

ประวัติศาสตร์จังหวัดเชียงใหม่

ประวัติศาสตร์เมืองเชียงใหม่ (สมัยราชวงศ์มังราย และสมัยพม่าปกครอง)

อรุณรัตน์ วิเชียรเขียว *

เมืองเชียงใหม่มีชื่อที่ปรากฏในตำนานว่า “นพบุรีศรีนครพิงค์เชียงใหม่” เป็นราชธานีของอาณาจักรล้านนาไทยมาตั้งแต่พระยามังรายได้ทรงสร้างขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๑๘๓๙ นับถึงปัจจุบันมีอายุร่วมเจ็ดร้อยปี และเมืองเชียงใหม่ได้มีวิวัฒนาการสืบเนื่องกันมาในประวัติศาสตร์ตลอดมา เชียงใหม่มีฐานะเป็นนครหลวงอิสระ ปกครองโดยกษัตริย์ราชวงศ์มังราย ประมาณ ๒๐๐ ปี (ระหว่าง พ.ศ. ๑๘๓๙ - ๒๑๐๑) ในปี พ.ศ. ๒๑๐๑ เชียงใหม่ได้เสียเอกราชให้แก่กษัตริย์พม่าชื่อบุเรงนอง และได้ตกอยู่ภายใต้การปกครองของพม่านานร่วมสองร้อยปี จนถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชและพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช ได้ทรงช่วยเหลือล้านนาไทยภายใต้การนำของพระยาภาวดีและพระยาจำบ้าน ในการทำสงครามขับไล่พม่าออกไปจากเชียงใหม่และเมืองเชียงแสนได้สำเร็จ พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชสถาปนาพระยาภาวดีเป็นเจ้าเมืองเชียงใหม่ ในฐานะเมืองประเทศราชของกรุงเทพฯ และมีเชื้อสายของพระยาภาวดีซึ่งเรียกว่าตระกูลเจ้าเจ็ดตนปกครองเมืองเชียงใหม่ เมืองลำพูน และลำปางสืบต่อมา จนกระทั่งในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้โปรดให้ปฏิรูปการปกครองหัวเมืองประเทศราชได้ยกเลิกการมีเมืองประเทศราชในภาคเหนือ จัดตั้งการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาล เรียกว่า มณฑลพายัพ และเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๖ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ปรับปรุงการปกครองแบบจังหวัด เชียงใหม่จึงมีฐานะเป็นจังหวัดจนถึงปัจจุบัน

เพื่อให้สะดวกในการอ่านเรื่องราวของเชียงใหม่และล้านนาไทย จึงขอแบ่งยุคสมัยในประวัติศาสตร์ของเชียงใหม่เป็น ๔ สมัย ดังนี้

๑. สมัยก่อนสร้างเมืองเชียงใหม่ (ก่อน พ.ศ. ๑๘๓๙)
๒. สมัยราชวงศ์มังรายปกครอง (พ.ศ. ๑๘๓๙ - ๒๑๐๑)
๓. สมัยตกเป็นเมืองขึ้นของพม่า (พ.ศ. ๒๑๐๑ - ๒๓๑๗)
๔. สมัยเป็นเมืองประเทศราชของไทย (พ.ศ. ๒๓๑๗ - ๒๔๗๖)

สมัยก่อนสร้างเมืองเชียงใหม่ (ก่อน พ.ศ. ๑๘๓๙)

ก่อนที่พระยามังรายจะสร้างเมืองเชียงใหม่ขึ้น ได้มีบ้านเมืองและชุมชนใหญ่เกิดขึ้นแล้ว ได้แก่ เมืองหริภุญนครเงินยางเชียงแสน เมืองหริภุญไชย เมืองพะเยา และยังมีเมืองเล็ก ๆ อีกมากมายหลายเมืองตามลุ่มน้ำต่าง ๆ เช่น เวียงฝาง เวียงปรีक्षा เวียงสีทวง เวียงปางคำ เวียงสุทโธ เวียงห่อ เวียงมะลิกา และเวียงท่ากาน^{๑)} ฯลฯ เป็นต้น เชื่อกันว่าบริเวณตอนบนของภาคเหนือ ลุ่มแม่น้ำ

* ภาควิชาประวัติศาสตร์ วิทยาลัยครูเชียงใหม่

^{๑)} ศรีศักดิ์ วัลลิโภดม, “โยนก” วารสารเมืองโบราณ ๒ (๓ เมษายน - มิถุนายน ๒๕๑๙) หน้า ๔๖ - ๕๐

ต่างๆ เช่น แม่น้ำกก แม่น้ำโขง เป็นที่ตั้งของชุมชนที่มีวัฒนธรรมอยู่มาก่อน ในบทความนี้จะกล่าวถึงเรื่องราวและเมืองต่างๆ ก่อนพุทธศตวรรษที่ ๑๙ พอสังเขปดังนี้

จากข้อมูลเอกสารประเภทตำนานและพงศาวดาร ได้กล่าวถึงการที่ชุมชนเผ่าไทเข้ามาตั้งถิ่นฐานทางตอนบนของภาคเหนือในสมัยแรกนั้น มีผู้นำสำคัญ ๒ ราชวงศ์ คือ ราชวงศ์ไทยเมืองของพระเจ้าสิงหนวัติกุมารและราชวงศ์ลวจังกราช ซึ่งมีเรื่องราวปรากฏในตำนานสิงหนวัติกุมาร พงศาวดารเมืองเงินยางเชียงแสน และตำนานสุวรรณโคมคำ

ราชวงศ์สิงหนวัติกุมาร^๒ ตำนานเล่าว่ามีราชบุตรชื่อ สิงหนวัติกุมาร ได้อพยพผู้คนมาจากเมืองไทยเทศเมื่อมหาศักราช ๑๗ (ตอนต้นพุทธกาล) มาตั้งบ้านเมืองใกล้กับแม่น้ำโขงและไม่ไกลจากเมืองสุวรรณโคมคำมากนัก เมืองใหม่ชื่อ นาคพันธู์สิงหนวัตินคร ข้อความในตำนานต่อมาสืบสันแต่จับใจความได้ว่า เมืองนาคพันธู์ นี้ได้เรียกชื่ออีกอย่างหนึ่งว่า โยนกนครไชยบุรีศรีช้างแสน เมืองนี้มีกษัตริย์ปกครองสืบมาถึง พ.ศ. ๑๕๔๗ มีคนจับปลาไหลเผือกได้ ลำตัวโตขนาดต้นตาล ยาวประมาณ ๗ วา เมื่อฆ่าแล้วแจกจ่ายให้ผู้คนในเมืองได้นำไปประกอบอาหารรับประทาน ในเวลากลางคืน คืนนั้นเมืองนี้ได้เกิดภัยพิบัติฟ้าคะนอง แผ่นดินไหว และเมืองได้ล่มจมเป็นหนองน้ำไป ชาวเมืองที่ไม่ประสบภัยได้รวมใจกันสร้างเมืองใหม่ชื่อ เวียงปรีक्षाขันธ์^๓ ราชวงศ์สิงหนวัติก็สิ้นสุดลง สำหรับศักราชส่วนใหญ่คลาดเคลื่อนไม่ตรงกัน

เมืองหิรัญเงินยางเชียงแสน และเมืองเชียงแสน

ประมาณ พ.ศ. ๑๑๘๑ ได้เกิดเมืองชื่อ หิรัญเงินยางเชียงแสนขึ้นบริเวณดอยตุง อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ตามตำนานเล่าว่า พระยาลวจักรราชได้รับบัญชาจากพระอินทร์ให้ลงมาปกครองเมืองหิรัญเงินยางเชียงแสน ซึ่งขณะนั้นไม่มีกษัตริย์ปกครองและพระยาอนิรุทธได้เชิญเจ้าเมืองทุกเมืองไปประชุมตัดศักราช เมืองนี้ไม่มีกษัตริย์ไปประชุม จึงทูลขอผู้ปกครองจากพระอินทร์ เทพบุตรลวจักรราชจึงได้เสด็จลงมาจากสวรรค์ พร้อมทั้งมเหสีและบริวารได้ตามบันไดเงินลงมาบริเวณดอยตุง ชาวบ้านจึงพร้อมใจให้เป็นผู้ปกครองเมืองนี้ชื่อ หิรัญเงินยางเชียงแสน และทรงมีกษัตริย์ปกครองสืบมาหลายพระองค์จนถึงพระยาลาวเมง พระราชบิดาพระยามังราย ผู้สร้างเมืองเชียงใหม่ เรื่องนี้เป็นเรื่องจากตำนานเมืองเงินยางเชียงแสน

มีนักวิชาการบางท่านตีความเรื่องนี้ว่า พระยาลวจักรราชนั้น เดิมเป็นชาวพื้นเมืองในเขตดอยตุง เดิมคงเรียกว่า ปู่เจ้าลาวจก เพราะเป็นผู้มีจอบมาก (จก = จอบ) และให้ประชาชนเช่าจอบเพื่อทำนา ที่เป็นเช่นนี้เพราะการทำจอบเป็นเทคนิคขั้นสูง ผู้ใดผลิตจอบได้ก็จะสามารถควบคุมการผลิตได้

^๒ มานิต วัลลิโกดม, ตำนานสิงหนวัติกุมารฉบับสอบค้น (พระนคร : โรงพิมพ์สำนัก ๒๕๑๖) หน้า ๒๗ - ๓๘ และ M. Vickery "The LION Prince and Related Remarks on Northern History" Journal of Siam Society V. 64 Part I, Jan 1976 Page 362 - 63

^๓ ประชุมพงศาวดารภาค ๖๑ "ตำนานเมืองเงินยางเชียงแสน"

ปู่เจ้าลาวจกคงจะได้รับยกย่องให้เป็นหัวหน้าเผ่าไทบริเวณนั้น และปกครองเมืองเงินยางเชียงแสน และมีเชื้อสายสืบมาจนถึงพระยามังราย^๔

เมืองหริภุญไชย

นอกเหนือจากเมืองต่างๆ ดังกล่าวนามข้างต้นแล้ว บริเวณลุ่มแม่น้ำปิงมีชุมชนสำคัญอีกชุมชนหนึ่งที่มีความเจริญรุ่งเรืองและมีวิวัฒนาการสืบต่อกันมาเป็นเวลานานคือ เมืองหริภุญไชย หรือลำพูน มีเอกสารหลายเรื่องที่กล่าวถึงเมืองนี้ ได้แก่ ตำนานลำพูน ตำนานพระธาตุหริภุญไชย จามเทวีวงศ์ ตำนานมูลศาสนา และชินกาลมาลีปกรณ์ นอกจากนี้ยังมีการศึกษาค้นคว้าจากโบราณสถานและโบราณวัตถุ ซากเมืองโบราณต่างๆ เช่น เมืองท่ากาน เวียงมะโน เวียงเกาะ ซึ่งเป็นเมืองบริวารของลำพูน อาจารย์ ร.ศ.ศรีศักดิ์ วัลลิโภดม ได้ศึกษาเรื่องนี้อย่างละเอียด ในรายงานเรื่องแคว้นหริภุญไชย : โบราณคดีไทยในทศวรรษที่ผ่านมา หลักฐานที่สำคัญอีกชิ้นหนึ่ง คือ ศิลาจารึกสุโขทัยหลักที่ ๒ ได้กล่าวถึงเมืองลำพูน ซึ่งตรงสมัยพ่อขุนศรีนาวนำถุมผู้ปกครองสุโขทัยก่อนสมัยพ่อขุนรามคำแหง จากหลักฐานต่างๆ พอช่วยให้ทราบเรื่องราวของหริภุญไชยได้พอสรุปดังนี้

เมืองนี้ตามตำนานเล่าว่าสร้างขึ้นโดย ฤาษี ชื่อ วาสุเทพ เมื่อสร้างเสร็จได้ไปทูลเชิญพระนางจามเทวีจากเมืองละโว้มาปกครอง ราว พ.ศ. ๑๒๐๐ พระนางได้นำบริวารและพระสงฆ์เสด็จขึ้นมาทางน้ำมาปกครองเมืองหริภุญไชย และมีเชื้อสายของพระนางปกครองสืบมาหลายพระองค์ นับเวลานานถึงหกร้อยปี จนกระทั่งถึงสมัยพระยาบาหรือยี่บา ได้เสียเอกราชแก่พระยามังรายในราว พ.ศ. ๑๘๒๔ หริภุญไชยจึงมีสภาพเป็นเมืองหนึ่งของดินแดนล้านนาไทยเรื่อยมา และในสมัยพระยาภาวילהได้ฟื้นฟูเมืองลำพูนให้เจริญขึ้น และมอบให้เชื้อสายของพระองค์ไปปกครองเรื่อยมา หนึ่งในสมัยพระนางจามเทวีนี้ พระนางได้ทรงสร้างเมืองลำปางหรือเขลางค์นครให้ราชบุตรปกครองอีกเมืองหนึ่งด้วย^๕

เมืองหริภุญไชยเป็นเมืองโบราณที่มีความอุดมสมบูรณ์ มีศิลปวัฒนธรรมและพระพุทธศาสนารุ่งเรืองมาก มีศิลปกรรมที่มีลักษณะของตนเอง คือ ศิลปสกุลช่างหริภุญไชย ตลอดจนพบว่ามีการใช้ภาษามอญโบราณในศิลาจารึกของหริภุญไชยด้วย ปัจจุบันหริภุญไชยหรือลำพูนมีฐานะเป็นจังหวัดหนึ่งในภาคเหนือของไทย

^๔ จิตร ภูมิศักดิ์, ความเป็นมาของไทยสยาม, หน้า ๒๔๔

^๕ พระโพธิ์รังสี, จามเทวีวงศ์ แปลจากต้นฉบับภาษาบาลี โดยพระปริยัติธรรมธาดาและพระญาณวิจิตร (พระนคร : รุ่งวัฒนา) ๒๕๑๖

ตำนานมูลศาสนา, พิมพ์เนื่องในงานพระราชทานเพลิงศพหม่อมหลวงเดช สนิทวงศ์ (พระนคร : โรงพิมพ์พระจันทร์ ๒๕๑๙) หน้า ๑๒๘

ชินกาลมาลีปกรณ์ แปลโดย แสง มนวิฑูร หน้า ๙๒

Danold Swearer, "Myth, Legend and History in the Northern Thai Chronicles" Journal of Siam Society, V 62 pi, Jan 1974 p 66 - 87

เมืองพะเยา

เมืองพะเยาเป็นเมืองเก่าที่สำคัญอีกเมืองหนึ่งก่อน พ.ศ. ๑๘๓๙ ตามเอกสารตำนานต่างๆ^๖ เรียกชื่อว่า ภูกามยาว เรื่องราวของเมืองนี้ก็เช่นเดียวกับหริภุญไชย สามารถตรวจสอบได้จากข้อมูลต่างๆ ได้แก่ เอกสารประเภทตำนาน เป็นต้นว่า ตำนานพะเยา ฉบับวัดศรีโคมคำ ตำนานเมืองพะเยา ฉบับหอสมุดแห่งชาติ ประชุมพงศาวดารภาค ๖๑ ข้อมูลจากศิลาจารึกสุโขทัยหลักที่สอง ปรากฏชื่อเมืองพะเยาด้วยตั้งข้อความว่า

“ ... เมืองได้ออกพ้อขุนนำถุม เบื้องตะวันออกถึง ... เบื้องหัวนอนถึงลูนคา ขุนคา ขุนด่าน ... เบื้องในหริดีถึงฉอด เวียงเหล็ก ... เบื้องตะวันตกถึง ... ลำพูน ... บู่ .. เบื้องพายัพถึงเชียงแสนและพะเยา ... ลาว ... ”

ข้อความในจารึกแสดงว่ามีเมืองพะเยาก่อน พ.ศ. ๑๘๓๙ ตามตำนานเมืองพะเยา เขียนว่าเมืองนี้สร้างขึ้นโดยพ่อขุนจอมธรรม ซึ่งพระองค์ได้เป็นราชบุตรของพ่อขุนลาวเงินหรือขุนเงินแห่งเมืองเงินยางเชียงแสน พ่อขุนจอมธรรมได้อพยพประชาชนมาสร้างเมืองพะเยา และมีเชื้อสายของพระองค์ปกครองสืบมา กษัตริย์พระองค์สำคัญอีกพระองค์หนึ่งของพะเยาเป็นที่รู้จักของปัจจุบันดี คือ พระยาเงี้ยวเมือง ซึ่งตามตำนานเล่าว่าพระองค์เป็นพระสหายของพระยามังราย ได้ทรงมาร่วมสร้างเมืองเชียงใหม่ด้วย

นอกจากพระยาเงี้ยวเมืองแล้ว ตามตำนานต่างๆ ได้เล่าว่า พระยาเงี้ยว หรือขุนเงี้ยว ผู้นำที่พะเยามีความสามารถมาก พระองค์มีพระชนมายุระหว่าง พ.ศ. ๑๖๒๕ - ๑๗๐๕ โดยพระยาเงี้ยวเป็นกษัตริย์พะเยา ในสมัยของพระองค์ ดินแดนล้านนาไทยได้ขยายออกไปอย่างกว้างขวางถึงสิบสองพันนาเวียตนาม (แกว) ล้านช้าง^๗ สมัยของพระองค์เป็นสมัยสำคัญอีกสมัยหนึ่งของล้านนาไทย หนึ่งจากการศึกษาค้นคว้าทางด้านโบราณคดีที่เมืองพะเยาของ ร.ศ.ศรียุค ได้พบเครื่องมือหินและโลหะ คือ หัวขวานสำริดและผาลไถ ทำด้วยเหล็กกำหนดอายุไม่ได้ที่เมืองพะเยา สันนิษฐานบริเวณที่ราบลุ่มเชียงรายฝั่งตะวันตกของแม่น้ำโขง ได้พัฒนาเป็นสังคมบ้านเมืองก่อนพุทธศตวรรษที่ ๑๙ นอกจากนี้

^๖ ตำนานเมืองพะเยา, ฉบับหอสมุดแห่งชาติ (ยังไม่ได้พิมพ์เผยแพร่)

พระราชวิสุทธิโสภณ, ประวัติเมืองพะเยาและตำนานเมืองเชียงแสน, (พระนคร : รุ่งเรืองสารสินการพิมพ์ ๒๕๒๕) หน้า ๒๘.

ประชุมพงศาวดารภาค ๖๑, พงศาวดารเมืองเงินยางเชียงแสน, พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพพลตรีเจ้าราชบุตร (พระนคร : ขวนพิมพ์ ๒๕๑๖)

^๗ ประเสริฐ ณ นคร “อ่านและตีความจารึกใหม่” อ่างในศรีศกดิ์ วัลลิโกตม, ข้อมูลใหม่ – ข้อคิดใหม่เกี่ยวกับเชียงแสนและพะเยา วารสารเมืองโบราณ ๗ (๒ เมษายน – กรกฎาคม ๒๕๒๔)

^๘ โปรดดูรายละเอียดใน ท้าวฮุ่งหรือเงี้ยว มหาวิทยาลัยศิลปากร ๒๕๒๔ และดู “ตามพระยาเงี้ยว” อรุณรัตน์ วิเชียรเขียว และศรีธน คำแปง ปรีวรอต พิมพ์เผยแพร่โดย คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และศูนย์วัฒนธรรมวิทยาลัยครูเชียงใหม่ พ.ศ. ๒๕๒๕ (สนับสนุนการวิจัยโดยมูลนิธิ Toyota ประเทศญี่ปุ่น)

อานันท์ กาญจนพันธ์ “ตำนานพระยาเงี้ยว” :การศึกษาทางประวัติศาสตร์ วารสารมนุษยศาสตร์ ๑๑ (๑ กรกฎาคม – ธันวาคม ๒๕๒๕) หน้า ๑๑๙ - ๑๓๓)

จิตร ภูมิศักดิ์, ความเป็นมาไทยสยาม.

เมืองพะเยายังมีความเจริญทางศิลปกรรม ได้พบศิลปวัตถุจำนวนมากที่พะเยา เรียกว่า ศิลปสกุลช่างพะเยา^๙ และได้พบศิลาจารึกเป็นจำนวนมากอีกด้วย

เมืองพะเยามีกษัตริย์ปกครองสืบมาต่อจากพระยาจอมธรรมหลายพระองค์จนถึงสมัยพระยาคำลือ ซึ่งขณะนั้นเชียงใหม่มีกษัตริย์ชื่อพระยาคำฟู ปกครองเชียงใหม่ระหว่าง พ.ศ. ๑๙๖๖ - ๑๙๗๙ กษัตริย์ลำดับที่ ๕ พระยาคำฟูได้ร่วมมือกับพระยาเมืองน่านยกกองทัพไปตีพะเยาและยึดครองพะเยาได้ในปี พ.ศ. ๒๐๓๘ ซึ่งปรากฏข้อความในศิลาจารึกวัดลี แต่ในตำนานพะเยาเขียนว่า พระยาคำฟูยกทัพไป พ.ศ. ๑๙๘๑^{๑๐} อย่างไรก็ตาม สงครามครั้งนี้ ทำให้พะเยาเสียเอกราชตกเป็นเมืองในอาณาเขตของแคว้นล้านนาตั้งแต่นั้นมา

โดยสรุป ดินแดนภาคเหนือของประเทศไทย บริเวณแม่น้ำต่าง ๆ คือ แม่น้ำกก แม่น้ำโขง แม่น้ำปิง แม่น้ำอิง ฯลฯ มีชุมชนตั้งอยู่แล้วก่อนที่พระยามังรายจะสร้างเมืองเชียงใหม่ เมื่อเป็นเช่นนี้ ดินแดนบริเวณนี้มีวัฒนธรรมเจริญรุ่งเรืองหลายด้าน และเมื่อพระยามังรายสร้างเมืองเชียงใหม่แล้ว สันนิษฐานว่าจะมีการแลกเปลี่ยนถ่ายทอดและรับเอาวัฒนธรรมของชุมชนที่มีอยู่และเจริญรุ่งเรืองแล้วมาเป็นของตนเอง เป็นต้นว่าล้านนาไทยเชียงใหม่อาจรับเอากฎหมายธรรมศาสตร์ของมอญซึ่งใช้อยู่ในทริภุญไชยมาตราเป็นกฎหมายมังรายศาสตร์ และรับเอาอักษรมอญมาดัดแปลงเป็นอักษรพื้นเมืองล้านนาหรืออักษรไทย นอกจากนี้อาจจะได้รับเอาพุทธศาสนาของแคว้นทริภุญไชยมาด้วย เพราะทริภุญไชยมีความเจริญรุ่งเรืองทางด้านพุทธศาสนา เป็นศูนย์กลางพุทธศาสนาจนถึงอย่างน้อยสมัยพระเจ้ากือนา^{๑๑} กษัตริย์ราชวงศ์มังรายปกครองเชียงใหม่เป็นลำดับที่ ๖ (พ.ศ. ๑๙๙๘ - ๑๙๒๘) พระยากือนาจึงได้พยายามสร้างให้เชียงใหม่เป็นศูนย์กลางของพุทธศาสนา

อนึ่ง สันนิษฐานว่า ก่อนที่พระยามังรายจะสร้างเมืองเชียงใหม่ขึ้นนั้น ดินแดนบริเวณนี้คงจะเป็นที่อยู่ของพวกละว้าหรือลัวะ (Lawa, Sua) กลุ่มหรือขอมดำ พวกนี้ไม่ปรากฏหลักฐานแน่ชัดว่าเข้ามาตั้งถิ่นฐานบริเวณนี้เมื่อใด สันนิษฐานว่าจะอยู่นานแล้วก่อนจะสร้างเมืองเชียงใหม่ ดังปรากฏหลักฐานในจามเทวีวงศ์และชินกาลมาลีปกรณ์ได้เล่าว่า ขุนหลวงวิลังคะเป็นกษัตริย์ลัวะปกครองบ้านเมืองอยู่บริเวณดอยสุเทพ และเป็นผู้ที่ประสงค์จะได้พระนางจามเทวีเป็นพระมเหสีของตน^{๑๒}

หลักฐานอื่นๆ เกี่ยวกับลัวะพบทั่วไปในบริเวณจังหวัดเชียงใหม่และแม่ฮ่องสอน ได้พบเนินดินหรือกุ่เก่าๆ ในเขตอำเภอขุนยวม จังหวัดแม่ฮ่องสอน^{๑๓} และปัจจุบันพวกลัวะก็ยังอาศัยอยู่ทั่วไปในเขตอำเภอแม่สะเรียง อำเภอขุนยวม จังหวัดแม่ฮ่องสอน อำเภอจอมทองและอำเภอสะเมิง จังหวัดเชียงใหม่

^๙ น.ณ. ปากน้ำ “ศิลปสมัยเชียงแสนพะเยา” วารสารเมืองโบราณ ๗ (๒ เมษายน - กรกฎาคม ๒๕๒๔)

หน้า ๔๙ - ๖๐.

^{๑๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๗ จารึกวัดลี จารึกว่าพะเยาเสียเอกราช จ.ศ. ๘๕๗ แต่ตำนานเมืองพะเยา เขียนว่าเสียเอกราชนี้ จ.ศ. ๗๐๐

^{๑๑} Danold Swearer, Ibid, P 86.

^{๑๒} ตูรายละเอียดยใน จามเทวีวงศ์ และ ชินกาลมาลีปกรณ์

^{๑๓} พระยาอนุমানราชชน, เรื่องของชาติไทย (พระนคร : คุรุสภา ๒๕๑๔) หน้า ๒๑๘

เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๒ อาจารย์ถิ่น รัตติกน และคณะ ได้ทำการศึกษา วิจัยด้านประวัติศาสตร์ และมนุษยวิทยาเกี่ยวกับวัฒนธรรมประเพณีของลัวะ ที่บ้านบ่อหลวง บ้านกองลอย บ้านอุมลอง บ้านแม่โต บ้านวังกอง บ้านขุน และบ้านนาฟ่อน รวม ๗ หมู่บ้าน อำเภอฮอด เชียงใหม่ ซึ่งประชาชนเป็นชาติลัวะ และพวกลัวะนอกจากจะอาศัยอยู่ในดินแดนดังกล่าวแล้ว ยังมีชนเผ่าลัวะอาศัยอยู่ที่เวียงหนองสอง อำเภอบ้านฝาง ลำพูน และที่บ้านแม่เหิยะ ตำบลสุเทพ อำเภอเมืองเชียงใหม่อีกด้วย ผลของการศึกษาพบว่า วัฒนธรรมประเพณีของลัวะหลายประการที่อาจจะตกทอดมาถึงคนในเชียงใหม่เพราะมีประเพณีคล้ายกับประเพณีเชียงใหม่ปัจจุบัน คือ ประเพณีการเกิดมี “แม่ฮับ” หรือหมอต้าแย ประเพณีการอยู่ไฟหลังการคลอดบุตรเรียกว่า “อยู่เดือน” ความเชื่อเรื่องผีบ้าน ผีเมือง ผีบรรพบุรุษ ประเพณีการบูชาเสาหลักเมือง หรือเสาอินทขิล ความเชื่อเรื่องการปลุกบ้านที่เสามงคหรือเสาเอก หลังคาบ้านนิยมทำไม้ไขว้เป็นรูปสามเหลี่ยมเรียกว่า “กาแล” และประเพณีทำศพที่มีการจุดไฟยามหน้าศพ ตุงสามหาง และตุงห่อข้าวใช้ในกระบวนแห่ศพไปเผาปนกิจ^{๑๔} ฯลฯ สิ่งเหล่านี้เป็นวัฒนธรรมประเพณีของลัวะที่พบในประเพณีของเชียงใหม่ในปัจจุบัน

ดังนั้น สันนิษฐานว่า ก่อนที่จะสร้างเมืองเชียงใหม่โดยพระยามังราย พ.ศ. ๑๘๓๙ นั้น บริเวณลุ่มน้ำต่างๆ มีเมืองสำคัญๆ เกิดขึ้นหลายเมือง เป็นต้นว่า หริภุญไชย พะเยา เชียงแสน มีวัฒนธรรมที่เป็นของตนเอง และได้มีการผสมผสานทางด้านวัฒนธรรมระหว่างกลุ่มชนต่างๆ ด้วย

พระยามังรายสร้างเมืองเชียงใหม่

พระยามังรายตำนานเล่าว่าทรงเป็นราชบุตรของพระยาลาวเมงและพระนางเทพคำข้าย เจ้าหญิงแห่งเมืองเชียงรุ่ง เสด็จขึ้นครองราชย์ที่เมืองเงินยางเชียงแสน ประมาณ พ.ศ. ๑๘๐๕ พระองค์ทรงมีพระประสงค์ที่จะรวบรวมแคว้นต่างๆ ที่กระจัดกระจายและเป็นอิสระต่างๆ ให้รวมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยจะทรงขยายอำนาจลงมาทางใต้บริเวณลุ่มแม่น้ำปิง และพยายามขยายลงไปถึงบริเวณลุ่มน้ำเจ้าพระยาและสาละวิน บริเวณลุ่มแม่น้ำปิงขณะนั้นมีเมืองหริภุญไชยเป็นเมืองสำคัญและมีความอุดมสมบูรณ์มั่งคั่งทางเศรษฐกิจ พระยามังรายมีพระประสงค์จะยึดครองเมืองหริภุญไชยไว้ในอำนาจ จึงทรงย้ายเมืองหลวงหรือทรงมาสร้างเมืองอีกเมืองหนึ่ง คือ เมืองเชียงรายทางใต้ลงมาในราว พ.ศ. ๑๘๐๖ แต่พระองค์พบว่าภูมิประเทศไม่เหมาะแก่การขยายอำนาจลงมาทางใต้ จึงทรงย้ายไปประทับที่เมืองฝางในราวปี พ.ศ. ๑๘๑๗ ที่เมืองนี้อยู่ไม่ไกลจากเมืองหริภุญไชยมากนัก พระองค์ทราบถึงความมั่นคงและความมั่งคั่งของรัฐหริภุญไชยดี จึงดำเนินนโยบายแบบบ่อนทำลาย โดยให้อ้ายฟ้าทหารของพระองค์มาเป็นไส้ศึกในเมืองหริภุญไชย โดยใช้เวลาทั้งหมดเกือบ ๗ ปี อ้ายฟ้าสามารถทำให้ประชาชนในเมืองนี้ไม่พอใจพระยาธิบดีหรือพระยาบา กษัตริย์ของตนโดยอ้ายฟ้าดำเนินกลวิธีต่างๆ หลายวิธี เช่น

^{๑๔} ถิ่น รัตติกน และคณะรายงานการวิจัยเรื่อง ลัวะ (ลัวะ) บ่อหลวง (People who inhabited in the Meping-Valley Prior to the settlement of the Thais) ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มิถุนายน ๒๕๑๒ (อัดสำเนา) และโปรดดูรายละเอียดใน J.J.Boeles, “A Note on the Ancient City called Lawapura” J.S.S. v. is Part I, January 1967 P. 113 และ G.coedes, “Les Peuple de la Peninsule Indochinoise” J.S.S. v. 15 Jan. 1967.

เกณฑ์แรงงานอย่างหนักในการไปขุดเหมืองชลประทาน ที่เรียกว่า เหมืองอ้ายฟ้าหรือเหมืองแข็ง เกณฑ์ประชาชนตัดไม้ลากไม้ในฤดูฝนมาทำค้ำที่ประทับของพระยาบา ทำให้ไร่นาของประชาชนได้รับความเสียหายมาก นอกจากนี้อ้ายฟ้ายังได้กราบทูลให้พระยาบาห้ามประชาชนเข้ามาร้องทุกข์กับกษัตริย์โดยตรงดังเช่นที่เคยปฏิบัติมา ให้ทุกคนติดต่อร้องทุกข์กับอ้ายฟ้า แล้วอ้ายฟ้าก็ตัดสินไม่ถูกต้องตามทำนองคลองธรรม ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนมาก^{๑๕}

อ้ายฟ้าได้กล่าวกับประชาชนว่า ทุกสิ่งทุกอย่างที่ตนทำไปนั้นเป็นบัญชาจากพระยาบาทั้งสิ้น ประชาชนจึงไม่ชอบพระยาบามาก และเมื่อมีศึกพระยามังรายมาประชิด ประชาชนจึงไม่กระตือรือร้นจะช่วยรบกับผู้ปกครอง ในที่สุดพระยามังรายจึงยึดหริภุญไชยไว้ในอำนาจได้สำเร็จเมื่อ พ.ศ. ๑๘๒๔

ปัญหามีว่า ทำไมพระยาบาจึงเชื่อคำแนะนำของอ้ายฟ้า จึงให้อ้ายฟ้าเข้ามามีอำนาจในเมืองหริภุญไชยเช่นนี้ ทั้งที่อ้ายฟ้าเป็นขุนนางจากเมืองอื่น คำตอบหรือข้อสันนิษฐานเกี่ยวกับเรื่องนี้มีได้หลายทาง ข้อแรกผู้เขียนขอเสนอข้อสันนิษฐานจากหลักฐานกฎหมายว่า ที่พระยาบาเชื่อคำแนะนำอ้ายฟ้าเพราะมีข้อความตอนหนึ่งในกฎหมายหลายฉบับระบุว่า “บุคคลผู้รู้สันฐานต่างประเทศ” เป็นบุคคลหรือไพร่เมืองชั้นดีและจัดว่าเป็นไพร่ที่หาได้ยาก ถ้าทำผิดให้ลงโทษสูงสุดให้เนรเทศแทนการประหารชีวิต^{๑๖} อ้ายฟ้าเป็นขุนนางที่มาจากต่างประเทศและเป็นผู้รู้สันฐานเรื่องราวของต่างประเทศ นอกเหนือจากเมืองหริภุญไชย พระยาบาจึงยอมรับความเป็นผู้รู้ของอ้ายฟ้า และพร้อมที่ยกย่องอ้ายฟ้าโดยง่ายเพราะอ้ายฟ้าอาจจะมีความรู้เรื่องเมืองหิรัญเงินยาง เชียงแสน เมืองเชียงราย และเมืองฝางดีกว่าทุกคนในเมืองหริภุญไชย อีกประการหนึ่งสันนิษฐานว่าพระยาบาอาจจะมีความขัดแย้งกับขุนนางของตน จึงได้ยกย่องอ้ายฟ้าขึ้นเป็นผู้ช่วยของพระองค์ทุกด้านโดยไม่เฉลียวใจว่าจะมาเป็นไส้ศึกของพระยามังราย

เมื่อพระยามังรายได้เมืองหริภุญไชยแล้ว ได้ประทับอยู่ระยะหนึ่ง แล้วยกให้อ้ายฟ้าไปปกครองแทนพระองค์ โดยพระองค์ได้สร้างเมืองใหม่อีกเมืองหนึ่งทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือ ชื่อเมืองชะแวง เมืองนี้น้ำท่วมจึงได้ย้ายมาสร้างเมืองอีกเมืองหนึ่ง คือ เวียงกุมกาม ซึ่งอยู่ในเขตอำเภอสарภักีในปัจจุบัน เมืองนี้น้ำก็ท่วมอีก ไม่เหมาะจะให้ เป็นเมืองหลวงถาวรได้ จึงได้พยายามแสวงหาทำเล ภูมิภาคประเทศเพื่อสร้างเมืองใหม่

ในที่สุดทรงพบบริเวณที่ราบลุ่มแม่น้ำปิง ตอนเหนือของเวียงกุมกาม บริเวณเชิงภูเขาสุเทพ จึงได้เชิญพระสหายของพระองค์มาช่วยคิดการสร้างเมือง คือ พระยาร่วง (พ่อขุนรามคำแหง) แห่งเมืองสุโขทัย พระยาร่วงแห่งเมืองพะเยา ดังปรากฏข้อความเรื่องนี้ในตำนาน ราชวงศ์พื้นเมืองเชียงใหม่ ความว่า

^{๑๕} ตำนานพื้นเมืองเชียงใหม่

^{๑๖} มณี พยอมพงค์ (ถ่ายถอดและเรียบเรียง) ธรรมศาสตร์และกฎหมาย พระยามังราย, เอกสารงานวิจัยถ่ายถอด คัมภีร์โบราณ, โครงการไทยศึกษา จุฬาฯ ๒๕๒๘, หน้า ๔๒. อังโน อรุณรัตน์วิเชียรเขียว “วิเคราะห์สังคมเชียงใหม่ สมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น จากต้นฉบับโบราณภาคเหนือ” วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต จุฬาฯ ๒๕๒๐ หน้า ๑๘๕

“ ... สหายคำพระย่างำเมือง พระยาร่วงทั้งสองนั้น กูจักเรียกร้องแสงส่องโพไฟจา (ปรึกษา) แล้วจึงควรตั้งชะแล ... พระยามังรายก็ใช้อำมาตย์ผู้รู้ผู้หลวกไปเมืองพยุวาท (พะเยา) ที่อยู่พระย่างำเมือง และเมืองสุโขทัยที่พระยาล่วง (ร่วง) ก็เรียกร้องเอาพระยาทั้งสองอันเป็นมิตรรักกับด้วยพระยามังราย ก็ชักเชิญว่า จักตั้งบ้านใหญ่เมืองหลวง ... พระยามังราย พระย่างำเมือง พระยาร่วง ๓ คน ทั้งเสนาอำมาตย์ไพร่บ้านไฟเมือง สมณพราหมณ์ ช่างไม้ ช่างต๋อง (แกะสลัก) ช่างแต้ม ทั้งหลายพร้อมเพียงแสงส่องป้องกัน จักเบิกบายชื่อโสรกยังเวียงว่า ชนพบุรีศรีนครเชียงใหม่ ก็โสรกมีลีนนี้”^{๑๗}

เมื่อสร้างเสร็จใน พ.ศ. ๑๘๓๙ จึงให้ชื่อเมืองนี้ว่า นพบุรีศรีนครพิงค์เชียงใหม่ เป็นศูนย์กลางการเมืองการปกครองและศูนย์กลางความเจริญของล้านนาตลอดมา

เชียงใหม่สมัยราชวงศ์มังราย

เมื่อพ่อขุนมังรายสร้างเมืองเชียงใหม่แล้ว ได้ทรงปกครองและประทับอยู่เมืองนี้ตลอดพระชนม์ชีพของพระองค์ พระองค์เป็นกษัตริย์ที่มีพระปรีชาสามารถ ทรงเป็นนักรบ นักปกครอง และอาจจะกล่าวว่าพระองค์เป็นนักพัฒนาก็ได้ ด้วยทรงเป็นผู้นำในการสร้างบ้านเมืองหลายเมือง ด้านการปกครองในสมัยนี้สันนิษฐานว่าพ่อขุนมังรายจะทรงปกครองเฉพาะเมืองเชียงใหม่เท่านั้น ส่วนเมืองอื่นเช่นเมืองเชียงราย เมืองหริภุญไชยนั้น คงแต่งตั้งให้ราชโอรสหรือข้าราชการขุนนางที่มีความสามารถไปปกครองแทน เช่น เมืองเชียงรายได้ให้ราชโอรสขุนครามไปปกครอง เมืองหริภุญไชยให้อ้ายฟ้าอำมาตย์เอกไปครอง^{๑๘} ส่วนด้านการตุลาการหรือการพิจารณาคดีนั้น สันนิษฐานว่าพ่อขุนมังรายจะทรงรวบรวมกฎหมายขึ้นใช้ปกครองที่เรียกว่า **มังรายศาสตร์**^{๑๙} ซึ่งสันนิษฐานว่ามังรายศาสตร์นี้อาจจะได้รับอิทธิพลมาจากกฎหมายธรรมศาสตร์ของมอญจากหริภุญไชยก็อาจเป็นไปได้ และกฎหมายนี้คงได้ใช้ปกครองบ้านเมืองสืบมา^{๒๐}

ด้านการส่งเสริมอาชีพประชาชน พ่อขุนมังรายได้ส่งเสริมให้ประชาชนประกอบอาชีพหลายอาชีพ นอกเหนือจากการเกษตรกรรม ได้พบข้อความในตำนานต่างๆ กล่าวว่าพระองค์ได้นำช่างฝีมือ

^{๑๗} ภาควิชาสังคมิวิทยามานุษยวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มช. **ราชวงศ์เมืองเชียงใหม่**, ฉบับวัดเชียงมั่น อ.เมืองเชียงใหม่, (สิงหาคม ๒๕๑๘) หน้า ๑๓

^{๑๘} พระรัตนปัญญาเถระ, **ชินกาลมาลีปกรณ์** แปลจากต้นฉบับภาษาบาลี โดย แสง มนวิฑูร (พระนครมิตรนราการพิมพ์ ๒๕๑๐) ๑๐๕.

^{๑๙} **มังรายศาสตร์** ปัจจุบันค้นพบมี ๕ ฉบับ คือ ๑. มังรายศาสตร์ฉบับวัดเสาไห้ อ.เมือง ลพบุรี ๒. มังรายศาสตร์ฉบับคัดลอกโดยกงสุลฝรั่งเศสประจำเชียงใหม่ (นอตอง)* ๓. มังรายศาสตร์ฉบับวัดเชียงมั่น อ.เมือง จ.เชียงใหม่ ทั้งสามฉบับปริวรรตโดย ศาสตราจารย์ ดร.ประเสริฐ ณ นคร ๔. มังรายศาสตร์ฉบับวัดหมื่นเงินกอง ปริวรรตและพิมพ์เผยแพร่ โดยภาควิชาคณะมานุษยวิทยา คณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ฉบับที่ ๕ มังรายศาสตร์ ฉบับวัดไชยสถาน อ.สารภี จ.เชียงใหม่

^{๒๐} ศาสตราจารย์ ดร.ประเสริฐ ณ นคร **มังรายศาสตร์ฉบับเสาไห้** พิมพ์เนื่องในงานพระราชทานเพลิงศพ หลวงโหดกริตยานุพันธ์ ๔ เมษายน ๒๕๑๔ โรงพิมพ์เสียงเชียงใหม่ ๒๕๑๔, หน้าคำนำ

ประเภทต่างๆ เช่น ช่างทอง ช่างตอ้ง ช่างเหล็ก ช่างเงิน ฯลฯ มาจากเมืองพุกามเมื่อคราวเสด็จไปเมืองพุกาม ระบุว่า

“ ... ดั่งเจ้าอั้งวะพุกามนั้นก็แสงปองไฟจากกันแล ... คั้นแสงปองกันแล้ว ยังช่างหล่อ ช่างตีช่างฆ้อง ผู้ทรงสราด (ฉลาด) ทั้งหลายมาก็เลือกเอาผู้อันช่างหล่อ ช่างตีทั้งหลาย ช่างตีฆ้อง ๒ หัว ทั้งลูกสิด (ศิษย์) ลูกน้องทั้งมวล ๕๐๐ ทั้งเครื่องพร้อมแล้ว จักยื่นถวายท้าวล้านนา ...”^{๒๑}

ด้านความสัมพันธ์กับอาณาจักรเพื่อนบ้านนั้น เชียงใหม่มีความสัมพันธ์อันดีกับอาณาจักรสุโขทัย และอาณาจักรพะเยาตลอดจนอาณาจักรพุกาม ซึ่งความสัมพันธ์นี้จะนำไปสู่การแลกเปลี่ยนและการรับเอาวัฒนธรรมระหว่างล้านนาไทยเชียงใหม่กับอาณาจักรใกล้เคียง เช่น ในเวลาต่อมาเชียงใหม่รับเอาพุทธศาสนานิกายหินยานจากสุโขทัย เป็นต้น พ่อขุนมั่งรายสิ้นพระชนม์ราว พ.ศ. ๑๘๕๔

เมื่อสิ้นสมัยพ่อขุนมั่งรายแล้ว เชียงใหม่ได้ปกครองโดยราชโอรสเชื้อสายราชวงศ์มั่งรายอีกหลายพระองค์ คือ พระยาคราม (พ.ศ. ๑๘๕๕ - ๑๘๕๕) พระยาแสนภู (พ.ศ. ๑๘๕๕ - ๑๘๕๗) พระยาน้ำท่วม (พ.ศ. ๑๘๖๕ - ๑๘๖๖) พระยาคำฟู (พ.ศ. ๑๘๖๖ - ๑๘๖๙) และ (พ.ศ. ๑๘๗๘-๑๘๗๙) และ พระยาผายู (พ.ศ. ๑๘๘๐ - ๑๘๘๙) ในช่วงระยะเวลาที่พระยาดังกล่าวปกครองบ้านเมืองนั้น บ้านเมืองอยู่ในระยะก่อสร้างสร้างเมืองให้มั่นคงยิ่งขึ้น ในที่นี้จะขอกกล่าวถึงพระราชกรณียกิจของกษัตริย์เชียงใหม่เฉพาะพระองค์ที่สำคัญเท่านั้น หลังจากสมัยพระยาผายูแล้วกษัตริย์องค์ต่อมาคือ พระยาเกือนาครองราชย์ระหว่าง พ.ศ. ๑๘๙๘ - ๑๙๒๘

พระยาเกือนา ทรงเป็นราชโอรสของพระยาผายูเป็นกษัตริย์ลำดับที่ ๖ ของราชวงศ์มั่งราย ในรัชสมัยของพระองค์นั้น พุทธศาสนาลัทธิลังกาวงศ์ได้เข้ามาแพร่หลายและประดิษฐานในล้านนาไทย กล่าวคือ ในราว พ.ศ. ๑๘๑๒ พระยาเกือนาได้อาราธนาพระสงฆ์จากอาณาจักรสุโขทัย สมนเถระนำเอาพุทธศาสนาลัทธิลังกาวงศ์เข้ามาเผยแผ่ประดิษฐานในล้านนาไทยและเจริญรุ่งเรืองสืบมาจนทุกวันนี้ ในสมัยโบราณก่อนที่รับลัทธิลังกาวงศ์เข้ามาเผยแผ่พุทธศาสนาในล้านนานั้น จากหลักฐานทางโบราณคดีตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณีบางอย่าง สันนิษฐานว่าล้านนาไทยจะนับถือพุทธศาสนามาก่อนแล้ว เป็นนิกายมหายาน เพราะได้มีการขุดพบเศียรพระพุทธรูปแบบทวารวดีที่หริภุญไชย และพบเจดีย์มนต์ตามคติมหายาน เพราะได้มีการขุดพบเศียรพระพุทธรูปแบบทวารวดีที่หริภุญไชย และพบเจดีย์มนต์ตามคติมหายานที่อำเภอเชียงแสนและล้านนาไทยมีประเพณีทำบุญปอยข้าวสังข์ อุทิศส่วนกุศลแก่ ผู้ตายซึ่งประเพณีนี้เหมือนพิธีกตัญญูตามคติมหายาน เป็นต้น^{๒๒}

เมื่อพุทธศาสนาเข้ามาแพร่หลายในล้านนาแล้ว มีผลทำให้มีการแลกเปลี่ยนวัฒนธรรมระหว่างล้านนาไทยกับอาณาจักรสุโขทัย ทั้งทางศาสนา ศิลปกรรม ประเพณีและพุทธศาสนาได้เข้ามามี

^{๒๑} ราชวงศ์เมืองเชียงใหม่ ฉบับวัดเชียงมั่น พิมพ์เผยแพร่โดย ภาควิชาสังคมวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ๒๕๑๘, หน้า ๘.

^{๒๒} แสง มนวิฑูร, “ความเป็นมาเกี่ยวกับพุทธศาสนาในล้านนาไทย” จุลสารโครงการตำรา สังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, (๓ กรกฎาคม - กันยายน ๒๕๑๙), หน้า ๘๔ - ๘๖. พิมพ์เผยแพร่โดยศูนย์วัฒนธรรมจังหวัดเชียงใหม่ วิทยาลัยครูเชียงใหม่

บทบาทในการดำเนินชีวิตของคนล้านนาไทยด้วย พระสงฆ์มีบทบาทและได้รับการยกย่องจากสังคม ล้านนามาก เช่น ทางด้านการศึกษา พระสงฆ์มีฐานะเป็นครูของประชาชน ด้านการเมืองตั้งแต่สมัย พระยาเกีณาเป็นต้นไปพบหลักฐานว่าพระสงฆ์ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาตัดสินคดีต่าง ๆ ^{๒๓} ร่วมกับขุนนางของบ้านเมือง นอกจากนี้พระสงฆ์ยังมีบทบาทในการว่ากล่าวตักเตือนกษัตริย์ล้านนาไทย ผู้ประพฤตินิยามเมืองอยู่ยาก และเป็นที่พักของประชาชนในยามบ้านเมืองอยู่ในความยุ่งยาก เช่น สงคราม เป็นต้น นับว่าพระสงฆ์เริ่มมีบทบาทตั้งแต่สมัยพระเจ้าเกีณาเป็นต้นไป

เมื่อสิ้นสมัยพระยาเกีณาแล้ว กษัตริย์องค์ต่อมาคือ **พระยาแสนเมืองมา** (พ.ศ. ๑๙๒๙ - ๑๙๔๕) และต่อมาก็ถึงสมัย **พระยาสามฝั่งแกน** ^{๒๔} ในรัชกาลของพระองค์ พ.ศ. ๑๙๖๗ มีพระเถระชาว เชียงใหม่ ๒๕ องค์ พระชาวลพบุรี ๘ องค์ พระรามัญ ๑ องค์ ได้ไปศึกษาภาษาบาลีและพุทธศาสนาใน ลังกา เมื่อกลับมาได้นิมนต์พระพุทธรักษา ๓ คณะ คือ ๑. คณะพื้นเมือง ๒. คณะรามัญ ๓. คณะสีหล (พ.ศ. ๑๙๔๕ - ๑๙๕๕) กษัตริย์ต่อมาเป็นกษัตริย์องค์สำคัญพระองค์หนึ่งของล้านนาไทย คือ พระยาติ โลกราช ครองราชย์ระหว่าง พ.ศ. ๑๙๘๔ - ๒๐๓๐

พระยาติโลกราช หรือพิลกราช ทรงเป็นราชโอรสของพระยาสามฝั่งแกน เป็นกษัตริย์ ลำดับที่ ๑๐ ของราชวงศ์มังราย ทรงเป็นกษัตริย์ที่มีพระปรีชาสามารถพระองค์หนึ่ง ทรงทะนุบำรุง บ้านเมืองให้เจริญรุ่งเรืองทุกด้าน โดยเฉพาะทางด้านการเมืองและศาสนา ทางด้านการเมืองนั้นฐานะ ของเมืองเชียงใหม่มั่นคงมาก พระองค์ทรงขยายอาณาเขตออกไปอย่างกว้างขวางถึงเมืองแพร่ เมือง น่าน หัวเมืองไทยใหญ่ เช่น เมืองป๋น เมืองสีป้อ เมืองนาย เมืองลอกจอก เป็นต้น นอกจากนี้ เชียงใหม่ยังได้ทำสงครามกับอาณาจักรอยุธยาในสมัยพระบรมไตรโลกนาถหลายครั้ง ในปี พ.ศ. ๑๙๙๔ เชียงใหม่กับอยุธยาทำสงครามชิงดินแดน เนื่องจากพระยาอุทิศเจียร เจ้าเมืองสองแคว เอาใจออกห่าง จากอยุธยามาสวมักัดต่อเชียงใหม่ ได้นำทัพเชียงใหม่ไปตีหัวเมืองเหนือของอยุธยา อยุธยาจึงส่ง กองทัพมาขับไล่ และ พ.ศ. ๒๐๐๓ พระยาเชลียง เจ้าเมืองสวรรคโลก เอาใจออกห่างจากอยุธยา มาสวมักัดต่อเชียงใหม่ นำกองทัพเชียงใหม่ไปตีหัวเมืองของอยุธยา จึงเกิดสงครามขึ้นปรากฏว่า เชียงใหม่ไม่สามารถตีเมืองได้ พอดีเกิดศึกฮ่อ เชียงใหม่จึงยกทัพกลับ พ.ศ. ๒๐๑๘ พระยาติโลกราชจึง ทรงติดต่อกับอยุธยาเป็นกรณีพิเศษ อยุธยาเองก็บอบช้ำจากการทำสงครามกับล้านนา

^{๒๓} มณี พยอมยงค์, (ปริวรรต) **คลองพิจารณาแต่งถ้อยชนคำ** ฉบับวัดผาป่าและวัดลุ่มแรด เอกสารงานวิจัย

โครงการไทยศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๘ เอกสารฉบับนี้ เรียกพระสงฆ์ผู้เข้าพิจารณาตัดสินคดีว่า เจ้า ไทยลงกวัน กวันหมายถึงศาล

^{๒๔} พระเจ้าสามฝั่งแกน ตามตำนานกล่าวว่าประสูติ ณ เมืองแกน ปัจจุบันสันนิษฐานว่าอยู่ที่ตำบลอินทขิล อำเภอแม่ แดง จ.เชียงใหม่ บริเวณเมืองเก่านี้มีแม่น้ำ ๓ สาย ได้แก่ ๑. แม่น้ำแกน (สันนิษฐานว่าอาจจะมาจากคำว่า กังแก้น ซึ่ง ตำนานเมืองแกนกล่าวว่า เป็นอาการคับแค้นใจของประชาชนในเมืองแกนที่ถูกศัตรูรุกราน แล้วกวาดต้อนผู้คนไปทำให้ พลัดพรากกัน หรืออาจจะมาจากคำว่า แก้น แปลว่า กลาง - ผู้เขียน) ๒. แม่น้ำปิง และ ๓. แม่น้ำสัด หรือจัด บริเวณ เมืองที่เรียกว่า ทุ่งพันแอกพันเผือเมืองแกน อุดมสมบูรณ์มาก กรรมการศูนย์วัฒนธรรม วิทยาลัยครูเชียงใหม่ได้ทำการ วิจัยเรื่องนี้แล้ว พระเจ้าสามฝั่งแกนอาจจะมาจากแม่น้ำสามฝั่งแกนหรือพันนาแกน (โปรดดูรายละเอียดใน “รายงาน การสำรวจพื้นฐาน” ทุ่งพันแอกพันเผือเมืองแกน ศูนย์วัฒนธรรมเชียงใหม่ วิทยาลัยครูเชียงใหม่ เอกสารลำดับ ๖ ตุลาคม ๒๕๒๕)

ไทย ประกอบกับอยุธยาสามารถตีหัวเมืองเหนือคือสุโขทัยจากล้านนาไทยได้ใน พ.ศ. ๒๐๐๕ เมื่อได้ดินแดนทั้งหมดกลับคืนจึงไม่มีเหตุทำสงครามกันอีกต่อไป สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถจึงทรงยอมรับไมตรีจากล้านนาไทย ในตอนปลายสมัยพระยาติโลกราช^{๒๔} อย่างไรก็ตามสงครามนี้ยังผลให้ล้านนาไทยอ่อนกำลังและเสียรพเป็นจำนวนมาก ทำให้บ้านเมืองอ่อนแอจนเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เสียเอกราชแก่พม่าในที่สุด

ในสมัยพระยาติโลกราช พุทธศาสนามีความเจริญรุ่งเรืองสูงสุด พระองค์ทรงเลื่อมใสในพุทธศาสนา ทรงสร้างวัดขึ้นหลายวัด เช่น วัดโพธาราม (วัดเจ็ดยอด) ซึ่งต่อมาพระองค์ได้โปรดให้ทำการสังคายนาพระไตรปิฎกขึ้นที่วัดนี้ ประมาณ พ.ศ. ๒๐๒๐ นับเป็นการสังคายนาพระไตรปิฎกโลกครั้งที่ ๘ นอกจากนี้ยังได้อัญเชิญพระแก้วมรกตมาจากวัดพระธาตุลำปางหลวง มาประดิษฐานไว้ที่วัดเจดีย์หลวงด้วย อาจกล่าวได้ว่า ในสมัยพระยาติโลกราชนี้ล้านนาไทยมีความเจริญรุ่งเรืองสูงสุดสมัยหนึ่ง หลังจากสมัยพระยามังรายแล้ว บ้านเมืองมีความอุดมสมบูรณ์เป็นปึกแผ่นมั่นคงมาก อาจเรียกว่าเป็นยุคทองของล้านนาไทยก็ได้

เมื่อสิ้นสมัยพระยาติโลกราชแล้ว กษัตริย์พระองค์ต่อมาคือ พระยาเยอดเชียงราย (พ.ศ. ๒๐๓๑ - พ.ศ. ๒๐๔๐) และหลังจากนี้ก็เป็นสมัยของพระยาเมืองแก้ว ครองราชย์ระหว่าง พ.ศ. ๒๐๓๘ - ๒๐๖๘ ในสมัยนี้เป็นสมัยที่สำคัญอีกสมัยหนึ่ง พระยาเมืองแก้วเป็นราชโอรสของพระเยอดเชียงรายในสมัยนี้เป็นสมัยที่วรรณคดีของล้านนาไทยมีความเจริญรุ่งเรืองมาก พระสงฆ์มีความรู้แตกฉานเชี่ยวชาญในภาษาบาลีมาก ซึ่งเป็นภาษาในพระไตรปิฎกฝ่ายหินยาน พระสงฆ์ในสมัยนี้ได้แต่งคัมภีร์ไว้มากมาย มีความไพเราะมาก เช่น ชินกาลมาลีปกรณ์หรือชินกาลมาลินี แต่งโดยพระรัตนปัญญาเถระ คัมภีร์มังคลัตถที่ปนี และเวสันตรปนี แต่งโดยพระศิริมังคลาจารย์ จามเทวีวงศ์ แต่งโดยพระโพธิรังสี เป็นต้น (คัมภีร์มังคลัตถที่ปนี ปัจจุบันใช้เป็นหลักสูตรสอบปริยัติธรรมประโยค ๔, ๖, ๗) หลังจากสมัยพระเมืองแก้วแล้ว พระสงฆ์ล้านนาก็ได้แต่งคัมภีร์ที่มีชื่อเสียงไว้อีกหลายเล่ม เช่น สารัตถที่ปนี แต่งโดยพระญาณวิลาสเถระ รัตนพิมพวงศ์ แต่งโดยพระพรมปัญญาชาวลำปาง และสิงหคณิทาน ฯลฯ^{๒๖} อาจกล่าวได้ว่าสมัยนี้เป็นยุคทองของวรรณกรรม

สิ้นสมัยพระเมืองแก้วแล้ว ข้าราชการประชาชนได้แต่งตั้งพระยาเกษเกล้า อนุชาของพระยาเมืองแก้วขึ้นเป็นกษัตริย์สืบมา ด้วยพระเมืองแก้วไม่มีราชโอรส พระยาเกษเกล้าหรือพระเมืองเกษเกล้า ครองราชย์ระหว่าง พ.ศ. ๑๐๖๙ - ๑๐๘๑ สมัยนี้บ้านเมืองตกอยู่สมัยเสื่อม ซึ่งเริ่มอ่อนแอตั้งแต่นั้น สมัยพระยาติโลกราชแล้ว ได้เกิดการจลาจลแย่งชิงราชสมบัติในสมัยพระเมืองเกษเกล้า อำนาจการปกครองตกอยู่ในมือของข้าราชการขุนนาง ข้าราชการมีอำนาจมากถึงกับสามารถถอดถอนและแต่งตั้งกษัตริย์ได้ ข้าราชการขุนนางได้พร้อมใจกันปลดพระเมืองเกษเกล้าออกจากตำแหน่งกษัตริย์เชียงใหม่แล้วเนรเทศพระองค์ไปอยู่เมืองน้อย และได้อัญเชิญท้าวชายคำ ราชโอรสของพระเมืองเกษเกล้าขึ้นเป็น

^{๒๔} รong ศยามานนท์, พลตรีดำเนียร เลขะกุล และวิลาสวงศ์ นพรัตน์, ประวัติศาสตร์ไทยสมัยกรุงศรีอยุธยา แผ่นดินรามาริบัติที่ ๑ ถึงแผ่นดินสมเด็จพระนเรศวรมหาราช พระนคร คณะอักษรศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๓ หน้า ๖๔ - ๖๕.

^{๒๖} แสง มนวิฑูร, เรื่องเดิม, หน้า ๙๐ - ๙๑.

กษัตริย์เชียงใหม่แทน ต่อมาข้าราชการเห็นว่าท้าวชายคำปกครองบ้านเมืองไม่ชอบด้วยราชธรรม ปกครองไม่เป็นธรรม ข้าราชการจึงได้ร่วมมือกันปลงพระชนม์ท้าวคำชายเสีย แล้วกลับไปอัญเชิญพระเมืองเกษเกล้าจากเมืองน้อยกลับมาครองราชย์อีกครั้งหนึ่ง และต่อมาไม่นานพระเมืองเกษเกล้าถูกปลงพระชนม์อีก ในระยะนี้ขุนนางเชียงใหม่ได้อัญเชิญพระนางจिरประภาเทวีขึ้นปกครองอยู่ระยะหนึ่ง

หลังจากนั้น ข้าราชการขุนนางได้พร้อมใจกันเชิญพระไชยเชษฐาธิราชแห่งเมืองล้านช้าง ซึ่งเป็นราชโอรสของพระนางยอดคำทิพ พระราชธิดาของพระเมืองเกษเกล้ากับพระเจ้าโพธิสารให้มาปกครองเชียงใหม่ พระไชยเชษฐาปกครองระหว่าง พ.ศ. ๒๐๘๙ - ๒๐๙๐ ปกครองเชียงใหม่ได้ประมาณสองปี พระเจ้าโพธิสารราชบิดาลิ้นพระชนม์ พระองค์จึงได้เสด็จกลับไปปกครองเมืองล้านช้าง เมืองเชียงใหม่จึงว่างกษัตริย์ลงอีกครั้งหนึ่ง

ต่อมา ข้าราชการขุนนางจึงพิจารณาเห็นพ้องกันว่าให้อัญเชิญพระเมกุฎิ (เจ้าฟ้าแม่กุ) แห่งเมืองนาย ซึ่งพระเมกุฎิทรงเป็นเชื้อสายของขุนเครื่องราชบุตรพ่อขุนมั่งรายมาปกครองเชียงใหม่ พระเมกุฎิปกครองระหว่าง ๒๐๙๔ - ๒๑๐๑ นับเป็นกษัตริย์พระองค์สุดท้ายของราชวงศ์มั่งรายที่ปกครองเชียงใหม่ก่อนที่จะตกเป็นเมืองขึ้นของพม่า

จากหลักฐานตำนานเชียงใหม่ฉบับวัดหมื่นล้านกล่าวว่า บ้านเมืองในสมัยพระเมกุฎินั้นอยู่ในสภาพยุ่งเหยิง ประชาชนได้รับความเดือดร้อนนานับประการจากการกระทำของขุนนางพม่า^{๒๗} ที่พระเมกุฎิมอบอำนาจให้ปกครองบ้านเมือง ได้มีการสังเวยแรงงานจากประชาชนอย่างหนัก เรียกเก็บภาษีมาก ทำให้ประชาชนไม่พอใจและเดือดร้อนมาก ดังปรากฏข้อความว่า

“ ... ในขณะนั้นบ้านเมืองทั้งมวลก็คิดว่าเชือก เป็นทุกข์ด้วยกาน (การ) บ้านกานเมืองมาก นึก ผัวไปทางหนึ่งเมียไปทางหนึ่ง ต่อเก็บส่วยไรก็พันประหมาน (มาก) ชูอันเป็นหย่อมหญ้าเข้าเมืองนั้นแล เขานั่งไหนให้ (ร้องให้) หั้น ... ด้วยมหาราชเจ้ามีอาชญา ท้อคนพาลาเก็บส่วนไรรั้าล้นพันประมาณ ไพรฟ้าเข้าเมืองหาสังจักออกจักเสียบก็ได้ เขาก็นั่งไหนให้หั้น ... ขณะนั้นบ้านเมืองทั้งมวลเกิดโกลาหลหนชู้บ้านชู้ที่ ทุกขภัยอยากน้ำกันข้าวมากนักร บ้านเหนือรบบ้านใต้ บ้านใต้รบบ้านเหนือ ครุบชิงกัน (แย่งชิงกัน) เอาข้าวของหั้นแล บ้านเมืองทั้งมวล ก็ตระหมอดหอดหิว (อดอยาก) แห้งแล้งมากนักร น้ำฟ้าน้ำฝนก็บ่ตกมาได้แล ...”^{๒๘}

สำหรับความเสื่อมของเมืองเชียงใหม่ ตามความเชื่อของคนสมัยโบราณซึ่งได้เขียนไว้ในตำนานเชียงใหม่ ฉบับวัดหมื่นล้าน (พิมพ์โดยภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ๒๕๑๙ ปัจจุบันเท่าที่พบเป็นตำนานเรื่องเดียวที่กล่าวถึงความเสื่อมของเชียงใหม่) กล่าวว่าเมื่อบ้านเมืองกำลังระส่ำระสายนั้น ประชาชนและขุนนางได้อารธนาสมเด็จพระเจ้าสุริยวงศาธรรมิกราชแห่งเมืองเวียงจันทน์ไปกราบทูลพระเมกุฎิทรงทราบว่ บ้านเมืองจะพินาศ

^{๒๗} ขุนนางพม่า ผู้เขียนสันนิษฐานว่า เป็นขุนนางของพระเมกุฎิที่ร่วมคณะมาจากเมืองนาย ขุนนางเหล่านี้ตามตำนานเรียกว่า ขุนนางพม่า หมายความว่า ไม่ใช่ขุนนางล้านนาไทย.

^{๒๘} ตำนานพื้นเมืองเชียงใหม่ ฉบับวัดหมื่นล้าน ปรวิวรรต และพิมพ์เผยแพร่ โดย ภาควิชาสังคมวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ๒๕๒๙, หน้า ๖.

ฉิบหายด้วยพระองค์ได้ละทิ้งจารีตประเพณีดั้งเดิมของบ้านเมือง และการกระทำบางอย่างเป็นเหตุให้บ้านเมืองเสื่อมหรือฉิบหาย ซึ่งภาษาล้านนาไทยเรียกว่า “ต้องซืด” สมเด็จพระเจ้าสุริยวงศาธรรมิกราชทรงขอให้พระเมกุฎิทรงปฏิบัติตามจารีตประเพณีของล้านนาไทย ทั้งนี้เพราะพระเมกุฎิและขุนนางจากเมืองนายมีวัฒนธรรมประเพณีบางอย่างแตกต่างจากล้านนาไทย การกระทำบางอย่างคนเมืองเหนือถือว่าไม่เสียหายแต่คนล้านนาไทยถือว่าเป็นเหตุให้บ้านเมืองเสื่อมหรือ “ต้องซืด” จากตำนานเชียงใหม่พอสรุปว่าบ้านเมืองเชียงใหม่เสื่อมเพราะการกระทำของพระเมกุฎิและขุนนางของพระองค์ได้ดังนี้

ประการแรก พระเมกุฎิอนุญาตให้สร้างกำแพงใหม่ล้อมกำแพงเก่าในลักษณะราหูอมจันทร์ ประการที่สอง พระเมกุฎิไม่ควบคุมดูแลขุนนางพม่า (ที่มาจากเมืองนาย) อนุญาตให้ประชาชนนำศพผ่านออกประตูข้างเผือก อ้อมไปทางแจ่งหัวริน ผ่านประตูสวนดอกและแจ่งกุเอื้องแล้วจึงเผา เชื่อว่าเป็นการฆ่าอายุเมืองเชียงใหม่ ประการที่สาม ขุนนางอนุญาตให้ประชาชนนำโลงศพที่เผาศพแล้วเหลือโลงไว้ นำโลงกลับเข้ามาในเมือง ซึ่งผิดจารีตประเพณีเดิม ประการที่สี่ ขุนนางอนุญาตให้ประชาชนบางคนเผาศพภายในกำแพงเมือง ริมฝั่งแม่น้ำ บริเวณเกาะ และในวัด ซึ่งไม่ทำกันมาก่อน ประการที่ห้า อนุญาตให้ประชาชนกวาน้ำและระบายน้ำในหนองบัว ๗ กอให้แห้ง (ปัจจุบันสันนิษฐานว่าคือบริเวณที่ลุ่มตรงข้ามคูเมืองบริเวณแจ่งศรีภูมิ) ซึ่งเป็นหนองน้ำสำคัญของเมือง ประการที่หก ล้ำน้ำห้วยแก้วมีประชาชนไปกันทางน้ำให้ไหลเข้าเมืองโดยสะดวก ประการที่เจ็ด เกณฑ์ประชาชนตัดไม้ซีกลากมาในฤดูฝนล่องตามแม่น้ำและเหมืองฝาย ทำให้ทำนาได้ไม่สะดวก ประชาชนได้รับความลำบากมาก ประการที่แปด พระเมกุฎิห้ามประชาชนบูชาบวงสรวงเทพยดาอารักษ์ เสาอินทขิล และผีบ้านผีเมือง ซึ่งเป็นประเพณีสำคัญของคนล้านนาไทย การกระทำดังกล่าวของพระเมกุฎิและขุนนางของพระองค์ คนล้านนาไทยเชื่อว่าทำให้บ้านเมืองเสื่อม เทพยดาอารักษ์ไม่ปกปักรักษาบ้านเมือง เมื่อพม่ายกกองทัพมาโจมตี จึงเสียเมืองแก่พม่า (พระเจ้าบุเรงนอง) โดยง่าย

ดังนั้น จะเห็นว่าเมืองเชียงใหม่สมัยพระเมกุฎิปกครองนั้น บ้านเมืองอ่อนแอ ประชาชนข้าราชการ ขุนนาง แตกความสามัคคี จนยากจะแก้ไขให้เข้มแข็งดังเดิมได้ จึงเสียเอกราชแก่พระเจ้าบุเรงนองในปี พ.ศ. ๒๑๐๑ ตกเป็นเมืองขึ้นของพม่านานนับสองร้อยปีเศษ จึงสามารถขับไล่พม่าออกไปในสมัยราชวงศ์กาวิละ

เชียงใหม่เมืองประเทศราชของพม่า

เมื่อบุเรงนองยึดเมืองเชียงใหม่ได้แล้ว ในระยะแรกนี้พมามีได้เข้ามาปกครองโดยตรง แต่ได้แต่งตั้งให้พระเมกุฎิเจ้าเมืองเชียงใหม่ปกครองบ้านเมืองตามเดิม ในฐานะเมืองประเทศราชของพม่าซึ่งเชียงใหม่จะต้องส่งเครื่องบรรณาการ ต้นไม้เงิน ต้นไม้ทอง จะต้องเข้าเฝ้าพระเจ้าแผ่นดินปีละ ๑ ครั้งเป็นอย่างน้อย จะต้องส่งส่วยเป็นสิ่งของตามที่พม่าต้องการ เช่น ช้าง ม้า น้ำรัก เครื่องแพพรพรรณต่างๆ และจะต้องจัดหากำลังคน เสบียงอาหารช่วยพม่าในยามเกิดศึกสงคราม^{๒๙} ต่อมาพม่าได้ปลดพระเมกุฎิ

^{๒๙} สมเด็จพระกรมตำรวจราชานุภาพ (แปล) “กฎมณเฑียรบาลพม่า” ใน ลัทธิธรรมเนียม ภาค ๒๖ หน้า ๑๖ อ้างใน ปรีศนา , ศิรินาม, เรื่องเดิม, หน้า ๓๒

ออกจากตำแหน่งเจ้าเมืองเชียงใหม่ใน พ.ศ. ๒๑๐๗ โดยพม่าอ้างว่าพระเมกุฎิคิดการเป็นกบฏ พม่าได้แต่งตั้งสตรีเชื้อสายราชวงศ์มังรายเป็นเจ้าเมืองเชียงใหม่คือ นางพระยาราชเทวี หรือพระนางวิสุทธิเทวี ซึ่งนับเป็นเจ้าเมืองเชียงใหม่เชื้อสายราชวงศ์มังรายองค์สุดท้ายที่ปกครองบ้านเมืองฐานะประเทศราชของพม่า เมื่อนางพระยาราชเทวีสิ้นพระชนม์ พม่าก็ได้แต่งตั้งให้เจ้านายและข้าราชการของพม่ามาปกครองเมืองเชียงใหม่โดยตรง กษัตริย์เชียงใหม่สมัยที่พม่าปกครองรวมทั้งสิ้นจำนวน ๑๓ พระองค์

การปกครองของพม่าในล้านนาไทย พม่าพยายามปกครองหัวเมืองล้านนาไทยอย่างใกล้ชิดเพื่อป้องกันการกบฏ โดยเฉพาะอย่างยิ่งชนชั้นผู้ปกครองบ้านเมือง พม่าจะควบคุมเป็นพิเศษ พม่าได้ควบคุมนโยบายสำคัญๆ ทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ โดยได้ควบคุมการแต่งตั้งโยกย้ายถอดถอนเจ้าเมืองล้านนาไทย ตลอดจนการปูนบำเหน็จและการลงโทษด้วย ควบคุมการเกณฑ์กำลังคนเพื่อใช้ในการยามสงคราม และพม่าได้นำตัวราชบุตรหรืออนุชาเจ้าเมืองประเทศราชไปไว้เป็นตัวประกันที่เมืองพม่าด้วย

สำหรับการปกครองภายในบ้านเมืองนั้น กิจการใดที่ไม่ขัดกับผลประโยชน์ของพม่า สันนิษฐานว่าพม่าคงอนุโลมให้เจ้าเมืองในล้านนาไทยมีอิสระ ปกครองกันเองภายใต้อำนาจของพม่า สำหรับเมืองเชียงใหม่ในฐานะที่เป็นเมืองสำคัญ พม่าได้แต่งตั้งขุนนางและกษัตริย์พม่าเข้ามาทำการปกครองโดยตรง นับตั้งแต่สิ้นสมัยนางพระยาราชเทวีเป็นต้นมา ได้พบหลักฐานข้อความในเอกสาร คัมภีร์โบราณ ได้เขียนเกี่ยวกับกฎหมายที่พม่าใช้ปกครองในเมืองเชียงใหม่ แสดงให้เห็นว่าพม่าดำเนินการปกครองตามจารีตประเพณีที่เคยปกครองมาแต่ก่อน เพื่อป้องกันมิให้ประชาชนเชียงใหม่เกลียดชังผู้ปกครองพม่าซึ่งอาจจะก่อให้เกิดการต่อต้านพม่าก็เป็นได้ อย่างไรก็ตามพม่าก็ได้ควบคุมและจัดการเกี่ยวกับบางเรื่องอย่างเข้มงวดกวดขัน ซึ่งได้ปรากฏข้อความเกี่ยวกับเรื่องนี้ในคัมภีร์ราชวงศ์พื้นเมืองเชียงใหม่ ฉบับวัดเชียงมั่น พอสรุปได้ดังนี้

พม่ากับไพร่เมือง^{๓๐} เชียงใหม่ ได้พบว่าพม่ามีคำสั่งให้ข้าราชการขุนนางพม่าเลี้ยงดู รักษาไพร่ไทยอย่าให้ไพร่ไทยเดือดร้อนทุกข์ยาก ให้ไพร่มีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ และให้ไพร่ยินดีที่จะทำงานให้ทางบ้านเมือง ดังปรากฏข้อความว่า

“... สักราชได้ ๙๓๑ ตัว (พ.ศ. ๒๑๑๒) เดือน ๑๑ ออก ๑๐ คำ วัน ๗ รักชื่อโกษณะ ๑๖ ลูกกินเมืองพิง จาเรนั้นก็หื้อมังแรส่วย ต้องเข้าภิกุไรไหว้สาเจ้าตนบุญใหญ่ ฆัมมราชาหลวงเมืองเชียงใหม่แต่เซนเกล้า (เก่า) ราชาทิ้งหลายมีรีดเกล้ารอยหลังมา อันได้แต่งกินเมืองเชียงใหม่ เก็บหอมไพร่ไทอวบฟักรักสา บ่หื้อรีดมล้าง เยืองสันใด (ฉันใด) ไพร่ไทไพร่บ้านไทเมืองบ่ร้อนบ่ไหม้บ่ทุกข์ยาก ก็หื้อเสมอกับด้วยกัน หื้อมีสมันตหื้อสุขหนุนชุ่มเย็น ... ดังข้าใหญ่ไพร่ไททุกทั้งหลาย เช่น กูนี้ก็มิใจชื่นชมยินดีเวียกสั่ง (ทำงาน) ชื่อขายกินไปไกลไปไกลหนึ่งนอนก็เสมอดั่งพร้อมกันพร้อมเพรียง ...”

เกี่ยวกับการบุกเบิกที่นาของไพร่หรือประชาชน พม่าให้อนุโลมตามกฎหมายมังรายศาสตร์ว่าเรียกสวนไร่นาใดกลายเป็นนาร้างนาน ๑๐ ปี ต่อมาไพร่ไทได้แผ้วถางบุกเบิกให้เป็นไร่นา ให้ไพร่

^{๓๐} ไพร่เมืองหมายถึงประชาชนในล้านนาไทยที่เป็นอิสระชน มีหน้าที่มาทำงานหรือเข้าเวรให้กับทางราชการหรือบ้านเมือง ในสมัยโบราณตามกฎหมายต่างๆ เรียกว่า “ไพร่เอาการเมือง”

ทำนาโดยไม่เก็บค่านา ๓ ปี ถ้าเกิน ๓ ปีไปแล้ว ให้ขุนกินเมืองเก็บภาษีตามประเพณีโบราณ ดังข้อความว่า

“... ประการ ๑ ตั้งข้าเจ้าคนในทั้งหลาย ไร่นาเรียกสวนห้วยร่องปลาบวหนองทั้งหลายนั้น เปล่าห่าง ๑๐ ปี ไพร่โทข้าเจ้า (ข้า หมายถึง ทาส) เอาการทั้งหลาย แผล้วถางถากพันเยี่ยะไร่ แปลงนา นั้น บ่ล้าสามปี อย่าได้เอาของฝาก (ภาษีหรือค่าเช่า) คั้นล้าสามปีไปหากเยี่ยะสร้าง กิติ ขุนกินเมืองกินแคว้น แก่หัวทั้งหลาย หื้อได้หยั่งแยงหยุดผ่อน อย่าเอาเต็มเอาเจียรบูรณ (โบราณ)^{๑๑}”

กรณีที่ไพร่ไปรบในสงครามได้กู้เงินในระหว่างทำสงคราม เมื่อกลับมาถึงบ้านเมืองแล้ว ให้ผู้ กู้ใช้คืนสองเท่า ถ้าลูกหรือสามีไปกู้เงินในระหว่างไปรบ มีผู้รู้เห็นหลายคนว่ากู้ไปจริง (สันนิษฐานว่า กรณีนี้ผู้กู้อาจจะตายในสงคราม – ผู้เขียน) ให้ลูกเมียใช้หนี้แทนถ้าไม่มีเงินใช้เพราะยากจน ให้เจ้านาย ของไพร่ (อมวยขระกุล)^{๑๒} ใช้แทน ถ้าเจ้านายไม่ใช้แทน ให้ข้าราชการขุนนางพม่าประชุมปรึกษากันแล้ว ใช้เงินแทนไพร่^{๑๓} เพื่อให้ไพร่ไปรบเข้าศึก นับเป็นสวัสดิการอย่างหนึ่งของพม่าที่ให้แก่ไพร่ผู้อุทิศเวลา และชีวิตไปรบในสงคราม นอกจากนี้ พม่ายังได้ออกกฎหมายไพร่เกี่ยวกับความสะดวกสบายของ ลูกหลานไพร่ที่ไปรบว่า ถ้าลูกหรือสามีของไพร่ผู้ใดไปช่วยรบในสงครามต่างบ้านต่างเมือง ขุนกินเมือง หรือผู้ปกครองไพร่ผู้นั้นจะเรียกลูกหรือภรรยาของผู้ศึกษาไปใช้งานมิได้^{๑๔} ข้อนี้นับเป็นการให้สิทธิ พิเศษแก่ลูกและภรรยาของผู้ไปรบสงครามประการหนึ่งเช่นกัน

เกี่ยวกับการควบคุมไพร่เมืองหรือประชาชนนั้น ได้พบข้อความที่แสดงให้เห็นว่าพม่าได้ พยายามควบคุมไพร่เมือง เพราะไพร่เป็นกำลังสำคัญของบ้านเมืองทั้งยามสงบและยามสงคราม พม่า อนุญาตให้ไพร่เมืองย้ายถิ่นฐานได้ แต่ห้ามมิให้ไพร่เมืองหลบหนีไปอยู่ป่า หรือหลบออกจากเมืองไปอยู่ ในที่ๆ พม่าควบคุมไม่ถึง ถ้าพบว่าคนใดหลบหนีไปอยู่ป่าให้จดชื่อของคนผู้นั้นแล้วนำไปแจ้งให้เจ้านาย ทราบ เพื่อจะได้สั่งดำเนินการกับไพร่ผู้นั้นต่อไป ดังปรากฏข้อความว่า

“ประการ ๑ ตั้งเมืองอันได้แต่งเก็บหอมนั้น แต่บ้าน ๑ ก็ย้ายออกไปอยู่บ้าน ๑ แก่หัวสิบ ชาว (นายสิบนายชาว)^{๑๕} ทั้งหลายเรียกร้องเอานั้น ตั้งแก่บ้านพ่อเมืองนั้น อย่าเก็งอย่าเกิด

^{๑๑} ประเสริฐ ฤ นคร มังรายศาสตร์, หน้า ๖ กล่าวเกี่ยวกับไพร่สร้างไร่นาว่า “มาตรา ๑ ไพร่อุตสาหกรรมสร้างป่าคานาสร้าง สวนร้างให้เป็นนา เป็นสวน เป็นบ้าน เป็นเมือง ให้กินข้าวไปก่อนสามปี ต่อจากนั้น จึงเก็บค่าสวนค่านา ...”

^{๑๒} อมวย – ภาษาพม่า หมายถึง มรดก

^{๑๓} ราชวงศ์พม่าพื้นเมืองเชียงใหม่, หน้า ๔๐

^{๑๔} เรื่องเดิม, หน้า ๔๑ ความว่า “ประการ ๑ ตั้งลูกผู้นั้นไปการ คั้นเจ้าเฝ้าขุนนอนมือนอนวังไปเสิก (ศึก) ที่ไกล ขอบ น้ำแผ่นดิน ขุนกินเมืองแก่บ้านจาเร (ข้าราชการพม่า) ทั้งหลาย อย่าเรียกร้องลูกเมียเขามาเยี่ยะเวียก (งาน กระทำการ ใช้สอย) อันไปอันมาก็อย่าได้กระทำ”

^{๑๕} นายสิบ นายชาว เป็นตำแหน่งข้าราชการล้านนาไทย มีหน้าที่ควบคุมไพร่ นายสิบคุมไพร่สิบคน นายชาวคุมไพร่ ยี่สิบคน หรือนายสิบสองคน

(อย่าขัดขวาง) อย่าห้ามทาประมาณ ๑ ออกแต่บ้านนั้น ไปลับชงอยู่นั้น (ไปซ่อนอยู่) หื้อ
ได้เหมียดหมายซื้อแล้ว หื้อได้เข้าไหว้สาที่สนามคา^{๓๖} ...”^{๓๗}

อนึ่ง พม่าได้กำหนดให้ไพร่ทำงานให้กับทางราชการบ้านเมืองตามประเพณีแต่โบราณมา
ซึ่งในสมัยราชวงศ์มังรายไพร่ทุกคนมีหน้าที่มาทำงานให้บ้านเมืองตามที่กำหนด เรียกว่า “ไพร่เอา
การเมือง” พม่าได้ควบคุมมิให้ไพร่หนึ่งงาน ถ้าราชการมีงานให้ไพร่ทำ แล้วไพร่ทำอุบายหลบหนีงานให้
ควบคุมไว้ หากเมื่อทำงานเสร็จแล้วขุนนางพม่าอนุญาตให้กลับบ้าน ไพร่ต้องไปอยู่ที่เดิมหรือสังกัดเดิม
แต่ทำอุบายจะหลบหนีอีกให้ลงโทษจำคุก (ปันราชวัตร) ไพร่ผู้นั้น^{๓๘}

ถ้ากรณีบ้านเมืองมีงานให้ไพร่ทำ พ่อแม่ของไพร่ผู้นั้นทราบแล้วว่าจะต้องให้ลูกของตนไป
ทำงานนั้น แต่พ่อแม่ละเลยหลีกเลี่ยงโดยได้ส่งลูกของตนไปอยู่ที่อื่น หรือให้ลูกของตนไปหลบอยู่ตามป่า
เขา ถือว่าหลีกเลี่ยงงานราชการ ให้จับกุมพ่อแม่แล้วให้ลงโทษประหารชีวิต ซึ่งถือว่าเป็นโทษสถานหนัก
แสดงว่าพม่าควบคุมแรงงานไพร่อย่างเข้มงวดกวดขันมาก ในทางตรงกันข้ามก็สันนิษฐานได้ว่า พม่า
ลงโทษอย่างรุนแรงนี้ก็อาจจะเป็นเพราะมีไพร่เมืองพยายามหลบหนีงานราชการมากก็เป็นได้ จึงลงโทษ
สถานหนักเพื่อให้คนเกรงกลัวต่อโทษที่จะได้รับนั้น ซึ่งข้อนี้อาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ประชาชน
เชียงใหม่ไม่พอใจการปกครองของพม่าแล้วหาทางเป็นกบฏจากพม่าตลอดเวลา เกี่ยวกับเรื่องนี้มีความ
ระบุว่า

“ประการ ๑ ตั้งกิจการราชการเจ้าเกิดมีก็หากรู้จักว่า จักได้ลูกเอาราชการก็เอาลูกเข้าไปส่ง
เสียที่ไกลแล้ว ก็ซุกซ่อนหว่างห้วยพุดอยป่าเถื่อนนูนไปซุกซ่อนตัวอยู่ยังหว่างห้วยพุดอย
พูเขา (ภูเขา) เป็นผู้หลีกเลี่ยงการเจ้าตั้งเขาทั้งหลายนั้น ก็หื้อใส่กุมกำยเอาทั้งแม่หญิง
พ่อชายหื้อเสียแล้ว หัวเขตกดินนับเสีย (ฆ่าเสีย)”^{๓๙}

เกี่ยวกับเรื่องของการฆ่าทาสนั้น พม่ากำหนดว่าผู้ใดทาส (ข้า) ของผู้อื่นตายให้แจ้งความ
ให้ขุนนางพม่าทราบ อย่าได้ปิดบังไว้ แสดงว่าพม่าควบคุมทาสในเชียงใหม่ด้วย^{๔๐}

ขบวนการยุติธรรมในบ้านเมือง กรณีมีคดีพิพาทเกิดขึ้นในบ้านเมืองให้ผู้ปกครองหรือ
เจ้าขุนเป็นผู้ตัดสินคดี ถ้าเป็นคดีสำคัญหรือคดีใหญ่ให้มีการประชุมเจ้าเมือง (ขุนกินเมือง) เลขาณูการ
(จาเรแคว้น) หัวหน้าแคว้นและล่าม ให้ประชุมพร้อมกันที่กวาน (ศาล) แล้วจึงให้พิจารณาตัดสินตาม

^{๓๖} สนามคำ สันนิษฐานว่า จะเป็นสถานที่รับฟ้อง หรือที่พิจารณาตัดสิน นายสิบ นายชาว เป็นตำแหน่งข้าราชการล้านนา
ไทย มีหน้าที่ควบคุมไพร่ นายสิบคุมไพร่สิบคน นายชาวคุมไพร่ยี่สิบคน หรือนายสิบสองคน

^{๓๗} ราชวงศ์พม่าพื้นเมืองเชียงใหม่, หน้า ๓๘.

^{๓๘} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๒ ระบุว่า “ประการ ๑ คันราชการเจ้ามีนั้นก็อุบายปริยายมาแย่งกระทำแล้ว ก็แตกลงและ
หลีกเลี่ยงนั้น อย่าหื้อได้รางหื้อได้เก็บหอมเอาแล้ว หื้อได้เอาการเจ้าคันหากเมื่อน (เสร็จ) การราชการเจ้า หากหื้อคันมา
ก็หื้ออยู่ที่เกล้า (เก่า) มัน ดันปออยู่ซ้ากระทำอุบายเยยะเชื้อ ๑ แถม หื้อได้ปันราชวัตรแกมัน”

^{๓๙} ราชวงศ์พม่าพื้นเมืองเชียงใหม่, หน้า ๔๒.

^{๔๐} เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

ธรรมศาสตร์ (รีตคลองธัมมสาด) ราชศาสตร์ อยาได้ตัดสินโดยเห็นแก่สินบนหรือตัดสินโดยลำเอียง^{๔๑} นับว่าพม่าได้ให้ความยุติธรรมแก่ประชาชนในปกครองของพม่าพอสมควร

เกี่ยวกับการควบคุมข้าราชการของพมานั้น ได้พบข้อความที่แสดงว่าพม่าปกครอง เชียงใหม่อย่างมีระเบียบแบบแผน ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของขุนนางพม่าที่ทำหน้าที่ผู้ปกครอง บ้านเมืองอย่างรัดกุม เพื่อให้การปกครองเป็นไปอย่างเป็นระเบียบเรียบร้อยและตามที่พม่าต้องการ และ เป็นการป้องกันมิให้ข้าราชการพม่าใช้อำนาจข่มเหงประชาชน ดังพอจะสรุปถึงข้อกำหนดเกี่ยวกับ ข้าราชการพม่าได้ดังนี้

ห้ามข้าราชการพม่า ปรับไหมหรือลงโทษประชาชน โดยที่กฎหมายมิได้กำหนดว่าเป็น ความผิด ถ้าจะมีการพิจารณาตัดสินคดีห้ามตัดสินคดีตามใจชอบ ให้พิจารณาโดยละเอียด รอบคอบ ก่อนแล้วจึงตัดสิน^{๔๒}

ลูกหลานของขุนนางพม่าในเชียงใหม่ หากไปเที่ยวตามหมู่บ้านต่าง ๆ ห้ามใช้อำนาจไป บังคับประชาชนให้นำอาหาร หมู เบ็ด ไก่ หมาก เมียง พลู ของขบเคี้ยวต่าง ๆ จากชาวบ้าน ซึ่งจะทำให้ ชาวบ้านเดือดร้อน^{๔๓}

สำหรับทหารพม่าที่มาจากหงสาวดีและอังวะ เข้าตั้งเมืองเชียงใหม่แล้วให้ปลูกโรงช่างโรง ม้าบ้านเรือนขึ้นใหม่ อยาได้ข่มเหงขุนนาง (ขุนกินบ้านกินเมือง) เชียงใหม่ทั้งหลายให้เดือดร้อน เขา แบ่งปันให้เท่าใดให้รับเอาเพียงเท่านั้น อยาได้แก่งแย่งครุขิงเอาของเขา^{๔๔}

ส่วนประชาชนพม่าในเมืองเชียงใหม่ นั้น ห้ามแอบอ้างเอากฎหมายหรือหนังสือทาง บ้านเมืองไปข่มเหงเบียดเบียน ปรับไหมประชาชน ถ้าผู้ใดได้กระทำเช่นนี้ ให้ขุนนางทั้งหลายจับกุม ผู้ทำผิดและครอบครัวที่คนพม่าผู้นั้นไปละเมิดปรับไหมข่มเหงเขา ให้นำมามอบให้ขุนนางผู้ใหญ่ พิจารณา ลงโทษ^{๔๕}

ด้านภาษีอากร พม่าได้พยายามควบคุมทรัพยากรต่าง ๆ ให้นำมาใส่พระคลังไว้ มิให้ ข้าราชการช่อนหรืออำหรือใช้สอยของของทางราชการ ดังความว่า

^{๔๑} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๐.

๑๖ อ่างใน ปริศนา ศิรินาม, เรื่องเดิม, หน้า ๓๒.

^{๔๒} ราชวงศ์พื้นเมืองเชียงใหม่, หน้า ๓๙ ระบุว่า “หนังสืออาชญาหน้าจืด ตราทางหนังสือเล่มมมีก็อย่าหื้อได้บาป ได้ใหม่ อยาได้กระทำอาชญาหนังสือเล่มมมีเป็นหนี้เกาหนี้หลังนั้น ขุนกินเมืองโหมยหวาน (เข้าไปเสิก (ศึก) ที่ไกล ขอบน้ำแผ่นดิน ขุนกินเมืองแก่บ้านจาเร (ข้าราชการพม่า) ทั้งหลาย อยาเรียกร้องลูกหลวง) พ่อเมืองแก่หัวทั้งหลาย หื้อได้จัดเจียงคันทมาแมนแล้ว หื้อได้ตัดแต่ง อยาได้ตัดแต่งตามใจสำคนไซ้”

^{๔๓} เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน ระบุว่า “ลูกท้าวคนในลูกหลานขุนเข้าซื้อทั้งหลายไปแอว่าล่าล่ามินต่อ (คำสั่ง) อาชญาบมี เขาก็ไปด้วยการเขาทั้งหลายได้ไปรอดบ้านรอดเมือง ก็ร้อนใหม่ กินข้าวหน้าคำของเคี้ยวของกินหมูไก่หมาก และเมียง พู (พลู) ยาขมเหงถามเอากินนั้นก็อย่าเยื้อเย้อยากิน”

^{๔๔} โปรดดูรายละเอียดใน ราชวงศ์พื้นเมืองเชียงใหม่, หน้า ๓๙.

^{๔๕} เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

“... วัตถุประสงค์กับน้ำ คั้นไธนา เรียกสวนบ้านป่าคนทั้งหลายฝูงนั้น ตั้งชุมนุมบ้านกินเมืองทั้งหลาย อย่าชอนอย่าอำไว้... อย่าได้ใช้สอย ก็หอบขมาเข้าที่ราชสมบัติ...”^{๔๖}

สำหรับของที่เป็นของทางราชการบ้านเมืองมาก่อน (สมัยราชวงศ์มังราย) อย่าได้เปลี่ยนแปลงล้มล้างเสีย เดิมเคยเก็บเข้าคลังอย่างใดก็ให้ปฏิบัติตามเดิมเช่นนั้น ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้สมบัติของบ้านเมืองในสมัยพม่าปกครองลดจำนวนลง^{๔๗}

กรณีที่ประชาชนหรือเจ้าขุนนำส่วยมาให้เป็นส่วยเดือนหรือส่วยปี เป็นน้ำมันดิน หรือสิ่งของอื่นๆ ข้าราชการขุนนางพม่าอย่าได้เก็บไว้เป็นของตน ดังปรากฏข้อความว่า

“... คั้นข้าเจ้าคนในทั้งหลาย อันส่วยเขาด้วยเขาปลี (ปี) เขาเดือน เขาเดือน เขาน้ำมันดิน กาง (กลาง) ท่า หอบสิ่ง ตั้งข้าเจ้าคนในทั้งหลายฝูงนี้อย่าได้เก็บเอา”^{๔๘}

ส่วนฉางหลวงหรือพระคลังหลวงนั้น ให้ได้นำข้าว พืชพันธ์ (เครื่องปลูก) อาหารต่างๆ มาเก็บรักษาไว้ตามประเพณีที่เคยมา เพื่อฉางหลวงคลังหลวงจะได้มีข้าวของเงินทองไว้ใช้สอยในกิจการบ้านเมืองหรือคราวจำเป็น เช่น ยามสงคราม ดังปรากฏข้อความว่า

“... ประการ ๑ ตั้งสาง (ฉาง) หลวงเหล็ก (เล่ม หลวง อันได้หล่อได้ปั้นตาม เช่นเกล้า ตาม เช่นเกล้า (เก่า) รอยหลัง ก็หื้อได้จัดตามแล้ว หื้อได้ไปล่าเติน (ประกาศเดือน) สร้างแปลงข้าว ยา ยาเคี้ยว เครื่องปลูกทั้งหลาย หื้อได้ใส่ได้หล่อ ตามเช่นเกล้าบูรณ...”^{๔๙}

ในกรณีที่ทางราชการบ้านเมืองมีความจำเป็นรีบด่วนในการจะเรียกเกณฑ์เงินทอง ข้าวเปลือก ข้าวสาร เช่น ในภาวะสงคราม ทางราชการจะเรียกเก็บจากประชาชนก็ไม่ทันการณ์ ให้ข้าราชการเจ้าเมืองทั้งหลายจ่ายทดแทนไปก่อนแล้วจึงเรียกเก็บจากไพร่และอย่าได้เก็บค่าดอกเบี้ยหรือค่าตอบแทนที่จ่ายทดแทนครั้งนั้น ให้เรียกเก็บเท่าที่จ่ายทดแทนไป ดังปรากฏข้อความว่า

“ประการ ๑ ชุมนกินบ้านกินเมืองแก่หัวจาเรทั้งหลาย ตั้งกิจราชการหากเกิดมีมานั้นและตั้งเงินทองข้าวเปลือก (เปลือก) ข้าวสาร (สาร) นั้น หากบ่ทันเก็บเป็นการอันรีบนั้น หื้อแก่หัวขุนกินบ้านกินเมืองทั้งหลายได้ออกปันก่อน คั้นออกแล้วเบี้ยเงินข้าวเปลือกข้าวสารนั้นตั้งชุนกินบ้านกินเมืองทั้งหลาย ตั้งคนเรียกคนการทั้งหลาย ลูกบ้านลูกเมืองทั้งหลาย ก็อย่าได้ขึ้นดอกออกปลายเอามาเสียวว่า (มากกว่า) อันออกนั้น...”^{๕๐}

^{๔๖} เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

^{๔๗} โปรดดูรายละเอียดใน ราชวงศ์พม่าพื้นเมืองเชียงใหม่, หน้า ๓๓.

^{๔๘} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๐.

^{๔๙} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๑.

^{๕๐} เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

จากข้อความในกฎหมายพม่า^{๕๑} เกี่ยวกับเรื่องไพร่เมือง การควบคุมไพร่เมืองและข้าราชการพม่าด้านเศรษฐกิจ ตลอดจนพ่อค้าประชาชนพม่าในเชียงใหม่ และเรื่องความยุติธรรมดังกล่าวข้างต้น อาจจะถูกกล่าวได้ว่า พม่าได้พยายามปกครองเมืองเชียงใหม่อย่างรัดกุมและมีระเบียบ เพื่อให้การปกครองเป็นไปอย่างถูกต้องและเรียบร้อย ตลอดจนได้พยายามปกครองโดยอนุโลมตามประเพณีดั้งเดิมที่เคยปฏิบัติมา เช่น เรื่องเกี่ยวกับการบุกเบิกไร่นาของพม่า เป็นต้น

การที่พม่าอนุโลมให้ใช้กฎหมายมังรายศาสตร์และได้แก้ไขเพิ่มเติมบางต่อนั้น ด้วยได้พบข้อความในกฎหมายมังรายศาสตร์ว่า

“ตามคลองยายี่มาน ว่าด้วยลักษณะมักเมียท่าน อันนี้อยู่นอกคลองมังรายศาสตร์แล...”^{๕๒}

หมายความว่าตามกฎหมายพม่าว่าด้วยการไปชอบเมียผู้อื่นให้ลงโทษหนัก ซึ่งข้อนี้ไม่ใช่กฎหมายมังรายศาสตร์ ที่พม่าอนุโลมเช่นนี้อาจเป็นเพราะพม่าได้ป้องกันมิให้คนเชียงใหม่หรือล้านนาไทยเดือดร้อน และรู้สึกถึงความเปลี่ยนแปลงด้านการปกครองจากพม่า อันจะก่อให้เกิดความวุ่นวายหรือประชาชนเกลียดชังพม่าทำให้ยากแก่การควบคุมและอาจจะมีการจลาจลขึ้นได้ อย่างไรก็ตามก็จะพบว่า แม้พม่าอนุโลมตามประเพณีดั้งเดิมของล้านนาไทยบางเรื่องที่ไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของพม่าก็ตาม แต่เรื่องที่สำคัญและเป็นผลประโยชน์ของพม่า เช่น เรื่องการควบคุมไพร่ การทำงานของไพร่ ฯลฯ จะเห็นว่าพม่าได้เข้ามาควบคุมอย่างเข้มงวดกวดขัน อันเป็นสาเหตุหนึ่งที่คนล้านนาไทยไม่พอใจและคิดการกบฏต่อพม่าตลอดมา เมื่อฝ่ายไทยมาช่วยเหลือเพื่อขับไล่พม่าออกจากบ้านเมืองคนล้านนาไทยจึงร่วมมือกับฝ่ายไทยด้วยดี จนสามารถขับไล่พม่าออกไปได้สำเร็จ

วัฒนธรรมประเพณีพม่าในล้านนาไทย

ตลอดระยะเวลาที่พม่าปกครองล้านนาไทยเป็นเวลาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๑๐๑ ถึง พ.ศ. ๒๓๑๗ นั้น พม่าได้นำเอาวัฒนธรรมประเพณีของตนเข้ามาเผยแพร่ในล้านนาไทยหลายด้าน ทั้งด้านศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ความเชื่อ การแต่งกาย อาหาร ฯลฯ ทางด้านศิลปกรรม โดยเฉพาะศิลปกรรมที่เกี่ยวกับศาสนา เช่น เจดีย์ในเชียงใหม่หลายวัดสร้างตามแบบเจดีย์พม่า เช่น เจดีย์วัดแสนฝาง เป็นต้น ประเพณีการสร้างรูปสิงห์ตามวัดต่างๆ นิยมสร้างตามประเพณีพม่า ด้านปติมากรรมพบพระพุทธรูปแบบพม่าในวัดต่างๆ ในล้านนาไทยทั่วไป เช่น พระพุทธรูปวัดพระแก้วดอนเต้า อำเภอลำปาง^{๕๓} การที่คนล้านนาไทยนิยมบวชเณรมากกว่าบวชพระภิกษุ นั้น เป็นประเพณีนิยมของพม่าอย่างหนึ่งเช่น^{๕๔} การนิยมสักตามร่างกายเป็นประเพณีของพม่า ซึ่งคนพม่าถือว่าเด็กผู้ชายของพม่าจะถือว่าเป็นหนุ่มต่อเมื่อได้สัก

^{๕๑} ข้อความในเอกสาร ราชวงศ์พม่าพื้นเมืองเชียงใหม่ ในตอนต้นและตอนท้ายที่เกี่ยวกับกฎหมายพม่าระบุคำสั่งนี้ "เจ้าตนบุญใหญ่ธัมมราชาหลวงเมืองเชียงใหม่ เจ้าเมืองพม่าเชียงใหม่ อันเป็นเจ้าหอคำมังฆราวาสหลวงเชียงใหม่ เป็นผู้สั่งหรือผู้ออกอาญา ในตอนท้ายระหว่าง "เจ้าตนบุญใหญ่ ตนประเสริฐตนเป็นเจ้ารัตนช้างเผือกหนึ่งหอคำเชียงใหม่ก็มีดวงมาดอาชญาฉันนี้แล..." ตอนจบระบุว่าได้คัดลอกเมื่อ พ.ศ. ๒๔๐๓ โดยคัดลอกจากฉบับเดิมซึ่งเขียนเมื่อ พ.ศ. ๒๓๒๙.

^{๕๒} ศาสตราจารย์ ดร.ประเสริฐ ณ นคร, มังรายศาสตร์.

^{๕๓} ราไพพรรณ แก้วสุริยะ, "เที่ยววัดใหญ่ในนครลำปาง" อนุสาร อ.ส.ท. ๘ (มีนาคม ๒๕๑๘), หน้า ๖๕

อวบ สาณะเสน, "เปิดเมืองพม่า" อนุสาร อ.ส.ท. ๔ (พฤศจิกายน ๒๕๑๕) หน้า ๕๕.

^{๕๔} สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ, เที่ยวเมืองพม่า, พระนคร : โรงพิมพ์รุ่งวัฒนา, ๒๕๑๔. หน้า ๙๑

ตามร่างกายแล้ว โดยสักเป็นรูปสัตว์ต่างๆ และเชื่อว่าทำให้คงกระพัน ประเพณีการสักนี้ พม่านำเข้ามาใช้ในล้านนาไทยด้านศาสนา^{๕๕} พม่าได้อาพุทธศาสนาหินยานแบบพม่า เรียกว่า นิกายม่าน เข้ามาเผยแพร่ในล้านนาไทย แต่สันนิษฐานว่าไม่ได้รับความนิยมเท่าที่ควร แม้ว่าพม่าจะนำเอาพระสงฆ์เข้ามาและสร้างวัดพม่าก็ตาม^{๕๖} ส่วนความนิยมและสิ่งที่พม่านำไปจากเชียงใหม่หรือล้านนาไทยนั้นสันนิษฐานว่าพม่าคงนำไปน้อยมาก เพราะคนพม่าที่เข้ามาปกครองล้านนาไทยนั้นมีจำนวนน้อยและอยู่ในฐานะผู้ปกครองล้านนา จึงไม่เลื่อมใสยกย่องวัฒนธรรมของคนที่ดินปกครองอยู่ อย่างไรก็ตามพม่าได้นำเอาวิธีการบางอย่างที่พม่าไม่สามารถทำได้นำไปใช้ในบ้านเมืองของตน เช่น พม่านำเอาวิธีขุดพื้นรักลงเป็นรูปภาพต่างๆ ไปจากเชียงใหม่^{๕๗} พม่าปกครองเชียงใหม่นาน ๒๐๐ ปี จนถึงสมัยพระยาภาววิไลได้ร่วมมือกับฝ่ายไทยขับไล่อำนาจพม่าออกไปได้สำเร็จ ล้านนาไทยจึงเป็นดินแดนส่วนหนึ่งของไทยเรื่อยมา

ประวัติศาสตร์การปกครองเมืองเชียงใหม่ พ.ศ. ๒๓๑๗ - ๒๔๗๖^T

(ตรงกับสมัยกรุงธนบุรี และกรุงรัตนโกสินทร์ (รัชกาลที่ ๑ - ๗))

สร้อยดี อ่องสกุล^{TT}

เชียงใหม่ในช่วงเวลานับตั้งแต่เป็นประเทศราชของไทยใน พ.ศ. ๒๓๑๗ จนถึง พ.ศ. ๒๔๗๖ ได้เปลี่ยนแปลงรูปลักษณะการปกครองต่างไปจากสมัยก่อนหน้านั้น และเมื่อพิจารณาสามารถแบ่งออกเป็น ๒ สมัย ดังนี้

๑. เชียงใหม่สมัยเป็นประเทศราชของไทย (พ.ศ. ๒๓๑๗ - ก่อนการปฏิรูปสมัยรัชกาลที่ ๕)
๒. เชียงใหม่สมัยปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพ (พ.ศ. ๒๔๒๗ - ๒๔๗๖)

๑.๑ เชียงใหม่สมัยเป็นประเทศราชของไทย (พ.ศ. ๒๓๑๗ - ก่อนการปฏิรูปสมัยรัชกาลที่ ๕)

การพินม่านและการเข้าสวามิภักดิ์ต่อไทย

เชียงใหม่ตกเป็นเมืองขึ้นพม่าระหว่าง พ.ศ. ๒๑๐๑ - ๒๓๑๗ ในช่วงเวลาสองร้อยกว่าปี เชียงใหม่ยังคงเป็นศูนย์กลางของหัวเมืองล้านนาไทยที่พม่ายึดเป็นฐานที่มั่น โดยส่งข้าหลวงมาปกครอง

^{๕๕} เอกสารรัชกาลที่ ๕ ต. ๔๐/๓ ปีที่ ๒ เขตแดนอังกฤษทางหัวเมืองมณฑลลาวเฉียง ปี ร.ด. ๑๐๙ อ่างในปริศนาศิรินาม “ความสัมพันธ์ระหว่างไทยและประเทศราชในหัวเมืองล้านนาไทย สมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น”, ปรินิพนธ์ฉบับพิเศษ วิทยาลัยวิชาการศึกษาประสานมิตร ๒๕๑๖. หน้า ๘๓

^{๕๖} รายชื่อวัดและนิกายสงฆ์โบราณเชียงใหม่, พิมพ์เผยแพร่โดย ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ๒๕๑๘, หน้า ๑๐.

^{๕๗} สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอเจ้าฟ้าฯ กรมพระยาเดชาดิศร, เทียบเมืองพม่า, หน้า ๔๑๘

^T ผู้เขียนขอขอบคุณ อาจารย์สมโชค อ่องสกุล ที่อ่านต้นฉบับและให้ข้อเสนอแนะที่ทำให้งานเขียนชิ้นนี้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามข้อคิดเห็นในบทความนี้เป็นความรับผิดชอบของผู้เขียนเพียงผู้เดียว

^{TT} อาจารย์ประจำภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

โดยตรง เข้าใจว่ามีการควบคุมอย่างเข้มงวด ชาวเชียงใหม่ได้ก่อการกบฏหลายครั้ง โดยเฉพาะในช่วงปลายพุทธศตวรรษที่ ๒๓ ซึ่งเป็นช่วงที่กษัตริย์พม่าอ่อนแอลง เชียงใหม่สามารถแยกตัวเป็นอิสระอยู่ระยะหนึ่งและถึงปี พ.ศ. ๒๓๐๖ พม่าก็สามารถตีเชียงใหม่ได้อีกครั้ง ซึ่งในครั้งหลังนี้พม่าได้กวาดต้อนผู้คนไปเป็นเชลยจำนวนมาก ตำนานพื้นเมืองเชียงใหม่กล่าวว่า “... ไพร่ไทยชาวเชียงใหม่ไปอังวะนับเสี้ยง...”^{๕๓} ทั้งนี้เพื่อบั่นทอนกำลังมิให้เชียงใหม่รวมกำลังต่อต้านพม่าได้อีก

อย่างไรก็ตามความคิดของชาวเชียงใหม่ที่จะ “พิน่มา่น” ก็ยังมีอยู่เสมอตั้งปรากฏเหตุการณ์การต่อสู้กับโปมะยงวน (ไปหัวขาว) เจ้าเมืองเชียงใหม่ ที่กลางเมืองเชียงใหม่มีสองครั้ง ครั้งแรก พ.ศ. ๒๓๑๒ จักกายน้อยพรหมเสี้ยชีวิตในที่รบ ครั้งที่สอง พ.ศ. ๒๓๑๔ โดยพระยาจำบ้าน (บุญมา) ซึ่งมีกำลังน้อยและอาวุธก็ไม่พร้อมจึงพ่ายแพ้ พระยาจำบ้านหนีไปหาพระยาภาวลิละเจ้าเมืองลำปางเพื่อปรึกษาทางพิน่มา่นซึ่งได้ตกลงจะร่วมมือกัน^{๕๔} โดยใช้วิธีหนีไปสวามิภักดิ์ต่อฝ่ายไทยแล้วช่วยกันขับไล่พม่าออกไปในปี พ.ศ. ๒๓๑๗

ความคิดที่จะพิน่มา่นของผู้นำชาวล้านนาไทย ตรงกับความต้องการของฝ่ายไทยที่พยายามขับไล่พม่าออกไปจากล้านนาไทยอยู่แล้ว กล่าวคือเมื่อสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชทรงกู้อิสรภาพและจัดตั้งกรุงธนบุรีเป็นราชธานี ทรงปราบปรามชุมนุมต่าง ๆ ที่ตั้งตนเป็นอิสระจนสามารถรวบรวมหัวเมืองภายในให้เป็นปึกแผ่นอีกครั้งหนึ่งในราว พ.ศ. ๒๓๑๓ หลังจากนั้น ทรงเห็นความจำเป็นที่ต้องขับไล่พม่าออกไปจากล้านนาไทยให้ได้ ทั้งนี้เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับจุดยุทธศาสตร์ของล้านนาไทย ซึ่งอยู่ระหว่างพม่ากับไทย หากไทยไม่สามารถครอบครองล้านนาไทยไว้ในอำนาจ อันตรายจากพม่าจะมาถึงและเข้าใจว่าสาเหตุที่พระเจ้าตากสินและกษัตริย์แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ให้ความสำคัญต่อหัวเมืองประเทศราชล้านนาไทยมากนั้น เพราะเป็นบทเรียนจากการเสียกรุงศรีอยุธยาทั้งสองครั้งพม่าสามารถยึดเอาล้านนาไทยเป็นแหล่งสะสมเสบียงอาหาร อาวุธ และกำลังคนเข้าร่วมในสงคราม ทำให้ไทยเสียเปรียบมากจนพ่ายแพ้สงคราม ดังนั้นเพื่อความอยู่รอดของไทยต้องยึดล้านนาไทยให้ได้ แนวความคิดดังกล่าวเห็นได้จากพระราชพงศาวดาร รัชกาลที่ ๑ มีความตอนหนึ่งว่า “และราชการข้างหัวเมืองฝ่ายเหนือ แม้กรมหลวงอนุรักษเทเวศร์คิดทำไม่สำเร็จ พระเศียรก็จะไม่ได้คงอยู่กับพระกายเป็นแท้”^{๕๕} (ขีดเส้นใต้โดยผู้เขียน)

สมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชทรงยกทัพไปตีเชียงใหม่ครั้งแรก พ.ศ. ๒๓๑๓ โดยให้เจ้าพระยาสุรสีห์ (บุญมา) เป็นทัพหน้า สมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชนำทัพหลวง ๑๕,๐๐๐ คน เข้าล้อมเมืองไว้ กองทัพไทยสามารถยกขึ้นไปถึงลำพูนได้โดยสะดวก ไม่ได้รับการต่อสู้ขัดขวางจาก

^{๕๓} คณะกรรมการจัดพิมพ์เอกสารทางประวัติศาสตร์, ตำนานพื้นเมืองเชียงใหม่ (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักนายกรัฐมนตรี, ๒๕๑๔), หน้า ๘๕

^{๕๔} คณะกรรมการจัดพิมพ์เอกสารทางประวัติศาสตร์, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๖

^{๕๕} เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ ๑, (พระนคร : คลังวิทยา, ๒๕๐๕), หน้า ๑๑๒.

หัวเมืองรายทางเลย แต่การตีเชียงใหม่ครั้งแรกไม่ได้ผล^{๕๖} พระเจ้าตากสินมหาราชทรงยกกองทัพไปอีก ครั้งในปี พ.ศ. ๒๓๑๗ ครั้งนี้เป็นโอกาสของผู้นำชาวล้านนาไทยจะได้ร่วมมือกับกองทัพไทยขับไล่พม่าออกไป

สาเหตุสำคัญที่ทำให้ผู้นำล้านนาไทยทำการพินม่านและตัดสินใจเลือกข้างฝ่ายไทยนั้น ตามหลักฐานเท่าที่ปรากฏเข้าใจว่าเป็นผลมาจากการปกครองของโปมะยูง่วน (ไปหัวขาว) ที่ใช้นโยบายแข็งกร้าวกระทำการกดขี่ข่มเหงชาวล้านนาไทยมากยิ่งขึ้นกว่าไปอภัยคามิติเจ้าเมืองคนก่อนซึ่งปรากฏในหลักฐานพื้นเมืองว่า

“ในกาลห้วงนั้น อาชญาमारก็แสวงกล้าแข็งฮ้อมใหม่ หาที่จักไว้ถอก วางใจก็บีได้ เก็บเงินค่าใส่ศัณฑกรรมผูกมัดฮักมุกขเนา เอาแม่ฮ้าง นางสาว ส่งหาบนาบควา ยามไปหัวหงอกมาเป็นมยุโหงวร นั่งแต่งอยู่เมืองพิงซ้าฮ้ายนักบางปีก็บีมีสักเตือแล”^{๕๗}

ตำนานพื้นเมืองเชียงใหม่กล่าวว่า “ไปหัวขาวกระทำร้อนใหม่แก่บ้านเมืองแล”^{๕๘}

นอกจากนั้นหลักฐานทางฝ่ายพม่าคือพงศาวดารฉบับหอแก้ว^{๕๙} กล่าวถึงโปมะยูง่วน (ไปหัวขาว) กระทำการรื้อถอนอำนาจของพระยาจำบ้าน พระยาสามล้าน พระยาแสนหลวงแห่งเมืองเชียงใหม่และพระยาภาวิลละ เจ้าเมืองลำปาง ซึ่งผู้ปกครองพื้นเมืองดังกล่าวเคยคุมไพร่พลไปช่วยราชการศึกจีนที่กรุงอังวะ^{๖๐} มีความดีความชอบกษัตริย์พม่าให้อำนาจปกครองตามเดิม ความบาดหมางระหว่างพระยาจำบ้านกับโปมะยูง่วน (ไปหัวขาว) ทำให้มีการปะทะกันที่กลางเมืองเชียงใหม่และพระยาจำบ้านชักชวนพระยาภาวิลละ “พินม่าน” ส่วนโปมะยูง่วนใช้วิธีจับครอบครัวของพระยาจำบ้านและพระยาภาวิลละคุมขังไว้ และออกคำสั่งจับพระยาจำบ้านและพระยาภาวิลละส่งไปชำระโทษที่กรุงอังวะ ซึ่งน่าจะเป็นแรงบีบคั้นให้พระยาทั้งสองเข้ามาสวามิภักดิ์กับฝ่ายไทย

^{๕๖} “พระราชพงศาวดารกรุงธนบุรีและจดหมายเหตุรายวันทัพสมัยกรุงธนบุรี” ประชุมพงศาวดาร เล่ม ๔๐ (พระนคร : องค์การค้าของคุรุสภา, ๒๕๑๒), หน้า ๕๓ - ๕๖.

^{๕๗} ประชัน รักพงษ์, “ประวัติพ่อเจ้าทิพย์ช้าง (พระยาสุลวะลือไชย)”, วารสารมนุษยศาสตร์วิทยาลัยครูลำปาง ๑ (มีนาคม ๒๕๒๖) : ๔๗ - ๕๕ (อ้างจากหอขริณญาณ (ต่อไป ยอ หวญ.) เอกสารเลขที่ ๒๒ ก. ตำนานเจ้าเจ็ดพระองค์ เชียงใหม่ ตันฉบับเป็นโบราณจารเป็นอักษรและภาษาล้านนาไทย ปรึวรรตโดยหอสมุดแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๐๙)

^{๕๘} คณะกรรมการจัดพิมพ์เอกสารทางประวัติศาสตร์, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๖

^{๕๙} “Relationship With Burma ...” J.S.S., Part II, 1959, p 75 - 78 และขจร สุขพานิช “อัจฉริยะของขุนหลวงตาก”. อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพศาสตราจารย์พิเศษ ขจร สุขพานิช (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ศรีอนันต์, ๒๕๒๑), หน้า ๑๒๗.

^{๖๐} ผู้ปกครองชาวเชียงใหม่เกณฑ์ไพร่ไปรั้งเมืองพม่าในปี พ.ศ. ๒๓๑๒ เพื่อป้องกันทัพฮ่อ ตั้งแต่เดือนอ้ายปีชวดจนถึงเดือน ๖ ปีฉลู แต่ทัพฮ่อก็ไม่มาจึงให้ไพร่กลับคืนเมือง การเกณฑ์ไพร่เป็นเวลานานนับปีนอกจากจะสร้างความเดือดร้อนต่อไพร่โดยตรงแล้ว คงมีส่วนทำให้ผู้ปกครองชาวเชียงใหม่เห็นภาพความเป็นไปในกรุงอังวะ แต่จะมีส่วนผลักดันให้เกิดความคิดพินม่านขึ้นมาหรือไม่นั้น ไม่ปรากฏหลักฐาน ดู พระยาประชาภิจักรจักร์ พงศาวดารโยนก พิมพ์ครั้งที่ ๗ (กรุงเทพมหานคร : คลังวิทยา, ๒๕๑๖), หน้า ๔๓๗.

เมื่อพิจารณาการตัดสินใจเข้ากับฝ่ายไทยของพระยาจำบ้านและพระยาภาววิละ ถือได้ว่าเป็นจุดเปลี่ยนแปลงประวัติศาสตร์ล้านนาไทยที่สำคัญ จากฐานะเมืองขึ้นของพม่ามาเป็นประเทศราชของไทย โดยที่ก่อนหน้านี้ผู้นำชาวล้านนาไทยต่างยอมรับในอำนาจของพม่า เช่น พระยาสุลวะลือไชย (ทิพย์ช้าง) ในที่สุดต้องยอมรับอำนาจของกษัตริย์อังวะโดยส่งบรรณาการไปให้ ซึ่งความดีความชอบครั้งนี้ กษัตริย์อังวะได้พระราชทานชื่อให้ใหม่ว่า พระยาไชยสงคราม^{๖๑} เจ้าชายแก้ว^{๖๒}ได้รับความช่วยเหลือจากกษัตริย์อังวะโดยส่งกองทัพมาช่วยปราบท้าวลิ้นทาง บุตรพ่อเมืองคนเก่าที่แย่งชิงเมืองไป เมื่อการสู้รบยุติลงกษัตริย์อังวะแต่งตั้งให้เจ้าชายแก้วเป็นเจ้าเมืองลำปางในปี พ.ศ. ๒๓๐๗^{๖๓}

แผนการของพระยาจำบ้านและพระยาภาววิละที่จะเข้าสวามิภักดิ์กับฝ่ายไทยนั้นเริ่มต้นโดยพระยาจำบ้านอาสาไปกับสุพลาแม่ทัพพม่าที่อยู่เชียงใหม่ว่าจะไปก่อนเพื่อเอาสวะและไม้ซุงออก ทหารเรือจะได้ยกไปตีกรุงธนบุรีสะดวก ไปสุพลาเห็นชอบเกณฑ์ไพร่พลติดตามพระยาจำบ้านไป เมื่อสบโอกาสพระยาจำบ้านสังหารไพร่พลพม่าแล้วรีบไปหาเจ้าพระยาจักรี (รัชกาลที่ ๑) แม่ทัพฝ่ายไทยที่กำลังแพงเพชร

ส่วนพระยาภาววิละได้ออกอุบายให้เจ้าคำโสมแต่งกองทัพคุมกำลังพม่าส่วนใหญ่แสวงยกทัพไปสกัดกองทัพไทยเพื่อไม่ให้พม่าระแวงสงสัย เมื่อได้โอกาสพระยาภาววิละคุมไพร่พลสังหารทหารพม่าซึ่งอยู่รักษาการณ์ในเมืองลำปางล้มตายจำนวนมาก รวมทั้งจักกายศิริจอสูแม่ทัพพม่าด้วย จากนั้นมอบให้เจ้าดวงทิพย์ล่องหน้าไปสวามิภักดิ์ต่อพระเจ้าตากสินมหาราช แล้วพระยาภาววิละก็นำบรรณาการออกต้อนรับกองทัพหลวง และกองทัพพระยาภาววิละได้ร่วมกับกองทัพหลวงเข้าตีเมืองเชียงใหม่สำเร็จ

เมื่อเสร็จสงครามเมืองเชียงใหม่ พ.ศ. ๒๓๑๗ พระเจ้าตากสินมหาราชทรงตอบแทนความดีความชอบ โดยโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งพระยาจำบ้านเป็นพระยาวิเชียรปราการครองเมืองเชียงใหม่ พระยาภาววิละครองเมืองลำปาง พร้อมทั้งทรงแต่งตั้งญาติพี่น้องของพระยาจำบ้านและพระยาภาววิละให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ เพื่อช่วยราชการบ้านเมืองทั้งสองด้วย^{๖๔} นับเป็นการวางรากฐานการปกครองหัวเมืองประเทศราชล้านนาไทยเป็นครั้งแรก และครั้งนี้พระเจ้าตากสินมหาราชทรงมอบ “อาญาสิทธิ์” แก่เจ้าเมืองทั้งสองให้ปกครองบ้านเมืองกันเองตามธรรมเนียมเดิมของล้านนาไทย

หลังจากที่เชียงใหม่ตกเป็นประเทศราชของไทยแล้ว พม่ายังพยายามยึดเชียงใหม่กลับคืน โดยยกกองทัพเข้าเมืองมาหลายครั้ง (ครั้งแรก พ.ศ. ๒๓๑๘) พระยาจำบ้านป้องกันเมืองเชียงใหม่อย่าง

^{๖๑} คณะกรรมการจัดพิมพ์เอกสารทางประวัติศาสตร์, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๘

^{๖๒} เจ้าชายแก้วบุตรของพระยาสุลวะลือไชยเป็นบิดาของพระยาภาววิละ ซึ่งมีบุตรชายรวม ๗ คน เป็นที่มาของตระกูลเจ้าเจ็ดตน ประกอบด้วย ๑. เจ้าภาววิละ ๒. เจ้าคำโสม ๓. เจ้าน้อยธรรมลังกา ๔. เจ้าดวงทิพย์ ๕. เจ้าหมูล่า ๖. เจ้าคำฝั้น ๗. เจ้าบุญมา

^{๖๓} ระหว่าง พ.ศ. ๒๓๐๗ - ๒๓๑๖ ลำปางตกเป็นเมืองขึ้นของพม่า พระยาภาววิละได้ช่วยกษัตริย์อังวะรบศึกฮ่อ และร่วมกับกองทัพพม่าตีเมืองเวียงจันทน์สำเร็จ ขณะที่มีอายุ ๒๗ ปี ภายหลังจากพระยาภาววิละดำรงตำแหน่งเจ้าเมืองลำปางต่อจากบิดาซึ่งชราภาพมากแล้ว ดูพระยาประชาธิปไตยจักรจักร, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๓๕ - ๔๔๓.

^{๖๔} “พระราชพงศาวดารกรุงธนบุรีและจดหมายเหตุรายวันทันสมัย กรุงธนบุรี” ประชุมพงศาวดาร เล่ม ๔๐ หน้า ๖๑

เข้มแข็ง แต่ในที่สุดก็รักษาเมืองไว้ไม่ได้เพราะผู้คนมีน้อยและอยู่ในสภาพอดอยาก ตำนานพื้นเมือง เชียงใหม่กล่าวถึงสภาพบ้านเมืองเชียงใหม่ในขณะนั้นว่า

“... เจ้าพระยาจำบ้านมีกำลังนครรัฐ ๑,๙๐๐ ช้างช้างเวียงอยู่ ผู้คนเป็นอันน้อยยากนักกันเข้ามา มากนัก ช้าง ม้า วัว ควาย เป็ด ไก่ หมู หมา หัวบุกหัวบอน หัวกล้วย ... จักก่า จะเลื้อจิ้งหรีด ตี๊กแตน กีบค่าง ...” และ “ยามนั้นเวียงเชียงใหม่เป็นहारกอกุดันอันด้วยคุ่มเครือเขาเถาวัลย์ เป็นที่แรดช้างเสื่อหมีผู้คนกีบหลายช้อนกันอยู่เท่าพอดหมดแต่ร่วมชายคาแลยหนทางเดินไปมาหากันเหตุว่าบมีโอกาสจักแผ้วจักถาง”^{๖๕}

พระยาจำบ้านจึงต้องถอยไปตั้งมั่นที่วังพร้าวและลำปาง เมื่อกองทัพพม่ากลับไปพระยาจำบ้านก็จะกลับไปตั้งเมืองเชียงใหม่อีกในช่วงเวลาสั้นๆ จึงเป็นลักษณะกลับไปกลับมา และช่วงปลายสมัยธนบุรี เชียงใหม่ถูกปล่อยให้เมืองร้างรวมทั้งเมืองอื่นๆ ในล้านนาไทยด้วย จะมีแต่เมืองลำปางที่เป็นแหล่งที่มั่นของฝ่ายไทย

การฟื้นฟูเมืองเชียงใหม่ (พ.ศ. ๒๓๓๙ - ๒๓๔๗)

เมื่อพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชขึ้นครองราชย์ พ.ศ. ๒๓๒๕ พระยาก็พร้อมด้วยเจ้านายพี่น้องลงมาเผ่าถวายเครื่องราชบรรณาการและกราบบังคมทูลขอราชการ ในโอกาสนี้ พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งพระยาก็เป็นเจ้าเมืองเชียงใหม่แทนพระยาจำบ้าน (บุญมา) ซึ่งเสียชีวิตลงในปลายสมัยธนบุรี^{๖๖} และโปรดเกล้าฯ ให้น้องพระยาก็ดำรงตำแหน่งสำคัญในเมืองเชียงใหม่และลำปาง ดังนี้ เจ้าคำโสมเป็นเจ้าเมืองลำปาง เจ้าธรรมลังกาเป็นอุปราชเมืองเชียงใหม่ เจ้าดวงทิพย์เป็นอุปราชเมืองลำปาง เจ้าหมูล่าเป็นพระยาราชนครินทร์เมืองลำปาง และเจ้าคำฝั้นเป็นเจ้าบุรีรัตน์เมืองเชียงใหม่^{๖๗} ต่อมาใน พ.ศ. ๒๓๔๗ จึงได้เป็นเจ้าเมืองลำพูน^{๖๘}

จากการแต่งตั้งตำแหน่งต่างๆ ดังกล่าวจะเห็นว่าเมืองเชียงใหม่มีฐานะสูงกว่าเมืองลำปางและลำพูน ในระยะแรกบรรดาเจ้าเจ็ดตนจะเลื่อนตำแหน่งจากเจ้าเมืองลำพูนเป็นเจ้าเมืองลำปาง และจากเจ้าเมืองลำปางเป็นเจ้าเมืองเชียงใหม่ขึ้นเป็นลำดับ แต่ในเวลาต่อมาการเลื่อนตำแหน่งเจ้าเมืองจะ

^{๖๕} คณะกรรมการจัดพิมพ์เอกสารทางประวัติศาสตร์, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๙๕

^{๖๖} ในช่วงปลายสมัยธนบุรี พระยาจำบ้านและพระยาก็ถูกสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชลงโทษพระยาจำบ้านในข้อหาฆ่าอุปราชก่อนแก้วผู้เป็นหลานใน พ.ศ. ๒๓๑๙ เนื่องจากไม่พอใจที่อุปราชก่อนแก้วเก็บเสบียงอาหารโดยไม่แบ่งปันให้ พระยาจำบ้านเสียชีวิตในที่คุมขัง ส่วนพระยาก็ต้องโทษฐานฆ่าข้าหลวง กล่าวคือ ปี พ.ศ. ๒๓๒๒ พระเจ้าตากสินมหาราชโปรดเกล้าฯ ให้เจ้าพระยาจักรีและเจ้าพระยาสุรสีห์ไปตีเวียงจันทน์ แม่ทัพทั้งสองได้แต่งข้าหลวง ๓๐๐ คนให้มาตรวจราชการทางเมืองน่าน แพร่ และลำปาง พวกเขาหลงจุดคราศรีชาวพื้นเมือง พระยาก็ขัดใจฆ่าข้าหลวงตายจำนวนมาก พระเจ้าตากสินมหาราชเรียกตัวให้พระยาก็เข้าเฝ้าถึงสองสามครั้งก็ไม่ไปเพราะพระยาก็คิดจะทำความชอบเสียก่อน หลังจากถูกลงโทษแล้วพระยาก็อาสาไปตีเมืองเชียงแสนแก่โทษ เมื่อกวาดเชลยมาไว้ที่ลำปางแล้วก็ในช่วงที่สมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชขึ้นครองราชย์ พระยาก็จึงลงมาเฝ้า

^{๖๗} พระยาประชากิจกรจักร์, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๕๐ - ๔๕๑.

^{๖๘} สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ ๒ (พระนคร : องค์การคำของคุรุสภา, ๒๕๐๔), หน้า ๕๐๗.

แต่งตั้งจากเจ้านายบุตรหลานของเมืองนั่นเอง จึงเป็นการแยกราชวงศ์เชียงใหม่ วงศ์ลำปาง และลำพูน เติ่นชัดยิ่งขึ้น สำหรับอำนาจสิทธิขาด เจ้าเมืองเชียงใหม่มีอาญาสิทธิ์สูงสุดถึงขั้นประหารชีวิตด้วยการใช้ดาบตัดศีรษะ เจ้าเมืองลำปางเข้าใจว่ามีสิทธิเพียงใช้หอกเสียบอก^{๖๔} และเจ้าเมืองลำพูนมีสิทธิลดลงอีก โดยใช้หอกเสียบั้นเอว^{๖๕} อำนาจของเจ้าเมืองจึงลดหลั่นตามลำดับ

การที่รัชกาลที่ ๑ ทรงแต่งตั้งให้ตระกูลเจ้าเจ็ดตนครองเมืองเชียงใหม่และลำปางในทันที เข้าใจว่าเป็นเหตุผลที่ต้องการให้ร่วมกันสร้างความเป็นปึกแผ่นแก่ล้านนาไทย โดยเฉพาะเมืองเชียงใหม่ ซึ่งเป็นศูนย์กลางของล้านนาไทยขณะนั้นอยู่ในสภาพเมืองร้าง จำเป็นต้องฟื้นฟูขึ้นมาใหม่ พร้อมกับกวาดล้างอิทธิพลของพม่าให้หมดไป พระยาภาววิละจึงมีหน้าที่ “สร้างบ้านแปงเมือง” เชียงใหม่อีกครั้งหนึ่ง และโดยที่เชียงใหม่อยู่ในอิทธิพลพม่า พระยาภาววิละไม่สามารถตั้งเมืองได้ทันที จึงเริ่มตั้งแต่ พ.ศ. ๒๓๒๕ ด้วยการตั้งเวียงป่าซางก่อน และตั้งมั่นอยู่ถึง ๑๔ ปี จึงสามารถตั้งเมืองเชียงใหม่ได้ใน พ.ศ. ๒๓๓๙ ส่วนอิทธิพลของพม่าในล้านนาไทยถือว่าสิ้นสุดลงในสงครามขับไล่พม่าปี พ.ศ. ๒๓๔๗ โดยกองทัพเชียงใหม่ร่วมกับกองทัพฝ่ายไทยยกไปตีเมืองเชียงแสนซึ่งเป็นศูนย์กลางการปกครองของพม่าสำเร็จ

การฟื้นฟูเมืองเชียงใหม่เริ่มตั้งแต่ตั้งเมืองเชียงใหม่ พ.ศ. ๒๓๓๙ จนถึงขับไล่พม่าออกไปจากล้านนาไทยในปี พ.ศ. ๒๓๔๗ ซึ่งเป็นช่วงที่มีการรวบรวมพลเมืองเข้ามาในเมืองเชียงใหม่ เป็นยุคที่เรียกว่า “เก็บผักใส่ซ้า เก็บข้าใส่เมือง”^{๖๖} พระยาภาววิละกวาดต้อนชาวเมืองเชียงใหม่ที่หลบหนีเข้าป่าให้กลับสู่เมือง และเริ่มกวาดต้อนผู้คนจากสิบสองปันนา ไทยใหญ่ ไทยลื้อ ไทยเขิน และยอง ผู้คนที่กวาดต้อนมาหลายชนิดเข้าใจว่าเป็นช่างฝีมือหรือไพร่เมืองชั้นดีจะให้ตั้งถิ่นฐานในตัวเมือง เช่น เขิน ที่ถนนวัวลาย ส่วนไพร่ที่ไม่เป็นช่างฝีมือจะไวนอกเมือง เช่น เขินที่สันทราย ยองที่ลำพูน ผู้คนที่ถูกกวาดต้อนมาก็จะตั้งชื่อหมู่บ้านของตนตามชื่อบ้านเมืองเดิมที่ตนถูกกวาดต้อนลงมา เช่น เมืองวะ เมืองเลน เมืองซอน เมืองกาย พยาก เป็นต้น เชียงใหม่สมัยพระยาภาววิละจึงพ้นจากสภาพเมืองร้าง

นอกจากพระยาภาววิละจะ “เก็บข้าใส่เมือง” ดังกล่าวแล้ว ยังมีการฟื้นฟูเมืองเชียงใหม่ในรูปแบบต่างๆ เช่น ราชประเพณี โดยการกระทำพิธีราชาภิเษก สถาปนาราชวงศ์เจ้าเจ็ดตนขึ้นปกครองสืบต่อจากราชวงศ์มังราย การทำนุบำรุงพุทธศาสนา โดยสร้างวัด พระพุทธรูป การสร้างกำแพงเมืองขึ้นใหม่ การเปลี่ยนชื่อเมืองเป็นรัตนดิงชาอภิวันบุรี เป็นต้น^{๖๗} นับว่าพระยาภาววิละและเจ้านายบุตรหลานได้สร้างความเป็นปึกแผ่นมั่นคงแก่เมืองเชียงใหม่ และล้านนาไทยยิ่ง

^{๖๔} เจ้าเมืองลำปางมีศักดิ์เทียบเท่าเจ้าเมืองหลวงพระบาง จึงเข้าใจว่ามีสิทธิในการประหารชีวิตในลักษณะเดียวกัน ดู เสาวภา ภาระพุดติ, “ปัญหาการปกครองของไทยในประเทศราชหลวงพระบางและหัวเมืองลาว ระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๓๑ - ๒๔๔๖” (ปริญญาานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, ๒๕๒๒) หน้า ๘๓

^{๖๕} เจ้าพงศ์ธาดา ณ ลำพูน ผู้ให้สัมภาษณ์ สรัสวดี ประยูรเสถียร ผู้สัมภาษณ์ที่คุ้มเจ้าพงศ์ธาดา เลขที่ ๓๗๘ ถนนอินททยงยศ อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน เมื่อวันที่ ๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๒๒.

^{๖๖} ไกรศรี นิมมานเหมินท์, “เก็บผักใส่ซ้า เก็บข้าใส่เมือง”, *ล้านนาไทยคดี*, ประคอง นิมมานเหมินท์ และ ทรงศักดิ์ ปรางค์วัฒนากุล, บรรณาธิการ (เชียงใหม่ : สำนักพิมพ์ศูนย์หนังสือเชียงใหม่, ๒๕๒๑) หน้า ๔๘ - ๖๒

^{๖๗} คณะกรรมการจัดพิมพ์เอกสารทางประวัติศาสตร์, *เรื่องเดียวกัน*, หน้า ๑๐๖ - ๑๐๗

การปกครองภายในเมืองเชียงใหม่ก่อนการปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพ

ในสมัยพระยาภาววิไลได้นำระบบการปกครองบางอย่างของไทยไปปรับปรุงใช้ที่เชียงใหม่ เช่น การแต่งตั้งพระยาแสนหลวง พระยาสามล้าน พระยาจำบ้าน และพระยาเด็กชาย ให้อยู่ในตำแหน่งปฐมอัครมหาเสนาบดี ทั้ง ๔ ทำหน้าที่เหมือนจตุสดมภ์ของไทย คือเป็น เวียง วัง คลัง นา ตามลำดับ โดยถือว่าตำแหน่งดังกล่าวสูงกว่าข้าราชการอื่นๆ ดังตำนานพื้นเมืองเชียงใหม่ระบุว่า “... มีพระยาแสนหลวง พระยาสามล้าน พระยาจำบ้าน พระยาเด็กชาย”^{๗๓} เป็นใหญ่แก่ท้าวพระยาทั้งหลาย...”^{๗๔} และการตั้งตำแหน่งวังหน้าและวังหลังเพิ่มขึ้น ซึ่งพระยาภาววิไลแต่งตั้งให้พระยาอุปราชดำรงตำแหน่ง วังหน้า พระยาบุรุษรัตนดำรงตำแหน่งวังหลังเป็นครั้งแรก สิ่งเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของไทยในด้านความคิดและแบบอย่างทางการปกครองที่มีต่อเมืองเชียงใหม่

โครงสร้างทางการปกครองของเมืองเชียงใหม่ ประกอบด้วยเจ้าชั้น ๕ ไบ ได้แก่ เจ้าเมืองและผู้ช่วยเหลือในการปกครองอีก ๔ ตำแหน่ง คือ พระยาอุปราช พระยาราชบุตร พระยาราชวงศ์ และพระยาบุรุษรัตน ในทางทฤษฎีตำแหน่งเจ้าชั้น ๕ ไบนี้ จะได้รับการแต่งตั้งและถอดถอนจากกรุงเทพฯ แต่ในทางปฏิบัติเจ้านายชั้นสูงในเชียงใหม่จะเสนอชื่อผู้เห็นสมควรจะได้รับตำแหน่งนี้ขึ้นมา โดยทางรัฐบาลกลางที่กรุงเทพฯ จะแต่งตั้งตามที่เสนอมา นับว่าการเมืองภายในเชียงใหม่มีอิสระอยู่มาก

ส่วนหน้าที่ของตำแหน่งเจ้าชั้น ๕ ไบ ในระยะแรกซึ่งอยู่ในช่วงสงครามระหว่างไทยกับพม่า จึงเข้าใจว่าหน้าที่หลักคือการควบคุมกำลังรบ แต่ในระยะต่อมาเมื่อราชการสงครามเบาบางลง หน้าที่ของเจ้าชั้น ๕ ไบ จึงเปลี่ยนแปลงไปดังมีผู้สันนิษฐานว่า ตำแหน่งอุปราชทำหน้าที่การคลัง เจ้าราชบุตรและเจ้าราชวงศ์มีหน้าที่เกี่ยวกับทหาร และเจ้าบุรุษรัตนเป็นผู้จัดการปกครองภายในเมือง”^{๗๕} โดยมีเจ้าเมืองเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดควบคุมกิจการทั่วไป

ตำแหน่งผู้ช่วยราชการของเจ้าเมืองนี้ ในสมัยต่อมาเมื่อราชการขยายออกไปและเจ้านายบุตรหลานก็มีจำนวนเพิ่มขึ้น จึงทำการแต่งตั้งเพิ่มเติมอีกหลายตำแหน่งและหลายครั้งเป็นลำดับดังนี้คือ เดิมนั้นมีเพียงเจ้าชั้น 5 ไบ ครั้นในสมัยพระเจ้ากาวิโรรสสุริยวงศ์ (พ.ศ. ๒๓๙๙ - ๒๔๑๒) รัชกาลที่ ๔ ทรงโปรดเกล้าฯ ให้เพิ่มอีก ๓ ตำแหน่ง คือ เจ้าราชภาดิกนิย พระยาอุตรการโกศล พระยาไชยสงคราม ในสมัยต่อมาเจ้าอินทวิชยานนท์ (พ.ศ. ๒๔๑๓ - ๒๔๓๙) รัชกาลที่ ๕ ทรงโปรดเกล้าฯ ให้แต่งตั้งเพิ่มอีก ๓ ตำแหน่ง คือ เจ้าราชภาดิกวงษ์ เจ้าราชสัมพันธวงศ์ และเจ้าสุริยวงศ์ ราว พ.ศ. ๒๔๓๗ ทรงโปรดเกล้าฯ ให้เพิ่มอีก ๒ ตำแหน่ง คือ เจ้าทักษิณนิเกตน์ และเจ้านิเวศบุตร ครั้น พ.ศ. ๒๔๔๑ หลังจากตราพระราชบัญญัติศักดินาเจ้านายแล้ว ทรงโปรดเกล้าฯ ให้เพิ่มอีก ๔ ตำแหน่ง คือ เจ้าประพันธ์พงษ์ เจ้าวรญาติ เจ้าราชญาติ และเจ้าไชยวรเชษฐ”^{๗๖}

^{๗๓} ตำแหน่งทั้ง ๔ นี้ เริ่มมีมาตั้งแต่สมัยอาณาจักรล้านนาไทย แต่ไม่ปรากฏชัดว่ามีหน้าที่อะไรบ้าง ทราบเพียงว่าเป็นข้าราชการชั้นสูงเท่านั้น และตามตำนานต่างๆ ไม่เคยกล่าวถึงตำแหน่งทั้ง ๔ พร้อมกันเลย

^{๗๔} คณะกรรมการจัดพิมพ์เอกสารทางประวัติศาสตร์, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๐๙ - ๑๑๑

^{๗๕} Nigel J, Brailey. The Origins of the Siamese Forward Movement in Western Laos 1850 - 1892. (Unpublished Ph. D. Thesis London University, 1968) p.37.

^{๗๖} ปราณีย์ ศิริธร ณ พัทลุง, เพ็ชรลานนา เล่ม ๑ หน้า ๙๗ - ๙๘

นอกจากตำแหน่งเจ้าชั้น ๕ ไบ และตำแหน่งผู้ช่วยเจ้าผู้ครองนครที่แต่งตั้งเพิ่มขึ้นตามลำดับดังกล่าวแล้ว ในการบริหารบ้านเมืองยังมีคณะกรรมการชุดหนึ่งเรียกว่าเค้าสนามหลวง ซึ่งจะประกอบด้วยเจ้านายชั้นสูง ๓๒ คน เข้าใจว่าจะมีเจ้าชั้น ๕ ไบ และเจ้านายอื่นๆ เช่น พระยาจำบ้าน พระยาสามล้าน พระยาแสนหลวง เค้าสนามหลวงมีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาราชการบ้านเมืองของเจ้าเมือง และช่วยเหลือในการบริหารบ้านเมือง มีที่ทำการอยู่ที่คุ้มของเจ้าเมือง ซึ่งเป็นศูนย์กลางของการปกครอง ตำแหน่งเค้าสนามหลวงไม่ปรากฏชัดว่าเริ่มมีมาตั้งแต่เมื่อใด แต่ในสมัยรัชกาลที่ ๒ (พ.ศ. ๒๓๕๒ - ๒๓๖๗) ก็ปรากฏว่ามีตำแหน่งเค้าสนามหลวงนี้แล้ว^{๗๗}

ส่วนการปกครองในระดับท้องถิ่น จะแบ่งเขตการปกครองออกเป็นตำบลและหมู่บ้าน ตำบลมีกำนัน (แคว้น) ปกครอง หมู่บ้านมีผู้ใหญ่บ้าน (แก่บ้าน) ปกครอง โดยทำหน้าที่ดูแลความทุกข์สุขทั่วไปแต่อำนาจแท้จริงอยู่ที่เค้าสนามหลวง ทั้งแคว้นและแก่บ้านจะมียศเป็นแสนท้าว หรือพญา ซึ่งเข้าใจว่าท้องถิ่นที่อยู่ใกล้และขึ้นตรงต่อเชียงใหม่ เจ้าเมืองจะเป็นผู้แต่งตั้ง

การปกครองในส่วนหัวเมือง อาจจะแบ่งเป็นหัวเมืองภายใน และหัวเมืองชายแดน หัวเมืองภายในจะขึ้นโดยตรงต่อเชียงใหม่ เช่น ผาง เชียงดาว พร้าว เข้าใจว่าเจ้าเมืองเชียงใหม่จะแต่งตั้งคนที่ไว้วางใจไปปกครองและทำหน้าที่เก็บส่วยข้าวส่งจางหลวง และในกรณีเมืองที่อยู่ห่างไกลจะให้ส่งของป่าหายากแทนการส่งส่วยข้าว ส่วนหัวเมืองชายแดนซึ่งขึ้นเชียงใหม่มีหลายเมือง เนื่องจากเชียงใหม่ในสมัยพระยาภาววิไลได้ขยายอาณาเขตออกไปอย่างกว้างขวาง ในทางเหนือจดเมืองเชียงรุ่ง เชียงขวาง สิบสองปันนา^{๗๘} ส่วนทางตะวันตกสามารถครอบครองหัวเมืองด้านตะวันออกของแม่น้ำสาละวิน เช่น เมืองจวด เมืองทา เมืองต่วน เมืองสาต เมืองหาง หรือที่เรียกว่า “หัวเมืองเงี้ยวทั้งห้า” เมืองเหล่านี้ได้มาด้วยวิธีการ ๒ อย่าง คือ การเกลี้ยกล่อมเข้าไปไว้ในอำนาจโดยไม่ต้องสู้รบกัน ซึ่งหากไม่ยอมก็จะใช้วิธีการปราบปรามเมื่อปราบสำเร็จก็จะกวาดต้อนผู้คนในเมืองนั้นมา โดยปล่อยให้เมืองนั้นร้างไว้^{๗๙} ขณะเดียวกันก็ถือว่าเมืองร้างนั้นเป็นดินแดนส่วนหนึ่งของเชียงใหม่และหัวเมืองชายแดนจะปกครองตามธรรมเนียมเดิมของตน

การปกครองเมืองเชียงใหม่ในฐานะประเทศราชของไทย

ในการปกครองเมืองเชียงใหม่ รัฐบาลกลางที่กรุงเทพฯ ได้ใช้นโยบายและวิธีการต่างๆ ดังต่อไปนี้

๑. นโยบายการปกครองเมืองเชียงใหม่

รัฐบาลกลางทั้งในสมัยธนบุรีและรัตนโกสินทร์ตอนต้นต่างมีนโยบายสนับสนุนให้เชียงใหม่เป็นเมืองหน้าด่านฝ่ายเหนือที่เข้มแข็งเพียงพอที่จะป้องกันการรุกรานจากพม่า ดังจะเห็นได้ว่าพระเจ้าตากสินมหาราชทรงตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องให้ความช่วยเหลือให้เชียงใหม่ฟื้นตัว

^{๗๗} เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ ๒ (พระนคร : องค์การค้าของคุรุสภา, ๒๕๐๔), หน้า ๗๘.

^{๗๘} พระยาประชาภิจักร์, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๕๒ - ๔๕๓.

^{๗๙} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๕๓.

โดยเร็ว โดยโปรดเกล้าฯ ให้พระยาจำบ้านเป็นเจ้าเมืองเชียงใหม่ให้รักษาเมืองจากการโจมตีของพม่า แต่ไม่สำเร็จเนื่องจากเชียงใหม่อยู่ในสภาวะสงครามมานานบ้านเมืองจึงทรุดโทรม ขาดแคลนกำลังคนที่ จะช่วยกันรักษาเมืองไว้ได้^{๔๐} ครั้นถึงสมัยรัชกาลที่ ๑ พระองค์มีพระบรมราชโองบายเช่นเดียวกับพระเจ้า ตากสินมหาราชจึงโปรดเกล้าฯ ให้พระยาภาววิละเจ้าเมืองลำปางให้ขึ้นไปครองเมืองเชียงใหม่ เพราะ พระยาภาววิละมีฝีมือในการรบสามารถป้องกันการรุกรานของพม่าได้หลายครั้ง ด้วยเหตุนี้เมืองเชียงใหม่ จึงได้รับการฟื้นฟูให้มั่นคงเป็นศูนย์กลางของดินแดนล้านนาไทยอีกครั้งหนึ่ง

วิธีการดำเนินงานเพื่อให้เชียงใหม่มีความเข้มแข็ง รัฐบาลกลางในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ได้กระทำการช่วยเหลือเชียงใหม่หลายรูปแบบ

ประการแรก การช่วยเหลือด้านอาวุธเพื่อใช้ในราชการสงครามนับเป็นสิ่งที่รัฐบาลกลางให้ ความช่วยเหลือเสมอมา ดังปรากฏหลักฐานในสมัยรัชกาลที่ ๑ ปี พ.ศ. ๒๓๔๕ เมื่อทรงมีพระราชดำริให้ เมืองเชียงใหม่และลำปางยกทัพขึ้นไปตีเมืองเชียงแสน ซึ่งเป็นที่มั่นของฝ่ายพม่า ทรงพระราชทานอาวุธ ปืนและกระสุนจำนวนหนึ่ง^{๔๑} และในสมัยรัชกาลที่ ๔ ปี พ.ศ. ๒๔๐๐ เมืองเชียงใหม่ขอพระราชทานปืน หามแล่น ๑๐๐ กระบอก^{๔๒}

ประการที่สอง การส่งกองทัพหลวงช่วยเหลือป้องกันเมืองเชียงใหม่ ในระยะที่เพิ่งจะตั้ง เมืองในสมัยพระยาภาววิละในปี พ.ศ. ๒๓๔๐ ดำเนินพื้นเมืองเชียงใหม่กล่าวว่าพระยาภาววิละไม่สามารถ ป้องกันเมืองเชียงใหม่ตามลำพัง เนื่องจากกำลังคนมีไม่เพียงพอจึงขอทัพหลวงมาช่วย ซึ่งรัชกาลที่ ๑ โปรดเกล้าฯ ให้กรมพระราชวังบวรฯ ยกกองทัพไปช่วย ได้ร่วมกันสู้รบจนพม่าพ่ายไป^{๔๓} และใน สงครามขับไล่พม่าออกจากเชียงแสนใน พ.ศ. ๒๓๔๗ กองทัพหลวงก็ขึ้นไปช่วยกองทัพเชียงใหม่ด้วย

ประการที่สาม การคืนครุฑเรือที่เชียงใหม่กวาดต้อนมาได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นกำลังช่วยกันรักษา และทำนุบำรุงบ้านเมือง ดังเช่น พระยาภาววิละยกทัพไปตีเมืองสาต เมืองปัน เมืองปุ แล้วกวาดครุฑมา ถวายรัชกาลที่ ๑ ๆ ทรงพระราชทานคืนครุฑเรือที่กวาดต้อนมาได้คืนเชียงใหม่ไป อีกทั้งยัง พระราชทานเงินและเสื้อผ้าเป็นบำเหน็จความดีความชอบแก่นายทหารในครั้งนั้นด้วย^{๔๔} การคืนครุฑนี้ สืบมาถึงสมัยรัชกาลที่ ๓ ซึ่งพระราชทานกลับคืนไปเช่นกัน^{๔๕}

ประการที่สี่ การตั้งเมืองลำพูนและเชียงรายได้เป็นกำลังช่วยเหลือเชียงใหม่ เมื่อมีราชการ สงครามเกิดขึ้น โดยตั้งเมืองลำพูนสมัยรัชกาลที่ ๒ พ.ศ. ๒๓๕๗ ซึ่งเป็นช่วงที่เชียงใหม่มีความมั่นคง ระดับหนึ่งแล้ว ส่วนเมืองเชียงรายได้ตั้งขึ้นใหม่ในสมัยรัชกาลที่ ๓ พ.ศ. ๒๓๘๖ โดยเจ้าเมืองเชียงใหม่

^{๔๐} ปรีศนา ศิรินาม, “ความสัมพันธ์ระหว่างไทยและประเทศราชในหัวเมืองล้านนาไทย สมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น” (ปริญญาานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย วิทยาลัยวิชาการศึกษาประสานมิตร, ๒๕๑๖), หน้า ๑๒๓.

^{๔๑} หวญ. ร. ๑ จ.ศ. ๑๖๖๔ เลขที่ ๑ ร่างพระบรมราชโองการตั้งเจ้าพระยาเชียงใหม่ จ.ศ. ๑๖๖๔

^{๔๒} หวญ. ร. ๔ จ.ศ. ๑๒๑๙ เลขที่ ๒๖ ศุภอักษรเมืองเชียงใหม่ จ.ศ. ๑๒๑๙

^{๔๓} คณะกรรมการจัดพิมพ์เอกสารทางประวัติศาสตร์, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๐๖.

^{๔๔} หวญ. ร. ๑ จ.ศ. ๑๖๖๔ เลขที่ ๑ ร่างพระบรมราชโองการตั้งเจ้าพระยาเชียงใหม่ จ.ศ. ๑๖๖๔

^{๔๕} ปรีศนา ศิรินาม, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๒๖.

ลำปาง และลำพูนขอพระราชทานตั้งเมืองขึ้นใหม่^{๕๖} อาจกล่าวได้ว่าเมืองลำพูนและเชียงใหม่ ตลอดจนลำปางในสมัยรัชกาลที่ ๓ เป็นเมืองบริวารของเชียงใหม่เพราะทรงถือว่าเมืองเชียงใหม่มีเจ้าเมืองเป็นญาติผู้ใหญ่กว่าเมืองอื่นๆ ซึ่งสืบสายตระกูลเจ้าเจ็ดตนเช่นเดียวกัน จึงให้สิทธิแก่เจ้าเมืองเชียงใหม่ เช่นสามารถว่ากล่าว ตักเตือน และลงโทษเจ้าเมืองและเจ้านายบุตรหลานเมืองอื่นๆ ได้^{๕๗} และยังมีสิทธิเสนอชื่อผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งเจ้าเมืองและอุปราชเมืองลำพูน^{๕๘}

อนึ่ง สารตราสมัยรัชกาลที่ ๓ ถึงเจ้าเมืองเชียงใหม่ ลำปาง ลำพูน จะเน้นเสมอถึงการให้ทั้งสามเมืองช่วยกันปกครองบ้านเมืองและป้องกันภัยจากพม่า

จากความพยายามสนับสนุนให้เชียงใหม่มีความเข้มแข็งได้ประสบความสำเร็จในปลายรัชกาลที่ ๑ เมืองเชียงใหม่ฟื้นตัวอย่างรวดเร็ว สามารถขับไล่พม่าจากฐานที่มั่นในเมืองเชียงแสนในปี พ.ศ. ๒๓๔๗ และหลังจากสงครามครั้งนั้นพม่าไม่ได้ยกทัพมาโจมตีหัวเมืองล้านนาไทยเป็นกองทัพใหญ่อีก จะมีแต่กองทัพจากเมืองเชียงใหม่และเมืองอื่นๆ ในล้านนาไทยร่วมกันยกไปตีเขตหัวเมืองขึ้นของพม่า ซึ่งในปี พ.ศ. ๒๓๔๘ ก็สามารถขยายอาณาเขตไปถึงเชียงตุง เชียงรุ่ง เมืองลื้อ สิบสองปันนา อาณาเขตของล้านนาไทยจึงขยายออกไปอย่างกว้างขวาง^{๕๙}

๒) วิธีการควบคุมเชียงใหม่ในฐานะเมืองประเทศราช

เมื่อพิจารณาลักษณะการปกครองภายในเมืองเชียงใหม่ตามหัวข้อที่กล่าวมาแล้วจะเห็นว่ารัฐบาลกลางให้เชียงใหม่มีอิสระในการปกครองตนเองอย่างมาก โดยที่รัฐบาลกลางไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวในกิจการภายใน เชียงใหม่สามารถกำหนดรูปแบบการปกครองตนเองตามขนบธรรมเนียมของท้องถิ่น อย่างไรก็ตามรัฐบาลกลางก็ไม่ปล่อยให้เป็นอิสระเสียทีเดียว เพราะรัฐบาลกลางใช้วิธีการควบคุมโดยอ้อม ซึ่งมีหลายวิธีการด้วยกันที่จะให้เชียงใหม่ต้องตระหนักถึงอำนาจของรัฐบาลกลางที่เหนือกว่าอยู่เสมอ

วิธีการซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นการควบคุมที่สำคัญคือ การแต่งตั้งตำแหน่งเจ้าชั้น ๕ ไบ ซึ่งเป็นตำแหน่งทางการเมืองในระดับสูงที่พระมหากษัตริย์จะพระราชทานตำแหน่งให้^{๖๐} โดยบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งตำแหน่งใหม่จะต้องเข้าเฝ้าที่กรุงเทพฯ ทุกครั้งเพื่อรับตราตั้งและเครื่องยศ ในการพระราชทานเครื่องยศแล้วแต่โอกาส ตำแหน่งเดียวกันอาจจะรับเครื่องยศต่างกัน และเครื่องยศทุกชิ้น

^{๕๖} ในครั้งนั้นตั้ง ๓ เมืองพร้อมกัน คือ เชียงราย พะเยา และงาว โดยให้พะเยากับงาวขึ้นต่อเมืองลำปาง ดู หวญ. ร. ๓ จ.ศ. ๑๒๐๕ เลขที่ ๒๑ บัญชีเครื่องยศหัวเมืองต่างๆ

^{๕๗} หวญ. ร. ๓ จ.ศ. ๑๒๐๙ เลขที่ ๓๐ เรื่องพระยานครลำปางกับพระยาฤทธิภูมิโยธยศประพุดติการชั่วร้าย

^{๕๘} หวญ. ร. ๓ จ.ศ. ๑๒๐๔ เลขที่ ๑๕ สำเนาใบบอกเมืองเชียงใหม่ และ หวญ. ร. ๓ จ.ศ. ๑๒๑๐ ที่ ๑๖ ร่างสารตราถึงพระยาลำพูน เรื่องตั้งพระยาราชวงศ์เป็นที่พระยาอุปราชเมืองลำพูน

^{๕๙} เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ ๑, หน้า ๒๗๗.

^{๖๐} ในสมัยรัชกาลที่ ๔ นอกจากเจ้าชั้น ๕ ไบแล้ว มีหลักฐานว่าทรงพระราชทานสัญญาบัตรและเครื่องยศให้แก่พระยาสามล้าน และพระยาไชยสงคราม ดู หวญ. ร. ๔ จ.ศ. ๑๒๒๐ เลขที่ ๑๗ ร่างศุภอักษรถึงเจ้านครเชียงใหม่ และ หวญ. ร. ๔ จ.ศ. ๑๒๒๒ เลขที่ ๑๗ ร่างศุภอักษรถึงเจ้านครลำปาง

จะต้องคืนเมื่อถึงแก่กรรม โดยทางกรุงเทพฯ จะตรวจนับเครื่องยศ มีหลักฐานว่าการส่งคืนเครื่องยศของเจ้าเชียงใหม่พุทธวงษ์ (พ.ศ. ๒๓๖๗ - ๒๓๘๙) ขาดไป ๕ สิ่ง ซึ่งทางกรุงเทพฯ ไม่ทวงถาม^{๑๑}

นอกจากนั้นมีพิธีการต่างๆ ที่ต้องแสดงความจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ที่กรุงเทพฯ เช่น เมื่อมีการผลัดเปลี่ยนแผ่นดิน เจ้าเมืองและเจ้านายบุตรหลานต้องลงมาร่วมในงานพระบรมศพและเข้าเฝ้าพระมหากษัตริย์องค์ใหม่ด้วย การกระทำพิธีถือน้ำพระพิพัฒน์สัจจา ปีละ ๒ ครั้ง โดยประกอบพิธีที่วัดสำคัญ มีเจ้าชั้น ๕ โบริและเจ้านายบุตรหลานอื่นๆ ร่วมด้วย พิธีนี้มีการให้สัตย์สาบานรัฐบาลกลางจึงถือว่าเป็นพิธีสำคัญที่แสดงความจงรักภักดี ผู้ที่ไม่ร่วมพิธีจะถูกเพ่งเล็ง ในสมัยรัชกาลที่ ๓ และรัชกาลที่ ๔ พบหลักฐานเสมอที่ทรงย้ำให้กระทำพิธีนี้^{๑๒}

อย่างไรก็ตามที่กล่าวมาเป็นรูปพิธีการยอมรับอำนาจของรัฐบาลกลางมากกว่า ส่วนวิธีการควบคุมที่แสดงอำนาจที่เฉียบขาด เช่น การเรียกตัวให้เข้าเฝ้าเพื่อสอบสวนความผิดตั้งกรณีพระเจ้าตากสินมหาราชเรียกตัวพระยาจำบ้านและพระยาภาววิไลซึ่งมีการลงโทษตัดขบหนุพระยา ภาววิไลและขังพระยาจำบ้านตามที่กล่าวมาแล้ว และกรณีรัชกาลที่ ๔ เรียกตัวเจ้าภาววิไลสรุยวงษ์เข้าเฝ้าเพราะได้ข่าวว่าฝักใฝ่พม่า ซึ่งผลปรากฏว่าไม่มีความผิดจึงให้กลับไปครองเมืองตามเดิม^{๑๓} นอกจากนี้ถ้ารัฐบาลกลางไม่แน่ใจว่าจะจงรักภักดีก็จะให้ทำราชการในกรุงเทพฯ เช่นกรณีพระยาแพรมังไชยเคยถูกพม่าจับตัวไปและอยู่กับพม่า ๑๐ ปี (พ.ศ. ๒๓๑๘ - ๒๓๒๘) ได้หันมาช่วยกองทัพไทยโดยยกทัพไปตีเชียงใหม่และสามารถจับตัวเจ้าเมืองเชียงใหม่ส่งมากรุงเทพฯ ได้ นับว่ามีความดีความชอบมากแต่รัชกาลที่ ๑ ยังแคลงพระทัยจึงโปรดเกล้าฯ ให้พระยาแพรมังไชยรับราชการที่กรุงเทพฯ มิให้กลับไปครองเมือง^{๑๔}

๓) พันธะของเมืองเชียงใหม่ต่อรัฐบาลกลางที่กรุงเทพฯ

สิ่งที่เชียงใหม่ต้องปฏิบัติตามหน้าที่ของเมืองประเทศราชแบ่งได้เป็น ๒ ประการ

ประการแรก การส่งเครื่องราชบรรณาการ ส่วย และสิ่งของต่างๆ

เครื่องราชบรรณาการ ต้องส่ง ๓ ปีต่อครั้ง เป็นเครื่องหมายของการยอมอยู่ใต้การบังคับบัญชา หากไม่ส่งจะถือว่ากบฏ เครื่องราชบรรณาการประกอบด้วยสิ่งสำคัญคือต้นไม้ทองเงินขนาดเท่ากัน ๑ คู่ และสิ่งของอีกจำนวนหนึ่งตามความเหมาะสม โดยไม่กำหนดชนิดและจำนวนหลักฐานในสมัยรัชกาลที่ ๔ พบว่าส่งต้นไม้ทองเงินสูง ๓ ศอกคืบ ๗ ชั้น และไม้ขนอสัก ๓๐๐ ต้น หรือ

^{๑๑} หวญ. ร. ๓ จ.ศ. ๑๒๐๙ เลขที่ ๑๓ เรื่องสารตราถึงเจ้าเมืองเชียงใหม่

^{๑๒} ดู หวญ. ร. ๓ จ.ศ. ๑๒๐๙ เลขที่ ๑๗ สารตราถึงเมืองเชียงใหม่ นครลำพูน นครลำปาง เรื่องตั้งพระยาอุปราช และหวญ. ร. ๔ จ.ศ. ๑๒๒๒ เลขที่ ๑๐ ร่างพระบรมราชาวาท

^{๑๓} พรพรรณ จงวัฒนา, “กรณีพิพาทระหว่างเจ้านครเชียงใหม่กับคนในบังคับอังกฤษอันเป็นเหตุให้รัฐบาลสยามจัดการปกครองมณฑลพายัพ (พ.ศ. ๒๔๐๑ - ๒๔๔๕)” (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๗), หน้า ๖๐ - ๖๑.

^{๑๔} เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ ๑, หน้า ๑๔๐.

บางปีส่งน้ำรักรแทนในจำนวน ๑๕๐ หรือ ๓๐๐ กระบอ^{๙๕} ต้นไม้ทองเงินที่ส่งมาถวายเข้าใจว่าไม่น่าจะมีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากนัก เมื่อเทียบกับส่วยและการเกณฑ์สิ่งของซึ่งมีมูลค่าสูงกว่ามาก

ส่วย เป็นสิ่งของที่ต้องส่งทุกปี ในอัตราที่ค่อนข้างแน่นอน ส่วยที่สำคัญของเชียงใหม่ คือ ไม้ขอนสัก ซึ่งเป็นของหาง่ายในท้องถิ่น ตามหลักฐานสมัยรัชกาลที่ ๓ พบว่าเชียงใหม่ซึ่งเป็นเมืองใหญ่ส่งไม้ขอนสัก ๕๐๐ ตัน น่าน ๔๐๐ ตัน ลำปาง ๔๐๐ ตัน แพร่ ๒๐๐ ตัน ลำพูน ๒๐๐ ตัน^{๙๖}

อย่างไรก็ตามการส่งส่วยบางครั้งไม่ครบจำนวน มีการค้างส่วย ซึ่งสำหรับเมืองเชียงใหม่ไม่พบหลักฐานการทวงส่วยให้ส่งให้ครบหรือเร่งให้ส่ง เท่าที่พบมีเมืองแพร่ส่งไม้ขอนสักไม่ครบรัฐบาลกลางเร่งให้ส่งด่วน^{๙๗} และเมืองน่านเจ้าเมืองของดส่งส่วยไม้ขอนสัก ๓ ปี ซึ่งรัชกาลที่ ๔ ไม่ยอมและถูกว่ากล่าวตักเตือน^{๙๘}

นอกจากไม้ขอนสักแล้วเชียงใหม่ส่งผ้าขาวเพลา ปีละ ๒๐๐ เพลา และน้ำรักร ๕๓๗ ทะนาน^{๙๙}

นอกจากจะต้องส่งเครื่องราชบรรณาการและส่วยแล้ว เมื่อมีงานพระราชพิธี เช่น พระบรมศพ รัฐบาลกลางจะเกณฑ์สิ่งของ ตามหลักฐานในงานพระราชพิธีบรมศพรัชกาลที่ ๑ พ.ศ. ๒๓๕๒ เชียงใหม่ถูกเกณฑ์กระดาดหัว ๒๐,๐๐๐ แผ่น ลำปางส่งกระดาดหัว ๑๕,๐๐๐ แผ่น ลำพูนส่งกระดาดหัว ๕,๐๐๐ แผ่น แพร่ส่งกระดาดหัว ๒๐,๐๐๐ แผ่น ป่าน ๕ หาบ และเมืองน่านต้องส่งกระดาดหัว ๓,๐๐๐ แผ่น ป่าน ๕ หาบ^{๑๐๐} และเมื่อรัฐบาลกลางมีการก่อสร้างพระราชวังและวัดก็จะเรียกเกณฑ์ไม้ขอนสัก เช่น รัชกาลที่ ๔ ทรงสร้างพระราชวังที่ลพบุรีต้องใช้ไม้ขอนสักจำนวนมาก เท่าที่ค้นคว้าไม่พบหลักฐานว่าเมืองเชียงใหม่ถูกเกณฑ์เท่าไร พบแต่หลักฐานว่าเมืองลำปางต้องส่งไม้ขอนสักครั้งนั้นถึง ๑,๐๐๐ ตัน^{๑๐๑}

อย่างไรก็ตามเมื่อเชียงใหม่ส่งเครื่องราชบรรณาการและส่วยลงมา รัฐบาลกลางจะส่งสิ่งของตอบแทนให้กลับไปใช้สอยในบ้านเมือง โดยพระราชทานแก่ผู้คุมบรรณาการหรือส่วย สิ่งของที่พระราชทานมักจะเป็นของที่ทางเชียงใหม่ขาดแคลนและขอร้องมา แต่ในการพระราชทานไม่แน่นอนว่าเป็นอะไร และมีจำนวนเท่าใด สมัยรัชกาลที่ ๑ พ.ศ. ๒๓๔๕ พระราชทาน ดังนี้

ปืนนกคุ่มกระสุน ๒ นิ้ว	๒ บอก
ปืนเล็กกระสุน ๓ นิ้ว	๒ บอก
๓ นิ้ว	

^{๙๕} หวญ. ร. ๔ จ.ศ. ๑๒๑๓ เลขที่ ๑๐๗ บัญชีเจ้าเมืองลาวพุงดำพุงขาวส่งเครื่องบรรณาการประจำปี.

^{๙๖} ปรีศนา ศิรินาม, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๐๕. (อ้างจาก หวญ. ร. ๓ จ.ศ. ๑๑๙๗ เลขที่ ๕ บัญชีรายวันเรื่องส่งไม้ขอนสักหัวเมืองต่างๆ เข้ามาถวาย)

^{๙๗} หวญ. ร. ๔ จ.ศ. ๑๒๒๑ เลขที่ ๒๑๐ สารตราถึงเมืองแพร่, พิษณุโลกและเมืองกำแพงเพชร จ.ศ. ๑๒๒๑

^{๙๘} หวญ. ร. ๔ จ.ศ. ๑๒๒๑ เลขที่ ๑๙๖ ร่างตราหน้าเจ้าพระยาธิบดีนครดินทร์ เรื่องเจ้าเมืองน่านของดส่งไม้ ฯลฯ

^{๙๙} หวญ. ร. ๓ จ.ศ. ๑๒๐๔ เลขที่ ๑๓ สารตราถึงเจ้าเมืองเชียงใหม่เรื่องตอบรับเครื่องยศของนายหนานมหาเทพ

^{๑๐๐} ปรีศนา ศิรินาม, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๐๘. (อ้างจาก หวญ. ร. ๒ จ.ศ. ๑๑๗๑ เลขที่ ๑ ศุภอักษรถึงเจ้าประเทศราชฯ และเกณฑ์กระดาดเพลา ป่าน ใช้ในการพระบรมศพ ฯลฯ)

^{๑๐๑} หวญ. ร. ๔ จ.ศ. ๑๒๑๘ เลขที่ ๖๙ ตราใหญ่ถึงนครลำปางให้จัดหาไม้ขอนสักพันต้น

กระสุนปืนใหญ่	๔ นิ้ว	๒,๕๐๐ ลูก
	๕ นิ้ว	
ดีบุกหนัก		๕ หาบ
สุพันฉันทหนัก		๓ หาบ
ฉาบพล		๒,๐๐๐ ใบ
กะทะเหล็ก		๗ ใบ
ทองคำเปลว		๕,๐๐๐ แผ่น
กระจกหนัก		๑๐ หาบ ^{๑๐๒}

ฯลฯ เป็นต้น

ในสมัยรัชกาลที่ ๓ พ.ศ. ๒๓๙๐ พระราชทานพานไถนาโดยให้แะรับเจ้าภาษีเหล็กที่เมืองชัยนาท และพบว่า การเข้าเฝ้าครั้งนั้นมีเจ้าอุปราชเชียงใหม่นำมา มีผู้คนติดตามถึง ๓๔๙ คน ในระหว่างการเข้าเฝ้าและเดินทางกลับทรงพระราชทานสิ่งของเครื่องอุปโภคบริโภคซึ่งประกอบด้วย ข้าวสาร ๓๔๙ ถัง^{๑๐๓} ฟืน ๕๐๐ ดุ้น เสื้อ ๔๒ ผืน น้ำมันมะพร้าว ๑๓๐ ทะนาน เป็นต้น^{๑๐๔}

เมื่อพิจารณาจากการตอบบรรณาการและส่วยแล้วนับว่าทั้งเมืองเชียงใหม่และรัฐบาลกลางต่างมีพันธะที่ต้องช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน และคงมีส่วนทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างเชียงใหม่และกรุงเทพฯ สมัยก่อนการปฏิรูปการปกครองดำเนินไปด้วยความราบรื่น

ประการที่สอง การป้องกันประเทศ ถือเป็นหน้าที่สำคัญของเมืองประเทศราชที่ต้องช่วยเหลือรัฐบาลกลาง เช่น ยามมีศึกสงครามจะถูกเกณฑ์กำลังทหารซึ่งจะต้องส่งกำลังมาช่วยอย่างรวดเร็วเพื่อไม่ให้ถูกเพ่งเล็ง กองทัพเชียงใหม่เคยถูกเกณฑ์ราชการศึกหลายครั้ง เช่น คราวกบฏเจ้าอนุวงศ์ พ.ศ. ๒๓๖๙ และเมื่อสถานการณ์ปกติเมืองประเทศราชต้องอยู่ในสภาพเตรียมพร้อมป้องกันบ้านเมืองเสมอ ดังสารตราในสมัยรัชกาลที่ ๓ ที่ส่งถึงเมืองเชียงใหม่ตอนหนึ่งมีความว่า

“... อีกประการหนึ่งให้ตรวจตราค่ายคูประตูเมือง ป้อมกำแพง หอรบเชิงเทินตึก ปืนดินสำหรับบ้านเมือง สิ่งใดชำรุดหักอยู่ให้จัดแจงตกแต่งซ่อมแปลงทำขึ้นไว้ให้มั่นคงจะได้เป็นสง่างามกับบ้านเมือง สัตว์จะไม่ได้ประมาตขึ้นได้ กับให้บำรุงทหาร จัดแจงปืน กระสุนดินดำ เครื่องศาสตราวุธรวบรวมเสบียงอาหารใส่ยุ้งฉางให้พร้อมสรรพไว้กับบ้านเมือง มีราชการกิจสงครามคุกคามคำคืนประการใดก็ให้พร้อมมูล อีกประการหนึ่งให้แต่งกองลาดตระเวนตรวจตรารักษาด้านสี่ราชการปลายแดนอย่าให้ขาด ถ้ามีเหตุการณ์ชายแดนให้บอกเมืองลคร, ลำพูน แลหัวเมืองที่ใกล้เคียงให้รู้ราชการ ให้เร่ง

^{๑๐๒} หมาย. ร. ๑ จ.ศ. ๑๑๖๔ เลขที่ ๑ ร่างพระบรมราชโองการเรื่องตั้งเจ้าพระยาเชียงใหม่ จ.ศ. ๑๑๖๔

^{๑๐๓} จำนวนข้าวสารนี้เข้าใจว่าให้เท่าจำนวนคนเพราะพบหลักฐานสมัยรัชกาลที่ ๔ เมืองลำพูนส่งคนมาเฝ้า ๒๖ คน ได้พระราชทานข้าวสาร ๒๖ ถัง ดู หมาย. ร. ๔ จ.ศ. ๑๒๑๙ เลขที่ ๑๕๕ คัดบอกเมืองลำพูน เมืองแพร่ เรื่องส่งไม้สักและต้นไม้ทองเงิน จ.ศ. ๑๒๑๙

^{๑๐๔} หมาย. ร. ๓ จ.ศ. ๑๒๐๙ เลขที่ ๑๓ สารตราเมืองเชียงใหม่ เรื่องตอบรับเครื่องยศของ นายหนาน มหาเทพ

รื้อบอกลงกรุงเทพฯ ให้เมืองเชียงใหม่, ลำพูน, ลำปางช่วยกันรื้อฟื้นด้านทานไว้กว่ากองทัพกรุงเทพฯ กองทัพหัวเมืองจะขึ้นไปถึง อย่าให้เสียเขตแดนบ้านเมือง ...”^{๑๐๕}

๒.๒ เชียงใหม่สมัยปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพ (พ.ศ. ๒๔๒๗ - ๒๕๗๖)^{๑๐๖}

ตามที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าเชียงใหม่นับตั้งแต่ตกเป็นประเทศราชของไทยใน พ.ศ. ๒๓๑๗ จนถึงช่วงก่อนการปฏิรูปสมัยรัชกาลที่ ๕ สถานการณ์โดยทั่วไปในเชียงใหม่อาจกล่าวได้ว่าไม่ก่อให้เกิดปัญหาอย่างใดต่อรัฐบาลกลาง แม้ว่าวิธีการควบคุมเมืองเชียงใหม่จะไม่รัดกุมเท่าไรนักก็ตาม การเปลี่ยนแปลงในรูปที่รัฐบาลกลางต้องเข้าไปควบคุมกิจการภายในมากขึ้นตามลำดับ จนกระทั่งในที่สุดก็ผนวกเอาเชียงใหม่เข้าเป็นส่วนหนึ่งของไทยนั้น เกิดขึ้นในรัชสมัยรัชกาลที่ ๕ ซึ่งเป็นยุคแห่งการปรับปรุงประเทศตามแบบตะวันตก ด้านการปกครองหัวเมืองมีการยกเลิกระบบการปกครองเมืองประเทศราชซึ่งเคยปฏิบัติกันมาช้านาน โดยจัดตั้งการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาลขึ้นแทน มีข้าหลวงเทศาภิบาลที่รัฐบาลกรุงเทพฯ ส่งไปปกครองและขึ้นสังกัดกระทรวงมหาดไทย ระบบมณฑลเทศาภิบาลที่จัดตั้งขึ้นจึงเป็นการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชาติรัฐ ซึ่งมีอำนาจรวมศูนย์ที่องค์พระมหากษัตริย์

มูลเหตุของการปฏิรูปการปกครอง เกิดจากปัญหา ๒ ประการ คือ ปัญหาเกี่ยวกับกิจการป่าไม้และปัญหาความวุ่นวายในหัวเมืองชายแดน ซึ่งเป็นปัญหาที่สืบเนื่องมาจากสถานการณ์ในเชียงใหม่ได้เปลี่ยนแปลงไปหลังจากอังกฤษเข้าครอบครองดินแดนพม่า ทำให้คนในบังคับอังกฤษเข้ามา มีความสัมพันธ์กับเชียงใหม่มากขึ้นและกลายเป็นปัญหาในเวลาต่อมา

ประการแรก ปัญหาเกี่ยวกับกิจการป่าไม้ ที่มาของปัญหาเกิดจากแต่เดิมป่าไม้ทั้งหมดเป็นของเจ้าเมืองและเจ้านายบุตรหลานและยังไม่มีราคามากนัก มีการตัดไม้ขายแต่น้อย การขายมักจะอยู่ในรูปเจ้าของป่าอนุญาตให้ลูกหลานใช้ขว้าวไฟร์ตัดขายคราวละ ๑๐๐ - ๒๐๐ ตัน โดยไม่คิดเงินทอง^{๑๐๗} ต่อมาคนในบังคับอังกฤษเข้ามาทำกิจการป่าไม้ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๓ และกิจการได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ป่าไม้จึงมีมูลค่ามหาศาล เกิดการแข่งขันกันเพื่อให้ได้ทำสัมปทานป่าไม้ ซึ่งเจ้าของป่าไม้ก็ให้สัมปทานซ้ำซ้อนในป่าเดียวกันเสมอ จึงเกิดเป็นกรณีพิพาทฟ้องร้องต่อกงสุลอังกฤษและรัฐบาลไทยเป็นคดีความมากมาย ดังปรากฏว่า พ.ศ. ๒๔๑๖ ที่เชียงใหม่มีคดีฟ้องร้องด้วยเรื่องป่าไม้ ๔๒ เรื่อง เมื่อมี

^{๑๐๕} หวญ. ร. ๓ จ.ศ. ๑๒๐๙ เลขที่ ๑๗ สารตราถึงเมืองเชียงใหม่, นครลำพูน, นครลำปาง เรื่องตั้งพระยาอุปราช

^{๑๐๖} ดินแดนมณฑลพายัพหรือล้านนาไทย ปัจจุบัน คือ ๘ จังหวัดในภาคเหนือ ตอนบนประกอบด้วย เชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง แพร่ น่าน เชียงราย พะเยา และแม่ฮ่องสอน โดยมีเชียงใหม่เป็นศูนย์กลางของมณฑลพายัพ

หัวข้อนี้ผู้เขียนขอปรับปรุงจากบทความเรื่อง “กระบวนการรวมหัวเมืองประเทศราชล้านนาไทยเข้าสู่ส่วนกลาง (พ.ศ. ๒๔๒๗ - ๒๕๗๖)” สังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (๑ เมษายน - กันยายน ๒๕๒๔) : ๒๓ - ๓๘ ส่วนรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ ดู สรัสวดี ประยูรเสถียร, “การปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพ พ.ศ. ๒๔๓๖ - ๒๕๗๖” (ปริญาณิพนธ์ ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, ๒๕๒๒), หน้า ๓๗๑.

^{๑๐๗} หอจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ ๕ (ต่อไปย่อ หจช. ร. ๕) ม. ๕๘/๘๘ รายงานกรมหมื่นพิชิตปรีชากรเรื่องจัดราชการเชียงใหม่ ลำพูน และลำปาง ลงวันที่ พฤษภาคม ร.ศ. ๑๐๓

การชำระคดีต้องยกฟ้อง ๓ เรื่อง อีก ๑๑ เรื่อง มีหลักฐานว่าจำเลยคือเจ้าอินทรวชิยานนท์ เจ้าเมืองเชียงใหม่ (พ.ศ. ๒๔๑๓ - ๒๔๓๙) ผิดจริงต้องชดใช้เป็นค่าปรับถึง ๔๖๖,๐๑๕ รูปี^{๑๐๘} ซึ่งเป็นเงินจำนวนมาก รัฐบาลกลางจึงจ่ายให้ก่อนโดยให้เจ้าอินทรวชิยานนท์ผ่อนใช้ ๗ ปี^{๑๐๙}

ประการที่สอง ปัญหาความวุ่นวายในหัวเมืองชายแดน หัวเมืองชายแดนที่เกิดเป็นปัญหา คือบริเวณที่เรียกว่าหัวเมืองเงี้ยวทั้งห้า^{๑๑๐} ประกอบด้วยเมืองหาง เมืองสาต เมืองต่วน เมืองทา และเมืองจวด (จวาด) เมืองเหล่านี้ตั้งอยู่ทางฝั่งตะวันออกของแม่น้ำสาละวินและอยู่ระหว่างเขตแดนของเชียงใหม่กับพม่า เชียงใหม่ได้หัวเมืองเงี้ยวทั้งห้าในสมัยพระยาภาวภิบาลพื้นฟูบ้านเมือง แต่ด้วยวิธีการปกครองเมืองขึ้นของเชียงใหม่ที่ปล่อยให้ปกครองตนเองอย่างอิสระ จึงมีฐานะเป็นเมืองขึ้นแต่เพียงในนาม เท่านั้น และเมื่ออังกฤษเข้าครอบครองพม่า บรรดาหัวเมืองชายแดนพม่าต่างพยายามแยกตัวเป็นอิสระมีการรบพุ่งกันเสมอ และมักจะล้ำแดนเข้ามาเกณฑ์ราษฎรในเขตหัวเมืองเงี้ยวทั้งห้าเสมอ และสถานการณ์ดังกล่าวไม่ได้รับการแก้ไขจากทางเชียงใหม่ ทำให้ความวุ่นวายในหัวเมืองชายแดนขยายวงกว้างยิ่งขึ้น เกิดโจรผู้ร้ายชุกชุมมีการปล้นฆ่าคนในบังคับอังกฤษซึ่งเข้ามาติดต่อค้าขายในล้านนาไทย ดังเช่นในปี พ.ศ. ๒๔๒๔ เกิดกรณีปล้นฆ่ามองตาทวย มองอุนอง และลูกจ้าง ซึ่งต่างเป็นคนในบังคับอังกฤษ โดยเจ้าเมืองเชียงใหม่ไม่สามารถจับตัวคนร้ายได้^{๑๑๑} รัฐบาลอังกฤษที่อินเดียจึงต้องการให้รัฐบาลไทยรักษาความสงบในหัวเมืองชายแดนเพื่อคนในบังคับอังกฤษจะได้ปลอดภัย

จากปัญหาทั้งสองประการที่เกิดขึ้นนั้น เป็นมูลเหตุสำคัญที่ทำให้รัฐบาลกลางต้องจัดการปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพในเวลาต่อมา และเพื่อเป็นการรักษาผลประโยชน์ของคนในบังคับอังกฤษ รัฐบาลอังกฤษที่อินเดียกับรัฐบาลไทยจึงตกลงทำสัญญาเชียงใหม่ (The Treaty of Chiangmai) ฉบับแรก พ.ศ. ๒๔๑๖ โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อที่จะจัดการป้องกันผู้ร้ายที่ปล้นสดมภ์ตามชายแดนเชียงใหม่ และอังกฤษยินยอมให้คนเอเชียในบังคับอังกฤษที่มีคดีแพ่งขึ้นศาลที่จะจัดตั้งขึ้นที่เชียงใหม่ แต่มีข้อแม้ว่าในกรณีที่คนในบังคับอังกฤษยินยอมเท่านั้น หากไม่ยินยอมต้องส่งคดีนั้นให้แก่กงสุลอังกฤษที่กรุงเทพฯ หรือเจ้าหน้าที่อังกฤษที่ยองสะลินในพม่าเป็นผู้ดำเนินการตัดสิน

สนธิสัญญาเชียงใหม่ฉบับนี้นับเป็นครั้งแรกที่อังกฤษยินยอมให้อำนาจทางการศาลแก่ไทยบ้าง แม้จะไม่สมบูรณ์นักก็ตาม อย่างไรก็ตาม สนธิสัญญาฉบับนี้มีข้อบกพร่องหลายประการ โดยเฉพาะเกี่ยวกับการป้องกันโจรผู้ร้ายตามบริเวณหัวเมืองชายแดน ซึ่งเป็นปัญหาใหญ่เกินกำลังที่เมืองเชียงใหม่จะจัดการให้เรียบร้อยได้^{๑๑๒} และด้านคดีความต้องส่งมาฟ้องร้องต่อกงสุลอังกฤษที่กรุงเทพฯ เสมอ เพื่อ

^{๑๐๘} ๑ รูปี (แถบ) มีค่าประมาณ ๘๐ สตางค์

^{๑๐๙} สงวน โขติสุขรัตน์, คนตีเมืองเหนือ (นครหลวงกรุงเทพธนบุรี : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, ๒๕๑๕), หน้า ๘๙.

^{๑๑๐} หัวเมืองเงี้ยวทั้งห้านี้ไทยต้องเสียให้แก่อังกฤษในปี พ.ศ. ๒๔๓๕ ดู นคร พันธุ์ณรงค์, "การเจรจาและข้อตกลงระหว่างรัฐบาลสยามกับรัฐบาลอังกฤษ เกี่ยวกับหัวเมืองชายแดนล้านนาไทยและพม่าสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ระยะเวลา พ.ศ. ๒๔๒๘ - ๒๔๓๘" (ปริญาญานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์บัณฑิตวิทยาลัย วิทยาลัยวิชาการศึกษาประสานมิตร, ๒๕๑๖), ๓๔๗ หน้า

^{๑๑๑} หจช. ร. ๕ สารบัญญัตพิเศษ เล่ม ๖ หน้า ๔๒๐

^{๑๑๒} หจช. ร. ๕ สารบัญญัตพิเศษ เล่ม ๘ หน้า ๘๓

เป็นการแก้ไขปัญหาก็เกิดทำสนธิสัญญาเชียงใหม่ฉบับที่สอง พ.ศ. ๒๔๒๖ โดยขยายอำนาจศาลไทยให้กว้างขึ้นอีกคือ กำหนดให้คนในบังคับอังกฤษต้องขึ้นศาลต่างประเทศทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา ซึ่งเป็นการยกเลิกสิทธิของคนในบังคับอังกฤษที่เคยได้รับตามสัญญาเชียงใหม่ฉบับแรกที่ว่า จะขึ้นศาลไทยต่อเมื่อตนเองยินยอม อย่างไรก็ตามการพิจารณาคดีต่างๆ กงสุลหรือรองกงสุลมีสิทธิถอนคดีจากศาลต่างประเทศไปชำระที่ศาลกงสุลได้ทุกเวลาที่เห็นสมควร

จากสัญญาเชียงใหม่ฉบับที่สอง ทำให้รัฐบาลไทยยินยอมให้รัฐบาลอังกฤษจัดตั้งกงสุลประจำเมืองเชียงใหม่ และจากการทำสัญญาเชียงใหม่ที่เกิดขึ้นทั้งสองครั้ง แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของตะวันตกที่เข้ามามากขึ้น โดยเฉพาะอังกฤษมีผลประโยชน์ผูกพันอยู่เป็นอันมาก จนรัฐบาลไทยต้องเร่งดำเนินงานแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นในเชียงใหม่ การปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพจึงเกิดขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๒๗

ข้าหลวงสามหัวเมืองกับการแก้ไขปัญหที่เชียงใหม่ (พ.ศ. ๒๔๑๗ - ๒๔๒๖)

หลังจากทำสนธิสัญญาเชียงใหม่ พ.ศ. ๒๔๑๖ รัฐบาลกลางได้ส่งพระนรินทรราชเสนี (พุ่มศรีไชยยันต์) ไปเป็นข้าหลวงสามหัวเมืองประจำที่เชียงใหม่ เพื่อควบคุมดูแลและแก้ไขปัญหในเมืองเชียงใหม่ ลำปาง และลำพูน^{๑๑๓} ตามที่ระบุในสัญญานั้นซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่รัฐบาลกลางได้ส่งข้าหลวงขึ้นไปประจำการ ความมุ่งหมายของการส่งข้าหลวงสามหัวเมืองพอสรุปได้ ๓ ประการคือ ประการแรก เพื่อให้ข้าหลวงทำหน้าที่ชำระคดีความที่เกี่ยวข้องกับคนในบังคับอังกฤษจึงมีฐานะเป็น “ข้าหลวงตระลาการ ศาลต่างประเทศ” ประการที่สองเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานระหว่างกรุงเทพฯ กับเชียงใหม่ ประการที่สามเพื่อแนะนำให้เจ้าเมืองเชียงใหม่ปฏิบัติตามสนธิสัญญาเชียงใหม่และปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐบาล ดังนั้น ในระยะแรกนี้จึงไม่มีนโยบายถึงขั้นยกเลิกฐานะเมืองประเทศราชหรือยกเลิกตำแหน่งเจ้าเมืองเชียงใหม่ เพียงแต่ต้องการให้เจ้าเมืองเชียงใหม่ยอมปฏิบัติตามความต้องการของรัฐบาลกลางที่กรุงเทพฯ จึงอาจเปรียบเสมือน “หุ่น” หรือเครื่องจักรที่รัฐบาลกลางจะหมุนไปทางไหนก็ได้ นับว่าเป็นการเริ่มใช้วิธีการดำเนินงานแบบค่อยเป็นค่อยไป ซึ่งจะไม่สร้างความรู้สึกบังคับจิตใจของเจ้าเมืองเชียงใหม่ ทั้งนี้เห็นได้จากพระราชหัตถเลขารัชกาลที่ ๕ ซึ่งมีไปถึงข้าหลวงสามหัวเมือง (พ.ศ. ๒๔๒๖ - ๒๔๒๘) มีความตอนหนึ่งว่า

“... การที่เป็นข้าหลวงสามหัวเมืองนี้ ต้องถือว่าเป็นผู้รักรักษาอำนาจแลรักษาคำสั่งกรุงเทพฯ ที่จะให้เป็นไปได้ตามคำสั่งทุกประการ แลต้องรู้ความประสงค์ของกรุงเทพฯ ว่าเราถือว่าเมืองเชียงใหม่ ยังไม่เป็นพระราชอาณาเขตตราของเราแท้ เพราะยังเป็นประเทศราชอยู่ตราบใจ แต่เราก็ไม่ได้คิดจะรื้อถอนวงศ์ตระกูลมิให้เป็นประเทศราช เป็นแต่อยากจะได้ยึดเอาอำนาจ ที่จริง ... เมื่อจะว่าโดยย่อแล้ว ให้ลาวเป็นเหมือนหนึ่งเครื่องจักร ซึ่งเราจะหมุนไปข้างนำถามาข้างหลังก็ได้ตามชอบใจ ... แต่เป็นการจำเป็นที่จะต้องทำการอย่างนี้ด้วยสติปัญญาเป็นมากกว่าอำนาจกำลัง ต้องอย่าให้ลาวเห็นว่าเป็นการบีบคั้นกดขี่ ต้องชี้ให้เห็นในการที่เป็นประโยชน์ แลไม่เป็นประโยชน์เป็นพื้น ...”^{๑๑๔}

^{๑๑๓} หจข. ร. ๕ บ. ๑.๒/๕ รัชกาลที่ ๕ ทูลสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอเจ้าฟ้ากรมพระบำราบปรปักษ์ ร. ที่ ๒๘๔/๔๔

^{๑๑๔} หจข. ร. ๕ บ. ๑.๑ ก/๘ รัชกาลที่ ๕ ถึงพระยาราชสมภารากร ลงเดือน ๘ จ.ศ. ๑๒๔๕

พระบรมราชโองบายที่รัชกาลที่ ๕ ทรงวางไว้ดังกล่าวนี้ว่าเหมาะสมกับหัวเมืองประเทศราช เชียงใหม่ ซึ่งเจ้าเมืองเชียงใหม่เคยปกครองบ้านเมืองอย่างค่อนข้างจะอิสระและมีความสัมพันธ์อันดีต่อ กรุงเทพฯ เมื่อเทียบกับหัวเมืองประเทศราชในภาคใต้เช่น ไทรบุรี และปัตตานี ซึ่งพยายามต่อต้านอำนาจรัฐบาลกลางเสมอ การที่จะดำเนินการควบคุมเชียงใหม่ให้มากขึ้นกว่าเดิมจะต้องกระทบกระเทือนจิตใจต่อเจ้าเมืองผู้ต้องสูญเสียอำนาจต่างๆ ที่เคยได้รับ รัชกาลที่ ๕ จึงทรงกำชับข้าหลวงที่ส่งมาประจำการที่เชียงใหม่เสมอ เช่น ให้ระมัดระวังไม่ให้เจ้าเมืองเชียงใหม่รู้สึกว่าคุณกดขี่, สิ่งที่ข้าหลวงกระทำต้องได้รับความเห็นชอบจากเจ้าเมือง^{๑๑๔} ข้าหลวงต้องสร้างสัมพันธ์ไมตรีอันดีกับเจ้าเมือง หากข้าหลวงคนใดมีเรื่องบาดหมางกับเจ้าเมืองและเจ้านายบุตรหลานจะเรียกตัวกลับ^{๑๑๖} นอกจากนี้ยังห้ามเรียกร่องกะเกณฑ์สิ่งใดที่จะสร้างความเดือดร้อนแก่เจ้าเมืองเชียงใหม่^{๑๑๗}

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐบาลกลางจะแก้ไขปัญหาโดยส่งข้าหลวงมาประจำการที่เชียงใหม่ แต่ปัญหาทั้งกรณีพิพาทเรื่องป่าไม้และปัญหาความวุ่นวายทางชายแดนก็หาได้ยุติลงไม่ ในที่สุดรัฐบาลอังกฤษกับรัฐบาลไทยต้องทำสนธิสัญญาเชียงใหม่ฉบับที่ ๒ ปี พ.ศ. ๒๔๒๖ โดยมีความมุ่งหมายเพื่อให้รัฐบาลไทยแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง

สาเหตุที่ทำให้ข้าหลวงสามหัวเมืองไม่สามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้ พอสรุปได้ ๒ ประการ ประการแรก ข้าหลวงสามหัวเมืองไม่มีอำนาจชำระคดีเต็มที่ โดยข้อบังคับกำหนดให้มีอำนาจชำระความไม่เกิน ๕,๐๐๐ รูปี^{๑๑๘} ซึ่งส่วนใหญ่มักจะเกิน ดังนั้นคดีความต่างๆ ที่เกิดขึ้นในเชียงใหม่จะมาสิ้นสุดกันที่กรุงเทพฯ เสมอ ประการที่ ๒ นโยบายของรัฐบาลกลางยังไม่ประสงค์จะเปลี่ยนแปลงใดๆ มากนัก ทั้งนี้เพราะเกรงปฏิกิริยาจากเจ้าเมืองเชียงใหม่และเจ้านายบุตรหลานจึงเป็นแต่เพียงส่งข้าหลวงสามหัวเมืองมาปูทางให้กับการปฏิรูปในครั้งต่อไป ดังนั้นข้าหลวงที่ส่งมาประจำเชียงใหม่ใน พ.ศ. ๒๔๑๗ จึงมียศเพียงชั้นพระ (พระนรินทรราชเสนี พุ่ม ศรีไชยยันต์) ข้าหลวงคนแรกตำแหน่งเดิมเป็นปลัดบัญชีกรมพระกลาโหม ซึ่งมีส่วนทำให้เจ้านายบุตรหลานไม่ยำเกรงเท่าที่ควร^{๑๑๙}

การปฏิรูปการปกครองในเมืองเชียงใหม่

หลังจากที่รัฐบาลอังกฤษกับรัฐบาลไทยทำสนธิสัญญาเชียงใหม่ ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๔๒๖ ซึ่งสัญญาฉบับนี้อังกฤษมุ่งหมายให้ไทยแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เชียงใหม่อย่างแท้จริง โดยอังกฤษต้องการให้ไทยส่งข้าหลวงที่มีอำนาจเต็มขึ้นไปดำเนินการ เพราะขณะที่กำลังเจรจาทำสัญญาฉบับนี้ บรรดา

^{๑๑๔} หจข. ร. ๕ สารบาญสมุดพิเศษ เล่ม ๘ หน้า ๘๓

^{๑๑๖} หจข. ร. ๕ สารบาญสมุดพิเศษ เล่ม ๑๐ หน้า ๗๘ - ๘๒

^{๑๑๗} “พระราชบัญญัติสำหรับข้าหลวงชำระความหัวเมือง” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑ ลงวันอาทิตย์ เดือน ๑๒ แรม ๖ ค่ำ จ.ศ. ๑๒๓๖ หน้า ๒๗๔ - ๒๗๖ และ หจข. ร. ๕ “ข้อบังคับให้อำนาจกับข้าหลวงเมืองเชียงใหม่ ในความที่เกี่ยวข้องกับคนในบังคับอังกฤษ” สารบาญสมุดพิเศษ เล่ม ๑๐ หน้า ๑๙๔ - ๑๙๕

^{๑๑๘} “พระราชบัญญัติสำหรับข้าหลวงชำระความหัวเมือง” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑ ลงวันอาทิตย์ เดือน ๑๒ แรม ๖ ค่ำ จ.ศ. ๑๒๓๖ หน้า ๒๗๔ - ๒๗๖ และ หจข. ร. ๕ “ข้อบังคับให้อำนาจกับข้าหลวงเมืองเชียงใหม่ ในความที่เกี่ยวข้องกับคนในบังคับอังกฤษ” สารบาญสมุดพิเศษ เล่ม ๑๐ หน้า ๑๙๔ - ๑๙๕

^{๑๑๙} หจข. ร. ๕ สารบาญสมุดพิเศษ เล่ม ๑๐ หน้า ๗๘

หัวเมืองขึ้นพม่าต่างเป็นอิสระทำการสะสมเสบียงอาหารโดยยกกำลังเข้าโจมตีหัวเมืองชายแดนลานนาไทย^{๒๐} และความวุ่นวายที่เกิดขึ้นนั้นเกินกำลังที่เมืองเชียงใหม่จะจัดการให้เรียบร้อยได้ ประกอบกับสถานการณ์ภายในเชียงใหม่ขณะนั้นกำลังยุ่งยาก เพราะเจ้าเทพไกรสรชยาของเจ้าอินทวิชยานนท์ผู้มีความสามารถในการปกครองถึงแก่พิราลัย ในปี พ.ศ. ๒๔๒๖ เจ้าอินทวิชยานนท์ก็ไม่มี ความเข้มแข็งเพียงพอ เจ้านายชั้นสูงในเชียงใหม่จึงแย่งชิงอำนาจกัน นับเป็นโอกาสดีของรัฐบาลกลางที่จะดำเนินการปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพโดยมีศูนย์กลางการดำเนินงานที่เชียงใหม่^{๒๑}

การปฏิรูปการปกครองในเมืองเชียงใหม่เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพ ซึ่งเป็นกระบวนการรวมหัวเมืองประเทศราชลานนาไทยเข้ากับส่วนกลาง รัฐบาลกลางวางเป้าหมายของการปฏิรูปการปกครองเพื่อสร้างเอกภาพแห่งชาติ ซึ่งมีองค์พระมหากษัตริย์เป็นศูนย์รวมอำนาจเพียงแห่งเดียว ในการดำเนินการจะต้องกระทำสิ่งสำคัญ ๒ ประการ คือ ประการแรก ยกเลิกฐานะหัวเมืองประเทศราชที่เป็นมาแต่เดิม โดยจัดการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาล ส่งข้าหลวงมาปกครอง ขณะเดียวกันก็พยายามยกเลิกตำแหน่งเจ้าเมืองเสีย โดยรัฐบาลกลางจัดรอนอำนาจของ เจ้าเมืองอย่างค่อยเป็นค่อยไป ซึ่งในที่สุดตำแหน่งเจ้าเมืองก็สลายตัวไป ประการที่สอง การผสมกลมกลืนชาวพื้นเมืองให้มีความรู้สึกเป็นพลเมืองไทยเช่นเดียวกับพลเมืองส่วนใหญ่ของประเทศ กล่าวคือให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชนในชาติ รัฐบาลกลางใช้วิธีจัดการปฏิรูปการศึกษาในลานนาโดยจัดระบบโรงเรียนหนังสือไทยซึ่งเป็นระบบการศึกษาแบบใหม่เข้าแทนที่ การเรียนในวัดและกำหนดให้เรียนภาษาไทยกลางแทนภาษาไทยยวน^{๒๒}

การปฏิรูปการปกครองในเมืองเชียงใหม่มีลักษณะการดำเนินงานที่ต่อเนื่องและยาวนาน ซึ่งสามารถแบ่งเป็น ๒ สมัย

- สมัยก่อนจัดการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาล (พ.ศ. ๒๔๒๗ - ๒๔๔๒)
- สมัยจัดการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาล (พ.ศ. ๒๔๔๒ - ๒๔๗๖)

เชียงใหม่สมัยก่อนจัดการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาล (พ.ศ. ๒๔๒๗ - ๒๔๔๒)

เชียงใหม่สมัยปฏิรูปการปกครองหัวเมืองลาวเฉียง (พ.ศ. ๒๔๒๗ - ๒๔๓๕)

^{๒๐} หจช. ร. ๕ ม. ๒.๑๒ ก/๔๑ เล่ม ๒๑ ศุภอักษรพระเจ้าอินทวิชยานนท์กราบทูลสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ามหามาลา กรมพระบำราบปรปักษ์ และ หจช. ร. ๕ ม. ๒.๒๑ ก/๑๑ เล่ม ๓ พระยาราชสัมภารากรกราบทูลสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอเจ้าฟ้ามหามาลา กรมพระบำราบปรปักษ์

^{๒๑} เชียงใหม่เป็นที่ตั้งของศาลาว่าการมณฑลพายัพ ซึ่งมีชื่อเรียกต่างกันในช่วง พ.ศ. ๒๔๒๗ - ๒๔๓๕ ดินแดนส่วนนี้เรียกว่าหัวเมืองลาวเฉียง ดำเนินการปฏิรูปเฉพาะเมืองเชียงใหม่ ลำปาง และลำพูน มีข้าหลวงห้าหัวเมืองจัดการปกครอง (เนื่องจากสนธิสัญญาเชียงใหม่ฉบับที่ ๒ ขยายอำนาจศาลครอบคลุมจากเดิมเฉพาะเชียงใหม่ ลำปาง และลำพูน ออกไปถึงแพร่และน่าน จึงเรียกข้าหลวงสามหัวเมืองเป็นข้าหลวงห้าหัวเมือง) ช่วง พ.ศ. ๒๔๓๖ - ๒๔๔๒ เป็นมณฑลลาวเฉียง พ.ศ. ๒๔๔๓ เป็นมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ และช่วง พ.ศ. ๒๔๔๓ - ๒๔๗๖ เป็นมณฑลพายัพ

^{๒๒} รายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ดู สรัสวดี อ๋องสกุล, "การปฏิรูปการศึกษาในลานนา : การสร้างเอกภาพแห่งชาติ (พ.ศ. ๒๔๔๖ - ๒๔๗๕)", ศึกษาศาสตร์สาร ๒ - ๔ (ตุลาคม ๒๕๒๔ - กันยายน ๒๕๒๕) : ๒๙ - ๔๘

การปฏิรูปหัวเมืองลาวเฉียงเป็นการเข้าควบคุมเมืองเชียงใหม่อย่างแท้จริงเป็นครั้งแรก ซึ่งรัชกาลที่ ๕ มีพระราชดำริว่าในการวางรากฐานการปฏิรูปต้องส่งพระเจ้านองยาเธอ กรมหมื่นพิชิตปรีชากรไปปูทางเพราะนอกจากเป็นเชื้อพระวงศ์ชั้นสูงแล้ว ยังเป็นผู้ที่มีความสามารถรอบรู้และมีความตั้งพระทัยในการดำเนินงาน ทำให้เจ้าเมืองเชียงใหม่และเจ้านายบุตรหลานยำเกรงและยอมรับการเปลี่ยนแปลง^{๑๒๓}

การดำเนินงานกรมหมื่นพิชิตปรีชากรทรงปรับปรุงด้านการปกครองให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น โดยยังคงให้มีตำแหน่งเจ้าสนามหลวงแต่ลดความสำคัญลงจนยกเลิกไปเอง จากนั้นทรงแต่งตั้งเสนา ๖ ตำแหน่งขึ้นมาใหม่ ประกอบด้วยกรมมหาดไทย กรมทหาร กรมคลัง กรมยุติธรรม กรมวัง และกรมนา แต่ละกรมมีเจ้านายบุตรหลานดำรงตำแหน่งเสนา เป็นผู้บังคับบัญชากรม ข้าราชการจากส่วนกลางเป็นผู้ช่วยเสนา ทำหน้าที่ให้คำแนะนำและช่วยเหลือเจ้านายบุตรหลานที่ยังไม่เข้าใจรูปแบบการปกครองอย่างใหม่ ดังนั้น ผู้ช่วยเสนาจึงเป็นผู้คุมอำนาจการปกครองและทำหน้าที่จัดการด้านต่างๆ อย่างแท้จริง นอกจากนี้มีตำแหน่งพระยาวรณซึ่งสงวนไว้ให้เจ้านายบุตรหลาน หรือขุนนางพื้นเมืองเป็นตำแหน่งที่ไม่มีความสำคัญมาก แต่มีไว้เพื่อถนอมน้ำใจชาวพื้นเมือง ในแต่ละกรมจึงประกอบด้วยตำแหน่งพระยาวาการกรม (เสนา) พระยาผู้ช่วยไทย (ผู้ช่วยเสนา) และพระยา รองลาว^{๑๒๔}

ตำแหน่งเสนาทั้ง ๖ ตั้งขึ้นเพื่อมิให้เจ้านายบุตรหลานรู้สึกที่ต้องสูญเสียอำนาจและเกียรติยศไป สำหรับเหตุผลของการตั้งเสนา ๖ ตำแหน่ง เพื่อจะกระจายอำนาจของเจ้าเมือง ซึ่งเคยมีอย่างมากไปสู่เจ้านายบุตรหลานและโดยเฉพาะข้าราชการจกดส่วนกลาง ซึ่งเป็นกลจักรสำคัญของการควบคุมอำนาจ

อย่างไรก็ตามตำแหน่งเสนาทั้ง ๖ เป็นตำแหน่งการเมืองซึ่งคัดเลือกโดยเจ้าสนามหลวงแล้ว เสนอให้เจ้าเมืองแต่งตั้งและมีสิทธิโยกย้ายหรือถอดถอนได้ ซึ่งเป็นการให้เจ้าเมืองเชียงใหม่ทำหน้าที่ควบคุมเสนาทั้ง ๖ ด้วย และเป็นนโยบายที่ต้องการไม่ให้ตำแหน่งเสนาทั้ง ๖ เป็นอิสระจนเกินไป ซึ่งมีผลทำให้เสนาทั้ง ๖ และเจ้าสนามหลวงมีความสัมพันธ์กัน^{๑๒๕}

การจัดการปกครองแบบใหม่จำเป็นต้องใช้เงินเป็นจำนวนมาก จำเป็นต้องเก็บภาษีจากท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นเพื่อให้เพียงพอกับค่าใช้จ่าย โดยที่รัฐบาลกลางไม่ต้องส่งเงินมาช่วย และเมื่อมีเงินเหลือจ่ายตามงบประมาณในแต่ละปีกำหนดว่าต้องนำส่งรัฐบาลกลาง เพื่อให้เพียงพอกับค่าใช้จ่ายของการปฏิรูปการปกครองจึงมีการปรับปรุงการเก็บภาษีอากรให้เป็นแบบเดียวกับระบบกรุงเทพฯ ดังนี้

ประการแรก การจัดระบบผูกขาดให้เจ้าภาษีนายอากรประมูล ครั้งแรกมีภาษี ๕ ชนิด คือ ภาษีสุรา ภาษีสุกร ภาษีนา ภาษีครั่ง และสมปัดสรต้นไม้^{๑๒๖}

^{๑๒๓} หจข. ร. ๕ ม. ๕๘/๘๘ รายงานกรมหมื่นพิชิตปรีชากร ลงวันที่ ๖ ๗ ๘ ค่ำ จ.ศ. ๑๒๔๖

^{๑๒๔} หจข. ร. ๕ บ. ๑๐/๓๕ แบบตั้งตำแหน่งของกรมหลวงพิชิตปรีชากร

^{๑๒๕} เรื่องเดียวกัน

^{๑๒๖} หจข. ร. ๕ ม. ๘๘/๓ รายงานหลวงอนุรักษ์เบศรกราบทูลเจ้าฟ้ามหามาลา กรมพระบำราบปรปักษ์ ลงวันที่ ๖ ๗ ๓ ค่ำ ปีวอก จ.ศ. ๑๒๔๖

ประการที่สอง การเพิ่มชนิดของภาษีอากรขึ้นใหม่หลายอย่าง แยกตามหมวดหมู่ได้ถึง ๙ ประเภท ซึ่งแต่เดิมเท่าที่พบมีภาษีข้าวและภาษีหลังคาเรือนเท่านั้น^{๑๒๗}

ประการสุดท้าย รูปแบบการเก็บภาษี เดิมเก็บเป็นผลผลิต เช่น ปลูกข้าวเสียภาษีเป็นข้าว แต่ระบบใหม่ต้องเสียภาษีเป็นเงิน ทั้งที่ระบบเศรษฐกิจแบบเงินตรายังไม่แพร่หลาย ราษฎรยังคงชินกับการแลกเปลี่ยนสิ่งของและระบบเศรษฐกิจยังเป็นแบบเลี้ยงตัวเอง

การจัดเก็บภาษี “ระบบกรุงเทพฯ” ดังกล่าว นับว่าเกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจครั้งใหญ่ในล้านนาไทยที่มีผลกระทบต่อราษฎรอย่างยิ่ง เพราะราษฎรนอกจากจะถูกขูดรีดจากเจ้าภาษีนายอากรแล้วยังต้องจ่ายภาษีเป็นเงินจำนวนมาก ราษฎรจึงเดือดร้อน

กรมหมื่นพิชิตปรีชากรทรงทำหน้าที่วางรากฐานกับการปฏิรูปหัวเมืองลาวเฉียงเท่านั้น โดยใช้เวลาเพียงปีเศษ (พ.ศ. ๒๔๒๗ - ๒๔๒๘) ก็เสด็จกลับกรุงเทพฯ เพื่อช่วยราชการด้านอื่นต่อไป รัฐบาลกลางได้จัดส่งข้าหลวงคนต่อมากปกครอง โดยมีนโยบายให้จัดการปกครองตามแบบที่กรมหมื่นพิชิตปรีชากรทรงวางรากฐานไว้ แต่รูปแบบที่กรมหมื่นพิชิตปรีชากรทรงวางไว้เสื่อมคลายลงเป็นลำดับ นับตั้งแต่พระยาเพชรพิไชย (จิน จารุจินดา) (พ.ศ. ๒๔๓๑) ดำรงตำแหน่งข้าหลวงหัวเมือง พระยาเพชรพิไชยแทนที่จะรักษาอำนาจและผลประโยชน์ของรัฐบาลกลาง กลับเป็นใจให้เจ้าอินทวิชยานนท์ เจ้าเมืองเชียงใหม่ล้มเลิกระเบียบแบบแผนต่างๆ โดยเจ้าอินทวิชยานนท์ออกหนังสือประกาศเรียกร้องให้รัฐบาลกลางยกเลิกเสนา ๖ ตำแหน่ง ยกเลิกระบบภาษีอากรแบบกรุงเทพฯ ขอใช้ระบบเดิมคือเก็บส่วยในอัตรา ๑๐ ซัก ๒ แล้วให้นำส่งค่าสนาม ขอเก็บภาษีข้าวเป็นผลผลิตและเก็บภาษีหลังคาเรือน^{๑๒๘} ในคำประกาศนั้นอ้างว่าเทพยดาที่รักษาบ้านเมืองไม่พอใจการดำเนินงานของกรมหมื่นพิชิตปรีชากร จึงบันดาลให้ฝนไม่ตกต้องตามฤดูกาล และพืชพันธุ์ธัญญาหารก็ไม่อุดมสมบูรณ์เหมือนสมัยเจ้าเมืองเชียงใหม่คนก่อนๆ^{๑๒๙} นับเป็นวิธีการที่อ้างความเชื่อถือของราษฎรเป็นเครื่องมือต่อรอง ซึ่งเข้าใจว่าราษฎรบางส่วนคงเห็นด้วยกับคำประกาศ เพราะกำลังเดือดร้อนกับการกดขี่ของเจ้าภาษีนายอากรอยู่แล้ว

หลังจากเจ้าอินทวิชยานนท์ออกหนังสือประกาศให้ราษฎรทราบแล้ว ก็นำความกราบบังคมทูลต่อรัชกาลที่ ๕ ซึ่งรัชกาลที่ ๕ ไม่ยอมให้มีการเปลี่ยนแปลงใดๆ เข้าสู่ระบบเดิม แต่เมื่อเวลาผ่านไปไม่กี่เดือน พระยาเพชรพิไชยกลับยินยอมให้เจ้าอินทวิชยานนท์ยกเลิกระบบการเก็บภาษีแบบกรุงเทพฯ โดยผลการ นอกจากนั้นพระยาเพชรพิไชยยังใช้ตำแหน่งหาผลประโยชน์ เช่น ทูจรีตเงิน หลวงถึง ๑๖,๓๗๗ รูปี^{๑๒๙} และร่วมมือกับเจ้าเมืองเชียงใหม่ให้อนุญาตเปิดบ่อนการพนัน ทั้งที่เมื่อสมัยกรมหมื่นพิชิตปรีชากรทรงมีประกาศห้ามเล่นการพนันทุกชนิดเป็นอันขาด^{๑๓๐}

^{๑๒๗} หจข. ร. ๕ ม. ๕๘/๑๙๓ พิกัดภาษีอากรมณฑลพายัพ (ร.ศ. ๑๐๓ - ๑๐๔)

^{๑๒๘} หจข. ร. ๕ ม. ๕๘/๘๘ พระเจ้าอินทวิชยานนท์กราบบังคมทูลราชการเมืองเชียงใหม่ ลงวันที่ ๓ ๙ ๑๐ คำ ปีชวด จ.ศ.

๑๒๕๐

^{๑๒๙} หจข. ร. ๕ ม. ๕๘/๘๓ เจ้าพระยารัตนบดินทร์กราบบังคมทูลรัชกาลที่ ๕ ลงวันที่ ๓ เมษายน ร.ศ. ๑๐๘ - ๒๗

มิถุนายน ร.ศ. ๑๐๘

^{๑๓๐} หจข. ร. ๕ มท. จ.ศ. ๑๒๕๐ เล่ม ๓๖ หน้า ๑๙๔ - ๑๙๘

พระยาเพชรพิไชยกระทำผิดอย่างร้ายแรงดังกล่าวกว่า จึงถูกเรียกตัวกลับกรุงเทพฯ ทันที และผลการปฏิบัติงานของพระยาเพชรพิไชยสร้างความแตกแยกในหมู่ข้าราชการไทยที่ส่วนกลางส่งมา เนื่องจากมีข้าราชการไทยอีกกลุ่มหนึ่งพยายามรักษาอำนาจรัฐบาลกลางอย่างเต็มที่ ความแตกแยกของข้าราชการไทยทำให้ราชการต่างๆ หยุดชะงักลง และเป็นโอกาสให้เจ้าเมืองเชียงใหม่เรียกร้องอำนาจและผลประโยชน์คืน

ในการแก้ไขปัญหารัฐบาลกลางส่งข้าหลวงชุดใหม่มา ประกอบด้วย พระเจ้าน้องยาเธอ พระองค์เจ้าโสณบัณฑิตย์ ดำรงตำแหน่งข้าหลวงพิเศษ และพระยามหาเทพในตำแหน่งข้าหลวงหัวเมือง ดำเนินการแก้ไขสถานการณ์โดยพยายามรักษาอำนาจรัฐบาลกลาง แต่สถานการณ์กลับทวีความรุนแรงมากขึ้นจนกลายเป็นกบฏพระยาปราบสงคราม (พญาผาบ)

กบฏพระยาปราบสงครามเกิดขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๓๒ ที่ตำบลหนองจ่อม อำเภอสนทราย จังหวัดเชียงใหม่^{๑๓๑} เรื่องราวเกี่ยวกับกบฏพระยาปราบสงครามเป็นสิ่งที่น่าสนใจยิ่ง จึงมีการศึกษาค้นคว้ากันมาบ้างแล้ว^{๑๓๒} แต่ยังสามารถตีความในแนวทางอื่นได้อีก ซึ่งผู้เขียนพยายามศึกษาเรื่องนี้โดยใช้หลักฐานจากการสัมภาษณ์บุคคลที่สูงอายุในท้องถิ่น ประกอบกับหลักฐานของทางราชการที่หอจดหมายเหตุแห่งชาติ

๙

จากการศึกษาพบว่า พระยาปราบสงครามผู้นำกบฏมีตำแหน่งเป็นแม่ทัพเมืองเชียงใหม่ ซึ่งมีความสามารถสูง และเป็นผู้ปกครองระดับท้องถิ่นโดยได้รับความไว้วางใจจากเจ้าเมืองเชียงใหม่ให้ปกครองและเก็บภาษีด้านฝั่งตะวันออกของแม่น้ำปิง คือบริเวณแขวงจ่อม (หนองจ่อม) แขวงคือ (แม่คือ) และแขวงกอก^{๑๓๓} จากหลักฐานของทางราชการระบุชัดเจนว่าพระยาปราบสงครามเป็นแคว้น (กำนัน) แต่เมื่อพิจารณาหน้าที่ของพระยาปราบสงครามซึ่งได้ปกครองแคว้นและแก้บ้าน (ผู้ใหญ่บ้าน) โดยพิจารณาจากคำกราบบังคมทูลรัชกาลที่ ๕ ของเจ้าพระยาพลเทพ มีความตอนหนึ่งว่า “เป็นต้นท้าวขุนกรมการแขวงกำนันนายบ้าน”^{๑๓๔} เพราะฉะนั้นหากเทียบอำนาจหน้าที่นี้คงเท่ากับนายอำเภอ แต่ในสมัยนั้นบริเวณ ๓ แขวงดังกล่าวขึ้นกับเมืองเชียงใหม่ ยังไม่มีการจัดตั้งเป็นอำเภอตั้งปัจจุบัน จากการสัมภาษณ์บุคคลในท้องถิ่นต่างมีความเห็นตรงกันว่า พระยาปราบสงครามเป็นผู้นำท้องถิ่นที่เก่งกล้าด้านไสยศาสตร์และการรบพุ่ง เป็นที่ยอมรับนับถือและเลื่องลือในหมู่บ้านละแวกนั้น ซึ่งคงมีส่วนทำให้

^{๑๓๑} รายละเอียดเรื่องพระยาปราบสงคราม (พญาผาบ) ดู สวัสดิ์ อ่องสกุล, “กบฏพระยาปราบสงคราม แม่ทัพเมืองเชียงใหม่ พ.ศ. ๒๔๓๒” ๑๔ หน้า (อัสสัมชัญ)

^{๑๓๒} ชูสิทธิ์ ชูชาติ, “กบฏพญาผาบ (ปราบสงคราม) : กบฏชาวนาในภาคเหนือ”, วารสารสังคมศาสตร์, ๒ (ตุลาคม ๒๕๒๒ - มีนาคม ๒๕๒๓) : ๒๔ - ๓๔ ชูสิทธิ์เน้นปัญหาเศรษฐกิจและพยายามชี้ว่าพญาผาบ (ปราบสงคราม) เป็นชาวนาธรรมดาไม่มีตำแหน่งทางราชการเลยและวัลลภ รุ่งศิริแสงรัตน์, “กบฏไทยเขินเมืองเชียงใหม่ ปี พ.ศ. ๒๔๓๒”, แดงงานประวัติศาสตร์เอกสารโบราณคดี ๑ (มกราคม - มิถุนายน ๒๕๒๓) : ๖๗ - ๖๘ วัลลภา ตีความในแนวทางปัญหาการเมืองระหว่างประเทศ โดยเน้นว่าอังกฤษมีส่วนรู้เห็นเป็นใจด้วยการช่วยเหลือพระยาปราบสงครามของเจ้าเมืองเชียงใหม่ และอังกฤษต้องการขยายอิทธิพลทางการเมืองในลานนา

^{๑๓๓} ในปัจจุบัน ๓ แขวงดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของอำเภอสนทราย อำเภอดอยสะเก็ด และอำเภอสันกำแพง จากการสำรวจมีบริเวณกว้างขวางเทียบได้กับอำเภอหนึ่ง

^{๑๓๔} หจข. ร. ๕ ม. ๕๘/๑ เจ้าพระยาพลเทพกราบบังคมทูลรัชกาลที่ ๕ ลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ร.ศ. ๑๐๘

ราษฎรที่เดือดร้อนจากการเก็บภาษีเข้าร้องเรียนต่อพระยาปราบสงคราม พระยาปราบสงครามจึงออกปกป้องราษฎรจนลูกกลมเป็นนกภูพระยาปราบสงคราม

เหตุการณ์กับภูพระยาปราบสงครามมีจุดเริ่มต้นจากระบบเก็บภาษีอากรผูกขาด โดยเฉพาะภาษีหมาก พลุ มะพร้าว เมื่อพระองค์เจ้าโสณบัณฑิตย์กำหนดให้เก็บอากรพืชสวนแบบกรุงเทพฯ คือ ออกเก็บปีละครั้งแทนระบบเดิมที่กรมหมื่นพิชิตปรีชากรกำหนดให้มีการเสียภาษีเฉพาะเมื่อมีการซื้อขายเกิดขึ้นเท่านั้น ฉะนั้นระบบใหม่แม้ไม่มีการซื้อขายก็ต้องถูกเก็บภาษีหรือยังไม่ทันขายก็ต้องเสียภาษีแล้ว ทำให้ราษฎรไม่สามารถหาเงินมาเสียได้ทัน ราษฎรจึงต้องการเสียภาษีเป็นผลผลิตทางเกษตรตามระบบการเก็บภาษีแบบเดิมของลานนาไทย

น้อยวงศ์เป็นผู้ประมุขภาษีหมาก มะพร้าว พลุ ใต้ในอัตราปีละ ๔๑,๐๐๐ รูปี ซึ่งสูงกว่าอัตราเดิมถึง ๑๖,๐๐๐ รูปี^{๑๓๕} ดังนั้น จึงจำเป็นต้องเก็บภาษีอย่างเข้มงวดเพื่อให้ได้เงินกลับคืนมาให้มากที่สุด น้อยวงศ์ได้ออกเก็บภาษีตั้งแต่เดือนสิงหาคม พ.ศ. ๒๔๓๒ เป็นต้นมา ในอัตราที่สูงกว่าเดิม คือ หมาก ๒ ตัน ต่อวัน มะพร้าว ๑ ตัน ต่อวัน (๑ วัน = ๑๒.๕ สดางค์) ราษฎรที่ปลูกพืชสวนดังกล่าวได้รับการเดือดร้อนจากการข่มเหงของพวกเจ้าภาษีที่บังคับให้จ่ายค่าภาษีตามที่ตนกำหนดซึ่งเป็นเงินจำนวนมาก โดยเฉพาะแขวงคือ แขวงจ้อม และแขวงกอก ในเขตพระยาปราบสงครามปกครอง เป็นบริเวณที่นิยมปลูกต้นหมากกันมากมายจนต้องใช้วิธีการนับโดยจกตอกมัดละร้อย นำไปมัดตามโคนต้นหมากแล้วหักลบออกจากตอกที่เหลือ^{๑๓๖} แต่ละบ้านจะต้องเสียภาษีระหว่าง ๘๐ - ๒๐๐ รูปี^{๑๓๗} ซึ่งเป็นอัตราที่สูงมาก^{๑๓๘} เมื่อเทียบกับสมัยที่พระยาปราบสงครามทำหน้าที่เก็บภาษีส่งให้เจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่ จะเก็บภาษีหลังคาเรือนครอบครัวละ ๕ รูปี ส่วนข้าวก็เก็บตามจำนวนพันธุ์ที่ใช้ปลูกในอัตราพันธุ์ข้าวปลูก ๑ ถัง เสียส่วย ๒ ถัง

เมื่อพวกเจ้าภาษีมาเก็บอากรพืชสวนดังกล่าวในเขตแขวงจ้อม (ตำบลหนองจ้อม อำเภอสันทรายในปัจจุบัน) ราษฎรส่วนหนึ่งไม่สามารถนำเงินมาชำระค่าภาษีได้จึงขอเสียเป็นผลผลิต พวกเจ้าภาษีไม่ยอมกลับข่มเหงจำชื่อมือเท้าราษฎร สร้างความไม่พอใจแก่ราษฎรที่พบเห็นเกิดรวมตัวกันต่อต้านพวกเจ้าภาษีโดยมีพระยาปราบสงครามเป็นผู้นำ ซึ่งเริ่มต่อต้านด้วยการประกาศห้ามไม่ให้เจ้าภาษีเก็บภาษีในเขตตำบลหนองจ้อมแล้วลูกกลมใหญ่โตถึงกับวางแผนจะเข้าโจมตีเมืองเชียงใหม่โดยมุ่งหมายจะสังหารข้าราชการจากส่วนกลางและเจ้าภาษีชาวจีนในฐานะผู้สร้างความเดือดร้อน^{๑๓๙} แต่ถูกทางการปราบปรามเสียก่อนโดยที่พระยาปราบสงครามหลบหนีไปได้จึงรวมกำลังขึ้นอีกครั้งหนึ่ง

^{๑๓๕} หจช. ร. ๕ ม. ๕๘/๑ เจ้าพระยาพลเทพกราบบังคมทูลรัชกาลที่ ๕ ลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ร.ศ. ๑๐๘

^{๑๓๖} สัมภาษณ์ลูกหลาน นันตา อายุ ๕๑ ปี บ้านสันทรายหลวง อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๒๓

^{๑๓๗} หจช. ร. ๕ ม. ๕๘/๘๘ พระยามหาเทพกราบเรียน พณฯ สมุหนายก ที่ ๒๓/๑๐๘ ลงวันที่ ๑๙ มกราคม ร.ศ. ๑๐๘

^{๑๓๘} แต่เดิมเข้าใจว่าไม่มีการจัดเก็บภาษีประเภทนี้มาก่อน และราษฎรไม่เคยเสียภาษีอากรมากมายถึงเพียงนี้ ดู หจช.

ร. ๕ ม. ๕๘/๑ เจ้าพระยามหาพลเทพ กราบบังคมทูลรัชกาลที่ ๕ วันที่ ๒๐ มีนาคม ร.ศ. ๑๐๘

^{๑๓๙} หจช. ร. ๕ ม. ๕๘/๘๘ พระยามหาเทพกราบเรียน พณฯ สมุหนายก ที่ ๒๓/๑๐๘ ลงวันที่ ๑๙ มกราคม ร.ศ. ๑๐๘

ซึ่งครั้งหลังได้รับความช่วยเหลือจากเจ้าเมืองเชียงตุง สามารถยึดเมืองฝางได้ อย่างไรก็ตามในที่สุดก็ถูกทางการปราบปรามจนสำเร็จ^{๑๔๐}

สาเหตุของกบฏพระยาปราบสงครามเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองและเศรษฐกิจ อันเนื่องมาจากการปฏิรูปการปกครองในเมืองเชียงใหม่ ซึ่งทำให้เจ้าเมืองเชียงใหม่และเจ้านายบุตรหลานต้องสูญเสียอำนาจและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ จึงพยายามต่อต้านการดำเนินงานปฏิรูปการปกครองตลอดมา และในเหตุการณ์กบฏพระยาปราบสงคราม เจ้านายในเมืองเชียงใหม่ก็มีส่วนสนับสนุนอยู่เบื้องหลัง^{๑๔๑}

ในการตีความเท่าที่ผ่านมามีต่างก็ยอมรับว่าเจ้านายในเมืองเชียงใหม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกบฏด้วย^{๑๔๒} แต่ไม่มีผู้ใดพิจารณาต่อไปว่าการปฏิรูปการปกครองของกรมหมื่นพิชิตปรีชากรนั้น ได้กระทบกระเทือนถึงโครงสร้างทางการเมืองในระดับล่างทั้งหมด ซึ่งรวมถึงแคว้นและแก่งบ้านด้วย ข้าราชการท้องถิ่นเหล่านี้ ก่อนหน้าจะปฏิรูปการปกครองเป็นกลุ่มที่เคยมีผลประโยชน์ต่อการเก็บรวบรวมภาษีอากรให้เจ้าเมืองเชียงใหม่ ข้าราชการท้องถิ่นจึงสูญเสียผลประโยชน์ และรู้สึกว่ารัฐบาลกลางเข้ามายุ่งเกี่ยวมากเกินไป หลักฐานที่สนับสนุนนั้นเห็นได้ชัดว่าผู้ร่วมก่อการกบฏครั้งนี้ล้วนเป็นข้าราชการระดับท้องถิ่นทั้งสิ้น เช่น พระยาปราบสงคราม แคว้นและแก่งบ้าน ประกอบด้วย พระยาขัติยะ (แคว้นแม่คือ) ท้าวยาวิไชย (แก่งบ้านปาง) พระยารัตนคูหา (แก่งบ้านถ้ำ) พระยาจินใจ (แคว้นจอม) พระยาชมภู (แก่งหัวฝาย) ท้าวเชื่อนคำ (แคว้นกอก) และท้าวขัต ท้าวใจ ท้าวเชื่อนแก้ว ท้าวราช ท้าวขันคำ แสันทพสุรินทร์ เป็นต้น^{๑๔๓}

สำหรับสาเหตุที่ผลักดันให้พระยาปราบสงครามก่อการกบฏผู้เขียนเข้าใจว่าเป็นผลโดยตรงจากการสูญเสียผลประโยชน์ด้านการจัดเก็บภาษีด้านแม่ปิงฝั่งตะวันออก นอกจากนั้นยังมีสาเหตุประกอบการตัดสินใจของพระยาปราบสงครามอีกด้วย ได้แก่ การได้รับความสนับสนุนจากเจ้านายในเมืองเชียงใหม่ และไม่พอใจการทำทารุณต่อราษฎรในความปกครอง ซึ่งพระยาปราบสงครามตามคำบอกเล่าเป็นคนดีรักความยุติธรรม

หลังจากเกิดกบฏพระยาปราบสงคราม อำนาจของรัฐบาลกลางเริ่มลดลงตามลำดับจนมีลักษณะคล้ายระบบเดิมอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งรัชกาลที่ ๕ ทรงเข้าพระทัยถึงความรู้สึกกระทบกระเทือนใจของเจ้านายในเมืองเชียงใหม่ที่เกิดขึ้นตลอดเวลาที่ดำเนินการปฏิรูป ในช่วงหลังกบฏพระยาปราบสงคราม (พ.ศ. ๒๔๓๒ - ๒๔๓๕) จึงไม่มีการแก้ไขปัญหานั้น

เชียงใหม่สมัยปฏิรูปการปกครองมณฑลลาวเฉียง (พ.ศ. ๒๔๓๖ - ๒๔๔๒)

^{๑๔๐} หจข. ร. ๕ ต. ๔๐/๓ รายงานหลวงประชาตติกิจกรบาทูลพระองค์เจ้าโสณบัณฑิตย์ เรื่องปราบกบฏพระยาปราบสงคราม ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ร.ศ. ๑๐๘

^{๑๔๑} หจข. ร. ๕ ม. ๕๘/๑๐๓ พระองค์เจ้าโสณบัณฑิตย์กราบบังคมทูลรัชกาลที่ ๕ ที่ ๑๘/๑๑๙ ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ร.ศ. ๑๐๘

^{๑๔๒} ดู ชูสิทธิ์ ชูชาติ, เรื่องเดียวกัน และวัลลภา รุ่งศิริแสงรัตน์ เรื่องเดียวกัน

^{๑๔๓} หจข. ร. ๕ ม. ๕๘/๘๘ พระยามหาเทพกราบเรียน พณฯ สมุหนายก ที่ ๒๓/๑๐๘ ลงวันที่ ๑๙ มกราคม ร.ศ. ๑๐๘

ความจำเป็นต้องปรับปรุงการปกครองมณฑลลาวเฉียงหรือมณฑลพายัพในเวลาต่อมา เกิดขึ้นอีกครั้งหนึ่ง หลังจากที่รัฐบาลไทยต้องยอมยกหัวเมืองเงี้ยวทั้งห้าและหัวเมืองกะเหรี่ยง ซึ่งมี ปัญหาว่านายเสมอมาให้แก่รัฐบาลอังกฤษในปี พ.ศ. ๒๔๓๕ และในปี พ.ศ. ๒๔๓๖ ไทยก็เสียดินแดน ผังซ้ายแม่น้ำโขงแก่ฝรั่งเศสในวิกฤตการณ์ ร.ศ. ๑๑๒ ทำให้เขตแดนด้านตะวันออกของมณฑลลาวเฉียง ต้องเผชิญกับการรุกรานของฝรั่งเศสตลอดมา ในที่สุดไทยต้องเสียหัวเมืองฝั่งขวาแม่น้ำโขง ซึ่งขึ้นกับ เมืองน่านแก่ฝรั่งเศสใน พ.ศ. ๒๔๔๖

การดำเนินงานครั้งนี้มีพระยาทรงสุรเดช (อัน บุนนาค) ดำรงตำแหน่งข้าหลวงใหญ่มณฑล ลาวเฉียงเป็นเวลา ๖ ปี (พ.ศ. ๒๔๓๖ - ๒๔๔๒) และได้ขยายเขตการปฏิรูปออกไปจากเดิมถึงเมืองแพร่ และเมืองน่านด้วย ซึ่งในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะเมืองเชียงใหม่เท่านั้น พระยาทรงสุรเดชจัดการหลายด้าน ซึ่งสามารถรวมอำนาจเข้าสู่รัฐบาลกลางสำเร็จอีกขั้นหนึ่ง

ด้านการปกครองในระดับมณฑล พระยาทรงสุรเดชริเริ่มจัดตั้งกองมณฑลลาวเฉียงซึ่งเป็น หน่วยงานที่สำคัญมาก กองมณฑลมีพระยาทรงสุรเดชข้าหลวงใหญ่เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด และมี ข้าหลวงรองในตำแหน่งข้าหลวงมหาดไทย ข้าหลวงยุติธรรม ข้าหลวงคลัง ข้าหลวงป่าไม้ และมี ข้าราชการระดับเสมียนพนักงานประจำอยู่ในกองมณฑล รูปแบบการปกครองดังกล่าวจะเห็นว่า มี ลักษณะคล้ายคลึงกับการปกครองมณฑลเทศาภิบาลซึ่งจะจัดในสมัยต่อมา ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นช่วงที่ รัฐบาลกลางได้เตรียมพื้นฐานที่จะปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาลในมณฑลพายัพให้เป็นแบบแผน เช่นเดียวกับมณฑลภายใน และข้อบกพร่องครั้งนี้จะได้รับการแก้ไขในสมัยมณฑลเทศาภิบาล

ส่วนการปกครองในเมืองเชียงใหม่ พระยาทรงสุรเดชตั้งตำแหน่งพระยาผู้ช่วยเสนาทั้ง ๖ ให้ครบทุกตำแหน่ง หลังจากที่ถูกเจ้าเมืองเชียงใหม่ยกเลิกไปในครั้งที่เจ้าพระยาพลเทพเป็นข้าหลวง พิเศษในพ.ศ. ๒๔๓๓ การตั้งเสนา ๖ ตำแหน่ง พระยาทรงสุรเดชใช้วิธีการที่เรียกว่า “อุบายเกี่ยว ลาว”^{๑๔๔} โดยเกลี้ยกล่อมเจ้าเมืองเชียงใหม่ให้แต่งตั้งผู้ช่วยเสนา ๖ ตำแหน่งขึ้น ซึ่งประสบความสำเร็จ พระยาทรงสุรเดชดึงตัวข้าราชการที่ทำการในกองมณฑลมาดำรงตำแหน่งสำคัญ เช่น ผู้ช่วยเสนาคลัง และ ผู้ช่วยเสนาหนา ทั้งยังดึงเอาตำแหน่งสำคัญทั้งสองมารวมไว้ที่ว่าการมณฑลลาวเฉียง การกระทำ ดังกล่าวก็เท่ากับที่ว่าการมณฑลแย่งตำแหน่งและงานต่างๆ ที่ระดับเมืองเคยทำ ซึ่งเจ้านายบุตรหลาน เริ่มไม่พอใจเพราะเกรงว่าจะสูญเสียอำนาจต่างๆ ที่มีอยู่อย่างรวดเร็ว และเกรงว่ารัฐบาลจะยกตำแหน่ง ต่างๆ ไปไว้ ณ ที่ว่าการมณฑลเสียหมดจนกระทั่งตนไม่มีอำนาจหน้าที่จะทำกิจการใดๆ ความไม่พอใจ การกระทำของพระยาทรงสุรเดช เป็นสาเหตุให้เจ้านายในเมืองเชียงใหม่ทำหนังสือร้องเรียนนำขึ้นกราบ บังคมทูลรัชกาลที่ ๕

การปกครองในเมืองอื่นๆ พระยาทรงสุรเดชจัดส่งข้าหลวงไปประจำเมืองตามลำดับ ความสำคัญคือ พระยาทรงสุรเดชถือเป็นข้าหลวงที่ ๑ ประจำอยู่ที่เมืองเชียงใหม่ โดยเขตการปกครอง รวมไปถึงเมืองลำพูนด้วย รองลงมามีข้าหลวงที่ ๒ ประจำอยู่ที่เมืองลำปางและเมืองน่าน และข้าหลวงที่

^{๑๔๔} หจข. ร. ๕ ม. ๕๘/๓๓ พระยาศรีสหเทพกราบทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ฉบับที่ ๑๐/๑๓๕๒ ลงวันที่ ๒ เมษายน ร.ศ. ๑๑๘

๓ ประจำที่เมืองแพร์ ข้าหลวงที่ส่งไปประจำเมืองจะเป็นตัวแทนของข้าหลวงใหญ่ ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่เจ้านายบุตรหลานเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลกลาง

อย่างไรก็ตามในช่วงที่พระยาทรงสุรเดชดำเนินการปฏิรูปไม่ปรากฏว่า ได้มีการเปลี่ยนแปลงในระดับอำเภอ ตำบล และหมู่บ้านแต่อย่างใด คงปล่อยให้สภาพดั้งเดิม การเปลี่ยนแปลงในระดับท้องถิ่นจะเด่นชัดในสมัยที่มีการปกครองแบบเทศาภิบาล

ในด้านการคลัง พระยาทรงสุรเดชรวบรวมอำนาจไว้ไม่ให้เจ้าเมืองเชียงใหม่และเจ้านายบุตรหลานใช้จ่ายอย่างอิสระ โดยกำหนดให้เจ้าเมืองเชียงใหม่ได้รับเงินผลประโยชน์ (ไม่รวมค่าต่อไม้) ปีละ ๘๐,๐๐๐ ไร่^{๑๔๕} ซึ่งในขณะที่ดำเนินการอยู่นั้นเจ้าเชียงใหม่อินทวิชยานนท์ถึงแก่พิราลัย พระยาทรงสุรเดชจึงตัดเงินผลประโยชน์ให้เหลือปีละ ๓๐,๐๐๐ ไร่ พร้อมทั้งลดเงินเดือนเจ้านายบุตรหลานที่รับราชการ และจัดการโยกย้ายถอดถอนบางตำแหน่งแล้วให้ข้าราชการไทยเป็นแทนพร้อมกับเพิ่มเงินเดือนให้

การจัดการของพระยาทรงสุรเดชสร้างความรู้สึกบิบบั่นต่อเจ้านายบุตรหลานในเมืองเชียงใหม่มากจนเกิดการแตกแยกแบ่งเป็นฝ่ายข้าหลวงและฝ่ายเจ้านายบุตรหลาน ซึ่งมีความรุนแรงถึงขนาดแบ่งเขตแดนกัน โดยฝ่ายข้าหลวงอยู่ด้านริมแม่น้ำปิง^{๑๔๖} ส่วนเจ้านายบุตรหลานอยู่ในกำแพงเมืองและทั้งสองฝ่ายมุ่งประทุษร้ายต่อกัน สถานการณ์จึงตึงเครียดขึ้นอีกครั้งหนึ่ง รัชกาลที่ ๕ ทรงแก้ไขโดยเรียกตัวพระยาทรงสุรเดชกลับกรุงเทพฯ แล้วโปรดเกล้าฯ ให้พระยานริศรราชกิจ (สาย โชติกเสถียร) ซึ่งไม่เข้มงวดเช่นพระยาทรงสุรเดชขึ้นไปเป็นข้าหลวงเทศาภิบาลแทน และจัดการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาล โดยมีพระยาศรีสหเทพ (เส็ง วิริยศิริ) ดำเนินการปฏิรูป (ธันวาคม ๒๔๔๒ - เมษายน ๒๔๔๓)

เชียงใหม่สมัยจัดการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาล (พ.ศ. ๒๔๔๒ - ๒๔๗๖)

การจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลเริ่มจากหัวเมืองชั้นในก่อน แล้วขยายไปยังหัวเมืองประเทศราชเริ่มตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๓๗ จนถึง พ.ศ. ๒๔๔๙ จึงทั่วพระราชอาณาจักร มณฑลพายัพจัดเป็นมณฑลเทศาภิบาล พ.ศ. ๒๔๔๒ อย่างไรก็ตามดินแดนส่วนนี้ได้รับการปฏิรูปมาตั้งแต่ก่อนหน้าเป็นมณฑลเทศาภิบาลแล้ว (พ.ศ. ๒๔๒๗ - ๒๔๔๒) การจัดการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาลเป็นการยกเลิกฐานะหัวเมืองประเทศราชล้านนาไทย มาเป็นดินแดนส่วนหนึ่งในพระราชอาณาจักรอย่างแท้จริง

รูปแบบของมณฑลเทศาภิบาลได้ปรับปรุงให้สอดคล้องกับสภาพการปกครองแบบเดิม โดยกำหนดให้แต่ละเมืองมีคณะกรรมการบริหารเรียกว่าเค้าสนามหลวง ประกอบด้วยข้าหลวงประจำเมือง เจ้าเมือง และข้าหลวงผู้ช่วย ซึ่งตำแหน่งข้าหลวงประจำเมืองเชียงใหม่ คือ พระยาอุดมพงษ์เพ็ญสวัสดิ์ (ม.ร.ว.ประยูร อิศรศักดิ์) เจ้าอุปราช (เจ้าอินทวโรรสสุริยวงษ์) รั้งตำแหน่งเจ้าเมือง และขุนรัฐกิจ ข้าหลวงผู้ช่วย ด้านอำนาจหน้าที่เป็นของข้าหลวงประจำเมือง โดยเจ้าเมืองไม่มีหน้าที่ปกครอง

^{๑๔๕} หจข. ร. ๕ ม. ๕๘/๔๐ เรื่องจัดระเบียบเก็บเงินค่าราชการแลผลประโยชน์ในมณฑลพายัพ ลงวันที่ ๕ สิงหาคม ร.ศ. ๑๑๕

^{๑๔๖} ที่ทำการข้าหลวงอยู่ริมแม่น้ำปิง ปัจจุบันคือบริเวณที่ตั้งศาลาเทศบาลนครเชียงใหม่

บ้านเมืองโดยตรง ได้แต่ยกย่องให้เกียรติในนามเท่านั้น อย่างไรก็ตามเจ้าอุปราชซึ่งรั้งตำแหน่งเจ้าเมือง เชียงใหม่ไม่พอใจการเข้าควบคุมของรัฐบาล จึงเรียกร้องให้ข้าหลวงเทศาภิบาลลดอำนาจของข้าหลวงประจำเมืองลง และขอมีอำนาจกลับคืนดังเดิม^{๑๔๗} แต่ไม่ได้อผล

นอกจากจัดตั้งเค้านามหลวงเป็นคณะกรรมการบริหารสูงสุดแล้ว ยังคงรูปแบบเสนา ๖ ตำแหน่งไว้ตามเดิม แม้ว่าจะไม่เหมาะสมกับกาลสมัยนักก็ตาม แต่เพื่อไม่ให้เจ้านายบุตรหลานซึ่งดำรงตำแหน่งเสนาต่างๆ ไม่พอใจการดำเนินงานของรัฐบาล และรัฐบาลใช้วิธีค่อยๆ เลิกเสนา ๖ ตำแหน่งไป โดยจัดข้าราชการจากส่วนกลางเข้าดำรงตำแหน่งกรมการเมืองต่างๆ แทน เช่น ปลัดเมือง ยกกระบัตรเจ้าเมือง และสัสดี เป็นต้น

ในด้านผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจรัฐบาลเข้าควบคุมมากยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้เจ้าเมืองต้องเสียภาษีที่ดินเช่นเดียวกับราษฎรทั่วไป วิธีการนี้ทำให้รัฐบาลมีรายได้เพิ่มขึ้นเกือบ ๑๐ เท่า เพราะที่ดินส่วนใหญ่เป็นของเจ้านายเมืองเหนือ และรัฐบาลก็ได้จัดสรรรายได้ของเจ้าเมืองออกเป็นเงินเดือน เงินส่วนแบ่งค่าดอกไม้ และเงินส่วนแบ่งค่าแรงแทนเกณฑ์ รวมแล้วปีหนึ่งเจ้าอินทวโรรสสุริยวงษ์จะมีรายได้ไม่น้อยนักคือ ประมาณ ๒๔๐,๒๗๗ บาท^{๑๔๘} แต่รายได้นี้ไม่คงที่ขึ้นอยู่กับจำนวนเงินค่าดอกไม้และเงินแทนเกณฑ์ซึ่งเก็บได้ไม่แน่นอน และในปี พ.ศ. ๒๔๕๑ ได้ขอรับพระราชทานผลประโยชน์เป็นเงินเดือนๆ ละ ๒๐,๐๐๐ บาท^{๑๔๙} อย่างไรก็ตามในระยะแรกที่จัดสรรรายได้ดังกล่าว เจ้าอินทวโรรสสุริยวงษ์ไม่พอใจนักแต่ก็ต้องยอมรับการเปลี่ยนแปลง

ส่วนราษฎรก็ได้รับการกระทบกระเทือนจากการปฏิรูประบบการเก็บภาษีอากรเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะการเก็บเงินแทนเกณฑ์จากชาวยุทธจำนวน ๔ บาทต่อปี ซึ่งมักจะเสียเงินแล้วยังถูกเกณฑ์แรงงานเสมอ โดยทางการไม่จ่ายค่าตอบแทนให้ ซึ่งตามปกติกระทรวงมหาดไทยกำหนดให้จ่ายค่าตอบแทนในอัตราวันละ ๒ สลึง ราษฎรจึงเดือดร้อนและไม่พอใจข้าราชการจากส่วนกลางที่กวาดชั้นเกณฑ์แรงงานสร้างถนนและสะพานทั้งในเมืองและนอกเมือง

หลังจากจัดการปกครองแบบเทศาภิบาลผ่านไป ๓ ปี ปัญหาต่างๆ ก็ตามมา เนื่องจากความไม่พอใจของราษฎรและเจ้านายเมืองเหนือผู้เสียอำนาจและผลประโยชน์และปัญหาการขาดแคลนข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถในทุกๆ ระดับ โดยเฉพาะตำแหน่งนายแขวง (นายอำเภอ) ซึ่งรัฐบาลกำหนดว่าต้องเป็นข้าราชการจากส่วนกลางนั้นมีจำนวนน้อยมาก ดังนั้นแต่ละแขวงที่จัดตั้งขึ้นจึงมีพื้นที่กว้างขวางมาก ทั้งการคมนาคมก็ยากลำบากนายแขวงจึงดูแลไม่ทั่วถึง ข้าราชการส่วนหนึ่งไม่เข้าถึงประชาชน ดูหมิ่นชาวพื้นเมืองและใช้อำนาจกดขี่เกณฑ์แรงงานจนเกินไป ปัญหาเหล่านี้มีอยู่ทั่วไปตามเมืองต่างๆ ในมณฑลพายัพ แต่ที่ลุกลามเป็นการต่อต้านครั้งใหญ่เกิดที่เมืองแพร่ในเหตุการณ์กบฏเงี้ยว พ.ศ. ๒๔๕๕ พวกกบฏเป็นกองโจรเงี้ยวที่ได้รับการสนับสนุนจากเจ้านายเมืองแพร่ ครั้นพวกกบฏ

^{๑๔๗} หจข. ร. ๕ ม. ๕๘/๔๒ พระยาศรีสุทเทพกราบทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ที่ ๕๘๓/๘๒๒๔ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ร.ศ. ๑๑๘

^{๑๔๘} หจข. ร. ๕ ม. ๒๘.๑/๔ กรมหลวงจันทบุรีนฤนาถกราบบังคมทูลรัชกาลที่ ๕ ที่ ๘๘/๘๑๘๒ ลงวันที่

กุมภาพันธ์ ร.ศ. ๑๒๗

^{๑๔๙} เรื่องเดียวกัน

ยึดเมืองสำเร็จ เจ็ยวชาวเมืองและราษฎรได้ร่วมมือกับโจรเจ็ยวเช่นฆ่าข้าราชการจากส่วนกลางถึง ๒๐ กว่าคน

สำหรับเมืองเชียงใหม่มีการต่อต้านเช่นเดียวกันซึ่งเกิดก่อนกบฏเจ็ยวเมืองแพร่แต่ไม่รุนแรงเท่า การต่อต้านการเกณฑ์แรงงานของราษฎรในเมืองเชียงใหม่เท่าที่พบหลักฐานจากจดหมายเหตุแห่งชาติครั้งแรกวันที่ ๑๘ มีนาคม ปลายปี พ.ศ. ๒๔๔๔^{๕๐} โดยพระยานริศรราชกิจโทรเลขแจ้งทางกรุงเทพฯ ว่า “ราษฎรแลแก่บ้านแขวงเมืองเชียงใหม่ร้องว่าเค้าสนามหลวงได้กะเกณฑ์ทำถนนหนทางแล้วได้เสียเงินแทนเกณฑ์แล้วยังถูกเกณฑ์อีก”^{๕๑} และวันที่ ๒๓ เมษายน ต้นปี พ.ศ. ๒๔๔๕ ราษฎรแขวงแม่วังและแขวงเกืองหลายร้อยคนขัดขืนไม่ยอมทำถนน ความรุนแรงของการประท้วงไม่ยอมทำตามคำสั่งของทางราชการเกิดขึ้นอีกเมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๔๕ ณ ที่ทำการแขวงแม่จัต มีราษฎรประมาณ ๖๐๐ คน พร้อมอาวุธมีดดาบและไม้ พากันไปชุมนุมประท้วงกรมการแขวงแม่จัตและได้เกิดการปะทะกัน ตำรวจซึ่งอยู่ร่วมกับกรมการแขวงแม่จัตจำนวน ๑๐ นาย ใช้ปืนยิงถูกราษฎร ผลราษฎรตาย ๖ คน บาดเจ็บ ๒ คน ส่วนพวกกรมการแขวงบาดเจ็บ ๒ คน

ผลของกบฏเจ็ยวเมืองแพร่เปิดโอกาสให้รัฐบาลเข้าจัดการปกครองมณฑลพายัพได้อย่างเต็มที่ โดยส่งกำลังทหารเข้าปราบพวกกบฏอย่างเฉียบขาด พร้อมกับลงโทษเจ้านายเมืองแพร่ด้วยการปลดออก แล้วให้ข้าราชการจากส่วนกลางดำรงตำแหน่งใหม่ทั้งหมด ทั้งนี้เพื่อเป็นตัวอย่างให้เมืองอื่นๆ เห็นว่าการต่อต้านรัฐบาลไม่มีทางสำเร็จ นอกจากยอมสับสนุนแต่โดยดี หลังจากเกิดกบฏเจ็ยวท่าทีของเจ้านายเมืองเหนือจึงยอมรับอำนาจรัฐทุกอย่าง

ในการดำเนินงานปฏิรูปการปกครองช่วงหลังกบฏเจ็ยวมีพระยาสุรสีห์วิศิษฐ์ศักดิ์ (เชย กัลยาณมิตร) (พ.ศ. ๒๔๔๕ - ๒๔๕๘) เป็นข้าหลวงเทศาภิบาลซึ่งเป็นผู้ที่มีความสามารถสูง พระยาสุรสีห์วิศิษฐ์ศักดิ์เริ่มต้นแก้ไขปัญหาคอแลกร โดยคัดเลือกข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถและเข้าถึงราษฎร นับว่าเป็นสิ่งสำคัญมาก นอกจากนั้นก็ใช้นโยบายผ่อนปรนไม่เกณฑ์แรงงานจนเกินไป ขณะเดียวกันก็สร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่น ทั้งด้านการศึกษา การไปรษณีย์โทรเลข การสาธารณสุข และการซ่อมสร้างถนนและสะพานอย่างมากมาย

ส่วนผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของเจ้าเมืองเชียงใหม่ปรากฏว่าเจ้าอินทวโรรสสุริยวงษ์ของรับเป็นเงินเดือนเพียงอย่างเดียว โดยรัฐบาลกลางใช้วิธีคำนวณจากรายได้เท่าที่ผ่านมาโดยเฉลี่ยแล้วกำหนดเป็นเงินเดือนซึ่งได้เดือนละ ๒๐,๐๐๐ บาท ส่วนเจ้าแก้วนรรัฐเจ้าเมืองคนสุดท้ายได้เงินเดือนๆ ละ ๑๐,๐๐๐ บาท ต่อมาเพิ่มเป็น ๑๒,๐๐๐ บาท^{๕๒} เงินเดือนนี้ถือเป็นการพระราชทานเฉพาะบุคคลเมื่อสิ้นชีวิตจะจดจ่ายทันที และการให้ผลประโยชน์เป็นเงินเดือนก็เท่ากับว่าเจ้าเมืองมีฐานะเหมือนข้าราชการทั่วไป นับเป็นความสำเร็จที่จะนำไปสู่การยกเลิกตำแหน่งเจ้าเมืองประเทศราชในเวลาต่อมา

พระยาสุรสีห์วิศิษฐ์ศักดิ์จัดการปกครองอยู่ ๑๓ ปี (พ.ศ. ๒๔๔๕ - ๒๔๕๘) ก็ประสบความสำเร็จเป็นที่พอใจของรัฐบาลยิ่ง โดยเฉพาะด้านการศึกษาเป็นช่วงที่เกิดการปฏิรูปการศึกษาใน

^{๕๐} ช่วงนั้นนับ ๑ เมษายน เป็นวันขึ้นปีใหม่

^{๕๑} หจข. ร. ๕ ม. ๕๘/๒๑ ราษฎรขัดขืนไม่ยอมทำตามคำสั่งทางราชการ ลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ร.ศ. ๑๒๑

^{๕๒} หจข. ร. ๖ ค. ๑๑/๑ เงินเดือนเจ้าแก้วนรรัฐเจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่ ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๖๓

ล้านนา ราชภูริณยมเรียนหนังสือไทยกันมาก การผสมกลมกลืนให้มีความรู้สึกเป็นพลเมืองไทยค่อยประสบความสำเร็จเป็นลำดับ ส่วนเจ้าเมืองเชียงใหม่และเจ้านายบุตรหลานให้การสนับสนุนการดำเนินงานของรัฐบาลทั้งด้านการศึกษา และการทำนุบำรุงบ้านเมือง

มณฑลพายัพในช่วง พ.ศ. ๒๔๕๘ - ๒๔๖๘ จะจัดเป็นระเบียบแบบแผนเช่นเดียวกับมณฑลภายในทุกประการ และช่วงนี้มีการจัดตั้งมณฑลมหาสารภูริประกอบด้วย ลำปาง แพร่ น่าน แล้วรวมกับมณฑลพายัพเป็นมณฑลภาคพายัพ อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในเชียงใหม่จะเกิดหลังจากทางรถไฟสายเหนือมาถึงปลายทางที่เชียงใหม่ในปี พ.ศ. ๒๔๖๔ ซึ่งทำให้เศรษฐกิจเปลี่ยนไปอย่างรวดเร็ว มีการขยายเนื้อที่เพาะปลูกข้าวและพืชเศรษฐกิจอื่นๆ เพื่อส่งเป็นสินค้าออก^{๑๕๓} และสินค้าจากส่วนกลางก็เข้ามาเชียงใหม่มากขึ้น รวมทั้งวิทยาการความเจริญในทุกๆ ด้านด้วย

การปกครองเมืองเชียงใหม่ช่วง พ.ศ. ๒๔๖๘ - ๒๔๗๖ เป็นการปรับปรุงช่วงสุดท้ายก่อนยกเลิกระบบเทศาภิบาล ได้เริ่มเมื่อรัชกาลที่ ๗ ขึ้นครองราชย์ ทรงยกเลิกระเบียบแบบแผนต่างๆ ที่จัดขึ้นในช่วง พ.ศ. ๒๔๕๘ - ๒๔๖๘ ทรงยุบเลิกตำแหน่งและหน่วยงานที่ไม่เหมาะสมกับสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ เช่น ยุบมณฑลมหาสารภูริเข้ากับมณฑลพายัพ ยุบเลิกตำแหน่งเสนาทั้ง ๖ ซึ่งว่างมานานแล้ว และทรงดำเนินนโยบายยกเลิกตำแหน่งเจ้าเมืองโดยเด็ดขาด ซึ่งกำหนดว่านับตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๖๘ เป็นต้นไป^{๑๕๔} หากตำแหน่งเจ้าเมืองใดว่างลงจะไม่โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นอีก ส่วนเจ้าเมืองที่มีชีวิตอยู่ก็ได้เงินเดือนจนถึงแก่พิราลัย ซึ่งเจ้าแก้วนวลรัฐเจ้าเมืองเชียงใหม่องค์สุดท้ายถึงแก่พิราลัยใน พ.ศ. ๒๔๘๒ จึงเป็นการสิ้นสุดตำแหน่งเจ้าเมืองเชียงใหม่ และหลังจากคณะราษฎรเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้ยกเลิกระบบมณฑลเทศาภิบาลลงใน พ.ศ. ๒๔๗๖ มณฑลพายัพจึงสลายตัว ส่วนเมืองเชียงใหม่ซึ่งเคยเป็นศูนย์กลางของอาณาจักรล้านนาไทยในอดีตก็มีฐานะเป็นเพียงจังหวัดเช่นเดียวกับจังหวัดอื่นๆ สืบมาจนปัจจุบัน

บทสรุป

เชียงใหม่เป็นศูนย์กลางของอาณาจักรล้านนาไทย ซึ่งมีประวัติความเป็นมาที่เก่าแก่ โดยเป็นอิสระในสมัยที่ราชวงศ์มังรายปกครอง ครั้นถึงสมัยพระเจ้าบุเรงนองพม่ามีความเข้มแข็งมากสามารถตีเชียงใหม่สำเร็จใน พ.ศ. ๒๑๐๑ และในเวลาต่อมาก็โจมตีอยุธยาสำเร็จอีกใน พ.ศ. ๒๑๑๒ อยุธยาสามารถเป็นอิสระจากพม่าหลังจากถูกรบครอง ๑๕ ปี ส่วนล้านนาไทยพยายามดิ้นรนเป็นอิสระอยู่หลายครั้งแต่ก็ไม่สามารถพ้นจากอิทธิพลของพม่าได้ ล้านนาไทยมีสภาพที่อ่อนแอถูกพม่าครอบครองเกือบตลอดเวลา มีช่วงเวลาสั้นๆ ที่ฝ่ายอยุธยาเข้าครอบครอง^{๑๕๕}

อย่างไรก็ตามความคิดที่จะ “ฟื้นมาน” (ต่อต้านพม่า) ของชาวเชียงใหม่เกิดขึ้นเสมอ แต่ไม่สำเร็จเชียงใหม่ไม่สามารถขับไล่พม่าโดยลำพังได้ ในที่สุดในปี พ.ศ. ๒๓๑๗ พระยาจำบ้านและพระยา ก

^{๑๕๓} หจข. ร. ๖ ก.๑/๒๗ รายงานตรวจราชการกรมหลวงพิษณุโลกประชานาถ ลงวันที่ ๒๗ มกราคม พ.ศ. ๒๔๕๘

^{๑๕๔} หจข. ร. ๗ รล. ๒/๖ รายงานประชุมสภา ครั้งที่ ๗/๒๔๖๘ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๖๘

^{๑๕๕} ในสมัยสมเด็จพระนเรศวรมหาราช (พ.ศ. ๒๑๓๓ - ๒๑๔๘) และสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช (พ.ศ. ๒๑๘๙ - ๒๒๓๑) อยุธยาครอบครองเชียงใหม่อยู่ระยะหนึ่ง

วิละเข้าสวามิภักดิ์ต่อสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช แล้วร่วมกับกองทัพไทยขับไล่พม่าออกไปนับตั้งแต่นั้นมาเชียงใหม่จึงมีฐานะเป็นเมืองประเทศราชของไทย

ในสมัยธนบุรีและรัตนโกสินทร์ตอนต้น พม่ายังคงรุกรานเชียงใหม่และหัวเมืองประเทศราชล้านนาไทยเพื่อหวังจะกลับมาปกครองอีก รัฐบาลสมัยนั้นต้องช่วยเหลือให้ล้านนาไทยเข้มแข็งสามารถต่อต้านกับพม่าได้ สมัยรัชกาลที่ ๑ มีนโยบายฟื้นฟูเมืองเชียงใหม่ให้เป็นศูนย์กลางของล้านนาไทยที่เข้มแข็ง โดยแต่งตั้งพระยาภาวดีเป็นเจ้าเมืองเชียงใหม่ทำหน้าที่ “พื้นเมืองเชียงใหม่” และขับไล่อิทธิพลพม่าให้หมดไป ซึ่งประสบความสำเร็จในปลายรัชกาลที่ ๑ เมืองเชียงใหม่ฟื้นตัวอย่างมั่นคงและสามารถขับไล่พม่าออกไปจากที่มั่นที่เมืองเชียงแสนใน พ.ศ. ๒๓๔๗

การปกครองเมืองเชียงใหม่ในฐานะเมืองประเทศราช รัฐบาลกลางไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวในกิจการภายในทั้งด้านการปกครอง เศรษฐกิจ และขนบธรรมเนียมประเพณี เจ้าเมืองเชียงใหม่จึงมีอิสระในการบริหารบ้านเมืองของตนเป็นอันมาก แต่มีได้หมายความว่ารัฐบาลกลางจะไม่ควบคุมเชียงใหม่เสียทีเดียว เพราะรัฐบาลกลางใช้วิธีการที่แสดงตนว่ามีฐานะที่เหนือกว่าเชียงใหม่ เช่น การแต่งตั้งตำแหน่งเจ้าชั้น ๕ ใบ ซึ่งเป็นตำแหน่งทางการเมืองในระดับสูง บุคคลที่ได้รับตำแหน่งต้องยอมรับในอำนาจของพระมหากษัตริย์ โดยการเข้าเฝ้าเพื่อรับตราตั้งและเครื่องยศ และวิธีการให้กระทำพิธีถือน้ำพระพิพัฒน์สัจจาซึ่งมีการสาบานว่าจะจงรักภักดี นอกจากนี้ยังให้เมืองเชียงใหม่ปฏิบัติตามพันธะของเมืองประเทศราชในรูปของการส่งต้นไม้เงินทอง เครื่องราชบรรณาการ ส่วยและการเกณฑ์ของ และการเกณฑ์ช่วยราชการสงคราม เป็นต้น

วิธีการปกครองเมืองเชียงใหม่ในฐานะเมืองประเทศราชดังกล่าว นับว่าเหมาะสมกับสภาพการณ์ในสมัยนั้น ซึ่งรัฐบาลกลางมีกำลังน้อยควบคุมไม่ถึง การคมนาคมไม่สะดวก และไม่จำเป็นต้องเพิ่มภาระเพราะผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ได้รับก็เพียงพออยู่แล้ว ในส่วนเจ้าเมืองเชียงใหม่ก็ต้องการมีสิทธิในการปกครองตามขนบธรรมเนียมของตน อย่างไรก็ตามเมื่อตะวันตกเข้ามาสภาพการปกครองหัวเมืองประเทศราชดังกล่าว ได้กลายเป็นปัญหาที่ทำให้รัฐบาลกลางต้องเข้าไปควบคุมมากขึ้นตามลำดับ การปฏิรูปการปกครองในเมืองเชียงใหม่จึงเกิดขึ้นใน พ.ศ. ๒๔๒๗ ซึ่งพร้อมกับเมืองลำปางและลำพูน รวมเรียกว่าหัวเมืองลาวเฉียง นับเป็นดินแดนแห่งแรกในพระราชอาณาจักรที่รัฐบาลกลางต้องเร่งดำเนินการด้วยมีปัญหาเกี่ยวข้องกับคนในบังคับอังกฤษ

การปฏิรูปการปกครองในเมืองเชียงใหม่เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพ โดยมีเชียงใหม่เป็นศูนย์กลางของการปฏิรูป ลักษณะการดำเนินงานเป็นการผนวกดินแดนหัวเมืองประเทศราชเชียงใหม่และล้านนาไทยเข้าเป็นส่วนหนึ่งในพระราชอาณาจักรที่ใช้เวลายาวนานถึง ๔๙ ปี (พ.ศ. ๒๔๒๗ - ๒๔๗๖) โดยมีการเปลี่ยนแปลงทั้งด้านการปกครอง การศาล การภาษีอากร การคลัง การศึกษา และอื่นๆ ตามความเหมาะสม โดยเฉพาะตำแหน่งเจ้าเมืองเชียงใหม่ รัฐบาลไม่ยกเลิกในทันทียังคงให้ดำรงตำแหน่งอย่างมีเกียรติ แต่ขณะเดียวกันก็พยายามลดอำนาจและผลประโยชน์ของเจ้าเมืองเชียงใหม่อย่างค่อยเป็นค่อยไป ดังจะเห็นว่าในช่วงแรกที่รัฐบาลกลางส่งข้าหลวงสามหัวเมืองขึ้นมาแก้ไขปัญหามันที่เมืองเชียงใหม่ พ.ศ. ๒๔๑๗ - ๒๔๒๖ ยังไม่ได้ควบคุมเจ้าเมืองเชียงใหม่โดยตรงเพียงแต่ส่งข้าหลวงขึ้นไปแนะนำให้เจ้าเมืองเชียงใหม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามสนธิสัญญาเชียงใหม่และตาม

คำสั่งของรัฐบาลเท่านั้น ครั้นต่อมาในช่วง พ.ศ. ๒๔๒๗ - ๒๔๔๒ รัฐบาลดำเนินการปฏิรูปการปกครอง ซึ่งเริ่มเข้าควบคุมอำนาจและผลประโยชน์บางอย่างและเป็นการวางรากฐานก่อนการจัดการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาล เพราะเมื่อจัดการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาลใน พ.ศ. ๒๔๔๒ เป็นเวลาที่รัฐบาลสามารถดำเนินการขึ้นตอนยกเลิกรัฐาณะหัวเมืองประเทศราช พร้อมกับเข้าควบคุมอำนาจทางการปกครองและผลประโยชน์จากเจ้าเมืองเหนือได้อย่างแท้จริง โดยเฉพาะหลังกบฏเงี้ยว พ.ศ. ๒๔๔๕

ในปลายสมัยรัชกาลที่ ๕ (ปี พ.ศ. ๒๔๕๑) เจ้าอินทวโรรสสุริยวงษ์ เจ้าเมืองเชียงใหม่ (พ.ศ. ๒๔๔๕ - ๒๔๕๒) ขอรับผลประโยชน์เป็นเงินเดือนประจำจึงเริ่มมีฐานะเหมือนข้าราชการทั่วไป และสมัยรัชกาลที่ ๖ เจ้าเมืองเหนือที่เหลืออยู่ที่ขอรับพระราชทานเงินเดือนเช่นเดียวกันหมด ในสมัยรัชกาลที่ ๗ พระองค์ทรงดำเนินการในขั้นต่อมาคือ ยกเลิกตำแหน่งเจ้าเมือง โดยกำหนดว่าหากเจ้าเมืององค์ใดถึงแก่พิราลัยแล้วจะไม่โปรดเกล้าฯ ให้ผู้ใดดำรงตำแหน่งอีก เท่ากับยกเลิกตำแหน่งไปโดยปริยาย สัญลักษณ์ของเมืองประเทศราชจึงค่อยสลายตัวลง ครั้นเมื่อคณะราษฎรยกเลิกการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาลใน พ.ศ. ๒๔๗๖ มณฑลพายัพจึงถูกยุบ แต่ผลของการเปลี่ยนแปลงในช่วงการปฏิรูปการปกครองคงเป็นรากฐานสืบมาถึงปัจจุบัน

ⁱ ที่มา : ประวัติมหาดไทยส่วนภูมิภาคจังหวัดเชียงใหม่-เชียงใหม่.ทิพย์เนตรการพิมพ์, ๒๕๒๗