

การล่มสลายของ
เจ้าผู้ครองนครใน
หัวเมืองล้านนาใน
ทางการเมืองเศรษฐกิจ :
เมืองนครลำปาง

The Decline of Political and Economic
Power of Northern Royalty:
Lampang City

กนกวรรณ อุ่ทองทรัพย์¹ ■

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ประจำวิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บทคัดย่อ

บทความเรื่อง การล่มสลายของเจ้าผู้ครองนครในหัวเมืองล้านนา กรณีเมืองนครลำปาง มุ่งแสดงคุณค่าทางประวัติศาสตร์ไทยสมัยใหม่ ภายใต้การประสบความสำเร็จในการรวมอำนาจศูนย์กลางของสยาม ผ่านระบบการปกครองแบบ “เทศาภิบาล” พร้อมกับการสูญเสียอำนาจและผลประโยชน์ของเจ้าผู้ครองนครลำปาง แต่กลับได้มาซึ่งบรรดาคักดี และ เงินเดือนพระราชทาน จึงทำให้มีสถานภาพของเจ้าผู้ครองนครเป็นเสมือนข้าราชการของสยามในขณะนั้น สยามจัดการปฏิรูปการปกครองในดินแดนล้านนาอย่างจริงจังตั้งแต่ ค.ศ. 1884 ผลของการปฏิรูปการปกครองก่อให้เกิดการเพิ่มบทบาทของข้าหลวงจากส่วนกลางในการบริหารราชการแผ่นดิน ในขณะเดียวกันก็ลดบทบาทของเจ้าผู้ครองนครต่างๆ ในหัวเมืองล้านนาลงด้วย จนกระทั่งปี ค.ศ. 1922 เมื่อเจ้าผู้ครองนครลำปางองค์สุดท้าย “เจ้าบุญวาทย์วงศ์มานิตย์” ถึงแก่พิราลัย จึงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้เลิกตำแหน่งเจ้าผู้ครองนครภาคเหนือ บทความนี้มีสมมติฐานที่ใช้ในการวิจัย คือ การล่มสลายของเจ้าผู้ครองเมืองนครลำปางเกิดจากการเข้ามาของระบบทุนนิยม บทความนี้ต้องการแสดงให้เห็นขบวนการสูญเสียอำนาจทางการเมืองและทางเศรษฐกิจของเจ้านายฝ่ายเหนือ โดยเฉพาะนครลำปางในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 และต้นศตวรรษที่ 20 ซึ่งอธิบายถึงกระบวนการในการรวมอำนาจของสยามโดยละเอียด และวิเคราะห์สาเหตุการสลายอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจของเจ้าผู้ครองนครในภาคเหนือ นอกจากการปฏิรูปการปกครองเป็นระบบมณฑลเทศาภิบาลแล้ว ปัจจัยภายนอกที่สำคัญที่เข้ามากระทบแล้วกระตุ้นให้เจ้านายฝ่ายเหนือล่มสลายลงอย่างรวดเร็ว คือ “ระบบทุนนิยม” ที่ทะลักเข้าสู่ภาคเหนือในขณะนั้น ทั้งในรูปของการส่งออกไม้สัก และ การนำเข้าสินค้าอุปโภค บริโภคจากต่างประเทศ จนกระทั่งเจ้าหัวเมืองประเทศราชไม่สามารถปรับตัวได้ทันกับระบบเศรษฐกิจ

สมัยใหม่ ที่อาศัยเงินตราเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยน จึงนำไปสู่ การแสวงหาแหล่งทุนใหม่ภายใต้การขอกู้เงินจากพระคลังข้างที่ ของพระมหากษัตริย์สยาม ซึ่งต้องแลกเปลี่ยนโดยการแสดงออกถึง ความจงรักภักดีในฐานะลูกหนี้ หรือ ผู้ถูกอุปถัมภ์ จนกระทั่งล่มสลาย ในที่สุด

คำสำคัญ : หัวเมืองประเทศราช, มณฑลเทศาภิบาล, ลำปาง

Abstract

This article examines the decline of political and economic power of northern royalty in Lampang City. It demonstrates that under the centralization efforts of the Chakkri dynasty in Bangkok through the administrative system known as the “thesaphiban” system resulted in the transformation of local leaders in the north into civil servants for the central government of Siam. Through the thesaphiban system, the Lampang Chief lost power but gained the rank of nobility and was given a salary in exchange. The Siamese government began its administrative reforms of the Lanna area in 1884, and as a result the roles of the Commissioners from the central state in Bangkok increased while the roles of various local leaders in Lanna decreased. In 1922 when “Chao (Prince) Boonyawatwongmanit,” the last Lampang Chief, passed away, the noble titles of all Northern Chiefs were abolished by Royal Decree. This article, therefore, has as its main objective to explain the decline of economic and political power of Local Chiefs in Lampang City. This article describes the process by which northern royals lost economic and political power by looking at the case of Lampang City at the end of the 19th century and the beginning of the 20th, and explains in details of the process of centralization initiated by Siam. Excluding the administrative reforms that exchanged the north from a system of dependent states to an administrative area in the Monthon Thesaphiban system, the expansion of a capitalist economy was the most important external factor that led to the decline of Northern Royalty. The influx of capitalism, for example, with the export of teak

and the import of consumer products, to Lanna had an impact on the chiefs, who could not adjust to new economic, monetary systems. The chiefs looked for new financial resources by taking loans from the royal treasury of Siam. Finally, they preferred to be loyal to Siam as clients until the final collapse of northern royalty.

Keywords : Dependency State, Administrative Area, and Lampang

บทนำ

การล่มสลายของเจ้าผู้ครองนครในหัวเมืองล้านนาเกิดขึ้นหลังจากที่มีการปฏิรูปการปกครองจากหัวเมืองประเทศราชเป็นมณฑลเทศาภิบาล โดยวัตถุประสงค์ที่สำคัญของการปฏิรูปการปกครอง เพื่อรวมราชอาณาจักรสยามให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน อีกทั้งยังป้องกันภัยคุกคามจากมหาอำนาจ การปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพส่งผลให้เกิดการรื้อถอนอำนาจและผลประโยชน์ของเจ้านายฝ่ายเหนือ จึงเกิดการตอบสนองต่ออำนาจรัฐของสยามในสองลักษณะที่แตกต่างกัน คือ การต่อต้านอำนาจรัฐในลักษณะของการเกิดกบฏและการสวมมิกัดต่อสยามโดยสิ้นเชิง ในกรณีของเมืองนครลำปางนั้น เจ้าผู้ครองนครเสือกที่จะสวมมิกัดต่อสยามและขอรับการรื้อถอนอำนาจและผลประโยชน์เพื่อแลกกับเงินเดือนประจำและบรรดาศักดิ์ได้แก่ ตำแหน่งผู้ครองนครที่ต้องได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลกลาง จนกระทั่งนำไปสู่การล่มสลายในที่สุด

อย่างไรก็ตามไม่ปรากฏว่ามีการศึกษาเชิงลึกที่เกี่ยวข้องกับการล่มสลายของเจ้าผู้ครองนครในจังหวัดลำปาง มีงานวิจัยที่สำคัญเพียงไม่กี่ชิ้นที่ศึกษาเกี่ยวข้องกับมณฑลพายัพและสยาม ได้แก่ การศึกษาของ สวัสดิ์ ประยูรเสถียร² ศึกษาการปฏิรูปการปกครองในมณฑลพายัพ เดช บุนนาค³ ศึกษาเรื่องการปกครองระบบเทศาภิบาลของประเทศสยาม

² สวัสดิ์ ประยูรเสถียร. การปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพ พ.ศ. 2436 – 2476. วิทยานพนธ์ปริญาโท มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2523.

³ เดช บุนนาค. การปกครองระบบเทศาภิบาลของประเทศสยาม พ.ศ. 2435 – 2458 กระทั่งมหาดไทยสมัยสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, กรุงเทพฯ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532.

พ.ศ. 2435–2458 ซวลีย์ ณ ถลาง⁴ ศึกษาเรื่อง หัวเมืองประเทศราช ในช่วงพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเกอร์⁵ ศึกษาเรื่อง เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพ Hong Lysa⁶ ศึกษาเรื่องประเทศไทยในศตวรรษที่ 19 : วิวัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคม และ สมภพ มานะรังสรรค์⁷ ศึกษาเรื่อง พัฒนาการทางเศรษฐกิจของประเทศไทย 2393–2493 การศึกษาของ สวัสดิ์ ประยูรเสถียร เตช บุนนาค และ ซวลีย์ ณ ถลาง ศึกษาถึงการปฏิรูปการปกครองในมณฑลพายัพและในประเทศสยามในภาพรวม โดยให้น้ำหนักทางด้านการเมืองการปกครอง จนละทิ้งประเด็นทางด้านเศรษฐกิจซึ่งเป็นหนึ่งในประเด็นสำคัญในการประสบความสำเร็จของการปฏิรูปการปกครอง ในขณะที่งานของ คริส เบเกอร์ และ ผาสุก พงษ์ไพจิตร ศึกษาถึงเศรษฐกิจการเมืองไทย ตั้งแต่ต้นรัตนโกสินทร์ โดยไม่มีสมมติฐานในการศึกษาที่ชัดเจน ส่วนงานเขียนของ Hong Lysa และ สมภพ มานะรังสรรค์ ให้น้ำหนักกับประเด็นเศรษฐกิจ โดย Hong Lysa นำเสนอการเคลื่อนไหวทางเศรษฐกิจในช่วงต้นรัตนโกสินทร์ซึ่งเป็นสมัยก่อนทุนนิยม ส่วนงานของ สมภพ มานะรังสรรค์ ให้ความสำคัญกับเศรษฐกิจมหภาค โดยเสนอว่าตลาดต่างประเทศเป็นตัวจักรสำคัญที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใน

⁴ ซวลีย์ ณ ถลาง. *ประเทศราชของสยามในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว*. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยและมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2541.

⁵ ผาสุก พงษ์ไพจิตรและคริสเบเกอร์. *เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพ, เชียงใหม่: ซิลค์เวอร์ม, 2546.*

⁶ Hong Lysa. *Thailand in the 19th Century: Evolution of the Economy and Society, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore, 1984.*

⁷ สมภพ มานะรังสรรค์. *พัฒนาการทางเศรษฐกิจของประเทศไทย 2393–2493. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536.*

ระบบเศรษฐกิจของไทย แต่อย่างไรก็ตามงานเขียนทั้งหมดนี้ไม่ได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ การเมือง การล่มสลายของเจ้าผู้ครองนคร และการประสบความสำเร็จในการปฏิรูปการปกครองในเมืองนครลำปาง

นอกจากบทนำและบทสรุปแล้ว เนื้อหาของบทความนี้แบ่งเป็น 3 ตอนสำคัญ คือ (1) ลักษณะการปกครองและการจัดการผลประโยชน์นครลำปาง ช่วงก่อนการปฏิรูปการปกครองเป็นมณฑลเทศาภิบาล (2) การสลายอำนาจทางการเมือง การปกครอง ของเจ้าผู้ครองนครลำปาง และ (3) การสลายอำนาจทางเศรษฐกิจของเจ้าผู้ครองนครลำปาง ซึ่งความสำคัญของบทความนี้อยู่ในตอนที่สาม

I. ลักษณะการปกครอง และการจัดการผลประโยชน์ นครลำปาง ก่อนปฏิรูปการปกครองเป็นมณฑลเทศาภิบาล (ก่อน ค.ศ. 1899)

ล้านนาเป็นประเทศราชของสยามเป็นครั้งคราวมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาและกรุงธนบุรี การจัดการปกครองใดๆ ภายในล้านนาในช่วงเวลาดังกล่าวไม่สามารถกระทำได้เต็มที่นัก เพราะเป็นช่วงเวลาที่ยัทธิพลของพม่ายังมีอยู่สูงมาก แต่อย่างไรก็ตาม ในสมัยต้นรัตนโกสินทร์ ล้านนาได้ตกเป็นประเทศราชของสยามอีกครั้งหนึ่ง สยามจึงพยายามที่ปกครองล้านนาอย่างระมัดระวังเต็มที่ โดยใช้วิธีการปกครองแบบยอมผ่อนผันให้เจ้าผู้ครองนครมีอิสระในการปกครองตนเองทุกด้าน ตลอดจนการยกย่องให้เกียรติแก่เจ้าผู้ครองนครในโอกาสอันควร วิธีการดังกล่าวมีผลทำให้เจ้าเมืองประเทศราชล้านนาพึงพอใจในการอยู่ใต้การปกครองของสยาม และยังเกิดความรู้สึกจงรักภักดีต่อสยามยิ่งขึ้น

ตั้งแต่สมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น “เมืองนครลำปาง” มีฐานะเป็นเมืองประเทศราชของสยาม เมื่อสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช แห่งราชวงศ์จักรี ทรงครองราชย์ ใน ค.ศ. 1782 นั้น ได้โปรดเกล้าฯ ให้พระยาภาววิละ ซึ่งปกครองดูแลเมืองนครลำปางขณะนั้น ไปปกครอง เชียงใหม่แทนพระยาจำบ้านเจ้าเมืองเชียงใหม่ ที่ถึงแก่อนิจกรรม และ เจ้าพระยาภาววิละได้สถาปนาราชวงศ์ทิพย์จักราธิวงศ์ (เจ้าเจ็ดตน) ขึ้นปกครองเมืองเชียงใหม่ ลำพูน และ ลำปาง โดยให้พระเจ้าคำโสม แห่งราชวงศ์ทิพย์จักราธิวงศ์ ในฐานะน้องชายของเจ้าภาววิละ ปกครองดูแลเมืองนครลำปางแทน⁸

โครงสร้างทางการปกครองของเมืองนครลำปางในยุคแรกๆ นั้น ประกอบด้วยตำแหน่ง “เจ้าชั้น 5 ใบ” ได้แก่ พระยานครลำปาง มีตำแหน่งสูงสุด มีอำนาจสิทธิ์ขาดในการปกครองตนเอง และผู้ช่วยเหลือในการปกครองอีก 4 ตำแหน่ง คือ พระยาอุปราชา พระยาราชวงษ์ พระยาบุรีรัตน์⁹ และพระยาราชบุตร¹⁰ ซึ่งตำแหน่งทั้งห้าได้รับการแต่งตั้ง และถอดถอนจากกรุงเทพฯ ต่อมาใน ค.ศ. 1856/7 พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระบรมราชประสงค์ให้เปลี่ยนตำแหน่งจาก “พระยา” เป็น “เจ้า”¹¹ ในสมัยต่อมาเมื่อราชการต่างๆ ขยายมากขึ้น และเจ้านายบุตรหลานก็มีเพิ่มขึ้น จึงได้มีการแต่งตั้งเจ้าเพิ่มเติมอีกหลายครั้ง หลายตำแหน่ง คือ เจ้าราชภาตินัย พระยาอุตรการโกศล พระยาไชยสงคราม ต่อมาในรัชสมัยของ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้โปรดเกล้าฯ ให้แต่งตั้ง

⁸ ปราณี ลีริธร ณ พัทลุง “เพชรล้านนา เล่ม 2” น. 44.

⁹ เดิมเรียก พระยาเมืองแก้ว

¹⁰ ประชุมพงศาวดารฉบับกาญจนาภิเษก เล่ม 7, พงศาวดารเมืองนครเชียงใหม่ เมืองนครลำปาง เมืองลำพูนไชย, น. 355.

¹¹ ประชุมพงศาวดารฉบับกาญจนาภิเษก เล่ม 7, พงศาวดารโยนก, น. 699.

เพิ่มอีก 5 ตำแหน่ง คือ เจ้าราชภาคิวงษ์ เจ้าราชสัมพันธวงศ์ เจ้าสุริยวงษ์ เจ้าทักษิณนิเกตน์ และเจ้านิเวศอุตร ถึงแม้จะมีการตรา “พระราชบัญญัติระเบียบบรรดาศักดิ์” เจ้านาย ในปี ค.ศ. 1899 แล้วยังปรากฏว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้โปรดเกล้าฯ ให้แต่งตั้งเจ้านายบุตรหลานเพิ่มอีก 4 ตำแหน่ง คือ เจ้าประพันธ์พงษ์ เจ้าวรญาติ เจ้าราชญาติ เจ้าไชยวรเชษฐ¹² การแต่งตั้งตำแหน่งต่างๆ เพิ่มขึ้นเพื่อให้เหมาะสมกับราชการที่ขยายตัวมากขึ้น นอกจากตำแหน่งเจ้าชั้น 5 ใบ และตำแหน่งผู้ช่วยเจ้าผู้ครองนครที่แต่งตั้งเพิ่มขึ้นตามลำดับแล้ว ในการบริหารบ้านเมืองเจ้าผู้ครองนครยังมีคณะกรรมการที่ปรึกษาอีกคณะหนึ่ง เรียกว่า “เค้าสนามหลวง” ซึ่งประกอบด้วยเจ้านายชั้นสูง ขุนนาง และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่จำนวน 32 คน ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาราชการบ้านเมือง¹³

การปกครอง “เมืองนครลำปาง” ในฐานะประเทศราชนั้น ทางกรุงเทพฯ ได้ใช้วิธีการปกครองเหมือนกับหัวเมืองประเทศราชอื่นๆ คือ ปล่อยให้เจ้าผู้ครองนครลำปาง ปกครองตนเองอย่างอิสระ โดยกำหนดหน้าที่สำคัญที่เจ้าผู้ครองนครควรปฏิบัติ คือ การช่วยป้องกันพระราชอาณาเขต และ การส่งต้นไม้ทอง ต้นไม้เงินเป็นเครื่องราชบรรณาการเข้ามาถวายทุก 3 ปี ส่วนเรื่องการจัดการผลประโยชน์ของนครลำปาง ในช่วงที่เป็นหัวเมืองประเทศราชของสยามก่อนสมัยปฏิรูปการปกครองนั้น รัฐบาลกลางไม่ได้เข้าไปเกี่ยวข้องเลย ผลประโยชน์ต่างๆ ทั้งทางด้านการสัมปทานป่าไม้ การเก็บภาษีอากร การเก็บค่าธรรมเนียมต่างๆ จึงตกเป็นของเจ้าเมืองนครลำปางทั้งหมด ซึ่งส่วนใหญ่ปรากฏว่า

¹² ปราณี สิริธร ณ พัทลุง “เพชรล้านนา เล่ม 1” น. 97-98.

¹³ สวัสดิ์ ประยูรเสถียร. “การปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพ พ.ศ. 2436 - 2476.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2523. น. 32.

เจ้าผู้ครองนครลำปางนำเงินเหล่านั้นมาใช้ในกิจการส่วนตัวมากกว่า การนำไปทำนุบำรุงบ้านเมือง โดยผลประโยชน์ทั้งหมดที่เก็บได้จากการค้าของป่า ได้แก่ เหล็ก ใบเมี่ยง สีสั่ง พริก ยาสูบ ดินประสิว สีสีเสียด น้ำอ้อย หอมขาว (กระเทียม) และค่าต่อไม้จากป่าไม้แม่ต้าและเมืองลอง ถูกนำมาแบ่งเป็น 4 ส่วน ส่วนที่หนึ่งให้แก่เจ้าผู้ครองนครลำปาง ส่วนที่สองแบ่งให้เจ้าอุปราชและเจ้าราชวงศ์ ส่วนที่สามแบ่งให้กับเจ้านายที่ได้รับพระราชทานสัญญาบัตรและเจ้านายที่ได้รับราชการ และส่วนสุดท้ายให้กับท้าวพระยาและเสมียน จากการที่ผลประโยชน์ของนครลำปางในช่วงเวลานั้นตกแก่เจ้าเมืองนครลำปางเป็นส่วนใหญ่ จึงนำไปสู่ปัญหาการแตกแยกทางการเมืองระหว่างเจ้าพรหมภักษ์ธาดา (ค.ศ. 1872–1887) เจ้าผู้ครองนครลำปางคนเก่าที่ชรภาพมากแล้ว กับฝ่ายเจ้านรนนท์ไชยชวลิต (ค.ศ. 1887–1897) เจ้าผู้ครองนครลำปางคนใหม่ ซึ่งได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอย่างเป็นทางการใน ค.ศ. 1893 (พ.ศ 2435)¹⁴ แต่อย่างไรก็ตาม กรมหลวงดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ทรงตระหนักถึงการสูญเสียอำนาจ และผลประโยชน์ที่เจ้าพรหมภักษ์ธาดา เคยได้รับในอดีต จึงขอพระราชทานเลื่อนฐานะให้เจ้าพรหมภักษ์ธาดาเป็นตำแหน่ง “จางวาง”¹⁵ และให้เงินประจำปีทดแทนผลประโยชน์ที่เสียไปจำนวน 3,000 – 5,000 รูเปีย (2,274 – 3,790 บาท)¹⁶ จนตลอดชีวิต อีกทั้งยังอนุญาตให้อยู่อาศัยในคุ้มเจ้าหลวงจนตลอดชีวิตด้วย¹⁷

¹⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 9 ลงวันที่ 25 มกราคม ร.ศ 111 น. 389.

¹⁵ จางวาง คือ ตำแหน่งที่รัฐบาลสยามแต่งตั้งให้เพื่อเป็นการชดเชยแก่เจ้าพรหมภักษ์ธาดาที่ต้องสูญเสียตำแหน่งเจ้าผู้ครองนครลำปางให้แก่เจ้านรนนท์ไชยชวลิต ซึ่งตำแหน่งจางวางไม่ได้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารบ้านเมืองเลย

¹⁶ 1 รูปี มีค่าเท่ากับ 0.758 บาท

¹⁷ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.5ม.58/177 เอกสารรัชกาลที่ 5 กระทรวงมหาดไทย เรื่องผลประโยชน์เมืองนครลำปาง (31 ม.ค. รศ. 111 – 26 พ.ค. รศ. 112)

การดำเนินงานตามแนวนโยบายดังกล่าวทำให้รัฐบาลสยามต้องขาดรายได้ที่ควรจะได้รับในปีหนึ่งๆ เป็นจำนวนมาก แต่กลับได้ผลประโยชน์เพียงเล็กน้อยจากการส่งเครื่องราชบรรณาการเข้ามาทุก 3 ปี เท่านั้น ซึ่งนับว่าน้อยมากเมื่อเทียบกับผลประโยชน์ที่เจ้าผู้ครองนครได้รับในแต่ละปี แต่รัฐบาลก็จำเป็นต้องดำเนินตามนโยบายดังกล่าวต่อไป เพราะไม่ต้องการสร้างความเดือดร้อนแก่เจ้าผู้ครองนครโดยไม่จำเป็นนัก เจ้าผู้ครองทั้งหลายจึงยังคงมีอิสระในการจัดการผลประโยชน์ในบ้านเมืองตนตลอดเรื่อยมา

ช่วงครึ่งหลังของศตวรรษ ที่ 19 เมื่ออังกฤษประสบความสำเร็จในการแผ่อิทธิพลเข้าครอบครองเศรษฐกิจของดินแดนสยามผ่านการทำสนธิสัญญาเบาริ่ง ใน ค.ศ.1855 ต่อมาอังกฤษยังได้สังเกตเห็นผลประโยชน์ของกิจการป่าไม้สักในดินแดนล้านนา จึงเริ่มเข้ามามีบทบาททางเศรษฐกิจมากขึ้น ซึ่งปัญหาความยุ่งยากทางด้านเศรษฐกิจเกี่ยวกับผลประโยชน์ด้านป่าไม้ได้ชักจูงให้อังกฤษสนใจเรื่องการเมืองการปกครองในดินแดนล้านนามากขึ้น จนกระทั่งใน ค.ศ. 1892/3 อังกฤษเข้ายึดดินแดนหัวเมืองเงี้ยวทั้งห้า ได้แก่ เมืองทา เมืองจวด เมืองหาง เมืองต่วน เมืองสาด และหัวเมืองกะเหรี่ยงตะวันออกเป็นดินแดนรวม 13 หัวเมือง โดยมีเหตุผลที่สำคัญ 3 ประการ คือ หนึ่งดินแดนดังกล่าวเป็นดินแดนที่อุดมสมบูรณ์ด้วยป่าไม้สัก¹⁸ ประการที่สองคือ ปัญหาโจรผู้ร้ายตามหัวเมืองชายแดนทำให้รายได้ของอังกฤษจากการเก็บภาษีไม้ที่เมืองมะละแหม่งลดลง ซึ่งอังกฤษถือว่าเป็นการเสียผลประโยชน์อย่างมาก และ ประการสุดท้าย เป็นเพราะเมืองเชียงใหม่ไม่สามารถควบคุมหัวเมืองชายแดนฝั่งตะวันออกของ

¹⁸ ขจร สุขพานิช “การเสียดินแดนใน ร.ศ. 111” ใน ข้อมูลประวัติศาสตร์บางกอก, น. 297.

ลุ่มแม่น้ำสาละวินได้ อังกฤษจึงต้องการควบคุมทั้งสองฝั่งแม่น้ำสาละวิน
เสียเองเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตน ในขณะที่ฝรั่งเศสเองก็มี
ความพยายามในการที่จะเข้ายึดครองดินแดนฝั่งขวาแม่น้ำโขงในเขต
เมืองน่าน ต่อมาใน ค.ศ.1894 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
ทรงเริ่มปฏิรูปการปกครองส่วนภูมิภาค โดยรวมเมืองตั้งแต่ 3 เมือง
ขึ้นไปเป็นกลุ่มเมืองเรียกว่า “มณฑลเทศาภิบาล”¹⁹ มีระบบการบังคับบัญชา
เรียกว่า “การเทศาภิบาล” มีข้าราชการจากส่วนกลางไปปกครอง
แต่ละมณฑล เรียกว่า “กองข้าหลวงเทศาภิบาล” จุดมุ่งหมายในการจัดตั้ง
มณฑลเทศาภิบาลเพื่อเป็นการป้องกันพระราชอาณาจักรให้พ้นจาก
การคุกคามภายนอกหรือประเทศมหาอำนาจทั้งอังกฤษ และฝรั่งเศส
การเกิดขึ้นของมณฑลเทศาภิบาลจึงเริ่มจากหัวเมืองชายแดนก่อน
มณฑลในตอนแรกมีด้วยกันทั้งหมด 6 มณฑล²⁰ มณฑลลาวเฉียงหรือ
มณฑลตะวันตกเฉียงเหนือเป็นหนึ่งในมณฑลที่เกิดขึ้นมาใน ค.ศ. 1899
ต่อมาได้มีพระบรมราชโองการให้เปลี่ยนชื่อเป็นมณฑลพายัพ ใน
ค.ศ. 1901 มณฑลพายัพ ประกอบด้วย 6 เมือง คือ เชียงใหม่ ลำปาง
ลำพูน น่าน แพร่ และเถิน²¹

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าลักษณะการปกครองและการจัดการผลประโยชน์
ของเมืองนครลำปางในช่วงแรกเป็นการปกครองตนเองอย่างอิสระ
คือ สยามให้ทั้งอำนาจทางการเมืองและอำนาจทางเศรษฐกิจแก่
เจ้าผู้ครองนครลำปางในการจัดการปกครองตนเอง และการจัดการ

¹⁹ การแบ่งเขตมณฑลใช้ลำน้ำเป็นหลัก

²⁰ มณฑลลาวเฉียงหรือมณฑลพายัพ มณฑลลาวพวนหรือมณฑลอุดร มณฑล
ลาวกาวหรือมณฑลอีสาน มณฑลลาวกลางหรือมณฑลนครราชสีมา มณฑลเขมร
หรือมณฑลบูรพา และ สุดท้ายคือมณฑลภูเก็ต

²¹ ภายหลังยุบเถินเป็นอำเภอเถินขึ้นกับนครลำปางเมื่อ ค.ศ. 1905

ผลประโยชน์เองทั้งหมด โดยสยามได้รับประโยชน์เพียงเล็กน้อยจากเครื่องราชบรรณาการที่เจ้าเมืองนครลำปางจัดถวาย ได้แก่ ต้นไม้เงิน ต้นไม้ทอง ซึ่งแสดงถึงความซื่อสัตย์และจงรักภักดี เป็นต้น จนกระทั่ง ค.ศ. 1899 มีการปฏิรูปการปกครองแบบเทศาภิบาลในมณฑลพายัพ จึงก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญทั้งทางการเมืองการปกครอง และทางเศรษฐกิจในเมืองนครลำปาง ตามที่จะกล่าวต่อไป

II. การสลายอำนาจทางการเมือง การปกครอง ของเจ้าผู้ครองนครลำปาง

การปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพถือเป็นการเปลี่ยนแปลงฐานะของเมืองประเทศราชมาเป็นดินแดนส่วนหนึ่งของสยาม เป็นผลให้อำนาจทางการเมืองการปกครอง และอำนาจทางเศรษฐกิจของเจ้าผู้ครองนคร และเจ้านายบุตรหลานลดน้อยลง รัฐบาลสยามทำการรวมศูนย์อำนาจ โดยการจัดส่งข้าหลวงจากส่วนกลางขึ้นไปปกครองดินแดนพายัพ การคัดเลือกตัวข้าหลวงจึงมีความสำคัญมากต่อการประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวในการปฏิรูปการปกครอง ดังนั้น ในวันที่ 5 มิถุนายน ค.ศ. 1899 (ร.ศ. 118) จึงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งพระยานริศร ราชกิจ (สาย โชติกเสถียร) (ค.ศ. 1899 – 1902) ให้ดำรงตำแหน่งข้าหลวงใหญ่ มณฑลพายัพแทนพระยาทรงสุรเดช (อิน บุนนาค) (ค.ศ. 1895 – 1899) ซึ่งดำเนินงานไม่ประสบความสำเร็จ²² นอกจากนั้นแล้ว กรมหลวง

²² พระยาทรงสุรเดช ขึ้นไปดำเนินการปฏิรูปมณฑลพายัพโดยดำรงตำแหน่งข้าหลวงใหญ่ โดยจัดตั้งกองมณฑลลาวเฉียง ซึ่งมีลักษณะการปกครองเหมือนกับการปกครองแบบเทศาภิบาลในเวลาต่อมา แต่พระยาทรงสุรเดช เร่งรีบดำเนินการปฏิรูป และ เข้มงวดมากเกินไปจนทำให้เจ้านายฝ่ายเหนือได้ทำหนังสือกราบบังคมทูลขอพระบรมราชานุญาตย้ายข้าหลวงใหญ่ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่รัชกาลที่ห้าจึงทรงแก้ไขโดยทรงเรียกพระยาทรงสุรเดชกลับกรุงเทพฯ

ดำรงราชานุภาพทรงเลือกพระยาตรีสหเทพ (เส็ง วิริยศิริ) ราชปลัด
ทูลฉลองกระทรวงมหาดไทยไปดำรงตำแหน่งข้าหลวงพิเศษ²²
เพื่อช่วยเหลือดำเนินการปฏิรูปการปกครองแบบเทศาภิบาลใน
มณฑลพายัพ ตั้งแต่วันที่ 2 ธันวาคม ค.ศ. 1899 (ร.ศ. 118) เพื่อช่วย
เหลือดำเนินการปฏิรูปการปกครองแบบเทศาภิบาลในมณฑลพายัพ
ตั้งแต่วันที่ 2 ธันวาคม ค.ศ. 1899 (ร.ศ. 118)

การจัดการปกครองในมณฑลพายัพมีลักษณะพิเศษต่างจากมณฑลอื่นๆ
ในพระราชอาณาจักร ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการปกครอง
แบบเดิมและลักษณะของชนบทรรมนิยมประเพณีประจำท้องถิ่นแห่งนี้
ที่เคยปกครองตนเองมาช้านาน และราษฎรส่วนใหญ่ยังให้ความเคารพ
นับถือเจ้านายเมืองเหนือเป็นอันมาก การเข้าดำเนินการเปลี่ยนแปลง
จึงต้องยึดนโยบายค่อยเป็นค่อยไปตลอดมา ในการจัดการปกครอง
แบบมณฑลเทศาภิบาลในครั้งนี้ รัฐบาลจึงได้ออกกฎสำหรับใช้เฉพาะ
มณฑลพายัพขึ้นฉบับหนึ่ง เรียกว่า “ข้อบังคับสำหรับปกครองมณฑล
ตะวันตกเฉียงเหนือ ร.ศ. 119”²³ โดยมีจุดมุ่งหมายในการแบ่งเขตแขวง
สำหรับจัดการปกครอง และตำแหน่งหน้าที่ราชการในมณฑลตะวันตก

²² ข้าหลวงพิเศษมีอำนาจหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เพื่อดำเนินการดูแลตลอดจนจัดราชการในดินแดนประเทศราชอย่างเต็มที่ จึงนับว่าเป็นตำแหน่งที่สำคัญมากในการเริ่มต้นจัดการปกครองดินแดนประเทศราชในขณะนั้น สำหรับข้าหลวงพิเศษซึ่งรัฐบาลสยามส่งไปจัดราชการหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือเป็นคนแรกคือ พระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นพิชิตปรีชากร (ก่อน ค.ศ. 1899) เพื่อวางรากฐานที่สำคัญก่อนการปฏิรูปเป็นมณฑลเทศาภิบาล

²³ ข้อบังคับการปกครองมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ ร.ศ. 119 นี้ กำหนดให้ใช้ระเบียบการปกครองท้องที่ตามพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ทุกมาตรา เพียงแต่ให้เปลี่ยนชื่อตำแหน่งต่างๆ เป็นภาษาพื้นเมืองเพื่อที่ราษฎรจะได้เข้าใจง่ายคือ ข้าหลวงเทศาภิบาล เปลี่ยนชื่อตำแหน่งเป็น ข้าหลวงใหญ่ ส่วนผู้ว่าราชการเมืองเปลี่ยนเป็น เจ้าสนามหลวง

เฉียงเหนือไม่ให้ก้าวกำยกัน ซึ่งข้อบังคับดังกล่าวได้แบ่งการปกครอง ออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับมณฑล และระดับเมือง

การปกครองระดับมณฑล

ตาม “ข้อบังคับการปกครองมณฑลวันตกเฉียงเหนือ ร.ศ. 119” กำหนดให้กองมณฑล ประกอบด้วย ข้าหลวงใหญ่ ข้าหลวงรอง และข้าราชการตำแหน่งรอง ตามความเหมาะสม ข้าหลวงใหญ่บังคับการ มณฑลวันตกเฉียงเหนือ เป็นตำแหน่งข้าราชการรับพระราชทาน สัญญาบัตร ที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้น โดยมีหน้าที่ตรวจและจัดราชการในมณฑล และเป็นข้าหลวงพิเศษ จัดการศาลยุติธรรมตามพระราชบัญญัติจัดศาลยุติธรรมตามหัวเมือง ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า ตำแหน่ง “ข้าหลวงใหญ่” เป็นตำแหน่งสูงสุดในการปกครองมณฑลพายัพนอกจากตำแหน่งข้าหลวงใหญ่แล้ว ยังมี ตำแหน่งข้าหลวงรองซึ่งเป็นข้าราชการผู้ใหญ่และเป็นที่ปรึกษาราชการ ในข้าหลวงใหญ่อีก 5 นาย คือ ข้าหลวงยุติธรรม ข้าหลวงสรรพากร ข้าหลวงคลัง ข้าหลวงการโยธา และข้าหลวงป่าไม้ โดยกำหนดให้ ข้าหลวงรองแต่ละนายมีหน้าที่แตกต่างกันไป ข้าหลวงรองทั้ง 5 ตำแหน่ง นี้เป็นข้าราชการชั้นสัญญาบัตรที่โปรดเกล้าฯ จากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเช่นกัน จึงมีการผลัดเปลี่ยนกันตามวาระเหมือน การปกครองมณฑลอื่นๆในพระราชอาณาจักร ยกเว้นตำแหน่ง ข้าหลวงป่าไม้ ซึ่งมีเฉพาะในมณฑลพายัพ และเป็นการจัดตำแหน่งนี้ เป็นครั้งแรกเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพภายในท้องถิ่น

การปกครองระดับเมือง

การบริหารราชการระดับเมืองในมณฑลพายัพตาม “ข้อบังคับสำหรับ ปกครองมณฑลวันตกเฉียงเหนือ ร.ศ. 119” นั้น กำหนดให้ในนคร หรือหัวเมืองหนึ่ง มีข้าราชการ 3 นาย รวมเรียกว่า “เค้าสนามหลวง”

ประกอบด้วย (1) เจ้าผู้ครองเมืองหรือผู้ครองนคร (2) ข้าหลวงประจำนครหรือเมือง และ (3) ข้าหลวงผู้ช่วย ซึ่งตำแหน่ง “*เค้าวสนามหลวง*” เป็นตำแหน่งที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้น โดยกำหนดให้ “*เค้าวสนามหลวง*” มีหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบในราชการพื้นบ้าน พื้นเมืองทั่วไป อีกทั้งมีหน้าที่ออกประกาศตามคำสั่งของข้าหลวงใหญ่ในการที่จะแจ้งให้ราษฎรทราบถึงพระราชกำหนด กฎหมาย หรือกฎข้อบังคับสำหรับเมืองนั้นหรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคนทั่วไป แต่อย่างไรก็ตามอำนาจหน้าที่ของ “*เค้าวสนามหลวง*” แต่ละตำแหน่งนั้น มีรายละเอียดแตกต่างกันไป คือ

เจ้าผู้ครองนคร มีหน้าที่รักษาราชการให้บ้านเมืองสงบเรียบร้อย รักษาพระราชกำหนดกฎหมาย อีกทั้งรักษาวงษ์ตระกูล คือ ตรวจตราดูแลไม่ให้เจ้านาย บุตรหลาน ประพฤติการชั่ว และให้รับราชการสนองพระเดชพระคุณตามหน้าที่

ข้าหลวงประจำนคร มีหน้าที่รักษาราชการ ตรวจราชการในบ้านเมืองแทนข้าหลวงใหญ่ทุกอย่าง อีกทั้งยังมีหน้าที่รับรองจัดการรักษาการเกี่ยวกับต่างประเทศ โต้ตอบหนังสือในการเกี่ยวกับต่างประเทศตามอนุมัติของข้าหลวงใหญ่ และต้องทำหน้าที่อัยการ คือ เป็นผู้สั่งและอนุญาตให้พนักงานอัยการฟ้องความแผ่นดิน และให้จัดการตามสมควร

ข้าหลวงผู้ช่วย ทำหน้าที่แทนข้าหลวงประจำนคร หรือ ข้าหลวงประจำเมืองในเวลาที่ข้าหลวงประจำนครไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามปกติ ข้าหลวงผู้ช่วยมีหน้าที่ในการตรวจการต่างๆ ออกตรวจท้องที่ ตรวจการเรือนจำ และตรวจตราเรื่องราวตามคำร้องทุกข์

นอกจาก “เค้าสนามหลวง” แล้ว ยังมีข้าราชการชั้นรองจากเค้าสนามหลวง เป็นผู้ช่วยราชการเรียกว่า “เสนา 6 ตำแหน่ง” คือ เสนามาตไทย เสนายุติธรรม เสนานา เสนาค้าง เสนาทหาร และ เสนาวัง²⁴ ซึ่งตำแหน่งเสนาบดีทั้งหกเป็นตำแหน่งที่ต้องได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเช่นเดียวกัน

ช่วงปฏิรูปมณฑลเทศาภิบาล

จากการจัดการปกครองระดับเมืองที่ประกาศใช้ทั่วไปในมณฑลพายัพ เห็นว่า คณะบริหารราชการสูงสุด คือ “เค้าสนามหลวง” ซึ่งประกอบด้วย เจ้าผู้ครองนคร ข้าหลวงประจำนคร และข้าหลวงผู้ช่วย ซึ่งสองตำแหน่งหลัง ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลกลางสยาม ดังนั้นอำนาจที่แท้จริงในการบริหารราชการจึงอยู่ที่ข้าหลวงประจำนครนั้นๆ หรืออาจกล่าวได้ว่าอำนาจหน้าที่ในการปกครองเมืองต่างๆ ในมณฑลพายัพตกอยู่ในอำนาจของส่วนกลางอย่างแท้จริง โดยที่เจ้าผู้ครองนคร ได้รับเกียรติยศ และการยกย่องให้มีอำนาจแต่ในนามเท่านั้น การจัดการปกครองระดับเมือง มีพระยาศรีสุทเทพในฐานะข้าหลวงพิเศษ เดินทางไปตรวจจัดราชการทุกเมืองให้มีรูปแบบการปกครองเช่นเดียวกันหมด โดยเริ่มจาก แพร่ น่าน ลำปาง ลำพูน และเชียงใหม่ ตามลำดับ การตั้งกองเมืองประจำนครลำปางใน ร.ศ. 119 มีตำแหน่งต่างๆ ดังนี้

ตำแหน่งเค้าสนามหลวง ประกอบด้วย เจ้าผู้ครองนครลำปาง (เจ้าบุญวาทย์วงษ์มานิต) พระยาศักดิ์เสนี เป็นข้าหลวงประจำเมืองนครลำปาง ชั้นที่ 2 โท นายฉิม มหาดเล็ก เป็นข้าหลวงผู้ช่วยเมืองนครลำปาง ชั้นที่ 2 ตริ

²⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 17 ลงวันที่ 22 กรกฎาคม ร.ศ. 119, น. 177-192.

ตำแหน่งมหาดไทย มีเจ้าราชบุตร เป็นเสนาตำแหน่งมหาดไทย เมืองนครลำปางชั้นที่ 2 ตรี

ตำแหน่งนา มี เจ้าราชสัมพันธ์วงษ์ เป็นเสนาตำแหน่งนา เมืองนครลำปาง ชั้นที่ 2 ตรี นายเทียน และ พระยาชำนาญ เป็นรองเสนาตำแหน่งนา เมืองนครลำปาง ชั้นที่ 3 เอก

ตำแหน่งวัง มี พระยาอุตรการโกศล เป็นเสนาวัง เมืองนครลำปาง ชั้นที่ 2 ตรี นายร้อยแก้ว เมืองพวน เป็นรองเสนาตำแหน่งวัง เมืองนครลำปาง ชั้นที่ 3 โท

ตำแหน่งคลัง มี พระยาไชยสงคราม เป็นเสนาตำแหน่งคลัง เมืองนครลำปาง ชั้นที่ 2 ตรี

ตำแหน่งยุติธรรม มี เจ้าสุริยวงษ์ เป็นเสนาตำแหน่งยุติธรรม เมืองนครลำปาง ชั้นที่ 2 ตรี หนานอินแถลง เป็นรองเสนาตำแหน่งยุติธรรม เมืองนครลำปาง ชั้นที่ 3 เอก

ตำแหน่งทหาร มี เจ้าราชภาคิวงษ์ เป็นเสนาตำแหน่งทหาร เมืองนครลำปาง ชั้นที่ 2 ตรี นายร้อยตรี นายจร เป็นรองเสนาตำแหน่งทหาร เมืองนครลำปาง ชั้นที่ 3 เอก²⁵

สำหรับการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง พบว่าจักรวรรดินิยมอังกฤษ ไม่ได้มีความตั้งใจที่จะเข้าครอบครองมณฑลพายัพในฐานะอาณานิคม เพราะอังกฤษต้องการต้องการหลีกเลี่ยงการมีอาณาเขตติดต่อกับฝรั่งเศสที่กำลังรุกเข้ามาทางด้านตะวันออกของมณฑลพายัพ และตลอดเวลาที่ผ่านมอังกฤษก็ดำเนินนโยบายให้มณฑลพายัพเป็นรัฐกึ่งทบระหว่างดินแดนของอังกฤษกับฝรั่งเศสภายใต้ “ปฏิญญาอังกฤษ - ฝรั่งเศส ค.ศ. 1896”²⁶ จากนโยบายนี้ทำให้อังกฤษไม่เข้า

²⁵ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 17 ลงวันที่ 22 กรกฎาคม ร.ศ 119, น. 145.

²⁶ ไกรฤกษ์ นานา. สยามกึ่งอิสระภาพตนเอง ทางออกและวิธีแก้ปัญหาชาติบ้านเมือง เกิดจากพระราชกุศลโอบายของพระเจ้าแผ่นดิน. กรุงเทพฯ : มติชน, 2550, น. 254.

ยึดดินแดนประเทศราชในภาคเหนือ อีกทั้งยังสนับสนุนให้รัฐบาลสยาม มีบทบาทในการปกครองมณฑลพายัพได้อย่างเต็มที่ เจ้าผู้ครอง นครลำปางตระหนักถึงสถานการณ์ข้างต้นเป็นอย่างดี จึงทำให้ เจ้าบุญวาทย์วงษ์มานิตย์มีท่าทีที่ผ่อนปรน ประนีประนอมต่อการ จัดการบ้านเมืองของพระยาทรงสุรเดช ถึงแม้จะไม่พอใจก็ตาม²⁷ ยิ่งไปกว่านั้นในสมัยที่พระยาศรีสหเทพทำการปฏิรูปเมืองนครลำปาง โดยยกเลิกการเว้นภาษีนาของเจ้านายเมืองเหนือ ซึ่งส่งผลกระทบต่อ เจ้านายบุตรหลาน แต่สิ่งที่เจ้าบุญวาทย์วงษ์มานิตย์แสดงออก คือ การนำดาบงาสลัก ฝักดาบหุ้มทองคำ 2 เล่ม มาให้พระยาศรีสหเทพ พร้อมกับสลักเป็นอักษรในเนื้อทองคำที่ฝักดาบว่า “เมืองนครลำปาง มีความยินดี และพอใจ ในการที่พระยาศรีสหเทพได้จัดการบ้านเมือง ร.ศ. 118”²⁸ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า เจ้าเมืองนครลำปางยอมรับการเปลี่ยนแปลง ที่เกิดขึ้น ถึงแม้จะกระทบต่อรายได้ของตนเอง ตลอดจนเจ้านายบุตรหลาน แต่เนื่องจากรู้ดีว่าไม่สามารถที่จะทำการต่อต้านอำนาจการปกครอง จากส่วนกลางได้

หลังจาก ค.ศ 1902 พระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์ (ค.ศ.1902 - 1915) เป็นข้าหลวงใหญ่มณฑลพายัพ พบว่า การปกครองนครลำปางนั้น สามารถจัดการได้ไม่ยากนัก เพราะเจ้าบุญวาทย์วงษ์มานิต เจ้าผู้นคร เป็นผู้ให้ความร่วมมือกับทางราชการเป็นอย่างดี อีกทั้งยังเห็นว่าการต่อต้านการปกครองจากส่วนกลางไม่มีทางสำเร็จได้เลย

²⁷ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.5 ม.58/41 เอกสารรัชกาลที่ 5 กระทรวงมหาดไทย เรื่องเจ้าลาวมณฑลพายัพกล่าวโทษพระยาทรงข้าหลวง เรื่องจัดการบ้านเมือง (28 มิถุนายน ร.ศ. 118)

²⁸ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.5 ม.58/33 เอกสารรัชกาลที่ 5 กระทรวงมหาดไทย เรื่องพระยาศรีสหเทพออกไปจัดราชการทางมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ (30 ม.ค.118 - 30 มิ.ย. 119)

จึงหันมาสนับสนุนการดำเนินงานของรัฐบาลอย่างเต็มที่ ในการร่วมมือกับรัฐบาลนั้น เจ้าบุญญาภีวงศ์มานิตเจ้าผู้ครองนครลำปางได้ให้การช่วยเหลือราชการบ้านเมืองทั้งด้านกำลังทรัพย์ด้วยการบริจาคเงินสร้างอาคาร สถานที่ราชการ ครั่งละจำนวนมาก และ ด้านสติปัญญาด้วยการช่วยจัดการปกครองร่วมกับข้าหลวงประจำนคร คือ พระยาอุไทยมนตรี (เจริญ จารุจินดา) เป็นอย่างดี จนได้เข้าร่วมประชุมเทศาภิบาลใน ร.ศ 127 (ค.ศ 1908/9) ณ กระทรวงมหาดไทย ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่มีเจ้าผู้ครองนครเมืองประเทศราชเข้าร่วมประชุมด้วย²⁹

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า การปฏิรูปการปกครองเป็นมณฑลเทศาภิบาลในมณฑลพายัพ ส่งผลให้เกิดการจัดการปกครองแบบใหม่ โดยมีข้าหลวงใหญ่เป็นตำแหน่งสูงสุดในการปกครองมณฑล ส่วนในระดับนครหรือหัวเมืองกำหนดให้มีข้าราชการ 3 นายดูแล ที่เรียกว่า “*เค้าสนามหลวง*” ซึ่งประกอบด้วย เจ้าผู้ครองนครลำปาง ข้าหลวงประจำเมือง และข้าหลวงผู้ช่วย ผลของการปฏิรูปดังกล่าววิตรอนอำนาจและบทบาทการบริหารราชการของเจ้าผู้ครองนครลำปางลง แต่กลับให้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินทั้งหมดแก่ข้าหลวงประจำนคร ซึ่งตำแหน่งดังกล่าวเป็นตำแหน่งที่ได้รับการแต่งตั้งโดยตรงจากสยาม

III. การสลายอำนาจทางเศรษฐกิจของเจ้าผู้ครองนครลำปาง

ผลของการปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพ ก่อให้เกิดการแต่งตั้งเจ้านายบุตรหลานของเจ้าผู้ครองนคร ให้ดำรงตำแหน่งสำคัญต่างๆ

²⁹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.5 ม.2.11/11 เอกสารรัชกาลที่ 5 กระทรวงมหาดไทย เรื่องรายงานการประชุมเทศาภิบาล ร.ศ. 127 (ร.ศ. 123 - 127)

ซึ่งสร้างความพึงพอใจให้แก่เจ้านายบุตรหลานเป็นอันมาก เพราะนอกจากจะได้รับพระราชทานเงินเดือนทดแทนรายได้เก่าที่สูญเสียไปจากการปฏิรูปการปกครองแล้ว ยังเป็นการสร้างเกียรติยศให้แก่วงศ์ตระกูลอีกด้วย นอกจากนี้ การที่เจ้านายบุตรหลานมีความพึงพอใจที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสำคัญดังกล่าว สะท้อนให้เห็นถึงการยอมรับในอำนาจของเจ้านายฝ่ายสยามที่มีเหนือเจ้านายบุตรหลานเมืองนครลำปาง อีกทั้งยังเป็นการปรับเปลี่ยนระบบเจ้านายฝ่ายเหนือให้เข้ามารับราชการ หรือ สวามิภักดิ์ต่อสยาม อีกด้วย

จากการที่ถูกบังคับให้ลงนามในสนธิสัญญาเบาริ่ง (ค.ศ. 1855) ส่งผลกระทบที่สำคัญต่อรายได้ของรัฐบาลสยามเป็นอย่างมาก เนื่องจากข้อตกลงที่สำคัญประการหนึ่งในสนธิสัญญา กำหนดให้เก็บอากรส่งออก และนำเข้าได้ไม่เกินร้อยละสาม ทำให้รัฐบาลเริ่มมองหาแหล่งรายได้ใหม่ และเมื่อมีการปฏิรูปการปกครองเป็นมณฑลเทศาภิบาล รัฐบาลสยามจึงเข้ามาแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเจ้านายบุตรหลานมากขึ้น อีกทั้งลดสิทธิพิเศษที่เจ้านายบุตรหลานเคยได้รับในอดีตลง เพื่อนำเงินรายได้ส่วนหนึ่งมาใช้ในการบริหารราชการในมณฑลพายัพ ดังนั้นพระยาตรีสุหเทพ จึงได้ทำการยกเลิกการเว้นภาษีนาของเจ้านายเมืองเหนือ ซึ่งแต่เดิมในสมัยที่พระยาทรงสุรเดช (ค.ศ. 1895 - 1899) เป็นข้าหลวงใหญ่ ได้กำหนดยกเว้นให้นาเจ้าผู้ครองนครลำปาง 1,000 ไร่ นาเจ้าอุปราช 500 ไร่ นาเจ้าราชวงศ์ นาเจ้าบุรีรัตน์ นาเจ้าราชบุตร 200 ไร่ นาเจ้าราชสัมพันธวงศ์ เจ้าราชภาคินัย เจ้าราชภาคินวงศ์ 50 ไร่ นาเจ้าสุริยะ นาเจ้าไชยสงคราม นาเจ้าอุตรการ 150 ไร่³⁰ นอกจากนี้ยังกำหนดให้เจ้านายเมืองเหนือเสียภาษีที่ดินหรือ

³⁰ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.5 ม.58/59 เอกสารรัชกาลที่ 5 กระทรวงมหาดไทย เรื่องภาษีอากรต่างๆ ทางลาวเฉียง (17 เม.ย. ร.ศ 112 - 25 ก.พ. ร.ศ 114)

ที่นาให้แก่รัฐบาลเหมือนกับราษฎรทั่วไปด้วย พระยาศรีสหเทพได้ทำการปฏิรูปเมืองนครลำปางสำเร็จ ในรัตนโกสินทรศก 118 จึงมีการออกกระเบื้อง กฏเกณฑ์ต่างๆ ที่สำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเก็บค่าที่ดิน พบว่า ใน ร.ศ. 118 กำหนดให้เก็บค่านาเป็นไร่งาน ไร่ละ 32 อัฐ งานละ 8 อัฐ อีกทั้งบรรดาเจ้านายทั้งหลาย ที่ได้รับเงินเดือนจากรัฐบาลแล้ว กำหนดให้เก็บค่านาตามธรรมเนียมไม่ต้องยกเว้นอย่างแต่ก่อน³¹ แต่เมื่อมีการออก “พระราชบัญญัติการเก็บอากรที่ดินในมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ รัตนโกสินทร ศก 119” จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงอัตราอากรค่านา ในหัวเมืองมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือตามความอุดมสมบูรณ์ของพื้นที่ แขนงนครลำปาง และ แขนงเมืองเถินเป็นพื้นที่ที่ไม่อุดมสมบูรณ์ จึงกำหนดให้ลดอากรค่านาลง คงกำหนดให้เก็บไร่ละ 16 อัฐ ซึ่งเป็นอัตราการเก็บค่าอากรที่ต่ำที่สุดในพื้นที่มณฑลพายัพ³² จากพระราชบัญญัติการเก็บอากรที่ดินฉบับดังกล่าว พบว่า อัตราการเก็บอากรค่านา และกรณีการยกเว้นภาษีที่นา คำนี้ถึงผลประโยชน์ของราษฎรเป็นสำคัญไม่ใช่เจ้านายบุตรหลาน ดังนั้นราษฎรในมณฑลพายัพจึงไม่ได้รับความเดือดร้อนจากการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว มีแต่จากพระราชบัญญัติการเก็บอากรที่ดินฉบับดังกล่าว พบว่า อัตราการเก็บอากรค่านา และกรณีการยกเว้นภาษีที่นา คำนี้ถึงผลประโยชน์ของราษฎรเป็นสำคัญไม่ใช่เจ้านายบุตรหลาน ดังนั้นราษฎรในมณฑลพายัพจึงไม่ได้รับความเดือดร้อนจากการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว มีแต่

³¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.5 ม.58/181 เอกสารรัชกาลที่ 5 กระทรวงมหาดไทย เรื่อง รายงานต่างๆ จัดราชการเมืองนครลำปาง (20 ธ.ศ. ร.ศ 116 – 11 เม.ย. ร.ศ 127)

³² ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 17 ลงวันที่ 22 กรกฎาคม ร.ศ 119, น. 69–80.

ตารางเปรียบเทียบการเสียภาษีอากรที่ดินในนครลำปาง

ชั้นชั้น	อัตราภาษีอากรค่านา		
	สมัยพระยาทรงสุรเดช (ก่อน ร.ศ. 118)	ร.ศ. 118	ร.ศ. 119
เจ้านาย	ได้รับการยกเว้นภาษี	32 อัฐ ต่อ ไร่ และ ยกเลิกการยกเว้นภาษี	16 อัฐ ต่อ ไร่ และ ยกเลิกการยกเว้นภาษี
ราษฎร	ไม่ได้รับการยกเว้นภาษี	32 อัฐ ต่อ ไร่	16 อัฐ ต่อ ไร่

นอกจากรัฐบาลสยามอาศัย “พระราชบัญญัติการเก็บอากรที่ดินในมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ รัตนโกสินทร ศก 119” เป็นเครื่องมือในการหารายได้เพื่อนำมาใช้ในการบริหารราชการมณฑลพายัพแล้ว “พระราชบัญญัติ การเก็บเงินค่าแรงแทนเกณฑ์ มณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ รัตนโกสินทร ศก 119³³” ถูกนำมาบังคับใช้ โดยกำหนดให้เก็บเงินบรรดาชายฉกรรจ์ในมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ ปีหนึ่งคนละ 4 บาท อีกทั้งให้ราษฎรยกเลิกการส่งส่วยและกำหนดให้เสียเงินค่าแรงแทนเมื่อราษฎรได้จ่ายเงินค่าแรงแทนเกณฑ์ปีใดแล้ว ให้ยกเลิกการกะเกณฑ์ใช้แรงราษฎรทำการของรัฐบาล ยกเว้น ข้าราชการที่ได้รับพระราชทานเงินเดือนคงประจำรับราชการอยู่ บุตรหลานเจ้าผู้ครองเมือง ข้าราชการที่ได้รับพระราชทานสัญญาบัตร มหาดเล็กหลวง พระสงฆ์ สามเณร นักบวชต่างๆ ตลอดจนคนอนาถา และทุพพลภาพ³⁴ ผลของการใช้พระราชบัญญัติการเก็บเงินค่าแรงแทนเกณฑ์นี้ กระทบต่อทั้งเจ้านาย บุตรหลาน และราษฎรในมณฑลพายัพ เนื่องจากรายได้ของกลุ่มเจ้านาย

³³ การเก็บเงิน ค่าแรงแทนเกณฑ์ในมณฑลพายัพ ก็คือ การเรียกเก็บเงินค่าราชการ หรือ เงินรัชูปการ

³⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 17 ลงวันที่ 22 กรกฎาคม ร.ศ 119, น. 27-30.

บุตรหลานจากเงินค่าแรงแทนเกณฑ์นั้นถูกแบ่งไปใช้ในการบริหารงานราชการบ้านเมืองส่วนหนึ่ง ทำให้รายได้และอำนาจในการใช้จ่ายเงินของกลุ่มเจ้านายบุตรหลานลดลง ส่วนราษฎรใหม่มณฑลพายัพก็ได้รับผลกระทบจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวด้วย เนื่องจากกลุ่มราษฎรที่อยู่ห่างไกลเมืองซึ่งเดิมถูกเกณฑ์แรงงานน้อยมาก ต่อมาเมื่อมีข้อกำหนดให้เสียเงินแทนการเกณฑ์แรงงาน ทำให้ราษฎรไม่พอใจ ส่วนพวกราษฎรที่อยู่ในเมืองนั้นต้องเสียทั้งเงินค่าแรงแทนเกณฑ์ และยังถูกเกณฑ์ไปทำงานอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพระยาตรีสุหเทพ ข้าหลวงพิเศษกลับกรุงเทพฯ ไปแล้ว พระยานริศร ราชกิจ ข้าหลวงใหญ่ มณฑลพายัพ บังคับใช้พระราชบัญญัตินี้อย่างเข้มงวด จนก่อให้เกิดความเดือดร้อนไปทั่ว และ กลายเป็นชนวนสำคัญในการต่อต้านการปกครองของรัฐบาลสยามในเหตุการณ์กบฏเงี้ยวเมืองแพร่ ซึ่งเจ้าพิริยเทพวงศ์ เจ้าผู้ครองเมืองแพร่ในขณะนั้น คบคิดกับเงี้ยวเมืองแพร่ในการก่อกบฏครั้งนั้น อีกทั้งราษฎรที่อยู่ในเมืองแพร่ไม่พอใจในพระยาไชยบูรณ์ ข้าหลวงเมืองแพร่ที่มักจะเกณฑ์กำลังคนมาทำงานอยู่เรื่อยๆ จึงนำไปสู่การขึ้นที่ซ่อนตัวของพระยาไชยบูรณ์ จนกระทั่งถูกฆ่าตายในที่สุด แต่อย่างไรก็ตาม สำหรับเมืองนครลำปางนั้นไม่ปรากฏว่ามีการก่อกบฏขึ้นเพราะเจ้าบุญวาทย์วงศ์มานิตย์ เจ้าผู้ครองนครลำปางในขณะนั้นฝึกฝึลสยามถึงแม้เจ้าผู้ครองเมืองแพร่จะมีจดหมายชักชวนให้เข้าร่วม แต่ก็นิ่งเฉยเสีย อีกทั้งหัวหน้าเงี้ยวเมืองนครลำปาง คือ พะกาคำ สางกอโปชิน และ สะละทุนละ มาเชื้อเชิญให้เดินทางออกนอกเมืองนครลำปาง เพื่อที่พวกเงี้ยวจะเข้าทำร้ายข้าราชการสยามและปล้นคลังเมืองเช่นเดียวกับที่เมืองแพร่ แต่เจ้าผู้ครองนครลำปางกลับต่อสู้อย่างเต็มกำลัง³⁵

³⁶ ประชุมพงศาวดารฉบับกาญจนานิกะ เล่ม 8, จดหมายเหตุปราบเงี้ยว, น. 199-201.

ถึงแม้เงี้ยวจะไม่สามารถยึดเมืองลำปางได้เหมือนกับเมืองแพร่ แต่ก็ก่อให้เกิดการจลาจลในนครลำปาง และมีการยิงนักโทษตาย 19 คน ส่วนนักโทษอีก 101 คน ให้นำออกจากคุก และทำลายเอกสารทางราชการด้วย³⁷ จากความเข้มงวดในการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเก็บอากรที่ดิน ในมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ รัตนโกสินทร ศก 119 ของ พระยานริศรราชกิจ จึงก่อให้เกิดความวุ่นวายตั้งกล่าวขึ้นในมณฑลพายัพ ดังนั้นใน ค.ศ. 1902 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเลือกพระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์ (เชย กัลยาณมิตร) เป็นข้าหลวงใหญ่มณฑลพายัพแทน พระยานริศรราชกิจ

ในส่วนของเรื่องการจัดการผลประโยชน์ของเจ้าผู้ครองนคร และเจ้านายบุตรหลาน พบว่า พระยาศรีสหเทพได้แบ่งเงินจำนวนหนึ่งซึ่งไม่เกินครึ่งของรายได้ทั้งหมดให้เป็นเงินผลประโยชน์ของเจ้าผู้ครองนคร ซึ่งสามารถแยกได้ 3 ประเภท คือ เงินส่วนแบ่งค่าต่อไม้ เงินเดือนพระราชทาน และเงินส่วนแบ่งค่าแรงแทนเกณฑ์ เงินส่วนแบ่งค่าต่อไม้ เป็นประเด็นที่สำคัญที่สุด เพราะแต่เดิมเงินจำนวนดังกล่าวตกเป็นผลประโยชน์ของเจ้าผู้ครองนครทั้งหมด แต่เมื่อมี “กฎข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ที่ 4 แผนกป่าไม้ว่าด้วยอัตราแบ่งปันเงินค่าต่อไม้มณฑลพายัพ” ลงวันที่ 8 มีนาคม ร.ศ 120 (ค.ศ 1902) กำหนดให้เงินค่าต่อไม้ซึ่งเก็บได้จากป่าแขวงนครลำปาง ให้แบ่งยกเป็นของหลวงครึ่งหนึ่ง อีกครึ่งหนึ่งให้แบ่งออกเป็นสองส่วน พระราชทานแก่เจ้าผู้ครองนครเมืองลำปาง 1 ส่วน และ เจ้านายบุตรหลานอีก 1 ส่วน³⁸

³⁷ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. กต. 40 /114 กระทรวงต่างประเทศ เรื่อง เจ้าพนักงานเมืองนครลำปางฆ่าคนในปกครองฝรั่งเศสซึ่งต้องขังอยู่ในตาราง 5 คน

³⁸ (พ.ศ. 2445) หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. น.ร.7 กษ/6 เอกสารรัชกาลที่ 7 กฎกระทรวงมหาดไทยที่ 4 แผนกป่าไม้ว่าด้วยอัตราแบ่งปันเงินค่าต่อไม้มณฑลพายัพ

หลังจากที่พระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์ เข้ามาดำรงตำแหน่งข้าหลวงใหญ่ ได้ทำการผ่อนผันการเก็บเงินค่าอากรต่างๆ ตามความเหมาะสม ใน ค.ศ 1913 ในท้องที่อำเภอเมือง และอำเภอสบยาว เมืองลำปาง การทำนาไม่ได้ผลเต็มตามเนื้อที่เพาะปลูก เพราะต้องอาศัยน้ำฝน แต่ในปีนั้นฝนแล้ง ต้นข้าวที่ปักดำไว้เหี่ยวแห้งตาย พระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์ จึงขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตยกเว้นเงินอากรค่านาในปีนั้น³⁹ ให้ราษฎรไม่ได้รับความเดือดร้อนมากนัก จึงเป็นที่พึงพอใจของราษฎร อีกทั้งยังทำการปรับปรุงวิธีการเก็บภาษีอากร โดยตรวจตราจัดเก็บอย่างทั่วถึงกันทุกพื้นที่ พร้อมทั้งทำการสะสมบัญชีที่ค้างค้างจนทำให้ ผลประโยชน์ในมณฑลพายัพเพิ่มขึ้น จากบัญชีเงินผลประโยชน์แผ่นดิน ที่เก็บจากเมืองนครลำปางตั้งแต่ ค.ศ 1903– 1905 พบว่า มีจำนวน 148,972 บาท เพิ่มขึ้น 318,139 บาท ใน ค.ศ. 1904 และเพิ่มเป็น 392,319 บาท ใน ค.ศ.1905 ตามลำดับ⁴⁰ ในส่วนเงินผลประโยชน์ของ เจ้าผู้ครองนคร พบว่าเจ้าบุญวาทย์วงษ์มานิตทูลขอให้จ่ายเป็นเงินเดือน เดือนละ 15,000 บาท หรือ ปีละ 180,000 บาท แทนการรับเงินส่วนแบ่ง ค่าดอกไม้ เงินเดือนประจำตำแหน่ง และ เงินส่วนแบ่งค่าแรงแทนเกณฑ์⁴¹ การที่เจ้าบุญวาทย์ทูลขอให้จ่ายเงินเดือน เดือนละ 15,000 บาท เป็นแนวคิดที่ชาญฉลาดมาก เนื่องจากเงินส่วนแบ่งค่าดอกไม้ และ เงินส่วนแบ่งค่าแรงแทนเกณฑ์นั้น มักได้รับไม่แน่นอน อีกทั้งเงิน ส่วนแบ่งค่าดอกไม้ที่ได้รับก็ลดลงทุกปี

³⁹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๖.6 ค.12.2/3 เอกสารรัชกาลที่ 6 กระทรวงพระคลัง มหาสมบัติ เรื่อง ยกเว้นเก็บเงินค่านา (28 พ.ย พ.ศ 2453 – 26 มิ.ย พ.ศ 2469)

⁴⁰ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๖.5 ม.58/40 เอกสารรัชกาลที่ 5 กระทรวงมหาดไทย เรื่องจัดระเบียบเก็บเงินค่าราชการแลผลประโยชน์มณฑลพายัพ (5 ส.ค ร.ศ 115 – 4 ก.ค ร.ศ 129)

⁴¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๖.5 ม.28.1/4 เอกสารรัชกาลที่ 5 กระทรวงมหาดไทย เรื่องเงินสำหรับเจ้าผู้ครองเมืองประเทศราช (กุมภาพันธ์ ร.ศ. 127)

จากการศึกษาถึง การจัดการผลประโยชน์ของเจ้าผู้ครองนครลำปาง ตั้งแต่ยุคก่อนปฏิรูปการปกครองมณฑลเทศาภิบาล จนกระทั่งถึงยุคหลัง การปฏิรูปการปกครองเสรีจลีน จนกระทั่งทำให้เจ้าผู้ครองนครลำปาง ล่มสลายไป พบว่านอกจากการรวมอำนาจของสยามแล้ว ปัจจัยที่สำคัญ อีกประการหนึ่ง ได้แก่ ปัจจัยทางเศรษฐกิจ หมายถึง หน้าที่เจ้าผู้ครอง นครลำปางมีต่อรัฐบาลสยาม ทำให้สยามสามารถเข้าครอบงำหัวเมือง ประเทศราชได้ง่ายขึ้น การจัดการผลประโยชน์ของเมืองนครลำปาง ในสมัยก่อนปฏิรูปนั้น เจ้าผู้ครองนครลำปางยังเป็นผู้จัดเก็บรักษาเงิน แผ่นดินทั้งหมด สภาพการคลังอยู่ในสภาพไร้ระเบียบแบบแผน เจ้าผู้ครอง นครสามารถจับจ่ายใช้สอยเงินแผ่นดินได้อย่างอิสระ ดังรายงานกราบบังคมทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพ กล่าวถึงสภาพการคลังในเมือง นครลำปาง ไว้ดังนี้

“...ที่เมืองนครลำปางมีอัฐทองแดงของหลวงสะสมกันมากนัก ประมาณราวสักห้องเรือนจนสิ้นกำลังจะนับได้ คຸຍลงไปในดินถึงคืบ หนึ่งยังพบอัฐทองแดงของหลวง เพราะเงินภาษีอากรทั้งปวงมาส่งเป็น อัฐก็โยนรวมกันไว้ที่เดียวกันไม่ได้นับ ไม่มีบาญชีรับ การเป็นดังนี้ เรื่อง เงินที่จะรัวไหลได้ประการใดไม่จำเป็นจะกราบทูลแล้ว”⁴²

แต่เมื่อมีการปฏิรูปการปกครองเป็นมณฑลเทศาภิบาล พบว่า ผลประโยชน์ของเจ้าผู้ครองนครลำปางถูกริดรอนลง เหลือเพียงรายได้ จากเงินส่วนแบ่งค่าตอไม้ เงินเดือนประจำตำแหน่ง และเงินส่วนแบ่ง ค่าแรงแทนเกณฑ์ เท่านั้น ซึ่งจำนวนเงินที่ได้ ไม่ได้เพียงพอต่อการดำรงชีพของเจ้าผู้ครองนคร อีกทั้งในช่วงเวลาดังกล่าว มีการทะลัก

⁴² หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.5.ม.58/33 เอกสารรัชกาลที่ 5 กระทรวงมหาดไทย เรื่องพระยาศรีสทเทพออกไปจัดราชการทางมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือแลมี พระราชบัญญัติอากรที่ดินด้วย (30 ม.ค. ร.ศ 118 – 30 มิ.ย. ร.ศ 119)

เข้ามาของสินค้าสำเร็จรูป สินค้าฟุ่มเฟือยจากประเทศอังกฤษ ซึ่งกลุ่มที่บริโภคสินค้าเหล่านั้น คือ เจ้านายบุตรหลาน บ่อยครั้งจึงพบว่าเจ้าบุญวาทย์วงศ์มานิตเขียนหนังสือต่อกระทรวงมหาดไทย ขอกู้เงินจากรัฐบาลสยามเพื่อนำไปใช้สอยส่วนตัว จำนวน 2 ครั้ง คือ ใน ค.ศ 1911/2 จำนวน 50,000 บาท และ ในเดือนมกราคม ค.ศ 1916 อีก 50,000 บาท โดยทั้งสองครั้ง มีสัญญาว่า ถ้าส่งเงินใช้ซ้ำเกินกว่า 3 เดือน ต้องเสียดอกเบี้ยให้เป็นเงินในอัตราร้อยละ 6 ต่อปี และต้องส่งใช้ให้เสร็จภายในกำหนด 1 ปี นอกจากนี้ยังพบว่า ค.ศ. 1920 เจ้าบุญวาทย์วงศ์มานิต เคยขอกู้เงินจากรัฐบาลอีก 150,000 บาท เพื่อชำระหนี้แทนขุนจ่านจันารักษ์⁴³ เป็นหนี้ห้างล่าช้า เจ้าบุญวาทย์ต้องรับผิดชอบใช้ในฐานะผู้ประกัน ซึ่งพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็ทรงอนุญาตให้กู้ยืมตามจำนวนดังกล่าว เพราะทรงกรุณาชูปเสียงในฐานะเจ้าผู้ครองนคร แต่มีกำหนดให้ส่งใช้ให้เสร็จภายใน 2 ปี จึงกำหนดให้หักเงินเดือนใช้เดือนละ 6,250 บาท และให้นำทรัพย์สินสมบัติมาเป็นประกันให้พอกับจำนวนเงินกู้⁴⁴ การได้รับความช่วยเหลือทางการเงิน แสดงให้เห็นถึงพระมหากรุณาธิคุณของพระมหากษัตริย์สยามที่มีต่อเจ้าผู้ครองนครลำปาง ดังนั้นสิ่งที่เจ้าผู้ครองนครลำปางในฐานะลูกหนี้จะสามารถตอบแทนให้ได้ ก็คือ ความจงรักภักดีที่มีต่อกษัตริย์สยามซึ่งอยู่ในฐานะเจ้าหนี้ ดังคำกล่าวของเจ้าบุญวาทย์วงศ์มานิต

⁴³ ขุนจ่านจันารักษ์ มีตำแหน่งเป็นกรมการพิเศษจีน นครลำปาง และมีฐานะเป็นบุตรบุญธรรมและผู้จัดการมรดกของบริษัทฟองหลี บริษัทฟองหลี เป็นของเจ้าสัวฟองชาวจีนแคะ ที่เข้ามาบุกเบิกทำการค้าในลำปาง อีกทั้งเจ้าสัวฟองมีความสนิทสนมกับเจ้าบุญวาทย์วงศ์มานิต และเจ้าบุญวาทย์ได้ตั้งนามสกุลให้เจ้าสัวฟองว่า ฟองอากาศ ซึ่งยังคงอยู่จนถึงปัจจุบัน

⁴⁴ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๖.6 ค.12.3/7 เอกสารรัชกาลที่ 6 กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เรื่องเจ้าบุญวาทย์วงศ์มานิต เจ้าผู้ครองนครลำปาง ขอกู้เงินรัฐบาล (14 ม.ค. 2458 – 29 ต.ค. 2463)

“ข้าพระพุทธเจ้าแลเจ้านายเมืองนครลำปางก็จะพ้นจากความเสียหาย คงได้ตั้งตัวรับราชการสืบวงศ์ตระกูลต่อไปภายภาคหน้าเป็น ข้าทูลละอองธุลีพระบาทตลอดไปชั่วบุตรแลหลาน ข้าพระพุทธเจ้าแลเจ้านายในเมืองนครลำปางพร้อมกันขอพระราชทานถวายปฏิญาณ อีกชั้นหนึ่งว่า จะประพฤติตนด้วยความสงบเรียบร้อย ไม่ทำให้เกิดเป็นหนี้สินขึ้นอีกดังเช่นที่เป็นมาแล้วนี้ต่อไป จะช่วยกันรับราชการฉลองพระเดชพระคุณด้วยความสวามิภักดิ์สุจริตจนสุดความสามารถที่จะทำได้ แม้แต่ชีวิตก็จะสละถวายฉลองพระเดชพระคุณได้ทุกเมื่อไปจนที่สุด”⁴⁵

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าในเรื่องของการจัดการผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ พบว่าเมื่อมีการปฏิรูปการปกครองแล้ว ผลประโยชน์ที่เจ้าผู้ครองนคร เคยได้รับทั้งหมดกลับลดลงอย่างมาก โดยต้องแบ่งผลประโยชน์ส่วนหนึ่ง มาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้นหลังจากที่พระยาสุรสีวลีขจรภูมิก่อตั้งขึ้นมาจัดการมณฑลพายัพทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหลายประการ และท้ายที่สุดนำไปสู่การรวบอำนาจ จากที่เคยอยู่ในมือของเจ้าผู้ครองนครมาไว้ที่ส่วนกลางได้สำเร็จ โดยเจ้าผู้ครองนครยังคงมีอำนาจแต่เพียงในนามเท่านั้น ซึ่งต่อมารัฐบาลสยามก็สามารถดำเนินการยกเลิกฐานะเจ้าผู้ครองเมืองประเทศราชได้สำเร็จ หลังจากที่เจ้าบุญญาภยวงศ์ มาชนิดถึงแก่พิราลัยในวันที่ 5 ตุลาคม ค.ศ 1922 ก็หมดสิ้นสถาบันเจ้านายฝ่ายเหนือนับตั้งแต่นั้นมา

⁴⁵ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.6 ค.12.3/6 เอกสารรัชกาลที่ 6 กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เรื่องขุนจ่านจันนารักษ์ (หลานเสียง) ขอพระราชทานกู้เงิน กรมพระคลังข้างที่หรือกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เจ้าลำปางเป็นประกัน (11 ก.ย -9 ม.ค. 2457)

บทสรุป

ลักษณะการปกครองและการจัดการผลประโยชน์ของเมืองนครลำปาง ในช่วงก่อนการปฏิรูปเป็นมณฑลเทศาภิบาล เป็นการปกครองตนเองอย่างอิสระ คือ สยามให้ทั้งอำนาจทางการเมืองและอำนาจทางเศรษฐกิจแก่เจ้าผู้ครองนครลำปางในการจัดการปกครองตนเอง และการจัดการผลประโยชน์เองทั้งหมด โดยสยามได้รับประโยชน์เพียงเล็กน้อยจากเครื่องราชบรรณาการที่เจ้าเมืองนครลำปางจัดถวาย ได้แก่ ต้นไม้เงิน ต้นไม้ทอง ซึ่งแสดงถึงความซื่อสัตย์และจงรักภักดี เป็นต้น จนกระทั่ง ค.ศ. 1899 มีการปฏิรูปการปกครองแบบเทศาภิบาลในมณฑลพายัพ จึงก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญทั้งทางการเมืองการปกครอง และทางเศรษฐกิจในเมืองนครลำปาง

ผลการศึกษาพบว่า การปฏิรูปการปกครองดังกล่าวส่งผลให้เกิดการจัดการปกครองแบบใหม่ โดยมีข้าหลวงใหญ่เป็นตำแหน่งสูงสุดในการปกครองมณฑล ส่วนในระดับนครหรือหัวเมือง กำหนดให้มีข้าราชการ 3 นายดูแล ที่เรียกว่า “เค้าสนามหลวง” ซึ่งประกอบด้วย เจ้าผู้ครองนครลำปาง ข้าหลวงประจำเมือง และข้าหลวงผู้ช่วย ซึ่งการปฏิรูปการปกครองเป็นมณฑลเทศาภิบาลได้รื้อถอนอำนาจและบทบาทการบริหารราชการของเจ้าผู้ครองนครลำปางลง แต่กลับให้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินทั้งหมดแก่ข้าหลวงประจำนครลำปางแทน หรือ อาจกล่าวได้ว่า “อำนาจรัฐจากส่วนกลาง” เข้ามาแทนที่ “อำนาจเจ้าหลวงลำปาง” ภายใต้กลไกการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาล จนกระทั่งนำไปสู่การสลายอำนาจทางการเมืองของเจ้าผู้ครองนครลำปางได้ในที่สุด ส่วนในเรื่องของการสลายอำนาจทางเศรษฐกิจของเจ้าผู้ครองนครลำปาง การศึกษาพบว่าเกิดจากปัจจัย

ภายนอกที่สำคัญ คือ การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ เพื่อตอบสนองต่อระบบทุนนิยมที่เข้าสู่ภาคเหนือ ทำให้เจ้าผู้ครองนครลำปางซึ่งเคยได้รับผลประโยชน์สูงสุดแต่เพียงผู้เดียว เปลี่ยนสถานภาพเป็นผู้สูญเสียผลประโยชน์จนกระทั่งกลายเป็นลูกหนี้ของพระมหากษัตริย์แห่งสยาม

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าการลดอำนาจการปกครองของเจ้าประเทศราชผ่านการพระราชทานบรรดาศักดิ์ ทำให้สถานภาพของเจ้าผู้ครองนครลำปางเปลี่ยนเป็นเพียง “ข้าราชการของสยาม” ในขณะเดียวกันระบบการให้เงินเดือนพระราชทานเป็นอีกรูปแบบหนึ่งในการริดรอนอำนาจทางเศรษฐกิจของเจ้าประเทศราช ผนวกกับการรูดคืบของทุนนิยม จนกระทั่งทำให้เจ้าผู้ครองนครลำปางและสถาบันเจ้านายฝ่ายเหนือล่มสลายไปในที่สุด



บรรณานุกรม

หนังสือและวิทยานิพนธ์

- ไกรฤกษ์ นานา. (2550). สยามกู่อิสรภาพตนเอง ทางออกและวิธีแก้
ปัญหาชาติบ้านเมือง เกิดจากพระราชกุศลโอบายของพระเจ้า
แผ่นดิน. กรุงเทพฯ : มติชน.
- ขจร สุขพานิช “การเสียดินแดนใน ร.ศ. 111” ใน ข้อมูลประวัติศาสตร์
บางกอก.
- ชวลีย์ ณ ถลาง. (2541). ประเทศราชของสยามในรัชสมัยพระบาท
สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการ
วิจัยและมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- ปราณี สิริธร ณ พัทลุง. (2538). เพ็ชรล้านนา เล่ม 1. เชียงใหม่:
นอร์ทเทริน พรินต์ริง.
- ปราณี สิริธร ณ พัทลุง. (2538). เพ็ชรล้านนา เล่ม 2. เชียงใหม่:
นอร์ทเทริน พรินต์ริง.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตรและคริสเบเกอร์. (2546). เศรษฐกิจการเมืองไทย
สมัยกรุงเทพ, เชียงใหม่: ซิลค์เวอร์ม.
- เตช บุนนาค. (2532). การปกครองระบบเทศาภิบาลของประเทศสยาม
พ.ศ. 2435-2458 กระทรวงมหาดไทยสมัยสมเด็จพระเจ้า
บรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, กรุงเทพฯ มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์.
- สมภาพ มานะรังสรรค์. (2536). พัฒนาการทางเศรษฐกิจของ
ประเทศไทย 2393-2493. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สร้อยดี ประยูรเสถียร. (2523). การปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพ
พ.ศ. 2436 - 2476. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัย
ศรีนครินทรวิโรฒ.

Hong Lysa. (1984). Thailand in the 19th Century: Evolution of the Economy and Society, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore.

Tej Boonnak. (1977). The Provincial Administration of Siam, 1892–1915: The Ministry of the Interior under Prince Damrong Rajanubhab, Oxford University Press.

ราชกิจจานุเบกษาของประเทศไทย

ประชุมพงศาวดารฉบับกาญจนาภิเษก เล่ม 7, พงศาวดารเมืองนครเชียงใหม่ เมืองนครลำปาง เมืองลำพูนไชย, น. 355.

ประชุมพงศาวดารฉบับกาญจนาภิเษก เล่ม 7, พงศาวดารโยนก, น. 699.

ประชุมพงศาวดารฉบับกาญจนาภิเษก เล่ม 8, จดหมายเหตุปราบเงี้ยว, น. 199–201.

ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 17 ลงวันที่ 22 กรกฎาคม ร.ศ 119, น. 69–80.

ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 17 ลงวันที่ 22 กรกฎาคม ร.ศ 119, น. 27–30.

ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 9 ลงวันที่ 25 มกราคม ร.ศ 111, น. 389.

ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 17 ลงวันที่ 22 กรกฎาคม ร.ศ 119, น. 177–192.

ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 17 ลงวันที่ 22 กรกฎาคม ร.ศ 119, น. 145.

เอกสารชั้นต้นจากหอจดหมายเหตุแห่งชาติ

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.5ม.58/177 เอกสารรัชกาลที่ 5 กระทรวงมหาดไทย เรื่องผลประโยชน์เมืองนครลำปาง (31 ม.ค. รศ. 111 – 26 พ.ค. รศ. 112)

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.5 ม.58/41 เอกสารรัชกาลที่ 5 กระทรวงมหาดไทย เรื่องเจ้าลาวมณฑลพายัพกล่าวโทษพระยาทรงช้างหลวงเรื่องจัดการบ้านเมือง (28 มิถุนายน ร.ศ. 118)

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.5 ม.58/33 เอกสารรัชกาลที่ 5 กระทรวง
มหาดไทย เรื่องพระยาศรีสุทเทพออกไปจัดราชการทาง
มณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ (30 ม.ค.118 – 30 มิ.ย. 119)

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.5 ม.2.11/11 เอกสารรัชกาลที่ 5 กระทรวง
มหาดไทย เรื่องรายงานการประชุมเทศาภิบาล ร.ศ. 127 (ร.ศ. 123 – 127)

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.5 ม.58/59 เอกสารรัชกาลที่ 5 กระทรวง
มหาดไทย เรื่องภาษีอากรต่างๆ ทางลาวเฉียง (17 เม.ย ร.ศ 112
– 25 ก.พ ร.ศ 114)

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.5 ม.58/181 เอกสารรัชกาลที่ 5 กระทรวง
มหาดไทย เรื่อง รายงานต่างๆ จัดราชการเมืองนครลำปาง
(20 ธ.ค ร.ศ 116 – 11 เม.ย ร.ศ 127)

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. กต. 40 /114 กระทรวงต่างประเทศ
เรื่อง เจ้าพนักงานเมืองนครลำปางฆ่าคนในปกครองฝรั่งเศส
ซึ่งต้องชั่งอยู่ในตาราง 5 คน (พ.ศ. 2445)

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. น.ร.7 กษ/6 เอกสารรัชกาลที่ 7 กฎกระทรวง
มหาดไทยที่ 4 แพนกป้าไม้ว่าด้วยอัตราแบ่งปันเงินค่าต่อไม้มณฑลพายัพ

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.6 ค.12.2/3 เอกสารรัชกาลที่ 6 กระทรวง
พระคลังมหาสมบัติ เรื่อง ยกเว้นเก็บเงินค่านา (28 พ.ย พ.ศ 2453
– 26 มิ.ย พ.ศ 2469)

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.5 ม.58/40 เอกสารรัชกาลที่ 5 กระทรวง
มหาดไทย เรื่องจัดระเบียบเก็บเงินค่าราชการแลผลประโยชน์มณฑล
พายัพ (5 ส.ค ร.ศ 115 – 4 ก.ค ร.ศ 129)

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.5 ม.28.1/4 เอกสารรัชกาลที่ 5 กระทรวง
มหาดไทย เรื่องเงินสำหรับเจ้าผู้ครองเมืองประเทศราช (กุมภาพันธ์
ร.ศ. 127)

หอบจดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.5.ม.58/33 เอกสารรัชกาลที่ 5 กระทรวง
มหาดไทย เรื่องพระยาศรีสุเทพออกไปจัดราชการทางมณฑลต
วันตกเฉียงเหนือแลมีพระราชบัญญัติอากรที่ดินด้วย (30 ม.ค ร.ศ 118
– 30 มิ.ย ร.ศ 119)

หอบจดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.6 ค.12.3/7 เอกสารรัชกาลที่ 6 กระทรวง
พระคลังมหาสมบัติ เรื่องเจ้าบุญญาภยวงษ์มานิตย์ เจ้าผู้ครองนคร
ลำปาง ขอกู้เงินรัฐบาล (14 ม.ค. 2458 – 29 ต.ค. 2463)

หอบจดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.6 ค.12.3/6 เอกสารรัชกาลที่ 6 กระทรวง
พระคลังมหาสมบัติ เรื่องขุนจำนงจันารักษ์ (หลานเสียง)
ขอพระราชทานกู้เงิน กรมพระคลังข้างที่หรือกระทรวงพระคลัง
มหาสมบัติ เจ้าลำปางเป็นประกัน (11 ก.ย – 9 ม.ค. 2457)

