

รายงานการศึกษาเรื่อง
การบริหารและการปกครองเมืองเชียงใหม่

โดย
ธเนศวร์ เจริญเมือง
โครงการศึกษาการปกครองท้องถิ่น
คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

โครงการเชียงใหม่: จากปัจจุบันสู่อนาคต

เสนอต่อ
สำนักงานกองทุนส่งเสริมการวิจัย(สกว.)
มกราคม 2539

สารบัญ

	หน้า
บทนำ	1
บทที่ 1: แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารและการปกครองของเมือง	2
-สาระสำคัญของกรอบความคิดว่าด้วย	
การรวมศูนย์อำนาจเกินขอบเขตในยุคโลกาภิวัตน์	3
บทที่ 2: เชียงใหม่ในฐานะรัฐอิสระและเมืองขึ้น (พศ. 1839-2442)	7
-ระยะที่หนึ่ง (พศ. 1839-2101) ในฐานะเมืองหลวง	8
-ระยะที่สอง (พศ. 2101-2317) ในฐานะเมืองขึ้นของพม่า	9
-ระยะที่สาม (พศ. 2317-2417) ในฐานะเมืองขึ้นของอนุจักรวรรดิโกสินทร์	11
-ระยะที่สี่ (พศ. 2417-2442) ยุคอำนาจของเจ้าเมืองถูกลด	13
บทที่ 3: เชียงใหม่ในฐานะส่วนหนึ่งของประเทศไทย (พศ. 2442-2539)	19
-ระยะที่หนึ่ง (พศ. 2442-2476) การสูญเสียฐานะเมืองขึ้น	19
-ระยะที่สอง (พศ. 2476-2528) ในฐานะจังหวัดหนึ่งของสยามรัฐ	23
-ระยะที่สาม (พศ. 2528-2539) ในฐานะเอกชนระดับภาค	26
บทที่ 4: สภาพ, เหตุและผลของการบริหารและการปกครองเมืองเชียงใหม่	39
บทที่ 5: บทสรุป: จากเมืองหลวงถึงเอกชนระดับภาค	59
บรรณานุกรม	61
เกี่ยวกับผู้เขียน	64

บทนำ

เมืองเชียงใหม่ในหัว 2 ทศวรรษที่ผ่านมา เป็นเมืองในฝันของคนจำนวนมากในสังคมไทยที่มีแต่คนอยากมาเยือน เล่าลือกันมานานว่าทุกครั้งที่ข้าราชการหรือพนักงานองค์การและบริษัทต่างๆ ในกรุงเทพฯ หรือจังหวัดอื่นๆ จะได้เข้าร่วมการประชุมสัมมนาหรือฝึกอบรมในต่างจังหวัด เชียงใหม่คือเมืองที่มีคนเลือกอยากจะทำให้จัดการประชุมมากที่สุด และในทำนองเดียวกัน เชียงใหม่คือเมืองที่ข้าราชการและพนักงานองค์การหรือบริษัทอยากมาทำงานมากที่สุดในบรรดาต่างจังหวัดทั้งหลาย

30 กว่าปีที่แล้ว ก่อนที่มหาวิทยาลัยเชียงใหม่จะเปิดสอนในภาคการศึกษาปีแรกในปี 2507 เชียงใหม่ยังไม่มีอะไรมากนัก นอกจากประเพณีสงกรานต์อันยิ่งใหญ่ที่มีการจัดขบวนแห่ให้นักท่องเที่ยวได้ชม มีอาจารย์ในกรุงเทพฯ จำนวนน้อยมากที่ “เสียสละ” จะมาทำงานมาอยู่ที่เมืองนี้ที่ยังไม่มีอะไรมากมายเหมือนเมืองหลวง ต้องมีการเพิ่มรางวัลพิเศษหลายอย่าง จึงจะได้อาจารย์จำนวนหนึ่งมาอยู่ในต่างจังหวัด

แสดงให้เห็นว่าการมาอยู่ณานากับการมาเที่ยวไม่เหมือนกัน ระบบรวมศูนย์อำนาจไม่ได้มีบทบาทเพียงอำนาจที่ถูกรวมศูนย์ไว้ ณ จุดหนึ่งจุดใด หากยังหมายถึงการรวมคน รวมความคิด รวมกิจกรรมต่างๆ รวมโอกาสรวมโภคทรัพย์ และรวมความสะดวกสบายทั้งปวงไว้ ณ จุดจุดนั้นด้วย และเมื่อเกิดสภาพอย่างนั้น จุดอื่นๆ จะเหลืออะไรมากมายให้คนในท้องถิ่นรู้สึกว่ามีค่า

การสร้างสถาบันอุดมศึกษาเป็นแห่งแรกในต่างจังหวัด การสร้างพระตำหนักในต่างจังหวัดที่ห่างไกลเมืองหลวงในปี 2505 และการที่พระราชอาคันตุกะมาเยือนต่างจังหวัดแห่งนี้ไม่ขาดสาย จึงเป็นทั้งความหมายและป้ายโฆษณาที่ไม่ต้องมีใครนำไปติดว่า นี่คือเมืองที่จะต้องไปเที่ยว และถ้าจะต้องไปทำงานต่างจังหวัด ก็ขอให้เลือกเมืองนี้ไว้ก่อน

ที่กล่าวมานั้นคือที่มาที่ไปของเมืองเชียงใหม่ในช่วง 30 กว่าปีที่ผ่านมา และเป็นรากฐานสำคัญของความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในเมืองเชียงใหม่ที่เกิดขึ้นในระยะเวลาอันสั้น

การศึกษาเรื่องเมืองเชียงใหม่ใน 4 บทต่อไปนี้เป็นการศึกษาเฉพาะระบบการบริหารและการปกครอง ซึ่งนอกจากจะดูว่าการบริหารและการปกครองมีลักษณะอย่างไร ก็จะต้องดูการบริหารและการปกครองในลักษณะดังกล่าวส่งผลให้เมืองเป็นอย่างไร หรือเมืองมีลักษณะอย่างไรจึงทำให้การบริหารและการปกครองมีลักษณะเช่นนั้น ด้วยเหตุนี้ เวลาเราพูดถึงการบริหารและการปกครองจึงไม่อาจจะเว้นปัจจัยอื่นๆ ในสังคมที่มีปฏิสัมพันธ์ด้วย

ปีนี้เป็นที่เชียงใหม่อายุครบ 700 ปี จึงเป็นวาระอันยิ่งใหญ่ของเมืองในการพิจารณาสำรวจปัจจัยภายในของตัวเองและปัจจัยภายในที่เข้ามามีบทบาทสำคัญ งานศึกษานี้เป็นการศึกษาสำรวจขั้นต้น อาศัยข้อมูลที่มีอยู่ตามที่ต่างๆ จึงยังไม่ใช่ว่าการศึกษาที่รายละเอียดลึกซึ้ง

หลายร้อยปีมานี้ สังคมไทยรวมศูนย์ทุกอย่างไว้ที่กรุงเทพฯ คนต่างจังหวัดแทบไม่เคยรู้จักประวัติความเป็นมาของบ้านเกิด หมู่บ้าน ตำบล อำเภอและจังหวัดตลอดจนภาคของตัวเอง ที่ว่าเรียนหนังสือเก่งมาก สอบได้เกียรตินิยมอันดับหนึ่งทั้งหลายนั้น ก็แทบไม่มีใครรู้จักประวัติศาสตร์และเรื่องราวปัจจุบันของต่างจังหวัด นั่นก็เป็นเพราะระบบการศึกษาที่ผ่านมาทำให้เช่นนั้น เป็นระบบที่ไม่ต้องการให้คนรู้จักตัวเอง หรือรู้จักท้องถิ่นตัวเอง

การศึกษาชิ้นนี้เป็นการศึกษาภาพรวมและเสนอปัญหาไว้เพื่อจะได้มีการค้นคว้าในรายละเอียดต่อไป

บทที่ 1

แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารและการปกครองของเมือง

สังคมไทยเมื่อใกล้จะถึงคริสต์ศตวรรษที่ 21 มักพูดถึงคำว่า “ภูมิปัญญาท้องถิ่น” “การกระจายอำนาจสู่ชุมชน” รวมไปถึงคำว่า “ชุมชนกวีวัฒน์” อยู่บ่อยครั้ง คำเหล่านี้สะท้อนให้เห็นความสนใจและห่วงใยประชาชนส่วนใหญ่และชุมชนในระดับล่าง กระทั่งสะท้อนให้เห็นว่าสังคมนี้กำลังมีกระแสให้ความเคารพแก่ความรู้และสติปัญญาของชาวบ้าน ไม่ดูถูกว่าชาวบ้านนั้นไม่รู้อะไร เพราะชาวบ้านได้สะสมความรู้สร้างบ้านสร้างเมืองของเขามานาน และถึงเวลาคืนอำนาจให้แต่ละชุมชนได้ดูแลและปรับปรุงชุมชนของเขาเองจะดีกว่า แต่อย่างไรก็ตาม ชุมชนอันเป็นการอยู่ร่วมกันของคนหรือการรวมกลุ่มของคนเพื่อปฏิบัติการบางอย่างในสังคมนั้นมีรูปแบบที่หลากหลาย รูปแบบของการรวมกลุ่มและการบริหารก็หลากหลายเช่นกัน ดังนั้น เมื่อเราพูดถึงคำว่าท้องถิ่น หรือชุมชน เราก็จำเป็นต้องระบุให้ชัดเจนว่าเราหมายถึงชุมชนแบบใด มีขนาดเท่าใด

ในทางการปกครองของสังคมไทยช่วง 100 ปีที่ผ่านมา เรามีคำว่ามณฑล จังหวัด อำเภอเมือง อำเภอรอบๆ ตำบลและหมู่บ้าน นอกจากนี้ ในทางการปกครองท้องถิ่น เรายังมีคำว่าสุขาภิบาล เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมทั้งการปกครองแบบพิเศษ เช่น กรุงเทพมหานคร (กทม.) และเมืองพัทยา คำที่ต่างกันมีความหมายที่ต่างกัน มีรูปแบบการปกครองและการบริหารที่ต่างกัน ในทำนองเดียวกัน แต่ละประเทศก็มีการปกครองในแต่ละชุมชนที่หลากหลายรูปแบบ เช่น บางเมืองเป็นเขตปกครองพิเศษ บางเมืองมีการปกครองดูแลเมืองในรูปของคณะกรรมการ บางเมืองมีนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง บางเมืองมีนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม และบางเมืองอยู่ภายใต้การดูแลของผู้จัดการเมืองที่เรียกว่า City Manager เป็นต้น

แม้แต่ในการศึกษาเรื่องเมืองเชียงใหม่ ปัญหาแรกที่เกิดขึ้นคือเมืองเชียงใหม่มีขอบเขตกว้างขวางเพียงใด หากเราอาศัยเพียงเขตเทศบาล เราก็พูดถึงพื้นที่เพียง 40 ตารางกิโลเมตร มีประชากรที่จดทะเบียนอาศัยอยู่ไม่เกิน 1.7 แสนคน ทั้งๆที่แต่ละวันมีคนอาศัยอยู่และเดินทางเข้ามาในเมืองนี้หลายแสนคน และในความเป็นจริง เขตเมืองเชียงใหม่น่าจะกว้างขวางกว่านั้นมากมายรวมพื้นที่ทั้งหมดของอำเภอเมือง และพื้นที่บางส่วนของอำเภอรอบๆ เพราะปัจจุบันมีประชากรอาศัยอยู่ในดินแดนเหล่านั้นมาก เช่น บางส่วนของอำเภอแมริม สันทราย ดอยสะเก็ด สันกำแพง สารภี และหางดง และการที่เมืองเชียงใหม่มีความเจริญทางเศรษฐกิจสูงมาก ประชากรจากอำเภอต่างๆจึงเข้ามาทำกิจกรรมต่างๆในเขตเมืองเชียงใหม่มาก ส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างเขตเมืองกับเขตชนบทใกล้ชิดกันมากขึ้น พึ่งพิงกันมากขึ้น ฯลฯ

ถ้าเช่นนั้น จะพูดถึงเมืองแบบไหน จะหมายถึงทั้งจังหวัด หรือเมืองที่ใหญ่โตเกินเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ในปัจจุบัน หรือควรจะรวมเอาสุขาภิบาลข้างเผือกเข้าได้ด้วย เพราะเวลานี้ สุขาภิบาลข้างเผือกอยู่นอกเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ หรือจะพูดเฉพาะเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ในปัจจุบัน หรือจะพูดเฉพาะอำเภอเมือง

ในการศึกษาครั้งนี้ เป้าหมายของการศึกษาและวิเคราะห์อยู่ที่การบริหารและการปกครองเมืองเชียงใหม่ และด้วยเหตุที่ว่าในความเป็นจริง เขตการปกครองที่หน่วยราชการกำหนดมาให้ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างมากและรวดเร็ว ตลอดจนการที่ประชาชนเคลื่อนย้ายไปมาในท้องถิ่นเหล่านี้ โดยเฉพาะการเดินทางเข้ามาทำธุรกิจนานาชนิดในเขตเมืองในตอนกลางวันและเดินทางออกนอกเมืองในตอนเย็น

การศึกษาจึงจะครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดที่อำนาจการบริหารและการปกครองแผ่ไปถึงภายในจังหวัด แต่จุดที่จะเน้นหนักก็คือเขตเมืองที่อำนาจการตัดสินใจ คำสั่งและบุคลากรที่รับผิดชอบกระจุกตัวอยู่ และมีประชากรอาศัยหนาแน่น

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ใช้กรอบความคิดของชโยนันต์ สมุทวณิช ที่ปรากฏในงานวิจัยเรื่อง 100 ปี แห่งการปฏิรูประบอบราชการ: วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง (กรกฎาคม พศ. 2535) (1) กรอบความคิดดังกล่าวอาจจะเรียกว่า การรวมศูนย์อำนาจเกินขอบเขตในยุคโลกาภิวัตน์ (Over - centralization in the Globalization Era)

ในการศึกษางานดังกล่าว ชโยนันต์มีความเห็นว่าการศึกษาเรื่องการเมือง-การบริหาร ความรู้ความเข้าใจอย่างแรกที่ต้องมีคือ ประวัติศาสตร์และวิวัฒนาการของประเด็นดังกล่าว เพราะปัญหาปัจจุบัน “ล้วนแล้วแต่เป็นเสมือนส่วนบนของภูเขาน้ำแข็งเท่านั้น” ด้วยเหตุนี้ “มิติทางประวัติศาสตร์ย่อมช่วยให้เราเข้าใจถึงเหตุผลและความเป็นมาอันต่อเนื่องยาวนานของประเด็นการวิจัย ...” (2)

กล่าวโดยสรุปสำหรับงานวิจัยชิ้นนี้ ชโยนันต์เห็นว่า ในห้วงเวลาหนึ่งศตวรรษที่ผ่านมา แม้สังคมไทยจะมีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องทางด้านเศรษฐกิจ การสร้างงาน การก่อสร้าง การคมนาคมขนส่ง การเงิน สื่อมวลชน การแพทย์ การศึกษา และสังคม ฯลฯ แต่การเปลี่ยนแปลงทั้งหมดนี้ “เกิดขึ้นภายใต้โครงสร้างทางด้านการเมืองและการบริหารที่มีการปรับตัวน้อยมาก”

ท่ามกลางพลังจากภายนอกที่คุกคามเอกราชและความมั่นคงของรัฐสยาม การสร้างรัฐเดี่ยว (Unitary state) ด้วยการรวมศูนย์อำนาจการปกครองให้มาอยู่ที่ส่วนกลาง การแต่งตั้งข้าราชการไปประจำที่มณฑล เมือง (ต่อมามีการจัดตั้งจังหวัดในปี 2476) อำเภอ และการสร้างกำนันและผู้ใหญ่บ้านให้เป็นคนของรัฐ พร้อมกับการก่อตั้งกระทรวงต่างๆ ขึ้นในปี 2435 และการค่อยๆ จัดรวบอำนาจของเจ้าเมืองในบางท้องถิ่นลงไป และติดตามด้วยการจัดตั้งมณฑลใหม่ๆ ขึ้นมาแทนเขตการปกครองแบบเก่า สิ่งเหล่านี้เป็นนโยบายเดียวกันที่จะทำให้รัฐสยามมีความเข้มแข็ง เพื่อ “ตอบโต้การกดดันจากชาติตะวันตก” เพื่อ “รักษาดินแดนและผลประโยชน์ที่เป็นรูปธรรมอื่นๆ” “เพื่อตอบโต้กับแหล่งอำนาจย่อยทั้งที่อยู่ในศูนย์กลางกับที่อยู่ตามหัวเมือง” และเพื่อ “สร้างเครื่องมือการบริหารที่มีประสิทธิภาพ” (3)

แต่กระบวนการสร้างรัฐดังกล่าวกลับนำไปสู่การรวมอำนาจเกินขอบเขต (Over-centralization) การก่อตั้งกระทรวงนับแต่ปี 2435 การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 ซึ่งเกิดขึ้นจากการมองไปทางตะวันตก เกิดทุนระบบประชาธิปไตยของตะวันตกและมุ่งหมายจะนำเอาระบบการเมืองและการใช้อำนาจการเมืองแบบตะวันตกมาใช้ กลับส่งผลในทางตรงกันข้าม กล่าวคือ แทนที่จะทำให้อำนาจการเมืองมีอำนาจเหนือกลไกการบริหาร กลับกลายเป็นว่ารัฐและอำนาจรัฐมีความแข็งแกร่งมากขึ้นเป็นลำดับ (4)

นโยบายรัฐนิยมในยุคจอมพลป. พิบูลสงคราม (พศ. 2490-2500) และการสถาปนาระบบเผด็จการและการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (พศ. 2501-2506) ยิ่งทำให้กลไกรัฐยิ่งทวีความเข้มแข็ง รัฐเป็นตัวนำในการพัฒนาสังคม ระบบราชการเพิ่มหน่วยงานต่างๆ มากมาย ขณะที่ประชาสังคม (Civil society) มีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมน้อยมาก

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่ได้ดำเนินมาอย่างต่อเนื่องนับแต่ทศวรรษที่ 2500 จนถึงปัจจุบัน ก็ได้ทำให้เกิดการเติบโตของภาคธุรกิจ เกิดองค์กรประชาชนมากมายที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนต่างๆ อันเกิดจากปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ปัญหาความขาดแคลนในชนบท ปัญหาที่ดินทำกิน ฯลฯ

ในทัศนะอันเป็นข้อสรุปของชัยอนันต์ “ในปัจจุบัน...กระแสโลกเป็นกระแสประชาธิปไตยของการกระจายอำนาจ ดังนั้น ระบอบการเมืองแบบเผด็จการจึงไม่อาจอยู่รอดได้ภายใต้สภาพการณ์ทั้งภายในและภายนอก...รัฐเดี่ยวจะกลายเป็นข้อจำกัดและเป็นต้นเหตุของความขัดแย้งระหว่างกลไกภายในรัฐด้วยกันเอง, ระหว่างกลไกรัฐกับประชาชน และแม้แต่ระหว่างประชาชนกับประชาชนด้วยกันเอง...” (5)

หนทางแก้ไขก็คือการกำหนดกรอบความคิดใหม่และการปรับเปลี่ยนโครงสร้างใหญ่ ให้ฝ่ายต่างๆที่มีบทบาทในสังคมเข้ามามีส่วนร่วม ตามหลักการสำคัญ 6 ประการคือ

1. เปลี่ยนกรอบความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน
2. ต้องแยกแยะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนว่ามีหลายระดับชั้น
3. ความสัมพันธ์ระหว่างกลไกของรัฐเดี่ยวกับภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนควรมีความยืดหยุ่นไม่ถึงตัว เพื่อให้ประสานกันหลายรูปแบบ แทนที่จะมีรูปเดียว
4. ต้องปรับปรุงบทบาทการเป็นตัวแทนของสภาผู้แทนราษฎร และจัดความสัมพันธ์ระหว่างพลังส่วนต่างๆ เพื่อให้ศูนย์อำนาจกระจายหลายศูนย์ และให้กระบวนการของระบอบประชาธิปไตยเป็นกติกาที่ทุกฝ่ายยอมรับ ตกลงและต่อรองกันภายใต้กติกา นั้น ไม่ให้ภาคส่วนใดต้องการโค่นล้มหรืออยู่เหนือกติกา นั้น
5. ปรับปรุงกลไกรัฐเสียใหม่ให้มีการกระจายตัวมากกว่านี้ ปัจจุบัน กรมมีจำนวนมากแต่กระจุกอยู่ในกระทรวงจำนวนน้อย และขาดความสัมพันธ์กันอย่างเป็นระบบ ไม่มีการประสานกัน เกิดความสับสนและปัญหาในการทำงาน
6. ต้องมีการจัดโครงสร้างอำนาจทางการเมืองเพื่อให้สอดคล้องกับการมีส่วนร่วมทางอำนาจ และการอยู่ร่วมกันอย่างสันติของพลัง 4 ฝ่าย คือ กลไกรัฐฝ่ายพลเรือน รัฐฝ่ายกองทัพ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน โครงสร้างอำนาจใหม่จะต้องเน้นการมีส่วนร่วมและการกระจายอำนาจตามกิจกรรมที่เหมาะสม (6)

อนึ่ง ในตอนท้ายของการศึกษาดังกล่าว ชัยอนันต์ได้ตั้งข้อสังเกตทางทฤษฎีที่สำคัญหลายประการดังต่อไปนี้

หนึ่ง อำนาจรัฐมิใช่สิ่งที่แบ่งแยกมิได้ หากสามารถถูกแบ่งเป็นส่วนๆ และถูกแบ่งปันทั้งภายในกลุ่มกลไกอำนาจรัฐด้วยกันเอง และระหว่างอำนาจรัฐกับแหล่งอำนาจอื่นๆในสังคม “ปัญหาการแบ่งปันอำนาจรัฐจึงเป็นมูลเหตุสำคัญที่ส่งผลถึงการแบ่งปันคุณค่าอื่นๆในสังคม เมื่อเป็นเช่นนี้ ยุทธภูมิการแข่งขันและแบ่งปันอำนาจรัฐจึงยังไม่สิ้นสุด ยังไม่เป็นระบบ” ด้วยเหตุนี้ การให้คำนิยามคำว่าเมือง ที่ว่าเป็นการแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าในสังคมโดยอำนาจที่ชอบธรรม (The authoritative allocation of values in society) จึงน่าจะได้รับการทบทวนเสียใหม่

สอง บริบททางสังคม ในศตวรรษที่ 20 ทั้งทางสากลและภายในประเทศมีส่วนสำคัญในการเสริมสร้างอำนาจกลไกของรัฐ ทำให้เกิดการกระจุกตัวของอำนาจรัฐ ส่งผลให้มีความมั่นคงเป็นมิตินำ และแม้แต่มิติการพัฒนาก็สัมพันธ์ใกล้ชิดกับมิติความมั่นคงทางการทหาร และความมั่นคงภายในซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดการสร้างรัฐมากกว่าการที่จะเน้นมิติการมีส่วนร่วม

สาม ตามแนวคิดทั่วไป รัฐมีบทบาทในการควบคุม ควบคุมและแบ่งปันแจกแจงทรัพยากร ส่วนกลไกรัฐมีบทบาทในการปฏิบัติการโดยสถาบันทางการเมืองเป็นฝ่ายกำหนดนโยบาย แต่ชัยอนันต์ได้พบว่ากลไกอำนาจรัฐก่อนปี 2475 มีบทบาทในการควบคุมมากกว่าแจกแจงทรัพยากร ส่วนหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง การเปลี่ยนระบอบการเมือง (จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบอำมาตยาธิปไตย) มิได้ก่อให้เกิด

เกิดการแบ่งปันอำนาจที่ฝ่ายการเมืองสามารถผนึกกำลังได้ในระยะยาวอย่างต่อเนื่อง แต่การเมืองกลับถูกผนวกเข้าไปเป็นส่วนควบของอำนาจราชการ ที่เรียกกันว่า “ข้าราชการการเมือง”

อำนาจรัฐสมัยหลังปี 2475 มีมิติการพัฒนา ได้แบ่งปันแจกแจงทรัพยากรไปยังส่วนต่างๆมากขึ้น แต่อำนาจกลับไม่ยอมแบ่งปันอำนาจ มีแต่การมอบอำนาจภายในและระหว่างระบบราชการ ไม่ใช้การมอบอำนาจให้กลุ่มทางสังคมหรือชุมชน

สี่ 100 ปีที่ผ่านมา รัฐมีวิธีการแบ่งปันทรัพยากรหลายรูปแบบ การพัฒนานำไปสู่การแบ่งปันเช่นกัน แต่แทนที่กลไกรัฐจะแบ่งปันอำนาจซึ่งเป็นทรัพยากรทางการเมือง กลับรักษาอำนาจไว้ แต่ได้แบ่งปันทรัพยากรการเงิน และทรัพยากรธรรมชาติจนถึงจุดอิ่มตัวที่ทรัพยากรธรรมชาติเช่น ที่ดินและป่าไม้ เกิดความขาดแคลน

ในเวลานี้ กลไกรัฐเหลือทรัพยากรประเภทเดียวที่ถูกสังคมกดดันให้แบ่งปันคืออำนาจ ภาคธุรกิจเอกชนได้กดดันให้กลไกรัฐลดการผูกขาดควบคุมประชาสังคม รัฐถูกเรียกร้องให้หันไปมีบทบาทการกำกับและส่งเสริม มิใช่มีบทบาทการควบคุมอีกต่อไป แต่น่าสังเกตว่าภาคธุรกิจเอกชนยังไม่กล้าขอแบ่งปันอำนาจทางการเมืองจากกลไกอำนาจรัฐ

ห้า โครงสร้างอำนาจรัฐที่ไม่มีการปรับเปลี่ยนเป็นเวลานานทั้งๆที่สถานการณ์แวดล้อมเปลี่ยนไป จะทำให้กลไกรัฐเกิดปัญหาในฐานะที่เป็นตัวปัญหาเอง นั่นคือ กลไกรัฐกลายเป็นคู่ขัดแย้งกับประชาชนเสียเอง สาเหตุคือกลไกรัฐขาดการทบทวนบทบาท ต้องการแทรกแซง ต้องการเป็นฝ่ายนำ และไม่ยอมแบ่งปันอำนาจให้ส่วนอื่นๆของสังคมให้มากขึ้นตามยุคสมัยที่เปลี่ยนไป

หก โครงสร้าง หน้าที่ ค่านิยม และพฤติกรรมของกลไกรัฐนับวันดกผลึก และกลไกรัฐยังมีความสามารถในการควบคุมและต่อรองกับฝ่ายการเมือง

เจ็ด การเติบโตขององค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรชุมชนของชาวบ้านที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาชุมชน

แปด การดำรงอยู่ของกลุ่มต่างๆหลายกลุ่ม ควรจะมีข้อตกลงร่วมกันเพื่อหาทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวของชุมชน

และเก้า การแบ่งปันอำนาจเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นในการจัดการปกครอง เมื่อการแบ่งปันเสร็จสิ้นแล้วลำดับต่อไปจึงจะเป็นการแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าในสังคม (7)

ที่กล่าวมานี้เป็นผลการค้นคว้าในหัวข้อการปฏิรูประบบราชการในห้วง 100 ปีของสังคมไทย เป็นการศึกษาศึกษาโดยอาศัยมิติประวัติศาสตร์ และอาศัยเอกสารทางกฎหมาย กฎและระเบียบต่างๆ อันเป็นผลของการต่อสู้ระหว่างพลังต่างๆ ซึ่งดำเนินมาเป็นเวลานานและยังไม่มีข้อยุติ แม้แต่กติกาใหญ่ในการปกครองประเทศก็ยังไม่มีความชัดเจน (Contested terrain) กฎหมายหรือระเบียบเหล่านั้นในแต่ละยุคสมัยก็คือนำมาซึ่งข้อโต้แย้งว่าจะเป็นประโยชน์ต่อฝ่ายใด จะนำไปสู่ความขัดแย้งแบบใด และอาจจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแบบใด (8)

ในขณะที่งานศึกษาของชัยอนันต์เป็นงานศึกษาภาพรวมของวิวัฒนาการระบบราชการไทย การศึกษาเรื่องการบริหารและการปกครองของเมืองเชียงใหม่ นี่เป็นการศึกษาเมืองๆหนึ่งภายใต้กรอบของสังคมใหญ่ เป็นงานระดับจุลภาค ผู้ศึกษามุ่งหมายที่จะนำเอาผลการศึกษาของชัยอนันต์มาใช้กับ 100 ปีของเมืองเชียงใหม่ว่าได้ตกอยู่ภายใต้การบริหารและการปกครองแบบใด ผลจากการศึกษาเมืองเชียงใหม่สอดคล้องกับผลการศึกษาของ

ชัยอนันต์หรือไม่เพียงใด มีประเด็นใดที่ขัดแย้งกับผลการศึกษาของชัยอนันต์ และมีประเด็นอะไรที่ช่วยให้เกิดมุมมองใหม่ในการศึกษาระบบการบริหารและการปกครองของสังคมไทยทั้งในระดับภาพรวมและระดับจุลภาค

เชิงอรรถที่ 1

1. ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 100 ปีแห่งการปฏิรูประบาราชการ: วิชาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง ชุด 100 ปีแห่งการปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว: พัฒนาการและผลกระทบต่อสังคมไทย ลำดับที่ 1 (กรุงเทพฯ: โครงการเผยแพร่ผลงานวิจัย ฝ่ายวิจัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรกฎาคม 2535)

2. เพิ่งอ้าง, หน้าคำนำ - ข
3. เล่มเดียวกัน, หน้า 2-4
4. เล่มเดียวกัน, หน้า 216-217
5. เล่มเดียวกัน, หน้า 213-214
6. เล่มเดียวกัน, หน้า 252-254
7. เล่มเดียวกัน, หน้า 289-293
8. เล่มเดียวกัน, หน้าคำนำผู้วิจัย

บทที่ 2

เชียงใหม่ในฐานะรัฐอิสระและเมืองขึ้น (พศ. 1839-2442)

โดยอาศัยหลักการที่ว่ามิติทางประวัติศาสตร์หรือสังคมในอดีตจะช่วยให้เราเข้าใจถึงเหตุผลและความ
เป็นมาอันต่อเนื่องยาวนานของสังคม การศึกษาในบทนี้จะพุดถึงเมืองเชียงใหม่ในประวัติศาสตร์โดยสังเขป

ในช่วงเวลา 603 ปี นับแต่พศ. 1839 อันเป็นปีที่เชียงใหม่ถือกำเนิด เชียงใหม่เป็นศูนย์กลางของรัฐศักดินาที่ได้รับการเรียกขานในเวลาต่อมาว่า ล้านนา จนกระทั่งในปีพศ. 2101 จึงถูกพม่าเข้าโจมตีและยึดครองจนถึงปี 2317 ด้วยการสนับสนุนจากกองกำลังของพระเจ้าตาก กองกำลังล้านนาก็ขับไล่กองทัพพม่าออกไป จากนั้นเชียงใหม่ก็กลายเป็นเมืองขึ้นของธนบุรีและรัตนโกสินทร์ จนถึงปีพศ. 2442

ก่อนที่พญามังรายจะเคลื่อนย้ายกองกำลังจากเวียงกุมกาม ซึ่งปัจจุบันอยู่ในเขตอำเภอสารภี เชียงใหม่มาสร้างเมืองใหม่ขึ้นบนที่ราบระหว่างเชิงดอยสุเทพกับลุ่มแม่น้ำปิงในปี พศ. 1839 แล้วเรียกเมืองใหม่นี้ว่า เชียงใหม่ นั้น บริเวณดังกล่าวมีวิวรอลของเมืองเก่าหลายแห่ง

จากผลการศึกษาภาพถ่ายทางอากาศในปีพศ. 2495 โดยนวลศิริ วงศ์ทางสวัสดิ์ ในงานชื่อ **ชุมชนโบราณในเขตล้านนา (พศ. 2528)** ได้พบว่าที่บริเวณเชิงดอยสุเทพมีเมืองเก่าอย่างน้อย 3 แห่ง คือ เวียงสวนดอก (บริเวณคณะเภสัชกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่) และเวียงเจ็ดลิน (บริเวณด้านหน้าของ มช.) นอกจากนี้ ยังพบพื้นที่รูปสี่เหลี่ยมคางหมูที่ล้อมรอบด้วยคันดิน อยู่ที่บ้านบริเวณคณะเกษตรศาสตร์ มช. และอยู่ห่างจากเวียงสวนดอกประมาณ 750 เมตร เมื่อนำมาประกอบกับตำนานหลายชิ้นและการวิเคราะห์ของนักวิชาการบางคน เมืองเก่าในเขตเชิงดอยสุเทพน่าจะเป็นของชาวลัวะ ซึ่งอยู่ใต้การปกครองของรัฐหริภุญไชย หรือลำพูน ซึ่งก่อตั้งราวปีพศ. 1310-1311 (ก่อนพญามังรายสร้างเมืองเชียงใหม่ประมาณ 500 ปี) มีศูนย์กลางการปกครองอยู่ที่เมืองลำพูนในปัจจุบัน และมีเมืองบริวารทั่วไปในบริเวณที่ราบลุ่มแม่น้ำปิงและแม่น้ำวัง (1)

เชียงใหม่: พัฒนาการในช่วง 603 ปี (พศ. 1839-2442)

ต่อไปนี้จะขอเสนอข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการบริหารและการปกครองของเมืองเชียงใหม่ในช่วงเวลา 603 ปีก่อนพศ. 2442 นับตั้งแต่การก่อตั้งเมืองจนถึงการยกเลิกฐานะเมืองขึ้น ส่งผลให้เชียงใหม่กลายเป็นส่วนหนึ่งของสยามประเทศ ไม่ใช่เมืองหลวงหรือเมืองขึ้นอีกต่อไป แต่เป็นเมืองหนึ่งที่ไม่ต่างไปจากเมืองอื่นๆของประเทศ

603 ปีในช่วงเวลาดังกล่าว เมืองเชียงใหม่มีระบบการบริหารและการปกครองแบ่งออกได้เป็น 4 ระยะ คือ ระยะที่หนึ่ง (พศ. 1839-2101) เชียงใหม่มีอิสรภาพ และเป็นเมืองหลวงของรัฐล้านนา ระยะที่สอง (พศ. 2101-2317) เชียงใหม่ตกเป็นเมืองขึ้นของพม่า ระยะที่สาม (พศ. 2317-2417) เชียงใหม่ตกเป็นเมืองขึ้นของรัฐธนบุรี-รัตนโกสินทร์ และระยะที่สี่ (พศ. 2417-2442) เชียงใหม่ยังคงเป็นเมืองขึ้นของกรุงรัตนโกสินทร์ แต่ในระยะนี้

อำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจจากรัตนโกสินทร์ ได้ค่อยๆขยายเข้าไปครอบคลุมเชียงใหม่ จนสามารถยกเลิกฐานะเมืองขึ้นของเชียงใหม่ได้ในปี พ.ศ. 2442 อย่างละมุนละม่อม

ระยะที่หนึ่ง (พ.ศ. 1839-2101) เชียงใหม่ในฐานะเมืองหลวงของรัฐล้านนา

ระยะนี้กินเวลา 216 ปี เมืองเชียงใหม่เป็นศูนย์กลางของรัฐล้านนา รัฐล้านนาในเวลานี้เป็นรัฐอิสระ ผู้ก่อตั้งเมืองเชียงใหม่ (คือพญามังราย) ขยายอาณาจักรจากเชียงแสนและเชียงราย (พญามังรายสร้างเมืองเชียงรายในปี พ.ศ. 1805) จากตำนานและเอกสารต่างๆ นำเชื่อว่าพญามังรายเป็นนักรบที่สามารถและมีไพร่พลจำนวนมากเมื่อเปรียบเทียบกับเมืองพะเยา (หรือเมืองฝายว) ทางทิศใต้ซึ่งมีพญางำเมืองเป็นเจ้าปกครอง ประกอบกับการขยายอิทธิพลทางทหารของพวกมอญโกลลงมาจากจีนตอนใต้และลามเข้าไปในเขตพม่า และการสืบทราบข่าวที่ราบลุ่มแม่น้ำปิงกว้างใหญ่ และอุดมสมบูรณ์ พญามังรายจึงนำทัพจากเชียงรายมายึดเมืองฝางซึ่งอยู่ทางทิศตะวันตก หลังจากนั้น จึงเคลื่อนทัพลงมาทางใต้เข้าตีและยึดครองเมืองหริภุญไชยได้ในปี 1835 และสร้างเมืองเชียงใหม่ในปี 1839

เปรียบเทียบกับเมืองเชียงแสน เชียงราย เมืองฝาง พะเยา หรือแม้แต่หริภุญไชย เมืองเชียงใหม่มีทำเลที่ตั้งอันเหมาะสมยิ่งในการเป็นศูนย์กลางอำนาจรัฐในดินแดนแถบนี้

เหตุผลคือ ข้อที่หนึ่ง เชียงใหม่ตั้งอยู่บนที่ราบลุ่มแม่น้ำปิงซึ่งเป็นที่ราบที่กว้างใหญ่กว่าที่ราบอื่นๆ ในเขตล้านนา ไม่ว่าจะเป็นที่ราบลุ่มน้ำกก (เชียงราย) น้ำโขง (เชียงแสน) น้ำอิง (พะเยา) น้ำวัง (ละคอน) น้ำยม (แพร่) และน้ำน่าน (เมืองน่าน) มีความเหมาะสมกว่าในการขยายอิทธิพลออกไปทางเมืองเถิน เมืองตาก กำแพงเพชร ฯลฯ ข้อที่สอง ที่ราบลุ่มน้ำปิงอยู่ห่างออกมาจากเขตการขยายอิทธิพลของพวกมอญโกล เท่ากับว่ามีความมั่นคงทางการทหารมากกว่าที่ราบลุ่มน้ำกก พะเยาในยุคพญางำเมืองซึ่งตำนานหลายฉบับกล่าวว่า เป็นสหายของพญามังราย ทำให้พญามังรายไม่คิดยกทัพเข้าตีเมืองของสหาย ข้อที่สาม เมืองเชียงใหม่ตั้งอยู่บนเชิงเขา ด้านหน้าของเมืองเป็นแม่น้ำสายใหญ่และมีที่ราบลุ่มน้ำที่กว้างใหญ่และอุดมสมบูรณ์ ภูเขาสูงด้านตะวันตกเป็นกำแพงป้องกันการรุกรานได้เป็นอย่างดี แม่น้ำปิงด้านหน้าของเมืองทำหน้าที่ทั้งแนวป้องกันข้าศึกจากตะวันออก เป็นสายน้ำสำคัญสำหรับการเกษตร การบริโภค และการคมนาคมขนส่ง นอกจากนี้ ยังมีแม่น้ำชา มีต้นกำเนิดที่ดอยสุเทพ ทำหน้าที่รับน้ำจากภูเขาด้านหลังของเมืองลงสู่แม่น้ำสายใหญ่ อีกทั้งมีหนองน้ำใหญ่ด้านทิศตะวันออกเฉียงเหนือของกำแพงเมือง (อยู่เหนือวัดชัยศรีภูมิในปัจจุบัน) ซึ่งทำหน้าที่รองรับน้ำหลากจากภูเขาและแม่น้ำปิงในฤดูน้ำหลาก และข้อที่สี่ กล่าวสำหรับผู้นำจากลุ่มน้ำกก เชียงใหม่มีความเหมาะสมในแง่ที่อยู่ระหว่างบ้านเก่าเมืองเดิมของราชวงศ์นี้ (คือเชียงราย-เชียงแสน) และเมืองใหญ่ที่ยึดได้ใหม่ (หริภุญไชย)

ในด้านการบริหารและการปกครอง ตำนานพื้นเมืองเชียงใหม่ ระบุว่าเชียงใหม่มีเมืองภายใต้การครอบครองถึง 57 หัวเมือง นำเสียดายที่ตำนานดังกล่าวมิได้ระบุช่วงเวลาไว้ แต่การที่เอกสารต่างๆกล่าวถึงการที่เจ้าเมืองเชียงใหม่ยกกำลังไปตีเมืองต่างๆเป็นช่วงๆ สะท้อนให้เห็นความสัมพันธ์อันแนบแน่นระหว่างระบบการเมืองการปกครองกับระบบเศรษฐกิจ และชี้ให้เห็นว่าการทำความเข้าใจระบบการเมืองการปกครองนั้นจะต้องพิจารณาในแง่ที่ว่ามิปฏิสัมพันธ์กับระบบเศรษฐกิจอย่างไรเสมอ (2)

กล่าวคือ ระบบเศรษฐกิจของล้านนาและรัฐอื่นๆโดยรอบในขณะนั้นเป็นระบบศักดินา ที่สังคมแบ่งออกเป็น 2 ชั้น คือ ชั้นเจ้าที่ดินและชนชั้นไพร่ทาส ฝ่ายแรกโดยเฉพาะกษัตริย์มีอำนาจสูงสุดทั้งด้านเศรษฐกิจและการเมือง กฎหมายมังรายศาสตร์ระบุไว้ว่า “แผ่นดินทั้งหมดเป็นของท้าวพระยามหากษัตริย์ ประชาชนมี

สิทธิครอบครอง แต่ไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน” มีเจ้าขุนมูลนายเป็นข้าราชการรับใช้กษัตริย์ ทำหน้าที่ควบคุมไพร่ และทาส บังคับให้ไพร่ทาสทำงานรับใช้ทุกฤดู ส่วนฝ่ายหลังคือไพร่ทาสซึ่งไม่มีอิสระ ไม่มีสิทธิใดๆทางการเมือง มีหน้าที่ทำงานรับใช้เจ้านายที่ตนเองสังกัด และ “ทำงานให้หลวง”

ในการควบคุมแรงงานไพร่ มังรายศาสตร์ระบุว่า “ไพร่สิบคนหื้อมีนายสิบผู้หนึ่ง นายสิบ 5 คนมีนายห้าสิบผู้หนึ่ง นายห้าสิบมี 2 หื้อมีนายร้อยผู้หนึ่ง” กฎหมายฉบับเดียวกันยังได้ระบุโทษสถานหนักสำหรับไพร่ที่หลบหนีเจ้าสังกัดและไพร่ทาสรวมทั้งผู้คุมแต่ละลำดับชั้นที่หนีสงคราม (3)

ภายใต้ระบบเศรษฐกิจที่การผลิตภาคเกษตรเป็นภาคหลัก และใช้แรงงานคนและที่ดินเป็นสำคัญ การผลิตที่ผลผลิตต้องถูกนำไปมอบให้แก่ฝ่ายปกครอง ไพร่ทาสได้รับส่วนแบ่งที่ดินผลิตได้เพียงน้อยนิด ไพร่ทาสต้องออกไปทำการรบ และทำงานอื่นๆให้หลวงตามที่รับมอบหมาย เช่น การสร้างถนน สะพาน วัด วัง การวาดรูป เล่นดนตรี แกะสลัก บัณฑิต จักสาน เมื่อไพร่ทาสมีเวลาจำกัด การผลิตดังกล่าวจึงเป็นแบบยังชีพ พออยู่พอกินไปวันๆ การค้าก็มีจำกัด ยิ่งสังคมไม่มีเสรฐณาพัฒนาเครื่องมือเครื่องใช้ต่างๆ หรือทำการค้าขาย การผลิตก็ยังขาดตัวกระตุ้น เพื่อให้การผลิตขยายออกไป ชุมชนใดขาดแคลนสิ่งไหน ก็ใช้วิธีแลกเปลี่ยนสินค้ากัน ดังเช่น ข้าวเชียงใหม่แลกเปลี่ยนจากเมืองน่าน ของป่าแลกเปลี่ยนกับข้าวหรือเสื้อผ้าในเมือง ฯลฯ

เมื่อระบบเศรษฐกิจอาศัยแรงงานและที่ดินเป็นหลัก แรงงานและที่ดินจึงเป็นทรัพยากรที่มีค่าสูงสุดที่ฝ่ายปกครองต้องการ รัฐศักดินาใดจะเข้มแข็งเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับว่ามีอาณาเขตกว้างขวางเพียงใดและมีไพร่พลมากเท่าใด การควบคุมกำลังไพร่พลจึงเป็นหัวใจของการบริหารและการปกครองเมือง และจะต้องเป็นการควบคุมที่เข้มงวดเพื่อประสิทธิภาพสูงสุดในการสร้างผลิตผล การรักษาเมืองให้เข้มแข็งและขยายเมืองให้ใหญ่โตมากขึ้น

จากกฎหมายมังรายศาสตร์ เมื่อเจ้าแสนคุมเจ้าหมื่น 10 คน เจ้าหมื่น 1 คนคุมเจ้าพัน 10 คน เจ้าพัน 1 คนคุมนายร้อย 10 คน นายร้อย 1 คนคุมนายห้าสิบ 2 คน นายห้าสิบ 1 คนคุมนายสิบ 5 คน และนายสิบ 1 คนคุมไพร่ 10 คน ก็จะได้เห็นว่า เจ้าแสนซึ่งเป็นขุนนางคนสำคัญ 1 คนจะมีไพร่พลในการควบคุมทั้งสิ้น 1 แสนคน ระบบราชการภายใต้เจ้าแสน 1 คนจะมีขุนนางและข้าราชการระดับต่างๆคอยควบคุมไพร่ตั้งแต่นายสิบขึ้นไปจนถึงเจ้าหมื่นรวม 13,110 คน

การที่ตำนานพื้นเมืองเชียงใหม่ ระบุว่าพญามังรายยกทัพไปตีและยึดเมืองต่างๆได้ ย่อมหมายถึงการระดมกำลังไพร่พลที่มีอยู่ไปแย่งชิงไพร่พลในเมืองอื่นและยึดที่ดินของเมืองอื่น มีผลผลิตและโภคทรัพย์ต่างๆก็เพิ่มขึ้นตามดินแดนที่กว้างใหญ่กว่าเดิม

จากเชียงแสน เชียงราย ฝางไปถึงหริภุญไชยแล้วมาสร้างเมืองเชียงใหม่ หลังจากนั้น พระยาอุคคหลังพญาจางเมืองก็ถูกเชียงใหม่เข้ายึดครอง ล้านนาซึ่งมีศูนย์กลางอยู่ที่เชียงใหม่ยังสามารถขยายอิทธิพลไปทางแพร่-น่าน ในยุคพญาติโลกราช (พศ. 1984-2030) เชียงใหม่ยึดได้เมืองพิษณุโลก พิจิตร และเซียง บิเวณริมฝั่งแม่น้ำคง (สาละวิน) และดินแดนบางส่วนเหนือแม่น้ำกก เช่น เมืองน่าน เมืองสีป้อ เชียงรุ่ง และเวียงยอง ส่วนรัฐสุโขทัยก็ค่อยๆถูกอยุธยาแย่งชิงเอาดินแดนและไพร่พลไปจนตกเป็นส่วนหนึ่งของอยุธยาในที่สุด (4)

ระยะที่สอง (พศ. 2101-2317) เชียงใหม่ในฐานะเมืองขึ้นของพม่า

เชียงใหม่ตกเป็นเมืองขึ้นของพม่า พม่ายึดครองเชียงใหม่และทั่วทั้งล้านนาได้ถึง 216 ปี แม้ว่าจะมี

บางช่วงในระยะ 216 ปีนั้นที่อยู่ยากก็พืขึ้นไปที่เชียงใหม่ (เช่นสมัยพระนเรศวรและสมัยพระนารายณ์ หรือ เชียงใหม่เป็นอิสระเพราะพม่ามีปัญหาการเมืองภายใน แต่ก็เป็นเวลาสั้นๆ

การที่พม่าเข้ายึดครองเชียงใหม่และยึดครองไว้เป็นเวลานานสะท้อนให้เห็นนโยบายและข้อเท็จจริงบางประการ คือ

1 เชียงใหม่อยู่ใกล้กับเมืองของพวกไทใหญ่ทั้งหลายซึ่งต่อสู้กับพม่า การยึดครองเชียงใหม่เป็นฐานช่วยให้พม่าสามารถจัดการและควบคุมไทใหญ่ได้สะดวกยิ่งขึ้น

2 เชียงใหม่เป็นเมืองใหญ่ที่มีความอุดมสมบูรณ์มาก การยึดครองเชียงใหม่เปิดโอกาสให้พม่าสะสมเสบียงและไพร่พลจำนวนมากเพื่อไปโจมตีและยึดครองอยุธยาได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

3 พม่าพยายามทุกวิถีทางที่จะยึดครองเชียงใหม่ไว้ การที่เชียงใหม่มีกำลังด้อยกว่า และมีอุปสรรคในการติดต่อและสร้างพลังจากเมืองรอบๆ เพื่อต่อสู้กับพม่า เชียงใหม่จึงยากจะหาโอกาสในการแข็งเมือง

4 พม่าเป็นฝ่ายรุกมาทางทิศตะวันออกเพื่อโจมตีและยึดครองเมืองต่างๆที่มีความอุดมสมบูรณ์ และพม่ามีกำลังพอจะต่อสู้เอาชนะได้ เช่น เชียงตุง สิบป้อ เชียงใหม่ ละคอน พิชณุโลก และอยุธยา ผิดกับทิศตะวันตกของพม่าซึ่งเป็นถิ่นของคนอินเดีย-ปากีสถานที่มีประชากรเหนือกว่ามาก และภาคเหนือซึ่งเป็นเขตภูเขาสูงและความหนาวเหน็บ ดังนั้น พม่าจึงรุกมาทางทิศตะวันออกซึ่งเป็นเขตที่พม่าจะได้รับประโยชน์มาก และมีโอกาสขยายอิทธิพลได้มากที่สุด

ประเด็นสำคัญของการศึกษาในยุคนี้ก็คือ ระยะเวลา 216 ปีที่เชียงใหม่อยู่ภายใต้การยึดครองของพมานั้น ระบบการบริหารและการปกครองมีการเปลี่ยนแปลงหรือไม่และมีผลกระทบอย่างไรต่อเมืองเชียงใหม่ในระยะต่อมา

ในหัวข้อนี้ มีงานศึกษาที่เกี่ยวข้องอย่างน้อย 4 ชิ้น คืองานของวาสนา ใจเที่ยง และคณะ เรื่อง **อิทธิพลของพม่าที่มีต่อวัฒนธรรมในล้านนาไทย** (พศ. 2524) งานของสรวิศ อ่องสกุล (**ประวัติศาสตร์ล้านนา**) (พศ. 2529) การศึกษาของยุพิน เข็มมุกด์ ในงานวิจัยเรื่อง **ล้านนภายใต้อำนาจปกครองของพม่า พศ. 2101-2317** (พศ.2535) และวิทยานิพนธ์เรื่อง**การเมืองล้านนภายใต้อำนาจปกครองของพม่า พศ. 2101-2317** โดยลัดดาวัลย์ แซ่เขียว (พศ. 2537) (5)

ผลการศึกษาทั้งสี่สรุปได้ว่า เมืองเชียงใหม่อยู่ภายใต้การยึดครองของพมานั้น มีผู้ปกครองที่เปลี่ยนจากผู้นำที่เป็นคนท้องถิ่นในระยะแรกภายใต้การยึดครองไปเป็นการตั้งคนพม่าสลับกับคนท้องถิ่นเป็นผู้ปกครองเมืองเชียงใหม่ในระยะหลังๆ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าจะหาผู้ใดทำงานรับใช้นโยบายของพม่าได้ดีกว่า จากการศึกษาของสรวิศ อ่องสกุล ในช่วงเวลา 216 ปีภายใต้การปกครองของพม่า ผู้ปกครองเมืองเชียงใหม่มี 17 คน ผู้ปกครองเหล่านี้มีทั้งกษัตริย์เชื้อสายราชวงศ์มังราย (ท้าวแม่กุ) เจ้านายเชื้อสายกษัตริย์พม่า (เช่น มังนรธาซอ พระชัยย พระชัยทิพ) ขุนนางทั้งชาวล้านนาและพม่า

เนื่องจากสภาพภูมิศาสตร์ของล้านนามีบทบาทส่งเสริมความเป็นอิสระในการปกครองของเมืองต่างๆในยุคอดีต ดังนั้น เมื่อพม่าเข้ายึดครองล้านนา เมืองต่างๆในฐานะที่เป็นเมืองขึ้นของพม่าจึงตกอยู่ในสภาพตัวใครตัวมัน ขึ้นอยู่กับว่าพม่าในแต่ละช่วงส่งคนเข้ามาปกครองเมืองต่างๆได้เพียงใด แต่สำหรับระบบการบริหารแล้ว ขุนนางระดับต่างๆน่าจะยังคงมีอยู่ ดังปรากฏหลักฐานการดำรงอยู่ของตำแหน่งพญาเจ้าบ้าน พญาแสนหลวง พญาสามล้าน รวมทั้งขุนนางระดับกลางและระดับล่าง เช่น หมื่นหนังสือ หมื่นตุมตาม พันตุมตาม พันประตุม พวกดาบเรื่อน พวกล่าม ซึ่งล้วนเป็นตำแหน่งที่มีมาแต่เดิม (6)

พม่าล้มล้างกษัตริย์และเชื้อสายของราชวงศ์มังรายในฐานะผู้ปกครองเชียงใหม่และล้านนาก่อนที่พม่าจะเข้ามายึดครอง แต่ไม่จำเป็นต้องล้มล้างระบบขุนนางที่เคยมี เนื่องจากรากฐานของระบบเศรษฐกิจและการเมืองของล้านนาและพม่าเป็นแบบเดียวกัน คือ ระบบเศรษฐกิจแบบศักดินา การควบคุมและเกณฑ์แรงงานไพร่ทาส ตลอดจนการสืบทอดอำนาจและขยายอำนาจด้วยระบบเศรษฐกิจและแรงงานดังกล่าว

ระยะที่สาม (พ.ศ. 2317-2417) เชียงใหม่ในฐานะเมืองขึ้นของธนบุรี-รัตนโกสินทร์

ในการศึกษาระบบการเมืองของเชียงใหม่ในขณะนี้ มีข้อสังเกตประการหนึ่งปรากฏในงานเขียนต่างๆหลายชิ้น โดยงานเขียนเหล่านั้นได้เสนอว่าในสมัยปลายอยุธยา นั้น ชาวเชียงใหม่และชาวล้านนาได้ก่อกบฏเพื่อขับไล่อำนาจพม่านับสิบครั้ง เพราะไม่พอใจการปกครองของพม่า ล้านนาต้องการอยู่กับฝ่ายไทย และต่อมาผู้นำของล้านนาได้สมคบกับฝ่ายไทยขับไล่กองกำลังพม่าออกไป แต่ขณะเดียวกัน งานเขียนเหล่านั้นก็เสนอว่าหลังจากที่ล้านนาเป็นประเทศราชของธนบุรี-รัตนโกสินทร์แล้ว ฝ่ายไทยกลับไม่เคยใส่ใจล้านนา ด้วยเกรงว่าล้านนาจะหันไปร่วมมือกับพม่าอีก ผู้เขียนเสนอข้อสังเกตนี้เพราะสงสัยว่าในเมื่อชาวล้านนาต้องการอยู่กับฝ่ายไทย แต่เหตุใดฝ่ายไทยจึงไม่ใส่ใจล้านนา เกรงล้านนาจะหันไปหาสมคบกับพม่าอีก เรายังไม่มีหลักฐานมากพอที่จะสนับสนุนหรือคัดค้านข้อขัดแย้งนี้ได้

ในระยะที่สามนี้ แม้ว่าเชียงใหม่จะก้าวเข้าสู่อายุขัยที่ 500 ปี (พ.ศ. 2339) ด้วยการเกิดใหม่เป็นเมืองที่มีคนอาศัยอยู่อีกครั้ง หลังจากเป็นเมืองร้างตั้งแต่ราวปี พ.ศ. 2319 เป็นต้นมา แต่ระยะที่สามนี้ก็ก็เป็นระยะที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากระยะที่หนึ่งและระยะที่สอง คือ เชียงใหม่มิได้เป็นเมืองอิสระเหมือนระยะที่หนึ่ง แต่ก็มิได้เป็นเมืองขึ้นของพม่าเหมือนระยะที่สอง แต่เชียงใหม่ได้กลายเป็นเมืองขึ้นของธนบุรี-รัตนโกสินทร์

ภายใต้การยึดครองของรัตนโกสินทร์ เชียงใหม่ตกอยู่ในสภาพที่แตกต่างจากระยะที่ตกอยู่ใต้การยึดครองของพม่า 3 ด้าน คือ 1. ระบบการปกครองและความเป็นเอกภาพของล้านนารวมทั้งภายในเมืองเชียงใหม่ ความเป็นปึกแผ่นภายใต้ตระกูลเจ้าเจ็ดตน ขณะที่ล้านนาและเชียงใหม่ไม่มีสภาพเช่นนั้นในช่วงเวลาที่พม้ายึดครอง 2. ขณะที่พม้ายึดครองเชียงใหม่เพื่อใช้เชียงใหม่เป็นฐานในการรุกอยุธยา หาประโยชน์จากเชียงใหม่ในทุกทางเพื่อขยายอิทธิพลของพม่าออกไปอย่างกว้างขวาง รัตนโกสินทร์กลับใช้เชียงใหม่เป็นฐานในการตั้งรับมากกว่า แม้จะมีการใช้เชียงใหม่ไปรุกเมืองอื่นทางเหนือเพื่อกวาดต้อนผู้คนลงมา แต่เป้าหมายหลักน่าจะอยู่ที่กวาดต้อนคนส่วนหนึ่งมาไว้ที่เชียงใหม่ ให้เชียงใหม่เข้มแข็ง เป็นเมืองด่านหน้า ป้องกันการรุกรานของพม่า 3. ระบบการปกครองของเชียงใหม่และล้านนามีการเปลี่ยนแปลงไปจากยุคพม้ายึดครอง (7)

ในประการแรก การที่ตระกูลเจ้าเจ็ดตนซึ่งเป็นพี่น้องกันและมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้ครองเมืองเชียงใหม่ ลำพูนและลำปาง นอกจากจะทำให้เมืองต่างๆของล้านนามีระบบการปกครองอันเป็นเอกภาพ และล้านนามีความเป็นปึกแผ่นแล้ว จุดหนึ่งที่ล้านนาและเชียงใหม่มีลักษณะที่แตกต่างไปจากยุคพม้ายึดครองก็คือ ล้านนาและเชียงใหม่ตกอยู่ใต้การปกครองของรัตนโกสินทร์อย่างเป็นเอกภาพมากกว่า ขณะที่รัตนโกสินทร์ควบคุมล้านนาไว้ได้หมดทุกเมือง แต่พม่าทำเช่นนั้นไม่ได้

การที่รัตนโกสินทร์ควบคุมล้านนาไว้ได้หมดทุกเมือง ต่างจากยุคที่พม้ายึดครองล้านนาก็อาจเกิดจากสาเหตุ 2 ประการ คือ หนึ่ง ในยุครัตนโกสินทร์ ล้านนาอยู่ใต้การปกครองของตระกูลเจ้าเจ็ดตนทุกเมือง และสอง รัตนโกสินทร์มีจุดมุ่งหมายที่จะทำให้ล้านนาอยู่ใต้การปกครองของตนอย่างชัดเจน ในขณะที่พม่าเพียงแต่

เข้ายึดครองเชียงใหม่และอาศัยเชียงใหม่เป็นเมืองสำคัญในการผลิตเสบียงและส่งกองกำลังแรงงานให้แก่พม่าในการบุกโจมตีไทย ฉะนั้น พม่าจึงไม่สนใจที่จะยึดครองล้านนาทั้งหมดซึ่งต่างจากยุทธศาสตร์ของรัตนโกสินทร์

ประการที่สอง ในขณะที่พม่าเป็นฝ่ายรุกมาหาล้านนาและรัตนโกสินทร์เพื่อแสวงหาและยึดครองแรงงาน พื้นที่และทรัพยากรต่างๆที่มีมากมาย โดยที่พม่าเป็นฝ่ายรุกและเปิดฉากทำสงครามกับอยุธยา-ธนบุรี-รัตนโกสินทร์มาตลอด ฝ่ายไทยไม่ได้ทำเช่นนั้น คงเป็นเพราะฝ่ายไทยไม่มีความจำเป็นต้องบุกพม่า เนื่องจากมีรัฐขนาดเล็กแทบทุกด้านล้อมรอบไทยให้ไทยเข้าไปหาประโยชน์ได้อยู่แล้ว ไม่ว่าจะเป็นลาว เขมร และมลายู ดังนั้น จึงมีความเป็นไปได้อย่างมากว่า ล้านนาและเชียงใหม่พอที่จะเป็นเมืองขึ้นของรัตนโกสินทร์มากกว่าที่จะเป็นเมืองขึ้นของพม่า เนื่องจากพม่าแสวงหาประโยชน์ทุกๆทางจากเชียงใหม่เพื่อนำไปใช้ในการรบกับไทย ด้วยเหตุนี้ เมื่อประสานเข้ากับประการที่หนึ่ง ล้านนาจึงเป็นเมืองขึ้นของรัตนโกสินทร์อย่างทั่วด้าน แต่ขณะเดียวกัน เชียงใหม่ก็ได้กลายเป็นเมืองที่เข้มแข็งมากขึ้น มีคนอาศัยอยู่มากขึ้น เพราะจะต้องทำหน้าที่เป็นเมืองหน้าด่านของรัตนโกสินทร์ ผิดกับสมัยพม้ายึดครองเชียงใหม่ ที่ไม่ต้องคิดว่าจะเอาเชียงใหม่เป็นเมืองด่านหน้า เพราะอยุธยา-รัตนโกสินทร์ไม่ค่อยได้คิดบุกรุกและโจมตีพม่าเนื่องจากอยุธยา-รัตนโกสินทร์มีเมืองขึ้นเล็กรอบตัว ได้แก่ ลาว เขมร และมลายู

ประการที่สาม การปกครองของเชียงใหม่มีการเปลี่ยนแปลงในด้านระบบ กล่าวคือ นำสังเกตว่า เชียงใหม่ในยุครัตนโกสินทร์มีระบบการปกครองที่เพิ่มเติมจากระบบในยุคที่เชียงใหม่เป็นรัฐอิสระหรือเป็นเมืองขึ้นของพม่า กล่าวคือ นอกจากตำแหน่งเจ้าเมือง ยังมีคณะผู้ปกครองที่เรียกว่า เจ้าชั้น 5 ใบ ประกอบด้วย เจ้าเมือง พระยาอุปราช (เจ้าหอหน้า) พระยาราชวงศ์ พระยาราชบุตร และพระยาบุรีรัตน

ในระดับถัดลงไป ยังมีคณะผู้บริหารอีกชุดหนึ่งทำหน้าที่ให้คำปรึกษาในด้านการบริหารและช่วยเหลือการตัดสินใจคดีความต่างๆ เรียกว่า เก้าสนามหลวง (เค้าสนามหลวง) ประกอบด้วยคณะกรรมการรวม 32 คน เช่น พระยาจำบ้าน พระยาสามล้าน พระยาแสนหลวง ฯลฯ กรรมการทั้ง 32 คนนี้มีอำนาจไม่เท่ากัน คือ มีพระยาเก้าสนาม 2 นาย พระยาสนามชั้นที่หนึ่ง 10 นาย พระยาสนามชั้นที่สอง 10 นาย และพระยาชั้นที่สาม 10 นาย

ส่วนระบบการปกครอง เมืองเชียงใหม่แบ่งออกเป็นหัวเมืองชั้นใน (เช่น เชียงดาว หางดง พัว จอมทอง) ในระดับล่าง มีการแบ่งเป็นหมู่บ้าน และตำบล มีกำนัน (แคว้น) และผู้ใหญ่บ้าน (แกบ้าน) ได้รับการแต่งตั้งจากเจ้าเมืองให้ผู้ปกครองระดับท้องถิ่น หัวเมืองชั้นนอก (เช่น เชียงราย เชียงแสน ฝาง เมืองปาย แม่ฮ่องสอน เมืองขุนยวม และหัวเมืองชายแดน เช่น เชียงรุ่ง เชียงขวาง เมืองทา เมืองด่วน เมืองสาด ฯลฯ (8)

มีข้อสังเกตอย่างน้อย 2 ประการจากระบบการบริหารดังกล่าว คือ 1. การแต่งตั้งเจ้าชั้น 5 ใบน่าจะเป็นความต้องการของรัตนโกสินทร์ที่จะลดอำนาจของเจ้าเมืองเชียงใหม่ให้มีมากขึ้นไป จึงตั้งเจ้านายอีก 4 คนขึ้นมาถ่วงดุลอำนาจ เพราะไม่ปรากฏว่าตำแหน่งเจ้าชั้น 5 ใบมีปรากฏในสมัยที่ล้านนายังไม่เป็นเมืองขึ้นของพม่า และ 2. การปกครองทุกระดับมีลักษณะรวมศูนย์อย่างยิ่ง เพราะเป็นการแต่งตั้งจากระดับศูนย์กลาง ส่วนท้องถิ่นซึ่งมีผู้บริหารที่ได้รับการแต่งตั้ง ก็จะต้องคอยปฏิบัติตามงานที่ได้รับมอบหมายจากเบื้องบน ไม่มีอำนาจอิสระของคนในท้องถิ่นแต่อย่างใด

ระยะที่สี่ (พ.ศ. 2417 - 2442) เชียงใหม่ในยุคการลิดรอนอำนาจเจ้าเมือง และการยกเลิกฐานะประเทศราชของเมืองเชียงใหม่

งานวิชาการจำนวนหนึ่งมักให้ความสำคัญต่อประเด็นเฉพาะหน้า เช่น สัญญาเชียงใหม่ที่รัฐบาลอังกฤษทำกับรัฐบาลสยาม (ฉบับแรกปีพ.ศ. 2416 และฉบับที่สอง ปีพ.ศ. 2426) และข้อขัดแย้งเกี่ยวกับการให้สัมปทานป่าไม้ ตลอดจนความวุ่นวายในเขตชายแดน ว่าประเด็นเหล่านี้เป็นสาเหตุสำคัญของการยกเลิกฐานะเมืองขึ้นของเมืองเชียงใหม่ในปี พ.ศ. 2442 การมองดังกล่าวส่งผลให้ภาพที่แท้จริงเกี่ยวกับยุทธศาสตร์และยุทธวิธีของรัฐบาลสยามต่อเมืองเชียงใหม่ขาดหายไป (9)

วิธีการมองนโยบายของรัฐบาลสยามต่อเมืองเชียงใหม่ที่สอดคล้องกับความเป็นจริงควรพิจารณาที่แนวทางการปฏิบัติหลายด้านของรัฐบาลสยามซึ่งประกอบกันเป็นภาพรวมของยุทธศาสตร์ของรัฐ กล่าวให้ถึงที่สุดก็คือ การยกเลิกฐานะเมืองขึ้นของเมืองเชียงใหม่เกิดจากเหตุผลสำคัญ 2 ประการคือ อิทธิพลของประเทศตะวันตกที่ขยายเข้ามาจนอาจทำให้สยามต้องสูญเสียล้านนาไป และความต้องการที่จะเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับรัฐสยามทั้งด้านการเมืองและเศรษฐกิจ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ 2 ประการนี้ การขยายดินแดนของรัฐบาลสยามโดยผนวกเมืองเชียงใหม่เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของราชอาณาจักรก็คือนโยบายสำคัญอันหนึ่ง

จากพระราชหัตถเลขารัชกาลที่ 5 ซึ่งมีถึงพระยาราชสมบัติกร ผู้เป็นข้าหลวงสามหัวเมือง (เชียงใหม่-ลำปาง-ลำพูน) ใน จศ. 1245 (พ.ศ. 2427) ความว่า.....

“...การที่เปนข้าหลวงสามหัวเมืองนี้ ต้องถือว่าเป็นผู้รักอำนาจ แลรักษาคำสั่งกรุงเทพฯ ที่จะให้เปนไปได้ตามคำสั่งทุกประการ แลต้องรู้ความประสงค์ของกรุงเทพฯว่าเราถือว่าเมืองเชียงใหม่ยังไม่เปนพระราชอาณาเขตของเราแท้ เพราะยังเป็นประเทศราชอยู่ ตราบใด แต่เราก็ไม่ได้คิดจะรื้อถอนวงษตระกูลมิให้เปนประเทศราช เปนแต่อยากจะทำถือยึดเอาอำนาจที่จริง...เมื่อจะว่าโดยย่อแล้ว ให้ลาวเปนเหมือนหนึ่งเครื่องจักร ซึ่งเราหมุนไปข้างหน้าฯข้างหลังก็ได้ตามชอบใจ...แต่เปนการจำเป็นที่จะต้องทำการอย่างนี้ด้วยสติปัญญาเปนมากกว่าอำนาจกำลัง ต้องอย่าให้ลาวเหนว่าเป็นการบีบคั้นกดขี่ ต้องชี้ให้เห็นในการที่เป็นประโยชน์แลไม่เปนประโยชน์เปนพื้น.....” (10)

ความที่ยกมานี้ไม่อาจบอกได้ว่านโยบายที่ชัดเจนคืออะไร เพราะเมืองเชียงใหม่เป็นประเทศราชของรัตนโกสินทร์มาแล้วตั้งแต่ปี 2317 แต่กล่าวได้ว่ากระบวนการที่จะทำให้เมืองเชียงใหม่ปฏิบัติตามนโยบายของสยามนั้นเป็นไปด้วยความสุขุมและระมัดระวังอย่างยิ่ง

หากพิจารณาลำดับเหตุการณ์ที่สำคัญระหว่างเชียงใหม่กับกรุงเทพฯและเหตุการณ์อื่นๆอันส่งผลต่อการกำหนดนโยบายของกรุงเทพฯ เราจะเห็นการคลี่คลายของการกำหนดนโยบายของกรุงเทพฯที่จะผนวกเชียงใหม่เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกรุงเทพฯได้อย่างไม่ยากนัก ดังนี้

พ.ศ. 2383 ชาวพม่าเริ่มเข้ามาตัดไม้ในเขตเชียงใหม่ ต่อจากนั้น จำนวนคนในบังคับอังกฤษและคนอังกฤษที่เข้าไปตัดไม้ในเขตเชียงใหม่ก็มีมากขึ้นเป็นลำดับ พร้อมกันนี้ คดีพิพาทเรื่องการทำป่าไม้ระหว่างเจ้านายในล้านนากับอังกฤษก็เพิ่มจำนวนมากขึ้น ในปีพ.ศ. 2416 คดีความเรื่องป่าไม้เชียงใหม่มีทั้งหมดถึง 42 เรื่อง

พศ. 2401 อังกฤษเข้ายึดครองอินเดีย

พศ. 2416 รัฐบาลอังกฤษที่อินเดียทำสัญญากับรัฐบาลกรุงเทพฯ (The Treaty of Chiangmai) ฉบับที่ 1 เพื่อแก้ไขปัญหาลูกค้าที่ปล้นสดมภ์ตามชายแดนเชียงใหม่-พม่า

พศ. 2416 รัฐบาลกรุงเทพฯส่งพระนรินทร์ราชเสนี (พุม ศรีไชยยันต์) ไปเป็นข้าหลวงสามหัวเมืองประจำที่เชียงใหม่ (ตามหัวเมืองได้แก่ เชียงใหม่ ลำปาง และลำพูน) นับเป็นการส่งข้าหลวงจากกรุงเทพฯเป็นครั้งแรก

พศ. 2424 เกิดคดีปล้นฆ่าชาวพม่าซึ่งเป็นคนในบังคับอังกฤษในเขตเชียงใหม่ แต่เชียงใหม่จับกุมคนร้ายไม่ได้ นอกจากนี้ อังกฤษยังได้รายงานว่ามีกะเหรี่ยงนับร้อยคนที่ริมฝั่งแม่น้ำคง (สาละวิน) ข้ามฝั่งมาทำร้ายคนในบังคับอังกฤษ (ฝั่งตะวันออกของแม่น้ำคงเป็นเขตของเชียงใหม่ในสมัยนั้น) และอังกฤษเรียกร้องให้รัฐบาลกรุงเทพฯส่งกำลังไปคุ้มครองคนในบังคับอังกฤษในล้านนา และให้เจ้าเมืองเชียงใหม่ชำระค่าเสียหาย

พศ. 2426 อังกฤษกับกรุงเทพฯทำสัญญาเชียงใหม่ฉบับที่ 2 โดยกำหนดให้คนในบังคับอังกฤษต้องขึ้นศาลต่างประเทศในไทย และให้อังกฤษตั้งกงสุลประจำเมืองเชียงใหม่

พศ. 2426 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงหมั้นเจ้าดารารัศมี ราชธิดาองค์สุดท้ายของเจ้าอินทวิชยานนท์ - เจ้าเมืองเชียงใหม่ ในขณะนั้น เจ้าดารารัศมีชนมายุ 11 พรรษา

พศ. 2427 เจ้าเทพไกรสรชายาของเจ้าอินทวิชยานนท์-ผู้มีบทบาทสำคัญในการปกครองเมืองเชียงใหม่ (เนื่องจากเจ้าอินทวิชยานนท์ขาดความเข้มแข็ง) ถึงแก่พิราลัย (โปรดสังเกตรหัสว่าเจ้าดารารัศมีได้ขึ้นมาจัดงานศพของเจ้าแม่ในปีนั้น หรืองานศพเจ้าพ่อในปี พศ. 2440 แต่กลับมาเยี่ยมเชียงใหม่ครั้งแรกในปี พศ. 2451)

พศ. 2427 ในสภาพที่เชียงใหม่ขาดผู้นำที่แท้จริง รัฐบาลกรุงเทพฯจึงได้ส่งพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นพิชิตปรีชากรขึ้นมาเป็นข้าหลวงหัวเมืองลาวเฉียง หรือห้าหัวเมือง (เชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง แพร่ และน่าน) วิธีการปฏิรูปการปกครองคือ การคงเกื้อสนามหลวงไว้ แต่ให้มีอำนาจลดลง เพิ่มตำแหน่งใหม่คือ เสนา 6 ตำแหน่ง ได้แก่กรมมหาดไทย กรมทหาร กรมคลัง กรมยุติธรรม กรมวัง และกรมนา โดยให้บุตรหลานเจ้านายเชียงใหม่ขึ้นเป็นเสนาผู้บังคับบัญชากรม แต่ในทางปฏิบัติ ผู้ที่มีอำนาจจริงๆคือข้าราชการจากส่วนกลางซึ่งเป็นผู้ช่วยเสนา นอกจากนั้น ยังมีตำแหน่งพระยาวรณ ตั้งขึ้นมาเพื่อให้เจ้านายบุตรหลานหรือขุนนางพื้นเมืองดำรงตำแหน่งเพื่อให้เจ้านายในเชียงใหม่รู้สึกได้รับเกียรติ แต่เป็นตำแหน่งที่ไม่สำคัญ

ด้วยเหตุนี้ โดยสรุป แต่ละกรมจึงมีตำแหน่ง 3 ตำแหน่ง คือพระยาวรณการกรม (เจ้านายในท้องถิ่น) พระยาผู้ช่วย (มาจากกรุงเทพฯ) และพระยาวรณ (ซึ่งเป็นคนท้องถิ่น)

พศ. 2429 อังกฤษเข้ายึดครองพม่าทั้งประเทศ ปีเดียวกันนี้ เจ้าดารารัศมีซึ่งมีชนมายุ 13 พรรษา 3 เดือนถูกเรียกให้เดินทางไปกับนางสนมของในหลวงรัชกาลที่ 5 กล่าวกันว่าเป็นพระธิดาคนโปรดของเจ้าอินทวิชยานนท์ วิธีการที่บุตรหรือบุตรของเจ้าเมืองประเทศราชถูกเรียกตัวไปประจำที่ประเทศเมืองแม่หรือไปเป็นพระสนมของกษัตริย์ประเทศเมืองแม่นั้นเป็นธรรมเนียมปฏิบัติมานานในหมู่ประเทศที่มีชัยชนะในการทำสงครามทั้งหลายเพราะเป็นหลักประกันอย่างหนึ่งที่จะบังคับให้เจ้าเมืองประเทศราชต้องสวามิภักดิ์ต่อประเทศเมืองแม่สืบไปตราบนานเท่าที่ตัวประกันยังอยู่ที่ประเทศเมืองแม่

การที่พระสุพรรณเทวีและพระนเรศวรซึ่งเป็นพระราชธิดาและพระราชบุตรของพระมหาธรรมราชาต้องเสด็จไปประทับในพม่าหลังจากพระเจ้านุเรงนองนำกองทัพพม่าเข้ายึดครองอยุธยาในปี 2112 และอยุธยาต้องตกเป็นประเทศราชของพม่านั้น ก็คือวิธีการอันเดียวกันกับที่เจ้าดารารัศมีประสบใน 317 ปีต่อมา

พศ. 2432-2433 เกิดกบฏเชียงใหม่ เนื่องจากชาวนาไม่พอใจที่ถูกเรียกเก็บภาษีอย่างหนัก

พศ. 2435 อังกฤษเข้ายึดครองหัวเมืองคนไต (ไทยใหญ่) และหัวเมืองกะเหรี่ยงบริเวณฝั่งตะวันออกของแม่น้ำคง รวมทั้งหมด 13 หัวเมือง เป็นการแย่งยึดพื้นที่ไปจากเชียงใหม่โดยอ้างว่าบริเวณดังกล่าวเคยเป็นของพม่าในอดีต

พศ. 2436 ฝรั่งเศสเข้ายึดครองฝั่งซ้ายของแม่น้ำโขง รวมทั้งเมืองสิงห์ที่อังกฤษยกให้กรุงเทพฯ ในปี 2435 (อังกฤษกับฝรั่งเศสทำสัญญากันในปี 2438 ใช้แม่น้ำโขงตอนเหนือแบ่งเขตแดนระหว่างประเทศทั้งสอง)

พศ. 2436 (ถึงพศ. 2442) เรียกหัวเมืองลาวเฉียงเสียใหม่เป็นมณฑลลาวเฉียง

พศ. 2438 ฝ่ายกรุงเทพฯ เห็นว่าจำเป็นต้องยกดินแดนฝั่งขวาของแม่น้ำโขง (ติดเขตน่าน) ให้แก่ฝรั่งเศส

พศ. 2440 เจ้าอินทวิชยานนท์ -เจ้าเมืองเชียงใหม่ถึงแก่พิราลัย

พศ. 2442 ยกเลิกฐานะประเทศราชเมืองเชียงใหม่ ให้เชียงใหม่เป็นส่วนหนึ่งของมณฑลลาวเฉียง เจ้าเมืองเชียงใหม่มีแต่เพียงเกียรติยศชื่อเสียง แต่ไม่มีอำนาจที่สำคัญในการปกครอง ชำยังต้องเสียภาษีที่ดินเหมือนราษฎรทั่วไป และได้รับเงินเดือนจากรัฐบาลกรุงเทพฯ อำนาจการปกครองตกอยู่ในมือของสมุหนเทศาภิบาลจากกรุงเทพฯ อย่างสิ้นเชิง

พศ. 2443 เรียกมณฑลลาวเฉียงเสียใหม่ว่า มณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ และในปีเดียวกันนั้น มณฑลตะวันตกเฉียงเหนือก็ได้เปลี่ยนเป็นมณฑลพายัพ

พศ. 2444 เจ้าอินทวโรธสุริยวงศ์ ได้เป็นเจ้าเมืองเชียงใหม่ องค์ที่ 8

พศ. 2446 เจ้าสุโขเกษม ราชบุตรองค์ใหญ่ของเจ้าอุปราชนวรรัฐ (ซึ่งมีสิทธิได้เป็นเจ้าเมืองเชียงใหม่ในขั้นต่อไป) กลับจากการศึกษาที่เมืองมะละแหม่งของพม่าและได้นำสาวพม่า (ชื่อหมะเมียะ) มาเป็นภรรยาด้วย เหตุการณ์ครั้งนี้ได้รับการขัดขวางจากขุนนางทั้งจากเจ้าอุปราชนวรรัฐ เจ้าอินทวโรธสุริยวงศ์ด้วยเกรงว่าฝ่ายกรุงเทพฯ จะไม่พอใจ และเมื่อความล่องรู้ไปถึงกรุงเทพฯ ก็ได้รับคำแนะนำให้บุคคลทั้งสองยุติความสัมพันธ์ ด้วยฝ่ายกรุงเทพฯ เกรงสัมพันธ์ระหว่างเชียงใหม่-พม่าจะใกล้ชิดกันอีก ปัญหาการเมืองแทรกแซงความรักของหนุ่มสาวได้กลายเป็นปมปัญหาใหญ่อันหนึ่งในความสัมพันธ์ระหว่างกรุงเทพฯ เชียงใหม่ กับพม่า ส่งผลให้ฝ่ายชายต้องจบชีวิตลงอย่างแสนเศร้า และการรอคอยตลอดชีวิตของฝ่ายหญิงกลายเป็นตำนานที่เล่าขานสืบมา (11)

จากเหตุการณ์ที่ได้ยกมานี้ เราจะพบว่าสถานการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศมีบทบาทสำคัญยิ่งที่ทำให้เชียงใหม่ค่อยๆ ถูกดึงเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของสยาม ขณะเดียวกัน เมื่อพิจารณาว่ารัฐบาลกรุงเทพฯ ต้องสูญเสียรายได้จำนวนมากจากการยกเลิกการค้าต่างประเทศโดยพระคลังข้างที่ การโอนรายได้จำนวนมากจากการให้สัมปทานไม้สักในเชียงใหม่มาให้แก่รัฐบาลกรุงเทพฯ หลังจากเชียงใหม่สูญเสียฐานะเมืองขึ้น จึงสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลกรุงเทพฯ ที่เห็นว่าตนเองสามารถทำอะไรในล้านนาได้มากกว่าสภาพที่ล้านนายังเป็นเมืองขึ้นต่อไป เพราะเมื่อรัฐบาลกรุงเทพฯ สามารถดูดซับเอาทรัพยากรไปจากท้องถิ่นได้มากขึ้นก็เท่ากับเป็นการเสริมความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจให้แก่รัฐบาลกรุงเทพฯ ได้มากขึ้นไปอีก

ขณะเดียวกัน เราต้องไม่ลืมปัจจัยภายในของเชียงใหม่ที่มีผลทำให้สยามเข้าแทรกแซงอย่างเต็มที่และส่งผลให้เกิดการยุบฐานะเมืองขึ้นของเชียงใหม่ มีเอกสารบางชิ้นตั้งข้อสังเกตว่า รัฐบาลสยามมีบทบาทสำคัญนับตั้งแต่การตั้งเจ้าอินทวิชยานนท์เป็นเจ้าเมืองเชียงใหม่แล้ว เนื่องจากบุคคลผู้นี้มีบุคลิกอ่อนแอ และยอมรับนโยบายของรัฐบาลสยาม ผิดกับเจ้ากาวิโลรสสุริยวงศ์ (พศ. 2399-2413) ซึ่งไม่ยอมรับนโยบายจากกรุงเทพฯ และมีความขัดแย้งกับกลุ่มมิชชันนารีชาวอเมริกันอย่างรุนแรงในเรื่องการเผยแพร่คริสต์ศาสนาในหมู่คนล้านนา (12) และน่าสังเกตว่าภายหลังจากที่เจ้ากาวิโลรสสุริยวงศ์เสียชีวิตในปี พศ. 2413 รัฐบาลกรุงเทพฯ ใช้เวลาถึง 3 ปีใน

การแต่งตั้งเจ้าเมืองเชียงใหม่คนต่อไป (คือเจ้าอินทวิชยานนท์) ซึ่งก็คือเวลาในการเสาะแสวงหาบุคคลที่รัฐบาลกรุงเทพฯ ใจนั่นเอง

ในงานเขียนเล่มเดิมของชยอนันต์ เขาได้แสดงความเห็นไว้อย่างน่าสนใจมากกว่า

การปฏิรูปการปกครองทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นเป็นนโยบายเดียวกัน และทั้งสามด้านเป็นส่วนประกอบของกระบวนการสร้างรัฐเดี่ยว “ภายใต้สภาพแวดล้อมที่บางส่วนของอาณาจักรมีศักยภาพที่จะก่อให้เกิดความสัมพันธ์กับส่วนกลางแบบสหรัฐ (Federal system) หรือสมาพันธรัฐได้ (Confederation) เช่น ทางตอนใต้ ตะวันออกเฉียงเหนือ และเหนือของประเทศ ดังจะสังเกตได้ว่าในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ชนชาติที่มีได้เรียกตัวเองว่า “ไทย” ได้อยู่ร่วมกันเป็นพหุลักษณะสังคมสยาม...” (13)

ความเห็นเช่นนี้สะท้อนให้เห็นมุมมองที่กว้างขวางของผู้เสนอ แต่ขณะเดียวกัน คำถามมียู่ว่าสถานการณ์ในขณะนั้นผลักดันให้เกิดกระบวนการสร้างรัฐเดี่ยวและยกเลิกสภาพเมืองขึ้นของเมืองต่างๆ หรือว่าผลักดันที่จะให้เกิดระบบสหรัฐหรือสมาพันธรัฐ?

การศึกษาวิจัยหลายชิ้นชี้ให้เห็นว่า 1. ผู้ปกครองแห่งรัฐสยามมีความสามารถที่สูงยิ่งในการลดอำนาจของเมืองขึ้นและเพิ่มอำนาจของรัฐบาลกรุงเทพฯ อย่างมีจังหวะก้าวและนุ่มนวล จนเกิดความขัดแย้งระหว่างกรุงเทพฯ กับเมืองขึ้นเหล่านั้นน้อยมาก 2. มีภัยคุกคามของอังกฤษและฝรั่งเศสในดินแดนที่สยามเคยมีอิทธิพลเหนือหลายแห่ง อังกฤษเข้ายึดครองดินแดนฝั่งตะวันออกของแม่น้ำคง และฝรั่งเศสเข้ายึดครองดินแดนฝั่งขวาของแม่น้ำโขงอันเป็นดินแดนของเมืองน่าน นอกจากนั้น สยามยังต้องสูญเสียดินแดนอีกหลายผืนให้แก่อังกฤษและฝรั่งเศสในช่วงเวลาดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีคำถามอีกหลายข้อที่ยังไม่มีคำตอบที่ชัดเจน และก็ยังไม่มีงานศึกษาวิจัยในประเด็นเหล่านั้น ได้แก่ 1. รัฐบาลสยามมีนโยบายอย่างไรต่อเมืองขึ้น และต่อดินแดนที่อยู่รอบๆ เมืองหลวงในแง่ของการควบคุม ควบคุม และการแบ่งปันทรัพยากร 2. สภาพสังคมของเมืองขึ้น เช่น ล้านนา ก่อนการยกเลิกฐานะประเทศราช ผู้ปกครองและชนชั้นนำมีความเข้มแข็งเพียงใด มีท่าทีอย่างไรต่อการขยายอำนาจของกรุงเทพฯ เข้าไปในล้านนาเพิ่มขึ้นทุกขณะ ภาคประชาชนมีทัศนคติอย่างไรผู้ปกครอง ต่อการเป็นเมืองขึ้นของสยามหรือพม่า และการถูกผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของสยามประเทศ 3. ล้านนาลำบากโดยเชียงใหม่มีศักยภาพมากพอที่จะเป็นรัฐที่เข้าร่วมกับสหพันธรัฐร่วมกับสยามหรือไม่

อนึ่ง ที่ผ่านมา การค้นคว้าเกี่ยวกับกบฏผีบุญ กบฏปัตตานี กบฏแพร่และกบฏเชียงใหม่มีข้อจำกัดมาก เพราะข้อสรุปจากการศึกษาส่วนใหญ่เน้นแต่ประเด็นอิทธิพล (เช่นกบฏผีบุญ) เน้นความเป็นคนส่วนน้อย (พวกเงี้ยวในกบฏแพร่) และเอกสารประวัติศาสตร์ส่วนใหญ่ไม่ยอมเอ่ยถึงกบฏเชียงใหม่เลย เหตุใด อังกฤษจึงสนับสนุนกองกำลังของสยามในการปราบปรามกบฏแพร่และกบฏเชียงใหม่ เหตุใดจึงไม่สนับสนุนพวกกบฏ หากอังกฤษต้องการเข้าไปมีบทบาทโดยตรงในล้านนา และขจัดอิทธิพลของสยามออกไป นอกจากนี้ การศึกษาค้นคว้าการเมืองและการบริหารของท้องถิ่นต่างๆ นอกกรุงเทพฯ ในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2435-2442 ก็แทบไม่มีเลย ด้วยเหตุนี้ เราจึงไม่อาจเข้าใจสภาพที่แท้จริงของศักยภาพเหล่านั้นได้ (14)

เป็นเรื่องจริงดังที่ชยอนันต์ได้กล่าวไว้ว่า ดินแดนสยามก่อนการสร้างรัฐเดี่ยวในช่วงทศวรรษที่ 2440 มีกลุ่มชนหลายกลุ่มอาศัยอยู่ เช่น พวกลาวในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ที่ถูกกวาดต้อนเข้ามาในสมัยรัชกาลที่ 3 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ พวกคนเมืองในภาคเหนือตอนบนที่อาศัยร่วมกับพวกไทยอง-ไทลื้อ และไทเงินในดินแดนล้านนารายได้การปกครองของตระกูลเจ้าเจ็ดตน (และการเรียกตนเองว่าคนเมือง ก็คือปฏิบัติโดยตรงที่ตอบได้ การที่คนจากกรุงเทพฯ ได้เรียกคนเมืองว่าเป็นพวกลาว) และคนที่มีเชื้อสายมลายูในบริเวณสี่จังหวัดภาคใต้

บุคคลทั้งสามกลุ่มนี้มีระบบวัฒนธรรมของตนเอง ไม่ว่าจะเป็นภาษาเขียน ภาษาพูด และศิลปวัฒนธรรม ประเพณีต่างๆ กล่าวในแง่นี้ กลุ่มเหล่านี้มีศักยภาพที่แน่นอนในการสร้างรัฐของตนเองได้ แต่ก็ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว ชนชั้นปกครองที่กรุงเทพฯ มีนโยบายและท่าทีอย่างไรต่อกลุ่มคนไทยเหล่านั้น คนไทยในรัฐชายขอบถูกมองว่าล้าหลัง ต้องได้รับการ “ปลดปล่อย” เพื่อจะได้เป็นชาวศิวิไลซ์ เหมือนชาวสยาม หรือว่ามองว่าคนไม่ว่าเผ่าไหนก็มีค่าความเป็นคนเหมือนกัน ควรเคารพนับถือศิลปวัฒนธรรมของแต่ละฝ่าย ไม่ใช่ดูถูกและทำลายเชื้อชาติ ค่านิยมและศิลปวัฒนธรรมของอีกฝ่ายหนึ่งให้สิ้นไป อีกคำถามหนึ่งก็คือ มีบ้างไหมที่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมีท่าทีของนักล่าเมืองขึ้น ไม่ใช่ท่าทีของพวกสหพันธรัฐนิยม (Federalists) และส่งผลให้เกิดสหรัฐเป็นไปไม่ได้

สิ่งเหล่านี้เป็นคำถาม เพราะที่ผ่านมา ยังไม่มีการศึกษาค้นคว้าอย่างจริงจัง อาจเป็นเพราะการสร้างรัฐเดี่ยวและการขยายระบบราชการอย่างไม่หยุดยั้งที่น่าจะมีส่วนสำคัญของการเกิดทัศนคติที่สนับสนุนนโยบายดังกล่าว และบดบังมิให้การศึกษาค้นคว้าอย่างเป็นวิชาการเพื่อหาหนทางอื่นๆ ในการสร้างรัฐรูปแบบอื่นก็เป็นไปได้

ในการศึกษาบทต่อไปซึ่งจะเป็นช่วง 100 ปีนับตั้งแต่เกิดการปฏิรูประบบราชการและเชียงใหม่กลายเป็นส่วนหนึ่งของสยามประเทศ เราคงจะได้เห็นมากขึ้นว่าการปฏิรูปดังกล่าวมีผลอย่างไรต่อเมืองเชียงใหม่

เชิงอรรถบทที่ 2

1. นวลศิริ วงศ์ทางสวัสดิ์, **ชุมชนโบราณในล้านนา**, เอกสารโรเนียว สาขาวิชาภูมิศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2528
2. สวัสดิ์ อ่องสกุล, **ประวัติศาสตร์ล้านนา** (เชียงใหม่ โครงการศูนย์ส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2529) เอกสารวิชาการชุดล้านนาคดีศึกษา ลำดับที่ 2 โครงการข้อเสนอเทศล้านนาคดีศึกษา, บทที่ 1-2
3. สมหมาย เปรมจิตต์, แปล, **มังรายศาสตร์** ภาคปริวรรต ลำดับที่ 1 ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา, คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2517
4. อรุณรัตน์ วิเชียรเขียว, “ประวัติศาสตร์เมืองเชียงใหม่: สมัยราชวงศ์มังรายและสมัยพม่าปกครอง” หน้า 267-282 **ล้านนาไทย** เอกสารในงานอนุสรณ์พระราชพิธีเปิดพระบรมราชานุสาวรีย์สามกษัตริย์ 2526-2527, เชียงใหม่: ทิพย์เนตรการพิมพ์, 2526)
5. วาสนา ใจเที่ยง และคณะ, “อิทธิพลของพม่าที่มีต่อวัฒนธรรมในล้านนาไทย” ในหนังสือ **นิทรรศการล้านนาไทย** เอกสารโรเนียว, มปป. 2524; ยุพิน เข้มมุกด์, **ล้านนาภายใต้การปกครองของพม่า พศ. 2101-2317** เอกสารโรเนียว, ภาควิชาประวัติศาสตร์, คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์, สถาบันราชภัฏเชียงใหม่, 2535; และ ลัดดาวัลย์ แซ่เขียว, **การเมืองล้านนาภายใต้การปกครองของพม่าระหว่างปี พศ. 2101-2317**, วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, สาขาวิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2537
6. สวัสดิ์ อ่องสกุล, อ้างแล้ว, หน้า 45
7. เล่มเดียวกัน, บทที่ 3-4
8. Ratanaporn Setthakul, “Political, Social, and Economic Changes in the Northern States of Thailand Resulting from the Chiang Mai Treaties of 1874 and 1883.” Ph.D. Dissertation, Dept. of History, Northern Illinois University, DeKalb, 1989
9. สวัสดิ์ อ่องสกุล, อ้างแล้ว, หน้า 97
10. หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร 5 บ.1.1 ก/8 รัชกาลที่ 5 ถึงพระราชสัมภารกร ลงเดือน 8 จศ. 1245 อ้างจากสวัสดิ์ อ่องสกุล, “ประวัติศาสตร์การปกครองเมืองเชียงใหม่ พศ. 2317-2476” ใน **ล้านนาไทย**, อ้างแล้ว, หน้า 224
11. ปราณี ศิริธร ณ พัทลุง, **เพชรล้านนา** เล่ม 2 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ผู้จัดการ, 2538) หน้า 222-229
12. เดเนียล แม็คกิลวารี, **กึ่งศตวรรษในหมู่คนไทยและคนลาว** แปลโดยจิตราภรณ์ ตันรัตนกุล (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สยามประเทศ, 2537)
13. ชัยอนันต์ สมุทวณิช, **100 ปีแห่งการปฏิรูประบบราชการ**, อ้างแล้ว, หน้า 206
14. Michael R. Rhum, “The Future of the Past in Northern Thailand,” in **Southeast Asian Tribal Groups and Ethnic Minorities: Prospects for the Eighties and Beyond**. Cultural Survival Report No. 22, edited by R. Taswell, Proceedings of a conference co-sponsored by Cultural Survival, Inc., and Dept. of Anthropology, Harvard University (Cambridge, MA: Cultural Survival, Inc., 1987), pp. 117-124 และโปรดดู ธนเศรษฐ์ เจริญเมือง, “คนเมืองกับอนาคตของเมืองเชียงใหม่” ใน **วารสารมหาวิทยาลัยพายัพ** ปีที่ 8 ฉบับที่ 1 มกราคม - มิถุนายน 2537 ฉบับพิเศษครบรอบ 20 ปี หน้า 80-92.

บทที่ 3

เชียงใหม่ในฐานะส่วนหนึ่งของประเทศไทย

(พ.ศ. 2442 - 2539)

ความสำเร็จของรัฐบาลกรุงเทพฯ ในการยกเลิกฐานะประเทศราชของเมืองต่างๆ ในล้านนา โดยเฉพาะเมืองเชียงใหม่ในปี พ.ศ. 2442 มีความหมายสำคัญ 3 ด้านคือ **หนึ่ง** การสร้างหลักประกันที่ว่าเมืองเชียงใหม่เป็นส่วนหนึ่งของสยามอย่างสมบูรณ์และเป็นทางการ ไม่ใช่เมืองขึ้นของสยาม เพราะหากเป็นประการหลัง โอกาสที่อังกฤษและฝรั่งเศสจะอ้างว่าเมืองเชียงใหม่เคยเป็นเมืองขึ้นของพม่าหรืออยู่ใต้การปกครองของกษัตริย์ลาวบางองค์พร้อมกับยึดเชียงใหม่ไปเป็นเมืองขึ้นของตนก็มีความเป็นไปได้เสมอ ดังที่ฝรั่งเศสเคยทำกับลาว และอังกฤษก็เคยทำกับดินแดนฝั่งตะวันออกของแม่น้ำคงมาแล้ว

สอง รัฐบาลกรุงเทพฯ สามารถเข้าไปจัดการระบบเศรษฐกิจได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบาทในการดูดซับเอาทรัพยากรคือรายได้จากการขายไม้ให้พ่อค้าชาวอังกฤษมูลค่ามหาศาล เป็นการดึงเอาค่าตอบแทนที่เจ้านายของเมืองเชียงใหม่เคยได้รับมาเป็นของตนเอง และรัฐบาลกรุงเทพฯ จ่ายเงินเดือนให้แก่บุคคลเหล่านั้นเป็นการทดแทน นอกจากนี้ รัฐบาลกรุงเทพฯ ยังสามารถเรียกเก็บภาษีที่ดินจากเจ้านายในเชียงใหม่ รวมทั้งการเก็บภาษีจากประชาชนเข้าสู่ส่วนกลาง

และ **สาม** การส่งข้าราชการจากส่วนกลางเข้าไปบริหารเมืองเชียงใหม่และจัดระบบการบริหารแบบใหม่ได้โดยสะดวก ผิดกับช่วงก่อนปีพ.ศ. 2442 ที่อำนาจจากส่วนกลางมีจำกัดมากในเขตเมืองขึ้นของล้านนา (1)

อย่างไรก็ตาม แม้ฐานะประเทศราชจะสิ้นสุดลงแล้วอย่างเป็นทางการ แต่วิธรรยของความเป็นล้านนาก็ยังมีอีกมาก ดังนั้น หลังปีพ.ศ. 2442 รัฐบาลสยามจึงได้ดำเนินนโยบายขจัดสิ่งเหล่านั้นให้หมดไปเพื่อให้ท้องถิ่นยอมรับคำสั่งและนโยบายของส่วนกลาง หรือเพื่อให้เกิดเอกภาพแห่งชาติ ดังที่จะได้กล่าวต่อไป

ในบทนี้ จะเป็นการสำรวจและประเมินรูปแบบและผลของการบริหารและการปกครองเมืองเชียงใหม่ในช่วงเวลา 97 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2442 - 2539) รูปแบบการบริหารและการปกครองเมืองเชียงใหม่ในช่วงเวลาดังกล่าวสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ระยะใหญ่ๆ คือ ระยะที่ 1. ช่วงที่เชียงใหม่เป็นส่วนหนึ่งของสยาม (พ.ศ. 2442-2476), ระยะที่ 2. ช่วงที่เชียงใหม่เป็นจังหวัด (พ.ศ. 2476-2528) และระยะที่ 3. ช่วงที่เชียงใหม่เป็นเอกนครระดับภาค (Regional Primate City) (พ.ศ. 2528-2539)

ระยะที่หนึ่ง (พ.ศ. 2442-2476): เชียงใหม่หมดสภาพประเทศราชและเป็นส่วนหนึ่งของสยาม

เมื่อเชียงใหม่สูญเสียฐานะประเทศราช ตกเป็นส่วนหนึ่งของประเทศสยาม คำถามแรกก็คือ สถาบันกษัตริย์ หรือเจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่จะมีสถานภาพอย่างไร คำถามต่อไปคือ รัฐบาลกรุงเทพฯ มีนโยบายอย่างไรในการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองแบบเดิม และคำถามสุดท้ายคือ รัฐบาลกรุงเทพฯ มีนโยบายในการบริหารหัวเมืองอย่างไร

ประเด็นแรก รัฐบาลสยามใช้นโยบายรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง (Centralization) ต้องการสร้างรัฐสยามให้มีความเข้มแข็งทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม ให้ทั่วทั้งรัฐมีความเป็นปึกแผ่น เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Nation - State Building) ในเชิงการบริหาร วิธีการหลักก็คือลดอำนาจของเจ้าเมืองในแต่ละท้องถิ่นให้

หมดไป และแทนที่ด้วยอำนาจรัฐบาลกลางโดยอาศัยข้าราชการที่ส่วนกลางแต่งตั้งและส่งไปประจำตามหัวเมืองต่างๆทั่วทั้งแผ่นดิน วิธีการมอบหมายให้ข้าราชการไปทำงานตามคำสั่งและนโยบายของส่วนกลางนี้เรียกว่าการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) เป็นที่น่าเสียดายว่านโยบายดังที่กล่าวมานี้ มีงานศึกษาวิจัยจำนวนไม่น้อยกล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญนี้ว่าเป็นการปฏิรูปการปกครอง หรือการปฏิรูประบบราชการ (Bureaucratic Reform) ซึ่งเป็นคำที่มีความหมายกว้างมากจนไม่รู้ว่าจะปฏิรูปไปสู่ระบบอะไร และการปฏิรูปดังกล่าวมีเนื้อหาสำคัญอย่างไร นอกจากนี้ การใช้คำว่าปฏิรูป ซึ่งมีความหมายว่าปรับปรุงให้ดีขึ้นจึงเป็นคำที่ขาดความเป็นวิชาการ แต่เป็นการสนับสนุนผู้ดำเนินนโยบายนั้น เพราะการใช้คำนี้ก็เท่ากับว่ายอมรับว่านโยบายรวมศูนย์อำนาจเป็นสิ่งที่ถูกต้อง มีประโยชน์ต่อทุกฝ่าย (2)

ประเด็นที่สอง น่าสังเกตว่าทันทีที่ฐานะประเทศราชของเชียงใหม่หมดไปในปี พ.ศ. 2442 รัฐบาลกรุงเทพฯก็ยกเลิกคำว่ามณฑลลาวเฉียงที่ใช้เรียกเชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง แพร่ และน่าน รวมกับจะทราบแล้วว่าคนในล้านนาไม่เคยเรียกตนเองเป็นคนลาว หรือไม่อยากให้ใครคิดว่าคนล้านนาเป็นคนลาว ด้วยกลัวจะเป็นปัญหาการเมืองตามมา อนึ่ง น่าคิดด้วยว่าเป็นไปได้หรือไม่ที่ในระหว่างปี พ.ศ. 2427 - 2442 รวมเวลา 15 ปีนี้ คนในล้านนาที่ถูกฝ่ายกรุงเทพฯเรียกว่าเป็นพวกลาวเฉียง ได้หันไปเรียกตนเองว่า เป็นคนเมือง เหมือนกับเป็นปฏิกิริยาตอบโต้คำว่าลาว ที่ชาวสยามใช้กับพวกตน พร้อมกันนั้น รัฐบาลกรุงเทพฯ ได้หันไปใช้คำว่า มณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ แทนคำว่ามณฑลลาวเฉียงในช่วงปี 2442 - 2443 ต่อจากนั้น จึงหันไปใช้คำที่สั้นกว่าแต่มีความหมายเดียวกัน คือคำว่า มณฑลพายัพ ในช่วงปี 2443 - 2476 รวมเวลาการใช้คำว่าพายัพ 33 ปี (3)

การยุติการใช้คำว่าลาวเฉียง แล้วหันไปใช้คำว่าตะวันตกเฉียงเหนือ น่าจะเป็นมาตรการสำคัญอันหนึ่งในการลดความแตกต่างทางวัฒนธรรมระหว่างคนกลุ่มต่างๆ เพื่อให้ทุกคนรู้สึกว่าเป็นคนไทยเหมือนกัน และเพื่อสร้างความเป็นเอกภาพแห่งชาติ

ประเด็นที่สาม การนำเอามณฑลมาใช้เป็นการปกครองที่เรียกว่าแบบสมุหเทศาภิบาล ซึ่งหมายถึงการแบ่งพื้นที่ออกเป็นมณฑล เมืองและอำเภอต่างๆ ผู้รับผิดชอบแต่ละพื้นที่คือข้าราชการที่รัฐบาลเป็นผู้แต่งตั้ง

ในกรณีของเมืองเชียงใหม่ซึ่งสังกัดมณฑลลาวเฉียง มณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ และมณฑลพายัพตามลำดับ เพื่อมิให้เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างกรุงเทพฯกับเชียงใหม่ รัฐบาลกรุงเทพฯจึงใช้วิธีคงตำแหน่งเจ้าเมืองเชียงใหม่ไว้ และค่อยๆลดอำนาจของเจ้าเมืองเชียงใหม่ทีละขั้น

นับแต่ปี 2442 คณะกรรมการบริหารเมืองเชียงใหม่ที่เรียกว่า “เกียสนามหลวง” หรือเค้าสนามหลวงยังคงมีอยู่ต่อไป แต่เปลี่ยนองค์ประกอบใหม่เป็นกรรมการ 3 คนคือ 1. ข้าหลวงประจำเมือง 2. เจ้าเมือง และ 3. ข้าหลวงผู้ช่วย โดยอำนาจหน้าที่หลักอยู่ในมือของข้าหลวงประจำเมือง และมีข้าหลวงผู้ช่วยทำหน้าที่ช่วยเหลือส่วนเจ้าเมืองนั้นเป็นเพียงตำแหน่งที่เป็นทางการ แต่ไม่มีอำนาจและบทบาทใดๆ (Nominal Head) ในแง่นี้ เราจึงจะเห็นว่าอำนาจการปกครองเมืองเชียงใหม่อยู่ในมือของข้าหลวงและข้าหลวงผู้ช่วย ซึ่งเป็นข้าราชการที่ถูกส่งมาจากกรุงเทพฯทั้งคู่

มีตัวอย่างที่ชัดเจนที่ชี้ให้เห็นว่ารัฐบาลกรุงเทพฯมีความสามารถมากในการควบคุมจำกัดการเปลี่ยนแปลงและคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมสำหรับส่วนกลางในการเข้ามารับตำแหน่งเจ้าเมือง เช่น การที่เจ้าเมืองเชียงใหม่ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2442 เป็นต้นมาเป็นเพียงตำแหน่งหัวโขนที่ไม่มีอำนาจใดๆที่สำคัญ เป็นได้แต่ประธานในพิธีการและงานต่างๆ และเมื่อเจ้าอินทวิชยานนท์ เจ้าผู้ครองเมืองเชียงใหม่องค์ที่ 7 ถึงแก่พิราลัยในปีพ.ศ. 2440 และรัฐบาลกรุงเทพฯก็ได้แต่งตั้งผู้ใดเป็นเจ้าเมืองสืบต่อจนถึงปลายปี พ.ศ. 2444 จึงได้แต่งตั้งให้เจ้าอินทวโรธสุริยวงศ์เป็นเจ้าเมืององค์ที่ 8 (เจ้าอินทวิชยานนท์มีบุตรหลายคนแต่กลับไม่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่อจาก

บิดาในทันที) และเจ้าเมืองคนใหม่ก็ปฏิบัติตามที่ได้เหมาะสมกับฐานะที่เป็นเจ้าเมืองที่ไร้อำนาจ (แต่มีรายได้เป็นเงินเดือนถึงเดือนละ 2 หมื่นบาทในสมัย 90 กว่าปีที่แล้ว)

จากหลักฐานที่บันทึกไว้ เจ้าอินทวโรรสสุริยวงศ์ ซึ่งเป็นเจ้าเมืองเชียงใหม่คนแรกในยุคเชียงใหม่ตกเป็น ส่วนหนึ่งของสยามประเทศ ได้แสดงบทบาทที่โดดเด่นสอดคล้องกับนโยบายของกรุงเทพฯ อย่างยิ่ง ดังนี้

“ทรงมีพระชนมชีพสำราญด้วยความผาสุกสนุกสนานและทรงจับจ่ายไม่อันด้วยความประสงค์แต่อย่าง เดียวที่จะให้คุ้มหลวงเป็นเมืองสวรรค์.....ทุกวัน เสียงดนตรีครางกระหึ่มเข้าจังหวะกับเสียงขับร้องแจ้วเจื้อยดังกัง วาล...הלל...นอกจากสมัยพระองค์แล้ว ยังไม่เคยมีประมุขของนครองค์ใดสร้างบรรยากาศอันสดชื่นอภิรมย์ แก่นครได้เสมอเหมือน

“เจ้าหลวงองค์ใหม่ของเชียงใหม่ได้เริ่มงานอย่างจริงจัง งานแรกคือ...การจัดตั้งทหารรักษาการณ์ โดย แบ่งออกเป็น 2 พวก พวกหนึ่งเล่นละคร อีกพวกทำหน้าที่รักษาการณ์ ดิระซังบอกโมงยาม ..

“ทรงเป็น พ่อเจ้าเจ้าสำราญ นำคณะละครมาในคุ้มหลวง เปิดการแสดงให้ประชาชนฟรี...เป็นผู้ริเริ่ม ระบบดนตรีเพื่อประชาชนเป็นคนแรก โดยจ้างครูตรวจจากกรุงเทพฯ มาเล่นดนตรีและสอน ทุก 5 โมงเย็น จะ เปิดการแสดงกลางสนามหน้าคุ้ม (คือโรงเรียนยุพราชวิทยาลัยในปัจจุบัน)....

“พ่อเจ้าเป็นเจ้าที่มีอารมณ์ครั้นเครง เป็นเจ้าที่ใจดีที่สุด ชอบเลี้ยงญาติพี่น้องและคนที่มาเยือนไม่เคย ขาด ตัวพ่อเจ้าโปรดน้ำจันทน์หรือสุรา.....” (4)

ประเด็นที่สี่ นอกจากเกาสนามหลวงยังคงอยู่ในฐานะคณะกรรมการบริหารสูงสุดแล้ว รัฐบาล กรุงเทพฯยังคงรูปแบบเสนา 6 ตำแหน่งไว้ต่อไป เนื่องจากเกรงว่าจะถูกคัดค้านอย่างแรงจากเจ้านายและคนท้องถิ่นที่ดำรงตำแหน่งเสนาเหล่านั้น อย่างไรก็ตาม รัฐบาลได้ใช้วิธียกเลิกตำแหน่งเสนาอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดย แต่งตั้งข้าราชการจากส่วนกลางเข้าดำรงตำแหน่งต่างๆแทนตำแหน่งเสนา เป็นตำแหน่งกรมการเมือง เช่น ปลัด เมือง ยกกระบัตร จำเมือง และสัสดี ฯลฯ จนในที่สุด ข้าราชการจากส่วนกลางก็เข้าบริหารงานของเมืองแทน คนท้องถิ่นทั้งหมด

ประเด็นที่ห้า ในปีพ.ศ. 2457 และ พ.ศ. 2458 ได้มีเหตุการณ์สำคัญ 2 อย่างที่เกิดขึ้นในระดับล่างของ เมืองเชียงใหม่ เหตุการณ์แรกคือการกำหนดให้ประชาชนในแต่ละหมู่บ้านและตำบลเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านโดยตรง และเลือกตั้งกำนันโดยอ้อม ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 โดยที่ก่อนหน้านี้ ตำแหน่ง ทั้งสองได้รับการแต่งตั้งจากเจ้าเมือง (5) เหตุการณ์ที่สองคือ ตัวเมืองเชียงใหม่ได้รับการยกฐานะเป็นสุขาภิบาล เมืองเชียงใหม่ในปี พ.ศ. 2458 อันเป็นผลของพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451) ที่ให้จัดตั้ง สุขาภิบาลตามหัวเมืองต่างๆ (6) ยังผลให้เมืองต่างๆทั่วประเทศได้รับการยกฐานะเป็นสุขาภิบาล 35 แห่ง

แต่น่าเสียดายอย่างยิ่งที่คนท้องถิ่นไม่มีโอกาสในการพัฒนาตนเองและพัฒนาท้องถิ่นของตนมากนัก เนื่องจากกำนันและผู้ใหญ่บ้านคือผู้ปฏิบัติงานคำสั่งของกระทรวง กลายเป็นคนของส่วนกลางในระดับล่างสุด มิ ใหผู้บริหารท้องถิ่นในความหมายการปกครองตนเองระดับท้องถิ่น ส่วนสุขาภิบาลเมืองเชียงใหม่ ก็เช่นกัน เพราะผู้ที่เข้าไปเป็นกรรมการของสุขาภิบาลเมืองเชียงใหม่ต่างเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคทั้งสิ้นคือ ผู้ว่าราชการ เมือง ปลัดเมือง นายอำเภอ ครู และกำนันผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายในปี พ.ศ. 2451 (7)

ประเด็นที่หก รัฐบาลกรุงเทพฯไม่เพียงแต่ขยายอำนาจในด้านการเมืองและการบริหารเท่านั้น หาก ยังได้ดำเนินการทางด้านการศึกษาและกิจการพุทธศาสนาอีกด้วย กล่าวคือ ภายหลังจากที่รัฐบาลได้ก่อตั้ง กระทรวงธรรมการ (ปัจจุบันคือศึกษาธิการ) ในปี 2435 การศึกษาในเขตหัวเมืองก็ได้รับการส่งเสริมอย่างเป็นขั้น ตอน เช่น มีพระบรมราชโองการประกาศจัดการเล่าเรียนในหัวเมืองในปี 2441 มีการก่อตั้งโรงเรียนประจำมณฑล

เช่นที่มณฑลพายัพในปี 2442 ที่เชียงใหม่ (ซึ่งต่อมากลายเป็นโรงเรียนยุพราชวิทยาลัยในปี 2449) นโยบายหลักด้านการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายหลักทางการปกครอง นั่นคือการจัดการศึกษาเพื่อไปสนับสนุนระบบราชการระบบรวมศูนย์อำนาจ และเพื่อความเป็นเอกภาพในชาติโดยมีกรุงเทพฯเป็นศูนย์กลาง

ดังพระราชหัตถเลขาที่ในหลวงรัชกาลที่ 5 ทรงมีไปถึงเจ้าพระยาวิฑูริยวงษ์วุฒิไกร เสนาบดีกระทรวงธรรมการเกี่ยวกับการศึกษาในเมืองเชียงใหม่ในปี 2450 ว่า

“ผู้ซึ่งจะไปจัดการเล่าเรียนจะต้องเป็นผู้ที่ไม่มีสันดานหย่อนยั้ง หมิ่นประมาทพวกลาวว่าเลวทรามกว่าคนไทยด้วยประการทั้งปวง จะต้องมึสติปัญญาที่จะหาทางสั่งสอนชักโยงให้พวกลาวรู้สึกว่าเป็นข้าราชการฤาเป็นพลเมืองอย่างเดียวกันกับคนไทย.....” (8)

ที่สำคัญอีกจุดหนึ่งซึ่งนำไปสู่การล่มสลายของภาษาเขียนของล้านนาก็คือการห้ามโรงเรียนต่างๆสอนภาษาในท้องถิ่นในปี พศ. 2452 ส่งผลให้ผู้ที่อ่านและเขียนภาษาล้านนาได้มีเพียงพระในวัดเท่านั้น ในขณะที่ประชาชนไม่สามารถอ่านเขียนภาษาดั้งเดิมของตนเองได้อีกต่อไป

ในด้านพุทธศาสนา รัฐบาลกรุงเทพฯได้ออกพรบ.การปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 หรือพศ. 2446 ซึ่งส่งผลให้พระภิกษุทั่วประเทศต้องขึ้นต่อมหาเถรสมาคม และให้เจ้าคณะในระดับต่างๆตั้งแต่เจ้าคณะตำบลขึ้นไปได้รับการแต่งตั้งจากคณะสงฆ์ในส่วนกลาง นอกจากนี้ รัฐยังได้ใช้วิธีการควบคุมพระสงฆ์อย่างค่อยเป็นค่อยไป เช่น การคัดเลือกพระท้องถิ่นที่มีความสามารถเข้าไปเรียนต่อที่กรุงเทพฯ การแต่งตั้งสมณศักดิ์ให้แก่พระในท้องถิ่น รวมทั้งการส่งพระสงฆ์จากกรุงเทพฯขึ้นไปเผยแพร่แนวความคิดจากส่วนกลางให้พระสงฆ์รวมทั้งคนในท้องถิ่นได้ทราบและยอมรับ (9)

ประเด็นที่หก ผลพวงอันหนึ่งที่สำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคมของการส่งข้าราชการประจำจากกรุงเทพฯเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นจำนวนมากในเมืองเชียงใหม่เมื่อเทียบกับในจังหวัดอื่นๆ ก็คือ ชีวิตวัฒนธรรมของเมืองเชียงใหม่และผู้คนในเมืองนี้เริ่มกลายเป็นแบบกรุงเทพฯ (Bangkok Culture) อันเป็นวัฒนธรรมเมืองหลวง (Capital Culture) และยังมีลักษณะวัฒนธรรมข้าราชการ (Bureaucratic Culture) หรือวัฒนธรรมขุนนาง (Aristocratic Culture) ซึ่งภายใต้กรอบความสัมพันธ์เชิงอำนาจแบบผู้บังคับบัญชา (คือกรุงเทพฯ) กับผู้น้อยที่ต้องรับคำสั่ง (คือเชียงใหม่) วัฒนธรรมที่ครอบงำ (Dominant Culture) ของเมืองเชียงใหม่จึงได้แก่วัฒนธรรมที่เคลื่อนเข้ามาตามอำนาจและบุคคลที่เข้ามาบริหารราชการและออกคำสั่งในการบริหารแต่ละด้านของเมือง ยิ่งจำนวนข้าราชการจากส่วนกลางและครอบครัวเข้ามามากขึ้น วัฒนธรรมที่ครอบงำก็จะบีบบาทครอบงำวัฒนธรรมของคนในท้องถิ่นมากขึ้นเป็นลำดับ ผลอีกด้านหนึ่งที่เกิดขึ้นก็คือวัฒนธรรมของท้องถิ่นซึ่งขาดอำนาจทางการเมืองก็จะเป็นวัฒนธรรมที่มีฐานะด้อยกว่า (Subordinate Culture) ถูกดูหมิ่น ไม่มีคนยอมรับมากขึ้น และค่อยๆสูญหายไปตามอัตราเติบโตของวัฒนธรรมแบบครอบงำ

กล่าวโดยสรุป ในช่วงระยะ 32 ปีแรกภายหลังจากที่เมืองเชียงใหม่สิ้นสุดฐานะประเทศราชและได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของรัฐสยาม อำนาจการบริหารเมืองอยู่ในมือของข้าหลวงและข้าหลวงผู้ช่วย และกรมการเมืองที่ค่อยๆเข้ามาแทนตำแหน่งเสนาเมืองทั้ง 6 ตำแหน่ง ส่วนเจ้าเมืองซึ่งเคยมีอำนาจสูงสุดก็หมดอำนาจลงเป็นเพียงผู้นำด้านพิธีการต่างๆ และรับเงินเดือนจากกรุงเทพฯ สำหรับการปกครองในระดับหมู่บ้านและตำบลก็มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญเช่นกันคือ กำนันและผู้ใหญ่บ้านซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนได้กลายเป็นคนของรัฐบาลกลาง แทนที่จะเป็นคนของเจ้าเมืองดังเช่นอดีต

อีกจุดหนึ่งที่สำคัญคือ ได้เกิดองค์กรใหม่คือสุขาภิบาล ซึ่งดูจากภายนอกคือองค์กรปกครองท้องถิ่น แต่ในทางกฎหมายและการปฏิบัติ องค์กรนี้อยู่ในการควบคุมของข้าราชการจากส่วนกลางอย่างสิ้นเชิง

อำนาจการบริหารและการปกครองยังเข้มข้นมากขึ้นโดยอาศัยอำนาจในการรวมศูนย์ระบบการศึกษา และระบบการปกครองสงฆ์ ตลอดจนวัฒนธรรมอันติดมากับระบบการรวมศูนย์อำนาจด้านอื่นๆ

ระยะที่สอง (พศ. 2476 - 2528): เชียงใหม่เป็นจังหวัดหนึ่งของสยามประเทศ

การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พศ. 2475 นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงสถาบันการเมืองและการปกครองบางอย่างในสยามประเทศ หนึ่งในจำนวนนั้นคือการออกพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พศ. 2476 โดยในส่วนภูมิภาคให้ยกเลิกการปกครองแบบสมุหนเทศาภิบาล ยกเลิกมณฑลต่างๆ และให้มีจังหวัดต่างๆ โดยบริหารงานในรูปคณะกรรมการจังหวัด มีข้าหลวงประจำจังหวัดหรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ในระดับอำเภอ ให้มีคณะกรรมการอำเภอ มีนายอำเภอเป็นประธาน และให้ผู้ว่าและนายอำเภอเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย (10)

ในช่วงปี 2476 ถึง 2528 ซึ่งเป็นเวลา 52 ปี ภายใต้ระบบการบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมศูนย์อำนาจที่ครอบงำทุกจังหวัดทั่วประเทศ และภายใต้ระบบการเมืองที่สลับไปมาระหว่างระบอบประชาธิปไตยกับระบบเผด็จการทหาร เชียงใหม่ก็ได้แตกต่างไปจากจังหวัดอื่นๆ ในเชิงการบริหารในแง่ที่ว่า มีการก่อตั้งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้านเพิ่มเติม มีการก่อตั้งเทศบาล (พศ. 2476) สุขาภิบาล (พศ. 2495) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (พศ. 2498) และสภาตำบล (พศ. 2499) ตามที่กฎหมายแต่ละฉบับระบุไว้ แต่ในแง่ของลักษณะที่โดดเด่นในเชิงการบริหาร เชียงใหม่แตกต่างไปจากจังหวัดอื่นๆ ส่วนใหญ่ เชียงใหม่ในระยะเวลา 52 ปีนี้มีลักษณะที่โดดเด่นในเชิงการบริหาร และการปกครองสำหรับประเทศไทยดังต่อไปนี้

ข้อที่หนึ่ง เชียงใหม่จัดเป็นจังหวัดที่มีขนาดพื้นที่และจำนวนประชากรมากเป็นอันดับต้นๆ จัดได้ว่า เชียงใหม่เป็นจังหวัดใหญ่แถวหน้าของประเทศ

ตารางที่ 3.1 แสดงขนาดพื้นที่และจำนวนประชากร, อำเภอ, ตำบลและหมู่บ้านของจังหวัดชั้นนำของประเทศในปีพศ. 2525

ชื่อจังหวัด	ขนาดพื้นที่	จำนวนประชากร	จำนวนอำเภอ	ตำบล	หมู่บ้าน
1. เชียงใหม่	2.28 หมื่นตร.กม.	1.18 ล้าน	19 อำเภอ 1 กิ่ง	182	1,468
2. นครราชสีมา	1.96 —	1.949	20 — 1	209	2,534
3. อุบลราชธานี	1.89 —	1.589	18 — 3	214	2,358
4. อุตรดิตถ์	1.67 —	1.474	17 — 4	154	1,846
5. เชียงราย	1.15 —	.936	11 — 1	93	1,035

ที่มา: บันทึกนักปกครอง 2526 ฝ่ายประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการ
กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2526

ข้อที่สอง เชียงใหม่เป็นจังหวัดเดียวนอกเมืองหลวงที่มีเทศบาลระดับนคร ซึ่งกล่าวได้ว่าเชียงใหม่มีความเป็นเมืองใหญ่และมีความสำคัญเป็นอันดับสองของประเทศรองจากกรุงเทพฯ เทศบาลนครเชียงใหม่ก่อ

ตั้งขึ้นในปี 2478 ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลนครเชียงใหม่ในปีเดียวกัน นับเป็นเทศบาลนครแห่งแรกและแห่งเดียวของประเทศ มีพื้นที่ในความรับผิดชอบ 41 ตารางกิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่ 14 ตำบลคือ ตำบลวัดเกตุช้างคลาน ศรีภูมิ ช้างม่วย พระสิงห์ หายยา สุเทพ ป่าแดด ห้าฮ่อม หนองป่าครั่ง ท่าศาลา ป่าตัน หนองหอย และช้างเผือก (11)

เป็นที่น่าสนใจยิ่งว่ากฎหมายพระราชบัญญัติเทศบาลระบุว่าประชากรในเขตเทศบาลนครจะต้องมีจำนวน 5 หมื่นขึ้นไป และประชาชนอาศัยอยู่หนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 3 พันคนต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร ส่วนเทศบาลเมืองมีประชากรตั้งแต่ 1 หมื่นคนขึ้นไป ความหนาแน่นของประชาชนโดยเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 3 พันคนต่อ 1 ตารางกิโลเมตรเช่นกัน (12) และแม้ในการศึกษาครั้งนี้จะไม่อาจหาข้อมูลจำนวนประชากรของเทศบาลได้ แต่ข้อมูลจำนวนประชาชนในเขตอำเภอเมืองที่เทศบาลแต่ละแห่งตั้งอยู่ น่าจะสะท้อนให้เห็นว่าเทศบาลนครเชียงใหม่มีขนาดไม่แตกต่างกับเทศบาลเมืองทั้งหลายมากนัก จากตารางที่ 3.2 ปรากฏว่ามีอำเภอเมืองของจังหวัดอื่นๆที่มีจำนวนประชากรมากกว่าอำเภอเมืองของเชียงใหม่ถึง 7 แห่ง

ตารางที่ 3.2 แสดงจำนวนประชากรในเขตอำเภอเมืองของจังหวัดที่มีขนาดใหญ่ในปี 2525

อำเภอ	จำนวนประชากร
อำเภอเมือง อุดรธานี	3.15 แสนคน
อำเภอเมือง นครราชสีมา	3.14 —
อำเภอเมือง นครศรีธรรมราช	2.64 —
อำเภอเมือง ขอนแก่น	2.61 —
อำเภอเมือง อุบลราชธานี	2.07 —
อำเภอเมือง เชียงราย	1.96 —
อำเภอเมือง ลำปาง	1.84 —
อำเภอเมือง เชียงใหม่	1.81 —

ที่มา: บันทึกนักปกครอง 2526 ฝ่ายประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการ
กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2526

จากการที่เทศบาลที่กล่าวมาได้รับการก่อตั้งมานานตั้งแต่ช่วงปี 2475-2477 แต่จนกระทั่งสิ้นปี 2528 ก็ยังมีเทศบาลนครเชียงใหม่ที่เป็นเทศบาลนครเพียงแห่งเดียว ส่วนเทศบาลอื่นๆแม้จะมีจำนวนประชากรไม่ต่างจากของเทศบาลนครเชียงใหม่ แต่ก็ยังไม่ได้รับการยกฐานะให้เป็นเทศบาลนครจึงสะท้อนให้เห็นลักษณะทางการเมืองที่เป็นไปได้หลายทาง เช่น เมื่อครั้งที่มีการจัดตั้งเทศบาลนครเชียงใหม่ขึ้น รัฐบาลกรุงเทพฯต้องการให้ความสำคัญแก่เมืองเชียงใหม่ จึงยกฐานะของเทศบาลในเขตเมืองเชียงใหม่เป็นเทศบาลนคร และแม้เทศบาลในเมืองอื่นๆจะมีขนาดไม่ต่างจากเทศบาลของเชียงใหม่มากนัก ก็ยังคงให้ความสำคัญแก่เชียงใหม่เป็นพิเศษ หรือว่ากระทรวงมหาดไทยซึ่งรับผิดชอบเทศบาลทั่วประเทศไม่สนใจหรือไม่ต้องการปรับปรุงฐานะของเทศบาลในจังหวัดอื่นๆ หรือสมาชิกสภาเทศบาลและผู้บริหารเทศบาลเมืองเหล่านั้นไม่สนใจปรับปรุงฐานะเทศบาลของตนหรือประชาชนในเขตเทศบาลเมืองไม่สนใจผลักดันให้เทศบาลของตนเองมีฐานะที่ดีขึ้น เป็นต้น

ข้อที่สาม พิจารณาจากการเปลี่ยนแปลงหลายๆด้านที่เกิดขึ้นในจังหวัดเชียงใหม่ เราจะพบว่ารัฐบาลกลางได้ให้ความสนใจต่อฐานะของเมืองเชียงใหม่อย่างต่อเนื่อง กล่าวคือในห้วงเวลา 52 ปีดังกล่าว นอกจากตัวเมืองเชียงใหม่จะได้รับการยกฐานะให้เป็นเทศบาลนครเพียงแห่งเดียวของประเทศ เมืองเชียงใหม่ยังมีความสำคัญทางการเมืองและการบริหารอีกหลายด้านยากที่จะมีต่างจังหวัดอื่นใดมาเปรียบ เช่น

1. เป็นเมืองที่ได้รับคำชมบอຍครั้งจากบุคคลชั้นนำของประเทศว่าเป็นเมืองที่งดงาม น่าอยู่ยิ่งกว่าเมืองใดๆ คำชมเชยเหล่านั้นได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่และมีสื่อมวลชนและบุคคลวงการต่างๆชานรับด้วยการเขียนถึงและแต่งเพลงและบทกลอนรวมทั้งนวนิยายเกี่ยวกับความงามของสาวเชียงใหม่ มีสาวเชียงใหม่ได้รับตำแหน่งนางสาวไทยในช่วงปลายทศวรรษที่ 2490 หลายคน ความงดงามน่าอยู่น่าเที่ยวของสถานที่ต่างๆ และความแปลกใหม่ของวัฒนธรรมของเมืองนี้ (ซึ่งไม่เหมือนกับของกรุงเทพฯ)

2. เชียงใหม่เป็นจังหวัดแรกที่พระมหากษัตริย์ทรงสร้างที่แปรพระราชฐานในต่างจังหวัด (พระตำหนักภูพิงคราชนิเวศน์) บนดอยสุเทพในปี 2505

3. เชียงใหม่ในช่วงทศวรรษที่ 2500 และ 2510 เป็นจังหวัดนอกเมืองหลวงแห่งเดียวที่พระมหากษัตริย์ทรงนำพระราชอาคันตุกะจากต่างแดนมาเยือนหลายต่อหลายครั้ง

4. เป็นจังหวัดนอกเมืองหลวงแห่งแรกที่รัฐบาลสร้างมหาวิทยาลัยส่วนภูมิภาค คือมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ก่อตั้งในปี 2507

5. เป็นจังหวัดที่ได้รับการโฆษณาอย่างครึกโครมในเรื่องประเพณีสงกรานต์ว่าเป็นเทศกาลที่สนุกสนานที่สุด ก่อให้เกิดการหลั่งไหลของนักท่องเที่ยว และการส่งเสริมธุรกิจการท่องเที่ยวนับแต่ต้นทศวรรษที่ 2500 เป็นต้นมา อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่า พ.ต.อ. นิรันดร์ ชัยนาม ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ซึ่งเป็น “พ่อเมือง” ในช่วงเทศกาลสงกรานต์เชียงใหม่ได้รับการสนับสนุนอย่างสุดขีด ดำรงตำแหน่งนี้ยาวนานยิ่งกว่าผู้ว่าฯคนใด (กรกฎาคม 2503 ถึง กันยายน 2514 รวม 11 ปี) ซึ่งอธิบายได้ว่ารัฐบาลยอมรับฝีมือการทำงานของผู้นี้ โดยเฉพาะการพัฒนาเมืองไปในทิศทางที่จะทำให้เชียงใหม่เป็นเมืองใหญ่และรองรับการมาเยือนของคนต่างถิ่น อันเป็นนโยบายของรัฐบาลอยู่แล้ว

6. ในปี 2512 รัฐบาลได้จัดการประชุมเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวระดับนานาชาติที่เชียงใหม่ ส่งผลให้เกิดการส่งเสริมการท่องเที่ยวชมสถานที่ทั้งด้านประวัติศาสตร์และธรรมชาติ การส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม และการผลิตหัตถกรรมเพื่อการท่องเที่ยว กลายเป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับการส่งเสริมการท่องเที่ยวในระดับชาติ (13) เชียงใหม่จัดได้ว่าเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญที่สุดที่รัฐได้ใช้เพื่อสร้างรายได้ (Commercialized tourism) และนำเอาศิลปวัฒนธรรมในท้องถิ่นมาทำการค้าประกอบการท่องเที่ยว (Commercialized culture)

7. ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ผู้นำการเมืองระดับนายกรัฐมนตรี (พ.ศ. 2517-2518) และนักคิดนักเขียนที่มีอิทธิพลที่สุดคนหนึ่งของประเทศได้ขึ้นมาสร้างบ้านพักที่ริมฝั่งแม่น้ำปิงในเชียงใหม่ และได้เขียนบทความถึงความงามของเมืองเชียงใหม่ ประเพณีและประวัติศาสตร์อันยาวนานของคนเชียงใหม่ ตลอดจนจัดการประชุมและงานเลี้ยงต้อนรับผู้ว่าการต่างๆที่บ้านพักหลังนั้นบ่อยครั้ง ส่งผลให้ค่านิยมของคนชั้นสูงที่อยากจะมีบ้านแห่งที่สองในเมืองเชียงใหม่แพร่ออกไปอย่างกว้างขวางในสังคมชนชั้นนำของเมืองหลวง

ปรากฏการณ์ที่กล่าวมานี้สะท้อนให้เห็นความสำคัญของเมืองเชียงใหม่และนโยบายของรัฐบาลกลางที่จะทำให้เมืองเชียงใหม่เติบโตมากขึ้นในระยะยาวเนื่องจากมีฐานะดีอพยพเข้ามาอยู่มากขึ้นเรื่อยๆ (14)

ระยะที่สาม (พศ. 2528-2539): เชียงใหม่ในฐานะเอกราชระดับภาค

แนวความคิดเรื่องเอกราช (Primate City Concept) ปรากฏขึ้นครั้งแรกในงานของ M. Jefferson ในปี พศ. 2482 ซึ่งหมายถึงสภาพที่เมืองหนึ่งมีขนาดใหญ่โตอย่างมาก เป็นศูนย์กลางความเจริญในทุกด้านหรือแทบทุกด้าน ขณะที่เมืองอื่นๆในประเทศเดียวกันกลับมีขนาดเล็ก มีอัตราการขยายตัวในอัตราต่ำ เกิดความแตกต่างอย่างมากระหว่างเมืองเอกกับเมืองอื่นๆภายในประเทศนั้น สภาพเช่นนี้ทำให้เกิดการกระจุกตัวของความเจริญและการพัฒนา เปรียบเสมือนร่างกายของคนที่มีหัวใจ แต่แขนขาเล็กขาดความสมดุล และจะเกิดปัญหาจำนวนมากจากสภาพดังกล่าว (15)

การเติบโตของเศรษฐกิจไทยอย่างรวดเร็วและต่อเนื่องในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมา ประกอบกับการขยายตัวของระบบราชการโดยรวมศูนย์อำนาจที่กรุงเทพฯ ขณะที่ท้องถิ่นมีอำนาจจำกัด ทำให้ความเจริญหลายสาขากระจุกตัวอยู่ที่กรุงเทพฯ ส่งผลให้กรุงเทพฯขยายตัวเติบโตอย่างมาก กรุงเทพฯกลายเป็นศูนย์กลางความเจริญทุกด้านของประเทศ และกรุงเทพฯมีขนาดใหญ่โตแตกต่างจากเมืองอื่นๆในประเทศอย่างหนัก กลายเป็นเอกราชตามแนวความคิดของ M. Jefferson อย่างเด่นชัด

เช่น ในปี 2520 ขณะที่กรุงเทพฯมีประชากรถึง 4 ล้านคนเศษ บริเวณที่เป็นเมืองในประเทศไทยมี 119 เมือง แต่เป็นเมืองที่มีประชากรต่ำกว่า 5 หมื่นคนถึง 108 เมือง และในปี 2525 กรุงเทพฯมีประชากรจำนวน 5.46 ล้านคน แต่เชียงใหม่ซึ่งเป็นเมืองใหญ่อันดับสองของประเทศกลับมีประชากรในเขตอำเภอเมืองเพียง 1.81 แสนคน หรือแตกต่างกันถึง 30 เท่า (16) ในช่วงต้นปี 2526 คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้จัดการประชุมทางวิชาการเรื่อง “ประเทศไทยคือกรุงเทพฯ?” เอกสารทุกชิ้นและผลการสัมมนาดังกล่าวมีข้อสรุปและความห่วงใยที่สอดคล้องกันเกี่ยวกับสภาพเอกราชของกรุงเทพฯและปัญหาที่เริ่มทวีความรุนแรงอันเกิดจากสภาพดังกล่าว (17)

ผู้กำหนดแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมกึ่งตระหนักในปัญหานี้ ดังจะเห็นได้จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 (พศ. 2520-2524) ที่ต้องการพัฒนาเมืองหลักและเมืองรองในต่างจังหวัดเพื่อหาทางกระจายความเจริญซึ่งกระจุกตัวทุกๆด้านที่กรุงเทพฯไปสู่ภาคต่างๆ และกำหนดโครงการพัฒนาเมืองหลักเริ่มตั้งแต่ปี 2522 เป็นต้นไป โดยในภาคเหนือให้พัฒนาจังหวัดเชียงใหม่เป็นเมืองหลัก และให้พัฒนาเมืองลำปางและเชียงรายเป็นเมืองรอง ต่อมา แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (พศ. 2525-2529) และฉบับที่ 6 (พศ. 2530-2534) แนวทางการพัฒนาเมืองทั้ง 3 ในภาคเหนือก็ยังเป็นแบบเดิม

แนวทางหลักในการพัฒนาเมืองเชียงใหม่คือ “ให้เป็นศูนย์กลางธุรกิจการค้า การบริการ และการท่องเที่ยวของภาคเหนือตอนบน และขยายบทบาทเป็นแหล่งอุตสาหกรรม (เชียงใหม่-ลำพูน) ที่สำคัญมากขึ้น”

สำหรับเมืองลำปาง จะพัฒนา “ให้เป็นศูนย์กลางการบริหารราชการของภาคเหนือ และเป็นแหล่งอุตสาหกรรมและบริการระดับท้องถิ่นที่เชื่อมโยงเชียงใหม่-ลำพูน”

สำหรับเชียงราย จะพัฒนา “ให้เป็นศูนย์กลางการตลาดสินค้าเกษตร และบริการระดับท้องถิ่นที่เชื่อมโยงกับเชียงใหม่” (18)

จากแผนพัฒนาฉบับที่ 4 - 6 แนวทางหลักในการพัฒนาเมืองใหญ่ของภาคเหนือจะเป็นดังนี้

เชียงใหม่	ลำปาง	เชียงราย
1. ศูนย์กลางธุรกิจการค้า	1. ศูนย์กลางการบริหารราชการของภาคเหนือ	1. ศูนย์กลางการตลาดสินค้าเกษตร
2. ศูนย์กลางการบริการ	2. แหล่งอุตสาหกรรมและบริการระดับท้องถิ่นที่เชื่อมโยงกับเชียงใหม่-ลำพูน	2. ศูนย์กลางการบริการระดับท้องถิ่นที่เชื่อมโยงกับเชียงใหม่
3. ศูนย์กลางการท่องเที่ยว		
4. ขยายบทบาทเป็นแหล่งอุตสาหกรรมที่สำคัญ		

ครั้นถึงแผนพัฒนาฉบับที่ 7 (พศ. 2535-2539) แนวทางการพัฒนามีความแตกต่างออกไป โดยเอกสารระบุว่า

“2. สนับสนุนการพัฒนาเมืองศูนย์กลางความเจริญของภาค คือ

2.1 พัฒนาเชียงใหม่ให้เป็นศูนย์กลางด้านธุรกิจ การค้า บริการ คมนาคมขนส่งทางอากาศ และการท่องเที่ยวของภาคเหนือตอนบน เชื่อมโยงกับลำปางและเชียงรายที่มุ่งพัฒนาเป็นเมืองท่องเที่ยวและศูนย์กลางอุตสาหกรรมแปรรูปวัตถุดิบในท้องถิ่นตลอดจนจุดค้าขายชายแดนที่แม่สาย...” (19)

จะเห็นได้ว่าเนื้อหาของแผนพัฒนาฉบับที่ 7 เปลี่ยนไปให้ความสำคัญต่อการพัฒนาเมืองเชียงใหม่เป็นศูนย์กลางของความเจริญแทบทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านธุรกิจ การค้า บริการ คมนาคมขนส่งและการท่องเที่ยว ยกเว้นการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมแปรรูปวัตถุดิบ ส่วนคำว่าศูนย์กลางการบริหารราชการของลำปางกลับไม่ปรากฏในแผนพัฒนาฉบับที่ 7 และแผนพัฒนาฉบับดังกล่าวก็ได้ระบุว่าจะให้จังหวัดใดเป็นศูนย์กลางการบริหารราชการ เหมือนกับว่าจะเปิดช่องว่างขึ้นมาเพื่อให้ฝ่ายปฏิบัติดำเนินการเอาเองว่าจะให้เมืองใดเป็นศูนย์กลางการบริหารราชการ

ท่ามกลางการเติบโตของเศรษฐกิจเพื่อการส่งออก (Export-Oriented Industrialization) นับตั้งแต่ปลายทศวรรษที่ 2520 เป็นต้นมา ส่งผลให้กลุ่มนักธุรกิจมีรายได้เพิ่มขึ้น ทุนต่างชาติเข้ามาดำเนินธุรกิจในประเทศไทยมากขึ้น ส่งผลให้เศรษฐกิจไทยขยายตัวมากขึ้น แต่ขณะเดียวกัน ปัญหาการจราจรและความใหญ่โตของกรุงเทพฯ เริ่มมีปัญหากับคุณภาพชีวิต และพร้อมกับการประกาศใช้แผนการส่งเสริมการพัฒนาเมืองหลักและเมืองรองในต่างจังหวัด นักธุรกิจด้านการท่องเที่ยว บริการ คมนาคมขนส่งและอสังหาริมทรัพย์ก็ได้ขยายธุรกิจของตนในเชียงใหม่ซึ่งเป็นเมืองหลักในภาคเหนือและสอดคล้องกับความใฝ่ฝันของลูกค้าชาวกรุงที่มีฐานะดีในการสร้างบ้านที่สองในภาคเหนือที่มีอากาศหนาวเย็นและตัวบ้านตั้งอยู่บริเวณเชิงเขาเหมือนในประเทศตะวันตก จึงนำไปสู่การเติบโตทางเศรษฐกิจในเมืองเชียงใหม่อย่างรวดเร็วตั้งแต่ปี 2528 เป็นต้นมา

ธุรกิจด้านคอนโดมีเนียม บ้านที่สอง สนามกอล์ฟ สวนเกษตร รีสอร์ท หมู่บ้านจัดสรร โรงแรม และทาวน์เฮ้าส์ จึงเป็นเศรษฐกิจภาคบริการและการท่องเที่ยวที่เติบโตอย่างรวดเร็ว ทั้งสนองและผลักดันให้การท่องเที่ยว

เที่ยวที่ได้รับการสนับสนุนมาแต่เดิมให้เติบโตมากยิ่งขึ้น ด้วยเหตุนี้ เศรษฐกิจการค้าก่อสร้างและการคมนาคมขนส่งจึงขยายตัวตาม และส่งผลให้แรงงานอพยพเข้ามาในเขตเมือง ติดตามด้วยการสร้างโรงแรม ร้านอาหาร ร้านค้าต่างๆ รวมทั้งการศึกษาและการรักษาพยาบาล และการซื้อขายที่ดิน การซื้อขายยวดยานพาหนะทุกชนิด ฯลฯ (20)

ความเติบโตของเศรษฐกิจภาคบริการที่ติดตามการเติบโตของภาคการเมืองการบริหาร การท่องเที่ยว ทำให้นิคมอุตสาหกรรมลำพูนที่ตั้งอยู่ในเขตไม่ไกลนักจากอำเภอสารภี ของจังหวัดเชียงใหม่มีโอกาสขยายตัวมากขึ้นเพราะนักธุรกิจต่างชาติพอใจที่จะได้อยู่ในเมืองใหญ่ที่มีความสะดวกสบายทุกด้านและตั้งอยู่ไม่ไกลนักจากที่ตั้งของนิคมอุตสาหกรรม

เมื่อเศรษฐกิจเติบโตมากขึ้นนี้ ภาคราชการก็ขยายตัวตามมา ไม่ว่าจะเป็นการก่อตั้งหน่วยราชการใหม่ เช่น สำนักงานของกรมเจ้าท่า สำนักงานผังเมืองจังหวัด สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคเหนือที่จังหวัดเชียงใหม่ หรือการย้ายหน่วยราชการมาจากจังหวัดอื่นๆ ได้แก่ กองกำกับการตำรวจภูธรเขต 3 ซึ่งครอบคลุมทั้ง 17 จังหวัดภาคเหนือ และธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานใหญ่ของภาคเหนือ ทั้ง 2 แห่งนี้ย้ายจากลำปางมาตั้งที่เชียงใหม่

ที่กล่าวมานี้ เราจะเห็นปรากฏการณ์บางส่วนที่คล้ายคลึงกับสิ่งที่ได้เกิดขึ้นในกรุงเทพฯ ในช่วง 2 ทศวรรษก่อน คือ ด้านหนึ่ง เกิดการเติบโตของความเป็นศูนย์กลางความเจริญแทบทุกด้านของจังหวัดเชียงใหม่ และการดูดซับความเจริญจากจังหวัดใกล้เคียงเข้ามายังจังหวัดเชียงใหม่ แต่อีกด้านหนึ่ง เราจะพบว่าแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ดำเนินมาตั้งแต่แผนฉบับที่ 4 จนถึงแผนฉบับที่ 6 ไม่อาจนำไปสู่การปฏิบัติได้ และการเปิดช่องว่างของแผนฉบับที่ 7 ก็คือการยอมรับกลายๆว่าในที่สุดเชียงใหม่ก็คือศูนย์กลางของความเจริญทุกด้านของภาคเหนือ ยิ่งไปกว่านั้น อัตราความเจริญทุกด้านของเชียงใหม่และการขยายตัวทางเศรษฐกิจของเมืองนี้ในวันจะทำให้เชียงใหม่กลายเป็นเมืองที่ใหญ่โตแตกต่างจากหัวเมืองอื่นๆของประเทศ กลายเป็นเอกนครในระดับต่างจังหวัด หรือกล่าวได้ว่าเป็นเอกนครระดับภาค (Regional Primate City) (21)

เมื่อถึงปี 2537-2538 เมืองเชียงใหม่ได้กลายเป็นศูนย์กลางความเจริญทั้งปวงของภาคเหนือ ดังมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

- หนึ่ง ศูนย์กลางการพัฒนาเศรษฐกิจ
- สอง ศูนย์กลางหน่วยงานราชการ
- สาม ศูนย์กลางการท่องเที่ยวและบริการ
- สี่ ศูนย์กลางการศึกษา
- ห้า ศูนย์กลางการพาณิชย์
- หก ศูนย์กลางการเงินการธนาคาร
- เจ็ด ศูนย์กลางการอนุรักษ์และส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม
- แปด ศูนย์กลางการแพทย์และสาธารณสุข
- เก้า ศูนย์กลางการกีฬา

หนึ่ง การเป็นศูนย์กลางการพัฒนาเศรษฐกิจ จากตารางที่ 3.3 และตารางที่ 3.4 เศรษฐกิจของเมืองเชียงใหม่เติบโตมากยิ่งขึ้นกว่าจังหวัดใดๆในภาคเหนือ และมีอัตราการเติบโตที่สูงยิ่งเมื่อเทียบกับจังหวัดอื่นๆ ในปี 2530 ผลิตภัณฑ์ระดับจังหวัดของเชียงใหม่มีมูลค่า 31.0% ของมูลค่าผลิตภัณฑ์ระดับภาคเหนือตอนบน