959.3
อร๗ก
ร 3

การปรับปรุงการปกครองและความขัดแย้งกับฝรั่งเศสในมณฑลอุดร ระหว่าง พ.ศ. 2436 – 2453

ปริญญานิพนธ์

ของ

อรวรรณ นพคารา

สำนักหอสมุดกลาง มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
ตู้ปณ.23 พระโขนง กรุงเทพฯ 11 โทร. 3921676, 3915068

เสนอต่อมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
ปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต
มีนาคม 2520

28 ก.ย. 2520

65309

คณะกรรมการที่ปรึกษาประจำตัวนิสิต ได้พิจารณาปริญญานิพนธ์ฉบับนี้แล้ว เห็นสมควรรับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาการศึกษามหาบัณฑิตของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒได้



วรปุษา สนิทวงศ์ ประธาน

กรรมการ

ประกาศคุณูปการ

ปริญญานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนได้รับคำแนะนำและความช่วยเหลืออย่างดี จากผู้ช่วยศาสตราจารย์คุณวรุณยุพา สนิทวงศ์ ณ. อยุธยา และรองศาสตราจารย์ สาคร ช่วยประสิทธิ์ ตั้งแต่เริ่มทำจนกระทั่งสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี จึงขอกราบขอบพระคุณท่านทั้งสองเป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้

ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่หอจดหมายเหตุแห่งชาติ หอสมุดแห่งชาติ หอวชิรญาน กองบรรณสาร กระทรวงต่างประเทศ ห้องสมุดกระทรวงมหาดไทย และหอสมุดกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ไว้ ณ ที่นี้ด้วย

อรวรรณ นพดารา

สารบาญ

เรื่อง	หน้า
บทนำ	1
บทที่ 1 สภาพทั่วไปของมณฑลอุดรก่อนการปรับปรุงการปกครอง	8
1. สภาพทั่วไปทางด้านภูมิศาสตร์	8
1.1 ลักษณะภูมิประเทศโดยทั่วไป	8
1.2 สภาพทางด้านการคมนาคม	10
2. สภาพทางด้านสังคมความเป็นอยู่ของประชากร	13
2.1 ประชากรที่อาศัยในมณฑลอุดร	13
2.2 ลักษณะความเป็นอยู่และความเชื่อของราษฎร	15
3. ความสัมพันธ์ระหว่างราชธานีกับหัวเมืองในมณฑลอุดรก่อนการปรับปรุงการปกครอง	19
3.1 นโยบายการปกครองของราชธานีต่อหัวเมืองลาวในมณฑลอุดร	20
3.2 การควบคุมหัวเมืองของราชธานีก่อนการปรับปรุงการปกครอง	27
3.3 พันธะของหัวเมืองต่อราชธานี	32
4. ลักษณะการปกครอง การศาล และการเก็บส่วยสาอากร	36
4.1 การปกครอง	36
4.2 การศาล	40
4.3 รายได้ของมณฑลสำหรับใช้จ่ายในการทะนุบำรุงหัวเมือง	41

สารบาญ (ต่อ)

เรื่อง หน้า

บทที่ 2 สาเหตุที่ทำให้เกิดการปรับปรุงการปกครองมณฑลอุดรใน
สมัยรัชกาลที่ 5 ____ 45

1. มูลเหตุจากการปกครองภายในประเทศ ____ 45

1.1 มูลเหตุจากความล้าสมัยในการปกครองประเทศ
โดยทั่วไป ____ 45

1.2 สาเหตุจากการปกครองภายในมณฑลอุดร ____ 51

1.2.1 ปัญหาโจรผู้ร้าย ____ 51

1.2.2 ความไม่ยุติธรรมในการปกครองของเจ้าเมือง ____ 62

1.2.3 ปัญหาการแย่งชิงตัวเลก ____ 67

1.2.4 ปัญหาการแย่งชิงเขตเมือง ____ 69

2. มูลเหตุจากการขยายลัทธิจักรวรรดินิยมของฝรั่งเศส ____ 75

2.1 ความขัดแย้งเรื่องเขตแดน ____ 76

2.1.1 การแสดงสิทธิของไทยเหนือแคว้นพวน ____ 77

2.1.2 การสำรวจดินแดนเพื่อจัดทำแผนที่ ____ 80

2.1.3 อุปสรรคในการสำรวจดินแดน ____ 83

2.1.4 การดำเนินนโยบายต่อต้านการขยายอำนาจ
ของฝรั่งเศส ____ 88

2.2 ความขัดแย้งเรื่องกำลังคน ____ 90

บทที่ 3 การปรับปรุงการปกครองระหว่าง พ.ศ. 2434 – 2436
(วิกฤตกาล ร.ศ. 112) ____ 98

สารบาญ (ต่อ)

เรื่อง			หน้า
บทที่ 3	1.	ผลประโยชน์	107
		ก. วิธีการจัดเก็บภาษีอากร	109
		ข. การป้องกันการฉ้อราษฎร์บังหลวง	111
		ค. การแก้ไขอุปสรรคในการเก็บภาษีอากร	113
	2.	ปัญหาทางด้านการปกครอง	115
		2.1 ปัญหาราษฎรอยู่ไม่เป็นหลักแหล่ง	116
		2.2 ปัญหาเรื่องเขตเมือง	118
		2.3 ปัญหาการแย่งชิงตัวเลก	122
		2.4 ปัญหาเมืองเล็กขอออกจากบังคับเมืองใหญ่	124
	3.	การยกฐานะการครองชีพของราษฎร	129
		ก. การทำนา	130
		ข. การเลี้ยงสัตว์	131
		ค. การบำรุงผลเร่ว	132
	4.	คดีความ	133
	5.	การจัดการทหาร	136
	6.	ความขัดแย้งกับฝรั่งเศสระหว่าง พ.ศ. 2434 – [illegible] วิกฤตกาล ร.ศ. 112	140
บทที่ 4		การปรับปรุงการปกครองในมณฑลอุดร ระหว่าง พ.ศ. 2436 – 2453	145
	1.	การปรับปรุงทางด้านการปกครอง	149

สารบาญ (ต่อ)

เรื่อง		หน้า
บทที่ 4	1.1 การชี้แจงให้เจ้าเมืองกรมการเข้าใจในราชการ	149
	1.2 การจัดระเบียบบริหารการปกครอง	160
	1.2.1 การปกครองก่อนเป็นมณฑลเทศาภิบาล	160
	1.2.2 การปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาล	166
	1.3 การจัดการเรื่องเขตเมือง	176
	1.4 การโอนและจัดแบ่งเขตเมือง	181
	1.5 ปัญหาราษฎรอพยพ	182
	1.6 การแต่งตั้งและการโยกย้ายถอดถอนข้าราชการ	190
	2. การเก็บผลประโยชน์	198
	ก. การเก็บส่วยแทนภาษีอากร	198
	ข. ปัญหาในการเก็บส่วย	202
	ค. อุปสรรคในการเก็บส่วย	204
	ง. การเก็บเงินราชการแทนส่วย	206
	3. การจัดการทหาร	209
	4. การจัดการด้านการศาล	223
	5. การคมนาคมสื่อสาร	234
	6. การจัดการศึกษา	247
บทที่ 5	ความขัดแย้งระหว่างไทย–ฝรั่งเศสในมณฑลอุดร ตั้งแต่ พ.ศ. 2436 – 2453	254

สารบาญ (ต่อ)

เรื่อง หน้า

บทที่ 5 1. การพิจารณาคดีบางเบียนที่ทุ่งเชียงคำ ____ 255

1.1 ก่อนเกิดวิกฤตกาล ร.ศ. 112 ____ 255

1.2 ความพยายามของรัฐบาลไทยที่จะพิจารณาคดีตามอนุสัญญา ____ 265

2. การรุกล้ำเขตแดนของฝรั่งเศส ____ 276

2.1 การล่วงล้ำเขตแดนเมืองแก่นท้าว ____ 279

2.2 การล่วงล้ำเขตแดนที่บ้านนาอ้อ ____ 299

2.3 การรุกล้ำเขตแดนทางบ้านท่าลี่ บ่อแตน ____ 309

3. ความขัดแย้งกับฝรั่งเศสในเขตแดน 25 กิโลเมตร ____ 321

3.1 ปัญหาการเก็บภาษีอากร ____ 323

3.2 ปัญหาการบริหารการปกครอง ____ 328

3.3 ปัญหาเรื่องโจรผู้ร้าย ____ 333

3.4 ปัญหาความยุ่งยากเรื่องราษฎรอพยพ ____ 337

บทที่ 6 บทสรุป ____ 355

บรรณานุกรม ____ 367

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก. หนังสือสัญญา 9 ข้อ ระหว่างเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี กับ ม. ปาวี ____ (1)

ภาคผนวก ข. การประกอบอาชีพของราษฎรในมณฑลอุดร ____ (4)

สารบาญ (ต่อ)

เรื่อง			หน้า
ภาคผนวก	ค.	ทหารที่ไปรับราชการในมณฑลอุดร	(6)
ภาคผนวก	ง.	เอกสารที่เกี่ยวกับการศาลหัวเมือง	(9)
ภาคผนวก	จ.	การศึกษาของราษฎรในมณฑลอุดร	(18)
ภาคผนวก	ฉ.	สนธิสัญญาและอนุสัญญา ฉบับลงวันที่ 3 ตุลาคม 2436	(19)

บทนำ

ในตอนต้นคริสต์ศตวรรษที่ 19 เนื่องจากลัทธิล่าอาณานิคมของฝรั่งเศสที่ขยายเข้ามาทางแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทำให้ดินแดนชายพระราชอาณาเขตทางด้านตะวันออกของไทยไม่ปลอดภัย[1] และหลังจากฝรั่งเศสได้ดินแดน เขมร ญวน เป็นอาณานิคม ทำให้เขตแดนของไทยติดต่อกับดินแดนของฝรั่งเศส ในเวลาต่อมาฝรั่งเศสมีท่าทีสนใจดินแดนลาวฝั่งตะวันออกแม่น้ำโขง ทำให้รัฐบาลวิตกเกี่ยวกับปัญหาพรมแดน เนื่องจากเขตแดนของหัวเมืองลาวเหล่านี้ไม่มีการกำหนดแน่นอน มีลักษณะเป็นเมืองสองฝ่ายฟ้าเช่นแถบเมืองพวน* เจ้าเมืองยอมรับอำนาจการปกครองทั้งของญวนและของไทย ประกอบกับทางฝ่ายไทยมิได้จัดการปกครองให้รัดกุมแต่อย่างใด ยังคงให้เจ้าเมืองมีอิสระในการปกครองภายในรัฐของตนทุกอย่าง มีพันธะแต่เพียงส่งส่วยสาอากร เครื่องราชบรรณาการมายังราชธานีเท่านั้น[2] จากลักษณะการปกครองดังกล่าว ทำให้ฝรั่งเศสอ้างสิทธิเหนือดินแดนแถบนี้ ในฐานะผู้สืบสิทธิต่อจากญวน

จากสาเหตุดังกล่าว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริว่า การปกครองในดินแดนเหล่านี้ยังห่างพระเนตร พระกรรณ อยู่มาก ฉะนั้น ใน พ.ศ. 2433 จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้ารวมหัวเมืองลาวเข้าด้วยกัน และจัด

---

[1] Walter F. Vella, The Impact of the West on Government in Thailand. p. 340.

* อยู่ทางตะวันออกของเวียดนาม ทางฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง

[2] จดหมายเหตุ ร.3 เลขที่ 48 จ.ศ. 1204.

การปกครองเป็น 4 กอง[1] คือ หัวเมืองลาวฝ่ายตะวันออก หัวเมืองลาวฝ่ายตะวันออกเฉียงเหนือ หัวเมืองลาวฝ่ายกลาง และหัวเมืองลาวฝ่ายเหนือ มีข้าหลวงกำกับอยู่ที่นครจำปาศักดิ์อีก 1 คน เพื่อควบคุมการปกครองทั้ง 4 กองอีกชั้นหนึ่ง

หัวเมืองลาวฝ่ายเหนือ[2] ได้แก่ หัวเมืองเอก 16 หัวเมือง หัวเมืองโท ตรี จัตวา อีก 36 หัวเมือง หัวเมืองเอกคือ หนองคาย เชียงขวาง* บริคัณฑ-นิคม โพนพิสัย ชัยบุรี เมืองท่าอุเทน นครพนม สกลนคร มุกดาหาร กุมุทาสัย บุรีรัมย์ หนองหารใหญ่ ขอนแก่น คำเกิด คำมวน หล่มสัก** ต่อมาเปลี่ยนเป็นมณฑลลาวพวน และมณฑลอุดรตามลำดับ ใน พ.ศ. 2436 เมื่อไทยต้องเสียดินแดนฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงให้แก่ฝรั่งเศสไป มณฑลอุดร จึงเหลือเมืองใหญ่อยู่เพียง 6 เมือง คือ อุดรธานี ขอนแก่น นครพนม สกลนคร หนองคาย เลย ตั้งกองบัญชาการที่เมืองอุดรธานี

ในปี พ.ศ. 2434 เนื่องจากราชการทางหัวเมืองลาวพวนมากขึ้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระราชดำริว่า ควรจะจัดข้าหลวงที่มีวุฒิปรีชาความสามารถออกไปประจำ เพื่อควบคุมรักษาพระราชอาณาเขต และรักษาด่านทางคมนาคม ตลอดจนการปราบปรามโจรผู้ร้ายให้ราษฎรได้ทำมาหากินด้วยความสะดวก จึงโปรดเกล้าให้พระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม*** เป็นข้าหลวงใหญ่

---

[1] เติม วิภาคย์พจนกิจ ประวัติศาสตร์อีสาณเล่ม 2, หน้า 421

[2] ดู หน้า 428

*อยู่ในแคว้นพวน ฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงเสียให้ฝรั่งเศส ร.ศ. 112

**ในปี พ.ศ. 2450 ได้โอนไปขึ้นกับมณฑลเพชรบูรณ์

***เป็นข้าหลวงใหญ่ประจำมณฑลอุดร ถึง พ.ศ. 2442 หลังจากนั้นกลับมาประจำกระทรวงกลาโหม

ไปจัดราชการหัวเมืองลาวพวน ประจำอยู่ ณ. เมืองหนองคาย[1]

การที่ผู้วิจัยเลือกศึกษาประวัติศาสตร์การปรับปรุงการปกครองและความขัดแย้งกับฝรั่งเศสในมณฑลอุดร ระหว่าง พ.ศ. 2436 – 2453 เพราะเหตุผลดังนี้

1. มณฑลอุดรเมื่อจัดตั้งแล้วไม่สามารถจะนำระเบียบการปกครองแบบใหม่เข้าไปใช้อย่างสะดวกได้ ทั้งนี้เพราะการขัดแย้งกับฝรั่งเศส การขาดบุคคลากร อุปสรรคเหล่านี้เป็นสาเหตุทำให้การปรับปรุงการปกครอง ไม่เป็นไปตามจุดมุ่งหมายที่ได้วางไว้เท่าที่ควร

2. ในระยะเวลานี้ ไทยได้รับความกดดันจากฝรั่งเศสมาก ซึ่งจะเป็นอันตรายต่อเอกราชของประเทศ เนื่องจากวิกฤตการณ์ ร.ศ. 112 ทำให้เกิดสนธิสัญญาระหว่างไทย–ฝรั่งเศส ลงวันที่ 3 ตุลาคม 2436 ซึ่งยังผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างไทย–ฝรั่งเศส เช่น การพิจารณาคดีบางเบียน, การรุกล้ำเขตแดนของฝรั่งเศส และความขัดแย้งกับฝรั่งเศสในเขตแดน 25 กิโลเมตร จากฝั่งขวาแม่น้ำโขง ผลจากความขัดแย้งทำให้ไทยต้องเสียเมืองแก่นท้าว บ่อแตน ซึ่งอยู่ทางฝั่งขวาแม่น้ำโขงใน พ.ศ. 2449[2]

ฉะนั้นผู้วิจัยเห็นว่าการปรับปรุงการปกครองและความขัดแย้งกับฝรั่งเศสในมณฑลอุดร ระหว่าง พ.ศ. 2436 – 2453 เป็นเหตุการณ์ที่สำคัญและน่าสนใจที่สมควรค้นคว้าและเผยแพร่ต่อไป

<u>ความมุ่งหมายของการศึกษาค้นคว้า</u>

เพื่อศึกษาค้นคว้าเหตุการณ์ระหว่าง พ.ศ. 2436 – 2453 ในเรื่อง

1. นโยบายและวิธีการปรับปรุงการปกครองมณฑลอุดร

---

[1]ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 8 ร.ศ. 110 หน้า 237

[2]เติม วิภาคย์พจนกิจ <u>ประวัติศาสตร์อีสาณเล่ม 2</u>, หน้า 421

2. การปรับปรุงการปกครองในมณฑลอุดร

3. ปัญหาและการแก้ปัญหา จากการปรับปรุงการปกครองในมณฑลอุดร

4. สาเหตุและผลที่เกิดจากความขัดแย้งระหว่างไทย–ฝรั่งเศสในมณฑลอุดร

ความสำคัญของการศึกษาค้นคว้า

ผลจากการศึกษาค้นคว้าจะให้ความรู้เกี่ยวกับมณฑลอุดร ระหว่าง พ.ศ. 2436 – 2453 ในเรื่อง

1. นโยบายและการปรับปรุงการปกครอง

2. วิธีการแก้ปัญหาของรัฐบาลจากการปรับปรุงการปกครองตามแบบเทศาภิบาล

3. ปัญหาและผลที่ได้รับจากสนธิสัญญาไทย–ฝรั่งเศส ลงวันที่ 3 ตุลาคม 2436 ในมณฑลอุดร

4. เพื่อประโยชน์ในการศึกษาค้นคว้าประกอบวิชาประวัติศาสตร์ในระดับมัธยมศึกษา และระดับอุดมศึกษา

ขอบเขตของการศึกษาค้นคว้า

จะศึกษาค้นคว้าถึง

1. การจัดการปกครองมณฑลอุดร ระหว่าง พ.ศ. 2436 – 2453 อย่างละเอียด

2. ความขัดแย้งระหว่างไทย–ฝรั่งเศสในมณฑลอุดร ระหว่าง พ.ศ. 2436 – 2453

3. ลักษณะทางด้านภูมิประเทศ สภาพสังคม การปกครอง หัวเมืองในมณฑลอุดรก่อนการปรับปรุงการปกครองอย่างสังเขป เพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับศึกษาการปรับปรุงการปกครองมณฑลอุดรในระหว่าง พ.ศ. 2436 – 2453

สมมุติฐานของการศึกษาค้นคว้า

1. การปรับปรุงการปกครองในมณฑลอุดร ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เกิดจากแรงผลักดันจากภายนอกมากกว่าแรงกดดันภายในประเทศ

2. ความขัดแย้งระหว่างไทย-ฝรั่งเศส เป็นอุปสรรคต่อการปรับปรุงการปกครองในมณฑลอุดร

3. ความขัดแย้งระหว่างไทย-ฝรั่งเศส เกิดจากการตีความสนธิสัญญาลงวันที่ 3 ตุลาคม 2436

วิธีดำเนินการศึกษาค้นคว้า

การศึกษาค้นคว้าเรื่องนี้ จะใช้วิธีการทางประวัติศาสตร์ (Historical Approach) และเสนอรายงานแบบพรรณาวิเคราะห์ (Analytical Description) ข้อมูลที่ใช้ศึกษาค้นคว้า จะใช้ข้อมูลที่เป็นหลักฐานชั้นต้น (Primary Sources) เป็นหลัก และต้องอาศัยข้อมูลที่เป็นหลักฐานชั้นรอง (Secondary Sources) ประกอบด้วย

แหล่งที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าที่สำคัญ คือ

1. กองจดหมายเหตุแห่งชาติ
2. หอสมุดแห่งชาติ
3. กองบรรณสาร กระทรวงต่างประเทศ
4. หอสมุดกรมพระยาดำรงราชานุภาพ
5. แหล่งอื่น ๆ เช่น หอสมุดบหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ หอสมุดมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หอสมุดกระทรวงมหาดไทย

ฯ ล ฯ

เอกสารที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้า

ในการศึกษาค้นคว้าใช้เอกสารดังต่อไปนี้

1. เอกสารที่เป็นหลักฐานชั้นต้น (Primary Sources) ได้แก่

1.1 เอกสารชั้นต้นที่ยังไม่ได้พิมพ์ เช่น

- หมู่จดหมายเหตุกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 2
- หมู่จดหมายเหตุกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 3
- หมู่จดหมายเหตุกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 4
- ความเห็นของพระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ในการจัดการทหารมณฑลอุดร
- รายงานราชการมณฑลอุดร ของพระองค์เจ้าวัฒนา
- รายงานพระยาสุนทรนุวัตร์ ไปตรวจราชการเมืองนครพนม

1.2 เอกสารชั้นต้นที่ได้พิมพ์แล้ว เช่น

- ราชกิจจานุเบกษา
- รายงานการประชุมเทศาภิบาล
- เทศาภิบาล
- ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4
- พระราชดำรัส ร. 5 ทรงแถลงพระบรมราโชบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน
- พระราชหัตถเลขา พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

2. เอกสารที่เป็นหลักฐานชั้นรอง (Secondary Sources)

2.1 วิทยานิพนธ์ และหนังสือต่าง ๆ เช่น

- จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ สมเด็จพระบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย

- ไพฑูรย์ มีกุศล การปฏิรูปการปกครองมณฑลอีสาน ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

- จิราภรณ์ สถาปนะวรรธนะ วิกฤตกาล ร.ศ. 112

- สุวิทย์ ฟักขาว ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับฝรั่งเศส หลัง ร.ศ. 112 - 126

- สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ กับกระทรวงมหาดไทย

- สาส์นสมเด็จ

- Hall, D.E.G., A History of Southeast Asia.

- Vella, Walter F., The Impact of the West on Government in Thailand.

- Keyes, Charles F., Isan Regionalism in Northeastern Thailand.

ฯ ล ฯ

2.2 ประเภทวารสารต่าง ๆ

- สังคมศาสตร์ปริทัศน์
- เทศาภิบาล
- วารสารธรรมศาสตร์

ฯ ล ฯ

สรุป

บรรณานุกรม

บทคัดย่อ

บทที่ 1

สภาพทั่วไปของมณฑลอุดรก่อนการปรับปรุงการปกครอง

มณฑลอุดรซึ่งตั้งอยู่ทางตอนเหนือของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นส่วนหนึ่งของประเทศที่ได้รับภัยการคุกคามจากชนต่างถิ่น เช่น พวกฮ่อ และฝรั่งเศสในพุทธศตวรรษที่ 25 การถูกรุกรานจากชนต่างชาติโดยเฉพาะฝรั่งเศสนี้เอง เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้รัฐบาลกลางต้องปรับปรุงการปกครองมณฑลอุดร การที่จะศึกษาถึงสาเหตุที่รัฐบาลกลางจำเป็นต้องปรับปรุงการปกครอง ตลอดจนการจัดการปกครองในมณฑลอุดรให้เหมาะสมกับสภาวะการณ์นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาถึงสภาพโดยทั่วไปของมณฑลอุดรก่อนที่จะได้รับการปรับปรุง ซึ่งจะศึกษาถึงลักษณะทางด้านภูมิศาสตร์ สภาพสังคม ความเป็นอยู่ของประชาชน และความสัมพันธ์ระหว่างราชธานีกับหัวเมืองลาวในมณฑลอุดร ตลอดจนลักษณะการปกครอง การศาล และการเก็บส่วยสาอากร สิ่งเหล่านี้จะทำให้เข้าใจถึงภูมิหลังของมณฑลอุดรก่อนการปรับปรุงได้ดี ซึ่งจะมีผลต่อเนื่องกับปัญหาทางด้านการปกครอง เมื่อมีการปรับปรุงแล้ว

1. สภาพทั่วไปทางด้านภูมิศาสตร์

1.1 ลักษณะภูมิประเทศโดยทั่วไป

มณฑลอุดร ตั้งอยู่ตรงที่ราบสูงโคราช[1] ซึ่งเป็นที่ลาดชันจากทิศตะวันตกไปทางตะวันออก ทำให้ทางด้านตะวันตกของมณฑลอุดร ซึ่งอยู่ในจังหวัดเลยเป็นที่สูงที่สุดของภาค ทางบริเวณตะวันออกเฉียงเหนือและตะวันออกเฉียงใต้เป็นที่สูงมีภูเขามาก ส่วนใหญ่เป็นภูเขาเตี้ย ๆ เรียกว่าภูพาน สูงประมาณ 320 เมตร เป็นที่เกิดของแม่น้ำลำธารหลายสาย[2]

---

[1]สวาท เสนาณรงค์ ภูมิศาสตร์ประเทศไทย หน้า 43

[2]กระทรวงศึกษาธิการ ภูมิศาสตร์ประเทศสยาม หน้า 8

ลักษณะการลาดเอียงของพื้นที่ จากทิศตะวันตกไปทางทิศตะวันออก ทำให้แม่น้ำสายสำคัญ ๆ บริเวณนี้ เช่น แม่น้ำเหือง แม่น้ำเลย แม่น้ำสงคราม ไหลลงสู่แม่น้ำโขงทางทิศตะวันออก แม่น้ำส่วนใหญ่จะใช้ได้ในฤดูฝน ในฤดูแล้งน้ำจะแห้งขาดเป็นตอน ๆ เช่น แม่น้ำโขงในฤดูแล้งน้ำงวด คันตลิ่งเป็นที่ดอน สูงประมาณ 5 – 6 วา ทำให้บริเวณริมฝั่งแม่น้ำโขงไม่ค่อยมีบ้านคนอาศัยอยู่ ทั้งนี้เพราะว่าบริเวณข้างในริมฝั่งน้ำเป็นที่ลุ่ม น้ำท่วมทุกปี ส่วนใหญ่เป็นป่า[1]

ในมณฑลอุดรมีแอ่งแผ่นดินที่สำคัญคือ แอ่งสกลนคร มีเนื้อที่ประมาณ 50 – 100 กิโลเมตร มีแม่น้ำไหลผ่าน เป็นบริเวณที่ลุ่ม มีหนองน้ำใช้ได้ตลอดปี เช่น หนองหาน จังหวัดสกลนคร หนองหานกุมภวาปี จังหวัดอุดรธานี หนองญาติ จังหวัดนครพนม ทำให้บริเวณเหล่านี้มีที่ดินอุดมสมบูรณ์ ดังที่พระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม เมื่อแรกเสด็จไปเป็นข้าหลวงใหญ่มณฑลอุดรได้รายงานลงมาว่า "แต่พื้นแผ่นดินในประเทศเหล่านี้ดีหาที่เปรียบมิได้ ที่นาก็ดีมาก"[2] แสดงให้เห็นว่าลักษณะที่ดินส่วนใหญ่ในมณฑลอุดรเป็นดินดีเหมาะแก่การทำนา ซึ่งเป็นอาชีพหลักของประชากรทางแถบนั้น แต่มีบริเวณบางตอนที่อยู่ไกลจากแม่น้ำมักจะแห้งแล้ง อันเกิดจากโครงสร้างของดินในภาคนี้ เป็นดินทรายไม่ขังน้ำเมื่อฝนตก จะเห็นว่าลักษณะภูมิประเทศในมณฑลอุดรมีทั้งที่สมบูรณ์และแห้งแล้ง เนื่องจากลักษณะทางภูมิศาสตร์แต่บริเวณแอ่งสกลนครจะเป็นอู่ข้าวอู่น้ำของภาคนี้ ประกอบกับลักษณะภูมิรัฐศาสตร์ของมณฑลอุดรมีความสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศ เช่น ทางทิศตะวันตก แม้จะมีภูเขาเพชรบูรณ์เป็นแนวกั้นระหว่างมณฑลอุดรกับมณฑลเพชรบูรณ์ แต่มีช่องทางคมนาคมที่สะดวกติดต่อกันได้จากหล่มสักสามารถล่องตามลำน้ำป่าสักมายังกรุงเทพฯ

---

[1] สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ เที่ยวที่ต่าง ๆ ภาค 4 หน้า 52

[2] กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.57/7 กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม – เจ้าคุณพระยาพิพัฒน์โกษา 12 กรกฎาคม ร.ศ. 111

ได้ ส่วนบริเวณตอนใต้มณฑลซึ่งติดต่อกับมณฑลอีสาน แม้ว่าลักษณะภูมิประเทศจะเป็นที่สูง ๆ ต่ำ ๆ แต่มีเส้นทางคมนาคมที่สะดวกติดต่อระหว่างมณฑล* ซึ่งจะสามารถเดินทางสู่กรุงเทพฯ ได้เช่นกัน เนื่องจากมณฑลอุดรมีความสำคัญทางด้านภูมิรัฐศาสตร์ดังกล่าวในตอนต้นพุทธศตวรรษที่ 25 เมื่อฝรั่งเศสขยายอิทธิพลเข้ามา ทางรัฐบาลไทยจึงพยายามอย่างเต็มที่ที่จะรักษาอาณาเขตให้มั่นคงโดยแต่งตั้งให้พระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมเป็นข้าหลวงใหญ่ ประจำที่หนองคายใน พ.ศ. 2434 เพื่อออกไปปรับปรุงการปกครอง และรักษาพระราชอาณาเขต

1.2 สภาพทางด้านการคมนาคม

ลักษณะภูมิประเทศที่เป็นภูเขา ที่ราบสูง ห้วยต่าง ๆ** ทำให้สภาพการคมนาคมของราษฎรในหัวเมืองแถบนี้ต้องประสบกับความยากลำบาก การติดต่อระหว่างหัวเมืองต่าง ๆ ส่วนมากต้องอาศัยม้า ในปี พ.ศ. 2449[1] สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ*** เสด็จตรวจราชการในมณฑลอุดรได้เขียนหนังสือเรื่องเที่ยวที่ต่าง ๆ ภาค 4 ไว้ ได้เล่าถึงการเดินทางระหว่างเมืองต่าง ๆ ตามทางเกวียนโดยอาศัยม้าเป็นพาหนะ**** ตลอดระยะทางที่เสด็จต้องผ่าน ห้วย เนินเขาเป็นจำนวนมาก แสดงให้เห็นถึงความยากลำบากในการคมนาคมในสมัยนั้นได้เป็นอย่างดี ประกอบกับการเดินทางในสมัยนั้นไม่ค่อยปลอดภัย เพราะมีผู้ร้ายชุกชุม ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญในการติดต่อสื่อสารระหว่างหัวเมือง

---

*ดูรายละเอียดได้ในหัวข้อการคมนาคม

**ดูได้จากแผนที่หมายเลข 2

[1]สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ เที่ยวที่ต่าง ๆ ภาค 4 หน้า 1

***ในขณะนั้นมีอิสริยยศเป็นกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ หลังสุด เป็นสมเด็จกรมพระยาดำรงชานุภาพ

****ดูได้จากแผนที่ หมายเลข 1

แผนที่หมายเลข๑

แผนที่ประเทศไทย

แสดงเขตมณฑลต่างๆ ในสมัยที่มีการปกครอง

แบบมณฑลเทศาภิบาล

มณฑลพายัพ (พ.ศ.๒๔๓๗) สภาพเมื่อ พ.ศ.๒๔๕๘

มณฑลมหาราษฎร์ (พ.ศ.๒๔๕๔)

มณฑลอุดร (เดิม) เรียกว่ามณฑลลาวพวน รวมเขตเมืองพวน,เมืองเชียง (พ.ศ.๒๔๓๖)

มณฑลพิษณุโลก (พ.ศ.๒๔๓๗)

มณฑลอุดร (พ.ศ.๒๔๓๗)

มณฑลอีสาน (เดิ (มณฑลลาวกาว รวมเขตมณฑลร้อยเ และอุบล

มณฑลนครสวรรค์ (พ.ศ.๒๔๓๘)

มณฑลเพชรบูรณ์ (พ.ศ.๒๔๔๒)

มณฑลร้อยเอ็ด (พ.ศ.๒๔๕๕)

มณฑลนครราชสีมา (พ.ศ.๒๔๓๗)

มณฑลอยุธยา (พ.ศ.๒๔๓๘)

มณฑลอุบล (พ.ศ.๒๔๓๗) สภาพเมื่อ พ.ศ.๒๔๕๕

เดิมมณฑลลาวกลาง

มณฑลนครชัยศรี (พ.ศ.๒๔๓๘)

มณฑลปราจีน (พ.ศ.๒๔๓๗)

มณฑลบูรพา (พ.ศ.๒๔๓๙) เดิมเรียกว่ามณฑลเขมร แล้วเปลี่ยนชื่อเป็นมณฑลตะวันออก

มณฑลราชบุรี (พ.ศ.๒๔๓๗)

มณฑลกรุงเทพฯ (พ.ศ.๒๔๖๕) สภาพเดิมเมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๓ เรียกว่าแขวงราชธานี

มณฑลจันทบุรี (พ.ศ.๒๔๔๙)

มณฑลชุมพร (สุราษฎร์) พ.ศ.๒๔๓๙

มณฑลนครศรีธรรมราช (พ.ศ.๒๔๓๙) (สภาพเมื่อ พ.ศ.๒๔๔๙)

มณฑลนครศรีธรรมราช (เพิม) รวมเขตมณฑลปัตตานี และนครศรีธรรมราช

มณฑลภูเก็ต (หัวเมืองฝ่ายทะเลตะวันตา) (พ.ศ.๒๔๓๗)

มณฑลปัตตานี (พ.ศ.๒๔๔๙)

มณฑลไทรบุรี (พ.ศ.๒๔๔๐) (รวมสตูล)ไทรบุรี-ปลิส

กลันตัน (ประเทศราช)

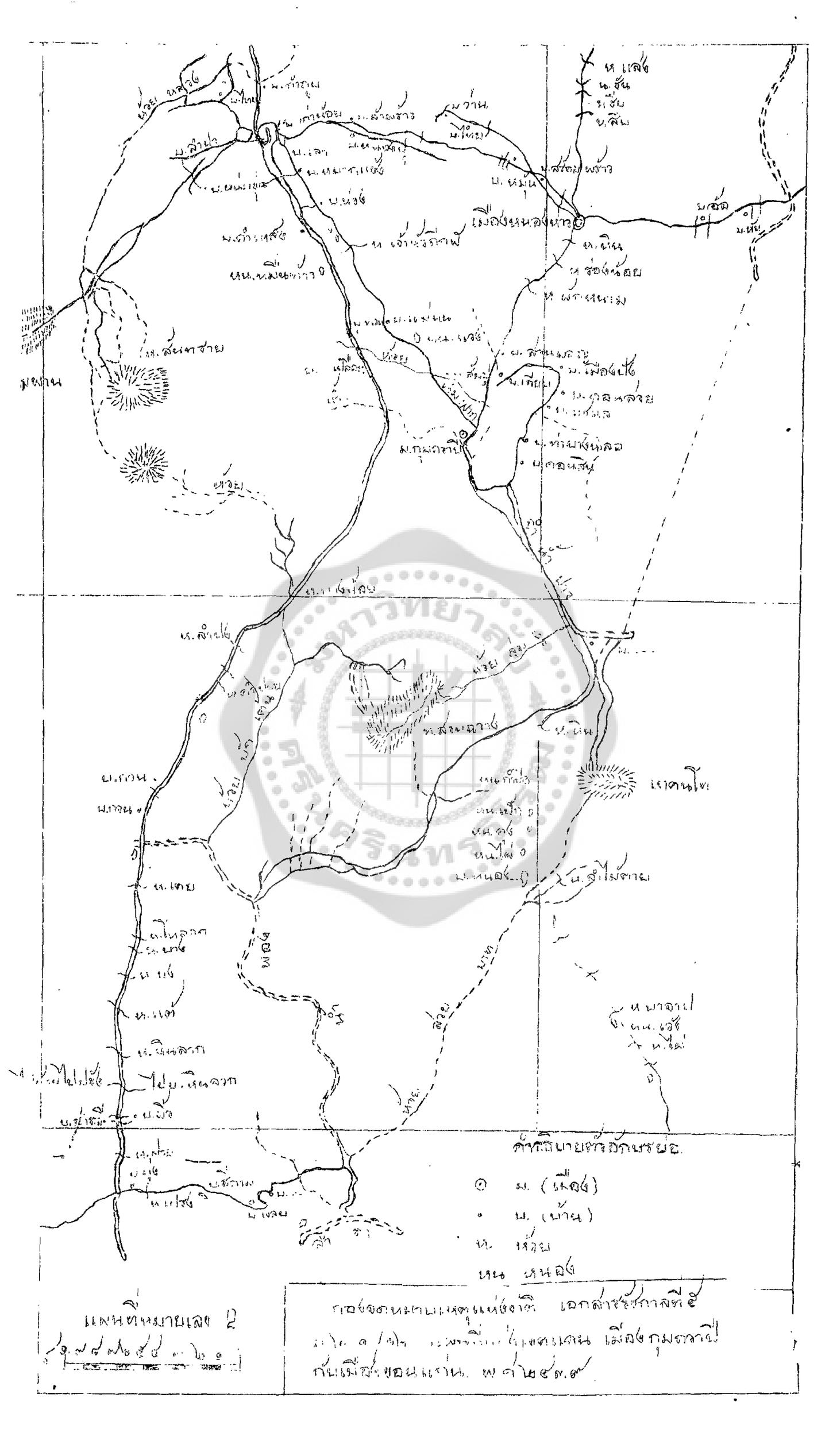
กระทรวงมหาดไทย ในราชทัตถเลขา รัชกาลที่ ๕ ที่เกี่ยวกับการกิจของ กระทรวงมหาดไทยเล่ม ๒.

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ NATIONAL ARCHIVES THAILAND

คำชี้แจง

เส้นทางที่กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม เสด็จไปประชวม ที่เมืองหนองคาย เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๒๘ ศก ๑๐

เส้นทางที่กรมหมื่นราชานุกูล เสด็จไปตรวจมณฑลอุดร ในพ.ศ.๒๔๓๑


ห. แพร่
ม. ร้องกวาง
ม. ลำปาง
ม. เถิน
ม. งาว
ม. ห้วยหม้น
ม. สบปราบ
ม. ลอง
ม. ร้องวัวแดง
ม. น่าน
ม. ปัว
ม. เชียงกลาง
ม. ทุ่งช้าง
ม. สองแคว
ม. ท่าปลา
ม. ทุ่งศรีเมือง
ม. ตรอน
ม. ลับแล
ม. ฟากท่า
ม. บ้านโคก
ม. พิชัย
ม. ทองแสนขัน
ม. ท่าอิฐ
ม. บางมูลนาก
ม. โพทะเล
ม. สามง่าม
ม. วังทรายพูน
ม. โพธิ์ประทับช้าง
ม. พรานกระต่าย
ม. ตะพานหิน
ม. บึงนาราง
ม. ดงเจริญ
ม. วังม่วง
ม. เขาทราย
ม. โพทะเล
ม. บึงกระจับ
ม. สากเหล็ก
ม. บึงสามพัน
ม. วิเชียรบุรี
ม. หนองไผ่
ม. ศรีเทพ
ม. หนองไม้กอง
ม. หนองแค
ม. วิหารแดง
ม. เขาดินวนา
ม. ป่าเลา
ม. ป่าสัก
ม. ชอนม่วง
ม. ซับสมอทอด
ม. ซับสมอแคลง
ม. ซับสมอแคลง
ม. ซับสมอแคลง

นอกจากการคมนาคมทางบกแล้ว จากลักษณะภูมิประเทศบางส่วนที่อยู่ติดกับแม่น้ำโขง มักจะใช้แม่น้ำเป็นเส้นทางคมนาคม เช่นการบรรทุกสินค้าไปมาระหว่างเมืองท่าอุเทนกับเมืองอื่นที่อยู่ริมลำน้ำโขง[1] แต่การคมนาคมทางน้ำไม่ค่อยปลอดภัย ทั้งนี้เพราะว่าลำน้ำโขงไหลเชี่ยวตลอดปี มีสัตว์ร้ายต่าง ๆ เช่น จระเข้ และปลาเงือก ซึ่งทำอันตรายต่อผู้สัญจร นอกจากนี้มีเครื่องกีดขวางที่เป็นอันตรายต่อการล่องเรือ เป็นต้นว่า ศิลาใต้น้ำ ดินดอน แก่ง และน้ำวน เพราะฉะนั้นการเดินทางทางน้ำจึงมักประสบอุปสรรคเสมอ นอกจากบุคคลที่เชี่ยวชาญในภูมิประเทศ และชำนาญในการเดินเรือในบริเวณนั้นเป็นอย่างดี ส่วนการคมนาคมทางน้ำที่อาศัยลำน้ำย่อย ๆ ในมณฑลอุดร เท่าที่ศึกษาไม่พบหลักฐานที่กล่าวถึง แต่สันนิษฐานได้ว่า ลำน้ำย่อย ๆ ในมณฑลอุดรสามารถใช้ได้ในฤดูฝนเท่านั้น เพราะจากลักษณะภูมิประเทศที่มีดินเป็นดินทราย ทำให้แม่น้ำสายย่อยเหล่านี้ตื้นเขิน ฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่า การคมนาคมติดต่อภายในมณฑลอุดรอาศัยทางบกเป็นส่วนมาก นอกจากเมืองที่อยู่ติดริมฝั่งแม่น้ำโขง จึงจะสามารถใช้การคมนาคมทางน้ำติดต่อกันได้

การคมนาคมติดต่อกันระหว่างมณฑลส่วนใหญ่อาศัย การคมนาคมทางบกโดยอาศัยม้าเป็นพาหนะ เช่น เส้นทางคมนาคมระหว่างมณฑลอุดรกับมณฑลเพ็ชรบูรณ์ จะใช้เส้นทางจากเมืองหล่มสักไปยังเมืองเลย ต่อขึ้นไปถึงเมืองแก่นท้าว* และล่องเรือตามลำน้ำโขงจนถึงเมืองหนองคาย[2]** ส่วนทางใต้มณฑลซึ่งอยู่ติดกับมณฑลอีสาณจะใช้เส้นทางคมนาคมจากเมืองมุกดาหาร มายังอุบลราชธานี ตามเส้นทางที่

---

[1] สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ เที่ยวที่ต่าง ๆ ภาค 4 หน้า 31

* ปัจจุบันอยู่ในประเทศลาว

[2] กรมศิลปากร พงศาวดารภาค 24 หน้า 190

** เป็นเส้นทางที่กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมเสด็จไปปราบฮ่อ ใน พ.ศ. 2428 ดูได้จากแผนที่หมายเลข 1

กรมหมื่นดำรงราชานุภาพเสด็จตรวจราชการมณฑลอุดร และมณฑลอีสานในปี พ.ศ. 2449*

ส่วนการคมนาคมติดต่อราชการระหว่างราชธานีกับหัวเมืองเหล่านี้ ต้องอาศัยม้าเป็นพาหนะ หรือเดินทางเท้าเช่นกัน โดยจัดเกณฑ์คนบ้าง ม้าเร็วบ้าง ส่งกันเป็นระยะ ๆ เส้นทางที่ใช้เดินทางที่สำคัญคือ เดินทางจากกรุงเทพฯ มาตามลำแม่น้ำเจ้าพระยา ถึงสระบุรี จากนั้นจะต้องเดินทางทางเกวียนผ่านทิวเขาคง-พระยาเย็น มายังโคราช จากโคราชเดินทางเกวียนไปทางเหนือสู่ขอนแก่น อุดร-ธานี และต่อไปยังเมืองหนองคาย ซึ่งเป็นเส้นทางเดินของกรมหมื่นดำรงราชานุภาพเมื่อคราวเสด็จตรวจราชการมณฑลอุดรในปี พ.ศ. 2449[1] และอีกเส้นทางหนึ่ง เป็นเส้นทางที่กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมเสด็จปราบฮ่อใน พ.ศ. 2428 คือจากกรุงเทพฯ เดินทางโดยทางน้ำตามลำน้ำเจ้าพระยา และแม่น้ำน่านไปยังพิษณุโลก จากพิษณุโลกเดินทางบกไปยังหล่มสัก และขึ้นไปทางตะวันออกเฉียงเหนือไปยังเมืองเลย แล้วข้ามไปยังเมืองแก่นท้าว จากเมืองแก่นท้าวจึงล่องแม่น้ำโขงไปยังเมืองหนองคาย[2]** จะเห็นว่าเส้นทางนี้เป็นเส้นทางที่ออมใช้เวลาในการเดินทางนาน ฉะนั้นส่วนใหญ่จะใช้เส้นทางคมนาคมทางแรกมากกว่า ในปัจจุบันเส้นทางนี้จะเป็นเส้นทางรถไฟและเส้นทางหลวงแผ่นดิน

ความลำบากในการคมนาคมดังกล่าว ทำให้การควบคุมหัวเมืองจากราชธานี เป็นไปอย่างไม่รัดกุม ทั้งนี้เพราะว่าเมื่อ ทางราชธานี มีใบบอกส่งออกไป

---

*ดูได้จากแผนที่หมายเลข 1

[1]สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ เที่ยวที่ต่าง ๆ ภาค 4 หน้า 1-54

[2]กรมศิลปากร พงศาวดารภาค 24 หน้า 190

**ดูได้จากแผนที่หมายเลข 1

ยังหัวเมืองแล้ว เป็นการยากที่จะรู้ว่าทางหัวเมืองปฏิบัติตามหรือไม่ ดังที่ปรากฏในความเห็นของกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ตอนหนึ่งว่า

> "...เมื่อไปตรวจหัวเมืองครั้งนั้น ข้าพเจ้าไปแลเห็นความลำบากเป็นข้อสำคัญแก่การที่จะจัดปกครองหัวเมืองข้อหนึ่ง คือ หัวเมืองมีมากด้วยกัน การคมนาคมกับกรุงเทพฯ กว่าจะไปถึงกันก็หลายวัน และหลายทาง พ้นวิสัยที่เสนาบดีกระทรวงในกรุงเทพฯ จะจัดการด้วยตนเอง และจะไปตรวจตราการงานได้ทั่วถึงทุกแห่งเสมอ จะได้แต่บี้ท้องตราสั่งและตั้งข้อบังคับสั่งไปในแผ่นกระดาษพวกเจ้าเมือง กรมการจะทำอย่างไรก็ยากที่จะรู้..."[1]

เนื่องจากความลำบากในการติดต่อระหว่างราชธานีกับหัวเมืองดังกล่าว ทำให้หัวเมืองมีอิสระในการปกครอง ฉะนั้นในตอนต้นพุทธศตวรรษที่ 25 เมื่อฝรั่งเศสขยายอาณานิคมเข้ามาในอินโดจีน ได้เขมร ญวน ทำให้เขตแดนของฝรั่งเศสติดต่อกับเขตแดนไทย ประกอบกับฝรั่งเศสต้องการขยายอำนาจเข้ามาทางฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงโดยอ้างสิทธิของญวน ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงวิตก จึงได้ทรงจัดข้าหลวงใหญ่ไปกำกับราชการที่เมืองหนองคายใน พ.ศ. 2434

2. สภาพทางด้านสังคมความเป็นอยู่ของประชากร

2.1 ประชากรที่อาศัยในบริเวณทุ่งกุลาร้องไห้

ประชากรที่อาศัยในบริเวณทุ่งกุลาร้องไห้ส่วนใหญ่เป็นไทยลานช้าง[2] ซึ่งสืบเชื้อสายมาจากหลวงพระบาง และเวียงจันทน์ นอกจากนั้น มีคนจำพวกอื่นที่ผิดกับไทย-

---

[1] สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ดำรงราชานุสรณ์ หน้า 168

[2] สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ นิทานโบราณคดี หน้า 342

ลานช้าง และเรียกชื่อเป็นอย่างอื่น* เช่น

1. พวกผู้ไทย ถิ่นเดิมอยู่ทางเมืองพวน** ได้อพยพมาทางฝั่งขวาแม่น้ำโขง พบในจังหวัดนครพนม สกลนคร กาฬสินธุ์ อุดรธานี ศรีสะเกษ พูดภาษาไทย ใช้ถ้อยคำผิดกับไทยลานช้าง มีผิวพรรณผ่องใสกว่าคนจำพวกอื่น

2. พวกกะเลิง เป็นคนลาวที่อพยพมาอยู่ที่ลานช้าง พูดภาษาอีกภาษาหนึ่งต่างหาก ผู้ชายกะเลิงบางคนไว้ผมมวย บางคนไว้ผมประบ่า และมักสักเป็นรูปนกที่แก้ม พบมากที่เมืองสกลนคร

3. พวกย้อ เป็นลาวพวกหนึ่ง ถิ่นเดิมอยู่แถบเมืองชัยบุรี เมื่อครั้งขึ้นกับเมืองเวียงจันทน์ ครั้นเมื่อเสียเมืองพวกนี้หนีไปอยู่เมืองหลวงโปงเลงทางเมืองคำเกิดคำมวน เมื่อครั้งเกิดกบฏเจ้าอนุวงศ์ในสมัยรัชกาลที่ 3 โปรดเกล้าฯ ให้เจ้าพระยาบดินทรเดชาขึ้นไปปราบกบฏที่เวียงจันทน์ หลังจากปราบกบฏเรียบร้อยแล้ว เจ้าพระยาบดินทรเดชาไปตั้งอยู่ที่เมืองยโสธร ได้แต่งคนลงไปเกลี้ยกล่อมพวกย้อ ลงมาตั้งบ้านเมืองอยู่ที่เมืองท่าอุเทน[1] พวกนี้จะแต่งตัวอย่างชาวเมืองพูดภาษาไทย แต่สำเนียงแปร่งออกไป จะพบมากที่เมืองท่าอุเทน

4. พวกแสก เป็นคนลาว ถิ่นเดิมอยู่ที่เมืองแสก*** ทางภูเขาบรรทัดต่อเขตแดนญวน ตั้งภูมิลำเนาอยู่ที่เมืองอาจสามารถมาช้านาน สืบต่อกันมาหลายชั่วคน พบในจังหวัดนครพนม ภาษาพูดสามารถพูดได้เข้าใจดีกับญวน[2] จะสร้างบ้าน

---

*ดูรายละเอียดได้จากสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ นิทานโบราณคดี

**ปัจจุบันอยู่ในประเทศลาว

[1]สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ เที่ยวที่ต่าง ๆ ภาค 4 หน้า 30

***ปัจจุบันอยู่ในประเทศลาว

[2]Eric Seidenfaden The Tai Peoples p. 111

อยู่ตามชายฝั่งแม่น้ำ

5. พวกโย้ย มีอยู่ที่เมืองอากาศอำนวย

6. พวกกะตาก มีอยู่ที่เมืองสกลนคร

7. พวกกะโซ้ เป็นชาผิวดำ ไม่ค่อยสะอาด พบในบริเวณเมืองอุดร ธานี ภูพาน ตามลำน้ำสงคราม เดิมอยู่ที่เมืองมหาชัยกองแก้ว ทางฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง พูดภาษาคล้ายสำเนียงมอญ แต่พวกกะโซ้ในเมืองกุสุมาลย์มณฑล พูดภาษาไทยได้โดยมาก ขนบธรรมเนียมเช่น เครื่องแต่งตัวโดยมากใช้ตามแบบของไทย เช่น ผู้หญิงไว้ผมสูง แต่งตัวนุ่งซิ่น สวมเสื้อกระบอกย้อมคราม ห่มผ้าแถบ ผู้ชายนุ่งผ้าชัดเตี่ยวไว้ชายข้างหน้าชายหนึ่ง และข้างหลังชายหนึ่ง[1] พวกนี้ยังคงรักษาประเพณีเดิมของชาไว้บางอย่าง และจะผิดกับคนชาพวกอื่นตรงที่กินอาหารไม่เลือก เช่น กินเนื้อสุนัข เป็นต้น

2.2 ลักษณะความเป็นอยู่และความเชื่อของราษฎร

ประชากรส่วนใหญ่ในมณฑลอุดรพูดภาษาพื้นบ้าน มีประเพณี ภาษา วัฒนธรรม แตกต่างจากภาคกลาง มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับลาว[2] ในมณฑลอุดรมีประเพณีอย่างหนึ่งซึ่งถือว่าเป็นประเพณีที่สูงส่งคือ มีการแยกคนที่เป็นโรคไว้ยังหมู่บ้านหนึ่งต่างหาก เพื่อป้องกันการแพร่เชื้อโรค เช่น คนที่เป็นโรค "กุฏรัง" หรือ คน "ขี้ทูด" จะต้องไปอยู่ที่บ้านขี้ทูด ซึ่งอยู่ที่ตำบลหนองหญ้าปล้อง แขวงเมืองชนบท มีจำนวนพันกว่าคน ชาวเมืองมณฑลอุดรถือเป็นธรรมเนียมว่า ถ้าใครเป็นโรคนี้จะต้องย้ายไปอยู่บ้านขี้ทูด ไปสร้างบ้านเรือน ทำไร่นา เหมือนอย่างคนทั่วไป ไม่มี-

---

[1] สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ เที่ยวที่ต่าง ๆ ภาค 4 หน้า 39

[2] Charles F. Keyes Isan Regionalism in Northeastern Thailand p. 2.

การควบคุมแต่อย่างใด กำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่ปกครองเลือกมาจากผู้ที่เป็นโรคนี้ทั้งสิ้น

ในด้านลักษณะความเป็นอยู่ของราษฎรโดยทั่วไป จะปรากฏอยู่ในเรื่องเที่ยวที่ต่าง ๆ ภาก 4 ของสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพว่า มีความเป็นอยู่อย่างง่าย ๆ ครอบครัวหนึ่งมีบ้านอยู่หลังหนึ่ง ลักษณะของบ้านทำด้วยไม้มุงแฝก มีรั้วล้อมรอบบริเวณบ้าน ในลานบ้านทำสวนปลูกผัก พริก มะเขือ ข่า ตะไคร้ นอกบ้านมีสวนผลไม้ เช่น กล้วย ออย หมาก มะพร้าว และปลูกต้นหม่อนสำหรับเลี้ยงไหมและเลี้ยงวัว กระบือ[1] ต่อจากเขตสวนออกไป จะเป็นทุ่งนา แต่ละครอบครัวจะมีที่นา และโค กระบือไว้ทำนา ทุกคนต้องช่วยกันทำโดยถือเป็นธรรมเนียมว่า ใครทำงานได้ต้องทำงานทุกคน เมื่อสิ้นฤดูทำนา ผู้ชายจะไปเที่ยวหาของขาย ส่วนผู้หญิงเลี้ยงไหม ทอผ้า ทำเครื่องนุ่งห่ม การยังชีพของชาวบ้านทำได้เองเกือบไม่ต้องซื้อสิ่งใด สิ่งที่ต้องซื้อมีอยู่บ้าง เช่น จอบ เสียม มีดพร้า เครื่องถวยชาม เป็นต้น สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพได้เขียนบรรยายถึงสภาพความเป็นอยู่ของชาวบ้านในมณฑลอุดรว่า

> "...ต่างครัวต่างอยู่เป็นอิสระแก่กัน ไม่มีใครเป็นบ่าว ไม่มีใครเป็นนายใคร ลูกบ้านอยู่ในปกครองของผู้ที่เป็นหัวหน้าครอบครัวของตน และมีผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ต่อขึ้นไปดูปกครองง่ายดาย แต่ว่าทั้งตำบลจะหาเศรษฐีที่มั่งมีเงินแต่ 200 บาทขึ้นไปไม่มีเลย คนยากจนจึงต้องเป็นบ่าวคนอื่นก็ไม่มีเลยสักคนเดียว คงอยู่กันมาเช่นนี้นับด้วยร้อยปีแล้ว เพราะเหตุว่า พวกชาวบ้านทำไร่ นา หาเลี้ยงตัวเองได้โดยไม่จำเป็นต้องใช้เงิน ความรู้สึกต้องการตัวเงินไม่รุนแรง เงินก็ไม่มีอำนาจเหนือในเมืองที่ว่าเป็นศิวิไลย จึงไม่มีใครสะสมแต่จะว่ายากจนก็ไม่ได้ เพราะเลี้ยงตัวได้โดยผาสุขไม่อัตคัต เมื่อได้ความดังกล่าวมาได้

---

[1]กระทรวงมหาดไทย สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ หน้า 146

อธิบายให้หมอแบรดด็อกเข้าใจ แล้วถามว่า ประชุมชนเช่นนี้ฝรั่งจะเห็นว่ามีความสุข หรือมีความทุกข์ประการใด หมอแบรดด็อกเป็นชาวอเมริกันตอบว่า พวกโซเชียลลิสต์ในเมืองฝรั่งที่วุ่นวายกันต่าง ๆ ก็ต้องการจะเป็นอย่างพวกชาวบ้านนี้นั่นเอง ที่แท้สมาคมที่พวกโซเชียลลิสต์ต้องการ มีอยู่ในเมืองนี้มานับร้อยปี พันปีมาแล้ว สมกับสุภาษิตที่กล่าวว่า "ไม่มีอะไรแปลกใหม่ในโลกนี้"[1]

หลักฐานดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ลักษณะความเป็นอยู่ของผู้คนในมณฑลอุดรมีความเป็นอยู่อย่างง่าย ๆ แต่มีวัฒนธรรมที่สูงส่ง ทุกคนมีอิสระแก่กัน ไม่บุ่งในการสะสมเงินทอง เพราะฉะนั้นช่องว่างระหว่างคนมั่งมีและคนยากจนจึงไม่มี ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะว่าประชากรในขณะนั้นมีไม่มาก ซึ่งผิดกับลักษณะของสังคมในปัจจุบัน ฉะนั้นลักษณะสังคมในมณฑลอุดรสมัยนั้น จึงมีลักษณะเหมือนสังคมที่พวกสังคมนิยมในปัจจุบันกำลังเรียกร้องนั่นเอง

สิ่งที่ควบคู่ไปกับสภาพความเป็นอยู่ของประชาชน คือ ความเชื่อ ผู้คนในมณฑลอุดรมีความเชื่อทางศาสนาพราหมณ์ และพุทธศาสนาปะปนกัน มีการนับถือผีสางเทวดา[2] เช่น เชื่อว่า ผีป่า ซึ่งเป็นใหญ่อยู่ในป่า ถ้าใครเข้าไปในป่าโดยไม่เซ่นไหว้เสียก่อน เมื่อไปค้างคืนจะมีอันหายสาปสูญไป หรือเชื่อว่าถ้าบ้านใดเสื่อกินถึง 2 – 3 คน ถือว่าบ้านนั้นเป็นอุบาทว์ต้องยกครอบครัว หมู่บ้านนั้นไปหาที่ตั้งใหม่ ถ้าใครเป็นไข้จะรักษาโดยอาศัยการบนให้ผีช่วย[3] หลังจากนั้นจะฆ่ากระบือ เซ่นผี ซึ่ง

---

[1]สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ เที่ยวที่ต่าง ๆ ภาค 4 หน้า 12–13

[2]สังฆราช ปาลเลกัวซ์ เล่าเรื่องเมืองไทย หน้า 36

[3]ไพฑูรย์ มีกุศล การปฏิรูปการปกครองมณฑลอีสานสมัยที่พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหลวงสรรพสิทธิประสงค์ ทรงเป็นข้าหลวงใหญ่ หน้า 8

ถือเป็นธรรมเนียมที่สืบต่อมาแม้ในปัจจุบัน ความเชื่อนี้ยังคงหลงเหลืออยู่

ฉะนั้นจะเห็นว่า จากสภาพทางด้านสังคมนี้เอง ทำให้ราษฎรในถิ่นนั้นเป็นผู้ที่สันโดษมักน้อย ขาดความกระตือรือร้นในการงาน เชื่อถือโชคลาง เมื่อมีผู้คิดต่อต้านการปกครอง จะนำเอาลักษณะอันนี้ไปใช้ เพื่อชวนเชื่อให้คนนับถือ เช่น การเกิด "กบฏผู้มีบุญ" ทางมณฑลอีสานในปี พ.ศ. 2445 และความคิดนี้ได้แพร่หลายเข้าไปในมณฑลอุดร ซึ่งเป็นผลสะท้อนจากการปรับปรุงการปกครอง

สำหรับชนกลุ่มน้อยในมณฑลอุดร เป็นพวกที่ชอบเร่ร่อนอยู่ไม่เป็นหลักแหล่ง เช่นพวกข่า จะสร้างบ้านเรือนอยู่ในป่าที่สูง[1] ส่วนพวกแสก จะสร้างบ้านเรือนอยู่ตามชายฝั่งแม่น้ำ เป็นต้น แต่พวกผู้ไทย จะสร้างบ้านเรือนที่อาศัยคล้ายกับลาวแต่ผิดกันตรงเฉลียง พวกผู้ไทยจะทำเฉลียงเป็นวงโค้งกลม พื้นบ้านทำด้วยไม้ไผ่ บ้านหลังหนึ่งมี 9 – 11 ห้อง ฉะนั้นจึงอยู่ได้หลายครอบครัวภายในบ้านเดียวกัน กลางบ้านจะมีเตาไฟ 2 – 34 เตา สำหรับไว้ผิงเมื่อถึงหน้าหนาว

การเลี้ยงชีพ จะมีการทำไร่นา เลี้ยงวัว ควาย หมู เป็ด ไก่ แพะ เลี้ยง–ไหม ทำไร่ฝ้าย ทอผ้า และเก็บลูกเร่วในป่าสำหรับเป็นสินค้าส่งไปเมืองญวน[2]

ความเชื่อของชนกลุ่มน้อยนี้มีลักษณะเช่นเดียวกับชนกลุ่มใหญ่ในมณฑลอุดร คือ นับถือผีเรือน ทั้งในการทำมาหากินและการรักษาพยาบาล เช่น ในการทำมาหากินจะมีธรรมเนียมที่จะต้องเซ่นไหว้ ปีละ 2 ครั้ง คือ เดือน 5 เมื่อจะลงมือทำนาครั้งหนึ่ง และเดือน 11 หลังจากได้เก็บเกี่ยวอีกครั้งหนึ่ง เครื่องเซ่นจะมีพวก กระบือ เป็ด ไก่ ถ้าเป็นคนยากจนจะใช้เลือดเป็ดไก่ กระดูกโค กระบือใช้แทนได้ หลังจากนั้นจะมีการเลี้ยงเหล้า เลี้ยงข้าวเป็นธรรมเนียม สำหรับการรักษาพยาบาลก็ใช้วิธีเช่นผีเช่นกัน คือ มีคนอ่านเวทย์มนต์คาถาคนหนึ่งและมีคนเป่าปี่อีกคนหนึ่ง ในคำอ่าน

---

[1] Eric Seidenfaden The Tai Peoples p. 111

[2] Ibid. p. 260 – 264

นั้นจะเชิญผีเรือนให้มาช่วยรักษา[1]

ลักษณะของประชากรที่มีลักษณะเป็นชนกลุ่มน้อยดังกล่าว ทำให้การปกครองต้องประสบกับอุปสรรค ทั้งนี้เพราะประชากรบางกลุ่มเป็นพวกที่ชอบเร่ร่อนไม่อยู่เป็นหลักแหล่ง ลำบากต่อการเก็บส่วยสาอากร ทำให้ผลประโยชน์ของราชธานีลดน้อยลง ทั้งนี้เพราะว่าทางราชธานีต้องเอาใจราษฎรเหล่านี้ไม่ให้หลบหนีเข้าป่าไป โดยเรียกเก็บเงินส่วยคนละสลึงบ้าง คนละเฟื้องบ้างเท่านั้น[2]

3. ความสัมพันธ์ระหว่างราชธานีกับหัวเมืองในมณฑลอุดรก่อนการปรับปรุงการปกครอง

ความสัมพันธ์ระหว่างราชธานีกับหัวเมืองลาว มีความสนิทสนมกันเป็นพิเศษกว่าประเทศราชอื่น ๆ เนื่องจากคนลาวมีความสัมพันธ์กับคนไทยทั้งเชื้อชาติ ภาษา วัฒนธรรม และสายสัมพันธ์[3] ดินแดนประเทศลาวเป็นประเทศราชของไทยมาตั้งแต่สมัยกรุงธนบุรี[4] เมื่อโปรดให้สมเด็จเจ้าพระยามหากษัตริย์ศึกเสด็จเป็นจอมทัพขึ้นไปตีเมืองเวียงจันทน์ และหัวเมืองขึ้นทั้งปวงมาเป็นของไทยรวมทั้งแคว้นพวน* ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของมณฑลอุดรและเป็นเมืองที่ขึ้นกับเวียงจันทน์มาแต่เดิม แม้ว่าไทยจะตีได้ดินแดนส่วนนี้แล้ว แต่ยังไม่ได้เข้าไปจัดการปกครอง จนกระทั่งในสมัยรัชกาลที่ 1 จึงเริ่มเข้าไปจัดการปกครอง

---

[1]พระยาสุรศักดิ์มนตรี สัทธิธรรมเนียมต่าง ๆ เล่ม 1 หน้า 266

[2]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/4 ใบบอกพระยาสุริยเดช ข้าหลวงหัวเมืองลาวฝ่ายเหนือ ลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 109

[3]วอลเตอร์ เอฟ เวลลา แผ่นดินพระนั่งเกล้า หน้า 159

[4]สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ สาส์นสมเด็จ ภาค 4 หน้า 357

*ปัจจุบันอยู่ในประเทศลาว

3.1 นโยบายการปกครองของราชธานีต่อหัวเมืองลาวในมณฑลอุดร

ก. การตั้งเมือง

ในสมัยกรุงธนบุรี เมื่อตีลาวได้แล้วทางราชธานีได้ผนวกดินแดนส่วนนี้มาเป็นประเทศราชของไทย แต่ทางราชธานีไม่ได้เข้าไปจัดการปกครองแต่อย่างใด จนกระทั่งในสมัยรัชกาลที่ 1 จึงมีนโยบายเข้าไปจัดการปกครอง เพื่อรวมหัวเมืองเหล่านี้ให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ทั้งนี้เนื่องจากในสมัยกรุงธนบุรี เมื่อยกทัพขึ้นไปปราบปรามกรุงศรีสัตนาคนหุต ทำให้ราษฎรเมืองลาว ทั้งชาวเวียงจันทน์ และชาวเมืองอื่น พากันแตกตื่นข้ามแม่น้ำโขงไปซุ่มซ่อนอยู่ตามป่าที่ใกล้ชายแดนฝั่งเป็นอันมาก[1] นโยบายของไทยในตอนนั้นต้องการดึงคนเข้ามา ซึ่งถือว่ากำลังคนเป็นทรัพยากรที่สำคัญของประเทศ เพราะฉะนั้นในสมัยรัชกาลที่ 1 พระองค์ทรงมีพระบรมราโชบายเกลี้ยกล่อมกวาดต้อนผู้คน[2] และมีการอนุมัติตั้งเมืองขึ้น เพื่อให้เป็นกำลังของเมืองนครราชสีมา ซึ่งอยู่ระหว่างประเทศราชเวียงจันทน์และนครจำปาศักดิ์ จึงโปรดให้เกลี้ยกล่อมพวกท้าวพระยาในท้องที่ให้ไปตั้งภูมิลำเนาตามที่ซึ่งมีความสมบูรณ์[3] ใครพาสมัครพรรคพวกไปอยู่เป็นหลักแหล่งจนเป็นที่ชุมนุมชนขึ้นที่ใด ก็โปรดให้ตั้งที่นั้นขึ้นเป็นเมือง มีอาณาเขตในการปกครอง ในการตั้งเมืองจะแต่งตั้งคนในท้องถิ่นนั้นเป็นเจ้าเมือง มียศเป็นพระยาหรือพระ และตั้งญาติวงศ์ซึ่งได้ช่วยกันทำนุบำรุงท้องที่นั้น เป็นตำแหน่งอุปราช ราชวงศ์ และราชบุตร ตามทำเนียมยศของทางเมืองลาว แล้วให้เกลี้ยกล่อมราษฎรมาเป็นพลเมืองโดยไม่ต้องใช้อำนาจ เจ้าเมืองไหนสามารถเกลี้ยกล่อมราษฎรได้มาก ก็จะได้ส่วยและผู้คนใช้สอยมากขึ้น ฉะนั้นเจ้าเมืองจึงเต็มใจที่

---

[1] สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ สาส์นสมเด็จภาค 4 หน้า 357

[2] นิธิ เอียวศรีวงศ์ การปราบฮ่อและการเสียดินแดน พ.ศ. 2431 หน้า 15

[3] สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ล.ค. หน้า 357 – 358

สำนักหอสมุดกลาง มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
ถนนวิภา 23 พระโขนง กรุงเทพฯ ๑๑ โทร. 3921676, 3916050

จะขวนขวายตั้งบ้านเมือง ปรากฏว่าหัวเมืองลาวชั้นนอก ซึ่งอยู่ในมณฑลลาวพวน* ซึ่งตั้งขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 1 ได้แก่

1. ตั้งเมืองขอนแก่น ที่บ้านกงบอน
2. ตั้งเมืองชนบท ที่บ้านหนองแก้ว
3. ตั้งเมืองหนองหาร ที่หนองหารน้อย
4. ตั้งเมืองสกลนคร ที่หนองหารใหญ่
5. ตั้งเมืองนครพนม ที่เมืองโคตรบูรโบราณ[1]

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อเกิดกบฏเมืองเวียง-จันทน์ขึ้นใน พ.ศ. 2369[2] เป็นเหตุให้เมืองเวียงจันทน์ถูกทำลายไป เมืองต่าง ๆ ที่เคยขึ้นกับเมืองเวียงจันทน์มาก่อน** ทรงโปรดเกล้าให้ขึ้นตรงต่อกรุงเทพฯ และโปรดเกล้าให้เวียงจันทน์ขึ้นตรงต่อหนองคาย*** สำหรับแคว้นพวนซึ่งขึ้นอยู่กับเวียงจันทน์แต่เดิมโปรดเกล้าให้ขึ้นอยู่กับเมืองหลวงพระบาง ซึ่งมีความซื่อสัตย์ต่อราชธานี

นโยบายในการตั้งเมืองสมัยรัชกาลที่ 3 – 4 มีมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากต้องการเกลี้ยกล่อมผู้คนที่หลบหนีเข้าป่าไปในคราวเกิดกบฏเจ้าอนุวงศ์ ให้กลับเข้ามาตั้งบ้านเรือน เช่นในสมัยรัชกาลที่ 3 เกลี้ยกล่อมผู้คนในแคว้นพวนเข้ามา ปรากฏในตราตอบเจ้าพระยาธรรมา ลงวันพุธ ขึ้น 9 ค่ำ เดือน 6 พ.ศ. 2377 ว่า

---

*ต่อมาเปลี่ยนเป็นมณฑลอุดร

[1]สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ สาส์นสมเด็จภาค 4 หน้า 359

[2]วอลเตอร์ เอฟ เวลลา แผ่นดินพระนั่งเกล้า หน้า 163

**จำปาศักดิ์ นครพนม ยโสธร ภูเวียง

***ท้าวสุวง (บุญมา) ผู้มีความดีความชอบในการปราบกบฏเจ้าอนุวงศ์ ตั้งขึ้นที่บ้านไผ่

65309

"...ถ้าขึ้นปีมะเมีย ฉอศกนี้ เห็นว่าจะเกลี้ยกล่อมเอาพวนไม่สิ้น จะตกค้างอยู่บ้างก็ให้กำชับเจ้าเมือง ท้าวเพี้ยเมืองหนองคาย เมืองหนองหาร ให้แต่งผู้คนรักษาด่านทางสืบสวน ฟังข่าวราชการจงกวดขัน ให้ระวังระไวอย่าให้พวน ซึ่งกวาดมาแล้วหนีกลับไปบ้านเมืองได้ เข้าฤดูแล้งก็ให้เกลี้ยกล่อมเอาพวนซึ่งตกค้างอยู่นั้นต่อไป ถ้าจะเอามาโดยดีก็ให้เกลี้ยกล่อมเอามา ถ้าเห็นว่าจะเอามาโดยคงไม่สิ้นพวนยังตกค้างอยู่ จึงจะโปรดให้กองทัพไปตีกวาดต้อนเอามาให้สิ้น"[1]

จะเห็นว่านโยบายของกรุงเทพฯ ในขณะนั้นต้องการกำลังคนเป็นจำนวนมาก ฉะนั้นจึงมีการเกลี้ยกล่อมตลอดจนกวาดต้อนผู้คนเข้ามาในพระราชอาณาจักร เพื่อเป็นกำลังของประเทศ โดยให้เข้ามาตั้งบ้านเมืองขึ้น ฉะนั้นในสมัยรัชกาลที่ 3 ได้ตั้งเมืองเพิ่มขึ้นอีก 19 เมือง คือ

1.	ตั้งเมืองหนองคาย	เป็นเมืองหนองคาย
2.	ตั้งบ้านโพนแพง	เป็นเมืองโพนพิสัย
3.	ตั้งบ้านปากน้ำสงคราม	เป็นเมืองไชยบุรี
4.	ตั้งบ้านภูเวียง	เป็นเมืองภูเวียง
5.	ตั้งบ้านปากเหือง	เป็นเมืองเชียงคาน
6.	ตั้งบ้านคางราย	เป็นเมืองเรณูนคร
7.	ตั้งบ้านเมืองราม	เป็นเมืองรามราช
8.	ตั้งบ้านนาลาดควาย	เป็นเมืองอาทมาต
9.	ตั้งบ้านท่าม่วง	เป็นเมืองอากาศอำนวย
10.	ตั้งบ้านท่าขอนยาง	เป็นเมืองท่าขอนยาง

---

[1]กรมศิลปากร พงศาวดารภาค 67 หน้า 27

11. ตั้งบ้านแซงบาดาน	เป็นเมืองแซงบาดาน
12. ตั้งบ้านกุดฉิมนารายณ์	เป็นเมืองกุดฉิมนารายณ์
13. ตั้งบ้านชองนาง	เป็นเมืองเสนางนิคม
14. ตั้งบ้านดอนนาเกลือ	เป็นเมืองลำเนา หนองปรือ
15. ตั้งบ้านชิ้ว	เป็นเมืองอำนาจเจริญ
16. ตั้งบ้านคำแก้ว	เป็นเมืองคำเขื่อนแก้ว[1]

ในสมัยรัชกาลที่ 4 ทรงโปรดเกล้าให้ตั้งบ้านเมืองเพิ่มขึ้น เช่น โปรดเกล้าฯ ให้ตั้งบ้านม่วงเป็นเมืองอากาศอำนวย ดังปรากฏในร่างสารตราเจ้าพระยาจักรี ถึงเจ้าเมืองอุปราด ราชวงศ์ ราชบุตร หนองละหาร ว่า

> "ครอบครัวท้าวติ่งส้อย มีจำนวน 2000 เกษ ได้ร้องขอจากพระยาประเทศธานี แล้วผ่อนครอบครัวพวกท้าวติ่งส้อย ได้ตั้งอยู่ที่บ้านม่วงสัมยาม แขวงเมืองหนองละหาร เมืองสกลนคร เมืองนครพนม เมืองท่าอุเทน เมืองไชยบุรี หลายปีจะขอยกบ้านม่วงเป็นเมือง ขอท้าวสีสุราช เป็นเจ้าเมือง ท้าวจันทะนาม เป็นอัครวงษ์ ท้าวนำมะโดด เป็น วอระบุตร์ นั้น ได้โปรดเกล้าโปรดกระหม่อม ยกบ้านม่วงเป็นเมืองอากาศอำนวย ตั้งท้าวสีสุราชเป็นหลวงพาลานุกูลเจ้าเมือง ทำราชการขึ้นเมืองนครพนม"[2]

นโยบายในการเกลี้ยกล่อมราษฎรเพื่อตั้งบ้านเมือง และเพื่อรวมประเทศให้เป็นปึกแผ่นนี้ จะเห็นว่าทางกรุงเทพฯ เป็นผู้คุมอำนาจในการอนุมัติตั้งเมืองเพื่อคอย

---

[1] สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ สาส์นสมเด็จภาค 4 หน้า 336

[2] หอสมุดวชิรญาณ จดหมายเหตุรัชกาลที่ 4 เลขที่ 31 จ.ศ. 1215

ควบคุมเจ้าเมือง แต่เจ้าเมืองเหล่านี้ยังคงมีอำนาจในการปกครองอย่างเต็มที่ภายในเมืองของตน

ข. ปัญหาจากการตั้งเมือง

นโยบายในการตั้งเมืองข้างต้น ก่อให้เกิดปัญหาทางการปกครอง 2 ประการคือ ปัญหาการแย่งชิงตัวเลก และปัญหาเรื่องเขตแดน

ข.1 ปัญหาการแย่งชิงตัวเลก

ในระยะเวลาต่อมา เมื่อผู้คนที่แตกกระจัดกระจายกลับมาเกือบหมดแล้ว นโยบายในการตั้งเมือง จึงเปลี่ยนไปจากเดิม คือมีนโยบายให้ราษฎรตั้งภูมิลำเนากระจายกันออกไป ให้มีไร่นาที่ทำมาหากินมากขึ้น ฉะนั้นปัญหาการแย่งชิงตัวเลกในสมัยรัชกาลที่ 4 ไม่ใช่มีจุดประสงค์ในการตั้งเมืองดังในสมัยรัชกาลที่ 3 แต่เพื่อต้องการผลประโยชน์จากตัวเลกมากกว่า เพราะเจ้าเมืองไหนมีตัวเลกมากย่อมได้รับผลประโยชน์ ทั้งส่วย กำลังในการป้องกันบ้านเมือง และเกียรติยศเพิ่มมากขึ้น สาเหตุนี้เองเป็นเหตุให้เจ้าเมืองแย่งผู้คนที่จะควบคุมกัน ดังปรากฏในร่างสารตราเจ้าพระยาจักรี ถึงเมืองโพนพิไสย และอุปฮาด ราชวงษ์ ท้าวเบี้ย เมืองโพนพิไสย เรื่องให้ส่งครอบครัว ตัวเลก และช้างให้แก่ท้าวเบี้ย เมืองหนองหาร ตามคำสั่งของพระพิทักษ์เขต ว่า

> "...เมืองโพนพิไสยไปเกลี้ยกล่อมครอบครัว ตัวเลก เมืองหนองหารมา เมื่อพระพิทักษ์เขตเมืองหนองหารจะไปเก็บส่วยกับตัวเลก อุปฮาด ราชวงษ์ ท้าวเบี้ย เมืองโพนพิสัยขัดขวางเสีย"[1]

ปัญหาการแย่งชิงตัวเลกนี้ รัชกาลที่ 4 ทรงตัดสินโดยโปรดเกล้าฯ ให้ตัวเลกที่เมืองโพนพิไสยเกลี้ยกล่อมมา ให้กลับไปอยู่ในบังคับเมืองหนองหารตามเดิม

---

[1]หอสมุดวชิรญาณ จดหมายเหตุรัชกาลที่ 4 เลขที่ 14 จ.ศ. 1213

เว้นแต่ครอบครัว ตัวเลกไหนที่ตั้งบ้านเรือน ทำไร่ นา ทำมาหากินลงเป็นถิ่นฐานแล้ว จะสมัครอยู่กับเมืองโพนพิไสย หรือเมืองหนองหาร แล้วแต่ราษฎรจะสมัครใจ และให้เมืองหนองหารมีสิทธิ์เรียกเก็บส่วยกับตัวเลกเหล่านี้ได้ การตัดสินปัญหาของรัชกาลที่ 4 แสดงให้เห็นว่าพระองค์ทรงไว้ซึ่งความยุติธรรมโดยโปรดให้ตัวเลกที่เมืองโพนพิไสยเกลี้ยกล่อมมากลับคืนไปอยู่เมืองหนองหารตามเดิม แต่ถ้าตัวเลกใดตั้งบ้านเรือนเป็นหลักแหล่งแล้ว พระองค์ทรงมอบสิทธิ์ให้แก่เจ้าเมืองหนองหารที่จะเรียกเก็บส่วยจากราษฎรเหล่านี้ได้ การตัดสินปัญหาเช่นนี้แสดงให้เห็นว่าพระองค์ทรงคำนึงถึงความสงบสุขของราษฎร โดยราษฎรคนใดที่ตั้งบ้านเรือนเป็นหลักแหล่งถ้าสมัครอยู่กับเมืองโพนพิไสย พระองค์ก็ทรงอนุญาตให้เป็นไปตามความสมัครใจของราษฎร

ข.2 ปัญหาเรื่องเขตเมือง

ปัญหาที่ต่อเนื่องจากการตั้งเมือง นอกจากปัญหาที่เกิดจากการแย่งชิงตัวเลกแล้ว ปัญหาที่ติดตามมาอีกประการหนึ่งคือ ปัญหาเรื่องเขตแดนของเมืองต่าง ๆ เพราะว่าเจ้าเมืองเมื่อเกลี้ยกล่อมผู้คนได้แล้ว ขออนุมัติตั้งเมืองในที่แห่งหนึ่ง แต่เมื่อตั้งจริง ๆ แล้ว จะเข้าไปอยู่ในเขตของเมืองอื่น ทำให้เกิดปัญหาเขตแดนซ้ำซ้อนกัน เพราะฉะนั้น ทางราชธานีจึงแก้ปัญหาโดยแบ่งเขตแต่ละเมืองให้แน่นอนลงไป เช่น การแบ่งเขตเมืองไชยบุรี หนองหาร หนองคาย

> " สารตราเจ้าพระยาจักรี ถึงกรมการเมืองนครพนม ให้แบ่งเขตแขวงเมืองไชยบุรี ตั้งแต่ฝากโขงตะวันตก ตะวันออกเฉียงเหนือเพียงบางบาท ฝากโขงตะวันออกเฉียงใต้ เพียงห้วยแห้ ต่อแดนเมืองนครพนม แต่ปากห้วยสงครามข้างเหนือ เลี้ยวมาตามริมฝั่งห้วยสงคราม มาจนถึงน้ำศรีสะแรดข้างใต้ ตัดไปข้างเหนือ เข้าจนบางบาท เป็นดินแดนเมืองไชยบุรี

แดนเมืองหนองหาร ฟากโขงตะวันตกเฉียงเหนือ ถึง ปากห้วยหลวงฟากโขงตะวันตกเฉียงใต้ บรรจบกับแดนเมืองไชยบุรี เพียงบางบาดฟากโขงตะวันออก แต่ฝั่งน้ำไปประจบแดนเมืองไชยบุรี เพียงบางบาด

เมืองหนองคาย ตั้งแต่ฝากตะวันตกเฉียงใต้ จนปากห้วยหลวง ฟากตะวันออกเฉียงใต้ จนห้วยน้ำชัน "[1]

การแบ่งเขตแดนของเมืองต่าง ๆ เหล่านี้ มีข้อน่าสังเกตว่าในสมัยนั้นได้อาศัย ห้วย หนอง แม่น้ำต่าง ๆ ซึ่งเป็นเส้นพรมแดนตามธรรมชาติ เป็นเส้นแบ่ง-เขตแดนของเมือง เพื่อจะได้เป็นเครื่องหมายเห็นได้ชัดเจน

นโยบายการตั้งเมือง จะก่อให้เกิดปัญหาเรื่องเขตเมืองและเรื่องการแย่งตัวเลกขึ้น ซึ่งทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างเมืองต่าง ๆ ทางราชธานีได้แก้ปัญหาเหล่านี้ แต่เป็นการแก้ปัญหาได้เพียงชั่วระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น เพราะฉะนั้นเมื่อถึงสมัยรัชกาลที่ 5 พระองค์ทรงพระราชดำริว่า การตั้งเมืองกลายเป็นอุบายของท้าวพระยาแย่งอาณาเขตและผู้คนกัน กลับกลายเป็นโทษ จึงโปรดเกล้าฯ ให้งดการตั้งเมืองตั้งแต่ พ.ศ. 2428[2] เป็นต้นมา

จะเห็นได้ว่านโยบายในการตั้งเมืองเป็นนโยบายที่เหมาะสมกันกับสถานะการณ์ในขณะนั้น เพราะว่าการรวมกำลังคนที่แตกกระจัดกระจายให้อยู่เป็นหลักแหล่ง เป็นสิ่งสำคัญยิ่งต่อความมั่นคงของประเทศ เพื่อจะได้เป็นกำลังในการต่อต้านศัตรูจากภายนอก เช่น ญวนในสมัยรัชกาลที่ 3 และฝรั่งเศสในสมัยรัชกาลที่ 5

---

[1]หอสมุดวชิรญาน จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 จ.ศ. 1200

[2]กรมศิลปากร เมืองในภาคอีสาน หน้า 200

3.2 การควบคุมหัวเมืองของราชธานีก่อนการปรับปรุงการปกครอง

การปกครองหัวเมืองในมณฑลอุดร สมัยก่อนการปรับปรุงการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 ทางราชธานีไม่ได้เข้าควบคุมการปกครองในหัวเมืองอย่างจริงจัง การปกครองภายในหัวเมือง อำนาจสิทธิ์ขาดอยู่ในมือของเจ้าเมือง ซึ่งเป็นคนในท้องถิ่นนั้น ทั้งในด้านการปกครองและการศาล ส่วนการตั้งทำเนียบข้าราชการ คงอนุโลมใช้ธรรมเนียมที่มีมาแต่ก่อนอันเป็นประเพณีที่นิยมกันในหัวเมืองทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือ[1] ทางราชธานีจะเข้าไปควบคุมการปกครองแต่เพียงเล็กน้อยเท่านั้น เช่น การอนุมัติตั้งเมือง เป็นผู้ตั้งอาญาสี่* การสักเลกหัวเมือง และพันธะของหัวเมืองต่อราชธานี เช่น ถูกเกณฑ์ในการทำสงคราม ส่งส่วยแทนแรงงาน ส่งเครื่องราชบรรณาการ เป็นต้น

3.2.1 การอนุมัติตั้งเมือง ทางราชธานีใช้เป็นประโยชน์ในการควบคุม มิให้เจ้าเมืองที่ส่วนกลางไม่ไว้วางใจมีอำนาจมากเกินไป เหตุผลการตั้งเมืองในระยะแรก เนื่องจากต้องการเกลี้ยกล่อมผู้คนที่หลบซ่อนอยู่ตามที่ต่าง ๆ ให้มารวมกันเป็นเมืองอยู่ตามเมืองที่ร้างไป หรืออาจจะตั้งขึ้นใหม่ในทำเลที่สมบูรณ์ โดยขึ้นอยู่กับเมืองใหญ่หรือจะขึ้นกับกรุงเทพฯ โดยตรง นโยบายเช่นนี้แสดงให้เห็นว่า ทางราชธานีพยายามที่จะควบคุมเจ้าเมือง เพื่อไม่ให้เกิดความยุ่งยากในการปกครอง

3.2.2 ตั้งอาญาสี่ การควบคุมหัวเมืองของราชธานี นอกจากจะควบคุมโดยการอนุมัติในการตั้งเมืองแล้ว ทางราชธานียังควบคุมเกี่ยวกับตำแหน่งผู้ปกครองของหัวเมืองด้วย คือตำแหน่งอาญาสี่ ซึ่งประกอบด้วยตำแหน่งเจ้าเมือง

---

[1]ไพฑูรย์ มีกุศล การปฏิรูปการปกครองมณฑลอีสาน สมัยที่พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหลวงสรรพสิทธิประสงค์ทรงเป็นข้าหลวงใหญ่ หน้า 18

*ตำแหน่ง เจ้าเมือง อุปฮาด ราชวงษ์ ราชบุตร

อุปฮาด ราชวงษ์ ราชบุตร ซึ่งเป็นตำแหน่งบริหารระดับเมือง ดังปรากฏในสารตรา เจ้าพระยาจักรี ถึงหลวงศรีโยธา หมื่นพิรมรักษา ข้าหลวง หลวงประสิทธิ์สงคราม-กองนอก* เมืองนครราชสีมา ท้ายเบี้ย ผู้อยู่รักษาเมืองสกลนคร พระยาไชย เจ้าเมืองกาฬสินธุ์ ว่า

> "...นิตราขึ้นมาแต่ก่อนว่าอุปฮาด เมืองมหาไชย ผู้ว่าราชการเมืองสกลนคร ถึงแก่กรรม ครอบครัวเมืองมหาไชย ยกมาตั้งอยู่เมืองสกลนครเป็นอันมาก ทรงเห็นว่า ราชวงษ์ ไพร่พล ครอบครัว ทั้งนี้มาแต่เดิม จะต้องจัดแจงตั้งตามพวกพ้องที่นับถือกันมาแต่ก่อน จึงโปรดให้ราชวงษ์เมืองมหาไชยเป็นที่เจ้าเมืองสกลนคร ราชวงษ์เมืองกาฬสินธุ์เป็นที่อุปฮาด ท้าวจุลณีเป็นที่ราชวงษ์ ราชบุตรเมืองกาฬสินธุ์ เป็นราชบุตรเมืองสกลนคร
>
> ตั้งเจ้าเมืองสกลนครเป็นพระยาประเทศธานี เจ้าเมืองสกลนคร ให้อุปฮาด ราชวงษ์ ราชบุตร หลานท้าวเบี้ย ทั้งปวงฟังบังคับบัญชา พระยาประเทศธานีเจ้าเมืองโดยชอบด้วยราชการ"[1]

จะเห็นว่าการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งอาญาสี่ เป็นเรื่องที่สำคัญมากทางหัวเมืองจะจัดการแต่งตั้งเองไม่ได้ เมื่อเจ้าเมืองใดถึงแก่กรรม จะต้องแจ้งมายังราชธานีให้ทราบ เพื่อทางราชธานีจะได้แต่งตั้งบุคคลที่เหมาะสม และไว้ใจได้เป็นผู้ดำรงตำแหน่งแทนต่อไป

---

*กองนอกคือกองส่วยที่ขึ้นกับเมืองใหม่ จัดการปกครองเช่นเดียวกับเมือง คำว่า "กองนอก" คือกำลังเตรียมภูมิลำเนาเกลี้ยกล่อมราษฎรเข้ามาเป็นสมัครพรรคพวก ถ้าได้มากพอสมควรก็ขอตั้งเป็นเมืองได้

[1]หอสมุดวชิรญาน จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 จ.ศ. 1200

3.2.3 การสักเลกหัวเมือง

เป็นธรรมเนียมของทางราชธานีอย่างหนึ่ง ที่จะต้องออกไปสักเลกเมื่อขึ้นรัชกาลใหม่ หรือเมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ไม่สงบเรียบร้อย เช่น ภายหลังกบฏเจ้าอนุวงศ์เมืองเวียงจันทน์ เพื่อจะได้รู้ว่ามีจำนวนชายฉกรรจ์เท่าไหร่ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการเกณฑ์พลในเวลาสงคราม หรือเป็นประโยชน์ต่อการเกณฑ์ส่วยที่ชายฉกรรจ์ต้องเสียแทนการเข้ารับราชการ ในสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระราชดำริว่า ลาวฝ่ายตะวันออกเขมรป่าดง ยังไม่ได้จำนวนบัญชีชายฉกรรจ์แน่นอนว่ามากน้อยเท่าใด จึงโปรดเกล้าฯ ให้ข้าหลวงออกไปทำบัญชีชายฉกรรจ์ ดังนี้

"...ให้พระยามหาอำมาตย์ ชำระตัวเลกเมืองนครพนม บ้านท่าอุเทน เมืองสกลนคร เมืองไชยบุรี เมืองกาฬสินธุ์ เมืองร้อยเอ็ด เมืองบุกดาหาร เมืองเขมราฐ เมืองคงเจียม เมืองสะเมิย เมืองสารวัน เมืองคำทองใหญ่ รวม 12 เมือง พระพิเรนทรเทพ ชำระเลกเมืองหนองกาย เมืองหนองหาร เมืองชอนแก่น เมืองขนบท เมืองภูเวียง เมืองปากเหือง รวม 6 เมือง[1]

จะเห็นว่าการสักเลกเป็นหน้าที่อย่างหนึ่งของราชธานี เพื่อจะได้ทราบจำนวนชายฉกรรจ์ที่แน่นอน เพื่อไว้ป้องกันประเทศ เพราะว่าในสมัยรัชกาลที่ 3 ญวนเข้มแข็งขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง เมื่อเกิดกบฏเจ้าอนุวงศ์ ญวนได้เข้าช่วยเหลือเจ้าอนุวงศ์และส่งทหารเข้าไปครอบครองแคว้นพวน เมืองคำเกิด คำมวน[2*] เพื่อป้องกันมิให้ญวนรุกล้ำเขตแดนเข้ามาได้ รัชกาลที่ 3 โปรดเกล้าฯ ให้มีตราสั่งให้ตั้ง-

---

[1]เจ้าพระยาทิพากรวงศ์ พงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 3 หน้า 169

[2]หอสมุดวชิรญาณ จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 จ.ศ. 1200

*อยู่ทางฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง

ด่านรักษาฟากแม่น้ำโขงตะวันออก คอยลาดตระเวนถึงกัน เพื่อจะได้สู้รบกับญวนได้ทันท่วงที ถ้าหากญวนรุกรานเข้ามาก่อน โดยให้เมืองนครพนมตั้งด่านที่บ้านบึงเขตแดนแซกติดกับเขตแดนญวน 2 ที่บ้านโพธิ์แดนเมืองวัง 1 ที่เมืองมหาชัยกองแก้ว 1 ที่ลำเนาหนองปรือต่อเขตเมืองกวางพิน 1 ที่แดนเมืองเชียงรม 1 ที่บ้านนาหินแขวงเมืองคำเกิด คำมวน 1 และที่บ้านนากายเมือง 1 ให้มีกองลาดตระเวนคอยผลัดเปลี่ยนกัน 6 เดือนต่อครั้ง[1]

นอกจากตั้งด่านคอยลาดตระเวน เพื่อป้องกันการรุกล้ำเขตแดนของญวนแล้ว ทางราชธานีตระหนักว่าการจัดการปกครองภายในให้เรียบร้อย และรัดกุมจะเป็นสิ่งสำคัญที่จะสามารถต่อต้านการรุกรานของญวนได้ ฉะนั้นในปี พ.ศ. 2379 โปรดเกล้าฯ ให้พระยามหาอำมาตย์ (ป้อม) และพระยามหาเสนายกกองทัพไปตั้งประจำที่เมืองนครพนม เพื่อจัดราชการ และปราบปรามบรรดาหัวเมืองฝั่งโขงตะวันออก[2] ให้เรียบร้อย

หลักฐานดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความพยายามของราชธานีที่จะเข้าไปควบคุมหัวเมืองให้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น แต่ทำได้ไม่มากนัก รอจนถึง พ.ศ. 2433 เนื่องจากความล้าหลังในวิธีการปกครอง และความยุ่งยากกับฝรั่งเศสที่พยายามขยายเขตแดนเข้ามาทางฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าให้พระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นพิชิตปรีชากร คิดตริตรองในการจัดการปกครองหัวเมืองลาวฝ่ายตะวันออกเพื่อจะได้ปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในขณะนั้น กรมหมื่นพิชิตปรีชากรได้กราบบังคมทูลความเห็นว่า

---

[1] เติบ สิงหัษฐิต ฝั่งขวาแม่น้ำโขง เล่ม 1 หน้า 172

[2] กรมศิลปากร ประชุมพงศาวดาร ภาค 4 หน้า 244

" หัวเมืองเหล่านี้การปกครองภายในยุ่งเหยิง เข้าลักษณะที่ว่า การหลวงก็ขาด การราษฎร์ก็ขุ่น เจ้าเมืองท้าวเบี้ยแย่งชิงตัวเลกกัน วิวาทแย่งชิงเขตแดน บานเมืองแก่กัน เมื่อมีเรื่องร้ายแรงเกิดขึ้นเจ้าเมืองไม่สามารถตัดสินใจด้วยตัวเองได้ ต้องรอฟังคำสั่งจากทางกรุงเทพฯ ทำให้การบริหารประเทศไม่ทันกับเหตุการณ์ ประกอบกับดินแดนในหัวเมืองเหล่านี้ มีเขตแดนติดต่อกับดินแดนของประเทศมหาอำนาจ จึงจำเป็นจะต้องจัดการปกครองอย่างรอบคอบ และควรมีกำลังป้องกันอย่างเข้มแข็ง จึงจะสามารถรักษาเมืองเหล่านี้ได้"[1]

คำกราบบังคมทูลของกรมหมื่นพิชิตปรีชากร แสดงให้เห็นถึงความยุ่งเหยิงในการปกครองของหัวเมืองลาวในขณะนั้นได้ดี ซึ่งต้องประสบกับปัญหาการแย่งชิงตัวเลก การวิวาทแย่งชิงเขตแดน ซึ่งเจ้าเมืองไม่สามารถทำการตัดสินเองได้ ต้องรอฟังคำสั่งจากทางกรุงเทพฯ ทำให้การบริหารงานต้องประสบกับความล่าช้าไม่ทันกับสถานะการณ์ในขณะนั้นที่กำลังเปลี่ยนไป เนื่องจากการขยายเขตแดนของฝรั่งเศสเข้ามาครอบครองญวน เขมร ทำให้เขตแดนไทย ญวนของฝรั่งเศสติดต่อกัน ฉะนั้นกรมหมื่นพิชิตปรีชากร จึงทรงเห็นว่า จะต้องจัดการปกครองในหัวเมืองลาวเหล่านี้ให้รอบคอบ และจำเป็นจะต้องมีกำลังที่เข้มแข็งคอยป้องกัน จึงจะสามารถรักษาเมืองเหล่านี้ไว้ได้

คำกราบบังคมทูลของกรมหมื่นพิชิตปรีชากรนี้เอง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงโปรดเกล้าฯ ให้แบ่งหัวเมืองลาวออกเป็น 4 กอง คือ

---

[1]กจช. สมุดพิเศษ เล่ม 25 กรมหมื่นพิชิตปรีชากรกราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 ศักราช 1245

หัวเมืองลาวฝ่ายตะวันออก หัวเมืองลาวฝ่ายตะวันออกเฉียงเหนือ หัวเมืองลาวฝ่ายกลาง และหัวเมืองลาวฝ่ายเหนือ โปรดเกล้าฯ ให้พระอนุรักษ์บริหาร (จันทร์)* เป็นข้าหลวงหัวเมืองลาวฝ่ายเหนือ ประจำอยู่ที่เมืองหนองคาย[1] โดยขึ้นตรงต่อพระยามหาอำมาตยาธิบดี (หรุ่น ศรีเพ็ญ) ข้าหลวงใหญ่ที่เมืองนครจำปาศักดิ์ มีอำนาจว่ากล่าวบังคับบัญชาเจ้าเมืองได้ตามสมควร มีอำนาจในการตัดสินความ และมีอำนาจในการเร่งรัดเงินส่วยตามหัวเมืองต่าง ๆ ให้ส่งตามกำหนด[2] ซึ่งเป็นการกระชับความสัมพันธ์ระหว่างหัวเมืองกับราชธานีให้ใกล้ชิดยิ่งขึ้นอีกขั้นหนึ่ง ก่อนที่จะมีการปรับปรุงการปกครองอย่างจริงจังใน พ.ศ. 2434

3.3 พันธะของหัวเมืองต่อราชธานี

พันธะของหัวเมืองต่อราชธานีนั้น เป็นพันธะที่ผูกพันซึ่งหัวเมืองจะต้องปฏิบัติทั้ง 3 ด้านคือ ทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และการป้องกันประเทศ

ก. ด้านเศรษฐกิจ การส่งส่วย และบรรณาการ

พระยาอนุมานราชธน ได้อธิบายเรื่องส่วยไว้ในหนังสือภาษีอากรและการค้าสำเภาสมัยก่อนว่า ส่วยคือสิ่งของที่บุคคลบางคนส่งให้รัฐบาลแทนการประจำทำราชการ นอกจากนั้นส่วยเป็นเครื่องราชบรรณาการ ซึ่งประเทศราชส่งตามพระราชกำหนด[3]

---

*ต่อมาเลื่อนเป็นพระยาสุริยเดชวิเศษฤทธิ์ ครั้งหลังสุดเป็นพระยาคำแหงสงครามรามภักดี ต้นสกุล "อินทรกำแหง"

[1]เติม วิภาคย์พจกิจ ประวัติศาสตร์อีสาน หน้า 423

[2]ไพฑูรย์ มีกุศล การปฏิรูปการปกครองมณฑลอีสาน สมัยที่พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหลวงสรรพสิทธิประสงค์ทรงเป็นข้าหลวงใหญ่ หน้า 34

[3]พระยาอนุมานราชธน เรื่องภาษีอากรและการค้าสำเภาสมัยก่อน หน้า 5

ส่วยอาจจะส่งเป็นเงิน หรือเป็นสิ่งของที่ทางราชธานีต้องการใช้ก็ได้ เช่น ผลเร่ว กระวาน ผ้าขาว ทองคำ ในสมัยรัชกาลที่ 3 เมืองขอนแก่นได้ส่งผลเร่ว ผ้าขาวแทนเงินส่วย ดังปรากฏในจดหมายหลวงอักรสุนทรถึงพระนครเจ้าเมืองขอนแก่นว่า

"... ขอหนังสือให้เพี้ยนามหุง เพี้ยราชขันคิจ คุมผลเร่วแทนเงินเลกผ้าขาวลงไปส่ง หนัก $\frac{\text{ชั่ง}\,|\,3}{\text{ตำลึง}\,|}$* นั้น ได้รับไว้ได้ $\frac{2}{79}$ เศษ เป็นเงิน $\frac{1}{1\,|\,2}$ หักใช้ค้างปีกุน $\frac{3}{1\,|\,1}$ มีชวด $\frac{12}{\ }$ รวม $\frac{12\,|\,3}{1\,|\,1}$ นั้น ให้เจาเมืองอุปฮาด ราชวงษ์ ราชบุตร ท้าวเพี้ยชำระเรียกส่งของแทนเงินเลกผ้าขาว ซึ่งขาดค้างส่งลงไปให้ครบจำนวน อย่าให้ขาดค้างงวดปีต่อไป"[1]

ถ้าหากคราวใดที่หัวเมืองไม่ปฏิบัติตามพันธะแล้ว ทางราชธานีจะมีใบบอกออกไปเร่งรัดให้ส่งส่วยที่ทางราชการกำหนด เช่น ใบบอกเมืองสวรรคโลก เรื่องส่งทองคำส่วยลาวพวน

"...พระวิชิตภักดี ได้รับคำสั่งให้เร่งรัดเอาทองคำส่วยลาวพวนส่งมายังกรุงเทพฯ พระยาวิชิตภักดีได้เร่งรัด นายหมวด นายกอง ลาวพวนให้เอาทองคำมาส่งข้าพเจ้าและกรมการแสนจันนายหมวด นายกอง ได้เอาทองมาส่ง ทองคำผุยหนัก 6 ตำลึง 10 สลึง ข้าพเจ้าได้แต่งกรมการเอาทองมาส่งแล้ว"[2]

---

* $\frac{\text{ชั่ง}}{\text{ตำลึง}\,|\,\text{บาท}}$
$\frac{\text{ตำลึง}\,|\,\text{บาท}}{\text{สลึง}\,|\,\text{เฟื้อง}}$

[1]หอสมุดวชิรญาน จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 เลขที่ 29 จ.ศ. 1203

[2]หอสมุดวชิรญาน จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 เลขที่ 60/ก จ.ศ. 1204

นอกจากนี้ในคราวใด ที่มีพระราชพิธีสำคัญในราชธานี เช่น งานพระบรมศพของพระเจ้าแผ่นดิน ทางกรุงเทพฯ จะเกณฑ์สิ่งของที่ต้องการใช้ไปยังหัวเมือง เช่น ในสมัยรัชกาลที่ 2 เมื่อจะทำพระเมรุสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าลงพ่าโลก ได้เกณฑ์สิ่งของต่าง ๆ มายังหัวเมืองลาวพวน ดังนี้

เมืองนครพนม	ขี้ผึ้งหนัก	½
	ป่าน	½
	กระดาษ	6,000
เมืองขอนแก่น	ขี้ผึ้ง	½
	ป่าน	½
	กระดาษ	3,000
เมืองชนบท	ขี้ผึ้ง	½
	ป่าน	½
	กระดาษ	6,000[1]

ข. ด้านการเมือง การส่งเครื่องราชบรรณาการ

เครื่องราชบรรณาการ เป็นเครื่องแสดงถึงความจงรักภักดีต่อราชธานีอย่างหนึ่งทางราชธานีจะเป็นผู้กำหนดถึงจำนวนที่จะต้องส่งและกำหนดจำนวนครั้งที่ต้องส่งภายใน 1 ปี ตามปกติในมณฑลอุดรต้องส่งเครื่องราชบรรณาการ 3 ปีต่อครั้ง เช่น ในสมัยรัชกาลที่ 3 ทางเมืองนครพนมส่งเครื่องราชบรรณาการให้แก่ราชธานี ดังนี้คือ

ดอกไม้ทองพุ่ม	7	ชั้น	หนัก ½
ดอกไม้เงินพุ่ม	7	ชั้น	หนัก ½

---

[1]หอสมุดวชิรญาณ จดหมายเหตุรัชกาลที่ 2 เลขที่ 5 จ.ศ. 1171

ขี้ผึ้ง	100	ปีก
ดีบุก	200	แท่ง[1]

ธรรมเนียมการส่งเครื่องราชบรรณาการ มาหมดไปเมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงจัดการปรับปรุงการปกครองแบบใหม่ในปี พ.ศ. 2434 เพื่อให้ประเทศเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

ค. การป้องกันพระราชอาณาเขต

พันธะอย่างหนึ่งของหัวเมืองต่อราชธานี นอกจากทางด้านเศรษฐกิจและการเมืองแล้ว คือการป้องกันพระราชอาณาเขต เช่น ในสมัยรัชกาลที่ 3 หลังจากที่ญวนเกิดการแตกแยกภายในประเทศ สมัยรัชกาลที่ 1 แล้ว ใน พ.ศ. 2345[2] ญวนสามารถรวมกันได้ ทำให้ญวนกลับเข้มแข็งขึ้นอีกครั้งหนึ่ง ฉะนั้นในสมัยรัชกาลที่ 3 นี้ ญวนจึงเริ่มนโยบายขยายอำนาจเข้ามาในดินแดนลาวและเขมร ซึ่งอยู่ภายใต้ความคุ้มครองของไทยอีกครั้งหนึ่ง ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างไทยกับญวน ฉะนั้นศัตรูที่สำคัญของไทยในสมัยรัชกาลที่ 3 คือญวน ถ้าหากเมื่อใดที่ไทยต้องทำสงครามเพื่อรักษาสิทธิเหนือดินแดนเหล่านี้ไว้ ทางราชธานีจะเกณฑ์ผู้คนแถบหัวเมืองไว้เป็นกำลังป้องกันประเทศ ดังปรากฏในสมัยรัชกาลที่ 3 เมื่อพระยาเขมร แต่งคนมาแจ้งว่า องเตียนกุนจะยกมาตีเมืองพระตะบอง เสียมราฐ เจ้าพระยาบดินทรเดชาไม่ไว้ใจแก่ราชการ จึงเกณฑ์กองทัพหัวเมืองต่าง ๆ เช่น

เมืองสุรินทร์	นายไพร่	2,900
เมืองขอนแก่น	"	400
เมืองมุกดาหาร	"	1,100
เมืองนครพนม	"	1,000

---

[1]หอสมุดวชิรญาณ จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 เลขที่ 26 จ.ศ. 1203

[2]วอลเตอร์ เอฟ เวลล่า แผ่นดินพระนั่งเกล้า หน้า 193

เมืองขึ้นเมืองนครพนม	นายไพร่	500
เมืองสกลนคร	"	1,300
เมืองหนองหาร	"	600
เมืองหนองคาย	"	1,500

ให้เตรียมไว้ มีราชการเมื่อใด จะได้เอาตัวไปโดยเร็ว[1]

ลักษณะที่ตั้งของมณฑลอุดร ซึ่งอยู่ปลายพระราชอาณาเขต และติดต่อกับเขตแดนของญวน ทำให้สภาพทางภูมิรัฐศาสตร์ของมณฑลอุดร มีความสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศ ทางราชธานีตระหนักถึงความสำคัญข้อนี้ ฉะนั้นในสมัยรัชกาลที่ 3 จึงโปรดเกล้าฯ มีตราสั่งให้ตั้งด่านรักษาทางฝั่งตะวันออกแม่น้ำโขงไว้ และให้คอยลาดตระเวนเพื่อจะได้สู้รบกับญวนได้ทันท่วงที โดยให้กองลาดตระเวนคอยผลัดเปลี่ยนกัน 6 เดือนต่อครั้ง

พันธะของหัวเมืองที่มีต่อราชธานีทั้ง 3 ด้าน คือด้านเศรษฐกิจ การเมือง และการป้องกันประเทศ ดังกล่าว จะเห็นว่า ราษฎรในหัวเมืองเหล่านี้เป็นฐานอำนาจที่สำคัญของราชธานี ฉะนั้นจะเห็นว่านโยบายทางการเมืองของราชธานีในขณะนั้น และในเวลาต่อมาพยายามที่จะรักษากำลังคนไว้ ซึ่งถือว่าเป็นทรัพยากรที่สำคัญของประเทศไว้

4. ลักษณะการปกครอง การศาล และการเก็บส่วยสาอากร

4.1 การปกครอง

การปกครองท้องถิ่นระหว่างหัวเมืองมณฑลอุดรด้วยกันเองก่อนการปรับปรุงการปกครองนั้น เจ้าเมืองซึ่งเป็นคนพื้นเมืองในแถบนั้น จะปกครองตามจารีตประ-

---

[1]เจ้าพระยาทิพากรวงศ์ พงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 3 หน้า 219

เพณีของตน[1] ยังคงใช้วิธีปกครองที่เรียกว่า "กินเมือง" วิธีการปกครองแบบนี้เจ้าเมืองจะทำหน้าที่ปกกรองให้ราษฎรอยู่เย็นเป็นสุข และราษฎรต้องตอบแทนเจ้าเมืองโดยการออกแรงช่วยทำงานให้หรือแบ่งสิ่งของที่หามาได้ให้แก่เจ้าเมือง โดยทางราชธานีไม่ต้องเสียค่าเลี้ยงดูให้แก่เจ้าเมือง เพียงแต่ให้ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เท่านั้น[2]

ลักษณะการปกครองจะแบ่งออกเป็นเมืองต่าง ๆ เมืองที่มีขนาดเล็กจะขึ้นอยู่กับเมืองใหญ่ ส่วนการปกครองระดับต่ำสุดคือระดับหมู่บ้าน ฉะนั้นตำแหน่งทางการปกครองต่าง ๆ จะลดหลั่นกันตั้งแต่ระดับเจ้าเมืองลงไปถึงจ่าบ้าน ซึ่งเป็นระดับต่ำสุด แบบแผนการปกครองหัวเมืองมณฑลอุดรก่อนการปรับปรุงการปกครอง มีลักษณะเช่นเดียวกับการปกครองในหัวเมืองลาวภาคตะวันออก คือ แบ่งระดับการปกครองออกเป็น 5 ขั้น[3] ได้แก่

1. ตำแหน่งการปกครองระดับเมือง เรียกกรมการปกครองว่าอาญาสี่ หรืออาชญาสี่ ซึ่งเป็นตำแหน่งบังคับบัญชาสูงสุดมีอยู่ 4 ตำแหน่ง ดังนี้

ก. เจ้าเมือง เป็นผู้มีอำนาจสิทธิ์ขาดในการบริหารบ้านเมือง

ข. อุปฮาด มีหน้าที่ทำงานแทนเจ้าเมือง เมื่อเจ้าเมืองไม่อยู่ หรือไม่สามารถปฏิบัติราชการได้

ค. ราชวงษ์ มีหน้าที่ในการตัดสินชำระคดี นอกจากนี้ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของอุปฮาด เช่น รวบรวมสรรพบัญชี ส่วยสาอากร

---

[1]สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ "ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ" หนังสืออ่านประกอบพื้นฐานอารยธรรมไทย หน้า 12

[2]สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ เทศาภิบาล หน้า 42

[3]เติม วิภาคย์พจนกิจ ประวัติศาสตร์อีสาน หน้า 392 – 401

ง. ราชบุตร มีหน้าที่ควบคุมเก็บรักษาผลประโยชน์ของเมือง

ตำแหน่งอาญาสี่นี้ถ้าเป็นเมืองเล็กที่ขึ้นกับเมืองใหญ่ เรียกว่า เจ้าเมือง อัครฮาด อัครวงษ์ และอัครบุตร ทำหน้าที่เช่นเดียวกับอาญาสี่ในเมืองใหญ่

2. ตำแหน่งผู้ช่วยการปกครองระดับเมือง มี 4 ระดับคือ

ก. ท้าวสุริยะ หรือท้าวชัตติยะ

ข. ท้าวสุริโย

ค. ท้าวโพธิสาร

ง. ท้าวสิทธิสาร

ทั้ง 4 ตำแหน่ง มีหน้าที่ในการพิจารณา พิพากษาแห่งศาลเมืองชั้นสูง และการปกครองแผนกต่าง ๆ ของเมือง

3. ตำแหน่งรองผู้ช่วยการปกครองระดับเมือง เรียกว่า ขี่อ้บ้าน ขางเมือง มี 17 ตำแหน่ง คือ

ก. เมืองแสน มีหน้าที่กำกับฝ่ายทหาร

ข. เมืองจันทร์ มีหน้าที่กำกับฝ่ายพลเรือน

ค. เมืองขวา เมืองซ้าย เมืองกลาง ทำหน้าที่ดูแลพัสดุทุกอย่าง รักษาและดูแลนักโทษ ปฏิสังขรณ์ สร้างวัด กำกับการสักเลก และรักษาบัญชีไพร่พลที่ไปมีภรรยาในต่างเมือง

ง. เมืองคุก เมืองฮาม เมืองแพน ทำหน้าที่เป็นพะทำมะรง (พัสดี) และช่วยเหลือ เมืองขวา เมืองซ้าย และเมืองกลาง

จ. นาเหนือ นาใต้ มีหน้าที่จัดหาเสบียงอาหาร สำรวจสำมะโนครัว 3 ปีต่อครั้ง เก็บส่วย จับกุม ควบคุมสัตว์พาหนะ

ฉ. ชาเนตร ชานนท์ เป็นเสมียนของเมืองทั้ง 2 ตำแหน่ง

ช. มหาเสนา มหามนตรี (มุนตรี) เป็นผู้ออกคำสั่งนัดประชุมหรือทำพิธีการต่าง ๆ ของเมือง

ช. ซาบัณฑิตย์ เป็นพนักงานอ่านท้องตรา และอ่านประกาศคำสั่งของเจ้าเมือง กรมการผู้ใหญ่ในเวลาประชุม

ฌ. กรมการ มีหน้าที่รักษาประเพณีของเมือง

ญ. สุโพ เป็นแม่ทัพฝ่ายทหารของเมือง เป็นตำแหน่งสูงสุดของฝ่ายทหาร

4. ตำแหน่งพิเศษ ตำแหน่งนี้มีหลายตำแหน่ง บางตำแหน่งจะตั้งหรือไม่ตั้งก็ได้ คือ

ก. เพี้ยซาโนชิต ซาภูธร ราชต่างไว ตำมุงคุล มีหน้าที่เป็นองครักษ์ของเจ้าเมือง

ข. เพี้ยซาบรรหม มีหน้าที่จัดที่บรรหมของเจ้าเมือง

ค. เพี้ยซาตีนแท่นแล่นตีเมือง เป็นพนักงานติดตามเจ้าเมือง

ง. เพี้ยซาหลาบคำ มีหน้าที่เชิญพระแสง

จ. เพี้ยซามนเทียร มีหน้าที่รักษาพระราชฐาน ปราง ปราสาท

ฉ. เพี้ยซาบุธม มีหน้าที่กั้นพัดจามร

ช. เพี้ยซามาตย์ อาชาไนย มีหน้าที่เป็นช่างวิศวกรรม

ซ. เพี้ยแขกขวา เพี้ยแขกซ้าย มีหน้าที่รับแขกเมือง

ฌ. เพี้ยศรีสุธรรม เพี้ยศรีบุญเรือง เพี้ยอัครฮาด เพี้ยอัครวงษ์ มีหน้าที่จัดการศึกษา และการศาสนาของเมือง

5. ตำแหน่งในระดับหมู่บ้าน (อำเภอในปัจจุบัน) มี 4 ตำแหน่ง คือ ท้าวฝ่าย ตาแสง พ่อบ้านหรือนายบ้าน และจ่าบ้าน

จะเห็นได้ว่า การจัดการปกครองในหัวเมืองลาว ณ ผลอุดรก่อนการปรับปรุงการปกครอง เป็นการปกครองที่มีระเบียบแบบแผนลดหลั่นลงมาตามตำแหน่งหน้าที่ มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการบริหารด้านต่าง ๆ ไว้ ถ้าพิจารณาแล้วจะเห็นว่า เป็นการจัดการบริหารที่เจริญก้าวหน้ามาก คือมีการแบ่งอำนาจทางด้านการปกครองออกเป็น ฝ่ายทหาร และฝ่ายพลเรือน และในฝ่ายพลเรือนจะแยก

ทำหน้าที่รับผิดชอบออกเป็นด้านต่าง ๆ คือ ด้านยุติธรรม ด้านการปกครอง ด้านการเก็บผลประโยชน์ของเมือง เป็นต้น ซึ่งเป็นระบบบริหารที่สามารถทำงานได้คล่องตัวและไม่ก้าวก่ายกัน เหมาะสมกับลักษณะสภาพของบ้านเมือง มณฑลอุดรในขณะนั้น ในเวลาต่อมาเมื่อทางราชธานีประกาศใช้การปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ในมณฑลอุดร จึงสามารถดัดแปลงการปกครองที่มีอยู่เดิมเข้ากับการปกครองแบบใหม่ได้โดยง่าย

4.2 การศาล

การพิพากษาคดีความต่าง ๆ ก่อนที่จะตั้งกระทรวงยุติธรรมขึ้น เมื่อ พ.ศ. 2434 การพิจารณาคดีความยังไม่มีระเบียบแบบแผนอันใด เช่น ถ้าเกิดคดีความขึ้น จำเลยจะต้องไปฟ้องร้องต่อผู้บังคับบัญชาของจำเลย[1] กรมการเมืองจะทำหน้าที่ลูกขุนพิจารณาตัดสินความ ในการชำระความ จะใช้ศาลากลางเป็นศาลชำระความ[2] และกฎหมายที่ใช้จะใช้ตามประเพณีของบ้านเมือง ดังปรากฏในรางการตราเจ้าพระยาจักรี ถึงเจ้าเมืองอุปฮาด ราชวงษ์ ราชบุตร เมืองหนองละหารว่า

> "... ถ้าท้าวเพี้ยไพร่พลเมืองอากาศอำนวย มีคดีถ้อยความว่ากล่าวร้องฟ้องเกี่ยวข้องกันเป็นแต่ความเบ็ดเสร็จ ก็ให้ท้าหลวงพลานุกูล ท้าวอัครฮาด อัครวงษ์ ท้าววรบุตร ปรึกษาหารือกันชำระว่ากล่าว พิพากษาตัดสินตามประเพณีเมืองนครพนม เมืองอากาศอำนวยโดยยุติธรรม อย่าให้ความของราษฎรค้างชำระได้ความ

---

[1]พระวรภักดิ์ พิบูลย์ ประวัติกฎหมายไทย หน้า 261

[2]กระทรวงมหาดไทย อนุสรณ์เนื่องในงานฉลองวันที่ระลึกสถาปนากระทรวงมหาดไทย ครบรอบ 60 ปี หน้า 261

เดือดร้อนได้ ถ้าเป็นความทันตโทษข้อใหญ่ ก็ให้เอาข้อความไป แจ้งกับพระสุนทรราชวงษ์ อุปฮาด ราชวงษ์ ราชบุตร เมืองนครพนม จะได้ว่ากล่าวตัดสินให้สำเร็จตามกฎหมาย อย่างธรรมเนียมบ้านเมืองสืบมาแต่ก่อน"[1]

หลักฐานดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ถ้าหากเกิดคดีความแล้ว กรมการเมือง ซึ่งประกอบด้วย ข้าหลวง อัครฮาด อัครวงษ์ ท้าวอัครบุตร จะทำหน้าที่เป็นลูกขุนชำระความและพิพากษาความตามประเพณีของบ้านเมือง แต่ถ้าหากว่าคดีนั้นใหญ่เกินกว่าอำนาจของเมืองเล็ก ๆ จะพิจารณา จะต้องส่งคดีนี้ขึ้นไปให้กรมการเมืองที่เมืองนั้นสังกัดอยู่พิพากษา แต่ถ้าหากว่าจำเลยไม่พอใจในคำพิพากษาของศาลหัวเมือง สามารถอุทธรณ์ต่อเสนาบดีสมุหนายก ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาอยู่[2] ระเบียบวิธีการพิพากษาคดีต่าง ๆ นี้ยกเลิกไปใน พ.ศ. 2443 เมื่อทางราชธานีประกาศใช้พระราชบัญญัติศาลหัวเมืองในมณฑลอุดร

4.3 รายได้ของมณฑลสำหรับใช้จ่ายในการทำนุบำรุงหัวเมือง

ก. ภาษีอากร

หัวเมืองมณฑลอุดรก่อนการปรับปรุงการปกครอง แตกต่างไปจากมณฑลอื่น ในกรณีที่ไม่มีการเก็บภาษีอากรส่งยังราชธานีเหมือนอย่างในมณฑลอีสาน มีแต่เงินส่วยปีละ 25 ชั่งเศษ[3] สำหรับใช้จ่ายในการทำนุบำรุงบ้านเมือง ผลประโยชน์จากภาษีอากรเป็นของกรมการเมืองบางคนเท่านั้น ใน พ.ศ. 2434 เมื่อกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม เสด็จไปเป็นข้าหลวงใหญ่ประจำมณฑลอุดร ได้รายงานลงมาทาง

---

[1]หอวชิรญาณ จดหมายเหตุรัชกาลที่ 4 เล่มที่ 31 จ.ศ. 1215

[2]สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ เทศาภิบาล หน้า 2

[3]กรมศิลปากร ประชุมพงศาวดาร ภาค 76 หน้า 101

กรุงเทพฯ ว่า

"... ในเมืองหนองคาย แต่ก่อนมีภาษีอากรมาช้านาน แต่ที่กรุงเทพฯ ไม่ทราบเท่านั้น จะทราบบ้างก็แต่กรมมหาดไทยบางนายเท่านั้น ภาษีที่มีอยู่แล้วคือ เกลือเก็บ 10 ชัก 1 ยาสูบ เก็บ 10 ชัก 1 ปลาบึก 24 บาท ชัก 8 บาท ปีใดได้ปลาน้อย 24 บาท ชัก 16 บาท แต่ผลประโยชน์ทั้งปวงนี้เป็นของพระยาวุฒาธิคุณผู้เดียว ... แต่ผลประโยชน์เดิมของพระยาวุฒาธิคุณที่ลักเก็บมาแต่ก่อนนั้น ยาสูบ ได้ถามตัวผู้แจ้งความว่าได้เก็บ ได้รับพระราชทานอยู่ปีละ 40 กระทอ คิดราคากระทอละ 4 บาท เป็นเงิน 2 ชั่ง เกลือเกยได้รับพระราชทานอยู่ปีละ 500 กระทอ คิดราคากระทอละ 2 อัฐ เป็นเงิน 3 ชั่ง 10 บาท"[1]

การที่ทางเมืองหนองคาย มีการเก็บภาษีอากร แต่ผลประโยชน์ตกอยู่กับพระยาวุฒาธิคุณคนเดียวโดยที่ทางราชธานีไม่ทราบนั้น แสดงให้เห็นว่าการควบคุมหัวเมืองของราชธานี สมัยก่อนการปรับปรุงการปกครอง อำนาจจากราชธานียังควบคุมเข้าไปไม่ถึง ทำให้ผลประโยชน์ของแผ่นดินต้องขาดหายไป จากหลักฐานข้างต้นแสดงให้เห็นว่า การผูกขาดเก็บภาษีอากรในหัวเมืองนี้มีอยู่แล้ว แต่ผลประโยชน์เป็นของพระยาวุฒาธิคุณ และเป็นการกระทำที่ปิดบังราชธานี เพราะฉะนั้นปัญหานี้เองเมื่อกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม เสด็จไปเป็นข้าหลวงใหญ่มณฑลอุดร พระองค์ได้ทรงจัดการปรับปรุงการเก็บภาษีอากรเป็นสิ่งแรก

ข. การเก็บส่วย

การเก็บส่วยแบ่งได้ 2 ชนิด คือ การเก็บเป็นเงินตรา และเป็นสิ่งของ

---

[1]กรมศิลปากร พงศาวดารภาคที่ 76 หน้า 176 - 177

โดยเรียกเก็บจากบุคคลบางพวก ซึ่งไม่ต้องการเข้าประจำการ แต่ยอมส่งเงินตรา หรือสิ่งของ ที่ทางราชการต้องการใช้แทนการเข้าประจำการ ดังจะเห็นได้จาก การเก็บส่วยในเมืองสกลนคร คือส่วยผลเร่ว ทางราชธานีให้เมืองสกลนครรับผูกส่วย ซึ่งมีตัวเลกชายฉกรรจ์ 3000 คน ให้ผูกส่วย 2000 คน ยกให้เจ้าเมือง กรมการ 1000 คน เป็นเลกทนาย ให้ตัวเลก 2000 คนนั้นผูกส่วยผลเร่ว เลกหนึ่งคนละ 5 ชั่ง ปีหนึ่งเป็นผลเร่ว 200 หาบ ถ้าไม่ได้ตามนี้ให้คิดเป็นเงินแทนผลเร่ว เลกหนึ่งปีละ 2 บาท ผลเร่ว 200 หาบ เป็นเงิน 50 ชั่ง ส่วนตัวเลก 1000 คนนั้น พระราชทานให้เป็นเลกทนาย เจ้าเมือง กรมการ ได้รับส่วนแบ่งเป็นสัดส่วนดังนี้

เจ้าเมืองได้ 60 คน กรมการในตำแหน่งทั้ง 4 คือ อุปฮาด 50 คน ราชวงษ์ 40 คน ราชบุตร 30 คน ผู้ช่วย 20 คน กรมการรอง 10 คือ เมืองแสน เมืองจันทร์ เมืองขวา เมืองซ้าย เมืองกลาง เมืองคุก เมืองฮาม เมืองแพน นาเหนือ นาใต้ เลกทนายคนละ 15 คน ซาเนตร ซานนท์ เลกทนายคนละ 10 คน กรมการผู้น้อยต่ำกว่าตำแหน่ง 10 นาย ลงมา ให้เลกทนายคนละ 3 – 4 คน[1]

จะเห็นได้ว่าผลประโยชน์ที่ทางราชธานีแบ่งให้กับเจ้าเมือง กรมการนั้น ได้แบ่งลดหลั่นกันลงมาตามหน้าที่รับผิดชอบ เช่น เจ้าเมือง ซึ่งรับผิดชอบในการบริหารงานของเมือง ได้รับพระราชทานถึง 60 คน ส่วนตำแหน่งอื่น ๆ จะได้รับพระราชทานลดน้อยลงตามตำแหน่งหน้าที่การงานที่จะต้องรับผิดชอบ

การเก็บส่วย จะมีลักษณะยืดหยุ่น คือ บางบริเวณเก็บมาก บางบริเวณเก็บน้อย ทั้งนี้แล้วแต่ลักษณะของผู้คนที่อาศัย ถ้าหากเป็นพวกที่เร่ร่อนยังไม่ตั้งบ้านเรือนเป็นหลักแหล่ง ก็จะเก็บน้อย ทั้งนี้เพื่อต้องการดึงคนเหล่านี้ไว้ไม่ให้หลบหนี

---

[1]เดิม วิภาคย์พจนกิจ ประวัติศาสตร์อีสาน หน้า 314

เข้าป่าไป ดังปรากฏในใบบอกของพระยาสุรินทรเดช ข้าหลวงหัวเมืองลาวฝ่ายเหนือ ว่า

> "... เมื่อครั้งรัชกาลที่ 4 ให้เจ้าพระยายมราช (แก้ว) เมื่อยังเป็นผู้สำเร็จราชการเมืองนครราชสีมา เป็นแม่กองสักเลกฝ่ายเหนือ ได้ทำแต่บัญชีไว้หาได้ลงเหล็กสักไม่ ด้วยเห็นว่าข่าพวกเหล่านี้ยังไม่ตั้งอยู่เป็นภูมิลำเนาโดยปกติที่เมืองหนองคาย มีราชการสิ่งใดก็หาได้กะเกณฑ์ราชการไม่ เป็นแต่เก็บเงินส่วยคนละสลึงบ้าง คนละเฟื้องบ้าง ที่ไม่ได้เก็บก็มีบ้าง และขอเฉลี่ยหวาย ปอมาใช้ราชการบ้าง คนเหล่านี้ถ้าเก็บส่วยและใช้ราชการหนัก ก็หลบเลื่อมเข้าป่าดง ไม่เป็นธรรมดาของคน ภาษาข่า สำเหนือ ใต้ ภูไทย ซงคำ ..."[1]

จะเห็นว่านโยบายของราชธานีในขณะนั้น ต้องการดึงราษฎรเหล่านี้เอาไว้ โดยใช้นโยบายผ่อนปรนไม่ให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อน เช่น พวกข่า ซึ่งไม่ได้ตั้งบ้านเรือนเป็นหลักแหล่ง ทางราชธานีจะผ่อนปรนโดยเรียกเก็บส่วยคนละสลึง คนละเฟื้อง เท่านั้น

สภาพทั่วไปของมณฑลอุดรก่อนปรับปรุงการปกครองข้างต้น แสดงให้เห็นถึงลักษณะภูมิประเทศ และลักษณะความเป็นอยู่ของราษฎรโดยทั่วไป ตลอดจนลักษณะการปกครองการบริหาร ซึ่งทำให้เข้าใจถึงสภาพโดยทั่วไปของมณฑลอุดร ทั้งทางด้านภูมิรัฐศาสตร์ และสภาพปัญหา อุปสรรค การปกครอง ซึ่งจะเป็นพื้นฐานที่สำคัญสำหรับการศึกษาในบทต่อไป

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/4 ใบบอกพระยาสุรินทรเดชข้าหลวงหัวเมืองลาวฝ่ายเหนือ 3 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 109

บทที่ 2

สาเหตุที่ทำให้เกิดการปรับปรุงการปกครองมณฑลอุดรในสมัยรัชกาลที่ 5

1. มูลเหตุจากการปกครองภายในประเทศ

1.1 มูลเหตุจากความล้าหลังในการปกครองประเทศโดยทั่วไป

การปกครองประเทศก่อนการปรับปรุงตามแบบสมัยใหม่ หลักใหญ่ในการจัดระเบียบการบริหารไม่เปลี่ยนแปลง คงเป็นเช่นเดียวกับสมัยอยุธยา เช่น ระบบบริหารไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เนื่องจากบ้านเมืองเจริญขึ้น ซึ่งเป็นผลจากการติดต่อกับชาวตะวันตก ทำให้การปกครองไม่เหมาะสมกับสภาพทางการเมืองที่เปลี่ยนไป ดังปรากฏในพระราชดำรัสของ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงแถลงพระบรมราชาธิบาย แก้ไขการปกครองแผ่นดินในปี พ.ศ. 2430 ว่า วิธีการปกครองประเทศเท่าที่เป็นอยู่ยังไม่เหมาะสมกับความเจริญของบ้านเมือง ซึ่งเจริญมากกว่าแต่ก่อนหลายเท่า ฉะนั้นจึงจำเป็นจะต้องแก้ไขธรรมเนียมการปกครองให้เหมาะสมกับภาวะความเจริญของบ้านเมือง[1]

จะเห็นได้ว่าพระบาทสมเด็จพระพุลจอมเกล้า ฯ ทรงตระหนักถึงความเจริญของบ้านเมืองที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหาร เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว

---

[1]พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรมราชาธิบาย แก้ไขการปกครองแผ่นดิน หน้า 1

เพื่อให้เป็นไปตามพระราชประสงค์ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า ฯ จึงทรงมอบหมายให้สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหลวงเทวะวงษ์วโรปการ เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศ เสด็จแทนพระองค์ในงานพระราชพิธีสมโภชการครองราชย์ครบรอบ 50 ปีของพระนางเจ้าวิคทอเรีย แห่งอังกฤษ และโปรดให้ศึกษาหลักการจัดระบบบริหารการปกครอง[1] เพื่อนำมาแก้ไขปรับปรุงใช้กับประเทศไทยให้เหมาะสมกับสภาพทางการเมือง และสังคมในขณะนั้น ซึ่งพระองค์ทรงตระหนักว่าพระราชภาระกิจของพระมหากษัตริย์นั้นนอกจากปกครองไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินให้ได้รับความปลอดภัยแล้ว จะต้องทะนุบำรุงให้ประชาราษฎร์ได้รับความร่มเย็นเป็นสุขด้วย[2] ฉะนั้นพระองค์จึงทรงปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินใหม่ โดยรวมอำนาจการปกครองไว้ที่ศูนย์กลาง และแบ่งแยกอำนาจการบริหารออกเป็น 12 ส่วน ได้แก่ กรมมหาดไทย กรมพระกลาโหม กรมท่า กรมวัง กรมเมือง กรมนา กรมพระคลัง กรมยุติธรรม กรมยุทธนาธิการ กรมธรรมการ กรมโยธาธิการ และกรมมุรธาธิการ[3]

ในด้านการปกครองส่วนภูมิภาค หัวเมืองชั้นนอกยังคงแบ่งฐานะและความใหญ่น้อยของเมืองออกเป็นเมือง เอก โท ตรี จัตวา การบริหารราชการมีการแบ่งแยกอำนาจการปกครองขึ้นอยู่กับเสนาบดี 3 ตำแหน่ง คือ สมุหพระกลาโหม

---

[1]เฉลิม อยู่เวียงชัย ประวัติศาสตร์สมัยกรุงธนบุรี และกรุงรัตนโกสินทร์ หน้า 49

[2]ร.ต.อ. อยุธย์ คชพิมพ์ การปกครองตำบลและหมู่บ้านของประเทศไทย หน้า 27

[3]วิมลพรรณ ทองปรีชา พระประวัติและพระกรณียกิจของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ หน้า 96

สมุหนายก และกรมท่า ทำให้การบริหารไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เสนาบดีแต่ละคนต่างบริหารและรับผิดชอบในหัวเมืองที่สังกัดอยู่กับตน นอกจากนั้นหัวเมืองที่อยู่ในสังกัดมีมากเกินกว่าความสามารถของเสนาบดีจะดูแลได้ทั่วถึง ประกอบกับการคมนาคมที่ไม่สะดวก ทำให้เสนาบดีไม่สามารถออกไปตรวจราชการในหัวเมืองด้วยตนเองได้ เมื่อมีราชการก็เพียงแต่ส่งใบบอกไปถึงเจ้าเมืองกรมการเท่านั้น เป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าเมืองปกครองกันเองอย่างอิสระ ดังปรากฏในพระอธิบายของสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพว่า

> "... เมื่อไปตรวจหัวเมืองครั้งนั้น ข้าพเจ้าไปแลเห็นความลำบากเป็นข้อสำคัญแก่การที่จะจัดวิธีปกครองหัวเมือง 2 ข้อ คือ 1. หัวเมืองมีมากด้วยกัน ทางคมนาคมกับกรุงเทพกว่าจะไปถึงกันก็หลายวัน และหลายทาง พ้นวิสัยที่เสนาบดีเจ้ากระทรวงในกรุงเทพฯ จะจัดการด้วยตนเองและจะไปตรวจตราการงานได้ทั่วถึงทุกแห่งเสมอ จะได้แต่มีท้องตราสั่งและตั้งข้อบังคับส่งไปในแผ่นกระดาษ พวกเจ้าเมืองกรมการ ทำอย่างไรก็ยากที่จะรู้"[1]

พระอธิบายของสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าอุปสรรคในการปกครองขณะนั้นประกอบด้วยระยะทางคมนาคมระหว่างราชธานีกับหัวเมือง ซึ่งต้องใช้เวลาในการเดินทางหลายวัน เส้นทางทุรกันดาร และหัวเมืองที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของเสนาบดีมีมากเกินกว่าที่จะดูแลได้ทั่วถึง ลักษณะเช่นนี้ทำให้การควบคุมดูแลหัวเมืองจากราชธานีไม่รัดกุม เจ้าเมืองอาจจะถือโอกาสใช้อำนาจปกครองกดขี่ราษฎรอย่างไม่เป็นธรรม หรืออาจจะถือโอกาสแข็งขืนอำนาจต่อราชธานีได้ ซึ่งก่อให้เกิดผลเสียต่อการปกครองอย่างมหันต์

---

[1]สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ดำรงราชานุสรณ์ หน้า 168

ส่วนการปกครองประเทศราชนั้น ทางราชธานีไม่ได้เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการปกครองภายใน เพียงแต่แต่งตั้งเจ้าเมืองในท้องถิ่นนั้นปกครองดูแลกันเองและมีพันธะส่งส่วย และเครื่องราชบรรณาการมายังราชธานีเท่านั้น ลักษณะการปกครองดังกล่าวทำให้การบริหารประเทศไม่มีความเป็นเอกภาพ (Unity) ประเทศราชต่างมีอิสริยยศปกครองตนเอง เช่น หัวเมืองลาวบริเวณชายพระราชอาณาเขต ไม่มีการเกี่ยวข้องกับราชธานี มีพันธะแต่เพียงส่งเครื่องราชบรรณาการมายังราชธานี 3 ปีต่อครั้งเท่านั้น และเจ้าเมืองที่ปกครองจะได้รับเลือกจากคนในท้องถิ่นนั้นปกครองดูแลกันเอง ลักษณะการบริหารเช่นนี้ ทำให้หัวเมืองลาวดังกล่าวมีโอกาสที่จะสมัครอยู่ภายใต้ความคุ้มครองของประเทศใดก็ได้ ซึ่งก่อให้เกิดเป็นลักษณะเมือง "สองฝ่ายฟ้า"* เช่น หัวเมืองพวน** เป็นต้น ดังปรากฏในสำเนาพระราชหัตถเลขาถึงจมื่นไวยวรนารถว่า***

> " เมืองประเทศราช ทั้งปวงส่งแต่ต้นไม้เงิน ทองเป็นเครื่องราชบรรณาการ ไม่ได้เสียภาษีอากรอันใดแก่กรุงเทพฯ เหมือนหนึ่งเมืองเหล่านั้น จะสมัครขึ้นอยู่แต่เราเพียงใดก็ได้ จะไปขึ้นคนอื่นเมืองใดก็ได้ ด้วยเราไม่ได้เกี่ยวข้องในการบ้านเมืองอันใด

---

*เมืองที่อยู่ติดกับชายอาณาเขตประเทศ มีลักษณะคล้ายกับรัฐกันชน เมื่อชาติไหนมีอำนาจ เจ้าเมืองจะยอมรับอำนาจของชาตินั้น จึงอยู่ในลักษณะเป็นเมืองขึ้นของทั้ง 2 ฝ่าย ดูรายละเอียดได้จากคำนำของพงศาวดาร ภาคที่ 22

**ปัจจุบันคือ ตรานนิ ซึ่งเป็นชื่อที่ญวนเรียก

***ต่อมาเลื่อนเป็นเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี

ครั้นจะจัดการอย่างอื่นก็จะเป็นที่สะดุ้งเสทือน และขาดผลประโยชน์ของเจ้าเมืองไป"[1]

จะเห็นว่าลักษณะดังกล่าวทางราชธานีควบคุมหัวเมืองลาวไม่มากนัก การปกครองเช่นนี้ทำให้หัวเมืองลาวสามารถปลีกตัวเป็นอิสระได้ง่าย หรือในบางครั้งสามารถไปขอความคุ้มครองจากชาติอื่น ซึ่งทำให้เกิดการทะเลาะวิวาทระหว่างประเทศที่ต้องการเข้าไปมีอิสิทธิ์ในพื้นที่แถบนั้น และในที่สุดจะกลายเป็นปัญหาเรื่องเขตแดน ซึ่งเป็นปัญหาที่มีผลต่อเอกราชของประเทศ เมื่อฝรั่งเศสขยายอิทธิพลเข้ามาในพุทธศตวรรษที่ 25

การปกครองภายในหัวเมืองประเทศราช เจ้าเมืองมีอิสระในการปกครองตนเองอย่างเต็มที่ ในบางครั้งราษฎรได้รับความลำบากเมื่อเจ้าเมืองไม่ตั้งอยู่ในความยุติธรรม ความอยุติธรรมเช่นนี้ทางราชธานีไม่ค่อยมีโอกาสได้รับรู้ เช่น ประเทศราชแถบหัวเมืองลาวตอนเหนือ ราษฎรได้รับความเดือดร้อน เนื่องจากเจ้าเมืองไม่ตั้งอยู่ในธรรม ใช้อำนาจทางราชการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว และลักษณะการบริหารภายในทำให้เป็นอุปสรรคต่อการเก็บส่วย ซึ่งเป็นผลประโยชน์ของทางราชธานี ความยุ่งยากดังกล่าวจะเห็นได้จากรายงานของจอมพลสุรศักดิ์มนตรีตอนปราบฮ่อครั้งที่ 2 ว่า

"...ในระหว่างเดินกองทัพมานั้น ข้าพเจ้าได้ระลึกถึงถ้อยคำราษฎร พรรณาถึงความเดือดร้อน ซึ่งได้รับจากข้าหลวงฝ่ายพล-

---

[1]เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี พระราชหัตถเลขาในรัชกาลที่ 5 – เจ้าจหมื่นไวยวรนารถ ในประวัติของจอมพลและมหาอำมาตย์เอกเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี หน้า 311

เรือน และฝ่ายทหารที่มาตั้งรักษาการอยู่ จึงคิดเห็นว่าเมืองประเทศราชก็ดี เมืองที่เป็นเมืองส่วยก็ดี เมืองเหล่านี้ถ้าจะปล่อยไว้ให้คงอยู่ดังที่เป็นอยู่แล้ว ก็มีแต่จะเสื่อมประโยชน์กรุงเทพฯ ร่ำไป ด้วยผู้มารักษาการบ้านเมืองไม่ใช่ตั้งอยู่ในทางธรรม เมื่อราษฎรได้ความเดือดร้อน เพราะผู้รักษาการเบียดเบียน เป็นผลประโยชน์ตนเสียเอง การเก็บส่วยซึ่งจะได้เป็นพระราชทรัพย์หลวงก็จะเก็บได้โดยยาก ควรจะจัดการใหม่ให้ดีขึ้น ผลประโยชน์จึงจะมีแก่กรุงเทพฯ มาก ทั้งราษฎรจะค่อยมีความสุขบ้าง"[1]

จะเห็นได้ว่าลักษณะการปกครองเช่นนี้ เหมือนกับเป็นการส่งเสริมให้เจ้าเมืองที่มีความอยุติธรรม มีความอยุติธรรมมากขึ้น ซึ่งจะทำให้เป็นอันตรายต่อความมั่นคงของประเทศ ประกอบกับลักษณะการปกครองภายในราชอาณาจักรที่ยังไม่รัดกุม การควบคุมหัวเมืองประเทศราชของราชธานีที่มีไม่มากนักเหล่านี้ ในเวลาต่อมาเมื่อฝรั่งเศสขยายอำนาจเข้าครอบครองญวน ฝรั่งเศสได้อ้างสิทธิของญวนที่จะเข้าครอบครองฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง และลักษณะหัวเมืองชายพระราชอาณาเขตประเทศราชในขณะนั้น เช่น แคว้นพวน อยู่ในลักษณะเมือง "สองฝ่ายฟ้า" บางครั้งขึ้นกับไทย บางครั้งขึ้นกับญวน ซึ่งเป็นลักษณะความอยู่รอดของหัวเมืองทางแถบนั้น ซึ่งถือว่าจะเข้าอยู่ใต้การปกครองของใครก็ได้เพียงแต่ให้ชาตินั้นสามารถปกป้องและนำความสงบสุขมาสู่บ้านเมืองก็พอแล้ว ลักษณะเช่นนี้ประเทศในแหลมอินโดจีนต่างเข้า

---

[1] เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี ประวัติการของจอมพลและพระมหาอำมาตย์เอกเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี หน้า 620

ใจและยอมรับกัน แต่ในเวลาต่อมาเมื่อฝรั่งเศสขยายอิทธิพลเข้ามา ฝรั่งเศสได้นำวิธีการสมัยใหม่มาใช้คือ นำเอาเส้นแบ่งเขตแดนตามแบบตะวันตกเข้ามาใช้ในดินแดนแถบนี้ ซึ่งไม่สามารถนำมาใช้กับลักษณะความเป็นอยู่ของหัวเมืองเหล่านี้ได้ และในที่สุดทำให้เกิดความขัดแย้งเรื่องเขตแดนระหว่างไทยกับฝรั่งเศสขึ้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงตระหนักถึงภัยข้อนี้ดี จึงมีพระราชดำริว่าไทยจะเข้มแข็งได้ต่อเมื่อสามารถเข้าควบคุมปกครองดินแดนที่เข้าลักษณะกึ่งเอกราชและดินแดนที่เป็นเมืองขึ้นให้รวมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเป็นชาติรัฐ (Nation state)[1] ฉะนั้นในเวลาต่อมาพระองค์จึงทรงจัดแบ่งดินแดนชายพระราชอาณาเขตออกเป็นมณฑล และส่งข้าหลวงใหญ่ออกไปประจำรักษาเขตแดน เพื่อต่อต้านลัทธิจักรวรรดินิยมของฝรั่งเศส

1.2 สาเหตุจากการปกครองภายในมณฑลอุดร*

1.2.1 ปัญหาโจรผู้ร้าย

เนื่องจากพวกฮ่อ** เข้ามารุกรานพระราชอาณาเขตทางแถบเมืองหลวง

---

[1] Walter F. Vella The Impact of the West on Government in Thailand p. 3

*ก่อนปรับปรุงการปกครอง เรียกหัวเมืองลาวฝ่ายเหนือ

**โจรชาวจีนที่อพยพเข้ามาทางบกตอนเหนือของประเทศไทย ทำการปล้นสะดมดินแดนลาวและตังเกี๋ยในราว พ.ศ. 2413 – 2431

พระบาง และแถบแคว้นพวน* ตั้งแต่ พ.ศ. 2413[1] แม้ไทยจะยกทัพขึ้นไปปราบปรามแล้ว ในเวลาต่อมาฮ่อได้รวบรวมกำลังเข้ามารุกรานอีก ทำให้ราษฎรทางแถบนี้ต้องประสบกับภาวะความระส่ำระสาย ราษฎรต้องอพยพเร่ร่อนไม่สามารถตั้งบ้านเรือนเป็นหลักแหล่งได้ และต้องประสบกับอุปสรรคในการทำมาหากิน ทำให้การดำรงชีพของราษฎรทางแถบนั้นต้องประสบกับความแร้นแค้น สาเหตุเหล่านี้ทำให้แคว้นเวน ซึ่งเป็นบริเวณที่ฮ่อเข้ามารุกรานเกิดโจรผู้ร้ายชุกชุม ดังปรากฏในหนังสือท้าวฮันตี เจ้าเมืองตาแสนเวียนกวาน เมืองเชียงขวาง** มีมายังเมืองหนองคายว่า

> "... ด้วยบ้านเมืองทุกวันนี้ มีแต่ฮ่อเที่ยวตีชิงเอาทรัพย์สิ่งของ ทองเงิน โคกระบือ พวกครอบครัวเมืองพวนแตกหนีไป พวกฮ่อฆ่าตายเสียก็มีบ้าง อดเสบียงอาหารตายก็มาก ยังมีไพร่พลอยู่ก็น้อยไม่รู้จะคิดประการใด ข้าวในนาลางแห่งก็มีลางแห่งก็ไม่มีได้รับประทาน แต่มันกลอยอยู่ทุกวัน ขอกองทัพขึ้นไปตีฮ่อ ขับให้บ้านเมืองได้อยู่เย็นเป็นสุข"[2]

---

*ก่อนฮ่อเข้ามารุกรานนั้นตรงต่อหลวงพระบาง ในเวลาต่อมาเมื่อฮ่อเข้ามารุกรานเมืองหลวงพระบางไม่สามารถปราบปรามได้ ต้องขอกำลังจากราชธานีออกไปปราบปราม ตั้งแต่นั้นมาแคว้นพวนก็ขึ้นต่อกรุงเทพฯ โดยตรง

[1]นิธิ เอียวศรีวงศ์ การปราบฮ่อและการเสียดินแดน พ.ศ. 2431 หน้า 43

**เป็นเมืองหลวงของแคว้นพวน

[2]กจว. สารบาญสมุดพิเศษ เล่ม 2 จ.ศ. 1239 หน้า 151

ผลจากการที่ฮ่อรุกรานเข้ามาในพระราชอาณาเขต เข้าตีชิงทรัพย์สินของราษฎร ทำให้ราษฎรต้องแตกกระจายถอยหนี ไม่มีเวลาทำมาหากิน ราษฎรทางแถบนี้ต้องประสบกับภาวะการขาดแคลน ฉะนั้นจึงเป็นหน้าที่ของส่วนกลางที่จะต้องยกทัพขึ้นไปปราบปราม เพื่อนำความร่มเย็นมาสู่ราษฎร ถ้าหากว่ารัฐบาลละเลยหัวเมืองเหล่านี้ซึ่งอยู่ในลักษณะเมืองสองฝ่ายฟ้า อาจจะปลีกตัวออกไปขอความคุ้มครองจากประเทศอื่นได้ ซึ่งหมายถึงเกียรติภูมิของประเทศจะต้องถูกลบเลือนไปด้วย

เมื่อชาวต่างประเทศเข้ามาค้าขายทางแถบบริเวณนี้ ต้องประสบกับปัญหาเรื่องโจรผู้ร้ายเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากเรื่องราวร้องทุกข์ถึงกงสุลอังกฤษว่า

> "ข้าพเจ้า มองโกม เกิดบ้านสินจุ แขวงเมืองบรแมน ทำเรื่องราวมายื่นต่อท่านกงสุลอังกฤษ ณ. กรุงเทพฯ ให้ทราบด้วยข้าพเจ้ากับพวก 25 คน ได้เดินทางมาค้าขายเมืองลาว ได้พักอยู่ที่เมืองเชียงขวาง ครั้น ณ. วันแรม 2 ค่ำ เดือน 10 ปีฉลู เวลาใกล้รุ่ง มีผู้ร้ายย่องเบาเข้ามาลักเอาเงินของไป เมื่อจับผู้ร้ายมา อุปฮาดกับกรมการเมืองบริกัลเข้าแย่งชิงเอาเสียหาให้มาไม่ ความของข้าพเจ้าจึ่งค้างมาจนทุกวันนี้ ซึ่งกรมการอุปฮาดเมืองบรคัณหกับท้าวคำแนน สมรู้เป็นใจเข้าด้วยผู้ร้ายดังนี้ ข้าพเจ้าเป็นสัตว์ผู้ยาก ได้ความเดือดร้อนนัก ขอท่านกงซุลโปรดช่วยข้าพเจ้าตามแต่ท่านจะเห็นควร"[1]

---

[1]กจร. สารบาญสมุดพิเศษ เล่ม 6 จ.ศ. 1239 – 1243 หน้า 82 – 83

หลักฐานดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า กรมการเมืองบริคัลไม่มีความยุติธรรมในการปกครอง เป็นใจสมรู้ร่วมคิดกับผู้ร้าย ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะว่าเจ้าเมืองกรมการแต่ก่อนไม่ได้รับผลประโยชน์จากรัฐบาล นอกจากค่าธรรมเนียมความสำหรับผู้ที่มีหน้าที่ในศาล บางแห่งได้ส่วนลด ส่วนแบ่งค่าส่วย สาอากรบางเล็กน้อย[1] การกระทำของกรมการเมืองดังกล่าว อาจจะทำให้ปัญหาเรื่องโจรผู้ร้ายมีมากขึ้น ซึ่งหมายถึงความสงบสุขของราษฎรมีน้อยลง ทั้งนี้เพราะว่าการปกครองในขณะนั้น ผู้ปกครองยังคงมีอำนาจมาก ทางส่วนกลางไม่มีมาตรการอะไรที่จะควบคุมความประพฤติของผู้ปกครอง ฉะนั้นจึงสามารถทำการปกครองตามใจตนเอง ซึ่งบางครั้งปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง โดยไม่ได้คำนึงถึงความสงบสุขของราษฎร

ปัญหาเรื่องโจรผู้ร้ายนี้ ในเวลาต่อมาทางกงสุลอังกฤษได้มีหนังสือถึงรัฐบาลไทยให้จัดการชำระ ในคดีนี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่า ควรจะให้พระยาประทุมเทวาธิบาลชำระตัดสิน แต่ถ้าหากว่าชำระไม่แล้วเสร็จ จึงจะแต่งตั้งข้าหลวงจากส่วนกลางออกไปพิจารณาตัดสินอีกชั้นหนึ่ง พระราชดำริดังกล่าวปรากฏในพระราชหัตถเลขาที่มีไปถึงเจ้าฟ้ามหามาลากรมพระบำราบปรปักษ์ ว่า

> "... กงสุลอังกฤษ มีหนังสือมาขอให้ชำระเรื่องหนึ่งนั้น การแต่งชั้นเมืองโพนพิไสย เมืองบริคัณหนิคม จะให้พระยาประทุมเทวาธิบาลชำระ ก็เห็นจะได้แต่การต่อไปที่อื่นอีก ถ้าพระยาประทุมเทวาธิบาลจะชำระไม่ได้ จะต้องมีข้าหลวงขึ้น

---

[1]พระยาราชเสนา เทศาภิบาล หน้า 107 – 108

ไปในเวลานี้ก็เป็นฤดูฝน และระยะทางก็ไกลนัก กลัวจะเป็นการลำบากมากอยู่ ถ้าเห็นว่าข้าหลวงจะยังขึ้นไปไม่ได้เวลานี้ จะมีราชบังคับให้พระยาประทุมเทวาธิบาลชำระไต่สวนไปก่อน เมื่อไม่แล้วสำเร็จไปได้ จึ่งให้ข้าหลวงขึ้นไป มีหนังสือตอบกลับมาอย่างนี้ก็เห็นจะเป็นแล้วกันไป"[1]

หลักฐานข้างต้นแสดงให้เห็นว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชประสงค์ที่จะให้เจ้าเมืองในท้องที่ที่เกิดเหตุรับผิดชอบในคดีที่เกิดขึ้น แต่พระองค์ทรงวิตก ดังปรากฏในพระราชหัตถเลขาว่า "แต่อำนาจพระยาประทุมเทวา จะบังคับการได้เพียงใด แลความเดินไปถึงไหนบ้างหม่อมฉันจำไม่สนัด"[2] พระองค์ทรงเห็นว่า ถ้าพระยาประทุมเทวาธิบาล ไม่สามารถชำระตัดสินได้ ทางส่วนกลางก็จำเป็นจะต้องส่งข้าหลวงขึ้นไปชำระตัดสินคดี แต่การส่งข้าหลวงขึ้นไปนั้นต้องประสบกับความยากลำบากมากในการเดินทาง เนื่องจากลักษณะภูมิประเทศที่เป็นที่สูง ๆ ต่ำ ๆ ประกอบกับระยะทางไกลและกันดาร พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเป็นห่วงใยในเรื่องนี้มากจึงทรงมีพระราชหัตถเลขา ถึงเจ้าฟ้ามหามาลากรมพระบำราบปรปักษ์ว่า "ให้ท่านทรงคิดดู ถ้าควรจะมีหราขึ้นไป ก็ขอให้มีเสียในหนึ่งสองวันนี้ ไม่ต้องรอคอยปรึกษาเสนาบดีว่ายไม่มีอะไรเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องปรึกษา อย่าให้เนิ่นช้าเสียเวลา"[3]

---

[1]กจช. สารบาญสมุดพิเศษ เล่ม 6 จ.ศ. 1239 – 1243 หน้า 83

[2]ดู.

[3]กจช. สารบาญสมุดพิเศษ เล่ม 6 จ.ศ. 1239 – 1243 หน้า 83

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเร่งให้จัดการเรื่องนี้โดยรีบด่วน เพราะปัญหาเรื่องโจรผู้ร้ายเป็นปัญหาที่สำคัญมาก ซึ่งเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับความสงบสุขของราษฎร ถ้าหากเหตุการณ์เช่นนี้ยังคงยืดเยื้ออีกต่อไป ยิ่งทำให้ราษฎรได้รับความลำบากมากขึ้น และจะกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติ เป็นผลให้ชาติอื่นที่ต้องการแผ่อิทธิพลเข้ามาทางแถบนี้สามารถใช้ช่วงโอกาสดังกล่าวแทรกแซงเข้ามาได้ง่าย

แม้ว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จะทรงมีรับสั่งให้เจ้าฟ้ากรมพระบำราบปรปักษ์ ทรงจัดการเรื่องปัญหาโจรผู้ร้ายแล้ว แต่พระองค์ทรงวิตกกังวลในเรื่องนี้เป็นอันมาก ทั้งนี้เนื่องจากปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับความสงบสุขของราษฎร ประกอบกับเขตเมืองพวนเป็นดินแดนชายพระราชอาณาเขตประเทศราชที่ถูกย่อรุกรานเสมอ ทำให้ราษฎรทำมาหากินไม่สะดวก ราษฎรประสบความยากแค้น ถ้าปล่อยให้เป็นเช่นนี้ต่อไปจะทำให้บ้านเมืองเต็มไปด้วยโจรผู้ร้าย เจ้าเมืองกรมการซึ่งปราศจากกำลังก็ไม่สามารถปกปักรักษาความสงบสุขให้กับราษฎรได้ เมื่อเกิดคดีโจรกรรมขึ้นเจ้าเมืองกรมการจะต้องรับผิดชอบในทรัพย์สิน และการจับโจรผู้ร้ายต้องประสบกับความลำบาก เนื่องจากราษฎรเดินทางเข้าออกระหว่างหัวเมืองชายพระราชอาณาเขตกับหัวเมืองในพระราชอาณาเขตเสมอ ซึ่งเป็นลักษณะความเป็นอยู่ของผู้คนทางแถบนี้ ที่สามารถเดินทางเข้าออกได้อย่างอิสระดังปรากฏในพระราชหัตถเลขาที่มีไปถึงสมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงษ์ ว่า

> "... ความเรื่องนี้เป็นเหตุให้ฉันมีความวิตกต่อไป ด้วยในเมืองเชียงขวางและเมืองขึ้นเขตแดนพวน อ้ายย่อยยังมารบกวนเบียดเบียนราษฎรไม่ตั้งลงเป็นภาคภูมิเรียบร้อยได้ การทำมาหากินสิ่งใดไม่สะดวก คนในพื้นบ้านก็คงเป็นคนขัดสนแทบทั้งสิ้น เมื่อเป็นคนขัดสนดังนั้นแล้ว ก็คงจะเป็นผู้ร้ายไปทั้งบ้านเมืองอยู่แล้ว เจ้าเมืองกรมการที่เราตั้งแต่งไป ก็ต้องพากันถอยล่าลงมาอยู่ท่าโทม ท่าเรือ ไม่มีอำนาจ แลกำลังที่จะรักษาบ้านเมืองไปได้

เห็นว่าวิสัยของพวกตองซูนี้ไม่เสียดายชีวิตร ไม่รักทรัพย์สมบัติที่เป็นของมีอยู่แล้ว หมายจะได้แต่ข้างหน้าฝ่ายเดียว ด้วยถือว่ามีผู้รับประกันชีวิตร และทรัพย์สมบัติอยู่ ฉวยว่ามีเหตุการณ์สิ่งใดขึ้น ฝ่ายเราจะต้องชำระพวนซึ่งอยู่ในอาณาเขต เมืองเรา เมืองพวนก็ดี ถ่ายเทกันไปมาอยู่ ถาชำระกันไม่ได้ก็จะต้องปรับเอากับเจ้าเมืองกรมการ อำนาจแลกำลังเจ้าเมืองกรมการเพียงเท่าใดก็ทราบคือยู่แล้ว ถ้าถูกเข้าเหมือนดังความเมืองเชียงใหม่ก็จะได้ความลำบากมาก"[1]

หลักฐานดังกล่าวแสดงให้เห็นถึง ความลำบากในการจัดการปกครองในเขตแดนพวน ทั้งนี้เพราะว่าทางรัฐบาลไทยต้องรับประกันทั้งชีวิต และทรัพย์สมบัติของคนในบังคับอังกฤษที่เข้ามาค้าขายในเขตแดนของไทย เมื่อเกิดปัญหาโจรผู้ร้ายขึ้น ทางรัฐบาลไทยจะต้องชำระตัดสินคดีให้ ถ้าหากว่าไม่สามารถจับผู้ร้ายได้ กรมการเมืองก็จะต้องเป็นผู้ชดใช้ทรัพย์สินเหล่านั้นให้กับโจทก์ไป ปัญหานี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีรับสั่งให้สมเด็จเจ้าพระยามหาศรีสุริยวงศ์ และเสนาบดีช่วยกันคิดตริตรอง และหาหนทางในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น[2]

สมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ เห็นว่าในระยะเวลาที่บ้านเมืองกำลังระส่ำระสาย เนื่องจากการรุกรานของฮ่อให้กงสุลอังกฤษระงับการเดินทางของคนในบังคับอังกฤษ ที่จะเดินทางเข้าไปในแดนพวน เมื่อเหตุการณ์สงบเรียบร้อยแล้วจึงให้เข้าไปค้าขายได้ ความเห็นดังกล่าวปรากฏในคำกราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 ว่า

---

[1]กจช. สารบาญสมุดพิเศษ เล่ม 6 จ.ศ. 1239 - 1243 หน้า 84-85

[2]กจช. สารบาญสมุดพิเศษ เล่ม 6 จ.ศ. 1239 - 1243 หน้า 84-85

"... ข้าพเจ้าเห็นว่า ต้องรับว่าจะมีท้องตราขึ้นไปถึงเจ้าเมืองกรมการ ชำระเงินและสิ่งของให้เต็มอำนาจ แต่ต้องขอต่อเอเยนต์ และกงซุลเยเนราล อังกฤษว่า เมืองเชียงขวางเขตแดนแคว้นพวนทั้งปวงนั้น พวกฮ่อมาตีบ้านเมืองแตกราษฎรระส่ำระสายไป ไม่เป็นอันทำมาหากินหลายปี เมืองเชียงขวางเดิมจน พวกฮ่อมารบฆ่าเจ้าเมืองตาย ประการใดท่านเอเยนต์แลกงซุลเยเนราลอังกฤษก็ทราบอยู่แล้ว เวลานี้ราษฎรตั้งตัวไปไปได้ลงเป็นคนขัดสนยากจน มีแต่จะชกลักแย่งชิงกันทั่วไปทั้งเขตแดนเมืองพวน ขอห้ามอย่าเพื่อให้สัปเยกต์ไปเที่ยวค้าขายในเขตรแดนเมืองพวน ซึ่งได้ความระส่ำระสายนั้นก่อน ต่อเมื่อบ้านเมืองเรียบร้อย ราษฎรได้ตั้งทำมาหากินเป็นปกติแล้ว จึงให้ไปค้าขายได้เหมือนเมืองลาวทั้งปวง"[1]

ความเห็นของสมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ ข้างต้น แสดงให้เห็นว่าแคว้นพวนเป็นพระราชอาณาเขตของไทยที่ไทยต้องรับผิดชอบในการกระทำของโจรผู้ร้าย พร้อมทั้งได้ชี้แจงเหตุผลในการห้ามไม่ให้คนในบังคับอังกฤษเข้าไปค้าขายในดินแดนดังกล่าว จะเห็นว่าวิธีการแก้ปัญหาของสมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์นั้น ไม่ได้เป็นการแก้ที่สาเหตุของปัญหา แต่เป็นการแก้ไขปัญหาให้หมดไปเฉพาะหน้าเท่านั้นเอง ทั้งนี้เพราะว่าแคว้นพวนเป็นหัวเมืองชายพระราชอาณาเขตประเทศราช ยากที่ส่วนกลางจะส่งกำลังขึ้นไปปราบปรามหรือจัดการในขั้นเด็ดขาดได้ ประกอบกับกำลังทหารของรัฐบาลในขณะนั้น อยู่ในระยะการเริ่มต้นเท่านั้น ฉะนั้นการแก้ปัญหานี้รัฐบาลทำได้แต่เพียงส่งกำลังทหารออกไปปราบปราม เมื่อเห็นว่าสงบแล้วจึงยกทัพกลับ ไม่ได้ส่งทหารเข้าไปประจำรักษาการ ฉะนั้นเมื่อกองทัพ

---

[1]กจช. สารบาญสมุดพิเศษ เล่ม 6 จ.ศ. 1240 หน้า 89 - 90

กรุงเทพฯ ยกกลับ ปัญหานี้ก็เกิดขึ้นอีก ซึ่งรัชกาลที่ 5 ทรงเปรียบปัญหานี้เหมือนกับจอกแหนที่ไม่มีวันกวาดล้างให้หมดสิ้นไปได้

ความเห็นของสมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ดังกล่าว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงคัดค้านในแง่ที่ว่าถ้าจะชี้แจงแก่อังกฤษว่าแคว้นพวนยังไม่สงบเรียบร้อย ถ้าคนในบังคับอังกฤษเดินทางเข้าไปก็จะไม่ได้รับประกันความปลอดภัยเช่นนี้ พระองค์ทรงเห็นว่ามีทางเสียอยู่ 2 ประการ คือ ประการแรก อังกฤษจะเร่งเร้าให้รัฐบาลไทยจัดการปราบปรามโจรผู้ร้ายให้ราบคาบ และประการที่ 2 อังกฤษจะเห็นว่าไทยอ่อนแอไม่สามารถปกปักรักษาแคว้นพวนได้ ข้อเสียทั้ง 2 ประการนี้ ถ้ารัฐบาลไทยจะจัดการปราบปรามโจรผู้ร้าย ก็เห็นว่าทำได้ยาก ไม่คุ้มค่ากับการที่จะลงทุน และทางรัฐบาลไทยก็ไม่เห็นประโยชน์จากแคว้นพวนแต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะว่าแคว้นพวนเป็นดินแดนชายพระราชอาณาเขตประเทศราช ซึ่งมีผลกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของไทยน้อยมาก พระราชดำรินี้ ปรากฏในพระราชหัตถเลขาที่มีไปถึงสมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ว่า

> "การที่จะบอกศาลาเสียว่า เมืองพวนยังไม่สงบเรียบร้อย สัปเยกอังกฤษ จะไปค้าขายในที่เขตรแดนเท่านั้น คอเวอนแมนต์สยามยังไม่รับประกันเป็นที่วางใจ ด้วยบ้านเมืองยังเป็นจุลาจลและเป็นสองเจ้าของอยู่ ถ้าบอกดังนี้ก็เห็นจะพอพ้นผิดได้ แต่การซึ่งจะเสียนั้นเห็นมีอยู่ 2 อย่าง คือ จะเร่งให้ คอเวอนแมนต์จัดการเรื่องเมืองพวนเสียให้เรียบร้อย ราษฎรจะได้มีความสุขจะได้ไม่เสียผลประโยชน์ในการค้าขายของสัปเยกอย่างหนึ่ง อีกอย่างหนึ่งก็จะว่าไทยไม่มีอำนาจจะปกปักรักษาเมืองพวนได้ จึ่งต้องบอกเปิดการสองอย่างนี้ ข้อต้นถ้าเราจะทำตามก็เห็นไม่มีประโยชน์อันใดคุ้มค่าที่เสียหาย แลจะให้การนั้นเป็นปกติตลอดไปได้ ข้อหลังถ้าเขาว่าดังนั้นเราก็ไม่สู้มีความหวงแหนเมืองพวนนัก แต่อาณาเขต

ที่ติดต่อกับเมืองพวนไม่เป็นกำหนดแน่ว่าเท่าไร ไม่มีแผนที่เป็นสำคัญ ถ้าเขาได้พูดดังแล้วไม่ทราบว่าอำนาจคนยุโรปจะแผ่ซ่านขึ้นไปข้างบนเมื่อใด ถ้าถึงแบ่งเขตรแดนกับเมืองพวน ก็จะเป็นการลำบากอยู่บ้าง ด้วยอาณาเขตกระหนาบคาบเกี่ยวกันอยู่มาก เห็นมีเหตุขัดอยู่ กับที่จะพูดบอกศาลา 2 อย่างดังนี้"[1]

พระราชดำริดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การที่รัฐบาลไทยจะเข้าไปจัดการแคว้นพวนให้เรียบร้อยนั้น เป็นการกระทำที่ไม่คุ้มกับค่าใช้จ่ายที่จะต้องเสียไป และพระองค์ตระหนักว่าถึงแม้ทางส่วนกลางจะเข้าไปจัดการอย่างไร บ้านเมืองคงจะไม่มีความสงบสุขไปได้ ทั้งนี้เพราะว่าฮ่อได้เข้ามารุกรานอยู่เสมอ หลักฐานเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้ทางส่วนกลางไม่สามารถเอาใจใส่ต่อความปลอดภัยของราษฎรและกิจการภายในแคว้นพวนได้อย่างเต็มที่ ด้วยเหตุนี้จึงกล่าวได้ว่าเป็นจุดอ่อนในการบริหารของส่วนกลาง ซึ่งทำให้หัวเมืองชายพระราชอาณาเขตประเทศราชเหล่านี้ ต้องปกครองดูแลกันเอง เมื่อมีเหตุการณ์ไม่สงบไม่สามารถขอความช่วยเหลือจากส่วนกลางได้ ฉะนั้นเพื่อความอยู่รอดของบ้านเมืองที่ให้ราษฎรมีความสงบสุข ผู้ปกครองแคว้นเหล่านี้บางครั้งจึงปลีกตัวเป็นอิสระจากไทย ไปขอขึ้นอยู่กับชาติอื่นที่สามารถนำความสงบสุขมาสู่ตนได้ จึงทำให้เกิดลักษณะเมืองสองฝ่ายฟ้าขึ้น

ความยุ่งยากในแคว้นพวนนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่า ไม่มีประโยชน์อันใดกับการที่ส่วนกลางจะส่งกองทัพขึ้นไปปราบฮ่อในแคว้นพวน พระองค์ทรงเปรียบความยุ่งยากจากการรุกรานของพวกฮ่อว่าเหมือนกับ จอกแหน ซึ่งไม่มีวันที่จะกวาดล้างไปได้หมดสิ้น ดังปรากฏในพระราชหัตถเลขา ถึงสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอเจ้าฟ้ามหามาลากรมพระบำราบปรปักษ์ ว่า

---

[1]กจช. สารบาญสมุดพิเศษ เล่ม 6 จ.ศ. 1240 หน้า 84 - 85

"... อนึ่งการเรื่องเมืองพวนนั้น หม่อมฉันเห็นว่าการที่เราจะไปช่วยนั้น ไม่เห็นมีประโยชน์อันใด ถึงโดยจะยกกองทัพใหญ่ขึ้นไปตีให้พวกนี้แตกกระจายไปหมด ถ้ามันจะกลับมาแต่สัก 9-10 คน ก็คงจะกลับควบคุมคนในพื้นเมืองเอง เป็นพวกเป็นกองเข้าได้ตั้งร้อย ตั้งพันต่อไปอีก เพราะอำนาจแลกำลังผู้ครองเมืองพวนไม่อาจจะครอบครองบ้านเมืองได้เสียแล้ว กองทัพเราจะไปทำเหมือนไปกวาดจอกแหนในหนองใหญ่ให้หมดคราวหนึ่ง ต่อไปก็คงจะเต็มขึ้นอีกเป็นแน่"[1]

หลักฐานดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ทางราชธานีไม่สามารถที่จะปราบย่อให้หมดสิ้นไปจากแคว้นพวนได้ ทั้งนี้ทางส่วนกลางมีความตั้งใจจริงที่จะปราบให้หมดสิ้นไป แต่ติดขัดอยู่ที่กำลังทหารและอาวุธดังที่กล่าวมาแล้ว ฉะนั้นปัญหานี้ยังคงยืดเยื้อต่อมา

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงวิจารณ์ว่า ข้อเสียอีกประการหนึ่งในความเห็นของเจ้าพระยามหาศรีสุริยวงศ์ คือ อังกฤษจะตอบโต้ว่า ไทยไม่มีอำนาจในการปกปักรักษาแคว้นพวน ในประเด็นนี้ความเห็นของรัชกาลที่ 5 แสดงให้เห็นถึงการไม่เห็นความสำคัญของหัวเมืองพวน ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะว่าเมืองพวนเป็นดินแดนที่อยู่ห่างไกลราชธานีมาก ประกอบกับดินแดนนี้ถูกย่อรุกรานอยู่เสมอ เป็นการยากลำบากต่อการที่ราชธานีจะยกทัพออกไปปราบปราม และจัดการปกครองให้มีสภาพเช่นเดิมได้ แต่พระองค์ยังทรงวิตกกังวลในเรื่องเขตแดนที่อยู่ติดกับแคว้นพวน ซึ่งต่างชาติอาจจะขยายอำนาจเข้ามาได้ และทางรัฐบาลไทยไม่มีหลักฐานที่จะยืนยันว่าดินแดนส่วนนั้นเป็นของไทย ทั้งนี้เพราะว่าอาณาเขตคาบเกี่ยวกันอยู่ ซึ่งนับว่าเป็นจุดอ่อนที่เสียเปรียบของไทย

---

[1]กจช. สารบาญสมุดพิเศษ เล่ม 2 จ.ศ. 1238 - 1240 หน้า 145

1.2.2 ความไม่ยุติธรรมในการปกครองของเจ้าเมือง

มณฑลอุดรก่อนที่ทางส่วนกลางจะส่งข้าหลวงออกไปจัดการปกครองนั้น เจ้าเมืองซึ่งเป็นคนพื้นเมืองต่างปกครองกันเอง ทางส่วนกลางควบคุมหัวเมืองเหล่านี้แต่เพียงเล็กน้อยเท่านั้น เช่น การแต่งตั้งอาญาสี่เป็นต้น ฉะนั้นเมื่อเจ้าเมืองบางเมือง ทำการปกครองโดยไม่ยุติธรรม ทางส่วนกลางย่อมไม่มีโอกาสรู้ถึงความเดือดร้อนของราษฎร นอกจากราษฎร ท้าวเพี้ย จะทำเรื่องราวร้องทุกข์ขึ้นกราบบังคมทูลเท่านั้น เช่น ราษฎร ท้าวเพี้ย เมืองหนองคาย ทำเรื่องราวร้องทุกข์ขึ้นกราบบังคมทูลว่า พระยาประทุมเทวาธิบาล* เจ้าเมืองหนองคายไม่ตั้งอยู่ในความยุติธรรม เที่ยวกดขี่ข่มเหง กรมการ และราษฎร ทำให้ได้รับความเดือดร้อน ซึ่งเป็นการกระทำผิดด้วยพระราชกำหนดกฎหมาย ดังปรากฏในคำร้องทุกข์ ว่า

> "... เมื่อปีระกา เบญจศก เวลากลางคืน พระยาประทุมเทวาธิบาล แต่งให้ท้าวสุพรหมโกศ ท้าวโพธิราช เป็นแม่กองคุมไพร่ 50 คน มีอาวุธครบมือ ไปปล้นตีอัคฮาดอาการสาหัส แล้วจับตัวอัคฮาด และพรรคพวกผูกมัดล่ามโซ่ ลั่นกุญแจไว้ใต้ท้องเรือ 2 คืน ได้ทำข่มเหง เฆี่ยนตี จำขังตรางไว้หลายเดือน ต่อมาอัคฮาดจึงให้พวกพ้องลงมาร้องต่อเจ้าพระยาภูธราภัย ที่สมุหนายกจึงมีตราพระราชสีห์โปรดออกไปถึงพระยาประทุมเทวาธิบาล เจ้าเมือง กรมการเมืองหนองคาย ฯ จึงถอดอัคฮาด และพรรคพวกออกจากที่จำขัง ต่อมาพระยาประทุมเทวาธิบาล กลับเอาตัวท้าวเพี้ย ทำโทษเฆี่ยนตีอีก ท้าวเพี้ย เหล่านี้จึงขอขึ้นกับเมืองปราจีนบุรี ซึ่งมีเจ้าเมืองที่โอบอ้อมอารีย์"[1]

---

*เป็นตำแหน่งเจ้าเมืองหนองคาย ซึ่งเป็นเจ้าเมืองในท้องถิ่นนั้น มีการสืบตระกูลติดต่อกันมา

[1]กจช. สารบาญสมุดพิเศษ เล่ม 6 จ.ศ. 1240 หน้า 106 – 107

หลักฐานดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า หัวเมืองที่อยู่ห่างไกลจากราชธานีนั้น ทางราชธานีมีโอกาสน้อยมากที่จะรับรู้ หรือควบคุมความประพฤติของเจ้าเมือง กรมการ นอกจากจะมีผู้ไปร้องเรียน ทางราชธานีจึงจะจัดการให้เป็นไปตามความยุติ–ธรรม แต่การแก้ปัญหานั้นทางราชธานีเพียงแต่ส่งพระบรมราชโองการไปยังเจ้าเมืองเท่านั้น ฉะนั้น ทางส่วนกลางย่อมไม่มีโอกาสรู้ว่าเจ้าเมืองเหล่านี้ทำตามพระบรมราชโองการหรือไม่ ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะเป็นจุดอ่อนที่สำคัญที่จะแสดงให้เห็นว่าอำนาจจากราชธานีขยายควบคุมไปถึงหัวเมืองหรือไม่

คำร้องทุกข์ดังกล่าว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงสนพระทัยมาก เนื่องจากว่าเมืองหนองคายเป็นเมืองชายพระราชอาณาเขตในพระราชอาณาจักร เป็นที่ล่อแหลมแก่ศัตรู ถ้าเจ้าเมืองไม่ตั้งอยู่ในความยุติธรรม จะทำให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อน ซึ่งอาจจะเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ ฉะนั้น พระองค์ทรงพระราชดำริว่า ควรจะชำระโดยด่วน เมื่อเห็นว่าผิดจริงแล้ว จะต้องลงโทษ เพื่อไม่ให้เป็นเยี่ยงอย่างแก่เจ้าเมืองอื่น ๆ อีกต่อไป ดังปรากฏในพระราชหัตถเลขา ถึงสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอเจ้าฟ้ามหามาลา กรมพระยำราบปรปักษ์ว่า

> "... เห็นว่าเรื่องท้าวเพี้ย เมืองหนองคายกล่าวโทษพระยาประทุมเทวาธิบาล ว่าไม่ยุติธรรม กดขี่คุมเหงให้ได้ความเดือดร้อน ครั้งก่อนเจ้าพรหมเทวานุเคราะห์วงษ์บอกส่งเรื่องราวร้องทุกข์ลงมาก็ยังไม่ได้ชำระ ครั้งนี้ท้าวเพี้ย นายกองกลับมาร้องขอสมัครขึ้นเมืองปราจีนบุรี ข้อความเดิมซึ่งกล่าวโทษพระยาประทุมเทวาธิบาลนั้นก็ยังไม่ได้ชำระให้เห็นเท็จแลจริงผิดแลชอบ พระยาประทุมเทวาธิบาลเป็นผู้รักษาเมืองต่อเขตรต่อแดน เป็นที่ล่อแหลมแก่ข้าศึก ถ้าประพฤติไม่เป็นยุติธรรม ให้ผู้คนในบ้านเมืองได้ความเดือดร้อน จะนิ่งเลียไม่ชำระไม่ได้ ถ้าเห็นมีความผิดจริงก็จะต้องทำโทษโดยแข็งแรงให้เข็ดหลาบ จะได้เป็นแบบอย่างแก่หัวเมืองน่าด่านชั้นนอกสืบไป

ให้ท่านหาตัวพระยาประทุมเทวาธิบาล ลงมาชำระได้ส่วนที่กรุงเทพฯ ถ้าถ้ามีราชการ ข้างบนจะให้ช้าหลวงขึ้นไปชำระก็ตาม แต่จะเห็นควร"[1]

ข้อความข้างต้นแสดงให้เห็นว่า แม้การปกครองในขณะนั้นเจ้าเมืองจะมีอำนาจสิทธิขาดในการปกครองก็ตาม แต่เมื่อเจ้าเมืองไม่ตั้งอยู่ในความยุติธรรม ท้าวเพี้ย ราษฎรก็สามารถฟ้องร้องมายังส่วนกลางได้ ซึ่งนับว่าราษฎรมีสิทธิพอสมควร แต่การฟ้องร้องดังกล่าวในบางครั้ง เมื่อส่งมายังราชธานีแล้วความคั่งค้างไม่ได้ชำระให้หมดสิ้นไป ฉะนั้นโอกาสที่เจ้าเมือง กรมการที่อยุติธรรมจะถูกลงโทษมีน้อยมาก หรือในบางครั้งกว่าจะมีการลงโทษ ราษฎรที่ฟ้องร้องอาจจะลืมหรือสิ้นชีวิตรไปแล้วก็ได้ ความยุ่งยากนี้จะเป็นประหนึ่งประตูที่ต้อนรับศัตรูให้เข้ามาย่ำยีได้ง่าย ยิ่งถ้าหากว่าเป็นชายพระราชอาณาเขตในพระราชอาณาจักร เช่น เมืองหนองคายนั้นย่อมเป็นที่ล่อแหลมแก่ศัตรูที่จะเข้ามาแทรกแซงได้ง่าย เช่น ปัญหาการเกลี้ยกล่อมราษฎรของฝรั่งเศส ซึ่งกลายเป็นสงครามแย่งประชาชนระหว่างไทยกับฝรั่งเศส บางครั้งเกิดจากปัญหาเจ้าเมืองอยุติธรรมเช่นกัน

ในบางครั้งเมื่อเจ้าเมืองไม่ตั้งอยู่ในธรรม ท้ายเพี้ยราษฎรจะร้องขอพยพไปอยู่ยังเมืองอื่น เช่น ราษฎรที่เมืองหนองคายร้องขอขึ้นอยู่กับเมืองปราจีนบุรี ในเรื่องนี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นว่าเมืองหนองคายเป็นเมืองชายพระราชอาณาเขตในพระราชอาณาจักร ล่อแหลมต่อการที่ศัตรูจะเข้ามารุกรานได้ง่าย จำเป็นที่จะต้องมีไพร่พลไว้มาก ๆ เมื่อเกิดเหตุฉุกเฉินขึ้น จะได้เกณฑ์มารักษาพระราชอาณาเขตได้ทันท่วงที พระองค์ทรงเห็นว่าการที่ราษฎรจะขอสมัครขึ้นกับเมืองปราจีนบุรี หรือมหาสารคามนั้น เหมือนกับราษฎรหนีงานหนักมารับงานเบา และถ้าราษฎรขอขึ้นกับเมืองปราจีนบุรี หรือมหาสารคาม โดยที่ตัวราษฎร

---

[1]กจช. สารบาญสมุดพิเศษ เล่ม 6 จ.ศ. 1240 หน้า 111 – 112

อยู่ที่หนองคาย เมื่อเกิดเหตุการณ์ฉุกเฉินเจ้าเมืองหนองคายไม่มีอำนาจจะเกณฑ์ราษฎรเหล่านี้ได้จะต้องรอฟังคำบังคับบัญชาจากข้างล่างขึ้นไป ทำให้เสียราชการได้ ดังปรากฏในหลักฐานว่า

> "... ข้อที่ท้าวเพี้ย นายกอง จะสมัครขึ้นกับเมืองปราจีนบุรีนั้น เห็นว่าเมืองหนองคายเป็นเมืองล่อแหลม ติดต่อกับเขตรเมืองพวนซึ่งยังไม่สงบเรียบร้อย จะต้องมีไพร่พลกำลังไว้มาก ๆ เมื่อมีเหตุฉุกเฉินขึ้นประการใดก็จะได้เรียกป้องกันพระราชอาณาเขตได้ทันที ซึ่งคนพวกนี้สมัครมาอยู่เมืองปราจีนบุรี เมืองปราจีนบุรีเป็นเมืองชั้นในใกล้กรุงเทพฯ อยู่จริง เห็นว่ามีไพร่คนนับด้วย สิบร้อย เป็นคนนับพัน ซึ่งจะรี้อถอนครอบครัวลงมานั้น ก็จะได้ความลำบากมาก และเหมือนหนึ่งแบ่งกำลังเมืองหน้าด่านลง ให้คนพ้นการหนัก มารับการเบา ถึงโดยคนพวกนี้จะคงตั้งอยู่ในเมืองหนองคาย แต่ขออยู่ในบังคับนายซึ่งอยู่เมืองพะเยสารกาม ถ้าดังนั้นก็เหมือนหนึ่งไม่มีคนที่เมืองหนองคายเหมือนกัน ถ้าเกิดการมีข้าศึกศัตรูมา เจ้าเมืองกรมการจะบังคับบัญชาอย่างไรก็ไม่ได้ จะต้องรอฟังบังคับขึ้นไปแต่ล่าง เป็นการไม่ทันท่วงที เห็นจะเสียราชการแผ่นดิน"[1]

พระราชดำริดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงคำนึงถึงความปลอดภัยของประเทศ เป็นประการแรก ทั้งนี้เนื่องจากเมืองหนองคายเป็นเมืองชายพระราชอาณาเขตในพระราชอาณาจักรที่ติดต่อกับเขตแดนแคว้นพวน ซึ่งในขณะนั้นยังไม่สงบเรียบร้อย เพราะการรุกรานของฮ่อ ฉะนั้นจึง

---

[1] กจช. สารบาญมุดิเศษ เล่ม 6 จ.ศ. 1240 หน้า 111 – 112

จำเป็นจะต้องมีกำลังไพร่พลไว้มาก ๆ เมื่อมีเหตุฉุกเฉินขึ้นจะได้ป้องกันพระราชอาณาเขตได้ทันท่วงที ถ้าหากราษฎรจะอพยพมาอยู่ที่เมืองปราจีนบุรี จะทำให้กำลังทางเมืองหนองคายน้อยลง ซึ่งจะเป็นอุปสรรคต่อการป้องกันประเทศ แต่ถ้าพิจารณาในด้านลักษณะความเป็นอยู่ของประชากรแล้วจะเห็นว่าราษฎรเหล่านี้มักจะเสาะแสวงหาเจ้านายที่ดีที่สามารถทำให้การดำรงชีพของเขาเป็นไปอย่างสงบสุข และราษฎรเหล่านี้มักจะคำนึงถึงความปลอดภัยความสงบสุขของเขามากกว่าอย่างอื่น และในขณะเดียวกันรัฐบาลมักจะคำนึงถึงกำลังในการป้องกันประเทศ และความสงบสุขของราษฎรเป็นประเด็นสำคัญด้วย ซึ่งรัฐบาลในขณะนั้นคงจะยึดถือนโยบายที่ว่า "ราษฎรมีความสงบสุขต่อเมื่อประเทศชาติปลอดภัย และประเทศชาติปลอดภัยต่อเมื่อราษฎรมีความสุข" ในปัญหานี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมี พระราชประสงค์ที่จะให้เจ้าเมืองกับท้าวเพี้ยราษฎรมีความปรองดองกัน แต่ถ้าหากปกครองกันต่อไปไม่ได้ พระองค์ทรงเห็นว่าควรตั้งเจ้าเมืองขึ้นใหม่ หรือแบ่งแยกไปขึ้นกับเมืองหน้าด่านอื่น ๆ แต่จะต้องไม่ให้กระทบกระเทือนต่อความสงบสุขของราษฎรและกำลังในการป้องกันประเทศ ดังปรากฏในพระราชดำริที่มีไปถึงเจ้าฟ้ามหามาลากรมพระบำราบปรปักษ์ ตอนหนึ่งว่า

> "... จึงเห็นว่า เมื่อชำระพระยาประทุมเทวาธิบาล เห็นว่าพวกนี้กล่าวโทษจริง ทำโทษนั้นแล้วควรจะควบคุมกันต่อไปได้ ก็ให้ควบคุมกันต่อไป ถ้าเห็นว่าจะควบคุมกันต่อไปไม่ได้ จะตั้งมูลนายขึ้นใหม่ ฤาจะแบ่งแยกกันไปขึ้นเมืองน่าศึกใกล้เคียงในที่นั้น คนก็อย่าให้ต้องย้ายงานราชการก็อย่าให้เสีย อย่าให้ถูกกดขี่โดยความที่เป็นยุติธรรม จัดการได้ดังนี้ ก็คงจะมีความสุขได้เหมือนแต่ก่อน"[1]

---

[1]กจช. สารบาญสมุดพิเศษ เล่ม 6 จ.ศ. 1240 หน้า 111 – 112

พระราชดำรินี้แสดงให้เห็นว่า นโยบายในการปกครองของพระองค์นั้น ทรงเน้นในเรื่องความสามัคคี และความสงบสุขของอาณาประชาราษฎรตลอดจนความปลอดภัยของประเทศชาติเป็นสำคัญ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นว่าถ้าพระยาประทุมเทวาธิบาลผิดจริงให้ลงโทษ และให้ปกครองเมืองหนองคายต่อไปนั้น แสดงให้เห็นว่าพระองค์ทรงคำนึงถึงอิทธิพลของเจ้าเมืองท้องถิ่น เพราะถ้าหากว่าพระยาประทุมเทวาธิบาลสูญเสียอำนาจไปแล้ว อาจจะก่อความวุ่นวายขึ้นได้ แต่พระองค์ทรงเห็นว่าถ้าหากควบคุมกันไม่ได้จริง ๆ แล้วก็ควรจะตั้งเจ้าเมืองขึ้นมาใหม่ หรือให้แบ่งแยกไปขึ้นกับเมืองชายพระราชอาณาเขตในพระราชอาณาจักรอื่น ๆ โดยไม่ให้กระทบกระเทือนต่อความสงบสุขของราษฎร และกำลังในการป้องกันประเทศซึ่งแสดงให้เห็นว่า ถ้าไม่มีทางเลือกจำเป็นจะต้องปลดออกจากตำแหน่งเพื่อความสงบสุขของราษฎร คดีนี้จะสิ้นสุดอย่างไรผู้เขียนค้นไม่พบหลักฐาน แต่จะอย่างไรก็ตามสามารถสรุปได้ว่า นโยบายหลักทางการปกครองของรัฐบาลในขณะนั้นคือ ความสงบสุขของราษฎร และความปลอดภัยของประเทศชาติ

1.2.3 ปัญหาการแย่งชิงตัวเลก

ปัญหาการแย่งชิงตัวเลก เป็นปัญหาที่ต่อเนื่องมาจากนโยบายการตั้งเมืองในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ซึ่งการตั้งเมืองในสมัยนั้นมีจุดประสงค์ที่จะเกลี้ยกล่อมราษฎรที่อยู่ตามป่าดงให้กลับเข้ามา นโยบายการตั้งเมืองมีมากขึ้น ในสมัยรัชกาลที่ 3 เมื่อเกิดกบฏเจ้าอนุวงศ์ทำให้ราษฎรหนีเข้าป่าไปเป็นจำนวนมาก ในขณะนั้นถือว่ากำลังคนเป็นทรัพยากรที่สำคัญยิ่งของประเทศ ทางราชธานีได้วางนโยบายให้บุคคลที่สามารถเกลี้ยกล่อมราษฎรมาได้มาก ตั้งเมืองขึ้นและแต่งตั้งให้เป็นเจ้าเมือง ฉะนั้นบุคคลใดที่ต้องการเป็นเจ้าเมืองต้องเกลี้ยกล่อมราษฎรมาให้ได้จำนวนมาก การเกลี้ยกล่อมตัวเลกเพื่อตั้งเมืองในสมัยรัชกาลที่ 3 ยังไม่มีปัญหาอันใด เพราะเป็นการเกลี้ยกล่อมเพื่อตั้งเมือง แต่มาในสมัยรัชกาลที่ 4 เมื่อราษฎรกลับเข้ามาตั้งอยู่ตามภูมิลำเนาแล้ว จุดประสงค์ในการเกลี้ยกล่อมตัวเลกเปลี่ยนไปจากเดิม คือ

เจ้าเมืองต้องการผลประโยชน์จากตัวเลก คือถ้าเจ้าเมืองใดมีตัวเลกมาก ก็จะได้รับผลประโยชน์จากส่วย และมีเกียรติยศมากขึ้นด้วย ฉะนั้นเจ้าเมืองจึงเกลี้ยกล่อมราษฎรซึ่งบางครั้งสังกัดอยู่กับเมืองอื่นมา และลักษณะตัวเลกในขณะนั้น มีอิสระที่จะเลือกสมัครอยู่กับเจ้าเมืองไหนก็ได้ ลักษณะเช่นนี้จะก่อให้เกิดปัญหาการแย่งชิงตัวเลกขึ้น ปัญหานี้เริ่มมีขึ้นตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 4 และในสมัยตอนต้นรัชกาลที่ 5 ต้องประสบกับปัญหานี้เช่นกัน จากการค้นคว้าไม่พบหลักฐานว่ามีการแย่งชิงตัวเลกระหว่างเมืองอะไรบ้าง ปรากฏแต่ว่า เจ้าเมืองต่างทะเลาะวิวาทกันในการแย่งชิงเขตเมืองและการแย่งชิงตัวเลก จนถึงกับฟ้องร้องมายังกรุงเทพฯ แต่ทางกรุงเทพฯ ไม่สามารถตัดสินอะไรลงไปได้ เพราะว่าทั้งโจทก์และจำเลยมาไม่พร้อมกัน และระยะทางจากที่เกิดเหตุกับกรุงเทพฯ อยู่ไกล ต้องใช้เวลาในการเดินทางเป็นแรมเดือน อุปสรรคเหล่านี้ทำให้ปัญหาการแย่งชิงตัวเลกยืดเยื้อต่อไป เมื่อทางหัวเมืองเห็นว่าทางกรุงเทพฯ ไม่ได้จัดการอะไร จึงใช้วิธีการ "มือใครยาว สาวได้สาวเอา" ทำให้เป็นเรื่องยุ่งยากต่อไป ในปัญหานี้จะเห็นได้จากพระราชหัตถเลขาที่มีไปถึง สมเด็จพระยาบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ามหามาลากรมพระบำราบปรปักษ์ว่า

> "... แต่การถอยความก็ดี การที่เจ้าเมืองกรมการวิวาทแย่งราวก็ดี การที่ชิงบ้านแดนก็ดี ที่สุดจนการชิงเลกกัน ซึ่งว่าอันเค้าไม่ดี ก็ใช่ว่าเปิดโอกาสไว้ว่าไพร่จะสมัครเมืองใดก็ให้อยู่เมืองนั้น ไม่ต้องหักต้องโอน มีการต้องหักต้องโอนรับส่งกันเหมือนกัน แต่การทั้งปวงไม่สำเร็จตลอดไปได้ เพราะเจ้าเมืองกรมการ มีอำนาจเท่า ๆ กัน เมื่อผู้ใดโกงขึ้นผู้หนึ่งผู้ที่ไม่โกง จะร้องฟ้อง ก็ต้องมาฟ้องถึงกรุงเทพฯ ระยะทางก็ไกล ครั้นลงมาถึงแล้วเจ้าพนักงานถือว่าคำร้องนั้นเป็นเหมือนความมีคู่ต่อโจทก์มาเตือน จึงได้มีตราไปเรียกจำเลย จำเลยก็บิดพริ้วไม่ค่อยจะลงมา โจทก์ขัดเสบียงเข้าต้องลากลับไป ครานี้จำเลยบากลับทำเรื่องราวกล่าวโทษเหมือนฟ้องแบบโจทก์ ต้องมีตราขึ้นไปหาตัวโจทก์ลงมาใหม่ ฝ่าย

ข้างโจทก์ขึ้นไปใหม่ ๆ ก็ไม่ยอมลงมา ฝ่ายจำเลยขัดเข้าต้องกลับไป แต่ผลัดกันเล่นจะเอายอย่างนี้ไม่พร้อมกันเข้าได้เหมือนกับความมีคู่ที่ในกรุงเทพฯ แต่โจทก์จำเลยอยู่ไกลศาลทางถึงเดือนหนึ่ง สองเดือนขึ้นไป เมื่อท้อใจเห็นว่าไม่สำเร็จไปได้แล้วก็ลงมือใครยาวสาวได้สาวเอา เมื่อไรความจะแล้ว เมื่อใครฉวยอะไรได้เอาเปรียบได้ ก็ได้เปลี่ยนไปหลาย ๆ ที่ เมื่อว่าตามที่สังเกตแล้ว ไม่เห็นว่าเป็นแล้วเสร็จไปได้สักกี่เรื่องกี่รายยิ่งขึนจะหายุติคดีเหมือนยิ่งหาความฉิบหายใส่ตน จึ่งได้ต่างคนต่างทำเอาตามใจไปทั้งนั้น"[1]

หลักฐานข้างต้นแสดงให้เห็นว่า ปัญหาการแย่งชิงตัวเลกเป็นปัญหาที่สำคัญมาก เจ้าเมืองแต่ละเมืองต่างต้องการมีตัวเลกอยู่ภายใต้สังกัดคนละมาก ๆ เพราะตัวเลกเปรียบเสมือนฐานรองรับอำนาจของเจ้าเมือง ถ้าเจ้าเมืองใดมีตัวเลกอยู่ภายใต้ความคุ้มครองมากก็จะได้รับผลประโยชน์ เกียรติยศ และกำลังในการป้องกันมากขึ้น ซึ่งหมายถึงอำนาจของเจ้าเมืองเพิ่มมากขึ้น ปัญหาตัวเลกนี้ทางส่วนกลางไม่สามารถตัดสินปัญหาให้เด็ดขาดลงไปได้ ทั้งนี้เพราะว่าทั้งโจทก์และจำเลยอยู่ห่างไกลจากส่วนกลางมาก กว่าจะเดินทางเข้ามาส่วนกลางต้องใช้เวลานาน ฉะนั้นจึงทำให้ปัญหาดังกล่าวยืดเยื้อต่อไป เข้าลักษณะที่ว่า มือใครยาวสาวได้สาวเอา วิธีการตัดสินปัญหาเช่นนี้ ก่อให้เกิดความยุ่งยากในเวลาต่อมา และเมื่อกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ขึ้นไปเป็นข้าหลวงใหญ่ประจำมณฑลอุดรแล้ว พระองค์ก็ต้องประสบกับปัญหานี้เช่นกัน

1.2.4 ปัญหาการแย่งชิงเขตเมือง

นโยบายการตั้งเมืองในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ซึ่งมีจุดประสงค์ที่จะเกลี้ย

---

[1]กจช. สารบาญสมุดพิเศษ เล่ม 29 จ.ศ. 1245 หน้า 232

กล่อมราษฎรที่หลบหนีเข้าป่าในคราวบ้านเมืองระส่ำระสาย กลับเข้ามาตั้งถิ่นฐาน โดยให้บุคคลที่ต้องการเป็นเจ้าเมือง เกลี้ยกล่อมราษฎรให้ได้เป็นจำนวนมาก และขออนุมัติตั้งเมืองจากส่วนกลาง การตั้งเมืองในสมัยนั้นเจ้าเมืองจะตั้งเมืองที่ไหนก็ได้ ทางราชธานีไม่ได้กำหนดเขตแดนของเมืองว่ามีอาณาเขตแค่ไหน ทางราชธานีเพียงแต่ทำหน้าที่อนุมัติในการตั้งเมืองเท่านั้น ฉะนั้นในเวลาต่อมาเมื่อมีการตั้งเมืองมากขึ้น จึงทำให้เขตแดนของเมืองต่าง ๆ ซ้ำซ้อนกัน เกิดปัญหาการแย่งชิงเขตแดนในเมืองของไทยด้วยกันขึ้น ปัญหาดังกล่าวในสมัยตอนต้นรัชกาลที่ 5 ต้องประสบเช่นกัน ดังปรากฏในพระราชหัตถเลขาที่มีไปถึงสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอเจ้าฟ้ามหามาลากรมพระบำราบปรปักษ์ ว่า

> "... ว่าด้วยชิงเขตแดนกันเล่า ถ้าจะให้ไปทำแผนที่ด้วยกันทั้ง 2 ฝ่าย ฝ่ายข้างผู้ที่หมายว่าจะชนะ จะทำแผนที่ลงมาใน 5 เดือน 6 เดือน ฝ่ายผู้แพ้ 5 ปี จึงก็อยส่งลงมา ไม่มีผู้ใดเตือน โดยจะให้ข้าหลวงผู้น้อยขึ้นไปชันสูตรตัดสิน ข้าหลวงคนหนึ่งขึ้นไปก็เห็นไปอย่างหนึ่ง คนหนึ่งขึ้นไปก็เห็นเป็นอย่างหนึ่ง ต้องกล่าวโทษกันลงมาชำระ อุทธรณ์ค้างไปใหม่ เหมือนพระยามหาอำมาตย์ขึ้นขึ้นไปตัดสินไว้อย่างหนึ่ง ฝ่ายหนึ่งลงมาร้อง เจ้าพระยาภูธราภัยตัดสินไปอย่างหนึ่งเล่า ความเขตแดนนั้น ก็เลยค้างอยู่เป็นที่วิวาทชั่วกัลปาวสาน การไม่แล้วไปได้"[1]

ปัญหาเรื่องเขตเมืองดังกล่าว คู่ความจะต้องทำแผนที่เขตแดนของตนส่งลงมายังส่วนกลาง แต่ทางส่วนกลางไม่มีมาตรการอะไรที่จะบังคับให้คู่ความจัดทำแผนที่ส่งลงมาโดยเร็วจะเห็นว่าผู้ที่คิดว่าจะชนะจะรีบส่งแผนที่มาโดยเร็ว แต่ฝ่ายที่เห็นว่าจะแพ้ พยายามเหนี่ยวรั้งเอาไว้เป็นเวลานาน จึงจะส่งแผนที่ลงมา

---

[1]กจช. สารบาญสมุดพิเศษ เล่ม 29 จ.ศ. 1245 หน้า 233

ฉะนั้นในปัญหาหนึ่ง ๆ กว่าจะตัดสินลงไปได้จะต้องใช้เวลานาน ซึ่งก่อให้เกิดอุปสรรคในการปกครอง ในบางครั้งทางส่วนกลางจะแก้ปัญหานี้โดยจัดส่งข้าหลวงออกไปตัดสิน แต่การตัดสินเรื่องเขตแดนนี้ต้องประสบกับอุปสรรคเช่นกัน เพราะว่าข้าหลวงแต่ละคนที่ออกไปตัดสินไม่มีหลักเกณฑ์ยึดถือแต่อย่างใด ฉะนั้นในการตัดสินข้าหลวงแต่ละคนจะตัดสินไปตามความเห็นของตัวเองเป็นหลัก ในบางครั้งปัญหาเรื่องเดียวกันข้าหลวงแต่ละคนจะตัดสินแตกต่างกันออกไป ซึ่งทำให้ปัญหาดังกล่าวหาความยุติไม่ได้ แต่ก็กล่าวได้ว่าทางส่วนกลางได้พยายามจะแก้ปัญหาเรื่องเขตแดนของเมืองให้หมดไป แต่ไม่สามารถทำได้มากนักเพราะต้องประสบกับอุปสรรคดังกล่าวข้างต้น

ปัญหาการปกครองในด้านการแย่งชิงเขตเมือง การวิวาทแตกร้าวระหว่างเจ้าเมืองต่าง ๆ ตลอดจนความไม่ยุติธรรมของเจ้าเมืองในการปกครอง และปัญหาโจรผู้ร้ายดังกล่าว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า ฯ ทรงมีพระราชหัตถเลขาไปถึงสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอเจ้าฟ้ามหามาลากรมพระยำราบปรปักษ์ ทรงทำหน้าที่การปกครองในขณะนั้นว่า ปัญหาทางด้านการปกครองที่เกิดขึ้นนั้น เป็นเพราะว่ากรมการเมืองทำงานไม่เต็มที่ ละเลยให้ปัญหาต่าง ๆ คั่งค้างมากขึ้น โดยไม่พยายามแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นให้หมดไปโดยรวดเร็ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าทรงเห็นว่าควรจะชำระปัญหาที่คั่งค้างเหล่านั้นให้หมดไป และเริ่มทำงานอย่างแข็งขันและรวดเร็ว จึงจะทำให้ปัญหาที่เกิดขึ้นหมดไปได้ ดังปรากฏในพระราชหัตถเลขาที่ทรงไปถึงสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอเจ้าฟ้ามหามาลากรมพระยำราบปรปักษ์ ว่า

> "... การที่เสียไปทั้งปวงเพราะทำการไม่เต็มที่ตามแบบละเลยให้การเนียนไปทุกสิ่งทุกอย่าง เหมือนเรือกสวนไม่หมั่นถากหมั่นถาง ก็รกเรี้ยวมากขึ้นโดยจะจับถากถางเข้าเสมอกับที่ทำการอยู่ปกติ ข้างน่าเตียน ข้างหลังก็จะรกตาม เพราะการมากกว่าเครื่องมือที่จะทำ จำเป็นจะต้องลงแขกลงขันกันถากถางเสียให้หมดครั้งหนึ่งแล้วจึ่งค่อยรักษาไปโดยปรกติ แต่ถึงดังนั้น จะเนียน

อยู่ดังแต่ก่อนก็คงรกขึ้นอีก จำเป็นต้องเอาใจใส่ตรวจตราให้แข็งแรง มีอันใดมาก็ต้องทำไปอย่าทิ้งให้รกร้างได้ ต้องตั้งใจว่าจะให้เร็วทุกสิ่ง ทุกอย่างเป็นประมาณการจึ่งจะไม่รุงรังขึ้นอีก"[1]

พระราชหัตถเลขาข้างต้นแสดงให้เห็นว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าทรงตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาด้านการปกครองที่เกิดขึ้น ซึ่งจะเป็นช่องทางให้มหากำนาจตะวันตกที่ต้องการขยายอิทธิพลเข้ามา สามารถขยายอำนาจเข้ามาได้ง่าย ฉะนั้นพระองค์จึงทรงมีคำสั่งกำชับให้จัดการแก้ไขปัญหาการปกครองที่เกิดขึ้นให้หมดไปโดยรวดเร็ว และหลังจากนั้นให้หมั่นตรวจตราราชการบ้านเมืองให้แข็งแรง และเมื่อมีปัญหาต่าง ๆ เกิดขึ้นให้รีบแก้โดยทันท่วงทีอย่าให้คั่งค้างเหมือนดังแต่ก่อน แสดงให้ว่ารัฐบาลได้เตรียมพร้อมที่จะรับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจากการขยายลัทธิจักรวรรดินิยมของฝรั่งเศส ดังจะเห็นได้จากการที่ทางส่วนกลางได้ส่งพระอนุรักษบริหารขึ้นมาเป็นข้าหลวงหัวเมืองลาวฝ่ายเหนือ ประจำที่เมืองหนองคาย ใน พ.ศ. 2433

แม้ทางส่วนกลางจะส่งข้าหลวงออกไปประจำที่เมืองหนองคาย เพื่อแก้ปัญหาทางด้านการปกครองแล้ว แต่ปัญหาต่าง ๆ ไม่สามารถแก้ไขให้หมดไปได้ เช่น ปัญหาเกี่ยวกับตัวเลก และปัญหาเจ้าเมืองไม่ยุติธรรมในการปกครอง

ก. ปัญหาเกี่ยวกับตัวเลก

ปัญหาเกี่ยวกับตัวเลก เป็นปัญหาที่เกิดจากลักษณะความเป็นอยู่ของราษฎรทางแถบนี้ ซึ่งมักจะเคลื่อนย้ายจากเมืองหนึ่งไปสู่อีกเมืองหนึ่งเสมอ โดยยึดถือความอุดมสมบูรณ์ของพื้นที่และลักษณะนิสัยใจคอของเจ้าเมืองเป็นเกณฑ์ ฉะนั้นจึงมักจะพบเสมอว่าเลกของอีกเมืองหนึ่งเข้าไปอยู่ยังอีกเมืองหนึ่งลักษณะเช่นนี้ จะก่อให้เกิดอุปสรรคในการปกครอง การเก็บส่วย ตลอดจนการตัดสินคดี เช่น จากการ

---

[1]กจช. สารบาญสมุดพิเศษ เล่ม 25 จ.ศ. 1245 หน้า 235

สำรวจสำมโนครัวพบว่า ในเมืองหนองคายมีตัวเลกต่างเมืองเข้ามาหลบซ่อนอยู่เป็นจำนวนมาก ลักษณะการเช่นนี้ก่อให้เกิดอุปสรรคทางด้านการปกครอง การเก็บส่วย และการพิจารณา ตัดสินคดี ดังจะเห็นได้จากใบบอกของพระยาสุริเดชวิเสศฤทธิ์ ข้าหลวงเมืองลาวฝ่ายเหนือ ว่า

> "... ซึ่งข้าพระพุทธเจ้า มีใบบอกส่งหางว่าวสัมโนครัวท้าวเพี้ย ตัวเลกเมืองหนองคาย และกองนอกต่างเมือง ซึ่งตั้งบ้านเรือนอยู่ในเขตแขวงเมืองหนองคาย ทรงพระราชกำหว่า บรรดาท้าวเพี้ย ตัวเลกต่างเมืองและกองนอก ซึ่งพากรอบครัวมาตั้งบ้านเรือนอยู่ในเขตแขวงเมืองหนองคายนั้น คงจะเป็นคนหลบหนีเจ้าหมู่มูลนายมาทำแนบแอบแฝงเป็นอันมาก ถึงโดยว่าท้าวเพี้ย ตัวเลกจะคงหมวด คงกอง อยู่ เมืองใด เจ้าหมู่นายหมวดจะกะเกณฑ์ใช้ราชการฤาเก็บเงินทองของส่วยก็เป็นการลำบาก ประการหนึ่ง จะบังคับเกี่ยวข้องประการใด จะพิจารณาตัดสินโดยยุติธรรม ก็เป็นที่ขัดขวางต่าง ๆ"[1]

หลักฐานข้างต้น แสดงให้เห็นว่า จากการสำรวจสำมโนครัวในเมืองหนองคาย พบว่ามีเลกจากเมืองอื่นอพยพเข้าไปอยู่ในเมืองหนองคายเป็นอันมาก ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะว่า เมืองหนองคายเป็นเมืองที่มีความอุดมสมบูรณ์เหมาะสำหรับการทำมาหากิน และราษฎรในแถบนี้ส่วนมากมักจะอพยพไปอยู่ยังถิ่นอื่นที่มีความอุดมสมบูรณ์อยู่เสมอ การอพยพดังกล่าวจะมีผลกระทบกระเทือนต่อการปกครอง เช่น เป็นอุปสรรคแก่เจ้าเมืองในด้านการเก็บส่วย การตัดสินคดี และการเกณฑ์ใช้ราชการ เป็นต้น

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.59/4 พระยาสุริยเดช – ลูกขุน ณ. ศาลา 27 ตุลาคม ร.ศ. 109

ข. ความไม่ยุติธรรมในการปกครองของเจ้าเมือง

นอกจากความไม่รัดกุมทางด้านการปกครองแล้ว สิ่งที่เป็นอุปสรรคต่อการปกครองประการหนึ่งคือ การที่กรมการเมืองทำการกดขี่ข่มเหงราษฎร เป็นเหตุให้ราษฎรอพยพครอบครัวออกไปอยู่นอกพระราชอาณาเขต เช่น ขุนภาษาสนิท เมืองคำเกิดคำมวน ยกครอบครัวออกไปนอกพระราชอาณาเขตประมาณ 70 ครอบครัว ทั้งนี้เนื่องจากพระเจริญ กรมการเมืองออกไปจับโจรผู้ร้าย แล้วได้บังคับเอาเงินจากราษฎรที่ให้เสบียงอาหารแก่โจรผู้ร้าย และยุยงให้ราษฎรหนีออกจากเมืองคำเกิด คำมวน โดยยุยงว่าถ้าพระยอดเมืองขวางสืบรู้ว่าราษฎรเหล่านี้ให้เสบียงอาหารแก่โจรผู้ร้ายแล้ว จะถูกจับส่งลงมายังกรุงเทพฯ ด้วยความกลัวราษฎรเหล่านี้จึงหนีออกนอกพระราชอาณาเขต[1]

จะเห็นได้ว่ากรมการเมืองไม่ตั้งอยู่ในความยุติธรรม บังคับเอาเงินจากราษฎรที่สมรู้ร่วมคิดกับคนร้าย และปล่อยตัวไป การกระทำเช่นนี้นับว่าเป็นภัยต่อความสงบของบ้านเมือง และกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติ เมื่อต้องสูญเสียกำลังคน ซึ่งถือว่าเป็นทรัพยากรที่สำคัญยิ่งของชาติไป

ความล้าหลังในการปกครองประเทศไทยทั่วไปที่ไม่ตอบสนองกับสภาพความเจริญของบ้านเมือง ตลอดจนวิธีการในการบริหารและปัญหาทางการปกครองในมณฑลที่ยังไม่รัดกุม และเป็นปัญหาที่ยังคงยืดเยื้อมาอีกต่อมา สภาพดังกล่าวจึงต้องหาบาตรการมาแก้ไขระบบการบริหารให้เหมาะสมกันสภาพของสังคมและการเมืองที่เปลี่ยนไป สิ่งเหล่านี้เป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริว่าจำเป็นต้องปรับปรุงการปกครองเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ทางการเมืองที่กำลังเปลี่ยนไป เพื่อธำรงไว้ซึ่งเอกราชของชาติ

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.59/1 พระยาสุริยเดชวิเศษฤทธิ์-ลูกขุน ณ. ศาลา 18 สิงหาคม ร.ศ. 108

2. มูลเหตุจากการขยายลัทธิจักรวรรดินิยมของฝรั่งเศส

ในตอนต้นพุทธศตวรรษที่ 25 เนื่องจากฝรั่งเศสขยายดินแดนเข้ามาในอินโดจีน ได้ผนวกญวนใต้ในปี พ.ศ. 2405 กัมพูชาใน พ.ศ. 2407 โดยทำสนธิสัญญากับไทย ให้ไทยรับรองสิทธิของฝรั่งเศสในกัมพูชาในปี พ.ศ. 2410 ได้ญวนทั้งประเทศในปี พ.ศ. 2428 การขยายดินแดนของฝรั่งเศสเหล่านี้ เป็นเหตุให้ดินแดนของไทยที่อยู่ในประเทศลาวติดต่อกับเขตแดนของฝรั่งเศส หลังจากที่ฝรั่งเศสได้ญวนทั้งประเทศแล้ว ฝรั่งเศสพยายามจะเข้าครอบครองดินแดนลาวโดยอ้างสิทธิของญวน ทำให้กระทบกระเทือนต่อพระราชอาณาเขตของไทย การที่ไทยถูกบีบบังคับจากภายนอกนี่เอง ทำให้ไทยต้องปรับปรุงการปกครองดินแดนที่อยู่ชายพระราชอาณาเขต ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระราชดำริว่านโยบายหลีกเลี่ยงไม่สามารถที่จะทำให้ประเทศปลอดภัยได้ จำเป็นต้องมีการควบคุมดินแดนชายพระราชอาณาเขตให้มากกว่านี้[1] และเจ้านายข้าราชการในขณะนั้นก็เห็นว่า การปกครองแบบล้าสมัยซึ่งเป็นอยู่ในขณะนั้น จะทำให้ฝรั่งเศสใช้เป็นช่องทางที่จะเข้าครอบครองประเทศไทยได้ ดังปรากฏในคำกราบบังคมทูลของเจ้านายและข้าราชการ ในปี ร.ศ. 103 ว่า

> "... ในเวลาทุกวันนี้ ฝรั่งเศสได้ไปใกล้กรุงสยามมาก และจะคิดขึ้นมาเวลาใดก็อาจสามารถที่จะทำได้ในเวลานั้นเอง เพราะการที่ฝรั่งเศสได้ทำต่อประเทศต่าง ๆ ดังที่ได้กราบบังคมทูลพระกรุณามาแล้วนั้น มีช่องโอกาสในกรุงสยามพอที่เขาจะจับสาเหตุเอาได้เหมือนกัน ข้าพเจ้าจึงเห็นด้วยเกล้าว่า อันตรายนั้นเป็นการใกล้กรุงสยามอย่างที่สุด จนมีหนังสือพิมพ์ ออกความเห็นกะเวลาทำ

---

[1] Walter F. Vella The Impact of the West on Government in Thailand p. 336

นายว่าไม่ช้าใน 5 ปี คงจะต้องเกิดเหตุการณ์ ข้าพระพุทธเจ้า กราบบังคมทูล พระกรุณานี้ มิใช่ด้วยการตื่นตกใจ แต่เป็นความคิดที่เห็นด้วยเกล้าว่ากรุงสยามถ้าจะคิดรักษาแล้ว ต้องเป็นการจำเป็นที่จะนิ่งอยู่ดังนี้ไม่ได้เลย ข้าพระพุทธเจ้าเห็นด้วยเกล้าอย่างเดียวว่า กรุงสยามที่มีการปกครองอย่างทุกวันนี้ เป็นช่องเป็นทางอันใหญ่ที่ชาติหนึ่งชาติใด จะมารบเอาฤาปกครองด้วยอุบายทางหนึ่ง ทางใด"[1]

คำกราบบังคมทูลดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า การปกครองที่ล้าสมัยจะเป็นช่องทางให้ต่างชาติเข้ามาครอบครองได้ ฉะนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ไทยจะต้องปรับปรุงระบบบริหารการปกครองให้ทันสมัย เพื่อต่อต้านการรุกรานจากต่างชาติ

หลังจากคำกราบบังคมทูลของเจ้านาย และข้าราชการในปี ร.ศ. 103 แล้วไม่นาน ได้เกิดกรณีพิพาทเขตแดนระหว่างไทยกับฝรั่งเศสขึ้น ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปรับปรุงการปกครอง

2.1 ความขัดแย้งเรื่องเขตแดน

หลังจากที่ฝรั่งเศสได้ดินแดนญวนทั้งหมด พ.ศ. 2428 แล้ว ในเวลาต่อมาฝรั่งเศสสนใจที่จะขยายอิทธิพลเข้ามาในประเทศลาวทางฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง เช่น บริเวณแคว้นพวน ซึ่งในสมัยรัชกาลที่ 1 โปรดให้ขึ้นกับเมืองเวียงจันทน์[2] ในสมัยรัชกาลที่ 3 เมื่อเกิดกบฏเจ้าอนุเวียงจันทน์ เจ้าอนุวงศ์ได้ยกแคว้นพวนไปขึ้นกับ

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.1.4/1 เจ้านายและข้าราชการกราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการแผ่นดิน ร.ศ. 103

[2]นิธิ เอียวศรีวงศ์ การปราบฮ่อและการเสียดินแดน พ.ศ. 2431 หน้า 11 อ้างจากสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ประชุมพงศาวดาร ภาค 9 หน้า 16

ญวน ทำให้แคว้นพวนต้องส่งบรรณาการทั้งฝ่ายไทยและญวน เข้าลักษณะเป็นเมืองสองฝ่ายฟ้า ดังนั้นเมื่อฝรั่งเศสได้ญวนแล้ว จึงอ้างสิทธิของญวนในดินแดนดังกล่าว ฝรั่งเศสได้ใช้ความไม่แน่นอนในเส้นแบ่งเขตแดนนี้เป็นเครื่องมือในการขยายอิทธิพลเข้ามา ดังปรากฏในจดหมายของนายอาร์มองค์ อัครราชทูตฝรั่งเศสประจำกรุงเทพฯ มีไปยังผู้ว่าราชการฝรั่งเศสในโคชินไชนา ในปี พ.ศ. 2425 ว่า

> "... กระผมคิดว่าในไม่ช้า เราอาจทำความพอใจให้ตัวเราเองได้ จากการปราศจากซึ่งเส้นแบ่งเขตแดนที่แน่นอนในทุกวันนี้ และไม่เป็นที่น่าสงสัยว่าอีกไม่ช้านักเราจะอาจดึงเอาส่วนหนึ่งออกมาจากดินแดนที่ไม่แน่นอนนั้นได้"[1]

จดหมายของนายอาร์มองค์ แสดงให้เห็นว่าฝรั่งเศสพยายามใช้เส้นแบ่งเขตแดนที่ไม่แน่นอนเป็นเครื่องมือในการขยายเขตแดนเข้ามาทางฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง ซึ่งถือว่าเป็นจุดวิกฤติกาลก่อนเกิดวิกฤติกาล ร.ศ. 112

2.1.1 การแสดงสิทธิของไทยเหนือแคว้นพวน

ในแถบแคว้นพวนนี้ ทางรัฐบาลไทยได้แสดงให้เห็นว่าเป็นเจ้าของเขตแดนตลอดเวลา เช่น ในปี พ.ศ. 2418 เมื่อฮ่อรุกรานแคว้นพวน ไทยได้ส่งกองทัพขึ้นไปปราบปราม ทำให้ไทยมีอำนาจเด็ดขาดในแคว้นพวน[2] ซึ่งปรากฏในจดหมายของทูตฝรั่งเศสคนหนึ่งประจำกรุงเทพฯ ได้บรรยายเหตุการณ์สำคัญตอนนี้ไว้ว่า

> "... ใน พ.ศ. 2418 เนื่องจากการยกกองทัพเพื่อไปปราบพวกปล้นสะดมซึ่งมาจากทิศเหนือ กองทัพชาวสยามได้บุกรุกอาณาจักรของชาวลาวเป็นเพื่อนบ้านของนครหลวงพระบางและ

---

[1] นิธิ เอียวศรีวงศ์ การปราบฮ่อและการเสียดินแดน พ.ศ. 2431 หน้า 25

[2] ดู. หน้า 38

เป็นเมืองราชบรรณาการของญวน และของไทยพร้อมกัน กองทัพสยามได้กวาดต้อนพลเมืองจากพวนเป็นจำนวนมากพอดู ในปีต่อมารัฐบาลสยามได้ใช้อำนาจของตนในการอุปภิเษกบุตรชายคนหนึ่งของเจ้าเมือง ซึ่งถูกฆ่าตายในระหว่างสงครามขึ้นเป็นเจ้าเมือง"[1]

หลักฐานดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า แคว้นพวนอยู่ในความปกครองของไทยและไทยพยายามเข้าไปควบคุมอย่างใกล้ชิด โดยการถือสิทธิ์ในการแต่งตั้งเจ้าผู้ครองแคว้น ถึงกระนั้นก็ดีฝรั่งเศสยังคงยืนยันสิทธิของญวนในแคว้นพวนตลอดเวลา เป็นต้นว่ายืนยันว่าเจ้าเมืองในแคว้นพวนได้รับการแต่งตั้งจากญวน แคว้นพวนต้องส่งบรรณาการให้ญวนทุกปี ขุนนางญวนต้องมาเก็บภาษีในแคว้นพวนทุกปี[2]

ในปี พ.ศ. 2426 ฮ่อได้เข้ามารุกรานอีก ทางรัฐบาลวิตกเกี่ยวกับปัญหาการละเมิดพรมแดนของกองทัพฝรั่งเศสที่ทำการปราบฮ่อในบริเวณตังเกี๋ย ซึ่งอาจจะติดตามฮ่อเข้ามาในพระราชอาณาเขตได้ เพราะถือว่าเป็นเมืองไม่มีเจ้าของ ทั้งนี้เพราะเขตแดนระหว่างไทยกับญวนยังไม่ได้กำหนดแน่นอน ฉะนั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชประสงค์ที่จะแสดงสิทธิของไทยในดินแดนเหล่านั้น โดยจัดให้มีกองทัพขึ้นไปตรวจตรา ดังปรากฏในพระราชหัตถเลขาถึงสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอเจ้าฟ้ามหามาลากรมพระบำราบปรปักษ์ มีข้อความตอนหนึ่ง ว่า

"... การซึ่งฝรั่งเศสปราบปรามพวกฮ่องคำอยู่บัดนี้ถึงว่าออนแอไปไม่เหมือนกับที่กาดกะเนว่าจะเป็นเหมือนแต่ก่อน เขาก็ยังส่งทหารเพิ่มเติมมาอยู่ไม่ขาด เวลาที่จะทำการได้ก็ยังอีกหลายเดือน

---

[1] นิธิ เอียวศรีวงศ์ การปราบฮ่อและการเสียดินแดน พ.ศ. 2431 หน้า 38

[2] ดู. หน้า 39

บางทีจะทำการสำเร็จตลอดไปได้ ถ้าฮ่อพวกนี้แตกพ่านเข้ามาในพระราชอาณาเขตเป็นหมวด เป็นกอง ฤากระจัดกระจายมาก็ร้ายทั้ง 2 อย่าง พระราชกองเดียวกลัวจะรับไม่อยู่ ถ้าการหละหลวมมันมีกำลังตั้งตัวได้ในเขตแดนของเราก็จะต้องปราบปรามลำบากโดยฝรั่งเศสจะติดตามมาว่ากล่าว ฤาตามเข้ามาปราบปรามก็ไม่มีที่กีดกันอันใด เพราะเป็นเมืองไม่มีเจ้าของรักษา จึงเห็นควรจะคิดการเมื่อหน้าเมื่อหลังไว้ให้รอบคอบ อีกอย่างหนึ่งนั้น โดยจะไม่มีกองทัพศึกดังเช่นที่ว่า ก็จะได้ตรวจตราให้รู้เบาะแสที่จะจัดบ้านเมืองต่อไป"[1]

พระราชหัตถเลขาข้างต้น แสดงให้เห็นถึงนโยบายของรัฐบาลกลางที่ต้องการแสดงสิทธิในบริเวณดังกล่าวโดยจัดทหารขึ้นไปปราบฮ่อและตรวจตรา ดูแลความทุกข์สุขของราษฎร เพื่อจะได้เป็นแนวทางในการจัดการบริหารการปกครองในบริเวณนี้ และจะเป็นเครื่องมือต่อต้านการรุกรานของฝรั่งเศสในเวลาต่อไป

เมื่อฮ่อเข้ามารุกรานอีกเป็นครั้งที่ 3 ใน พ.ศ. 2428 – 2429 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โปรดเกล้า ฯ ให้ นายพันเอกพระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ผู้บังคับการกรมทหารรักษาพระราชวังเป็นแม่ทัพ ยกไปปราบฮ่อในแขวงแคว้นพวนทัพหนึ่ง ให้นายพันเอกเจ้าจมื่นไวยวรนาถ (เจิม แสงชูโต) ผู้บังคับการกรมทหารหน้า เป็นแม่ทัพยกไปปราบฮ่อในแขวงเมืองหัวพันห้าทั้งหก การปราบฮ่อคราวนี้ ไม่ได้เป็นการปราบปรามฮ่อแต่อย่างเดียวเท่านั้น แต่เป็นการดำเนินนโยบายของไทยที่หาหนทางป้องกันไม่ให้ฝรั่งเศสหาเรื่องเข้ามาแทรกแซงในดินแดนลาวได้[2] ดังจะเห็นได้จากคำปรารถของเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีตอนปราบฮ่อ

---

[1]กจช. สารบาญสมุดพิเศษ เล่ม 12 จ.ศ. 1245 หน้า 39 -- 40

[2]นิธิ เอียวศรีวงศ์ การปราบฮ่อและการเสียดินแดน พ.ศ. 2431 หน้า 130

ครั้งที่ 3 ว่า

"... เวลานี้เป็นโอกาสที่จะจัดการอาณาเขต ด้วยฝรั่งเศส มาทำการสงครามกับญวน และจะแบ่งเขตแดนกับจีน ถ้าเขามา แบ่งเขตแดนเข้ามาใกล้เมืองหัวพันห้าทั้งหก เมืองสิบสองจุไทย ก็เลยเข้ามาเหยียบพระราชอาณาเขต ก็จะเคลมเอาเสียว่าเป็น อาณาเขตญวน เพราะเหตุนี้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกลัวจะ ไม่ทันท่วงทีจึงโปรดเกล้าให้เรายกกองทัพขึ้นไปปราบปราม อ้ายฮ่อ ในแล้งปีระกานี้"[1]

แสดงให้เห็นว่า การที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงโปรดเกล้าฯ ให้เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี และกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ยกกองทัพขึ้นไปปราบฮ่อครั้งที่ 3 นี้จุดประสงค์ที่สำคัญ คือ ความต้องการแสดงถึงสิทธิของไทยเหนือบริเวณดังกล่าว ในขณะที่ฝรั่งเศสกำลังทำสงครามกับญวนและจะแบ่งเขตแดนกับจีน ใน พ.ศ. 2429 ซึ่งฝรั่งเศสจะอ้างสิทธิของญวนเหนือดินแดนเหล่านี้ แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลไทยได้พยายามอย่างเต็มที่ที่จะแสดงให้ฝรั่งเศสเห็นว่าไทยมีสิทธิเหนือบริเวณเหล่านั้น โดยการส่งกองทัพขึ้นไปปราบฮ่อและจัดการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

2.1.2 การสำรวจดินแดนเพื่อจัดทำแผนที่

นโยบายอีกประการหนึ่งที่รัฐบาลไทยได้จัดทำ เพื่อยืนยันสิทธิของไทยเหนือบริเวณนี้ คือการเร่งรัดให้จัดทำแผนที่ขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2426 โดยส่งพระวิภาคภูวดล (แมคคาธี) ให้ขึ้นไปสำรวจพระราชอาณาเขตบริเวณเมืองหลวงพระบาง แคว้นพวนหัวพันทั้งห้าทั้งหก และสิบสองจุไทย ในคราวปราบฮ่อครั้งที่ 2[2] ทำให้ฝรั่งเศสวิตกมาก เพราะคนที่ไปทำแผนที่นี้เป็นชาวไอริช ซึ่งฝรั่งเศสเชื่อว่าอย่างน้อยก็ต้องทำประโยชน์

---

[1] เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี ประวัติการของจอมพลและมหาอำมาตย์เอกพระยาสุรศักดิ์มนตรี หน้า 267

[2] เติม สิงหิษฐิต ฝั่งขวาแม่น้ำโขง เล่ม 1 หน้า 221

บทที่ 3

การปรับปรุงการปกครองระหว่าง พ.ศ.2434–2436 (วิกฤตกาล ร.ศ. 112)

เนื่องจากความไม่รัดกุมทางด้านการปกครองภายในมณฑลอุดร และการขยายลัทธิจักรวรรดินิยมของฝรั่งเศสดังกล่าว ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงเห็นว่า "บัดนี้ด้วยราชการในหัวเมืองชั้นนอกคือเมืองลาวมีมากขึ้นกว่าแต่ก่อนสมควรที่จะมีข้าหลวงผู้ใหญ่ออกไปตั้งอยู่"[1] และทรงเห็นว่ากรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม เป็นผู้ที่เหมาะสมที่จะเป็นข้าหลวงใหญ่มณฑลอุดร เพราะเป็นผู้ที่รู้ราชการในแถบนั้น และเข้าถับเจ้าเมืองกรมการได้ ดังปรากฏในพระราชหัตถเลขาที่มีไปถึงกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ว่า

> "... ด้วยราชการทางเมืองพวน และเมืองคำเกิด คำมวน หนักแน่นประการใดเธอทราบอยู่แล้ว เห็นว่ากำลังพระยาสุริยเดชรับไม่อยู่ ตามที่กันได้พูดกับเธออยู่ แต่ก่อนนั้นครั้งนี้เห็นว่าถ้าไม่มีผู้ใหญ่ ที่มีสติปัญญา ฤามีหัวพอจัดการได้เองขึ้นไปแล้ว คงจะได้วุ่นใหญ่กันเสียเป็นแน่ ถ้าจะให้ผู้อื่นขึ้นไปกลัวจะไม่เข้ารอยกันยากกับคนที่อยู่เก่า ๆ ถ้าไม่เป็นการร้อนรน จวนแจก็ไม่เป็นไร แต่การครั้งนี้เห็นว่าช้าไม่ได้ ถ้าผู้ที่ขึ้นไปจะต้องขึ้นไปงงกันอยู่นาน เห็นจะสู้เธอขึ้นไปไม่ได้"[2]

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.1.2/31 พระราชหัตถเลขา – กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ 29 มิถุนายน ร.ศ. 110

[2]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/6 พระราชหัตถเลขา – กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม 23 พฤษภาคม ร.ศ. 110

อย่างใดอย่างหนึ่งให้แก่ประเทศชาติของตน ในปี พ.ศ. 2428 เมื่อเจ้าจหมื่นไวยวรนาถยกกองทัพไปปราบฮ่อ ได้มอบแผนที่แสดงเขตแดนไทยบริเวณสิบสองจุไทย หัวพันทั้งห้าทั้งหก หลวงพระบาง และแคว้นพวน ซึ่งพระวิภาคภูวดลได้จัดทำขึ้นให้แก่นายปาวี หนึ่งฉบับ เพื่อให้นายปาวีทราบว่า พระราชอาณาเขตของไทยมีขอบเขตแค่ไหน[1] เพื่อใช้เป็นเครื่องมือคัดค้านการขยายอำนาจของฝรั่งเศส ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักว่า ฝรั่งเศสพยายามจะขยายอิทธิพลเข้าครอบครองลาว และพระราชดำรินี้เป็นความจริง เมื่อปรากฏในรายงานของ ม. เดอ ลาเนสซัง (M. de Lanessan) ว่า

> "... เส้นเขตแดนตรงด้านตะวันออกเฉียงเหนือ ใต้เมืองลาว กาว ระหว่างยูนาน และเมืองที่ขึ้นแก่พม่าและสยามนั้นไม่เป็นหลักฐานแน่นอน เราพอที่จะปล่อยให้อยู่เช่นนั้นก่อน เพื่อจะมีโอกาสรุกเข้าไปให้ถึงแม่น้ำโขงสักวันหนึ่ง ทางด้านตะวันตกจากอาณาเขตยูนานไปถึงปากน้ำมูล แม่น้ำโขงนั้น ควรจะถือเป็นพรมแดนแห่งอาณาเขตของเรา อาณาเขตของเราจะตั้งต้นแม่น้ำมูลข้ามแม่น้ำโขงไปบรรจบกับฝั่งทะเลสายใหญ่ทางทิศเหนือรวมพระตะบอง เสียมราฐ นครวัดซึ่งเป็นส่วนหนึ่งแห่งอาณาจักรเขมรกลับคืนมาเสีย เราอาจจะยึดนโยบายอันนี้ไว้ให้แน่นและถ้าเป็นการจำเป็นก็ควรคุมครองเอกราชของสยามอีกด้วย"[2]

หลักฐานดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ฝรั่งเศสพยายามใช้ความไม่แน่นอนของเส้นพรมแดนในการขยายอิทธิพลเข้ามาในลาวเมื่อโอกาสอำนวย ฉะนั้นในปี พ.ศ. 2428 ฝรั่งเศสจึงขอตั้งไวซ์กงสุลที่หลวงพระบาง เพื่อเป็นศูนย์กลางในการขยายอำนาจต่อไป

---

[1] จิราภรณ์ สถาปนะวรรธนะ วิกฤตการณ์ ร.ศ. 112 หน้า 29

[2] เดิม สิงหัษฐิต ฝั่งขวาแม่น้ำโขงเล่ม 1 หน้า 327

ปัญหาเรื่องเขตแดนนี้ ทั้งไทยและฝรั่งเศสได้มีการเจรจาปักปันเขตแดนตั้งแต่ พ.ศ. 2428 แต่การเจรจาครั้งนี้ต้องยุติไป เพราะว่าฝรั่งเศสต้องการจะเจรจาเฉพาะดินแดนด้านเขมรเท่านั้น แต่ทางรัฐบาลไทยต้องการเจรจาด้านญวนด้วย[1] จนกระทั่งปลายปี พ.ศ. 2430 รัฐบาลไทยและฝรั่งเศสได้ตั้งคณะกรรมการสำรวจเขตแดนขึ้นอีกครั้งหนึ่ง[2] การสำรวจเขตแดนไทย–ฝรั่งเศสสิ้นสุดลงในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2432 แต่ไม่มีการปักปันเขตแดนแต่อย่างใด เพราะฝรั่งเศสเรียกร้องสิทธิเหนือดินแดนฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง ตั้งแต่แคว้นพวนลงมาถึงเขมร แสดงให้เห็นว่าฝรั่งเศสต้องการดินแดนทั้งหมด รัฐบาลไทยยังคงหวังว่าการปักปันเขตแดนกับฝรั่งเศสจะช่วยแก้ปัญหานี้ได้ ฉะนั้นเมื่อฝรั่งเศสขออนุญาตส่งคณะสำรวจมาทำแผนที่เขตแดนไทยที่ติดต่อกับญวนในปลายปี พ.ศ. 2432 เพื่อนำไปใช้ในการปักปันเขตแดน ฝ่ายไทยจึงยินยอม และได้จัดส่งกองแผนที่ออกไปสำรวจเขตแดนบริเวณแคว้นพวน ลงมาถึงเชียงตุง ผู้ที่ออกไปสำรวจเขตแดนครั้งนี้ ฝ่ายฝรั่งเศสมี ม. ปาวี กับเจ้าพนักงานอีก 15 คน ส่วนไทยโปรดให้กองแผนที่กรุงเทพฯ ออกไปพร้อมกับข้าหลวง ซึ่งรักษาเขตแขวงพระราชอาณาเขต โดยมีหลวงสากลกิจประมวร หลวงคำนวรคัคนาร ข้าหลวงใหญ่ นายมานิตรัฐยา นายเวร หม่อมราชวงศ์ ชื่น ปลัดเวร นายเยน ปลัดเวร หม่อมปาน พนักงาน นายเสม นายเจริญ โดยให้แบ่งเป็นกองแยกกันออกไปตรวจเขตแดนทำแผนที่[3] และชี้แจงเขตแดนที่เป็นพระราชอาณาเขตกรุงเทพฯ ในขณะที่ทั้ง 2 ฝ่ายทำการสำรวจเขตแดนนั้น พฤติการณ์ของฝรั่งเศสทำให้ไทยระแวงว่า ฝรั่งเศสคงต้องการยึดครองดินแดนให้มากที่สุด เพื่อเป็นประโยชน์

---

[1]จิราภรณ์ สถาปนะวรรธนะ วิกฤตการ ร.ศ. 112 หน้า 12

[2] ดู.

[3]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/2 ใบบอกพระยาสุรินทรเดชวิเสศฤทธิ์ 12 เมษายน ร.ศ. 109

ต่อฝ่ายตนในการปักปันเขตแดน ถ้าหากไทยปล่อยให้ฝรั่งเศสรุกเขตแดนเข้ามาเรื่อย ๆ จนถึงฝั่งแม่น้ำโขง ดินแดนลาวทั้งหมดก็อาจจะตกไปเป็นของฝรั่งเศส

2.1.3 อุปสรรคในการสำรวจดินแดน

ในขณะที่ทำการสำรวจดินแดนอยู่นั้น แต่ละฝ่ายกล่าวหาซึ่งกันและกันว่าไม่ยึดถือสัญญาที่ได้ทำไว้เมื่อครั้ง ม. ปาวี ทำไว้กับพระยอดเมืองขวาง* ใน พ.ศ. 2432 ซึ่งทางไทยอนุญาตให้กัปตันคลาศ เข้ามาอยู่ที่ค่ายคะนองม้า แต่ไม่ให้จัดราชการสิ่งใดในแขวงเมืองคำเกิดคำมวน** และไม่ให้บังคับใช้สอย ท้าวเพี้ย ไพร่ และไม่ให้ทหารล่วงเลยเข้ามาในพระราชอาณาเขต ถ้ามีการงานจะต้องว่าจ้างท้าวเพี้ยไพร่ที่ตั้งอยู่ใกล้บ้านนาแปไปทำ[1] ทั้งนี้ใช้ด่านตามัวเป็นเขตกลางระหว่างไทยและญวน โดยไม่ให้ขุนนางกรุงเทพฯ และขุนนางฝรั่งเศสล่วงเลยเข้ามาในเขตตามัว

ในเวลาต่อมา ฝรั่งเศสไม่ได้รักษาตามสัญญาแต่อย่างใด โดยพยายามขยายอำนาจเข้ามาในพระราชอาณาเขต ดังปรากฏในใบบอกของพระยาสุริยเดชวิเศษฤทธิ์

> "... ทุกวันนี้กัปตันคลาศ ฝรั่งเศสซึ่งตั้งอยู่ค่ายคนองม้า ถือเอาว่าตั้งแต่ค่ายคนองม้าทั้งเหนือใต้ ออกไปข้างฝ่ายด่านตามัว ถ้ามีบ้านเรือนท้ายเพี้ยไพร่ ก็หวงห้ามว่าเป็นบ้านท้าวเพี้ย ไพร่ อยู่ใน

---

*เป็นข้าหลวงประจำเมืองคำเกิดคำมวน เป็นบุคคลที่ไม่ยอมผ่อนปรนให้กับฝรั่งเศส จนกระทั่งเกิดการต่อสู้ขึ้นในคราววิกฤตกาล ร.ศ. 112 และเกิดเป็นคดีพระยอดเมืองขวางขึ้น ถูกศาลผสมตัดสินให้จำคุก 20 ปี

**บริหารงานขึ้นกับข้าหลวงเมืองหนองคาย

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/3 ใบบอกพระยาสุริยเดชฯ 6 ตุลาคม ร.ศ. 109

บังคับสัปเยกฝ่ายฝรั่งเศสและญวน และอุบายจ้างท้าวเพี้ยไพร่ ซึ่งตั้งบ้านเรือนอยู่ในระหว่างค่ายคำมวนออกไป และค่ายคนองม่า เข้ามาไปทำการที่ค่ายคนองม่า ถ้าท้าวเพี้ยไพร่บ้านใดได้ไปทำการก็ตรวจหน้าที่ หวงห้าม ล่วงล้ำเข้ามาถึงบ้านนั้นหาได้ถือตามคำสัญญาที่พูดจาไว้แต่เดิมไม่ เอาเงินออกล่อเอาใจ ท้าวเพี้ยไพร่และหวงห้ามหน้าที่บ่าวไพร่ออกไปทุกชั้น"[1]

จะเห็นว่าฝรั่งเศสพยายามขยายอำนาจแทรกแซงเข้ามาโดยถือว่าบ้านเรือนที่อยู่ระหว่างค่ายคนองม่ากับด่านตามัว เป็นคนอยู่ในบังคับฝรั่งเศสและญวน ได้ใช้อุบายให้ราษฎรขัดขืนต่ออำนาจของไทย การกระทำของฝรั่งเศสดังกล่าว พระยอดเมืองขวางเห็นว่าจะเป็นที่เสียเปรียบแก่ฝรั่งเศส ฉะนั้นจึงพยายามต่อต้านการขยายอำนาจของฝรั่งเศสโดยแต่งตั้งให้พระอินทร บ้านท่าแวง ดำรงตำแหน่งเป็นอุปฮาดเมืองคำมวน ขุนศรี นายภา นายเชียงสิม ผู้ใหญ่บ้านวังพลาดำรงตำแหน่งเป็นท้าวเพี้ย นายบ้านวังพลา ท้าวโพธิราช บ้านนางาม ดำรงตำแหน่งเป็นราชบุตรเมืองคำเกิด ทั้งนี้เพื่อต้องการเอาใจบุคคลเหล่านี้ไม่ให้เข้ากับฝรั่งเศส และให้ทำหน้าที่ตรวจราชการและว่ากล่าวไพร่ที่ล่วงล้ำเข้ามาทางด่านคำมวน[2]

พฤติกรรมของฝรั่งเศสที่แสดงให้เห็นว่า ฝรั่งเศสพยายามขยายอำนาจเข้ามาอีกประการหนึ่งคือ ฝรั่งเศสได้บังคับให้ผู้ว่าราชการเมืองชุระคมหงษสถิตให้ถางทางทั้งหมด 5 สาย คือ ตั้งแต่เมืองชุระคมหงษสถิต ถึงเมืองยมสายหนึ่ง เมืองยมถึงเมืองบ่อ เมืองยมถึงเมืองอวบ ลงมาบ้านโฉมดี เส้นทางหนึ่ง บ้านโฉมดีถึงเชียงขวาง เส้นทางหนึ่ง เมืองชุระคมหงษสถิต ถึงสามหมื่น เมืองกาสี เส้นทางหนึ่ง พระยาสุริยเดชฯ เห็นว่าเมืองบ่อ เมืองยม บ้านโฉมดี เป็นพระราชอาณาเขต

---

[1] กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/2 ใบบอกพระยาสุริยเดชฯ 8 มีนาคม ร.ศ. 108

[2] ค.

ขึ้นกับเมืองหนองคาย ติดต่อกับเมืองเชียงขวาง ซึ่งไม่ได้เป็นดินแดนที่คาบเกี่ยวกับดินแดนญวน ดังนั้นจึงมีใบสั่งไปยังหลวงวิชิตว่าถ้าหากฝรั่งเศส จะบังคับให้ตัดทางอย่างใด อย่าให้ปฏิบัติตามให้รอคำตอบจากกรุงเทพฯ เสียก่อน[1] จะเห็นว่าในขณะที่ฝรั่งเศสทำการรุกรานมากขึ้น แต่ระบบบริหารของไทยยังไม่เปลี่ยนแปลง คือ จะต้องรอฟังคำสั่งจากทางกรุงเทพฯ ว่าจะให้ปฏิบัติการอย่างไร ทั้งนี้เพราะปัญหาความขัดแย้งกับฝรั่งเศสเป็นปัญหาที่มีความสำคัญต่อเอกราชของประเทศ

หลังจากที่ฝรั่งเศสเข้ามาตั้งที่ค่ายคนองม้า และบังคับใช้กรมการไทยตัดถนนแล้ว ในเวลาต่อมาฝรั่งเศสได้พยายามแทรกแซงเข้ามามากยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้จากการที่ฝรั่งเศสคุมทหารฝรั่งเศส ญวน มีเครื่องศาตราวุธครบมือรวม 80 คน เข้ามาในพระราชอาณาเขต พระยอดเมืองขวางได้พูดจาต่อว่า แต่ฝรั่งเศสอ้างว่าการที่เข้ามาตั้งอยู่บ้านนาแปในด่านเขาตามัว เป็นการทำตามคำสั่งของรัฐบาล ไม่สามารถจะรื้อถอนออกไปได้ นอกจากรัฐบาลทั้ง 2 จะได้พูดจาตกลงกัน นอกจากนี้ฝรั่งเศสห้ามไม่ให้ไทยไปรักษาราชการที่ด่านตามัว ซึ่งฝรั่งเศสอ้างว่าลำบากต่อการที่ฝ่ายทหารฝรั่งเศสและญวนจะเข้ามาส่งเสบียงอาหาร การกระทำของฝรั่งเศสครั้งนี้ เท่ากับละเมิดข้อตกลงที่ ม. ปาวี ได้ทำไว้กับพระยอดเมืองขวาง แต่ทางรัฐบาลไทยพยายามใช้นโยบายโอนอ่อนผ่อนตามมาโดยไม่ให้ส่งท้าวเพี้ยออกไปรักษาราชการที่ตำบลด่านตามัว[2]

เมื่อมิสเตอร์ เขเน เข้ามารับหน้าที่ต่อจากกัปตันคลาส ที่ค่ายคนองม้า มิสเตอร์ เขเน ได้บังคับให้ท้าวเพี้ยไพร่ ซึ่งตั้งบ้านเรือนอยู่นอกค่ายเมืองคำมวนไปถางทางทำงานให้กับฝรั่งเศสที่ค่ายคนองม้า และได้บังคับให้ท้าวเพี้ยไพร่เสียส่วย

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/2 ใบบอกพระยาสุริยเดช 14 พฤษภาคม ร.ศ. 109

[2]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/1 ใบบอกพระยาสุริยเดช 30 มิถุนายน ร.ศ. 109

แก่ฝรั่งเศส ฝรั่งเศสได้จับเอาพระเจริญ หลวงพรหมบ้านแสน ไปทำโทษขังตรางไว้ ซึ่งฝรั่งเศสอ้างว่าพระเจริญ หลวงพรหม ทำความผิดไม่คุมไพร่ไปรับราชการ การกระทำของฝรั่งเศสดังกล่าว ทำให้เพี้ยไพร่ในแขวงเมืองคำเกิด คำมวนได้รับความเดือดร้อน พากันอพยพไปอยู่ตามป่าดง นอกจากนี้ฝรั่งเศสยังกล่าวหาไทยต่อไปว่า การที่พระยอดเมืองขวางให้เพี้ยไพร่ไปรักษาช่องด่านเขาหลวง เป็นการผิดหนังสือสัญญาที่ได้ทำไว้[1]

การกระทำของฝรั่งเศส แสดงให้เห็นว่าฝรั่งเศสพยายามเข้ามายึดครองดินแดนให้ได้มากที่สุดก่อนที่จะได้มีการสำรวจดินแดนและปักปันเขตแดนกัน ซึ่งฝรั่งเศสไม่มีสิทธิ์ที่จะบังคับเก็บส่วยแก่ราษฎรเหล่านี้ ซึ่งเป็นราษฎรที่อยู่ในความดูแลปกครองของไทย และการที่ฝรั่งเศสจับกรมการเมืองที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของไทยเช่นนี้ ถือว่าเป็นการละเมิดอธิปไตยของไทยเช่นกัน การกระทำของฝรั่งเศสข้างต้นจะเห็นว่าฝรั่งเศสไม่ได้รักษาสัญญาที่ได้ทำไว้แต่อย่างใด แม้ว่าดินแดนแถบเมืองคำเกิด คำมวน เป็นดินแดนที่พระยอดเมืองขวางได้เข้ามารักษาก่อนที่ ม. ปาวี กับพระยอดเมืองขวางจะทำหนังสือสัญญาที่ด่านตามัว[2]

ทางรัฐบาลไทยได้ตอบโต้การแทรกแซงของฝรั่งเศสโดยแสดงให้ฝรั่งเศสเห็นว่าไทยมีสิทธิในดินแดนนี้อย่างเต็มที่ ดังจะเห็นได้จากพระยอดเมืองขวางได้ออกประกาศห้ามไม่ให้ฝรั่งเศสเก็บเงินส่วยจากท้าวเพี้ยไพร่ในแขวงเมืองคำเกิดคำมวน และห้ามไม่ให้ท้าวเพี้ยไพร่บ้านวังพลา วังยาว บ้านท่าแวง มาทำงานให้กับฝรั่งเศสที่ค่ายคนองม้า พร้อมกันนั้นพระยายอดเมืองขวางได้แจ้งความไปยังมิสเตอร์ เชเนว่า การที่ฝรั่งเศสคิดจัดราชการ เก็บเงินส่วยแก่ท้าวเพี้ยไพร่ และบังคับให้ท้าว

---

[1] กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/1 สารตราเจ้าพระยาจักรี – พระยาสุรียเดชฯ 24 พฤษภาคม ร.ศ. 110

[2] ก.

เพี้ยไพร่ ล่วงเลยเข้ามาถึงบ้านรังยาว บ้านท่าแวง บ้านรังพลา บ้านนาจาน บ้านแก่งแตง ซึ่งทางรัฐบาลไทยได้ให้นายบ้าน ท้าวเพี้ยทำราชการขึ้นกับฝ่ายไทย เป็นการกระทำที่ผิดสัญญา[1]

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระราชดำริว่าปัญหาพระราชอาณาเขตที่เกิดขึ้น และการที่ฝรั่งเศสได้ส่งทหารเข้ามาอยู่ที่ค่ายคนองม้า ด่านตามัว ถ้าหากไทยจะส่งท้าวเพี้ยไพร่ออกไปตั้งด่านรักษาที่ด่านตามัว จะทำให้เกิดความยุ่งยากขึ้น ฉะนั้นพระองค์ทรงใช้นโยบายหลีกเลี่ยง เพื่อป้องกันการปะทะกับฝรั่งเศส จึงมีพระบรมราชโองการให้งดการรักษาด่านตามัวไว้ ดังปรากฏในพระบรมราชโองการว่า

> "... ฝ่ายฝรั่งเศสก็ล่วงเลยเข้ามาตั้งอยู่ที่ค่ายคนองม้าในด่านตามัวแล้ว พระยอดเมืองขวางเป็นคนไม่คร้านคร้ามย่นย่อต่อฝรั่งเศสถือเอาราชการเป็นที่ตั้ง จัดให้ท้าวเพี้ยออกไปรักษาด่านตามัว ตามท้องตราบังคับขึ้นมาให้จงได้ดังนี้ ถึงโดยว่าจะตั้งรักษาด่านตามัวให้ได้ก็คงต้องชับไล่กันร่ำไป จะเป็นเหตุก่อการวิวาทว่ากล่าวกันอยู่ไม่ขาด ให้พระยาสุรินทรเดชข้าหลวงชี้แจงกับพระยอดเมืองขวางว่า ถ้าฝรั่งเศสทำการหักหารก่อการวิวาท คอยงดการที่จะรักษาด่านตามัวไว้ อย่าให้ท้าวเพี้ยไพร่ออกไปรักษาจนถึงมีเหตุการณ์วิวาทได้ ให้พระยอดเมืองขวาง จัดการรักษาพระราชอาณาเขต อยู่เพียงค่ายคำมวนไปก่อน ถ้าเห็นว่าฝรั่งเศสทำการขมขู่ลอลวงไม่ถึงการวิวาทเป็นชอบกลหย่างใด ควรจะจัดการรักษาพระราชอาณาเขตไว้ที่ตำบลใดก็ให้ จัดการรักษาไว้ตาม

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/1 พระยอดเมืองขวาง แจ้งความมายังมิสเตอร์ เขเน 29 สิงหาคม ร.ศ. 109

เดิม กว่าคอเวอนแมนต์ทั้ง 2 ฝ่าย จะได้ว่ากล่าวเขตแดนตกลงกัน"[1]

พระบรมราชโองการข้างต้น แสดงให้เห็นว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงพยายามหลีกเลี่ยงความขัดแย้งกับฝรั่งเศสเสมอมา โดยมีรับสั่งให้พระยอดเมืองขวางรักษาอยู่เพียงค่ายคำมวนก่อน ถ้าหากพระยอดเมืองขวางออกไปตั้งด่านรักษาที่ด่านตามัว จะก่อให้เกิดความขัดแย้งกับฝรั่งเศสไม่มีวันจบสิ้น ซึ่งจะก่อให้เกิดความขัดแย้งกับฝรั่งเศสไม่มีวันจบสิ้น ซึ่งจะก่อให้เกิดอุปสรรคในการเจรจาปักปันเขตแดนกัน และถ้าหากความขัดแย้งยังคงยืดเยื้อต่อไป การปักปันเขตแดนก็จะไม่เกิดขึ้น ซึ่งจะเป็นผลเสียต่อไทย และฝรั่งเศสก็จะใช้ความไม่แน่นอนของเขตแดนขยายอิทธิพลเข้ามา แสดงให้เห็นชัดเจนว่า รัฐบาลไทยพยายามอย่างเต็มที่ที่จะให้มีการปักปันเขตแดนเกิดขึ้น แต่ความต้องการข้อนี้ของรัฐบาลไทย ไม่ประสบผลสำเร็จ เพราะเมื่อมีการสำรวจเขตแดนเรียบร้อยแล้วในปี พ.ศ. 2435 ม. ปาวี ได้เดินทางกลับไปฝรั่งเศส ไม่ได้มีการปักปันเขตแดนแต่อย่างใด ทำให้ปัญหาเขตแดนต้องยืดเยื้อต่อไป จนกระทั่งเกิดวิกฤตการ ร.ศ. 112 ขึ้น

2.1.4 การดำเนินนโยบายต่อต้านการขยายอำนาจของฝรั่งเศส

เพื่อดำเนินนโยบายต่อต้านการขยายอำนาจของฝรั่งเศส ใน พ.ศ. 2432 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าฯ ให้พระนิเวศน์วิสุทธิ์ เป็นผู้บังคับบัญชาเมืองเชียงขวาง ต่อจากพระยาสุรินวงษาในการแต่งตั้งครั้งนี้ได้มีพระบรมราชโองการว่า

"... ให้พระนิเวศน์วิสุทธิ์ข้าหลวง และขุนหมื่นนายทัพนายกองทหารและไพร่ในกองทัพพูดจาเกลี้ยกล่อม ทำนุบำรุงคนพวนและภาษา

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/1 สารตราเจ้าพระยาจักรี – พระยาสุริยเดชฯ 24 พฤษภาคม ร.ศ. 110

ต่าง ๆ ซึ่งอยู่ในพระราชอาณาเขต อย่าให้มีความสะดุ้งสะเทือนเป็นการหวาดหวั่น และมีความเดือดร้อน และอย่าให้มันเข้าใจว่าจะมากวาดต้อนครอบครัว ถ้าท้าวเพี้ยคนพวนบ้านใดเมืองใดที่เป็นผู้ใหญ่ และเป็นหัวหน้า ที่พวกพวนเคยนับถือที่เป็นสัจซื่อ และเห็นกิริยาว่า ตั้งใจสวามิภักดิ์ ซื่อสัตย์สุจริต ต่อกรุงเทพฯ โดยแท้ ก็ให้ยกยอตั้งแต่งเป็นพระหลวง ขุนหมื่น อย่างธรรมเนียมไทย ให้คุมไพร่บรรดาญาติพี่น้อง ทำราชการฉลองพระเดชพระคุณอยู่ในพื้นบ้านเมืองต่อไป ถ้าเห็นว่าผู้ใดไม่ตั้งใจสัจซื่อมั่นคงใจเป็น 2 ฝ่าย ไม่สนิทสนม มีใจรักใคร่ญวน ไปมาหาสู่กันเนือง ๆ ก็ให้รีบจัดการรื้อถอนอุบายล่อลวง มีหนังสือส่งตัวมายังข้าหลวงเมืองหนองคายเสียโดยเร็ว"[1]

พระบรมราชโองการข้างต้นนั้น แสดงให้เห็นว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงตอบโต้การขยายลัทธิจักรวรรดินิยมของฝรั่งเศส โดยทรงแต่งตั้งพระ–นิเวศน์วิสุทธิ์ให้ออกไปเป็นข้าหลวงควบคุมจัดการปกครองเมืองเชียงขวาง และมอบอาญาสิทธิ์แก่พระนิเวศน์วิสุทธิ์ในการแต่งตั้ง และถอดถอนข้าราชการในเมืองเชียงขวาง แสดงให้เห็นว่าพระองค์ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะสร้างเมืองเชียงขวางซึ่งเป็นเมืองชายพระราชอาณาเขตให้มีความเข้มแข็ง เพื่อเป็นปราการในการต่อต้านการขยายอำนาจของฝรั่งเศส ซึ่งก่อนหน้านี้ทางรัฐบาลไทยมีนโยบายที่จะใช้เมืองเชียงขวางเป็นศูนย์กลางในการต่อต้านการแทรกแซงของฝรั่งเศสเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากการทิ้งทหารไว้รักษาเมืองเชียงขวางหลังจากปราบฮ่อแล้ว สำหรับนโย–บายในการปกครองนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมอบให้พระ

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/2 ใบแจ้งความมายังพระนิเวศน์วิสุทธิ์ข้าหลวง 22 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 108

นิเวศน์วิสุทธิ์ในคราวแต่งตั้งดำรงตำแหน่งเป็นข้าหลวงประจำเมืองเชียงขวาง คือ ให้เกลี้ยเกลอมราษฎรซึ่งอยู่ในพระราชอาณาเขตไม่ให้มีความหวาดหวั่นเดือดร้อน ทะนุบำรุงให้ราษฎรได้รับความสงบสุข และพยายามผูกใจราษฎรให้จงรักภักดีต่อไทย โดยการแต่งตั้งหัวหน้าราษฎรในท้องถิ่นนั้นที่ซื่อสัตย์ต่อกรุงเทพให้มียศฐาบรรดาศักดิ์ และโปรดเกล้าให้พระนิเวศน์วิสุทธิ์ มีสิทธิอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งนาย-ทัพนายกอง และห้าวเพี้ยคนพวนที่ซื่อสัตย์ออกไปเยี่ยมเยียนถามทุกข์สุขของราษฎร นอกจากนี้โปรดเกล้าฯ ให้พระนิเวศน์วิสุทธิ์ มีอำนาจหน้าที่ตรวจตรานายทัพ นายกองชั้นใหม่ ชั้นเก่า ทหารและไพร่ในกองทัพ ซึ่งขึ้นไปรับราชการที่เมืองเชียงขวางและกำชับไม่ให้ทำการกดขี่ ข่มเหงคนพวนให้ได้รับความเดือดร้อน ถ้าหากนายทัพนายกองออกไปกดขี่ข่มเหงแสวงหาผลประโยชน์จากราษฎร ให้ลงโทษสถานหนัก[1] นโยบายดังกล่าว จะเห็นว่า เป็นวิธีการผูกใจเจ้าเมือง กรมการ ราษฎรให้จงรักภักดีต่อราชธานี

2.2 ความขัดแย้งเรื่องกำลังคน

การขยายลัทธิจักรวรรดินิยมของฝรั่งเศสเข้ามาในพระราชอาณาเขตอีกประการหนึ่ง คือ การที่ฝรั่งเศสพยายามเข้ามาเกลี้ยกล่อมราษฎรออกไป ซึ่งทำให้เกิดความขัดแย้งกับไทยขึ้น ดังปรากฏในใบบอกว่า ฝรั่งเศสได้มีหนังสือกำกับให้องค์ลี้ ท้าวสุทธิสาร นายไพร่ มีอาวุธครบมือเข้ามาเกลี้ยกล่อมพวกครอบครัวหลวงหารชนะ ที่ตั้งบ้านเรือนอยู่ที่บ้านห้วยเดื่อแขวงเมืองประชุมชนาไลย ให้ขึ้นไปตั้งบ้านเรือนอยู่ ณ. เมืองคำเกิด[2] นอกจากนี้ฝรั่งเศสที่ตั้งอยู่ค่ายคนองม้า ได้เข้ามาเกลี้ย

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/2 ใบแจ้งความมายังพระนิเวศน์วิสุทธิ์ ข้าหลวง 22 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 108

[2]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/1 ใบบอกพระยาศรีสหเทพ – กรมหมื่นสมมตอมรพันธ์ 13 สิงหาคม ร.ศ. 108

กล่อมท้าวเพี้ยราษฎรโดยใช้กลวิธีในการให้เงินและเสื้อผ้าสิ่งของ พร้อมกันนั้นได้ให้ท้าวจันทกุมาร ผู้ว่าราชการเมืองคำเกิด มีหนังสือบ่าวร้องเกลี้ยกล่อมราษฎรประกอบกับเจ้าเมือง กรมการฝ่ายไทยใช้งานราชการและเก็บส่วยรุนแรง[1] ทำให้ราษฎรอพยพเข้าอยู่กับฝรั่งเศส

จะเห็นว่าการเกลี้ยกล่อมราษฎรเป็นปัญหาหนึ่งที่ทำให้ไทยขัดแย้งกับฝรั่งเศส ทั้งนี้เพราะว่าในขณะนั้น กำลังคนเป็นทรัพยากรที่สำคัญ และจำเป็นสำหรับบ้านเมือง ในเวลาต่อมาแม้ว่าทางส่วนกลางจะส่งข้าหลวงใหญ่ออกไปปกครอง ปัญหาการแย่งชิงกำลังคนก็ยังเป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างไทย–ฝรั่งเศส ในสมัยต่อ ๆ มา

ในเวลาต่อมา ราชการทางหัวเมืองลาวพวน และความขัดแย้งกับฝรั่งเศสมีมากขึ้น เจ้าเมืองไม่สามารถปฏิบัติราชการได้ เนื่องจากอิทธิพลของฝรั่งเศสที่ขยายเข้ามาให้ความคุ้มครองแก่คนไทยที่แข็งขืนอำนาจต่อรัฐบาล ดังจะเห็นได้จากใบบอกของพระยาสุริยเดชวิเสศฤทธิ์ ฯ ปลัดข้าหลวงประจำหัวเมืองลาวฝ่ายเหนือมายังพระยอดเมืองขวาง ข้าหลวงเมืองคำเกิด คำมวน ว่า

> "... ราชบุตร เมืองกุดสมาร พระชนเมืองโพธิไพรสาร ซึ่งเป็นเมืองขึ้นเมืองสกลนคร จะไปเก็บส่วยแก่ไพร่เมืองกุศมารโพธิไพรสาร ที่มาตั้งบ้านเรือนอยู่ในเขตแขวงเมืองภูวดล มีไพร่ส่วยรวม 200 เศษ สมัครไปอยู่กับกวานโหมด ฝรั่งเศสซึ่งตั้งอยู่บ้านคนองม้า หายอมให้เก็บเงินส่วยไม่"

หลักฐานดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ฝรั่งเศสพยายามขยายอำนาจเข้ามาโดยให้ความคุ้มครองแก่ผู้คนที่ไม่ยอมเสียส่วยแก่ทางรัฐบาล ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการ

---

[1] กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/1 ใบบอกพระยาศรีสหเทพ – กรมหมื่นสมมตอมรพันธ์ 13 สิงหาคม ร.ศ. 108

[2] กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/5 ใบบอกพระยาสุริยเดชฯ มายังพระยอดเมืองขวาง 11 มกราคม ร.ศ. 109

ปฏิบัติราชการ เพื่อต่อต้านการกระทำของฝรั่งเศสทางรัฐบาลไทยได้วางนโยบายการปกครองเพื่อเอาใจเจ้าเมืองที่อยู่ชายพระราชอาณาเขต ดังจะเห็นได้จากใบบอกของอุปฮาด ผู้ว่าราชการเมืองมุกดาหาร ที่ส่งเงิน 12 ตำลึง 2 บาท หม้อทอง 1 ใบ งาช้าง 2 กิ่ง ของพระนาดีรัตนวงษาเจ้าเมืองวังมลไปยังพระยามหาอำมาตย์ ฯ. เมืองนครจำปาศักดิ์ พระยามหาอำมาตย์เห็นว่า พระนาดีรัตนวงษาเป็นเจ้าเมืองชายพระราชอาณาเขต ชั้นนอกไม่ควรรับเงิน และสิ่งของ จึงได้ให้หลวงฉรงค์เอาเงินและสิ่งของกับเสื้อสักหลาดคืนให้พระนาดีรัตนวงษา แล้วให้สั่งสอนชี้แจงเจ้าเมืองกรมการ ท้าวเพี้ยชั้นนอกให้รู้ขนบธรรมเนียมกรุงเทพฯ[1]

จะเห็นว่านโยบายดังกล่าวเป็นนโยบายที่พยายามดึงราษฎรเข้ามาอยู่ในพระราชอาณาเขต พระยาสุริยเดชวิเศษฤทธิ์ได้กราบบังคมทูลว่า ฝรั่งเศสได้เข้ามาตั้งแทรกแซงอยู่ในพระราชอาณาเขต โดยเข้ามาเป็นบาทหลวงบ้าง เที่ยวเกลี้ยกล่อมราษฎร ควรที่ทางฝ่ายไทยจะแจกเสื้ออัดหลักโหมดสาด แพร ผ้าม่วงจีน ให้แก่เจ้านายกรมการ นายหมวด นายกอง ที่คุมท้าวเพี้ยไพร่ ซึ่งอยู่ชายพระราชอาณาเขตเพื่อดึงคนเหล่านั้นกลับมา[2]

ความเห็นของพระยาสุริยเดชวิเศษฤทธิ์ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นชอบด้วย และโปรดเกล้าฯ ให้พระยาสุริยเดชฯ แจกเสื้อผ้าให้แก่เจ้าเมือง กรมการ เจ้าหมู่ นายกอง ซึ่งคุมเลกอยู่ชายพระราชอาณาเขตให้เป็นที่ยินดีทั่วไป และโปรดให้งดเก็บส่วยกับท้ายเพี้ยไพร่ ซึ่งตั้งบ้านเรือนอยู่ชายพระราช

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/1 พระยาศรีสิงหเทพ – กรมหมื่นสมมตอมรพันธ์ 13 สิงหาคม ร.ศ. 108

[2]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/5 พระยาศรีสิงหเทพ – พระเจ้าน้องยาเธอพระองค์เจ้าโสภณบัณฑิตย์ 7 กันยายน ร.ศ. 110

อาณาเขต[1] จะเห็นว่านโยบายดังกล่าวเป็นนโยบายที่ดีที่รัฐบาลไทยพยายามป้องกันเมืองชายพระราชอาณาเขตมิให้ฝักใฝ่กับฝรั่งเศส และได้วางนโยบายดึงราษฎรกลับเข้ามาในพระราชอาณาเขต โดยงดเก็บส่วยและแจกเสื้อผ้าให้แก่กรมการ ตามหัวเมืองชายพระราชอาณาเขต ที่ฝรั่งเศสได้ขยายอำนาจเข้ามา นับได้ว่าเป็นมาตรการที่เหมาะสมกับสภาพของบ้านเมืองในขณะนั้น

สภาพการปกครองหัวเมืองของส่วนกลางที่ยังไม่รัดกุมตลอดจนปัญหาทางการปกครองในมณฑลอุดร และความขัดแย้งกับฝรั่งเศส ซึ่งนับวันจะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ และสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลต้องรีบเร่งจัดการปรับปรุงการปกครอง คือการที่ฝรั่งเศสได้ส่งนายลาเนสซัง (Lanessan) เข้ามาสืบต่อจากนายปิเกต์(Piquet) ใน พ.ศ. 2434 นายลาเนสซัง เป็นนักจักรวรรดินิยมของฝรั่งเศสได้เขียนหนังสือเรื่องเมืองลาวขึ้นแก่ญวน ทำให้ทางรัฐบาลกลัวว่า จะก่อให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อพระราชอาณาเขตของไทย สาเหตุเหล่านี้ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริ จะจัดส่งบุคคลที่มีความสามารถขึ้นไปจัดการปกครองและรักษาพระราชอาณาเขตทางมณฑลอุดร แต่ทรงพระวิตกเกรงว่าฝรั่งเศสจะรุกรานเข้ามาก่อนที่เจ้านายจะขึ้นไปถึง กรมหลวงเทวะวงษวโรปการ ทรงเห็นว่าถ้าปล่อยไว้เช่นเดิมโดยไม่ส่งเจ้านายขึ้นไปปกครองจะมีผลเสียมากกว่าผลดี ซึ่งปรากฏในคำกราบบังคมทูลของกรมหลวงเทวะวงษวโรปการ ว่า

> "... ข้อซึ่งทรงพระวิตกว่าถ้ามีคนโต ๆ ขึ้นไปจะเป็นที่สะดุ้งสะเทือนให้ฝรั่งเศสตั้งใจระวัง และตั้งใจที่จะเดินรุกโดยเร็วก่อนคนของเราจะได้ขึ้นไปจัดการฤาไม่นั้น ข้าพระพุทธเจ้าเห็นด้วยเกล้าว่า จะไม่เป็นได้ในทันทีจึงแม้ว่าจะเป็นไปได้ จะปล่อยไว้

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/5 เจ้าพระยารัตนบดินทร์ – พระยาสุริยเดชฯ ..... ร.ศ. 110

เช่นนี้ก็มีแต่จะเสียมากกว่าได้ไว้ประการหนึ่ง ฝรั่งเศสก็มีความร้อนใจนักที่เห็นฝ่ายไทยทำทางรถไฟนั้น อยากจะหาเหตุห้ามกันนักแล้ว แต่พูดไม่ได้ ก็จำใจนิ่งอยู่ และเวลานี้คำที่ลำฤาว่ามองซิเออ ลาเนสซองคนที่แต่งเรื่องเมืองลาวขึ้นแกล้วน จนเซมเบอไม่อาจตกลงรติไฟสัญญาหลวงพระบางนั้น จะได้มารับตำแหน่งที่คอเวอเนอเยเนอราล ครั้น ณ. วันที่ 13 เมษายน มีโทรเลขมาแต่ปารีสว่าตกลงแน่แล้วจะได้ออกจากยุโรป ณ. วันที่ 31 พฤษภาคม นี้ เมื่อผู้นี้มาถึงคงจะคิดประกอบการทุกอย่างที่จะทำได้ เพื่อจะขยายอาณาเขตฝรั่งเศสเข้ามา จำเป็นจะต้องคิดรีบรักษาโดยเร็วที่สุด ที่จะทำได้จึงจะทันท่วงทีแท้ หาไม่ฉนั้นก็เหมือนกับไม่ได้จัดได้ทำไป เมื่อได้ทำทุกสิ่งที่ควรจะทำได้แล้ว ยังจะต้องเสียอยู่แล้วก็เห็นด้วยเกล้าว่าไม่น่าที่จะต้องเสียใจภายหลัง"[1]

คำกราบบังคมทูลของกรมหลวงเทวะวงษวโรปการข้างต้นนั้น พระองค์ทรงชี้ให้เห็นถึงภัยอันตรายอย่างใหญ่หลวง จากการขยายลัทธิจักรวรรดินิยมของฝรั่งเศส ดังจะเห็นได้จากฝรั่งเศสส่งนายลาเนสซองซึ่งเป็นนักจักรวรรดินิยมคนสำคัญของฝรั่งเศสเข้ามาเป็นผู้สำเร็จราชการประจำอยู่ที่ไซ่งอน ซึ่งบุคคลผู้นี้จะต้องดำเนินการขยายลัทธิจักรวรรดินิยมของฝรั่งเศสเข้ามาอย่างแน่นอน ฉะนั้นวิถีทางแก้ของรัฐบาลไทยที่ดีที่สุดคือ ควรจะส่งบุคคลผู้มีความสามารถขึ้นไปประจำยังมณฑลอุดร เพื่อขึ้นไปรักษาเขตแดนและจัดระเบียบการบริหารการปกครองภายในให้รัดกุม เพื่อเป็นมาตรการต่อต้านการรุกรานของฝรั่งเศส

สภาพทางด้านการบริหาร การปกครองก่อนการปรับปรุงดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นว่า เป็นการบริหารที่ยุ่งยากสับสน ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/6 คำกราบบังคมทูล ของกรมหลวงเทวะวงษวโรปการ 20 พฤษภาคม ร.ศ. 110

กับหัวเมืองมีน้อย และปัญหาทางด้านการปกครองภายในมณฑลอุดรที่ไม่สามารถจะขจัดให้หมดสิ้นไปได้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาทางการปกครองเหล่านี้ดี ฉะนั้นพระองค์จึงทรงมีพระราชหัตถเลขาถึงเจ้าฟ้ากรมพระบำราบปรปักษ์ให้รีบจัดการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นโดยเร็วที่สุด ไม่เช่นนั้นประเทศมหาอำนาจคือฝรั่งเศสจะเข้ามาครอบครองได้ง่าย ดังปรากฏในพระราชหัตถเลขาที่มีไปถึงเจ้าฟ้ากรมพระบำราบปรปักษ์ ว่า

> "... เพราะแผ่นดินก็ใหญ่โตมิใช่น้อย ผู้ซึ่งจะต้องการก็แลเลียมเข้ามาใกล้เคียงหนักขึ้นทุกที ถ้าแผ่นดินของเราทิ้งรกร้างอยู่ก็จะกลายเป็นที่ไม่มีเจ้าของ เป็นช่องให้มีผู้จับจองได้ การก็กระชั้นตัวมากอยู่แล้ว รั้ง ๆ รอ ๆ ไปจะกลับตัวไม่ทัน ... จึงได้เร่งรัดรุกรันหนัก อยากจะให้ได้จัดการเสียโดยเร็ว อย่าให้ทันท่านผู้มีอำนาจเข้ามาจับจองได้"[1]

พระราชหัตถเลขาข้างต้น แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลในขณะนั้นเข้าใจปัญหาที่เกิดขึ้นในขณะนั้นได้ดี ฉะนั้นจึงมีคำสั่งกำชับออกไปให้จัดการแก้ไขปัญหาทางด้านการปกครองที่เกิดขึ้นให้หมดไปโดยเร็ว เพื่อปิดช่องทางที่ฝรั่งเศสนำมาใช้อ้างและครอบครองดินแดนที่มีปัญหาเหล่านั้น

นอกจากสาเหตุความไม่รัดกุมในการปกครองประเทศแล้ว ภัยจากการขยายลัทธิจักรวรรดินิยมของฝรั่งเศสนับว่าเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ต้องปรับปรุงการปกครอง จะเห็นว่าการขยายลัทธิจักรวรรดินิยมของฝรั่งเศสนับวันจะรุนแรงขึ้นนับตั้งแต่ฝรั่งเศสได้พยายามเข้ามาแทรกแซง และเข้าครอบครองเขตแดนของไทยทีละเล็กทีละน้อย ซึ่งรัฐบาลไทยในขณะนั้นถือนโยบายถอยร่นเพื่อป้องกันความขัดแย้งกับฝรั่งเศสก่อนที่จะได้มีการปักปันเขตแดนกัน ครั้งหลังสุดฝรั่งเศสได้แต่งตั้งให้นาย

---

[1] กจช. สารบาญสมุดพิเศษ เล่ม 25 จ.ศ. 1245 หน้า 235

ลาเนสซัง ซึ่งเป็นนักจักรวรรดินิยมคนสำคัญของฝรั่งเศสมาประจำที่ไซ่ง่อน รัฐบาลไทยเข้าใจนโยบายการขยายอำนาจของฝรั่งเศสตลอดมา ดังจะเห็นได้จากการส่งพระนิเวศน์วิสุทธิ์ออกไปเป็นข้าหลวงประจำเมืองเชียงขวาง เพื่อเป็นด่านสำคัญด่านแรกที่จะป้องกันการขยายอิทธิพลของฝรั่งเศส และการที่กรมหลวงเทวะวงษวโรปการได้ทรงหนังสือเรื่องภูมิฐาน ถวายรัชกาลที่ 5 ซึ่งทรงแสดงให้เห็นว่าสถานะการณ์ชายแดนแถบมณฑลอุดรในขณะนั้นเป็นที่ไม่น่าไว้วางใจ ควรจะจัดส่งบุคคลที่มีความสามารถ และเข้ากับกรมการเมืองในบริเวณนั้นได้ออกไปประจำ เพื่อจะได้แก้ปัญหาได้ทันท่วงที ดังปรากฏในหลักฐานว่า

"... ในเรื่องหนทางไกลนั้น ที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ สร้างทางรถไฟ ทางโทรเลข มีโทรเลขก็ย่นหนทางให้ใกล้กันเข้าได้มาก โดยว่าจะส่งคน ส่งของไปมาช้าอยู่ก็ดี ให้มีผู้ซึ่งเป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัย เป็นผู้ใหญ่มีสติปัญญาพอจะรับผิดชอบ และมีอำนาจบังคับการได้เด็ดขาด อยู่ทางเมืองหนองคายแห่งหนึ่ง ซึ่งเป็นเมืองใหญ่ สำหรับบังคับการหน้าด่านปลายแดนแล้ว มีโทรเลขพอให้รู้การตื้นลึกหนาบาง ถึงกรุงเทพฯ แล้ว ก็จะเป็นการรักษาประโยชน์แผ่นดินได้ดีพอทันกาลเวลา ... ถ้าเช่น นายหมวดนายกองส่วย ร้องขัดของไม่ยอมเสียส่วยก็ดี ในข้อเช่นนี้ เป็นการที่ผู้รู้การตื้นลึกหนาบาง หนักเบาในราชการซึ่งอยู่ในที่นั้นจึงจะจัดได้ตามปัญญาที่เห็นสมควร จะมีผู้ที่ต้องรับคำสั่ง แต่กรุงเทพฯ เช่นนี้แล้ว เห็นจะเสียทีเสมอกว่าจะส่งไปถึงกันได้ ก็ช้านานหลายเดือน จนการเกินไปอย่างอื่นเสียแล้ว และจะทำได้อย่างเช่นเรียกกันว่าเพียงลูกศร หมดศร แล้วก็หมดความคิด การเช่นนี้ต้องการความไว้ใจในสติปัญญา ความเห็นชอบ แก่ราชการ ของข้าหลวงผู้อยู่ในที่นั้นมากนัก จึงเป็นการจำเป็นที่จะต้องมีผู้เช่นนี้ อยู่ที่เมืองหนองคาย

ก่อนที่อื่น"[1]

จดหมายเรื่องภูมิฐานของบ้านเมืองที่เกี่ยวข้องกับนานาประเทศของกรมหลวงเทวะวงษวโรปการ แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นที่ทางกรุงเทพฯ จะต้องจัดส่งบุคคลที่มีความสามารถ และเป็นผู้รู้การตื้นลึกหนาบางในถิ่นนั้น ออกไปประจำอยู่ที่เมืองหนองคาย เพื่อจะได้จัดการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ทันท่วงที ดีกว่าที่จะต้องรอฟังคำสั่งจากกรุงเทพฯ ซึ่งอาจจะทำให้เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นสายเกินไปก็ได้นั้น นับว่าเป็นมาตรการที่ดี ที่หัวเมืองชายพระราชอาณาเขตจะมีข้าหลวงใหญ่ออกไปประจำ เพื่อจะได้ควบคุมการบริหารงานของกรมการเมืองในถิ่นนั้นได้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น และเมื่อเกิดปัญหาฉุกเฉินข้าหลวงใหญ่ซึ่งเป็นผู้มีสติปัญญา รู้ปัญหาในท้องถิ่นดีสามารถที่จะแก้ไขปัญหาได้ทันกับเหตุการณ์ ถ้าหากพิจารณาในอีกประเด็นหนึ่ง จะเห็นว่าเป็นวิธีการควบคุมหัวเมืองชายพระราชอาณาเขตให้ใกล้ชิดยิ่งขึ้นกว่าที่ผ่านมา ซึ่งจะทำให้การปกครองแบบอำนาจอยู่ที่ศูนย์กลาง (Centralization) ได้ผลดียิ่งขึ้น เพื่อเป็นพลังต่อต้านการขยายอิทธิพลของฝรั่งเศส

สาเหตุทั้ง 2 ประการข้างต้น ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปรับปรุงการปกครองมณฑลอุดร เพื่อให้เข้มแข็ง เป็นกำแพงต่อต้านการขยายลัทธิจักรวรรดินิยมของฝรั่งเศส

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ. 11/1 คำกราบบังคมทูลของกรมหลวงเทวะวงษวโรปการ 14 มกราคม ร.ศ. 110

พระราชหัตถเลขาดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเข้าพระทัยในเหตุการณ์ที่เกิดจากการขยายลัทธิจักรวรรดินิยมของฝรั่งเศส ซึ่งนับวันจะทวีความรุนแรงขึ้นได้ดี ฉะนั้นพระองค์จึงทรงเห็นว่าเหตุการณ์ยุ่งยากที่เกิดขึ้นนี้ พระสุริยเดชวิเศษฤทธิ์ คนเดียวคงจะรับสถานะการณ์ไม่ได้ พระองค์ทรงเห็นว่าเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นซึ่งมีผลต่อความมั่นคงของประเทศเช่นนี้ จำเป็นจะต้องแต่งตั้งบุคคลที่มีความรู้ในภูมิประเทศแถบนั้น และเข้ากับกรมการเมืองได้ดี ออกไปดำรงตำแหน่งเป็นข้าหลวงใหญ่ประจำมณฑลอุดร เพื่อจะได้แก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ถูกต้องและรวดเร็ว ฉะนั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงโปรดเกล้าฯ ให้พระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ออกไปดำรงตำแหน่งข้าหลวงใหญ่ประจำมณฑลอุดร ประจำอยู่ ณ. เมืองหนองคาย ซึ่งปรากฏในสารตราเจ้าพระยาจักรีถึงพระพลับฏานุรักษ์ ข้าหลวงเมืองหลวงพระบาง ว่า

> "... ควรมีข้าหลวงผู้ใหญ่ที่มีสติปัญญาออกมาประจำรักษาพระราชอาณาเขต ซึ่งติดต่อกับเมืองต่างประเทศจะได้พูด จะปรึกษากันด้วยผู้คน เขตแขวงชี้แจงราชการแก่คอเวอนแมนต์ทั้ง 2 ฝ่าย ให้จัดราชการรักษาบ้านเมือง ด่านทาง ปราบปรามโจรผู้ร้าย ให้เจ้าเมือง กรมการท้าวเพี้ย ประพฤติให้ถูกต้องตามหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรี ทำนุบำรุงเจ้าเมือง กรมการ ท้าวเพี้ย ราษฎรให้ได้ทำมาหากินมีความสุขสืบไป ... จึ่งทรงพระราชดำริเห็นว่ากรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมทรงพระปัญญา รอบรู้ในราชการที่จะทำนุบำรุงรักษาบ้านเมืองเกี่ยวข้องกับคนต่างประเทศ รักษาทางพระราชไมตรี มิให้มีความบาดหมองได้ จึงโปรดให้ พระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมเป็นข้าหลวงใหญ่ เสด็จพร้อมด้วยข้าราชการฝ่ายทหาร พลเรือน ออกไปรักษาราชที่เมืองหนองคายกองหนึ่ง"[1]

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.3/4 สารตราเจ้าพระยาจักรี – พระพลับฏานุรักษ์ ..... ร.ศ. 112

หลังจากที่กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ทรงได้รับแต่งตั้งให้เป็นข้าหลวงใหญ่ประจำมณฑลอุดรแล้ว พระองค์ทรงใช้เวลาเตรียมการต่าง ๆ เพื่อจะได้ขึ้นไปปรับปรุงการปกครองในมณฑลอุดร โดยให้มีอุปสรรคน้อยที่สุด แต่เนื่องจากสถานการณ์ที่ตึงเครียดในขณะนั้น ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงร้อนพระทัยต้องการให้กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมเสด็จขึ้นไปโดยเร็ว แต่กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมทรงเห็นว่า การไปราชการครั้งนี้ จะต้องใช้เวลาเตรียมการเพราะว่าไปอยู่เป็นเวลานาน ไม่เหมือนกับตอนที่ขึ้นไปอย่างคราวที่ไปปราบฮ่อ* ซึ่งมีกำหนดกลับ ดังปรากฏในหนังสือที่กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมกราบบังคมทูลว่า

> "ข้าพระพุทธเจ้า มีความยินดีที่จะฉลองพระเดชพระคุณเป็นอย่างยิ่ง แต่การที่จะไปครั้งนี้ ไม่เหมือนครั้งก่อน ที่จะไปเร็วตามกระแสพระราชดำรินั้น เป็นการขัดของอยู่หลายประการ เพราะครั้งก่อนเมื่อจะขึ้นไปได้มีกำหนดกลับครั้งนี้เห็นด้วยเกล้าว่า ที่จะขึ้นไปนั้น 5 ปีได้กลับเป็นอย่างเร็ว ... ถ้าจะโปรดเกล้าฯ ให้ไปเร็วเพียงปีหนึ่ง 2 ปี ก็ไม่มีประโยชน์แก่ราชการอันใด เพราะการที่จะไปช้านี้เป็นเหตุที่จะต้องขอรับพระราชทานเวลาให้ไปได้โดยสะดวก ... การที่กำหนดอย่างช้า เวลาที่ออกจากกรุงเทพฯ ในปลายเดือนกรกฎาคม หรือต้นเดือนสิงหาคม จึงจะกราบถวายบังคมลาจากกรุงเทพฯ ได้ ถ้าไปในเวลานี้ไพร่พลก็คงจะบอบช้ำ ด้วยไข้เจ็บเป็นอันมาก ด้วยไข้เจ็บข้างบนนั้น มีในฤดูแรกฝนลงหรือปลายฝน เมื่อเวลาจะหยุดเพราะฉะนั้นจึงต้องไปในเวลาฝนลงมาแล้วจึงจะดี"[1]

---

*ขึ้นไปปราบฮ่อที่เมืองหนองคาย ใน พ.ศ. 2428

[1]กรมศิลปากร ประชุมพงศาวดาร ภาค 74 หน้า 99 – 100 (ไม่พบหลักฐานต้นฉบับ)

คำกราบบังคมทูลดังกล่าว จะเห็นว่ากรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ต้องการใช้เวลาในการเตรียมการต่าง ๆ ก่อนที่จะเสด็จขึ้นไปรับราชการที่มณฑลอุดร ทั้งนี้พระองค์ทรงเห็นว่าการขึ้นไปบริหารปกครองในมณฑลอุดร ซึ่งเป็นมณฑลที่อยู่ห่างไกลจากกรุงเทพฯ และมีปัญหาต่าง ๆ คั่งค้างมาก อย่างน้อยจะต้องใช้เวลาประมาณ 5 ปี เพื่อศึกษาสถานะการณ์หรือปัญหาในบริเวณนั้น เพื่อจะได้แก้ปัญหาต่าง ๆ ได้ถูกต้อง สิ่งที่พระองค์ทรงเตรียมการก่อนเสด็จไปประจำมณฑลอุดร

ก. ด้านการเงิน

ข. ด้านบุคคลากร

ก. ด้านการเงิน

ในการขึ้นไปจัดราชการในมณฑลอุดร จำเป็นจะต้องใช้เงินเป็นจำนวนมากสำหรับเป็นค่าใช้จ่าย แต่เนื่องจากมณฑลอุดรไม่มีการเก็บภาษีอากรส่งเข้ามายังส่วนกลาง จะมีก็เฉพาะเป็นการลักลอบเก็บของกรมการเมืองบางคนเท่านั้น ฉะนั้นเมื่อกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมจะเสด็จขึ้นไปเป็นข้าหลวงใหญ่ประจำมณฑลอุดร จำเป็นจะต้องมีเงินงบประมาณจากส่วนกลางสำหรับเป็นค่าใช้จ่าย และเป็นเงินเดือนสำหรับข้าราชการที่เสด็จไปรับราชการกับพระองค์ ทั้งนี้เพราะพระองค์ไม่ต้องการให้ราษฎรถูกเกณฑ์ได้รับความเดือดร้อน ในเรื่องการเงินนี้ กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ทรงกราบบังคมทูลว่า

> "... อนึ่งเงินที่จะใช้สอยในราชการจะต้องมีไปบ้าง เพราะเมืองหนองคายไม่มีภาษีอากรสิ่งใดเหมือนเมืองนครราชสีมา มีแต่เงินส่วยปีละ 25 ชั่งเศษ และสารพัดจะกันดารต่าง ๆ จนกระทั่งน้ำมันปิโตรเลียมก็ไม่มี แต่คิดดูหยาบ ๆ ไม่เกินปีละ 300 ชั่ง จึงจะให้ราษฎรมีความสุข คือ ไม่ต้องกะเกณฑ์เป็นต้น"[1]

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/12 คำกราบบังคมทูลของกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม 26 พฤษภาคม ร.ศ. 110

คำกราบบังคมทูลดังกล่าวจะเห็นว่า กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมไม่ต้องการให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อน เนื่องจากการเสด็จไปรับราชการของพระองค์ ฉะนั้นพระองค์จึงทรงขอเงินงบประมาณจากส่วนกลางเพื่อนำไปเป็นค่าใช้จ่ายและเป็นเงินเดือนของข้าราชการ สำหรับเงินงบประมาณนี้กรมหลวงเทวะวงษวโรปการทรงเห็นเช่นเดียวกันกับกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ว่าบณฑลอุดรเป็นถิ่นที่ทุรกันดารมาก จำเป็นจะต้องมีเงินงบประมาณมากพอสมควร กรมหลวงเทวะวงษวโรปการทรงเห็นว่า ควรจะให้เงินเดือนแก่กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ปีละ 240 ชั่ง รวมเงินงบประมาณที่ต้องใช้ในปี พ.ศ. 2434 เป็นเงินถึง 926 ชั่ง 11 บาท 16 อัฐ ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงเห็นชอบด้วยกับเงินงบประมาณดังกล่าว

งบประมาณมณฑลอุดรในปี พ.ศ. 2434[1]

รายการ	ปี ร.ศ. 110 (2434)		
ข้าหลวงใหญ่	ชั่ง	บาท	อัฐ
เงินเดือน	270	48	–
เงินเบี้ยเลี้ยง	19	19	–
เงินค่าใช้สอยเบ็ดเสร็จ	171	–	32
รวม	460	67	32
ข้าหลวงเก่า			
เงินเดือน	90	52	–
เงินเบี้ยเลี้ยง	30	18	8
เงินค่าใช้สอยเบ็ดเสร็จ	4	33	40
รวม	225	23	48
รวมข้าหลวงเก่า, ใหม่	686	11	16

[1]กรมศิลปากร ประชุมพงศาวดาร ภาค 74 หน้า 106

ข. บุคคลากร

กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ได้ทรงตระเตรียมบุคคลากรเพื่อออกไปรับราชการ ณ. มณฑลอุดร คือ

หม่อมเจ้าวัฒนา	ข้าหลวงที่ 2
หม่อมวิชิตสรสาตร	ข้าหลวงที่ 3
จมื่นเสนีนิเวศน์รักษ์	ผู้ช่วยข้าหลวง
จาช่วงไปประทีปวัง	ผู้ช่วยข้าหลวง

นายร้อยเอก หม่อมราชวงศ์สิทธิ์

นายร้อยเอก ขุนสิทธิพรหมา

นายกิจการี ผู้ช่วยราชการวังนอก

หม่อมราชวงศ์เชื้อ

หม่อมราชวงศ์มุย

นายพันมหาดเล็กเวรศักดิ์

หม่อนราชวงศ์ตั้ว

นายพุมหาดเล็กเวรฤทธิ์

นายอุย นายตู

นายสละมหาดเล็กเวรสิทธิ์

นายร้อยเอก นายแย้ม ว่าที่นายพันตรี

นายร้อยเอก นายพิน

นายร้อยโท นายหรัด ว่าที่นายร้อยเอก

นายร้อยตรี นายกอน ว่าที่นายร้อยโท

นายร้อยตรี นายบุน ว่าที่นายร้อยโท

จ่านายสิบ นายบุน ว่าที่นายร้อยตรี

จ่านายสิบ นายแสง ว่าที่นายร้อยตรี[1]

กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ทรงมีอำนาจบังคับปกครองเมืองหนองคาย เชียงฆาง บริคันหนิคม โพนพิไสย ไชยบุรี ท่าอุเทน นครพนม สกลนคร มุกดาหาร กมุทราไสย บุรีรัมย์ หนองหาร ขอนแก่น คำเกิด คำมวน หล่มศักดิ์ รวมเมืองใหญ่ 16 เมืองเมืองขึ้น 36 เมือง เรียกว่า เมืองลาวฝ่ายเหนือ[2] พร้อมกันนี้ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นสรรพสิทธิ์ประสงค์ เป็นข้าหลวงใหญ่ ตั้งชำระพิจารณาโจร ผู้ร้ายหัวเมืองทั่วพระราชอาณาเขต อยู่ที่เมืองนครราชสีมา และโปรดเกล้าฯ ให้เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี (เงิน) เป็นแม่กองตรวจจับโจรผู้ร้าย ส่งถวายพระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นสรรพสิทธิ์ประสงค์ ชำระตัดสิน[3]

กรมหมื่นประจักษ์ทรงดำรงตำแหน่งเป็นข้าหลวงใหญ่ มณฑลอุดร ซึ่งเป็นข้าหลวงต่างพระองค์ สำเร็จราชการมณฑล มีอำนาจในการกำกับราชการ เจ้าเมือง กรมการ ให้ปกครองไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ความสุจริต ยุติธรรม และความรวดเร็ว อำนวยความสุข และป้องกันทุกข์ภัยของประชาชนให้ได้รับความร่มเย็น นอกจากนี้มีอำนาจออกกฎหมายสำหรับท้องถิ่นได้[4] ในการชำระคดีอุทธรณ์ และทรงอำนาจลงพระอาญาแก่ข้าราชการผู้กระทำความผิด เมื่อได้ชำระและลงอาญาแล้ว จึงกราบบังคมทูลพระกรุณา แต่ถ้าเป็นเหตุการณ์นอกเหนือเกินกำลังของข้าหลวงใหญ่ จะต้องร้องเรียนมายังเสนาบดีเจ้ากระทรวงให้นำขึ้นกราบบังคมทูล[5]

---

[1] ราชกิจจานุเบกษา 8 : 237 27 กันยายน ร.ศ. 110

[2] กรมศิลปากร พระราชพงศาวดารหัวเมืองมณฑลอีสาน หน้า 295

[3] ค. หน้า 305

[4] กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เทศาภิบาล หน้า 109

[5] พระวรภักดิ์พิบูลย์ ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย หน้า 212

อำนาจในการบังคับบัญชาของกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม จะเห็นได้จากพระบรมราชโองการถึงเจ้านาย ท้าวพระยา เจ้าเมืองกรมการ ท้าวเพี้ยในมณฑลอุดร ว่า

"... ถ้าพระเจ้าน้องยาเธอ จะมีรับสั่งให้จัดราชการบ้านเมือง ปราบปรามโจรผู้ร้าย รักษาพระราชอาณาเขต และชำระตัดสินความคนต่างประเทศ ซึ่งเกี่ยวข้องแก่คนฝ่ายสยาม ถาความอุทธรณ์ เจ้าเมือง กรมการ ท้าวเพี้ยเร่งเงินทองของส่วยประการใด ก็ให้ข้าหลวง เจ้านาย ท้าวพระยา เจ้าเมืองกรมการ ท้าวเพี้ยฟังบังคับบัญชา รับสั่งพระเจ้าน้องยาเธอฯ แต่ซึ่งชอบด้วยราชการ ถ้ามีราชการบ้านเมืองคดีความโจรผู้ร้าย ถาความในบังคับคนต่างประเทศเกี่ยวข้องขัดขวางในบ้านเมืองประการใด ก็ให้ส่งข้าหลวงเจ้าเมืองกรมการ ท้าวเพี้ย มีหนังสือบอกไปยังข้าหลวงผู้น้อย ให้กราบทูลพระเจ้าน้องยาเธอฯ จะมีรับสั่งบังคับมาประการใด ก็ให้จัดราชการบ้านเมืองว่ากล่าวคดีความไปตามรับสั่งพระเจ้าน้องยาเธอ อย่าให้ราชการแผ่นดินเสียไปแต่อย่างใด"[1]

พระบรมราชโองการข้างต้น แสดงให้เห็นว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมอบอำนาจสิทธิ์ขาด การบริหารการปกครองในมณฑลอุดร ให้แก่กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ที่จะได้ทรงตัดสินปัญหาต่าง ๆ ในด้านการปกครองมณฑลอุดรให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ซึ่งเป็นการกระชับการปกครองให้รัดกุมขึ้นอีกขั้นหนึ่ง จะเห็นว่าวิธีการที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงนำมาใช้นับว่าสามารถแก้ไขปัญหาช่องว่างทางการปกครองระหว่างส่วนกลางกับหัวเมือง และปัญหาความยุ่ง

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.3/4 สารตราเจ้าพระยาจักรี – พระพลับฏานุรักษ์ วันที่... เดือน..... ร.ศ. 110

ยากในการบริหารได้เป็นอย่างดี ซึ่งก่อนการปรับปรุงการปกครองเจ้าเมืองต่าง ๆ ต่างขึ้นตรงต่อเสนาบดี ซึ่งเป็นตำแหน่งที่ต้องรับผิดชอบงานในหลาย ๆ ด้าน ทำให้เกิดความสับสนในการบริหาร ฉะนั้น เมื่อปรับปรุงการปกครองแล้ว หัวเมืองต่าง ๆ จะขึ้นตรงต่อข้าหลวงใหญ่ ทำให้สามารถดูแลจัดการปกครองได้อย่างทั่วถึง และมีผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับหัวเมืองแน่นแฟ้นยิ่งขึ้น ซึ่งจะเป็นปราการสำคัญที่จะต่อต้านลัทธิจักรวรรดินิยมของฝรั่งเศส

กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมพร้อมด้วยข้าราชการ กราบถวายบังคมลาออกไปจัดราชการมณฑลอุดร เมื่อวันที่ 24 กันยายน พ.ศ. 2434

หลังจากที่กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมขึ้นไปจัดการปกครองมณฑลอุดรแล้ว สิ่งที่พระองค์ทรงจัดการแก้ไขและปรับปรุงคือ เรื่องผลประโยชน์ ปัญหาทางด้านการปกครอง การยกฐานะการครองชีพของราษฎร คดีความ การจัดการทหาร และความขัดแย้งกับฝรั่งเศส

1. ผลประโยชน์

เมื่อกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม เสด็จขึ้นไปถึงมณฑลอุดรแล้ว สิ่งที่พระองค์ทรงคิดจัดการเป็นอันดับแรกคือ เรื่องผลประโยชน์ การเก็บภาษีอากร ทั้งนี้เพราะว่าในมณฑลอุดรยังไม่มีการเก็บภาษีอากรมาบำรุงรัฐแต่อย่างใด จะมีก็เฉพาะส่วยซึ่งเก็บได้ปีละ 25 ชั่งเท่านั้น ไม่พอสำหรับค่าใช้จ่าย เพราะฉะนั้นเมื่อแรกขึ้นมาจัดการปกครองจึงต้องของบประมาณจากส่วนกลาง ซึ่งทางรัฐบาลในขณะนั้นกำลังประสบกับปัญหาเรื่องเงินที่จะนำมาปรับปรุงประเทศ ฉะนั้นเมื่อกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมตั้งฎีกาเบิกเงิน ปรากฏว่าได้รับคำตอบไม่มีเงินให้[1] ดังนั้น เมื่อกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมเสด็จไปถึงมณฑลอุดรแล้ว ได้ทำหนังสือกราบบังคมทูลเรื่องการจัดเก็บภาษีอากรว่า ผลประโยชน์ที่จัดเก็บในมณฑลอุดรก่อนที่พระองค์จะเสด็จมาเป็นข้าหลวง

---

[1]กรมศิลปากร ประชุมพงศาวดาร ภาค 74 หน้า 148

ใหญ่มีแต่เพียงส่วยอย่างเดียว ไม่เพียงพอที่จะใช้จ่ายในการบริหารบ้านเมือง พระองค์ไม่ทรงเห็นด้วยกับการที่นำเงินจากกรุงเทพฯ ไปใช้จ่ายในหัวเมืองลาว เพราะจะทำให้การบริหารงานล่าช้า พระองค์ทรงเห็นสมควรจัดเก็บภาษีอากรในมณฑลอุดรขึ้น โดยให้สามารถช่วยตัวเองได้ดังปรากฏในคำกราบบังคมทูลว่า

> "... พระราชทรัพย์ที่ต้องจำหน่าย พระราชทานข้าหลวงทั้งปวงปีหนึ่งนับด้วยร้อยชั่งเป็นอันมาก ถ้าจะต้องขนเงินกรุงเทพฯ ขึ้นไปหุมเทในเมืองลาวอยู่ดังนี้แล้ว ราชการก็คงจะต้องเดินช้า ไม่ทันการทันเวลาที่สมควรจะเป็นไปได้ จำเป็นต้องหาเงินในเมืองลาวให้พอที่จะเลี้ยงข้าหลวง และทะนุบำรุงบ้านเมืองไม่ต้องเอาเงินกรุงเทพฯ ขึ้นไปใช้ จึงจะได้เงินที่จะจัดให้มีขึ้นนั้นในเมืองลาวทั้งปวง เดี๋ยวนี้ไม่มีภาษีอากรสิ่งใด มีแต่ส่วยอย่างเดียว เห็นด้วยเกล้าฯ ว่าจะต้องจัดภาษีอากรตามสมควรแก่สิ่งที่จะได้ สิ่งที่จะเก็บภาษีอากรได้ในเร็ว ๆ นี้ เห็นแต่สุราอย่างเดียว ที่เชื่อแน่ว่าจะได้เงินแผ่นดินเป็นอันมาก"[1]

จะเห็นว่ากรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ทรงให้ความสำคัญในเรื่องผลประโยชน์เป็นอันมาก พระองค์คำริว่าควรที่จะจัดเก็บผลประโยชน์ภาษีอากรในมณฑลอุดรเองเพื่อจะได้จัดการบริหารราชการไปได้รวดเร็วกว่าต้องรอเงินจากกรุงเทพฯ ผลประโยชน์ที่พระองค์เห็นว่าสามารถจัดเก็บได้เงินมาก และเร็วคือภาษีอากรสุรา จะเห็นว่าวิธีการแก้ปัญหาภาวะการเงินของกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมเป็นวิธีการที่ดี สามารถนำรายได้จากท้องถิ่นไปปรับปรุงท้องถิ่นให้มีความเจริญขึ้น ซึ่งเป็นนโยบายแบบ "พึ่งตัวเอง" เป็นการลดภาระของรัฐบาลในขณะนั้นที่กำลังประสบอุปสรรคทาง

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/12 คำกราบบังคมทูลของกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม 29 กันยายน ร.ศ. 110

ด้านการเงินในการปรับปรุงประเทศ

ก. วิธีการจัดเก็บภาษีอากร

สำหรับการจัดเก็บภาษีอากรสุรานั้น ในชั้นต้นได้ออกประกาศห้ามไม่ให้ราษฎรต้มกลั่นสุราเหมือนอย่างแต่ก่อน โดยในปีแรกให้ผู้ว่าราชการเมืองในเมืองนั้น ๆ ต้มกลั่นสุรา จำหน่ายแก่ราษฎร การที่พระองค์ทรงดำริการเช่นนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ว่าราชการ กรมการเมืองให้ห้ายแก่ราษฎร ในปีต่อไปจึงจะให้ราษฎรเป็นผู้ประมูล ส่วนการเก็บเงินค่าภาษีอากรสุรา ในปีแรกจะเก็บเพียงเล็กน้อยเท่านั้น โดยกำหนดว่า เมืองใหญ่ เช่น หนองคาย นครพนม สกลนคร เก็บเมืองละ 30 ชั่ง เมืองขนาดกลาง เช่น เมืองชนบท ขอนแก่น เก็บเมืองละ 20 ชั่ง เมืองขนาดเล็ก ได้แก่ เมืองกุมภวาปี กมุทาไสรย เก็บเมืองละ 10 ชั่ง การที่เก็บภาษีอากรน้อยเช่นนี้ กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมได้กราบทูลว่า เพื่อต้องการให้ได้เงินจำนวนที่แน่นอน แม้ว่าในเวลาต่อไปจะเกิดเหตุการณ์ที่จำเป็นต้องเลิกเก็บ อีกประการหนึ่ง ถ้าหากว่าเกิดข้าวแพง ไม่มีข้าวพอจะกลั่นสุราก็ไม่ต้องเรียกผู้ว่าราชการเมืองมาเร่งเงิน ก็คงจะได้เงินเต็มตามกำหนด เพราะว่าเงินที่กำหนดไว้นี้เป็นเงินจำนวนน้อยเท่านั้น และเงินภาษีอากรที่เก็บได้นี้จะแบ่งส่วนกำไรให้เจ้าเมืองครึ่งหนึ่ง อีกครึ่งหนึ่งจะให้ข้าหลวงผู้กำกับ[1]

จะเห็นว่านโยบายในการเก็บภาษีสุราของกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม นั้นเหมาะกับสภาพของบ้านเมืองในขณะนั้น เพราะว่าเจ้าเมืองเป็นผู้ที่ราษฎรนับถือรักใคร่ เพราะฉะนั้นพระองค์จึงให้เจ้าเมืองเป็นผู้ต้มกลั่นสุราขายเอง เพื่อป้องกันการขัดขวางของราษฎร และป้องกันข้าราชการที่จะไปสนับสนุนราษฎรให้กระทำแข่งขัน ทั้งนี้ผลประโยชน์ที่ได้จากภาษีอากร พระองค์ได้จัดสรรแบ่งปันให้กับเจ้าเมืองและข้าหลวง ซึ่งพระองค์ตระหนักว่าถ้าให้เจ้าเมือง และข้าหลวงได้ผลประโยชน์ก็

---

[1]กรมศิลปากร ประชุมพงศาวดาร ภาค 74 หน้า 154 – 155

จะตั้งหน้าตั้งตา จัดการให้สำเร็จตามนโยบายที่ได้วางไว้

คำกราบบังคมทูลของกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ในการเก็บภาษีอากรสุรานั้น กล่าว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นชอบด้วยในการเก็บภาษีอากรสุรา และเห็นควรให้เลิกเก็บส่วย แต่พระองค์ทรงเป็นห่วงถึงกำลังทหารที่จะรักษาเอกราชของชาติ ฉะนั้นพระองค์จึงทรงกำชับเรื่องบัญชีคนซึ่งอาจจะเลือนหายไป เนื่องจากไม่ได้เก็บส่วย ดังปรากฏในพระราชหัตถเลขาถึงกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ว่า

> "... การที่คิดเรื่องสุรานี้ เป็นถูกทางแล้ว แต่มันคงร้องเดือดร้อนกันไม่ฟัง เห็นว่าที่จะได้น้อยกว่าเงินส่วยนั้น ไม่มีเป็นแท้ ควรจะเลิกส่วยให้ จะเป็นที่ยินดีรื่นรมย์อย่างยิ่ง สำคัญแต่ที่อย่าให้บัญชีคนเลือนไปเพราะไม่ได้เก็บส่วยเท่านั้น ต้องเตรียมทางเป็นทหาร แต่การที่จะควรจัดการทำภาษีสุราอย่างใด ต้องแล้วแต่ข้าหลวงใหญ่จะเห็นการจะสำเร็จตลอดไปได้ดังประสงค์ อย่าให้ต้องบังคับออกไปจะดี เพราะผู้อยู่ใกล้เห็นการดีกว่าผู้อยู่ไกลไว้แก้ไขภายหลังดีกว่า"[1]

พระราชหัตถเลขาข้างต้น แสดงให้เห็นว่ากำลังคนเป็นทรัพยากรที่มีค่ายิ่งสำหรับประเทศ อาจจะกล่าวได้ว่าเป็นฐานรองรับความมั่นคงของชาติ ฉะนั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงกำชับในเรื่องบัญชีคนไม่ให้เลือนหายไป ส่วนนโยบายในด้านจัดเก็บภาษีอากรสุรานั้น พระองค์ทรงมอบหมายให้กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมดำริการในเรื่องนี้ เพราะเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับปัญหา พระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ประสงค์จะให้เลิกเก็บส่วยนี้เอง ในเวลาต่อมา กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมได้กราบบังคมทูลว่า การที่ทรงให้เก็บภาษีอากรแทน

---

[1]กรมศิลปากร ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 74 หน้า 157 – 158

ส่วยนั้น เป็นที่ชื่นชอบแก่ราษฎร แต่เจ้าเมือง กรมการ อาจจะไม่เต็มใจก็ได้ ดังปรากฏในคำกราบบังคมทูลว่า

> "... การที่จะเลิกเก็บเงินส่วย จะเก็บเป็นภาษีอากรแทนนั้น ดูเป็นที่ชื่นชมยินดีทั่วหน้ากัน แต่มามีความลำบากอยู่อย่างหนึ่งด้วย เจ้าเมือง กรมการ เซาะเป็นกำลัง ฤาจะไม่เต็มใจในการเลิกส่วยก็ยังไม่ทราบเกล้าในน้ำใจแน่"[1]

จะเห็นว่าในการเก็บภาษีอากรแทนส่วยนั้น ต้องประสบกับปัญหาเช่นกัน คือ ปัญหาด้านเจ้าเมือง กรมการ ซึ่งอาจจะไม่พอใจในการเปลี่ยนแปลง และทำการขัดขวางทำให้เป็นอุปสรรคต่อการเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะว่า เจ้าเมือง กรมการ ต้องเสียผลประโยชน์ที่ตัวเองเคยได้รับไป

ข. การป้องกันการฉ้อราษฎร์บังหลวง

ในการจัดการเก็บภาษีอากรสุรานั้น กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ทรงเห็นว่าถ้าจะให้ผู้ว่าราชการเมือง* ทำฝ่ายเดียว โดยไม่มีข้าหลวง**กำกับแล้ว บางเมืองที่เจ้าเมืองทุจริต ก็จะยักยอกเงินไว้อย่างเช่น ที่เมืองกาฬสินธุ์ เก็บส่วยเมืองคำเกิดคำมวน ปีละ 11 ตำลึง แต่ปิดบังทางกรุงเทพฯ ไว้ จนกระทั่งพระราชวรินทร์ กับจมื่นเสนีออกไปตรวจราชการจึงได้ทราบ ฉะนั้นกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ดำริว่าทางที่จะแก้ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงมีอยู่ 3 วิธี ด้วยกัน คือ

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/12 คำกราบบังคมทูลของกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ไม่ปรากฏวัน เดือน ร.ศ. 110

*เจ้าเมืองในท้องถิ่น

**เป็นบุคคลที่ทางมณฑลอุดรส่งออกไปควบคุมเจ้าเมืองอีกชั้นหนึ่ง

1. ให้ข้าหลวงกำหนดเงินลงไป เมืองละเท่าใด แล้วให้ผู้ว่าราชการเมือง กรมการ หาให้ได้เงินตามที่กำหนด

2. ให้ข้าหลวงกับผู้ว่าราชการเมืองกำกับบ้าง ผลประโยชน์นอกจากเงินหลวงให้แบ่งกันคนละครึ่งในระหว่างข้าหลวงกับผู้ว่าราชการเมือง ปีต่อไปจึงจะกะเกณฑ์เงินให้สูงขึ้นตามบัญชีที่ได้มา หรือยอมให้มีผู้ประมูลผูกขาดอย่างหนึ่ง

3. ให้ผู้ว่าราชการเมืองจัดทำ และให้มีข้าหลวงกำกับ แต่ข้าหลวงนั้นไม่ได้รับผลประโยชน์ นอกจากเงินเดือน เมื่อใครหาผลประโยชน์ใส่ตัวเองให้ทำโทษ กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมทรงเห็นว่าวิธีที่ 3 นี้ดี แต่จะต้องเลือกข้าหลวงที่ได้รับเงินเดือนสูงแต่งตั้งออกไปปีละน้อย ๆ เมือง นโยบายที่คิดเอาไว้ก็จะสำเร็จได้เหมือนกัน แต่ต้องใช้เวลานาน[1]

ฉะนั้นในเวลาต่อมาพระองค์ทรงนำพระดำริอย่างที่ 3 มาใช้โดยการแต่งตั้งข้าหลวงออกไปควบคุมผู้ว่าราชการเมืองอีกชั้นหนึ่ง และทรงแบ่งผลประโยชน์ให้แก่เจ้าเมือง และข้าหลวง การที่กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมทรงแบ่งผลประโยชน์ให้แก่ข้าหลวง ทั้งที่ข้าหลวงเหล่านี้ได้รับเงินเดือนอยู่แล้ว เพราะพระองค์ทรงตระหนักว่า ข้าหลวงที่ขึ้นไปรับราชการในมณฑลอุดรมีจำนวนน้อย และผู้ที่ไว้ใจได้มีเพียง 2 – 3 คน เท่านั้น แต่เมืองที่จะต้องออกไปจัดราชการมีอยู่หลายเมือง ฉะนั้นถ้าจะให้ข้าหลวง 2 – 3 คนออกไป จัดราชการในเมืองเหล่านี้ทุกเมือง จะต้องใช้เวลาอย่างน้อย 10 ปี จึงจะทำได้สำเร็จ เพราะฉะนั้นจึงจำเป็นต้องมีข้าหลวงเป็นจำนวนมากออกไปจัดการจึงจะสามารถ จัดราชการได้รวดเร็ว และพระองค์ทรงเห็นว่าข้าหลวงเหล่านี้ ได้รับเงินเดือนเดือนละ 15 บาท เท่านั้น เมื่อออกไปจัดราชการในสถานที่ไกล ๆ คงจะต้องหาผลประโยชน์ในทางที่ทุจริต ถ้าหากเกิดเหตุเช่นนี้แล้วโทษที่ได้รับคือ ประหารชีวิต ซึ่งจะมีผลให้บัญชีที่บุคคลผู้นั้นออกไปจัดการ ต้องสูญหาย

---

[1]กรมศิลปากร ประชุมพงศาวดารภาคที่ 74 หน้า 157 – 158

ไปด้วย ฉะนั้นทางออกที่ดีที่สุดก็โดยการให้ข้าหลวงได้รับผลประโยชน์ในราชการที่ทำด้วย ข้าหลวงก็จะตั้งใจทำราชการ และถ้าหากผู้ใดต้องการเงินผลประโยชน์มากกว่าบุคคลอื่น จำเป็นต้องหาความชอบให้มากขึ้น ซึ่งนโยบายดังกล่าวจะทำให้ทราบถึงบัญชีที่แท้จริง และจะเป็นประโยชน์ต่อการประมูลภาษีอากรในปีต่อไป[1]

ค. การแก้ไขอุปสรรคในการเก็บภาษีอากร

เพื่อดึงผลประโยชน์จากการเก็บภาษีอากรมาเป็นของรัฐ ซึ่งจะได้นำมาใช้จ่ายในการบริหารราชการในมณฑลอุดร โดยให้รัฐเป็นผู้จัดเก็บเอง ฉะนั้นกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมทรงแก้ไขอุปสรรคที่อาจจะเกิดจากการขัดขวางของกรมการเมืองบางคนที่ต้องเสียผลประโยชน์ไป เช่น พระยาวุฒาธิคุณซึ่งเคยได้รับผลประโยชน์จากการเก็บภาษี ต้องเสียผลประโยชน์ไป กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมทรงแก้ปัญหาโดยให้เงินผลประโยชน์แก่พระยาวุฒาธิคุณ ดังที่เคยได้ทุกปี ซึ่งพระองค์สามารถขจัดปัญหานี้ให้ผ่านพ้นไปได้ ดังจะเห็นได้จากคำกราบบังคมทูลของกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ว่า

> "... ภาษีเหล่านี้จะเก็บเอาเป็นของหลวงเสียให้สิ้นเชิงทีเดียวก็ได้ เพราะแต่ก่อนเป็นการลักเก็บ ถือเอาว่าเป็นผลประโยชน์โดยตรงไม่ได้ ... การเป็นดังนี้จึงต้องแบ่งผลประโยชน์ให้ตามที่เคยได้ แต่ต่อไปท่านผู้นี้ไม่มีตัวแล้ว เจ้าเมืองกรมการจะให้เงินเดือนเสียเพียงเจ้าเมืองปีละ 36 ตำลึง อุปฮาด 24 ตำลึง ราชวงษ์ 18 ตำลึง ราชบุตร 12 ตำลึง รวมเป็นเงิน 90 ตำลึง กรมการผู้น้อยอีกประมาณ 24 ตำลึง บ้านเมืองก็จะเรียบร้อยตลอด เพราะกรมการเหล่านี้ทุกวันนี้ไม่ได้อะไรเลยจนเฟื้องหนึ่ง จนเงินลดในเงินส่วยก็เป็นของพระยาวุฒาผู้เดียว การที่จะจัดต่อไปนั้น ถ้าเลิกเงินส่วยแล้วภาษีอากรอันใดมีขึ้น ยังเท่าเงินส่วยอยู่จะต้องแบ่งเป็นของหลวง

---

[1]กรมศิลปาคม ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 74 หน้า 156

2 ส่วน เป็นของเจ้าเมือง กรมการส่วนหนึ่ง ถ้าเงินนั้นได้เกินเงินส่วยขึ้นไปจึงยกเอาเป็นของหลวงไม่มีส่วนแบ่ง"[1]

คำกราบบังคมทูลของกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมข้างต้น แสดงให้เห็นว่าพระองค์ได้ทรงจัดการดึงผลประโยชน์จากการเก็บภาษีอากรมาเป็นของรัฐ ซึ่งพระองค์ทรงเห็นว่าเป็นหัวใจสำคัญต่อการปรับปรุงการปกครอง และได้ทรงวางโครงการที่จะปรับปรุงระบบบริหารให้ดีขึ้นตามขั้นตอนดังนี้ คือ

1. ดึงผลประโยชน์จากการเก็บภาษีอากรมาเป็นของรัฐ ให้รัฐเป็นผู้จัดเก็บเอง และทดแทนผลประโยชน์ให้กับพระยาวุฒาธิคุณซึ่งต้องเสียผลประโยชน์ไป

2. เวลาต่อไปถ้าพระยาวุฒาธิคุณสิ้นชีวิตไปแล้ว จะให้เจ้าเมืองได้รับเงินเดือนโดยตรงจากรัฐ โดยให้เจ้าเมืองได้ 36 ตำลึง อุปฮาด 24 ตำลึง ราชวงษ์ 18 ตำลึง ราชบุตร 12 ตำลึง และกรมการผู้น้อย 24 ตำลึง

3. ถ้าเงินที่เก็บจากภาษีอากรได้เท่ากับเงินส่วย จะแบ่งผลประโยชน์ให้แก่รัฐ 2 ส่วน อีก 1 ส่วนให้กับเจ้าเมืองกรมการ ถ้าเก็บภาษีอากรได้เกินเงินส่วย ส่วนที่เกินจะยกเป็นผลประโยชน์ของรัฐ

จะเห็นว่าวิธีการแก้ปัญหาของกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม เป็นวิธีการที่ดีที่จะทำให้เงินผลประโยชน์จากการเก็บภาษีอากรมาเป็นของรัฐ ไม่ใช่ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ และจะทำให้เจ้าเมือง กรมการ มีความผูกพันกับส่วนกลางมากขึ้น เพราะได้รับเงินเดือนประจำจากส่วนกลาง ไม่ใช่ได้จากเงินส่วนลดผลประโยชน์จากราษฎรในถิ่นนั้นดังแต่ก่อน นอกจากนั้นเพื่อให้เจ้าเมือง กรมการ เต็มใจที่จะปฏิบัติหน้าที่อย่างจริงจัง จึงทรงแบ่งเงินภาษีอากรส่วนหนึ่งให้แก่เจ้าเมือง กรมการด้วย

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/12 คำกราบบังคมทูลของกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ไม่ปรากฏวัน เดือน ปี

เพื่อดำเนินงานตามนโยบายที่ได้วางไว้กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม จึงโปรด ให้พระยาสุริยเดชปลัดเมืองหนองคาย และข้าราชการรวม 11 นายเป็นข้าหลวงไป จัดอากรสุรา และภาษีต่าง ๆ ในหัวเมือง 13 เมืองได้แก่ เมืองนครพนม สกลนคร มุกดาหาร หล่มศักดิ์ หนองหาร ชนบท แก่นท้าว อุเทน ขอนแก่น กมุทาไสย เลย ไชยบุรี โพนพิไสย[1] กับทรงเห็นว่าหัวเมืองที่มีกองนอก กองด่าน ซึ่งมักจะถือเป็นเรียบแก่งแย่งตัวเลกกัน จึงมีรับสั่งให้กองนอก กองด่าน ทั้งปวงรวมบวกส่วยขึ้นอยู่กับผู้ว่าราชการเมือง โดยผู้ว่าราชการเมืองจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในเงินส่วย และราชการต่าง ๆ ในเมืองนั้น[2]

นโยบายที่ต้องการเก็บภาษีอากรมาเป็นของรัฐนี้ไม่สามารถทำได้เต็มที่ ทั้งนี้เพราะขาดบุคคลากรที่จะใช้งาน ประกอบกับเจ้าเมือง กรมการ ไม่ค่อยสนใจในการปฏิบัติงานแม้ว่าจะได้รับส่วนแบ่งจากผลประโยชน์ ข้าหลวงต้องคอยกำชับอยู่เสมอ นอกจากนี้การขาดอัฐใช้เป็นอุปสรรคต่อการจำหน่ายสุรา ซึ่งจะมีผลกระทบกระเทือนต่อการเก็บภาษีอากรสุรา เนื่องจากบริเวณนี้ใช้ทองเหลืองที่เรียกว่าลาด เมื่อข้าหลวงจำหน่ายสุรา ราษฎรไม่มีอัฐที่จะซื้อ[3] เพราะฉะนั้นในเวลาต่อมากรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม จึงได้ออกประกาศให้ราษฎรใช้อัฐแทนลาด เพื่อให้หน่วยที่ใช้ในการซื้อขายเป็นแบบเดียวกัน

2. ปัญหาทางด้านการปกครอง

การปกครองในมณฑลอุดรก่อนที่กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม จะเสด็จขึ้นไปเป็น

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/7 คำกราบบังคมทูลของกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ 7 สิงหาคม ร.ศ. 111

[2] ค.

[3]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/7 กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม – พระยาพิพัฒโกษา 12 กรกฎาคม ร.ศ. 111

ข้าหลวงใหญ่ นั้น บ้านเมืองตั้งกระจัดกระจายไม่เป็นหลักแหล่งแน่นอน การตั้งเมืองซ้ำซ้อนกัน ลักษณะความเป็นอยู่เช่นนี้ ก่อให้เกิดปัญหาทางด้านการปกครอง ซึ่งเป็นปัญหาที่ยืดเยื้อต่อมาจนกระทั่งเมื่อกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมเสด็จขึ้นไปเป็นข้าหลวงใหญ่ประจำมณฑลอุดรแล้ว ต้องประสบกับปัญหาเหล่านี้เช่นกัน เช่น ปัญหาราษฎรอยู่ไม่เป็นหลักแหล่ง ปัญหาเรื่องเขตเมือง ปัญหาเรื่องการแย่งชิงตัวเลก และปัญหาที่เมืองเล็กขอออกจากบังคับเมืองใหญ่

2.1 ปัญหาราษฎรอยู่ไม่เป็นหลักแหล่ง

การปกครองในมณฑลอุดรขณะนั้นแบ่งออกเป็นเมืองต่าง ๆ และแต่ละเมืองมี เจ้าเมือง กรมการ ทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชา หัวเมืองบางแห่ง เจ้าเมือง กรมการ ผู้ปกครองไม่ได้ตั้งบ้านเรือนรวมอยู่ในบริเวณเดียวกัน บ้านเรือนของราษฎรตั้งแยกย้ายกระจัดกระจายออกไป ทำให้การปกครองเป็นไปด้วยความลำบาก เช่น เมืองเชียงรม เมืองผาบัง เมืองวังคำ เมืองอ่างทอง และเมืองวังพล ทั้ง 5 เมือง เจ้าเมือง กรมการ ผู้ปกครอง ต่างตั้งบ้านเรือนอยู่ห่างกัน ทั้งนี้เกิดจากลักษณะการครองชีพของราษฎรที่ทำไร่เลื่อนลอย ทำให้ต้องเคลื่อนย้ายอยู่เสมอ ดังปรากฏในใบบอกของหลวงมลโยธานุโยค ข้าหลวงเมืองวังคำถึงกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมตอนหนึ่งว่า

> "... เมืองเชียงรม ผาบัง วังคำ อ่างทอง วัลมล 5 เมืองนี้ เจ้าเมือง กรมการ หาได้ตั้งบ้านเรือนรวบรวมอยู่หมู่เดียวกันไม่ อุปฮาดตั้งบ้านเรือนอยู่ตำบลหนึ่ง ราชวงษ์ราชบุตร และกรมการก็ตั้งแยกย้ายคนละแห่ง ห่าง ๆ กันทาง 5 – 6 ชั่วโมงบ้าง ทาง 1 – 2 วันบ้าง ... คนในประเทศเหล่านี้ หามีนาทำไม่ ปลูกแต่ข้าวไร่อย่างเดียว ถ้าตั้งบ้านเรือนอยู่ตำบลใดก็ฟันไร่ปลูกแต่ข้าวไร่อย่างเดียว ถ้าตั้งบ้านเรือนอยู่ตำบลใดก็ฟันไร่ปลูกข้าวอยู่ใกล้ไร่ตำบลนั้น ถึงปีที่ 2 – 3 ก็ฟันไร่ห่างบ้านออกไปทุกปี ด้วยที่ไร่เก่านั้นปลูกข้าวได้แต่ปีเดียว จะทำซ้ำลงอีกไม่ได้ รวงข้าวเล็ก

หามีเมล็ดไม่ ครั้งถึง 5 – 6 ปี ก็ฟันไร่ห่างออกไปจากบ้าน 1 – 2 วันบ้าง ครั้นเห็นว่าไร่ห่างบ้านจะไปมาเป็นการลำบากก็ทิ้งบ้านเรือนเก่านั้นเสีย พากันออกไปถากถางป่าดงตั้งบ้านเรือนขึ้นใหม่ ที่ใกล้ไร่ที่พ้นบ้านออกไปเป็นดงทั้งสิ้น เพราะฉะนั้นเจ้าเมือง กรมการ จึงไม่ได้รวบรวมกันอยู่เป็นหมู่เป็นหมวดเหมือนอย่างประเทศอื่นไม่ เพราะภูมิประเทศบ้านเมืองเหล่านี้มีแต่ดงและเขาดิน เขาศิลา เป็นพื้น"[1]

จะเห็นว่าลักษณะภูมิประเทศที่เป็นป่าดง และเป็นภูเขาทำให้ราษฎรทางแถบนี้เลี้ยงชีพด้วยการทำไร่เลื่อนลอย ซึ่งจำเป็นต้องเคลื่อนย้ายอยู่เสมอ สภาพดังกล่าวทำให้ เจ้าเมือง กรมการ อยู่ห่างไกลกัน และราษฎรอาศัยอยู่ไม่เป็นหลักแหล่ง ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาทางด้านการปกครอง คือ จำนวนเลกไม่แน่นอน การดำรงชีพของราษฎรด้วยการทำไร่เลื่อนลอย ทำให้ราษฎรเหล่านี้ยากจน เมื่อถูกเกณฑ์ส่วยบางคนไม่มีเงินจะให้ ต้องนำหม้อทองเหลืองมาเลี่ยแทน* ฉะนั้นกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมทรงแก้ปัญหานี้ โดยจัดงานให้คนเหล่านี้ทำ เช่น จ้างพวกข่าเป็นผู้บันทุกเสบียงอาหารโดยให้ค่าจ้างวันละ 5 อัฐเศษ และโปรดให้ยกเลิกการเก็บส่วย แต่เพื่อกระชับความสัมพันธ์ระหว่างราษฎรเหล่านี้กับส่วนกลางไว้ กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมโปรดให้ผู้ว่าราชการเมืองเหล่านี้เพียงแต่แต่งเครื่องราชบรรณาการทูลเกล้าถวายพอสมควรเท่านั้น จะเห็นว่าการแก้ปัญหาของกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม พระองค์ทรงใช้นโยบายยืดหยุ่นตามลักษณะความเป็นอยู่ของราษฎร เช่น ราษฎรที่ยากจน มีความเป็นอยู่แบบเร่ร่อน พระองค์โปรดให้งดเก็บส่วยจากราษฎรเหล่านี้ แต่ให้แต่งเครื่อง

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/14 หาวงมลโยธานุโยคข้าหลวงเมืองวังกำ – กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม 30 กรกฎาคม ร.ศ. 110

*การเสียส่วยราษฎรอาจเสียเป็นสิ่งของแทนเงินได้

ราชบรรณาการทูลเกล้าถวาย เพื่อเป็นเครื่องยืนยันสิทธิของไทยเหนือบริเวณเหล่านั้น

เมื่อเมืองใดเป็นเมืองรกร้างว่างเปล่า ไม่มีราษฎรอาศัยอยู่ กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม จะเกณฑ์ตัวเลกจากเมืองต่าง ๆ มารักษาเช่น ในกรณีเมืองเชียงขวาง ซึ่งพระองค์ตระหนักว่าเป็นเมืองชายพระราชอาณาเขต การที่จะปล่อยให้เมืองว่างเปล่าจะก่อให้เกิดปัญหาในการปกครองขึ้นภายหลัง ฉะนั้นพระองค์ทรงเกณฑ์ตัวเลกจากเมืองหล่มศักดิ์ 200 คน เมืองเลย 100 คน แก่นท้าว 100 คน ด่านซ้าย 100 คน ให้ผลัดเปลี่ยนกันรักษาราชการเมืองเชียงขวาง ในเวลาต่อมาเมื่อราษฎรมาตั้งบ้านเรือนเพิ่มมากขึ้น พระองค์โปรดให้ลดตัวเลกลงคงให้เกณฑ์เมืองหล่มศักดิ์ 100 คน เมืองเลย 20 คน แก่นท้าว 20 คน ด่านซ้าย 20 คน เพื่อความยุติธรรมแก่ตัวเลกที่ถูกเกณฑ์โปรดให้ทำสลากให้จับถ้าผู้ใดถูกสลากที่ไปราชการจะต้องไปรับราชการที่เมืองเชียงขวาง[1]

จะเห็นว่ากลวิธีการแก้ปัญหาของกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมที่ทรงเกณฑ์ราษฎรให้เข้าไปอยู่ในเมืองที่รกร้างว่างเปล่า เช่น เมืองเชียงขวาง นับได้ว่าเป็นการแก้ปัญหาทางด้านการปกครองได้ดี เพราะว่าเมืองเชียงขวางเป็นเมืองชายพระราชอาณาเขต การที่จะปล่อยให้เมืองว่างเปล่าโดยไม่มีผู้คนจะทำให้ฝรั่งเศสซึ่งกำลังขยายเขตแดนเข้ามาอ้างสิทธิ์เข้าครอบครองได้ ฉะนั้นพระองค์จึงทรงเกณฑ์ราษฎรจากหัวเมืองต่าง ๆ โดยการจับสลากให้เข้าไปอยู่รักษาราชการในเมืองเชียงขวาง เพื่อแสดงสิทธิการเป็นเจ้าของดินแดนส่วนนั้น

2.2 ปัญหาเรื่องเขตเมือง

ปัญหาเรื่องเขตเมือง เป็นปัญหาที่เกิดจากการตั้งเมือง ซึ่งเป็นนโยบายตั้งแต่สมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น เพื่อต้องการเกลี้ยกล่อมราษฎรให้ออกจากป่าดง เข้า

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/7 คำกราบบังคมทูลของกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ 6 มิถุนายน ร.ศ. 111

มาอยู่ในเมืองที่ตั้งขึ้น ซึ่งเป็นนโยบายตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 1 ที่ต้องการรวมประเทศให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ในการตั้งเมืองเจ้าเมืองไม่ได้ตั้งบ้านเมืองอยู่ในเขตที่ขอตั้งเป็นเมือง กลับไปตั้งอยู่ในเขตของเมืองอื่น ทำให้อาณาเขตของเมืองก้าวก่าย สับสนกันยากที่จะแบ่งเขตเมืองให้เรียบร้อยได้ ปัญหาเรื่องเขตเมืองนี้เป็นปัญหาทางด้านการปกครองประการหนึ่ง ที่ทำให้เกิดการปรับปรุงการปกครองขึ้น แม้ว่าปัญหานี้จะเป็นปัญหาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 3 แต่ก็ไม่สามารถจัดการตัดสินให้เด็ดขาดได้ ฉะนั้น จึงเป็นปัญหายืดเยื้อต่อมาจนกระทั่งมีการปรับปรุงการปกครองปัญหาเรื่องเขตเมืองยังคงเป็นต้นเหตุอันหนึ่งที่ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างเมืองต่าง ๆ ดังต่อไป เช่น เมืองกุมภวาปี เมืองขึ้นเมืองหนองคาย แต่ไปตั้งเมืองที่บ้านน้ำซองแขวงเมืองหนองลหาร เมืองวาริชภูมิ เป็นเมืองขึ้นเมืองหนองลหาร ไปตั้งเมืองอยู่ในแขวงเมืองสกลนคร เมืองภูวดลสองเป็นเมืองขึ้นเมืองสกลนคร ไปตั้งอยู่ใกล้เคียงกับเมืองนกรพนม[1]

ความก้าวก่ายในเขตเมืองดังกล่าว ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติราชการ เพราะฉะนั้น กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมทรงแก้ปัญหาโดย โปรดให้ยกเมืองกุมภวาปีเป็นเมืองขึ้นเมืองหนองลหาร เมืองวาริชภูมิยกเป็นเมืองขึ้น เมืองสกลนคร เมืองภูวดลสองยกเป็นเมืองขึ้นเมืองนครพนม จะเห็นว่าปัญหาเรื่องเขตเมืองนี้ กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมทรงแก้ปัญหาโดยจัดเขตเมืองให้เป็นระเบียบ โปรดให้เมืองที่เข้าไปตั้งอยู่ในเขตของเมืองใด ให้ขึ้นกับเมืองที่เป็นเจ้าของดินแดนโดยตรง จะเห็นว่าวิธีการแก้ปัญหาเรื่องเขตเมืองของกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม นับว่าสามารถตัดปัญหาความยุ่งยากเรื่องเขตเมืองไปได้ ซึ่งจะเป็นผลดีต่อการปกครองในด้านความสะดวกในการเก็บส่วย และการกะเกณฑ์แรงงานจากตัวเลก

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/7 คำกราบบังคมทูลของกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ 29 กรกฎาคม ร.ศ. 111

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ตรัสถึงความยุ่งยากในการตั้งเมืองไว้ว่า เจ้าเมืองที่ขอตั้งเป็นเมือง แต่กลับไปตั้งอยู่ในเขตแดนเมืองอื่นนั้น เป็นลักษณะการหลอกเอายศ ที่ไปขัดแข็งกับเมืองอื่น พระองค์จึงโปรดเกล้าให้กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมสำรวจดูว่าบริเวณไหนที่เกิดอุปสรรคในการตั้งเมือง ก็โปรดให้เลิก ส่วนผู้คนให้คงอยู่ตามเขตแขวงเดิม ดังปรากฏในพระราชหัตถเลขาถึงกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ว่า

> "... และเรื่องเมืองขึ้นที่ขอตำบลต่าง ๆ ตั้งขึ้นเป็นเมืองแล้ว เจ้าเมืองหาได้ตั้งบ้านเมืองอยู่ในเขตที่ขอเป็นเมืองไม่นั้น ได้รับแลทราบความตลอดแล้ว การที่กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมจัดนั้นก็ควรแล้ว แต่เมืองที่ขอตั้งแล้วไม่ตั้ง ไปอยู่ในเขตแขวงเมืองอื่นเช่นนี้ เหมือนหนึ่งเป็นการหลอกเอายศ และอำนาจไปขัดแข็งเมืองอื่น ควรจะตรวจดูทุกเมือง บรรดาที่ตั้งใหม่ ๆ ถ้าไม่มีเหตุอันใดขัดขวางที่จะตั้งตามขอไม่ได้ ควรให้เลิกเมืองใหม่นั้นเสีย ให้คงเป็นเขตแขวงเมืองเดิม ผู้คนก็ให้คงตามถิ่น ที่เป็นเขตเมืองใด เป็นคนของเมืองนั้น"[1]

จะเห็นว่าการที่เจ้าเมืองขอตั้งเมืองเพราะต้องการยศนั้น เป็นลักษณะการปฏิบัติที่มีมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 3 ซึ่งเป็นสมัยที่บ้านเมืองเกิดความระส่ำระสายจากกบฏเจ้าอนุวงศ์เวียงจันทน์ หลังจากกบฏนี้แล้ว พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าฯ ทรงมีนโยบายในการสร้างเมืองใหม่ ผู้ใดที่สามารถเกลี้ยกล่อมราษฎรมาตั้งเมืองได้ โปรดเกล้าฯ ตั้งให้เป็นเจ้าเมืองมีหน้าที่ควบคุมดูแลเก็บผลประโยชน์และกะเกณฑ์แรงงานจากราษฎร ในเวลาต่อมาทำให้เกิดปัญหาการแย่งชิงตัวเลก ความขัดแย้งใน

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/7 พระราชหัตถเลขา – กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ 3 มิถุนายน ร.ศ. 111

เรื่องเขตเมืองขึ้น ฉะนั้นการที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงโปรดให้ยกเลิกเมืองที่ตั้งใหม่ ที่มีอุปสรรคนั้น นับว่าเป็นการแก้ที่ต้นเหตุของปัญหา ทั้งนี้เพราะว่าการตั้งเมืองตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 3 จนถึงรัชกาลที่ 5 นั้น เป็นการเพียงพอแล้ว ถ้าหากปล่อยให้มีการตั้งเมืองอีกต่อไป จะทำให้ปัญหาที่เกิดขึ้นไม่มีวันจบสิ้น ซึ่งจะมีผลกระทบกระเทือนความมั่นคงของชาติ

ในการตั้งเมืองดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาเรื่องเขตเมืองขึ้นในภายหลัง เช่น พระพิทักษ์เขตขัน เจ้าเมืองหนองหาร กล่าวโทษผู้ว่าราชการ ท้าวเพี้ย เมืองสกลนคร ในเรื่องการแย่งชิงเขตแดน บ้านเมือง ฉะนั้นกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม จึงโปรดให้หลวงพิทักษ์ยุทธภัณเป็นตระลาการออกไปวัดเขตเมือง และแบ่งเขตเมืองใหม่ ดังนี้

> "... แต่ปากน้ำยามข้างเหนือไปตามลำห้วยสงครามตลอดปลายน้ำข้างใต้เป็นเขตเมืองสกลนคร ตั้งแต่ปากห้วยศีสะแรดข้างเหนือไปจนปลายน้ำห้วยสงครามข้างเหนือ เป็นเขตแดนเมืองหนองหาร แต่สำหรับห้วยสงครามฝั่งตะวันออกให้คงเป็นเขตแดนเมืองสกลนคร ลำห้วยสงครามฝั่งตะวันตกเป็นเขตเมืองหนองหารคนละฟากฝั่งให้เป็นที่แล้วกัน"[1]

จะเห็นว่าการปักปันเขตเมืองนี้ กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ทรงใช้ลำน้ำซึ่งเป็นเส้นพรมแดนธรรมชาติ เป็นเกณฑ์ในการปักปัน การที่พระองค์ทรงใช้เส้นพรมแดนธรรมชาติเป็นหลักเกณฑ์ในการแบ่งปันนั้นเป็นเพราะว่าลำน้ำเป็นเส้นเขตแดนที่เห็นได้ชัดเจน และไม่ลบเลือนไปโดยง่ายเหมือนกับหลักเขตแดน

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/7 ใบบอกพระยาสุริยเดชฯ ปลัดข้าหลวงเมืองหนองคาย 25 เมษายน ร.ศ. 111

ในการแบ่งปันเขตเมืองนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระราชดำริว่า เส้นแบ่งเขตเมือง ควรจะสำรวจและปักปันใหม่ให้เป็นที่แน่นอนและมั่นคง ถ้าไม่เช่นนั้นแล้ว ปัญหานี้จะต้องเกิดขึ้นอีก เมื่อมีการเปลี่ยนตัวเจ้าเมือง ดังปรากฏในพระราชหัตถเลขา ว่า

"... พอเปลี่ยนเจ้าเมือง คำตัดสินหายกลับร้องใหม่ พอมหาดไทยลืมกันพอดี ควรต้องมีบัตรตราปักใหม่ ฤาชำระใหม่ต่อไปแล้วก็จะเป็นที่เรียบร้อย แก่ราชการได้"[1]

พระราชดำรินี้ แสดงให้เห็นว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงดำเนินนโยบายการปกครองโดยยึดเอาความมั่นคงของชาติเป็นหลักสำคัญ ฉะนั้นพระองค์ จึงทรงโปรดให้ชำระเขตเมืองให้แน่นอน เพื่อป้องกันปัญหาความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นในภายหลัง เมื่อมีการเปลี่ยนตัวเจ้าเมือง พระราชดำรินี้ต่อมากรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมทรงแต่งตั้งกรมการเมืองออกไปตรวจวัดเขตของแต่ละเมือง และจัดทำแผนที่เป็นหลักฐานขึ้นเพื่อป้องกันความขัดแย้งเรื่องเขตเมืองที่ยืดเยื้อมาแต่สมัยรัชกาลที่ 3

2.3 ปัญหาการแย่งชิงตัวเลก

การตั้งเมืองนอกจากจะก่อให้เกิดปัญหาเรื่องเขตเมืองแล้ว ยังก่อให้เกิดความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์จากตัวเลกอีกด้วย ซึ่งปัญหานี้ประสบมาตั้งแต่ก่อนปรับปรุงการปกครอง เมื่อกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมเสด็จไปดำรงตำแหน่งข้าหลวงใหญ่มณฑลอุดร พระองค์ต้องพบกับปัญหานี้เช่นกัน เช่นในกรณีที่พระพิทักษ์เจดีย์นายกองเลกข้าพระเจดีย์ธาตุพนม ร้องว่าตัวเลกสมัครไปขึ้นเมืองบุกดาหาร สกลนคร นครพนม พระพิทักษ์เจดีย์จะไปเกณฑ์ตัวเลกมาซ่อมแซมเจดีย์ ผู้ว่าราชการ

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/7 พระราชหัตถเลขาถึงกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ 3 กรกฎาคม ร.ศ. 111

เมืองทั้ง 3 ทำการขัดขวาง และเก็บเงินแก่ตัวเลกเป็นผลประโยชน์ ปัญหาเรื่องตัวเลกนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระราชดำริว่า ที่แท้เป็นการแย่งผลประโยชน์ของเจ้าเมืองด้วยกัน และการที่ตัวเลกไปสมัครอยู่กับเมืองอื่นเป็นเพราะว่าเจ้าเมืองเก่าเก็บผลประโยชน์มากกว่าเมืองอื่น ซึ่งทำให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อน การที่พระพิทักษ์เจดีย์จะขอเก็บผลประโยชน์จากราษฎรเหล่านี้ส่งกรุงเทพฯ โดยไม่ให้ตัวเลกเหล่านี้อยู่ในบังคับของใคร จะทำให้ราษฎรเหล่านี้กลายเป็นข้าไม่มีแผ่นดิน และจะก่อให้เกิดปัญหาทางการปกครองในภายหลัง ปัญหานี้ปรากฏในพระราชดำริ ว่า

> "... เห็นว่าเลกข้าพระมีจำนวนมากเหลือเกินอยู่ คนเหล่านี้ เจ้าหมู่เห็นจะเก็บเงินแรงกว่าส่วยทั้งปวง ไพร่จึงไปสมัคอยู่กับเมืองบุกคาหาร เมืองนครพนม สกลนคร ฝ่าย 3 เมืองรับคนสมัคไว้แล้ว ก็คงจะไม่บวกส่วยเก็บเป็นอาณาประโยชน์ตัวเสียเองจริง เมื่อว่าที่แท้ก็เป็นการแย่งประโยชน์กันในระหว่างพระพิทักษ์เจดีย์กับสามเมืองเท่านั้น แต่ที่พระพิทักษ์เจดีย์จะขอเป็นเมืองเก็บส่วยส่งกรุงเทพฯ นี้ ตัวเลกก็คงอยู่ใน 3 เมือง เป็นแต่จะขอไม่อยู่ในบังคับใคร เป็นข้าเมืองไม่มีแผ่นดิน เห็นเป็นตัวอย่างความเข้าใจผิดของเมืองลาวในเรื่องตั้งเมืองใหม่ ๆ ที่ชอ ๆ กันก็มีความประสงค์เช่นนี้ทั้งนั้น จึงได้เกิดความยุ่งไปทุกเมือง"[1]

ปัญหาการแย่งชิงตัวเลกดังกล่าว ในเวลาต่อมาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นว่า เมืองเล็ก ๆ ที่ตั้งไว้ถ้าคนสมัครไปอยู่กับเมืองใหญ่แล้วคารจะยุบเมืองนั้นและคืนที่ดินซึ่งแบ่งปันแต่เดิมให้คงอยู่กับเมืองเก่าเสีย นับได้ว่า

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 บ. 1.2/30 พระราชหัตถเลขาในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ไม่ปรากฏ วัน เดือน ปี

เป็นการแก้ปัญหาความยุ่งยากทางการปกครองอีกชั้นหนึ่ง แนวพระราชดำรินี้ไม่ปรากฏหลักฐานว่า กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ได้ทรงนำไปใช้ในการแก้ปัญหาการแย่งชิงตัวเลกหรือไม่

2.4 ปัญหาเมืองเล็กขอออกจากบังคับเมืองใหญ่

การปกครองในมณฑลอุดร ซึ่งแบ่งการปกครองออกเป็นเมืองต่าง ๆ โดยให้เมืองที่มีขนาดใหญ่ มีเมืองเล็ก ๆ อยู่ภายใต้การปกครอง ลักษณะการปกครองเช่นนี้ เมื่อกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมเสด็จขึ้นไปถึงมณฑลอุดร พระองค์ได้ประสบกับปัญหาเรื่องเมืองเล็กขอโอนไปอยู่ภายใต้การปกครองของเมืองอื่น เช่น เมืองแก่นท้าว ซึ่งอยู่ในบังคับ เมืองหล่มศักดิ์ ยื่นคำร้องจะขอขึ้นต่อข้าหลวงประจำมณฑลอุดร โดยอ้างว่าโจรผู้ร้ายในบ้านเมืองชุกชุม เพราะมาจากบริเวณที่ต่อแดนกับเมืองอื่น เจ้าเมืองแก่นท้าวไม่มีสิทธิ์ขาดที่จะว่ากล่าวบังคับบัญชา เพราะพลเมืองในเมืองแก่นท้าวเป็นคนของเจ้าเมืองหล่มศักดิ์ เมื่อมีเหตุการณ์อะไรเกิดขึ้น ได้ฟ้องร้องต่อเจ้าเมืองหล่มศักดิ์ แต่เจ้าเมืองไม่สามารถจัดการให้สำเร็จลุล่วงไปได้ ครั้นจะฟ้องต่อข้าหลวงมณฑล ก็จะข้ามหัวเมืองใหญ่ไป ปัญหาในการปกครองนี้เองเมืองแก่นท้าว จึงขอขึ้นตรงต่อข้าหลวงมณฑลอุดรโดยตรง[1]

ในปัญหานี้กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ทรงเห็นว่าเมืองแก่นท้าวเป็นเมืองเล็ก การที่จะให้ออกจากเมืองใหญ่นั้น มีเหตุขัดข้องหลายประการ คือ

– พระยาสุริยวงษาฯ ผู้ว่าราชการเมืองหล่มศักดิ์ เป็นเมืองใหญ่ยังไม่มีความผิดสิ่งใดที่มหาดไทย หรือข้าหลวงชำระได้ความจริงแล้วว่ากดขี่ข่มเหงพระราษฎร์ ถ้าจะให้พระราษฎร์ออกจากเมืองใหญ่ไปขึ้นต่อข้าหลวงหรือกรุงเทพฯ พระยาสุริยวงษาก็จะมีความเสียใจ

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 57/7 กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม – กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ 14 พฤศจิกายน ร.ศ. 111

– กรมการและราษฎรในเมืองแก่นท้าว มีความนับถือพระยาสุริยวงษา มากกว่าพระรามฤทธิ์

– เมืองที่ขึ้นอยู่ในเมืองใหญ่นั้น ไม่ควรจะให้แยกออกจากเมืองใหญ่ อีกต่อไป เพราะการที่แยกออกไปนั้นมีผลเสียหลายประการ คือ

ก. เมืองที่ขึ้นอยู่ในเมืองใหญ่นั้น เมืองใหญ่ต้องรับผิดชอบ คุ้มกันผลประโยชน์แผ่นดิน ซึ่งทางมณฑลไปต้องส่งข้าหลวงออกไปกำกับ

ข. เมืองน้อยเหล่านี้นานไปจะไม่ตั้งเจ้าเมือง จะตั้งแต่นายอำเภอใหญ่ แต่ต้องรอเวลาก่อนถ้าตั้งเป็นนายอำเภอใหญ่แล้ว ประโยชน์แผ่นดินก็จะได้เพิ่มขึ้น และราษฎรจะได้ความเดือดร้อนน้อยลง เพราะเจ้าเมืองกับนายอำเภอใหญ่น้อยผิดกันตรงที่เจ้าเมืองจีนจุกว่านายอำเภอกินน้อยอิ่มเร็ว

ค. ผู้ที่ออกจากบ้านจากเมืองได้แล้ว ถึงจะเสียเงินก็ดี ไม่เสียก็ดี มักจะมาล่อลวงว่าเสียเงินเท่านั้นเท่านี้

ง. ในเวลานี้และต่อไปภายหน้าได้โปรดเกล้าฯ ให้มีข้าหลวงเป็นเขตแขวงไปประจำทุกแห่งแล้ว การที่เมืองใหญ่จะไปข่มเหงเมืองน้อยได้เหมือนแต่ก่อน ๆ คงจะไม่ค่อยมี เพราะว่าการร้องทุกข์ ฟ้องอุทธรณ์กล่าวโทษเมืองใหญ่ ไม่ยากเหมือนแต่ก่อน

จ. ความเดือดร้อนของเมืองที่ขึ้นอยู่กับเมืองใหญ่นั้น มักจะคิดว่าต้องเป็นบ่าวเมืองนั้นเมืองนี้ ซึ่งไม่มีผลเสียหายอะไร

– ถ้าจะทรงพระราชดำริว่า พระรามฤทธิ์เป็นผู้มีความชอบมาหลายครั้ง จึงโปรดพระราชทานเลื่อนยศให้เป็นพระยาขึ้นยังดีกว่าที่ให้ออกจากเมืองใหญ่[1]

ความเห็นของกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ที่ไม่ทรงเห็นด้วยจะให้เมืองแก่นท้าวออกจากบังคับเมืองหล่มศักดิ์ ในประการหนึ่ง แสดงให้เห็นว่าการบริหารราชการ

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 57/7 กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม – กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ 14 พฤศจิกายน ร.ศ. 111

ในขณะนั้น คำนึงถึงความรู้สึกของเจ้าเมืองมากกว่าความสงบสุขของบ้านเมือง ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะว่าบ้านเมืองในขณะนั้นยังไม่สงบเรียบร้อย จำเป็นต้องเอาใจเจ้าเมืองใหญ่ไว้ก่อน ประกอบกับบุคลากรมีน้อยไม่พอแก่ราชการ ทั้งนี้กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมมีโครงการจะยุบเมืองเล็กที่ขึ้นกับเมืองใหญ่ลงเป็นอำเภออยู่แล้ว ซึ่งจะทำให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อนน้อยลง และผลประโยชน์ของแผ่นดินได้รับมากขึ้น เนื่องจากพระองค์มีโครงการจะจัดข้าหลวงออกไปปกครองยังเขตแขวงต่าง ๆ ซึ่งทำให้เมืองใหญ่ที่คิดจะข่มเหงเมืองเล็กทำได้ยากขึ้น

ความยุ่งยากเรื่องเขตเมือง ตัวเลก และปัญหาที่เมืองเล็กจะขอแยกออกจากเมืองใหญ่เหล่านี้ เป็นปัญหาที่ก่อให้เกิดอุปสรรคในการปกครอง ฉะนั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เจ้าเมือง กรมการทำแผนที่ และจัดทำสำมะโนครัวขึ้น เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว ปรากฏว่ามีบางเมืองเท่านั้นที่ทำส่งไป และแผนที่ที่ทำส่วนมากเป็นแบบรูปภาพ ไม่เป็นหลักฐานที่แน่นอน ซึ่งในขณะนั้นมณฑลอุดรมีเรื่องทะเลาะวิวาทเรื่องเขตเมือง เป็นอันมาก เช่น เมืองแก่นท้าวกับเมืองหลวงพระบาง เมืองแก่นท้าวกับเมืองชนบท เมืองหนองคายกับเมืองสกลนคร เมืองท่าอุเทนกับเมืองสกลนคร เมืองไชยบุรี เมืองนครพนม และเมืองบริคันนิคมกับเมืองประชุมชลาไลย เมืองที่วิวาทกันนี้ไม่สามารถตัดสินให้เด็ดขาดลงไปได้ ทั้งนี้ติดขัดอยู่ที่แผนที่ยังไม่ชัดเจน[1]

ปัญหาความยุ่งยากนี้กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ทรงเห็นว่าควรต้องทำแผนที่จริง ๆ เพื่อให้เป็นหลักฐานที่แน่นอน โดยจ้างมหาดเล็ก ข้าหลวง และบุตรเจ้าเมืองกรมการ เป็นผู้ทำ สำหรับเงินค่าจ้างนั้น พระองค์เห็นว่า เจ้าเมืองกรมการควร

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 57/7 กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม – กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ 14 พฤศจิกายน ร.ศ. 111

ออกเองไม่ต้องใช้เงินแผ่นดิน เพราะว่าตามธรรมเนียมแต่ก่อน ถ้าเมืองใดกับเมืองใดวิวาทกันด้วยเรื่องเขตแดน จะมีข้าหลวงตัดสิน และปักปันเขตแดนโดยต้องเสียค่าธรรมเนียมหลักละ 3 ชั่ง ถ้าฝังสองหลัก สามหลักต้องเสีย 6 – 9 ชั่ง ในเรื่องนี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงพระราชดำริว่า ควรใช้เงินส่วยของมณฑลอุดร เพราะการทำแผนที่นี้เป็นการจำเป็นและจะเป็นประโยชน์แก่ราชการเป็นอันมาก

การทำแผนที่ของกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมครั้งนี้ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพทรงเห็นด้วย และกราบทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ว่า

> "... การทำแผนที่นั้นเห็นว่าเป็นการสมควรอย่างยิ่ง คงจะเป็นประโยชน์ได้มาก ๆ เพราะเมื่อกรมแผนที่ทำแผนที่ให้เป็นหลักฐาน มีลำน้ำ และภูเขาไว้เป็นโครงแล้ว พวกแผนที่หัวเมืองก็จะได้แผนที่ละเอียด มีหมู่บ้านและเขตแขวงเป็นต้น เติมลงให้เป็นประโยชน์"[1]

การจัดทำแผนที่ขึ้นนี้นับว่าเป็นมาตรการที่ดี ที่จะสามารถแก้ปัญหาเรื่องเขตเมืองให้ลุล่วงไปได้ แม้ว่าในเวลาต่อมาจะมีการเปลี่ยนแปลงตัวเจ้าเมือง ปัญหาเรื่องเขตเมืองก็จะไม่เกิดขึ้นอีก ทั้งนี้เพราะว่าเขตของเมืองต่าง ๆ ได้จัดการปักปันและทำแผนที่เป็นหลักฐาน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการจัดระเบียบการปกครองในเวลาต่อไป

เนื่องจากความยุ่งยากในการปกครองดังกล่าว และความต้องการที่จะเก็บภาษีอากรต่าง ๆ มาเป็นของรัฐ กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม จึงทรงแต่ง

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/7 คำกราบบังคมทูลของกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ 4 มกราคม ร.ศ. 111

ตั้งข้าหลวงออกไปประจำเมืองต่าง ๆ เพื่อควบคุมการปฏิบัติราชการของเจ้าเมือง และเพื่อกระชับการปฏิบัติราชการให้รัดกุมยิ่งขึ้น โดยแต่งตั้ง

พระยาสุริยเดชวิเสศฤทธิ์ทศทิศวิไชย	เป็นข้าหลวงเมืองนครพนม สกลนคร มุกดาหาร
จมื่นเสนีนิเวศรักษ์	เป็นข้าหลวงเมืองหล่มศักดิ์
หลวงพิทักษยุทธภัณฑ์	เป็นข้าหลวงเมืองหนองหาร
หลวงสิทธิสราวุท	เป็นข้าหลวงเมืองชนบท
หลวงสรรพยุธพิไชย	เป็นข้าหลวงเมืองแกนท้าว
ขุนสุรชาติโยธี	เป็นข้าหลวงเมืองท่าอุเทน
นายกิจการี ผู้ช่วยกรมวังนอก	เป็นข้าหลวงเมืองแกนท้าว
นายร้อยโท นายกร	เป็นข้าหลวงเมืองกมุดาหาไสย
นายร้อยโท นายบุน	เป็นข้าหลวงเมืองเลย
นายร้อยตรี นายบุญ	เป็นข้าหลวงเมืองไชยบุรีย์
จมื่นสวัสดิภักดี กรมวังนอก	เป็นข้าหลวงเมืองโพนพิไสย[1]

ข้าหลวงที่ทรงแต่งตั้งนี้ โปรดให้ออกไปจัดอากรสุรา และภาษีต่าง ๆ และจัดการตัดสินแก้ไขปัญหายุ่งยากที่เกี่ยวกับเขตเมือง การตั้งเมืองจะเห็นว่า การที่แต่งตั้งข้าหลวงออกไปประจำเมืองต่าง ๆ นี้ จะช่วยขจัดปัญหาช่องว่างทางการปกครองระหว่างหัวเมืองกับตัวข้าหลวงใหญ่ให้แคบเข้า ทำให้การปกครอง การแก้ปัญหาต่าง ๆ ทำได้อย่างทั่วถึง และรวดเร็วยิ่งขึ้น ทั้งนี้ข้าหลวงที่ถูกส่งออกไปจะต้องยึดแนวนโยบายของกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ที่ได้ทรงวางไว้ ว่า

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 57/7 ใบบอกหลวงวิชิตรสาสาธร 13 มีนาคม ร.ศ. 110

"... ทรงตัดสินว่า เมืองใดที่ขอบ้านอันใดขึ้นเป็นเมือง ต้องให้ตั้งอยู่ในบ้านที่ขอขึ้นเป็นเมืองนั้น ถ้าจะไปตั้งอยู่ในเขตแขวงเมืองอื่น เหมือนอย่างที่เป็นมาแล้วจะไปบังคับผู้คนในแขวงนั้นไม่ได้ ถ้าไปบังคับผู้คน ฤากะเกณฑ์ราชการประการใด จะเอาเป็นละเมิดบ้านเมือง"[1]

นโยบายข้างต้นนี้ได้ระบุชัดเจนว่า การตั้งเมืองใหม่จะต้องตั้งในเขตที่ขอตั้ง ถ้าหากออกไปตั้งยังเขตแขวงอื่นแล้ว จะถือว่าเป็นการละเมิดกฎหมายของบ้านเมือง สำหรับโทษที่เจ้าเมืองละเมิดกฎหมาย ข้อนี้ผู้เขียนค้นไม่พบหลักฐานว่าได้กำหนดโทษไว้อย่างไรบ้าง ที่จะใช้เป็นมาตรการเด็ดขาดในการขจัดปัญหาทางการปกครองที่จะเกิดขึ้น

3. การยกฐานะการครองชีพของราษฎร

ลักษณะของราษฎรในมณฑลอุดร มีความเป็นอยู่อย่างง่าย ๆ และประกอบอาชีพหลายอย่าง* ดังที่กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมได้บรรยายไว้ว่า

"นิสัยคนลาวทำมาหากินผิดกับไทยเรามาก คือ คนหนึ่งทำมาหากินถึง 20 อย่าง หรือมากกว่านั้น ที่จะให้ทำบัญชีรัดเจนไม่มีช่องกระดาษพอที่จะจดตารางทำมาหากินลงได้ การทำมาหากินของราษฎรทางแถบนี้ส่วนใหญ่ ทำเพื่อเลี้ยงตัวเองเป็นสำคัญ ของที่ขายอาจจะเป็นปลาสักครึ่งตัว มีผักบ้าง ยาสูบบ้าง ผลไม้ป่าบ้าง ดอกไม้ป่าบ้าง วันหนึ่งขายได้ 4-5 อัฐ อาชีพหลักของราษฎรส่วน

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 บ. 57/7 ในบอกหลวงวิชิตรสรสาตร 13 มีนาคม ร.ศ. 110

*ดูได้จากภาคผนวก

ใหญ่แถบนี้คือการทำนา แต่ทำไม่เป็นล่ำเป็นสัน จึงได้ผลน้อยไม่นิยมการซื้อขาย เพราะถือว่าเป็นบาป"[1]

จะเห็นได้ว่าลักษณะความเป็นอยู่ของผู้คนในแถบนี้ มีการประกอบอาชีพหลายอย่าง ทำไม่เป็นล่ำเป็นสัน ส่วนใหญ่ทำเพื่อเลี้ยงตัวเองเป็นสำคัญ ลักษณะความเป็นอยู่เช่นนี้เมื่อกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมเสด็จขึ้นไปถึงมณฑลอุดร พระองค์ได้ทราบถึงความยากจนของราษฎร ซึ่งจะเป็นอุปสรรคในการปรับปรุงการปกครอง ฉะนั้นพระองค์จึงพยายามยกฐานะการครองชีพของราษฎรให้สูงขึ้น โดยประกาศส่งเสริมให้ราษฎรทำนา เลี้ยงสัตว์ และประกาศบำรุงผลเร่ว เพื่อไม่ให้สูญพันธุ์

ก. การทำนา

กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ทรงตระหนักว่าการทำนาเป็นอาชีพหลักของราษฎร ฉะนั้นในขั้นแรกพระองค์ได้ออกประกาศให้ราษฎรทำนาให้ทั่วถึงกัน ดังปรากฏในประกาศ ว่า

"ถ้าผู้ใดมีที่นามากจะทำไม่หมดคนอื่นจะไปทำต้องยอมให้ทำ เพราะจะไม่ให้มีที่ดินว่างเปล่า ถ้าผู้ใดทำนาโดยกำลัง 2 คน ผัวเมีย เป็นพันธุ์ข้าวปลูก 30 สัด แล้ว เคาเวอนแมนต์ จะให้รางวัลข้าวปลูกตามที่ได้ลงทุนและข้าวที่ทำได้เหลือจากกินนั้นขายไม่ได้ เคาเวอนแมนต์จะรับซื้อ"[2]

ประกาศข้างต้นแสดงให้ถึงการที่กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ทรงพยายามส่งเสริมการทำนาของราษฎร ให้ราษฎรใช้ที่ดินที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ปล่อยให้ที่ดินว่างเปล่าโดยไร้ประโยชน์ และได้ส่งเสริมการทำนาของราษฎรโดยออกเงินทุน

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 57/7 กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม – เจ้าคุณพระยาพิพัฒโกษา 12 กรกฎาคม ร.ศ. 111

[2]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 57/7 กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม – เจ้าคุณพระยาพิพัฒนโกษา 12 กรกฎาคม ร.ศ. 111

ให้ราษฎร ถ้าหากราษฎร 2 คนสามารถปลูกข้าวได้ถึง 30 สัด นอกจากนี้พระองค์ทรงส่งเสริมโดยการรับซื้อข้าวที่เหลือจากการบริโภคอีกด้วย นโยบายดังกล่าวนับว่าเป็นนโยบายที่ดี ที่จะทำให้ราษฎรมีความกระตือรือร้นในการทำนามากขึ้น ดังจะเห็นได้จากมีการวอกเงินทุนให้ราษฎร และเมื่อมีข้าวเหลือจากการบริโภคทางรัฐบาลจะรับซื้อไว้โดยไม่ปล่อยให้ข้าวนั้นเสียไปเหมือนดังแต่ก่อน ซึ่งนโยบายเช่นนี้จะเห็นว่าเป็นการแก้นิสัยของราษฎรทางแถบนี้ ที่มักจะประกอบอาชีพแต่เพียงเลี้ยงตัวเองเท่านั้น นโยบายดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการส่งเสริมให้ราษฎรมีฐานะการครองชีพดีขึ้น

ข. การเลี้ยงสัตว์

อาชีพที่กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ทรงส่งเสริมอีกชนิดหนึ่งคือ การเลี้ยงสัตว์ โดยพระองค์นำเอาธรรมเนียมการละเล่นของลาวแต่ก่อนมาใช้ในการจูงใจราษฎร ให้หันมานิยมเลี้ยงสัตว์ คือให้ราษฎรเลี้ยงสุกรและนำมาประชันแข่งขันกัน โดยให้แต่ละคนพยายามเลี้ยงให้สมบูรณ์แล้วนำมาพนันกัน ถ้าใครชนะทางรัฐบาลจะให้เงินเป็นรางวัล วิธีการนี้นับว่าได้ผลดีมาก เพราะว่าราษฎรได้หันมายึดอาชีพเลี้ยงสัตว์กันมากขึ้น พร้อมกันนั้นกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมทรงจัดตั้งตลาดให้ราษฎรได้ซื้อขายสัตว์กันทุกเมือง เช่น เมืองขนาดใหญ่จัดตั้งตลาดให้เมืองละ 7–8 แห่ง เมืองขนาดเล็กเมืองละ 2–3 แห่ง เป็นอย่างน้อย

การกระทำที่ควบคู่ไปกับการส่งเสริมให้เลี้ยงสัตว์คือ การชักจูงให้ราษฎรพาสัตว์มาตีตรา เพื่อป้องกันการขโมย ราษฎรมองเห็นถึงคุณค่าได้พาสัตว์มาตีตราเป็นจำนวนมาก ทำให้การขโมยสัตว์สงบลง ดังที่กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมได้บรรยายไว้ว่า "ราษฎรเห็นเป็นคุณกว่าที่ไม่ได้ตีตราจึงได้ต้อนสัตว์เข้ามาให้ตีตราจนเจ้าพนักงานตีตราให้ไม่ทัน"[1]

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 57/7 กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม – เจ้าคุณพระยาพิพัฒนโกษา 12 กรกฎาคม ร.ศ. 111

นโยบายข้างต้นที่กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ทรงนำมาใช้เพื่อยกฐานะการครองชีพของราษฎรนั้น จะเห็นว่าเป็นนโยบายที่เหมาะสมกับสภาพลักษณะของราษฎรในแถบนั้น เพราะว่าเป็นการส่งเสริมอาชีพของราษฎรที่ได้ทำมาอยู่ก่อนแล้ว โดยนำเอาประเพณีการละเล่นของราษฎรมาดัดแปลงใช้เป็นเครื่องจูงใจให้ราษฎรสนใจและหันมายึดเป็นอาชีพมากขึ้น แทนที่จะประกอบอาชีพเพื่อเลี้ยงชีพเท่านั้น ซึ่งพระองค์ทรงส่งเสริมให้ราษฎรคิดทำมาหากิน เพื่อการค้าขายอีกด้วยขั้นหนึ่ง นอกจากนี้พระองค์ได้นำเอามาตรการการตีตราสัตว์เพื่อป้องกันการขโมยมาใช้ด้วย เพื่อป้องกันปัญหาการลักขโมยสัตว์ที่จะเกิดขึ้นในภายหลัง

ค. การบำรุงผลเร่ว

การเก็บผลเร่วเป็นอาชีพอย่างหนึ่งของราษฎรในมณฑลอุดร เพื่อส่งเป็นส่วยแทนเงินหรือแทนแรงงาน ผลเร่วที่ราษฎรเก็บส่วนใหญ่เป็นผลเร่วอ่อน กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมทรงเกรงว่าผลเร่งจะสูญพันธุ์ไป ฉะนั้น พระองค์จึงทรงจัดการบำรุงผลเร่วโดยออกข้อบังคับคือ

– ถึงกำหนด จึงจะให้เก็บ ถ้าใครไปเก็บก่อนจะปรับ 2 บาท และจะริบผลเร่วนั้นไว้เป็นของหลวง

– ถ้าผู้ใดไปเก็บจะให้เสียค่าอนุญาตคนละ 1 อัฐ ให้แก่ผู้รักษาป่า

การที่กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมได้ทรงวางกฎเกณฑ์ในการเก็บผลเร่วนั้น จะเห็นว่าพระองค์ทรงเกรงว่าผลเร่วที่ราษฎรเก็บอยู่ ซึ่งเป็นอาชีพอย่างหนึ่งของราษฎรจะสูญพันธุ์ไป ซึ่งจะมีผลกระทบกระเทือนต่อการครองชีพของราษฎร และกระทบกระเทือนต่อการปรับปรุงการปกครองด้วย ฉะนั้นพระองค์จึงได้วางกฎเกณฑ์ห้ามไม่ให้เก็บผลเร่วอ่อน อันเป็นการสงวนพันธุ์พืช นับว่าเป็นมาตรการที่ป้องกันไม่ให้ราษฎรหมดอาชีพที่ทำอยู่ และนับว่าเป็นนโยบายในการส่งเสริมความเป็นอยู่ของราษฎรอีกด้านหนึ่งด้วย

จะเห็นว่านโยบายของกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ที่ต้องการยกฐานะการครองชีพของราษฎร โดยส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎรนั้น ในเวลาต่อมา ทำให้ราษฎรมีความเป็นอยู่ดีขึ้น และพอใจในการประกอบอาชีพที่ได้รับการส่งเสริมดังปรากฏในหนังสือที่กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมมีไปถึงพระยาพิพัฒโกษาตอนหนึ่งว่า "... ที่ราษฎรได้ทำมาหากินเลี้ยงชีพอยู่ในหัวเมืองเหล่านั้นเป็นการสนุกสนานมาก"[1]

ผลจากการที่กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมทรงส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร ทำให้ราษฎรมีการประกอบอาชีพเพื่อการค้า แทนที่จะทำเพื่อเลี้ยงตัวเองอยู่ในวงแคบเช่นแต่ก่อน ดังจะเห็นได้จากพระองค์ทรงสร้างตลาดขึ้นให้ราษฎรนำสิ่งของมาซื้อขายแลกเปลี่ยนกัน ซึ่งนโยบายดังกล่าวย่อมมีผลให้ความเป็นอยู่ของราษฎรดีขึ้น ดังที่พระองค์ได้ทรงวางนโยบายเอาไว้ และนโยบายข้างต้นจะมีผลสะท้อนถึงการปรับปรุงการปกครองด้วย กล่าวได้ว่าลักษณะความเป็นอยู่ ฐานะการครองชีพของราษฎรเป็นเหตุผลสำคัญที่จะมีผลต่อการปรับปรุงการปกครองให้สำเร็จได้ช้าหรือเร็วประการหนึ่งด้วย

4. คดีความ

คดีความต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในมณฑลอุดร ส่วนใหญ่ไม่ร้ายแรงเป็นเรื่องเกี่ยวกับการทำร้ายร่างกาย และเจ้าเมือง กรมการใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์ของตัวเอง คดีที่เกี่ยวกับการทำร้ายร่างกาย เช่นคดีที่เพี้ยมหามลตรี เป็นโจทก์ยื่นฟ้องหลวงเสนาภักดี อ้ายมี ซึ่งเป็นจำเลยในข้อหาเอาปืนยิงนายจันโทตาย พระยาสุริยเดชช้าหลวงได้สอบสวนหลวงเสนาภักดี หลวงณรินทร อ้ายมี ตามข้อหาที่เพี้ยมหามลตรี แล้วนำคำให้การของจำเลยขึ้นกราบทูลกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมทรงพิจารณาพิพากษาตัดสินให้ลงพระอาญาหลวงเสนาภักดี หลวงณรินทร์ คนละ 60 ที แล้วจำคุกตลอดชีวิตร ส่วนหลวงพิบูล เพี้ยอินทิบาล อ้ายอ่อน อ้ายทองอิน อ้ายเกน ซึ่งเป็นผู้เอาปืน

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/7 กรมหลวงเทวะวงษวโรปการ – กรมหมื่นสมมตอมรพันธ์ 15 กรกฎาคม ร.ศ. 111

ยิงนายจันโทตายนั้น ให้ปรับฐานสักเหล็ก* ฐานตายกึ่งต้นเหตุ เป็นเงินคนละ 1 ชั่ง 8 ตำลึง รวม 5 กน เป็นเงิน 7 ชั่ง เป็นสินไหมกึ่ง พินัยกึ่ง แล้วให้ลงพระราชอาญาคนละ 2 ยก 60 ที จำคุก 10 ปี[1]

คดีที่กรมการเมืองใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง เช่น คดีที่พระนครศรีบริรักษ์เจ้าเมืองขอนแก่น กินสินบนหลวงเสนาภักดี แล้วปล่อยโจรผู้ร้ายไป กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ทรงตัดสินให้ลงโทษ 6 สถาน

จะเห็นว่ากรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ทรงลงโทษผู้กระทำผิดอย่างรุนแรง เพื่อไม่ต้องการให้เป็นเยี่ยงอย่างแก่บุคคลอื่นต่อไป ส่วนข้าราชการที่กินสินบนนั้น พระองค์ได้ลงโทษถึง 6 สถาน ทั้งนี้เพื่อไม่ให้เป็นเยี่ยงอย่างแก่ข้าราชการอื่น ๆ ต่อไปเช่นกัน

อีกคดีหนึ่งเป็นคดีที่คนต่างชาติเข้ามาทำร้ายร่างกายคนไทย เช่นในวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2435 ได้เกิดคดีคนในบังคับฝรั่งเศส เอาไม้ข่างถูกบ่าวอำแดงตุ้มฟันหัก 2 ซี่ พระยอดเมืองขวางได้ชี้แจงไปยังมองซิเออยิเวิก ณ. ค่ายคนองม่า มองซิเออร์ยิเวิก ขอให้ส่งฌวน 2 คนไปที่ค่ายคนองม่า[2] ในคดีนี้กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมทรงเห็นว่า พระยอดเมืองขวางไม่ควรจะมีหนังสือไปถึง ม. ยิเวิก และเมื่อ

---

*เป็นการปรับไหมตามลักษณะโทษที่ทำ ซึ่งกฎหมายวิวาทตีค่าได้แบ่งการปรับเป็น 3 ชนิด คือ ปรับฐานศักดิ์มือ ศักดิ์ไม้ ศักดิ์เหล็ก เช่น ถ้าวิวาทชกตี ทุบ ถอง ตบ บิด ข่วนด้วยมือ ให้ปรับไหมเสมอศักดิ์มือ ถ้าหยิกด้วยเล็บกัดด้วยฟัน เอากระสุนยิง ทำจมน้ำให้ปรับไหมเสมอศักดิ์ไม้ แต่ถ้าวิวาทกันจับเอาไปจุดน้ำร้อนรดสาด ฟันแทงด้วยมีดพร้าขวาน หรือใช้ปืนยิงให้ปรับไหมเสมอศักดิ์เหล็ก การปรับไหมนั้นจะปรับมากน้อยต่างกันตามศักดินาของโจทก์

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/7 คำกราบบังคมทูลของกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ 22 กรกฎาคม ร.ศ. 111

[2] ดู.

ม. ยิเวิกตอบมาขอญวน 2 คนนั้นให้งดตอบเสีย พระองค์ทรงเห็นว่าควรจะตัดสินลงโทษตามกฎหมายของไทยได้ เพราะเป็นคนต่างประเทศเข้ามาในพระราชอาณาเขตโดยไม่มีหนังสือเดินทาง ฉะนั้น พระองค์จึงทรงตัดสินให้ปรับไหมโดยฐานบาดแผลแก่ญวนที่ทำผิดทั้ง 2 คน[1]

คำตัดสินของกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระราชดำริว่าไม่ถูกต้องทั้งนี้เพราะว่าญวนทั้ง 2 คน เป็นคนในบังคับฝรั่งเศส[2] ซึ่งไทยจะต้องส่งจำเลยให้แก่กงสุลฝรั่งเศส เพื่อพิจารณาโทษ ตามหนังสือสัญญาไทย–ฝรั่งเศส พ.ศ. 2399[3] (จ.ศ. 1218)

แสดงให้เห็นว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพยายามหลีกเลี่ยงความขัดแย้งกับฝรั่งเศส พระองค์ทรงเห็นว่าการตัดสินของกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามสัญญาที่ได้ทำไว้กับฝรั่งเศส แต่การที่กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมทรงตัดสินให้ปรับไหมจำเลยทั้ง 2 ฐานบาดแผลนั้น อาจเป็นเพราะว่าพระองค์ทรงต้องการให้คนในบังคับต่างชาติที่เข้ามาในประเทศโดยไม่มีหนังสือเดินทางไม่กล้ากอดคีขึ้นอีก แม้ว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ไม่ทรงเห็นด้วยกับคำตัดสินของกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมก็ตาม แต่คำตัดสินดังกล่าว ก็ไม่ได้ถูกยกเลิกแต่อย่างใด ซึ่งแสดงให้เห็นว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมอบอำนาจเด็ดขาดให้กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมเป็นผู้ตัดสิน และแก้ไขปัญหาในมณฑล

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/7 ใบบอกหลวงวิชิตสรสาตร 11 เมษายน ร.ศ. 111

[2]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/7 พระราชหัตถเลขาถึงกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ 28 มิถุนายน ร.ศ. 111

[3]อมร โสภณวิเชษฐวงศ์ และ เอกวิทย์ ณ. ถลาง (แปล) การปรับตัวเข้าสู่ยุคใหม่ของสยามและพม่า และหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีกับต่างประเทศ หน้า 132

อุดรได้อย่างเต็มที่ ฉะนั้นแม้ว่าคำตัดสินดังกล่าวพระองค์จะทรงเห็นว่าไม่ถูกต้อง แต่ก็ไม่ได้มีคำสั่งให้ยกเลิกคำตัดสินในการลงโทษคงเป็นเช่นที่กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมได้ทรงตัดสินไว้

5. การจัดการทหาร

เหตุผลที่กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ทรงจัดการทหารนั้น เพราะว่าในระยะเวลาที่กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมเสด็จขึ้นไปถึงมณฑลอุดร เป็นช่วงเวลาที่ฝรั่งเศสพยายามขยายอิทธิพลเข้ามาทางฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง สถานะการณ์ในขณะนั้น ทำให้พระองค์ตระหนักถึงความปลอดภัยของประเทศ ฉะนั้นพระองค์จึงทรงจัดการทหารเพื่อเป็นกำลังป้องกันพระราชอาณาเขต

ในการจัดการทหารนั้น กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมทรงใช้วิธีการให้ราชบุตรเมืองหนองคาย เป็นผู้เกลี้ยกล่อมให้ราษฎรมาฝึกหัดทหาร การที่พระองค์ใช้กรมการเมืองเป็นผู้เกลี้ยกล่อมราษฎรนั้นเพราะพระองค์ทรงตระหนักว่า "ข้าหลวงไทยจะไปพูดจาชี้แจงกับลาวเท่าไหร่ไม่เหมือนกับลาวพูดกันเอง เพราะวิสัยของคนลาวเป็นคนเปลี่ยว ถ้าได้ฟังเสียงพวกเดียวกันแล้วเป็นอันง่ายทุกอย่าง"[1] นอกจากนี้พระองค์ได้ชักจูงใจราษฎรให้เข้ามาฝึกหัดทหารโดยชี้แจงว่า "การทหารนั้นที่จะถือชาติ ถือตระกูล ฤาถืออย่างใดไม่ได้ ต้องแล้วแต่วิชาและได้ราชการเป็นประมาณ เมื่อใครมีวิชาดี และได้ราชการก็ต้องยกย่องตามคุณวิชานั้น ๆ"[2]

จะเห็นว่านโยบายในการจูงใจราษฎรให้มาฝึกหัดทหารนั้น พระองค์ได้ทรงชี้แจงแก่ราษฎรให้เห็นว่า ในการรับราชการทหารนั้น จะไม่ยึดถือชาติ ตระกูลเป็นหลัก แต่จะคำนึงถึงความสามารถของบุคคลเป็นสำคัญ จะเห็นว่านโยบายที่กรมหมื่น

---

[1] กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/12 คำกราบบังคมทูลของกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ไม่ปรากฏ วัน เดือน ปี

[2] ค.

ประจักษ์ศิลปาคม ทรงใช้ให้กรมการเมือง ซึ่งเป็นคนพื้นเมืองเกลี้ยกล่อมชักจูงราษฎร นั้นนับว่าพระองค์ทรงเข้าใจในนิสัยคนไทย-ลาวเหล่านี้ได้ดี ที่มักจะเชื่อฟังคนพวกเดียวกัน

สำหรับวิธีการฝึกนั้น กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ทรงให้ฝึกตามพระราชบัญญัติของกรมทหารบก ส่วนใดที่ยังไม่ออกเป็นพระราชบัญญัติทรงโปรดให้หม่อมดำรงค์ราชฤทธิ์ ซึ่งเป็นนักเรียนทหารอังกฤษ เป็นผู้ฝึกหัด หม่อมราชวงศ์มุ้ย เป็นผู้ฝึกการทำแผนที่ทหาร

การจัดการทหารในมณฑลอุดร กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมได้ทรงผ่อนผันโดยให้ทหารแต่ละคนเมื่อฝึกหัดแล้ว จะต้องรับราชการทหารเป็นเวลา 3 ปี แต่ถ้าผู้ใดซื้ออาวุธ และเครื่องแต่งตัวเองจะได้รับการลดหย่อนเหลือเพียง 2 ปี ถ้าซื้อม้า อานม้า และเครื่องอาวุธเสื้อผ้าพร้อมสำหรับราชการทหาร จะได้รับการลดหย่อนเหลือเพียง ปีเดียว[1]

จะเห็นว่านโยบายในการฝึกหัดทหารของกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมที่นำมาใช้นั้น นับว่าเหมาะสมกับสภาพของบ้านเมืองในขณะนั้น เพราะว่าไทยกำลังถูกภัยคุกคาม จากฝรั่งเศสที่ขยายอิทธิพลเข้ามาทางแถบมณฑลอุดร จึงจำเป็นต้องฝึกทหารไว้สำหรับป้องกันประเทศ แต่เนื่องจากรัฐบาลในขณะนั้นขาดกำลังเงินที่จะซื้อเครื่องมือต่าง ๆ ในการฝึกหัดทหาร ฉะนั้นกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม จึงประกาศลดหย่อนให้กับผู้ที่ซื้ออาวุธสิ่งของ ที่จำเป็นต้องใช้ในการฝึก เช่น ลดเวลาที่ต้องเข้ารับราชการทหาร จาก 3 ปี เหลือ 1 ปี ถ้าหากผู้นั้นซื้อม้า อานม้า และเครื่องอาวุธเสื้อผ้าให้แก่ทางราชการ

นโยบายการชักจูงให้ราษฎรมาฝึกทหารนั้น นับว่าในชั้นแรกได้ผลเป็นอย่างดี เพราะว่า หลังจากที่ราษฎรได้รับการเกลี้ยกล่อมแล้วปรากฏว่า ราษฎรและท้าว-

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/12 คำกราบบังคมทูลของกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ไม่ปรากฏ วัน เดือน ปี

เพี้ย กรมการในเมืองหนองคาย ต่างเต็มใจส่งบุตรหลานให้มาฝึกหัดทหารในระยะเวลา 2 เดือน แรกเป็นจำนวนถึง 55 คน และหัวเมืองต่าง ๆ ต่างส่งบุตรหลานมาฝึกหัดเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้เพราะคนเหล่านี้กลัวว่าเมื่อออกประกาศพระราชบัญญัติทหารแล้ว คนหนองคายซึ่งมารับการฝึกหัดเป็นจำนวนมาก เมื่อได้รับการฝึกแล้วจะไปเป็นนายทหารในเมืองของตัว ถ้าหากหัวเมืองนั้นไม่มีราษฎรมาฝึกหัดเป็นทหาร

สำหรับการตอบแทนความดีความชอบของกรมการเมือง ซึ่งเป็นผู้ที่เกลี้ยกล่อมให้ราษฎรมาฝึกหัดทหาร กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมทรงกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ในเรื่องที่ให้รางวัลแก่กรมการเมือง ซึ่งพระองค์เห็นว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ราชการหลายประการ คือ

> "...หนึ่งคือตัวได้เป็นผู้ชี้แจงแก่คนทั้งปวงให้เข้ามาฝึกหัดทหาร ถึงได้คนเข้ามาน้อยเพียง 55 คนเท่านั้น ก็ยังได้ทราบใต้ฝ่าละอองธุลีพระบาทได้รับพระราชทาน บำเหน็จรางวัลโดยเร็ว ประการหนึ่งหัวเมืองทั้งปวงได้ทราบเกล้าว่า มีตัวอย่างผู้ที่ได้รับพระราชทานบำเหน็จรางวัลดังนี้ ก็จะพากันทะเยอทะยาน หาบำเหน็จความชอบไม่ให้น้อยหน้ากัน"[1]

นโยบายที่กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ทรงนำมาใช้โดยให้รางวัลเพื่อเป็นของตอบแทนแก่กรมการเมือง ซึ่งเป็นผู้ที่เกลี้ยกล่อมราษฎรให้มาฝึกหัดทหารนั้น นับว่าเป็นเครื่องจูงใจที่ดี ที่จะทำให้เจ้าเมืองกรมการเต็มใจที่จะเกลี้ยกล่อมราษฎรให้มาฝึกหัดทหารมากขึ้น แม้ว่ากรมการเมืองเหล่านี้จะเกลี้ยกล่อมราษฎรมาได้จำนวนน้อยก็ได้รับรางวัลก็ตาม แต่กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ทรงหวังผลในระยะยาว คือเมื่อกรมการเมืองเหล่านี้เห็นว่า แม้จะเกลี้ยกล่อมราษฎรให้น้อย แต่ก็ได้รางวัลย่อมเป็น

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/12 คำกราบบังคมทูลของกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ไม่ปรากฏ วัน เดือน ปี

เครื่องล่อใจให้กรมการเมืองอื่นที่ต้องการ ได้บำเหน็จความชอบกระตือรือร้นที่จะเกลี้ยกล่อมราษฎรให้มาฝึกหัดทหาร ซึ่งในที่สุดก็จะได้จำนวนราษฎรที่มาฝึกหัดเป็นทหารเป็นจำนวนมาก

อุปสรรคในการจัดการทหาร การจัดการทหารในมณฑลอุดร ต้องประสบกับภาวะการขาดปัจจัยต่าง ๆ ในการฝึก เช่น ปัศตัน* สำหรับปืนสะไนเนอ ที่เมืองหนองคายใช้ไม่ได้ กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม จึงขอให้ทางกรุงเทพฯ ส่งแก๊ปสำหรับปัศตันสะไนเดอ จำนวน 10,000 เครื่อง สำหรับเปลี่ยนปัศตันพิมพ์ สำหรับลูกหล่อไปโดยเร็วที่สุด[1] ฉะนั้น ในการจัดการทหารในตอนแรกเพียงแต่จัดทำให้สำเร็จเป็นการชั่วคราวเท่านั้น[2] โดยเกลี้ยกล่อมราษฎรให้ยินดีเป็นทหาร และบำรุงการฝึกหัดโดยยอมให้หมู่บ้านแยกย้ายกันฝึกวิชาทหาร ซึ่งถือว่าเป็นนโยบายที่ดีที่จะได้เป็นแนวทางในการจัดและเกณฑ์ราษฎรเป็นทหารในเวลาต่อไป และอีกประการหนึ่ง เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่คับขันขึ้น ราษฎรเหล่านี้ซึ่งได้รับการฝึกหัดทหารบ้างแล้ว จะสามารถรับใช้ราชการได้ดีกว่าผู้ที่ไม่เคยฝึกวิชาทหารเลย

ผลจากการจัดฝึกหัดทหารในมณฑลอุดร ทำให้ส่วนกลางจำต้องเพิ่มกำลังทหารมาอุดหนุนรักษาพระราชอาณาเขตในมณฑลอุดรอีก และมีแนวโน้มว่าในเวลาต่อไป ถ้าการทหารในมณฑลอุดรเรียบร้อยดีแล้ว จะลดทหารกรุงเทพฯ ให้เหลือเพียง

---

*ชื่อปืนชนิดหนึ่ง

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/7 กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม – พระยาราชวรานุกูล 22 ธันวาคม ร.ศ. 111

[2]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ก. 13.2/10 คำกราบบังคมทูลของผู้บัญชาการกรมยุทธนาธิการ 29 พฤษภาคม ร.ศ. 111

เล็กน้อยเท่านั้น ปรากฏว่าในปี พ.ศ. 2436 จำนวนพลทหารในมณฑลอุดรมีประมาณ 200 คน[1]

6. ความขัดแย้งกับฝรั่งเศสระหว่าง 2434 – วิกฤตการณ์ ร.ศ. 112

การขยายเขตแดนของฝรั่งเศส ที่พยายามขยายเข้ามาทางฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง ก่อให้เกิดความขัดแย้งกับไทย ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงส่งข้าหลวงใหญ่ออกไปประจำยังดินแดนฝ่ายพระราชอาณาเขต หลังจากที่กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมเสด็จขึ้นไปถึงมณฑลอุดรแล้ว ปรากฏว่าความขัดแย้งเรื่องเขตแดนระหว่างไทย–ฝรั่งเศสรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ หลักพระราชอาณาเขต ซึ่งทางฝ่ายไทยได้ปักไว้ในตำบลน้ำแบ่งบนเขาตามัวถูกทำลายไป[2] แต่ทางรัฐบาลกลางพยายามใช้นโยบายหลีกเลี่ยงการปะทะกับฝรั่งเศส โดยไม่ให้มีการปักเขตแดนใหม่ ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดการวิวาทกับฝรั่งเศสได้[3] แต่ทางรัฐบาลไทยพยายามเต็มที่ที่จะต่อต้านการรุกรานเขตแดนของฝรั่งเศส ดังจะเห็นได้จากการที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงโปรดเกล้าฯ ให้รักษาด่านที่ติดต่อกับญวน 3 ทางคือ เชียงขวาง คำเกิด คำมวน และเมืองภูวดล[4]

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ก. 13.2/11 คำกราบบังคมทูลของผู้บัญชาการกรมยุทธนาธิการ 22 พฤศจิกายน ร.ศ. 111

[2]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 5ฐ/7 คำกราบบังคมทูลของเจ้าพระยารัตนบดินทร์ 19 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 110

[3]ดู. พระราชหัตถเลขา ถึง พระยารัตนบดินทร์ ไม่ปรากฏ วัน เดือน ปี

[4]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.3/4 รายงานประชุมเสนาบดี 28 พฤษภาคม ร.ศ. 110

ฝรั่งเศสพยายามจะขยายเขตแดนเข้ามาให้ได้มากที่สุด ก่อนที่จะได้ตัดสินแบ่งเขตแดนกันระหว่างไทย–ฝรั่งเศส ซึ่งจะเห็นได้จากการที่ฝรั่งเศสประจำค่ายคนองม้าเกณฑ์ให้ท้าวรุณจักร บ้านนาเรือง คุมไพร่ไปทำอิฐเพื่อก่อกำแพงทำค่ายที่ค่ายคนองม้า[1] การกระทำของฝรั่งเศสดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าฝรั่งเศสต้องการใช้ค่ายคนองม้า เป็นศูนย์กลางที่จะขยายอิทธิพลเข้ามาในมณฑลอุดร ทั้ง ๆ ที่ในสัญญาระหว่าง ม. ปาวี กับพระยอดเมืองขวางระบุไว้ชัดเจน ไม่ให้ฝรั่งเศสนำทหารหรือก่อสร้างกำแพงแต่อย่างใดในค่ายคนองม้า แต่ฝรั่งเศสยังคงละเมิดข้อสัญญาอยู่เรื่อย ๆ

การกระทำของฝรั่งเศสที่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงและความปลอดภัยของมณฑลอุดร ซึ่งมีผลสะท้อนถึงระดับชาติด้วยนั้น กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมทรงเห็นว่า ถ้าปล่อยให้ฝรั่งเศสสร้างค่ายที่ค่ายคนองม้าแล้ว ถ้ามีการแบ่งเขตแดนกันและค่ายคนองม้าอยู่ในพระราชอาณาเขตของไทย ฝรั่งเศสก็จะใช้เป็นข้ออ้างได้ว่าได้ลงทุนในการก่อสร้าง และจะคัดค้านว่าในเวลาก่อสร้างทำไมช้าหลวงจึงไม่ได้ว่ากล่าวห้ามปราม และเหตุผลอีกประการหนึ่งคือ ไม่ต้องการให้ฝรั่งเศสมาขอเช่าสถานที่ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดเรื่องยุ่งยากภายหลัง[2] ดังนั้นกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม จึงต่อต้านการกระทำของฝรั่งเศสโดยโปรดให้พระยอดเมืองขวาง พระพลสงคราม ช้าหลวงเมืองคำเกิด คำมวน มีหนังสือว่ากล่าวไปยังฝรั่งเศสว่า ค่ายคนองม้าเป็นพระราชอาณาเขตของไทย ฝรั่งเศสจะทำการก่อสร้างได้ต่อเมื่อมีการแบ่งปันเขตแดนระหว่างรัฐบาลทั้ง 2 เรียบร้อยแล้วว่าดินแดนดังกล่าวเป็นของฝรั่งเศส

แม้รัฐบาลไทยจะมีหนังสือว่ากล่าวไปยังฝรั่งเศสแล้ว แต่ฝรั่งเศสยังคงพยายามเข้ามายึดครองพระราชอาณาเขตของไทยเรื่อย ๆ เช่น การที่ฝรั่งเศสจะมาตั้ง

---

[1] กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 57/7 ใบบอกหลวงวิชิตสรศาตร 9 กรกฎาคม ร.ศ. 111

[2] ค.

อยู่ที่เมืองผาบัง[1] ซึ่งเป็นเมืองที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์สามารถติดต่อกับญวนได้ ถ้าหากฝรั่งเศสเข้ามาตั้งที่เมืองผาบังแล้ว จะสามารถขยายอำนาจเข้ามาได้สะดวกขึ้น ฉะนั้นรัฐบาลไทยจึงต้องป้องกันอย่างเข้มแข็ง โดยให้หลวงมลโยธานุโยค และเพี้ยเมืองสกลนคร นครพนม มุกดาหารกับไพร่ออกไปตั้งค่ายประจำรักษาเมืองผาบัง เมืองเชียงรม และสุวรรณอ่างทองไว้ ดังปรากฏในหนังสือที่กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม มีไปถึงกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ว่า

> "... ให้หลวงมลตั้งด่านประชิดไว้ให้มั่นคง กับให้ตรวจดูช่องทางที่อื่น ๆ ในระหว่างเขาบันทัด ซึ่งเป็นหน้าที่ของหลวงมลรักษาให้คิดตั้งด่านบ้านที่ปลายแดนตามทางที่จะมาจากเขาบันทัดเสียให้ทุกทาง ถ้าโดยฝรั่งเศสจะยกเข้ามา อย่าให้อาศัยบ้านคนได้ ถ้าจะดื้อเข้ามาก็ให้หลวงมลโยธายกกำลังออกหักทานห้ามปราม ถ้าฝรั่งเศสใช้อาวุธก็ให้ใช้อาวุธตามสมควร สุดแต่อย่าให้ล่วงเลยเข้ามาเป็นอันขาด"[2]

จะเห็นว่ารัฐบาลไทยพยายามอย่างยิ่ง ที่จะรักษาพระราชอาณาเขตไว้ไม่ให้ฝรั่งเศสล่วงเลยเข้ามาได้ แต่การรักษาพระราชอาณาเขตนั้น ต้องประสบกับความลำบากเนื่องจาก

1. เพี้ยไพร่ เป็นคนลาว
2. เพี้ยไพร่เหล่านี้ไม่มีความรู้ในการสู้รบ
3. อาวุธปืนที่ใช้สู้รบส่วนใหญ่ชำรุดทั้งสิ้น

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/7 กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม – พระยาราชวรานุกูล 12 ธันวาคม ร.ศ. 111

[2]ดู. กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม – กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ 9 มกราคม ร.ศ. 111

อุปสรรคทั้ง 3 ประการ กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมทรงเห็นว่า เป็นการลำบากมากที่จะส่งทหาร อาวุธไปช่วย ฉะนั้นพระองค์ทรงแก้ปัญหาโดยโปรดให้หลวงวิชิตสรสาตข้าหลวงที่สามลงไปช่วยราชการ หลวงมลโยธานุโยค[1] เพื่อแก้ไขสถานะการณ์ในขณะนั้น

สภาพการณ์ที่เกิดขึ้นนี้ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ทรงเห็นว่าในขณะที่เขตแดนยังไม่ได้ตัดสินปักปันกันให้แน่นอน ไม่ควรให้ฝรั่งเศสเข้ามาเป็นอันขาด และพระองค์เห็นว่ากำลังทหารที่จะให้ออกไปรักษาชายแดนนั้น ควรให้ตั้งอยู่ที่เมืองใดเมืองหนึ่งซึ่งอยู่ใกล้กับชายแดน สำหรับเป็นที่พักของข้าหลวง แล้วแต่งตั้งให้นายทหารพอสมควรออกไปประจำอยู่ที่เมืองผาบัง เชียงรม และเมืองวังมล เพื่อป้องกันการกล่าวหาจากฝรั่งเศสว่าไทยเตรียมพร้อมที่จะทำสงครามกับฝรั่งเศส

จะเห็นว่าการกระทำของรัฐบาลไทย พยายามจะใช้นโยบายหลีกเลี่ยงการปะทะกับฝรั่งเศสตลอดมา แต่นโยบายหลีกเลี่ยงใช้ไม่ได้เสมอไป เมื่อฝรั่งเศสพยายามรุกรานเข้ามาในพระราชอาณาเขต ดังปรากฏในคำกราบบังคมทูลของกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ว่า

> "... ที่จะห้ามการวิวาท ที่ฝ่ายไทยบ้าง ฝ่ายฝรั่งเศสบ้างร้องมาว่าคุมทหาร รุกล้ำเขตแดน ดังเช่นที่เป็นมาแล้ว เรื่องนี้เป็นการยากยิ่ง โดยเหตุว่าฝ่ายฝรั่งเศสได้ยกเข้ามาตั้งที่ด่านดิ้งอาเหลาและตำบลอื่นบ้าง ซึ่งข้ามแนวเขาปันน้ำมาข้างแม่น้ำโขงจะมีสิ่งที่แก้ได้ก็แต่เพียงอย่างไร ถึงจะชากเหลือโดยที่ภูเขาและลำธารบ้างเล็กน้อย ให้มีการปักปันเขตแดนเสียได้ ดังเช่นพระราชอาณาเขตที่ติดต่อกับอังกฤษ ยิ่งเร็วได้เท่าใดความสงบเรียบร้อย ก็จะบังเกิดได้เร็ว

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/7 กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม – พระยาราชวรานุกูล 12 ธันวาคม ร.ศ. 111

เท่านั้น"[1]

คำกราบบังคมทูลของกรมหมื่นดำรงราชานุภาพข้างต้นจะเห็นว่า ทางที่จะก่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยได้ก็โดยการแบ่งปันเขตแดนให้แน่นอน แต่เนื่องจากฝรั่งเศสไม่ต้องการจะปักปันเขตแดนให้แน่นอนลงไป ดังที่กล่าวแล้วว่าฝรั่งเศสต้องการที่จะใช้ความไม่แน่นอนของพระราชอาณาเขตเป็นหนทางที่จะขยายอิทธิพลเข้ามา เพราะฉะนั้นเมื่อคณะสำรวจเขตแดนได้สำรวจเรียบร้อยในปี พ.ศ. 2435 การปักปันเขตแดนไม่ได้มีขึ้นแต่ประการใด จนกระทั่งเกิดวิกฤตกาล ร.ศ. 112 ทำให้ไทยต้องเสียดินแดนฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงไปในที่สุด

แม้กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมจะเสด็จขึ้นไปถึงมณฑลอุดรเพียงชั่วระยะเวลา 2 ปี แต่พระองค์ก็ได้ทรงจัดการปรับปรุงและแก้ไขปัญหาทางด้านการปกครองให้สำเร็จลุล่วงไปได้มาก เช่น มีการยกฐานะการครองชีพของราษฎรให้ดีขึ้น จัดการเก็บภาษีอากรแทนส่วย ทำให้ได้รับผลประโยชน์มากขึ้น ซึ่งจะทำให้มณฑลอุดรสามารถพึ่งตัวเองได้ไม่ต้องนำเงินจากกรุงเทพฯ ขึ้นมาใช้ในการปรับปรุงการปกครองตลอดจนทางด้านการทหารมีการชักจูงราษฎรให้มาฝึกหัดทหาร สิ่งเหล่านี้นับว่าพระองค์ทรงจัดการปรับปรุงได้สำเร็จอีกขั้นหนึ่ง แต่ปัญหาบางอย่าง เช่น ปัญหาเรื่องเขตเมือง ปัญหาเรื่องตัวเลก และปัญหาความขัดแย้งกับฝรั่งเศส ยังคงเป็นปัญหาที่ยืดเยื้อ และเป็นปัญหาที่จะต้องแก้ไขอีกต่อไป ดังจะกล่าวในบทข้างหน้า

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/7 คำกราบบังคมทูลของกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ 13 มกราคม ร.ศ. 111

บทที่ 4

การปรับปรุงการปกครองในมณฑลอุดรระหว่าง พ.ศ. 2436 – 2453

ผลจากการที่ไทยต้องประสบกับวิกฤติกาล ร.ศ. 112* ฝรั่งเศสได้ยื่นคำขาดแก่ไทยให้ตอบภายใน 48 ชั่วโมง รัฐบาลในขณะนั้นคำนึงถึงเอกราชของชาติเป็นสำคัญ จึงยอมเสียส่วนน้อยเพื่อคงไว้ซึ่งส่วนใหญ่ ฉะนั้นรัฐบาลไทยจึงต้องยอมทำตามคำขาดของฝรั่งเศส มณฑลอุดรซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของประเทศที่ต้องประสบกับวิกฤติกาลดังกล่าว จึงต้องปฏิบัติตามคำขาดของฝรั่งเศสในข้อเหล่านี้คือ

1. ถอนทหารและไพร่พลทางฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงกลับมา
2. เรียกพระนิเวศวิสุทธิ์และไพร่พลทหารกลับจากเมืองเชียงขวาง
3. ผ่อนปล่อยราษฎรซึ่งกะเกณฑ์มากลับไปทำไร่นา[1]

คำขาดของฝรั่งเศสนี้เป็นผลให้ไทยต้องเสียดินแดนฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง ซึ่งมีแคว้นพวนรวมอยู่ด้วย ทำให้รัฐบาลไทยต้องเรียกพระนิเวศน์วิสุทธิ์และทหารที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ออกไปจัดการปกครองในเมืองเชียงขวางก่อนหน้านี้กลับมา ฉะนั้นหลังจากลงนามในสนธิสัญญาลงวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2436 กับฝรั่งเศสแล้ว เขตแดนของมณฑลอุดร จึงลดเข้ามาเหลือเพียงฝั่งขวาแม่น้ำโขงเท่านั้น ทำให้เขต

---

*เป็นวิกฤตกาลทางการเมืองที่เกิดจากลัทธิจักรวรรดินิยมของฝรั่งเศส ซึ่งต้องการขยายเขตแดนเข้ามาในประเทศไทย โดยฝรั่งเศสได้นำเรือรบปิดปากน้ำเจ้าพระยา และส่งกำลังทหารเข้ามาบุกรุกทางภาคอีสาน ตลอดจนยื่นคำขาดให้รัฐบาลไทยตอบภายใน 48 ชั่วโมง ในที่สุดรัฐบาลไทยได้ยอมทำตามคำขาดของฝรั่งเศสและได้ทำสนธิสัญญาระหว่างไทย–ฝรั่งเศสในวันที่ 3 ตุลาคม 2436 ถือว่าเป็นสนธิสัญญาที่รัฐบาลไทยเสียเปรียบฝรั่งเศสเป็นอย่างมาก

[1]กจช. <u>เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ. 11.1/2</u> กรมหมื่นดำรงราชานุภาพถึงกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม 2 สิงหาคม ร.ศ. 112

แดนระหว่างไทยกับฝรั่งเศสติดต่อกัน โดยมีแม่น้ำโขงเป็นเขตแดนธรรมชาติ

ผลอีกประการหนึ่งซึ่งเกิดจากสนธิสัญญาลงวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2436 คือ เรื่องที่พักของข้าหลวงซึ่งตั้งประจำที่เมืองหนองคาย ถือว่าเป็นศูนย์กลางที่ตั้งกองบัญชาการของมณฑลอุดร ได้รับความกระทบกระเทือนจากสนธิสัญญา ลงวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2436 อันเนื่องจากวิกฤติการ ร.ศ. 112 เช่นกัน เพราะว่าในสัญญาข้อ 3 ได้ระบุว่า "คอเวอนแมนต์สยาม จะไม่สร้างด่าน ค่าย คู ฤาที่อยู่ของพลทหารในจังหวัด 25 กิโลเมตร บนฝั่งขวาฟากตะวันตกแม่น้ำโขง"[1] และในอนุสัญญาข้อ 2 ได้ระบุไว้ว่า "ให้ไทยรื้อถอนป้อมค่ายในจังหวัดที่สงวนไว้ให้ทั้งหมด"[2]

สัญญาข้อ 3 และอนุสัญญาข้อ 2 นี้เอง ซึ่งระบุว่าไม่ให้ไทยสร้างด่าน ค่าย ตลอดจนให้รื้อป้อมค่ายที่มีอยู่เดินออกไป ทำให้รัฐบาลไทยต้องย้ายศูนย์บัญชาการจากหนองคายซึ่งอยู่ติดฝั่งขวาแม่น้ำโขงไปประจำยังที่อื่น สาเหตุนี้เองทำให้กรมหมื่นดำรงราชานุภาพทรงมีหนังสือถึงกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมในจัดหาที่ตั้งกองข้าหลวงใหม่ ที่สามารถบังคับบัญชาได้ทั้งมณฑลอุดร[3] ซึ่งกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมทรงเลือกบ้านหมากแข้ง* เป็นที่พักของข้าหลวงโดยที่พระองค์ทรงให้เหตุผลว่า

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ. 18.2/5 คำแปลร่างหนังสือสัญญาครั้งที่ 3 นายวิเลร์ ถึงกรมหลวงเทวะวงศ์วโรปการ 29 กันยายน ร.ศ. 112

[2]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ. 18.2/5 สัญญาน้อย 29 ก.ย. 112

[3]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ. 11.1/2 กรมหมื่นดำรงราชานุภาพถึงกรมหมื่นประจักษ์ 2 สิงหาคม ร.ศ. 112

*อยู่ในเขตเมืองหนองคาย นอกเขต 25 ก.ม. บางครั้งเรียกบ้านเดื่อหมากแข้ง

1. ถ้าฝรั่งเศสคิดจะขยายอาณาเขตมาทางฝั่งขวาแม่น้ำโขงแล้ว คงจะมาทางเมืองหนองคายก่อนเพราะเป็นเมืองบริบูรณ์ ถ้ามาที่เมืองหนองคายแล้วสามารถตอบโต้ได้ทันเวลา

2. บ้านหมากแข้งตั้งอยู่ตรงระยะทางกึ่งกลางที่จะไปมาบังคับราชการมณฑลอุดรได้ทั่วถึง

3. บ้านหมากแข้งเป็นศูนย์กลางที่รวมโทรเลขในมณฑลอุดร

4. บ้านหมากแข้งเป็นเมืองที่อยู่ระหว่างเมืองหนองคาย หนองหาร ขอนแก่น กุมภวาปี กมุทาไสย สะดวกในการเกณฑ์เสบียงอาหาร ในเมืองเหล่านี้มาเจือจานเมื่อข้าวคงฉางซึ่งเก็บจากหางข้าวหมด ไม่ต้องใช้เงินหลวงจัดซื้อเพิ่มเติม เมื่อมีราชการกองทัพ

5. กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมทรงให้ความเห็นว่า เมืองสกลนคร แม้ว่าจะเป็นที่ภูมิฐานใหญ่โตสบายก็จริง แต่ในปีนี้น้ำท่วมเสบียงอาหารเสียสิ้น ถ้าจะยกกองข้าหลวงไปตั้งก็จะต้องเสียเงินมาก และจะไม่มีที่ซื้อข้าวถ้าข้าวคงฉางหมด ประกอบกับระยะทางโทรเลขจากกรุงเทพถึงสกลนครอย่างเร็ว 14 วัน อย่างช้า 18 วัน แต่ถ้าจากบ้านหมากแข้งถึงกรุงเทพฯ ใช้เวลาอย่างเร็ว 8 วัน อย่างช้า 12 วันเท่านั้น ฉะนั้นจะทำให้การติดต่อระหว่างกรุงเทพฯ กับมณฑลเป็นไปด้วยความรวดเร็วขึ้น

6. บ้านหมากแข้งอยู่นอกเขต 25 ก.ม. จากฝั่งขวาแม่น้ำโขง ตามแผนที่ของฝรั่งเศส ซึ่ง ม. ปาวี ได้ทำไว้[1]

การที่กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ทรงเลือกบ้านหมากแข้งเป็นศูนย์บัญชาการนั้น จะเห็นว่าพระองค์ทรงมีความคิดที่รอบคอบ ทั้งนี้เพราะว่าบ้านหมากแข้งตั้งอยู่ตรงที่ราบ ส่วนใหญ่เป็นทุ่งนาขนาดใหญ่ไปจนถึงทุ่งชายหนองหาน ซึ่งเป็นต้นทางรวมที่มาจากเมืองใกล้เคียง ถ้าหากว่าขาดแคลนข้าวสามารถนำข้าวจากเมืองที่อยู่ใกล้เคียง

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/12 กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ถึงกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ไม่ปรากฏวัน เดือน ปี

เช่น เมืองหนองคาย หนองหาร ขอนแก่น กุมภวาปี กมุทาไสย มาเจือจานได้ และประการที่สำคัญคือบ้านหมากแข้งตั้งอยู่นอกเขต 25 ก.ม. จากฝั่งขวาแม่น้ำโขง นอกจากนี้พระองค์ทรงคำนึงถึงความสำคัญทางด้านภูมิรัฐศาสตร์ ทั้งนี้เพราะว่า บ้านหมากแข้งตั้งอยู่เกือบศูนย์กลางของมณฑล ทำให้การติดต่อราชการและการบังคับบัญชาระหว่างศูนย์กลางกับหัวเมืองต่าง ๆ เป็นไปอย่างสะดวกและรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ เช่น

ระยะทางจากบ้านหมากแข้งไปหนองคาย	ใช้เวลา	3	วัน	
"	"	หนองหาร	"	1 วัน
"	"	กุมภาปี	"	2 วัน
"	"	กมุทาไสย	"	2 วัน
"	"	หลมศักดิ์	"	7 วัน
"	"	สกลนคร	"	10 วัน[1]

หลังจากที่ได้ย้ายที่พักข้าหลวงมาตั้งอยู่ที่บ้านหมากแข้งแล้ว กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม* ทรงจัดการปรับปรุงการปกครอง โดยยึดหลักให้บ้านเมืองสงบเรียบร้อย และให้ประชาชนมีความสุขสมบูรณ์ ทั้งนี้ทรงรับนโยบายโดยตรงจากกระทรวงมหาดไทย เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงการปกครองในมณฑลอุดรให้ทันต่อสถานะการณ์ที่กำลังเปลี่ยนไป หลังจากเกิดวิกฤติการณ์ ร.ศ. 112 แล้ว ทางรัฐบาลไทยมีนโยบายที่จะปรับปรุงการปกครองในมณฑลที่อยู่ชายพระราชอาณาเขตให้เข้มแข็ง ซึ่งมีมณฑล

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/12 กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ไม่ปรากฏ วัน เดือน ปี

*กรมหมื่นประจักษ์ฯ เป็นข้าหลวงใหญ่มณฑลอุดรจนถึง พ.ศ. 2442 หลังจากนี้พระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าวัฒนา ดำรงตำแหน่งข้าหลวงเทศาภิบาล จนถึง พ.ศ. 2449 และพระยาศรีสุริยราชวรานุวัตร ดำรงตำแหน่งแทนในปีดังกล่าว

อุดรเป็นมณฑลหนึ่งที่ได้รับการปรับปรุงเพื่อป้องกันการแทรกแซงของฝรั่งเศส สิ่งที่ได้รับการจัดการปรับปรุงในมณฑลอุดรได้แก่

1. ทางด้านการปกครอง
2. การเก็บผลประโยชน์
3. การจัดการด้านทหาร
4. การจัดการด้านการศาล
5. การจัดการด้านการคมนาคม
6. การจัดการด้านการศึกษา

1. <u>การปรับปรุงทางด้านการปกครอง</u>

1.1 การชี้แจงให้เจ้าเมืองกรมการเข้าใจในราชการ

หลังจากเกิดวิกฤติการ ร.ศ. 112 แล้วทำให้ไทยต้องเสียดินแดนฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงให้แก่ฝรั่งเศสไป ตามสนธิสัญญา ลงวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2436 สนธิสัญญาฉบับนี้ทำให้หัวเมืองต่าง ๆ ทางฝั่งขวาแม่น้ำโขงซึ่งเคยขึ้นอยู่กับหลวงพระบางต้องขาดจากเมืองหลางพระบางและมาขึ้นตรงต่อไทย เพราะฉะนั้นในชั้นแรกทางรัฐบาลได้ให้พระยาศรีสุริยราชวรานุวัตร ออกไปชี้แจงแก่ เจ้าเมือง กรมการเมือง ท้าวขุนในพื้นบ้านเมืองตามฝั่งขวาแม่น้ำโขง ให้เข้าใจราชการที่เกี่ยวข้องกับฝรั่งเศส และนโยบายที่จะต้องปฏิบัติราชการในบ้านเมืองต่อไป ทั้งนี้เพราะทางรัฐบาลไทยเกรงว่า เจ้าเมือง ท้าวขุน และราษฎรที่เคยขึ้นกับเมืองหลวงพระบางมาแต่ก่อนที่ยังไม่เข้าใจ จะคิดไปว่าฝั่งคงขึ้นอยู่กับเมืองหลวงพระบาง หรืออาจจะตื่นตกใจในคำเล่าลือต่าง ๆ ซึ่งจะก่อให้เกิดความระส่ำระสาย และนำความเดือดร้อนมาสู่ราษฎร ทางรัฐบาลตระหนักว่าถ้าหากเจ้าเมือง กรมการได้รู้ข้อความในสนธิสัญญาแน่ชัดว่า ฝั่งขวาแม่น้ำโขงเป็นพระราชอาณาเขตกรุงเทพฯ จะได้ปกครองรักษาราชการบ้านเมืองให้เป็นไปตามนโยบายของทางรัฐบาล ตามประกาศที่รัฐบาลออกมาทั้งหมด 4 ฉบับ ได้แก่

ก. ประกาศให้เมืองฝั่งขวาแม่น้ำโขงที่เคยขึ้นกับเมืองหลวงพระบางขาดจากเมืองหลวงพระบางและให้ขึ้นตรงต่อไทย ดังประกาศดังต่อไปนี้ คือ

1. ให้ท้าวขุน และราษฎรบรรดาที่ตั้งบ้านเรือนอยู่ในเขตแขวงเมืองไชยบุรีฝั่งขวาตะวันตก อย่าให้แตกตื่นระส่ำระสายละทิ้งภูมิลำเนาบ้านเมือง เคยประกอบการซื้อขาย ทำมาหากินมาแต่ก่อนอย่างไรให้คงอยู่ตามเดิม

2. ถ้าเจ้านาย ท้าวพระยา เมืองหลวงพระบาง จะมาเกณฑ์ผู้คน เรือแพ สัตว์พาหนะ แก่ผู้ที่ตั้งบ้านเรือนอยู่ในเขตแขวงฝั่งขวาตะวันตกไปใช้ดังแต่ก่อนนี้ต่อไปไม่ได้เป็นอันขาด

3. ค่าส่วย ค่าปลูกข้าว หรือสิ่งต่าง ๆ ที่เป็นเงินเป็นสิ่งของ เคยเรียกเก็บจากราษฎรตามธรรมเนียมปีส่งขึ้นไปเมืองหลวงพระบาง และเป็นส่วนของท้าวขุนผู้รักษาเมืองจะได้ ที่ค้างมาแต่หลังยังเก็บไม่ได้หมดก็ดี หรือที่สำคัญว่ายังจะต้องเก็บใหม่ก็ดี แต่นี้ต่อไปเป็นอันยกเลิกขาดหมด ไม่ต้องเรียกเก็บดังแต่ก่อนมา

4. คนที่ยกไว้เป็นทหาร ตำรวจ ซึ่งเกณฑ์ไปเข้าเดือนรับราชการที่เมืองหลวง หรือราษฎรที่กะเกณฑ์กันไว้สำหรับตรวจตระเวนรักษาเขตแขวง รักษาด่านทางน้ำ ทางบกไว้รับราชการเบ็ดเสร็จต่าง ๆ ดังธรรมเนียมเดิม แต่นี้ต่อไปเป็นอันยกเลิก ไม่ต้องยกไว้เป็นส่วนทหารตำรวจ และส่วนคนเฝ้ารักษาการเบ็ดเสร็จให้คนเหล่านั้น คงเป็นราษฎรพลเมืองเสมอกันทั้งสิ้น

5. ถ้ามีราชการที่จะต้องใช้คนหรือพาหนะ มี เรือ ช้าง เป็นต้น ที่นับว่าเป็นการหนัก และใช้เวลาหลายวันให้คิดเป็นเงินจ้างตามสมควรแก่ราคา อย่าให้กะเกณฑ์มาใช้เปล่า เว้นแต่งานเบาหรือการระดมเป็นครั้งคราว จึงควรขอแรงได้บ้างตามสมควร

6. ธรรมเนียมการปกครอง และการพิจารณาทุกข์สุขของราษฎร นอกจากข้อที่กล่าวแล้วข้างต้น เคยพิจารณาปกครองกันมาอย่างไรให้คงเป็นไปตามธรรมเนียมเดิมก่อน

7. ท้าวขุน ราษฎรที่ตั้งบ้านเรือนอยู่ฝั่งซ้ายตะวันออกแม่น้ำโขง เคยอยู่ในบังคับปกครองเมืองไชยบุรีมาแต่ก่อนอย่างไร แต่นี้ต่อไปเป็นอันขาดกัน อย่าให้ล่วงบังคับว่ากล่าวกะเกณฑ์หรือเรียกเก็บเอาเป็นเงินเป็นสิ่งของดังแต่ก่อน

8. อย่าให้เจ้าเมือง ท้าวขุนไปกวาดต้อนท้าวขุน ราษฎรที่ตั้งบ้านเรือนอยู่ฝั่งซ้ายตะวันออก ให้ข้ามมาอยู่ฝั่งขวาด้วยอาญาอย่างหนึ่งอย่างใดเป็นอันขาด เว้นแต่ถ้าท้าวขุนราษฎรผู้ใดจะสมัครยกครอบครัวติดตามข้ามมาอยู่ด้วยโดยความเต็มใจของเขาเอง เช่นนั้นจึงให้ต้อนรับจัดที่อยู่อาศัย เจือจานเสบียงอาหารให้ได้ตั้งภูมิฐานทำมาหากินเป็นสุขสืบไป

9. ถ้าพระศักดิ์ปลาศ*ข้าหลวง ซึ่งตั้งอยู่บ้านปากลวย จะบังคับบัญชาข้าราชการบ้านเมืองสิ่งใด ให้เจ้าเมืองท้าวขุนฟังบังคับโดยชอบด้วยทางราชการและความชอบธรรม

10. ได้ให้อุปฮาดเมืองเชียงคาน เป็นผู้กำกับผู้ช่วยรักษาราชการบ้านเมืองถ้าตาแสงขัดข้องด้วยการบังคับบัญชาสรรพการต่าง ๆ และการพิจารณาทุกข์สุขของราษฎร ให้ปรึกษา หารือ พร้อมด้วยอุปฮาดผู้กำกับจะได้ช่วยชี้แจงว่ากล่าวให้ เว้นแต่เป็นราชการใหญ่สำคัญ หรือถ้อยความที่เกี่ยวข้องกับคนต่างประเทศ จึงให้นำมาแจ้งต่อพระศักดิ์ปลาศข้าหลวงสุดแต่จะสั่งบังคับไป

11. ที่เจ้าเมือง ท้าวขุนพากันร้องแต่ก่อนมาไม่มีผลประโยชน์ที่ได้พอแก่กำลังจะรับราชการนั้น ให้เข้าใจว่าแต่ก่อนมาเมืองไชยบุรีเคยขึ้นกับเมืองหลวงพระบางเป็นเมืองประเทศราช ค่าส่วย ภาษีอากร ที่เรียกเก็บได้เป็นส่วนหน้าที่เมืองหลวงพระบางจะแบ่งปันให้กับท้าวขุนเหล่านั้น ไม่ได้เกี่ยวข้องกับทางราชการกรุงเทพฯ ต่อไปหัวเมืองริมฝั่งโขงตะวันตก จะได้รวมเข้าเป็นเมืองในพระราชอาณาเขตชั้นใน

---

*เคยรับราชการช่วยราชการที่เมืองหลวงพระบาง หลังจากเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีปราบฮ่อเรียบร้อยใน พ.ศ. 2430

จะทรงพระกรุณาให้เจ้าเมือง ท้าวขุนได้รับผลประโยชน์ตามสมควรกับที่เป็นราชการไม่แต่เพียงนั้น ราษฎรพลเมืองก็จะทรงพระกรุณาไม่ให้ได้ความเดือดร้อน และเจ้าเมืองท้าวขุนจะได้รับความสุขยิ่งขึ้นกว่าที่แล้วมา

12. ให้เจ้าเมือง ท้าวขุน ตั้งใจกระทำราชการฉลองพระเดชพระคุณ พร้อมด้วยอุปฮาด ผู้กำกับรักษาเขตแขวงในหน้าที่ คิดหนุนบำรุงให้ราษฎรมีความสงบสุข อย่าถือเปรียบเกี่ยงงอนให้ราชการบ้านเมืองคั่งค้าง และเป็นที่เดือดร้อนแก่ราษฎร จะได้เป็นความดีความชอบสืบชั่วบุตรหลาน[1]

ประกาศทั้ง 12 ข้อข้างต้นนั้นจะเห็นว่าเป็น

1) นโยบายของรัฐบาลที่ต้องการให้เจ้าเมือง กรมการนำไปปฏิบัติตามนับตั้งแต่ให้ราษฎรกรมการเมืองที่เคยขึ้นอยู่กับเมืองหลวงพระบางขาดจากเมืองหลวงพระบาง ให้ขึ้นตรงต่อไทย และชี้แจงถึงข้อราชการที่เจ้าเมืองกรมการพึงปฏิบัติโดยยึดหลักให้ราษฎรได้รับความสงบสุขเช่นในข้อ 5 ซึ่งระบุว่า ถ้ามีราชการที่ต้องใช้กำลังคนหรือพาหนะเป็นเวลาหลายวัน จะต้องให้เงินเป็นการตอบแทนไม่ให้เกณฑ์ใช้เปล่า หรือในข้อ 12 ซึ่งกำชับว่าให้เจ้าเมืองและกรมการเมืองทำนุบำรุงบ้านเมืองให้ราษฎรได้รับความสุขเป็นต้น

2) เป็นประกาศที่รัฐบาลไทยได้ปฏิบัติตามสนธิสัญญา ลงวันที่ 3 ตุลาคม 2436 ที่ทำไว้กับฝรั่งเศส ดังจะเห็นได้จากข้อ 7 ข้อ 8 ซึ่งได้ชี้แจงแก่เจ้าเมืองท้าวขุนไม่ให้บังคับกะเกณฑ์หรือเรียกเอาเงินสิ่งของจากราษฎรฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงซึ่งเคยสังกัดกับเมืองไชยบุรีดังแต่ก่อน และไม่ให้เจ้าเมืองท้าวขุนไปกวาดต้อนราษฎรจากฝั่งซ้ายมา นอกจากราษฎรเหล่านั้นจะสมัครมาอยู่กับไทยเอง จึงให้จัดการต้อนรับให้มีที่อยู่

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ. 20/41 จดหมายบันทึกรวบรวมคำสั่งที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมีไปถึงข้าหลวงผู้ว่าราชการ กรมการ หัวเมืองริมแม่น้ำโขงฝั่งขวา 21 พ.ย. ร.ศ. 113.

3) เป็นประกาศที่ต้องการเอาใจ เจ้าเมือง กรรมการเมือง ตลอดจนราษฎรริมฝั่งขวาแม่น้ำโขงให้จงรักภักดีต่อไทย ดังจะเห็นได้จากในข้อ 11 ซึ่งให้สัญญาว่า จะให้เจ้าเมืองกรมการได้รับผลประโยชน์ตามสมควรกับงานราชการ ไม่ให้ได้รับความเดือดร้อนดังแต่ก่อน และสัญญาว่าจะไม่ให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อน แต่จะได้รับความสุขมากกว่าที่ผ่านมา

ข. ประกาศเกี่ยวกับการรักษาพระราชอาณาเขตในแถบริมฝั่งแม่น้ำโขง ซึ่งเกี่ยวข้องกับฝรั่งเศส ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้มีตราลงวันที่ 9 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 112 ส่งไปยังข้าหลวงจัดรักษาราชการ ดังนี้คือ

1. ถ้าคนฝั่งตะวันออกจะข้ามมากระทำตนเป็นผู้ร้ายหรือหนีไปตั้งซ่องสุมเพื่อจะทำร้ายหรือฝ่ายเราหนีข้ามไป เมื่อมีเหตุเช่นนี้เราจะตามไปจับกุมไม่ได้ แต่ต้องรีบบอกให้ข้าหลวงแถบนั้นทราบโดยทางไมตรี ให้ข้าหลวงฝรั่งเศสฝั่งตะวันออกช่วยปราบปราม

2. ที่ดินในเขต 625 เส้น* ถ้ามีเหตุชัดข้องหรือเกิดโจรผู้ร้ายพรรคพวกมาก เราจะเอากำลังเข้าไปปราบปรามเป็นครั้งเป็นคราวได้ แต่ถ้ามีเหตุจะต้องทำเช่นนี้ ควรต้องให้มีหลักฐานปรากฏว่าเป็นการเหลือกำลังตำรวจภายในที่นั้นหรือโดยคำร้องของกรมการ และราษฎรให้เอากำลังเข้าไประงับ

3. อาวุธและยาฝิ่น ถ้านำเข้าออกในที่ 625 เส้น เรามีอำนาจที่จะห้ามปรามจับกุมได้ ด้วยเป็นของต้องห้าม มิใช่สินค้าธรรมดา

4. คนฝั่งตะวันออกซึ่งเราเกาะต้อนมาไว้แต่ครั้งใด ๆ ก็ดี ถ้าจะขอกลับไปต้องปล่อยให้ไป แล้วแต่ใจของผู้นั้นสมัคร

5. ถ้าคนฝั่งตะวันออก จะข้ามมาทำผิดฝั่งนี้ ฝรั่งเศสจะมาขอรับตัวไป เราต้องส่งตัวให้โดยส่งคำฟ้องแก่ฝรั่งเศสให้พิจารณาลงโทษ

---

*25 กิโลเมตร

6. ทำเนียบและโรงทหาร ซึ่งอยู่ในระหว่างที่ 625 เส้น ถ้าเห็นว่ามิใช่ที่ซึ่งจะเอาเป็นป้อมค่ายสู้รบกันได้ ถ้าไม่มีการจำเป็นที่จะต้องรื้อก็ไม่ต้องรื้อถอน

7. ถ้าฝรั่งเศสสงสัยว่า เรากักขังคนฝั่งโน้นคนใดไว้ที่ใดให้พนักงานฝรั่งเศสฝั่งโน้นแจ้งความหรือข้ามมาหาเราพูดจากันโดยไมตรี ถ้าพนักงานฝ่ายฝรั่งเศสมาเจรจากันโดยไมตรี ก็ให้ได้สวนชี้แจงต่อกัน ให้เป็นความเข้าใจสิ้นสงสัยทั้ง 2 ฝ่าย ถ้าหากข้างฝ่ายเราจะต้องพูดจาเช่นนั้นบ้าง เราก็ต้องไปพูดจากับพนักงานฝรั่งเศสอย่างเดียวกัน ถ้าเป็นความขัดข้องไม่ตกลงกันได้ จึงค่อยแจ้งเข้ามาทางกรุงเทพเช่นนี้ การหยุกหยิกเล็กน้อย อันเป็นธรรมดาจะต้องมีตามปลายแดนก็จะเรียบร้อยไปได้สะดวก เพราะเหตุที่เจ้าเมือง ผู้รักษาหน้าที่ทั้ง 2 ฝ่ายมีไมตรีจักพูดจาว่ากล่าวกันโดยปรองดอง ก็จะไม่เป็นการลำบากแก่อธิปัตย์ทั้ง 2 ฝ่ายโดยมิบังควร[1]

ประกาศการรักษาพระราชอาณาเขตในแถบริมฝั่งขวาแม่น้ำโขงซึ่งเกี่ยวข้องกับฝรั่งเศส 7 ข้อข้างต้นนั้น เป็นประกาศที่แสดงให้เห็นว่า

1) ไทยพยายามหลีกเลี่ยงความขัดแย้งกับฝรั่งเศส ดังเช่นในข้อ 1, 2, 5 และ 7 ซึ่งได้ชี้แจงไม่ให้เจ้าเมือง กรมการ ตามเข้าไปจับกุมโจรผู้ร้ายที่ทำผิดยังฝั่งขวาแล้วหนีเข้าไปในเขตฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง เจ้าเมืองกรมการจะต้องแจ้งให้ฝรั่งเศสทราบและให้จับกุมให้ ในประเด็นที่คนฝั่งซ้ายมาทำผิดฝั่งขวาเมื่อฝรั่งเศสขอตัวมาก็ให้ส่งตัวผู้ร้ายให้แต่จะต้องแจ้งข้อหาให้ฝรั่งเศสทราบ เพื่อจะได้จักการลงโทษ และในบริเวณ 25 กิโลเมตร ก็เช่นกัน ไทยพยายามหลีกเลี่ยงความขัดแย้งกับฝรั่งเศส ดังจะเห็นได้จากประกาศซึ่งระบุว่า เจ้าเมือง กรมการเมืองสามารถยกกำลัง

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ. 20/41 จดหมายบันทึกรวบรวมคำสั่งที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมีไปถึงข้าหลวงผู้ว่าราชการกรมการหัวเมืองริมแม่น้ำโขงฝั่งขวา 21 พฤศจิกายน ร.ศ. 113

เข้าไปปราบปรามโจรผู้ร้ายในเขต 25 กิโลเมตรได้ต่อเมื่อ ปรากฏว่ามีโจรผู้ร้ายมากเกินกำลังของตำรวจท้องถิ่นที่จะจัดการปราบปรามได้ หรือในกรณีที่ราษฎรกรมการในท้องถิ่นนั้นขอร้องมา ซึ่งประกาศดังกล่าวจะเห็นว่าทางรัฐบาลได้ออกประกาศโดยคำนึงถึงข้อความในสัญญาข้อ 4 ซึ่งระบุว่า

"ในจังหวัดซึ่งได้กล่าวไว้ในข้อ 3 นั้น (บริเวณ 25 ก.ม.) บรรดาการตระเวนรักษา จะมีแต่กรมการเจ้าพนักงานเมืองนั้น ๆ กับคนใช้กำลังแต่เพียงจำเป็นแท้ และทำการตามอย่างเช่นเคยรักษาในธรรมเนียมในที่นั้น จะไม่มีพลประจำ หรือพลเกณฑ์ด้วยศาสตราวุธอย่างใด อย่างหนึ่ง ตั้งอยู่ในที่นั้นด้วย"[1]

2) เป็นคำชี้แจงให้เจ้าเมือง กรมการ รู้ถึงอำนาจและสิทธิที่สามารถจัดทำได้ เช่นในข้อ 3 ซึ่งระบุไว้ว่า เจ้าเมือง กรมการ สามารถห้ามปราม จับกุมอาวุธ ฝิ่น ที่นำเข้าออกในเขต 25 กิโลเมตร ซึ่งไทยถือว่าสินค้าดังกล่าวเป็นของต้องห้าม ไม่ใช่สินค้าธรรมดา

3) ไทยพยายามที่จะปฏิบัติตามสนธิสัญญาที่ทำไว้กับฝรั่งเศส เช่น ในข้อ 4 และข้อ 6 ซึ่งได้ประกาศให้เจ้าเมืองกรมการ ทำการปลดปล่อยคนฝั่งซ้ายที่ถูกกวาดต้อนมา หรือในข้อ 6 ซึ่งให้เจ้าเมือง กรมการทำการรื้อป้อมค่ายที่อยู่ในเขต 25 กิโลเมตร เป็นต้น ประกาศทั้ง 2 ข้อนี้จะเห็นว่าทางรัฐบาลไทยได้ทำตามอนุสัญญาข้อ 2 และข้อ 4*

---

[1] กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ. 18.2/5 คำแปลร่างหนังสือสัญญาครั้งที่ 3 นายวิเลร์ ถึงกรมหลวงเทวะวงศ์วโรปการ 29 ก.ย. 112

*ดูรายละเอียดได้ในภาคผนวก

ค. คำสั่งไม่ให้กักขังคนฝั่งซ้ายฟากตะวันออกแม่น้ำโขง

เพื่อให้เป็นไปตามอนุสัญญาข้อ 4 ในเวลาต่อมากระทรวงมหาดไทยได้ออกประกาศ คำสั่งไม่ให้กักขังคนฝั่งซ้ายฟากตะวันออกแม่น้ำโขง ลงวันที่ 28 มีนาคม ร.ศ. 112 ส่งไปยังข้าหลวงริมฝั่งขวาแม่น้ำโขง ดังมีความว่า

1. คนฝั่งซ้ายฟากตะวันออกแม่น้ำโขงที่ตั้งอาศัยอยู่ในฝั่งขวาฟากตะวันตกนี้ ถ้าผู้ใดสมัครข้ามไปอยู่ฝั่งซ้ายฟากตะวันออกก็ให้ปล่อยไปตามใจสมัคร เหมือนอย่างคนที่จะสมัครข้ามมาอยู่ฟากข้างนี้ก็เหมือนกัน ต้องให้เป็นไปตามน้ำใจของคนเหล่านั้นทั้งสิ้น อย่าให้บังคับขมขื่นน้ำใจคนเลยเป็นอันขาด

2. ถ้ามีคนที่เป็นหนี้ก็ดี เป็นทาสก็ดี หรือเป็นโทษอยู่เก่าก่อนอย่างใดก็ดี จะร้องขอกลับไปฟากข้างโน้นแล้ว ก็ให้ปล่อยไปเหมือนกัน

3. คนที่เป็นหนี้เป็นทาสผู้ใดนั้น ให้พิจารณาหาหลักฐานที่ควรเชื่อได้ว่าเป็นการโดยสุจริต และเหตุผลที่ต้องเป็นหนี้เป็นทาส กับทั้งภูมิฐานที่เกิดของคนเหล่านั้น ทั้งเหตุการณ์ที่ต้องมาฟากข้างนี้ แต่ก่อนอย่างไร บอกเข้าไปกรุงเทพฯ ให้ทราบความละเอียด ถ้าเป็นหนี้สินหรือเป็นทาสกันก่อนเวลานี้แล้ว จะจ่ายเงินหลวงให้แก่เจ้าหนี้ เจ้าทาสนั้นตามกฎหมายก่อน แล้วรัฐบาลไทยจะไปฟ้องร้องเรียกเอาจากฝรั่งเศสต่อไป

4. แต่ถ้าคนที่เป็นหนี้เป็นโทษนี้ จะร้องสมัครกลับไปเพื่อที่จะให้พ้นหนี้หรือพ้นโทษแล้วกลับมาฝั่งฟากข้างนี้สืบไปก็ดี การที่เป็นหนี้หรือเป็นโทษนั้นก็ไม่พ้นไปได้ ลามารถฟ้องร้องชำระกันในศาลบ้านเมืองต่อไปอีกได้

5. ถ้าคนที่เป็นหนี้เป็นโทษจะข้ามไปแล้วรับหนังสือเดินทางฝรั่งเศสมามีคดีดังเช่นที่ว่านี้หรือคดีใหม่เกิดขึ้นอย่างใดให้ฟ้องร้องไปยังเจ้าพนักงานฝรั่งเศสและมีใบบอกมาให้ทราบด้วย

6. ถ้าฝรั่งเศสจะขอให้บังคับหรือบอกคนชาวฝั่งซ้ายฟากตะวันออกที่มาสมัครอยู่ฝั่งขวาแม่น้ำโขง หรือบุคคลที่ไม่สมัครกลับไปอยู่ฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง และยังคงอยู่ฝั่งขวาแม่น้ำโขงนั้น ไปลงชื่อว่าเป็นคนในบังคับฝรั่งเศส ให้เจ้าพนักงานตอบว่า

บังคับ หรือบอกให้ไม่ได้ เพราะไม่ใช่หน้าที่ของเจ้าพนักงานฝ่ายไทยที่จะต้องทำเช่นนั้น

7. ให้ข้าหลวงจัดการไปตามนี้ เพื่อที่จะให้เห็นตามการที่เป็นจริงว่ารัฐบาลไทยไม่ได้กระทำการข่มขืนน้ำใจคน ที่ประพฤติตนอยู่โดยชอบนั้นเลย[1]

ประกาศคำสั่งไม่ให้กักขังคนฝั่งซ้ายฟากตะวันออกแม่น้ำโขงนั้นจะเห็นว่าเป็นประกาศที่ออกมาเพื่อปฏิบัติตามอนุสัญญาข้อ 4 ซึ่งระบุว่า "ให้ปล่อยคนญวน เขมร ลาว ฟากโน้นไปตามใจชอบ"[2] ในประกาศดังกล่าวกำชับให้เจ้าเมือง กรมการปล่อยคนฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงที่มาอยู่ยังฝั่งขวา ให้กลับไปยังฝั่งซ้ายด้วยใจสมัคร แต่ถ้าคนฝั่งซ้ายจะข้ามมาอยู่ฝั่งขวาโดยใจสมัครก็ให้เจ้าเมือง กรมการรับไว้ และถ้าราษฎรที่เป็นลูกหนี้ อพยพไปยังฝั่งซ้ายให้เจ้าหนี้นำหลักฐานยื่นยังรัฐบาล ทางรัฐบาลจะออกเงินทดแทนให้ โดยรัฐบาลจะไปเรียกเอาจากฝรั่งเศสอีกทีหนึ่ง ประกาศดังกล่าวจะเห็นว่าเป็นประกาศที่มีความรัดกุม ให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหนี้ ถึงแม้ว่าในบางครั้งลูกหนี้จะอพยพไปยังฝั่งซ้าย เพื่อหลีกเลี่ยงการชดใช้หนี้ก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถที่จะหลีกเลี่ยงได้ การที่รัฐบาลรับภาระในการจัดการเรื่องหนี้นี้ อาจจะพิจารณาได้ว่ารัฐบาลต้องการรักษาผลประโยชน์ของราษฎร และในอีกประเด็นหนึ่งรัฐบาลต้องการที่จะหลีกเลี่ยงความขัดแย้งกับฝรั่งเศส เพราะถ้าหากรัฐบาลไม่รับจัดการแล้ว ราษฎรที่เป็นเจ้าหนี้อาจจะติดตามเข้าไปทวงหนี้ยังฝั่งซ้าย จะก่อให้เกิดความยุ่งยากขึ้นได้

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ. 20/41 จดหมายบันทึกรวบรวมคำสั่งที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมีไปถึงข้าหลวง ผู้ว่าราชการ กรมการหัวเมืองริมแม่น้ำโขงฝั่งขวา 21 พฤศจิกายน ร.ศ. 113

[2]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ง. 18.2/5 สัญญาน้อย 29 กันยายน ร.ศ. 112

ง. การพิจารณาตัดสินคดีคนฝั่งขวาฝั่งซ้ายเกี่ยวข้องกัน

การพิจารณาตัดสินคดีคนฝั่งขวาฝั่งซ้ายเกี่ยวข้องกันนี้ กระทรวงมหาดไทยได้มีตราลงวันที่ 15 สิงหาคม ร.ศ. 113 ไปยังข้าหลวงริมฝั่งแม่น้ำโขง ให้รักษาราชการตามข้อความดังต่อไปนี้

1. ถ้าคนฝ่ายฝรั่งเศสจะมาทวงหนี้สินซึ่งติดค้างกับคนฝั่งขวาฟากตะวันตก หรือคนที่อยู่ฝั่งซ้ายฟากตะวันออกแม่น้ำโขงข้ามมาอยู่ฝั่งขวา หรือคนซึ่งเป็นทาสอยู่ฝั่งขวา ถ้าเจ้าหนี้ ลูกหนี้ หรือนายเงินตัวทาสรับถูกต้องจะใช้กันเองอย่าให้ขัดขวางห้ามปรามให้ใช้กันไปตามความที่เขาตกลงกัน แต่ถ้าเจ้าหนี้กับลูกหนี้ หรือเจ้าเงินกับตัวทาสไม่รับถูกต้องกัน คนฝั่งซ้ายที่เป็นเจ้าหนี้นายเงินจะเกาะกุม จำจอง หรือจับตัวไปโดยพละการตนเองไม่ได้ ต้องให้มาร้องฟ้องยังโรงศาลฝั่งขวา ถ้าคนฝั่งซ้ายมาฟ้องร้องเช่นนี้ก็ให้รับฟ้องไว้พิจารณาตัดสิน ตามพระราชกำหนดกฎหมายถ้าลูกหนี้ไม่มีเงินใช้ จะฟ้องลดละลายตามพระราชบัญญัติลูกหนี้ยืมสินปี ร.ศ. 110 ก็ได้ และถ้าเป็นทาสชั้นคนในเกษียณอายุจุลศักราช 1230 ก็ได้ ถึงคนฝั่งขวาที่มีคนเป็นหนี้ทาสอยู่ ฝั่งซ้ายจะไปทวงถามก็ได้ แต่ถ้าไม่ตกลงกันเองต้องฟ้องร้องยังศาลฝรั่งเศส เพื่อศาลฝรั่งเศสจะได้พิจารณาตัดสินให้ตามกฎหมายฝรั่งเศส

2. ในการคดีถ้าเป็นความแพ่ง จำเลยอยู่ฝ่ายใดโจทก์ก็ต้องไปฟ้องยังโรงศาลในที่จำเลยตั้งบ้านเรือนอาศัยอยู่ ถ้าเป็นความนครบาล ให้ข้าหลวงและผู้ว่าราชการถือว่าการผู้ร้ายเป็นคนฝ่ายใด ต้องฟ้องร้องต่อศาลซึ่งเป็นเจ้าของที่ให้พิจารณาตัดสินตามกฎหมายของบ้านเมืองนั้น ฝ่ายใดจะไปจับกุมมาพิจารณาตัดสินในศาลของตนไม่ได้ แต่ถ้าคนฝ่ายฝรั่งเศสทำอันตรายแก่คนฝรั่งเศสด้วยกัน จะข้ามหนีมาฝั่งขวาเช่นนี้ ถ้าศาลฝรั่งเศสมีจดหมายบอกมาให้ข้าหลวงผู้ว่าราชการ กรมการจับกุม จำจองไว้แล้ว ขอให้เขาส่งคำพยาน หลักฐานที่เกี่ยวข้องต่อคนผู้นั้นมา ถ้าคำพยานเป็นหลักฐานควรเชื่อฟังได้ว่าเป็นผู้ร้ายจริง จึงให้ส่งผู้ร้ายนั้นไปให้ศาลฝ่ายฝรั่งเศสพิจารณาตัดสินตามกฎหมายของฝรั่งเศส แต่ถ้าข้าหลวง ผู้ว่าราชการ กรมการเห็นไม่มีพยานเป็นหลักฐานที่ควรเชื่อฟังได้ให้บอกหารือมายังกรุงเทพฯ และถ้าคนฝั่งขวา

ในพระราชอาณาเขตเป็นโจรผู้ร้ายอย่างใด แล้วข้ามหนีไปฝั่งตะวันออกฝ่ายฝรั่งเศส ก็ให้ข้าหลวงผู้ว่าราชการเมืองมีจดหมายและส่งคำพยาน หลักฐานไปอย่างเดียวกัน

3. ถ้าคนฝั่งขวาในพระราชอาณาเขต มีไร่นาเรือกสวน อยู่ฝั่งฟากตะวันออกแม่น้ำโขง ฝ่ายฝรั่งเศสหรือคนฝ่ายฝรั่งเศสมีไร่นาเรือกสวนอยู่ในฝั่งขวาเช่นนี้ ก็ให้คนฝั่งขวาข้ามไปทำเรือกสวนไร่นาเสียค่าที่ดินให้แก่ฝ่ายฝรั่งเศส ตามพิกัดอัตราของฝรั่งเศส และถ้าคนฝ่ายฝรั่งเศสจะข้ามมาทำเรือกสวนไร่นา ก็อย่าให้ห้ามปราม แต่ต้องบังคับให้เสียค่าที่ดินตามพระราชกำหนดกฎหมาย[1]

ประกาศเรื่องการพิจารณาตัดสินคดีฝั่งขวาฝั่งซ้ายที่เกี่ยวข้องกันนั้น จะเห็นว่าเป็นประกาศที่ให้เจ้าเมือง กรมการรับไปเป็นข้อปฏิบัติเมื่อเกิดคดีเช่นนี้ขึ้น เพื่อจะได้เป็นระเบียบแบบแผนให้เจ้าเมือง กรมการปฏิบัติเหมือนกัน ซึ่งเป็นประกาศที่ถือได้ว่าเป็นกฎหมายสากลที่ใช้ในการปฏิบัติ เช่น ในกรณีที่เจ้าหนี้ ลูกหนี้ หรือนายทาสกับทาสสามารถตกลงกันเองได้ ไม่ให้เจ้าเมืองกรมการทำการขัดขวาง ในกรณีที่เป็นความแพ่ง เมื่อโจทก์จะฟ้องจำเลยจะต้องฟ้องไปยังโรงศาลที่จำเลยสังกัดอยู่ หรือถ้าหากว่าผู้ร้ายฟากตะวันออกหนีมายังฝั่งขวา กรมการ เจ้าเมือง จะต้องสืบสวนดูก่อนว่าเป็นผู้ร้ายจริงหรือไม่ ถ้าปรากฏว่าเป็นจริงให้ส่งตัวคนร้ายแก่ฝรั่งเศส เพื่อตัดสินตามกฎหมายของฝรั่งเศส เป็นต้น

ประกาศทั้ง 4 ประการข้างต้น ที่รัฐบาลออกมาให้เจ้าเมือง กรมการ นำไปปฏิบัตินั้น อาจจะสรุปได้ว่า

1. เป็นประกาศที่ทางรัฐบาล ชี้แจง ข้อราชการแก่เจ้าเมือง กรมการ เพื่อให้เข้าใจในข้อราชการ และจะได้นำไปชี้แจงแก่ราษฎรอีกชั้นหนึ่ง เพื่อป้องกันไ

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ. 20/41 จดหมายบันทึกรวบรวมคำสั่งที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมีไปถึงข้าหลวง ผู้ว่าราชการ กรมการหัวเมืองริมแม่น้ำโขงฝั่งขวา 21 พฤศจิกายน ร.ศ. 113

ให้ราษฎรเข้าใจผิด หรือหลงเชื่อคำยุยงซึ่งจะเป็นสาเหตุทำให้เกิดการแตกแยกกันขึ้น

2. เป็นข้อบังคับหรือกฎหมาย ซึ่งเจ้าเมือง กรมการจะต้องนำไปปฏิบัติเพื่อความสงบสุขของราษฎร ตลอดจนความมั่นคงของชาติ

3. เป็นประกาศที่ออกมาเพื่อปฏิบัติตามสนธิสัญญา ลงวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2436 เพื่อป้องกันความขัดแย้งกับฝรั่งเศส

การปกครองหลัง พ.ศ. 2436 เจ้าเมืองกรมการได้ยึดถือประกาศดังกล่าวเป็นข้อปฏิบัติราชการที่เกี่ยวข้องกับฝรั่งเศส จนกระทั่งเกิดความขัดแย้งกับฝรั่งเศสขึ้น ซึ่งฝรั่งเศสอ้างว่ารัฐบาลไทยไม่ปฏิบัติตามสนธิสัญญา ลงวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2436 แต่ทางรัฐบาลไทยเห็นว่าความขัดแย้งที่เกิดขึ้นดังกล่าว เป็นเพราะว่าฝรั่งเศสต้องการที่จะขยายอำนาจเข้ามาครอบครองดินแดนในเขต 25 กิโลเมตร เสียเอง โดยใช้ช่องโหว่และการตีความเกินข้อความที่ระบุไว้ในสนธิสัญญาเป็นช่องทางในการขยายอำนาจ

1.2 การจัดระเบียบบริหารการปกครอง

1.2.1 การปกครองก่อนเป็นมณฑลเทศาภิบาล

การปกครองในมณฑลอุดรก่อนหน้านี้ เป็นการปกครองที่รวมหัวเมืองต่าง ๆ เข้าด้วยกันเป็นมณฑล มีข้าหลวงต่างพระองค์คอยควบคุมบังคับบัญชา และแต่งตั้งข้าหลวงให้ออกไปกำกับราชการเจ้าเมืองอีกชั้นหนึ่ง เพื่อประโยชน์สุขของราษฎร และให้การบริหารมีความรัดกุมมากยิ่งขึ้น

หัวเมืองต่าง ๆ ที่รวมเข้าเป็นมณฑลนั้น แม้จะแบ่งออกเป็นเมืองใหญ่ เมืองเล็ก ซึ่งทางด้านบริหารให้เมืองใหญ่เหล่านี้มีเมืองเล็กอยู่ภายใต้บังคับบัญชา แต่ลักษณะการแบ่งหัวเมืองออกเป็นเมือง เอก โท ตรี จัตวา ในมณฑลอุดร ยังไม่มีระเบียบแบบแผนแต่อย่างใด ฉะนั้นใน พ.ศ. 2439 จึงได้ออกกฎเกณฑ์ในการจัดหัวเมืองออกเป็น เมือง เอก โท ตรี จัตวา โดยให้เมืองหนองคายเป็นเมืองเอก

เมืองสกลนคร หลายศักดิ์ที่มีเจ้าเมืองเป็นพระยา ให้เป็นเมืองโท ส่วนเมืองที่มีเมืองขึ้น และเจ้าเมืองเป็นพระจัดให้เป็นเมืองตรี และเมืองที่ไม่มีเมืองขึ้น เป็นเมืองจัตวา[1] และหลักเกณฑ์นี้ได้ใช้ในการจัดแบ่งหัวเมืองในมณฑลอุดรในเวลาต่อมา

การออกกฎเกณฑ์ในการแบ่งหัวเมืองออกเป็นเมือง เอก โท ตรี จัตวา นั้น นับว่าเป็นการจัดระเบียบการบริหารการปกครองอีกขั้นหนึ่ง เพื่อประโยชน์ในทางด้านการปกครอง

หลังจากที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงโปรดเกล้าฯ ให้จัดการปกครองเป็นมณฑลเทศาภิบาลในปี พ.ศ. 2437 ปรากฏว่ามณฑลอุดรยังคงใช้การปกครองแบบเดิม จนกระทั่งถึง พ.ศ. 2442 จึงได้จัดการปกครองตามแบบมณฑลเทศาภิบาลขึ้น

ในปี พ.ศ. 2440 ทรงมีพระบรมราชโองการ ให้ประกาศใช้ลักษณะการปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ทั่วประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงตระหนักว่า แต่เดิมท้องที่ในชนบทซึ่งอยู่ห่างไกลจากที่ตั้งเมืองและแขวงไม่มีเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจดูแลความทุกข์สุขของประชาชน และช่วยป้องกันระงับภัยอันตราย เมื่อมีเหตุการณ์ที่ไม่สงบเรียบร้อยเกิดขึ้น ราษฎรต้องช่วยตัวเอง ไม่มีเจ้าหน้าที่ทางราชการจะช่วยจับกุมผู้กระทำผิด หรือเมื่อเกิดกรณีพิพาทขึ้น ผู้เป็นเจ้าทุกข์ต้องเดินทางไปฟ้องร้องต่อนายแขวงหรือเจ้าเมือง กรมการ ซึ่งอยู่ห่างไกล ทำให้ยากลำบากต่อการที่จะไปร้องขอความช่วยเหลือ[2]

ฉะนั้นในปี พ.ศ. 2440 พระองค์จึงทรงมีพระบรมราชโองการประกาศว่า

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/51 กรมหมื่นประจักษ์ฯ ถึงกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ 5 มีนาคม ร.ศ. 115

[2]กระทรวงมหาดไทย กำรงราชานุสรณ์ หน้า 122

"... ลักษณะปกครองท้องที่ คือแบบแผนการที่จะจัด อำเภอ กำนัน รักษาการตามท้องที่ทั้งปวงนั้น เป็นกำลังสำคัญอย่างหนึ่ง ในการปกครองบ้านเมือง เพราะเป็นต้นเค้าของการที่จะรักษา ความปรกติเรียบร้อยในพื้นบ้าน พื้นเมือง ตลอดจนการที่จะ ตรวจตรา กิจ สุข ทุกข์ ของอาณาประชาราษฎร และที่จะรักษา อำนาจพระราชกำหนดกฎหมาย อนึ่งลักษณะปกครองท้องที่นี้ ก็ได้มีแบบแผนในพระราชกำหนดกฎหมาย และประเพณีสืบมาแต่ โบราณ แต่อาศัยเหตุที่ราชการบ้านเมืองทุกวันนี้ได้เปลี่ยนแปลง มาในทางเจริญโดยลำดับ จำต้องแก้ไขลักษณะปกครองท้องที่ ให้ทันกับความเจริญของบ้านเมือง จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราไว้เป็นพระราชบัญญัติ เรียกว่า พระราชบัญญัติลักษณะปก ครองท้องที่รัตนโกสินทร์ ศก 116"[1]

พระราชบัญญัติปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 นี้ จะเห็นว่าเป็นพระราชบัญญัติการปกครองที่ออกมาเพื่อขจัดปัญหาช่องว่างทางการปกครองระหว่างตัวเมืองกับชนบทให้หมดไป ทั้งนี้เพราะทางรัฐบาลตระหนักว่าการปกครองท้องที่ ซึ่งได้แก่การปกครองในระดับ อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน เป็นการปกครองระดับมูลฐานที่จะรักษาความเรียบร้อยในบ้านเมืองตลอดจนการที่จะตรวจตราทุกข์สุขของราษฎร และการรักษาพระราชกำหนดกฎหมาย เพื่อให้ราษฎรมีความเป็นอยู่อย่างสงบสุขได้อย่างทั่วถึง เมื่อมีปัญหาทางด้านการปกครอง เช่น ปัญหาเรื่องโจรผู้ร้าย หรือปัญหาการทะเลาะวิวาทของราษฎร ผู้ปกครองในระดับมูลฐานเหล่านี้ จะได้แก้ปัญหาได้ทันท่วงที ราษฎรไม่ต้องเดินทางไปฟ้องร้องต่อเจ้าเมืองเหมือนดังแต่ก่อน ซึ่งในบางครั้งผู้ที่ได้รับความเดือดร้อน ไม่สามารถไปฟ้องร้องยังเจ้าเมืองได้ เพราะต้องประสบกับ

---

[1] ราชกิจจานุเบกษา 14 : 150 – 106 30 พฤษภาคม ร.ศ. 116

อุปสรรคในการคมนาคม ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาทางด้านการปกครองตามมา

ลักษณะการปกครองท้องถิ่นในมณฑลอุดรก่อนการปรับปรุงการปกครองมีระดับบริหารลดหลั่นลงมาตั้งแต่ระดับเจ้าเมือง จนถึงระดับหมู่บ้าน ฉะนั้น เมื่อรัฐบาลประกาศใช้พระราชบัญญัติปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 แล้ว จึงสามารถดัดแปลงระบบบริหารเดิมให้เข้ากับพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ได้อย่างรวดเร็ว เพียงแต่เปลี่ยนชื่อตำแหน่งเดิมให้เข้ากับพระราชบัญญัติเท่านั้น* การเปลี่ยนชื่อตำแหน่งบริหารการปกครองระดับท้องที่ ไม่ปรากฏหลักฐานว่าทางมณฑลอุดรได้เปลี่ยนตั้งแต่เมื่อไหร่ แต่ในพ.ศ. 2444 ปรากฏหลักฐานจากการตรวจราการปกครองของพระราชฤทธิ์ ผู้ว่าราชการเมืองแก่นท้าวว่า ได้คัดเลือกตั้ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่บ้านท่าลี่ พร้อมทั้งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านถือน้ำพระพิพัฒสัตยาตามธรรมเนียม และชี้แจงแก่กำนันผู้ใหญ่บ้านให้ปกครองราษฎร รักษาราชการตามหน้าที่[1] แสดงให้เห็นว่าในปี พ.ศ. 2444 มณฑลอุดรได้นำเอาพระราชบัญญัติการปกครองท้องที่มาใช้แล้ว เพราะปรากฏหลักฐานเรียกผู้ปกครองระดับมูลฐานว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

---

*ดูแผนภูมิในหน้าต่อไป

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ. 29.2/99 พระยาศรีสหเทพ ถึง พระยาพิพัฒโกษา 26 เมษายน ร.ศ. 120

แผนภูมิการบริหารการปกครองหลังจากประกาศใช้พระราชบัญญัติ
ปกครองท้องที่ ร.ศ. 116

ลำดับการบังคับบัญชา	ชื่อตำแหน่งก่อนใช้ พ.ร.บ. ร.ศ. 116	ชื่อตำแหน่งหลังใช้ พ.ร.บ. ร.ศ. 116
กระทรวงมหาดไทย	เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย	เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย
มณฑล	ข้าหลวงต่างพระองค์	ข้าหลวงต่างพระองค์
เมือง	เจ้าเมือง	ผู้ว่าราชการเมือง
อำเภอ	ท้าวฝ่าย	นายอำเภอ
ตำบล	ตาแสง	กำนัน
หมู่บ้าน	พ่อบ้านหรือนายบ้าน	ผู้ใหญ่บ้าน

ในปี พ.ศ. 2442 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระบรมราชโองการดำรัสเหนือเกล้าฯ รับสั่งว่า หัวเมืองชั้นในที่ได้รวมเมืองเข้าเป็นมณฑลจัดการเทศาภิบาลนั้น ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เรียกชื่อมณฑลตามที่อันสมควรแล้ว แต่มณฑลชั้นนอก มีมณฑลลาวเฉียง มณฑลลาวพวน มณฑลลาวกาว และมณฑลเขมร ยังมิได้เรียกชื่อมณฑลตามพื้นที่ให้เป็นแบบแผนเดียวกัน จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ เมืองหนองคาย หนองหาร ขอนแก่น ชนบท หล่มสัก กมุทธาสัย สกลนคร ชัยบุรี โพนพิสัย เมืองท่าอุเทน นครพนม มุกดาหาร รวม 12 เมือง และเมืองขึ้นของเมืองเหล่านี้ ซึ่งรวมเรียกว่า "มณฑลลาวพวน" นั้นต่อไปให้เรียกว่า "มณฑลฝ่ายเหนือ"[1]

การที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเปลี่ยนชื่อมณฑลลาวพวนเป็นมณฑลฝ่ายเหนือนั้น เพราะพระองค์ทรงตระหนักว่า ลักษณะการปกครองที่ได้จัดไว้เมื่อ พ.ศ. 2434 ซึ่งเรียกหัวเมืองลาวพุงขาวว่า มณฑลลาวพวนนั้น เป็นลักษณะการปกครองแบบประเทศราชาธิปไตย (Empire) โดยปกครองแบบคนต่างชาติต่างภาษา เป็นเมืองขึ้นและเรียกราษฎรในมณฑลลาวพวนว่าเป็นคนลาว ซึ่งพระองค์ทรงเห็นว่า ลักษณะการปกครองดังกล่าว ควรจะต้องเปลี่ยนแปลงตามกาลสมัย ถ้าหากคงไว้แบบเดิม จะทำให้เกิดโทษแก่ประเทศชาติได้ ทั้งนี้เนื่องจากในขณะนั้นฝรั่งเศสกำลังขยายอำนาจเข้ามา ฉะนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำการปรับปรุงการปกครองให้มั่นคงและรัดกุมยิ่งขึ้นกว่าที่ผ่านมา ฉะนั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแก้ไขการปกครองแบบราชาธิปไตย เป็นแบบพระราชอาณาเขต (Kingdom) และเลิกประเพณีประเทศราช ถวายต้นไม้เงิน ต้นไม้ทองตั้งแต่ก่อน[2]

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 1.3/7 ประกาศเปลี่ยนชื่อมณฑลชั้นนอก 5 – 6 มิถุนายน ร.ศ. 118

[2]เติม วิภาคย์พจนกิจ ประวัติศาสตร์อีสาน เล่ม 2 หน้า 588

การที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงจัดการปกครองเป็นแบบพระราชอาณาเขตนั้น นับว่าเป็นนโยบายการปกครองที่เหมาะสมกับสภาพทางการเมืองในขณะนั้น เพราะว่าลักษณะการปกครองแบบพระราชอาณาเขต เป็นการปกครองที่ยกเลิกเมืองประเทศราช ทำให้เมืองต่าง ๆ ในพระราชอาณาเขต มีความเท่าเทียมกัน และเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ไม่ก่อให้เกิดความรู้สึกแตกแยกว่าเป็นไทย หรือเป็นลาวเหมือนดังแต่ก่อน ซึ่งจะเป็นผลดีต่อประเทศในการผนึกกำลังต่อต้านการขยายลัทธิจักรวรรดินิยมของฝรั่งเศส แสดงให้เห็นว่า นโยบายการปกครองในขณะนั้นคำนึงถึงหลักจิตวิทยาทางด้านการปกครองเป็นอันมาก

1.2.2 การปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาล

ก่อนปี พ.ศ. 2437 ทางส่วนกลางได้จัดรวมเมืองต่าง ๆ เข้าด้วยกัน เรียกว่าหัวเมือง มีข้าหลวงรักษาราชการทำนองเดียวกับข้าหลวงเทศาภิบาลอยู่ทั่ว 6 มณฑล คือ มณฑลลาวเฉียง มณฑลลาวพวน มณฑลลาวกาว มณฑลเขมร มณฑลนครราชสีมา และมณฑลฝ่ายทะเลตะวันตก[1] ทั้งนี้เพื่อต้องการรักษาพระราชอาณาเขตให้มั่นคงเพื่อต่อต้านการขยายอิทธิพลของอังกฤษและฝรั่งเศส โดยจัดข้าหลวงใหญ่ไปประจำบัญชาการอยู่ที่ว่าการหัวเมือง มีหน้าที่ในการรักษาพระราชอาณาเขตเป็นสำคัญ[2]

ใน พ.ศ. 2437 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงตระหนักว่าการปกครองหัวเมืองจะสำเร็จได้จะต้องโอนหัวเมืองต่าง ๆ ซึ่งสังกัดกระทรวงต่างประเทศ และกระทรวงกลาโหม ให้มารวมอยู่ในกระทรวงมหาดไทย เพียง

---

[1] ราชกิจจานุเบกษา วันที่ 28 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 117

[2] กระทรวงมหาดไทย ดำรงราชานุสรณ์ หน้า 120

กระทรวงเดียว[1]* ทั้งนี้เพื่อความสะดวกในการวางนโยบายการปกครองและการบริหาร ทรงจัดการปกครองเป็นแบบมณฑลเทศาภิบาล และโปรดให้รวมกลุ่มเมืองชายพระราชอาณาเขตเข้าเป็นมณฑลเทศาภิบาล

ในการจัดการปกครองแบบเทศาภิบาลได้โปรดให้มีข้าราชการสำหรับบังคับบัญชาการมณฑล ๆ ละกอง มีตำแหน่งข้าหลวงเทศาภิบาลสำเร็จราชการมณฑลละ 1 คน ข้าหลวงรอง 3 ตำแหน่ง คือ

1. ข้าหลวงมหาดไทย เป็นพนักงานฝ่ายปกครองท้องที่ และการจดหมายเหตุ

2. ข้าหลวงยุติธรรม เป็นหนักงานตรวจตราเร่งรัด การถ้อยความโรงศาลทั่วทั้งมณฑล

3. ข้าหลวงคลัง เป็นพนักงานจัดการเก็บผลประโยชน์แผ่นดินในมณฑล และมีตำแหน่งผู้ช่วยและเสมียนพนักงานตามสมควร[2]

ให้มีผู้ว่าราชการเมืองฟังบังคับบัญชาข้าหลวงเทศาภิบาล และเปลี่ยนวิธีสั่งการ ซึ่งเคยมีตราสั่งตรงถึงผู้ว่าราชการเมืองแต่ก่อนมาสั่งต่อข้าหลวงเทศาภิบาล ส่วนการที่หัวเมืองเคยมีใบบอกต่อเสนาบดี ก็ให้บอกแก่ข้าหลวงเทศาภิบาล

หลังจากทางส่วนกลางประกาศใช้ลักษณะการปกครองแบบเทศาภิบาลเป็นเวลาถึง 6 ปีแล้ว มณฑลอุดรจึงได้นำประกาศดังกล่าวมาใช้ในการจัดการปกครองให้เป็นแบบเดียวกับมณฑลชั้นใน ในปี พ.ศ. 2442 โดยให้แบ่งปันท้องที่สำหรับ

---

[1]กระทรวงมหาดไทย คำรงราชานุสรณ์ หน้า 120

*ยกเว้นพระนครกับหัวเมืองที่อยู่ติดต่อใกล้เคียง ให้รวมเป็นมณฑลกรุงเทพฯ ขึ้นในกระทรวงนครบาลต่างหาก

[2]ราชกิจจานุเบกษา วันที่ 26 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 117

การปกครองในมณฑลอุดร เป็นลักษณะเทศาภิบาล มี 13 เมือง คือ หมากแข้ง หนองคาย หนองละหาน ขอนแก่น ชนบท กุมุทาสัย สกลนคร ชัยบุรี ท่าอุเทน นครพนม มุกดาหาร หล่มศักดิ์ และเลย[1]

การปรับปรุงการปกครองแบบเทศาภิบาลในมณฑลอุดรนั้นมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป จะเห็นได้ว่าตำแหน่งทางการปกครองคือ "อาญาสี่" ได้แก่ เจ้าเมือง อุปฮาด ราชวงศ์ ราชบุตร ในตอนแรกยังคงใช้แบบเดิมอยู่ ต่อมาจึงค่อยยุบเลิกไป และทำการยุบเลิกหมดใน พ.ศ. 2450[2] โดยให้ใช้คำว่า ผู้ว่าราชการเมือง ปลัดเมือง ยกระบัตรเมือง และผู้ช่วยราชการเมืองแทน แต่ตำแหน่งต่าง ๆ ในการปกครองแบบเทศาภิบาลนั้นได้รับการแต่งตั้งไม่ครบตามตำแหน่ง ทั้งนี้เพราะต้องประสบกับปัญหาการขาดบุคคลากร

จะเห็นว่าลักษณะการปกครองมณฑลอุดรก่อนจัดการปกครองเป็นแบบเทศาภิบาลนั้น มีลักษณะคล้ายคลึงกับการปกครองแบบเทศาภิบาล คือ มีตำแหน่งข้าหลวงใหญ่ ประจำมณฑล 1 คน ซึ่งเหมือนกับตำแหน่งข้าหลวงเทศาภิบาล* แต่ตำแหน่งข้าหลวงใหญ่ในขณะนั้นมีไว้เพื่อออกไปรักษาพระราชอาณาเขตเป็นสำคัญ เพื่อต่อต้านการขยายอำนาจของฝรั่งเศส ไม่ได้มุ่งที่จะให้ออกไปจัดระเบียบการปกครอง แต่เมื่อกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมเสด็จไปเป็นข้าหลวงใหญ่ประจำมณฑลอุดรแล้ว นอกจากหน้าที่ประการสำคัญที่ทรงรับมาจากส่วนกลางคือ การป้องกันพระราชอาณาเขตแล้ว พระองค์ได้ทรงจัดการปรับปรุงการปกครองในมณฑลอุดรอีกหลายอย่างควบคู่ไปกับการรักษาพระราชอาณาเขตด้วย เช่น การจัดการด้านทหาร ผลประโยชน์ การตัดสินคดี และการยกฐานะการครองชีพของราษฎร เป็นต้น ดังปรากฏในบทที่ 3 ซึ่ง

---

[1]พระยาราชเสนา (ศิริ เทพหัสดิน ณ. อยุธยา) เทศาภิบาล หน้า 204

[2]นิวัฒน์ พ. ศรีสุวรรนันท์ ไทยลาวอีสาน หน้า 153

*มณฑลอุดรใช้คำว่า "ข้าหลวงต่างพระองค์"

พระองค์ทรงตระหนักว่า การที่จะรักษาพระราชอาณาเขตให้มั่นคงปลอดภัยนั้น จำเป็นจะต้องปรับปรุงการภายในให้มั่นคงควบคู่ไปด้วย

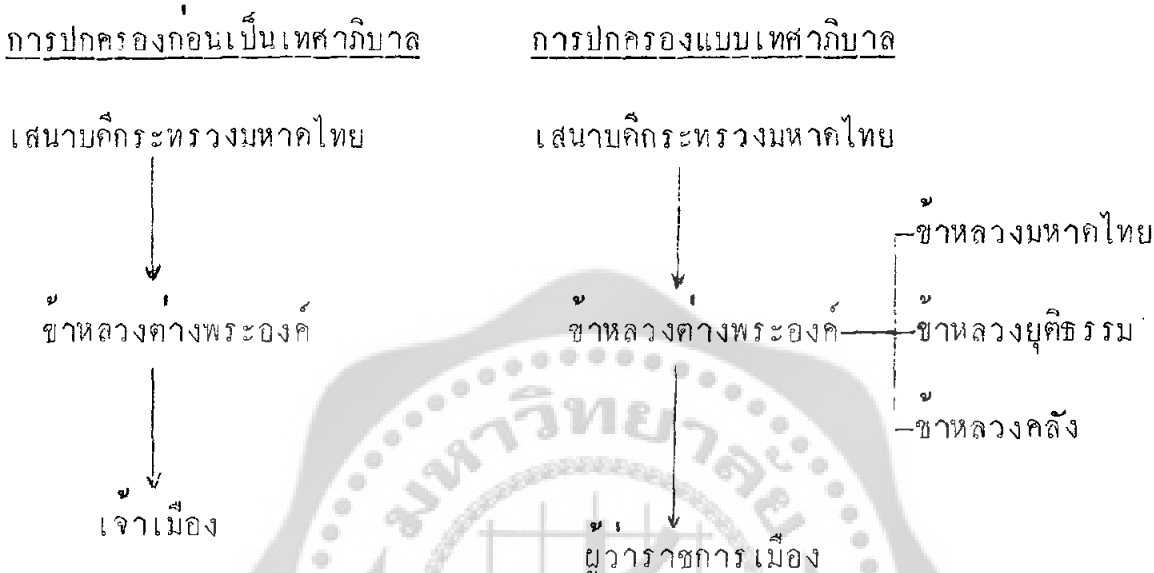
ในด้านลักษณะการบังคับบัญชา มีลักษณะลดหลั่นลงไปเช่นเดียวกับการปกครองแบบเทศาภิบาล* คือข้าหลวงใหญ่ต้องฟังบังคับบัญชาจากส่วนกลาง และรับนโยบายจากส่วนกลางมาเป็นแนวทางในการดำเนินนโยบายการปกครอง ส่วนเจ้าเมืองซึ่งก่อนหน้านี้เคยฟังคำบังคับบัญชาจากส่วนกลางโดยตรง เปลี่ยนมาฟังคำบังคับบัญชาจากข้าหลวงใหญ่ และใบบอกที่หัวเมืองเคยส่งตรงไปยังเสนาบดี ก็ให้ส่งตรงไปยังข้าหลวงใหญ่ประจำมณฑล

ในส่วนที่แตกต่างกัน คือ การปกครองแบบเทศาภิบาลมีข้าหลวงรองจากข้าหลวงเทศาภิบาล 3 ตำแหน่ง คือ ข้าหลวงมหาดไทย ข้าหลวงยุติธรรม และข้าหลวงคลัง ซึ่งเท่ากับเป็นการกระจายงานความรับผิดชอบออกไปในแต่ละด้าน แต่การปกครองในมณฑลอุดรก่อนเป็นแบบเทศาภิบาล มีเฉพาะข้าหลวงใหญ่เท่านั้นที่ต้องรับผิดชอบงานในทุก ๆ ด้าน

---

*ดูได้จากแผนภูมิในแผ่นต่อไป

เปรียบเทียบลักษณะการบังคับบัญชาก่อนเป็นเทศาภิบาลและหลังจากใช้การปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาล



หลังจากที่เปลี่ยนชื่อมณฑลลาวพวน เป็นมณฑลฝ่ายเหนือในปี พ.ศ. 2442 แล้ว ต่อมาใน พ.ศ. 2443 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริว่าชื่อมณฑลที่ตั้งไปนั้นยาวเรียกยาก ควรจะเปลี่ยนเพื่อให้สะดวกในการเรียก ฉะนั้นจึงออกกฎข้อบังคับให้เรียกมณฑลฝ่ายเหนือว่า มณฑลอุดร[1]

การแบ่งมณฑลออกเป็น 13 เมืองตามลักษณะการปกครองแบบเทศาภิบาล ใน พ.ศ. 2442 นั้น ต่อมาใน พ.ศ. 2443 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงพระราชดำริว่า เมืองที่จัดแบ่งไว้ในมณฑลอุดรมีมากเกินความจำเป็นในการปกครอง ฉะนั้นจึงทรงรวมหัวเมืองในมณฑลเป็นบริเวณซึ่งมีฐานะเท่าจังหวัด เพื่อให้

---

[1] ราชกิจจานุเบกษา 21 ม.ค. ร.ศ. 119

เหมาะสมแก่การปกครอง และโปรดให้ยุบเมืองชั้นจัตวาบางเมืองลงเป็นอำเภอ ส่วนอำเภอใดที่เคยเป็นเมืองขึ้นกับเมืองที่ตั้งเป็นบริเวณ หรือสมควรจะให้ขึ้นกับบริเวณใดก็ให้รวมเข้าไว้ในบริเวณนั้น[1] โดยโปรดให้แบ่งออกเป็น 5 บริเวณ คือ

1. บริเวณหมากแข้ง มี 7 เมือง คือ บ้านหมากแข้ง เมืองหนองคาย* เมืองหนองละหาร เมืองกุมภวาปี เมืองกุมพาไสย เมืองโพนพิสัย เมืองรัตนวาปี ตั้งที่ว่าการบริเวณที่บ้านหมากแข้ง

2. บริเวณพาชี มี 3 เมือง คือ เมืองขอนแก่น เมืองชนบท เมืองภูเวียง ตั้งที่ว่าการบริเวณที่เมืองขอนแก่น

3. บริเวณธาตุพนม มี 4 เมือง คือ เมืองนครพนม เมืองไชยบุรี เมืองท่าอุเทน เมืองมุกดาหาร ตั้งที่ว่าการบริเวณที่เมืองนครพนม

4. บริเวณสกลนคร มีเมือง สกลนคร 1 เมือง ตั้งที่ว่าการบริเวณที่เมืองสกลนคร

5. บริเวณน้ำเหือง มี 3 เมือง คือ เมืองเลย เมืองบ่อแตน เมืองแก่นท้าว ตั้งที่ว่าการบริเวณที่เมืองเลย[2]

ส่วนข้าราชการบริหารงานในบริเวณประกอบด้วย ข้าหลวงบริเวณสารเลข ผู้พิพากษา หลวงพล พนักงานคลัง และมีผู้ช่วยเสมียนพนักงานคลัง[3]

---

[1]พระยาราชเสนา (ศิริ เทพหัสดิน ณ อยุธยา) เทศาภิบาล หน้า 205

* เมืองหนองคายไม่มีรายชื่อเป็นบริเวณ แต่การปฏิบัติราชการของเมืองหนองคายอยู่ในฐานะเหมือนเมืองหนึ่ง หรือบริเวณหนึ่ง

[2]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.1/8 คำกราบบังคมทูลของกรมหลวงดำรงราชานุภาพ 31 ธันวาคม ร.ศ. 119

[3]ค.

จะเห็นว่าลักษณะการปกครองที่รวมเมืองต่าง ๆ เข้าด้วยกัน และจัดแบ่งการบริหารออกเป็น 5 บริเวณ ซึ่งบริเวณเหล่านี้มีฐานะเทียบเท่ากับจังหวัด ส่วนเมืองที่อยู่ในสังกัดบริเวณมีฐานะเท่ากับอำเภอ ฉะนั้น ลักษณะการบริหารการปกครองจึงเป็นเช่นเดิมคือ เมืองขึ้นตรงต่อบริเวณ หรืออำเภอขึ้นตรงต่อเมือง การที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงโปรดเกล้าฯ ให้รวมเมืองต่าง ๆ เข้าเป็นบริเวณนั้น อาจจะพิจารณาได้ว่าเป็นเพราะพระองค์มีพระราชประสงค์ที่จะจัดการปกครองในมณฑลอุดรให้รัดกุมยิ่งขึ้น โดยส่งข้าหลวงจากกรุงเทพฯ ออกไปเป็นข้าหลวงบริเวณ* ควบคุมเจ้าเมืองต่าง ๆ ซึ่งมีข้าหลวงตรวจการประจำเมืองควบคุมอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งแสดงให้เห็นว่าอำนาจจากส่วนกลางได้ขยายไปควบคุมอำนาจของเจ้าเมืองท้องถิ่นอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งจะทำให้การปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางได้ผลดียิ่งขึ้น สามารถควบคุมเจ้าเมืองและตรวจตราทุกข์สุขของราษฎรได้อย่างทั่วถึง

ในด้านลักษณะการบริหารงานแล้ว จะเห็นว่าเป็นการกระจายงานความรับผิดชอบออกไป ซึ่งเป็นการแบ่งเบาภาระในการทำงานระดับมณฑลให้น้อยลง ซึ่งก่อนหน้านี้จะมีเฉพาะข้าหลวงด้านต่าง ๆ ของมณฑลรับผิดชอบงานทั้งมณฑล แต่เมื่อมีการแบ่งการบริหารออกเป็นบริเวณในแต่ละบริเวณจะมีข้าหลวงซึ่งทำหน้าที่บริหารในด้านต่าง ๆ เช่น การคลัง การศาล เป็นต้น รับผิดชอบงานรองจากข้าหลวงมณฑลอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งเป็นการลดช่องว่างทางการปกครองระหว่างระดับมณฑลกับระดับเมืองลง แต่ถ้าพิจารณาในอีกด้านหนึ่งแล้วจะเห็นว่าเป็นลักษณะการบริหารงานที่ซ้ำซ้อนกัน ทำให้เกิดการสับสนและล่าช้า

ในปี พ.ศ. 2443 เนื่องจากได้จัดการปกครองเป็นแบบมณฑลเทศาภิบาลแล้ว แต่ตำแหน่งที่เรียกเจ้าเมืองยังไม่เป็นระเบียบแบบแผน พระบาทสมเด็จพระ

---

*ดูระบบการบริหารได้จากแผนภูมิ

จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงมีพระบรมราชโองการสั่งว่า

– ข้าราชการไม่ว่าจะมีบรรดาศักดิ์เท่าใด ซึ่งได้รับพระราชทานสัญญาบัตร เป็นผู้ว่าราชการเมือง ให้เรียกว่า "ผู้ว่าราชการเมือง"

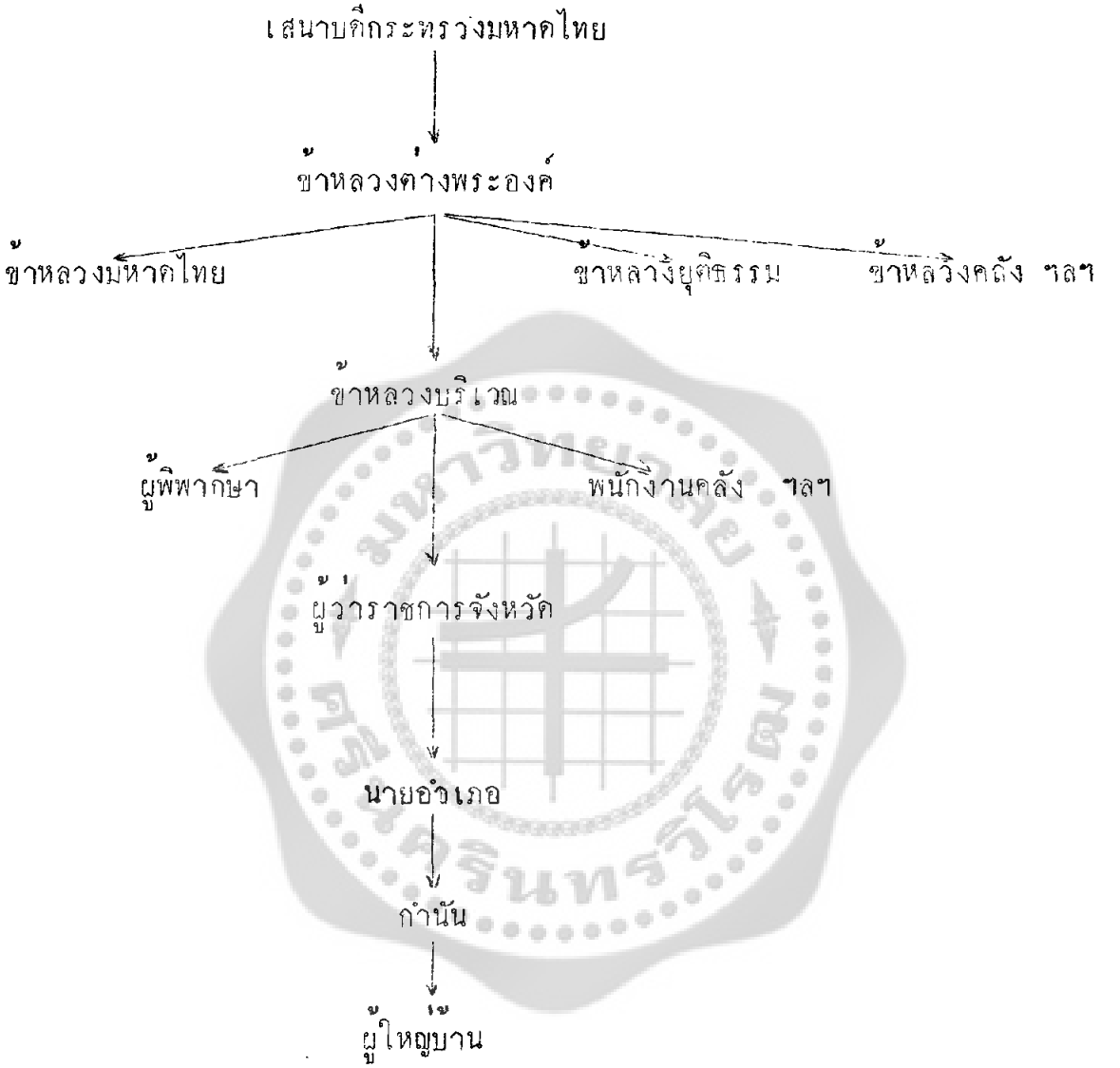
– ข้าราชการไม่ว่าจะมีบรรดาศักดิ์เท่าใด ซึ่งไม่ได้รับราชการอยู่ในเมืองนั้น แต่ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ได้เป็นผู้รักษาราชการเมืองในระหว่างตำแหน่งผู้ว่าราชการเมืองว่าง ให้เรียกว่า "ข้าหลวงรักษาราชการเมือง"

– ถ้ากรมการในเมืองเป็นผู้รักษาราชการเมืองในเวลาผู้ว่าราชการเมืองไม่อยู่ หรือตำแหน่งว่าง ควรให้เรียกว่า "ผู้รักษาราชการเมือง"[1]

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.3/88 กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ 23 มิถุนายน ร.ศ. 119

การบริหารการปกครองหลังจากแบ่งมณฑลออกเป็นบริเวณ



เนื่องจากลักษณะการปกครองที่แบ่งเป็นบริเวณ มีฐานะเทียบเท่าเมืองดังกล่าว แต่ชื่อยังคงใช้คำว่า "บริเวณ" อยู่นั้นเพื่อให้การเรียกชื่อไม่สับสน ฉะนั้นใน พ.ศ. 2450 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงโปรดเกล้าฯ ให้กระทรวงมหาดไทย จัดดำเนินการให้รวมหัวเมืองมณฑลอุดรเข้าเป็นเมืองจัตวา รวม 7 เมือง คือ

1. ให้รวมเมืองกมุทธาไสย เมืองกุมภวาปี เมืองหนองหาร อำเภอบ้านหมากแข้ง ตั้งเป็นเมืองจัตวา เรียกว่า "เมืองอุดรธานี" เป็นที่ตั้งที่ว่าการมณฑล

2. หัวเมืองต่าง ๆ ซึ่งรวมเรียกแต่ก่อนว่าบริเวณพาชีนั้นให้เปลี่ยนเรียกว่า "เมืองขอนแก่น"

3. หัวเมืองต่าง ๆ ซึ่งรวมเรียกแต่เดิมว่า บริเวณน้ำเหืองนั้น ให้เปลี่ยนเรียกว่า "เมืองเลย"

4. หัวเมืองต่าง ๆ ซึ่งรวมเรียกแต่เดิมว่าบริเวณสกลนครนั้น ให้เปลี่ยนเรียกว่า "เมืองสกลนคร"

5. หัวเมืองต่าง ๆ ซึ่งรวมเรียกแต่เดิมว่า บริเวณธาตุพนมนั้นให้เปลี่ยนเรียกว่า "เมืองนครพนม"

6. เมืองหนองคาย*

7. เมืองโพนพิไสย[1]**

---

*ทั้งเมืองหนองคาย และโพนพิไสย ใน พ.ศ. 2443 อยู่ในบริเวณหมากแข้ง

[1]<u>ราชกิจจานุเบกษา</u> เล่ม 24 วันที่ 12 มกราคม ร.ศ. 126

**ปัจจุบันเป็นอำเภอหนึ่งในจังหวัดหนองคาย

การที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงโปรดเกล้าฯ ให้รวมหัวเมืองมณฑลอุดรเข้าเป็นเมืองจัตวา 7 เมืองนั้น จะเห็นว่าเป็นการแก้ปัญหาความซ้ำซ้อนในการบริหารการปกครอง ที่มีการแบ่งการปกครองเป็นบริเวณและจังหวัด เนื่องจากการบริหารงานในบริเวณมีฐานะเทียบเท่าจังหวัดดังกล่าวแล้ว ฉะนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงโปรดเกล้าฯ ให้จัดรวมหัวเมืองต่าง ๆ เข้าด้วยกันเป็นจังหวัด ซึ่งบางจังหวัดยุบมาจากบริเวณ ส่วนเมืองที่มีอยู่ในสังกัดบริเวณให้มีฐานะเป็นอำเภอ การจัดระเบียบบริการการปกครองดังกล่าวจะเห็นว่าเป็นการดำเนินงานอีกขั้นหนึ่ง เพื่อให้การปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาลได้รับผลสำเร็จมากยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นการกระชับการบริหารการปกครองให้รัดกุมยิ่งขึ้น และใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติในเวลาต่อมา

ข้อสังเกตในการยุบเมืองลงเป็นอำเภอนั้น ทำได้ไม่มากนัก เพราะบางเมืองที่สังกัดในบริเวณ มีเจ้าเมือง และตำแหน่งกรมการรองลงมาต่อมาเมื่อเจ้าเมืองคนใดมีความผิดจึงปลดออก และไม่แต่งตั้งขึ้นใหม่ และยุบเมืองนั้นลงเป็นอำเภอ บางครั้งยุบเมืองลงเป็นตำบล เช่น เมืองภูแล่นช้าง เมืองอาจสามารถ เป็นต้น[1]

1.3 การจัดการเรื่องเขตเมือง

แม้ว่าปัญหาทางด้านเขตเมืองจะได้รับการแก้ไขโดยมีการจัดแบ่งเขตแดนกันมาตั้งแต่สมัยกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมทรงดำรงตำแหน่งเป็นข้าหลวงใหญ่ใหม่ ๆ ในปี พ.ศ. 2434 แล้วก็ตาม แต่ปัญหาเหล่านี้ไม่สามารถขจัดได้หมดสิ้น เนื่องจากเมืองต่าง ๆ ยังไม่มีการกำหนดเขตเมืองที่แน่นอน เพราะฉะนั้นจะก่อให้เกิดปัญหาการล่วงล้ำเขตเมืองกันขึ้น

ปัญหาดังกล่าวกรมหมื่นดำรงราชานุภาพทรงเห็นว่าการตัดสินปักปันเขตเมืองที่วิวาทซึ่งอยู่ในพระราชอาณาเขต ที่เคยปฏิบัติมานั้นมีอยู่ 3 วิธี คือ

---

[1]เติม วิภาคย์พจนกิจ ประวัติศาสตร์อีสาน เล่ม 2 หน้า 475

1. แต่งข้าหลวงกรุงเทพฯ ให้มีอำนาจไปตรวจตราที่วิวาท แล้วตัดสินให้เด็ดขาด หรือเรียบเรียงเรื่องส่งมาตัดสินที่กรุงเทพฯ

2. ให้เจ้าพนักงาน กรมแผนที่ไปตรวจทำแผนที่และให้มีรายงานชี้แจงความเห็นในที่วิวาท ส่งมาตัดสินที่กรุงเทพฯ

3. ให้กรมการทั้ง 2 ฝ่ายไปพร้อมกันชี้เขตแดนว่า แต่ละเมืองมีเขตแดนเพียงใด แล้วให้ทำเครื่องหมายลงไว้ในแผนที่ทั้ง 2 ฝ่าย ให้มีหลักฐานว่าเป็นเขตแดนของใคร ให้ส่งมาที่กรุงเทพฯ พร้อมกับแผนที่ แล้วจะทำการตัดสินให้เป็นไปตามหลักฐานที่ปรากฏ[1]

กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ทรงให้เหตุผลว่า การที่จะตัดสินอย่างที่ 1 และอย่างที่ 2 นั้น จะเป็นการสิ้นเปลืองเงินมาก และระยะทางไกลทางคมนาคมลำบาก เจ้าพนักงานจะต้องใช้เวลานานกว่าจะขึ้นไปถึงที่เกิดเหตุ และเรื่องที่วิวาทก็เป็นเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ไม่สมดุลย์กับพระราชทรัพย์ และแรงงานที่จะต้องออกไป ส่วนในข้อ 3 นั้น พระองค์ทรงให้เหตุผลว่า การที่จะให้ข้าหลวงทั้ง 2 ฝ่ายไปพร้อมกันชี้เขตแดนก็เห็นว่าไม่คุ้มกับค่าแรงงาน และความลำบากที่จะต้องเดินทางมาชี้เขตแดน พระองค์ทรงเห็นว่าควรจะให้กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมข้าหลวงต่างพระองค์ ซึ่งดำรงตำแหน่งที่สูงกว่าข้าหลวงทั้งปวง เป็นผู้ไต่สวนและเรียบเรียงคำตัดสินที่วิวาทส่งมายังกรุงเทพฯ แต่ฝ่ายเดียว พระองค์ทรงเห็นว่าวิธีนี้คงจะได้รับความยุติธรรมในการตัดสินเขตแดนที่วิวาทกันได้[2]

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ. 11.1/1 กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ กราบบังคมทูล ร. 5 2 พฤษภาคม ร.ศ. 112

[2]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ. 11.1/1 กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ กราบบังคมทูล ร. 5 2 พฤษภาคม ร.ศ. 112

จะเห็นว่าพระดำริของกรมหมื่นดำรงราชานุภาพข้างต้นเป็นความคิดที่เหมาะสมกับสภาพการณ์ในขณะนั้น เพราะว่าการที่จะจัดเจ้าพนักงานจากกรุงเทพฯ หรือให้เจ้าเมืองที่วิวาทกันเดินทางไปสอบสวนตัดสินเขตเมืองนั้นเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก ทั้งนี้เพราะต้องประสบกับอุปสรรคในการคมนาคม และปัญหาทางด้านการเงิน การที่ให้กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมเป็นผู้สืบสวนและตัดสิน แล้วส่งเรื่องราวมายังกรุงเทพฯ นั้น เป็นการกระทำที่เหมาะสมมากกว่า เพราะว่ากรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมมีฐานะเป็นข้าหลวงใหญ่ที่ได้รับอำนาจเต็มในการปกครอง ซึ่งทรงมีอำนาจที่จะตัดสินปัญหาเหล่านี้ได้

ปัญหาเรื่องเขตเมืองนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงปรารภว่า

> "เรื่องนี้แต่เดิมเป็นการถือท้ายถือหางกันอยู่ คนละฝ่าย บัดนี้ข้าหลวงก็เปลี่ยนตัวแล้ว ถึงจะมีถ้อยคำพูดขึ้นในกรุงเทพฯ หูหนวกเสียบ้างก็ได้ ขอแต่ให้กำชับขึ้นไปถึงกรมหมื่นประจักษ์ฯ ให้ไว้ตัวเป็นกลาง อย่าไว้ตัวเป็นโปรเตคเตอฝ่ายหนึ่งแล้วการก็เห็นจะตกลงเรียบร้อยตามที่คิดไว้"[1]

พระราชปรารภดังกล่าวจะเห็นว่า ปัญหาเรื่องเขตเมืองที่เกิดขึ้นแต่ก่อนนั้นเป็นเพราะข้าหลวงได้ทำการสนับสนุนอยู่กับคนละฝ่าย จึงทำให้ปัญหานี้ยืดเยื้อต่อมา พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีความเห็นเช่นเดียวกับกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ที่จะให้กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมเป็นผู้ตัดสินในเรื่องนี้ และพระองค์ได้ทรงกำชับให้กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมมีความเป็นธรรม ไม่ลำเอียงหรือให้ความคุ้มครองฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด การแก้ปัญหาเรื่องเขตเมืองนี้จะเห็นว่าพระบาท

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ. 11.1/1 พระราชหัตถเลขา ถึงกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม 7 พฤษภาคม ร.ศ. 112

สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะแก้ไขปัญหาเรื่องนี้ให้หมดไปด้วยความยุติธรรม ซึ่งพระองค์ทรงตระหนักว่า ปัญหานี้เป็นปัญหาที่ส่งผลถึงความมั่นคงของประเทศ ฉะนั้นจึงควรขจัดภัยความแตกแยกภายในประเทศ เพื่อเป็นพลังในการต่อต้านลัทธิจักรวรรดินิยมฝรั่งเศส

ในการปักปันเขตเมืองบางแห่ง กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ทรงใช้นโยบายให้ข้าหลวงกรมการเมืองที่ขัดแย้งกันมาประชุมพร้อมด้วยข้าหลวงและกรมการเมืองต่าง ๆ ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะพระองค์ทรงเห็นว่าถ้าให้เจ้าเมือง กรมการที่ขัดแย้งกันมาประชุมพร้อมกับกรมการเมืองอื่น ๆ ด้วย จะทำให้การแบ่งปันเขตเมืองได้รับความยุติธรรมยิ่งขึ้น โดยมีกรมการเมืองอื่นมาเป็นสักขีพยาน ดังเช่นการปักปันเขตแดนเมืองกุมภวาปีกับเมืองขอนแก่น กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมได้ให้กรมการเมืองกุมภวาปี เมืองขอนแก่นมาประชุมพร้อมด้วยข้าหลวงและกรมการเมืองอื่น ๆ เพื่อจะได้ปรึกษาให้ตกลงกัน ในการประชุมนี้ได้ตกลงว่า ห้วยบักเต้น ห้วยผา และลุ่มภูฝ่ายเหนือเป็นเขตแดนเมืองกุมภวาปี ฝ่ายใต้เป็นเขตแดนเมืองขอนแก่น เป็นต้น[1]

ในบางกรณีที่เป็นการพิพาทกันระหว่างเมืองต่างมณฑลกัน เช่น การพิพาทระหว่างเมืองชนบท* กับเมืองมหาสารคาม** เมืองชนบทร้องเรียนว่า ตำบลบ้านดอนแฮด บ้านขอนแก่นน้อย บ้านเป็อย บ้านโคกคอง เป็นเขตแขวงเมืองชนบท ซึ่งเจ้าพระยาบดินทรเดชาได้แบ่งปันให้ ส่วนเมืองมหาสารคามร้องเรียนว่า หมู่บ้านที่วิวาททั้ง 4 แห่ง ตั้งอยู่ทางตะวันออกลำพังชู่ เจ้าพระยาบดินทรเดชาแบ่งปัน

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 1.1/12 กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ถึง กรมขุนสมมตอมรพันธ์ 15 มกราคม ร.ศ. 115

*อยู่ในมณฑลอุดร

**อยู่ในมณฑลอีสาน

ให้เป็นเขตแขวงเมืองมหาสารคามแต่เดิมมาเหมือนกัน[1]

การแก้ปัญหาเขตเมืองที่เกิดจากการพิพาทระหว่างเมืองต่างมณฑลนี้ ทางส่วนกลางได้ให้กรมแผนที่จัดเจ้าพนักงานขึ้นไปตรวจสอบ และให้จัดปักปันเขตแดน การที่ทางส่วนกลางจัดทำเช่นนี้ เป็นเพราะว่ารัฐบาลต้องการให้ทั้ง 2 มณฑลได้รับความยุติธรรมจากการปักปันเขตแดน แม้จะต้องจ่ายพระราชทรัพย์เป็นจำนวนมากก็ตาม ซึ่งแสดงให้เห็นชัดเจนว่านโยบายของรัฐบาลในขณะนั้นต้องการรักษาความสงบเรียบร้อยให้เกิดขึ้นภายในประเทศ

ผลจากการที่กรมแผนที่ได้จัดเจ้าพนักงานออกไปตรวจสอบแล้ว ได้แบ่งเขตแดนดังนี้คือ ใช้ลำพังซู่เป็นศูนย์กลางเขตแดนระหว่างเมืองชนบท กับเมืองมหาสารคาม โดยแบ่งตั้งแต่วังดินแดนลำพังซู่ ขึ้นไปแล้วแยกไปตามลำห้วยลาดหรือห้วยแคน ไปจนจดโสกแบง ฝั่งซ้ายตะวันออกเป็นเขตแขวงเมืองมหาสารคาม ฝั่งข้างตะวันตกให้เป็นเขตแขวงเมืองชนบท[2]

จะเห็นว่าในการแบ่งเขตเมืองนี้ ได้อาศัยแนวพรมแดนธรรมชาติ คือห้วยต่าง ๆ เป็นเส้นเขตแดนในการปักปัน ซึ่งรัฐบาลในขณะนั้นอาจจะถือว่าแนวพรมแดนธรรมชาติเป็นเส้นเขตแดนที่ชัดเจน ลบเลือนได้ยาก ถึงแม้ว่าในเวลาต่อไปจะมีการเปลี่ยนตัวเจ้าเมือง ปัญหาเรื่องเขตเมืองก็จะไม่เกิดขึ้นอีก

การจัดการเรื่องเขตเมืองนี้ในเวลาต่อมารัฐบาลได้จัดการโอนดินแดนเพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำของเขตเมือง และเพื่อความสะดวกในการปกครอง

---

[1] กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.1/13 กรมหลวงดำรงราชานุภาพ กราบบังคมทูล ร. 5 11 กรกฎาคม ร.ศ. 118

[2] กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.1/13 กรมหลวงดำรงราชานุภาพ กราบบังคมทูล ร. 5 11 กรกฎาคม ร.ศ. 118

1.4 การโอนและจัดแบ่งเขตเมือง

หลังจากที่ทางรัฐบาลได้รวมหัวเมืองในมณฑลอุดรเข้าเป็นเมืองจัตวา เพื่อให้การปกครองแบบเทศาภิบาลได้ผลดียิ่งขึ้นแล้ว ในปี พ.ศ. 2450 ได้จัดแบ่งเขตแดนและโอนดินแดนที่เหลื่อมล้ำกันอยู่ เพื่อแก้ปัญหาเรื่องเขตเมือง และเพื่อให้สะดวกแก่การปกครอง เช่น ตำบลน้ำโซง บ้านโนนสัก เหลื่อมล้ำเข้าไปในเขตอำเภอท่าบ่อ มีพลเมืองประมาณ 2,031 คน ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้โอนตำบลทั้ง 2 นี้จากเขตอำเภอหนองคายไปขึ้นกับอำเภอท่าบ่อ

ท้องที่อำเภอเมืองหนองหาร 5 ตำบลคือ ตำบลบ้านจำปี ตำบลนายุง ตำบลสาแล ตำบลเชียงแหว ตำบลบ้านอุ่มจาร มีพลเมืองประมาณ 6,259 คน เหลื่อมล้ำเข้าไปในเขตอำเภอกุมภวาปี ทรงโปรดเกล้าฯ ให้โอนตำบลทั้ง 5 ตำบลมาขึ้นกับอำเภอกุมภวาปี เพื่อให้สะดวกแก่การปกครอง[1]

โปรดเกล้าฯ ให้โอนท้องที่อำเภอวังสะพุง ซึ่งเป็นแขวงเมืองหล่มศักดิ์ในมณฑลพิษณุโลก มาขึ้นกับเมืองเลย ทั้งนี้เพื่อความสะดวกในการปกครอง เพราะว่าอำเภอวังสะพุงอยู่ห่างไกลจากเมืองหล่มศักดิ์ ระยะทางเดิน 4 วัน และทางคมนาคมลำบาก ส่วนระยะทางจากอำเภอวังสะพุงไปเมืองเลยบริเวณน้ำเหืองใกล้ประมาณ 750 เส้น และทางคมนาคมสะดวก[2]

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นว่าความเหลื่อมล้ำในเขตเมืองเป็นอุปสรรคต่อการบริหารการปกครอง และก่อให้เกิดปัญหาเขตเมืองขึ้น ฉะนั้นพระองค์จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดโอนดินแดนที่เหลื่อมล้ำเข้าไปในเขตของเมืองใด ให้สังกัดอยู่กับเมืองนั้น และในบางกรณีเมื่อเมืองที่เป็นเจ้าสังกัดกับเมืองที่อยู่ใต้สังกัดอยู่ไกลกัน ลำบากต่อการปกครองจึงให้โอนเมืองที่

---

[1] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 24 29 มีนาคม ร.ศ. 126

[2] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 24 21 เมษายน ร.ศ. 126

อยู่ใต้สังกัดไปอยู่กับเมืองอื่น ลักษณะการบริหารการปกครองเช่นนี้นับว่าพระองค์ทรงคำนึงถึงความสะดวกในการปกครองเป็นสำคัญ และสามารถแก้ไขความขัดแย้งในเรื่องเขตเมืองเหลื่อมล้ำกันได้

1.5 ปัญหาราษฎรอพยพ

ปัญหาราษฎรอพยพ เป็นปัญหาที่ประสบมาตั้งแต่สมัยที่กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมแรกเสด็จมาเป็นข้าหลวงใหญ่ในมณฑลอุดรในปี พ.ศ. 2434 และได้จัดการแก้ไข โดยวางนโยบายดึงดูดใจราษฎรไม่ให้อพยพไปยังฝั่งซ้าย แต่ปัญหานี้ไม่สามารถจัดการให้หมดสิ้นไปได้ ฉะนั้นหลังจากไทยประสบกับวิกฤติการณ์ ร.ศ. 112 แล้ว มณฑลอุดรต้องประสบกับปัญหาราษฎรอพยพเช่นที่ผ่านมา ทั้งนี้มีสาเหตุเนื่องมาจากการปกครองภายใน

ก. กรมการเมืองไม่พอใจที่ต้องเสียส่วย

ลักษณะการปกครองของไทย ประการหนึ่งคือ กรมการเมืองซึ่งทำหน้าที่ทางด้านบริหารการปกครองได้รับสิทธิพิเศษ จากส่วนกลางคือ ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียส่วยแก่ทางราชการ แต่ในเวลาต่อมากรมการเมืองบางคนถูกเรียกเก็บเงินส่วยอย่างเช่นราษฎรทั่วไป ทำให้ไม่พอใจที่ถูกริดรอนสิทธิลงไป จึงได้เกลี้ยกล่อมราษฎรอพยพไปอยู่กับฝรั่งเศส เช่น พ.ศ. 2446 เมื่อพระองค์เจ้าวัฒนาเสด็จตรวจราชการตามหัวเมืองริมฝั่งแม่น้ำโขง ได้พบปัญหาราษฎรอพยพจากฝั่งขวาไปยังฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง ซึ่งเกิดจากกรมการเมืองไม่พอใจที่ต้องเสียส่วยให้กับทางราชการ เช่น ท้าวไชยสาร กรมการเมืองเรณูนคร เป็นหัวหน้าชักชวนราษฎรประมาณ 200 คนเศษ อพยพข้ามไปอยู่เมืองสุวรรณเขตฝั่งซ้าย สาเหตุเกิดจากความบาดหมางกับเจ้าเมืองที่ถูกเจ้าเมืองเกณฑ์เก็บส่วย อย่างเช่นราษฎรธรรมดา[1]

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/41 พระองค์เจ้าวัฒนา ถึง กรมหลวงดำรงราชานุภาพ 21 พฤษภาคม ร.ศ. 122

จะเห็นว่าสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้กรมการเมืองอพยพไปอยู่ทางฝั่งซ้าย คือ การที่กรมการเมืองซึ่งเคยได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียส่วย แต่ในเวลาต่อมาต้องเสียส่วยอย่างเช่นราษฎรธรรมดา ทำให้ไม่พอใจที่ถูกริดรอนสิทธิ ปัญหาเช่นนี้จะเห็นว่าเป็นปัญหาที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศ ดังนั้นกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ จึงให้พระองค์เจ้าวัฒนารีบจัดการแก้ไขเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความไม่พอใจแก่กรมการเมืองเหล่านี้ ดังปรากฏในคำกราบทูลของกรมหมื่นดำรงราชานุภาพว่า

> "ในใบบอกของพระองค์เจ้าวัฒนานั้น ได้สังเกตเห็นความข้อหนึ่งว่า ท้าวไชยสารเป็นกรมการควบคุมหมู่กองแต่ก่อนมาเคยยกเว้นไม่ต้องเสียส่วย เช่นราษฎรธรรมดา บัดนี้ต้องมาเสียส่วย จึงพาให้เกิดความไม่พอใจดิ้นรนไปต่าง ๆ เช่นนี้ จึ่งพาให้เกล้าฯ นึกถึงว่ายังจะมีกรมการที่เป็นเจ้าหมู่มูลนายที่เคยได้ยกเว้นแต่ก่อนแล้ว บัดนี้จะต้องเสียส่วยอย่างราษฎรธรรมดาอีกบ้างหรือไม่ เพราะฉะนั้นขอให้พระองค์เจ้าวัฒนาตามและตรวจตราดู ถ้ายังมีอยู่จริงให้รีบจัดการแก้ไข เพื่อป้องกันอย่าให้เกิดความไม่พอใจขึ้นในพวกเจ้าหมู่นายกองเช่นนี้ได้จะเป็นการดี"[1]

คำกราบบังคมทูลของกรมหมื่นดำรงราชานุภาพข้างต้น แสดงให้เห็นว่าทางส่วนกลางไม่ได้นิ่งนอนใจกับปัญหาที่เกิดขึ้น ดังจะเห็นได้จากทางกระทรวงมหาดไทยได้สั่งกำชับให้พระองค์เจ้าวัฒนารีบจัดการแก้ปัญหานี้โดยเร็ว เพราะเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ ซึ่งทางส่วนกลางตระหนักว่า กรมการเมืองเหล่า

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/41 กรมหลวงดำรงราชานุภาพ ถึง กรมขุนสมมตอมรพันธ์ 15 มิถุนายน ร.ศ. 122

น้อยอย่างน้อยจะต้องมีราษฎรที่ยังคงมีความศรัทธาอยู่ ฉะนั้นถ้าปัญหานี้ไม่ได้จัดการแก้ไขให้ลุล่วงไปโดยเร็ว ย่อมทำให้ประเทศเสียกำลังคนไปมาก ซึ่งในขณะนั้นถือว่ากำลังคนเป็นทรัพยากรที่มีค่ายิ่ง

การแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ หลังจากที่พระองค์เจ้าวัฒนาได้รับนโยบายจากกระทรวงมหาดไทย ให้รีบจัดการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างรีบด่วนแล้ว พระองค์ทรงเกลี้ยกล่อมท้าวไชยสารให้มีความสามัคคีปรองดองกับผู้ว่าราชการเมือง ไม่ให้บาดหมางเป็นอริกันดังที่เคยเป็นมา ซึ่งพระองค์เจ้าวัฒนาเห็นว่าท้าวไชยสารต้องการเป็นขุนนางรับราชการตำแหน่งยกกระบัตรซ้าย ฉะนั้นพระองค์จึงทรงแต่งตั้งให้ท้าวไชยสารเป็นขุนเสฤษฐิเรณู ตำแหน่งรองยกกระบัตรเมืองเรณูนคร[1]

จะเห็นว่าการแก้ปัญหาของพระองค์เจ้าวัฒนา เป็นการแก้ที่ต้นเหตุของปัญหา โดยให้ท้าวไชยสารกับผู้ว่าราชการเมืองทำความเข้าใจ ให้มีความสามัคคีต่อกัน และทรงแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองยกกระบัตรเมืองเรณูนคร เพื่อเป็นการเอาใจไม่ให้หันไปฝักใฝ่กับฝรั่งเศส ทั้งนี้เพราะสาเหตุประการหนึ่งที่ท้าวไชยสารจะอพยพไปอยู่ฝั่งซ้ายนั้น เพื่อต้องการเป็นเจ้าเมืองตามที่ฝรั่งเศสได้ให้สัญญาไว้ว่าถ้าเกลี้ยกล่อมราษฎรมาได้มากจะตั้งให้เป็นเจ้าเมือง[2]

ข. ความขาดแคลนอาหาร

สาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้ราษฎรอพยพไปอยู่ฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง เกิดจากความขาดแคลนอาหาร เช่นราษฎรเมืองมุกดาหารอพยพไปฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง 56 ครอบครัว เป็นจำนวนคนถึง 284 คน เพราะความขาดแคลนอาหาร

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/41 พระองค์เจ้าวัฒนา ถึงกรมหลวงดำรงราชานุภาพ 27 กรกฎาคม ร.ศ. 122

[2]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/41 พระองค์เจ้าวัฒนา ถึงกรมหลวงดำรง 21 พฤษภาคม ร.ศ. 122

สาเหตุดังกล่าวพระองค์เจ้าวัฒนา เห็นว่าการที่ราษฎรอพยพไปฝั่งซ้ายนั้น เนื่องจากเมืองมุกดาหารฝนแล้ง ข้าวแพง และเมืองริมแม่น้ำโขงเกิดทุกภิกขภัย ฉะนั้น พระองค์เจ้าวัฒนาทรงแก้ปัญหาโดยซื้อข้าวแจกจ่ายให้แก่ราษฎร เพื่อป้องกันราษฎรระส่ำระสาย และอพยพไปอยู่ฝั่งซ้าย[1]

เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นว่าน่าจะมีสาเหตุอื่นประกอบด้วยที่ทำให้ราษฎรอพยพไปอยู่ฝั่งซ้าย เพราะก่อนหน้านี้ เมืองทางฝั่งขวาแม่น้ำโขงเป็นเมืองที่มีความอุดมสมบูรณ์มากกว่าฝั่งซ้าย ดังปรากฏในพระราชกระแสว่า

> "การที่จะซื้อข้าวไปเจือจานนั้นควรแล้ว แต่เป็นที่น่าสงสัยว่าแต่ก่อนแต่ไรมา ปรากฏว่าฟากนี้บริบูรณ์มากกว่าฝั่งซ้ายเมืองซึ่งอยู่ตรงกันคนละฟากแม่น้ำ ข้างฟากซ้ายจะมีผลบริบูรณ์จนถึงคนข้ามไปหาอาหารกินในที่นั้น ฟากข้างขวาจะแล้งจนถึงคนอยู่ไม่ได้ดังนี้ยังไรอยู่ จะมีเหตุอื่นที่ให้คนข้ามไปดอกกระมัง"[2]

จะเห็นว่าปัญหาราษฎรอพยพ เป็นปัญหาที่สำคัญมาก จะเห็นได้จากการที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงให้สืบสวนดูว่า นอกจากการขาดแคลนอาหารแล้ว ยังมีสาเหตุอื่นอีกหรือไม่ที่ทำให้ราษฎรอพยพไป ทั้งนี้พระองค์ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะแก้ไขต้นเหตุของปัญหาให้หมดไป

ในเวลาต่อมาเมื่อสืบสวนได้ความว่า การที่ราษฎรอพยพไปอยู่ฝั่งซ้ายนั้น เพราะเมืองมุกดาหารขาดแคลนอาหารไม่ได้เกิดจากสาเหตุอื่นแล้ว พระบาท

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.25/35 กรมหลวงดำรงราชานุภาพ ถึง กรมขุนสมมตอมรพันธ์ 23 กรกฎาคม ร.ศ. 122

[2]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.25/35 พระราชกระแส ร. 5 23 กรกฎาคม ร.ศ. 122

สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชหัตถเลขาถึง กรมหมื่นดำรงราชานุภาพให้คิดอ่านจัดการปรับปรุงเมืองมุกดาหารให้ดีขึ้น[1] เพื่อให้ราษฎรมีความเป็นอยู่อย่างสงบสุข ซึ่งพระองค์ทรงเห็นว่าจะเป็นปราการสำคัญที่จะป้องกันไม่ให้ราษฎรหันไปหาฝรั่งเศส

ฉะนั้นในปี พ.ศ. 2448 ทางมณฑลอุดร ได้รับนโยบายจากกระทรวงมหาดไทยให้ปรับปรุงเมืองมุกดาหาร สิ่งที่ได้รับการปรับปรุงคือ

1. จัดทำนุบำรุงการโยธา สาธารณประโยชน์ เช่น มีการก่อสร้างถนนหนทางให้การคมนาคมสะดวก

2. จัดทำนุบำรุงบ้านเมืองให้มีความเจริญ

3. ให้กรมการเมืองมีความสามัคคีกัน และมีความรักใคร่ราษฎร[2]

ผลจากการที่เมืองมุกดาหารได้รับการปรับปรุงให้เจริญขึ้นได้เป็นเครื่องจูงใจ ทำให้ราษฎรที่อพยพไปในคราวก่อน อพยพกลับคืนมายังฝั่งขวาแม่น้ำโขง จะเห็นว่าปัญหาราษฎรอพยพนั้น ทางรัฐบาลได้พยายามแก้ไขสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้น เช่น เมื่อรู้ว่าราษฎรเมืองมุกดาหารที่อพยพไปยังฝั่งซ้ายนั้นเกิดจากการขาดแคลนอาหาร ทางราชการจึงซื้อข้าวแจกจ่ายแก่ราษฎร เพื่อแก้ปัญหาระยะสั้นให้หมดไป ส่วนนโยบายระยะยาวนั้นมณฑลอุดร ได้รับนโยบายจากกระทรวงมหาดไทยมาจัดการปรับปรุงเมืองมุกดาหารให้มีความเจริญ และให้ราษฎรกับกรมการเมืองมีความสามัคคีรักใคร่กัน นโยบายการแก้ปัญหาทั้งระยะสั้นและระยะยาวดังกล่าวจะเห็นว่าเป็นนโยบายที่คำนึงถึงลักษณะความเป็นอยู่ของราษฎรทางแถบนี้ที่ไม่คำนึง

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.25/35 พระราชหัตถเลขาถึงกรมหลวงดำรงราชานุภาพ 29 กันยายน ร.ศ. 122

[2]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.25/9 พระองค์เจ้าวัฒนา ถึงพระยาสุนทรนุราช 31 สิงหาคม ร.ศ. 124

ถึงอย่างอื่น นอกจากความอยู่รอดของตัวเอง ให้มีความเป็นอยู่อย่างสงบสุขเป็นสำคัญ เข้าลักษณะที่ว่า "ที่ไหนสบายก็อยู่ที่นั่น" ดังจะเห็นได้จากในเวลาต่อมา เมื่อฝรั่งเศสเรียกเก็บเงินค่าราชการ และภาษีอากรต่าง ๆ ทำให้ราษฎรที่เป็นชายฉกรรจ์ ต้องเสียเงินต่าง ๆ ให้แก่ฝรั่งเศสคนละไม่ต่ำกว่า 14 เหรียญต่อปี และต้องถูกเกณฑ์ไปทำการโยธาต่าง ๆ ไม่มีเวลาทำมาหากิน ราษฎรเหล่านี้จึงอพยพมายังฝั่งขวามากขึ้น

ปัญหาราษฎรอพยพนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระราชดำริว่า ราษฎรคนลาวเหล่านี้คำนึงถึงผลประโยชน์ของตัวเองเป็นหลัก เมื่ออพยพไปฝั่งซ้ายแล้ว ฝรั่งเศสไม่ได้ตั้งให้เป็นเจ้าเมืองและถูกเรียกเก็บภาษี จึงอพยพมาฝั่งขวา และราษฎรเหล่านี้เป็นคนที่เชื่อคนง่าย ฉะนั้นนโยบายที่จะใช้ปกครองคนเหล่านี้จะต้องใช้การผ่อนผันเป็นหลัก ซึ่งปรากฏในพระราชกระแส ว่า

> "การที่อ้ายคนนี้ข้ามไปฝั่งซ้ายไปขอกับฝรั่งเศสก็เดินแผนเก่านี้เอง ฝรั่งเศสอยากได้คนให้ข้ามไปฝั่งซ้ายมาก ๆ ก็รับเข้าไว้พอเป็นเครื่องล่อใจ แต่มันจะเห็นไม่เป็นเรื่องไม่ตั้งให้เป็นเจ้าเมืองทันใด ฤาไม่ได้ประโยชน์พอเพราะต้องถูกเกณฑ์ใช้สอยและเก็บเงินอย่างไร จึงข้ามมาฟากนี้ใหม่เล่า จะเอาดีวิเศษฤาแน่นอนอย่างไรจากคนเช่นนี้ไม่ได้ คิดการเพื่อประโยชน์ตนทั้งสิ้น แต่สันดานลาวเชื่อกันง่าย ถ้าหากว่ามันไปตั้งฟากโน้น มันก็คงมาเกลี้ยกล่อมเอาคนฟากข้างนี้ได้เสมอไป จะตัดรอนเลียว่าไม่ยอมให้อยู่ที่เดียวก็ไม่ได้ บางทีจะทำให้เข้าใจผิดไปได้มาก ๆ เช่นกับว่าคนอยู่ฝั่งซ้ายแล้วจะข้ามมาอยู่ฝั่งขวาไม่ได้ เพราะฝรั่งเศสห้ามปรามไทยไม่ให้รับไว้ การที่จะพูดจะคิดอ่านกับพวกลาว พูดตรงก็ไม่เข้าใจ ใช้อุบายลึกนักก็ไม่เข้าใจ จักต้องผ่อนผันพอให้สมกับเชาวน์ของพวกลาว ขอให้คอยถือท้ายให้ดี"[1]

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.25/9 พระราชกระแสในรัชกาลที่ 5 6 สิงหาคม ร.ศ. 123

พระราชกระแสข้างต้น แสดงให้เห็นว่าราษฎรเหล่านี้คำนึงถึงความสงบสุขของตัวเองเป็นสำคัญ ที่ไหนให้ความสงบสุขก็จะอพยพไปอยู่ยังที่นั้น ลักษณะความเป็นอยู่เช่นนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักว่านโยบายที่จะใช้ปกครองคนเหล่านี้ได้จะต้องใช้วิธีการผ่อนผัน ให้ราษฎรเหล่านี้มีความเป็นอยู่อย่างสงบสุข จึงจะสามารถป้องกันปัญหาราษฎรอพยพได้ ฉะนั้นในเวลาต่อมาทางมณฑลอุดรได้รับนโยบายดังกล่าวไปใช้ในการแก้ปัญหาราษฎรอพยพโดยผ่อนผันไม่ให้เกณฑ์แรงงานจากราษฎร จนกว่าราษฎรจะทำมาหากินและตั้งบ้านเรือนให้มีความเป็นปรกติสุขเสียก่อน[1]

ผลจากการใช้นโยบายผ่อนปรนนี้ ปรากฏว่าในเวลาต่อมาราษฎรจากฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงอพยพมายังฝั่งขวามากขึ้น ทำให้ฝรั่งเศสกล่าวหาไทยว่าทำการเกลี้ยกล่อมคนฝั่งซ้ายเข้ามาซึ่งจะกลายเป็นข้อขัดแย้งระหว่างไทยกับฝรั่งเศสขึ้น

ค. ความไม่พอใจของข้าราชการที่ถูกปลดออกจากตำแหน่ง

ความไม่พอใจของข้าราชการที่ถูกปลดออกจากตำแหน่งเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาราษฎรอพยพขึ้น ปัญหานี้จะเห็นได้จากกรณีของพระราชกิจภักดี ซึ่งรับราชการตำแหน่งผู้ช่วย ถูกปลดออกจากราชการโดยไม่มีความผิด จึงอพยพไปอยู่ฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง

ปัญหานี้พระยาสุนทรนุรักษ์ซึ่งเป็นข้าหลวงประจำบริเวณธาตุพนม ถวายความเห็นว่า ปัญหานี้จะนิ่งนอนใจไม่ได้ ราษฎรเหล่านี้นับวันจะอพยพไปฝั่งซ้ายมากขึ้น จะทำให้บ้านเมืองร่วงโรย ฉะนั้นจึงถวายความเห็นว่าเมืองมุกดาหารมี 24 ตำบล ควรแยกตำบลเหล่านี้จากอำเภอมุกดาหารมา 6 ตำบล ตั้งเป็นกิ่งอำเภอขึ้น และตำแหน่งหน้าที่ในราชการให้แต่งตั้งเหมือนกับมีฐานะเป็นอำเภอ (สมัยนั้น

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.25/35 กรมหลวงดำรงราชานุภาพ ถึง กรมขุนสมมตอมรพันธ์ 22 กรกฎาคม ร.ศ. 124

เรียกอำเภอว่าเมือง) และให้พระราชกิจภักดีไปดำรงตำแหน่ง ซึ่งจะสามารถแก้ปัญหาในเรื่องนี้ได้[1]

ความเห็นของพระยาสุนทรนุรักษ์ข้างต้น เป็นการขจัดสาเหตุของปัญหาให้หมดไปเพราะว่าการที่พระราชกิจภักดีอพยพไปฝั่งซ้ายนั้นเกิดจากความไม่พอใจที่ถูกปลดออกจากตำแหน่งราชการโดยไม่มีความผิด ฉะนั้น พระยาสุนทรนุรักษ์จึงถวายความเห็นให้จัดตั้งกิ่งอำเภอขึ้น ซึ่งในสมัยนั้นเรียกว่าเมือง ให้มีตำแหน่งทางราชการเช่นเดียวกับเมืองอื่น ๆ และให้พระราชกิจภักดีไปดำรงตำแหน่งในเมืองดังกล่าว เพื่อป้องกันปัญหาราษฎรอพยพ แม้พระราชกิจภักดีจะไม่ได้ดำรงตำแหน่งในอำเภอมุกดาหารก็ตาม แต่การแก้ปัญหาเช่นนี้จะเห็นว่าเป็นการแก้ปัญหาที่ดีกว่าปล่อยให้อพยพไปฝั่งซ้าย แม้พระราชกิจภักดีจะอพยพราษฎรไปตั้งยังเมืองใหม่ก็ดี แต่ก็เป็นภายในพระราชอาณาเขตด้วยกัน ซึ่งไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติมากนัก

ความเห็นของพระยาสุนทรนุรักษ์ไม่ปรากฏหลักฐานว่าได้นำไปปฏิบัติเพื่อแก้ปัญหานี้หรือไม่ แต่เห็นว่าน่าจะนำไปปฏิบัติมากกว่า เพราะนโยบายของรัฐบาลไทยในขณะนั้น มุ่งที่จะรักษาความมั่นคงของชาติเป็นสำคัญ ถ้าหากรัฐบาลไม่แก้ปัญหาเช่นนี้แล้ว พระราชกิจภักดีจะต้องอพยพไปยังฝั่งซ้าย พร้อมด้วยราษฎรที่ยังคงจงรักภักดีอยู่ ซึ่งเหตุการณ์เช่นนี้ย่อมทำให้ประเทศขาดผลประโยชน์และมีผลถึงความมั่นคงของชาติด้วย

ปัญหาราษฎรอพยพเกิดจากหลายสาเหตุดังที่กล่าวมาแล้ว และรัฐบาลก็ไม่นิ่งนอนใจกับปัญหาที่เกิดขึ้น พยายามแก้สาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหา ซึ่งสิ่งต่าง ๆ ที่รัฐบาลนำมาใช้ในการแก้ปัญหาราษฎรอพยพนับว่าได้ผลมาก ดังจะเห็นได้จากสามารถดึงดูดใจราษฎรที่อพยพไปฝั่งซ้ายกลับคืนมาเป็นอันมาก

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/41 รายงานตรวจราชการของพระยาสุนทรนุรักษ์ ปกครองประจำบริเวณธาตุพนม ศ.ก. 112

1.6 การแต่งตั้งและการโยกย้ายถอดถอนข้าราชการ

เนื่องจากบุคคลากรเป็นตัวจักรสำคัญที่จะบริหารการปกครองตามนโยบาย ของทางส่วนกลางที่ได้วางไว้ เมื่อขาดบุคลากรย่อมทำให้การบริหารนั้นหยุดชะงัก มณฑลอุดรประจักษ์ถึงความสำคัญของบุคคลากรดังกล่าว ฉะนั้นเมื่อขาดบุคคลากร ที่จะใช้ในการบริหารก็จะส่งคำร้องขอมายังส่วนกลาง ระยะเวลาระหว่าง พ.ศ. 2436 – 2441 ทางมณฑลอุดรได้แต่งตั้งโยกย้ายและถอดถอนข้าราชการซึ่งเป็น อำนาจของข้าหลวงใหญ่ เพื่อให้เหมาะสมกับงานดังนี้คือ

ใน พ.ศ. 2437 ทางมณฑลอุดรได้ขอตัวบุคคลากร เพื่อช่วยในการปก ครองจำนวน 5 คน ทางส่วนกลางได้จัดส่งนายร้อยตรีเผื่อน ร้อยตรีสุด ขึ้นไปรับ ราชการยังมณฑลอุดร แต่เนื่องจากบุคคลทั้ง 2 ไม่มีความรู้เกี่ยวกับราชการพลเรือน กรมหมื่นประจักษ์ฯ จึงได้ส่งตัวกลับคืนมา โดยที่พระองค์ให้เหตุผลว่า

> "จะรับไว้ทำราชการ ก็ไม่เห็นมีประโยชน์สิ่งใด จะทำราชการ ให้เป็นที่ชอบ ๆ เป็นที่หนักใจ เพราะทั้ง 2 คนเดิมเป็นพลทหารได้ เลื่อนขึ้นเป็นนายร้อยตรีใหม่ ๆ พระราชกำหนดกฎหมายอย่างธรรม เนียมราชการพลเรือนหวังใจว่าคงจะไม่ทราบก็เป็นแน่ เปรียบ เหมือนทหารไปรเวต ผู้หนึ่ง จะต้องเปลื้องเงินมากเปล่า ๆ แล้ว จะเอาไว้ตามหัวเมืองริมน้ำโขงก็ไม่ได้"[1]

เหตุผลที่กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ใช้อ้างในการส่งตัวข้าราชการทั้ง 2 คนกลับยังส่วนกลางนั้น แสดงให้เห็นว่าพระองค์ทรงคำนึงถึงคุณวุฒิของบุคคลเป็น สำคัญ ซึ่งพระองค์ตระหนักว่าบุคคลใดจะเป็นข้าราชการพลเรือนได้ ควรมีความ รู้ในกฎหมายและระเบียบราชการพลเรือน ถ้าหากได้บุคคลากรที่ไม่มีความรู้ใน

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/8 กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ถึง กรมหมื่นสมมตอมรพันธ์ 23 พฤศจิกายน ร.ศ. 113

แขนงงานที่ทำ อาจจะทำให้งานนั้นผิดพลาดได้ โดยเฉพาะจะต้องปกครองหัวเมืองตามริมฝั่งแม่น้ำโขง ซึ่งจะก่อให้เกิดความยุ่งยากขึ้นในภายหลัง และพระองค์ทรงเห็นว่าการที่จะให้บุคคลที่ไม่มีความรู้ทางพลเรือนมาปกครองจะทำให้เป็นที่หนักใจและเปลืองพระราชทรัพย์โดยใช่เหตุ

ฉะนั้นในเวลาต่อมากรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม จึงได้ทูลขอตัวบุคคลากรพร้อมทั้งระบุตัวบุคคลมาด้วย เพื่อดำรงตำแหน่งเป็นรองข้าหลวง คือ พระยาสระบุรี หลวงสวัสดิโกษ พระยาสุเรนทร และจมื่นนิเวศโยธี

กรมหลวงเทวะวงศ์วโรปการ ไม่ทรงเห็นด้วยกับตัวบุคคลที่กรมหมื่นประจักษ์ฯ ทรงเลือกมา โดยพระองค์ทรงให้เหตุผลว่า

"1. พระยาสระบุรี ไม่ใช่คนโง่จริงอยู่ แต่มีนเมาเกียจคร้าน ไม่เป็นคนราชการ ทั้งมีอาการป่วยเรื้อรัง แม้จะเดินเหินก็ไม่ถนัด ถึงว่าตามทางราชการก็เป็นอันให้ไปไม่ได้

2. หลวงสวัสดิโกษา นั้น หนีออกนอกพระราชอาณาเขต เหลือที่จะเกลี้ยกล่อมเอากลับมารับราชการ

3. พระยาสุเรนทร ป่วยเป็นโรค และอัธยาศัยเหมือนกับเรือไม่มีหางเสือ

4. จมื่นนิเวศโยธี (พัน) ต้องรับพระราชอาญาถอดออกจากราชการกรมหลวงเทวะวงษ์ฯ ทรงเห็นว่า การที่จะให้คนมีความผิดไปทำราชการ เพื่อเอาความดีกลับคืนมานั้น พระองค์ไม่ทรงเห็นด้วย"[1]

เหตุผลที่กรมหลวงเทวะวงษ์วโรปการ นำมาอ้างนี้พระองค์ทรงคำนึงถึงลักษณะประกอบอื่น ๆ มากกว่าคำนึงถึงคุณวุฒิอย่างเดียว ซึ่งพระองค์ตำริว่า คนที่

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/8 กรมหลวงเทวะวงษ์วโรปการ กราบบังคมทูล ร. 5 25 ธันวาคม ร.ศ. 113

จะเลือกไปรับราชการน่าจะเป็นคนดี เพื่อจะได้เป็นแบบอย่างให้ข้าราชการหมดความท้อถอยเกียจคร้าน ต่อการไปรับราชการยังชายแดน และจะเป็นการฝึกหัดคนได้อย่างดีด้วย[1] แต่การที่กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมทรงเลือกบุคคลดังกล่าว อาจจะเป็นเพราะว่าบุคคลเหล่านั้นเป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถในทางด้านการปกครอง แม้ว่าบุคคลดังกล่าวบางคนจะมีความประพฤติไม่ดี หรือเคยรับพระราชอาญาก็ตาม ซึ่งแสดงให้เห็นว่าพระองค์ทรงคำนึงถึงคุณวุฒิมากกว่าส่วนประกอบอื่น ๆ ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะในขณะนั้นบ้านเมืองประสบกับภาวะขาดแคลนบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ จึงทำให้กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมทรงเลือกบุคคลดังกล่าว ความยากลำบากในการเลือกตัวบุคคลเข้ารับราชการนี้ จะเห็นได้จากคำกราบบังคมทูลของกรมหลวงเทวะวงษ์วโรปการ

> "การเลือกตัวคนไปรับราชการหัวเมืองทั้งปวงนี้ เป็นการยากอย่างที่สุดในการซึ่งได้มีมาและเป็นความลำบากของข้าพระพุทธเจ้าอยู่อย่างหนึ่ง เพราะเหตุที่ยังไม่มี Civil School ได้แต่หยิบฉวยจากที่นั้นบ้างนี้บ้าง เป็นการชวนจะให้เกิดความผิดในข้อเลมิดพระราชอาญาอยู่เนือง ๆ เพราะเหตุการณ์เลือกสรรตัวบุคคลต้องบริบูรณ์ด้วยองค์ประกอบหลายอย่าง จึงจะได้ราชการ คือ
>
> 1. ต้องมีความสามารถ ประมาณว่าจะพอแก่การงานที่จะไปทำ
>
> 2. ต้องเต็มใจที่จะไปทำด้วยนี้เป็นเหตุสำคัญกว่าอย่างอื่น ถึงตัวข้าราชการจะมีมากก็มักจะยิ่งแลเหยียนด้วยความสามารถหรือติดหน้าที่ราชการต่าง ๆ อยู่แล้ว หรือใจไม่สมัครต้องกะเกณฑ์ไปก็ไปนั่งคอยแต่เวลาจะกลับบ้าน ไม่ได้ประโยชน์แก่ราชการตามควร

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/8 กรมหลวงเทวะวงษ์วโรปการ กราบบังคมทูล ร. 5 25 ธันวาคม ร.ศ. 113

จึงเป็นความลำบากอย่างยิ่งในการเลือกสรรผู้คนอยู่นักหนา แต่เมื่อเป็นการจำเป็นจำทำ ก็ต้องคิดอ่านผ่อนผันไปให้ได้ราชการความลำบากอย่างนี้มีตลอดไปจนชั้นเลือกเสมียนส่งไปรับราชการหัวเมือง"[1]

จะเห็นว่าปัญหาการคัดเลือกตัวบุคคลที่จะออกไปรับราชการยังหัวเมืองนั้นต้องประสบกับอุปสรรค เพราะในขณะนั้นยังไม่มีโรงเรียนฝึกข้าราชการเหล่านี้โดยตรง ฉะนั้นในการแต่งตั้งตัวบุคคลจึงเลือกจากแหล่งต่าง ๆ มา ซึ่งบุคคลที่จะได้รับเลือกจะต้องเป็นบุคคลที่มีความสามารถ และต้องมีใจสมัครไปอยู่ด้วย ฉะนั้นในบางครั้งจึงต้องประสบกับปัญหาในกรณีที่บุคคลที่ได้รับเลือกนั้นไม่เต็มใจที่จะไปรับราชการยังหัวเมือง ทำให้การบริหารการปกครองในหัวเมืองต้องประสบกับความล่าช้าไม่ได้ประโยชน์เพียงพอกับเงินที่จะต้องใช้จ่าย เพราะฉะนั้นในเวลาต่อมาจึงได้ใช้วิธีรับสมัครบุคคลที่จะออกไปรับราชการหัวเมืองเพื่อขจัดปัญหาดังกล่าวโดยทางส่วนกลางให้คำมั่นสัญญาว่า

1. การที่ไปรับราชการทางไกลนั้นจะเพิ่มเงินเดือนให้โดยไม่ให้ขาดจากตำแหน่งเดิม กล่าวคือถ้าไปรับราชการกลับมา จะได้เลื่อนขั้นขึ้น

2. คนที่ไปรับราชการทางไกลนั้นจะนับเป็นคุณวุฒิอย่างหนึ่ง ซึ่งจะได้เลื่อนตำแหน่งก่อนคนชั้นเดียวกัน ที่ไม่ได้ไป[2]

จะเห็นว่าวิธีการแก้ปัญหาดังกล่าวเป็นวิธีการที่ดีที่จะขจัดความไม่สมัครใจของตัวบุคคลได้อย่างดี โดยใช้วิธีการเพิ่มเงินเดือนและให้สิทธิพิเศษในการเลื่อน

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/8 กรมหลวงเทวะวงษ์วโรปการกราบบังคมทูล ร. 5 25 ธันวาคม ร.ศ. 113

[2]ก.

ตำแหน่งเป็นเครื่องจูงใจ ซึ่งวิธีดังกล่าวจะทำให้ข้าราชการที่เคยมีความคิดว่าอยู่ในส่วนกลางมีความก้าวหน้าในตำแหน่งการงานมากกว่าหมดไป และวิธีดังกล่าวสามารถคัดเลือกตัวบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับงานที่ทำได้ด้วย

ในเวลาต่อมาเมื่อมณฑลอุดรประสบกับปัญหาการขาดแคลนบุคคลากร ทางส่วนกลางจึงส่ง นายเล่ห์อาวุธ นายสุดจำลอง นายฉลอง ไนยนารถ นายปรีดาราช นายรองสุจินดา[1] และหลวงพิพิธภักดี ซึ่งรับราชการในกระทรวงกลาโหม ออกไปเป็นผู้ช่วยข้าหลวง[2]

นอกจากการแต่งตั้งบุคคลออกไปรับราชการหัวเมือง เพื่อให้การปรับปรุงการปกครองเป็นไปตามเป้าหมายแล้ว ในบางครั้งมีการถอดข้าราชการออกจากตำแหน่ง เมื่อปรากฏว่าข้าราชการผู้นั้นเอาใจไปเผื่อแผ่ศัตรู ทั้งนี้เพื่อต้องการให้เป็นเยี่ยงอย่างแก่ข้าราชการโดยทั่วไป เช่น ถอดราชวงษ์ผู้รักษาเมืองนครพนม ซึ่งเป็นผู้ที่คิดเอาใจไปเผื่อแผ่แก่ฝรั่งเศส

ในกรณีที่เจ้าเมืองทำการกดขี่ข่มเหงราษฎร เมื่อทำการสอบสวนได้ความจริงแล้ว จะย้ายให้ไปดำรงตำแหน่งในเมืองอื่น เพื่อมิให้เจ้าเมืองกรมการอื่นเอาเป็นเยี่ยงอย่างต่อไป เช่น ราษฎรเมืองสหัสขันธ์ ทำเรื่องราวร้องกล่าวโทษอุปฮาด (บัว) ผู้รักษาเมืองสหัสขันธ์ว่า กระทำการกดขี่ข่มเหง เอาเงินกับราษฎร กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม มีรับสั่งให้พิจารณาคำร้องทุกข์ดังกล่าว เมื่อเห็นว่าผิดจริงแล้ว พระองค์ทรงให้คืนเงินแก่ราษฎร และย้ายอุปฮาดออกจากตำแหน่งผู้รักษาเมืองสหัสขันธ์ ไปอยู่เมืองกมลาศัย[3] แสดงให้เห็นว่านโยบายในการปกครองขณะนั้น

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.3/30 กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ถึง กรมหมื่นสมมตอมรพันธ์ 12 กรกฎาคม ร.ศ. 114

[2]ดู. กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ กราบบังคมทูล ร. 5 19 มีนาคม ร.ศ. 115

[3]กรมศิลปากร พงศาวดารเมืองมณฑลอีสาน หน้า 356

มุ่งให้ราษฎรได้รับความสงบสุขเป็นสำคัญ

ในระหว่าง พ.ศ. 2442 – 2453 มณฑลอุดรได้มีการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการ เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพของงาน เช่น พระสิทธิสราวุธ ข้าหลวงประจำเมืองหนองคาย ยื่นใบลาออกจากตำแหน่ง พระองค์เจ้าวัฒนาเห็นว่าพระสิทธิสราวุธไม่เต็มใจที่จะรับราชการต่อไป ประกอบกับเมืองหนองคายเป็นเมืองที่อยู่ติดกับแม่น้ำโขง มีราชการเกี่ยวข้องกับต่างประเทศอยู่เสมอ พระองค์จึงเห็นสมควรให้พระสิทธิสราวุธลาออกตามความประสงค์ พร้อมกันนั้นพระองค์เห็นว่าควรย้ายขุนวิจิตรคุณสาร ข้าหลวงประจำเมืองกุมภวาปีไปเป็นข้าหลวงประจำเมืองหนองคาย แทนพระสิทธิสราวุธ ย้ายขุนสุภกิจจำนง ข้าหลวงประจำเมืองภูเวียง ไปเป็นข้าหลวงประจำเมืองกุมภวาปี แทนขุนวิจิตรคุณสาร และให้นายปลื้มผู้ตรวจการมณฑลเป็นข้าหลวงประจำเมืองภูเวียง[1]

ในการแต่งตั้งข้าราชการครั้งนี้ กรมหลวงดำรงราชานุภาพ ได้เสนอความเห็นว่า ตำแหน่งข้าหลวงประจำเมืองหนองคายควรมอบให้พระยาประทุมเทวาธิบาลผู้ว่าราชการเมืองหนองคาย เป็นผู้รับผิดชอบ เหมือนอย่างเป็นข้าหลวงประจำเมือง ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะพระองค์ทรงเห็นว่าพระยาประทุมเทวาภิบาลเป็นผู้ว่าราชการเมืองอยู่แล้ว สามารถที่จะรู้และเข้าใจการปกครองในเมืองหนองคายได้ดีกว่าบุคคลอื่น

แต่พระองค์เจ้าวัฒนาทรงพิจารณาเห็นว่า พระยาประทุมเทวาภิบาลไม่มีความเหมาะสมที่จะเป็นข้าหลวงเมืองหนองคาย ซึ่งพระองค์ให้ความเห็นว่า ถ้าพระยาประทุมเทวาธิบาลกลับประวัติตัวดีแล้วเห็นว่าพอจะรับราชการสนองพระเดชพระคุณได้ แต่มีความขัดข้องอยู่ 2 ประการ คือ

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/41 กรมหลวงดำรงราชานุภาพ กราบบังคมทูล ร. 5 17 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 121

1. พระยาประทุมเทวาธิบาล เป็นผู้ที่ติดยาฝิ่น และเสพสุราไม่เว้นวัน ถ้าเมาแล้วมักทำให้เสียราชการต่าง ๆ

2. ไม่ปรองดองกับญาติพี่น้องและกรมการเมือง ประกอบกับเป็นคนโลภด้วย[1]

การที่พระองค์เจ้าวัฒนาทรงเห็นว่าพระยาประทุมเทวาธิบาล ไม่เหมาะสมเป็นข้าหลวงนั้น เพราะพระองค์ทรงเห็นว่าเป็นบุคคลที่ติดยาเสพติด และเป็นคนโลภ ที่สำคัญคือไม่ปรองดองกับกรมการเมืองซึ่งจะก่อให้เกิดอุปสรรคในการปกครอง ฉะนั้นพระองค์ทรงเห็นว่าควรจะต้องมีข้าหลวงคอยกำกับราชการอยู่เสมอ เพราะเมืองหนองคายเป็นเมืองชายพระราชอาณาเขต ถ้าปกครองไม่ดีย่อมกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติ

เพื่อความเหมาะสมในการปกครองพระองค์เจ้าวัฒนาทรงแต่งตั้งและโยกย้ายตัวบุคคลลากรเพิ่มเติมอีกคือ ทรงแต่งตั้งพระยาสุนทรนุรักษ์ เป็นข้าหลวงประจำบริเวณธาตุพนม พระพิไสยอุดรกิจเป็นข้าหลวงประจำบริเวณสกลนคร[2] และย้ายพระประสิทธิสรรพการข้าหลวงประจำเมืองชนบทไปเป็นกรมการเมืองหนองคายตามเดิม เพราะผู้ว่าราชการเมือง กรมการในเมืองชนบทไม่มีใครนิยมนับถือ[3]

ในการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการ เพื่อให้เหมาะสมกับตำแหน่งราชการนั้น พระองค์เจ้าวัฒนาทรงคำนึงถึงความสามารถและความศรัทธาของผู้ว่าราชการ กรมการเมือง ต่อตัวข้าหลวงนั้นเป็นสำคัญ เช่น ข้าหลวงประจำเมืองชนบท

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/41 กรมหลวงดำรงราชานุภาพ กราบบังคมทูล ร. 5 17 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 121

[2]ด. กรมหลวงดำรงราชานุภาพ ถึง กรมขุนสมมตอมรพันธ์

[3]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.3/95 กรมหลวงดำรงราชานุภาพ กราบบังคมทูล ร. 5 3 ธันวาคม ร.ศ. 120

ซึ่งเจ้าเมือง กรมการไม่ศรัทธา พระองค์จึงทรงย้ายไปให้ดำรงตำแหน่งเดิม ทั้งนี้พระองค์ทรงเห็นว่า การบริหารการปกครองจะได้ผลดี เมื่อข้าราชการในระดับสูงกับระดับรองลงมามีความปรองดองสามัคคีกัน และตำแหน่งข้าหลวงซึ่งเป็นตำแหน่งที่คอยควบคุมผู้ว่าราชการเมืองชั้นหนึ่งนั้น จะต้องเป็นบุคคลที่เหมาะสมเพื่อให้เจ้าเมืองกรมการมีความศรัทธา จึงจะทำให้ควบคุมการปกครองเป็นไปด้วยดี

นโยบายการปกครองอีกประการหนึ่งคือ ข้าราชการผู้ใดที่มีความอุตสาหะในการทำงาน จะได้รับการตอบแทนคุณความดี โดยจะขอให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ พระราชทานสัญญาบัตรให้บุคคลเหล่านี้ เช่น กรมการเมืองสกลนคร 3 นาย ซึ่งมีความอุตสาหะในการทำงานได้รับพระราชทานสัญญาบัตรคือ ราชบุตร ได้รับสัญญาบัตรเป็นพระอนุบาลสกลเขตรยกกระบัตร ท้าวอรดี เป็นพระวิเสศสกลกิจ ท้าววรบุตร เป็นพระบุรีบริรักษ์ กรมการเมืองสกลนคร เป็นต้น[1]

นโยบายในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการนั้น เป็นนโยบายที่สำคัญ การบริหารงานจะสำเร็จเป็นไปตามเป้าหมายหรือไม่ ประเด็นสำคัญอยู่ที่การวางตัวบุคคลากรให้เหมาะสมกับตำแหน่งงานที่ทำ และการที่พระราชทานสัญญาบัตรให้แก่ข้าราชการที่มีความอุตสาหในการทำงานนั้น นับได้ว่าเป็นนโยบายที่ดี ที่จะทำให้ข้าราชการมีกำลังใจในการทำงานมากขึ้น ซึ่งจะช่วยส่งเสริมการบริหารงานให้เป็นไปตามเป้าหมายมากยิ่งขึ้น

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.3/17 กรมหลวงดำรงราชานุภาพ กราบบังคมทูล ร. 5 3 พฤศจิกายน ร.ศ. 119

2. การเก็บผลประโยชน์

ก. การเก็บส่วยแทนภาษีอากร

เมื่อกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม แรกเสด็จขึ้นมาเป็นข้าหลวงใหญ่ประจำมณฑลอุดร พระองค์ทรงจัดการเก็บภาษีอากรบางอย่างขึ้น และลดการเก็บส่วยให้น้อยลง ซึ่งพระองค์ทรงเห็นว่าการเก็บเป็นภาษีอากรยุติธรรมกว่าการเก็บส่วย คือใครที่ได้ผลประโยชน์มากต้องเสียมาก ใครได้ประโยชน์น้อย เสียน้อย และการเก็บภาษีอากรเป็นวิธีการที่จะได้เงินมามากกว่าการเก็บส่วย ฉะนั้นในตอนแรก ๆ ที่พระองค์เสด็จมาดำรงตำแหน่งเป็นข้าหลวงใหญ่ พระองค์ต้องการเงินที่จะใช้จ่ายในการปกครอง จึงทรงเก็บภาษีอากรบางอย่าง เช่น ภาษีสุราขึ้น

สาเหตุที่ทำให้มณฑลอุดรต้องเก็บส่วยแทนภาษีอากรนั้น เกิดจากผลของวิกฤติการ ร.ศ. 112 เป็นเหตุให้ไทยต้องทำสนธิสัญญากับฝรั่งเศสในปี พ.ศ.2436 ซึ่งในสัญญาข้อ 5 ได้ระบุไว้ว่า

> "คอเวอนแมนต์สยามยอมปรึกษาการ ซึ่งจะจัดการต่อคอเวอนแมนต์กรุงฝรั่งเศสในกำหนด 6 เดือน ในระหว่างซึ่งคอเวอนแมนต์ทั้ง 2 ฝ่ายยังไม่ได้จัดการตกลงเรียบร้อยนั้น ห้ามมิให้สยามตั้งด่านเก็บภาษีอากรสิ่งหนึ่งสิ่งใดในบริเวณ 25 กิโลเมตรจากฝั่งขวาแม่น้ำโขง"[1]

สัญญาดังกล่าวซึ่งระบุไม่ให้ไทยจัดเก็บภาษีอากรขาเข้าขาออกในเขต 25 กิโลเมตรจากฝั่งขวาแม่น้ำโขง แม้ว่าในสัญญาข้อนี้จะระบุเฉพาะในเขต 25 กิโลเมตรก็ตาม แต่ผลจากสัญญาข้อนี้ย่อมก่อให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อพระราชอาณาเขตที่ไม่ใช่เขต 25 กิโลเมตรด้วย ฉะนั้นสัญญาดังกล่าวจึงก่อให้เกิดอุปสรรค

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ. 25/1 ข้อสัญญาลงวันที่ 3 ตุลาคม ร.ศ. 112 24 กันยายน ร.ศ. 113

ในการจัดการเก็บภาษีอากร ซึ่งรัฐบาลจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อให้เหตุการณ์คลี่คลายไปในทางที่ดี กรมหลวงเทวะวงษ์วโรปการทรงให้ความเห็นในเรื่องนี้ว่า สัญญาข้อ 5 ลงวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2436 ซึ่งระบุว่าไทยจะไม่เก็บภาษีขาเข้าขาออกในเขต 25 กิโลเมตร ก่อให้เกิดอุปสรรคในการจัดเก็บภาษีอากรที่ได้เคยจัดเก็บมา เพราะว่าถ้าไทยขืนเก็บภาษีอากรอยู่เช่นเดิมเท่ากับเป็นการสนับสนุนให้ราษฎรหันไปหาฝรั่งเศสซึ่งเรียกเก็บแต่ส่วยอย่างเดียว ฉะนั้นหนทางเดียวที่จะแก้ไขได้คือ เลิกเก็บภาษีอากรแล้วหันมาเก็บส่วย ถึงแม้ว่าจะได้ผลประโยชน์น้อยกว่าภาษีอากรก็จำต้องยอม เพราะว่าหัวเมืองชายฝั่งแม่น้ำโขงกลายเป็นเมืองหน้าด่าน ที่ไทยจำต้องรักษาไว้ให้มั่นคง ความเห็นของกรมหลวงเทวะวงษ์วโรปการนี้ ปรากฏในจดหมายบันทึกรวบรวมคำสั่งที่รัชกาลที่ 5 มีไปถึงข้าหลวงผู้ว่าราชการ กรมการริมแม่น้ำโขงฝั่งขวาว่า

> "ถ้าการยังคงอยู่อย่างเมื่อลงมือจัดภาษีนี้ ถึงจะยากเย็นปานใด ก็คารตั้งหน้าแก้ไขทำไปด้วยความมุ่งหมายในยุติธรรมและทางที่จะสำเร็จตลอดได้ยังมีบ้า บัดนี้ ชายพระราชอาณาเขตก็รุ่นเข้ามาขาดลงชายฝั่งน้ำซึ่งเป็นที่ล่อแหลม ก็ย่อมเป็นเหตุขัดข้องข้อใหญ่ในการที่จะเก็บภาษีอากร เพราะได้รับสัญญาไว้กับฝรั่งเศสว่า จะไม่เก็บภาษีขาเข้าขาออกนั้น ประการ 1 ถ้าหากว่าฝรั่งเศสเก็บเป็นภาษีอากรแรงกว่าหรือเพียงอย่างที่เราเก็บมาแต่ก่อนในฝั่งโน้น ก็ยังพอแลเห็นทางที่จะคิดอ่านผ่อนผันให้พอคล้ายคลึงกันได้ แต่ไม่แลเห็นว่าฝรั่งเศสจะคิดตั้งภาษีอย่างใด เพราะฝากข้างโน้นก็ไม่ใคร่มีผู้คนคงจะเก็บเป็นส่วยเอาอย่างง่าย ๆ อย่างฝรั่งเศสเก็บอยู่ในหัวเมืองชายแดนเขมร ถ้าเช่นนั้นเราขืนเก็บภาษีอากรต่อไปก็เสมอต้อนคนของเราให้เข้าหาฝรั่งเศสอันจะไปได้โดยง่าย หรือมิฉะนั้นก็เป็นอันต้องเก็บภาษีขาเข้าขาออก ซึ่งผิดสัญญา ด้วยเหตุนี้เห็นว่าการบังคับมีอย่างเดียว จะต้องเลิกภาษีตามหัวเมืองชายฝั่งโขงเสียให้หมด

เมื่อเลิกภาษีแล้วจะควรได้อันใดเป็นผลประโยชน์แก่ราชการ แลผู้ว่าราชการกรมการหัวเมืองชายฝั่งโขง ก็เห็นอย่างเดียวแต่ว่าต้องหันลงเก็บส่วย แลต้องผ่อนผันให้ลงเท่าหรือน้อยกว่าที่ฝรั่งเศสเก็บทางฝั่งโน้น แต่ถ้าเก็บเช่นนี้ เงินคงจะน้อยลงน่ากลัวไม่พอใช้จ่ายในการข้าหลวงด้วย แต่ถึงกระนั้นก็ต้องจำยอมเพราะเหตุว่าเดี๋ยวนี้หัวเมืองชายฝั่งโขงกลายเป็นหัวเมืองน่าด่าน จำต้องรักษาไม่มีทางที่จะผ่อนผันอันใดเว้นไว้แต่จะหวังใจในการภายหน้า"[1]

ความเห็นของกรมหลวงเทวะวงษ์วโรปการข้างต้นนั้น แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลไทยในขณะนั้นคำนึงถึงกำลังคน ซึ่งเป็นทรัพยากรที่มีค่ายิ่งของชาติเป็นสำคัญ ฉะนั้นทางออกที่ดีที่สุดคือหันไปเก็บส่วยแทนภาษีอากร ให้เท่ากันหรือน้อยกว่าที่ฝรั่งเศสเรียกเก็บทางฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง ถึงแม้จะได้ผลประโยชน์น้อยกว่าการเก็บภาษีอากรก็ตาม แต่เป็นวิธีการเดียวที่ดีที่สุด เพราะว่าหัวเมืองเหล่านี้เป็นเมืองหน้าด่าน จึงจำเป็นจะต้องเอาใจราษฎรไม่ให้มีความเดือดร้อน ซึ่งทางรัฐบาลตระหนักถึงลักษณะความเป็นอยู่ของราษฎรทางแถบนี้ที่คำนึงถึงความสงบสุขของตัวเองเป็นสำคัญ ฉะนั้นปราการที่สำคัญในการต่อต้านการขยายอิทธิพลของฝรั่งเศสคือ ให้ราษฎรมีความเป็นอยู่อย่างสงบสุข การแก้ปัญหาของรัฐบาลด้วยวิธีการเก็บส่วยนี้ จะเห็นว่าเป็นวิธีการที่คำนึงถึงทั้ง 3 ด้านคือ ด้านผลประโยชน์ของรัฐบาล ผลประโยชน์ที่เจ้าเมืองกรมการจะได้รับ และความเป็นอยู่ของราษฎร ฉะนั้นตั้งแต่ พ.ศ. 2437 เป็นต้นไป ทางมณฑลอุดรจึงจัดเก็บส่วยแทนภาษีอากร

นโยบายในการเก็บส่วยนั้น กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ทรงเห็นว่าควรงดไว้ก่อน และคอยดูว่าฝรั่งเศสจะเก็บคนเท่าใดแล้วทางไทยจึงค่อยจัดเก็บตอนหลัง

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 20/41 จดหมายบันทึกรวบรวมคำสั่งที่รัชกาลที่ 5 มีไปถึงข้าหลวง ผู้ว่าราชการ กรมการ หัวเมืองริมแม่น้ำโขงฝั่งขวา 21 พฤศจิกายน ร.ศ. 113

และทรงเห็นว่าในปี พ.ศ. 2437 ซึ่งเป็นปีเริ่มต้นเก็บควรเก็บจากราษฎรคนละ 1 บาทเพื่อให้เป็นผลประโยชน์แก่ผู้ว่าราชการ และกรมการเมือง

ความเห็นของกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม นั้น กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ทรงเห็นว่าการที่จะงดเก็บส่วยเพื่อเอาใจราษฎรนั้น เป็นวิธีการที่ดี แต่ถ้าทางบ้านเมืองจำเป็นต้องใช้เงินก็ควรต้องเก็บ การที่แบ่งผลประโยชน์ให้กับผู้ว่าราชการกรมการเมืองโดยเก็บจากราษฎรคนละ 1 บาท ให้เป็นกำลังในการทำงานนั้น พระองค์ทรงเห็นเป็นการดีและทรงกำชับในเรื่องแบ่งผลประโยชน์ให้พอกับกำลังตำรวจรักษาหัวเมืองริมฝั่งแม่น้ำโขง ดังปรากฏในคำกราบบังคมทูล ของกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ว่า

> "ที่ทรงเห็นว่าการเก็บส่วยควรงดไว้คอยดูฝ่ายฝรั่งเศสก่อนนั้น เห็นว่า ถ้าเพียงจะลองดู เพื่อเอาใจราษฎรในชั้นนี้ก็ควร แต่ถ้าความต้องการในราชการมีขึ้น จำเป็นจะต้องเก็บเมื่อใด ก็ควรลงมือจัดไม่ควรหมายในการประชันนั้นเป็นประมาณ เห็นด้วยที่เก็บคนละ 1 บาท เป็นส่วนพระราชทานผู้ว่าราชการกรมการ พอเป็นกำลังราชการไปก่อนนั้น เป็นการดี แต่เงินที่จะเก็บเป็นของผู้ว่าราชการกรมการนั้น เห็นว่าการให้กรมหมื่นประจักษ์ฯ ทรงคิดจ่ายใช้ในการโปลิศรักษาหัวเมืองริมแม่น้ำโขงให้พอด้วย"[1]

คำกราบบังคมทูลข้างต้นแสดงให้เห็นถึงความลำบากใจของรัฐบาลในการจัดการปกครองในขณะนั้น ซึ่งรัฐบาลมีนโยบายอย่างแน่แน่ที่จะเอาใจราษฎรโดยการงดเก็บส่วย แต่เนื่องจากอุปสรรคทางด้านการเงิน ทำให้นโยบายการงดเก็บส่วย เพื่อเอาใจราษฎรทำได้ไม่มากนัก แต่รัฐบาลก็ได้พยายามทำโดยเรียกเก็บเงินจากราษฎรคนละ 1 บาท เพื่อให้เป็นผลประโยชน์ของเจ้าเมือง และกรมการ

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 14.4/6 กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ กราบบังคมทูล ร. 5 7 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 113

เมืองเท่านั้น ซึ่งนับว่าเป็นจำนวนเงินที่น้อยกว่าที่เคยเรียกเก็บมา

ข. ปัญหาในการเก็บส่วย

ปัญหาในการเก็บส่วย เป็นปัญหาที่เกิดจากปัญหาคนในบังคับฝรั่งเศส ที่เข้ามาอาศัยในพระราชอาณาเขต ทำให้เกิดปัญหาว่า จะจัดเก็บอย่างไรดี ในเรื่องนี้ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ได้ให้ความเห็น และชี้ให้เห็นถึงข้อดี ข้อเสีย ในการเก็บส่วยแต่ละประเภทว่า มีข้อดี และข้อเสียอย่างไร ซึ่งพระองค์ทรงให้ความเห็นว่าในการเก็บส่วยนั้น มี 3 ประเภท สำหรับที่จะพิจารณา คือ

ก. เก็บจากตัวบุคคล

ข. เก็บจากหลังคาเรือน

ค. เก็บจากที่ดิน

ก. เก็บจากตัวคน

การเก็บจากตัวบุคคลได้ผลดีตรงที่เก็บเงินได้มาก แต่มีผลเสียหลายประการ คือ

1. ทำให้เกิดปัญหาในการเก็บ เพราะว่าคนในบังคับฝรั่งเศส กับคนไทยอยู่ปะปนกัน ยากที่จะแยกออกว่าเป็นคนไทยหรือคนในบังคับฝรั่งเศส ซึ่งจะก่อให้เกิดปากเสียงโต้เถียงกัน ไม่มีวันที่จะสิ้นสุด และจะเป็นการสนับสนุนคนให้อพยพไปอยู่ยังฝั่งซ้าย

2. การเก็บวิธีนี้ เก็บเท่ากันทุกคน ไม่ได้เฉลี่ยเก็บตามส่วนที่ราษฎรหามาได้

3. การเก็บวิธีนี้ ถ้ายังไม่มีบัญชีสำมะโนครัวให้ทราบจำนวนคนแล้ว เก็บยาก และบางทีไม่ได้ผล

ข. เก็บจากหลังคาเรือน

ผลดีคือ เป็นวิธีที่เก็บง่าย แต่มีข้อเสีย คือ

1. รัฐบาลจะเก็บได้น้อย เพราะว่าราษฎรมักอยู่ในเรือนใหญ่ ซึ่งมีหลายครอบครัว

2. ถ้าเก็บวิธีนี้แล้วต่อไปจะทำให้บ้านเรือนของราษฎรน้อยลงกว่าที่มีอยู่เดิม

3. จะเกิดข้อวิวาทเรื่องเรือนของคนในบังคับฝรั่งเศส และคนฝั่งซ้ายที่มามีบ้านเรือนอยู่ฝั่งขวา

ค. เก็บจากที่ดินที่สร้างบ้านเรือน

การเก็บแบบนี้ มีผลดี คือ

1. สามารถเก็บได้หมด ไม่ว่าเป็นคนในบังคับใคร โดยเก็บจากที่ดินของบ้านเมือง

2. ถ้าฝรั่งเศสจะมาพูดจาว่ากล่าว ให้ยกเว้นคนในบังคับ หรือคนในฝั่งซ้ายแล้ว รัฐบาลไทยสามารถโต้เถียงได้ว่าในสัญญา ปี พ.ศ. 2398 (ร.ศ.1218) ข้อ 5 มีความระบุไว้ว่า ฝรั่งเศสจะอาศัยอยู่ในภูมิลำเนามั่นคงได้แต่ในที่จังหวัดระยะ 24 ชั่วโมง จากกรุงเทพฯ[1] เพราะฉะนั้นถ้าอยู่นอกระยะทาง 24 ชั่วโมง จากกรุงเทพฯ รัฐบาลไทยจะถือว่าไม่ใช่คนในบังคับ หรือคนฝรั่งเศส

ปัญหาการเก็บส่วยนี้ นายโรลิ่ง ยัคมินส์ ซึ่งเป็นที่ปรึกษากฎหมายของไทยในขณะนั้น ได้ให้ความเห็นว่า การเก็บจากที่ดินที่สร้างบ้านเรือนนั้น เป็นวิธีที่ดีที่สุด ซึ่งคนในบังคับฝรั่งเศสจะไม่สามารถโต้เถียงได้ เพราะว่า

1. ไม่มีสัญญาใด ที่ห้ามไม่ให้รัฐบาลไทยตั้งภาษีอากร แต่เฉพาะสิ่งหนึ่งสิ่งใด ที่ยังไม่เคยเก็บจากราษฎร

2. ในสัญญาไทย – อังกฤษ ปี พ.ศ. 2398 ข้อ 9 มีความชัดว่า "การสิ่งไรที่ยังไม่มีภาษี ไทยเห็นว่าเป็นประโยชน์แก่บ้านเมือง ควรจะตั้งเอาภาษีได้ ไทยจะตั้งภาษีขึ้นใหม่ก็ได้ แต่ให้เรียกเอาพอสมควร"[2]

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.14.4/6 กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ กราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 7 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 113

[2]ดู. ม.โรลิน ยัคมินส์ ถึงกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ 27 มกราคม ร.ศ. 113

จะเห็นว่าวิธีการเก็บส่วย จากที่ดิน เป็นวิธีการที่ดีที่สุด เพราะสามารถเก็บได้จำนวนที่แน่นอนตามที่ดิน ใครมีบ้านใหญ่โต ต้องเสียมาก ซึ่งเท่ากับเป็นการเก็บชนิดที่ใครรวยมากต้องเสียมาก และเป็นการป้องกันความขัดแย้งกับฝรั่งเศสได้เป็นอย่างดี ซึ่งฝรั่งเศสไม่สามารถที่จะโต้เถียงได้ เพราะเป็นการเก็บจากที่ดินในพระราชอาณาเขตของไทย

แม้ว่าทั้งกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ กับ ม.โรลัง ยัคมินส์ จะเห็นควรเก็บส่วยจากที่ดิน เพราะสามารถขจัดปัญหาเรื่องคนในบังคับฝรั่งเศสออกไปได้ แต่ในที่สุดทางราชการก็มิได้นำความเห็นนี้ไปปฏิบัติแต่อย่างใด การเก็บส่วยยังคงเก็บจากตัวคน เช่นเดิม ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะว่า การเก็บจากตัวบุคคล ได้เงินเป็นจำนวนมาก ซึ่งทางรัฐบาลจำเป็นที่จะต้องนำไปใช้ในการปรับปรุงการปกครอง ที่ต้องใช้เงินเป็นจำนวนมาก

ค. อุปสรรคในการเก็บส่วย

ในการเก็บส่วยต้องประสบกับอุปสรรค 2 ประการ คือ

1. กรมการเมืองไม่สามารถเข้าไปเก็บในบริเวณเขต 25 กิโลเมตร จากฝั่งแม่น้ำโขงได้

2. ราษฎรอพยพเข้าไปอยู่ภายใต้ความคุ้มครองของฝรั่งเศส เพื่อหลีกเลี่ยงการเสียส่วย เช่นราษฎรบ้านน้ำพุ นาเมือง นาตรวจ แขวงเมืองด่านซ้าย สมัครเข้าอยู่ในบังคับเมืองแก่นท้าว ซึ่งฝรั่งเศส ตั้งให้หลวงวิเศษสุนทร ผู้ช่วยเมืองแก่นท้าว เป็นผู้สำเร็จราชการเมือง

อุปสรรคในการเก็บส่วยดังกล่าว กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ทรงเห็นควรงดเก็บส่วย เพื่อดึงราษฎรเหล่านั้นกลับคืนมา ดังจะเห็นได้จากหนังสือที่กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ มีไปถึงกรมหมื่นสมพตอมรพันธ์ ว่า

"ในการที่กำนันราษฎรสมัคไปขึ้นกับเมืองแก่นท้าว ในเวลานี้ก็ไปโดยไม่ต้องเสียส่วยเท่านั้น ถ้าที่เมืองด่านซ้ายยังต้องเสียเงิน

ส่วยอยู่ตามเดิมแล้ว เห็นว่าถึงจะแต่งกรมการออกไปเกลี้ยกล่อม
ก็คงไม่กลับคืนมาได้ เพราะราษฎรเบื่อหน่ายในการที่ต้องเสียเงิน
ส่วยนี้อยู่ เพราะฉะนั้นเห็นว่าในเวลานี้ควรสั่งให้เมืองด่านซ้าย
สงบการเก็บส่วยไว้สักคราวหนึ่ง กว่าการจะเรียบร้อย"[1]

ความเห็นของกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ดังกล่าวจะเห็นว่า พระองค์ทรงเข้าใจถึงลักษณะความเป็นอยู่ของราษฎร และเข้าใจถึงปัญหาที่เกิดขึ้นได้ดี ฉะนั้นพระองค์จึงทรงให้งดการเก็บส่วย แก่ราษฎรเหล่านี้ชั่วคราว เพื่อหยุดยั้ง การอพยพของราษฎร ที่จะข้ามไปหาฝรั่งเศส

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นชอบด้วยกับพระดำริของกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ และพระองค์ทรงเห็นว่า ทางมณฑลอุดร ควรจะจัดการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อรักษาเขตแดนจากการคุกคามของฝรั่งเศส ซึ่งปรากฏในพระราชหัตถเลขา ที่มีไปถึงกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ว่า

"ให้งดการเก็บส่วย เรื่องรักษาเขตแดนเหล่านี้ บางจะต้อง
มีการเปลี่ยนแปลงอย่างใดให้ดีขึ้นบ้าง การที่มีผู้มาชุดบ่อล่อปลา
อยู่ใกล้ ๆ เช่นนี้ ถ้าไม่แก้ไขให้เห็นขึ้น กลับว่าจะลุกลามเร็ว
เข้ามาทุกที เพราะเราไม่มีท่าทางที่จะป้องกันได้เสียเลย"[2]

หลักฐานดังกล่าวแสดงให้เห็นถึง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงใช้นโยบายเพื่อเรียกราษฎรกลับคืนมาโดยโปรดให้งดเก็บส่วย และพระองค์ทรงเห็นว่านอกจากงดเก็บส่วยแล้ว ทางมณฑลอุดร ควรจะคิดหามาตรการอื่น ๆ มาใช้

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.2/ก/29 กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ถึงกรมหมื่นสมพตอมรพันธ์ 5 พฤศจิกายน ร.ศ. 115

[2]ดู. พระราชหัตถเลขาถึงกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ 8 พฤศจิกายน ร.ศ. 115

เพื่อรักษาพระราชอาณาเขตไว้ให้มั่นคง จากการคุมคามของฝรั่งเศส ที่พยายามใช้กลวิธีต่าง ๆ ในการเลี้ยกล่อมราษฎรให้อพยพไปยังฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง ซึ่งในเวลาต่อมาณฑลอุดรได้ใช้นโยบาย โดยแจกเสื้อผ้าสิ่งของให้แก่ราษฎร เพื่อป้องกันราษฎรอพยพ

ง. การเก็บเงินราชการแทนส่วย

ในปี พ.ศ. 2446 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศใช้ พระราชบัญญัติเก็บเงินค่าราชการ ร.ศ. 120 ในมณฑลอุดรขึ้น ทั้งนี้ มีสาเหตุเนื่องมาจาก

1. การเก็บส่วยในมณฑลอุดร แต่เดิมมาเก็บในอัตราไม่แน่นอน

2. ธรรมเนียมแต่เดิมในมณฑลอุดร ที่เจ้าเมืองกรมการเคยเกณฑ์ราษฎรชายฉกรรจ์ ซึ่งมีอายุ 18 – 20 ปี เป็นนักเรียนสำหรับใช้สอยการงาน ของเจ้าเมืองกรมการ ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับ เลกสม หรือเลกทาส ในเดือนหนึ่ง เจ้าเมืองกรมการ จะเกณฑ์นักเรียนใช้คราวละ 8 – 12 คน ส่วนกรมการผู้น้อย จะเกณฑ์ใช้ได้น้อยลงตามลำดับ ถ้าหากนักเรียนไม่สามารถมารับใช้ได้จะต้องจ้างคนอื่นมาแทน หรือเสียเงินให้แก่เจ้าเมืองกรมการ เดือนละ 4 – 6 บาท เป็นผลประโยชน์แก่เจ้าเมืองกรมการ ซึ่งก่อให้เกิดความลำบากแก่นักเรียน

เหตุผลดังกล่าวพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นว่าก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่พวกนักเรียน และการเก็บส่วยเท่าที่ผ่านมายังไม่มีอัตราที่แน่นอน ฉะนั้นพระองค์จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศใช้พระราชบัญญัติเก็บเงินค่าราชการ ร.ศ. 120 ในมณฑลอุดร โดยเก็บเงินค่าราชการคนละ 4 บาทต่อปี[1] โดยแบ่งเป็นค่าแรง 1 บาท ค่าที่ 2 บาท ภาษี 1 บาท

---

[1]กจช. <u>เอกสารรัชการที่ 5 ม.28.2/6</u> พระยาศรีสหเทพกราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 4 ธันวาคม ร.ศ. 124

พระราชบัญญัติการเก็บเงินค่าราชการที่ออกมานั้น นับว่าเป็นการปลดปล่อยราษฎรให้เป็นไทแก่ตัวเอง ไม่ต้องถูกเจ้าเมืองกรมการเกณฑ์ไปใช้แรงงานเหมือนดังแต่ก่อน ราษฎรทุกคนสามารถที่จะไปประกอบอาชีพได้อย่างอิสระ ไม่ต้องเป็นกังวลในเรื่องถูกเกณฑ์ เมื่อถึงปีเพียงแต่เสียเงินค่าราชการคนละ 4 บาท ซึ่งเท่ากับเป็นการเสียภาษีให้แก่รัฐ ที่จะได้นำเงินนี้ไปปรับปรุงประเทศ จะเห็นว่าวิธีการนี้ เป็นวิธีการสมัยใหม่ ซึ่งได้รับการพัฒนามาจนถึงปัจจุบัน

ผลประโยชน์การเก็บเงินค่าราชการจากราษฎร ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจสำคัญในการปรับปรุงประเทศนี้ ไม่ปรากฏหลักฐานว่าทางมณฑลอุดรได้ส่งเข้ามายังส่วนกลาง หรือได้รับพระราชอำนาจให้เก็บและใช้จ่ายในการปรับปรุงมณฑล โดยไม่ต้องส่งมายังส่วนกลางก่อน แต่อย่างใด แต่ผู้เขียนเห็นว่าน่าจะแบ่งเงินส่วนหนึ่งส่งมายังส่วนกลาง อีกส่วนหนึ่งเป็นอำนาจของข้าหลวงเทศาภิบาล ที่จะนำไปปรับปรุงมณฑลให้เจริญก้าวหน้า แต่จะต้องแจ้งยอดรายรับรายจ่ายไปยังส่วนกลาง

ผลจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติเก็บเงินค่าราชการ ร.ศ. 120 ทำให้ได้รับผลประโยชน์เพิ่มขึ้น แต่พระยาศรีสหเทพ เกรงว่าการเก็บเงินค่าราชการจะกระทบกระเทือนต่อเจ้าเมืองกรมการ ที่เคยได้รับผลประโยชน์จากนักเรียนราชการ จะทำให้เจ้าเมืองกรมการเดือดร้อน ท้อถอยในการปฏิบัติราชการ ซึ่งจะก่อให้เกิดผลเสียต่อทางราชการ ฉะนั้นพระองค์เจ้าวัฒนา ซึ่งเป็นข้าหลวงเทศาภิบาลในมณฑลอุดรขณะนั้น ทรงแก้ปัญหาโดยให้เจ้าเมืองกรมการ ได้รับเงินเพิ่มขึ้น ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2449 เป็นต้นไป ดังปรากฏในตารางข้างล่าง[1]

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.28.2/16 พระยาศรีสหเทพกราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 4 ธันวาคม ร.ศ. 124

บริเวณ	นักเรียนและเงินค่าราชการที่จัดเก็บได้		เพิ่มให้เจ้าเมืองกรมการถึงปีละ	หักจ่ายเป็นเงินเดือนเจ้าเมือง กรมการแลวคงเหลือเงินสงหลวงปีละ (บาท)
	จำนวนคน	บาท	บาท	
หมากแข้ง	3129	12,516	3,240	–
สกลนคร	1757	7,028	1,800	–
ธาตุพนม	2574	10,296	3,384	–
ภาชี	2169	8,676	1,536	–
น้ำเหือง	198	792	900	
รวม	8927	39,308	10,860	28,448

จากตารางจะเห็นว่า เงินค่าราชการ ในมณฑลอุดรเก็บได้ปีละ 39,308 บาท เพิ่มให้เจ้าเมืองกรมการปีละ 10,860 บาท ที่เหลือ 28,448 บาท เป็นเงินของรัฐที่จะนำไปใช้จ่ายในการปรับปรุงประเทศ การที่มณฑลอุดรเพิ่มเงินให้แก่เจ้าเมืองกรมการนั้นจะเห็นว่า เป็นนโยบายที่ดี ที่จะป้องกันไม่ให้เจ้าเมืองกรมการ เกิดความไม่พอใจเนื่องจากพระราชบัญญัติเก็บเงินค่าราชการ ร.ศ. 120 ทำให้ผลประโยชน์ที่เคยได้รับหมดไป ฉะนั้นจึงเพิ่มเงินให้แก่เจ้าเมืองกรมการเพื่อทดแทนกับผลประโยชน์ที่ต้องขาดไป เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่าเป็นนโยบายที่เอาใจเจ้าเมืองกรมการ ซึ่งเป็นคนพื้นเมืองให้มีกำลังใจในการบริหารบ้านเมือง จะสามารถแก้ปัญหาเรื่องเจ้าเมืองกรมการเอาใจฝักใฝ่กับฝรั่งเศสได้ด้วย เท่ากับเป็นการต่อต้านการขยายลัทธิจักรวรรดินิยมของฝรั่งเศสได้อีกทางหนึ่ง

จะเห็นได้ว่าการเก็บเงินผลประโยชน์ในมณฑลอุดร ได้รับการแก้ไขพัฒนาไปตามสถานการณ์ของบ้านเมือง ดังจะเห็นได้ในตอนแรกที่กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม

เสด็จถึงมณฑลอุดร พระองค์ทรงปรับปรุงการเก็บผลประโยชน์จากราษฎร คือมีการเก็บภาษีอากรแทนส่วย เพื่อต้องการใช้เงินในการปรับปรุงการปกครอง แต่ในเวลาต่อมา เมื่อไทยทำสนธิสัญญา ลงวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2436 กับฝรั่งเศส เป็นเหตุให้ไทยต้องหันมาเก็บส่วย แทนภาษีอากร เพื่อคงไว้ซึ่งความมั่นคงของชาติ และในที่สุด ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการเก็บส่วย และปัญหาการเกณฑ์แรงงานชายฉกรรจ์ ทำให้รัฐบาลประกาศใช้พระราชบัญญัติเก็บเงินค่าราชการ ร.ศ. 120 เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว ฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่า การดำเนินงานแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นสามารถแก้ไขให้เป็นไปตามสภาพการณ์ของบ้านเมืองที่เปลี่ยนไป

3. การจัดการทหาร

หลังจากเกิดวิกฤติการ ร.ศ. 112 แล้ว ทางรัฐบาลเห็นความจำเป็นที่จะต้องจัดการปรับปรุงทางด้านทหาร เพื่อเป็นกำลังในการรักษาเขตแดนของประเทศ ซึ่งจะเห็นได้จากพระราชหัตถเลขาถึงเจ้าฟ้ากรมพระนริศรานุวัดติวงศ์* ว่า

> "การซึ่งจะจัดการทหารขึ้นนั้น เป็นความลำบากด้วยประการทั้งปวง อันทราบอยู่แล้วแต่เป็นการจำเป็นที่จะต้องหาช่องทางใดที่จะทำได้ก็ต้องทำ ในกรุงก็ตาม หัวเมืองก็ตาม ให้ได้เป็นการตั้งต้นขึ้น อย่าให้ช้านัก เพราะการทหารนี้ เป็นสิ่งหนึ่งซึ่งอยู่ในกระบวนริฟอม แต่ถ้าจะจัดเป็นแต่เพียงสำหรับอวดแล้ว ก็จะกลับเป็นเปิดล่อให้ศัตรูคิดทำลาย"[1]

พระราชหัตถเลขาดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ทางรัฐบาลมีนโยบายที่จะปรับปรุงทางด้านทหาร ทั้งในส่วนกลางและในหัวเมืองโดยเร็วที่สุด ซึ่งเป็นผล

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ก.13.2/14 พระราชหัตถเลขาถึงเจ้าฟ้ากรมพระนริศรานุวัดติวงศ์ 1 มีนาคม ร.ศ. 114

*พระอิสริยศสุดท้ายคือ เจ้าฟ้ากรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์

ที่ต่อเนื่องมาจากวิกฤติกาล ร.ศ. 112 ทำให้รัฐบาลตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องมีกำลังทหารไว้ป้องกันการรุกรานของต่างชาติ พระราชหัตถเลขานี้ มณฑลต่าง ๆ ได้นำไปใช้เป็นนโยบายในการจัดการทหาร แต่สำหรับในมณฑลอุดรแล้วการปรับปรุงทางด้านทหารทำได้ไม่มากนัก เพราะประสพกับอุปสรรคความขัดแย้งกับฝรั่งเศสในเขตแดน 25 กิโลเมตร ซึ่งมีผลกระทบกระเทือนทั่วทั้งมณฑล

เนื่องจากสนธิสัญญาลงวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2436 ข้อ 4 ซึ่งระบุว่า "ไม่ให้ทางรัฐบาลไทยมีกำลังทหารในที่ 25 กิโลเมตรจากฝั่งขวาแม่น้ำโขง"[1] สนธิสัญญาดังกล่าวทำให้ทางรัฐบาลไม่สามารถจัดการทหารได้เต็มที่ แม้รัฐบาลไทยจะต้องการปรับปรุงการทหารในหัวเมืองชายแดนเพื่อเป็นกำลังในการป้องกันประเทศก็ตาม ฉะนั้นในการจัดการทหารทางภาคอีสานนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงพระราชดำริว่า ควรจะจัดตั้งกองทหารที่มณฑลนครราชสีมาก่อน เพื่อให้เป็นกำลังในการป้องกันการรุกรานจากศัตรู และไม่ควรจัดให้มีกองทหารใหญ่ออกไปอยู่ใกล้เคียงกับบริเวณ 25 กิโลเมตร ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะว่ารัฐบาลไทยต้องการหลีกเลี่ยงการขัดแย้งกับฝรั่งเศส พระราชดำริในการจัดการทหารทางภาคอีสานนี้จะเห็นได้จาก พระราชหัตถเลขาที่มีไปถึงกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ว่า

> "ด้วยอาศัยเหตุผลในราชการ ซึ่งเกี่ยวข้องต่อต่างประเทศเปลี่ยนแปลงไปครั้งนี้ เห็นว่าควรที่จะจัดการรักษาพระราชอาณาเขตนอกกำหนดน้ำตกน้ำเจ้าพระยา ด้วยกำลังทหารพอสมควร เพื่อจะป้องกันความไม่พอใจของคนบางเหล่า เห็นว่ากองทหารในนครราชสีมา ควรที่จะตั้งขึ้นก่อน แต่ไม่ควรที่จะให้กองใหญ่ ออกไปตั้งอยู่ที่ใกล้เคียง 25 กิโลเมตร ให้ตั้งอยู่ในมณฑลฤาหัวเมืองที่สมควร ถ้ามีกำลังทหารพวกหนึ่งพวกใดถืออาวุธล่วงเข้ามาในพระราช

---

[1] กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ.18.2/5 [illegible] สนธิสัญญาครั้งที่ 3 นายวิเลร์ ถึงกรมหลวงเทวะวงษ์วโรปการ 29 กันยายน ร.ศ. 112

อาณาเขตต้องให้ต่อสู้ ถ้าหากว่าไม่ต่อสู้จะเป็นเมืองเรา หามีกำลังที่รักษาบ้านเมือง นอกจากประเทศใหญ่ ทั้ง 2 สัญญากันไม่ การอันนี้เห็นว่าถึงเวลาที่ควรจะจัดได้แล้ว แต่อย่าให้ตึงตังเฉพาะเรื่องให้เป็นจัดการบ้านเมืองตามปกติ เพื่อจะป้องกันการที่จะก่อเหตุได้ง่าย เช่น เมืองเชียงแตงอันไม่มีผู้ใดรักษา"[1]

พระราชดำริดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าผลจากวิกฤติกาล ร.ศ. 112 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าทรงมีพระราชประสงค์ที่จะจัดตั้งกองทหารขึ้นทางภาคอีสาน เพื่อป้องกันประเทศเมื่อถูกรุกราน ซึ่งพระองค์ทรงเห็นว่า ถ้าหากไทยไม่ต่อสู้อังกฤษ และฝรั่งเศส จะเห็นว่าไทยไม่มีกำลังที่จะต่อสู้ป้องกันบ้านเมือง ในการจัดตั้งกองทหารนั้น ทรงเห็นควรจัดตั้งที่มณฑลนครราชสีมาก่อน ไม่ควรจัดตั้งกองทหารใหญ่ใกล้กับเขต 25 กิโลเมตร ทั้งนี้เพื่อป้องกันความขัดแย้งกับฝรั่งเศส

สำหรับมณฑลอุดร ซึ่งเป็นหัวเมืองที่อยู่ชายพระราชอาณาเขต พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงพระราชดำริว่า จำเป็นจะต้องมีกำลังทหารไว้พอสมควร ฉะนั้นพระองค์จึงโปรดให้ เจ้าฟ้ากรมขุนนริศรานุวัติวงศ์ ไปปรึกษาหารือในเรื่องการจัดทหารในมณฑลอุดรว่าควรจะจัดอย่างไร เจ้าฟ้ากรมขุนนริศรานุวัติวงศ์ได้ถวายความเห็นโดยแยกเป็นเรื่อง ๆ คือ การเกณฑ์คนเป็นทหาร ที่ตั้งกองทหาร การประจำหน้าที่ และเงินที่จะเลี้ยงทหาร

ก. การเกณฑ์คนเป็นทหาร

ในเรื่องการเกณฑ์ราษฎรเป็นทหารนี้ เจ้าฟ้ากรมขุนนริศรานุวัติวงศ์ ทรงถวายความเห็นว่า คนที่จะให้รับราชการทหารนั้น ควรใช้คนพื้นเมืองในมณฑลอุดร

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ก.13.2/4 พระราชหัตถเลขาถึงกรมหมื่น ดำรงราชานุภาพ 28 มกราคม ร.ศ. 114

ที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปี ถึง 20 ปี ซึ่งคนชนิดนี้ได้เกณฑ์ไว้แล้ว มีจำนวนถึง 7,750 คน สำหรับรับราชการโดยผลัดเปลี่ยนเป็น 12 ผลัด และกำหนดไว้ว่าครบ 3 ปี จะงดเกณฑ์ประจำการ ให้ออกไปทำมาหากินได้โดยสะดวก เว้นแต่มีราชการจึงจะต้องเกณฑ์อีก ส่วนการประจำการนั้นก็จะเกณฑ์คนที่มีอายุครบ 18 ปีขึ้นใหม่ รับราชการต่อไป การที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงมีพระราชประสงค์จะให้มีทหารประจำรักษาราชการนั้น เจ้าฟ้ากรมขุนนริศรานุวัติวงศ์ ทรงเห็นว่าควรแบ่งคนที่ถูกเกณฑ์ออกเป็น 3 ส่วน และให้เป็นทหารประจำรักษาราชการ 1 ส่วน ซึ่งจะได้คนเป็นทหารประมาณ 2,440 คน เหลืออีก 2 ส่วน ไว้รับราชการฝ่ายพลเรือน

ข. ที่ตั้งกองทหาร

เจ้าฟ้ากรมขุนนริศรานุวัติวงศ์ ทรงเห็นว่า ที่ตั้งกองทหารในมณฑลอุดรควรตั้งใน 12 ตำบล คือ บ้านหมากแข้ง เมืองขอนแก่น เมืองชนบท เมืองหนองหาร เมืองพันนา สกลนคร เมืองวานร เมืองกุสุมาลย์ เมืองหล่มศักดิ์ เมืองเลย เมืองกมุทาไสรย์ ภูเวียง

ค. การประจำหน้าที่

เจ้าฟ้ากรมขุนนริศรานุวัติวงศ์ ทรงเห็นว่า การที่จะจัดให้ทหารอยู่ประจำนั้นเป็นการยาก เพราะทางราชการได้กำหนดไว้แล้วว่าจะเกณฑ์ใช้ราชการปีละเดือนเท่านั้น ถ้าจะเกณฑ์มาอยู่ประจำการนานกว่าที่กำหนดแล้ว จะทำให้คนเหล่านี้ไม่เชื่อถือ เกิดความระส่ำระสายขึ้น ซึ่งจะทำให้เสียราชการ เพราะฉะนั้นต้องจัดอนุโลมไปโดยให้คนที่ถูกเกณฑ์เป็นทหารรักษาอยู่ตามบ้าน ทางราชการจะส่งนายทหารกับเสื้อผ้า อาวุธ ที่จะใช้ในการฝึกไปไว้ที่บ้านกำนันทุกตำบล แล้วให้เรียกทหารในหมู่บ้านออกฝึกซ้อมให้ชำนาญ เมื่อเวลาต้องการกำลังทหารไปรับราชการบางอย่างเพียงเล็กน้อย ให้คัดเลือกทหารในหมู่บ้านออกไปทำราชการปีละเดือน ไว้ตามกำหนดที่ได้ประกาศไว้

ง. เงินเลี้ยงทหาร

เงินเลี้ยงทหารนี้ เจ้าฟ้ากรมขุนนริศรานุวัติวงศ์ ทรงเห็นว่า เนื่องจากในมณฑลอุดรไม่ได้จัดให้ทหารประจำการเช่นทหารในกรุงเทพฯ ฉะนั้นไม่จำเป็นที่จะต้องจ่ายเงินเดือนเบี้ยเลี้ยงให้ นอกจากเวลาที่ไปราชการพิเศษ หรือไปในราชการทัพศึกเท่านั้น โดยให้คนละ 8 บาท เมื่อไปราชการพิเศษ และให้คนละ 12 บาท เมื่อไปในราชการสงคราม และทรงถวายความเห็นว่า ควรจะต้องมีเงินบำเหน็จรางวัล เพื่อล่อใจผู้ที่มาฝึกหัด หรือทำการสิ่งหนึ่งสิ่งใดที่เห็นว่าเป็นคุณประโยชน์แก่กรมทหาร และการทหาร โดยให้บำเหน็จรางวัลปีละ 1,600 บาท[1]

ความเห็นในการจัดการทหารของเจ้าฟ้ากรมขุนนริศรานุวัติวงศ์ ดังกล่าวจะเห็นได้ว่า เหมาะกับสภาพของมณฑลอุดรในขณะนั้น นับตั้งแต่การเกณฑ์คนเป็นทหาร พระองค์ทรงนำสิ่งที่มีอยู่แล้วในมณฑลอุดรมาดัดแปลงให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของบ้านเมือง คือ ทรงถวายความเห็นให้แบ่งนักเรียนราชการซึ่งถูกเกณฑ์อายุระหว่าง 18 – 20 คน มาไว้รับราชการทหาร 1 ส่วน อีก 2 ส่วนยังคงให้รับราชการพลเรือนแบบเดิม จะเห็นว่าวิธีการนี้ไม่ได้เปลี่ยนแปลงสภาพความเป็นอยู่ของราษฎรที่มีอยู่เดิม เป็นแต่เพียงแบ่งส่วนนักเรียนราชการซึ่งถูกเกณฑ์ไว้ใช้งานพลเรือน คนละเดือนต่อปี มาเป็นทหารประจำการคนละเดือน เช่นกัน ส่วนนอกเวลาประจำการนั้นให้นักเรียนราชการออกไปประกอบอาชีพได้โดยอิสระ แต่จะต้องมารับการฝึกอบรมที่บ้านกำนัน ซึ่งทางราชการจะส่งเครื่องมือ และครูฝึกไปยังจุดต่าง ๆ* จะเห็นว่าวิธีการนี้เป็นการแก้ปัญหาที่ได้ประโยชน์ทั้ง 2 ฝ่าย

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ก.12.3/14 ความเห็นในการจัดการทหารของเจ้าฟ้ากรมขุนนริศรานุวัติวงศ์ 25 มีนาคม ร.ศ. 115

*วิธีการฝึกนี้เคยใช้เมื่อกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม แรกเสด็จมาประจำที่มณฑลอุดร

คือ นักเรียนราชการสามารถออกไปประกอบอาชีพโดยอิสระ แต่ต้องมารับการฝึกที่บ้านกำนัน ซึ่งไม่ทำให้กระทบกระเทือนต่อความเป็นอยู่ของราษฎร และในขณะเดียวกัน ทางราชการก็สามารถฝึกนักเรียนราชการเหล่านี้ไว้เป็นทหารได้ เมื่อเกิดความไม่สงบสามารถเกณฑ์นักเรียนเหล่านี้มาใช้งานได้ นอกจากนี้นโยบายดังกล่าว ทำให้ผู้ที่เป็นทหาร มีกำลังใจที่จะออกไปปฏิบัติราชการ เพราะได้เงินเบี้ยเลี้ยงเป็นของตอบแทน และใช้เงินบำเหน็จรางวัลเป็นเครื่องล่อใจให้ราษฎรทำประโยชน์ให้แก่ราชการทหาร ส่วนความเห็นในการตั้งกองทหารนั้น จะเห็นว่าเจ้าฟ้ากรมขุนนริศรานุวัติวงศ์ ทรงคำนึงถึงความปลอดภัยของเขตแดน และการป้องกันการรุกล้ำเขตแดนของฝรั่งเศสเป็นสำคัญ ฉะนั้นพระองค์จึงทรงเห็นว่าควรจะตั้งยังจุดต่าง ๆ 12 จุด ซึ่งอยู่เรียงรายตามแนวแม่น้ำโขง เพื่อเป็นกำแพงในการรักษาพระราชอาณาจักรให้มั่นคง

ความเห็นในการจัดการทหารของเจ้าฟ้ากรมขุนนริศรานุวัติวงศ์ ดังกล่าว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นว่า การที่จะจัดฝึกทหารให้กับนักเรียนราชการ ซึ่งเป็นคนลาวนั้น มีข้อเสีย 2 ประการ คือ

-- คนลาวซึ่งเป็นคนละพวกกับไทย ถ้าได้รับการฝึกให้เข้มแข็งแล้ว ในเวลาต่อไปอาจจะเป็นกบฏต่อไทยได้

-- ในเวลาต่อไปถ้าฝรั่งเศสเข้ามาครอบครองดินแดนแถบนี้ ได้ทหารลาวเหล่านี้ก็จะเป็นกำลังให้กับฝรั่งเศสในการรุกรานไทย ดังปรากฏในพระราชดำริว่า

> "ฉันไปนึกมีความรังเกียจเกิดขึ้นอย่างหนึ่ง ในเรื่องซึ่งจะให้พวกลาวเป็นทหารทั่วไปทั้งเมือง เหมือนอย่างมณฑลชั้นในนั้น คะเนเอาว่าถ้าการจัดทหารนี้นานไปภายหน้า ถ้าจัดได้ดี ตั้งการฝึกหัดแบบธรรมเนียม และปลุกใจคนให้ห้าวหาญได้ถึงที่ จนเป็นกองทหารหมู่ใหญ่ ๆ อาจจะทำสงครามได้โดยลำพัง พวกลาวมันถือว่าต่างชาติกันกับเรา

จะซื้อตรงต่อเราฤาจะข้อแข็งเป็นมิวเตนนี้ คือขบถทหารขึ้นได้ฤาไม่ อีกประการหนึ่งคิดเอาอย่างเช่นพวกเจ้าลาวหลวงพระบาง ซึ่งลงมาฝึกหัดวิชาหนังสือ และวิชาทหารในกรุงเทพฯ ครั้นเมื่อเมืองหลวงพระบางหลุดไปแล้ว อ้ายพวกนี้ก็กลับไปเป็นเครื่องมือของฝรั่งเศสเข้ามารบกวนเรา เมืองเหล่านี้อยู่นอกกรันตี เป็นที่ล่อแหลม พวกฝรั่งเศสแลพวกหลวงพระบางก็มีความปรารถนา ถ้าพลาดไม้พลาดมือไป จะกลายเป็นฝึกทหารไว้ให้ฝรั่งเศสดอกกระมัง"[1]

พระราชดำริดังกล่าว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเกรงว่า การที่ฝึกหัดทหารให้กับลาว และให้ทหารในมณฑลอุดรทั้งหมดเป็นคนลาว จะกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของประเทศ ทั้งนี้เพราะว่า ถ้าหากคนลาวเหล่านี้ได้รับการฝึกฝนจนชำนาญ อาจจะเป็นภัยต่อประเทศได้ หรือถ้าหากฝรั่งเศสขยายอำนาจเข้ามาครอบครองดินแดนแถบนี้ ทหารที่ได้รับการฝึกเหล่านี้ก็จะกลายเป็นกำลังให้กับฝรั่งเศส ทำการรุกรานไทยได้เช่นกัน

อย่างไรก็ตาม จะเห็นว่าวิธีการฝึกวิชาทหารให้กับนักเรียนราชการ ซึ่งเป็นคนลาวนั้น เป็นวิธีการที่นับว่าเหมาะสมที่สุด เพราะในขณะนั้นทางส่วนกลางเพิ่งเริ่มจัดการปรับปรุงทหารกันอย่างจริงจัง กำลังทหารทางส่วนกลางมีน้อย ไม่พอที่จะส่งไปประจำยังชายพระราชอาณาเขต เพื่อรักษาพระราชอาณาเขตให้ปลอดภัยได้ แต่เนื่องจากสภาพเหตุการณ์ของบ้านเมืองที่เปลี่ยนไป จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีกำลังไว้คอยต้านทานการรุกรานของฝรั่งเศส แม้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเกรงว่าทหารเหล่านี้ต่อไปจะก่อการกบฏต่อไทยได้ หรือในเวลาต่อไปถ้าดินแดนส่วนนี้ตกเป็นของฝรั่งเศสแล้ว ทหารเหล่านี้จะกลาย

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ก. 12.3/14 พระราชหัตถเลขาถึงเจ้าฟ้ากรมขุนนริศรานุวัติวงศ์ 25 มีนาคม ร.ศ. 115

เป็นกำลังของฝรั่งเศส รุกรานไทยก็ตาม แต่ปัญหาเหล่านี้รัฐบาลสามารถที่จะแก้ไขให้หมดไปได้ โดยพยายามฝึกหัดทหารให้เข้มแข็งไว้รักษาพระราชอาณาเขตให้มั่นคง เพื่อต่อต้านการรุกรานของฝรั่งเศส และพยายามวางนโยบาย เพื่อดึงดูดใจคนลาวเหล่านี้ โดยจัดให้มีความเป็นอยู่ที่ดี ซึ่งจะสามารถแก้ไขปัญหานี้ ให้หมดไปได้ เพราะจากลักษณะความเป็นอยู่ของราษฎรเหล่านี้ เท่าที่ผ่านมาจะเห็นว่าไม่ได้คำนึงถึงอะไรมากนัก นอกจากความอยู่รอดของชีวิตที่ให้มีความสงบสุขเท่านั้น

แม้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จะไม่ทรงเห็นด้วยกับความเห็นของเจ้าฟ้ากรมขุนนริศรานุวัติวงศ์ แต่พระองค์ก็ยังทรงเห็นความสำคัญในการที่จะให้มีกำลังทหาร ไว้ในมณฑลอุดร เพื่อป้องกันพระราชอาณาเขต โดยใช้วิธีจ้างคนพื้นเมืองมาเป็นทหารดังเช่นที่อังกฤษ และฝรั่งเศส จัดทำในเมืองขึ้น ดังปรากฏในพระราชดำริว่า

> "...จึงเห็นว่าถ้าหากจะเป็นไปได้ให้มีทหาร ซึ่งมีน้ำใจจะเป็นทหารสำหรับใช้การประจำตามหัวเมือง เช่น ได้กล่าวระบุชื่อในข้อ 2 ให้เพียงแต่พอสมควรกับการฤาจะเป็นโปลิศถืออาวุธก็ตาม จะต้องใช้อัฐค่าจ้างให้มากขึ้นหน่อยหนึ่ง จะพอหาคนสมัครได้เช่น อังกฤษจ้างแขก ฝรั่งเศสจ้างญวนกระมัง ความจริงนั้นก็คงต้องขืนใจบ้าง บำรุงใจบ้าง ซึ่งจะให้ยินดีเหมือนรับจ้างทำงานเช่นจีนจับกังนั้น คงไม่ได้อยู่เอง เห็นว่าถ้าจัดได้เช่นนี้ เห็นจะพอเป็นราชการ เมื่อสืบไปภายหน้า พอที่จะขยายการออกไปได้ให้ใหญ่โตอย่างไร ด้วยกำลังชั้นในของเรามั่นคงแล้ว จึงค่อยคิดขยายออกไป"[1]

การจัดการทหารในมณฑลอุดรนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงโปรดเกล้าฯให้ใช้หลักการเช่นเดียวกับอังกฤษ และฝรั่งเศส ใช้ในการจัดการทหาร

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ก.12.3/14 พระราชหัตถเลขาถึงเจ้าฟ้ากรมขุนนริศรานุวัติวงศ์ 25 มีนาคม ร.ศ. 115

ในเมืองขึ้น โดยจ้างคนพื้นเมืองมาเป็นทหาร และในโอกาสต่อไป ถ้าหัวเมืองชั้นในจัดการทหารได้เข้มแข็งแล้ว จึงค่อยขยายการจัดการทหารในมณฑลอุดรให้กว้างขวางขึ้น การจัดการเช่นนี้นับว่าเป็นการแก้ปัญหาทั้ง 2 ปัญหา ที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงหวาดเกรง คือกลัวลาวจะก่อการกบฏ และกลัวว่าทหารเหล่านี้จะเป็นกำลังให้ฝรั่งเศสรุกรานไทย จะเห็นว่าการแก้ปัญหาของรัฐบาลในขณะนั้นเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าให้หมดไปเท่านั้น ไม่ได้มุ่งที่จะแก้ตรงต้นเหตุของปัญหา ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะ เหตุการณ์บ้านเมืองในขณะนั้น กำลังเพิ่มความตึงเครียดมากขึ้น ซึ่งทางรัฐบาลจำเป็นที่จะต้องจัดการการทหารโดยรีบด่วน และในขณะเดียวกันรัฐบาลไม่ได้มีโครงการระยะยาว ที่จะกลืนบุคคลเหล่านี้ให้เป็นคนไทย ซึ่งจะทำให้สามารถแก้ปัญหานี้ให้หมดไปได้

ฉะนั้นการจัดการทหารในมณฑลอุดรในเวลาต่อมาจะใช้วิธีรับสมัครคนเป็นทหาร หรือวิธีจ้างคนพื้นเมืองเป็นทหาร แบบเดียวกับที่อังกฤษ และฝรั่งเศสใช้ในประเทศอาณานิคม

ปัญหาในการรับสมัครทหาร

ก่อน พ.ศ. 2446 ทางส่วนกลางยังไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่มาสมัครเป็นทหาร ฉะนั้นจึงทำให้เกิดปัญหาทางด้านการปกครองขึ้น เพราะว่าเมื่อผู้ที่ทำความผิดแล้วสมัครไปเป็นทหาร จะทำให้รอดพ้นความผิดไปได้ เช่นในกรณีที่ นายใบ ซึ่งทำงานอยู่กับพระองค์เจ้าวัฒนา ไปลักทรัพย์ของนายเพ่ง ซึ่งเป็นเลขานุการของพระองค์เจ้าวัฒนา ต่อมานายใบหนีไปสมัครเป็นทหารราบที่ 7 กับขุนปราบริปูเปลือง การกระทำดังกล่าว พระองค์เจ้าวัฒนา เห็นว่าการที่นายใบไปสมัครเป็นทหารนั้น ขุนปราบริปูเปลืองควรแจ้งแก่พระองค์เสียก่อน เพราะว่านายใบ มีคดีติดตัวอยู่[1]

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ก.13.2/14 พระองค์เจ้าวัฒนาถึงกรมหลวงดำรงราชานุภาพ 7 กันยายน ร.ศ. 122

ในเรื่องนี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงพระราชดำริว่า "สมัครเป็นผู้ร้าย แล้วจึงไปสมัครเป็นทหาร เห็นว่าข้าหลวงเทศาภิบาล ควรจะพิจารณาลงโทษได้"[1]

ในเวลาต่อมาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นว่า ถ้าปล่อยให้ผู้ร้ายเป็นทหารได้ ต่อไปจะทำให้การทหารเสียไป และปัญหาความขัดแย้งระหว่างข้าราชการพลเรือนกับข้าราชการทหาร เนื่องจากปัญหาการรับสมัครเป็นทหาร จะทำให้เกิดผลเสียต่อการปกครอง ฉะนั้นพระองค์จึงทรงเห็นควรจะต้องวางกฎเกณฑ์ในการรับสมัครทหาร และกฎเกณฑ์ที่ให้พลเรือนควบคุมการทหารได้ จึงจะสามารถแก้ปัญหาความขัดแย้งนี้ให้หมดไปได้ ดังปรากฏในพระราชกระแสว่า

> "แลอ้ายคนนี้มาลักไว้นั้นเป็นคนชั่วร้าย ไม่ต้องรับโทษ เพราะมาสมัครเป็นทหาร คนชั่วก็จะมาอยู่ในทหารมาก พาให้ทหารเสียไป อีกประการหนึ่ง พิเคราะห์ดูความประพฤติของนายทหารมณฑลอุดร กับพระองค์เจ้าวัฒนา ถึงเปรียบแก่งแย่งเป็นคนละหมู่คนละหมวด ไม่อยู่ในบังคับบัญชากันตามสมควรแก่ทางราชการ ถ้าหากว่าเป็นอยู่เช่นนี้ มีเหตุการณ์อันใดขึ้น ฝ่ายพลเรือนก็จะไม่หวังอาศัยทหาร ฝ่ายทหารก็จะไม่คิดป้องกันพลเรือน เห็นว่าเป็นหัวเงื่อนทำให้ราชการเสียคงจะไม่เป็นแต่มณฑลอุดรนี้ จะเป็นทั่วไปในที่อื่น ๆ ทหารก็นับวันแต่จะแผ่ขยายออกไปทั่วพระราชอาณาเขต ถ้าไม่วางข้อบังคับสำหรับรับคนลงไว้เสียให้รู้ทั่วไป ก็คงจะก่อให้เป็นเหตุเกิดกระด้างขัดแข็งขึ้นในอันใช่เหตุได้ แลฉันไม่ตั้งข้อบังคับสำหรับรับทหาร ซึ่งควรจะประพฤติแลพังบังคับราชการฝ่ายพลเรือนเพียงใดขึ้นให้ชัดเจน ก็จะไม่เป็นประโยชน์ที่จะป้องกันการทุจริตอันใด ซึ่งเกิดขึ้นในตำบลที่ทหาร

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ก.13.2/14 พระราชหัตถเลขาถึงพระองค์เจ้าวัฒนา 26 กันยายน ร.ศ. 122

ตั้งอยู่ได้ แลจะเป็นความลำบากเสื่อมเสียในราชการอยู่เป็นนิตย์ ขอให้ตั้งข้อบังคับทั้ง 2 อย่างนี้ขึ้นเสียให้ทราบทั่วไป"[1]

พระราชกระแสดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นนี้เป็นปัญหาที่กระทบกระเทือนต่อการปกครองและความมั่นคงของประเทศ ฉะนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่ทางส่วนกลางจะต้องวางกฎข้อบังคับสำหรับรับบุคคลเข้าเป็นทหาร และวางกฎข้อบังคับสำหรับความประพฤติของทหาร และอำนาจของพลเรือน ที่จะควบคุมการทหาร เพื่อป้องกันอุปสรรคในการปกครองที่เกิดขึ้นจากความแตกแยกระหว่างอำนาจพลเรือนและอำนาจของทหาร ฉะนั้นใน พ.ศ. 2446 ทางส่วนกลางจึงได้ออกกฎระเบียบในการรับสมัครทหารเพื่อแก้ปัญหาการแตกแยกดังกล่าว คือ

1. เมื่อมีคนมายื่นเรื่องราวสมัครเป็นทหาร ต้องไต่สวนผู้ที่มาสมัครให้ทราบเรื่องราวให้หมด การไต่สวนนั้นให้ผู้สมัครสาบานแล้วถามเป็นคำให้การในเรื่อง

ก. ให้ทราบถึงบุตร ภรรยา บิดา มารดา ตำบลบ้านเมืองที่อยู่ อายุ การทำมาหากิน ชาติ ศาสนา

ข. สังกัดมูลนายของตัวผู้สมัครและสังกัดของปู่และบิดา

ค. เหตุที่มาสมัคร ถ้าเป็นบุคคลไม่ต้องโทษหรือไม่เป็นคนที่หนีมูลนายมาให้เรียกทัณฑ์บนไว้

2. ถ้าผู้ที่สมัครนั้นไม่ได้เป็นทาส ไม่ได้หลบหนีจากหน้าที่และโทษ และไม่ได้หนีจากที่ได้กระทำเหตุร้ายอย่างใด ไม่มีคดีซึ่งต้องหาเป็นความอาญามีโทษแล้ว และเป็นผู้ซึ่งสมควรรับเข้าเป็นทหาร แต่ถ้าผู้สมัครนั้นมีเหตุการณ์เกี่ยวข้องดังที่ได้กล่าวมาแล้วนี้ ห้ามไม่ให้รับเข้าเป็นทหารในระหว่างที่มีเหตุการณ์เกี่ยวข้องอยู่นั้นเป็นอันขาด

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ก 13.2/14 พระราชกระแสในรัชกาลที่ 5 29 กันยายน ร.ศ. 122

3. คนสมัครซึ่งได้ไต่สวนสมควรรับเข้าเป็นทหารแล้วนั้น ต้องส่งสำเนาเรื่องราวสมัครและคำให้การทัณฑ์บน ชี้แจงการที่จะรับเข้าเป็นทหารไปให้เทศาภิบาลทราบเสียก่อน เมื่อเทศาภิบาลอนุญาตแล้ว จึงให้ขึ้นทะเบียนทหารรับราชการ

4. ถ้าภายหลังมีความปรากฏว่า ก่อนมาสมัครผู้นั้นเป็นทาส หรือหลบหนีจากมูลนายและหน้าที่ หรือหลบหนีจากโทษ หรือที่ได้กระทำเหตุร้าย มีคดีต้องหาเป็นความอาญาตามที่กล่าวแล้วในข้อ 2 ก็ให้นำตัวผู้นั้นส่งให้ศาลหรือฝ่ายเทศาภิบาลพิจารณาตามที่มีผู้ร้องฟ้องขึ้นนั้น และให้เป็นไปตามการตัดสินจนกว่าจะพ้นข้อต้องหา[1]

จะเห็นได้ว่ากฎเกณฑ์ในการรับสมัครทหารนั้น เป็นการแก้ปัญหาการปกครองที่เกิดขึ้นซึ่งเป็นความขัดแย้งระหว่างอำนาจพลเรือน และอำนาจทางด้านทหารให้หมดไป โดยได้ระบุไว้ว่าถ้าผู้ที่มาสมัครนั้นเป็นทาส หรือหลบหนีจากโทษหรือมีคดีต้องหาจะต้องส่งตัวผู้นั้นไปให้ศาลตัดสินเสียก่อน เมื่อพ้นโทษแล้วจึงสามารถสมัครเป็นทหารได้ และก่อนที่จะรับบุคคลใดเป็นทหาร จะต้องได้รับการอนุมัติจากข้าหลวงเทศาภิบาลเสียก่อน ว่าผู้นั้นไม่มีความผิดติดตัวจึงจะสามารถรับเป็นทหารได้ แสดงให้เห็นว่าในการแก้ปัญหาทางด้านการปกครองฝ่ายพลเรือนกับฝ่ายทหารนั้น จะต้องมีการประสานงานกัน ซึ่งจะทำให้ปัญหาโจรผู้ร้ายหลบหนีความผิดมาสมัครเป็นทหารหมดไป

แม้มณฑลอุดรจะได้จัดการทหารโดยใช้วิธีรับสมัครทหารแล้ว แต่การจัดดังกล่าวเป็นการดำเนินการเพียงชั่วคราวเท่านั้น ยังไม่ได้จัดเป็นระบบแต่อย่างใด ฉะนั้นใน พ.ศ. 2440 เมื่อฝรั่งเศสเข้ายึดเมืองแถนท้าวได้แล้ว ฝรั่งเศสได้ทำการรุกล้ำเขตแดนเข้ามา เช่น คุมกำลังเข้าปล้นบ้านนาฮี การกระทำของฝรั่งเศสดังกล่าวจะเห็นว่าฝรั่งเศสสามารถทำการคุกคามได้อย่างเต็มที่ เพราะฝ่ายไทยไม่มีกำลังที่จะต่อต้านในเรื่องนี้สร้างความหนักใจให้กับกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมมาก ดังปรากฏในหนังสือที่กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ถึงกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ว่า

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ก 12.3/14 กรมหมื่นนครไชยศรีสุรเดช กราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 .... ตุลาคม ร.ศ. 122

"บรรดาการทั้งปวงนี้ ฝรั่งเศสทำเล่นได้ถนัดฝ่ายเดียว เพราะอาศัยเราไม่มีกำลังเท่านั้น ครั้นจะต่อว่าฝรั่งเศส ฝรั่งเศสก็จะเถียงว่าเขาไม่ได้เกี่ยวข้อง คนไทยปล้นกันเอง เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วก็สามารถที่จะปล้นได้ทุกแห่ง ฝ่ายเรามีทางเดียวที่จะต้องเตรียมตัวไว้ต่อสู้บ้าง"[1]

หลักฐานข้างต้นแสดงให้เห็นว่า สถานะการณ์ในมณฑลอุดรขณะนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องจัดการทหารไว้เพื่อเตรียมป้องกันการรุกล้ำเขตแดนของฝรั่งเศส แต่การจัดการทหารให้เป็นระบบแบบมณฑลชั้นในยังไม่ได้มีขึ้นในมณฑลอุดรแต่อย่างใด กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมทรงเห็นว่า สถานะการณ์ในขณะนั้นเป็นที่ไม่น่าไว้วางใจ ฉะนั้นพระองค์จึงทรงแก้ปัญหาเฉพาะหน้าโดยเรียกนักเรียนราชการประมาณ 200 คนให้มาฝึกอาวุธ โดยมอบให้พระพิศุณข้ายุทธการเป็นผู้ฝึกหัด[2]

ผลการจัดการทหารในมณฑลอุดรทำได้เพียงเล็กน้อยเท่านั้น ฉะนั้นเมื่อมีเหตุการณ์ไม่สงบขึ้น กำลังทหารพื้นเมืองเหล่านี้จึงไม่สามารถปราบปรามได้ จำเป็นต้องขอกำลังจากส่วนกลางไปสมทบ เช่น ในปี พ.ศ. 2445 ได้เกิดกบฏผู้มีบุญ*ขึ้นในมณฑลอีสาน และกบฏนี้ได้แพร่ขยายเข้ามาในมณฑลอุดร โดยเกิดในเมืองหนองสูง ท่าบ่อ สกลนคร ขอนแก่น ซึ่งก่อให้เกิดอุปสรรคในการปกครองขึ้น ฉะนั้นพระองค์เจ้าวัฒนาทรงใช้มาตรการปราบปรามพวกผีบุญอย่างเด็ดขาด แต่เนื่องจากกำลังทหารในมณฑลอุดรที่ส่งจากทางกรุงเทพฯ มีแต่กองนายพันตรีหลวงพิสนท์ยุทธการ

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม 2.21 ก/33 กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ถึง กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ 4 มิถุนายน ร.ศ. 116

[2]ดู.

*เป็นกบฏที่เกิดขึ้นในมณฑลอีสานระหว่าง พ.ศ. 2444-2445 ได้ขยายเข้าไปในมณฑลอุดรและมณฑลนครราชสีมา สาเหตุเกิดจากสภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

เท่านั้น นอกจากนั้นเป็นกำลังคนพื้นเมือง ทำให้การปราบปรามไม่สามารถดำเนินไปได้โดยเด็ดขาด ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความอ่อนแอของกำลังทหารในมณฑลอุดรได้เป็นอย่างดี แม้ทางส่วนกลางจะส่งกำลังขึ้นไปช่วย แต่ไม่สามารถปราบปรามให้เด็ดขาดได้ ซึ่งจะมีผลทำให้พวกกบฏผีบุญกำเริบมากยิ่งขึ้น ความเป็นห่วงในเรื่องนี้ ปรากฏในหนังสือของพระยาศรีสหเทพ ถึงพระองค์เจ้าวัฒนาว่า

> "ทหารที่ทรงจัดไปปราบปรามนั้น เกรงว่าจะน้อยนัก ถ้าไปพลาดพลั้งอย่างใด จะพาให้พวกผีบุญกำเริบได้ และจะไว้ใจกำลังพลเมืองนั้นไม่ใคร่ได้ ให้ท่านส่งทหารเพิ่มเติมไปสกลนคร จนเป็นที่มั่นพระทัยว่าจะปราบให้เรียบร้อยได้โดยเร็ว"[1]

จะเห็นได้ว่ากำลังทหารที่จะใช้ปราบกบฏผู้มีบุญในมณฑลอุดรมีน้อย นอกจากนั้นเป็นทหารคนพื้นเมืองซึ่งไว้ใจไม่ได้ ฉะนั้นทางส่วนกลางจำต้องส่งทหารขึ้นไปเพิ่มเติมเพื่อปราบปรามกบฏให้เด็ดขาด พระยาศรีสหเทพเห็นว่ากบฏที่เกิดขึ้นรุนแรงมาก ควรส่งทหารขึ้นไปเพิ่มเติมมณฑลอุดรอีก 2 กอง คือ ประจำที่บ้านหมากแข้ง และสกลนคร[2]

ความเห็นของพระยาศรีสหเทพดังกล่าว ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2445 ทางส่วนกลางจึงได้ส่งกองทหารเพิ่มเติมขึ้นไปปราบกบฏผีบุญในมณฑลอุดรอีก 2 กอง* คือ กองพันที่ 5 ไปประจำที่บ้านหมากแข้ง และกองพันที่ 6 ไปประจำที่สกลนคร ฉะนั้นกองทหารที่ทางส่วนกลางส่งขึ้นไปทั้งหมดมี 3 กอง รวมทั้งกองนายพันตรีหลวงพิสนท์ยุทธการ ซึ่งประจำอยู่มณฑลอุดรแต่เดิม โดยมีนายพันตรีพระวิชิตไชยศักดาวุธ

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม 2.18/7 พระยาศรีสหเทพ ถึงพระองค์เจ้าวัฒนา 5 พฤษภาคม ร.ศ. 121

[2]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.18/6 พระยาศรีสหเทพ กราบบังคมทูล ร. 5 7 พฤษภาคม ร.ศ. 121

*ดูได้จากภาคผนวก

เป็นผู้บัญชาการทหารมณฑลอุดร บังคับบัญชากองทหารทั้ง 3 กองเป็นการชั่วคราว และเป็นที่ปรึกษาของพระองค์เจ้าวัฒนา ที่เกี่ยวกับทหารตลอดจนการปราบปรามพวกจลาจลในมณฑลอุดร[1]

สถานะการณ์ทางการเมืองที่เปลี่ยนไป เนื่องจากวิกฤติกาล ร.ศ. 112 เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้มณฑลอุดรต้องเร่งรัดจัดการทางด้านทหาร เพื่อเป็นกำลังในการต่อต้านการขยายอำนาจของฝรั่งเศส แต่การจัดการทหารในมณฑลอุดร จัดทำได้เพียงเล็กน้อยเท่านั้น คือใช้วิธีการจ้างคนพื้นเมืองเป็นทหาร ซึ่งไม่พอกับการรักษาความสงบในบ้านเมือง ดังจะเห็นได้จากเมื่อเกิดกบฏผู้มีบุญขึ้น ทางส่วนกลางต้องส่งกองทหารออกไปช่วยถึง 3 กองพล จึงสามารถปราบกบฏได้สำเร็จ

4. การจัดการด้านการศาล

การตัดสินคดีทางหัวเมืองก่อนที่จะได้รับการปรับปรุง กรมการเมืองเป็นผู้ชำระตัดสิน ตามกฎหมายธรรมเนียมของเมืองนั้น ๆ ในเวลาต่อมาเมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งข้าหลวงใหญ่ออกไปประจำยังหัวเมืองฝ่ายพระราชอาณาเขต พระองค์ทรงมอบอำนาจให้ข้าหลวงใหญ่ในการออกกฎหมายสำหรับท้องถิ่น และมีอำนาจในการชำระคดี ตลอดจนมีอำนาจในการลงอาญาแก่ผู้กระทำผิด[2] ต่อมาเมื่อคดีความต่าง ๆ ในหัวเมืองมีมากขึ้น ทำให้คดีความคั่งค้างประกอบกับกฎหมายที่ใช้ในการตัดสินคดีในประเทศไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ฉะนั้นทางรัฐบาลจึงจัดการปรับปรุงด้านการศาลหัวเมืองให้เป็นแบบเดียวกันทั่ว

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม 2.18/6 พระราชหัตถเลขา ถึง กรมหมื่นนครไชยศรี 10 พฤษภาคม ร.ศ. 121

[2]กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เทศาภิบาล หน้า 109

ประเทศ โดยออกพระธรรมนูญศาลหัวเมือง* ขึ้นในปี พ.ศ. 2438 ซึ่งปรากฏในพระบรมราชโองการว่า

> "มีพระบรมราชโองการ ในพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์ พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ดำรัสเหนือเกล้า ประกาศให้ทราบทั่วกันว่า ทรงพระราชรำพึงถึงการที่จะทำนุบำรุงไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินให้อยู่เย็นเป็นสุขสมบูรณ์ ยิ่งขึ้นกว่าแต่ก่อน ทรงพระราชดำริเห็นว่า การพิจารณาแลพิพากษาบังคับคดีของราษฎรตามหัวเมืองทั้งปวง ยังเป็นการช้า แลเป็นเหตุให้ราษฎรได้ความเดือดร้อน เพราะพระราชกำหนดกฎหมายสำหรับศาล ซึ่งได้ตั้งมาแต่เดิมเป็นประเพณีเก่าเกินกว่าความต้องการ แลความเจริญของบ้านเมืองในปัจจุบันนี้อยู่เป็นปลายประการ"[1]

พระบรมราชโองการนี้แสดงให้เห็นว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชประสงค์ที่จะให้ราษฎรมีความอยู่เย็นเป็นสุข ซึ่งพระองค์ทรงตระหนักว่า ความอยู่เย็นเป็นสุขของราษฎร ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับการตัดสินคดีความต่าง ๆ ของราษฎรให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็ว แต่การตัดสินคดีความในขณะนั้น ต้องประสบกับความล่าช้า คดีคั่งค้างเป็นจำนวนมาก ซึ่งยังผลให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อน ฉะนั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงโปรดเกล้าฯ ออกพระธรรมนูญศาลหัวเมืองเพื่อปรับปรุงระบบบริหารด้านการศาล ให้ดำเนินงานได้รวดเร็วขึ้น และให้มีระบบเดียวกันทั่วประเทศ

---

*ดูรายละเอียดได้ในภาคผนวก

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ย. 8/4 พระราชดำริรัชกาลที่ 5 ในพระธรรมนูญศาลหัวเมือง 28 กันยายน ร.ศ. 114

ในพระธรรมนูญศาลหัวเมืองนี้ได้แบ่งศาลสำหรับพิจารณาคดีออกเป็น 3 ชั้น คือ ศาลมณฑล ศาลเมือง และศาลแขวง พร้อมทั้งระบุอำนาจของศาลแต่ละชั้นเอาไว้อย่างชัดเจน เช่น ศาลมณฑล มีอำนาจในการพิพากษาคดีทุกคดีทั่วทั้งมณฑลได้ ศาลเมืองมีอำนาจในการพิจารณาคดีที่มีในศาลแขวง และพิพากษาความแพ่งซึ่งมีทุนทรัพย์ไม่เกิน 1,000 บาท และจำคุกไม่เกิน 7 ปี ส่วนศาลแขวงซึ่งเป็นศาลระดับต่ำสุด สามารถพิจารณาพิพากษาคดีได้ในท้องที่ซึ่งข้าหลวง เทศาภิบาล หรือผู้ว่าราชการเมืองซึ่งได้รับอนุมัติจากข้าหลวงเทศาภิบาล จะเป็นผู้กำหนดแขวงให้ว่ากล่าวได้มากน้อยเพียงใด

จะเห็นได้ว่าพระธรรมนูญศาลหัวเมืองนี้ สามารถจัดระเบียบเกี่ยวกับศาลหัวเมืองให้เป็นระบบและเป็นการกระจายการทำงานตามลำดับชั้นที่ได้ระบุไว้ ซึ่งสามารถแก้ปัญหาคดีความคั่งค้างได้อีกขั้นหนึ่ง

แม้ทางส่วนกลางจะออกพระธรรมนูญศาลหัวเมืองแล้วในเวลาต่อมาปรากฏว่า การพิจารณาคดีตามหัวเมืองไม่สามารถพิจารณาตัดสินความต่าง ๆ ให้สำเร็จลุล่วงไปโดยเร็วได้ ทั้งนี้เพราะต้องประสบกับอุปสรรค 3 ประการคือ 1. ขาดแบบแผนในการพิจารณาความ 2. ไม่มีโรงศาลที่จะพิจารณา 3. ขาดบุคคลากรที่รู้งาน อุปสรรคทั้ง 3 ประการนี้ ข้าหลวงเทศาภิบาลแก้ปัญหาได้แต่เพียงจัดส่งเจ้าพนักงานออกไปทำความประนีประนอมให้กับคู่ความเท่านั้น ฉะนั้นคดีต่าง ๆ จึงตกค้างอยู่เป็นจำนวนมาก ดังที่กรมหมื่นดำรงราชานุภาพได้กราบทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในเรื่องนี้ว่า

> "ด้วยข้าพระพุทธเจ้าได้รับใบบอก และคำแจ้งความของข้าหลวงเทศาภิบาลถึงการโรงศาลที่จะพิจารณาอรรถคดีของราษฎรตามหัวเมืองทุกวันนี้ เป็นการขัดข้องต่อความเจริญเรียบร้อยของราชการอยู่เป็นอันมาก โดยเหตุที่ไม่สามารถจะเร่งรัดการพิจารณาคดีให้จุแล้วไปได้ทันคดีที่มีขึ้นใหม่ด้วยเหตุต่าง ๆ คือด้วยไม่มีแบบแผนอันสมควรแก่การพิจารณาอรรถคดี และการโรงศาลปราการหนึ่ง

ไม่มีผู้อำนวยการที่จะจัดโรงศาลให้เรียบร้อยได้ประการหนึ่ง เป็นต้นเค้าของการที่ขัดข้องทั้งปวง ข้าหลวงเทศาภิบาลทำได้ในเวลานี้เพียงแต่จัดพนักงานเปรียบเทียบความแพ่งให้แล้วกันไปโดยประนีประนอมได้โดยมาก แต่กระนั้นก็ยังไม่พอที่จะให้ความทั้งปวงล่วงแล้วไปทันจำนวนความที่ขึ้นใหม่"[1]

อุปสรรคทั้ง 3 ประการในการดำเนินงานดังกล่าว กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ทรงเห็นว่า การจัดการเกี่ยวกับการศาลหัวเมืองนี้ กระทรวงยุติธรรมจะต้องช่วยกระทรวงมหาดไทย จัดการในเรื่องนี้ แต่กระทรวงยุติธรรมในขณะนั้นมีงานคั่งค้างมาก ถ้าจะให้กระทรวงมหาดไทยจัดการโดยลำพังจะติดขัดตรงขาดบุคคลากรที่มีความชำนาญในด้านการศาลที่จะอำนวยการจัดตั้งโรงศาลตามหัวเมืองได้ ถ้าจะรอไว้ต่อไป พระองค์ทรงเห็นว่าราชการทางหัวเมืองที่อาศัยการศาลมีเป็นมาก ฉะนั้นจึงเห็นความจำเป็นจะต้องลงมือจัดการโดยเร็วจึงจะทันแก่ความต้องการของบ้านเมือง[2] แสดงให้เห็นว่าทางส่วนกลางพยายามอย่างยิ่งที่จะรีบเร่งในการจัดการปรับปรุงการศาลในหัวเมืองให้ทันต่อสภาวะของบ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป

เพื่อแก้อุปสรรคทางด้านการศาลดังกล่าว กรมหมื่นดำรงราชานุภาพทรงเห็นว่าควรจะมีกองข้าหลวงพิเศษกองหนึ่ง ประกอบด้วยข้าหลวงซึ่งส่งไปจากกรุงเทพฯ 3 คน คือ ประธาน 1 คน และข้าหลวงอีก 2 คน มีอำนาจเต็มที่ในการชำระคดีที่คั่งค้างและจัดการศาลได้ทุกมณฑล เมื่อจัดการศาลในมณฑลใดให้ข้าหลวงเทศาภิบาลในมณฑลนั้นเป็นข้าหลวงพิเศษอีกคนหนึ่งด้วย[3]

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ย. 8/6 กรมหมื่นดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูล ร. 5 20 สิงหาคม ร.ศ. 115

[2]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ย. 8/6 กรมหมื่นดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 20 สิงหาคม ร.ศ. 115

[3]ดู.

จะเห็นว่าการแก้ปัญหาข้างต้น ทางส่วนกลางพยายามกระทำเท่าที่จะทำได้ในขณะนั้น ซึ่งต้องประสบกับปัญหาการขาดบุคคลากรที่จะทำงาน ฉะนั้นการแก้ปัญหาในขณะนั้นทำได้แต่เพียงแต่งตั้งข้าหลวงพิเศษขึ้นออกไปจัดการศาล และชำระคดีความที่คั่งค้างตามหัวเมือง โดยมีข้าหลวงเทศาภิบาล เป็นข้าหลวงพิเศษร่วมจัดการด้านการศาลด้วยคนหนึ่ง ซึ่งจะทำให้การจัดการด้านการศาลได้ผลดียิ่งขึ้น เพราะข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นผู้ที่รู้ปัญหาในมณฑลได้ดี แม้การแก้ปัญหาดังกล่าวจะทำไปได้ช้าก็ตาม แต่ก็ดีกว่าไม่ทำอะไรเลย ซึ่งแสดงให้เห็นชัดแจ้งว่ารัฐบาลในขณะนั้นพยายามที่จะขจัดปัญหาที่เกิดขึ้นให้หมดไป

ฉะนั้นใน พ.ศ. 2439 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงโปรดเกล้าให้ออกพระราชบัญญัติตั้งข้าหลวงพิเศษสำหรับจัดการแก้ไขธรรมเนียมศาลยุติธรรมหัวเมือง*ขึ้น พร้อมกันนั้นได้ทรงแต่งตั้งข้าหลวงพิเศษขึ้นประจำการ 3 นาย เป็นผู้จัดการแก้ไขธรรมเนียมศาลยุติธรรมสำหรับศาลหัวเมือง คือ

– พระเจ้าลูกยาเธอพระองค์เจ้ารพีพัฒนศักดิ์ เป็นสภานายกในกองข้าหลวงพิเศษ

– ขุนหลวงพระไกรศรีสุภาภักดี ศรีมณฑาคุล ราชอำมาตย์คณาการ

– มิสเตอร์ อาร์เย เกิดปาตริก[1]

แม้ทางส่วนกลางจะออกพระธรรมนูญศาลหัวเมืองสำหรับจัดการเกี่ยวกับการศาลในหัวเมืองและจัดตั้งกองข้าหลวงพิเศษขึ้น เพื่อออกไปชำระคดีที่คั่งค้างและจัดการเกี่ยวกับการศาลในหัวเมืองก็ตาม แต่มณฑลอุดรยังไม่ได้นำระเบียบการต่าง ๆ มาใช้ เพียงแต่จัดส่งผู้พิพากษาออกไปประจำเมืองต่าง ๆ 17 เมือง เพื่อชำระคดีความที่คั่งค้าง และจัดการแก้ปัญหาด้านการศาลให้ลุล่วงไปเป็นการชั่วคราวก่อน คือ

---

*ดูรายละเอียดได้ในภาคผนวก

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ย. 8/7 พระราชบัญญัติตั้งข้าหลวงพิเศษสำหรับจัดการแก้ไขธรรมเนียมศาลยุติธรรมหัวเมืองทั้งปวง ร.ศ. 115

1.	เมืองหนองคาย	พระพิเนตร์กิจพิทักษ์
2.	เมืองภูเวียง	หลวงชำนาญโยธี
3.	เมืองท่าบ่อ	–
4.	เมืองสกลนคร	พระอนุบาลสกลเขตร์ (มก)
5.	เมืองขอนแก่น	พระอุดมสรเขตร์
6.	เมืองมัญจาคีรี	หลวงมัญจาพนานุกิจ (โหมด)
7.	เมืองมุกดาหาร	พระวิจารณ์อธิกรณ์ (แป้น)
8.	เมืองหนองหาร	พระวิจารณ์สุขุมกิจ (คำแดง)
9.	เมืองกุมภวาปี	หลวงทรงโยธา
10.	เมืองบ่อแตน	–
11.	เมืองนครพนม	พระสุธากรณ์พนมกิจ (ภูมี)
12.	เมืองเลย	หลวงสุวรรณจักร
13.	เมืองกมุทธาไสรย์	ว่าที่พระวิจารณ์ กมุทกิจ (เสือ)
14.	เมืองโพนพิไสย	พระอนุรักษ์พิไสยกิจ (จันเพง)
15.	เมืองไชยบุรี	พระวิเสศไชยบุรี (ขาว)
16.	เมืองท่าอุเทน	พระพินิจอุเทนการ
17.	เมืองชนบท	พระวิจารณ์จำนงค์

จะเห็นว่าการแก้ปัญหาทางด้านการศาลในมณฑลอุดร ทำได้แต่เพียงส่งผู้พิพากษาไปประจำยังเมืองต่าง ๆ เท่านั้น แต่กระบวนพิจารณาความและการพิพากษายังคงใช้ธรรมเนียมแบบเดิม การที่มณฑลอุดรยังไม่ได้ประกาศใช้ธรรมนูญศาลหัวเมือง และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญามีโทษหลวง ร.ศ. 115 นั้น อาจจะเป็นเพราะว่าในขณะนั้นมณฑลอุดรมีคดีความต่าง ๆ ไม่มากนัก ประกอบกับอุปสรรคในการขาดตัวบุคคลากร ทำให้ไม่สามารถจัดทำตามระเบียบแผนใหม่ได้ รอจนกระทั่งถึง พ.ศ. 2443 พระยาสุริยเดชฯ ได้ร้องเรียนมายังกรมหมื่นดำรงราชานุภาพว่า เมืองต่าง ๆ ในมณฑลอุดรยังคงใช้วิธีพิจารณาและพิพากษาคดีตาม

แบบธรรมเนียมเดิม ยังไม่ได้ใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญามีโทษหลวง ร.ศ. 115 และพระธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ. 114 เช่น ในคดีที่โจทก์หาว่าจำเลยเป็นผู้ร้ายลักกระบือ ศาลสืบพยานว่าไม่จริง คือพยานโจทก์ไม่พอ แพ้หลักฐานคำพยานฝ่ายจำเลย ศาลตัดสินว่า จำเลยไม่มีความผิด แต่ศาลกลับตัดสินให้ยกทุนทรัพย์ในเรื่องนี้ขึ้นปรับโจทก์ให้แก่จำเลย[1]

จะเห็นว่าการลงโทษที่กำหนดไว้ในมณฑลอุดรขณะนั้นยังไม่ได้ให้ความเป็นธรรมแก่โจทก์ ซึ่งกรมหมื่นดำรงราชานุภาพทรงเห็นว่า "เป็นการไม่สมควร และผิดกฎหมาย ซึ่งใช้อยู่ในเวลานี้"[2] จะเห็นว่าถ้ามณฑลอุดรยังคงใช้ธรรมเนียมการพิจารณาพิพากษาคดีเช่นนี้ต่อไป จะทำให้เกิดปัญหาทางการปกครอง คือ จะเป็นช่องทางให้โจรผู้ร้ายกำเริบขึ้น และเจ้าทรัพย์ที่ถูกทำร้ายจะท้อถอยในการฟ้องร้องผู้กระทำผิดต่อศาล หรือในอีกกรณีหนึ่งเป็นวิธีการป้องกันการฟ้องที่ไม่มีหลักฐาน เพื่อให้คดีลดน้อยลง ฉะนั้นใน พ.ศ. 2443 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ใช้วิธีพิจารณาพิพากษาความตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญามีโทษหลวง ร.ศ. 115 พระธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ. 114 และประกาศสำหรับลงโทษผู้แพ้คดีมีโทษหลวง ร.ศ. 115 ในมณฑลอุดร

ในพระธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ. 114 ได้ระบุไว้ในมาตรา 3 ว่าให้มีศาลสำหรับพิจารณาคดี ตามหัวเมืองเป็น 3 ชั้น คือ ศาลมณฑล ศาลเมือง และศาลแขวง ต่อมาในปี พ.ศ. 2444 เนื่องจากงานของศาลมณฑลมีมาก และการที่จะส่งความขึ้นมาชำระที่ศาลมณฑลจะต้องส่งตัวโจทก์ และจำเลย พยาน หลายคนขึ้นมาด้วย เป็นการลำบากต่อคู่กรณี ครั้นจะคอยให้ผู้พิพากษาศาลมณฑลไปยังศาลเมือง

---

[1] กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ย. 8/22 กรมหมื่นดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูล รัชกาลที่ 5 24 ตุลาคม ร.ศ. 119

[2] ดู.

ต้องใช้เวลานาน เพราะการคมนาคมไม่สะดวก อุปสรรคดังกล่าวทำให้คดีต่าง ๆ คั่งค้าง ฉะนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ จึงทรงออกกฎให้ศาลเมืองมีอำนาจพิจารณาคดีที่เกินอำนาจได้ แต่ห้ามไม่ให้ตัดสินพิพากษา โดยให้ส่งสำนวนการพิจารณาคดีและความเห็นไปยังศาลมณฑล ให้ศาลมณฑลเป็นผู้พิพากษา แต่ถ้าเมืองใดมีทั้งศาลเมืองและศาลมณฑล ความที่เกินศาลเมืองให้ศาลมณฑลชำระ[1]

การที่ออกกฎให้ศาลเมืองมีอำนาจพิจารณาคดีที่เกินอำนาจศาลเมืองได้ แต่ไม่ให้พิพากษานั้น จะเห็นว่าเป็นการแก้ปัญหาที่ศาลมณฑลมีคดีความต่าง ๆ คั่งค้างมาก เพราะว่าศาลมณฑลเป็นศาลสูงสุดของมณฑลที่จะรับคำอุทธรณ์จากจำเลย เมื่อเห็นว่าการตัดสินในชั้นศาลเมืองไม่ได้รับความยุติธรรม และจะต้องพิจารณาพิพากษาโทษที่เกินอำนาจของศาลเมืองด้วย การทำงานทั้ง 2 อย่าง ซึ่งมีจำนวนบุคคลากรน้อย ย่อมเกินความสามารถของผู้พิพากษา ฉะนั้นทางส่วนกลางจึงออกกฎเกณฑ์แก้ปัญหาโดยให้ศาลเมืองเป็นผู้พิจารณาโดยส่งสำนวนการพิจารณา และความเห็นไปยังศาลมณฑล เพื่อจะทำให้ศาลมณฑลไม่ต้องเสียเวลาในการพิจารณาความ เพียงแต่เป็นผู้พิพากษาเท่านั้น ซึ่งทางส่วนกลางเห็นว่าไม่ว่าจะพิจารณาคดีที่ศาลเมืองหรือศาลมณฑลคู่ความย่อมได้รับความยุติธรรมเหมือนกัน

เนื่องจากสัญญาลงวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2449 ที่ไทยทำกับฝรั่งเศส ในข้อ 3 ได้ระบุว่า

> "เฉพาะในมณฑลอุดร และมณฑลอีสาน คนเอเชียในบังคับหรือในป้องกันฝรั่งเศสไม่ว่าจะจดทะเบียน ณ. กงสุลฝรั่งเศสก่อนหรือหลังวันลงนามในสัญญาให้อยู่ในอำนาจศาลต่างประเทศ"[2]

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ย. 8/25 กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ถึง ผู้พิพากษา และข้าหลวงพิเศษ วันที่.... ธันวาคม ร.ศ. 122

[2]กองบรรณสาร, กระทรวงต่างประเทศ สัญญาสยาม–ฝรั่งเศส พ.ศ. 2450

ศาลต่างประเทศดังกล่าวเป็นศาลที่ใช้กฎหมายไทยในการพิจารณา พิพากษาความคนเอเชียในบังคับหรือในป้องกันฝรั่งเศส ทำให้คนเหล่านี้ซึ่งเดิมอยู่ภายใต้กฎหมายฝรั่งเศส แต่หลังจากสงนามในสัญญาฉบับนี้แล้ว คนเหล่านี้อยู่ภายใต้กฎหมายของไทย ฉะนั้นเพื่อให้เป็นไปตามสัญญาดังกล่าว ในปี พ.ศ. 2450 ทางส่วนกลางได้ส่งพระบริรักษ์จริยาวัตร ข้าหลวงพิเศษจัดการศาลยุติธรรมในหัวเมืองกับผู้พิพากษาอีก 3 คน ออกไปจัดการศาลยุติธรรมในมณฑลอุดร เพื่อให้รู้ถึงสภาพการทำงานด้านการศาลในมณฑลอุดรก่อนที่จะถึงเวลาจัดตั้งศาลต่างประเทศ[1] ตามสัญญา

ใน พ.ศ. 2451 เมื่อพระยาธรรมสารเวทวิเศษภักดี ข้าหลวงพิเศษประจำการ จัดศาลยุติธรรมหัวเมืองขึ้นไปตรวจการศาลในมณฑลอุดรได้รายงานว่า

> "ที่เมืองนครพนม จำนวนความในปี ร.ศ. 126 ทั้งแพ่งและอาญามีความ 288 เรื่อง และได้สังเกตดูความจำนวนปี ร.ศ. 127 มีความอาญาอุกฉกรรจ์มาก และความแพ่งซึ่งเกี่ยวด้วยสัญญาค้าขายก็มีหลายเรื่อง และการงานก็เกี่ยวแก่คนฝั่งซ้ายอยู่เนือง นายมะณีผู้พิพากษารู้สึกว่าเป็นการยากลำบาก ... ราชการศาลเมืองขอนแก่นเห็นการไม่ดีหลายอย่าง"[2]

รายงานการตรวจงานด้านการศาลของพระยาธรรมสารเวทวิเศษภักดีแสดงให้เห็นว่า งานทางด้านการศาลยุติธรรมในมณฑลอุดรยังไม่เรียบร้อย ประกอบกับคดีความต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น ซึ่งรวมทั้งคดีอาญาและความแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคนฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง ทำให้การทำงานประสบความยากลำบาก อุปสรรค

---

[1] กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 57/14 กรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 25 มีนาคม ร.ศ. 126

[2] ด. รายงานข้าหลวงพิเศษจัดการศาลมณฑลอุดรและมณฑลอีสาน 11 กันยายน ร.ศ. 127

การทำงานเหล่านี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงประกาศให้รวมศาลในมณฑลอุดรขึ้นกับกระทรวงยุติธรรม[1*] ใน พ.ศ. 2451 พร้อมกันนั้นทรงโปรดเกล้าฯ ให้พระยาศรีสุริยราชวรานุวัตร ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลอุดร กับพระบริรักษ์จริยะวัตร ข้าหลวงพิเศษประจำการศาลยุติธรรม ในหัวเมืองจัดการศาลยุติธรรมในมณฑลอุดร ตามพระราชบัญญัติข้าหลวงพิเศษจัดการศาลยุติธรรมในหัวเมือง ร.ศ.115[**] ดังปรากฏในประกาศตั้งข้าหลวงพิเศษ จัดการศาลยุติธรรมในมณฑลอุดรว่า

> "บัดนี้ทรงพระราชดำริ เห็นสมควรที่จะจัดตั้งศาลยุติธรรมในมณฑลอุดรให้ต้องตามพระธรรมนูญ แลแบบพิจารณา เช่น มณฑลอื่น ๆ ที่ได้จัดมาแล้ว จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระยาศรีสุริยราชวรานุวัตรข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลอุดร กับพระบริรักษจริยาวัตรข้าหลวงพิเศษประจำการศาลยุติธรรมในหัวเมือง พร้อมกันจัดการศาลยุติธรรมในมณฑลอุดรตามพระราชบัญญัติข้าหลวงพิเศษจัดการศาลยุติธรรมในหัวเมือง ลงวันที่ 21 กันยายน ร.ศ. 115"[2]

การประกาศใช้พระราชบัญญัติข้าหลวงพิเศษจัดการศาลในมณฑลอุดรนั้น นับว่าการศาลในมณฑลอุดรได้พัฒนาขึ้นอีกขั้นหนึ่ง คือรวมศาลทั้งหมดในมณฑลอยู่ในกระทรวงยุติธรรม และให้จัดการศาลในมณฑลอุดร เช่นเดียวกับที่ได้จัดในมณฑลอื่น นับได้ว่าการศาลในมณฑลอุดรได้จัดเป็นระบบตั้งแต่ พ.ศ. 2451 ทั้งนี้เกิดจากแรงกระตุ้นจากสัญญาระหว่างไทย–ฝรั่งเศส ลงวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2449

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 57/14 ประกาศตั้งข้าหลวงพิเศษจัดการศาลยุติธรรมในมณฑลอุดร 27 เมษายน ร.ศ. 127

[*]ก่อนหน้านี้รวมในกระทรวงมหาดไทย

[**]ดูรายละเอียดในภาคผนวก

[2]ดู.

ที่ให้มีการจัดศาลต่างประเทศขึ้นชำระคนเอเชียในบังคับ หรือในป้องกันฝรั่งเศส

หลังจากที่มณฑลอุดรประกาศใช้พระราชบัญญัติตั้งข้าหลวงพิเศษสำหรับจัดการแก้ไขธรรมเนียมศาลยุติธรรมหัวเมือง ร.ศ. 115 ได้เพียงปีเดียว ต่อมาในพ.ศ. 2452 เนื่องจากอุปสรรคในการขาดบุคคลากรในการดำเนินงาน ทางส่วนกลางจึงได้ประกาศแก้ไขอำนาจศาลมณฑลดังปรากฏในคำกราบบังคมทูลพระองค์เจ้ารพีพัฒนศักดิ์ ว่า

> "ในเวลานี้กระทรวงยุติธรรม จะหาผู้ที่สมควรรับตำแหน่งผู้พิพากษาให้พอแก่การนั้นไม่ได้ มีหลายศาลที่ผู้พิพากษาขาดไม่ครบตัว ในเวลานี้มีศาลอุทธรณ์ข้าหลวงพิเศษ มีความค้างเกือบ 2,000 เรื่อง แลความศาลมณฑลต่าง ๆ ความอุทธรณ์ค้างอยู่เพียบแทบจะทุกศาล ทั้งนี้ไม่ใช่เพราะผู้พิพากษาเกียจคร้านอย่างหนึ่งอย่างใด เป็นโทษที่ว่าคนที่จะใช้ได้เกิดไม่พอกับการเท่านั้น เห็นทางที่จะแก้ได้อย่างเดียว คือ จะต้องเลิกอุทธรณ์ชั้นศาลมณฑลเสีย เพราะเดี๋ยวนี้ความในมณฑลหัวเมืองเดินอยู่ถึง 4 ชั้น คือ ฟ้องศาลเมือง แล้วอุทธรณ์มาศาลมณฑล แล้วอุทธรณ์มายังศาลอุทธรณ์ข้าหลวงพิเศษจึงจะมามีฎีกา ถ้าได้ตัดความอุทธรณ์ชั้นศาลมณฑลเสียแล้ว ความจะน้อยลงได้ประมาณปีละ 3,000 เรื่อง แลพอจะชักคนไปใช้ที่อื่นได้สัก 4 – 5 คน ส่วนความของราษฎรจะแล้วเร็วขึ้นกว่าเก่าหน่วยหนึ่ง ที่ไม่ต้องไปเสียเวลาคอยชั้นศาลมณฑล"[1]

คำกราบบังคมทูลข้างต้นจะเห็นว่า การจัดการศาลเท่าที่ผ่านมาได้ผลไม่มากนัก จะเห็นว่าศาลมณฑลต่าง ๆ มีคดีคั่งค้างมาก เนื่องจากขาดบุคคลากร

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ย. 2/29 ประกาศแก้ไขอำนาจศาลมณฑล 10 ธันวาคม ร.ศ. 128

ฉะนั้นพระองค์เจ้าพีพัฒนศาสตร์ ทรงเห็นว่าวิธีการเดียวที่จะแก้ไขให้การพิจารณาคดีไปได้รวดเร็วไม่ให้คดีคั่งค้างมาก คือให้เลิกการอุทธรณ์ชั้นศาลมณฑล โดยให้อุทธรณ์ในศาลข้าหลวงพิเศษแทน การแก้ปัญหาเช่นนี้จะมีผลทำให้การพิจารณาความได้รวดเร็วขึ้น โดยที่ศาลชั้นมณฑลไม่ต้องพิจารณาความอุทธรณ์ เพียงแต่ทำหน้าที่พิจารณาความที่อยู่นอกเหนืออำนาจศาลเมืองเท่านั้น

อุปสรรคในการทำงานเนื่องจากขาดบุคคลากรดังกล่าว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ โปรดเกล้าให้ออกประกาศแก้ไขอำนาจศาลมณฑล ร.ศ. 128* โดยตัดการอุทธรณ์ชั้นศาลมณฑลออก และให้อุทธรณ์ไปยังข้าหลวงพิเศษโดยตรง เพื่อให้การพิจารณาพิพากษาเป็นไปโดยรวดเร็วขึ้น

การจัดการศาลในมณฑลอุดร ได้รับการปรับปรุงให้ทันต่อเหตุการณ์ทางการเมืองที่เปลี่ยนไป กล่าวได้ว่าการจัดการศาลในมณฑลอุดรเข้ารูปเข้ารอยในปี พ.ศ. 2451 เพราะว่าในปีนี้ทางส่วนกลางได้ประกาศให้ศาลในมณฑลซึ่งเคยสังกัดกระทรวงมหาดไทยขึ้นกับกระทรวงยุติธรรมโดยตรง ทำให้การบริหารงานเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน มีประสิทธิภาพในการทำงานมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะเป็นแนวทางในการจัดการศาลในเวลาต่อมา

5. <u>การคมนาคมสื่อสาร</u>

ก. การสร้างสะพานและถนน

การคมนาคมเป็นสิ่งสำคัญที่จะเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างหัวเมืองกับส่วนกลางให้แน่นแฟ้นขึ้น ถ้าบริเวณใดอยู่ห่างไกลจากส่วนกลาง และทางคมนาคมทุรกันดาร อำนาจจากส่วนกลางย่อมเข้าไปควบคุมได้ไม่เต็มที่ มณฑลอุดรเป็นมณฑลหนึ่งที่อยู่ห่างไกลจากส่วนกลาง และเส้นทางคมนาคมระหว่างส่วนกลางกับมณฑลเป็นทาง

---

*ดูรายละเอียดได้ในภาคผนวก

ทุรกันดาร เนื่องจากลักษณะภูมิประเทศเป็นที่สูง ๆ ต่ำ ๆ อำนาจจากส่วนกลางจึงเข้าไปควบคุมได้ไม่ทั่วถึง ฉะนั้นใน พ.ศ. 2434 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงโปรดเกล้าฯ ให้กรมหมื่นประจักษ์ฯ เป็นข้าหลวงใหญ่ประจำมณฑลอุดร เพื่อออกไปรักษาพระราชอาณาเขต และจัดการบริหารราชการแทนพระเนตรพระกรรณ และกระชับความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับมณฑลอุดรให้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น เส้นทางคมนาคมระหว่างกรุงเทพฯ ไปยังมณฑบอุดร ก่อนและหลังสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า อาศัยการคมนาคมทางบกโดยออกจากกรุงเทพฯ ผ่านสระบุรี ปากช่อง นครราชสีมา จากนครราชสีมาจึงตัดไปทางขอนแก่น อุดรธานี และหนองคาย[1] และเป็นเส้นทางเดียวกับที่กรมพระยาดำรงราชานุภาพเสด็จขึ้นไปตรวจราชการมณฑลอุดรในปี พ.ศ. 2449 การคมนาคมส่วนใหญ่อาศัยม้า เดินทางตามเส้นทางเกวียน เส้นทางส่วนใหญ่ทุรกันดาร ดังจะเห็นได้จากการเดินทางของกรมพระยาดำรงราชานุภาพ เมื่อคราวเสด็จตรวจราชการมณฑลอุดร ต้องประสบกับความยากลำบากในการคมนาคม เส้นทางที่ผ่านส่วนใหญ่เป็น ห้วย บึง และภูเขาต่าง ๆ ในฤดูฝนเส้นทางต่าง ๆ ใช้ไม่ได้ เพราะว่าตามห้วย บึงต่าง ๆ น้ำโคต่างไม่สามารถจะเดินผ่านได้

การคมนาคมระหว่างเมืองต่าง ๆ ในมณฑลต้องประสบกับความลำบากเช่นกัน ทำให้การคมนาคมติดต่อราชการ การค้าขายต้องประสบกับความล่าช้า ทั้งนี้เนื่องจากภูมิประเทศในมณฑลอุดรส่วนใหญ่เป็นห้วย บึง เส้นทางคมนาคมจะใช้ได้ดีในฤดูแล้งเท่านั้น ส่วนในฤดูฝนเส้นทางคมนาคมเกือบใช้ไม่ได้ ฉะนั้นการปรับปรุงการคมนาคมในมณฑลอุดรส่วนใหญ่เป็นการสร้างสะพานข้ามแม่น้ำ ห้วย คลอง ต่าง ๆ

---

[1] เกื้อกูล ยืนยงอนัตน์ การพัฒนาการคมนาคมทางบกในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ หน้า 31

การดำเนินงานสร้างสะพานต่าง ๆ ในมณฑลอุดร หลัง พ.ศ. 2450 ได้ยึดนโยบายที่กระทรวงโยธาธิการได้ทำการสำรวจสภาพทางเดินในมณฑลต่าง ๆ เพื่อทำการแก้ไขบำรุงเส้นทางให้ดีขึ้น โดยพิจารณาว่า สิ่งแรกที่จำเป็นต้องทำคือ การทำสพานข้ามคลอง ห้วยลำธาร ตามเส้นทางเพื่อย่นระยะทาง และทำให้ภัยอันตราย ข้าวของเสียหายน้อยลง โดยให้หัวเมืองทุกมณฑล สร้างสะพานตามแบบอย่างการทำสะพานที่กระทรวงโยธาธิการเป็นผู้กำหนดขึ้น[1] คือแบบสพานไม้ขนาด 4 เมเตอร์ 6 เมเตอร์ 8 เมเตอร์ 10 เมเตอร์ และ 12 เมเตอร์[2]

การสร้างสะพานในมณฑลอุดรส่วนใหญ่ เจ้าเมือง กรมการ จะเรี่ยไรเงินจากพ่อค้า ประชาชน หรือในบางครั้งขอความร่วมมือจากราษฎรให้ช่วยกันสร้างขึ้น สพานที่ได้สร้างในมณฑลอุดร ได้แก่

1. ใน พ.ศ. 2442 ร้อยโทช่วง ข้าหลวงเมืองหนองหาร และกรมการเรี่ยไรเงิน ทำสะพานขึ้นในเมืองหนองหาร 4 แห่งคือ สะพานข้ามบึงหนอง ซึ่งต่อกับถนนในเมือง สะพานข้ามห้วยบอ สะพานข้ามห้วยตาน สะพานข้ามห้วยโพนย[3]

2. การคมนาคมระหว่างบ้านหมากแข้งกับเมืองกมุทธาไสย ต้องประสบกับความลำบากมาก เนื่องจากเส้นทางจากตำบลที่จะข้ามภูเขาภูพาน และทางบำรุงราษฎร์ เป็นทางหลวงที่มีห้วยลึกหลายแห่ง พ่อค้า ราษฎรต้องประสบกับความยากลำบากในการคมนาคม พระสิทธิสรวุธ ข้าหลวง พระวิชโยดมกมุทเขต ผู้ว่าราชการ

---

[1]ปิยนารถ บุนนาค การพัฒนาการคมนาคมในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ หน้า 88

[2]กระทรวงหมาดไทย เทศาภิบาล เล่ม 8 1 พฤศจิกายน ร.ศ. 128

[3]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/29 กรมหมื่นประจักษ์ฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า 27 มิถุนายน ร.ศ. 118

เมืองกมุทธาไสย และกรมการได้สร้างสะพานขึ้น 5 ตำบลคือ ตำบลห้วยหลวง ตำบลห้วยทรายกลาง ตำบลห้วยหมุมั่น ตำบลห้วยยาง และห้วยทรายปากคง[1] เพื่อเชื่อมเส้นทางคมนาคมให้ติดต่อกัน

3. ลำน้ำชีแขวงเมืองขอนแก่น ไม่มีสะพานข้ามทำให้ลำบากในการเดินทาง ขุนผดุงแคว้นประจันต ข้าหลวงกับพระยาศรีบริรักษ์ ผู้ว่าราชการเมืองขอนแก่น ได้เรี่ยไรเงินจากข้าราชการ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ราษฎรได้เงิน 1,659 บาท 43 อัฐ ทำสะพานข้ามลำน้ำชีขึ้น เปิดใช้เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ. 2446[2]

4. เมืองเลย พระรามฤทธิ์ ข้าหลวงพร้อมด้วยพระศรีสงคราม ผู้ว่าราชการเมืองเลย ได้เรี่ยไรเงินจากราษฎรได้เงิน 103 บาท 36 อัฐ ทำสะพานข้ามน้ำพาว กว้าง 4 ศอก ยาว 8 วา 1 ศอก[3]

5. เมืองวารนรนิวาศ ได้สร้างสะพานข้ามห้วยหม และสะพานข้ามห้วยโสก 2 แห่งใน พ.ศ. 2445[4]

6. เมืองหนองหาร พระประเสริฐสรรพกิจข้าหลวง พร้อมด้วย กรมการ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในท้องที่อำเภอหนองหารขอแรงราษฎรและออกทรัพย์ส่วนตัว สร้าง

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/28 หม่อมเจ้าวัฒนากรบังคม ทูลรัชกาลที่ 5 19 มกราคม ร.ศ. 118

[2]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/41 พระยาศรีสหเทพ ถึง กรมขุนสมมตอมรพันธ์ 7 กันยายน ร.ศ. 122

[3]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 24.1/18 กรมหลวงดำรงราชานุภาพ ถึง กรมขุนสมมตอมรพันธ์ 27 ธันวาคม ร.ศ. 120

[4]ค. กรมหลวงดำรงราชานุภาพ ถึง กรมขุนสมมตอมรพันธ์ 10 พฤษภาคม ร.ศ. 121

สะพานขึ้น 7 สะพานคือ สะพานข้ามคลองหน้าที่ว่าการ 1 สะพาน สะพานข้ามคลองที่กลางเมือง 1 สะพาน สะพานข้ามคลองขุนใหม่ 3 สะพาน สะพานข้ามห้วยหนองหิน นอกเมือง[1]

7. เมืองนครพนม พระยาสุนทรนุรักษ์ กับพระยาพนมนครานุรักษ์ ผู้ว่าราชการ กรมการเมืองนครพนม ได้สร้างสะพานขึ้นคือ สะพานข้ามห้วยฮองฮอ สะพานข้ามห้วยหวาย[2]

8. ทางเดินระหว่างอำเภอหมากแข้ง กับเมืองสกลนครในท้องที่อำเภอหนองหาร เป็นลำห้วยคลองโดยมาก พ่อค้าจะไปมาค้าขายในฤดูฝนเป็นการลำบาก บางครั้งน้ำมากเดินทางไม่ได้ ขุนอภัยบริพัฒน์ นายอำเภอหนองหารได้ขอแรงราษฎรทำสะพานข้าม ห้วยเพี้ยฮม ห้วยขี้กิ้ง ห้วยแก ห้วยกาน ห้วยโพนงาม[3]

9. ทางคมนาคมท้องที่อำเภอวานรนิวาส ต้องผ่านลำห้วยหลายแห่ง เป็นห้วยกว้างและลึก ในฤดูฝนราษฎรไปมาค้าขายลำบาก พระประชาราษฎรได้ขอแรงกำนันผู้ใหญ่บ้าน และราษฎรช่วยกันสร้างสะพานข้ามลำห้วยต่าง ๆ คือ สะพานข้ามลำห้วยปลาหาง สะพานข้ามห้วยบ่อ สะพานข้ามห้วยยาม สะพานข้ามห้วยโกง สะพานข้ามห้วยซาง สะพานข้ามห้วยจำปา สะพานข้ามห้วยบอแดง[4]

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 24.1/18 กรมหลวงดำรงราชานุภาพ ถึง กรมขุนสมมตอมรพันธ์ 7 พฤษภาคม ร.ศ. 123

[2]ค. กรมหลวงดำรงราชานุภาพ ถึง กรมขุนสมมตอมรพันธ์ 28 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 126

[3]ค. กรมหลวงดำรงราชานุภาพ ถึง กรมขุนสมมตอมรพันธ์ 28 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 126

[4]ค. พระยาศรีสหเทพ ถึง กรมขุนสมมตอมรพันธ์ 29 ตุลาคม ร.ศ. 127

10. เมืองนครพนม ได้สร้างสะพานข้ามห้วยต่าง ๆ คือ ท้องที่อำเภอเมืองนครพนม สร้าง 3 สะพาน ท้องที่อำเภอมุกดาหารสร้างสะพาน 1 สะพาน ท้องที่อำเภอกุสุมาลย์ สร้างสะพาน 6 สะพาน รวม 10 สะพาน[1]

นอกจากนี้ได้สร้างสะพานในเมืองอื่นอีกเช่น

สะพานข้ามห้วยคลัง อำเภอโพนพิไสย

สะพานข้ามห้วยทราย ระหว่างเมืองอุดรไปเมืองขอนแก่น

สะพานห้ามห้วยหินลาด และสะพานข้ามห้วยคำงอ อำเภอพอง ขอนแก่น

สะพานที่ตำบลชุมแสง อำเภอวานรนิวาศ สกลนคร

สะพานข้ามห้วย ซึ่งเป็นทางเดินริมแม่น้ำโขงระหว่างอำเภอเรณูนคร อำเภอมุกดาหาร อำเภอหนองสูง[2]

การสร้างสะพานข้ามห้วย บึง และแม่น้ำต่าง ๆ เป็นจำนวนมากดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า ลักษณะภูมิประเทศในมณฑลอุดรส่วนใหญ่ เป็นห้วย หนอง บึง ซึ่งก่อให้เกิดอุปสรรคในการคมนาคม ฉะนั้น จึงได้สร้างสะพานต่าง ๆ เพื่อเชื่อมเส้นทางคมนาคม และย่นระยะทาง ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการค้าขายและการปกครองประเทศ ตามนโยบายของรัฐบาล

นอกจากสร้างสะพานข้ามห้วยต่าง ๆ เพื่อเชื่อมเส้นทางคมนาคมและย่นระยะทางแล้ว ได้ตัดทางสร้างถนน* เพื่อให้การคมนาคมสะดวกรวดเร็วดียิ่งขึ้น ในการสร้างถนน ทางมณฑลอุดรได้ยึดพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ

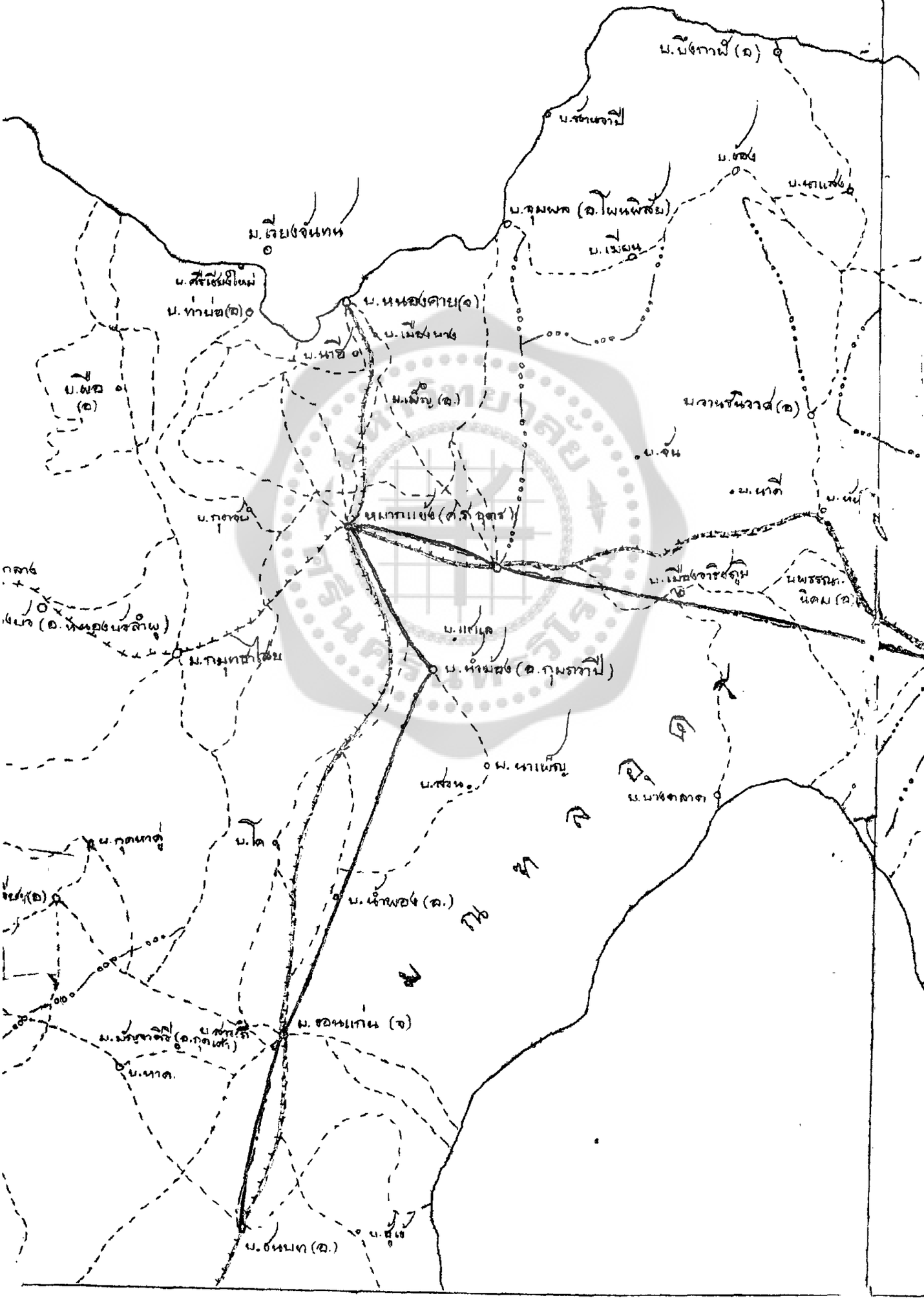
---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 24.1/8 พระยาศรีสหเทพ ถึง กรมขุนสมมตอมรพันธ์ 29 มิถุนายน ร.ศ. 124

[2]ค.

*ดูได้จากแผนที่หมายเลข 3

แผนที่หมายเลข 3



สรุปเครื่องหมายต่าง ๆ

สายโทรเลข

ถนนสายหนึ่งโรยหินชะเดินได้

ทางเกวียน

ทางคนเดิน

คำอธิบายตัวอักษรย่อ

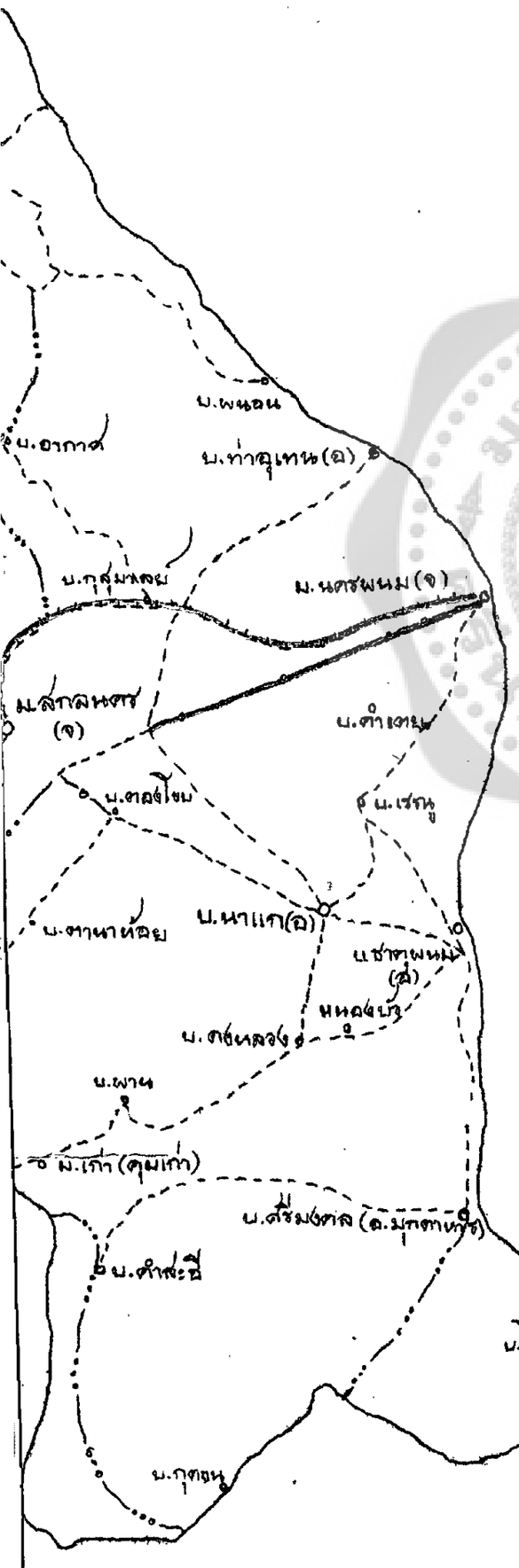
◉ ศาลาชั่วคราวมณฑล

⊙ ม. เมือง

○ จ. จังหวัด

○ อ. อำเภอ

○ บ. บ้าน



กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร
พ. ๐๒๕/๑ แผนที่มณฑลอุดร
จัดพิมพ์โดยกรมแผนที่ พ.ศ. ๒๕๑๒.

เป็นหลักในการปฏิบัติ ซึ่งรัชกาลที่ 5 ได้ทรงกำชับว่า "ขอให้ระวังตัดถนนแต่ที่เป็นประโยชน์แก่การเดินไปมาค้าขายสะดวกอย่าเพ่อให้ทำสำหรับงาม"[1]

พระราชดำริดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะบำรุงความสงบสุขให้กับราษฎร โดยให้มีการคมนาคมที่สะดวก ดังจะเห็นได้จากพระองค์ทรงกำชับให้คำนึงถึงประโยชน์มากกว่าความสวยงาม ถนนที่ทำการสร้างได้แก่

1. เมืองขอนแก่น สร้างถนนรอบบึงหน้าที่ว่าการเมือง ถนนข้ามที่ว่าการเมืองด้านตะวันออก และถนนริมเมืองด้านเหนือ[2]

2. เมืองนครพนม พระราชกิจภักดี นายอำเภอเมืองได้ขอแรงราษฎรทำถนน ต่อจากถนนหน้าที่ว่าการบริเวณผ่านเข้าไปในหมู่บ้านโอกาศ จนถึงทางหลวงริมแม่น้ำโขง[3] ส่วนเส้นทางอื่น ๆ กรมการอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ราษฎรในเมืองนครพนมได้บริจาคทรัพย์จัดซื้อเครื่องมือ และเครื่องใช้ในการก่อสร้าง เช่น

- สร้างถนนต่อจากถนนซอยไปถึงโคงกิวทางไปบ้านโพนบก
- จากเมืองหนองคายไปถึงตำบลอาษามารต
- ถนนหน้าศาลากลางไปต่อถนนสายหนองแสง
- จากเมืองนครพนมไปถึงบ้านหนองจัน

3. ท้องที่อำเภอมุกดาหาร สร้างถนนต่อจากถนนริมแม่น้ำโขงไปถึงถนนสายหน้าที่ว่าการอำเภอ และสร้างถนนแยกจากสายหน้าที่ว่าการอำเภอไปถึงถนน

---

[1]ปิยะนารถ บุนนาค การพัฒนาการคมนาคมในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว หน้า 92

[2]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 24.1/18 กรมหลวงดำรงราชานุภาพ ถึง กรมขุนสมมตอมรพันธ์ 21 พฤษภาคม ร.ศ. 121

[3]ค. กรมหลวงดำรงราชานุภาพ ถึง กรมขุนสมมตอมรพันธ์ 31 กรกฎาคม ร.ศ. 124

สายริมแม่น้ำโขง

4. ท้องที่อำเภอกุสุมาลย์ สร้างถนน 4 สายคือ ถนนหลังเมือง ถนนกลางเมือง ถนนซอย และถนนตั้งแต่สะพานกุดสะเพอ ถึง ถนนกลางเมือง[1]

การสร้างถนนในมณฑลอุดรดังกล่าวจะเห็นว่าได้สร้างถนนเชื่อมเมืองและตำบลต่าง ๆ เข้าไปในหมู่บ้าน ซึ่งเป็นที่ชุมนุมชน เพื่อให้การคมนาคมติดต่อได้อย่างทั่วถึง การสร้างถนนต่าง ๆ ในมณฑลอุดรเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการให้ตัดสร้างถนนในบริเวณที่เป็นชุมนุมชน และชุมทางการค้า เพื่อให้การคมนาคม สะดวก เป็นประโยชน์ต่อราษฎรในการค้าและการติดต่อตลอดจนเป็นประโยชน์ต่อการปกครอง ซึ่งจะสามารถควบคุมการบริหารงานได้อย่างทั่วถึง ดังปรากฏในการประชุมเทศาภิบาล พ.ศ. 2451 ว่า

> "ให้ข้าหลวงเทศาภิบาลดำริ กำหนดว่าเมืองใด ตำบลใด ซึ่งเป็นที่ประชาชนมากเป็นที่ทำเลเพาะปลูก และเกิดสินค้าก็ควรกำหนดให้มีทางไปมาถึงกันได้ จะเป็นทางบกก็ตาม ทางน้ำก็ตาม ส่วนทางบกให้แบ่งเป็น 3 ประเภทคือ
>
> 1. ทางใหญ่ ซึ่งเรียกว่าทางหลวง ล้อเกวียนเดินได้ จะต้องสร้างใหญ่ เพื่อสาธารณะประโยชน์ บำรุงความเจริญของประชาชนในบ้านเมือง
>
> 2. ทางหลวงที่มีอยู่แล้ว แต่ชำรุดเดินได้เป็นห้วงเป็นตอน จะต้องซ่อมใหม่ เพื่อประโยชน์เช่นเดียวกันกับทางชนิดที่ 1
>
> 3. ทางเดินตามละแวกบ้าน

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 24.1/18 กรมหลวงดำรงราชานุภาพ ถึง กรมขุนสมมตอมรพันธ์ 29 มิถุนายน ร.ศ. 124

ฉะนั้น จึงขอเตือนข้าหลวงเทศาภิบาลทุกมณฑล ขอให้เร่งดำริกำหนดทางในหัวเมืองต่าง ๆ ที่ควรจะจัดสร้างขึ้นใหม่ หรือซ่อมของเก่าที่ชำรุดให้ดีขึ้นแห่งใด"[1]

หลักฐานข้างต้นแสดงให้เห็นว่า ทางส่วนกลางมองเห็นความสำคัญที่จะต้องสร้างเส้นทางคมนาคมในย่านชุมนุมชนให้มีการคมนาคมที่สะดวก ดังจะเห็นได้จากทางส่วนกลางได้เร่งให้ข้าหลวงเทศาภิบาลดำเนินการสร้าง และซ่อมแซมถนนที่มีอยู่แล้วอย่างเร่งด่วน ในการสร้างถนนนี้จะเห็นว่ามีนโยบายที่จะให้สร้างทั้งเส้นทางติดต่อระหว่างมณฑล ระหว่างเมือง ตลอดจนเส้นทางที่เชื่อมติดต่อภายในหมู่บ้าน ทางส่วนกลางได้ตระหนักถึงความสำคัญของเส้นทางคมนาคมมาก ในด้านที่เป็นหัวใจสำคัญ ที่จะเชื่อมติดต่อประสานงานกันได้ และเป็นหนทางที่นำไปสู่ความเข้าใจซึ่งกันและกันในหมู่ชุมนุมชน ตลอดจนสภาพทางด้านเศรษฐกิจจะเจริญ หรือชะงักส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับสภาพการคมนาคม เป็นสำคัญด้วย

ข. การสื่อสาร *

เนื่องจากเส้นทางคมนาคม ระหว่างส่วนกลางกับหัวเมือง ทุรกันดาร และล่าช้าดังกล่าว ทำให้การติดต่อราชการระหว่างส่วนกลางกับหัวเมืองต้องประสพกับความล่าช้า การบริหารงานไม่สามารถดำเนินไปได้โดยรวดเร็ว และในขณะนั้นไทยต้องประสพกับการขยายลัทธิจักรวรรดินิยมของมหาอำนาจตะวันตก ฉะนั้น ความรวดเร็วในการสื่อสารจึงเป็นสิ่งจำเป็นยิ่ง เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในหัวเมือง ทางรัฐบาลได้แก้ปัญหาเรื่องนี้ โดยนำการสื่อสารมาใช้ติดต่อระหว่างกรุงเทพฯ กับหัวเมืองชายแดน ซึ่งเป็นสิ่งที่มีความสัมพันธ์กับความเจริญก้าวหน้าของประเทศ ในด้านการปกครอง สังคม และเศรษฐกิจ เมื่อกิจการดังกล่าวขยายไปยังหัวเมืองใดย่อมมีผลให้หัวเมืองนั้นมีความเจริญขึ้น และมีส่วนเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างหัวเมือง

---

[1]กระทรวงมหาดไทย เทศาภิบาล เล่ม 8 1 พฤศจิกายน ร.ศ. 128

* ดูได้จากแผนที่ หมายเลข 3

กับส่วนกลางได้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิชาดา เสนาบดีกระทรวงโยธาธิการ ทรงกล่าวถึงความสำคัญของการสื่อสารดังนี้

> "สายโทรเลขที่กระทรวงมหาดไทยดำริจะทำนี้ใช่จะเป็นประโยชน์ชั่วแต่การรักษาความเรียบร้อยของหัวเมืองฝ่ายเดียวนั้นหามิได้ ย่อมเป็นไปในส่วนประโยชน์ของกรมโทรเลขด้วย ในการที่เกื้อกูลสรรพสินค้าต่าง ๆ อันเป็นทางที่กรมโทรเลขก็จะพึงดำริให้มีอยู่เหมือนกัน"[1]

จะเห็นว่า การรักษาความสงบเรียบร้อยของหัวเมือง เป็นจุดประสงค์สำคัญในการจัดตั้งโทรเลขขึ้น ฉะนั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ จึงโปรดให้คณะข้าหลวงออกไปทำการสำรวจ และวางสายโทรเลข โทรศัพท์ ตามหัวเมือง ตั้งแต่ พ.ศ. 2418 แล้ว แต่การสร้างต้องล่าช้า เพราะขาดผู้ชำนาญ สำหรับการโทรเลขในมณฑลอุดรใช้ได้ทั่วถึง เมื่อโปรดเกล้าให้กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม เสด็จไปดำรงตำแหน่งข้าหลวงต่างพระองค์ ซึ่งกรมหมื่นประจักษ์ ได้ทรงอำนวยการตัดทางและวางสายโทรเลข โทรศัพท์ ไปยังหัวเมืองชายแดนมณฑลอุดรที่สำคัญ ให้ใช้การได้โดยตลอดถึงหนองคาย แต่ในขณะนั้นการโทรเลขยังใช้ไม่ได้เพราะขาดบุคคลากร ใช้ได้แต่โทรศัพท์เท่านั้น แต่ก็ต้องประสพกับอุปสรรค 2 ประการ คือ

1. ความล่าช้า ข่าวทางโทรศัพท์จากกรุงเทพฯ ถึงอุดรธานี ใช้เวลาอย่างเร็ว 8 วัน อย่างช้า 12 วัน

2. สายเสียบ่อย เพราะว่าสายส่วนใหญ่อยู่ในป่าดง ที่มีระยะทางไกล มักจะขัดข้องเพราะต้นไม้โค่นทับสาย และช้างทำลาย เสาและสาย ซึ่งในขณะนั้นยังไม่มีการรักษาสายโทรศัพท์แต่อย่างใด[2]

---

[1]ปิยะนารถ บุนนาค การพัฒนาการคมนาคมในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว หน้า 92

[2]พระยาราชเสนา เทศาภิบาล หน้า 101–102

สำหรับตัวเร่งที่ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าทรงเร่งสร้างสายโทรเลข โทรศัพท์ ในมณฑลอุดรให้ทั่วถึง และมีประสิทธิภาพ คือ การขยายลัทธิจักรวรรดินิยมของฝรั่งเศส ซึ่งจำเป็นจะต้องมีเครื่องมือสื่อสารสามารถติดต่อได้รวดเร็วระหว่างส่วนกลางกับมณฑลอุดร เพื่อจะได้แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ทันท่วงที ซึ่งในขณะนั้น ฝรั่งเศสได้สร้างโทรเลขขึ้นในเมืองญวนแล้ว ดังปรากฏในคำกราบบังคมทูลของกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ว่า

"อนึ่ง ที่ฝรั่งเศสเปิดเครื่องโทรเลขให้พระภักดีนุชิตดูนั้น เห็นว่าโทรเลขสายนี้ น่าที่จะเป็นสายต่อไปถึงเมืองวิน ในเขตญวน เพื่อประโยชน์ฝรั่งเศสจะได้ทราบข้อราชการได้โดยสะดวกทั้ง 2 ฝ่าย เพื่อเป็นเครื่องเตือนใจว่าควรฝ่ายเราจะเร่งจัดทำโทรเลขที่ทำอยู่ทุกวันนี้ให้ใช้ได้โดยเร็ว ตามควรแก่เวลาที่จะทำได้"[1]

คำกราบบังคมทูลดังกล่าว จะเห็นว่าฝรั่งเศสได้สร้างสายโทรเลขขึ้นในเมืองญวนแล้ว เพื่อควบคุมการปกครอง และใช้ในการขยายลัทธิจักรวรรดินิยมของตน ซึ่งไทยจำเป็นจะต้องเร่งสร้างสายโทรเลขเพื่อจะได้ป้องกันการขยายอำนาจของฝรั่งเศส และสามารถแก้ไขปัญหาได้รวดเร็ว

สาเหตุดังกล่าวทำให้มณฑลอุดรจำเป็นต้องรีบเร่งในการวางสายโทรเลข โทรศัพท์ ขึ้นเพื่อให้การติดต่อระหว่างส่วนกลางกับมณฑลอุดร และการติดต่อภายในมณฑลอุดรเอง เป็นไปด้วยความรวดเร็วขึ้น แต่ไม่ปรากฏหลักฐานว่าได้วางสายเชื่อมระหว่างเมืองอะไรบ้าง

ผลจากการจัดตั้งโทรเลข โทรศัพท์นั้น ปรากฏว่ายังไม่สามารถอำนวยความสะดวกในการติดต่อได้มากนัก ดังจะเห็นได้จากในปี พ.ศ. 2445 เมื่อเกิดกบฏผู้มีบุญขึ้นในมณฑลอีสาน และมณฑลอุดร การส่งข่าวภายในมณฑลอุดร และระหว่างมณฑลอีสานกับมณฑลอุดร ยังไม่สะดวกเท่าที่ควร ฉะนั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า

---

[1]กจช. เอกสารรัชการที่ 5 ฝ.20/2 กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ถึง กรมหมื่นสมมตอมรพันธ์ 26 สิงหาคม ร.ศ. 114

โปรดเกล้าให้จัดวางสายโทรเลข โทรศัพท์ เพิ่มเติมจากที่มีอยู่เดิม คือ

– สร้างสายโทรเลขตั้งแต่เมืองอุบลราชธานีไปทางเมืองร้อยเอ็ด เมืองกาฬสินธุ์ ติดต่อกับเมืองสกลนคร

– สร้างตั้งแต่บ้านหมากแข้ง ไปเมืองหนองหาร เมืองสกลนคร เมืองท่าอุเทน เมืองนครพนม

– สร้างสายโทรศัพท์ ระหว่างเมืองนครพนม เมืองสกลนคร และบ้านหมากแข้ง ขึ้น[1]

จะเห็นว่าสายโทรเลข โทรศัพท์ ที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ โปรดให้สร้างขึ้นนั้น เป็นทั้งสายที่เชื่อมระหว่างมณฑล และสายที่เชื่อมเมืองต่าง ๆ ภายในมณฑลอุดรด้วยกัน เพื่อประโยชน์ในทางราชการโดยเฉพาะ ทั้งนี้เพราะว่าพระองค์ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะให้การติดต่อระหว่างมณฑล และการติดต่อภายในมณฑลเป็นไปด้วยความสะดวกรวดเร็ว สามารถแลกเปลี่ยนข่าวสารทางราชการได้ทันท่วงที ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะมีผลทำให้การปรับปรุงการปกครองในมณฑลอุดรได้ผลมากยิ่งขึ้น นับว่าเป็นจุดประสงค์ที่สำคัญที่สุด ที่ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงสร้างการสื่อสารนี้ขึ้น

นอกจากจะสร้างการสื่อสารเพื่อประโยชน์ในทางราชการแล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะสร้างการสื่อสารเพื่อประโยชน์ของราษฎรอีกด้วย ซึ่งพระองค์ทรงเห็นว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจในมณฑลอุดร และทำให้สังคมการติดต่อระหว่างราษฎรด้วยกันเองกว้างขวางมากยิ่งขึ้น การสื่อสารที่สร้างเพื่อประโยชน์ของราษฎรจะเห็นได้จาก ในปี พ.ศ. 2445 ได้เปิดการส่งไปรษณีย์ โทรเลข ระหว่างกรุงเทพฯ กับ

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ยธ. 3.3/7 กรมหลวงดำรงราชานุภาพ กราบบังคมทูลรัชการที่ 5 21 เมษายน ร.ศ. 121

มณฑลอุดรขึ้น โดยเปิดใช้โทรเลขในเมืองชนบท เมืองขอนแก่น และให้มีการจัดส่งธนานัติระหว่างมณฑลอุดร กับกรุงเทพฯ ขึ้น ทั้งนี้เพราะว่าการค้าขายในมณฑลอุดรเจริญขึ้นกว่าเก่ามาก แต่เงินที่จะใช้ในการซื้อขายแลกเปลี่ยนนั้น ต้องประสพกับอุปสรรค ที่ใช้ธนานัติไม่ได้ ฉะนั้น กระทรวงโยธาธิการจึงประกาศให้มีการรับส่งธนานัติระหว่างกรุงเทพฯ กับมณฑลอุดร เพื่อประโยชน์ในการค้าขาย[1]

ในปี พ.ศ. 2447 ได้จัดตั้งไปรษณีย์ในมณฑลอุดร และระหว่างมณฑลอุดรกับมณฑลอีสาน ดังปรากฏในตารางข้างล่าง[2]

ชื่อทางไปรษณีย์	ชื่อตำบลรายทาง	เดินกี่วันต่อครั้ง	พาหนะที่ใช้
นครราชสีมา–หนองคาย	หมากแข้ง, ขอนแก่น, ชนบท	7	คนเดิน
หมากแข้ง – นครพนม	กุมภวาปี, หนองหาร, สกลนคร	7	"
อุบล – นครพนม	เขมราฐ	7	"
อุบล – หนองหาร	ยะโสธร, ร้อยเอ็ด, กาฬสินธุ์	7	"

จะเห็นว่าการจัดส่งไปรษณีย์ที่สร้างขึ้นนั้น จุดประสงค์เพื่อเป็นประโยชน์ต่อราษฎรในการติดต่อสื่อสาร แม้ว่าจะมีการจัดส่งไปรษณีย์ระหว่างมณฑล และภายในมณฑลอุดรด้วยกันแล้ว แต่การติดต่อสื่อสารเป็นไปอย่างเชื่องช้า ทั้งนี้เพราะว่าพาหนะที่ใช้ยังคงใช้คนเดินอยู่ แต่ก็กล่าวได้ว่าสามารถอำนวยความสะดวกได้ดีกว่าที่ผ่านมา

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ยธ. 3.4/2 เจ้าฟ้ากรมขุนนริศรานุวัติวงศ์ ถึง กรมขุนสมมตอมรพันธ์ 2 ธันวาคม ร.ศ. 121

[2]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ยธ. 3.4/10 เลิกและตั้งออฟฟิศไปรษณีย์และโทรเลขในที่ต่าง ๆ

การก่อสร้างและการปรับปรุงการคมนาคม การสื่อสารในมณฑลอุดรนั้น จะเห็นว่าตัวเร่งที่ทำให้เกิดการก่อสร้างและการปรับปรุงคือ การขยายลัทธิจักรวรรดินิยมของฝรั่งเศส ทางส่วนกลางตระหนักถึงภัยข้อนี้ จึงได้ก่อสร้างและปรับปรุงการคมนาคม การสื่อสาร ระหว่างส่วนกลางกับมณฑลอุดร และระหว่างมณฑลอีสานกับมณฑลอุดร ตลอดจนการติดต่อภายในมณฑลอุดรด้วยกัน การก่อสร้างและการปรับปรุงนี้ ทางส่วนกลางคำนึงถึงผลประโยชน์ตามลำดับความสำคัญดังนี้คือ

1. ประโยชน์ในการติดต่อราชการระหว่างกรุงเทพฯ กับมณฑลอุดร และระหว่างมณฑลอีสานกับมณฑลอุดร ตลอดจนการติดต่อภายในมณฑลอุดรด้วยกัน ทั้งนี้เพื่อรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงของประเทศ

2. เพื่อประโยชน์ในการค้าขาย การติดต่อของราษฎร

6. การจัดการศึกษา

การศึกษาเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการปรับปรุงประเทศ การปรับปรุงประเทศจะเป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ช้าหรือเร็วส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับการศึกษาเป็นสำคัญ ส่วนไหนของประเทศที่ราษฎรยัง อ่าน เขียนไม่ได้ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการปรับปรุงประเทศให้ก้าวหน้า มณฑลอุดรเป็นมณฑลหนึ่งที่ตระหนักถึงความสำคัญของการศึกษา จึงได้จัดการศึกษาควบคู่ไปกับการปรับปรุงประเทศในด้านอื่น ๆ ซึ่งในขณะนั้นราษฎรส่วนใหญ่ยังอ่านเขียนไม่ได้ และมีความเชื่อถือง่าย

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าทรงเห็นถึงความสำคัญของการศึกษาว่า การศึกษาจะเป็นหนทางให้คนทั้งหลายประพฤติชอบ และมีการเลี้ยงชีพโดยชอบ ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะทำให้ราษฎรได้รับความสุข และมีผลให้ประเทศชาติ มีความเจริญรุ่งเรือง ดังปรากฏในประกาศที่ให้จัดการเล่าเรียนในหัวเมืองว่า

"...จะทำนุบำรุงความเจริญรุ่งเรืองให้เกิดทั่วไปตลอดพระราชอาณาจักร เพื่อให้สมณะพราหมณ์จารย์ แลอาณาประชาราษฎร์ทั้งหลายมีความสุขสำราญยิ่งขึ้นกว่าแต่ก่อน ทรงพระราชดำริเห็นว่า

ความเจริญของคนทั้งหลายย่อมเกิดแต่ความประพฤติชอบ และการเลี้ยงชีวิตรโดยชอบเป็นที่ตั้ง คนทั้งหลายจะประพฤติชอบและจะหาเลี้ยงชีวิตโดยชอบนั้นเล่า ก็ย่อมอาไศรยการได้สดับฟัง โอวาท คำสั่งสอนที่ชอบ แลการที่ได้ศึกษาวิชาความรู้ในทางที่จะให้บังเกิดประโยชน์มาแต่ย่อมเยาว์ และฝึกซ้อมสันดานให้น้อมในทางสัมมาปฏิบัติ และเจริญปัญญาสามารถในกิจการต่าง ๆ อันเป็นเครื่องประกอบการหาเลี้ยงชีพเมื่อเติบใหญ่ จึงชื่อว่าได้เข้าสู่ความเจริญเป็นการจริงดังนี้"[1]

ประกาศดังกล่าวพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าทรงเห็นว่า การศึกษาเป็นพื้นฐานสำคัญ ที่จะทำให้บ้านเมืองมีความเจริญรุ่งเรือง ซึ่งยังผลให้ราษฎรมีความอยู่ดีกินดี ความเห็นดังกล่าวทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงออกประกาศให้จัดการศึกษาในหัวเมืองขึ้น ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ราษฎรสามารถแสวงหาความรู้ ซึ่งจะเป็นหนทางนำไปความสงบสุขของราษฎร

การจัดการศึกษาในหัวเมืองนั้น พระยาสุริยเดชวิเศษฤทธิ์ มีความเห็นว่า

"...ถ้าได้รีบจัดตั้งโรงเรียนขึ้นเสียโดยตลอดทั่วถึงกันแล้ว ราษฎรได้พากันศึกษาวิชาการหนังสือเจริญขึ้นเมื่อใด การบ้านเมืองก็จะเจริญตาม และพวกราษฎรคงจะไม่หลงเชื่อในสิ่งที่ผิด เพราะการวิชาหนังสือนี้เป็นที่ก่อเกิดแห่งความตรึกตรอง รู้จักประมาณการหนักและเบาของราษฎรพื้นเมืองที่รู้หนังสือ"[2]

---

[1] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 15 13 พฤศจิกายน ร.ศ. 117

[2] กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.18/11 ที่ 249/3955 30 สิงหาคม ร.ศ. 121 พระยาสุริยเดชวิเศษฤทธิ์ฯ กราบทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพ

ความเห็นของพระยาสุริยเดช ดังกล่าวจะเห็นว่า พระองค์เห็นถึงความสำคัญของการศึกษาในประเด็นที่ว่าถ้าราษฎรในถิ่นใดได้รับการศึกษาก็จะทำให้ถิ่นนั้นมีความเจริญ เพราะว่าการศึกษาทำให้ราษฎรมีความตรึกตรอง มีเหตุผลไม่เชื่อในสิ่งที่งมงาย จะเห็นว่าทั้งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าและพระยาสุริยเดช ต่างมีความเห็นพ้องกันว่า การศึกษาเป็นรากฐานสำคัญที่จะทำให้ประเทศชาติมีความเจริญรุ่งเรือง

ความเห็นดังกล่าว หัวเมืองต่าง ๆ ได้นำไปเป็นจุดมุ่งหมายในการจัดการศึกษา และมณฑลอุดรเป็นมณฑลหนึ่งที่ได้นำความเห็นนี้ไปเป็นจุดมุ่งหมายในการจัดการศึกษาเช่นกัน

การจัดการศึกษาในมณฑลอุดร ชั้นแรกนั้นต้องการให้ราษฎรสามารถอ่านออกและเขียนภาษาไทยได้ เนื่องจากราษฎรในมณฑลอุดรใช้ภาษาถึง 2 ภาษาคือ ภาษาไทยกลางและภาษาถิ่นหรือที่เรียกว่าภาษาไทยลาวในขณะนั้น ฉะนั้นในการจัดการศึกษาต้องใช้นโยบายยืดหยุ่น คือ ให้จัดสอนภาษาถิ่นได้ แต่จะต้องถือว่าการสอนภาษาไทยเป็นจุดมุ่งหมายสำคัญของรัฐบาล นโยบายในการจัดการศึกษาในมณฑลอุดรปรากฏในรายงานประชุมเทศาภิบาลว่า

> "... การศึกษาของราษฎรที่จะจัดนี้มีบางมณฑลที่ต้องนับเป็นวิเศษผิดกับมณฑลอื่น ๆ คือ มณฑลพายัพ อุดร อีสาน กับปัตตานี เพราะว่ามณฑลทั้ง 3 ข้างต้น แม้ภาษาเป็นภาษาไทยเดิมมาเขาใช้หนังสือลาว การที่จัดจำต้องจัดผิดกับมณฑลอื่นที่ภาษาและหนังสือไทยเป็นพื้นอยู่ แต่อย่างเดียว มณฑลอุดรกับอีสาน เราต้องการให้ภาษาและหนังสือเป็นไทยอย่างเดียวกันกับมณฑลชั้นใน เพราะฉะนั้นจึงจะต้องจัดให้การสอนหนังสือไทยแพร่หลาย ต่อไปภาษาพูดและหนังสือก็จะค่อยเป็นอันเดียวกันเข้าได้เอง หนังสือลาวและเขมรที่เล่าเรียนกันอยู่นั้น ไม่สู้มีแบบแผนและไม่เป็นหลักฐานอันใดนัก เมื่อสอนหนังสือ

ไทยกว้างขวางออกไปก็เสื่อมไปเอง"[1]

นโยบายการจัดการศึกษาดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ทางส่วนกลางพยายามใช้นโยบายยืดหยุ่น เพื่อไม่ให้เป็นการหักหาญน้ำใจของราษฎรเกินไป โดยการอนุญาตให้จัดสอนภาษาถิ่นคือภาษาไทยลาวได้ แต่จะต้องสอนเน้นภาษาไทยกลางซึ่งแสดงให้เห็นว่าทางรัฐบาลมีนโยบายที่จะสร้างประเทศให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยให้ราษฎรใช้ภาษาไทยกลางและตัวหนังสือไทยกลางเหมือนกันทั่วประเทศ คือให้ราษฎรเหล่านี้สามารถใช้ภาษาไทยกลางเป็นภาษาพูดและภาษาเขียนได้อย่างกว้างขวาง

เพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลดังกล่าว มณฑลอุดรได้จัดตั้งโรงเรียนขึ้น จัดสอนแก่ประชาชนโดยทั่วไป เช่น

- พระดุษดิปรุษดี และพระอนุชาศิวุฒาธิคุณ จัดตั้งโรงเรียนกุลบุตรขึ้นที่เมืองท่าบ่อ ในปี พ.ศ. 2442
- สร้างโรงเรียนหนังสือไทยขึ้นที่เมืองภูเวียง
- สร้างโรงเรียนชั้นมูลศึกษาขึ้นที่อำเภอชนบทเมืองขอนแก่น
- สร้างโรงเรียนสอนหนังสือไทย ขึ้นที่เมืองท่าอุเทน เมืองไชยบุรี[2]

ในปี พ.ศ. 2445 ได้มีการประกาศตั้งพระราชาคณะเจ้าคณะมณฑลตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 ซึ่งแต่งตั้งให้เป็นผู้ดำเนินการจัดการศึกษาในมณฑลด้วย ฉะนั้น ศาสนาจึงเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษา โดยมีพระทำหน้าที่เป็นครูสอน ฉะนั้นถ้าเมืองใดมีพระสงฆ์ที่ยังไม่ค่อยมีความรู้ จะจัดตั้งโรงเรียนให้พระภิกษุ สามเณรได้เล่าเรียน เช่น พระสงฆ์เมืองนครพนม ไม่มีผู้รู้พระ

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.11/14 รายงานประชุมเทศาภิบาลแผนกธรรมการ

[2]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ศ. 5/13 พระยาวิจิตวงษาวุฒิไกร ถึงกรมขุนสมมตอมรพันธ์ 2 มีนาคม ร.ศ. 124

ปริญัติธรรมที่จะสั่งสอนพระภิกษุสามเณร และพระปริญัติธรรมที่เล่าเรียนก็บกพร่อง พระยาพนมนัครานุรักษ์ ผู้ว่าราชการเมืองนครพนม และกรมการราษฎรจึงได้บริจาคทรัพย์สร้างบูลกระจาย ทั้งอรรถและแปลรวม 8 คัมภีร์ 64 ผูก และได้จ้างอาจารย์ตั้งโรงเรียนเปิดให้พระภิกษุสามเณรได้เล่าเรียน[1]

จะเห็นว่าการจัดการศึกษาในมณฑลอุดร ศาสนามีส่วนช่วยมาก โดยที่พระทำหน้าที่เป็นครูผู้สอนหนังสือเช่นเดียวกับในมณฑลอื่น ๆ ฉะนั้นจะเห็นว่าในการจัดการศึกษา ทางมณฑลจะจัดการศึกษาในฝ่ายฆราวาสควบคู่ไปกับฝ่ายศาสนาด้วย

นอกจากจะมีการจัดตั้งโรงเรียนเพื่อให้ราษฎรมีความรู้อ่าน เขียนภาษาไทยได้แล้ว ซึ่งนับว่าเป็นการจัดการศึกษาชั้นแรก ในเวลาต่อมาเนื่องจากปัญหาการขาดบุคคลากรในการบริหารงาน ซึ่งเป็นอุปสรรคที่สำคัญในการดำเนินงาน พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงพระราชดำริที่จะหัดคนเข้ารับราชการหัวเมือง เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดบุคคลากรให้หมดไป เรื่องปัญหาการขาดบุคคลากรเข้ารับราชการหัวเมืองนี้ปรากฏในพระราชดำริของสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ว่า

> "... แต่เมื่อแลดูการทุกวันนี้ก็ยังต้อง แลเห็นความสามารถของข้าราชการตามหัวเมือง ยังไม่พอแก่ราชการอยู่โดยมาก ยังต้องร้อถอน เที่ยวว่ิงหาตัวเปลี่ยนและบางทีก็ต้องจำทนให้การเสื่อมทรามในนี้นั้นบ้างที่นี้บ้าง เพราะยังหาคนให้สมควรแก่ตำแหน่งไม่ได้"[2]

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ศ. 5/28 กรมหมื่นดำรง ถึง กรมขุนสมมตอมรพันธ์ 5 พฤศจิกายน ร.ศ. 122

[2]กจช เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.6/2 ความคิดเรื่องหัดคนเข้ารับราชการหัวเมือง

พระราชดำริดังกล่าวจะเห็นว่า ปัญหาการขาดบุคคลากรเป็นปัญหาสำคัญสำหรับประเทศมากในขณะนั้น ซึ่งจะมีผลต่อการพัฒนาประเทศ เพื่อสนองพระบรมราโชบายดังกล่าวในปี พ.ศ. 2449 พระยาศรีสุริยราชวรานุวัตฯ ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลอุดร ได้จัดตั้งโรงเรียนสอนการปกครองท้องที่ขึ้นที่บ้านหมากแข้ง โดยเปิดสอนตั้งแต่วันที่ 18 มีนาคม พ.ศ. 2449[1] บรรดาผู้ว่าราชการเมืองและกรมการเมืองได้ส่งบุตร มาเล่าเรียนเป็นจำนวนมาก ซึ่งทำให้มณฑลอุดรได้บุคลากรเข้ามาทำงานเพิ่มขึ้นอีกหลายคน

ข้อที่น่าสังเกตจะเห็นว่าโรงเรียนสอนการปกครองท้องที่ในขณะนั้น ผู้ที่เข้าเรียนเป็นบุตรหลานของผู้ว่าราชการ และกรมการเมืองเท่านั้น ไม่ปรากฏว่าราษฎรทั่วไปเข้าไปเล่าเรียน ซึ่งอาจจะชี้ให้เห็นว่า อำนาจในการปกครองมณฑลอุดรในขณะนั้น ตกทอดอยู่เฉพาะบุคคลบางกลุ่มเท่านั้นเอง

การจัดการศึกษาในมณฑลอุดรได้ยึดความเห็นของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าและพระยาสุริยเดชา เป็นจุดมุ่งหมายในการจัด แต่การจัดการศึกษาในมณฑลอุดรต้องอาศัยความยืดหยุ่น คือให้สอนภาษาถิ่นได้ แต่จะต้องสอนเน้นภาษาไทยกลางเป็นหลักซึ่งถือว่าเป็นการจัดการศึกษาในระดับมูลฐาน ในเวลาต่อมาเนื่องจากปัญหาการขาดบุคคลากรในการบริหาร จึงได้จัดตั้งโรงเรียนสอนการปกครองขึ้น เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าการจัดการศึกษาในมณฑลอุดรได้พัฒนาไปอีกขั้นหนึ่ง ซึ่งสามารถผลิตนักเรียนในระดับบริหารได้ การจัดการศึกษาข้างต้นสามารถสรุปจุดมุ่งหมายในการจัดได้คือ

1. เพื่อให้ฆราวาส มีความรู้ในระดับพื้นฐาน
2. เพื่อให้ภิกษุสงฆ์มีความรู้ในพระคัมภีร์ไตรปิฎก
3. เพื่อฝึกหัดคนเข้ารับราชการ

---

[1]กระทรวงมหาดไทย พระราชกรณียกิจของรัชกาลที่ 5 ในกระทรวงมหาดไทย เล่ม 2

ผลจากการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยทั่วไป ปรากฏว่าในปี พ.ศ. 2453 มีผู้รู้หนังสือเพียง 12,318 คน ไม่รู้หนังสือ 600,928 คน[1] เมื่อเทียบเป็นเปอร์เซ็นต์แล้ว จะเห็นว่ามีผู้รู้หนังสือเพียงร้อยละ 2 เท่านั้นเอง แสดงให้เห็นว่าการศึกษาในระดับพื้นฐานมณฑลอุดรเมื่อสิ้นสมัยรัชกาลที่ 5 อยู่ในขั้นด้อยพัฒนามาก

วิกฤติกาล ร.ศ. 112 นับว่าเป็นจุดเปลี่ยนแปลงทางด้านการเมือง ผลจากสนธิสัญญา ลงวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2436 ทำให้รัฐบาลไทยต้องเสียดินแดนฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงให้กับฝรั่งเศส เป็นผลให้เขตแดนมณฑลอุดรเหลือเพียงฝั่งขวาแม่น้ำโขง โดยมีแนวแม่น้ำโขงเป็นพรมแดนธรรมชาติระหว่างเขตแดนของไทยและฝรั่งเศส หลังจากเกิดวิกฤติกาล ร.ศ. 112 แล้ว รัฐบาลไทยได้พยายามเร่งรัดปรับปรุงการปกครองในมณฑลอุดรให้เข้มแข็งและรัดกุมยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้จากทางส่วนกลางได้ส่งข้าหลวงบริเวณออกไปกำชับควบคุมการปกครองของผู้ว่าราชการ ซึ่งมีข้าหลวงตรวจการประจำเมืองควบคุมอีกชั้นหนึ่ง เพื่อให้การปกครองในขณะนั้นรัดกุมมากยิ่งขึ้น ในเวลาต่อมาจึงได้ยุบบริเวณต่าง ๆ เป็นจังหวัดและเมืองต่าง ๆ ลงเป็นอำเภอ เพื่อให้การบริหารการปกครองเป็นไปด้วยความสะดวกรวดเร็ว ซึ่งนับว่าเป็นแบบอย่างมาจนถึงปัจจุบัน นอกจากการปรับปรุงทางด้านการปกครองแล้ว ทางส่วนกลางตระหนักว่าการปรับปรุงการปกครองซึ่งมีจุดประสงค์ที่จะให้ราษฎรมีความเป็นอยู่อย่างสงบสุขและให้ประเทศชาติมั่นคงนั้น จำเป็นจะต้องปรับปรุงทางด้านอื่นควบคู่ไปกับการปรับปรุงโครงสร้างทางการปกครองด้วย ฉะนั้นจึงได้มีการจัดการทางด้านทหาร การศาล การเก็บผลประโยชน์ การคมนาคม และการศึกษาเพื่อขจัดความแตกต่างทางด้านภาษา ซึ่งจะมีผลต่อความเป็นอันหนึ่งเดียวของประเทศ โดยรัฐบาลมีจุดประสงค์ให้ราษฎรไทย–ลาวใช้ภาษาไทยกลางได้อย่างทั่วถึง สิ่งเหล่านี้ถือว่าเป็นจุดสำคัญที่จะทำให้การปรับปรุงการปกครองได้รับผลสำเร็จมากน้อยแค่ไหน

---

[1]กระทรวงมหาดไทย เทศาภิบาลเล่ม 10 พฤศจิกายน ร.ศ. 129

บทที่ 5

ความขัดแย้งระหว่างไทย–ฝรั่งเศส ในมณฑลอุดร ตั้งแต่ พ.ศ.2436–2453

ปัญหาความขัดแย้งระหว่างไทย–ฝรั่งเศส กล่าวได้ว่าส่วนใหญ่เกิดจากการตีความสนธิสัญญาลงวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2436 การตีความสนธิสัญญาดังกล่าวของฝรั่งเศสเป็นลักษณะของการขยายลัทธิจักรวรรดินิยมที่ต้องการดินแดนบางส่วนของไทย นอกเหนือจากฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง ซึ่งไทยจำต้องยกให้ตามสนธิสัญญาฉบับนั้น และความต้องการที่จะให้คนไทย มีความเกรงกลัวฝรั่งเศส หรือคนในบังคับฝรั่งเศส ซึ่งฝรั่งเศสจะใช้เป็นหนทางในการขยายอิทธิพล เข้ามาในพระราชอาณาเขตของไทย ดังจะเห็นได้จากการพิจารณาคดี บางเบียน ที่ทุ่งเชียงคำ และคดีพระยอดเมืองขวาง การขยายลัทธิจักรวรรดินิยมของฝรั่งเศสดังกล่าว ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่าง ไทย – ฝรั่งเศสขึ้น ความขัดแย้งระหว่างไทย – ฝรั่งเศส ในมณฑลอุดรหลังวิกฤตกาล ร.ศ. 112 เป็นความขัดแย้งในเรื่อง

1. การพิจารณาคดีพระยอดเมืองขวาง* และบางเบียน ที่ทุ่งเชียงคำ
2. การรุกล้ำเขตแดนของฝรั่งเศส

---

* เป็นคดีที่เกิดจากสงครามระหว่างไทย – ฝรั่งเศส ใน ร.ศ. 112 บริเวณลุ่มแม่น้ำโขง ฝรั่งเศสเสียนายทหารคนหนึ่งชื่อ นายกรอสกุแรง กับพลทหารญวน อีก 10 กว่าคน คดีนี้เป็นคดีการเมือง รัฐบาลไทยได้ตั้งศาลพิเศษพิจารณาเพื่อปฏิบัติตามอนุสัญญาข้อ 3 ปรากฏว่าพระยอดเมืองขวางจำเลย ได้รับการปลดปล่อยให้พ้นข้อหา ฝรั่งเศสไม่พอใจที่ศาลไทยไม่ลงโทษจำเลยตามความต้องการของตน จึงตั้งศาลผสมขึ้นประกอบด้วยผู้พิพากษาฝรั่งเศส 3 นาย ผู้พิพากษาไทย 2 นาย หลังจากการพิจารณาคดีได้เพียง 3 วัน ศาลผสมพิพากษาว่า จำเลยมีความผิดตามคำฟ้อง ให้จำคุก 20 ปี ดูรายละเอียดได้ที่ สุวิทย์ พุกขาว ความสัมพันธ์ไทย – ฝรั่งเศส ระหว่าง ร.ศ. 112 – 126

3. ความขัดแย้งกับฝรั่งเศสในเขตแดน 25 กิโลเมตร จากฝั่งขวาแม่น้ำโขง

ปัญหาความขัดแย้งทั้ง 3 ประการข้างต้น แม้จะเกิดเฉพาะถิ่นในมณฑลอุดรก็ตาม แต่ความขัดแย้งนี้ จะส่งผลถึงความมั่นคงปลอดภัยระดับชาติด้วย ดังจะเห็นได้จากปัญหาเหล่านี้ ฝรั่งเศสได้นำไปเจรจาเป็นข้อต่อรองในการลงนามสัญญาฉบับต่อ ๆ มาด้วย

1. การพิจารณาคดีบางเบียน ที่ทุ่งเชียงคำ*

คดีเรื่องบางเบียนนี้ เป็นคดีที่เกิดขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. 2434 และยืดเยื้อมาจนกระทั่งเกิดวิกฤตกาล ร.ศ. 112 ขึ้น ซึ่งในวิกฤตกาลดังกล่าวไทยจำต้องลงนามในสนธิสัญญาฉบับลงวันที่ 3 ตุลาคม 2436 ในอนุสัญญาข้อ 3 ได้ระบุให้รัฐบาลไทยชำระคดีที่เกิดขึ้นที่ทุ่งเชียงคำ ฉะนั้นหลังวิกฤตกาล ร.ศ. 112 รัฐบาลไทยจำต้องรื้อฟื้นคดีบางเบียน ขึ้นมาพิจารณาอีก คดีบางเบียนนี้ จะขอแยกกล่าวออกเป็น 2 ตอน คือ ก่อนเกิดวิกฤตกาล ร.ศ. 112 และความพยายามของรัฐบาลไทยที่จะพิจารณาคดีให้เป็นไปตามอนุสัญญาที่ได้ลงนามไว้

1.1 ก่อนเกิดวิกฤตกาล ร.ศ. 112

บางเบียน เป็นคนในบังคับไทย ตั้งบ้านเรือนอยู่ที่ทุ่งเชียงคำ ใน พ.ศ.2416 เมื่อพระยาสุริยภักดีขึ้นไปปราบฮ่อที่ทุ่งเชียงคำ หลังจากพระยาสุริยภักดีปราบฮ่อแล้วได้ตามพระยาสุริยภักดีมาอยู่กรุงเทพฯ ขณะที่อยู่กรุงเทพฯ บางเบียนมีความผิดถูกจำคุก 2 ปี ต่อมาเมื่อพระยาสุริยวงษา มาเป็นข้าหลวงรักษาราชการอยู่ที่เมืองเชียงขวาง ได้เข้ามารับราชการอยู่ด้วย ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้รักษาครอบครัวของท้าวขัตติยะอยู่ที่ทุ่งเชียงคำ เมื่อ พ.ศ. 2432 พวกฮ่อเข้ามาสวามิภักดิ์ต่อพระยาสุริยวงษา ข้าหลวง

---

* อยู่ในแคว้นพวน ปัจจุบันอยู่ในประเทศลาว

พระยาสุริยวงษา ได้ให้บางเบียน กับขุนพินิตกรมการเมืองหล่มศักดิ์ เป็นผู้ไปรับครอบครัวพวกฮ่อ บางเบียนกับขุนพินิตกรมการเมืองหล่มศักดิ์ ช่วยกันฆ่าพวกฮ่อ และเก็บเอาทรัพย์สมบัติ เมื่อพระยาสุริยวงษาทราบ ได้เอาตัวขุนพินิตมาทำโทษ บางเบียนกลัวถูกทำโทษจึงหนีออกไปหาฝรั่งเศส ฝรั่งเศสซึ่งต้องการขยายอิทธิพลในแถบนี้อยู่แล้ว จึงให้ความคุ้มครองแก่บางเบียน และให้มาตั้งอยู่ที่ทุ่งเชียงคำ พร้อมทั้งปักธงฝรั่งเศสที่ทุ่งเชียงคำด้วย ฝรั่งเศสได้มอบอาวุธให้บางเบียนเพื่อจะได้คิดจัดการปกครองทุ่งเชียงคำ คือ

- ปืนฉนวนทองแดง 12 กระบอก
- ปืนประจุปัศตันปาง 12 นัด 1 กระบอก
- ปืนเปิดท้ายฉนวนทองแดง 1 กระบอก
- ปืนเปิดท้ายประจุปัศตัน 2 กระบอก
- ปืนคาบศิลา 2 กระบอก
- ปืนโก ฉนวนทองแดง 3 กระบอก
- ปืนโก ประจุปัศตัน 5 นัด 1 กระบอก
- ดาบน้ำเงินซนเขา 1 เล่ม
- ธงรบมีปลายหอก 1 คัน
- ปัศตัน แกบ 62 ห่อ ๆ ละ 6 ลูก
- ปัศตัน ปลอกทองเหลือง 17 ลูก[1]

พร้อมกันนั้นบางเบียน ได้เกลี้ยกล่อม พวกฮ่อ พวกข่า ภูไท ให้มาทำงานอยู่กับบางเบียน ประมาณ 30 – 40 คน และเข้ามาตั้งขัดขืนอำนาจรัฐบาลไทย โยกยกเมืองทุ่งเชียงคำขึ้นต่อฝรั่งเศส[2]

---

[1] กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.59/6 คำให้การของบางเบียน 27 กันยายน ร.ศ. 110

[2] กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.59/6 ใบบอกพระยาสุริยเดช ฯ 15 ตุลาคม ร.ศ. 110

การกระทำดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงความพยายามของฝรั่งเศส ในการสนับสนุนบางเบียน ให้ขัดขืน ต่ออำนาจของไทย ปัญหาเรื่องนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเป็นห่วงมาก ได้ทรงมีพระราชหัตถเลขาถึงกรมหลวงเทวะวงษ์วโรปการให้ช่วยคิด แก้ปัญหาที่เกิดขึ้น ดังปรากฏในพระราชหัตถเลขาว่า

> "...เราควรจะทำอย่างไรได้ในเรื่องนั้นบ้าง คิดไม่ออกเลย แต่ซึ่งจะไม่สั่งขึ้นไปว่ากระไรนั้นไม่ได้ คนพวกเช่นนี้ถ้าเห็นว่าเราไม่ทำอะไรได้ ป่านนี้เกือบจะเข้ามาแหย่อยู่ในเมืองเชียงขวางแล้ว จำจะต้องคิดประมาณการจ่วงหน้า ถ้าเป็นต้นว่ามันแหย่เข้ามาในเมืองเชียงขวางมาเจรจาการงานกับพระนิเวศน์ เช่นนี้ จะให้พระนิเวศน์นิ่งเสียฤา จะให้ทำประการใด ถ้าเราจับจะได้ฤาไม่ การเรื่องนี้ขอให้ช่วยคิดตริตรองออกความเห็นให้ด้วย เดี๋ยวนี้ค้างอยู่ไม่รู้จะบังคับประการใด" [1]

พระราชหัตถเลขาดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงวิตกกังวลในเรื่องนี้มาก ทรงให้กรมหลวงเทวาวงษวโรปการช่วยคิดแก้ไข ปัญหาที่เกิดขึ้น ว่าจะคิดแก้ไขอย่างไร ซึ่งพระองค์ทรงเห็นว่าปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ จะนิ่งเงียบไม่ได้ จะต้องสั่งการอย่างใดอย่างหนึ่งให้พระนิเวศวิสุทธิ์ ซึ่งเป็นข้าหลวงเมืองเชียงขวาง จัดการเพื่อป้องกันการรุกล้ำเขตแดนของฝรั่งเศส ถ้าหากรัฐบาลไทยนิ่งเฉย จะทำให้ฝรั่งเศสได้ใจรุกล้ำเขตแดนเข้ามาเรื่อย ๆ แต่พระองค์ก็ทรงแก้ปัญหาไม่ได้ว่าถ้าฝรั่งเศสรุกเข้ามาจะทำการจับกุม หรือทำอย่างไรดี จึงจะไม่ก่อให้เกิดการวิวาทกันกับฝรั่งเศสขึ้น จะเห็นได้ว่ารัฐบาลไทยในขณะนั้นตกอยู่ในภาวะลำบากในการตัดสินใจที่จะดำเนินนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่งลงไป ไม่ปรากฏหลักฐานว่า ทางรัฐบาลกลางได้มีคำสั่งให้พระนิเวศวิสุทธิ์ จัดการเรื่องนี้อย่างไร

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/6 พระราชหัตถเลขา ถึง กรมหลวงเทวะวงษ์วโรปการ 7 พฤษภาคม ร.ศ. 110

ปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ พระนิเวศวิสุทธิ์ซึ่งเป็นข้าหลวงเมืองเชียงขวาง มีอำนาจเต็มในการจัดการบริหาร เห็นว่า การกระทำของบางเบียนดังกล่าวเป็นการขัดขืนต่ออำนาจของไทย โดยได้เกลี้ยกล่อมราษฎรและเอาดินแดนทุ่งเชียงคำไปขึ้นกับฝรั่งเศส ฉะนั้น จึงได้สั่งให้พระแก้วอาษาไปห้ามบางเบียนไม่ให้ปักธงฝรั่งเศสได้ตามชอบใจ[1] แต่การห้ามปรามของฝ่ายไทยไม่ได้ผล ทั้งนี้เพราะว่าฝรั่งเศสได้สนับสนุนการกระทำของบางเบียนอย่างเต็มที่ โดยหวังจะยึดครองดินแดนให้ได้มากที่สุดก่อนที่จะได้มีการตกลงปักปันเขตแดนกัน การกระทำของฝรั่งเศสดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าฝรั่งเศสพยายามรุกล้ำเขตแดนเข้ามาเรื่อย ๆ เมื่อมีโอกาส

การกระทำของฝรั่งเศสที่เข้ามาสนับสนุนคนไทยให้แข็งข้อต่ออำนาจของไทย โดยให้เข้ามาตั้งที่ทุ่งเชียงคำ และปักธงฝรั่งเศสในดินแดนนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นว่าฝรั่งเศสได้ทำการรุกรานมากขึ้น และรุนแรงขึ้นทุกขณะ และการที่ฝรั่งเศสเข้ามาปักธงฝรั่งเศสในเขตแดนไทยนั้น พระองค์ทรงเห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญ จะนิ่งเฉยไม่ได้ ถ้าหากนิ่งเฉยจะทำให้ไทยเสียเปรียบฝรั่งเศส และฝรั่งเศสก็จะผนวกเอาดินแดนก่อนที่จะปักปันเขตแดนกัน ซึ่งเท่ากับไทยยอมรับว่าฝรั่งเศสเป็นเจ้าของดินแดนดังกล่าว ถ้าหากอยู่ในลักษณะนี้ไทยก็จะถูกฝรั่งเศสกล่าวหาว่ารุกล้ำเขตแดนของฝรั่งเศส ดังนั้นเมื่อฝรั่งเศสเข้ามาไทยจึงถอยหนี[2]

จะเห็นว่ารัฐบาลไทยในขณะนั้น พยายามที่จะรักษาดินแดนดังกล่าวไว้อย่างเต็มที่โดยใช้การเจรจา เพื่อแก้ปัญหาให้ลุล่วงไปด้วยดี ฉะนั้นในเวลาต่อมาทาง

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/6 พระยาสุริยเดชฯ ปลัดข้าหลวงที่หนึ่งประจำหัวเมืองลาวฝ่ายเหนือ นำกราบเรียน พณ. ลูกขุน ณ. ศาลา 7 มีนาคม ร.ศ. 110

[2]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/6 พระราชหัตถเลขา ถึง กรมหลวงเทวะวงษ์วโรปการ 9 พฤษภาคม ร.ศ. 110

รัฐบาลไทยได้โต้ตอบการกระทำของฝรั่งเศส โดยมีหนังสือไปถึงกลสุลฝรั่งเศสคัดค้านการกระทำของฝรั่งเศส พร้อมทั้งชี้แจงว่าทุ่งเชียงคำเป็นดินแดนที่อยู่ในแคว้นพวน ซึ่งข้าหลวงไทยประจำแคว้นพวนได้รักษาคุ้มครองเต็มอำนาจมาตั้งแต่ครั้งไทยปราบปรามพวกโจรฮ่อในปี พ.ศ. 2418 และ ปี พ.ศ. 2428 ฉะนั้นทางรัฐบาลไทยจึงถือว่าดินแดนแถบนี้เป็นพระราชอาณาเขตของไทย เพื่อแสดงถึงสิทธิของไทยเหนือบริเวณนี้ ทางรัฐบาลไทย จึงมีคำสั่งไปให้พระแก้วอาษา ซึ่งรักษาราชการอยู่ที่ทุ่งเชียงคำ ปักธงช้างไว้[1] พร้อมทั้งแจ้งให้ฝรั่งเศสทราบว่า "ถ้าหากญวนไม่เรียกบางเบียนกับพรรคพวกกลับทางรัฐบาลไทยจำเป็นต้องใช้อำนาจอันชอบธรรม สำหรับป้องกันพระราชอาณาจักรโดยจะได้สั่งให้จับตัวบางเบียนกับพรรคพวกไว้"[2] แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลไทยพยายามใช้นโยบายออมชอมกับฝรั่งเศสตลอดมา แต่เมื่อเห็นว่านโยบายออมชอมไม่สามารถใช้ได้ ทางรัฐบาลไทยจึงจำเป็นต้องใช้นโยบายแข็งกร้าวกับฝรั่งเศส เพื่อรักษาสิทธิในเขตแดนดังกล่าว

เมื่อฝรั่งเศสเห็นว่าทางรัฐบาลไทยทำการคัดค้านอย่างจริงจัง และอีกประการหนึ่ง เหตุการณ์ภายในญวนยังไม่สงบ ญวนได้มีหนังสือชักชวนไทยให้ช่วยญวนรบกับฝรั่งเศส แต่ไทยตอบปฏิเสธไป[3] อาจจะเป็นเพราะว่าไทยไม่ต้องการให้เกิดความบาดหมางใจกับฝรั่งเศส ฉะนั้นฝรั่งเศสจึงหันมาพูดดีกับไทย และแจ้งให้ไทยทราบว่าฝรั่งเศสได้มีหนังสือไปให้บางเบียนถอนตัวแล้ว เพราะได้รับคำสั่งจากรัฐบาลฝรั่งเศส

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/6 ใบบอกพระยาสุริยเดชฯ 23 มีนาคม ร.ศ. 110

[2]ด. กรมหลวงเทวะวงษ์วโรปการ ถึง ม. ลอร์ยู วันที่...เดือน.... ร.ศ. 110

[3]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/6 กรมหลวงเทวะวงษวโรปการ กราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 8 ก.ค. ร.ศ. 110

มาให้แสดงน้ำใจไมตรีต่อไทย[1]

แม้ฝรั่งเศสจะแจ้งให้ไทยทราบว่าได้ให้บางเบียนถอนตัวออกจากทุ่งเชียงคำแล้วก็ตาม แต่ปรากฏว่าบางเบียนยังคงตั้งอยู่ที่ทุ่งเชียงคำไม่ได้ถอนตัวออกแต่อย่างใด ฉะนั้นทางรัฐบาลไทยจึงออกคำสั่งให้จับกุมตัวบางเบียน และพรรคพวก เพื่อไม่ให้เป็นตัวอย่างอีกต่อไป ดังปรากฏในสารตราเจ้าพระยาจักรีถึงพระยาสุริยเดชฯ ว่า

> "... แลบางเบียน คุมเครื่องสาตราวุธล่วงเลยเข้ามาตั้งอยู่ในทุ่งเชียงคำ และชักธงขึ้นในพระราชอาณาเขตนั้นไม่ได้ควรต้องให้ข้าหลวงห้ามบางเบียนไว้ อย่าให้ชักธงได้เป็นอันขาด ถ้าห้ามมิฟังก็ต้องทำการที่จะปราบปรามโดยกำลังให้ฟังจงได้จึ่งจะช่วยด้วยราชการ ถ้ามีเหตุเมื่อมีโอกาสที่ควรจับบางเบียน กับพวกผู้มีความผิดในข้อกัญญาทางพระราชไมตรี ฤาเป็นผู้มีความหมิ่นประมาทไม่เกรงพระราชอาญาเข้ามาตั้งขัดแข็งอยู่นั้น ส่งเข้าไป ณ. กรุงเทพฯ ได้ก็เป็นการดีก็ให้คิดอ่านจงเต็มกำลังจับเอาตัวส่งลงมา อย่าให้มีผู้ใดตั้งขัดแข็งต่ออำนาจข้าหลวงรักษาภายในพระราชอาณาเขตให้เสียอำนาจบ้านเมืองได้"[2]

แสดงให้เห็นว่าทางส่วนกลางมีความตั้งใจอย่างจริงจังที่จะทำการจุบกุมตัวบุคคลที่เข้ามาตั้งขัดแข็งต่ออำนาจของรัฐบาล เพื่อไม่ให้เป็นตัวอย่างอีกต่อไป ในการจับตัวบางเบียนนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่าไทย

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/6 กรมหลวงเทวะวงษวโรปการกราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 8 กรกฎาคม ร.ศ. 110

[2]ดู. สารตราเจ้าพระยาจักรี ถึง พระยาสุริยเดชฯ 12 กรกฎาคม ร.ศ. 110

ไม่จำเป็นต้องบอกฝรั่งเศสให้รู้ เพราะบางเบียนบุกรุกเข้ามาในพระราชอาณาเขต และโกประการหนึ่งฝรั่งเศสคงจะไม่ได้เตรียมการป้องกันบางเบียนไว้ ทั้งนี้เพราะไม่คิดว่าไทยจะกล้าไปจับบางเบียน[1] ในการจับกุมตัวบางเบียนนี้ พระองค์ทรงเป็นห่วงในเรื่องกำลังผู้คนและอาวุธที่จะใช้ในการจับกุม เพราะว่ากำลังอาวุธและผู้คนที่มีอยู่ในเมืองหนองคายและแคว้นพวนมีเพียงเล็กน้อย ถ้าไปทำการจับกุมไม่สำเร็จ เสียทีมา จะทำให้พวกญวนซึ่งมีฝรั่งเศสสนับสนุนพากันกำเริบหันเข้าหาฝรั่งเศสมากขึ้น ซึ่งจะทำให้ลำบากต่อการรักษาพระราชอาณาเขตในภายหน้า[2] แต่ไม่ปรากฏหลักฐานว่าทางส่วนกลางได้ส่งกำลังไปช่วยในการจับกุมครั้งนี้ หรือไม่

เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นนี้กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ได้มีรับสั่งให้พระนิเวศวิสุทธิ์จับตัวบางเบียนลงมาส่งกรุงเทพฯ ให้ได้ พระนิเวศวิสุทธิ์จึงให้หมื่นชาญณรงค์ หมื่นจงใจหาญ หมื่นยุทธณรงค์ หลวงวิเสศสุนทร ผู้ช่วยเมืองแก่นท้าว จีนหลวงวิเศส ท้าวไชยวงษาบวร นายสิบเอกหอย นายสิบเอกหรั่ง กับทหารล้อมพระบรมมหาราชวัง 7 นาย* ทหารกองเกณฑ์หัวเมือง 12 คน ออกไปจับบางเบียน บางเบียนได้ต่อสู้โดยใช้ปืน หอก ดาบ ออกมายิงฟันแทง ถูกขุนหมื่นทหาร ท้าวเพี้ยเสียชีวิต 1 คน บาดเจ็บอีกหลายคน ทหารไทยได้ใช้ปืนยิงถูกพวกของบางเบียนเสียชีวิต 3 คน ตัวบางเบียนถูกยิงและถูกจับตัวได้ในที่สุด

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/6 พระราชหัตถเลขา ถึง กรมหลวงเทวะวงษวโรปการ 9 กรกฎาคม ร.ศ. 110

[2]ดู. พระราชหัตถเลขา ถึง กรมหลวงเทวะวงษวโรปการ 22 กรกฎาคม ร.ศ. 110

*เป็นทหารที่ออกไปพร้อมกับกรมหมื่นประจักษ์ฯ ในคราวเสด็จขึ้นไปเป็นข้าหลวงต่างพระองค์ ประจำมณฑลอุดร

หลังจากจับกุมตัวบางเบียนแล้ว ฝรั่งเศสได้ตอบโต้การกระทำของรัฐบาลไทยโดย แจ้งว่าการที่รัฐบาลไทยจะทำอย่างใดอย่างหนึ่งต่อบางเบียนและพรรคพวกของบางเบียน ให้งดรอไว้ก่อน ถ้าไม่เชื่อฟังตามคำขอนี้แล้ว จะเกิดเป็นเหตุใหญ่โต ตามมาได้[1]

ทางรัฐบาลไทยได้เตรียมพร้อมที่จะรับสถานะการณ์ที่เกิดจากการตอบโต้ของฝรั่งเศสอย่างเต็มที่ โดยมีหนังสือไปยังพระนิเวศวิสุทธิ์ข้าหลวงเมืองเชียงขวางให้กำชับหลวงณรงค์ว่า ถ้าฝรั่งเศสคุมทหารเข้ามาในทุ่งเชียงคำ มากน้อยเท่าใด อย่าให้หลวงณรงค์มีความหวาดหวั่น ให้ตั้งมั่นรักษาอยู่ตามหน้าที่ พร้อมทั้งทางรัฐบาลไทยได้ให้นายร้อยเอก บุง ทหาร นายไพร่ อีก 22 คนขึ้นไปช่วยราชการที่ทุ่งเชียงคำ[2] แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลไทยได้เตรียมพร้อมจะรับสถานะการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างเต็มที่ แม้ฝรั่งเศสจะตอบโต้ด้วยการส่งกำลังเข้ามาก็ตาม ซึ่งรัฐบาลตระหนักว่าถ้าหากไทยขืนถอยร่นเข้ามาอีก ฝรั่งเศสก็จะได้ใจและจะต้องพยายามรุกล้ำเขตแดนเข้ามาเรื่อย ๆ ไม่มีวันจบสิ้น ฉะนั้นรัฐบาลจึงจำเป็นต้องใช้มาตรการเด็ดขาด เพื่อป้องกันพระราชอาณาเขตเอาไว้

ในเวลาต่อมาเมื่อทางรัฐบาลไทยไม่ยอมอ่อนข้อให้กับฝรั่งเศส ฝรั่งเศสจึงหันมาพูดดีกับไทย โดย ม. ปาวี ได้ยอมรับว่า เรสิเดน ฝรั่งเศสที่เมือง ติงเง ทำผิด ไม่ควรจะให้บางเบียนมาตั้งที่ทุ่งเชียงคำ และเห็นว่าทำผิดสัญญาที่ ม. ปาวี และพระยาสุรศักดิ์มนตรีได้ทำไว้* ซึ่งสัญญานี้จะรักษาสถานภาพเดิม(Status Quo)

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/6 ม. อีลอร์ยู ถึง กรมหลวงเทวะวงษวโรปการ 24 ธันวาคม ร.ศ. 110

[2]ดู. ใบบอกพระยาสุริยเดชฯ 15 ตุลาคม ร.ศ. 110

*เป็นสัญญาที่ทำขึ้นตอนที่พระยาสุรศักดิ์มนตรีขึ้นไปปราบฮ่อ ในปี พ.ศ. 2430 ดูได้จากภาคผนวก

ในแถบนั้น คือฝ่ายใดรักษาดินแดนอยู่แต่ก่อนมาถึงเวลาทำสัญญานั้นเพียงใดก็ให้รักษาอยู่เพียงนั้น จนกว่าจะได้ตกลงปักปันเขตแดนกัน พร้อมกันนั้นฝรั่งเศสได้ขอให้ไทยปลอยตัวบางเบียน คืน อาวุธปืน และธงของฝรั่งเศสให้แก่ฝรั่งเศส และสัญญาว่าจะไม่ให้บางเบียนเข้ามาในเขตแดนของไทยอีก[1] แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลไทยสามารถสกัดกั้นการขยายอำนาจของฝรั่งเศสได้อีกครั้งหนึ่ง

คำขอของฝรั่งเศสที่จะให้ไทยคืนตัวบางเบียน อาวุธ และธงของฝรั่งเศสนั้น กรมหลวงเทวะวงษวโรปการ ทรงเห็นว่าทางไทยควรจะคืนปืนและธงที่ริบมาให้แก่ฝรั่งเศสไป แต่ตัวบางเบียนกับพรรคพวกนั้น พระองค์ทรงเห็นว่าไม่ควรจะมอบให้กับฝรั่งเศส ทั้งนี้พระองค์อาจจะทรงเห็นว่าบางเบียนเป็นคนในบังคับไทยซึ่งตั้งขัดแข็งอำนาจต่อรัฐบาลไทยควรที่ทางรัฐบาลจะจัดการลงโทษตามกฎหมายไทย เพื่อไม่ให้เป็นตัวอย่างแก่คนไทยอีกต่อไป พร้อมกันนั้นพระองค์ทรงเห็นว่าในกรณีบางเบียนนี้บางทีจะเป็นสิ่งที่ทำให้ฝรั่งเศสตกลงปักปันเขตแดนกับไทยได้เร็วขึ้น ฉะนั้นกรมหลวงเทวะวงษวโรปการ จึงแจ้งไปให้ ม. ปาวี ทราบว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นเพราะเขตแดนยังไม่ได้ปักปันกัน ถ้าทางรัฐบาลไทยปล่อยตัวบางเบียนแล้ว คนอื่นก็จะเอาเป็นตัวอย่างทำเช่นบางเบียนต่อไป จึงจะทำให้ฝรั่งเศสและไทยเกิดความบาดหมางใจกันในเรื่องคนระหว่างแดน และถ้าหากเขตแดนได้ปักปันกันแล้ว บางทีพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวอาจจะพระราชทานตัวบางเบียนให้[2] แสดงให้เห็นว่าทางรัฐบาลไทยพยายามจะใช้ตัวบางเบียนเป็นเครื่องต่อรองในการเจรจาปักปันเขตแดนกัน

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/6 กรมหลวงเทวะวงษวโรปการกราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 25 สิงหาคม ร.ศ. 110

[2]ดู.

ในเรื่องนี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นว่าถ้าได้ตกลงปักปันเขตแดนกันแล้ว ต่อไปถ้าฝรั่งเศสเข้ามารุกรานข้าหลวงของไทยคงจะไม่เกรงกลัวเหมือนที่เป็นอยู่ เพราะรู้แน่นอนว่าเขตแดนของไทยมีแค่ไหน สามารถต่อสู้กับฝรั่งเศสได้อย่างเต็มที่โดยไม่ต้องพะวงว่าดินแดนเหล่านั้นจะเป็นของฝรั่งเศสหรือไม่ พร้อมกันนั้นพระองค์ทรงเห็นว่า ถ้าไทยยอมตามคำขอของฝรั่งเศสจะทำให้เสียเปรียบ เพราะฝรั่งเศสจะอ้างได้ว่าดินแดนเหล่านั้นเป็นของฝรั่งเศส ดังปรากฏในพระราชหัตถเลขาถึงกรรมหลวงเทวะวงษวโรปการ

> "...ถ้าได้ปักปันเขตแดนกันแล้ว จะให้ไปมันมาทำอะไรข้าหลวงคงจะไม่ชลาดเหมือนแต่ก่อน ควรที่ยะยอมลงในครั้งนี้ เห็นว่าเป็นพยานว่าคนเหล่านี้เป็นของเขาแล้ว บ้านเมืองก็ต้องเป็นของเขาอยู่เองเห็นเสียเปรียบนัก"[1]

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ไม่ทรงเห็นด้วยที่จะให้ปล่อยตัวบางเบียนเช่นเดียวกับความเห็นของกรมหลวงเทวะวงษวโรปการ ทั้งนี้เพราะพระองค์ทรงเห็นว่าถ้าหากปล่อยตัวบางเบียนไป เท่ากับยอมรับว่าบางเบียนเป็นคนในบังคับฝรั่งเศส และดินแดนทุ่งเชียงคำ ซึ่งบางเบียนเข้ามาตั้งนั้นเป็นเขตแดนของฝรั่งเศสด้วย ซึ่งจะเป็นข้อเสียเปรียบฝรั่งเศสอย่างร้ายแรง ฉะนั้น ทางรัฐบาลไทยจึงไม่ได้ส่งตัวบางเบียนให้แก่ฝรั่งเศสแต่อย่างใด

จะเห็นได้ว่าปัญหาเรื่องบางเบียนนี้ เป็นปัญหาที่ฝรั่งเศสตั้งใจที่จะให้เกิดขึ้นโดยสนับสนุนให้บางเบียนเข้ามาตั้งอยู่ที่ทุ่งเชียงคำ พร้อมทั้งปักธงของฝรั่งเศสเพื่อแสดงให้ไทยรู้ว่าบริเวณทุ่งเชียงคำเป็นอาณานิคมของฝรั่งเศส เพราะฉะนั้นเมื่อ ม. ปาวี ทำการสำรวจเขตแดนเรียบร้อยในปี พ.ศ. 2435 ทางฝรั่งเศสได้แสดง

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/6 พระราชหัตถเลขา ถึง กรมหลวงเทวะวงษวโรปการ 26 สิงหาคม ร.ศ. 111

ให้ไทยเห็นถึงความไม่จำเป็นที่ ม. ปาวี จะต้องแวะเข้ามากรุงเทพฯ เพื่อเจรจาปักปันเขตแดนให้เรียบร้อยก่อนที่จะกลับไปยุโรป แต่ทางรัฐบาลไทยได้พยายามที่จะให้มีการปักปันเขตแดนขึ้น โดยได้แจ้งให้ฝรั่งเศสทราบว่า ปัญหาเรื่องบางเบียนที่ทุ่งเชียงคำเป็นปัญหาที่เกิดจากปัญหาเรื่องเขตแดน ซึ่งทั้งฝ่ายไทยและฝรั่งเศสอ้างเป็นเขตแดนของตน เพราะฉะนั้นกรมหลวงเทวะวงษวโรปการ จึงชี้แจงไปยังฝรั่งเศสว่า ควรให้ ม. ปาวีเข้ามากรุงเทพฯ ได้เร็วเพียงใดยิ่งดีขึ้นเพียงนั้น เพื่อจะได้จัดเตรียมการปักปันเขตแดนระหว่างไทย–ฝรั่งเศสให้เรียบร้อย[1] แต่ความประสงค์ของรัฐบาลไทยไม่บรรลุผลแต่อย่างใด หลังจาก ม. ปาวี สำรวจเขตแดนเรียบร้อยแล้ว ม. ปาวี ก็ได้เดินทางไปยังฝรั่งเศสโดยไม่แวะที่กรุงเทพฯ เป็นเหตุให้ปัญหาเรื่องเขตแดนไทย–ฝรั่งเศสยังคงเป็นปัญหาอีกต่อไป จนกระทั่งเกิดวิกฤติการ ร.ศ. 112 ทำให้รัฐบาลไทยต้องลงนามในสนธิสัญญาลงวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2436 ซึ่งเป็นสนธิสัญญาที่ไทยเสียเปรียบฝรั่งเศสอย่างสิ้นเชิง และในสนธิสัญญาดังกล่าวฝรั่งเศสได้รื้อฟื้น คดีเรื่องบางเบียนขึ้นอีก โดยให้รัฐบาลไทยทำการพิจารณาลงโทษผู้ที่ทำร้ายบางเบียนที่ทุ่งเชียงคำ แสดงให้เห็นชัดว่าฝรั่งเศสพยายามขยายอิทธิพลเข้ามาในพระราชอาณาเขต โดยการให้ความคุ้มครองแก่คนในบังคับฝรั่งเศสอย่างเต็มที่ เท่ากับเป็นการสร้างฐานอำนาจให้แก่ฝรั่งเศสในการขยายอิทธิพลเข้ามา ซึ่งฝรั่งเศสคิดว่า จะทำให้ข้าราชการไทยไม่กล้าแข็งข้อต่อฝรั่งเศสหรือคนในบังคับฝรั่งเศสอีกต่อไป

1.2 ความพยายามของรัฐบาลไทยที่จะพิจารณาคดีตามอนุสัญญา

หลังจากที่ไทยลงนามสนธิสัญญาลงวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2436 แล้ว ฝรั่งเศสได้เรียกร้องให้รัฐบาลไทยชำระคดีที่ทุ่งเชียงคำ ตามสัญญาที่ได้ระบุไว้ในอนุสัญญา ข้อ 3 ว่า

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/6 กรมหลวงเทวะวงษวโรปการ ถึง ม. ลอร์ยู กงสุลเยเนราล ฝรั่งเศส ..... ร.ศ. 110

"ผู้กอการพยายามความร้ายที่ทุ่งเชียงคำ และที่คำมวนนั้น เจ้าฝ่ายสยามจะได้ชำระตัดสิน และผู้แทนกรุงฝรั่งเศสจะได้ช่วยในการตัดสิน และกำกับการลงโทษตามคำตัดสินนั้นคอเวอนแมนต์ฝรั่งเศสรักษาอำนาจไว้ในการที่จะเห็นชอบว่าคำตัดสินลงโทษนั้นจะพอสมควรหรือยังถ้ายังไม่เป็นพอแล้ว ก็ขอให้ตั้งศาลซึ่งมีตระลาการผู้ที่คอเวอนแมนต์ฝรั่งเศสจะกำหนดพิจารณาด้วย ทั้ง 2 ฝ่าย นั้นตัดสินใหม่"[1]

ข้อเรียกร้องของฝรั่งเศสที่เรียกร้องให้ทางรัฐบาลไทยชำระตัดสินคดีบางเบียน ซึ่งระบุว่าถ้าหากคำตัดสินของรัฐบาลไทยเป็นที่ไม่พอใจ ทางรัฐบาลฝรั่งเศสสามารถจะตั้งคณะตระลาการพร้อมทั้งฝ่ายไทยพิจารณาใหม่นั้น แสดงให้เห็นถึงความพยายามของฝรั่งเศสที่ให้ความคุ้มครองแก่คนในบังคับฝรั่งเศสอย่างเต็มที่ และเป็นการสร้างอำนาจให้ข้าราชการไทยเกรงกลัวไม่กล้าต่อต้านฝรั่งเศสอีก นอกจากนี้จะเห็นว่าฝรั่งเศสได้เข้ามาแทรกแซงอธิปไตยทางด้านการศาลในประเทศไทย ซึ่งในสัญญาไทย–ฝรั่งเศส ค.ศ. 1856* ได้ให้อภิสิทธิ์ทางการศาลแก่ฝรั่งเศสแต่เพียงว่าถ้าคนฝรั่งเศสที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทย ทำผิดต่อไทย เจ้าพนักงานฝ่ายไทยจะจับตัวผู้ทำผิดส่งไปให้กงสุลฝรั่งเศสตัดสินลงโทษตามกฎหมายของฝรั่งเศส แต่ถ้าหากคนฝ่ายไทยทำผิดต่อคนฝรั่งเศส กงสุลฝรั่งเศสจะส่งตัวให้รัฐบาลไทยตัดสินลงโทษผู้กระทำผิดตามกฎหมายของไทย[2]

แม้ทางรัฐบาลไทยจะเห็นว่าข้อความที่ระบุไว้ในอนุสัญญาข้อ 3 นั้นจะเป็นสัญญาที่ไทยเสียเปรียบแก่ฝรั่งเศสก็ตาม แต่รัฐบาลไทยก็ไม่นิ่งนอนใจได้พยายามปฏิบัติ

---

[1] กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ. 18.2/5 สัญญาน้อย 29 กันยายน ร.ศ. 112

*สิทธิในข้อนี้รัฐบาลไทยได้ให้แก่ชาติอื่นด้วย

[2] สุวิทย์ พุกขาว ความสัมพันธ์ระหว่างไทย–ฝรั่งเศสระหว่าง ร.ศ. 112 – 126 หน้า 78

ตามข้อความในสัญญาดังกล่าว

ในอนุสัญญาข้อ 5 ได้ระบุให้รัฐบาลไทยส่งตัวบางเบียนกับพรรคพวกและของที่ริบมาที่กงสุลกรุงเทพฯ[1] ซึ่งรัฐบาลไทยก็ได้ทำตามสัญญาดังกล่าว

การพิจารณาคดีบางเบียน

ในการพิจารณาคดีบางเบียนนั้น ทางรัฐบาลไทยได้ทำตามอนุสัญญาข้อ 3 ซึ่งระบุให้รัฐบาลไทยพิจารณาตัดสินลงโทษผู้ร้ายที่ทุ่งเชียงคำ ซึ่งหมายถึงคดีทำร้ายบางเบียน โครงการการพิจารณาคดีบางเบียนคงใช้กฎหมายที่ให้อำนาจในการพิจารณาคดี และศาลผู้พิพากษาชุดเดียวกันกับการชำระคดีพระยอดเมืองขวาง ซึ่งอาจจะแยกออกเป็นข้อ ๆ ดังนี้คือ

1. กฎหมายที่ให้อำนาจในการพิจารณาคดี
2. ศาลและผู้พิพากษา
3. โจทก์
4. จำเลย
5. ข้อหา
6. คำฟ้อง

1. กฎหมายที่ให้อำนาจในการพิจารณาคดี

สำหรับกฎหมายที่ให้อำนาจในการพิจารณาคดีนั้น มีอยู่ 2 ฉบับด้วยกัน คือ ฉบับแรกเป็นอนุสัญญาฉบับ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2436 ตามข้อความที่ระบุไว้ในข้อ 3 ซึ่งให้อำนาจแก่รัฐบาลไทยให้เป็นผู้ชำระตัดสินคดีที่เกิดขึ้นที่ทุ่งเชียงคำ โดยมีผู้แทนของฝรั่งเศสกำกับในการตัดสินและลงโทษด้วย แต่ถ้าหากการตัดสินนั้นไม่เป็นที่พอใจ

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ. 18.2/5 สัญญาน้อย 29 กันยายน ร.ศ. 112

ของรัฐบาลฝรั่งเศส ฝรั่งเศสมีอำนาจจะตั้งศาลร่วมระหว่างไทย–ฝรั่งเศสขึ้นชำระอีกครั้งหนึ่งได้

ฉบับที่ 2 เป็นพระราชบัญญัติศาลรับสั่งพิเศษ ฉบับลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 112 ซึ่งบัญญัติขึ้นเพื่อใช้ในการพิจารณาคดี พระยอดเมืองขวาง และคดีบางเบี้ยนโดยเฉพาะ พระราชบัญญัติฉบับนี้แบ่งออกเป็น 5 ส่วนคือ ส่วนที่ 1 ว่าด้วยการตั้งศาล และผู้พิพากษา ส่วนที่ 2 ว่าด้วยวิธีชั้นต้น ส่วนที่ 3 ว่าด้วยการพิจารณาคดี ส่วนที่ 4 ว่าด้วยการตัดสิน ส่วนที่ 5 ว่าด้วยความเพิ่มเติม

2. ศาลและผู้พิพากษา

ศาลและผู้พิพากษา แต่งตั้งขึ้นตามความในมาตรา 3 แห่งอนุสัญญาฉบับลงวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2436 ซึ่งให้อำนาจแก่รัฐบาลไทยในการชำระตัดสินโดยมีผู้แทนฝรั่งเศสกำกับการตัดสินและลงโทษอีกชั้นหนึ่ง ศาลรับสั่งพิเศษประกอบด้วยผู้แทน 7 คน คือ[1]

กรมหลวงพิชิตปรีชากร	อธิบดีผู้พิพากษา
พระยาสีหราชเดโชชัย	ผู้พิพากษารอง
พระยาอภัยรณฤทธิ์	"
พระยาเทเวศน์วงศ์วิวัฒน์	"
พระยาธรรมสารนิติ์	"
พระยาฤทธิรงค์	"
พระยาธรรมสารเนตต์	"

---

[1]กองบรรณสาร กระทรวงต่างประเทศ แฟ้ม 2.44.1 พระราชบัญญัติศาลรับสั่งพิเศษ 10 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 110

3. โจทก์

หลวงสุนทรโกษา และนายหัสบำเรอหุ้มแพร เป็นทนายแผ่นดิน[1]

4. จำเลย

จำเลยที่ถูกกล่าวหามี 4 คน คือ หลวงวิเสศ นายจ่ารงค์ นายห้อย และนายเปรม

5. ข้อหา

ฝรั่งเศสกล่าวหาว่าคนไทย 4 คนได้กระทำความผิดเป็นมหันต์โทษหลายประการต่อคนที่อยู่ในความปกครองของฝรั่งเศสหลายคนที่ตำบลทุ่งเชียงคำ เมื่อวันที่ 22 กันยายน ร.ศ. 110

6. คำฟ้อง

การพิจารณาคดีบางเบียนนี้ ทนายแผ่นดินไม่สามารถร่างคำฟ้องส่งยังศาลได้ทั้งนี้เพราะว่า พยานฝ่ายโจทก์คือนายเจียมล่ามเขมรรวมทั้งตัวบางเบียนด้วยไม่ได้สาบานตัวต่อศาลก่อนที่จะให้การเป็นพยานโจทก์ เพราะว่าคำให้การของนายเจียมล่ามเขมรได้ให้ไว้กับ ม. มาเซ ส่วนคำให้การของบางเบียนนั้นได้ให้ไว้แก่เจ้าพนักงานของไทยเท่านั้น ฉะนั้นจึงถือว่าคำให้การดังกล่าวมิอาจเชื่อถือได้ และทนายแผ่นดินได้ยื่นหนังสือถึงฝรั่งเศสให้จัดการส่งพยานดังกล่าวมาให้การต่อหน้าศาล แต่ฝรั่งเศสยังคงเงียบเฉยอยู่ ฉะนั้นคดีในเรื่องนี้จึงยังไม่ได้ส่งคำฟ้องแต่อย่างใด

อุปสรรคในการพิจารณาคดี

ในการพิจารณาคดีเรื่องบางเบียนนั้นต้องประสบกับอุปสรรค 2 ประการคือ

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/6 กลางสุนทรโกษานายหัศบำเรอกราบทูลกรมหลวงเทวะวงษวโรปการ 24 มีนาคม ร.ศ. 112

1. ในด้านตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยนั้น ปรากฏว่าได้ตัวมาไม่ครบ[1]

2. คำพยานโจทก์ที่จะฟ้องจำเลยนั้น ยังไม่สามารถเชื่อถือเป็นหลักฐานที่จะฟ้องได้[2]

ปัญหาพยานโจทก์ที่จะฟ้องจำเลยนี้ ทนายแผ่นดินได้ทูลให้กรมหลวงพิชิตปรีชากร ซึ่งเป็นอธิบดีผู้พิพากษา ทำหนังสือถึงฝรั่งเศสให้หาพยานให้แก่ทนายแผ่นดิน ในเรื่องนี้กรมหลวงพิชิตปรีชากรทรงเห็นว่า ตามความในพระราชบัญญัติตั้งศาลรับสั่งพิเศษนั้น ไม่ได้กล่าวถึงว่าจะต้องมีคำพยานโจทก์ จึงจะสามารถร่างคำฟ้องได้ แต่ระบุไว้แต่เพียงว่า

> "พนักงานผู้เป็นทนายแผ่นดิน จะได้กล่าวคำอธิบายในเรื่องที่ฟ้องหานั้นแล้ว ภายหลังจะได้ยื่นรายชื่อพยาน ผู้ซึ่งควรจะให้มาเบิกความตามที่ทนายแผ่นดินขอให้สืบ ฤาตามที่ผู้ต้องหาขอให้สืบนั้น"[3]

ฉะนั้นตามความในข้อนี้ ทนายแผ่นดินสามารถร่างคำฟ้องส่งต่อศาลได้ โดยที่ยังไม่ต้องกล่าวพาดพิงถึงพยานโจทก์ พยานโจทก์ก็จะนำมาต่อเพื่อมีการสืบสวนในชั้นศาลเท่านั้น

กรมหลวงพิชิตปรีชากร ทรงเห็นว่า ถ้าหากทนายแผ่นดินจะร้องต่อท่านว่าไม่มีพยานจะฟ้องคดีแล้ว หน้าที่ของท่านมีเพียงทรงตัดสินยกฟ้องคดีดังกล่าวเท่านั้นเอง แต่ถ้าหากทำเช่นนี้แล้ว ท่านทรงวิตกว่าคดีนี้จะไม่มีทางยุติลงได้[4]

---

[1] กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.59/6 กรมหลวงเทวะวงษ์ วโรปการ ถึงกรมหมื่นสมมตอมรพันธ์ 8 เมษายน ร.ศ. 113

[2] ค. หลวงสุนทรโกษา นายหัศบำเรอ กราบทูลกรมหลวงเทวะวงษ์วโรปการ 24 มีนาคม ร.ศ. 112

[3] ค. กรมหลวงเทวะวงษ์วโรปการ ถึงกรมหมื่นสมมต อมรพันธ์ 8 เมษายน ร.ศ. 113

[4] ค.

แม้การส่งคำฟ้องไม่ต้องอ้างถึงพยานโจทก์ก็ตาม แต่หนายแผ่นดินทั้ง 2 เห็นว่า คำให้การทั้ง 2 ของพยานโจทก์นี้ จำเลยมีช่องทางที่จะคัดค้านได้ว่าไม่ควรเชื่อฟังเป็นพยานตามกฎหมายได้ เพราะทั้งบางเบียนและล่ามเขมรเจียมไม่ได้สาบานตัวต่อหน้าศาล[1]

ทางรัฐบาลไทยตระหนักถึงความยุ่งยากในเรื่องพยานโจทก์ดังกล่าว จึงได้มีหนังสือไปถึงฝรั่งเศสให้จัดการส่งตัวบางเบียน และล่ามเขมรเจียมมายังศาลเพื่อจะได้มาให้การต่อหน้าศาล และจะได้ทำสำนวนฟ้องจำเลยต่อไป ทางรัฐบาลไทยได้แจ้งว่า ค่าใช้จ่ายในการเดินทางของพยานฝ่ายโจทก์ ทางรัฐบาลไทยจะเป็นผู้ออกให้

การพิจารณาในคดีนี้ ทางรัฐบาลไทยต้องประสพกับความลำบากใจเพราะต้องประสพกับอุปสรรคทั้ง 2 ประการข้างต้น ซึ่งรัฐบาลไทยเกรงว่ารัฐบาลฝรั่งเศสจะกล่าวหาว่ารัฐบาลไทยไม่คิดจัดการตามสัญญาที่ได้ลงนามไว้ และในปัญหาพยานโจทก์นั้น แม้ทางรัฐบาลฝรั่งเศสจะประจักษ์ว่าคดีนี้ไม่สามารถฟ้องได้ เพราะไม่มีพยานโจทก์ก็ตาม แต่ฝรั่งเศสก็ไม่ได้คิดจัดการส่งพยานโจทก์มาให้ไทย แม้ทางรัฐบาลไทยจะได้แจ้งว่ารัฐบาลไทยจะเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการเดินทางให้ก็ตาม แสดงให้เห็นว่าฝรั่งเศสไม่ได้ให้ความสำคัญในคดีนี้แต่อย่างใด ฝรั่งเศสเพียงแต่ต้องการใช้คดีนี้เป็นเครื่องต่อรองกับรัฐบาลไทยในการพิจารณาแก้ไขสนธิสัญญา ฉบับลงวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2436 นี้ใหม่ เท่านั้น เพื่อจะได้ทำสัญญาใหม่กับไทยและขยายลัทธิจักรวรรดินิยมเข้ามาในพระราชอาณาเขตของไทยมากขึ้น

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.59/6 หลวงสุนทรโกษา นายหัสบำเรอ กราบทูลกรมหลวงเทวะวงษ์วโรปการ 24 มีนาคม ร.ศ. 112

แม้ทางรัฐบาลไทยจะส่งหนังสือไปเตือนฝรั่งเศสให้ส่งตัว นายเจียมล่าม เขมร และบางเบียน มาให้การที่ศาลแล้วก็ตาม แต่ฝรั่งเศสก็ไม่ได้ส่งตัวมา[1] โดยที่ฝรั่งเศสอ้างว่า นายเจียมล่ามเขมรอยู่ถึงหลวงพระบาง จะเดินทางมาให้การที่กรุงเทพฯ เป็นการยากลำบาก ทางฝรั่งเศสจึงแจ้งมาว่าถ้าจำเป็นจะต้องหาคำให้การใหม่แล้ว ควรจะแต่งกองไต่สวนออกไปสืบความยังที่เกิดเหตุ[2] ความโยเยของฝรั่งเศสในเรื่องนี้ ทำให้รัฐบาลไทยประสพกับความยุ่งยากใจ ดังที่กรมหลวงเทวาวงษ์วโรปการ ได้มีหนังสือไปถึงกรมหมื่นสมมตอมรพันธ์ ว่า

> "ฝ่ายเขาควรจะหาคำพยานมาให้เป็นหลักฐานได้ เขาก็ไม่ทำ คิดแต่จะแต่งคนไปสืบให้ยาววัน ถ้าไม่ฉะนั้นจะได้มอบอำนาจแก่มองซิเออร์ ปาวีไปสืบ ซึ่งเขาจะได้ทำเล่นตามสบาย... ฝรั่งเศสจะเห็นเป็นการแกล้งทำเล่น เพราะรู้อยู่แล้วว่าคดีไม่มีพยาน"[3]

หลักฐานข้างต้นแสดงให้เห็นว่า แม้ฝรั่งเศสจะรู้ว่าคดีดังกล่าวไม่มีพยานก็ตาม แต่ฝรั่งเศสก็ไม่ได้คิดจัดส่งพยานโจทก์มาแต่อย่างใด ทั้งที่ฝรั่งเศสสามารถที่จะจัดการเรื่องนี้ได้ จะเห็นได้ว่าฝรั่งเศสต้องการให้คดีนี้ยืดเยื้ออีกต่อไป เพื่อจะได้เป็นเครื่องมือต่อรองในการแก้ไขสนธิสัญญาลงวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2436 ใหม่ ซึ่งฝรั่งเศสจะใช้เป็นวิถีทางในการขยายดินแดนเข้ามาในพระราชอาณาจักรไทย ดังจะเห็นได้จากฝรั่งเศสจะจัดส่งคนออกไปสืบสวนยังที่เกิดเหตุ ซึ่งอาจจะจัดส่ง ม.ปาวีออกไป เพื่อให้คดีดังกล่าวยืดเยื้ออีกต่อไป

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.59/6 กรมหลวงเทวะวงษ์วโรปการแจ้งความมายัง ม.ปิแลงสกี อุปทูตและผู้ว่าการแทนกงสุลเยเนราลฝรั่งเศส 27 มีนาคม ร.ศ. 113

[2]ดู. ม.โยเซฟ ปิเลงสกี ถึงกรมหลวงเทวะวงษ์วโรปการ 5 เมษายน ร.ศ. 113

[3]ดู. กรมหลวงเทวะวงษ์วโรปการ ถึงกรมหมื่นสมมตอมรพันธ์ 8 เมษายน ร.ศ. 113

แม้รัฐบาลไทยจะประจักษ์ชัดว่า ฝรั่งเศสต้องการให้คดีบางเบียนยืดเยื้อต่อไป เพื่อให้รัฐบาลไทยเกิดความยุ่งยากใจก็ตามแต่ รัฐบาลไทยไม่ละความพยายามที่จะปฏิบัติตามสัญญา ฉะนั้นในเวลาต่อมาทางรัฐบาลไทย จึงได้ส่งหนังสือไปเตือนฝรั่งเศสอีกหลายครั้ง แต่ฝรั่งเศสก็เงียบหายไปเช่นเคย ดังที่กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม มีหนังสือทูลกรมหลวงเทวาวงษ์วโรปการ ว่า

"ได้ให้พระสุริยานุวัติไปตักเตือนขอความตกลงก็หลายครั้ง ไม่ได้ความแน่แต่อย่างใดอย่างหนึ่งจาก เคาเวอนแมนต์ ฝรั่งเศสเลย"[1]

ฉะนั้นทางรัฐบาลไทยจึงส่งคำขาดไปยังรัฐบาลฝรั่งเศสว่า ถ้าหากฝรั่งเศสไม่ให้คำตอบที่แน่นอนในเวลาที่สมควร ทางรัฐบาลไทยไม่สามารถจะรออีกต่อไปได้ จะชำระตัดสินตามพยานที่มีอยู่ให้เสร็จเรียบร้อย ตามลำพังของฝ่ายไทย[2]

คดีเรื่องบางเบียนนี้ต่อมาไม่ปรากฏหลักฐานว่าได้ทำการพิจารณาคดีตัดสินกันอย่างไร แต่ผู้เขียนเชื่อว่าคดีเรื่องนี้ ฝรั่งเศสคงจะปล่อยให้เงียบหายไป โดยไม่มีการชำระตัดสิน ทั้งนี้อาจจะพิจารณาได้ว่า

ก. ฝรั่งเศสคงจะเห็นว่าบางเบียนเป็นคนในบังคับไทย ทั้งนี้เพราะในคำให้การของบางเบียนระบุว่า บางเบียนเป็นคนพวนอยู่ในบังคับสยาม[3] และบริเวณทุ่งเชียงคำก็เป็นเขตแดนของไทยดังจะเห็นได้จากเมื่อเกิดศึกฮ่อขึ้น รัฐบาลไทยได้ส่งกองทัพขึ้นไปปราบปราม และเมื่อศึกฮ่อสงบแล้ว ทางรัฐบาลไทยได้จัดส่งกรมการออกไปปกครองดูแลก่อนที่คณะสำรวจเขตแดนไทย–ฝรั่งเศส จะไปถึง และ ม.ปาวีเอง ก็ได้ทำสัญญากับพระยาสุรศักดิ์มนตรี ไว้ว่า ทั้งไทยและฝรั่งเศส

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.59/6 กรมหมื่นประจักษ์ฯ ถึงกรมหลวงเทวัชวงษ์วโรปการ 13 ธันวาคม ร.ศ. 114

[2]ดู.

[3]ดู. คำให้การของบางเบียน 27 กันยายน ร.ศ. 110

จะรักษาสถานะเดิมของดินแดนที่เป็นปัญหา คือใครปกครองดินแดนบริเวณไหนอยู่ก็ให้ปกครองอยู่ต่อไป จะไม่มีการล่วงละเมิด จนกว่าจะได้ตกลงแบ่งปันเขตแดนกัน

ข. ทางฝรั่งเศสอาจจะเห็นว่าคดีนี้ ไม่ค่อยมีความสำคัญ และเห็นว่าทางรัฐบาลไทยพยายามที่จะทำตามอนุสัญญา ข้อ 3 และข้อ 5* โดยส่งตัวบางเบียน อาวุธ และธงฝรั่งเศส ที่ทางไทยริบได้คืนให้กับฝรั่งเศสแล้ว และทางรัฐบาลไทยได้จัดการพิจารณาลงโทษพระยอดเมืองขวางไปแล้ว ซึ่งสามารถใช้เป็นตัวอย่างได้ดีสำหรับกรมการไทยที่ทำร้ายคนในบังคับฝรั่งเศส และเป็นตัวอย่างได้ดีว่า ผู้ที่มีอาวุธสนับสนุนอยู่เท่านั้นที่จะสามารถชนะได้ ทั้งนี้เป็นมาตรการที่ฝรั่งเศสจะใช้ควบคุมมิให้คนไทยทำร้ายคนในบังคับฝรั่งเศสได้อีก และใช้เป็นหนทางในการขยายอิทธิพลเข้ามาในพระราชอาณาเขตของไทย ทางรัฐบาลฝรั่งเศสจึงเห็นว่าควรจะยอมให้เรื่องบางเบียนเลิกแล้วกันไป เพราะว่าในช่วงระยะเวลานี้ ฝรั่งเศสก็มีข้อขัดแย้งกับไทยในเรื่องอื่น ๆ อีก ดังที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ มีพระราชหัตถเลขาถึงกรมหลวงเทวะวงษวโรปการ ว่า

"เดี๋ยวนี้ เขาก็หาเรื่องอื่นสำรองไว้ได้อีกแล้ว แต่ถ้าเปลี่ยงได้ก็คิดว่าให้เป็นหลายเรื่อง"[1]

ฉะนั้นจะเห็นได้ว่าคดีบางเบียน และคดีพระยอดเมืองขวางที่เกิดขึ้นนั้นเป็นคดีที่ฝรั่งเศสต้องการใช้เป็นเครื่องมือควบคุมคนไทยไม่ให้ทำร้ายคนในบังคับฝรั่งเศสอีก และอีกประการหนึ่งฝรั่งเศสได้ใช้คดีนี้เป็นเครื่องมือต่อรองในการเจรจาเพื่อขยายลัทธิจักรวรรดินิยมของตน ทั้งนี้จะเห็นว่าหลังจากที่ไทยยอมเจรจากับฝรั่งเศส

---

* ดูรายละเอียดได้จากภาคผนวก

[1] กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.59/6 พระราชหัตถเลขาถึงกรมหลวงเทวะวงษวโรปการ 11 มีนาคม ร.ศ. 114

ในเรื่องการจดทะเบียนคนในบังคับฝรั่งเศส เรื่องเขตแดนหลวงพระบาง เรื่องเขต 25 กิโลเมตรจากฝั่งขวาแม่น้ำโขงแล้วฝรั่งเศสได้ให้ไทยปล่อยตัวพระยอดเมืองขวางออกก่อนกำหนด โดยพระยอดเมืองขวางถูกจำคุกเพียง 4 ปี 4 เดือน กับ 24 วัน[1] จากคำพิพากษาให้จำคุก 20 ปี[2] เท่านั้น

เปรียบเทียบคดีพระยอดเมืองขวาง กับคดีบางเบียน

ก. เวลาที่เกิด คดีบางเบียน เป็นคดีที่เกิดขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. 2434 เมื่อฝรั่งเศสให้บางเบียนมาตั้งขัดขืนอำนาจต่อรัฐบาลไทยที่ทุ่งเชียงคำ ส่วนคดีพระยอดเมืองขวางเกิดในปี พ.ศ. 2436 ในขณะที่เกิดวิกฤต ร.ศ. 112 เมื่อฝรั่งเศสยกกำลังทหารบุกรุกเข้ามาทางมณฑลอุดร

ข. จำเลยและข้อหา คดีบางเบียนเป็นคดีที่ฝรั่งเศสฟ้องกรมการไทยในข้อหาทำร้ายร่างกายบางเบียน ซึ่งฝรั่งเศสอ้างว่าเป็นคนในบังคับฝรั่งเศส โดยสนับสนุนให้เข้ามาตั้งขัดขืนอำนาจต่อรัฐบาลไทยที่ทุ่งเชียงคำ ส่วนคดีพระยอดเมืองขวาง เป็นคดีที่ฝรั่งเศสฟ้องพระยอดเมืองขวาง ข้าหลวงเมืองคำเกิด คำมวน ในข้อหาพยายามฆ่าคนตาย คือนายโกรสกุแรง คนฝรั่งเศส และพลทหารญวนอีก 10 กว่าคน

ค. ผลการพิจารณาคดี คดีบางเบียนไม่สามารถพิจารณาได้สำเร็จ เพราะไม่สามารถร่างคำฟ้องได้ ส่วนคดีพระยอดเมืองขวาง สามารพิจารณาและตัดสินได้สำเร็จ โดยในระยะแรกศาลรับสั่งพิเศษได้พิจารณาคดีพระยอดเมืองขวางว่าไม่มีความผิด แต่ฝรั่งเศสไม่พอใจการพิจารณาคดีของศาลรับสั่งพิเศษ จึงตั้งศาลผสมระหว่างไทย–ฝรั่งเศสขึ้นพิจารณาตัดสินคดีในที่สุด พระยอดเมืองขวาง

---

[1] สุวิทย์ พักขาว ความสัมพันธ์ระหว่างไทย–ฝรั่งเศส ตั้งแต่ ร.ศ. 112 – 126 หน้า 108

[2] ดู. หน้า 104

ถูกพิจารณาโทษจำคุก 20 ปี ทั้งที่ผู้พิพากษาฝ่ายไทยเห็นว่าพระยอดเมืองขวางไม่ผิด แต่เนื่องจากฝรั่งเศสมีจำนวนผู้พิพากษาในศาลผสมมากกว่าไทย คือ 3 : 2 ทำให้พระยอดเมืองขวางถูกสั่งจำคุก 20 ปี

2. การรุกล้ำเขตแดนของฝรั่งเศส

ความขัดแย้งระหว่างไทยกับฝรั่งเศสในเรื่องการรุกล้ำเขตแดนของฝรั่งเศสในบณฑลอุดร กล่าวได้ว่าสาเหตุของความขัดแย้งเกิดจากการตีความสนธิสัญญา ลงวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2436 ในข้อ 2, 3, 4 และ 6 ได้ระบุว่า

"ข้อ 2 ห้ามไม่ให้คอเวอนแมนต์สยาม มีเรือรบใหญ่น้อยไปใช้ฤาใช้ เดินในทะเลสาบก็ดี ในแม่น้ำโขงก็ดี และในลำน้ำแยกจากแม่น้ำโขง ซึ่งอยู่ในที่อันได้มีกำหนดไว้ในข้อต่อไปนี้ (บริเวณ 25 กิโลเมตร)

ข้อ 3 คอเวอนแมนต์สยาม จะไม่สร้างด่าน ค่ายคู ฤาที่อยู่ของพลทหารในแขวงเมืองพระตะบอง และเมืองนครเสียมราฐ แลในจังหวัด 25 กิโลเมตร บนฝั่งขวาฟากตะวันตกแม่น้ำโขง

ข้อ 4 ในจังหวัดซึ่งได้กล่าวไว้ในข้อ 3 นั้น บรรดาการตระเวนรักษาจะมี แต่กรมการเจ้าพนักงานเมืองนั้น ๆ กับคนใช้กำลังแต่เพียงที่จำเป็นแท้ แลทำการตามอย่างเช่น เคยรักษาในธรรมเนียมในที่นั้นจะไม่มีพลประจำ ฤาพลเกณฑ์ค่ายศาตราวุธอย่างใด อย่างหนึ่งตั้งอยู่ในที่นั้นด้วย

ข้อ 6 การที่จะอุดหนุนการเดินเรือในแม่น้ำโขงนั้น จะมีการจำเป็นที่จะทำได้ในฝั่งฟากตะวันตกแม่น้ำโขง โดยการก่อสร้างก็ดี ตัวท่าเรือจอดก็ดี ทำที่ไว้ฟืน แลถ่านก็ดี คอเวอนแมนต์สยามรับว่าเมื่อคอเวอนแมนต์ฝรั่งเศสขอแล้ว จะช่วยตามการจำเป็นที่จะ

ทำให้สะดวกทุกอย่างเพื่อประโยชน์นั้น"[1]

สัญญาในข้อ 2 นั้น ฝรั่งเศสได้ตีความรวมไปถึงว่าไทยไม่มีสิทธิในดินแดนบริเวณที่ 25 กิโลเมตรจากฝั่งขวาแม่น้ำโขง และไม่มีสิทธิเดินเรือในลำน้ำโขงทั้ง ๆ ที่ในสนธิสัญญาข้อนี้ระบุแต่เพียงไม่ให้ไทยมีเรือรบไว้ใช้ในลำน้ำโขง และลำน้ำที่แยกจากแม่น้ำโขงเท่านั้น ไม่ได้รวมถึงเรือพรรมดาที่ใช้ในการคมนาคม การตีความสัญญาของฝรั่งเศสเช่นนี้เท่ากับเป็นการกีดกันไม่ให้ไทยเข้าไปยุ่งเกี่ยวในเขตแดน 25 กิโลเมตรและในลำน้ำโขง ทั้งที่ไทยมีสิทธิอย่างเต็มที่ที่จะเข้าไปได้เพราะว่าเขตแดน 25 กิโลเมตร ยังคงเป็นดินแดนของไทย และลำน้ำโขงก็เป็นเส้นแบ่งเขตแดนระหว่างไทยกับฝรั่งเศส ซึ่งไทยมีสิทธิที่จะใช้ลำน้ำนี้เป็นเส้นทางคมนาคมได้ การตีความของฝรั่งเศสแสดงให้เห็นว่าฝรั่งเศสพยายามกีดกันไทยเพื่อฝรั่งเศสจะได้ขยายอิทธิพลเข้าไปได้อย่างเต็มที่

สัญญาข้อ 3 และข้อ 4 แสดงให้เห็นถึงความเสียเปรียบของรัฐบาลไทยอย่างมาก ทั้งนี้เพราะในสนธิสัญญาข้อ 3 ระบุแต่เพียงว่าห้ามไม่ให้รัฐบาลไทยสร้างด่าน หรือค่ายคู ซึ่งเป็นที่อยู่ของทหารในเขต 25 กิโลเมตรจากฝั่งขวาแม่น้ำโขง สัญญาข้อนี้ไม่ได้ระบุห้ามรัฐบาลฝรั่งเศสในการสร้างด่าน หรือค่าย แต่อย่างใด ซึ่งเท่ากับสนธิสัญญาข้อนี้เปิดโอกาสให้ฝรั่งเศสเข้ามามีอภิสิทธิ์ในดินแดน 25 กิโลเมตร อย่างเต็มที่ ถ้าพิจารณาในประเด็นที่ว่า ฝรั่งเศสต้องการให้ดินแดน 25 กิโลเมตร เป็นเขตปลอดทหาร เพื่อป้องกันการปะทะกันระหว่างไทยกับฝรั่งเศสแล้ว จะเห็นว่าการพิจารณาในประเด็นนี้ เป็นประโยชน์ต่อฝรั่งเศสเช่นกัน เพราะว่าในเวลาต่อมาฝรั่งเศสได้อุดหนุนให้พวกหลวงพระบางขยายอำนาจเข้ามาในเขต

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ.18.2/5 คำแปลร่างหนังสือสัญญาครั้งที่ 3 นายวิเลร์ ถึงกรมหลวงเทวะวงษ์วโรปการ 29 กันยายน ร.ศ.112

25 กิโลเมตร เมื่อรัฐบาลไทยประท้วงไปยังฝรั่งเศส ฝรั่งเศสก็หลีกเลี่ยงว่าเป็นการกระทำของพวกลาว ฝรั่งเศสไม่ได้มีส่วนยุ่งเกี่ยวด้วย ซึ่งเรื่องนี้นำความยุ่งยากมาสู่รัฐบาลไทยเป็นอันมาก

ส่วนในข้อ 4 ของสนธิสัญญานั้น ทางรัฐบาลไทยตีความว่า เฉพาะกำลังทางด้านทหารเท่านั้นที่ห้ามไม่ให้ไทยส่งกำลังจากภายนอก 25 กิโลเมตร เข้าไป แต่ไม่ได้รวมถึงข้าราชการพลเรือนด้วย ซึ่งในสัญญาข้อ 4 ก็ได้ระบุอย่างชัดแจ้งโดยใช้คำว่า "จะไม่มีพลประจำหรือพลเกณฑ์ด้วยเครื่องศาตราวุธอย่างใด" ในข้อ 4 ฝรั่งเศสได้ตีความรวมไปถึงข้าราชการพลเรือนด้วย แสดงให้เห็นชัดว่าฝรั่งเศสตีความนอกเหนือสนธิสัญญาข้อนี้ออกไป และเป็นลักษณะการตีความที่ต้องการสร้างความยุ่งเหยิงขึ้น เพื่อจะได้ใช้ช่วงโอกาสดังกล่าวส่งกำลังเข้ามา และทำการเจรจากับรัฐบาลไทยเพื่อดำเนินนโยบายจักรวรรดินิยม ดังจะได้กล่าวต่อไป

ในสัญญาข้อ 6 นั้น ฝรั่งเศสได้ตีความเป็นประโยชน์แก่ตัวเองนอกเหนือจากข้อความที่ได้ระบุไว้ คือ ฝรั่งเศสตีความว่า ฝรั่งเศสมีสิทธิที่จะเข้ามาก่อสร้างตลอดจนมีสิทธิที่จะควบคุมราชการ และชำระตัดสินคดีในบริเวณฝั่งขวาแม่น้ำโขง ฉะนั้นในเวลาต่อมา ฝรั่งเศสจึงให้พระยานาใต้ เข้ามาตั้งขัดแข็งอำนาจต่อรัฐบาลไทยที่บ้านหาดแดง แขวงเมืองแก่นท้าวขึ้น ทั้ง ๆ ที่ในสัญญาระบุแต่เพียงว่าฝรั่งเศสจะเข้ามาก่อสร้างบริเวณฝั่งขวาได้ต่อเมื่อการก่อสร้างนั้นใช้ประโยชน์ในการเดินเรือเท่านั้น ซึ่งไม่ได้รวมไปถึงการก่อสร้างอย่างอื่นด้วย แสดงให้เห็นว่าการขอสิทธิเข้ามาก่อสร้างเพื่อกิจการเดินเรือของฝรั่งเศส นอกจากเพื่อประโยชน์ในการเดินเรือแล้ว ฝรั่งเศสต้องการใช้สิทธิในข้อนี้เป็นประโยชน์ในการขยายเขตแดนเข้ามาด้วย

ข้อบกพร่องของสัญญาข้อ 3 และการตีความโดยยึดนโยบายจักรวรรดินิยมของฝรั่งเศสนี้เอง ทำให้ฝรั่งเศสมีช่องทางแผ่ขยายอำนาจเข้ามาทางฝั่งขวาแม่น้ำโขง ทางแถบมณฑลอุดร เป็นเหตุให้เกิดความขัดแย้งกับไทยขึ้นบริเวณที่ฝรั่งเศส

รุกล้ำเขตแดนเข้ามาทางแถบมณฑลอุดรได้แก่ บริเวณเมืองแก่นท้าว บ้านท่าลี่ บ่อแตน และบ้านนาอ้อ ทำให้เกิดปัญหาเขตแดนขึ้น การล่วงล้ำเขตแดนของฝรั่งเศสเข้ามาในบริเวณทั้ง 3 นั้น ไม่ได้ทำให้ปัญหานี้หยุดชะงักเฉพาะมณฑลอุดร แต่มีผลถึงนโยบายการรักษาเอกราชระดับชาติด้วย ดังจะเห็นได้ว่าเมื่อมีการเจรจาในระดับรัฐบาล จะต้องมีปัญหาเหล่านี้เข้าไปยุ่งเกี่ยวด้วย

2.1 การล่วงล้ำเขตแดนเมืองแก่นท้าว*

ก. สาเหตุที่ฝรั่งเศสทำการล่วงล้ำเขตแดนเมืองแก่นท้าว

1. เกิดจากการตีความสนธิสัญญาในข้อ 3, 4 ดังได้กล่าวแล้วข้างต้น

2. เกิดจากฝรั่งเศส นำแผนที่ที่ไม่ได้ประทับตราราชสีห์ ซึ่งแสดงเส้นเขตแดนของเมืองหลวงพระบางมาอ้างว่าเมืองแก่นท้าว เป็นเขตแดนของเมืองหลวงพระบาง ปัญหานี้เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2433 เมื่อเจ้านครหลวงพระบางได้ลงมากรุงเทพฯ ได้นำหนังสือรายชื่อตำบลเขตแดนของเมืองหลวงพระบาง ซึ่งเมืองหลวงพระบางอ้างว่าเป็นเจ้าของเขตแดนมาตั้งแต่โบราณ มาให้เจ้าพนักงานกรมแผนที่ ลงสีเส้นเขตแดนในแผนที่ให้ เพื่อแสดงสิทธิในดินแดนที่อ้างดังกล่าว ในเวลานั้นเมืองหลวงพระบางเป็นพระราชอาณาเขตของไทย เจ้าพนักงานกรมแผนที่เห็นว่าไม่มีความเสียหายอะไรที่จะตามใจเจ้านครหลวงพระบาง เพื่อเอาใจเจ้านครหลวงพระบางจึงลงเส้นเขตแดนให้ แต่แผนที่นี้ไม่ได้รับการประทับตราราชสีห์อย่างถูกต้องตามกฎหมาย[1] ฉะนั้นในเวลาต่อมาเมื่อฝรั่งเศสได้หลวงพระบางไป ตามสนธิสัญญาลงวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2436 ฝรั่งเศสจึงนำแผนที่นี้มาอ้างว่าเมืองแก่นท้าว เป็นอาณาเขตของเมืองหลวงพระบาง

---

*ปัจจุบันอยู่ในประเทศลาว

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ.20/2 กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ถึงกรมหมื่นประจักษ์ฯ วัน...เดือน..... ร.ศ. 114

ทางเมืองหลวงพระบางโดยการสนับสนุนของฝรั่งเศสจึงส่งพระยานาใต้มาประจำรักษาการอยู่ที่บ้านหาดแดง ทางรัฐบาลไทยไม่ยอมรับคำอ้างของฝรั่งเศส เพราะถือว่าแผนที่นั้นไม่ได้รับการประทับตราราชสีห์ให้ถูกต้องตามกฎหมาย ทั้ง ๆ ที่ฝรั่งเศสรู้ว่าแผนที่ดังกล่าวไม่ถูกต้อง แต่ฝรั่งเศสยังคงใช้เป็นข้ออ้างในการขยายอำนาจเข้ามาทางฝั่งขวาแม่น้ำโขง

ข. การดำเนินการในการขยายลัทธิจักรวรรดินิยมของฝรั่งเศส

หลังจากไทยและฝรั่งเศสได้ลงนามในสนธิสัญญาฉบับวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2436 อีก 2 ปีต่อมา คือ พ.ศ. 2438 ฝรั่งเศสได้สนับสนุนให้พวกหลวงพระบางคือพระยานาใต้ มาตั้งที่บ้านหาดแดง แขวงเมืองแก่นท้าว โดยได้รวบรวมเขตเมืองแก่นท้าว ตั้งแต่ฟากตะวันออกแม่น้ำเหือง เข้าเป็นศูนย์กลางในการขยายอำนาจ และสนับสนุนให้ราษฎรในแถบนั้นขัดขืนอำนาจรัฐบาลไทย ได้เกลี้ยกล่อมราษฎรเข้าอยู่ใต้บังคับ และเกณฑ์ราษฎรให้ปลูกที่พัก ถ้าหากราษฎรผู้ใดขัดขืนไม่ทำตามจะถูกกีดกันไม่ให้ไปทำนายังฟากตะวันออกแม่น้ำโขง* นอกจากนี้พระยานาใต้ได้ประกาศห้ามไม่ให้ราษฎรเสียส่วยแก่รัฐบาลไทย และอนุญาตให้ราษฎรต้มกลั่นสุรา ฝิ่น ตามชอบใจ[1] พร้อมกันนั้นได้เข้ามาตั้งศาลขึ้นชำระความในเขตแดนไทยเมื่อเกิดคดีความขึ้น พระยานาใต้ภายใต้ความสนับสนุนของฝรั่งเศสจะเข้าให้ความคุ้มครองแก่จำเลย และทำหน้าที่เป็นผู้พิพากษาแทนรัฐบาลไทย เช่นคดีเบี้ยหมื่นน่าโจทก์ฟ้องท้าวสีหบุตรจำเลย ในข้อหาเข้าครอบครองทรัพย์สินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย กรมการเมืองแก่นท้าวได้มีหมายเรียกตัวท้าวสีหบุตร จำเลยให้มาแก้คดี พระยานาใต้ไม่ยอมส่งตัวจำเลยให้กับกรมการเมือง พร้อมทั้งมีหนังสือ

---

* ราษฎรบางคนที่อยู่ทางฝั่งขวาแม่น้ำโขงมีที่นา อยู่ทางฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง

[1] กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ.20/2 พระยาราชวรานุกูล ถึงกรมหมื่นสมมตอมรพันธ์ 3 พฤศจิกายน ร.ศ. 114

ถึงกรมการเมืองอ้างว่าจำเลยเป็นคนในบังคับฝรั่งเศส และบังคับให้โจทก์ไปฟ้องร้องและฟังคำตัดสินของพระยานาใต้[1]

ในเวลาต่อมา คือวันที่ 5 กันยายน พ.ศ. 2438 พระยานาใต้ และพรรคพวกเมืองหลวงพระบาง เข้ามาแย่งชิงช้าง กระบือไปจากเจ้าเมืองแก่นท้าว และได้ยุยงให้ราษฎรฟ้องร้องกรมการเมืองแก่นท้าว บางคนที่มาเรียกเก็บส่วยและภาษีอากรจากราษฎร หลังจากนั้นพระยานาใต้จะได้มีหมายมาให้กรมการเมืองส่งคนที่มีชื่อตามที่ระบุไปชำระ[2]

– ฝรั่งเศสได้ส่งหนังสือมาถึงท้าวชัติยะ และอ้างว่าเขตแดนตั้งแต่ลำน้ำเหือง จนถึงฝั่งแม่น้ำโขงตะวันตกเป็นเขตแดนของเมืองหลวงพระบาง[3]

– ฝรั่งเศสได้พูดจาชี้แจงแก่ราษฎรว่า ดินแดนที่ตั้งอยู่ระหว่างแม่น้ำเหืองจนถึงแม่น้ำโขง รวมทั้งเมืองแก่นท้าว ซึ่งอยู่ในที่ 25 กิโลเมตรเป็นเขตแดนของฝรั่งเศส ทำให้ราษฎรในเมืองแก่นท้าวหันไปนิยมฝรั่งเศส เมื่อกรมการเมืองเกณฑ์ราษฎรไปรักษาบ้านเมือง ราษฎรเหล่านี้ขัดขืนและพูดว่า ฝ่ายใดมีอำนาจจะยอมเข้ากับฝ่ายนั้น ปรากฏว่าราษฎรสมัครไปขึ้นกับฝรั่งเศสถึง 7 ตำบล[4]

การกระทำของฝรั่งเศสข้างต้น แสดงให้เห็นว่าฝรั่งเศสต้องการที่จะใช้ข้อบกพร่องของสนธิสัญญาข้อ 3 เป็นช่องทางในการขยายอำนาจเข้ามายังดินแดน

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ.20/2 กรมหมื่นดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 24 ตุลาคม ร.ศ.114

[2]ค.

[3]ค. กรมหมื่นดำรงราชานุภาพถึงกรมหมื่นสมมตอมรพันธ์ 11 พฤศจิกายน ร.ศ. 114

[4]ค.

ฝั่งขวาแม่น้ำโขง โดยสนับสนุนให้พระยานาใต้เข้ามาเป็นทำนองตัวแทน ตั้งอยู่ที่ตำบลหาดแดง แขวงเมืองแก่นท้าว ซึ่งเป็นดินแดนที่อยู่ในเขต 25 กิโลเมตร จากฝั่งขวาแม่น้ำโขง เปรียบเหมือนเป็นค่ายที่สร้างขึ้นเพื่อเข้ามาก่อกวน และต่อต้านอำนาจของรัฐบาลไทยในบริเวณดังกล่าว เช่นเข้ามากระทำการกำเริบขัดขืนอำนาจของไทย โดยเอาตัวราษฎรซึ่งเป็นจำเลยในคดีบ้านเมือง ซึ่งฝรั่งเศสอ้างว่าคนเหล่านั้นสวามิภักดิ์ต่อเจ้านครหลวงพระบาง และเป็นคนในบังคับฝรั่งเศส ได้คุมสมัครพรรคพวกแย่งชิงผู้คน ทรัพย์สิน และขู่กรรโชกพลเมือง และกรมการเมืองแก่นท้าว ตลอดจนตั้งศาลขึ้นชำระความในบ้านเมือง จะเห็นได้ว่าการกระทำต่าง ๆ ของพระยานาใต้ ด้วยความสนับสนุนของฝรั่งเศส เป็นการกระทำที่ล่วงละเมิดสนธิสัญญาข้อ 3 ซึ่งสนธิสัญญาข้อ 3 นี้ ทางฝ่ายไทยได้ตีความว่า ดินแดนบริเวณ 25 กิโลเมตร ฝั่งขวาแม่น้ำโขงยังคงเป็นของไทย ฉะนั้นไทยจึงมีสิทธิที่จะจัดระเบียบการปกครอง การศาล ในบริเวณดังกล่าว นอกจากการจัดการด้านทหาร และการที่ฝรั่งเศสไม่ให้ไทยสร้างค่าย ด่าน และนำทหารจากภายนอกเข้าไปนั้น รัฐบาลไทยตีความว่า เป็นเพราะฝรั่งเศสต้องการให้ดินแดนดังกล่าวเป็นเขตปลอดทหาร เอาไว้ป้องกันการปะทะระหว่างไทยและฝรั่งเศสเท่านั้น

การที่ฝรั่งเศสล่วงล้ำเขตแดนเข้ามานี้ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพทรงเห็นว่า

> "ถ้ายอมให้เป็นไปดังนี้ เรามีแต่เสียเปรียบอยู่เสมอ เพราะมันทำการรุกรานเข้ามาอยู่ทุกวัน กำลังแลอำนาจของเราก็ย่อมจะเสื่อมถอยน้อยลงเป็นธรรมดา"[1]

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ.20/2 กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ถึง กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม 10 กันยายน ร.ศ. 114

กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ทรงเห็นว่าทางรัฐบาลไทย จะต้องจัดการอย่างใดอย่างหนึ่ง ต่อการรุกรานของฝรั่งเศส ถ้าหากปล่อยให้ขยายอำนาจเข้ามาเรื่อย จะเป็นที่เสียเปรียบแก่ฝรั่งเศส ย่อมเป็นผลให้อำนาจของไทยเสื่อมถอยลงทุกวัน

กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ทรงตระหนักถึงภัยจากการคุกคามของฝรั่งเศส ดังที่กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ มีหนังสือมาถึง ฉะนั้นพระองค์จึงถามความเห็นมายังส่วนกลางว่าจะให้ดำเนินการอย่างไร เพราะฝรั่งเศสทำการรุนแรงเข้ามาทุกขณะ จะให้พูดทัดทานป้องกันอย่างใด พร้อมทั้งพระองค์ทรงแสดงความเห็นว่าถึงจะพูดกันเช่นนี้ ฝรั่งเศสคงจะยกเข้ามาครอบครองเมืองแก่นท้าวเป็นแน่[1] ฉะนั้นพระองค์ทรงแก้ไขปัญหาและตอบโต้การกระทำของฝรั่งเศสโดยวิธีการดังนี้

1. มีคำสั่งให้ผู้ว่าราชการเมืองแก่นท้าว จับกรมการเมืองแก่นท้าวที่เข้าไปอยู่ในบังคับพระยานาใต้ และกรมการเมืองที่ออกไปบังคับกดขี่ราษฎรให้ได้รับความเดือดร้อน ส่งเข้ามายังบ้านหมากแข้ง[2]

2. การแต่งตั้งให้นายกิจการี* ไปเป็นข้าหลวงประจำอยู่เมืองแก่นท้าว[3] เพื่อจัดการแก้ไขปัญหาและปรับปรุงการภายในให้รัดกุม

3. มีคำสั่งให้นายฉลองไนยนารถ ข้าหลวงเมืองเลย ออกไปจัดการเมืองแก่นท้าว และยื่นหนังสือถึงพระยานาใต้ว่า ตั้งแต่บ้านหาดแดง จนถึง

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ.20/2 กรมหมื่นดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 24 ตุลาคม ร.ศ. 114

[2]ด. พระยาราชวรานุกูล ถึงกรมหมื่นสมมตอมรพันธ์ 3 พฤศจิกายน ร.ศ. 114

[3]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ.11.1/6 กรมหมื่นดำรงราชานุภาพถึงกรมหมื่นสมมตอมรพันธ์ 5 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 114

* เป็นข้าหลวงตรวจการ เมืองบ่อแตน เลย แก่นท้าว

ฝั่งแม่น้ำโขง ที่พระยานาใต้เข้ามาตั้งอยู่นั้น เป็นเขตแขวงเมืองแก่นท้าว ซึ่งเป็นพระราชอาณาเขตของไทย ให้พระยานาใต้ยกออกไปให้พ้นจากบริเวณดังกล่าว และไม่ให้เข้ามาจัดการวุ่นวายในพระราชอาณาเขต ซึ่งถือว่าเป็นการกระทำที่ผิดด้วยหนังสือสัญญา[1] และในหนังสือสัญญาข้อ 6 ซึ่งระบุว่า

"การที่จะอุดหนุนการเดินเรือในแม่น้ำโขงนั้น จะมีการจำเป็นที่จะทำได้ในฝั่งฟากตะวันตกแม่น้ำโขง โดยการก่อสร้างก็ดีตัวท่าเรือจอดก็ดี ทำที่ไว้ฟืนและถ่านก็ดี คอเวอนแมนต์สยามยอมรับว่าเมื่อคอเวอนแมนต์ฝรั่งเศสขอแล้ว จะช่วยตามการจำเป็น ที่จะทำให้สะดวกทุกอย่างเพื่อประโยชน์นั้น"[2]

ในหนังสือสัญญาข้อนี้ รัฐบาลไทยก็ได้ช่วยตามที่ฝรั่งเศสขอมาแล้ว แต่เหตุใดพระยานาใต้จึงไม่ปฏิบัติตามหนังสือสัญญา กลับยกเข้ามาตั้งที่บ้านหาดแดง และมีคนถืออาวุธเข้ามาด้วยโดยมิได้บอกกล่าวแก่ไทย ทำให้ราษฎรแตกตื่น[3]

4. กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ได้มีหนังสือไปยังกระทรวงต่างประเทศให้มีหนังสือห้ามปรามการกระทำของฝรั่งเศส[4] แต่ฝรั่งเศสกลับไม่ยอมรับผิดชอบในการกระทำดังกล่าว โดยอ้างว่าเป็นการกระทำของเมืองหลวงพระบาง และรับว่าจะทำการไต่สวนดูก่อน แต่ในที่สุดฝรั่งเศสไม่ได้จัดการอย่างใด

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ.20/2 กรมหมื่นดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 24 ตุลาคม ร.ศ. 114

[2]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ.18.2/5 คำแปลร่างหนังสือสัญญาครั้งที่ 3 นายวิเลร์ ถึงกรมหลวงเทวะวงษวโรปการ 29 กันยายน ร.ศ.112

[3]หอจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ.20/2 นายฉลองไนยนารถ – พระยานาใต้ 13 พ.ย. ร.ศ. 114

[4]ด. กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ถึงกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม 10 กันยายน ร.ศ. 114

5. ให้ราชทูตของไทยที่กรุงปารีสคิดอ่านจัดการ ชี้แจงเรื่องแผนที่ของเจ้านครหลวงพระบาง ซึ่งฝรั่งเศสนำมาอ้างในการส่งพระยานาใต้เข้ามาประจำที่เมืองแก่นท้าว ว่าเป็นแผนที่ที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และในระหว่างที่ยังไม่ได้ตกลงกันนี้ กรมหมื่นประจักษ์ฯ ได้มีคำสั่งให้เจ้าเมืองแก่นท้าว ระวังป้องกันไม่ให้เกิดการวิวาทกับฝรั่งเศสขึ้น เพราะจะเป็นเหตุทำให้ฝรั่งเศสใช้เป็นช่องทางขยายอำนาจได้มากขึ้น[1]

การตอบโต้การรุกรานของฝรั่งเศสข้างต้นนั้น กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมทรงแก้ปัญหาด้วยความสุขุมรอบคอบ และถือว่าเป็นการแก้ปัญหาที่ดีที่สุดในภาวะคับขันเช่นนั้น เช่นการที่พระองค์ได้ให้เจ้าเมืองแก่นท้าว จับกุมกรมการเมืองที่เข้ากับพระยานาใต้ และแต่งตั้งนายกิจการี เป็นข้าหลวงประจำอยู่เมืองแก่นท้าวนั้น ถือว่าเป็นสิทธิของไทยที่จะทำได้ เพราะกรมการเมืองที่เข้ากับพระยานาใต้นั้นเป็นข้าหลวงไทยที่หลงผิดเป็นชอบ ทางบ้านเมืองมีสิทธิอย่างเต็มที่ ที่จะจับกุมบุคคลอันเป็นภัยต่อประเทศมาดำเนินคดี และการที่ทรงแต่งตั้งนายกิจการีเป็นข้าหลวงเมืองแก่นท้าวเช่นกัน รัฐบาลไทยก็มีสิทธิทำได้เต็มที่ เพราะเมืองแก่นท้าวอยู่ในพระราชอาณาเขตของไทย และบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งก็เป็นข้าราชการพลเรือนไม่ใช่ทหาร ซึ่งรัฐบาลไทยมีสิทธิเต็มที่ ที่จะเข้าไปจัดการจัดระเบียบการปกครองและแก้ปัญหาในบริเวณนั้น เมื่อมีเหตุการณ์ที่ไม่น่าไว้วางใจเกิดขึ้น และการที่กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ทรงให้นายฉลองไนยนารถมีหนังสือไปถึงพระยานาใต้นั้น แสดงให้เห็นว่าพระองค์ทรงใช้นโยบายทางการทูตในการแก้ปัญหา แต่นโยบายทางการทูตนี้ไม่ประสพผลสำเร็จ ทั้งนี้เพราะว่าไทยขาดกำลังอาวุธสนับสนุนอยู่เบื้องหลังการเจรจา

---

[1]หอจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ.20/2 กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ถึงกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม วัน.....เดือน..... ร.ศ.114

การที่กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ทรงใช้นโยบายทางการทูตเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงให้ความเห็นว่า

"การที่บอกกล่าว ๆ เมื่อไม่มีกำลังหนุนหลังแล้วไม่เห็นมีผลอันใด"[1]

และกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ทรงให้ความเห็นว่า

"การที่กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ให้นายฉลองไนยนารถไปขับไล่นั้น ก็คือการที่จะไปขับไล่อย่างผู้ดี กล่าวคือมีหนังสือโต้ตอบเล่นสำนวนกัน ถ้ามันไม่ไปก็ไม่แลเห็นว่า จะมีผลอันใดต่อไปอีก"[2]

ความเห็นทางพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และกรมหมื่นดำรงราชานุภาพข้างต้น แสดงให้เห็นว่า ไม่มีประโยชน์อันใดต่อการเจรจาทางการทูต ถ้าหากไม่มีกำลังสนับสนุน นอกจากจะมีหนังสือโต้ตอบเล่นสำนวนกันเท่านั้น แสดงให้เห็นว่าการเจรจาทางการทูตจะสำเร็จได้ต่อเมื่อมีกำลังสนับสนุนเบื้องหลังเท่านั้น ความเห็นดังกล่าวเป็นความจริง เมื่อปรากฏว่าหลังจากที่นายฉลองไนยนารถมีหนังสือไปถึงพระยานาใต้แล้ว ในเวลาต่อมาพระยานาใต้ได้มีหนังสือโต้ตอบมาว่า[3]

1. ตามหนังสือสัญญาข้อ 6 นั้น เรือกลไฟฝรั่งเศสคือเรือลูกค้า ซึ่งจะเดินทางไปมาตามลำแม่น้ำโขง การจ้างราษฎรมาปลูกห้างโรง และทำการต่าง ๆ ขึ้นนั้น รัฐบาลฝรั่งเศสสามารถทำได้ทุกอย่าง รัฐบาลไทย และเจ้าเมืองตาแสงไม่ควรเข้ามาเกี่ยวข้อง

---

[1]หอจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ.20/2 พระราชกระแสในรัชกาลที่ 5 2 พฤศจิกายน ร.ศ. 114

[2]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ.20/2 กรมหมื่นดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 24 ตุลาคม ร.ศ. 114

[3]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ.20/2 พระยานาใต้ -- นายฉลองไนยนารถ 16 เม.ย. ร.ศ. 114

2. การที่ไทยหาว่าล่วงเลยเข้ามาตั้งรักษาราชการบ้านหาดแดง ผิดในหนังสือสัญญาในข้อ 6 นั้น ในข้อนี้พระยานาใต้ได้อ้างว่า กระทรวงมหาดไทยได้ขีดเส้นแบ่งในแผนที่ ให้เจ้าเมืองลานช้างแล้ว และเมืองแก่นท้าวก็อยู่ในบริเวณนั้น ทางเมืองหลวงพระบางจึงได้แต่งตั้งให้พระยานาใต้ เป็นข้าหลวงรักษาการดูแลทุกข์สุขของราษฎรในบริเวณนี้

3. พระยานาใต้ได้กล่าวหาว่า การที่ไทยให้นายฉลองไนยนารถเข้ามารักษาการที่เมืองแก่นท้าว ซึ่งอยู่ในเขต 25 กิโลเมตรนั้น เป็นการผิดหนังสือสัญญาข้อ 4 และข้อ 2*

คำตอบโต้ของพระยานาใต้ แสดงให้เห็นว่า

1. ในการขยายอิทธิพลของฝรั่งเศสเข้ามาทางฝั่งขวาแม่น้ำโขง ฝรั่งเศสได้อ้างสัญญาข้อ 6 ซึ่งระบุว่า ฝรั่งเศสสามารถจะก่อสร้าง และทำท่าจอดเรือที่ไว้ท่าน ในบริเวณฝั่งขวาแม่น้ำโขงได้ สัญญาข้อ 6 นี้ จะเห็นว่าได้ระบุชัดแจ้งว่าการที่ฝรั่งเศสมีสิทธิเข้ามาก่อสร้าง และทำท่าจอดเรือนั้น เพื่อผลประโยชน์ในการเดินเรือเท่านั้น ไม่ได้มีสิทธิคลุมไปถึงการรักษาความสงบเรียบร้อยในบริเวณดังกล่าวด้วย ซึ่งไทยตีความว่าการรักษาความสงบเรียบร้อยในบริเวณนี้ เป็นหน้าที่ของรัฐบาลไทยที่จะต้องกระทำ เพราะเป็นอาณาเขตของไทย แต่จากพฤติการณ์ของพระยานาใต้ ซึ่งได้รับความสนับสนุนจากฝรั่งเศสที่ผ่านมา พระยานาใต้ไม่ได้เข้ามาตั้งเพื่อผลประโยชน์ในการเดินเรือ แต่เข้ามาขยายอำนาจให้ความคุ้มครองแก่ผู้กระทำความผิด และตั้งศาลขึ้นซึ่งเป็นการกระทำที่ละเมิดต่ออธิปไตยของไทย ฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่าฝรั่งเศสพยายามตีความสนธิสัญญาให้ผิดจากความเป็นจริงออกไป เพื่อเป็นประโยชน์แก่ตนในการขยายอำนาจเข้ามาทางฝั่งขวาแม่น้ำโขง และฝรั่งเศสพยายามอ้างตลอดเวลาว่า บริเวณ 25 กิโลเมตร เป็น

---

* ดูได้จากภาคผนวก

ดินแดนของฝรั่งเศส แม้ในสนธิสัญญาฉบับลงวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2436 จะไม่ได้ระบุไว้ก็ตาม ฉะนั้นย่อมเป็นประจักษ์พยานได้ว่า ฝรั่งเศสไม่สนใจต่อการปฏิบัติตามสนธิสัญญาแต่อย่างใด แต่พยายามให้ข้อบกพร่องของสนธิสัญญา หรือการตีความที่ผิดออกไปจากสนธิสัญญา เป็นหนทางที่จะขยายลัทธิจักรวรรดินิยมของตน

2. ฝรั่งเศสพยายามกีดกันไทยให้ออกไปจากบริเวณ 25 กิโลเมตร โดยอ้างว่าการที่ไทยส่งนายฉลองไนยนารถเข้าไปรักษาการในเมืองแก่นท้าวนั้น เป็นการกระทำที่ผิด สนธิสัญญาข้อ 2 และข้อ 4 จะเห็นว่าข้อความในสนธิสัญญาทั้ง 2 ข้อข้างต้น ไม่ได้ระบุเลยว่าไทยไม่มีสิทธิเข้าไปรักษาการในดินแดน 25 กิโลเมตร เพียงแต่ระบุห้ามไม่ให้ไทยส่งทหารจากภายนอกเข้าไปในเขต 25 กิโลเมตร พลตระเวณที่ลาดตระเวนให้เลือกจากราษฎรในท้องถิ่นนั้น และไม่ให้ไทยมีเรือรบในลำน้ำโขง และลำน้ำที่แยกจากลำน้ำโขงเท่านั้น เมื่อพิจารณาในประเด็นนี้ จะเห็นว่าฝรั่งเศสต้องการกีดกันไทยออกไป เพื่อฝรั่งเศสจะได้เข้ามาครอบครองได้เต็มที่

3. การขยายอิทธิพลของฝรั่งเศสเข้ามาทางฝั่งขวาแม่น้ำโขง นอกจากอ้างสนธิสัญญาข้อ 6 แล้ว ฝรั่งเศสอ้างว่าเมืองแก่นท้าวเป็นอาณาเขตของเมืองหลวงพระบาง ที่ทางรัฐบาลไทยให้กับเจ้าเมืองหลวงพระบาง ฉะนั้นทางเมืองหลวงพระบางจึงมีสิทธิเข้ามาจัดราชการได้เต็มที่ สำหรับข้ออ้างของฝรั่งเศสในข้อนี้ ปรากฏว่าพระราชอาณาเขตเมืองหลวงพระบางที่ฝรั่งเศสนำมาอ้างนั้น เป็นแผนที่ไม่ได้ประทับตรารัชชสีห์ และมิได้มีคำอนุญาตแต่อย่างใด เป็นแผนที่ที่เจ้าพนักงานกรมแผนที่ทำให้เท่านั้น[1] ฉะนั้นจึงไม่สามารถนำมาอ้างเป็นหลักฐานได้ และทางรัฐบาลไทยได้ชี้แจงเรื่องนี้แก่รัฐบาลฝรั่งเศสแล้ว แต่ฝรั่งเศสยังคงยึด

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ. 20/2 กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ถึงกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม วัน....เดือน..... ร.ศ. 114

แผนที่นี้ขยายอำนาจเข้ามา ถ้าหากฝรั่งเศสจะยึดถือว่าเมืองแก่นท้ายเป็นเขตแดนหลวงพระบางแล้ว ในสนธิสัญญาข้อ 1 ก็ระบุ แต่เพียงว่ารัฐบาลไทยจะยกดินแดนฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงให้แก่ฝรั่งเศสเท่านั้น ไม่ได้ระบุว่าดินแดนฝั่งขวาแม่น้ำโขงซึ่งเคยขึ้นกับหลวงพระบางรัฐบาลไทยจะยกให้กับฝรั่งเศสด้วย ฉะนั้นการที่ฝรั่งเศสสนับสนุนให้พระยานาใต้เข้ามาตั้งที่เมืองแก่นท้าว จึงถือว่าฝรั่งเศสละเมิดสนธิสัญญาที่ทำไว้ แต่อย่างไรก็ตามการที่กรมการไทยทำแผนที่โดยชิดเส้นแบ่งเขตแดนรวมเมืองแก่นท้าวเป็นอาณาเขตของเมืองหลวงพระบางนั้น แม้แผนที่นี้จะไม่ได้รับการประทับตราก็ตาม แต่ถือว่าเป็นข้อเสียเปรียบของรัฐบาลไทยอย่างมากที่ทำให้รัฐบาลไทยไม่สามารถโต้ตอบการกระทำของฝรั่งเศสได้เต็มที่

การรุกรานของฝรั่งเศสดังกล่าว กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ทรงเห็นว่าไทยควรจะตอบโต้การรุกรานของฝรั่งเศสโดยวิธีดังนี้

1. ให้ผู้ว่าราชการกรมการเมืองต่อสู้เมื่อฝรั่งเศสเข้ามารุกราน คือ สั่งให้ผู้ว่าราชการ กรมการเมืองแก่นท้าว ป้องกันอำนาจของตนโดยเต็มกำลัง ถ้าพระยานาใต้จะมาขู่เข็ญ หรือกรรโชกแย่งชิงทรัพย์สินประการใดก็อย่าให้ยอม ถ้าพระยานาใต้คุมกำลังเข้ามารุกราน และทำร้ายฝ่ายไทยก่อนจึงให้ต่อสู้ ส่วนข้าหลวงนั้นให้เป็นเพียงกำลังกองหนุนอยู่เบื้องหลังเท่านั้น[1]

2. ให้จัดคนพื้นเมืองเป็นพลตระเวนต่อสู้เมื่อฝรั่งเศสทำการรุกราน คือ ให้ชี้แจงแก่ท้าวขัติยะ และผู้ว่าราชการ กรมการท้าวขุนในเขต 25 กิโลเมตร ให้เข้าใจในอำนาจของตน ที่จะกระทำได้ตามความในข้อ 4 แห่งสนธิสัญญา 3 ตุลาคม พ.ศ. 2436 คือท้าวขัติยะ และผู้ว่าราชการกรมการเหล่านี้ มีสิทธิที่จะจัดคนในพื้นเมืองเป็นพลตระเวนสำหรับรักษาอำนาจของตน ไม่ให้ใครมากรรโชกกดขี่ เบียดเบียนข่มเหง ถ้าหากฝรั่งเศสคุมสมัครพรรคพวกเข้ามาทำการรุกรานข่มเหงให้พลตระเวนเหล่านี้สู้แต่เพียงเป็นการป้องกันตัวเท่านั้น พระองค์ทรงเห็นว่าถ้าตอบโต้เช่นนี้ครั้งสองครั้ง คงจะทำให้พวกหลวง

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ.20/2 กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ กราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 24 ตุลาคม ร.ศ. 114

พระบาง หรือฝรั่งเศสเข็ดขยาดไม่กล้าล่วงเกินเข้ามาอีก[1]

การตอบโต้การขยายจักรวรรดินิยมฝรั่งเศสของกรมหมื่นดำรงราชานุภาพข้างต้น แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลไทยพยายามที่จะยึดถือและปฏิบัติตามสนธิสัญญาอย่างเคร่งครัด เพื่อป้องกันความขัดแย้งกับฝรั่งเศส แม้รัฐบาลไทยจะแก้ปัญหาการรุกล้ำเขตแดนของฝรั่งเศสโดยการให้เจ้าเมือง กรมการกะเกณฑ์ราษฎรพื้นบ้านเป็นพลตระเวน สำหรับรักษาความสงบเรียบร้อย และต่อต้านการรุกรานของฝรั่งเศส ซึ่งเป็นการปฏิบัติตามสนธิสัญญาข้อ 4 แล้วก็ตาม ต่อมาใน พ.ศ. 2439 ฝรั่งเศสได้ทำการรุกรานไทยหนักยิ่งขึ้น โดยกระทำการต่อไปนี้

1. การเกลี้ยกล่อมผู้ว่าราชการเมืองด่านซ้าย พวกหลวงพระบาง ภายใต้การสนับสนุนของฝรั่งเศส ได้เข้ามาเกลี้ยกล่อมพระแก้วอาษา ผู้ว่าราชการเมืองด่านซ้าย* ให้อยู่ใต้บังคับฝรั่งเศส[2] ทางราชการได้สืบทราบว่า การที่พระแก้วอาษา ยอมไปเข้ากับฝรั่งเศสเพราะว่าเป็นหนี้เงินส่วยอยู่ และเป็นหนี้ราษฎรหลายราย จึงหาช่องทางหลีกเลี่ยงการเป็นลูกหนี้[3] ในการนี้ ม. มาเซ็นได้เดินทางมาเมืองด่านซ้าย ให้ความคุ้มครองแก่พระแก้วอาษา และในเวลาต่อมาพระแก้วอาษาจึงเดินทางมายังบ้านหาดแดง และช่วยหลวงวิเศศสุนทร เกณฑ์อาวุธปืนกับกระสุนดินดำจากราษฎร มารวมไว้ที่บ้านหลวงวิเลศสุนทร[4]

---

[1] กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ.20/2 กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ถึงกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม 10 กันยายน ร.ศ. 114

*อยู่ในจังหวัดเลย

[2] กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.25/17 กรมหมื่นดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 6 พฤศจิกายน ร.ศ. 115

[3] ดู. ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลพิษณุโลก ถึงกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ไม่ปรากฏวันเดือนปี

[4] ดู. กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ถึงกรมหมื่นสมมตอมรพันธ์ 6 ธันวาคม ร.ศ. 115

จะเห็นว่าการกระทำของพวกหลวงพระบางโดยมีฝรั่งเศสนับสนุนได้กระทำรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ ถึงขั้นที่เกลี้ยกล่อมผู้ว่าราชการเมืองด่านซ้าย ให้เข้าอยู่เป็นพวกฝรั่งเศส ตลอดจนให้ความคุ้มครองเป็นอย่างดี การที่หลวงวิเสศสุนทร เกณฑ์อาวุธปืน กับกระสุนดินดำจากราษฎรนั้น เป็นข้อที่น่าสังเกตว่า บุคคลชายชาติเหล่านี้พยายามแข็งขืนต่ออำนาจของรัฐบาลไทยอย่างเต็มที่ และเตรียมพร้อมที่จะขยายเขตแดนเข้ามา

ในปัญหาเรื่องนี้ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ได้กราบบังคมทูลถวายความเห็นเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น สรุปได้ดังนี้

ก. ควรมีรับสั่งให้พระยาศรีธรรมศุภราช จัดกรมการที่ซื่อสัตย์ มั่นคงออกไปรับราชการบ้านเมืองแทนพระแก้วอาษา กับให้มีพลระเวณประมาณ 100 คนออกไปตั้งรักษาราชการอยู่ที่เมืองด่านซ้าย เพื่อป้องกันการรุกรานของพระยานาใต้กับพระแก้วอาษา ซึ่งเข้ามาวุ่นวายที่เมืองด่านซ้าย

ข. ควรเกลี้ยกล่อม และงดเก็บส่วย แก่ราษฎรที่เมืองด่านซ้าย[1]

ความเห็นข้างต้นนั้น กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ทรงแก้ปัญหาการแย่งชิงประชาชนโดยจัดข้าราชการที่มีความซื่อสัตย์ รีบออกไปจัดราชการแทนพระแก้วอาษาโดยด่วน มิฉะนั้นราษฎรในเมืองด่านซ้ายจะแตกตื่นและหลบหนีไปอยู่ภายใต้บังคับของฝรั่งเศส ซึ่งจะทำให้เสียกำลังของประเทศไป จะเห็นว่ากรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ทรงใช้นโยบายผ่อนปรนในการเกลี้ยกล่อมราษฎรกลับคืนมา โดยงดการเก็บส่วยจากราษฎร เพราะพระองค์ทรงตระหนักดีว่าสาเหตุที่ทำให้ราษฎรหันเข้าหาฝรั่งเศส ประการหนึ่งคือ ได้รับการยกเว้นส่วย

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.25/17 กรมหมื่นดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 6 พฤศจิกายน ร.ศ. 115

ในเรื่องเดียวกันนี้ พระยาศรีธรรมศุภราช *ถวายความเห็นว่า ทางที่พระแก้วอาษาจะเข้ามาเมืองด่านซ้ายนั้น มีอยู่ทางเดียว คือ ทางตำบลภูเขาเขียว ฉะนั้นจึงควรตั้งด่านขึ้นไว้ให้มั่นคง และมีพลตระเวนคอยลาดตระเวนแต่พลตระเวนนั้นติดขัดอยู่ที่ว่าถ้าเอาคนพื้นเมืองมารักษา บางทีพลตระเวนเหล่านี้จะหันเข้าหาพระแก้วอาษาได้ เพราะว่ายังคงมีความนับถือพระแก้วอาษาอยู่ ฉะนั้นจึงควรมีพลตระเวนจากเมืองอื่นให้ขึ้นไปสมทบ[1]

ความเห็นนี้ต่อมาทางส่วนกลางพิจารณาเห็นว่าราชการเมืองแก่นท้าวและเมืองเลย ซึ่งอยู่ใกล้เมืองด่านซ้ายรุนแรงมากขึ้น จึงมีคำสั่งให้เมืองด่านซ้ายจัดพลตระเวนขึ้นรักษาด่านให้มั่นคง และเมื่อราชการสงบแล้วจึงให้ถอนกำลังออก[2]

2. การถือสิทธิ์ปลดและแต่งตั้งกรมการใหม่ หลวงวิเศษสุนทรกับฝรั่งเศสคุมสมัครพรรคพวกขึ้นไปบนเรือนท้าวชัตียะ เก็บทรัพย์สิ่งของ แล้วฝรั่งเศสตั้งให้หลวงวิเศษสุนทรเป็นเจ้าเมืองแก่นท้าววาราชการบริเวณฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง ซึ่งเป็นเขตแดนเมืองแก่นท้าวแต่เดิมด้วย กะเกณฑ์ราษฎรให้ปลูกศาลาว่าการ ถอดถอนกรมการเก่าออก แล้วแต่งตั้งคนที่อยู่ในบังคับฝรั่งเศสเป็นแทน และประกาศว่าจะแต่งตั้งให้พระยานาใต้เข้าไปอยู่ที่เมืองเลย[3]

3. การเตรียมพร้อมกำลังอาวุธและเสบียงอาหาร หลวงวิเศษสุนทร พระยานาใต้ บังคับให้ราษฎรมีอาวุธครบมือมาตั้งด่านระหว่างเมืองเลย กับเมือง

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.25/17 กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ กราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 26 ธันวาคม ร.ศ. 115

[2]ดู.

[3]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ.15/4 พระยาราชวรานุกูล ถึงกรมหมื่นสมมตอมรพันธ์ 4 ก.ย. 115

*รักษาการตำแหน่งข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลพิษณุโลก

แก่นท้าว ตระเตรียมปืนกระสุนดินดำไว้ที่เมืองแก่นท้าว และห้ามไม่ให้ราษฎรจำหน่ายข้าวออกจากเมืองแก่นท้าว[1]

4. การลงโทษราษฎรที่ขัดขืน หลวงวิเศสสุนทร แต่งกรมการให้ออกไปชักชวนราษฎรให้มาฟังราชการ ถ้าผู้ใดขัดขืนจะเอาตัวจำขัง ผู้ที่ถูกทำโทษคือ ตาแสน บ้านปากห้วย และเบี้ยจางวาง บ้านนาลี[2]

5. มอบอำนาจสิทธิ์ขาดให้กรมการเมืองลงโทษผู้ขัดขืน ฝรั่งเศสแต่งตั้งราษฎรที่อยู่ใต้บังคับฝรั่งเศสเป็นกรมการเมืองแก่นท้าว และมอบอำนาจเด็ดขาดให้กับกรมการเมือง ถ้าราษฎรคนใดไม่ฟังบังคับกรมการมีสิทธิสั่งประหารชีวิตได้[3]

จะเห็นได้ว่า เมื่อรัฐบาลไทยใช้นโยบายผ่อนปรนกับฝรั่งเศสในปัญหาต่าง ๆ ที่ผ่านมา เพื่อป้องกันความขัดแย้งกับฝรั่งเศส การกระทำของรัฐบาลไทยไม่ได้ช่วยหยุดยั้งการขยายอำนาจของฝรั่งเศสแต่อย่างใด เหตุการณ์ต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น แสดงให้เห็นชัดว่า ฝรั่งเศสพยายามรุกเข้ามาอย่างเต็มที่ เช่น ประกาศแต่งตั้งหลวงวิเศสสุนทร เป็นเจ้าเมืองแก่นท้าว และถือสิทธิ์ปลดกรมการเมืองแก่นท้าวออก และตั้งบุคคลที่ฝักใฝ่กับฝรั่งเศสเป็นแทน นอกจากนั้นฝรั่งเศสได้ดำเนินมาตรการเด็ดขาดกับราษฎร โดยให้กรมการเมืองแก่นท้าวมีสิทธิประหารชีวิตราษฎรที่ไม่ฟังบังคับบัญชาได้ การกระทำดังกล่าวของฝรั่งเศสแสดงให้เห็นว่าฝรั่งเศสต้องการเข้ายึดครองเมืองแก่นท้าว เข้ามาเป็นอาณาเขตของตนอย่างไม่ต้องสงสัย พร้อมกันนั้น ฝรั่งเศสยังมีโครงการที่จะใช้เมืองแก่นท้าวเป็นศูนย์อำนาจ

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ.15/4 พระยาราชวรานุกูล ถึงกรมหมื่นสมมตอมรพันธ์ 4 กันยายน ร.ศ.115

[2]ดู. กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ถึงกรมหมื่นสมมตอมรพันธ์ 13 กันยายน ร.ศ. 115

[3]ดู. สำเนาหนังสือเพี้ยซานนท์ ขุนวัง 28 กรกฎาคม ร.ศ. 115

ในการขยายอำนาจเข้ามา ดังจะเห็นได้จากการเกณฑ์อาวุธปืน และกระสุนดินดำจากราษฎรมาเก็บไว้ที่เมืองแก่นท้าว และห้ามไม่ให้ราษฎรจำหน่ายข้าวออกจากเมืองแก่นท้าว ซึ่งแสดงให้เห็นว่าฝรั่งเศสเตรียมพร้อมที่จะทำสงครามกับไทย ถ้ามีโอกาส

การรุกล้ำเขตแดนของฝรั่งเศสครั้งนี้ นายกิจการี ซึ่งเป็นข้าหลวงเมืองแก่นท้าว ได้กราบบังคมทูลถวายความเห็นในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นว่า ในชั้นต้นควรรวบรวมเขตแดนเมืองแก่นท้าว ที่อยู่นอกบริเวณ 25 กิโลเมตร เข้ากับเมืองเลย อย่าให้ฝรั่งเศสมีอำนาจบังคับบัญชาได้[1] ความเห็นในการแก้ปัญหานี้ กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ทรงเห็นด้วย และมีคำสั่งให้จับกุมราษฎรที่ก่อการวุ่นวาย[2]

การแก้ไขปัญหาของกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมข้างต้น แสดงให้เห็นว่าพระองค์ทรงใช้นโยบายถอยร่นจากเขตยึดครองของฝรั่งเศสเข้ามา ซึ่งถือว่าเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า เพราะพระองค์ทรงตระหนักดีว่าไทยไม่มีความพร้อมทางด้านกำลังทหาร และกำลังอาวุธ ที่จะตอบโต้การกระทำของฝรั่งเศส ประกอบกับดินแดนดังกล่าวเป็นเขต 25 กิโลเมตร ซึ่งไทยไม่มีอำนาจที่จะส่งกำลังทหารเข้าไปจัดการได้ ฉะนั้นการใช้นโยบายถอยร่น จึงเป็นหนทางเดียวที่จะหลีกเลี่ยงความขัดแย้งกับฝรั่งเศสได้

ในปัญหานี้ พระยาราชวรานุกูล ได้กราบทูลถวายความเห็นโดยสรุปว่า

1. ไม่ควรรวมเขตเมืองแก่นท้าวนอก 25 กิโลเมตร เข้ากับเมืองเลย เพราะว่าถ้าเมืองแก่นท้าวต้องตกเป็นของฝรั่งเศสแล้ว เกรงว่าในเวลาต่อไปฝรั่งเศสอาจจะขยายเข้ามายังเมืองเลยภายหลังได้รับผลสำเร็จ และการรุกราน

---

[1] กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ.15/4 พระยาราชวรานุกูล กราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 10 กันยายน ร.ศ. 115

[2] ก.

ของฝรั่งเศสครั้งนี้ จะทำให้ข้าหลวงผู้ว่าราชการเมืองด่านซ้ายมีความเกรงกลัวฝรั่งเศสมากขึ้น พระยาราชวรานุกูลเห็นว่าถ้าปฏิบัติตามนโยบายของกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมดังที่กล่าวมาแล้ว จะเป็นตัวอย่างสำหรับเขตแดน 25 กิโลเมตรอื่น ๆ ด้วย เพราะการกระทำของฝรั่งเศสที่ผ่านมา แสดงให้เห็นว่าฝรั่งเศสต้องการขับไล่ข้าหลวงให้ออกไปจากเขต 25 กิโลเมตร

2. ยกเมืองแก่นท้าวขึ้นอยู่กับเมืองเชียงคาน พระยาราชวรานุกูลออกความเห็นซึ่งขัดแย้งกับกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมว่า ให้ยกเมืองแก่นท้าวขึ้นกับเมืองเชียงคาน เพราะพระยาศรีอรรถยาค เจ้าเมืองมีความจงรักภักดีต่อกรุงเทพฯ ประกอบเมืองเชียงคานมีกำลังมากสามารถที่จะปกป้องได้

3. ให้จับกุมผู้ทำผิด พระยาราชวรานุกูลเห็นควรจับตัวหลวงวิเศสสุนทรมาลงโทษ เพื่อจะได้เป็นแบบอย่างแก่ผู้ว่าราชการ กรมการในพื้นที่ 25 กิโลเมตร ให้เข็ดขยาดไม่กล้าก่อความวุ่นวายขึ้นอีก[1]

ความเห็นของพระยาราชวรานุกูลข้างต้นนั้น จะเห็นว่า การที่จะยกเมืองแก่นท้าวไปขึ้นกับเมืองเชียงคาน โดยอ้างเหตุผลว่า เมืองเชียงคานมีกำลังมากสามารถปกป้องได้นั้น พระยาราชวรานุกูลคงจะพิจารณาในด้านที่จะเอาใจเจ้าเมืองเชียงคานซึ่งเป็นเมืองชายพระราชอาณาเขตในอาณาจักรไว้ ไม่ให้หันไปนิยมฝรั่งเศสด้านเดียว แต่พระยาราชวรานุกูล ไม่ได้พิจารณาในประเด็นที่ว่า ถึงแม้เมืองเชียงคานจะมีกำลังมากเท่าไหร่ก็ตาม ไทยก็ไม่สามารถส่งทหารเข้าไปจัดการหรือขับไล่ฝรั่งเศสให้พ้นไปจากเขต 25 กิโลเมตรได้ เพราะว่าในด้านกำลังทหาร และอาวุธไทยไม่สามารถสู้รบกับฝรั่งเศสได้ ถ้าหากว่าไทยจัดการส่งทหารเข้าไปจัดการในเมืองแก่นท้าวแล้ว ฝรั่งเศสอาจจะนำมาเป็นข้ออ้างว่าไทย

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ.15/4 พระราชหัตถเลขาถึงกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ 1 ตุลาคม ร.ศ.115

ทำผิดสัญญา และใช้เป็นช่องทางทำสงครามกับไทยได้ง่ายขึ้น ดังจะเห็นได้จาก ฝรั่งเศสได้เตรียมพร้อมทั้งอาวุธ และเสบียงอาหารไว้ที่เมืองแก่นท้าว ซึ่งจากเหตุการณ์ที่ผ่านมาย่อมแสดงให้เห็นว่า ฝรั่งเศสมักจะนำเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ มาเป็นข้ออ้างในการขยายเขตแดนเข้ามาเสมอ ผู้เขียนจึงเห็นว่าวิธีการของกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ดูรัดกุมและสามารถหลีกเลี่ยงความขัดแย้งกับฝรั่งเศสได้มากกว่า แม้ว่าในเวลาต่อไปดินแดนซึ่งมีภาวะเช่นเดียวกับเมืองแก่นท้าว จะนำมาอ้างปฏิบัติได้ ก็ไม่มีผลเสียหายอะไร เพราะนโยบายของฝรั่งเศสเป็นที่ประจักษ์ชัดแจ้งว่าฝรั่งเศสต้องการขยายเขตแดนเข้ามาในเขต 25 กิโลเมตร ดังเช่นที่มีการขับไล่ข้าหลวงไทยออกจากบริเวณดังกล่าว

ความเห็นของพระยาราชวรานุกูลข้างต้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่ทรงเห็นด้วย พระองค์ทรงเห็นว่า พระศรีอรรถฮาดเป็นผู้ว่าราชการเมืองริมฝั่งแม่น้ำโขง ซื่อตรงจงรักภักดีต่อราชธานี ไม่ควรจะให้มีอริกับฝรั่งเศส เพราะเมืองเชียงคาน อยู่ในเขต 25 กิโลเมตร ถ้าเกิดเหตุการณ์ยุ่งยากขึ้น ทางรัฐบาลจะช่วยลำบาก[1]

ปัญหาทางเมืองแก่นท้าวนี้ ไม่พบหลักฐานว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีรับสั่งให้จัดการอย่างไร อย่างไรก็ดีผู้เขียนเห็นว่าปัญหานี้คงจะแก้ตามความเห็นของกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม เพราะพระองค์เป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับเหตุการณ์ย่อมทราบปัญหาที่เกิดขึ้นได้ดีกว่าผู้บริหารที่อยู่ส่วนกลาง และพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชหัตถเลขาถึงกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมเสมอว่า กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมเป็นผู้อยู่ใกล้ชิดเหตุการณ์ ถ้าเห็นควรอย่างไรก็ให้จัดการไปตามนั้น

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ.15/4 พระราชหัตถเลขาถึงกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ 1 ตุลาคม ร.ศ. 115

การรุกล้ำเขตแดนของฝรั่งเศสทางเมืองแก่นท้าว ไม่มีทีท่าว่าฝรั่งเศสจะหยุดยั้งแต่อย่างใด กลับตรงกันข้าม ฝรั่งเศสได้รุกล้ำเขตแดนเข้ามาเรื่อย ๆ เช่น

1. หลวงวิเศษสุนทรกับฝรั่งเศส ยกกำลังเข้ามาจับตาแสงบ้านนายี และครอบครัวไปยังเมืองแก่นท้าว[1]

2. เจ้าอุปราชหลวงพระบางกับหลวงวิเศษสุนทร ตระเตรียมทหารจะไปจับเจ้าพระยาศรีอรรคฮาด เจ้าเมืองเชียงคาน และนายกิจการีข้าหลวงเมืองแก่นท้าว และเมืองเลย[2]

3. ฝรั่งเศสตระเตรียมตั้งยุ้งฉาง และเรียกทหารมาไว้ที่เมืองสุวรรณเขต[3]

4. ฝรั่งเศสให้มหาเสนาเมืองหลวงพระบางคุมทหาร 48 คน พร้อมด้วยอาวุธปืนเข้ามาตั้งอยู่บ้านหาดแดงท้ายเมืองแก่นท้าว[4]

5. ฝรั่งเศสเข้ามายุยงให้ราษฎรเสียส่วยแก่เมืองเลย และประกาศว่าบ้านท่าลี่ บ้านปากห้วย ปากคาม ตกเป็นของฝรั่งเศสแล้ว

เหตุการณ์ต่าง ๆ ที่ฝรั่งเศสรุกรานเข้ามานั้น แสดงให้เห็นว่าฝรั่งเศสไม่ได้หยุดยั้งที่จะขยายเขตแดนเข้ามาทางฝั่งขวาแม่น้ำโขง ฉะนั้นปัญหาการรุกล้ำเขตแดนของฝรั่งเศสยังคงมีเรื่อย ๆ และเพิ่มความรุนแรงขึ้นทุกขณะ จนกระทั่ง พ.ศ.

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.21 ก/33 กรมหลวงดำรงราชานุภาพ ถึง กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม 4 สิงหาคม ร.ศ. 116

[2]ดู.

[3]ก. กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม – กรมหลวงดำรงราชานุภาพ 4 มิถุนายน ร.ศ. 116

[4]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ. 2.2/9 พระยาศรีสหเทพ ถึง กรมหมื่นสมมตอมรพันธ์ 6 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 117

2449 เมื่อมีการลงนามในสัญญาฉบับวันที่ 23 มีนาคม 2449 ซึ่งไทยจำต้องยอมเสียหลวงพระบางฝั่งขวาแม่น้ำโขงซึ่งมีเมืองแกนท้าวด้วย ให้แก่ฝรั่งเศส เพื่อแลกเปลี่ยนกับสิทธิบางประการที่ไทยจะได้มา เช่น มีการเปลี่ยนแปลงข้อความในข้อ 4 ของสนธิสัญญาลงวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2436 ซึ่งระบุไว้ในข้อ 6 ของสัญญาลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2447 ว่า

> "พระบาทสมเด็จพระเจ้ากรุงสยามทรงรับสัญญาว่า พลทหาร ซึ่งจะได้ให้ส่งไปประจำที่ตั้งประจำอยู่ในเขตระหว่างที่ลุ่มน้ำตกแม่น้ำโขงข้างฝ่ายกรุงสยามนั้น จะเป็นพลทหารชาติไทยอยู่ในใต้บังคับนายทหารชาติไทยอยู่เสมอ มีความยกเว้นแต่อย่างเกี่ยวจากสัญญาข้อนี้ให้เป็นประโยชน์แก่ตำบลจากรไทย ซึ่งนายทหารชาติเดนมาร์กยังคับอยู่ในขณะนี้ ถ้ารัฐบาลสยามปรารถนาจะเปลี่ยนนายทหารเหล่านี้ให้เป็นนายทหารของชาติอื่น รัฐบาลสยามจะปรึกษาให้ตกลงกันกับรัฐบาลฝรั่งเศสก่อน"[1]

จะเห็นว่าปัญหาเมืองแกนท้าวถึงแม้จะเป็นปัญหาหนึ่งในมณฑลอุดร แต่ปัญหานี้ต้องกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติด้วย เพราะว่าหากไทยจัดการแก้ไขปัญหาทางเมืองแกนท้าวไม่ดีแล้วฝรั่งเศสอาจจะใช้เป็นช่องทางรุกล้ำเข้ามาในดินแดนของไทยได้โดยง่าย นัยหมายถึงเอกราชของชาติจะต้องเสียไปด้วย จะเห็นได้ว่าฝรั่งเศสมีความตั้งใจอย่างแน่แท้ที่จะเข้ามาครอบครองเมืองแกนท้าว และในที่สุดฝรั่งเศสสามารถประสบผลสำเร็จในสัญญาลงวันที่ 23 มีนาคม 2449 การที่รัฐบาลไทยยอมยกเมืองแกนท้าวให้กับฝรั่งเศสไปนั้น อาจจะวิเคราะห์ได้คือ เพื่อรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงของชาติ โดยคิดคติว่า "ยอมเสียส่วนน้อยเพื่อรักษาส่วนใหญ่ไว้"

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ. 19/7 H.E. Phya Suriya - H.R.H. Prince Devawongse Tel. Paris 5th January 1904

ซึ่งปัญหาเมืองแก่นท้าวนี้ทางรัฐบาลไทยตระหนักดีว่า เป็นปัญหาที่ยืดเยื้อไม่มีที่สิ้นสุด ประกอบกับฝรั่งเศสได้เข้ามาตั้งอยู่ในเมืองแก่นท้าวแล้ว ฉะนั้นการที่ไทยจะรักษาไว้โดยจัดกำลังออกต่อต้านฝรั่งเศส หรือโดยวิธีทางการทูต ทางรัฐบาลไทยก็เห็นว่าไม่มีประโยชน์อันใด เพราะฝรั่งเศสยืนกรานเสมอว่า เมืองแก่นท้าวเป็นพระราชอาณาเขตของเมืองหลวงพระบาง และเมื่อเกิดการวิวาทต่าง ๆ ขึ้น ฝรั่งเศสอ้างว่าเป็นการกระทำของลาวด้วยกันเอง ฝรั่งเศสไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องเป็นต้น ฉะนั้นจึงเป็นทางออกที่ดีที่สุดของรัฐบาลไทยในขณะนั้น ที่ยอมเสียเมืองแก่นท้าวเพื่อแลกเปลี่ยนกับสิทธิบางอย่าง เช่น ได้สิทธิที่จะส่งพลทหารเข้าไปในเขต 25 กิโลเมตร ได้ดังที่ระบุไว้ในข้อ 6 ของสัญญา ลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2446 การที่รัฐบาลไทยได้สิทธิข้อนี้นั้นนับว่าเป็นประโยชน์ต่อไทยมาก ในการที่จะจัดการปกครองดินแดน 25 กิโลเมตร เพราะว่าดินแดนดังกล่าวเป็นที่หลบซ่อนตัวของโจรผู้ร้าย[1] ซึ่งในบางครั้งก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างไทยกับฝรั่งเศสขึ้น

2.2 การล่วงล้ำเขตแดนที่บ้านนาอ้อ*

บ้านนาอ้อเป็นอีกบริเวณหนึ่งที่ฝรั่งเศสพยายามขยายอิทธิพลเข้ามาพร้อม ๆ กับการรุกล้ำเขตแดนทางเมืองแก่นท้าว

ก. การดำเนินการในการขยายเขตแดนของฝรั่งเศส

1. ในปี พ.ศ. 2438 ฝรั่งเศสอ้างว่าตั้งแต่แม่น้ำภูถึงแม่น้ำโขงเป็นเขตแดนในเขต 25 กิโลเมตร ซึ่งเป็นเขตแดนของฝรั่งเศส ฝรั่งเศสได้ให้กำนันท้าวเพี้ยทำบัญชีสัมโนครัวไปยื่นต่อฝรั่งเศส และอนุญาตให้ราษฎรต้มกลั่นสุรา ฝิ่น ให้ซื้อขายตามชอบใจไม่ต้องเสียภาษี[2]

---

[1]สุวิทย์ พักชาว ความสัมพันธ์ไทย-ฝรั่งเศสตั้งแต่ ร.ศ.112-126 หน้า 160

*อยู่ในจังหวัดเลย

[2]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.21 ก/19 กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ถึง กรมหมื่นสมมตอมรพันธ์ 1 ตุลาคม ร.ศ. 114

2. พ.ศ. 2439 ฝรั่งเศสให้ความสนับสนุนตาแสง ท้าวเพี้ยบ้านนาอ้อที่จะตั้งบ้านนาอ้อขึ้นเป็นเมืองหงทอง ขึ้นอยู่กับฝรั่งเศส[1] ท้าวขัติยะ เมืองเลยจึงได้ให้ราชบุตรกับไพร่ 20 คนออกไปจับกรมการเมืองบ้านนาอ้อที่เข้ากับฝรั่งเศส แต่ไม่สามารถจับได้ ต้องพบกับการต่อต้านของกรมการเมืองที่เข้ากับฝรั่งเศส ซึ่งตั้งด่านขึ้น 5 ตำบล พร้อมทั้งมีอาวุธปืนที่ได้รับการสนับสนุนจากฝรั่งเศส ฉะนั้นทางเมืองเลยจึงขอกำลังทหาร ผู้ว่าราชการ และบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งท้าวขัติยะอีกนายหนึ่ง จากทางมณฑล เพื่อออกไปตั้งที่บ้านนาอ้อ จัดการปราบปรามกรมการเมืองที่เข้ากับฝรั่งเศส

การแข็งขืนอำนาจของกรมการบ้านนาอ้อโดยการสนับสนุนของฝรั่งเศสต่อรัฐบาลไทยนั้น พระยาราชวรานุกูล ได้มีคำสั่งให้จัดการไปว่า

> "ในการที่ท้าวเพี้ย กรมการบ้านนาอ้อขัดแข็งกระด้างกระเดื่องขึ้นเช่นนี้ เห็นว่าจำเป็นจะต้องจัดการปราบปรามให้ราบคาบจงได้ ถึงแม้ต้องใช้กำลังสักเท่าใดก็ควร เพราะบ้านนาอ้อเข้าใจว่าไม่ได้เกี่ยวในที่ 25 กิโลเมตร และพวกท้าวอุปฮาดก็เข้าใจว่าเป็นคนในพระราชอาณาเขตแท้ แต่การมาเกิดขึ้นดังนี้ดูเป็นที่น่าเสียดาย เพราะถ้าเราทำการรุนแรงเข้าก็เหมือนหนึ่งไล่คนเหล่านั้นให้ออกไปในที่ 25 กิโลเมตร เป็นธรรมดาอยู่ ฉะนั้นถ้ามีทางอย่างใดซึ่งจะจัดการผ่อนผันโดยทางเย็น อย่าต้องให้ใช้กำลังไปปราบปรามได้ ขอให้กรมหมื่นประจักษ์ฯ จัดการผ่อนผันไปตามควร"[2]

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.21 ก/19 พระยาราชวรานุกูล ถึง กรมหมื่นสมมตอมรพันธ์ 17 ธันวาคม ร.ศ. 115

[2]ดู. พระยาราชวรานุกูล ถึง กรมหมื่นสมมตอมรพันธ์ 24 ธันวาคม ร.ศ. 115

คำสั่งที่ส่งออกไปจากส่วนกลางนี้ ทางรัฐบาลไทยเห็นว่าจำเป็นจะต้องใช้มาตรการปราบปรามให้เด็ดขาดเพื่อไม่ให้เป็นเยี่ยงอย่างแก่ข้าราชการไทยคนอื่น ๆ อีก เพราะว่าการกระทำครั้งนี้เป็นการแข็งขืนอำนาจต่อรัฐบาลไทยของกรมการบ้านนาอ้อที่มีฝรั่งเศสสนับสนุน และบ้านนาอ้อเป็นดินแดนที่อยู่นอก 25 กิโลเมตร เพราะฉะนั้นทางรัฐบาลไทยจึงมีสิทธิเต็มที่ที่จะส่งทหารออกไปปราบปรามให้เด็ดขาดได้ ซึ่งรัฐบาลตระหนักว่าถ้าไม่ปราบปรามให้เด็ดขาด กรมการเหล่านี้จะฮึกเหิมใจและแข็งขืนต่ออำนาจของไทยมากขึ้น ย่อมเป็นหนทางที่จะให้ฝรั่งเศสขยายอำนาจเข้ามาได้ง่ายและรวดเร็วขึ้น แต่การใช้กำลังปราบปรามเด็ดขาดนี้ พระยาราชวรานุกูลทรงเกรงว่า กรมการเหล่านี้จะหนีเข้าไปในเขต 25 กิโลเมตร ฉะนั้นพระองค์จึงทรงกำชับให้กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมคิดจัดการโดยให้พยายามรักษากำลังคนเหล่านี้ไว้ จะเห็นว่าการต่อต้านการขยายอำนาจของฝรั่งเศสต้องประสบกับความลำบากเช่นกัน เพราะว่ารัฐบาลต้องการปราบปรามเหตุการณ์ครั้งนี้ให้เด็ดขาด แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องการรักษากำลังคนเหล่านี้ไว้ด้วย ฉะนั้นผู้ที่มีความลำบากใจมากที่สุดในครั้งนี้คือ กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ซึ่งจะต้องเป็นผู้ที่รับผิดชอบในเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นครั้งนี้

เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นนี้กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมได้ทรงแก้ปัญหาตามความเห็นของพระยาราชวรานุกูล โดยใช้กฎหมายของบ้านเมืองมาจัดการกับผู้กระทำผิดดังจะเห็นได้จากการที่กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม กราบทูลกรมหมื่นสมมตอมรพันธ์ว่า บ้านนาอ้ออยู่นอกเขต 25 กิโลเมตร ถ้าผู้ใดกำเริบกระด้างกระเดื่อง ควรให้ข้าหลวงจับกุมโดยทันที และถ้าพิจารณาได้ความจริง ควรให้ตัดสินลงโทษตามพระราชกำหนดกฎหมาย ระงับเหตุการณ์ให้เรียบร้อยต่อไป[1]

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/32 กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ถึง กรมหมื่นสมมตอมรพันธ์ 15 ธันวาคม ร.ศ. 115

การแก้ปัญหาของกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าพระองค์มีพระประสงค์ที่จะจัดการเหตุการณ์ครั้งนี้ให้สงบเรียบร้อยไปโดยเร็ว โดยไม่ใช้กำลังเข้าปราบปราม แต่จะจับกุมและพิจารณาตัดสินตามกฎหมายของบ้านเมือง กลวิธีดังกล่าวนับว่าเป็นวิธีการที่ดีที่จะหลีกเลี่ยงความยุ่งยากกับฝรั่งเศส เพราะว่าบ้านนาอ้ออยู่นอกเขต 25 กิโลเมตร และกรมการเหล่านี้เป็นคนไทยซึ่งรัฐบาลไทยมีสิทธิตามกฎหมายที่จะจับกุมบุคคลที่เป็นภัยต่อชาติได้นับว่าเป็นวิธีการที่ดีกว่าการใช้กำลังเข้าปราบปราม ซึ่งจะทำให้กรมการเหล่านี้หนีเข้าไปในเขต 25 กิโลเมตร และจะก่อให้เกิดความขัดแย้งกับฝรั่งเศสได้

ในเวลาต่อมาฝรั่งเศสได้ทำการแทรกแซงและรุกรานไทยบริเวณบ้านนาอ้อมากยิ่งขึ้น เช่น

1. ฝรั่งเศสตัดถนนมาทางบ้านตตุ แขวงเมืองเลย[1]

2. ฝรั่งเศสพร้อมด้วยอาวุธเข้ามาจับและทำร้ายร่างกายกรมการเมืองบ้านนาอ้อ 5 นาย วันรุ่งขึ้นข้าหลวงเมืองเลย พร้อมด้วยพลทหาร 100 คน เข้าแย่งชิงกรมการเมือง 5 คน กลับคืนมาได้ ซึ่งทำให้เกิดการต่อสู้กับฝรั่งเศสขึ้น[2] ฝรั่งเศสได้มีหนังสือไปเกณฑ์ทหารเวียงจันทน์ หลวงพระบาง และขู่ว่าจะเข้ามาตั้งที่เมืองเชียงคาน และจะเข้ากรอบครองเมืองเลย เมืองด่านซ้ายให้สำเร็จในปี พ.ศ. 2440[3]

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.21 ก/34 อุปยาดกรมการเมืองเลยทำคำร้องทุกข์ยื่นขุนสุรชาติโยธีข้าหลวงเมืองเลย 19 ส.ค. 116

[2]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.21 ก/33 ขุนสุรชาติโยธี – กรมหมื่นประจักษ์ฯ 27 มิถุนายน ร.ศ. 116

[3]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.21 ก/41 ข้าหลวงมณฑลพิษณุโลกถึง เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย 20 กรกฎาคม ร.ศ. 116

3. ในวันรุ่งขึ้นหลังจากฝรั่งเศสบุกรุกบ้านนาอ้อแล้ว ฝรั่งเศสได้ไปที่บ้านหมากแข้ง หาเหตุต่าง ๆ และท้ารบกับไทย[1]

4. ม. มาเซ ได้ประกาศเปิดเผยว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ประทับแรมอยู่ที่กรุงปารีส* ไทยจะต้องยอมทุกอย่างที่ฝรั่งเศสจะให้ทำ ถ้าไม่เช่นนั้นรัฐบาลฝรั่งเศสจะจับพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ[2]

เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นนี้ กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมทรงเห็นว่า ฝรั่งเศสคงจะมุ่งหมายหาเหตุบุกรุกเอาดินแดนจนถึงแม่น้ำเจ้าพระยาให้ได้ในเร็ววันนี้ ฉะนั้นพระองค์จึงสั่งไปยังเมืองต่าง ๆ ให้เตรียมการระวังไว้ให้มาก ๆ[3]

ในเรื่องนี้กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ทรงให้ทัศนะว่า

> "ได้พิเคราะห์ดูเหตุผลทั้งปวง เห็นว่าฝรั่งเศสคงจะได้คิดการที่จะบุกรุกเอาฉลาวกาว ลาวพวน ทางเมืองสุวรรณเขต ก็ได้ยินว่าตระเตรียมอย่างเดียวกัน เป็นการคิดนานแล้ว แต่บังเหตุขัดขวางเพราะ ม. รันโบต์ อุปทูตเข้ามาตายลง และพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ เสด็จยุโรป บางทีความคิดนั้นจะรั้งรอ

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.21 ก/43 กรมหมื่นสรรพสิทธิฯ – กระทรวงมหาดไทย 10 ก.ค. 116

*รัชกาลที่ 5 เสด็จไปยุโรป เป็นเวลา 9 เดือน ในปี พ.ศ. 2440

[2]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.21 ก/19 กรมหลวงเทวะวงษ์วโรปการ กราบบังคมทูล รัชกาลที่ 5 16 ก.ค. 116

[3]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.21 ก/43 กรมหมื่นสรรพสิทธิ – กระทรวงมหาดไทย 10 ก.ค. 116

และเปลี่ยนแปลงไชได้ ถึงกระนั้นก็ไม่ควรประมาทขอให้สืบสวน ดูให้เสมอ และสิ่งใดควรจะตระเตรียมให้เงียบ ๆ ให้ตระเตรียมไว้บ้างไม่ต้องให้เหตุการณ์ปรากฏ"[1]

เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นครั้งนี้จะเห็นว่าทั้งกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม และกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ต่างมีความเห็นเหมือนกันว่า การกระทำของฝรั่งเศสดังกล่าว ฝรั่งเศสต้องการจะขยายเขตแดนเข้ามาในพระราชอาณาเขต แต่ความคิดนี้ต้องหยุดชะงักไป เพราะ ม. รันโบต์ ซึ่งเป็นอุปทูตของฝรั่งเศสต้องมาเสียชีวิตลง และเป็นระยะเวลาที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงประทับที่ยุโรป ซึ่งอาจจะทำให้ฝรั่งเศสรั้งรอต่อไปหรือเปลี่ยนแปลงความคิดก็ได้ แต่อย่างไรก็ตาม กรมหมื่นดำรงราชานุภาพทรงเห็นว่าควรต้องตระเตรียมกำลังไว้ป้องกันเหตุการณ์ที่อาจจะเกิดขึ้น แสดงให้เห็นว่าทางรัฐบาลไทยในขณะนั้นเตรียมพร้อมที่จะรับสถานะการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างเต็มที่

การรุกรานของฝรั่งเศสข้างต้น แสดงให้เห็นว่าฝรั่งเศสพยายามขยายลัทธิจักรวรรดินิยมเข้ามาทางฝั่งขวาแม่น้ำโขง บริเวณบ้านนาอ้อ แม้ว่าบ้านนาอ้อจะอยู่นอกเขต 25 กิโลเมตรก็ตาม โดยในชั้นต้นฝรั่งเศสอ้างว่า บริเวณดังกล่าวอยู่ในเขต 25 กิโลเมตร ได้สนับสนุนกรมการบ้านนาอ้อให้ขัดแข็งอำนาจต่อรัฐบาลไทยโดยให้เข้ามาตั้งอยู่ที่บ้านนาอ้อ และในที่สุดเมื่อฝรั่งเศสเห็นว่ามาตรการที่ใช้ข้างต้นถูกต่อต้านจากไทย ฝรั่งเศสจึงนำกำลังเข้ามาจับกุมและทำร้ายร่างกายกรมการเมืองบ้านนาอ้อ ซึ่งเป็นการล่วงล้ำอธิปไตยของไทย และละเมิดสัญญาข้อ 6 ลงวันที่ 3 ตุลาคม 2436 เพราะว่าบ้านนาอ้ออยู่นอกเขต 25 กิโลเมตร และกรมการเหล่านี้ เป็นคนไทย ไม่ได้ทำผิดอะไร ซึ่งในสัญญาข้อ 6 ระบุไว้ชัดเจนว่า

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.21 ก/43 สำเนาโทรเลขลับของกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ – กรมหมื่นสรรพสิทธิประสงค์ 14 สิงหาคม ร.ศ.116

การที่ฝรั่งเศสเข้ามาอาศัยหรือก่อสร้างทางฝั่งขวาได้เพื่อผลประโยชน์ในการเดินเรือเท่านั้น ไม่ใช่เพื่อไว้ขยายอำนาจเข้ามาทางฝั่งขวาแม่น้ำโขง และการที่ ม. มาเชประกาศว่าไทยจะต้องทำตามที่ฝรั่งเศสต้องการทุกอย่างไม่เช่นนั้นจะจับพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น เท่ากับเป็นการแสดงให้เห็นว่าฝรั่งเศสต้องการใช้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นตัวประกันในการรุกล้ำเขตแดนของไทย ซึ่งจริง ๆ แล้วฝรั่งเศสไม่สามารถทำได้เพราะเป็นการเสด็จทางพระราชไมตรี ฝรั่งเศสนำมาอ้างเพื่อให้คนไทยเกรงกลัวเท่านั้นเอง ฉะนั้นมาตรการที่ฝรั่งเศสใช้เป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่าฝรั่งเศสต้องการขับไล่กรมการเมืองออกไปจากบ้านนาอ้อ เพื่อฝรั่งเศสจะได้เข้ามาครอบครองได้เต็มที่ตามแผนการณ์ของฝรั่งเศสที่ได้วางไว้ จะเห็นว่าเมื่อข้าหลวงเมืองเลยออกไปขอตัวกรมการเมืองที่ฝรั่งเศสจับไป ผลที่ได้รับตอบแทนคือการถูกฝรั่งเศสยิง เป็นเหตุให้พลทหารเสียชีวิต และเกิดการตอบโต้กันขึ้น พร้อมกันนั้นได้เตรียมเกณฑ์ทหารจากเมืองหลวงพระบาง เวียงจันทน์ เพื่อมาตอบโต้ และประกาศว่าจะเข้าครอบครองเมืองด่านซ้าย และเมืองเลย เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นนี้ขุนสุรชาติโยธีกราบทูลกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ว่า "การทั้งนี้ยังจะเป็นการยืดยาวไปภายหน้า"[1] ซึ่งทางรัฐบาลไทยตระหนักถึงข้อนี้ดี ฉะนั้นข้าหลวงเมืองเลยจึงได้จัดให้หลวงวิเศษ-สุนทร ผู้ช่วย กับราชบุตร ท้าวเพี้ย ราษฎร 100 คนเศษไปประจำรักษาบ้านนาอ้อ[2]

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.21 ก/33 ขุนสุรชาติโยธี ถึง กรมหมื่นประจักษ์ฯ 27 มิถุนายน ร.ศ. 116

[2]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.21 ก/42 กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม – กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ 8 กรกฎาคม ร.ศ. 116

ข. มาตรการที่ไทยใช้ตอบโต้การกระทำของฝรั่งเศส

หลังจากที่ฝรั่งเศสล่วงล้ำเขตแดนเข้ามาที่บ้านนาอ้อ ไทยได้ตอบโต้การกระทำของฝรั่งเศสเพื่อแสดงถึงสิทธิของไทยในบริเวณดังกล่าว ดังนี้คือ

1. ให้กรมการเมืองเลย มีหนังสือถึงกำนัน ท้าวเพี้ย ราษฎรในแขวงเมืองเลยไม่ให้เชื่อฟังฝรั่งเศสที่อ้างว่า ตั้งแต่แม่น้ำภูถึงแม่น้ำโขงเป็นเขตแขวงของฝรั่งเศส[1]

2. กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ทรงขอทหารจากโคราช 200 คน เพื่อออกไปช่วยป้องกัน และต่อต้านการขยายอำนาจของฝรั่งเศส[2]

3. นายกิจการี ข้าหลวงเมืองเลย มีหนังสือประท้วงไปยัง มองซิเออร์มาเซ ตัวแทนการค้าของฝรั่งเศสที่ปากลาย เชียงคาน ว่าการที่ฝรั่งเศสคุมกำลังพร้อมด้วยอาวุธ ล่วงล้ำเข้ามาที่บ้านนาอ้อซึ่งเป็นบริเวณที่อยู่นอก 25 กิโลเมตร และทำร้ายกรมการเมืองนาอ้อ ซึ่งเป็นผู้ที่ไม่มีความผิด เป็นการละเมิดสัญญาข้อ 6[3]

ข้อประท้วงของนายกิจการีนั้น กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ทรงติเตียนว่าการที่นายกิจการีตอบโต้ฝรั่งเศสว่ายกกำลังเข้ามาพ้น 25 กิโลเมตรนั้น เป็นการกระทำผิดต่อหนังสือสัญญานั้น กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมทรงเห็นว่า "ดูเหมือนจะ

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.21 ก/19 กรมหมื่นดำรง – กรมหมื่นสมบตอมรพันธ์ 1 ต.ค. 114

[2]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.21 ก/33 กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ถึง กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ 26 มิถุนายน 116

[3]ด. นายกิจการี – มองซิเออร์มาเซ็นต์ 8 กรกฎาคม 116

ให้เข้าใจไปว่าถ้าอยู่ใน 25 กิโลเมตรแล้ว ฝรั่งเศสจะยกกำลังเข้ามาได้"[1] ฉะนั้น พระองค์ทรงให้นายกิจการีระมัดระวังคำพูดไม่ให้พูดจาคลุมเครือ ซึ่งจะทำให้ฝรั่งเศสนำเป็นข้ออ้างบุกรุกเข้ามาในบริเวณ 25 กิโลเมตรได้อีก ความเห็นของกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมข้างต้นนั้น แสดงให้เห็นว่าพระองค์ทรงยำถึงสิทธิของไทยเหนือดินแดน 25 กิโลเมตรตลอดมา แม้ฝรั่งเศสจะขยายอำนาจเข้ามาในบริเวณ 25 กิโลเมตรแล้วก็ตาม แสดงให้เห็นว่าพระองค์ทรงพยายามรักษาดินแดนในเขต 25 กิโลเมตรของไทยไว้อย่างเต็มที่

4. ให้อุปทูตของไทยประจำปารีส แจ้งในเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นแก่รัฐบาลฝรั่งเศส ซึ่งถือว่าเป็นการกระทำที่ขัดต่ออธิปไตยอย่างร้ายแรง กับเรียกร้องให้ฝรั่งเศสเสียค่าทำขวัญ และลงโทษผู้ที่กระทำความผิด[2]

ค. ข้อกล่าวหาและคำแก้ตัวของฝรั่งเศส

หลังจากที่รัฐบาลไทยได้ร้องเรียนไปยังรัฐบาลฝรั่งเศสแล้ว มองซิเออร์ ฮารดูวิน อุปทูตฝรั่งเศส ได้มีหนังสือแก้ตัวมาถึงกรมหลวงเทวะวงษวโรปการ ว่าเรื่องดังกล่าวไม่ควรถือเป็นเรื่องจริงจัง เพราะว่ากรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม และ ม. มาเซอยู่ห่างกันถึง 30 กิโลเมตร กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมคงจะได้รับคำบอกเล่าของราษฎรผู้เสียประโยชน์ในแถบนั้นก็ได้[3] ในเวลาต่อมาฝรั่งเศสได้

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.21 ก/34 กรมหมื่นประจักษ์ฯ ถึง กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ 25 กรกฎาคม ร.ศ. 116

[2]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.21 ก/19 กรมหลวงเทวะวงษวโรปการ ถึง ม. ฮารดูวิน 8 กรกฎาคม ร.ศ. 116

[3]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.21 ก/40 ม. ฮารดูวิน – กรมหลวงเทวะวงษวโรปการ 10 กรกฎาคม ร.ศ. 116

ยอมรับว่า ม. มาเซ เข้าไปในบ้านนาอ้อจริง แต่แก้ตัวว่าการที่เข้าไปในบ้านนาอ้อนั้น เพื่อเข้าไปเผ้าระวังให้ไทยทำตามหนังสือสัญญาในเขต 25 กิโลเมตร และคน 6 คนที่ถืออาวุธไปกับ ม. มาเซ นั้นฝรั่งเศสอ้างว่านำไปเพื่อเป็นการป้องกันตัวไม่สามารถถือได้ว่าเป็นทหาร[1] พร้อมกันนั้นฝรั่งเศสได้กล่าวหาไทยว่า การที่ไทยเข้าไปตั้งอยู่บ้านนาอ้อเป็นการบุกรุกเข้าไปในเขต 25 กิโลเมตร[2]

เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นที่บ้านนาอ้อนี้ จะเห็นชัดแจ้งว่าฝรั่งเศสบุกรุกเข้ามาในเขตแดนไทยและทำร้ายกรมการเมือง ซึ่งถือว่าเป็นการละเมิดอธิปไตยของไทยอย่างรุนแรง แม้ไทยจะร้องเรียนไปยังฝรั่งเศสแล้วก็ตาม ฝรั่งเศสคงหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบ พร้อมทั้งกล่าวหาว่าไทยบุกรุกเข้าไปในเขต 25 กิโลเมตรดังกล่าว จะเห็นว่าคำร้องเรียนของไทยไม่มีผลอะไร นอกจากตอบโต้กันไปมาเท่านั้น ดังที่กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ กราบทูลกรมหลวงเทวะวงษ์วโรปการว่า "ไม่มีอะไรนอกจากกล่าวโต้แย้งไม่ยอมรับว่าฝ่ายฝรั่งเศสได้ทำผิด"[3] แสดงให้เห็นว่าวิธีการหลีกเลี่ยงการปะทะกับฝรั่งเศสและวิธีทางการทูตของไทย ไม่สามารถจัดหรือแก้ปัญหาเหล่านี้ให้หมดไปได้ ในเวลาต่อมาฝรั่งเศสได้ย้ายมองซิเออร์ มาเซ ไปประจำอยู่ที่อื่น และย้ายมองซิเออร์ มิแซล ซึ่งเป็นตัวแทนของฝรั่งเศสที่หนองคายไปประจำแทน[4] การที่ย้าย ม. มาเซ ไปนั้นเท่ากับแสดงให้เห็นว่าฝรั่งเศสยอมรับ

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.21 ก/47 ม. ฮารดูวิน – กรมหลวงเทวะวงษ์วโรปการ 10 กันยายน ร.ศ. 116

[2]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.21 ก/35 กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ถึง กรมหลวงเทวะวงษ์วโรปการ 2 สิงหาคม ร.ศ. 116

[3]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.21 ก/48 กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ถึง กรมหลวงเทวะวงษ์วโรปการ 1 ตุลาคม ร.ศ. 116

[4]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ.11.3/1 พระยาศรีสหเทพ กราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 4 ธันวาคม ร.ศ. 117

โดยปริยายว่า ม. มาเซ ทำผิดจริงตามที่ไทยแจ้งไปยังฝรั่งเศส ฉะนั้นในที่สุดคดีนี้เงียบไป[1] โดยที่ฝรั่งเศสไม่ยอมรับว่า ม. มาเซ ทำการล่วงล้ำเขตแดนไทยและทำร้ายร่างกายข้าราชการไทย

2.3 การรุกล้ำเขตแดนทางบ้านท่าลี่ บ่อแตน*

ก. การดำเนินการขยายเขตแดน

ในขณะที่ฝรั่งเศสยกกำลังเข้ามาบุกรุกทางบ้านนาอ้อ บ้านท่าลี่ และบ้านบ่อแตน เป็นอีกจุดหนึ่ง ซึ่งฝรั่งเศสได้รุกล้ำเขตแดนเข้ามา การดำเนินการขยายเขตแดนเข้ามาทางแถบบ้านท่าลี่ บ่อแตนนั้น ฝรั่งเศสได้เข้ามาดำเนินการทีละเล็กทีละน้อย จนในที่สุดได้เกิดการปะทะระหว่างกรมการไทย และฝรั่งเศสขึ้น เหมือนกับเหตุการณ์ที่บ้านนาอ้อดังที่กล่าวมาแล้ว ซึ่งเรียบเรียงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นที่บ้านท่าลี่ บ่อแตนได้ดังนี้

1. มีข่าวลือว่า อุปราชเมืองหลวงพระบางกับฝรั่งเศสพร้อมด้วยกองทหารมีอาวุธครบมือประมาณ 200 คน มาพักที่บ้านหาดแดง จะยกมาตีเอาดินแดนบ้านบ่อแตน[2]

ข่าวลือที่ฝรั่งเศสจะตีเอาดินแดนบ้านบ่อแตนนั้น ไทยได้จัดการป้องกันโดยจัดข้าราชการคุมกำลังพร้อมด้วยอาวุธไปตระเตรียมคอยป้องกันที่บ้านบ่อแตนไม่ให้ฝรั่งเศสล่วงล้ำเข้ามาทำอันตรายราษฎรได้ การที่ทางไทยเลือกบ้านบ่อแตนเป็นที่

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ.11.3/1 พระยาศรีสหเทพ – กรมหมื่นสมมตอมรพันธ์ 10 ธันวาคม 117

*อยู่นอกเขต 25 กิโลเมตร ของฝั่งขวาแม่น้ำโขง

[2]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ.11.3/1 พระยาศรีสหเทพ กราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 4 ธันวาคม ร.ศ. 117

ตั้งของกองกำลังดังกล่าวเป็น เพราะว่าบ้านบ่อแตนเป็นจุดศูนย์กลางระหว่างบ้านอาฮี และบ้านนาอ้อ เมื่อเกิดเหตุฉุกเฉินขึ้นในบ้านอาฮี และบ้านนาอ้อ ทหารจากบ้านบ่อแตนสามารถยกออกไปช่วยได้ทันท่วงที

2. ฝรั่งเศสได้มีหนังสือมาห้ามปราม และขับไล่นายกิจการี ให้ออกจากบ้านท่าลี่ บ้านบ่อแตน[1] ซึ่งฝรั่งเศสอ้างว่าดินแดนเหล่านี้เป็นเขตแดนของฝรั่งเศสตามข้อสัญญาที่ทำไว้ระหว่างอังกฤษ–ฝรั่งเศสใน ค.ศ. 1896[2] และบริเวณดังกล่าวอยู่ในบริเวณ 25 กิโลเมตร แต่นายกิจการี ไม่ยอมถอนตัวออก เพราะถือว่าไทยมีสิทธิเต็มที่ที่จะจัดราชการในบ้านท่าลี่ได้เพราะอยู่นอกเขต 25 กิโลเมตร

3. ฝรั่งเศสนำธงฝรั่งเศสเข้ามาปักที่บ้านท่าลี่[3]

4. ฝรั่งเศสยกทหารเข้ามาที่บ้านท่าลี่ บ้านบ่อแตน และยิงกรมการเมืองซึ่งออกไปรักษาความสงบเรียบร้อยที่บ้านบ่อแตน[4]

การกระทำของฝรั่งเศสดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าฝรั่งเศสพยายามขยายเขตแดนเข้าครอบครองเมืองต่าง ๆ ที่อยู่นอกเขต 25 กิโลเมตร ซึ่งถือว่าเป็นการล่วงล้ำอธิปไตยของไทย ดังที่กรมหลวงเทวะวงษวโรปการได้แจ้งความไปยัง ม. เฟรองค์ อุปทูตของฝรั่งเศสว่า

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ.11.3/1 ม. มาเซ – นายกิจการี 27 พฤศจิกายน ร.ศ. 117

[2]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ.11.3/1 ม. มาเซ – นายกิจการี 27 พฤศจิกายน ร.ศ. 117

[3]ด. พระยาศรีสหเทพ – กรมหมื่นสมมตอมรพันธ์ 24 ธันวาคม ร.ศ.117

[4]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ.11.3/2 กรมหลวงเทวะวงษวโรปการถึง ม. เฟอร์รอง 8 มกราคม ร.ศ. 117

"การที่ฝรั่งเศสยกกำลังบุกรุกเข้ามาที่บ้านบ่อแตนนั้น การที่ได้ยกพลกำลังเข้ามาเช่นนี้ ก็ดูเหมือนเป็นทางที่ประกอบให้เห็นสมจริงตามข่าวที่ข้าพเจ้าได้แจ้งให้ท่านทราบแต่ก่อน ... ความว่าพวกเมืองหลวงพระบางมุ่งหมายจะรุกพระราชอาณาเขตคิดจะเข้ามาตั้งอยู่ในตำบลบ้านบ่อแตน บ้านนาอ้อ และเมืองเชียงคาน"[1]

ข้อความที่กรมหลวงเทวะวงษ์วโรปการ ทรงแจ้งไปยัง ม. เฟรองด์ อุปทูตฝรั่งเศสข้างต้นนั้น แสดงให้เห็นว่าฝรั่งเศสได้วางแผนการณ์ที่จะรุกรานชิงเขตแดนทางบ้านท่าลี่ บ่อแตนไว้ล่วงหน้าแล้ว ฉะนั้นเมื่อนายกิจการี ได้จัดส่งกรมการออกไปตรวจตราความสงบเรียบร้อย ฝรั่งเศสจึงหาเหตุเข้ามาและยิงกรมการเมืองดังกล่าวพร้อมทั้งอ้างว่าดินแดนดังกล่าวเป็นเขตุใน 25 กิโลเมตร และเป็นเขตแดนของฝรั่งเศส ตามสัญญาระหว่างอังกฤษ-ฝรั่งเศส ในปี ค.ศ. 1896 ซึ่งตามข้อเท็จจริงแล้ว บริเวณบ้านท่าลี่และบ้านบ่อแตน จากการตรวจสอบของเจ้าพนักงานแผนที่ไทย ก็ปรากฏว่าบ้านทั้ง 2 อยู่นอกเขต 25 กิโลเมตร[2] ฉะนั้นการที่ฝรั่งเศสบุกรุกเข้ามายิงกรมการเมืองจึงถือว่าฝรั่งเศสละเมิดอธิปไตยของไทย

จะเห็นว่ามาตรการในการขยายเขตแดนของฝรั่งเศสเป็นไปตามขั้นตอนที่ได้วางไว้ โดยในขั้นแรกฝรั่งเศสพยายามก่อความวุ่นวายขึ้นเพื่อให้ไทยจัดกำลังออกไปป้องกันเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ซึ่งฝรั่งเศสจะได้หาเหตุเข้ามาโจมตีไทยได้เช่นกรณีที่ฝรั่งเศสเข้ามาปล้นบ้านอาฮี พร้อมทั้งจับผู้คนและริบทรัพย์สมบัติไป และการที่ฝรั่งเศสปล่อยข่าวว่าจะยกกำลังเข้ามาแย่งชิงเขตแดนที่บ้านบ่อแตน การกระทำ

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ.11.3/2 กรมหลวงเทวะวงษ์วโรปการ ถึง ม. เฟอร์รอง อุปทูตฝรั่งเศส .... ธ.ค. 117

[2]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ.11.3/1 กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม – พระยาศรีสหเทพ 21 ธันวาคม ร.ศ. 117

เหล่านี้แสดงให้เห็นว่า เป็นนโยบายขั้นแรกที่ฝรั่งเศสต้องการให้ไทยส่งกำลังออกไปป้องกันการรุกรานของฝรั่งเศส เมื่อเป็นไปตามแผนการณ์ขั้นแรกแล้ว โดยที่ไทยส่งกำลังออกไปประจำที่บ้านบ่อแตนฝรั่งเศสจึงเริ่มแผนขั้นที่ 2 คือ ทำหนังสือขับไล่ให้นายกิจการีพร้อมด้วยกรมการออกจากบ้านท่าลี่ บ้านบ่อแตน ซึ่งฝรั่งเศสอ้างว่าเป็นเขตใน 25 กิโลเมตร และการที่ข้าหลวงไทยออกไปจัดราชการนั้นเป็นการกระทำที่ผิดต่อสนธิสัญญา 3 ตุลาคม 2436 ฝรั่งเศสตระหนักว่าแม้ฝรั่งเศสจะยื่นหนังสือประท้วงแก่ไทยแล้วก็ตาม ไทยก็จะไม่ยอมถอนตัวออกจากบริเวณดังกล่าว เพราะว่าเป็นเขตแดนที่อยู่นอกเขต 25 กิโลเมตร และเมื่อฝรั่งเศสเห็นว่าไทยไม่ถอนตัวออกไปแล้ว ฝรั่งเศสจึงใช้แผนขั้นสุดท้ายคือใช้กำลังเข้าโจมตีกรมการไทยที่ออกไปรักษาความสงบเรียบร้อยในบริเวณดังกล่าว และเกิดการยิงโต้ตอบกันขึ้น ในที่สุดฝรั่งเศสจึงล่าถอยไป

ข. มาตรการตอบโต้การรุกรานของฝรั่งเศส

หลังจากเกิดการต่อสู้กันที่บ้านท่าลี่ บ้านบ่อแตนแล้ว รัฐบาลไทยเห็นว่าการกระทำของฝรั่งเศสดังกล่าวเป็นการกระทำที่ร้ายแรงมาก เพราะเป็นการรุกรานเขตแดนนอกเขต 25 กิโลเมตร และเป็นการละเมิดอธิปไตยของไทย รัฐบาลไทยตระหนักว่า ถ้าหากไม่ตอบโต้และร้องเรียนไปยังฝรั่งเศสแล้ว ฝรั่งเศสอาจจะทำการรุกรานหนักขึ้น และไทยจะต้องเป็นฝ่ายเสียเปรียบตลอดเวลา ฉะนั้นกรมหลวงเทวะวงษวโรปการ จึงมีหนังสือร้องเรียนไปยัง ม. เฟรองด์ อุปทูตฝรั่งเศสในการกระทำของฝรั่งเศสครั้งนี้ ซึ่งเหมือนครั้งก่อน ๆ โดยร้องเรียนในประเด็นที่ว่า

1. การที่คนฝรั่งเศสถือปืนเข้ามาในพระราชอาณาเขต ถือว่าผิดกฎหมายนานาชาติ[1]

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ.11.3/1 พระราชหัตถเลขา ถึงพระยาศรีสหเทพ 10 ธันวาคม ร.ศ. ....

2. ม. มาเซ เป็นตัวแทนการค้าของฝรั่งเศส ไม่ใช่เป็นข้าราชการ ฉะนั้นจึงไม่มีสิทธิมาขับไล่ข้าหลวงไทยได้[1]

3. การที่คนฝรั่งเศสเข้ามาปักธงฝรั่งเศสในเขตแดนไทย เป็นการละเมิดอธิปไตยของไทย

ในขณะที่รัฐบาลไทยร้องเรียนการรุกรานเขตแดนของฝรั่งเศสไปยังอุปทูตฝรั่งเศสแล้ว ทางมณฑลอุดรได้เรียกทหารที่ออกเวรเข้าประจำการ เพื่อจะได้ส่งกำลังสนับสนุนได้ทันเมื่อฝรั่งเศสยกพลเข้ามารุกรานที่บ้านบ่อแตนอีก[2]

จะเห็นว่ามาตรการในการตอบโต้การรุกรานของฝรั่งเศสนั้น คงเป็นเช่นเดียวกับเหตุการณ์ที่ผ่านมาคือ ใช้วิธีทางการทูตร้องเรียนไปยังฝรั่งเศส และในขณะเดียวกันก็เรียกทหารเข้าประจำการเพื่อคอยต่อต้านการรุกรานของฝรั่งเศส

ค. ปฏิกิริยาของฝรั่งเศสหลังจากได้รับคำร้องเรียน

หลังจากที่ฝรั่งเศสได้รับคำร้องเรียนจากไทยแล้ว อุปทูตฝรั่งเศสได้แจ้งแก่กรมหลวงเทวะวงษ์วโรปการว่า รัฐบาลฝรั่งเศสมีความประสงค์อย่างแน่แน่ที่จะทราบว่าฝ่ายไหนเป็นฝ่ายยิงก่อน เพราะว่าตามคำบอกเล่าของ ม. มาเซ นั้นอ้างว่าฝ่ายกรมการไทยเป็นฝ่ายยิงก่อน ในขณะที่ ม. มาเซเดินทางเข้ามาโดยปราศจากอาวุธ ทางรัฐบาลฝรั่งเศสจึงสงสัยในคำร้องเรียนของรัฐบาลไทย และรัฐบาลฝรั่งเศสได้แจ้งแก่ไทยว่า เมื่อสืบสวนได้ความประการใดแล้วจะได้ปรึกษากับไทย และป้องกันเหตุร้ายเหล่านี้ไม่ให้เกิดขึ้นอีก[3]

---

[1] กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ.11.3/3 พระยาศรีสหเทพ – กรมหมื่นสมมตอมรพันธ์ 3 มกราคม ร.ศ. 117

[2] ค. กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม – กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ 13 ธันวาคม ร.ศ. 117

[3] กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ.11.3/2 กรมหลวงเทวะวงษ์วโรปการ ถึง พระยาศรีสหเทพ 8 มกราคม ร.ศ. 117

ในระหว่างที่ฝรั่งเศสอ้างว่าจะทำการสืบสวนก่อนแล้วจะได้ปรึกษาหารือกับไทยนั้น ฝรั่งเศสได้อ้างว่าจากการทำแผนที่ของไวส์กงสุลฝรั่งเศสประจำบ้านหมากแข้งปรากฏว่า บ้านท่าลี่บ้านบ่อแตนเป็นเขตแดนใน 25 กิโลเมตร[1] คำอ้างของฝรั่งเศสดังกล่าวจะเห็นว่า ฝรั่งเศสพยายามใช้ข้ออ้างว่าดินแดนดังกล่าวอยู่ในเขต 25 กิโลเมตร เพื่อจะได้แสดงให้ชาวโลกเห็นว่าการที่ฝรั่งเศสเข้ามาตรวจการในเขต 25 กิโลเมตร เป็นสิทธิของฝรั่งเศสที่พึงจะกระทำได้ และเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นนั้น เป็นความผิดของฝ่ายไทยที่ล่วงละเมิดเข้าไป ดังจะเห็นได้จากการที่ฝรั่งเศสได้ลงข่าวในหนังสือพิมพ์บิดเบือนความจริง ซึ่งพระยาสุริยานุวัตรได้กราบทูลกรมหลวงเทวะวงษวโรปการ ว่า

> "ข้างฝ่ายหนังสือพิมพ์ก็ลงไม่หยุดหย่อน กลับความเสียว่าฝ่ายไทยเป็นผู้บุกรุกเข้าไปในที่ 25 กิโลเมตร เอเยนต์ฝรั่งเศสบังคับให้ถอยออก พวกทหารไทยยิงเอาพวกเอเยนต์ฝรั่งเศสที่ไม่มีอาวุธ"[2]

ถึงแม้ว่าบ้านท่าลี่ บ้านบ่อแตน จะเป็นเขตแดนในที่ 25 กิโลเมตรตามที่ฝรั่งเศสอ้างจริง แต่ในบริเวณเหล่านี้ข้าหลวงไทยก็มีอำนาจที่จะเข้าไปจัดการปกครองได้ เพราะสนธิสัญญาฉบับวันที่ 3 ตุลาคม 2436 ไม่มีข้อใดระบุเลยว่าข้าหลวงกรมการไทยไม่มีสิทธิที่จะเข้าไปจัดการปกครอง ม. มาเซ ซึ่งเป็นตัวแทนการค้าของฝรั่งเศสทางฝั่งขวาแม่น้ำโขง ก็ไม่มีสิทธิที่จะขับไล่ข้าหลวงไทยออกจากดินแดนดังกล่าว

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ. 11.3/3 กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ – กรมหมื่นสมมตอมรพันธ์ 18 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 117

[2]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ. 11.3/4 พระยาสุริยานุวัตร – กรมหลวงเทวะวงษวโรปการ 31 ธันวาคม ร.ศ. 117

ในเวลาต่อมา จากการตรวจสอบแผนที่ของไทยพบว่าทั้งบ้านท่าลี่และบ้านบ่อแตนอยู่นอกเขต 25 กิโลเมตร[1] ฉะนั้นจะเห็นว่าทั้งไทยและฝรั่งเศสต่างขัดแย้งกันว่าดินแดนดังกล่าวอยู่ในหรือนอกเขต 25 กิโลเมตร ซึ่งจากการตรวจสอบแผนที่ของไทยปรากฏว่าอยู่นอกเขต 25 กิโลเมตร แต่ฝรั่งเศสคัดค้านว่าการตรวจสอบแผนที่ของฝรั่งเศสปรากฏว่าดินแดนนี้อยู่ในเขต 25 กิโลเมตร ฉะนั้นปัญหานี้จึงยืดเยื้อต่อมาโดยไม่สามารถสรุปได้ว่าอยู่นอกหรือในเขต 25 กิโลเมตร ดังที่กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมได้กราบทูลกรมหมื่นดำรงราชานุภาพว่า "ตามที่ไว้สกงสุลพูดนี้ก็ถูกดังที่ได้ทรงคาดหมายไว้ว่าฝ่ายฝรั่งเศสจะต้องว่าอยู่ในเขต 25 กิโลเมตร"[2]

ง. ความพยายามคลี่คลายปัญหาที่เกิดขึ้น

ความพยายามที่คลี่คลายปัญหาที่เกิดขึ้น ได้กระทำเป็นขั้นตอนดังนี้

1. การสำรวจสถานที่เกิดเหตุทั้งไทยและฝรั่งเศสส่งตัวแทนออกไปสำรวจว่าบ้านท่าลี่ บ้านบ่อแตนอยู่ในหรือนอกเขต 25 กิโลเมตร ปัญหาเขตแดน 25 กิโลเมตรซึ่งไม่สามารถหาข้อยุติลงได้นี้ในเวลาต่อมา มองซิเออร์ เฟอรองด์อุปทูตฝรั่งเศสได้แจ้งมายังไทยว่าควรจะมีข้าหลวงและพนักงานแผนที่ออกไปตรวจสอบที่เกิดเหตุและให้ทำรายงานพร้อมกันทั้ง 2 ฝ่ายจะได้ไม่ขัดแย้งกันอีกต่อไป[3] ในปัญหานี้กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมทรงมีความเห็นเช่นเดียวกับ ม. เฟอรองด์ที่จะให้มีกองกลาง

---

[1] กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ.11.3/3 นายกิจการี – ม. ไคลยาต รองกลสุลฝรั่งเศสบ้านหมากแข้ง 14 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 117

[2] ดู. กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ – กรมหมื่นลมบดอมรพันธ์ 18 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 117

[3] กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ.11.3/2 กรมหลวงเทวะวงษวโรปการกราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 5 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 117

ออกไปตรวจทำแผนที่ เพื่อจะได้รู้แน่ว่าบริเวณดังกล่าว อยู่ในหรือนอกเขต 25 กิโลเมตร[1] และทรงขอให้ส่งฝรั่งกรมแผนที่ออกไปด้วย การที่กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ทรงขอให้ฝรั่งกรมแผนที่ออกไปตรวจเขตแดนนี้ อาจจะเป็นเพราะว่าพระองค์ทรงต้องการหลีกเลี่ยงความขัดแย้งกับฝรั่งเศส ซึ่งอาจจะกล่าวหาว่ากรมการไทยทำลำเอียง แต่ในที่สุดทางรัฐบาลไทยไม่ได้ส่งฝรั่งกรมแผนที่ออกไปตรวจเขตแดนพร้อมกับฝรั่งเศส ทั้งนี้เพราะเกรงว่าถ้าไทยส่งฝรั่งกรมแผนที่ขึ้นไปอาจจะทำให้เกิดการวิวาท เป็นถ้อยความมากขึ้น และอีกประการหนึ่ง รัฐบาลไทยเห็นว่าถึงแม้จะทำแผนที่ร่วมกับฝรั่งเศส ก็คงไม่พ้นความวิวาทไปได้[2] ฉะนั้นการตรวจสอบเขตแดนครั้งนี้ ทั้งไทยและฝรั่งเศส ต่างส่งตัวแทนออกไปตรวจว่าบริเวณที่เกิดเหตุอยู่ในหรือนอกเขต 25 กิโลเมตร

ผลจากการตรวจสอบกงสุลฝรั่งเศสได้แจ้งแก่ไทยว่า บ้านท่าลี่ บ้านบ่อแตน อยู่ในเขต 25 กิโลเมตร พร้อมทั้งได้แจ้งว่า ที่บ้านท่าลี่ มีทหารไทย 200 คนอยู่ในค่าย และได้ร้องเรียนมายังไทยในข้อที่ว่า[3]

- ทหารไทย 200 คนเข้ามาอยู่บ้านท่าลี่
- ไทยได้สร้างด่านตามเส้นทางไปเมืองแถนท้าว
- ไทยสร้างค่ายที่บ้านท่าลี่

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ.11.3/3 กงสุลฝรั่งเศสบ้านหมากแข้ง–นายกิจการี 23 มีนาคม ร.ศ. 117

[2]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ.11.3/2 พระราชหัตถเลขา ถึง พระยาศรีสหเทพ 14 มกราคม ร.ศ. 117

[3]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ.11.3/3 กงสุลฝรั่งเศสบ้านหมากแข้ง–นายกิจการี 23 มีนาคม ร.ศ. 117

ประเด็นต่าง ๆ ที่ฝรั่งเศสร้องเรียนมานี้ ฝรั่งเศสอ้างว่าไทยละเมิดสนธิสัญญาข้อ 3 ลงวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2436 พร้อมทั้งแจ้งให้ไทยรื้อค่ายที่สร้างไว้ และให้นำทหารออกจากเขตแดนดังกล่าว หลังจากนายกิจการี ได้รับคำร้องเรียนจากกงสุลฝรั่งเศสแล้ว นายกิจการีได้ยืนยันว่า จากการตรวจสอบของไทยพบว่าบริเวณที่เกิดเหตุอยู่นอกเขต 25 กิโลเมตร พร้อมทั้งได้ปฏิเสธข้อกล่าวหาของฝรั่งเศสทั้ง 3 ประเด็น[1]

จะเห็นว่าแม้ไทย และฝรั่งเศสจะส่งตัวแทนออกไปตรวจเขตแดนอีกครั้งเพื่อคลี่คลายปัญหาที่เกิดขึ้น แต่ผลที่ออกมายังคงเหมือนกับตอนต้น คือทางฝ่ายไทยยืนยันว่าบริเวณดังกล่าวอยู่นอกเขต 25 กิโลเมตร และฝรั่งเศสก็ยืนยันเช่นเดียวกับตอนต้นว่าอยู่ในเขต 25 กิโลเมตร ฉะนั้นจะเห็นว่าการแก้ปัญหาโดยส่งตัวแทนแต่ละฝ่ายออกไปตรวจเขตแดนเป็นครั้งที่ 2 ก็ไม่สามารถสรุปได้ว่า ที่เกิดเหตุอยู่ในหรือนอกเขต 25 กิโลเมตร จึงทำให้เป็นปัญหาที่ขัดแย้งโต้เถียงกันอีกต่อไป

2. การคลี่คลายปัญหาโดยสอบสวนดูว่าฝ่ายไหนยิงก่อน ทั้งไทยและฝรั่งเศสได้แต่งตั้งตัวแทนออกไปสืบสวนยังที่เกิดเหตุว่าฝ่ายใดเป็นผู้ยิงก่อน แต่การสอบสวนยังมิทันสำเร็จ ฝรั่งเศสได้ยื่นเจตน์จำนงค์แก่ไทยให้ถอนนายทหาร 2 คน ที่ประจำบ้านท่าลี่ออก ซึ่งฝรั่งเศสอ้างว่าได้กระทำการรายแรงในเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นที่บ้านท่าลี่ บ่อแตน ทางรัฐบาลไทยซึ่งยึดถือนโยบายผ่อนปรน เพื่อความอยู่รอดของประเทศ ต้องการให้ปัญหาดังกล่าวหมดสิ้นไป จึงต้องย้ายนายทหารทั้ง 2 คน จากบ้านท่าลี่ ไปประจำยังที่อื่น ทั้งที่ยังไม่ได้ไต่สวนว่า นายทั้ง 2 คน ผิดจริงตามคำกล่าวหาของฝรั่งเศสหรือไม่[2]

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ.11.3/3 นายกิจการี–กงสุลฝรั่งเศส บ้านหมากแข้ง 14 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 117

[2]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ.11.3/4 กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ กราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 24 พฤศจิกายน ร.ศ. 118

ปัญหาเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นที่บ้านท่าลี่ บ้านบ่อแตน เป็นอีกเหตุการณ์หนึ่ง ซึ่งชี้ให้เห็นถึงความเสียเปรียบของไทย ในสนธิสัญญาลงวันที่ 3 ตุลาคม 2436 ซึ่งฝรั่งเศสได้ใช้เป็นข้ออ้างในการขยายอิทธิพลเข้ามา จะเห็นว่าปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ฝรั่งเศสไม่ได้ถือเป็นเรื่องใหญ่โตแต่อย่างใด แต่สิ่งที่ฝรั่งเศสต้องการ คือ ต้องการยืนยันว่าบริเวณดังกล่าวอยู่ในเขต 25 กิโลเมตร[1] ดังจะเห็นได้จากฝรั่งเศสได้ยื่นเจตน์จำนงค์ให้ไทยยายนายทหารทั้ง 2 คนไปจากบ้านท่าลี่ ทั้งที่ไม่ได้สืบสวนให้ได้ความแน่นอนว่า เหตุการณ์เป็นอย่างไร และหลังจากที่ไทยยอมทำตามเจตน์จำนงค์ของฝรั่งเศสแล้ว ปัญหาเรื่องนี้ก็เงียบไป เหมือนกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในที่อื่น ๆ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าฝรั่งเศสพยายามที่จะขยายเขตแดนเข้ามาทางฝั่งขวาแม่น้ำโขง ซึ่งเป็นนโยบายของรัฐบาลฝรั่งเศสที่พยายามอุดหนุนให้พวกเอเยนต์ของฝรั่งเศสทางฝั่งขวาแม่น้ำโขง เข้ามาก่อความวุ่นวาย และหาเหตุที่จะขยายอิทธิพลเข้ามา ดังจะเห็นได้จากหนังสือ ที่กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ถึงพระยาศรีสหเทพ ว่า "ได้สนทนากับกงสุล ฝั่งเสียงกงสุลอยู่ข้างจะไปข้างอ้ายบาเซด้วยไม่ฟังเหตุผลที่เกี่ยว"[2] แม้ว่าในตอนแรกทางรัฐบาลฝรั่งเศสจะแจ้งมายังไทยว่าทางรัฐบาลฝรั่งเศสจะสืบสวนเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น และร่วมปรึกษากับไทยเพื่อป้องกันไม่ให้เหตุการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นอีกต่อไป แต่ในทางปฏิบัติแล้ว จะเห็นว่าฝรั่งเศสไม่ได้สืบสวนเหตุการณ์ครั้งนี้อย่างเป็นกลาง รัฐบาลฝรั่งเศสเข้าข้างคนของตน โดยเชื่อถือในคำให้การของ ม.มาเซ ซึ่งอ้างว่าปืนที่ถือเข้ามาไม่ได้บรรจุกระสุนปืน และเจ้าหน้าที่ทางฝ่ายไทยเป็นฝ่ายยิงก่อน

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ. 11.3/3 กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ – กรมหมื่นสมมตอมรพันธ์ 25 มกราคม ร.ศ. 117

[2]ด. กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม – พระยาศรีสหเทพ ไม่ปรากฏวัน เดือน ปี

แต่ในเวลาต่อมาทางฝรั่งเศสได้ยอมรับว่า ปืนที่ถือเข้ามานั้นบรรจุกระสุนปืน แต่กลับอ้างว่าเป็นปืนยิงสัตว์ไม่ใช่อาวุธ[1] ฉะนั้นรัฐบาลฝรั่งเศสจึงให้ไทย ถอดถอนนายทหารทั้ง 2 นาย ออกจากบ้านท่าลี่ ซึ่งไทยก็ต้องทำตามความประสงค์ของฝรั่งเศส เพื่อต้องการรักษาความสงบเรียบร้อย และตัดปัญหาในเรื่องนี้ให้หมดสิ้นไป เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นครั้งนี้คงจะเหมือนกับคำกล่าวของกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมที่ว่า "ผู้มีอำนาจทำอันใดถูกทั้งสิ้น"

เปรียบเทียบการรุกล้ำเขตแดนของฝรั่งเศส บริเวณเมืองแก่นท้าว บ้านนาอ้อ และบ้านท่าลี่ บ่อแตน

การรุกล้ำเขตแดนของฝรั่งเศสที่พยายามแทรกแซงและรุกรานเข้ามาทั้ง 3 บริเวณข้างต้น สามารถเปรียบเทียบสาเหตุ การดำเนินการของฝรั่งเศส มาตรการตอบโต้ของไทยและผล ดังนี้

สาเหตุ การรุกล้ำเขตแดนของฝรั่งเศสทั้ง 3 บริเวณ เกิดจากการตีความสนธิสัญญา ลงวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2436 ในข้อ 2, 3, 4 และ 6 โดยเฉพาะการรุกล้ำเขตแดนเมืองแก่นท้าว ฝรั่งเศสได้นำแผนที่แสดงเขตเมืองหลวงพระบางมาอ้างว่า เมืองแก่นท้าวเป็นเขตแดนของเมืองหลวงพระบาง

การดำเนินการของฝรั่งเศส การล่วงล้ำเขตแดนของฝรั่งเศส ทั้ง 3 บริเวณ ฝรั่งเศสได้ทำการแทรกแซงและรุกรานเข้ามาเรื่อย ๆ ตามขั้นตอนที่ได้วางไว้ เช่น ในขั้นแรกฝรั่งเศสอ้างว่าเมืองแก่นท้าวเป็นเขตแดน เมืองหลวงพระบาง หลังจากนั้นฝรั่งเศสได้สนับสนุนให้พระยานาใต้ เข้ามาตั้งขัดแข็งต่ออำนาจของรัฐบาลไทย ที่บ้านหาดแดง เพื่อใช้เป็นศูนย์กลางในการก่อกวน

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ. 11.3/2 กรมหลวงเทวะวงษวโรปการ กราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 5 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 117

ความไม่สงบให้เกิดขึ้น เช่นฝรั่งเศสส่งหนังสือถึงกรมการเมือง และชี้แจงแก่ราษฎรว่าเมืองแก่นท้าวเป็นเขตแดนของฝรั่งเศส หลังจากนั้นฝรั่งเศสได้ทำการแทรกแซงและรุกรานหนักยิ่งขึ้น คือ มีการเกลี้ยกล่อมผู้ว่าราชการเมืองที่อยู่ข้างเคียงให้อยู่ในบังคับฝรั่งเศส ถือสิทธิ์ปลดและแต่งตั้งกรมการใหม่ ตลอดจนมอบสิทธิ์ขาดให้กรมการเมืองที่อยู่ในบังคับฝรั่งเศสลงโทษราษฎรผู้ขัดขืนได้อย่างเต็มที่ และมีการเตรียมพร้อมทั้งกำลังอาวุธและเสบียงอาหาร เพื่อเตรียมการทำสงครามเมื่อมีโอกาส ส่วนการแทรกแซง และการรุกราน บริเวณบ้านนาอ้อ และบ้านท่าลี่ บ่อแตน นั้น ฝรั่งเศสได้ใช้มาตรการเดียวกัน คือ พยายามแทรกแซงและรุกรานเข้ามาเรื่อย ๆ ตามลำดับขั้นตอนของฝรั่งเศส โดยในขั้นแรกอ้างว่า บริเวณ ทั้ง 2 อยู่ในเขต 25 กิโลเมตร ซึ่งเป็นเขตแดนของฝรั่งเศส หลังจากนั้นฝรั่งเศสจะสนับสนุนกรมการเมืองให้แข็งขืนอำนาจต่อรัฐบาลไทย และทำการขับไล่กรมการเมือง เมื่อฝรั่งเศสเห็นว่าถูกต่อต้านจากไทย ฝรั่งเศสจึงใช้มาตรการรุนแรง คือ เข้าทำร้ายร่างกายกรมการเมือง

ข้อที่น่าสังเกตก็คือ แม้ฝรั่งเศสจะทำการแทรกแซงและรุกรานเข้ามาในบริเวณที่กล่าวข้างต้นตามลำดับขั้นตอน แต่ที่เมืองแก่นท้าวและบ่อแตน นั้น ฝรั่งเศสได้ใช้ความรุนแรงมากกว่าที่บ้านนาอ้อ เช่น ที่เมืองแก่นท้าวฝรั่งเศสตั้งให้พระยานาใต้ ให้เข้ามาประจำที่บ้านหาดแดง และทำการปลดแต่งตั้งกรมการใหม่ ตลอดจนให้อำนาจสิทธิ์ขาดแก่กรมการเมือง ที่อยู่ในบังคับฝรั่งเศส ในการลงโทษถึงขั้นประหารชีวิตแก่ราษฎรที่ขัดขืนอำนาจได้ และที่เมืองบ่อแตน เช่นกัน ฝรั่งเศสได้ใช้ความรุนแรงถึงขั้นที่ฝรั่งเศสยกกำลังทหารเข้ามาบุกรุก และยึงกรมการเมือง แต่ที่บ้านนาอ้อ เป็นเพียงการต่อสู้ที่เกิดขึ้นจากการที่พลทหารไทยเข้าแย่งชิงกรมการเมืองของไทย ซึ่งถูกฝรั่งเศสจับตัวไปเท่านั้น

มาตรการตอบโต้ของไทยและผลที่ได้รับ มาตรการตอบโต้การแทรกแซงและการรุกรานของฝรั่งเศสนั้น ทางรัฐบาลไทยใช้วิธีเดียวกันทั้ง 3 บริเวณ คือ ใช้การตอบโต้ทางการทูต โดยมีหนังสือชี้แจงไปยังฝรั่งเศสให้หยุดยั้ง การกระทำพร้อมกันนั้นได้เกณฑ์ทหารเข้าประจำการ เพื่อต่อต้านการรุกรานของฝรั่งเศส ผลจากการที่รัฐบาลไทยประท้วงไปยังฝรั่งเศสนั้น ปรากฏว่าฝรั่งเศสไม่ยอมรับรู้ในเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น คงปล่อยให้เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเงียบหายไป และในที่สุดไทยต้องเสียดินแดนที่เป็นปัญหา 2 บริเวณ คือ เมืองแก่นท้าว และบ่อแตน ให้กับฝรั่งเศสในสัญญา ฉบับลงวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2449

3. ความขัดแย้งกับฝรั่งเศสในเขตแดน 25 กิโลเมตร

ความขัดแย้งระหว่างไทยกับฝรั่งเศสในเขตแดน 25 กิโลเมตร จากฝั่งขวาแม่น้ำโขง เป็นปัญหาที่เกิดจากการตีความสนธิสัญญาลงวันที่ 3 ตุลาคม 2436 ซึ่งทั้งไทยและฝรั่งเศส ต่างตีความในสนธิสัญญาแตกต่างกันออกไป โดยที่ไทยพยายามตีความตามข้อความในสนธิสัญญา แต่ฝรั่งเศสพยายามตีความให้กว้างออกไปเกินกว่าข้อความในสนธิสัญญาที่ได้ระบุไว้ การตีความของฝรั่งเศสดังกล่าวอาจจะพิจารณาได้ 2 ประเด็น คือ

1. ฝรั่งเศสพยายามตีความให้กว้างออกไปเพื่อต้องการเข้าไปมีอิทธิพลในเขต 25 กิโลเมตร และเมื่อสามารถขับไล่ไทยออกจากดินแดนในเขต 25 กิโลเมตรแล้ว ฝรั่งเศสก็จะผนวกดินแดนดังกล่าวเป็นเขตแดนของตน ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นไปตามขั้นตอนนโยบายของฝรั่งเศส

2. ในการทำสนธิสัญญาลงวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2436 นั้น ฝรั่งเศสอาจจะไม่เข้าใจในความสลับซับซ้อนการบริหารการปกครองของไทย เช่นเรื่องเกี่ยวกับภาษี ฝรั่งเศสอาจจะตีความว่า ภาษีขาเข้าขาออก เป็นชนิดเดียวกัน กับภาษีผูกขาด เป็นต้น แต่การตีความหมายของรัฐบาลไทย รัฐบาลตีความหมายคำว่า

ภาษีขาเข้าขาออก กับภาษีผูกขาด แตกต่างออกไป ตามลักษณะการบริหารงานที่ปฏิบัติกันมาแต่เดิม ฉะนั้นจึงทำให้เกิดความขัดแย้งกันขึ้น ซึ่งไทยถูกฝรั่งเศสกล่าวหาว่า ละเมิดสนธิสัญญา ลงวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2436 เป็นต้น

ทั้งประเด็นที่พิจารณาข้างต้นนั้น ถ้าดูจากเหตุการณ์การล่วงล้ำเขตแดนทางฝั่งขวาแม่น้ำโขงของฝรั่งเศส ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นว่าการตีความสนธิสัญญาในประเด็นแรกจะมีน้ำหนักในแง่ที่เป็นไปได้ มากกว่าการพิจารณาในประเด็นที่ 2 จะเป็นว่าฝรั่งเศสพยายามขยายอิทธิพลเข้ามาทางฝั่งขวาแม่น้ำโขง ดังจะเห็นได้จากการปลดกรมการเมืองชุดเดิมออก แล้วแต่งตั้งบุคคลที่อยู่ในบังคับฝรั่งเศสเป็นแทน และสิ่งที่แสดงให้เห็นมากที่สุดคือ หลังจากลงนามสัญญาลงวันที่ 3 ตุลาคม 2436 แล้ว ในเวลาต่อมาฝรั่งเศสได้เจรจาขอแก้ไขสนธิสัญญาฉบับนี้ โดยแสดงความประสงค์ที่จะผนวกดินแดนฝั่งขวาของแม่น้ำโขงบางส่วนเข้ากับฝั่งซ้าย และประสพความสำเร็จในสัญญาลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2446 และสัญญา 23 มีนาคม 2449 โดยที่ไทยต้องเสียดินแดนบริเวณเมืองแก่นท้าว บอแตน ให้กับฝรั่งเศส เพื่อแลกกับการถอนทหารของฝรั่งเศสออกจากจันทบุรี และตราด[1]

ความขัดแย้งระหว่างไทย–ฝรั่งเศส ในเขตแดน 25 กิโลเมตร จะแยกกล่าวเป็น 4 ปัญหา คือ

3.1 ปัญหาการเก็บภาษีอากร

3.2 ปัญหาการบริหารการปกครอง

3.3 ปัญหาเรื่องโจรผู้ร้าย

3.4 ปัญหาความยุ่งยากเรื่องราษฎรอพยพ

---

[1]เติม วิภาคพจนกิจ ประวัติศาสตร์อีสาน หน้า 730–731

3.1 ปัญหาการเก็บภาษีอากร

3.1.1 ปัญหาการเก็บภาษีสุรา ภาษีฝิ่น

สุรา ฝิ่น ถือว่าเป็นสิ่งมอมเมา และเป็นโทษแก่ราษฎรผู้เสพย์ ฉะนั้น รัฐบาลไทยจึงควบคุมการจำหน่ายโดยจัดให้มีผู้ผูกขาดการจำหน่ายสินค้าทั้ง 2 ประเภท ซึ่งผู้ผูกขาดในการจำหน่ายจะต้องเสียภาษีให้แก่รัฐเป็นปี โดยการประมูล เรียกภาษีนี้ว่าภาษีผูกขาด หลังจากรัฐบาลไทยต้องทำสนธิสัญญา ลงวันที่ 3 ตุลาคม 2436 แล้ว ปัญหาหนึ่งในหลายปัญหาที่รัฐบาลไทยต้องประสพ ซึ่งทำให้เกิดความขัดแย้งกับฝรั่งเศส คือปัญหาการเก็บภาษีสุรา ภาษีฝิ่น ในเขต 25 กิโลเมตร จากฝั่งขวาแม่น้ำโขง ซึ่งปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่เกิดจากการตีความสนธิสัญญา ลงวันที่ 3 ตุลาคม 2436 ในข้อ 5 ซึ่งมีใจความว่า

"คอเวอนแมนต์สยาม จะรีบปรึกษากับคอเวอนแมนต์ฝรั่งเศส ภายในกำหนด 6 เดือน แต่ปีนี้ไปในการที่จะจัดการเป็นวิธีการค้าขาย และวิธีตั้งด่านโรงภาษีในที่ตำบลซึ่งได้กล่าวไว้ในข้อ 3 นั้น และในการที่จะแก้ไขข้อความสัญญาปี มะโรงอัฐศก จุลศักราช 1218 คฤษตศักราช 1856 นั้นด้วย คอเวอนแมนต์สยาม จะไม่เก็บภาษีสินค้าขาเข้า ขาออก ในจังหวัดที่ได้กล่าวไว้ในข้อ 3 แล้วนั้น จนกว่าจะได้ตกลงกัน คอเวอนเมนต์ฝรั่งเศสจะได้ทำตอบแทนแทนให้เหมือนกันในสิ่งของที่เกิดจากจังหวัดที่กล่าวนี้สืบต่อไป"[1]

ข้อความในสนธิสัญญา ข้อ 5 นั้น ได้ระบุว่ารัฐบาลไทยจะต้องถอนด่านและเลิกเก็บภาษีขาเข้าขาออก ภายในบริเวณ 25 กิโลเมตร จากฝั่งขวาแม่น้ำโขง ในสัญญาข้อนี้ ไทยตีความภาษีขาเข้าขาออกว่า จะต้องเป็นภาษีผ่านด่าน

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ.18.2/5 สำเนาหนังสือสัญญากรุงสยาม กับกรุงฝรั่งเศส แต่วันที่ 3 ตุลาคม ร.ศ. 112

ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับภาษีฝิ่น ภาษีสุรา ซึ่งถือว่าเป็นภาษีผูกขาด และภาษีพื้นบ้าน เช่น ภาษีเกลือ ภาษีปลา เป็นต้น สัญญาข้อนี้เองฝรั่งเศสได้ใช้เป็นข้ออ้างในการห้ามไม่ให้ไทยมีภาษีสุรา ภาษีฝิ่น และภาษีพื้นบ้านในเขต 25 กิโลเมตร[1] และได้สนับสนุนพวกหลวงพระบางให้เข้ามาจับกุมเจ้าภาษีฝิ่นในเมืองแก่นท้าว[2] ซึ่งก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างไทย–ฝรั่งเศสขึ้น

ปัญหาเรื่องภาษีสุรา ภาษีฝิ่นนี้ ทางรัฐบาลไทยได้ตีความสนธิสัญญาข้อ 5 ว่า ภาษีที่จะต้องเลิกเก็บในเขตแดน 25 กิโลเมตรนั้น จะต้องเป็นภาษีขาเข้าขาออก แต่ภาษีฝิ่น ภาษีสุรา ซึ่งเป็นภาษีผูกขาด จึงอยู่นอกกฎข้อบังคับ ฉะนั้นทางรัฐบาลไทยจึงมีสิทธิ์จัดเก็บภาษีทั้ง 2 ชนิดได้ ม.โรลัง ยัคมินส์ ที่ปรึกษากฎหมายของไทยก็ยอมรับเช่นกันว่า ภาษีสุรา ภาษีฝิ่น ในเขต 25 กิโลเมตรนี้ไม่ได้เกี่ยวข้องกับภาษีขาเข้าขาออก ที่รัฐบาลไทยจะต้องเลิกตามสนธิสัญญา ฉะนั้นถ้าคนฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง ซึ่งเป็นคนในบังคับฝรั่งเศสนำฝิ่นเข้ามาจำหน่ายในฝั่งขวาแม่น้ำโขงแล้ว ข้าหลวงไทยมีสิทธิที่จะจับกุมได้[3] ฉะนั้นในเวลาต่อมา ทางรัฐบาลไทยจึงนำสิทธิข้อนี้เข้าจับกุมเมื่อคนในบังคับฝรั่งเศส นำฝิ่นเข้ามาจำหน่ายในฝั่งขวาแม่น้ำโขง

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ.29.2/88 กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ–กรมหมื่นสมมตอมรพันธ์ 21 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 114

[2]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ.20/2 กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ–กรมหมื่นสมมตอมรพันธ์ 7 กันยายน ร.ศ. 114

[3]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ.29.2/88 พระยาราชวรานุกูล–กรมหมื่นสมมตอมรพันธ์ 18 มิถุนายน ร.ศ. 115

ผลจากการกระทำนี้อุปทูตฝรั่งเศสได้มีหนังสือประท้วงการจับกุมมายังกระทรวงต่างประเทศ ว่าการกระทำของข้าหลวงไทย เป็นการกระทำที่ผิดสัญญา[1] แต่กระทรวงต่างประเทศได้โต้แย้งไม่ยอมเลิกถอนภาษีสุรา ภาษีฝิ่น ซึ่งทางรัฐบาลไทยเห็นว่า การกระทำของข้าหลวงไทยไม่ได้ทำผิดสัญญาแต่อย่างใด[2]

ปัญหาภาษีสุรา ภาษีฝิ่น นี้ ทางรัฐบาลไทยยืนยันอย่างเต็มที่ว่า ไทยมีสิทธิที่จะเก็บได้ ทั้งนี้เพราะข้อความในสนธิสัญญาดังกล่าว ระบุแต่เพียงไม่ให้ไทยจัดเก็บภาษีสินค้าเข้า สินค้าออกเท่านั้น ฉะนั้นจะเห็นว่าถ้าพิจารณาตามข้อความในสนธิสัญญาแล้ว รัฐบาลไทยก็ไม่ได้ละเมิดสัญญาตามข้อกล่าวหาของฝรั่งเศสแต่อย่างใด และภาษีสุรา ภาษีฝิ่น ก็เป็นภาษีผูกขาดก่อนที่ไทยจะทำสนธิสัญญาฉบับลงวันที่ 3 ตุลาคม 2436 กับฝรั่งเศส ฉะนั้นฝรั่งเศสจะต้องรู้เรื่องนี้ดี และจะตีความว่าภาษีผูกขาดเป็นภาษีชนิดเดียวกันกับภาษีขาเข้าขาออกไม่ได้ แม้แต่ ม. โรลังค์ที่ปรึกษากฎหมายของไทย ก็ได้ตีความหมายของสัญญาข้อ 5 ว่า รัฐบาลไทยมีสิทธิที่จะจัดเก็บภาษีสุรา ภาษีฝิ่น ได้เพราะเป็นภาษีผูกขาด ไม่เกี่ยวข้องกับภาษีขาเข้าขาออก

3.1.2 พวกหลวงพระบางตั้งด่านเก็บภาษีอากรที่บ้านปากลาย*

ตามสนธิสัญญาลงวันที่ 3 ตุลาคม 2436 ในข้อ 5 ระบุว่าไม่ให้ไทยเก็บภาษีขาเข้า ขาออก ในเขตแดน 25 กิโลเมตรจากฝั่งขวาแม่น้ำโขง และข้อความตอนท้ายในข้อ 5 ได้ระบุว่า "คอเวอนเมนต์ฝรั่งเศสจะได้ทำตอบแทนให้เหมือนกันในสิ่งของที่เกิดจากจังหวัดที่กล่าวนี้สืบไป"[3] ข้อความตอนท้ายนี้ แสดงให้เห็นว่า

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ.29.2/88 พระยาราชวรานุกูล – กรมหมื่นสมมตอมรพันธ์ 18 มิถุนายน ร.ศ. 115

[2]ดู.

[3]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ.18.2/5 สำเนาหนังสือสัญญากรุงสยามกับกรุงฝรั่งเศส แต่วันที่ 3 ตุลาคม ร.ศ. 112

*อยู่ในเขต 25 กิโลเมตร จากฝั่งขวาแม่น้ำโขง ปัจจุบันอยู่ในประเทศลาว

ฝรั่งเศสจะต้องไม่เก็บภาษีอากรขาเข้าขาออกในเขตแดน 25 กิโลเมตร เช่นเดียวกับไทย แต่หลังจากเซ็นสนธิสัญญาแล้ว ในเวลาต่อมา พวกหลวงพระบางโดยความสนับสนุนของฝรั่งเศสได้เข้ามาตั้งด่านเก็บภาษีอากรที่บ้านปากลาย[1]

การกระทำของพวกหลวงพระบางโดยความสนับสนุนของฝรั่งเศสดังกล่าวจะเห็นได้ว่า เป็นการละเมิดสนธิสัญญาซึ่งระบุไว้ในข้อ 5 ฉะนั้นรัฐบาลไทยได้ตอบโต้การละเมิดสนธิสัญญาของพวกหลวงพระบาง ซึ่งมีฝรั่งเศสสนับสนุน โดยการออกประกาศไม่ให้ราษฎรเชื่อฟัง ถ้าผู้ใดเชื่อฟังจะได้รับโทษอย่างหนัก ดังปรากฏในคำประกาศว่า

> "ด้วยหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรี ซึ่งกรุงฝรั่งเศสกับกรุงสยามทำไว้ต่อกัน เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 112 ในข้อ 3 ความว่าฝ่ายสยามจะไม่สร้างด่านในจังหวัด 625 เส้น ฝั่งขวาตะวันตกแม่น้ำโขง ถ้าผู้ใดมากล่าวขู่บังคับให้ท้าวขุน ผู้ใหญ่ ผู้น้อย และแสนภักดี ท้าวนรสาร หมื่นบุตรนาม หรือราษฎรผู้ใด ซึ่งตั้งบ้านเรือนอยู่ฝั่งโขงฟากของตะวันตกในพระราชอาณาเขตกรุงสยาม ไปตั้งด่านในฝั่งโขงฟากขวา เรียกเก็บสิ่งของเรือลูกค้า ขึ้นล่องตามความของผู้ล่อลวง ผิดหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีประการใด อย่าให้ท้าวขุน ราษฎร ซึ่งตั้งบ้านเรือนอยู่ในฝั่งโขงฟากขวาฟังบังคับบัญชาเป็นอันขาด ถ้าผู้ใดขืนฟังบังคับของผู้ที่ล่อลวงไปตั้งด่านในฝั่งโขงฟากขวา เก็บสิ่งของ เรือขึ้นล่อง ผิดหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรี จะทำโทษตามทางราชการ"[2]

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.21ก/6 กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ—กรมหมื่นสมมตอมรพันธ์ 23 พฤศจิกายน ร.ศ. 113

[2]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.21ก/6 พระสฤทดิ์ พจนกรณ์ — กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ 23 พฤศจิกายน ร.ศ. 113

ประกาศดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลไทยได้ตอบโต้การกระทำของพวกหลวงพระบางภายใต้ความสนับสนุนของฝรั่งเศส โดยการนำเอาอาวุธของฝรั่งเศสที่ห้ามไม่ให้ไทยเก็บภาษีอากรในเขต 25 กิโลเมตร มาห้ามปรามการกระทำของพวกหลวงพระบาง ภายใต้การสนับสนุนของฝรั่งเศส[1] การกระทำของพวกหลวงพระบางดังกล่าว จะเห็นว่าเป็นการละเมิดสนธิสัญญาข้อ 5 ลงวันที่ 3 ตุลาคม 2436 ซึ่งระบุว่าฝรั่งเศสจะไม่จัดเก็บภาษีอากรในเขตแดน 25 กิโลเมตร เช่นเดียวกับไทย ในปัญหานี้กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ได้กราบทูลกรมหมื่นสมมตอมรพันธ์ว่า "เห็นว่าควรต้องบอกกล่าวแก่อธิปตัยฝรั่งเศสเพื่อจะได้จัดห้ามปราม ถ้ามิจัดให้แล้ว ถ้าท้าวขุนหลวงพระบางกดขี่เรียกร้องภาษีอากรแก่ราษฎรเหลือเกิน จะเกิดเป็นปากเสียงวิวาทถึงฆ่าฟันกันล้มตายประการใด ข้าหลวงของเราจะรับผิดชอบไม่ได้"[2]

คำกราบทูลของกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลไทยในขณะนั้นไม่ได้แก้ปัญหาอย่างผลีผลาม พยายามใช้การเจรจาทางการทูตเพื่อให้ปัญหาดังกล่าวลุล่วงไปด้วยดี แต่ปัญหาความขัดแย้งเรื่องการเก็บภาษีอากรนี้ ไม่ปรากฏหลักฐานว่าได้ตกลงกันอย่างไร แต่ผู้เขียนเห็นว่าปัญหาดังกล่าวคงจะเป็นปัญหาที่ยืดเยื้ออีกต่อไป ถึงแม้ว่ารัฐบาลไทยจะแจ้งไปยังฝรั่งเศสให้จัดการเรื่องนี้ก็ตาม แต่ฝรั่งเศสก็คงจะไม่สนใจที่จะขจัดปัญหานี้ให้หมดไป เพราะตลอดเวลาจะเห็นว่าฝรั่งเศสพยายามสร้างความยุ่งยากให้เกิดขึ้นในเขตแดน 25 กิโลเมตร ขึ้นเสมอ โดยฝรั่งเศสจะได้ใช้ช่วงโอกาสนี้ขยายอำนาจเข้ามาในเขตแดน 25 กิโลเมตร ซึ่งเป็นนโยบายของฝรั่งเศสที่ต้องการผนวกดินแดน 25 กิโลเมตรมาเป็นเขตแดน

---

[1] กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.21ก/6 กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ – กรมหมื่นสมมต อมรพันธ์ 23 พฤศจิกายน ร.ศ. 113

[2] ก.

ของตน จะเห็นว่าในเวลาต่อมาฝรั่งเศสามารถประสพความสำเร็จในบางส่วน เมื่อมีการเจรจาแก้ไขสนธิสัญญา ลงวันที่ 3 ตุลาคม 2436 ปรากฏว่าสัญญาทั้ง 2 ฉบับ คือฉบับ 13 กุมภาพันธ์ 2446 และฉบับ 23 มีนาคม 2449 ไม่ได้แก้ปัญหาความยุ่งยากเรื่องการเก็บภาษีอากรที่เกิดขึ้นให้หมดไป จะมีก็เฉพาะเป็นบางส่วนเท่านั้น ดังปรากฏในสัญญาลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2446 ข้อ 8 ตอนหนึ่งว่า รัฐบาลไทยอนุญาตให้ฝรั่งเศสใช้ที่ดินบริเวณเชียงคาน หนองคาย ไชยบุรี มุกดาหาร เขมราฐ ปากน้ำมูน เป็นประโยชน์เพื่อการเดินเรือ และมีข้อห้ามชัดเจนว่าในบริเวณเหล่านี้คนโดยสารหรือคนงานในบังคับฝรั่งเศส จะไม่ใช้สำหรับการขายสุรา ฝิ่น และเครื่องสรรพาวุธทั้งปวง[1]

จะเห็นว่าข้อความในข้อ 8 นั้น ระบุเฉพาะปัญหาการจำหน่ายสุรา ฝิ่น ในเฉพาะบางเขตเท่านั้น ซึ่งสัญญาดังกล่าวไม่ได้แก้ปัญหาความขัดแย้งในเรื่องการเก็บภาษีอากรในเขต 25 กิโลเมตรให้หมดไป แสดงให้เห็นว่าปัญหาการเก็บภาษีอากรในเขต 25 กิโลเมตร ไม่ได้เป็นปัญหาใหญ่โตสำหรับรัฐบาลในขณะนั้น จึงไม่ได้มีการเจรจาแก้ไขปัญหาดังกล่าว ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะว่า ปัญหาความขัดแย้งระหว่างไทยกับฝรั่งเศสในขณะนั้นมีหลายปัญหา ซึ่งรัฐบาลจำเป็นจะต้องเจรจาตกลงในปัญหาที่เห็นว่าสำคัญกว่า เพื่อรักษานโยบาย "ความอยู่รอดของประเทศ" เอาไว้

3.2 ปัญหาการบริหารการปกครอง

ก. สาเหตุของปัญหา

ปัญหาการบริหารการปกครองในเขตแดน 25 กิโลเมตร เป็นปัญหาที่เกิดจากการตีความสนธิสัญญา ลงวันที่ 3 ตุลาคม 2436 เช่นกัน ซึ่งข้อความในสนธิสัญญา

---

[1]กองบรรณสาร, ก.ต. แฟ้ม 2.29 หมวดสนธิสัญญา การเจรจาทำสนธิสัญญาเขตแดนไทย–ฝรั่งเศส ศักราช 2449

ข้อ 2 และข้อ 4 ระบุถึงการใช้ลำน้ำโขง และการบริหารการปกครองในเขตแดน 25 กิโลเมตรไว้ว่า

"ข้อ 2 คอเวอนแมนต์สยาม จะไม่มีเรือรบใหญ่น้อยไปใช้ฤาใช้เดินในทะเลสาบก็ดีในแม่น้ำโขงก็ดี และในลำน้ำแยกจากแม่น้ำโขง ซึ่งอยู่ภายในที่อันได้มีกำหนดไว้ในข้อต่อไปนี้ ข้อ 4 ในจังหวัดซึ่งได้กล่าวไว้ในข้อ 3 นั้น บรรดาการตระเวนรักษาจะมีแต่กองตระเวรเจ้าพนักงานเมืองนั้น ๆ กับคนใช้เป็นกำลังแต่เพียงจำเป็นแท้ และทำการตามอย่างเช่นเคย รักษาเป็นธรรมเนียมในที่นั้น จะไม่มีพลประจำฤาพลเกณฑ์สรรพด้วยอาวุธเป็นทหารอย่างใด อย่างหนึ่ง ตั้งอยู่ในที่นั้นด้วย"[1]

ข้อความในสนธิสัญญาทั้ง 2 ข้อนั้น ได้ระบุไม่ให้เรือรบของไทยเข้าไปอยู่ในลำน้ำโขง ในทะเลสาบ และในแม่น้ำที่แยกจากแม่น้ำโขงที่อยู่ในเขต 25 กิโลเมตร จะเห็นว่าข้อความนี้ระบุเฉพาะเรือรบเท่านั้น ไม่ได้ระบุรวมถึงเรือสินค้าของไทยด้วย ส่วนในข้อ 4 นั้น ได้ระบุไว้ว่าในเขต 25 กิโลเมตร จะไม่ให้มีทหารและอาวุธ อยู่ในดินแดนดังกล่าว ส่วนหน่วยรักษาความปลอดภัยหรือที่เรียกว่าพลตระเวนนั้นให้มีได้ แต่จะต้องเป็นเจ้าพนักงานในเมืองนั้น ๆ และสามารถทำงานได้ตามระเบียบ แบบแผน ดังที่มีมาแต่ก่อน

ข. การกล่าวหาของฝรั่งเศส

ในเวลาต่อมาหลังจากเซ็นต์สนธิสัญญากัน 1 ปี ฝรั่งเศสได้กล่าวโทษไทยว่าไม่ปฏิบัติตามสนธิสัญญา ในประเด็นที่ว่า

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ.18.2/5 สำเนาหนังสือสัญญากรุงสยามกับกรุงฝรั่งเศส แต่วันที่ 3 ตุลาคม ร.ศ. 112

1. ข้าราชการที่อยู่ในริมฝั่งแม่น้ำโขง เป็นนายทหาร[1]

2. กล่าวหาว่าพระรามฤทธิ ได้นำทหารเข้าไปที่บ้านอาฮี และเข้าไปจัดการเปลี่ยนแปลงเจ้าพนักงานในท้องที่เหล่านั้น[2]

3. ไทยทำผิดหนังสือสัญญาในการตั้งข้าหลวงมาประจำตามฝั่งขวาแม่น้ำโขง[3]

4. การที่ไทยมีตำรวจในเมืองหนองคาย เป็นการกระทำที่ผิดต่อหนังสือสัญญา[4]

ค. การแก้ข้อกล่าวหาของรัฐบาลไทย

คำกล่าวหาของฝรั่งเศสข้างต้นนั้น รัฐบาลไทยได้ชี้แจงให้ฝรั่งเศสทราบว่าการที่ฝรั่งเศส กล่าวหาว่าข้าราชการที่อยู่ในริมฝั่งแม่น้ำโขงเป็นนายทหารนั้นไม่เป็นความจริง ข้าราชการเหล่านี้ก่อนลงนามสนธิสัญญา เคยเป็นทหารจริง แต่หลังจากที่ไทยต้องปฏิบัติตามสนธิสัญญา ข้อ 4 ซึ่งระบุไม่ให้ไทยมีทหารในเขตแดน 25 กิโลเมตรแล้ว ทางรัฐบาลไทยได้ให้ทหารเหล่านี้รับราชการในฐานะเป็นพลเรือน ไม่ได้ควบคุมผู้คนหรือมีอาวุธที่จะแสดงว่าเป็นทหารแต่อย่างใด และทาง

---

[1]กองบรรณสาร, ก.ต. แฟ้ม 2.2 กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ – กรมหลวงเทวะวงษ์วโรปการ 7 กันยายน ร.ศ. 113

[2]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ.29.2/99 พระยาศรีสหเทพ – พระยาพิพัฒโกษา 26 เมษายน ร.ศ. 120

[3]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ.20/2 คอมมาดังตรูเนียร์ – กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม 27 พฤษภาคม ร.ศ. 114

[4]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ.20/5 พระยาไตรเพชรรัตนสงคราม –กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม 12 พฤษภาคม ร.ศ. 114

รัฐบาลไทยเห็นว่าการที่ให้มีพลเรือนอยู่ในเขต 25 กิโลเมตร ก็ไม่ได้ละเมิดสนธิสัญญาข้อ 4 ประการใด[1]

ส่วนประเด็นที่ฝรั่งเศสกล่าวหาว่า พระรามฤทธิ นำทหารเข้าไปที่บ้านอาฮิ จัดการเปลี่ยนแปลงเจ้าพนักงานในท้องที่นั้น ทางรัฐบาลไทยได้ชี้แจงไปยังฝรั่งเศสว่า พระรามฤทธิ เป็นผู้ว่าราชการเมืองแก่นท้าว ได้เข้าไปตั้งอยู่ที่บ้านอาฮิ เพื่อตรวจตราโจรผู้ร้าย และได้จัดการปกครองท้องที่บริเวณนั้นโดยจัดตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในท้องที่นั้น ถือน้ำพระพิพัฒสัตยา ตามธรรมเนียมซึ่งเคยปฏิบัติมา และการที่พระรามฤทธิออกไปตรวจจัดการปกครองท้องที่คราวนี้ มีแต่หลวงสิทธิประสงค์ หลวงณรงค์ราชมหาดไทย กับเสมียนคนใช้เท่านั้น ไม่ได้นำทหารเข้าไปตามคำกล่าวหาของฝรั่งเศส[2]

จะเห็นว่าการที่พระรามฤทธิ ซึ่งเป็นผู้ว่าราชการในท้องที่ เข้าไปตรวจตราจัดการปกครองท้องที่ และตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้น ไม่ได้กระทำผิดสัญญา และการที่ให้กำนันผู้ใหญ่บ้าน ถือน้ำพระพิพัฒสัตยา ก็เป็นธรรมเนียมที่ปฏิบัติสืบต่อกันมาช้านานแล้ว ซึ่งข้อความตอนหนึ่งในสนธิสัญญาข้อ 4 ก็ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่าให้ทำการตามอย่างเช่นที่เคยรักษาเป็นธรรมเนียมกันมา

ส่วนอีก 2 ประเด็นที่เป็นข้อกล่าวหาของฝรั่งเศสนั้น จะเห็นว่าทางรัฐบาลไทยไม่ได้ละเมิดสนธิสัญญาแต่อย่างใด ในสนธิสัญญาข้อ 4 ซึ่งกล่าวข้างต้นไม่ได้ระบุว่าทางรัฐบาลไทยไม่มีสิทธิที่จะจัดการเรื่องตำรวจ และแต่งตั้งข้าหลวงเข้าไปบริหารปกครองในท้องที่เขต 25 กิโลเมตร ในข้อความดังกล่าวระบุเฉพาะไม่ให้

---

[1]กองบรรณสาร, กต. แฟ้ม 2.2 กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ – กรมหลวงเทวะวงษวโรปการ 7 กรกฎาคม ร.ศ. 113

[2]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ.29.2/99 พระยาศรีสหเทพ – พระยาพิพัฒโกษา 24 เมษายน ร.ศ. 120

ไทยส่งทหารเข้าไปเท่านั้น จะเห็นว่าถ้าตีความตามข้อความที่ระบุในสนธิสัญญา ข้อ 4 แล้ว ไทยมีสิทธิ์ในการจัดการปกครองบ้านเมืองอันเป็นงานของฝ่ายพลเรือนได้ แต่ฝรั่งเศสตีความสัญญานี้แตกต่างออกไปว่า ที่ดินในเขต 25 กิโลเมตร เป็นแผ่นดินกลาง การจัดการปกครองบ้านเมืองจะต้องให้ผู้ว่าราชการเมืองเหล่านั้นจัดการปกครองกันเอง ข้าหลวงที่แต่งตั้งจากกรุงเทพฯ ไม่มีอำนาจที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องในการปกครองตามหัวเมืองเหล่านั้น การที่ฝรั่งเศสตีความเช่นนี้เป็นเพราะฝรั่งเศสต้องการให้เขต 25 กิโลเมตร มีเฉพาะเจ้าพื้นเมืองปกครองเท่านั้น ซึ่งฝรั่งเศสสามารถจะขยายอำนาจ หรือเกลี้ยกล่อมเพื่อที่จะเข้าครอบครองได้ง่าย รัฐบาลไทยเห็นว่าไทยไม่ได้ละเมิดสัญญาที่ทำไว้แต่อย่างใด การที่ฝรั่งเศสกล่าวหาไทยว่าละเมิดสัญญานั้น รัฐบาลไทยจึงไม่สามารถที่จะยอมรับคำกล่าวหาของฝรั่งเศสได้ ดังที่กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม มีหนังสือไปถึงคอมมาดังตรูเนียร์ ซึ่งเป็นทนายของ ม.ฟาวี ว่า "ข้อที่ว่าเราได้กระทำผิดหนังสือสัญญาในการตั้งข้าหลวงตามฝั่งขวาแม่น้ำโขง ข้อนี้ข้าพเจ้ายอมไม่ได้ เพราะไม่มีความอันใด ได้กล่าวไว้ในหนังสือปฏิญาณแห่งปี ร.ศ. 112"[1]

ความขัดแย้งระหว่างไทยกับฝรั่งเศสในเขตแดน 25 กิโลเมตรนั้น จะเห็นว่าเป็นการต่อสู้ทางอำนาจระหว่างไทยกับฝรั่งเศส ที่จะมีอิทธิพลในเขต 25 กิโลเมตรที่อยู่ทางฝ่ายไทย การต่อสู้ของไทย เป็นการต่อสู้เพื่อรักษาอภิสิทธิ์เหนือดินแดนดังกล่าว ซึ่งไทยตระหนักเสมอว่า แม้จะทำสนธิสัญญากับฝรั่งเศสยอมรับว่าเขตแดน 25 กิโลเมตร เป็นเขตกลางที่ไม่ให้ไทยส่งทหารเข้าไปนั้น แต่ทางรัฐบาลไทยก็ตระหนักและยืนยันกับฝรั่งเศสเสมอมาว่า ดินแดนดังกล่าวเป็นเขตแดนของไทย ซึ่งไทยมีสิทธิอย่างเต็มที่ที่จะเข้าไปจัดการปกครอง และปราบปรามโจรผู้ร้ายได้ การที่

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ.20/2 กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ถึง คอมมาดังตรูเนียร์ 20 มิถุนายน ร.ศ. 114

ไทยยอมรับไม่ส่งทหารเข้าไปนั้น เป็นเพราะรัฐบาลไทยต้องการหลีกเลี่ยงความขัดแย้งกับฝรั่งเศส แต่การต่อสู้ของฝรั่งเศสนั้น เป็นการต่อสู้เพื่อต้องการเข้ามาครอบครองดินแดนดังกล่าว จะเห็นว่าความยุ่งยากความขัดแย้ง ซึ่งเป็นปัญหาต่อการปกครองในเขตแดน 25 กิโลเมตรดังกล่าว ก่อให้เกิดอุปสรรคในการคิดจัดทำนุบำรุงบ้านเมือง[1] ถึงแม้ปัญหาทางด้านการปกครองจะเป็นปัญหาเฉพาะดินแดนในเขต 25 กิโลเมตรก็ตาม แต่ผลที่ได้รับย่อมกระทบกระเทือนต่อการปกครอง ความมั่นคงทั่วทั้งมณฑล และต่อประเทศด้วย ซึ่งกล่าวได้ว่าปัญหาการปกครองในเขต 25 กิโลเมตรนี้ เป็นสาเหตุประการหนึ่ง ที่ทำให้มณฑลอุดร ไม่ได้จัดการปรับปรุงการปกครองให้เจริญก้าวหน้าเท่าที่ควร

3.3 ปัญหาโจรผู้ร้าย

ในสนธิสัญญาลงวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2436 ได้ระบุไว้ในข้อ 3 และข้อ 4 ว่า รัฐบาลไทยจะไม่ก่อสร้างด่าน ค่าย คู หรือที่อยู่ของพลทหารในเขต 25 กิโลเมตร จากฝั่งขวาแม่น้ำโขง และรัฐบาลไทยจะไม่ส่งทหารเข้าไปในเขตดังกล่าว[2] สนธิสัญญาทั้ง 2 ข้อข้างต้นนั้น เป็นเหตุให้ดินแดน 25 กิโลเมตร เป็น "เขตกลาง" ระหว่างไทยกับฝรั่งเศส ซึ่งจากสนธิสัญญา ทั้ง 2 ข้อนี้ รัฐบาลไทย ตีความว่าทั้งไทย และฝรั่งเศสไม่มีสิทธิส่งทหารเข้าไปในดินแดน 25 กิโลเมตร ฉะนั้น ดินแดนเขตกลางจึงมีลักษณะเป็นคล้ายกับดินแดนกันชนระหว่างไทยกับฝรั่งเศส ในเวลาต่อมาโจรผู้ร้ายเมื่อกระทำผิดในฝั่งขวา หรือฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง มักจะหลบหนีความผิดเข้าไปอยู่ในดินแดนดังกล่าว และฝรั่งเศสได้ยกกำลังเข้ามาจับกุม และ

---

[1] กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ.29.2/94 กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ถึงหม่อมเจ้าวัฒนา วันที่ ..... มกราคม ร.ศ. 118

[2] กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ.18.2/5 สำเนาหนังสือสัญญากรุงสยามกับกรุงฝรั่งเศส แต่วันที่ 3 ตุลาคม ร.ศ. 112

ติดตามผู้ร้ายทางฝั่งขวาแม่น้ำโขง ในบางครั้งได้ถืออภิสิทธิ์เข้ามาแย่งชิงผู้ร้าย ซึ่งทำผิดในฝั่งขวา จากกรมการไทย การกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างไทยกับฝรั่งเศสขึ้น เช่น

1. มองซิเออร์ มอแรง กับฝรั่งเศสญวน ลาว รวม 74 คน เข้ามาแย่งชิงเอาโจรผู้ร้ายทางฝั่งขวาแม่น้ำโขง ซึ่งกรมการไทยได้ขังไว้ที่บ้านผู้ว่าราชการเมือง และผู้ร้ายนี้ไม่มีหลักฐานว่าเป็นคนฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง[1]

2. ฝรั่งเศสคุมทหารเข้ามาจับผู้ร้ายที่เมืองรัตนวาปี ซึ่งอยู่ในฝั่งขวาแม่น้ำโขง[2] โดยพลการ

3. พนักงานฝรั่งเศสได้คุมกำลังมาล้อมบ้านผู้ใหญ่บ้านแขวงเมืองหนองคาย เพื่อทำการจับกุมผู้ร้ายที่หนีจากฝั่งซ้าย ซึ่งพนักงานฝรั่งเศสคิดว่ามาหลบซ่อนอยู่ที่บ้านผู้ใหญ่บ้าน แต่ไม่พบผู้ร้าย[3]

ปัญหาเรื่องโจรผู้ร้ายที่เกิดขึ้นนี้ จะเห็นว่าฝรั่งเศสได้ทำการบุกรุกเข้ามาจับกุมผู้ร้าย หรือในบางครั้งได้บุกรุกเข้ามาแย่งชิงตัวผู้ร้ายซึ่งทำผิดในฝั่งขวาแม่น้ำโขง โดยฝรั่งเศสอ้างว่าผู้ร้ายเป็นคนในบังคับฝรั่งเศส การกระทำของฝรั่งเศสดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าฝรั่งเศสละเมิดไม่ปฏิบัติตามหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีระหว่างไทยกับฝรั่งเศส ซึ่งระบุไว้ชัดเจนว่า ในเขตแดนฝั่งขวาแม่น้ำโขงนี้ ทางรัฐบาลไทยมีอำนาจอันชอบธรรม ที่จะจับกุมโจรผู้ร้าย ซึ่งกระทำผิดต่อบ้านเมืองได้

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ.29.2/89 กรมหมื่นดำรงราชานุภาพถึงกรมหมื่นสมมตอมรพันธ์ 12 สิงหาคม ร.ศ. 114

[2]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ.29.2/90 พระราชหัตถเลขาถึงพระยาราชวรานุกูล 21 เมษายน ร.ศ. 117

[3]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ.20/20 กรมหมื่นดำรงราชานุภาพถึงกรมหลวงเทวะวงษวโรปการ 23 สิงหาคม ร.ศ. 119

แม้จะเป็นคนฝั่งซ้ายที่เข้ามากระทำผิดในฝั่งขวา กรมการไทยสามารถจับกุมได้เช่นกัน[1] เมื่อสอบสวนว่าเป็นคนฝั่งซ้ายหรือเป็นคนในบังคับฝรั่งเศสจริงแล้ว จึงจะได้จัดส่งให้ฝรั่งเศสลงโทษต่อไป เช่นในกรณีที่คนในบังคับฝรั่งเศส เป็นผู้ร้ายเข้ามาอยู่ทางฝั่งขวาแม่น้ำโขง เมื่อไทยสอบสวนได้ความว่าเป็นคนในบังคับฝรั่งเศสจริงแล้ว จึงได้จัดส่งไปยังไวส์กงสุลฝรั่งเศส เพื่อให้ตัดสินลงโทษตามกฎหมายของฝรั่งเศส[2] แต่การกระทำของฝรั่งเศสที่ผ่านมา ฝรั่งเศสได้ละเมิดต่ออธิปไตยทางการศาลของบ้านเมืองไทย และละเมิดสนธิสัญญาข้อ 4 ลงวันที่ 3 ตุลาคม 2436 ซึ่งในสนธิสัญญาข้อนี้ฝรั่งเศสไม่มีอำนาจจะนำทหารเข้ามาบุกรุก จับกุมผู้ร้ายในเขต 25 กิโลเมตรได้

ปัญหาผู้ร้ายที่เกิดขึ้น ไทยพยายามจะปฏิบัติตามสนธิสัญญาเพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งให้หมดสิ้นไป ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะรัฐบาลไทยในขณะนั้นได้ทราบและเข้าใจดีถึงปัญหาผู้ร้ายข้ามแดนของพม่าที่หลบหนีเข้าอยู่ในเขตแดนของอังกฤษ ทำให้เกิดการกระทบกระทั่งกัน และในที่สุดเกิดสงคราม พม่า–อังกฤษ ขึ้น พม่าถูกผนวกเข้าเป็นอาณานิคมส่วนหนึ่งของอังกฤษ ดังนั้นรัฐบาลไทยพยายามแก้ปัญหานี้ให้หมดไป เช่น

1. ในกรณีที่ผู้ร้ายซึ่งเป็นคนในบังคับฝรั่งเศส เข้ามากระทำผิดในฝั่งขวาแม่น้ำโขง กรมการไทยได้ยื่นคำฟ้องไปยังฝรั่งเศส แต่ฝรั่งเศสบอกปัดไม่รับคำฟ้อง และอ้างว่าเป็นหน้าที่ของผู้ว่าราชการ และกรมการเมืองนั้น ๆ[3] การกระทำของฝรั่งเศส

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ.29.2/89 กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ถึงกรมหมื่นสมมตอมรพันธ์ 12 สิงหาคม ร.ศ. 114

[2]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ.29.2/91 พระยาราชวรานุกูล ถึง กรมหมื่นสมมตอมรพันธ์ 20 พฤศจิกายน ร.ศ. 117

[3]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.59/29 กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ กราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 20 มีนาคม ร.ศ. 114

แสดงให้เห็นว่าฝรั่งเศสพยายามบอกปัดความรับผิดชอบ แม้ว่าตัวผู้ร้าย จะเป็นคนในบังคับฝรั่งเศสก็ตาม

2. ในกรณีที่พนักงานฝรั่งเศส ถืออภิสิทธิ์เข้ามาจับกุมผู้ร้ายในฝั่งขวาแม่น้ำโขง ทางรัฐบาลไทยได้มีหนังสือแจ้งไปยังฝรั่งเศสให้ยุติการกระทำดังกล่าว ซึ่งจะก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างไทย–ฝรั่งเศส ขึ้น เช่นในกรณีที่พนักงานฝรั่งเศสกับพรรคพวก 10 คน เข้ามาล้อมบ้านของผู้ใหญ่บ้าน กลางหาดแขวงเมืองหนองคาย เพื่อจะจับกุมผู้ร้ายที่หนีจากฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงมา การกระทำของพนักงานฝรั่งเศสดังกล่าว ทางรัฐบาลไทยเห็นว่า เป็นการละเมิดต่ออธิปไตยของไทย ฉะนั้นกรมหลวงเทวาวงษวโรปการ จึงแจ้งความไปยังอุปทูตฝรั่งเศสเพื่อให้ยุติการกระทำดังกล่าว ดังปรากฏในหนังสือที่กรมหลวงเทวาวงษวโรปการ แจ้งความไปยังอุปทูตฝรั่งเศส ว่า

> "ในนามของรัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวนั้น เป็นหน้าที่ของข้าพเจ้าที่จะขอให้ท่านช่วยแจ้งความไปยังรัฐบาลแห่งเมืองอินดูจีน และชี้แจงว่าการที่พนักงานฝรั่งเศสได้กระทำดังนั้น เป็นความผิดจากอัทธยาสัยไมตรีอันดี และกฎหมายนานาประเทศ และบางทีจะกระทำให้เกิดเหตุได้ง่าย ๆ เพื่อให้ทราบและป้องกัน ความเรื่องนี้ไม่ให้เกิดขึ้นต่อไป"[1]

จะเห็นได้ว่าทางรัฐบาลไทย พยายามอย่างยิ่งที่จะหลีกเลี่ยงความขัดแย้งกับฝรั่งเศสอยู่เสมอ โดยปฏิบัติตามหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีระหว่างฝรั่งเศสกับไทย และแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างละมุนละม่อม โดยแจ้งการละเมิดอธิปไตยของพนักงานฝรั่งเศสไปยังอุปทูตฝรั่งเศส เพื่อจะได้แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นให้ลุล่วงไปด้วยดี

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ.20/20 กรมหลวงเทวาวงษวโรปการ ถึง ม.เอเดอปานาน้ว อุปทูตฝรั่งเศส 24 พฤษภาคม ร.ศ. 120

ซึ่งทางรัฐบาลไทยตระหนักดีว่า ปัญหาดังกล่าวถ้าปล่อยให้ยืดยาวต่อไป ฝรั่งเศสอาจจะใช้เป็นข้ออ้าง และนำทหารเข้ามายึดครองเขตแดน 25 กิโลเมตร ได้ แต่ผลการประท้วงของรัฐบาลไทยนั้น ปรากฏว่าฝรั่งเศสเงียบเฉย ปล่อยให้เป็นปัญหาอีกต่อไป ซึ่งอาจจะพิจารณาได้ว่าฝรั่งเศสพยายามก่อปัญหาให้เกิดขึ้น และเมื่อมีช่วงโอกาสก็จะเข้าผนวกเขตแดนที่เป็นปัญหา โดยอ้างว่าเพื่อความสงบเรียบร้อย

3.4 ปัญหาความยุ่งยากเรื่องราษฎรอพยพ

เนื่องจากกำลังคนเป็นทรัพยากรที่มีค่ายิ่งในขณะนั้น ที่ให้ประโยชน์ทั้งทางด้านกำลังรบ และทางด้านเศรษฐกิจ ฉะนั้นจึงถือว่ากำลังคนเป็นเสมือนฐานของประเทศ ดังจะเห็นได้จากหลังเสร็จศึกสงครามฝ่ายที่ชนะสงคราม จะทำการกวาดต้อนราษฎรไปยังประเทศของตน เนื่องจากกำลังคนเป็นทรัพยากรที่มีค่าดังที่กล่าวมา ฉะนั้นทั้งไทยและฝรั่งเศสจึงต้องการมีกำลังคนไว้ในปกครองมาก ซึ่งก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างไทยกับฝรั่งเศสขึ้น

ก. สาเหตุที่ก่อให้เกิดความยุ่งยาก

หลังจากที่รัฐบาลไทยจำต้องลงนามในสัญญาลงวันที่ 3 ตุลาคม 2436 เป็นเหตุให้ไทยต้องเสียดินแดนฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงให้แก่ฝรั่งเศสไป ตามข้อความในข้อ 1 ของสนธิสัญญา * การเสียดินแดนฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงให้แก่ฝรั่งเศสนี้เอง เป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดความยุ่งยากในเรื่องคนข้ามแดนระหว่างไทยกับฝรั่งเศสขึ้น ซึ่งแยกสาเหตุของปัญหาออกเป็น 2 ประเด็น คือ

1. ลักษณะความเป็นอยู่ของราษฎร

ก่อนที่ไทยจะเสียฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงให้แก่ฝรั่งเศสไป ลักษณะความเป็นอยู่ของราษฎรในแถบนี้ มักจะมีการโยกย้ายจากแหล่งหนึ่งไปยังแหล่งอื่น เพื่อแสวง

---

*ดูรายละเอียดได้จากภาคผนวก

หาที่ดินที่มีความอุดมสมบูรณ์ ซึ่งราษฎรเหล่านี้มีอิสระที่จะโยกย้ายได้ ฉะนั้นเมื่อไทยเสียดินแดนฝั่งซ้ายให้แก่ฝรั่งเศสแล้ว ราษฎรเหล่านี้ยังคงยึดถือลักษณะการดำรงชีพ แบบเดิมของตัวเองอยู่ โดยถือว่าที่ไหนสามารถให้ความคุ้มครองได้ และมีที่ดินอุดมสมบูรณ์ ราษฎรเหล่านี้จะอพยพไปยังถิ่นนั้น ลักษณะความเป็นอยู่ของราษฎรดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาราษฎรอพยพ จากฝั่งซ้ายมายังฝั่งขวา หรือจากฝั่งขวาไปยังฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง ซึ่งเป็นผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างไทยกับฝรั่งเศสขึ้น

2. ราษฎรฝั่งขวามีที่นาอยู่ทางฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง

ก่อนเสียดินแดนฝั่งซ้ายให้กับฝรั่งเศสไป มีราษฎรบางกลุ่มตั้งบ้านเรือนอยู่ทางฝั่งขวาแม่น้ำโขง แต่ข้ามไปทำไร่ ทำสวน ยังฝั่งซ้าย หลังจากที่ไทยต้องเสียฝั่งซ้ายให้กับฝรั่งเศสไปแล้ว ฝรั่งเศสได้ห้ามไม่ให้ราษฎรเหล่านี้เข้าไปทำมาหากินยังฝั่งซ้าย นอกจากราษฎรเหล่านี้จะสมัครอยู่ภายใต้บังคับ หรือโยกย้ายไปยังฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง ซึ่งเป็นกลวิธีประการหนึ่งที่ฝรั่งเศสใช้ในการเกลี้ยกล่อมราษฎรไปยังฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง

หลังจากที่รัฐบาลไทยลงนามสนธิสัญญาฉบับลงวันที่ 3 ตุลาคม 2436 แล้ว ไทยได้ออกประกาศให้อิสระแก่ราษฎรในการที่จะสมัครอยู่กับฝ่ายไทย หรือฝรั่งเศส แล้ว ปรากฏว่าปัญหาคนข้ามแดนไม่ได้ยุติไปเพียงแค่นั้น เนื่องจากสาเหตุที่กล่าวมาข้างต้น ทั้งไทยและฝรั่งเศสต่างต้องการที่จะได้กำลังคนมาไว้ในความป้องกันมาก ๆ ฉะนั้นในเวลาต่อมา ฝรั่งเศสได้ใช้กลวิธีต่าง ๆ ในการดึงดูดใจราษฎรให้ไปอยู่ยังฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง หรือให้สมัครเป็นคนในบังคับฝรั่งเศส และทางรัฐบาลไทยได้ต่อต้านการกระทำของฝรั่งเศส โดยพยายามดึงดูดใจราษฎรให้คงอยู่ฝั่งขวาต่อไปเช่นกัน

กลวิธีของฝรั่งเศสที่ใช้ในการดึงดูดใจราษฎรให้อพยพไปอยู่ฝั่งซ้าย ได้แก่

1. ฝรั่งเศสห้ามไม่ให้คนฝั่งขวาไปทำนายังฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง นอกจากจะสมัครเป็นคนในบังคับฝรั่งเศส หรือยกครอบครัวไปยังฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง เช่น ฝรั่งเศสห้ามไม่ให้ราษฎรเมืองเชียงคานไปทำนายังฝั่งซ้าย นอกจากราษฎรเหล่านี้ จะอพยพไปยังฝั่งซ้าย จึงจะให้ทำนาและคืนที่ดินให้[1]

2. ถ้าใครเกลี้ยกล่อมราษฎรทางฝั่งขวา มาอยู่ฝั่งซ้ายได้มาก ฝรั่งเศสจะตั้งให้เป็นเจ้าเมือง[2]

3. ฝรั่งเศสยกเว้นไม่เก็บส่วยแก่ผู้ที่ข้ามไปฝั่งซ้าย เป็นเวลา 3 ปี[3]

4. เจ้าพนักงานฝรั่งเศสได้พูดจาขู่เข็ญราษฎรฝั่งขวาให้ข้ามไปอยู่ยังฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง โดยขู่เข็ญว่าถ้าหากผู้ใดไม่ไปแล้ว เมื่อฝรั่งเศสได้ฝั่งขวาแล้วจะไปรับเลี้ยงดู[4]

จะเห็นว่าฝรั่งเศสได้ใช้กลวิธีต่าง ๆ ที่พยายามจูงใจราษฎรให้ไปอยู่ยังฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง ตั้งแต่งดเก็บส่วย จูงใจราษฎรโดยให้เป็นเจ้าเมือง และใช้วิธีพูดจาขู่เข็ญ หลอกลวงให้ราษฎรหลงเชื่อ ตลอดจนใช้วิธีการบังคับให้ราษฎรไปอยู่ฝั่งซ้าย จึงจะให้สิทธิในการทำนาและคืนที่นาให้ กลวิธีของฝรั่งเศสประการหลังสุด เป็นการกระทำที่ละเมิดต่อข้อตกลงระหว่างไทยกับฝรั่งเศส ซึ่งได้ตกลง

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ.20/11 กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ถึงกรมหมื่นสมมตอมรพันธ์ 13 กันยายน ร.ศ. 114

[2]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.25/9 กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ถึงกรมขุนสมมตอมรพันธ์ 6 สิงหาคม ร.ศ. 123

[3]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.25/35 กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ กราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 26 กันยายน ร.ศ. 122

[4]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.25/34 หลวงทรงสราวุธ ถึง พระองค์เจ้าวัฒนา 8 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 121

กันไว้ว่า ราษฎรทางฝั่งขวาแม่น้ำโขงที่มีนาทางฝั่งซ้าย มีสิทธิที่จะเข้าไปทำนาได้[1] แต่การกระทำของฝรั่งเศสไม่ได้รักษาสัญญาที่ทำไว้แต่ประการใด ฝรั่งเศสได้ใช้ข้อเสียเปรียบของราษฎรในข้อนี้ บังคับให้ราษฎรข้ามไปอยู่ฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง

กลวิธีต่าง ๆ ที่ฝรั่งเศสใช้ในการเกลี้ยกล่อมราษฎรให้ไปอยู่ยังฝั่งซ้ายนั้นรัฐบาลไทยได้พยายามแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยพยายามหลีกเลี่ยงความขัดแย้งกับฝรั่งเศส กลวิธีที่ไทยนำมาใช้ในการต่อต้านการกระทำของฝรั่งเศส คือ

1. จัดหาที่ดินที่อุดมสมบูรณ์ให้ราษฎรได้มีที่ทำกินโดยทั่วถึงกัน[2]
2. ให้ลดหย่อนการเก็บส่วยจากราษฎร[3]
3. เรี่ยไรเงินซื้อข้าวแจกจ่ายแก่ราษฎรที่อพยพจากฝั่งซ้าย มายังฝั่งขวาเนื่องจากขัดสนเสบียงอาหาร[4]

จะเห็นว่ากลวิธีในการแก้ปัญหาราษฎรอพยพของไทยนั้น เป็นการแก้ที่ต้นเหตุของปัญหา เพราะว่าราษฎรที่อพยพไปยังฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงส่วนใหญ่เกิดจากการทำมาหากินฝืดเคือง ที่ดินไม่อุดมสมบูรณ์ และต้องเสียส่วยให้กับรัฐ ฉะนั้นรัฐบาลไทยจึงได้แก้ปัญหาโดยจัดที่ดินที่มีความอุดมสมบูรณ์ให้แก่ราษฎรได้ทำมาหากิน และให้ลดหย่อนการเก็บส่วยเป็นต้น จะเห็นว่าการแก้ปัญหาของรัฐบาลไทย เป็นการแก้ปัญหาที่คำนึงถึงลักษณะความเป็นอยู่ของราษฎรทางแถบนั้น ซึ่งมักจะมีการโยกย้าย

---

[1] กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ.20/2 กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ถึงกรมหมื่นสมมตอมรพันธ์ 7 กุมภาพันธ์ ร.ศ.114

[2] กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ.20/11 กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ถึงกรมหมื่นสมมตอมรพันธ์ 13 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 114

[3] ก. พระราชกระแสในรัชกาลที่ 5 2 เมษายน ร.ศ. 115

[4] กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.26/9 กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ถึงกรมขุนสมมตอมรพันธ์ 21 เมษายน ร.ศ. 123

ไปหาแหล่งทำมาหากินใหม่ ที่มีความอุดมสมบูรณ์อยู่เสมอ และนึกถึงความปลอดภัยของตัวเองเป็นสำคัญ คือถ้าใครสามารถปกป้องให้ความคุ้มครองได้ ก็จะสมัครอยู่กับผู้นั้น

การแก้ปัญหาของรัฐบาลไทยดังกล่าว ทำให้ราษฎรทางฝั่งขวา แม่น้ำโขงที่อพยพไปยังฝั่งซ้ายก่อนหน้านี้ อพยพกลับคืนมายังฝั่งขวา เป็นผลให้ฝรั่งเศสกล่าวหาว่าข้าหลวงไทย เข้าไปเกลี้ยกล่อมยุยงราษฎรให้อพยพมา[1]

ในปัญหานี้ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ทรงเสนอแนะวิธีการป้องกันข้อกล่าวหาของฝรั่งเศส คือ

ก. ควรสั่งให้ราษฎรที่อพยพมาจากฝั่งซ้ายเข้าไปอยู่ในเมืองชั้นในอย่าให้คนเหล่านี้ไปตั้งอยู่ในที่ล่อแหลมที่ฝรั่งเศสสามารถเข้ามาจับกุมได้

ข. ให้สอบถามปากคำราษฎรที่อพยพเหล่านั้นไว้เป็นพยานหลักฐานเพื่อแก้ข้อกล่าวหาของฝรั่งเศส[2]

การป้องกันข้อกล่าวหาของฝรั่งเศสเรื่องราษฎรอพยพนั้น นับว่าเป็นวิธีการที่ดี ที่จะป้องกันความขัดแย้งกับฝรั่งเศสได้ ถ้าหากฝรั่งเศสกล่าวหาว่าไทยเข้าไปเกลี้ยกล่อมราษฎรมา ไทยจะได้นำพยานหลักฐานดังกล่าวแสดงให้ฝรั่งเศสเห็นว่าราษฎรเหล่านี้อพยพมาด้วยใจสมัคร ไทยไม่ได้เข้าไปเกลี้ยกล่อม หรือบังคับมาแต่อย่างใด

แม้ว่าปัญหาราษฎรอพยพจะเป็นปัญหาความยุ่งยากระหว่างไทยกับฝรั่งเศสเฉพาะในมณฑลอุดร แต่ปัญหานี้ถ้ารัฐบาลไทยไม่คิดหาทางป้องกัน และแก้ไข ฝรั่งเศส

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.25/9 พระยาสุนทรนุรักษ์ ถึงพระองค์เจ้าวัฒนา 29 กันยายน ร.ศ. 123

[2]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ.20/2 กรมหมื่นดำรงราชานุภาพถึงกรมหมื่นสมมตอมรพันธ์ 27 พฤศจิกายน ร.ศ. 114

อาจจะนำเอาปัญหาเหล่านี้ไปเป็นข้ออ้างในการไม่ยอมถอนทหารออกจากจันทบุรีได้ ซึ่งจะกระทบกระเทือนต่อความปลอดภัยของประเทศ เพราะในอนุสัญญาข้อ 6 ได้ระบุไว้ว่า

> "คอเวอนแมนต์ฝรั่งเศส จะได้ตั้งอยู่ต่อไปที่เมืองจันทบุรี จนกว่าจะได้กระทำการสำเร็จแล้ว ตามข้อความในหนังสือสัญญานี้ และเป็นต้นว่าจนถึงเวลาที่เลิกถอนออกจากที่เสร็จแล้ว เป็นการสงบเรียบร้อย ทั้งฝั่งซ้ายฟากตะวันออก และฝั่งขวาฟากตะวันตก เพียงจังหวัดที่กล่าวไว้ในหนังสือสัญญา ฉบับใหญ่ที่ทำไว้วันนี้ ข้อ 3 นั้น"[1]

ในสัญญาน้อยข้อ 6 นี้ ได้ระบุไว้ว่า ฝรั่งเศสจะยึดจันทบุรีอยู่ต่อไปจนกว่าเหตุการณ์ทั้งฝั่งซ้ายและฝั่งขวาแม่น้ำโขง จะสงบเรียบร้อย ฉะนั้นปัญหาราษฎรอพยพแม้จะเห็นว่าเป็นปัญหาความยุ่งยากเพียงเล็กน้อยเท่านั้น แต่ฝรั่งเศสก็สามารถนำมาเป็นข้ออ้างได้ว่า เหตุการณ์ทางฝั่งขวาแม่น้ำโขงยังไม่สงบเรียบร้อย ฉะนั้นฝรั่งเศสจึงจำเป็นต้องยึดจันทบุรีไว้เป็นประกันต่อไป ตามสัญญาที่ได้ทำไว้ ซึ่งรัฐบาลไทยไม่มีโอกาสที่จะโต้แย้งได้เลย

ปัญหาความขัดแย้งระหว่างไทยกับฝรั่งเศสทั้ง 4 ประการข้างต้น จะเห็นว่าส่วนใหญ่ เป็นปัญหาที่เกิดจากความแตกต่างในการตีความสนธิสัญญา ของไทยและฝรั่งเศส และเป็นปัญหาที่เกิดในเขตแดน 25 กิโลเมตรจากฝั่งขวาแม่น้ำโขง ซึ่งมีระบุไว้ในสนธิสัญญา ส่วนปัญหาเรื่องการบริหารการปกครองในเขตแดน 25 กิโลเมตร ปัญหาการรุกล้ำเขตแดนของฝรั่งเศส ปัญหาการเก็บภาษีอากร และปัญหาราษฎรอพยพ ความขัดแย้งในเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้เกิดจากตัวแทนทางการค้าของฝรั่งเศสริมฝั่งแม่น้ำโขง ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลกลาง ต้องการทดลอง

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ.18.2/5 สำเนาสัญญาน้อย วันที่ 3 ตุลาคม ร.ศ. 112

ดูว่าจะสามารถขยายอิทธิพลเข้ามาในเขตแดน 25 กิโลเมตร ได้สะดวกหรือไม่ และอีกประการหนึ่งต้องการจะแสดงให้ราษฎรเห็นว่า ฝรั่งเศสสามารถที่จะทำอะไรกับไทยได้[1] เพื่อต้องการให้ราษฎรมีความศรัทธา เข้าอยู่ใต้บังคับฝรั่งเศส การกระทำของฝรั่งเศสข้างต้น แสดงให้เห็นว่าฝรั่งเศสต้องการจะให้เกิดเรื่องวิวาทระหว่างไทยกับฝรั่งเศสขึ้น ซึ่งฝรั่งเศสจะได้นำไปเป็นข้ออ้างที่จะไม่ถอนทหารออกจากจันทบุรี และหลีกเลี่ยงที่จะแก้ไขสนธิสัญญาลงวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2436 กับไทย[2] ตลอดจนต้องการที่จะถือโอกาสเข้ามาครอบครองเขต 25 กิโลเมตร[3] ดังจะเห็นได้จากการกระทำของฝรั่งเศส คือ

– ม.ปาวี ได้พูดกับราษฎรฝั่งซ้ายว่า จะทำการ 4 ครั้ง คือครั้งที่ 1 เอาฝั่งซ้าย ครั้งที่ 2 จะเอาเขต 25 กิโลเมตร ครั้งที่ 3 จะเอาถึงโคราช ครั้งที่ 4 จะเอาถึงกรุงเทพ[4]

– ฝรั่งเศสได้ยื่นหนังสือขับไล่ข้าหลวงไทย และแต่งตั้งกรมการเมืองที่อยู่ใต้บังคับฝรั่งเศสเป็นแทน[5]

การกระทำของฝรั่งเศสดังกล่าว กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ได้ทูลกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ว่า

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ.11.3/1 พระราชหัตถเลขา ถึงพระยาศรีสหเทพ 5 ธันวาคม ร.ศ. 117

[2]ค.

[3]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ.20/4 กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ถึงกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ 20 มิถุนายน ร.ศ. 114

[4]ค.

[5]ค.

"การเป็นเช่นนี้ มันจะหาเหตุอย่างไรก็คงได้ทั้งสิ้น ฤาความที่จริงเราว่าเขียวมันว่าแดง จะเอาใครตัดสินตกลงเป็นตักปากกันบวมไปบวมมาเช่นกัน...ในที่สุดตกลงก็เป็นมือใครยาวสาวได้สาวเอาเท่านั้น"[1]

คำทูลของกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ข้างต้นแสดงให้เห็นว่า ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างไทยกับฝรั่งเศสนั้น ไม่สามารถที่จะทำความตกลงกันได้ เพราะว่าแม้รัฐบาลไทยจะปฏิบัติตามสนธิสัญญา แต่ถ้าฝรั่งเศสจะก่อเหตุให้เกิดความขัดแย้งขึ้นแล้ว ก็ไม่สามารถหาใครมาตัดสินได้ว่าใครผิดใครถูก ฉะนั้น จึงเข้าลักษณะที่ว่า "มือใครยาวสาวได้สาวเอา" คือใครที่มีกำลังเหนือกว่าผู้นั้นย่อมได้ผลประโยชน์

จะเห็นว่าปัญหาที่เกิดขึ้นในเขต 25 กิโลเมตร เป็นปัญหาที่ทำความลำบากใจให้แก่ฝ่ายไทยมาก เพราะว่าในบริเวณ 25 กิโลเมตร ฝ่ายไทยไม่สามารถส่งกำลังเข้าไปต่อต้านการรุกรานของฝรั่งเศสได้[2] ฉะนั้นการต่อต้านของฝ่ายไทยจึงเพียงแต่แจ้งไปให้ฝรั่งเศสทราบ และให้จัดการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเท่านั้น แต่การ "โปรเตสท์" ของไทยไร้ผล ฉะนั้นปัญหาในเขต 25 กิโลเมตร จึงเข้าลักษณะ "มือใครยาวสาวได้สาวเอา"

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นว่าการแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในเขต 25 กิโลเมตร ควรใช้นโยบายผ่อนปรนแก่ฝรั่งเศส แต่พระองค์ก็ทรงเห็นว่าการที่จะป้องกันการปะทะกับฝรั่งเศสนั้น คงจะหลีกไม่พ้น ฉะนั้น วิธีอย่างเดียวที่จะป้องกันความขัดแย้งกับฝรั่งเศสได้โดยจัดให้มีกำลังอยู่นอกเขต

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ.20/4 กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ถึงกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ 20 มิถุนายน ร.ศ. 114

[2]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.59/26 กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม กราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 19 กรกฎาคม ร.ศ. 115

25 กิโลเมตร คอยต้านทานการล่วงล้ำเขตแดนของฝรั่งเศส[1]

การแก้ปัญหาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงพยายามหลีกเลี่ยงความขัดแย้งกับฝรั่งเศส โดยพระองค์พยายามปฏิบัติตามสนธิสัญญาที่ได้ลงนามกันไว้ ฉะนั้นพระองค์จึงทรงเห็นว่า วิธีที่ดีที่สุดที่จะต่อต้านการรุกรานของฝรั่งเศสก็โดยการจัดกองกำลังอยู่นอกเขต 25 กิโลเมตร

ความขัดแย้งระหว่างไทยกับฝรั่งเศสในเขตแดน 25 กิโลเมตรนี้ แม้ไทยจะใช้นโยบายผ่อนปรนในการแก้ไขปัญหาก็ตาม แต่ปัญหาดังกล่าวคงยืดเยื้อต่อไป ทางรัฐบาลไทยเห็นว่าการเจรจาการตีความสนธิ สัญญา ฉบับ 3 ตุลาคม 2436 คงจะขจัดปัญหาความขัดแย้งเหล่านี้ให้หมดสิ้นไปได้ ฉะนั้น ใน พ.ศ. 2441 กรมหลวงเทวาวงษวโรปการ จึงได้มีหนังสือชี้แจงในเรื่องการตีความสนธิสัญญาของไทยไปยัง มองซิเออเดอฟรานซ์ ราชทูตฝรั่งเศสว่า ตัวแทนเจ้าพนักงานของฝรั่งเศสได้ประพฤติ และปฏิบัติเหมือนกับว่า การที่ไทยสละดินแดนฝั่งซ้ายให้แก่ฝรั่งเศสนั้น ได้ขยายไปถึงดินแดนส่วนอื่น ๆ ในฝั่งขวาแม่น้ำโขงด้วย ดังจะเห็นได้จากการกระทำของฝรั่งเศสที่ว่า

– ฝรั่งเศสได้อุดหนุนและช่วยเหลือเจ้านครหลวงพระบางให้ประพฤติการเสมอเหมือนหนึ่งว่า เมืองขึ้นของหลวงพระบางที่ตั้งอยู่ในฝั่งขวาแม่น้ำโขงนั้นไม่ใช่เป็นของไทย

– ตัวแทนการค้าของฝรั่งเศส ซึ่งไทยอนุญาตให้เข้ามาตั้งอยู่ฝั่งขวาแม่น้ำโขง ได้ใช้โอกาสเข้าทำการปกครองและรักษาเขตแดนในดินแดนฝั่งขวาแม่น้ำโขง

– ในสนธิสัญญาข้อ 2 ซึ่งระบุว่า ไม่ให้รัฐบาลไทยมีเรือรบใหญ่น้อยไปไว้หรือใช้เดินในแม่น้ำโขง และสาขาของแม่น้ำโขงที่อยู่ในเขต 25 กิโลเมตร จากสนธิสัญญาข้อนี้ ฝรั่งเศสได้แอบอ้างและกระทำการเหมือนว่าแม่น้ำโขงเป็นของฝรั่งเศส

---

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ.11.3/1 พระราชหัตถเลขาถึงพระยาศรีสหเทพ 5 ธันวาคม ร.ศ. 117

ที่ฝรั่งเศสมีอำนาจบังคับการได้เด็ดขาดทั่วไปในคน และสิ่งของที่อยู่ในแม่น้ำโขง และได้ทำการจับกุมคนไทยที่เดินเรือในแม่น้ำโขง

– ในสนธิสัญญาข้อ 5 ซึ่งได้ระบุว่า รัฐบาลไทยและฝรั่งเศสจะปรึกษาหารือทำสัญญากันภายใน 6 เดือน ในระหว่างนี้ รัฐบาลสยาม จะไม่เก็บภาษีสินค้าขาเข้าขาออกในเขต 25 กิโลเมตร จนกว่าจะได้ตกลงกัน สนธิสัญญาข้อนี้ฝรั่งเศสได้ใช้เป็นข้ออ้าง ไม่ให้เจ้าหน้าที่งานของไทยเก็บภาษีอากรอย่างอื่น ภายในเขต 25 กิโลเมตร ซึ่งในสนธิสัญญาข้อนี้รัฐบาลไทยเข้าใจว่า การที่ห้ามไม่ให้ไทยเก็บภาษีเข้าออก เป็นเพียงชั่วเวลาหนึ่งเท่านั้น สนธิสัญญาดังกล่าวไม่ได้มีความหมายที่จะห้ามไม่ให้ตั้งเก็บภาษีอากรอย่างอื่น ๆ ซึ่งเป็นธรรมเนียมที่ใช้อยู่เดิมด้วย

– ในสนธิสัญญาข้อ 4 รัฐบาลไทยยอมรับว่ากองตระเวนจะต้องให้เจ้าพนักงาน ท้องที่นั้น จัดไปตามธรรมเนียม มีจำนวนพลตระเวนเพียงเท่าที่จำเป็น แต่รัฐบาลยอมรับไม่ได้ในประเด็นที่ฝรั่งเศสแปลความไปถึงการห้ามปรามไม่ให้เจ้าพนักงานไทยเข้าไปอยู่ในเขต 25 กิโลเมตร การที่ฝรั่งเศสแปลความเช่นนี้ เหมือนกับว่าฝรั่งเศสต้องการที่จะปล่อยให้ดินแดน 25 กิโลเมตร อยู่ในสภาพจลาจล ไม่ให้มีผู้ปกครอง[1]

หลังจากที่รัฐบาลไทยส่งหนังสือชี้แจงการตีความสนธิสัญญาไปยังราชทูตฝรั่งเศสแล้ว ในปีเดียวกัน จึงได้มีการเจรจาระหว่างไทยกับฝรั่งเศส เพื่อพิจารณาการตีความสนธิสัญญา และข้อเพิ่มเติมที่กรุงเทพฯ เพื่อทำสัญญาให้รัดกุมและป้องกันความขัดแย้ง ที่จะเกิดขึ้นอีกต่อไป แต่การเจรจาในปี พ.ศ. 2441 ต้องล้มเหลว เพราะฝรั่งเศสต้องการผลประโยชน์มากเกินไป ซึ่งรัฐบาลไทยไม่สามารถทำตามความต้องการของฝรั่งเศสได้ รัฐบาลไทยเห็นว่าฝรั่งเศสคิดแต่ผลประโยชน์ของตนแต่ฝ่ายเดียว[2] ฉะนั้นปัญหาในเขต 25 กิโลเมตรจึงต้องยืดเยื้อต่อมา จนกระทั่ง

---

[1]กองบรรณสาร, กต. แฟ้ม 2.3 กรมหลวงเทวะวงษวโรปการ ถึง มองซิเออเดอฟรานซ์ ราชทูตฝรั่งเศส 23 มิถุนายน ร.ศ. 117

[2]ดู.

ในปี พ.ศ. 2445 จึงมีการเจรจาอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งถือว่าเป็นการเจรจากันอย่างจริงจังที่สุดตั้งแต่ทำสนธิสัญญา 3 ตุลาคม 2436[1] ปัญหาที่นำมาเจรจาในปี พ.ศ. 2445 มีทั้งสิ้น 4 ปัญหาใหญ่ ซึ่งมีปัญหาเขตแดน 25 กิโลเมตร และปัญหาการถอนทหารออกจากจันทบุรีรวมอยู่ด้วย การเจรจาครั้งนี้ ต้องประสพกับความล้มเหลวเช่นกัน เพราะถูกคัดค้านจากพรรคนิยมอาณานิคม ซึ่งเป็นพรรคที่มีเสียงมากที่สุดในสภา ประกอบกับถูกโจมตีจากหนังสือพิมพ์ ทางพรรคนิยมอาณานิคมเห็นว่าสนธิสัญญา ลงวันที่ 3 ตุลาคม 2436 เป็นสนธิสัญญาที่ดีอยู่แล้ว ที่ฝรั่งเศสสามารถใช้การยึดครองที่จันทบุรีเป็นข้อบีบบังคับรัฐบาลไทยได้ และการที่มีเขต 25 กิโลเมตร เท่ากับว่าฝรั่งเศสเป็นผู้ควบคุมไทย[2] ฉะนั้นรัฐบาลฝรั่งเศสจึงไม่สมควรที่จะแก้ไขสนธิสัญญาดังกล่าว ความล้มเหลวในการเจรจา ปี 2445 เท่ากับเป็นการขยายความขัดแย้งระหว่างไทยกับฝรั่งเศสออกไปอีกวาระหนึ่ง

สนธิสัญญา ฉบับวันที่ 3 ตุลาคม 2436 เป็นสนธิสัญญาที่มีข้อบกพร่องและกินใจความกว้าง ซึ่งฝรั่งเศสใช้เป็นข้ออ้างในการขยายอิทธิพลเข้ามาทางฝั่งขวาแม่น้ำโขง ความล้มเหลวในการเจรจาทั้ง 2 ครั้ง คือ ในปี พ.ศ. 2441 และในปี พ.ศ. 2445 เป็นเครื่องยืนยันได้ว่าฝรั่งเศสต้องการผลประโยชน์จากไทย ส่วนหนึ่งในหลายส่วนคือ ต้องการเข้ามาครอบครองเขตแดน 25 กิโลเมตร และดินแดนส่วนอื่นในฝั่งขวาแม่น้ำโขง นอกเหนือจาก เขต 25 กิโลเมตร ดังจะเห็นได้จาก

---

[1]สุวิทย์ พักขาว ความสัมพันธ์ระหว่างไทย-ฝรั่งเศส ระหว่าง ร.ศ. 112 – 126 หน้า 146

[2]ค. 176

1. การขยายอิทธิพลของฝรั่งเศส เข้ามายังฝั่งขวาแม่น้ำโขง ซึ่งเริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2437 ฝรั่งเศสได้ใช้สนธิสัญญาข้อ 8 เป็นช่องทางในการขยายอิทธิพลเข้ามา ในสนธิสัญญาข้อ 8 ได้ให้สิทธิแก่ฝรั่งเศสในการตั้งกงสุล ซึ่งฝรั่งเศสสามารถจะตั้งที่ไหนก็ได้ที่ฝรั่งเศสต้องการ เช่น ขอตั้งสถานกงสุลที่บ้านหมากแข้ง[1] เป็นต้น

2. ฝรั่งเศสใช้การตีความเกินข้อความที่ระบุในข้อ 2, 3, 4, 5, 6, 7 และใช้ข้อความในอนุสัญญาข้อ 6 เป็นเครื่องมือขยายอำนาจเข้ามาทางฝั่งขวาแม่น้ำโขงดังที่กล่าวมาข้างต้น

3. ฝรั่งเศสขอดินแดนทางฝั่งขวาแม่น้ำโขงเพื่อทำทางรถไฟ คือที่เมืองเชียงคาน หนองคาย ชัยบุรี ปากน้ำคำ (ทั้งฝั่งซ้ายและขวา) มุกดาหาร เขมราฐ ปากน้ำมูล (ทั้งซ้ายและขวา)

จะเห็นว่าดินแดนที่ฝรั่งเศสขอจากไทยนั้นเป็นจุดสำคัญทางฝั่งขวาแม่น้ำโขงทั้งสิ้น ถ้าหากรัฐบาลไทยให้ฝรั่งเศสเท่ากับเป็นการยกลุ่มน้ำโขงให้กับฝรั่งเศส เพราะว่า จากจุดสำคัญเหล่านี้ต่อไปฝรั่งเศสจะต้องใช้เป็นศูนย์กลางในการขยายอำนาจเข้าควบคุมลุ่มแม่น้ำโขง ฉะนั้นรัฐบาลไทยจึงไม่ตกลงตามคำขอของฝรั่งเศส[2] ซึ่งฝรั่งเศสชูว่าถ้ารัฐบาลไทยไม่ยอมยกให้กับฝรั่งเศสแล้ว ฝรั่งเศสจะไม่ยอมลงนามในสัญญาที่กำลังเจรจาคือฉบับ 13 กุมภาพันธ์ 2446 แต่รัฐบาลไทยได้ยืนยันว่า จะไม่ยอมยกดินแดนเหล่านี้ให้กับฝรั่งเศสเป็นอันขาด ดังปรากฏในคำโต้ตอบของพระยาสุริยานุวัตร กับ เดลคาสเซ* ว่า

---

[1]สุวิทย์ ฟักขาว ความสัมพันธ์ระหว่างไทย–ฝรั่งเศส ระหว่าง ร.ศ. 112 – 126 หน้า 156

[2]กองบรรณสาร, กต. แฟ้มที่ 2.6/1 พระยาสุริยานุวัตร – กรมหลวงเทวะวงษวโรปการ ไม่ปรากฏ วัน เดือน ปี

*รัฐมนตรีต่างประเทศของ ฝรั่งเศสในขณะนั้น

"ข้าพเจ้าบอกได้ในเดี๋ยวนี้ว่า รัฐบาลสยามจะไม่ยอมเป็นอันขาด เพราะขึ้นชื่อว่าทางรถไฟของเคอเวอนแมนต์ต่างประเทศแล้ว ไทยจำจะต้องเข้าใจอยู่เสมอว่า ถ้ายอมให้มีขึ้นในพระราชอาณาเขตแห่งใด ก็เสมอกับยอมเสียแผ่นดินให้แก่ต่างประเทศนั้น พูดกันอย่างสั้น ๆ ว่า เราจะไม่ยอมให้มีรถไฟแมนจูเรียขึ้นในแผ่นดินไทยเป็นอันขาด"[1]

จะเห็นได้ว่ารัฐบาลไทยได้ยืนยันอย่างเต็มที่ ที่จะไม่ยอมให้ฝรั่งเศสได้ดินแดนเหล่านี้ และเข้ามาสร้างทางรถไฟในไทย รัฐบาลไทยตระหนักว่าถ้าหากให้ฝรั่งเศสเข้ามาสร้างทางรถไฟในไทยแล้ว ฝรั่งเศสจะต้องขยายอิทธิพลเข้ามาครอบครองไทยซึ่งเท่ากับเป็นการยกแผ่นดินให้กับฝรั่งเศส จากเหตุการณ์ที่ผ่านมาฝรั่งเศสได้พยายามใช้ช่องว่างและการตีความสนธิสัญญาเกินขอบเขตความที่ระบุขยายอิทธิพลเข้ามายังฝั่งขวาแม่น้ำโขงอยู่แล้ว ถ้าหากไทยยอมให้ฝรั่งเศสสร้างทางรถไฟในฝั่งขวาแล้ว ฝรั่งเศสจะต้องเข้าครอบครองไทยในที่สุด ซึ่งเป็นเรื่องที่ไทยยอมไม่ได้ แม้จะถูกฝรั่งเศสขู่ว่าจะไม่ยอมลงนามในสนธิสัญญาฉบับ พ.ศ. 2446 ก็ตาม แต่ในที่สุดฝรั่งเศสก็ยอมให้สัตยาบันสัญญาลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2446

4. สัญญาฉบับลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2446 ไทยต้องเสียดินแดนหลวงพระบางฝั่งขวา ซึ่งปรากฏในสัญญาข้อ 2 ว่า

"ฝ่ายเขตร์แดนในระหว่างเมืองหลวงพระบางข้างฝั่งขวาแม่น้ำโขง และเมืองพิไชยกับเมืองน่านนั้น เขตร์แดนตั้งแต่ปากน้ำเหือง ที่แยกแม่น้ำโขง เนื่องไปตามกลางลำน้ำเหือง จนถึงที่แยกปากน้ำตามเลยขึ้นไปตามลำน้ำตามจนบันจบถึงยอดภูเขาปันน้ำในระหว่างดินแดนน้ำตกแม่น้ำโขง และดินแดนน้ำตกแม่น้ำเจ้าพระยา ตรงที่แห่ง

---

[1]กองบรรณสาร, กต. แฟ้มที่ 2.9 พระยาสุริยานุวัตร – กรมหลวงเทวะวงษ์วโรปการ 5 มีนาคม ร.ศ. 121

หนึ่งที่เขาภูแดนดิน ตั้งแต่ที่นี้เขตร์แดนต่อเนื่องขึ้นไปทางทิศเหนือ ตามแนวยอดเขาบันน้ำในระหว่างดินแดนน้ำตกแม่น้ำโขงและดินแดนน้ำตกแม่น้ำเจ้าพระยา จนบันจบถึงปลายน้ำคอบแล้วเขตร์แดนต่อเนื่องไปตามลำน้ำตามจนบันจบกับแม่น้ำโขง"[1]

สัญญาข้อ 2 ดังกล่าวทำให้ไทยต้องเสีย เมืองปากลาย ด่านซ้าย* ให้แก่ฝรั่งเศสไป

สัญญาข้อ 8 ของสัญญาฉบับลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2446 รัฐบาลไทยอนุญาตให้ฝรั่งเศสเช่าที่ดินเพื่อประโยชน์ในการเดินเรือ บริเวณเมืองเชียงคาน หนองคาย ไชยบุรี ปากน้ำกำ (ฝั่งขวาหรือฝั่งซ้าย) มุกดาหาร เขมราฐ ปากน้ำมูน (ฝั่งขวาหรือฝั่งซ้าย)[2]

จะเห็นว่า ที่ดินบริเวณนี้ฝรั่งเศสได้เคยขอจากไทยในการสร้างทางรถไฟริมแม่น้ำโขงแล้ว แต่ถูกไทยปฏิเสธ ฝรั่งเศสไม่ละความพยายามโดยได้ขอเช่าบริเวณดังกล่าวเพื่อประโยชน์ในการเดินเรือ

5. สัญญาฉบับลงวันที่ 23 มีนาคม 2449 ไทยต้องเสียดินแดนฝั่งขวาแม่น้ำโขงลึกเข้าไปจากดินแดนที่ต้องเสียในสัญญาปี 2146 ตามสัญญาข้อ 2 ของสัญญาว่าด้วยการปักปันเขตแดนคือ

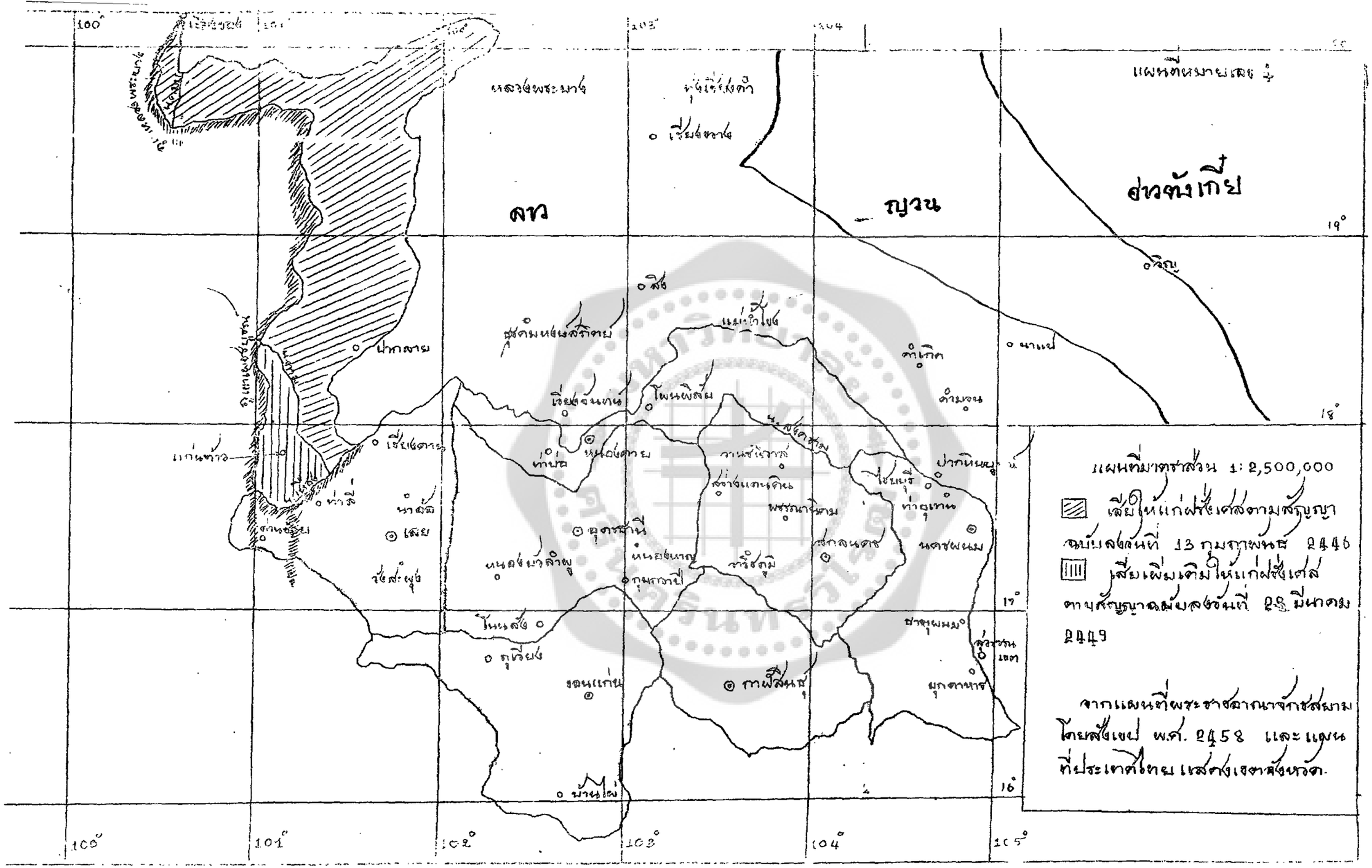
"เขตแดนเมืองหลวงพระบางนั้นตั้งแต่ข้างทิศใต้ในแม่น้ำโขงที่ปากน้ำเหืองแล้ว ต่อไปตามกลางลำน้ำเหืองนี้ จนถึงที่ในลำแม่น้ำ

---

[1]กองบรรณสาร, กต. แฟ้มที่ 2.7 แผนกสนธิสัญญา สัญญาระหว่างสยาม – ฝรั่งเศส ปี ร.ศ. 122

[2]ดู.

*ดูได้จากแผนที่ หมายเลข 4


แผนที่หมายเลข ๑
ลาว
ญวน
ฮาตังเกี๋ย
แผนที่มาตราส่วน 1: 2,500,000
เสียให้แก่ฝรั่งเศสตามสัญญา ฉบับลงวันที่ 13 กุมภาพันธ 2446
เสียเพิ่มเติมให้แก่ฝรั่งเศส ตามสัญญาฉบับลงวันที่ 23 มีนาคม 2449
จากแผนที่พระราชอาณาจักรสยาม โดยสังเขป พ.ศ. 2458 และแผนที่ประเทศไทย แสดงเขตสัมพันธ.

โขงที่เรียกว่าแก่งผาได ตามเส้นพรมแดนที่กรรมการปักปันแดนได้ตกลงกันไว้แต่ ณ. วันที่ 16 มกราคม ร.ศ. 124[1]

สัญญาข้อนี้ทำให้ไทยต้องเสียดินแดนเพิ่มมากขึ้นกว่าฉบับ 13 กุมภาพันธ์ 2446 คือต้องเสียเมืองแก่นท้าว บอแดน* ซึ่งเป็นดินแดนที่ฝรั่งเศสเคยเข้ามารุกรานแต่ก่อน และฝรั่งเศสได้คืนเมืองด่านซ้ายที่ฝรั่งเศสได้ไปตามสัญญาลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2446 ให้แก่ไทย

เหตุผลทั้ง 5 ประการที่กล่าวมา เป็นเครื่องยืนยันได้ว่า การกระทำของฝรั่งเศสที่ผ่านมา ซึ่งก่อให้เกิดความขัดแย้งกับไทยขึ้นนั้น ฝรั่งเศสมีความประสงค์ที่จะเข้าครอบครองเขตแดนฝั่งขวาแม่น้ำโขงในเขต 25 กิโลเมตร และเขตแดนนอก 25 กิโลเมตร ซึ่งฝรั่งเศสสามารถประสบความสำเร็จจากสัญญาทั้ง 2 ฉบับ คือ ฉบับ 13 กุมภาพันธ์ 2446 และ ฉบับ 23 มีนาคม 2449 ดังกล่าว

แม้รัฐบาลไทยจะต้องเสียดินแดนฝั่งขวาแม่น้ำโขงคือ เมืองปากลาย แก่นท้าว บอแดน ให้กับฝรั่งเศสไป แต่สัญญาทั้ง 2 ฉบับดังกล่าวสามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างไทยกับฝรั่งเศสได้หลายประการ คือ

1. สัญญาข้อ 4 ของสัญญาฉบับลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2446 ซึ่งระบุไว้ว่า "เรือค้าขายและแพไม้ ซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของคนไทยมีอำนาจที่จะขึ้นล่องได้โดยสะดวก ปราศจากการขัดขวางในตอนแม่น้ำโขง ซึ่งไหลตลอดที่ดินแดนของเมืองหลวงพระบาง"[2]

---

[1]กองบรรณสาร, กต. แฟ้ม 2.29 หมวดสนธิสัญญา การเจรจาทำสัญญาเขตแดนไทย-ฝรั่งเศส พ.ศ. 2449

*ดูได้จากแผนที่หมายเลข 4

[2]กองบรรณสาร, กต. แฟ้ม 2.7 แผนกสนธิสัญญา สัญญาสยาม-ฝรั่งเศส ร.ศ. 122

สัญญาข้อนี้สามารถแก้ปัญหาความขัดแย้งในข้อ 6 ของสนธิสัญญาลงวันที่ 3 ตุลาคม 2436 ซึ่งเป็นปัญหาเรื่องสิทธิการเดินเรือของคนไทยในลำน้ำโขง ฝรั่งเศสได้ตีความสนธิสัญญาข้อนี้ว่า ลำน้ำโขงเป็นอภิสิทธิ์ของฝรั่งเศส ที่ฝรั่งเศสสามารถควบคุมใช้อภิสิทธิ์ต่าง ๆ ได้ ฉะนั้นสัญญาข้อนี้ซึ่งระบุไว้ชัดแจ้งว่า ราษฎรของไทยสามารถใช้ลำน้ำโขงได้สะดวก จึงเป็นการแก้ปัญหาที่เกิดจากการตีความสนธิสัญญาของฝรั่งเศส และเป็นการจำกัดขอบเขตให้รัดกุมยิ่งขึ้น เพื่อไม่ให้ฝรั่งเศสใช้เป็นข้ออ้างในการดำเนินการขยายอิทธิพลเข้ามาต่อไป

2. สามารถแก้ปัญหาด้านการบริหารการปกครองในเขต 25 กิโลเมตรได้ ปัญหาดังกล่าวเกิดจากข้อบกพร่องของสนธิสัญญาข้อ 4 ซึ่งฝรั่งเศสตีความว่า ในเขตที่ 25 กิโลเมตร ไทยไม่มีสิทธิจะส่งข้าหลวง ทหาร หรือเข้าไปจัดการเรื่องตำรวจ แต่รัฐบาลไทยตีความว่า ไทยไม่มีสิทธิเพียงแต่ส่งทหารเข้าไปเท่านั้น สัญญาข้อ 6 ของสัญญาลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2446 นับว่าสามารถแก้ปัญหานี้ให้หมดไปได้เพราะในสัญญาข้อ 6 ได้ระบุไว้ว่า

> "ข้อสัญญาข้อ 4 ในหนังสือสัญญาใหญ่วันที่ 3 ตุลาคม ร.ศ.112 นั้น เป็นอันยกเลิก เปลี่ยนเป็นข้อสัญญาตามความต่อไปนี้
>
> พระบาทสมเด็จพระเจ้ากรุงสยามทรงรับสัญญาว่า พลทหารซึ่งจะได้ให้ส่งไปหรือจะให้ตั้งประจำอยู่ในเขตร์ แคว้นที่ลุ่มน้ำตกแม่น้ำโขงข้างฝ่ายกรุงสยามนั้น จะเป็นพลทหารชาติไทยอยู่ในบังคับนายทหารชาติไทยอยู่เสมอ มีความยกเว้นอย่างเดียวจากสัญญาข้อนี้ให้เป็นประโยชน์แก่ตำรวจภูธรไทย ซึ่งนายทหารชาติเดนมาร์คบังคับอยู่ในขณะนี้ ถ้ารัฐบาลสยามปรารถนาจะเปลี่ยนนายทหารเหล่านี้ให้เป็นนายทหารของชาติอื่น รัฐบาลสยามจะปฤกษาให้ตกลงกันกับ

รัฐบาลฝรั่งเศสก่อน"[1]

ในสัญญาข้อนี้จะเห็นว่ารัฐบาลฝรั่งเศส เปิดโอกาสให้ทหารไทยเข้าไปประจำยังฝั่งขวาแม่น้ำโขงได้ ซึ่งฝรั่งเศสเองก็ยอมรับว่าการที่ไทยไม่สามารถส่งกำลังเข้าไปในเขต 25 กิโลเมตร ทำให้เขต 25 กิโลเมตรเป็นที่หลบซ่อนของโจรผู้ร้ายและก่อความลำบากให้ทั้งไทยและฝรั่งเศส[2] ซึ่งในข้อนี้ฝรั่งเศสเพียงแต่จำกัดว่าพลทหารจะต้องอยู่ในบังคับนายทหารชาติไทย ถ้าหากไทยจะเปลี่ยนนายทหารที่บังคับเป็นชาติอื่นแล้ว จะต้องปรึกษากับฝรั่งเศสก่อน การจำกัดดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าฝรั่งเศสยังคงหวงแหนดินแดนเหล่านี้ไม่ให้ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของชาติอื่น ซึ่งจะกระทบกระเทือนต่อเจตนของฝรั่งเศสได้

3. แก้ปัญหาการรุกล้ำเขตแดนของฝรั่งเศส โดยรัฐบาลไทยยอมยกเมืองแก่นท้าว บอแตน ปากลาย ซึ่งเป็นบริเวณที่เป็นปัญหาให้แก่ฝรั่งเศสไปตามความในข้อ 2 ในสัญญาว่าด้วยการปักปันเขตแดน ลงวันที่ 23 มีนาคม 2449

จะเห็นได้ว่าสัญญาทั้ง 2 ฉบับสามารถแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างไทยกับฝรั่งเศสในมณฑลอุดรไปได้เกือบทุกปัญหา แต่มีบางปัญหาเท่านั้นที่ไม่สามารถแก้ได้ เช่น ปัญหาการเก็บภาษีอากรในเขต 25 กิโลเมตร ซึ่งในสนธิสัญญาข้อ 5 ลงวันที่ 3 ตุลาคม 2436 ระบุว่า รัฐบาลไทยจะไม่เก็บภาษีสินค้าเข้าออกในเขต 25 กิโลเมตรจนกว่ารัฐบาลทั้ง 2 จะตกลงกัน ปรากฏว่าปัญหานี้ไม่ได้รับการพิจารณาและระบุในสัญญาทั้ง 2 ฉบับ ฉะนั้นการเจรจาในเรื่องการเก็บภาษีอากรจึงไม่เกิดขึ้นจนสิ้นสมัยรัชกาลที่ 5 ต่อมาใน 2468 ในปลายรัชกาลที่ 6 จึงได้มีการเจรจาตกลงในเรื่องนี้[3]

---

[1]กองบรรณสาร, กต. แฟ้มที่ 2.7 แผนกสนธิสัญญา เรื่องสัญญาสยาม-ฝรั่งเศส ร.ศ. 122

[2]สุวิทย์ พักขาว ความสัมพันธ์ระหว่างไทย-ฝรั่งเศสตั้งแต่ ร.ศ.112-126 หน้า 160

[3]ดู. หน้า 156

ถ้าพิจารณาส่วนได้ส่วนเสียจากการลงนามในสัญญาทั้ง 2 ฉบับ เฉพาะในมณฑลอุดรแล้วจะเห็นว่า ไทยได้ประโยชน์จากสัญญาทั้ง 2 ฉบับมาก เพราะว่าสัญญาดังกล่าวสามารถแก้ไขข้อขัดแย้งระหว่างไทย–ฝรั่งเศส ให้ยุติลงไปได้เป็นส่วนใหญ่ สัญญาดังกล่าวได้ระบุข้อความอย่างชัดเจน และรัดกุม ที่ไม่เปิดโอกาสให้ฝรั่งเศสตีความเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวต่อไป ซึ่งจากสัญญาดังกล่าว ไทยเสียดินแดนไปเฉพาะเมืองแก่นท้าว บ่อแตน และปากลาย เท่านั้น ดินแดนดังกล่าวแม้ไทยจะไม่ยกให้กับฝรั่งเศส แต่โดยพฤตินัยแล้วฝรั่งเศสได้ขยายอิทธิพลเข้าครอบครองก่อนที่รัฐบาลไทยจะยกให้กับฝรั่งเศสด้วยซ้ำไป ฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่าการยกดินแดนดังกล่าวให้กับฝรั่งเศสเพื่อแลกกับสิทธิต่าง ๆ ที่ไทยได้มา นับว่าเป็นข้อแลกเปลี่ยนที่คุ้มค่า และสัญญาทั้ง 2 ฉบับนี้ สามารถแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างไทย–ฝรั่งเศส ซึ่งมีมาตั้งแต่ทำสนธิสัญญา ลงวันที่ 3 ตุลาคม 2436 ให้สำเร็จเรียบร้อยไปได้เป็นส่วนมาก

ความขัดแย้งระหว่างไทย–ฝรั่งเศส ระหว่างปี พ.ศ. 2436 – 2453 ในมณฑลอุดรส่วนใหญ่เป็นปัญหาที่เกิดจากการตีความหมายสนธิสัญญาฉบับ 3 ตุลาคม 2436 ในเขตแดน 25 กิโลเมตร จากฝั่งขวาแม่น้ำโขง ลักษณะการตีความหมายสนธิสัญญาของฝรั่งเศสเป็นลักษณะของนักล่าจักรวรรดินิยมที่ต้องการเข้ามามีอิทธิพลในฝั่งขวาแม่น้ำโขง แต่ลักษณะของไทยนั้น เป็นการตีความหมายตามข้อความในสนธิสัญญาเพื่อรักษาสิทธิอันชอบธรรมในเขตแดน 25 กิโลเมตรเอาไว้ ซึ่งก่อให้เกิดความขัดแย้งกันขึ้นระหว่าง "ผู้ต้องการสิทธิ" กับ "ผู้รักษาสิทธิ" แต่ในที่สุดผู้ต้องการสิทธิสามารถประสพความสำเร็จ ได้ผนวกดินแดนฝั่งขวาแม่น้ำโขงแถบเมืองแก่นท้าว เมืองบ่อแตน และเมืองปากลาย ตามสัญญา 13 กุมภาพันธ์ 2446 และสัญญา 23 มีนาคม 2449 แต่การสูญเสียดินแดนของรัฐบาลไทยครั้งนี้นับว่าได้รับผลตอบแทนที่น่าพึงพอใจ คือมีการแก้ไขสัญญาที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งให้รุดกุมขึ้น ซึ่งสามารถแก้ปัญหาความขัดแย้งที่มีมาตั้งแต่ พ.ศ. 2436 ได้เป็นส่วนมาก ความขัดแย้งระหว่างไทย–ฝรั่งเศสในมณฑลอุดรเป็นเครื่องนี้ให้เห็นว่า นโยบายต่างประเทศจะสำเร็จได้หรือไม่ ขึ้นอยู่กับพลังอำนาจของประเทศนั้นเป็นสำคัญ

บทที่ 6

บทสรุป

มณฑลอุดรตั้งอยู่ทางตอนเหนือของภาคอีสานในปัจจุบัน ก่อนเกิดวิกฤตการ ร.ศ. 112 แถวนพวนหรือตรานินห์ในปัจจุบันก็เป็นส่วนหนึ่งของมณฑลนี้ด้วย ดังนั้นตามลักษณะทางภูมิรัฐศาสตร์ดินแดนนี้จึงมีความสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศ ฉะนั้นในพุทธศตวรรษที่ 25 เนื่องจากภัยคุกคามของฝรั่งเศสที่ต้องการขยายอาณานิคมเข้ามาทางฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง ประกอบกับปัญหาทางการปกครองภายใน ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปรับปรุงการปกครองส่วนภูมิภาคโดยเฉพาะดินแดนที่อยู่ติดกับแม่น้ำโขง พระองค์ทรงแต่งตั้งกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมให้ดำรงตำแหน่งข้าหลวงใหญ่ต่างพระองค์ มีสิทธิ์อำนาจเด็ดขาดในการบริหาร การรักษาพระราชอาณาเขต ตลอดจนการตัดสินคดีลงโทษผู้กระทำผิด สภาพปัจจัยและปัญหาของมณฑลอุดรที่ยังผลให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปรับปรุงการปกครองในมณฑลอุดร สรุปได้ดังนี้คือ

1. ภัยจากต่างชาติ เช่น การรุกรานของฮ่อที่บุกรุกเข้ามาทางแถบแคว้นพวน ทำให้ราษฎรอพยพหนีภัยไม่สามารถทำมาหากินเป็นหลักแหล่ง ต้องประสบกับภาวะความยากแค้น ในเวลาต่อมาหลังจากฝรั่งเศสได้ครอบครองเขมร และญวนแล้ว ฝรั่งเศสพยายามขยายอิทธิพลเข้ามาทางฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงบริเวณประเทศลาวโดยอ้างสิทธิของญวน ทำให้เกิดความขัดแย้งกับไทยในเรื่องเขตแดน รัฐบาลไทยพยายามแก้ปัญหาโดยจัดให้มีการสำรวจดินแดนเพื่อจัดทำแผนที่ขึ้น ในขณะที่มีการสำรวจดินแดนต้องประสบกับอุปสรรคเนื่องจากการรุกรานของฝรั่งเศสที่ต้องการขยายเขตแดนเข้ามาให้ได้มากที่สุดก่อนมีการปักปันเขตแดนซึ่งก็ล้มเหลวไปเอง นอกจากนี้ได้เกิดความขัดแย้งเรื่องกำลังคนซึ่งฝรั่งเศสใช้เป็นอีกวิธีหนึ่งที่พยายามขยายอำนาจเข้ามา โดยการให้ความคุ้มครองแก่ข้าราชการ ราษฎรที่แข็งขืนอำนาจต่อรัฐบาลไทย และได้เกลี้ยกล่อมราษฎรให้อพยพไปยังฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง

2. สภาพการณ์ภายในมณฑลอุดร

2.1 ความสัมพันธ์ระหว่างหัวเมืองกับส่วนกลาง หัวเมืองมณฑลอุดรเป็นประเทศราชของไทยตั้งแต่สมัยกรุงธนบุรี แต่ทางราชธานีไม่ได้เข้าไปจัดการปกครองแต่อย่างใด จนกระทั่งถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ซึ่งมีนโยบายรวบรวมราษฎรที่กระจัดกระจายให้อยู่เป็นหลักแหล่ง โดยโปรดให้มีการเกลี้ยกล่อมราษฎรที่อยู่ตามป่าดง ผู้ที่สามารถเกลี้ยกล่อมราษฎรมาได้มากจะโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้เป็นเจ้าเมือง ซึ่งเป็นบุคคลในท้องถิ่นบางเมืองมีการสืบตระกูลติดต่อกันมาในเมืองที่จัดตั้งขึ้นโดยได้รับอนุมัติจากส่วนกลาง ซึ่งในขณะนั้นยังไม่มีการกำหนดเขตแดนให้แน่นอนและจะก่อให้เกิดปัญหาเขตแดนขึ้นในสมัยต่อมา นโยบายในการตั้งเมืองมีมากขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 3 หลังจากเกิดกบฏเจ้าอนุวงศ์ ซึ่งทางส่วนกลางได้ยุบเมืองประเทศราชเวียงจันทน์ และโปรดให้เมืองต่าง ๆ ที่ขึ้นกับเวียงจันทน์ แต่ก่อนขึ้นตรงต่อเมืองหนองคายและหลวงพระบาง เมืองต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้นนี้ทางราชธานีควบคุมได้เพียงเล็กน้อยเท่านั้น เช่น อนุมัติการตั้งเมือง แต่งตั้งตำแหน่งการปกครองระดับเมืองหรือที่เรียกว่า อาญาสี่ ได้แก่ตำแหน่ง เจ้าเมือง อุปฮาด ราชวงษ์ ราชบุตร และพันธะของหัวเมืองต่อราชธานีในด้านเศรษฐกิจ การเมือง ตลอดจนการป้องกันประเทศ เหตุที่เป็นเช่นนี้ เพราะต้องประสบกับอุปสรรคทางด้านการคมนาคม ระหว่างราชธานีกับหัวเมือง ทำให้การควบคุมหัวเมืองของราชธานีมีได้ไม่มากนัก

2.2 สภาพการปกครองภายใน ในเมืองหนึ่ง ๆ เจ้าเมืองมีอำนาจสิทธิขาดทั้งในด้านการปกครองและการศาล ลักษณะการปกครองภายในจะมีตำแหน่งลดหลั่นกันลงไปตั้งแต่ระดับเจ้าเมืองจนถึงระดับผู้ใหญ่บ้าน ตำแหน่งทางการปกครองทุกตำแหน่งจะต้องขึ้นตรงต่อเจ้าเมือง ซึ่งเป็นแบบแผนการปกครองของราษฎรทางแถบนี้ การที่เจ้าเมืองมีอำนาจสิทธิ์ขาดในการปกครองย่อมก่อให้เกิดปัญหาในภายหลัง เช่น ความไม่ยุติธรรมในการปกครองของเจ้าเมือง น้อยครั้งที่ทางส่วนกลางจะได้ทราบถึงความอยุติธรรมของเจ้าเมือง ปัญหาเช่นนี้ทำให้ราษฎรต้องประสบกับความเดือดร้อน

ด้านการศาล กรมการเมืองทำหน้าที่เป็นผู้พิพากษา กฎหมายที่ใช้ในการตัดสินจะใช้กฎหมายที่เกิดจากขนบธรรมเนียมในท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นหลัก ซึ่งมีความแตกต่างกันในแต่ละเมือง ทำให้ระบบการศาลไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

เนื่องจากนโยบายในการตั้งเมือง ซึ่งเริ่มมีขึ้นตั้งแต่สมัยรัชกาลที่หนึ่ง ก่อให้เกิดปัญหาทางด้านการปกครองตามมา คือ ปัญหาการแย่งชิงตัวเลกและปัญหาเขตเมือง ปัญหาทั้ง 2 ประการกลายมาเป็นปัญหาสำคัญในสมัยรัชกาลที่ 5 ถ้าปล่อยให้ยืดเยื้อต่อไปโดยไม่ได้รับการแก้ไข ย่อมมีผลกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของประเทศ

ฉะนั้นจากสภาพการณ์ทั้งภายในและภายนอกประเทศนี้เองทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงปรับปรุงการปกครองมณฑลอุดร เพื่อต่อต้านการขยายลัทธิจักรวรรดินิยมของฝรั่งเศส

หลังจากที่กรมหมื่นประจักษ์ศิลปคมทรงดำรงตำแหน่งข้าหลวงใหญ่ประจำมณฑลอุดร พระองค์ทรงใช้นโยบายการปกครองเพื่อให้ราษฎรได้รับความสงบสุข ช่วงระยะเวลาระหว่าง พ.ศ. 2434 – 2436 อันเป็นปีที่เกิดวิกฤตการณ์ ร.ศ. 112 พระองค์ได้ทรงจัดการแก้ไขและปรับปรุงในด้านต่าง ๆ คือ ผลประโยชน์ ปัญหาทางด้านการปกครอง การยกฐานะการครองชีพของราษฎร การคดีความ การจัดการทหาร และความขัดแย้งกับฝรั่งเศส

ด้านผลประโยชน์ พระองค์ทรงจัดเก็บภาษีอากรแทนส่วยโดยรัฐจัดเก็บเอง ซึ่งเป็นนโยบายพึ่งตัวเองในด้านการเงินเพื่อนำมาปรับปรุงมณฑล ภาษีที่จัดเก็บในชั้นต้นคือ ภาษีสุรา

ปัญหาต่าง ๆ ทางด้านการปกครอง เป็นปัญหาที่ต่อเนื่องจากสมัยก่อนมีการปรับปรุงการปกครอง เกิดจากลักษณะความเป็นอยู่ของราษฎรทางแถบนั้น เช่น การที่ราษฎรอยู่ไม่เป็นหลักแหล่ง เนื่องจากลักษณะการดำรงชีพ ซึ่งเป็นผลมาจากสภาพทางภูมิศาสตร์

การแย่งชิงตัวเลก การแย่งชิงเขตเมือง และการที่เมืองเล็กขอออกจากบังคับเมืองใหญ่ ปัญหาทางด้านการปกครองเหล่านี้ และความประสงค์ ที่จะเก็บภาษีอากรต่าง ๆ มาเป็นของรัฐ กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม จึงแต่งตั้งข้าหลวงออกไปประจำเมืองต่าง ๆ เพื่อควบคุมการปฏิบัติราชการของเจ้าเมือง และเพื่อแก้ปัญหาทางด้านการปกครองที่เกิดขึ้น

การยกฐานะการครองชีพของราษฎร กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมทรงยกฐานะการครองชีพของราษฎร โดยส่งเสริมอาชีพที่ราษฎรทำอยู่แล้วให้ทำเป็นล่ำเป็นสันมากขึ้น พระองค์ได้นำเอาธรรมเนียมการละเล่นในพื้นเมืองมาใช้ในการส่งเสริมการเลี้ยงสัตว์ ให้ราษฎรเลี้ยงแล้วนำมาประกวดกันเป็นต้น นอกจากนี้พระองค์ทรงส่งเสริมโดยออกเงินทุนให้ราษฎร และรับซื้อผลผลิตที่เหลือจากการบริโภค ดังจะเห็นได้จากการส่งเสริมการทำนา หรือการส่งเสริมการเลี้ยงสัตว์ ผลจากการส่งเสริมของกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ทำให้ราษฎรหันมาสนใจการประกอบอาชีพเพื่อการค้าด้วย แทนที่จะทำเพื่อพอเลี้ยงตัวเองดังแต่ก่อน

การคดีความ คดีที่เกิดขึ้นในมณฑลอุดรช่วงระหว่าง พ.ศ. 2434 – 2436 ส่วนใหญ่เป็นคดีทำร้ายร่างกาย และคดีที่เจ้าเมืองกรมการใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ของตัวเอง กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมทรงใช้วิธีการลงโทษผู้กระทำผิดอย่างหนัก เพื่อไม่ให้เป็นเยี่ยงอย่างแก่คนอื่นอีกต่อไป

การจัดการทหาร ภัยจากการรุกรานและแทรกแซงของฝรั่งเศสเป็นสาเหตุที่ทำให้ต้องจัดการทหารขึ้นในมณฑลอุดร แต่การจัดในระยะเริ่มต้นทำได้แต่เพียงให้กรมการพื้นเมืองออกไปชักจูงให้ราษฎรมาฝึกหัดทหารโดยทางมณฑล ส่งนายทหารครูฝึกออกไปยังหมู่บ้านต่าง ๆ เนื่องจากอุปสรรคการขาดแคลนเครื่องมือในการฝึก กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมทรงใช้นโยบายยืดหยุ่นเช่น ถ้าใครซื้อเครื่องมือในการฝึกได้เองก็จะได้รับการลดหย่อนเวลาที่ต้องเข้ารับราชการทหาร

ความขัดแย้งกับฝรั่งเศส กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมทรงรับนโยบายจากส่วนกลางโดยพยายามหลีกเลี่ยงความขัดแย้งกับฝรั่งเศส ในขณะที่ฝรั่งเศสพยายามใช้วิธีการนานาประการเพื่อขยายการรุกล้ำเขตแดนเข้ามาเรื่อย ๆ

ช่วงระยะเวลา 2 ปี ที่กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมเสด็จไปเป็นข้าหลวงใหญ่ประจำมณฑลอุดร นับว่าพระองค์ทรงปรับปรุงและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในมณฑลอุดรไปได้มาก แต่ปัญหาบางอย่างยังคงยืดเยื้อต่อมาคือ ปัญหาการแย่งชิงตัวเลก ปัญหาเขตแดนและปัญหาความขัดแย้งกับฝรั่งเศส

ผลจากวิกฤตกาล ร.ศ. 112 ทำให้เขตแดนของมณฑลอุดรแคบลงมามากคงเหลือเพียงฝั่งขวาแม่น้ำโขงเท่านั้น หลังจากนี้ไทยต้องประสบกับการขยายลัทธิจักรวรรดินิยมของฝรั่งเศสรุนแรงขึ้น ฉะนั้นมาตรการที่รัฐบาลไทยนำมาใช้คือ พยายามปรับปรุงการปกครองให้รัดกุม และอำนวยประโยชน์สุขให้แก่ราษฎร ตลอดจนการนำเครื่องมือสื่อสารมาใช้ติดต่อภายในมณฑล ระหว่างมณฑลและมณฑลกับส่วนกลาง สิ่งที่ได้รับการปรับปรุงในช่วงเวลาระหว่าง พ.ศ. 2436 – 2453 ได้แก่

ทางด้านการปกครอง ได้จัดการปรับปรุงไปตามสภาพการณ์ของบ้านเมืองที่กำลังเปลี่ยนไป เนื่องจากลัทธิจักรวรรดินิยมของฝรั่งเศส เช่น นำพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 มาใช้ เพื่อให้การบริหารสามารถดูแลทุกข์สุขของราษฎรได้ทั่วถึง ประกาศเปลี่ยนชื่อมณฑลเพื่อให้ประเทศเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ไม่ให้เกิดความแตกแยกว่าเป็นไทยหรือเป็นลาว เช่นเปลี่ยนชื่อหัวเมืองลาวพวนเป็นมณฑลฝ่ายหนือ และหลังสุดเปลี่ยนเป็นมณฑลอุดร เพื่อสะดวกแก่การเรียก ต่อมาได้นำการปกครองแบบเทศาภิบาลมาใช้ เพื่อจัดระบบการบริหารให้รัดกุมยิ่งขึ้น โดยแบ่งหัวเมืองมณฑลอุดรออกเป็น 13 เมือง หลังจากแบ่งหัวเมืองออกเป็น 13 เมืองได้เพียงปีเดียว ปีต่อมาถึง พ.ศ. 2443 ได้จัดรวมเมืองเหล่านี้เข้าด้วยกันรวมเป็นบริเวณ เป็นการกระชับการปกครองให้รัดกุมขึ้นอีกขั้นหนึ่ง ซึ่งจะเป็นหนทางที่จะทำการยุบบริเวณเป็นจังหวัด และยุบเมืองที่ขึ้นต่อบริเวณลงเป็นอำเภอ เพื่อให้สะดวกแก่การควบคุมดูแล วิธีการนี้ได้นำมาใช้ใน พ.ศ. 2450 โดยยุบบริเวณลงเป็นเมืองจัตวา มีทั้งสิ้น 7 เมือง ซึ่งเป็นแนวทางสำหรับการจัดการปกครองในปัจจุบัน

นอกจากการปรับปรุงโครงสร้างภายนอกของการปกครองแล้ว รัฐบาลตระหนักว่าโครงสร้างเหล่านี้จะใช้ได้ผลต่อเมื่อสามารถขจัดปัญหาความยุ่งยากภายในมณฑลให้หมดไป ฉะนั้น ในช่วงเวลานี้รัฐบาลได้จัดการแก้ปัญหาซึ่งยืดเยื้อมาตั้งแต่กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม แรกเสด็จมาเป็นข้าหลวงใหญ่ประจำมณฑลอุดร คือ การจัดการเรื่องเขตเมือง การโอนและจัดแบ่งเขตเมือง การแก้ปัญหาราษฎรอพยพ การแต่งตั้งและโยกย้ายถอดถอนข้าราชการเพื่อให้เหมาะสมกับงาน

การเก็บผลประโยชน์ ผลจากการที่ทำสนธิสัญญาไทยกับฝรั่งเศสฉบับวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2436 เป็นสาเหตุทำให้ทางมณฑลต้องหันมาเก็บส่วยแทนภาษีอากร เพื่อเป็นผลประโยชน์ในการปรับปรุงมณฑล และในที่สุดได้นำพระราชบัญญัติการเก็บเงินค่าราชการมาใช้ในปี พ.ศ. 2446 เพื่อเปิดโอกาสให้ราษฎรเป็นไทแก่ตัวเองไม่ต้องมาเข้าเวรเหมือนดังแต่ก่อน

การจัดการทหาร หลังจากวิกฤตการณ์ ร.ศ. 112 ผ่านไป เป็นผลให้รัฐบาลต้องรีบเร่งจัดการทหารในมณฑลอุดรขึ้น เพื่อป้องกันการขยายเขตแดนของฝรั่งเศส ในการจัดนั้นได้ใช้วิธีการเดียวกับฝรั่งเศสใช้ในประเทศอาณานิคม คือจ้างราษฎรมาฝึกหัดทหาร ออกกฎเกณฑ์ในการรับสมัครทหาร แต่การจัดการทหารในมณฑลอุดรไม่ได้จัดเป็นระบบแบบมณฑลชั้นใน ฉะนั้น จึงทำได้แต่เพียงเล็กน้อยเท่านั้น เมื่อเกิดความไม่สงบในบ้านเมือง เช่น กบฏผู้มีบุญ กำลังทหารในมณฑลจึงไม่สามารถปราบปรามกบฏให้สงบได้ ต้องขอกำลังจากกรุงเทพฯ ขึ้นไปเพิ่มเติม

การจัดการด้านการศาล ได้รับการปรับปรุงให้ทันกับสภาพทางการเมืองตั้งแต่ พ.ศ. 2443 คือมีการประกาศใช้วิธีพิจารณาพิพากษาความตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญา มีโทษหลวง ร.ศ. 114 พระธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ. 114 และประกาศสำหรับลงโทษผู้แพ้คดี มีโทษหลวง ร.ศ. 115 การจัดการศาลในมณฑลอุดรได้จัดเป็นระบบตั้งแต่ พ.ศ. 2451 ซึ่งเป็นปีที่โอนศาลในมณฑล จากกระทรวงมหาดไทยไปขึ้นกับกระทรวงยุติธรรม

การคมนาคมสื่อสาร เป็นเครื่องมือเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับหัวเมืองให้รัดกุม ภัยจากการขยายอาณานิคมของฝรั่งเศส เป็นสาเหตุทำให้รัฐบาลกลางจัดตั้งเครื่องสื่อสารระหว่างหัวเมืองกับส่วนกลาง ตลอดจนระหว่างมณฑลและระหว่างเมืองในมณฑลด้วยกัน เพื่อให้การบริหารงานเป็นไปด้วยความรวดเร็ว เช่นมีการจัดตั้งโทรเลข โทรศัพท์ และการรับส่งธนานัติขึ้นเพื่อความสะดวกในการค้า นอกจากนั้นมีการสร้างถนน สะพานภายในมณฑล เพื่ออำนวยความสะดวกในการติดต่อการค้าขายแก่ประชาชน นโยบายในการสร้างสะพานและถนนนั้นยึดหลักเพื่อประโยชน์มากกว่าความสวยงาม

การจัดการศึกษา รัฐบาลต้องใช้นโยบายยืดหยุ่น เนื่องจากราษฎรในมณฑลอุดรส่วนใหญ่เป็นคนไทยลาวใช้ภาษาถิ่นของตนเอง รัฐบาลต้องการรวมประเทศเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน จึงมีนโยบายให้จัดสอนภาษาท้องถิ่นได้แต่ในขณะเดียวกันต้องสอนเน้นภาษาไทยกลาง เพื่อให้ราษฎรใช้ภาษาไทยกลางและตัวหนังสือไทยกลางเหมือนกันทั่วประเทศ จุดมุ่งหมายในการจัดการศึกษาในขณะนั้นมี 3 ประการ คือ ประการที่ 1 เพื่อให้ราษฎรมีความรู้ในระดับพื้นฐาน ประการที่ 2 เพื่อให้พระภิกษุสงฆ์ มีความรู้ในพระคัมภีร์ไตรปิฎก และประการที่ 3 เพื่อฝึกหัดคนเข้ารับราชการ มีข้อที่น่าสังเกตว่า การศึกษาระดับพื้นฐานของราษฎรอยู่ในขั้นด้อยพัฒนามาก คือมีผู้รู้หนังสือเพียงร้อยละ 2 เท่านั้น

ช่วงระยะเวลา พ.ศ. 2436 – 2453 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่รัฐบาลทำการปรับปรุงมณฑลอุดรให้มีความเข้มแข็ง เพื่อเป็นพลังต่อต้านการขยายอาณานิคมของฝรั่งเศสอยู่นั้น รัฐบาลต้องเผชิญกับการแทรกแซงและการรุกล้ำเขตแดนของฝรั่งเศสอยู่เรื่อย ๆ ฉะนั้น ในช่วงเวลาดังกล่าว ทำให้รัฐบาลต้องรับภาระทั้ง 2 ด้านพร้อมกัน คือความพยายามปรับปรุงมณฑลอุดรให้เข้มแข็ง และขณะเดียวกันต้องดำเนินนโยบายต่อต้านการขยายเขตแดนของฝรั่งเศส ซึ่งก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างไทยกับฝรั่งเศสขึ้น 3 ประการ คือ ประการที่ 1 การพิจารณาคดีบางเบียนและคดีพระยอดเมืองขวาง ประการที่ 2

การแทรกแซงและรุกล้ำเขตแดนของฝรั่งเศส และประการที่ 3 ความขัดแย้งกับฝรั่งเศสในเขต 25 กิโลเมตร จากฝั่งขวาแม่น้ำโขง

การพิจารณาคดีเรื่องบางเบียน คดีนี้เกิดตั้งแต่ พ.ศ. 2434 เนื่องจากบางเบียนซึ่งเป็นคนในบังคับไทย ทำความผิดหนีเข้าหาฝรั่งเศส ฝรั่งเศสได้ให้บางเบียนมาตั้งขัดแข็งอำนาจต่อรัรบาลไทยที่ทุ่งเชียงคำ รัฐบาลไทยได้ร้องเรียนไปยังรัฐบาลฝรั่งเศสให้นำตัวบางเบียนออกไป แต่ไร้ผลในที่สุดรัรบาลไทยใช้มาตรการเด็ดขาดเข้าจับกุมตัวบางเบียน เพื่อไม่ให้เป็นเยี่ยงอย่างแก่ข้าราชการไทยที่ทำผิดต่อไป และเป็นการแสดงถึงสิทธิของไทยในบริเวณนั้น คดีนี้ยืดเยื้อมาจนกระทั่งเกิดวิกฤตการ ร.ศ. 112 ในอนุสัญญาข้อ 3 ของสนธิสัญญาฉบับลงวันที่ 3 ตุลาคม 2436 ทำให้รัฐบาลไทยต้องรื้อฟื้นคดีนี้ขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง แต่ในที่สุดคดีบางเบียนก็เงียบหายไป เนื่องจากทนายแผนดินไม่สามารถร่างคำฟ้องได้เพราะคำพยานโจทก์ที่ให้ไว้ไม่ได้สาบานต่อหน้าศาล จึงไม่สามารถเชื่อถือได้ และฝรั่งเศสก็ไม่ได้ร้องเรียนให้รัฐบาลไทยพิจารณาคดีนี้อีกต่อไป ส่วนคดีพระยอดเมืองขวางนั้น ศาลยสมได้ทำการพิพากษาว่าพระยอดเมืองขวางมีความผิดถูกจำคุกเป็นเวลา 20 ปี

การแทรกแซงและการรุกล้ำเขตแดนของฝรั่งเศส บริเวณที่ฝรั่งเศสแทรกแซงและรุกล้ำเข้ามาคือ บริเวณเมืองแก่นท้าว บ้านนาอ้อ บ้านท่าลี่ บ่อแตน สาเหตุความขัดแย้งเกิดขึ้นจากการตีความสนธิสัญญาลงวันที่ 3 ตุลาคม 2436 ฝรั่งเศสพยายามตีความเกินข้อความในสัญญา และพยายามใช้จุดบกพร่องในสัญญาให้เป็นประโยชน์ในการขยายอำนาจเข้ามา การรุกล้ำเขตแดนของฝรั่งเศสทั้ง 3 บริเวณข้างต้น รัฐบาลไทยได้ตอบโต้การกระทำของฝรั่งเศส โดยการยื่นหนังสือประท้วงไปยังรัฐบาลฝรั่งเศส ให้จัดการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น แต่รัฐบาลฝรั่งเศสกลับเงียบเฉยไม่ได้จัดการแก้ไขปัญหาแต่อย่างใด แม้ในบางครั้งรัฐบาลฝรั่งเศสรับว่าจะพิจารณาให้ และเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นที่บ้านท่าลี่ บ่อแตน ทั้งไทยและฝรั่งเศสได้ส่งผู้แทนออกไปตรวจวัดเขตแดน ว่าอยู่ในหรือนอกเขต 25 กิโลเมตร ในที่สุดไม่สามารถตกลงกันได้เพราะฝรั่งเศสอ้างว่าอยู่นอกเขต

25 กิโลเมตร แต่ไทยยืนยันว่าอยู่ในเขต 25 กิโลเมตร ฉะนั้น ปัญหาเรื่องนี้จึงต้องยืดเยื้อต่อมา จนกระทั่งเสียดินแดนส่วนนี้ให้กับฝรั่งเศสตามสัญญาลงวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2449

ความขัดแย้งกับฝรั่งเศสในเขตแดน 25 กิโลเมตร เป็นความขัดแย้งในเรื่องการเก็บภาษีอากร การบริหารการปกครอง โจรผู้ร้าย และความยุ่งยากเรื่องราษฎรอพยพ ความขัดแย้งใน 3 ประการแรกเป็นความขัดแย้งที่เกิดจากสนธิสัญญาไทย–ฝรั่งเศส พ.ศ.2436 เช่นกัน ยกเว้นความยุ่งยากเรื่องราษฎรอพยพ ซึ่งเกิดจากลักษณะความเป็นอยู่ของราษฎรในแถบนั้น ที่ชอบเคลื่อนย้ายไปมาจากฝั่งขวาไปฝั่งซ้าย หรือจากฝั่งซ้ายมายังฝั่งขวา และเกิดจากราษฎรทางฝั่งขวามีที่นาอยู่ทางฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง ทำให้ต้องเดินทางข้ามไปมา ฝรั่งเศสได้ใช้กลวิธีต่าง ๆ ในการชักจูงตลอดจนใช้ข้อเสียเปรียบของราษฎรบังคับให้ราษฎรอพยพไปยังฝั่งซ้าย เช่นราษฎรที่มีที่นาอยู่ทางฝั่งซ้ายจะต้องอพยพยังฝั่งซ้ายจึงจะสามารถทำนาได้เป็นต้น ปัญหาความยุ่งยากนี้รัฐบาลไทยได้พยายามแก้ปัญหาโดยจัดที่ดินที่อุดมสมบูรณ์ให้ราษฎรทำกินตลอดจนลดหย่อนการเก็บส่วย

ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นทั้ง 4 ประการในเขต 25 กิโลเมตร ย่อมมีผลกระทบกระเทือนต่อการปรับปรุงการปกครองในมณฑลอุดรตลอดจนกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงและความปลอดภัยของชาติด้วย ฉะนั้นรัฐบาลไทยจึงพยายามแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น เช่น การส่งกำลังออกไปประจำนอกเขต 25 กิโลเมตร เพื่อคอยต้านทานการล่วงล้ำเขตแดนของฝรั่งเศส และในปี พ.ศ. 2441 รัฐบาลไทยได้ส่งหนังสือชี้แจงการตีความสนธิสัญญาฉบับ 3 ตุลาคม 2436 ไปยังรัฐบาลฝรั่งเศส ฉะนั้น ในปี พ.ศ. 2441 และ 2445 จึงได้มีการเจรจาระหว่างไทย – ฝรั่งเศส เพื่อพิจารณาการตีความสนธิสัญญาและข้อความเพิ่มเติมที่กรุงเทพฯ แต่ต้องล้มเหลวเพราะฝรั่งเศสต้องการผลประโยชน์จากไทยมากเกินไป จนกระทั่ง พ.ศ. 2446 รัฐบาลไทย – ฝรั่งเศสจึงได้จัดทำสัญญาฉบับ 13 กุมภาพันธ์ 2446 ขึ้น ทำให้ไทยต้องเสียดินแดนหลวงพระบางฝั่งขวาแม่น้ำโขงบริเวณเมืองปากลาย ด่านซ้าย และอนุญาตให้ฝรั่งเศสเช่าที่ดินเพื่อประโยชน์ในการเดิน

เรือบริเวณเมืองเชียงคาน หนองคาย ไชยบุรี ปากน้ำกำ มุกดาหาร เขมราฐ ปากน้ำมูล ในเวลาต่อมาไทยได้ทำสัญญากับฝรั่งเศสอีกฉบับหนึ่งคือ ฉบับลงวันที่ 23 มีนาคม 2449 ทำให้ไทยต้องเสียดินแดนฝั่งขวาแม่น้ำโขงบริเวณเมืองแก่นท้าว บ่อแตน ล็กเข้าไปจากดินแดนที่ต้องเสียไปตามสัญญา 13 กุมภาพันธ์ 2446 โดยฝรั่งเศสยอมคืนเมืองด่านซ้ายให้แก่ไทย

จากสัญญาฉบับลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2446 และ ฉบับ 23 มีนาคม พ.ศ. 2449 แม้ไทยจะต้องเสียดินแดนเมืองปากลาย แก่นท้าว บ่อแตนให้กับฝรั่งเศส แต่สามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างไทย – ฝรั่งเศส ไปได้หลายประการคือ ปัญหาความขัดแย้งเรื่องการเดินเรือในลำน้ำโขง การบริหารการปกครองในเขต 25 กิโลเมตร และปัญหาการรุกล้ำเขตแดนของฝรั่งเศสไปได้ ฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่าผลประโยชน์ที่ไทยได้มา คุ้มค่ากับสิ่งที่ต้องสูญเสียไป

การปรับปรุงการปกครองในมณฑลอุดร แม้จะประสบอุปสรรคความขัดแย้งกับฝรั่งเศส และการต่อต้านจากกบฏผู้มีบุญ แต่ก็กล่าวได้ว่าสำหรับโครงสร้างทางการปกครองแล้ว มณฑลอุดรสามารถปรับปรุงได้เป็นผลสำเร็จ เพราะสามารถเปลี่ยนการปกครองแบบเดิมที่เจ้าเมืองมีอำนาจสิทธิขาดในการปกครอง และมีพันธะความสัมพันธ์เล็กน้อยกับส่วนกลาง มาเป็นการปกครองที่เจ้าเมืองขึ้นตรงต่อข้าหลวงใหญ่ และมีความสัมพันธ์กับส่วนกลางมากขึ้น ในเวลาต่อมาเมื่อนำการปกครองแบบเทศาภิบาลมาใช้ ได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารจากเดิม คือ ยุบหัวเมืองต่าง ๆ ลงเป็นเมืองเหลือเพียง 13 เมือง และได้จัดแบ่งเมืองทั้ง 13 ออกเป็นบริเวณ ในที่สุดยุบบริเวณซึ่งมีฐานะและการบริหารเทียบเท่าเมืองลงเป็นจังหวัด มีทั้งสิ้น 7 จังหวัด ส่วนเมืองที่สังกัดบริเวณจะยุบลงเป็นอำเภอ และบางเมืองจะยุบลงเป็นตำบล สำหรับตำแหน่งเจ้าเมืองนั้นรัฐบาลจะให้ข้าราชการจากส่วนกลางหรือเจ้าเมืองในท้องถิ่นซึ่งมีความซื่อสัตย์ สุจริตได้รับการแต่งตั้งโดยตรงจากส่วนกลางไปเป็นผู้ว่าราชการเมือง จะเห็นว่าลักษณะเช่นนี้ได้ตกทอดมาจนถึงปัจจุบัน

ถ้าพิจารณาการปรับปรุงในด้านอื่น เช่นการเก็บผลประโยชน์ การทหาร การศาล การคมนาคมสื่อสาร และการจัดการศึกษา ซึ่งจะช่วยให้การปรับปรุงการปกครองในส่วนโครงสร้างได้ผลดียิ่งขึ้น และถือได้ว่าเป็นการปรับปรุงในระดับฐาน ซึ่งเปลี่ยนแปลงความเป็นอยู่ของราษฎรแล้วนับว่ามณฑลอุดรสามารถบรับปรุงได้เป็นผลสำเร็จ เพราะว่าได้เปลี่ยนแปลงสภาพความเป็นอยู่ของราษฎร และอำนวยความสะดวกให้แก่ราษฎรในการติดต่อสื่อสาร ตลอดจนราษฎรได้รับความยุติธรรม ความสงบสุขมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการเปลี่ยนแปลงการเก็บส่วย การเกณฑ์แรงงานจากราษฎรมาเป็นการเก็บภาษีให้แก่รัฐ ราษฎรมีอิสระเป็นไทแก่ตัวเองไม่ต้องถูกเกณฑ์ ในด้านการคมนาคมราษฎรได้รับความสะดวกมากขึ้น การติดต่อไม่ได้อยู่ในวงแคบดังแต่ก่อน ราษฎรสามารถไปมาค้าขายได้สะดวกขึ้น มีการเปลี่ยนแปลงการดำรงชีพจากราษฎรที่ทำมาหากินแต่พอยังชีพมาเป็นเพื่อการค้าขาย และทางรัฐบาลอำนวยความสะดวกให้ราษฎรสามารถรับส่งธนานัติได้ สิ่งเหล่านี้ทำให้สังคมการติดต่อค้าขายกว้างขวาง ระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนมากขึ้นไม่หยุดชงักเหมือนกับสภาพก่อนการปรับปรุง นอกจากนี้รัฐบาลได้นำกฎหมายและวิธีพิจารณาคดีสมัยใหม่มาใช้ ยังผลให้ราษฎรได้รับความยุติธรรมมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลถึงความสงบสุขของราษฎร ตลอดจนรัฐบาลส่งเสริมให้ราษฎรได้รับการศึกษาในขั้นมูลฐาน โดยให้สามารถใช้ภาษาไทยกลางได้อย่างทั่วถึง สำหรับการศึกษานี้นับว่าอยู่ในขั้นด้อยพัฒนามาก เพราะมีผู้รู้หนังสือเพียงร้อยละ 2 เท่านั้น แต่ก็นับได้ว่าเป็นการปรับปรุงให้สำเร็จขึ้นอีกขั้นหนึ่ง จากราษฎรที่ใช้ภาษาถิ่นมาใช้ภาษาไทยกลางได้ด้วย

ข้อที่น่าสังเกตก็คือ เนื่องจากความขัดแย้งกับฝรั่งเศส ซึ่งเกิดจากการตีความสนธิสัญญาลงวันที่ 3 ตุลาคม 2436 ทำให้การปรับปรุงการปกครองในมณฑลอุดรไม่สามารถทำไปได้รวดเร็ว แต่เป็นการปรับปรุงในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป ซึ่งกล่าวได้ว่าสามารถปรับปรุงการปกครองได้เป็นผลสำเร็จตามจุดมุ่งหมายของรัฐบาลที่ต้องการสร้างมณฑลอุดรให้เข้มแข็ง เพื่อต่อต้านการขยายเขตแดนของฝรั่งเศส ดังจะเห็นได้จากสามารถเปลี่ยนระบบโครงสร้างทางการปกครอง จากเจ้าเมืองที่มีอำนาจสิทธิ์ขาดในการบริหาร และมีความสัมพันธ์เล็กน้อยกับส่วนกลางมาเป็นการปกครอง ที่เจ้าเมืองได้รับ

การแต่งตั้งโดยตรงจากส่วนกลาง และมีความสัมพันธ์กับส่วนกลางแน่นแฟ้นขึ้น ตลอดจนสามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสภาพความเป็นอยู่ของราษฎรให้ดีขึ้นในทุก ๆ ด้านควบคู่ไปกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการปกครอง และหลังจากที่ไทยต้องเสียเมืองปากลาย แก่นท้าว บ่อแตน ให้กับฝรั่งเศสตามสัญญาลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2446 และสัญญาฉบับลงวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2449 เพื่อแลกเปลี่ยนกับสิทธิในการจัดการบริหารในเขต 25 กิโลเมตร แก้ปัญหาความขัดแย้งเรื่องการเดินเรือในลำน้ำโขง และปัญหาการรุกล้ำเขตแดนของฝรั่งเศสไปแล้ว ปรากฏว่าหลังจากนี้ฝรั่งเศสไม่ได้เข้ามาแทรกแซงและรุกรานดินแดนทางแถบมณฑลอุดรอีก นับว่าสัญญาฉบับลงวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2449 สามารถยุติปัญหาที่เกิดจากสนธิสัญญาฉบับลงวันที่ 3 ตุลาคม 2436 ได้หมดสิ้น ทั้งในปัญหาที่เกิดขึ้นในมณฑลอุดรและมณฑลบูรพา ซึ่งนับได้ว่ารัฐบาลไทยสามารถดำเนินนโยบายป้องกันเอกราชของชาติได้อีกครั้งหนึ่ง

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

1. ประเภทเอกสารชั้นต้น

ก. เอกสารที่ยังไม่ได้ตีพิมพ์

จดหมายเหตุแห่งชาติ, กอง เอกสารรัชกาลที่ 5 ก. 13.1/10 ความเห็นจัดการทหารมณฑลอุดร 24 พ.ค. ร.ศ. 111

——————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ก. 13.2/11 เรื่องจัดการทหารหัวเมือง 24 ม.ค. – 25 พ.ย. ร.ศ. 111

——————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ก. 13.2/14 เรื่องจัดการทหารมณฑลต่าง ๆ 28 ม.ค. ร.ศ. 114 – 8 ต.ค. ร.ศ. 119

——————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ก. 13.2/29 เรื่องจัดการทหารมณฑลอุดร 7 ก.ย. ร.ศ. 122 – 6 ม.ค. ร.ศ. 123

——————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ก. 13.2/37 ขนานนามกองทหารให้ลงทะเบียนเป็น 10 กองพล 4 ก.พ. ร.ศ. 126

——————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 13.2/7 เรื่องส่วยในมณฑลลาวพวน และเรื่องที่ดินในระหว่าง 25 ก.พ. 2 – 5 ก.ค. ร.ศ. 112

——————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 13.2/15 เรื่องผลประโยชน์เมืองแก่นท้าว 14 มิ.ย. – 5 พ.ย. ร.ศ. 117

——————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 13.2/17 เรื่องเก็บเงินส่วยท้าวพรมแสง ๆ หนีไปอยู่ฝั่งซ้าย 13 ธ.ค. – 28 ม.ค. ร.ศ. 118

——————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 14.1 ก/22 เรื่องเจ้าภาษียาฝิ่นเมืองมุกดาหาร ร้องว่าคนเผ้าบ้านของเอเยนต์ฝรั่งเศสลักขายฝิ่นเถื่อน 8 – 12 มิ.ค. ร.ศ. 119

จดหมายเหตุแห่งชาติ, กอง เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 14.1 ก/49 รายงานจัดการฝิ่นมณฑลอุดร 19 ม.ค. – 28 มิ.ย. ร.ศ. 129

——————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 14.1 ค/2 เรื่องบ่อนเบี้ยมณฑลฝ่ายเหนือ 6 พ.ย. – 25 ม.ค. ร.ศ. 111

——————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 14.1 ค/8 เรื่องประกาศจดบ่อนเบี้ยในหัวเมือง ปี ร.ศ. 117 11 – 18 พ.ค. ร.ศ. 117

——————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 14.1 ค/13 เรื่องอากรบ่อนเบี้ย 19 – 20 พ.ค. ร.ศ. 118

——————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 14.1 ค/14 เรื่องภาษีอากรบ่อนเบี้ยในกรุง และหัวเมืองมณฑลต่าง ๆ กันขอยกเลิก 29 ม.ค. ร.ศ. 118

——————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 14.4/6 เรื่องจะเลิกภาษีตั้งเก็บเป็นส่วยของมณฑลลาวพวน 1 พ.ย. – 7 ก.พ. ร.ศ. 113

——————— เอกสารรัชกาลที่ 5 บ. 1.2/28 พระราชหัตถเลขา เม.ย. ร.ศ. 106 – ส.ค. ร.ศ. 107

——————— เอกสารรัชกาลที่ 5 บ. 1.2/31 พระราชหัตถเลขา 6 ก.พ. ร.ศ. 110 – 27 มี.ค. ร.ศ. 110

——————— เอกสารรัชกาลที่ 5 บ. 1.4/1 เจ้านายและข้าราชการกราบบังคมทูลเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการแผ่นดิน 8 ม.ค. ร.ศ. 103

——————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ. 2.2/9 ฝรั่งเศสส่งทหารมาที่บ้านหาดแดง ท้ายเมืองแกนท้าวฝั่งซ้าย 6 – 9 ก.พ. ร.ศ. 117

——————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ. 11/1 กรมท่าฝ่ายฝรั่งเศสเรื่องราชการเขตแดน 13 ก.ค. ร.ศ. 109 – 22 มิ.ย. ร.ศ. 110

จดหมายเหตุแห่งชาติ, กองเอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ. 11/2 ราชการฝรั่งเศส เรื่องเขตแดน 8 ก.พ. ร.ศ. 110 – 26 ม.ค. ร.ศ. 111

———————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ. 11.1/1 เรื่องเขตแดนตำบลหนองเหม้น ที่วิวาทกันในระหว่างเมืองหลวงพระบางกับเมืองแก่นท้าว 2 – 7 พ.ค. ร.ศ. 112

———————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ. 11.3/1 เขตแดนบ้านบ่อแตน 3 – 27 ธ.ค. ร.ศ. 117

———————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ. 11.3/2 เขตแดนฝรั่งเศสบ้านท่าลี่ บ้านบ่อแตน 6 ธ.ค. – 7 ก.พ. ร.ศ. 117

———————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ. 11.3/3 ฝรั่งเศสบุกรุกเข้ามาก่อเหตุวิวาทที่บ้านท่าลี่ 26 ธ.ค. ร.ศ. 117 – 29 มี.ค. ร.ศ. 118

———————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ. 15/4 อ้ายหมัย (หลวงวิเศษสุนทร) กับพระแก้วอาษาไปเข้ากับพระยานาใต้พวกฝรั่งเศสขัดแข็งต่อราชการเมืองแก่นท้าวและยกกำลังมาปล้นที่ตำบลบ้านท่าลี่ 4 ก.ย. ร.ศ. 115 – 25 ส.ค. ร.ศ. 123

———————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ. 15/6 ฝรั่งเศสกับอุปราชเมืองหลวงพระบาง มาเกลี้ยกล่อมพระศรีอรรคธาดเมืองเชียงคาน 15 ก.ย. ร.ศ. 115 – 23 พ.ย. ร.ศ. 115

———————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ. 15/10 ขุนวิเศษภาษาขุนศักดาเกลี้ยกล่อมข้าเมืองหนองหารไปเข้าฝรั่งเศส 27 ม.ค. – 24 มี.ค. ร.ศ. 118

———————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ. 20/1 เรื่องฝรั่งเศสเมืองนครพนม 17 มี.ค. ร.ศ. 112 – 23 มี.ค. ร.ศ. 122

จดหมายเหตุแห่งชาติ, กอง เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ. 20/2 ฝรั่งเศสทางเมืองแกนท้าว 7 ก.ย. ร.ศ. – 27 พ.ค. ร.ศ. 124

———————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ. 20/4 ฝรั่งเศสและไทยตั้งข้าหลวงพิเศษ ณ บ้านหมากแข้ง และเมืองอุบลราชธานี 3 พ.ค. – 9 ส.ค. ร.ศ. 114

———————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ. 20/5 ฝรั่งเศสขับไล่ข้าหลวงเมืองหนองคายและเมืองไชยบุรี เมืองมุกดาหาร 20 พ.ค. – 24 ก.ค. ร.ศ. 114

———————— เอกสารรัชการที่ 5 ฝ. 20/9 ฝรั่งเศสเมืองปากลายร้องว่าไทยยกทหารเข้าไปตีบ้านนาอ้อและว่าโปลิสมีปืนเข้าไปในเมืองแกนท้าว 14 พ.ย. – 16 ม.ค. ร.ศ. 115

———————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ. 20/11 ไวล์กงสุลฝรั่งเศสบ้านหมากแข้งหาว่าไทยบุกรุกจับกุมคนในบังคับฝรั่งเศส 5 ก.ย. – 25 พ.ย. ร.ศ. 117

———————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ. 20/14 กงสุลฝรั่งเศสบ้านหมากแข้งร้องว่าไทยจับกุมคนในบังคับจำคุก 15 ธ.ค. – 27 ม.ค. ร.ศ. 118

———————— เอกสารรัชกาลที่ 5 20/15 กงสุลบ้านหมากแข้งขอให้ปล่อยอำแดงหลายกับพวก 10 คน ซึ่งขังไว้ที่เมืองกุมภวาปี 16 – 22 มี.ค. ร.ศ. 118

———————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ. 20/20 ท้าวจันตประเทศตาแสน คนฝั่งซ้ายพาพรรคพวกมาล้อมบ้านหมื่นอินรักษา ผู้ใหญ่บ้านกลางหาดเมืองหนองคาย 13 ก.พ. ร.ศ. 119 – 7 ส.ค. ร.ศ. 120

———————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ. 20/41 ฝรั่งเศสเมืองมุกดาหาร 6 พ.ย. ร.ศ. 113 – 1 พ.ค. ร.ศ. 123

จดหมายเหตุแห่งชาติ, กอง <u>เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ. 25/1</u> ม.ปาวีไปมณฑล ลาวกาวและลาวพวน 5 ธ.ค. ร.ศ. 112 – 15 มี.ค. ร.ศ. 113

——————— <u>เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ. 29.2/87</u> ม.ซาเปนัง เอเยนต์ฝรั่งเศสเมืองนครพนม ได้ประพฤติร้ายแรงต่อนายเล่ห์อาวุธและราชบุตรเมืองท่าอุเทน 17 ม.ค. ร.ศ. 113 – 16 ม.ค. ร.ศ. 115

——————— <u>เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ. 29.2/88</u> เอเยนต์ฝรั่งเศสขับไล่ข้าหลวงเมืองนครพนม 5 มี.ค. ร.ศ. 113 – 18 มิ.ย. ร.ศ. 115

——————— <u>เอกสารรัชกาลที่ 5 ฝ. 29.2/99</u> ฝรั่งเศสหาว่าเจ้าเมืองเชียงคานปิดบังผู้ร้ายไว้ไม่จับไปส่งรวมหลายราย 5 มี.ค. ร.ศ. 119 – 24 ก.ย. ร.ศ. 120

——————— <u>เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 1.3/7</u> ประกาศเปลี่ยนชื่อมณฑลชั้นนอก 5 – 6 มิ.ย. ร.ศ. 118

——————— <u>เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.1/1</u> การแบ่งหัวเมืองออกสำหรับจัดการปกครองให้เป็นที่เรียบร้อย 12 มี.ค. ร.ศ. 119 – 13 มี.ค. ร.ศ. 119

——————— <u>เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.1/12</u> เรื่องในเขตเมืองกุมภวาปีกับเมืองขอนแก่น 15 มี.ค. ร.ศ. 115 – 19 ม.ค. ร.ศ. 115

——————— <u>เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.1/13</u> ปันเขตแขวงระหว่างเมืองชนบทและเมืองมหาสารคาม 11 ต.ค. ร.ศ. 118 – 12 ก.ค. ร.ศ. 118

——————— <u>เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.1/8</u> แบ่งหัวเมืองในมณฑลอุดรและมณฑลพายัพออกเป็นบริเวณ 31 ธ.ค. ร.ศ. 119 – 12 มี.ค. ร.ศ. 119

จดหมายเหตุแห่งชาติ, กอง เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.11/11 รายงานการประชุมเทศาภิบาลทางกระทรวงมหาดไทย 9 ก.ย. ร.ศ. 123 – 23 พ.ย. ร.ศ. 127

——————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.11/14 รายงานประชุมเทศาภิบาลแผนกธรรมการ 24 ธ.ค. ร.ศ. 125 – 14 ธ.ค. ร.ศ. 128

——————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.14/17 กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ไปตรวจการมณฑลนครราชสีมา และมณฑลอุดรอีสาน 21 ม.ค. พ.ศ. 2445 – พ.ศ. 2449

——————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.21ก/6 ท้าวพระยาเมืองหลวงพระบางมาตั้งเก็บเงินส่วยภาษีอากรที่ฝั่งขวา 23 พ.ย. ร.ศ. 113

——————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.21ก/19 ฝรั่งเศสที่บ้านนาอ้อ เมืองเลย 1 ต.ค. ร.ศ. 114 – 10 ก.ค. ร.ศ. 116

——————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.21ก/29 ผลประโยชน์และงดเก็บเงินส่วยแก่ราษฎรและจัดการรักษาชายแดนทางพิษณุโลก 5 – 25 พ.ย. ร.ศ. 115

——————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.21ก/33 ฝรั่งเศสก่อเหตุวิวาทที่บ้านนาอ้อ และเมืองเลย 23 มิ.ย. ร.ศ. 116

——————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.21ก/34 ฝรั่งเศสก่อเหตุวิวาทที่บ้านนาอ้อ และเมืองเลย 26 มิ.ย. – 7 ก.ค. ร.ศ. 116

——————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.21ก/35 ฝรั่งเศสมาก่อวิวาทที่บ้านนาอ้อ และเมืองเลย 27 มิ.ย. – 3 ส.ค. ร.ศ. 116

——————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.21ก/36 ฝรั่งเศสมาก่อวิวาทที่บ้านนาอ้อ และเมืองเลย 28 มิ.ย. – 14 ก.ค. ร.ศ. 116

——————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.21ก/37 ฝรั่งเศสมาก่อวิวาทที่บ้านนาอ้อ และเมืองเลย 5 – 31 ก.ค. ร.ศ. 116

จดหมายเหตุแห่งชาติ, กอง เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.21ก/38 ฝรั่งเศสมาก่อเหตุวิวาทที่บ้านนาอ้อ และเมืองเลย 6 ก.ค. – 9 ส.ค. ร.ศ. 116

——————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.21ก/39 ฝรั่งเศสมาก่อเหตุวิวาทที่บ้านนาอ้อ และเมืองเลย 6 ก.ค. – 27 มิ.ย. ร.ศ. 116

——————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.21ก/40 ฝรั่งเศสมาก่อเหตุวิวาทที่บ้านนาอ้อ และเมืองเลย 8 ก.ค. ร.ศ. 116

——————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.21ก/41 ฝรั่งเศสมาก่อเหตุวิวาทที่บ้านนาอ้อ และเมืองเลย 14 ก.ค. ร.ศ. 116

——————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.21ก/42 ฝรั่งเศสมาก่อเหตุวิวาทที่บ้านนาอ้อ และเมืองเลย 17 ก.ค. ร.ศ. 116

——————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.21ก/44 ฝรั่งเศสมาก่อเหตุวิวาทที่บ้านนาอ้อ และเมืองเลย 4 – 24 ส.ค. ร.ศ. 116

——————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.21ก/46 ฝรั่งเศสมาก่อเหตุวิวาทที่บ้านนาอ้อ และเมืองเลย 16 ส.ค. ร.ศ. 116

——————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.21ก/47 ฝรั่งเศสมาก่อเหตุวิวาทที่บ้านนาอ้อ และเมืองเลย 25 ส.ค. – 13 ก.ย. ร.ศ. 116

——————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.21ก/48 ฝรั่งเศสมาก่อเหตุวิวาทที่บ้านนาอ้อ และเมืองเลย 17 ก.ย. – 14 ต.ค. ร.ศ. 116

——————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.21ก/56 ฝรั่งเศสมาก่อเหตุวิวาทที่บ้านนาอ้อ และเมืองเลย 23 – 26 มิ.ย. ร.ศ. 117

——————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.21ก/57 ฝรั่งเศสยกกำลังเข้ามาแบ่งเขตแดนบ้านนาอ้อ บ้านบอแตน 17 ส.ค. – 28 ต.ค. ร.ศ. 117

——————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.21ก/61 ฝรั่งเศสเก็บภาษีเรือที่เดินในลำน้ำโขง 2 – 16 ม.ค. ร.ศ. 117

จดหมายเหตุแห่งชาติ, กอง <u>เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.21ก/62</u> ฝรั่งเศสเมืองเวียงจันทน์ประกาศห้ามราษฎรฝั่งขวาที่ไม่ได้รับตั๋วอนุญาตจากฝรั่งเศสข้ามไปค้าขายในฝั่งซ้ายกับให้เก็บภาษีเรือของราษฎรฝั่งขวาด้วย 12 – 16 ม.ค. ร.ศ. 117

——————— <u>เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.21ก/64</u> ฝรั่งเศสข้ามมาฝั่งขวาจับราษฎรซึ่งเดินเรือในฝั่งขวาและบังคับให้เสียละลำ 20 อัฐ กับจับนายหนูส่งไปเวียงจันทน์ 22 – 24 ก.พ. ร.ศ. 117

——————— <u>เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.21ก/66</u> นายแขวงหาดแดงอ้ายหม้อ แต่งคนไปรับฝรั่งเศสที่ปากลายและเมืองแกนท้าว ข้ามมาเก็บเงินส่วยและเกณฑ์ข้าวสาร ข้าวเปลือก 8 – 9 ส.ค. ร.ศ. 117

——————— <u>เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.21ก/72</u> ท้าวพรหมแสงไม่ยอมเสียส่วย กับได้ตกลงกับเรสิดังในเรื่องเก็บเงินส่วยและเรื่องผู้ร้าย 27 – 29 มี.ค. ร.ศ. 116

——————— <u>เอกสารรัชกาลที่5 ม. 2.25/3</u> ทุภิกขะไภยหัวเมืองลาวฝ่ายเหนือ 22 ธ.ค. ร.ศ. 110 – 23 พ.ย. ร.ศ. 111

——————— <u>เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.25/17</u> พระแก้วอาษาเมืองด่านซ้ายหนีไปอยู่กับฝรั่งเศส และจัดพลตระเวณรักษาเมืองด่านซ้าย 3 ต.ค. – 22 ม.ค. ร.ศ. 115

——————— <u>เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.25/19</u> เรื่องคนในบังคับในเขตฝรั่งเศสอพยพเข้ามาอยู่ในมณฑลอุดร 4 ก.พ. ร.ศ. 116 – 28 เม.ย. ร.ศ. 129

——————— <u>เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.25/34</u> ราษฎรเมืองมุกดาหารอพยพไปอยู่ฝั่งซ้าย 20 เม.ย. ร.ศ. 122 – 20 มิ.ย. ร.ศ. 124

——————— <u>เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.25/35</u> มณฑลอุดรเกิดทุพภิกขะไภย 23 ก.ค. ร.ศ. 122 – 21 พ.ค. ร.ศ. 129

จดหมายเหตุแห่งชาติ, กอง เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.25/39 ราษฎรในเมืองสกลนคร อพยพไปอยู่ต่างเมืองเพราะกันดารอาหาร 24 ก.ย. ร.ศ. 122 – 2 ต.ค. ร.ศ. 122

——————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.3/30 ตั้งและย้ายตำแหน่งข้าราชการหัวเมืองมณฑลอุดร 12 ก.ค. ร.ศ. 114 – 14 พ.ค. ร.ศ. 119

——————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.3/179 ตั้งและย้ายตำแหน่งข้าราชการหัวเมืองมณฑลพายัพและมณฑลฝ่ายเหนือ 17 พ.ค. ร.ศ. 116 – 12 มิ.ย. ร.ศ. 116

——————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 24.1/18 สะพานต่าง ๆ มณฑลอุดร 29 มี.ค. ร.ศ. 119 – 26 พ.ค. ร.ศ. 129

——————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 28.2/2 เรื่องเกษและเรื่องเก็บเงินค่าราชการมณฑลต่าง ๆ 14 ม.ค. ร.ศ. 121 – 1 พ.ค. ร.ศ. 127

——————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 28.2/16 มณฑลอุดรเก็บเงินค่าราชการแก่คนฝั่งซ้ายซึ่งข้ามมาฝั่งขวา 12 มี.ค. ร.ศ. 121 – 4 ส.ค. ร.ศ. 129

——————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 57/4 มณฑลอีสาน 11 ส.ค. ร.ศ. 119 – 20 พ.ย. ร.ศ. 129

——————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/1 จัดราชการในมณฑลลาวพวน 18 ส.ค. ร.ศ. 108 – 4 ก.พ. ร.ศ. 109

——————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/3 ราชการในเมืองลาวพวน 31 ส.ค. ร.ศ. 109 – 20 ต.ค. ร.ศ. 110

——————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/4 จัดราชการมณฑลลาวพวน 30 ก.พ. ร.ศ. 109 – 9 ก.พ. ร.ศ. 109

จดหมายเหตุแห่งชาติ, กอง เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/5 หนังสือราชการฝ่ายหัวเมืองลาวพวน 12 พ.ย. ร.ศ. 109 – 7 ก.ย. ร.ศ. 110

——————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/6 หนังสือราชการฝ่ายหัวเมืองลาวพวน เรื่องบางเบี้ยน 7 มี.ค. ร.ศ. 109 – 21 ธ.ค. ร.ศ. 114

——————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/7 จัดราชการในเมืองลาวพวน 17 ธ.ค. ร.ศ. 110 – 5 ก.พ. ร.ศ. 111

——————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/8 ขอข้าราชการไปรับราชการทางลาวพวน 6 ก.พ. ร.ศ. 111 – 10 มี.ค. ร.ศ. 113

——————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/10 พระองค์เจ้าวัฒนาขออนุญาตกลับกรุงเทพฯ 7 ก.ย. ร.ศ. 122 – 28 ก.ย. ร.ศ. 122

——————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/12 จะถอยข้าหลวงหมากแข้งลงมาอยู่นครราชสีมา และเรื่องเกี่ยวกับกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมทางมณฑลลาวพวน ร.ศ. 104 – 11 มี.ค. ร.ศ. 111

——————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/14 หลวงมลโยธานุโยคเกณฑ์ข่าคนภูไทย เมืองวังคำส่งเสบียงกองด่านทางลาวพวน และเรื่องเก็บเงินค่าราชการ 30 ก.ค. ร.ศ. 111 – 4 พ.ย. ร.ศ. 112

——————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/17 จะขอถอดราชวงษ์เมืองนครพนมออกจากตำแหน่ง 3 ก.พ. ร.ศ. 112 – 5 พ.ค. ร.ศ. 113

——————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/19 เบ็ดเสร็จมณฑลอุดรมีหลายเรื่องรวมกัน 26 ม.ค. ร.ศ. 112 – 9 ส.ค. ร.ศ. 118

——————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/21 เรื่องตั้งข้าราชการในมณฑลลาวพวน 28 พ.ค. – 11 มิ.ย. ร.ศ. 114

——————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/25 เรื่องเก็บเงินส่วยและภาษีอากร 13 ก.พ. ร.ศ. 114 – 28 มิ.ย. ร.ศ. 115

จดหมายเหตุแห่งชาติ, กอง เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.59/26 กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ตกเกวียนและขอกลับเข้ากรุงเทพฯ 27 ม.ค. ร.ศ.114 – 6 ม.ค. ร.ศ.115

——————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/28 มณฑลลาวพวนขอถวายพระราชกุศลในการกุศลด้วย 24 พ.ค. ร.ศ.114 – 21 ก.พ. ร.ศ.118

——————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/31 เรื่องจัดหัวเมืองในมณฑลลาวพวน เรียกว่า เมือง เอก โท ตรี จัตวา 28 พ.ย.– 7 มี.ค. ร.ศ.115

——————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/32 ขอกรมการเมืองหนองคายขึ้นไปช่วยราชการนายกิจการี 6 – 21 ธ.ค. ร.ศ. 115

——————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 59/41 รายงานมณฑลอุดร 7 ส.ค. ร.ศ. 120 – 7 ก.ค. ร.ศ. 129

——————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ย. 8/6 เรื่องจะตั้งข้าหลวงพิเศษจัดการศาลหัวเมือง 20 ส.ค. ร.ศ. 115

——————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ย. 8/22 เรื่องกรมหลวงดำรงราชานุภาพขอพระบรมราชานุญาตให้ศาลมณฑลฝ่ายเหนือใช้ พ.ร.บ. วิธีพิจารณาความอาญามีโทษหลวง 24 – 27 ต.ค. ร.ศ. 119

——————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ย. 8/25 กฎว่าด้วยให้ศาลเมืองมีอำนาจพิจารณาคดีที่เกินอำนาจศาลได้แต่ห้ามไม่ให้ตัดสิน 12 ธ.ค. ร.ศ.120

——————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ยธ. 3.3/7 เรื่องซ่อมสร้างสายโทรเลขมณฑลอีสาน และอุดร 21 เม.ย. ร.ศ.121 – 20 ต.ค. ร.ศ.124

——————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ยธ. 3.4/2 เรื่องเปิดออฟฟิศไปรษณีย์โทรเลขทำการในกรุงเทพ และมณฑลลาวพวน 10 พ.ย. ร.ศ.114 – 6 พ.ค. ร.ศ. 118

——————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ยธ. 3.4/10 เลิกและตั้งออฟฟิศไปรษณีย์โทรเลขในที่ต่าง ๆ 24 ธ.ค. ร.ศ. 120 – 25 ธ.ค. ร.ศ. 128

จดหมายเหตุแห่งชาติ, กอง เอกสารรัชกาลที่ 5 ศ. 5/6 (ก – บ) โรงเรียนสอนการปกครองจังหวัดอุดร 27 – 29 เม.ย. ร.ศ. 126

——————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ศ. 5/15 (ก.บ.) ชนบท – โรงเรียนอำเภอจังหวัดขอนแก่น 28 ก.ย. – 2 ต.ค. ร.ศ. 127

——————— เอกสารรัชกาลที่ 5 ศ. 5/28 (ก.บ.) โรงเรียนเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม 5 พ.ย. ร.ศ. 123 – 4 ธ.ค. ร.ศ. 125

——————— สารบาญสมุดพิเศษ เล่ม 2

——————— สารบาญสมุดพิเศษ เล่ม 6

——————— สารบาญสมุดพิเศษ เล่ม 24

——————— สารบาญสมุดพิเศษ เล่ม 25

บรรณสาร, กอง กระทรวงต่างประเทศ เอกสารแฟ้ม 2.10 หมวดสนธิสัญญา สัญญาสยาม – ฝรั่งเศส พ.ศ. 2447

——————— เอกสารแฟ้ม 2.11 หมวดสนธิสัญญา สัญญาสยาม – ฝรั่งเศส พ.ศ. 2447

——————— เอกสารแฟ้ม 2.2 หมวดสนธิสัญญา สัญญาสยาม – ฝรั่งเศส ร.ศ. 112

——————— เอกสารแฟ้ม 2.24 หมวดสนธิสัญญา สัญญาสยาม – ฝรั่งเศส พ.ศ. 2446

——————— เอกสารแฟ้ม 2.25 หมวดสนธิสัญญา สัญญาสยาม – ฝรั่งเศส พ.ศ. 2447

——————— เอกสารแฟ้ม 2.29 หมวดสนธิสัญญา สัญญาสยาม – ฝรั่งเศส พ.ศ. 2449

——————— เอกสารแฟ้ม 2.3 หมวดสนธิสัญญา สัญญาสยาม – ฝรั่งเศส ร.ศ. 112

บรรณสาร, กอง กระทรวงต่างประเทศ เอกสารแฟ้ม 2.6/1 หมวดสนธิสัญญา
สัญญาสยาม -- ฝรั่งเศส ร.ศ. 122
———————— เอกสารแฟ้ม 2.7 หมวดสนธิสัญญา
สัญญาสยาม – ฝรั่งเศส ร.ศ. 122
———————— เอกสารแฟ้ม 2.9 หมวดสนธิสัญญา
สัญญาสยาม – ฝรั่งเศส พ.ศ. 2447

สมุดวชิรญาณ, หอ จดหมายเหตุรัชกาลที่ 1 จ.ศ. 1171
———————— จดหมายเหตุรัชกาลที่ 1 จ.ศ. 1172
———————— จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 จ.ศ. 1195
———————— จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 จ.ศ. 1198
———————— จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 จ.ศ. 1199
———————— จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 จ.ศ. 1200
———————— จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 จ.ศ. 1201
———————— จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 จ.ศ. 1202
———————— จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 จ.ศ. 1203
———————— จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 จ.ศ. 1204
———————— จดหมายเหตุรัชกาลที่ 4 จ.ศ. 1213
———————— จดหมายเหตุรัชกาลที่ 4 จ.ศ. 1214
———————— จดหมายเหตุรัชกาลที่ 4 จ.ศ. 1215

ข. เอกสารที่ตีพิมพ์แล้ว

"กฎข้อบังคับเรื่องเปลี่ยนชื่อมณฑล 4 มณฑล" ราชกิจจานุเบกษา 17 : 620
27 มกราคม ร.ศ. 119
"ข้าราชการถวายบังคมลา" ราชกิจจานุเบกษา 8 : 238 27 กันยายน ร.ศ. 110

"ข้าหลวงเมืองลาวพวนถวายบังคมลา" ราชกิจจานุเบกษา 8 : 237
27 กันยายน ร.ศ. 110

จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบาทสมเด็จ พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรมราชาธิบาย แก้ไขการปกครองแผ่นดิน โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร 2470, 64 หน้า

---------- พระราชหัตถเลขาทรงสั่งราชการในรัชกาลที่ 5 – 6 พิมพ์พระราชทานในงานพระราชทานเพลิงศพจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัตน์ โรงพิมพ์พระจันทร์ 2507, 346 หน้า

---------- สำเนาพระราชหัตถเลขาส่วนพระองค์พระบามสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึงเจ้าพระยายมราช (ปั้น สุขุม) กับประวัติเจ้าพระยายมราช พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ เจ้าพระยายมราช (ปั้น สุขุม) 2482, 274 หน้า

ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จกรมพระยา จดหมายเหตุเรื่องเจ้าพระยาภูธราภัยยกกองทัพไปปราบฮ่อ พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพนายพลเรือตรี พระยาราชวังสรรค์ (เติม บุญยรัตพันธ์) 2466, 32 หน้า

---------- เที่ยวที่ต่าง ๆ ภาค 3 เรื่องเที่ยวมณฑลเพชรบูรณ์ พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพอำมาตย์โทพระยานรินทรภักดี (งวน เฮง อินทุโศภณ) 2466, 23 หน้า

ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จกรมพระยา เที่ยวที่ต่าง ๆ ภาค 4 พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพสนองคุณหม่อมชาว บุนนาค โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร 2466, 71 หน้า

"ตำแหน่งข้าราชการกระทรวงมหาดไทย" ราชกิจจานุเบกษา 10 : 116
28 พฤษภาคม ร.ศ. 112

"ประกาศกรมยุทธนาธิการ" ราชกิจจานุเบกษา 8 : 266 25 ตุลาคม ร.ศ. 110

"ประกาศกรมยุทธนาธิการ" ราชกิจจานุเบกษา 8 : 274 1 พฤศจิกายน ร.ศ. 110

"ประกาศเปลี่ยนนามมณฑล" ราชกิจจานุเบกษา 16 : 140 11 มิถุนายน ร.ศ. 118

"พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ รัตนโกสินทร์ศก 116" ราชกิจจานุเบกษา 14 : 105 – 124 30 พฤษภาคม ร.ศ. 116

"พระราชบัญญัติปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121" ราชกิจจานุเบกษา 15 : 2 กรกฎาคม ร.ศ.121

มหาดไทย, กระทรวง ประมวลพระราชหัตถเลขารัชกาลที่ 5 ที่เกี่ยวกับภาระกิจของกระทรวงมหาดไทย เล่ม 2 2513, 456 หน้า

ศิลปากร, กรม ประชุมพงศาวดาร ภาค 74 องค์การค้าคุรุสภา 2512, หน้า 97 – 242

ศิลปากร, กรม เมืองในภาคอีสาน พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พระยาอุดรธานี (จิตร จิตะยโสธร) 2516, 201 หน้า

สังฆราชปาลเลกัวซ์ เล่าเรื่องเมืองไทย สันต์ ทะโกมลบุตร แปลก้าวหน้า 2506, 555 หน้า

อมรวงศวิจิตร, หม่อม (ม.ร.ว. ปรุม คเนจร) "พงศาวดารหัวเมืองมณฑลอีสาน" ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 4 เล่ม 3 องค์การค้าของคุรุสภา 2506, หน้า 184 – 395

2. เอกสารชั้นสอง

โกมารกลมนตรี, พระยา ประวัติเจ้าพระยายมราช (ปั้น สุขุม) โรงพิมพ์คุรุสภา 2514, 193 หน้า

เกื้อกูล ยืนยงอนันต์ การพัฒนาการคมนาคมทางบกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วิทยานิพนธ์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร 2519

ขอนแก่น, จังหวัด รายงานกิจการจังหวัดขอนแก่น ประจำปี 2504 – 5 โรงพิมพ์ศิริภัณฑ์ 373 หน้า.

จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย วิทยานิพนธ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2506.

จิราภรณ์ สถาปนะวรรธนะ วิกฤตกาลสยาม ร.ศ. 112 วิทยานิพนธ์ วิทยาลัยวิชาการศึกษาประสานมิตร 2516.

เฉลิม อยู่เวียงชัย ประวัติศาสตร์สมัยกรุงธนบุรี และกรุงรัตนโกสินทร์ โรงพิมพ์คุรุสภา 2514, 556 หน้า.

ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จกรมพระยา ดำรงราชานุสรณ์ โรงพิมพ์ท้องถิ่น 2511, 503 หน้า.

_____ เทศาภิบาล โรงพิมพ์เจริญธรรม 2495, 444 หน้า.

_____ นิทานโบราณคดี ศิลปบรรณาคาร 2511, 526 หน้า.

เติม วิภาคย์พจนกิจ ประวัติศาสตร์อีสาน 2 เล่ม สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย 2513, 793 หน้า.

เติม สิงหัษฐิต ฝั่งขวาแม่น้ำโขง เล่ม 1 คลังวิทยา 2499, 618 หน้า.

_____ ฝั่งขวาแม่น้ำโขง เล่ม 2 คลังวิทยา 2499, 463 หน้า.

ถวิล เกษรราช ประวัติผู้ไทย กรุงสยามการพิมพ์ 2512, 472 หน้า.

ทิพากรวงศ์, พระองค์เจ้า พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 3 พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพท่านผู้หญิง ..... (ดาด สนิทวงศ์ ณ. อยุธยา) 2481, 443 หน้า.

ทองใบ วงษ์เชษฐา ประวัติการปกครองประเทศไทยสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ วิทยานิพนธ์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2512, 164 หน้า.

ธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัย หนังสืออ่านประกอบพื้นฐานอารยธรรมไทย มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์ 2514, 279 หน้า.

นิธิ เอียวศรีวงศ์ การปราบฮ่อ และการเสียดินแดน พ.ศ. 2431 วิทยานิพนธ์ จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย 2509, 200 หน้า.

นิวัฒน์ พ. ศรีสุวรรณ์ ไทยลาวอีสาน โรงพิมพ์อีสานอุดรธานี 2512, 396 หน้า.

นริศรานุวัติวงศ์, สมเด็จกรมพระยา และสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ศาสน์สมเด็จ ภาค 4 องค์การค้าคุรุสภา 2505, 364 หน้า.

ประสาร ทิพยเกษร, เรืออากาศเอก การปกครองส่วนภูมิภาคของไทย วิทยานิพนธ์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2513.

ไพฑูรย์ มีกุศล การปฏิรูปการปกครองมณฑลอีสาน สมัยที่พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรม-หลวงสรรพสิทธิประสงค์ทรงเป็นข้าหลวงใหญ่ วิทยานิพนธ์ วิทยาลัยวิชาการศึกษาประสานมิตร 2515, 189 หน้า.

ภารดี มหาขันธ์ การปฏิรูปการทหารในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วิทยานิพนธ์ วิทยาลัยวิชาการศึกษาประสานมิตร 2518, 472 หน้า.

มหาดไทย, กระทรวง เทศาภิบาล เล่ม 8 ตุลาคม ร.ศ. 128

———————— เทศาภิบาล เล่ม 10 พฤศจิกายน ร.ศ. 129

———————— สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น 2505, 244 หน้า.

———————— อนุสรณ์เนื่องในงานฉลองวันที่ระลึกสถาปนากระทรวงมหาดไทย ครบรอบ 60 ปี โรงพิมพ์พระจันทร์ 2495, 249 หน้า.

ราชบัณฑิตยสถาน อักขรานุกรมภูมิศาสตร์ไทยเล่ม 1 โรงพิมพ์ท่าพระจันทร์ 2506, 376 หน้า.

วิมลพรรณ ทองปรีชา พระประวัติและพระกรณียกิจของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ วิทยานิพนธ์ จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย 2507, 493 หน้า.

วรภักดีพิบูลย์, พระยา ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย 2512, 318 หน้า.

วอลเตอร์ เอฟ เวลล่า แผ่นดินพระนั่งเกล้า นิจ ทองโสภิต แปล สังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย 2514, 301 หน้า.

ศึกษาธิการ, กระทรวง ภูมิศาสตร์ประเทศสยาม โรงพิมพ์อักษรนิติ 2468, 308 หน้า.

สุรศักดิ์มนตรี, เจ้าพระยา ประวัติการของจอมพล และมหาอำมาตย์เอกเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี โรงพิมพ์ศรีหงส์ 2504, 667 หน้า.

สุรศักดิ์มนตรี, พระยา ลัทธิธรรมเนียมต่าง ๆ เล่ม 1 ภาค 1 – 6 โรงพิมพ์คุรุสภา 2504, 304 หน้า.

สวาท เสนาณรงค์ ภูมิศาสตร์ประเทศไทย สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย 2516, 418 หน้า.

สุวิทย์ พักขาว ความสัมพันธ์ระหว่างไทย–ฝรั่งเศสตั้งแต่ ร.ศ. 112 – ร.ศ. 126 วิทยานิพนธ์ วิทยาลัยวิชาการศึกษาประสานมิตร 2518.

หนองคาย, จังหวัด รายงานกิจการประจำปีของจังหวัดหนองคาย พ.ศ. 2500–2503 โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น 2504, 453 หน้า.

อัช บุญยานนท์ สังเขปเอกสารประวัติศาสตร์ ร.ศ. 112 กรมเสนาธิการทหารเรือ 2483, 287 หน้า.

อนุมานราชธน, พระยา ภาษีอากร และการค้าสำเภาสมัยก่อน พิมพ์เป็นที่ระลึกในการฌาปนกิจศพ นางชะอุ่ม ภิญญาวัฒน์ 2490, 46 หน้า.

อมรโสภณ วิเชษวงค์ และเอกวิทย์ ณ. ถลาง (แปล) การปรับตัวเข้าสู่ยุคใหม่ของสยามและพม่า และหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีกับบางประเทศ พิมพ์ในงานฌาปนกิจหม่อมสาย ศรีธวัช ณ. อยุธยา 2512, 235 หน้า.

อยุธย์ คชพิมพ์, ร.ต. การปกครองตำบลและหมู่บ้านของประเทศไทย วิทยานิพนธ์สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2509, 175 หน้า.

Human Relation Area Files, Laos, its Peoples, its Society, its Culture, Hraf press, 1960, 294 pp.

Keyes, Charles F, Isan Regionalism in Northeastern Thailand, Carnell University, 1967, 86 pp.

Seidenfaden, Fric, The Tai Peoples, the Siam Society, 1967, 161 pp.

Vella, Walter F, The Impact of the West on Government in Thailand, University of California, 1955, 407 pp.

ภาคผนวก ก.

หนังสือสัญญา 9 ข้อ ระหว่างเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี กับ ม. ปาวี

หนังสือสัญญา 9 ข้อ*

ข้าพเจ้า พระยาสุรศักดิ์มนตรี แม่ทัพฝ่ายสยาม ข้าพเจ้ากอมอดองเปนนากา ข้าพเจ้ามองซิเออร์ปาวีร์ แปรซิดองเดอลากอมิศยอง ฝรั่งเศส ได้พร้อมกัน ณ เมืองแถงตกลงกันทั้ง 2 ฝ่ายที่จะจัดการให้เป็นที่เรียบร้อยในเมืองสิบสองจุไทย เมืองหัวพันห้าทั้งหก และเมืองพวนได้พร้อมกันตกลงที่จะรักษาการในระหว่างซึ่งเกาเวอนแมนต์ทั้ง 2 ฝ่ายยังมิได้ตกลงแบ่งเขตต์แดนกันนั้น จะรักษาการไว้กว่าจะตกลงดังต่อลงไปข้างล่างนี้

1. ซึ่งจะรักษาการในระหว่างซึ่งเกาเวอนแมนต์ยังมิได้ตกลงกันนั้น ฝ่ายฝรั่งเศสจะตั้งอยู่ในตำบลแขวงสิบสองจุไทย ฝ่ายทหารไทยจะตั้งอยู่ในเมืองหัวพันห้าทั้งหกและเมืองพวน ตั้งรักษาราชการอยู่กว่าเกาเวอนแมนต์ทั้ง 2 ฝ่ายจะตกลงแบ่งเขตต์แดนกัน ทหารไทยจะไม่ลวงเข้าไปในเขตต์ที่ทหารฝรั่งเศสตั้งอยู่ ฝ่ายทหารฝรั่งเศสก็จะไม่ลวงเข้าไปในเขตต์ที่ทหารไทยตั้งอยู่เหมือนกัน

2. เมืองแถงนั้นทหารไทยและทหารฝรั่งเศส จะพร้อมกันตั้งรักษาการอยู่ในเมืองแถงทั้ง 2 ฝ่าย กว่าเกาเวอนแมนต์จะแบ่งเขตต์แดนตกลงกัน กองทหารไทยและทหารฝรั่งเศส ซึ่งตั้งอยู่เมืองแถงทั้ง 2 ฝ่ายนั้นจะรักษาการโดยสุภาพเรียบร้อยทั้ง 2 ฝ่าย เมื่อทหารไทยจะมีการหรือจะใช้คนไปมาในตำบลที่ฝรั่งเศสตั้งอยู่ ก็ให้บอกกล่าวให้ฝรั่งเศสทราบก่อนจะได้ช่วยการนั้นให้สำเร็จตามสมควร เมื่อฝ่ายฝรั่งเศสจะมีการหรือจะใช้คนไปมาในตำบลที่ไทยตั้งอยู่ก็ให้บอกกล่าวให้ฝ่ายไทยทราบก่อนจะได้ช่วยการนั้นให้สำเร็จตามสมควร ซึ่งกล่าวมาในข้อ 2 นี้เป็นการที่จะรักษาความเรียบร้อยสำหรับกองทหารทั้ง 2 ฝ่ายซึ่งตั้งอยู่แต่ที่เมืองแถงนี้

---

*เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี ประวัติการของจอมพลและเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี หน้า 585-6

3. ฝ่ายเมืองไลนั้นฝรั่งเศสได้ตั้งรักษาอยู่แล้ว บัดนี้คำเหินคำกุยบุตรท้าวไลเข้ายอมฝรั่งเศสแล้ว แต่คำสาม คำสุย ท้าวม่วย ซึ่งอยู่ในกองทัพไทยนั้น ขอให้ฝรั่งเศสช่วยส่งไปหาบิดาและให้กลับถึงเมืองด้วยจะได้เป็นการเรียบร้อยต่อไป แต่คนเมืองหลวงพระบางซึ่งฮ่อตีเอาไปนั้น ฝ่ายฝรั่งเศสจะช่วยส่งคืนมายังเมืองแถงยังกองทัพไทยที่ตั้งอยู่นั้น

4. ฝ่ายเมืองหัวพันห้าทั้งหก และเมืองพวนนั้น กองทหารไทยได้ตั้งรักษาการอยู่หลายตำบล ฝ่ายฝรั่งเศสซึ่งตั้งอยู่ใกล้เคียงนอกจากเขตต์หัวพันห้าทั้งหก และเมืองพวนออกไปนั้น ฝ่ายฝรั่งเศสจะไม่ลวงเข้ามาในเขตต์ตำบลนั้นเหมือนกัน

5. พวกฮ่อซึ่งเป็นโจรผู้ร้ายยังตั้งอยู่หลายตำบลตามเขตต์ญวนเขตต์สิบสองจุไทยเขตต์หัวพันห้าทั้งหกและเขตต์พวนนั้น จะช่วยกันจัดการให้เป็นที่เรียบร้อยทั้ง 2 ฝ่าย

6. เจ้าพนักงานกองเซอรเวฝ่ายไทยจะได้ตรวจเซอรเวไปในที่ ๆ ฝรั่งเศสตั้งอยู่ฝ่ายฝรั่งเศสจะให้หนังสือนำให้ทำการไปโดยสะดวกและจะจัดทหารฝรั่งเศสรักษาไปไม่ให้มีอันตรายเหมือนดังฝ่ายไทยได้จัดการรักษาอันตรายไปกับการเซอรเวของฝรั่งเศสนั้น จะส่งจนถึงเมืองหัวพันห้าทั้งหก ซึ่งกองทหารไทยตั้งอยู่

7. ราษฎรในเมืองแถงซึ่งถูกโจรผู้ร้ายรบกวนเที่ยวแตกอยู่ในป่าดงหลายตำบลนั้น ฝ่ายไทยจะประกาศให้กลับมาอยู่ภูมิลำเนาเดิมตามความสมัครของราษฎร ไม่เป็นการขัดขวางความสมัครของคนเหล่านั้น

8. จะได้เรียกกรมการท้าวขุนซึ่งเป็นหัวหน้ามีอยู่ในเมืองแถงเวลานี้นั้นเท่าใดมาพร้อมกันทั้งสองฝ่าย พูดชี้แจงไม่ให้ท้าวขุนและราษฎรเป็นที่หวาดหวั่น ที่กองทหารตั้งอยู่ทั้ง 2 ฝ่ายนั้น เพื่อจะรักษาการสงบเรียบร้อยให้ท้าวขุนและราษฎรตั้งอยู่เป็นสุขต่อไป

9. ส่วนหนังสือราชการฝ่ายฝรั่งเศสที่จะส่งไปยังเมืองหลวงพระบางหรือฝ่ายเมืองหลวงพระบางจะส่งขึ้นมายังเมืองแถง ฝ่ายไทยจะช่วยเป็นธุระรับหนังสือราชการนั้นส่งไปมาให้โดยสะดวกด้วย

ซึ่งได้จัดการกล่าวมาข้างต้นนี้ทั้ง 9 ข้อ ได้พร้อมกันทั้ง 2 ฝ่ายเห็นตกลงกันได้เซ็นชื่อไว้ในท้ายหนังสือนี้ทั้ง 2 ฝ่าย

ภาคผนวก ข.

การประกอบอาชีพของราษฎรในมณฑลอุดร

การเลี้ยงชีพของพลเมืองในอุดร ร.ศ. 128[1]

การช่างหล่อ	11 คน	การช่างไม้	2 คน
การทำยางไม้ต่าง ๆ	1,972 คน	การต่อเรือ	1,156 คน
การปั้นหม้อขาย	582 คน	การทำตาล	1,525 คน
การเล่นมโหรศพ	1 คน	การหมอความ	1 คน
การทอเสื่อ	848 คน	การหมอยา	305 คน
การเกี่ยวแฝก	1,914 คน	การเลื่อยไม้	3,949 คน
การทำไหม	41,680 คน	การรับจ้าง	2,497 คน
การตัดลาน	218 คน	การค้าสัตว์ปีก	2,111 คน
การช่างต่าง ๆ	7 คน	การจับสัตว์น้ำ	54,811 คน
การทำด้ายขาย	2,129 คน	การจักสาน	21,394 คน
การทำไต้ขาย	6,092 คน	การเลี้ยงสุกร	334 คน
การหาผึ้ง	290 คน	การทอผ้า	13,544 คน
การทำตาชั่งขาย	52 คน	การฆ่าสัตว์ขาย	8 คน
การทำดินประสิว	601 คน	การทำราชการ	792 คน
การทำไหขาย	190 คน	การทำไร่ยาสูบ	4,931 คน
การทำนา	221,869 คน	การทำอิฐทำปูน	265 คน
การทำไร่	76,297 คน	การขอทาน	258 คน
การทำสวน	36,568 คน	การทำนาเกลือ	17,659 คน
การค้าขาย	18,291 คน	การทำแคนขาย	36 คน
การช่างทอง	593 คน	ทำโอ่งขาย	703 คน
การช่างเหล็ก	1,077 คน	การทำเกวียน	3,440 คน

---

[1]กระทรวงมหาดไทย เทศาภิบาล เล่ม 10 1 พฤศจิกายน ร.ศ. 129

การเย็บแหขาย	339 คน
การผสมสัตว์	12,546 คน
การขายยาฝิ่น	246 คน
การต้มสุราขาย	2,687 คน
การทำของปา	1,357 คน

จำนวนพลเมืองในอุดร

ร.ศ.127	ร.ศ.128	เพิ่ม
595,181	613,243	18,062

จำนวนบ้านในอุดร

ร.ศ.127	ร.ศ.128	เพิ่ม
94,451	97,593	3,142

ภาคผนวก ค.

ทหารที่ไปรับราชการในมณฑลอุดร



ภาคผนวก

จำนวนทหารไปราชการมณฑลอุดร		จำนวนคน
นายพันโท พ.ต. พระวิชิตไชยศักดาวุธ ผู้บัญชาการทหารมณฑลอุดร		1
กองพันที่ 5 ไปบ้านหมากแข้ง		
นายพันตรี	ร.อ. หลวงศิลปสารสราวุธ	1
นายแพทย์ตรี	ขุนไชยแพทยา	1
กองร้อยที่ 11 (ในกองพันที่ 5)		
นายร้อยเอก	ร.อ. ขุนนฤบาลบริรักษ์	1
นายร้อยโท	ร.ต. นอน	1
นายร้อยตรี	ร.ต. ฟุ้ง	1
นายสิบพยาบาล		1
พลพยาบาล		1
นายสิบประจำกอง		17
พลแตร		2
พลทหาร		101
กองร้อยที่ 12 (ในกองพันที่ 5)		
นายร้อยเอก	ร.ท. จิ๋น	1
นายร้อยโท	ร.ต. ผอง	1
นายร้อยตรี	จานายสิบ ฉัตร	1
นายสิบพยาบาล		1
พลพยาบาล		1
นายสิบประจำกอง		17
พลแตร		2
พลทหาร		100

กองพันที่ 6 ไปสกลนคร

นายพันตรี	พ.ท. หลวงภูวนารถนฤบาล	1
นายแพทย์เอก	ขุนบำรุงธิสระงับพยาธิ์	1

กองร้อยที่ 13 (ในกองพันที่ 6)

นายร้อยเอก	ร.ท. ถึก	1
นายร้อยโท	ร.ท. ศิริ	1
นายร้อยตรี	ร.ต. เป้า	1
นายสิบพยาบาล		1
พลพยาบาล		1
นายสิบประจำกอง		17
พลแตร		2
พลทหาร		100

กองร้อยที่ 14 (ในกองพันที่ 6)

นายร้อยเอก	ร.ท. ขุนบรรเจิดจตุรงค์	1
นายร้อยโท	ร.ต. มาไลย	1
นายร้อยตรี	ร.ต. เพื่อง	1
นายสิบพยาบาล		1
พลพยาบาล		1
นายสิบประจำกอง		17
พลแตร		2
พลทหาร		100

รวมทั้งสิ้น

นายพัน	3	
นายร้อย	12	
นายแพทย์	2	
พนักงาน	13	
นายสิบประจำกอง	68	
พลแตร	8	
พลทหาร	400	
รวมทั้งหมด	506	คน

มหาวิทยาลัย ศรีนครินทรวิโรฒ

ภาคผนวก ง.

เอกสารที่เกี่ยวกับการศาลหัวเมือง



พระธรรมนูญศาลหัวเมือง

หมวดที่ 1 ว่าด้วยนามและกำหนดใช้พระราชบัญญัตินี้

มาตรา 1 พ.ร.บ. นี้เรียกว่า "พ.ร.บ. จัดศาลหัวเมือง ร.ศ. 114"

มาตรา 2 พ.ร.บ. นี้จะควรใช้ในหัวเมืองมณฑลใด ตั้งแต่เมื่อใดจะได้โปรดเกล้า ฯ ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา แจะให้เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยมีสารตราพระราชสีห์บังคับออกไปยังหัวเมืองมณฑลนั้นนั้น หัวเมืองมณฑลใดที่ยังไม่ได้โปรดเกล้าฯ ให้ใช้ พ.ร.บ. นี้ ให้คงปฏิบัติไปตามเดิมทุกประการ

หมวดที่ 2 ว่าด้วยศาล

มาตรา 3 นอกจากศาลใหญ่ในกรุงเทพฯ และศาลพิเศษซึ่งโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งขึ้นเฉพาะแก่พระราชบัญญัติ หรือราชการอย่างใดนั้น ให้มีศาลสำหรับพิจารณาคดีตามหัวเมืองเป็น 3 ชั้นโดยลำดับดังนี้

1. ศาลมณฑล 2. ศาลเมือง 3. ศาลแขวง

มาตรา 4 ศาลทั้ง 3 ชั้นนี้ จะควรตั้ง ณ ที่ใดใด ให้ข้าหลวงเทศาภิบาลพิเคราะห์ดูตามสมควรแก่ราชการแล้ว มีใบบอกเข้ามากราบบังคมทูล เมื่อได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาต และได้ประกาศแก่มหาชนให้ทราบแล้ว ก็ให้ตั้งได้

มาตรา 5 ข้าหลวงเทศาภิบาลเห็นว่าเป็นจะต้องตั้งศาลพิเศษขึ้นในมณฑลใด ที่ตำบลใดเป็นครั้งเป็นคราว เพื่อประโยชน์ในคดีรายหนึ่งรายใด ก็ให้มีคำสั่งตั้งได้ เป็นครั้งเป็นคราว แต่ศาลพิเศษที่ตั้งนั้นจะต้องจัดให้ถูกแบบแผนศาลที่ได้ว่าไว้ใน พ.ร.บ. นี้ และจะให้ศาลพิเศษนั้นมีอำนาจยิ่งกว่าอำนาจศาลเมืองไม่ได้

มาตรา 6 ศาลมณฑลต้องมีผู้พิพากษาประจำตำแหน่งคณะหนึ่ง คือ อธิบดีผู้พิพากษาศาลมณฑล 1 กับผู้พิพากษาอื่นอีกรวมกันทั้งสิ้นไม่ต่ำกว่า 3 นาย จึงจะเป็นองค์คณะที่จะพิจารณาและพิพากษาคดีได้เต็มอำนาจศาล ศาลเมืองก็ต้องมี

ผู้พิพากษาคณะ 1 คือ อธิบดีผู้พิพากษาศาลเมืองกับผู้พิพากษาศาลอื่นรวมกันไม่ต่ำกว่า 3 นาย จึงจะเป็นคณะและพิจารณาพิพากษาคดีได้เต็มอำนาจศาลเมือง แต่ศาลแขวงนั้นมีตำแหน่งผู้พิพากษาแต่ศาลละ นาย 1

มาตรา 7 ศาลมณฑลบังคับคดีตามอำนาจศาลได้ตลอดเขตมณฑลเทศาภิบาลซึ่งตั้งศาลนั้น ศาลเมืองบังคับคดีตามอำนาจได้แต่ในเขตเมืองที่ตั้งศาล และศาลแขวงบังคับคดีตามอำนาจได้แต่ในท้องที่ซึ่งผู้บัญชาการเมือง (คือข้าหลวงเทศาภิบาลหรือผู้ว่าราชการเมือง เมื่อได้รับอนุมัติของข้าหลวงเทศาภิบาล) จะกำหนดแขวงให้ว่ากล่าวมากน้อยเท่าใด

หมวดที่ 3 ว่าด้วยพิพากษา

มาตรา 9 ผู้พิพากษาสำหรับพิจารณาและพิพากษาคดีตามหัวเมือง มีตำแหน่งโดยลำดับกันเป็น 3 ชั้น คือ

1. ผู้พิพากษาชั้นที่ 1 ถือ ศักดินา 3000 ไร่
2. ผู้พิพากษาชั้นที่ 2 ถือ ศักดินา 1000 ไร่
3. ผู้พิพากษาชั้นที่ 3 ถือ ศักดินา 600 ไร่

มาตรา 10 การที่จะตั้งหรือจะเลื่อน จะเปลี่ยนผู้พิพากษาตามหัวเมืองนี้ เป็นหน้าที่ของเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมจะต้องนำขึ้นกราบบังคมทูลและรับพระบรมราชโองการไปจัดการนั้น ในการที่เกี่ยวแก่ตั้งหรือเลื่อน หรือเปลี่ยนผู้พิพากษาตามหัวเมือง ซึ่งข้าหลวงเทศาภิบาลจะต้องชี้แจงประการใด ให้มีใบบอกเข้ามายังเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม

มาตรา 11 ผู้พิพากษาชั้นที่ 3 มีอำนาจดังนี้คือ

1. ที่จะออกหมายหรือสั่งให้จับผู้ต้องหาในคดีมีโทษหลวง
2. ที่จะไต่สวนและบังคับส่งตัวจำเลยไปต่างแขวงตามสูตรนารายณ์
3. ที่จะออกหมายหรือมีคำสั่งให้คนของกลางในคดีซึ่งมีโทษหลวง
4. ที่จะออกหมายเรียกตัวจำเลยและพยานในคดีซึ่งมีอำนาจที่จะพิจารณาได้
5. ที่จะไต่สวนคดีมีโทษหลวง

6. ที่จะพิจารณาและพิพากษาคดี มีโทษหลวงชั้นลหุโทษซึ่งอาญาจำไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 50 บาท

7. ที่จะพิจารณาและพิพากษาความแพ่ง ซึ่งทุนทรัพย์หรือเบี้ยปรับไหมไม่เกิน 50 บาท

มาตรา 12 ผู้พิพากษาชั้นที่ 2 มีอำนาจดังนี้คือ

1. บรรดาอำนาจที่มีในผู้พิพากษาชั้นที่ 3 ก็ทำได้

2. ที่จะพิจารณาและพิพากษาคดีมีโทษหลวงชั้นลหุโทษเพียงอาญาจำไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไหมไม่เกิน 100 บาท หรือโบยด้วยไม้หวายไม่เกิน 30 ที

3. ที่จะพิจารณาและพิพากษาความแพ่ง ซึ่งทุนทรัพย์หรือเบี้ยปรับไม่เกิน 100 บาท

มาตรา 13 ผู้พิพากษาชั้นที่ 1 มีอำนาจดังนี้คือ

1. บรรดาอำนาจที่มีในผู้พิพากษาชั้นที่ 2 ก็ทำได้

2. ที่จะพิจารณาและพิพากษาคดี มีโทษหลวงชั้นบริษัทโทษ ที่อาญาไม่เกิน 6 เดือน หรือเบี้ยปรับไม่ถึง 200 บาท หรือโทษโบยด้วยไม้หวายไม่เกิน 50 ที

3. ที่จะพิจารณาและพิพากษาความแพ่ง ซึ่งทุนทรัพย์หรือเบี้ยปรับไม่ถึง 200 บาท

มาตรา 14 ผู้พิพากษาจะได้มีอำนาจที่ได้ว่ามานี้ แต่เมื่อใดอยู่ในตำแหน่งได้บังคับคดีในศาลใดใด หรือเมื่อได้รับคำสั่งของผู้บัญชาการเมืองให้พิจารณาและพิพากษาคดีพิเศษอย่างใดใด

<u>หมวด ที่ 4 ว่าด้วยอำนาจของศาล</u>

มาตรา 15 ศาลแขวงมีอำนาจที่จะพิจารณาและพิพากษาคดี เพียงเท่าอำนาจในตำแหน่งของผู้พิพากษาศาลนั้น

มาตรา 16 ศาลเมืองมีอำนาจดังนี้คือ

ข้อ 1. บรรดาอำนาจที่มีในศาลแขวง

ข้อ 2. ที่จะพิจารณาและพิพากษาความแพ่งซึ่งทุนทรัพย์ไม่เกิน 1000 บาท

ข้อ 3. ที่จะพิจารณาและพิพากษาคดีมีโทษหลางซึ่งรวมโทษเหล่านี้คือ

1. จำโทษไม่เกิน 7 ปี

2. เฆี่ยน

3. ปรับไหมไม่เกิน 1000 บาท

มาตรา 17 ศาลเมืองมีอำนาจดังนี้คือ

1. ที่จะพิจารณาและพิพากษาคดีทั้งปวงได้ทุกบทกฎหมาย

2. ที่จะพิจารณาและพิพากษาความอุทธรณ์ศาลต่ำกว่าในมณฑลนั้น

มาตรา 18 คำพิพากษาคดี ซึ่งโทษถึงประหารชีวิตอย่างหนึ่ง ถึงริบทรัพย์สมบัติอย่างหนึ่งนี้ เมื่อศาลได้อ่านให้คู่ความฟังแล้วต้องบอกข้างคำพิพากษาเข้ามายังเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมให้นำขึ้นกราบบังคมทูลก่อน ครั้นได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตแล้วจึงจะกระทำตามคำพิพากษาได้

มาตรา 19 คู่ความจะอุทธรณ์คำพิพากษาศาลต่ำ ให้อุทธรณ์ต่อศาลมณฑล ครั้นจะอุทธรณ์คำพิพากษาศาลมณฑล จึงให้เข้ามาอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ ณ สนามสถิตย์ยุติธรรมในกรุงเทพฯ

มาตรา 21 อธิบดีผู้พิพากษาศาลมณฑล เป็นหัวหน้าแห่งผู้พิพากษาศาลทั้งปวงในมณฑลนั้น โดยตำแหน่งแต่มีหน้าที่ในส่วนนี้คือ

1. ที่จะตรวจตราตักเตือนให้การในศาลทั้งปวงเป็นไปโดยเรียบร้อย

2. เป็นที่หารือกาบขัดแย้งของผู้พิพากษาอื่น

3. ที่จะเรียกรายงานการคดีและการศาลในมณฑลทั่วไป

4. ที่จะปรึกษาหารือด้วยผู้บัญชาการเมือง ในการที่จะจัดและรักษาการศาลทั้งปวงให้เรียบร้อย

5. ที่จะรายงานการคดีในมณฑลต่อกระทรวงยุติธรรม

<u>พระราชบัญญัติตั้งข้าหลวงพิเศษสำหรับจัดการแก้ไขธรรมเนียมศาลยุติธรรม หัวเมืองทั้งปวง ร.ศ. 115</u>

มีพระบรมราชโองการในพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์ พระ-จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวดำรัสเหนือเกล้าฯ ให้ประกาศให้ทราบทั่วกันว่า ด้วยมีพระราชประสงค์จะจัดการแก้ไขธรรมเนียมในหัวเมืองทั้งปวงทั่วพระราชอาณาเขต ให้มีผู้พิพากษาและเจ้าพนักงานประจำทำการตามหน้าที่ กับให้มีวิธีพิจารณาความแพ่ง และความอาญาขึ้นใหม่ เพื่อได้ให้พิจารณาพิพากษาคดีวิวาทในระหว่างอาณาประชาราษฎร ข้าขอบขันธเสมาให้เสมอหน้าทั่วถึงตลอดกัน ทั้งผู้มียศ ทรัพย์ และผู้อนาถาหาบรรดาศักดิ์มิได้ ก็ให้ได้พิจารณาพิพากษาให้แล้วไปโดยรวดเร็ว ถูกต้องตามกฎหมาย และความยุติธรรมเที่ยงตรงเสมอเหมือนกันทุกประการ จึ่งมีพระบรมราชโองการ ดำรัสเหนือเกล้าให้ตราพระราชบัญญัติไว้ต่อไปนี้ คือ

มาตรา 1 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งข้าหลวงพิเศษมีอำนาจและหน้าที่ดังจะกล่าวต่อไปใน พ.ร.บ. นี้ ให้ไต่สวนดูการบังคับบัญชาสรรพคดีความในศาลหัวเมืองทั้งปวงทั่วพระราชอาณาเขต เพื่อให้ผู้ว่าการเป็นอยู่ประการใดในเวลาปัจจุบันนี้ และให้รีบเร่งจัดการแก้ไขบรรดาการที่ควรจะกระทำให้เป็นการถูกต้องตามกฎหมาย ตามความจำเป็นอันจะต้องคิดและทำขึ้น และให้ทำรายงานการไต่สวน และการดัดแปลงแก้ไขเช่นว่ามานั้น มีบอกส่งมายังเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เพื่อได้นำขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาทรงทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทเป็นครั้งเป็นคราวเสมอไป ให้แจ้งข้อความตามที่ได้ไต่สวนทราบ กับการที่จัดแก้ไข และกระทำขึ้นทั้งปวง และให้แสดงความเห็นในการที่ควรจะต้องแก้ไขและกระทำข้อบังคับ สำหรับศาลหัวเมืองทั้งปวงในการตั้งตำแหน่งผู้พิพากษาและข้อบังคับ สำหรับรักษาการเรียบร้อยของศาลยุติธรรมตามหัวเมืองด้วย

มาตรา 2 ในกองข้าหลวงพิเศษนี้ โปรดเกล้าให้มีกำหนดจำนวนเพียง 5 นายด้วยกัน และเมื่อได้ประชุมพร้อมกันตั้งแต่ 3 นายขึ้นไปก็ให้มีอำนาจจะทำการได้ตาม

พระราชบัญญัตินี้ และในจำนวนข้าหลวงทั้ง 5 นายนี้ มีข้าหลวงพิเศษประจำการ 3 นาย รวมทั้งสภานายกด้วยนั้น จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้า เลือกสรรตั้งขึ้นไว้ให้มีอำนาจและหน้าที่ทำการอยู่ตลอดเวลาที่ทรงพระราชดำริเห็นสมควร ส่วนข้าหลวงพิเศษอีก 2 นั้น นายหนึ่งโปรดเกล้าให้ผู้เป็นเทศาภิบาลประจำมณฑล ที่ข้าหลวงพิเศษจะได้ตั้งทำการในเวลานั้น เป็นข้าหลวงเข้าร่วมประชุม ทำการในหน้าที่แห่งมณฑลนั้น ๆ ด้วย อีกนายหนึ่งนั้นโปรดเกล้าให้เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเลือกสรรผู้รักษาเมือง เมืองหนึ่งเมืองใดในมณฑลที่ข้าหลวงพิเศษไปตั้งทำการอยู่นั้น เป็นข้าหลวงพิเศษขึ้นอีกนายหนึ่งตลอดเวลาที่จะเห็นสมควรให้เป็นไป

มาตรา 3 ในระหว่างเวลาที่ข้าหลวงพิเศษคงอยู่ในตำแหน่งนั้น อำนาจจะทำการทั้งปวงได้ทั่วไปเต็มที่ เหมือนเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยและเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ดังได้ตราไว้ในพระธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ. 114 ทุกประการ มีข้อสำคัญ คือข้าหลวงพิเศษจะมีอำนาจและหน้าที่ทำการต่อไปนี้ คือ

1. ให้จัดการแก้ไขธรรมเนียมศาลหัวเมืองทั้งปวงให้ถูกต้องตามที่ได้ตราไว้ในพระธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ. 114 และในการเรื่องนี้ให้ทำโดยเต็มอำนาจ เหมือนเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย และเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ตามที่มีอยู่ในพระธรรมนูญที่อ้างมานี้
2. ในระหว่างเวลากำหนดชุมนุมอยู่พร้อมกันก็ดี ฤานอกเวลากำหนดชุมนุมพร้อมกันก็ดี ให้ออกไปเยี่ยมเยียนศาลหัวเมืองศาลใดศาลหนึ่งและตรวจตราดูบรรดาถ้อยคำจำนวนความ และจดหมายเหตุรายงายศาลที่เก็บรักษาในศาลหัวเมืองเหล่านั้นด้วย แล้วให้สอบสวนความรู้กฎหมายของผู้พิพากษา กรมการและเจ้าหน้าที่พนักงานอื่น ๆ ผู้มีหน้าที่ฝ่ายตุลาการเกี่ยวข้องในการพิจารณาพิพากษาถ้อยความ กับให้นำรายงานการที่ผู้พิพากษา กรมการ และเจ้าพนักงานเหล่านั้นได้ปฏิบัติราชการ ตามหน้าที่อย่างไร

กับมีคุณวุฒิและความรู้กฎหมายอย่างไร และเมื่อเห็นว่าต่อไปภายหน้า ควรจะทำอย่างไรให้ดีขึ้น ให้ชี้แจงความเห็นงานนั้นด้วย

3. ให้กล่าวชี้แจง และสั่งสอนผู้พิพากษาและข้าพนักงานในศาลหัวเมืองศาลใดศาลหนึ่ง ตามแต่จะดำริเห็นสมควรในวิธีพิจารณาความแพ่ง ความอาญา และถ้าเมืองใดเห็นจำเป็นจะต้องนั่งพิจารณาความเองก็ให้ข้าหลวงพิเศษทั้งหมด ถามอบอำนาจให้ข้าหลวงพิเศษคนใดคนหนึ่งนั้นขึ้นนั่งเป็นผู้พิพากษาในศาลหัวเมืองศาลใดศาลหนึ่ง แทนที่ผู้พิพากษาในศาลนั้นแล้วพิจารณาพิพากษาความเรื่องใดเรื่องหนึ่งซึ่งค้างอยู่ ถ้าซึ่งจะต้องชี้ขาดก็คือ ในความที่ชำระอย่างนี้ ห้ามมิให้โจทก์และจำเลยไปฟ้องอุทธรณ์คำพิพากษานั้นต่อศาลใดศาลหนึ่งเป็นอันขาด ถ้าไม่พอใจแก่คำพิพากษานั้นก็ให้ทูลเกล้าถวายฎีกาทีเดียว

4. ให้คิดสะสาง ล้างคดีความซึ่งยังค้างอยู่ในศาลหัวเมืองให้หมดสิ้นไปตามที่เห็นเป็นทางดีที่สุดที่จะกระทำได้

ประกาศ วันที่..... เดือน..... ร.ศ.115

ประกาศเรื่องแก้ไขอำนาจศาลมณฑล ร.ศ.128

มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ให้ประกาศให้ทราบทั่วถึงกันว่า ด้วยในสมัยนี้ความที่ชำระในหัวเมืองที่อุทธรณ์ได้ถึง 2 ชั้น คือ ชั้นหนึ่งอุทธรณ์ไปยังศาลชั้นมณฑล แล้วชั้นมาอุทธรณ์ข้าหลวงพิเศษอีกชั้นหนึ่ง กระทำให้การบังคับบัญชาตามคำพิพากษาชักเนิ่นช้าถึงค้างหลายแห่งนัก

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ให้ตัดอุทธรณ์ได้เสียชั้นหนึ่ง และเพื่อความอุทธรณ์ในศาลอุทธรณ์ข้าหลวงพิเศษ จะมีมากขึ้นกว่าเก่าดังนี้จึงทรงพระกรุณาโปรดให้ชักผู้พิพากษาศาลมณฑลเข้ามารับราชการในศาลอุทธรณ์ข้าหลวงพิเศษ ในมณฑลให้มีอธิบดีมณฑลอยู่คนหนึ่งก็ได้ ฤาจะมีผู้แทนอธิบดีอีกคนหนึ่งก็ได้ แล้วแต่เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมจะเห็นสมควร

1. ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ร.ศ. 128 ต่อไปความอุทธรณ์จากศาลเมืองในหัวเมืองนอกจากมณฑลกรุงเทพฯ ให้ส่งมายังศาลอุทธรณ์ข้าหลวงพิเศษกรุงเทพฯ พิจารณาพิพากษาเว้นไว้แต่เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมจะได้ให้อำนาจพิเศษแก่ศาลมณฑลมีอำนาจชำระความอุทธรณ์ได้บางอย่างบางชนิด

2. ตั้งแต่นี้ต่อไปศาลมณฑลนั้นให้มีผู้พิพากษา แต่เพียงนายเดียวก็ได้ จะเป็นอธิบดีศาลมณฑลก็ดี ฤาผู้แทนอธิบดีศาลมณฑลก็ดี วิธีที่จะพิจารณาความมณฑลนั้น ดังจะได้ว่ากล่าวต่อไปนี้

3. คดีแพ่งฤาอาญา ที่เกินอำนาจศาลเมืองจะพิจารณานั้น ให้อธิบดีศาลมณฑล ฤาผู้แทนอธิบดีศาลมณฑลไปช่วยนั่งพิจารณาในศาลเมือง พร้อมด้วยผู้พิพากษาอีกนายหนึ่งอย่างน้อย เมื่อผู้พิพากษาทั้ง 2 คนดังที่กล่าวมานี้ ได้นั่งพิจารณาคดีอย่างหนึ่งอย่างใดแล้ว ให้มีอำนาจเท่าศาลมณฑล

แต่ถ้าอธิบดีผู้พิพากษาศาลมณฑล ฤาผู้แทนอธิบดีศาลมณฑลไปนั่งพิจารณาในศาลเมืองไม่ได้ ให้ศาลเมืองพิจารณาและนำความเห็นส่งมายังอธิบดีผู้พิพากษาศาลมณฑล พร้อมด้วยสำนวนอธิบดีผู้พิพากษา ฤาผู้แทนจะได้ทำความเห็นส่งกลับคืนไป

เมื่ออธิบดีผู้พิพากษาศาลมณฑลฤาผู้แทนเห็นด้วยกับผู้พิพากษาศาลหัวเมืองแล้ว ความเห็นเหล่านั้นเป็นคำพิพากษาแต่ถ้าผู้พิพากษาทั้งหลายมีความเห็นแตกต่างกัน ให้เอาความเห็นข้างมากเป็นคำพิพากษา ผู้พิพากษาที่ไม่เห็นด้วยนั้นให้ทำความเห็นแย้งไว้

ประกาศ 1 ธันวาคม ร.ศ. 128

ภาคผนวก จ.

การศึกษาของราษฎรในมณฑลอุดร

การศึกษาในมณฑลอุดร ร.ศ. 128[1]

จำนวนราษฎร ชาย 301,559 หญิง 311,684

ชั้นที่ 1	อายุต่ำกว่า 6 ปีลงมา	ชั้นที่ 7	อายุ 21 – 25 ปี
รู้	8	รู้	2,155
ไม่รู้	120,127	ไม่รู้	52,156
ชั้นที่ 2	อายุ 6 ปี – 9 ปี	ชั้นที่ 8	อายุ 26 – 35 ปี
รู้	74	รู้	2,876
ไม่รู้	75,671	ไม่รู้	79,388
ชั้นที่ 3	อายุ 10 – 11 ปี	ชั้นที่ 9	อายุ 36 – 40 ปี
รู้	195	รู้	1,525
ไม่รู้	37,435	ไม่รู้	36,688
ชั้นที่ 4	อายุ 12 – 14 ปี	ชั้นที่ 10	อายุ 41 – 60 ปี
รู้	578	รู้	2,028
ไม่รู้	15,591	ไม่รู้	67,3[illegible]
ชั้นที่ 5	อายุ 15 – 17 ปี	ชั้นที่ 11	อายุ 61 ปีขึ้นไป
รู้	922	รู้	687
ไม่รู้	37,551	ไม่รู้	30,824
ชั้นที่ 6		รวม 11 ชั้น	
รู้	1,270	รู้	12,318
ไม่รู้	35,[illegible]48	ไม่รู้	600,928

---

[1]กระทรวงมหาดไทย เทศาภิบาล เล่ม 10 1 พฤศจิกายน ร.ศ. 129

ภาคผนวก ฉ.

สนธิสัญญา และอนุสัญญา ฉบับลงวันที่ 3 ตุลาคม 2436

หนังสือสัญญา[1]
กรุงสยามกับกรุงฝรั่งเศส
แต่วันที่ 3 ตุลาคม รัตนโกสินทร์ ศก 112

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกรุงสยาม และท่านประธานาธิบดีรีปับลิกกรุงฝรั่งเศสมีความประสงค์เพื่อจะระงับกับความวิวาท ซึ่งเกิดขึ้นในสมัยที่ล่วงไปแล้วในระหว่างประเทศทั้งสองนี้ และเพื่อจะผูกพันธ์ทางไมตรีอันได้มีมาหลายร้อยปีแล้ว ในระหว่างกรุงสยามและกรุงฝรั่งเศสนั้นให้ศนิทยิ่งขึ้น จึงได้ตั้งอรรคราชทูตผู้มีอำนาจเต็มทั้งสองฝ่ายให้ทำหนังสือสัญญาฉบับนี้คือ

ฝ่ายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกรุงสยาม ได้ตั้งพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงเทวะวงษวโรประการ คนากยันดรมหาจักรี และแครนด์ออฟฟิเซอร์ลิยิอองดอนเนอร์ ฯลฯ เสนาบดีว่าการต่างประเทศกรุงสยามฝ่ายหนึ่ง

และฝ่ายท่านประธานาธิบดีรีปับลิกกรุงฝรั่งเศส ได้ตั้งมองซิเออร์เจอร์ราลด์ มาริเลอมิร์ เดอวิเลร์ ผู้ได้รับเครื่องอิสริยาภรณ์แครนด์ออฟฟิเซอร์ลิยิอองดอนเนอร์ และจุลวราภรณ์ อรรคราชทูตผู้มีอำนาจเต็มชั้นหนึ่ง และที่ปฤกษาการแผ่นดินอีกฝ่ายหนึ่ง

ผู้ซึ่งเมื่อได้แลกเปลี่ยนตราตั้งมอบอำนาจ และได้เห็นเปนการถูกต้องตามแบบแผนดีแล้ว ได้ตกลงทำข้อสัญญาดังมีต่อไปนี้

ข้อ 1 คอเวอนเมนต์สยาม ยอมสละเสียซึ่งข้ออ้างว่ามีกรรมสิทธิ์ทั้งสิ้นทั่วไปในดินแดน ฯ ฝั่งซ้ายฟากตวันออกแม่น้ำโขง และในบรรดาเกาะทั้งหลายในแม่น้ำนั้นด้วย

ข้อ 2 คอเวอนเมนต์สยามจะไม่มีเรือรบใหญ่น้อยไปไว้ ฤาใช้เดินในทะเลสาบก็ดีในแม่น้ำโขงก็ดี แลในลำน้ำแยกจากแม่น้ำโขงซึ่งอยู่ภายในที่อันได้มีกำหนดไว้ในข้อต่อไปนี้

---

[1]กองจดหมายเหตุแห่งชาติ ฝ.18.2/5 สำเนาหนังสือสัญญากรุงสยามกับกรุงฝรั่งเศส แต่วันที่ 3 ตุลาคม ร.ศ. 112

ข้อ 3 คอเวอนเมนต์สยามจะไม่ก่อสร้างค่าน ค่าย คู ฤาที่อยู่ของพลทหาร ในแขวงเมืองพระตะบอง แลเมืองนครเสียมราฐ แลในจังหวัด 25 กิโลเมตร์ (625 เส้น) บนฝั่งขวาฟากตวันตกแม่น้ำโขง

ข้อ 4 ในจังหวัดซึ่งได้กล่าวไว้ในข้อ 3 นั้น บรรดาการตระเวนรักษา จะมีแต่กองตระเวรเจ้าพนักงานเมืองนั้น ๆ กับคนใช้เป็นกำลังแต่เพียงที่จำเป็นแท้ แลทำการตามอย่างเช่นเคยรักษาเป็นธรรมเนียมในที่นั้น จะไม่มีพลประจำฤาพลเกณฑ์สรรพด้วยอาวุธเป็นทหารอย่างใดอย่างหนึ่ง ตั้งอยู่ในที่นั้นด้วย

ข้อ 5 คอเวอนเมนต์สยามจะรับปฏิญาณกับคอเวอนเมนต์ฝรั่งเศส ภายในกำหนดหกเดือน แต่นี้ไปในการที่จะจัดการเป็นวิธีการค้าขาย แลวิธีตั้งด่านโรงภาษีในที่ตำบลซึ่งได้กล่าวไว้ในข้อ 3 นั้น แลในการที่จะแก้ไขข้อความสัญญา ปีมะโรงวัฐศก จุลศักราช 1218 คฤษตศักราช 1856 นั้นด้วย คอเวอนเมนต์สยามจะไม่เก็บภาษีสินค้าขาเข้าขาออกในจังหวัดที่ได้กล่าวไว้ในข้อ 3 แล้วนั้น จนกว่าจะได้ตกลงกัน คอเวอนเมนต์ฝรั่งเศสจะได้ทำตอบแทนให้เหมือนกันในสิ่งของที่เกิดจากจังหวัดที่กล่าวนี้สืบต่อไป

ข้อ 6 การซึ่งจะอุดหนุนการเดินเรือในแม่น้ำโขงนั้น จะมีการจำเป็นที่จะทำได้ในฝั่งขวาฟากตวันตกแม่น้ำโขงโดยการก่อสร้างก็ดี ฤาตั้งท่าเรือจอดก็ดี ทำที่ไว้ฟืนแลถ่านก็ดี คอเวอนเมนต์สยามรับว่าเมื่อคอเวอนเมนต์ฝรั่งเศสขอแล้วจะช่วยตามการจำเป็นที่จะทำให้สดวกทุกอย่างเพื่อประโยชน์นั้น

ข้อ 7 คนชาวเมืองฝรั่งเศสก็ดี คนในบังคับฤาคนอยู่ในปกครองฝรั่งเศสก็ดี ไปมาค้าขายได้โดยสดวกในตำบลซึ่งได้กล่าวไว้ในข้อ 3 เมื่อถือหนังสือเดินทางของเจ้าพนักงานฝรั่งเศสในตำบลนั้น ฝ่ายราษฎรในจังหวัดอันได้กล่าวไว้นี้จะได้รับผลเป็นการตอบแทนอย่างเดียวกันด้วยเหมือนกัน

ข้อ 8 คอเวอนเมนต์ฝรั่งเศส จะตั้งกงสุลไว้ในที่ใด ๆ ซึ่งจะคิดเห็นว่าเป็นการสมควรแก่ประโยชน์ของคนผู้อยู่ในความป้องกันของฝรั่งเศส แลมีที่เมืองนครราชสีมา และเมืองน่าน เป็นต้น

ข้อ 9 ถ้ามีความขัดข้องไม่เห็นต้องกันในความหมายของหนังสือสัญญานี้แล้ว ภาษาฝรั่งเศสเท่านั้นจะเป็นหลัก

ข้อ 10 สัญญานี้จะได้ตรวจแก้เป็นใช้ได้ภายในเวลาสี่เดือน ตั้งแต่วันลงชื่อกันนี้

อรัคราชทูตผู้มีอำนาจเต็มทั้งสองฝ่ายซึ่งได้กล่าวชื่อไว้ข้างต้นนั้น ได้ลงชื่อและได้ประทับตราไว้หนังสือสัญญานี้สองฉบับเหมือนกันไว้เป็นสำคัญแล้ว

ได้กระทำที่กรุงเทพ ฯ ณ วันที่ 3 ตุลาคม รัตนโกสินทร์ศก 112

(เซ็นพระนาม) เทวะวงษ์วโรปการ

(เซ็นนาม) เลอ เมียร์ เดอ วิเลร์

สัญญาน้อย[1]

ท่านผู้มีอำนาจเต็มในการที่ทำสัญญาทั้งสองฝ่าย ได้จัดการกันตกลงในสัญญาฉบับนี้ บรรดาการทั้งหลายและข้อความทั้งปวง ซึ่งพึงนำให้เป็นการอันได้กระทำสำเร็จตามหนังสือสัญญาฉบับใหญ่ ซึ่งทำไว้ลงวันนี้ และตามหนังสืออันติมะกาลที่ได้รับแล้วเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม ที่ล่วงมาแล้วนั้น เป็น

ข้อ 1 ว่า ด่านหลังที่สุดของทหารฝ่ายสยามที่ฝั่งซ้ายฟากตวันออกแม่น้ำโขงนั้นจะต้องเลิกถอนมาอย่างช้าที่สุดภายในเดือนหนึ่งตั้งแต่วันที่ 5 กันยายน

ข้อ 2 บรรดาป้อมกายคูอันอยู่ในจังหวัดที่กล่าวไว้ในข้อ 3 ของหนังสือสัญญาฉบับใหญ่ที่ทำไว้วันนี้แล้ว จะต้องรื้อถอนเสียให้สิ้น

ข้อ 3 ผู้กอการพยายามความร้ายที่ทุ่งเชียงคำ และที่ด่านนั้นเจ้าพนักงานฝ่ายสยามจะได้ชำระตัดสิน และผู้แทนกรุงฝรั่งเศสจะได้ช่วยในการตัดสิน และจะกำกับการลงโทษตามคำตัดสินนั้น คือเวอนเมนต์ฝรั่งเศสรักษาอำนาจไว้ ในการที่จะเห็นชอบว่าคำตัดสินลงโทษนั้นจะพอสมควร ถ้ายังถ้ายังไม่เห็นพอแล้ว ก็ขอให้ส่งสาสซึ่งมีกระลาการผู้ที่คอเวอนเมนต์ฝรั่งเศสจะกำหนดพิจารณาด้วยทั้งสองฝ่ายนั้นตัดสินใหม่

ข้อ 4 ว่า คอเวอนเมนต์สยามจะต้องนิ่งให้ตามใจราชทูตฝรั่งเศสที่กรุงเทพฯ ถ้าเจ้าพนักงานฝรั่งเศสที่พรมแดนนั้น บรรดาคนในบังคับฝรั่งเศส คนญวน คนลาว ชาวที่อยู่ฝั่งซ้ายฟากตวันออกแม่น้ำโขง และคนเขมรผู้ที่ต้องกักขังอยู่ด้วยสรรพเหตุใด ๆ นั้นทั้งสิ้น คอเวอนเมนต์สยามจะไม่ขัดขวางอย่างใดอย่างหนึ่ง ในการที่คนชาวเมืองในฝั่งซ้ายฟากตวันออกแม่น้ำโขงนั้น จะกลับไปบ้านเมืองเดิม

ข้อ 5 ว่า บางเบียนแห่งทุ่งเชียงคำกับพวกพ้องของเขานั้น เจ้าพนักงานกรมท่าผู้หนึ่งจะได้นำไปส่งยังสถานราชทูตฝรั่งเศส ณ กรุงเทพ ฯ พร้อมกับชาวฝรั่งเศส และเครื่องอาวุธซึ่งเจ้าพนักงานสยามได้จับไว้นั้น

---

[1]กองจดหมายเหตุแห่งชาติ ฝ.18.2/5 สำเนาสัญญาน้อย วันที่ 3 ตุลาคม ร.ศ. 112

ข้อ 6. คอเวอนเมนต์ฝรั่งเศสจะได้ตั้งอยู่ต่อไปที่เมืองจันทบุรีจนกว่าจะได้กระทำการสำเร็จแล้วตามข้อความในหนังสือสัญญานี้ และเป็นต้นว่าจนถึงเวลาที่เลิกถอนออกจากที่เสร็จ และเป็นการสงบเรียบร้อยทั้งฝั่งซ้ายฟากตวันออก และฝั่งขวาฟากตวันตก เพียงจังหวัดที่กล่าวไว้ในหนังสือสัญญาฉบับใหญ่ที่ทำไว้วันนี้ข้อ 3 นั้น

ครั้งราชทูตผู้มีอำนาจเต็มทั้งสองฝ่าย ได้ลงชื่อและได้ประทับตราหนังสือสัญญาฉบับนี้ไว้เป็นสำคัญแล้ว

ได้ทำไว้สองฉบับเหมือนกันที่ราชวัลลภกรุงเทพ ฯ ณ วันที่ 3 ตุลาคม รัตนโกสินทร์ ศก 112

(เซ็นพระนาม) เหวะวงษวโรประการ

(เซ็นนาม) เลอ เมียร์ เดอ วิเลร์