายแก่เจ้าเมืองซึ่งเป็นผู้ปกครองดินแดน ส่วนในเมืองน่าน บรรดาเจ้านายเจ้าของป่าดำเนินกิจการป่าไม้ด้วยตนเอง ไม่ได้อนุญาตให้บุคคลอื่นเข้าดำเนินการ ผู้ที่ประสงค์จะทำได้ต้องรับเหมาซื้อซุงไม้ตามกำหนดและจำนวนที่จำกัดไว้จากเจ้าเมือง หรือรับช่วงซื้อจากผู้ได้รับอนุญาตอีกทอดหนึ่ง<sup>7</sup> คนในบังคับอังกฤษเดินทางเข้ามาดำเนินธุรกิจป่าไม้มากขึ้นเรื่อย ๆ เกิดการแข่งขันกันขอสัมปทาน ทำให้การขออนุญาตทำป่าไม้ต้องเสียค่า “เปิดป่า” นอกเหนือไปจากค่าต่อไม้ กล่าวคือ ผู้ใดให้ค่าเปิดป่าสูงก็จะได้รับสัมปทานทำป่าไม้ การแก่งแย่งเพื่อทำป่าไม้ได้มีมากขึ้นทำให้เกิดกรณีพิพาทเนื่อง ๆ เพราะวิธีการให้สัมปทานของเจ้าของป่าขาดความระมัดระวังและหลักเกณฑ์ที่รัดกุม มีการให้สัมปทานซ้อนทับกันเสมอ ประกอบกับ

<sup>7</sup> กจข., ร.5 ม.16/19 รายงานป่าไม้พระยาศรีวิเวท, 3 กุมภาพันธ์ ร.ศ.119.



ผู้ดำเนินกิจการป่าไม้ไปได้คำแนะนำจากพวกเนติบัณฑิตจากพม่าให้ส่งเรื่องร่ำร้องทุกข์ต่อกงสุลอังกฤษในกรุงเทพฯ จนกลายเป็นคดีความยืดเยื้อระหว่างรัฐบาลกรุงเทพฯกับกงสุลอังกฤษหลายเรื่อง ใน พ.ศ.2416 รัฐบาลอังกฤษที่อินเดียได้แสดงความประสงค์ให้รัฐบาลสยามชำระความที่ค้างค้างในเชียงใหม่ตั้งแต่สมัยพระเจ้ากาวิโลรสสุริยวงศ์ โดยมีคดีความที่ฟ้องร้องทั้งหมด 42 เรื่อง ตุลาการได้ตัดสินยกฟ้อง 31 เรื่อง<sup>8</sup> ส่วนอีก 11 เรื่องมีมูลความจริงว่าเจ้านายเจ้าของป่าได้กระทำผิดตามคำกล่าวหา จึงตัดสินให้จำเลยชำระค่าปรับรวมทั้งสิ้น 466,015 รูปี เงินค่าปรับจำนวนดังกล่าวสูงมาก จนทางเมืองเชียงใหม่ไม่มีเงินเพียงพอต้องยืมเงินในท้องพระคลังไปชำระ โดยสัญญาว่าจะชดใช้คืนใน 7 ปี แต่ปรากฏว่าพระเจ้าเชียงใหม่ยังคงให้สัมปทานป่าไม้ไม่หยุดหย่อน คดีความเรื่องป่าไม้กลับมีมากขึ้น รัฐบาลที่กรุงเทพฯไม่สามารถดำเนินการใด ๆ เพื่อยกเลิกการดำเนินธุรกิจป่าไม้ของคนในบังคับได้ เพราะสนธิสัญญาบาวริงรับรองฐานะและเสรีภาพทางด้านการค้าของชาวอังกฤษและคนในบังคับ

สิ่งที่ควรพิจารณาคือ ก่อนที่จะมีการทำสนธิสัญญาบาวริงนั้น ปัญหากรณีพิพาทดังกล่าวไม่มีความสำคัญมากนัก เพราะในระยษะนั้นสยามยังไม่ได้รับรองสิทธิสภาพนอกอาณาเขตของชาวต่างประเทศกับคนในบังคับ ฉะนั้นกรณีพิพาทที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานั้นจึงเป็นไปในรูปของความสมยอมระหว่างชาวต่างชาติตะวันตกกับเจ้าเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือในการที่จะเจรจาดกลง

---

<sup>8</sup> โปรดอ่านรายละเอียดใน พรพรรณ จงวัฒนา “กรณีพิพาทระหว่างพระเจ้านครเชียงใหม่ กับคนในบังคับอังกฤษเป็นเหตุให้รัฐบาลสยามจัดการปกครองมณฑลพายัพ” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2517) อัดสำเนา.

กันเองโดยไม่ต้องฟ้องร้องมายังรัฐบาลที่กรุงเทพฯ แต่เมื่อมีการทำสนธิสัญญา  
บาวริง และได้มีการแต่งตั้งกงสุลตลอดจนศาลกงสุลประจำอยู่ ณ กรุงเทพฯ  
เพื่อตัดสินคดีความที่มีชาวต่างประเทศและคนในบังคับเกี่ยวข้องกับตัว ดังนั้น  
เมื่อมีความขึ้นในดินแดนประเทศราชฝ่ายเหนือของสยาม คนในบังคับของ  
มหาอำนาจตะวันตกซึ่งได้ตระหนักในสิทธิพิเศษที่ตนได้รับจากสนธิสัญญาบาวริง  
จึงพากันส่งเรื่องราวที่เกิดขึ้นมายังกงสุลของตน และจากคดีความเหล่านี้เอง  
เป็นสาเหตุที่ทำให้กงสุลอังกฤษมีบทบาทอย่างมากต่อการปกครองของสยาม  
เหนือดินแดนประเทศราชฝ่ายเหนือ

กรณีพิพาทระหว่างพระเจ้าเชียงใหม่ (กาวิโลรส) กับคนในบังคับอังกฤษ  
แสดงให้เห็นถึงความไม่ปรีชาสามารถในการปกครองเชียงใหม่ของพระเจ้า  
กาวิโลรสฯ ทั้งนี้เพราะกรณีพิพาทส่วนใหญ่เกิดขึ้นในสมัยของพระองค์  
อันเนื่องมาจากการแก่งแย่งแข่งขันกันทำป่าไม้ในเชียงใหม่ของพวกคนพม่า  
ในบังคับอังกฤษ ความยุ่งยากดังกล่าวอาจบรรเทาลงได้ถ้าพระเจ้าเชียงใหม่จะ  
ปกครองกิจการภายในให้เป็นระเบียบและใช้อำนาจภายในขอบเขต โดยการยึด  
ทรัพย์สินหรือคุมขังคนในบังคับที่ก่อความยุ่งยากเหล่านี้และส่งเรื่องราวกับพวก  
พม่าที่มารบกวนมายังรัฐบาลที่กรุงเทพฯ เพื่อจัดการระงับเรื่องราวต่าง ๆ มิให้  
ลุกลาม แต่พระองค์กลับปล่อยให้กรณีพิพาทลุกลามใหญ่ออกไป ชำคน  
ในบังคับอังกฤษเหล่านั้นยังฟ้องร้องพระองค์เป็นจำเลยในคดีความอีกด้วย  
นอกจากนี้กรณีพิพาทส่วนใหญ่เป็นเรื่องฟ้องร้องระหว่างคนในบังคับอังกฤษ  
กับพระเจ้าเชียงใหม่ ทั้งนี้เพราะชาวพม่าในบังคับอังกฤษแข่งขันกันทำ  
ป่าไม้สัก มีการตัดสินบนพระเจ้าเชียงใหม่เพื่อขออำนาจสิทธิขาดในการทำ  
ป่าไม้สักที่ตนต้องการ<sup>9</sup> คำฟ้องส่วนใหญ่จะเป็นในรูปของการให้สัญญาป่าไม้

<sup>9</sup> Regent's Memorandum, 30 July 1873, F.O. 69/60.

ซ้ำซ้อนกัน หรือการถอนสัญญาจากคนหนึ่งไปให้อีกคนหนึ่งโดยที่กำหนดเวลา ในสัญญายังไม่สิ้นสุดลง (ดูหนังสือบริคนสัญญาป่าไม้ในภาคผนวก)

กล่าวโดยสรุป กรณีพิพาทเหล่านี้แม้จะเกิดในสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่ยึดเยื้อมาถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งทรงใช้ความพยายามแก้ไขปัญหานี้ให้ลุล่วงไปด้วยดี และจากกรณีพิพาทเหล่านี้เอง เป็นโอกาสให้กงสุลอังกฤษประจำสยามเข้าแทรกแซงต่อการปกครองของสยามที่มีต่อหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนืออย่างเปิดเผย

## 2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างสยามกับหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้

### 2.2.1 การปกครองหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ในสมัยอยุธยา

การปกครองของสยามเหนือหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ ได้แก่ ปัตตานี ไทรบุรี มะละกา ในสมัยอยุธยานั้น กล่าวโดยทั่วไปสยามปกครองอยู่ห่าง ๆ มิได้เข้าไปแทรกแซงในกิจการของเมืองเหล่านั้นเลย ทั้งนี้เนื่องมาจากหัวเมืองเหล่านั้นอยู่ห่างไกลจากกรุงศรีอยุธยา การคมนาคมไม่สะดวก อีกทั้งชาวเมืองก็ไม่ชอบให้สยามเข้าไปดูแลอย่างใกล้ชิด หัวเมืองมลายูต่างก็มีเสรีภาพในการปกครองทุกด้าน ทั้งทางกฎหมาย ประเพณีและศาสนา<sup>10</sup>

ในฐานะหัวเมืองประเทศราช หัวเมืองมลายูเหล่านั้นต้องส่งเครื่องราชบรรณาการซึ่งชาวมลายูเรียกว่า “บุหงามาศ” (bunga mas) คือต้นไม้ซึ่ง

<sup>10</sup> ยอร์ช เซเดส์, ราชอาณาจักรทะเลใต้ (พระนคร : บริษัทสมเกียรติ, 2493), หน้า 31.

ตกแต่งอย่างสวยงามมีใบและดอกทำด้วยเงินและทองล้วนทุก ๆ 3 ปี ทั้งเวลา  
กรุงศรีอยุธยามีศึกสงครามจะต้องจัดส่งกำลังคน เครื่องศัตราวุธและเสบียง  
อาหารมาช่วย นอกจากนี้บางเวลาที่เจ้าเมืองคนเก่าถึงแก่กรรม ทางกรุงศรี  
อยุธยาจะจัดส่งออกญากลาโหมไปคัดเลือกผู้ที่เหมาะสม โดยอาศัยความ  
สมัครใจของกรรมการเมืองและราษฎรในเมืองนั้น ๆ แต่บางครั้งเจ้าเมืองมลายูก็  
ไม่ยินดีให้สยามเข้าไปแทรกแซงในการนี้ ดังเช่นในรัชสมัยพระเจ้าปราสาททอง  
จดหมายเหตุของนายวัน วิไล (Van Vliet) ผู้ดูแลสถานีการค้าของฮอลันดา  
ลงวันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ.2187 (ค.ศ.1644) กล่าวว่า

*...พระเจ้าแผ่นดินสยามจวนเจียนจะทำสงครามกับไทรบุรี เพราะ  
เหตุที่ราชาของไทรบุรีขึ้นครองราชสมบัติแทนพระราชบิดาที่  
สิ้นพระชนม์ โดยมีได้รับพระราชานุญาตจากพระเจ้าแผ่นดิน  
สยาม...ในที่สุดราชาไทรบุรีต้องส่งทูตนำบรรณาการไปถวาย  
พระเจ้าแผ่นดินสยาม การจึงได้เรียบร้อยกัน...<sup>11</sup>*

(1) การปราบกบฏเมืองมะละกาและโปรตุเกสได้ปกครองมะละกา

ในรัชสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ พ.ศ.1991-2031 พระยายุทธจักร  
เจ้าเมืองพิษณุโลกเป็นกบฏชักนำศึกล้านนามาตีพันกรุงศรีอยุธยา สมเด็จพระ  
บรมไตรโลกนาถต้องเสด็จไปทำสงครามกับพระเจ้าติโลกราชเจ้าเมือง  
เชียงใหม่ เจ้าเมืองมะละกาถือเป็นโอกาสทำการกระด้างกระเดื่องต่อสยาม  
พ.ศ.1998 ทางกรุงศรีอยุธยาส่งทัพไปปราบ หลังจากการยกทัพไปตีมะละกา

<sup>11</sup> หลวงวิจิตรวาทการ, เอกสารเรื่องความสัมพันธ์กับต่างประเทศสมัยกรุงศรี  
อยุธยา (พระนคร : โรงพิมพ์พระจันทร์, 2481), หน้า 37-38.

คราวนั้นและมะละกาก็กลับมาเป็นเมืองขึ้นของสยาม แต่ได้ทำการกระด้างกระเดื่องอีกเมื่อ พ.ศ.2032 ในรัชสมัยสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 3 พ.ศ.2031-2034 สยามต้องปราบปรามอีก และในสมัยนี้เองที่ฝรั่งเศสโปรตุเกสเริ่มเดินทางมายังภาคตะวันออกเฉียง<sup>12</sup>

ในพุทธศตวรรษที่ 21 โปรตุเกสเริ่มขยายอำนาจทางทะเลเพื่อเผยแพร่งานศาสนาและเพื่อผลประโยชน์ทางการค้า พระเจ้ามานูเอลของโปรตุเกส (King Manuel) ทรงเจริญพระราชไมตรีกับเจ้าเมืองมะละกา ซึ่งยินยอมให้โปรตุเกสเข้ามาตั้งห้างทำการค้าในมะละกาได้ ต่อมาชาวโปรตุเกสเกิดวิวาทกับชาวพื้นเมืองเกิดการสู้รบกันขึ้นใน พ.ศ.2054 (ค.ศ.1511) อัลฟองโซ อัลบูเคิร์ก (Alfonso D'Albuquerque) ผู้สำเร็จราชการโปรตุเกสประจำเมืองกัวได้ฝากผู้แทนเข้ามาทูลกับเจ้าเมือง เพื่อนำเครื่องราชบรรณาการมาถวายสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 2 เพราะอัลบูเคิร์กทราบว่ามีมะละกาเคยอยู่ใต้อำนาจของสยามมาก่อนเกรงจะเกิดสู้รบกับสยามขึ้น นอกจากนี้ยังส่งทูตไปยังพม่า มอญ และเจ้าผู้ครองเกาะต่าง ๆ เพื่อผูกไมตรีไว้ในเวลาที่ตนกำลังมีศึกสงครามติดพันกับมะละกา สมเด็จพระรามาธิบดีที่ 2 ทรงให้การต้อนรับทูตโปรตุเกสด้วยอัธยาศัยไมตรี ทั้งมิได้ทรงทักท้วงเรื่องมะละกา เนื่องจากสยามยังมีภาระต้องปราบปรามหัวเมืองต่าง ๆ อยู่ ไม่มีเวลาพอที่จะกลับมาเอาใจใส่มะละกาได้ โปรตุเกสได้เมืองมะละกาเมื่อวันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ.2054 (ค.ศ.1511) และปกครองมะละกาจนถึง พ.ศ.2184 (ค.ศ.1641) โปรตุเกสจึงถูกรวมเข้าเป็นประเทศเดียวกับสเปนในรัชสมัยของพระเจ้าฟิลลิปที่ 2 ทำให้อิทธิพลของโปรตุเกสทางตะวันออกเฉียงเริ่มเสื่อมโทรมลง เมืองขึ้นของโปรตุเกสค่อย ๆ

<sup>12</sup> สมชัย อนุমানราชธน, การทูตของสยามสมัยกรุงศรีอยุธยา (พระนคร : โรงพิมพ์สยามเชม, 2493), หน้า 3.

เปลี่ยนมือไปเป็นของฮอลันดา รวมทั้งมะละกาซึ่งตกอยู่ใต้ความครอบครองของฮอลันดาใน พ.ศ.2184

## (2) การปราบกบฏเมืองปัตตานี

ในแผ่นดินสมเด็จพระมหาจักรพรรดิ พ.ศ.2091-2111 เกิดสงครามขอช้างเผือกระหว่างสยามกับพม่าใน พ.ศ.2106 พระยาปัตตานีได้ยกทัพเรือ 200 ลำมาถึงกลางพระนครเพื่อ “ช่วยรบศึก” ครั้นเห็นว่าสยามเสียทีแก่พม่า ปัตตานีก็กลับยกทัพเข้าโจมตีพระบรมมหาราชวัง เกิดการต่อสู้กับสยามขึ้น แต่ในท้ายสุดพระยาปัตตานีลงสำเภาหนีไปได้

ครั้น พ.ศ.2175 ในรัชสมัยพระเจ้าปราสาททอง ปัตตานีได้ก่อการกบฏขึ้นอีก ฝ่ายสยามยกทัพไปปราบแต่ไม่สำเร็จเพราะขาดเสบียงอาหาร ใน พ.ศ.2177 โปรดยให้ยกทัพไปรบแก้ตัวใหม่ โดยกองทัพอาสาชาวฮอลันดาในสยามเตรียมช่วยรบด้วย แต่เพ็ญเจ้าเมืองไทรบุรีเข้าใกล้เกลี้ย ปัตตานีจึงยอมอ่อนน้อมต่อสยามตามเดิม จึงโปรดให้เมืองนครศรีธรรมราชและหัวเมืองปักษ์ใต้ทั้งหมดขึ้นตรงต่อสมุหกลาโหมตั้งแต่ พ.ศ.2178 เมื่อกรุงศรีอยุธยาเสียแก่พม่าใน พ.ศ.2310 บ้านเมืองกำลังระส่ำระสายแตกแยกเป็นก๊กเป็นเหล่า หัวเมืองมลายูต่างก็ตั้งตัวเป็นอิสระ

### 2.2.2 การปกครองหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ในสมัยกรุงธนบุรี

ก่อนที่กรุงศรีอยุธยาจะเสียให้แก่พม่าใน พ.ศ.2310 พระยาดากสินได้นี้ออกจากกรุงศรีอยุธยาไปรวบรวมผู้คนจนสามารถกอบกู้ชาติบ้านเมืองได้สำเร็จ จับไล่พม่าออกจากค่ายโพธิ์สามต้น ขึ้นเถลิงถวัลย์ราชสมบัติใน พ.ศ.2311 ทรงสถาปนากรุงธนบุรีเป็นราชธานี และทรงดำเนินการรวบรวมสยามเป็น

ปึกแผ่นด้วยการยกทัพไปปราบชุมนุมต่าง ๆ ซึ่งตั้งตัวเป็นอิสระในระหว่าง  
เสียดกรุงศรีอยุธยาให้แก่พม่า

ในการปราบปรามชุมนุมเจ้านครศรีธรรมราช (หนู) นั้น ใน พ.ศ.2313  
โปรดเกล้าให้ยกทัพหลวงไปตีเอง เนื่องจากทรงเห็นว่าเป็นชุมนุมใหญ่มี  
กำลังมาก ประกอบกับเคยส่งเสนาบดีไปปราบก่อนแล้วแต่ไม่สำเร็จ เจ้านคร  
ศรีธรรมราช (หนู) เห็นว่าสู้ไม่ได้จึงหนีไปอยู่เมืองสงขลา หลวงวิเชียรซึ่งเป็น  
หลวงสงขลาในเวลานั้นพาหนีไปอยู่เมืองปัตตานี ท้ายสุดถูกพระยาปัตตานี  
ส่งตัวถวายพระเจ้ากรุงธนบุรี เพราะพระยาปัตตานีเกรงว่ากองทัพหลวงจะยก  
ไปตีบ้านเมืองได้รับความเสียหาย พระเจ้ากรุงธนบุรีโปรดให้เอาตัวเจ้านคร  
ศรีธรรมราช (หนู) กลับมายังเมืองนครฯ เพื่อพิจารณาโทษ เสนาบดีว่าโทษถึง  
ประหาร แต่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานอภัยโทษเนื่องจากทรงเห็น  
ว่าบ้านเมืองระส่ำระสายต่างเมืองก็เป็นอิสระ และเจ้านครศรีธรรมราช (หนู)  
ตั้งตัวเป็นใหญ่ครั้งนี้มีผลดีที่ทำให้รวบรวมหัวเมืองปักษ์ใต้ไว้เป็นปึกแผ่นก่อน  
ที่พระองค์จะเสด็จมาตี จึงโปรดฯ ให้พระยานครศรีธรรมราช (หนู) เข้ารับ  
ราชการในกรุงธนบุรี แล้วโปรดตั้งเจ้านราสุริวงศ์พระเจ้าหลานเธอเป็นเจ้าเมือง  
นครศรีธรรมราช<sup>13</sup>

ใน พ.ศ.2319 เจ้านราสุริวงศ์ถึงแก่พิราลัย โปรดเกล้าฯ ให้เจ้านคร  
ศรีธรรมราช (หนู) กลับออกไปครองเมืองนครฯ ในฐานะเจ้าเมืองประเทศราชมี  
บรรดาศักดิ์เป็น “พระเจ้านครศรีธรรมราช” มีอัครมหาเสนาบดีจัดตมภ์อย่าง  
เช่นในกรุงธนบุรี เนื่องจากพระเจ้ากรุงธนบุรีทรงมีภาระต้องทำศึกสงคราม  
อยู่ตลอดเวลาไม่สามารถสอดส่องดูแลปกครองหัวเมืองปักษ์ใต้ โดยเฉพาะ

<sup>13</sup> จดหมายเหตุกรุงธนบุรี จ.ศ.1138 (พ.ศ.2319) เลขที่ 6, เรื่องการตั้งเจ้าพระยา  
นครศรีธรรมราช (หนู).

อย่างยิ่งเมืองนครศรีธรรมราชซึ่งมีอาณาเขตติดต่อกับหัวเมืองมลายู จึงทรงมอบอำนาจให้เจ้านครศรีธรรมราชซึ่งมีประสบการณ์ในการปกครองหัวเมืองปักษ์ใต้และทำราชการจนไว้วางพระทัยแล้ว ปกครองเมืองนครศรีธรรมราชโดยอิสระในฐานะเมืองประเทศราช โดยต้องส่งเครื่องราชบรรณาการต้นไม้เงินทอง และสิ่งของไปยังกรุงธนบุรีตามพระราชประสงค์

ในสมัยของเจ้าพระยานครศรีธรรมราช (หนู) มีอำนาจปกครองเฉพาะหัวเมืองนครศรีธรรมราช คืออาณาเขตทิศเหนือจดเมืองไชยา ทิศตะวันตกจดเมืองตรัง ทิศใต้จดพัทลุง มีเมืองขึ้นคือเมืองตรังและเมืองสงขลาเท่านั้น แต่ใน พ.ศ.2320 โปรดเกล้าฯ ให้แยกเมืองสงขลาออกจากเมืองนครศรีธรรมราชไปขึ้นตรงต่อกรุงธนบุรีเพราะมีเรื่องวิวาทกัน เพื่อตัดปัญหามิให้เป็นเหตุแห่งความวุ่นวายในหัวเมืองปักษ์ใต้

ส่วนหัวเมืองประเทศราชตรังกานูและกลันตัน ใน พระราชพงสาวดารฉบับพระราชหัตถเลขาน เล่ม 2, ตอน 2 กล่าวถึงสมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรีว่า ในขณะที่ทรงยกทัพจะไปตีชุมนุมเจ้าพระฝางครั้งที่ 2 นั้น “แขกเมืองตรังกานูและแขกเมืองยักทรานำปืนคาบศิลาเข้ามาทูลเกล้าถวายถึงสองพันสองร้อยกระบอกเป็นพระราชลาภอันวิเศษ”<sup>14</sup>

ส่วนเมืองปัตตานี หนังสือพระราชพงสาวดารกล่าวต่อว่า ขณะที่สมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรีทรงตีชุมนุมเจ้าพระฝางแตกแล้วนั้น “ครั้นถึง ณ วันพฤหัสบดีเดือนสิบเอ็ด ขึ้นสองค่ำ (พ.ศ.2314) มีใบบอกขึ้นไปแต่กรุงธนบุรีว่า แขกเมืองตานีเข้ามาสู่พระบรมโฑธิสมภารถวายดอกไม้ทองเงินและเมืองยักตราถวายปืนใหญ่ร้อยกระบอก”<sup>15</sup>

<sup>14</sup> สมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาวชิรญาณวโรรส, พระราชพงสาวดารฉบับพระราชหัตถเลขาน เล่ม 2 ตอน 2 (พระนคร: บริษัทโทเคียนสโตร์ 2495), หน้า 28.

<sup>15</sup> เพิ่งอ้าง, หน้า 33.



ตามหลักฐานที่ชาวตะวันตกเขียนไว้นั้นได้ใจความตรงกันว่า ในรัชกาลพระเจ้ากรุงธนบุรี เมืองปัตตานี กลันตัน ตรังกานู และรวมทั้งไทรบุรีได้ตกเป็นประเทศราชของสยาม<sup>16</sup>

แต่ในพระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 2 หนังสืออุทธรณ์ครั้งแต่งตั้งเจ้านครมีใจความตอนหนึ่งว่า เมื่อกรุงศรีอยุธยาเสียแก่พม่า หัวเมืองมลายูได้ยกทัพมาตีนครศรีธรรมราช<sup>17</sup> แสดงว่าหัวเมืองมลายู คือเมืองปัตตานีและไทรบุรี ในขณะนั้นคงเป็นเอกราชและมีกำลังเข้มแข็งไม่น้อยจึงสามารถยกทัพมาตีเมืองนครศรีธรรมราชได้ อีกทั้งอาณาเขตของเจ้านครเมื่อตั้งตนเป็นอิสระนั้น เป็นอาณาเขตเมืองนครศรีธรรมราช ภูเก็ต ชุมพร ไม่ได้ขยายเลยลงไปถึงมลายู

สมเด็จพระกรุงธนบุรีทรงได้แต่เมืองนครศรีธรรมราชกลับคืนมาสู่พระราชอาณาจักรเพียงเมืองเดียว ครั้นพ่ายกทัพมารุกรานสยามอีกครั้งใน พ.ศ.2319 ปัตตานีก็ปฏิเสธที่จะส่งทัพมาช่วยสยาม ขณะนั้นทางกรุงธนบุรียังเกิดศึกอยู่ ปัตตานีจึงเป็นอิสระจากสยามมาตลอดจนถึงรัชกาล<sup>18</sup>

### 2.2.3 การปกครองหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก

เมื่อพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกเสด็จขึ้นเสวยราชสมบัติใน พ.ศ.2327 โปรดให้ลดฐานะเมืองนครศรีธรรมราชลงเป็นเมืองเอก ลดยศ

<sup>16</sup> H.G Quaritch Wales, *Ancient Siamese Government and Administration* (London : Bernar Guaritch Ltd., 1934), p. 104-110.

<sup>17</sup> สมเด็จพระบรมพระยาดำรงราชานุภาพ, *พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 2*, (พระนคร : โรงพิมพ์สยาม, 2458), หน้า 114-115.

<sup>18</sup> เพิ่งอ้าง, หน้า 415.

พระเจ้านครศรีธรรมราชลงเป็นเจ้าพระยานคร และเสนาบดีเมืองนครฯ เป็นกรมการเมืองนครศรีธรรมราชเหมือนเดิม เนื่องจากทรงเห็นว่า การที่สมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรีโปรดเกล้าฯ ให้เจ้านครฯ (หนู) เป็นพระเจ้านครศรีธรรมราช ครองเมืองนครศรีธรรมราชอย่างเมืองประเทศราช ผิดประเพณีดั้งเดิม และทรงเห็นว่าเมืองนครศรีธรรมราชมีอิสระมากเกินไป จึงมีพระราชประสงค์จะควบคุมเมืองนครศรีธรรมราชให้อยู่ใต้การปกครองโดยตรง แต่พระเจ้านครศรีธรรมราช (หนู) ไม่ยอมลดยศและลดฐานะของเมืองรวมทั้งตำแหน่งของเสนาบดี ทั้งเมื่อมีรับสั่งให้เข้าเฝ้าที่กรุงเทพฯ ก็ไม่ยอมปฏิบัติตาม จึงโปรดให้ปลดเจ้านครศรีธรรมราช (หนู) ออกจากตำแหน่ง และโปรดให้เจ้าพัฒน์ บุตรเขยของพระเจ้านครศรีธรรมราช (หนู) ที่รับราชการอย่างจงรักภักดีออกมาเป็นเจ้าเมืองนครศรีธรรมราช<sup>19</sup>

ในสมัยของเจ้าพระยานครฯ (พัฒน์) โปรดให้เมืองสงขลากลับมาขึ้นกับเมืองนครศรีธรรมราชอีก ในพงศาวดารเมืองสงขลากล่าวไว้ว่า เนื่องจากสมเด็จพระราชวังบรมมหาสุรสิงหนาททรงเห็นว่า เจ้าพระยานคร (พัฒน์) กับพระยาสงขลา (บุญชู) สนิทสนมกันดี แต่เนื่องจากเมืองสงขลามีเขตแดนติดต่อกับหัวเมืองมลายู พระยาสงขลา (บุญชู) เพิ่งจะได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าเมืองสงขลาใหม่ ๆ ไม่เป็นที่ไว้วางใจของทางกรุงเทพฯ จึงโปรดให้เมืองสงขลาและนครศรีธรรมราชทำหน้าที่เมืองหน้าด่านที่สำคัญคอยระมัดระวังหัวเมืองประเทศราชมลายู ด้วยเหตุที่เจ้านครฯ เคยเป็นผู้ปกครองเมืองไทรบุรีและปัตตานี เมื่อมีการผลัดเปลี่ยนตัวเจ้าเมืองใหม่จึงเป็นโอกาสให้ทั้งสองเมือง

---

<sup>19</sup> จดหมายเหตุรัชกาลที่ 1 จ.ศ.1146 (พ.ศ.2327) เลขที่ 1 ร่องตราสารถึงเมืองนครให้ถอดเจ้าเมืองนครฯออกจากตำแหน่งและตั้งเจ้าพัฒน์เป็นเจ้าพระยานครฯ ออกไปว่าราชการเมืองนครศรีธรรมราช.

แข็งเมืองขึ้น พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าฯ ทรงกังวลด้วยการจัดการปกครองภายในและสร้างพระนครอยู่ 3 ปี ทั้งต้องมีพระราชภาระในเรื่องเตรียมการต่อสู้กับพม่าและจัดการปกครองประเทศกัมพูชา จึงจำต้องทรงละเลยหัวเมืองมลายูไว้ชั่วคราว

ใน พ.ศ.2328 พระเจ้าปดุงกษัตริย์พม่าทรงจัดศึกแก้ทัพมาตีเมืองสยาม สมเด็จพระอนุชาธิราช กรมพระราชวังบวรมหาสุรสิงหนาท ทรงยกทัพไปดำนทัพหลวงของพระเจ้าปดุงทางทุ่งลาดหญ้า แขวงเมืองกาญจนบุรี ครั้นเสร็จศึกที่ลาดหญ้าแล้ว กรมพระราชวังบวรฯ จึงเสด็จยกทัพไปตีพม่าทางปักษ์ใต้แตกพ่ายไป แล้วเสด็จประทับอยู่ที่เมืองนครศรีธรรมราช ทรงพระราชดำริว่า กองทัพก็มีพร้อมอยู่แล้วเป็นโอกาสที่จะปราบปรามหัวเมืองมลายูประเทศราชที่แข็งเมืองอยู่ ทรงมีรับสั่งให้ข้าหลวงถือหนังสือไปถึงพระยาปัตตานีและไทรบุรี ให้แต่งทูตนำต้นไม้เงินทองมาถวายเหมือนแต่ก่อน แต่เจ้าเมืองทั้งสองหามาอ่อนน้อมไม่ ทรงจัดทัพไปตีได้เมืองปัตตานี กวาดต้อนครอบครัวและเครื่องศัตราวุธเอามากรุงเทพฯ เป็นการทอนกำลังเมืองปัตตานีลง แล้วทรงแต่งตั้งควนกูระมีดิน ซึ่งมีเชื้อสายรายาปัตตานีเดิม เป็นผู้ว่าราชการเมืองสืบไป

เมื่อพระยาไทรบุรี (อับดุลละโมกัรรมชะ) ทราบข่าวกองทัพตีเมืองปัตตานีได้ ก็เกรงพระเดชานุภาพรีบแต่งทูตให้คุมต้นไม้เงินทองเข้ามาถวายยอมเป็นเมืองขึ้นของสยามเหมือนแต่ก่อน ฝ่ายพระยาตรังกานูและพระยากันตันเกรงว่าทัพสยามจะเลยไปถึงเมืองของตน จึงแต่งทูตให้คุมต้นไม้เงินทองเข้ามาถวายขอเป็นข้าขอบขัณฑสีมาของกรุงเทพฯ ด้วยทั้งสองเมือง กรมพระราชวังบวรฯ ทรงโปรดให้เป็นเมืองประเทศราชถวายต้นไม้เงินทองอยู่ทั้ง 3 เมือง<sup>20</sup> โดยอยู่ในการปกครองดูแลของเมืองนครศรีธรรมราช

<sup>20</sup> สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาถนอมทิพย์ดิลกประวัติ, อ้างแล้ว, หน้า 119.

## การปราบกบฏเมืองปัตตานีและแบ่งเป็น 7 หัวเมือง

ใน พ.ศ.2332 เจ้าเมืองปัตตานีก่อนการกบฏชักชวนพวกแขกโจรสลัดนอกพระราชอาณาเขตยกกองทัพขึ้นมาตีเมืองสงขลา แล้วแต่งคนคุมเครื่องราชบรรณาการและหนังสือไปชักชวนองเชียงสือพระเจ้าแผ่นดินญวนให้ยกกองทัพมาตีสยาม องเชียงสือคิดถึงพระเดชพระคุณที่พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าฯ ทรงชุบเลี้ยงในเวลาเสียบ้านเสียเมือง จึงมิได้รับเครื่องราชบรรณาการของเจ้าเมืองปัตตานี ทั้งยังส่งหนังสือมาทูลเกล้าถวายให้ทรงทราบอีกสองปีต่อมาคือใน พ.ศ.2334 เจ้าเมืองปัตตานีคบคิดกับโต๊ะสาหัด ซึ่งตั้งตัวเป็นผู้วิเศษและสลัดมลายู ยกทัพมาตีสงขลา พระยาสงขลาต้านทานกำลังปัตตานีไม่ได้ต้องหนีไปอยู่พัทลุง และต้องขอกำลังจากนครศรีธรรมราชสมทบกับทัพจากกรุงเทพฯ ที่มีพระยากลาโหมราชเสนาเป็นแม่ทัพ ช่วยกันระดมตีจนเมืองปัตตานีแตกพ่ายไป พระยาสงขลาตามไปตีได้เมืองปัตตานีจับตัวพระยาปัตตานีส่งเข้ามากรุงเทพฯ ทำให้สยามสามารถปกครองปัตตานีอีกครั้งหนึ่ง<sup>21</sup>

การที่ปัตตานีก่อนการกบฏขึ้นครั้งนี้ ทำให้พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกทรงตระหนักถึงข้อบกพร่องในการปกครองเมืองปัตตานีในขณะนั้นหลายประการ อาทิเช่น การที่ให้เมืองปัตตานีขึ้นกับเมืองนครศรีธรรมราช ซึ่งเป็นเมืองที่มีหน้าที่กำกับดูแลหัวเมืองมลายูทั้งหมด ไม่สะดวกแก่การปฏิบัติราชการได้ทันทั่วทั้ง เพราะทั้งสองเมืองอยู่ห่างไกลกันมาก เมืองปัตตานีสามารถรวบรวมสมัครพรรคพวกชาวมลายูอื่น ๆ เป็นกองกำลังสนับสนุนทำให้ยากลำบากในการปราบปราม จึงโปรดฯ ให้แบ่งปัตตานีมาขึ้นกับ

<sup>21</sup> เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, อ้างแล้ว, หน้า 207-208, และพระยาวิเชียรคีรี (ชม ฅ สงขลา), พงศาวดารเมืองปัตตานี, หน้า 50-51.

สงขลาเพื่อแบ่งเบาภาระของเมืองนครศรีธรรมราช และเพื่อปัตตานีจะได้อยู่  
 ได้การควบคุมที่ใกล้ชิดกว่าเดิม เนื่องจากสงขลาอยู่ใกล้กับปัตตานีมากกว่า  
 นครศรีธรรมราช นอกจากนี้ในการปราบกบฏปัตตานีใน พ.ศ.2334 นั้น  
 พระยาสงขลาและเจ้าพระยานครฯได้เป็นอริกล่าวโทษกัน พระบาทสมเด็จพระ  
 พระพุทธยอดฟ้าฯทรงมีพระราชประสงค์จะแยกคู่พิพาททั้งสอง อีกทั้งเป็นการ  
 ตัดอำนาจของเมืองนครศรีธรรมราชลง มิให้มีอำนาจมากเกินไป พร้อม ๆ กับ  
 เป็นการปูนบำเหน็จความชอบของพระยาสงขลาที่ตีปัตตานีได้ จึงโปรดฯให้  
 เลื่อนยศเป็นเจ้าพระยาสงขลา ยกเมืองสงขลาขึ้นตรงต่อกรุงเทพฯ และให้  
 กำกับราชการหัวเมืองมลายูทะเลหน้าใน คือเมืองตรังกานูและเมืองปัตตานี  
 ส่วนเมืองนครศรีธรรมราชกำกับราชการเมืองไทรบุรี ซึ่งเป็นหัวเมืองใหญ่อยู่  
 ทางทะเลหน้านอกติดกับเขตแดนอังกฤษ<sup>22</sup>

ความบกพร่องประการต่อมาคือการทำพระยาปัตตานีเชื้อสายมลายูที่  
 สมเด็จพระราชวังบวรฯทรงตั้งไว้ เมื่อเสด็จไปตีปัตตานีครั้งแรกไม่จงรัก  
 รักดีต่อกรุงเทพฯ กลับร่วมมือกับชาวมลายูจากนอกพระราชอาณาเขตก่อกบฏ  
 ขึ้น ทำให้พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าฯไม่ทรงวางพระราชหฤทัยเจ้าเมือง  
 ที่เป็นชาวต่างชาติอีก จึงทรงแต่งตั้งคนสยามไปเป็นเจ้าเมืองปัตตานีแทน โดย  
 โปรดฯให้ ปลัดจนะนะ (ขวัญชัย) ขึ้นเป็นเจ้าเมืองปัตตานี นับเป็นคนสยาม  
 คนแรกที่ได้เป็นพระยาปัตตานี ทั้งทรงโปรดให้ยกคนสยามเลขส่วยตีบุก  
 เมืองสงขลา พัทลุง และจนะนะ ไปเป็นกำลังอยู่ที่เมืองปัตตานีพร้อมกับพระยา  
 ปัตตานี (ขวัญชัย) ถึง 500 ครวี่เรือน ซึ่งเป็นพระราชโบายที่จะสนับสนุน  
 การผสมกลมกลืนทางวัฒนธรรมระหว่างคนสยามกับประชาชนเชื้อชาติมลายู  
 เป็นปัจจัยที่จะช่วยส่งเสริมนโยบายทางการปกครองให้เป็นไปโดยสะดวกอีก  
 ทางหนึ่ง

<sup>22</sup> สมเด็จพระราชดำรัสราชานุภาพ, เพิ่งอ้าง, หน้า 121-122.

พระราโชบายในการปกครองเมืองปัตตานีที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การแบ่งปัตตานีออกเป็น 7 หัวเมือง เนื่องจากในเมืองปัตตานีซึ่งขณะนั้น พระยาปัตตานี (พ่าย) เป็นเจ้าเมืองต่อจากปลัดจะนะ แต่บ้านเมืองไม่สงบสุข เกิดโจรผู้ร้ายเที่ยวปล้นบ้านเรือนราษฎร พระยาปัตตานี (พ่าย) ไม่สามารถปราบได้และมีใบบอกมายังเจ้าเมืองสงขลา จึงโปรดฯให้พระยาภักยสงคราม และพระยาสงขลา (เถี้ยนจ่อง) ออกไปปราบปรามและแยกปัตตานีออกเป็น 7 หัวเมือง คือ ปัตตานี ยะลา ยะหริ่ง รามัน ระแงะ สายบุรี และหนองจิก เป็นการตัดกำลังเมืองปัตตานีซึ่งเป็นเมืองใหญ่มีกำลังมาก เมื่อใดที่รวบรวมกำลังขึ้นเป็นปฏิปักษ์ต่อสยามก็ก่อให้เกิดปัญหาในการปราบปราม แม้สงขลา ซึ่งเป็นเมืองที่กำกับเมืองปัตตานีเองก็มีกำลังไม่พอจะปราบปรามต้องถูกตีแตก ไปอันเป็นภาระแก่กรุงเทพฯที่ต้องส่งกำลังไประงับเหตุวุ่นวาย หัวเมืองทั้ง 7 ต่างมีผู้สำเร็จราชการเมืองปกครองขึ้นตรงต่อเจ้าเมืองสงขลา เจ้าเมืองแต่ละเมืองปกครองเป็นอิสระแยกออกจากกัน และต่างมีอำนาจปกครองภายในเมืองของตนในทุก ๆ ด้านอย่างเต็มที่<sup>23</sup>

กล่าวได้ว่าพระราโชบายดังกล่าวเป็นการแก้ปัญหาที่ตรงเป้าหมาย เพราะนับตั้งแต่นั้นมาจนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว หัวเมืองทั้ง 7 ก็อ่อนกำลังลงมาก และไม่สามารถรวมกำลังกันก่อความวุ่นวาย ได้อีกนอกจากจะถูกแทรกแซงจากภายนอก

ตอนปลายรัชกาลพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าฯ พระยาไทรบุรี (อับดุลละ โมกกรมชะ) ถึงแก่อนิจกรรม ตนกูปะแงร์นบุตรคนที่ 2 กับ ตนกู บัสนุบุตรคนที่ 3 แย่งกันเป็นเจ้าเมือง พวกญาติพี่น้องข้าราชการผู้ใหญ่ในเมืองไทรบุรีรวมทั้งเจ้าพระยานครฯ (พัฒน์) ต่างสนับสนุนตนกูบัสนุเพราะ

<sup>23</sup> ประชุมพงศาวดาร เล่ม 3, (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2506), หน้า 55.

เป็นบุตรภรรยาหลวงและมีผู้คนนิยมนับถือมาก ส่วนตลกปุระแงรันเป็นที่รังเกียจว่ามารดาไม่ใช่แขก (ไม่แน่ว่าเป็นมอญหรือสยาม) ทั้งกล่าวกันว่าเป็นคนโลเลไม่มั่นคง เจ้าพระยานครจึงพาตลกทั้งสองคนมาเฝ้าพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 1 ที่กรุงเทพฯ ทรงพระราชดำริเห็นว่าตลกปุระแงรันเป็นที่จึงทรงแต่งตั้งให้เป็นพระยาไทรบุรี ทรงแต่งตั้งตลกปุระแงรันเป็นพระยาอภัยนุราช ตำแหน่งรายมุดา (ผู้สำเร็จราชการ) กลับออกไปรักษาราชการ<sup>24</sup>

## 2.2.4 การปกครองหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ในสมัย

### พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย

เมื่อ พ.ศ.2352 พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัยเพิ่งเสวยราชย์ได้เพียง 2 เดือน พม่าให้อะเดิงห่วนเป็นแม่ทัพยกมาตีสยามทางบักยีได้ ทรงโปรดฯให้สมเด็จพระอนุชาธิราช กรมพระราชวังบวรมหาเสนานุรักษ์ เป็นจอมทัพยกทัพหลวงลงไปบัญชาการสงครามที่บักยีได้ พม่าตีได้ตะกั่วทุ่ง ตะกั่วป่า และเมืองถลาง แต่กองทัพเมืองนครฯซึ่งมีเจ้าพระยานครฯ (น้อย) ตั้งแต่ยังเป็นพระบริรักษ์ภูเบศร์ผู้ช่วยราชการเมือง และกองทัพเมืองไทรบุรี ยกไปสมทบกับทัพกรุงเทพฯตีพม่าแตกหนีไป

เมื่อเสร็จสงครามแล้ว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯเลื่อนพระยาไทรบุรี (ปะแงรัน) ซึ่งมีความดีความชอบช่วยราชการขึ้นเป็นเจ้าพระยาไทรบุรี แต่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงสันนิษฐานว่า คงจะได้เลื่อนตำแหน่งก่อนหน้าที่จะไปตีเมืองเประ (เปร็ด) กล่าวคือใน พ.ศ.2359 โปรดเกล้าฯให้

<sup>24</sup> สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ, เรื่องพงศาวดารอันเป็นมูลเหตุแห่งจดหมายเหตุหลวงอุดมสมบัติ (พระนคร : หอพระสมุดวชิรญาณ, 2458), หน้า 9.

เจ้าพระยาไทรบุรี (ปะแงรัน) ไปตีเมืองเประ (เปร์ค) ซึ่งอยู่ในอำนาจของ เซลลังเจอร์มาเป็นเมืองขึ้นของสยาม เจ้าพระยาไทรบุรีก็ทำตามพระราชประสงค์ อย่างไม่สู้เต็มใจนัก<sup>25</sup> เรื่องนี้ปรากฏหลักฐานทางฝ่ายสยามว่าสยามมิได้ใช้ให้ เจ้าพระยาไทรบุรีไปตีเประ แต่เป็นด้วยความสมัครใจของเจ้าพระยาไทรบุรีเอง ดังจะเห็นจากหนังสือของกรมหมื่นศักดิ์พลเสพย์มีไปถึงเจ้าพระยาไทรบุรีเมื่อ พ.ศ.2359<sup>26</sup> อย่างไรก็ตามในเดือนตุลาคม พ.ศ.2366 เจ้าพระยาไทรบุรีก็ เข้าปกครองและบริหารงานในรัฐเประ

### (1) เรื่องยกเมืองกลันตันขึ้นเป็นเมืองประเทศราช

พ.ศ.2358 พระยากลันตัน (หลง มหมัด) เกิดพิศุขใจกับพระยาตรังกานู จึงเข้ามาขอขึ้นกับเมืองสงขลาเหมือนเมืองตรังกานูบ้าง พระยาสงขลา (จ๋อง) ไม่ยอมรับพระยากลันตัน จึงเข้ามาร้องเรียนต่อเจ้าพระยานครฯ (น้อย) พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริว่า พรหมแดนเมืองตรังกานูและ กลันตันติดต่อกันอยู่ เมื่อเกิดวิวาทกันแล้วจะเข้ามาอยู่ในบังคับเมืองสงขลา ด้วยกัน ต่อไปถ้าพระยากลันตันทำความดีเกินหน้าเมืองตรังกานู พระยา ตรังกานูจะเกิดข้องใจกรุงเทพฯขึ้น จึงโปรดเกล้าฯให้ยกเมืองกลันตันขึ้นเป็น เมืองประเทศราชขึ้นตรงต่อกรุงเทพฯ แต่ให้อยู่ในบังคับเมืองนครฯ ตั้งแต่ นั้นมาเมืองนครศรีธรรมราชจึงได้กำกับเมืองไทรบุรีและเมืองกลันตัน

<sup>25</sup> สมเด็จพระอมรินทราบรมราชินี, อ้างแล้ว, หน้า 123.

<sup>26</sup> หนังสือจดหมายเหตุรัชกาลที่ 2, จ.ศ.1178, เลขที่ 10 เป็นกระดาษเปลว เขียนเส้นดินสอดำ ในหอพระสมุดแห่งชาติ.



## (2) การปราบปรามเมืองไทรบุรี พ.ศ.2364

ในปี พ.ศ.2356 เจ้าพระยาไทรบุรี (ปะแงรัน) เกิดแตกร้างขึ้นกับ พระยาภัยนุราช (ปัสณุ) ตำแหน่งรามูดา ซึ่งเป็นน้องชายต่างมารดา ฝ่ายสยามใกล้เคียงก็ไม่สำเร็จ จึงทรงโปรดฯ ย้ายพระยาภัยนุราชไปเป็นผู้ว่าราชการเมืองสตูล ซึ่งเป็นเมืองขึ้นของไทรบุรี และทรงตั้งตนกูอิรมิม น้องคนที่ 3 ขึ้นเป็นรามูดาเมืองไทรบุรี ชาวเมืองไทรบุรีพูดกันว่าเจ้าพระยานคร (น้อย) ไม่ถูกกับเจ้าพระยาไทรบุรี (ปะแงรัน) จึงแสล้งหาความผิดใส่ร้ายต่าง ๆ ทำให้เมืองไทรบุรีเดือดร้อน ซึ่งสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงวินิจฉัยว่า “ถ้าจะพิเคราะห์ดูความเห็นข้างเจ้าพระยานครฯ ก็ว่าเจ้าพระยาไทรบุรีไปคบหาฝรั่งอันเป็นข้อรังเกียจของเจ้าพระยานครฯ โดยธรรมดา”<sup>27</sup> ซึ่งข้อความนี้เป็นจริง เพราะปรากฏว่าเจ้าพระยาไทรบุรีได้ขอให้อังกฤษเจ้าเมืองปีนังมาเจรจากับสยาม เจ้าเมืองปีนังรายงานไปยังรัฐบาลอินเดีย ผู้สำเร็จราชการอังกฤษประจำอินเดียจึงได้ส่ง จอห์น ครอเฟ็ด (John Crawford) เป็นทูตมาเจรจาขอให้เมืองไทรบุรีพ้นจากอำนาจเมืองนครศรีธรรมราช สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงสันนิษฐานไว้ว่า “ตามข้อความที่ปรากฏดังกล่าวมาแล้วทำให้เห็นว่าในเวลานั้น พวกเมืองไทรบุรีเห็นจะแตกกันเป็น 2 พวกคือ พวกเจ้าพระยาไทรบุรี (ปะแงรัน) พวก 1 พวกพระยาภัยนุราช พวก 1 พวกพระยาภัยนุราชคงจะบนบอบฝากตัวกับเจ้าพระยานครศรีธรรมราช โดยเฉพาะเมื่อพระยาภัยนุราชได้มาเป็นผู้ว่าราชการเมืองสตูล ซึ่งเขตแดนติดต่อกับเมืองนครศรีธรรมราช พวกเมืองสตูลคงจะมาพึ่งบังคับบัญชาสนิทสนมข้างเมืองนครฯมากกว่าเมืองไทร”<sup>28</sup>

<sup>27</sup> สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ, อ้างแล้ว, หน้า 13-14.

<sup>28</sup> สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ, อ้างแล้ว, หน้า 317.

ด้วยเหตุดังกล่าวแล้ว ทำให้เจ้าพระยาไทรบุรี (ปะแงร์น) เริ่มเอาใจออกห่างจากสยามเป็นครั้งแรก โดยลอบส่งต้นไม้เงินต้นไม้ทองเครื่องราชบรรณาการไปถวายพระเจ้าอังวะจักกายแมง ครั้น พ.ศ.2363 พม่าเริ่มทำศึกกับสยาม และทราบว่าเขาพระยาไทรบุรีไม่ถูกกับเจ้าพระยานครฯ (น้อย) จึงส่งคนมาเกลี้ยกล่อมให้เจ้าพระยาไทรบุรียกทัพเมืองไทรบุรีตีขึ้นมาจากใต้ ในขณะที่ทัพพม่าซึ่งพม่าส่งคนไปชักชวนจะตีขึ้นทางตะวันออก พม่าตีทางตะวันตก เป็นศึก 3 ทางพร้อมกัน ฝ่ายสยามทราบข่าวศึกก็เตรียมทัพไปตั้งรับให้ทัพเมืองนครฯและสงขลาออกไปตั้งต่อเมืองที่เมืองสตูลเพื่อคุมเมืองไทรบุรี แต่พอเสียพม่าไปวิวาทกับอังกฤษเรื่องเมืองมณีปุระและเมืองจิตตะเกิง จึงมิได้ยกมาตามกำหนด

ครั้น พ.ศ.2364 น้องคนหนึ่งของเจ้าพระยาไทรบุรี (ปะแงร์น) เข้ามาฟ้องต่อเจ้าพระยานครฯ (น้อย) ว่าเจ้าพระยาไทรบุรีเอาใจออกห่างไปเข้ากับพม่า ทั้งพระยาหลวงยังจับเรื่องพม่าที่ถือหนังสือรับสั่งของพระเจ้าอังวะมาถึงเจ้าพระยาไทรบุรีชักชวนให้ยกกองทัพสมทบมาตีหัวเมืองสยามตอนใต้ จึงโปรดฯให้มีตราเรียกตัวเจ้าพระยาไทรบุรีเข้ามาแก้คดี แต่เจ้าพระยาไทรบุรีกลับแข็งเมืองไม่ส่งต้นไม้เงินต้นไม้ทองมาทูลเกล้าถวายตามกำหนด พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัยจึงโปรดฯให้เจ้าพระยานครฯ (น้อย) เป็นแม่ทัพใหญ่คุมทัพหัวเมืองทางใต้ไปตีเมืองไทรบุรี เจ้าพระยาไทรบุรีต่อสู้ไม่ได้ทิ้งเมืองไปอาศัยอังกฤษอยู่ที่เกาะปีนัง เจ้าพระยานครฯได้มีหนังสือไปขอตัวเจ้าพระยาไทรบุรีจากปีนัง พร้อมกับส่งเรือรบชนิดพาย 100 ลำไปคอยรับตัวที่หน้าเกาะปีนังทำให้ผู้คนที่นี่ตกใจ เจ้าเมืองปีนังปฏิเสธทั้งยังให้สยามถอนกองทัพเรือคืน สยามกลัวมีเรื่องกับอังกฤษจึงต้องถอนกำลังกลับ เจ้าพระยานครฯกวาดต้อนชาวเมืองไทรบุรีมาไว้ที่กรุงเทพฯบ้าง ที่เมืองนครฯบ้าง แล้วให้บุตรสองคน คือ พระภักดีบริรักษ์ (แสง) เป็นผู้รักษาเมือง ให้นายนุช

มหาดเล็กบุตรคนรองเป็นปลัด ครั้นต่อมาทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯตั้งพระภักดีบริรักษ์เป็นพระยาภักดีเบศร์ พระยาไทรบุรี และตั้งนายชุมมหาดเล็กเป็นพระเสนานุชิต ปลัดเมืองไทรบุรี ให้เมืองนครศรีธรรมราชมีอำนาจสิทธิขาดปกครองเมืองไทรบุรีตั้งแต่นั้นมา

การที่อังกฤษมิได้ให้ความช่วยเหลือไทรบุรีในระหว่างถูกรุกราน ทำให้เจ้าพระยาไทรบุรีรู้สึกผิดหวัง โดยถือว่าอังกฤษไม่รักษาคำพูด นอกจากนั้นชาวอังกฤษที่มาหากินอยู่ที่ดินแดนแหลมมลายูพากันเห็นใจในชะตากรรมของเจ้าพระยาไทรบุรี และประณามการกระทำของบริษัทอินเดียตะวันออก รวมทั้งเจ้าเมืองปิ่นซึ่งไม่พอใจในการกระทำของสยามและมีความเห็นเหมือนชาวอังกฤษส่วนใหญ่ จึงได้ทำหนังสือกระตุ้นไปยังรัฐบาลอังกฤษที่อินเดียให้กู้เกียรติยศและชื่อเสียงของชาวอังกฤษในรัฐมลายูคืน ด้วยการให้ความช่วยเหลือเจ้าพระยาไทรบุรีให้ได้กลับไปครองบ้านเมืองของตนตามเดิม<sup>29</sup>

กล่าวโดยสรุปว่า ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านั่น สยามมีเมืองขึ้นในแหลมมลายู 4 เมืองด้วยกัน คือ ไทรบุรี กลันตัน ตรังกานู และเประ ซึ่งไทรบุรีตีได้ใน พ.ศ.2352 และเประก็ส่งบรรณาการให้แก่สยามตั้งแต่นั้นมา หัวเมืองเหล่านี้มีข้อผูกพันที่จะต้องส่งเครื่องราชบรรณาการต้นไม้เงินทองมาทูลเกล้าฯถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่กรุงเทพฯ 3 ปีต่อครั้ง ส่งกำลังทหารและเสบียงสัมภาระมาช่วยในยามสงคราม เจ้าผู้ครองหรือสุลต่านจำต้องได้รับการแต่งตั้งหรือได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลสยาม และความสัมพันธ์กับต่างประเทศย่อมได้รับความยินยอมจากสยามเช่นกัน อย่างไรก็ตามความสัมพันธ์ระหว่างกรุงเทพฯกับหัวเมืองเหล่านี้ในทางปฏิบัติแตกต่างกันไป

<sup>29</sup> R.O. Winstedt, *A History of Malaya*, (London : Luzac & Co., 1935), p. 184.

รัฐที่อยู่ใกล้พระนครจะถูกควบคุมอย่างใกล้ชิดกว่ารัฐที่อยู่ห่างไกลออกไป นอกจากหัวเมืองทั้ง 7 แล้ว ไทรบุรีเป็นเพียงรัฐเดียวที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับสยามมากที่สุด ถลันตัน ตรังกานู มีความสัมพันธ์มาตามลำดับ ส่วนประะมีความสัมพันธ์กับสยามเป็นไปอย่างผิวเผินเท่านั้น หลักฐานความสัมพันธ์ระหว่างสยามกับประะแทบจะไม่ปรากฏ นอกเหนือไปจากการส่งเครื่องราชบรรณาการ ซึ่งก็ไม่มีกรยืนยันว่าประะส่งตามกำหนดเป็นประจำหรือไม่

## 2.2.5 การปกครองหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ของสยามในสมัย

### พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว

ตลอดรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว หัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้มีเหตุการณ์ยุ่งยากเกิดขึ้นเป็นระยะ ๆ เป็นเหตุให้รัชกาลที่ 3 ต้องทรงมีพระราชภารกิจในอันที่จะปราบปรามดูแลและจัดระเบียบการปกครองในหัวเมืองเหล่านั้นให้เรียบร้อยรัดกุมเสมอมา เริ่มด้วย

#### (1) การปราบกบฏพวกเจ้าพระยาไทรบุรี ครั้งที่ 1

พ.ศ.2373 คนกู๋ดินหลานเจ้าพระยาไทรบุรี (ปะแงรัน) ซึ่งได้หนีไปอยู่เกาะป็นังพร้อมเจ้าพระยาไทรบุรี ได้เที่ยวเกลี้ยกล่อมบรรดาแขกเมืองต่าง ๆ เข้าเป็นพรรคพวกแล้วยกเข้าตีไทรบุรีได้ เจ้าพระยานครฯต้องขอกำลังจากกรุงเทพฯไปช่วยรบ ทั้งออกคำสั่งให้พระสุรินทรซึ่งเป็นข้าหลวงฝ่ายกรมพระราชวังบวรฯอยู่ที่เมืองนครศรีธรรมราชเวลานั้น ไปเกณฑ์กองทัพเมืองสงขลาและหัวเมืองทั้ง 7 มาช่วย สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงสันนิษฐานสาเหตุที่ต้องใช้พระสุรินทรไปเกณฑ์ทัพครั้งนี้ว่า อาจเป็นเพราะเจ้าพระยานครฯเกรงจะบังคับบัญชาพระยาสงขลาไม่ได้เพราะเป็นอริกันอยู่

จึงต้องให้ข้าหลวงกรุงเทพฯออกหน้า พระยาสงขลากลับเห็นว่าเป็นความผิดของเจ้าพระยานครฯซึ่งจัดการปกครองเมืองไทรบุรีไม่ดี ทำให้เมืองสงขลาต้องรับผิดชอบในการที่จะต้องเกณฑ์พวกแขก 7 หัวเมืองไปรบกับพวกแขกไทรบุรี จึงเชิญให้พระสุรินทรลงไปเกณฑ์ทัพพวกแขก 7 หัวเมืองเอง ปรากฏว่าแขก 7 หัวเมืองขัดขืนก่อการกำเริบ พระยาสงขลา (เซ่ง) จึงมีใบบอกเข้ามากราบบังคมทูลกล่าวโทษพระสุรินทรว่าลงไปเกณฑ์เอาเงินทองทรัพย์สินสมบัติของพวกแขก พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าฯจึงโปรดฯให้กองทัพกรุงเทพฯยกไปปราบ เมื่อเจ้าพระยาครปราบเมืองไทรบุรีได้ กองทัพกรุงเทพฯจึงไปปราบกบฏ 7 หัวเมือง แต่เนื่องจากพวกเมืองกลันตัน ตังกรานู ยกกำลังขึ้นมาช่วยพวกกบฏ กองทัพกรุงเทพฯจึงต้องมีใบบอกมาขอกำลังจากกรุงเทพฯไปเพิ่ม เจ้าพระยาฯซึ่งจัดการปกครองภายในเมืองไทรบุรีจนสงบเรียบร้อยแล้ว ได้นำกำลังไปสมทบกับทัพจากกรุงเทพฯระลอกสองปราบกบฏ 7 หัวเมืองจนเป็นที่เรียบร้อยแล้ว สืบได้ความว่าทั้งพระยาตังกรานูและพระยากลันตันส่งกำลังมาช่วยพระยาปัตตานีก่อการกบฏ แม่ทัพนายกองสยามจึงเตรียมยกทัพไปปราบปรามเมืองทั้งสองจะได้เด็ดขาดไม่กล้าให้ความร่วมมือกับพวกกบฏอีก ครั้นพระยากลันตันทราบข่าวก็ยอมรับผิดจะส่งตัวพระยาปัตตานีซึ่งหนีไปอยู่ ณ เมืองกลันตันคืนให้แก่สยาม ทั้งจะขอเสียค่าไถ่เมืองเป็นเงิน 30,000 เหรียญ ค่าใช้จ่ายให้กองทัพสยาม 20,000 เหรียญ รวมเป็นเงิน 50,000 เหรียญ ฝ่ายสยามก็ยินยอมตามข้อตกลงนี้<sup>30</sup>

ส่วนพระยาตังกรานูมิได้มาอ่อนน้อม ฝ่ายสยามเห็นว่าถ้าจะยกไปตีเมืองตังกรานู ชาวพื้นเมืองก็จะอพยพเข้าไปในดินแดนที่อังกฤษปกครอง ถึงตีได้เมืองก็คงเป็นเมืองร้าง พวกเมืองตังกรานูในเวลานี้ก็แยกออกเป็น

<sup>30</sup> เงินที่ใช้ในเมืองเหล่านี้เป็นเงินเหรียญเม็กซิกัน, กรมการปกครอง, อ้างแล้ว, หน้า 66.

สองพวกอยู่แล้ว คือพวกพระยาตรังกานู (มังโซ) คนปัจจุบัน กับพวกของ  
 ตนกูมาซึ่งอพยพไปอยู่เมืองลิงา สยามจึงแต่งตั้งตนกูมาเป็นพระยา  
 ตรังกานูแทนพระยาตรังกานูคนเดิมซึ่งโปรดฯให้มีห้องตราสั่งถอด โดย  
 เจ้าเมืองตรังกานูและบรรดาเจ้าเมืองแขกที่เป็นกบฏไม่มีใครขัดขวาง ทำให้  
 ตนกูมาสามารถปกครองเมืองตรังกานูได้อย่างราบรื่น ส่วนพระยาตรังกานู  
 คนเก่าอพยพไปอาศัยอยู่เมืองกลันตันได้ 3 ปีก็ถึงแก่อนิจกรรมใน พ.ศ.2380

## (2) การปราบกบฏพวกเจ้าพระยาไทรบุรี ครั้งที่ 2

ใน พ.ศ.2381 เมืองไทรบุรีเกิดความวุ่นวายอีกครั้งหนึ่ง เพราะเป็น  
 ช่วงระยะเวลาที่ข้าราชการแถบเมืองปักษ์ใต้ เช่น เจ้าพระยานคร พระยา  
 สงขลา พวกกันเข้ามากรุงเทพฯ เพื่อช่วยงานพระเมรุพระราชชนนีพันปีหลวง  
 กรมสมเด็จพระศรีสุลาลัย ดนกุมหะมัดสหัส ดนกูอับลละและหวันมาลี  
 ซึ่งเป็นหลานเจ้าพระยาไทรบุรี (ปะแงรัน) และเป็นโจรสลัดอยู่ในท้องทะเล  
 ตะวันตก ยกกำลังมาตีเอาเมืองไทรบุรีได้ ทั้งยังตีได้เมืองตรังซึ่งเป็นเมืองขึ้น  
 ของเมืองนครอีกเมืองหนึ่ง กำลังจะยกกำลังเข้าตีเมืองสงขลา ทั้งยังส่งคนเข้า  
 ไปเกลี้ยกล่อมบริเวณ 7 หัวเมืองให้ก่อการกำเริบขึ้นอย่างคราวก่อน พระบาท  
 สมเด็จพระนั่งเกล้าฯโปรดฯให้ผู้ว่าราชการหัวเมืองปักษ์ใต้รีบกลับออกไปรักษา  
 บ้านเมือง ทั้งให้จัดกองทัพใหญ่จากกรุงเทพฯออกไปช่วยด้วย กองทัพสยามตี  
 เมืองไทรบุรีคืนได้ในปลาย พ.ศ.2381

ในต้น พ.ศ.2382 เจ้าพระยานคร (น้อย) ถึงแก่อนิจกรรม เจ้าพระยา  
 ยมราชกับพระยาศรีพิพัฒน์ปรึกษากันเห็นว่าเมืองไทรบุรีไกลจากพระนครมาก  
 พลเมืองนั้นแม้ชั้นเดิมจะเป็นคนสยาม แต่มาเวลานี้ก็ปะปนกับชาวมลายูและ  
 พุศภาษามลายูเป็นพื้น ทั้งยังนับถือศาสนาอิสลาม อีกทั้งนิสัยของชาวมลายู  
 ไม่ชอบให้ชาวต่างชาติเข้ามาปกครองอยู่แล้ว ถ้าจะให้พระยาภัยภูเบศร์และ

พระยาเสนาภูษิตซึ่งเป็นคนสยามอยู่รักษาเมืองไทรบุรี ก็ต้องสู้รบกับลูกหลานเจ้าพระยาไทรบุรี (ปะแงรัน) อีก จึงเห็นสมควรว่าควรจะแบ่งเมืองไทรบุรีออกเป็น *มูเกม* (อำเภอในปัจจุบัน) เหมือนแบ่งเมืองปัตตานีและตั้งญาติวงศ์เจ้าพระยาไทรบุรีที่มีผู้คนนับถือเป็นเจ้าเมือง แล้วมีหนังสือกราบบังคมทูลเข้ามา พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าฯ ทรงเห็นชอบด้วยกับความคิดที่จะแยกออกเป็น *มูเกม* แต่ทรงตักเตือนให้ข้าราชการสยามที่ปักภัยได้ให้ระมัดระวังอย่าปล่อยให้พวกเมืองไทรบุรีก่อการกำเริบขึ้นอีก เพราะเมืองไทรบุรีมีเขตแดนติดกับดินแดนที่อังกฤษปกครองอยู่ อังกฤษจะเข้าแทรกแซงได้โดยง่าย ดังนั้นใน พ.ศ.2382 จึงโปรดให้แยกเมืองไทรบุรีออกเป็น 12 มูเกม แบ่งเป็น 4 เมือง คือ เมืองไทรบุรี เมืองปลิส เมืองกะบังปาสุ และเมืองสตูล ตั้งพวกแขกผู้ที่ราษฎรนับถือเป็นผู้ว่าราชการเมือง ต่างก็ปกครองเป็นอิสระแก่กันแต่อยู่ได้บังคับบัญชาของเมืองนครศรีธรรมราชทั้ง 4 เมือง

ครั้นถึง พ.ศ.2384 เจ้าพระยาไทรบุรี (ปะแงรัน) ซึ่งอยู่ ณ เมืองมะละกา ให้นำบุตรถือหนังสือเข้ามายังกรุงเทพฯ กราบบังคมทูลขอพระราชทานอภัยโทษที่ได้กระทำความผิดมาแต่ก่อน จะขอเป็นข้าทูลละอองธุลีพระบาทรับราชการสนองพระเดชพระคุณต่อไป ทั้งนี้เพราะเจ้าพระยาไทรบุรีทราบข่าวเจ้าพระยานครฯ (น้อย) ถึงแก่อนิจกรรม เป็นการสิ้นอุปสรรคสำคัญที่จะกลับมาเมืองไทรบุรี พร้อมกันนี้ได้มีจดหมายจากเจ้าเมืองสิงคโปร์ซึ่งขออภัยให้สยามยกโทษให้เจ้าพระยาไทรบุรีให้ได้มาปกครองบ้านเมืองตามเดิมกำกับเข้ามาด้วย ตอนท้ายจดหมายของเจ้าเมืองสิงคโปร์มีทำนองขู่เชิญสยามโดยกล่าวว่า หากไม่ยอมตามคำขออภัยของอังกฤษแล้ว ถ้าเกิดกบฏในเมืองไทรบุรีอีก อังกฤษจะไม่ให้ความช่วยเหลือในการปราบปรามแก่สยาม เช่นในการปราบกบฏไทรบุรีสองครั้งที่แล้ว อังกฤษได้ช่วยส่งเรือรบมาปิดล้อมบริเวณปากน้ำเมืองไทรบุรี เพื่อป้องกันมิให้พรรคพวกเจ้าพระยาไทรบุรีได้รับความช่วยเหลือ

จากที่อื่นได้<sup>31</sup>

สยามพิจารณาเห็นว่า เจ้าพระยาไทรบุรี (ปะแงร์น) ชราภาพแล้วคงไม่ก่อความยุ่งยากขึ้นอีก ประกอบด้วยในเวลานั้นเมืองไทรบุรีก็ถูกตัดทอนกำลังลงสะดวกแก่การดูแลปกครอง อีกทั้งสยามเองก็เพื่อหน่วยต่อภารกิจที่ต้องคอยปราบปรามพวกกบฏเมืองไทรบุรี พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าฯ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ยกโทษาพระราชทานแก่เจ้าพระยาไทรบุรี (ปะแงร์น) และโปรดฯ ให้เจ้าพระยาไทรบุรีปกครองเมืองไทรบุรีตามเขตแดนที่กำหนดใหม่ และทรงย้ายเจ้าเมืองไทรบุรีมาเป็นผู้ว่าราชการเมืองกะบังปาสุที่ว่างลง เจ้าพระยาไทรบุรีก็ตั้งใจปฏิบัติราชการสนองพระเดชพระคุณจนถึงแก่อนิจกรรมใน พ.ศ.2391

### (3) สยามจัดการเรื่องเมืองกลันตัน ครั้งที่ 1

นอกจากเมืองไทรบุรีซึ่งมักจะก่อความวุ่นวายให้สยามเข้าไปจัดการปกครองแล้ว เมืองกลันตันเป็นเมืองที่ใกล้ชิดสนิทสนมกับสยามรองลงไป ด้วยมีเรื่องให้สยามเข้าไปเกี่ยวข้องด้วยตลอดเวลาเนื่องจากความไม่ปรองดองในหมู่ญาติพี่น้อง กล่าวคือ พระยากลันตันไม่มีบุตร แต่มีน้องชายชื่อพระยาบาโงย และหลานอีก 4 คน พระยากลันตันตั้งใจจะให้ดูวันสะนิ (ปากแดง) หลานคนหนึ่งสืบสกุล เพราะเป็นที่รักใคร่ไว้วางใจทั้งมีสติปัญญาดีกว่าคนอื่น ๆ เมื่อพระยากลันตันถึงแก่อนิจกรรม พวกญาติวงศ์ต่างแย่งกันเป็นเจ้าเมือง เจ้าพระยานคร (น้อย) ส่งบุตรคนที่ 2 ไปใกล้เกลี้ยให้พร้อมใจกันเลือกดูวันสะนิเป็นพระยากลันตัน พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าฯ ทรงพระกรุณา

<sup>31</sup> L.A.Mills, "British Malaya 1824-1867," JMBRAS III (November, 1925), p. 63.



โปรดเกล้าตั้งคุณสนิเป็นเจ้าเมืองกลันตัน พระราชทานเกียรติยศให้ญาติผู้ใหญ่ของพระยากลันตันเป็นตงกูทุกคน ส่วนพระยาบาโงยกับตงกูปะสา มีความผิดครั้งมาช่วยพระยาปัตตานีก่อการกบฏ เดิมพระราชดำริจะยึดเอาไว้ แต่เจ้าพระยานครขอรับตัวออกไป เพราะเชื่อว่าพี่น้องปรองดองกันหมดแล้ว เมื่อพระยาบาโงยไปถึงเมืองนครศรีธรรมราชแล้ว หนีออกไปอยู่เมืองปะหัง นอกพระราชอาณาเขต ส่วนตงกูปะสากลับไปอยู่เมืองกลันตัน

#### (4) สยามจัดการเรื่องเมืองกลันตัน ครั้งที่ 2

ต่อมาตงกูปะสาเกิดวิวาทขึ้นกับพระยากลันตันด้วยเรื่องทรัพย์สมบัติ และบ่าวไพร่ ทั้งน้อยใหญ่ที่พระยากลันตันไม่ได้ช่วยทูลขอให้มีตำแหน่งราชการ จึงไปชักชวนพระยาบาโงยกับเจ้าเมืองปะหังให้ตั้งป้อมสู้กับพระยากลันตัน

ขณะนั้นพระยาพิพัฒน์รัตนราชโกษาเป็นแม่ทัพออกไปปราบกบฏเมืองไทรบุรีและตั้งทัพอยู่ที่เมืองสงขลา เมื่อทราบเรื่องวิวาทดังกล่าวจึงให้หลวงสรรพเสนีคุมคน 80 คนไปห้ามปรามการวิวาท ให้พระยาเพชรบุรีคุมคน 1,000 คนไปตั้งมั่นที่เมืองสาบุนรี แล้วมีตราให้พระยาบาโงย พระยากลันตัน และตงกูปะสามายังเมืองสงขลา แต่สามคนบิดพลิ้ว พระยาพิพัฒน์ฯ จึงให้คุมพลลงเรือรบไปทอดสมอหน้าเมืองกลันตัน พระยาบาโงยตกใจอพยพครอบครัวไปอยู่เมืองตรังگانู สยามบังคับให้พระยากลันตันและตงกูปะสาเลิกเตรียมการรบพุ่งกันและจัดการว่ากล่าวไกล่เกลี่ยจนสองฝ่ายยอมคืนดีกัน

#### (5) สยามจัดการเรื่องเมืองกลันตัน ครั้งที่ 3

ในเดือนกันยายน พ.ศ.2382 พระยาจางวางกับรายามุดากลันตันขัดขึ้นอำนาจของพระยากลันตัน เรื่องราวลุกลามถึงเตรียมขุดสนามเพลาะจะรบกัน เมื่อทราบมาถึงกรุงเทพฯ จึงโปรดฯ ให้พระยานคร (น้อยกลาง) แต่งกรรมการ

ไปตกเดือน เหตุการณ์ก็สงบไป ครั้น พ.ศ.2384 ดนกุปะสาเข้ามาร้องทุกข์ที่กรุงเทพาว่าพระยาจางวางกับรายามุดาได้ริบเอาเรือกสวนไร่นาเป็นของตนไป พระยากันตันก็มีใบบอกกล่าวโทษดนกุปะสาเข้ามาว่า ไปชักชวนพระยาบาโงยกับพวกเมืองตรังกานู เมืองสิงา ให้มารบกับพระยากันตันอีก พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริจะแยกตัวญาติพี่น้องพระยากันตันมิให้อยู่ใกล้กันเพราะเกรงจะวิวาทกันอีก ประจวบกับตำแหน่งผู้ว่าราชการเมืองปัตตานีว่างลง ทรงโปรดฯย้ายพระยาหนองจิกไปเป็นเจ้าเมืองปัตตานีโปรดเกล้าฯให้ถามดนกุปะสาว่าเต็มใจไปเป็นผู้ว่าราชการเมืองหนองจิกหรือไม่ ดนกุปะสาก็ตกลง ทรงโปรดฯให้พระยาทำยน้ำลงไปเมืองกันตันกับดนกุปะสาเพื่อดูแลให้ไปว่าราชการเมืองหนองจิกให้เรียบร้อย

เมื่อไปถึงเมืองกันตัน ดนกุปะสาขอหนังสือพระยาทำยน้ำไปเกลี้ยกล่อมพระยาบาโงยและดนกุหลงอาหมัดจากตรังกานู ต่อมาดนกุปะสาดิดสินบนพระยาทำยน้ำ 10,000 เหรียญ ให้ช่วยให้ตนได้เป็นพระยากันตัน พระยาทำยน้ำส่งร่างหนังสือของดนกุปะสาเข้ามาถวายให้ทอดพระเนตร พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าฯทรงขัดเคืองที่พวกกันตันไม่สามัคคีกัน โปรดฯให้ยกทัพไปจากเมืองนครและเมืองสงขลา บังคับให้ดนกุปะสา พระยาบาโงยและดนกุหลงอาหมัด ไปอยู่เมืองหนองจิก ส่วนพระยาจางวางกับรายามุดาตั้งใจจะเอามาไว้กรุงเทพฯ แต่พระยากันตันขอตัวรายามุดาไว้ จึงพาพระยาจางวางมากรุงเทพฯเพียงคนเดียว โปรดเกล้าฯให้เอาตัวไว้ที่เมืองนครศรีธรรมราช

ดนกุปะสาไปว่าราชการเมืองหนองจิกได้เพียง 3 ปี ระหว่างนั้นพระยาบาโงยกับดนกุหลงอาหมัดถึงแก่กรรมลง ครั้น พ.ศ.2388 พระยาปัตตานีถึงแก่กรรมอีกคนหนึ่ง ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯตั้งดนกุปะสาเป็นพระยาปัตตานีสำหรับเมืองกันตัน เมื่อแยกดนกุปะสาจากพระยาจางวางมาแล้ว เหตุการณ์

ก็สงบเรียบร้อยมาตลอด

ใน พ.ศ.2387 ถึงกำหนดที่ประเทศราชต้องส่งต้นไม้เงินทองตามธรรมเนียม แต่ปรากฏว่าเมืองสตูลไม่ยอมส่ง พระยาสงขลา (เถียน ส้าง) ซึ่งเป็นผู้ปกครองให้ตงกุเตหวานำต้นไม้เงินทองส่งมาแทน จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯแต่งตั้งตงกุเตหวานเป็นพระยาสตูล ในปีเดียวกันนั้นพระยาสตูลกับพระยาปλισวิวาทกันเรื่องพรมแดน ทรงโปรดฯให้เจ้าเมืองนครและเจ้าเมืองสงขลาออกไปชำระคดี พระยาสงขลาจึงมีใบบอกมากราบทูลขอยกเมืองสตูลให้ขึ้นกับเมืองนครศรีธรรมราช เนื่องจากเมืองสงขลามีภาระต้องรับผิดชอบบังคับบัญชาบริเวณ 7 หัวเมืองเต็มกำลังแล้วจึงโปรดเกล้าฯให้เมืองสตูลขึ้นกับเมืองนครศรีธรรมราชตั้งแต่นั้นมา

#### (6) การแต่งตั้งผู้ว่าราชการเมืองและการควบคุมหัวเมืองทั้ง 7

ในการเลือกสรรบุคคลให้ดำรงตำแหน่งเจ้าเมืองหัวเมืองได้ทั้ง 7 นั้น รัฐบาลที่กรุงเทพฯเป็นผู้ตัดสินใจ พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงแสดงให้เห็นว่าตำแหน่งเจ้าเมืองไม่ได้เป็นตำแหน่งสืบตระกูล สามารถมีการสับเปลี่ยนโยกย้ายและถอดถอน ถ้าบังเอิญคนในตระกูลเดียวกันได้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการเมืองเดียวกันสืบต่อมา เช่น ตระกูลพระยาปัตตานี (ขวัญชัย) ได้ครองเมืองยะหริ่งมาแทบจะโดยตลอด ก็ไม่มีกฎเกณฑ์กำหนดว่าลูกหรือน้องจะได้ขึ้นเป็นผู้ว่าราชการเมืองต่อไปหรือก่อนกัน ทั้งนี้สุดแล้วแต่ รัฐบาลที่กรุงเทพฯจะเห็นชอบแต่งตั้งผู้ใด โดยทั่วไปเจ้าเมืองสงขลาซึ่งมีหน้าที่ดูแลกำกับหัวเมืองทั้ง 7 จะเป็นผู้เสนอชื่อบุคคลที่เห็นว่าสมควรเพื่อขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่กรุงเทพฯ แต่ในทางปฏิบัติการขอพระราชทานตราตั้งตำแหน่งผู้ว่าราชการเมืองเหล่านี้จะเป็นการกราบบังคมทูลให้ทรงทราบการแต่งตั้งที่ทางสงขลาได้จัดการไปแล้ว

โดยมีพระยาปัตตานีร่วมในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมกับตำแหน่งเจ้าเมือง การแต่งตั้งผู้ว่าราชการเมืองคนใหม่แทนคนเก่าซึ่งถึงแก่อสัญกรรมลงอยู่ในดุลยพินิจของพระยาสงขลา และทางสงขลามีหน้าที่นำตัวผู้ว่าราชการเมืองคนใหม่ขึ้นมายังกรุงเทพฯ เพื่อถวายความจงรักภักดีและรับพระราชทานตราตั้งจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวด้วยตนเอง อำนาจของพระยาสงขลา ยังครอบคลุมไปถึงการถอดถอนผู้ว่าราชการเมืองที่ประพฤติตนไม่เหมาะสมกับหน้าที่ เช่น พระยาสงขลา (เถียนจ้อง) ถอดพระยาเยลา (เมือง) ออกจากตำแหน่งเพราะ “ไม่ได้ราชการ” เป็นต้น นอกจากนี้ สงขลายังมีหน้าที่ควบคุมการส่งเครื่องราชบรรณาการของหัวเมืองทั้ง 7 มายังกรุงเทพฯ ให้ครบถ้วนตามจำนวนและตรงตามกำหนดเวลาอีกด้วย

กล่าวได้ว่าสยามมีนโยบายที่จะควบคุมเมืองปัตตานีเดิม หรือหัวเมืองทั้ง 7 ให้อยู่ในอำนาจโดยกวัดจันกว่าหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้อื่น รัฐบาลกรุงเทพฯ ได้นำเอานโยบายตัดกำลังเมืองใหญ่โดยแบ่งออกเป็นเมืองเล็ก ๆ<sup>32</sup> มาใช้ ซึ่งนับว่าเป็นครั้งแรกที่สยามใช้นโยบายนี้กับหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ นอกจากนี้รัฐบาลที่กรุงเทพฯ ยังเป็นผู้เลือกสรรแต่งตั้งและถอดถอนบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งเจ้าเมืองทั้ง 7 เอง โดยกำหนดให้เจ้าเมืองเหล่านั้นต้องมารับพระราชทานตราตั้งจากพระมหากษัตริย์สยาม ณ กรุงเทพฯ ด้วยตนเองเพื่อแสดงความจงรักภักดี ในขณะที่ผู้ว่าราชการเมืองประเทศราชฝ่ายใต้อื่น ๆ เพียงแต่ส่งผู้แทนเข้ามาเท่านั้น

---

<sup>32</sup> นโยบายตัดกำลังเมืองขึ้นโดยแบ่งออกเป็นเมืองเล็ก ๆ ดังที่ใช้กับปัตตานีนี้ ภายหลังได้นำไปใช้กับเมืองไทรบุรี เมื่อไทรบุรีเป็นกบฏใน พ.ศ.2381 ทรงโปรดให้แบ่งไทรบุรีออกเป็น 4 เมืองด้วยกัน คือ ไทรบุรี กะบังป่าสุ ปลิศและสศุล แต่ละเมืองไม่ขึ้นต่อกัน จดหมายเหตุหลวงอุดมสมบัติ, อ้างแล้ว, หน้า 33-34, 337.

ความสนใจของสยามต่อหัวเมืองทั้ง 7 เริ่มเห็นได้ชัดในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ทั้งนี้เพราะสาเหตุหลายประการ คือ ความไม่สงบในหัวเมืองเหล่านี้ที่มีต่อเนื่องมาโดยตลอดในประวัติศาสตร์ ซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของพระราชอาณาเขต อีกทั้งความไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองในหัวเมืองทั้ง 7 ซึ่งมีจุดอ่อนที่จะผันแปรไปตามเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้เมืองอื่นได้โดยง่าย เช่นเมื่อเกิดกบฏไทรบุรีใน พ.ศ.2373 หัวเมืองทั้ง 7 ได้พลอยก่อการกบฏตามไปด้วย ประการสุดท้ายเป็นปฏิกริยาอันสืบมาจากความขัดแย้งระหว่างสยามกับอังกฤษที่เกี่ยวกับดินแดนในแหลมมลายู ซึ่งเริ่มตั้งแต่ปลายรัชกาลพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย ที่หัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ของสยามเริ่มเกี่ยวข้องกับอังกฤษโดยมีไทรบุรีเป็นสื่อ ทำให้ความสนใจและพฤติกรรมของข้าราชการอังกฤษในแหลมมลายูที่มีต่อหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ของสยามในสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นเหตุให้สยามต้องสูญเสียอำนาจปกครองเหนือประเทไป ส่งผลให้รัฐบาลสยามเริ่มรู้สึกถึงการปกครองอันหละหลวมเหนือหัวเมืองนี้ เมื่อพิจารณาถึงความวุ่นวายทางการปกครองในหัวเมืองเหล่านี้โดยเฉพาะหัวเมืองทั้ง 7 ที่มีมาโดยตลอดแล้ว เห็นได้ว่าการฟื้นฟูอำนาจของสยามเหนือหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้จะทำได้ยาก ถ้าสยามไม่อาจระงับการปกครองหัวเมืองทั้ง 7 ซึ่งเป็นหัวเมืองประเทศราชชั้นในและเป็นหัวหาดในการขยายอิทธิพลไปยังหัวเมืองประเทศสมลายูที่อยู่ได้ลงไปไว้ในอำนาจให้ได้เสียก่อน

ด้วยเหตุนี้ นอกเหนือไปจากการให้นโยบายปราบปรามและเปลี่ยนตัวเจ้าเมืองในหัวเมืองทั้ง 7 ภายหลังกการกบฏต่าง ๆ แล้ว รัฐบาลสยามในขณะนั้นจึงใช้นโยบายในการผสมกลมกลืนทางเชื้อชาติและวัฒนธรรม โดยการอพยพคนสยามในกรุงเทพฯ เข้าไปตั้งถิ่นฐานในดินแดนนั้นแทนที่ชาวมลายูซึ่งถูก

กวาดต้อนขึ้นมายู่ทางภาคกลางของประเทศ<sup>33</sup> ในปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว คนสยามจึงกลายเป็นราษฎรกลุ่มใหญ่ในดินแดนนั้น นโยบายการปกครองหัวเมืองทั้ง 7 ในรัชกาลที่ 3 นับได้ว่าประสบความสำเร็จไม่น้อย การปกครองหัวเมืองทั้ง 7 ในระยะต่อมาเป็นไปได้โดยสงบเรียบร้อย เมื่อเกิดความวุ่นวายในไทรบุรีใน พ.ศ.2381 และพวกกบฏได้ชักชวนหัวเมืองทั้ง 7 เข้าร่วมด้วยนั้น เจ้าเมืองปัตตานี ยะหริ่ง และสายบุรีนอกจากจะไม่ได้ส่งกำลังไปสนับสนุนด้วยแล้ว ยังส่งกำลังไปช่วยเมืองสงขลาปราบปรามพวกกบฏอีกด้วย พื้นฐานทางการเมืองและการขยายตัวทางสังคมสยามดังกล่าว ช่วยให้รัฐบาลสยามที่กรุงเทพฯสามารถปกครองหัวเมืองทั้ง 7 ได้อย่างใกล้ชิดขึ้นและสามารถควบคุมความสงบเรียบร้อยในหัวเมืองเหล่านี้ได้ตลอดมาจนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

กล่าวโดยสรุป ตลอดรัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ก่อความยุ่งยากอยู่เนือง ๆ โดยเฉพาะเมืองไทรบุรีและหัวเมืองทั้ง 7 พระองค์ทรงมีพระราชภารกิจในอันที่จะปราบปรามดูแลและจัดระเบียบการปกครองหัวเมืองเหล่านั้นตลอดมาเป็นเวลาถึง 20 ปี ส่วนเมืองกลันตันมีความสนิทสนมกับสยามมากเพราะอยู่ใกล้กรุงเทพฯเข้ามาทั้งมักมีเรื่องวุ่นวายให้สยามต้องเข้าไปแก้ไขอยู่เสมอ มีเพียงเมืองตรังกานูเป็นเมืองขึ้นเมืองเดียวที่ไม่ใครจะได้ติดต่อเกี่ยวข้องกับสยามมากนัก เพราะอยู่ห่างไกลและไม่มีความวุ่นวายภายใน จึงเป็นอิสระในการปกครองตนเองและมีฐานะเกือบเหมือนรัฐเอกราชรัฐหนึ่ง สรุปได้ว่า อำนาจของสยามเหนือหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ในรัชสมัยรัชกาลที่ 3 เข้มแข็งกว่าก่อนเป็นอันมาก

<sup>33</sup> เฉพาะในหัวเมืองทั้ง 7 ปรากฏหลักฐานว่า ภายหลังกบฏปี พ.ศ.2373 ได้มีการอพยพประชาชนจากหัวเมืองทั้ง 7 เป็นจำนวนถึง 4,000 คน ดู Anker Rentse, "History of Kelantan I," JMBRAS XII (August, 1934), p. 59.

## 2.2.6 การปกครองหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ในรัชสมัย พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ถึงแม้ว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะทรงมีพระราชภารกิจในด้าน การปกครองและการติดต่อกับต่างประเทศ แต่ก็ทรงเอาพระทัยใส่ต่อหัวเมือง ประเทศราชทั้งฝ่ายเหนือและฝ่ายใต้ให้ได้รับความร่มเย็นเป็นสุขโดยทั่วถึง สำหรับหัวเมืองฝ่ายใต้นั้น พ.ศ.2398 เจ้าเมืองไทรบุรีถึงแก่อนิจกรรม โปรดเกล้าฯให้ตั้งคนกุมหมัดบุตรคนโตเป็นพระยาไทรบุรีสืบต่อไป ให้มีนามตาม ตำแหน่งว่า “พระยาฤทธิสงครามภักดี ศรีสุลต่านมหมัด รัตนราชมุรินทร์ สุรินทรวีวังฟ้า พระยาไทรบุรี”<sup>34</sup>

ครั้นถึง พ.ศ.2402 เจ้าเมืองกะบังป่าสุถึงแก่อนิจกรรม พระยาไทรบุรี เข้ามาเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาท ณ กรุงเทพฯ กราบบังคมทูลพระกรุณา ขอเมืองกะบังป่าสุให้รวมเข้ากับเมืองไทรบุรีตามเดิม โปรดเกล้าฯให้ยกเมือง กะบังป่าสุเข้าเป็นส่วนหนึ่งของเมืองไทรบุรีตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา ด้วยเหตุนี้จึง คงเหลือเมืองที่มีผู้ว่าราชการเพียง 3 เมือง คือ เมืองไทรบุรี เมืองปติสและ เมืองสตูล

พระยาไทรบุรี (มหมัด) ผู้นี้เป็นผู้คุ้นเคยกับพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้า เจ้าอยู่หัวเสมือนเป็นผู้ว่าราชการหัวเมืองไทยคนหนึ่ง เดินทางไปมาระหว่าง กรุงเทพฯ-ไทรบุรีอยู่เสมอ และโปรดเกล้าฯให้พระยาไทรบุรีเข้าเฝ้าทูลละออง พระบาทเหมือนขุนนางไทยทุกครั้ง ใน พ.ศ.2402 พระบาทสมเด็จพระ จอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสด็จพระราชดำเนินด้วยกระบวนเรือพระที่นั่งกลไฟ ทอดพระเนตรหัวเมืองปักษ์ใต้ชายทะเลไปจนถึงเมืองปัตตานี พระยาตรังกานู และพระยาภักดีได้เข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทถวายสิ่งของตามธรรมเนียม

<sup>34</sup> จดหมายเหตุรัชกาลที่ 4 เรื่องแต่งตั้งขุนนางทางภาคใต้, ค.ศ.1217 (พ.ศ.2398) เล่มที่ 130 ในพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ.

นับเป็นพระมหากษัตริย์ไทยพระองค์แรกนับตั้งแต่กรุงศรีอยุธยาสืบมาที่เสด็จ  
ประพาสหัวเมืองปักษ์ใต้จนถึงเขตแดนมลายู<sup>35</sup>

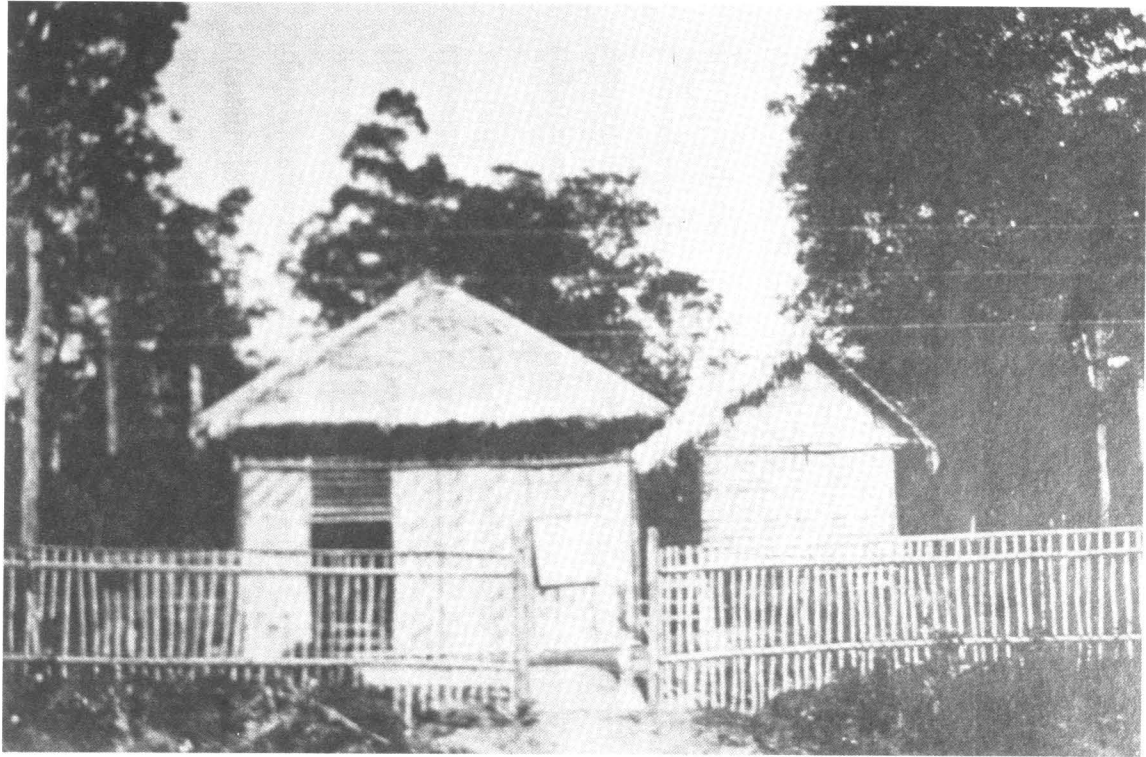
นอกจากนี้พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเอาพระทัยใส่  
ทำนุบำรุงหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ให้เจริญก้าวหน้า ดังเช่นใน พ.ศ.2405  
ทรงพระราชดำริกับคณะเสนาบดีว่า ควรทำทางหลวงจากเมืองสงขลาไปเมือง  
ไทรบุรีเพื่อให้ประชาชนไปมาค้าขายได้สะดวกยิ่งขึ้น รวมทั้งความรวดเร็ว  
ในการติดต่อราชการ จึงโปรดเกล้าฯให้ขอแรงชาวเมืองไทรบุรี เมืองปليس  
เมืองสตูล ช่วยกันทำถนนตั้งแต่เมืองไทรบุรีมาถึงพรมแดนเมืองสงขลา  
พระราชทานเงินอากรรังนกเมืองสตูลให้แก่พระยาไทรบุรีใช้สอยในการทำทาง  
3 ปี เป็นเงิน 15,000 เหรียญ ฝ่ายเมืองสงขลาขอแรงพลเมืองหัวเมืองทั้ง 7  
ซึ่งสงขลากำกับราชการอยู่ ให้ช่วยกันทำถนนตั้งแต่เมืองสงขลาไปถึงพรมแดน  
เมืองไทรบุรีบรรจบกันที่สะพานข้ามคลองทั้งสองฝ่าย โปรดฯให้ยกส่วยเมือง  
สงขลาตั้งแต่นั้นไป 3 ปี<sup>36</sup>

กล่าวโดยสรุป ความสัมพันธ์ระหว่างสยามกับหัวเมืองประเทศราช  
ทั้งสองนับว่าราบรื่นในระดับดีกว่าสมัยอยุธยาจนถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระ  
จอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แม้ไทยจะทำสัญญาบารุงกับอังกฤษใน พ.ศ.2398  
(ค.ศ.1855) แล้วก็ตาม ปัญหาความยุ่งยากจากการแทรกแซงของอังกฤษใน  
ดินแดนหัวเมืองประเทศราชทั้งสองของสยามจะเห็นชัดในบทต่อไป เมื่อกล่าว  
อย่างละเอียดถึงการขยายอิทธิพลของอังกฤษในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือ  
และฝ่ายใต้ของสยาม

<sup>35</sup> สมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาวชิรญาณวโรรส, เรื่องเสด็จประพาสแหลมมลายูเมื่อ  
รัตนโกสินทร์ ศก 108, 109, 117, 120, รวม 4 คราว, (พระนคร:โรงพิมพ์ไทย, 2468) ตอนคำนำ,  
หน้า 1.

<sup>36</sup> วัช รัตนากิชาติ, ประวัติศาสตร์สี่จังหวัดภาคใต้, (ยะลา : โรงพิมพ์คุรุสมันการ,  
2505), หน้า 77.





บ้านพักพนักงานด่านเขตเมืองไทรบุรี พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯทรงเป็นพระมหากษัตริย์พระองค์แรกของสยาม  
ที่เสด็จประพาสหัวเมืองประเทศราชมลายู

(ภาพจาก จดหมายเหตุพระราชกิจรายวันในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พุทธศักราช 2433, ฉบับพิมพ์ 2514)

## บทที่ 3

### การขยายอิทธิพลของอังกฤษ

### ในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือและฝ่ายใต้

#### 3.1 การขยายอิทธิพลของอังกฤษในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้

##### 3.1.1 การขยายอำนาจของอังกฤษมาจากแหลมมลายู

แหลมมลายูนั้น อังกฤษได้รู้จักเป็นครั้งแรกเมื่อฟรานซิส เดรก (Francis Drake) ได้เดินทางผ่านช่องแคบมะละกาเมื่อครั้งเดินทางรอบโลกใน พ.ศ.2122 (ค.ศ.1579) ครั้นถึงเดือนมกราคม พ.ศ.2131 (ค.ศ.1588) ราล์ฟ พิตช์ (Ralph Pitch) เดินทางจากเมืองหงสาวดีมาถึงเมืองมะละกา ในปีเดียวกันนี้ โทมัส คาเวนดิช (Thomas Cavendish) เดินทางไปถึงฟิลิปปินส์และผ่านชาว ดอนซากลับ ในวันที่ 10 เมษายน พ.ศ.2134 เจมส์ แลงคาสเตอร์ (James Lancaster) เดินทางด้วยขบวนเรือ 3 ลำ ออกจากเมืองท่าพลีมัธ (Plymouth) มาทางตะวันออก ปรากฏว่ามีแต่เรือชื่อ เอ็ดเวิร์ด โมนาเวนเจอร์ (Edward Bonaventure) ซึ่งแลงคาสเตอร์คุมมาเท่านั้นที่ไปถึงเกาะปีนังเมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ.2135 (ค.ศ.1592) ครั้นบริษัทอินเดียตะวันออกตั้งขึ้นแล้ว แลงคาสเตอร์ ก็ได้รับเลือกเป็นผู้นำขบวนเรือครั้งแรกพร้อมกับ เดวิส นักเดินเรือ (Davies the Navigator) และมาทอดสมอที่ท่าเมืองอัครแจ (Achin) ได้ทำสนธิสัญญาการค้ากับเจ้าผู้ครองในปีนั้น

### (1) เจ้าพระยาไทรบุรีเจรจาให้อังกฤษเช่าเกาะปีนัง

การที่อังกฤษเข้ามามีอาณาเขตในแหลมมลายูนั้น เริ่มต้นด้วยเกาะปีนัง เป็นแห่งแรก การขยายอำนาจของอังกฤษในดินแดนแถบมลายูเป็นไปอย่าง สะดวกและรวดเร็ว โดยมีปัจจัยที่ส่งเสริม 3 ประการ คือ

- ความดีนรของเจ้าพระยาไทรบุรีซึ่งเป็นเจ้าของเกาะปีนัง เพื่อให้พ้นจากการคุกคามของพวกรัฐใกล้เคียง

- นโยบายของฟรานซิส ไลต์ (Francis Light) ที่จะขยายจักรวรรดิ อังกฤษออกไปให้กว้างขวาง

- นโยบายของบริษัทอินเดียตะวันออกของอังกฤษ ซึ่งประสงค์จะ ขยายเขตอิทธิพลทางการค้าของคนให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

*ประการแรก* เจ้าพระยาไทรบุรีต้องการยกเกาะปีนัง ซึ่งเป็นเกาะเล็ก ๆ มีชาวพื้นเมืองอาศัยอยู่จำนวนน้อยให้แก่มหาอำนาจยุโรปชาติใดชาติหนึ่งเช่า เป็นเมืองท่า เพื่อหวังความช่วยเหลือต่อต้านการโจมตีจากรัฐใกล้เคียงรวมทั้ง สยามซึ่งกำลังติดพันการศึกอยู่กับพม่า ศัตรูที่กำลังคุกคามไทรบุรีอยู่คือ พวก บุกิส (Bugis) ได้แก่ชาวเกาะซีลีเบส (Celebes)

*ประการที่สอง* นโยบายของฟรานซิส ไลต์ ไลต์เป็นชาวอังกฤษ เคยเป็น ทหารเรือ ต่อมาลาออก ได้ควบคุมเรือสินค้าของบริษัท จูร์แดง ซัลลิแวน และ เดอซุซา (Jourdain Sullivan and De Souza) เดินทางทำการค้าระหว่าง อินเดีย สยามตอนใต้และปีนัง มีความสนิทสนมกับราชสำนักของสยามเป็น อย่างดี เคยนำปืนนกสับมาถวายสมเด็จพระเจ้าตากสินถึงพันสี่ร้อยกระบอกกับ สิ่งของเครื่องราชบรรณาการต่าง ๆ แม้ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้า จุฬาโลก ก็ได้ในปีนังและดาบประดับพลอยมาถวาย จึงได้รับพระราชทาน บรรดาศักดิ์เป็น *พระยาราชภักดี*<sup>1</sup> ไลต์ได้เสนอไปยังสำนักงานของบริษัท

<sup>1</sup> พระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขา, (พระนคร : โอเดียนสโตร์, 2505), เล่ม 2, ตอน 2, หน้า 143.

อินเดียตะวันออกที่มัทราส ย้ำถึงคุณค่าของดินแดนป็นิ่งรวมทั้งประโยชน์ทางการค้าที่อังกฤษได้รับ ทั้งยังเป็นการกำจัดอิทธิพลของฮอลันดา ฝรั่งเศส ตลอดจนชาวยุโรปอื่น ๆ ออกจากดินแดนบริเวณนี้ ในเวลาเดียวกันไลด์ยังเขียนจดหมายไปถึงวอร์เรน เฮสติงส์ (Warren Hastings) ผู้สำเร็จราชการอังกฤษประจำอินเดีย ถึงความเหมาะสมของป็นิ่งที่บริษัทอินเดียตะวันออกควร จะเข้าดำเนินการเป็นเมืองท่าสถานีการค้าในแหลมมลายู นอกเหนือไปจากเมืองมัทราสในอินเดีย แต่เฮสติงส์สนใจอยู่กับการส่งเสริมอินเดียให้เป็นจักรวรรดิ ไม่มีเวลาพอที่จะหันมาสนใจกับการค้าหรือการเมืองในมลายู จึงมิได้ดำเนินการ อย่างไรก็ตามไม่มีใครสนใจกับแผนการของไลด์ จนกระทั่งบริษัทอินเดียตะวันออกที่มัทราสได้รับคำสั่งจากสำนักงานใหญ่ในกรุงลอนดอนให้เปิดการเจรจาที่ตั้งสถานีการค้าที่เมืองอักแจ จึงได้ตัดสินใจสำรวจหาที่ตั้งสถานีการค้าไม่เพียงแต่ในเมืองอักแจเท่านั้น แต่รวมไปถึงเมืองไทรบุรีและช่องแคบไกลี ๆ กันนั้นด้วย

ในปลาย พ.ศ.2314 (ค.ศ.1772) คณะกรรมการบริษัทอินเดียตะวันออกสอบถามเรื่องเมืองไทรบุรีจากไลด์ ซึ่งได้รับคำตอบว่าที่นั่น (เกาะป็นิ่ง) เหมาะสมที่จะอยู่ในฐานะเป็น “คลังแสงอันสะดวกสำหรับการค้าทางตะวันออก”<sup>2</sup> ทั้งยังเหมาะที่จะเป็นตลาดการค้าผ้าและฝิ่นในอนาคต คณะกรรมการบริษัทพอใจในคำตอบของไลด์ จึงเสนอไปยังสำนักงานใหญ่ที่กรุงลอนดอนเสนอให้ใช้เมืองไทรบุรีเป็นเมืองท่าแทนเมืองอักแจ สำนักงานใหญ่จึงส่งนายเอ็ดเวิร์ด มงค์ตัน (Edward Monckton) เป็นทูตไปเจรจากับเจ้าพระยาไทรบุรีในป็นิ่ง ฝ่ายอังกฤษเรียกร้องท่าเรือทั้งหมดตลอดจนถึงดิน

<sup>2</sup> H.P. Clodd, *Malaya's First British Pioneer: The Life of Francis Light* (London : Luzac & Co., 1948), p. 6.

เพื่อตั้งป้อม ส่วนเจ้าพระยาไทรบุรีต้องสัญญาว่าจะซื้อสินค้าในราคาที่กำหนดไว้เป็นจำนวนแน่นอนทุกปีจากอังกฤษ แต่เนื่องจากนโยบายของบริษัทอินเดียตะวันออกในระยะนั้น ยึดมั่นในหลักการหลีกเลี่ยงไม่ข้องเกี่ยวกับทางการเมืองโดยจะให้ความคุ้มครองแต่เฉพาะที่ตั้งของอังกฤษเท่านั้น มิได้ปรารถนาจะทำสัญญาร่วมรบและร่วมรุกรานกับไทรบุรี จึงเป็นการขัดกับนโยบายของเจ้าพระยาไทรบุรีที่จะยอมแลกดินแดนกับความช่วยเหลือทางทหารเท่านั้น เมื่อไม่ได้รับสิ่งที่ตนต้องการ เจ้าพระยาไทรบุรีก็ปฏิเสธการให้เช่าเกาะปีนัง

*ประการสุดท้าย* นโยบายของบริษัทอินเดียตะวันออกของอังกฤษ ซึ่งจำต้องหันมาสนใจแผนการณ์ของไลต์ กล่าวคือ อังกฤษเสียอาณานิคมในอเมริกาไปเพราะเกิดสงครามประกาศอิสรภาพอเมริกาขึ้นเมื่อ พ.ศ.2319 (ค.ศ.1776) ทั้งอังกฤษต้องทำสงครามกับฮอลันดาในยุโรปอันสืบเนื่องมาจากสงครามประกาศอิสรภาพอเมริกัน สงครามคราวนี้เป็นเหตุให้การค้าของอังกฤษในอ่าวเบงกอลไม่ปลอดภัย เกิดความจำเป็นต้องหาสถานีนบนอ่าวเพื่อใช้เป็นที่พักและซ่อมแซมเรือสินค้าในฤดูมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ กิจการของบริษัทอินเดียตะวันออกของอังกฤษขยายกว้างขวางยิ่งขึ้นเมื่อมีการค้ากับจีน จึงมีความจำเป็นต้องหาเมืองท่าจอดเรือที่เหมาะสมเพื่อเติมเสบียง เชื้อเพลิง และพักซ่อมแซมเรือ ซึ่งเดินทางค้าขายระหว่างบอมเบย์ มัทราส และกวางตุ้งเติมเรือสินค้าของอังกฤษต้องอาศัยเมืองท่าของเจ้าเมืองมลายูที่อัคแจหรืออาศัยเมืองท่ามะละกาของฮอลันดาซึ่งมักจะถูกเก็บภาษีอย่างแรง ครั้นอังกฤษทำสงครามกับฮอลันดา การค้าของอังกฤษในแถบตะวันออกยิ่งลำบากมากขึ้นจะหันไปใช้เมืองท่าของชาวพื้นเมืองก็ต้องขึ้นอยู่กับสถานการณ์ภายในรัฐ นอกจากนี้บริษัทยังปรารถนาจะฟื้นฟูการค้าเครื่องเทศซึ่งเคยรุ่งเรืองมาแต่ก่อน แต่ถูกฮอลันดากีดกันจนต้องเลิกกันไป ประกอบกับฐานะของบริษัทในปัจจุบัน

ก็เปลี่ยนแปลงไปจากที่เคยทำการค้าแต่อย่างเดียวกลายเป็นควบคุมอำนาจทางการเมืองด้วย สถานที่ตั้งของบริษัทในอินเดียค่อนข้างอันตราย เนื่องจากอยู่โดดเดี่ยวและไม่ได้รับการปรับปรุงให้เข้มแข็งพอที่จะป้องกันการโจมตีจากศัตรูภายนอก เพราะฉะนั้นสิ่งที่ต้องทำอย่างรีบด่วนคือการแสวงหาที่ตั้งฐานทัพเรือเพื่อรักษาน่านน้ำในอ่าวเบงกอลและมลายู เพื่อเป็นการหยุดยั้งอำนาจของฮอลันดาในแหลมมลายู อังกฤษจึงหันไปสนใจฝั่งตะวันตกของพม่า สยาม และฝั่งทะเลตอนเหนือของสุมาตรา จากความจำเป็นหลายประการดังกล่าวแล้ว บริษัทอินเดียตะวันออกของอังกฤษจำต้องเปลี่ยนนโยบายหันมาสนใจแผนการของไลด์

## (2) นโยบายของอังกฤษในแหลมมลายูสมัยแรก

ใน พ.ศ.2327 บริษัทได้ส่งคณะทูตอันมีนายคินลอค (Kinlock) เป็นหัวหน้าไปยังเมืองริโอและเมืองอักแจ ปรากฏว่าการเจรจาที่เมืองอักแจต้องล้มเหลวเพราะชาวพื้นเมืองไม่ชอบนายคินลอค ส่วนที่เมืองริโอนั้นพวกฮอลันดาซึ่งได้ขับไล่พวกบุกิสออกไปได้เข้าคุมอำนาจในเมือง อังกฤษจึงประสบความสำเร็จทั้ง 2 ทาง ไลด์เห็นเป็นโอกาสดีที่จะเสนอเรื่องปีนังอีก เขารู้ให้เห็นว่าฮอลันดากำลังมีแผนการจะขยายอำนาจและจะกั้นอังกฤษออกไปจากการค้าทางตะวันออก เขาอ้างว่าได้เห็นจดหมายของรัฐบาลฮอลันดาที่มีไปถึงสุลต่านเมืองริโอและเมืองเซลังอร์สั่งห้ามมิให้ติดต่อกับอังกฤษ<sup>3</sup> ดังนั้นถ้าไม่ฉวยโอกาสทำความตกลงกับเจ้าเมืองไทรบุรีแล้วต่อไปอังกฤษจะลำบากเพราะทำการเจรจาที่เมืองอักแจไม่สำเร็จ ส่วนเมืองกลางแม้จะเหมาะเป็น

<sup>3</sup> Wright and Reid, *The Malaya Peninsula : A Record of British Progress in the Middle East* (London : Fisher Unwin, 1912), p. 69.

เมืองท่าแต่ก็ต้องเพาะปลูกเสียบ้างพืชผลเป็นเวลา 6-7 ปี พร้อมกันนั้นไลต์ได้เสนอหนังสือตกลงของเจ้าเมืองไทรบุรีมาด้วย ซึ่งมีข้อความสำคัญว่า เหตุผลที่ยกเกาะปีนังให้อังกฤษเขาก็เพราะหวังความช่วยเหลือจากอังกฤษเพื่อต่อต้านศัตรู ซึ่งไลต์ก็ได้กำชับมาด้วยว่า “...ข้อนี้เป็นเหตุผลประการสำคัญและดูเหมือนจะเป็นเหตุเดียวที่ว่าทำไมเจ้าเมืองไทรบุรีจึงปรารถนาจะเป็นพันธมิตรกับบริษัท...”<sup>4</sup>

เซอร์จอห์น แมคเฟอร์สัน (Sir John Macpherson) รักษาการผู้สำเร็จราชการอังกฤษประจำอินเดียในขณะนั้นยึดปฏิบัติตามกฎหมายของ Pitt (Pitt's Act) ฉบับปี พ.ศ.2327 (ค.ศ.1784) กล่าวคือบริษัทอินเดียตะวันออกจะต้องแจ้งให้รัฐบาลอังกฤษทราบข้อตกลงต่าง ๆ อันจะนำไปสู่การสงคราม ฉะนั้น แม้เซอร์จอห์น แมคเฟอร์สันซึ่งเห็นชอบในการเช่าเกาะปีนังจากเจ้าเมืองไทรบุรี และได้แต่งตั้งให้ไลต์เป็นผู้ดำเนินการรับมอบเกาะปีนังเมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ.2329 (ค.ศ.1786) แล้วก็ตาม บริษัทอินเดียตะวันออกของอังกฤษพยายามไม่ผูกมัดตัวเองกับไทรบุรีในข้อที่พระยาไทรบุรีขอให้อังกฤษช่วยเหลือทางกำลังถ้ามีการรุกรานจากภายนอก อังกฤษตอบว่าจะต้องรายงานเพื่อขอทราบคำสั่งจากบริษัทที่ลอนดอนก่อน แต่บริษัทจะเก็บเรือรบไว้ที่เกาะปีนังลำหนึ่งเพื่อรักษาเกาะและฝั่งทะเลใกล้เคียงซึ่งเป็นของเจ้าเมืองไทรบุรี<sup>5</sup>

ในตอนแรกเจ้าเมืองไทรบุรีรวมทั้งมุขมนตรีเชื่อว่า การที่บริษัทอินเดียตะวันออกต้องรายงานไปยังลอนดอนเป็นเพียงการกระทำเพื่อให้ถูกต้องเป็น

<sup>4</sup> Ibid., p. 76.

<sup>5</sup> State Papers of the Kingdom of Siam, (London : William Ridyway, (1912), pp. 219-20.

ทางการ ลอนดอนคงจะไม่มีข้อขัดข้องอันใดจึงยอมให้อังกฤษเช่าเกาะปีนัง ต่อมาเจ้าเมืองไทรบุรีมีความหวาดกลัวสยามซึ่งกำลังวางศึกกับพม่าและกำลังปราบปรามกบฏปัตตานีอยู่ ทางไทรบุรีต้องการเป็นพันธมิตรกับอังกฤษโดยเร็ว แต่ทางอังกฤษที่อินเดียก็ทะเลยและยังคงรักษานโยบายไม่เกี่ยวข้องกับเครื่องครัด เจ้าพระยาไทรบุรีเริ่มไม่พอใจต่อท่าทีอันเฉยเมยของอังกฤษเกี่ยวกับเรื่องสัญญาป้องกันเมืองไทรบุรี ไลด์ซึ่งเป็นผู้อำนวยการอยู่ที่เกาะปีนังพยายามรบเร้าให้บริษัทอินเดียตะวันออกที่อินเดียประกาศยึดไทรบุรีเป็นรัฐในอารักขาของอังกฤษ ก่อนที่ไทรบุรีจะหันไปขอความช่วยเหลือจากฮอลันดาหรือฝรั่งเศส

รัฐบาลอังกฤษที่อินเดียไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำของไลด์ ทั้งยังออกคำสั่งเป็นคำขาดว่า *“เกี่ยวกับเรื่องการให้ความอารักขาเจ้าเมืองไทรบุรีในการต่อต้านชาวสยามนั้น ผู้สำเร็จราชการอังกฤษในสภาได้ตกลงใจคัดค้านการกระทำใด ๆ ก็ตาม ซึ่งจะชักนำบริษัทเข้าไปพัวพันกับการใช้กำลังต่อสู้กับเจ้าต่าง ๆ ทางตะวันออก”* แต่อนุญาตให้ไลด์ใช้ชื่อหรืออิทธิพลของบริษัทเพื่อรักษาความปลอดภัยให้แก่เจ้าเมืองไทรบุรีได้ แต่จะต้องระมัดระวังต่อกฎหมายหรือคำประกาศใด ๆ ที่จะทำให้ชื่อเสียง เกียรติศักดิ์ หรือกำลังของบริษัทต้องเข้าไปพัวพันด้วย<sup>6</sup>

เมื่อเจ้าพระยาไทรบุรีแน่ใจว่าอังกฤษไม่ตกลงให้ความช่วยเหลือทางทหารแน่แล้ว ทั้งได้ข่าวกองทัพสยามตีเมืองปัตตานีได้ เจ้าพระยาไทรบุรีมีความเกรงกลัวในพระบรมเดชานุภาพเพราะจะหวังพึ่งอังกฤษก็ไม่ได้ จึงชวนพระยาตรังกานูเข้ามาเฝ้าที่กรุงเทพฯ พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้คงเป็นประเทศราชอยู่เช่นเดิม ทำให้เจ้าพระยา

---

<sup>6</sup> Sir Richard O. Winsiedt, *A History of Malaya* (London : Luzac and Co., 1935), p. 178.



ไทรบุรีรู้สึกเสียดายเกาะปีนัง จึงคบคิดกับสุลต่านยะโฮร์ขับไล่อังกฤษออกจากเกาะปีนัง เจ้าพระยาไทรบุรีบอกเลิกสัญญาเช่าเกาะปีนังแต่อังกฤษไม่รู้<sup>7</sup> เจ้าพระยาไทรบุรีจึงรวมกำลังกับพวกโจรสลัดตั้งค่ายที่ชายฝั่ง โลดจึงใช้กำลังเข้าต่อต้านตีทัพเจ้าพระยาไทรบุรีแตกพ่ายไป หลังจากนั้นได้ทำสนธิสัญญากันใหม่ในวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ.2334 (ค.ศ.1791) ว่าบริษัทอินเดียตะวันออกตกลงจ่ายเงินค่าเช่าให้เจ้าเมืองไทรบุรีปีละ 6,000 เหรียญ แต่ฝ่ายไทรบุรีต้องให้สัญญาว่าไม่ให้ชาวยุโรปชาติใดมาตั้งถิ่นฐานทำการค้าภายในเมือง จะต้องยอมให้อังกฤษซื้อหาเสบียงอาหารได้โดยไม่ต้องเสียภาษี<sup>8</sup> รัฐบาลอังกฤษที่อินเดียยอมรับสัญญาฉบับนี้เป็นทางการ เนื่องจากสอดคล้องกับนโยบายไม่ข้องเกี่ยวกับและรับผิดชอบในรัฐมลายูซึ่งบริษัทยึดปฏิบัติอยู่

ใน พ.ศ.2342 มีพวกโจรสลัดข้ามจากไทรบุรีไปตีเกาะปีนัง อังกฤษสงสัยว่าเจ้าเมืองไทรบุรีคงเป็นใจด้วย จึงไปเจรจาชอเช่าดินแดนบริเวณที่ติดทะเลตรงข้ามกับเกาะปีนังซึ่งยาว 18 ไมล์ กว้าง 3 ไมล์ โดยอ้างว่าเป็นที่อาศัยของพวกโจรสลัดสำหรับส่งเรือออกรังควาญเรือพาณิชย์ของอังกฤษ เจ้าพระยาไทรบุรีต้องยอมทำสัญญาให้อังกฤษเช่าที่ดินบริเวณใหม่ ซึ่งต่อมาเรียกว่า *โปรวินซ์ เวลส์เลย์* (Province Wellesley) เป็นครั้งที่ 3 อังกฤษยอมเพิ่มค่าเช่าให้ในปี 10,000 เหรียญ จนกว่าอังกฤษจะออกจากปีนังและดินแดนใหม่นี้ไป โดยสัญญาฉบับนี้มีได้พูดถึงการป้องกันเมืองไทรบุรีแต่อย่างใด<sup>9</sup>

<sup>7</sup> กรมศิลปากร, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ฉบับหอสมุดแห่งชาติ รัชกาลที่ 1-2 (กรุงเทพฯ : ป.พิศนการพิมพ์, 2506), หน้า 644.

<sup>8</sup> State Papers of the Kingdom of Siam, op. cit., p. 220.

<sup>9</sup> Sir Frank Swettenham, *British Malaya an Account of the Origin and Progress of British Influence in Malaya* (London : George Allen & Unwin, 1995), p. 46.

### (3) อังกฤษได้เมืองท่ามะละกาและสิงคโปร์

ใน พ.ศ.2336 (ค.ศ.1793) รัฐบาลปฏิวัติฝรั่งเศสประกาศสงครามกับ อังกฤษและฮอลันดา ต่อมาฮอลันดาแม้ต้องเป็นพันธมิตรกับฝรั่งเศสร่วมรบต่อ อังกฤษเพื่อรักษาเส้นทางการค้าของชาติทั้งสองในเอเชีย อังกฤษจึงเข้ายึด มะละกาและชวาจากฮอลันดา เมื่อพระเจ้านโปเลียนของฝรั่งเศสแพ้สงคราม ในยุโรป อังกฤษและฮอลันดาได้ทำสัญญาสันติภาพกันเมื่อเดือนสิงหาคม พ.ศ.2357 (ค.ศ.1814) ฮอลันดาและอังกฤษได้แลกเปลี่ยนเมืองท่าทาง ตะวันออกต่อกัน อังกฤษได้มอบสิทธิเหนือเกาะบิลลิตอง (Billiton) ของตน ให้แก่ฮอลันดาเพื่อแลกเปลี่ยนกับเมืองมะละกา ฮอลันดายกเลิกการอ้างสิทธิ ในสิงคโปร์และยอมถอนตัวออกจากแหลมมลายู อังกฤษจึงได้ดินแดน แหลมมลายูเป็นเขตอิทธิพลของตน ในขณะที่ดินแดนในหมู่เกาะอินเดีย ตะวันออก ได้แก่ เกาะชวาและสุมาตรา ฯลฯ เป็นเขตอิทธิพลของฮอลันดา<sup>10</sup>

การครอบครองสิงคโปร์ของอังกฤษเป็นผลงานของเซอร์โทมัส แสตมฟอร์ด แรฟเฟิลด์ (Sir Thomas Stamford Raffle) ซึ่งได้ฉายาว่า “ผู้ก่อตั้งสิงคโปร์” ขณะที่แรฟเฟิลด์ทำงานในตำแหน่งผู้ช่วยเลขานุการ เจ้าเมืองปีนัง เขาช่วยให้บริษัทอินเดียตะวันออกที่ลอนดอนเห็นคุณค่าของ มะละกาที่ดีกว่าปีนัง เพราะปีนังอยู่ไกลไปจากศูนย์กลางการค้าในแหลมมลายู ทั้งยังไม่สามารถคุมเส้นทางเรือผ่านช่องแคบมะละกาเพื่อไปยังจีนและหมู่เกาะ อินเดียตะวันออกได้ เมื่ออังกฤษต้องคืนมะละกาให้แก่ฮอลันดา แรฟเฟิลด์จึง แสวงหาเมืองท่าใหม่และสนใจสิงคโปร์ซึ่งเป็นเกาะเล็ก ๆ อยู่ปลายสุดของ แหลมมลายู แรฟเฟิลด์ได้ทำสัญญาเช่าเกาะสิงคโปร์จากสุลต่านยะโฮร์เมื่อวันที่

<sup>10</sup> Brian Harrison, *South East Asia : A Short History* (London : Macmillan & Co, 1957), p. 159.

6 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2361 (ค.ศ.1819) ด้วยค่าเช่าปีละ 5,000 เหรียญแก่สุลต่าน และ 3,000 เหรียญแก่ข้าราชการผู้ใหญ่ตำแหน่งเตเมงกองของยะโฮร์ ส่วนสุลต่านยะโฮร์ให้สัญญาว่าจะไม่ทำสัญญากับมหาอำนาจยุโรปชาติใดอีก<sup>11</sup>

ใน พ.ศ.2369 (ค.ศ.1826) อังกฤษได้รวมเมืองท่าในมลายู 3 เมือง คือ ปีนัง มะละกา และสิงคโปร์ เข้าด้วยกันเรียกว่า “*เสตรทส์เซตเติลเมนต์*” (Straits Settlement) ดินแดนทั้ง 3 แห่งนี้ปกครองแบบ “*เปรสซิเดนซี่*” (Presidency) คือระบบการปกครองของอังกฤษในอินเดียในสมัยนั้น เมืองทั้ง 3 ดังกล่าวขึ้นอยู่ในเขตการปกครองเดียวกับอินเดียภายใต้การปกครองของผู้สำเร็จราชการอังกฤษประจำอินเดียทำให้อังกฤษมีรากฐานมั่นคงในแหลมมลายู แต่นโยบายของอังกฤษยังคงจำกัดในเรื่องการค้าและพยายามไม่ยุ่งเกี่ยวหรือรับผิดชอบในการเมืองของแหลมมลายู<sup>12</sup>

### 3.1.2 อังกฤษส่งทูตจอห์น ครอเฟ็ด มาทำสัญญา

*หนังสือประวัติการทูตของไทย* ของพระองค์เจ้าวรรณไวทยากร กล่าวว่า รัฐบาลอังกฤษประจำอินเดียได้เคยส่งนายแคนนิง (Canning) เข้ามาเจรจาทางการทูตกับสยามใน พ.ศ.2359 และพบหลักฐานของอังกฤษว่า บริษัทอินเดียตะวันออกเคยส่ง พ.อ.ซิมส์ (Syms) เป็นทูตเข้ามาเจรจา ต่อมาต้น พ.ศ.2363 พ่อค้าอังกฤษชื่อ จอห์น มอร์แกน (John Morgan) ได้เข้ามาดูลาดเลาการค้าและกลับไปรายงานว่า ตามความเห็นของอังกฤษจะทำการค้ากับสยามได้ โดยอาศัยสนธิสัญญาแต่อย่างเดียว<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Ibid., p. 162.

<sup>12</sup> Ibid., p. 177.

<sup>13</sup> Virginia Thompson, *Thailand : The New Siam*, (New York : The Macmillan Co., 1941), p. 145.

ในต้นปี พ.ศ.2363 มาร์วิส เฮสติงส์ ผู้สำเร็จราชการอังกฤษประจำอินเดีย ให้เจ้าเมืองสิงคโปร์มีหนังสือเข้ามาถึงเสนาบดีฝ่ายสยามว่าจะแต่งครอเฟิดเป็นทูตเข้ามาเจรจากับสยาม

จอห์น ครอเฟิด (John Crawford) หรือที่สยามเรียกว่า *การะผัด* นี้เดิมเป็นหมอยาอยู่ที่เมืองเบงกอล แต่ออกมารับราชการ เคยไปอยู่เกาะปีนัง 3 ปี แล้วเคยไปเป็นผู้ช่วยแรพเฟิลส์อยู่ที่เกาะชวาซึ่งถูกอังกฤษยึดระหว่างสงครามโปเลียน (ค.ศ.1811-1816) รัฐบาลอังกฤษเห็นว่าครอเฟิดเป็นผู้รู้ภาษามลายูและชำนาญทางหัวเมืองแถบนี้ จึงแต่งตั้งให้เป็นทูตเข้ามา

ความมุ่งหมายของการส่งจอห์น ครอเฟิดเข้ามาเป็นทูตมีหลายประการ กล่าวคือ บริษัทอินเดียตะวันออกต้องการฟื้นฟูการค้าของตนกับสยาม เพราะเห็นว่าสยามและญวนเป็นแหล่งที่สามารถทำกำไรในการค้าได้มาก ทั้งทราบว่า 2-3 ปีที่ผ่านมาสยามต้อนรับเรือสินค้าของฝรั่งเศสต่าง ๆ อย่างยินดี เพราะสยามต้องการซื้ออาวุธไว้ทำสงครามกับพม่า อังกฤษจึงต้องการทำไมตรีกับสยาม เพื่อจะได้ทำการค้าดีบุกกับเมืองขึ้นของสยามฝ่ายใต้ เช่น ประะ ปัตตานี ภูเก็ต เป็นต้น แต่อังกฤษรังเกียจเรื่องการเก็บภาษีของสยาม จึงแต่งตั้งเข้ามาเพื่อประสงค์จะให้ยกเลิกหรือลดหย่อนวิธีการเก็บภาษีดังกล่าว ทั้งขอให้คนในบังคับอังกฤษไปมาค้าขายโดยสะดวกและมีเสรีภาพในการค้า โดยอังกฤษจะยอมให้ขึ้นอัตราภาษีปากเรือทดแทนผลประโยชน์ที่สยามจะต้องเสียไป นอกจากนี้อังกฤษต้องการเจรจากับสยามเรื่องเมืองไทรบุรีด้วย อังกฤษทราบภายหลังว่าไทรบุรียอมเป็นประเทศราชของสยามตามเดิม รัฐบาลอังกฤษที่อินเดียจึงต้องการให้รัฐบาลสยามรับรองสิทธิอันถูกต้องของบริษัทในการเช่าเกาะปีนัง ทั้งอังกฤษต้องการจะสงเคราะห์เจ้าพระยาไทรบุรีซึ่งได้ร้องทุกข์ไปยังอังกฤษถึงสองครั้งว่ามีความทุกข์ร้อนด้วยไม่ถูกกับสยาม<sup>14</sup> แต่เฮสติงส์

<sup>14</sup> สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทวัญวิมลคุณากร, คำอธิบายจดหมายเหตุหลวงอุดมสมบัติ (พระนคร : โรงพิมพ์ห้องสมุดไทย, 2475), หน้า 19.

กำชับครอเฟิดมิให้อังกฤษต้องได้รับความลำบากด้วยผลของการช่วยเหลือนี้

ประการต่อมาเกิดความวุ่นวายขึ้นในเมืองเประ เนื่องจากเจ้าเมืองเประคนเก่าถึงแก่กรรม เกิดการแย่งตำแหน่งเจ้าเมืองขึ้น พวกหนึ่งขอกำลังจากพระยาเซลังงอร์มาช่วย อีกพวกหนึ่งขอกำลังจากสยาม เจ้าพระยาหนครฯซึ่งลงไปรักษาเมืองไทรบุรีอยู่จึงให้กองทัพสยามยกลงไปตีเมืองเประ พวกเมืองเซลังงอร์ต้องถอยหนีไป ทำให้อังกฤษที่อยู่เมืองปีนังตกใจเกรงสยามจะแผ่อำนาจต่อไปทางใต้ เจ้าเมืองปีนังจึงบอกไปยังรัฐบาลอังกฤษที่อินเดียให้ช่วยพูดเรื่องนี้กับสยาม<sup>15</sup>

ประการสุดท้าย เวลานั้นอังกฤษเกรงจะเกิดกระทบกระเทือนกับฮอลันดาซึ่งมีอำนาจอยู่ในมลายูมาก่อน ทั้งอังกฤษกำลังมีเรื่องระหองระแหงกับพม่าจึงเห็นควรผูกมิตรกับสยามไว้เพื่อกันศึกหลายด้าน

ในการแต่งทูตมาคราวนี้ รัฐบาลอังกฤษจัดให้มีพนักงานทำแผนที่และผู้อำนวยการสัตวศาสตร์มาด้วย เพื่อตรวจสอบสภาพภูมิศาสตร์และพันธุ์พฤกษพันธุ์สัตว์ต่าง ๆ ประกอบรายงานของครอเฟิดที่จะนำเสนอไปยังรัฐบาลด้วย

ผู้สำเร็จราชการอังกฤษประจำอินเดียกำชับครอเฟิดมิให้มาขอตั้งสถานการค้าเพราะเกรงสยามจะระแวงสงสัยว่าอังกฤษจะมาตั้งป้อมปราการ ทั้งนี้เพราะชาวตะวันตก เช่น โปรตุเกส ฮอลันดา เคยมาเบียดเบียนชาติต่าง ๆ ทางตะวันออกไว้มากจนเกิดความรังเกียจชาวตะวันตกเกิดขึ้น ส่วนการขอร้องไห้แก้ไขการเก็บภาษีอากรนั้น ถ้าได้ก็จะเป็นการดี ถ้าไม่ได้ก็เพียงทำความคุ้นเคยเป็นไมตรีกันไว้ ให้ขอหนังสืออนุญาตจากรัฐบาลสยามให้พวกลูกค้าอังกฤษไปมาค้าขายโดยสะดวกก็เพียงพอแก่ความประสงค์แล้ว ส่วนเรื่องทำแผนที่นั้นระวางอย่าให้รัฐบาลสยามสงสัยว่าอังกฤษมาทำการคิดร้าย

<sup>15</sup> สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทวัญวิมลคุณากร, ไทยรบพม่า (พระนคร : ศิลปบรรณาคาร, 2514), หน้า 672.

ครอเฟ็ดออกเดินทางจากเมืองกัลกัตตาเมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ.2364 มาถึงปากน้ำเจ้าพระยาเมื่อวันที่ 26 มีนาคม พ.ศ.2365 ได้เข้าเฝ้า ถวายอักษรสาส์นของเฮสติงส์ ซึ่งมีสาระสำคัญแสดงเจตนาของอังกฤษว่า

... อังกฤษเดี๋ยวนี้มีอำนาจ (ตลอดอาณาจักรอินเดีย) และ เป็นที่นับถือแก่ประเทศอื่น ... เพราะฉะนั้นอังกฤษจึงไม่มีความ ประสงค์ที่จะแสวงหาอาณาเขตเพิ่มเติมต่อออกไปอีก ...<sup>16</sup>

ครอเฟ็ดได้ปรึกษาราชการกับพระยาสุริยวงศ์มนตรี (ดิศ) จางวางมหาดเล็ก ซึ่งเลื่อนขึ้นว่าการเป็นพระยาสุริยวงศ์โยธาที่พระคลังหลายครั้ง แต่การเจรจา ครั้งนั้นล้มเหลว เพราะพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัยยังไม่ทรงเห็น ประโยชน์ที่จะได้รับจากอังกฤษ ทั้งยังทรงยึดมั่นว่าสยามยังไม่มีอำนาจจำเป็นต้องค้าขายกับประเทศในยุโรป ทั้งในเวลานั้นสยามกำลังหวั่นกลัวอิทธิพลของ ชาติตะวันตก โดยเฉพาะชาวอังกฤษที่ซึ่งสยามถือว่าเป็นอันตรายต่อการคบค้าด้วย เพราะมีความทะเยอทะยานในการแสวงหาอาณานิคม นอกจากนี้ยังมีเหตุ ขัดข้องและเข้าใจผิดกันอยู่หลายประการ อาทิเช่น ทั้งสองฝ่ายไม่เข้าใจภาษา ของกันและกัน ต้องใช้ล่ามเป็นสื่อกลางซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นคนชั้นต่ำทั้งสองฝ่าย ทำให้วัตถุประสงค์ของการเจรจาลาดเคลื่อนไปจากความจริงและเป็นเหตุให้ ครอเฟ็ดดูหมิ่นขุนนางสยาม ตัวครอเฟ็ดเองก็มิได้เป็นนักการทูต เคยคุ้นอยู่กับพวกชาวมาลายูซึ่งยอมอยู่ใต้อำนาจฝรั่ง เมื่อครอเฟ็ดมาปฏิบัติตนเช่นนั้นกับ สยามซึ่งเคยติดต่อเฉพาะกับพวกจีน แจก ซึ่งยอมมอบหมอบคาน ทำให้ ต่างฝ่ายต่างไม่พอใจซึ่งกันและกัน สมเด็จพระยาดำรงฯทรงสันนิษฐานว่า

<sup>16</sup> ประชุมพงศาวดารภาคที่ 62, (พระนคร : องค์กรคำครุสภา, 2506), หน้า 22.

ที่อังกฤษไม่ชอบสยามนั้นคงจะเนื่องมาจากครอเฟิดได้รับคำสั่งให้มาพูดเรื่องเมืองไทรบุรี ครั้นครอเฟิดมาถึงเกาะปีนัง ชาวอังกฤษที่เกาะปีนังกำลังขัดเคืองสยามจึงต้องการให้รัฐบาลอังกฤษยกทัพมาขับไล่สยามออกจากเมืองไทรบุรี แต่เนื่องจากรัฐบาลอังกฤษที่อินเดียไม่ต้องการเป็นศัตรูกับสยาม เจ้าเมืองปีนังจึงแนะนำให้ครอเฟิดมาพูดกับสยามโดยติดตามคำสั่งเดิม แต่เท่าที่ปรากฏในหนังสือของครอเฟิดแล้ว อังกฤษอยากให้สยามออกไปจากเมืองไทรบุรีและให้คืนเมืองให้เจ้าพระยาไทรบุรี (ปะแงรัน) อย่างเดิม ในส่วนเรื่องเมืองไทรบุรี อังกฤษอ้างว่าที่จำต้องยื่นมือเข้ามาเกี่ยวข้องกับ เพราะมีดินแดนประชิดกันอยู่ อังกฤษต้องซื้อเสบียงอาหารจากเมืองไทรบุรีไปเลี้ยงผู้คนทีเกาะปีนัง เมื่อไทรบุรีมีเรื่องเดือนร้อน ผลประโยชน์ของอังกฤษก็พลอยได้รับความกระทบกระเทือนไปด้วย ทั้งเจ้าเมืองไทรบุรีก็เป็นมิตรที่ดีของอังกฤษ จึงปรารถนาจะให้กลับไปครองบ้านเมืองของเขาตามเดิม<sup>17</sup>

ครอเฟิดอ้างหนังสือของเจ้าพระยาไทรบุรีที่กล่าวโทษเจ้าพระยานครฯ และขอเมืองคืนแต่สยามตอบได้ว่าความผิดของเจ้าพระยาทั้งสองเป็นคดีระหว่าง “ข้าทูลละอองธุลีพระบาท” เจ้าพระยาไทรบุรีควรจะนำเรื่องขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อให้ทรงพิจารณาการตัดสิน หากประสงค์จะได้เมืองคืนก็ควรเข้ามากราบบังคมทูลด้วยตนเอง ทางกรุงเทพฯ มีห้องตราออกไปก็ไม่ตอบและไม่มาเฝ้าฉันทักกับเจ้าแล้วสยามจะคืนเมืองให้ได้อย่างไร ครอเฟิดแก้ตัวแทนเจ้าพระยาไทรบุรีว่า ที่ไม่มาเข้าเฝ้าเนื่องจากเจียมตัวว่าเป็นคนต่างชาติต่างศาสนาและเกรงกลัวอิทธิพลของเจ้าพระยานครฯ ที่มีอยู่ในราชสำนัก ครอเฟิดยังพูดถึงประโยชน์ทางการค้าของอังกฤษในเมืองไทรบุรี ซึ่งอาจจะได้รับความ

<sup>17</sup> John Crawford, *Journal of an Embassy from the Governer General of India to The Courts of Siam and Cochin China*, (London, 1830), p. 250.



จุดเริ่มของเมืองกัวลาลัมเปอร์ ในรัฐสลังงอร์ ที่จะกลายมาเป็นเมืองหลวงมาเลเซีย  
(ภาพ ค.ศ.1880's ภาพจาก N.J. Ryan, *The Making of Modern Malaysia and Singapore*, 1969)



กระทบกระเทือนเนื่องจากความไม่สงบภายใน ทางฝ่ายสยามจึงให้ดูไบบอกราชการเมืองไทรบุรีของเจ้าพระยานครฯ ซึ่งแจ้งทางกรุงเทพฯ ว่าเหตุการณ์ในเมืองไทรบุรีสงบเรียบร้อยการค้าขายก็เจริญรุ่งเรืองดีกว่าแต่ก่อน<sup>18</sup>

การเจรจาของครอเฟิดล้มเหลวแทบทุกเรื่องรวมทั้งเรื่องเมืองไทรบุรี ทั้งนี้เนื่องจากครอเฟิดเห็นแก่ได้ฝ่ายเดียวไม่ยอมให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่สยามบ้าง เป็นต้นว่าจะขอให้สยามขอมลตภานีชาเข้าให้แก่พ่อค้าอังกฤษและขอตั้งกงสุล ครั้นสยามขอซื้ออาวุธปืนจากอังกฤษเพื่อใช้ในการสงครามกับพม่า อังกฤษก็ไม่ยอมขาย ครอเฟิดขอลตภานีชาเข้าซึ่งสยามยินยอม แต่อังกฤษต้องรับประกันว่าจะมีเรืออังกฤษเข้ามาค้าขายไม่น้อยกว่าปีละ 4 ลำ แต่ครอเฟิดรับรองไม่ได้ นอกจากนี้ยังไม่ยอมลตภานีชาเกลือกที่สยามจะขอบรรทุกไปขายที่อินเดีย ภายหลังเมื่อเห็นว่าไม่ได้ประโยชน์อันใดต่อไปแล้ว ครอเฟิดก็คิดจะกลับแต่บังเอิญมีเรื่องขุ่นเคืองกัน เพราะสยามทราบข่าวว่าครอเฟิดไปเที่ยวหยั่งน้ำท่าแผนที่และยังพูดจาอวดอ้างว่าเมืองเช่นกรุงเทพฯ นี้ถ้าอังกฤษจะต้องการเพียงแค่ส่งเรือรบมา 2-3 ลำก็จะตีเอาได้ คำกล่าวนี้มีหลักฐานยืนยันจากข้อเขียนของครอเฟิดเอง<sup>19</sup>

ครอเฟิดออกเรือจากกรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ.2365 โดยไม่ได้รับประโยชน์ตามคำสั่งที่ได้รับมอบหมายแม้แต่อย่างเดียว ฝ่ายสยามเพียงแต่ทำหน้าที่อนุญาติให้พ่อค้าอังกฤษไปมาค้าขายได้ตามธรรมเนียมเท่านั้น ส่วนเรื่องเกาะปีนัง สยามยอมรับรองสิทธิของอังกฤษเหนือเกาะปีนังตามสัญญา เช่าที่อังกฤษทำกับเจ้าพระยาไทรบุรี ครอเฟิดยินดีที่สยามรับรองสิทธิของอังกฤษเหนือเกาะปีนัง และดินแดนของปีนังบางส่วนในเสตรทส์เซตเติลเมนต์ แต่ในขณะที่เดียวกันก็เท่ากับว่าอังกฤษเองก็ยอมรับสิทธิของ

<sup>18</sup> Ibid., p. 256.

<sup>19</sup> Ibid., p. 151.

สยามเหนือเมืองไทรบุรีซึ่งอยู่ในฐานะเมืองประเทศราชของสยาม ชาวอังกฤษที่เกาะปีนังไม่พอใจเป็นอันมากที่ครอเฟิลล้มเหลวในการเจรจากับสยาม ข้าราชการอังกฤษบางคนเช่น *แรฟเฟิลส์* ถึงกับแนะนำให้ใช้วิธีรุนแรงกับรัฐบาลสยาม เขาเขียนแนะนำไปยังรัฐบาลอังกฤษประจำอินเดียวว่า

*...การปิดล้อมแม่น้ำเจ้าพระยาด้วยเรือลาดตระเวนจาก สิงคโปร์ ซึ่งจะกระทำในเวลาใดก็ได้ นั้น จะมีผลบังคับให้ราชสำนัก สยามยอมตกลงในเรื่องที่เกี่ยวกับรัฐมลายูได้ตามประสงค์ ...*<sup>20</sup>

ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2366 เจ้าพระยาไทรบุรี (ปะแงรัน) ชักชวนให้กองทัพพม่ามาช่วยตีเอาเมืองไทรบุรีคืน และได้บอกพม่าว่า เจ้าเมืองประเซลังงอร์ และปัตตานีจะมาช่วยรบแล้วจะยอมเป็นเมืองขึ้นของพม่าด้วย พระเจ้าจักรกษัตริย์ประทอนเครื่องยศลงมา 5 สำหรับ เป็นของตอบแทนที่มีความสวามิภักดิ์ รัฐบาลอังกฤษที่ปีนังจับจดหมายที่พระเจ้าแผ่นดินพม่าส่งมาได้ จึงเห็นเป็นโอกาสที่อังกฤษจะวางตัวเป็นกลางเจรจากับสยามให้คืนเมืองไทรบุรีให้แก่เจ้าพระยาไทรบุรี โดยอังกฤษเสนอมายังเจ้าพระยาานครฯ (น้อย) ว่าขอให้สยามยอมคืนเมืองไทรบุรีให้แก่เจ้าพระยาไทรบุรีปกครอง และขอให้ปล่อยเชลยที่ได้มาจากเมืองไทรบุรีคืนไป พร้อมทั้งขอให้สยามสัญญาว่าจะไม่ไปรบกวานกะเกณฑ์สิ่งใดจากเมืองไทรบุรีต่อไป เครื่องราชบรรณาการคืนไม่เงินทองก็ไม่ต้องให้เจ้าพระยาไทรบุรีส่งเข้ามาถวายเหมือนที่เคยปฏิบัติมาเป็นประจำ เพียงแต่ให้เจ้าพระยาไทรบุรีเสียเงินส่วยให้กรุงเทพฯ ปีละ 2,000 เหรียญ ถ้าทางกรุงเทพฯ ยอมรับตามข้อเสนอ อังกฤษก็จะรับประกันให้

<sup>20</sup> Swettenham, op. cit., p. 319

เจ้าพระยาไทรบุรีส่งเงินส่วยมิให้ขาด<sup>21</sup> แต่เพื่ออังกฤษเกิดกรณีพิพาทกับพม่าเสียก่อน จึงไม่มีการเจรจากับสยามในเรื่องนี้อีก

### 3.1.3 อังกฤษขอให้สยามช่วยรบพม่า

ในปลายปี พ.ศ.2366 เกิดสงครามระหว่างอังกฤษกับพม่าเป็นครั้งแรก ครอเฟ็ดซึ่งดำรงตำแหน่งเจ้าเมืองสิงคโปร์อยู่ในเวลานั้นได้รับคำสั่งให้ชักชวนสยามไปรบกับพม่า จึงมีหนังสือมาถึงเจ้าพระยาพระคลัง (ดิศ บุนนาค) เมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2367 ซึ่งเป็นตอนปลายแผ่นดินสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย มีใจความสำคัญว่า อังกฤษเกิดรบกับพม่าซึ่งพม่าก็เป็นศัตรูของสยามอยู่ สยามคงต้องการจะรบกับพม่าด้วยเพราะฉะนั้นอังกฤษอนุญาตให้พ่อค้าอังกฤษเอาเครื่องศัตราวุธเข้ามาจำหน่ายในกรุงเทพฯเป็นการช่วยกำลังสยาม ถ้าสยามยังขาดเหลือสิ่งใดอยู่ก็ขอให้บอกไป อังกฤษจะช่วยเป็นธุระจัดหาให้ทุกอย่าง สยามไม่ทราบว่างอังกฤษรบกับพม่าจริงหรือไม่ ทั้งเกรงว่าจะเป็นกลอุบายของอังกฤษลงให้สยามรบพม่าด้วยความประสงค์เรื่องเมืองไทรบุรี จะต้องสืบสวนให้แน่นอนเสียก่อน โดยให้ทหารจับคนในดินแดนพม่ามาถาม ได้ความว่าไม่เคยได้ข่าวเรื่องพม่าจะรบกับอังกฤษ เจ้าพระยาพระคลังจึงตอบหนังสือยืนยันความไม่เชื่อว่าอังกฤษจะรบกับพม่าจริงไปยังครอเฟ็ด

อังกฤษต้องการกำลังกองทัพสยามไปช่วยรบกับพม่าอย่างจริงจัง จึงส่งพันโทสโนว์ (Snow) ไปหาเจ้าพระยาพระคลังและเจ้าพระยาหนครฯให้ช่วยเร่งกองทัพสยาม พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งเพิ่งทรงครองราชย์

---

<sup>21</sup> Henry Burney, *The Burney Papers*, Vol II, Pt 2, May 1824 - July 1826 (Bangkok : Vajiranana National Library, 1910), pp.15-17.

ทรงเชื่อแน่ว่าอังกฤษรบกับพม่าจริง ทรงพระราชดำริว่าถึงอย่างไรพม่าก็เป็น  
 ทั้งศัตรูของสยามและอังกฤษ แม้สยามจะรบตามลำพังก็เหมือนช่วยอังกฤษอยู่  
 ในตัว เพื่อเป็นการตอบแทนที่อังกฤษช่วยสยามเรื่องเครื่องศัตราวุธ ทรงมี  
 ความมุ่งหมายในการจะรบกับพม่าว่า “จะต้องคิดราชการกวาดต้อนเอา  
 ครอบครวัเมืองเมาะตะมะเข้ามาให้จงมาก อย่าให้อ้ายพม่าตั้งเมืองเมาะตะมะ  
 ขึ้นได้ดังแต่ก่อน”<sup>22</sup> เดือนตุลาคม พ.ศ.2367 ทรงโปรดให้ทัพสยามแยก  
 เป็นหลายทางยกเข้าไปในแดนพม่า ในไม่ช้าสยามก็เกิดพิศอกกับอังกฤษด้วย  
 สาเหตุ 4 ประการ คือ

*ประการแรก* อังกฤษคิดตั้งประเทศมอญให้เป็นอิสระจากพม่า โดยจะ  
 เคลี้ยกล่อมเอาเจ้าพระยามหาโยธา (ทอเรีย) ไปเป็นเจ้าเมืองหงสาวดีปกครอง  
 พวกมอญ เพื่ออังกฤษจะได้อาศัยหัวเมืองมอญชายทะเล เช่น มะริด ตะนาวศรี  
 เป็นสถานีการค้าของอังกฤษ ทั้งเป็นการตัดกำลังของพม่าลงโดยจะยกดินแดน  
 ตอนในที่อยู่ห่างทะเลให้สยามเป็นการเอาใจ สยามไม่พอใจกับความคิดของ  
 อังกฤษ เพราะสยามได้ประโยชน์เป็นอันมากในการใช้เมืองมะริด ทวาย  
 ตะนาวศรี เป็นเมืองท่าค้าขายทางทะเล ถ้าอังกฤษเอาไปสยามก็เสียประโยชน์  
 ทั้งต้องมารับผิดชอบรักษาเมืองที่อยู่ตอนในให้อังกฤษ อีกทั้งสยามเกรงอังกฤษ  
 จะชักชวนพวกมอญอพยพในสยามให้ไปฝักใฝ่อยู่กับอังกฤษ ทำให้สยามต้อง  
 ขาดกำลังไป

*ประการที่สอง* อังกฤษต้องการแต่สัตว์พาหนะและผู้คนในกองทัพ  
 สยามไปใช้เป็นกำลังแบกหามอยู่ในบังคับบัญชาของอังกฤษ ถ้าสยามอยากจะ  
 รบกับพม่าตามลำพังก็ให้จัดกำลังไปตีหัวเมืองพม่าทางเชียงใหม่ ซึ่งเป็นทาง

---

<sup>22</sup> สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาถนอมทิพย์, สยามรบพม่า, (พระนคร : ศิลปาบรรณาการ, พ.ศ.2514), หน้า 682.

ธูร์กันดารเป็นทิวเขายาวลำบากในการเดินทัพ ทำให้สยามไม่พอใจว่าอังกฤษเอาเปรียบเลือกรบในด้านที่สบาย จึงไม่ยอมให้กองทัพเจ้าพระยามหาโยธา อยู่ในบังคับบัญชาของอังกฤษ ครั้นถึงงานพระบรมศพ พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัยโปรดฯให้นำกองทัพกลับมายังกรุงเทพฯ

*ประการที่สาม* พระยาชุมพรยกกองทัพเรือไปกวาดต้อนผู้คนเมืองมะริดและตะนาวศรีมาไว้ที่ชุมพรเป็นอันมาก ครั้นอังกฤษตีสองเมืองนี้ได้ ก็ถือว่าชาวเมืองเป็นคนในบังคับอังกฤษจึงตามมาจับตัวชาวเมืองชุมพรไป พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าทรงพระพิโรธพระยาชุมพร โปรดฯให้จับตัวมาจำไว้ในกรุงเทพฯ

*ประการที่สี่* คือเรื่องเมืองไทรบุรี เมื่อเจ้าพระยาไทรบุรี (อับดุลละ โมกุลรัมชะ) ทำสัญญาให้อังกฤษเช่าเกาะปีนังนั้น ได้ตกลงว่าจะยอมให้อังกฤษซื้อหาเสบียงอาหารตามธรรมเนียมโดยไม่ยอมรับสัญญาเก่า อ้างว่าอังกฤษทำสัญญากับเจ้าพระยาไทรบุรีโดยพลการ ไม่ได้บอกให้ทางกรุงเทพฯทราบตามประเพณี

## 3.2 สนธิสัญญาระหว่างสยามกับอังกฤษ

### 3.2.1 การเจรจาทำสนธิสัญญาเบอร์นีและผลของสัญญาที่มีต่อสยาม

ปลาย พ.ศ.2368 เมื่ออังกฤษทำสงครามครั้งที่ 1 กับพม่าจนจะชนะอยู่แล้ว ลอร์ดแอมเฮสต์ (Lord Amherst) ผู้สำเร็จราชการอังกฤษประจำอินเดียแต่งตั้งให้ร้อยเอกเฮนรี เบอร์นี (Henry Burney) เป็นทูตเชิญอักษรสาส์นและเครื่องราชบรรณาการเข้ามาถวายพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว เพื่อแสดงความยินดีต่อการที่เสด็จเถลิงถวัลย์ราชสมบัติ จะได้

ถือโอกาสกราบทูลชี้แจงเรื่องการสงครามระหว่างอังกฤษกับพม่า สำคัญที่สุดคือเพื่อมาพูดจาดกลงกับสยามโดยทางไมตรีจะได้ทำหนังสือสัญญาต่อกันไว้เป็นหลักฐาน

เบอร์นีเดิมรับราชการอยู่ที่ปีนัง มีความสนิทคุ้นเคยกับเจ้าเมืองชายทะเลทางตะวันตกของสยามหลายคน เช่น เจ้าพระยานครฯ พระยาถลาง เป็นต้น เขาได้รับคำอธิบายจากลอร์ดแอมเชสเตอร์ถึงเหตุผลสำคัญในการส่งมาเป็นทูตคราวนี้ว่า เพื่อเป็นการประสานร้อยรัวและกระชับสัมพันธ์ไมตรีระหว่างอังกฤษกับสยามให้คืนดีดังเดิม โดยให้คำรับรองแก่สยามว่าชัยชนะของอังกฤษเหนือพม่านั้นไม่ได้แสดงว่าอังกฤษมีแผนการจะขยายอำนาจเข้าไปในสยามหรือมลายู ส่วนความตกลงเรื่องการค้าและเมืองไทรบุรีให้ถือเป็นเรื่องรองลงไป<sup>23</sup>

เบอร์นีออกเดินทางจากกัลกัตตามาถึงปีนังในเดือนกรกฎาคม พ.ศ.2368 เป็นเวลาที่รัฐบาลที่ปีนังกำลังจะทำสงครามกับเจ้าพระยานครฯ เนื่องจากเมืองเซลังงอร์วิวาทกับเมืองเประ เจ้าเมืองเซลังงอร์มายึดด่านปากน้ำเประไว้และยึดเอาต้นไม้เงินทองเครื่องราชบรรณาการซึ่งเจ้าเมืองเประส่งมากรุงเทพฯ ไว้กลางทาง พระยาเประขอกำลังจากเจ้าพระยานครฯไปช่วย ข่าวกลือไปถึงปีนังว่าเจ้าพระยานครฯจะยกกองทัพไปที่ปีนังเพื่อเอาตัวเจ้าพระยาไทรบุรี(ปะแงรัน) คืน แล้วจึงจะไปตีเมืองเซลังงอร์<sup>24</sup> ฟูลเลตัน (Robert Fullerton) เจ้าเมืองปีนัง มีหนังสือมาสู่เจ้าพระยานครฯว่าจะทำสงครามกับสยามถ้าสยามส่งกำลังไปเมืองเประและเซลังงอร์ เพราะเมืองทั้งสองอยู่ในอารักขาของอังกฤษซึ่งรับสิทธิต่อมาจากฮอลันดา ฉะนั้นอังกฤษมีสิทธิจะป้องกันรัฐทั้งสองได้ เจ้าพระยานครฯต้องเล็งลึกความคิดจะช่วยเประ

<sup>23</sup> J.Kennedy, A History of Malaya A.D. 1400-1959, (New York : St Martin's Press 1962), p. 111.

<sup>24</sup> Burney, op. cit., Vol. 2 pt 5, p. 107-108.

เบอร์นีซึ่งคุ้นเคยกับเจ้าพระยานครฯ จึงรับอาสาจากพลเลอดตันไปเจรจากับเจ้าพระยานครฯขอให้เลิกตระเตรียมกองทัพ ในวันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ.2368 (ค.ศ.1825) เจ้าพระยานครฯกับเบอร์นีตกลงทำสัญญาเบื้องต้นต่อกันทั้งหมด 12 ข้อ มีความสำคัญ คือ สยามรับรองเอกราชและบูรณภาพของเประ จะไม่ส่งกองทัพไปโจมตีเประและเซลังงอร์ เจ้าพระยานครฯจะถอนทัพออกจากเมืองไทรบุรี จะให้เสรีภาพในการค้าขายแก่ชาวอังกฤษและชาวมลายูในดินแดนสยาม จะไม่ขัดขวางการกลับคืนบ้านเมืองของเจ้าพระยาไทรบุรี ส่วนอังกฤษสัญญาว่าจะเอาตัวราชาสุสเซนซึ่งมายึดปากน้ำเมืองเประคืนไป ให้เซลังงอร์ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่เจ้าพระยานครฯ อังกฤษยินยอมให้เจ้าพระยาไทรบุรีส่งต้นไม้เงินทองให้แก่สยามพร้อมด้วยเงินรายปีในกรณีเจ้าพระยาไทรบุรีได้รับอนุญาตให้กลับบ้านเมืองได้ นอกจากนี้เจ้าพระยานครฯยังสัญญาว่าจะเข้ามายังกรุงเทพฯกับเบอร์นีเพื่อช่วยในการเจรจา<sup>25</sup>

พลเลอดตันพอใจสนธิสัญญาเบื้องต้นนี้เป็นอันมาก ส่งจอห์น แอนเดอร์สัน (John Anderson) ไปใกล้ชิดเจ้าเมืองเประและเซลังงอร์ให้สัญญาว่าจะไม่เกี่ยวข้องกับอีกฝ่ายหนึ่ง เซลังงอร์ตกลงถอนทัพออกจากเประ ยอมรับว่าแม่น้ำเปอร์นัม (Bernam) เป็นเส้นกันเขตแดนรัฐทั้งสอง ทั้งไม่เรียกร้องส่วยสาอากรจากเประ ส่วนเประก็ไม่ยุ่งในกิจการภายในของเซลังงอร์ เมื่อพ้นจากอำนาจของเซลังงอร์แล้ว เจ้าเมืองเประเสนอไปยังพลเลอดตันว่าตนจะยกดินแดนบางส่วนให้แก่อังกฤษโดยขอค่าตอบแทนที่เพียงพอแก่การเลี้ยงชีพ ทั้งยินดีจะส่งบุหนามาศให้แก่สยามในเวลาเดียวกันเพื่อมิให้วุ่นวายเช่นเมืองไทรบุรี

ในปลายปี พ.ศ.2368 รัฐบาลอังกฤษที่อินเดียให้สัตยาบันร่างสนธิสัญญาเบอร์นี รวมทั้งสนธิสัญญาที่แอนเดอร์สันทำไว้กับเซลังงอร์และเประด้วย

<sup>25</sup> Ibid., p. 120.

เบอร์นีได้รับคำสั่งเพิ่มเติมจากฟุลเลตันว่า ให้ถือเรื่องรัฐมลายูเป็นเรื่องสำคัญ ต้องเรียกร้องให้สยามขอมอบอนุญาตให้เจ้าพระยาไทรบุรีได้กลับคืนเมืองไทรบุรี สำหรับเมืองเประ ถ้าไม่สามารถรับรองเอกราชของเประได้ ขอให้เประมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับสยามเพียงส่งเครื่องราชบรรณาการเท่านั้น และต้องป้องกันมิให้สยามเข้าไปก้าวภายในรัฐอื่น ๆ จะเห็นได้ว่านโยบายของฟุลเลตัน เจ้าเมืองปีนังขัดแย้งกับนโยบายของรัฐบาลอังกฤษในแหลมมลายู เขาต้องการให้อังกฤษมีอิทธิพลเต็มที่เหนือคาบสมุทรมลายูเพื่อผลประโยชน์ทางการค้าของอังกฤษ

พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าฯ โปรดฯ ให้เบอร์นีเข้าเฝ้าอย่างแขกเมืองที่เคยทำมาก่อน ในชั้นแรกพระองค์ไม่โปรดที่จะให้รับทำหนังสือสัญญา โปรดแต่เป็นทางไมตรีกันเหมือนอย่างเมืองญวน แต่กรมพระราชวังบวรสถานมงคล กรมหมื่นสุรินทรรักษ์ เจ้าพระยาพระคลัง เจ้าพระยาหนครฯ ทั้ง 4 คนได้กราบทูลว่า “อังกฤษมาขอทำสัญญาถึง 2 ครั้งแล้ว ถ้าไม่รับทำหนังสือสัญญาด้วย ก็เห็นจะไม่ได้เป็นไมตรีกัน ทูตกลับไปแล้วก็คงจะหาเหตุผลโลดต่าง ๆ ด้วยเขตแดนอังกฤษติดต่อกลิ้เคียงเข้ามาทั้งทางทะเลและทางบก แล้วจะระวังยาก”<sup>26</sup> พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าฯ ทรงเข้าพระทัยในความคิดและความรู้สึกของคนอังกฤษได้ดี เพราะทรงเคยพบครอเฟิตมาก่อน แม้ไม่มีพระราชประสงค์จะเจรจากับอังกฤษอย่างเปิดเผย แต่หลังอังกฤษชนะสงครามพม่า เขตแดนของอังกฤษประชิดกับเขตแดนสยามเป็นครั้งแรก จึงไม่อาจจะหลีกเลี่ยงการเจรจาเสียได้ ทรงเห็นด้วยกับคำแนะนำของพระราชวงศ์และขุนนางชั้นผู้ใหญ่ โปรดให้เสนาบดีดำเนินการเจรจาท้าทายกับเบอร์นี

<sup>26</sup> เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 3, (พระนคร : โรงพิมพ์พระจันทร์, 2478), หน้า 30.



## (1) การเจรจาทำสนธิสัญญา

ในการเจรจาทำสนธิสัญญานั้น อังกฤษต้องการได้เสรีภาพในการค้าเป็นสิ่งสำคัญ ในส่วนเรื่องมลายู อังกฤษยื่นข้อเสนอให้สยามพิจารณา 3 ข้อ คือ

1. อังกฤษถือสิทธิเหนือรัฐประและเซลังอร์สืบทอดมาจากฮอลันดา ดังนั้นอังกฤษไม่อนุญาตให้สยามเข้าไปเกี่ยวข้องกับรัฐทั้งสอง
2. ถ้าพระเจ้าแผ่นดินสยามทรงยินยอมอนุญาตให้เจ้าเมืองไทรบุรี กลับคืนเมืองไทรบุรี และตอนกองทัพสยามออกจากไทรบุรีโดยไม่กลับไปทำอันตรายแก่เมืองนั้นอีก รัฐบาลอังกฤษก็ให้คำมั่นว่าจะไม่ยึดครองเมืองไทรบุรี ทั้งสัญญาว่าจะบังคับให้เจ้าเมืองไทรบุรีส่งเครื่องราชบรรณาการให้แก่สยามทุก 3 ปี รวมทั้งเงินปีละ 4,000 เหรียญ โดยผ่านทางเจ้าพระยานครฯ
3. ถ้าพระเจ้าแผ่นดินสยามทรงให้คำมั่นว่าจะไม่ส่งกองทัพไปทำอันตรายเมืองกลันตันและตรังกานู รัฐบาลอังกฤษก็สัญญาว่าจะไม่ไปครอบครองรัฐทั้งสองหรือขัดขวางมิให้รัฐทั้งสองส่งเครื่องราชบรรณาการให้แก่สยามตามธรรมเนียม<sup>27</sup>

เสนาบดีฝ่ายสยามตอบบันทึกของเบอร์นีโดยชี้แจงแต่ละข้อว่า เมืองกลันตันและเมืองตรังกานูเป็นเมืองประเทศราชของสยามมาช้านาน คงจะไม่ทำสิ่งใดอันเป็นการประทุษร้ายต่อสยามเช่นไทรบุรี เพราะสยามให้ความคุ้มครองและความเมตตาปราณีมาตลอด ส่วนรัฐประและเซลังอร์เท่าที่ทราบไม่เคยเป็นเมืองขึ้นชาติใดมาก่อน ข้อที่อังกฤษอ้างว่าเป็นเจ้าของประมาก่อนสยามไม่ทราบ ถ้าประมาเคยเป็นของฮอลันดาเจ้าเมืองประมาก็จะบอกสยามเมื่อประมาอ่อนน้อมสยามก็ย่อมจะต้องให้ความคุ้มครอง แท้จริงประมาเป็นของสยามมาก่อนจะติดต่อกับอังกฤษ ข้อนี้อาจได้รับการยืนยันจากชาวยุโรปและ

<sup>27</sup> Burney, op. cit. Vol 1, pt .I, pp. 167-169.

ชาวมลายูทั่วไป เมื่อมะละกาเป็นของฮอลันดา สยามกับฮอลันดาก็ไปมาค้าขายกันตามปกติ ฮอลันดาเองไม่เคยอ้างว่าเป็นเจ้าของประะ พระยาประะเป็นผู้แต่งตั้งทูตนำต้นไม้เงินทองมาถวายพระมหากษัตริย์สยามด้วยใจสมัคร ส่วนเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเมืองไทรบุรี สยามได้ปกครองทั้งช่วยเหลือมาเป็นเวลานาน จนมาถึงสมัยตนกูปะแงร์นี้ไม่เคารพสยาม ลอบคิดร้ายทำตัวเป็นศัตรู สยามจึงต้องปราบปราม การทั้งนี้บรรดาผู้ใหญ่ในเมืองไทรบุรีทราบดีและไม่เห็นชอบกับการกระทำของเจ้าพระยาไทรบุรี อังกฤษคิดผิดที่ไปเข้าข้างเจ้าพระยาไทรบุรี ถ้าอังกฤษหันมาเป็นมิตรกับสยามจะได้รับประโยชน์ในการค้าขายเป็นอันมาก ในข้อที่เบอร์นีขอให้เจ้าพระยาไทรบุรีกลับคืนมาปกครองบ้านเมืองตามเดิม สยามไม่อาจปฏิบัติตามได้ อังกฤษควรจะเลิกล้มความคิดนี้เสีย<sup>28</sup>

เบอร์นีพยายามโน้มน้าวจิตใจเสนาบดีสยามให้คล้อยตามความประสงค์ของเขาแต่ไม่เป็นผล เขาจึงหยุดพูดเร่ร่ำสยามอีกต่อไป ทำให้การเจรจารบจีน ในที่สุดสนธิสัญญาฉบับแรกระหว่างสยามกับอังกฤษก็ได้รับการลงนามเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ.2369 (ค.ศ.1826) นับเป็นสัญญาฉบับแรกที่สยามทำกับประเทศตะวันตกตามแบบที่กระทำกันอยู่ในปัจจุบัน สนธิสัญญาแยกเป็น 2 ฉบับ ๆ หนึ่งว่าด้วยการค้ามี 6 มาตรา อีกฉบับหนึ่งว่าด้วยการเมืองมีทั้งหมด 14 มาตรา มีใจความที่กล่าวถึงหัวเมืองมลายูเพียง มาตรา 12, 13 และ 14 กล่าวคือ มาตรา 12 สยามประสบความสำเร็จในการชักจูงให้อังกฤษยอมรับทราบความเป็นเจ้าประเทศราชของสยามเหนือดินแดนในแหลมมลายูตอนเหนือได้เป็นครั้งแรก ในมาตราที่ 13 เป็นข้อที่สยามมีชื่อเสียงมากและเป็นฝ่ายได้ประโยชน์อย่างเต็มที่ โดยสามารถทำให้ฝ่ายอังกฤษยอมรับรองสิทธิอันถูกต้องของสยามเหนือเมืองไทรบุรีอย่างเป็นทางการ อังกฤษ

<sup>28</sup> Ibid., Vol I, pt 2, pp. 229-232.

ยังผูกพันตนเองด้วยการรับสัญญาว่าจะคอยดูแลมิให้เจ้าพระยาไทรบุรีและพรรคพวกมารบกวนเมืองไทรบุรีอื่นจะเป็นประโยชน์ต่อสยามอย่างยิ่งในภายหน้า ส่วนมาตรา 14 เกี่ยวกับเมืองเประ เบอร์นีเชื่อว่าข้อนี้เป็นการรับรองเอกราชของเประ แต่พระยาเประได้รับอนุญาตให้ส่งเครื่องราชบรรณาการให้สยามได้ตามใจชอบ แต่สยามก็มั่นใจว่าเประคงไม่ส่งเครื่องราชบรรณาการอีกต่อไป เป็นอันว่าเประเป็นอิสระจากกรุงเทพฯโดยสมบูรณ์

สนธิสัญญาเบอร์นีนับว่าเป็นสัญญาที่ทำกันอย่างเสมอภาคของทั้งสองฝ่ายในแง่ความรับผิดชอบและผลประโยชน์ ข้อตกลงอยู่ในเกณฑ์เหมาะสมทุกประการไม่มีฝ่ายใดเสียเปรียบ<sup>29</sup> อย่างไรก็ตามในสนธิสัญญานับนี้อังกฤษจำกัดสิทธิของสยามในแหลมมลายูเพียงแคไทรบุรีทางฝั่งทะเลตะวันตก และแค่กลันตัน ตรังกานูทางฝั่งทะเลตะวันออก

รัฐบาลอังกฤษที่อินเดียแสดงความพอใจในสนธิสัญญานับนี้ว่าเป็นข้อตกลงที่ดีที่สุดที่อังกฤษจะทำกับสยามได้ในเวลานั้น แต่ปฏิบัติการของรัฐบาลและพ่อค้าชาวอังกฤษในมลายูเป็นไปในแนวทางตรงกันข้าม พุลเลตันดำหนิ เบอร์นีว่ายอมอ่อนข้อให้สยามเกินไปจนข้อเรียกร้องของอังกฤษเกี่ยวกับดินแดนมลายูไม่สำเร็จตามเป้าหมาย<sup>30</sup> เบอร์นีได้ตอบโต้โดยอ้างคำสั่งของรัฐบาลอังกฤษที่อินเดียว่าให้คำนึงถึงความสัมพันธ์อันดีกับสยามมากกว่าเรื่องอื่น<sup>31</sup> สำหรับฝ่ายสยามเห็นว่าสนธิสัญญานับนี้มีความสำคัญทางการเมืองอย่างมาก ที่สยามต้องยอมทำสัญญานั้นเพื่อให้เกิดสันติภาพและรักษาเอกราชของชาติไว้<sup>32</sup>

<sup>29</sup> Walter F. Vella, *Siam Under Rama III*, (New York : J.J. Augustine Incorporated, 1957), p. 120.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 122.

<sup>31</sup> Burney, *op. cit.*, Vol I, pt 3, p. 495.

<sup>32</sup> Vella, *op. cit.*, p. 130.

ทั้งสยามและอังกฤษต่างก็ไม่ไว้ใจซึ่งกันและกันในเรื่องเมืองประ  
เจ้าพระยานครฯมักส่งคนไปชักชวนพระยาประไพให้ส่งเครื่องราชบรรณาการให้  
แก่สยาม ทำให้อังกฤษไม่พอใจ ใน พ.ศ.2369 ฟุลเลตันส่งกัปตันเจมส์ โลว์  
(James Low) ไปยังประไพพร้อมด้วยกองทหาร หน้าที่ของโลว์คือ “ให้คำมั่น  
สัญญาต่อสุลต่านเรื่องความสนับสนุนของอังกฤษ กับหาว่ามีตัวแทนของสยาม  
ในประไพหรือไม่ ถ้ามีก็ตัดเตือนให้ออกไปเสีย และให้คำแนะนำสุลต่านให้เขียน  
เป็นลายลักษณ์อักษรแสดงความปรารถนาที่จะเป็นอิสระจากสยาม”<sup>33</sup> โลว์  
ทำสนธิสัญญากับสุลต่านอับดุลลาห์ (Abdullah) เจ้าเมืองประไพเมื่อวันที่ 18  
ตุลาคม พ.ศ.2369 มีใจความเกี่ยวข้องกับสยามในมาตราที่ 12 ว่า ตั้งแต่  
เป็นต้นไปเจ้าเมืองประไพจะไม่ส่งบุหนงมาศหรือเครื่องราชบรรณาการอื่นใดให้  
แก่พระเจ้าแผ่นดินสยาม หรือให้แก่เจ้าเมืองขึ้นเมืองใดของสยามหรือราชา  
เซลังงอร์ นอกจากนี้ไม่อนุญาตให้คณะทูตหรือกำลังของพระเจ้าแผ่นดิน  
สยามหรือเจ้าเมืองขึ้นของสยามรวมทั้งเซลังงอร์เข้าไปในประไพ เพื่อจัดการเรื่อง  
การเมืองหรือเข้าเกี่ยวข้องกับในการปกครองของประไพ แต่ให้เสรีภาพในการค้าแก่  
ทุกประเทศโดยมีข้อแม้ว่าจะเข้ายุ่งเกี่ยวทางการเมืองมิได้ ถ้าปรากฏว่าประไพ  
ถูกคุกคามด้วยกำลังจากประเทศดังกล่าวมาแล้ว เจ้าเมืองประไพจะขอความ  
ช่วยเหลือจากอังกฤษ<sup>34</sup>

นอกจากนั้น โลว์ยังเข้าแทรกแซงกิจการภายในของประไพ และช่วย  
ปราบปรามโจรสลัดจนสามารถจับหัวหน้าโจรสลัดได้ที่ปึง และส่งตัวให้

<sup>33</sup> Kennedy, *History of Malaya A.D. 1400-1959*. (New York : St. Martin's Press, 1962), p. 118,

<sup>34</sup> Sir W.G. Maxwell and W.S. Gibson, *Treaties and Engagements Affecting The Malay States and Borneo*, (London, 1924), pp. 24-25.

เจ้าพระยานครฯ ตัดสิน เพราะหัวหน้าโจรสลัดมีความสวามิภักดิ์ต่อเจ้าพระยานครฯ ได้เจรจากับเบอร์นีซึ่งไปแลกเปลี่ยนสัตยาบันสนธิสัญญาเบอร์นีในเดือนมิถุนายน พ.ศ.2370 ว่า ดินแดนที่พิพาทกันเป็นของไทรบุรีมิใช่ของปะระ ทั้งสนธิสัญญาที่โลว์ไปทำกับเจ้าเมืองปะระเป็นโมฆะเพราะขัดกับสนธิสัญญาเบอร์นี รัฐบาลอังกฤษที่อินเดียทราบเรื่องจึงสั่งให้สอบสวนพฤติการณ์ของโลว์ พูลเลตันพยายามช่วยเหลือโลว์โดยอ้างแผนที่ซึ่งเบอร์นีทำไว้ตั้งแต่ พ.ศ.2368 แสดงว่าดินแดนที่พิพาทอยู่ในอาณาเขตของปะระ ใน พ.ศ.2370 รัฐบาลอังกฤษที่อินเดียจึงยอมรับสนธิสัญญาของโลว์ สนธิสัญญาฉบับนี้มีผลทำให้สยามไม่อาจเข้าไปเกี่ยวข้องกับปะระได้อีกต่อไป

## (2) ผลของสนธิสัญญาเบอร์นีต่อเมืองไทรบุรี

ตามสัญญามาตรา 13 อังกฤษเข้ามาเกี่ยวข้องกับเมืองไทรบุรีที่ปรากฏตามสัญญาเป็นครั้งแรก ตามข้อตกลงที่อังกฤษจะต้องเอาตัวเจ้าพระยาไทรบุรีไปจากเกาะปีนังนั้น เกิดข้อขัดข้องเพราะเจ้าพระยาไทรบุรีแต่งทนายความให้ฟ้องเจ้าเมืองปีนังกล่าวหาว่าทำให้คนเสื่อมเสียอิสรภาพ ภายหลังทราบศาลจะตัดสินความตามหนังสือสัญญาจึงอพยพไปอยู่ที่ตำบลบรู๊ส (Bruas) ในเขตปะระ อังกฤษต้องส่งเรือรบไปจับจนเกิดต่อสู้กัน พวกเจ้าพระยาไทรบุรีถูกอังกฤษยิงตายหลายคน ตัวเจ้าพระยาไทรบุรีถูกจับและถูกควบคุมตัวไว้ที่เมืองมะละกา ซึ่งได้กระทำภายในเงื่อนไขคือ เจ้าพระยาไทรบุรีสัญญาว่าจะไม่ไปรบกวานโจมตีหรือทำอันตรายต่อเมืองไทรบุรีหรือดินแดนอื่นใดที่เป็นของสยาม โดยรัฐบาลปีนังจะจ่ายเงินเลี้ยงชีพให้ตอบแทนปีละ 10,000 เหรียญ<sup>35</sup>

ทางเมืองไทรบุรีเจ้าพระยานครฯ ไปจัดการปกครองเองตั้งแต่สยามตีได้

<sup>35</sup> Burney, op. cit., Vol I, pt III, p. 473.

ครั้งแรก เพราะเป็นระยะเวลาที่สยามกำลังคุมเชิงอยู่กับอังกฤษซึ่งสนับสนุนเจ้าพระยาไทรบุรี ครั้นทำสนธิสัญญาปี พ.ศ.2369 (ค.ศ.1826) แล้วเจ้าพระยาบดินดีเดโชให้บุตร 2 คน คือ พระยาอภัยธิเบศร์ เป็นผู้รักษาเมือง พระเสนาภูษิตเป็นผู้ช่วย

### (3) อังกฤษส่งทูตเซอร์เจมส์ บรุก เข้ามาเจรจา

ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ.2393 (ค.ศ.1850) ลอร์ดปาล์มเมอร์สตัน (Lord Palmerston) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศของอังกฤษได้จัดส่งเซอร์เจมส์ บรุก (Sir James Brook) เป็นผู้แทนโดยตรงจากอังกฤษเข้ามาติดต่อกับรัฐบาลสยามเพื่อขอทำสนธิสัญญาใหม่ ร่างสนธิสัญญาที่เซอร์เจมส์ บรูกนำเสนอ นั้น นอกจากต้องการทำการค้าเสรีแล้ว ยังต้องการสิทธิพิเศษทางการเมืองด้วย พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงยึดถือนโยบายโดดเดี่ยวแบบเก่า ไม่โปรดการติดต่อกับชาวต่างประเทศชาติตะวันตกอยู่แล้ว จึงทรงเรียกเสนาบดีพิจารณาข้อสัญญาและตอบปฏิเสธไปทุกข้อ ยกเว้นไว้เพียงข้อเดียวว่า สยามและอังกฤษจะเป็นมิตรไมตรีต่อกัน รัฐบาลสยามยังคงยึดสัญญาฉบับปี พ.ศ.2369 (ค.ศ.1826) ซึ่งทำไว้กับเฮนรี เบอร์นี เป็นรากฐานในการติดต่อกับอังกฤษต่อไป

กล่าวโดยสรุปอังกฤษเริ่มเข้ามามีบทบาทในแหลมมลายูและในสยามมากขึ้นเป็นลำดับ แม้รัฐบาลอังกฤษจะมีนโยบายไม่เข้าแทรกแซงกิจการภายในรัฐมลายู แต่ข้าราชการและพ่อค้าอังกฤษในแหลมมลายูพยายามขยายอิทธิพลเข้าไปในหัวเมืองมลายูและกีดกันอำนาจของสยาม ในทางตรงกันข้ามตลอดรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 3 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ความเคลื่อนไหวทางนโยบายการเมืองของสยามที่มีต่อชาวตะวันตกหยุดอยู่กับที่ จุดประสงค์ส่วนใหญ่คือจะยอมเปิดโอกาสเจรจาตกลง

กันก็ต่อเมื่อมีความจำเป็นจริง ๆ ที่จะรักษาความสัมพันธ์ให้ดำเนินไปด้วยสันติสุขและผดุงรักษาเอกราชของประเทศไว้<sup>36</sup>

### 3.2.2 การทำสนธิสัญญาบาวริง พ.ศ.2398 (ค.ศ.1855)

หลังจากที่สยามปฏิเสธไม่ยอมแก้ไขสนธิสัญญาที่ เซอร์เจมส์ บรูก (Sir James Brook) ร่างเข้ามาในตอนปลายรัชกาลที่ 3 แล้ว รัฐบาลอังกฤษไม่พอใจในท่าทีของประเทศสยามถึงกับเตรียมจะดำเนินการรุนแรงกับสยาม เผอิญเป็นเวลาเปลี่ยนรัชกาล อังกฤษได้ทราบกิตติศัพท์ว่าพระเจ้าแผ่นดินพระองค์ใหม่คือพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดคบค้ากับชาวตะวันตกและทรงมีความรู้ภาษาอังกฤษดี รัฐบาลอังกฤษจึงหันมาใช้นโยบายเป็นมิตรกับสยามอีก และแต่งตั้งเซอร์จอห์น บาวริง (Sir John Bowring) ผู้สำเร็จราชการเมืองฮ่องกง เป็นราชทูตคนแรกจากราชสำนักเซนต์เจมส์ เข้ามาเจริญทางพระราชไมตรีและทำสนธิสัญญากับสยามในปีที่ 4 ของรัชกาล เซอร์จอห์น บาวริงเป็นราชทูตคนแรกที่ได้รับการแต่งตั้งจากพระนางเจ้าวิกตอเรียพระบรมราชินีของอังกฤษ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงซึ่งทรงมีนโยบายที่จะเปิดประเทศเพื่อหลีกเลี่ยงภัยอันตรายอันจะเกิดจากการไม่ยอมรับอิทธิพลของชาวตะวันตกอยู่ก่อนแล้ว จึงทรงเตรียมการรับรองต้อนรับราชทูตของอังกฤษอย่างสมเกียรติ โดยยึดถือแบบฉบับการรับรองราชทูตฝรั่งเศสสมัยสมเด็จพระนารายณ์ ทั้งยังทรงมีพระราชหัตถเลขาโต้ตอบกับเซอร์จอห์น บาวริง ยืนยันพระราชไมตรีจิตส่วนพระองค์ด้วย<sup>37</sup>

<sup>36</sup> Vella, op. cit., p. 139.

<sup>37</sup> กรมหมื่นนรินทรพิทักษ์, ผู้แปล, พระราชหัตถเลขาในพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชทานไปยังเซอร์จอห์น บาวริง (พระนคร : โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, 2469), หน้า 8-11.



สมเด็จพระนางเจ้าวิกตอเรียแห่งอังกฤษ และพระราชวงศ์ ครองราชย์ระหว่าง ค.ศ.1837-1901 (พ.ศ.2380-2444)

(ภาพจาก Elizabeth Longford, Queen Victoria : Born to Succeed, 1964)



ถึงแม้ว่ารัฐบาลอังกฤษและบาวริงจะได้รับการตอบสนองจากราชสำนักสยามด้วยท่าที่เป็นมิตรอย่างยิ่ง แต่วัตถุประสงค์เบื้องหลังการเข้ามาเจริญพระราชไมตรีของอังกฤษหากไม่สำเร็จคือ

...แต่จะกลับมาเยือนสยามอีกครั้งหนึ่ง หากจากที่ได้  
 ปรึกษาหารือกับพันธุมิตร คือ ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา และ  
 นายพลเรืออังกฤษแล้ว...<sup>38</sup>

พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสด็จออกให้ราชทูตเข้าเฝ้าเมื่อวันที่ 4 เมษายน พ.ศ.2398 (ค.ศ.1855) การเจรจาทำสนธิสัญญาดำเนินไปอย่างรวดเร็วระหว่างผู้แทนของทั้งสองฝ่าย ซึ่งฝ่ายอังกฤษได้แก่ เซอร์จอห์นบาวริง ส่วนฝ่ายสยามคือพระเจ้าน้องยาเธอกรมหลวงวงศาธิราชสนิท สมเด็จเจ้าพระยา(องค์ใหญ่)บรมมหาประยูรวงศ์ สมเด็จเจ้าพระยา(องค์น้อย)บรมมหาพิไชยญาติ เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ และเจ้าพระยาทิพากรวงศ์ ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการเจรจาขนาดเซอร์จอห์นบาวริงออกปากยกย่องคือ สมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาประยูรวงศ์ ผู้แทนทั้งสองฝ่ายได้ลงนามในสนธิสัญญาเมื่อวันที่ 18 เมษายน พ.ศ.2398 สนธิสัญญามีใจความทั้งสิ้น 21 ข้อ เป็นสัญญาทางการเมือง 12 ข้อ กฎหมาย 6 ข้อและพิกัดสินค้า 3 ข้อ ประการสำคัญที่สุดคือสนธิสัญญานับนี้สยามเป็นฝ่ายเสียเปรียบอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในด้านอำนาจการศาลและการเสียภาษีอากร ซึ่งได้กลายเป็นปัญหาและเป็นภาระอันหนักแก่ประมุขของประเทศสยามในสมัยต่อมา เพราะสัญญานับนี้ได้ระบุเอกสิทธิทางการศาลให้แก่คนอังกฤษและคนในบังคับอังกฤษไว้อย่างชัดเจน

<sup>38</sup> Sir John Bowring, *The Kingdom and People of Siam*, Vol I., pp. 211-212.

ดังปรากฏในข้อ 2 ของสนธิสัญญา สัญญาข้อ 2 ระบุว่าฝ่ายสยามยอมให้อังกฤษตั้งกงสุลเข้ามาประจำอยู่ในกรุงเทพฯ และให้กงสุลอังกฤษมีอำนาจปกครองตัดสินคดีไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่งหรือคดีอาญาที่คนในบังคับอังกฤษเป็นจำเลย แต่คดีใดที่คนในบังคับอังกฤษมีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวข้องด้วย กงสุลอังกฤษมีสิทธิเข้าไปฟังการพิจารณา จึงนับว่าสนธิสัญญานี้เป็นสัญญาฉบับแรกในสมัยรัตนโกสินทร์ที่ยอมให้มีระเบียบว่าด้วยสิทธิสภาพนอกอาณาเขตในประเทศสยาม<sup>39</sup>

ผลจากสัญญานี้ที่ได้ระบุไว้ในข้อ 2 ดังกล่าวแล้ว มีส่วนในการอำนวยความสะดวกให้แก่คนอังกฤษและคนในบังคับอังกฤษในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้เพราะเมื่อคนในบังคับอังกฤษมาขออนุญาตทำป่าไม้ โดยยอมเสียเงินค่าตัดไม้ให้แก่เจ้าของป่าและพระเจ้าเมืองเชียงใหม่ ซึ่งในเวลานั้นมีอำนาจสิทธิขาดที่จะให้อนุญาตตัดไม้ในเขตเชียงใหม่ได้ และคิดว่าสามารถจะบังคับบัญชาคนเหล่านั้นได้ แต่ต่อมามีการขอสัมปทานป่าไม้มากขึ้นและไม่ยอมฟังพระเจ้าเชียงใหม่ในกรณีที่ดินจะเสียผลประโยชน์ ดังนั้นเมื่อพระเจ้าเชียงใหม่สั่งลงโทษห้ามมิให้ตัดไม้หรือลงโทษสถานอื่น ๆ พวกคนในบังคับอังกฤษเหล่านั้นได้รับคำแนะนำจากเนติบัณฑิตในพม่าให้ทำเรื่องราวร้องทุกข์ต่อกงสุลอังกฤษ ณ กรุงเทพฯ กงสุลก็เป็นใจช่วยเหลือโดยทำหนังสือร้องเรียนต่อรัฐบาล ให้เรียกค่าปรับจากพระเจ้าเชียงใหม่ให้แก่โจทก์ที่อ้างว่าได้รับความเสียหายจากผู้ปกครองดินแดนหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือ<sup>40</sup>

<sup>39</sup> หลวงสิทธิสยามการ, สัญญาทางพระราชไมตรีระหว่างสยามกับต่างประเทศ, (พระนคร : โรงพิมพ์พระจันทร์, 2506), หน้า 25, 29.

<sup>40</sup> สมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาวชิรญาณวโรรส, เทศาภิบาล, (พระนคร : คลังวิทยา, 2495), หน้า 67.

การกล่าวอ้างถึงสิทธิสภาพนอกอาณาเขตตามที่ปรากฏในข้อ 2 ของสนธิสัญญาบาวริง ของคนอังกฤษและคนในบังคับอังกฤษในดินแดนหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือนี้ นับเป็นการอ้างเพื่อผลประโยชน์ของตนฝ่ายเดียว เพราะคนอังกฤษและคนในบังคับอังกฤษเหล่านี้ไม่มีสิทธิจะเข้าไปอยู่ในดินแดนหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือโดยไม่ได้รับอนุญาตจากรัฐบาลกลางได้เลย ข้อห้ามดังกล่าวอยู่ในข้อ 4 ของสนธิสัญญาบาวริงที่ห้ามไม่ให้คนอังกฤษคนในบังคับเดินทางออกนอกกรุงเทพฯเกินกว่าระยะทางที่กำหนดไว้<sup>41</sup> ดังนั้น การที่คนในบังคับอังกฤษเข้าไปอยู่ในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือถือเป็นการละเมิดสนธิสัญญาและไม่สมควรได้รับสิทธิพิเศษใด ๆ

ในทางปฏิบัติ รัฐบาลที่กรุงเทพฯไม่ได้หยิบข้อกำหนดในสัญญามาหักล้างคำฟ้องร้องของคนในบังคับเกี่ยวกับคดีป่าไม้เลย จึงเป็นโอกาสให้คนเหล่านี้ใช้สนธิสัญญาเป็นเครื่องมือหาประโยชน์ให้แก่ตน ดังนั้นจะเห็นว่าสิทธิสภาพนอกอาณาเขตที่อังกฤษได้ไปจากสยามนั้นได้แผ่ขยายไปยังดินแดนประเทศราชของสยามด้วย หัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือมีความสำคัญทางการปกครองและเศรษฐกิจ ฉะนั้นรัฐบาลที่กรุงเทพฯจึงต้องให้ความสำคัญเป็นพิเศษในการตรวจตราดูแลกิจการภายในให้เรียบร้อย เพื่อป้องกันเหตุการณ์ยุ่งยากมิให้ลุกลามจนอาจเป็นผลให้เกิดความกระทบกระเทือนทางด้านสัมพันธภาพระหว่างสยามกับอังกฤษ ดังปรากฏตัวอย่างมาจากประเทศพม่าและประเทศจีน เป็นต้น ฉะนั้นรัฐบาลที่กรุงเทพฯจึงต้องเข้าไปยุ่งเกี่ยวในกิจการภายในของดินแดนประเทศราชฝ่ายเหนือ ทั้งที่รัฐบาลสยามได้เคยมอบอำนาจและสิทธิในการปกครองให้แก่เจ้าผู้ครองนครโดยสมบูรณ์มาตั้งแต่ต้น

<sup>41</sup> กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย, สนธิสัญญาและความตกลงทวิภาคีระหว่างประเทศสยามกับต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ, (พระนคร : 2511), หน้า 29.

### 3.3 ปัจจัยที่ส่งเสริมให้คนอังกฤษและคนในบังคับอังกฤษเข้ามาในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือ

สิ่งที่ส่งเสริมให้คนอังกฤษและคนในบังคับอังกฤษสนใจและเดินทางเข้ามาอาศัยอยู่ในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือมีหลายประการ คือ

ประการแรก ความสำคัญในด้านเศรษฐกิจ ดินแดนประเทศราชฝ่ายเหนืออุดมสมบูรณ์ด้วยไม้สักมูลค่ามหาศาล เป็นแรงจูงใจให้คนอังกฤษและคนในบังคับอังกฤษเข้ามาทำกิจการป่าไม้ ปัจจัยประการต่อมาคือ สภาพภูมิศาสตร์ที่เอื้ออำนวยให้การเดินทางติดต่อระหว่างดินแดนพม่าของอังกฤษกับหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือทำได้ง่ายและสะดวก เนื่องจากมีอาณาเขตติดต่อกันโดยตลอด นอกจากนี้ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมีส่วนช่วยให้คนอังกฤษและคนในบังคับอังกฤษสามารถเดินทางเข้ามาในประเทศสยามได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ดังที่ระบุไว้ในสนธิสัญญาบาวริง พ.ศ.2398 ซึ่งเป็นสนธิสัญญาที่รับรองฐานะและเสรีภาพในด้านการค้าของชาวอังกฤษในประเทศสยาม

ประการสุดท้าย คือ ระบบการปกครองหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือของสยามในสมัยนั้น ผู้ครองดินแดนมีสิทธิที่จะครองดินแดนของตนได้เต็มที่ มีสิทธิขาดเช่นเดียวกับหัวเมืองประเทศราชอื่น ๆ กิจการภายในเช่นการทำป่าไม้ ผู้ครองดินแดนมีสิทธิขาดในการอนุญาตให้ทำป่าไม้ได้โดยไม่ต้องผ่านกรุงเทพฯ ซึ่งในขั้นแรกการทำป่าไม้มีเฉพาะชาวพม่าที่เดินทางเข้ามาฝากตัวกับเจ้านายในดินแดนหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือ และได้รับอนุญาตให้ดำเนินกิจการเฉพาะในบริเวณเชียงใหม่ ลำปางและลำพูน ต่อมาบริษัทการค้าของอังกฤษที่สำคัญ ๆ เช่น บริษัทบริติชเบอร์เนียว บริษัทบอมเบย์เบอร์มา บริษัทสยามฟอรัเรสต์ ซึ่งเป็นบริษัทใหญ่ที่ทุนรอนมาก เข้ามาดำเนินกิจการ

เองในหัวเมืองเหนือโดยนำลูกจ้างชาวพม่า กระเหรี่ยงและชาวพื้นเมืองอื่น ๆ เข้ามาในดินแดนหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือเพื่อใช้แรงงานในการทำป่าไม้ ทำให้จำนวนคนอังกฤษและคนในบังคับอังกฤษในดินแดนประเทศราชฝ่ายเหนือมีจำนวนมากขึ้น

### 3.4 บทบาทของมิชชันนารีอเมริกัน

#### ในดินแดนประเทศราชฝ่ายเหนือของสยาม

#### ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว สยามมีความสัมพันธ์กับชาติตะวันตกมากขึ้นกว่าในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น มีผลให้บรรดาพ่อค้า นักการเมือง นักแสวงหาโชค และนักสอนศาสนา เดินทางเข้ามาในประเทศสยามเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะนักสอนศาสนาชาวอเมริกันคณะเพรสไบทีเรียน<sup>42</sup> นักสอนศาสนาคณะนี้เข้ามาในประเทศสยามในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่ไม่สามารถดำเนินการเผยแพร่ศาสนาได้ตามความประสงค์ เนื่องจากไม่สามารถจัดหาที่ตั้งที่ทำการได้ เพราะไม่มีราษฎรสยามคนใดยอมให้เช่าหรือขายที่ดินให้ เนื่องจากเกรงกลัวพระราชอาญาจากพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งทรงโปรดฯ ส่งเสริมฟื้นฟูพระพุทธศาสนาเป็นการสำคัญตลอดรัชสมัยของพระองค์ ทำให้มิชชันนารีอเมริกันเกิดความท้อใจจนเกือบจะเดินทางไปแพร่ศาสนาที่เกาะบอร์เนียวแทน

---

<sup>42</sup> ประวัติการเข้ามาดำเนินการสอนศาสนาของคณะเพรสไบทีเรียนโปรดดูรายละเอียดใน Kenneth E Wells, *History of Protestant Work in Thailand*, (Bangkok, Church of Christ in Thailand, 1958)

ที่ประเทศสยาม ครั้นพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสวยราชสมบัติแล้ว ทรงโปรดฯพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้พวกมิชชันนารีอเมริกันเช่าที่ดินใกล้ ๆ กับวัดอรุณราชวรารามเป็นที่ดำเนินการได้ หลังจากเผยแพร่ศาสนาในกรุงเทพฯและจังหวัดใกล้เคียงได้สามปี มิชชันนารีอเมริกันก็ทำเรื่องราวขออนุญาตจากรัฐบาลสยามขอไปจัดตั้งสถานีมิชชันนารีที่เชียงใหม่ ซึ่งมีลักษณะที่ตรงเหมาะสมที่จะเป็นศูนย์กลางในการเผยแพร่ศาสนาในดินแดนประเทศราชฝ่ายเหนือของสยาม ทั้งยังสามารถขยายการดำเนินงานเข้าไปในพม่าและตอนใต้ของประเทศจีนได้สะดวก แต่การขอครั้งนี้ได้รับการปฏิเสธเพราะถึงแม้ว่าสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะยอมเปิดสัมพันธไมตรีกับชาติตะวันตกแล้วก็ตาม แต่พระองค์ทรงมีความไม่ไว้วางใจชาวต่างประเทศอยู่ ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะให้ชาวตะวันตกที่เข้ามาดำเนินการกิจการในประเทศสยามอยู่ในความควบคุมของรัฐบาลสยามอย่างใกล้ชิด

ใน พ.ศ.2399 (ค.ศ.1856) รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้ส่งนายเทาน์เซนต์แฮร์ริส (Thoussand Harris) เป็นทูตเข้ามาเจริญไมตรีขอทำสนธิสัญญาใหม่กับสยาม โดยให้เป็นไปตามแบบสนธิสัญญาระหว่างสยามกับอังกฤษซึ่งทำกันเมื่อ พ.ศ.2398 มีผลให้พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่ทรงปฏิเสธคำขอจัดตั้งสถานีมิชชันนารีที่เชียงใหม่ครั้งที่ 2 ที่ยื่นเสนอเรื่องราวใน พ.ศ.2409 กลับทรงแนะนำให้คณะมิชชันนารีขออนุญาตดำเนินการดังกล่าวจากพระเจ้ากาวิโลรสสุริยวงศ์<sup>43</sup> พระเจ้าเชียงใหม่ซึ่งเดินทางเข้ามาถวายเครื่องราชบรรณาการและถือน้ำพระพิพัฒน์สัถยา ณ กรุงเทพฯทุกสามปี โดยที่ทรงคาดว่าขณะนี้เกิดปัญหาความขัดแย้งที่เกี่ยวกับกรณีพิพาทป่าไม้ระหว่างพระเจ้าเชียงใหม่กับคนในบังคับอังกฤษ อาจทำให้พระเจ้าเชียงใหม่ทรงไม่ประสงค์ให้มีมิชชันนารี

<sup>43</sup> พระเจ้ากาวิโลรสสุริยวงศ์ ผู้ครองเมืองเชียงใหม่ระหว่าง พ.ศ.2396-2413.

อเมริกันเข้าไปจัดตั้งสถานีมิชชันนารี เพราะอาจจะเกิดความขัดแย้งขึ้นมาได้ เหมือนกับที่เกิดขึ้นกับคนในบังคับ แต่ปรากฏว่าหลังจากหมอบรัดเลย์นำคณะมิชชันนารีเข้าทูลให้พระเจ้าเชียงใหม่ทรงทราบถึงวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสถานีมิชชันเพื่อเผยแพร่นิกาย คริสต์ศาสนา จัดตั้งโรงเรียนและทำการรักษาพยาบาลผู้ป่วย ซึ่งในขณะนั้นสภาพการแพทย์และการอนามัยในดินแดนประเทศราชฝ่ายเหนือของสยามอยู่ในสภาพที่ล้าหลังมาก พระเจ้าเชียงใหม่ทรงตัดสินพระทัยอนุญาตให้คณะมิชชันนารีเข้าไปดำเนินการในเชียงใหม่ได้ ทั้งยังทรงสัญญาว่าจะมอบที่ดินและไม่ราคาถูกลำสำหรับสร้างบ้านพัก<sup>44</sup>

คณะมิชชันนารีภายใต้การนำของ ดร.ดาเนียล แมคคิลวารี (Dr. Danial Mcgilvary) เดินทางไปปฏิบัติงานในเชียงใหม่เมื่อวันที่ 3 เมษายน พ.ศ.2410 และหลังจากปฏิบัติงานได้เพียงปีเศษ ความสัมพันธ์อันดีระหว่างพระเจ้าเชียงใหม่กับ ดร.ดาเนียล แมคคิลวารี ก็เปลี่ยนไปในทางตรงกันข้าม เพราะปรากฏว่าบรรดาชาวพื้นเมืองเชียงใหม่ที่หันมาเข้ารับนิกายคริสต์ศาสนานิกายโปรเตสแตนต์ของคณะมิชชันนารีเพรสไบทีเรียน งดประกอบธุรกิจในวันอาทิตย์หรือวันชะป่าโต เพื่อมาปฏิบัติงานทางด้านศาสนาตามหลักคำสอนของศาสนา ผู้ดูแลโคของพระเจ้าเชียงใหม่ 2 คน คือน้อยสุริยะและหนานชัย ถึงดูแลโคในวันอาทิตย์ แม้พระเจ้าเชียงใหม่ทรงเกณฑ์ให้ทั้งสองคนทำงานในวันอาทิตย์ก็ตาม ทำให้พระเจ้าเชียงใหม่ทรงดำริว่า ดร.แมคคิลวารีเป็นผู้ที่ทำให้ราษฎรทั้งหมดขาดความจงรักภักดีต่อพระองค์ โดยราษฎรบางคนได้อาศัย

<sup>44</sup> Kenneth E Well, op. cit. ประวัติการเข้ามาดำเนินการสอนศาสนาของคณะเพรสไบทีเรียน โปรเตสแตนต์ใน, p. 53 ระบุความรู้สึกรับรองของบรรดาผู้ที่อยู่ในเหตุการณ์เมื่อพระเจ้ากาวิโลรสสุริยวงศ์ทรงอนุมัติให้มิชชันนารีเข้าไปจัดตั้งสถานีมิชชันนารีในเชียงใหม่ว่า "...บรรดาผู้ที่ไปเฝ้าพากันประหลาดใจที่เจ้าหลวงอนุมัติให้ทันที..." อันเป็นการแสดงให้เห็นว่าผิดไปจากความคาดหมายของคนส่วนใหญ่.

คริสต์ศาสนาเป็นเครื่องมือที่จะหลีกเลี่ยงการทำงานให้แก่บ้านเมือง เพราะคิดว่า ดร.แมคคิวารี่จะสามารถคุ้มครองตนให้พ้นจากอำนาจของเจ้าเมืองได้ในที่สุดเพื่อจะแสดงพระราชอำนาจสิทธิขาดของพระองค์ และเพื่อให้ชาวเมืองที่หันไปนับถือคริสต์ศาสนานิกายเพรสไบทีเรียนในขณะนั้นเห็นโทษในการขัดพระราชโองการ พระเจ้าเชียงใหม่ทรงรับสั่งให้ประหารชีวิตบุคคลทั้งสองในวันที่ 14 กันยายน พ.ศ.2412 การกระทำดังกล่าวมีผลกระทบกระเทือนต่อการเผยแพร่งานศาสนาของ ดร.แมคคิวารี่เป็นอย่างมาก เพราะนอกจากชาวพื้นเมืองจะไม่กล้าเข้ารับแล้ว แม้เพื่อนฝูงของครอบครัวแมคคิวารี่ก็ไม่กล้ามาติดต่อคบหาด้วย ชาวพื้นเมืองซึ่งเป็นคนรับใช้ต่างก็หลบหนีไปหมด<sup>45</sup> ดร.แมคคิวารี่จึงยื่นฟ้องการกระทำของพระเจ้าเชียงใหม่มายังรัฐบาลกรุงเทพฯ อันเป็นเหตุให้ทางกรุงเทพฯ ต้องส่งคนขึ้นไปไกล่เกลี่ยความขัดแย้งที่เกิดขึ้น

### 3.5 ความสัมพันธ์ระหว่างสยามกับอังกฤษในรัชสมัย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

#### 3.4.1 นโยบาย “ไม่เข้าแทรกแซง” ของอังกฤษในแหลมมลายู

รัฐบาลอังกฤษมีนโยบายไม่เข้าแทรกแซง (Non-Intervention) กับรัฐบาลต่าง ๆ ในแหลมมลายู และได้ยึดถือนโยบายนี้เป็นหลักปฏิบัติตลอดมานับตั้งแต่เซอร์ธอมัส แสตมฟอร์ด แรฟเฟิล (Sir Thomas Stamford Raffle) เข้าครอบครองสิงคโปร์ใน พ.ศ.2362 (ค.ศ.1819) บริษัทอินเดียตะวันออก

<sup>45</sup> Danial Megilvary, *A Half Century Among the Siameses and Laos*, (New York : Flemming Host Revell Co., 1912), pp. 66-67.



ของอังกฤษมุ่งหวังแต่ประโยชน์ทางการค้าเพียงอย่างเดียว ยกเว้นเฉพาะเรื่อง ที่เกี่ยวกับความปลอดภัยในกรณีที่มีการบุกรุกอาณาเขต หรือการปราบโจรสลัด ในท้องถิ่นที่อังกฤษมีส่วนได้ส่วนเสียทางการค้าขาย<sup>46</sup> อาณานิคมของอังกฤษ ในขณะนั้น ได้แก่ สิงคโปร์ มะละกา โปรวิ้นซ์เวลเลสตี (สมารังไพร) รวมทั้ง ปีนังและดินแดนส่วนที่ยื่นออกไปติดกับแผ่นดินใหญ่ ใน พ.ศ.2369 สุลต่าน เมืองเประทำสัญญาขมเมืองดินดิงซ์ (Dindings) และเกาะอื่น ๆ ในช่องแคบ มะละกาให้แก่อังกฤษ โดยหวังจะได้กำลังจากอังกฤษช่วยป้องกันโจรสลัดซึ่งมี ชุกชุมในดินแดนแถบนั้นที่เป็นดินแดนขาดระเบียบไร้กฎหมายที่จะใช้บังคับได้ แน่นนอน เป็นแหล่งทำมาหากินของพวกโจรสลัดซึ่งมีทั้งชาวมลายู ชาวจีน และ ชนเผ่าลาบูนจากฟิลิปปินส์ อังกฤษทำการปราบจนเรียบร้อย ต่อมารัฐบาล อังกฤษเริ่มหันมาสนใจกับแผ่นดินใหญ่ของมลายู ด้วยเหตุที่ดินแดนเหล่านี้ แบ่งออกเป็นรัฐเล็กรัฐน้อย ต่างก็มีเจ้านายคนปกครอง เจ้านายเหล่านี้มักมี เรื่องทะเลาะวิวาทสู้รบกันเอง และปกครองประชาชนของตนอย่างผิดทำนอง คลองธรรม<sup>47</sup> ทำให้อังกฤษต้องเข้าไปเกี่ยวข้องด้วยเริ่มจากสงครามกลางเมือง ในปะหัง

สงครามกลางเมืองในปะหัง (พ.ศ.2401-2406) เกิดจากการสู้รบแย่ง ตำแหน่งเจ้าเมืองระหว่างบันดาหระ (Bendahara) เจ้าเมืองปะหัง กับหวัน อาหมัด (Wan Ahmad) น้องชาย เมื่อบันดาหระเจ้าเมืองคนเก่าซึ่งเป็นบิดา ล้นชีวิตลงใน พ.ศ.2400 บุตรคนโตคือ ตนกมุตาฮีร์ (Tun Mutahir) ได้ดำรง

<sup>46</sup> R.O. Winstedt, *Malaya and Its History*, (London : Hutchinson's : University Library, 1958), p. 63.

<sup>47</sup> James A. Williamson, *The British Empire and Commonwealth*, 2nd.ed, (London : Macmillan, 1952), p. 363.

ตำแหน่งสืบต่อมา เป็นที่ไม่พอใจของหัวหน้าอำมหิตบุตรคนรอง ซึ่งอ้างว่าตนมีสิทธิในราชบัลลังก์เหมือนกัน เกิดการสู้รบกันขึ้น แต่เหตุการณ์ทวีความรุนแรงเมื่อทั้งสองฝ่ายได้รับการหนุนหลังจากพรรคพวกของตน บันดาหารเจ้าเมืองปะหังได้รับการสนับสนุนจากเจ้าเมืองยะโฮร์ ส่วนหัวหน้าอำมหิตซึ่งเป็นที่รักใคร่ของประชาชนทั่วไปก็ได้รับการสนับสนุนจากสุลต่านมหมุด สุลต่านนอกราชบัลลังก์แห่งลิวา (Lingga) ซึ่งถูกขอลันดาปลดออกจากตำแหน่งด้วยข้อหาว่าไม่เอาใจใส่ทำนุบำรุงบ้านเมืองและประพฤตินั้นเป็นปฏิปักษ์กับขอลันดา สุลต่านมหมุดจึงพาครอบครัวไปอยู่ที่สิงคโปร์ และอพยพไปอยู่ที่เมืองปะหังในปีต่อมา เกิดชอบพอกับหัวหน้าอำมหิตซึ่งนับถือสุลต่านมหมุดว่าเป็นเจ้านายของตน เพราะเมืองปะหังเคยเป็นเมืองขึ้นของอาณาจักรยะโฮร์ถึงมาก่อน สุลต่านมหมุดสนับสนุนการรบ แต่หัวหน้าอำมหิตมีกำลังน้อยจึงแพ้ฝ่ายบันดาหาร

ต่อมาเมื่อวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ.2403 สุลต่านมหมุดให้คนสนิทเข้ามาพบสมุหกลาโหมที่กรุงเทพฯ ขอคำสั่งไปช่วยสนับสนุนหัวหน้าอำมหิตรบกับบันดาหารเมืองปะหัง โดยสัญญาว่าถ้าสุลต่านมหมุดได้เป็นเจ้าเมืองปะหังจะยอมขึ้นกับกรุงเทพฯ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าฯ ทรงมีพระราชดำรัสตอบว่า “เมืองปะหังเดี๋ยวนี้อยู่ในบำรุงอังกฤษ จะมาคิดขึ้นกับกรุงเทพฯ นั้นไม่สมควร ด้วยสยามกับอังกฤษก็เป็นไมตรีรักใคร่กันสนิท ถ้าสุลต่านมหมุดอยู่ปะหังไม่สบายจะเข้ามาอยู่ ณ กรุงมณฑลนครก็จะโปรดอยู่เป็นสุข”<sup>48</sup> ภายหลังสุลต่านมหมุดกับมารดาได้ย้ายไปอยู่เมืองตรังกานู เพราะพระยาตรังกานูเป็นน้องชายของมารดาสุลต่านมหมุด

ครั้นถึง พ.ศ.2404 เจ้าพระยาสงขลาให้กรมการไปเตือนเรื่องดินไม้

---

<sup>48</sup> สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาถนอมพิทยายุทธ, ประชุมพงศาวดารภาคที่ 2, “พงศาวดารเมืองตรังกานู,” หน้า 270.

เงินทองเครื่องราชบรรณาการเมืองตรังگانู สุดต๋านมหมุดกับครอบครัว  
 ถือโอกาสโดยสารเรือเข้ามายังเมืองสงขลาและต่อมายังกรุงเทพฯ โปรดฯให้ไป  
 อยู่ที่เรือนริมวังพระเจ้านั่งยาเธอกรมหลวงวงศาธิราชสนิท และโปรดให้  
 เข้าเฝ้าพร้อมด้วยกรมการเมืองตรังگانูซึ่งเข้ามาถวายต้นไม้เงินทอง พระบาท  
 สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเสด็จออกแขกเมืองอย่างใหญ่ ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม  
 เพื่อเป็นเกียรติแก่สุดต๋านมหมุด ๆ สำนักในพระมหากรุณาธิคุณ จึงยก  
 น้อยหญิงต่างมารดาอายุ 23 ปี ชื่อ ดนกุสุनिया ถวายให้ทำราชการอยู่ใน  
 พระบรมมหาราชวัง ต่อมา พ.ศ.2405 มารดาสุดต๋านมหมุดซึ่งอยู่ที่เมือง  
 ตรังگانูมีหนังสือขอให้สุดต๋านมหมุดออกไปเมืองตรังگانู สุดต๋านมหมุดจึง  
 ทูลลาไปเยี่ยมมารดา ครั้นไปอยู่เมืองตรังگانูไม่นานสุดต๋านมหมุดคบคิดกับ  
 หวันอาหมัด ซึ่งหลบหนีไปอยู่ที่เมืองตรังگانูก่อนหน้านั้น วางแผนการรบกับ  
 บันดาหระเจ้าเมืองปะหังอีก ระหว่างนั้นพระยาตรังگانูซึ่งมีความระแวง  
 สุดต๋านมหมุดว่าจะคิดร้ายต่อตน จึงฟ้องร้องกล่าวโทษสุดต๋านมหมุดไปยัง  
 อังกฤษทำนองว่าสยามหนุนหลังสุดต๋านมหมุด<sup>49</sup> ในเวลาเดียวกันบันดาหระ  
 เจ้าเมืองปะหังก็ฟ้องร้องไปยังเคาเวนา (Colonel Orfeur Cavenagh) เจ้าเมือง  
 สิงคโปร์ ว่าสุดต๋านมหมุดคบคิดกับหวันอาหมัดจะมาโจมตีเมืองปะหัง ฝ่าย  
 เคาเวนาซึ่งมีความหวาดเกรงว่าสยามจะสนับสนุนให้สุดต๋านมหมุดเป็นเจ้าเมือง  
 ตรังگانูแล้วจะแผ่อำนาจเข้าไปยังปะหัง จึงมีหนังสือมายังเซอร์โรเบิร์ต  
 ซอมเบ็ก (Sir Robert Schomburck) กงสุลอังกฤษประจำกรุงเทพฯให้ต่อว่า  
 รัฐบาลสยามในเรื่องนี้ และอ้างว่าการกระทำของสยามทำให้การค้าของอังกฤษ

---

<sup>49</sup> Swettenham, Sir Frank. *British Malaya : An Account of the Origins and Progress of British Influence in Malaya.* (London : George Allen and Unwin Ltd., 1955), pp. 320-321.

ต้องกระทบกระเทือน ทั้งยังกล่าวหาว่าสยามทำผิดต่อข้อ 12 ของสนธิสัญญาเบอร์นี ซึ่งห้ามมิให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดขัดขวางทางค้าขาย ณ เมืองกลันตันและตรังกานู เพราะฉะนั้นขอให้สยามเอาตัวสุดท้ายมาแลกกลับคืนมา ข้อกล่าวหาของเจ้าเมืองสิงคโปร์ครั้งนี้ทำความไม่พอใจแก่พระเจ้ายุฬราชวงศ์ของสยามเป็นอย่างมาก แต่มิได้ทรงคิดจะขัดขึ้น กลับทรงพยายามรักษาสัมพันธไมตรีอันดีเอาไว้ โดยชี้แจงให้อังกฤษเข้าใจว่าสุดท้ายมิใช่คนบังคับสยาม การจะบังคับให้อยู่หรือให้ไปจากเมืองใดเมืองหนึ่งไม่อยู่ในวิสัยที่สยามจะทำได้ แต่เพื่อเห็นแก่ทางไมตรี สยามจะจัดเรือไปรับตัวสุดท้ายมาแต่ขอให้หมดฤดูมรสุมก่อน เพราะที่ปากน้ำเมืองตรังกานูไม่มีอ่าวจอดเรือ ครั้นถึงเดือนพฤศจิกายนก็โปรดเกล้าฯ ให้พระอนุรักษโยธาเป็นข้าหลวงไปเมืองตรังกานูด้วยเรือกลไฟชื่อ ศรีอยุธยาเดช

แต่ก่อนที่เรือของสยามจะถึงเมืองตรังกานู เจ้าเมืองสิงคโปร์ซึ่งคิดว่าสยามตอบบิดเบือนเพื่อถ่วงเวลาให้สุดท้ายมีเวลาเตรียมต่อสู้ จึงส่งเรือรบ 2 ลำมายังเมืองตรังกานูและยื่นคำขาดให้พระยาตรังกานูส่งตัวสุดท้ายมาแลกแก่อังกฤษภายในเวลา 24 ชั่วโมง เพื่อส่งต่อมายังกรุงเทพฯ พร้อมด้วยคำมั่นสัญญาว่าจะไม่ช่วยเหลือหัวนอกรีตอีกต่อไป เมื่อครบเวลาตามคำขาดอังกฤษได้ยิงเมืองตรังกานู<sup>50</sup>

เมื่อเหตุการณ์เป็นเช่นนี้ ฝ่ายเรือสยามที่เพิ่งไปถึงจึงตามไปรับตัวสุดท้ายมาแลกซึ่งหนีไปอยู่ที่ตำบลปะสุ แต่สุดท้ายไม่ยอมมาโดยดี ภายหลังจึงโปรดฯ ให้หลวงศรีมหาราชา นายเรือกลไฟ “สงครามครรชิต” ไปรับตัวมาไว้ที่

<sup>50</sup> พระราชหัตถเลขานในพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึงกรมหมื่นบวรวิไชยชาญ เรื่องเรือรบอังกฤษยิงเมืองตรังกานู, ลงวันที่ อาทิตย์ แรม 8 ค่ำ เดือน 4 ปีจอ พ.ศ.2405 หมายเหตุมหายุทธศาสตร์ที่ 4 เลขที่ 324 ในพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ.

กรุงเทพฯ แล้วเสนาบดีสยามมีหนังสือฟ้องเรื่องเรือรบมายังเมืองตรังกานูต่อเสนาบดีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ณ กรุงลอนดอน

ในเวลาเดียวกันมีเรือรบอังกฤษแล่นเข้ามาในกรุงเทพฯ เป็นเหตุให้เกิดความวุ่นวายขึ้น เกรงว่าอังกฤษจะมายังกรุงเทพฯ ทรงมีพระสติมั่นคงให้กงสุลอังกฤษมีหนังสือไต่ถามว่าเรือรบลำนี้จะเข้ามาด้วยฐานะอันใดที่กรุงเทพฯ แล้วโปรดฯ ให้พระยาพิพัฒน์โกษา กับหม่อมราโชทัยไปคอยรับที่ด่านปากน้ำ ครั้นเรือรบอังกฤษมาถึงกงสุลอังกฤษจึงมีหนังสือมากราบทูลว่าเรือรบลำนี้จะขอมาเข้าเฝ้าโดยทางพระราชไมตรี

ส่วนความที่สยามฟ้องอังกฤษเรื่องยิงเมืองตรังกานูนั้น คณะเสนาบดีของอังกฤษตัดสินว่าเจ้าเมืองสิงคโปร์มีความผิด ควรให้รัฐบาลสยามคิดปรับเอาเงินค่าใช้จ่ายที่ไปปรับสุดด่านมหมุด กับเบี่ยงเสียดสุดด่านมหมุดและบ่าวไพร่ทั้งหมด ยิ่งกว่านั้นรัฐบาลอังกฤษยังได้ออกคำสั่งไปยังผู้ว่าราชการเมืองขึ้นแถบทะเลจีนทั้งหมดว่า มิให้กระทำการเกี่ยวข้องไม่ว่าประการใดกับเมืองซึ่งไม่ได้เป็นเมืองขึ้นของอังกฤษ นอกจากนี้ได้รับอนุญาตจากรัฐบาลอังกฤษที่กรุงลอนดอน เจ้าเมืองสิงคโปร์ถูกเรียกตัวกลับแล้วเปลี่ยนตัวเจ้าเมืองใหม่

ฝ่ายสุดด่านมหมุดนั้นครั้งทราบข่าววันอาทิตย์ได้เมืองปะหังแล้วก็ทูลลากลับไป ครั้นสยามไม่อนุญาตก็หนีไปอยู่เมืองปะหังเอง แต่อยู่ได้ไม่นานก็ถึงแก่กรรม

กล่าวโดยสรุปได้ว่า นโยบายของรัฐบาลอังกฤษตั้งแต่แรกเริ่มเข้ามามีดินแดนอยู่ในคาบสมุทรมลายูจนกระทั่งหลังจากการทำสนธิสัญญาบาวริง พ.ศ.2398 แล้วยังคงยึดมั่นต่อนโยบาย “ไม่เข้าแทรกแซง” ในหัวเมืองมลายู มุ่งแต่ประโยชน์ทางการค้าเป็นสำคัญ แต่ชาวอังกฤษที่อยู่ทำมาหากินในแหลมมลายู ตลอดจนเจ้าเมืองอาณานิคมของอังกฤษในดินแดนนี้ มักจะมีนโยบายขัดแย้งกับนโยบายของรัฐบาลที่ลอนดอนเสมอ ทั้งนี้เพราะพ่อค้าอังกฤษ

ตลอดจนเจ้าเมืองเหล่านี้ต้องการให้อังกฤษยึดหัวเมืองมลายูเป็นอาณานิคมทั้งหมดเพื่อความสะดวกในการปกครองและเพื่อผลประโยชน์ในการค้า ซึ่งต่อมานโยบายของรัฐบาลอังกฤษที่ลอนดอนจำต้องเปลี่ยนไปจากเดิม เนื่องจากแรงกระตุ้นของบริษัทการค้าและพ่อค้าอังกฤษที่อยู่ในแหลมมลายูเป็นสำคัญ

### 3.5.2 นโยบายของอังกฤษในมลายูในต้นรัชกาล

#### พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

อังกฤษยึดถือนโยบาย “ไม่แทรกแซง” (Non-Intervention) เป็นหลักปฏิบัติตลอดมา จนกระทั่ง พ.ศ.2414 มีปัจจัยสำคัญหลายประการที่ผลักดันให้อังกฤษต้องเปลี่ยนนโยบายเข้ามาแทรกแซงในมลายู กล่าวคือ อังกฤษกลัวการแทรกแซงจากมหาอำนาจอื่นได้แก่เยอรมันและรัสเซีย อันจะเป็นภัยต่อความมั่นคงของอาณานิคมอังกฤษในอินเดียและเส้นทางทะเลไปยังประเทศอื่น รวมทั้งฐานทัพในเส้นทางเหล่านั้น ทั้งเพื่อเป็นการสกัดกั้นอันตรายจากการคุกคามของฝรั่งเศสในอินโดจีน ซึ่งอังกฤษแน่ใจว่าหากประเทศสยามต้องตกเป็นของฝรั่งเศสเมื่อใด อังกฤษจะต้องเผชิญกับความพยายามของฝรั่งเศสที่จะขยายอำนาจเข้าไปในรัฐมลายูเมื่อนั้น ประจวบกับมีการเปลี่ยนแปลงในวงการเมืองของอังกฤษ ซึ่งมีการเปลี่ยนตัวรัฐมนตรีในคณะรัฐบาล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอาณานิคมคนใหม่คือ ลอร์ด คิมเบอร์ลี (Kimberley) มีนโยบายจะขยายอิทธิพลอังกฤษออกไปอย่างกว้างขวาง ดังนั้นการจะให้มหาอำนาจอื่นเข้ามายุ่งเกี่ยวในมลายู “ย่อมจะเป็นไปไม่ได้สำหรับเราที่จะยินยอมให้มหาอำนาจยุโรปชาติหนึ่งชาติใด เข้ามาอารักขารัฐหนึ่งรัฐใดในแหลมมลายู”<sup>51</sup>

<sup>51</sup> C.D. Cowan, *Nineteenth Century Malaya : The Origins of British Political Control*, (Oxford University Press, 1961), Vol II, p. 168.

ทั้งนี้เพื่อเป็นการพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการลงทุนของพ่อค้าอังกฤษในแหลมมลายู อังกฤษแต่งตั้ง เซอร์ แอนดรูว์ คลาร์ก (Sir Andrew Clarke) เข้ารับตำแหน่งเจ้าเมืองสิงคโปร์คนใหม่ ให้มีหน้าที่ส่งเสริมความสงบสุขและความเป็นระเบียบของรัฐมลายู ตลอดจนรักษาความปลอดภัยทางการค้าของอังกฤษกับรัฐมลายู

ในปลาย พ.ศ.2416 อังกฤษให้ความสนับสนุนรายนมาดาอับดุลลาห์ขึ้นเป็นสุลต่านรัฐเปเรแทนสุลต่านอิสมาอิลซึ่งถูกถอดออกไป อังกฤษได้รับเกาะบังกอร์และตำบลดินดิงส์ผนวกเข้าไว้ในดินแดนของตนด้วย อังกฤษทำ *ความตกลงบังกอร์* (Pangkor Engagement) เมื่อวันที่ 20 มกราคม พ.ศ.2417 กับสุลต่านเปเร สนธิสัญญาบังกอร์นับเป็นสนธิสัญญาที่สำคัญ เพราะเป็นการเปิดทางให้อังกฤษนำระบบเรสิเดนซ์ (Residential System) เข้าไปใช้ในรัฐเปเรเป็นรัฐแรก ซึ่งต่อมาได้ขยายไปยังรัฐมลายูทุกรัฐ

อำนาจหน้าที่ของเรสิเดนซ์มีบ่งไว้ในสัญญาข้อ 5 ว่า รายได้ทั้งหมดและการแต่งตั้งทั้งหลายจะเก็บและกระทำในนามของสุลต่าน ข้อ 6 สุลต่านรับและจัดหาที่พักอันเหมาะสมสำหรับข้าราชการชาวอังกฤษ ตำแหน่งเรสิเดนซ์ซึ่งจะได้รับการแต่งตั้งมายังราชสำนักของสุลต่านและคำแนะนำของเขาต้องได้รับการไต่ถามและปฏิบัติตามในปัญหาทุกข้อ นอกจากเรื่องที่เกี่ยวข้องกับศาสนาและขนบธรรมเนียมของชาวมลายูเท่านั้น และข้อ 10 การเก็บรวบรวมและควบคุมเงินได้ทั้งหมด ตลอดจนการบริหารประเทศโดยทั่วไป กระทำภายใต้คำแนะนำของเรสิเดนซ์เหล่านี้<sup>52</sup>

ในปีเดียวกันนั้นเองรัฐบาลเซลังงอร์และรัฐสุไหง-อุจง (Sungei-Ujong)

---

<sup>52</sup> Emily Sadka "The State Council in Perak and Selangore 1877-1899", *Paper of Malayan History* (University of Malaya, 1962), p. 90

ก็ขอเรสซิเดนซ์อังกฤษบ้าง เนื่องจากเรสซิเดนต์ในสมัยแรก ๆ ไม่มีความรู้ความชำนาญในขนบประเพณีของชาวมลายู ทั้งเรสซิเดนต์เข้าไปเกี่ยวข้องในการปกครองด้วย เช่น เข้าไปจัดการเรื่องการศาล เรื่องการตำรวจ ทำให้ชาวมลายูส่วนใหญ่ไม่พอใจเรสซิเดนต์ของตน ในวันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ.2418 เรสซิเดนต์เบิช (Birch) ถูกลอบฆ่าตายในรัฐเประ อังกฤษต้องส่งกำลังทหารจากสิงคโปร์และอินเดียไปปราบปราม เนรเทศสุลต่านเประและผู้เกี่ยวข้องออกไปจากรัฐ ดังนั้นระหว่าง พ.ศ.2418-2423 รัฐบาลอังกฤษจึงไม่สนับสนุนการแผ่อิทธิพลเข้าไปในรัฐมลายูเลย ทั้งได้ออกคำสั่งไปยังเรสซิเดนต์ทั้งสามรัฐว่าให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้แนะนำไม่ใช่ผู้ปกครอง

เซอร์ ฮิว โลว์ (Sir Hugh Low) เป็นเรสซิเดนต์รัฐเประระหว่าง พ.ศ.2420-2432 เป็นผู้วางแผนการจัดการปกครองเหนือรัฐในอารักขาของอังกฤษทั้งหมด โดยการนำเอาการจัดตั้งสภาของรัฐ (State Council) ขึ้นเป็นครั้งแรกในมลายูตามแบบที่อังกฤษปกครองอินเดีย สภาของรัฐมีสุลต่านเป็นประธาน สมาชิกประกอบด้วยเรสซิเดนต์ ข้าราชการ หัวหน้าคนสำคัญชาวมลายูและนักธุรกิจชาวจีนฝ่ายละ 2-3 คน แล้วแต่สุลต่านจะเลือกขึ้นมา สภาของรัฐมีหน้าที่ในการออกกฎหมาย การคลัง ตลอดจนกิจการอย่างอื่น ภาษาที่ใช้ในที่ประชุมใช้ภาษามลายู นอกจากนี้หัวหน้าชาวมลายูได้รับตำแหน่งทางการปกครองลดหลั่นกันไป ในเวลาต่อมาเรสซิเดนต์ก็ค่อย ๆ มีอำนาจควบคุมสภามากขึ้นทุกทีจนเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด ภายใต้การปกครองแบบสภาของรัฐ รัฐมลายูทั้งสามเจริญรุ่งเรืองขึ้นอย่างรวดเร็วและเศรษฐกิจดีขึ้น ตัวอย่างรัฐเประตั้งแต่มีสภาของรัฐตั้งขึ้นภายในเวลา 6 ปี หนี้สินซึ่งมีอยู่ถึง 800,000 เหรียญได้หมดไป ทั้งประชากรก็เพิ่มจำนวนอย่างรวดเร็ว<sup>53</sup> ใน พ.ศ.2423 คิมเบอร์ลี

<sup>53</sup> R.O. Winstedt, op. cit., p 69.



ซึ่งสนับสนุนลัทธิอาณานิคมกลับเข้ารับตำแหน่งในกระทรวงอาณานิคมอีกครั้งหนึ่ง ประกอบกับมีการแต่งตั้ง เซอร์เฟรดเดอริค เวลด์ (Sir Federick Weld) เป็นเจ้าเมืองสิงคโปร์คนใหม่ เวลด์มีความเชื่อมั่นว่าประโยชน์ของการขยายอาณานิคมในมลายูจะมีผลดีทั้งผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง เขามีความต้องการจะส่งเสริมการค้าของชาวอังกฤษในมลายู เขากลัวการเข้าแทรกแซงของเยอรมนีและรัสเซียในภูมิภาคแถบนี้ รวมทั้งความกระตือรือร้นในอันที่จะไม่ยอมให้อังกฤษเสียเปรียบฝรั่งเศสในอินโดจีน ทำให้เวลด์เสนอไปยังรัฐบาลอังกฤษว่า ดินแดนรัฐมลายูทั้งหมดควรจะอยู่ภายใต้การปกครองของอังกฤษ เพื่อประโยชน์ต่อประเทศอังกฤษและต่อชาวพื้นเมืองมลายูเอง แต่รัฐบาลที่กรุงลอนดอนไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอของเวลด์ ในขณะที่คิมเบอร์ลีย์รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอาณานิคมสนับสนุนแผนการของเวลด์โดยออกคำสั่งว่า “นโยบายโดยทั่วไปซึ่งพึงปฏิบัติตาม คือหลีกเลี่ยงการผนวกดินแดน แต่กระตุ้นเจ้าผู้ครองชาวพื้นเมืองให้ปกครองให้ดีและปรับปรุงดินแดนของตน อังกฤษจะเข้าเกี่ยวข้องต่อเมื่อการปกครองนั้นดำเนินไปจนถึงจุดที่เห็นว่าจะเป็นการอันตรายอย่างร้ายแรงต่อความสงบและความเจริญรุ่งเรืองของแหลม”<sup>54</sup>

โดยคำสั่งนี้ เวลด์ก็ดำเนินการกระชับสัมพันธไมตรีกับรัฐเล็ก ๆ 9 รัฐ ในเนกรีเซมิบิตัน ระหว่าง พ.ศ.2425-2429 โดยให้ความช่วยเหลือด้านการเงินเพื่อพัฒนารัฐ ในไม่ช้าอังกฤษก็เริ่มเข้าควบคุมรายได้รายจ่ายของรัฐ ตลอดจนการศาลและควบคุมการปกครองทั้งหมด ใน พ.ศ.2428 ก็รวมรัฐ

---

<sup>54</sup> Eunice Thio, “The British Forward Movement in The Malay Peninsula 1880-1889,” *Paper on Malayan History*, ed. K.G. Tregonning (First International Conference of South East Asian Historians, Singapore, 1961. Singapore : *Journal of South-East Asian History*, 1962), pp. 125-126

ทั้งหมดเข้าเป็นรัฐเดี่ยวคือรัฐเนกรีเซมบิลัน (Negri Sembilan) มีเรลิตเดนด์ อังกฤษเข้าไปประจำ

เป้าหมายต่อไปของเวลด์คือ รัฐปะหัง ซึ่งเป็นรัฐใหญ่อยู่ทางภาค ตะวันออก สุดด้านของปะหังยอมให้ชาวต่างชาติมีทั้งคนจีนและชาวยุโรปเช่า สัมปทานทำเหมืองแร่ดีบุกซึ่งมีอยู่จำนวนมากในรัฐ อังกฤษเกรงมหาอำนาจ ยุโรปชาติอื่น เช่น เยอรมนีหรือฝรั่งเศสจะถือโอกาสเข้ามาเกี่ยวข้องกับรัฐปะหัง ดังนั้นใน พ.ศ.2428 อังกฤษจึงส่ง สเวทเทนแฮม เข้าไปในรัฐปะหังเพื่อ ไกล่เกลี่ยกรณีพิพาทระหว่างเจ้าผู้ครองรัฐ ดังนั้นปะหังจึงยอมทำสนธิสัญญากับอังกฤษในเดือนตุลาคม พ.ศ.2430 (ค.ศ.1887) รับนายฮิว คริฟฟอร์ด (Hugh Clifford) ตัวแทนอังกฤษทำหน้าที่เหมือนกงสุลเข้าไปประจำในปะหัง สนธิสัญญายังระบุให้ปะหังมีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากอังกฤษในกรณีที่ถูก รุกรานจากภายนอก อังกฤษมีอำนาจควบคุมการต่างประเทศของปะหัง จึงสามารถป้องกันมิให้มหาอำนาจชาติอื่นเข้ามาเกี่ยวข้องกับปะหังได้ ส่วนการ ปกครองอยู่ในมือของบันดาหฺราผู้ครองรัฐ ครั้นถึงเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ.2431 มีคนจีนในบังคับอังกฤษถูกฆ่าตายในบริเวณวังของสุลต่านที่เมืองเปคาน(Pekan) อังกฤษจึงบีบบังคับให้ปะหังยอมรับเรลิตเดนด์อังกฤษไปประจำในปะหัง

ส่วนรัฐยะโฮร์ซึ่งอยู่ทางตอนใต้สุดเป็นรัฐเดี่ยวที่สามารถรักษาความสงบ และความเป็นระเบียบไว้ได้ เพราะอาบู เบการ์ (Abu-Baker) มหาราช ผู้ครองยะโฮร์ในขณะนั้นเป็นผู้เฉลียวฉลาดในการปกครองบ้านเมืองโดยอาศัย คำแนะนำบางประการของอังกฤษทำนุบำรุงการค้าการลงทุนและการเกษตรกรรม ทำให้เป็นที่พอใจของพ่อค้าทั้งในมลายูและสิงคโปร์ อังกฤษสามารถทำ สนธิสัญญากับยะโฮร์ เพียงให้ความคุ้มครองมิให้ยะโฮร์ถูกรุกรานจากศัตรู ภายนอกและรับรองการเปลี่ยนฐานะจากมหาราชขึ้นเป็นสุลต่าน ส่วนยะโฮร์ก็ สัญญาว่าจะไม่ทำความตกลงใด ๆ หรือให้สัมปทานแก่ชาติใดนอกจากชาวอังกฤษ

หรือคนในบังคับอังกฤษ ยะโฮร์จะยินยอมรับตัวแทนชาวอังกฤษซึ่งทำหน้าที่เหมือนกงสุล ถ้าอังกฤษมีความประสงค์เช่นนั้น ดังนั้นจนกระทั่งถึง พ.ศ.2457 ยะโฮร์จึงยังคงรักษาความเป็นเอกราชภายในรัฐของตนไว้ได้

กล่าวโดยสรุประยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ.2417 ถึง พ.ศ.2431 นั้น อังกฤษสามารถเข้าควบคุมรัฐทั้ง 4 ทางตอนใต้ของสยาม ด้วยสนธิสัญญาซึ่งมีข้อความคล้ายคลึงกันเป็นส่วนใหญ่ คือ

1. รัฐทั้ง 4 ตกลงยอมรับการอารักขาของอังกฤษและจะไม่เกี่ยวข้องกับมหาอำนาจต่างชาติ นอกจากจะติดต่อผ่านอังกฤษ

2. อังกฤษให้ความอารักขามีให้ถูกรุกรานจากมหาอำนาจต่างชาติ

3. ให้ข้าราชการอังกฤษตำแหน่งเรสซิเดนต์มาประจำอยู่ในแต่ละรัฐ มีหน้าที่ให้คำแนะนำซึ่งจะต้องให้การปฏิบัติทุกเรื่อง ยกเว้นแต่เรื่องที่เกี่ยวข้องกับศาสนาและขนบประเพณีของชาวมลายู

ดังนั้นตั้งแต่ พ.ศ.2417 เป็นต้นมา รัฐต่าง ๆ ทางตอนใต้ของราชอาณาจักรสยามต่างตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของอังกฤษทั้งสิ้น

อย่างไรก็ดีแม้อังกฤษจะใช้นโยบาย “แทรกแซง” กับรัฐมลายูทางตอนใต้ แต่สำหรับรัฐมลายูทางเหนือซึ่งเป็นประเทศราชของสยามนั้น อังกฤษพยายามจะเลี่ยงมิให้เกิดการปฏิบัติอันเป็นการทำทาสสิทธิของสยาม การเคลื่อนไหวเพื่อขยายจักรวรรดิอังกฤษในแหลมมลายูหยุดยั้งแค่พรมแดนประชิดกับสยาม เพราะอังกฤษมีนโยบายต่างประเทศว่า สยามควรจะดำรงความเป็นประเทศเอกราชและเป็นมิตรกับอังกฤษ เนื่องจากอังกฤษได้เคยรับรองสิทธิของสยามเหนือดินแดนหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้แล้วประการหนึ่ง อีกประการหนึ่งเนื่องด้วยเวลานั้นฝรั่งเศสเป็นประเทศคู่แข่งที่สำคัญของอังกฤษในการแสวงหาอาณานิคม

นับตั้งแต่ พ.ศ.2427 เป็นต้นมา อาณานิคมของฝรั่งเศสในคาบสมุทร

อินโดจีนเข้ามาประชิดกับพรมแดนทางตะวันออกของสยาม ดังนั้นสยามจึงอยู่ในระหว่างดินแดนการปกครองของฝรั่งเศสด้านหนึ่งและของอังกฤษอีกด้านหนึ่ง ประเทศสยามมีความสำคัญขึ้นในฐานะ “ดินแดนกันกระทบ” (Buffer Area) ระหว่างมหาอำนาจทั้งสอง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักดีว่าทั้งอังกฤษและฝรั่งเศสต่างกำลังแข่งขันกันที่ดินแดนส่วนนี้ พระองค์จึงทรงยึดถือพระราชนโยบายแบบ “เอาตัวรอด” (Survival Policy) โดยถือประโยชน์การแข่งขันระหว่างชาติทั้งสอง ซึ่งต่างก็กำลังจับตามุมเชิงดูการเคลื่อนไหวของแต่ละฝ่ายอย่างระมัดระวัง ด้วยเหตุนี้อังกฤษจึงไม่อาจกระทำการรุนแรงอย่างใดต่อพรมแดนสยามด้านมลายู เนื่องจากเกรงว่าฝรั่งเศสจะถือเป็นข้ออ้างที่จะปฏิบัติการด้านพรมแดนด้านตะวันออกของสยามในทำนองเดียวกัน ทั้งกระทรวงอาณานิคมและกระทรวงการต่างประเทศอังกฤษต่างมีความเห็นพ้องกันว่า ด้วยเหตุผลสำคัญทางการเมืองและทางยุทธศาสตร์ อังกฤษไม่อาจยอมให้มหาอำนาจยุโรปชาติใดชาติหนึ่งเข้ามาตั้งหลักแหล่งในแหลมมลายูได้

อย่างไรก็ตามรัฐบาลอังกฤษต้องเผชิญกับปัญหาสำคัญในเวลาต่อมา คือ รัฐบาลฝรั่งเศสส่งตัวแทนเข้ามาขอสัมปทานขุดคอคอดกระกับฝ่ายสยาม ซึ่งถ้าฝรั่งเศสได้รับสิทธิดังกล่าว การค้าขายของอังกฤษย่อมต้องได้รับความกระทบกระเทือนอย่างหนัก เพราะเส้นทางค้าจะเปลี่ยนไป สิ่งโคปรี่ในฐานะเมืองท่าทางตะวันออกจะลดความสำคัญลง ฝรั่งเศสจะเข้ามามีอิทธิพลในเขตที่อุดมสมบูรณ์ที่สุดของกลุ่มน้ำเจ้าพระยา ซึ่งเป็นการพิดจุดประสงค์ทางการเมืองของอังกฤษ ดังนั้นอังกฤษจึงขอสัมปทานจากสยามเช่นกัน ทำให้ฝรั่งเศสไม่ไว้วางใจในท่าทีของอังกฤษ เกรงอังกฤษจะยึดสยามเป็นรัฐในอารักขาในเวลาเดียวกันพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเล็งเห็นผลร้ายที่จะเกิดจากการขุดคอคอดกระนี้และใคร่จะตัดปัญหายุ่งยากเกี่ยวกับการให้

สัมปทาน พระองค์จึงทรงประกาศให้ทั้งอังกฤษและฝรั่งเศสทราบว่า พระองค์ไม่ทรงเห็นผลประโยชน์ที่สยามจะได้รับจากการขูดคอคอดคระ จึงทรงเห็นว่าไม่มีเหตุผลใดที่จะให้สัมปทานในการนี้แก่อังกฤษหรือฝรั่งเศส

### 3.5.3 การตกลงเรื่องเขตแดนประะ-รามันด้วยข้อตกลงพรมแดน พ.ศ.2442 (Boundary Agreement 1899)

ในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ.2425 รัฐบาลอังกฤษในมลายูขอให้สยามแสดงเขตแดนอนระหว่างชายแดนเมืองประะที่ต่อกับสยามในเขตจังหวัดปัตตานี โดยกล่าวหาว่าสยามเข้าครอบครองดินแดนส่วนหนึ่งของประะเป็นเวลานานแล้ว ทั้งยังได้เข้าเก็บภาษีในพรมแดนตะวันออกเฉียงเหนือที่ติดกับปัตตานีด้วย เบลด์เรียกร้องให้สยามคืนสิทธิเหนือพื้นที่และราษฎรที่อาศัยอยู่ในดินแดนนั้นให้แก่ประะ รวมทั้งห้ามเจ้าหน้าที่ของปัตตานีเข้าเก็บภาษีตามที่เคยทำอยู่ด้วย<sup>55</sup> สยามปฏิเสธข้อกล่าวหา ทั้งขอให้อังกฤษระบุพื้นที่ในกรณีพิพาทว่าเป็นบริเวณใด เพราะปัญหาพรมแดนระหว่างสยามกับประะเท่าที่มีอยู่คือพรมแดนระหว่างประะและไทรบุรี ส่วนความเดือดร้อนเกี่ยวกับการเก็บภาษีไม่เคยได้รับรายงานมาก่อน เพื่อให้เป็นการแน่นอนขึ้นพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 จึงโปรดเกล้าฯ ให้เจ้าพระยาพิไชยสงคราม มิสเตอร์แมคคาธิ (McCarthy) มิสเตอร์นิกอเล (Nicole) วิศวกร ให้เจ้าพระยาวิเชียรคีรีนำคนทั้งหมดนี้ไปยังเมืองปัตตานีและเมืองรามันเพื่อตรวจเขตแดนทำแผนที่ ครั้น

<sup>55</sup> เมมโมรันด้าจากมุนัน ผู้ว่าราชการแทนเอเขนดังกงสุลเขนราลอังกฤษถึงเจ้าพระยาภาณุวงศ์ฉบับวันที่ 6 ธันวาคม พ.ศ.2426 ในแฟ้มเอกสารเรื่องเขตแดนเมืองประะกับรามัน พ.ศ.2426-2434 ที่กระทรวงการต่างประเทศ พระนคร.

ได้ทำการสำรวจแล้วจึงตอบทางอังกฤษไปว่าเขตแดนที่โรงเรียนนั้นเป็นที่ดินกว่า 3 ล้าน 6 แสนไร่ คนสยามหรือคนมลายูในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ของ สยามอาศัยอยู่ ไม่มีดินแดนของเมืองประ<sup>56</sup> ปราบกฏตามคำผู้ที่อาศัยอยู่ใน บริเวณนั้นเล่าต่อกันมาว่าได้ตกลงเขตแดนกันไว้ประมาณ 300 ปีแล้ว ทั้งไม่ ปราบกฏดินแดนบริเวณพิพาทจะได้เคยอยู่ในอำนาจของเมืองประ เรื่องแผนที่ เมื่อได้ตีพิมพ์แล้วจะนำมาชี้แจงภายหลัง

ในทัศนะของเวลด์ข้าหลวงอังกฤษที่สิงคโปร์และเซอร์ฮิวจ์ โลว์ เวลีเคนด์ ประ ปัญหาพรมแดนประ-รามันเป็นปัญหาที่สำคัญปัญหาหนึ่ง เพราะ บริเวณที่พิพาทเป็นต้นแม่น้ำประ ถ้าอังกฤษได้ครอบครองบริเวณนี้จะทำให้อังกฤษสามารถแผ่อิทธิพลเข้าไปยังก้นตันเพื่อสกัดกั้นอำนาจของสยามได้อย่างสะดวก ในทางเศรษฐกิจ แม้ว่าดินแดนนี้จะมีประชาชนอาศัยอยู่น้อย แต่มีหลักฐานแสดงให้เห็นว่ามั่งคั่งด้วยทองคำและดีบุก ขณะนั้นมีชาวจีน 60-70 คนทำเหมืองแร่อยู่ ภาษีขาเข้า-ออกของบริเวณนี้มีถึงปีละ 2 พันเหรียญ<sup>57</sup> ข้าราชการอังกฤษในเซตรทส์เซทเติลเมนต์และนักลงทุนอังกฤษทั้งหลายต่างเชื่อว่าผลประโยชน์เหล่านี้มีแนวโน้มจะสูงขึ้นมากถ้าได้มีการพัฒนาการคมนาคมและมีการปกครองที่ให้ความปลอดภัยมากกว่าเดิม นอกจากนั้นการที่บริเวณนี้ไม่ค่อยมีคนอาศัยอยู่ เป็นป่าเสียมาก ทำให้การรักษาความปลอดภัยเข้าไม่ถึง บริเวณดังกล่าวจึงเป็นที่ช่องสุ่มหลบภัยของพวกผู้ร้าย ซึ่งประอ้างว่าเป็นอุปสรรคต่อการปราบปรามคดีอาชญากรรมในรัฐของตน และรัฐบาลสยามก็ไม่สามารถปกครองดินแดนส่วนนี้ให้อยู่ในระเบียบได้

ซาเตา (Ernest Satow) กงสุลอังกฤษประจำสยาม เห็นด้วยกับสยามว่าสิทธิที่ประอ้างยังอ่อนนั้ก และยกเอาเหตุที่ฝรั่งเศสกำลังเรียกร้องสิทธิเหนือ

<sup>56</sup> Ibid., p. 131.

พระตระของและเสียมราฐในขณะนั้นไปจากสยาม หากอังกฤษสนับสนุนประ  
 เรื่องพรมแดน สยามก็จะต้องยอมอ่อนข้อให้ฝรั่งเศสด้วย และฝรั่งเศสคงจะ  
 เรียกห้องเอาดินแดนฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงรวมทั้งหลวงพระบางต่อไป เขาเห็นว่า  
 การตกลงเรื่องพรมแดนประ-รามันนี่จะเป็นทางทำให้สยามถูกแบ่งไปอยู่ใต้  
 อิทธิพลของชาติยุโรป 2 ชาติ เขาเดากล่าวว่า นโยบายของอังกฤษต้องการให้  
 สยามคุ้มครองตนเองเพื่อมิให้อังกฤษและฝรั่งเศสต้องกลายเป็นเพื่อนบ้านที่  
 ใกล้ชิดกัน แต่เวลด์ยังยืนยันให้เจรจาเรื่องประ-รามันต่อไป เพราะต้องการ  
 กระทบอิทธิพลของอังกฤษในแหลมมลายู นอกจากนั้นยังได้รับการสนับสนุน  
 จากเลขาธิการอาณานิคมที่สิงคโปร์ ซึ่งให้ความเห็นว่าควรจะรื้อถอนอิทธิพล  
 ของสยามตามชายแดนให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

ระหว่างเวลาดังกล่าวทางสิงคโปร์ก็ไม่หยุดยั้งความพยายามที่จะทอน  
 อำนาจของสยามในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ของสยาม โดยสนับสนุนให้  
 ตรีงกานูเล็กสัญญาที่ทำกับสยามเกี่ยวกับการห้ามขนส่งดินปืนเข้ามาในดินแดน  
 ของสยามโดยไม่ได้รับอนุญาตจากรัฐบาลสยามก่อน ทำที่ของรัฐบาลเสตรทส์  
 เซทเติลเมนต์ก่อให้เกิดปฏิกิริยาไม่ไว้วางใจอังกฤษขึ้นในสยาม ราชเลขานุการ  
 ในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้กล่าวกับเขาเดาว่า “*มิสเตอร์สมิทและสมาชิก  
 สภา (ที่สิงคโปร์) บางคนปรารถนาที่จะขับสยามออกจากแหลมมลายู*”<sup>58</sup>  
 เขาเดาเห็นว่าการกระทำดังกล่าวเป็นผลเสียต่อฐานะอังกฤษในสยามเป็นอย่างยิ่ง  
 เขาจึงได้ประท้วงการกระทำของรัฐบาลเสตรทส์เซทเติลเมนต์ไปยังกระทรวง  
 ต่างประเทศอังกฤษ พร้อมทั้งเสนอให้นโยบายของเสตรทส์เซทเติลเมนต์และ

<sup>57</sup> กจข., ร.5 2.22 ง/9 คำแปลเมมโมรันด้าเรื่องปัญหาในการตรวจสอบดินแดน  
 ในระหว่างมณฑลประ-รามัน ซึ่งเป็นมณฑลของกรุงสยาม, 20 ตุลาคม ร.ศ.102.

<sup>58</sup> F.O. 69/99, Satow-Currie, 2 January 1885,

ผู้แทนรัฐบาลอังกฤษที่กรุงเทพฯ ที่มีต่อสยามสอดคล้องกัน ซึ่งเขาเห็นว่าควร  
จะวางอยู่บนรากฐานของการค้าจนความเป็นเอกราชของสยามโดยมีอังกฤษ  
สนับสนุนอย่างเต็มที่

ความเห็นของเขาได้รับการโต้แย้งอย่างรุนแรงจากเวลด์ ซึ่งพยายามชี้  
ให้กระทรวงอาณานิคมเห็นภัยจากฝรั่งเศสและรัสเซียซึ่งกำลังสนใจในมลายู  
มากขึ้น และเน้นว่าอังกฤษจะไม่ได้อะไรจากการสนับสนุนสยาม นอกจาก  
จะเสี่ยงต่อการถูกดึงเข้าสู่สงคราม เวลด์เห็นว่าการที่ยอมให้ประเพณี นอกจาก  
จะทำให้อังกฤษเสียหน้าต่อชาวมลายูแล้ว สยามเองก็จะหมดความเกรงใจ  
อังกฤษและหันหน้าเข้าหาอำนาจของฝรั่งเศสแทน<sup>59</sup>

แม้กระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงอาณานิคมของอังกฤษจะ  
เห็นด้วยกับข้อเสนอของเวลด์ แต่เขาเดายังพยายามชี้ให้เห็นว่าแหลมมลายู  
ทั้งหมดมิได้เป็นดินแดนในครอบครองของชาวมลายูเท่านั้น เหนือเมืองสตูล  
ขึ้นไปประชาชนส่วนใหญ่เป็นคนสยามและคนจีนอยู่ในบังคับบัญชาของสยาม  
อย่างแน่นแฟ้น การที่เวลด์หวังว่าอังกฤษจะสามารถมีอิทธิพลเหนือแหลม  
มลายูทั้งหมดไปจรดพม่าเพื่อสกัดกั้นอิทธิพลของฝรั่งเศสนั้นไม่มีทางเป็นไปได้  
เว้นแต่อังกฤษจะต้องผนวกดินแดนทางเหนือของมลายูทั้งหมดเข้าเป็นรัฐใน  
ปกครองของอังกฤษโดยสมบูรณ์ และนั่นเป็นการริเริ่มนโยบายที่ฝรั่งเศสจะ  
ดำเนินรอยตาม ซึ่งจะนำไปสู่การแบ่งสยามออกเป็นสองส่วนและอังกฤษจะ  
ต้องสูญเสียบริเวณลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งในความเห็นของเขา ลุ่มน้ำเจ้าพระยา  
เป็นส่วนที่ดีและมีค่าที่สุดยิ่งไปกว่าแหลมมลายูที่เวลด์มุ่งหวังไว้ เขาเดาเห็นว่า  
เขาไม่ได้เสนอให้มีการค้าประกันสยาม แต่ต้องการให้อังกฤษให้ความมั่นใจแก่  
สยามในการจะต่อต้านการรุกรานของฝรั่งเศส โดยอังกฤษจะต้องหลีกเลี่ยง

<sup>59</sup> F.O. 69/103, Weld-Derby, 12 March 1885, p. 13.



อย่างระมัดระวังที่จะดำเนินการใด ซึ่งจะทำให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงแคลงพระทัยว่าเราต้องการที่จะแย่งเอาดินแดนของพระองค์<sup>60</sup>

เวลด์ขอให้กระทรวงต่างประเทศอังกฤษรีบทำสัญญาบังคับให้สยาม ตกลงเรื่องปัญหาเขตแดนเมืองประไพให้แน่นอน แต่ลอร์ดซอลส์เบอรี (Lord Salisbury) ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต่างประเทศอังกฤษ ปฏิเสธที่จะบีบบังคับสยาม ต่อมาเวลด์กล่าวหาว่าสยามปิดการค้ากับประไพ ทั้งยัง จับพ่อค้าและยึดสินค้าของชาวประไพอีกด้วย ยิ่งกว่านั้นยังเร่งไปยังรัฐบาล อังกฤษอีกว่า ถึงอย่างไรสยามก็ไม่ไว้วางใจอังกฤษแล้ว ควรรีบจัดการปัญหานี้เสีย ก่อนที่สยามจะต้องอยู่ใต้อำนาจของฝรั่งเศสหรือเยอรมัน แต่ทางรัฐบาลอังกฤษ ยังเฉยอยู่ ในระหว่างนั้นได้เกิดการขัดแย้งระหว่างอังกฤษที่สิงคโปร์กับสยาม อีกด้วยเรื่องทหารที่รักษาเขตแดน เวลด์เสนอให้สยามถอนทหารที่คุมเชิงตาม ป้อมของประไพในพื้นที่วิวาทออกไปเสีย ฝ่ายสยามก็ได้แย้งให้ทางประไพ ถอนทหารออกก่อน ทำให้ของทั้งสองฝ่ายรุนแรงขึ้น ไหวพริบและความอดทนของ ชาเตากงสุลอังกฤษประจำสยามเท่านั้นที่ช่วยประสานสัมพันธ์ไมตรีระหว่าง สยามกับอังกฤษในวิกฤตการณ์ครั้งนี้ ชาเตาเองก็ไม่ค่อยพอใจการกระทำ ของข้าราชการอังกฤษทางสิงคโปร์และได้รายงานไปทางกระทรวงต่างประเทศ อังกฤษ

เซอร์แฟรงค์ สเวทเทนแฮม (Sir Frank Swettenham) ข้าหลวง ประจำเสตรทส์เซทเติลเมนต์ ได้รับมอบอำนาจให้เป็นผู้ดำเนินการเรื่องนี้กับ รัฐบาลสยาม เขาเสนอให้สยามยอมให้ประไพจัดการปกครองดินแดนที่พิพาทกัน ในฐานะเดียวกับเกาะหมากของไทรบุรี คือยังเป็นสิทธิของสยามอยู่หรือไม่ก็

---

<sup>60</sup> F.O.69/103, Satow's Memo on the Malayan Question, 20 June 1885, p. 15.

ยอมให้ประชิดดินแดนนั้น ทางรัฐบาลอังกฤษไม่ต้องการขัดความประสงค์ของชาเตาจึงวางเฉย แต่ทางสิงคโปร์ก็พยายามดำเนินการต่อไปโดยเสนอให้ประขอเช่าดินแดนที่วิวาทเป็นเวลา 20 ปี จะจ่ายค่าเช่าแก่สยามปีละ 1 ใน 10 ของผลประโยชน์ที่เก็บได้จากที่นั้น หรือคิดเป็นเงินประมาณ 5,000 เหรียญ อังกฤษจะให้เงินชดใช้ความเสียหายแก่พระยารามันและพระยาสงขลาจำนวนหนึ่ง แต่อังกฤษขอสิทธิที่จะส่งสินค้าออกทางแม่น้ำกาลามูดาซึ่งอยู่ในเขตไทรบุรี โดยไม่ต้องเสียภาษี ตามข้อเสนอนี้เมื่อครบ 20 ปีแล้วจะมีการหักกลับค่าใช้จ่ายที่อังกฤษลงทุนไปกับผลประโยชน์ที่อังกฤษเก็บได้ ถ้ามีรายได้เหลือสยามก็จะได้เงินคืนพร้อมด้วยพื้นที่นั้น แต่ถ้าค่าใช้จ่ายเกินรายรับสยามจะต้องใช้เงินส่วนที่เกินให้แก่อังกฤษจึงจะได้ดินแดนคืน<sup>61</sup>

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะทรงยอมรับว่าสยามจะต้องเสียดินแดนนี้ให้แก่อังกฤษอยู่ดี แต่ต่อมาสยามได้รับคำตอบจากพระยารามันซึ่งโปรดฯให้ไปปรึกษาเรื่องนี้ว่าถ้าสยามยอมให้อังกฤษเช่าดินแดนตามที่อังกฤษขอแล้วคลอง 2 สายซึ่งราษฎรรามันใช้เป็นที่ทำมาหากินก็จะคิดไปกับดินแดนนั้น พระยารามันและพวกญาติพี่น้องจะต้องเสียผลประโยชน์จากตึกซึ่งมีราคาถึงปีละ 10,000 เหรียญด้วย<sup>62</sup> จึงโปรดฯให้นำเรื่องเข้าที่ประชุมเสนาบดีปรากฏเห็นพ้องกันว่าไม่ควรให้อังกฤษเช่า ด้วยเหตุนี้เมื่อพระเจ้าน้องยาเธอกรมหลวงเทวะวงศัvroปการ เสด็จไปเป็นผู้แทนพระองค์ในงานฉลองรัชกาลสมเด็จพระบรมราชินีวิกตอเรียครบ 50 ปีที่ประเทศอังกฤษโดยเป็นผู้แทนสยาม จึง

<sup>61</sup> กจ., ร.5, ม.2.22 ง/6, กรมหมื่นเทววงศ์วรวงศ์กรมหมื่นทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, ตอนไปรเวทที่ 124, ร.ที่ 3657, จ.ศ.1248.

<sup>62</sup> กจ., ร.5, ม.2.22 ง/8 พระยารามัน สมุทกลาโหม, ร.ที่ 308, พระยารามัน-ผู้รักษาราชการสงขลา, ที่ 4453, จ.ศ.1248.

ได้ยื่นคำปฏิเสขอเสนอของอังกฤษต่อที่ประชุมเจ้าหน้าที่ชั้นสูงของกระทรวงการต่างประเทศอังกฤษในวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ.2430 ทำให้อังกฤษไม่พอใจเป็นอย่างมากถึงกับขู่ว่าเมื่อสยามไม่ยอมและเขตแดนก็ไม่สามารถกำหนดได้แน่นอน ราษฎรประะเห็นที่ยังว่างเปล่าอาจเข้าไปตั้งถิ่นฐานอยู่ได้ ส่วนเซอร์เคอร์รี่ (Sir Philip Currie) ได้เสนอที่จะไปปรึกษากับพระยารามันโดยตรง ซึ่งกรมหลวงเทเวศร์วงศ์โรปรการก็ทรงขัดว่าอังกฤษจะทำเช่นนั้นไม่ได้ เพราะรามันเป็นเมืองของสยามอังกฤษจำต้องติดต่อผ่านสยาม<sup>63</sup>

การปฏิเสหมิให้อังกฤษเช่าดินแดนกรณีพิพาทครั้งนี้เป็นการจำเป็นต่อการ “รักษาหน้าและเกียรติ” ของสยามที่มีต่อหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ ซึ่งขณะนั้นรัฐบาลกลางมีอำนาจควบคุมน้อยมาก และถ้าพิจารณาถึงผลได้ผลเสียของการขอเช่าดินแดนของอังกฤษครั้งนี้แล้ว ถ้าสยามยอมตามอังกฤษนอกจากจะเป็นการหักหาญน้ำใจเมืองรามันซึ่งเป็นอันตรรายต่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Unity) ของประเทศแล้ว สยามก็คงจะต้องเสียดินแดนนั้นในที่สุด เพราะการลงทุนในการทำนุบำรุงดินแดนนั้นให้เจริญตามที่อังกฤษสัญญาไว้นั้นจำต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมาก แต่ผลประโยชน์ที่จะได้จากการเก็บเกี่ยวความมั่งคั่งของดินแดนที่อุดมด้วยทรัพยากรภายหลังการลงทุนย่อมจะมีมากเกินกว่าที่อังกฤษจะยอมคืนดินแดนนั้นให้สยามง่าย ๆ อังกฤษคงจะขอต่ออายุสัญญาไปเรื่อย ๆ และสยามก็คงจำเป็นต้องยอมเพราะไม่สามารถจ่ายเงินลงทุนจำนวนมากให้แก่อังกฤษ สรุปแล้วอังกฤษลงทุนนำความเจริญให้ดินแดนส่วน

---

<sup>63</sup> กจข., ร.5, ม.2.22 ง/8, จดหมายเรื่องเขตแดนในระหว่างเมืองรามันกับเมืองประะตามที่ได้พูดจากันกับลอร์ด ซอลส์เบอรี เสนาบดีผู้ว่าการต่างประเทศอังกฤษ และภายหลังกับเซอร์ ฟิลิปเคอร์รี่ ปลัดบัญชากรมทหารฝ่ายอังกฤษ เมื่อ ณ วันที่ 1 เดือนยูลัย ค.ศ.1887 (1 กรกฎาคม พ.ศ.2420) ร.ที่ 1265.

นั้นมากเท่าใด สยามก็ยิ่งหมดโอกาสจะได้ดินแดนคืนเท่านั้น หรือถึงแม้ อังกฤษจะยินยอมคืนให้สยาม อังกฤษก็ยังได้เปรียบ เพราะสยามจำต้องจ่าย หนี้สินที่อาจจะมียากหลังหักผลประโยชน์รายได้จากการลงทุนต่าง ๆ ที่อังกฤษ ออกไปให้แก่อังกฤษจนหมดสิ้นเสียก่อน

ปัญหาเขตแดนประะ-รามันค้างต่อมาอีก 10 ปี ภายหลังจากการทำ อนุสัญญาฉบับระหว่างอังกฤษ-สยาม เมื่อเดือนเมษายน พ.ศ.2440 (ค.ศ.1897) แล้ว ทางสิงคโปร์ยกปัญหานี้ขึ้นมาอีก คราวนี้รัฐบาลอังกฤษเห็นด้วยกับ ความคิดของข้าหลวงใหญ่ที่สิงคโปร์ว่าดินแดนที่พิพาทกันนั้นควรจะเป็นของ ประะ เกรวิล (George Granvill) กงสุลอังกฤษที่กรุงเทพฯได้รับการกระตุ้น เตือนให้เปิดเจรจาเกี่ยวกับเรื่องนี้กับสยามใหม่ เผลอญเป็นเวลาทีพระบาท สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเสด็จประพาสยุโรป จึงยังไม่อาจดำเนินการอย่างใดทั้งสิ้น

เดือนมกราคม พ.ศ.2442 เกรวิลได้รับคำสั่งจากกระทรวงต่างประเทศ อังกฤษให้เริ่มเจรจาปัญหาเขตแดนประะ-รามันกับสยามอีกครั้งหนึ่ง เซอร์แฟรงค์ เสวทเทนแนมพยายามหันความสนใจของกระทรวงต่างประเทศอังกฤษไปสู่ การกีดกันอิทธิพลสยามในกัณฑ์และตรังกานู ซึ่งเขาเห็นว่ามีความมากกว่าการ ได้ดินแดนรามัน เสวทเทนแนมเสนอแนวคิดที่ว่ารัฐบาลอังกฤษควรใช้นโยบาย แข็งกร้าว โดยจะขยายอำนาจเข้าไปในประะ กัณฑ์ และตรังกานู<sup>64</sup>

ยังไม่ทันที่รัฐบาลทั้งสองประเทศจะได้เริ่มดำเนินการเจรจา ในต้นเดือน กุมภาพันธ์ได้เกิดมาตรการขึ้นในบริเวณพรมแดนที่เป็นปัญหา ผู้ร้ายได้หนี เข้าไปในพื้นที่ทั้งของประะและรามัน ฝ่ายข้าหลวงของสยามลงไปสอบสวนได้ ความว่าโจทก์เป็นคนในเขตรามัน จึงขอให้รัฐบาลประะส่งจำเลยที่ถูกจับได้ ในเขตประะมาพิจารณาโทษในเขตสยาม ตามหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรี

<sup>64</sup> FO.69/204, Memorandum by Sir Frank Swettenham, 5 January 1898.

ว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน<sup>65</sup> แต่ฝ่ายอังกฤษอ้างว่าสถานที่เกิดเหตุรวมทั้ง ภูมิภานาของโจทก์อยู่ในเขตประ เรื่องนี้จึงไม่เกี่ยวข้องกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดน อังกฤษเห็นว่าควรใช้เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นนี้เป็นข้ออ้างในการบีบบังคับให้สยาม ยอมตกลงเรื่องปัญหาพรมแดนประ-รามันให้สิ้นสุดโดยเร็วที่สุด<sup>66</sup>

การเจรจาเริ่มต้นอีกครั้งหนึ่งในเดือนสิงหาคม เกรวิลได้ร่างข้อสัญญา เสนอให้กระทรวงต่างประเทศอังกฤษพิจารณาใน 2 ประเด็นคือ ประเด็นแรก ว่าด้วยการกำหนดเขตแดนประ-รามัน และระหว่างหัวเมืองมลายูในอำนาจ ของสยามและหัวเมืองมลายูในอำนาจของอังกฤษ ประเด็นที่สองคือข้อเพิ่มเติม สนธิสัญญาเชียงใหม่ว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ร่างสัญญาฉบับนี้ถูกรัฐบาล อังกฤษในเสตรทส์เซทเติลเมนต์คัดค้าน เพราะต้องการมีอำนาจในก้นตันและ ด้รงกานูซึ่งอุดมสมบูรณ์กว่าดินแดนประ-รามันที่ขัดแย้งกัน เกรวิลเสนอให้ รัฐบาลอังกฤษเปิดเผยสนธิสัญญาฉบับ พ.ศ.2440 (ค.ศ.1897) ต่อรัฐบาลอังกฤษ ที่เสตรทส์เซทเติลเมนต์เพื่อให้เซอร์แฟรงค์ เสวทเทนแนมเข้าใจว่าทำไม อังกฤษจึงต้องยอมรับสิทธิของสยามเหนือหัวเมืองมลายูทั้งหมด<sup>67</sup>

แต่ทั้งกระทรวงต่างประเทศและกระทรวงอาณานิคมของอังกฤษ ต่างไม่เห็นด้วยกับการเปิดเผยสนธิสัญญาฉบับต่อข้าราชการอังกฤษในเสตรทส์ เซทเติลเมนต์ หน่วยงานทั้งสองของอังกฤษกลับเร่งรัดเกรวิลให้ดำเนินการ เจาจาต่อไป ยิ่งไปกว่านั้นหน่วยงานทั้งสองของอังกฤษมีคำสั่งให้เกรวิลหา ช่องทางไว้สำหรับขยายอิทธิพลของอังกฤษเข้าไปในหัวเมืองมลายูของสยาม

<sup>65</sup> FO.69/204, Devawongse - Greville, 23 April 1898.

<sup>66</sup> F.O.69/240, C.P. Lucas - Under Secretary of State, 23 February 1898.

<sup>67</sup> F.O.69/204, Greville - Bertie, Private and Confidential, 13 September

เกรวิลหลีกเลี่ยงการใช้คำว่า “อธิปไตย” (Sovereignty) ในการอธิบายฐานะของหัวเมืองมลายูของสยาม แต่ใช้คำว่า “เมืองขึ้น” (Dependencies) แทน แต่รัฐบาลสยามโดยกรมหลวงเทเวศวงศ์ ทรงแจ้งแก่เกรวิลว่า ฝ่ายสยามถือว่ารามันอยู่ในฐานะเดียวกับหัวเมืองขึ้นในอื่น ๆ ของสยาม พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงยอมรับที่จะใช้คำว่า “Dependencies of Kedah, Kelantan and Trengganu” ซึ่งแปลว่า “เมืองขึ้นไทรบุรี กลันตัน และตรังกานู” แต่สำหรับรามัน โปรดฯ ให้ใช้คำว่า “Province of Reman” ซึ่งแปลว่า “เมืองรามัน”<sup>68</sup> ส่วนในประเด็นเกี่ยวกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างหัวเมืองมลายูในบังคับของสยามและในบังคับของอังกฤษนั้น กระทรวงการต่างประเทศอังกฤษเห็นควรเสนอเป็นอีกเรื่องหนึ่งต่างหาก<sup>69</sup>

ในที่สุดวันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ.2442 ได้มีการลงนามใน “ข้อตกลงพรมแดน พ.ศ.2442” (Boundary Agreement 1899) ระหว่างเกรวิลในนามรัฐบาลอังกฤษกับกรมหลวงเทเวศวงศ์โรปรการในนามรัฐบาลสยาม ส่งผลให้สยามต้องสูญเสียดินแดนประมาณ 1 ใน 3 ของดินแดนที่ประเรียกร็อง ราษฎรที่อยู่ในเขตรามันเดิมแต่ติดไปอยู่ในเขตเประซึ่งแบ่งแยกใหม่ ถ้ากลับมาอยู่ในเขตรามันอีกจะถือว่าเป็นคนสยาม แต่ถ้าอยู่ในเขตเประและถือหนังสือสำคัญของอังกฤษเป็นหลักฐานให้ถือเป็นคนในบังคับอังกฤษ หากไม่มีหนังสือสำคัญของอังกฤษให้คงถือเป็นคนในบังคับของสยาม<sup>70</sup> หลังจากการลงนามในข้อตกลงฉบับนี้ ทั้งสองฝ่ายต่างตั้งกรรมการไปร่วมปักปันเขตแดนจนแล้วเสร็จในเดือนธันวาคม พ.ศ.2445

<sup>68</sup> F.O.69/204, Greville - Solisbury, 27 October 1899.

<sup>69</sup> Ibid.,

<sup>70</sup> กจข., ร.5 ม.2.22 ๗/7 กรมหลวงดำรงฯ ฑูตกรมหลวงเทเวศวงศ์ สำเนาที่ 13776, ไปรเวตที่ 664,8136, 22 มีนาคม ร.ศ.118.

“ข้อตกลงพรมแดน พ.ศ.2442” เป็นการตกลงครั้งแรกระหว่างสยามและอังกฤษ ให้เห็นความแตกต่างในฐานะของหัวเมืองมลายูชั้นนอกของสยาม คือ กลันตันและตรังกานกับหัวเมืองมลายูชั้นใน เช่นเมืองรามัน ความแตกต่างในการใช้คำกำหนดฐานะความสัมพันธ์ของหัวเมืองมลายูทั้งสองประเภทกับสยาม แสดงให้เห็นถึงเจตนาที่ซ่อนเร้นของทั้งสยามและอังกฤษ สยามตระหนักถึงความต้องการขยายอำนาจของอังกฤษเข้าไปในหัวเมืองมลายูชั้นนอก และสยามพร้อมที่จะผ่อนปรนเพื่อแลกกับการค้าประกันสิทธิของสยามเหนือหัวเมืองมลายูชั้นในจากอังกฤษ สำหรับอังกฤษนั้นปรารถนาให้หัวเมืองมลายูชั้นนอกเป็นดินแดนเปิดที่ตนจะขยายอำนาจเข้าไปภายหลัง โดยยอมใช้คำว่า “เมือง” กับรามัน ซึ่งอังกฤษมองว่ามีคุณค่าและความสำคัญน้อยกว่าหัวเมืองมลายูชั้นนอก

ปัญหาพรมแดนประะ-รามันซึ่งยึดเชื่อมาช้านานได้ยุติลงใน พ.ศ.2442 ประโยชน์ที่สยามได้รับมีเพียงอย่างเดียวคือ การที่อังกฤษยอมรับว่ารามันเป็น “เมือง” มิใช่ “เมืองขึ้น” ของสยาม ข้อพิพาทเขตแดนดังกล่าวแม้จะไม่ใช่ปัญหาที่รุนแรงนัก แต่ก็สร้างความรำคาญพระทัยอย่างยิ่งมาสู่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งทรงมีพระราชหัตถเลขาถึงกรมหลวงเทเวศร์วงศ์ฯ แสดงความพอพระราษหฤทัยในการตกลงครั้งนี้ว่า

...ฉันไม่สามารถที่จะกลั่นความรู้สึกว่า เป็นที่ยินดีพอใจในการที่ได้ตกลงกันได้เสียดังนี้ เรื่องเขตแดนถึงว่าจะมีแต่ฝ่ายเขาได้ เป็นแน่ว่าไม่เป็นที่พอใจของพวกเสตรท ก็ยังเป็นอันดีที่ได้ตกลงกัน เหมือนผลที่ได้เหี่ยวหายไม่เปิดอยู่อย่างแต่ก่อน...<sup>71</sup>

<sup>71</sup> พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงกรมหลวงเทเวศร์วงศ์ฯ 24 พฤศจิกายน พ.ศ.2443, อ้างถึงใน สายจิต เหมินทร์, อ้างแล้ว, หน้า 224.

### 3.5.4 การเกี่ยวข้องกับอังกฤษเรื่องเมืองปะหัง

ในปลาย พ.ศ.2437 ได้เกิดจลาจลขึ้นในรัฐปะหังของอังกฤษ เซอร์ชาร์ลส์ มิทเชล (Sir Charles Mitchell) ผู้สำเร็จราชการอังกฤษประจำสิงคโปร์ ขอความร่วมมือจากสยาม เนื่องจากหัวหน้ากบฏชื่อ อูร์งายา หนีเข้ามาอาศัยอยู่ในเมืองกลันตันและตรังกานู พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพิจารณาเห็นว่าสยามกับอังกฤษเคยมีความสัมพันธ์อันดีต่อกัน สมควรให้ความสนับสนุนในการปราบกบฏ จึงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งพระยาทิพย์โกษาไปดูแลควบคุมความสงบและรักษาราชการเมืองกลันตันและตรังกานู เมื่อพระยาทิพย์โกษาไปถึงเมืองทั้งสองแล้วก็ได้ร่วมมือกับเจ้าเมืองทั้งสองระงับรักษาความสงบเรียบร้อยอย่างแข็งแรง และใช้กำลังเจ้าหน้าที่ประจำเมืองทั้งสอง คอยปราบปรามพวกกบฏที่หนีเข้ามาในดินแดนของสยาม หากจับตัวได้ก็ส่งมายังกรุงเทพฯ แต่การปฏิบัติการครั้งนี้ไม่ได้รับความสะดวก เนื่องจากกำลังไม่เพียงพอ นอกจากนั้นภูมิประเทศที่เป็นป่าและเขาเสียเป็นส่วนมากช่วยให้พวกกบฏหลบหนีได้ง่าย ดังนั้นการปราบปรามจึงไม่ได้ผลเท่าที่ควรและเป็นเหตุให้ทางอังกฤษแคลงใจว่าสยามทำการอะลุ่มอล่วยกับพวกกบฏ ถึงกับร้องเรียนมายังกรุงเทพฯ ว่าพวกเมืองกลันตันและตรังกานูเป็นใจเข้ากับพวกกบฏ โดยอังกฤษอ้างว่าตนจับหนังสือได้ว่าเมืองกลันตันช่วยเหลือพวกกบฏจึงขอให้สยามจัดการจับกุมให้ได้<sup>72</sup> และได้อ้างหลักฐานรายชื่อขามลายุที่ร่วมมือกับพวกกบฏให้สยามได้สวนดู หนังสือพิมพ์ที่ออกในสิงคโปร์ตีพิมพ์ที่รัฐบาลสยามมิได้ให้ความร่วมมือกับอังกฤษอย่างจริงจัง ทั้งยังโจมตีว่ากลันตันและ

<sup>72</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, จดหมายเหตุกงสุลแอนเดอร์สันกราบทูลพระเจ้า  
 ฮ่องยาเธอกรมหมื่นเทววงศ์วโรปการ. ฉบับวันที่ 28 สิงหาคม ร.ศ.113.



ครั้งกานูเข้ากับพวกกบฏ<sup>73</sup> ฝ่ายสยามยืนยันว่าเจ้าเมืองทั้งสองพยายามปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถ จับพวกกบฏส่งมายังกรุงเทพฯ ไม่น้อยกว่า 40 คนแล้ว ส่วนที่ไม่สามารถปราบได้ราบคาบนั้นเนื่องจากมีอุปสรรคหลายประการ<sup>74</sup>

สามปีต่อมาเหตุการณ์ก็ยังไม่สงบ แม้ฝ่ายสยามจะพยายามปราบปรามอย่างเต็มความสามารถ ทางสิงคโปร์เสนอว่าควรให้เจ้าหน้าที่อังกฤษเข้าไปทำการเสียเอง โดยอาศัยความช่วยเหลือของชาวมลายู คงจะสามารถปราบปรามพวกกบฏได้ราบคาบภายในเวลาเพียง 2 เดือน บัญหามีว่าจะยอมให้อังกฤษเข้ามาปราบปรามพวกกบฏเมืองปะหังหรือไม่ ฝ่ายสยามเห็นว่าไม่ควรให้อังกฤษถือโอกาสเข้ามาสร้างอิทธิพลของตนในดินแดนสยาม แต่เพื่อรักษาไมตรีกับอังกฤษ สยามอนุญาตให้พนักงานของอังกฤษนำโดยนายฮิว คลิฟฟอร์ด (Hugh Clifford) ติดตามไปกับกองทหารของสยามในการจับกุมพวกกบฏ

อังกฤษได้ส่งเรือรบหลวงเรดโพล (Redpole) ไปตรังกานูเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ.2438 และสั่งกงสุลของตนให้เตือนสยามว่า หากยังปราบปรามการจลาจลไม่เรียบร้อย อังกฤษจำต้องส่งกำลังไปปราบเอง พระยากันตันและพระยาตรังกานูร่วมมือปราบพวกกบฏอย่างจริงจัง ในไม่ช้าเหตุการณ์ยุ่งยากก็สงบราบคาบลง พวกกบฏที่จับได้ถูกส่งไปไว้ที่เชียงใหม่ ครั้นถึง พ.ศ.2441 ทูตอังกฤษขอให้ส่งพวกกบฏเมืองปะหังกลับคืนบ้านเมือง แต่สยามตอบไปว่าแขกเมืองปะหังเหล่านั้นยังอยู่ในเมืองสยามต่อไป แต่ถ้าผู้ใดสมัครใจจะกลับไปภูมิลำเนาเดิมของตน สยามก็มีได้จัดช่อง

<sup>73</sup> กระทรวงการต่างประเทศ. The Singapore Free Press ฉบับลงวันที่ 25 สิงหาคม ค.ศ.1894.

<sup>74</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, ลายพระหัตถ์พระเจ้านั่งยาเธอกรมหมื่นเทววงศ์วโรปการถึงกงสุลสิงคโปร์ ฉบับลงวันที่ 4 กันยายน ร.ศ.113.

การปราบปรามกบฏเมืองปะหังครั้งนี้ ก่อให้เกิดผลสำคัญทางการเมือง ซึ่งเป็นผลดีต่ออังกฤษ แต่ผลเสียต่อสยาม กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ของอังกฤษซึ่งตามเข้าไปจับตัวกบฏเมืองปะหังนั้น มีนายดัลฟ (MR.R.W.Duff) เจ้าหน้าที่ตำรวจของสหพันธรัฐมลายูซึ่งเป็นนักธุรกิจรวมอยู่ด้วย เขาสนใจเมืองกลันตันมากและเห็นว่าพื้นที่ของเมืองนี้ยังว่างเปล่าทั้งที่มีดินดีเหมาะแก่การเพาะปลูกและการลงทุน นอกจากนี้เขาใจว่าเนื้อดินคงจะมีแร่ธาตุปนอยู่มาก เขาจึงเตรียมจัดตั้งบริษัทเพื่อทำการขุดค้นทรัพยากรแร่ธาตุอันมีค่า โดยคิดจะขอสัมปทานจากเจ้าเมืองกลันตัน ซึ่งเวลาต่อมาบริษัทนี้เป็นตัวเร่งให้อังกฤษเข้าครอบครองหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ของสยาม

ผลอีกประการหนึ่ง เมืองกลันตันและตรังกานูกลายเป็นจุดสนใจและเฟื่องฟูของอังกฤษมากยิ่งขึ้น จะเห็นได้จากที่นายคริสฟอर्डไปพูดเรื่องสภาพของเมืองทั้ง 2 ที่กรุงลอนดอนว่าเป็นสถานที่ที่มีแร่ธาตุอุดมสมบูรณ์ พลเมืองดำรงชีวิตอยู่อย่างง่าย ๆ และตกต่ำมาก นำเสียดายที่อังกฤษมิได้ยื่นมือเข้าไปจัดการ พร้อมกันนี้เขาเสนอแนะให้มีเรสิเดนต์อังกฤษประจำในเมืองทั้งสอง ยังได้กล่าวดูหมิ่นสยามว่าหากอังกฤษต้องการรัฐทั้งสองจริง ๆ แล้ว สยามย่อมไม่อาจต่อต้านได้อย่างแน่นอน<sup>75</sup> ในเวลาเดียวกันทางสิงคโปร์ก็รีบเสนอให้ทำถนนต่าง ๆ ในมลายูไปจดตรังกานูและกลันตันเพื่อความสะดวกในการคมนาคม

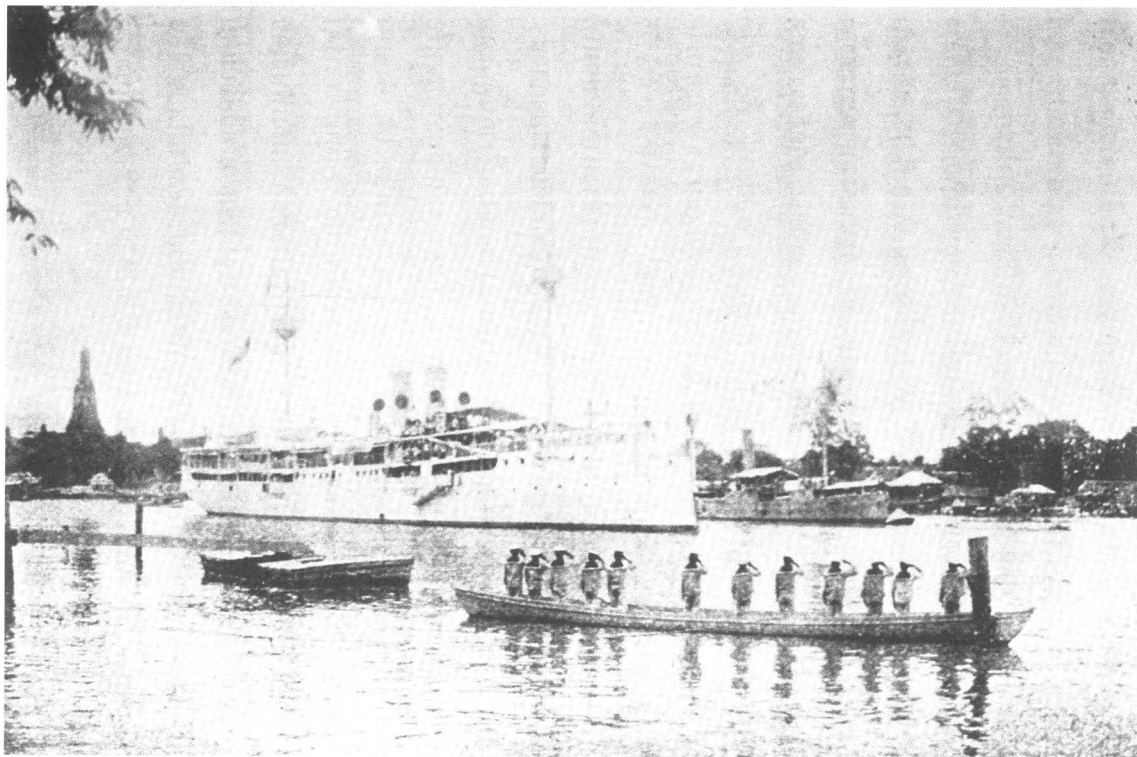
<sup>75</sup> F.O.69/172. Clifford's Memorandum on Kelantan and Trengganu enclosed in C.O. to F.O. 23 January 1896.

### 3.5.5 การทำอนุสัญญาลับระหว่างสยามกับอังกฤษใน พ.ศ.2440 (The Anglo-Siamese Secret Convention of 1897)

ในกลางพุทธศตวรรษที่ 25 การแข่งขันกันขยายอำนาจของชาติมหาอำนาจตะวันตกมายังดินแดนเอเชียมีมากขึ้น อังกฤษเป็นชาติที่มีอำนาจและอิทธิพลมากที่สุดในแหลมมลายู แต่อังกฤษก็วิตกกังวลว่าจะมีชาติตะวันตกชาติอื่นเข้ามามีบทบาทในดินแดนแถบมลายูของตน อังกฤษมองความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดเป็นลำดับระหว่างสยามกับเยอรมันอย่างไม่ไว้วางใจ มีการตั้งสถานทูตเยอรมันในกรุงเทพฯ ใน พ.ศ.2431 เนื่องจากเยอรมันไม่มีพรมแดนอาณาติดกับสยามทั้งไม่มีข้อพิพาทใด ๆ ต่อกัน ทำให้ชาวสยามนิยมชาวเยอรมัน และรัฐบาลสยามหวังจะให้เยอรมันเป็นเครื่องถ่วงดุลอำนาจของอังกฤษและฝรั่งเศส<sup>76</sup> ต่อมาหนังสือพิมพ์สแตนดาร์ด (Standard) ของอังกฤษฉบับวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ.2433 (ค.ศ.1890) ได้เสนอข่าวว่ามีการเจรจาระหว่างเยอรมันกับสยาม โดยเยอรมันขอเช่าดินแดนตอนเหนือของเกาะปีนังเพื่อใช้เป็นสถานที่เก็บถ่านหินและศูนย์กลางการค้าทางตะวันออก นอกจากนั้นฝรั่งเศสซึ่งมองหาผลประโยชน์ในสยามได้เรียกร้องขอขุดคลองคอคอดกระในระหว่าง พ.ศ.2436-2437 นอกเหนือจากเยอรมันและฝรั่งเศสแล้วก็มีข่าวลือเกี่ยวกับความสนใจของรัสเซียในการขยายอำนาจเข้ามาในแหลมมลายู โดยจะขอสัมปทานบนเกาะภูเก็ตหรือบริเวณใกล้เคียงเพื่อเป็นสถานการค้ารวมทั้งอิทธิพลของรัสเซียในราชสำนักสยาม อันเนื่องมาจากความสัมพันธ์ใกล้ชิดระหว่างราชสำนักสยามและราชสำนักรัสเซีย<sup>77</sup>

<sup>76</sup> Euvicé Thio, "Britain's Search for Security in North Malaya, 1886-1897", *Journal of Southeast Asian History*, Vol. 10, no.2, September 1969, p. 290.

<sup>77</sup> F.O.69/150, Jones to F.O. 27 August 1893; F.O.69/153, Scott to F.O. 2 February 1894.



ทหารเรือสยามทำความเคารพการเสด็จกลับถึงพระนคร ในคราวพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จประพาสยุโรป ครั้งที่ 2 พ.ศ.2450  
(ภาพจาก สมเด็จพระมหาธีรราชูปถัมภ์, จดหมายเหตุประกอบเรื่องไกลบ้าน, ฉบับพิมพ์ พ.ศ.2505)

อังกฤษมองสถานการณ์ดังกล่าวแล้วข้างต้นด้วยความวิตกกังวลในปัญหาการแทรกแซงของชาติมหาอำนาจอื่นในสยาม เพื่อเป็นการป้องกันการแทรกแซงของชาติมหาอำนาจตะวันตกชาติอื่นและเป็นการรักษาผลประโยชน์ของตนในสยามและในดินแดนมลายู อังกฤษได้ดำเนินการ 2 ประการคือ

ประการแรก อังกฤษได้ทำสัญญากับฝรั่งเศสเพื่อประกันความเป็นกลางของสยามและให้สยามเป็นรัฐกันชน<sup>78</sup> สัญญานี้ลงนามเมื่อวันที่ 15 มกราคม พ.ศ.2439 (ค.ศ.1896) ระหว่างลอร์ดซอลส์เบอรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศของอังกฤษ และนายเดอ กูร์แชล (de Gauselle) เอกอัครราชทูตฝรั่งเศสประจำอังกฤษ ในสัญญานี้มีสาระสำคัญเกี่ยวกับสยาม คือ ชาติมหาอำนาจทั้งสองจะไม่ส่งกำลังทหารเข้าไปในบริเวณลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาหรือขอลิทธิหรือผลประโยชน์เป็นพิเศษในดินแดนบริเวณนี้ ทั้งสองชาติจะชำระไว้ซึ่งเอกราชของประเทศสยาม และจะไม่ทำความตกลงต่างหากยินยอมให้มหาอำนาจชาติที่สามเข้ามากระทำการใด ๆ ซึ่งตนถูกจำกัดโดยความตกลงนี้

ประการที่สอง อังกฤษต้องการทำความตกลงกับสยามเกี่ยวกับดินแดนในแหลมมลายูซึ่งอยู่ใต้อาณาธิปไตยของสยาม ที่สยามจะให้สิทธิพิเศษหรือสัมปทานในดินแดนบริเวณดังกล่าวแก่ชาติมหาอำนาจชาติใดก็ได้ อังกฤษเกรงว่าสยามอาจไม่ปฏิเสธการแทรกแซงของต่างชาติในรูปการลงทุนทางการค้าหรือเจ้าเมืองมลายูในปกครองของสยามอาจถูกชักจูงให้เปิดความสัมพันธ์โดยตรงกับรัฐบาลต่างชาติ โดยปฏิเสธไม่รับรู้อำนาจของรัฐบาลสยามเหนือดินแดนของตน ซึ่งในที่สุดนำไปสู่การแทรกแซงในแหลมมลายูของสยามโดยชาติอื่นซึ่งมีใจอังกฤษ<sup>79</sup> ดังนั้นในวันที่ 24 มกราคม พ.ศ.2439 ลอร์ดซอลส์เบอรีจึง

<sup>78</sup> F.O.69/174, Declaration between Great Britain and France, 15 January 1896.

<sup>79</sup> Thamsook Numnonda, "The Anglo-Siamese Secret Convention of 1897". *Journal of the Siam Society*, Vol.53, part 1, January 1968, p. 46.

ส่งโทรเลขถึงเดอ บันเซน (de Bunsen) ทูตอังกฤษประจำกรุงเทพฯ ให้หยังเสียงรัฐบาลสยามว่าจะเต็มใจทำสัญญากับอังกฤษในอันที่จะไม่ยกดินแดนใด ๆ ในแหลมมลายูให้แก่ต่างชาติโดยปราศจากความเห็นชอบของอังกฤษหรือไม่ โดยอังกฤษตกลงจะสนับสนุนสยามต่อต้านการรุกรานในดินแดนส่วนนี้ด้วย ข้อตกลงนี้จะทำให้ดินแดนทางภาคตะวันตกของสยามที่อยู่นอกเหนือข้อตกลงของอังกฤษและฝรั่งเศสมีความมั่นคงขึ้น<sup>80</sup>

ความปรารถนาของรัฐบาลสยามที่ต้องการให้สิทธิเหนือเมืองมลายูได้รับการค้าประกันจึงสอดคล้องกับเป้าหมายของอังกฤษ ที่ต้องการกีดกันดินแดนบริเวณนี้จากการแทรกแซงของชาติมหาอำนาจตะวันตกชาติอื่น ดังนั้นในวันที่ 6 เมษายน พ.ศ.2440 (ค.ศ.1897) จึงมีการลงนามในอนุสัญญาฉบับระหว่างพระเจ้านั่งยาเธอกรมหมื่นเทวะวงศัวโรปกการ เสนาบดีว่าการต่างประเทศของสยาม และนายวิลเลียม อาร์เชอร์ (William J. Archer) ทูตอังกฤษประจำสยาม ดังใจความโดยสังเขปดังนี้

มาตราที่ 1 พระเจ้าแผ่นดินสยามทรงสัญญาว่าจะไม่ยกหรือโอนสิทธิใด ๆ เหนือดินแดนหรือเกาะที่อยู่ทางตอนใต้ของเมืองบางตะพานให้กับมหาอำนาจชาติอื่น

มาตราที่ 2 สมเด็จพระนางเจ้าอังกฤษทรงสัญญาว่า อังกฤษจะสนับสนุนพระเจ้าแผ่นดินสยามในการต่อต้านความพยายามของชาติมหาอำนาจชาติที่สามที่จะแสวงหาอาณานิคมหรือสร้างอิทธิพลภายในดินแดนหรือเกาะดังกล่าวแล้วข้างต้น

มาตราที่ 3 พระเจ้าแผ่นดินสยามทรงสัญญาว่าจะไม่อนุญาต, ยก หรือยอมให้สิทธิพิเศษหรือผลประโยชน์อันใด ไม่ว่าจะเป็นที่ดินหรือการค้าขาย

<sup>80</sup> F.O. 17/293, Telegram, Solisbury to Bunsen, 24 January 1896.

ภายในดินแดนที่กล่าวมาแล้วให้แก่รัฐบาลหรือคนในบังคับของชาติมหาอำนาจชาติที่สาม โดยปราศจากการยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรของรัฐบาลอังกฤษ<sup>81</sup>

การลงนามในอนุสัญญาฉบับ พ.ศ.2440 ระหว่างสยามและอังกฤษ นับเป็นความสำเร็จของนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลอังกฤษในการกีดกันอิทธิพลของชาติมหาอำนาจอื่น ๆ ออกจากบริเวณแหลมมลายูของสยาม ในทางปฏิบัติ อนุสัญญาฉบับนี้มีผลทำให้ดินแดนทางตอนใต้ของสยาม กลายเป็นเขตที่มีปัญหาขัดแย้งในเรื่องการขอสัมปทานของชาติตะวันตก ระหว่าง พ.ศ.2440-2450<sup>82</sup> นอกจากนี้สาระของอนุสัญญาฉบับนี้ ยังเป็นการละเมิดสิทธิของประเทศต่าง ๆ ที่มีสัญญาทางไมตรีกับสยาม สยามจึงจำต้องปิดอนุสัญญาดังกล่าวเป็นความลับโดยไม่ได้รับผลประโยชน์แต่อย่างใด เหตุผลสำคัญที่ชักจูงให้สยามยอมลงนามอนุสัญญา พ.ศ.2440 ก็โดยเชื่อว่าอนุสัญญาฉบับนี้จะช่วยยุติปัญหาได้แย้งเกี่ยวกับสิทธิของสยามเหนือดินแดนในแหลมมลายู ตามความเป็นจริงแล้วในระหว่าง พ.ศ.2440-2444 อังกฤษได้ยอมรับทราบถึงสิทธิดังกล่าวของสยามดังปรากฏในหนังสือที่ลอร์ดชอส์เบอร์รี่ มีถึงแชมเบอร์เลน (Joseph Chamberlain) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอาณานิคมของอังกฤษในขณะนั้นความว่า

*...ลอร์ดชอส์เบอร์รี่คิดว่าเป็นการเหมาะสม ที่จะเรียกร้อง  
ความสนใจของแชมเบอร์เลนต่อความจริงที่ว่า ผลของอนุสัญญานี้  
ถ้าสรุปแล้วจำเป็นที่จะต้องยอมรับสิทธิของสยามเหนือก้นตัน*

<sup>81</sup> กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย สนธิสัญญาและความตกลงทวิภาคีระหว่างประเทศ สยามกับต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ เล่ม 2 พ.ศ.2412-2462, หน้า 153-154.

<sup>82</sup> Numnonda, op.cit., p. 50.

และตรึงกานู ไม่ว่าความเห็นซึ่งวางอยู่บนพื้นฐานทางประวัติศาสตร์  
จะสมเหตุสมผลหรือไม่...<sup>83</sup>

แม้แต่รัฐบาลเสตรทส์เซทเทลเมนต์ก็ได้รับทราบที่ รัฐบาลอังกฤษได้รับรอง  
สิทธิของสยามเหนือรัฐมลายู และเรซิเดนต์ทั่วไป (Resident General) ประจำ  
สหพันธรัฐมลายูก็ได้คำสั่งไม่ให้ปฏิบัติการใด ๆ อันจะทำให้รัฐบาลสยามตีความ  
ได้ว่า เป็นการสงสัยในสิทธิของสยามเหนือหัวเมืองที่มีปัญหา แม้กระนั้นก็ดี  
กระทรวงอาณานิคมอังกฤษก็ยังประสบความสำเร็จในการชักจูงให้ลอร์ดชอร์ลส์-  
เบอริ์ยินยอมใช้คำซึ่งจะ “ยืนยันหรือปฏิเสธสิทธิของสยามในแหลมมลายูได้  
ตามแต่ความได้เปรียบตามกาลเวลา”<sup>84</sup> ผลจึงปรากฏว่าความในอนุสัญญา  
ไม่ได้กล่าวรับรองอย่างชัดเจนถึงฐานะของสยามเหนือรัฐมลายูตามความ  
ปรารถนาของฝ่ายสยามเลย ตรงกันข้าม ความในอนุสัญญาลับเปิดช่องให้  
อังกฤษสามารถใช้ประโยชน์ในการเข้าแทรกแซงในหัวเมืองมลายูของ  
สยามอย่างเต็มที่ในระยะเวลาต่อมา

### 3.5.6 บทบาทของบริษัทดัฟ ซินดิเคท (Duff Syndicate Company)

ในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ของสยาม

บริษัทดัฟ ซินดิเคท ก่อตั้งใน พ.ศ.2443 โดยนายโรเบิร์ต วิลเลียม ดัฟ  
(Mr. Robert William Duff) ชาวอังกฤษ เพื่อทำการขุดหาแร่ในเขต

<sup>83</sup> F.O. 17/1297, F.O.C.O....., 26 March 1896 cited by Thio Britain's Search..., p. 303

<sup>84</sup> C.O. 537/48, Chamberlain's Minute, 12 April 1896, cited by THIO. p. 229



กลันตันและตรังกานู ดัฟได้มาขออนุญาตสยามเดินทางไปสำรวจแหล่งแร่ในรัฐทั้งสอง เพื่อจะขอรับพระราชทานอาชญาบัตรตรวจแร่และบัตรทำแร่ตามกฎหมาย ดัฟขอร้องกระทรวงอาณานิคมอังกฤษในกรุงลอนดอนใช้อิทธิพลบังคับรัฐบาลสยามให้สัมปทานแก่เขา แต่ข้อเสนอของดัฟได้รับการปฏิเสธจากรัฐบาลสยามที่อ้างว่าขณะนี้สยามมิได้เตรียมจะรับการลงทุนต่างประเทศ อีกทั้งสยามได้ปฏิเสธโครงการขอเช่าเกาะลังกาวิของเยอรมนีไปเร็ว ๆ นี้ ถ้าหากสยามให้สัมปทานเหมืองแร่แก่ดัฟจะเป็นตัวอย่างให้ชาติอื่นขอสัมปทานบ้าง<sup>85</sup>

ดังนั้นดัฟจึงดำเนินการเจรจากับพระยากลันตันเอง เจ้าเมืองกลันตันถือว่าดัฟเป็นตัวแทนของอังกฤษที่เคยสนันสนุนให้กลันตันแข่งข้อกับสยาม จึงเซ็นสัญญาให้สัมปทานแก่ดัฟเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม พ.ศ.2443 ให้ดัฟมีสิทธิทำเหมืองแร่ การค้าและอำนาจในการจัดการอื่น ๆ เหนือดินแดนอันกว้างใหญ่เกือบ 2,000 ตารางไมล์ โดยได้เงินจำนวน 20,000 เหรียญเป็นค่าตอบแทน รวมทั้งมีหุ้นในบริษัทดัฟด้วย<sup>86</sup> ดัฟได้ขอให้รัฐบาลอังกฤษป้องกันการแทรกแซงจากรัฐบาลสยาม แต่ทูตอังกฤษในกรุงเทพฯ เพียงแต่รับรองสัมปทานของดัฟเท่านั้น ดัฟได้ขูรัฐบาลอังกฤษว่าถ้าหากไม่ให้ความร่วมมือช่วยเหลือบริษัทของตนอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยแล้ว เขาจะขอความช่วยเหลือจากรัฐบาลต่างชาติที่กระหายใคร่จะเข้ามามีอิทธิพลและแสวงหาผลประโยชน์ในดินแดนแถบนี้

ดัฟขอร้องรัฐบาลสยามให้สัดยาบันสัญญาที่ตนไปทำมากับพระยากลันตัน แต่สยามปฏิเสธเพราะเจ้าเมืองมลายูเหล่านั้นไม่มีอำนาจที่จะทำสัญญาให้เช่าที่ดินแก่ชาวต่างประเทศ ดัฟควรจะต้องมาทำสัญญากับกรมบ่อแร่จึงจะเป็น

<sup>85</sup> F.O69/224, Swettenham Chamberlain, 19 November 1900.

<sup>86</sup> กองจดหมายเหตุกรมศิลปากร, เอกสารเลขที่ 3/197 หนังสือสัญญาระหว่างพระยากลันตันกับมิสเตอร์โรเบิร์ต วิลเลียม ดัฟ ว่าด้วยอนุญาตให้ทำการเหมืองแร่และอื่น ๆ ในที่สองตำบล ลงวันที่ 10 ตุลาคม ร.ศ.119.

การถูกต้อง ในเวลาเดียวกันรัฐบาลอังกฤษได้ขอร้องรัฐบาลสยามให้ยอมให้ สัตยบันหนังสือสัญญาฉบับนี้ มิฉะนั้นเท่ากับสยามกีดกันมิให้คนอังกฤษ เข้าไปทำเหมืองแร่ในดินแดนมลายูประเทศราชฝ่ายใต้ของสยาม

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นความยุ่งยากใน สัมปทานทำแร่ซึ่งชาวตะวันตกสนใจขึ้นทุกวัน ทรงมีพระราชหัตถเลขาไปยัง ที่ประชุมกระทรวงมหาดไทยลงวันที่ 26 มิถุนายน พ.ศ.2444 แสดง พระประสงค์และนโยบายของพระองค์ว่า บัดนี้ชาวตะวันตกมีความสนใจจะมา ค้าขายหรือทำเหมืองแร่ในดินแดนประเทศราชมลายูของสยามหลายราย พระองค์ทรงมีพระประสงค์จะเปิดโอกาสให้ชาวต่างประเทศเข้ามาทำธุรกิจ ใน ดินแดนเหล่านั้นได้ แต่คนเหล่านั้นต้องมาเจรจาขออนุญาตจากรัฐบาลสยาม จะทำความตกลงทำสัญญาหรือซื้อขายโดยตรงกับเจ้าเมืองประเทศราชไม่ได้ ทั้งนี้เพราะสยามมีหนังสือสัญญากับประเทศตะวันตกและมีกฎหมายสยาม กำหนดไว้ว่าชาวต่างประเทศจะถือกรรมสิทธิ์ที่ดินหรือมีอำนาจทำธุรกิจใดใน ราชอาณาจักรสยาม จะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐบาลสยามเสียก่อน ดังนั้นแม้ ชาวตะวันตกจะไปทำสัญญากับเจ้าเมืองประเทศราชมลายูโดยพลการ สัญญา นั้นยอมใช้ไม่ได้เพราะผิดกฎหมายสยาม เพื่ออำนวยความสะดวกและเป็นการ เคาริยมพร้อมให้ชาวตะวันตกมาลงทุนในดินแดนแถบนั้น พระองค์ทรงโปรดฯ ให้หัวเมืองประเทศราชมลายูฝ่ายตะวันออกจัดการปกครองบ้านเมืองให้เรียบร้อย และให้มีข้าหลวงสยามประจำอยู่ที่เมืองกลันตันซึ่งชาวต่างประเทศต้องการ เข้าไปทำเหมืองแร่หลายราย ทั้งรัฐบาลได้ทำกฎหมายสำหรับทำแร่และได้ตั้ง เจ้าพนักงานกรมแร่ขึ้นสำหรับดินแดนภูมิภาคแถบนี้แล้ว เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ต้องการขอสัมปทาน<sup>87</sup>

<sup>87</sup> กจข., เลขที่ 24/3 พระราชหัตถเลขาไปยังที่ประชุมกระทรวงมหาดไทย, ลงวันที่ 26 มิถุนายน ร.ศ.120.

สำหรับกรณีบริษัทฝ สยามยินดีที่จะอนุญาตให้ดัดเข้าไปทำใน  
 กลับต้นได้ มร.ดัดจะต้องทำเรื่องราวขออนุญาตจากรัฐบาลสยามตามข้อสัญญา  
 และกฎหมายสำหรับการทำแร่ที่สยามกำหนดขึ้น โดยรัฐบาลสยามไม่อาจให้  
 สัตยาบันสัญญาที่ดัดไปทำกับพระยากลันตัน เพราะจะเป็นตัวอย่างให้ชาว  
 ต่างประเทศคนอื่นกระทำตาม ต่อมารัฐบาลสยามจำเป็นต้องออกอาชญาบัตร  
 ตรวจแร่ให้แก่ายดัด เนื่องจากพิจารณาแล้วว่าถึงจะมีอาชญาบัตรหรือไม่  
 ก็ตามดัดคงไปจัดการตรวจแร่ที่กลันตันเองเพราะถือว่ามีสัญญาอยู่แล้วและ  
 รัฐบาลอังกฤษก็สนับสนุนดัด ทั้งเป็นการป้องกันมิให้ต้องไปทะเลาะวิวาทกับ  
 ข้าหลวงสยามที่จะต้องขออาชญาบัตรก่อนอนุญาตให้ตรวจแร่ เหตุผลที่สำคัญ  
 คือการออกอาชญาบัตรตรวจแร่ให้ดัดจะถูกต้องตามวัตถุประสงค์ของสยาม คือ  
 ผู้ที่จะทำเหมืองแร่จะต้องได้รับใบอนุญาตเป็นทางการจากรัฐบาลที่กรุงเทพฯ  
 เสียก่อน แม้ชาวตะวันตกคนอื่นจะประพฤติตามแบบอย่างดัด สยามก็ต้อง  
 ขอมเพราะเปรียบเทียบผลได้มากกว่าผลเสีย<sup>88</sup>

หลังจากนั้นรัฐบาลอังกฤษเห็นพ้องกับสยามว่า สัญญาอนุญาตที่สยาม  
 ทำให้กับดัดควรจะมีข้อแก้ไขในเรื่องการโอนอำนาจหรือแบ่งสิทธิให้ถือเช่า ว่า  
 รัฐบาลสยามจะต้องตรวจตราเห็นชอบด้วยก่อนเหมือนสัญญาอนุญาตอื่น แต่  
 ดัดไม่ยินยอมอ้างว่าจะทำให้ข้อตกลงระหว่างตนกับพระยากลันตันไร้คุณค่า  
 และถ้าต้องขออนุญาตสยามทุกครั้งทำให้เสียเวลา ในระหว่างนั้นรัฐบาลอังกฤษ  
 ได้รับแจ้งจากเซอร์แฟรงค์ สวาทเทนแนม เจ้าเมืองสิงคโปร์ในเดือนสิงหาคม  
 พ.ศ.2444 ว่ารายาปัตตานีและพระยากลันตันต่างไม่พอใจกับการปกครอง  
 อันเข้มงวดของสยาม และได้ขอความอารักขาจากเขาหลายครั้งแต่เขาปฏิเสธ

<sup>88</sup> กจช., เอกสารเลขที่ 3/197 รายงานการประชุมผู้สำเร็จราชการอยู่รักษาพระนคร,  
 เรื่อง มร.ดัดขอทำบ่อแร่เมืองกลันตัน.

ทำให้เจ้าเมืองเหล่านั้นไม่พอใจจะไปขอความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา สเวทเทนแนมกล่าวว่าสหรัฐอเมริกากำลังติดต่อขอสัมปทานทำเหมืองแร่ ทำการเพาะปลูกและทำกิจการอื่น ๆ จากเจ้าเมืองตรังกานู โดยเสนอจะให้ ค่าตอบแทนถึง 100,000 เหรียญ เขาชี้ให้รัฐบาลอังกฤษเห็นว่า

...จุดสำคัญของเรื่องทั้งหมดที่ข้าพเจ้าเขียนมานี้ ก็คือการที่สยามไม่มีสัญญาใด ๆ กับตรังกานู กลันตัน และปัตตานี บัดตานี และการที่ราชอาณาจักรเหล่านี้มีแน่นอนคือสองรัฐแรก ถือว่าตนมีเสรีภาพเต็มที่จะปกครองเมืองของตนเอง และให้ สัมปทานหรือสิทธิพิเศษใด ๆ แก่ชาวต่างชาติไม่ว่าชาติใด...<sup>89</sup>

ฝ่ายสยามก็ระแวงข้าราชการในเสตรทส์เซทเติลเมนต์ ตลอดจนถึงว่าจะยุยงให้กลันตัน ตรังกานู และปัตตานี เอาใจออกห่างจากสยาม ทั้งหนังสือพิมพ์ในสิงคโปร์ได้กล่าวโจมตีการปกครองของสยามตลอดจนข้าหลวงของสยามในดินแดนประเทศราชมลายูว่าไร้สมรรถภาพ รัฐบาลสยามจัดให้พระศรีสทเทพเดินทางไปตรวจราชการ มีสิทธิถอดถอนโยกย้ายหรือสับเปลี่ยน ข้าราชการได้ตามที่เห็นสมควรเพื่อให้สถานการณ์ดีขึ้น

นอกจากนั้น สยามยังมีเรื่องไม่พอใจอังกฤษที่คัดค้านมิให้สยามเข้าควบคุมการโทรเลข รถไฟ ตลอดจนถึงการไปรษณีย์ในกลันตัน ตรังกานู โดยอ้างว่าเป็นกิจการภายในของรัฐทั้งสอง สยามกล่าวหาว่าเซอร์แฟรงค์ สเวทเทนแนม อุดหนุนรายากลันตันให้กระด้างกระเดื่องต่อสยาม โดยให้ทหารแขกซิกข์มาเป็นกำลัง และเริ่มรู้สึกว่าการที่ยังไม่อาจตกลงเรื่องดีฟได้ง่าย ๆ นั้น อาจเป็น

<sup>89</sup> C.O. 273/274, Sir Frank Swettenham-Chamberlain, 20 November 1901.

แผนการของข้าราชการในเสตทท์เซทเทิลเมนต์ที่หวังจะให้รัฐบาลอังกฤษเห็นว่า การที่ปล่อยให้เมืองกลันตัน ตรีงกานู คงอยู่ในสภาพเช่นนี้ ทำให้เสียผลประโยชน์ของคนในบังคับอังกฤษ ดังเช่นกรณีของดัตช์ ทั้งยังเป็นช่องทางให้มหาอำนาจอื่นเข้าแทรกแซงได้ เพื่อรัฐบาลอังกฤษจะได้ถือเป็นสาเหตุผนวกเอาเมืองทั้งสองเข้ารวมอยู่กับอาณานิคมของตน ดังนั้นจึงเห็นว่าควรรีบตกลงเรื่องดัตช์ให้เร็วที่สุดเป็นการดี<sup>90</sup>

รัฐบาลสยามตกลงยินยอมให้สัตยาบันสัญญาของดัตช์โดยปราศจากเงื่อนไขใด ๆ ในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ.2444 โดยบริษัทยุโรปได้ให้คำรับประกันว่า จะไม่ให้เช่าช่วงหรือโอนสัมปทานนี้แก่บุคคลหรือบริษัทอื่นใด นอกจากคนในบังคับอังกฤษ โดยจะต้องได้รับความยินยอมจากรัฐบาลอังกฤษและได้รับสัตยาบันจากรัฐบาลสยามก่อน

### 3.5.7 สนธิสัญญาสยาม-อังกฤษ พ.ศ.2445 (ค.ศ.1902)

อังกฤษทำอนุสัญญาฉบับ พ.ศ.2440 (ค.ศ.1898) กับสยามด้วยความเชื่อว่าสัญญาฉบับนี้จะสามารถปกป้องผลประโยชน์ของอังกฤษในแหลมมลายูส่วนที่เป็นของสยามได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากมีข้อตกลงว่าสยามจะไม่อนุญาตหรือยินยอมให้สิทธิพิเศษอันใดในดินแดนตั้งแต่ได้เมืองบางตะพานลงไปแก่รัฐบาลหรือคนชาติมหาอำนาจชาติอื่นใดโดยปราศจากการยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรของรัฐบาลอังกฤษ แต่เมื่อเวลาล่วงเลยไปรัฐบาลอังกฤษเริ่มตระหนักว่า อนุสัญญาฉบับ พ.ศ.2440 มิสามารถปกป้องผลประโยชน์ให้อังกฤษ

<sup>90</sup> กจข., เลขที่ 3/197, ลายพระหัตถ์กรมหลวงดำรงราชานุภาพ กราบทูลกรมหลวงเทวะวงศ์วโรปการ, สำเนาที่ 608/8117, ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ.2445.

ตามที่คาดหวัง เพราะเกิดปัญหาที่เจ้าเมืองมลายูของสยามมีอำนาจให้สัมปทานแก่คนต่างชาติโดยลำพัง และรัฐบาลสยามก็มีอาจควบคุมได้ เช่นกรณีบริษัท ดัฟ ซินดิเคท อังกฤษพิจารณาว่าการที่เจ้าเมืองมลายูของสยามสามารถให้สัมปทานแก่คนต่างชาติโดยปราศจากการรู้เห็นของรัฐบาลสยามเป็นอันตรายต่อผลประโยชน์ของอังกฤษ เนื่องจากผู้ได้รับสัมปทานโดยตรงจากเจ้าเมืองมลายูอาจไม่คิดว่าตนมีความจำเป็นต้องให้รัฐบาลสยามรับรองสัมปทานนั้น ๆ ซึ่งเป็นเหตุให้มหาอำนาจชาติอื่นเข้ามามีบทบาทในหัวเมืองมลายูของสยาม โดยทั้งสยามและอังกฤษเองอาจทราบเรื่องราวภายหลังว่ามีกรให้สัมปทานจากเจ้าเมืองมลายูไปแล้ว<sup>91</sup>

ในระหว่าง พ.ศ.2440-2443 มหาอำนาจชาติอื่น เช่น เยอรมันและรัสเซีย สนใจและพยายามขอสัมปทานเช่าดินแดนในมลายูของสยาม เช่น บริษัทเยอรมันชื่อ เบห์น เมเยอร์ (Behn Meyer & Co.) ซึ่งตั้งที่ทำการอยู่ที่ปิ้งงและสิงคโปร์ ขออนุญาตผ่านเจ้าพระยาไทรบุรีไปยังกรุงเทพฯ เพื่อขอเช่าเกาะลังกาวิ เพื่อใช้เป็นสถานีถ่านหินและเมืองท่าการค้า แต่รัฐบาลสยามปฏิเสธไม่ให้เช่า<sup>92</sup> ความเคลื่อนไหวเพื่อเข้ามามีบทบาทและผลประโยชน์ในแหลมมลายูของสยามของมหาอำนาจชาติอื่น ทำให้อังกฤษไม่พอใจและพยายามหาทางป้องกันผลประโยชน์ของตนในดินแดนแถบนี้ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ความพยายามของสยามในการปฏิรูปการปกครองรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง ซึ่งเริ่มใน พ.ศ.2435 (ค.ศ.1892) จนกระทั่งจัดตั้ง

<sup>91</sup> F.O. 69/236, Memorandum respecting Siam by Louis Mallet, 9 January 1902.

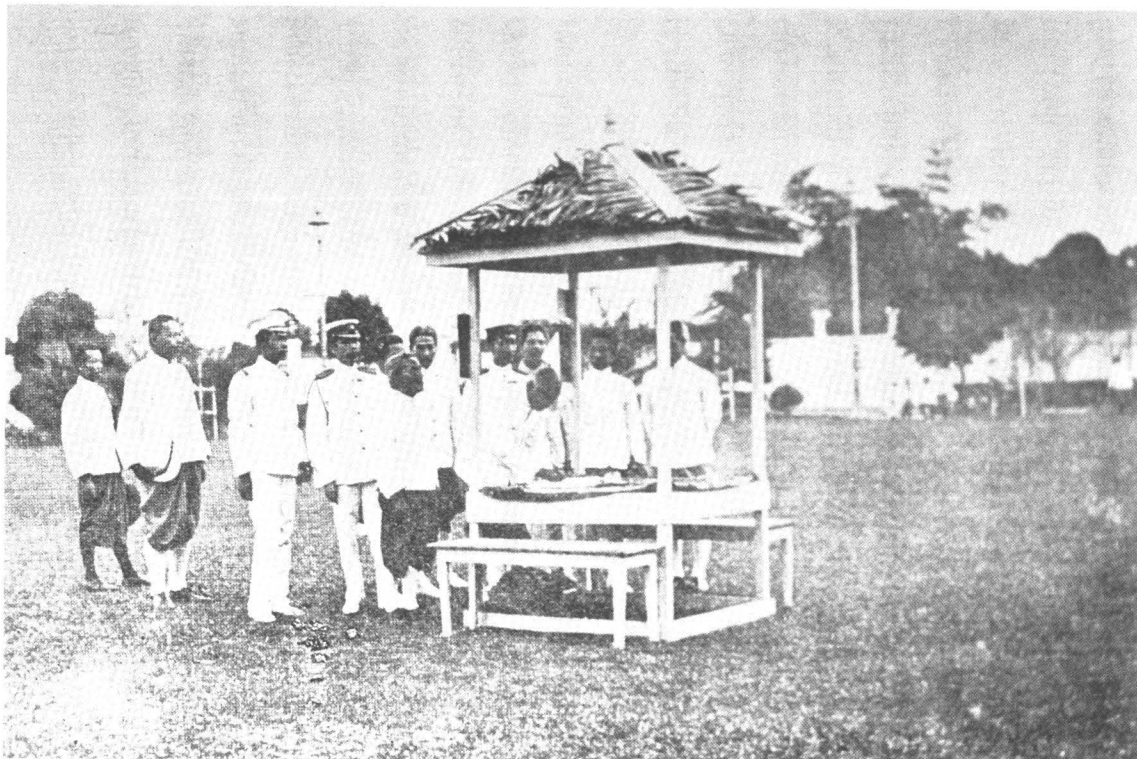
<sup>92</sup> F.O. 69/207, Kynnersley to Archer, Confidential, 26 September 1900.

มณฑลเทศาภิบาลได้สำเร็จ ส่งผลให้เกิดความตึงเครียดขึ้นในดินแดนมลายูของสยาม ไทรบุรี ปะลิส และสตูล ถูกรวมเป็นมณฑลไทรบุรีใน พ.ศ.2440 ส่วนเมืองกลันตันและตรังกานูรวมอยู่กับมณฑลนครศรีธรรมราชใน พ.ศ.2442 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการปกครองของสยามทำให้เกิดการต่อต้านจากเจ้าเมืองมลายู เช่น พระยาปัตตานี และพระยากลันตัน ซึ่งต้องการมีอำนาจปกครองอย่างเต็มที่เหมือนเดิม เมื่อส่งใบบอกร้องทุกข์มาทางกรุงเทพฯ ไม่ได้ผล<sup>93</sup> เจ้าเมืองทั้งสองหันไปขอความช่วยเหลือจากอังกฤษที่สิงคโปร์ แต่สเวทเทนแนมปฏิเสธ ทำให้เจ้าเมืองทั้งสองไม่พอใจและขู่ว่าจะไปขอความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา<sup>94</sup> อย่างไรก็ตามรัฐบาลสยามก็สามารถแก้ไขสถานการณ์ยุ่งยากในรัฐมลายูได้สำเร็จ และจัดการปกครองในรูปมณฑลเทศาภิบาลต่อไป

จากแรงผลักดันต่าง ๆ ดังได้กล่าวแล้ว ส่งผลให้รัฐบาลอังกฤษหันมาสนใจข้อเสนอในการรักษาผลประโยชน์ของอังกฤษของสเวทเทนแนม 2 ประการคือ ประการแรก รัฐบาลอังกฤษควรเจรจากับกลันตันและตรังกานูเพื่อให้ได้สิทธิจัดการกิจการต่างประเทศของรัฐทั้งสอง เพื่อให้อังกฤษสามารถป้องกันให้รัฐทั้งสองพ้นจากการแทรกแซงของมหาอำนาจอื่น ประการต่อมา หากรัฐบาลอังกฤษต้องการรับรองอำนาจของรัฐบาลสยามเหนือรัฐมลายูทั้งสอง ก็ควรสนับสนุนสยามให้ทำข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อให้มีฐานะทางนิตินัยเหนือกลันตันและตรังกานู โดยมีข้อแม้ว่าต้องมีข้าราชการอังกฤษทำหน้าที่เป็นเรลิตเดนต์อยู่ในรัฐทั้งสองด้วย ทางเลือกทางใดทางหนึ่งจะทำให้

<sup>93</sup> กองบรรณสาร กระทรวงต่างประเทศ หมวตสนธิสัญญา หมูราชการเกี่ยวกับหัวเมืองมลายูของรัฐบาลสยาม ตอน 3 ม้วน 4 ใบบอกพระยากลันตัน 27 ตุลาคม ร.ศ.120.

<sup>94</sup> Eunice Thio, "A Turning Point in Britain's Malayan Policy." *The Historical Annual* (The University of Malaya, (Historical Society, Singapore), III (1957), p. 12.



ข้าราชการสยามไปลงชื่อฟังข่าวเสด็จที่สวนดุสิต

(ภาพจาก สมเด็จพระมหาธีรราชเจ้าทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้นำภาพถ่ายจาก สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระยาเดชาดิศร ทรงพระกรุณาฯ จัดพิมพ์เรื่องโลกบ้าน, ฉบับพิมพ์ พ.ศ.2505)



อังกฤษมีสิทธิควบคุมการปกครองในรัฐทั้งสอง<sup>95</sup>

อังกฤษเป็นผู้ริเริ่มการเจรจากับสยามเกี่ยวกับเมืองกลันตันและตรังกานู โดยมอบหมายให้นายเรจินัลด์ เทาเวอร์ (Reginald Tower) ทูตอังกฤษ เปิดเจรจากับกรมหลวงเทเวศวงศัโรปการ เมื่อวันที่ 9 มกราคม พ.ศ.2444 อังกฤษขอให้สยามจัดการปกครองหัวเมืองมลายูของสยามให้รัดกุมยิ่งขึ้น มิฉะนั้นจะเป็นช่องทางให้ชาวต่างประเทศเข้าไปแทรกแซงได้ อังกฤษแนะนำให้รัฐบาลสยามทำสัญญากับเมืองปัตตานี กลันตัน และตรังกานู ให้สยามเป็นผู้ควบคุมกิจการต่างประเทศของรัฐเหล่านี้ ส่วนกิจการภายในให้เจ้าเมืองทั้งสามปกครองเองอย่างมีอำนาจเต็ม รัฐบาลอังกฤษยินดีช่วยเหลือกสรผู้ชำนาญ ขอราชการมาเป็นที่ปรึกษาของเมืองทั้งสาม ฝ่ายสยามตอบว่าขอรับคำแนะนำครั้งนี้ของอังกฤษไว้พิจารณา

ในวันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2444 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวพร้อมด้วยกรมหลวงดำรงราชานุภาพได้เสด็จประพาสสิงคโปร์ เพื่อส่งสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอเจ้าฟ้ากรมขุนนครสวรรค์วรพินิตไปยุโรป พระองค์ได้ทรงพบปะเจรจากับสเวทเทนแนมซึ่งขอให้อังกฤษได้มีอิทธิพลในกลันตัน ตรังกานู และขอเช่าเกาะต่าง ๆ ทั้งหมดของแหลมมลายูที่อยู่ใต้เส้นละติจูดที่ 7 องศาใต้ลงไป พร้อมทั้งเสนอให้สยามรับเงินรายได้ร้อยละ 10 ต่อปีของรายได้รวมของกลันตันและของตรังกานู แทนที่การรับบรรณาการต้นไม้เงินต้นไม้ทองดังที่ถือปฏิบัติกันมา<sup>96</sup> ข้อเสนอของสเวทเทนแนมทำให้สยามเกิดความสงสัยว่าอังกฤษต้องการเมืองขึ้นทั้งสองของสยาม วิธีการเร่งรัดและบีบบังคับสยามจนเกินไปของสเวทเทนแนม ก่อให้เกิดความบาดหมางใจอย่างมากต่อความ

<sup>95</sup> F.O. 69/222, C.O. to F.O., Secret and Immediate, 28 December 1901.

<sup>96</sup> F.O. 69/228, Tower to Lansdowne, 8 March 1902.

สัมพันธระหว่างสยามและอังกฤษ สยามเข้าใจว่าอังกฤษมิได้ปรารถนาตัวอย่าง  
จริงใจต่อสยาม แต่กลับเป็นผู้ทำลายความมั่นคงของดินแดนสยาม อีกทั้ง  
เป็นการเปิดทางให้ฝรั่งเศษเรียกร้อมดินแดนฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงไปจากสยามเมื่อ  
พ.ศ.2436 (ค.ศ.1893) อีกด้วย<sup>97</sup> อย่างไรก็ตามก็ตีการกระทำครั้งนี้ของสเวทเทนแนม  
มิได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลอังกฤษ สเวทเทนแนมถูกตำหนิว่ากระทำการ  
เกินกว่าเหตุจนกระทบกระเทือนสัมพันธไมตรีอันดีระหว่างสยามกับอังกฤษ<sup>98</sup>

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จกลับประเทศสยามในวันที่  
26 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2444 (ค.ศ.1901) ในต้นเดือนมีนาคม สเวทเทนแนม  
ได้ทราบข่าวการถอดพระยาปัตตานีออกจากตำแหน่ง เขาเสนอแนะให้รัฐบาล  
อังกฤษเข้าแทรกแซง อังกฤษมีคำสั่งมายังเทาเวอร์ให้ทักท้วงการจับกุมพระยา  
ปัตตานีของสยาม แต่เทาเวอร์เน้นให้รัฐบาลอังกฤษเห็นว่า สยามถือว่าฐานะ  
ของปัตตานีต่างจากหัวเมืองมลายูอื่น ๆ ของสยาม เพราะเป็นเมืองที่ไม่ได้อยู่  
ใกล้ชิดพรมแดนอังกฤษ เทาเวอร์ยังมีความเห็นว่าเป็นการเสี่ยงต่อความ  
ขัดแย้งระหว่างสยามกับอังกฤษ ถ้าอังกฤษจะใช้มาตรการรุนแรงกับสยาม  
เรื่องปัญหาเมืองปัตตานี ในขณะที่เดียวกับที่ปัญหาการตั้งที่ปรึกษาเมืองกลันตัน  
และตรังกานูยังเจรจาค้างอยู่ อังกฤษควรเก็บเรื่องปัตตานีไว้ก่อนจนกว่าจะมี  
ปัญหาใหม่เกิดขึ้น<sup>99</sup>

ฝ่ายรัฐบาลสยามพยายามเบนความสนใจของอังกฤษจากปัญหาปัตตานี  
ไปยังปัญหาเรื่องที่ปรึกษาของกลันตันและตรังกานู ซึ่งสยามตระหนักดีว่า

<sup>97</sup> กรมหลวงเทวะวงศ์ฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว,  
4 มีนาคม ร.ศ.120, อ้างถึงใน สายจิตต์ เหมินทร์, อ้างแล้ว, หน้า 280-281.

<sup>98</sup> F.O. 800/142, Lansdowne to Tower, 15 April 1902.

<sup>99</sup> F.O. 69/232, Tower to Lansdowne, 17 March 1902.

สองเมืองหลังเป็นที่สนใจของอังกฤษมากกว่าปัตตานี ในวันที่ 28 มีนาคม พ.ศ.2444 (ค.ศ.1902) กรมหลวงเทเวศวงศ์ไฉ่นับบันทึกคำตอบข้อเสนอของ อังกฤษที่ให้สยามทำสัญญากับกัณฑ์และตรังกานู และตั้งที่ปรึกษาชาว อังกฤษประจำกัณฑ์และตรังกานู บันทึกมีใจความตอนหนึ่งว่า

...ในส่วนของเมืองปัตตานีของสยามหรือหัวเมืองทั้ง 7 ซึ่งแบ่งจากปัตตานีเดิมนั้น มีฐานะแตกต่างจากเมืองขึ้นกัณฑ์ และตรังกานู และควรจะตัดออกจากการเจรจาครั้งนี้<sup>100</sup>

ในขณะที่สยามและอังกฤษกำลังดำเนินการเจรจาอยู่นั้น พระยา กัณฑ์ได้ยื่นหนังสือถึงสเวทเทนแนมขอยุ่ภายใต้การคุ้มครองของอังกฤษ<sup>101</sup> เมื่อต้นเดือนมิถุนายนปีนั้นเอง อังกฤษพยายามเร่งรัดการเจรจากับสยามให้ สำเร็จโดยเร็ว ลอร์ดแลนสทาวน์ (Lord Lansdowne) รัฐมนตรีต่างประเทศ อังกฤษ ย้ำเป็นทำนองขู่ว่าถ้าสยามไม่ตกลงรับข้อเสนอดังที่ปรึกษาในเมือง กัณฑ์และตรังกานู อังกฤษจะส่งสเวทเทนแนมไปติดต่อทำสัญญาโดยตรง กับเจ้าเมืองทั้งสอง<sup>102</sup>

ในที่สุดมีการลงนามข้อตกลงระหว่างสยามและอังกฤษเกี่ยวกับกัณฑ์ และตรังกานู เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ.2445 (ค.ศ.1902) ระหว่างลอร์ดแลน- สทาวน์ผู้แทนฝ่ายอังกฤษ และพระยาศรีสหเทพปลัดทูลฉลองกระทรวง

<sup>100</sup> กษ., ม.62/69, Memorandum handed to British Minister by Prince Devawongse, 28 March 1902.

<sup>101</sup> F.O. 69/237, Swettenham to Chamberlain, Telegram, Most Confidential, 3 June 1902.

<sup>102</sup> F.O. 69/226, Lansdowne to Archer, No. 76, 21 August 1902.

มหาดไทยผู้แทนฝ่ายสยาม ข้อตกลงฉบับนี้แบ่งออกเป็น 3 ตอน ตอนแรก เป็นคำประกาศตกลงเกี่ยวกับร่างสัญญาระหว่างสยาม และกัณฑ์ ตรังกานู โดยลอร์ดแลนสดาวนและพระยาศรีสหเทพเซ็นชื่อร่วมกัน ตอนที่ 2 เป็นตัวร่างสัญญามี 7 มาตรา ใจความโดยสรุป คือ สยามเป็นผู้ควบคุมกิจการต่างประเทศของกัณฑ์ตรังกานู โดยสยามสงวนสิทธิ์แต่งตั้งที่ปรึกษาชาวอังกฤษทำหน้าที่เป็นตัวแทนรัฐบาลสยามและเป็นที่ปรึกษาของเจ้าเมืองกัณฑ์ตรังกานู เมืองทั้งสองต้องส่งรายได้ร้อยละ 10 ของรายได้ทั้งหมดต่อปีให้แก่รัฐบาลสยามเป็นรายปีแทนการส่งต้นไม้เงินต้นไม้ทอง สำคัญคือ เจ้าเมืองกัณฑ์ตรังกานูมีสิทธิอนุญาตหรือให้สัมปทานที่ดินทางการเกษตรไม่เกิน 10,000 เอเคอร์ หรือที่เหมืองแร่ไม่เกิน 2,000 เอเคอร์ได้ โดยได้รับการยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรจากที่ปรึกษา ตอนที่ 3 ของข้อตกลงเป็นหนังสือแลกเปลี่ยนลับระหว่างพระยาศรีสหเทพและลอร์ดแลนสดาวน ซึ่งตกลงกันว่าที่ปรึกษาต้องเป็นคนสัญชาติอังกฤษ และอังกฤษมีสิทธิร่วมด้วยในการแต่งตั้งและถอดถอน<sup>103</sup>

ภายหลังเจ้าเมืองกัณฑ์ตรังกานูได้ลงนามในสัญญาฉบับนี้ถึง 2 ครั้ง คือ ลงนามฉบับภาษาอังกฤษกับสเวทเทนแนม และลงนามฉบับภาษาไทยกับสยาม<sup>104</sup> ส่วนเจ้าเมืองตรังกานูยื่นกรานไม่ยอมลงนามกับทั้งสยามและอังกฤษ<sup>105</sup>

การที่อังกฤษประสบความสำเร็จในการให้สยามยอมทำข้อตกลงเรื่องตั้งที่ปรึกษาเมืองกัณฑ์ตรังกานู ทำให้อังกฤษมีหลักประกันที่มั่นคงยิ่งขึ้น

<sup>103</sup> ดูรายละเอียดฉบับภาษาอังกฤษ ภาคผนวก.

<sup>104</sup> F.O. 69/247, Swettenham to Chamberlain, Secret, 20 October 1902.

<sup>105</sup> กองบรรณสาร กระทรวงต่างประเทศ, อ้างแล้ว, ตอน 20 ม้วน 1 บันทึกความขัดข้องในเรื่องสัญญาของพระยาตรังกานู.

เกี่ยวกับผลประโยชน์ของตนในดินแดนมลายูของสยาม อีกทั้งเป็นการแก้ไข ข้อบกพร่องของอนุสัญญาฉบับ พ.ศ.2440 (ค.ศ.1898) ด้วย ในเวลาต่อมา อังกฤษได้ทำสนธิสัญญากับฝรั่งเศสใน พ.ศ.2447 (ค.ศ.1904) เป็นการเพิ่มเติม ข้อตกลงที่ได้ทำไว้กับฝรั่งเศสใน พ.ศ.2439 (ค.ศ.1896) สัญญาฉบับใหม่นี้ ฝรั่งเศสยอมรับอิทธิพลของอังกฤษในสยามบนดินแดนฝั่งตะวันตกของแม่น้ำ เจ้าพระยา รวมทั้งในแหลมมลายูและเกาะใกล้เคียง<sup>106</sup> ข้อตกลงฉบับใหม่กับ ฝรั่งเศสนี้ทำให้อังกฤษมีอำนาจดำเนินการอย่างอิสระในแหลมมลายูโดยไม่ต้อง กังวลต่อการแทรกแซงของฝรั่งเศส

สัญญาระหว่างสยามและกัลันตัน ตรังกานู นับเป็นประโยชน์ต่อพระยา กัลันตัน พระยาตรังกานู ในประเด็นว่าทำให้เจ้าเมืองทั้งสองรู้ว่าตนมีขอบข่าย อำนาจแค่ไหนในการปกครองดินแดนของตน เช่น อำนาจและสิทธิในการ อนุญาตหรือให้สัมปทานแก่คนต่างชาติต้องถูกจำกัดกว่าเดิม เป็นต้น

สำหรับสยาม ข้อตกลง พ.ศ.2445 (ค.ศ.1902) ที่ทำกับอังกฤษทำให้ สยามไม่อาจเข้าไปแทรกแซงกิจการภายในของกัลันตันและตรังกานูได้ ยกเว้น การอนุญาตให้สัมปทานแก่ชาวต่างชาติและการอนุญาตสร้างทางรถไฟเท่านั้น ถึงแม้สยามจะมีที่ปรึกษาซึ่งเป็นตัวแทนรัฐบาลสยามไปประจำในกัลันตันและ ตรังกานู แต่ที่ปรึกษาก็ต้องเป็นคนอังกฤษและต้องเป็นบุคคลที่รัฐบาลอังกฤษ เห็นชอบด้วยในการว่าจ้างทำงาน ที่ปรึกษามีอำนาจและอิสระในการทำงาน แม้ ผลงานของที่ปรึกษาไม่เป็นที่พอใจของรัฐบาลสยาม สยามก็ไม่มีอำนาจปลด ที่ปรึกษาออกจากตำแหน่งโดยปราศจากการยินยอมของรัฐบาลอังกฤษ ประโยชน์เพียงอย่างเดียวที่สยามได้รับจากข้อตกลงฉบับนี้คือ อังกฤษทุ่มเท ความสนใจต่อหัวเมืองกัลันตันและตรังกานูมากขึ้นเป็นลำดับ จนหมดความ

<sup>106</sup> C.O. 273/305, Paget to Prince Devawongse, 15 April 1904.

สนใจในเมืองปัตตานี นับได้ว่าตั้งแต่ พ.ศ.2445 เป็นต้นมา อังกฤษไม่เคยเข้ามายุ่งเกี่ยวกับหัวเมืองปัตตานีอีกเลย จนปัตตานีเปลี่ยนฐานะเป็นมณฑลเทศาภิบาลปัตตานีได้สำเร็จใน พ.ศ.2449 ในขณะที่ใน พ.ศ.2452 (ค.ศ.1909) สยามต้องโอนสิทธิเหนือเมืองกลันตัน ตรังกานู ไทรบุรี และปะลิส ให้แก่อังกฤษ

### 3.5.8 ปัญหาการตั้งที่ปรึกษาในเมืองกลันตันและตรังกานู

การแต่งตั้งที่ปรึกษาประจำเมืองกลันตันและตรังกานูตามสนธิสัญญา พ.ศ.2445 (ค.ศ.1902) ระหว่างสยามและอังกฤษนั้นทำท่าจะเป็นปัญหาใหญ่ขึ้น เมื่อสยามคิดจะตั้งนายสก๊อต (Scott) และนายทรอทเตอร์ (Trotter) ซึ่งรับราชการอยู่กับสยามเป็นที่ปรึกษาของเมืองกลันตันและตรังกานูตามลำดับ แต่อังกฤษไม่เห็นด้วยอ้างว่าไม่เป็นข้าราชการอังกฤษทั้งสองคน อังกฤษจะเห็นชอบเฉพาะคนที่เคยรับราชการกับอังกฤษมาแล้ว ในเวลาเดียวกันอังกฤษก็แนะนำให้นายแคมป์เบลล์ (D.G. Campbell) เลขานุการของเรสิเดนต์ที่เมืองเซลังอร์ให้เป็นที่ปรึกษาเมืองกลันตัน ส่วนที่ปรึกษาของเมืองตรังกานูนั้นจะทำการตกลงภายหลังจากพระยาตรังกานูยอมเซ็นสัญญาให้มีที่ปรึกษาแล้ว<sup>107</sup> แต่สยามเห็นว่าถ้าเลือกคนที่รับราชการอยู่ในเสตรทส์เซตเติลเมนต์ก็เหมือนกับยกเมืองให้อังกฤษ จึงไม่อาจตกลงกันได้ด้วยดีและต้องเจรจากถึงกันอยู่เป็นเวลานาน ลอร์ดแลนสดาวน์รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ อังกฤษยืนยันจะให้เลือกนายแคมป์เบลล์ และกล่าวหาว่าสยามถ่วงเวลา

<sup>107</sup> กองบรรณสาร กระทรวงการต่างประเทศ หมวดสนธิสัญญา หมายเหตุเกี่ยวกับหัวเมืองมลายูของรัฐบาลสยาม ตอน 14 ม้วน 1 จัดทำโดยนายแปชชิตดิถึงกรมหลวงเทเวศร์ลงวันที่ 12 ธันวาคม ค.ศ.1902.

ยิ่งกว่านั้นยังจะขอให้สเวทเทนแนมขึ้นมาสอบสัญญาที่สยามไปทำกับเมือง  
กลันตันคูอีก เป็นเหตุให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรง  
ขัดเคืองอังกฤษว่าไม่เชื่อใจสยาม เพราะเห็นว่าเป็นผลประโยชน์ของสยามเอง  
“...ด้วยความโหม่นสอন্দี้ ทำให้ฉันคิดฟุ้งซ่านไปว่าเขาจะยกเหตุเล็กให้เป็น  
เหตุใหญ่เหมือนเมืองพม่าเสียแล้ว...”<sup>108</sup>

สำหรับปัญหาเรื่องเลือกคนไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาเมืองกลันตันและ  
ตรังกานูนั้น ทรงมีความคิดเห็นแตกต่างกับกรมหลวงเทเวศร์วโรปการ ซึ่ง  
คิดจะต่อสู้อังกฤษด้วยทางเลือกตัวบุคคล แต่ทรงเห็นว่าควรต่อสู้ด้วยหลักการ  
กล่าวคือ ให้ยืนยันไม่ยอมรับนายแคมป์เบลล์หรือข้าราชการอื่น ๆ ที่อังกฤษ  
ตั้งมา โดยยึดถือตามสัญญาข้อ 2 ซึ่งได้ตกลงกันไว้ว่ารัฐบาลของพระบาท  
สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวแห่งกรุงสยามจะตั้งเจ้าพนักงานซึ่งเป็นชาติอังกฤษให้เป็น  
ที่ปรึกษาและผู้ช่วยที่ปรึกษาของรยากลันตันและตรังกานู เจ้าพนักงานเหล่านี้  
จะได้เลือกจากหมู่เจ้าพนักงานอังกฤษซึ่งเคยได้รับราชการในรัฐบาลสยามมา  
แล้วหรือที่รัฐบาลสยามได้เคยรู้จักแล้วอย่างดี พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว  
ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะตั้งเจ้าพนักงานเป็นที่ปรึกษาและผู้ช่วยที่ปรึกษา  
ในเมืองกลันตันและตรังกานู ภายหลังอังกฤษได้ขอให้เพิ่มเติมว่า การแต่งตั้ง  
และการถอดถอนต้องได้รับความเห็นชอบจากอังกฤษทุกครั้ง

จะเห็นได้ว่าตามหลักการนั้น สยามมีอำนาจในการเลือกตัวบุคคลมารับ  
ราชการในตำแหน่งที่ปรึกษาทั้งสองคน ทรงพระราชดำริว่า หากฝ่ายสยาม  
หาคนดังที่อังกฤษต้องการได้ก็เป็นกรณีดี แต่ถ้าหาไม่ได้ สยามก็ควรบอกปฏิเสธ  
ยอมให้อังกฤษคิดว่าสยามไม่มีความสามารถ จนอังกฤษต้องเข้ามาจัดการเอง

<sup>108</sup> กองจดหมายเหตุ, กรมศิลปากร, ปึกหนึ่ง, เลขที่ 60, สำเนาพระราชหัตถเลขาเรื่อง  
ตั้งที่ปรึกษาเมืองกลันตันและตรังกานู ถึงกรมหลวงเทเวศร์วโรปการ. ลงวันที่ 15 มกราคม  
ร.ศ.121.

ด้วยวิธีเช่นนี้จะช่วยมิให้สยามต้องเสียหน้า

ในที่สุดสยามกับอังกฤษตกลงตั้งนายเกรแฮม (Graham) ซึ่งเป็นคนที่รัฐบาลอินเดียให้ยืมตัวมาเป็นที่ปรึกษาเมืองกลันตันให้นายทอมสัน (Thomson) ซึ่งรับราชการในเมืองปะหังเป็นผู้ช่วยที่ปรึกษา แต่โดยเหตุที่นายทอมสันรับราชการอยู่ในเสตรทส์เซทเติลเมนต์ ทางฝ่ายสยามจึงตั้งข้อแม้ว่าจะต้องให้นายทอมสันเข้ารับราชการกับสยามและพำนักอยู่ในกรุงเทพฯชั่วระยะเวลาหนึ่งก่อนเข้ารับหน้าที่ เพื่อให้ได้ข้อว่าออกจากราชการในเสตรทส์เซทเติลเมนต์แล้ว ส่วนนายเกรแฮมนั้นไม่จำเป็น เพราะเคยรับหน้าที่สำคัญในกระทรวงเกษตรมาก่อน

รัฐบาลสยามแต่งตั้งให้เกรแฮมไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาเมืองกลันตันอย่างเป็นทางการ โดยมีคำสั่งให้เกรแฮมปกครองและวางแผนพัฒนาความเป็นอยู่ของราษฎร ทั้งให้ส่งใบบอกและรายงานอย่างละเอียดมายังกระทรวงมหาดไทยทุกกระยะ รวมถึงรายงานเรื่องการติดต่อกับต่างประเทศของกลันตันด้วย สิ่งที่สำคัญคือเกรแฮมต้องพยายามปรองดองกับพระยากลันตันอย่างดีที่สุดด้วย<sup>109</sup>

เกรแฮมปฏิบัติหน้าที่ทำนุบำรุงกิจการสาธารณะ เช่น จัดการไปรษณีย์โทรเลข เป็นต้น ผลงานของเกรแฮมเป็นที่พอใจของรัฐบาลสยาม จนกระทั่งเกิดความขัดแย้งระหว่างเกรแฮมและบริษัทดีฟ เนื่องจากในเดือนสิงหาคม พ.ศ.2447 พระยากลันตันได้ทำสัญญาเพิ่มเติมกับบริษัทดีฟว่า ก่อนออกข้อบังคับใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ในสัมปทานของบริษัทดีฟ จะต้องส่งร่างข้อบังคับนั้นไปหารือกับบริษัทดีฟก่อน บริษัทดีฟมีสิทธิโดยสมบูรณ์ที่จะยับยั้งกฎหมายใหม่ ๆ ที่เจ้าพระยากลันตันจะออกมาใช้ในเขตสัมปทานของตนได้

<sup>109</sup> กองบรรณสาร กระทรวงการต่างประเทศ, อ้างแล้ว, ตอน 22 ม้วน 3 สำเนาตราสารที่ 2/4406 สารตราเจ้าพระยาจักรีถึงนายเกรแฮม.



รัฐบาลสยามรับทราบข้อตกลงด้วยความไม่สบายใจ เกิดความขัดแย้งในการตีความข้อตกลงใหม่ระหว่างรัฐบาลสยามกับบริษัทดีฟ จนกิจการของบริษัทต้องหยุดชะงัก ทั้งสองฝ่ายตกลงทำความเข้าใจกันในร่างสัญญาใหม่เมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2448 โดยดีฟยอมแลกเปลี่ยนอำนาจอันกว้างขวางในการบริหารกิจการต่าง ๆ ของเขากับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่เขาจะได้รับ ขอบข่ายสัมปทานของบริษัทดีฟถูกกำหนดอย่างชัดเจนมากขึ้น โดยสัมปทานจะหมดอายุ พ.ศ.2483

ต่อมาดีฟร้องทุกข์ต่อรัฐบาลสยามว่าได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมจากเกรแฮมในเรื่องการออกข้อกำหนดในการปรับปรุงที่ดินเพื่อปลูกยาง นอกจากนี้ยังมีความเดือดร้อนในการเรียกเก็บภาษีต่าง ๆ ตลอดจนการออกกฎข้อบังคับใหม่ ๆ ของรัฐกลันตัน ความขัดแย้งทวีขึ้นจนรัฐบาลอังกฤษมีความเห็นว่า นโยบายของรัฐบาลสยามและเกรแฮมขัดต่อผลประโยชน์ของคนในบังคับอังกฤษและบริษัทของอังกฤษในกลันตัน ทางแก้ไขมีอยู่ 2 ประการคือ เปลี่ยนตัวที่ปรึกษาใหม่ที่เป็นมิตรกับอังกฤษมากกว่าเกรแฮม หรือตั้งกงสุลอังกฤษประจำกลันตัน เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างเกรแฮมกับคนในบังคับอังกฤษ

ข้อเสนอประการแรกดูเหมือนไม่อาจกระทำได้ เนื่องจากเกรแฮมได้รับความสนับสนุนและไว้วางใจจากรัฐบาลสยามมาก แม้พระยากลันตันมีใบบอกฟ้องร้องกล่าวโทษเกรแฮมและทอมสันมายังรัฐบาลสยามรวม 3 ฉบับ พร้อมทั้งขอให้สยามเปลี่ยนตัวที่ปรึกษาคนใหม่ แต่กรมหลวงดำรงราชานุภาพเสนาบดีว่าการมหาดไทยทรงแนะนำให้พระยากลันตันปรึกษาหาทางแก้ไขปัญหากับเกรแฮม จึงจะเป็นทางที่ถูกที่ควร<sup>110</sup> ส่วนการขอแต่งตั้งกงสุลประจำ

<sup>110</sup> กองจดหมายเหตุ, กรมศิลปากร, ลายพระราชหัตถ์กรมหลวงดำรงราชานุภาพที่ 45/197 ทรงตอบพระยากลันตัน ลงวันที่ 3 กรกฎาคม ร.ศ.126.

กลันตันนั้นก็พิจารณาเห็นว่ายังไม่สมควร

รัฐบาลอังกฤษจึงเปลี่ยนวิธีการใหม่ โดยสั่งให้แปซิฟิกทูตอังกฤษประจำกรุงเทพฯ อธิบายให้สยามเข้าใจถึงสภาพเศรษฐกิจของกลันตัน ตลอดจนผลประโยชน์ของชาวอังกฤษในเมืองกลันตันที่มีส่วนต่อความเจริญก้าวหน้าของกลันตันเอง ถ้ารัฐบาลสยามยังกำชับให้เกรแฮมประนีประนอมกับคนอังกฤษไม่ได้ รัฐบาลอังกฤษจำเป็นต้องยืนยันให้เกรแฮมพ้นจากตำแหน่งไป<sup>111</sup> แต่ยังไม่ทันที่แปซิฟิกจะดำเนินการตามคำสั่ง กระทรวงการต่างประเทศของอังกฤษได้ส่งโทรเลขมายับยั้งให้คอยฟังผลของข้อตกลงฉบับใหม่ เรื่องการโอนรัฐกลันตันของสยามให้แก่อังกฤษ<sup>112</sup>

ถ้าพิจารณาเรื่องการตั้งที่ปรึกษาเมืองกลันตันแล้ว สยามเป็นฝ่ายได้ประโยชน์มากกว่าอังกฤษ เนื่องจากเกรแฮมถือตัวว่าเป็นข้าราชการสยาม และปฏิบัติหน้าที่เพื่อรักษาผลประโยชน์ของสยามในกลันตัน จนเป็นเหตุให้ขัดแย้งกับบริษัทฝฝ รัฐบาลอังกฤษ ตลอดจนคนในบังคับอังกฤษกลับเป็นผู้เสียประโยชน์

ในบทนี้ได้กล่าวถึงการขยายอำนาจและบทบาทของมหาอำนาจเข้ามาในดินแดนประเทศราชทั้งเหนือและใต้ของสยามประเด็นที่น่าสนใจมีหลายประการ เช่น เป้าหมายและวิธีการที่แตกต่างกันของอังกฤษในการขยายอิทธิพลในดินแดนทั้งสอง ประเด็นต่อมาคือ ความเห็นและวิธีการปฏิบัติที่ขัดแย้งกันระหว่างรัฐบาลอังกฤษที่ลอนดอนกับข้าราชการและคนอังกฤษที่อยู่ในรัฐมลายูของอังกฤษ นอกไปจากนั้น ฝรั่งเศสซึ่งมีดินแดนอาณานิคมอินโดจีนติดกับ

<sup>111</sup> สายจิตต์ เหมินทร์, "การเสียรัฐไทรบุรี กลันตัน ตรังกานู และปะลิสของไทยให้แก่อังกฤษในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว," หน้า 292-295.

<sup>112</sup> F.O. 371/329, Telegram Grey to Paget, 3 May 1907.

พรมแดนหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือของสยาม ยังเป็นปัจจัยกำหนดท่าทีของอังกฤษในการขยายอิทธิพลเข้ามาในดินแดนสยาม โดยอังกฤษดำเนินนโยบายทั้งผูกมิตรและแบ่งปันผลประโยชน์กับฝรั่งเศสอย่างเปิดเผย แต่ในเวลาเดียวกันก็แอบบีบบังคับสยามให้กีดกันฝรั่งเศสอย่างเป็นทางการด้วยความลับด้วย

ในบทที่ 4 อังกฤษจะขยายอิทธิพลอย่างเน้นหนักไปที่รัฐมลายูของไทย แต่เพียงแห่งเดียว โดยไม่สนใจหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือและหัวเมืองปัตตานีอีกเลย

## บทที่ 4

# การจัดการปกครองหัวเมืองประเทศราช ฝ่ายเหนือและฝ่ายใต้ในรัชสมัย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวขึ้นครองราชย์ใน พ.ศ.2411 นั้น ปัญหาการขยายอำนาจของชาติตะวันตกโดยเฉพาะอังกฤษเข้ามาคุกคามสยาม นับเป็นปัญหาสำคัญที่ต้องแก้ไขอย่างชาญฉลาดและรวดเร็ว ดินแดนประเทศราชฝ่ายเหนือและฝ่ายใต้ของสยามในเวลานั้น ต่างต้องมีส่วนเกี่ยวข้องกับการขยายอำนาจของอังกฤษด้วยเช่นกัน ในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือมีป่าไม้สักเป็นแรงจูงใจให้คนอังกฤษเข้ามาลงทุน จนนำไปสู่กรณีพิพาทเรื่องธุรกิจป่าไม้สักระหว่างพระเจ้าเชียงใหม่กับคนในบังคับอังกฤษ ซึ่งอ้างสิทธิสภาพนอกอาณาเขตเป็นชนวนให้รัฐบาลอังกฤษเข้าแทรกแซงโดยตรงต่อหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือ สำหรับหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ อังกฤษเข้าแทรกแซงโดยผูกมิตรกับเจ้าเมืองมลายูในปกครองของสยาม ชำยงชี้ให้เปรียบเทียบความเจริญของรัฐมลายูในปกครองของอังกฤษกับความด้อยกว่าในรัฐมลายูในปกครองของสยาม เจ้าเมืองมลายูในปกครองของสยามจึงอยากเป็นอิสระจากสยามและเปิดโอกาสให้อังกฤษเข้าแทรกแซงกิจการในเมืองของตน

การจัดการปกครองหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือและฝ่ายใต้ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในบทนี้จะแยกเป็น 2 ช่วง คือ ช่วงก่อนปฏิรูปการปกครอง พ.ศ.2435 กับช่วงหลังการปฏิรูปการปกครอง

## 4.1 การจัดการปกครองหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือ และฝ่ายใต้ก่อนการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ.2435

### 4.1.1 การดำเนินการแก้ไขสิทธิสภาพนอกอาณาเขตในประเทศไทยสยาม

ตั้งแต่รัฐบาลสยามได้ตกลงทำสนธิสัญญาบาวริง พ.ศ.2398 กับ ประเทศอังกฤษเป็นต้นมา สยามต้องยอมเสียสิทธิสภาพนอกอาณาเขตให้แก่ ชาชาติอังกฤษเป็นชาติแรก เนื่องจากประเทศตะวันตกอ้างว่ากฎหมายของ สยามยังป่าเถื่อนอยู่มาก ในขั้นแรกฝ่ายสยามพิจารณาเห็นว่าชาวต่างประเทศ ที่เข้ามาติดต่อค้าขายและพำนักอยู่ในประเทศสยามมีจำนวนน้อยจึงไม่สู้ เด็ดร้อนนัก ครั้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว สิทธิ สภาพนอกอาณาเขตได้รับการตีความให้ครอบคลุมไปถึงคนพื้นเมืองชาวเอเชีย ซึ่งเป็นพลเมืองของประเทศอาณานิคมของชาติตะวันตกเข้าไปด้วย รัฐบาล สยามเริ่มตระหนักว่ากฎหมายสยามฉบับใดก็ตามแม้จะมีความสำคัญเพียงใด ถ้ากระทบกระเทือนถึงคนในบังคับของประเทศมหาอำนาจยุโรปโดยตรงแล้ว กฎหมายฉบับนั้นจะไม่มีผลใช้บังคับได้เลยถ้าประเทศเหล่านั้นไม่ให้ความยินยอม<sup>1</sup> ปัญหานี้ก่อให้เกิดความหนักใจและความยุ่งยากแก่รัฐบาลสยามอย่างมาก มีผล ให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ดำเนินนโยบายกำจัดอำนาจ สิทธิสภาพนอกอาณาเขตของชาวต่างชาติในเมืองสยามให้หมดไป

ใน พ.ศ.2414 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯได้เสด็จประพาส อินเดีย ปัญหาเกี่ยวกับความปลอดภัยของคนในบังคับอังกฤษในหัวเมือง ประเทศราชฝ่ายเหนือได้ถูกหยิบยกขึ้นเป็นหัวข้อในการเจรจาเพื่อเชื่อม

<sup>1</sup> หลวงจักรปาณีศรีสัตวิสุทธิ, เอกราชในการศาล (พระนคร : 2506), หน้า 92.

Postmen of the British Empire:  
Burmah, India.



พม่าอาณานิคมอังกฤษ

(ภาพจาก Noel F. Singer, *Old Rangoon : City of the Shwedagon*, 1995)

สัมพันธไมตรีระหว่างรัฐบาลสยามและรัฐบาลอังกฤษที่อินเดีย ต่อมาได้ตกลงทำสนธิสัญญาเชียงใหม่ (The Treaty of Chiangmai) ณ เมืองกัลกัตตา ประเทศอินเดีย โดยมีพระยาเจริญราชไมตรี เป็นผู้แทนฝ่ายรัฐบาลสยาม ลงนามในสัญญาเมื่อวันที่ 14 มกราคม พ.ศ.2416 (ค.ศ.1874) และได้แลกเปลี่ยนสัตยาบันในวันที่ 1 มกราคม พ.ศ.2417 (ค.ศ.1875) มีใจความสำคัญ คือ อังกฤษขยายอำนาจทางการศาลแก่คนในบังคับอังกฤษในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือของสยาม โดยอังกฤษยอมให้คนในบังคับของตนซึ่งเป็นคนอินเดียและพม่าในเมืองเชียงใหม่ ลำพูนและลำปาง ขึ้นศาลที่จัดตั้งขึ้นที่เชียงใหม่ในกรณีความแพ่งที่คนในบังคับอังกฤษเป็นโจทก์ฟ้องคนในบังคับสยาม ส่วนคดีที่คนในบังคับสยามเป็นโจทก์ฟ้องคนในบังคับอังกฤษที่มาจากพม่าของอังกฤษ<sup>2</sup> เข้ามาในเมืองทั้งสามโดยไม่มีหนังสือเดินทางต้องขึ้นศาลท้องที่ (Ordinary Local Court) คือ ศาลสยามธรรมดา แต่ในกรณีที่จำเลยมีหนังสือเดินทาง ผู้พิพากษาจะทำการไต่สวนและพิจารณาคัดสินคดีได้ก็ต่อเมื่อได้รับการยินยอมให้กระทำได้ หรือถ้าไม่ได้รับการยินยอมก็ต้องส่งคดีให้กงสุลอังกฤษที่กรุงเทพฯหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายอังกฤษที่ยองสะลินในพม่าเป็นผู้ดำเนินการไต่สวนและตัดสิน

สำหรับคดีอาญานั้นได้ตกลงว่า ถ้าคนในบังคับอังกฤษที่เดินทางจากพม่าเข้ามาเมืองเชียงใหม่ ลำปางและลำพูน โดยไม่มีหนังสือเดินทางได้กระทำความผิดขึ้นในเมืองสยามก็ให้ศาลสยามพิจารณาและลงโทษตามกฎหมายสยาม แต่ถ้ามีหนังสือเดินทางมาด้วยก็ไม่ต้องขึ้นศาลสยาม

---

<sup>2</sup> พม่าของอังกฤษ (British Burma) คือพื้นที่ของประเทศพม่าที่อังกฤษยึดครองได้ภายหลังที่มีชัยชนะในสงครามครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2 ประกอบด้วย แคว้นสำคัญ 4 แคว้น คือ แคว้นยะไข่ แคว้นตะนาวศรี แคว้นหงสาวดี และแคว้นอิระวดี.

อนึ่ง สำหรับคดีที่คนในบังคับอังกฤษมีส่วนได้ส่วนเสียอยู่ด้วย อันมี ผู้พิพากษาสยามซึ่งพระเจ้ากรุงสยามตั้งขึ้นเพื่อทำการพิจารณานั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายอังกฤษจะส่งผู้แทนไปนั่งฟังการชำระความก็ได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายอังกฤษ ต้องการสำนวนเรื่องราวเกี่ยวกับคดีดังกล่าว เจ้าหน้าที่ฝ่ายสยามก็จะจัดการให้ ตามความปรารถนา ในทางกลับกันถ้าเป็นคดีที่คนในบังคับสยามมีส่วนได้ ส่วนเสียอยู่ด้วย ในการพิจารณาความที่ของสะลิน เจ้าหน้าที่อังกฤษก็จะให้ ฝ่ายสยามส่งคนไปนั่งฟังการพิจารณาได้พร้อมกับจัดสำเนาสำนวนเรื่องให้ถ้า ฝ่ายสยามต้องการ

#### 4.1.2 สนธิสัญญาเชียงใหม่ พ.ศ.2426 (ค.ศ.1883)

สนธิสัญญาฉบับนี้เป็นการตกลงระหว่างรัฐบาลสยามและรัฐบาลอังกฤษ ที่กรุงลอนดอน โดยได้จัดทำขึ้นที่กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 3 กันยายน พ.ศ.2426 (ค.ศ.1883) แลกเปลี่ยนสัตยาบันเมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม พ.ศ.2427 (ค.ศ.1884) ยกเลิกสนธิสัญญาเชียงใหม่ ฉบับ พ.ศ.2416 สาระสำคัญของสนธิสัญญาฉบับ ใหม่ พ.ศ.2426 ได้ดำเนินรอยตามสาระสำคัญของสัญญา พ.ศ.2416 หลาย ประการ เช่น เรื่องภาษี เรื่องสัญญาการทำป่าไม้ และเรื่องการค้าตั้ง เจ้าหน้าที่ดูแลสอดส่องเขตแดนทั้งสองฝ่าย เป็นต้น

ตามสัญญาใหม่นี้ สยามตกลงยอมให้รัฐบาลอังกฤษแต่งตั้งกงสุลหรือ รองกงสุลประจำที่เชียงใหม่ขึ้นเป็นครั้งแรก รองกงสุลอังกฤษประจำเชียงใหม่ คือ นายอี บี กูลด์ (E.B. Gould) ขึ้นมาประจำเชียงใหม่ตั้งแต่วันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ.2426 ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจศาลนั้น ตามสัญญาฉบับใหม่นี้ได้วาง ระเบียบการใหม่ไว้สำหรับคนในบังคับอังกฤษทั้งหมดที่เข้าไปอยู่ในเมืองเชียงใหม่ ลำปางและลำพูน กล่าวคือ ตามสัญญา พ.ศ.2416 จำกัดว่าศาลสยามมีอำนาจ



ชำระความคนในบังคับอังกฤษได้เฉพาะพวกที่ไม่มีหนังสือเดินทางเท่านั้น ถ้ามีหนังสือเดินทางมาด้วยแล้วก็ไม่ต้องขึ้นศาลสยาม แต่ในทางคดีแพ่งนั้นแม้จะมีหนังสือเดินทางมาก็ดีถ้ายินยอมขึ้นศาลสยามแล้ว ศาลสยามก็มีอำนาจชำระได้ สำหรับสัญญา พ.ศ.2426 นั้นระบุไว้ในข้อ 8 ให้ศาลสยามมีอำนาจชำระคดีทั้งคดีแพ่งและคดีอาญาได้ตามกฎหมายของสยาม โดยมีข้อแม้ว่าในคดีที่คู่ความทั้งสองฝ่ายเป็นคนในบังคับอังกฤษด้วยกันหรือจำเลยเป็นคนในบังคับอังกฤษ ก่อนที่จะทำการพิพากษา กงสุลหรือรองกงสุลอังกฤษมีสิทธิที่จะถอนคดีจากศาลสยามไปชำระเองได้ แต่การถอนคดีดังกล่าวจะกระทำได้โดยมีเงื่อนไขดังต่อไปนี้ คือ

- ก) ให้ถอนคดีเฉพาะที่อยู่ในศาลชั้นต้น คือ ศาลต่างประเทศของสยาม ซึ่งตั้งขึ้นตามสัญญาที่ว่าไว้เท่านั้น แต่ถ้าคดีอยู่ในชั้นอุทธรณ์แล้วจะถอนไปไม่ได้
- ข) ต้องถอนคดีก่อนมีคำพิพากษา ถ้าศาลอ่านคำพิพากษาเสร็จสิ้นแล้วถอนคดีไม่ได้
- ค) คดีที่จะถอนนั้นจะต้องเป็นคดีที่มีคู่ความทั้งสองฝ่ายเป็นคนในบังคับอังกฤษ หรือจำเลยของคดีเป็นคนในบังคับอังกฤษ
- ง) กงสุลหรือรองกงสุลอังกฤษต้องทำคำขอถอนคดีเสนอไปยังผู้พิพากษา<sup>3</sup>

อนึ่ง สำหรับเงื่อนไขเกี่ยวกับสิทธิสภาพนอกอาณาเขตที่เพิ่มเติมเข้ามาในสนธิสัญญาเชียงใหม่ พ.ศ.2426 นี้อาจพิจารณาได้ 2 ประเด็น คือ

1. พิจารณาในแง่ของกฎหมายแล้ว สนธิสัญญาฉบับนี้เป็นเสมือน

---

<sup>3</sup> หลวงสิทธิสยามการ, สัญญาทางพระราชไมตรีระหว่างสยามกับต่างประเทศ (พระนคร : โรงพิมพ์พระจันทร์, 2506), หน้า 54.

กลตวงให้เข้าใจว่าสยามได้รับการผ่อนผันสิทธิสภาพนอกอาณาเขตในบริเวณหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือ โดยที่มีข้อตกลงยินยอมให้คนในบังคับอังกฤษขึ้นศาลสยามได้ทั้งคดีทางแพ่งและคดีอาญา แต่ในตอนท้ายของสัญญาได้ระบุให้กงสุลหรือรองกงสุลมีสิทธิถอนคดีได้ตามความพอใจ ดังนั้นจึงนับว่าสนธิสัญญาฉบับนี้ไม่ได้ก่อให้เกิดผลประโยชน์ทางการศาลแก่ฝ่ายสยามเลย

2. แต่ถ้าพิจารณาถึงในแง่ของสภาพความเป็นจริงในระยะนั้น จะเห็นได้ว่าการที่สยามตกลงยอมให้กงสุลหรือรองกงสุลอังกฤษสามารถใช้สิทธิดังกล่าวก็เพื่อเป็นหลักประกันความยุติธรรมของศาลสยาม เนื่องจากในขณะนั้นกฎหมายของสยามยังไม่เข้ารูปเป็นระเบียบเรียบร้อย และเพื่อให้โอกาสแก่คนในบังคับอังกฤษได้ร้องเรียนในกรณีที่คุณคิดว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม

ฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่า สนธิสัญญาเชียงใหม่ พ.ศ.2426 นี้ได้มีส่วนทำให้รัฐบาลสยามให้ความสนใจหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือมากยิ่งขึ้นกว่าสมัยก่อน ทั้งนี้เพราะนับเป็นครั้งแรกที่สยามได้ยินยอมให้รัฐบาลอังกฤษตั้งกงสุลไปประจำอยู่ ณ หัวเมืองประเทศราชของสยาม อย่างไรก็ตามปรากฏว่า ระเบียบศาลตามสัญญาเชียงใหม่ พ.ศ.2426 ได้ดำเนินไปอย่างราบรื่นจนได้มีการตกลงขยายระเบียบการดังกล่าวออกไปเพื่อใช้กับเมืองน่านและเมืองแพร่ด้วยในภายหลัง<sup>4</sup>

#### 4.1.3 การปฏิรูปการปกครองหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือ พ.ศ.2427-2432

##### (1) มูลเหตุของการปฏิรูป

ในช่วงต้นของรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว สยามต้องประสบปัญหาในการติดต่อกับชาติตะวันตกที่แข่งขันกันแสวงหาอาณานิคม

<sup>4</sup> โดยหนังสือแลกเปลี่ยน สงวันที่ 30 ธันวาคม ค.ศ.1884 (พ.ศ.2427) และวันที่ 10 มกราคม ค.ศ.1885 (พ.ศ.2428).

โดยเฉพาะอย่างยิ่งอังกฤษและฝรั่งเศสเริ่มค่อย ๆ แทรกแซงทางการเมืองของสยามมากขึ้นเป็นลำดับ สำหรับหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือ อังกฤษพยายามใช้ปัญหาข้อขัดแย้งเล็ก ๆ น้อย ๆ ระหว่างคนในบังคับอังกฤษกับคนในบังคับกรุงสยามเป็นข้ออ้างขยายอิทธิพลทางการเมืองมายังสยาม ตัวอย่างเช่น กรณีพิพาทระหว่างพระเจ้าเชียงใหม่กับคนในบังคับอังกฤษเรื่องสัมปทานป่าไม้ ปัญหาเรื่องเขตแดนหัวเมืองไทยใหญ่และหัวเมืองกะเหรี่ยงที่อังกฤษอ้างกรรมสิทธิ์ของพม่าในบังคับอังกฤษเหนือดินแดนทั้งสองแห่งนี้ ปัญหาความไม่ปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สินของคนในบังคับอังกฤษที่เข้ามาอยู่ในดินแดนประเทศราชฝ่ายเหนือ ซึ่งตกลงแก้ไขโดยสนธิสัญญาเชียงใหม่ ปัญหาข้อสุดท้ายนี้ใน พ.ศ.2427 สยามได้ใช้เป็นข้ออ้างจัดส่งพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นพิชิตปรีชากร<sup>5</sup> มาดำรงตำแหน่งข้าหลวงพิเศษเพื่อช่วยเหลือและให้คำแนะนำแก่เจ้านายฝ่ายเหนือให้บริหารงานในด้านต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

นอกจากนั้น บรรยายกาสทางการเมืองภายในกรุงเทพฯ และหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือเอื้ออำนวยให้มีการปฏิรูปการปกครอง เนื่องจากสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ถึงแก่อสัญกรรมใน พ.ศ.2426 อำนาจทางการเมืองการปกครองของสยามได้เปลี่ยนมือจากตระกูลขุนนางมาอยู่กับพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวอย่างแท้จริง พระองค์ทรงมีอิสระที่จะดำเนินนโยบายกระชับการปกครองในดินแดนประเทศราชฝ่ายเหนืออย่างเต็มที่ ประจวบกับสภาพทางการเมืองการปกครองในหัวเมืองภาคเหนืออยู่ในภาวะที่คลอนแคลน เนื่องจากเจ้านายที่มีความสามารถทางการเมืองการปกครองเช่นพระเจ้า

---

<sup>5</sup> พระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นพิชิตปรีชากร เคยทรงดำรงตำแหน่งอธิบดีศาลฎีกา อธิบดีศาลแพ่งและศาลแพ่งเกษม.

กาวิโรตสรุยวงศ์ถึงแก่พิราลัยใน พ.ศ.2413 และเจ้าแม่ทิพเกษร พระราชธิดาองค์โตของพระเจ้ากาวิโรตฯ ซึ่งเป็นผู้ช่วยเหลือพระเจ้าอินทวิชยานนท์ พระราชสวามีผู้อ่อนแอบริหารราชการบ้านเมืองก็ถึงแก่พิราลัยใน พ.ศ.2426 จึงปีนโอกาสอันดีให้รัฐบาลกรุงเทพฯ เข้ามาแทรกแซงการปกครองภายในของหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือ

## (2) นโยบายการขยายอำนาจเพื่อควบคุมการปกครองดินแดนหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือ

ภายหลังการทำสนธิสัญญาเชียงใหม่ พ.ศ.2416 แล้ว รัฐบาลกลางได้ให้ความสนใจที่จะดูแลการปกครองดินแดนประเทศราชฝ่ายเหนืออย่างใกล้ชิด ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับข้อตกลงในสนธิสัญญาดังกล่าว ฉะนั้นจึงปรากฏว่าในปีนั้นเองที่รัฐบาลได้เริ่มแต่งตั้งพระนรินทรราชเสนีข้าหลวงคนแรกขึ้นไปประจำที่เชียงใหม่ พ.ศ.2417-2419<sup>6</sup> โดยให้เรียกว่า*ข้าหลวงสามหัวเมือง* คือดูแลราชการเมืองเชียงใหม่ ลำปาง และลำพูน

สำหรับอำนาจหน้าที่ของข้าหลวงสามหัวเมืองนี้ ในชั้นแรกยังไม่มีหน้าที่ปกครองดินแดนล้านนาโดยตรง เป็นแต่เพียงดูแลราชการในหัวเมืองเหล่านั้นต่างพระเนตรพระกรรณพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ให้คำแนะนำสั่งสอนเกี่ยวกับการปกครองภายในของดินแดนล้านนาให้สอดคล้องกับความต้องการของรัฐบาลที่กรุงเทพฯ เป็นผู้ติดต่อรายงานและทำใบบอกราชการมายังกรุงเทพฯ โดยสม่ำเสมอเพื่อให้รัฐบาลได้ทราบถึงกิจการต่าง ๆ ในดินแดนประเทศราช อย่างไรก็ตามอาจพิจารณาอำนาจหน้าที่ของข้าหลวงสามหัวเมืองนี้ได้จากพระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า

<sup>6</sup> กษ., ร.5 บ.1ก/4 เบ็ดเตล็ด รัชกาลที่ 5.

...การซึ่งเป็นข้าหลวงสามหัวเมืองนี้ ต้องถือว่าตัวเป็นผู้รักษา  
อำนาจและรักษาคำสั่งกรุงเทพฯที่จะให้เป็นไปได้ตามคำสั่ง  
ทุกประการ และต้องรู้ความประสงค์ของกรุงเทพฯ ว่าเราถือว่า  
เมืองเชียงใหม่ยังไม่เป็นพระราชอาณาเขตของเราแท้ เพราะยัง  
เป็นประเทศราชอยู่ตราบใด แต่เราก็มิได้คิดรื้อถอนวงษ์ตระกูล  
มิให้เป็นประเทศราชเป็นแต่อยากจะยึดจะถือเอาอำนาจที่จริงคือ  
การอันใดจะเป็นไปได้เฉพาะที่เรายอมให้เป็นคือ ให้ข้าหลวง  
มีอำนาจจะสั่งให้ทำอันใดจะห้ามมิให้ทำอันใดโดยตรง ๆ เป็น  
การเปิดเผยในที่ควรเปิดเผยฤเป็นการลับ ๆ โดยเป็นการ  
แนะนำสั่งสอนลาวต้องทำตามในการที่ไม่ควรเปิดเผย...<sup>7</sup>

ปรากฏว่าเมื่อทางกรุงเทพฯได้ส่งข้าหลวงขึ้นมาประจำที่เชียงใหม่แล้ว  
ได้รับรายงานถึงความแตกร้างในหมู่กรมการเมือง มีการแย่งชิงเขตแดนและ  
ชิงเลขไพร่ การแตกร้างและความวุ่นวายดังกล่าวได้ลุกลามลงมาถึงกรุงเทพฯ  
มีการฟ้องร้องกันอยู่ตลอดเวลาก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาราษฎร ทั้งนี้  
เพราะเจ้าเมืองกรมการเมืองต่างมุ่งหาผลประโยชน์ให้ตนเอง

นอกจากความแตกร้างในหมู่กรมการเมืองแล้ว กรณีพิพาทและคดี  
ความระหว่างเจ้านายในดินแดนประเทศราชฝ่ายเหนือกับบรรดาคคนในบังคับ

<sup>7</sup> กจข., ร.5 ม.1.1 ก/8 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงพระยา  
ราชสัมภารากร เดือน 8 จ.ศ.1245 พระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว  
เกี่ยวกับการตั้งข้าหลวงสามหัวเมือง ร.ที่ 284/44 สามหัวเมืองในที่นี้หมายถึง เมืองเชียงใหม่  
ลำปาง และลำพูน ภายหลังเมื่อรัฐบาลอังกฤษในอินเดียขอให้กงสุลซึ่งประจำอยู่ที่เมือง  
เชียงใหม่มีอำนาจคุมเมืองแพร่และเมืองน่าน จึงเปลี่ยนชื่อข้าหลวงสามหัวเมืองมาเป็น  
ข้าหลวงห้าหัวเมือง โดยตั้งข้าหลวงที่สองให้ประจำอยู่ที่เมืองน่านในปี พ.ศ.2428.

อังกฤษก็มีส่วนก่อให้เกิดความหนักใจแก่รัฐบาลที่กรุงเทพฯ เป็นอย่างมาก ดังนั้นแม้ว่าจะมีข้าหลวงประจำที่เชียงใหม่แล้วก็ตาม แต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ยังทรงมีพระราชดำริว่า การจัดการปกครองดินแดนประเทศราชฝ่ายเหนือให้เรียบร้อยนั้นจะต้องใช้เวลาและจะต้องค่อย ๆ ทำ เพื่อไม่ให้เจ้าผู้ครองนครและข้าราชการพื้นเมืองได้รู้สึกว่าคุณจะต้องสูญเสียอำนาจให้แก่รัฐบาลกลาง เพื่อดำเนินการอย่างละมุนละม่อม พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจึงทรงเห็นสมควรที่จะส่งข้าหลวงพิเศษขึ้นไปดูแลจัดการปกครองหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือในเบื้องต้นเสียก่อน

ตำแหน่งข้าหลวงพิเศษนี้มีอำนาจและหน้าที่แตกต่างจากข้าหลวงสามหัวเมืองโดยสิ้นเชิง กล่าวคือ ในขณะที่ข้าหลวงสามหัวเมืองเป็นเสมือนตัวแทนของรัฐบาลกลางประจำอยู่ ณ หัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือ เพื่อส่งรายงานเรื่องราวต่าง ๆ ในภูมิภาคนั้นมายังกรุงเทพฯ โดยไม่มีอำนาจหน้าที่ใด ๆ เกี่ยวกับการปกครองเลย แต่ตำแหน่งข้าหลวงพิเศษนี้มีอำนาจซึ่งได้รับมอบหมายจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เพื่อดำเนินการดูแลตลอดจนจัดการในดินแดนประเทศราชอย่างเต็มที่ ดังนั้นจึงนับได้ว่าตำแหน่งข้าหลวงพิเศษนี้เป็นตำแหน่งที่สำคัญมากในการเริ่มต้นจัดการปกครองดินแดนประเทศราชขณะนั้น สำหรับข้าหลวงพิเศษซึ่งรัฐบาลสยามส่งไปจัดการหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือเป็นคนแรกคือ พระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นพิชิตปรีชากร

### (3) บทบาทของพระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นพิชิตปรีชากร

#### ในการปฏิรูปการปกครอง

ใน พ.ศ.2427 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดให้พระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นพิชิตปรีชากร ดำรงตำแหน่งข้าหลวงพิเศษ

พ.ศ.2427-2428 มีอำนาจจัดราชการในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือได้อย่างเต็มที่ ให้ดำเนินการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ให้เรียบร้อย งานที่กรมหมื่นพิชิตปรีชากรทรงดำเนินการมีดังต่อไปนี้

### การจัดการภาษีอากร

เนื่องจากในเวลาดังกล่าวรัฐบาลที่กรุงเทพฯมีภาระต้องพัฒนาประเทศหลายด้าน จำเป็นต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก ไม่มีเงินเพียงพอที่จะใช้จ่ายในการปฏิรูปการปกครองบ้านเมืองฝ่ายเหนือ ประกอบกับการเก็บภาษีในดินแดนดังกล่าวยังขาดระเบียบแบบแผนที่ดี จึงจำเป็นต้องจัดการปรับปรุงการเก็บภาษีอากรเพื่อนำรายได้มาใช้ในการดำเนินการในดินแดนประเทศราชฝ่ายเหนือ แต่เดิมแล้วสนามหลวงไม่ได้เก็บภาษีเป็นเงินจากราษฎร แต่เก็บจากจำนวนข้าวที่ปลูก เมื่อกรุงเทพฯส่งพระยาเทพประชนมาเป็นข้าหลวงใหญ่คนที่สองประจำเมืองเชียงใหม่ พ.ศ.2420-2423 จึงมีการเก็บภาษีหมากหมากแห้ง และสุกร<sup>8</sup> โดยที่พระเจ้าเชียงใหม่ ลำปางและลำพูนตกลงว่ารายได้ทั้งหมดของแต่ละเมืองที่ได้จากการเก็บภาษีและเงินค่าต่อไม้สักจะแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ยกถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว 1 ส่วนเพื่อใช้เป็นเงินเดือนของข้าราชการสยามที่ขึ้นไปประจำอยู่ในหัวเมืองทั้งสาม อีก 2 ส่วนเป็นของเจ้าเมืองนั้น ๆ แต่หลังจากที่พระยาเทพประชนกลับกรุงเทพฯใน พ.ศ.2423 แล้วก็ไม่มีปฏิบัติตามข้อตกลงแต่อย่างใด ขณะเดียวกันการเก็บภาษีอากรมีการฉ้อโกงในหมู่เจ้านายที่ทำหน้าที่เก็บภาษี ดังนั้นกรมหมื่น

<sup>8</sup> สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหมื่นพิชิตปรีชากรทรงรวบรวมเฉพาะที่เป็นบทกลอนและคำจารจา (พระนคร ร.ศ.131) พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพพระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นพิชิตปรีชากร.

พิชิตปรีชากรทรงเสนอให้เก็บภาษีค่านาเป็นเงินแทนการเก็บข้าวขึ้นฉาง โดยให้ข้าราชการกรมคลังเป็นผู้ดำเนินแทนเจ้านาย ทั้งทรงยกเลิกภาษีอากรต่าง ๆ ที่มีมาแต่เดิมโดยให้มีการเปิดประมูลภาษีขึ้นใหม่ มีภาษีสุรา ภาษีสุกร ภาษีครึ่ง และสมพัตสร ทรงตราพิกัตภาษีจากสิ่งของต่าง ๆ ออกเป็นหมวดหมู่ แล้วแบ่งเงินที่ได้ออกเป็น 3 ส่วน คือเป็นเงินเดือนข้าหลวงเจ้าหน้าทีของสยามที่ปฏิบัติงานในภาคเหนือส่วนหนึ่ง ให้เจ้านายภาคเหนือส่วนหนึ่ง และที่เหลือเป็นเงินของรัฐบาลที่กรุงเทพฯ<sup>9</sup>

### การจัดการเกี่ยวกับป่าไม้

กรมหมื่นพิชิตปรีชากรทรงขอให้เจ้าเมืองทุกเมืองประกาศให้ผู้ที่มีป่าไม้มาขึ้นบัญชีภายในระยะเวลาที่กำหนดให้ ถ้าผู้ใดไม่ปฏิบัติตามถือว่าป่าไม้ที่ไม่ได้ขึ้นบัญชีเป็นของหลวง หลังจากนั้นทรงออกประกาศห้ามมิให้มีการตัดป่าไม้<sup>10</sup>

การดำเนินงานดังกล่าวทำให้ทราบถึงจำนวนป่าไม้สักที่อยู่ในความครอบครองของเจ้านายและจำนวนไม้สักที่ถูกตัด ส่งผลทำให้การประเมินรายได้อยู่ในจำนวนที่ใกล้เคียง ทำให้การดำเนินธุรกิจป่าไม้ทั้งการให้สัมปทานและการขอสัมปทานอยู่ภายใต้การควบคุมของข้าหลวงใหญ่ อันเป็นพื้นฐานของการมีอำนาจในการควบคุมการปกครองในระยะต่อมา

<sup>9</sup> กจข., ร.5 ม.88/88 รายงานกรมหมื่นพิชิตปรีชากร เรื่องจัดราชการเมืองเชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง ร.ศ.103.

<sup>10</sup> ราชกิจจานุเบกษา (เมษายน จ.ศ.1236), หน้า 400. และ ราชกิจจานุเบกษา (พฤศจิกายน, จ.ศ.1236), หน้า 265-266.



### ปัญหาการรุกรานจากชายแดน

กรมหมื่นพิชิตปรีชากรทรงสถาปนาอำนาจของรัฐบาลกรุงเทพฯเหนือดินแดนชายแดนหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือ โดยทรงเอาเมืองต่วน เมืองหาง เมืองจวด เมืองทาและเมืองแม่สกุล รวมเข้าเป็นเมืองเดียวกัน ให้ชื่อใหม่ว่า “เวียงไชยปรีชา” พร้อมกับทรงประกาศให้บรรดาผู้ครองหัวเมืองแดนพม่าทราบถึงเขตแดนที่แน่นอนของเมืองเชียงใหม่ ส่วนบริเวณอื่นที่มีเขตแดนติดต่อกับพม่าไม่ว่าจะเป็นดินแดนทางทิศตะวันตกเฉียงใต้หรือทางทิศเหนือก็ได้ส่งกองกำลังเข้าไปประจำป้องกันเขตแดน รวมทั้งทรงออกประกาศข้อบังคับสำหรับหัวเมืองชายแดนดังกล่าวให้เอาใจใส่ต่อความเคลื่อนไหวของฝ่ายตรงข้าม ขณะเดียวกันให้เตรียมพร้อมในการป้องกันตัวเอง ตลอดจนการซ่อมแซมค่ายประตูเมืองสำหรับป้องกันผู้มารุกราน<sup>11</sup>

### การจัดการปกครอง

กรมหมื่นพิชิตปรีชากรทรงจัดโครงสร้างการปกครองของหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือใหม่ใน พ.ศ.2428 โดยจัดตั้งกรมทั้งหกขึ้น มีกรมมหาดไทย กรมทหาร กรมยุติธรรม กรมคลัง กรมวังและกรมนา เนื่องจากในระยะแรกมีงานในด้านอื่นต้องจัดการอีกมาก กรมหมื่นพิชิตปรีชากรจึงทรงจัดตั้งกรมที่สำคัญเพียง 3 กรมก่อน คือ กรมมหาดไทย กรมยุติธรรม และกรมทหาร โดยแต่งตั้งให้ข้าราชการสยามอยู่กำกับช่วยเหลือการปฏิบัติงานของผู้บังคับบัญชาแต่ละกรม ซึ่งแต่งตั้งมาจากบรรดาเจ้านายบุตรหลาน

การจัดการปกครองในลักษณะดังกล่าวจึงดูเหมือนว่า อำนาจการบริหาร

<sup>11</sup> กจข., ร.5 ม.2 12ก/41 ใบบอกเมืองฝาง เชียงแสน เชียงราย เชียงใหม่ ร.ศ.107-109.

การปกครองภายในเมืองเชียงใหม่ยังคงอยู่ในมือของบรรดาเจ้านายเช่นเดิม แต่เมื่อพิจารณาโดยละเอียดแล้ว จะเห็นว่าการจัดการปกครองดังกล่าวเป็นการตั้งอำนาจการปกครอง ซึ่งเดิมอยู่ในมือของเจ้าเมืองแต่เพียงผู้เดียว ให้กระจายไปยังเจ้านายอื่น ๆ ที่อยู่ในตำแหน่งต่าง ๆ ซึ่งจะต้องรับผิดชอบหน้าที่ที่กระทำอยู่ อันทำให้รัฐบาลกรุงเทพฯมีสิทธิที่จะลงโทษผู้กระทำผิดในหน้าที่ที่ตนดำรงตำแหน่งรับผิดชอบอยู่ ขณะเดียวกันการแต่งตั้งข้าราชการสยามเข้าไปกำกับในแต่ละกรม ก็เท่ากับเป็นการให้ข้าราชการสยามเหล่านี้ เป็นผู้ทำหน้าที่ควบคุมการบริหารการปกครองของเจ้านายให้เป็นไปตามความประสงค์ของกรุงเทพฯ อันอาจจะกล่าวได้ว่าบรรดาเจ้านายฝ่ายเหนือในเมืองเชียงใหม่เปรียบเสมือนเครื่องมือหรือกลไกทางการปกครองที่มีข้าราชการสยามเป็นผู้ควบคุมกลไกดังกล่าว หลังจากที่กรมหมื่นพิชิตปรีชากรทรงจัดราชการในเมืองเชียงใหม่เรียบร้อยแล้ว ทรงดำเนินการจัดราชการในหัวเมืองอื่น ๆ ตามแบบอย่างของเมืองเชียงใหม่ต่อไป

#### (4) ปฏิกริยาต่อต้านการปฏิรูปการปกครองหัวเมืองประเทศราช ฝ่ายเหนือ พ.ศ.2427-2432

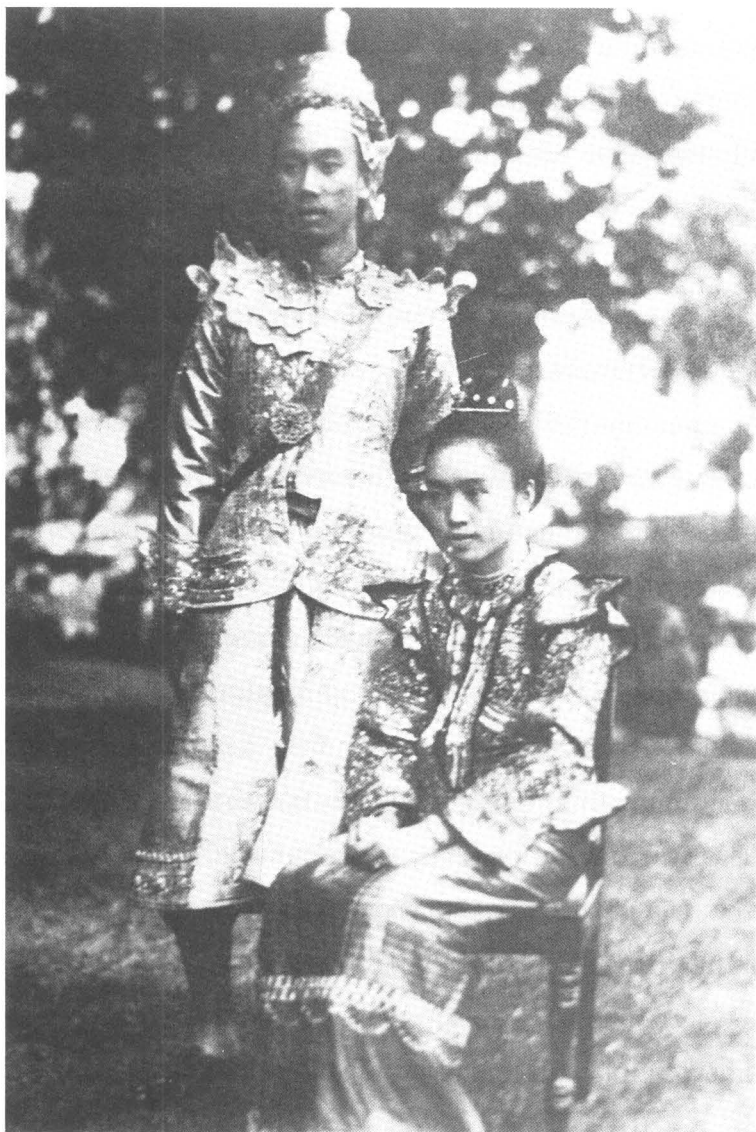
การเก็บภาษีแบบเปิดประมูล ทำความขุ่นเคืองใจให้แก่เจ้าเมืองและเจ้านายภาคเหนือมาก เพราะทำให้เสียผลประโยชน์ที่เคยได้รับ ผู้ที่ประมูลภาษีได้มุ่งจะแสวงหารายได้โดยไม่คำนึงถึงความยุติธรรมและศีลธรรม เมื่อราษฎรนำความเดือดร้อนฟ้องต่อข้าหลวงใหญ่ประจำเชียงใหม่ก็ไม่เกิดผลใด ๆ เพราะข้าราชการสยามที่เข้ามาจัดการเก็บภาษีอากรใช้ตำแหน่งหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ของตน เมื่อ พ.ศ.2430 เจ้านายในภาคเหนือจึงขออนุญาตรัฐบาลที่กรุงเทพฯให้ยกเลิกระเบียบแบบแผนต่าง ๆ ที่กรมหมื่นพิชิตปรีชากรทรงจัดไว้เสีย โดยให้เหตุผลว่าการปฏิบัติงานตามแบบที่กรมหมื่นพิชิตปรีชากร

ทรงจัดเอาไว้ทำความเดือนร้อนให้ราษฎรอย่างมาก<sup>12</sup>

แต่ปรากฏว่าคำร้องของเจ้านายภาคเหนือไม่ประสบผลสำเร็จ ประจวบกับใน พ.ศ.2432 พระองค์เจ้าโสณบัณฑิตย์ข้าหลวงพิเศษ พ.ศ.2431-2433 ทรงเปลี่ยนวิธีการเก็บภาษีนา จากการให้เจ้าภาษีเก็บมาเป็นให้พนักงานของรัฐเป็นผู้เก็บ นอกจากจะเก็บภาษีนาของราษฎรแล้ว ยังเก็บภาษีนาของเจ้านายส่วนที่เกินจากที่ยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี เจ้านายในเมืองเชียงใหม่จึงฉวยโอกาสใช้ความเดือดร้อนนี้สนับสนุนราษฎรให้ดำเนินการต่อต้านอำนาจของเจ้าภาษี และรัฐบาลกรุงเทพก่อนการกบฏขึ้นใน พ.ศ.2432 กล่าวคือ พระยาผาบสงครามหัวหน้าหมู่บ้านแม่คือตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกของเมืองเชียงใหม่ ต่อต้านการเก็บภาษีหมาก พลุ มะพร้าว พร้อมทั้งส่งกำลังคนไปปลดปล่อยตัวราษฎรที่ถูกเจ้าภาษีจองจำเพราะไม่มีเงินเสียภาษี ครั้นพระองค์เจ้าโสณบัณฑิตย์ทราบทรงมีหนังสือถึงพระยาผาบสงครามให้ทำเรื่องราวแจ้งความเดือดร้อนอันเกิดจากเจ้าภาษีต่อข้าหลวงเพื่อทำการไต่สวน แต่ทางพระยาผาบสงครามคิดว่าทางการจะจับตัวไปประหารชีวิตจึงหลบหนีไปอยู่เมืองเชียงคอง ฝ่ายเจ้านายเชียงใหม่ลอบสนับสนุนพระยาผาบสงครามให้ยกกำลังมาตีเชียงใหม่ เพื่อทำให้รัฐบาลที่กรุงเทพเห็นผลเสียของการจัดราชการของข้าหลวงในขณะนั้น

พระยาผาบสงครามนำกำลังยึดได้เมืองฝางในวันที่ 6 มีนาคม พ.ศ.:2432 และเตรียมจะยกกำลังเข้าโจมตีเมืองเชียงใหม่ ทางเชียงใหม่จึงเตรียมกำลังคอยตั้งรับพร้อมทั้งประกาศถอดพระยาผาบสงครามออกจากตำแหน่ง ทั้งตั้งรางวัลนำจับพระยาผาบสงคราม ขณะเดียวกันนำพรรคพวกของพระยาผาบสงครามที่จับได้ในแขวงแม่คือมาประหารชีวิตในวันที่ 14 มีนาคมปีนั้น เพื่อหวังจะให้พวกพระยาผาบสงครามเกรงกลัว แต่พวกกบฏกลับโกรธแค้น

<sup>12</sup> กจข., ร.5 ม.58/89 เบ็ดเตล็ดเรื่องราชการเมืองเชียงใหม่ ปีระกา สัปตศก 1247.



เจ้าอินทนนท์ ราชบุตรของเจ้าแก้วนรรัฐ (เจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่องค์สุดท้าย  
ระหว่าง พ.ศ.2452-2482) ในวันอภิเษกสมรสกับ เจ้าสุคันธาแห่งเชียงคอง  
(ภาพจากหนังสือ ดารารัตน์, จัดพิมพ์เป็นอนุสรณ์เนื่องในงานฉลองพระอนุสาวรีย์พระราชชายา เจ้าดารารัตน์  
27 มกราคม พ.ศ.2533)

ทางบ้านเมืองและนำกำลังเคลื่อนมาถึงแขวงเมืองพร้าว เกิดปะทะกับกองทัพเจ้าราชบุตรเมืองลำปาง พวกกบฏแพ้วต้องหนีพ่ายไป<sup>13</sup> ตัวพระยาผาบสงครามหนีไปขอความช่วยเหลือจากเจ้าเมืองเชียงตุงและอาศัยอยู่เมืองเชียงตุงจนสิ้นอายุขัย

### (5) ความล้มเหลวของการปฏิรูปการปกครองหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือ

นอกจากการเก็บภาษีแบบใหม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ราษฎรและสร้างความไม่พอใจแก่เจ้านายภาคเหนือจนเกิดการกบฏขึ้นแล้ว การจัดการปกครองที่พระเจ้านั่งยาเธอกรมหมื่นพิชิตปรีชากรทรงวางแนวทางไว้ก็ไม่ประสบความสำเร็จ อาทิเช่น กรมทั้ง 6 ที่ทรงตั้งขึ้นเพื่อทำการปกครองบ้านเมือง คงอยู่แต่ชื่อกรมเท่านั้น แต่การปฏิบัติราชการในแต่ละกรมก้าวถ่าง สับสนกันหมด<sup>14</sup> ทั้งนี้เนื่องจากความบกพร่องในการกำหนดตัวเจ้าหน้าที่ กล่าวคือ ข้าราชการสยามที่ขึ้นไปปฏิบัติหน้าที่ แทนที่จะไปแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นหรือแนะนำเจ้านายภาคเหนือให้จัดการปกครองภายในให้สอดคล้องกับสนธิสัญญาเชียงใหม่ที่ทำกับอังกฤษ กลับใช้ตำแหน่งหน้าที่และอำนาจแสวงหาความร่ำรวยให้ตนเอง แม้กรุงเทพฯ จะเปลี่ยนตัวข้าหลวงคนใหม่มาแทนคนเก่า แต่ข้าหลวงคนใหม่ก็ไปปฏิบัติตัวไม่ต่างไปจากข้าหลวงคนเก่า โดยเฉพาะหลัง พ.ศ.2427 เป็นต้นไป เกิดความแตกแยกขึ้นในหมู่ข้าราชการสยามประจำหัวเมืองภาคเหนือ เนื่องจากแก่งแย่งกันแสวงหาผลประโยชน์ ทำให้เจ้านาย

<sup>13</sup> กจข., ร.5 ม.2 12ก/41 ใบบอกเมืองฝาง เชียงแสน เชียงราย เชียงใหม่ ร.ศ.107-109.

<sup>14</sup> เพิ่งอ้าง.

ภาคเหนือฉวยโอกาสเอาความแตกแยกดังกล่าวเป็นเครื่องมือตั้งอำนาจของตนคืน โดยยกเลิกวิธีการเก็บภาษีอากรแบบใหม่เสียและข้าหลวงใหญ่คือพระยาเพชรพิไชยก็ยินยอม พ.ศ.2430-2432 โดยไม่ได้รายงานขออนุญาตต่อรัฐบาลกรุงเทพฯแต่อย่างใด<sup>15</sup> การกระทำดังกล่าวนอกจากจะก่อให้เกิดการก้าวก่ายในการดำเนินงานของกรมต่าง ๆ แล้วยังทำให้อำนาจของรัฐบาลสยามในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือลดลงไปด้วย

นอกจากความบกพร่องในการเลือกตัวข้าราชการสยามไปปฏิบัติราชการแล้ว การกำหนดตัวเจ้าหน้าที่พื้นเมืองยังบกพร่องอีกด้วย เพราะมุ่งจะเลือกเจ้านายฝ่ายเหนือมาบังคับบัญชากรมต่าง ๆ เพื่อมิให้เจ้านายเหล่านั้นคิดว่าตนเองต้องสูญเสียอำนาจทางการปกครองที่เคยมี หลักการเลือกเจ้านายมาปฏิบัติราชการจะต้องเลือกคนที่มีความรู้ความสามารถ ทั้งต้องเป็นคนมีความจงรักภักดีต่อรัฐบาลที่กรุงเทพฯเป็นสำคัญ แต่ในทางปฏิบัติมิได้คำนึงถึงหลักเกณฑ์การเลือกที่กำหนดไว้ มักจะเลือกเจ้านายที่มีอิทธิพลมากกว่ามีความสามารถ

กล่าวได้ว่า ความบกพร่องในการคัดเลือกตัวข้าราชการและปัญหาการขาดแคลนผู้ที่เหมาะสมทำให้การปฏิรูปการปกครองหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือในระหว่าง พ.ศ.2427-2432 ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร แม้กระนั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชทานพระราชดำริเกี่ยวกับเรื่องนี้มายังพระเจ้าบรมวงศ์เธอเจ้าฟ้ามหามาลา กรมพระบำราชนิเวศน์ว่า

<sup>15</sup> กจ., ร.5 ม.2 12ก/23 ใบบอกเชียงใหม่ มกราคม ร.ศ.107-ตุลาคม ร.ศ.109.

...การที่จะจัดการบ้านเมืองนั้น จะให้แล้วโดยเร็วในเดือนหนึ่ง สองเดือนไปแล้วไม่ได้...เห็นว่าการที่จะจัดราชการในหัวเมืองลาว ให้เรียบร้อยจำเป็นจะต้องจัดสองแล้วสามแล้ว...ถึงโดยว่าจะไม่ได้ การอันใด ก็คงจะได้ความรู้ละเอียดละออในเมืองลาวลงมาเป็น ทางดำริตริตrongในราชการต่อไปเป็นแล้ว...<sup>16</sup>

เมื่อพิจารณาพระราชหัตถเลขาดังกล่าวแสดงว่า ผลงานของกรมหมื่นพิชิต ปรีชากรในการปฏิรูปการปกครองในดินแดนประเทศราชฝ่ายเหนือแม้ ไม่ประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย แต่ก็ยังได้วางโครงการและรูปแบบ การปกครองที่ดีเอาไว้ เป็นแนวทางให้ผู้นั้นไปปฏิบัติหน้าที่ต่อ ๆ มายึดถือเป็นแบบฉบับ ทั้งทำให้รัฐบาลสยามทราบถึงปัญหาอุปสรรคและความบกพร่อง ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น อันเป็นประโยชน์ต่อการจัดการปกครองครั้งที่สอง พ.ศ.2436-2442 ซึ่งโปรดฯให้พระยาทรงสุรเดชเข้าไปจัดราชการในหัวเมืองประเทศราช ฝ่ายเหนือแต่เพียงผู้เดียว

#### 4.1.4 พระราโชบายของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในการปกครองหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้

สนธิสัญญาเบอร์นี ซึ่งกระทำใน พ.ศ.2369 มาตรา 12 ระบุไว้ว่า “เมืองสยามไม่ไปขัดขวางทางการค้า ณ เมืองตรังกานู กลันตัน ให้ลูกค้าพวก อังกฤษได้ไปมาค้าขายโดยค่องสะดวกทั่วหน้าเหมือนแต่ก่อน อังกฤษ ไม่ไปเบียดเบียนรบกวนเมืองตรังกานู กลันตัน ด้วยการสิ่งใด”<sup>17</sup> อังกฤษ

<sup>16</sup> กจช., ร.5 ม.1.1 ก/7 แผนกปกครอง.

<sup>17</sup> หมูจตหมายเทศร์ชกาลที่ 3 สำเนาหนังสือสัญญากรุงเทพฯ ทำต่อกรุงอังกฤษ.

ตีความหมายสัญญาข้อนี้บิดเบือนไปว่าคนมีสิทธิจะเข้าคุ้มครองรัฐนี้ได้ และได้พยายามชักจูงให้เจ้าผู้ครองรัฐทั้งสองหันไปสวามิภักดิ์กับตน กลันตันซึ่งอยู่ใกล้กับสยามไม่ค่อยกล้าแสดงปฏิกิริยากระด้างกระเดื่องต่อสยามมากนัก ผิดกับตรังกานูซึ่งอยู่ห่างไกลมักจะปฏิบัติตนอย่างอิสระ และกระทำการละเมิดอำนาจของสยามหลายครั้ง เช่นเจ้าเมืองไม่ยอมมาเข้าเฝ้าที่กรุงเทพฯ บางครั้งก็ไปขอความคุ้มครองจากอังกฤษ แต่อังกฤษยังเกรงใจสยามอยู่ เกรงว่าสยามจะเอาใจไปฝากฝังกับฝรั่งเศสมากกว่าตน ทำให้อังกฤษต้องสูญเสียผลประโยชน์ในสยาม อังกฤษจึงมิได้ให้ความร่วมมือกับเจ้าเมืองตรังกานูอย่างจริงจัง

ในรัชสมัยนี้ อังกฤษเข้ามาแทรกแซงโดยตรงในกิจการของหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ของสยามเป็นครั้งแรก กล่าวคือ ใน พ.ศ.2429 พระยาตรังกานูถึงแก่อนิจกรรมลง เบลด์เสโนให้อังกฤษคัดค้านต่อการที่สยามจะแต่งตั้งเจ้าเมืองคนใหม่ตามธรรมเนียมที่ปฏิบัติกันมา โดยอ้างเหตุผลว่าเจ้าเมืองคนใหม่อาจทำให้ผลประโยชน์ทางการค้าของอังกฤษต้องกระทบกระเทือน ซึ่งอังกฤษมีสิทธิตามสนธิสัญญาเบอร์นีข้อ 12 แต่บัลแกรฟงสุลอังกฤษในสยามไม่ยอมร่วมมือด้วย เพราะเห็นว่าเป็นเรื่องภายในของสยาม โดยตรงอังกฤษไม่ควรเข้าไปเกี่ยวข้องด้วย เพราะจะทำให้สยามซึ่งกำลังไว้ใจและหันเข้าพึ่งพาทองอังกฤษเพื่อหลีกเลี่ยงการคุกคามจากฝรั่งเศสหมดความเชื่อถือเมื่อแทรกแซงโดยตรงกับรัฐบาลสยามไม่สำเร็จ เบลด์ก็หันไปผูกมิตรกับพระยากลันตันและพระยาตรังกานู ใน พ.ศ.2429 เขาเดินทางไปกับกลันตันและตรังกานูในปรีรุ่งจันเซอร์ซีซิล สมิท (Sir Cecil Smith) ผู้สืบตำแหน่งต่อจากเบลด์ซึ่งพ้นหน้าที่ไปแล้ว ได้ไปเมืองตรังกานูและกล่าวว่าตรังกานูเป็นอิสระไม่มีใครติดต่อกับสยามนัก ทั้งสุดต่านก็ไม่เคยไปเมืองสยามเลย นอกจากนั้นรายนามผู้เมืองตรังกานูยังได้ไปพูดที่สิงคโปร์ว่า ตรังกานูเป็นรัฐอิสระแต่ที่ต้องเกรงกลัวสยามเพราะเป็นเมืองที่เล็กกว่า



รัฐบาลสยามตระหนักดีถึงอันตรายอันจะเกิดจากการแทรกแซงของ อังกฤษในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัวทรงเตรียมการปรับปรุงการปกครองในหัวเมืองเหล่านี้ให้รัดกุมขึ้น ใน พ.ศ.2414 ได้เสด็จพระราชดำเนินทอดพระเนตรการปกครองของประเทศ ไกล่เคียง เช่น เสตรทส์เซตเติลเมนต์ของอังกฤษ พม่า อินเดีย เมื่อเสด็จ พระราชดำเนินกลับได้แวะประพาสหัวเมืองชายทะเลฝ่ายตะวันตกมีเมืองพังงา ภูเก็ต ไทรบุรี เพื่อทรงทราบภูมิประเทศของท้องถิ่น การปกครอง และความ เป็นอยู่ของราษฎรในเมืองนั้น ๆ จะได้เป็นลู่ทางนำมาประกอบพระราโชบายที่ จะรวบรวมหัวเมืองต่าง ๆ ทั้งหัวเมืองชั้นในและหัวเมืองประเทศราชให้เป็น ปึกแผ่นอันหนึ่งอันเดียวกัน ทรงประทับแรมที่เมืองไทรบุรีคืนหนึ่ง รุ่งขึ้นจึง เสด็จทางสถลมารคซึ่งทำใหม่มาลงเรือพระที่นั่งมาถึงเมืองสงขลา<sup>18</sup>

ใน พ.ศ.2415 โปรดเกล้าฯเลื่อนยศพระยาไทรบุรีขึ้นเป็นเจ้าพระยา โดยพิจารณาเห็นความดีความชอบในการถวายนามรับเสด็จเป็นอย่างดี อีกทั้ง ทำนุบำรุงบ้านเมืองตลอดจนสร้างถนนตั้งแต่เมืองไทรบุรีมาถึงเมืองสงขลา นอกจากนั้นยังมีความสวามิภักดิ์คุ้นเคยสนิทสนมกับรัฐบาลที่กรุงเทพฯยิ่งกว่า ประเทศราชฝ่ายใต้เมืองอื่น ๆ และโปรดเกล้าฯให้ยกเมืองไทรบุรีออกจากเมือง นครศรีธรรมราชมาขึ้นตรงต่อกรุงเทพฯ

ครั้น พ.ศ.2419 จีนเมืองภูเก็ตเป็นขบถจะไปเผาเมือง เจ้าหมื่น เสมอใจราชข้าหลวงรักษาการเมืองภูเก็ตได้มีหนังสือขอราชการขอกองทัพ เมืองไทรบุรี เมืองปะลิส เมืองสตูล มาช่วยระงับเหตุ เจ้าเมืองทั้งสามรีบส่งทัพ ไปช่วยทันที่ จึงโปรดเกล้าฯพระราชทานเครื่องอิสริยยศตอบแทนความดี ความชอบทุกคน ใน พ.ศ.2422 เจ้าพระยาไทรบุรีถึงแก่อสัญกรรม เกิด

<sup>18</sup> สมเด็จพระราชดำรัสพระราชานุญาต, ประชุมพงศาวดารภาคที่ 2, หน้า 79.

แก่งแย่งตำแหน่งเจ้าเมืองขึ้น จึงมีท้าวตราโปรดเกล้าฯให้พระยามนตรีสุริยวงศ์  
ข้าหลวงเมืองตรังซึ่งชอบพอสนิทสนมกับวงศ์สกุลของเจ้าพระยาไทรบุรี  
เป็นการส่วนตัว ทั้งยังพูดภาษามลายูได้คล่องแคล่วไปจัดการแก้ปัญหา  
ในที่สุดทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯแต่งตั้งให้ ดนกุไชนาระฮิด บุตรคนโตเป็น  
พระยาไทรบุรี ดนกูอามัด บุตรคนรองเป็นรายาตามความเห็นชอบของ  
พระญาติวงศ์ แต่พระยาไทรบุรี (ไชนาระฮิด) รับราชการอยู่เพียง 2 ปีก็ถึง  
แก่อนิจกรรม จึงโปรดเกล้าฯแต่งตั้งพระเสด็จรณรงค์รายาตามเป็นพระยาไทรบุรี  
สืบไป ต่อมาใน พ.ศ.2438 ก็โปรดฯเลื่อนขึ้นเป็นเจ้าพระยา

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 เสด็จประพาสหัวเมือง  
ประเทศราชฝ่ายใต้อีกครั้งหนึ่งใน พ.ศ.2431 และได้โปรดเกล้าฯพระราชทาน  
ยศตรา ตลอดจนของที่ระลึกอื่น ๆ ให้แก่พวกกรายา มลายู เพราะทรงทราบดีว่า  
ทางเสตรทส์เซดเดิลเมนต์กำลังเฟื่องเล็งต้องการรัฐเหล่านี้ จึงทรงพยายาม  
กระชับความผูกพันให้แน่นแฟ้นขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับเมืองตรังกานูซึ่งมี  
ท่าทางห่างเหินจากสยาม ทรงคิดจะตั้งการไปรษณีย์ขึ้นในตรังกานู โดยจะขอ  
ติดต่อจากการไปรษณีย์ในสิงคโปร์<sup>19</sup> แต่พระยาตรังกานูคัดค้าน ไม่ยินยอมให้  
แสดมปีพระบรมรูปรัชกาลที่ 5 เซอร์ซีซิล สมิทประท้วงว่าตรังกานูเป็นอิสระ  
สยามไม่ควรไปเกี่ยวข้องกับกิจการภายในของรัฐตรังกานู เขาเสนอให้อังกฤษ  
ประกาศเอาตรังกานูเป็นรัฐในอารักขาของอังกฤษ แต่ฝ่ายรัฐบาลอังกฤษไม่เห็น  
ด้วย เห็นว่าเป็นเรื่องรุนแรงไป ทั้งกระทรวงอาณานิคมของอังกฤษกำลังต้อง  
แก้ปัญหาเรื่องหนี้สินของปะหัง จึงไม่ต้องการแทรกแซงในเรื่องของตรังกานู<sup>20</sup>

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสด็จประพาสหัวเมือง

<sup>19</sup> เฟ็งอั้ง, หน้า 81.

<sup>20</sup> C.O. 273/138, Cecil Smith-Satow, 28 March 1887.

ประเทศราชฝ่ายใต้อีกหลายครั้ง และได้เสด็จไปจนถึงเมืองกลันตันและ  
ตรังกานูเมื่อ พ.ศ.2433 ซึ่งยังไม่เคยมีพระมหากษัตริย์สยามพระองค์ใดเสด็จ  
ไปยังเมืองทั้งสองมาก่อน จึงทำให้พระยากลันตันและพระยาตรังกานูหันมา  
สวามิภักดิ์ต่อสยามยิ่งขึ้นกว่าแต่ก่อน แม้แต่พระยาตรังกานูซึ่งห่างเหินกับ  
สยามมากที่สุดก็กลับจงรักภักดีถึงขนาดตามมาส่งเสด็จ<sup>21</sup>

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ทรงผูกมัดน้ำใจของเจ้าเมือง  
ประเทศราชฝ่ายใต้ทั้ง 4 เมืองให้อ่อนน้อมต่อพระองค์ด้วยวิธีละมุนละม่อม  
อ่อนโยน ทรงแสดงให้เห็นน้ำพระทัยอันเต็มไปด้วยความปรารถนาดีต่อหัวเมือง  
เหล่านั้น ไม่ต้องการบังคับกดขี่ ปล่อยให้จัดการทำนุบำรุงบ้านเมืองจัดกิจการ  
ภายในของตนเอง ไม่ทรงเอาแบบอย่างการปกครองของอังกฤษในรัฐอารักขา  
ในมลายูมาปฏิบัติต่อหัวเมืองเหล่านี้ เพราะทรงเห็นแก่ประโยชน์ของเจ้าเมือง  
เอง ทั้ง ๆ ที่การปกครองของอังกฤษนำความเจริญมาสู่บ้านเมือง นอกจาก  
นั้นทรงหยังเสียการที่อังกฤษคิดจะรวบหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ทั้ง 4 เมือง  
คือ ไทรบุรี กลันตัน ตรังกานู และปัตตานี เข้ากับมลายูของอังกฤษ ปรากฏว่า  
ยังความตกใจให้แก่เจ้าเมืองทั้งหลายเป็นอันมาก<sup>22</sup> ส่วนพระยาไทรบุรีนั้นได้  
ติดตามเสด็จโดยตลอด สนับสนุนมากกว่าเจ้าเมืองอื่น ๆ ทั้งสิ้น ได้มาส่งเสด็จถึง  
เมืองสงขลา

ใน พ.ศ.2434 พระยากลันตันถึงแก่อนิจกรรม ได้เกิดปัญหาสืบ

<sup>21</sup> กรมพระสมมตอมรพันธุ์, จดหมายเหตุพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่  
หัวเสด็จประพาสแหลมมลายู คราว ร.ศ.109, 117, 124, 128 (พระนคร : ร.พ.โสภณพิพรรฒ  
ธนากร, 2467), หน้า 9-10.

<sup>22</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, ระยะเวลาเสด็จพระราชดำเนินประพาส  
ทางบกทางเรือรอบแหลมมลายู ร.ศ.109 (พระนคร : ร.พ.โสภณพิพรรฒธนากร, 2475)  
หน้า 325.

ราชสมบัติถึงบรรพกาลขึ้น สยามในฐานะเจ้าประเทศราชต้องเข้าไถ่เกลี้ย โดยได้รับการร้องขอจากเมืองกลันตันเอง ครั้นเหตุการณ์สงบลงแล้ว เจ้าเมืองกลันตันเห็นว่าตำแหน่งเจ้าเมืองของตนไม่มีความมั่นคง มีผู้ปองร้ายอยู่ตลอดเวลา จึงขออยู่ในความอารักขาของอังกฤษ ขณะนั้นรัฐบาลอังกฤษหันไปสนใจกับกรณีขัดแย้งทางเขตแดนหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือของสยามกับพม่าของอังกฤษ กำลังดำเนินการเจรจากับรัฐบาลสยามอยู่ และเห็นว่าหากหีบยกเอาเรื่องหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ของสยามเพิ่มเติมขึ้นมาอีกจะทำความยุ่งเหยิงให้กับสยามมากขึ้น ผลประโยชน์ที่จะได้จากเมืองกลันตันคงจะไม่พอกับการที่จะต้องเป็นศัตรูกับสยาม อังกฤษจึงมิได้ดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับเมืองกลันตัน

#### 4.1.5 ปัญหาในการปกครองหัวเมืองทั้ง 7 ก่อนการปฏิรูปการปกครอง

ในต้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว สงขลายังเป็นศูนย์กลางการปกครองดินแดนหัวเมืองทั้ง 7 อยู่ คำสั่งข้อราชการจากเมืองหลวงถึงหัวเมืองทั้ง 7 จะถูกส่งมายังเจ้าเมืองสงขลาเสียก่อน หลังจากนั้นเจ้าเมืองสงขลาจึงจะมีใบบอกไปยังหัวเมืองเหล่านั้น ในทำนองเดียวกันเมื่อเจ้าเมืองเหล่านั้นจะรายงานข้อราชการมายังรัฐบาลกรุงเทพฯ ก็จะมีใบบอกรายงานมายังสมุหกลาโหมโดยผ่านทางเจ้าเมืองสงขลา ในการส่งเครื่องราชบรรณาการต้นไม้เงินทอง สงขลาทำหน้าที่เป็นคนกลาง คือเมื่อถึงกำหนดเวลา เจ้าเมืองสงขลาจะแต่งกรมการเมืองออกไปเตือนเจ้าเมืองทั้งหลาย เจ้าเมืองเหล่านั้นจะแต่งกรมการเมืองคุมต้นไม้เงินทอง เครื่องราชบรรณาการมายังสงขลา ทางสงขลาจะตรวจเครื่องราชบรรณาการจดยกการลงใบบอก จากนั้นกรมการเมืองสงขลาจะควบคุมเครื่องราชบรรณาการพร้อมด้วยใบบอกมายัง

กรุงเทพฯ<sup>23</sup> แต่ในทางปฏิบัติแล้วความสัมพันธ์ระหว่างเมืองสงขลากับหัวเมืองทั้ง 7 มีความซับซ้อนมากกว่าการที่สงขลาเป็นศูนย์กลางการปกครองหัวเมืองทั้ง 7 โดยมีหัวหน้านายกองนายหมู่ซึ่งเจ้าเมืองสงขลาแต่งตั้งขึ้นทำการควบคุมอยู่ในเมืองนั้นจำนวนประมาณ 300 คน ในยามปกติเลขสยามและมลายูเหล่านี้จะต้องถูกเกณฑ์ส่งส่วยให้เมืองสงขลา นอกจากผลประโยชน์จากส่วยที่ได้จากทั้งเลขสยามและมลายูในหัวเมืองทั้ง 7 แล้ว เจ้าเมืองสงขลายังได้ส่วนแบ่งรายได้ของเมืองเหล่านั้น เช่น ส่วนแบ่งจากภาษีอากร กิจการเหมืองแร่ดีบุก รวมทั้งผลประโยชน์จากการเกณฑ์เบ็ดเตล็ดต่าง ๆ ตามที่สงขลาต้องการอำนาจที่สำคัญของเจ้าเมืองสงขลาอีกประการหนึ่ง คือ การพิจารณาคดีที่ราษฎรในหัวเมืองทั้ง 7 อุทธรณ์<sup>24</sup> ส่วนใหญ่เป็นคดีความที่สำคัญเป็นการกล่าวฟ้องผู้ว่าราชการเมืองหรือกรมการเมืองต่าง ๆ เอง ซึ่งทางสงขลาจะส่งเรื่องมายังกรุงเทพฯ เพื่อขอคำปรึกษา

การที่สงขลามีอำนาจควบคุมหัวเมืองทั้ง 7 และยังแบ่งรายได้ของเมืองเหล่านี้ไปอีก ทำให้เจ้าเมืองเหล่านี้ไม่พอใจ พยายามแยกออกจากการบังคับบัญชาของเมืองสงขลา แต่ในเวลาเดียวกันราษฎรของหัวเมืองทั้ง 7 ต่างก็ประสบความเดือดร้อนจากการปกครองที่กดขี่ทารุณของเจ้าเมือง มีรายงานไปบอกราชการถึงความเดือดร้อนเหล่านี้ส่งมายังกรุงเทพฯ อยู่ตลอดเวลา นับตั้งแต่ พ.ศ.2432 ถึงระยะเวลาของการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ.2444<sup>25</sup>

<sup>23</sup> กขช., ร.5 2 12/ก 24 ใบบอกพระยาสุนทรารักษ์ พระอนุรักษภูเบศ หลวงอุดมกักดี ผู้ช่วยราชการเมืองสงขลา ลูกขุน ณ ศาลา เดือน 11 ปีเถาะ เอกศก 12.

<sup>24</sup> กขช., ร.5 ม 49/27 กรมหมื่นดำรงกราบหูลพระเจ้าอยู่หัว (ไปรษณีย์ที่ 262/23027) 2 มี.ค. ร.ศ.114.

<sup>25</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, อ้างแล้ว, หน้า 59.

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชโบายต้องการป้องกันรักษาหัวเมืองเหล่านี้ให้อยู่อย่างสงบเรียบร้อยเท่านั้น มิได้มีพระราชประสงค์จะขยายพระราชอำนาจเข้าไปจัดการปกครองหรือเก็บเกี่ยวผลประโยชน์เพิ่มขึ้นจากเมืองเหล่านี้แต่อย่างใด ด้วยทรงเกรงว่าการที่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกิจการภายในใด ๆ จะทำให้เจ้าเมืองเหล่านี้ตื่นตกใจและหาทางดิ้นรนออกจากอำนาจของสยาม<sup>26</sup> แต่พระบรมราโบายที่จะให้มีการประนีประนอมระหว่างรัฐบาลกับเจ้าเมืองเหล่านี้ไม่เกิดผลประโยชน์ประการใด กลับเกิดความแตกแยกระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของรัฐบาลกับเจ้าเมืองเหล่านี้ และระหว่างเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางด้วยกันเอง สภาพการปกครองในหัวเมืองเหล่านี้ระหว่าง พ.ศ.2424-2436 จึงเป็นไปด้วยความสับสนวุ่นวาย สะท้อนความไร้ประสิทธิภาพของระบบบริหารราชการและบุคคล ในขณะที่ราษฎรต้องประสบกับความยากลำบากและเดือนร้อนอันเนื่องจากการกดขี่และการปกครองอันไม่ยุติธรรมของเจ้าเมืองที่มีอำนาจอย่างกว้างขวางตามระบบ “กินเมือง”<sup>27</sup> ข้าราชการผู้ใหญ่ของรัฐบาลกลางซึ่งมีหน้าที่ควบคุมหัวเมืองเหล่านี้หรือถูกส่งมาดูแลการปกครองเป็นครั้งคราว ต่างขัดแย้งบาดหมางกัน ด้วยเหตุผลส่วนตัวบ้าง เพราะขัดผลประโยชน์กันบ้าง เช่น กรณีพระยาพะเยะหริ่งกับพระยาราชานุประดิษฐ์ผู้ช่วยราชการเมืองพะเยะหริ่ง จนถึงกับสนับสนุนอำนาจของหัวเมืองบ้นทอนอำนาจของสงขลาซึ่งเป็นศูนย์อำนาจของรัฐบาลกลางเสีย

<sup>26</sup> กจข., ร.5 ม.62 1/25, “พระราชกระแสรับสั่งให้จดหมายไว้ในเรื่องพระองค์เจ้าสาขาไม่ปรากฏวัน เดือน ปี 33 กจข., ร.5. 2 12/ก 24 ในบอกพระยาสุนทรารักษ์ พระอนุรักษภูเบศ หลวงอุดมภักดี ผู้ช่วยราชการเมืองสงขลา ลูกขุน ณ ศาลา เดือน 11 ปีเถาะ เอกศก 12.

<sup>27</sup> สมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาดำรงราชานุภาพ, เทศาภิบาล (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2509), หน้า 28.

ฝ่ายสงขลาเองตกอยู่ในสภาพที่นำวิตกไม่น้อยไปกว่าหัวเมืองทั้ง 7 เพราะการปกครองภายในของตนก็หาความสงบไม่ได้จนรัชกาลที่ 5 ต้องส่งพระอนันตสมบัติ ผู้ตรวจราชการมณฑลไทยมาแก้ปัญหา รัฐบาลที่กรุงเทพฯ ก็อยู่ห่างไกลจากเหตุการณ์ เมื่อไม่สามารถอาศัยกำลังของสงขลาหรือข้าหลวงที่ส่งมาต่างพระเนตรพระกรรณ การจะทรงทราบข้อเท็จจริงต่าง ๆ ก็ยาก พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าก็ทรงตระหนักถึงสภาพการณ์ในขณะนั้นเป็นอย่างดี ได้ทรงมีพระราชปรารภว่า

*...การซึ่งพระอนันตสมบัติออกไปจัดในเมืองแขกประการใด เป็นจัดตามคำสั่งพระองค์เจ้าสายสนิทวงศ์ฯ เอาไปจัดอย่างไรก็ไม่มีหลักฐาน...การที่ข้าราชการวิวาทกันไม่ได้สั่งการละเอียด เพราะอยู่ไกลจากเหตุการณ์<sup>28</sup>*

การปกครองที่ขาดสมรรถภาพในหัวเมืองเหล่านี้ ทำให้รัฐบาลต้องทำการพิจารณาโยบายในการปฏิรูปการปกครองในหัวเมืองเหล่านี้เสียใหม่อย่างรีบด่วน เพราะเป็นอันตรายต่อเอกภาพและความมั่นคงของประเทศ เมื่อรัฐบาลกลางขาดอำนาจที่จะสอดส่องควบคุมการปกครองหัวเมืองต่าง ๆ ได้แล้ว โอกาสที่เจ้าเมืองจะก่อความวุ่นวายหรือตั้งตัวเพื่อแยกเป็นอิสระย่อมเกิดขึ้นได้ง่าย อีกประการหนึ่งการที่หัวเมืองขาดการประสานงานกับรัฐบาลกลางอย่างใกล้ชิด ย่อมทำให้ขาดการประสานงานกับส่วนกลาง ความช่วยเหลือทางทหารหรือคำแนะนำจากเมืองหลวงไม่ทันต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ในส่วน

---

<sup>28</sup> กษ., ร.5 ม.2.14/98, พระบรมราชโองการพระราชนานเจ้าพระยาเทเวศวงษ์วิวัฒน์, 22 เม.ย. ร.ศ.113.

ราษฎรต้องทนทุกข์ต่อความทุกข์ดิรอยุติธรรมทางการปกครองต่าง ๆ การร้องเรียนมายังกรุงเทพฯกว่าจะรู้ผลก็มักสายเกินการณ์ จากที่กล่าวมาโดยสรุป พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงคิดดำเนินการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ.2435

## 4.2 การปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในสมัย

### พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ.2435

พระบรมราโชบายของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่จะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน เป็นผลมาจากการคุกคามจากภายนอกต่อเอกราชและความมั่นคงของประเทศที่ได้ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นนับตั้งแต่ต้นพุทธศตวรรษที่ 25 (ปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19) เป็นต้นมา ประกอบกับความล้าหลังและความอ่อนแอจากระบบการปกครองราชอาณาจักรที่มีมาแต่เดิม รวมถึงการขาดความมั่นคงและเอกภาพในหัวเมืองประเทศราชทั้งเหนือและใต้ของสยาม ดังกล่าวมาแล้วในบทก่อน ๆ เป็นตัวอย่างสะท้อนให้เห็นจุดอ่อนทางการปกครองหัวเมืองในระบบเก่าในลักษณะสามประการดังกล่าวได้เป็นอย่างดี พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักว่า สยามอาจจะเพียงแต่พยายามเอาตัวรอดโดยการพึ่งการคุ้มครองทางการทูตกับมหาอำนาจดังที่เป็นมาในอดีตไม่ได้อีกต่อไป เพราะการเจรจาทางการทูตนั้นเป็นทางที่ต้องประนีประนอมในฐานะประเทศที่อ่อนแอกว่า ผลของการเจรจาจึงเป็นการผ่อนหนักเป็นเบา สั้นเป็นยาว โดยที่สยามต้องเป็นฝ่ายเสียเปรียบในบั้นปลายอยู่เสมอ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเล็งเห็นความจำเป็นที่สยามจะต้องมีการปรับปรุงการปกครองให้ทันสมัย เพื่อที่จะสามารถสร้างอำนาจเหนือส่วนต่าง ๆ ในพระราชอาณาเขตได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยแท้จริง



มีกำลังเข้มแข็งพอที่จะป้องกันประเทศและรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน รวมทั้งจำเป็นต้องทำนุบำรุงประเทศให้รุดหน้าทางเศรษฐกิจเพื่อจะได้มีทุนทรัพย์มาใช้ในการป้องกันประเทศ<sup>29</sup>

เพื่อที่จะบรรลุจุดมุ่งหมายดังกล่าว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงตัดสินใจพระทัยทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศเสียใหม่ในลักษณะ “พลิกแผ่นดิน” เพื่อที่สยามจะสามารถปรับตัวให้ทันกับสภาวะการณ์ภายนอกประเทศที่บีบคั้นเร่งรัดอยู่ทุกขณะได้ ทรงเริ่มด้วยการปรับปรุงระเบียบบริหารราชการส่วนกลางใน พ.ศ.2435 (ค.ศ.1892) โดยทรงประกาศแบ่งราชการออกเป็นกระทรวง มีเสนาบดีบังคับบัญชารับผิดชอบงานในหน้าที่โดยเฉพาะ

แต่การจัดการกระทรวงครั้งนั้นไม่สามารถเป็นไปตามพระราชประสงค์โดยสมบูรณ์โดยจับพลัด โดยเฉพาะการบังคับบัญชาการปกครองในหัวเมืองยังแยกขึ้นกับกระทรวงกลาโหมและกระทรวงมหาดไทย ที่เป็นเช่นนี้คงเป็นเพราะทรงเล็งเห็นว่ากระทรวงมหาดไทยเองก็มีภาระที่จะต้องจัดการราชการภายในกระทรวงให้เรียบร้อยเสียก่อนเป็นเบื้องต้นประการหนึ่ง ทั้งคงจะทรงตระหนักถึงความยุ่งยากที่จะเกิดขึ้น ถ้าโปรดให้โอนการปกครองหัวเมืองทั้งหมดให้มาขึ้นกับกระทรวงมหาดไทยแต่กระทรวงเดียวในทันที เนื่องจากพระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ซึ่งโปรดให้มาเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยในครั้งนี้ไม่ทรงคุ้นกับราชการในหน้าที่นี้มาก่อน จำเป็นต้องให้เวลาศึกษางานเพื่อวางรากฐานการปกครองหัวเมืองที่มีประสิทธิภาพอีกประการหนึ่ง อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า

---

<sup>29</sup> กจ. ร.5. ม.2.11, พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ถึงกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ, แฟ้มเบ็ดเตล็ด พระราชหัตถเลขารัชกาลที่ 5 ลำเนาที่ 143/454 ลงวันที่ 18 มกราคม ร.ศ.114.

เจ้าอยู่หัว ได้ทรงมอบหมายภาระรับผิดชอบในการปฏิรูปการปกครองหัวเมืองทั้งหมดตั้งได้กล่าวมาข้างต้นแก่กระทรวงมหาดไทยตั้งแต่ พ.ศ.2435 อีกสองปีต่อมาคือใน พ.ศ.2437 เมื่อทรงมีประกาศแยกการบังคับบัญชาหัวเมืองทั้งหมดมาขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย กรมหมื่นดำรงราชานุภาพจึงทรงสามารถประกาศตั้งมณฑลเทศาภิบาลตามระบบการปกครองหัวเมืองแบบใหม่ขึ้นได้สำเร็จ

หลักของการปกครองแบบเทศาภิบาลคือการแต่งตั้ง“ข้าหลวงเทศาภิบาล” ซึ่งมีหน้าที่บังคับบัญชารองจากเสนาบดีแต่เหนือกว่าเจ้าเมือง ไปประจำบังคับบัญชาการปกครองใน “มณฑล” ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองที่เกิดจากการรวบรวมหัวเมืองจำนวนหนึ่งเข้าด้วยกัน แบ่งเขตการปกครองออกเป็นเมือง อำเภอ ตำบลและหมู่บ้าน ข้าหลวงเทศาภิบาลมีอำนาจหน้าที่ดูแลบังคับบัญชาการปกครองทั้งหมดภายในมณฑล ให้เป็นไปตามคำสั่งของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยที่กรุงเทพฯ ข้าราชการนับตั้งแต่ข้าหลวงเทศาภิบาล เจ้าเมือง ลงมาจนถึงเจ้าหน้าที่แผนกต่าง ๆ ของเมืองและอำเภอ ได้รับเงินเดือนเป็นเครื่องเลี้ยงชีพจากรัฐบาล แทนการอาศัยตำแหน่งเป็นเครื่องหากินดังแต่ก่อน การจัดโครงสร้างการปกครองระบบเทศาภิบาลนี้ช่วยให้การติดต่อสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและหัวเมืองเป็นไปอย่างสะดวกรวดเร็วขึ้น เพราะข้าหลวงเทศาภิบาลมีอำนาจสั่งราชการต่าง ๆ ภายในมณฑลได้ เว้นแต่เป็นกรณีพิเศษจึงต้องแจ้งมายังกรุงเทพฯ ราชการในหัวเมืองจึงไม่ต้องคอยคำสั่งจากกรุงเทพฯ ซึ่งเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงานมาแต่เดิม ทั้งช่วยแบ่งเบาภาระของกระทรวงในเมืองหลวง ทำให้ไม่ต้องติดต่อดูแลการปกครองในเมืองต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก<sup>30</sup>

<sup>30</sup> สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ, อ้างแล้ว, หน้า 52-3.

อันที่จริง การปฏิรูปการปกครองในรูปแบบมณฑลเทศาภิบาลนี้ มิได้เกิดขึ้นอย่างฉับพลันในการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ.2435 ก่อนหน้านั้น รัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เคยแต่งตั้งข้าหลวงใหญ่ออกไปดูแลการปกครองในหัวเมืองที่มีปัญหาเรื้อรัง เช่น เมื่อ พ.ศ.2418 ส่งพระยามนตรีสุริยวงศ์เป็นข้าหลวงใหญ่ประจำภูเก็เกิดเป็นครั้งแรก เพื่อให้ดูแลเจ้าภยีนายอากรให้ส่งเงินภาษีที่เพิ่มมากกว่าเดิมเข้ามากรุงเทพฯโดยปราศจากอันตราย ในปีเดียวกันนั่นเองได้ส่งพระนรินทรราชเสนีเป็นข้าหลวงใหญ่ประจำเชียงใหม่เป็นครั้งแรก เพื่อดูแลแก้ไขปัญหาระหว่างเจ้าเมืองเชียงใหม่กับบริษัทอังกฤษที่ได้รับสัมปทานธุรกิจป่าไม้สักในเชียงใหม่

ในขณะที่ชายแดนภาคตะวันออกเฉียงเหนือของสยามเริ่มมีปัญหาจากการคุกคามของฝรั่งเศสเมื่อ พ.ศ.2431 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแก้ไขปัญหามาโดยการรวบรวมหัวเมืองตามชายแดนที่มีปัญหาเฉพาะหน้าขึ้นเป็นเขตเรียกว่ามณฑล โดยมุ่งที่จะป้องกันพระราชอาณาจักรให้พ้นจากการคุกคามจากภายนอกเป็นสำคัญ ทรงแต่งตั้งข้าราชการที่มีความสามารถสูงและเป็นที่ยอมรับของพระราชกฤษฎีกาออกไปปฏิบัติงานแก้ไขปัญหาระดับเฉพาะหน้า ตัวอย่างบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งเป็นข้าหลวงใหญ่ ได้แก่ พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ประจำมณฑลลาวพวนหรือมณฑลอุดร บัญชาการที่เมืองหนองคาย พระวรวงศ์เธอ กรมหลวงพิชิตปรีชากร ประจำมณฑลลาวท้าวหรือมณฑลอีสาน บัญชาการที่เมืองจำปาศักดิ์ พระยามหาอำมาตยาธิบดี ประจำมณฑลเขมรหรือมณฑลบูรพา บัญชาการที่เมืองพระตะบอง เป็นต้น<sup>31</sup> หัวเมืองที่จัดตั้งเป็นมณฑลก่อน พ.ศ.2435 มี

<sup>31</sup> เฟื่องอ้าง, หน้า 62-63.

6 มณฑล<sup>32</sup> เจ้านายและข้าราชการชั้นสูงที่บังคับบัญชามณฑลแต่ละแห่งเรียกว่า “ข้าหลวงใหญ่” มีหน้าที่สำคัญในการรักษาพระราชอาณาเขต มิได้เกี่ยวข้องในการจัดระเบียบแบบแผนการปกครองภายในเมือง ต่อเมื่อมีการปฏิรูปการปกครองแล้วจึงได้จัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลในรูปแบบใหม่ มีข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบกิจการทุกด้านในมณฑลเทศาภิบาล เปรียบเหมือนตัวแทนของรัฐบาลกลาง การจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลที่ใช้เวลานานในการดำเนินการ เพราะขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งและความรับผิดชอบ ขาดแคลนเงินทุนเพื่อใช้จ่ายเป็นเงินเดือน ค่าใช้จ่าย และค่าปลูกสร้างสถานที่ทำงาน ตลอดจนการถนอมน้ำใจพวกเจ้าเมืองท้องถิ่นที่ต้องเสียอำนาจและขาดผลประโยชน์

จะขอกกล่าวถึงการจัดราชการหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือในฐานะมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือของพระยาทรงสุรเดช ระหว่าง พ.ศ.2436-2442 ต่อมาคือระยะการปกครองหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือในฐานะมณฑลเทศาภิบาลระหว่าง พ.ศ.2442-2445

---

<sup>32</sup> ได้แก่ “มณฑลลาวเฉียง” ซึ่งต่อมาก็คือมณฑลพายัพ, มีข้าหลวงประจำบัญชาการอยู่ที่เชียงใหม่, “มณฑลลาวพวน” ซึ่งต่อมาก็คือมณฑลอุดรมีข้าหลวงประจำอยู่ที่เมืองหนองคาย, “มณฑลลาวกาบ” ซึ่งต่อมาก็คือมณฑลอิสาน มีข้าหลวงประจำอยู่ที่เมืองจำปาศักดิ์, “มณฑลลาวกลาง” มีข้าหลวงประจำอยู่ที่เมืองนครราชสีมา และ “มณฑลเขมร” ซึ่งต่อมาก็คือมณฑลบูรพา มีข้าหลวงประจำอยู่ที่เมืองพระตะบอง ทั้ง 5 มณฑลนี้ขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย ส่วนหัวเมืองชายทะเลตะวันตก โปรดให้รวมเข้าเป็นมณฑลขึ้นกับกระทรวงกลาโหมอีกมณฑลหนึ่ง, เพิ่งอ้าง, หน้า 33-34.



วงดนตรีอาณาจักรล้านนา

(ภาพจากหนังสือ ดารารัตน์, จัดพิมพ์เป็นอนุสรณ์เนื่องในงานฉลองพระอนุสาวรีย์พระราชชายา เจ้าดารารัตน์ 27 มกราคม พ.ศ.2533)

### 4.3 พระยาทรงสุรเดชกับการจัดการราชการ ในมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ พ.ศ.2436-2442

พระยาทรงสุรเดชข้าหลวงใหญ่ประจำเมืองเชียงใหม่เห็นว่าการจัดการราชการในเมืองเชียงใหม่ก่อนเมืองอื่น ๆ ย่อมประสบความสำเร็จได้ยาก เพราะเชียงใหม่นอกจากจะเป็นเมืองใหญ่จนเกินกำลังของข้าหลวงสยามจะดูแลได้ทั่วถึงแล้ว การชักชวนบรรดาเจ้านายบุตรหลานที่มีอยู่เป็นจำนวนมากให้เห็นด้วยกับการจัดการก็เป็นสิ่งที่ไม่ได้ง่ายนัก ถ้าการจัดการในเมืองเชียงใหม่ไม่สำเร็จ การจัดการในหัวเมืองอื่น ๆ ย่อมล้มเหลวเช่นกัน เพราะหัวเมืองอื่นถือว่าเชียงใหม่เปรียบเป็นศูนย์กลางทางการปกครองมีขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมของตนซึ่งจะต้องดำเนินตามแบบอย่าง ดังนั้นเมื่อพระยาทรงสุรเดชมาถึงเชียงใหม่แล้วใช้เวลาส่วนมากออกตรวจราชการในหัวเมืองต่าง ๆ เพื่อศึกษาถึงภูมิประเทศ รวมทั้งทำความเข้าใจกับเจ้านายฝ่ายเหนือในแต่ละเมือง เมื่อใดเห็นว่าสภาพการเมืองภายในของเมืองไหนเปิดโอกาสให้จัดการราชการได้ก็ลงมือจัดการทันที ดังเห็นได้จากการจัดการราชการในเมืองต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

เมืองลำพูน ใน พ.ศ.2437 พระยาทรงสุรเดชฉวยโอกาสที่เจ้าเหมินทร์ไพจิตรเจ้าเมืองลำพูนถึงแก่พิราลัย แต่งตั้งให้เจ้าอุปราชเป็นผู้รักษาการในตำแหน่งเจ้าเมือง การกระทำดังกล่าวเท่ากับเป็นการดึงอำนาจการกำหนดตัวเจ้าเมืองจากเจ้านายฝ่ายเหนือมาไว้ในมือของข้าหลวงสยาม พร้อมกันนี้พระยาทรงสุรเดชได้เสนอแนะไปยังรัฐบาลกรุงเทพฯว่า ควรจะให้เจ้าอุปราชอยู่รักษาการชั่วคราวระยะหนึ่ง เมื่อเห็นความเหมาะสมกับตำแหน่งจึงค่อยแต่งตั้งให้เป็นเจ้าเมืองในภายหลัง<sup>33</sup> ข้อเสนอดังกล่าวเป็นการใช้ตำแหน่งเจ้าเมืองล่อใจ

<sup>33</sup> กจข., ร.5 ม.58/188 เรื่องจัดการลำพูน 6 กุมภาพันธ์ ร.ศ.114-10 มีนาคม ร.ศ.188.

ให้เจ้าอุปราชบริหารงานตามนโยบายที่รัฐบาลสยามวางเอาไว้ รวมทั้งเป็นแบบอย่างแก่เจ้านายฝ่ายเหนือในเมืองอื่น ให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งและให้ความร่วมมือแก่ข้าหลวงสยาม ซึ่งเป็นผู้กำหนดตัวผู้ที่ จะได้รับการแต่งตั้งเป็นเจ้าเมืองจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

เมืองลำปาง พระยาทรงสุรเดชได้ดำเนินการให้เจ้านายเห็นถึงผลดีของการมีข้าราชการสยามอยู่ปฏิบัติงานในลำปาง โดยสามารถจัดปัญหายุ่งยากที่เกิดขึ้นภายในเมืองได้ เช่น ปัญหาความแตกแยกระหว่างเจ้าพรหมภักษ์-ธาดาเจ้าจางวาง กับเจ้านรนนท์ไชยชวลิตเจ้าเมืองลำปาง<sup>34</sup> ซึ่งเกิดความแตกแยกเนื่องจากการอนุญาตให้จีนหมา<sup>35</sup> ผูกขาดภาษีในเมืองลำปาง อันมีผลทำให้เจ้านายในเมืองลำปางแตกแยกออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่สนับสนุนเจ้าพรหมภักษ์ธาดา กับกลุ่มที่สนับสนุนเจ้านรนนท์ไชยชวลิต ความแตกแยกกันในครั้งนี้แม้จะไม่รุนแรงถึงขั้นนองเลือด แต่มีผลทำให้การบริหารงานภายในด้านต่าง ๆ ต้องหยุดชะงักลง เช่น มีการขัดขวางการเกณฑ์แรงงาน รวมทั้งมีคดีฟ้องร้องกันขึ้นระหว่างคนทั้งสองกลุ่ม พระยาทรงสุรเดชสามารถแก้ปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นได้สำเร็จ

**เมืองน่านและเมืองแพร่** จากสภาพที่ตั้งของน่านและแพร่ซึ่งอยู่ห่างไกลจากเชียงใหม่ ประกอบกับการคมนาคมไปมาระหว่างเชียงใหม่และเมืองทั้งสองเป็นไปด้วยความลำบาก จึงทำให้แพร่และน่านไม่ได้รับการเอาใจใส่จากรัฐบาลสยามเท่าที่ควร สำหรับเมืองน่านอาจจะกล่าวได้ว่า

<sup>34</sup> กจข., ร.5 ม.58/178 เรื่องเจ้าจางวางกับเจ้านครลำปางไม่ปรองดองกัน 31 มกราคม ร.ศ.112-1 สิงหาคม ร.ศ.112.

<sup>35</sup> จีนหมา เข้าใจว่าเดิมเป็นนายภาษีอากรอยู่ในเชียงใหม่ และเข้าใจว่าจะแบ่งผลประโยชน์ที่ได้รับจากการเก็บภาษีอากรให้แก่พระยาไกรโกษา ข้าหลวงใหญ่ซึ่งเข้าข้างเจ้านรนนท์ไชยชวลิต.

นอกเหนือไปจากความสัมพันธ์ทางด้านบรรณาการแล้ว น่านแทบจะไม่มี ความสัมพันธ์ใด ๆ กับรัฐบาลสยามเลย ดังจะเห็นได้ว่าในขณะที่รัฐบาลสยาม เริ่มดำเนินนโยบายเข้าควบคุมการปกครองดินแดนประเทศราชทางภาคเหนือ ตั้งแต่ปี พ.ศ.2416 นั้น ก็มุ่งเข้าจัตราราชการในเมืองเชียงใหม่ ลำปางและลำพูน มากกว่าเมืองอื่น ๆ น่านจึงยังคงเป็นเมืองที่มีอิสระทางการปกครองภายใน อย่างเต็มที่ แต่จากเหตุการณ์ปะทะกันที่ปากแม่น้ำเจ้าพระยาระหว่างรัฐบาล สยามกับรัฐบาลฝรั่งเศสใน พ.ศ.2436 (ค.ศ.1893) อันเป็นเหตุให้รัฐบาลสยาม ต้องเสียดินแดนฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงให้รัฐบาลฝรั่งเศสไป นับเป็นสาเหตุสำคัญ ที่ทำให้รัฐบาลสยามเริ่มให้ความสนใจที่จะเข้าควบคุมการปกครองเมืองน่าน ซึ่ง มีพรมแดนติดต่อกับดินแดนฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงของฝรั่งเศสให้รัดกุมยิ่งขึ้น ขณะเดียวกันการที่ฝรั่งเศสใช้กำลังบังคับเอาดินแดนฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงไปจากสยาม ส่งผลให้เจ้าเมืองน่านตัดสินใจที่จะเข้าอยู่ในความคุ้มครองของรัฐบาลสยาม มากกว่าจะอยู่ใต้การปกครองของฝรั่งเศส<sup>36</sup> จากเหตุผลดังกล่าว เมื่อพระยา ทรงสุรเดชเข้ามาจัตราราชการในเมืองน่านจึงไม่ประสบปัญหาเหมือนเมืองอื่น ๆ ในขั้นแรกสุดได้มีคำสั่งให้พระพรหมสุรินทร์ข้าหลวงประจำเมืองน่าน อธิบาย และแนะนำเจ้านายในเมืองน่านให้ทราบถึงวิธีการจัดการปกครองและการเก็บ ภาษีอากร ตลอดจนผลประโยชน์ที่เจ้านายจะได้รับ จากนั้นก็ค่อย ๆ ดำเนิน การจัตราราชการไปที่ละขั้น

สำหรับในเมืองแพร่ นั้น แม้ว่ารัฐบาลสยามได้วางระเบียบแบบแผน การปกครองเช่นเดียวกับเมืองอื่น ๆ แต่ในทางปฏิบัติยังมีได้ดำเนินการใด ๆ อย่างจริงจัง จนกระทั่งในปี พ.ศ.2437 เมื่อพระยาทรงสุรเดชเดินทางเข้าไป ตรวจราชการในเมืองแพร่ เจ้าเมืองแพร่คงมีความประสงค์อยากได้รับการ

<sup>36</sup> กจข., ร.5 ม.58/10 เรื่องการจัดการรับรองมิสเตอร์แปลก 4 มีนาคม ร.ศ.113 - 28 กรกฎาคม ร.ศ.114.



ยกย่องจากกรุงเทพฯ ให้เป็น “เจ้า” เช่นเดียวกับเจ้าเมืองอื่น ๆ ขณะเดียวกัน คงต้องการใช้อำนาจข้าหลวงสยามเป็นเครื่องมือกำจัดเจ้าราชวงศ์ของเมืองแพร์ ซึ่งมีศักดิ์เป็นน้องเขยของเจ้าเมืองให้ออกไปจากเขตเมือง เพราะปรากฏว่า เจ้าราชวงศ์ผู้นั้นนอกจากจะฉ้อโกงเงินค่าขายโคและขายกระบือของเจ้าเมืองแล้วยังมักจะหาเรื่องทะเลาะวิวาทกับเจ้าเมืองเสมอ ๆ ดังนั้นเพื่อเป็นการเอาใจเจ้าเมืองแพร์และเพื่อให้เจ้าราชวงศ์ผู้ซึ่งมักจะคบหาสมาคมกับพวกเงี้ยว พม่า คนในบังคับอังกฤษ อันอาจจะชักนำคนเหล่านี้ก่อความวุ่นวายขึ้น พระยาทรงสุรเดชจึงมีคำสั่งให้ส่งตัวเจ้าราชวงศ์เมืองแพร์มาอยู่ที่เมืองเชียงใหม่ เพื่อให้อยู่ในความควบคุมของรัฐบาลสยามให้ใกล้ชิดขึ้น เนื่องจากระยะทางเมืองแพร์อยู่ห่างจากเมืองเชียงใหม่มาก ยากแก่การดูแลควบคุมได้ทั่วถึง พระยาทรงสุรเดชจึงกำหนดให้ข้าหลวงประจำเมืองลำปางทำหน้าที่ดูแลและตรวจราชการในเมืองแพร์เพิ่มขึ้นอีกเมืองหนึ่ง

เมืองเชียงใหม่ แม้ว่าพระเจ้าอินทวิชยานนท์จะพยายามกำจัดอิทธิพลของรัฐบาลสยามในเมืองเชียงใหม่ โดยยกเลิกตำแหน่งผู้ช่วยทั้งหกใน พ.ศ.2434 แต่การที่พระเจ้าเชียงใหม่และเจ้านายบุตรหลานลงไปราชการที่กรุงเทพฯ พ.ศ.2436 ซึ่งตรงกับระยะเวลาที่พระยาทรงสุรเดชขึ้นมามีอำนาจในการเมืองเชียงใหม่นั้น กลับทำให้อำนาจการเข้าควบคุมการบริหารการปกครองของรัฐบาลสยามในเชียงใหม่เพิ่มขึ้น เนื่องจากว่าเจ้าราชบุตรซึ่งรักษาราชการบ้านเมืองแทนเจ้าราชวงศ์ที่ถึงแก่กรรมลงนั้น นอกจากจะไม่เข้าใจระเบียบวิธีบริหารงานแล้ว ยังชอบเสพสุราอยู่ประจำ ทำให้ไม่สามารถที่จะจัดราชการใด ๆ ได้เท่าที่ควร พระยาทรงสุรเดชจึงฉวยโอกาสดังกล่าวดำเนินวิธีที่เรียกว่า “อุบายเกี่ยวลาว”<sup>37</sup> โดยเกลี้ยกล่อมให้เจ้านายเห็นถึงผลดีของการที่มีข้าราชการ

<sup>37</sup> กจข., ร.5 ม.58/64 เรื่องผู้ร้ายปล้นและคิดจัดการป้องกันโจรผู้ร้ายทางมณฑลลาวเฉียง 24 กันยายน ร.ศ.113 - 3 กรกฎาคม ร.ศ.119.

สยามเป็นผู้ช่วยเหลือการปกครองในหกตำแหน่ง ซึ่งในระยะแรกสามารถจัดการได้สำเร็จถึงสองกรมคือ กรมคลังและกรมนา การที่พระยาทรงสุรเดชสามารถจัดข้าราชการสยามเข้าไปกำกับในกรมนี้ได้ นับเป็นพื้นฐานของการจัดการเกี่ยวกับกิจการป่าไม้ ซึ่งเดิมอยู่ในการรับผิดชอบของกรมนาให้แยกออกมาจัดตั้งกรมป่าไม้ในปี พ.ศ.2439 อันมีผลให้การดำเนินธุรกิจป่าไม้ตกมาอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลสยามโดยตรง

### (1) การควบคุมการเงิน

แต่เดิมการเก็บภาษีอากรของเมืองเชียงใหม่จะให้เจ้าภาษีทำการประมูลภาษี ผู้ที่ตั้งราคาประมูลสูงสุดจะได้เป็นเจ้าภาษีผูกขาดการเก็บภาษีตามประเภทที่ประมูลได้ ในระยะ พ.ศ.2435 พระเจ้าอินทวิชยานนท์ให้ความสนิทสนมกับจีนตั้งพ่อค้าเจ้าภาษีอากรของเมืองเชียงใหม่มาก ทั้งจีนตั้งยังมีความสัมพันธ์อันดีกับเจ้านายของเชียงใหม่โดยการแจกจ่ายเงินทองให้เจ้านายเหล่านั้น จีนตั้งมักจะถืออภิสิทธิ์ไม่ยอมจ่ายภาษีการค้าไม้สักโดยไม่มีเจ้าหน้าที่คนใดบังคับได้<sup>38</sup> ใน พ.ศ.2437 เจ้าเมืองเชียงใหม่อนุญาตให้จีนตั้งผูกขาดภาษีที่ดิน โคนกระบือ หมู ยาสูบ ผืน มะพร้าว ทั้ง ๆ ที่จีนตั้งให้ราคาประมูลต่ำกว่าราคาเดิมถึง 53,100 รูปี พระยาทรงสุรเดชได้ขอร้องให้จีนตั้งตั้งราคาสูงกว่าเดิม แต่ได้รับการปฏิเสธ พระยาทรงสุรเดชจึงไม่ยอมรับรองการประมูลดังกล่าว พระเจ้าเชียงใหม่ร้องเรียนการไม่ยอมรับรองการประมูลภาษีของพระยาทรงสุรเดชต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งพระองค์ทรงส่งเรื่องราวไปยังกรมหมื่นดำรงราชานุภาพเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย อาศัยไหวพริบ

<sup>38</sup> กจข., ร.5 ค.14/4/7 เรื่องจีนตั้งทำภาษีอากรเกี่ยวกับราชการทางเมืองนครเชียงใหม่ 27 ธันวาคม ร.ศ.113 - 30 มิ.ย. ร.ศ.114.

และความเฉลียวฉลาดของกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ทำให้เงินตั้งยอมขึ้นราคา  
ประมุขให้สูงขึ้นโดยดี เพราะเงินตั้งเขียนประวัติของตนว่าเป็นคนสยาม  
พระยาทรงสุรเดชจึงถือเป็นข้ออ้างให้เงินตั้งต้องปฏิบัติตามกฎหมายสยาม<sup>39</sup>

เมื่อจัดอธิปไตยของเงินตั้งแล้ว พระยาทรงสุรเดชเริ่มเปลี่ยนวิธีการ  
เก็บภาษีอากรใหม่ โดยยกเลิกการผูกขาดเพราะทำให้รัฐบาลขาดรายได้ที่ควร  
จะได้ ทั้งการเก็บภาษีแบบผูกขาดยังก่อความเดือดร้อนแก่ราษฎรผู้เสียภาษี  
ซึ่งมักจะถูกเจ้าภาษีขูดรีดอีกด้วย การเก็บภาษีแบบใหม่จัดเก็บโดยพนักงาน  
ของรัฐ โดยเริ่มเก็บจากภานีนาและภานียาสุบอันเป็นผลผลิตที่สำคัญของ  
หัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือ ทั้งได้ยกเว้นภานีค่านาแก่เจ้านายตามลำดับ  
อาวุโส เงินภาษีที่เก็บได้จะแบ่งเป็น 4 ส่วน สำหรับใช้จ่ายในบ้านเมือง  
ส่วนหนึ่ง ยกเป็นเงินพิเศษแก่เจ้าเมืองส่วนหนึ่ง จ่ายเป็นบำเหน็จพนักงาน  
ผู้เก็บเงินส่วนหนึ่ง ส่วนที่เหลือให้แก่พนักงานบัญชี<sup>40</sup> ปรากฏว่าข้อเสนอ  
นี้ได้รับการสนับสนุนจากเจ้านายเป็นอันดี พระยาทรงสุรเดชจึงแต่งตั้งให้  
เจ้านายชั้นผู้ใหญ่ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการคลังเมือง มอบอำนาจในการคัดเลือก  
ตัวผู้ร่วมงานได้ วิธีการดังกล่าวทำให้เจ้านายทางเหนือเกิดความรู้สึกว่าตนเอง  
ยังมีอำนาจในการบริหารอยู่ ขณะเดียวกันก็เป็นการป้องกันมิให้เจ้านายยกเอา  
การขูดรีดเก็บภาษีมาเป็นข้ออ้างเพื่อก่อการจลาจล แต่ปรากฏว่าเจ้านายที่ทำ  
หน้าที่เก็บภาษีขาดประสิทธิภาพและความอดทนที่จะต้องออกไปเก็บภาษี  
ด้วยตนเองในดินแดนที่กว้างใหญ่ ทำให้ภาษีที่เก็บได้ไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย  
ขณะเดียวกันส่วนแบ่งที่เจ้านายได้รับจากการเก็บภาษียังน้อยกว่าสินบนที่เคย

<sup>39</sup> กจข., ร.5 ค.14/4/20 ภาษีเมืองเชียงใหม่ 28 มีนาคม ร.ศ.113 - 27 มีนาคม  
ร.ศ.117.

<sup>40</sup> กจข., ร.5 ค.14.20/12 ภาษีค่านาต่าง ๆ 19 มีนาคม ร.ศ.113 - 27 มีนาคม ร.ศ.117.

ได้รับจากเจ้าภาษีอากรชาวจีน จึงเรียกร้องขอกลับมาเก็บภาษีตามวิธีการ  
ประมวลตามเดิม กรมหมื่นดำรงราชานุภาพทรงแนะนำพระยาทรงสุรเดชให้จัด  
ข้าราชการสยามเข้าทำการเก็บภาษีแทนเจ้านาย วิธีการดังกล่าวทำให้รัฐบาล  
สยามสามารถเข้าควบคุมการเก็บภาษีอากรในมณฑลพายัพได้

## (2) การจัดการคลัง

สภาพกรมคลังในเมืองเชียงใหม่ในระยะเวลาที่พระยาทรงสุรเดชขึ้นมาจัด  
ราชการนั้น นอกจากจะไม่ดำเนินการตามระเบียบแบบแผนแล้ว ยังเกือบไม่มี  
สภาพของคลังเหลืออยู่เนื่องจากการไม่มีการทำบัญชีรายรับรายจ่าย หรือบัญชี  
เกี่ยวกับการส่งมอบเงินที่ต้องใช้หนี้ให้แก่รัฐบาลกรุงเทพฯ ในคราวที่เจ้าเมือง  
เชียงใหม่ขอยืมเงินมาชดเชยค่าคดีความ พระยาทรงสุรเดชเห็นความจำเป็นที่  
จะต้องจัดการคลังเสียใหม่ โดยใน พ.ศ.2439 ได้เกลี้ยกล่อมให้เจ้านาย  
ฝ่ายเหนือเห็นผลของการที่จะรวมเอาคลังเมืองเชียงใหม่<sup>41</sup> มารวมกับคลังของ  
มณฑล โดยให้เหตุผลว่าการแยกคลังของเมืองและของมณฑลออกจากกันดังที่  
เคยปฏิบัติมาทำให้ฝ่ายบ้านเมืองไม่สามารถล่วงรู้ถึงการใช้จ่ายเงินของข้าหลวง  
และมอบอำนาจให้ผู้ว่าการกรมคลังเป็นผู้ดูแลจัดการโดยมีข้าหลวงสยามกำกับอยู่<sup>42</sup>  
เท่ากับให้รัฐบาลสยามมีส่วนควบคุมการคลังภายในเมืองเชียงใหม่มากขึ้น

<sup>41</sup> เดิมเงินผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่ได้ในเมืองเชียงใหม่ เก็บรวบรวมไว้เป็นเงิน  
ผลประโยชน์แผ่นดินสำหรับเมืองอย่างเดียว แล้วแต่เจ้าผู้ครองเมืองจะจ่ายใช้สอยในราชการ  
หรือส่วนตัว ครั้นเมื่อกรมหมื่นพิชิตปรีชากร เป็นข้าหลวงขึ้นมาจัดราชการ ได้จัดแบ่งเงิน  
ผลประโยชน์เมืองนครเชียงใหม่แยกเป็นเงินสำหรับข้าหลวงมีจำนวนเงินประจำปีของแผนกหนึ่ง  
เงินเหลือเป็นเงินผลประโยชน์แผ่นดินสำหรับเมืองเชียงใหม่ เจ้าเมืองมีสิทธิจ่ายใช้สอยได้.

<sup>42</sup> กชช., ร.5 ม.58/206 เรื่องการจัดการคลังและแผนกอื่น ๆ มณฑลลาวเฉียง 22  
กุมภาพันธ์ ร.ศ.113 - 2 กันยายน ร.ศ.117.

ระยะต่อมาพระยาทรงสุรเดชได้ออกคำสั่งว่าต่อไปการใช้จ่ายเงินในคลังเชียงใหม่ไม่ว่ากรณีใดต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมหกตำแหน่งก่อน ถ้าทางบ้านเมืองมีความจำเป็นต้องใช้เงินนอกเหนือไปจากงบประมาณที่ได้แล้วที่ประชุมหกตำแหน่งจะอนุมัติเงินได้ไม่เกิน 700 รупี แต่ถ้าเจ้าเมืองเชียงใหม่มีความจำเป็นจะใช้เงิน จะยืมเงินในคลังได้ไม่เกิน 10,000 รупี หากมีความจำเป็นใช้เงินมากกว่านี้ต้องทำเรื่องขออนุมัติจากกระทรวงการคลังที่กรุงเทพฯ ในขณะที่เจ้านายชั้นผู้ใหญ่ของเมืองเชียงใหม่ลงมาถวายการต้อนรับการเสด็จนิวัติพระนครของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจากการเสด็จประพาสยุโรป ณ กรุงเทพฯ พระยาทรงสุรเดชจึงฉวยโอกาสนี้รวมอำนาจการเงินการคลังของเมืองเชียงใหม่เข้ามาไว้ในอำนาจของข้าหลวงโดยเด็ดขาด รวมทั้งยึดอำนาจการประมูลภาษีการซื้อขาย ช้าง ม้า โค กระบือ ตลอดจนการอนุญาตให้เปิดโรงบ่อนเบี้ยมาไว้ในกำมือของข้าหลวงแต่ผู้เดียว นอกจากนี้เงินผลประโยชน์ที่เคยมอบให้แก่เจ้าเมืองเชียงใหม่ปีละ 80,000 รупี ลดลงเหลือ 30,000 รупี พร้อมทั้งลดเงินเดือนของเจ้านายที่รับราชการลงและเพิ่มเงินเดือนให้แก่ข้าราชการสยาม สุดท้ายได้ออกคำสั่งว่าถ้าทางบ้านเมืองมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินไม่ว่ากรณีใดจะต้องขออนุญาตโดยตรงต่อข้าหลวงก่อน<sup>43</sup>

### (3) การจัดการป่าไม้สัก

การควบคุมการดำเนินธุรกิจป่าไม้สักในหัวเมืองฝ่ายเหนือเริ่มดำเนินอย่างจริงจังในสมัยที่พระยาทรงสุรเดชเข้ามาจัดการ โดยดำเนินการไปพร้อมกับจัดการด้านการปกครองและการคลังใน พ.ศ.2436 มร.เอช เสดล

<sup>43</sup> กจข., ร.5 ม.58/40 เรื่องจัดระเบียบเก็บเงินข้าราชการและผลประโยชน์มณฑลพายัพ, 5 สิงหาคม ร.ศ.115 - 4 กรกฎาคม ร.ศ.129.

(Mr. Henry Slade) ข้าราชการอังกฤษในพม่า ที่รัฐบาลสยามขอยืมตัวเข้ามา  
 ตรวจสอบสถานการณ์ทำป่าไม้สัก ณ หัวเมืองฝ่ายเหนือ มีความเห็นว่าสมควร  
 ที่รัฐบาลสยามจะต้องจัดตั้งกรมป่าไม้ขึ้นเพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับป่าไม้โดยตรง

เมื่อกระทรวงมหาดไทยได้รับรายงานเสนอข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการ  
 ปรับปรุงกิจการป่าไม้ของนายเสลดแล้ว พระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นดำรงราช-  
 นุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย จึงได้ทรงรับโครงการเพื่อพิจารณา แล้ว  
 นำความกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พร้อมกับ  
 ขอพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัย พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมี  
 พระราชดำริเห็นชอบ และทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้จัดตั้ง  
 กรมป่าไม้ขึ้น<sup>44</sup> โดยมีสำนักงานอยู่ที่จังหวัดเชียงใหม่ เพราะสะดวกกับการ  
 ควบคุมการทำไม้สักซึ่งอยู่ทางภาคเหนือเป็นส่วนใหญ่ เมื่อสถาปนากกรมป่าไม้  
 ขึ้นแล้ว ก็ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายเสลดเป็นเจ้ากรมป่าไม้เป็น  
 คนแรกเมื่อวันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ.2439 การดำเนินงานของกรมป่าไม้ประสบ  
 ผลสำเร็จตามความมุ่งหมาย คือ การเจรจาขอโอนกรรมสิทธิ์ป่าไม้ในมณฑล  
 ตะวันตกเฉียงเหนือให้เป็นสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งอำนาจในการควบคุม  
 คุ้มครองป่าไม้ และการตรวจเก็บค่าต่อไม้ การเจรจาเริ่มจากเมืองที่เล็กที่สุด  
 คือเมืองแพร่และน่านก่อน แล้วจึงค่อย ๆ เจริญกับเจ้านครลำปาง ลำพูน  
 และเชียงใหม่ ในที่สุดการเจรจาก็สำเร็จลงด้วยดี เป็นผลให้เจ้านายฝ่ายเหนือ  
 ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในกิจการป่าไม้ต่อไปอีก ทั้งนี้รัฐบาลยินยอมจ่ายเงิน

---

<sup>44</sup> “สำเนาพระราชหัตถเลขานในรัชการที่ 5 ที่ 62/385...” เรื่องเดียวกัน, หน้า 198.  
 “กรมป่าไม้นั้น เป็นตกลงให้ตั้งบันดาป่าไม้ทั้งปวงและด้านภายในเมืองไชยนาทให้อยู่ในกระทรวง  
 มหาดไทย” พระราชหัตถเลขานับวันถึงวันที่ 18 กันยายน ร.ศ.115 ดังนั้นจึงนับได้ว่า  
 กรมป่าไม้ได้ถือกำเนิดในวันนี้ และตกลงให้วันนี้เป็นวันสถาปนากกรมป่าไม้เรื่อยมา.

ส่วนแบ่งค่าต่อไม้ให้เจ้านายฝ่ายเหนือครึ่งหนึ่งของจำนวนเงินที่เก็บได้ทุกปี ตั้งแต่นั้นมาการทำป่าไม้สักต้องได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตเสียก่อน จึงเป็นการยุติประเพณีการให้เช่าทำป่าไม้โดยเจ้านายฝ่ายเหนือซึ่งได้ปฏิบัติติดต่อกันมาเป็นเวลานานอย่างสิ้นเชิง นอกจากนี้ยังมีกรปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสัญญาอนุญาตให้ทำป่าไม้เสียใหม่ให้รัดกุมยิ่งขึ้น กล่าวคือ ตามสัญญาแบบใหม่นี้จะต้องมีหลักฐานปรากฏอย่างชัดเจนว่า “ได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตแล้ว” และให้สัญญามีอายุทำการได้ครั้งละ 6 ปี<sup>45</sup>

#### (4) อุปสรรคในการปฏิบัติงานของพระยาทรงสุรเดช

ก. การขาดกำลังคน การที่รัฐบาลสยามไม่มีกำลังคนมากพอที่จะทำการเก็บภาษีในดินแดนประเทศราชทางภาคเหนือ ซึ่งมีอาณาเขตกว้างขวางได้โดยตลอด จึงต้องพึ่งกำลังคนพื้นเมืองซึ่งส่วนมากเป็นคนของเจ้านายฝ่ายเหนือออกช่วยเก็บภาษีอากร โดยต้องส่งผ่านมือของเจ้านายก่อนส่งเข้าคลัง ทำให้เจ้านายหรือข้าราชการพื้นเมืองที่เคยได้รับผลประโยชน์มากบ้างน้อยบ้างมักจะปกปิด ไม่ส่งยอดเงินให้ข้าหลวงทราบตามความจริงเพราะเกรงจะถูกยึดเข้าคลังทั้งหมด ทำให้งบประมาณรายได้รายจ่ายที่ข้าหลวงส่งมากรุงเทพฯ น้อยกว่าที่เป็นจริง เป็นเหตุให้ต้องตัดทอนรายจ่ายต่าง ๆ ให้สมดุลกับรายได้ ทำให้การดำเนินงานล่าช้าและไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร

ข. ไม่วางแผนการเอาไว้ก่อนจัดราชการ เมื่อรวมเอาคลังของบ้านเมืองเข้ากับคลังของมณฑลแล้วปรากฏว่า พนักงานของบ้านเมืองที่เคยทำงานในคลังของบ้านเมืองมาก่อนไม่มีงานทำ เพราะทางมณฑลถือว่าพนักงานพื้นเมืองเหล่านี้เป็นเพียงผู้ฝึกหัดทำงานเท่านั้น จึงมิได้มอบหมายงานรับผิดชอบใด ๆ ให้

<sup>45</sup> กจช., ร.5 ม.16.2/5 บัญชีป่าไม้ขายสัญญาให้บริษัทรับเช่าทำ 23 กันยายน ร.ศ.120.

ส่วนข้าราชการสยามที่เข้าไปจัดการแทนที่ข้าราชการพื้นเมือง นอกจากไม่ได้ศึกษาถึงงานที่ตนเข้าไปทำอย่างถ่องแท้แล้ว การขาดความชำนาญและประสบการณ์ทำให้เกิดความสูญเปล่าในการทำงาน

ค. การไม่ให้เกิดริตและความยุติธรรมแก่เจ้านายและข้าราชการชาวพื้นเมืองในระหว่างที่พระยาทรงสุรเดชขึ้นไปจัดราชการ มีการแบ่งแยกความสามารถในการปฏิบัติงานของคนสยามและคนพื้นเมืองอย่างเห็นได้ชัด เช่น การกำหนดอัตราเงินเดือนของข้าราชการพื้นเมืองกับข้าราชการสยามที่ทำงานอยู่ในระดับเดียวกัน มีความแตกต่างกันมาก กล่าวคือ เสมียนคนสยามได้เงินเดือน ๆ ละ 50 บาท ในขณะที่เสมียนชาวพื้นเมืองได้เงินเดือน ๆ ละ 8 บาท ทั้งที่มีความสามารถเท่ากัน การปฏิบัติงานของพระยาทรงสุรเดชต่อเจ้านายฝ่ายเหนือเหมือนกับเป็นเพียงผู้ปกครองในระดับแคว้นและแขวงเท่านั้น<sup>46</sup> ทำให้ปฏิบัติการให้สมเกียรติที่เป็นถึงเจ้าประเทศราชแต่อย่างใด ทำให้เกิดการแตกแยกระหว่างเจ้านายและข้าราชการสยามดังกล่าว

ในที่สุดเจ้าอุปราชและเจ้านายอื่น ๆ ในเมืองเชียงใหม่ ได้ส่งจดหมายไปชักชวนเจ้าเมืองลำปางและลำพูน ร่วมกันส่งสุภอักษรร้องทุกข์ถึงการยึดอำนาจของพระยาทรงสุรเดชพร้อมทั้งขอร้องให้รัฐบาลสยามจัดส่งคนที่ดีมีความสามารถและเข้าใจถึงความต้องการของเจ้านายขึ้นมาจัดราชการแทนพระยาทรงสุรเดช<sup>47</sup> เพื่อเป็นการผ่อนคลายความตึงเครียดในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือ รัฐบาลจึงมีคำสั่งให้พระยาทรงสุรเดชกลับกรุงเทพฯ ในปี พ.ศ.2442

<sup>46</sup> กช., ร.5 ม.58/40, อ้างแล้ว.

<sup>47</sup> กช., ร.5 ม.58/33 พระยาศรีสทเทพออกไปจัดการทางมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ และพระราชบัญญัติอากรที่ดิน 30 มกราคม ร.ศ.118 - 30 มิถุนายน ร.ศ.119.



#### 4.4 การปฏิรูปการปกครองหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือ ในฐานะมณฑลเทศาภิบาล พ.ศ.2442-2445

ใน พ.ศ.2442 พระเจ้าน้องยาเธอกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ตัดสินพระทัยที่จะนำเอาระบบการปกครองแบบเทศาภิบาลไปใช้ในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือ เพราะทรงเห็นว่าได้ทำการปฏิรูปการปกครองในหัวเมืองดังกล่าวเป็นการเตรียมสำหรับการปกครองแบบเทศาภิบาลมานานถึง 25 ปีแล้ว กล่าวคือ เริ่มส่งข้าราชการสยามจากกรุงเทพฯ เข้าไปจัดการในหัวเมืองฝ่ายเหนือตั้งแต่ พ.ศ.2417 ทำให้เจ้านายฝ่ายเหนือมีความคุ้นเคยที่จะต้องจัดการปกครองบ้านเมืองตามคำแนะนำของข้าหลวงสยาม ทั้งสภาพบ้านเมืองทางเหนือมีความเจริญก้าวหน้าเป็นลำดับ จึงทรงดำเนินการโดยการแต่งตั้งพระยาศรีสทเทพเป็นข้าหลวงพิเศษขึ้นไปจัดราชการ มีนโยบายให้ดำเนินการยุบเลิกสภาวะความเป็นประเทศราชของหัวเมืองดังกล่าวให้เป็นมณฑลเทศาภิบาลใน พ.ศ.2442

กระทรวงมหาดไทยมีความประสงค์ที่จะให้การเปลี่ยนแปลงเป็นไปโดยราบรื่น จึงได้ตราข้อบังคับเกี่ยวกับการปกครองขึ้นมาอีกฉบับหนึ่ง เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน ร.ศ.119 (พ.ศ.2443) เรียกว่า “กฎเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเป็นข้อบังคับสำหรับปกครองมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ ร.ศ.119”<sup>48</sup> การแบ่งอาณาเขตมณฑลได้แบ่งเป็นพิเศษ กล่าวคือ จากมณฑลแบ่งเขตเป็นนครและเมือง นคร หมายถึง พื้นที่ ๆ กว้างใหญ่และมีความเจริญมากกว่าเมือง คือตัวเมืองกับเมืองขึ้นรวมกัน เช่น นครเชียงใหม่ ได้แก่เมืองเชียงใหม่กับ

<sup>48</sup> “ข้อบังคับสำหรับการปกครองมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ ร.ศ.119” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 17 (มิถุนายน ร.ศ.119) หน้า 177.

เมืองชั้นของเชียงใหม่รวมกัน นอกจากนี้ในนครเชียงใหม่และนครน่าน ยังแบ่งเขตการปกครองออกเป็นสองส่วน คือ หัวเมืองชั้นในและหัวเมืองชั้นนอก

#### 4.4.1 การจัดส่วนราชการในเขตมณฑล

ข้าราชการประจำมณฑลในมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือประกอบด้วย

1. *ข้าหลวงใหญ่* มีหน้าที่ตรวจและจัดราชการในมณฑลต่างพระเนตรพระกรรณของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เป็นข้าหลวงพิเศษจัดการศาลยุติธรรมตามพระราชบัญญัติจัดศาลยุติธรรมตามหัวเมือง อนึ่ง การโยกย้ายผลัดเปลี่ยนและถอดถอนข้าหลวงใหญ่อยู่ในพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์เท่านั้น สำหรับอำนาจของข้าหลวงใหญ่นั้นสามารถจำแนกได้คือ

ก. บังคับบัญชาเค้ายาสูบหลวงทั้งปวงในมณฑล ตามพระราชกำหนดกฎหมายและระเบียบทางราชการ ถ้ามีกรณีพิพาทระหว่างเมือง ข้าหลวงใหญ่มีอำนาจที่จะดำเนินการตรวจและตัดสินความนั้น ๆ

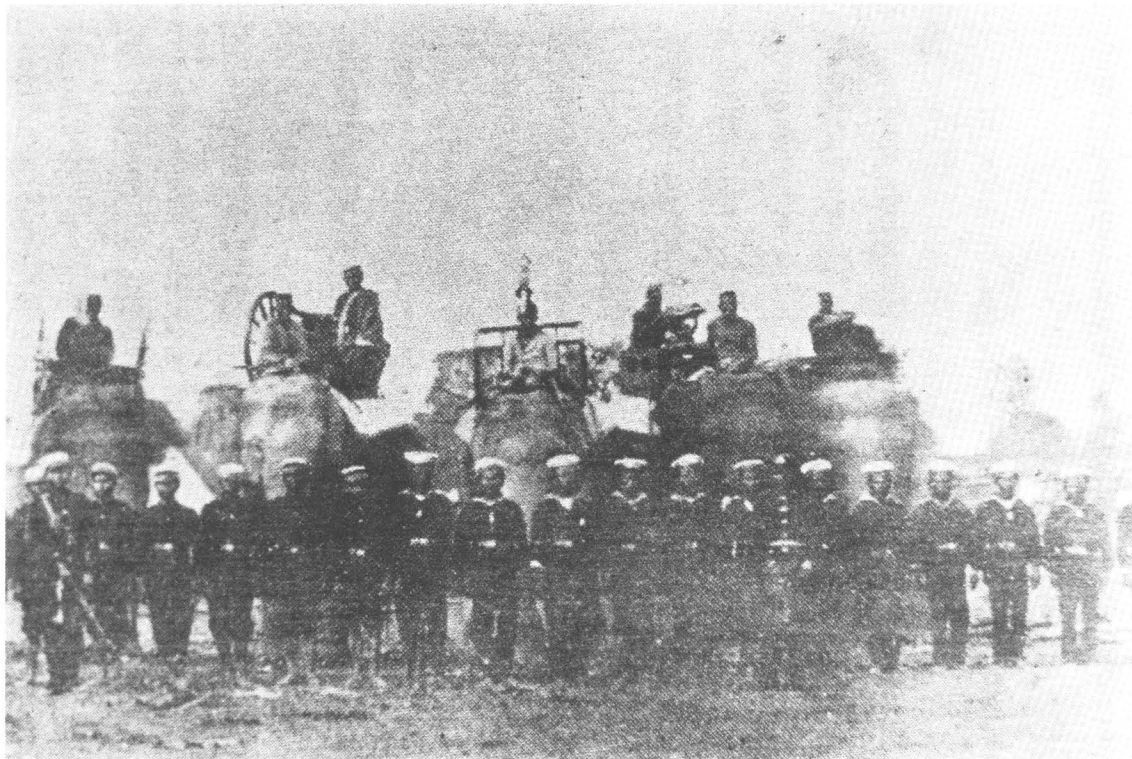
ข. ในกรณีที่มีเรื่องรีบด่วน ข้าหลวงใหญ่สามารถแต่งตั้งหรือถอดถอนข้าราชการคนหนึ่งคนใดเป็นการชั่วคราว แต่ต้องรีบเสนอขออนุญาตเสนาบติจากกรุงเทพฯโดยเร็วที่สุด

ค. สามารถออกหมายตั้งกรรมการพิเศษเป็นตำแหน่ง หลวง หรือขุน หรือหมื่น หรือพระยา ฯลฯ

ง. ในด้านการเงิน รัฐบาลได้มอบอำนาจให้สามารถสั่งโอนเงินที่มีเหลืออยู่ในงบประมาณมาจ่ายในราชการได้รายหนึ่งไม่เกินครั้งละ 1,000 บาท

นอกจากอำนาจดังกล่าวแล้ว ข้าหลวงใหญ่ยังมีอำนาจร่วมกับข้าหลวงยุติธรรมในการออกกฎหมายเพื่อตราใช้บังคับในมณฑลภายใต้เงื่อนงำต่อไปนี้

(1) เมื่อข้าหลวงใหญ่กับข้าหลวงยุติธรรมพร้อมกันเห็นว่า จะมี



รัฐบาลกรุงเทพฯส่งกองทัพสยามสมัยใหม่พร้อมปืนใหญ่บรรทุกบนหลังช้าง  
เข้าไปปราบปรามจลาจลและการแข็งเมืองในเขตอาณาจักรล้านช้างและล้านนา  
(ภาพจากหนังสือ “เมืองน่าน” กรมศิลปากร, 2530)

กฎหมายอย่างใดสำหรับใช้ในมณฑลพายัพทั่วไปแล้ว ให้พร้อมกันร่างกฎหมายนั้นส่งไปยังกรุงเทพฯขอรับพระบรมราชานุญาตแล้วจึงออกเป็นกฎหมายได้

(2) ถ้าเป็นเรื่องด่วน ข้าหลวงใหญ่และข้าหลวงยุติธรรมสามารถจะออกกฎหมายได้โดยทันทีแล้วก็ให้ประกาศใช้กฎหมายนั้น ๆ ได้ แต่มีข้อแม้ว่าต้องส่งกฎหมายฉบับนั้นลงมากรุงเทพฯเพื่อขอรับพระราชานุญาตภายในกำหนด 6 เดือน

(3) อำนาจเช่นนี้มีกำหนดโทษปรับเป็นเงินไม่เกิน 200 บาท หรือจำขังไม่เกิน 6 เดือน และกฎหมายที่ออกมานั้น จะต้องไม่ขัดกับหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรี<sup>49</sup>

จากอำนาจที่มอบให้กับข้าหลวงมณฑลนี้อย่างกว้างขวาง ได้แสดงให้เห็นว่ามณฑลตะวันตกเฉียงเหนือมีความสำคัญมากมณฑลหนึ่ง ฉะนั้นบุคคลที่จะเป็นข้าหลวงมณฑลนี้จะต้องมีอำนาจพิเศษเพียงพอที่จะบังคับบัญชากิจการต่าง ๆ ให้ลุล่วงไปด้วยดี เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยให้แก่มณฑลนี้ อันจะก่อให้เกิดความมั่นคงต่ออำนาจอธิปไตยของชาติด้วย

2. *ข้าหลวงรอง* มีหน้าที่เป็นผู้ช่วยราชการของข้าหลวงใหญ่ในกิจการงานต่าง ๆ และเป็นທີ່ปรึกษาราชการของข้าหลวงใหญ่ ข้าหลวงรองมี 5 ตำแหน่ง คือ ข้าหลวงยุติธรรม ข้าหลวงสรรพากร ข้าหลวงคลัง ข้าหลวงโยธา และข้าหลวงป่าไม้<sup>50</sup>

สำหรับตำแหน่งข้าหลวงชั้นรอง 5 ตำแหน่งนี้ เป็นตำแหน่งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งจะได้รับการแต่งตั้งหรือถอดถอนจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเท่านั้น จึงมีความสำคัญและมีส่วนในการบริหารการปกครองมณฑล

<sup>49</sup> พระพิศาลสงคราม “ประกาศว่าด้วยข้าหลวงใหญ่ข้าหลวงยุติธรรมมณฑลพายัพพร้อมกันตั้งกฎหมายได้,” ตำราปกครอง, เล่ม 1 (พระนคร : โรงพิมพ์ศิริเจริญ, ร.ศ.121).

<sup>50</sup> ราชกิจจานุเบกษา, อ้างแล้ว, หน้า 179.

เป็นอย่างมาก นอกจากจะมีตำแหน่งข้าหลวงใหญ่และข้าหลวงรองแล้ว ข้าราชการในกองมณฑลก็ยังประกอบด้วยข้าราชการชั้นรองและเสมียนพนักงาน ซึ่งมีมากพอสมควรแก่งานที่ได้รับมอบหมาย

#### 4.4.2 การจัดส่วนราชการในนครและเมือง

ในนครและเมืองของมณฑลพายัพ ประกอบด้วยข้าหลวง 3 นาย ซึ่งทำหน้าที่ปกครองและบริหารกิจการต่าง ๆ รวมเรียกว่า “*เค้าสนามหลวง*” ซึ่งประกอบด้วยเจ้าผู้ครองเมืองหรือผู้ครองเมือง 1 คน ข้าหลวงประจำนครหรือเมือง 1 คน และข้าหลวงผู้ช่วย 1 คน สำหรับเมืองใดที่แบ่งเขตเป็นบริเวณก็ให้มีข้าหลวงบริเวณอีก 1 คน

ตำแหน่ง*เค้าสนามหลวง*และข้าหลวงบริเวณ เป็นตำแหน่งที่พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งตามพระราชอัธยาศัย ทั้งนี้โดยให้มีหน้าที่บังคับบัญชาและรับผิดชอบในราชการบ้านเมืองทั่ว ๆ ไป มีหน้าที่ในการออกประกาศข้อบังคับเพื่อใช้ในนครและเมืองได้ในบางกรณี คือ ในกรณีที่จะต้องออกประกาศตามคำสั่งของข้าหลวงใหญ่ เพื่อจะแจ้งให้ราษฎรได้ทราบพระราชกำหนดกฎหมายหรือกฎข้อบังคับสำหรับเมือง หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคนทั่วไป นอกจากนี้ *เค้าสนามหลวง*มีอำนาจที่ตรากฎข้อบังคับซึ่งใช้ในการปรับโทษคดีที่คิดเป็นเงินไม่เกิน 100 บาทหรือจำขังไม่เกิน 3 เดือน แต่กฎข้อบังคับดังกล่าวจะต้องไม่ฝ่าฝืนกฎหมายของแผ่นดิน ไม่ขัดกับสัญญาทางพระราชไมตรี และต้องได้รับอนุมัติจากข้าหลวงใหญ่และข้าหลวงยุติธรรมเสียก่อนจึงจะใช้ได้

สำหรับอำนาจและหน้าที่ของข้าราชการใน*เค้าสนามหลวง*แต่ละคนนั้น อาจสรุปได้ คือ

- เจ้าผู้ครองเมือง หรือผู้ครองเมือง มีหน้าที่เป็นผู้รักษาราชการ

ในบ้านเมืองให้เรียบร้อย ดำเนินการจับกุมและป้องกันโจรผู้ร้ายในพื้นที่บ้านให้สงบ เป็นผู้รักษาพระราชกำหนดกฎหมาย และดูแลไม่ให้ผู้ใดล่วงละเมิดกฎหมายได้ นอกจากนี้รัฐบาลยังได้มอบหมายให้มีอำนาจบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ฝ่ายเหนือตามที่ชอบด้วยราชการและชอบด้วยกฎหมาย

- ข้าหลวงประจำเมือง มีหน้าที่ตรวจราชการในเขตเมือง ต่างหูต่างตาของข้าหลวงใหญ่ทั่วไปทุกอย่าง มีหน้าที่ในด้านการต่างประเทศและในด้านอรรถคดี คือรับรองและโต้ตอบหนังสือกับต่างประเทศตามคำอนุมัติของข้าหลวงใหญ่ และให้คำอนุญาตต่อพนักงานอัยการที่จะดำเนินการฟ้องร้องคดีความตามที่เห็นสมควร

- ข้าหลวงประจำนครหรือเมือง มีอำนาจที่จะย้ายตำแหน่ง ลดเงินเดือนข้าราชการชั้นต่ำกว่าพนักงานลงไปนั้นได้ทุกตำแหน่ง มีอำนาจสั่งให้หยุดยั้งหรือถอนอาญาหมายคำสั่งของเจ้านายคนใดก็ตามที่เห็นว่าไม่ถูกต้องตามระเบียบราชการหรือไม่ถูกต้องตามพระราชกำหนดกฎหมายในระหว่างมีใบบอกไปหรือที่ว่าการมณฑลหรือออกไปยังกรุงเทพฯ ได้ทุกอย่าง นอกจากนี้ข้าหลวงประจำนครหรือเมืองยังมีอำนาจในการตรวจและเซ็นชื่อในคำพิพากษาระหว่างที่ยังไม่มีการตั้งศาลประจำนครหรือเมืองนั้น ๆ ด้วย

- ข้าหลวงผู้ช่วย มีหน้าที่เป็นผู้ช่วยราชการของข้าหลวงประจำนครหรือเมือง และในกรณีที่ข้าหลวงประจำนครหรือเมืองไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ไม่ว่าจะในกรณีใด ๆ ข้าหลวงผู้ช่วยจะทำหน้าที่รักษาการในตำแหน่งแทน โดยได้รับความเห็นชอบจากข้าหลวงใหญ่

นอกจากเจ้าสนามหลวง ซึ่งทำหน้าที่ในการบริหารราชการในนครและเมืองแล้ว ก็ยังมีข้าราชการชั้นรองจากเจ้าสนามหลวงซึ่งมีฐานะเป็นผู้ช่วยราชการอีก 6 ตำแหน่งด้วย เรียกว่า “เสนา 6 ตำแหน่ง” ประกอบด้วยตำแหน่งมหาดไทย ตำแหน่งยุติธรรม ตำแหน่งนา ตำแหน่งคลัง ตำแหน่งทหาร

และตำแหน่งวัง ตำแหน่งทั้ง 6 นี้จะเป็นตำแหน่งซึ่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยได้เสนอความเห็นต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเพื่อดำเนินการแต่งตั้งเพื่อทำหน้าที่บริหารและรับผิดชอบงานในแต่ละแขนงของมณฑลโดยเฉพาะ

สำหรับอาณาเขตชั้นนอกตัวเมือง ซึ่งแบ่งท้องที่ออกเป็นบริเวณและมีข้าหลวงบริเวณเป็นผู้ดูแลเพิ่มเติมอีกนั้น อาจสรุปหน้าที่ของข้าหลวงบริเวณได้คือ ทำการตรวจรักษาการในหน้าที่ของเจ้าสนามหลวงทั่ว ๆ ไปทุกอย่าง ดำเนินการรับผิดชอบแขวงของตนให้เป็นไปตามแบบแผน ออกประกาศต่าง ๆ ให้ราษฎรทราบตามคำสั่งของเจ้าสนามหลวง ตลอดจนตรวจตราให้พระยาแสนท้าวพื้นเมืองรับราชการตามตำแหน่งและหน้าที่ นอกจากนี้ข้าหลวงบริเวณยังทำหน้าที่ด้านการพิจารณาพิพากษาคดีในเมืองที่ตนบังคับบัญชาตามพระราชกำหนดกฎหมายอีกด้วย กล่าวคือ สามารถพิจารณาตัดสินความแพ่งและความอาญาทั้งปวงในบริเวณ และเมื่อร่วมกันกับนายแขวง มีอำนาจเป็นศาลพิจารณาความแพ่งทุนทรัพย์ไม่เกิน 100 บาท หรือความอาญาที่ต้องปรับไหมไม่เกิน 100 บาท หรือจำขังไม่เกิน 3 เดือน อาญาดังกล่าวนี้นี้เมื่อตัดสินแล้วถือเป็นการเด็ดขาดไม่มีอุทธรณ์<sup>51</sup>

#### 4.4.3 การจัดการคลัง

ในระบอบที่พระยาศรีสหเทพขึ้นมามีอำนาจราชการในมณฑลลาวเฉียงนั้น ปรากฏว่าการคลังของเมืองต่าง ๆ ยังอยู่ในสภาพที่ไม่เป็นระเบียบ กล่าวคือวิธีการเก็บรักษาและการใช้จ่ายเงินในคลังยังอยู่ในสภาพล้าหลัง เจ้าเมืองมักจะ

<sup>51</sup> ราชกิจจานุเบกษา, อ้างแล้ว, หน้า 187.

เป็นผู้เก็บเงินเอง ขณะเดียวกันสถานที่เก็บเงินก็ไม่มั่นคงแข็งแรง พระยาศรีสทเทพจึงเริ่มจัดการคลังภายในแต่ละเมืองเสียใหม่ โดยออกคำสั่งให้เจ้าเมืองนับและแจ้งยอดเงินที่มีอยู่ในคลัง จากนั้นพระยาศรีสทเทพจะเป็นผู้ตัดสินใจว่าเงินจำนวนเท่าใดเป็นของรัฐ พร้อมทั้งออกคำสั่งมิให้เจ้าเมืองจ่ายเงินเพื่อการใด ๆ จนกว่าจะได้รับอนุญาตจากพระยาศรีสทเทพ ส่วนเงินที่จะได้รับใหม่ในปีต่อไป กำหนดให้ข้าหลวงประจำนครหัวเมืองทำบัญชีรับจ่ายรวบรวมไว้เป็นหลักฐาน และให้อำนาจเงินผลประโยชน์ที่เก็บได้เก็บไว้ในที่ว่าการ โดยข้าหลวงประจำเมืองต้องรับผิดชอบในการสร้างที่เก็บเงินให้ปลอดภัย พร้อมทั้งจัดให้มีกำลังทหารและตำรวจภูธร ให้ความคุ้มครองระวางรักษาที่เก็บเงินทั้งกลางวันและกลางคืน

#### 4.4.4 การปฏิรูปภาษีที่ดินและการยกเลิกการเกณฑ์แรงงาน

งานขั้นต่อไปของพระยาศรีสทเทพ คือ การปฏิรูปการเก็บภาษีที่ดินและการยกเลิกการเกณฑ์แรงงาน พระยาศรีสทเทพได้กำหนดอัตราการเก็บภาษีที่ดินที่นาใหม่ ดังนี้คือ ในบริเวณที่นาที่มีความอุดมสมบูรณ์ เช่น บริเวณลุ่มแม่น้ำปิง ให้เก็บในอัตราไร่ละ 32 อัฐ งานละ 8 อัฐ โดยให้เก็บในเนื้อที่ที่ทำทำการเพาะปลูก แต่ในปีต่อไป ถ้าใครหวงห้ามที่นาไว้ จะทำหรือไม่ทำก็ให้เก็บในอัตราดังกล่าว ส่วนในบริเวณที่นาที่ไม่สมบูรณ์ เช่น ในบริเวณลุ่มแม่น้ำคงและแม่น้ำโขง ให้เก็บไร่ละ 16 อัฐ<sup>52</sup> การดำเนินการดังกล่าวแม้จะทำให้เจ้านายฝ่ายเหนือโดยเฉพาะเจ้าเมืองเชียงใหม่ไม่พอใจมากเพียงใดก็ตาม ก็ไม่มีทางใดที่จะปฏิเสธความต้องการของรัฐบาลสยาม

<sup>52</sup> กจข., ร.5 ม.58/127 เรื่องการจัดการปกครองเมืองเชียงใหม่.



การเก็บเงินค่าแรงแทนการเกณฑ์แรงงาน เป็นการเพิ่มรายได้ของรัฐ และเอาใจราษฎรชาวพื้นเมืองที่ได้รับความเดือดร้อนจากการถูกเกณฑ์แรงงาน ในปีหนึ่ง ๆ เป็นเวลาหลายเดือน ชายฉกรรจ์ทุกคนที่อายุตั้งแต่ 16-60 ปี เสียเงินค่าแรงคนละ 4 บาท และเริ่มเก็บตั้งแต่ พ.ศ.2443 เป็นต้นไป แต่มี ข้อยกเว้นบางประการที่รัฐมีสิทธิจะเกณฑ์แรงงานจากราษฎรได้ ในกรณีที่

1. การนั้นเป็นประโยชน์แก่ราษฎรเฉพาะในแคว้นนั้น ๆ
2. เมื่อเกิดเหตุร้ายแรงฉุกเฉิน เช่น การจับผู้ร้าย หรือการทัพศึก
3. ราชการที่จังกันตามราคาที่จังกันในพื้นที่บ้าน

เงินที่เก็บได้ทั้งหมดจะแบ่งออกเป็นหกส่วน โดยแบ่งให้รัฐสองส่วน สามส่วน เป็นเงินบำรุงเมือง ครึ่งส่วนเป็นเงินยกให้แก่เจ้าเมืองที่อยู่ในตำแหน่ง และ ครึ่งสุดท้ายเป็นเบี้ยหวัดแจกเจ้านายและข้าราชการที่ไม่ได้รับพระราชทาน เงินเดือน<sup>53</sup>

#### 4.4.5 ผลกระทบของการจัดราชการของพระยาศรีสทเทพ

การที่รัฐบาลสยามส่งพระยาศรีสทเทพขึ้นไปจัดการราชการในหัวเมือง ฝ่ายเหนือแทนพระยาทรงสุรเดชนั้น ในระยะแรกได้นำเอาความยินดีปรีดามาสู่ เจ้านายและราษฎรชาวพื้นเมืองเป็นอันมาก เพราะต่างหวังว่าพระยาศรีสทเทพ คงจะจัดราชการตามความต้องการที่เจ้านายแจ้งความจำนงไปยังรัฐบาลกรุงเทพฯ แต่ปรากฏว่าพระศรีสทเทพกลับเข้ายึดอำนาจทั้งการปกครองและการเงิน ภายในหัวเมืองต่าง ๆ มากกว่าสมัยที่พระยาทรงสุรเดชเข้ามาจัดราชการเสียอีก นอกจากนี้ การกำหนดนโยบายการบริหารงานในด้านต่าง ๆ ภายในหัวเมือง

<sup>53</sup> เฟื่องอ้าง.

ประเทศราชฝ่ายเหนือ ไม่ว่าจะเป็นการขยายอำนาจการปกครอง การตรวจตรา การเดินทางข้ามไปมาระหว่างหัวเมืองชายแดนหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือ และพม่า ตลอดจนนโยบายการสร้างทางคมนาคมติดต่อระหว่างเมืองต่าง ๆ ส่งผลกระทบอย่างมากต่อชนชั้นต่าง ๆ ในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือ ดังนี้คือ

*ผลกระทบต่อเจ้านายฝ่ายเหนือ* การจัดการปกครองของพระยาศรีสทเทพในหัวเมืองฝ่ายเหนือนั้น ถ้ามองดูอย่างผิวเผินแล้วจะเห็นว่าทั้งเจ้าเมืองและเจ้านายฝ่ายเหน้อยังคงมีอำนาจในการบริหารการปกครองภายในเมืองของตนอยู่ แต่เมื่อพิจารณาดูให้ลึกซึ้งแล้วเจ้าเมืองมีฐานะไม่ต่างไปจากหุ่นเชิดของรัฐบาลสยาม เพราะเจ้าเมืองไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ได้ตามความพอใจ สำหรับเจ้านายในเมืองเชียงใหม่ ลำปางและลำพูน แม้จะไม่พอใจการบริหารงานของพระยาศรีสทเทพเพียงใดก็ตาม คงไม่ถึงขั้นดำเนินการต่อต้านเพราะเคยชินกับการจัดราชการของรัฐบาลสยามในเมืองของตนมานานพอสมควรแล้ว สำหรับเมืองน่าน หลังจากที่ฝรั่งเศสเข้ายึดครองลาวและมีพรมแดนประชิดกับเมืองน่าน คงมีส่วนทำให้เจ้าเมืองน่านหันเข้าเป็นฝ่ายของรัฐบาลมากขึ้น ประกอบกับการจัดราชการของสยามในเมืองน่านดำเนินไปอย่างช้า ๆ เจ้านายในเมืองน่านจึงไม่ค่อยรู้สึกว่าตนเองสูญเสียอำนาจไปแต่อย่างใด ส่วนเมืองแพร่ นั้นแม้รัฐบาลสยามจะมีโครงการจัดการราชการในเมืองแพร่ให้เหมือนกับที่จัดในเมืองอื่น ๆ แต่เพิ่งจะมีการลงมือจัดราชการใน พ.ศ.2437 ต่อมาใน พ.ศ.2442 เมื่อพระยาศรีสทเทพนำเอาระบบการปกครองแบบเทศาภิบาลมาใช้ในเมืองแพร่ อันมีผลทำให้เจ้านายหมดอำนาจโดยฉับพลัน จึงเป็นธรรมดาที่เจ้านายย่อมไม่พอใจมากกว่าเมืองอื่น ๆ ซึ่งรัฐบาลดำเนินการแบบค่อยเป็นค่อยไป

*ผลกระทบต่อราษฎรชาวพื้นเมือง* การจัดการราชการของพระยาศรีสทเทพ

ในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะการประกาศพระราชบัญญัติเก็บเงินค่าแรงงานแทนเกณฑ์คนละ 4 บาทนั้น ในระยะแรกนำเอาความยินยอมใต้อำนาจของรัฐเพราะพระราชบัญญัติดังกล่าวทำให้ราษฎรหมดภาระถูกเกณฑ์จากรัฐและมีเวลาประกอบอาชีพของตนมากขึ้นกว่าเดิม แม้ในบางครั้งจะถูกเกณฑ์แรงงานเพื่อก่อสร้างสถานที่สำคัญ ๆ ของรัฐ เช่น การสร้างสะพาน ถนน ตลอดจนการขุดคลอง แต่ตามพระราชบัญญัติการเก็บเงินค่าแรงงานแทนเกณฑ์ก็ระบุว่ารัฐต้องจ่ายค่าแรงงานให้แก่ราษฎรวันละ 2 สลึง แต่ในทางปฏิบัติแม้ราษฎรจะเสียเงินค่าแรงงานแทนเกณฑ์ ก็ยังถูกเกณฑ์แรงงานอยู่เสมอโดยไม่ได้รับเงินค่าตอบแทนดังที่ได้ระบุไว้

*ผลกระทบต่อคนกลุ่มน้อยในท้องถิ่น* การจัดการราชการของพระยาศรีสทเทพ นอกจากจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อเจ้านายและราษฎรชาวพื้นเมืองแล้ว ยังมีผลกระทบอย่างมากต่อพวกเงี้ยวหรือฉาน ซึ่งเป็นคนกลุ่มน้อยที่อาศัยกระจัดกระจายทั่วไปในหัวเมืองฝ่ายเหนือ ดังจะเห็นว่าการจัดตั้งด่านตรวจคนที่เดินทางไปมาค้าขายระหว่างหัวเมืองของหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือกับหัวเมืองชายแดนของพม่า ทำให้บรรดาพ่อค้าระหว่างเมืองส่วนมากซึ่งเป็นพวกเงี้ยวจะต้องขอหนังสือเดินทางจากเจ้าหน้าที่คนสยาม โดยการขอนั้นนอกจากจะขอได้อย่างลำบากแล้ว ยังมีข้อยุ่งยากอื่น ๆ เช่น ในหนังสือเดินทางแต่ละฉบับต้องมีคนสยามเป็นผู้ลงนามรับรอง ถ้าพ่อค้าคนใดไม่มีหนังสือเดินทางเมื่อถูกจับจะถูกขังทันที ถ้าต้องการอิสรภาพต้องให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่เป็นจำนวนมาก<sup>54</sup> แม้ว่าจะมีหนังสือเดินทางถูกต้องแล้วแต่การนำสินค้าออกจากหัวเมืองเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือยังประสบปัญหายุ่งยากอีก

<sup>54</sup> กจ., ร.5 ม.63/3 ผู้ร้ายเงี้ยวปล้นเมืองแพร่ กรกฎาคม ร.ศ.121 - พฤษภาคม ร.ศ.122.

ทำให้เจ็วประสบความยากลำบากในการประกอบการค้า บรรดาเจ็วในบังคับอังกฤษไม่สามารถจะขอหนังสือเดินทางประจำตัวจากเจ้าหน้าที่คนสยาม โดยเฉพาะเจ็วในเมืองแพร่ที่ไม่มีกงสุลอังกฤษอยู่ประจำให้ความคุ้มครองเช่นเจ็วในเชียงใหม่และเมืองน่าน แม้จะเสียเงินค่าแรงงานแทนเกณฑ์คนละ 4 บาท เช่นเดียวกับชาวพื้นเมือง แต่กลับถูกรีดรอนสิทธิต่าง ๆ ที่เคยมีมาแต่เดิม เช่น ไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน รวมทั้งไม่ได้รับอนุญาตจากรัฐบาลให้ทำการปลูกบ้านเรือนที่อยู่อาศัยหรือแผ้วถางที่ดินเพื่อทำไร่ทำนา สุดท้ายถูกสั่งห้ามทำการตัดไม้เพื่อสร้างบ้านหรือวัดวาอาราม<sup>55</sup> สภาพที่เจ็วได้รับการปฏิบัติจากรัฐบาลสยามดังกล่าว ทำให้เจ็วจำนวนมากมีความรู้สึกว่าเป็นชนกลุ่มน้อยที่ถูกข้าราชการสยามกดขี่ จนไม่สามารถจะอาศัยหรือประกอบอาชีพใด ๆ เลี้ยงตัวเองได้โดยสะดวก

ผลกระทบจากการจัดการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาลในดินแดนประเทศราชฝ่ายเหนือดังที่กล่าวมาแล้ว ส่งผลให้ใน พ.ศ.2445 เกิดปฏิกิริยาต่อต้านรัฐบาลจนเกิดเป็นกบฏในปีเดียวกันถึง 3 ภูมิภาค คือ กบฏเจ็วเมืองแพร่ กบฏพระยาแขกเจ็ดหัวเมือง และกบฏผู้มีบุญในภาคอีสาน ดังจะกล่าวรายละเอียดภายหลัง

<sup>55</sup> เพิ่งอ้าง.

## 4.5 การปฏิรูปการปกครองหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ พ.ศ.2438-2444

### 4.5.1 แผนนโยบายการปฏิรูปการปกครองหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ ในระหว่าง พ.ศ.2438-2444

ใน พ.ศ.2433 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จประพาสแหลมมลายู หนังสือพิมพ์ที่สิงคโปร์และปีนังได้ลงบทความวิจารณ์การปกครองหัวเมืองมลายูของสยามอย่างรุนแรง เป้าหมายของการโจมตีคือความล่าช้าและความไร้ประสิทธิภาพของระบบการปกครองของสยาม ทำให้ไม่สามารถพัฒนาบ้านเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ให้เจริญก้าวหน้าทัดเทียมรัฐมลายูภายใต้การปกครองของอังกฤษได้ ในความเห็นของนักหนังสือพิมพ์เหล่านี้ รากเหง้าของความเลวร้ายของการปกครองของสยามอยู่ที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงสนพระทัยบทความเหล่านี้เป็นพิเศษ สังเกตได้จากการที่ทรงตัดบทความที่รุนแรงเก็บไว้ในสมุดบันทึกส่วนพระองค์ในการเสด็จประพาสครั้งนั้น<sup>56</sup> เพราะการวิพากษ์วิจารณ์โจมตีการปกครองหัวเมืองประเทศราชมลายูของสยาม ตลอดจนการเร่งเร้าให้รัฐบาลสยามปรับปรุงการปกครองในดินแดนเหล่านี้ สะท้อนให้เห็นความสนใจของต่างชาติที่มีต่อดินแดนนี้ให้ประจักษ์ชัด ภายหลังจากการคุกคามโดยการรุกรานดินแดนหรือในรูป

---

<sup>56</sup> "...these functionaries, who are but the leeches and parasites of the state" THE STRAITS INDEPENDENT, Wed. 10 May, 1890 บทความจากหนังสือพิมพ์นี้ปรากฏอยู่ในสมุดบันทึกส่วนพระองค์ "ระยะทางเที่ยวทางบกทางเรือรอบแหลมมลายู ร.ศ.109," กจข., ร.5 แฟ้มเบ็ดเตล็ด บ.1 11/6.

ของการขอซื้อขอเช่าดินแดนอย่างที่ผ่านมา สิ่งเหล่านี้เร่งรัดให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงตัดสินพระทัยทำการปรับปรุงการปกครองและเปิดดินแดนดังกล่าวเพื่อการลงทุนจากต่างประเทศตามแบบอย่างที่ยังกฤษฎาอยู่ในมลายู โดยรีบด่วน ทรงโปรดฯ ให้กรมหมื่นดำรงฯ วางนโยบายในการปฏิรูปการปกครองในดินแดนนี้ กรมหมื่นดำรงฯ ทรงเลือกจะจัดการปกครองหัวเมืองทั้ง 7 ก่อนหัวเมืองประเทศราชฝ่ายได้อื่น ๆ ทั้ง ๆ ที่หัวเมืองเหล่านั้นมีขนาดใหญ่และอยู่ใกล้ดินแดนอิทธิพลของอังกฤษเพราะ

ประการแรก ไม่ทรงปรารถนาจะให้การปฏิรูปการปกครองของสยามมีลักษณะเป็นการทำทลายหรือกระทบกระเทือนอิทธิพลของอังกฤษในแหลมมลายู เพราะทรงเห็นว่าสยามจำเป็น *“ต้องคบค้าเอาใจอังกฤษช่วยป้องกันฝรั่งเศส”* ซึ่งกำลังบีบบังคับสยามเรื่องพรมแดนทางฝั่งตะวันออกอยู่ในขณะนั้น

ประการที่สอง ในทัศนะขององค์เสนาบดีมหาดไทย ฐานะของหัวเมืองทั้ง 7 แตกต่างไปจากเมืองกลันตันและตรังกานู ทรงถือว่าหัวเมืองทั้ง 7 เป็นเมืองที่มีความสัมพันธ์ทั้งการปกครองและวัฒนธรรมใกล้ชิดมากกว่าหัวเมืองอื่น ๆ ทรงชี้ให้เห็นว่ากลันตันและตรังกานู *“เป็นเมืองประเทศราชเต็มบรรดาศักดิ์ซึ่งอังกฤษแลดูอยู่ด้วยความมุ่งหมายต้องการเสมอ”* ในขณะที่หัวเมืองทั้ง 7 *“อังกฤษไม่ถือเป็นเมืองสำคัญ”* และแท้จริงแล้วก็เป็นเรื่อง *“อยู่ในอำนาจคล้ายกับเมืองขึ้นสงขลาอยู่แล้ว ทั้งผู้คนพลเมืองแลขนบธรรมเนียมก็เป็นสยามอยู่โดยมาก”*<sup>57</sup>

เมื่อมีเป้าหมายให้ความสำคัญแก่ 7 หัวเมืองดังกล่าว การวางรูปการปกครองแบบใหม่ในขณะนั้นจึงมีความสำคัญเป็นพิเศษ มีการกำหนด *“แนวนโยบายการปฏิรูปการปกครอง ร.ศ.114”* (พ.ศ.2438) ขึ้น ภายหลังจาก

<sup>57</sup> เพิ่งอ้าง.

กรมหมื่นดำรงฯศึกษารวบรวมข้อเท็จจริง ทั้งจากเสด็จไปตรวจราชการหัวเมือง ทั้ง 7 ในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ.2439 และจากการรายงานของข้าราชการระดับสูงที่ปกครองดินแดนดังกล่าว แนวนโยบายการปฏิรูปการปกครอง ร.ศ.114 วางหลักการและเป้าหมายชัดเจน โดยกล่าวถึงความจำเป็นประการแรก ๆ ที่จะต้องทำคือการลดอำนาจเจ้าเมืองให้น้อยลง ในขณะที่เดียวกันก็เพิ่มอำนาจรัฐบาลในการควบคุมการปกครองภายในเมืองเหล่านี้ให้มากขึ้น และเลิกระบบการปกครองที่เมืองเหล่านี้ต้องอยู่ได้บังคับสงขลาเสีย ในข้อเสนอแนวทางการปรับปรุงการปกครองนั้นก็ปรากฏว่ามีมาตรการในแนวดังกล่าวอยู่บ้าง เช่น การที่กำหนดให้มีสถาบันข้าหลวงที่ตั้งกองบัญชาการอยู่ในดินแดนนี้ มีอำนาจให้ความเห็นชอบในการปกครองของผู้ว่าราชการเมืองและในด้านตุลาการระดับสูง นอกจากนั้นยังให้มีอำนาจอย่างเด็ดขาดในเรื่องการต่างประเทศและมีส่วนในรายจ่ายของเมือง มาตรการเหล่านี้เห็นได้ว่าเป็นวิธีที่จะดึงอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ทรงเชื่อว่าถ้าข้าหลวงที่จัดส่งไปเอาใจใส่ต่อหน้าที่ คอยให้คำแนะนำในการจัดการปกครองแก่ผู้ว่าราชการเมือง และรู้จักทำตัวให้เข้ากับผู้ว่าราชการเมืองเหล่านี้แล้ว การปฏิรูปการปกครองครั้งนั้นก็จะเป็นผลสำเร็จอย่างรวดเร็ว ในการเลือกตัวข้าหลวงคนแรกที่จะส่งไปกำกับหัวเมืองเหล่านี้ ทรงพิจารณาเห็นว่าพระเสนีพิทักษ์เป็นบุคคลที่เหมาะสม เพราะรู้ภาษามลายู มีความรู้ความสามารถและเคยปฏิบัติราชการในหัวเมืองประเทศราชมลายูมาก่อน

ภารกิจที่กรมหมื่นดำรงฯทรงมอบให้พระเสนีพิทักษ์ไปราชการในหัวเมืองทั้ง 7 ครั้งนั้น คือการสอบสวนให้รู้ลักษณะภูมิประเทศ วิธีการปกครอง วิธีการเก็บผลประโยชน์ ความสัมพันธ์กับเมืองสงขลา คดีความของราษฎร ตลอดจนความดีความชั่วที่มีอยู่ในเจ้าเมืองกรมการแลธรรมเนียมบ้านเมืองให้รู้โดยละเอียดแล้วทำรายงานส่งมายังเมืองหลวง

อนึ่ง ในคำสั่งถึงพระเสนีพิทักษ์ ได้ทรงกำชับให้ระมัดระวังการแสดง การดำเนินพระยาวิเชียรคีรีเจ้าเมืองสงขลาและกรรมการเมืองต่อเจ้าเมืองทั้ง 7 เพื่อไม่ให้เสียหลักในการปกครอง เพราะถึงอย่างไรการจะจัดการปกครอง หัวเมืองทั้ง 7 จำเป็นต้องพึ่งพากำลังของสงขลาซึ่งเป็นเมืองใหญ่ เป็นเมือง ที่มีอิทธิพลสยามอย่างแน่นแฟ้นและมีพรมแดนติดกับเมืองเหล่านี้ การก่อให้เกิดความรู้สึกดูแคลนผู้ว่าราชการเมืองย่อมเป็นผลเสียต่อการปกครอง หัวเมืองเหล่านี้ภายในได้<sup>58</sup>

แนวนโยบายปฏิรูปการปกครอง ตลอดจนแผนงานในระยะเริ่มแรกของ กรมหมื่นดำรงฯ ดังกล่าวข้างต้น ได้รับความเห็นชอบจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทุกประการ ทั้งยังได้พระราชทานพระราชดำริ เพิ่มเติมอีก กล่าวคือ เกี่ยวกฎหมายที่จะใช้ในหัวเมืองเหล่านี้ ทรงแสดง พระราชดำริไม่เห็นด้วยกับการหันมาใช้กฎหมายสยามอย่างทันทีทันใด ทรง แนะนำให้เลือกแก้กฎหมายหลายที่เป็นที่เดือดร้อน เช่น กฎหมายมรดก โดย ยึดหลักที่จะ “ระวังให้เห็นอยู่เสมอว่าเรานับถือศาสนาสามะหมัดว่าเป็นศาสนา อันหนึ่งสำหรับบ้านเมืองของเราในประเทศนั้น แลคนจำพวกนั้น”<sup>59</sup> ทรง แนะนำให้ค้นคว้ากฎหมายที่อภัยใช้กับหัวเมืองมลายูในบังคับเพื่อนำมาเป็น แนวทางเปลี่ยนแปลงกฎหมายในหัวเมืองเหล่านี้ต่อไป

นอกจากนั้นยังได้ทรงแสดงพระราชประสงค์ที่จะให้เลิกการส่งบรรณาการ ดันไม้ทองเงินตามที่เป็นประเพณีปฏิบัติอยู่ แต่ดูเหมือนจะเข้าพระทัยถึง

<sup>58</sup> กจข., ร.5 ม.49/27, กรมหมื่นดำรงฯ กรบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ไปรเวตที่ 262/2307, 2 มีนาคม ร.ศ.114.

<sup>59</sup> กจข., ร.5 ม.49/27, พระราชหัตถเลขาถึงกรมหมื่นดำรงฯ ไปรเวตที่ 262/43047, 6 มีนาคม ร.ศ.114.



ผลทางจิตวิทยาและการเมืองที่จะเกิดจากการให้เลิกส่งเครื่องราชบรรณาการ โดยไม่มีมาตรการอื่นมาประกันความผูกพันระหว่างรัฐบาลและหัวเมืองเหล่านี้ ด้วยเหตุนี้จึงไม่ปรากฏว่าทรงเร่งรัดให้มีการเลิกประเพณีนี้ในช่วงเวลานั้นเลยทีเดียว ประเด็นที่ทรงห่วงใยที่สุดก็คือ การที่การจัดการปกครองในปัตตานีจะก่อให้เกิดปฏิกิริยาแก่เมืองกลันตันซึ่งเจ้าเมืองเป็นญาติกัน ทรงมีพระราชกระแสว่า “...เมืองตานี...จะจัดการอย่างไร ๗ ก็ดี อย่าให้เมืองกลันตันตกใจได้ ถ้าเมืองกลันตันจะนิยมเรามากขึ้นก็เพราะเมืองตานีแหละ”<sup>60</sup>

#### 4.5.2 การปฏิรูปการปกครองหัวเมืองทั้ง 7 พ.ศ.2439-2444

พระเสนาพิทักษ์ได้เป็นข้าหลวงพิเศษลงไปตรวจราชการในหัวเมืองประเทศราชทั้ง 7 ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2439 ในปลายปีเดียวกันเดือนธันวาคม กรมหมื่นดำรงราชานุภาพในฐานะเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยก็ได้เสด็จตรวจราชการหัวเมืองปักษ์ใต้ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพจึงถือเป็นโอกาสชี้แจงให้เจ้าเมืองทั้ง 7 เข้าใจว่าการส่งข้าหลวงมาตรวจราชการนี้ มิได้มุ่งหมายจะให้เจ้าเมืองหรือกรมการเมืองต้องเสียผลประโยชน์ที่เคยได้ แต่จะทำนุบำรุงผลประโยชน์ให้เจริญขึ้นกว่าเดิม ข้าหลวงจะเป็นที่ปรึกษาข้อราชการของเจ้าเมืองต่าง ๆ จะได้ไม่ตกเป็นเหยื่อของชาวต่างประเทศ ที่จ้องจะเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ในหัวเมืองทั้ง 7 ซึ่งเป็นดินแดนที่อุดมสมบูรณ์อย่างยิ่ง ถ้าจัดการบำรุงให้ดีขึ้นจะมีผลประโยชน์ได้มากกว่าเมืองใด ๆ ในแหลมมลายูทั้งสิ้น กรมหมื่นดำรงฯ จึงทรงจะปรับปรุงการเก็บภาษีจากการผูกขาดที่ยึดปฏิบัติมาเป็นการจัดประมุขภาษีของเมืองทั้ง 7 รวมกัน แต่นโยบายนี้ก็ยัง

<sup>60</sup> เพิ่งอ้าง.

ไม่ได้ลงมือปฏิบัติทันทีเนื่องจาก “หัวเมืองเหล่านี้ราษฎรเป็นแขกปนสยามปะปนกันอยู่ วิธีการปกครองเป็นอย่างแขกมาก ถ้าจะตั้งแบบแผนขึ้นใหม่ที่เดียวเกรงจะตักยากด้วยคนไม่ค่อยใครเข้าใจ”<sup>61</sup> จึงทรงสั่งให้ข้าหลวงคอยศึกษาการปกครองแบบเก่าที่ใช้อยู่แล้วหาทางแก้ไขข้อบกพร่อง

ในเดือนเมษายน พ.ศ.2441 พระยาสุขุมนัยวินิต ข้าหลวงเทศาภิบาลนครศรีธรรมราช (รวมดินแดนในการดูแลของเมืองนครศรีธรรมราชและเมืองสงขลาเข้าด้วยกัน) ได้นำนโยบายการปฏิรูประบบใหม่ไปใช้ในหัวเมืองทั้ง 7 กล่าวคือ ยกเลิกการผูกขาดภาษี จัดให้มีการประมูลโดยเปิดเผยและแบ่งรายได้ให้เจ้าเมืองเสียใหม่ ในด้านการศาลซึ่งเดิมมีทั้งศาลเจ้าเมืองและศาลข้าหลวง โดยต่างฝ่ายต่างชำระคดีตามกฎหมายสยามบ้างอิสลามบ้าง ก็เปลี่ยนให้มีศาลเดียวมีตุลาการสยามร่วมพิจารณาอย่างน้อยแห่งละ 1 คน ให้แต่งตั้งผู้รู้และเป็นที่นับถือทางศาสนาเป็นผู้พิพากษาในคดีมรดกและคดีระหว่างสามีภรรยาซึ่งใช้กฎหมายทางศาสนา ส่วนคดีอาญาให้ใช้กฎหมายสยามแม้จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับศาสนา คำพิพากษาจะต้องผ่านความเห็นชอบของผู้ว่าราชการเมืองและข้าหลวงเสียก่อนจึงจะเป็นที่สุด

แต่ทันทีที่รัฐบาลกรุงเทพฯ เริ่มจัดการปกครองแบบใหม่ บรรดาเจ้าเมืองทั้ง 7 ก็เริ่มมีปฏิกิริยาต่อต้าน เพราะการมีข้าหลวงมาประจำก็ทำความขุ่นใจให้แก่เจ้าเมืองทั้ง 7 อยู่ก่อนแล้ว เนื่องจากทำให้เจ้าเมืองขาดอิสระและความสะดวกใจที่จะปกครองตามอำเภอใจเหมือนแต่ก่อน ครั้นมากระทบกระเทือนเรื่องการเก็บภาษีแบบประมูล ความไม่พอใจจึงทวีมากขึ้น เพราะแต่เดิมเจ้าภาษีที่ผูกขาดมักเป็นชาวมลายูพวกพ้องของเจ้าเมือง นอกจากนี้รัฐบาล

<sup>61</sup> กจข., ร.5 ม.2.1 14/74, เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเสด็จตรวจราชการหัวเมืองปักข์ใต้, 7 ธันวาคม ร.ศ.115.

จัดให้มีการประมูลภาษีฝิ่นสำหรับหัวเมืองทั้ง 7 รวมกัน โดยถือว่าเป็นรายได้ของรัฐบาลที่กรุงเทพฯ เจ้าเมืองทั้ง 7 อ้างว่าเป็นผลิตผลในเมืองของตน ผลประโยชน์ควรตกเป็นของเจ้าเมือง แต่รัฐบาลถือว่าได้แบ่งรายได้จากภาษีที่ประมูลใหม่ให้แก่เจ้าเมืองเท่าที่เจ้าเมืองเคยได้รับแต่เดิมแล้ว เจ้าเมืองไม่ควรเรียกร้องเอาภาษีฝิ่นอีก<sup>62</sup>

ในเดือนตุลาคม พ.ศ.2441 พระยาสาयบุรีและพระพิพัฒน์ภักดี ราชามุดา เมืองปัตตานี ได้เดินทางไปร้องทุกข์ต่อเซอร์แฟรงค์ สเวทเทนแนม (Sir Frank Swettenham) ข้าหลวงใหญ่อังกฤษประจำสิงคโปร์ กล่าวโทษรัฐบาลสยามว่า เข้าควบคุมการบริหารในหัวเมืองทั้ง 7 โดยตั้งข้าหลวงมาประจำทุกเมืองเพื่อลดอำนาจของเจ้าเมืองชาวมลายู นอกจากนั้นรัฐบาลยังเข้าควบคุมการเก็บภาษีรายได้ของเมือง ทั้งพยายามเลิกขนบธรรมเนียมประเพณีและกฎหมายอิสลาม ในด้านพระพิพัฒน์ภักดีร้องว่ารัฐบาลที่กรุงเทพฯ ไม่ยุติธรรมไม่แต่งตั้งคนเป็นรายาปัตตานีแทนรายาปัตตานีบิดาที่ถึงแก่กรรม ทั้ง ๆ ที่ตนเป็นบุตรชายคนโตและดำรงตำแหน่งราชามุดา ส่วนพระยาสาयบุรีต้องการให้รัฐบาลสยามปกครองสาयบุรีเหมือนเมืองกลันตันและตรังกานู โดยไม่ต้องมีข้าหลวงสยามไปอยู่ประจำเมือง ท้ายที่สุดทั้งพระพิพัฒน์ภักดีและพระยาสาयบุรีได้เสนอจะยกปัตตานีให้อยู่ภายใต้การปกครองของอังกฤษ<sup>63</sup>

รัฐบาลที่กรุงเทพฯทราบถึงการดิ้นรนของเจ้าเมืองทั้ง 2 ตั้งแต่เริ่มต้น<sup>64</sup> และให้นายแอนเดอร์สัน (Mr. John Anderson) กงสุลสยามประจำสิงคโปร์

<sup>62</sup> กจช., ร.5 ม.2.1 49/29, พระยาสุขุมนัยวินิตทูลกรมหมื่นดำรงฯ ที่ 13/40, 10 เมษายน ร.ศ.117.

<sup>63</sup> F.O.69/189, SWETTENHAM-SALISBURY, 17 November 1898.

<sup>64</sup> กจช., ร.5 ม.49/2, พระยาสุขุมนัยวินิตทูลกรมหมื่นดำรงฯ ใบบอกฉบับที่ 152/3205 4 พฤศจิกายน ร.ศ.117.

สืบดูความเคลื่อนไหวของบุคคลทั้งสอง แอนเดอร์สันได้รายงานรัฐบาลสยามให้ทราบถึงความเดือดร้อนใจของบุคคลทั้งสอง ทั้งเขายังได้แสดงความเห็นใจบุคคลทั้งสองด้วย ทำให้รัฐบาลสยามไม่สบายใจ<sup>65</sup> เพราะแม้แอนเดอร์สันซึ่งเป็นข้าราชการสยามยังเข้าใจนโยบายของรัฐบาลสยามผิด รัฐบาลจึงเร่งปรับปรุงดินแดนประเทศราชทั้ง 7 ให้เจริญก้าวหน้าโดยออกพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2442 พร้อมด้วยระเบียบการปกครองท้องที่เฉพาะปัตตานีด้วย

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 มีสาระสำคัญคือ แบ่งเขตการปกครองออกเป็น เมือง อำเภอ ตำบลและหมู่บ้าน รัฐบาลที่กรุงเทพฯ มีอำนาจเต็มที่ในการแต่งตั้งเจ้าเมือง ปลัดเมือง ยกกระบัตรและผู้ช่วยราชการ ซึ่งเป็นผู้รักษาผลประโยชน์ของแผ่นดิน ผู้ว่าราชการเมืองมีอำนาจเพียงแต่งตั้งถอดถอนข้าราชการที่มีตำแหน่งต่ำกว่าสัญญาบัตรลงไป คือ สัสดี (ผู้ช่วยผู้ว่าราชการเมือง) แพ่ง (ผู้ช่วยรักษาพระอัยการ) และศุภมาตรา (ผู้ช่วยในการเก็บผลประโยชน์ของแผ่นดิน) แต่รัฐบาลยังสงวนอำนาจให้อยู่ภายใต้ความเห็นชอบของข้าหลวงเทศาภิบาล เจ้าเมืองและกรมการเมืองจะได้รับเงินเดือนเป็นเครื่องตอบแทนในการทำราชการ กล่าวโดยสรุปว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้ประกาศลดอำนาจบริหารของเจ้าเมืองให้น้อยลงอย่างเป็นทางการและเปิดเผย มอบอำนาจสิทธิขาดแทบทั้งหมดให้แก่ข้าหลวง นอกจากด้านการปกครองแล้ว รัฐบาลยังเข้าปรับปรุงการคลังของเมืองให้เป็นระเบียบและรัดกุมกว่าเดิม ปรับปรุงงานด้านสวัสดิการ และสาธารณูปโภคต่าง ๆ สร้างที่คุ้มขังนักโทษใหม่ จัดส่งพลตำรวจจากสงขลามาช่วยรักษาความปลอดภัยในหัวเมืองทั้ง 7 สร้าง

<sup>65</sup> กจข, ร.5 ม.2.14/58, พระยาสุหมณย์วินิตทูตกรมหมื่นดำรงฯ ไปบอกกลับที่ 97/2493, 18 มิถุนายน ร.ศ.118.

สถานที่ราชการตามความเหมาะสม สร้างสะพาน ขุดคลอง เป็นต้น ที่สำคัญคือการจัดให้มีการไปรษณีย์ขึ้น ปักเสาโทรเลขระหว่างเมือง

แม้การใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้จะมีผลดีต่อหัวเมืองทั้ง 7 แต่การขาดผลประโยชน์บางส่วนจากภาษีอากรที่เคยได้ ทำให้เจ้าเมืองปัตตานีไปร้องทุกข์ต่อเซอร์สเวทเทนแนม ขอให้แทรกแซงในเรื่องนี้และขู่ว่าถ้าอังกฤษไม่ให้ความช่วยเหลือจะหันไปหามหาอำนาจอื่นคือเยอรมันนีและฝรั่งเศส แต่เซอร์สเวทเทนแนมเพียงแต่แนะนำให้เจ้าเมืองปัตตานีเข้ามากราบบังคมทูลความเดือดร้อนต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พร้อมกับส่งเรื่องไปยังกระทรวงอาณานิคมอังกฤษที่ลอนดอน เพื่อให้พิจารณาว่าควรจะแจ้งเรื่องนี้ให้แก่รัฐบาลสยามทราบโดยตรงหรือไม่ และให้พิจารณาว่าปัญหานี้จะนำไปสู่การแทรกแซงของฝรั่งเศสได้หรือไม่<sup>66</sup>

#### 4.5.3 กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ.120 (พ.ศ.2444)

ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ.2444 รัฐบาลสยามทราบข่าวว่าจะเกิดการต่อต้านรัฐบาลสยามในหัวเมืองทั้ง 7 จึงส่งพระยาศรีสทเทพปลัดทูลฉลองกระทรวงมหาดไทยลงไปจัดการระงับเหตุ แต่เปิดเผยว่าไปตรวจราชการหัวเมืองตามธรรมเนียม พระยาศรีสทเทพไปถึงปัตตานีในวันที่ 23 ตุลาคม พ.ศ.2444 เปิดการปรึกษาราชการกับเจ้าเมืองทั้ง 7 และได้ทราบความต้องการของแต่ละเมือง เช่นพระยาตานีได้ขอร้องเป็นพิเศษที่จะ “ขอรับพระราชทานจัดการปกครองในฝ่ายมลายูอย่างไทรบุรี และถ้าได้โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้จัดตามกราบบังคมทูลมานี้แล้วก็ไม่จำเป็นต้องมีข้าหลวงอยู่

<sup>66</sup> C.O.273/274 Swettenham-Chamberlain, 3 September 1901.



เจ้าพระยามรราช (ปั้น สุขุม) เป็นผู้มีส่วนสำคัญในการจัดการปกครองหัวเมืองภาคใต้สมัยแรก ๆ โดยเป็น พระยาสุขุมนัยวินิต สมุหเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช ระหว่าง พ.ศ.2439-2449

(ภาพจากหนังสือ เอกสารประวัติศาสตร์ : การบริหารการปกครองกระทรวงมหาดไทย, สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย, 2539)

ประจำเมืองตามนี้อ่างเช่นทุกวันนี้”<sup>67</sup> ส่วนพระยาสาขบุรีและพระยาเยลาขอตั้งและฝึกตำรวจมีอาวุธประจำตน สะสมอาวุธกระสุนดินดำ กับขอสิทธิในการถอดถอนปลัดเมือง<sup>68</sup>

เซอร์แฟรงค์ สเวทเทนแนมทราบผลการปฏิบัติราชการของพระยาศรีสหเทพ ก็มีหนังสือลงวันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ.2444 กราบบังคมทูลขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตเข้าเฝ้าฯ โดยด่วน เพื่อถวายคำแนะนำจากประสบการณ์ที่มาจากความคิดเห็นกับชาวมลายู พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงขอให้เซอร์สเวทเทนแนมรอการเข้าเฝ้าฯ ไปก่อน โดยพระราชทานเหตุผลว่าการเข้าเฝ้าฯ ของข้าหลวงใหญ่อังกฤษประจำมลายูจะทำให้ฝรั่งเศสเกิดระแวงว่าอังกฤษกำลังได้ผลประโยชน์จากสยาม อันเป็นเหตุให้ฝรั่งเศสคิดเรียกร้องผลประโยชน์เพิ่มเติม

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวโปรดฯ ให้เร่งรัดจัดการปกครองดินแดนบริเวณนี้ให้อยู่ในอำนาจของรัฐบาลสยามให้มั่นคงและโดยด่วนที่สุด ดังนั้นพระยาศรีสหเทพจึงยื่นไปยังหัวเมืองทั้ง 7 อีกครั้งหนึ่ง และจัดให้มีการประชุมที่เมืองหนองจิกวันที่ 13 พฤศจิกายน พ.ศ.2444 ที่ประชุมได้ตกลงขอจัดการปกครองหัวเมืองทั้ง 7 ออกเป็น 2 บริเวณ แต่ละบริเวณมีข้าหลวงบริเวณประจำอยู่ ให้ข้าหลวงบริเวณมีอำนาจถอดข้าราชการรวมทั้งเจ้าเมืองได้ตามความเห็นชอบของข้าหลวงเทศาภิบาล มีสิทธิพิพากษาคดีเกือบทั้งหมดและเก็บภาษี โดยที่รัฐบาลจะจ่ายเบี้ยหวัดให้แก่เจ้าเมืองตามที่ได้รับมาแต่เดิม

<sup>67</sup> กจข., ร.5 49/6 พระยาสาขบุรี - เจ้าพระยาจักรี, 25 ตุลาคม ร.ศ.120 ที่ 1/345, พระยาเยลาหริ่งทูลกรมหมื่นดำรงฯ 27 ตุลาคม ร.ศ.120 ที่ 2/1673.

<sup>68</sup> กจข., ร.5 ค 2 ค/33 พระยาเยลา - พระยาจักรี, 29 ตุลาคม ร.ศ.120, พระยารามันทูลกรมหมื่นดำรงฯ 27 ตุลาคม ร.ศ.120.

รัฐบาลสยามนำผลการประชุมครั้งนี้มาแก้ไขเล็กน้อย แล้วออกมาเป็น กฎข้อบังคับ ร.ศ.120 (พ.ศ.2444) มีใจความสำคัญ คือ

ในด้านการปกครอง ทรงโปรดฯให้จัดเขตหัวเมืองทั้ง 7 เป็นบริเวณเดียวกัน มีข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณ 1 คน การแต่งตั้งถอดถอนข้าหลวงบริเวณเป็นไปตามพระราชอัธยาศัย ให้ข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณทำหน้าที่ตรวจตราดูแลราชการทั่วไปและราชการเกี่ยวกับต่างประเทศในบริเวณ โดยมีข้าราชการสำหรับช่วยราชการซึ่งได้รับการแต่งตั้งและถอดถอนตามพระราชอัธยาศัย ข้าหลวงบริเวณมีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนข้าราชการในบริเวณซึ่งที่ไม่ได้รับพระราชทานสัญญาบัตรได้ในกรณีปัจจุบันทันด่วน แล้วต้องรีบรายงานไปยังกระทรวงมหาดไทย

การศาล โปรดฯให้มีการแบ่งศาลออกเป็น 3 ชั้น คือ ศาลแขวง ศาลเมือง และศาลบริเวณ มีผู้พิพากษาประจำแต่ละศาล การแต่งตั้งผู้พิพากษาให้เป็นไปตามมาตรา 10 ของพระธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ.114 โดยให้เป็นหน้าที่ของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยนำความขึ้นกราบบังคมทูลและให้ข้าหลวงเทศาภิบาลมีใบบอกการแต่งตั้ง การเลื่อนและการเปลี่ยนผู้พิพากษาบริเวณมายังเสนาบดีมหาดไทย ส่วนการพิจารณาคดี ให้ใช้พระราชกำหนดกฎหมายสยามทั้งความอาญาและความแพ่ง เว้นแต่ความเกี่ยวกับธรรมเนียมศาสนาซึ่งราษฎรที่นับถืออิสลามเป็นโจทก์และจำเลย ให้ใช้กฎหมายอิสลามและมีโต๊ะกาลีเป็นผู้พิพากษาตามกฎหมายอิสลามนั้น<sup>69</sup>

ในวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ.2444 โปรดฯให้ตรากฎข้อบังคับดังกล่าวออกเป็นสารตราให้พระยาภักดีเสณี (หน บุนนาค) ข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณ

<sup>69</sup> “กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณเจ็ดหัวเมือง ร.ศ.120”, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 18, (22 ธันวาคม ร.ศ.120), หน้า 717.



เมืองทั้ง 7 ถูกลงไปประกาศแก่เจ้าเมืองทั้ง 7 เพื่อจัดราชการตามข้อบังคับต่อไป

รัฐบาลที่กรุงเทพมหานครปกครองหัวเมืองทั้ง 7 ได้ใกล้ชิดและรัดกุมยิ่งขึ้นตามกฎหมายข้อบังคับ ร.ศ.120 เพราะมีข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณเป็นสื่อกลาง ทำหน้าที่ประสานงานปกครองระหว่างรัฐบาลและหน่วยงานในระดับเมือง เจ้าเมืองจะถูกจำกัดอำนาจในการบริหารราชการ เพราะการออกคำสั่งราชการทุกข้อจะต้องผ่านการเห็นชอบของที่ประชุมกรรมการเมืองซึ่งแต่งตั้งโดยรัฐบาลกรุงเทพฯทั้ง 3 คนเป็นอย่างน้อย ได้แก่ ปลัดเมือง ยกกระบัตร และผู้ช่วยราชการเมือง ส่วนการต่างประเทศจะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐบาลที่กรุงเทพฯ ในการส่งใบบอกรายงานต่าง ๆ กองบัญชาการเมืองออกเองได้ในกรณีที่รีบด่วน แต่ต้องแจ้งให้ข้าหลวงบริเวณทราบทุกครั้ง “กฎหมายข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ.120” นอกจากจะลดอำนาจของเจ้าเมืองในด้านการเมืองและการปกครองแล้ว ยังตัดผลประโยชน์ของเจ้าเมืองที่มีต่อการคลังของเมืองแต่เดิมด้วย เพราะรัฐบาลกรุงเทพฯจะเป็นผู้จัดเก็บภาษีอากรทั้งหมด แต่รัฐบาลก็ได้หาทางเพิ่มผลประโยชน์แก่พระยาเมืองและวงศ์ญาติในทางอื่น

#### 4.6 ปัญหาและอุปสรรคในการจัดการปกครองหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือและฝ่ายใต้ในรูปแบบมณฑลเทศาภิบาล

การปฏิรูปการปกครองดินแดนประเทศราชฝ่ายเหนือและฝ่ายใต้ในรูปแบบมณฑลเทศาภิบาลนั้น แม้รัฐบาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ดำเนินการในลักษณะค่อยเป็นค่อยไปก็ตาม แต่รัฐบาลสยามก็ประสบกับอุปสรรคและปัญหาภายในอีกหลายประการ อาทิเช่น พหุติการณ์

ต่อต้านของเจ้าเมืองในระบบเดิมซึ่งรู้สึกถูกริดรอนอำนาจและผลประโยชน์ นอกจากนั้นสยามยังต้องเผชิญกับปัญหาการแทรกแซงในดินแดนดังกล่าวจากชาติมหาอำนาจตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากอังกฤษซึ่งเห็นชัดในบริเวณ ดินแดนประเทศราชฝ่ายใต้ รัฐบาลพยายามแก้ไขปัญหาในลักษณะผสม ระหว่างการใช้มาตรการเจียบขาดในการจัดการกับเจ้าเมืองที่ยังขัดขืนอำนาจ รัฐบาลกลาง แต่ในเวลาเดียวกันรัฐบาลสยามก็พยายามหลีกเลี่ยงการใช้ มาตรการรุนแรง หากอาจนำไปสู่ความยุ่งยาก เพราะรัฐบาลไม่มีกำลังเพียงพอ ที่จะรักษาความสงบทั่วอาณาเขตได้ วิธีการที่นำมาใช้โดยการผ่อนปรนให้ เจ้าเมืองเดิมยังคงมีอำนาจและรายได้พอสมควร ในขณะที่ยังคงบังคับ บัญชาราชการเป็นของข้าหลวงเทศาอย่างสมบูรณ์ นำความยากลำบากทั้งวิธี ปฏิบัติและผลตอบแทนที่ได้ ดังปรากฏในพระราชหัตถเลขาของพระบาท สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงกรมหลวงดำรงฯ ว่า

ลักษณะการปกครองอย่างเมืองลาวก็ดี เมืองแขก 7 เมือง ก็ดี เป็นการฝืนความจริงอยู่ ฤจะกล่าวว่าเราเอาแบบฝรั่งมาใช้ แต่ใช้ในทางที่ผิดก็ว่าได้ เมื่อพูดออกมาเช่นนี้แล้วความก็ออก แม้ไปข้างฉันเป็นผู้ติเตียน ลักษณะการปกครองเมืองลาวและ เมืองมลายูจะเอาเช่นนั้นก็ได้ การซึ่งเป็นเช่นนั้นเพราะ อย่างไร...แต่มีความเสียใจที่ยังไม่มีทางความเห็นซึ่งจะแก้อันใด บอกได้ในเวลานี้ เปนแต่ขอให้ช่วยกันคิด ฉันกลับเห็นไปเสียว่า การปกครองอย่างสัญญาทนต์ัน ครังگانู ง่ายกว่าการปกครอง ทำนองนี้<sup>70</sup>

<sup>70</sup> กจข., ร.5 ม. 49/93, พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวถึงกรมหลวงดำรงฯ, 21 พฤศจิกายน ร.ศ.121.

พระราชวิจารณ์ข้างบนนี้ ได้สะท้อนให้เห็นความลำบากพระทัยอย่างยิ่งของพระองค์ในการจัดการปกครองหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือและฝ่ายใต้ โดยยังต้องให้เกียรติเจ้าเมืองเดิมมีส่วนร่วมในการปกครองอยู่อีก ไม่เหมือนการปกครองกลันตันและตรังกานูที่รัฐบาลสยามทำสัญญาแต่งตั้งที่ปรึกษาไปช่วยเจ้าเมืองปกครองซึ่งเผชิญปัญหาและการต่อต้านจากเจ้าเมืองกลันตันและตรังกานูน้อยกว่าการจัดการปกครองแบบเทศาภิบาลในดินแดนประเทศราชฝ่ายเหนือและฝ่ายใต้

เหตุผลที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเลือกใช้นโยบายดังกล่าวโดยยอมพวงบุญปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ ไม่มีทางอธิบายเป็นอย่างอื่นนอกจากเพื่อให้เป็นไปตามพระบรมราโชบายในการปฏิรูปหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือและฝ่ายใต้ให้มีฐานะเหมือนเป็นหัวเมืองชั้นใน โดย “...ให้ค่อยเป็นไปตามลำดับ ไม่ต้องฮือแย่งแผนเก่าโดยรุนแรงให้เป็นที่ชอกช้ำแก่ผู้ว่าราชการแต่ประการใด...”<sup>71</sup>

พระราโชบายในการปฏิรูปการปกครองในระบบเทศาภิบาล ได้ผลในระดับน่าพอใจสำหรับมณฑลอื่น ๆ ยกเว้นมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ มณฑลอิสาน และมณฑลปัตตานี ซึ่งแสดงออกพร้อมกันถึงการขัดขืนอำนาจรัฐบาลกลางเมื่อ พ.ศ.2445 ในรูปของกบฏเงี้ยวเมืองแพร์ กบฏผู้มีบุญ และกบฏพระยาแขกเจ็ดหัวเมือง ในบทนี้จะกล่าวถึงเฉพาะกบฏเงี้ยวเมืองแพร์และการต่อต้านการปฏิรูป ร.ศ.120 หรือเรียกกันว่า กบฏพระยาแขกเจ็ดหัวเมือง ตลอดจนวิธีการแก้ไขปัญหานั้นนำไปสู่การจัดการปกครองหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือในฐานะมณฑลพายัพ และการจัดการปกครองหัวเมืองปัตตานีในฐานะมณฑลปัตตานีในเวลาต่อมา

<sup>71</sup> เฟื่องอ้าง.

#### 4.6.1 กบฏเงี้ยวเมืองแพร่ พ.ศ.2445

ชนวนสำคัญที่นำไปสู่กบฏเงี้ยวเมืองแพร่ พ.ศ.2445 เริ่มต้นจากความพยายามของรัฐบาลสยามที่จะทลายแหล่งมั่วสุมของโจรเงี้ยวที่บ่อแก้ว<sup>72</sup> ที่มักทำการปล้นตีชิงทรัพย์สินจากราชภุมณอยู่เสมอ ๆ จนเป็นที่หวาดกลัวของราชภุมณโดยทั่วไป พระมนตรีพจนกิจข้าหลวงประจำเมืองลำปางจึงร่วมมือกับเจ้าเมืองลำปาง ส่งกำลังออกติดตามผู้ร้ายที่หนีไปทางบ่อแก้วจนเกิดการปะทะกันขึ้น ผลปรากฏว่ากองกำลังตำรวจภูธรเป็นฝ่ายเพลี่ยงพล้ำต้องถอยกลับมาที่เมืองลอง ความพ่ายแพ้ของกองตำรวจภูธรในครั้งนั้น ทำให้รัฐบาลสยามตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องทำลายกองโจรเงี้ยวแหล่งนี้อย่างถอนรากถอนโคน เพราะมีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐบาลสยามในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือ และยังสามารถทำให้ราชภุมณและเจ้านายพื้นเมืองเห็นว่ารัฐบาลสยามไม่มีความสามารถและอาจขาดความยำเกรง ดังนั้นกรมหลวงดำรงราชานุภาพจึงทรงโทรเลขไปยังเมืองดากและมณฑลพิษณุโลกให้เตรียมกำลังตำรวจภูธรไว้ให้พร้อมที่จะยกไปสกัดจับผู้ร้ายได้ทันทั่วที่เมื่อได้รับคำสั่ง ส่วนทางเมืองเชียงใหม่ พระยานริศราชกิจโทรเลขถึงเจ้าเมืองแพร่ให้ส่งกำลังตำรวจภูธรช่วยปราบโจรเงี้ยวที่บ่อแก้ว ฝ่ายสลาโปชัย<sup>73</sup> หัวหน้าเงี้ยวที่บ่อแก้ว เห็นว่าการปฏิบัติการของรัฐบาลสยามต่อพวกเงี้ยวเป็นแผนการที่จะกำจัดพวกตนออกไปจากผืนแผ่นดินสยาม และได้พบกับพวกหม่องหัวหน้าโจรเงี้ยวอีกกลุ่มหนึ่ง ที่ทำการปล้นอยู่แถบเมืองสวรรคโลกและ

<sup>72</sup> บ่อแก้ว คือ หมู่บ้านหนึ่งของแขวงเมืองลอง ในลำปาง.

<sup>73</sup> สลาโปชัย เงี้ยวในบังคับอังกฤษต่อมาอพยพพวกพ้องมาอยู่ที่เมืองลองแขวงหนึ่งของเมืองลำปาง.

เมืองลำปาง<sup>74</sup> จนถูกทางฝ่ายบ้านเมืองทั้งสองวางแผนจับตัว จึงได้ร่วมมือกันต่อสู้กับรัฐบาลสยามนำกำลังเข้าปล้นโรงตำรวจธูร ทำลายที่ทำการไปรษณีย์ และสายโทรเลข เพื่อมิให้เมืองแพร่ติดต่อกขอความช่วยเหลือจากเมืองอื่น ๆ ได้ จากนั้นโจรเงี้ยวเคลื่อนกำลังเข้าโจมตีจวนข้าหลวง เข้าทำลายสิ่งของภายในจวนจนหมดสิ้น หลังจากที่โจรเงี้ยวยึดเมืองแพร่ได้โดยเด็ดขาดแล้ว เริ่มวางแผนป้องกันการโจมตีจากกองกำลังของฝ่ายสยาม ส่วนกองทัพสยามภายใต้การนำของพระยาศรีสุรียรราชวรานุวัตรสามารถเข้ายึดเมืองแพร่คืนมาจากโจรเงี้ยวได้ในวันที่ 14 เดือนเดียวกันนั่นเอง หลังจากนั้นอีกสองอาทิตย์จอมพลเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี (เจิม แสง-ชูโต) พร้อมด้วยคณะกรรมการสอบสวนเดินทางถึงเมืองแพร่ ผลของการสอบสวนในครั้งนี้ เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีลงความเห็นว่างบฏเงี้ยวเมืองแพร่ครั้งนี้มิได้เกิดขึ้นเพราะความต้องการแสดงความกล้าหาญของพวกโจรเงี้ยว แต่เจ้าเมืองแพร่มีส่วนอยู่เบื้องหลังพวกกบฏ โดยใช้พวกกบฏเป็นเครื่องมือดำเนินการต่อต้านการปกครองของรัฐบาลสยาม หลังจากปราบกบฏเงี้ยวได้แล้ว รัฐบาลสยามก็เริ่มพิจารณาโทษของพวกที่ก่อการกบฏขึ้น รวมทั้งผู้ที่สนับสนุนการกบฏ สำหรับเจ้าเมืองแพร่แทนที่รัฐบาลจะส่งประหารชีวิตตามโทษที่ได้กระทำ แต่เพื่อป้องกันมิให้เกิดความโกรธแค้นในหมู่เจ้านายในเมืองแพร่และเจ้านายเมืองอื่น ๆ รัฐบาลจึงปล่อยให้หนีออกจากราชอาณาจักรสยามไปอยู่ที่หลวงพระบาง พร้อมกันนั้นก็ใช้กบฏเงี้ยวเป็นข้ออ้างถอดยศของเจ้านายเมืองแพร่ให้เป็นเสมือนหนึ่งหัวเมืองธรรมดา<sup>75</sup> อันเป็นการทำลายอำนาจทางการเมืองปกครองของเจ้าเมืองแพร่ที่มีมาแต่เดิมโดยสิ้นเชิง

<sup>74</sup> กองบรรณสาร กระทรวงการต่างประเทศ, กต.10/3/2.1 เรื่องเงี้ยวปล้นมณฑลพายัพ พ.ศ.2445.

<sup>75</sup> ประชุมพงศาวดารภาคที่ 75 “ปราบเงี้ยวตอนหนึ่ง” (พระนคร : องค์กรการค้าคุรุสภา, หน้า 107.

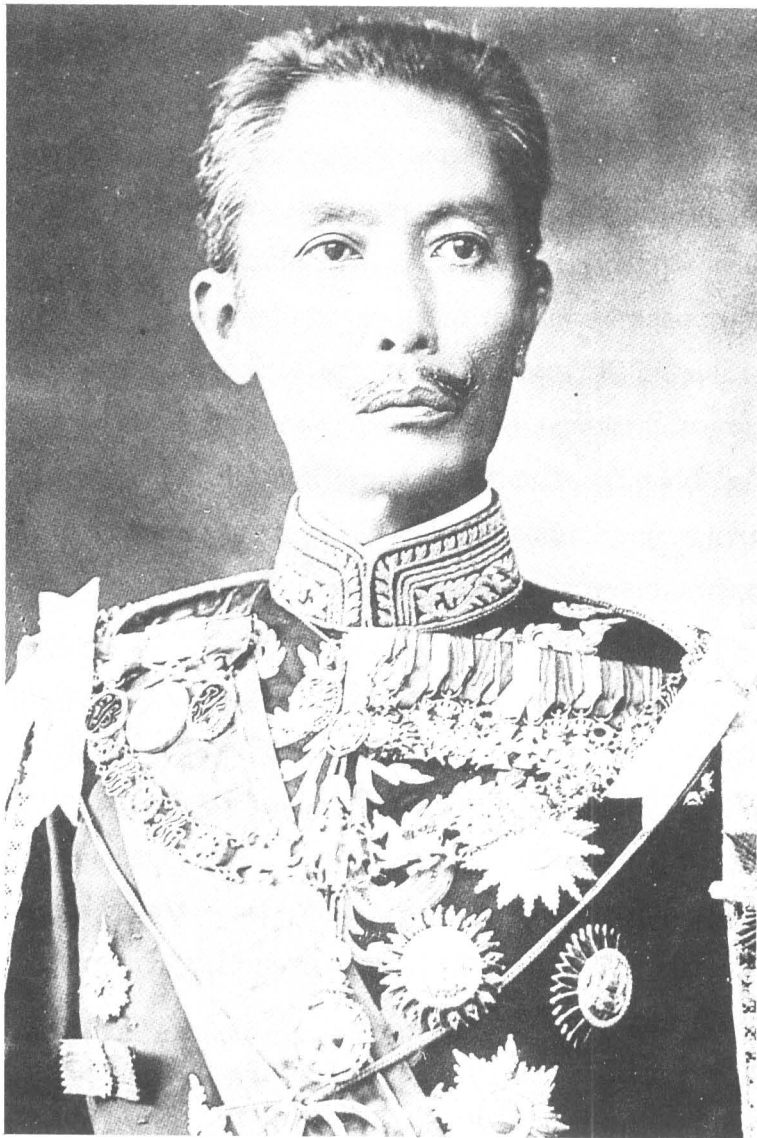
#### 4.6.2 การจัดการมณฑลพายัพหลังการปราบกบฏเงี้ยว

เมื่อกบฏเงี้ยวเมืองแพร่สงบลง รัฐบาลสยามเริ่มพิจารณาเลือกข้าราชการสยามคนใหม่ให้ขึ้นไปดำรงตำแหน่งข้าหลวงแทนพระยานริศราชกิจ การคัดเลือกดังกล่าวมิใช่กระทำได้ง่าย ๆ เพราะผู้ที่ขึ้นไปเป็นข้าหลวงในมณฑลพายัพ นอกจากจะต้องมีประสบการณ์ทางการปกครองแบบเทศาภิบาลแล้ว ต้องเป็นคนที่มีความสามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น รวมทั้งการขจัดปัญหาความโกรธแค้นของคนกลุ่มต่าง ๆ ที่ไม่พอใจการจัดการปกครองของสยาม ในที่สุดรัฐบาลจึงแต่งตั้งพระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์ (เชย กัลยาณมิตร) เป็นข้าหลวงใหญ่ประจำมณฑลพายัพ เนื่องจากเป็นบุคคลที่มีความสามารถในการบริหารและจัดการมณฑลพิษณุโลกที่จัดตั้งขึ้นเป็นมณฑลแรกใน พ.ศ.2437 ให้ลุล่วงไปด้วยดี

งานอันดับแรกที่พระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์ดำเนินการ คือ การยุบเลิกหน่วยงานทางการปกครองที่ซับซ้อน อันทำให้เสียกำลังคนและการปฏิบัติงานเป็นไปโดยเชื่องช้า ขณะเดียวกันเริ่มปรับปรุงคุณภาพของข้าราชการสยามที่บรรจุเข้าทำงานในระดับต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยออกตรวจราดูแลการปฏิบัติงานของข้าราชการในทุกระดับด้วยตนเองอยู่เสมอ เมื่อพบว่าข้าราชการทำผิดก็ให้ลงโทษทันที ขณะเดียวกันก็ให้รางวัลตอบแทนแก่ข้าราชการที่ปฏิบัติงานดีเด่น<sup>76</sup>

ส่วนการปฏิบัติต่อเจ้านายและราษฎรพื้นเมืองนั้น เพื่อขจัดความโกรธแค้นของเจ้านายฝ่ายเหนือที่ต้องเสียผลประโยชน์ของตนไปจากการ

<sup>76</sup> กระทรวงมหาดไทย ประมวลพระราชหัตถเลขารัชกาลที่ 5 เกี่ยวกับการกิจของกระทรวงมหาดไทย เล่ม 1 (พระนคร : 2513), หน้า 64.



พระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์ (เซ ย กัลยาณมิตร) สมุหเทศาภิบาลมณฑลพิษณุโลก ระหว่าง  
 พ.ศ.2437-2445 และเป็นข้าหลวงใหญ่ประจำมณฑลพายัพ ระหว่าง พ.ศ.2445-2458  
 (ภาพจากหนังสือ เอกสารประวัติศาสตร์ : การบริหารการปกครองกระทรวงมหาดไทย,  
 สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย, 2539)

จักราชาการของสยาม รัฐบาลจึงเสนอที่จะมอบเงินจำนวนที่แน่นอนเป็นรายปี แก่เจ้าเมือง แทนส่วนลตที่รัฐบาลเคยได้รับจากภาษีอากรต่าง ๆ ของเจ้าเมือง แต่ละเมืองนั้น เท่ากับว่าเจ้าเมืองอยู่ในตำแหน่งเจ้าเมืองแต่เพียงในนาม เท่านั้น ส่วนในทางปฏิบัติแล้วมีฐานะเทียบเท่ากับเป็นข้าราชการของรัฐบาล สยามที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่ง อันนับเป็นความสำเร็จขั้นหนึ่ง ที่สามารถทำให้ เจ้านายฝ่ายเหนือเข้ามาอยู่ในความควบคุมของรัฐบาลอย่างใกล้ชิดยิ่งขึ้น

ส่วนราษฎรชาวพื้นเมืองนั้น เนื่องจากในระยะที่เกิดกบฏเงี้ยว รัฐบาล ได้เกณฑ์ชายฉกรรจ์พื้นเมืองเป็นจำนวนมากเป็นกำลังช่วยปราบกบฏ จึงทำให้ กำลังคนที่จะประกอบกรเกษตรกรรมลดลง อันมีผลให้ผลิตผลทางการเกษตร ลดต่ำลงไปด้วยจนทำให้ราษฎรอยู่ในสภาวะที่ไม่สามารถจะหารายได้มาเสียภาษี อากร รัฐบาลจึงประกาศเว้นไม่เก็บภาษีอากรจากราษฎรในเมืองแพร์ ส่วน เมืองอื่น ๆ มีการยกเว้นเฉพาะแขวงที่มีการเกณฑ์กำลังคน ส่วนในปีต่อมา มีการลดอัตราการเสียภาษีบางอย่าง เช่น ภาษีนา ที่ดิน พร้อมทั้งดำเนินการ จ่ายเงินให้แก่ราษฎรที่ถูกเกณฑ์ทำงานให้แก่รัฐ<sup>77</sup>

การจักราชาการของพระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์ในลักษณะดังกล่าว ได้นำเอา ความยินดีมาสู่เจ้านายและราษฎร ตลอดจนชาวต่างประเทศที่ดำเนินธุรกิจ ใน หัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือเป็นอย่างมาก<sup>78</sup> ความสำเร็จอีกประการหนึ่ง นอกเหนือไปจากกระทำให้เจ้านายฝ่ายเหนือเข้ามาอยู่ภายใต้การควบคุมของ รัฐบาลคือ การปรับปรุงคุณภาพของข้าราชการสยามที่ขึ้นไปปฏิบัติราชการ รวมทั้งปฏิบัติกรใด ๆ ให้สอดคล้องกับความต้องการของเจ้านายและราษฎรนั้น

<sup>77</sup> กจช., ร.5 ม.28/2/11 เงินส่วยในมณฑลพายัพ 11 มีนาคม ร.ศ.120 - 16 ตุลาคม ร.ศ.128.

<sup>78</sup> กระทรวงมหาดไทย, อ้างแล้ว, หน้า 36.



มีส่วนทำให้ทัศนคติของเจ้านายฝ่ายเหนือและราษฎรซึ่งตลอดเวลาเห็นว่าการชำระการสยามมุ่งขึ้นไปกอบโกยผลประโยชน์ในดินแดนของตนมากกว่าการช่วยเหลือและสร้างสรรค์ประโยชน์ เริ่มเปลี่ยนไปในทางที่ดี อันเป็นพื้นฐานทำให้การจัดราชการในระยะต่อมาง่ายเข้า

#### 4.6.3 การต่อต้านการปฏิรูป ร.ศ.120 หรือกบฏพระยาแขกเจ็ดหัวเมือง

พระยาปัตตานี พระยาระแงะ และพระยาสาयบุรี ได้ทำสัญญาตกลงว่าจะไม่ยอมปฏิบัติตามข้อบังคับ ร.ศ.120 เพราะไม่พอใจที่ถูกลดอำนาจและสูญเสียผลประโยชน์จากการเก็บภาษีอากร พระยาปัตตานีมีบทบาทมากในการต่อต้านโดยขอให้กรมหมื่นดำรงราชานุภาพแก้ไขข้อบังคับดังกล่าว ขอให้พระยาเมืองมีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนข้าราชการได้ มีอำนาจออกคำสั่งและตั้งกฎข้อบังคับ มีอำนาจฝึกพลตระเวนที่มีอาวุธไม่เกิน 60 คน ในด้านการศาลขอให้ใช้กฎหมายสยามในการพิจารณาคดีทั่วไป เว้นแต่คดีความแพ่งซึ่งเกี่ยวข้องกับธรรมเนียมศาสนา ได้แก่ คดีมรดก คดีความสามัภรรยาให้ใช้ศาสนาโต๊ะกาลี ในด้านการคลังขอให้ยกผลประโยชน์ต่าง ๆ ให้แก่ตน ยกเว้นภาษีฝิ่นและภาษีสุรายให้เป็นรายได้ของรัฐบาล พระยาปัตตานีจะเป็นผู้จ่ายเงินเดือนของข้าราชการเองและรับจะจัดเครื่องราชบรรณาการส่งมายังกรุงเทพฯ แต่ขอไม่ให้มีข้าหลวงไปประจำเมือง<sup>79</sup> ในขณะที่เดียวกันพระยาปัตตานี พระยาสาयบุรี และพระยาระแงะ ได้ส่งหนังสือร้องเรียนเรื่องดังกล่าวไปยังเซอร์แฟรงสวิทเทนแนมอีก จะเห็นได้ว่าคำขอของพระยาปัตตานีเรื่องขอไม่ให้มีข้าหลวง

<sup>79</sup> กจ., ร.5 ม.49/6 พระยาตานี - เจ้าพระยาจักรี, ใบบอกที่ 2, 1387 สำเนาที่ 19008, 23 ธันวาคม ร.ศ.120.

ไปประจำเมือง ก็ขัดต่อเป้าหมายประการแรกของการปฏิรูปการปกครองแล้ว พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวโปรดฯ ให้มีพระราชกระแสตอบไปว่า ไม่ทรงเห็นว่า มีเหตุผลสมควรต่อการแก้ไขข้อบังคับ จึงขอให้พระยาปัตตานีจัดการตามข้อบังคับที่ส่งออกไป ส่วนผลประโยชน์สำหรับตำแหน่งพระยาเมืองนั้นจะ ได้พระกรุณาเพิ่มให้ตามพระราชดำริเห็นสมควร<sup>80</sup>

แต่ปรากฏว่ายังไม่ทันที่พระราชกระแสจะไปถึงเจ้าเมืองปัตตานี พระยาศักดิ์เสนีย์ข้าหลวงใหญ่ประจำหัวเมืองเหล่านี้ได้ไปถึงปัตตานี พร้อมด้วยสารตราให้จัดการหัวเมืองทั้ง 7 ตามกฎข้อบังคับ ร.ศ.120 พระยาปัตตานีขอร้องให้รอกการจัดการของพระยาศักดิ์เสนีย์ไว้ก่อน โดยอ้างว่าเพื่อรอพระราชกระแสตอบใบบอกที่ส่งไปถวาย พระยาศักดิ์เสนีย์จึงหันไปจัดการเมืองระแงะและเมืองสายบุรีก่อน แต่ต้องประสบกับการต่อต้านในทำนองเดียวกัน โดยเจ้าเมืองทั้งสองมีคำสั่งไม่ให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านเชื้อพืง นายอำเภอที่เป็นคนสยาม ชักชวนให้ชาวบ้านกระด้างกระเดื่องต่อข้าราชการสยามเป็นต้น

การที่เจ้าเมืองปัตตานี เจ้าเมืองระแงะ และเจ้าเมืองสายบุรี แสดงการต่อต้านการปฏิบัติราชการของข้าหลวงดังกล่าว ช่วยให้ข่าวลือที่ เซอร์แฟรง สเตเวนแนมได้แจ้งให้รัฐบาลทราบ ว่า เจ้าเมืองเหล่านั้นคบคิดกันก่อความวุ่นวายมีน้ำหนักขึ้น รัฐบาลจึงต้องหันมาใช้นโยบายเด็ดขาด โดยให้พระยาศรีสหเทพและพระยาสุขุมย์ยวนิดไปเมืองปัตตานีอย่างเงียบ ๆ พร้อมทั้งแสดงสารตราชี้แจงให้พระยาปัตตานีจัดการตามข้อบังคับอีกครั้งหนึ่ง พร้อมกับสารตราพระราชกระแสตอบใบบอกของพระยาปัตตานีที่ส่งขึ้นทูลเกล้าถวาย ซึ่งมีใจความชี้แจงให้พระยาปัตตานีปฏิบัติตามข้อบังคับนั้น แต่พระยาปัตตานี

<sup>80</sup> เพิ่งอ้าง.

ยังยืนยันจะรอกกรมการเมืองที่ถือใบบอกขึ้นไปกรุงเทพฯกลับมาก่อน พระศรีสทเทพจึงอาศัยอำนาจเต็มที่ที่ได้รับประกาศถอดพระยาปัดคานีออกจากตำแหน่งในวันที่ 2 เดือนมีนาคม พ.ศ.2442 จับกุมตัวไปไว้ที่สงขลาและแต่งตั้งเจ้าเมืองคนใหม่แทน<sup>81</sup>

การที่รัฐบาลสามารถจับกุมตัวพระยาปัดคานีไว้ในอำนาจและแต่งตั้งเจ้าเมืองคนใหม่ขึ้นแทน ทำให้การจัดราชการแผ่นดินใหม่ในเมืองปัดคานีสามารถดำเนินไปได้ และทำให้เจ้าเมืองคนอื่นที่ต่อต้านไม่กล้าแสดงปฏิกิริยาเกิดการระงับกั้นในขบวนการต่อต้านการปฏิรูปที่เจ้าเมืองทั้ง 6 ร่วมมือกัน แต่เจ้าเมืองเหล่านั้นยังไม่คิดจะโอนอ่อนผ่อนตามนโยบายของรัฐบาล รัฐบาลจึงได้แก้ปัญหาโดยการจัดระเบียบการปกครองหัวเมืองทั้ง 7 ใหม่ให้เป็นมณฑลเทศาภิบาลโดยสมบูรณ์

#### 4.6.4 การจัดตั้งมณฑลไทรบุรี พ.ศ.2440

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเริ่มปฏิรูประบบการปกครองประเทศใน พ.ศ.2433 เป็นต้นมา ทรงจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลใน พ.ศ.2437 มีสมุหเทศาภิบาลเป็นผู้บังคับบัญชาทุกมณฑล จนถึง พ.ศ.2449 มีมณฑลเทศาภิบาลทั้งหมด 18 มณฑล ใน พ.ศ.2440 ทรงตั้งมณฑลไทรบุรีขึ้นโดยรวมเมืองไทรบุรี เมืองปะลิส และเมืองสตูลเข้าด้วยกัน โปรดเกล้าฯให้เจ้าพระยาฤทธิสงครามรามภักดี เจ้าพระยาไทรบุรี (อับดุลรามัด) เป็นข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลไทรบุรี<sup>82</sup> เจ้าพระยาไทรบุรีมีหน้าที่คุมเครื่องราชบรรณาการ

<sup>81</sup> กษ., 75. ม.49/64 พระยาศรีสทเทพทูลกรมหลวงดำรงฯ, 2 มีนาคม ร.ศ.120.

<sup>82</sup> สมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 2 (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2467), หน้า 97.

ของหัวเมืองทั้ง 2 รวมทั้งเครื่องราชบรรณาการของไทรบุรีเองมาถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวตามกำหนดเวลา ทั้งยังมีหน้าที่เลือกสรรข้าราชการชั้นสูงของเมืองในมณฑลไทรบุรี

#### 4.6.5 การวางระเบียบการปกครอง การศาล และการคลัง ในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ 7 หัวเมือง พ.ศ.2445-2449

หลังเหตุการณ์การถอดพระยาตานีใน พ.ศ.2445 แล้ว พระยาศักดิ์เสนีได้เรียกประชุมข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ประจำเมืองทั้ง 7 เพื่อโยกย้ายเปลี่ยนแปลงตำแหน่งข้าราชการตามความเหมาะสมและมอบหมายงานให้ข้าราชการเหล่านั้นจัดระเบียบการปกครองราชการต่าง ๆ ในเมืองของตนให้เป็นไปตามกฎข้อบังคับที่ได้ประกาศใช้แล้วนั้น แต่รัฐบาลก็ต้องประสบปัญหาการขาดตัวข้าราชการที่มีความสามารถและที่เข้าใจในปัญหาของหัวเมืองเหล่านี้ ทำให้จำเป็นต้องใช้ข้าราชการในท้องที่เดิมที่พอจะรู้งานบ้างไปพลางก่อน รัฐบาลใช้นโยบายที่เน้นการเอาใจราษฎรโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อรักษาความสงบโดยทั่วไปในดินแดนนี้เป็นสำคัญ ดังปรากฏว่าทางมหาดไทยได้สั่งให้เลิกเก็บภาษีทางข้าวในเมืองปัตตานีประจำปี พ.ศ.2445 และได้กำชับข้าหลวงว่า “การเมืองแขกทั้ง 7 และตานีโดยเฉพาะเวลานี้ข้าราชการควรจัดการผ่อนผันแล้วโลมเอาใจราษฎรโดยแยบคายให้รู้สึกเย็นเป็นสุขมากขึ้น เพื่อให้การปกครองอย่างใหม่ปรากฏว่าดีให้ราษฎรนิยมนับถือ”<sup>83</sup>

เป้าหมายในการผูกใจราษฎรให้หันมานิยมรัฐบาล ทำให้รัฐบาลถือเป็น

<sup>83</sup> กจข., ร.5 ม.49/6 กรมหลวงดำรงฯถึงพระยาสุโขฯ, โทรเลขที่ 158, ที่ 144/1848,

นโยบายที่สำคัญที่จะเลือกตัวข้าราชการที่มีคุณสมบัติและมีความประพฤติดี เป็นพิเศษมารับราชการในดินแดนนี้ โดยตระหนักว่าดินแดนนี้มีภูมิหลังโดยละเอียดอ่อนที่จะเกิดเหตุได้ง่ายที่สุด เมื่อพระยาศักดิ์เสนาขอพระราชทาน พระบรมราชานุญาตส่งข้าหลวงผู้ช่วยลงไปประจำเมืองบางเมือง ซึ่งไม่ไว้ใจที่จะให้เจ้าเมืองอยู่ร่วมกับปลัดเมืองเพียงสองคน เกรงจะไม่เป็นความมั่นคงพอ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชกระแสเตือนให้ระมัดระวัง เลือกสรรบุคคลที่จะส่งไปรับราชการในตำแหน่งนั้นเป็นพิเศษ ดังมีใจความว่า “...เรื่องข้าหลวงเมืองแขก เห็นว่าไม่ควรจะใช้คนซึ่งเป็นแต่ใช้ทดลองดู คนที่ทดลองควรจะเป็นคนในหัวเมืองสยาม เมื่อเห็นว่าดีจริงแล้วจึงให้ลงไปอยู่เมืองแขก ข้าราชการที่ลงไปประจำอยู่หัวเมืองแขก ถึงเงินจะสูงกว่าหัวเมืองสยามก็ควร เหตุใดจึงได้ว่าดังนี้ เหตุว่าหัวเมืองแขก ถ้าข้าหลวงได้ไปกระทำผิดเสียครั้งหนึ่ง พวกแขกก็จะพาลคิดเห็นไปว่าคนใหม่นี้ก็คงจะมาผิดอีกครั้งหนึ่งเหมือนกัน และการที่ผิดไปนั้นย่อมมีผลให้ความเชื่อความเกรงน้อยลงและข้าหยาบยกเที่ยวพูดได้ด้วย จึงเห็นว่าเป็นการสำคัญนักที่จะต้องเลือกข้าหลวงให้เชื่อได้จนพวกแขกเห็นว่าข้าหลวงคนใดลงมาก็คงจะเป็นคนมั่นคงดีไม่แตก ล่อให้ผิดไม่ได้”<sup>84</sup>

ตลอดเวลา 4 ปีที่รัฐบาลจัดวางระเบียบการปกครองหัวเมืองทั้ง 7 ให้เข้ารูปนัย ทั้งองค์พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและกรมหลวงดำรงฯ ได้ทรงแสดงความห่วงใยต่อปัญหาบุคคลที่จะเข้ารับราชการในหัวเมืองเหล่านี้เป็นพิเศษบ่อยครั้ง เพราะเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ช่วยให้การปฏิรูปครั้งนี้สิ้นสุดลงได้โดยสงบเรียบร้อย ไม่ได้เกิดเหตุวุ่นวายในหมู่ราษฎรที่

<sup>84</sup> กจข., ร.5 ฉ.49/56, พระราชกระแสถึงกรมหลวงดำรงฯ ที่ 75/516, 5 กันยายน ร.ศ.120.

จะต่อต้านอย่างใดจนตลอดรัชสมัยของพระองค์ รัฐบาลดำเนินการจัดระเบียบ การปกครองโดยได้จัดแบ่งเมืองทั้ง 7 ออกเป็นอำเภอมากขึ้นน้อยตามจำนวน ราษฎรและลักษณะภูมิประเทศของแต่ละเมือง<sup>85</sup> และโยกย้ายแต่งตั้ง ข้าราชการเข้าประจำหน้าที่ในอำเภอต่าง ๆ การจัดข้าราชการในแต่ละเมืองก็ เริ่มดำเนินไปตามกฎข้อบังคับ ร.ศ.120 นอกจากนี้รัฐบาลยังได้ดำเนินการ ปรับปรุงการศาลและการคลังในปัญหาสำคัญ ๆ บางประการ เพื่อลดล้าง ลักษณะพิเศษเฉพาะของดินแดนส่วนนี้ให้สอดคล้องกับแบบแผนราชการ อย่างหัวเมืองอื่น ๆ กล่าวคือ

### (1) การจัดรูปการศาล

ตามกฎข้อบังคับ ร.ศ.120 ว่าด้วยการศาล กำหนดให้ใช้กฎหมายสยาม ในความอาญาและความแพ่งทั้งปวงในหัวเมืองทั้ง 7 แต่เฉพาะความแพ่ง ที่เกี่ยวกับศาสนาอิสลาม เช่น คดีมรดกและคดีสามีภรรยาซึ่งคนที่ถือศาสนา อิสลามเป็นโจทก์หรือจำเลย หรือเป็นแต่จำเลย ให้พิพากษาโดยศาลโต๊ะกาตี ซึ่งผู้พิพากษาเลือกจากผู้รู้ทางศาสนา ทำการตัดสินตามหลักกฎหมายอิสลาม ตามข้อบังคับนี้การจัดศาลในหัวเมืองทั้ง 7 จึงแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ ศาล ในบริเวณฝ่ายสยาม ซึ่งใช้พระราชกำหนดธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ.114 ประเภทหนึ่ง และศาลโต๊ะกาตี ซึ่งใช้คัมภีร์ทางศาสนาอิสลามเป็นหลักในการ ตัดสินอีกประเภทหนึ่ง

ในส่วนศาลศาสนา เมื่อได้นำกฎหมายนั้นมาใช้ในทางปฏิบัติ รัฐบาลก็

---

<sup>85</sup> กจข., ร.5 49/13, พระยาศักดิ์เสนีทูลกรมหลวงดำรงฯ, ที่ 23,225, 5 มีนาคม ร.ศ.120 และ ม.49/13 กรมหลวงดำรงฯทูลกรมขุนสมมุคฯ ที่ 1955/9668, 1 กุมภาพันธ์ ร.ศ.120.

พบข้อบกพร่องและปัญหาขัดข้องอันเป็นเหตุให้จำต้องดำเนินการแก้ไขหลายประการ ดังนี้

1. การพิพากษาคดีทางศาสนาโดยจัดให้มีโต๊ะกาตีเป็นผู้พิพากษาประจำเมืองละหนึ่งนายบ้างหรือสองนายบ้าง ทำการตัดสินความทางศาสนา เมื่อตัดสินแล้วถือเป็นเด็ดขาดไม่มีการอุทธรณ์หรือฎีกานั้น ก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมแก่ราษฎร เพราะการตัดสินความตามหลักศาสนาของโต๊ะกาตีแต่ละคนแตกต่างกันไปไม่มีมาตรฐานแน่นอน ทั้งรัฐบาลก็ไม่อาจแก้ปัญหาโดยการสนับสนุนให้โต๊ะกาตีหากฎเกณฑ์ที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในปัญหาทางศาสนาได้ เพราะอาจเกิดข้อครหาว่ารัฐบาลเข้าแทรกแซงทางศาสนา นอกจากนั้นการไม่มีระเบียบการอุทธรณ์สำหรับคำตัดสินของโต๊ะกาตี ทำให้ราษฎรใช้วิธีร้องเรียนไปยังพระยาเมืองบ้าง ข้าหลวงบ้างและศาลโต๊ะกาตีประจำบริเวณนั้น บ้าง ก่อให้เกิดความไม่เป็นระเบียบและยุ่งเหยิงในระบบงาน รัฐบาลสยามได้แก้ไขโดยจัดศาลโต๊ะกาตีขึ้นโดยแต่ละเมืองให้มีจำนวนโต๊ะกาตีที่เป็นที่นับถือของราษฎรไม่น้อยกว่าเมืองละ 6 คน โต๊ะกาตีเหล่านี้ต้องไปนั่งประจำที่ศาลให้คู่ความในคดีที่เกี่ยวกับศาสนาที่เป็นมุสลิมมีสิทธิเลือกโต๊ะกาตีที่ตนพอใจเป็นอนุญาโตตุลาการตัดสินคดีนั้น เมื่อที่ประชุมโต๊ะกาตีที่ได้รับเลือก ลงความเห็นพร้อมกันแล้ว ให้ผู้พิพากษาศัดสินไว้ท้ายความเห็นของโต๊ะกาตินั้น คำพิพากษานั้นถือว่าเป็นเด็ดขาดไม่มีอุทธรณ์ต่อไป เว้นแต่คำพิพากษานั้นไม่ถูกต้องกับความเห็นของที่ประชุมโต๊ะกาตี จึงจะอุทธรณ์ต่อข้าหลวงพิเศษได้
2. เดิมการพิจารณาคดีในทางศาสนา ไม่มีการเก็บค่าธรรมเนียม เนื่องจากการผิดหลักศาสนา พระยาสุโขฯจึงเสนอต่อที่ประชุมโต๊ะกาตีให้มีการเก็บค่าธรรมเนียมในคดีศาสนาเช่นเดียวกับที่ปฏิบัติในศาลสยามทั่วไป แล้วนำมาจ่ายเป็นเงินตอบแทนแก่โต๊ะกาตี ข้อเสนอดังกล่าวได้รับความเห็นชอบอย่างดีเช่นกัน ทั้งที่ประชุมโต๊ะกาตียังยอมให้มีการเก็บค่าป่วยการให้แก่พยาน

ตามพระราชบัญญัติพยาน ร.ศ.113 อีกด้วย ด้วยเหตุนี้ในวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ.2444 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงโปรดฯให้ออกสารตราตั้งศาลศาสนาประจำเมืองแถบนี้ตามร่างฉบับดังกล่าว เพียงแต่มีสาระเพิ่มเติมอีกว่า การแต่งตั้งศาลไต่ทักคดีต้องได้รับความเห็นชอบจากข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณ และถ้าอนุญาตตุลาการตัดสินมีคะแนนเสียงก้ำกึ่งอยู่ ให้อนุญาตตุลาการนั้นเลือกตั้งไต่ทักคดีคนหนึ่งเป็นประธานเพื่อออกเสียงชี้ขาด<sup>86</sup>

3. ปัญหาการลงโทษชายชู้ ตามหลักกฎหมายอิสลามความผิดในคดีชายชู้มีการลงโทษถึงขั้นประหารชีวิต แต่ตามหลักกฎหมายสยามโทษนั้นรุนแรงไป พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดฯให้กรมหลวงดำรงฯ ทรงศึกษาการปฏิบัติของรัฐบาลมลายูของอังกฤษเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงของสยาม แต่เมื่อทราบข่าวทางอังกฤษอนุญาตให้ไต่ทักคดีชำระได้แต่ความแฟ้ง ส่วนความอาญาต้องขึ้นศาลบ้านเมือง และคดีชายชู้นี้อังกฤษถือเป็นความอาญา พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่ทรงเห็นด้วยกับการที่รัฐบาลจะเข้ายุ่งเกี่ยวกับความที่ต้องเกี่ยวข้องกับศาสนาอย่างอังกฤษ รัฐบาลจึงส่งเรื่องนี้ให้ที่ประชุมไต่ทักคดีตัดสินอีกว่า ควรจะกำหนดบทลงโทษในคดีชายชู้อย่างไร เพียงแต่มีข้อให้งดการประหารชีวิต ซึ่งที่ประชุมก็ได้ตกลงให้มีการปรับโทษแทน<sup>87</sup>

การแก้ปัญหาคดีของทางศาสนาดังกล่าวข้างต้นได้ผลเป็นที่น่าพอใจ การชำระความตามระเบียบแบบใหม่ที่จัดขึ้นปรากฏผลเป็นที่นิยมของราษฎรมา การแก้ปัญหานั้นเกี่ยวข้องกับศาสนาในหัวเมืองทั้ง 7 นี้ เป็นความสำเร็จใน

<sup>86</sup> กจช., ร.5 ม.49/5, สำเนาสารตราเรื่องขอตั้งศาลศาสนา, เจ้าพระยาจักรีที่สมุหนายกถึงพระยาสุรฯฯไม่ปรากฏวันและเดือน พ.ศ.2445.

<sup>87</sup> กจช., ร.5 ม.49/5, กรมหลวงดำรงฯกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, ที่ 1008/6236, 20 สิงหาคม ร.ศ.122.



การประสานแบบแผนใหม่ให้สอดคล้องกับประเพณีปฏิบัติทางศาสนาและวัฒนธรรมส่วนท้องถิ่นได้อย่างละมุนละม่อม ไม่ก่อให้เกิดความขัดเคืองหรือความแตกร้างในส่วนน้ำใจระหว่างรัฐบาลและฝ่ายศาสนา อันจะเป็นอันตรายต่อการปกครองในดินแดนนั้นแต่อย่างไร

ในส่วนการจัดการศาลฝ่ายสยาม ได้มีการแบ่งศาลในบริเวณ 7 หัวเมืองนี้เป็น 6 แห่ง คือ

1. ศาลบริเวณเมืองปัตตานี มีฐานะอำนาจเทียบเท่าศาลมณฑล
2. ศาลเมืองสายบุรี
3. ศาลเมืองยะลา
4. ศาลแขวงเมืองรามัน มีฐานะเป็นศาลแขวงชั้น 2
5. ศาลแขวงเมืองระแงะ
6. ศาลแขวงเมืองอำเภอบาง

ในระยะแรกระหว่าง พ.ศ.2444-2445 ระบบการศาลในบริเวณหัวเมืองเหล่านี้ยังรับความกระทบกระเทือนจากอิทธิพลของเจ้าเมืองอยู่ เป็นต้นว่าหมายเรียกจำเลยหรือเรียกพยานซึ่งญาติหรือพวกพ้องของพระยาเมืองเป็นจำเลย มักจะไม่ได้ผลเนื่องจากพวกนี้จะอาศัยอิทธิพลของพระยาเมืองบิดพลิ้วไม่มาศาล เพราะเกรง “อาญาพระยาเมือง” ตั้งแต่ พ.ศ.2446 เป็นต้นไป ศาลได้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติลักษณะพิจารณา ร.ศ.115 และวิธีขาดนัดลักษณะพยาน ร.ศ.113 ซึ่งถ้าพยานขัดอำนาจศาล ศาลจะออกหมายจับพยานและถ้าไม่มีเหตุผลจำเป็นก็สั่งขังได้ การขัดอำนาจศาลโดยอิทธิพลของพระยาเมืองจึงลดลงโดยปริยาย อย่างไรก็ตามก็ดีรัฐบาลก็ต้องประสบกับภาวะการขาดแคลนผู้พิพากษาที่ใช้ในราชการในหัวเมืองเหล่านี้ ข้าหลวงใหญ่ถึงกับร้องขอให้ทางกรุงเทพฯ ส่งผู้พิพากษาที่สอบไล่ได้แล้วออกไปจัดการศาลให้เรียบร้อย<sup>88</sup>

<sup>88</sup> กจข., ร.5 ม.49/13, รายงานขุนสุนทรธรรณศักดิ์, ที่ 2, 15 มีนาคม ร.ศ.121 และ 16 พฤษภาคม ร.ศ.121.

ใน พ.ศ.2449 เมื่อรัฐบาลได้ยกหัวเมืองทั้ง 7 ขึ้นเป็นมณฑลปัตตานี ศาลบริเวณก็ได้เปลี่ยนฐานะเป็นศาลมณฑล แต่กรมหลวงดำรงฯ ทรงเห็นว่า ศาลมณฑลปัตตานียังไม่พร้อมที่จะแยกไปขึ้นกับกระทรวงยุติธรรมเช่นศาลมณฑลชั้นในอื่น ๆ ทรงเห็นว่าควรให้ระบบการศาลในมณฑลปัตตานีอยู่ได้ การบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทยต่อไปอย่างศาลมณฑลอุดร มณฑลอิสาน และมณฑลบูรพา แต่เห็นควรเปลี่ยนวิธีการอุทธรณ์ ซึ่งเดิมการอุทธรณ์คำพิพากษาศาลบริเวณ ข้าหลวงมณฑลเทศาภิบาลนครศรีธรรมราชเป็นข้าหลวงพิเศษตัดสิน เมื่อยกเป็นมณฑลแล้วการอุทธรณ์คำพิพากษาศาลมณฑลให้อุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ที่กรุงเทพฯ เว้นแต่คดีที่ลงชื่อข้าหลวงเทศาภิบาลในหน้าที่ที่ข้าหลวงพิเศษด้วยแล้ว ถ้าจะอุทธรณ์ให้ถวายฎีกาเลยดังที่ปรากฏตามมณฑลชั้นในอื่น ๆ แต่คงอำนาจข้าหลวงเทศาภิบาลในการลงชื่อในคำพิพากษาเท่านั้น

## (2) การจัดรูปการคลัง

ใน พ.ศ.2445 รัฐบาลสามารถเข้าดำเนินการจัดการเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและผลประโยชน์ต่าง ๆ ในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้เกือบทั้งหมด ยกเว้นส่วยต้นไม้เงินทอง และส่วยบางอย่าง ซึ่งเป็นลักษณะพิเศษของหัวเมืองนี้ ใน พ.ศ.2446 เจ้าหน้าที่สรรพากรซึ่งออกตรวจการคลัง ภาษี และผลประโยชน์ในหัวเมืองเหล่านี้ ได้ส่งรายงานว่าการทำบัญชีการเก็บภาษี และค่าธรรมเนียมหลายอย่างยังปะปนกัน ไม่มีการแยกรายได้รายจ่ายว่าเป็นเท่าไร ไม่มีการทำบัญชีรายจ่ายฎีกา ใบเสร็จต่าง ๆ ไม่มีทะเบียน บัญชีไพร่ส่วยเก็บธรรมเนียมในการเปิดด่านโคกระบือซึ่งรัฐบาลได้สั่งให้เลิกแล้ว และเก็บภาษีขาออกในที่ ๆ ไม่ควรเก็บ เป็นต้น รายงานนั้นยังเปิดเผยถึงความขัดข้องที่กรมการอำเภอและพนักงานสรรพากรไม่มีคุณวุฒิพอที่จะปฏิบัติ

ตามระเบียบได้ด้วย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเข้าพระทัยถึงอุปสรรคอันเกิดจากการขาดกำลังคนและทรงมีพระบรมราโชบายให้ผ่อนผันการจัดตามแบบแผน ซึ่งนอกจากจะไม่อาจบรรลุถึงผลอย่างใดได้ ยังเป็นการรบกวนราษฎรให้เสียความนิยมในรัฐบาลอีกด้วย<sup>89</sup> หลังจากนั้นรัฐบาลก็หันมาให้ความสนใจกับปัญหาส่วยต้นไม้เงินทองและส่วยต่าง ๆ ซึ่งเป็นลักษณะพิเศษของดินแดนนี้ แต่เดิมเมื่อ พ.ศ.2438 เมื่อกรมหลวงดำรงฯเคยเสนอโครงการปฏิรูปดินแดนส่วนนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงแสดงพระราชปรารภที่ให้เลิกการเก็บเงิน “อาเสต้นไม้ทองเงิน” ซึ่งเป็นเงินส่วยที่พระยาเมืองเหล่านั้นเรียกเก็บจากราษฎรชวามลาญ 5 ปีต่อ 2 ครั้ง เพื่อทำต้นไม้เงินทองและเครื่องราชบรรณาการขึ้นทูลเกล้าฯถวาย แต่ในระยะแรกของการปฏิรูปนั้น ราชการการจัดระเบียบแบบแผนการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญยิ่งกว่ายังไม่เป็นที่เรียบร้อยดี ทรงเกรงว่าการเปลี่ยนแปลงการเก็บเงินส่วยต้นไม้เงินทองจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ราษฎร จึงโปรดฯให้รับรองเรื่องนี้ไว้ก่อน ครั้นถึง พ.ศ.2443 เมื่อรัฐบาลได้เข้าดำเนินการปฏิรูปการปกครองด้านต่าง ๆ ไปบ้างแล้ว เป็นต้นว่าการผูกขาดต่าง ๆ ภาษีผ่านด่านที่เก็บจากสัตว์เลี้ยง ภาษีคลองส่งน้ำ เป็นต้น พระยาสุขุมฯก็ได้นำเรื่องนี้เสนอที่ประชุมข้าหลวงเทศาภิบาลทั่วประเทศ ในการประชุมครั้งที่ 4 ขอเลิกการเก็บเงินประเภทนี้เป็นเรียกเก็บเงินช่วยราชการ ซึ่งเก็บปีละครั้งในอัตราปีละ 2 บาท ดังที่ปฏิบัติอยู่ในเมืองนครศรีธรรมราช สงขลาและพัทลุงในขณะนั้น แต่เนื่องจากพระยาสุขุมฯเกรงว่าการเลิกเงินส่วยต้นไม้เงินทองนี้จะก่อให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อพระยาเมือง ซึ่งเคยได้ผลประโยชน์จาก

<sup>89</sup> กจข., ร.5 ม.49/13, พระราชหัตถเลขาถึงกรมหลวงดำรงฯ ที่ 2, 8 กันยายน ร.ศ.121.

รายได้ส่วนที่เหลือจากการทำเครื่องราชบรรณาการขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายมาน้อย  
 ต่างไปตามขนาดของเมือง จึงกราบบังคมทูลให้พระราชทานเงินต่างหากแก่  
 พระยาเมืองตามจำนวนผลประโยชน์ที่พระยาเมืองเหล่านั้นเคยได้เป็นรายปีไป<sup>90</sup>  
 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเห็นชอบด้วย ในเดือนมิถุนายน พ.ศ.2445  
 โปรดฯ อนุมัติให้ออกสารตรายกเลิกประเพณีพระยาเมืองทั้ง 7 ส่งต้นไม้  
 เงินทองขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพร้อมกับปัญหาช่วยต้นไม้เงินทอง กรมหลวงดำรงฯ  
 ได้กราบบังคมทูลเสนอให้ปรับปรุงแบบแผนการเก็บส่วยหว่ายและส่วยรายเฉลี่ย  
 (หรือส่วยกระดาน) ซึ่งทางรัฐบาลได้เข้าดำเนินการจัดเก็บเองแล้ว แต่ยังไม่  
 เก็บในอัตราต่าง ๆ ที่ยังไม่เสมอภาคกันตามแบบเดิม เปลี่ยนเป็นเก็บเงิน  
 ข้าราชการอย่างเดียวกันโดยกำหนดให้มีอัตราเก็บ 2 ประเภท คือเมืองที่อุดม  
 สมบูรณ์อัตราหนึ่ง และเมืองที่เป็นที่ดอนและป่าเขาอีกอัตราหนึ่ง ดูเหมือนว่า  
 ปัญหาการขอตั้งที่ปรึกษาในกลันตันและตรังกานูซึ่งกำลังอยู่ในระหว่างการ  
 เจริญตั้งแต่ต้นปี พ.ศ.2445 และใกล้จะสิ้นสุดลงในเดือนตุลาคมปีนั้น จะมี  
 ผลให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ เจ้าอยู่หัวทรงกลับลงเลพระทัยในการ  
 จะพระราชทานวินิจฉัยเกี่ยวกับการยกเลิกส่วยต้นไม้เงินทอง ทรงมีพระราช  
 กระแสตอบกรมหลวงดำรงฯ ว่า “เพราะการที่ตั้งใจดีกลับเป็นร้ายไปก็ได้ เมืองที่  
 เป็นเทศ ภาษาและประเพณีแปลกกัน ทั้งกระด้างกระเดื่องอยู่ด้วย เกิดเหตุขึ้น  
 กลับตัวไม่ทันเพราะเกิดกันทำที่ในใจเช่นนี้”<sup>91</sup>

ปัญหาเกี่ยวกับต้นไม้เงินทอง ส่วยหว่าย และส่วยรายเฉลี่ย จึงค้างต่อ  
 ไปจนถึง พ.ศ.2448 จึงได้เริ่มปฏิบัติตามสารตรา กรมหลวงดำรงฯ ทรงเห็นว่า

<sup>90</sup> กจช., ร.5 ม.2.11/9, รายงานการประชุมเทศาภิบาล, ประชุมครั้งที่ 4 รัตนโกสินทร์  
 ศก 119.

<sup>91</sup> กจช., ร.5 ม.49/16, พระราชกระแส, ที่ 2341/9761, 12 ธันวาคม ร.ศ.121.

พระยาเมืองเหล่านี้ได้รับความกระทบกระเทือนจากการที่รัฐบาลเข้าเก็บส่วยต่าง ๆ เสียเอง จึงควรเพิ่มเงินพิเศษให้แก่พระยาเมืองเหล่านี้เฉพาะตัวไป โดยไปกราบบังคมทูลเหตุผลต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริเห็นชอบตามที่กรมหลวงดำรงฯ เสนอทุกประการ ได้พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้เริ่มเก็บเงินช่วยราชการ พร้อมทั้งพระราชทานเงินเพิ่มแก่พระยาเมืองต่าง ๆ ได้ตั้งแต่ พ.ศ.2449 เป็นต้นไป แต่ทรงย้าให้แยกราชการเงินเดือนและเงินเพิ่มพิเศษเฉพาะตัวพระยาเมืองเหล่านี้ในขณะที่รับราชการอยู่ในตำแหน่งอย่างชัดเจน เนื่องจากทรงเกรงว่า “...ถ้ารวมเป็นเงินปีสูงเช่นนี้ พระยาเมืองสืบไปภายหน้าจะต้องรู้สึกว่าจะตัวต้องลด แลเห็นต่อไปว่านาน ๆ คงลดลงไปทุกที ทำให้มันเกิดความทอดอ้อยแลทุรนทุรายไป...”<sup>92</sup> ด้วยพระบรมราโชบายดังกล่าว ปัญหาผลประโยชน์ของพระยาเมืองทั้ง 7 จึงได้รับการแก้ไขให้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยการจัดรูปการคลังหัวเมืองทั้ง 7 ก็พัฒนาไปตามแบบแผนใหม่ตามกำลังงบประมาณและกำลังคนโดยปราศจากอุปสรรคใดอีก เป็นเหตุให้รัฐบาลสามารถประกาศเปลี่ยนรูปการปกครองบริเวณหัวเมืองทั้ง 7 เป็นมณฑลเทศาภิบาลได้ใน พ.ศ.2449 นั้นเอง

### (3) การทำนุบำรุงเมือง

ในขณะที่รัฐบาลเข้าจัดราชการในด้านต่าง ๆ ให้เป็นไปทางที่ก้าวหน้า และเข้าสู่ระเบียบแบบแผนตามที่วางไว้ รัฐบาลก็ได้เริ่มการทำนุบำรุงหัวเมืองทั้ง 7 ไปพร้อม ๆ กัน กล่าวคือ การจัดงานโยธา เช่น การวางสายโทรศัพท์ โทรเลข และการสร้างถนนหนทาง รวมทั้งการสร้างสถานที่ราชการ เป็นต้นว่า

<sup>92</sup> กจช., ร.5 ม.49/6, พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวถึงกรมหลวงดำรงฯ ที่ 122/4913, 29 สิงหาคม ร.ศ.124.

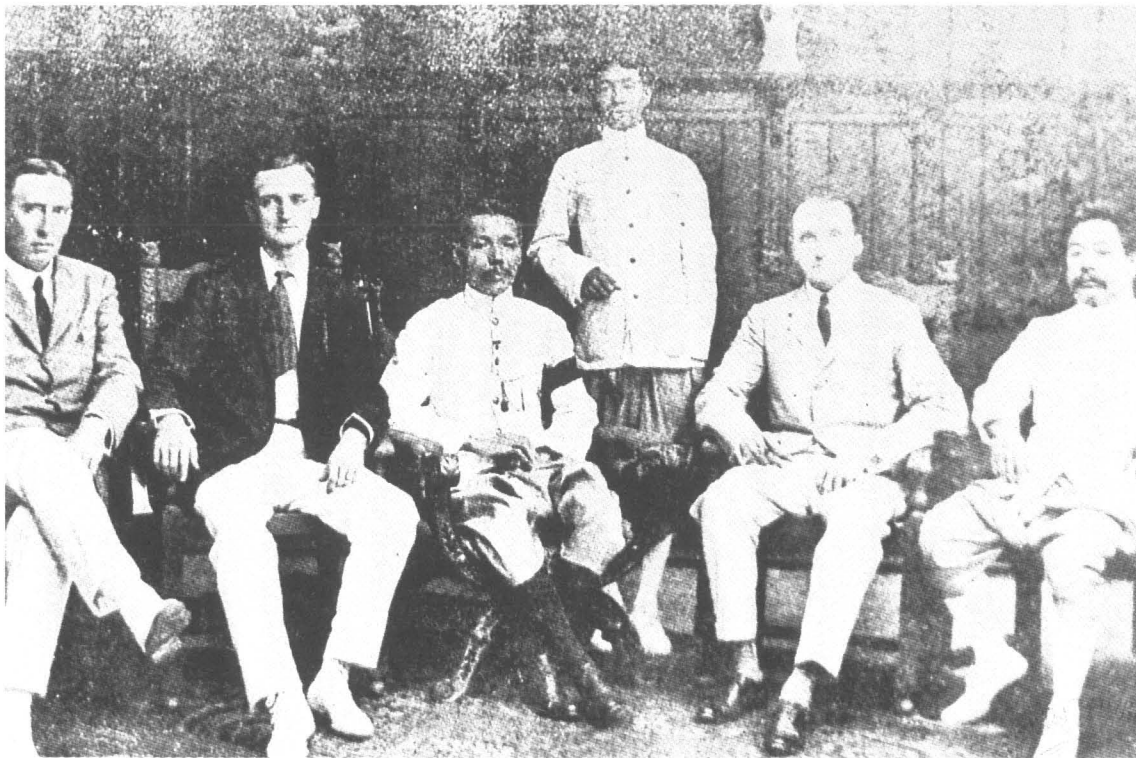
ที่ว่า การอำเภอ จวนข้าหลวงและเรือนจำ ตามความจำเป็นและกำลังทรัพย์  
 ของรัฐบาล นอกจากเพื่อเป็นพื้นฐานสนับสนุนการจัดการปกครองด้านอื่น ๆ  
 ในระยะแรกแล้ว ตั้งแต่ พ.ศ.2446 เป็นต้นไป รัฐบาลได้วางเป็นเป้าหมาย  
 ทางการเมืองที่จำเป็นต้องรีบเร่งบำรุงหัวเมืองทั้ง 7 ให้ทัดเทียมกับหัวเมือง  
 มลายูที่อยู่ในปกครองของอังกฤษ การตกลงระหว่างสยามกับอังกฤษในการ  
 จัดตั้งที่ปรึกษาชาวอังกฤษประจำกลันตันและตรังกานูในปลาย พ.ศ.2445  
 แม้ว่าน่าจะทำให้รัฐบาลสยามรู้สึกว่าได้รับการค้ำประกันว่าอังกฤษจะไม่เข้า  
 แทรกแซงในหัวเมืองทั้ง 7 แต่ความเจริญก้าวหน้าของเมืองกลันตันอัน  
 เป็นผลจากการที่ที่ปรึกษาชาวอังกฤษชื่อ นายเกรแฮม ได้ลงไปจัดปรับปรุงใน  
 เมืองกลันตัน ก็ทำให้รัฐบาลสยามรู้สึกหวาดเกรงว่าถ้าไม่รีบสร้างความเจริญ  
 ในหัวเมืองเหล่านี้ให้ทัดเทียมกับกลันตันและตรังกานูที่อยู่ติดพรมแดนกัน ทั้ง  
 พระยาเมืองและราษฎรในเมืองเหล่านี้ต่างมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดสนิทสนมกัน  
 เป็นพิเศษแล้ว อาจเป็นผลร้ายต่อการปกครองหัวเมืองเหล่านี้ได้ กรมหลวง  
 ดำรงฯ ได้กราบบังคมทูลแสดงความวิตกกังวลที่ทรงมีในเรื่องนี้ต่อพระบาท  
 สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ความว่าบริเวณแยก 7 เมืองอยู่ติดต่อกับ  
 เมืองกลันตันและพนักงานปกครองเป็นสยามล้วน ถ้าหากว่ามีสเตอร์เกรแฮม  
 จัดการทะนุบำรุงเมืองกลันตันให้เจริญก้าวหน้ากว่าบริเวณ 7 เมืองได้เพียงใด  
 ก็ยิ่งจะเป็นช่องทางที่มีผลร้ายแก่การปกครองพระราชอาณาจักรตอนบริเวณ 7  
 เมืองได้เพียงนั้น เพราะชาวต่างประเทศจะลงความเห็นว่า เมืองที่สยาม  
 ปกครองไม่สามารถจะจัดการปกครองบ้านเมืองให้เจริญได้ ด้วยเหตุนี้  
 กรมหลวงดำรงฯ จึงเห็นด้วยเกล้าฯ ว่าในเวลานี้จำเป็นจะต้องลงมือจัดการบำรุง 7  
 หัวเมือง โดยตั้งใจให้เกินหน้าเมืองกลันตันในความเจริญด้วยการทำนุบำรุง<sup>93</sup>

<sup>93</sup> กจข., ร.5 ม.49/25, กรมหลวงดำรงฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว,  
 ที่ 26/924, 27 เมษายน ร.ศ.123.

รัฐบาลได้ใช้วิธีศึกษาการปกครองและการปรับปรุงหัวเมืองมลายูในปกครองของอังกฤษเพื่อนำมาเป็นแนวทางในการปรับปรุงทำนุบำรุงหัวเมืองทั้ง 7 ของสยาม กล่าวโดยสรุปได้ว่า ก่อนที่จะมีการจัดตั้งมณฑลปัตตานีขึ้นในที่สุดนั้น รัฐบาลได้ดำเนินการทำนุบำรุงหัวเมืองทั้ง 7 อย่างเต็มที่ ตามความจำเป็นของท้องถิ่นในขณะนั้นและเท่าที่กำลังงบประมาณของรัฐจะอำนวยให้ได้ ดังนั้นใน พ.ศ.2449 เมื่อการจัดราชการในหัวเมืองทั้ง 7 ได้ดำเนินไปในทางที่พร้อมจะจัดให้เป็นมณฑลอย่างหัวเมืองชั้นในอื่น ๆ ได้แล้ว กระทรวงมหาดไทยจึงได้ประกาศตั้งเป็น “มณฑลปัตตานี” อย่างไรก็ดี กรมหลวงดำรงฯ ทรงเห็นว่าการที่แยกมณฑลปัตตานีออกเป็น 7 เมืองนั้นมากเกินไป ในขณะนั้นจึงโปรดฯ ให้รวมเป็น 4 เมือง คือ ปัตตานี (รวมปัตตานี หนองจิก และยะหริ่ง) ยะลา (รวมรามัน และยะลา) สายบุรี และระแงะ ต่อมาโปรดฯ ให้ย้ายที่ว่าการเมืองระแงะไปตั้งที่อำเภอบางนรา และให้มีปลัดมณฑล 2 คนประจำอยู่ที่อำเภอบางนราและอำเภอยะลา ทรงวางนโยบายที่จะให้อำเภอที่มีปลัดมณฑลค่อย ๆ กลายเป็นเมืองขึ้น โดยวิธีการปกครองโดยการยุบตำแหน่งพระยาเมือง เมื่อพระยาเมืองในขณะนั้นสิ้นชีวิตไป จนเหลือเพียง 3 เมือง<sup>94</sup> รูปการปกครองในระดับเมืองที่ทรงวางในครั้งนั้นได้สืบต่อมาจนถึงปัจจุบัน มีการเปลี่ยนแปลงบ้างในการยุบและขยายเขตการปกครองในแต่ละเมืองเท่านั้น

---

<sup>94</sup> คือ ปัตตานี ยะลา บางนรา พ.ศ.2458 โปรดให้เปลี่ยนชื่อบางนราเป็นนราธิวาส ถึง พ.ศ.2474 ได้มีประกาศยุบเลิกมณฑล โดยให้ยกเมืองต่าง ๆ ของมณฑลนั้นขึ้นเป็นจังหวัด และให้ยุบเมืองสายบุรี รวมทั้งที่เข้ากับจังหวัดปัตตานี เว้นท้องที่อำเภอบาเจาะให้อยู่ในการปกครองของจังหวัดนราธิวาส, รัชช รัตนภักดี, ประวัติศาสตร์สี่จังหวัดภาคใต้. (ยะลา : โรงพิมพ์คุรุสมานา, 2505) หน้า 67.



กรรมการตรวจเงินแผ่นดินช่วงปลายสมัยรัชกาลที่ 5 (จากซ้าย) ดับลยู เอ แกรแฮม พระยาถวัลย์มณเฑียร (เวสเดนการ์ด) พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าพร้อมพวงสาธิตราช พระยาสุพรรณสมบัติ (ยี่น) ดับลยู เอฟ วิลเลียมสัน และ พระยารัษฎานุภาคโกศล (ภาพจากหนังสือ เอกสารประวัติศาสตร์ : การบริหารการปกครองกระทรวงมหาดไทย, สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย, 2539)



## 4.7 ความสัมพันธ์ระหว่างสยามกับอังกฤษ กรณีหัวเมืองประเทศราชมลายู

### 4.7.1 สนธิสัญญาว่าด้วยการกู้ยืมเงินปี พ.ศ.2448 ระหว่างสยาม-ไทรบุรี

ในขณะที่รัฐบาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวดำเนินการจัดการปกครองในรูปมณฑลเทศาภิบาลในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือและหัวเมืองประเทศราชปัตตานีนั้น ความสัมพันธ์ของสยามกับไทรบุรียังคงราบรื่น แม้เมื่อสยามจัดตั้งมณฑลไทรบุรีสำเร็จใน พ.ศ.2440 สยามมีโอกาสดำเนินการควบคุมไทรบุรีใกล้ชิดขึ้นเมื่อไทรบุรีกู้ยืมเงินจากสยาม

ในระหว่าง พ.ศ.2438-2448 ฐานะทางการเงินของไทรบุรีตกต่ำลงไปมาก ราชทูตของไทรบุรีเดินทางมากรุงเทพฯ ขอกู้ยืมเงิน 2,000,000 เหรียญจากสยามเมื่อเดือนเมษายน พ.ศ.2448 รัฐบาลสยามจึงเสนอเงื่อนไขในการให้กู้ยืมเงินว่า ไทรบุรีจะต้องยอมรับที่ปรึกษาทางการเงินซึ่งรัฐบาลสยามจะส่งมาอยู่ประจำ เพื่อคอยควบคุมดูแลจัดระเบียบการคลังของรัฐและเห็นสมควรจัดตั้งสภาของรัฐ (State Council) ประกอบด้วยสมาชิกไม่เกิน 5 คนหนึ่งในจำนวนนั้นคือที่ปรึกษาทางการเงินของสยาม สภานี้จะรับผิดชอบต่อการบริหารงานของรัฐให้มีประสิทธิภาพ ปรากฏว่าข้อเสนอของสยามได้รับการต้อนรับอย่างดีจากบรรดาเจ้ามลายูในไทรบุรี แต่อังกฤษมีปฏิกิริยาเป็นไปในทางตรงกันข้าม นายเบ็กเกต (Mr. Beckett) อุปทูตอังกฤษประจำประเทศสยามได้รับคำสั่งให้ดำเนินการทุกอย่างเท่าที่อาจทำได้เพื่อขัดขวาง โดยอ้างว่าการแต่งตั้งที่ปรึกษาเป็นความพยายามของสยามที่จะรุกรานเอกราชของไทรบุรีซึ่งไม่เพียงแต่จะเป็นอันตรายต่อการลงทุนของอังกฤษเท่านั้น แต่ยังไม่เป็น

ประโยชน์อันใดต่อไทรบุรีเองอีกด้วย<sup>95</sup> อังกฤษพิจารณาว่าคนไม่อาจดำเนินการรุนแรงกับสยามได้ เนื่องจากได้เคยยอมรับอำนาจอธิปไตยของสยามเหนือรัฐมลายูมาแล้วตั้งแต่ พ.ศ.2369 อีกทั้งได้มีส่วนในการตั้งที่ปรึกษาประจำกลันตันอีกด้วย ยิ่งกว่านั้นสยามยังมีเหตุผลเพียงพอในการอ้างความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการดังกล่าว ในเมื่อตัวที่ปรึกษาทางการเงินและผู้อำนวยความสะดวกการเมืองแห่งสยามเองเป็นผู้แนะนำรัฐบาลสยามให้ทำเช่นนั้น ภายหลังจากที่ทั้งสองได้ไปตรวจตราสภาพที่แท้จริงโดยทั่ว ๆ ไปในรัฐมลายูแล้ว อีกประการหนึ่งรายาไทรบุรีเองก็มีความเต็มใจที่จะรับที่ปรึกษาที่รัฐบาลสยามจะแต่งตั้งไป

ในที่สุดสยามและอังกฤษก็ตกลงกันได้ กล่าวคือ สยามรับรองว่าการแต่งตั้งที่ปรึกษาทางการเงินจะไม่มีผลทางการเมือง แต่จะเป็นเพียงหลักประกันความปลอดภัยทางธุรกิจชนิดหนึ่ง ซึ่งสยามจำต้องกระทำเพื่อป้องกันมิให้สูญเสียเงินกู้ ที่ปรึกษาและผู้ช่วยจะเป็นชนชาติอังกฤษและจะอยู่ในไทรบุรีจนกว่าจะมีการชดเชยดอกเบี้ยและหนี้สินหมดแล้ว สยามพร้อมที่จะแจ้งให้สถานกงสุลอังกฤษที่กรุงเทพฯทราบความเคลื่อนไหวที่สำคัญ ๆ ของคน ได้มีการลงนามในข้อตกลงให้กู้ยืมเงินจำนวน 2,000,000 เหรียญ โดยคิดดอกเบี้ย 6% ระหว่างสยามกับไทรบุรี เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน พ.ศ.2448<sup>96</sup> โดยมีเงื่อนไขว่าไทรบุรีจะต้องยอมรับคำแนะนำของที่ปรึกษาทางการเงินซึ่งสยามจะแต่งตั้งไป ทั้งจะต้องแจ้งให้รัฐบาลสยามทราบงบประมาณของรัฐ และต้องไม่เอาเงินรายได้ส่วนใดของรัฐไปเป็นหลักประกันหรือตัวจำนำความมั่นคงในการทำสัญญากับชาติอื่น

<sup>95</sup> C.O. 273/314, Pagen to Lansdowne, January 25, 1905.

<sup>96</sup> Maxwell, The Annual Report of The British Adviser to The Kedah Government of The Year 1909-1910, p 9.

อังกฤษพยายามต่อต้านอิทธิพลของสยามซึ่งกำลังเพิ่มพูนขึ้นในไทรบุรี ซึ่งเป็นรัฐในเขตอิทธิพลของอังกฤษตามข้อตกลงปี พ.ศ.2447 โดยรื้อฟื้นข้อเสนอที่จะแต่งตั้งข้าราชการกงสุลอังกฤษไปประจำในรัฐนั้น เพื่อดูแลรักษาผลประโยชน์ของอังกฤษให้ได้ผลเต็มเม็ดเต็มหน่วยยิ่งขึ้น ดังนั้นในวันที่ 23 ธันวาคมปีเดียวกัน อังกฤษได้แต่งตั้งให้นายมิโดส์ ฟรอสท์ (Mr. Meadows Frost) เป็นกงสุลอังกฤษประจำไทรบุรีขึ้นโดยตรงต่อทูตอังกฤษประจำประเทศสยาม โดยอำนาจทางการศาลของกงสุลแห่งไทรบุรีแผ่ไปถึงเมืองปะลิส สตูล ตรัง ภูเก็ตและพังงา โดยเฉพาะเมืองปะลิสนั้นตกอยู่ในฐานะเศรษฐกิจตกต่ำ เช่นเดียวกับไทรบุรีและต้องทำสัญญาขอกู้เงินจากรัฐบาลสยามในปีเดียวกัน

เห็นได้ชัดเจนว่าแม้สยามสามารถจัดการปกครองไทรบุรีในรูปแบบมณฑลไทรบุรีได้สำเร็จ ซึ่งเมื่อไทรบุรีกู้ยืมเงินจากสยาม อันเป็นเหตุให้สยามมีโอกาสควบคุมไทรบุรีให้ใกล้ชิดขึ้นด้วยการแต่งตั้งที่ปรึกษาทางการเงินไปประจำที่ไทรบุรี แต่ในเวลาเดียวกัน อังกฤษก็ยังไม่หมดความพยายามที่จะขยายอำนาจเข้ามายังหัวเมืองประเทศราชมลายูของสยาม อันจะเป็นเหตุผลให้สยามดำเนินนโยบายโอนสิทธิในหัวเมืองประเทศราชมลายูของสยามให้แก่อังกฤษด้วยการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ต่อกัน ดังจะได้กล่าวรายละเอียดในหัวข้อต่อไป

#### 4.7.2 การเจรจาทำสนธิสัญญาเพื่อโอนสิทธิของสยามในแหลมมลายู ให้แก่อังกฤษ พ.ศ.2451 (ค.ศ.1908)

ภายหลังจากรัฐบาลสยามจัดการปกครองหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือในฐานะมณฑลพายัพได้สำเร็จลุล่วงด้วยดีใน พ.ศ.2445 รวมทั้งการจัดการปกครองมณฑลปัตตานีอย่างประสบผลสำเร็จในเวลาเดียวกันนั้น ดินแดน

หัวเมืองประเทศราชมลายูของสยามมีสภาพเป็นมณฑลไทรบุรีตั้งแต่ พ.ศ.2440 ส่วนกลันตันและตรังกานูยังคงมีการปกครองโดยเจ้าเมืองมลายู มีที่ปรึกษาชาวอังกฤษซึ่งเป็นตัวแทนรัฐบาลสยามเป็นผู้ช่วยแนะนำในการปกครองเมืองทั้งสอง อย่างไรก็ตามสยามเองตระหนักดีว่าอังกฤษยังคงพยายามขยายอำนาจและอิทธิพลเข้ามายังดินแดนประเทศราชมลายูของสยามอย่างไม่หยุดยั้ง รัฐบาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงต้องพิจารณาดำเนินการกับหัวเมืองประเทศราชมลายูในลักษณะที่แตกต่างหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือและหัวเมืองประเทศราชปัตตานี สยามเริ่มตัดโอนสิทธิในหัวเมืองประเทศราชมลายูให้แก่อังกฤษ เพราะไม่มั่นใจว่าสยามจะรักษาชาวเมืองเหล่านั้นไว้ได้ตลอด ประกอบกับสยามเองมีความต้องการต่อรองผลประโยชน์ในด้านต่าง ๆ กับอังกฤษเป็นข้อแลกเปลี่ยน จะขอกล่าวถึงปัจจัยที่เป็นแรงผลักดันให้สยามเจรจาโอนสิทธิในหัวเมืองประเทศราชมลายูให้แก่อังกฤษ ดังต่อไปนี้

### 1. ความต้องการสร้างทางรถไฟสายใต้

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเริ่มปฏิรูปการปกครองบ้านเมืองใน พ.ศ.2432 พระองค์ทรงสนพระทัยในโครงการสร้างทางรถไฟเชื่อมกรุงเทพฯเข้ากับหัวเมืองต่าง ๆ ทั่วราชอาณาจักร ทั้งทางภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และเลยลงไปถึงหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้โดยเร็วที่สุดเท่าที่จะเร็วได้ เพราะทรงตระหนักดีว่าจะทำให้เกิดประโยชน์ทั้งทางเศรษฐกิจและการปกครอง การคมนาคมที่ไม่สะดวกทำให้การปกครองและการควบคุมหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ไม่เข้มแข็งเท่าที่ควร ความสัมพันธ์ระหว่างกรุงเทพฯกับหัวเมืองเหล่านี้เป็นไปอย่างห่างเหิน ทั้งรัฐบาลสยามเกรงว่าอังกฤษจะอาศัยจุดอ่อนเรื่องนี้เข้าแทรกแซงและขยายอิทธิพลเข้ามาในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ของสยาม พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริจะป้องกันการขยายอิทธิพลของอังกฤษเข้ามาในหัวเมืองประเทศราช

ฝ่ายใต้ โดยทำนุบำรุงหัวเมืองประเทศราชมลายูให้เจริญก้าวหน้าทัดเทียมหัวเมืองมลายูในอารักขาของอังกฤษ และต้องรีบทำทางรถไฟเชื่อมระหว่างกรุงเทพฯกับหัวเมืองเหล่านั้นให้ติดต่อไปมากันได้โดยสะดวก<sup>97</sup>

โครงการสร้างทางรถไฟสายกรุงเทพฯลงไปยังชายฝั่งตะวันออกของแหลมมลายู เป็นโครงการที่รัฐบาลหิบบยกขึ้นมาพิจารณาหลายครั้ง แต่เริ่มพิจารณาอย่างจริงจังใน พ.ศ.2449 พระเจ้าน้องยาเธอกรมหลวงดำรงราชานุภาพ เสนาบดีว่าการกระทรวงมหาดไทย พร้อมด้วยนายกิตตินส์ (Mr. Gittins) วิศวกรชาวอังกฤษซึ่งรับราชการตำแหน่งที่ปรึกษากระทรวงโยธาธิการของสยาม ได้เดินทางไปตรวจราชการในหัวเมืองประเทศราชมลายู เมื่อกลับมา นายกิตตินส์ได้ทำรายงานเสนอต่อรัฐบาลให้รับดำเนินการสร้างทางรถไฟสายใต้โดยเร็ว นายกิตตินส์อ้างเหตุผลว่ารัฐบาลอังกฤษในสตรีทส์เซทเดิลเมนที่ได้ลงมือสำรวจทางลูกกลมเข้ามาในอาณาเขตสยามแล้วทางเมืองกลันตัน ควรที่สยามจะรีบทำทางโดยเร็วที่สุด โดยทำให้เสร็จทีเดียวจะสิ้นเปลืองเงินน้อยกว่าการทำเป็นระยะ ๆ อย่างที่กะไว้ ข้อเสนอที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเห็นชอบด้วย และทรงสนับสนุนความคิดที่ว่าควรสร้างโดยเร็ว เพราะมีคนขออนุญาตทำมาก ทางรถไฟสายนี้จะต้องตัดผ่านแหล่งแร่และที่ดินที่อุดมสมบูรณ์สามารถทำประโยชน์ได้มาก ดังนั้นรัฐบาลสยามควรจะต้องลงทุนทำเอง เพราะการให้สัมปทานทางรถไฟแก่เอกชน จะเป็นโอกาสให้เอกชนเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์และอำนาจในดินแดนที่ทางรถไฟผ่าน แต่เนื่องจากกรมการรถไฟซึ่งจะรับหน้าที่สร้างทางสายนี้ เป็นกรมที่ดำเนินงานตามวิธีของเยอรมัน ทั้งข้าราชการส่วนใหญ่ก็เป็นชาวเยอรมัน ดังนั้นจึงไม่เป็นที่พอใจของอังกฤษ ซึ่งเกรงว่าเยอรมันจะถือโอกาสขยายอิทธิพลทางการเมืองเข้ามา

<sup>97</sup> กจข., เลขที่ 7/224 ความเห็นของเสนาบดีเรื่องการสร้างทางรถไฟแหลมมลายู.

ในสยาม ซึ่งย่อมจะเป็นอันตรายต่อผลประโยชน์ของอังกฤษ กระทรวงการต่างประเทศอังกฤษจึงออกคำสั่งมายังนายเบ็กเกต (Mr. Beckett) อุปทูตอังกฤษประจำกรุงเทพฯ ให้จัดการประท้วงเรื่องนี้ว่า อังกฤษประสงค์จะให้ การสำรวจและการก่อสร้างทั้งหมดอยู่ในมือของวิศวกรชาวอังกฤษ ภายใต้ การควบคุมดูแลของกรมการรถไฟของสยามซึ่งจะต้องแยกตัวเป็นเอกเทศจาก อิทธิพลของเยอรมัน ในการนี้อังกฤษได้อ้างมาตราที่ 7 ของสนธิสัญญา ระหว่างสยามกับฝรั่งเศส พ.ศ.2447 (ค.ศ.1904) ซึ่งกล่าวว่า ถ้ารัฐบาลสยาม ประสงค์จะสร้างทางรถไฟในเขตลุ่มแม่น้ำโขงในส่วนของสยามและไม่อาจ ลงมือทำด้วยทุนของตนเองแล้ว ก็ให้ใช้ทุนและคนของฝรั่งเศส นอกจากนั้น ยังอ้างว่าคำขอร้องของอังกฤษเป็นการสอดคล้องกับข้อตกลงในอนุสัญญาฉบับปี พ.ศ.2440 (ค.ศ.1897) ด้วย<sup>98</sup> แต่รัฐบาลสยามไม่เห็นด้วยอ้างว่า ข้าราชการ ในกรมการรถไฟในเวลานี้ก็มีไซ้แต่มีเยอรมันชาติเดียว แม้ชาติอังกฤษก็มี หลายคนนับว่าปนกันอยู่แล้ว การสร้างทางรถไฟสายเหนือได้ทำมาอย่างไร คราวนี้ก็จะให้เป็นไปอย่างนั้น ความขัดแย้งเรื่องนี้เกือบจะทำให้รัฐบาลทั้งสองฝ่ายตัดสินใจตีพิมพ์อนุสัญญาฉบับปี พ.ศ.2440 (ค.ศ.1897) ออก เผยแพร่ แต่ได้ยับยั้งการกระทำดังกล่าวเมื่อคำนึงถึงผลเสียอันจะเกิดจาก การนี้ โดยเฉพาะรัฐบาลสยามเกรงว่าฝรั่งเศสอาจถือโอกาสเรียกร้องหรือตั้งข้อ เสนอใหม่ เกี่ยวกับมณฑลทางตะวันออกของสยามในเขตอิทธิพลของฝรั่งเศส

ปัญหาอีกข้อหนึ่งที่เผชิญหน้ารัฐบาลสยามอยู่ คือปัญหาค่าใช้จ่ายในการ สร้างทางรถไฟ ซึ่งบริษัทเอกชน 2 บริษัทคือ บริษัทดัพ เดเวลอปเม้นต์ (Duff Development Co.) ของนายดัพ และบริษัทเลียวโนเวนส์ (Leonowens Co.)

---

<sup>98</sup> F.O. 422/66, Telegrams from Grey to Beckett, August 18, 1906 and from Beckett to Grey, August 13, 1906.

เสนอให้ความช่วยเหลือด้านการเงินเพื่อสร้างทางรถไฟ แต่รัฐบาลสยามตอบปฏิเสธ ในระหว่างนั้นรัฐบาลทั้งสองฝ่ายตกลงพักการเจรจาชั่วคราวเพื่อรอคอยให้สยามมีการเจรจาหาทุนสร้างทางรถไฟอีกหลายครั้ง ในระยะต้นปี พ.ศ.2450 สโตรเบล (Edward Henry Strobel) ที่ปรึกษาราชการแผ่นดินของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ระหว่าง พ.ศ.2446-2450 เสนอให้สยามเปลี่ยนไปขอกู้เงินจากสหพันธรัฐมลายูแทนเพื่อหลีกเลี่ยงความยุ่งยาก โดยขอทำสัญญาจำกัดลงไปเป็นเรื่องธุรกิจโดยเฉพาะไม่เกี่ยวกับการเมืองเลย ซึ่งก็ได้การต้อนรับอย่างดีจากรัฐบาลสหพันธรัฐมลายู เซอร์แอนเดอร์สัน (Sir John Anderson) ข้าหลวงอังกฤษประจำมลายูยอมรับในหลักการใหญ่ ๆ ทั้งเห็นประโยชน์ว่าทางรถไฟซึ่งสหพันธรัฐมลายูจะจัดขึ้นนั้น จะเชื่อมลิงก์ไปร้กับส่วนเหนือสุดของสหพันธรัฐฯได้อย่างสมบูรณ์ แอนเดอร์สันได้เสนอให้สยามกู้เงินโดยคิดดอกเบี้ยในเปอร์เซ็นต์ที่ต่ำ โดยมีข้อแม้ว่ารัฐบาลสยามจะต้องมอบความรับผิดชอบทั้งมวลในการสร้างทางรถไฟให้แก่สหพันธรัฐมลายู แต่รัฐบาลสยามปฏิเสธข้อเสนอดังกล่าว และขู่ว่าสยามจะหาเงินที่ ต้องการจากแหล่งอื่นหรือมิฉะนั้นก็ล้มเลิกโครงการทั้งหมด ระหว่างนั้นเองประเทศสยามได้ตกลงทำสนธิสัญญาซึ่งมีความสำคัญทางการเมืองอย่างยิ่งอีกฉบับกับฝรั่งเศส คือ สนธิสัญญาระหว่างสยามกับฝรั่งเศส ลงวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ.2449 (ค.ศ.1906)<sup>99</sup> ให้คนในบังคับฝรั่งเศสชาวเอเชียทุกคนซึ่งอยู่ในประเทศสยามอยู่ได้อำนาจศาลระหว่างประเทศทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา แต่สยามต้องยอมตกลงให้คนเหล่านี้มีสิทธิและเอกสิทธิเช่นเดียวกับคนสยามโดยกำเนิดทุกประการ นับแต่บัดนี้เป็นต้นไป ยิ่งกว่านั้นกงสุลฝรั่งเศสยังสงวนสิทธิ

<sup>99</sup> กรมโฆษณาการ, ประเทศสยามเรื่องการเสียดินแดนแก่ฝรั่งเศส (พระนคร : โรงพิมพ์พานิชกุศล 2483) หน้า 59-64.

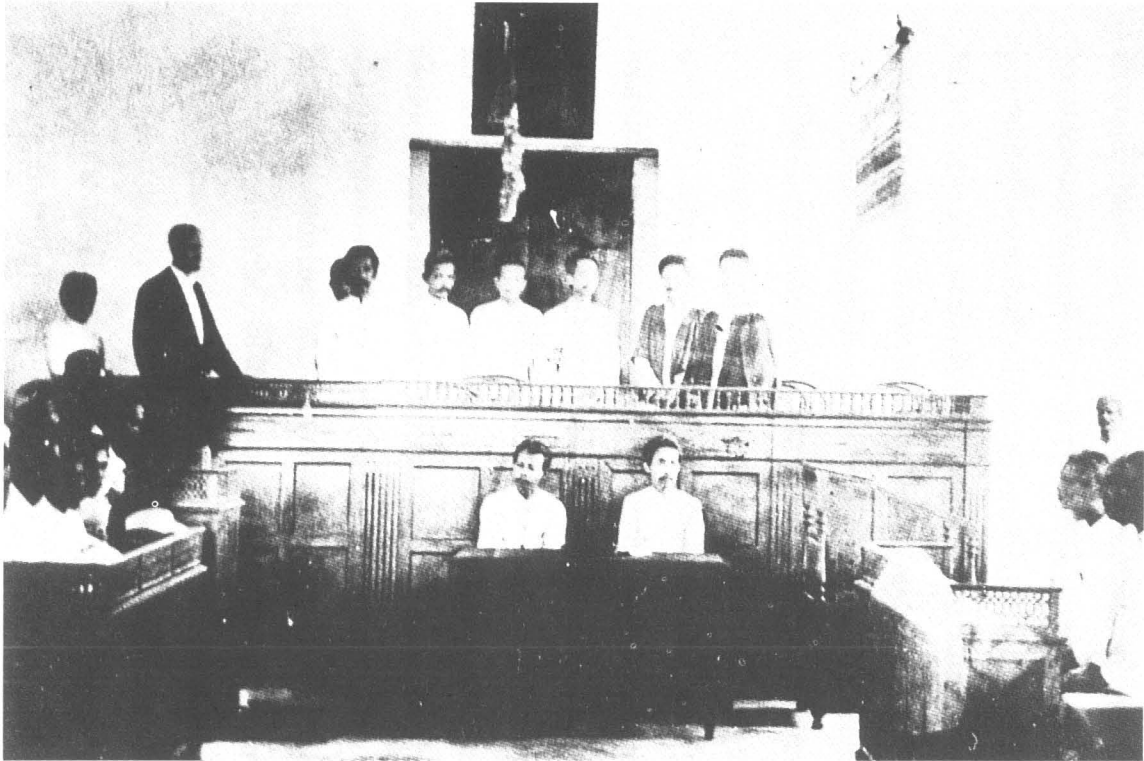
ที่จะถอนคดีจากศาลต่างประเทศไปพิจารณาเองได้ทุกคดี ถ้าคนในบังคับฝรั่งเศสที่จดทะเบียนไว้ยังสถานกงสุลฝรั่งเศสก่อน พ.ศ.2449 นั้นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลสยาม สนธิสัญญาระบุว่าคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์จะต้องมีผู้พิพากษาชาวยุโรป 2 คนลงนามร่วมกัน สิทธิถอนคดีนี้ได้หมดสิ้นไปเมื่อประเทศสยามประกาศใช้ประมวลกฎหมายลักษณะอาญา เมื่อ ร.ศ.127 (ค.ศ.1909 หรือ พ.ศ.2451) แล้ว อย่างไรก็ตามคนฝรั่งเศสแท้ ๆ ยังคงอยู่ได้อ่านาจอศาลกงสุลในกรุงเทพฯหรือศาลต่างประเทศที่เชียงใหม่เช่นเดิม ประการสำคัญที่สุดคือ สยามต้องยอมยกเมืองพระตะบอง เสียมราฐ และศรีโสภณให้แก่ฝรั่งเศส เป็นการแลกเปลี่ยนกับข้อผ่อนผันต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว

## 2. ความต้องการยกเลิกอนุสัญญาฉบับ พ.ศ.2440

สนธิสัญญาสยาม-ฝรั่งเศส พ.ศ.2449 (ค.ศ.1907) ทำให้สโตรเบลเกิดความคิดว่า ถึงเวลาแล้วที่สยามจะต้องเสียสละรัฐมลายูเพื่อจะได้เป็นอิสระจากอนุสัญญาฉบับ พ.ศ.2440 (ค.ศ.1897) ซึ่งเป็นเอกสารที่ทำให้ลายเกียรติภูมิของสยามมากที่สุดเท่าที่เคยลงนามมา สโตรเบลพิจารณาว่าความอ่อนแอในการปกครองของสยามเหนือรัฐมลายูเหล่านั้นเป็นการคุกคามต่อความมั่นคงของสยามเอง นอกจากนั้นอนุสัญญาฉบับฉบับนี้ยังเปิดโอกาสให้อังกฤษเข้าควบคุมรัฐมลายูได้การปกครองของสยามได้มากขึ้นกว่าแต่ก่อน จนทำให้ฐานะเจ้าประเทศของสยามหมดความหมายไปโดยพฤตินัย อีกประการหนึ่งรัฐเหล่านั้นยังตั้งอยู่ห่างไกล การคมนาคมไม่สะดวก ทำให้ไม่อาจควบคุมดูแลได้ทั่วถึง

ความคิดของสโตรเบลสอดคล้องกับพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งทรงมุ่งหวังที่จะได้เห็นประเทศสยามเจริญก้าวหน้าทัดเทียมนานาอารยประเทศ มีเอกราชและอธิปไตยอันสมบูรณ์ในทุก ๆ ด้าน ความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงปฏิรูปการปกครองภายในประเทศอันเป็น





ภายในศาลต่างประเทศ ที่คนในประเทศคู่สัญญากับสยาม ไม่ว่าจะโดยกำเนิดหรือโดยแปลงชาติเป็นคู่ความ  
ให้มีที่ปรึกษาชาตินั้น ๆ นั่งพิจารณาในฐานะเป็นผู้พิพากษาด้วย

(ภาพจากหนังสือ เอกสารประวัติศาสตร์ : การบริหารการปกครองกระทรวงมหาดไทย, สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย, 2539)

งานเร่งด่วน จะต้องใช้คนที่มีความสามารถและเงินจำนวนมาก จึงยอมไม่มีเวลาพอที่จะไปสนใจทำนุบำรุงหัวเมืองขึ้นในแหลมมลายูให้เจริญรุ่งเรืองได้ แต่ถ่าปล่อยให้สถานการณ์ปัจจุบันดำเนินต่อไป โอกาสที่สยามจะต้องสูญเสียหัวเมืองเหล่านั้นให้แก่อังกฤษโดยมิได้รับสิ่งแลกเปลี่ยนคงจะมาถึงสักวันหนึ่งอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

### 3. ความต้องการขจัดสิทธิสภาพนอกอาณาเขต

เหตุผลที่อยู่เหนือสิ่งอื่นใดทั้งหมดก็คือ รัฐบาลสยามปรารถนาอย่างยิ่งที่จะขจัดสิทธิสภาพนอกอาณาเขตไปจากผืนแผ่นดินสยาม การยกเลิกอำนาจศาลกงสุลจะทำให้ความยุ่งยากทั้งหลายเกี่ยวกับการพิจารณาคดีคนในบังคับ และการจดทะเบียนเป็นคนในบังคับอังกฤษสิ้นสุดลง ดังนั้นสโตรเบลจึงได้แจ้งต่อ แพชยิต (Paget) อัครราชทูตอังกฤษประจำกรุงเทพฯว่า จะยกเมืองกลันตัน ตรังกานู และไทรบุรีให้แก่อังกฤษ โดยมีข้อแม้ว่าอังกฤษจะต้องยกเลิกอำนาจศาลกงสุลและสิทธิสภาพนอกอาณาเขตให้เป็นการตอบแทน เช่นเดียวกับสนธิสัญญาที่สยามทำกับประเทศฝรั่งเศสเมื่อ พ.ศ.2449 แพชยิตรับรายงานข้อเสนอนี้ไปยังกระทรวงการต่างประเทศอังกฤษทันที รัฐบาลอังกฤษได้ขอให้รวมเมืองปะลิสและสตูลเข้าในสนธิสัญญาแลกเปลี่ยนครั้งนี้ด้วย โดยอ้างว่าเมืองทั้งสองนี้เมื่อพิจารณาในแง่ภูมิศาสตร์ต่างก็เป็นส่วนหนึ่งของเมืองไทรบุรี รัฐบาลสยามตกลงยอมผนวกเมืองปะลิสให้ แต่ปฏิเสธที่จะรวมสตูลเข้าไว้ด้วย เพราะสตูลเป็นเมืองที่อยู่ในการปกครองดูแลของเมืองภูเก็ตเป็นอย่างดีมาช้านานแล้ว เมื่อแรกเปิดการเจรจากันนั้น แพชยิตได้ขอให้เพิ่มเติมข้อความซึ่งเป็นลักษณะที่คล้ายคลึงกับมาตราที่ 7 ของอนุสัญญาระหว่างสยามกับฝรั่งเศสฉบับ พ.ศ.2447 ซึ่งให้สิทธิแก่รัฐบาลฝรั่งเศสในอันที่จะได้รับการรักษาหรือเกี่ยวกับงานสาธารณะในเขตอิทธิพลของตน แต่สโตรเบลไม่เห็นด้วย เขาอ้างว่าจุดมุ่งหมายของสยามในการสละดินแดนให้

อังกฤษก็เพื่อจะรักษาอำนาจและเสรีภาพอันสมบูรณ์ในการดำเนินกิจการภายในดินแดนซึ่งเหลือไว้เป็นของตน เพื่อมิให้บาดหมางน้ำใจสยาม อังกฤษจึงระงับข้อเรียกร้องดังกล่าวเสีย

ต่อมาการเจรจาเรื่องนี้ต้องหยุดชะงักไปชั่วคราว เนื่องจากสโตรเบลได้ถึงแก่กรรมลง เมื่อวันที่ 15 มกราคม พ.ศ.2450 ผู้ทำหน้าที่เจรจาแทนสโตรเบลคือ ที่ปรึกษาราชการแผ่นดินของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวคนต่อมา คือ นายเวสเดนการ์ด (Westengard)

สนธิสัญญาโอนสิทธิของสยามเหนือเมืองประเทศราชมลายูของสยามให้แก่อังกฤษได้รับการลงนามเมื่อวันที่ 10 มีนาคม พ.ศ.2451 (ค.ศ.1909) ระหว่างแปซิฟิค ผู้แทนอังกฤษฝ่ายหนึ่ง กับกรมหลวงเทเวศวงศ์โรปกการ ผู้แทนสยามอีกฝ่ายหนึ่ง รัฐบาลสยามยอมโอนอำนาจในการปกครองดูแลเหนือรัฐกัณฑ์ตันตริงกานู ไทรบุรี ปะลิส และเกาะใกล้เคียงให้อังกฤษ ฝ่ายรัฐบาลอังกฤษยอมยกเลิกสภาพนอกอาณาเขตและอำนาจศาลกงสุลในประเทศสยาม โดยตกลงให้คนในบังคับอังกฤษทั้งที่เป็นชาวยุโรปและชาวเอเชีย ซึ่งขึ้นทะเบียนเป็นคนในบังคับอังกฤษไว้ก่อนหน้าวันลงนามในสนธิสัญญาดังนี้ขึ้นศาลคดีต่างประเทศ จนกว่าจะได้ประกาศและใช้ประมวลกฎหมายอาญา กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายวิธีพิจารณาและธรรมนูญศาลครบถ้วนบริบูรณ์แล้ว จึงให้ขึ้นศาลสยามธรรมดา ส่วนคนในบังคับอังกฤษทั้งชาวยุโรปและชาวเอเชีย ซึ่งจะได้จดทะเบียนต่อไปนั้นให้ขึ้นศาลสยามธรรมดา แต่มีบังคับไว้ด้วยว่า ในกรณีที่คนอังกฤษโดยกำเนิดหรือโดยแปลงชาติเป็นคู่ความ ให้มีที่ปรึกษากฎหมายชาวยุโรปนั่งพิจารณาในฐานะเป็นผู้พิพากษาด้วย คนในบังคับอังกฤษมีสิทธิและหน้าที่เสมอภาคกับคนสยาม รวมทั้งการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินด้วย แต่ไม่ต้องรับราชการทหาร

รัฐบาลสหพันธรัฐมลายูดกลงให้สยามกู้ยืมเงินจำนวนไม่เกิน

4,000,000 ปอนด์ ในอัตราดอกเบี้ย 4% เพื่อสร้างทางรถไฟสายใต้ของสยาม โดยย้ำว่าการดำเนินการทั้งหมดควรจะเป็นอิสระจากการควบคุมของผู้อำนวยการชาวเยอรมัน ภายหลังการให้สัตยาบันสนธิสัญญานี้แล้วหนึ่งเดือน ได้มีประกาศพระบรมราชโองการเวนคืนที่ดินเพื่อการก่อสร้างเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ.2452 และเริ่มลงมือก่อสร้างอย่างรวดเร็ว เส้นทางรถไฟที่จะต้องสร้างมีความยาวทั้งหมดประมาณ 1,075 กิโลเมตร โดยจะแบ่งสร้างเป็นตอน ๆ กำหนดให้แล้วเสร็จใน 10 ปี

#### 4.7.3 ปฏิบัติการและผลได้ผลเสียของสยามและอังกฤษต่อสนธิสัญญาโอนสิทธิหัวเมืองประเทศราชมลายูให้แก่อังกฤษ พ.ศ.2452 (ค.ศ.1909)

ในการทำสนธิสัญญานับนี้ มีผู้เกี่ยวข้องกับสัญญาแบ่งออกเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายสยาม อังกฤษ และหัวเมืองประเทศราชมลายู แต่ละฝ่ายมีปฏิบัติการและมีผลได้ผลเสียต่างกันคือ

##### (1) ฝ่ายสยาม

ในระยะแรกของการเจรจา พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นด้วยกับสโตรเบลที่จะทำสัญญากับอังกฤษ เพื่อให้สยามหลุดพ้นจากข้อผูกมัดในอนุสัญญากลับ พ.ศ.2440 (ค.ศ.1897) และยกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขตที่ให้แก่อังกฤษ ถึงแม้ต้องเสียหัวเมืองประเทศราชมลายูเป็นเครื่องแลกเปลี่ยนก็ตาม แต่เมื่อสโตรเบลถึงแก่กรรมและการเจรจาหยุดชะงัก ความกระตือรือร้นและความพอพระทัยที่จะทำสัญญาดังกล่าวกับอังกฤษก็เริ่มลดลง ยิ่งเมื่อเปรียบเทียบกับการทำสัญญายกเมืองพระตะบอง เสียมราช และศรีโสภณ ให้แก่ฝรั่งเศสเพื่อแลกเปลี่ยนสภาพนอกอาณาเขตกับฝรั่งเศสซึ่งรวดเร็ว

และรวบรัดกว่า ดึงเห็นได้จากพระราชหัตถเลขาถึงหม่อมเจ้าจรรยาสุศักดิ์  
กฤษณากร ความว่า

...การปฤษาหารือกับอังกฤษได้ระวังตัวมาแต่แรก ว่ายากกว่า  
ฝรั่งเศสเป็นอันมาก ฝรั่งเศสมีใจเป็นนักเลง ที่จะได้ก็ให้ได้เสีย  
ก็เสีย แต่ข้างฝ่ายอังกฤษมีใจพ้อคำมีแต่จะเอาอย่างเดียว จึง  
ไม่มีใครจะเห็นทางสำเร็จ<sup>100</sup>

ปฏิภริยาของผู้นำของสยามยังเป็นไปในทางลบยิ่งขึ้น เมื่อรัฐบาล  
อังกฤษเรียกตัวแพชยิดกลับไปปรึภการรายละเอียดของสัญญาในกลางปี  
พ.ศ.2451 โดยอ้างแก่สยามว่า อังกฤษมิได้ตั้งใจจะยกเลิกการทำสัญญา แต่  
ยังต้องใช้เวลาศึกษาและพิจารณาปัญหาหลาย ๆ ด้าน<sup>101</sup> ทำให้ฝ่ายผู้นำสยาม  
ไม่พอใจและตีความว่าอังกฤษต้องการเรียกร้องผลประโยชน์จากสยามมาก  
ยิ่งขึ้น<sup>102</sup> ดังนั้นเมื่อแพชยิดกลับมายังกรุงเทพเมื่อปลายปี พ.ศ.2451 จึงพบ  
ว่าฝ่ายสยามมีความเฉเมยไม่สนใจดำเนินการเจรจาต่อปรากฏความไม่เห็นด้วย  
ของบรรดาเสนาบดีในการเจรจาทำสัญญาครั้งนี้ เนื่องจากเห็นว่าสิ่งที่ได้รับจาก  
อังกฤษไม่คุ้มค้ำกับดินแดนที่สยามต้องเสียไป ความไม่เห็นด้วยได้แสดงออก  
ในหนังสือพิมพ์ของสยาม<sup>103</sup>

<sup>100</sup> กจข., ร.5 ค.8 เลขที่ 6 สำเนาพระราชหัตถเลขาตอบหนังสือหม่อมเจ้าจรรยาสุศักดิ์  
กฤษณากร ลงวันที่ 1 มิถุนายน ร.ศ.127.

<sup>101</sup> F.O. 371/522, Telegram No.12, Grey to Paget, June 22, 1908.

<sup>102</sup> F.O. 371/983, Annual Report of 1909 by Arther Peel.

<sup>103</sup> F.O. 371/983, Extract from the "Bangkok Time" of March 24, 1908.

ผลได้ผลเสียของสยามจากการทำสนธิสัญญา พ.ศ.2452 (ค.ศ.1909)

1. อังกฤษยอมยกเลิกอนุสัญญาฉบับ พ.ศ.2440 ทำให้สยามสามารถปลดปล่อยพันธะที่ผูกพันไว้โดยที่สยามไม่ได้รับประโยชน์อันใดให้หมดสิ้นไป เป็นการยุติความขัดแย้งระหว่างสยามกับอังกฤษซึ่งเกิดขึ้นตลอดเวลาที่อังกฤษอ้างสิทธิตามอนุสัญญาฉบับนี้ นอกจากนี้การยกหัวเมืองประเทศราชมลายูของสยามซึ่งอยู่ห่างไกลจากกรุงเทพฯ ให้แก่อังกฤษ เป็นการโอนสิทธิในดินแดนที่สยามไม่อาจจัดการปกครองอย่างมีประสิทธิภาพและมีอำนาจเด็ดขาดอย่างเต็มที่ แต่ต้องรับผิดชอบเมื่อเกิดปัญหาต่าง ๆ ขึ้นในดินแดนเหล่านั้น การยอมโอนสิทธิในดินแดนมลายูของสยามให้อังกฤษจะเป็นที่เชื่อมั่นว่าอังกฤษจะไม่ขยายอิทธิพลเข้ามาในดินแดนของสยามอีก ทำให้สยามสามารถดำเนินการปกครองดินแดนที่เหลืออยู่ให้มั่นคงยิ่งขึ้น

2. สยามได้สิทธิสภาพนอกอาณาเขตทางการศาลของคนในบังคับอังกฤษ ทั้งชาวยุโรปและชาวเอเชียกลับคืนมา แม้จะไม่ได้โดยทันทีต้องรอให้จัดทำประมวลกฎหมายแล้วเสร็จก่อนก็ตาม แต่มันเป็นก้าวสำคัญที่ทำให้สยามสามารถทำให้อังกฤษซึ่งเป็นชาติมหาอำนาจยอมผ่อนผันเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขตให้แก่สยาม จะเป็นผลให้สยามสามารถเรียกร้องความเสมอภาคด้านการศาลในลักษณะเดียวกันจากประเทศตะวันตกอื่น ๆ ได้ง่ายขึ้น

3. ผลเสียจากการทำสัญญา พ.ศ.2452 ในฝ่ายสยามคือ สยามต้องสูญเสียดินแดนหัวเมืองประเทศราชมลายูให้แก่ ไทรบุรี ปะลิส กลันตัน และ ตรังกานู ให้แก่อังกฤษ ในความรู้สึกของคนสยามโดยทั่วไปเห็นว่าเป็นการเสียเกียรติภูมิของชาติ ผลประโยชน์ที่สยามได้รับน้อยกว่าผลประโยชน์ที่อังกฤษได้รับ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงทราบดีถึงความรู้สึกของชาวสยาม พระองค์มีพระราชดำริแก่ที่ประชุมเสนาบดีสภาเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ.2452 สรุปถึงเหตุและผลของการทำสนธิสัญญา

ระหว่างสยามกับอังกฤษครั้งนี้ว่า

...การที่เสียพระราชอาณาเขตไปครั้งนี้ ก็เป็นที่เสียเกียรติยศมาก  
เป็นที่เศร้าสลดใจอยู่ แต่ครั้งจะเอาไว้ก็มีแต่จะเกิดความร้อนใจ  
เพราะอังกฤษมีความปรารถนาแรงกล้า เมื่อเราเห็นว่าจะได้อะไร  
บ้างแล้วจึงจัดการเสีย เพื่อจะได้จัดการปกครองให้ทั่วถึงในส่วนที่  
เป็นของเรา เราจะมีอำนาจมากกว่าเมื่อมีเมืองที่ไม่มีอำนาจ  
ปกครองพ่วงอยู่ เพราะว่าเมื่อมีอยู่ก็ต้องปกครองรักษาไว้ให้ได้  
สิทธิขาดจริง ๆ ถ้าปกครองไม่ได้สิทธิขาดแล้ว ไม่มีเสียดีกว่า...<sup>104</sup>

## (2) ฝ่ายอังกฤษ

ผู้มีบทบาทสำคัญฝ่ายอังกฤษในการเจรจาทำสนธิสัญญาฉบับ พ.ศ.2452  
คือ แพชชิต ราชทูตอังกฤษประจำกรุงเทพฯ เขามีความเห็นว่าเป็นเวลานั้น  
ประเทศตะวันตกอื่น ๆ เช่น สหรัฐอเมริกาและฮอลันดา กำลังมีนโยบาย  
จะผ่อนผันเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขตแก่สยาม ดังนั้นอังกฤษควรรีบดำเนินการ  
ด้วยการขอเครื่องแลกเปลี่ยน เพื่อผลประโยชน์ของอังกฤษในดินแดน  
มลายูจะได้เพิ่มขึ้น ปฏิกริยาของคนอังกฤษมีปรากฏในหนังสือพิมพ์เป็นไปใน  
ทำนองว่า อังกฤษใช้สิทธิสภาพนอกอาณาเขตของคนในบังคับอังกฤษเป็น  
เครื่องต่อรองในการทำสัญญาเพื่อแลกเปลี่ยนกับดินแดนมลายู แก่คนอังกฤษ  
ในสยามก็มิได้แสดงปฏิกริยาคัดค้านการที่จะต้องอยู่ภายใต้อำนาจของศาลสยาม<sup>105</sup>

<sup>104</sup> กจช., ร.5 อ.3 เลขที่ 6 พระราชดำรัสรัชกาลที่ 5 ทรงในที่ประชุมเสนาบดี เรื่อง  
ทำหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีกับอังกฤษ ร.ศ.128.

<sup>105</sup> The Times, March 31, 1908. ; Saturday Review, May 30, 1908. ; The  
Siam Observer, May 30, 1908.

ผลได้ผลเสียของอังกฤษในการทำสัญญา

1. อังกฤษได้รับดินแดนที่มีอาณาเขตกว้างขวางและอุดมด้วยแร่ธาตุ

2. การยินยอมผ่อนผันสิทธิสภาพนอกอาณาเขตทางการศาลแก่สยาม และการยกเลิกอนุสัญญาลับ เป็นเครื่องต่องรองให้สยามยินยอมทำข้อตกลงในการสร้างทางรถไฟสายใต้โดยให้เชื่อมต่อกับทางรถไฟของสหพันธรัฐมลายู ฝ่ายสหพันธรัฐมลายูของอังกฤษได้รับผลประโยชน์จากการขยายตัวของการค้าไปสู่เมืองท่าของสหพันธรัฐมลายู รวมทั้งเพิ่มความสำคัญให้แก่สิงคโปร์อีกด้วย ทั้งยังแสดงให้เห็นว่าอังกฤษยังคงรักษาผลประโยชน์และอิทธิพลของตนในประเทศไทยไว้ได้

3. การทำสัญญาครั้งนี้ อังกฤษสูญเสียสิทธิในการอนุญาตสัมปทานในบริเวณรัฐมลายูของสยามที่มีอยู่ตามอนุสัญญาลับ และคนในบังคับอังกฤษต้องอยู่ในอำนาจศาลของสยาม

### (3) ฝ่ายดินแดนประเทศราชมลายูของสยาม

สำหรับปฏิกิริยาที่เกิดฝ่ายมลายูนั้น ผู้ปกครองหัวเมืองมลายูที่สยามยกให้กับอังกฤษต่างรับทราบข่าวความตกลงระหว่างสยามและอังกฤษด้วยความไม่พึงพอใจและตกใจเป็นอย่างมาก เพราะต่างไม่เต็มใจที่จะเข้าไปอยู่ภายใต้การปกครองของอังกฤษ เจ้าพระยาไทรบุรีเห็นว่าสยามควรปรึกษากับตนก่อนที่จะโอนดินแดนให้อังกฤษ<sup>106</sup> เมื่อนายวิลเลียมสันที่ปรึกษาทางการเงินของอังกฤษเดินทางไปถึงไทรบุรี เพื่อรับหน้าที่แทนนายฮาร์ทที่ปรึกษาทางการเงินของสยามประจำไทรบุรี เขาได้พบว่าเจ้าพระยาไทรบุรีและ

<sup>106</sup> F.O. 371/735, Observations by Paget on a Memorandum presented by Mr. A. Adams on behalf of the State of 'Kedah.



ข้าราชการของไทยบุรีแสดงปฏิกิริยาคัดค้านการโอนดินแดนของตนอย่างรุนแรง<sup>107</sup> เจ้าพระยาไทยบุรีประกาศว่าไม่ต้องการเป็นอย่างสุดด้านประนีประนอม เนื่องจากกลัวว่าต้องอยู่ภายใต้การบริหารที่เข้มงวดและการควบคุมทางการเงินจากการเปลี่ยนไปอยู่ใต้การปกครองของอังกฤษ<sup>108</sup> พร้อมทั้งได้ยื่นคำอุทธรณ์มายังรัฐบาลสยามเกี่ยวกับเรื่องเขตแดนอีกด้วย<sup>109</sup>

ส่วนพระยาคลังตันก็ส่งใบบอกมายังกรุงเทพฯ ว่าตนไม่ยอมไปอยู่ใต้การปกครองของอังกฤษ<sup>110</sup> ฝ่ายพระยาปะลิสเมื่อได้รับสารตราที่สยามให้หลวงแพ้วพลภักดีเชิญไปบอกล่วงหน้าว่าจะส่งเมืองให้กับอังกฤษ พระยาปะลิสก็แสดงอาการโกรธแค้นสยาม<sup>111</sup> ทางด้านพระยาตรังกานูเมื่อทราบข่าวการทำสัญญาระหว่างสยามกับอังกฤษโดยมีข้อตกลงยกตรังกานูให้แก่อังกฤษ ก็ประณามรัฐบาลสยามว่าเป็นขโมยที่ยกของที่ไม่ใช่ของตนเองให้กับคนอื่น และแสดงความเห็นอย่างขมขื่นว่ารัฐบาลอังกฤษทำสัญญาโดยไม่ปรึกษาตนก่อน<sup>112</sup> แต่ในขณะที่เดียวกันพระยาตรังกานูก็รีบส่งต้นไม้เงินต้นไม้ทองมา

<sup>107</sup> F.O. 371/983, Annual Report of 1909 by Arther Peel.

<sup>108</sup> Ibid.

<sup>109</sup> กองบรรณสาร กระทรวงการต่างประเทศ หมวดสนธิสัญญา เรื่องรับส่งเขตแดนเมืองมลายูกับอังกฤษ แฟ้ม 1.17 ตอน 5 กรมหลวงดำรงราชานุภาพพลกรมหลวงเทเวศวงศ์วโรปการ ที่ 78/8065 ลงวันที่ 18 กรกฎาคม ร.ศ.128.

<sup>110</sup> กองบรรณสาร กระทรวงการต่างประเทศ หมวดสนธิสัญญา เรื่องสัญญาเขตแดนกับอังกฤษ แฟ้ม 1.16 ตอน 2 สำเนาใบบอกพระยาคลังตัน.

<sup>111</sup> กองบรรณสาร กระทรวงการต่างประเทศ หมวดสนธิสัญญา เรื่องรับส่งเขตแดนเมืองมลายูกับอังกฤษ แฟ้ม 1.17 ตอน 5 จดหมายกรมหลวงดำรงราชานุภาพพลกรมหลวงเทเวศวงศ์วโรปการ ที่ 77/8064 ลงวันที่ 18 กรกฎาคม ร.ศ.128.

<sup>112</sup> F.O. 371/736, Beckett to Greey, No. 36, Confidential, April 19, 1909.

ยังกรุงเทพฯด้วย<sup>113</sup> และเดินทางไปสิงคโปร์เพื่อพบกับผู้สำเร็จราชการประจำสิงคโปร์ ซึ่งเขาได้รับคำชี้แจงว่าสยามโอนสิทธิเท่าที่ตนมีอยู่เดิมเท่านั้นให้แก่อังกฤษ อังกฤษไม่ต้องการเข้าแทรกแซงการปกครองภายในของตรังกานู<sup>114</sup> กล่าวโดยสรุปหลักฐานปรากฏแต่เพียงว่าผู้ปกครองหัวเมืองมลายูที่สยามยกให้แก่อังกฤษต่างแสดงความตกใจและไม่พอใจ เนื่องจากเกรงว่าตนเองจะสูญเสียอำนาจในการปกครองภายในเมืองของตนเองและผลประโยชน์ที่เคยได้รับถ้าอยู่ใต้การปกครองของอังกฤษ แต่ปฏิกิริยาของประชาชนชาวมลายูไม่ปรากฏหลักฐานว่าคัดค้านหรือสนับสนุนการโอนดินแดนครั้งนี้

---

<sup>113</sup> F.O. 371/983, Annual Report of 1909 by Arther Peel.

<sup>114</sup> F.O. 371/736, Anderson to Crewe, Confidential, May 27, 1909.

## บทที่ 5

### บทสรุป

ความสัมพันธ์ระหว่างหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือและฝ่ายใต้ของสยามกับรัฐบาลสยาม ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีความแตกต่างกันในด้านประวัติความเป็นมา การปกครองที่รัฐบาลสยามมีต่อหัวเมืองประเทศราชทั้งสอง รวมทั้งความแตกต่างของสภาพสังคมและวัฒนธรรมของสองหัวเมืองเหนือและใต้ นับตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นต้นมา สยามเริ่มปรับปรุงประเทศให้ก้าวหน้าโดยการเปิดรับสัมพันธไมตรีจากชาติตะวันตกที่มุ่งทำสนธิสัญญากับประเทศทางเอเชียเพื่อหวังผลประโยชน์ทั้งด้านการเมืองและการค้าของประเทศตน ชาติตะวันตกที่เริ่มมีบทบาทเกี่ยวข้องกับประเทศสยามมากขึ้นเป็นสำคัญได้แก่ อังกฤษ ซึ่งมีดินแดนในครอบครองติดกับอาณาเขตของหัวเมืองประเทศราชทั้งฝ่ายเหนือและฝ่ายใต้ของสยาม ทำให้เกิดความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับหัวเมืองทั้งสอง อันนำมาซึ่งการเข้าแทรกแซงในความสัมพันธ์ที่รัฐบาลสยามมีต่อหัวเมืองประเทศราชทั้งเหนือและใต้ ความแตกต่างของสภาพสังคมและความผูกพันที่หัวเมืองทั้งสองมีต่อรัฐบาลสยาม เป็นเรื่องกำหนดให้ลักษณะการแทรกแซงของอังกฤษในหัวเมืองดังกล่าวต่างกัน และยิ่งเห็นความแตกต่างกันชัดเจนขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เนื่องจากความแตกต่างกันระหว่างหัวเมืองประเทศราชทั้งสองในด้านต่าง ๆ ที่กล่าวแล้ว ทำให้พระราโชบายของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวต่อหัวเมืองดังกล่าวแตกต่างกันไปด้วย อันนำมาซึ่งการรวมหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือ

เข้าเป็นมณฑลหนึ่งของราชอาณาจักรสยาม แต่ต้องโอนสิทธิครอบครองเหนือหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ 4 รัฐให้แก่อังกฤษ

ความแตกต่างในด้านต่าง ๆ ของความสัมพันธ์ระหว่างหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือและฝ่ายใต้ที่มีต่อรัฐบาลสยาม ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีดังนี้ คือ

### 1. ความแตกต่างในด้านประวัติความเป็นมาของหัวเมืองทั้งสอง

หลักฐานประวัติศาสตร์สมัยอยุธยาได้แสดงว่า สยามมีอาณาเขตปกครองไปถึงปลายแหลมมลายู แต่การปกครองจะเป็นไปในรูปใดนั้นไม่ปรากฏหลักฐานแน่ชัด แต่คงจะเป็นในรูปประเทศราชที่สยามให้เสรีภาพปกครองภายในอย่างเต็มที่ (Suzerain-Vassal State) ซึ่งเป็นคตินิยมของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในยุคนั้น โดยหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ยอมปฏิบัติตามพันธะของการเป็นเมืองขึ้น อันได้แก่การส่งเครื่องราชบรรณาการต้นไม้เงินทองมาถวายพระมหากษัตริย์สยามตามกำหนดเวลา การส่งกำลังทัพและเสบียงอาหารมาช่วยสยามในยามสงคราม และการยอมรับการแต่งตั้งเจ้าผู้ครองของตนจากพระมหากษัตริย์สยาม นอกจากพันธะดังกล่าวแล้ว สยามไม่เคยเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการปกครองภายในของหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้เลย เจ้าเมืองแต่ละเมืองมีสิทธิและอำนาจเต็มที่ในการจัดกิจการภายในเมืองของตนรวมทั้งการติดต่อกับต่างประเทศ ดูเหมือนว่าพระมหากษัตริย์สยามในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นไม่ได้ทรงวางพื้นฐานอำนาจของสยามในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้อย่างมีเป้าหมายจริงจังมากไปกว่าการแก้ไขปัญหาชั่วคราวครั้งชั่วคราว ฐานะของหัวเมืองเหล่านี้จึงอยู่ในสภาพที่คลุมเครือ เพราะพันธะที่หัวเมืองเหล่านี้มีต่อรัฐบาลสยาม ไม่อาจเป็นเงื่อนไขที่ชี้ว่าเมืองที่

ส่งเครื่องราชบรรณาการนั้นจำต้องอยู่ในฐานะเมืองประเทศราช เพราะหัวเมืองชั้นนอกของสยามบางเมือง เช่น นครศรีธรรมราชก็มีพันธะผูกพันเช่นเดียวกัน ความสัมพันธ์ในฐานะเมืองชั้นที่หัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ยังต้องปฏิบัติอยู่ในขณะเดียวกับที่หัวเมืองเหล่านี้ยังต้องขึ้นกับเมืองนครศรีธรรมราชและเมืองสงขลา อันมีฐานะเป็นเมืองชั้นนอกของสยามทำให้เกิดความไม่พอใจแก่เจ้าเมืองเหล่านี้ไม่น้อย เพราะเจ้าเมืองเหล่านี้ถือว่าตนถูกกดขี่เสียยิ่งกว่าการขึ้นตรงต่อกรุงเทพฯ แต่สำหรับรัฐบาลสยามในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นมีภาระอยู่กับการทำศึกสงครามกับพม่าและการสร้างประเทศ ครั้นต่อมาความสนพระทัยของพระมหากษัตริย์สยามอยู่ที่การสร้างอำนาจในดินแดนฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงมากกว่าหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ การยกให้เมืองนครศรีธรรมราชและหัวเมืองสงขลาดูแลบังคับบัญชาหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ แทนที่กรุงเทพฯ จะควบคุมหัวเมืองเหล่านี้โดยตรงเป็นการตัดการยุ่งยากต่าง ๆ โดยเฉพาะเมื่อคำนึงถึงระยะทางที่ห่างไกลและระบบการคมนาคมที่ยังไม่ได้รับการพัฒนา

หัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือเคยเป็นอาณาจักรล้านนาไทยเจริญรุ่งเรืองมาพร้อม ๆ กับอาณาจักรสุโขทัย ทั้งยังมีสัมพันธ์ไมตรีอันดีระหว่างอาณาจักรทั้งสอง ครั้นอาณาจักรล้านนาอ่อนกำลังลงก็ตกเป็นเมืองขึ้นของพม่าและสยามสลับกันไป สุดแต่ฝ่ายใดจะมีอำนาจมากกว่ากัน เมื่อสยามกอบกู้อิสรภาพจากพม่าหลังเสียเอกราชใน พ.ศ.2310 ก่อตั้งอาณาจักรขึ้นใหม่ และได้ช่วยขับไล่พม่าออกจากหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือแล้ว ได้สถาปนาตระกูลเจ้าเจ็ดตนขึ้นเป็นเจ้าเมืองสำคัญ 3 เมืองในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือคือ เชียงใหม่ ลำปางและลำพูน ตั้งแต่นั้นมาหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือก็อยู่ใต้พันธะผูกพันในฐานะเมืองประเทศราชต่อรัฐบาลสยามที่กรุงเทพฯ โดยตรง เจ้าเมืองแต่ละเมืองคงได้รับสิทธิและอำนาจให้ทำการ

ปกครองเมืองของตนอย่างมีสิทธิเต็มที่ทุกประการ รวมทั้งการติดต่อกับต่างประเทศ แต่ความสัมพันธ์ระหว่างหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือกับรัฐบาลสยามมีความใกล้ชิดกันมากกว่าหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ เพราะรัฐบาลที่กรุงเทพฯบังคับบัญชาเองโดยตรงและวางนโยบายการปกครองที่มีเป้าหมายในหัวเมืองเหล่านี้ คือ พยายามผูกน้ำใจผ่อนปรนให้อิสระตามที่เจ้าเมืองฝ่ายเหนือต้องการเพื่อสร้างความจงรักภักดีมิให้หัวเมืองเหล่านี้ก่อความวุ่นวายหรือหันไปทางพม่าซึ่งเป็นศัตรูที่สำคัญของสยามตลอดสามรัชกาลแรกของกรุงรัตนโกสินทร์ ปรากฏว่าสยามสามารถผูกจิตใจของเจ้าเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือได้สำเร็จ และได้อาศัยหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือเป็นกำลังสำคัญในการทำศึกกับพม่าทุกครั้ง

## 2. ความแตกต่างของสภาพสังคมของหัวเมืองประเทศราชทั้งสอง

ความสัมพันธ์ของหัวเมืองประเทศราชทั้งสองที่มีต่อรัฐบาลสยามในสมัยรัตนโกสินทร์แตกต่างกันไปตามสภาพสังคม เชื้อชาติ ภาษา ศาสนา และวัฒนธรรมที่ต่างกัน สำหรับหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือมีความผูกพันกับสยามใกล้ชิดกว่าเพราะมีพื้นฐานทางสังคมคล้ายคลึงกัน ไม่ว่าจะเป็นเชื้อชาติ ภาษา ศาสนา และวัฒนธรรม แม้ช่วงที่ตกเป็นเมืองขึ้นของพม่า หัวเมืองเหล่านี้จะได้รับอิทธิพลวัฒนธรรมพม่าไม่น้อย แต่ไม่ว่าวัฒนธรรมพม่าหรือสยามย่อมจะเหมือนกันในส่วนสำคัญ ต่างกันก็ในส่วนปลีกย่อยเท่านั้น เพราะชาวพื้นเมืองในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือนับถือศาสนาพุทธ มีเชื้อชาติไทและพูดภาษาไทย วัฒนธรรมในด้านความเป็นอยู่ขนบธรรมเนียมประเพณี การดำเนินชีวิต รวมทั้งศิลปกรรมในด้านต่าง ๆ ล้วนแต่อยู่ใต้อิทธิพลของศาสนาพุทธทั้งสิ้น เมื่อเปรียบเทียบกับสภาพสังคมของหัวเมืองประเทศราช

ฝ่ายใต้จะเห็นความแตกต่างในด้านวัฒนธรรมอย่างชัดเจน ทั้งด้านศาสนา อิสลาม เชื่อชาติมลายู ภาษามลายู และวัฒนธรรมที่ได้รับอิทธิพลศาสนาอิสลาม ล้วนแต่ก็ดัดกันให้ความสัมพันธ์ระหว่างสยามกับหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ ห่างเหินกันอย่างชัดเจน ทำให้ความผูกพันของหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ ที่มีต่อสยามมีลักษณะเปราะบาง กระทั่งกระทบกระเทือนง่าย รัฐบาลสยามเองก็ ตระหนักถึงปัญหาข้อนี้และพยายามระมัดระวังมิให้เกิดข้อข้องใจกับหัวเมือง ประเทศราชได้ในด้านสังคมที่ต่างกัน เพราะเกรงจะลุกลามเป็นเรื่องใหญ่ ดังพระดำริของพระเจ้านั่งยาเธอกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ว่า

...ในเรื่องศาสนาแต่เดิมมากอดขันมาก จะต้องใช้ความระมัด ระวังไม่รบกวทมิเดียว เพราะชนจำนวนนี้เป็นผู้เคร่งครัดนัก สาเหตุอันใดที่จะเกิดขึ้นเนื่องจากทางศาสนาแล้ว อาจเป็นเหตุ ร้ายแรงจนถึงที่สุด...<sup>1</sup>

### 3. ความแตกต่างของลักษณะการแทรกแซงของอังกฤษ

ความแตกต่างของลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างหัวเมืองประเทศราช ฝ่ายเหนือและฝ่ายใต้ที่มีต่อรัฐบาลสยามสมัยต้นรัตนโกสินทร์ จนกระทั่งถึง รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีส่วนกำหนดบทบาทการ แทรกแซงของอังกฤษในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือและฝ่ายใต้ในลักษณะที่ ผิดกัน กล่าวคือ หลังจากอังกฤษได้ยึดครองหัวเมืองมอญและพม่าตอนล่าง

<sup>1</sup> กจช., ร.5 ม.49/25, กรมหลวงดำรงฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่ 21/924, 27 เมษายน ร.ศ.123.

ภายหลังชนะสงครามกับพม่าครั้งที่หนึ่งและครั้งที่สอง ทำให้อังกฤษมีดินแดนซึ่งมีอาณาเขตติดต่อกับหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือโดยตรง ชาวอังกฤษตลอดจนคนในบังคับอังกฤษสามารถเดินทางเข้ามาในหัวเมืองฝ่ายเหนือของสยามได้โดยง่าย ปรากฏว่ามีคนในบังคับอังกฤษได้แก่พวกพม่า มอญและไทใหญ่ เดินทางเข้ามาขอสัมปทานทำป่าไม้ในเขตหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือโดยเฉพาะเมืองเชียงใหม่เป็นจำนวนมาก เจ้าผู้ครองนครและเจ้านายเจ้าของป่ามักจะให้สัมปทานซ้ำซ้อนจนกลายเป็นกรณีพิพาทระหว่างเจ้านายเจ้าของป่ากับคนในบังคับอังกฤษ มีการฟ้องร้องต่อเจ้าหน้าที่อังกฤษที่เมืองมะละแหม่งและรัฐบาลสยามที่กรุงเทพฯอยู่เนื่อง ๆ

ความไม่สงบสุขภายในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือของสยามและการสูญเสียประโยชน์ในเรื่องป่าไม้มีส่วนชักนำให้อังกฤษหันมาสนใจการเมืองและผลประโยชน์ของคนในบังคับอังกฤษในบริเวณหัวเมืองฝ่ายเหนือ จนถึงกับเสนอให้มีการทำสนธิสัญญาเชียงใหม่ถึง 2 ฉบับ การทำสนธิสัญญาเชียงใหม่เป็นเครื่องยืนยันว่าอังกฤษได้ให้ความสนใจต่อฐานะและความสงบสุขของคนในบังคับอังกฤษซึ่งพำนักอยู่ในภูมิภาคนี้มากกว่าในส่วนอื่นของประเทศสยาม

อย่างไรก็ตาม อาจพิจารณาได้ว่าอิทธิพลที่อังกฤษขยายเข้ามาในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือของสยาม จำกัดอยู่เฉพาะด้านเศรษฐกิจเท่านั้น ไม่ได้มุ่งยึดครองหัวเมืองแถบนี้โดยตรง เพราะอังกฤษเพิ่งยึดครองอินเดียได้ทั้งประเทศใน พ.ศ.2401 อังกฤษยังมีความจำเป็นต้องจัดระเบียบการปกครองภายในของอินเดียให้เรียบร้อย ประกอบกับการที่อังกฤษได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในดินแดนนี้อย่างเต็มที่ ทำให้อังกฤษไม่คิดขยายอิทธิพลทางการเมืองเข้ามาในบริเวณนี้ หลังจากที่อังกฤษชนะสงครามกับพม่าครั้งที่ 3 และได้ยึดครองพม่าทั้งประเทศใน พ.ศ.2429 แล้ว ความสนใจของอังกฤษจึงมุ่งมาที่พม่าเป็นสำคัญ ถ้าอังกฤษเข้ายึดครองหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือของสยาม



จะมีผลให้อังกฤษเป็นศัตรูกับสยามอย่างเปิดเผย และเป็นการเสี่ยงต่อการปะทะกับฝรั่งเศสซึ่งเริ่มเข้ามามีบทบาททางตะวันออกเฉียงเหนือของสยาม ภายหลังจากที่ฝรั่งเศสได้ยึดครองหลวงพระบางและดินแดนฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง ไปจากสยามใน พ.ศ.2436 ฉะนั้นการหยุดยั้งของอังกฤษในการเข้ายึดครองอำนาจในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือของสยามจึงเป็นจุดเริ่มต้นของการถ่วงดุลย์อำนาจ (Balance of Power) ของชาติมหาอำนาจที่สำคัญ 2 ชาติ คืออังกฤษและฝรั่งเศสโดยมีสยามเป็นรัฐกันชน (Buffer State) ระหว่างประเทศทั้งสอง แม้ต่อมากรณีพิพาทเรื่องป่าไม้ระหว่างเจ้านายภาคเหนือกับคนในบังคับอังกฤษก็ได้กลายเป็นปัญหาทางการเมือง เนื่องจากกงสุลอังกฤษประจำกรุงเทพฯพยายามแทรกแซงการปกครองของรัฐบาลสยามที่มีต่อหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือ โดยการข่มขู่เรียกร้องให้พระเจ้าเชียงใหม่ชดใช้ค่าเสียหายในกรณีพิพาทแก่คนในบังคับอังกฤษเป็นเงินจำนวนสูงเกินความสามารถของพระองค์ รัฐบาลสยามพยายามแก้ไขความขัดแย้งนี้ด้วยความสุชุมและอดทน ไม่คล้อยตามความเห็นของกงสุลอังกฤษที่ว่าพระเจ้าเชียงใหม่บกพร่องในการจัดการปกครองที่ไม่อาจให้ความปลอดภัยแก่คนในบังคับอังกฤษ รวมทั้งก่อให้เกิดปัญหาเรื่องสัมปทานป่าไม้สมควรต้องรับผิดชอบเอง รัฐบาลสยามพยายามไกล่เกลี่ยและยุติข้อขัดแย้งโดยการชดใช้เงินค่าปรับใหม่แทนพระเจ้าเชียงใหม่ก่อนเป็นส่วนใหญ่

ในความคิดของชาวอังกฤษ ฐานะของหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้คลุมเครือระหว่างรัฐอิสระกับเป็นเมืองขึ้นของสยาม ทั้งนี้เพราะเจ้าเมืองหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้มีสิทธิเต็มที่ในการปกครองตลอดจนทำสนธิสัญญากับต่างประเทศได้อย่างอิสระ โดยปราศจากการรับรู้และยินยอมจากรัฐบาลสยาม เริ่มด้วยการที่เจ้าเมืองไทรบุรีทำสัญญาให้อังกฤษเช่าเกาะปีนัง ครั้นสยามรับทราบปัญหาภายหลังก็ได้ปฏิบัติการณ์ใดเป็นการแสดงให้อังกฤษ

เข้าใจถึงสิทธิและอำนาจของสยามเหนือดินแดนนั้น อาจกล่าวได้ว่าไทรบุรีเป็น  
 สื่อชักนำให้อังกฤษขยายอิทธิพลเข้ามาในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้มากขึ้น  
 เป็นสำคัญ เมื่อใดก็ตามที่เจ้าเมืองเหล่านี้ไม่พอใจรัฐบาลสยามแม้จะเป็นเรื่อง  
 เล็กน้อย มักจะเรียกร้องให้อังกฤษช่วยเหลือ ยิ่งเมื่ออังกฤษได้ครอบครองรัฐ  
 ต่าง ๆ ในมลายูไว้ในอารักขาแล้ว แม้เจ้าเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ของสยาม  
 มิได้เรียกร้องความช่วยเหลือจากอังกฤษ ๆ ก็พยายามแทรกแซงในกิจการของ  
 สยามในหัวเมืองเหล่านี้อยู่ตลอดเวลา ข้าราชการอังกฤษในแหลมมลายูรวมทั้ง  
 พ่อค้าอังกฤษมีความเห็นว่าอังกฤษควรจะพยายามผนวกดินแดนประเทศราช  
 ฝ่ายใต้ของสยามไว้ในอำนาจ เพื่อดินแดนในครอบครองของอังกฤษบน  
 แหลมมลายูจะได้เชื่อมกับตอนล่างของพม่าต่อไปถึงอินเดีย แม้รัฐบาลอังกฤษ  
 ที่กรุงลอนดอนจะยึดถือนโยบายไม่แทรกแซงในสยามเพื่อให้เป็นรัฐกันชนจาก  
 อิทธิพลของฝรั่งเศสทางตะวันออกของสยามก็ตาม แต่ข้าราชการอังกฤษใน  
 แหลมมลายูกลับมีนโยบายตรงกันข้าม พยายามแทรกแซงกิจการภายในของ  
 หัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ของสยามทุกวิถีทาง ทั้งการแทรกแซงทางการเมือง  
 การล่อลอบทำสัญญาการค้า หรือการใช้จ่ายเงินล่อให้เกิดความนิยมในอังกฤษ  
 รัฐบาลอังกฤษในแหลมมลายูเข้าใจถึงจุดอ่อนที่รัฐบาลสยามมีต่อหัวเมือง  
 เหล่านี้ดีว่าสยามเองไม่มีกำลังพอจะควบคุมหัวเมืองเหล่านี้ได้อย่างใกล้ชิด ทั้ง  
 หัวเมืองประเทศราชมลายูของสยามก็มีเต็มใจอยู่ใต้ปกครองสยาม แต่ใฝ่ฝัน  
 จะอยู่ใต้อารักขาของอังกฤษเช่นเดียวกับรัฐมลายูอื่น ๆ ความอุดมสมบูรณ์ด้วย  
 แร่ธาตุ ทรัพยากรธรรมชาติและที่ตั้งที่เหมาะสมกับจุดยุทธศาสตร์ ทำให้อังกฤษ  
 เคยอยากได้หัวเมืองเหล่านี้ไว้เป็นเมืองท่ารักษาเส้นทางการค้าเครื่องเทศ  
 ระหว่างอินเดีย หมู่เกาะอินเดียตะวันออกและจีนในต้นพุทธศตวรรษที่ 20  
 มาก่อน แต่ครั้งถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว อังกฤษ  
 ต้องการหัวเมืองเหล่านี้เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เพราะดินแดนส่วนนี้

อุดมสมบูรณ์และเพื่อผลทางการเมือง เพื่อใช้บริเวณนี้เป็นเขตอิทธิพลของ อังกฤษ กีดกันมิให้ชาติตะวันตกอื่น เช่น ฝรั่งเศส เยอรมนีและรัสเซียเข้ามา มีส่วนเกี่ยวข้องกับในภูมิภาคนี้ ด้วยความต้องการดังกล่าว อังกฤษพยายาม แทรกแซงในกิจการภายในของหัวเมืองเหล่านี้ และใช้อิทธิพลของชาติ มหาอำนาจบีบให้สยามต้องทำสัญญาหลายฉบับ มีผลให้สยามต้องสูญเสีย หัวเมืองประเทศราชมากมายให้แก่อังกฤษทั้งเปิดเผยเช่น ประะ เซลังอร์ ทั้ง เป็นความลับได้แก่อนุสัญญาลับ พ.ศ.2440 ซึ่งสยามต้องสูญเสียอำนาจอิน ดินแดนตั้งแต่ตอนใต้ของเมืองบางตะพานโดยพฤตินัย เพราะสยามจะต้องให้ อังกฤษรับรู้และให้ความยินยอมที่มีชาติตะวันตกอื่นเข้ามาเกี่ยวข้องกับหัวเมือง เหล่านี้ แม้บริษัทการค้าเอกชนของอังกฤษก็ได้ใช้จุดอ่อนของสยามเรื่อง อนุสัญญาลับบีบบังคับให้สยามจำต้องให้สัมปทานทำแร่ ทั้งที่บริษัทนั้นมิได้ ปฏิบัติตามกฎหมายสยาม ในที่สุจริตรัฐบาลอังกฤษในแหลมมลายูก็ประสบ ความสำเร็จในการชักจูงให้รัฐบาลอังกฤษที่กรุงลอนดอนเห็นชอบกับนโยบาย แทรกแซงเข้าไปในหัวเมืองเหล่านี้ เริ่มด้วยการบีบให้สยามตั้งที่ปรึกษาชาว อังกฤษในหัวเมืองประเทศราชกลันตันและตรังกานู จนกระทั่งสยามต้องการ สร้างทางรถไฟสายใต้ ต้องการยกเลิกอนุสัญญาลับ พ.ศ.2440 รวมทั้งต้องการ ยกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขตแก่คนในบังคับอังกฤษ ความต้องการทั้งสาม ประการของสยามต้องแลกเปลี่ยนด้วยการโอนสิทธิเหนือหัวเมืองประเทศราช ไทรบุรี กลันตัน ตรังกานู และปะลิสให้แก่อังกฤษเป็นการตอบแทน อันเป็นการบรรลุเป้าหมายของอังกฤษที่จะรักษาหัวเมืองเหล่านี้ไว้เป็นเขต อิทธิพลของตน

#### 4. ความแตกต่างของพระราโชบายของ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่มีต่อหัวเมืองประเทศราชทั้งสอง

ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น สยามปกครองหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือในลักษณะที่แตกต่างไปจากหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ กล่าวคือ สยามปกครองหัวเมืองเหล่านั้นอย่างผ่อนปรนมีความสัมพันธ์อันดีต่อกัน รัฐบาลที่กรุงเทพฯไม่เคยเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจการภายในของหัวเมืองเหล่านี้ อำนาจสิทธิขาดในการปกครอง การคลัง และการติดต่อกับต่างประเทศ เป็นของเจ้าผู้ครองนครอย่างเต็มที่ เพียงมีข้อกำหนดว่าทุก ๆ 3 ปี เจ้าประเทศราชฝ่ายเหนือจะต้องนำเครื่องราชบรรณาการส่งมาถวายแต่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ณ กรุงเทพฯเป็นประจำเพื่อแสดงความจงรักภักดีของหัวเมืองประเทศราชที่มีต่อพระมหากษัตริย์สยาม สาเหตุที่รัฐบาลสยามให้อำนาจสิทธิขาดในการปกครองภายในแก่เจ้าเมืองประเทศราชฝ่ายเหนืออย่างเต็มที่ เพราะสยามได้อาศัยกำลังรีพลและเสบียงอาหารจากหัวเมืองเหล่านี้เป็นสำคัญในการทำศึกกับพม่าตลอด 3 รัชกาลแรกของกรุงรัตนโกสินทร์ ทั้งสยามยังเห็นความจงรักภักดีที่หัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือมีต่อสยามในคราวที่หัวเมืองดังกล่าวส่งกำลังเข้ามาช่วยกองทัพสยามในการปราบปรามกบฏเจ้าอนุวงศ์เวียงจันทน์ จากเหตุการณ์ครั้งนี้แสดงให้เห็นว่า แม้ในขณะที่รัฐบาลกรุงเทพฯกำลังประสบปัญหาในการปกครองหัวเมืองประเทศราชส่วนอื่นซึ่งมีผลให้ประเทศชาติอ่อนแอ หัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือก็ยังสวามิภักดีต่อรัฐบาลสยาม โดยไม่ถือโอกาสซ้ำเติมด้วยการแยกตัวเป็นอิสระหรือไปเข้ากับพม่า นอกจากนี้หัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือยังเป็นกำลังสำคัญทางภาคเหนือของสยามอีกด้วย ดังเช่นกรณีศึกเมืองเชียงตุงในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น

เมืองเชียงใหม่ภายใต้การปกครองของพระยามหาวงศ์ ได้จัดทัพไปสมทบกับทัพหลวงตามพระบรมราชโองการ แม้สยามจะไม่สามารถตีเมืองเชียงตุงได้ แต่ก็ประจักษ์ชัดในความร่วมมือที่หัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือให้กับรัฐบาลสยาม ดังนั้นเพื่อเป็นการตอบแทนความจงรักภักดีของหัวเมืองดังกล่าว พระมหากษัตริย์สยามทรงให้อำนาจสิทธิขาดในการปกครองแก่เจ้าผู้ครองนครเหล่านี้ ทั้งในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ เลื่อนยศเจ้านครเชียงใหม่ขึ้นเป็นพระเจ้ามโหตรประเทศฯ พระเจ้าประเทศราชของเชียงใหม่

ครั้นต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ความสำคัญของหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือ นอกจากในด้านยุทธศาสตร์ซึ่งเป็นดินแดนกันชนระหว่างดินแดนในครอบครองของอังกฤษทางฝั่งตะวันตกและดินแดนในครอบครองฝรั่งเศสทางฝั่งตะวันออกแล้ว หัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือยังมีความสำคัญในด้านเศรษฐกิจยิ่งขึ้นเป็นลำดับ หลังจากบริษัทป่าไม้ของอังกฤษเข้ามาลงทุนทำป่าไม้ในดินแดนดังกล่าว เครื่องราชบรรณาการและของเกณฑ์ที่หัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือจำต้องส่งมาถวายพระมหากษัตริย์สยามเป็นการเพิ่มพูนรายได้ให้แก่ประเทศ

ในฐานะที่หัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือเป็นแหล่งป่าไม้สักมูลค่ามากแห่งหนึ่ง จึงมีความสำคัญทางเศรษฐกิจต่อรัฐบาลสยามเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้นรัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงให้ความสนใจในด้านนี้เป็นพิเศษ แล้วพยายามหาทางดึงเอาอำนาจทางเศรษฐกิจซึ่งเดิมอยู่ในมือของเจ้าผู้ครองนครและเจ้านายในหัวเมืองเหล่านี้มาไว้ในกำมือของรัฐบาลอย่างเต็มที่ โดยรัฐบาลได้ดำเนินนโยบายปรับปรุงการปกครองภูมิภาคส่วนนี้ให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น ทั้งนี้นอกจากผลทางด้านเศรษฐกิจแล้ว ยังเป็นการแสดงให้เห็นประเทศมหาอำนาจโดยเฉพาอย่างยิ่งอังกฤษซึ่งเข้ามามีบทบาทในหัวเมืองส่วนนี้ ให้เห็นว่ารัฐบาล



พระราชชายาเจ้าดารารัศมี กับพระญาติและข้าราชการที่ตามเสด็จมาจากเชียงใหม่มาอยู่ในพระบรมมหาราชวัง กรุงเทพฯ เจ้าดารารัศมี  
(ประสูติ 26 สิงหาคม พ.ศ.2416 สิ้นพระชนม์ 9 ธันวาคม พ.ศ.2476) ถวายตัวเป็นเจ้าจอมในรัชกาลที่ 5 เมื่อ พ.ศ.2429 ขณะพระชนมายุ 13 พรรษา  
(ภาพจากหนังสือ ดารารัศมี, จัดพิมพ์เป็นอนุสรณ์เนื่องในงานฉลองพระอนุสาวรีย์พระราชชายา เจ้าดารารัศมี 27 มกราคม พ.ศ.2533)

สยามได้ให้ความสนใจในภูมิภาคแห่งนี้ และพร้อมที่จะดำเนินการดูแลกิจการภายในให้เรียบร้อยเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่คนในบังคับอังกฤษให้ดีที่สุด เพื่อมิให้อังกฤษยกเป็นข้ออ้างทางการเมืองได้

ในขณะเดียวกัน รัฐบาลสยามได้อ้างถึงความสำคัญของสนธิสัญญา เชียงใหม่ที่สยามทำกับอังกฤษเกี่ยวกับการปกครองและการศาลในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือ เป็นความจำเป็นที่รัฐบาลสยามต้องส่งข้าราชการจากส่วนกลางไปช่วยแนะนำเจ้านครประเทศราชให้ทำการปกครองบ้านเมืองให้เจริญก้าวหน้า สอดคล้องกับสนธิสัญญาดังกล่าว การปรับปรุงปฏิรูปการปกครองการเศรษฐกิจและสังคมที่รัฐบาลสยามเข้าไปดำเนินการในหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือเริ่มตั้งแต่ พ.ศ.2417 ก่อนการปฏิรูปการปกครองทั่วประเทศใน พ.ศ.2435 ถึง 18 ปี ฉะนั้นเมื่อรัฐบาลได้ประกาศจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลใน พ.ศ.2437 อันเป็นเวลาทีรัฐบาลสยามได้ควบคุมอำนาจทั้งการปกครองและการเศรษฐกิจของหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือที่ละเล็กละน้อยจนมีอำนาจมั่นคงแล้ว ดังจะเห็นได้จากตำแหน่งข้าหลวงประจำหัวเมืองส่วนนี้ ซึ่งมีวิวัฒนาการมาจากข้าหลวงต่างพระเนตรพระกรรณ ข้าหลวงสามหัวเมือง ข้าหลวงใหญ่ จนถึงข้าหลวงเทศาภิบาล ซึ่งมีอำนาจเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ ดังจะเห็นได้จากพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เกี่ยวกับความสำคัญของเชียงใหม่ตอนหนึ่งว่า

...เมืองเชียงใหม่นี้เหมือนหนึ่งเป็นเพชรซึ่งประดับมงกุฎของเมืองสยาม ถ้ามงกุฎปราศจากเพชรประดับก็จะเป็นไม่คงใสงดงามได้ เพราะฉะนั้นราชการเมืองเชียงใหม่จึงเป็นการสำคัญ...<sup>2</sup>

<sup>2</sup> กจช., ร.5 ม.1. 1ก/6 พระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีถึงเจ้าพระยามหินทรศักดิ์ดำรง เดือน 9 จ.ศ.1245.

อนึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีความสัมพันธ์ส่วนพระองค์ใกล้ชิดกับหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือ โดยทรงรับเจ้าดารารัศมีพระธิดาของพระเจ้าอินทวิชยานนท์พระเจ้าเชียงใหม่ องค์ที่ 7 มาเป็นพระราชมารดาของพระองค์ ซึ่งคงมีส่วนช่วยกระชับความสัมพันธ์ กับหัวเมืองฝ่ายเหนือให้ใกล้ชิดขึ้น ทั้งยังทรงมีส่วนสร้างความจงรักภักดีต่อ พระองค์ขึ้นในจิตใจของชาวพื้นเมืองภาคเหนืออีกด้วย

พระราโชบายของพระมหากษัตริย์สยามในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นที่มี ต่อหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ หรือเรียกว่าหัวเมืองประเทศราชมลายู จำกัดอยู่ เพียงเพื่อแผ่พระบรมเดชานุภาพของพระมหากษัตริย์สยามเป็นประการสำคัญ และอีกประการหนึ่งคือความไม่สะดวกทางการคมนาคมระหว่างกรุงเทพฯกับ หัวเมืองชั้นฝ่ายใต้ทั้งหลายเป็นอุปสรรคกีดขวางมิให้สยามเข้าไปควบคุมบังคับ บัญชาหัวเมืองเหล่านี้ได้อย่างใกล้ชิด ประกอบกับชาวมลายูเองก็ไม่ชอบอยู่ ใต้การปกครองของคนต่างชาติ ดังนั้นหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ต่างได้รับ อิสระภาพในการปกครองตนเองอย่างเต็มที่ รัฐบาลสยามเพียงได้ชื่อว่าเป็น ผู้ปกครองแต่ในนามเท่านั้น ในทางปฏิบัติแล้วเจ้าเมืองเหล่านี้มีศาสนา ตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณีของตนเอง มีอำนาจและสิทธิเด็ดขาดใน การปกครองบ้านเมือง การศาล ตลอดจนการติดต่อกับต่างประเทศ แม้ ในทางทฤษฎีจะมีหัวเมืองชั้นนอกที่สำคัญของสยาม 2 เมืองคือ เมือง นครศรีธรรมราชและสงขลา เป็นผู้ดูแลบังคับบัญชาแทนกรุงเทพฯก็ตาม

นับตั้งแต่รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวเรื่อยมา สยามเริ่มเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจการภายในของหัวเมืองเหล่านี้มากขึ้นเป็นสำคัญ ทำให้อำนาจปกครองของสยามเหนือหัวเมืองเหล่านี้เข้มแข็งขึ้น ครั้นลัทธิ จักรวรรดินิยมขยายมายังภูมิภาคนี้ อังกฤษได้ครอบครองพม่าและดินแดนใหญ่ บนแหลมมลายู ทำให้มีเขตแดนประชิดกับหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ของ



สยาม เจ้าเมืองประเทศราชเหล่านี้ได้ติดต่อคบหากับอังกฤษ ได้รับการยุยงให้เอาใจออกห่างจากสยาม ทั้งยังเปรียบเทียบความเจริญของบ้านเมืองตนกับรัฐมลายูในอารักขาของอังกฤษ ทำให้เจ้าเมืองเหล่านี้เกิดความรู้สึกไม่พอใจการปกครองของสยาม ดิ้นรนอยากจะเป็นอิสระจากอำนาจของสยามและเปิดโอกาสให้อังกฤษเข้าแทรกแซงกิจการภายในของเมืองตน ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัฐบาลดำเนินการปกครองหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้แยกเป็น 2 ประเภท คือ เมืองไทรบุรี กลันตัน ตรังกานุ มีฐานะเป็นเมืองประเทศราชเต็มที ส่วนเมืองปัตตานีหรือหัวเมืองแขกทั้ง 7 มีฐานะกึ่งเมืองประเทศราชกึ่งหัวเมืองชั้นนอกของราชอาณาจักรที่ขึ้นอยู่กับการบังคับบัญชาของเมืองสงขลา เนื่องจากหัวเมืองทั้ง 7 มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับสยาม ทั้งยังมีพลเมืองเป็นชาวสยามมลายู มีขนบธรรมเนียมประเพณีสยามปะปนอยู่ต่างไปจากหัวเมืองมลายูอีก 3 เมือง ซึ่งแตกต่างจากสยามทั้งเชื้อชาติ ศาสนาและภาษา ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชโองบายกระชับความสัมพันธ์กับหัวเมืองทั้ง 7 ทรงทำนุบำรุงสร้างความสำเร็จก้าวหน้าในดินแดนนี้อย่างรวดเร็ว ในขณะที่อังกฤษกำลังดำเนินการแทรกแซงกิจการภายในของหัวเมืองประเทศราชมลายูอีก 4 เมือง เมื่อรัฐบาลสยามสามารถเข้าควบคุมการปกครองในหัวเมืองทั้ง 7 ในทุก ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นการเลือกสรรบุคคลไปปฏิบัติราชการ การวางนโยบายการปกครอง รวมทั้งจัดระบบการคลัง เป็นเวลาเดียวกับพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องทำความตกลงกับอังกฤษเกี่ยวกับหัวเมืองประเทศราชมลายูที่เหลือ เพราะทรงประจักษ์ชัดว่า ถึงอย่างไรอังกฤษก็คงจะไม่หยุดยั้งการแทรกแซงของคนจนกว่าจะได้ครอบครองแหลมมลายูทั้งหมด สยามควรจะดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งก่อนที่จะต้องสูญเสียหัวเมืองเหล่านี้ไปอย่างเปล่าประโยชน์ ดังนั้นหลังจากสยามได้ทำสนธิสัญญากับฝรั่งเศสเมื่อ

พ.ศ.2449 โดยสยามตกลงยกดินแดนพระตะบอง เสียมราฐ และศรีโสภณ ให้แก่ฝรั่งเศส เพื่อแลกเปลี่ยนกับการยกเลิกศาลกงสุลของฝรั่งเศส สโตรเบล ที่ปรึกษาทั่วไปของรัฐบาลสยาม เห็นเป็นโอกาสยื่นข้อเสนอแก่อังกฤษว่าสยาม จะยกหัวเมืองประเทศราชมลายู 4 เมืองคือ ไทรบุรี ปะลิส กลันตันและ ตรังกานูให้แก่อังกฤษ หากอังกฤษจะยอมมอบอำนาจศาลกงสุลให้แก่สยาม สโตรเบลยังได้เน้นเรื่องการยกเลิกอนุสัญญาฉบับ พ.ศ.2440 ว่าเป็นเรื่องสำคัญ อีกเรื่องหนึ่งในความคิดของสยาม เนื่องจากอนุสัญญาฉบับนี้จำกัดสิทธิของ สยามในการให้สัมปทานในดินแดนนี้แต่ชาวต่างชาติ โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากอังกฤษก่อน ทำให้รัฐบาลสยามตกอยู่ในภาวะลำบาก ซึ่ง ทำให้อำนาจการครอบครองเมืองประเทศราชฝ่ายใต้หมดความหมายไปโดย พหุติณย์ จุดประสงค์ของการเจรจาอีกประการหนึ่งคือ สยามมีโครงการ สร้างทางรถไฟเชื่อมกรุงเทพฯกับหัวเมืองต่าง ๆ รวมทั้งทางรถไฟสายใต้ เข้าไปในเมืองประเทศราชในแหลมมลายู แต่อังกฤษขัดขวางโดยอ้างว่าเกรงจะ เป็นอันตรายต่อผลประโยชน์ของชาวอังกฤษในแหลมมลายู เพราะนายช่างที่ จะทำทางรถไฟส่วนใหญ่เป็นชาวเยอรมัน ดังนั้นรัฐบาลสยามจึงตัดปัญหาด้วยการชอกูเงินจากรัฐบาลสหพันธรัฐมลายูและเปลี่ยนไปใช้นายช่างอังกฤษทำการ ก่อสร้างแทน ในที่สุดอังกฤษก็ตกลงรับข้อเสนอของสยามด้วยการทำสนธิ สัญญาลงนามเมื่อวันที่ 10 มีนาคม พ.ศ.2451 มีผลให้สยามต้องโอนสิทธิ ครอบครองหัวเมืองประเทศราชมลายู 4 เมือง คือ ไทรบุรี ปะลิส กลันตัน ตรังกานูให้แก่อังกฤษ ในขณะที่หัวเมืองมลายูปัตตานี หรือหัวเมืองแขกทั้ง 7 เปลี่ยนจากหัวเมืองประเทศราชมาเป็นมณฑลปัตตานี

กล่าวโดยสรุปว่าด้วยความแตกต่างทั้ง 4 ประการดังกล่าวมาแล้ว มีผล ให้รูปแบบลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือและฝ่าย ใต้ของสยามกับรัฐบาลสยามในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

แตกต่างกัน อันนำมาซึ่งการเปลี่ยนฐานะของหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือมาเป็นมณฑลพายัพ หัวเมืองประเทศราชปัตตานีเปลี่ยนฐานะเป็นมณฑลปัตตานี นอกจากนี้สยามต้องโอนสิทธิครอบครองหัวเมืองประเทศราชมลายู 4 เมือง คือ ไทรบุรี ปะลิส กลันตันและตรังกานูให้แก่อังกฤษ

# บรรณานุกรม

## ภาษาไทย

### เอกสารชั้นต้น

กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร.

การคลัง, กระทรวง. เรื่องภาษีอากรและการพนันในหัวเมืองลาวเฉียง (ร.5 ค.14.1-42).

การต่างประเทศ, กระทรวง. ศาลต่างประเทศในไทย : มณฑลเชียงใหม่ (ร.5 ต.9/5-11).

..... . เขตแดนต่างชาติ : อังกฤษ (ร.5 ต.40/1-7).

..... . อังกฤษ เล่ม 1-3 (ร.5 ต.18/1-85).

..... . เรื่องมิสเตอร์ดีป๋อทำบ่อแร่เมืองกลันตันและเมืองตรังกานู (ร.5 ต.3/197).

..... . เรื่องที่ปรึกษาเมืองกลันตันและตรังกานู (ร.5 ต.43/197 - 68/224).

..... . เรื่องทางรถไฟสายมลายู (ร.5 ต.6/224-8/224).

เบ็ดเตล็ดรัชกาลที่ 5, ส่วนพระองค์พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว : พระราชหัตถเลข

เล่ม 1-11 (ร.5 บ.1. ก/1-31).

..... . พระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเกี่ยวกับการตั้งข้าหลวง  
สามหัวเมือง (ร.5 บ.1 ก/14-ร.5 บ.16.2/26).

มหาดไทย, กระทรวง. เบ็ดเตล็ดกระทรวงมหาดไทย (ร.5 บ.1/1-33).

..... . มณฑลลาวเฉียง เล่ม 1-10 (ร.5 ม. 58/1-222).

..... . แผนกปกครอง : (ร.5 ม.1/1-98).

..... . แผนกปกครอง : มณฑลปัตตานี ยะลา ะแงะ (ร.5 ม.49/1-93).

..... . แผนกปกครอง : ไบบอก (ร.5 ม.2. 12 ก).

..... . แผนกปกครอง : ตรวจราชการ เล่ม 1-2 (ร.5 ม.1-35-ร.5 ม.2.22/12).

..... . แผนกป่าไม้ : (ร.5 ม.16/1-13). สารบัญสมุดพิเศษ เล่ม 2 จ.ศ.1238-40.

..... . เล่ม 8 จ.ศ.1242-44.

..... . เล่ม 10 จ.ศ.1245.

### กองบรรณาสาร กระทรวงการต่างประเทศ

รายชื่อทูตและกงสุลในกรุงรัตนโกสินทร์.

หมวดจดหมายเหตุ : เรื่องเกี่ยวกับอังกฤษทั้งหมด.

หมู่ราชการเกี่ยวกับหัวเมืองมลายูของรัฐบาลสยาม.

### หอพระสมุดวชิรญาณ กรมศิลปากร

เพิ่มจดหมายเหตุรัชกาลที่ 2 (กระดาษเพลเขียนเส้นดินสอดำ).

เพิ่มจดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 (กระดาษเพลเขียนเส้นดินสอดำ).

เพิ่มจดหมายเหตุรัชกาลที่ 4 สำเนาหนังสือสัญญา กรุงเทพฯ ทำกับกรุงอังกฤษ พ.ศ.2398  
เลขที่ 84.

\_\_\_\_\_ . พระราชกระแสเรื่องไทยเป็นประเทศเล็กน้อยนำถว้ออันตราย เลขที่ 126.

\_\_\_\_\_ . เรื่องแต่งตั้งขุนนางทางภาคใต้ จ.ศ.1217 เลขที่ 130.

### กฎหมายและประกาศทางราชการ

“กฎหมายสำหรับกระทรวงมหาดไทยเป็นข้อบังคับสำหรับปกครองมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ  
ร.ศ.119”. ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 17 (กรกฎาคม, ร.ศ.119).

“ประกาศพระบรมราชโองการเรื่องไม้ขนสัก”. ราชกิจจานุเบกษา, (เดือนสิบเอ็ด, จ.ศ.1249).

“ประกาศว่าด้วยข้าหลวงใหญ่ ข้าหลวงยุติธรรมมณฑลพายัพพร้อมทั้งตั้งกฎหมายได้”.  
ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 17 (มีนาคม ร.ศ.119).

“กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณเจ็ดหัวเมือง ร.ศ.120. ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 18 (ธันวาคม  
ร.ศ.120).

“พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116” ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 14 (พฤษภาคม  
ร.ศ.116).

### ประชุมพงศาวดาร, ประชุมศิลาจารึกและพระราชพงศาวดาร.

ประชุมพงศาวดารภาคที่ 1 “พระราชพงศาวดารฉบับหลวงประเสริฐ” พระนคร : องค์การค้า  
คุรุสภา, 2506.

\_\_\_\_\_ . ภาค 3 “พงศาวดารเมืองปัตตานีและพงศาวดารเมืองสงขลา” พระนคร :  
องค์การค้าคุรุสภา, 2506.

- ประชุมพงสาวดารภาคที่ 5 “พงสาวดารโยนก” พระนคร : องค์การค้าคุรุสภา, 2506.
- . ภาค 10 “พงสาวดารเมืองน่าน” พระนคร : องค์การค้าคุรุสภา, 2506.
- . ภาค 63 “ทางไมตรีกับฝรั่งในรัชกาลที่ 4” พระนคร : องค์การค้าคุรุสภา, 2506.
- . ภาค 64 “พระราชพงสาวดารกรุงศรีอยุธยาฉบับพันจันทนุมาศ” พระนคร : คลังวิทยา, 2506.
- . ภาค 75 “ปราบเงี้ยวดอนหนึ่ง” พระนคร : องค์การค้าคุรุสภา, 2513.
- ประชุมประวัติศาสตร์ ภาคที่ 3. พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี.
- พระราชพงสาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 3. พระนคร : องค์การค้าคุรุสภา, 2504.
- พระราชพงสาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 4. พระนคร : องค์การค้าคุรุสภา, 2504.
- พงสาวดารพระราชหัตถเลขา. พระนคร : โอเดียนสโตร์ 2505.
- ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยา. พระราชพงสาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 2 พระนคร : ร.พ.ไทย, 2459.
- ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยา. คำอธิบายจดหมายเหตุหลวงอุดมสมบัติ เล่ม 2 พระนคร : หอสมุด, 2475.
- ทิพากรวงศ์, เจ้าพระยา. พระราชพงสาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 2. พระนคร : สำนักพิมพ์ ก้าวหน้า, 2507.

## หนังสือ

- การปกครอง, กรม, กองประสานราชการ. เรื่องเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้. พระนคร : ส่วนท้องถิ่น, 2510.
- จักรกฤษณ์ นรินดีผดุงการ. สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพกับ กระทรวงมหาดไทย. พระนคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2506.
- จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบาทสมเด็จพระ. พระราชดำรัสแสดงพระบรมราชาธิบายแก่ไข การปกครองแผ่นดิน. พระนคร : โสภณพิพรรฒนาการ, 2470.
- เจ้าราชบุตร. พระนคร : กรมแผนที่ทหาร, 2516 (พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พลตรี เจ้าราชบุตร ณ เมรุวัดสวนดอก จังหวัดเชียงใหม่ 12 มกราคม 2516).
- ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระกรมพระยา. เทศาภิบาล. พระนคร : ส่วนท้องถิ่น, 2509.
- . ไทยรบพม่า. พระนคร : ศิลปาบรรณาการ, 2514.
- ธวัช รัตนนิชชาติ, ประวัติศาสตร์สี่จังหวัดภาคใต้. ยะลา : คุรุสัมนาการ, 2505.

- ประชากรจักรจักร, พระยา. พงศาวดารโยนก. พระนคร : คลังวิทยา, 2507.
- ประเสริฐ ณ นคร. มังรายศาสตร์. เรียบเรียง, พระนคร : เชียงเชียงใหม่, 2514.
- ปราณี ศิริธร ณ พัทลุง, เพ็ชรลานนา. 2 เล่ม เชียงใหม่ : สุวิวงศ์ สดอส์, 2509.
- พิชิต ปรีชากร, กรมหลวง. พระราชนิพนธ์กรมหลวงพิชิตปรีชากร รวบรวมเฉพาะที่เป็น  
บทกลอนและคำเจรจา. พระนคร : ร.ศ.131.
- มหาดไทย, กระทรวง. ประมวลพระราชหัตถเลขารัชกาลที่ 5 : ที่เกี่ยวกับภารกิจของ  
กระทรวงมหาดไทย. 2 เล่ม พระนคร : กรมการปกครอง, 2513.
- รัตนปัญญา เถระ. ชินกาลมาลีปกรณ์. แปลโดย แสง มนวิฑูร. พระนคร : สามมิตร, 2515.
- วิจิตรวาทการ, หลวง. เอกสารเรื่องความสัมพันธ์กับต่างประเทศสมัยกรุงศรีอยุธยา. พระนคร  
: พระจันทร์, 2481.
- วิเชียรศิริ, เจ้าพระยา (ชม ณ สงขลา). “พงศาวดารเมืองปัตตานี และพงศาวดารเมือง  
สงขลา”. ประชุมพงศาวดาร เล่ม 3. พระนคร : คุรุสภา, 2506.
- เวลา, วอลเตอร์ เอฟ. แผ่นดินพระนั่งเกล้าฯ. แปลจาก SIAM UNDER RAMA 3.  
พระนคร : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2514.
- สมชัย อนุมานราชธน. การทูตของไทยสมัยกรุงศรีอยุธยา. พระนคร : ไทยเกษม, 2493.
- สนธิสัญญาและกฎหมาย, กรม. สนธิสัญญาและความตกลงทวิภาคีระหว่างประเทศไทยกับ  
ต่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศ. 4 เล่ม, พระนคร, 2511.
- สิทธิสยามการ, หลวง. สัญญาทางพระราชไมตรีระหว่างสยามกับต่างประเทศ. พระนคร :  
พระจันทร์, 2506.
- ศิลปากร, กรม คำแปลจามเทวีวงศ์ (พงศาวดารเมืองทริภุญไชยพร้อมด้วยพระอธิบายของ  
สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ) พระนคร : บรรณกิจเทรดดิ้ง, 2516.
- ศิลปากร, กรม. เอกสารฮอลันดาสมัยอยุธยา พ.ศ.2151-2163 และ พ.ศ.2167-2185. แปลจาก  
Dutch Paper 1608-1620 and 1624-2642. โดย นันทา สุกกุล. 2 เล่ม พระนคร :  
คุรุสภา, 2514.
- ศิลปากร, กรม. บันทึกเรื่องสัมพันธ์ไมตรีระหว่างประเทศไทยกับนานาชาติในศตวรรษที่ 17.  
แปลจาก RECORDS OF THE RELATION BETWEEN SIAM AND THE  
FOREIGN COUNTRIES IN 17TH CENTURY, โดยไฟโรจน์ เกษแมนกิจ. 2 เล่ม.  
พระนคร : คุรุสภา 2517.

อดิน รพีพัฒน์, ม.ร.ว. สังคมไทยสมัยต้นรัตนโกสินทร์ พ.ศ.2325-2416 ม.ร.ว.ประกายทอง สิริสุข  
และพรณี สรุงบุญมี (แปล) กรุงเทพฯ : โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์,  
2516.

### บทความ

เกษม ศิริสัมพันธ์ และนิออน สนิทวงศ์. “แนวพระราชดำริทางการเมืองของ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว”, สังคมศาสตร์ปริทัศน์, 5 (ธันวาคม 2510) 25-46.

เดช บุณาค. “การปกครองแบบเทศาภิบาลเป็นระบบปฏิบัติหรือวิวัฒนาการ,” สังคมศาสตร์,  
4 (ธันวาคม 2509), 58-66.

\_\_\_\_\_. “ขบถเงี้ยวเมืองแพร่ ร.ศ.121.” สังคมศาสตร์ปริทัศน์, 6 (กันยายน-พฤศจิกายน 2511),  
67-80.

\_\_\_\_\_. “พระยาแชกเจ็ดหัวเมืองคบคิดขบถ ร.ศ.121,” วรรณไวทยาการ. กรุงเทพฯ :  
สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2514.

แถบสุข นุ่มนนท์. “ปฏิญญาฉบับไทย-อังกฤษ ค.ศ.1897,” วรรณไวทยาการ. กรุงเทพฯ :  
สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2514.

\_\_\_\_\_. “อิทธิพลทางการเมืองและเศรษฐกิจของอังกฤษในเชียงใหม่,” รายงานสัมมนา  
ประวัติศาสตร์และโบราณคดี (20-23 ตุลาคม 2510).

นิคม สุทธิรักษ์. “อาณาจักรโบราณในภาคใต้ก่อนสมัยสุโขทัย,” วารสารศิลปากร, ปีที่ 13, เล่ม  
3. (มกราคม 2513).

ศรีศักร วัลลิโภดม “ชุมชนโบราณในภาคใต้.” รายงานการสัมมนาประวัติศาสตร์นครศรีธรรมราช  
2521.

### วิทยานิพนธ์

พรพรรณ จงวัฒนา “กรณีพิพาทระหว่างเจ้านครเชียงใหม่กับคนในบังคับอังกฤษอันเป็นเหตุ  
ให้รัฐบาลสยามจัดการปกครองมณฑลพายัพ (พ.ศ.2401-2445),” วิทยานิพนธ์  
ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,  
2517. (อัตถ์สำเนา).

สายจิต เหมินทร์. “การเสียดินแดนไทยคืน สันติภาพ และปลื้มของชาวไทยให้แก่อังกฤษใน  
รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทมหาบัณฑิต  
แผนกวิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2507.  
(อัตถ์สำเนา).



**Primary Sources****Unpublished Documents**

From Public Record Office, London

1. Colonial Office Papers (Cited as C.O.)
2. Foreign Office Papers (Cited as F.O.)

**Secondary Sources****Articles**

- Brailry, N.J. "Chiengmai and the Inception of an Administrative Centralization Policy in Siam" *South East Asian Studies*, Vol XI, No.3 (December 1973), 299-320. (Kyoto University), & No. 4, (March 1974) 439-69.
- Cameron, Willian "On the Patani" *Journal of the Royal Asiatic Society, Straits Branch*, 71 (1883).
- Chandran, J. "British Foreign Policy and The Extraterritorial Question in Siam 1891-1900," *Journal of the Malaysian Branch Royal Asiatic Society*, XXXVII, Pt. 2 (1965).
- Giles, F.H. "A Critical Annalysis of Van Vliet's Historical Account of Siam in the 17th Century" *Journal of the Siam Society*, XXX, 2 (August 1938), 95-240.
- James, E.R. "Jurisdiction Over Foreigners in Siam" *American Journal of International Law*, XVI (October 1922).
- Kiernam, V.G. "Britain, Siam, and Malaya:1875-1885" *The Journal of Modern History*. XXVIII, 1 (March 1956), 1-20.
- Maxwell, W.E. "A Journey on foot to the Patani frontier in 187" *Journal of the Royal Asiatic Society, Straits Branch*. XI (1883), 123-42.
- Ramsay, James Ansil. "Modernization and Centralization in Northern Thailand, 1875-1910" *Journal of Southeast Asian History*, VII, 1 (March 1976), 16-32.
- Rentse, Anker. "A Historical Note on the Northeastern Malay States" XX, Pt. 1 (1947), 23/40.

Thio, E. "The British Forward Movement in the Malay Peninsula 1822-1889".  
Papers on Malayan History; ed. K.C. Tregonning. First International  
Conference of South East Asian History, 1962, 120-34.

### Books

- Anderson, John. **English Intercourse with Siam in the Seventeenth Century**. London:  
Kegan Paul, Trench, Trubner and Co., 1890. 250 pp.
- Bowring, Sir John. **The Kingdom and People of Siam**. 2 Vols., London: John W.  
Parker and Son, 1857. 446 pp. illus. maps.
- Burney, Captain Henry. **The Burney Papers 1822-1849**. 5 Vols., Bangkok: Printed  
by order of the Vajiranan National Library, 1910-1914.
- Campbell, J.G.D. **Siam in the Twentieth Century, Being the Experience and  
Impressions of a British Official**. London: Edward Arnold, 1902. 332 pp.  
illus. map.
- Cowan, C.D. **Nineteenth Century Malaya : The Origins of British Political Control**  
(N.P.Oxford University press,1961) II Vol 400 pp.
- Crawfurd, John. **The Crawfurd Papers, a Collection of Official Records Relation to  
the Mission of Dr. John Crawfurd sent to Siam by the Government of India  
in the year 1821**. Bangkok: Printed by order of the Vajiranan National  
Library, 1915. 285 pp.
- Hall, D.G.E. **A History of South-East Asia**. London: Macmillan and Co. Ltd., 1955.
- Harrison, Brian. **South East Asia : A Short History**. London : Mcmillan & Co, 1957.
- Kennedy, J. A, **History of Malaya A.D. 1400-1959**. New York : St. Martin's Press,  
1962. 311 pp. illus. maps. Charth.
- Nathabanja, Luang, **Extra-Territoriality in Siam**. Bangkok : Daily Mail, 1924  
344 pp.
- Pointon, A.C. **The Bombay Burmah Trading Corporation Ltd., 1863-1963**.  
Southampton : The Millbrook Press, 1964.

- Pallegoix, Mgr. **Description du Royaume Thai ou Siam.** 2 vols. Paris: Se Vend, 1954.  
Vol. I.
- Records of the Relations between Siam and Foreign Countries in the 17th Century, Vol. I.** 1907-1632, Bangkok: Vajiranana National Library, 1951. 179 pp.
- Satow, Ernest. **Satow Papers: 12th February 1856-30 November 1885.** 4 Vols. (N.P.,N.D.).
- Swettenham, Sir Frank. **British Malaya ; An Account of the Origins and Progress of British Influence in Malaya,** London: George Allen and Unwin Ltd, 1955.
- Tate, D.J.M. **The Making of Modern South East Asia. Vol.I,** Kuala Lumpur : Oxford University Press, 1971.
- Virginia, Thomson. **Thailand : The New Siam** New York:Mcmillan Co., 1941.
- Vella, Walter F. **Siam under Rama III (1824-1851)** New York : J.J. Augustin Incorporated Publisher, 1957. 180 pp. illus. maps.
- Wales, H.G. Quaritch, **Ancient Siamese Government and Administration.** London : Bernard Quaritch Lth., 1934.
- Well, K.E. **History of Protestant work in Thailand.** Bangkok : Church of Christ in Thailand, 1958.
- Williamson, James A. **The British Empire and Commonwealth.** 2nd .ed. London : Macmillan, 1952.
- Winstedt, Sir R.O. **Malaya and its History.** 5th ed., London : Hutchinson University Library, 1958. 162 pp. map.
- Winstedt, Sir.R.O. **A History of Malaya** London : Luzac and Co., 1935. 270 pp, illus. charth.
- Wright and Reid. **The Malaya Peninsula : A Record of British Progress in the Middle East.** London : fisher unwin,1912.
- Wood, W.A.R. **A History of Siam.** rev. ed., Bangkok : the Siam Barnakich Press, 1933. 300 pp.

## ภาคผนวก ก.

### สนธิสัญญาระหว่างรัฐบาลสยาม กับ รัฐบาลอินเดีย เพื่อส่งเสริมการค้าต่อทางพาณิชย์ ระหว่างพม่าของอังกฤษ กับอาณาเขตของเมืองเชียงใหม่ ลำปาง และลำพูน (สัญญาเชียงใหม่) ลงนาม ณ เมืองกาละกัตตา เมื่อวันที่ 14 มกราคม ค.ศ.1876

ด้วยพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์ บดินทรเทพยมหามงกุฎบุรุษยรัตนราชรวิวงษ์วรุตมพงษ์บริพัตร วรชดิยราชนิกรโคม จาคูรัตนบรมมหาจักรพรรดิราชสังกาศบรมธรรมิกมหาราชธิราช บรมนารถบพิตร พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นพระเจ้าแผ่นดินใหญ่ในราชการที่ห้า ในพระบรมราชวงษ์ซึ่งได้ดำรงรัตนราชมหัยสวรรยาธิบัต ณ กรุงเทพมหานคร รัตนโกสินทรมหินทรายุทธยาพระเจ้ากรุงสยาม มีพระราชประสงค์จะดำรงรักษาทางพระราชไมตรีให้วัฒนาถาวรยิ่งขึ้นไป ด้วยเมืองเชียงใหม่ เมืองนครลำปาง เมืองลำพูน เป็นของฝ่ายไทยแลเขตแดนซึ่งเป็นกอลอนนีเมืองขึ้นฝ่ายอังกฤษติดต่อกันกับเมืองเชียงใหม่ ลูกค้าไปมาค้าขายเกิดโรคผู้ร้ายแลเหตุต่าง ๆ จะต้องจัดการระงับโจรผู้ร้ายให้ลูกค้าทั้งสองฝ่ายไปมาค้าขายโดยสะดวก ท่านเสนาบดีกรุงสยาม แลคองเวนแมนต์ฝ่ายอินเดียเห็นพร้อมกันแล้ว สมเด็จพระเจ้ากรุงสยามจึงโปรดตั้งให้พระยาเจริญราชไมตรี เป็นผู้ใหญ่ได้บังคับการสิทธิขาดในศาลต่างประเทศ เปนมินิสเตอเปลนิโปเคนดิเอเรียที่หนึ่ง พระยาสมุทรบุรุษผู้บังคับการเมืองสมุทรปราการ เปนมินิสเตอเปลนิโปเคนดิเอเรียที่สอง พระมหามนตรีศรีอริยวงศาคตญาณ สมุหเจ้ากรมพระตำรวจในขวาเป็นที่ฤกษนายหนึ่ง กับหลวงสยามานุเคราะห์ท่งสกุลเมืองรางจุนนายหนึ่ง ฝ่ายท่านเรศขอนเนอเรเปลทอมมาซอศแบริงบารอนนอดบรุกที่สเตรตตอน เปนบารอนเนต แลเป็นที่ปฤกษาของสมเด็จพระนางเปนเจ้าแผ่นดินเกรตบริเตนแลอาयरียแลนด แลเปนแครนตมาศเคอเครื่องอิศริยศชื่อสະตารอินเดียวอย่างที่สุด แลเปนไวสรอยคองเวนอนเนอเยเนรอลอินเดียอยู่ในที่ประชุมจึงได้ตั้งท่านลาเอมเฟอสอนเอคจิซอนกอมเปเนียนซึ่งได้รับเครื่องอิศริยศอย่างสูงซึ่งสະตารอินเดียเปนเปลนิโป เคนดิเอเรีย และผู้ซึ่งมีอำนาจทั้งสองฝ่ายได้ปฤกษาเห็นถูกต้องตกลงกับตามข้อสัญญาซึ่งจะกล่าวนี้

ข้อ 1 ว่า สมเด็จพระเจ้าแผ่นดินสยามจะให้เจ้าเชียงใหม่ตั้งด่านกองตระเวนแลให้มีเจ้าพนักงานกำกับริมฝั่งแม่น้ำสะระโงกที่เป็นเขตรแดนเมืองเชียงใหม่ ซึ่งเป็นของฝ่ายสยามแล้วให้มีโปลิศตั้งอยู่พอสมควร จะได้ระงับห้ามโจรผู้ร้ายแลการอื่น ๆ ที่เป็นสำคัญ

ข้อ 2 ว่า ผู้หนึ่งผู้ใดเปนโจรผู้ร้ายในเมืองเชียงใหม่ เมืองนครลำปางเมืองลำพูนหนีข้ามไปในเขตรแดนอังกฤษ เจ้าพนักงานอังกฤษ แลโปลิศจะช่วยติดตามจับผู้ร้ายโดยแข็งแรง ถ้าได้ตัวผู้ร้ายเปนคนในบังคับสยาม ต้องส่งให้เจ้าพนักงานสยามที่เมืองเชียงใหม่ ถ้าเป็นคนในบังคับอังกฤษ ให้ขุนนางอังกฤษที่ตั้งอยู่ ณ เขตรแดนของสะลินชำระให้ ถ้าผู้หนึ่งผู้ใดเปนผู้ร้ายในเขตรแดนอังกฤษหนีเข้าไปในเขตรแดนเมืองเชียงใหม่ เมืองนครลำปาง เมืองลำพูน เจ้าพนักงานฝ่ายสยามกับโปลิศจะช่วยติดตามจับผู้ร้ายโดยแข็งแรง ถ้าได้ตัวผู้ร้ายเปนคนในบังคับอังกฤษ ต้องส่งให้ขุนนางที่ตั้งอยู่ของสะลิน ถ้าเป็นคนในบังคับสยามเจ้าพนักงานที่ตั้งอยู่เมืองเชียงใหม่จะชำระให้ ถ้าผู้หนึ่งผู้ใดที่มีหนังสือเดินทางตามใบสัญญาข้อ 4 ฤๅไม่มีหนังสือเดินทาง เปนโจนผู้ร้ายในเขตรแดนอังกฤษ เขตรแดนสยาม ถ้าจับตัวผู้ร้ายได้ ไม่ต้องถามว่าเป็นคนชาติของผู้ใด ต้องชำระตัดสินทำโทษตามกฎหมายบ้านเมืองนั้น ถ้าทรัพย์สินของผู้ร้ายลักไป เจ้าพนักงานในเขตรแดนฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดชำระได้ทรัพย์สินสิ่งของมาแล้วต้องส่งทรัพย์สินสิ่งของให้แก่เจ้าของฝายนั้น

ข้อ 3 ว่า เจ้าพนักงานสยามที่เมืองเชียงใหม่ เมืองนครลำปาง เมืองลำพูน จะต้องช่วยป้องกันคนในบังคับอังกฤษซึ่งไปมาค้าขายและมีธุระอื่น ๆ ในเมืองเชียงใหม่ เมืองนครลำปาง เมืองลำพูนโดยสมควร แลคอเวอนแมนอังกฤษในฝ่ายอินเดียนก็จะต้องช่วยป้องกันคนในบังคับสยาม ซึ่งมาจากเมืองเชียงใหม่ เมืองนครลำปาง เมืองลำพูน ไปค้าขายฤๅมีธุระอื่น ๆ เข้าไปในเขตรแดนอังกฤษเหมือนกัน

ข้อ 4 ว่า คนในบังคับอังกฤษมาแต่เมืองพม่า ฝ่ายอังกฤษเข้าไปเมืองเชียงใหม่ เมืองนครลำปาง เมืองลำพูน ต้องมีหนังสือเดินทางสำหรับตัวของผู้ครองเมืองพม่าฝ่ายอังกฤษฤๅขุนนางซึ่งผู้ครองเมืองพม่าฝ่ายอังกฤษตั้งให้เปนเจ้าพนักงานในหนังสือเดินทางสำหรับตัวนั้น ให้ใส่ชื่อแลตำแหน่งมาด้วยธุระสิ่งใด ๆ หนังสือเดินทางนั้นต้องเปลี่ยนใหม่ทุกครั้ง แต่หนังสือเดินทางสำหรับตัวนั้นเจ้าพนักงานซึ่งตั้งอยู่ในเขตรแดนชั้นนอกฤๅชั้นใน เมืองเชียงใหม่ เมืองนครลำปาง เมืองลำพูน จะเรียกดูต้องให้ดู ถ้าผู้ที่มีหนังสือเดินทางไม่มีสิ่งของต้องห้ามตามหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรี ซึ่งสมเด็จพระเจ้ากรุงสยาม กับสมเด็จพระนางเจ้ากวินกรุงเองแคลนค้ำไว้ เมื่อวันที่สิบแปด เดือนเอปริล คฤศศักราช 1855 ปี แลข้อเพิ่มซึ่งคอเวอนแมนสยามกับกอมิตเนอฝ่ายอังกฤษ ได้ทำไว้เมื่อวันที่สิบสาม เดือนเม คฤศศักราช

1856 ปี มิให้ขัดขวางไว้ต้องยอมให้ไปตามระยะทาง ถ้าผู้หนึ่งผู้ใดไม่มีหนังสือเดินทางสำหรับตัว จะให้กลับก็ได้ แต่อย่าให้ทำอันตรายด้วยประการใด

ข้อ 5 ว่า มีประสงค์ตกลงกันจะระวางความซึ่งคนในบังคับอังกฤษคนในบังคับสยาม ที่อยู่ในเมืองเชียงใหม่ เมืองนครลำปาง เมืองลำพูน ซึ่งเป็นฝ่ายของไทยที่จะเป็นความแก่กันต่อไปข้างหน้า มิใช่เป็นความตีพันมหันตโทษ สมเด็จพระเจ้าแผ่นดินกรุงสยามจะตั้งผู้ซึ่งสมควรให้เปนตราการที่เมืองเชียงใหม่ และตราการนั้นจะมีอำนาจได้ชำระตัดสินความของคนในบังคับอังกฤษฟ้องคนในบังคับสยามที่เมืองเชียงใหม่ เมืองนครลำปาง เมืองลำพูน ถ้าคนในบังคับสยามฟ้องคนในบังคับอังกฤษ ซึ่งมาแต่พม่า อังกฤษที่เข้าไปในเมืองเชียงใหม่ เมืองนครลำปาง เมืองลำพูน ซึ่งมีหนังสือเดินทางสำหรับตัวตามหนังสือสัญญาข้อ 4 ถ้าคนในบังคับอังกฤษยอมให้ชำระที่ศาลนั้นจึงชำระตัดสินได้ ถ้าคนในบังคับสยามฟ้องคนในบังคับอังกฤษที่มาแต่พม่าฝ่ายอังกฤษเข้าไปที่เมืองเชียงใหม่ เมืองนครลำปาง เมืองลำพูน ที่มีหนังสือเดินทางสำหรับตัวตามหนังสือสัญญาข้อ 4 ถ้าไม่ยอมให้ตราการที่เมืองเชียงใหม่ชำระตัดสินก็ต้องให้กงสุลอังกฤษในกรุงเทพฯ ฤ็ขุนนางอังกฤษที่ตั้งอยู่เขตแดนของสะลินชำระตัดสิน ถ้าคนในบังคับสยามฟ้องคนในบังคับอังกฤษเข้าไปอยู่ที่เมืองเชียงใหม่ เมืองนครลำปาง เมืองลำพูน ถ้าไม่มีหนังสือเดินทางสำหรับตัวตามหนังสือสัญญาข้อ 4 ความนั้นต้องชำระตัดสินตามกฎหมายเมืองนั้น

ข้อ 6 ว่า คนในบังคับสยามที่อยู่เมืองพม่าผ่านอังกฤษ ถ้าเป็นความกันเองจะหาตราการฝ่ายอังกฤษในตำบลนั้นให้ชำระความ ตราการอังกฤษนั้นจะต้องช่วยว่ากล่าวให้สำเร็จตามไมตรี ถ้าโจทจำเลยยอมกันความนั้นก็แล้วกันได้ ถ้าคนในบังคับอังกฤษอยู่ที่เมืองเชียงใหม่ เมืองนครลำปาง เมืองลำพูน เปนความกันเอง จะไปหาตราการที่เมืองเชียงใหม่ ซึ่งได้ตั้งอยู่ตามหนังสือสัญญาข้อ 5 ตราการที่เมืองเชียงใหม่ต้องช่วยให้สำเร็จตามไมตรี ถ้าโจทจำเลยยอมกันตามตัดสิน ความนั้นก็แล้วแก่กันได้

ข้อ 7 ว่า คนเกิดในฝ่ายอินเดีย ซึ่งอยู่ในบังคับอังกฤษมาแต่พม่าฝ่ายอังกฤษเข้าไปในเมืองเชียงใหม่ เมืองนครลำปาง เมืองลำพูน ที่ไม่มีหนังสือเดินทางสำหรับตัวตามหนังสือข้อ 4 ถ้าทำความผิดในเขตแดนสยาม ต้องชำระตามศาลตามกฎหมายเมืองนั้น ถ้าคนเกิดในฝ่ายอินเดีย ซึ่งอยู่ในบังคับอังกฤษอย่างทีกล่าวมาแล้ว ถ้ามีหนังสือเดินทางสำหรับตัวตามหนังสือสัญญาข้อ 4 แล้วทำความผิด ต้องให้กงสุลอังกฤษในกรุงเทพฯ ฤ็ให้ขุนนางอังกฤษที่ตั้งอยู่ในเขตแดนของสะลินชำระตามกฎหมายอังกฤษ

ข้อ 8 ว่า เจ้าพนักงานที่เมืองเชียงใหม่ เมืองนครลำปาง เมืองลำพูน ถ้าขุนนางที่ตั้งอยู่เขตแดนของสะลินฤ็กงสุลในกรุงเทพฯ จะต้องการคำหา คำให้การคำพยานแลผู้ที่เปนพยาน

ซึ่งต้องการจะได้ตัดสินความหันตะโทษแลความมิช่มหันตะโทษที่ยังไม่แล้ว ก็ต้องให้ทุกครั้ง ถ้าตระลาการที่เมืองเชียงใหม่ ต้องการคำหา คำให้การ คำพยานแลผู้ที่เปนพยาน ต้องให้เหมือนกันทุกครั้ง

ข้อ 9 ว่า ความซึ่งขุนนางอังกฤษที่ตั้งอยู่เขตแดนของสะลินชาระก็ดี ฤๅตระลาการที่เมืองเชียงใหม่ก็ดี ซึ่งได้ตั้งไว้ตามหนังสือสัญญาข้อ 5 นี้ ถ้าคนในบังคับสยามเปนความเกี่ยวกับคนในบังคับอังกฤษ ฤๅคนในบังคับอังกฤษเกี่ยวข้องกับคนในบังคับสยาม เจ้าพนักงานสยาม ฤๅเจ้าพนักงานอังกฤษ ทั้งสองฝ่ายจะใช้ขุนนางนายหนึ่งไปฟังชำระความก็ได้ ถ้าต้องการคำหาคำให้การคำพยาน เจ้าพนักงานสยาม ฤๅเจ้าพนักงานอังกฤษจะคัดส่งให้อ่านให้คิดเอาค่าจ้างแต่สิ่งใด

ข้อ 10 ว่า คนบังคับอังกฤษที่มีหนังสือเดินทางสำหรับตัวตามหนังสือสัญญาข้อ 4 ถ้าผู้หนึ่งผู้ใดจะซื้อไม้ตัดไม้กานไม้ที่ป่าเมืองเชียงใหม่ เมืองนครลำปาง เมืองลำพูน ต้องทำหนังสือสัญญาต่อเจ้าของป่าให้กำหนดปี หนังสือสัญญานั้นทำเปนสองฉบับ เอาไว้คนละฉบับ ต้องประทับตราตระลาการไทยที่เมืองเชียงใหม่ ซึ่งได้ตั้งไว้ตามหนังสือสัญญาข้อ 5 แลประทับตราเจ้าเชียงใหม่ด้วย และตระลาการที่เมืองเชียงใหม่ต้องส่งสำเนาหนังสือสัญญาข้อนี้ให้แก่ขุนนางอังกฤษที่ตั้งอยู่เขตแดนของสะลินฉบับหนึ่งทุกครั้ง ถ้าผู้หนึ่งทั้งสองฝ่ายให้มีอำนาจในการนี้แล้ว จึงได้แก่หนังสือสัญญาได้ตามที่เห็นขาดเหนเกินประการใด

ข้อ 11 ว่า ตระลาการที่เมืองเชียงใหม่ ซึ่งได้ตั้งไว้ตามหนังสือสัญญาข้อ 5 แลเจ้าเชียงใหม่ต้องห้ามอย่าให้เจ้าของป่าทำหนังสือสัญญาขายไม้ฤๅป่าไม้ในป่าตำบลเดียวเปนสองรายสามราย แลห้ามอย่าให้ผู้หนึ่งผู้ใดไปตีตราฤๅลบตราที่เปนเจ้าของแท้ได้ตัดตีตราไว้ แลต้องช่วยลูกค้าที่ตัดไม้ซื้อไม้ตามสมควร จะได้เก็บไม้ของตัวได้ ถ้าเจ้าของป่าไม่ให้ตัดไม้การไม้ ฤๅไม่ให้ถอยไม้ตามหนังสือสัญญาข้อนี้ที่ว่าไว้ในหนังสือสัญญาข้อ 10 ให้ตระลาการที่เมืองเชียงใหม่ ซึ่งตั้งไว้ตามหนังสือสัญญาข้อ 5 กับเจ้าเชียงใหม่บังคับให้เจ้าของป่าเสียค่าป่วยการให้กับผู้ซึ่งได้ทำหนังสือสัญญานั้นพอสมควร ตามกฎหมายฝ่ายสยาม

ข้อ 12 ว่า คนในบังคับอังกฤษซึ่งมาแต่พม่าฝ่ายอังกฤษเข้าไปในเขตแดนสยาม สิ่งของต้องพิกักภาษีต้องเสียภาษีตามธรรมเนียมเมืองนั้น ถ้าคนในบังคับสยามเข้าไปในเขตแดนอังกฤษ สิ่งของต้องพิกักภาษีต้องเสียภาษีตามคอเวนแมนต์ได้ตั้งไว้

ข้อ 13 ว่า ขุนนางอังกฤษ ซึ่งตั้งอยู่ที่เขตแดนของสะลิน จะมีอำนาจตามหนังสือสัญญานี้ แลมีอำนาจทุกอย่างเหมือนกงสุลอังกฤษนายหนึ่ง ตามหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรี สมเด็จพระนางเจ้ากวินกรุงเองแคลนที่ได้ทำไว้ต่อสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินสยาม เมื่อวันที่สิบ

แปดเดือนเอปริล คฤศศักราช 1855 แลข้อเพิ่มเติมซึ่งคอเวอนแมนด์ฝ่ายสยามกับกอมิสเนอ ฝ่ายอังกฤษได้ทำไว้ในวันที่สิบสามเดือนเม คฤศศักราช 1856

ข้อ 14 ว่า ไม่มีข้อหนึ่งข้อใดในหนังสือสัญญานี้จะยกข้อความหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรี ฤาหนังสืออื่น ๆ ซึ่งใช้อยู่ในระหว่างคอเวอนแมนด์อังกฤษคอเวอนแมนด์สยาม บัจจุบันนี้ได้ แต่ข้อความที่มีอยู่ในสัญญานี้ ใช้ได้เฉพาะที่ได้สัญญาตกลงกันเดิมในหนังสือ สัญญาใหม่นี้

ข้อ 15 ว่า เมื่อพ้นเจตป็นั้นแต่วันได้ใช้หนังสือสัญญานี้ ฝ่ายประเทศอังกฤษฤาประเทศ สยาม จะขอตรวจแก้หนังสือสัญญานี้ให้บอกล่วงนำสิบสองเดือน แลตั้งขุนนาง แลประทับตรา เจ้าเชียงใหม่ด้วย แลระลาการที่เมืองเชียงใหม่ต้องส่งสำเนาหนังสือสัญญาข้อไม้นั้น ให้แก่ ขุนนางอังกฤษที่ตั้งอยู่เขตแดนของสะลินฉบับหนึ่งทุกครั้ง ถ้าผู้หนึ่งทั้งสองฝ่ายให้มีอำนาจใน การนี้แล้ว จึงได้แก้หนังสือสัญญาได้ตามที่เห็นขาดเห็นเกินประการใด

ข้อ 16 ว่า หนังสือสัญญานี้ทำให้เปนภาษาอังกฤษและภาษาสยามเนื้อความอันเดียว ต้องกัน แต่ผู้ซึ่งมีอำนาจเดิมในฝ่ายอังกฤษไม่รู้ภาษาไทยได้ตกลงกัน ถ้าเปนเหตุการณ์ถึง กันในสัญญานี้ต้องเอาคำอังกฤษเปนแน่

ข้อ 17 ว่า ท่านไวยสรอยคอเวอนเนอเยเนรอลอินเดียได้ริคฟายหนังสือสัญญานี้ ได้ให้ ผู้มีอำนาจเดิมฝ่ายสยามทราบแล้ว หนังสือสัญญานี้ขอให้สมเด็จพระเจ้าแผ่นดินสยามริคฟายแล้ว ให้ส่งให้แก่เสกเรศคาริคอเวอนแมนด์ฝ่ายอินเดียที่ว่าการต่างประเทศเมืองกละกัตตา ในกำหนดสี่เดือนเข้ามาหนังสือสัญญานี้เมื่อริคฟายแล้วจึงใช้ได้ ในวันที่หนึ่ง เดือนยันนุวาริ คฤศศักราช 1875 ปี ตรงกับวันศุกรแรม 9 ค่ำ เดือนอ้าย ปีมจ อศก จุลศักราช 1236 ปี แลท่านผู้มีอำนาจทั้งสองฝ่ายได้ลงชื่อประทับตราในหนังสือสัญญาสองฉบับเปนอังกฤษอักษรสยาม ไว้เป็นสำคัญ หนังสือสัญญานี้ทำที่เมืองกละกัตตาลงวันที่สิบสี่ เดือนยษุรวี คฤศศักราช 1874 ปี ตรงกับวันพุธเดือนยี่แรมสิบสองค่ำ จุลศักราช 1235 ปีรกาเบญจศก

หนังสือสัญญาฉบับนี้ได้ลงชื่อพระยาเจริญราชไมตรีประทับตราเทวดานั่งแท่นถือดอกบัว พระยาสมุทบูรรักษ ประทับตราชื่อตัวมีช้างอยู่กลาง มีเศศจixon ผู้รับอำนาจเดิม แต่ท่าน ไวยสรอย ประทับตราครั้งดวงตราชื่อตัวรวมตราสามดวง ได้ประทับไว้ท้ายหนังสือสัญญาที่อักษร อังกฤษแห่งหนึ่ง ที่อักษรไทยแห่งหนึ่งทั้งสองฉบับ หนังสือสัญญานี้รักษาไว้ ณ กรุงเทพฯ ฉบับหนึ่ง ที่ผู้ปกครองทาส หนังสือประทับตราประจำครั้งของมิศเศศจixonฉบับหนึ่ง ที่ผู้ปกครองทาสหนังสือสัญญาประทับตราประจำครั้งรูปพระขรรค์มีเครือดอกไม้อของพระยาเจริญราชไมตรี รักษาไว้ ณ เมืองกละกัตตา ผู้ใดที่เป็นคนในบังคับอังกฤษมีหนังสือสำหรับตัว คัดไม้กานไม้



ในป่าดงดิบหนึ่งตำบลใด เจ้าของป่าไม่ยอม ฤๅเกินกำหนดหนังสือกงสุลอังกฤษในกรุงเทพฯ ฤๅ  
ขุนนางอังกฤษที่เขตรแดนของสะลินเหนสมควร ถ้าผู้นั้นไม่มีหนังสือสำหรับตัวแล้วต้องชำระตาม  
ศาลแลกฎหมายเมื่อนั้น

## ภาคผนวก ข.

### หนังสือสัญญา

ว่าด้วยเมืองเชียงใหม่ เมืองลำปาง เมืองลำพูน

ณ วันจันทร์เดือนสิบขึ้นสองค่ำ จุลศักราช 1245

ปีมแมเบญจศก

ตรงกับวันที่ 3 เดือนเสปเตมเบอร์ คฤศตศักราช 1883

ด้วยทางพระราชไมตรีความสงบเรียบร้อยแลทางค้าขายได้ตั้งอยู่โดยผาสุก ในระหว่าง  
กรุงศรีอยุธยาอันตั้งอยู่ทางกรุงเทพฯ อันเป็นอยู่เสนอด้วย หนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีที่  
ลงวันที่ 18 เอพริล คฤศตศักราช 1859 คือวันพุธ เดือนหกขึ้นสองค่ำปีเถาะสัปตศก 1217 แล  
ในข้อสัญญาเพิ่มเติมที่ลงวันที่ 13 เม 1856 คือวันอังคารเดือนหกขึ้นเก้าค่ำ ปีโรง อัฐศก 1218  
แลในกาที่เกี่ยข้องด้วยแวนแคว้นนครเชียงใหม่ เมืองนครลำปาง เมืองลำพูนนั้น ก็ได้มีอยู่  
ด้วยสัญญาฉบับหนึ่งต่างหาก ในระหว่างผู้ปกครองเมืองอินเดียแลสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินสยาม  
ลงวันที่ 14 เชนวารี 1874 คือวันพุธเดือนยี่แรมสิบสองค่ำ เบญจศก 1235 นั้นแล้ว

แลด้วยสมเด็จพระนางเจ้าราชินีของกรุงศรีอยุธยาแลไอเรแลนดอันรวมกัน และ  
บรมราชาธิราชินีแห่งอินเดีย กับพระบาทสมเด็จพระเจ้าแผ่นดิน บรมราชาธิราชแห่งลาว มลายู  
กระเหรี่ยง แลอื่น ๆ มีพระราชดำริที่จะประกอบการป้องกันความชั่วร้ายในแวนแคว้นเมือง  
นครเชียงใหม่ เมืองนครลำปาง เมืองลำพูน เปนของฝ่ายอังกฤษกับแวนแคว้นที่ได้กล่าวชื่อ  
มาแล้วแต่คั้นนั้น จึงได้มีพระราชหฤทัยตกลงพร้อมกันที่ยกเลิกหนังสือสัญญาฉบับหนึ่ง  
ต่างหากที่ได้ทำเมื่อวันที่ 14 เดือน เชนวารี 1874 คือวันพุธเดือนยี่แรมสิบสองค่ำ ปีระกา  
เบญจศก 1235 นั้น แลทำสัญญาใหม่ขึ้นแทน เพราะเหตุฉะนั้น จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดตั้ง  
ผู้มีอำนาจที่จะทำสัญญาทั้งสองฝ่าย คือว่า

สมเด็จพระนางเจ้าราชินีของกรุงศรีอยุธยาแลไอเรแลนดอันรวมกันแลบรมราชาธิราชินี  
แห่งอินเดีย

วิลเลียมเฮนรีนิวแมน เอกไซเคอร์โฮมาเยสติเอตคิงเอเยนดแลกงสุลเยนราล ที่  
กรุงเทพมหานคร ของสมเด็จพระนางเจ้าในกรุงเทพฯ

พระบาทสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินสยาม บรมราชาธิราชแห่งลาว มลายู กระเหรี่ยง และอื่น ๆ จึงได้ตั้งเจ้าพระยาภาณุวงษ์มหาโกษาธิบดี ผู้ได้รับเครื่องราชอิสริยยศมกุฎสยามชั้นที่ 1 ชื่อมหาสุรภรณ์ แลเครื่องราชอิสริยยศสำหรับตระกูล ชั้นที่ 1 ชื่อประมุขจุลจอมเกล้า เครื่องราชอิสริยยศข้างเผือกชั้นที่ 2 ชื่อจุลวรภรณ์ เสนาบดีว่าการต่างประเทศ และเปนปรีวีเคาน์ซิลลอกับพระยาเจริยราชไมตรี ซึ่งได้รับเครื่องราชอิสริยยศข้างเผือกชั้นที่ 2 ชื่อจุลวรภรณ์ และเครื่องราชอิสริยยศสำหรับตระกูลชั้นที่ 2 ชื่อทุขยจุลจอมเกล้าวิเศษ ที่ปฤษาราชการแผ่นดิน ปรีวีเคาน์ซิลลอก แลเปนผู้บังคับการศาลต่างประเทศ พระยาเทพประมุข ซึ่งได้รับเครื่องราชอิสริยยศมกุฎสยามชั้นที่ 1 ชื่อมหาสุรภรณ์ แลราชอิสริยยศสำหรับตระกูลชั้นที่ 2 ชื่อทุขยจุลจอมเกล้า เปนปรีวีเคาน์ซิลลอก แลปลัดทูลฉลองในกรมพระกลาโหม ทั้งสามนี้เป็นผู้มีอำนาจเต็ม และผู้มีอำนาจเต็มทั้งสองฝ่ายนั้น เมื่อได้ส่งหนังสือสำคัญมอบอำนาจให้ซึ่งกันและกัน แลเห็นว่าเปนการถูกต้องตามแบบแล้ว ได้ตกลงทำเปนสัญญาไม้อัดความเปนหลายข้อดังต่อไปนี้

ข้อ 1 หนังสือสัญญาในระหว่างคอเวอนแมนต์เมืองอินเดียนกับคอเวอนแมนต์ของสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินสยาม ลงวันที่ 14 เดือนเขนวารี คฤศศักราช 1874 คือ วันพฤหัสบดี แรมสิบสองค่ำปีระกา เบญจศก 1235 จะได้ยกเลิกเสียไม่ใช่อัดไปด้วยสัญญานับนี้

ข้อ 2 ว่า เจ้าพนักงานสยามที่เมืองนครเชียงใหม่ เมืองนครลำปาง เมืองลำพูน จะต้องช่วยป้องกันคนในบังคับอังกฤษซึ่งไปมาค้าขายแลมีธุระอื่น ๆ ในเมืองนครเชียงใหม่ เมืองนครลำปาง เมืองลำพูน โดยสมควร

แลคอเวอนแมนต์อังกฤษในฝ่ายอินเดียนก็จะช่วยป้องกันคนในบังคับสยามซึ่งมาจากเมืองนครเชียงใหม่ เมืองนครลำปาง เมืองลำพูน ไปค้าขายฤมีธุระอื่น ๆ เข้าไปในเขตแดนอังกฤษเหมือนกัน

ข้อ 3 ว่า คนในบังคับอังกฤษมาแต่เมืองพม่าฝ่ายอังกฤษเข้าไปในเมืองนครเชียงใหม่ เมืองนครลำปาง เมืองลำพูน ต้องมีหนังสือเดินทางสำหรับตัวของผู้ครองเมืองพม่าฝ่ายอังกฤษ ฤขุนนางซึ่งผู้ครองเมืองพม่าฝ่ายอังกฤษตั้งให้เป็นเจ้าพนักงานในหนังสือเดินทางสำหรับตัวนั้น ให้ลงชื่อแลดำหนิวามด้วยธุระสิ่งใด ๆ มีเครื่องอาวุธอย่างไรมาด้วย หนังสือเดินทางนั้นต้องเปลี่ยนใหม่ทุกครั้ง แต่หนังสือเดินทางสำหรับตัวนั้น เจ้าพนักงานซึ่งตั้งอยู่ในเขตแดนชั้นนอกฤชั้นใน เมืองนครเชียงใหม่ เมืองนครลำปาง เมืองลำพูนจะเรียกดูต้องให้ดู ถ้าผู้ที่มีหนังสือเดินทางไม่มีสิ่งของต้องห้ามตามหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรี ลงวันที่ 18 เดือนเอปริล คฤศศักราช 1855 ปี แลข้อเพิ่มเติมลงวันที่ 13 เดือนเม คฤศศักราช 1856 ปี มิให้ขัดขวาง

ไว้ ต้องยอมให้ไปตามในระยะทาง ถ้าผู้หนึ่งผู้ใดที่ไม่มีหนังสือเดินทางสำหรับตัว จะให้กลับก็ได้ แต่อย่าให้ทำอันตรายด้วยประการใด หนังสือเดินทางนั้น กงสุลเยนราลของสมเด็จพระนางเจ้าที่กรุงเทพมหานคร แลกงสุลฤๅวโขงกงสุลของสมเด็จพระนางเจ้าที่นครเชียงใหม่ จะเป็นผู้ออกให้ก็ได้เหมือนกันเมื่อเป็นเหตุที่หนังสือเดินทางเดิมสูญหายไป ฤๅพินกำหนดหนังสือเดินทางนั้นฤๅเปนเหตุคล้ายกับที่ว่ามานั้น

ถ้าคนในบังคับอังกฤษจะเที่ยวไปมาในแคว้นแคว้นแผ่นดินสยามต้องรับหนังสือเดินทางของเจ้าพนักงานฝ่ายสยาม

ถ้าคนในบังคับไทยที่ออกจากเมืองนครเชียงใหม่ เมืองนครลำปาง เมืองลำพูน ไปยังเมืองพม่าฝ่ายอังกฤษ ต้องมีหนังสือเดินทางของผู้ครองนครเชียงใหม่ เมืองนครลำปาง เมืองลำพูน ในหนังสือเดินทางนั้น ให้ลงชื่อแลคำหนังสือมาด้วยธุระใด ๆ มีเรื่องอาวุธอย่างไรมาด้วย หนังสือเดินทางนั้นต้องเปลี่ยนใหม่ทุกครั้ง แลถ้าเจ้าพนักงานซึ่งอยู่ในเขตแดนชั้นนอกชั้นในฝ่ายพม่าอังกฤษจะเรียกดูต้องให้ดู ถ้าผู้ที่มีหนังสือเดินทางไม่มีสิ่งของต้องห้าม มิให้ขัดขวางไว้ ต้องยอมให้ไปในระยะทาง ถ้าผู้หนึ่งผู้ใดที่ไม่มีหนังสือเดินทางจะให้กลับก็ได้ แต่อย่าให้ทำอันตรายด้วยประการใด

ข้อ 4 ว่า คนในบังคับอังกฤษซึ่งมาแต่พม่าฝ่ายอังกฤษ เข้าไปในเขตแดนสยาม สิ่งของต้องพิทักษ์ต้องเสียภาษีตามธรรมเนียมเมืองนั้น ถ้าคนในบังคับสยามเข้าไปในเขตแดนอังกฤษ สิ่งของต้องพิทักษ์จะต้องเสียภาษีตามคเวอนแมนเค้ได้ตั้งไว้ บันคาพิทักษ์ภาษีอากรทั้งหลายนี้ จะได้ตีพิมพ์สำหรับที่จะให้คนทั้งปวงทราบทั่วกัน

ข้อ 5 ว่า สมเด็จพระเจ้าแผ่นดินสยามจะให้เจ้านครเชียงใหม่ตั้งด่านกองตระเวรแลให้มีเจ้าพนักงานกำกับริมฝั่งแม่น้ำสะระวินที่เปนเขตแดนเมืองนครเชียงใหม่ซึ่งเป็นของฝ่ายสยามแล้วให้มีโปลิศตั้งอยู่พอสมควร จะได้ระงับห้ามโจรผู้ร้ายแลการอื่น ๆ ที่เป็นสำคัญ

ข้อ 6 ผู้หนึ่งผู้ใดต้องจะตั้งฤๅเปนโทยอยู่ด้วยเปนโจรผู้ร้ายฆ่าคนปล้นทรัพย์ ฤๅการที่เปนฉกรรจ์มหันตโทย ในเมืองนครเชียงใหม่ เมืองนครลำปาง เมืองลำพูน หนีรอดไปในเขตแดนอังกฤษ เจ้าพนักงานอังกฤษแลโปลิศจะช่วยติดตามจับผู้ร้ายโดยแข็งแรง ถ้าได้ตัวผู้ร้ายเช่นนั้นเปนคนในบังคับสยามแล้ว ฤๅเปนคนในบังคับประเทศอื่นนอกจากประเทศสยามแลอังกฤษ จะส่งให้เจ้าพนักงานสยามที่เมืองนครเชียงใหม่ แต่ที่ถูกลตามกฎหมาย การส่งคนโทยเมืองค่อเมืองที่มีอยู่ในเมืองอินเดียของอังกฤษในเวลานั้น ถ้าเปนคนในบังคับอังกฤษจะส่งให้เจ้าพนักงานไทย ฤๅจะให้เจ้าพนักงานอังกฤษจัดการก็สุดแต่ข้าหลวงอังกฤษที่เมืองพม่าฝ่ายอังกฤษ ฤๅขุนนางผู้ใดที่ข้าหลวงได้มอบการไว้บัดตลิติน ถ้าผู้หนึ่งผู้ใดต้องจะตั้ง ฤๅเปน

โทษอยู่ด้วยเป็นผู้ร้ายฆ่าคนปล้นทรัพย์ ฤการที่เป็นฉกรรจ์หมดโทษในเขตรแดนอังกฤษ หนีรอดไปในเขตรแดนเมืองนครเชียงใหม่ เมืองนครลำปาง เมืองลำพูน เจ้าพนักงานฝ่ายสยาม กัยโปลิศจะช่วยติดตามจับผู้ร้ายโดยแข็งแรง ถ้าได้ตัวผู้ร้ายเช่นนั้นเป็นคนในบังคับอังกฤษ ต้องส่งให้เจ้าพนักงานอังกฤษ ตามกฎหมายการส่งคนที่มีอยู่ในประเทศสยามในเวลานั้น ถ้าเป็นคนในบังคับสยามฤเป็นคนชาติอื่นที่ไม่มีหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีกับประเทศสยาม จะส่งให้เจ้าพนักงานอังกฤษฤเจ้าพนักงานไทยจะชำระเอง ก็แล้วแต่เจ้าพนักงานไทยจะตัดสิน เมื่อได้ฤภาษากับกงสุลฤวอชกงสุลแล้ว

ข้อ 7 ผลประโยชน์ของบันดาคนในบังคับอังกฤษที่มายังเมืองนครเชียงใหม่ เมืองนครลำปาง เมืองลำพูน จะได้ให้กงสุลฤวอชกงสุลอังกฤษผู้ที่จะได้ตั้งขึ้นไปอยู่ที่เมืองนครเชียงใหม่ นั้น เป็นผู้ตรวจระวังรักษา และมีอำนาจที่จะพิจารณาความมโนสำเรแลความนครบลา ตามเนื้อความที่มีในข้อ 2 ของไซข้อสัญญาเพิ่มเติม วันที่ 13 เดือนเม คฤษศักราช 1856 คือวันอังคารเดือนหก ขึ้นเก้าค่ำปีโรง อัฐศกศักราช 1218 แต่ต้องทำตามความที่ว่าไว้ในข้อ 8 ของหนังสือสัญญาฉบับนี้

ข้อ 8 สมเด็จพระเจ้าแผ่นดินสยามจะตั้งชื่อสมครไว้ให้ปนระลาการฤข้าหลวง คนเดียวฤหลายคนอยู่ที่เมืองนครเชียงใหม่ เพื่อประโยชน์ที่จะว่าไว้ในที่นี้ต่อไป ระลาการนั้น ต้องทำตามกำหนดเนื้อความที่มีอยู่ในสัญญาแล้ว มีอำนาจที่จะพิจารณาความมโนสำเร ความนครบลาก็ได้ทุกเรื่อง ในถ้อยความที่จะเกิดมีขึ้นในเมืองนครเชียงใหม่ เมืองนครลำปาง เมืองลำพูน บันดาความในระหว่างคนในบังคับอังกฤษ ฤในความที่คนในบังคับอังกฤษจะเป็น ผู้กล่าวโทษก็ดี ฤเป็นผู้ต้องถูกฟ้องคะตี่ต้องเรียกหาพิจารณาก็ดี ฤเป็นโจทกก็ดี เป็นจำเลยก็ดี ชำระได้หมดตามกฎหมายฝ่ายสยาม แลต้องให้ถ้อยอยู่เป็นนิจว่าในบันดาความที่ว่ามาเหล่านี้ กงสุลฤวอชกงสุลจะต้องไปอยู่ในเวลาที่ชำระได้ แลในความที่สืบเขกอังกฤษเป็นจำเลย ฤ ผู้ถูกฟ้องนั้นจะต้องคัดสำเนาความให้กงสุลฤวอชกงสุล ไม่คิดค่าธรรมเนียมที่จะคัดเทียบ ถ้อยคำสำนวนนั้น แลถ้ากงสุลเห็นว่าปนการสมครในผลประโยชน์ทางยุติธรรมจะแนะนำให้ ระลาการได้ด้วยต้องทำความข้อความนี้อีกว่าในเวลาก่อนที่จะตัดสินความนั้น ในความที่จะเลย ฤผู้ถูกฟ้องเป็นสืบเขกอังกฤษ ถ้ากงสุลวอชกงสุลเห็นสมครในผลประโยชน์ทางยุติธรรม โดย จะเขียนหนังสือคำขอด้วยลายมือของกงสุลฤวอชกงสุลเอง ปนการชี้ให้ระลาการ เพื่อจะ สำแดงความปราดนาของกงสุล ฤวอชกงสุล ในความเรื่องใดเรื่องหนึ่งซึ่งโจทจำเลยเป็นคนใน บังคับอังกฤษทั้ง 2 ฝ่าย ฤในความเรื่องซึ่งคนในบังคับอังกฤษผู้ต้องคะตี่ถูกฟ้องต้องเรียกหา ฤเป็นจำเลยนั้น ให้ส่งไปยังศาลกงสุลที่เมืองนครเชียงใหม่ เพื่อจะได้วางบทกฎหมายดังนี้

กงสุลฤๅวโขงกงสุลนั้นมีอำนาจที่จะทำได้แลความเรื่องนั้นก็ต้องส่งไปยังศาลที่กล่าวมาเมื่อกี้ี้ ตามที่กงสุลฤๅวโขงกงสุลขอนั้นด้วย แลความเรื่องนั้นก็สุดแต่กงสุลฤๅวโขงกงสุลจะตัดสิน ตาม ความข้อ 2 ในข้อสัญญาเพิ่มเติมวันที่ 13 เดือนเม คฤศคศักราช 1856 คือ วันอังคาร เดือนหก ขึ้นเก้าค่ำ ปีมโรง อัฐศกศักราช 1218 กงสุลฤๅวโขงกงสุลนั้นในเวลาที่จะเทศมครจะเข้าหาคนใน บังคับอังกฤษผู้ที่ต้องจำอยู่โดยโทษฤๅโดยคำตัดสินของครระลาการนั้นได้ทุกเวลา แลถ้ากงสุล เห็นสมควรว่าจะย้ายคนโทษนั้นมาจำเสียที่ ๆ ช่งของกงสุลต่อไปให้ครกำหนดตามคำตัดสินนั้น ก็ได้ ค่าธรรมเนียมความสำหรับศาลซึ่งจะเรียกเสมอเหมือนกันทั้ง 2 ฝ่าย จะเป็นคนในบังคับ อังกฤษก็ตีคนในบังคับไทยก็ตี จะประกาศให้รู้ทั่วกัน

ข้อ 9 ว่า ในความแห่งแลความนครบาลซึ่งสัเปยกอังกฤษเปนโจทเปนจำเลยแลซึ่ง ครระลาการนั้นต้องเปนผู้ชำระ ฝ่ายโจทฤๅฝ่ายจำเลยจะร้องอุทธรความถึงครเทศมมหานครได้ แลผู้ที่เป็นสัเปยกอังกฤษนั้นโดยได้รับอนุญาตต่อกงสุลวโขงกลสุลอังกฤษ ถ้าเปนความอย่างอื่น โดยอนุญาตครระลาการนั้น

บรรดาความเช่นนี้ต้องส่งสำนวนความกับความเห็นของครระลาการมาที่ครเทศมมหานคร แลความอุทธรนั้นเจ้าพนักงานฝ่ายสยามกับกงสุลเยเนรลของสมเด็จพระนางเจ้าจะปฤชษา พร้อมกันตัดสิน แต่ต้องถืออยู่เปนเสมอว่า บรรดาความที่จำเลยฤๅผู้ต้องฟ้องเปนสัเปยกสยาม เจ้าพนักงานฝ่ายสยามเป็นผู้ตัดสินความอุทธรนั้นเดจขาด แลบรรดาความอุทธรอื่น ๆ ที่สัเปยก อังกฤษเปนคู่ความ กงสุลเยเนรลของสมเด็จพระนางเจ้า เปนผู้ตัดสินความอุทธรนั้นเดจขาด ในเวลาที่มีความยังอุทธรค้างอยู่ คำตัดสินที่ศาลเมืองนครเชียงใหม่นั้นต้องงดไว้ตามกำหนดเวลา ที่จะให้มีไว้ ตามแต่ครระลาการกับกงสุลฤๅวโขงกงสุลจะตกลงกัน

ในความอุทธรเช่นว่ามาข้างบนนี้ต้องขอฤๅเวลาที่ศาลเมืองนครเชียงใหมในกำหนดเดือนหนึ่ง นับตั้งแต่วันที่ตัดสินความเดิมนั้น แลต้องมาร้องอุทธรที่ครเทศมมหานครตามเวลาที่สมควร ตามที่ศาลเมืองนครเชียงใหมจะกำหนด ถ้าไม่มาร้องอุทธรตามกำหนดความนั้น จะไม่รับฟ้อง อุทธรคำตัดสินนั้น

ข้อ 10 เจ้าพนักงานอังกฤษที่เขตแดนพม่าฝ่ายอังกฤษ แลเจ้าพนักงานไทยที่เมือง นครเชียงใหม เมืองนครลำปาง เมืองลำพูน จะจัดหาแลส่งค้ำพยานให้ผู้ที่เปนพยานซึ่งต้องการ จะได้ตัดสินความโนสารความนครบาลที่ยังชำระไม่แล้วในศาลกงสุลแลศาลไทยที่ครเทศมมหานคร แลที่เมืองนครเชียงใหมซึ่งกันแลกันที่เปนการสำคัญควรจะส่ง

ข้อ 11 ว่า คนในบังคับอังกฤษมีความปรารถนาจะซื้อไม้ตัดไม้กานไม้ที่ป่าเมือง นครเชียงใหม เมืองนครลำปาง เมืองลำพูน ต้องทำหนังสือสัญญาต่อเจ้าของป่าให้มีกำหนดปี

หนังสือสัญญานั้นทำเป็นสองฉบับเอาไว้คนละฉบับต้องประทับตรากงสุลฤๅษีวงกงสุลอังกฤษแล  
 ตราการไทยฤๅษีหลวงที่เมืองนครเชียงใหม่ ซึ่งได้ตั้งตามหนังสือสัญญาข้อ 8 แลประทับ  
 ตราเจ้าของเมืองนั้นด้วย แลหนังสือสัญญาเช่าป่าไม้เหล่านี้จะต้องจดบาญชีไว้ที่ศาลกงสุล  
 อังกฤษแลศาลไทยที่เมืองนครเชียงใหม่ทุกฉบับถ้าผู้หนึ่งผู้ใดตัดไม้กานไม้ในป่าตำบลหนึ่งตำบลใด  
 เจ้าของป่าไม้ไม่ยอมฤๅเกินกำหนดหนังสือสัญญาที่ได้ทำไว้แล้วนั้น ต้องใช้ราคาผลประโยชน์ที่  
 เสียไปให้แก่เจ้าของป่าตามกงสุลอังกฤษที่เมืองนครเชียงใหม่จะตัดสิน การที่จะเปลี่ยนชื่อผู้เช่า  
 ฤๅเปลี่ยนชื่อเจ้าของป่านั้น จะต้องทำตามธรรมเนียมประทับตราแลจดบาญชีใหม่อีกเหมือนกัน

ค่าธรรมเนียมลงชื่อประทับตราแลจดบาญชีหนังสือสัญญาเช่าป่าไม้เหล่านี้จะกำหนดไว้แต่  
 พอประมาณแลตีพิมพ์ให้ทราบทั่วกัน

ข้อ 12 ว่า ตราการแลข้าหลวงไทยที่เมืองนครเชียงใหม่ ซึ่งได้ตั้งไว้ตามหนังสือ  
 สัญญาข้อ 8 แลพร้อมด้วยเจ้าพนักงานในเมืองนั้น จะห้ามอย่าให้เจ้าของป่าทำหนังสือสัญญา  
 ขายไม้ฤๅป่าไม้ในป่าตำบลเดียวเป็นสองรายเป็นสามราย แลห้ามอย่าให้ผู้หนึ่งผู้ใดตีตราฤๅตรา  
 ที่เป็นเจ้าของแท้ได้ตัดไม้ตราไว้ แลต้องช่วยลูกค้าที่ตัดไม้ซื้อไม้ตามสมควร จะได้เก็บไม้ของตัวได้  
 ถ้าเจ้าของป่าไม่ให้ตัดไม้กานไม้ ฤๅไม่ให้ถอยไม้ตามหนังสือสัญญาข้อไม้ที่ว่าไว้ในหนังสือสัญญา  
 ข้อ 11 ให้ตราการแลข้าหลวงไทยที่เมืองนครเชียงใหม่กับเจ้าพนักงานในเมืองนั้น บังคับให้  
 เจ้าของป่าเสียค่าป่วยการให้แก่ผู้ซึ่งได้ทำหนังสือสัญญานั้นพอสมควรตามกฎหมายฝ่ายสยาม

ข้อ 13 ว่า ข้อความที่มีอยู่ในสัญญาที่ใช้ได้เฉพาะที่ได้สัญญาตกลงกันเต็มในหนังสือ  
 สัญญาใหม่นี้ ไม่มีข้อหนึ่งข้อใดในหนังสือสัญญานี้จะยกข้อความหนังสือสัญญาทางพระราช  
 ไมตรีแลทางค้าขาย ในระหว่างสมเด็จพระนางเจ้ากับสมเด็จพระเจ้ากรุงสยาม ที่ลงวันที่ 18  
 เดือนเอปรีล คฤศตศักราช 1855 วันพุธ เดือนหกขึ้นสองค่ำ ปีเถาะสัปตศก ศักราช 1217  
 กับหนังสือไขข้อสัญญาเพิ่มเติม วันที่ 13 เดือนเม คฤศตศักราช 1856 วันอังคาร เดือนหก  
 ขึ้นเก้าค่ำ ปีโรงจุกศก ศักราช 1218

ข้อ 14 หนังสือสัญญานี้ทำไว้เป็นภาษาอังกฤษแลภาษาสยาม เนื้อความอันเดียว  
 ต้องกัน ได้ตกลงกัน ถ้าเป็นเหตุการถุมเถียงกันในสัญญานี้ต้องเอาคำอังกฤษเป็นแน่

ข้อ 15 หนังสือสัญญานี้จะใช้ได้ในทันทีเมื่อได้รับไฟกันแล้ว แลจะใช้ต่อไปได้ใน 7  
 ปี ตั้งแต่วันที่รับไฟนั้นไป เว้นเสียแต่ที่คอเวนแนนต์ผู้ทำสัญญาทั้งสองฝ่ายนี้จะแจ้งความ  
 ประสงค์ว่าควรจะเลิกเสียก่อนถึงกำหนด 7 ปีนั้น ถ้าไม่ได้แจ้งความประสงค์ต่อกันในเวลาก่อน  
 สิ้นกำหนด 7 ปีแล้ว คงยังเป็นอันใช้ได้ไปกว่าจะสิ้นกำหนดปีหนึ่ง นับแต่วันที่คอเวนแนนต์  
 ผู้ทำหนังสือสัญญานั้นได้แจ้งความประสงค์ที่จะเลิกเสีย คอเวนแนนต์ผู้ทำหนังสือสัญญา

ทั้งสองฝ่ายนี้ อย่างไร ๆ ก็ดี ยังรักษาอำนาจที่จะแก้ไขข้อความเหล่านี้ โดยการที่จะยอมตกลง  
พร้อมกันทั้งสองฝ่าย ว่าข้อความนั้นใช้ไปเห็นควรจะต้องแก้ไขเสีย

ข้อ 16 หนังสือสัญญานี้จะได้รับไฟแลงเปลี่ยนกันที่กรุงเทพมหานครโดยเร็ว

ในการที่จะให้เป็นพยานสำคัญในหนังสือสัญญานี้ ผู้มีอำนาจทั้งสองฝ่ายได้ลงชื่อไว้  
เหมือนกันทั้งสองฉบับ แลได้ประทับตราลงไว้ด้วย

ได้ทำที่กรุงเทพมหานคร เมื่อ ณ วันที่ สาม เดือนเชบเตมเบอ ปีมีคฤศศักราช 1883  
ตรงกับวันจันทร์ เดือนสิบ ขึ้นสองค่ำ ปีมแม เบญจศกจุลศักราช 1245

แล

**กฎหมายอังกฤษที่จะต้องส่งคนโทษ 10 อย่าง**

**ตามที่ได้ลงไว้ในหนังสือสัญญานี้**

**ให้ผู้ที่จะต้องส่งคนโทษเข้าใจ**

**ตามข้อความในกฎหมายอังกฤษที่เรียกว่า 10 อย่าง**

ที่ 1 เมอร์เดอ โทษฆ่ามนุษย์ตาย คือมหันตโทษ ให้ถือว่า

- (1) ถ้าผู้ที่ฆ่าคนนอกกฎหมายได้ทำด้วยการแกล้งแลการโกรธทำให้ผู้หนึ่งผู้ใดตาย
- (2) ฤาได้ทำแกล้งที่จะทำอันตรายแก่ตัว ซึ่งผู้ทำรู้ว่าเปนเหตุที่จะให้ตาย
- (3) ฤาแกล้งจะทำอันตรายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด อันพอควรจะเป็นเหตุตายตามธรรมดา
- (4) ฤาผู้ทำ ๆ สิ่งหนึ่งสิ่งใด ซึ่งเขานับว่าเปนเหตุอันตรายแก่ชีวิต แลไม่มีที่จะ  
แก้ตัว

ที่ 2 กาลเปเลซอมิไซด์ คือฆ่าคนผิดกฎหมายไม่ถึงมหันตโทษ ให้ถือว่า คือถ้าผู้หนึ่ง  
ผู้ใดมาทำเหตุให้โกรธเหลือที่จะอดได้ แลในทันใดนั้นเขาจึงฆ่าคนที่ทำให้โกรธนั้นตาย ฤาฆ่า  
ผู้อื่นผิดไปเปนการไม่แกล้ง ฤาป้องกันรักษาทรัพย์ แลป้องกันตัวโดยสุจริต แลได้ทำเกิน  
กฎหมายห้ามจึงได้ฆ่าผู้ที่ต่อสู้นั้นตาย

ที่ 3 คือเดกอยเต ดั่งกองเปนผู้ร้ายปล้น ให้ถือว่า ถ้าดั่งกองช่องสุมเข้าเปนพวกกัน  
ตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป แลคิดตั้งใจว่าจะไปปล้นขโมยตีชิงวิ่งราวก็ฤาได้ลงมือทำความร้ายแก่เข้าแล้ว

ที่ 4 รอบเบอร์ คือกคชี่กันโซกเอาทรัพย์ ให้ถือว่า คือเอาทรัพย์เขาที่เจ้าของมิได้ยอม  
อนุญาต คือกคชี่กันโซกเอาทรัพย์



ที่ 5 เทฟ คือขโมย ให้อธิบายว่า ขโมยขโมยออกทรัพย์สิ่งของเขาไป และสิ่งของที่เจ้าของมิได้อนุญาตให้มาหยิบฉวยเอาไป แลยกหยิบให้เคลื่อนจากที่ไปเป็นประโยชน์ของตน

ที่ 6 ฟอยะเร คือทำหนังสือปลอมแปลงแลปลอมแก้หนังสือ ให้อธิบายว่าทำหนังสือปลอมชุด สบ แก่หนังสือ จะให้ผู้นั่งผู้ใดเสียประโยชน์

ที่ 7 เกาเดอผีซึ คือทำเงินทำทอง ซึ่งมีตราแผ่นดินปลอมใช้แลแกะตราปลอม

ที่ 8 กิดแนฟ ว่าลักคนหนี

ที่ 9 เรป คือข่มขืนทำชำเราหญิง ให้อธิบายว่า

- (1) ข่มขืนหญิงทำชำเรา หญิงไม่ยอมขัดเคืองห้าม
- (2) ผู้หญิงไม่ได้ยอม
- (3) ผู้หญิงยอมด้วยความกลัว
- (4) ผู้หญิงยอมเพราะคิดว่าเป็นตัว
- (5) ทำชำเราข่มขืนหญิงยังไม่ครบ 11 ปี

ที่ 10 มิสซิปไบไฟ ออไบเอนีเอสโปลซึฟ คือทั้งไฟ แลดินระเบิดต่าง ๆ ที่จะเปนนอันตรายแก่ชีวิตแลทรัพย์สินสมบัติ

(ลงชื่อ)	(ลงชื่อ)
เจ้าพระยาภาณุวงศ์	พระยาเจริญราชไมตรี
(ลงชื่อ)	(ลงชื่อ)
พระยาเทพประชน	คุณูเชษฐนิวมาน

### ข้อเพิ่มเติมหนังสือสัญญา

ในระหว่างกรุงรัตนโกสินทร์แลกรุงสยาม

ซึ่งได้ลงชื่อไว้แล้วที่กรุงเทพมหานคร

ณ วันจันทร์ เดือนสิบ ขึ้นสองค่ำ ปีมแมเบญจศกจุลศักราช 1245

ตรงกับวันที่ 3 เดือนเสปเตมเบอร์ คฤศตศักราช 1883

ด้วยคอเวอนแมนต์เกรตบริเตนแลคอเวอนแมนต์สยาม เห็นสมควรจะเพิ่มเติมความซึ่งว่าด้วยการส่งคนโทษบางอย่างให้กันแลกันตามความในข้อ 6 หนังสือสัญญาซึ่งทำไว้

ระหว่างกรุงเกรตบริเตนแลกรุงสยามที่ได้ลงชื่อไว้ ณ กรุงเทพมหานคร เมื่อ ณ วันจันทร์ เดือนสิบ ขึ้นสองค่ำ ปีมแมเบญจศก จุลศักราช 1245 ตรงกับวันที่ 3 เดือนเสปเตมเบอร์ คฤศตศักราช 1883 จึงได้ตกลงกันทำข้อเพิ่มเติมไว้ดังนี้

ข้อ 1 ถ้าผู้หนึ่งผู้ใดในพระราชอาณาเขตของสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินสยาม ซึ่งต่อแดนกับเมืองพม่าฝ่ายอังกฤษ ที่ต้องคะตึกฎต้องปรับโทษเป็นผู้ร้ายอย่างหนึ่งอย่างใดซึ่งได้กล่าวไว้ในความท้ายหนังสือสัญญาระหว่างกรุงเกรตบริเตนแลกรุงสยาม ซึ่งเซ็นชื่อไว้ที่ กรุงเทพมหานคร เมื่อ ณ วันจันทร์ เดือนสิบ ขึ้นสองค่ำ ปีมแมเบญจศก จุลศักราช 1245 ตรงกับวันที่ 3 เดือนเสปเตมเบอร์ คฤศตศักราช 1883 นั้น หนีเข้าไปในพระราชอาณาเขตอังกฤษ เจ้าพนักงานแลโปลิสอังกฤษจะช่วยติดตามจับตัวผู้ร้ายนั้นโดยเต็มกำลัง เมื่อได้ตัวผู้ร้ายนั้นแล้ว ถ้าเป็นคนในบังคับสยามฤเปนคนในบังคับประเทศอื่น นอกจากสยามอังกฤษ จะส่งผู้นั้นให้เจ้าพนักงานฝ่ายสยามในหัวเมืองซึ่งทำร้ายนั้น ตามกฎหมายส่งคนโทษเมืองต่อเมืองส่งต่อกงสุลเขเนอราลอังกฤษที่กรุงเทพมหานคร ฤจะให้เจ้าพนักงานอังกฤษทำโทษสุดแล้วแต่ข้าหลวงใหญ่ในเมืองพม่าฝ่ายอังกฤษ ฤขุนนางผู้ใหญ่ซึ่งได้รับอำนาจไปแต่ข้าหลวงใหญ่เพื่อการนี้จะตัดสิน

ถ้าว่าผู้ใดซึ่งต้องคะตึกฎต้องปรับโทษว่าเป็นผู้ร้าย ตามความในท้ายสัญญานั้นในเขตแดนฝ่ายอังกฤษหนีเข้าไปในพระราชอาณาเขตของสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินสยาม ซึ่งต่อแดนกับเมืองพม่าฝ่ายอังกฤษ เจ้าพนักงานแลโปลิสฝ่ายสยามจะช่วยติดตามจับโอรผู้ร้ายนั้นโดยเต็มกำลัง แลเมื่อได้ตัวผู้ร้ายนั้นแล้ว ถ้าเป็นคนในบังคับอังกฤษจะส่งให้เจ้าพนักงานอังกฤษผู้ใดผู้หนึ่งซึ่งอยู่ใกล้ที่สุด ตามกฎหมายส่งคนโทษซึ่งใช้อยู่ในแผ่นดินสยามในเวลานั้น ถ้าผู้ร้ายเป็นคนในบังคับสยามฤเปนคนในบังคับประเทศอื่น ซึ่งมีได้มีทางพระราชไมตรีกับแผ่นดินสยาม จะส่งตัวผู้ร้ายนั้นให้เจ้าที่กรุงเทพมหานครแล้วจะทำโทษเองก็ได้ สุดแล้วแต่เจ้าพนักงานสยามจะตัดสิน

ข้อ 2 ในข้อเพิ่มเติมนี้ ความที่ว่าพระราชอาณาเขตของสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินสยาม ซึ่งต่อเนื่องกับเมืองพม่าฝ่ายอังกฤษนั้น หมายความว่าเปนเมืองตากฤระแหง เมืองอุไทยธานี เมืองกาญจนบุรี เมืองราชบุรี เมืองเพชรบุรี เมืองปราณบุรี เมืองกุยฤประจวบคีรีขันธ์ บางตะพานฤเมืองกำเนิดนพคุณ เมืองปะทิว เมืองชุมพร กระบุรี และเมืองระนอง

ข้อ 3 ได้ตกลงกันว่า คำอธิบายโทษต่าง ๆ ที่ว่าไว้ในความท้ายหนังสือสัญญาซึ่งกล่าวมาแล้วนั้น ผู้ทำหนังสือสัญญานี้จะได้กำหนดกันไว้ใช้ทั้งสองฝ่ายด้วย

ข้อ 4 ได้ตกลงกันอีกว่า ข้อเพิ่มเติมนี้จะเป็นส่วนในหนังสือสัญญาระหว่าง

กรุงศรีอยุธยา ซึ่งได้ลงชื่อไว้ ณ กรุงเทพมหานคร เมื่อ วันจันทร์ เดือนสิบ ขึ้น  
สองค่ำ ปีมะแมเบญจศกจุลศักราช 1245 ตรงกับวันที่ 3 เดือนเสกเดมเบอร์ คฤศศักราช 1883

ข้อเพิ่มเติมนี้ให้ใช้ได้ภายในกำหนด 6 เดือน ภายหลังจากที่ลงชื่อไว้

ข้อ 5 ถ้าผู้ทำหนังสือสัญญาทั้งสองฝ่ายจะตกลงเปลี่ยนแปลงข้อความในข้อเพิ่มเติม  
อย่างไรก็ตามที่จะได้เคยเห็นเคยใช้แล้วว่าสมควรจะเปลี่ยนก็เปลี่ยนได้

ข้อ 6 ข้อเพิ่มเติมนี้ทำไว้ทั้งไทยและอังกฤษ แต่ถ้าเกิดปัญหาให้ถือภาษาอังกฤษ  
เป็นหลัก

ผู้มีชื่อข้างท้ายได้รับอำนาจให้ทำสัญญาเพิ่มเติมนี้ ณ วันจันทร์ เดือนสิบสอง แรมเก้าค่ำ  
ปีระกา จุลศักราช 1247 ตรงกับ 30 โนวembeร์ คฤศศักราช 1885

## ภาคผนวก ก.

### LOAN AGREEMENT, KEDAH AND SIAM, 1905.

Contract Between THE UNDERSIGNED,

His Royal Highness Prince Mahisra Rachaharuthai, Minister of Finance to His Majesty the King of Siam, action in the name of and for account of His Siamese Majesty's Government, as lender, of the one part.

And Phya Seni Marong Kiti ( Tengku Abdul Aziz) Raja Mude of Kedah.

Acting in the name of and for account of His Highness Chao Phya of Kedah, as borrower, of the other part. It is agreed as follows:-

#### Article I

The lender agrees to grant to the borrower a loan of two million six hundred thousand dollars at the rate of six percent interest per annum.

#### Article II

The borrower undertakes on behalf of himself as Sultan of Kedah his successors and assigns to pay His Majesty's Government on the first day of June of each year interest at the rate of six percent per annum on the capital sum outstanding on the last day of the previous month, viz: the thirty-first day of May it being understood that interest for the first year will be recorded from the dates of which the several sums making up the full amount of the loan are placed at the disposal of the borrower or are utilised in paying off the debts for the liquidation of which the loan is mainly granted.

#### Article III

The borrower also undertakes on behalf of himself as Sulthan of Kedah his successors and assigns to repay the amount of the loan mentioned in Article I, with interest at the rate provided for in the same Article to His Siamese Majesty's Government from revenues of the State of Kedah, and the amount of the

instalments at the times at which such instalments are the times at which the instalments of the loan are to be repaid by the borrower to the lender, will be incorporated in a subsidiary to be signed hereafter.

#### Article IV

In consideration of the loan herein referred to the borrower undertakers on behalf of himself as Sultan of Kedah his successors and assigns to accept, until the loan (Capital and Interest) shall have been entirely repaid, the service of an Adviser to be appointed by His Majesty's Government, to assist him in the financial administration of the State, and the borrower further undertakes on behalf of himself as Sultan of Kedah, his successors and assigns to follow the advice of such Adviser in all matters relating to finance. The salary of the adviser appointed by His Majesty's Government shall be paid out of the revenue of the State of Kedah.

#### Article V

The borrower also undertakes on behalf of himself as Sultan of Kedah his successors and assigns to refrain from contracting any fresh loan or incurring any financial liabilities until the loan herein referred to (Capital and Interest) is entirely repaid.

GIVEN AND SIGNED in two identical copies of which one shall be kept by the lender and the other by the borrower

Signature of Lender	----	Magusra
Witness	----	Phys Sri Sahadheb
Signature of Borrower	----	Abdul Aziz
Witnesses	----	H.F. Williamson, and A.C.S. Ward

SIGNED AT BANGKOK on the 16th day of June in the year One Thousand Nine Hundred and Five.

## ภาคผนวก ง.

### กฎข้อบังคับสำหรับปกครอง

### บริเวณเจ็ดหัวเมือง ร.ศ.120

#### ที่ 3 แผนกปกครอง

พระเจ้านั่งยาเธอ กรมหลวงดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยรับพระบรมราชโองการใส่เกล้าฯ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ดำรัสสั่งว่า ด้วยการแบ่งเขตแขวงสำหรับจัดการปกครอง แลตำแหน่งหน้าที่ข้าราชการในหัวเมืองทั้ง 7 คือ

เมืองตานี เมืองหนองจิก เมืองยะหริ่ง เมืองสาข เมืองยะลา เมืองรามัน เมืองระแงะ ในมณฑลนครศรีธรรมราชนั้น ยังเป็นการก้าวก่ายอยู่หลายประการ ทรงพระราชดำริเห็นว่าสมควรจะจัดการวางแบบแผนวิธีปกครอง แลวางตำแหน่งหน้าที่ในหัวเมืองเหล่านั้นกันไปโดยสะดวกดี แลจะให้เปนความสุขสำราญ แก่พระยาเมืองแลศรีตวันกรมการ อาณาประชาราษฎร์ทั่วไป จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งข้อบังคับสำหรับปกครองเมืองทั้ง 7 ไว้ดังต่อไปนี้

#### ว่าด้วยการปกครองเมือง

ข้อ 1 เมือง 7 เมือง คือ เมืองตานี 1 เมืองหนองจิก 1 เมืองยะหริ่ง 1 เมืองสาขบุรี 1 เมืองยะลา 1 เมืองรามัน 1 เมืองระแงะ 1 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้คงเปนเมือง 7 เมืองอยู่ตามเดิม แลให้พระยาเมืองเปนผู้รักษาราชการบ้านเมืองต่างพระเนตรพระกรรณให้เปนการเรียบร้อยตามระเบียบแบบแผน ดังจะกล่าวต่อไปในกฎฉบับนี้

ข้อ 2 ในการบังคับบัญชาการเมืองนั้นให้มีกองบัญชาการเมือง คือ

พระยาเมืองเป็นหัวหน้า 1 ปลัดเมือง 1 ยกรบัตรเมือง 1 ผู้ช่วยเมือง 1 รวม 4 คน เป็นกองบัญชาการเมือง การตั้งแลผลัดเปลี่ยนตำแหน่ง พระยาเมืองปลัดเมือง ยกรบัตร และผู้ช่วยราชการเมืองนั้น แลแล้วแต่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะทรงพระราชดำริเห็นสมควรแก่การ

ข้อ 3 เมือง 1 ให้มีกรมการชั้นรอง เสมียนพนักงานตามสมควร

#### ว่าด้วยอำนาจกองบัญชาการเมือง

ข้อ 4 เมื่อกองบัญชาการเมืองได้ปรึกษาพร้อมกันเห็นว่า ควรมีกฎหรือข้อบังคับสำหรับการสิ่งใดในเมืองนั้น ให้มีอำนาจตั้งกฎแลข้อบังคับได้ แต่กฎแลข้อบังคับที่จะตั้งนี้ต้อง

ไม่ฝ่าฝืนพระบรมเดชานุภาพประการ 1 ไม่ฝ่าฝืนพระราชกำหนดกฎหมายประการ 1 ไม่ฝ่าฝืนกับข้อสัญญาทางพระราชไมตรีประการ 1 และข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณได้เห็นชอบด้วยประการ 1

ข้อ 5 ในการประชุมกองบัญชาการเมืองบังคับบัญชาการในพื้นที่บ้านเมืองทุกอย่างนั้น เมื่อพระยาเมืองได้ปลุกษาหารือตกลงพร้อมกันในกองบัญชาการแล้วจึงให้พระยาเมืองบังคับบัญชาการไปตามสมควร แลบรรดาหนังสือราชการซึ่งเป็นหนังสือมีไปนั้น ให้มีไปในนามของพระยาเมืองพร้อมด้วยกองบัญชาการเมือง เช่นชื่อประทับตราของพระยาเมืองทุกฉบับ แลให้ปลัดเมืองเซ็นอักษรหมายชื่อด้วย จึงใช้ได้ในราชการ

ข้อ 6 ให้มีสมุดหมายประกาศ คำสั่งสำหรับกองบัญชาการเมือง ๆ ละ 1 เล่ม สำหรับจดหมายประกาศคำสั่งทั้งปวงซึ่งออกใช้ในเมืองนั้น ถ้ากองบัญชาการเมืองจะออกหมายประกาศคำสั่งอย่างใด ๆ ก็ดี ให้เขียนลงในสมุดเล่มนี้ เปนต้นฉบับลงเลขที่ แลลงวันเดือนปี เปนลำดับกันไป แลให้พระยาเมือง ปลัดเมือง เช่นชื่อประทับตราข้างท้าย แล้วจึงให้คัดสำเนาสำหรับออกประกาศแลมีไปอีกต่างหาก ถ้าหมายประกาศแลคำสั่งฉบับใดซึ่งกองบัญชาการเมืองไม่ได้เซ็นชื่อประทับตราในสมุดต้นคำสั่งนั้นก่อนแล้ว จะถือว่าหมายประกาศแลคำสั่งฉบับนั้น เปนราชการไม่ได้

ข้อ 7 ให้มีกำหนดเวลากองบัญชาการเมือง พร้อมด้วยข้าราชการชั้นรองประชุมปลุกษาราชการเมืองเนื่อง ๆ เมื่อมีราชการสิ่งใด ๆ ปลุกษาหารือเห็นชอบพร้อมกันแล้วก็ให้จัดส่งราชการไป ถ้ากองบัญชาการเมืองมีความเห็นแตกต่าง ไม่ตกลงกัน ให้หารือไปยังข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณ ขอคำสั่งเปนครีตขาด

ข้อ 8 ราชการสิ่งใดที่ได้ตกลงกันในที่ประชุมกองบัญชาการเมืองแล้วให้จัดทำไปตามหน้าที่ ถ้าผู้หนึ่งผู้ใดออกหมายประกาศหรือคำสั่ง หรือมีหนังสืออย่างใดไปที่ใดก็ดี ซึ่งไม่ใช่ เปนข้อความที่กองบัญชาการเมืองตกลงเห็นชอบพร้อมกันซึ่งปรากฏอยู่ในรายงานประชุมแล้ว แลไม่เป็นการปัจจุบันทันด่วน ดังว่าไว้ในข้อต่อไปนี้แล้ว จะถือว่าคำสั่งนั้นหรือหนังสือนั้น เปนราชการไม่ได้

ข้อ 9 ถ้ามีการปัจจุบันทันด่วนเกิดขึ้นในบ้านเมือง ซึ่งจำเป็นจะต้องจัดตั้งโดยเร็วแล้ว ข้าราชการคนใดในกองบัญชาการเมือง มีอำนาจจัดสั่งไปได้ทันทีแล้วจึงให้รีบแจ้งความที่ได้สั่งไปนั้นให้กองบัญชาการเมืองทราบ ในเวลาที่ประชุมกองบัญชาการคราวแรก แลแต่กองบัญชาการเมืองจะปลุกษาเห็นชอบ ตามลักษณะที่ได้สั่งแลจัดการไปแล้วนั้น หรือให้แก้ไขประการใด

ข้อ 10 ด้วยพระยาเมืองมิ่งนำที่ในการบังคับบัญชาราชการในบ้านเมืองตามที่ได้ปกครองหรือตกลงกันในกองบัญชาการเมืองแล้ว เพราะฉะนั้นการที่จะบังคับบัญชาราชการอย่างใดก็ดี หรือจะออกคำสั่งหรือจะมีหนังสือไปแห่งใดในราชการก็ดี ต้องเป็นคำสั่งโดยอนุมัติของกองบัญชาการเมือง แลการที่จะมีคำสั่งในราชการไปในเขตแขวงบ้านเมืองนั้น ต้องให้มีส่งทางกรมการอำเภอตามระเบียบของการปกครองท้องที่

#### ลักษณะใบบอกแลรายงาน

ข้อ 11 ให้กองบัญชาการเมืองมีใบบอกแลรายงานข้อราชการในบ้านเมืองไปยังข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณตามปกติ เว้นแต่การต่าง ๆ ดังจะกล่าวต่อไปนี้กองบัญชาการเมืองจะมีใบบอกตรงไปยังที่ว่าการมณฑลก็ได้ แต่ต้องส่งสำเนาให้ที่ว่าการบริเวณทราบในคราวเดียวกันคือ

- (1) รายงานข้อราชการอย่างใดที่ไม่ต้องขอคำสั่ง
- (2) การด่วนที่จะต้องทำ แต่เหนืออำนาจข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณ
- (3) การที่ได้มีหนังสือมณฑลหรือท้องตรงถึงเฉพาะเมืองนั้น
- (4) การปัจจุบันทันด่วน คือ รายงานเหตุการณ์แปลกประหลาดเกิดขึ้นเช่นเหตุโจรผู้ร้าย

เป็นต้น

(5) ในการอย่างใด ๆ ซึ่งกองบัญชาการเมืองเห็นว่าจะมีใบบอกไปยังข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณไม่ทันทั่วทั้งราชการ หรือจะเสื่อมเสียประโยชน์ของราชการ จะมีใบบอกตรงไปยังมณฑลก็ได้ แต่ต้องส่งสำเนาแจ้งไปให้ข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณทราบด้วยโดยเร็ว

(6) บรรดาการที่เกี่ยวข้องกับหัวเมืองในบริเวณเดียวกัน กองบัญชาการเมืองจะมีหนังสือไปมาตรงถึงกันก็ได้ แต่ต้องส่งสำเนาไปให้ข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณทราบโดยเร็วทุกฉบับเหมือนกัน

ข้อ 12 ถ้ากองบัญชาการเมืองเห็นเป็นการจำเป็นแล้ว จะมีใบบอกตรงมายังกรุงเทพฯก็ได้ไม่ต้องห้ามปราม

ข้อ 13 การที่ห้ามต่อไปนี้ ตามพระราชกำหนดกฎหมายแลตามประเพณีแต่เดิมมาเป็นการที่ข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณ พระยาเมือง แลข้าราชการทำไม่ได้มาแต่ก่อนแล้ว แต่เห็นว่าควรจะให้ไว้ในที่นี้เพื่อให้ทราบชัดเจน คือ ห้ามไม่ให้ข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณ พระยาเมือง หรือ ปลัดเมือง หรือ ข้าราชการที่ได้รับพระราชทานสัญญาบัตรแลศรีตวันกรมการทำการต่อไปนี้ นอกจากได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวคือ ห้าม



- (1) ตั้งกฎหมายอย่างไร โดยพลการ
- (2) ตั้งภาษีผูกขาด หรือเก็บเงินจากราษฎร โดยวิธีอย่างใดอย่างหนึ่ง
- (3) อนุญาตภาษีผูกขาด ทำสัญญาบอแร่ แลสัญญาป่าไม้
- (4) ห้ามไม่ให้ทำสัญญาอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งเกี่ยวในราชการหรือไม่พื้นบ้านเมืองกับ

คนในบังคับต่างประเทศ

(5) การประหารชีวิต หรือจำจอดตลอดชีวิต หรือริบทรัพย์สมบัติหรือปรับไหมลงโทษแก่ราษฎร ในทางที่ผิดด้วยพระราชกำหนดกฎหมาย

(6) การตั้งแลฝึกหัดพลทหารมีอาวุธประจำตน หรือสะสมเครื่องศาสตราวุธกระสุนดินดำอย่างใดอย่างหนึ่ง

#### ว่าด้วยการเก็บผลประโยชน์เมือง

ข้อ 14 เพื่อจะรักษาผลประโยชน์ของพระยาเมืองมิให้ตกขาด และเพื่อจะจัดการผลประโยชน์ให้เปนระเบียบเรียบร้อย แลมิให้เป็นการเดือดร้อนแก่อาณาประชาราษฎร เพราะฉนั้นการเก็บผลประโยชน์ในเมืองใด จะเปนภาษีอากรอย่างใด ๆ เปนต้นว่า ค่าธรรมเนียมที่ดิน เงินส่วยอาเสดินไม้เงินทอง หรือส่วยอย่างใดก็ดี หรือเก็บค่าทางเข้าน้ำมันดิน หรือค่าที่ดินอย่างใดก็ดี หรือภาษีเกลือก็ดี ให้เก็บ ณ ที่ทำราชการซึ่งเป็นที่เปิดเผย แลให้เก็บตามระเบียบแบบแผน อัตราข้อบังคับของกรมสรรพากร ซึ่งได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งขึ้นไว้ ตามสมควรแก่การที่ผู้หนึ่งผู้ใดจะตั้งเก็บภาษีอากรอย่างใดในบ้านเรือนของตน หรือให้ผู้ซึ่งไม่ใช่เจ้าพนักงานของรัฐบาลเป็นผู้เก็บนั้นไม่ได้

ข้อ 15 อนึ่ง ในชั่วเวลาที่พระยาเมืองรับราชการดี จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานผลประโยชน์ให้พอเลี้ยงชีพ แลรักษาบรรดาศักดิ์ตามตำแหน่งผลประโยชน์ที่จะพระราชทานนี้ คือ แบ่งส่วนผลประโยชน์บ้านเมืองที่เก็บได้ตามจำนวนเงินที่พระยาเมืองทั้งหลายได้ทำบาบุญขึ้นไว้เปนหลักฐานแต่ก่อนแล้วนั้น แลจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ เพิ่มเปนครั้งคราวตามส่วนผลประโยชน์ ซึ่งเก็บได้มากขึ้นในพื้นที่บ้านเมือง ที่จะทรงพระราชดำริเห็นสมควร

ข้อ 16 โดยมีพระบรมราชประสงค์จะทรงทำนุบำรุงบ้านเมืองเหล่านั้นให้รุ่งเรืองเจริญขึ้น ตามสมควรแก่กาลสมัย เพราะฉนั้นจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานเงินผลประโยชน์ที่เก็บได้ ซึ่งได้หักค่าใช้จ่ายแล้วนั้นไว้เปนเงินสำหรับจัดการทำนุบำรุงบ้านเมืองเปนปี ๆ ตามสมควรแก่การที่จะทำได้

ข้อ 17 พระยาเมือง แลศรีตวันกรมการซึ่งเป็นคนในพื้นที่บ้านเมือง ถ้าได้รับราชการดี

ตลอดชั่วเวลาบริหารราชการ ถ้าจะต้องออกจากราชการโดยขรา หรือโดยเหตุพลภาพประการใดก็ดี จะได้รับพระราชทานเบี้ยบำนาญตามพระราชบัญญัติเบี้ยบำนาญนั้น

ข้อ 18 อนึ่ง ศรีรัตนกรมการแลวงษ์ตระกูลของพระยาเมือง ซึ่งเคยได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าพระราชทานเงินเลี้ยงชีพ มีอัตราอยู่แล้วนั้น ถ้ายังประพฤติดีดียังจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าพระราชทานต่อไปตามอัตรานั้น หรือเพิ่มขึ้นตามที่ทรงพระราชดำริเห็นสมควร

#### ว่าด้วยจัดบริเวณ

ข้อ 19 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณคน 1 สำหรับตรวจตราแนะนำราชการทั้งปวง ทั่วบริเวณทั้ง 7 หัวเมือง ต่างพระเนตรพระกรรณในราชการทุก ๆ เมือง หรือที่เกี่ยวข้องกันในระหว่างบางเมือง เปนไปโดยเรียบร้อยดังพระบรมราชประสงค์ แลให้มีข้าราชการรองสำหรับช่วยราชการในหน้าที่ของข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณอีกตามสมควร แก่ราชการบ้านเมืองเหล่านั้น

ข้อ 20 ข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณก็ดี แลข้าราชการสำหรับช่วยราชการ ข้าหลวงบริเวณที่เป็นตำแหน่งข้าราชการ รับพระราชทานสัญญาบัตรก็ดี การเลือกสรรผลัดเปลี่ยนข้าราชการตำแหน่งเหล่านี้ แล้วแต่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะทรงพระราชดำริเห็นสมควร

ข้อ 21 ข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณ มีหน้าที่จัดราชการในบริเวณให้เปนไปตามกฎข้อบังคับนี้ แลปฏิบัติราชการตามท้องตรากรุงเทพฯ แลคำสั่งของข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช แต่การที่จะขอคำสั่งทางใดนั้น แล้วแต่ข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณจะเห็นสมควรแก่ประโยชน์ของราชการ

ข้อ 22 ข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณมีอำนาจ คือ

(1) ทำและจัดราชการในบริเวณ ซึ่งไม่ฝ่าฝืนท้องตรากฎข้อบังคับแลพระราชกำหนดกฎหมายได้ทุกอย่าง

(2) ปฏิบัติราชการซึ่งเกี่ยวกับต่างประเทศ ซึ่งไม่ฝ่าฝืนหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีได้ทุกอย่าง

(3) มีอำนาจจะแต่งตั้งยกถอนข้าราชการในบริเวณ ซึ่งเป็นผู้ไม่ได้รับพระราชทานสัญญาบัตรหรือไม่ได้รับประทวนตราเสนาบติ

(4) มีอำนาจที่จะยกข้าราชการที่มีตำแหน่งรับพระราชทานสัญญาบัตร หรือรับประทวนตราเสนาบติคนใดคนหนึ่งนในบริเวณออกจากตำแหน่งแลหน้าที่ได้ในคราวหนึ่ง แต่อำนาจในส่วนนี้ให้ใช้แต่ในการปัจจุบันทันด่วน ซึ่งจะขออนุญาตต่อข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนคร

ศรีธรรมราชหรือกรุงเทพฯก่อนไม่ทันประโยชน์ราชการ แต่เมื่อเอาตัวออกแล้วต้องบอกมายังที่ว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยเร็ว

(5) สั่งให้หยุดยั้ง หรือถอนคำสั่งของกองบัญชาการเมืองหรือข้าราชการคนใดคนหนึ่ง ในเขตบริเวณที่บังคับ ซึ่งเห็นว่าเป็นคำสั่งซึ่งไม่ชอบด้วยราชการ หรือไม่ชอบด้วยพระราชกำหนดกฎหมาย ในระหว่างมีใบบอกมายังข้าหลวงเทศาภิบาลกรุงเทพฯได้ทุกอย่าง

#### ลักษณะใบบอกแลรายงาน

ข้อ 23 บรรดาใบบอก แลรายงานราชการทั้งปวงนั้น ข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณจะมีใบบอกมาหาหรือขอคำสั่งแก่ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราชหรือจะมีบอกมายังกรุงเทพฯก็ได้ แล้วแต่ข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณจะเห็นสมควรแก่ราชการ แต่ถ้ามีบอกตรงมายังกรุงเทพฯ ต้องส่งสำเนาไปให้ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราชทราบด้วยทุกฉบับ

#### ว่าด้วยการปกครองท้องที่

ข้อ 24 ให้ใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ รัตนโกสินทรศก 116 ทุกมาตรา แลให้ข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณกำหนดเขตเมืองแลจัดตั้งอำเภอตามสมควรแก่ท้องที่ แลให้กองบัญชาการเมืองกำหนดแบ่งอำนาจเป็นตำบลแลหมู่บ้าน เพื่อจัดการตามพระราชบัญญัติปกครองท้องที่

ข้อ 25 ให้จัดการเรือนจำเมืองแลบริเวณตามข้อบังคับเรือนจำรัตนโกสินทรศก 116 ทุกประการ แต่การกำหนดตั้งเรือนจำที่ใด แลการตั้งพ้อมรณังนั้นแล้วแต่ข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณจะจัดตั้ง แลตั้งแต่งตามที่เห็นสมควร

#### ว่าด้วยการประชุมใหญ่

ข้อ 26 ให้ข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณแลพระยาเมือง ๆ ในบริเวณพบปะประชุม ปฤกษาหารือ เพื่อจัดราชการบ้านเมืองในบริเวณนั้น มีกำหนดปี 1 ไม่น้อยกว่า 2 ครั้ง จะพบปะประชุมที่ใดเวลาใด ให้ข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณนัดหมายตามสมควร แลให้ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราชจัดการประชุมพร้อมด้วยข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณแลพระยาเมืองทั้งหลาย มีกำหนดไม่น้อยกว่าปีละ 1 ครั้ง

ข้อ 27 บรรดาข้าราชการทั้งปวงซึ่งรับราชการในบริเวณนี้ ควรหัดพูดภาษาแลเขียนหนังสือมลายูทุกคน เพราะฉะนั้นควรมีกำหนดว่าถ้าไปรับราชการภายใน 1 ปีควรพูดภาษาได้ แลถ้าได้รับราชการอยู่ถึง 3 ปี แล้วควรอ่านหนังสือมลายูได้ ถ้ามีฉนั้นยังมีควรจะได้รับพระราชทานเงินเดือนเพิ่มเติมอัตราจนกว่าจะพูดภาษาแลอ่านหนังสือได้ ภายในกำหนดเวลาดังกล่าวมาแล้วนี้

ข้อ 28 ถ้าข้าหลวงเทศาภิบาลได้พร้อมด้วยพระยาเมือง แลโตะกาตีเมืองใดได้สอบแล้วเห็นว่าข้าราชการคนใดพูดภาษามลายูได้ ให้พร้อมกันเซ็นชื่อออกปกาศนียบัตร ให้ข้าราชการผู้นั้น แลข้าหลวงเทศาภิบาลมีอำนาจจะให้เงินหลวงเป็นรางวัลเป็นเงินไม่เกิน 100 บาท หรือถ้าสอบอย่างเดียวกัน เห็นว่าเป็นผู้อ่านเขียนหนังสือมลายูได้ ก็ให้ ๆ ปกาศนียบัตร แลข้าหลวงเทศาภิบาลมีอำนาจจะให้เงินหลวงเป็นรางวัลได้ไม่เกิน 400 บาท

ข้อ 29 ให้ข้าหลวงเทศาภิบาล มณฑลนครศรีธรรมราชจัดวางแบบแผนสอบไล่วิชาพูดแลหนังสือมลายูแลอัตราชั้นรางวัลภายในกำหนดวงเงิน ดังว่ามาแล้วในข้อก่อน

#### ว่าด้วยการโรงศาล

ข้อ 30 ให้ใช้พระธรรมนูญ ศาลหัวเมืองรัตนโกสินทร ศก 114 ในบริเวณนี้ เว้นแต่คำว่า “ศาลมณฑล” ให้เข้าใจว่า “ศาลบริเวณ” แลคำว่า “ข้าหลวงเทศาภิบาล” ให้เข้าใจว่า “ข้าหลวงประจำบริเวณ” แลการที่จะตั้งหรือจะเลื่อนหรือจะเปลี่ยนผู้พิพากษาในบริเวณ 7 หัวเมือง ตามความที่ไว้ในมาตรา 10 ของพระธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ.114 นั้น ให้ถือว่าเป็นหน้าที่ของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยจะนำความกราบบังคมทูล แลให้ข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณ มีใบบอกในการที่เกี่ยวข้องแต่งตั้งหรือเลื่อนหรือเปลี่ยนผู้พิพากษาในบริเวณมายังเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย

ข้อ 31 ให้มีศาลเป็น 3 ชั้น คือ

1. ศาลบริเวณ
2. ศาลเมือง
3. ศาลแขวง

แลให้มีผู้พิพากษาสำหรับศาลเหล่านี้ เพื่อพิจารณาคดีตามพระราชกำหนดกฎหมาย

ข้อ 32 ให้ใช้พระราชกำหนดกฎหมายทั้งปวง ในความอาญาแลความแพ่ง แต่ความแพ่งซึ่งเกี่ยวข้องกับศาสนาอิสลามเรื่องผัวเมียก็ดี แลเรื่องมรดกก็ดี ซึ่งคนนับถือศาสนาอิสลามเป็นทั้งโจทก์จำเลย หรือเป็นจำเลย ให้ใช้กฎหมายอิสลามในการพิจารณาแลพิพากษา แลให้โตะกาตีซึ่งเป็นผู้รู้แลเป็นที่นับถือในศาสนาอิสลามเป็นผู้พิพากษตามกฎหมายอิสลามนั้น

ประกาศมา ณ วันที่ 10 ธันวาคม รัตนโกสินทร ศก 120

(ลงพระนาม) ดำรงราชานุภาพ

(ที่มา : ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 18 (ธันวาคม ร.ศ.120), หน้า 714-20.)

ภาคผนวก จ.

ตารางป่าไม้

ที่	วัน เดือน ปี	ชื่อผู้ให้เช่า	ชื่อผู้รับเช่า	ชื่อตำบลป่า	ชื่อเมือง	กำหนดปี
1	5 <sup>15</sup> 12,1246	เจ้าราชบุตร เมืองเชียงใหม่	มองป้อกคนใน บังคับอังกฤษ	แม่แจ่ม	นครเชียงใหม่	6
2	5 <sup>15</sup> 12,1246	เจ้าราชบุตร เมืองเชียงใหม่	มองป้อกคนใน บังคับอังกฤษ	แม่ตืน	นครเชียงใหม่	6
3	7 <sup>15</sup> 4,1246	พระเจ้านคร เชียงใหม่	มองทุนจ่อ พระยาศิริสอง เมืองมอญทอ อ้ายคนใน บังคับอังกฤษ	แม่ยอม	เมืองยอม ขึ้นเมือง นครเชียงใหม่	3
4	4 <sup>7</sup> 7,1247	เจ้าราชบุตร เมืองเชียงใหม่	พกาต้อง เงี้ยว ในบังคับ อังกฤษ	แม่จัด	เมืองพร้าว ขึ้นเมือง นครเชียงใหม่	6
5	4 <sup>7</sup> 7,1247	เจ้าราชบุตร เมืองเชียงใหม่	ขางสุ เงี้ยว คนในบังคับ	แม่นะ แม่พะ แม่ลู	เมืองพร้าว ขึ้นเมือง นครเชียงใหม่	6
6	4 <sup>7</sup> 7,1247 13	เจ้าราชบุตรนคร เชียงใหม่	พกาต้อง เงี้ยว ในบังคับ อังกฤษ	แม่ยอม		
7	4 <sup>7</sup> 7,1247 13	เจ้าราช สัมพันธ์วงษ์ ขุนห้อง	เงินชงหิน คนในบังคับ อังกฤษ	แม่ตำ	เมืองยอม ขึ้นนคร เชียงใหม่	6

### ตารางป่าไม้ (ต่อ)

ที่	วัน เดือน ปี	ชื่อผู้ให้เช่า	ชื่อผู้รับเช่า	ชื่อตำบลป่า	ชื่อเมือง	กำหนดปี
8	4 ๗ 3,1251 8	พระเจ้า นครเชียงใหม่ เจ้าราชบุตร นครเชียงใหม่	มองบันโย คนในบังคับ อังกฤษ	แม่ปิง แม่ปาย แม่ปอย	เมืองกาย เชียงดาว เมืองนคร เชียงใหม่	9
9	2 ๗ 8,1253 7	เจ้าราชบุตร นครเชียงใหม่	พระยาสิริ สองเมือง คนในบังคับ อังกฤษ	แม่แจ่ง ท่าคาฝั่ง	เมืองขอม จันทน์เมือง นครเชียงใหม่	3
10	2 ๗ 8,1253 7	เจ้าราชบุตร นครเชียงใหม่	จันทน์เงิน	แม่ลู่ แม่ณะ แม่พะ	เมืองเชียงดาว จันทน์นคร เชียงใหม่	3
11	2 ๗ ,1253 7	เจ้าราชบุตร นครเชียงใหม่	พระยาสิริ สองเมือง คนในบังคับ อังกฤษ	แม่ขอม	เมืองขอม จันทน์นคร เชียงใหม่	3
12	7 ๗ 9,1254 9	เจ้าอุปราช	น้อยสุก คนใน บังคับอังกฤษ	แม่ออก	นครเชียงใหม่	3
13	7 ๗ 4,1254 9	เจ้าราชบุตร นครเชียงใหม่	พระยาขมภู คนในบังคับ อังกฤษ	แม่ปิง	จันทน์ นครเชียงใหม่	3

## ภาคผนวก จ.

สัญญาในระหว่างกรุงสยามกับกรุงอังกฤษ ลงชื่อกันที่กรุงเทพฯ

ณ วันที่ 10 มีนาคม รัตนโกสินทร์ ศก 127

แลได้แลกเปลี่ยนรติพิเกชั้นของสัญญานี้ที่กรุงลอนดอน

วันที่ 9 กรกฎาคม รัตนโกสินทร์ ศก 128

สมเด็จพระเจ้ากรุงสยาม กับสมเด็จพระเจ้ากรุงเกรตบริเตนแลไอร์แลนด์ กับทั้งดินแดนอังกฤษทั้งหลายแลเป็นบรมราชาธิราชแห่งประเทศอินเดียมีพระราชประสงค์ที่จะให้ความต่าง ๆ ซึ่งเกิดในระหว่างสองประเทศนี้เป็นอันแล้วเสร็จสิ้นไป จึงได้ตกลงกันทำหนังสือสัญญาขึ้นฉบับหนึ่ง แลได้แต่งตั้งผู้มีอำนาจเต็มที่เพื่อประโยชน์การทำสัญญานี้ทั้งสองฝ่าย คือ

ฝ่ายสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินสยามนั้น พระเจ้าน้อยยาเธอ กรมหลวงเทวะวงศ์วโรปการ เสนาบดีว่าการต่างประเทศฝ่ายหนึ่ง

ฝ่ายสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินอังกฤษนั้น มิสเตอร์ราฟี่ แพชชิต อรรถราชทูตวิเศษ แลผู้มีอำนาจเต็มฝ่ายอังกฤษ อีกฝ่ายหนึ่ง

ต่างได้รับหนังสือมอบอำนาจด้วยกันทั้งสองฝ่าย ที่ได้สอบสวนกันเห็นถูกต้องตามแบบอย่างดีแล้ว จึงได้พร้อมกันตกลงทำสัญญามีข้อความดังจะกล่าวต่อไปนี้

ข้อ 1 รัฐบาลสยามยอมโอนให้แก่รัฐบาลอังกฤษ บรรดาอำนาจชอบธรรมฐานที่เป็นเจ้าเป็นใหญ่ปกครองป้องกันแลบังคับบัญชา อันมีอยู่เหนือเมืองกลันตัน เมืองตรังกานู เมืองไทรบุรี เมืองปลิส แลเกาะที่ใกล้เคียงเมืองเหล่านั้น แลเขตแดนเมืองที่ว่ามานี้ได้มีกำหนดไว้ในหนังสือสัญญาว่าด้วยเขตแดนซึ่งติดท้ายสัญญานี้

ข้อ 2 การโอนที่ว่ามานีในข้อ 1 นั้น จะได้จัดให้สำเร็จภายในสามสิบวัน ตั้งแต่วันที่ได้รับไฟสัญญานี้แล้ว

ข้อ 3 กรรมการรวมกันกองหนึ่ง มีพนักงานแลนายทหารฝ่ายไทยแลอังกฤษ ซึ่งสองประเทศที่ทำสัญญานี้จะได้ตั้งขึ้นภายในหกเดือนตั้งแต่วันที่ได้รับไฟสัญญานี้แล้ว แลจะเข้าไปปักเขตแดนที่ตกลงกันใหม่นี้ กรรมการนี้จะได้ลงมือปักปันในฤดูที่จะทำการได้ทันที แลจะให้ทำการตามความที่กล่าวไว้ในสัญญาว่าด้วยเขตแดนที่ติดท้ายหนังสือสัญญานี้

คนในบังคับฝ่ายสยามซึ่งมีสำนักอยู่ในดินแดนที่กล่าวไว้ในข้อ 1 นั้น ถ้ามีความประสงค์จะคงเป็นคนสังกัดชาติไทย ก็จะอนุญาตให้เป็นได้ แต่ต้องไปตั้งสำนักอยู่ในอาณาเขตสยามภายในเวลาหกเดือน ตั้งแต่วันที่ได้รับสิทธิสัญญาแล้ว ฝ่ายรัฐบาลของสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินอังกฤษยอมรับว่าคนเหล่านี้ จะคงเป็นเจ้าของทรัพย์สินอันเคลื่อนที่ไม่ได้ ซึ่งเขามีอยู่ในดินแดนที่กล่าวไว้ในข้อ 1 นั้น

อนึ่ง ได้เข้าใจกันทั้งสองฝ่าย ตามอย่างธรรมเนียมการเปลี่ยนอำนาจปกครองบ้านเมืองว่าบรรดาหนังสืออนุญาตสำหรับทำกิจการต่าง ๆ ในดินแดนที่กล่าวไว้ในข้อ 1 ซึ่งรัฐบาลสยามได้ให้เองดูเห็นชอบในการที่ได้ให้แก่บุคคลทุกบริษัท แลรัฐบาลสยามถือว่า ยังใช้ได้อยู่ในวันที่ลงชื่อในสัญญานั้น ฝ่ายรัฐบาลของสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินอังกฤษจะยอมถือว่าหนังสืออนุญาตเหล่านั้นคงใช้ได้ต่อไปเหมือนกัน

ข้อ 4 รัฐบาลของสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินอังกฤษยอมรับว่า บรรดาหนังสือของที่ดินแดนต่าง ๆ อันกล่าวในข้อ 1 ซึ่งเป็นหนี้ต่อรัฐบาลสยามนั้น รัฐบาลของเฟลเคอเรเดมาเลสเตดส์จะใช้แทนทั้งสิ้น

ข้อ 5 อำนาจศาลต่างประเทศฝ่ายสยาม ซึ่งได้ว่าไว้ในข้อ 8 ของหนังสือสัญญาลงวันจันทร์ เดือนสิบ ขึ้นสองค่ำ ปีมแม เบญจศก จุลศักราช 1245 ตรงกับวันที่ 3 กันยายน รัตนโกสินทร์ ศก 102 คฤศตศักราช 1883 นั้น จะต้องใช้ตามสัญญาว่าด้วยอำนาจศาลที่ติดท้ายหนังสือสัญญานี้ทั่วไปแก่บรรดาคนในบังคับอังกฤษในกรุงสยาม ผู้ที่ได้จดบัญชีชื่อผู้ในที่ว่ากรงสุลอังกฤษ ก่อนวันที่ทำหนังสือสัญญานี้

อำนาจศาลอย่างนี้จะเลิกไม่ใช้ต่อไป คือว่าจะเปลี่ยนอำนาจศาลต่างประเทศไปเป็นอำนาจศาลฝ่ายสยามตามระบิลเมือง เมื่อได้ประกาศใช้กฎหมายรวมลักษณะต่าง ๆ คือกฎหมายลักษณะอาญาไทย กฎหมายลักษณะแพ่ง และการค้าขาย กฎหมายลักษณะวิธีพิจารณาคดี แลกฎหมายลักษณะพระธรรมนูญจัดตั้งศาล

บรรดาคนในบังคับอังกฤษในกรุงสยามนอกจากผู้ที่ว่ามาข้างต้นนี้แล้วจะต้องอยู่ในอำนาจศาลฝ่ายสยามตามธรรมเนียมของบ้านเมือง แลตามความที่กล่าวไว้ในสัญญาว่าด้วยอำนาจศาล

ข้อ 6 คนในบังคับอังกฤษจะได้มีกรรมสิทธิ์เหมือนคนในพื้นที่เมืองตลอดทั่วกรุงสยามคือกรรมสิทธิ์ในการถือทรัพย์สินที่ดิน กรรมสิทธิ์ในการที่จะอยู่ที่จะเที่ยวไปแห่งใด ๆ ก็ได้

คนเหล่านี้แลทรัพย์สินของพวกเขานั้น จะต้องเสียภาษีอากรแลส่วยฤการเกณฑ์ใช้ราชการทุกอย่าง แต่ต้องเป็นภาษีอากรแลส่วยฤการเกณฑ์ที่ไม่หนักยิ่งกว่าภาษีไม่ผิดกันกับที่กฎหมายกำหนดฤจะได้อำนาจให้ใช้สำหรับคนในบังคับสยาม แลเป็นที่เข้าใจกันชัดเจนด้วยว่า



ความในหนังสือสัญญาน้อย ลงวันที่ 20 กันยายน รัตนโกสินทร์ ศก 119 คฤสศักราช 1900 ซึ่งจำกัคภานีที่ดินมิให้เก็บเกินกว่าอัตราภาษีสำหรับที่ดินเช่นเดียวกับในเมืองพม่าฝ่ายใต้นั้น เป็นอันยกเลิกเสียโดยหนังสือสัญญานี้

คนในบังคับอังกฤษในกรุงสยามนั้นจะให้ยกเว้นจากการเกณฑ์เป็นทหารบก ทหารเรือ และไม่ต้องเสียเงินซึ่งบังคับให้ใช้ฤาเงินค่าแรงแทนเกณฑ์การทหารฤาเงินช่วยในการทหาร

ข้อ 7 ข้อความทั้งปวงในหนังสือสัญญาใหญ่น้อยทั้งหลายที่มีอยู่แต่ก่อนในระหว่างกรุงอังกฤษกับกรุงสยาม ซึ่งไม่ได้แก้ไขไว้ในหนังสือสัญญานี้ต้องคงอยู่เต็มตามเดิม

ข้อ 8 หนังสือสัญญานี้จะต้องรติไฟภายในกำหนดสี่เดือน นับตั้งแต่วันที่ลงชื่อหนังสือสัญญานี้ ผู้มีอำนาจเต็มทั้งสองฝ่ายได้ลงชื่อแลประทับตราไว้เป็นสำคัญได้เขียนอย่างละสองฉบับที่กรุงเทพมหานคร ณ วันที่ 10 มีนาคม รัตนโกสินทร์ ศก 127 คฤสศักราช 1909

ประทับตรา(เซ็น) เทวะวงศัโรปการ

ประทับตรา(เซ็น) ราลฟี แปะชิต

**สัญญาว่าด้วยเขตแดนติดท้ายหนังสือสัญญา  
ลงวันที่ 10 มีนาคม รัตนโกสินทร์ ศก 127 ฤดูศตกราช 1909**

ข้อ 1 เขตแดนในระหว่างพระราชอาณาจักรของสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินสยามฝ่ายหนึ่ง กับดินแดนที่ได้โอนไปเป็นของสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินอังกฤษอีกฝ่ายหนึ่งตามซึ่งได้ตกลงกันในหนังสือสัญญาครั้งนั้น คือ

ตั้งแคริมทะเลฝั่งเหนือของปากน้ำปูลิแล้ว แลต่อไปทางทิศเหนือจนถึงสันเขาทั้งหลายที่ปันน้ำตกในระหว่างลำน้ำปูลิฝายหนึ่ง กับลำน้ำปุโยอีกฝายหนึ่งแล้ว แลต่อไปตามสันเขาที่กล่าวแล้วนี้ จนถึงสันเขาใหญ่ที่แบ่งปันน้ำตกในระหว่างลำน้ำทั้งหลายที่ไหลลงในอ่าวสยามฝ่ายหนึ่ง กับลำน้ำทั้งหลายที่ไหลลงมาในมหาสมุทรอินเดียอีกฝ่ายหนึ่งแล้ว แลต่อไปตามสันเขาใหญ่นี้ เพื่อให้ฝ่ายปลายลำน้ำปัดคาน้ำลำน้ำเตลูบินแลลำน้ำเประ จนถึงที่แห่งหนึ่งซึ่งเป็นปลายน้ำลำน้ำเประเถาแล้ว แลจากสันเขาใหญ่บนน้ำนั้นไปตามสันเขาที่ปันน้ำระหว่างลำน้ำเประเถากับลำน้ำเตลูบิน จนถึงเขาเยลิตุปลายน้ำลำน้ำโกลก แต่นี้ต่อไปตามแนวกลางลำน้ำโกลกจนถึงทะเลที่ตำบลปากน้ำตะใบ

เส้นพรมแดนที่ว่าเป็นอันกระทำให้ดินแดนทั้งสิ้นที่ลุ่มน้ำตกในลำน้ำปัดคาน้ำ ลำน้ำเตลูบิน ลำน้ำคันยงมาศ แลฝั่งซ้ายฤๅฟากตะวันตกของลำน้ำโกลกนั้นเป็นของฝ่ายสยาม แลดินแดนทั้งสิ้นที่ลุ่มน้ำตกในลำน้ำเประแลที่ฝั่งขวาฤๅฟากตะวันออกของลำน้ำโกลกนั้น เป็นของฝ่ายอังกฤษ

คนในบังคับประเทศทั้งสองฝ่ายจะเดินเรือในน่านน้ำลำน้ำโกลกแลลำน้ำทั้งหลายที่ไหลตกลงน้ำโกลกนั้น ก็ได้ไม่ห้ามทุกแห่ง

เกาะที่เรียกว่าลังกาวิ แลบรรดาเกาะเล็ก ๆ ที่อยู่ได้เส้นกลางระหว่างเกาะเตรุเตากับเกาะลังกาวิ แลเกาะทั้งหลายที่อยู่ได้เกาะลังกาวินั้นให้เป็นของกรุงอังกฤษ เกาะเตรุเตาแลเกาะเล็ก ๆ ที่อยู่เหนือเส้นกลางระหว่างเกาะนั้นคงเป็นของกรุงสยาม

ส่วนเกาะต่าง ๆ ที่อยู่ใกล้กับฝั่งตะวันตกนั้น บรรดาที่อยู่เหนือเส้นบรรทัดตรงทิศตะวันออกแลตะวันตกจากที่ฝั่งเหนือของลำน้ำปูลิจดทะเลนั้นคงเป็นของกรุงสยาม แลบรรดาที่อยู่ได้เส้นบรรทัดนั้นให้เป็นของกรุงอังกฤษ

บรรดาเกาะที่อยู่ใกล้กับแขวงเมืองกลันตันแลเมืองตรงกานูแลได้เส้นบรรทัดตรงทิศตะวันออก แลตะวันตกที่ลำน้ำโกลกจดทะเล เรียกว่าปากน้ำตะใบนั้นจะได้โอนให้เป็นของกรุงอังกฤษ แลบรรดาเกาะที่อยู่เหนือบรรทัดนั้น คงเป็นของกรุงสยาม

ได้เขียนเส้นพรมแดนประเมินไว้อย่างหนึ่งในแผนที่ตามความที่กล่าวไว้ในข้อนี้ติดเนื่องไว้ในสัญญาด้วย

ข้อ 2 เขตแดนตามที่กล่าวมาข้างบนนั้นทั้งรัฐบาลของสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินสยามและรัฐบาลของสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินอังกฤษ พร้อมกันจะถือว่าเป็นการตกลงกันขั้นที่สุดสิ้นแล้วแลต่างพร้อมกันสัญญาต่อกันไว้ว่า เมื่อเขตแดนที่กำหนดนั้นจะพึงกระทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างหนึ่งอย่างใดแก่เส้นพรมแดนที่มีอยู่ในเวลานี้ของเมืองใด ๆ ก็ดี ถ้าเมืองเหล่านั้นจะร้องขอคำทดแทนเพราะเหตุที่ต้องถูกเปลี่ยนแปลงเช่นนั้น รัฐบาลทั้งสองฝ่ายต่างจะไม่ยอมรับไว้พิจารณา ฤช่วยอุดหนุนเป็นอันขาด

ข้อ 3 กรรมการปักปันเขตแดนที่กล่าวไว้ในข้อ 3 ของหนังสือสัญญาลงวันนี้ จะต้องทำการปักปันหมายเขตลงไว้ในพื้นที่ตามเขตแดนที่ได้ว่ามาแล้วข้างบนนี้

ถ้าในเวลาที่กำลังไปทำการปักปันเขตแดนกันอยู่นั้น เมื่อปรากฏเห็นเป็นการสมควรที่จะเปลี่ยนแปลงเส้นพรมแดนใหม่ แทนเส้นพรมแดนที่ได้ตกลงยินยอมกันไว้วันนี้แล้ว การที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงกันนั้น ถึงโดยว่าจะเกิดเหตุการณ์อย่างไร ๆ ก็ดี จะต้องทำไม่ให้สว่างล้าเป็นที่เสื่อมเสียประโยชน์ฝ่ายรัฐบาลสยามได้เลย

สัญญานี้ทำที่กรุงเทพฯ เป็นสองฉบับความเดียวกัน แต่ ณ วันที่ 10 มีนาคม รัตนโกสินทร์ศก 127 ฤตุสศักราช 1909

ประทับตรา(เซ็น) เทวะวงศ์วโรปการ

ประทับตรา(เซ็น) ราลฟี แพชยิด

สัญญาว่าด้วยอำนาจศาลในกรุงสยาม สำหรับใช้แก่คนในบังคับอังกฤษติดท้ายหนังสือสัญญา ลงวันที่ 10 มีนาคม รัตนโกสินทร์ ศก 127 คฤสศักราช 1909

ข้อ 1 ศาลต่างประเทศนั้นจะได้ตั้งขึ้นในที่เห็นควรจะมี เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาความให้ได้ตลอดดี จะตั้งที่แห่งใดบ้างนั้น ราชทูตอังกฤษที่กรุงเทพฯกับเสนาบดีการต่างประเทศสยามต้องตกลงกันกำหนดสืบไป

ข้อ 2 อำนาจของศาลต่างประเทศนั้น จะได้ใช้เมื่อออกไปถึงคดีที่กล่าวต่อไปนี้  
ประการที่ 1 ในคดีแพ่ง บรรดาความแพ่ง ฤๅคดีความในการค้าขายซึ่งคนในบังคับอังกฤษเป็นคู่ความ

ประการที่ 2 ในคดีความอาญา บรรดาคดีที่ทำผิดต่อกฎหมายทุกอย่างซึ่งคนในบังคับอังกฤษจะได้กระทำผิดก็ ฤๅจะเป็นผู้ที่ถูกคนอื่นกระทำร้ายก็ด้วยเหมือนกัน

ข้อ 3 อำนาจที่จะเรียกถอนคดีในศาลต่างประเทศนั้น จะต้องใช้ตามความที่กล่าวไว้ในข้อ 8 ของสัญญา ลงวันจันทร์ เดือนสิบ ขึ้นสองค่ำ ปีมแม เบญจศก จุลศักราช 1245 ตรงกับวันที่ 3 กันยายน รัตนโกสินทร์ ศก 102 คฤสศักราช 1883

แต่อำนาจเรียกถอนคดีนั้นจะต้องเลิกไม่ใช้ในคดีทั้งปวง ซึ่งอยู่ในกฎหมายลักษณะต่าง ๆ ฤๅพระราชบัญญัติที่ได้ประกาศออกตามแบบอย่างนั้นในทันที เมื่อได้สองกฎหมายฤๅพระราชบัญญัตินั้น ให้สถานทูตอังกฤษที่กรุงเทพฯทราบแล้ว ถ้ามีคดีซึ่งพิจารณาค้างอยู่ในเวลาส่งกฎหมายเช่นว่านี้ กระทรวงต่างประเทศกับสถานทูตอังกฤษ ณ กรุงเทพฯ จะได้ไปฤๅมาตกลงกันเพื่อที่จะให้พิจารณาคดีที่ค้างอยู่นั้น ณ ศาลใดต่อไปให้สำเร็จตลอดด้วย

ข้อ 4 คดีทุกเรื่องในศาลต่างประเทศก็ดี ในศาลฝ่ายสยามตามธรรมเนียมก็ดี ซึ่งคนในบังคับอังกฤษเป็นจำเลย ฤๅผู้ต้องหาในศาลชั้นต้นต้องมีที่ปรึกษากฎหมายที่เป็นชาวยุโรปมานั่งอยู่ด้วยผู้หนึ่ง

ถ้าเป็นคดีที่คู่ความเป็นคนในบังคับอังกฤษ เกิดเป็นคนอังกฤษ ฤๅที่แปลงชาติเป็นอังกฤษ แต่มิใช่เป็นชาติชาวเอเชีย ก็ต้องมีที่ปรึกษากฎหมายที่เป็นชาวยุโรปผู้หนึ่ง นั่งเป็นผู้พิพากษาพิจารณาความในศาลชั้นต้นนั้นด้วย แลในคดีที่คนในบังคับอังกฤษอย่างเช่นว่านี้เป็นจำเลยฤๅเป็นผู้ต้องหาแล้ว คำพิพากษาต้องเป็นไปตามความเห็นของที่ปรึกษากฎหมายนั้น

คนในบังคับอังกฤษ ที่เป็นจำเลยฤๅผู้ต้องหาในคดีอย่างใดอย่างหนึ่งที่เกิดขึ้นในหัวเมืองจะขอให้โยกย้ายคดีไปพิจารณาที่ศาลอื่นก็ได้ แลถ้าศาลเห็นสมควรที่จะโยกย้าย ก็ให้เอาคดีนั้นมาพิจารณาที่กรุงเทพฯ ฤๅพิจารณาต่อหน้าผู้พิพากษาซึ่งมีหน้าที่พิจารณาคดีนั้นในศาล

ที่กรุงเทพฯ เมื่อมีคำร้องขอให้โยกย้ายศาลเช่นว่ามาแล้วต้องบอกให้กงสุลอังกฤษทราบด้วย

ข้อ 5 ข้อ 9 ของหนังสือสัญญาลงวันจันทร์ เดือนสิบ ขึ้นสองค่ำ ปีมแม เบญจศก จุลศักราช 1245 ตรงกับวันที่ 3 กันยายน รัตนโกสินทร์ ศก 102 คฤศตศักราช 1883 นั้น เป็นอันยกเลิกเสีย บรรดาคดีอุทธรณ์คำตัดสินของศาลต่างประเทศที่ได้พิจารณาความในชั้นต้นนั้น ต่อไปให้ศาลอุทธรณ์ฝ่ายสยามที่กรุงเทพฯ พิจารณาแลพิพากษา แลบรรดาการอุทธรณ์เช่นนี้ ต้องแจ้งความยังกงสุลอังกฤษ ผู้มีอำนาจที่จะเขียนความเห็นในคดีนั้นให้คิดไว้ในสำนวนคดี นั้นด้วย

คำตัดสินคดีชั้นอุทธรณ์จากศาลต่างประเทศก็ดี ฤจากศาลฝ่ายสยามตามธรรมเนียม ก็คดีนั้น ต้องมีผู้พิพากษาชาวยุโรปลงชื่อด้วยสองนาย

ข้อ 6 คดีอุทธรณ์ด้วยปัญหากฎหมายนั้น ให้ร้องได้จากศาลอุทธรณ์ที่กรุงเทพฯ คือ ศาลสูงสุด คือ ศาลฎีกา

ข้อ 7 ในศาลหนึ่งศาลใดที่ได้พิจารณาคดีนั้น ถ้าจะมีคำร้องว่าด้วยศาลไม่มีอำนาจ จะพิจารณาคดีนั้น ตามข้อบังคับที่ว่าไว้ในหนังสือสัญญานี้แล้ว ก็ต้องให้ร้องขึ้นก่อนที่จะให้การ แก่ความที่เป็นใหญ่ในคดีนั้น จึงควรฟัง

ข้อ 8 เพื่อจะป้องกันความขัดข้อง ซึ่งอาจจะมีขึ้นในภายหน้า เพราะการโอนอำนาจ ศาลตามความในหนังสือสัญญาฉบับใหญ่ และสัญญาฉบับนี้ จึงเป็นที่ตกลงกันทั้งสองฝ่าย ดังนี้ คือ

ก. บรรดาคดีทุกอย่างซึ่งได้ยื่นฟ้องภายหลังวันที่ริตไฟหนังสือสัญญานี้แล้วจะเป็นคดีที่มีเหตุเกิดขึ้นก่อนฤภายหลังวันแลกเปลี่ยนริตไฟนั้นก็ตาม ต้องยื่นต่อศาลต่างประเทศ ฤศาลสยามตามหน้าที่ซึ่งได้พิจารณาแลพิพากษาจกทุกเรื่องแล

ข. บรรดาคดีทุกอย่างที่ยังค้างอยู่ในศาลอังกฤษในกรุงสยาม ในวันที่ริตไฟ หนังสือสัญญานี้ก็ให้จัดการตามที่เคยทำมาจนตลอดไปในศาลนั้น ๆ แลในศาลอุทธรณ์ใด ๆ จนถึงที่สุด แลให้ศาลอังกฤษคงมีอำนาจเต็มที่ ในคดีดังกล่าวนี้ด้วย

การบังคับแลจัดการให้เป็นไปตามคำตัดสินในคดีที่ค้างศาลเช่นว่ามานี้ต้องให้ศาล ต่างประเทศเป็นธุระทั้งสิ้น

สัญญานี้ทำที่กรุงเทพฯ เป็นสองฉบับความเดียวกัน แต่ ณ วันที่ 10 มีนาคม รัตนโกสินทร์ ศก 127 คฤศตศักราช 1909

ประทับตรา(เซ็น) เทวะวงศัวิโรปการ

ประทับตรา(เซ็น) ราลฟ์ แปชชิต



**หนังสือพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงเทเวศร์วัชรปการ  
แจ้งความมายังมิสเตอร์ ราล์ฟ แปะชยิต อรรถราชทูต  
และผู้มีอำนาจเต็มฝ่ายอังกฤษ**

ศาลว่าการต่างประเทศ กรุงเทพฯ

วันที่ 10 มีนาคม รัตนโกสินทร์ ศก 127

ด้วยข้าพเจ้าได้รับหนังสือของท่านลงวันนี้. ที่ท่านแจ้งความปรารถนารัฐบาลอังกฤษว่า  
ขออย่าให้รัฐบาลสยามยอมยกที่ดินแดนแห่งหนึ่งแห่งใดในแหลมมลายู ภายใต้เขตแขวง  
มณฑลไทรบุรี ฤๅเกาะทั้งหลายแห่งใดที่อยู่ใกล้ ๆ กันนั้น ให้เป็นสิทธิ์แก่ต่างประเทศ ๆ หนึ่ง  
ประเทศใด ฤๅให้เช่าที่เหล่านั้น อีกทั้งภายในเขตที่กล่าวมาแล้วนี้ ขออย่าให้อนุญาตให้รัฐบาล  
ฤๅบริษัทต่างประเทศตั้งที่ฤๅเช่าที่ไว้ถ่าน ทำการเป็นเจ้าของก่อสร้างท่าเรือ ฤๅเข้าตั้งอาศรัย  
อยู่สิทธิขาดฝ่ายเดียวในท่าจอดเรือทั้งหลาย อันการที่เข้าตั้งอาศรัยอยู่นั้นจะเป็นที่เสียหายแก่  
ประโยชน์ของอังกฤษในทางกลศึกได้ด้วยนั้น

ในคำตอบข้าพเจ้าขอกล่าวไว้ว่า รัฐบาลสยามยอมแสดงคำให้ตามที่กล่าวไว้ข้างต้นนี้แล้ว  
แลจำที่ท่านกล่าวไว้ด้วยว่าคำว่าที่ไว้ถ่านนั้น จะไม่กินความถึงเก็บที่เก็บถ่านไว้แห่งละเล็กน้อย  
ตามที่ต้องการใช้เพื่อประโยชน์ในการเดินเรือค้าขายตามปกติตามฝั่งในแหลมมลายูนั้น

ข้าพเจ้า ฯลฯ

(เซ็น) เทเวศร์วัชรปการ

หนังสือพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงเทเวศร์วัชรปการ  
 แจ้งความมายังมิสเตอร์ ราวฟี แปชยิต อรรถราชทูต  
 และผู้มีอำนาจเต็มฝ่ายอังกฤษ

ศาลว่าการต่างประเทศ กรุงเทพฯ

วันที่ 10 มีนาคม รัตนโกสินทร์ ศก 127

ด้วยเนื้อความข้อ 4 ของสัญญาว่าด้วยอำนาจศาล ซึ่งมีความว่าบรรดาคดีทั้งหลายซึ่งคนในบังคับอังกฤษเป็นจำเลยฤเป็นผู้ต้องหาจะต้องมีที่ปรึกษาชาวยุโรปนั่งในศาลด้วยผู้หนึ่งนั้น ข้าพเจ้าขอกล่าวความหวังใจแทนรัฐบาลของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวว่า รัฐบาลของสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินอังกฤษคงจะได้คิดเตรียมไว้ว่า ในเวลาที่ควรจะพิจารณาการที่คิดแก้ไขความข้อนี้ ฤอีกนัยหนึ่งจะเรียกว่ายกเลิกความที่เป็นประกำนั้น เมื่อเห็นว่าไม่ต้องการจะมีไว้ก็กลับไปแลในการที่จะปรึกษากันแก้ไขฤยกเลิกต่อไปในภายหน้านั้น อาศัยเหตุที่สมควรในข้อนั้นอย่างเดียวจะไม่มุ่งหมายว่าต้องมีประโยชน์อย่างอื่นแลกเปลี่ยนกันด้วย

รัฐบาลสยามชอบใจในสัญญาอย่างที่สองข้อนี้ ว่าเป็นที่หมายแห่งความเจริญของการรักษาความยุติธรรมในกรุงสยาม การที่ตกลงทำสัญญาอย่างเช่นนี้ก็เป็พยานของความเจริญแล้วอยู่เอง แลจัดการอยู่ช้านานแล้ว เพื่อให้คงอยู่อย่างดีขึ้นสูง

ในการที่เกี่ยวกับเรื่องนี้ ข้าพเจ้ามีความยินดีที่จะรับว่า มิสเตอร์เยสะจวด แปลกได้ช่วยทำการนี้ด้วย

ข้าพเจ้าประสงค์ที่จะกล่าวอีกด้วยว่าจะได้คิดจัดการที่จะคุมขังนักโทษชาวยุโรปนั้นให้เป็นไปเหมือนอย่างเช่นที่เคยเป็นอยู่แก่นักโทษในเมืองพม่า แลเมืองสเตรตส์เสดเดลเมนต์

ข้าพเจ้า ฯลฯ

(เซ็น) เทเวศร์วัชรปการ



หนังสือมิสเตอร์ ราลฟี แปะชิต อรรถราชทูตแลผู้มีอำนาจเต็มฝ่ายอังกฤษ  
ทูลมายังพระเจ้านองยาเธอ กรมหลวงเทวะวงศ์วโรปการ  
เสนาบดีว่าการต่างประเทศ

สถานทูตอังกฤษ กรุงเทพฯ

วันที่ 10 มีนาคม รัตนโกสินทร์ ศก 127

ด้วยความว่าเป็นประกันในวรรคต้นข้อ 4 ของสัญญา ว่าด้วยอำนาจศาลนั้น ข้าพเจ้าขอกล่าวว่า รัฐบาลสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินอังกฤษจะคิดเตรียมการไว้ ว่าในเวลาที่จะพิจารณาการที่คิดแก้ไขความข้อนี้ ฤๅอีกนัยหนึ่งจะเรียกว่ายกเลิกความที่เป็นประกันนี้ เมื่อเห็นว่าไม่ต้องการจะมีไว้ก็สืบไป รัฐบาลสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินอังกฤษเต็มใจอีกด้วย ว่าในการที่ปรึกษาแก่กันแก้ไขยกเลิกต่อไปในภายหน้านั้น จะเอาใสรยศที่สมควรในข้อนั้นอย่างเดียว จะไม่มุ่งหมายว่าต้องมีประโยชน์อย่างอื่นแลกเปลี่ยนกันด้วย

รัฐบาลสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินอังกฤษ มีความพอใจที่ได้ทราบว่าเป็นความประสงค์ของรัฐบาลสยามจะบำรุงรักษายุติธรรมซึ่งตั้งหน้าจัดมา แลจัดการอยู่ช้านานแล้ว เพื่อให้คงอยู่อย่างดีขั้นสูงนั้น ข้าพเจ้าขอทูลให้พระเดชพระคุณทรงเชื่อว่า รัฐบาลของสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินอังกฤษมีความหมายแต่ที่จะอุดหนุนรัฐบาลของสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินสยามในความประสงค์ทางนี้

ข้าพเจ้าประสงค์จะทูลอีกด้วย ว่าศาลต่างประเทศที่กล่าวไว้ในข้อ 1 ของสัญญาว่าด้วยอำนาจศาล ซึ่งคิดทลายหนังสือสัญญาลงวันนี้ ไม่จำเป็นต้องตั้งศาลพิเศษขึ้นใหม่อีก ศาลมณฑลฤๅศาลเมืองนั้นจะตั้งขึ้นให้เป็นศาลต่างประเทศ ณ ที่แห่งใด ๆ ก็ได้ สุดแต่ที่นั้น ๆ จะมีคนในบังคับอังกฤษตั้งอยู่มากน้อยตามอำนาจของศาลนั้น ๆ ความจริงการที่คิดให้ศาลตามรวิลเมืองเป็นศาลต่างประเทศขึ้นนั้น ก็จะเป็นแต่เพียงให้ใช้ข้อความที่ว่าด้วยศาลต่างประเทศที่มีอยู่ในสัญญาว่าด้วยอำนาจศาล ในศาลนั้นด้วย

ข้าพเจ้า ฯลฯ

(เซ็น) ราลฟี แปะชิต

ในวันที่ 6 กรกฎาคม ค.ศ. 1909 เสนาบดีกระทรวงต่างประเทศ และมิสเตอร์  
เวกเคิร์ตผู้เป็นชาเยตาแพซของรัฐบาลอังกฤษ ได้ตกลงกำหนดศาลต่าง ๆ ที่จะให้เป็นศาล  
ต่างประเทศ ที่จะมีอำนาจชำระความเกี่ยวข้องกับคนในบังคับอังกฤษ ตามสัญญาที่ได้กล่าว  
มาแล้ว คือ ที่มณฑลกรุงเทพฯ 2 ศาล ที่เชียงใหม่ 1 ที่มณฑลนครศรีธรรมราชศาลหนึ่ง  
ที่มณฑลภูเก็ตศาลหนึ่ง และให้เป็นหน้าที่ของเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมกำหนดว่า ศาล  
ต่างประเทศเหล่านั้นจะอยู่ ณ เมืองแห่งใด

(ที่มา : กฎหมายรัชกาลที่ 5, ร.ศ.128 (พระนคร : ร.พ.บำรุงนุกุลกิจ, ร.ศ.128) หน้า 76-92)

## โครงการหนังสือ

### ชุด “ประเทศเพื่อนบ้านของไทยในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้”

Publication Series : “Thailand’s Neighbors in Southeast Asia”

- |    |                          |                                    |   |
|----|--------------------------|------------------------------------|---|
| 1. | พิชญ<br>Pisanu           | สุวรรณะชญ<br>Suvanajata            | สามทศวรรษอาเซียน<br><i>ASEAN in Three Decades</i>   |
| 2. | เวณิกา<br>Venika         | บุญมาคลี่<br>Boonma-klee           | พม่า : นโยบายต่างประเทศไทยสมัย<br>พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ<br><i>Burma : Thai Foreign Policy under the<br/>Chatichai Choonhavan’s Government</i> |
| 3. | สมโชค<br>Somchoke        | สวัสดิร์กษ<br>Sawasdiruk           | ความสัมพันธ์ระหว่างไทย-พม่า-กะเหรี่ยง<br><i>Thai-Burmese-Karen Relations</i>  |
| 4. | นคร<br>Nakorn            | พันธุ์ณรงค์<br>Punnarong           | ปัญหาชายแดนไทย-พม่า<br><i>Problems on Thai-Burmese Border</i>   |
| 5. | เชิดเกียรติ<br>Cherdkiat | อัครถกร<br>Atthakor                | ขบวนการคอมมิวนิสต์เวียดนาม<br><i>Communist Movements in Vietnam</i>   |
| 6. | นภดล<br>Nophadol         | ชาติประเสริฐ<br>Chartprasert       | เจ้านโรดม สีหนุกับนโยบายความเป็นกลาง<br>ของกัมพูชา<br><i>Norodom Sihanouk and Cambodian<br/>Non-alignment Policy</i>                          |
| 7. | ทวีเกียรติ<br>Twekiat    | เจนประจักษ์<br>Janprajak           | ข้อพิพาทเขตแดนไทย-ลาว<br><i>Thai-Lao Boundary Disputes</i>  |
| 8. | กรณิการ์<br>Kannikar     | จัทามาศ สุมาลี<br>Chuthamas Sumali | ยะวา-ชาวในบางกอก<br><i>The Javanese in Bangkok</i>  |
| 9. | ศิริพร<br>Siriporn       | สมัครสโมสร<br>Smaksmosorn          | บรูไน : อาณานิคมของอังกฤษ<br><i>Brunei : The British Colonization</i>   |

- |     |                        |                                     |   |
|-----|------------------------|-------------------------------------|---|
| 10. | กิตติมา<br>Kittima     | จันทร์ตรี<br>Chantri                | ช่องแคบมะละกา-มาเลเซีย-อินโดนีเซีย<br><i>The Malacca Straits-Malaysia-Indonesia</i>   |
| 11. | พัชรินทร์<br>Patcharin | สวนจิตระปัญญา<br>Suantidapanya      | มาเลเซีย : เอกภาพกับการศึกษา<br><i>Malaysia : Unity and Education</i>   |
| 12. | ศุสดี<br>Pussadee      | จันทวิมล<br>Chandavimol             | เวียดนามในเมืองไทย<br><i>The Vietnamese in Thailand</i>   |
| 13. | สุกรณ์<br>Suporn       | โอเจริญ<br>Ocharoen                 | มอญในเมืองไทย<br><i>The Mons in Thailand</i>  |
| 14. | บ้งอร<br>Bung-on       | ปิยะพันธุ์<br>Piyabhan              | ลาวในกรุงรัตนโกสินทร์<br><i>The Lao in Early Bangkok</i>  |
| 15. | อรอนงค์<br>Orn-anong   | น้อยวงศ์<br>Noiwong                 | กัมพูชา : นโยบายต่างประเทศไทยสมัย<br>พลเอกเปรม ติณสูลานนท์<br><i>Cambodia : Thai Foreign Policy under<br/>the Prem Tinsulanond's Government</i> |
| 16. | กัญญรัตน์<br>Kanyarat  | เวชศาสตร์<br>Vechasat               | ศรีธนัญชัยในอุษาคเนย์<br><i>Srithanonchai in Southeast Asia</i>   |
| 17. | ชนิดา<br>Chanida       | ตั้งถาวรสิริกุล<br>Tangtavonsirikun | สัญลักษณ์ผ้าลาวเวียงจันทน์<br><i>Symbolism of Lao Textiles</i>  |
| 18. | ชวลีย์<br>Chawalee     | ณ ถาลง<br>Na Thalang                | ประเทศราชของสยามในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว<br><i>Siamese Vassal States under King Rama V</i>                                |
| 19. | ณัชชา<br>Natcha        | เลาหสิรินาด<br>Laohasirinadh        | สิบสองพันนา : รัฐจารีต<br><i>Sipsongpanna : A Traditional State</i>   |
| 20. | กรรณิการ์<br>Kannikar  | สาทรปรุง<br>Sartraproong            | ราชาธิราช สามก๊ก และไซฮัน<br>: โลกทัศน์ชนชั้นนำไทย<br><i>Rajadhiraja Samkok and Saihan<br/>: World Views of the Thai Elites</i>                 |

โครงการหนังสือชุด “ประเทศเพื่อนบ้านของไทยในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้”  
Publication Series “Thailand’s Neighbors in Southeast Asia”

# เวียดนาม ในเมืองไทย

The Vietnamese in Thailand

ผุสดี จันทวิมล  
Pussadee Chandavimol



บรรณาธิการ : ชาญวิทย์ เกษตรศิริ - กาญจณี ละอองศรี  
Editors : Charnvit Kasetsiri - Kanchanee La-onsri



สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย  
THE THAILAND RESEARCH FUND



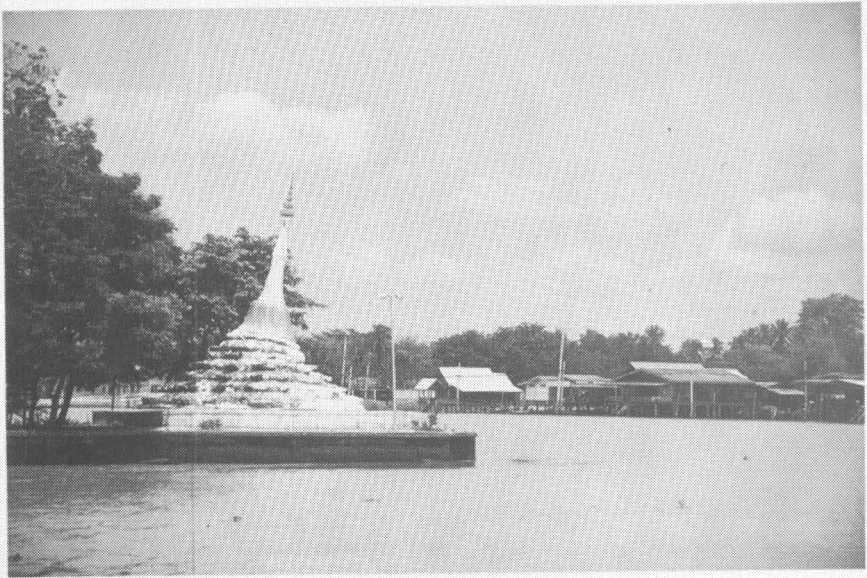
มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์  
THE FOUNDATION FOR THE PROMOTION OF SOCIAL SCIENCES AND HUMANITIES TEXTBOOKS PROJECT

โครงการหนังสือชุด “ประเทศเพื่อนบ้านของไทยในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้”  
Publication Series “Thailand’s Neighbors in Southeast Asia”

# มอญ ในเมือ่งไทย

The Mons in Thailand

สุภรณ์ โอเจริญ  
Suporn Ocharoen



บรรณาธิการ : ชาญวิทย์ เกษตรศิริ - กาญจนี ละอองศรี  
Editors : Charnvit Kasetsiri - Kanchanee La-onsri



สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย  
THE THAILAND RESEARCH FUND

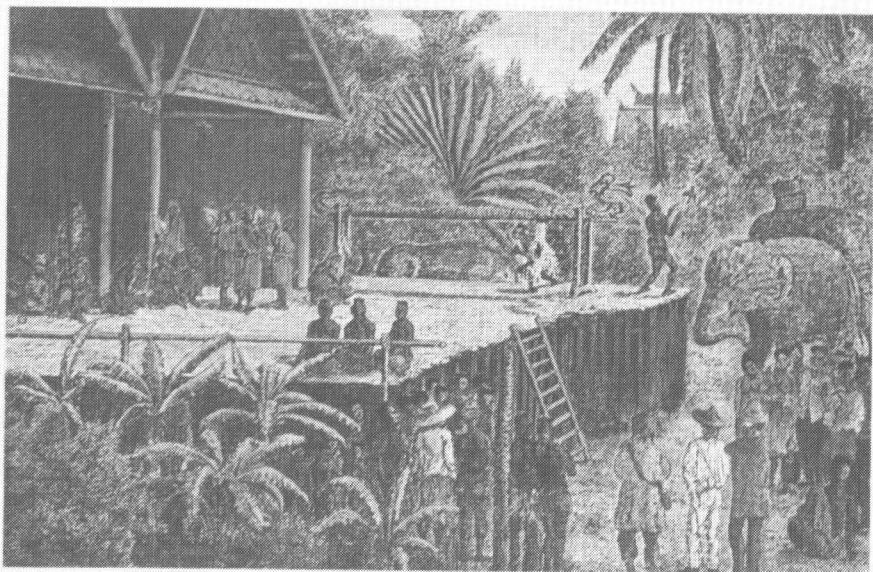


มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์  
THE FOUNDATION FOR THE PROMOTION OF SOCIAL SCIENCES AND HUMANITIES TEXTBOOKS PROJECT

# ลาว

## ในกรุงรัตนโกสินทร์ The Lao in Early Bangkok

บังอร ปิยะพันธุ์  
Bung-on Piyabhan



บรรณาธิการ : ชาลวิทย์ เกษตรศิริ - กาญจณี ละอองศรี  
Editors : Charnvit Kasetsiri - Kanchanee La-onsri



สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย  
THE THAILAND RESEARCH FUND



มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์  
THE FOUNDATION FOR THE PROMOTION OF SOCIAL SCIENCES AND HUMANITIES TEXTBOOKS PROJECT

# ปัญหาชายแดน ไทย-พม่า

Problems on Thai-Burmese Border

นคร พันธุ์ณรงค์  
Nakorn Punnarong



บรรณาธิการ : ชาญวิทย์ เกษตรศิริ - กาญจนี ละอองศรี  
Editors : Charnvit Kasetsiri - Kanchanee La-onsri



สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย  
THE THAILAND RESEARCH FUND





# สิบสองพันนา : รัฐจารีต

## Sipsongpanna : A Traditional State

นัชชา เลหาศิรินาถ

Natcha Laohasirinadh



บรรณาธิการ : ชาญวิทย์ เกษตรศิริ - กาญจนี ละอองศรี  
Editors : Charnvit Kasetsiri - Kanchanee La-onsri



สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย  
THE THAILAND RESEARCH FUND



มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์  
THE FOUNDATION FOR THE PROMOTION OF SOCIAL SCIENCES AND HUMANITIES TEXTBOOKS PROJECT

# ประเทศราชของสยามในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

หนังสือเรื่อง “ประเทศราชของสยามในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว” ของ *ชวลีย์ ณ ถลาง* กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างสยามกับอาณาจักรล้านนาหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือของสยาม และสยามกับหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้ อันได้แก่เมืองแขกทั้ง 7 หัวเมือง ตลอดจน ไทรบุรี กลันตัน ตรังกานู และปะลิส ที่มีมาแต่สมัยรัตนโกสินทร์ ปัญหาที่เกิดขึ้นในการปกครองหัวเมืองประเทศราชทั้งสองฝ่าย เมื่อประกอบกับการคุกคามของจักรวรรดินิยมตะวันตก ทำให้สยามเห็นความจำเป็นในการตั้งอำนาจการปกครองในหัวเมืองประเทศราชทั้งสองฝ่ายเข้าสู่ส่วนกลางในรูปมณฑลเทศาภิบาล และแม้ว่าจะต้องเผชิญกับปฏิกิริยาของเจ้าเมืองประเทศราช รวมทั้งการประนีประนอมด้านผลประโยชน์กับจักรวรรดินิยมตะวันตก แต่ในที่สุดสยามก็สามารถเข้าปกครองหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือได้ในรูปมณฑลพายัพ และหัวเมืองแขกทั้ง 7 ในรูปมณฑลปัตตานี

ชาลวิทย์ เกษตรศิริ

กาญจณี ละอองศรี

บรรณาธิการโครงการหนังสือชุด

“ประเทศเพื่อนบ้านของไทยในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้”

SOUTHEAST ASIA



อุษาคเนย์

ISBN 974-86305-2-8

สร้างสรรค์ปัญญา เพื่อพัฒนาประเทศ