

## บทที่ 4 การจัดการกับ "ท้องถิ่น" ในสมัยรัชกาลที่ 5

### 4.1 การดำเนินการและวิธีการจัดการกับ "หัวเมืองลาวภาคอีสาน"

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า นอกเหนือจากการคุกคามของจักรวรรดินิยมตะวันตก และปัญหาการแย่งชิงอำนาจการเมืองภายในราชสำนักแล้ว เหตุผลประการหนึ่ง ก็คือ ความเปลี่ยนแปลงการรับรู้ของชนชั้นนำไทยเกี่ยวกับ "ท้องถิ่น" ที่ไม่สามารถยอมรับอำนาจการปกครองแบบจารีตของ "ท้องถิ่น" โดยเห็นว่า "ความล้าหลัง" ด้านต่าง ๆ ของ "ท้องถิ่น" เป็น "ปัญหา" จึงนำไปสู่การปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. 2435 ซึ่งเกิดขึ้นท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงของแนวความคิดเกี่ยวกับรัฐและกษัตริย์ ซึ่งรัฐแบบใหม่ จะให้ความสำคัญอยู่ที่ดินแดนและอาณาเขตที่แน่นอน และความเจริญก้าวหน้า การเข้าไปดำเนินการและจัดการปฏิรูปการปกครองใน "ท้องถิ่น" ก็คือ กระบวนการสร้างความเป็น "เอกภาพ" ให้เกิดขึ้นภายใน "ประเทศ" ของรัฐไทยแบบใหม่ ดังจะเห็นได้จากการเข้าไปดำเนินการและจัดการปฏิรูปการปกครองใน "หัวเมืองลาวภาคอีสาน" ซึ่งมีขั้นตอนดำเนินการ ดังจะได้กล่าวต่อไป

ด้วยความเปลี่ยนแปลงการรับรู้ของชนชั้นนำไทย ที่ไม่สามารถยอมรับธรรมเนียมการปกครองยึด-ครองแบบจารีตเดิมของ "หัวเมืองลาวภาคอีสาน" ได้ จึงนำไปสู่การปฏิรูปการปกครองในหัวเมืองลาวภาคอีสาน การดำเนินการเริ่มขึ้นโดยการส่งข้าหลวงไปประจำตามหัวเมืองสำคัญ ๆ ของ "หัวเมืองลาวภาคอีสาน" ในปี พ.ศ. 2417 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงใช้โอกาสที่เกิดความวุ่นวายจากความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้ปกครองเมืองอุบลราชธานี ส่งข้าราชการจากส่วนกลางไปดำรงตำแหน่งข้าหลวงจัดการราชการอยู่ที่เมืองนั้น<sup>1</sup> และเพิ่มขึ้นยังหัวเมืองสำคัญ ๆ ต่าง ๆ เช่น เมืองหนองคาย จำปาศักดิ์ นครราชสีมา<sup>2</sup>

อำนาจหน้าที่ของข้าหลวงเหล่านี้ไม่มีการระบุลงอย่างชัดเจน ข้าหลวงมีหน้าที่ช่วยกษัตริย์ในการดูแลหัวเมืองในด้านต่าง ๆ ทั้งการจัดเก็บภาษี แต่งตั้งกรมการเมือง ป้องกันเขตชายแดนหรือ

---

<sup>1</sup>ปฐม คเนจร, "พงศาวดารหัวเมืองมณฑลอีสาน," ใน ประชุมพงศาวดารเล่ม 3 ภาคที่ 4, หน้า 284-286.

<sup>2</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 303-306.

ให้คำปรึกษาแก่เจ้าเมืองต่าง ๆ ตามแต่กรณี<sup>3</sup> อย่างไรก็ตาม การปรับปรุงการปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงแค่นี้ไม่สามารถทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงได้อย่างชัดเจน ข้าหลวงยังสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างค่อนข้างจะเป็นอิสระ ไม่ต่างไปจากเจ้าเมืองท้องถิ่น มีรายงานว่าข้าหลวงที่ส่งไปจากกรุงเทพฯ ได้ทำการเบียดเบียนราษฎร<sup>4</sup> ทำให้การดำเนินการแรก ๆ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพได้<sup>5</sup>

การดำเนินการและจัดการกับ "หัวเมืองลาวภาคอีสาน" ได้เริ่มขึ้นอย่างจริงจังเมื่อ พ.ศ. 2433 โดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 โปรดเกล้าให้จัดรูปแบบการปกครอง "หัวเมืองลาวอีสาน" ให้มีระเบียบแบบแผนและมีความรัดกุมยิ่งขึ้น โดยจัดรวมหัวเมืองเอกโท ตรี เป็นกลุ่มตามพื้นที่ใกล้เคียง โดยได้จัดแบ่งหัวเมืองออกเป็น 4 เขต มีข้าหลวงกำกับเขตละ 1 คน ให้อยู่ภายใต้การปกครองของกระทรวงมหาดไทยเพียงแห่งเดียว ดังนี้<sup>6</sup>

1. หัวเมืองลาวฝ่ายเหนือ ประกอบด้วยเมืองใหญ่ 16 เมือง เมืองบริวาร 36 เมือง มีพระยาสุริยเดชวิเศษฤทธิ เป็นข้าหลวงประจำอยู่ที่เมืองหนองคาย มีหัวเมืองเอก ได้แก่ เมืองหนองคาย เชียงขวาง ปรีคันทนิคม ชัยบุรี โพนพิสัย ท่าอุเทน นครพนม สกลนคร มุกดาหาร กุสุมาลัย บุรีรัมย์ หนองหาร ขอนแก่น คำเกิด คำม่วน และหล่มสัก

2. หัวเมืองลาวฝ่ายตะวันออก ประกอบด้วยเมืองใหญ่ 11 เมือง เมืองบริวาร 26 เมือง โดยมีข้าหลวงประจำกอง คือ พระยานิคนุเทพ (ช่วง) ไปประจำอยู่ที่ เมืองนครจำปาศักดิ์ หัวเมืองเอก ได้แก่ เมืองนครจำปาศักดิ์ เชียงแตง แส่นปาง สีทันดร อັตบือ สารวัน คำทองใหญ่ สุรินทร์ ลังชะ ชุขันธ์ เดชอุดม

<sup>3</sup> เต็ม วิกาศย์พจนกิจ, *ประวัติศาสตร์อีสาน*, หน้า 413-416.

<sup>4</sup> หจช., ร.5 ม.62/35 กรมหลวงนิชิตปรีชากรกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว.

<sup>5</sup> วุฒิชัย มูลศิลป์, "หัวเมืองอีสานสมัยปฏิรูปการปกครองในรัชกาลที่ 5" *วารสารประวัติศาสตร์* 2/2 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2520) : 13.

<sup>6</sup> พวงไข่มุกข์ คุณารัตนพฤกษ์, "ความสำคัญของเมืองนครราชสีมาและรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ.2411-2453)," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า 101-102.

3. หัวเมืองลาวฝ่ายกลาง ประกอบด้วยเมืองใหญ่ 3 เมือง เมืองบริวาร 16 เมือง โดยมีพระพิเรนทรเทพเป็นข้าหลวงประจำอยู่ที่ นครราชสีมา หัวเมืองเอก ได้แก่ นครราชสีมา ชนบท ภูเขียว

4. หัวเมืองลาวฝ่ายตะวันออกเฉียงเหนือ ประกอบด้วยเมืองใหญ่ 12 เมือง เมืองบริวาร 29 เมือง โดยมีพระยาราชเสนา (ทัต ไกรฤกษ์) เป็นข้าหลวงประจำอยู่ที่อุบลราชธานี หัวเมืองเอก ได้แก่ เมืองอุบลราชธานี กานลันธุ์ สุวรรณภูมิ มหาสารคาม ร้อยเอ็ด ภูแล่นช้าง กมลาไสย เขมรรราชู สองคอนดอนดง และศรีสะเกษ

ข้าหลวงทั้ง 4 หัวเมือง จะขึ้นอยู่กับข้าหลวงใหญ่ คือ พระยามหาอำมาตยธิบดี (หรุ่น ศรีเหนือ) ที่นครจำปาศักดิ์อีกต่อหนึ่ง<sup>7</sup> อนึ่ง การที่ส่วนกลางให้ความสำคัญกับเมืองนครจำปาศักดิ์ และการที่ข้าหลวงใหญ่ประจำอยู่ที่นี้เพราะจะทำให้สามารถทราบความเคลื่อนไหวตลอดจนข่าวคราวของฝรั่งเศสได้สะดวกและรวดเร็วกว่าที่จะนำนกอพยพที่เมืองนครราชสีมา อุบลราชธานี หรือหนองคาย และอีกประการหนึ่งเมืองจำปาศักดิ์ เป็นเมืองชายพระราชอาณาเขตเมื่อมีข้าหลวงใหญ่ตัวแทนของรัฐบาลมาปกครองดูแล ย่อมทำให้บริเวณดังกล่าวมีความมั่นคงและน่าเกรงขามมากขึ้น

อาจกล่าวได้ว่า เมื่อฝรั่งเศสได้อ้างสิทธิเหนือดินแดนฝั่งตะวันออกของแม่น้ำโขง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2430 และเกิดกรณีพิพาทตามแนวพระราชอาณาเขตระหว่างไทยกับฝรั่งเศสขึ้นในปี พ.ศ. 2435 ดูเหมือนว่าฝรั่งเศสมีแนวโน้มที่จะขยายอาณาเขตการปกครองเข้ามายังแดนของไทย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 จึงโปรดให้มีการแก้ไขการปกครอง "หัวเมืองลาวภาคอีสาน" อีกครั้ง โดยรวมหัวเมืองต่าง ๆ เข้าเป็น "มณฑล" ในแต่ละมณฑลมีข้าหลวงใหญ่เป็นผู้ควบคุม แต่การปกครองภายในยังคงรูปแบบดั้งเดิม คือ มีกรมการพื้นเมืองดำเนินการปกครองมีฐานะเป็นเจ้าเมือง อุปราช ราชวงศ์และราชบุตร เช่นเคย อีกประการหนึ่งเนื่องจากขณะนั้นหัวเมืองอีสานอยู่ในระยะเวลาที่ล่อแหลม ดังนั้น ผู้ที่จะไปปกครองจะต้องเป็นผู้ที่สามารถทำหน้าที่ต่างพระเนตรพระกรรณองค์พระมหากษัตริย์ได้เป็นอย่างดีจึงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้พระเจ้าน้องยาเธอ 3 พระองค์ดำรงตำแหน่งสำคัญ ดังกล่าวคือ<sup>8</sup>

<sup>7</sup> นงลักษณ์ ลีเมศิริ, "ประวัติศาสตร์," วารสารร่วมฤกษ์ 6/2 (เมษายน-มิถุนายน 2530) : หน้า 77.

<sup>8</sup> สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, เทศาภิบาล (นิพนธ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พระยาจินดารักษ์ (จำลอง สวัสดิ์-ชูโต), 2505), หน้า 45.

1.มณฑลลาวกาว รวมหัวเมืองลาวฝ่ายตะวันออกเข้ากับหัวเมืองลาวฝ่ายตะวันออกเฉียงเหนือ มีพระเจ้าน้องยาเธอกรมหลวงพิชิตปรีชากร ทรงเป็นข้าหลวงใหญ่ ๗ เมืองนครจำปาศักดิ์ ทรงบังคับบัญชาเมืองใหม่ 23 เมือง และเมืองบริวาร 55 เมือง

2.มณฑลลาวพวน เปลี่ยนจากหัวเมืองลาวฝ่ายเหนือเดิม มีพระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมทรงเป็นข้าหลวงใหญ่ ๗ เมืองหนองคาย ทรงบังคับบัญชาหัวเมืองใหม่ 16 เมืองและเมืองบริวาร 36 เมือง

3.มณฑลลาวกลาง เปลี่ยนจากหัวเมืองลาวกลางเดิม มีพระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นสรรพลทธิประสงค์ทรงเป็นข้าหลวงใหญ่บังคับบัญชาหัวเมืองหลวงพระบาง ลิบสองบันนา ลิบสองจุกไทย หัวพันทั้งห้าทั้งหก และเมืองบริวาร แต่พระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นสรรพลทธิประสงค์มิได้เสด็จหลวงพระบางพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กำกับราชการอยู่ ณ มณฑลลาวกลางที่นครราชสีมา

แม้ว่าจะได้มีการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงการปกครองในด้านต่าง ๆ แต่ก็ไม่สามารถจะต้านทาน "จักรวรรดินิยมตะวันตก" ได้ ครั้นเมื่อปี พ.ศ. 2436 ไทยต้องเสียพระราชอำนาจในดินแดนฝั่งซ้ายของแม่น้ำโขงให้กับฝรั่งเศสไป การเสียพระราชอำนาจของไทยในลาวให้ฝรั่งเศสเป็นเหตุการณ์ใหญ่ในประวัติศาสตร์หัวเมืองลาวภาคอีสาน ในช่วงสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 พ.ศ.2411-2453 กล่าวได้ว่า ไทยได้ปกครอง "หัวเมืองลาวภาคอีสาน" และลาวตั้งแต่ พ.ศ.2322 ในรัชสมัยพระเจ้ากรุงธนบุรี จนถึงรัชกาลที่ 5 ไทยจึงเสียพระราชอำนาจในลาวให้กับฝรั่งเศส การสูญเสียพระราชอำนาจในลาวอาจแบ่งได้เป็น 3 ครั้ง คือ

ครั้งแรก เสียลิบสองจุกไท ใน พ.ศ.2431 ลิบสองจุกไทเดิม อยู่ในความดูแลของหลวงพระบาง ซึ่งมีไทยดูแลหลวงพระบางอีกที ในต้นสมัยรัชกาลที่ 5 ระหว่างปี 2415-2431 ลิบสองจุกไทปั่นป่วนเพราะพวกฮ่อซึ่งหนีการปราบปรามของรัฐบาลจีน (สมัยราชวงศ์แมนจูหรือชิง) เข้ามาปล้นสดมภ์ ทั้งไทย และญวนปราบฮ่ออยู่หลายครั้งก็ไม่สำเร็จเด็ดขาดลงไปได้ เพราะเวลาไทยปราบพวกฮ่อก็หนีไปดินแดนญวน เวลาญวนปราบก็หนีเข้ามาหลบในดินแดนไทย ต่อมาเมื่อฝรั่งเศสได้ปกครองญวนในฐานะอาณานิคมก็ปราบฮ่อต่อมาซึ่งก็เผชิญปัญหาเดิม ฝรั่งเศสจึงเสนอต่อไทยให้ยกกันตีกระหนาบฮ่อทางตะวันตก ฝรั่งเศสตีกระหนาบฮ่อทางตะวันออก แผนการนี้รัฐบาลไทยเห็นด้วย ผลการปราบปรามฮ่อถูกกองทัพทั้งสองปราบสำเร็จลงได้ แต่ผลเสียที่ไทยมิได้คาดว่าจะเป็นคือ

กองทัพฝรั่งเศสไม่ยอมออกจากลีสบอนจู่ๆ โดยอ้างว่าดินแดนนี้เป็นของญวนมาก่อน ไทยไม่ต้องการทำสงครามกับฝรั่งเศส จึงลงนามในสัญญา 9 ข้อที่เมืองแอง (เดียนเบียนฟู) ในวันที่ 22 ธันวาคม 2431 โดยไทยยินยอมให้ฝรั่งเศสตั้งมั่นในลีสบอนจู่ๆ เป็นการชั่วคราว แต่ในทางปฏิบัติฝรั่งเศสยึดเป็นการถาวรไปจนถึงสมัยสงครามเดียนเบียนฟู ฝรั่งเศสแนบญวนในปี 2497 และถอนตัวออกไปจากดินแดนนี้ แต่แทนที่ดินแดนจะเป็นของลาวกลับตกเป็นญวนตราบนานเท่านาน<sup>๙</sup>

ครั้งที่สอง เป็นการเสียพระราชอำนาจในดินแดนลาวพื้นที่ใหญ่ที่สุด ซึ่งตกเป็นของฝรั่งเศส ใน พ.ศ. 2436 หรือที่คนไทยเรียกเหตุการณ์นี้ว่า "วิกฤตการณ์ ร.ศ. 112" เพราะไทยไม่เพียงแต่จะเสียลาวฝั่งซ้ายทั้งหมดให้กับฝรั่งเศสเท่านั้น แต่เกือบจะเสียเอกราชให้กับฝรั่งเศสเสียด้วย ดีแต่ว่าอังกฤษส่งกองเรือมาคุมเชิงพร้อมที่จะทำสงครามกับฝรั่งเศสหากฝรั่งเศสจะยึดครองประเทศไทยทั้งหมด ฝรั่งเศสรู้ว่าอังกฤษมีผลประโยชน์ ในภาคเหนือ (ท่าไม้) ภาคกลาง (คำซำ) และภาคใต้ (ท่าเหมืองแร่) ของไทยมากกว่ามหาอำนาจอื่นใด แต่ถ้าฝรั่งเศสยึดครองแต่ฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง อังกฤษก็จะไม่ขัดขวาง ฝรั่งเศสจึงส่งกำลังยึดฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง ทั้งที่ฝ่ายไทยพยายามเจรจาทายูติปัญหาเกี่ยวกับฝรั่งเศสด้วยดี และเคยเสนอให้อนุญาตอุตสาหกรรม (สหรัฐอเมริกา) เป็นผู้ตัดสินแต่ฝรั่งเศสไม่ยอม นอกจากนี้ฝรั่งเศสยังส่งกองเรือรบมาบีบไทยด้วยการปิดล้อมอ่าวไทยมิให้ไทยติดต่อกับต่างประเทศด้วย ฝ่ายไทยต้องยอมยกฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงทั้งหมดให้ฝรั่งเศสไป ทำให้ดินแดนของลาวแยกเป็น 2 ส่วน ตั้งแต่นั้นมา คือฝั่งซ้าย ไปอยู่ใต้การปกครองของฝรั่งเศส ส่วนฝั่งขวาอยู่กับไทย รวมราชอาณาจักรไทยมีอำนาจในฝั่งซ้ายอยู่ 114 ปี<sup>๑๐</sup>

ครั้งที่สาม ใน พ.ศ. 2446 ไทยต้องเสียพระราชอำนาจในดินแดนฝั่งขวาบางส่วนให้ฝรั่งเศสอีก ได้แก่ หลวงพระบางฝั่งขวา ติดต่อกับเขตแดนด้านตะวันออกของ จังหวัดน่าน นิคมโลก

<sup>๙</sup> สุวิทย์ วีระศาสตร์, ความสัมพันธ์ไทยฝรั่งเศส ร.ศ. 112-126 (กรุงเทพมหานคร : กรมพิภพคดี, 2519), หน้า 10-14.

<sup>๑๐</sup> เรื่องเดียวกัน, 29-53. ; จิราภรณ์ สถาปนาวรรณะ, วิกฤตการณ์สยาม ร.ศ. 112 (กรุงเทพมหานคร : ศึกษิตสยาม, 2523).

และทิศตะวันตกของ จังหวัดเลย (ในปัจจุบัน) จำปาศักดิ์และมโนไพร (ปัจจุบันมโนไพร เป็นของกัมพูชา) เหตุการณ์นี้ต่อเนื่องกันมาถึง พ.ศ. 2447 ไทยต้องยก ทรายาด ด้านซ้าย และฝั่งซ้ายแม่น้ำคอบ ซึ่งติดกับเขตแดนด้านตะวันออกของ อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย ให้กับฝรั่งเศส และสำหรับทรายาดกับด้านซ้าย ฝรั่งเศสคืนให้ไทยเมื่อไทยยกพระตะบอง เสียมราฐ และศรีโสภณ ให้กับฝรั่งเศสใน พ.ศ. 2450<sup>11</sup>

แม้ว่าการเสียอำนาจของราชสำนักไทยในครั้งนี ทำให้ไทยและฝรั่งเศสอยู่ใกล้ชิดกันมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลาเดียวกันเกิดความเปลี่ยนแปลงแนวความคิดเกี่ยวกับ "รัฐบาลใหม่" ที่รัฐต้องมี "ดินแดนและอาณาเขตที่แน่นอน" สำนักของรัฐเชิงดินแดนดังกล่าวที่เกิดขึ้นของชนชั้นนำไทย จึงเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้ศูนย์กลางกรุงเทพฯพยายามที่จะเข้าไปมีส่วนในการปกครอง "หัวเมืองลาวภาคอีสาน" ให้มากยิ่งขึ้น เพื่อให้เกิด "เอกภาพ" ของดินแดนขึ้นภายในรัฐไทย ดังนั้นในปี พ.ศ. 2437 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้ง "มณฑลเทศาภิบาล" ขึ้นคือ นอกจากจะตั้งให้ข้าหลวงและข้าราชการจากศูนย์กลางกรุงเทพฯ ไปบริหารราชการตามหัวเมืองต่าง ๆ แล้วยังมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศ "พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ ร.ศ. 116" จัดตั้งทำเนียบข้าราชการโดยโปรดฯ ให้ยกเลิกการปกครองแบบ "กินเมือง"<sup>12</sup> และเลิกตำแหน่งเจ้าเมือง อุปฮาด ราชวงศ์ และราชบุตร ให้เรียกตำแหน่งใหม่ และได้พระราชทานศักดินาให้แบบเดียวกับข้าราชการไทยเรียกว่า "...พระราชบัญญัติศักดินา เจ้านาย พระยา ท้าวแสนเมืองประเทศราช..."<sup>13</sup> ดังนี้

เจ้าเมืองให้เรียกว่า	ผู้ว่าราชการเมือง ถือศักดินา 10,000 ไร่
อุปฮาดให้เรียกว่า	ปลัดเมือง ถือศักดินา 5,000 ไร่
ราชวงศ์ให้เรียกว่า	ยกกระบัตรเมือง ถือศักดินา 3,000 ไร่
ราชบุตรให้เรียกว่า	ผู้ช่วยราชการเมือง ถือศักดินา 2,400 ไร่

<sup>11</sup> สุวิทย์ ธีรศาคาวัด, ความสัมพันธ์ไทยฝรั่งเศส ร.ศ. 112-126, หน้า 216-219.

<sup>12</sup> สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, เทศาภิบาล, หน้า 42-55.

<sup>13</sup> ราชกิจจานุเบกษา, 16 : 197 วันที่ 16 กรกฎาคม ร.ศ. 118.

ภายหลังการยกเลิกตำแหน่งอาญาลี แล้วตั้งผู้ว่าราชการเมือง ปลัดเมือง ยกกระบัตรเมือง และผู้ช่วยราชการเมือง ตามลำดับดังกล่าว และมีการแต่งตั้งข้าราชการจากส่วนกลางมาดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในอีสาน บางตำแหน่งก็ให้ขุนนางท้องถิ่นเป็น แต่ส่วนกลางเป็นผู้แต่งตั้ง การรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางนอกจากการส่งข้าราชการจากส่วนกลางเข้ามาดำรงตำแหน่ง ตั้งแต่ระดับมณฑล (ข้าหลวงใหญ่) มาจนถึงระดับอำเภอแล้ว ในขณะเดียวกันเมืองขนาดเล็กก็ถูกยุบให้เป็นอำเภอ บางเมืองที่เล็กมากก็ยุบเป็นตำบล

นอกเหนือจากเหตุผลทางการเมืองที่ฝรั่งเศสเข้ามาประชิด "หัวเมืองลาวภาคอีสาน" มากขึ้น เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับการสร้างความเป็น "เอกภาพ" ใน "รัฐแบบใหม่" และเป็นการสลาย "ความเป็นลาว" ของรัฐไทยจึงได้แบ่งเขตการปกครอง และเปลี่ยนแปลงชื่อเรียกมณฑลเสียใหม่ โดยได้ตัดคำว่า "ลาว" ออกไป กล่าวคือ

1. มณฑลลาวท้าว ให้เรียกว่า มณฑลอีสาน แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 5 บริเวณ คือบริเวณเมืองอุบล เมืองจำปาศักดิ์ เมืองขุขันธ์ เมืองสุรินทร์ และเมืองร้อยเอ็ด

2. มณฑลลาวพวน ให้เรียกว่า มณฑลอุดร แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 5 บริเวณ คือ บริเวณหมากแข้ง บริเวณธาตุพนม บริเวณน้ำเหือง บริเวณลำชี บริเวณสกลนคร

3. มณฑลลาวกลาง ให้เรียกว่ามณฑลนครราชสีมา แบ่งเขตการปกครองเป็น 3 บริเวณ คือ บริเวณนครราชสีมา บริเวณนางรอง และบริเวณชัยภูมิ<sup>14</sup>

จากการจัดแบ่งเขตการปกครองและเปลี่ยนแปลงชื่อเรียกมณฑลเสียใหม่ นอกจากจะแสดงให้เห็นว่า ประเทศไทยได้จัดการปกครอง "หัวเมืองลาวภาคอีสาน" ให้รัดกุมยิ่งขึ้นแล้ว ยังแสดงให้เห็นถึงความพยายามที่จะสร้างสำนึกของคนลาวให้มีความรู้สึกถึงความเป็นไทย หรือความพยายาม

<sup>14</sup> นงลักษณ์ ลีสมศิริ, "ประวัติศาสตร์อีสาน," วารสารร่วมฤกษ์ : 80.

ที่จะสลาย "ความเป็นลาว" ของชนชั้นนำไทย โดยการตัดคำว่า "ลาว" ออกไปและ"...ให้เลิกเรียกไทยชาวมณฑลทั้งสามนั้นว่า ลาวด้วย แล้วแต่ันก็เรียกว่า...ไทย..."<sup>15</sup> หลังจากนั้นการรับรู้ของชนชั้นนำไทยที่มีต่อคนลาวใน หัวเมืองลาวภาคอีสานน่าจะเจือจางลง โดยเปลี่ยนแปลงการรับรู้ว่าผู้คนในหัวเมืองลาวภาคอีสานก็คือ คนไทยอีสานแทน

กล่าวได้ว่า "รัฐแบบใหม่" ให้ความสำคัญกับการเสียภาษีอากรของราษฎรเป็นอย่างมาก เพื่อสร้างความเจริญก้าวหน้าให้เกิดขึ้นภายใน "ประเทศ" ดังนั้น การดำเนินการปฏิรูปการคลังใน "หัวเมืองลาวภาคอีสาน" จึงเกิดขึ้นในเวลานั้นด้วย โดยทางศูนย์กลางกรุงเทพฯ ได้ส่งข้าราชการจากส่วนกลาง (สรรพากร สรรพสามิต และคลัง) มาเก็บภาษีอากรต่าง ๆ ส่งมาส่วนกลาง และยังเปลี่ยนการเก็บส่วยซึ่งเก็บเป็นของบ้างเป็นเงินบ้างมาเป็นเก็บเงินทั้งหมด ตอนแรกเก็บจากชายฉกรรจ์ คนละ 3.50 บาท ต่อมาใน พ.ศ. 2444 เพิ่มเป็น 4 บาท<sup>16</sup> ในอีกด้านหนึ่งก็คือ การตัดกลิ่นเอาทรัพยากรจากหัวเมืองลาวภาคอีสานทำให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อนอย่างมาก เป็นผลจากการรวมศูนย์อำนาจที่ส่วนกลางของรัฐแบบใหม่

นอกจากการปฏิรูปการปกครอง และการคลังใน "หัวเมืองลาวภาคอีสาน" แล้ว การเปลี่ยนแปลงการรับรู้ของชนชั้นนำไทยที่เห็นว่า "โจรผู้ร้ายชุกชุม" ในหัวเมืองลาวภาคอีสาน เป็น "ปัญหา" ในเวลานั้น สิ่งหนึ่งที่ศูนย์กลางกรุงเทพฯ ได้พยายามกระทำ เมื่อเข้าไปจัดการปฏิรูปการปกครอง คือ ทำให้หัวเมืองลาวภาคอีสานสงบเรียบร้อยปราศจากโจรผู้ร้าย ส่วนหนึ่งจะเห็นได้จาก การจัดการกำนัน ผู้ใหญ่บ้านให้มีอำนาจปกครองราษฎรในหมู่บ้านอย่างสมบูรณ์ เพื่อเป็นหูเป็นตารักษาเขตแขวงและเป็นหัวหน้าราษฎรในการระงับภัยจากโจรผู้ร้าย ทำให้โจรผู้ร้ายชุกชุมเบาบางลง<sup>17</sup> อย่างไรก็ตาม การปราบปรามโจรผู้ร้ายด้วยการส่งข้าหลวงออกไปยังหัวเมืองนั้น

<sup>15</sup> สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, นิทานโบราณคดี, หน้า 186.

<sup>16</sup> สุวิทย์ ธีรศาสตร์ และดารารัตน์ เมตตาริกานนท์, ประวัติศาสตร์อีสานหลังสงครามโลกครั้งที่สองถึงปัจจุบัน, หน้า 15.

<sup>17</sup> ชุมพล แนวจำปา, "การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจบริเวณลุ่มแม่น้ำมูลตอนบน พ.ศ. 2443-2468," หน้า 125-126.



ทำให้โจรผู้ร้ายลดลง เพียงชั่วคราว เพราะมักจะปรากฏโจรผู้ร้ายชุกชุมในหัวเมืองใกล้เคียงที่ไม่มีข้าหลวงประจำอยู่ เนื่องจากโจรผู้ร้ายมักจะหลบหนีข้ามเขตไปยังเมืองที่ไม่มีกองกำลังของข้าหลวงจากส่วนกลาง การปราบปรามด้วยวิธีนี้จึงไม่ได้ผล ประกอบกับหัวเมืองต่าง ๆ นั้นอยู่ห่างไกลการคมนาคมไม่สะดวก เป็นเหตุให้การจัดส่งกำลังพลจากศูนย์กลางกรุงเทพฯ ไปช่วยปราบปรามโจรผู้ร้ายไม่ทันการณ์ เพราะต้องเสียเวลามากในการรวบรวมกำลังคน เสบียงอาหาร อาวุธยุทโธปกรณ์ และพาหนะ<sup>19</sup> ดังนั้น รัชกาลที่ 1 จึงได้จัดตั้งกรมตำรวจภูธรขึ้นมาในปี พ.ศ. 2440 ทั้งนี้เพื่อให้เป็นหน่วยงานถาวร มีหน้าที่รัฐผิดชอบด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและการป้องกันปราบปรามโจรผู้ร้ายในหัวเมือง ตลอดจนป้องกันภัยจากจักรวรรดินิยมตะวันตกด้วย โดยมีการจัดตั้งกองตำรวจภูธรในมณฑลปราจีนบุรีเป็นแห่งแรกใน พ.ศ. 2440 และขยายการจัดตั้งกองตำรวจภูธรไปยังมณฑลต่าง ๆ จนกระทั่งมีกองตำรวจภูธรประจำมณฑลจนครบ ซึ่งมีมณฑลที่เกิดขึ้นเป็นมณฑลสุดท้ายในการตั้งกองตำรวจภูธร พ.ศ. 2451<sup>20</sup>

ในปี พ.ศ. 2445 "หัวเมืองลาวภาคอีสาน" ได้จัดให้มีกองตำรวจภูธร โดยกรมหลวงสรพนสิทธิประสงค์ ได้ให้พระवासเทพ (ยี่. เซา) ชาวเดนมาร์ก เจ้ากรมตำรวจภูธร รับหน้าที่จัดการตำรวจภูธรในมณฑลอีสาน ซึ่งกองตำรวจภูธรที่จัดตั้งขึ้นใหม่นี้มี 800 คน กระจายอยู่ในบริเวณหัวเมืองต่าง ๆ เช่น บริเวณอุบลราชธานี 200 คน บริเวณร้อยเอ็ด 200 คน บริเวณเขาสันต์ 200 คน บริเวณสุรินทร์ 140 คน และที่เมืองจำปาศักดิ์ 60 คน<sup>20</sup> ในครั้งนั้นพระवासเทพได้จัดให้นายร้อยเอกหม่อมราชวงศ์ถ้าย กฤษกร รับราชการในตำแหน่งผู้บังคับบัญชาการตำรวจมณฑลอีสาน นอกจากนี้ระหว่าง พ.ศ. 2446-2450 พระवासเทพ ยังได้ส่งนายร้อยเอกปาทุวลิ้น ชาวเดนมาร์กไปเป็นครูฝึกหัดการตำรวจประจำอยู่ที่อุบลราชธานี และเป็นผู้ตรวจราชการมณฑลอี

<sup>19</sup> สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, **เทศาภิบาล**, หน้า 59-60.

<sup>19</sup> วิวรรณ เทวชาลากร, "นโยบายของรัฐกับการตำรวจภูธร พ.ศ. 2440-2465," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต สาขาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2527), หน้า 53.

<sup>20</sup> ไพบูลย์ มีกุล, "การปฏิรูปการปกครองมณฑลอีสานสมัยที่พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหลวงสรพนสิทธิประสงค์ทรงเป็นข้าหลวงใหญ่ (พ.ศ. 2436-2453)," หน้า 125-126.

สานอีกตำแหน่งหนึ่งด้วย นายร้อยปาทูว่ลินได้สร้างสถานีตำรวจภูธรขึ้นที่หนองสะนัง อันเป็นสถานี ตำรวจภูธรจังหวัดอุบลราชธานีในปัจจุบัน กล่าวได้ว่า กองตำรวจภูธรในหัวเมืองลาวภาคอีสานนั้น เป็นไปเพื่อความมั่นคงและปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของราษฎร อันสอดคล้องกับแนวความคิด ของรัฐแบบใหม่

ในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้มีการจัดการที่สำคัญอีกด้านหนึ่งใน "หัวเมืองลาวภาคอีสาน" ด้วย ความพยายามเข้าไปแก้ไขข้อจำกัดด้านต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูปการปกครองและเพื่อให้ การรวมศูนย์อำนาจของรัฐแบบใหม่เข้มแข็งขึ้น กล่าวคือ ในปี พ.ศ.2428 เริ่มสร้างระบบโทร เลข<sup>21</sup> วางสายโทรเลขจากกรุงเทพฯ-เสียมราฐ-ซุขันธ์-อุบลราชธานี และกรุงเทพฯ- นครราชสีมา-ขอนแก่น-อุดรธานี ทำให้การติดต่อระหว่างอีสานกับกรุงเทพฯ สะดวกยิ่งขึ้น และ ในการวางสายโทรเลขจะมีการตัดทางเพื่อวางเสาทำให้เกิดเส้นทางคมนาคมขึ้นด้วย ในการ เสร็จตรวจราชการของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ในช่วงปี พ.ศ.2448-2449 เสร็จเสียบ ทางสายโทรเลข เมื่อถึงที่นักแรมก็สามารถเอาเครื่องต่อเข้ากับสายโทรเลข ทำให้สามารถติดต่อกับ กรุงเทพฯ ได้ทุกวัน<sup>22</sup> และในปี พ.ศ.2432 ได้ประกาศสร้างทางรถไฟสายกรุงเทพฯ-นคร ราชสีมา ซึ่งสำเร็จเปิดเดินรถไฟไปถึงนครราชสีมา ในปี พ.ศ.2443 ถึงบุรีรัมย์ ในปี พ.ศ. 2468 ถึงอุบลราชธานี พ.ศ.2473 และถึงขอนแก่นใน พ.ศ.2476<sup>23</sup> ตามลำดับ การสร้าง ทางรถไฟในหัวเมืองลาวอีสานทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ เกิดการขนส่งสินค้าเกษตร และของป่าจากหัวเมืองลาวภาคอีสานเข้าสู่กรุงเทพฯและนำสินค้าจากกรุงเทพฯสู่หัวเมืองลาวภาค อีสานเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว การผลิตข้าวเพื่อขายของชาวนาก็เพิ่มมากขึ้น กล่าวได้ว่าการสร้าง ทางรถไฟเข้าไปในหัวเมืองลาวภาคอีสานเป็นตัวเร่งให้ระบบเศรษฐกิจแบบยังชีพในอีสานเปลี่ยน แปลงไปโดยพื้นฐาน และเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่เอื้อต่อการเข้าไปดูแลเอาทรนพยากรจากหัวเมือง ลาวภาคอีสานของศูนย์กลางกรุงเทพฯ

<sup>21</sup>ปฐม คเนจร, "พงสาวดารหัวเมืองมณฑลอีสาน," ใน ประชุมพงศาวดารเล่ม 3 ภาคที่ 4, หน้า 334-335.

<sup>22</sup>สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, "เรื่องล้านช้าง," ใน นิทานโบราณคดี, หน้า 297.

<sup>23</sup>ชอบ ตีสวนโคก และคณะ รายงานการวิจัยเรื่องการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในชุมชน ลุ่มแม่น้ำมูลตั้งแต่ พ.ศ.2475 ถึงปัจจุบัน (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่ง ชาติ, 2532), หน้า 73.

ดังได้กล่าวไว้แล้วว่า เหตุการณ์ ร.ศ.112 เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดการปักปันเขตแดน หรือเกิดความคิดเกี่ยวกับรัฐที่มี "ดินแดนและอาณาเขตที่แน่นอน" ซึ่งก็คือ การเกิด "ประเทศ" ของ "ไทย" ดังที่เห็นในปัจจุบัน ด้วยเหตุผลดังนี้ สำนักของความเป็น "ไทย" ของคนลาว ที่ชนชั้นนำไทยรับรู้ว่า ลาวเป็นพวกที่ "อ่อนด้อย" หรือ "ต่ำต้อย" รวมทั้งมีวิถีชีวิตที่ "ล้าหลัง" จนกระทั่งถึง "ป่าเถื่อน" ทำให้ชนชั้นนำไทยได้พยายามสร้างคำอธิบาย เพื่อให้เกิดความสำนึกคิดของคนลาวว่า พวกตนก็เป็นคนไทย โดยผ่านกระบวนการจัดการศึกษาแบบใหม่ จัดตั้งโรงเรียนหนังสือไทยเข้าแทนที่โรงเรียนวัดแบบจารีตเดิม และกำหนดให้เรียนภาษาไทยกลางกรุงเทพฯ

จะเห็นได้ว่า ชนชั้นนำไทยได้ใช้ระบบการศึกษาเป็นเครื่องมือในการสร้าง และกำกับจินตนาการต่อรัฐแบบใหม่ ในหม่อมพลเมืองให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อประโยชน์ในการปกครองของรัฐแบบใหม่ ดังปรากฏมาโดยตลอดนับตั้งแต่มีการสร้างการศึกษาอย่างเป็นระบบตั้งแต่ พ.ศ. 2435 การศึกษาจึงถูกใช้ เป็นเครื่องมือในการถ่ายทอดทักษะ และอุดมการณ์ของรัฐตามที่ชนชั้นนำปกครองต้องการ<sup>24</sup> โดยเฉพาะในสังคมที่พลเมืองมีความแตกต่างกันทางวิถีการดำรงชีวิต ระบบการศึกษาเป็นเครื่องมือที่จะช่วยสร้าง ความรู้สึกร่วมกันให้แก่คนภายในรัฐได้เป็นอย่างดี ในกรณีของ "หัวเมืองลาวภาคอีสาน" ซึ่งการรับรู้ของชนชั้นนำไทยถือว่าเป็นคน "ลาว" ต่างเชื้อชาติต่างภาษา เมื่อชนชั้นนำไทยทำการสร้างรัฐแบบใหม่ จำเป็นต้องสร้างความเป็นคนไทยร่วมกัน ดังนั้น วิธีหนึ่งที่ใช้ก็คือ ระบบการศึกษา ดังจะเห็นได้จากความพยายามของรัฐไทยในการจัดการศึกษาในหัวเมืองลาวภาคอีสาน นับว่าประสบผลอย่างดี เพราะอย่างน้อยที่สุดส่วนกลางก็สามารถปลูกความคิด "พื้นฐาน" ให้คนในหัวเมืองลาวภาคอีสานจากเดิมที่มีความเป็น "ลาว" มาให้มีสำนึกร่วมในความเป็น "ไทย" มากกว่าเดิม

ขั้นตอนที่ศูนย์กลางกรุงเทพฯ นำมาใช้เพื่อสร้างสำนึกให้คนลาวในหัวเมืองลาวภาคอีสาน เกิดความรู้สึกถึงความเป็นไทยนั้น ได้มีการวางพื้นฐานมาแล้ว แต่เดิมมีการจัดการเรียนภาษาไทยขึ้นในวัด แต่ยังไม่แพร่หลายนัก นับตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 กล่าวคือ ในปี พ.ศ.2400 ได้ตั้งโรงเรียนขึ้นที่วัดสุปฏิหาราม อำเภอเมือง จังหวัดอุบลราชธานี

<sup>24</sup> นิธิ เถียวศรีวงศ์, "การเมืองของการศึกษาไทย," ใน *ศึกษาศาสตร์สาร*, 1-4 (กันยายน 2535) : 7-18.

ซึ่งเป็นโรงเรียนของธรรมยุติกนิกาย ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 พระองค์ทรงตระหนักถึงความสำคัญในบทบาทของสงฆ์ในอันที่จะใช้เป็นเงื่อนไขสำคัญอีกประการหนึ่งในการสร้างสำนึกความเป็น "ไทย" ให้กับคนลาวในหัวเมืองลาวภาคอีสาน เพราะพระสงฆ์หรือวัดถือเป็นศูนย์กลางทางความคิดของคนลาว ดังนั้น พระองค์จึงทรงให้การสนับสนุนธรรมยุติกนิกายที่วัดสุปัฏนาราม จังหวัดอุบลราชธานี<sup>25</sup> เหมือนกับรัชกาลที่ 4 นอกจากนี้พระองค์ยังทรงดำริที่จะให้มีการตั้งโรงเรียนที่วัดทุกวัดทั่วประเทศ

อย่างไรก็ดี ในสมัยก่อนการปฏิรูปปรากฏว่ามีบุตรหลานเจ้าเมือง กรมการเมืองบางคน ได้มีโอกาสลงไปศึกษาภาษาไทย และการราชการในกรุงเทพฯ แล้ว ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 พระภิกษุจากอีสาน เช่น จากเขตเมืองอุบลราชธานี ได้เริ่มเดินทางลงไปศึกษาพระธรรมวินัยตามแบบธรรมยุติกนิกาย และภาษาไทยกรุงเทพฯ เมื่อพระภิกษุเหล่านั้นกลับมายังภูมิลำเนา จึงได้พยายามจัดการศึกษาในท้องถิ่นตามแบบที่ได้ศึกษามา

ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 จึงได้เริ่มมีโรงเรียนขึ้นในหัวเมืองลาวภาคอีสาน โดยสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม เมื่อครั้งเสด็จมาราชการทัพย่อ ได้โปรดให้เจ้าเมืองหนองคายและกรมการเมืองจัดตั้งโรงเรียนสอนภาษาไทยและการราชการขึ้นที่เมืองหนองคายเมื่อปี พ.ศ.2430<sup>26</sup> ส่วนในมณฑลอีสานพระครูอุบาลีคุณูปมาจารย์เมื่อครั้งยังเป็นพระครูวิจิตรธรรมภาณี ได้จัดตั้งโรงเรียนขึ้น 2 แห่งในเมืองอุบลราชธานี คือโรงเรียนอุบลวาลิสิกสถานและโรงเรียนนารีนุกูล ในปี พ.ศ.2434 และระหว่างปี พ.ศ.2439-2440 พระอุบาลีคุณูปมาจารย์ได้นำศิษย์ 6 รูป มาจัดตั้งโรงเรียนอุบลวิทยาคุณขึ้นที่วัดสุปัฏนาราม เพื่อสอนภาษาไทย ภาษาบาลี และการอาชีวศึกษา เช่น ช่างไม้ ช่างปั้นอิฐ ฯลฯ แก่พระภิกษุบุตรหลานเจ้าเมือง กรมการเมือง และบุคคลทั่วไป<sup>27</sup>

ใน พ.ศ.2442 รัชกาลที่ 5 ได้โปรดฯ ให้พระญาณรักขิตเป็นราชาคณะและผู้อำนวยการศึกษา จัดการศึกษาขึ้นใน "หัวเมืองลาวภาคอีสาน" ทั้งหมด การจัดการศึกษาจึงเป็นระเบียบแบบแผน

<sup>25</sup> หจข., ร.5 ม.2. 12ก/25 ไบบอกเมืองต่าง ๆ ปีจออัฐศก 1248.

<sup>26</sup> หจข., ร.5 ม.59/1 จัดราชการในมณฑลลาวพวน 10 มิถุนายน ร.ศ.109.

<sup>27</sup> สมเด็จพระมหาธีรวงศ์, "การจัดการศึกษาในมณฑลอีสาน" ใน ประวัติการศึกษาและอักษรอีสาน (มหาสารคาม : วิทยาลัยครูมหาสารคาม, 2519), หน้า 18.

และขยายไปยังหัวเมืองต่าง ๆ มากยิ่งขึ้นอย่างรวดเร็ว ระหว่างปี พ.ศ.2449-2450 ได้มีการจัดตั้งโรงเรียนการปกครองขึ้นที่เมืองอุตรธานีและอุบลราชธานี เพื่อฝึกบุตรหลานของเจ้าเมืองกรมการเมืองในมณฑลอุดรและอีสาน ให้มีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถบริหารราชการท้องถิ่นได้สอดคล้องกับระบบการปกครองที่ทรงปฏิบัติใหม่ในสมัยนั้น<sup>2๘</sup> ส่วนการศึกษาของผู้คนทั่วไปนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้โปรดให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการตำบลขึ้นทุกตำบล มีหน้าที่จัดการศึกษาควบคู่ไปกับการสุขาภิบาล และการพยาบาลในเขตตำบลที่รับผิดชอบ โดยพยายามเร่งรัดให้บิดามารดาส่งเยาวชนชาย หญิง ในตำบลมาศึกษาแล้วเรียนในระดับตำบลให้ได้ตามแต่อัตรา<sup>๒๙</sup> จนกระทั่งปี พ.ศ.2464 สมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้มีการประกาศให้พระราชบัญญัติประถมศึกษาทั่วพระราชอาณาจักร ซึ่งมีผลบังคับให้เด็กอายุระหว่าง 8-14 ปี ต้องศึกษาแล้วเรียนในระดับประถมศึกษา หรือการศึกษาภาคบังคับครบเกณฑ์

กล่าวได้ว่า ทางศูนย์กลางกรุงเทพฯ พยายามเร่งด่วนที่จะขยายการศึกษาแบบใหม่เฉพาะ "ภาษาไทย" มายัง "หัวเมืองลาวภาคอีสาน" จะเห็นได้จาก การศึกษาแบบใหม่ที่เน้นการสอนภาษาไทยแทน "ภาษาขอม" "ภาษาลาว" และ "เลขลาว" โดยรัฐไทยได้เรียบเรียงแบบเรียนภาษาไทยส่งไปยังหัวเมืองต่าง ๆ เพื่อให้การเรียนมีมาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศ และยังบังคับให้ใช้ภาษาไทยเป็นภาษากลางในการติดต่อกับทางราชการด้วย นอกจากการเน้นให้อ่านออกเขียนได้แล้ว แบบเรียนยังเน้นหน้าที่ของพลเมืองดี คือ ให้มีความจงรักภักดีต่อชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ ส่วนวิชาที่นำมาสอนเพื่อเน้นความเป็นพลเมืองดี ก็คือ วิชาธรรมจริยา ซึ่งลักษณะพลเมืองดีที่เน้นย้ำมากเป็นพิเศษคือ ความจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์<sup>๓๐</sup> การจัดการศึกษาให้คนลาวในหัวเมืองลาวภาคอีสานได้รู้ภาษาไทย มีความสำคัญต่อการสร้างรัฐแบบใหม่เป็นอย่างมาก เพราะจะเป็นการง่ายขึ้นในการผลิตข้าราชการของรัฐไทย และการควบคุมให้พลเมืองไทยอยู่ใน "กรอบ" ที่รัฐได้จัดวางไว้ได้อย่างดีเยี่ยม และเป็นการเน้นย้ำความสำนึกคิดที่เป็นไทยร่วม "ประเทศ" เดียวกันของราษฎรสอดคล้องกับแนวความคิดของรัฐแบบใหม่นั้นเอง

<sup>2๘</sup> อรรวรณ นพดารา, "การปรับปรุงการปกครองและความขัดแย้งกับฝรั่งเศสในมณฑลอุดร ระหว่างปี พ.ศ.2436-2453," หน้า 252.

<sup>2๙</sup> เต็ม วิกาศย์นจนกิจ, *ประวัติศาสตร์อีสาน*, หน้า 558.

<sup>๓๐</sup> สุมินทร์ จุฑาทกุล, "การกล่อมเกลாத่างการเมือง โดยใช้แบบเรียนหลวงเป็นสื่อในสมัยรัชกาลที่ 5," หน้า 54-67.

-ปฏิกริยาของ "อีสาน" : กบฏผู้มีบุญอีสาน พ.ศ.2444-2445

ในช่วงสมัยของการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ.2435 ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ถือว่าเป็นระยะหัวเลี้ยวหัวต่อของการเข้าสู่ยุคใหม่ของไทย การเปลี่ยนแปลงทางประวัติศาสตร์ในช่วงนี้โดยเฉพาะการต่อต้านจาก "ท้องถิ่น" ได้รับความสนใจจากนักวิชาการประวัติศาสตร์และสาขาอื่น ๆ เป็นจำนวนมาก<sup>๓๑</sup> การต่อต้านอำนาจรัฐไทยของหัวเมืองท้องถิ่น เป็นผลมาจากการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ซึ่งพระองค์ได้ตั้งอำนาจทางการเมือง การปกครอง และผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากผู้นำท้องถิ่นเดิมให้เข้ามาอยู่ในการควบคุมและจัดการของส่วนกลางที่กรุงเทพฯ อันเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างรัฐแบบใหม่ ทำให้เกิดการต่อต้านจากหัวเมืองท้องถิ่นต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม การเกิด "กบฏ" จะมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่อันเป็นไปตามเงื่อนไขของสภาพการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของแต่ละแห่งไป

ปฏิกริยาที่เกิดขึ้นใน "หัวเมืองลาวภาคอีสาน" ที่รู้จักกันในชื่อ "กบฏผู้มีบุญ"หรือ"กบฏผีบุญ" เกิดขึ้นระหว่าง พ.ศ.2444-2445 ซึ่งมีผู้ทำการศึกษาเกี่ยวกับปรากฏการณ์นี้อยู่มาก รวมถึงมีวิทยานิพนธ์ที่ศึกษาถึงเรื่องนี้โดยตรงด้วย<sup>๓๒</sup> สาเหตุของการเกิดกบฏผู้มีบุญภาคอีสาน พ.ศ.2444-2445 เตช บุนนาค ซึ่งเป็นผู้ศึกษาที่สำคัญคนหนึ่งได้ให้คำอธิบายว่า การเกิดกบฏครั้งนี้เป็นผลมาจากปัจจัยทางการเมืองภายในและภายนอก ปัจจัยภายนอก คือ การขยายตัวของฝรั่งเศสทำให้อำนาจ

<sup>๓๑</sup>ดูรวมบทความเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวใน พรเนื้ญ กั้นตระกูล และอัจฉราพร กมฺุทนิสมัย, บรรณาธิการ ความเชื่อพระศรีอารีย์และกบฏผู้มีบุญในสังคมไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สร้างรรงค์, 2527), ; ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และประนุช ทรัพย์สาร, อุคมการกบฏผู้มีบุญอีสาน (เอกสารรายงานวิจัย, 2524) เป็นต้น

<sup>๓๒</sup>นางลักษณ์ สีมศิริ, "ความสำคัญของกบฏหัวเมืองอีสาน พ.ศ.2325-2445," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2524).

ของศูนย์กลางกรุงเทพฯ สั่นคลอน "บุคคลภายนอกถือโอกาสที่จะก่อการจลาจล" ส่วนปัจจัยภายในเห็นว่า เนื่องจากการปฏิรูปการปกครองที่รัฐบาลกลางจะควบคุมตรวจสอบ ตรวจตราหัวเมืองลาวภาคอีสานมากยิ่งขึ้น ทำให้นายหมอนายกองบางคนเสียผลประโยชน์จึงมีปฏิกิริยาตั้งตนเป็นผู้มีบุญ และมีขบวนการผู้มีบุญเกิดขึ้น อาจสรุปได้ว่า สภาพทางการเมืองกระทบผู้ปกครองท้องถิ่นและราษฎรก่อให้เกิดผู้นำ และผู้ที่พร้อมจะตามจึงรวมตัวเป็นกบฏขึ้น<sup>๓๓</sup>

การเกิดกบฏผู้มีบุญอีสานในครั้งนี มาจากความกดดันและบีบคั้นจากการปกครองของรัฐส่วนกลาง ที่พยายามรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางที่เริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ.2435 การที่รัฐบาลกลางได้บัญญัติให้เก็บค่าราชการจากชายฉกรรจ์คนละ 4 บาทต่อปีที่เริ่มใน พ.ศ.2442 ก็เป็นเหตุผลสำคัญประการหนึ่งด้วย (แต่การเรียกเก็บค่าราชการก็เป็นผลมาจากการปฏิรูปรวมศูนย์อำนาจอีกทีหนึ่ง) กล่าวได้ว่า พวกไพร่หรือชาวนาในภาคอีสานเป็นผู้ที่มีความแค้นแค้นมาก และในช่วง พ.ศ.2445 อันเป็นปีที่เกิดกบฏนั้นเป็นปีที่ผลผลิตทางการเกษตรกรรมของชาวอีสานล้มเหลว ราษฎรต้องขาดรายได้ และปรากฏว่ามีการขูดรีดแรงงานอย่างหนักจากชาวนาอีสาน ทำให้พวกเขาประสบความเดือดร้อนจนสุดที่จะทนได้<sup>๓๔</sup> ความแค้นแค้นของชาวนามีผู้กล่าวไว้ว่า ในหัวเมืองลาวภาคอีสาน ชาวนาต้องเร่ร่อนจากที่หนึ่ง ไปยังอีกที่หนึ่ง เพื่อหาอาหารบ่อยครั้งที่ชาวนาต้องกินกลอยซึ่งเป็นพืชชนิดหนึ่งแทนข้าวเพื่อให้รอดชีวิต<sup>๓๕</sup> ช่วงการเกิดกบฏผู้มีบุญ เป็นช่วงที่ศูนย์กลางกรุงเทพฯ เริ่มที่จะควบคุมตรวจตราหัวเมืองลาวภาคอีสานมากขึ้น ในช่วงแรก ๆ ที่มีข้าหลวงไปดูแลยังไม่ได้ล้มเลิกธรรมเนียมการปกครองท้องถิ่น ดังจะเห็นได้ใน พ.ศ.2435 กรมหลวงพิชิตปรีชากร ข้าหลวงใหญ่ในหัวเมืองลาวภาค พระองค์ทรงประกาศว่า "...ห้ามมิให้เจ้าหมื่นเก็บเงินส่วยแก่ไพร่โดยไม่มีกำหนดอัตราและไม่มีปริมาณ ไม่มีฎีกาใบเสร็จให้คู่มือแก่ผู้เสียเงินเหมือนดังแต่ก่อน..."<sup>๓๖</sup> ครั้นถึงปี

<sup>๓๓</sup> เตช บุณนาค, "ชนกผู้มีบุญภาคอีสาน ร.ศ.121," ใน กบฏ ร.ศ.121 (กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2524), หน้า 21.

<sup>๓๔</sup> พรเพ็ญ ยี่นตระกูล และอัจฉราพร กมฺทนิสสัย, ความเชื่อพระศรีอารีและกบฏผู้มีบุญในสังคมไทย, หน้า 37.

<sup>๓๕</sup> จิตรทิพย์ นาดสุภา, "วิวัฒนาการระบบเศรษฐกิจไทย" เศรษฐศาสตร์กับประวัติศาสตร์ไทย, หน้า 152.

<sup>๓๖</sup> ปฐม คเนจร, "พงศาวดารหัวเมืองมณฑลอีสาน," ใน ประชุมพงศาวดารเล่ม 3 ภาคที่ 4, หน้า 140.

พ.ศ.2442 กรมขุนสรรพสิทธิประสงค์ข้าหลวงต่างพระองค์ ทรงบัญญัติให้เก็บค่าราชการแก่ชายฉกรรจ์คนละ 4 บาทต่อปี ซึ่ง เตะ บุนนาค บรรยายตรงนี้ไว้ว่า

...ค่าราชการ...คนละ 4 บาทต่อปี ให้กรมการเมืองเก็บไว้ 62.5 สตางค์ และที่เหลือให้ส่งลงมาให้พระคลังมหาสมบัติ แต่ภายในวงเงิน 62.5 สตางค์นั้น นายหมวดนายกอง คือ กรมการชั้นผู้น้อยจะต้องได้ส่วนลดแต่เพียงคนละ 3.125 สตางค์ (2 อัฐ) เท่านั้น...นายหมวด นายกองบางคนจะรู้สึกไม่พอใจในระบอบการปกครองแบบใหม่นี้ อย่างไรก็ตาม การที่บางคนจะตั้งตัวเป็นผู้มีบุญชั้นข้างนั้น ก็อาจเป็นการแสดงออกซึ่งความไม่พอใจดังกล่าว ดังที่กรมขุนสรรพสิทธิประสงค์ทรงรายงานไว้ว่าผู้มีบุญบางคนเป็น "ขุนหมื่นพันทนาย..." แลคนที่ประสงค์หากินทางเป็นของเก่า ๆ อันเวลานี้ไม่มีอำนาจ...<sup>37</sup>

การที่รัฐไทยกำหนดรายได้ให้กรมการเมืองและนายหมวดนายกองเช่นนั้น ทำให้พวกเขาไม่พอใจ เพราะบางคนที่เคยได้รับผลประโยชน์จากการเก็บส่วยราชการแบบเก่า แต่เมื่อมีการปฏิรูปการปกครองในหัวเมืองลาวภาคอีสานพวกเขาไม่ได้รับผลประโยชน์เหมือนแต่ก่อน จึงทำให้ผู้นำท้องถิ่นตั้งตนเป็นผู้นำหรือหัวหน้าเผ่าผู้บัญชาการกบฏด้วย เช่น ทำวบุญจันเมืองซุขันธ์ เป็นต้น

ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการศึกษาประวัติศาสตร์ของกบฏผู้มีบุญอีสาน พ.ศ.2444-2445 คือ การศึกษาในยุคแรก ๆ มักจะให้ภาพการเกิดกบฏผู้มีบุญว่าเป็นขบวนการเดียวกันที่ต้องต่อต้านอำนาจรัฐส่วนกลางที่กรุงเทพฯ แต่มีผู้ศึกษาในภายหลังมองว่า ผู้นำกลุ่มของกบฏผู้มีบุญอีสานที่เคลื่อนไหวต่อต้านอำนาจรัฐศูนย์กลางกรุงเทพฯ ซึ่งเกิดขึ้นทั่วหัวเมืองลาวภาคอีสานในคราวเดียวกันนั้น ไม่มีความสัมพันธ์เป็น "ขบวนการ" อันเดียวกันแต่อย่างใด<sup>38</sup> อย่างไรก็ตาม กบฏผู้มีบุญภาคอีสาน จบลงด้วยการถูกรปราบปรามจากรัฐไทย เนื่องจากในช่วงเวลาที่เกิดกบฏผู้มีบุญนั้น รัไทยได้ทำการปฏิรูปการปกครองแบบเทศาภิบาลในหัวเมืองลาวภาคอีสานอย่างเข้มแข็งและมีการจัดตั้งกองทัพแบบใหม่แล้ว พวกกบฏผู้มีบุญไม่มีอาวุธที่ทันสมัยพอที่จะต่อสู้ได้จึงพ่ายแพ้ไปในที่สุด

<sup>37</sup> เตะ บุนนาค, "ขบถผู้มีบุญภาคอีสาน ร.ศ.121," ใน ขบถ ร.ศ.121, หน้า 22.

<sup>38</sup> วารุณี โอสถารมย์, "ประมวลการศึกษาเรื่องกบฏชาวนาไทย : แนวเรื่อง วิธีการและความเปลี่ยนแปลง," รัฐศาสตร์สาร 3, 5/1 (กันยายน 2531-เมษายน 2532) : 341-409.



#### 4.2 การดำเนินการและจัดการกับ "ล้านนา"

จากสภาพการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของ "ล้านนา" ชนชั้นนำไทยในช่วงสมัยปฏิรูปการปกครองของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ที่เห็นว่าเป็น "ความล่าช้า" และเป็น "ปัญหา" จึงนำไปสู่การปฏิรูปการปกครอง พ.ศ.2435 ซึ่งผลที่ตามมาก็คือ การเข้าไปดำเนินการและจัดการกับล้านนาให้ "เจริญก้าวหน้า" และสร้างความเป็น "เอกภาพ" ให้เกิดขึ้นภายในรัฐตามแนวความคิดเกี่ยวกับ "รัฐแบบใหม่" ของชนชั้นนำไทย

สถานการณ์ใน "ล้านนา" ได้เปลี่ยนแปลงไปหลังจากอังกฤษเข้าครอบครองพม่า เมื่อปี พ.ศ.2368 ทำให้อังกฤษได้เข้ามามีความสัมพันธ์กับล้านนามากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะกิจการป่าไม้ที่เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 3 พ.ศ.2367-2394 ได้ขยายกิจการออกไปอย่างรวดเร็ว ผลประโยชน์จากการให้เช่าทำป่าไม้และเงินพิเศษค่าเปิดป่า ซึ่งมีมูลค่ามหาศาล เจ้านายผู้เป็นเจ้าของป่าจึงให้สัมปทานแก่คนในบังคับอังกฤษซ้ำซ้อนกันมากมาย มีการฟ้องร้องต่อกงสุลอังกฤษ และไทยเสมอ ผลมักปรากฏว่าเจ้านายเมืองเหนือเป็นผู้ผิด โดยเฉพาะเจ้าผู้ครองนคร เชียงใหม่ต้องชดใช้ค่าเสียหายแก่คนในบังคับอังกฤษ เป็นจำนวนเงินมากถึง 466,015 รูปี (พ.ศ.2416) กรณีพิพาทที่เกิดขึ้นเป็นสาเหตุสำคัญประการแรก ทำให้รัฐไทยจำเป็นต้องเร่งดำเนินการควบคุมกิจการป่าไม้ในล้านนาเอง และเริ่มกระบวนการรวมล้านนาไทยเข้าสู่ส่วนกลาง

สาเหตุประการที่สอง คือ ปัญหาเกี่ยวกับหัวเมืองชายแดนระหว่างล้านนาไทยกับพม่าของอังกฤษ สาเหตุเกิดขึ้นหลังจากอังกฤษเริ่มเข้าครอบครองพม่า บรรดาหัวเมืองชายแดนของพม่าต่างถือโอกาสแยกตัวเป็นอิสระ เกิดการรบพุ่งกันบ่อยครั้ง และมักจะล้ำแดนเข้ามา เกณฑ์ผู้คนชายแดนของล้านนาไปช่วยรบ สถานการณ์ชายแดนจึงวุ่นวาย เกิดโจรผู้ร้ายชุกชุมเที่ยวปล้นฆ่าคนในบังคับอังกฤษที่มาติดต่อค้าขายในล้านนาเสมอ คนในบังคับอังกฤษจึงเสียผลประโยชน์เป็นอันมาก<sup>39</sup>

<sup>39</sup> หจช., ร.5 สารบาญสมุติพิเศษ เล่ม 6, หน้า 420.

โดยเฉพาะพวกที่มีกิจการป่าไม้ในบริเวณชายแดนดังกล่าวต้องหยุดชะงักหมด รัฐบาลอังกฤษที่อินเดียจึงเรียกร้องให้เจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่ชำระค่าเสียหายที่เกิดขึ้น

ปัญหาทั้งสองประการ เป็นเรื่องของผลประโยชน์และความปลอดภัยของคนในบังคับอังกฤษ เพื่อแก้ไขปัญหารัฐบาลอังกฤษที่อินเดียกับรัฐไทย จึงตกลงทำสัญญาเชียงใหม่ (The Treaty of Chaingmai ฉบับแรก พ.ศ.2416) มีสาระสำคัญคือ อังกฤษยอมให้คนในบังคับขึ้นศาลไทย ซึ่งจัดตั้งขึ้นที่เชียงใหม่ในคดีแบ่งที่คนในบังคับอังกฤษเป็นโจทก์ ส่วนคดีที่คนในบังคับเป็นจำเลยแล้ว แต่ว่าคนในบังคับจะยอมหรือไม่ยอม ถ้าไม่ยอมจะส่งคดีให้กงสุลอังกฤษที่กรุงเทพฯ นับว่าอังกฤษยินยอมผ่อนอำนาจศาลให้แก่ไทยบ้างแม้จะไม่สมบูรณ์นัก<sup>40</sup>

การปฏิรูปการปกครองใน "ล้านนา" ได้เริ่มต้นขึ้นโดยการส่งข้าหลวงมาดูแลตั้งแต่ พ.ศ. 2417 แล้ว จนกระทั่งถึง พ.ศ.2427 จึงดำเนินการปฏิรูปการปกครองอย่างจริงจัง ต่อมา พ.ศ. 2437 จัดตั้งเป็น "หัวเมืองลาวเฉียง" ปี พ.ศ.2442 เป็น "มณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ" และเปลี่ยนชื่อในปี พ.ศ.2443 เป็น "มณฑลพายัพ" จนกระทั่งถึง พ.ศ.2476 จึงยกเลิกการปกครองแบบเทศาภิบาล การปฏิรูปการปกครองใน "ล้านนา" เป็นกระบวนการรวมหัวเมืองประเทศราชเข้าสู่ส่วนกลาง เพื่อสถาปนา "รัฐแบบใหม่" โดยสร้าง "เอกภาพ" ของรัฐให้กับองค์พระมหากษัตริย์เป็นศูนย์รวมอำนาจเพียงแห่งเดียว

การเข้าไปดำเนินการกับล้านนาของรัฐไทย ในช่วงก่อนจัดตั้งเป็น "มณฑลเทศาภิบาล" ระหว่าง พ.ศ. 2417 - 2442 นั้น มีลำดับขั้นของการเข้าไปขยายอำนาจการเมืองการปกครองที่แตกต่างกันอยู่ กล่าวคือ ระยะเวลาแรกสุดของการเข้าขยายอำนาจการเมืองการปกครองของรัฐไทยก็คือ ในระยะที่เริ่มเกิดปัญหาความขัดแย้งในภูมิภาคต่าง ๆ และรัฐไทยเริ่มตระหนักว่าหากไม่แก้ไขเสียแต่เนิ่น ๆ อาจนำไปสู่การสูญเสียอำนาจเหนือดินแดนได้ จึงได้ส่ง "ข้าหลวงสามหัวเมือง" คือ พระนรินทรราชเสนี (หม่อม ศรีไชยยันต์) ไปเป็นข้าหลวงใหญ่ประจำอยู่ที่เชียงใหม่ เพื่อให้ปกครองดูแล 3 หัวเมืองคือ เชียงใหม่ ลำปาง และลำพูน ดังนั้น ระหว่าง พ.ศ. 2417 - 2426

<sup>40</sup> สวัสดิ์ อ่องสกุล, "กระบวนการรวมหัวเมืองประเทศราชล้านนาไทยเข้าสู่ส่วนกลาง (พ.ศ.2427-2476)," ใน *วัฒนธรรมและการเมืองล้านนา* (กรุงเทพมหานคร : ต้นอ้อแกรมมี, 2539), หน้า 17.

จึงเป็นช่วงที่รัฐไทยเข้าไปขยายอำนาจทางการเมืองการปกครองกิจการด้านต่าง ๆ ของล้านนา นอกจากพยายามจะแก้ไข้ปัญหาเรื่องทั่วไป และไม่ประสบความสำเร็จ ผลจากการปฏิบัติงานของ "ข้าหลวงสามหัวเมือง" ที่ไม่สามารถแก้ไข้ปัญหาต่าง ๆ ได้ โดยเฉพาะการชำระคดีความ คู่กรณี มักจะฟ้องร้องลงมากรุงเทพฯเสมอ เนื่องจากข้าหลวงสามหัวเมืองไม่มีอำนาจชำระความได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ข้าหลวงคนแรกที่ส่งไปก็มิใช่เพียงชั้น "พระ" จึงมีส่วนทำให้เจ้านาย บุตรหลาน ในหัวเมืองล้านนาไทยไม่ยำเกรงเท่าที่ควร<sup>41</sup>

ครั้นเมื่อรัฐไทยแก้ไข้ปัญหาต่าง ๆ ชั้นแรกไม่สำเร็จ รัฐบาลอังกฤษจึงตกลงกับไทยทำสนธิสัญญาเชียงใหม่ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2426<sup>42</sup> ซึ่งการทำสนธิสัญญานี้บังคับอังกฤษต้องการให้ไทยแก้ไข้ปัญหาต่าง ๆ อย่างจริงจัง โดยอังกฤษต้องการให้ไทยส่งข้าหลวงที่มีอำนาจเพิ่มขึ้นไปดำเนินการจัดการกับล้านนาให้กระชับขึ้นกว่าเดิม เพราะขณะที่กำลังเจรจาสัญญานี้ บรรดาหัวเมืองขึ้นพม่าต่างเป็นอิสระทำการสะสมเสบียงอาหาร โดยยกกำลังเข้ามาโจมตีหัวเมืองชายแดนล้านนา และความวุ่นวายที่เกิดขึ้นนั้นเกินกว่ากำลังที่เมืองเชียงใหม่จะจัดการให้เรียบร้อยได้ ประกอบกับสถานการณ์ในเมืองเชียงใหม่ขณะนั้นกำลังยุ่งยากมาก เพราะเจ้าเทพไกรสรชยาของพระเจ้าอินทวิชยานนท์ ผู้มีความสามารถในการปกครองถึงแก่พิราลัยใน พ.ศ. 2426 เจ้าอินทวิชยานนท์ไม่มีความเข้มแข็งพอ เจ้านายชั้นสูงในเชียงใหม่จึงแย่งชิงอำนาจกัน นับเป็นจังหวะที่ดีที่ไทยจะเริ่มต้นเข้าควบคุมการปกครอง และผลประโยชน์อย่างแท้จริงเป็นครั้งแรกใน พ.ศ. 2427<sup>43</sup>

ดังนั้น กระบวนการรวมหัวเมืองล้านนาเข้าสู่ส่วนกลางในครั้งแรกจึงมีความสำคัญมาก จำเป็นต้องเลือกสรรข้าหลวงที่มีความสามารถ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ทรงโปรดเกล้าแต่งตั้งสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นพิชิตปรีชากร เป็นข้าหลวงพิเศษ มีหน้าที่ดูแลปฏิบัติตามสนธิสัญญาเชียงใหม่ฉบับที่ 2 และจัดปกครองใน "ล้านนา" เพราะกรมหมื่นพิชิตปรี

<sup>41</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 21.

<sup>42</sup> วิไล สุทธิศิริกุล, "เชียงใหม่ก่อน "เทศาภิบาล", พ.ศ. 2389-2442 : การศึกษาโครงสร้างอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจ, หน้า 117.

<sup>43</sup> สรัสวดี อ๋องสกุล, "กระบวนการรวมหัวเมืองประเทศราชล้านนาไทยเข้าสู่ส่วนกลาง (พ.ศ. 2427-2476)," ใน วัฒนธรรมและการเมืองล้านนา, หน้า 21-23.

ชากร นอกจากจะมีความรู้ความสามารถแล้ว ยังเป็นเชื้อพระวงศ์ชั้นสูงย่อมเป็นที่เคารพยำเกรงของเจ้านายเมืองเหนือ<sup>44</sup> ซึ่งเป็นการจัดระบบการปกครองแบบมณฑลขึ้นมา ในระยะแรกเรียกว่า "หัวเมืองลาวเฉียง" การจัดระบบการปกครองแบบมณฑล เป็นการเริ่มสร้างรูปแบบใหม่ที่รวมศูนย์อำนาจเข้าส่วนกลาง

ความขัดแย้งใน "ล้านนา" เช่น ปัญหาการทำป่าไม้ มีสาเหตุจากการให้อำนาจสิทธิขาดแก่เจ้านายผู้ครองนคร ดังนั้น หากจะแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งต่าง ๆ ได้ ก็จำเป็นที่จะต้องดึงอำนาจคืนมาจากเจ้าผู้ครองนคร ซึ่งสอดคล้องกับแนวความคิดเรื่องรูปแบบใหม่ ที่ไม่สามารถยอมให้ผู้ใดมีอำนาจซ่อนอยู่ภายในได้ ด้วยเหตุผลดังกล่าว การดำเนินงานของสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นนพิตปรีชากร ที่สำคัญอีกด้านหนึ่งก็คือ การดึงอำนาจการปกครองจากเจ้าผู้ครองนครล้านนา

การดำเนินงานดึงอำนาจการปกครองของสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นนพิตปรีชากร เริ่มจากการให้ยังคงให้มีตำแหน่ง "เจ้าชั้น 5 ไบ" และ "เค้าสนามหลวง" ที่มีมาแต่เดิมก็คงให้มีไว้ แต่ได้ลดทอนความสำคัญให้ลดน้อยลงไปจนไม่มีอำนาจที่แท้จริง จากนั้นทรงแต่งตั้ง "เสนา 6 ตำแหน่ง" ขึ้นมาใหม่ ประกอบด้วย กรมหมาดไทย กรมทหาร กรมคลัง กรมยุติธรรม กรมวัง และกรมนา แต่ละกรมมีเจ้านายบุตรหลานดำรงตำแหน่งเสนาเป็นผู้บังคับบัญชากรม โดยมีข้าราชการจากส่วนกลางเป็น "ผู้ช่วยเสนา" ทำหน้าที่ให้คำแนะนำและช่วยเหลือเจ้านายบุตรหลานที่ยังไม่เข้าใจรูปแบบการปกครองแบบใหม่ ดังนั้น ผู้ช่วยเสนาจึงเป็นผู้ที่ควบคุมอำนาจปกครองและทำหน้าที่จัดการด้านต่าง ๆ อย่างแท้จริง นอกจากนี้ยังมีตำแหน่งพระยาวรอง ซึ่งสงวนไว้ให้เจ้านายบุตรหลาน หรือขุนนางพื้นเมืองเป็นตำแหน่งที่ไม่สำคัญมากนักแต่มีไว้เพื่อถนอมน้ำใจชาวพื้นเมืองในแต่ละกรมจึงประกอบด้วย ตำแหน่งพระยาว่าราชการกรม (เสนา) พระยาผู้ช่วยไทย (ผู้ช่วยเสนา) และพระยาวรองลาว ดังนั้น "เสนา 6 ตำแหน่ง" ตั้งขึ้นมาเพื่อมิให้เจ้านายบุตรหลานรู้สึกว่าการตนต้องสูญเสียอำนาจและเกียรติไป สำหรับเหตุผลของการตั้งเสนา 6 ตำแหน่ง เพื่อจะกระจายอำนาจของเจ้าเมือง เคยมีอย่างมากให้กระจายไปสู่เจ้านายบุตรหลานมากยิ่งขึ้น โดยจะมีข้าราชการจากส่วนกลางเป็นจักรกลสำคัญในการควบคุมอำนาจ

<sup>44</sup> หจช., ร.5 ม.1 ก/7 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงพระบรมวงศ์เธอ กรมพระบารามประจักษ์ ร.ที่ 468/45 ลงเดือน 2 จ.ศ.1254 (มกราคม พ.ศ.2426).

อย่างไรก็ตาม เสนาทั้ง 6 ตำแหน่ง เป็นตำแหน่งการเมืองซึ่งคัดเลือกโดยเจ้าสนามหลวง แล้วเสนอให้เจ้าเมืองแต่งตั้งและมีสิทธิโยกย้ายถอดถอนได้ ซึ่งเป็นการให้เจ้าเมืองทำหน้าที่ควบคุมเสนาทั้ง 6 ด้วยและเป็นนโยบายที่ต้องการไม่ให้ตำแหน่งเสนาทั้ง 6 เป็นอิสระจนเกินไปซึ่งจะมีผลทำให้เสนาทั้ง 6 และเจ้าสนามหลวงมีความสัมพันธ์กัน<sup>45</sup>

กรมหมื่นพิชิตปรีชากร ทรงจัดวางรากฐานการปกครองตามแบบแผนสมัยใหม่ ระหว่าง พ.ศ.2427-2428 เพียงปีเศษก็สำเร็จเป็นรูปแบบที่น่าพอใจ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กรมหมื่นพิชิตปรีชากรเสด็จกลับกรุงเทพฯ เพื่อช่วยราชการด้านอื่นต่อไป พร้อมกันนั้นทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งพระยามนตรีสุริยวงศ์ (ชั้น บุนนาค) ไปดำรงตำแหน่งข้าหลวงห้าหัวเมือง พ.ศ.2423-2430 จัดการปกครองตามแบบแผนที่กรมหมื่นพิชิตปรีชากรทรงวางรากฐานไว้ เนื่องจากพระยามนตรีสุริยวงศ์เป็นเพียงขุนนางชั้นผู้ใหญ่ ไม่ใช่เชื้อพระวงศ์เหมือนดังกรมหมื่นพิชิตปรีชากร ทำให้เจ้าผู้ครองนครบางองค์ขาดความยำเกรง โดยเฉพาะเจ้าผู้ครองนครลำพูนและนครลำปาง ไม่ค่อยจะปฏิบัติตามคำสั่ง มีแต่เจ้านครเชียงใหม่เท่านั้นที่ให้ความร่วมมือด้วยดี อย่างไรก็ตามในช่วงที่พระยามนตรีสุริยวงศ์เป็นข้าหลวง ระเบียบแบบแผนที่กรมหมื่นพิชิตปรีชากรทรงจัดการยังไม่ถูกยกเลิกในทันที<sup>46</sup>

ต่อมารูปแบบการปกครองที่กรมหมื่นพิชิตปรีชากรทรงจัดไว้ ได้เริ่มเสื่อมคลายลงเป็นลำดับ นับตั้งแต่ พ.ศ.2431 เมื่อพระยาเพชรพิไชย ไปดำรงตำแหน่งข้าหลวงห้าหัวเมืองต่อจากพระยามนตรีสุริยวงศ์ พระยาเพชรพิไชยมีพฤติกรรมที่เรียกว่า "ประจบลาว" กล่าวคือแทนที่จะรักษาอำนาจและผลประโยชน์ของรัฐบาลกลาง กลับเป็นใจให้เจ้านครเชียงใหม่ล้มเลิกระเบียบแบบแผนต่าง ๆ โดยออกประกาศเรียกร้องให้ยกเลิก "เสนา 6 ตำแหน่ง" และขอเก็บข้าวขึ้นฉางหลวง และเก็บภาษีหลังคาเรือน ในคำประกาศนั้นอ้างว่าเทศาภิบาลที่รักษาบ้านเมืองไม่พอใจการดำเนินงานของกรมหมื่นพิชิตปรีชากร จึงบันดาลให้ฝนไม่ตกต้องตามฤดูกาล พิษนั้นรั้งัญญาหารก็ไม่อุดมสม

<sup>45</sup> สวัสดิ์ อ่องสกุล, ประวัติศาสตร์ล้านนา, หน้า 372-373.

<sup>46</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 376.

บุรุษเหมือนสมัยก่อน นับเป็นวิธีการเบื้องต้นที่อ้างเอาความเชื่อถือของราษฎรเป็นเครื่องมือก่อการรวมตัวกันขึ้น เข้าใจว่าราษฎรบางส่วนคงเห็นด้วยกับคำประกาศเพราะกำลังเดือดร้อนกับการกดขี่ของเจ้าภานายอากร หลังจากออกประกาศให้ราษฎรทราบแล้วพระเจ้าอินทวิชยานนท์ก็นำคำประกาศนี้ขึ้นกราบบังคมทูลต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 พระองค์ไม่ทรงยอมให้มีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ด้วยทรงยึดมั่นว่าสิ่งที่กรมหมื่นพิชิตปรีชากรจัดการไว้ดีแล้ว แต่ครั้นเวลาผ่านไปไม่กี่เดือน พระยาเพชรพิไชยกลับยินยอมให้พระเจ้าอินทวิชยานนท์ยกเลิกการเก็บภาษีแบบกรุงเก่า โดยผลการ นอกจากนั้นพระยาเพชรพิไชยยังใช้ตำแหน่งที่แสวงหาผลประโยชน์ เช่น ทูจรีตเงินหลวงถึง 16,377 รูปี และร่วมมือกับเจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่ให้อนุญาตเปิดบ่อนการพนันทั้ง ๆ ที่กรมหมื่นพิชิตปรีชากรทรงมีประกาศห้ามเล่นการพนันทุกชนิดเป็นอันขาด<sup>47</sup>

การกระทำดังกล่าว ทำให้พระยาเพชรพิไชยได้ถูกเรียกตัวกลับกรุงเทพฯ ทางกรุงเทพฯ จึงได้ส่งข้าหลวงใหม่มาประกอบด้วย พระเจ้าน้องยาเธอ พระองค์เจ้าโสณบัณฑิตย์ ดำรงตำแหน่งข้าหลวงพิเศษ พระยามหาเทพ ตำแหน่งข้าหลวงห้าหัวเมือง ร่วมกันดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องของพระยาเพชรพิไชย แต่สถานการณ์ที่คุกรุ่นกลับทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น เพราะความเดือดร้อนของราษฎรจากการกดขี่ข่มเหงของเจ้าภานายอากรยังไม่ได้รับการแก้ไขจากข้าหลวงไทย ทำให้เจ้าภานายอากรกำเริบใจถึงกับข่มขู่และคุมขังราษฎรตามอำเภอใจ ในที่สุดราษฎรส่วนหนึ่งทนไม่ได้รวมตัวต่อต้านเจ้าภานายอากรขึ้น ในเหตุการณ์กบฏพระยาปราบสงคราม (ปราบสงคราม พ.ศ. 2435) ซึ่งจะได้กล่าวถึงในข้างหน้าต่อไป

ความจำเป็นต้องปรับปรุงการปกครองใน "ล้านนา" เกิดขึ้นอีกครั้งหนึ่งหลังจากที่ไทยยอมยกหัวเมืองเจ็ดหัว และหัวเมืองกะเหรี่ยงให้แก่รัฐบาลอังกฤษใน พ.ศ. 2435 (ร.ศ. 111) และในปีถัดมา พ.ศ. 2436 ไทยก็เสียดินแดนฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงให้แก่ฝรั่งเศส ในวิกฤตการณ์ ร.ศ. 112 ทำให้เขตแดนทางตะวันออกของล้านนาด้านฝั่งขวาแม่น้ำโขงต้องเผชิญกับการรุกรานของฝรั่งเศสตลอดมา ในที่สุดไทยก็ต้องเสียหัวเมืองฝั่งขวาซึ่งขึ้นกับเมืองน่านแก่ฝรั่งเศสในปี พ.ศ. 2436

<sup>47</sup> เรื่องเดียวกัน, 377.

การดำเนินงานครั้งนี้ทรงโปรดเกล้าให้พระยาทรงสุรเดช (อิน บุนนาค) ดำรงตำแหน่งข้าหลวงใหญ่ในล้านนาเป็นเวลา 6 ปี ระหว่าง พ.ศ.2436-2442 ซึ่งสามารถรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางสำเร็จอีกขั้นหนึ่ง ดังจะเห็นได้จากเมื่อเริ่มดำเนินการปฏิรูปการปกครองในหัวเมืองท้องถิ่นให้เป็นแบบ "มณฑลเทศาภิบาล" ในปี พ.ศ.2437 พระยาทรงสุรเดช (อิน บุนนาค) ได้เปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองของ "ล้านนา" เป็นแบบมณฑล เรียกว่า "มณฑลลาวเฉียง"

กล่าวได้ว่า การจัดการของพระยาทรงสุรเดชสามารถรวมอำนาจของเจ้านายเมืองเหนือมาไว้ที่ข้าหลวงได้อย่างรวดเร็ว สร้างความรู้สึกบีบคั้นมากจนเกิดการแตกแยกแบ่งเป็นฝ่ายข้าหลวงและฝ่ายเจ้านายเมืองเหนือที่มุ่งจะประทุษร้ายต่อกัน สถานการณ์ในมณฑลพายัพจึงตึงเครียดขึ้นอีกครั้งหนึ่ง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแก้ไขโดยเรียกตัวพระยาทรงสุรเดชกลับกรุงเทพฯ แล้วโปรดเกล้าฯ ให้พระยานริศรราชกิจ (สาย โชติกเสถียร) ซึ่งไม่เข้มงวดเช่นพระยาทรงสุรเดชขึ้นไปเป็นข้าหลวงเทศาภิบาลแทน และจัดการปกครองมณฑลพายัพเป็นแบบมณฑลเทศาภิบาล โดยมีพระยาศรีสหเทพ (เส็ง วิริยศิริ) ช่วงพ.ศ.2442-2443 ดำเนินการปฏิรูปต่อไป<sup>48</sup> และภายหลังการ จัดตั้ง "มณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ" ในปี พ.ศ.2442 และเปลี่ยนเป็น "มณฑลพายัพ" ในปี พ.ศ.2443 เป็นการยกเลิกฐานะหัวเมืองประเทศราชล้านนามาเป็นดินแดนส่วนหนึ่งของรัฐไทยอย่างแท้จริง<sup>49</sup> นี่คือการตั้งอำนาจที่ยังเหลืออยู่บ้างของกลุ่มเจ้านายใน "ล้านนา" เข้าสู่ศูนย์กลางกรุงเทพฯ อย่างเด็ดขาดนั่นเอง

ควรกล่าวด้วยว่า การดำเนินการและจัดการปฏิรูปการปกครองใน "ล้านนา" นอกเหนือจากการยกเลิกฐานะเมืองประเทศราชของล้านนาที่มีมาแต่เดิม โดยการจัดการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาลจัดตั้งเป็นมณฑลพายัพแล้ว เหตุผลอีกประการก็เพื่อจะสร้างความรู้สึกรวมเป็นพลเมืองไทยเช่นเดียวกับพลเมืองส่วนใหญ่ของประเทศ ซึ่งแต่เดิมมีความรู้สึกแบ่งแยกเป็นคณะพวกกันด้วยผู้คนในล้านนามีทั้ง ลัวะ กะเหรี่ยง ลื้อ ไทใหญ่ ฯลฯ ถือเป็นคนต่างชาติต่างภาษา ชนชั้นนำ

<sup>48</sup> สรัสวดี อ๋องสกุล, "กระบวนการรวมหัวเมืองประเทศราชล้านนาไทยเข้าสู่ส่วนกลาง (พ.ศ.2427-2476)ล" ใน *วัฒนธรรมและการเมืองล้านนา*, หน้า 30.

<sup>49</sup> สรัสวดี อ๋องสกุล, *ประวัติศาสตร์ล้านนา*, หน้า 393.

ไทยเรียกคนล้านนาว่า "ลาวพุงดำ" และเรียกเจ้าหลวงเชียงใหม่ และบุตรหลานว่า "เจ้าลาว" อย่างไรก็ตาม กระบวนการสร้างสำนึกและการรับรู้ว่าคน "ลาว" ล้านนาว่าเป็นคนไทย ได้ดำเนินการไปท่ามกลางการจัดการปฏิรูปการปกครองแบบเทศาภิบาลในล้านนา ดังจะเห็นได้จาก ใน พ.ศ.2442 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 โปรดให้เปลี่ยนชื่อมณฑลในล้านนาจากเดิมคือ "มณฑลลาวเฉียง" มาเป็น "มณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ" และ "มณฑลพายัพ" ตามลำดับ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการรับรู้ที่เป็นเอกภาพภายในรัฐไทยร่วมกัน

การมุ่งสร้าง "รัฐแบบใหม่" ของชนชั้นนำไทยสมัยรัชกาลที่ 5 จึงเกิดความคิดที่จะนำพลเมืองทั้งหมดในรัฐมาเปลี่ยนแปลงสำนึกให้เป็นคนไทย และอยู่ภายใต้พระบรมเดชานุภาพเดียวกัน "รัฐแบบใหม่" ใช้ระบบการศึกษาแบบใหม่เป็นเครื่องมือในการผลิตซ้ำความคิดดังกล่าว โดยจัดตั้งระบบ "โรงเรียนหนังสือไทย" เข้าแทนที่การเรียนในวัดแบบจารีตเดิม และกำหนดให้เรียนภาษาไทยกลางแทนภาษาไทยยวน<sup>๕๐</sup> การจัดการศึกษาแบบใหม่ใน "ล้านนา" เริ่มจริงจัง หลังจากปราบกบฏเงี้ยวเมืองแพร่ พ.ศ.2445 โดยใช้วิธีสอนหนังสือไทยกลางเหมือนกันในทุกท้องถิ่นหัวเมืองต่าง ๆ ระยะเวลาแรกยังคงผ่อนผันให้มีการเรียนภาษาถิ่นด้วย แต่ให้ถือว่ารัฐไทยสนับสนุนให้สอนภาษาไทยกลาง ซึ่งจะเห็นได้จากรายงานการประชุมเทศาภิบาลตอนหนึ่งว่า "...ในมณฑลที่ใช้ภาษา 2 ภาษา เช่น มณฑลพายัพ อุดร อีสาน เป็นต้น ภาษาสำหรับพื้นเมืองจะสอนก็ให้สอนกันไป แต่ต้องถือเอาการเรียนภาษาไทยเป็นการเรียนที่จะได้รับความอุดหนุนของรัฐบาล..."<sup>๕๑</sup> ในเวลาไม่นานการเรียนหนังสือไทยกลางในล้านนาก็บรรลุผลในขั้นแรกที่ต้องการให้คนล้านนา รู้ภาษาไทยกลาง ดังปรากฏว่าผู้คนในล้านนาให้ความสนใจเรียนหนังสือไทยกลางกันมากขึ้น

<sup>๕๐</sup> สรัสวดี อ๋องสกุล, "การปฏิรูปการศึกษาในล้านนา : การสร้างเอกภาพแห่งชาติ," ใน *วัฒนธรรมและการเมืองล้านนา*, หน้า 67.

<sup>๕๑</sup> หจช., ร.5 ม.2. 11ฝ14 รายงานการประชุมเทศาภิบาลมณฑลนครราชสีมา ลงวันที่ 12 กันยายน ร.ศ.122.



กล่าวได้ว่า การจัดการศึกษาแบบใหม่ก็เพื่อสร้างเอกภาพและความมั่นคงของรัฐแบบใหม่ จึงให้ความสำคัญกับการสอนความรู้ภาษาไทยเพื่อให้สามารถอ่านออกเขียนได้ ตำราเรียนมีเพียง 4 เล่ม คือ แบบหัดอ่าน แบบเรียนเลข แบบเรียนวิทยา แบบเรียนจรรยา<sup>๕๒</sup> ในปลายรัชกาลที่ 5 ตามเมืองต่าง ๆ ในล้านนาได้เริ่มก่อตั้ง "โรงเรียนหนังสือไทย" ขึ้นโดยได้รับการส่งเสริมจาก พระยาสุรสีห์วิศิษฐศักดิ์ (เชย กัลยาณมิตร) ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลพายัพ พ.ศ.2445-2458 ซึ่งชักชวนเจ้านายเมืองเหนือ พ่อค้า และราษฎรร่วมกันบริจาคที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทุนทรัพย์ เพื่อสร้างโรงเรียน ซึ่งได้รับความร่วมมือจากบรรดาเจ้าผู้ครองนครเป็นอย่างดีโดยเฉพาะเจ้าบุญ วาทย์วงศ์มานิต ผู้ครองนครลำปาง เริ่มจัดตั้งโรงเรียนขึ้นในคุ้ม ในปี พ.ศ.2453 มีครู 2 คน นักเรียนรุ่นแรก 42 คน เป็นชาย 35 หญิง 7 คน ต่อมาได้สร้างโรงเรียนบุญวาทย์วิทยาลัย ส่วน เจ้าอินทรวโรรสสุริยวงศ์เจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่ ก็ได้บริจาคที่ดินจัดตั้ง "โรงเรียนยุพราชวิทยาลัย" ซึ่งถือเป็นโรงเรียนประจำมณฑล<sup>๕๓</sup> และเป็นตัวอย่างขยายการจัดตั้งโรงเรียนของแต่ละเมือง การขยายตัวอย่างรวดเร็วในการศึกษาแบบใหม่ในล้านนา นับว่าเป็นผลสำเร็จในการสร้างเอกภาพของรัฐแบบใหม่

จะเห็นได้ว่า กระบวนการสลายความเป็น "ลาว" ในล้านนา เป็นผลจากการขยายตัวของ การศึกษาแบบใหม่และการปฏิรูปการปกครองในล้านนา ตลอดจนการสร้างทางรถไฟเชื่อมเชียงใหม่กับกรุงเทพฯ ทำให้คนล้านนาเปลี่ยนแปลงตัวเองทางวัฒนธรรมมากขึ้น รู้ภาษาไทยมากขึ้น และมีโลกทัศน์แบบคนกรุงเทพฯมากขึ้น ดังนั้น การรับรู้ของชนชั้นนำไทยว่า คนล้านนาเป็น "คนไทย" จึงน่าจะเข้มข้นขึ้น และการรับรู้ที่ คนล้านนาเป็นคนลาวน่าจะค่อย ๆ เจือจางลงและ เป็นไปได้ว่า สังคมไทยยอมรับว่า คนล้านนาเป็นคนไทยอย่างชัดเจนเกิดขึ้นในสมัยรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งเป็นสมัยที่รัฐไทยดำเนินนโยบายเรื่อง "ชาตินิยม" อย่างจริงจัง การดำเนินการปฏิรูปการปกครอง และการจัดการศึกษาแบบใหม่ในล้านนา ทำให้ "ล้านนา" จากหัวเมืองประเทศราชที่มี "ความเป็นอิสระ" ของรัฐแบบจารีตเปลี่ยนมาเป็น "ท้องถิ่น" ที่มีความสัมพันธ์กับศูนย์กลางกรุงเทพฯอย่างเข้มข้นขึ้นในความหมายของรัฐแบบใหม่

<sup>๕๒</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 74.

<sup>๕๓</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 76.

### -ปฏิภิกิริยาของกลุ่มเจ้านายในล้านนา

การดำเนินการและจัดการปฏิรูปการปกครองใน "ล้านนา" เป็นการตั้งอำนาจการปกครองจากเจ้าผู้ครองนคร และเจ้านายฝ่ายเหนือมาสู่ศูนย์กลางกรุงเทพฯ ทำให้กลุ่มเจ้านายฝ่ายเหนือสูญเสียประโยชน์อย่างมาก ดังจะเห็นได้จาก ปฏิภิกิริยาของบรรดาเจ้านายฝ่ายเหนือที่แสดงออกผ่านสื่อที่เป็นความเชื่อของท้องถิ่นคือ การใช้ "ทรงเจ้า"<sup>54</sup> เป็นการบอกผ่านความไม่พอใจต่อรัฐไทย ของเจ้านายดังข้อความความตอนหนึ่งที่กรมหมื่นพิชิตปรีชากร กราบบังคมทูล พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึงเหตุการณ์เจ้าล้านนา ความว่า

...มีธุระในการเล่นผี ทรงผี วุ่นไปทั้งเมือง...ผีเจ้าฟ้าไชยแก้วเข้า  
 ชาวเจ้ามหาราชเรียกพระเจ้านครเชียงใหม่มาบังคับให้เลิก ภาษีหมู  
 ภาษีเล่า (เหล่า) เสีย พระเจ้าเชียงใหม่ทำตาม ผิดคนโน้นจะเอา  
 โน่นผีนั่นจะเอานี้ก็ทำตามจนมีเสียงขึ้นมาบ้างว่า เพราะชาวใต้มาทำ  
 โน่นทำนี้เกือบโตขึ้นมาถึงพระพุทเจ้า...<sup>55</sup>

เนื่องจากการนับถือผีโดยผ่านร่างทรง เป็นความเชื่ออย่างหนึ่งของชาวล้านนา การใช้ "คนทรง" จึงเป็นการส่งสัญญาณอย่างหนึ่งของกลุ่มเจ้าล้านนา ที่แฝงความไม่พอใจถึงศูนย์กลางกรุงเทพฯ เมื่อฝ่ายกรุงเทพฯ ทราบนัยยะของสารนี้ ก็ระงับการแพร่ข่าวของคนทรงด้วยการใช้อำนาจรัฐถึงขั้น "...เอาหัวคนทรงออกจากป่า..."<sup>56</sup>

<sup>54</sup> ดุณลาดชาย รมิตานนท์, ผีเจ้านาย (เชียงใหม่ : นายพอฟเวทพรีนท์, 2527).

<sup>55</sup> หจช., ร.5 ม.58/88 กรมหมื่นพิชิตปรีชากร กราบบังคมทูล ร.5 ลงวันที่ 648 ค่ำ  
 จ.ศ.1246

<sup>56</sup> สมโชติ อ๋องสกุล, "การต่อสู้ระหว่างเจ้าถึงกระเข้าลดยฟ้าขึ้นดอยสุเทพ : หนึ่งศตวรรษแห่งความขัดแย้งระหว่าง "กรุงเทพฯ" กับ ล้านนา", "วารสารเอเชียปริทัศน์" 8/2 (พฤษภาคม- สิงหาคม 2530) : 41.

นอกเหนือจากนี้จะพบว่ากลุ่มเจ้านายล้านนา ยังคงมีปฏิกิริยาที่แสดงออกโดยการอยู่เบื้องหลังสนับสนุนการก่อกบฏของราษฎรชาวล้านนา ดังกรณี กบฏพระยาปราบสงคราม ซึ่งเกิดเนื่องจากการต่อต้านระบบการเก็บภาษีอากรของรัฐบาลกรุงเทพฯ แม้ว่าผลที่สุดของการก่อกบฏครั้งนี้จะไม่ประสบความสำเร็จ แต่พระยาปราบสงครามก็หนีไปได้

แต่เหตุการณ์ครั้งนี้ชี้ให้เห็นว่า ส่วนหนึ่งของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นมีเจ้านายฝ่ายเหนือภายในนครเชียงใหม่อยู่เบื้องหลัง และมีส่วนช่วยสนับสนุนพระยาปราบสงครามแน่นอน แต่จะเป็นด้วยไม่มีหลักฐานหรือกรุงเทพฯ จะมีแผนการอื่นหรือไม่ก็ตาม ปรากฏว่าผู้ที่ได้รับโทษจากกรุงเทพฯ จึงมีเพียงชาวบ้านและผู้นำระดับล่างเท่านั้น ขณะที่เจ้านายฝ่ายเหนือไม่ได้ถูกลงโทษแต่ประการใด

ขณะที่ดูเหมือนว่ารัฐไทยจะไม่ดำเนินการโดยตรงกับบรรดากลุ่มเจ้าล้านนา แต่กรุงเทพฯ ก็ยังคงลดบทบาทของเจ้านายฝ่ายเหนือไปทุกขณะ จนกระทั่งเกิด "กบฏเจ็ยเมืองแพร์ ร.ศ. 121" ปฏิกิริยาของเจ้านายฝ่ายเหนือก็ปรากฏให้เห็นอีกครั้ง ด้วยการสนับสนุนกลุ่มกบฏดังกล่าว ถึงแม้กลุ่มกบฏจะเป็นกลุ่มชนชาติเจ็ย แต่ปรากฏว่าเจ้านายเมืองแพร์กลับให้ความช่วยเหลือกลุ่มกบฏด้วยดี ดังจะได้กล่าวต่อไป

-ปฏิกิริยาท้องถิ่น : กบฏพญาผาบ (ปราบสงคราม) พ.ศ.2432 และกบฏเจ็ยเมืองแพร์ พ.ศ.2445

"กบฏพระยาผาบ(ปราบสงคราม) พ.ศ.2432"<sup>57</sup> เกิดขึ้นในอำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ (ในปัจจุบัน) ในสมัยของพระเจ้า อินทวิชยานนท์ (พ.ศ.2413-2439) เป็นเจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่ ซึ่งตรงกับสมัยรัชกาลที่ 5 สาเหตุนั้นพอสรุปได้ว่า เกิดจากการที่เจ้าภาษี ทำการทารุณ

<sup>57</sup>โปรดดู ชูสิทธิ์ ชูชาติ, "กบฏพญาผาบ (ปราบสงคราม) : กบฏชาวนาในภาคเหนือ," ใน กบฏชาวนา วุฒิชัย มูลศิลป์ และธรรมนิตย์ วราภรณ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2525), หน้า 53-63. ; วัลลภา เครือเทียนทอง, "กบฏไทยเขินเมืองเชียงใหม่ พ.ศ.2532," แดงงานประวัติศาสตร์ เอกสารโบราณคดี 1 (มกราคม-มิถุนายน 2523) : 59-72. ; สรัสวดี อ๋องสกุล, "กบฏพระยาปราบสงครามแม่ทัพเมืองเชียงใหม่ พ.ศ.2432," ใน วัฒนธรรมและการเมืองล้านนา, หน้า 47-65.

มีเงินเสียภาษี<sup>๕๘</sup> กล่าวคือ เมื่อพระองค์เจ้า โสณบัณฑิตย์ได้มาดำรงตำแหน่งข้าหลวงพิเศษประจำเมืองเชียงใหม่เมื่อ พ.ศ. 2431 ได้มีการปรับปรุงวิธีการจัดเก็บภาษีพืชผลในเมืองเชียงใหม่แบบใหม่โดยเฉพาะภาษีหมากพลู และมะพร้าว ซึ่งแต่เดิมเสียเป็นผลและใบเปลี่ยนมาเป็นเสียภาษีแบบนับเป็นต้นแทน และน้อยวงษ์ เป็นผู้ประมูลภาษีได้ จึงได้เป็นเจ้าของภาษีหมากพลูและมะพร้าว น้อยวงษ์ได้กระทำการนอกเหนือข้อตกลงกับทางการที่กำหนดให้เก็บภาษีเฉพาะต้นที่มีหมากพลู แต่น้อยวงษ์ได้เก็บภาษีหมดไม่ว่าจะเป็นต้นเล็กต้นใหญ่มีผลหรือไม่มีผลก็ตาม ราษฎรในแขวงจอม แขวงกอกและแขวงคือ ต่างได้รับความเดือดร้อนจากการเก็บภาษีของน้อยวงษ์มาก และได้ขอผ่อนผันภาษีแต่น้อยวงษ์ไม่ยอม ซ้ำยังบังคับให้ราษฎรจ่ายภาษีเป็นเงินสดเท่านั้น หากใครขัดขืนก็จะถูกจับมาคุมขังจำคุกเอาไว้ จนกว่าจะมีญาติพี่น้องมาชำระค่าภาษีให้ครบจึงจะปล่อย<sup>๕๙</sup>

เมื่อราษฎรไม่สามารถจะพึ่งพาทางการให้ช่วยแก้ไขความเดือดร้อนที่ได้รับจากน้อยวงษ์ได้ จึงได้พากันขอความช่วยเหลือจาก "ญาผาบ" ซึ่งเป็นแม่ทัพคนสำคัญของ เจ้าหลวงอินทริวิชยานนท์ ที่บ้านสันป่าสัก เมื่อญาผาบได้รับการร้องเรียนจากราษฎร ดังนั้น ในวันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2432 ญาผาบจึงได้นำกำลังราษฎร 300 คนขับไล่ น้อยวงษ์และพรรคพวก และปลดปล่อยราษฎรที่ถูกคุมขัง การกระทำของญาผาบสร้างความโกรธแค้นแก่น้อยวงษ์มากถึงกับข่มขู่ว่าจะเอากองทหารจากเชียงใหม่มาปราบปราม ดังนั้น ด้วยความหวาดกลัวญาผาบและราษฎรจึงได้ระดมกำลังได้ 2000 คน เตรียมรับมือ นอกจากนั้นยังได้ชักชวนหัวหน้าหมู่บ้านคนอื่น ๆ ในบริเวณใกล้เคียงให้มาร่วมต่อต้านพวกเจ้าภาษี ซึ่งก็มีหัวหน้าหมู่บ้านเป็นจำนวนมากที่มาร่วมกับญาผาบ เช่น ญารัตนโกหา ญาขุมภู ญาจินใจ ในวันที่ 15 กันยายน ขุนนางไทยในเมืองเชียงใหม่ ได้ส่งขุนนางพื้นเมืองเพื่อเจรจากับญาผาบ แต่ญาผาบไม่ยินยอม และในวันที่ 19 กันยายน ปีเดียวกัน ฝ่ายเมืองเชียงใหม่ก็ได้ส่งระดมพลประมาณ 2000 คน ฝ่ายญาผาบก็เตรียมกำลังเช่นกันกะว่าประมาณวันที่ 18, 19, 20 กันยายน พ.ศ. 2432 จะยกเข้าตีเมืองเชียงใหม่ แต่ไม่สามารถยกกำลังเข้าตีเมืองเชียงใหม่ได้ ดังนั้น ในวันที่ 20 กันยายน ปีเดียวกัน เจ้าพระยาพลเทพ ข้าหลวงใหญ่ 5 หัวเมือง จึงสั่งให้เจ้าอุปราช เจ้าบุรีรัตน์ นำกำลังออกไปจับกุมญาผาบและพรรคพวกที่

<sup>๕๘</sup> ชูลิทธิ ชูชาติ, "กบฏญาผาบ (ปราบสงคราม) : กบฏชาวนาในภาคเหนือ," ใน กบฏชาวนา, หน้า 55.

<sup>๕๙</sup> ยอดยิ่ง รักสัตย์, "การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและเศรษฐกิจในภาคเหนือของประเทศไทยกับกบฏเงี้ยว, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า 81-83.

ก่อนกฎ โดยปราศจากการต่อสู้ขัดขวางจากฝ่ายกบฏ ญาพาบและพรรคพวกจำนวนหนึ่งหลบหนีไปได้ โดยมุ่งหน้าไปสู่เมืองเชียงตุง ภายหลังรวบรวมกำลังได้ประมาณ 300 คน มุ่งหน้าเข้าตีเมืองเชียงใหม่ แต่ถูกสกัดกั้นจากกองทัพของเมืองเชียงใหม่และกองทหารของไทย และปะทะกันเมื่อวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ.2433 ผลปรากฏว่าญาพาบต้องแตกพ่ายหนีไปเมืองเชียงตุง และได้รับความช่วยเหลือจากเจ้าเมืองเชียงตุง ให้ดำรงตำแหน่งเจ้าเมืองโกห้วง<sup>60</sup> หลังจากนั้นชื่อของญาพาบก็เลือนหายไปจากความทรงจำของผู้คน

“กบฏเงี้ยวเมืองแพร่ พ.ศ.2445” เกิดขึ้นภายหลังการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ.2435 ของรัชกาลที่ 5 เป็นอีกเหตุการณ์หนึ่งที่แสดงออกของปฏิกิริยาต่อต้านอย่างรุนแรงต่อการปฏิรูปการปกครองของรัฐบาลกลางของกลุ่มผู้นำท้องถิ่น กล่าวคือ จุดประสงค์ของการตั้งเมืองของเจ้านายเมืองแพร่คือ ความต้องการที่จะแสดง อำนาจรัฐบาลให้มอบบ้านเวนเมืองคืน<sup>61</sup> กบฏเงี้ยวเมืองแพร่นี้ได้รับการสนับสนุนจากเจ้าเมืองลำปาง รวมทั้งราษฎรเมืองแพร่ด้วย และการศึกษาของเตชบุณนาค ในเรื่องนี้ได้ตั้งข้อสังเกตว่า กงศุลฝรั่งเศสและอังกฤษประจำเมืองน่านก็อาจมีส่วนเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ครั้งนั้นด้วย เพราะระหว่างที่กบฏลุกลามอยู่ ปรากฏว่า

...ฝรั่งครึ่งชาติและจีนบาบา พวกแขกพ่อค้า (ในกรุงเทพฯ ลีอกัน) การที่พวกเงี้ยวก่อจลาจลขึ้นนั้น ไม่เป็นของที่พวกเงี้ยวคิดทำขึ้นเอง เป็นอุบายมาจากพวกข้าหลวงฝรั่งเศสตามฝรั่งแม่น้ำโขงอุดหนุนให้ก่อเหตุ...  
...คือพวกนี้ได้ลอบแต่งคนที่จะลาดเข้ามาเกลี้ยกล่อมพวกลาวและเจ้าหลวงให้เอาใจออกห่าง...<sup>62</sup>

นอกจากนั้น หลักฐานชิ้นสำคัญที่แสดงให้เห็นว่าเจ้าเมืองแพร่สมรู้ร่วมคิดกับโจรเงี้ยวมาจากขุนนางเมื่อแพร่คนหนึ่งซึ่งเล่าให้เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีฟังว่า

...สักเดือนหนึ่งก่อนที่เงี้ยวจะโจมตีเมืองแพร่ เจ้าพิริยเทพวงศ์ได้กล่าวว่า...เมืองแพร่ต่อไปจะไม่เป็นของไทยนานเท่าใด จะต้อง

<sup>60</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 84-86.

<sup>61</sup> เตช บุณนาค, “ขบถเงี้ยวเมืองแพร่ ร.ศ.121,” ใน กบฏ ร.ศ.121, หน้า 44.

<sup>62</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 37.

เป็นของเจ็ยว...เจ้าแพร์จะคิดให้พะกามองสะลาไปไซย ซึ่งเป็นหัว  
หน้าเจ็ยวบ่อแก้ว เข้ามาตีปล้นเมืองแพร์ พวกเจ็ยวคงจะจับคนไทยฆ่า  
เสียหมด คงไม่เหลือเลย...<sup>๕๓</sup>

สำหรับราษฎรต้องรับภาระที่มีต่อทางการมากขึ้นกว่าเดิม เช่น ต้องถูกเกณฑ์แรงงานมากขึ้นทั้ง ๆ ที่  
เสียค่าแรงแทนเกณฑ์แล้วทำให้เข้าช่วยเจ็ยวในการก่อกบฏ ส่วนพวกเจ็ยวหรือไทยใหญ่ใน โดนเข้า  
ราชการกดขี่อยู่เมือง ๆ ชาวเจ็ยวเองมีความรู้สึกว่าร้าราชการรังเกียจไม่ยอมทำหนังสือเดินทาง  
ให้ด้วยดี ไม่อนุญาตให้ซื้อที่ดินสร้างวัด ทำนาหรือสร้างบ้าน การทำหนังสือเดินทางนั้นเจ็ยวต้องมีผู้  
รับประกันว่าเป็นชาวพื้นเมืองร้าราชการจึงจะทำให้ นอกจากไม่ยอมทำหนังสือเดินทางให้แล้วยัง  
จับเจ็ยวที่ไม่มีหนังสือเดินทางขังไว้อีกด้วย การที่เจ็ยวชาวเมืองแพร์จับอาวุธขึ้นช่วยเหลือกอง  
โจรเจ็ยวที่เข้าตีเมืองแพร์นั้น นอกจากเป็นการช่วยเหลือพวกเดียวกันแล้ว จึงเป็นการแสดงออก  
ซึ่งความคับแค้นใจซึ่งตนมีอยู่ต่อร้าราชการของรัฐบาลกลางอีกด้วย

อาจกล่าวได้ว่า การกบฏเจ็ยวเมืองแพร์ พ.ศ.2445 นี้ เกิดจากความไม่พอใจที่ถูกตัดอำ  
นาจในการปกครองและจัดเก็บภาษีลง เพราะในสมัยต้นรัชกาลที่ 5 นั้น หัวเมืองทางเหนือต่างก็มี  
อำนาจสมบูรณ์ในการเมืองภายใน แต่ต่อมาในระหว่าง พ.ศ.2420-2445 การควบคุมจากส่วน  
กลางที่มีต่อประเทศราชทางเหนือได้กระชับขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะในช่วงปี พ.ศ.2439-2445  
เป็นช่วงที่รัฐบาลกลางได้พยายามจำกัดอำนาจของเจ้าผู้ครองนครในด้านต่าง ๆ ด้วยเหตุดังนี้จึง  
ทำให้เกิดปฏิกิริยาไม่พอใจในการแทรกแซงของรัฐบาลกลางจนเกิดกบฏขึ้น และท่ามกลางความ  
เปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจการเมืองที่เกิดขึ้นในล้านนา ที่เกิดจากการขยายอำนาจทางการเมือง  
การปกครองของเมืองแพร์เองก็ประสบความเปลี่ยนแปลงนี้เช่นกัน และความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว  
ได้ส่งผลกระทบต่อกลุ่มคนกลุ่มต่าง ๆ ในเมืองแพร์จนทำให้เกิดความไม่พอใจความเดือดร้อนและ  
นำไปสู่การต่อต้านอำนาจศูนย์กลางกรุงเทพฯ ในท้ายที่สุด

<sup>๕๓</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 34.

#### 4.3 การดำเนินการและวิธีการจัดการกับ "หัวเมืองมลายู"

การดำเนินการและจัดการปฏิรูปการปกครองใน "หัวเมืองมลายู" หรือ "บริเวณแขก 7 หัวเมือง" เป็นกระบวนการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางของประเทศไทยในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ขึ้นตอนดำเนินการก็เริ่มจากการส่งข้าหลวงลงไปควบคุมดูแลในเพื่อดูข้อเท็จจริงในระยะแรก ต่อมาก็จัดส่งข้าหลวงชุดใหม่ลงไปดำเนินการปฏิรูปการปกครองภายในแต่ละหัวเมือง และท้ายสุด การรวม "หัวเมืองมลายู" ทั้งหมดจัดตั้งเป็น "มณฑลปัตตานี"

ในระยะแรกได้เริ่มดำเนินการราวต้นปี พ.ศ. 2439 เมื่อพระเสนาพิทักษ์ได้ลงไปตรวจราชการในหัวเมืองทั้ง 7 เพื่อปฏิบัติการตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายโดยในขั้นแรกนั้นพระเสนาพิทักษ์ได้ดำเนินนโยบาย: ". . . ค่อยลบล้างแต่สิ่งที่ไม่เก่าก่อน. . ." <sup>๕๔</sup> คือพยายามจัดการเรื่องที่ไม่กระทบกระเทือนอำนาจเจ้าเมืองมากนัก และเลือกจัดการตั้งแต่เมืองหนองจิก ซึ่งมีเจ้าเมืองเป็นข้าราชการไทยออกไป ครั้นในเดือนกันยายนปี พ.ศ. 2439 สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยจึงเสด็จลงไปตรวจราชการได้ทรงแถลงชี้แจงให้เจ้าเมืองทั้ง 7 เข้าใจถึงสาเหตุที่กรุงเทพฯ ส่งข้าหลวงมาตรวจราชการว่ามุ่งหมายให้การติดต่อบริเวณหัวเมืองทั้ง 7 กับส่วนกลางสะดวกเร็วขึ้น โดยทรงย้ำว่า ไม่ได้ส่งข้าหลวงมารวบรัดตัดผลประโยชน์ของผู้ใด <sup>๕๕</sup> ทั้งนี้ เพื่อให้เจ้าเมืองทั้งหลายไว้วางใจข้าหลวงที่รัฐไทยส่งไปเท่านั้น เพราะความจริงในรายงานตรวจราชการหัวเมืองบักซ์ไต้ ที่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพได้นำกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 นั้น ทรงเห็นว่าถ้าจะเปลี่ยนแปลงวิธีการปกครองใด ๆ ในหัวเมืองทั้ง 7 จำเป็นต้องรวบรวมรัดตัดผลประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งของเจ้าเมือง และศรีทวันกรมการลงบ้าง จึงจะทำนุบำรุงบ้านเมืองและจัดราชการหัวเมืองเหล่านี้ให้เจริญขึ้นได้

<sup>๕๔</sup> หจข., ร.5 ม.49/27 พระยาราชวรานุกุล ปลัดทูลฉลองกระทรวงมหาดไทย กราบบังคมทูลกรมหมื่นสมมตอมรินทร์ราชเลขาณุกการ ที่ 221/6134 ลงวันที่ 25 พฤษภาคม ร.ศ.115.

<sup>๕๕</sup> หจข., ร.5 ม.2.14/74 เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเสด็จตรวจราชการหัวเมืองบักซ์ไต้ ร.ศ.115.

แต่ในระหว่างนั้นเพิ่งเริ่มลงมือดำเนินการปฏิรูปการปกครองใน "หัวเมืองมลายู" จึงไม่  
 อยากรให้กระทบกระเทือนเจ้าเมือง ในขั้นแรกจึงหวังเพียงให้เจ้าเมืองไว้วางใจข้าหลวงที่ส่งไป  
 ก่อน โดยกำชับข้าหลวงไม่ให้เปลี่ยนแปลงแบบแผนที่สำคัญแต่อย่างใด ในเดือนมีนาคมปลายปี พ.ศ.  
 2439 นั้น เมื่อเจ้าพระยายมราช (ปั้น สุขุม) ซึ่งขณะนั้นมีบรรดาศักดิ์เป็นพระวิจิตรวรสาสน์ จัด  
 ราชการหัวเมือง ภายในทั้ง 3 เรียบร้อยและจัดตั้งเป็นมณฑลนครศรีธรรมราชแล้ว จึงทรงพระกรุ  
 ณาโปรดเกล้าฯ ให้เลื่อนบรรดาศักดิ์พระวิจิตรวรสาสน์เป็นพระยาสุขุมนัยวินิต ข้าหลวงเทศาภิบาล  
 "มณฑลนครศรีธรรมราช" แล้วให้ลงไปดำเนินจัดการใน "บริเวณแขก 7 หัวเมือง" เข้าเป็น  
 ส่วนหนึ่งของมณฑลนครศรีธรรมราชต่อไป

อย่างไรก็ตาม ในเวลาต่อมามาตรการอย่างใหม่ที่กรุงเทพฯใช้ในการปฏิรูปหัวเมืองมลายู  
 เริ่มขึ้นอีกครั้งในปลายปี พ.ศ. 2444 เมื่อพระยาตรีสุนทรเทพ (เส็ง วิริยศิริ) ราชปลัดทูลฉลอง  
 กระทรวงมหาดไทยผู้ซึ่งต่อมาได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์เป็นพระยามหาอำมาตยาธิบดี เดินทาง  
 ไปตรวจราชการหัวเมืองมลายูทั้ง 7 และนำร่างหนังสือข้อบังคับสำหรับปกครอง 7 หัวเมืองให้  
 เจ้าเมืองทั้ง 7 ลงนามรับรอง ทำหนังสือเรียกร้องให้รัฐไทยเข้าไปจัดการใด ๆ ในเมืองทั้ง  
 7 ด้วยความยินดี โดยกลวิธีที่ล่อใจว่าถ้ามีข้อใดที่เจ้าเมืองไม่พอใจก็ให้บอกไปภายหลังได้ประกอบ  
 กับการจู่โจมให้เจ้าเมืองลงนามทันที<sup>66</sup>

เมื่อบรรดาเจ้าเมืองทั้ง 7 ลงนามรับรองและ "ร้องขอ" ขึ้นมาเป็นลายลักษณ์อักษรตาม  
 แผนการแล้ว รัฐบาลก็ได้นำ "คำร้อง" เหล่านั้นขึ้นพิจารณาปรับปรุงเป็นกฎข้อบังคับสำหรับปก  
 ครองบริเวณ 7 หัวเมืองทันที โดยให้ประกาศใช้ในวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2444 นั้น เรียกว่า  
 "กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ. 120" ตามกฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริ  
 เวณ 7 หัวเมือง ร.ศ. 120 หน่วยการปกครองสำคัญอันเป็นศูนย์กลางการบริหารราชการใน 7  
 หัวเมือง เรียกว่า "บริเวณ" มีข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณเป็นหัวหน้าหน่วย ทำหน้าที่จัดการราชการใน  
 "บริเวณ" ให้เป็นไปตามกฎข้อบังคับสำหรับปกครอง "บริเวณแขก 7 หัวเมือง" หรือท้องตราจาก  
 กรุงเทพฯ หรือตามคำสั่งของข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช

<sup>66</sup> พรรณงาม เก้าธรรมสาร, "การปกครองหัวเมืองภาคใต้ทั้ง 7 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยา  
 ลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519), หน้า 175.



ภายใน "บริเวณแขก 7 หัวเมือง" ประกอบด้วย เมืองปัตตานี หนองจิก ยะหริ่ง สายบุรี ยะลา ระแงะ และรามัน แต่ละเมืองต่างมีหน่วยบริหารราชการของตนเอง โดยขึ้นกับบริเวณซึ่งมีข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณดังกล่าว หน่วยบริหารราชการระดับบริเวณนี้จึงมีฐานะอยู่กึ่งกลางระหว่างมณฑลนครศรีธรรมราชกับเจ็ดหัวเมือง ช่วยประสานงานระหว่างมณฑลกับเมืองเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระของข้าหลวงเทศาภิบาล มณฑลนครศรีธรรมราช และควบคุมการดำเนินงานของเจ้าเมืองทั้ง 7 ด้วย<sup>๕๗</sup> และต่อมาในวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ.2449 เป็นต้นมา รัชกาลที่ 5 ก็ได้โปรดเกล้าฯ ให้ยกฐานะ "บริเวณแขก 7 หัวเมือง" ซึ่งแต่เดิมเป็นส่วนหนึ่งของมณฑลนครศรีธรรมราช ขึ้นเป็นมณฑลเทศาภิบาล เรียกว่า "มณฑลปัตตานี" โดยมีหน่วยงานประจำมณฑลเฉพาะเช่นเดียวกับมณฑลเทศาภิบาลทั่วไป นับเป็นมณฑลสุดท้ายที่ได้จัดตั้งขึ้นได้สำเร็จในสมัยรัชกาลที่ 5

การดำเนินการและจัดการปฏิรูปการปกครองหัวเมืองมลายูในช่วงที่เป็น "มณฑลปัตตานี" ที่สำคัญก็คือ การดำเนินการยุบรวมเมืองต่าง ๆ เข้าด้วยกัน อย่างไรก็ตาม การยุบรวมไม่สามารดำเนินการได้ทันทีทันใด ต้องรอจังหวะที่เหมาะสม เมื่อเจ้าเมืองคนก่อนถึงแก่กรรมลง จะไม่มีการตั้งเจ้าเมืองใหม่ แต่ใช้วิธีย้ายเจ้าเมือง แล้วยุบรวมเมืองขนาดเล็กเข้ากับเมืองใกล้เคียง ตัวอย่างเช่น เมื่อพระยาสายบุรี ถึงแก่อสัญกรรม ก็ย้ายเจ้าเมืองยะหริ่งไปแทน แล้วยุบรวมเมืองยะหริ่งเข้ากับปัตตานีลดฐานะเป็นอำเภอหนึ่ง เรียกว่า "อำเภอยามู" หรือเมื่อพระยายะลา ถึงแก่อสัญกรรมก็ย้ายพระยารามันไปแทน แล้วยุบรวมเมืองรามันเป็น "อำเภอโกตาบารู" ขึ้นกับเมืองยะลา<sup>๕๘</sup> และในปี พ.ศ.2458 รวมท้องที่เมืองระแงะเข้ากับบางนรา แล้วเปลี่ยนชื่อเป็นเมือง "นราธิวาส" ซึ่งในที่สุดจะเหลือเพียง 4 เมืองคือ ปัตตานี สายบุรี ยะลา และนราธิวาส ในขณะที่เดียวกันก็จัดแบ่งท้องที่เมืองเหล่านี้ออกเป็นอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน พร้อมกับเปลี่ยนชื่อบางท้องที่เพื่อความเหมาะสม ภายในปี พ.ศ.2458 ก็เสร็จสมบูรณ์

<sup>๕๗</sup> สมโชติ อ๋องสกุล, "การปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานี (พ.ศ.2449-2474)", หน้า 162.

<sup>๕๘</sup> สมโชติ อ๋องสกุล, "การปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาล : มณฑลปัตตานี," ใน มณฑลเทศาภิบาล : วิเคราะห์เปรียบเทียบ, หน้า 375.

นอกจากนั้น ประเทศไทยยังได้ดำเนินการปรับปรุงทางด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย มีการจัดตั้งกองตำรวจภูธร ขึ้นในปี พ.ศ.2450 ทางด้านตุลาการก็พยายามปรับปรุงให้สอดคล้องกับขนบธรรมเนียมประเพณี มีการแยกศาลออกเป็น 2 ประเภทคือศาลทั่วไป และศาลสำหรับพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับศาสนาอิสลาม โดยอยู่ในความดูแลอย่างใกล้ชิดของกระทรวงมหาดไทย และมีระบบการพิจารณาคดีไม่เหมือนศาลทั่วไป ทางด้านการภาษีอากร รัฐบาลระมัดระวังเป็นพิเศษ ไม่ให้กระทบต่อราษฎรมากกว่าประเทศเพื่อนบ้าน ตั้งแต่ปี พ.ศ.2440 งดเก็บภาษีบางประเภทบริเวณชายแดน เป็นต้นว่าเงินค่านา ค่าราชการ และภาษีภายใน หัวเมืองที่อยู่ถัดขึ้นมาจะมีการเก็บเงินค่าราชการตามฐานะของราษฎร เพื่อสร้างความสัมพันธ์อันดีกับราษฎร<sup>๕๙</sup>

#### -กบฏพระยาแชกเจ็ดหัวเมือง พ.ศ.2445

ปฏิกริยาต่อต้านการปฏิรูปการปกครองของรัฐบาลกลางในภูมิภาคนี้ ก็คือ กบฏพระยาแชกเจ็ดหัวเมือง เมื่อ พ.ศ.2445 พระยาแชกเจ็ดหัวเมืองประเทศราชทางภาคใต้ ซึ่งได้แก่ พระยาแชกที่เป็นเจ้าเมืองของปัตตานี ยะหริ่ง สายบุรี ระแงะ รามัน ยะลา และหนองจิก เหตุการณ์ในครั้งนี้เป็นการแสดงออกซึ่งการคัดค้านต่อการปฏิรูปการปกครองในภูมิภาคโดยตรง และถึงแม้จะไม่ลุกลามระเบิดใหญ่โตขึ้นเป็นกบฏก็จริง แต่ได้สะท้อนให้เห็นถึงปฏิกริยาของท้องถิ่นที่มีต่อรัฐไทยอย่างชัดเจน

เหตุการณ์ที่เรียกกันว่า "พระยาแชกเจ็ดหัวเมืองคบคิดขบถ" เมื่อปี พ.ศ.2445 นั้น เกิดขึ้นในช่วงเวลาใกล้เคียงกับ "กบฏผิบุญอิสาน" กล่าวคือ เริ่มต้นปลายปี พ.ศ.2444 เช่น เดียว

<sup>๕๙</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 379.

กันแต่จบลงก่อนทางกบฏอิสาน เหตุการณ์เริ่มขึ้นโดยรัฐบาลออกกฎข้อบังคับสำหรับปกครองเจ็ดหัวเมืองเมื่อวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ.2544<sup>70</sup> กฎข้อบังคับระบุว่า ตั้งแต่นั้นเป็นต้นไปรัฐบาลจะตั้งปลัดเมือง ยกกระบัตรเมือง และผู้ช่วยราชการเมืองไปช่วยพระยาเมืองทั้งหลายปกครองบ้านเมืองตาม พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.114 และจะแต่งตั้งข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณนี้ให้เป็นผู้ปกครองดูแล ส่วนพระยาเมืองนั้นรัฐบาลจะย้ายเบียด "ให้พอเลี้ยงชีพ" และในเวลานี้ รัฐบาลเคารพขนบธรรมเนียมประเพณีว่าด้วยการแต่งงานและการสืบตระกูล โดยจะรักษาไว้ซึ่งอำนาจของผู้นำทางศาสนาในท้องถิ่น หรือ "โศติกาลิ" ในคดีเกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ รัฐบาลกลางพยายามปฏิบัติตามเรื่องนี้ทันที โดยส่งพระยาศักดิ์เสนี (หนา บุนนาค) ข้าหลวงเมืองลำปาง ให้เป็นข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณเจ็ดหัวเมืองเชิงลวทรราแจ้ง เรื่องกฎข้อบังคับไปแจ้งให้พระยาแขกทราบ เมื่อไปถึงเมืองปัตตานีได้อ่านสารตราให้พระยาตานี (พระยาวิชิตภักดี อับดุล กาเดร์) พระยาตานีก็แสดงความไม่เห็นชอบด้วยกับกฎข้อบังคับและไม่ยอมให้พนักงานสรรพากร เข้าปฏิบัติ การในเมืองปัตตานี

พระยาตานี พระยาระแงะ และพระยาสายบุรี ได้ทำสัญญาตกลงกันว่า จะไม่ยอมปฏิบัติตามข้อบังคับ เพราะไม่พอใจที่ถูกลดอำนาจและสูญเสียผลประโยชน์จากการเก็บภาษีอากร และขอให้กรมหมื่นดำรงราชานุภาพแก้ไขข้อบังคับดังกล่าว ขอให้พระยาเมืองมีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนข้าราชการได้ มีอำนาจออกคำสั่งและตั้งกฎข้อบังคับดังกล่าว ในด้านการศาลขอให้กฎหมายไทยในการพิจารณาคดีทั่วไป เว้นแต่คดีความแพ่งซึ่งเกี่ยวกับธรรมเนียมศาสนาได้แก่มรดก คดีความลามิกรรยา ให้ใช้ศาลโศติกาลิ, ในด้านการคลังขอให้ยกผลประโยชน์ต่าง ๆ แก่ตน ยกเว้นภาษีเงิน สุรา ยกให้เป็นรายได้ของรัฐบาล พระยาตานีจะเป็นผู้จ่ายเงินเดือนของข้าราชการเอง และรับจะจัดเครื่องราชบรรณาการส่งมายังกรุงเทพฯ แต่ขอไม่มีข้าหลวงไปประจำเมือง<sup>71</sup>

<sup>70</sup> เตช บุนนาค, "พระยาแขกเจ็ดหัวเมืองคบคิดขบถ," ใน ขบถ ร.ศ.121, หน้า 59.

<sup>71</sup> ชาลี ญ กลาง, "การศึกษาเปรียบเทียบระหว่างความสัมพันธ์ของหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือกับฝ่ายใต้ของรัฐบาลไทยในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต สาขาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า 226.

จะเห็นได้ว่าคำขอของพระยาตานีเรื่องไม่ให้มีข้าหลวงไปประจำเมืองนั้น ก็ขัดต่อเป้าหมายประการแรกของการปฏิรูปการปกครองแล้ว รัชกาลที่ 5 ทรงโปรดให้มีพระราชกระแสตอบไปว่า ไม่ทรงเห็นควรต่อการแก้ไขบังคับ จึงขอให้พระยาตานีจัดราชการตามข้อบังคับที่ส่งไป

แต่ปรากฏว่ายังไม่ทันที่พระราชกระแสจะไปถึงเมืองปัตตานี พระยาคัคดีเสนีย์ก็ได้เดินทางไปปัตตานี และก็ถูกพระยาตานีปฏิเสธดังกล่าวก่อนแล้ว ภายหลังที่พระยาคัคดีเสนีย์ไม่ประสบผลสำเร็จในเมืองปัตตานี จึงเดินทางต่อไปเมืองระแงะเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อ แต่ต้องประสบปัญหาอีกเมื่อพระยาระแงะหลบหลีกปฏิเสธสารตราที่เชิญไป ดังนั้น พระยาคัคดีเสนีย์ จึงเดินทางไปเมืองสายบุรี พระยาสายบุรีได้ฟังตราสาร และก็ตั้งเงื่อนไขว่า จะไม่รับคนไทยเป็นปลัดยกกระบัตรเมือง หรือนายอำเภอ โดยอ้างว่ากฎข้อบังคับมิได้ระบุว่าเจ้าหน้าที่เหล่านี้จำเป็นต้องเป็นคนไทย<sup>72</sup> และเจ้าหน้าที่เมืองระแงะและสายบุรี ยังมีคำสั่งไม่ให้กำนันและผู้ใหญ่บ้าน เชิญนายอำเภอที่เป็นคนไทย ชักชวนให้ชาวบ้านต่อต้านข้าราชการที่เป็นคนไทยด้วย

การที่เจ้าเมืองตานี ระแงะ และสายบุรี แสดงการต่อต้านการปฏิบัติราชการของข้าหลวงดังกล่าว ช่วยให้อาณาเขตที่มีอยู่ในขณะนั้นว่า เจ้าเมืองแขกคบคิดกบฏมีน้ำหนักมากขึ้น รัฐบาลกลางจึงต้องหันมาใช้นโยบายเด็ดขาด โดยให้พระยาศรีเทพและพระยาสุโขมนัทยินดีไปเมืองปัตตานีอย่างเจียม ๆ พร้อมทั้งแสดงสารตราชี้แจงพระยาตานีให้จัดการตามบังคับอีกครั้งหนึ่งพร้อมกับตราสารจากรัชกาลที่ 5 ซึ่งมีเนื้อความชี้แจงให้พระยาตานีปฏิบัติตามข้อบังคับนั้น แต่พระยาตานียังยืนยันจะรอกกรมการเมืองที่ถือใบบอกขึ้นไปกรุงฯ กลับมาก่อน พระยาศรีเทพจึงอาศัยอำนาจเต็มที่ได้รับ ประกาศถอดพระยาตานีออกจากตำแหน่ง จับตัวไปคุมไว้ที่สงขลา และแต่งตั้งเจ้าเมืองคนใหม่แทน หลังจากนั้นรัฐบาลกลางก็เร่งจัดระเบียบการปกครองหัวเมืองทั้ง 7 ใหม่ให้เป็นมณฑลเทศาภิบาลโดยสมบูรณ์

<sup>72</sup> เตช บุณนาค, "พระยาแขกเจ็ดหัวเมืองคบคิดขบถ ร.ศ.121," ใน ขบถ ร.ศ.121, หน้า 61.