

การปฏิรูปการปกครองมณฑลปักษ์ธานี
(พ.ศ. ๒๔๔๙ - ๒๔๗๔)

ปริญญานิพนธ์
ของ
สมโชติ อ๋องสกุล

สำนักหอสมุดกลาง มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
จุฬารัต ๒๒ พระโขนง กรุงเทพฯ ๑๑ โทร. ๓๑๒๑๕๗๕. ๓๑๑๕๐๕๑

เสนอต่อมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร
เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาค้นคว้า
ปริญญาดุษฎีบัณฑิต
ธันวาคม ๒๕๒๑

ลิขสิทธิ์ เป็นของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

* 46516

การปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานี

(พ.ศ. 2449 - 2474)

บทคัดย่อ

ของ

สมโภช อองสกุล

เสนอต่อมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
ปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต

ธันวาคม 2521

การปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานี (พ.ศ. 2449 - 2474)

ปริญญานิพนธ์นี้มุ่งศึกษาถึงมูลเหตุและขั้นตอน การดำเนินงานปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานี ตั้งแต่สมัยเริ่มตนจนถึงสมัยยุบเลิกมณฑลนี้ และศึกษาถึงปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น การแก้ไขที่ใดดำเนินการตลอดจนศึกษาถึงผลของการปฏิรูปนั้น โดยใช้อเอกสารชั้นต้นเป็นหลัก

ผลจากการศึกษาพบว่า สภาพการปกครองแบบเดิมของไทยในดินแดนปัตตานีที่ยังไม่รักภูมิ และการคุกคามของอังกฤษเป็นมูลเหตุสำคัญของการปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานี ส่วนการดำเนินงานนั้น รัฐบาลไคพยายามกระทำเป็นขั้นตอนและตอนต้นระเบียบแบบแผนทุกอย่างให้สอดคล้องกับลักษณะพิเศษ เฉพาะท้องถิ่นของดินแดนส่วนนี้ แต่เนื่องจากตลอดเวลาที่ดำเนินการ รัฐบาลต้องประสบปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับการขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจในขนบธรรมเนียมประเพณีวัฒนธรรมของท้องถิ่น และปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับการเงิน ทำให้รัฐบาลไม่สามารถดำเนินการด้านต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่ ประกอบกับมีเจ้าเมืองบางคนไม่พอใจการดำเนินงานของรัฐบาล ไคพยายามชักชวนให้มหาอำนาจตะวันตกเข้าแทรกแซง และยุยงให้ราษฎรรวมกันต่อต้านรัฐบาล รัฐบาลจึงต้องเพิ่มความระมัดระวังยิ่งขึ้น โดยพยายามใช้มาตรการต่าง ๆ แก้ไขป้องกันปัญหานั้นตลอดมา จนในที่สุดรัฐบาลก็สามารถจัดระเบียบการปกครองภายในมณฑลปัตตานีได้สำเร็จ และสามารถรักษาสันติภาพของไทยในดินแดนส่วนนี้ไว้ได้สืบมา

อย่างไรก็ดี มีสิ่งสำคัญที่รัฐบาลยังไม่สามารถดำเนินการได้สำเร็จ นั่นคือการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันขึ้นในดินแดนส่วนนี้ ทั้ง ๆ ที่รัฐบาลไม่มีนโยบายปลานขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมของท้องถิ่นนี้แต่อย่างใดจนตลอดสมัยเทศาภิบาล

THE ADMINISTRATIVE REFORM OF MONTHON PATTANI

(B.E. 2449 - 2474)

AN ABSTRACT

BY

SOMCHOT ONGSKUL

Presented in partial fulfillment of the requirements
for the Master of Education degree
at Srinakharinwirot University

December 1978

This thesis aimed at studying both the causes and the processes of the administrative reform of Monthon Pattani from the beginning to the abolishment of this monthon. It also studied the problems arising thereupon, the process of solving them, the results of this reform by using primary sources.

From this research, one found that the old Siamese administration in Pattani was not well - organized enough and the British threat of invasion was the main cause of the administrative reform of Monthon Pattani. The government, step by step, carried out the reform. It relaxed its rules and regulations in order to be line with the local life and culture identity of this area. But financial problems and the lack of officials who could understand the people and their culture were a great setbook. There were also some local governors who were dissatisfied with the government's work and tried to prevail on western powers to interfere. They also incited the people to resist the government. Therefore, the government had to be very careful. It employed various measures in solving these problems and finally succeeded in setting up an administrative system in Monthon Pattani and also in maintaining Thai sovereignty over this area.

There was one thing, however, which the government failed to achieve. That was the establishment of unity in this area, in spite of its policy of leaving alone local traditions and cultures.

คณะกรรมการที่ปรึกษาประจำตัวนิสิตได้พิจารณาปัญหานี้นี้แล้ว
เห็นสมควรรับ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาการศึกษาหาบัณฑิต
ของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒไค

..... ประธาน

..... กรรมการ

ประกาศคุณูปการ

ในการเขียนปฏิญานีพนธ์นี้ ผู้เขียนซาบซึ้งในพระมหากรุณาธิคุณของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเป็นที่สุด ด้วยทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานทุนภูมิพล เพื่อช่วยเหลือการทำปฏิญานีพนธ์นี้ ซึ่งเป็นพระมหากรุณาธิคุณเป็นล้นพ้น

ตลอดเวลาแห่งการศึกษาครั้งนี้ และเขียนปฏิญานีพนธ์นี้ ผู้เขียนได้รับความช่วยเหลือทางด้านการเงินอย่างดียิ่งจาก ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คุณวราวุฒา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา และผู้ช่วยศาสตราจารย์ วุฒิชัย มูลศิลป์ โดยท่านทั้งสองได้กรุณาตรวจแก้ไข และให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ต่อการเขียนปฏิญานีพนธ์นี้เป็นอันมาก ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านทั้งสองเป็นอย่างสูง นอกจากนี้ผู้เขียนขอระลึกถึงพระคุณของศาสตราจารย์ ขจร สุขพานิช ผู้ลวงลับ ซึ่งเป็นประธานคณะกรรมการควบคุมปฏิญานีพนธ์นี้ท่านแรก ขอควงวิญญาณของท่านอาจารย์จงสุสุดติ

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ สาคร ช่วยประสิทธิ์ อาจารย์ พลกุล อังกนิ์นทร์ และคณาจารย์ภาควิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตรทุกท่านซึ่งมีเมตตาต่อผู้เขียนตลอดมา

ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่หอจดหมายเหตุแห่งชาติ หอสมุดแห่งชาติ หอสมุดกลาง มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร หอสมุดกลางมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หอสมุดกลางจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หอสมุดกระทรวงมหาดไทย หอสมุดกระทรวงการต่างประเทศ และสถาบันไทยคดีศึกษาที่บริการเอกสารเป็นอย่างดี

ปฏิญานีพนธ์นี้สำเร็จขึ้นด้วยดี โดยความช่วยเหลืออย่างเต็มที่ของ คุณสรวิศศิริ ประยูรเสถียร คุณวัลย์ลี อ่องสกุล คุณสุกสงวน ลิมดุลย์ และคุณวีระ พิมพา ผู้เขียนขอขอบคุณเป็นอย่างยิ่ง

ขอขอบคุณ คุณอัญชลี สุสายัญญ์ และเพื่อน ๆ พี่ ๆ ที่หอจดหมายเหตุแห่งชาติทุกท่าน หายสุด ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา และญาติผู้ใหญ่ทุกท่านที่ต่างยึดมั่นในพรหมวิหาร และให้การสนับสนุนผู้เขียนอย่างเต็มกำลังตลอดมา

สมโชติ อ่องสกุล

สารบัญ

บทที่

หน้า

บทนำ	1
1 สภาพทั่วไปของมณฑลปัตตานีและความสัมพันธ์ระหว่างปัตตานีกับไทย ก่อนรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว	9
1. สภาพทั่วไปของมณฑลปัตตานี	9
1.1 สภาพทางภูมิศาสตร์	9
1.2 สภาพทางเศรษฐกิจ	13
1.3 สภาพทางสังคม	16
2. ความสัมพันธ์ระหว่างปัตตานีกับไทยก่อนรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว	30
2.1 ก่อนสมัยรัตนโกสินทร์	30
2.2 สมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น	36
2 มูลเหตุสำคัญในการปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานีในรัชสมัยพระบาท สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว	46
1. มูลเหตุทั่วไปในการปฏิรูปการปกครองหัวเมืองในรัชสมัย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว	46
1.1 มูลเหตุภายใน	46
1.2 มูลเหตุภายนอก	53
2. พระบรมราโชบายในการปฏิรูปการปกครองหัวเมือง	57
2.1 แนวพระราชดำริในการปฏิรูปการปกครองหัวเมือง ...	57
2.2 แบบแผนในการปฏิรูปการปกครองหัวเมือง	59
2.3 แผนดำเนินงานการปฏิรูปการปกครองหัวเมือง	68

3. มูลเหตุเฉพาะของการปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานีในรัชสมัย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว	71
3.1 สภาพการปกครองภายในดินแดน 7 หัวเมืองก่อนสมัย ปฏิรูปการปกครอง	72
3.2 มูลเหตุภายใน	
3.2.1 ความเดือดร้อนของราษฎรในหัวเมืองทั้ง 7 อันเกิด จากสภาพการปกครองแบบเดิม	87
3.2.2 ความขัดแย้งและแตกแยกกันระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่าย ปกครอง	94
3.3 มูลเหตุภายนอก	97
3 การปฏิรูปการปกครองหัวเมืองทั้ง 7 ก่อนการจัดตั้งมณฑลปัตตานี (พ.ศ. 2439 - 2449)	118
1. การปฏิรูปการปกครองหัวเมืองทั้ง 7 ช่วงแรก (พ.ศ. 2439 - 2444)	118
1.1 ความเคลื่อนไหวก่อนการปฏิรูป (พ.ศ. 2437-2438)	118
1.2 แนวนโยบายการปฏิรูปการปกครองหัวเมืองทั้ง 7	123
1.3 การดำเนินงานปฏิรูปการปกครอง 7 หัวเมืองก่อนสมัย การจัดตั้งมณฑลปัตตานีช่วงแรก	129
1.3.1 ด้านการปกครอง	133
1.3.2 ด้านการศาล	140
1.3.3 ด้านการคลัง	142
2. การปฏิรูปการปกครองหัวเมืองทั้ง 7 ช่วงที่ 2 (พ.ศ. 2445 - 2449)	145

2.1	การประกาศใช้กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ	
7	หัวเมือง	145
2.1.1	การต่อต้านและการแก้ไข	150
2.1.2	บทบาทของอังกฤษที่มีต่อการแก้ไขปัญหาการต่อต้าน	
	ในบริเวณ 7 หัวเมือง	158
2.2	การจัดระเบียบราชการในบริเวณ 7 หัวเมือง ตามกฎ	
	ข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ.120	161
2.2.1	ด้านการปกครอง	162
2.2.2	ด้านการศาล	168
2.2.3	ด้านการคลัง	174
2.2.4	ด้านการทำนุบำรุงบ้านเมือง	181
4	การปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานี (พ.ศ. 2449 - 2474)	191
1.	การปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานีช่วงแรก	
	(พ.ศ. 2449 - 2465)	194
1.1	ด้านการปกครอง	
1.1.1	การยุบรวมเมืองทั้ง 7 เป็น 3 เมือง	194
1.1.2	การแบ่งเขตการปกครองท้องถิ่น	198
1.1.3	การปกครองมณฑลปัตตานีก่อนปี พ.ศ. 2458	202
1.1.3	การปกครองมณฑลปัตตานีหลังปี พ.ศ. 2458	206
1.2	ด้านการศาล	212
1.3	ด้านการคลัง	217
1.4	ด้านการทำนุบำรุงบ้านเมือง	228
1.5	ทางการศึกษา	233

2. การปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานีช่วงที่ 2

(พ.ศ. 2466 - 2474) 252

2.1 การปรับปรุงระบบเทศบาลทั่วไป 253

2.2 การเปลี่ยนแปลงนโยบายและวิธีจัดการปกครองมณฑลปัตตานี 258

2.3 การดำเนินงานตามหลักรัฐประศาสน์ 6 ประการ

ในมณฑลปัตตานีตั้งแต่ปี พ.ศ. 2466 - 2474 263

2.3.1 งานการปกครอง 263

2.3.2 งานการศาล 267

2.3.3 งานการคลัง 269

2.3.4 งานการศึกษา 271

2.3.5 งานการตำรวจบ้านเมือง 274

5 ปัญหา อุปสรรค การแก้ไข และผลของการปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานี

..... 277

1. ปัญหา อุปสรรคทั่วไป และการแก้ไข 278

1.1 ปัญหาและอุปสรรค เกี่ยวกับการขาดแคลนบุคลากรที่มีความ
รู้ความสามารถ 278

1.2 ปัญหาและอุปสรรค เกี่ยวกับการขาดแคลนเงินงบประมาณ 289

1.3 ปัญหาและอุปสรรค เกี่ยวกับการคุกคามของมหาอำนาจ
ตะวันตก 303

2. ปัญหา อุปสรรคเฉพาะในการปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานี 307

2.1 ปัญหา และอุปสรรคเกี่ยวกับความแตกต่างทางด้านเชื้อชาติ
ศาสนา ภาษา และขนบธรรมเนียมประเพณี 308

2.2 ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับเจ้าเมืองและการต่อต้านรัฐบาล 328

บทที่	หน้า
3. ผลของการปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานี	353
3.1 ผลทางการเมืองการปกครอง	354
3.2 ผลทางศาสนา เศรษฐกิจ	358
3.3 ผลทางสังคม	363
6 บทสรุป	368
บรรณานุกรม	377
ภาคผนวก	
ก. คำกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เรื่องจัด ราชการ เมืองแขก 7 หัวเมือง	400
ข. กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ.120	410
ค. ข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมืองชั่วคราว พ.ศ. 2465	418
บทคัดย่อ	427
ประวัติผู้เขียน	431

บัญชีตาราง

ตาราง	หน้า
1 แสดงผลประโยชน์รายไกรายจ่ายในหัว เมืองทั้ง 7 ร.ศ. 119	144
2 บัญชีเงินปีที่พระราชนานเพิ่มให้แก่เจ้าเมืองทั้ง 7 ตั้งแต่ พ.ศ. 2449 เป็นต้นไป	179
3 รายชื่อจังหวัดและอำเภอในมณฑลปัตตานีที่เปลี่ยนใหม่ใน พ.ศ. 2459	200
4 แสดงลำดับการตั้งภาค อาณาเขตภาค และอุปราชภาค	207
5 เปรียบเทียบคดีความแพ่งที่เกี่ยวกับศาสนาอิสลามในระยะก่อน และหลังปี พ.ศ. 2458	216
4 แสดงบัญชีเงินผลประโยชน์แผ่นดินที่เก็บจากมณฑลปัตตานีตั้งแต่ ร.ศ. 121 - 126	220
7 แสดงจำนวนเงินรายรับรายจ่าย แผนกศึกษาพลี ในมณฑลปัตตานี	272
8 รายจ่ายแผ่นดินในงบประมาณปกติ พ.ศ. 2435 - 2444	294
9 รายจ่ายแผ่นดินในงบประมาณปกติ พ.ศ. 2445 - 2453	295
10 รายจ่ายแผ่นดินในงบประมาณปกติ พ.ศ. 2454 - 2458	296
11 รายจ่ายแผ่นดินในงบประมาณปกติ พ.ศ. 2459 - 2468	297
12 รายจ่ายแผ่นดินในงบประมาณปกติ พ.ศ. 2469 - 2475	298

บัญชีภาพประกอบ

แผนที่

หน้า

1	แผนที่มณฑลปัตตานี	8 - 9
2	แผนที่ เขตแดนที่ติดกันอยู่ในระหว่าง เมืองมลายูฝ่ายไทย กับ ประเทศอังกฤษ	101 - 102
3	แผนที่ประเทศไทย แยกเขตมณฑลต่าง ๆ ในสมัยที่มีการ ปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาล	290 - 291

แผนภูมิ

1	แผนภูมิแสดงการจัดส่วนราชการในมณฑลเทศาภิบาลและ ตำแหน่งสำคัญในแต่ละแผนก	61
2	แผนภูมิแสดงตำแหน่งและหน้าที่ของข้าราชการประจำ เมือง ...	63
3	แผนภูมิแสดงการ เลือกตั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้าน	66
4	แผนภูมิแสดงแบบแผนของราชการบังคับบัญชาหน่วยงานบริหาร การปกครองแบบเทศาภิบาลทุกระดับ	67
5	แผนภูมิแสดงราชการบังคับบัญชาในบริเวณ 7 หัวเมือง ...	149
6	แผนภูมิแสดงการจัดรูปการปกครองในมณฑลปัตตานี	196

บทนำ

ดินแดน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ อันได้แก่ จังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส เป็นดินแดนต่อเนื่องกัน ในอดีตก่อนสมัยรัตนโกสินทร์ดินแดนส่วนนี้ เป็นเมืองเดียวกัน เรียกว่า ปัตตานี หรือ คานี* ได้เริ่มมีความสัมพันธ์กับไทยมาตั้งแต่สมัยอยุธยา* โดยมีฐานะเป็น ประเทศราชของไทย และมีอิสระในการปกครองตนเองตามแบบแผนขนบธรรมเนียมประเพณีท้องถิ่น เพียงแต่ต้องส่งเครื่องราชบรรณาการเข้ามาถวายพระมหากษัตริย์ไทยทุก 3 ปีเท่านั้น¹ แต่เนื่องจากปัตตานีเป็นดินแดนที่อยู่ห่างไกลจากราชธานี มีประชากรส่วนใหญ่เป็นมุสลิม และมีลักษณะพิเศษเฉพาะท้องถิ่นที่แตกต่างจากดินแดนทั่วไปในพระราชอาณาจักร

* ความหมายของคำว่า ปัตตานี หรือ คานี นี้ยังให้ความเห็นต่างกัน เช่น บางว่าเป็นภาษาชวา เรียกว่า ปะตานี หมายถึงชวาเพราะปัตตานีเป็นอาณาจักรชวา บางว่าเป็นภาษามลายู เรียกว่า ปะฎานี หมายถึงคนมีความรู้ เพราะเป็นแหล่งของมูรศาสนาวีสลาม และบางว่า คานี กลายมาจากคำว่า คานี อย่างไรก็ตามก็เห็นแน่ ปัตตานี แปลว่าหญิงครองเรือนหรือหญิงครองเมือง ซึ่งในประวัติศาสตร์นั้น ปัตตานีมีเจ้าเมืองเป็นหญิงหลายคน ส่วนประวัติของเมืองปัตตานีไม่มีหลักฐานระบุว่าสร้างขึ้นเมื่อไร แต่เชื่อว่าเกิดก่อน พ.ศ. 1750 เพราะประมาณปีนั้นตำนานเมืองนครศรีธรรมราชกล่าวถึงปัตตานีว่าเป็นเมืองขึ้นของนครศรีธรรมราชแล้ว (ประพันธ์ เวียงมรงค์ "คานี" ใน รุสมิแล 3 : 32-35 มีนาคม 2517, ศรี อมาตยกุล บรรณาธิการ รวมเรื่อง เมืองนครศรีธรรมราช พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพพลเอกเจ้าพระยามหินทรไชยวงศ์ (แย้ม ณ นคร) 27 กุมภาพันธ์ 2505 หน้า 56 และ A. Teeuw and D.K. Wyatt. Hikayat Patani : The Story of Patani. p.3.)

** ก่อนสมัยอยุธยาไม่ปรากฏหลักฐานที่แน่ชัดว่าปัตตานีกับไทยมีความสัมพันธ์กันอย่างไร มีแต่ข้อสันนิษฐานต่าง ๆ ที่ตีความจากศิลาจารึกหลักที่ 1 ซึ่งจารึกว่าพระราชอาณาเขตทางใต้ของสุโขทัยถึง "ฝั่งทะเลสมุทรเป็นที่แล้ว" ล้วนเป็นข้อถกเถียงทางวิชาการที่ยังไม่ยุติ ในที่นี้จึงยึดถือหลักฐานชั้นต้นที่ปรากฏแน่ชัด

ลักษณะความสัมพันธ์ของไทยกับปัตตานีจึงขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งของฝ่ายไทย¹ คราวใดที่
 รัฐบาลไทยอ่อนแอหรือเกิดความวุ่นวายขึ้นในราชธานี ปัตตานีจะถือโอกาสเป็นอิสระทันที
 ลักษณะเช่นนี้มีปรากฏเรื่อยมาตลอดสมัยอยุธยา เมื่อเริ่มสมัยรัตนโกสินทร์ฝ่ายไทยต้องยกทัพ
 ไปปราบ² จึงได้ปัตตานีเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในพระราชอาณาจักรไทยอีกครั้ง และตั้งแต่นั้นมา
 ฝ่ายไทยได้เริ่มปรับปรุงระบบการควบคุมปัตตานีให้รัดกุมขึ้นเป็นลำดับ ได้แก่ การแบ่งเมือง
 ปัตตานีออกเป็นเมืองเล็ก ๆ 7 เมือง แล้วแต่งตั้งขุนนางไทยหรือคนพื้นเมืองที่ภักดีต่อไทย
 เป็นเจ้าเมืองเหล่านั้น และแต่งตั้งให้เมืองสงขลาควบคุมดูแล 7 หัวเมืองอย่างใกล้ชิด³
 แต่ปัญหาที่ปัตตานีพยายามแยกเป็นอิสระก็ยังไม่ยุติ ยังคงมีเรื่อยมา ซึ่งเป็นปัญหาที่สร้างความ
 หนักใจแก่รัฐบาลไทยไม่น้อย โดยเฉพาะในระยะที่มหาอำนาจตะวันตกเข้ามาอาณานิคมและ
 เริ่มคุกคามไทย ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงโปรดเกล้าฯ ให้
 ปรับปรุงระบบการควบคุมด้านการปกครองครั้งใหญ่ขึ้น ด้วยการปฏิรูปการปกครองหัวพระราช
 อาณาจักร และจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลขึ้นในดินแดนส่วนนี้ เรียกว่า มณฑลปัตตานี⁴ โดย
 พยายามจัดการปกครองภายในดินแดนส่วนนี้ให้มีระเบียบแบบแผนเหมือนดินแดนทั่วไปในพระ
 ราชอาณาจักรไทย แต่รัฐบาลก็ต้องประสบปัญหาและอุปสรรคมากมาย โดยเฉพาะปัญหา
 การต่อต้านรัฐบาลไทยมีลักษณะบานปลายยิ่งขึ้น

¹ วอลเตอร์ เอฟ. เวลลว แผนดินพระที่นั่งเกล้า แปลโดย นิจ ทองโสภิต
 หน้า 120 - 121

² เจ้าพระยาทิพากรวงศ์ พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 1
 หน้า 140. - 141

³ ทวีศักดิ์ ล้อมลิ้ม ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับมลายูในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น
 หน้า 43 - 50

⁴ "ประกาศตั้งมณฑลปัตตานี" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 23 ลงวันที่ 27 กรกฎาคม
 ร.ศ. 125 หน้า 399

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลก็สามารถดำเนินการปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานีได้เรื่อยมาจนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้โปรดเกล้าฯ ให้มีประกาศยุบเลิกมณฑลปัตตานีในเดือนกุมภาพันธ์ ปลายปี พ.ศ.2474¹ โดยรวมดินแดนส่วนนี้เข้ากับมณฑลนครศรีธรรมราช และเมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว ในวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ.2476 จึงได้มีประกาศยุบเลิกทุกมณฑล² รัฐบาลจึงจัดการปกครองตามระบอบบริหารราชการแผ่นดินแบบใหม่สืบมาจนปัจจุบัน แม้กระนั้นปัญหาการต่อต้านรัฐบาลเพื่อแยกตัวเป็นอิสระของปัตตานีก็ยังคงมีความคลุมเครือเวลาถว

ดังนั้นการศึกษาประวัติศาสตร์การปกครองท้องถิ่นของไทยในดินแดนส่วนนี้ โดยเฉพาะในช่วงปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานี ตั้งแต่สมัย รัฐบาลในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จนถึงสมัยยกเลิกมณฑลปัตตานีในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงเป็นช่วงสำคัญที่ไทยจัดการปกครองดินแดนส่วนนี้อย่างมีแบบแผนแน่นอนอันเป็นพื้นฐานการปกครองในปัจจุบัน จึงเป็นประโยชน์ต่อวงการศึกษาศาสตร์การเมืองการปกครองเป็นอันมาก และนอกจากนั้นยังเป็นประโยชน์ต่อผู้บริหารบ้านเมืองในปัจจุบันด้วย เพราะในการศึกษาจะทำให้ทราบถึงวิวัฒนาการการปกครองของไทยในดินแดนส่วนนี้ และแบบแผนขั้นตอนในการดำเนินงาน ตลอดจนปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นและการแก้ไขอย่างละเอียด โดยจะชี้ให้เห็นถึงปัญหาข้อผิดพลาดและแบบอย่างอันดีงามในอดีต ที่สามารถใช้เป็นบทเรียนในการแก้ไขและป้องกันปัญหาในปัจจุบันและอนาคตได้เป็นอย่างดี จึงสมควรแก่การศึกษาค้นคว้าเพื่อเผยแพร่ต่อไป

¹ "ประกาศเรื่องยุบรวมท้องที่บางมณฑลและบางจังหวัด" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 48 ลงวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2474 หน้า 576 - 578

* ปริญาณิพนธ์นี้ นับวันที่ 1 เมษายน เป็นวันขึ้นปีใหม่

² "พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2476" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 50 ลงวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ.2476 หน้า 751 - 762

ความมุ่งหมายในการศึกษาค้นคว้า

1. เพื่อศึกษามูลเหตุของการปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานี
2. เพื่อรวบรวมข้อเท็จจริงในประวัติศาสตร์เกี่ยวกับการปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานีตั้งแต่สมัยเริ่มตนปฏิรูปถึงสมัยยุบเลิกมณฑลปัตตานี
3. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานี
4. เพื่อศึกษาพระบรมราโชบายในการแก้ไข้ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น
5. เพื่อศึกษาผลของการปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานี

ความสำคัญของการศึกษาค้นคว้า

ผลของการศึกษาค้นคว้า

1. ทำให้ทราบถึงวิวัฒนาการการปกครองของไทยในดินแดนส่วนที่เป็นมณฑลปัตตานีก่อนปี พ.ศ.2475
2. ทำให้ทราบและเข้าใจพระบรมราโชบาย แนวนโยบาย และขั้นตอนการดำเนินงานในการปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานี ตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจนถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวอย่างชัดเจน
3. ทำให้ทราบและเข้าใจปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานี ซึ่งจะก่อให้เกิดความเข้าใจปัญหาบางประการใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ชัดเจนยิ่งขึ้น
4. ทำให้ทราบและเข้าใจถึงวิธีการแก้ไข้และป้องกันปัญหาของรัฐบาลในการที่จะจัดการปกครองมณฑลปัตตานีให้เหมาะสมและรัดกุม อันจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารบ้านเมืองและการปกครองดินแดนส่วนนี้ในปัจจุบัน
5. สามารถนำไปใช้ประกอบการศึกษาประวัติศาสตร์การปกครองของไทยในระดับอุดมศึกษา และสำหรับนักปกครองทั่วไป.

ขอบเขตของการศึกษาค้นคว้า

1. จะศึกษาค้นคว้าถึงสภาพทั่วไปในค่านิยม ศาสนา เศรษฐกิจ และสังคม ของดินแดนส่วนที่เป็นมณฑลปัตตานี ซึ่งมีลักษณะ เก่นและ เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติการปกครองมณฑลปัตตานีโดยสังเขป
2. จะศึกษาค้นคว้าถึงประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างปัตตานีกับไทยสมัยก่อนปฏิบัติการปกครองโดยสังเขป เพื่อให้เกิดความเข้าใจในวิวัฒนาการที่ต่อเนื่องกัน
3. จะศึกษาค้นคว้าถึงสาเหตุและขั้นตอนการดำเนินงานปฏิบัติการปกครองมณฑลปัตตานี ตั้งแต่เริ่มตนจนยกเลิกอย่างละเอียด
4. จะศึกษาค้นคว้าถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในช่วงปฏิบัติการปกครองมณฑลปัตตานี และวิธีการแก้ไขปัญหานั้น
5. จะศึกษาถึงผลของการปฏิบัติการปกครองมณฑลปัตตานี ทั้งในด้านการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ และสังคม

สมมุติฐานของการศึกษาค้นคว้า

1. สภาพการปกครองแบบเดิมและการคุกคามของมหาดานาจตะวันตก เป็นมูลเหตุสำคัญ ก่อให้เกิดการปฏิบัติการปกครองมณฑลปัตตานี
2. การปฏิบัติการปกครองมณฑลปัตตานี เป็นวิธีการรักษาอธิปไตยของไทยในดินแดนส่วนนั้น และ เป็นส่วนหนึ่งของการสร้างความเป็นเอกภาพในการปกครองของไทย ซึ่งมีผลสืบเนื่องมาถึงปัจจุบัน.

วิธีการดำเนินการศึกษาค้นคว้า

การศึกษาค้นคว้าเรื่องนี้จะใช้วิธีการทางประวัติศาสตร์ (Historical Approach) และเสนอรายงานแบบพรรณนาวิเคราะห์ (Analytical Description)

ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้า จะใช้ข้อมูลที่เป็นเอกสารชั้นต้น (Primary Sources) เป็นหลัก และใช้ข้อมูลที่เป็นเอกสารชั้นสอง (Secondary Sources) ประกอบ

แหล่งศึกษาค้นคว้าที่สำคัญ

- 1 กองจดหมายเหตุแห่งชาติ
- 2 หอสมุดแห่งชาติ
- 3 หอสมุดกระทรวงมหาดไทย
- 4 แหล่งอื่น ๆ ที่จำเป็น เช่น หอสมุดกระทรวงการต่างประเทศ หอสมุดมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร หอสมุดกลางจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หอสมุดกลางมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และสถาบันไทยคดีศึกษา

เอกสารที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้า

- 1 เอกสารที่เป็นหลักฐานชั้นต้น ได้แก่
 - 1.1 เอกสารชั้นต้นที่ยังไม่ได้ตีพิมพ์ เช่น
 - 1.1.1 สารตรา ใบบอก และโทรเลขโต้ตอบราชการระหว่างรัฐบาลกับมณฑลปัตตานี เช่น กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/6 สารตราเรื่องจัดการเมืองแขกทั้ง 7 กรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ 203/8807 ลงวันที่ 14 ธันวาคม ร.ศ. 120 เป็นต้น
 - 1.1.2 รายงานตรวจราชการ เช่น กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.22/15 รายงานเจ้าพระยาบวรราช (ปั้น สุขุม) ตรวจจัดราชการมณฑลปัตตานี ที่ 2/1462 ลงวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2466 เป็นต้น
 - 1.1.3 พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวถึงกระทรวงมหาดไทยในราชการมณฑลปัตตานี เช่น กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.22/15 พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงเจ้าพระยาบวรราช (ปั้น สุขุม) เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เรื่องรายงานตรวจราชการหัวเมืองภาคใต้วาดวยเฉพาะเหตุการณ์มณฑลปัตตานี เป็นต้น

1.2 เอกสารชั้นคนที่ตีพิมพ์แล้ว เช่น

1.2.1 ราชกิจจานุเบกษา

1.2.2 รายงานการประชุมเทศบาล

1.2.3 พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่เกี่ยวกับกระทรวงมหาดไทย

ฯลฯ

2 เอกสารที่เป็นหลักฐานชั้นรอง ได้แก่

2.1 ประเภทพงศาวดาร เช่น

2.1.1 กรมศิลปากร "ประชุมพงศาวดารภาค 3 พงศาวดาร เมืองปัตตานี พงศาวดาร เมืองสงขลา..." ใน ประชุมพงศาวดารฉบับหอสมุดแห่งชาติ เล่ม 2

ฯลฯ

2.2 ประเภทปริยฐานิพนธ์และวิทยานิพนธ์ เช่น

2.2.1 ทวีศักดิ์ ล้อมลิ้ม การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับ หัวเมืองประเทศราชมลายูในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น (พ.ศ.2325 - 2411) ปริยฐานิพนธ์ กศ.ม. วิทยาลัยวิชาการศึกษา ประสานมิตร 2515

2.2.2 พรณรงค์ เจริญธรรมสาร การปกครองหัวเมืองภาคใต้ ทั้ง 7 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วิทยานิพนธ์ อ.ม. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2519

2.2.3 ณรงค์ นันททอง การปฏิรูปการปกครองมณฑลนครศรีธรรมราช ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ.2439 - 2449) ปริยฐานิพนธ์ กศ.ม. มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร 2520

ฯลฯ

2.3 ประเภทหนังสือ เช่น

2.3.1 สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดช และพระยาราชเสนา เทศาภิบาล พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพพระยาอรรถกรกระวีสุนทร 9 ตุลาคม 2503

2.3.2 A. Teeuw and D.K. Wyatt. Hikayat Patani : The Story of Patani. The Hague, Martinus Nijhoff, 1970.

ฯลฯ

2.4 ประเภทวารสาร เช่น

2.4.1 วารสาร เทศาภิบาล

2.4.2 วารสารประวัติศาสตร์

2.4.3 Journal of Southeast Asian History.

ฯลฯ

อักษรย่อที่ปรากฏในเชิงอรรถ

กท.	หมายถึง	หนังสือราชการกรมพระกลาโหม
ค.	หมายถึง	เอกสารกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ
ค.	หมายถึง	เอกสารกระทรวงการต่างประเทศ
ม.	หมายถึง	เอกสาร เบ็ญจรงค์
ปอม.	หมายถึง	แถลงงานประวัติศาสตร์ เอกสารโบราณคดี
ม.	หมายถึง	เอกสารกระทรวงมหาดไทย
บ.	หมายถึง	เอกสารกระทรวงยุติธรรม
รล.	หมายถึง	เอกสารกรมราชเลขาธิการ
ศ.	หมายถึง	เอกสารกระทรวงศึกษาธิการ
สข.	หมายถึง	เอกสารสวนพระองค์ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าจุฬาภรณวลัยลักษณ์ อัครราชกุมารี
อ.	หมายถึง	เอกสารกระทรวงมหาดไทย (อาลักษณ์และรัฐมนตรีสภา)
C.O.	หมายถึง	เอกสารของกระทรวงอาณานิคมอังกฤษ (Colonial Office)
F.O.	หมายถึง	เอกสารของกระทรวงการต่างประเทศของอังกฤษ (Foreign Office)

[illegible]

สภาพทั่วไปของมณฑลปัตตานี
และความสัมพันธ์ระหว่างปัตตานีกับไทย
ก่อนรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ในการศึกษาประวัติศาสตร์เกี่ยวกับการปฏิบัติการปกครองท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง จำเป็นต้องศึกษาถึงสภาพทั่วไปของท้องถิ่นนั้น และความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นนั้นกับรัฐบาลกลางที่มีกันมาแต่เดิมก่อน เพื่อเป็นพื้นฐานความเข้าใจในสาระที่จะศึกษาต่อไป ดังนั้น ในบทแรกนี้จึง เป็นการศึกษาถึงสภาพทั่วไปของดินแดนส่วนที่เป็นมณฑลปัตตานี และศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างดินแดนส่วนนี้กับรัฐบาลไทยก่อนรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งเป็นสมัยก่อนปฏิบัติการปกครองมณฑลปัตตานี ดังนี้

1. สภาพทั่วไปของมณฑลปัตตานี

1.1 สภาพทางภูมิศาสตร์

1.1.1 ที่ตั้ง

เมื่อพิจารณาที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ของดินแดนส่วนที่เป็นมณฑลปัตตานี พบว่า ดินแดนส่วนนี้ตั้งอยู่ทางทิศใต้ปลายคาบสมุทรมลายูอินโดจีน ระหว่างละติจูด 6 - 7 องศาเหนือ และลองจิจูด 100 - 101 องศาตะวันออก หรือบริเวณส่วนหนึ่งของแหลมมลายู ซึ่งเป็นดินแดนที่อยู่กึ่งกลางระหว่างอารยธรรมสำคัญ 2 แห่ง คือ จีนกับอินเดียน และอยู่ระหว่างมหาสมุทรทั้งสอง คือ มหาสมุทรแปซิฟิกทางคาบสมุทรไทย กับมหาสมุทรอินเดียทางคาบสมุทรมาเลเซีย สภาพที่ตั้งดังกล่าวจึงมีผลกระทบที่สำคัญ 3 ประการ คือ

ประการแรก ในทางภูมิศาสตร์นั้น ดินแดนส่วนนี้จะมีลมมรสุมซึ่งเป็นลมประจำฤดูพัดผ่านตลอดทั้งปี¹ โดยในฤดูร้อน คือ ระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ถึงเดือนกรกฎาคม จะมี

¹ สวาหน เสนาณรงค์ ภูมิศาสตร์ประเทศไทย หน้า 26



ลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้พัดผ่าน และในฤดูหนาว คือ ระหว่าง เดือนสิงหาคมถึง เดือนมกราคม จะมีลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือพัดผ่าน ในสมัยโบราณจึงใช้เรือใบตองอาศัยกำลังลม จึงอาศัยลมมรสุมทั้งสองในการ เดินทางระหว่างจีนกับอินเดีย กินแดนส่วนนี้ซึ่งอยู่กึ่งกลาง ระหว่าง เส้นทางนั้น จึง เป็น เมืองท่าแวะพักเรือ เพื่อรอลมมรสุมที่เหมาะสมแห่งหนึ่ง ทำให้ กินแดนส่วนนี้กลายเป็นตลาดแลกเปลี่ยนสินค้าที่สำคัญแหล่งหนึ่งของ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มาตั้งแต่สมัยโบราณ

ประการที่สอง ในทางวัฒนธรรม การที่กินแดนส่วนนี้ตั้งอยู่กึ่งกลางระหว่างอารยธรรมสำคัญ และเป็น เมืองท่าแห่งหนึ่งของ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทำให้กินแดนส่วนนี้ได้รับวัฒนธรรมหลายแบบหลายอย่างที่แตกต่างกันตลอดมา ทั้งที่เป็นวัฒนธรรมจาก อินเดีย จากจีน ตลอดจนจากอาหรับ อิทธิพลของวัฒนธรรมต่างชาติเหล่านี้ ได้ผสมผสานกับวัฒนธรรมท้องถิ่นที่มีอยู่เดิม จนทำให้กลายเป็นวัฒนธรรมท้องถิ่นที่มีลักษณะพิเศษขึ้น เปรียบแตกต่างจากวัฒนธรรมของกินแดนทั่วไปในพระราชอาณาจักรไทย แต่กลับมีลักษณะ คล้ายคลึงกับหัว เมืองมลายูซึ่งอยู่ทาง เคียงกันมากกว่า

ประการที่สาม ในทางประวัติศาสตร์และโบราณคดี ได้มีหลักฐานที่เป็นบันทึกของพ่อค้าซึ่ง เดินทางมาคินแดนส่วนนี้ในสมัยโบราณและหลักฐานโบราณวัตถุ ทำให้นักประวัติศาสตร์และนักโบราณคดีบางท่านสันนิษฐานว่า เดิมกินแดนส่วนนี้เป็นที่ตั้งของอาณาจักรลังกาสุกะ* (Langkasuka)¹ หรือกินแดนที่จีนเรียกว่า ลังยาชื่อเกีย (Ling - ya - seu -

*ตำนานอภัยคัมภีร์มหาวิงศา พงศาวดารเมืองไทรบุรี ระบุว่า เป็นอาณาจักร ที่มะโรงมหาวงศ์สร้างขึ้นตั้งแต่ปลายพุทธศตวรรษที่ 6 และตามจดหมายเหตุจีนซึ่งบันทึกเมื่อ พ.ศ. 958 ระบุว่า ลังกาสูกะ เป็น เมืองที่มีกำแพงล้อมรอบอยู่ใกล้ภูเขา อยู่ทางฝั่งทะเล ประมาณ 5 ไมล์ มีกษัตริย์ปกครอง ประชากรที่อาศัยในขอบไวณมยาว มักแต่งกายกัน กว้างผาย มีสินค้าออกที่สำคัญได้แก่ กล้วย ทุเรียน การบูร ทัพพาค งาช้าง นอแรด เครื่องเทศ แร่ธาตุ และสีย้อมผ้า

(พระยาอนุนามราชชน แหลมอินโดจีนสมัยโบราณ โดย เสฐียรโกเศศ (นามแฝง) หน้า 305 และ D.G.E. Hall. A History of South-East Asia. p.37.)

¹Paul Wheatley. The Golden Khersonese. p.252-267; D.G.E. Hall. op.cit. p. 30.

kia)¹ แหล่งผลิตสินค้าประเภท กฤษณา และการบูร ที่สำคัญ²

กล่าวโดยสรุป สภาพที่ตั้งกิ่งกลาวมีส่วนสำคัญทำให้ถิ่นแค้นส่วนที่เป็นมณฑลปัตตานี มีประวัติศาสตร์ที่ยาวนานและมีวัฒนธรรมท้องถิ่นที่แตกต่างจากถิ่นแค้นส่วนอื่นในพระราชอาณาจักรไทยอย่างเด่นชัด

ยิ่งไปกว่านั้น ถ้าพิจารณาระยะทางของที่ตั้งระหว่างปัตตานีกับราชธานีของไทย ไม่ว่าจะเป็นกรุงสุโขทัย กรุงศรีอยุธยา หรือกรุงเทพฯ ทั้งสองตั้งอยู่ห่างไกลกันมาก คิดเป็นระยะทางไม่ต่ำกว่า 1,030 กิโลเมตร ในสมัยโบราณการติดต่อโดยตรงระหว่างราชธานีกับปัตตานีจึงต้องใช้เวลาเดินทางนับเดือน แม้ในสมัยที่มีเรือกลไฟใช้กันแล้ว การติดต่อระหว่างกรุงเทพฯ กับปัตตานียังคงใช้เวลาเดินทางถึง 8 - 10 วัน³ ซึ่งสภาพที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ที่อยู่ห่างไกลกัน การมีประวัติศาสตร์ที่ยาวนาน และการมีวัฒนธรรมท้องถิ่นที่แตกต่างกันกับกลาวนี้ บอมนิอิทธิพลต่อพฤติกรรมที่กระถางกระถ้องของบรรดาเจ้าเมืองผู้ปกครองถิ่นแค้นส่วนนี้เป็นอันมาก คงจะเห็นได้จากบทบาทการต่อต้านของเจ้าเมืองในถิ่นแค้นส่วนนี้ ซึ่งจะกล่าวในตอนต่อไป

¹ หม่อมเจ้า สุภัทรทิศ กิติกุล "สถานการณ์ภาคเอเชียอาคเนย์ก่อน พ.ศ. 1800 เรื่องแหลมมลายูและหมู่เกาะอินโดนีเซีย พุทธศตวรรษที่ 6 - 18" ใน ประวัติศาสตร์พระบรมราชูปถัมภ์ และบทความเกี่ยวกับอาณาจักรศรีวิชัย หน้า 72 และ ยอร์ช เซเกส์ "ราชอาณาจักรทะเลใต้" แปลโดย กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร ใน อ.อ. หน้า 57, 66

² จอห์น แบสตัน และ แฮรี เจ. เบ็นกา ประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้สมัยใหม่ แปลโดย ชื่นจิตต์ อาไพพรรณ และ ภรณ์ กาญจนบุจิติ หน้า 33

³ เสถียร ลีวลักษณ์ และคนอื่น ๆ ผู้รวบรวม "ประกาศว่าด้วยกำหนดเรือเดินไปรษณีย์ทางแหลมมลายู" ลงวันที่ 3 มีนาคม ร.ศ. 117 ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 16 หน้า 536 - 538

1.1.2 ภูมิประเทศ

เมื่อพิจารณาสภาพภูมิประเทศของดินแดนส่วนที่เป็นมณฑลปัตตานี พบว่าลักษณะภูมิประเทศโดยทั่วไปเป็นป่าเขาและมีที่ราบตามบริเวณชายฝั่งทะเลและระหว่างภูเขาเหมือนกับลักษณะภูมิประเทศทั่วไปของภาคใต้ โดยบริเวณที่ราบเหล่านี้จะมีแม่น้ำไหลผ่าน เป็นที่ราบลุ่มแม่น้ำ ที่สำคัญได้แก่ที่ราบลุ่มแม่น้ำตาปี ที่ราบลุ่มแม่น้ำสายบุรี ซึ่งปัจจุบันอยู่ในเขตจังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา และที่ราบชายฝั่งทะเลที่ติดต่อกัน ตั้งแต่ดินแดนที่ปัจจุบันเป็นจังหวัดปัตตานี ลงมาถึงจังหวัดนราธิวาส ซึ่งทั้งที่ราบลุ่มแม่น้ำและที่ราบชายฝั่งทะเลเหล่านี้ล้วนเป็นแหล่งทำมาหากิน และเป็นที่อยู่อาศัยของราษฎรส่วนใหญ่ แต่ในส่วนที่เป็นป่าเขานั้นมีความสลับซับซ้อนเป็นอันมาก โดยเฉพาะในท้องที่ชายแดนซึ่งปัจจุบันเป็นอำเภอเบตง อำเภอยะหา อำเภอบันนังสตา ในจังหวัดยะลา และอำเภอแว้ง ในจังหวัดนราธิวาส เขตป่าเขาเหล่านี้ถึงแม้จะมีราษฎรอยู่อาศัยไม่มากนัก แต่ก็ยังเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติสำคัญทั้งป่าไม้และแร่ธาตุ โดยเฉพาะแร่ธาตุนั้นมีทั้งกัมพู รutilแฟรม และทองคำ ซึ่งมีมูลค่ามหาศาลเป็นที่ต้องการของมหาอำนาจตะวันตกในสมัยก่อนมาเป็นอย่างดี เขตป่าเขาเหล่านี้จึงมีส่วนในการสร้างปัญหาทางการเมืองในแง่ที่มีสิ่งล่อใจมหาอำนาจเหล่านั้น ซึ่งเป็นที่น่าสงสัย เกี่ยวกับลักษณะภูมิประเทศในดินแดนส่วนนี้มีลักษณะที่เอื้ออำนวยต่อการคุกคามของทางชาติและการรุกรานของกลุ่มผู้สูญเสียผลประโยชน์ทางการเมืองหรือแม้แต่โจรผู้ร้ายธรรมชาติเป็นอันมาก เพราะความสลับซับซ้อนของป่าไม้และภูเขาเหล่านี้เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยไม่น้อย โดยเฉพาะในสมัยก่อนปฏิบัติการปกครองมณฑลปัตตานี ซึ่งยังไม่มีเส้นพรมแดนที่แน่ชัด กังจะเห็นได้จากกรณีพิพาทตามบริเวณพรมแดนที่จะกล่าวในบทต่อไป

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาสภาพภูมิศาสตร์โดยทั่วไปของดินแดนส่วนที่เป็นมณฑลปัตตานี จะเห็นว่าดินแดนส่วนนี้มีความอุดมสมบูรณ์ด้วยทรัพยากรธรรมชาติ มีทำเลที่ตั้ง

¹ สวาท เสนาณรงค์ ภูมิศาสตร์ประเทศไทย หน้า 25 - 26

* เดิมเรียกว่าอำเภอโต๊ะโมะ ได้เปลี่ยนชื่อเป็นอำเภอแว้ง เมื่อ พ.ศ. 2481

เหมาะแก่การพาณิชย์และการติดต่อกับนานาชาติสืบมาตั้งแต่สมัยโบราณ นับเป็นถิ่นแดนที่มี
ปัจจัยทางธรรมชาติที่เหมาะสมและเอื้ออำนวยต่อการพัฒนายิ่ง

1.2 สภาพทาง เศรษฐกิจ

สภาพทาง เศรษฐกิจมีส่วนสัมพันธ์กับสภาพภูมิศาสตร์มาก โดยเฉพาะในสมัยที่
เทคโนโลยีสมัยใหม่ยังไม่เจริญนั้น อาจกล่าวได้ว่าสภาพภูมิศาสตร์เป็นตัวกำหนดทาง
เศรษฐกิจที่สำคัญ เพราะราษฎรทั้งหลายจำเป็นต้องประกอบอาชีพตามสภาพภูมิศาสตร์ที่
อำนวย ดังนั้นโดยทั่วไปอาชีพของราษฎรส่วนใหญ่ของมณฑลปัตตานีจึง เป็นอาชีพกสิกรรม
คือ ทำนา ทำสวน ทำไร่ เป็นหลัก และอาชีพหัตถกรรมพวกทอผ้า จักสาน การประมง
การค้า การทำเหมืองแร่ เป็นอาชีพรองลงมาเป็นลำดับ ก็จะเห็นได้จากตัวเลขแสดง
อาชีพของราษฎรในมณฑลปัตตานี เมื่อปี พ.ศ.2454 ดังนี้

ในจำนวนราษฎรมณฑลปัตตานีทั้งหมดเมื่อปี พ.ศ.2454 มี 276,695 คน มีผู้
ประกอบอาชีพกสิกรรมถึง 166,294 คน ซึ่งเกินกว่าครึ่งหนึ่งของทั้งหมด โดยแยกเป็น
ทำนา 99,215 คน ทำสวน 36,934 คน และทำไร่อีก 30,145 คน ส่วนอาชีพอื่น
มีงานประเภทหัตถกรรมซึ่งทำกันมากได้แก่ ทอผ้า และจักสาน โดยนับผู้ทอผ้าถึง 21,447
คน และจักสาน 8,592 คน ซึ่งเข้าใจว่าส่วนใหญ่คง เป็นสตรี เพราะเป็นลักษณะงาน
ที่ทำกันภายในบ้านเรือน งานหัตถกรรมของชายน่าจะ เป็นพวกการค้าขายต่าง ๆ มากกว่า
ก็จะเห็นว่า มีช่างไม้ถึง 1,115 คน ช่างเหล็ก 483 คน ช่างทอง 442 คน และช่าง
ต่อเรือ 309 คน นอกจากนี้มีอาชีพประเภทพาณิชยกรรม เช่น ทำนาเกลือชายมี 461 คน
ขายของป่า 121 คน บึงสัตว์ป่าขาย 187 คน คัดหวายขาย 2,054 คน ทำตาลขาย
4,201 คน ทำน้ำมันยางขาย 1,201 คน ตักไม้ขาย 551 คน ทำการประมง 6,345
คน และทำเหมืองแร่ 1,671 คน ส่วนพวกอาชีพเบ็ดเตล็ดได้แก่พวกเลี้ยงสัตว์ 9,092 คน
รับจ้างทั่วไป 4,450 คน และรับราชการ 406 คน¹

¹กระทรวงมหาดไทย "ยอดสำมะโนครัวการเลี้ยงชีพ แลการศึกษา พ.ศ.2454"
เทศาภิบาล เล่ม 18 แผ่นที่ 108 ลงวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ.2457

จากตัว เลขแสดงจำนวนผู้ประกอบการอาชีพต่าง ๆ ดังกล่าว มีข้อสังเกตว่าส่วนใหญ่เป็นอาชีพที่ต้องพึ่งพาธรรมชาติ ซึ่งสภาพทางภูมิศาสตร์มีส่วนส่งเสริมและกำหนดปริมาณผลผลิต เช่น ถ้าฝนฟ้าอากาศช่วยผลผลิตจาก เรือกสวนไร่นาก็จะอุดมสมบูรณ์ได้ปริมาณเพียงพอต่อความต้องการ แต่ถ้าปีใดฝนฟ้าไม่อำนวยผลผลิตก็จะลดลงหรือขาดแคลนกัน จนถึงกับเกิดภาวะข้าวขาดแคลนแพงขึ้นได้โดยง่าย ดังนั้นสภาพเศรษฐกิจโดยทั่วไปจึงอยู่ในฐานะที่ไม่มั่นคงนัก เพราะต้องอาศัยการอำนวยความสะดวกเพียงอย่างเดียว และที่สำคัญคือราษฎรส่วนใหญ่ต่างผู้ประกอบการอาชีพเพื่อให้พอยังชีพไปวันหนึ่ง ๆ หรือระยะหนึ่ง ๆ เท่านั้น มิได้มีการสร้างสมทุนทรัพย์หรือศึกษาถนัดกิจการต่อไป

อย่างไรก็ตาม ความอุดมสมบูรณ์ของธรรมชาติมีส่วนช่วยส่งเสริมอาชีพของราษฎรในดินแดนส่วนนี้เป็นอันมากมาตั้งแต่อดีต ดังจะเห็นได้จากรายงานของสมเด็จพระนารายณ์มหาราช เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เสด็จตรวจราชการหัวเมืองมณฑล เมื่อปี พ.ศ. 2439 (ร.ศ. 115) ก่อนปฏิรูปการปกครองมณฑลปักษ์ใต้ตอนหนึ่ง แสดงถึงความอุดมสมบูรณ์ในดินแดนส่วนนี้ว่า

ภูมิสำเนาของ เมืองแขกทั้ง เจ็ดซึ่งข้าพระพุทธเจ้าได้ไปเห็น แลได้สืบสวนทราบความในคราวนี้เห็น เป็น เมืองที่บริบูรณ์อย่างปลากระแห เมืองมะลายู เมืองโคในแหลมมะลายูนี้ เปรียบให้เสมอเหมือนเป็นอันไม่มี คือหัว เมืองที่อยู่ริมทะเลสี่เมือง เมืองหนองจิกเป็น เมืองที่น้ำดีหาเมืองจะ เปรียบมิได้ อาศัยรับเข้าเป็นสินค้าใหญ่ ใน เมืองตานี มีนาเกลือแห่ง เกือบตลอดแหลมมะลายู สินค้าเกลือเมืองตานีขายไปอย่างแพงถึง เกวียนละ 16 เหรียญ ขายตลอดออกไปจนถึงโคโปร และเกาะหมาก เมืองยะหริ่ง เป็น เมืองที่มีปลายบริบูรณ์ เป็นสินค้าใหญ่ในเมืองนั้น เมืองสาบในพื้น เมือง เองอยู่ข้างทราบ แต่ก็อยู่ปากน้ำทางสินค้าขึ้นลงบริบูรณ์ ส่วนเมืองที่อยู่ข้างใน 3 เมือง คือ เมืองยะลา รามัญ ระแงะ เหล่านี้ก็ล้วนเป็นเมืองอุดมด้วยแร่แลของป่า ซึ่งเป็นสินค้าอีกหลายอย่าง ถ้าจัดการบำรุงให้ดีขึ้นจะมีผลประโยชน์ไ้มากกว่าเมืองโคโคในแหลมมะลายูทั้งสิ้น

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.14/74 เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เสด็จตรวจราชการหัวเมืองมณฑลปักษ์ใต้ ลงวันที่ 7 ธันวาคม ร.ศ. 115

รายงานดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงสภาพเศรษฐกิจของดินแดนส่วนนี้ให้บรรษัทเอื้อ
อำนวยได้เป็นอย่างดี แต่มีข้อสังเกตว่าผลประโยชน์จากการผลิตผลที่อุดมสมบูรณ์เหล่านี้
ส่วนใหญ่ตกเป็นของ เจ้าเมือง และพลากันจีนมากกว่าจะเป็นของราษฎรพื้นเมืองทั่วไป
เพราะสมัยก่อนปฏิรูปการปกครองนั้น เจ้าเมืองมีอำนาจมาก และค้ายาขายควาระบบผูกขาด
ซึ่งเป็นระบบเศรษฐกิจที่ปิดกั้นซื้อขายของเมืองอำนาจ ราษฎรพื้นเมืองทั่วไปจึงควรมีพันธะกับ
ระบบไพร่ทองสงสวยและถูกเกณฑ์แรงงานเป็นประจำจึงไม่มีโอกาสประกอบอาชีพอิสระได้
เต็มที่ ไม่มีคนพอที่จะประมูลสินค้าผูกขาดจากเจ้าเมืองได้เหมือนคนจีน ซึ่งเป็นอิสระจาก
ระบบไพร่ และมีความสามารถด้านนี้เป็นพิเศษ¹ ดังนั้นโดยทั่วไปอาจกล่าวได้ว่าสภาพ
ทางเศรษฐกิจของดินแดนที่เป็นมณฑลปัตตานีมีลักษณะ 2 ประการคือ

ประการแรก ราษฎรพื้นเมืองส่วนใหญ่เป็นผู้ผลิต โดยพึ่งพาอาศัยบรรษัทเป็น
หลัก และค้าผลิตเพื่อให้อย่างชีพเท่านั้น ซึ่งอาจมีเหลือสำหรับแลกเปลี่ยนสินค้าที่ตอง
การบาง ฐานะของราษฎรพื้นเมืองส่วนใหญ่จึงค่อนข้างยากจน

ประการที่สอง เจ้าเมืองในฐานะผู้มีอำนาจ และพลากันจีนในฐานะผู้มีทุน
ไม่ได้เป็นผู้ผลิตโดยตรง แต่กลับเป็นผู้รับทรัพย์สินผลประโยชน์จากผลิตผลต่าง ๆ มากกว่า
ราษฎรส่วนใหญ่จึงเป็นผู้ผลิต ฐานะของคนพวกนี้จึงร่ำรวยและมีเกียรติ

ลักษณะทั้งสองประการดังกล่าวนี้ในสังเกตว่าเป็นสภาพทางเศรษฐกิจที่ปรากฏ
ทั่วไปแก่กระทั่งในปัจจุบัน ดังนั้นจึงจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องหาทางปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้
บังเกิดความเป็นธรรมยิ่งขึ้น ด้วยการขายเหลือทำนุบำรุงทางถนน เศรษฐกิจและป้องกัน
มิให้มีการเอารัดเอาเปรียบกันจนเกินไป ซึ่งวิธีการปรับปรุงแก้ไขสภาพดังกล่าวได้เริ่มต้น
ตั้งแต่สมัยจัดการปกครองแบบเทศาภิบาล ดังจะกล่าวโดยละเอียดในบทต่อไป

¹ จิตรพิชัย นาดสุภา และ สหิ ประศาสน์เศรษฐ์ ระบบเศรษฐกิจไทย

1.3 สภาพทางสังคม

1.3.1 เชื้อชาติ

เมื่อพิจารณาเชื้อชาติของประชากรในกินแดนส่วนที่เป็นมณฑลปัตตานีจากบัญชีสำรวจสำมะโนครัวตั้งแต่ปีแรกเริ่มทำบัญชีสำรวจสำมะโนครัวใน พ.ศ.2446 (ร.ศ.122)¹ จนถึงปัจจุบันพบว่า ประชากรในกินแดนส่วนนี้มีเชื้อชาติมลายูมากที่สุด และมีเชื้อชาติไทยกับเชื้อชาติจีน รองลงมาเป็นลำดับ ดังตัวอย่างเช่น ใน พ.ศ.2449 ซึ่งเป็นปีประกาศตั้งมณฑลปัตตานี มีประชากรทั้งหมด 242,052 คน แบ่งตามเชื้อชาติแล้วปรากฏว่ามีราษฎรเชื้อชาติมลายูอยู่เป็นจำนวนถึง 208,076 คน มีราษฎรเชื้อชาติไทย 30,597 คน และราษฎรเชื้อชาติจีน 3,332 คน² ซึ่งถ้าคิดเป็นร้อยละ จะเห็นว่ามีราษฎรเชื้อชาติมลายูหรือที่สมัยนั้นเรียกกันว่าพวกแขกอยู่ถึง 85.96 % แต่กลับมีคนไทยอยู่เพียง 12.64 % และคนจีน 1.38 % เท่านั้น

สถิติดังกล่าวนี้แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงตามกาลเวลา ซึ่งมีราษฎรเชื้อชาติต่าง ๆ เพิ่มขึ้น แต่จำนวนที่เป็นสัดส่วนหรือสัมพันธ์กับขนาดน้อยนั้น ผู้มีเชื้อชาติมลายูยังคงอยู่ในระดับสูงสุดตลอดมา จนกล่าวได้ว่าราษฎรส่วนใหญ่ในกินแดนส่วนนี้มีเชื้อชาติมลายู ซึ่งลักษณะเช่นนี้มีผลกระทบตอสภาพสังคมมาก เพราะบรรดาราษฎรส่วนใหญ่เหล่านี้ต่างพูดภาษามลายู นับถือศาสนาอิสลาม มีขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมเฉพาะท้องถิ่น ทำให้สภาพสังคมของกินแดนส่วนนี้แตกต่างจากสภาพสังคมทั่วไปในพระราชอาณาจักรไทยอย่างเด่นชัด แต่ในทางตรงกันข้ามสภาพสังคมในกินแดนส่วนนี้ก็กลับมีลักษณะคล้ายคลึงกับสภาพสังคมในหัวเมืองมลายูทั่วไป จนในที่สุดก็เกิดเป็นความเข้าใจผิดเกี่ยวกับเชื้อชาติและ

¹กระทรวงมหาดไทย เทศาภิบาล เล่ม 1 แผ่นที่ 2 ลงวันที่ 1 พฤษภาคม ร.ศ.125

²กระทรวงมหาดไทย เทศาภิบาล เล่ม 7 แผ่นที่ 38 ลงวันที่ 1 พฤษภาคม ร.ศ.128

กินแคนขึ้น เช่นบางคนเข้าใจว่าคนมีเชื้อชาติมลายู กินแคนที่อยู่ต้องเป็นประเทศมลายูด้วย ซึ่งความเข้าใจผิดทำนองนี้มีส่วนสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหาทางการเมืองการปกครองขึ้นในกินแคนส่วนนี้เสมอ เพราะเป็นปัจจัยหนึ่งที่สามารถชักชวนให้เกิดการรวมตัวเพื่อต่อต้านหรือกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งได้โดยง่าย จึงจะเห็นได้ชัดจากพฤติกรรมของเจ้าเมืองและราษฎรส่วนหนึ่งในกินแคนส่วนนี้ ซึ่งจะกล่าวอย่างละเอียดต่อไป

1.3.2 ศาสนาและภาษา

เมื่อพิจารณาสภาพสังคมในแง่ศาสนาทั้งแต่อดีต พบว่าความเชื่อถือหรือศาสนาในกินแคนส่วนนี้ ได้มีพัฒนาการมาเป็น 3 สมัย คือ สมัยแรกเริ่ม มีการนับถือผีสงฆ์เทวดา และธรรมชาติ รวมทั้งสิ่งสารพัดทั่ว ๆ สมัยที่สอง เป็นสมัยที่พวกฮินดูมีอิทธิพล ให้นำความเชื่อถือทางศาสนาพราหมณ์เข้ามาในกินแคนส่วนนี้ และสมัยที่สามคือ เมื่อประมาณพุทธศตวรรษที่ 19 - 20* ซึ่งเป็นสมัยที่ศาสนาอิสลามแผ่เข้ามาในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยในระหว่างสมัยที่สองกับสมัยที่สามนั้น อิทธิพลของพุทธศาสนาก็ได้แผ่เข้าสู่กินแคนส่วนนี้ด้วย² ดังปรากฏหลักฐานเกี่ยวกับพุทธศาสนาในกินแคนที่เป็นมณฑลปัตตานีหลายแห่ง เช่นที่วัดถ้ำจังหวัชยะลา

แต่ในที่สุดราษฎรส่วนใหญ่ในกินแคนส่วนนี้ก็ต่างนับถือศาสนาอิสลามกันสืบมา ทั้งนี้มีตำนานประวัติเมืองปัตตานีเล่าว่า พระยาตุนักปา (Phaya Tu Nakpa) ผู้สร้างเมืองปัตตานีป่วยใคร่รักษาไม่หาย หมอซึ่งเป็นผู้สืบทอดคนหนึ่งรับจะรักษา แต่มีข้อสัญญาผูกมัดไว้ว่า

* ศาสนาอิสลามแผ่เข้ามาในเอเชียอาคเนย์ครั้งแรกที่สุมาตรา จากนั้นแผ่เข้าศรีลังกาเป็นรัฐแรกบนแหลมมลายูในราว พ.ศ.1846 - 1930 (D.G.E. Hall. A History of South-East Asia. p.176 - 177.)

¹ กิเรก กุลศิริสวัสดิ์ "วัฒนธรรมพื้นบ้านไทยและมลายู" ใน วารสารรวมคำแหง 2 : 119 - 154 กรกฎาคม พ.ศ.2518

² A. Teeuw and D.K. Wyatt. Hikayat Patani : The Story of Patani. p.3.

หากเขารักหาในหลายแล้ว พระยาตุนักป่า จะต้องนับถือศาสนาอิสลาม พระยาตุนักป่า
ตกลง เมื่อหมอรักหาหลาย พระยาตุนักป่า จึงนับถือศาสนาอิสลามตามสัญญา แล้วทรง
เปลี่ยนพระนามใหม่ว่า อิสมาอีล ซาห์ (Ismail Syah) จากนั้นลูก ๆ และราษฎรใน
เมืองก็นับถือศาสนาอิสลามตามมาเป็นลำดับ¹ ซึ่งถ้าพิจารณาจากตำนานดังกล่าวก็มีเค้า
ความจริงพอที่จะเชื่อได้ว่า ศาสนาอิสลามได้เข้ามาในระแวกนี้ก่อนแล้วจึง
ขยายสู่ราษฎรทั้งหลาย แต่ก็น่าสังเกตว่าลัทธิที่ก่อให้เกิดความศรัทธานั้นอยู่ในรูป
แบบของการช่วยเหลือก่อน ซึ่งลักษณะเช่นนี้จะเห็นได้จากบทบาทของมิชชันนารีที่แพร่
ศาสนาคริสต์ในไทยสมัยรัตนโกสินทร์

อย่างไรก็ตาม เมื่อศาสนาอิสลามแผ่เข้ามาในดินแดนส่วนนี้จนเป็นที่ศรัทธากัน
ทั่วไปแล้ว ศาสนาอิสลามก็กลายเป็นศาสนาที่มีบทบาทในชีวิตประจำวันของราษฎรส่วน
ใหญ่ในดินแดนที่เป็นมณฑลปัตตานีอย่างเต็มที่ จนกลายเป็นวิถีดำเนินชีวิต (way of life)
ของมุสลิมทั้งหลาย ดังนั้น เพื่อเป็นพื้นฐานของความเข้าใจในวิถีชีวิตของมุสลิมทั่วไปจึง เป็น
ราษฎรส่วนใหญ่ในดินแดนส่วนนี้ จึงขอกล่าวถึงประวัติและหลักการสำคัญของศาสนาอิสลาม
พอสังเขปดังนี้

ศาสนาอิสลามกำเนิดขึ้น เมื่อประมาณ พ.ศ. 1153 (ค.ศ. 610) ในดินแดนที่
ปัจจุบันเป็นประเทศซาอุดีอาระเบีย เป็นศาสนาที่มีพระเจ้าองค์เดียวเรียก อัลลอฮ์* มี
พระมุฮัมมัด** เป็นศาสดาพยากรณ์หรือพระนบีซึ่งได้รับแรงกล้าใจจากอัลลอฮ์ให้ดำเนินการ

¹A. Teeuw and D.K. Wyatt, Hikayat Patani : The Story of Patani.

p. 3. *อัลลอฮ์ เป็นภาษาอาหรับ ดังนั้นในภาษาไทยจึงเขียนต่าง ๆ กัน เช่น อัลลอฮ์
อัลเลาะห์ อัลลาห์ อาลลา แปลว่า พระเจ้า ย่อมาจาก "อัล-อัลลอฮ์" แปลว่า "พระ
เจ้าพระองค์นั้น" คือไม่มีองค์อื่นนอกเหนือไปจากนี้ (จักรสมาลย์ กบิลสิงห์ ศาสนาอิสลาม
หน้า 25)

**พระมุฮัมมัด บางแห่งเรียกพระนบีมุฮัมมัด หรือ พระโมหัมมัด หรือ พระมหมด
เกิดเมื่อวันที่ 20 เมษายน พ.ศ. 1114 (ค.ศ. 571) ที่เมืองมักกะ (เมกกะ) ตายเมื่อวันที่
8 มิถุนายน พ.ศ. 1175 (ค.ศ. 632) ที่เมืองเมดินา (ญ. หน้า 9, 18)

พื้นฟูและเผยแพรศาสนา พระนบีมุฮัมมัดจึงรวบรวมวจนะหรือโอองการของอัลลอฮ์ที่จดจำได้ เป็นพระคัมภีร์เรียกว่า อัลกุรอ่าน*

หลักการสำคัญของศาสนาอิสลามซึ่งบัญญัติในคัมภีร์อัล-กรุอานนั้น มีหลักทฤษฎี

6 ประการ และหลักปฏิบัติอีก 5 ประการ

หลักทฤษฎี 6 ประการ หรือที่เรียกว่า ศรัทธา 6 ประการ ซึ่งเป็นศีลทางใจนั้นคือ

1. ศรัทธาในพระอัลลอฮ์ เจ้าพระองค์เดียว
2. ศรัทธาในทูตสวรรค์ของพระเจ้าซึ่งมีหน้าที่ในการรับใช้ในอานาซึ่งสายตามนุษย์ไม่อาจมองเห็น
3. ศรัทธาในคัมภีร์ที่พระเจ้าทรงแสดง โดยการคลบบินกาลผ่านพระนบีหรือศาสดาพยากรณ์

4. ศรัทธาในสาวกของพระอัลลอฮ์เจ้าซึ่ง เทศนาแก่ประชาชนที่พระองค์กำหนดแต่งตั้งขึ้นหรือที่เรียกว่า นابی

5. ศรัทธาในชีวิตชาติหน้าว่า การชำระบาปอยู่ในโลกหน้านั้นมีจริง

6. ศรัทธาในวันพิพากษาของโลก ซึ่งมนุษย์จะถูกลงกรรมตามการกระทำของตน และความดีความชั่วนั้นมาจากการกำหนดของพระผู้เป็นเจ้า¹

ส่วนหลักปฏิบัติอีก 5 ประการ ได้แก่ การประกาศศรัทธา การสวดมนต์ หรือที่เรียกว่าละหมาด การให้ทาน การถือศีลอด และการไปแสวงบุญหรือที่เรียกว่าการทำพิธีฮัจญ์² นั้น เป็นสิ่งที่มุสลิมทุกคนจะต้องพยายามปฏิบัติให้ครบ แต่สำหรับข้อปฏิบัติเกี่ยวกับ

* อัลกุรอ่าน บางแห่งเขียน กรุอาน โภทราน มีความแบ่งเป็นบท แต่ละบท เรียกว่าหะร็อฟหรือสุเราะห์ ทั้งเล่มมี 114 ชุระห์ (สกส นิลวรรณ "เรื่องนารูบางประการเกี่ยวกับศาสนาอิสลาม" ใน วารสารรวมคำแหง 2 : 155-161 กรกฎาคม 2518)

¹ ฉัตรสมาลย์ กนิลสิงห์ ศาสนาอิสลาม หน้า 41 - 47 และ สกส นิลวรรณ "เรื่องนารูบางประการเกี่ยวกับศาสนาอิสลาม" ใน วารสารรวมคำแหง 2 : 155-161 กรกฎาคม 2518

การไปแสวงบุญซึ่งต้องไปถึงนคร เมกกะ ประเทศซาอุดีอาระเบีย นั้น เป็นข้อที่มีเงื่อนไขจากคัมภีร์ว่าต้องเป็นมุสลิมที่บรรลุนิติภาวะแล้ว มีสติสัมปชัญญะสมบูรณ์ มีความสามารถทั้งกำลังกายและกำลังทรัพย์ ประกอบกับต้องมีคนนำคนปลดกัฏฏะ จึงควรกระทำกัน แต่ถามมุสลิมผู้ใดไม่มีคุณสมบัติตามเงื่อนไขนั้น จะไม่กระทำก็ได้ เพียงแต่ต้องตั้งความหวังไว้เสมอว่า ถ้าตนมีคุณสมบัติ โดยเฉพาะกำลังกาย กำลังทรัพย์พร้อม ก็จะไปร่วมในพิธีฮัจญ์ ซึ่งข้อปฏิบัติประการนี้มีมุสลิมบางคนเข้าใจผิดกัน ถึงกับต้องขายทรัพย์สินที่มีอยู่ เพื่อทำให้มีเงินพอที่จะเดินทางไปแสวงบุญ จนกลายเป็นปัญหาเมื่อเดินทางกลับมา นอกจากนี้ศาสนาอิสลามยังมีบัญญัติต่าง ๆ เป็นหลักปฏิบัติอีกมากมาย ทั้งในรูปแบบของศาสนาโดยตรงหรือในรูปแบบแบบวัฒนธรรม และรูปแบบทางการเมืองการปกครอง ซึ่งครอบคลุมสังคมมุสลิมตั้งแต่เกิดจนตาย จนมีผู้กล่าวว่า ศาสนาอิสลามเป็นธรรมนูญแห่งชีวิต (Code of life) และบางคนตีความกว้างขวางมากถึงกับกล่าวว่าศาสนาอิสลามเป็นธรรมนูญแห่งชาติ¹ ที่เกี่ยว

อย่างไรก็ดี ผู้ที่นับถือศาสนาอิสลามหรือที่มีศัพท์เฉพาะว่า มุสลิม* นั้น จะต้องศึกษาคัมภีร์อัลกุรอาน² เพื่อปฏิบัติตามพระโอวาทของอัลลอฮ์เจ้าเสมอ นอกจากนั้นจะต้องศึกษาถึงกิจวัตรประจำวันของพระนบีผู้หมั่นรักและคำสอนคำอธิบายต่าง ๆ ของท่าน ซึ่งมีผู้รวบรวมเป็นคัมภีร์เรียกว่า ซุนนะ** และฮาเคีย*** กว้าง เพื่อเป็นแบบอย่างที่ดีและ เกิดความซาบซึ้งในคัมภีร์อัลกุรอานนั้นยิ่งขึ้น

¹ ไรน่าน อรุณรังษี "ปรัชญาการเมืองในทัศนะอิสลาม" ใน มิตรสัมพันธ์ หน้า 66

* อิสลามแปลว่า "การมอบกายและจิตให้แก่พระเจ้า (อัลลอฮ์)" คำว่ามุสลิมจึงแปลว่า คนที่ยอมมอบกายและจิตใจให้แก่พระเจ้าอัลลอฮ์ คำนี้ย่อมาจาก อัลละ-มะ (ขจัดกับ) บุรุษพันธ์ ไทยมุสลิม หน้า 116 - 117)

** ซุนนะ บางแห่งเขียน ซุนนะห์ หมายถึงการปฏิบัติหรือกิจวัตรของศาสดา (ญ. หน้า 120)

*** ฮาเคีย บางแห่งเขียน หะเคีย ฮะเคีย หมายถึงข้อบัญญัติจากการกระทำหรือการปฏิบัติต่าง ๆ และพระวจนะของศาสดาที่อนุญาตหรือห้ามของนบีผู้หมั่นรัก ซึ่งได้มีการจดจำและบันทึกโดยสาวกที่ใกล้ชิด (ญ. หน้า 118)

ดังนั้นมุสลิมทุกคนจึงต้องเรียนรู้ภาษาที่บันทึกในพระคัมภีร์ทางศาสนาของตน เพื่อสามารถอ่านและทำความเข้าใจบทบัญญัติต่าง ๆ ในพระคัมภีร์ ซึ่งถ้าพิจารณาในแง่ของการศึกษาจะ เห็นได้ว่าศาสนาอิสลามส่งเสริมการศึกษาเป็นอันมาก หากแต่ภาษาในพระคัมภีร์ของศาสนาอิสลามตามต้นฉบับนั้น เป็นภาษาอาหรับ ผู้ศึกษาจึงต้อง เรียนรู้ภาษาอาหรับ แต่สำหรับดินแดนส่วนที่เป็นมณฑลปัตตานีและหัว เมืองมลายูทั่วไปนั้น ได้มีการแปลงภาษาอาหรับให้เข้ากับภาษามลายู โดยเรียกตัวอักษรที่แปลงใหม่ว่า อักษรยาวี (Jawi) ซึ่งใกล้เคียงกับอักษรอาหรับ และสมัยต่อมาได้มีการดัดแปลงใหม่อีกเป็นอักษรรูมี (Rumi) คือใช้อักษรโรมัน เขียนเลียนสำเนียงภาษามลายู ซึ่ง เขียนและอ่านไถ่ยากกว่าตัวอักษรอาหรับ และตัวอักษรยาวี ปัจจุบันจึง เป็นที่นิยมใช้กันในมาเลเซีย อินโดนีเซีย และแพร่เข้ามาในดินแดนที่เป็นมณฑลปัตตานีด้วย¹

การที่มุสลิมทั้งหลายจำเป็นต้อง เรียนรู้ภาษา เพื่อศึกษาศาสนาอิสลามในพระคัมภีร์ดังกล่าวนี้ ก่อให้เกิดผลทางสังคมที่เด่นชัด 2 ประการคือ

ประการแรก ราษฎรส่วนใหญ่ซึ่ง เป็นมุสลิมจะใช้ภาษาที่เรียนรู้นั้น เป็นสื่อความหมายซึ่งกันและกันในชีวิตประจำวัน คือต่างพูดภาษามลายูและ เขียนอ่านหนังสือตัวอักษรยาวีกัน

ประการที่สอง เป็นผลสืบเนื่องจากประการแรกคือ เมื่อราษฎรส่วนใหญ่ซึ่งเป็นมุสลิมต่างยึดถือกันว่ามุสลิมทุกคนจะต้อง เรียนพระคัมภีร์ของศาสนาอิสลาม จึงส่งบุตรหลานที่เริ่มเข้าวัยศึกษา เขาเรียนศาสนากับบรรดาโต๊ะครูตามปอเนาะ* จนถึงเป็นชนบทรรมนิยมที่สำคัญอย่างหนึ่งในสังคมมุสลิมที่จะต้องให้บุตรหลาน เรียนพระคัมภีร์ทางศาสนา

¹ พันโท สุวัจน์ บัวทอง รายงานโครงการวิจัยชาวสวาร์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (คู่มือสี่จังหวัดชายแดนภาคใต้) หน้า 57

* ปอเนาะ แปลว่า กระโจม ในทางการศึกษาถือว่าเป็นสถาบันสอนวิชาศาสนาอิสลาม (โมหัมหมัด อับดุลกาเดร์ ความเข้าใจเบื้องต้นเรื่องศาสนาอิสลามและชาวไทยมุสลิมใน 4 จังหวัดภาคใต้ หน้า 79)

ผลทั้งสองประการนี้ สะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของศาสนาอิสลามที่มีต่อการศึกษาของมุสลิมทั้งหลาย โดยจะเห็นได้ว่า ศาสนาอิสลามส่งเสริมให้มุสลิมทุกคน ทุกเพศ ทุกวัย ใ้รับการศึกษทั้งในภาคทฤษฎี คือ การศึกษาพระคัมภีร์อัลกุรอาน และภาคปฏิบัติ คือ การปฏิบัติตามบทบัญญัตินั้นอย่างเคร่งครัด ด้วยความเชื่อมั่นและศรัทธาต่อพระผู้เป็นเจ้า ผลจึงปรากฏว่ามุสลิมส่วนใหญ่สามารถอ่านพระคัมภีร์ของศาสนาที่ตนศรัทธาได้ และสามารถนำบทบัญญัติของพระคัมภีร์มาปฏิบัติกันจน เป็นขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมประจำท้องถิ่นที่สืบทอดกันเรื่อยมา ดังนั้นจะเห็นได้จากขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมของกินแดนส่วนนี้ซึ่งจะกล่าวในตอนต่อไป

1.3.3 ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรม

เมื่อพิจารณาสภาพสังคมของกินแดนส่วนที่เป็นมณฑลปัตตานี ในด้านขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมโดยทั่วไป จะพบจุดเด่นที่สุดประการหนึ่งคือ ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมของกินแดนส่วนนี้มีลักษณะที่ผูกพันกับศาสนาอิสลามเป็นอันมาก ทั้งนี้เพราะราษฎรส่วนใหญ่ในกินแดนส่วนนี้ล้วน เป็นมุสลิมที่เคร่งครัดต่อข้อปฏิบัติทางศาสนาอิสลาม จึงต่างแสดงออกมาในลักษณะเดียวกันและถือ เป็นขนบธรรมเนียมประเพณีที่สืบทอดต่อกันมา จนอาจกล่าวได้ว่าศาสนาอิสลามเป็นวิถีดำเนินชีวิตของมุสลิมทั้งหลายอย่างแท้จริง

ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมในกินแดนส่วนที่เป็นมณฑลปัตตานี หรือที่เรียกเป็นภาษามลายูว่า "อาดัต เรซาม มลายู" (Adat Rasam Malayu)¹ นั้น ที่สำคัญ ๆ อาจสรุปได้ดังนี้

ก. การอ่านพระคัมภีร์อัลกุรอาน และการเรียนรู้หนังสือยาวี ถือ เป็นขนบประเพณีที่มุสลิมทุกคนต้องปฏิบัติ ดังนั้นบิดามารดาที่เป็นมุสลิมจึงต้องส่งบุตรหลานไปเรียนรู้วิธีอ่านพระคัมภีร์กับโต๊ะครูตามปอเนาะต่าง ๆ หรือเรียนกับบิดามารดาที่บ้าน และโดยเหตุที่พระคัมภีร์ทางศาสนาอิสลามในกินแดนที่เป็นมณฑลปัตตานีได้มีการแปลงจากภาษา

¹กิเรก กุลศิริสวัสดิ์ "วัฒนธรรมพื้นบ้านไทยและมลายู" ใน วารสารรวมคำแหง 2 : 119 - 154 กรกฎาคม พ.ศ.2518

อาหรับเป็นภาษายาวี มุสลิมทุกคนทั้ง เด็กและผู้ใหญ่จึงต้องเรียนรู้ตัวอักษรยาวี เพื่อจะได้
อ่านพระคัมภีร์ทางศาสนาอย่างเข้าใจและสามารถปฏิบัติได้ถูกต้อง ซึ่งนับเป็นการส่งเสริม
ทางการศึกษาทั้งโลกแล้วใน เรื่องศาสนาและภาษา สำหรับผู้ที่ศึกษาพระคัมภีร์จบแล้ว
ก็จะมีพิธีฉลองการจบครบเรียกว่าพิธี "คาตัมกุรอาน"¹ ซึ่งพิธีเช่นนี้มีข้อสัง เกตว่า
โดยรูปแบบและขั้นตอนนั้น เหมือนกับการฉลองความสำเร็จการศึกษาทั่วไปในปัจจุบันนั่นเอง

ข. การทำละหมาดประจำวันและพึงเทศน์ในวันศุกร์ ประเพณีนี้สืบเนื่องมาจาก
หลักปฏิบัติข้อหนึ่งในหลัก 5 ประการของศาสนาอิสลามที่กำหนดให้มุสลิมทุกคนต้องทำละหมาด
คือสวดมนต์ทุกวัน ซึ่งตามคัมภีร์อัลกุรอานนั้นระบุให้สวดมนต์วันละ 4 ครั้ง แต่เนื่องจาก
พระมุฮัมมัดเอง สวดมนต์วันละ 5 ครั้ง มุสลิมทั้งหลายจึงปฏิบัติวันละ 5 ครั้งตามแบบ
อย่างของพระมุฮัมมัดเช่นกัน โดยถือเวลาก่อนพระอาทิตย์ขึ้นครั้งหนึ่ง เวลาตอนเที่ยงวัน
ครั้งหนึ่ง เวลาบ่ายครั้งหนึ่ง เวลาที่พระอาทิตย์ตกแล้วครั้งหนึ่ง และเวลาหลังจากที่
พระอาทิตย์ตกแล้วประมาณ 2 ชั่วโมง² หรือถ้าเทียบเวลาตามนาฬิกาซึ่งนิยมปฏิบัติกันใน
สมัยก่อนก็จะประมาณได้ว่ามุสลิมทุกคนต้องสวดมนต์ประจำวันระหว่าง เวลา 4.00 -
6.00 น. ครั้งหนึ่ง 12.30 - 14.30 น. ครั้งหนึ่ง 15.00 - 18.00 น. ครั้งหนึ่ง
18.30 - 18.45 น. ครั้งหนึ่ง และ 19.00 - 3.30 น. อีกครั้งหนึ่ง³ ซึ่งในทาง
ปฏิบัติเมื่อถึงเวลาละหมาดประจำวันนั้น ถ้าอยู่ในหมู่บ้านจะมีคนขึ้นไปเรียกจากหอออก
เพื่อเตือนให้เวลาสวดมนต์ จะไปมาพร้อมกันที่สุเหร่า โดยมีโต๊ะอิหม่ามเป็นผู้นำใน
การสวด ฉามุสลิมคนใดมีกิจจำเป็นก็อาจสวดมนต์แต่ละครั้งตามลำพังได้ แต่ไม่นิยมปฏิบัติ
กันนัก ในการสวดมนต์ทุกครั้งต้องหันหน้าไปทางทิศที่ตั้งของวิหารกะบะห์แห่งนคร เมกกะ
ประเทศซาอุดีอาระเบีย

¹โมหัมหมัด อับดุลกาเดร์ และสมาน ใจปราณี ความรู้เกี่ยวกับศาสนาอิสลาม
และขนบธรรมเนียมประเพณีของชาวไทยมุสลิมในสี่จังหวัดภาคใต้ หน้า 11

²ฉัตรสุมาลย์ กบิลสิงห์ ศาสนาอิสลาม หน้า 42

³โมหัมหมัด อับดุลกาเดร์ และ สมาน ใจปราณี ด.ก. หน้า 20

นอกจากนั้น ทุกวันศุกร์ซึ่งมุสลิมทุกคนถือเป็นวันพระ จะมีการสวดมนต์ตอนเที่ยงวัน ที่สุเหร่า ก่อนการสวดมนต์ทุกคนต้องชำระล้างร่างกายให้หมดจด และห้ามมิให้เสพยาหรือนเมาท่าละหมาดจนกว่าจะมีสติสัมปชัญญะก่อน เพื่อจะใคร่ตัวว่าตนพูดอะไร¹ แต่โดยปกติในมุสลิมที่มิใช่ไม่เสพยาหรือนเมานั้น เขาก็เป็นขอทานของศาสนาอิสลาม ขอปฏิบัติสิ่ง เป็นประเพณี มีข้อสังเกตุความสุจริตที่ทุกคนต้องเป็นผู้รักษารักษาเวลาและหน้าที่ต้องเป็นผู้รักษารักษาความสะอาดทั้งกายและใจตลอดทั้งวัน

ค. การถือศีลอด การถือศีลอดหรือเรียกกันทั่วไปว่าถือบวชนั้น เป็นการปฏิบัติตามหลักของศาสนาอิสลามอีกข้อหนึ่งใน 5 ประการ เช่นกัน โดยมีหลักว่าในรอบปีหนึ่งมุสลิมทุกคนจะต้องถือศีลอดปีละ 1 เดือน โดยกำหนดกระทำกันในเดือนรอมฎอน ซึ่งเป็นเดือนที่ 9 ตามปฏิทินอาหรับ^{*} เพราะถือว่าเดือนนี้เป็นเดือนที่พระเจ้าส่งคัมภีร์อัลกุรอานมาเป็นเครื่องนำทางให้แก่มวลชน²

ในการรักษาถือศีลอดนั้น มุสลิมต้องอดอาหารและน้ำพร้อมทั้งสรวจกาย วาจา และใจจากกิเลสทั้งปวง ตั้งแต่พระอาทิตย์ขึ้นจนพระอาทิตย์ตก การถือศีลอดนี้จึงเป็นการฝึกหัดจิตธรรม ในแง่ที่ทำให้ปฏิบัติรู้จักอดทน รู้จักสรวจสรวจกายใจ ละเว้นความชั่ว และมุ่งทำความดี เป็นการฝึกสร้างเมตตาธรรมในแง่ที่ทำให้ปฏิบัติรู้จักระสวดของความอดอยากหิวโหย เพื่อจะได้เกิดความเมตตาแก่ผู้อื่น รู้จักเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่แก่ผู้อื่น และเป็นการเสริมสร้างความเสมอภาคในหมู่มุสลิมทั้งหลาย จึงเป็นการเน้นถึงความเป็นพี่น้องและความสามัคคีกัน

¹ ภัทรสมาลย์ ภิบาลสิงห์ ศาสนาอิสลาม หน้า 42

^{*} เดือนตามปฏิทินอาหรับมี 12 เดือน ดังนี้ 1) มุฮัรรอม 2) ซอฟัร 3) รอบีอุลเอาวัล 4) รอบีอุลอะคีร์ 5) ญุมาดุลเอาวัล 6) ญุมาดุลอะคีร์ 7) รอญับ 8) ซะฮ์บาน 9) รอมฎอน 10) เซาวาล 11) ชุลกีอ๊ะฮ์ 12) ชุลฮิจญะฮ์ จำนวนวันในเดือนหนึ่ง ๆ มี 29 วันบ้าง 30 วันบ้าง โดยถือตามจันทร์คติ (ภาพขาวทักษิณรายปักษ์ 4 : 28 พฤศจิกายน พ.ศ.2520)

² ภัทรสมาลย์ ภิบาลสิงห์ ค.

ผู้ที่ละเมิดศีลลานั้นจะต้องถูกรับโดยให้ทำละหมาดเพิ่ม หรือให้ถือศีลลเป็น 2 เท่า แลแต่โทษหนักเบา ทั้งนี้ยกเว้นผู้เดินทาง คนเจ็บ เด็ก หญิงมีครรภ์ หญิงมีลูกอ่อน และคนชรา¹

ก่อนที่การถือศีลลจะสิ้นสุดลง มุสลิมทุกคนจะต้องบริจาคทานซึ่งเรียกว่า "ซากาต ฟิตเราะห์"² หรือเรียกกันทั่วไปว่าออกซากาต ซึ่งโดยปกติจะเป็นการจ่ายข้าวสารให้แก่คนจนคนละ 4 ทะนัน ทั้งนี้เชื่อกันว่า การให้ทานทำให้มารร้ายจะถูกไล่ไสส่ง ประศุสวรค์จะเปิด ซึ่งเป็นการฝึกการแสดงออกของเมตตาธรรมนั่นเอง

เมื่อการถือศีลลได้สิ้นสุดลง จะมีการออกบวชเรียกว่า "วันอีดิลฟิตรี" หรือตามภาษาพื้นเมืองเรียกว่า "ธารีรายนัวซา"³ มีกำหนด 3 วัน ชาวมุสลิมจะไปละหมาดรวมกันที่สุเหร่าหรือมัสยิด การไปละหมาดรวมกันในวันแรกนั้น เป็นสิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งในแง่ที่ว่า ทุกคนจะได้มีโอกาสพบปะกัน ให้อภัยซึ่งกันและกัน และนมัสการพระองค์อัลลอฮ์ด้วยกัน เสร็จแล้วในวันนั้นชาวมุสลิมจะไปเยี่ยมมัสยิดญาติพี่น้องของตน ส่วนวันต่อ ๆ มาชาวมุสลิมจะไปเยี่ยมญาติพี่น้องและเที่ยวเตร่กัน ในช่วง 2 - 3 วัน ถึงกล่าวนี้นี้มีข้อสังเกตว่ามีลักษณะคล้ายกับวันเทศกาลต่าง ๆ ของไทย และวันตรุษจีนของชาวจีน แต่ลักษณะในการรื่นเริงนั้นแตกต่างกัน เพราะชาวมุสลิมมีข้อจำกัดทางศาสนาเคร่งครัดตลอดเวลา

ง. การแต่งกาย นอกจากการปฏิบัติตามหลักของศาสนาโดยตรงอย่างเคร่งครัดแล้ว มุสลิมทั้งหลายจะต้องแต่งกายให้เหมาะสมและถูกต้องตามกฎเกณฑ์ที่ศาสนากำหนด ควบคู่กันจะไม่เปิดเผยอวัยวะบางส่วนในร่างกายให้ผู้อื่นเห็น คนมุสลิมทั่วไปได้ยึดถือ

¹ จักรสมาลย์ กบิลสิงห์ ศาสนาอิสลาม หน้า 44

² โมห์หมัด อับดุลกาเดร์ และ สมาน ใจปราณี ความรู้เกี่ยวกับศาสนาอิสลาม และขนบธรรมเนียมประเพณีของชาวไทยมุสลิมในสี่จังหวัดภาคใต้ หน้า 25

³ โมห์หมัด อับดุลกาเดร์ ความเข้าใจเบื้องต้นเรื่องศาสนาอิสลามและชาวไทยมุสลิมใน 4 จังหวัดภาคใต้ หน้า 19 - 20

หลักเกณฑ์เช่นนี้เสมอ จนเป็นประเพณีสืบมา โดยผู้ชายนั้นตามปกติจะสวมเสื้อแขนยาว หรือสั้น สวมหมวกหรือผ้าโพกศีรษะ ถ้าเป็นงานพิธีจะสวมกางเกงขายาวนุ่งโสร่งทับไว้ ครึ่งตัว สวมเสื้อคล้ายเสื้อกั๊กแขนยาว สวมหมวกหรือมีผ้าโพกศีรษะ ส่วนผู้หญิงตามปกติจะนุ่งผ้าถุงยาวถึงข้อเท้าและนิยมนุ่งผ้าถุงปาเต๊ะ สวมเสื้อแขนยาวหรือสั้น เมื่อออกนอกบ้านจะมีผ้าคลุมศีรษะ¹ ซึ่งในเรื่องนี้มีข้อสังเกตว่าโดยทั่วไปคงมีการเปลี่ยนแปลงกันตามสมัย แต่จะเปลี่ยนแปลงอย่างไรก็ตามมักมีสัญลักษณ์ของความเป็นมุสลิมแสดงออกอย่างเห็นชักรายเสมอ

จ. การแต่งงานและการหย่าร้าง โดยปกติการแต่งงานเป็นประเพณีทั่วไปและการหย่าร้างเป็นปัญหาเฉพาะของครอบครัว แต่สำหรับมุสลิมทั้งหลายนั้น ประเพณีการแต่งงานและการหย่าร้างเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับศาสนาอิสลามโดยตรง มุสลิมทุกคนต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้ กล่าวคือ ในการแต่งงานหรือที่ภาษาอาหรับเรียกว่า "นิกาค"² นั้น ศาสนาอิสลามกำหนดหลักสำหรับปฏิบัติ 5 ประการคือ ประการแรกผู้ชายที่จะแต่งงานต้องเป็นมุสลิม ประการที่สองต้องมีหญิงที่จะทำการแต่งงาน ประการที่สามฝ่ายหญิงต้องมีผู้ปกครอง ประการที่ 4 ต้องมีการกล่าวบอกและกล่าวรับ ประการที่ 5 ต้องมีพยานอย่างน้อย 2 คน หากขาดข้อใดข้อหนึ่งไปก็จะถือว่า การแต่งงานนั้นยังไม่สมบูรณ์³ ซึ่งเกี่ยวกับการแต่งงานนี้มีข้อสังเกตว่าหญิงสาวผู้เข้าพิธีแต่งงานไม่มีอิสระในการเลือกคู่ครองตนเองเลย ทุกอย่างต้องอยู่ในความเห็นชอบของผู้ปกครองเท่านั้น

ประเพณีเกี่ยวกับการแต่งงานนี้ โดยทั่วไปเข้าใจกันว่าผู้ชายที่เป็นมุสลิมสามารถมีภรรยาได้ 4 คน ตามบทบัญญัติของศาสนาอิสลาม แต่ความจริงนั้นบทบัญญัตินี้มีเงื่อนไข

¹ พันโทสุวัจน์ บัวทอง รายงานโครงการวิจัยชาวฮาลาลในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (คู่มือจังหวัดชายแดนภาคใต้) หน้า 65 - 66

² กิเรก กลสิริสวัสดิ์ "วัฒนธรรมพื้นบ้านไทยและมลายู" ใน วารสารรามคำแหง 2 : 119 - 154 กรกฎาคม 2518

³ ชจักษ์ บุษปะพันธุ์ ไทยมุสลิม หน้า 146

ที่รักก็คือ ชายผู้นั้นต้องมีกำลังทรัพย์เพียงพอที่จะให้ความสุขแก่ภรรยาทุกคนโดยเสมอภาค
ต้องมีสมรรถภาพพอที่จะแบ่งความสุขให้แก่ภรรยาทุกคนได้ทั่วถึงกัน และต้องสามารถให้
ความเสมอภาคทุกด้านแก่ภรรยาทุกคน ทั้งทางจิตใจ การปฏิบัติ และการเลี้ยงดู¹ ซึ่งนับ
เป็นเงื่อนไขที่ยากต่อการปฏิบัติ ดังนั้นโดยทั่วไปผู้ชายมุสลิมจึงมีภรรยาเพียงคนเดียว

ส่วนการหย่าร้างนั้น ในคัมภีร์อัลกุรอานมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการหย่าร้างว่าจะ เกิด
ขึ้นได้ 5 กรณีคือ เมื่อถูกสามีหึง เมื่อถูกสามีข่มเหง เมื่อภรรยาลักลอบมีชู้ เมื่อภรรยาถือ
รั้นชักขึ้น และเมื่อภรรยาเป็นพวกบุชราเจว็ด² ซึ่งในทางปฏิบัตินั้น การหย่าร้างนี้เป็นสิทธิ์
ของฝ่ายชายโดยเฉพาะ และการหย่าร้างจะเกิดขึ้นเมื่อสามีหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายบอกกับ
หญิงผู้เป็นภรรยา หรือผู้ปกครองของฝ่ายหญิงว่าเขาได้หย่าร้างหญิงนั้นแล้ว³

ในการหย่าร้างครั้งนี้ ตามบทบัญญัติของศาสนาอิสลามอนุญาตให้หย่าร้างกันได้
3 ครั้ง โดยคืนดีกันต่อกันได้ 2 ครั้ง และทุกครั้งที่มีการบอกหย่าร้างกันจะกระทำในตอน
มีอารมณ์โกรธหรือระยะเวลาที่ภรรยากำลังมีรอบเดือนไม่ได้ ดังนั้นทุกครั้งที่ยหย่าร้างต้อง
มีพยาน 2 คน เมื่อหย่าแล้วภรรยายังไม่ต้องออกจากบ้านสามีทันที สามียังต้องเลี้ยงดู
ต่อไปอีก 3 เดือน ในระหว่าง 3 เดือนนี้ ทั้งสองจะคืนดีกันก็ได้ โดยไม่ต้องแต่งงานใหม่
แต่อาเพศ 3 เดือนแล้ว ถ้าจะคืนดีก็ต้องทำพิธีแต่งงานใหม่ ถ้าในครั้งที่ 3 มีการหย่าอีก
เมื่อผู้หญิงคอยจนครบ 3 เดือนแล้ว จะคืนดีโดยแต่งงานกับสามีเดิมทันทีไม่ได้ ต้องหาสามี
ใหม่ก่อน เมื่อหย่ากับสามีใหม่จนครบ 3 เดือนแล้ว จึงจะกลับมาแต่งงานกับสามีเก่า
ได้อีก⁴ ในข้อนี้จะเห็นว่าโดยเจตนาที่แท้จริงนั้น ศาสนาอิสลามไม่ต้องการให้เกิดความ

¹ ขจิกภัย บุษบพันธ์ ไหมมุสลิม หน้า 148

² คีเรก กุลศิริสวัสดิ์ ความหมายของอัล-กุรอาน หน้า 697

³ สกต นิลวรรณ "ประเพณีอิสลาม" ใน วารสารรามคำแหง 2 : 162 -
178 กรกฎาคม 2518

⁴ คีเรก กุลศิริสวัสดิ์ "วัฒนธรรมพื้นบ้านไทยและมลายู" ใน วารสารราม
คำแหง 2 : 119 - 154 กรกฎาคม 2518

แตกแยกในครอบครัวจนต้องหย่าร้างกัน กรณีนี้มีความจำเป็นต้องหย่า ศาสนาก็กำหนดให้มี ระยะเวลาคอย เพื่อปรับความเข้าใจกันแต่ละครั้งถึง 3 เดือน อันเป็นการเปิดโอกาสให้ ทั้งสองกลับคืนดีกัน ดังนั้นการหย่าร้างแต่ละครั้งจึงไม่ไถ่กายและ เด็กขาดคนที่รักที่เข้าใจ กันทั่วไป

ฉ. ประเพณีเกี่ยวกับการ เกิดและการตาย เกี่ยวกับการ เกิดนั้น ตามประเพณี ที่กระทำกันในถิ่นแคว้นส่วนที่เป็นมณฑลปัตตานีและทางตอนเหนือของ ประเทศสหพันธมาเลเซีย มี 5 ขั้นตอนคือ ขั้นแรกคือแก่การคลั่งหนาทองโดยหมอลำ (ภาษามลายูเรียกว่า "บิกัน" Bidan)¹ ขั้นที่สองเป็นระยะคลอด ขั้นที่ 3 หลังจากคลอด 7 วัน ก็จะมีการโกนผมไฟ และตั้งชื่อเด็ก การตั้งชื่อนั้นถ้าเป็นเด็กชายมักตั้งตามชื่อของพระอัลลอฮ์ นำหน้าด้วยคำว่า "อับดุล" ซึ่งแปลว่า ข้า เช่นอับดุลเราะห์มาน แปลว่า ข้าขององค์อัลลอฮ์ทรงกรุณา บางคนตั้งชื่อตามพระนบีผู้หมัก เช่น มุหัมหมัด มุสตาฟา และบางคนตั้งตามภาษาอาหรับ ภาษามลายูที่มีความหมายในทางที่ดี ส่วนเด็กหญิงมักตั้งชื่อตามภรรยาหรือบุตรของนบีผู้หมัก เช่น อาอีชะฮ์ ลาลีมะฮ์² ขั้นที่ 4 เป็นระยะที่แม่อยู่ไฟ เรียกว่าภาษามลายูว่า "ปันตัง" (Pantang) รวมเวลา 44 วัน คือประมาณเดือนครึ่ง และขั้นสุดท้ายเมื่อครบ 44 วัน แล้วจะมีโต๊ะครุมาอ่านคัมภีร์อัลกุรอานให้ฟังและขอพร จากนั้นแม่เด็กอาบน้ำซึ่งมีสมุนไพรร และรับประทานอาหารกัน เป็นอันเสร็จสิ้นประเพณีการคลอดบุตรของชาวมลายู

นอกจากนี้ ในกรณีที่เกิดที่เด็กนั้นเป็นชาย เมื่อโตขึ้นก็จะต้องทำพิธีเข้าสู่นาค คือขลิบปลายอวัยวะสืบพันธุ์ พิธีนี้เรียกว่าภาษามลายูว่า "มาโตะยาริ"⁴ อย่างไรก็ดี

¹ดิเรก กุลสิริสวัสดิ์ "วัฒนธรรมพื้นบ้านไทยและมลายู" ใน วารสารรวม
คำแหง 2 : 119 - 154 กรกฎาคม 2518

²จักษัย บุรณพัฒน์ ไทยมุสลิม หน้า 151

³ก.

⁴พันโทสุวัจน์ บัวทอง โครงการวิจัยชาวสารในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (คู่มือ
จังหวัดชายแดนภาคใต้) หน้า 62

พิธีนี้ไม่ได้มีข้อบังคับเคร่งครัด เพียงแต่เป็นศาสนกิจที่พึงส่ง เสริมให้กระทำเท่านั้น ผู้ใด ไม่ปฏิบัติก็ได้

ส่วนประเพณีเกี่ยวกับการตายนั้น มีข้อปฏิบัติกันดังนี้

ประการแรก เมื่อไปเยี่ยมคนป่วย ควรพูดให้กำลังใจผู้ป่วย เมื่อไปเยี่ยมคนตาย ควรพูดความดีเกี่ยวกับผู้ตายแทนญาติ การแสดงความเสียใจนั้นไม่ควรแสดงอาการอย่างรุนแรง

ประการที่สอง ให้อาบน้ำศพให้สะอาดสำหรับศพที่สามารถอาบน้ำ ห่อด้วยผ้าขาว ที่สะอาด 1 - 3 ผืน สำหรับคนตายในสงครามไม่ต้องอาบน้ำหรือห่อศพ ให้ฝังรวมกันในหลุมเดียวได้

ประการที่สาม ให้นำศพที่ยูบจนแฉะไปที่มีสยิดหรือสุสาน เพื่ออ่านนมาซและขอพร ให้ศพ หลุมที่ขุดนั้นต้องให้ลึกพ้นสี่ระยะ เมื่อหย่อนศพลงหลุมให้ตะ แคงกายให้หน้าผับไปทาง นคร เมกกะ กลบหลุมเสร็จแล้วจะมีการกล่าว เตือนสติผู้ไปร่วมงานศพนั้นถึงความตายแล้วจึง กลับบ้านได้ อันเป็นเสร็จพิธีที่เป็นประเพณีเกี่ยวกับการตาย ซึ่งในข้อนี้มีข้อสังเกตที่เห็น ใจกันว่าศาสนาอิสลามมีความสัมพันธ์กับมุสลิมตั้งแต่เกิดจนตาย โดยศาสนาอิสลามได้กำหนด ข้อปฏิบัติต่าง ๆ อย่างชัดเจนทุกขั้นตอน

นอกจากขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรม อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากหลัก ศาสนาอิสลามทั้งกล่าวแล้ว ในดินแดนส่วนที่เป็นมณฑลปัตตานียังมีขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรมอื่นอีกมากทั้งที่เป็นขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมพื้น เมือง เอง เช่น การละเล่นต่าง ๆ โกลก มะโยง (คล้ายละคอนชาตรีในภาคกลางหรือคล้ายมโนราห์ใน ภาคใต้) รวงเง้ง (คล้ายรำวง) ซี่ละ (คล้ายมวยไทยและมวยปล้ำรวมกัน) รวยยัง กุลิก (คล้ายหนังตะลุงแต่พากย์ภาษามลายู) และขนบธรรมเนียมประเพณีที่มีอิทธิพลมาจาก วัฒนธรรมอื่น ๆ เช่น จากวัฒนธรรมฮินดู จากวัฒนธรรมไทย วัฒนธรรมจีน และจาก อิทธิพลของพุทธศาสนา แต่ขนบธรรมเนียมประเพณีที่เป็นอิทธิพลของวัฒนธรรมเหล่านี้มี ลักษณะคล้ายคลึงกับขนบธรรมเนียมประเพณีที่ปรากฏทั่วไปในพระราชอาณาจักรไทย ไม่

¹ ภิเษก กุลศิริสวัสดิ์ "วัฒนธรรมพื้นบ้านไทยและมลายู" ในวารสารรวม

แตกต่างกันอย่างเด่นชัด เหมือนกับชนบทรรมนิยมประเพณีและวัฒนธรรมที่สืบเนื่องมาจากศาสนาอิสลามทั้งกล่าว ชนบทรรมนิยมประเพณีและวัฒนธรรมอื่น ๆ จึงไม่เป็นอุปสรรคต่อความสัมพันธ์อันดีระหว่างกันแค้นส่วนนี้กับไทยแต่อย่างใด

ประเด็นสำคัญอันเป็นลักษณะเด่นของสภาพสังคมในถิ่นแค้นส่วนนี้ จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับศาสนาอิสลามทั้งสิ้น เพราะลักษณะที่เคร่งครัดและจริงจังของศาสนาอิสลามมีอิทธิพลต่อวิถีชีวิตของราษฎรส่วนใหญ่ในถิ่นแค้นส่วนนี้เป็นอันมาก ซึ่งต่างจากลักษณะที่ถือสายกลางและความสะวกสบายเป็นใหญ่แบบไทยโดยสิ้นเชิง ดังนั้นการดำเนินงานใด ๆ ของฝ่ายไทยในถิ่นแค้นส่วนนี้จึงจำเป็นต้องระมัดระวังเป็นพิเศษ เพื่อป้องกันมิให้เกิดการกระทบกระเทือนหลักสำคัญของศาสนาอิสลามอันเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับจิตใจของราษฎรส่วนใหญ่ในถิ่นแค้นส่วนนี้ โดยผู้ดำเนินงานทุกคนควรมีความระมัดระวังความเข้าใจในหลักการและขอบปฏิบัติของศาสนาอิสลามเป็นอย่างดี ซึ่งในประเด็นนี้ผู้บริหารของไทยบางคนในอดีตได้ตระหนักและเข้าใจถึงความสำคัญอย่างแท้จริง จึงจะเห็นได้จากลักษณะความสัมพันธ์ของไทยกับถิ่นแค้นส่วนนี้ และการดำเนินงานปฏิบัติการปกครองมณฑลปัตตานี ซึ่งจะกล่าวโดยละเอียดต่อไป

2. ความสัมพันธ์ระหว่างปัตตานีกับไทยก่อนรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

เมื่อพิจารณาประวัติความสัมพันธ์ระหว่างปัตตานีกับไทย ตั้งแต่สมัยแรกเริ่มจนถึงก่อนรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว อันเป็นระยะเวลาก่อนการปฏิบัติการปกครองมณฑลปัตตานี อาจแบ่งลักษณะความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่ายได้เป็น 2 ลักษณะ และ 2 ระยะ ดังนี้

2.1 ความสัมพันธ์ระหว่างปัตตานีกับไทยก่อนสมัยรัตนโกสินทร์

ความสัมพันธ์ระหว่างปัตตานีกับไทยที่ปรากฏหลักฐานแน่ชัด เริ่มขึ้นตั้งแต่สมัยอยุธยาตอนต้น โดยนายโทเม ปิเรส (Tomè Pires) ชาวโปรตุเกสผู้เข้ามาอยู่มะละกาเมื่อพุทธศตวรรษที่ 21 ได้บันทึกว่า ในสมัยสมเด็จพระบรมราชาธิราช (พ.ศ. 1913 - 1931)

พระองค์ทรงไต่ถามของชุมชนที่แห่งปัตตานีคนหนึ่ง เป็นพระสนม¹ ซึ่งจากหลักฐานนี้แสดงให้เห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างปัตตานีกับไทยเริ่มต้นด้วยการสมรสกัน อันเป็นลักษณะทางการทูตอย่างหนึ่งซึ่งไทยปฏิบัติในการสร้างความสัมพันธ์กับหัวเมืองต่าง ๆ เสมอ²

อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างปัตตานีกับไทยในสมัยนั้นมีลักษณะเป็นความสัมพันธ์ระหว่างประเทศราชกับราชธานี ซึ่งไม่มีความผูกพันต่อกันมากนัก นอกจากส่งเครื่องราชบรรณาการ เขามาถวายทุก 3 ปี และการส่งกองทัพขึ้นมารวยราชธานียามมีศึกมาประชิดตามหน้าที่ของประเศราชเท่านั้น

จากหลักฐานที่ปรากฏในสมัยรัตนโกสินทร์³ ได้ระบุรายการเครื่องราชบรรณาการที่ปัตตานีเฝ้าส่งเขามาถวายพระมหากษัตริย์ไทยทุก 3 ปี ตามหน้าที่ของประเศราชอย่างละเอียดว่า มีคนไมเงินคนไมทองอย่างละคน แต่ละคนสูง 2 ศอกกึ่ง 7 นิ้ว มีกิ่ง 5 ชั้น แต่ละชั้นมีรายละ เอี้ยก้งนี้

ชั้นที่ 1 มีกิ่ง 4 กิ่ง มีก้ามประจำตนกิ่งละ 2 ก้าม กิ่งหนึ่งมี 4 ก้าน มีดอกพุดตาลปลายกิ่ง ๆ ละ 4 ดอก มีใบโพหยกกิ่งละ 10 ใบ มีใบประจำตนก้านกิ่ง 2 ใบ

ชั้นที่ 2 มีกิ่ง 4 กิ่ง มีก้ามประจำตน 2 ก้าม กิ่งหนึ่งมีก้าน 4 ก้าน มีใบโพหยกกิ่งละ 9 ใบ มีใบประจำตนก้านกิ่งละ 2 ใบ

ชั้นที่ 3 มีกิ่ง 4 กิ่ง มีก้ามประจำตนกิ่งละ 2 ก้าม กิ่งหนึ่งมีก้าน 4 ก้าน มีดอกพุดตาลปลายก้านกิ่งละ 4 ดอก มีใบโพหยกกิ่งละ 8 ใบ มีใบประจำตนกิ่งละ 2 ใบ

¹ A. Teeuw and D.K. Wyatt. Hikayat Patani : The Story of Patani. p.5 - 6.

² ชจร สุขพานิช คำบรรยายประวัติศาสตร์ไทย พ.ศ.1600 - 2310 หน้า 51-53

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.11.3/1 รายงานสืบราชการ เมืองปากไต่แลแหลมมลายู ร.ศ.107 ปีชวศักราช 1250

ชั้นที่ 4 มีกิ่ง 4 กิ่ง มีก้านประจำตน กิ่งละ 2 ก้าน กิ่งหนึ่งมีก้าน 4 ก้าน มีดอกพุดตาลปลายก้านกิ่งละ 4 ดอก มีใบโพหยกกิ่งละ 8 ใบ มีใบประจำก้านกิ่งละ 2 ใบ สำหรับชั้นที่ 4 นี้มีข้อสังเกตว่ามีจำนวนกิ่งก้านใบเท่ากับชั้นที่ 3.

ชั้นที่ 5 มีก้านชด 4 ก้าน มีก้านประจำตนก้าน 2 ก้าน มีดอกพุดตาลปลายก้าน 4 ดอก มีใบโพหยกก้านละ 5 ใบ ที่ยอดคนไม้เงินคนไม้ทองแต่ละคน มีก้านชด มีดอกพุดตาล 4 กลีบ มีนกจับปลายยอดแก้วท่งสีบิว ที่ฐาน ทำด้วยไม้มง 10 นิ้ว

นอกจากคนไม้เงินคนไม้ทองอย่างละตนซึ่งมีขนาดและลักษณะดังกล่าวแล้ว เครื่องราชบรรณาการที่ปัตตานีส่งมาถวายพระมหากษัตริย์ไทยทุก 3 ปี ยังมีสิ่งต่อไปนี้คือ

ทองคำทรายหนัก 3 ตำลึง

หอกคอทอง เกล็ดทองจำนวน 2 คู่

หอกคอเงิน เกล็ดเงินจำนวน 2 คู่

หอกคอทอง เกล็ดทองจำนวน 3 คู่

ผ้าขาวยาว 24 ศอก จำนวน 20 ผืน

ผ้าขาวยาว 50 ศอก จำนวน 20 ผืน

พรมเทศ จำนวน 20 ผืน

หาวายตะคา จำนวน 200 ก้า

หาวายหิน จำนวน 200 ชก

กระเบื้อง เภยใหญ่ จำนวน 20 ผืน

หลักฐานที่ระบุลักษณะและจำนวน เครื่องราชบรรณาการดังกล่าว แม้เป็นหลักฐานที่บันทึกในสมัยต้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่ก็ยังอยู่ในระยะที่มีประเพณีส่ง เครื่องราชบรรณาการ ซึ่งผู้เขียนเข้าใจว่าลักษณะของ เครื่องราชบรรณาการที่ปัตตานีส่ง เขามาถวายพระมหากษัตริย์ไทยสมัยอยุธยา นั้นคงไม่แตกต่างไปกว่านี้มากนัก เพียงแต่จำนวนและสิ่งของบางอย่าง เท่านั้นที่อาจมีการเปลี่ยนแปลงกันบ้างตามสมัยและความจำเป็น แต่สิ่งที่ขาดไม่ไ้ก็นั้นก็คือคนไม้เงินคนไม้ทองอย่างละตน ซึ่งในข้อนี้ลาลูแบร์

(La Loubère) อัครราชทูตฝรั่งเศสมากรุงศรีอยุธยาในสมัยสมเด็จพระนารายณ์ (พ.ศ. 2199 - 2231) เมื่อ พ.ศ. 2230 - 2231 ก็ไต่ขึ้นบันไดปัตตานีทองส่งคนไม่เงินตนไม่ทองอย่างละคน เขามาถวายพระมหากษัตริย์ไทยทุกสามปี¹

อย่างไรก็ดี เกี่ยวกับการส่งเครื่องราชบรรณาการ เขามาถวายพระมหากษัตริย์นี้ มีข้อสังเกตว่าเมืองอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ประเทศราช แคว้นภายนอกวงราชธานีออกมา เช่น เมืองนครศรีธรรมราช สงขลา พัทลุง² และตะกั่วป่า³ ในทางใต้ เมืองพิษณุโลก สุวรรณโลก ในทางเหนือ นครราชสีมา ในทางตะวันออก และเมืองตะนาวศรี ทวาย ในทางตะวันตก⁴ ต่างก็ต้องส่งเครื่องราชบรรณาการ เขามาถวายตามกำหนดด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะการถวายเครื่องราชบรรณาการนั้น เป็นการแสดงออกซึ่งความภักดีที่หัวเมืองนั้นมีต่อราชธานีทำนองผู้น้อยแสดงความเคารพต่อผู้ใหญ่ขึ้นเอง ขณะเดียวกันฝ่ายไทยในฐานะผู้ใหญ่ ก็จะได้ความคุ้มครองและสิ่งของต่าง ๆ ตอบแทนตามความเหมาะสมเสมอ⁵

ความสัมพันธ์อันดีระหว่างปัตตานีกับไทยในสมัยกรุงศรีอยุธยาได้เปลี่ยนแปลงไป ตั้งแต่ พ.ศ. 2106 เป็นต้นมา เพราะขณะนั้นกรุงศรีอยุธยามีศึกกับพม่า และตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบ กองทัพของปัตตานีซึ่งยกขึ้นมาสวญราชการสงครามตามหน้าที่ ได้เปลี่ยนท่าทีโดยถือโอกาสเข้าโจมตีพระบรมมหาราชวัง จนพระมหากษัตริย์ไทยในขณะนั้นคือ พระมหาจักรพรรดิ (พ.ศ. 2091 - 2111) ต้องเสด็จหนีไปยัง เกาะพราหมณ์ แต่ในที่สุดฝ่ายไทย

¹ ลาลูแบร์ จดหมายเหตุลาลูแบร์ แปลโดย สันต์ ค. โกมลบุตร หน้า 367

² รุ่งศ์ นันทอง การปฏิรูปการปกครองมณฑลนครศรีธรรมราชในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นชาหลวงเทศาภิบาล (พ.ศ. 2439 - 2449) ปริญญาโท กศ.ม. มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร 2510 หน้า 50 - 56

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ราชการพระกระลาโหม (กท.) เล่ม 7 หน้า 134 - 135

⁴ ควอริช เวลส์ การปกครองและการบริหารของไทยสมัยโบราณ แปลโดย กาญจณี สมเกียรติกุล และ บุษพา ชุมจันทร์ หน้า 165 - 166

⁵ วอลเตอร์ เอฟ. เวลดา แผนดินพระที่นั่งเกล้า แปลโดย ธีร ทองโสภิต หน้า 120-121

ก็สามารถปราบปรามได้ เหตุการณ์ดังกล่าวนี้พระราชพงศาวดารกรุง เกาจับหลวงประ เสวีรัฐ
โกบันเท็กไวอย่างละเอียด

ศักราช 925 กนก (พ.ศ.2106) พระเจ้าหงสาวดีพัตถกพลลงมา...ได้
เมืองเหนือทั้งปวง แล้วจึงยกพลลงมายังกรุงพระนครศรีอยุธยา...ครั้งนั้นพระยา
ศรีสุรคาน พระยาตานี มาช่วยรบศึก พระยาตานีนั้น เป็นขบถและคุมชาวตานีทั้ง
ปวง เข้าไปในพระราชวัง...เอาชาว เมืองมา...ชาวพระนครเอาพวนซึ่งไว
รบกวนชาวตานี ชาวตานีนั้นตายมาก และพระยาตานีนั้นลงสาเกาหนีไปได้...¹

เหตุการณ์ครั้งไม่มีข้อสงสัย เกิดให้เห็นได้ชัดว่า ความสัมพันธ์ระหว่างปัตตานีกับไทยที่มี
มานั้นมีสภาพที่หละหลวมและอยู่บนพื้นฐานแห่งอำนาจ คือความใฝ่ฝันของชาวมุสลิมใน
การปราบปรามและปกป้องตนได้ ปัตตานีได้พร้อมที่จะปฏิบัติตามหน้าที่ประ เทศราชของไทย
แต่ความใฝ่ฝันของไทยมีมากมายกว่าที่จะเป็นกับสงครามภายนอก หรือความวุ่นวายภายใน
จนไทยต้องถอนกำลังลงแล้ว ปัตตานีก็จะพยายามก่อการ เพื่อแยกตัว เป็นอิสระทันที ซึ่งใน
ข้อนี้สิ่ง เกิดได้จากเหตุการณ์ดังกล่าว และจากตัวอย่างในสมัยต่อมาคือเมื่อครั้ง รัชสมัย
สมเด็จพระนเรศวร (พ.ศ.2133 - 2148) ซึ่งไทยเข้มแข็งขึ้นมาก ปัตตานีได้ยอมกลับ
คืนเป็นประเทศราชของไทยอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งในครั้งใหม่ไม่มีข้อสงสัย เกิดเกี่ยวกับหน้าที่ในฐานะ
ประเทศราชของปัตตานีว่า ในระยะหลังนี้ปัตตานีมีหน้าที่เฉพาะส่ง เครื่องบรรณาการมา
ถวายทุก 3 ปีเท่านั้น ไม่ต้องส่งกองทัพขึ้นมาช่วยราชการสงครามอีก² ทั้งนี้คง เป็นเพราะ
ไทยเกรงจะเป็นเช่นครั้งสมัยพระมหาจักรพรรดิอีกนั่นเอง แต่ความสัมพันธ์ระหว่างปัตตานี
กับไทยสมัยอยุธยาต้องระงับอีกครั้ง เมื่อสิ้นรัชสมัยพระเอกาทศรถ (พ.ศ.2148 - 2153)
ซึ่งกรุงศรีอยุธยามีทั้งความวุ่นวายภายในราชสำนักและศึกจากภายนอก จนเกิดความระส่ำ

¹ กรมศิลปากร "พระราชพงศาวดารกรุง เกาจับหลวงประ เสวีรัฐ" ใน ประชุม
พงศาวดารฉบับหอสมุดแห่งชาติ เล่ม 1 หน้า 129 - 130

² ลาลูแบร์ จดหมายเหตูลาลูแบร์ เล่ม 1 แปลโดย สันต์ ท.โกมลบุตร หน้า 367

ระสายกันทั่วไปภายในกรุงศรีอยุธยา¹ ปัตตานีภายในใต้งานำของราชันย์² ก็ถือโอกาสแยกตัวเป็นอิสระในปี พ.ศ. 2167 ไม่ยอมส่งเครื่องราชบรรณาการมาถวายตามกำหนด และเมื่อพระเจ้าปราสาททอง (พ.ศ. 2172 - 2199) ขึ้นครองราชย์ ราชันย์ก็ประกาศไม่ยอมรับการขึ้นครองราชย์ของพระองค์ทันที³ ซึ่งนับเป็นปรากฏการณ์ที่น่าแปลกและมีลักษณะที่รุนแรงมาก ทำให้กรุงศรีอยุธยาต้องส่งทัพไปปราบ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าปัตตานีมีกำลังป้องกันที่เข้มแข็งไม่น้อย เพราะฝ่ายไทยต้องส่งทัพใหญ่ไปปราบถึง 2 ครั้ง ในปี พ.ศ. 2175 และ พ.ศ. 2177 ปัตตานีจึงยอมสัญญาที่จะส่งเครื่องราชบรรณาการมาถวายตามเดิม³ ซึ่งลักษณะความสัมพันธ์ที่กลับไปกลับมาครั้งนี้ทั้งช่วงสวามิภักดิ์และช่วงที่เป็นอิสระกลับกัน เช่นนี้เป็นลักษณะที่เด่นชัดมากของความสัมพันธ์ระหว่างปัตตานีกับไทยก่อนสมัยรัตนโกสินทร์ เพราะจะเห็นต่อไปอีกว่าในตอนปลายสมัยกรุงศรีอยุธยาซึ่งมีทั้งความวุ่นวายภายในและศึกสงครามภายนอกตลอดเวลานั้น ปัตตานีก็ถือโอกาสเป็นอิสระอีกจนสิ้นสมัยอยุธยา และเป็นอิสระเรื่อยมาจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น*

¹ สมโภช อ่องสกุล "การศึกษาใหม่เกี่ยวกับรัชกาลพระเอกาทศรถ พระศรีเสาวภาคย์ และพระเจ้าทรงธรรม" ใน วารสารประวัติศาสตร์ 2:1-19 พฤษภาคม-สิงหาคม 2519

² กรมศิลปากร เอกสารของฮอลันดาสมัยอยุธยา พ.ศ. 2151 - 2163 และ 2167-2185 แปลโดย นันทา สุกกุล หน้า 113 - 114

³ ก.

*ในสมัยกรุงธนบุรี (พ.ศ. 2310-2325) โดยทั่วไปสรุปว่าปัตตานีเป็นอิสระทั้ง 15 ปี แต่จากการศึกษาพบว่าในบางปี เช่น พ.ศ. 2314 ซึ่งเป็นสมัยที่ธนบุรีเข้มแข็งขึ้น ปัตตานีก็ได้ส่งคนไปเงินคนไปทูลมาถวาย นายสวนมหาดเล็กพระเจ้ากรุงธนบุรีก็ไต่ยืนยันไว้ในคำโคลงขอพระเกียรติพระเจ้ากรุงธนบุรี ที่นายสวนโกเขียนขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2314 นั้นตอนหนึ่งว่า

"ตานีนักเรศเจ้า นกรว
ส่งสุวรรณบุษปมา กรวมเกล้า..."

จึงเป็นไปได้ว่าในช่วง 15 ปีแห่งกรุงธนบุรีนั้น ปัตตานีได้ส่งเครื่องราชบรรณาการเข้ามายอมบอมสวามิภักดิ์ต่อไทยระยะหนึ่ง จนถึงปลายสมัยธนบุรีซึ่งเกิดความวุ่นวายภายใน ปัตตานีจึงเป็นอิสระอีก (กรมศิลปากร พระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขา, เล่ม 2 ตอน 2 หน้า 33 และ นายสวน มหาดเล็ก โคลงขอพระเกียรติพระเจ้ากรุงธนบุรี หน้า 14)

สาเหตุที่ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างปัตตานีกับไทยก่อนสมัยรัตนโกสินทร์มีลักษณะเป็นอิสระสลับกับการยอมสวามิภักดิ์เช่นนี้ มีปัจจัยส่งเสริมหลายประการคือ นอกจากความแตกต่างทางเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรม ซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานที่ส่งเสริมความขัดแย้งระหว่างปัตตานีกับไทยตลอดมาแล้ว ระบบการควบคุมหัวเมืองทั้งหลายในขณะนั้นยังไม่รัดกุมเพียงพอ รัฐบาลกลางยังไม่สามารถเข้าดำเนินการใด ๆ ภายในหัวเมืองที่อยู่ห่างไกล โดยเฉพาะหัวเมืองประเทศราชได้ เพราะภายในราชธานีเองบางสมัยก็ยังไม่มียศถิรภาพที่มั่นคง ดังนั้นลักษณะเด่นอีกประการหนึ่งของความสัมพันธ์ระหว่างปัตตานีกับไทยก่อนสมัยรัตนโกสินทร์ก็คือ ทางฝ่ายไทยยังไม่ได้เข้าไปจัดการหรือเกี่ยวของกับกิจการภายในของปัตตานีเลย ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างกันเช่นนี้จึงแตกต่างกับลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างปัตตานีกับไทยสมัยรัตนโกสินทร์ ซึ่งจะกล่าวต่อไปเป็นอันมาก

2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างปัตตานีกับไทยในสมัยรัตนโกสินทร์ก่อนรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ความสัมพันธ์ระหว่างปัตตานีกับไทยในฐานะประเทศราชกับราชธานี เริ่มขึ้นอีกครั้งในสมัยรัตนโกสินทร์หลังจากไทยได้จัดตั้งกรุงรัตนโกสินทร์เป็นราชธานีแล้ว แต่การเริ่มความสัมพันธ์ในครั้งหลังนี้มีลักษณะรุนแรงถึงขั้นปะทะกันด้วยกำลังและอาวุธ เพราะหลังจากไทยได้ปราบก๊กเจ้าฟ้าเจ้าเมืองปัตตานีได้เรียบร้อยแล้ว กรมพระราชวังบวรรมหาสุรสิงหนาท พระอนุชาธิราชในพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชทรงมีพระดำริว่า หัวเมืองมลายูซึ่งรวมทั้งปัตตานี ไทรบุรี กลันตัน ตรัง กานู เคยเป็นประเทศราชของไทย จึงโปรดให้หนังสือรับสั่งถึงเจ้าเมืองมลายูทั้งหลายเหล่านั้นบรรดาเจ้าเมืองมลายูอื่น ๆ ทางเจ้าอาณานิคมยอมเป็นประเทศราชตั้งแต่นั้นโดยดี ยกเว้นเจ้าเมืองปัตตานีไม่ยอมเจ้าอาณานิคมตามพระประสงค์ พระองค์จึงมีรับสั่งให้ยกทัพเข้าตีปัตตานี เมื่อตีได้แล้วก็ทรงแต่งตั้งชาวมลายูสวามิภักดิ์คือไทยคนหนึ่งให้เป็นเจ้าเมืองปัตตานี¹

¹ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์ พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ 1

ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่ฝ่ายไทย เป็นผู้คิด เลื่อนและแต่งตั้ง เจ้าเมืองปัตตานีเอง *

ผลของการปราบปรามและการแต่งตั้ง เจ้าเมืองปัตตานีที่ภักดีต่อไทยขึ้นนั้น น่าจะเป็นผลดี ต่อความสัมพันธ์ระหว่างปัตตานีกับไทย แต่ในความเป็นจริงนั้น ปรากฏหลักฐานว่า เมื่อ ประมาณ พ.ศ. 2332 เจ้าเมืองปัตตานีคนที่ได้รับการแต่งตั้งจากไทยคนนี้ ได้มีสาส์นไปถึง องค์เจียงฮื่อ กษัตริย์แห่งญวน เพื่อชักชวนญวนให้เข้าโจมตีไทยทางด่านกะวันออก โดย ปัตตานีจะตีโดยทางคามิต แต่แผนก่อการร้ายครั้งแรกนั้นไม่สำเร็จ เพราะองค์เจียงฮื่อผู้เคย เขาพึ่งพระบรมโพธิสมภารของไทยไม่ยอมร่วมมือด้วย¹ และอีก 2 ปีต่อมา คือ ใน พ.ศ. 2334 เจ้าเมืองปัตตานีผู้นี้ก็ไปคบคิดกับโต๊ะสาหมักซึ่งอาจตนเป็นผู้ เสนอและพวกสลักมลายู แล้วรวมกำลังกันเข้าโจมตีเมืองสงขลา จนพระยาสงขลา (บุญพบ) และกรมการทองหนี ไปตั้งหลักที่เมืองพัทลุง เพื่อขอกำลังทัพสนับสนุนจากนครศรีธรรมราช และตีหลวงลงไป ปราบปราม² ซึ่งผลของการปราบปรามในครั้งนี้ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างปัตตานีกับไทยมี ลักษณะกระชับขึ้น กล่าวคือ หลังจากการปราบปรามกบฏปัตตานีปี พ.ศ. 2334 นี้สำเร็จ

* เกี่ยวกับการแต่งตั้ง เจ้าเมืองปัตตานีครั้งนี้มีหลักฐานระบุชื่อเจ้าเมืองที่ได้รับการ แต่งตั้งชดเชยกันบางแห่งว่า ปลัดจะนะ (ขวัญชัย) บางแห่งว่า ระตูปักกะหลั่นหรือปะกาลัน ซึ่งความจริงน่าจะเป็นระตูปักกะหลั่นมากกว่า เพราะพงศาวดาร เมืองสงขลาระบุว่าบิดาของ ปลัดจะนะ (ขวัญชัย) ซึ่งเป็นเจ้าเมืองจะนะได้อวยบุตรชื่อขวัญชัยหรือปลัดจะนะผู้นี้ให้เป็น มหาลเล็กใน พ.ศ. 2336 (จ.ศ. 1155) แสดงว่าเมื่อเกิดเหตุการณ์ในปี พ.ศ. 2328 นั้น ปลัดจะนะ (ขวัญชัย) ยังไม่ได้รับราชการ เจ้าเมืองปัตตานีที่แต่งตั้งขึ้นจึงไม่น่าจะเป็น ปลัดจะนะ (ขวัญชัย) (กรมศิลปากร ประชุมพงศาวดารฉบับหอสมุดแห่งชาติ เล่ม 2 หน้า 5, 45 และ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ค.11.3/1 รายงานสืบราชการ เมืองปากไต่แลแหลมมลายู ร.ศ. 107)

¹ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์ พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 1
หน้า 207 - 208

² ก.

พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก (พ.ศ. 2325 - 2352) ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ปรับปรุงการปกครองหัวเมืองปัตตานี เพื่อเป็นการป้องกันความยุ่งยากที่อาจเกิดต่อไปดังนี้

ประการแรก เกี่ยวกับการควบคุมหัวเมืองปัตตานี เริ่มเมื่อครั้งกรมพระราชวังบวรมหาดุสรสิงหนาทโกสามารถทำให้หัวเมืองมลายูที่เคยเป็นประเทศราชของไทยคือ ไทรบุรี กลันตัน ตรังกานู และปัตตานี กลับคืนเป็นส่วนหนึ่งในพระราชอาณาจักรแล้ว ทรงโปรดให้เมืองนครศรีธรรมราช เป็นผู้ควบคุมดูแลหัวเมืองมลายู เหล่านี้ทั้งหมด แต่ครั้งเมื่อเกิดกบฏปัตตานีในปี พ.ศ. 2334 พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกจึงทรงโปรดเกล้าฯ ให้ปรับปรุงระบบการควบคุมใหม่ โดยให้เมืองสงขลาซึ่งอยู่ใกล้ชิดหัวเมืองมลายูทางด่านฉะเชิงเทรา คือ ปัตตานี กลันตัน และตรังกานู มากกว่าเมืองนครศรีธรรมราช เป็นผู้ควบคุมและดูแลหัวเมืองมลายูทางด่านนี้แทน ส่วนไทรบุรีนั้นยังคงให้อยู่ในความควบคุมของเมืองนครศรีธรรมราชตามเดิม และยกฐานะเมืองสงขลาให้ขึ้นตรงต่อกรุงเทพฯ¹ โดยราชการทุกอย่างไม่ต้องผ่านนครศรีธรรมราชอีก เดิม ซึ่งการปรับปรุงดังกล่าวทำให้ระบบการควบคุมหัวเมืองมลายูส่วนนี้มีความกระชับและสามารถติดต่อกับราชธานีได้รวดเร็วขึ้นกว่าเดิม

ประการที่สอง เกี่ยวกับการปกครองภายในเมืองปัตตานี บทเรียนจากการที่แต่งตั้งผู้มีเชื้อสายมลายูขึ้นเป็นเจ้าเมืองปัตตานีในครั้งแรกจนเกิดกบฏขึ้นนั้น คงมีส่วนสำคัญที่ทำให้พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกต้องเปลี่ยนแปลงพระบรมราชาโอรส โดยโปรดให้ข้าราชการไทยไปเป็นเจ้าเมืองปัตตานีแทนการแต่งตั้งผู้มีเชื้อสายมลายูดังเดิม คือหลังจากที่ปราบกบฏแล้วพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกทรงแต่งตั้งให้ปลัดจะนะ (ขวัญชาย) บุตรของพระจะนะ (เค่ง) เจ้าเมืองจะนะเป็นเจ้าเมืองปัตตานีในฐานะที่ทำความดีความชอบในการปราบกบฏครั้งนั้น² การแต่งตั้งข้าราชการไทยเป็นเจ้าเมืองปัตตานีในครั้งนี้ นับเป็นครั้งแรกที่ฝ่ายไทยเข้าควบคุมการปกครองภายในของปัตตานี นอกจากนี้ยังได้

¹ พระยาวิเชียรคีรี "พงศาวดารเมืองปัตตานี" ประชุมพงศาวดารฉบับหอสมุดแห่งชาติ เล่ม 2 หน้า 5 และสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ พงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 2 เล่ม 1 หน้า 122

² พระยาวิเชียรคีรี ก. หน้า 4 - 5

โปรกเกล้าฯ ให้ราษฎรไทยซึ่งเป็นเลขส่วยศักดินาในเมืองสงขลา พัทลุง และเมืองจะนะอพยพลงไปอยู่ในเมืองปัตตานีเป็นจำนวนกว่า 500 ครัวเรือน¹ ซึ่งพิจารณาตามทฤษฎีในปัจจุบันจะเห็นได้ว่าเป็นการเริ่มต้นนโยบายผสมกลมกลืน (Assimilation Policy) ในปัตตานีนั่นเอง

นอกจากการปรับปรุงทั้ง 2 ประการซึ่งมีผลทำให้ความสัมพันธ์ทางการปกครองระหว่างปัตตานีกับไทยกระชับมากขึ้นแล้ว ยังมีพระบรมราโชบายที่สำคัญอีกประการหนึ่งเป็นพระบรมราโชบายเกี่ยวกับการตั้งกำลังของปัตตานีและเพื่อป้องกันไม่ให้อาณาเขตความรุนแรงอีกต่อไป นั่นคือการแบ่งเมืองปัตตานีซึ่งมีพื้นที่กว้างใหญ่ถึง 17,000 ตารางกิโลเมตร หรือ 10,360,000 ไร่² เป็น 7 เมือง โดยแบ่งย่อยเป็นเมืองปัตตานี เมืองยะหริ่งหรือยี่หริ่ง เมืองสามบุรี เมืองยะลา เมืองรามัน เมืองระแงะ และเมืองหนองจิก แต่หลักฐานเกี่ยวกับระยะเวลาที่ดำเนินการแบ่งปัตตานีเป็น 7 หัวเมือง ระบุต่างกัน เช่น พงศาวดารเมืองสงขลาระบุว่ามีการแบ่งปัตตานีเป็น 7 เมือง เมื่อ พ.ศ. 2338 เมื่อพระยาพลเทพ (บุญนาค) และหลวงนายฤทธิ (เถียนจ่อง) ไปปราบขบถที่ยะหริ่ง³ ส่วนสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพยืนยันว่า พ.ศ. 2338 นั้น พระยาพลเทพ (บุญนาค) เป็นพระยาวิชิตณรงค์ฯ กรุงเก่า และทรงสันนิษฐานว่ามีการแบ่งปัตตานีเป็น 7 เมืองในปี พ.ศ. 2334 ซึ่งหลักฐานทั้งสองเน้นว่าเป็นการแบ่งในรัชกาลที่ 1⁴ ส่วนพงศาวดารเมืองปัตตานี⁵ พงศาวดาร

¹พระยาวิเชียรคีรี "พงศาวดารเมืองปัตตานี" ประชุมพงศาวดารฉบับหอสมุดแห่งชาติ เล่ม 2 หน้า 5

²กระทรวงศึกษาธิการ กรมตำรา ภูมิศาสตร์ประเทศสยาม หน้า 186-188

³พระยาวิเชียรคีรี "พงศาวดารเมืองสงขลา" ใน ประชุมพงศาวดารฉบับหอสมุดแห่งชาติ เล่ม 2 หน้า 46 - 47

⁴สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 2 เล่ม 1 หน้า 122 - 123

⁵พระยาวิเชียรคีรี "พงศาวดารเมืองปัตตานี" ลพ.ด. หน้า 7 - 14

เมืองแขก¹ และตำนานเกี่ยวกับประวัติเมืองปัตตานี² ต่างระบุว่ามีการแบ่งปัตตานีเป็น 7 เมือง ในรัชกาลที่ 2 ทั้งสิ้น โดยเฉพาะพงศาวดารเมืองปัตตานีระบุนามผู้ที่ไปรื้อเกล้าฯ ให้ดำเนินการอย่างชัดเจนคือระบุว่าให้พระยาอภัยสงครามกับพระยาสงขลา (เถียนจง) ออกไปดำเนินการ และแบ่งในสมัยที่พระยาตานี (ท่าย) เป็นเจ้าเมืองปัตตานี³ ซึ่งนับเป็นหลักฐานที่ระบุเรื่องนี้ไว้อย่างมีน้ำหนักมากที่สุด เพราะจากนามบุคคลผู้ดำเนินการแบ่งเขตปัตตานี 7 หัวเมืองนี้ สามารถตรวจสอบศักราชที่ดำเนินงานโดยประมาณได้จากประวัติบุคคลผู้นั้น ในกรณีนี้จะเห็นได้จากประวัติของพระยาสงขลา (เถียนจง) ซึ่งเป็นผู้ว่าราชการเมืองสงขลาระหว่าง พ.ศ.2355 - 2360⁴ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย (พ.ศ.2352 - 2367) ถ้าถือตามนี้ การแบ่งปัตตานีก็ไม่น่าเกิดก่อนปี พ.ศ. 2355 คือก่อนที่พระยาสงขลา (เถียนจง) จะเป็นพระยาสงขลา ผู้ว่าราชการเมืองสงขลา และเมื่อพิจารณาข้อวินิจฉัยของสมเด็จพระบวรราชราชนาภซึ่งเขียนภายหลังในคำนำพงศาวดารปัตตานี จะเห็นว่าพระองค์ก็ทรงวินิจฉัยว่าได้มีการแบ่งปัตตานีเป็น 7 หัวเมืองในรัชกาลที่ 2 เนื่องจากขณะนั้นไทยเกรงว่าพม่ากับไทรบุรีจะมีการคบคิดจะยกทัพมาตีไทยฝ่ายไทยเกรงว่าไทรบุรีจะยุบงพวกมลายูในปัตตานี จึงโปรดให้มีการแบ่งปัตตานีเป็น 7 หัวเมือง⁵

¹ กองกฎหมาย เหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/11 พงสาวดารเมืองแขก หลวงรักษาพลสยามถึงหลวงจีนคณารักษ์ ลงวันที่ 3 กรกฎาคม ร.ศ.114

² คณะกรรมการชำระประวัติศาสตร์ไทย ประวัติเมืองปัตตานี หน้า 13 และราชบัณฑิตยสถาน ตำนานเมือง หน้า 15

³ พระยาวิเชียรคีรี "พงศาวดารเมืองปัตตานี" ประชุมพงศาวดารฉบับหอสมุดแห่งชาติ เล่ม 2 หน้า 7 - 14

⁴ Tej Bunnag. The Provincial Administration of Siam 1892-1915. p.25.

⁵ สมเด็จพระบวรราชราชนาภ "คำนำพงศาวดารเมืองปัตตานี" ประชุมพงศาวดารฉบับหอสมุดแห่งชาติ เล่ม 2 หน้า (4)

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะมีการแบ่งปัตตานีเป็น 7 หัวเมืองขึ้นในรัชกาลใด วัตถุประสงค์สำคัญหนึ่ง เห็นกับใคร่ก็คือ ความพยายามที่จะลดอำนาจของปัตตานีลง โดยใช้วิธีการที่ปัจจุบันเรียกว่า การแบ่งแยกแล้วปกครอง (Divide and Rule) ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างปัตตานีกับไทยในช่วงหลังจากที่ปัตตานีก่อการขบถใน พ.ศ. 2334 นี้ จะเห็นได้ว่าลักษณะความสัมพันธ์ เริ่มเข้ารูปแบบของการปกครองสมัยใหม่มากขึ้น โดยฝ่ายไทย เริ่มแสดงอำนาจในฐานะผู้ปกครองและผู้นะออกมาอย่างเด่นชัด ทำให้ไทยสามารถควบคุมความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งผลจากการดำเนินงานปรับปรุงหลังปี พ.ศ. 2334 นี้ ทำให้ฝ่ายปัตตานีต้องอ่อนกำลังเป็นอันมาก ไม่สามารถรวมกำลังกันก่อความวุ่นวายขึ้นเองอย่างพร้อมเพรียงกันตลอดมา นอกจากจะมีการยุบหรือเกิดเหตุที่มากกระทบกระเทือนกันโดยตรงอย่างรุนแรงเท่านั้น ซึ่งในช่วงสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นนี้ จะเห็นได้จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในระหว่างปี พ.ศ. 2374 - 2375 ซึ่งตรงกับรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2367 - 2394)

เหตุการณ์ครั้งนั้นสืบเนื่องมาจากความวุ่นวายในไทรบุรี หัวเมืองมลายูข้างเคียงปัตตานี โดยในปี พ.ศ. 2374 ตนกู เณ หลานชายของเจ้าพระยาไทรบุรี (ปะแงรัน) ไกรรวมกำลังชาวมลายูยกกันเข้าตีเมืองไทรบุรี ซึ่งข้าราชการไทย คือ พระยาภักดีบริรักษ์ (แสง) บุตรของเจ้าพระยาณรงค์ไชยสงคราม (นอย) ปกครองอยู่ และตีได้สำเร็จ¹ ทางฝ่ายไทยจึงต้องส่งทัพมาปราบ โดยขั้นแรกนั้น เจ้าพระยาณรงค์ไชยสงคราม (นอย) ผู้รับผิดชอบทางคนไทรบุรีได้ส่งพระสุรินทรลงไปเมืองสงขลา เพื่อขอกำลังทัพสนับสนุนจากสงขลา พระยาสงขลา (เขง) จึงให้พระสุรินทรออกไปเกณฑ์กำลังคนในหัวเมืองปัตตานี แต่ชาวมลายูในหัวเมืองทั้ง 7 ต่างขัดขืนกัน และกลับหันเข้ารวมมือกับพวกกบฏ² โดยก่อการกบฏขึ้นทางคน 7 หัวเมือง ซึ่งลุกลามเป็นวงกว้างขึ้น จนพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้า

¹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ "คำอธิบายเรื่องพงศาวดารอันเป็นมูลเหตุแห่งจดหมายเหตุหลวงอุดมสมบัติ" จดหมายเหตุหลวงอุดมสมบัติ พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ คุณหญิงบุญเกิด เมธูจกาญจน์ 24 กรกฎาคม พ.ศ. 2515 หน้า 28

อยู่หัวทองโปรงเกล้าฯ ในยกทัพยกไปปราบถึง 4 ทัพ และทัพเรือไปสนับสนุนอีก 2 ทัพ ความไม่สงบครั้งนั้นจึงยุติลง¹

เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในครั้งนี้มีข้อสังเกตที่เห็นได้ชัด 2 ประการคือ

ประการแรก มูลเหตุของความวุ่นวายใน 7 หัวเมืองครั้งนี้ไม่ได้เกิดจากหัวเมืองทั้ง 7 เอง แต่ได้รับการกระตุ้นหรือเร่งเร้าจากเจาหนาทที่ฝ่ายไทยผู้เกี่ยวของทุกระดับ ตั้งแต่เจาพระยานครศรีธรรมราช (น้อย) พระยาสงขลา (เซ่ง) และพระสุรินทร์ เพราะต่างมีความคิดทำนองเดียวกันคือให้เกณฑ์กำลังคนใน 7 หัวเมือง ซึ่งต่างทราบกันดีว่าส่วนใหญ่เป็นผู้มีเชื้อสายมลายู และนับถือศาสนาอิสลามเหมือนกับไพร่บริ การคิดเกณฑ์กำลังคนที่มีเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ขนบธรรมเนียมประเพณีเช่นเดียวกัน เพื่อให้ไปชนฆ่ากันเอง นั้น ก็นับเป็นความคิดฉกฉวยล่อลวงตั้งแต่เริ่มแรกแล้ว ยิ่งเมื่อพระสุรินทร์ได้ใช้อำนาจในการกำเนินการจนเกินขอบเขต เป็นที่เคืองรอนกันทั่วไป ซึ่งเป็นการกระทบกระเทือนอย่างรุนแรงโดยตรง ราษฎรส่วนใหญ่ใน 7 หัวเมืองจึงร่วมกันก่อการขบถขึ้น

ประการที่สอง เมื่อเกิดเหตุวุ่นวายขึ้นใน 7 หัวเมืองทุกครั้งที่ผ่านมาทั้งใน พ.ศ. 2334 และใน พ.ศ. 2374 นี้ ทางกรุง เทพฯ จะต้องส่งทัพหลวงลงมาสนับสนุนการปราบปรามควยเสมอ ทั้งนี้ย่อมแสดงให้เห็นถึงกำลังของหัวเมืองปัตตานีได้เป็นอย่างดี แม้จะมีการแบ่งแยกเป็น เมือง เล็กลงแล้วก็ตาม

ดังนั้นหลังจากการปราบขบถปัตตานีในปี พ.ศ. 2375 แล้ว พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงกำ เนินพระบรมราโชบาย เขาควบคุมหัว เมืองปัตตานีมากยิ่งขึ้น โดยโปรดเกล้าฯ ให้เปลี่ยนตัวเจาเมืองที่ไม่ยอมสวามิภักดิ์ทั้งหมดแล้วแต่งตั้งคนไทยหรือคนมลายูที่ภักดีต่อไทยเป็น เจาเมือง เหล่านั้นแทน ทั้งปรากฏว่าเจาเมืองคนใหม่ของ เมืองหนองจิกซึ่งคนเดิมเสียชีวิตไปในการสู้รบ และ เจาเมืองคนใหม่ของ เมืองยะลาซึ่งคนเดิมถูกจับตัวไ้ก่อนนั้น ล้วนเป็นคนไทย ส่วนเมืองรามัน ระแงะ และสายบุรีซึ่ง เจาเมืองเดิมยอมมอบตัวออกกองทัพ

¹ เจาพระยาพิพากรวงศ์ พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 3 เล่ม 1

ไทยแต่โดยดี จึงได้รับการอภัยโทษไปรกลเกล้า ให้เป็นเจ้าเมืองนั้น ๆ ต่อไป¹ ส่วนเจ้าเมืองปัตตานีคนเดิมที่หนีไปกลันตันนั้น ได้ไปรกลเกล้า ขวามลายูผู้ภักดีต่อไทยเป็นเจ้าเมืองคนใหม่² และเจ้าเมืองยะหริ่งซึ่งเป็นคนไทยไม่เคยเข้าร่วมกับขบถจึงยังคงเป็นเจ้าเมืองยะหริ่งต่อไป

บรรดาเจ้าเมืองคนใหม่ซึ่งเป็นผู้ที่ภักดีต่อไทย เหล่านี้ได้นำแบบแผนขนบธรรมเนียมการปกครองแบบไทยไปใช้ในหัวเมืองปัตตานีมากขึ้น โดยเฉพาะเกี่ยวกับตัวบทกฎหมายการตัดสินคดีความ ดังปรากฏในพงศาวดารเมืองปัตตานีตอนหนึ่งว่า "คดีอภัยความที่รับใหม่ หรือตัดสินก็ใช้ตามพระราชกำหนดกฎหมายสยามทั้งสิ้น"³

นอกจากการคัดเลือกแต่งตั้งเจ้าเมืองที่มีความภักดีต่อไทยแล้ว พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสร้างความผสมกลมกลืนทางเชื้อชาติและวัฒนธรรม ด้วยการอพยพราษฎรใน 7 หัวเมืองซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้มีเชื้อสายมลายูขึ้นมาอยู่ในภาคกลาง เป็นจำนวนถึง 4,000 คน และอพยพคนไทยในภาคต่าง ๆ ลงไปแทน⁴ โดยหวังที่จะให้เกิดความผสมกลมกลืนกันในสังคมขึ้น ซึ่งนับเป็นเรื่องที่ยากและได้ผลน้อยมากสำหรับการคิดผสมกลมกลืนพวกมุสลิมทั้งหลาย

¹ รอดเตอร์ เอฟ เวลลา แผนดินพระนั่งเกล้า แปลโดย นิจ ทองโสภิต หน้า 137-138

² ก.และกองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/11 พงษาวดารเมืองแขก กรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูล ร.5 ที่ 1330/12824 ลงวันที่ 29 มีนาคม ร.ศ.120

³ พระยาวิเชียรคีรี "พงศาวดารเมืองปัตตานี" ประชุมพงศาวดารฉบับหอสมุดแห่งชาติ เล่ม 2 หน้า 22

⁴ พรหมม งามธรรมสาร การปกครองหัวเมืองภาคใต้ทั้ง 7 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วิทยานิพนธ์ อักษรศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2519 หน้า 42 (อ้างอิงมาจาก Anter Rentse. "History of Kelantan I" Journal of the Malayan Branch of the Royal Asiatic Society. 12:59 August 1934)

อย่างไรก็ดี ความสัมพันธ์ระหว่างปัตตานีกับไทยสมัยหลัง พ.ศ.2375 ก็ได้มีความกระชับและรัดกุมมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม เพราะรัฐบาลได้ให้อำนาจในการควบคุมและประสานงานระหว่างรัฐบาลกับหัวเมืองเหล่านี้อย่างเต็มที่ ซึ่งผลของการใช้พระบรมราชโองบายังกล่าวประสบผลในแง่ที่สามารถรักษาความสงบใน 7 หัวเมืองได้เป็นอย่างดี เพราะแม้จะมีเหตุการณ์จลาจลขึ้นที่ไทรบุรีอีกใน พ.ศ.2381 และพวกขบถได้มาชักชวนให้เขารวมควย ราษฎรส่วนใหญ่ใน 7 หัวเมืองก็มีใจเขาร่วมตามคำชักชวนนั้น กลับมีบางเมือง เช่น ปัตตานี ยะหริ่ง และสาบบุรี ใจส่งกำลัง เขาร่วมการปราบขบถครั้งนั้นด้วย¹ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าการใช้นโยบายแบ่งแยกผลพวงการปกครองในครั้งนั้นได้ผลไม่ย่อย เพราะหัวเมืองทั้ง 7 ต่างยอมอยู่ใต้อำนาจของไทยในฐานะประเทศราชสืบมาด้วยความสงบจนสิ้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว และเข้าไปในลักษณะนี้ต่อมาตลอดรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ.2394 - 2411) โดยเฉพาะตั้งแต่รัชกาลที่ 4 เป็นต้นมา ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับปัตตานีมีความกระชับกันยิ่งขึ้น เพราะพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้เสด็จประพาสดินแดนส่วนนี้ด้วยพระองค์เอง โดยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเสด็จไปถึงปัตตานีเป็นครั้งแรกใน พ.ศ.2406^{*} ซึ่งนับเป็นพระมหากษัตริย์ไทยพระองค์แรกที่เสด็จประพาสดินแดนส่วนนี้

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาผลของความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับปัตตานีก่อนรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวดังกล่าวโดยตลอด จะเห็นว่าถึงแม้ไทยกับปัตตานีจะมีความสัมพันธ์ต่อกันมาหลายร้อยปี และมีลักษณะใกล้ชิดสนิทสนมมากขึ้นเป็นลำดับก็ตาม แต่เมื่อเปรียบเทียบกับดินแดนส่วนอื่น ๆ ในพระราชอาณาจักรพบว่า ฝ่ายไทยยังไม่สามารถ

¹ กรมศิลปากร ประชุมพงศาวดารฉบับหอสมุดแห่งชาติ เล่ม 2 หน้า 57

^{*} รัชกาลที่ 4 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์เสด็จหัวเมืองปัตตานี 2 ครั้ง คือ ครั้งแรกใน พ.ศ.2401 เสด็จถึงเมืองสงขลา ครั้งที่ 2 ใน พ.ศ.2406 จึงเสด็จถึงปัตตานี (สมเด็จพระบวรราชเจ้ามหาสุรสิงหนาท "บพญา" ใน พระราชหัตถเลขาในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เรื่อง เสด็จประพาสแหลมมลายู เมื่อ ร.ศ.108, 109, 117, 120 รวม 4 ครั้ง พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้ามาลินีนพดาราสิริวิภาวดี กรมขุนศรีสัชนาลัยสุรกัญญา พ.ศ.2468 หน้า 12)

สร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันขึ้นในกินแกนส่วนนี้ ใต้เหมือนกับกินแกนส่วนอื่น ๆ แต่กลับ
มีปฏิกริยาต่อต้านหรือขัดขึ้นเกิดขึ้นตลอดมา นับเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการปกครองของไทย
เป็นอันมาก และเป็นอันตรายต่ออธิปไตยของไทยในกินแกนส่วนนี้อย่างยิ่ง โดยเฉพาะในสมัย
ที่มหาอำนาจตะวันตกเขามาล่าอาณานิคมกัน ปัญหาและอุปสรรคท่านเองนี้ยังคงมีเรื่อยมาจน
ตลอดสมัยปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานี ซึ่งจะกล่าวโดยละเอียดในบทต่อไป.

มูลเหตุสำคัญในการปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานี
ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

1. มูลเหตุทั่วไปในการปฏิรูปการปกครองหัวเมืองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2411 - 2453)
เริ่มได้ว่าเป็นยุคของการปฏิรูป (Age of Reform) หรือยุคของการทำประเทศให้
ทันสมัย (Age of Modernization) อย่างแท้จริง¹ โดยทั่วไปมูลเหตุสำคัญของการ
ปฏิรูปในรัชกาลนี้สืบเนื่องมาจากปัจจัยสำคัญสองประการ คือ สภาพภายในประเทศ
ซึ่งล้าสมัยไม่เหมาะสมต่อภาวะการณที่กำลังเปลี่ยนแปลง ประการหนึ่ง และการคุกคาม
ของมหาอำนาจตะวันตกแห่งยุคอาณานิคม (Colonialism) อีกประการหนึ่ง
การปฏิรูปการปกครองแผ่นดินทั้งในส่วนกลางและหัวเมืองต่างมีปัจจัยทั้งสอง เป็นมูลเหตุ
สำคัญเช่นกัน

1.1 มูลเหตุสำคัญประการแรก เกี่ยวกับสภาพการปกครองภายในประเทศก่อน
การปฏิรูปการปกครองปี พ.ศ. 2435 ซึ่งล้าสมัยไม่เหมาะสมต่อภาวะการณที่กำลังเปลี่ยนแปลง
นั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักดีว่า "การปกครองบ้านเมือง
ของเราซึ่งได้จักมาแลแล้วแต่ก่อนนั้นยังไม่เป็นการเรียบร้อยสมควรแก่เวลาควรประการต่าง ๆ"²
ทั้งนี้เพราะระบบการปกครองแบบเก่าซึ่งใช้สืบเนื่องกันมาตั้งแต่รัชสมัยพระบรมไตรโลก
นาถนั้น นับว่าไม่เหมาะสมกับความต้องการของบ้านเมืองมากยิ่งขึ้น งานแต่ละฝ่ายการ

¹ วชิชัย มูลศิลป์ การปฏิรูปการศึกษาในรัชกาลที่ 5 หน้า 23

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.11/1
พระราชหัตถเลขา ร.5 ถึงกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย
สำเนาที่ 143/454 ลงวันที่ 18 มกราคม ร.ศ. 114

ด้วยกัน แต่ละหน่วยงานต้องรับงานทุกด้านทั้งงานของมหาดไทย กลาโหม คลัง และยุติธรรม ทำให้ราชการต่าง ๆ คั่งค้างสะสมเป็นอันมาก ดังทรงมีพระบรมราชานุญาตเกี่ยวกับเรื่องนี้ ตอนหนึ่งว่า

...ถ้าจะเทียบตำแหน่งสมุหกลาโหม สมุหนายกในเวลานี้ กับตำแหน่งเสนาบดีที่อยู่ในประเทศทั้งปวงมีอยู่ ก็จะต้องนับว่าเป็นเสนาบดีว่าการบ้านเมืองด้วย เสนาบดีว่าการทหารด้วย เสนาบดีว่าการคลังด้วย รวมรวมกันอยู่ในคนเดียว เป็นเสนาบดีถึง 4 - 5 ตำแหน่งดังนี้ การจึงไต่สืบสนรุงรังไม่มีใครจะคลอดไปไค... เสนาบดีใน 6 ตำแหน่งนี้เมื่อตกลงมาถึงภายหลังตามการที่เปลี่ยนแปลงไปตามลำดับ บางกรมมีการเลื่อนจนทำไม่ไหว บางกรมก็ไม่มีอะไรจะทำ บางกรมก็มีผลประโยชน์มากเลื่อนจนเกินไป บางกรมก็ไม่มีผลประโยชน์อันใดพอแก่การที่ต้องทำ เพราะการที่ไม่สม่ำเสมอทั้งกระบวนการและผลประโยชน์เช่นนี้ ราชการจึงไต่ค้างสะสมความมากเหลือแรงที่จะจำ และไม่มีผลประโยชน์พอที่จะมีน้ำใจจะทำ... กรมต่าง ๆ แยกกันอยู่ ไม่มีผู้ใดบังคับบัญชาใครเป็นลำดับ และไม่การสโสมสรพร้อมเพรียงกัน เมื่อมีราชการอันใดขึ้นก็ชักทอดกันโยเยไป กว่าจะเดินไคคลอดทุกกรม บรรดาที่เกี่ยวข้องก็เป็นการเน้นช้าเสียเวลา เมื่อจะบรรดาถึงโทษที่เป็นอยู่เช่นนี้ก็ไม่มีที่สุกลงไค....¹

พระบรมราชานุญาตในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวดังกล่าว จึงเป็นการแสดงถึงความบกพร่องและล้าสมัยของระบบการปกครองแบบเก่าที่ใช้สืบมาตั้งแต่สมัยพระบรมไตรโลกนาถ (พ.ศ. 1991 - 2031) แห่งกรุงศรีอยุธยาเป็นอย่างดี

¹ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว "พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชานุญาตไขการปกครองแผ่นดิน" ใน ประวัติศาสตร์และการเมือง หน้า 129 - 165

นอกจากนี้ การปกครองหัวเมืองในพระราชอาณาจักรขณะนั้นก็กระจัดกระจาย อำนาจส่วนกลางยังไม่ครอบคลุมไปทั่วถึงเท่าเทียมกัน กล่าวคือ

การปกครองหัวเมืองก่อน พ.ศ. 2435 แ่โบราณมานั้น กินแดนของพระราชอาณาจักรไทยแบ่งออกเป็นหัวเมืองชั้นใน หัวเมืองชั้นนอก และหัวเมืองประเทศราช¹ หัวเมืองชั้นใน หรือวงราชธานีเป็นเมืองที่อยู่รอบ ๆ เมืองหลวง แต่เดิมนั้นถือเกณฑ์ว่าต้องอยู่ในระยะที่ติดต่อกับเมืองหลวงได้ภายใน 2 วัน กำหนดให้เป็นเมืองชั้นจัตวา มีผู้รั้งกับกรมการเมือง เป็นพนักงานปกครอง ขึ้นอยู่ในอำนาจของเจ้ากระทรวงในเมืองหลวง² ใ้ไ้แกยบริเวณลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาและชายฝั่งทะเลตอนเหนือของอาวไทยตั้งแต่ประจวบคีรีขันธ์ในทางใต้ ถึงตราดในทางตะวันออก และจากนครราชสีมาในทางตะวันออกเฉียงเหนือ ถึงอุตรดิตถ์ในทางเหนือ หัวเมืองในบริเวณเหล่านี้เป็นศูนย์รวมของทุกอย่างทั้งอำนาจ ความมั่งคั่ง การบริหาร และการศึกษา³

หัวเมืองชั้นนอก เป็นเมืองที่อยู่ห่างไกลออกไป แบ่งตามลำดับขนาดและความสำคัญของเมือง เป็นเมืองพระยามหานคร เมืองชั้นเอก เมืองชั้นโทและเมืองชั้นตรี เมืองพระยามหานครเมืองหนึ่ง ๆ รวมเมืองเล็ก ๆ ไว้หลายเมือง เป็นเมืองชั้นอยู่ในอาณาเขตตนเองเดียวกับเมืองในวงราชธานี บรรดาหัวเมืองชั้นนอกนั้น พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งข้าราชการชั้นสูงศักดิ์เป็นผู้สำเร็จราชการเมือง มีอำนาจบังคับบัญชาสิทธิขาดในการบริหารตามพระองค์ทุกประการ⁴

¹ สมเด็จพระพุทธเจ้าอยู่หัวทรงพระราชทานภาพ "ลักษณะการปกครองของประเทศสยามแต่โบราณ" ใน ประวัติศาสตร์และการเมือง หน้า 12

² ก.

³ วุฒิชัย มูลศิลป์ "หัวเมืองอีสานสมัยปฏิรูปการปกครองในรัชกาลที่ 5" ใน วารสารประวัติศาสตร์ 2:11-18 พฤษภาคม-สิงหาคม 2520

⁴ สมเด็จพระพุทธเจ้าอยู่หัวทรงพระราชทานภาพ พ.ศ.

ส่วนหัวเมืองประเทศราชหรือรัฐบริวารทั้งหลายนั้นเป็นเมืองของชนต่างชาติ
ต่างภาษาซึ่งไทยได้มาไว้ในครอบครอง ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้า
อยู่หัว หัวเมืองประเทศราชที่ขึ้นกับไทยทางใต้มี ปัตตานี กลันตัน ตรัง กานู ไทรบุรี
ทางเหนือและตะวันออกเฉียงเหนือมี เชียงใหม่ แพร่ น่าน ลำปาง หลวงพระบาง¹
ดินแดนส่วนนี้ต้องถวายบรรณาการแก่เมืองหลวงตามระยะเวลาที่กำหนด ปัจจุบันแห่งความ
สัมพันธ์ขึ้นอยู่กับอำนาจและความเข้มแข็งของไทย เมืองประเทศราชทั้งหลายจะคงอยู่
ครบเท่าที่รัฐบาลไทย ยัง เข้มแข็งอยู่²

การปกครองหัวเมืองเหล่านี้ ในทางทฤษฎีรัฐบาลกลางได้บัญญัติวิธีการปกครอง
หัวเมืองไว้ในพระราชกำหนดกฎหมายต่าง ๆ เพื่อควบคุมบรรดาเจ้าเมืองทั้งหลายให้
ปกครองบ้านเมืองด้วยความยุติธรรมและความโปร่งใสของส่วนกลางเท่านั้น เช่น
เจ้าเมืองจะต้องมารายงานขอราชการเป็นระยะ จะเข้ามาในราชธานีใดจะต้องมีพระ
บรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ก่อน เจ้าเมืองต้องตรวจอาณาเขตให้ทั่วถึง ต้องรู้จัก
คนแปลกหน้าทุกคนที่เข้ามาอาศัยในเมือง เจ้าเมืองจะใช้อำนาจโดยมิชอบไม่ได้ ต้องมี
รายชื่อช่างที่อยู่ในเมือง เจ้าเมืองมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลที่มีอาวุโสและเหมาะสมเข้ามา
ดำรงตำแหน่งที่วาง รักษาความเรียบร้อยภายในบ้านเมืองและรักษาความยุติธรรมทั้งปวง³
แต่ในทางปฏิบัติการควบคุมให้เป็นไปตามบทบัญญัติที่เป็นไปโดยยากยิ่ง เนื่องจากอุปสรรค
สำคัญ 3 ประการ คือ

ประการแรก ปัญหาการคมนาคมและการสื่อสารไม่สะดวก เส้นทางติดต่อ
ระหว่างเมืองยังทุรกันดาร บางแห่งใช้โคเฉพาะฤดูกาล ทำให้ส่งขอราชการจากส่วน

¹ สมเด็จพระมหาจักรพรรดิราชานุภาพ พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ ร.5
หน้า 233

² วอลเตอร์ เอฟ เวลล่า แผ่นดินพระนั่งเกล้า แปลโดย นิจ ทองโสภิต
หน้า 120 - 121

³ กฎหมายตราสามดวง เล่ม 5 หน้า 37 - 38

กลางทำได้ไม่สะดวก¹ การส่งไปบอกขอราชการจากส่วนกลางก็กินเวลากว่าที่จะถึงจุดหมายปลายทางบางเมือง เช่น ปัตตานีต้องใช้เวลาเป็นแรมเดือน² ด้วยเหตุนี้ทุกข์สุขของราษฎรในหัวเมืองต่าง ๆ ยากที่จะล่วงรู้ถึงรัฐบาลที่กรุงเทพฯ หรือกว่าจะรู้ก็สายเกินการดูแลแล้ว ดังนั้นหัวเมืองปิงหางไกลจึงยังเป็นอิสระจากรัฐบาล ท้องตราสั่งขอบังคับที่ส่งไปหรือแบบแผนที่ส่งไป เสนาบดีที่กรุงเทพฯ ยากที่จะรู้ว่าใครเข้าใจหรือทำการที่ส่งนั้นเพียงไร ดังที่สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพทรงกล่าวไว้ว่า

หัวเมืองที่อยู่หลายทิศหลายทาง จะจัดการขึ้นใดก็พ้นวิสัยที่เสนาบดีจะออกไปจัดหรือตรวจการงานใดเอง ใดก็มีท้องตราสั่งขอบังคับและแบบแผนส่งออกไปในแผนกระดามให้เจ้าเมืองจัดการ ก็เจ้าเมืองหลายสิบคนด้วยกันจะเข้าใจคำสั่งต่างกันอย่างไรและใครจะทำการซึ่งส่งไปนั้นอย่างไร เสนาบดีอยู่ในกรุงเทพฯ ก็ยากที่จะรู้³

ประการที่สอง เนื่องจากระบบการควบคุมจากส่วนกลางขณะนั้นล่าสมัย อำนาจในการควบคุมดูแลหัวเมืองทั้งหลายยังกระจายอยู่กับหน่วยงานถึง 3 หน่วย คือ หัวเมืองฝ่ายเหนืออยู่ในบังคับของสมุหนายก หัวเมืองทางใต้อยู่ในบังคับของสมุหกลาโหมและหัวเมืองปากอ่าวใต้อยู่ในบังคับของเสนาบดีพระคลัง⁴ ซึ่งในทางปฏิบัติแต่ละหน่วยงานทำงานสับสนและถ่วงท่วงกันเอง เพราะแต่ละหน่วยต้องรับงานทุกด้านนับแต่งานมหาดไทย

¹ สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ และ พระยาราชเสนา เทศาภิบาล พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พระยาอรรณภะวีสุนทร (สงวน ศตะรัต - อรรถภะวีสุนทร) 9 พฤษภาคม 2503 หน้า 44

² ฎ. หน้า 34

³ ฎ.

⁴ สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ "ลักษณะการปกครองประเทศไทยแต่โบราณ" ใน ประวัติศาสตร์และการเมือง หน้า 22

กลาโหม คลัง และยุติธรรม¹ สมรรถภาพในการควบคุมหัวเมืองทั้งปวงจึงบกพร่องไป

ประการที่สาม เนื่องจากขาดกำลังทรัพย์และบุคลากร ทำให้รัฐบาลไม่สามารถจัดหาข้าราชการไปประจำหน่วยงานในหัวเมืองใดครบถ้วน การแต่งตั้งกรมการเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ในหัวเมืองจึงขึ้นอยู่กับเจ้าเมือง ในภูมิภาคใด ๆ อำนาจส่วนกลางจึงยิ่งลด หมกอำนาจในการที่จะควบคุมกิจการต่าง ๆ อย่างใกล้ชิดโดยตรง²

เนื่องจากอุปสรรคดังกล่าวมีผลทำให้เจ้าเมืองในหัวเมืองที่ทางไกลมีอำนาจอย่างกว้างขวางเสมือนเป็นเจ้าชีวิตของเมือง ปกครองกันแบบกินเมือง ราษฎรต้องแบงบันผลประโยชน์ที่หามาได้ให้เจ้าเมือง เจ้าเมืองเป็นผู้กำหนดการเก็บภาษี การเกณฑ์ต่าง ๆ และพิจารณาตัดสินตามอำเภอใจ³ อำนาจการควบคุมของรัฐบาลกลางโดยทางการแต่งตั้งเจ้าเมืองก็มีน้อยมาก สิ่งซึ่งแสดงให้เห็นอำนาจรัฐบาลกลางอยู่บ้างก็คือ การถวายเครื่องราชบรรณาการ การค้ำนำพระพิพัฒน์สัตยาตามกำหนดและการสนับสนุนทางกำลังยามสงคราม⁴

สภาพการปกครองหัวเมืองดังกล่าวซึ่งเจ้าเมืองได้รับมอบอำนาจจากพระมหากษัตริย์ไปมาก แต่พระมหากษัตริย์ไม่อาจควบคุมสอดส่องดูแลการปฏิบัติงานของเจ้าเมืองโดยใกล้ชิด โดยเฉพาะหัวเมืองประเทศราชทั้งหลายก็อาศัยเอาความสวามิภักดิ์ จงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ในเมืองหลวงเท่านั้น เป็นเรื่องยึดเหนี่ยวกัน การปกครองจึงมีรูปลักษณะเป็นแบบประเทศราชอิทธิราชมากกว่าเป็นแบบพระราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวกัน

¹พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ "พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก่ไขการปกครองแผ่นดิน" ประวัติศาสตร์และการ
หน้า 127 - 130

²Tej Bunnag, The Provincial Administration of Siam 1892-1915
p.18-19

³สมเด็จพระปิยะมหาราชาธิราช บรมราชเชษฐาธิราช และ พระยาราชเสนา เทศาภิบาล หน้า 19-20

⁴Tej Bunnag. loc. cit.

* ภาษาปัจจุบันตรงกับคำว่า จักรวรรดิ: อาณาเขตที่อยู่ภายใต้การปกครองของจักรพรรดิ

หัวเมืองใดที่อยู่ทางไกล เมืองหลวงออกไปความอิสระและอำนาจของ เจ้าเมืองก็มีมากขึ้น ลักษณะดังกล่าวย่อมเป็นอันตรายต่อ เอกราชและความมั่นคงของ ประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภาวะการณ์ขณะนั้นลัทธิลาอาณานิคมของ อังกฤษและฝรั่งเศสกำลังแผ่อิทธิพล เข้ามามากขึ้น จนประเทศข้างเคียงซึ่งมีชนบทรรมนิยมประเพณีคล้ายคลึงกันและมีกำลังพอ ๆ กันกับไทย คุกคามเป็นอาณานิคมของมหาอำนาจเหล่านั้นแล้ว หากไทยไม่ปรับปรุงการปกครองภายใน ให้เป็นระบียบแบบแผนมีเอกภาพเป็นพระราชอาณาจักรเดียวกันแล้ว ก็อาจตกเป็นอาณานิคมของมหาอำนาจเหล่านั้นได้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงตระหนัก ในสถานการณ์ดังกล่าว ทรงห่วงใยถึงการปกครองประเทศเป็นส่วนสำคัญ ดังปรากฏ ในกระแสพระราชดำรัสเมื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ บำยสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ จากฝ่ายราชการทหารบกไปเป็นอธิบดีกระทรวงธรรมการว่า "...ถึงเวลาแล้วที่เมืองไทยจะต้องเร่งรัดจัดการปกครองให้เรียบร้อยทั่วพระราชอาณาจักร จะรั้งรอต่อไปไม่ได้..."¹ และใน พ.ศ. 2435 เมื่อทรงบำยสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพจากกระทรวงธรรมการมาเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ก็ได้มีพระราชดำรัสอีกครั้งหนึ่งว่า

...การบ้านเมืองซึ่งสำคัญกว่านั้นยังมีอยู่... ด้วยทางประเทศกำลังตั้งท่าจะรุกเมืองไทยอยู่แล้ว ถ้าเราประมาทไม่จัดการปกครองบ้านเมืองเสียให้เรียบร้อย ปล่อยให้หละหลวมอย่างเช่นเป็นอยู่ช้ไป เห็นจะมีภัยแก่บ้านเมือง บางทีอาจจะถึงเสียอิสรภาพของเมืองไทยก็เป็นได้... การรักษาพระราชอาณาเขตด้วยจัดการปกครองหัวเมืองให้เรียบร้อยจึง เป็นการสำคัญความมาก...²

จากพระราชดำรัสดังกล่าวจะเห็นได้ว่าสภาพการปกครองภายในประเทศในขณะนั้น มีสภาพที่เรียกว่า หละหลวม เป็นมูลเหตุพื้นฐานประการสำคัญข้อหนึ่งที่ก่อให้เกิด

¹ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพและพระยาราชเสนา เทศาภิบาล

หน้า 4 และ 53

² ๒. หน้า 7 และ 54

เกิดการปฏิรูปการปกครองขึ้น เพราะหากปล่อยให้คงสภาพเดิมต่อไปอาจเป็นภัยอย่างยิ่งแก่ประเทศชาติ ความมหาดำนาจอาจอาจ เป็นเหตุเขาคบครองโดยง่ายดังที่เคยเป็น เหตุเขาคบครองดินแดนอื่น ๆ ที่ตามมา ดังนั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงมีพระบรมราชโองบายให้มีการปฏิรูปการปกครองขึ้นทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เพื่อให้บัง เกิดความเป็นเอกภาพทางการปกครองและเพื่อรักษาเอกราชไว้สืบไป

1.2 ประการที่สอง การคุกคามของมหาอำนาจตะวันตก มหาอำนาจที่สำคัญเวลานั้นได้แก่ อังกฤษ และ ฝรั่งเศส อังกฤษเริ่มคุกคามเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ตั้งแต่ปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย (พ.ศ.2352 - 2367) โดยเริ่มทำสงครามกับพม่าครั้งแรกเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ.2366* และเริ่มแทรกแซงอิทธิพลของอังกฤษเข้าในหัว เมืองมลายูซึ่งอยู่ติดพรมแดนด้านใต้ของไทย ส่วนฝรั่งเศสได้คุกคามทางด่านตะวันออกของไทย โดยเริ่มรบกับญวนใน พ.ศ.2401 และสามารถยึดญวนใต้ได้ใน พ.ศ.2405 จากนั้นมหาอำนาจทั้งสองก็เริ่มคุกคามไทยทันที¹ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ.2394 - 2411) ทั้งสองถึงกับใช้กำลังข่มขู่ไทย ถึงเช่นกรณีอังกฤษใช้เรือรบระดมยิงเมืองศรีวิชัยของไทยในวันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ.2405² และกรณีฝรั่งเศสใช้กำลังบังคับเพื่อ เป็นผู้พิทักษ์ดินแดนเขมรแทนไทยในปี พ.ศ.2406³ ซึ่งองค์ผู้นำไทยในขณะนั้นคือพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงแก้ไขวิกฤตการณ์

* อังกฤษรบกับพม่า 3 ครั้ง คือใน พ.ศ.2366 - 2368, พ.ศ.2395 - 2396 และ พ.ศ.2428 ครั้งสุดท้ายพม่าต้องสูญเสียเอกราชและดินแดนทั้งหมด อังกฤษรวมพม่าเข้าเป็นส่วนหนึ่งในการปกครองของอินเดียของอังกฤษ (British India) เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ.2428

¹ D.G.E. Hall. A History of South - East Asia. p. 601 - 643

² Neon Snidvonges. The Development of Siam's Relations with Britian and France in the Reign of King Mongkut 1851 - 1868. vol.1 p.393.

³ D.G.E. Hall. op. cit. p. 650 - 651

อย่างชาญฉลาดด้วยทรงตระหนักถึงสถานะการณ์และกำลังฝ่ายไทยในขณะนั้น เป็นอย่างคิ
 ติงจะเห็นได้จากพระราชหัตถเลขาของพระองค์ท่านหนึ่งว่า

ตามสภาพเท่าที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ ประเทศเราโคตรมรอบไปค้ากับประเทศที่มี
 กำลังอำนาจสองหรือสามคาน แล้วประเทศเล็ก ๆ อย่างเราจะเป็นประการ
 ใด ถ้าหากจะสมมุติเอาว่าเราโคตรคนพบทองคำภายในประเทศของเราเข้า
 จนเราสามารถขุดทองมาได้หลายล้านชั่ง จนเอาไปขายได้เงินมาซื้อเรือรบสัก
 รอยลำ แม้กระนั้นเราก็ยังจะไม่สามารถไปสู้รบปรบมือกับพวกนี้ได้ ด้วยเหตุ
 ผลกลไกเหล่านี้ก็เพราะเรายังจะต้องซื้อเรือรบและอาวุธยุทธภัณฑ์ต่าง ๆ จากประ
 เทศพวกนั้น เรายังไม่มีกำลังพอจะจัดสร้างสิ่งเหล่านี้ด้วยตัวของเราเอง แม
 วเราพอจะมีเงินซื้อหามาได้ เขาก็จะเลิกขายให้กับเราในเมื่อเขาเห็นว่ากำลัง
 คิดเขี้ยวเล็บจนเกินฐานะ ในภายภาคหน้าเห็นจะมีอาวุธที่สำคัญสำหรับเราอย่าง
 เดียวก็คือ ปากของเราและใจของเรา ให้เพียบพร้อมไปค้ากับเหตุผลและชาว
 ไหวพริบ ก็เห็นจะพอเป็นทางป้องกันตัวเราเองได้¹

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวพระราชโอรสยุ เป็นกษัตริย์สืบมาที่ทรง
 ตระหนักถึงความจริงดังกล่าว ทรงเห็นชอบกับพระราชดำริอีกประการที่ว่า ต่อไปไทยจะ
 ทำตัวเป็น "คนใบ้ หนูหนวก และคือคั้งเช่นกรุงสยามรัชกาลที่แล้วนั้นไม่ได้"² ยิ่งในรัชสมัย
 ของพระองค์สถานะการณ์ยิ่งทวีความรุนแรงจนเป็นที่ตระหนักในหมู่มิตรมีความคิดก้าวหน้าวว่า

¹ แล็บมือต โลว์ มอฟเพิท แผนดินพระจอมเกล้า แปลโดย นิจ ทองโสภิต
 หน้า 33 (อ้างอิงมาจาก คำแปลพระราชหัตถเลขา ร.4 ถึงพระยาสุรวงษ์ไวยวัฒน์ ราชทูต
ไทยที่ทรงส่งไปยังกรุงปารีส พระราชหัตถเลขา ลงวันที่ 4 มีนาคม พ.ศ.2410)

² พระราชหัตถเลขา ร.4 มีไปถึงพระยาสุรวงษ์ไวยวัฒน์ ราชทูตไทย ณ ปารีส
 ลงวันที่ 4 มีนาคม พ.ศ.2410 ใน เฟรค คับลิว วิกส์ การปรับตัวเข้าสู่ยุคใหม่ของสยาม
และพม่า แปลโดย อมร โสภณวิเชียรพงศ์ และ เอกวิทย์ ณ ถลาง หน้า 92

"ภัยอันตรายที่จะมีมานั้นต้องมาจากข้างนอกพระราชอาณาเขต แลมาจากประเทศใดประเทศหนึ่งในยุโรป เป็นต้น"¹ ถึงกับมีหนังสือพิมพ์ออกความเห็นกะเวลาทำนายว่าไม่ช้าใน 5 ปี คงจะตอง เกิดเหตุการณ์²

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเองก็ทรงทราบถึงสถานการณ์ในขณะนั้นเป็นอย่างดีว่า อังกฤษและฝรั่งเศสได้โอบล้อมประเทศไทยรอบทุกด้านแล้ว ต่อไปก็ย่อมจะมีเรื่องเกี่ยวกับไทย ไม่ทางคนต่างอยู่เหมือนอย่างเดิมอีกต่อไป ดังทรงมีพระราชหัตถเลขาถึงสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ตอนหนึ่งว่า

"... เขตแดนเราแต่ก่อนย่อมติดต่อกันอยู่กับประเทศซึ่งมีธรรมเนียมบ้านเมือง และมีกำลังคล้ายคลึงกันโดยรอบ แต่บัดนี้ ข้างทิศตะวันตกโดยโอบขึ้นไปเหนือเมืองเหล่านั้นตกเบนของอังกฤษ ข้างฝ่ายตะวันออกขึ้นไปเหนือตกเบนของฝรั่งเศส เมืองเราตั้งอยู่ในท่ามกลางประเทศซึ่งมีการปกครองอย่างกวัดจันและมีกำลังมากกว่าเราของเดิมโดยรอบย่อมมีการที่เกี่ยวของในปลายแดนอยู่เสมอ ไม่เบงต่างคนต่างอยู่เหมือนอย่างแต่ก่อน..."³

ประเทศไทยในยามนั้น จึงมีผู้เปรียบว่าเสมือนอยู่ท่ามกลางระหว่าง "จรเข้กับปลาวาฬ"⁴ ที่ไม่อาจหวังพึ่งมหาอำนาจใดใด ซึ่งกรณีฝรั่งเศสใช้นโยบาย "เรือปืน"

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.1.1/4 เจ้านายและข้าราชการกราบบังคมทูลความเห็นจักรการเปลี่ยนแปลงการราชการแผ่นดิน ร.ศ.103

² ก.

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.11/1 พระราชหัตถเลขา ร.5 ถึงกรมหมื่นคำรงราชานุภาพ สำนักราชที่ 143/454 ลงวันที่ 18 มกราคม ร.ศ.114

⁴ เฟรด คับลิว ริกส์ การปรับตัวเข้าสู่ยุคใหม่ของสยามและพม่า แปลโดย อมร โสภณวิเศษรุ่งศรี และ เอกวิทย์ ณ ถลาง หน้า 38 - 42

บังคับรัฐบาลไทยให้ยกดินแดนฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงแก่ฝรั่งเศสในเหตุการณ์ที่เรียกว่า วิกฤตการณ์ ร.ศ.112 เมื่อ พ.ศ.2436 โคพิสจุนให้แนพระทัยยิ่งขึ้นว่า ไทยไม่อาจพึ่งมหาอำนาจ ประเทศใดได้นอกจากพึ่งตนเองด้วยการปรับปรุงการปกครองภายในประเทศให้ทันสมัย¹

เมื่อพิจารณามูลเหตุทั่วไปทั้งสองประการ จะเห็นได้ว่ามูลเหตุทั้งสองทางเกื้อกูลสัมพันธ์กัน โดยมูลเหตุภายในนั้น เป็นปัญหาพื้นฐานที่มีมาแต่เดิมแล้วทวีความยุ่งยากและซับซ้อนในสายงานยิ่งขึ้น ก่อให้เกิดความขัดข้องทางการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งองค์พระปรมุขผู้บริหารราชการแผ่นดินสูงสุด คือพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปฏิรูปการปกครองแผ่นดินทรงทราบปัญหาที่มีมาแต่เดิมนั้น เป็นอย่างถ่องแท้ถึงไคร่ทรมานมีพระราชดำริแสดงพระบรมราชาธิบายไว้อย่างละเอียดถี่ถ้วนเป็นที่ปรากฏทั่วไปในปัจจุบัน² ขณะเดียวกันปัญหาจากภายนอกคือการคุกคามของมหาอำนาจตะวันตกอันได้แก่อังกฤษและฝรั่งเศส ก็โคจรคุกคามเขามาครอบงำ ไคร่เป็นมูลเหตุเร่งเร้าให้เกิดการปฏิรูปการปกครองเพื่อปรับปรุงระบบการปกครองแบบเดิมซึ่งล้าหลังไม่ทันต่อภาวะการณ์ที่กำลังเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยยิ่งขึ้น เพื่อให้สามารถรับกับภัยคุกคามจากภายนอกได้อย่างมั่นคง ซึ่งนอกจากเป็นการป้องกันภัยภายนอกแล้ว การปฏิรูปที่เกิดขึ้นยัง เป็นการแก้ปัญหภายในที่มีมาแต่เดิมไม่หมดไปอย่างเหมาะสมกับสถานการณ์อีกด้วย ทั้งยังอำนวยความสะดวกให้เกิดความเจริญและมั่นคงในด้านการปกครอง เศรษฐกิจ สังคมสืบมา จึงอาจกล่าวได้ว่าความเจริญด้านต่าง ๆ อันสืบเนื่องจากการปฏิรูปการปกครองนั้น มีมูลเหตุพื้นฐานสำคัญสองประการนี้เองที่ก่อให้เกิดการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวขึ้นแล้วส่งผลแห่งความเจริญด้านต่าง ๆ อย่างมีเอกภาพสืบมา

¹ แดมสุช นูมนนธ์ "การเจรจาทางการทูตระหว่างไทยกับอังกฤษ ค.ศ.1900-1909" ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม หน้า 1

² พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว "พระราชดำริในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก่ไขการปกครองแผ่นดิน" ใน ประวัติศาสตร์และการเมือง หน้า 126 - 170

2. พระบรมราโชบายในการปฏิรูปการปกครองหัวเมืองในรัชสมัย

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

2.1 แนวพระราชดำริในการปฏิรูปการปกครองหัวเมือง

มูลเหตุสำคัญทั้งสองซึ่งเป็นอันตรายจากทั้งภายในและภายนอกนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรง เห็นทางที่จักป้องกันอันตรายทั้งภายในและภายนอก มีสามประการ คือ ประการแรกของการจกัณห์มีตรกับมหาอำนาจเหล่านั้น ประการที่สองของการพยายามเสริมสร้างกำลังให้เพียงพอสำหรับการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ และประการที่สามของการจัดการปกครองให้เรียบร้อยเสมอทั่วกัน ถ้าถึงพร้อมทั้งสามประการแล้ว บ้านเมืองก็จะสุขสงบตั้งมั่นอยู่ได้ ราษฎรก็จะสามารถทำมาหากินโดยสะดวก มีเงินทอง เลี้ยงภาษีอากรอันเป็นกำลังบำรุงบ้านเมืองได้ ดังทรงมีพระราชหัตถเลขาเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า

...การซึ่งจะรักษามิให้มีอันตรายทั้งภายในและภายนอกได้ มีอยู่สามประการ คือ พดจกันโดยทางไมตรีอย่างหนึ่ง มีกำลังพอที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองอย่างหนึ่ง การปกครองให้เสมอกันอย่างหนึ่ง ถ้าจะรักษาโดยทางไมตรี ไม่มีกำลังพอที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองได้ การเจรจาโดยทางไมตรีก็จะไม่สำเร็จไปได้ เสมอถ้าไม่จัดการปกครองให้เรียบร้อย พนซึ่งจะ เบนที่สั่งให้กำลังพอรักษาความเรียบร้อยได้นั้นก็จะไม่พบ การซึ่งจะให้กำลังบริบูรณ์ใดของอาไศรยความปกครองให้ราษฎรได้ทำมาหากินโดยสะดวก ได้ รับผิดชอบอันเกิดขึ้นจากแผ่นดิน ซึ่งจะได้นำเสียภาษีอากรจึงจะ เป็นกำลัง บ้านเมืองได้ เพราะฉะนั้นการที่จะปกครองรักษากัน เมืองให้แข็งแรง เรียบร้อย แลบำรุงประโยชน์ในทางหาสินค้าขายของราษฎรพลเมืองจึง เป็นหัวใจ เป็นยอดแห่งความตั้งมั่นแห่งพระราชอาณาเขตรนี้

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.11/1 สำเนาพระราชหัตถเลขา ร.5 ถึงกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ที่ 143/454 ลงวันที่ 18 มกราคม

ทั้งนี้ทรง เน้นถึงการจัดการปกครองภายในเป็นสำคัญ ในชั้นแรกจึงทรงมีพระราช
ปรารภที่จะจัดการปกครองบ้านเมืองให้เรียบร้อยทั่วพระราชอาณาจักรก่อน โดยแก้ไข
องค์การบริหารระดับเสนาบดีซึ่งมีอยู่เดิม 6 คน คือ อัครมหาเสนาบดี 2 คน จตุสดมภ์
4 คน ไม่พอแก่งาน ทั้งนี้เมื่อสมเด็จพระยาเทวะวงศ์โรปกการครั้งดำรงพระยศ
กรมหลวง เสด็จไปทรงงานฉลองรัชกาลสมเด็จพระบรมราชาที่ 1 รัชกาลที่ 50 ปี
ฉ ประเทศอังกฤษแทนพระองค์ใน พ.ศ.2430 จึงทรงสั่งให้ไปพิจารณาแบบคณะเสนาบดี
ในยุโรป¹

เมื่อสมเด็จพระยาเทวะวงศ์โรปกการ เสด็จกลับมาทูลรายงาน จึงทรงกำหนด
คณะเสนาบดีขึ้นเป็น 12 กระทรวง โดยคงตำแหน่งเสนาบดีเดิมไว้ทั้ง 6 กระทรวง
และเพิ่มกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม
กระทรวงการ การโยธาธิการ และกระทรวงมณฑล ทรงแริมทดลอง
ระเบียบการที่จะจัดใหม่และฝึกหัดผู้ซึ่งจะเป็นเสนาบดีขึ้นใหม่ตั้งแต่ พ.ศ.2431 เป็นต้นมา²
จน พ.ศ.2435 จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง เสนาบดีรับผิดชอบแต่ละกระทรวง
เต็ม³ ในพระเจ้าน้องยาเธอสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพเมื่อครั้งดำรงพระยศ
กรมหมื่น เป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย รับสนองพระบรมราชโองบายในการปฏิรูปการ
ปกครองหัวเมืองมาปฏิบัติ⁴ โดยทรงมอบแนวพระราชดำริในการปฏิรูปการปกครองหัวเมือง
ให้ยึดเป็นหลักสำคัญดังนี้

1. ในแกลักษณะการปกครองแบบราชาธิราชมาเป็นอย่างพระราชอาณาจักรไทย
ที่รวมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

¹ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพและพระยาราชเสนา เทศาภิบาล หน้า 4

² ก. หน้า 5

³ ก. หน้า 6 และ "ประกาศพระบรมราชโองการตั้งตำแหน่งเสนาบดี"

วารสารมหาดไทย 30 : 150-154, มีนาคม - เมษายน 2521

⁴ ก.

2. จะรวมการบังคับบัญชาหัวเมืองซึ่งเคยแยกอยู่ 3 กรม คือ มหาไทร กลาโหม และกรมท่า ให้มารวมอยู่กระทรวงมหาดไทยเพียงกระทรวงเดียว

3. จะรวมหัวเมืองจัตวาเป็นมณฑลตามสมควรแก่ภูมิลำเนา ให้สะดวกแก่การปกครอง และมีสมุหเทศาภิบาลบังคับบัญชาทุกมณฑล ซึ่งประการสุดท้ายนี้มีความปรากฏในพระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงกรมหมื่นดำรงราชานุภาพเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ตอนหนึ่งว่า

...การปกครองบ้านเมืองของเราซึ่งได้จัดมาแล้วแต่ก่อนนั้น ยังไม่เป็นการเรียบร้อยสมควรแก่เวลาด้วยประการต่าง ๆ อันรวมอยู่ด้วยกันโดยมาแต่เดิมนั้น จึงได้คิดแบ่งปันพระราชอาณาเขต เป็นมณฑลให้มีข้าหลวงผู้ใหญ่ซึ่งเป็นผู้มีสติปัญญาและเป็นที่ไว้วางใจ เป็นผู้ที่มีความปรารถนาที่จะให้ความคิดอันนี้สำเร็จโดยตลอดโดยความจงรักภักดีต่อเจ้าและรักใคร่ต่อชาติแลประเทศบ้านเมืองของตัว เป็นผู้บังคับบัญชาผู้ว่าราชการเมือง แลผู้ว่าราชการเมืองบังคับกรมการอำเภอท่านนั้นลงไปเป็นชั้น ๆ เพื่อจะให้เป็นผู้มีหน้าที่คิดอ่านตรวจตราซึ่งอยู่ในปกครองแลบำรุงรักษาราชการให้ทั่วถึงโดยการรวดเร็วขึ้นกว่าแต่ก่อน

ทั้งนี้ทรงทำให้กระทรวงมหาดไทยค่อย ๆ จัดการเปลี่ยนแปลงที่ทรงพระดำริไว้เป็นขั้น ๆ เพื่อมิให้เกิดความยุ่งเหยิงในการที่จะเปลี่ยนแปลงนี้

2.2 แบบแผนในการปฏิรูปการปกครองหัวเมือง

สมเด็จพระบวรราชเจ้ามหาสุรสิงหนาท กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ได้ทรงเสนอแผนการจัดการปกครองหัวเมืองในระยะยาวต่อที่ประชุมเทศาภิบาลครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2438 (ร.ศ. 114) ว่า แบบแผนการปกครองท้องที่ที่จะจัดต่อไปนี้ กำหนดเป็น 5 ชั้น บังคับบัญชาลดหลั่นกันเป็นชั้น ๆ ดังนี้²

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.11/1 พระราชหัตถเลขา ร.5 ถึงกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ที่ 143/454 ลงวันที่ 18 มกราคม ร.ศ. 114

² กระทรวงมหาดไทย รายงานการประชุมเทศาภิบาล ร.ศ. 114 หน้า 1 - 2

- ชั้นที่ 1 การปกครองหมู่บ้าน
- ชั้นที่ 2 การปกครองตำบล
- ชั้นที่ 3 การปกครองอำเภอ
- ชั้นที่ 4 การปกครอง เมือง
- ชั้นที่ 5 การปกครองมณฑล

เรียกการปกครองแบบนี้ว่า การเทศาภิบาล¹ โดยเริ่มการดำเนินการจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลตั้งแต่ พ.ศ.2437 (ร.ศ.113) เป็นต้นไป ในแต่ละมณฑลมีข้าหลวงเทศาภิบาล^{*} เป็นผู้รับผิดชอบในการทั่วปคลุมมณฑล มีข้าราชการรับรองอีกจำนวนหนึ่ง เรียกว่า กองมณฑล ประกอบด้วย ข้าหลวงมหาดไทย ข้าหลวงยุติธรรม ข้าหลวงคลัง เลขานุการ แพทย์ประจำมณฑล ผู้ช่วยเสมียน และคนใช้ จำนวนพอสมควร² งานในแต่ละมณฑลในสมัยแรก ๆ แบ่งเป็น 3 แผนกใหญ่ ๆ คือ แผนกมหาดไทยหรือฝ่ายการปกครอง แผนกยุติธรรมหรือฝ่ายการศาล และแผนกสรรพากรหรือฝ่ายการคลัง³

การดำเนินงานจัดการ เทศาภิบาลในแต่ละมณฑลจึงมีลักษณะการจัดการ เป็น 3 ส่วนคือ การปกครอง การศาล และการคลัง ทั้งนี้การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการปกครองแบบเทศาภิบาลในแต่ละมณฑลจึงแบ่งเป็น 3 ส่วนตามลักษณะงานดังกล่าว เป็นสำคัญ ซึ่ง

¹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาบำราบปรปักษ์และพระยาราชเสนา (สิริ เทพหัสดินฯ)
เทศาภิบาล หน้า 65

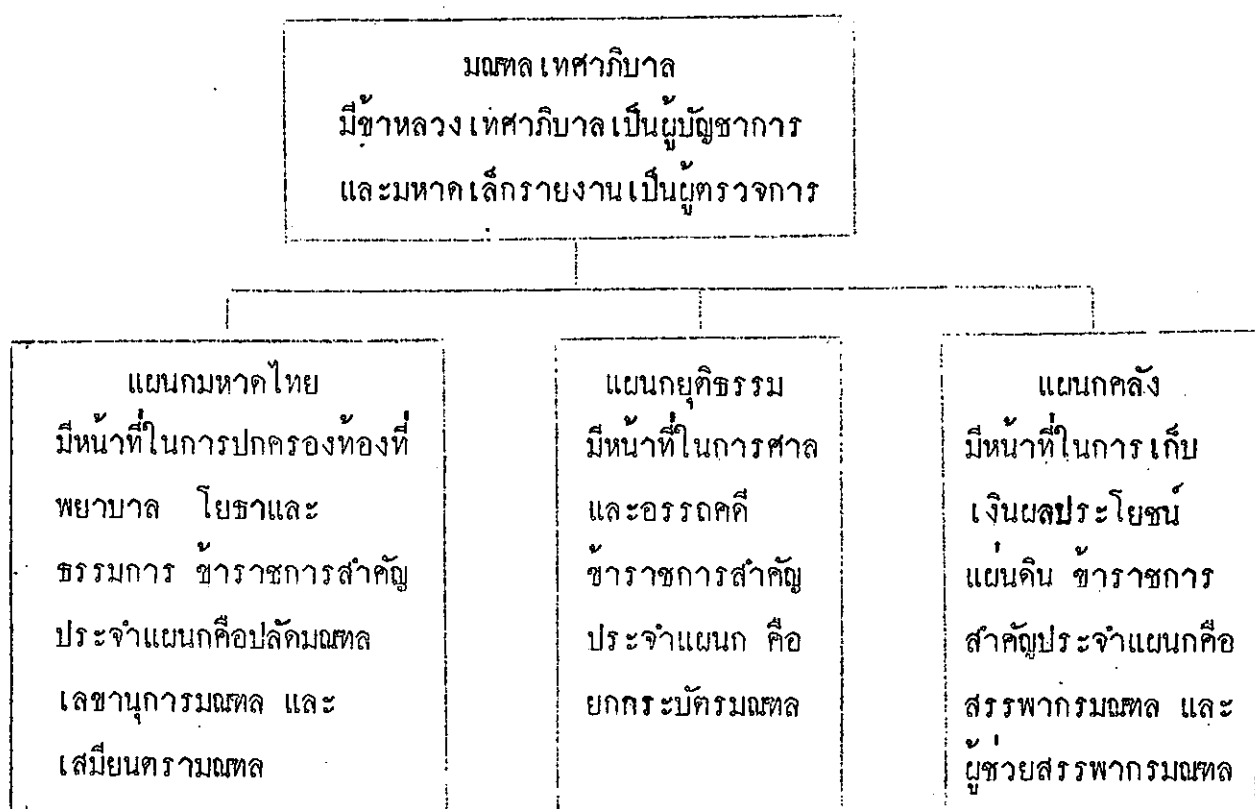
² รายงานเทศาภิบาล ลงวันที่ 16 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 117

³ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาบำราบปรปักษ์และพระยาราชเสนา ล.ค.
หน้า 90

* ต่อมาในปี พ.ศ.2456 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว โปรดเกล้าฯ ให้เปลี่ยนเป็นสมุหเทศาภิบาล

การแบ่งส่วนเป็น 3 แผนกใหญ่ในแต่ละมณฑลดังกล่าวแต่ละแผนกมีหน้าที่และข้าราชการ
สำคัญควบคุมประจำอยู่ แสดงเป็นแผนภูมิได้ดังนี้

แผนภูมิ 1 แสดงการจัดส่วนราชการในมณฑลเทศาภิบาล และตำแหน่งสำคัญในแต่ละ
แผนก



ที่มา : กระทรวงมหาดไทย "เรื่องจัดการฝึกหัดคนราชการตามหัวเมือง" เทศาภิบาล

2 : 34 - 41 ตุลาคม - มีนาคม ร.ศ. 125

ส่วนในระดัเมือง ซึ่ง เป็นหนวยการปกครองระดับรองจากมณฑล เทศาภิบาล และ เป็นหนวยงานที่มีความสำคัญและบทบาทมากที่สุดในระยะแรกนั้น แต่ละเมืองมีข้าราชการประจำเมืองประกอบด้วยผู้ว่าราชการเมือง เป็นผู้บังคับบัญชาการ เมืองคนหนึ่ง กับกรมการเมือง 2 คณะ คือกรมการเมืองในทำเนียบ ซึ่งประกอบด้วยตำแหน่งปลัด ยกกระบัตร ผู้ช่วยราชการ เป็นกรมการเมืองใหญ่ และจาเมือง สัสดี แพ่ง ศุภมาศตรา สาระเลข เป็นกรมการเมืองชั้นผู้น้อย คณะหนึ่ง และกรมการเมืองนอกทำเนียบซึ่ง เป็นตำแหน่งกรมการเมืองพิเศษมีฐานะเทียบไคกับกรมการเมืองชั้นผู้น้อยในทำเนียบ ประกอบด้วยบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิหรือคุณพดในเมืองนั้น คณะหนึ่ง¹ โดยผู้ว่าราชการเมืองซึ่งเป็นผู้พิระมหากษัตริย์แต่งตั้ง เป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบการบริหารราชการในเมืองทุกอย่าง มีอำนาจใหญ่ให้โทษแก่กรมการเมืองและอาณาประชาราษฎร์ไคตามตัวบทกฎหมาย มีตำแหน่งจาเมือง เป็นเลขานุการสำหรับเมือง และตำแหน่งสาระเลขเป็นเลขานุการสำหรับตัว เป็นผู้ช่วยระในผู้ว่าราชการเมือง ส่วนตำแหน่งปลัด เป็นผู้บังคับการมหาดไทยหัวเมืองและเป็นตัวแทนผู้ว่าราชการเมือง มีตำแหน่งสัสดีซึ่งต่อมาเมื่อกระทรวงกลาโหมนำชื่อตำแหน่งสัสดีสำหรับกิจการคานทหาร กระทรวงมหาดไทยจึง เปลี่ยนเป็น เสมียนตรา ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยปลัดเมือง ตำแหน่งยกกระบัตร เป็นผู้บังคับการรักษาระอัยการหัวเมืองมีตำแหน่งแพ่งเป็นผู้ช่วย และตำแหน่งผู้ช่วยราชการนั้น เป็นผู้จัดการเก็บผลประโยชน์แผ่นดิน มีตำแหน่งศุภมาศตราเป็นผู้ช่วยส่วนตำแหน่งกรมการเมืองนอกทำเนียบนั้น เป็นที่ปรึกษาราชการต่าง ๆ ในเมือง² โดยปกติมีเมืองละประมาณ 10 คน รัฐบาลไม่คองจ่าย เงินเดือนให้กรมการเมืองนอกทำเนียบนี้แต่อย่างไค³

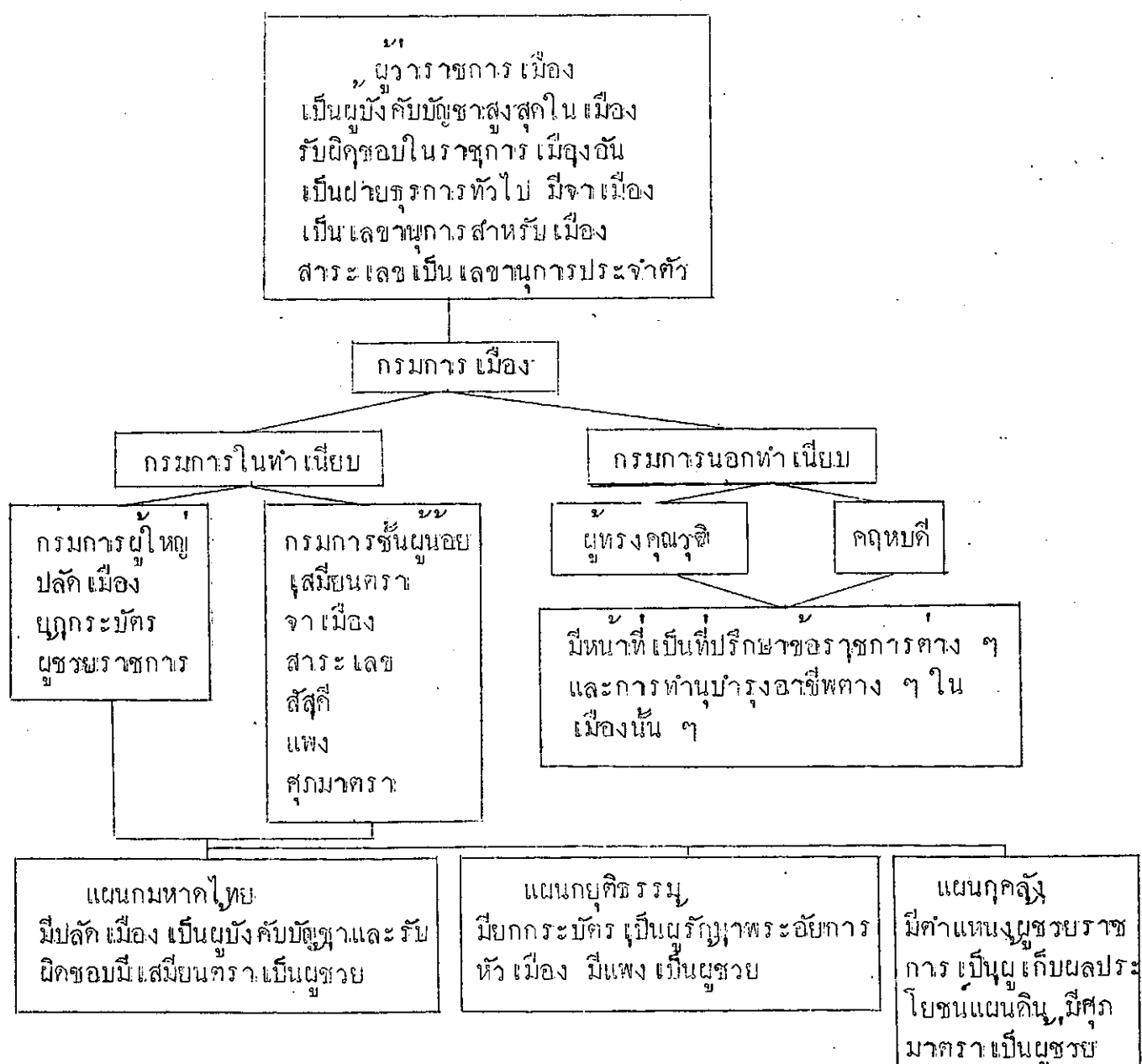
¹พระยามหาอำมาตยาธิบดี (เส็ง วิริยศิริ) การปกครองฝ่ายพลเรือน
พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพพระภักดีศรีสุพรรณ (สุก สุนทรสารทูล) 19 พฤศจิกายน
2505 หน้า 97 - 103

²ก.

³สมเด็จพระบวรราชานุภาพและพระยาราชเสนา เทศาภิบาล

ตำแหน่งและหน้าที่ของข้าราชการประจำในแต่ละเมืองคังกลาว แสดง เป็นแผนภูมิ
ไว้ดังนี้

แผนภูมิ 2 แสดงตำแหน่งและหน้าที่ของข้าราชการประจำเมือง



ที่มา : พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (เสด็จ วิบูลย์ศิริ) "ขอบังคับหัวเมือง ร.ศ. 117 จัดตั้ง เมือง
และข้าราชการประจำเมือง" การปกครองฝ่ายพลเรือน พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ
พระภักดีศรีสุพรรณ (สุก สุนทรสารทูล) 19 พฤศจิกายน 2505 หน้า 97 - 103

ในระดับอำเภอซึ่งเป็นหน่วยราชการบริหารแบบเทศาภิบาลระดับถัดจากเมืองลงมา เป็นหน่วยการปกครองที่สำคัญยิ่ง เพราะเป็นระดับที่ติดต่อกับราษฎรโดยตรง ในแต่ละอำเภอประกอบด้วย นายอำเภอ ปลัดอำเภอ และสมุหนายูซึ่ง โดยมีนายอำเภอซึ่งเป็นข้าราชการสัญญาบัตร เป็นหัวหน้าส่วนราชการ รับผิดชอบราชการทั่วไปในอำเภอ มีปลัดอำเภอเป็นผู้ช่วย 2 คน เรียกปลัดซ้ายและปลัดขวา แบ่งหน้าที่กันคือปลัดขวาทำหน้าที่เป็น ผู้ช่วยและแทนนายอำเภอในการทูลเกล้าฯ ทั้งฝ่ายธุรการและอัยการ และปลัดซ้ายออกตรวจท้องที่กับนายอำเภอ ส่วนปลัดซ้ายเป็นตำแหน่งประจำอยู่ในที่ว่าการอำเภอ รับผิดชอบ ในระเบียบการทูลเกล้าฯ และคอยชักชวนอย่าให้มีการขัดข้องสิ่งใด ไม่จำเป็นต้อง ออกตรวจท้องที่ ในกรณีท้องที่อำเภอใดมีปลัดคนเดียวให้ปลัดทำหน้าที่ปลัดขวา และให้ สมุหนายูทำหน้าที่ปลัดซ้าย¹ ซึ่งปกติสมุหนายูมีหน้าที่ในการเก็บเงินภาษีอากรในอำเภอนั้น

นอกจากกรรมการอำเภอ ในแต่ละอำเภอยังมีข้าราชการกระทรวงอื่น ๆ ซึ่ง ปฏิบัติราชการกระทรวงนั้น ๆ เช่น สัสดีอำเภอ ศึกษาธิการอำเภอ ป่าไม้อำเภอ ที่ดินอำเภอ เกษตรอำเภอ และเสมียนพนักงานอีกเป็นจำนวนตามสมควรแก่ราชการ²

ท้องที่อำเภอใดมีถึงอำเภอความพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ก็จะมีกรรมการ อำเภอรองแทนนายอำเภอไปประจำการ โดยทั่วไปมีปลัดอำเภอคนหนึ่ง สารวัตรคนหนึ่ง กับเสมียนตามสมควรแก่งาน ทำหน้าที่ตรวจตรารักษาความสงบเรียบร้อย เปรียบเทียบ ความแพ่งไต่สวนความอาญา ติดตามคนที่ทางราชการต้องการ และทำการชันสูตรตราสิน และรับอาชญา โดยนายอำเภอท้องที่นั้น ๆ เป็นผู้รับผิดชอบ³

¹ กระทรวงมหาดไทย "ร่างกฎหมายที่ปลัดอำเภอซ้ายขวา" เทศาภิบาล

2 : 3 - 6 ตุลาคม - มีนาคม ร.ศ. 125.

² สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพและพระยาราชเสนา เทศาภิบาล

หน้า 73

³ ดู หน้า 75

ส่วนในระดับตำบลซึ่งเป็นเขตการปกครอง เล็กลงมาจากเขตของอำเภอและ
ประกอบด้วยหมู่บ้านประมาณ 10 หมู่บ้านขึ้นไป โดยผู้ว่าราชการเมือง เป็นผู้กำหนดหมาย
เขตในแต่ละตำบลในเมืองภายใต้การ เห็นชอบของ สมุทเทศาภิบาล¹

ในแต่ละตำบลมีพนักงานตำบลประกอบด้วย กำนันคนหนึ่ง เป็นนายตำบล สารวัค
ตำบลอีก 2 คน เป็นผู้ช่วยกำนัน และแพทย์ประจำตำบลคนหนึ่ง สำหรับหน้าที่คามพยาบาล
ประจำตำบล

ตำแหน่งกำนันและตำแหน่งแพทย์ประจำตำบลเป็นตำแหน่ง เลือกตั้ง โดยมีนาย
อำเภอเป็นประธานในที่เลือกตั้งนั้น และ เมื่อเลือกตั้งได้แล้วอำเภอก็รายงาน เสนอผู้ว่า
ราชการ เมืองขอหมายตั้งให้แก่ผู้ใดรับ เลือกตั้งนั้น

ส่วนตำแหน่งสารวัคตำบล เป็นตำแหน่งที่กำนัน เลือกขึ้นสำหรับ เป็นผู้ช่วยและ
ใช้สอยโดยได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการเมือง ตำบลละ 2 คน²

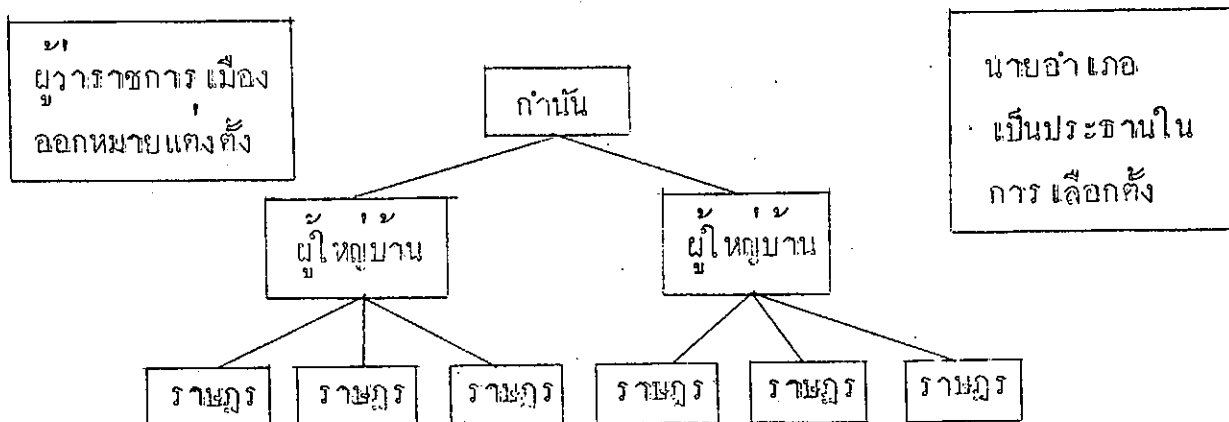
ในระดับหมู่บ้านซึ่งเป็นหน่วยการปกครองที่เล็กที่สุดในระบบการปกครองแบบ
เทศาภิบาล โดยหมู่บ้านหนึ่ง ๆ ประกอบด้วยบ้านหมู่หนึ่งประมาณ 5 - 10 บ้าน และ
มีราษฎรประมาณ 100 คนขึ้นไป มีหัวหน้าหน่วยเป็นพนักงานประจำหมู่บ้านตำแหน่งเดียว
คือผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านนั้นเลือกตั้งขึ้น โดยมีนายอำเภอเป็นประธานและกำนัน
ผู้ใหญ่บ้านอื่นเป็นสักขีพยาน³ เช่นเกี่ยวกับการเลือกตั้งกำนัน ซึ่งการเลือกตั้งตำแหน่ง
ทั้งสองแสดง เป็นแผนภูมิไคกั้งนี้

¹ "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116" มาตรา 22 ราชกิจจานุเบกษา
เล่ม 14 ลงวันที่ 20 พฤษภาคม ร.ศ.116 หน้า 105 - 124

² เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ ผู้รวบรวม "พระราชบัญญัติลักษณะปกครอง
ท้องที่ พ.ศ.2457" ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 27 หน้า 210 - 251

³ ก. มาตรา 8 - 9 และ ก.ก. มาตรา 8 - 9

แผนภูมิ 3 แสดงการ เลือกตั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้าน

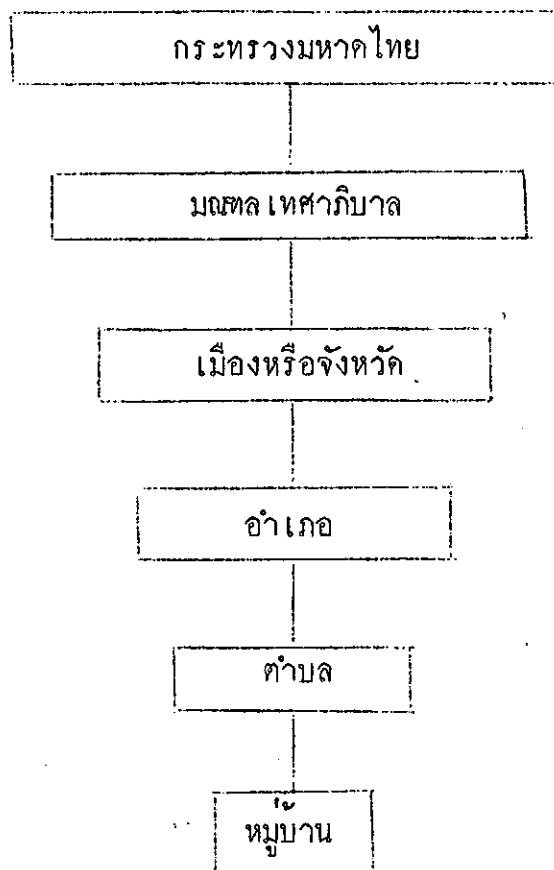


ที่มา : "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116" มาตรา 9 - 11, 23

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 14 ลงวันที่ 20 พฤษภาคม ร.ศ.116 หน้า 105 - 124

แบบแผนของสายการบังคับบัญชาการปกครองแบบเทศาภิบาลในหน่วยงานบริหาร
ทั้ง 5 ระดับดังกล่าวนี้ แสดงเป็นแผนภูมิได้ดังนี้

แผนภูมิ 4 แสดงแบบแผนของสายการบังคับบัญชาหน่วยงานบริหารการปกครองแบบ
เทศาภิบาลทุกระดับ ในสมัยที่สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพทรง
ดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย (พ.ศ. 2435 - 2458)



ที่มา : กระทรวงมหาดไทย รายงานการประชุมเทศาภิบาล ร.ศ. 114 หน้า 1 - 2

หลักการสำคัญของแบบแผนในการปฏิรูปการปกครองหัว เมืองดังกล่าว นอกจากเป็นการสร้างเอกภาพ (Unity) ในแก่ประเทศโดยการพยายามยกเลิกการปกครองซึ่งมีลักษณะ เป็นประ เทศราชาธิราชให้เป็นพระราชอาณาจักรอันหนึ่งอัน เดียวกัน รวมอำนาจทางการเมืองปกครองหัวเมืองทั่วประเทศไว้ใต้การบัญชาการของรัฐบาลกลาง เพียงหน่วยงาน เดียวคือกระทรวงมหาดไทยแล้ว ยัง เป็นการวางพื้นฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยขึ้นอีกด้วย โดยเปิดโอกาสให้ราษฎรได้เข้ามีส่วนร่วมในการปกครอง ด้วยการเลือกตั้งในระดับตำบลและหมู่บ้าน ซึ่งตามแบบแผนดังกล่าวจึงอาจสรุปลักษณะและหลักการสำคัญในการปฏิรูปหัวเมืองครั้งนั้นได้ว่า ในระดับเบื้องต้นเป็นการพยายามรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง (Centralization) และในระดับเบื้องล่างนั้น เป็นการกระจายอำนาจ (Decentralization) ให้ราษฎรทั้งหลายได้มีส่วนร่วมในการปกครองด้วย และ ทั้งนี้ เพื่อความเป็นเอกภาพและให้มีเอกราชสืบไปนั่นเอง

2.3 แผนดำเนินงานการปฏิรูปการปกครองหัว เมือง

การดำเนินงานตามแบบแผนดังกล่าว มีแผนดำเนินไปที่ละขั้น ๆ ไม่จัดพร้อมกันทุกระดับหรือหัวพระราชอาณาจักรทีเดียว ทั้งนี้ เนื่องจากข้อจำกัดทางโรคทรัพย์ต่าง ๆ ที่มีอยู่ เช่น เงินงบประมาณและบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่ง เพื่อให้ส่วนราชการแต่ละชั้นสามารถ เป็นพื้นฐานและ เป็นปัจจัยของกระทรวงมหาดไทยในอันที่จะจัดหน่วยราชการบริหารชั้นต่อไปเป็นทอด ๆ ซึ่งนับว่าเป็นการสะดวกแก่การ เริ่มงานแต่ละอย่าง ๆ โดยให้มีขอบเขตการดำเนินงานแต่ละเล็ก ๆ ไปก่อน คือ

ในขั้นแรก จะได้ดำเนินการจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลขึ้นในเขตหัว เมืองชั้นใน ซึ่งเป็นหัว เมืองที่พล เมืองส่วนมาก เป็นประชาชนคนไทย การติดต่อคมนาคมรวดเร็วกว่าหัวเมืองชั้นนอก ยังไม่มีข้าหลวงใหญ่ซึ่งเป็นตัวแทนของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวควบคุมบังคับบัญชา และไม่มีปัญหายุ่งยากเกี่ยวกับเรื่องดินแดนกับต่างประเทศก่อน โดยจะค่อยๆ จัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลไปที่ละ เล็กละน้อยตามกำลัง เงินและกำลังคน ซึ่งจะ เป็นตัวอย่าง และ เป็นการทดสอบข้อบกพร่องในการบริหารงานไปในขณะ เดียวกันก่อนที่จะได้จัดต่อไปในหัว เมืองชั้นนอกและหัวเมืองที่เป็นประ เทศราชวอย

การดำเนินการจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลขึ้นต่อไปจะขยายออกไปเรื่อย ๆ ให้เร็วที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ เพื่อว่าจะได้มีระบบการปกครองที่มีระเบียบแบบแผนอย่างเดียวกันในหัวเมืองต่าง ๆ ทั่วพระราชอาณาจักร ทั้งนี้โดยจะเปลี่ยนแปลงมณฑลที่มีอยู่เดิม และประเทศราชทั้งหมดให้เป็นมณฑลเทศาภิบาล เช่นเดียวกับที่จัดในมณฑลขึ้นใน

เมื่อการดำเนินการจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลสามารถดำเนินไปได้พอสมควรแล้ว ก็จะได้มีการพิจารณาร่างข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดระเบียบการปกครองแบบใหม่ขึ้นหมู่บ้าน ตำบลและอำเภอรวมกันระหว่างชาหลวงเทศาภิบาลมณฑลที่ได้ตั้งขึ้นแล้ว ซึ่งจะมีความชำนาญในการปกครองส่วนภูมิภาคกับกระทรวงมหาดไทยซึ่งควบคุมหลักการ แล้วให้ชาหลวงเทศาภิบาล เป็นผู้รับเอาข้อบังคับเกี่ยวกับการปกครองหัวเมืองนี้ไปวางแบบแผนการปกครองภายในเขตมณฑลของตน รวมกับแนวราชการ เมืองซึ่งส่วนมากยังคงใช้บุคคลเก่า ที่เห็นว่าจะมีความสามารถพอที่จะปฏิบัติหน้าที่ใดต่อไปในระหว่างการเปลี่ยนแปลงนี้

* การปกครองระบบเทศาภิบาล แม้จะเริ่มครั้งแรกใน พ.ศ. 2437 แต่ก่อนหน้านั้น เนื่องจากการคุกคามของมหาอำนาจตะวันตกทวีความรุนแรงขึ้นมาไว้วางใจ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงโปรดเกล้าฯ ให้รวบรวมหัวเมืองชายแดนหลายแห่งที่เป็นจุดอ่อน ตั้งเป็นมณฑลก่อนแล้ว ทั้งนี้นอกจากเป็นการป้องกันภัยคุกคามแล้ว ยังเป็นการทดลองระบบเทศาภิบาลอีกด้วย

หัวเมืองที่จัดตั้งเป็นมณฑลก่อนปี พ.ศ. 2437 มี 6 มณฑล ได้แก่

1. มณฑลลาวเฉียง (ต่อมาคือมณฑลพายัพ)
2. มณฑลลาวพวน (ต่อมาคือมณฑลอูตร)
3. มณฑลลาวกาบ (ต่อมาคือมณฑลอีสาน)
4. มณฑลเขมร (ต่อมาคือมณฑลบูรพา)
5. มณฑลลาวกลาง (ต่อมาคือมณฑลนครราชสีมา)
6. มณฑลหัวเมืองชายทะเลตะวันตก (ต่อมาคือมณฑลภูเก็ต)

มณฑลทั้ง 6 นี้ มี "ชาหลวงใหญ่" ประจำอยู่ คอยดูแลทางพระเนตรพระกรรณ

(สมเด็จพระมหาจักรพรรดิราชานุภาพและพระยาราชเสนา เทศาภิบาล หน้า 130-132)

เมื่อได้จัดการทดลอง เป็นที่พอใจแล้ว กระทรวงมหาดไทยจะได้รับข้อเสนอเกี่ยวกับขอบเขตของและปัญหาต่าง ๆ ซึ่งชาหลวง เทศาภิบาลได้ประสบในการปฏิบัติราชการอย่างจริง ๆ มาปรับปรุงข้อบังคับให้สมบูรณ์และตราเป็นพระราชบัญญัติใช้ในการดวรวต่อไป และเมื่อจัดแบบแผนการปกครองชั้นหมู่บ้าน ตำบลและอำเภอสำเร็จแล้ว ก็จะได้ดำเนินการจัดแบบแผนการปกครองชั้น เมืองและมณฑล เป็นการดวรวต่อไป ซึ่งจะเป็นสิ้นสุดของการจัดระเบียบการปกครองส่วนภูมิภาคแบบใหม่¹

แผนดำเนินงานดังกล่าว นอกจากคำนึงถึงความเหมาะสมของกำลังคน กำลังทรัพย์และสภาพการณ์ในขณะนั้น เป็นอย่างดีแล้ว ยังได้คำนึงถึงความแตกต่างทางวัฒนธรรมและประเพณีของบางท้องที่ เช่น กินแดนปัตตานีและลานนาไทย ซึ่งมีวัฒนธรรมประเพณีประจำท้องที่คนเฉพาะ แผนดำเนินงานดังกล่าวจึงกำหนดให้มีการตราข้อบังคับใช้ในกินแดนเหล่านี้ เป็นกรณีพิเศษ เป็นการชั่วคราวไว้จนกว่าจะสามารถปรับปรุง เป็นการเรียบร้อยแล้ว²

ดังนั้นในช่วงแรกที่กระทรวงมหาดไทยได้ตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ใช้เป็นแบบแผนในการดำเนินการ เทศาภิบาลในมณฑลทั่วไปนั้น ในลานนาไทย จึงมี "กฎเสนาบักกระทรวงมหาดไทย เป็นข้อบังคับสำหรับปกครองมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ ร.ศ. 119" ใช้เป็นระเบียบแบบแผน และในกินแดนปัตตานีมี "กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ. 120" ใช้เป็นระเบียบแบบแผนในการจัดการปกครองชั่วคราว เมื่อการจัดการปกครองในท้องที่ดังกล่าว เชารูป เชาวอยที่กำหนดไว้แล้วจึงจัดตั้ง เป็นมณฑลเทศาภิบาล โดยจัดตั้งกินแดนในลานนาไทย เป็นมณฑลพายัพ และกินแดนปัตตานี เป็นมณฑลปัตตานี ใช้ระเบียบแบบแผน เช่นเดียวกันกับมณฑลอื่นทั่วพระราชอาณาจักร ซึ่งการ

¹ จักรกฤษณ์ นรนิติคังการ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเดชาดิศร
ราชานุญาตให้กระทรวงมหาดไทย หน้า 117 - 119

² ดู หน้า 119

จักระ เป็นแบบการปกครองในดินแดนที่มีความแตกต่างทางวัฒนธรรมและประเพณีดังกล่าวเป็น
ภาระกิจสำคัญที่รัฐบาลต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษ ดังปรากฏชัดในรายงานของ
เจ้าพระยาบวรราช เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยระหว่าง พ.ศ.2465 - 2468 ตอนหนึ่งว่า

...โดยเฉพาะบางมณฑลอันมีลักษณะเช่นพม่าพม่าปัตตานี ถ้าวิธีดำเนินการ
ของรัฐบาลจะเป็นการรุกรานบีบบังคับเกินไปแล้ว ก็เห็นควรถอยร่น
ยังไม่ถึงเวลา แต่ไม่เหมาะจะถอยเหตุผลในประการทั้งปวง...

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในดินแดนปัตตานี ซึ่งแตกต่างทางศาสนาด้วย การจัดการปกครอง
ในดินแดนดังกล่าวยิ่งลำบากยากยิ่งขึ้น ดังจะได้ศึกษาเฉพาะกรณีจัดการปกครองในดินแดน
ปัตตานีตามแผนดำเนินการดังกล่าวโดยละเอียดต่อไป

3. มูลเหตุเฉพาะของการปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานีในรัชสมัย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริง เกี่ยวกับสภาพการณ์ทั่วไปในมณฑลปัตตานี ที่กล่าวมาใน
บทแรกโดยตลอดทั้งทางานภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ สังคม ขนบธรรมเนียมประเพณี
และความสัมพันธ์ระหว่างปัตตานีกับไทยก่อนรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
แล้ว จะพบว่าดินแดน 7 หัว เมืองที่เป็นมณฑลปัตตานีในสมัยต่อมา นอกจากเป็นประเทศ
ราชที่อยู่ห่างไกลจากศูนย์กลางทางการเมืองการปกครองของประเทศที่สุด และมีประวัติความเป็นมา
เป็นมาที่นานากฎมัยแล้ว ดินแดนดังกล่าวยังมีเอกลักษณ์เฉพาะท้องถิ่นที่แตกต่างจากดินแดน
ส่วนอื่นในพระราชอาณาจักร ทั้งในด้านเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา และขนบธรรมเนียม
ประเพณี ซึ่งลักษณะเหล่านี้มีผลให้การปฏิรูปการปกครองในดินแดนดังกล่าวแตกต่างจาก
มณฑลทั่วไปทั้งในด้านมูลเหตุ วิธีการ และปัญหาอุปสรรค ดังนั้นการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับ

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.3.3/1 รายงาน
เจ้าพระยาบวรราช เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย หัวเมืองภาคเหนือ เจ้าพระยาบวรราชกราบบังคมทูล
พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ 34/11560 ลงวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ.2465

ดินแดนส่วนนี้จึงจำเป็นต้องแยกลักษณะพิเศษของการดำเนินงานต่าง ๆ ดังกล่าวโดยเฉพาะขึ้น ซึ่งในบทนี้จะศึกษาเน้นถึงมูลเหตุเฉพาะที่ก่อให้เกิดการปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานี ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยศึกษาสภาพการปกครองภายในดินแดน 7 หัว เมืองสมัยก่อนการปฏิรูปเป็นพื้นฐาน เพื่อนำมูลเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดการปฏิรูปการปกครองในมณฑลปัตตานี ดังนี้

3.1 สภาพการปกครองภายในดินแดน 7 หัว เมืองก่อนสมัยปฏิรูปการปกครอง

เพื่อให้การพิจารณาสภาพการปกครองภายในดินแดนดังกล่าว กระชับและต่อเนื่องกันจนตลอดถึงสมัยปฏิรูปการปกครองแบบเทศาภิบาล ผู้เขียนจึงแบ่งศึกษาสภาพการปกครองภายในดินแดนนี้เป็น 3 ส่วนสำคัญ คือการปกครอง การศาล และการคลัง ตามหน้าที่หลักของระบบเทศาภิบาลเป็นลำดับดังนี้

3.1.1 การปกครอง

ธรรมเนียมการปกครองภายในดินแดน 7 หัว เมืองที่มีมาแต่เดิม มีการแบ่งเขตการปกครองออกเป็นชั้น ๆ มีการเมืองที่เรียกว่าศรีตรันกรมการและเจ้าหน้าที่ระดับต่าง ๆ ดูแลรับผิดชอบงานด้านต่าง ๆ โดยมีเจ้าเมืองเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดโดยตำแหน่ง ในแต่ละเมืองมีผู้ช่วยราชการ เมืองคอยทำหน้าที่แทนพระยาเมืองในยามจำเป็น มีผู้กำกับบ้านขุนราชการซึ่งรับคำสั่งโดยตรงในการกำกับบ้านขุนราชการทั่วไปในเมือง บรรดาศรีตรันกรมการแต่ละคนมีหน้าที่ต่างกัน เช่น ศรีตรันกรมการเมืองตานี มีเจ้าโต๊ะเป็นกรรมการชั้นผู้ใหญ่ราชการทั่วไปในเมือง มีโต๊ะกาละเป็นกรรมการรองทำหน้าที่ฝ่ายศาสนาและตุลาการ มีโต๊ะกะรีเป็นกรรมการชั้นรองลงมา ทำหน้าที่ช่วยฝ่ายตุลาการ มีมูลู เจาะ เลอ มูลู เจม่อน มูลู เจาโต๊ะ เป็นพนักงานเก็บส่วย และมีมูลู เจาะสมัน เป็นพนักงานคุมเครื่องราชบรรณาการถวายกรุง เทพ¹ นอกจากนั้นโดยทั่วไปในแต่ละเมืองยังมี

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ต.11.3/1 รายงานสืบราชการหัวเมืองปากใต้แลแหลมมลายู ร.ศ.107 กรมขุนสมมตอมรพันธุ์และคณะกรรมาธิบดีมณฑลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ ปีระก สัมฤทธิ์ศึก ศักราช 1250

ตำแหน่งต่าง ๆ เป็นลำดับชั้นดังนี้

กาโต๊ะ (dato) หรือ เปาะกู (แปลว่าพ่อของกู) มีหน้าที่พิจารณาความแพ่งและความอาญาในเขตเมืองทั้งหลาย บังคับบัญชาแมกองทั่วไปและรวบรวมเงินส่วยส่งเจ้าเมืองหรือผู้ว่าราชการเมือง

แมกอง หรืออาณานิคมอายุเรียกว่า "โตะแขวง" มีหน้าที่ดูแลทุกข์สุขและความรับผิดชอบในเขตแขวงในกิจการทุกด้าน มีหน้าที่เป็น "นายที่" ควบคุมความรับผิดชอบในการเกณฑ์ราษฎร* ไปทำการต่าง ๆ ตามกำหนดรับเรื่องร้องทุกข์กรณีพิพาทต่าง ๆ ของราษฎร โดยมีอำนาจตัดสินคดีที่ซับซ้อนใหม่ไม่เกิน 5 เหยียด** มีหน้าที่เก็บเงินส่วยจากไพร่ส่งกาโต๊ะและนำราษฎรที่เป็นคู่กรณีส่งยังกาโต๊ะเพื่อพิจารณาคดี ตำแหน่งนี้อาจเปรียบได้กับตำแหน่งกำนันทางการเมืองการปกครองของไทย

* ส่วยที่เรียกเก็บในหัวเมืองทั้งเจ็ดนั้น มีเฉพาะจาก "เลขแขก" และ "เลขไทย" เท่านั้น ไม่ปรากฏว่ามีการเกณฑ์ "เลขจีน" แต่ชาวจีนในความหมายดังกล่าวจะต้องผูกปี้เป็นเครื่องกำหนดเชื้อชาติคน (กองจกหมายเทศแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/27 สำเนาที่ 8700 ลงวันที่ 11 มิถุนายน ร.ศ.114) อัตราการผูกปี้ในสังฆราชปาลเลกัวระบุว่า จีนจะต้องเสียเงินผูกปี้ 3 ปี คอ 5 บาท (สังฆราชปาลเลกัวชี้เลาเรื่องกรุงสยาม หน้า 278) แกสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพว่าเก็บเพียงปีละ 50 ส.ท. หรือ 3 ปีเก็บ 6 สลึง (สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ อธิบายตำนานภาษีอากรบางอย่าง หน้า 7) และเอกสารรัชกาลที่ 4 หนังสือราชการกรมพระกลาโหม จ.ศ. 1214 เล่ม 5 ว่า ให้เก็บ 4 บาท หรือ 1 ชั่ง โดยไม่ระบุจำนวนปี ซึ่งก็เป็นที่เข้าใจกันว่า 3 ปีเก็บครั้ง ดังนั้นหลักฐานของสังฆราชปาลเลกัวกับเอกสาร ร.4 จึงใกล้เคียงกัน

** เงินที่ใช้ในเมืองเหล่านี้ หนังสือเรื่องเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ของกองประสานราชการ กรมการปกครอง หน้า 66 ว่าเป็นเงินเหรียญเม็กซิกัน แต่จากหลักฐานเงินตราที่นำแสดงในกองบัญชาการ กระทรวงการคลัง มีเหรียญเงินตราปัตตานี ด้านหน้าเขียนว่า ซารลีเกอร์ เคอมา ชานัต 1246 เมืองลิเกอร์ ทำใน พ.ศ. 2383 ด้านหลังเขียนว่า กาลิพะตู-ละนินนิน (แปลว่า สุลต่านผู้ทรงไว้ความซื่อสัตย์)

รองจากตำแหน่งแมกองหรือโตะแขวง คือ บังฮูลู (penghulu) ซึ่งเป็นเสมือน "นายร้อย" ของแมกอง ตำบลใดใหญ่จะมี บังฮูลู ใดหลายคน บังฮูลูมีหน้าที่นำราษฎรที่อยู่ใต้บังคับไปรับการ เกณฑ์ต่าง ๆ กับแมกอง และนำราษฎรในบังคับของตนที่เป็นจำเลยส่งตัวให้แมกองหรือโตะแขวง ซึ่งอาจตัดสินคดีเองหรือส่งต่อคาโตะอีกชั้นหนึ่ง ตำแหน่งนี้อาจเทียบได้กับตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านของไทย

แขวง มีหน้าที่ตรวจเก็บภาษีคานา คาสวน รวมทั้งสอบสวนคดีวิวาทระหว่างราษฎรที่เกี่ยวข้องกับการทำนา ทำสวนควย

จา หรือโตะจ่อ เป็นคนรับใช้ของแมกองมีหน้าที่เรียก "ลูกที่" ไปรับการ เกณฑ์ผู้ใดชักขึ้น จาหรือโตะจ่อมีอำนาจ "ผูกประตู่" หรือชักโคกระบือส่งแมกอง ตำแหน่งนี้อาจเปรียบได้กับตำแหน่งสารวัตรของไทย

นายคาน เป็นเจ้าหน้าที่เก็บภาษีชาเขา ชาออก ส่งเจ้าเมือง¹

ตำแหน่งหน้าที่กรรมการ เมืองกั๊กลาวแสดงให้เห็นว่าการปกครองหัวเมืองทั้งเจ็ดไม่ได้มีการแบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบตามสายงานที่ชัดเจน เพราะแมกองและคาโตะซึ่งอาจจัดได้ว่าเป็นกรรมการ เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ทางการปกครองท้องถิ่นที่มีอำนาจในการพิจารณาคดีในขอบเขตท้องถิ่นของตนควย กล่าวคือ เมื่อเกิดคดีขึ้นราษฎรจะไปฟ้องร้องแมกอง แมกองจะพาไปรายงานบังฮูลูเป็นนายหม่อมจำเลยมาให้ จากนั้นนายกองจะสอบสวนข้อเท็จจริง ถ้าวิวาทเล็กน้อย แมกองมีอำนาจปรับใหม่ได้ไม่เกิน 5 เหรียญ ถ้าคดีฆ่าฟันกันหรือลักโคกระบือ แมกองจะนำลูกกรณีส่งคาโตะ ๆ มีอำนาจตัดสินคดีที่ไม่มีการฆ่าฟันกันตาย โดยไม่ต้องปรึกษาญวราชการ เมือง ส่วนคดีเกี่ยวกับศาสนาคาโตะจะส่งให้โตะกาลี่ชี้ขาด²

* นายร้อย ในที่นี้คงหมายความว่าในแง่ นายหมวด นายหมู่ คือเป็นผู้คุมราษฎรในเขตที่กำหนด

¹ กองจกหมาย เหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/70 พระอนันตสมบัติ ญวราชการ เมืองสงขลาถูกรบหมื่นสมมตอมรพันธุ์ราชเลขานุการ ร.5 ลงวันที่ 11

ตุลาคม ร.ศ.113

² ก.

ส่วนแขวง ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการภาษีอากรก็มีส่วนในการพิจารณาสอบสวนคดีเกี่ยวกับวงงานของตนเช่นกัน ในขณะที่ศาลโตะผู้มีหน้าที่ปกครองและพิจารณาคดียังมีหน้าที่เก็บส่วยจากไพร่ อีกทางหนึ่งด้วย

ในทางทฤษฎีการแบ่งระบบการบริหารการปกครอง เช่นนี้ น่าจะทำให้อำนาจเจ้าเมืองจำกัดอยู่ในวงการบริหารระดับบัญชาระดับสูง เพราะการปกครองท้องถิ่น การพิจารณาคดี และการเก็บภาษีอากรโดยทั่วไปเป็นหน้าที่ของกรมการเมืองอยู่แล้ว แต่ในทางปฏิบัติการบริหารในเมืองทุกด้านขึ้นอยู่กับความพอใจของเจ้าเมือง เพราะเจ้าเมืองเป็นผู้บัญชาแห่งความดีความชอบ แต่งตั้งและถอดตำแหน่งเจ้าหน้าที่กรมการเมืองทั้งหมดด้วยตนเอง ซึ่งการที่เจ้าเมืองที่กรมการเมืองไม่ได้รับเงินเดือนจากรัฐบาลเป็นค่าตอบแทนในการทำงาน แต่ได้รับส่วนแบ่งในผลประโยชน์รายใดต่าง ๆ จากเจ้าเมืองในรูปผลผลิตที่ได้รับจากการชักชวนจากการทำมาหากินของราษฎร ตลอดจนได้รับการยกเว้นไม่ต้องถูกเกณฑ์ส่งส่วยหรือเสียภาษีต่าง ๆ และมีทั้งเลขจำนวนหนึ่งเป็นคนที่ใช้นั้น ย่อมเป็นการส่งเสริมให้อำนาจฐานะของเจ้าเมืองเป็นไปโดยเด็ดขาดและมั่นคงยิ่งขึ้น

ตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงอำนาจของเจ้าเมืองที่ปกครองเมืองตามอำเภอใจจนได้แก่ตัวอย่างของพระยารามัน ซึ่งปรากฏว่าพระยารามันได้แต่งตั้งพวกแม่กอง บังฮูลูซึ่งเป็นพวกของตน เป็นญาติของตนขึ้นอีกชุดหนึ่งต่างหากจากแม่กองและบังฮูลูที่เป็นนายที่ตามปกติและอนุญาติให้ภรรยา ลูกชาย สะโภา และบ่าวไพร่ของตนมีสิทธิที่จะนำตัวจำเลยมาพิจารณาพิพากษาโทษใดตามความพอใจ¹

3.1.2 การศาล

นอกจากจะมีการปล่อยปละใหญ่ที่เป็นพรรคพวกเจ้าเมืองมีสิทธิที่จะเรียกคนมาตัดสินอย่างไม่มีขอบเขตแล้ว ระบบความยุติธรรมในหัวเมืองทั้ง 7 ยังไม่มีกฎหมายใด ๆ ที่เป็นตัวบทสำหรับพิจารณาคดี เจ้าเมืองมีสิทธิขาดเต็มที่ในการตัดสินความตามอำเภอใจ

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/70
พระอนันตสมบัติ ราชบัณฑิตยสถาน เมืองสงขลากราบทูลกรมหมื่นสมมตอมรินทร์ ลงวันที่ 11
ตุลาคม ร.ศ.113

ทั้งคดีความแพ่งและความอาญา โดยมีอำนาจตั้งแต่ปรับจนถึงขึ้นประหารชีวิต ดังปรากฏหลักฐานในรายงานของพระยาเพชรภินาถ ผู้ว่าราชการเมืองหนองจิก ตอนหนึ่งว่า

...ถ้ามีเหตุการณ์เกิดขึ้นเป็นความแผ่นดิน เป็นคนว่า ปล้นสดม ฆ่าฟันกัน ตายก็ดี เหตุการณ์ก็เช่นนี้แล้วแต่ผู้รักษามืองจะสอบสวน เกาะกุมเอามาพิจารณา ทำโทษตามความพอใจ ถ้าเมื่อพิจารณาไต่ความจริงแล้วว่า ผู้ใดเป็นผู้ก่อการ กระทำเหตุร้าย ผู้รักษาราชการ เมืองจะลงโทษตามความดำริเห็นหรือพอใจ ในผลประโยชน์จะให้โจรผู้รายนามาเสียค่าไต่โทษตามกำหนดที่ไต่ค่าราคา ไร่ก็ได้

คดีซึ่งกล่าวหากัน เป็นความแพ่ง เมื่อผู้รักษาราชการ เมืองดำริเห็น ขอมอบจำคุกและจะมีคำสั่งให้ฝ่าย หนึ่ง ชะตาแพ็กไต่ ไม่มีที่ชักขวางอันใด

ส่วนการตัดสินลงโทษนั้น ปรากฏหลักฐานจากการพิจารณาคดีที่เมืองรามัน ตอนหนึ่งว่า

ถ้าโทษฆ่ากันตาย ก็แทงผู้ฆ่าเสีย แล้วบริบทเป็นของผู้นั้น ถ้าโทษไม่ถึง ตาย ก็ปรับเป็นเงินไม่เกิน 150 เหรียญ พักัดใหม่ปรับใหม่ ไม่มีกำหนดสุดแต่ ผู้ต้องปรับจะมีสิ่งใด ถ้ามีเงินก็ปรับเอาเงิน ถ้าไม่มีเงิน มีโคกระบือ ก็ปรับ โคกระบือเป็นค่าปรับ ที่ยากจนไม่มีสิ่งใด ก็ชักบุตรภรรยาไปใช้ในบ้านเรือน ผู้นั้น ไม่มีเวลาออกไต่ และที่ซึ่งนักโทษก็ไม่มี เพราะถ้าปรับก็ปล่อยไป ที่ยังไม่ไต่ปรับก็จำข้อคาไว้ที่บ้านผู้นั้น...²

¹ กองจดหมาย เหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/26
พระยาเพชรภินาถ ผู้ว่าราชการเมืองหนองจิกกราบบังคมทูล ร.5 ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน
ร.ศ.113

² กองจดหมาย เหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/5
กรมมหาดำรงราชานุภาพ กราบบังคมทูล ร.5 ที่ 954/4982 ลงวันที่ 9 สิงหาคม
ร.ศ.123

ส่วนคดีเกี่ยวกับมรดกหรือเรื่องสามิภรรยา นั้น ธรรมเนียมศาสนาอิสลามถือว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับศาสนา ต้องตัดสินตามหลักกฎหมายศาสนา โดยมีโต๊ะกาลี เป็นผู้รอบรู้คดีเกี่ยวกับศาสนาเป็นตุลาการ แต่ในทางปฏิบัติเจ้าเมือง เป็นผู้ตัดสินเอง เป็นส่วนใหญ่ ซึ่งมักจะพิจารณาคดีในทางที่เป็นประโยชน์แก่พวกตนโดยปราศจากหลักการและรุนแรง เช่น คดีชูเมียนั้น ถ้าเป็นจริงต้องเอาชายชู้ขึ้นไปฝังดินไว้ในระดับอก ในคนที่มานไปมาโชกอนหินขวางปากจนขาดใจตาย¹ ถ้าเป็นคดีที่เกี่ยวกับบุตรภรรยาของเจ้าเมืองเองแล้วชายชู้มักจะถูกฆ่าตาย แต่ถ้าเป็นคดีที่เกิดกับราษฎรทั่วไปแล้ว ไม่ปรากฏว่าเจ้าเมืองไคลงโทษไปมากกว่าการปรับเป็นเงิน²

สำหรับกรณีเกี่ยวกับมรดกนั้น เมื่อสามิภรรยาตายลงโดยไม่มียศ ทรัพย์สินสมบัติทั้งหมดจะตกเป็นสิทธิขาดของเจ้าเมือง บิดามารดาหรือญาติพี่น้องผู้ตายไม่มีสิทธิในมรดกนั้น ราษฎรทั้งหลายจึงมักได้รับความเดือดร้อนจากขบวนการยุติธรรมซึ่งไม่มีแบบแผนและกฎเกณฑ์อย่างใด ต้องเป็นไปตามใจเจ้าเมือง เป็นอย่างยิ่ง เสมอมา

3.1.3 การคลัง

ด้านการคลัง บริเวณ 7 หัวเมืองมีอิสระ เช่น เกี่ยวกับการปกครองและการศาล เจ้าหน้าทีที่เก็บผลประโยชน์ต่าง ๆ อยู่ในบังคับบัญชาเจ้าเมือง ซึ่งเป็นผู้ควบคุมการกำหนดอัตราภาษีเก็บภาษีต่าง ๆ โดยสิทธิขาด

โดยทั่วไปอาจแบ่งผลประโยชน์รายได้ของบริเวณ 7 หัวเมืองออกเป็น 2 ประเภท คือที่เก็บเป็นของเจ้าเมืองโดยตรงประเภทหนึ่ง และที่เก็บเป็นของหลวงอีกประเภทหนึ่ง

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/5 กรมหมื่นดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูล ร.5 ที่ 954/4982 ลงวันที่ 9 สิงหาคม ร.ศ.121

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/5 กรมหมื่นดำรงราชานุภาพกราบทูลกรมขุนสมมตอมรพันธุ์ ที่ 34/235 ไม่ปรากฏวัน เดือน ปี

1) ผลประโยชน์ที่เก็บเป็นของเจ้าเมืองโคยตรงไคแก่ ภาษีขาเข้า ขาออก ที่เรียกเก็บจากสินค้าที่ผ่านด่านของแต่ละเมือง ส่วนใหญ่จะเป็นผลผลิตของหัวเมืองใกล้เคียงนั้นเองที่นำมาแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกัน เช่น ข้าว ปลา เค็มเกลือ ไม้ไผ่ เสาก ระกา และสัตว์เลี้ยงต่าง ๆ สินค้าต่าง ๆ ที่ผ่านเข้ามาแต่ละเมืองต้องเสียภาษี 2 ครั้ง คือ เสียภาษีออกจากเมืองที่ผลิตครั้งหนึ่ง และก่อนเข้าเมืองที่จะขายอีกครั้งหนึ่ง การเก็บภาษีต่างกันไปในแต่ละเมืองตามพาหนะที่บรรทุก เช่น โคกระบือ คิดค่าเบิกด่านตัวละ 1 เหรียญบาง 80 เซนต์บาง เรือลำละ 20 เซนต์บาง 30 เซนต์บาง เป็นต้น เงินรายได้จากภาษีขาออกนี้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าให้เป็นผลประโยชน์ของเจ้าเมืองโคยตรงส่งมอบผู้ขึ้นมาเมืองหลวงทุก ๆ 3 เดือนเท่านั้น นอกจากนี้ยังมีภาษีค่านาที่เรียกว่า "คาเขาน้ำมันกิน" ซึ่งคิดชักส่วนหนึ่งในสิบบ้าง ไซจนวนโคที่ไซไฉเป็นเกณฑ์บ้าง ส่วนภาษีผลไม้ คิดชักส่วนคนละครึ่งกับเจ้าของสวน ภาษีฝิ่น สุรา บ่อนเบี้ย ดื่มนม มะพร้าว มักจะให้พ่อค้าจีนผูกขาดภาษีไปเป็นปี โดยมีเจ้าภาษีเหล่านั้นให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่เจ้าเมือง

2) ผลประโยชน์ที่เก็บเป็นของหลวง ไคแก่ ส่วยต่าง ๆ ซึ่งธรรมเนียมการเก็บส่วยในบริเวณ 7 หัวเมืองมี 3 ประเภท คือ

- ก. ส่วยหว่าย เก็บจากเลขแซกทุกปีในเมืองตานี เมืองยะหริ่ง และอำเภอกะลาพอ
- ข. ส่วยกระดานหรือส่วยรายเฉลี่ย เรียกเก็บจากเลขไทยทุกปีในเมืองหนองจิก เมืองยะหริ่ง เมืองยะลา
- ค. ส่วยอาสาหรือส่วยคนไม่เงินทอง เรียกเก็บจากราษฎรที่เป็นมลายูเพื่อนำมาทำเป็นต้นไมเงินทองขึ้นทูลเกล้า เป็นเครื่องราชบรรณาการถวายพระมหากษัตริย์ไทย ส่วยอาสาจะเก็บปีเว้นปี

* ขอนาสังเกต ราษฎรชาวจีนในบริเวณ 7 หัวเมืองไคดำเป็นธุรกิจการค้าเป็นอันมาก แต่อำนาจเจ้าเมืองหาไคครอบคลุมเหนือราษฎรชาวจีนไม่ การบังคับบัญชาราษฎรชาวจีนนั้นเป็นแดนเทศขึ้นอยู่กับหัวหน้า เรียกทั่วไปว่า "กัปตันจีน" ซึ่งมีอำนาจในการปกครองและวางกลาวตัดสินคดีความระหว่างราษฎรจีนไค

ส่วนอัตราการเก็บส่วย แบ่งเก็บตามฐานะบุคคล ดังนี้

ก. อัตราการเก็บส่วยหว่าน

1. พวกที่มีนาดีโค	เก็บคนละ	1 บาท 40 อัฐ
2. พวกที่มีนาส	เก็บคนละ	1 บาท 40 อัฐ
3. พวกที่มีนาบ่อขั้นที่ 1	เก็บคนละ	53 อัฐ
4. พวกที่รับจ้าง	เก็บคนละ	26 อัฐ 1 ฟศ
5. พวกคนไร่พระยาเมือง	เก็บคนละ	32 อัฐ
6. พวกคนจน.	เก็บคนละ	26 อัฐ
ค่าตรวจเก็บอีกคนละ		6 อัฐ

ข. อัตราการเก็บส่วยรายเดือนหรือส่วยกระดำน

1. คนที่มีครอบครัว	เก็บคนละ	3 บาท 32 อัฐ
2. คนที่ไม่มีครอบครัว	เก็บคนละ	1 บาท 42 อัฐ 1 ฟศ
3. พ่อหม้าย	เก็บคนละ	1 บาท 42 อัฐ 1 ฟศ
4. แม่หม้าย	เก็บคนละ	1 บาท 42 อัฐ 1 ฟศ
5. พ่อหม้าย เป็นทาส	เก็บคนละ	53 อัฐ 1 ฟศ
6. แม่หม้าย เป็นทาส	เก็บคนละ	53 อัฐ 1 ฟศ
7. คนรับจ้าง	เก็บคนละ	1 บาท 42 อัฐ 1 ฟศ
8. คนไร่พระยาเมือง	เก็บคนละ	32 อัฐ 1 ฟศ
ค่าตรวจเก็บอีกคนละ		6 อัฐ ¹

เมื่อส่งส่วยรายเดือนและส่วยกระดำนแล้วไม่ต้องเสียค่าหาง เข้าน้ำมัน²

¹ กองจดหมาย เหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/16
กรมมหาดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูล ร.5 ที่ 122/4913 29 สิงหาคม ร.ศ.124

ค. อัตราการเก็บส่วยอาเสหรือส่วยคนไม่เงินทอง

การเก็บไม่มีอัตรากำหนดแน่นอน แ่แบ่งชั้นพวกที่เก็บจะต้องเก็บเช่นกัน บางเมืองแบ่งถึง 10 ชั้น บางเมืองแบ่ง 5 ชั้น ส่วนใหญ่ใช้ขนาดของนาและทาสเป็นเกณฑ์กำหนดแบ่งฐานะบุคคลเป็นชั้น ๆ เช่น ราษฎรที่มีนามีโคและมีทาส ก็เก็บราคาหนึ่ง พวกที่ไม่มีนามีโคแต่ไม่มีทาสก็เก็บอีกราคาหนึ่ง ที่มีทรัพย์สินน้อยหรือไม่มีทรัพย์สินก็เก็บอีกราคาหนึ่งลดลงตามลำดับ โดยเก็บอัตราสูงสุด 7 บาท และอัตราต่ำสุด 7 อัฐ¹ และเก็บค่าใบเสร็จอีกรายละ 16 อัฐ² ส่วนกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้น กำนันตำบลหนึ่งถ้ามี 4 คน ก็เก็บ 2 คน บกเวน 2 คน ผู้ใหญ่บ้าน 2 หมู่ยกเสียหมหนึ่ง เสียเพียงหมเดียวในอัตราเท่ากับราษฎร

รายได้จากอาเสหรือส่วยคนไม่เงินทองนี้ เจ้าเมืองหาได้นำเงินทั้งหมดที่ได้ไปใช้ในการทำคนไม่เงินทองทั้งหมดไม่ เพราะปรากฏหลักฐานว่าบางเมือง เช่น เมืองหนองจิก ในปี พ.ศ.2438 เจ้าเมืองเก็บเงินอาเสหรือส่วยคนไม่เงินทองได้ 6,500 เหรียญ แต่เจ้าเมืองนำไปทำคนไม่เงินทองเพียง 200 เหรียญ คือประมาณร้อยละ 3 ของจำนวนเงินที่เก็บได้เท่านั้น เงินที่เหลือตกเป็นของเจ้าเมืองทั้งหมด ดังนั้นจะเห็นได้ว่าผลประโยชน์รายได้ของเจ้าเมืองในบริเวณ 7 หัวเมือง มีมากมายครอบคลุมกิจการเศรษฐกิจภายในเมืองทุกสาขามีหลักฐานปรากฏว่า ผลประโยชน์เจ้าเมืองหนองจิกมีประมาณ 20,000 เหรียญต่อปี³ ทั้งนี้ไม่นับเงินแบ่งส่วนจากการทำคนไม่เงินทองและผลประโยชน์ทางอื่น ๆ เช่น การเกณฑ์ราษฎรมาทำนา การจับช้างเถื่อน ฯลฯ ซึ่งผลประโยชน์ทั้งหมดนี้ไม่ปรากฏ

* อัตราเก็บเงินส่วยคนไม่เงินทองนี้ เมืองยะลาเก็บสูงกว่าเมืองอื่น คือเก็บอย่างสูงถึง 7 บาท 48 อัฐ เมืองอื่นอย่างสูงเพียง 5 บาทบาง 3 บาท 2 สลึงบาง

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/16 กรมหมื่นดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูล ร.5 ที่ 375/8212 ลงวันที่ 31 ตุลาคม ร.ศ.121

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/27 นายเปรมและนายกันวงศ์ทูลกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ลงวันที่ 11 มิถุนายน ร.ศ.114

ว่าได้นำหน้าบำรุงภายในบ้าน เมือง เพื่อประโยชน์สุขของราษฎรแก่ประการใด กรมการ เมือง ก็หาได้รับเงินเดือนไม่ ไ้แต่อภิสิทธิ์ในการไ้ส่วนลูกภาษีและส่วนแบ่งส่วยต่าง ๆ และ แรงงานจากเลขที่เจ้าเมืองยกให้

3.1.4 การควบคุมหัว เมืองทั้ง เจ็ด

ในครั้งสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว สงขลายังคง เป็นศูนย์กลางควบคุมเมืองทั้ง 7 คำสั่งขอราชการจาก เมืองหลวงถึงหัว เมืองจะถูกส่งมายัง เจ้าเมือง สงขลา จากนั้น เจ้าเมืองสงขลาจึงมีใบบอกไปยัง เจ้าเมืองนั้น ๆ ทานองเดียวกัน เมื่อมี เหตุการณ์ระหว่างประเทศ เจ้าเมือง เหล่านี้ก็จะ มีใบบอกราชงานมายัง สมพระกลาโหม โดยผ่าน เจ้าเมืองสงขลา² ในการส่ง เครื่องราชบรรณาการคนไม่เงินคนไม่ทอง สงขลา ก็ต้องทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมตรวจตราเครื่องราชบรรณาการที่เจ้าเมืองทั้ง 7 นำถวาย แล้วจกรายการลงใบบอก แล้วให้กรมการ เมืองสงขลาควบคุมมายังกรุงเทพฯ เช่นเดิม³

¹ กองจดหมาย เหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/70
"รายงานการบ้าน เมืองของ เมืองรามัญ" พระอนันตสมบัติทูลกรมหมื่นสมมตอมรพันธุ์
 ลงวันที่ 11 ตุลาคม ร.ศ.113

² กองจดหมาย เหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.12ก/24
ใบบอกพระยาสาขบุรีถึงสมุหกลาโหมว่าชาว เมืองกลันตัน เขามาทำคิบบกที่แขวงเมืองสาขบุรี
 ลงวันที่ 10 สิงหาคม ร.ศ.108

³ กองจดหมาย เหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.12ก/24
ใบบอกพระยาสุนทรวิรักษ์ พระอนุรักษบุเบศ หลวงอุดมภักดิ์ ผู้ช่วยราชการ เมืองสงขลา
ลูกขุน ณ ศาลา 5 11 ปีเถาะ เอกศก

ส่วนการแต่งตั้งเจ้าเมืองทั้ง 7 เมื่อเจ้าเมืองคนเก่าถึงแก่กรรมนั้น ในสมัยรัตนโกสินทร์
 ตอนต้นเจ้าเมืองสงขลาเป็นผู้พิจารณาถวายรายชื่อให้พระราชทานแต่งตั้งแต่ฝ่ายเดียว แต่
 ครั้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงโปรดเกล้าฯ ให้เจ้าเมืองสงขลา
 ประชุมปรึกษาศรีวันกรมการเมืองนั้น ๆ ด้วย โดยการเลือกจากบุคคลในตระกูลเจ้าเมืองเดิม
 ผู้ซึ่งได้รับความยินยอมเห็นชอบจากญาติพี่น้อง เจ้าเมืองศรีวันกรมการเมืองนั้นพร้อมกัน¹
 โดยทรงพระราชทานเหตุผลว่าเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความไม่สงบอันจะก่อให้เกิดปัญหาทาง
 การปกครองในดินแดนที่เป็นประเทศราชและเป็นพรมแดนติดต่อกับมหาอำนาจตะวันตกใน
 ขณะนั้น² ดังนั้นตำแหน่งเจ้าเมืองในบริเวณ 7 หัวเมืองและหัวเมืองประเทศราชในลานนา
 ไทยจึงเป็นตำแหน่งสืบตระกูลกันนับแต่นั้นมา ผู้ที่จะเป็นเจ้าเมืองคนต่อไปอาจเป็นบุตรหรือ
 สมาชิกที่มีอาวุโสและอิทธิพลในตระกูลเจ้าเมืองคนเดิมโดยการตัดสินใจครั้งสุดท้ายขึ้นอยู่กับ
 รัฐบาลไทย

บรรดาศักดิ์ที่ทรงโปรดเกล้าฯ พระราชทานแก่เจ้าเมืองทั้ง 7 มีดังนี้

1. พระยาวิชิตภักดีศรีสุรวัจนารัตนาภา เขตประเทศราชพระยาตานี
2. พระยาพิพิธเสนาமாகยาธิบดีศรีสุรสงคราม พระยาพะหริ่ง
3. พระยารัตนภักดีศรีราชบดินทร์สุรินทรวิวงษา พระยารามันห์
4. พระยาสุริยสุนทรบวรภักดีศรีมหาบายา มัคคมอับดุล วิบูลย์ขอบเขต
 ประเทศมลายูวิเศษวิวงษา พระยาสาบบุรี
5. พระยาตะปะงันภักดี ศรีสุวรรณประเทศวิเศษวิวงษา พระยาระแงะ (เดิม)
 เปลี่ยนเป็น พระยาภูผาภักดีศรีสุวรรณประเทศวิเศษวิวงษา พระยาระแงะ

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 "สารตราเจ้า
 พระยาอรรคมหาเสนาถึงเจ้าพระยาสงขลา ปีเถาะ สัมฤทธิศก จ.ศ.1240" สารบาณ
 สมุดพิเศษ เล่ม 4 เลขที่ 15 หน้า 53 - 54

² James Ansel Ramsay. "Modernization and Centralization in
 Northern Thailand, 1875-1910" Journal of Southeast Asian History.
 7 : 16 - 32 March 1976.

6. พระยาณรงค์ฤทธิ์ศรีประเทศ พระยาชะลา

7. พระยาเพชรภินาถนฤเบศร์เจ้าปีเขตรมูจลินทนต์บดินทร์สวามิภักดิ์ พระยา
หนองจิก¹

นอกจากตำแหน่งเจ้าเมืองยังมีตำแหน่ง "ผู้ช่วยราชการเมือง" และตำแหน่ง
"รามามุคา (raja muda)" ตำแหน่งผู้ช่วยราชการเมืองในหัวเมืองทั้ง 7 เป็นตำแหน่ง
ทางการเมืองเท่านั้น หากมีอำนาจหน้าที่ทางการเมืองปกครองโดยตรงแต่อย่างใด ในเมือง
หนึ่ง ๆ จะมีผู้ช่วยราชการเมืองซึ่งเป็นข้าราชการไทยตั้งแต่ 1 - 5 คน ได้รับพระราช
ทานบรรดาศักดิ์เป็นหลวง เป็นพระ สมเด็จพระเจ้ากรุงรัตนโกสินทร์ทรงอธิบายตำแหน่ง
ผู้ช่วยราชการเมืองว่า "...เป็นตำแหน่งพิเศษ ถือศักดินา 1000 ตำแหน่งนี้เพราะเหตุที่
ไม่มีหน้าที่จำกัดและขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการเมือง จึงเป็นตำแหน่งสำหรับตั้งข้าราชการ
หนุ่ม ๆ เช่น บุตรผู้ว่าราชการเมือง ซึ่งจะรับราชการในตำแหน่งใหญ่ต่อไป..."²

ส่วนตำแหน่งรามามุคา (raja muda) เป็นตำแหน่งทายาทของสุลต่านหรือ
เจ้าเมืองตามประเพณีการปกครองของรัฐมลายูต่าง ๆ³ ดังนั้นตำแหน่งนี้จึงมีความหมาย
ตรงกับผู้ช่วยราชการของไทย แต่แตกต่างกันที่ ตำแหน่งรามามุคา ได้รับมอบจากเจ้าเมือง
เป็นการภายใน ในขณะที่ผู้ช่วยราชการได้รับการแต่งตั้งจากกรุงเทพฯ และมีมากกว่า
1 คน โดยที่ไม่มีกฎเกณฑ์กำหนดว่าคนใดจะเป็นเจ้าเมืองต่อไป จึงมักเกิดปัญหาในกรณี
ที่รามามุคาไม่ได้เป็นคนเดียวกับผู้ช่วยราชการ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะประสานตำแหน่งทั้งสองเข้าด้วยกัน โดยพระราชทานสัญญาบัตร
เรียกตำแหน่งผู้ช่วยราชการปัตตานี ตามสัญญาบัตรของรามามุคาปัตตานีคนก่อนผู้ซึ่งกำลัง
เป็นเจ้าเมืองปัตตานีว่า พระศรีบุรีรัฐพิณิจ

¹ กระทรวงมหาดไทย ทำเนียบหัวเมือง ตอน 2 ลำดับตำแหน่ง ร.ศ. 118-119

² สมเด็จพระเจ้ากรุงรัตนโกสินทร์ทรงอธิบายตำแหน่ง "ตำแหน่งกรมการต่าง ๆ " พระราช
พงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ หนา 199

³ K.G. Tregonning, A History of Modern Malaya, p.38

แต่พระราชประสงค์ก็กล่าวไม่เป็นผล เพราะทรงมีตำแหน่งผู้ช่วยราชการเป็นหลักในการปรับตำแหน่งรายามุคาเซาหา ฝ่ายรายามุคาจึงไม่ยอมและราษฎรก็ไม่ยินยอม¹ อันเป็นการขัดแย้ง เบื้องต้นในเรื่อง เกี่ยวกับการสืบตำแหน่งเจ้าเมือง ซึ่งมีผลให้เกิดความวุ่นวายในปัตตานีสืบต่อมา เพราะรายามุคานั้นคือ อับดุลกาเดร์ บุตรพระยาตานี คนถูกขบถผู้ได้รับการแต่งตั้งเป็นพระยาตานี และถูกถอดถอนใน พ.ศ.2445 (ร.ศ.121)

นอกจากการควบคุมตรวจตราเครื่องราชบรรณาการและพิจารณาเสนอชื่อแต่งตั้งเจ้าเมืองแล้ว ความสัมพันธ์ระหว่างสงขลากับหัวเมืองทั้ง 7 มีความซับซ้อนมากดังปรากฏว่าจากเมืองสงขลาจะมีเลขทั้ง เป็นคนไทยและมลายูใน 7 หัวเมือง มีจำนวนมาก โดยมีหัวหน้ากอง นายหมู่ของเจ้าเมืองสงขลาควบคุมอยู่เป็นจำนวนถึง 300 คน ยามปกติเลขไทยและมลายูเหล่านี้จะถูกเกณฑ์ส่งส่วยหว่ายและธัญ มาช่วยราชการในเมืองสงขลา สำหรับเลขไทยนั้น เรียกส่วยกระดานหรือส่วยราย เดือนและเลขมลายูเรียก ส่วยหว่าย²

สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยทรงกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เกี่ยวกับเรื่องนี้ใน พ.ศ.2438 (ร.ศ.114) ว่า

...ส่วนการที่จะหาบ่าวรับ อันใดไปจากเมืองสงขลาเป็นอันไม่มี พระยาสงขลา คงเป็นธุระ แต่การที่จะชำระความที่มีความฟ้องร้องอุทธรณ์ ผู้ว่าราชการเมือง แยก 7 หัวเมืองกับจะ เบียดเบียน เก็บผลประโยชน์ต่าง ๆ จากหัวเมือง เหล่านี้ มาเป็นอาณานิคมของผู้นั้นผู้ว่าราชการ เมืองสงขลาควรวีธีจะเกณฑ์ต่าง ๆ ตามที่เป็นอยู่ในเวลานี้คือ

1. ผู้ว่าราชการเมืองแยกเหล่านี้ ต้องแบ่งส่วนในภาษีอากรต่าง ๆ ให้พระยาเมืองสงขลา เมืองละมากหรือน้อยบาง

¹ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชหัตถเลขาประพาสแหลมมลายู หน้า 49 - 50

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.16/3 พระยาวิเชียรคีรีถึงออกพันนายเวร ในหนังสือกราบทูลเรียนลูกขุน ณ ศาลา ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ ร.ศ.111

2. พระยาสงขลาแต่งตั้งให้ นายหมวก นายกอง ออกไปทั้งควบคุมผู้คนบาง
หมู่บาง เหล่าเก็บเงินส่งมาเป็นอาณาประโยชน์ที่เมืองสงขลา

3. พระยาสงขลา มีที่ดินซึ่งเกิดประโยชน์ต่าง ๆ เป็นบ่อแร่ก็ขุดอยู่ในหัวเมือง
นั้นและเก็บเงินจากที่เหล่านี้มาเป็นอาณาประโยชน์หลายตำบล

4. การกะเกณฑ์ขอร้อง เบียดเค็ลคตาง ๆ บางมือบางคราวก็มีอยู่
ผลประโยชน์ที่พระยาสงขลาได้จากหัวเมืองแขก 7 เมือง ประมาณปีหนึ่งไม่ต่ำ
กว่า 200 ชั่ง เป็นประเพณีสืบมาแต่พระยาสงขลา ก่อน ๆ จนทุกวันนี้...¹

อำนาจควบคุมของ เมืองสงขลาทั้งกลาง เป็นทางชักขวางอำนาจและผลประโยชน์
ของเจ้าเมืองทั้ง 7 ไม่น้อย หัวเมืองทั้ง 7 จึง "พากันกระวนกระวายอยากจะขึ้นต่อ
กรุงเทพฯ มาชานาน เพื่อยบบนบานว่าให้สำเร็จตามความประสงค์"² สมเด็จพระเจ้า
คำรพราชานุภาพทรงพิเคราะห์ถึงความเดือดร้อนของ เจ้าเมืองทั้ง 7 ในคำกราบบังคมทูล
นั้นว่า

พิเคราะห์ดูขอเดือดร้อนของมหาราชการ เมืองทั้ง 7 ที่ขอออกจากเมืองสงขลา
ต้องเสียเงินทองคราวละมาก ๆ อีกอย่างเดือดร้อนที่มหาราชการ เมืองสงขลา
ตั้งกรมการ นายหมวก นายกอง ส่งไปควบคุมเกี่ยวของผู้คนให้เป็นผิดเป็นฝ่าย
ประการหนึ่ง

อีกอย่างหนึ่ง เขาใจว่าเดือดร้อนด้วยการร้องกะเกณฑ์จุกจิกต่าง ๆ ซึ่งมหารา
ชการ เมืองแลกรมการ เมืองสงขลา อาจหาไคหลายคน ความเดือดร้อนเขาใจว่า
จะเป็นหนักยิ่งใหญ่มากกว่าการที่กองแบ่งส่วนในภาชีอากรให้พระยาสงขลาเพราะ
เงินเหล่านี้เป็นเงินประจำปี แลที่ไหนดมหาราชการ เมืองแขกจะเพื่อยบบนบาน

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/27
กรมมหันต์คำรพราชานุภาพกราบบังคมทูล ร.5 ไปรเวทที่ 262/23027 ลงวันที่ 2
มีนาคม ร.ศ.114

ขอรองออกจากสงขลา แต่อย่างไร เสียในการ เรื่องนี้จะ เพิกเฉยไม่ได้¹

อย่างไรก็ดี คำอ่านอาจในการปกครองภายในเมืองแล้ว เจ้าเมืองยัง เป็นศูนย์ กลางแห่งอำนาจอยู่ดังเดิม ซึ่งถ้าเจ้าเมือง เป็นผู้มีคุณธรรมยุติธรรมและเอาใจใส่รับผิดชอบ หน้าที่ของตนโดยซื่อสัตย์ ราษฎรในเมืองก็ยอมรับนับ เป็นสุขกัน ทรงขามตาเจ้าเมือง ชาคคุณธรรมนิสยพาลหรืออ่อนแอปล่อยให้อื่นในอำนาจของตนในทางมิชอบ ราษฎรเมืองนั้น ก็ต้องประสบความเดือดร้อนนานัปการ ซึ่งความเดือดร้อนส่วนหนึ่งที่ราษฎรใน 7 หัวเมือง ไก่รับอันเกิดจาก สภาพการปกครองแบบเดิมที่มีเจ้าเมือง เป็นเสมือนเจ้าชีวิต ไก่ปรากฏ ในรายงานใบบอกราชการตลอดเวลา ในบางเมืองความเดือดร้อนเป็นไปอย่างรุนแรง ก่อให้เกิดการระบือยากใจแก่เมืองหลวงยิ่ง เพราะปัญหาอันเกิดจากสภาพการปกครอง แบบเดิมเหล่านี้ ล้วนเป็นสาเหตุสำคัญที่จะทำให้อำนาจที่ยึดครองดินแดนมลายูข้าง เคียง ขณะนั้นฉวยโอกาสเข้าแทรกแซง เพื่อครอบครองดินแดนแถบนี้ได้โดยง่าย ภายบริเวณดังกล่าวกำลัง เป็นที่ต้องการของอังกฤษ มหาอำนาจในดินแดนข้าง เคียงนั้นเป็นอันมาก ดัง จะเห็นได้จากรายงานของพระวิจิตรวรสาสน์ (ปั่น สุขุม) ขาหลวงพิเศษซึ่งลงไปตรวจจัด ราชการในดินแดนแถบนี้ เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ปลายปี พ.ศ.2438 ตอนหนึ่งว่า

... เมืองแขกในเมืองมลายู (หมายถึงดินแดน 7 หัวเมือง หรือมณฑลปัตตานี-
ผู้เขียน) เวลาที่สิ่ง เกตุคองอังกฤษกระหายอยากจะได้เต็มที่...ถ้ามัน เจนเสีย
ไม่จัดการให้เจริญขึ้น นากลับอังกฤษจะหาเหตุยกขึ้นผูกตามอุบายของ เมืองที่
มีอำนาจ...²

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/27
กรมหมื่นดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูล ร.5 ไปรเทศที่ 262/23027 ลงวันที่ 2
มีนาคม ร.ศ.114

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/28
พระวิจิตรวรสาสน์กราบทูลกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ สำเนาที่ 42196 ลงวันที่ 26
กุมภาพันธ์ ร.ศ.114

ดังนั้นจึงอาจพิจารณามูลเหตุสำคัญของกรณีที่เกิดขึ้นให้เกิดการปฏิรูปการปกครองดินแดน 7 หัวเมืองหรือมณฑลปัตตานีในเวลาต่อมา ออกได้เป็น 2 ประเด็น เช่นเดียวกับมูลเหตุสำคัญในการปฏิรูปทั่วไป คือ เป็นมูลเหตุจากภายในประเด็นหนึ่ง และเป็นมูลเหตุจากภายนอกอีกประเด็นหนึ่ง ซึ่งจะได้อศึกษามูลเหตุเฉพาะทั้งสองประเด็นดังกล่าวต่อไป

3.2 มูลเหตุจากภายใน ที่สำคัญ คือ ความเดือดร้อนของราษฎรในหัวเมืองทั้ง 7 อันเกิดจากสภาพการปกครองแบบเดิมดังกล่าว และความแตกแยกกันระหว่างเจาหนาทฝ่ายปกครอง ทั้งในส่วนภูมิภาคนั้นเองและที่ส่งไปจากส่วนกลาง ดังนี้

3.2.1 ความเดือดร้อนของราษฎรในหัวเมืองทั้ง 7 อันเกิดจากสภาพการปกครองแบบเดิม

ความเดือดร้อนของราษฎรในหัวเมืองทั้ง 7 อันเกิดจากการปกครองที่มีเจ้าเมืองเป็น หลักแห่งการปกครองนี้ ได้ปรากฏในรายงานใบบอกข้อราชการต่าง ๆ ที่ส่งมายัง เมืองหลวงอยู่ตลอดเวลา นับตั้งแต่ พ.ศ.2432 จนถึงระยะเวลาแห่งการปฏิรูปการปกครองจัดตั้งหัวเมืองทั้ง 7 ขึ้นเป็นบริเวณ 7 หัวเมืองใน พ.ศ.2444 (ร.ศ.120) ในหลาย เมืองความเดือดร้อนของราษฎร เป็นไปอย่างรุนแรง และก่อให้เกิดการระและความไม่พอใจแก่เมืองหลวงในการที่จะแก้ไขเป็นอย่างยิ่ง ถึงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในเมืองยะหริ่ง รามัน และระแงะ ในระยะเวลาก่อนการปฏิรูปการปกครอง

โดยในเมืองยะหริ่งนั้น ราษฎรได้เข้าซื้อกันฟ้องร้องพระยายะหริ่งต่อกรมการเมืองสงขลาเป็นจำนวนมากว่าได้รับความเดือดร้อนจากการปกครองของพระยายะหริ่ง ดังตัวอย่างคำร้องของหนิควร ซึ่งเป็นหลานพระยายะหริ่งกับบ่าวไพร่ ร้องเรียนกล่าวโทษพระยายะหริ่งและแม่กองว่า "...เขาปล้นบ้านหนิควร และฆาปนุตรภรรยาและบ่าวไพร่ และเก็บทรัพย์สินสมบัติไป..."¹

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/58
เจ้าพระยาพลเทพที่สมทกลาโหมทูลกรมหมื่นสมมตอมรพันธุ์ ที่ 152/15410 ลงวันที่ 24
 ตุลาคม ร.ศ.112

คำร้องดังกล่าวและคำร้องอื่น ๆ ล้วนแสดงถึงความเดือดร้อนของราษฎรที่ได้รับจากการปกครองตามอำเภอใจของพระยาพะหริ่ง กรมการ เมืองสงขลาจึงส่งเรื่องนี้ไปยังสมุหกลาโหม แม้บังคับบัญชาสูงสุดในการปกครองภาคใต้ในขณะนั้น จึงมีการสอบสวนกัน ซึ่งระหว่างสอบสวนนั้นพระยาพะหริ่งได้เพิกเฉยและพยายามปิดพริ้วไม่ยอมให้มีการแกะศาลบ่อยครั้ง ทำให้การไต่สวนของลาซา กังนั้นเมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จประพาสเมืองยะหริ่ง ในครั้งเสด็จประพาสแหลมมลายูเมื่อ พ.ศ. 2432 ราษฎรเมืองยะหริ่งพร้อมควยคูขวยราชการเมืองและบุตรเขยพระยาพะหริ่งเองก็ได้ยื่นฎีกากล่าวโทษพระยาพะหริ่งว่าถูกพระยาพะหริ่งข่มเหงและบริพารตามใจชอบเสมอ¹

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงโปรดเกล้าฯ ให้พระองค์เจ้าสายสนิทวงศ์ ขาดหลวงประจำแหลมมลายูในขณะนั้น พิจารณาความคดีนี้ โดยทรงกำชับให้สอบสวนเรื่องนี้อย่างยุติธรรมและจริงจัง ถึงพระราชกระแสตอบหนึ่งว่า "...ถ้ามีความผิดจริงก็ลงโทษใด อย่าให้เป็นที่ติเตียนว่าหนักหน่วงไว้วางการกลั่นแกล้งให้เป็นที่หวาดของหัวเมืองแขกทั้งปวง..."²

ควยพระราชกระแสดังกล่าว การสืบสวนความผิดของพระยาพะหริ่งจึงดำเนินอย่างจริงจังขึ้น โดยพระองค์เจ้าสายสนิทวงศ์ได้มอบหมายให้พระอนันตสมบัติ ขวยราชการเมืองสงขลาซึ่งออกตรวจราชการในหัวเมืองแถบนั้น เป็นผู้สอบสวนพระยาพะหริ่ง รายงานราชการที่พระอนันตสมบัติมีมาถึงเมืองหลวงในครั้งนั้น ใ้สอดส่องให้เห็นถึงปัญหาอันเกิดจากการปกครองภายในหัวเมือง เหล่านี้อย่างชัดแจ้งเป็นครั้งแรก³ โดยในรายงานดังกล่าว

¹ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชหัตถเลขาเรื่อง เสด็จประพาสแหลมมลายู หน้า 59

² ก.

³ พรณงาม เจริญธรรมสาร การปกครองหัวเมืองภาคใต้ทั้ง 7 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2519 หน้า 70

ไคซีไทเห็นถึงลักษณะความประพฤติกและนิสัยใจคอเจ้าเมืองยะหริ่งค่อนข้างว่า

....พระยาปิริง พระยาโยธานุประกิจฐนี่....เป็นคนไม่รูภาษาเสียทีเดียว
แลความซึ่งถูกกล่าวหาของราษฎร เป็นอยู่นั้นจริงทุกราย แต่โรคของพระยาปิริง
ที่เกิดคิดสันดานอยู่นั้น เห็นด้วยเกล้าว่าคงไม่หาย ถ้าการครั้งนี้เสร็จเรียบร้อย
ไปไคแล้ว ถึงจะกะโทษไว้อย่างใด พระยาปิริงพระยาโยธานุประกิจฐคงไม่พัว
นนานไปคงประพฤติกไปอย่าง เดิมอีก...แล เมื่อข้าพระพุทธเจ้ายกไปถึง เมืองปิริง
ณาราชการ เมืองแขกทั้งปวงแต่งให้คนคอยฟังความอยู่นั้น เพราะพวกหัวเมือง
แขกทั้งปวง เข้าใจซัดแนว่าพระยาปิริง เป็นคนชั่วที่สุดครายกชี่ไพรยิ่งกว่าเมือง
อื่น ๆ ...¹

ขอความกังกล่าว นอกจากแสดงถึงลักษณะความประพฤติกและนิสัยใจคอพระยายะหริ่ง
แล้ว ยัง เป็นการแสดงถึงความขัดแย้งพื้นฐานทางภาษา ซึ่งพระยายะหริ่งคงพูด เป็นภาษา
มลายู พระยานันตสมบัติพูดภาษาไทยจึงไม่เข้าใจกัน นอกจากนี้ยัง เป็นการแสดงถึง
อำนาจการบังคับบัญชาให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนที่จะมีต่อพระยาเมืองว่ามีน้อยมากจน
ไม่อาจทำให้พระยาเมืองประพฤติกตามแต่อย่างใด ดังนั้นพระยานันตสมบัติย่อมสอบสวนความ
ผิดพระยายะหริ่งครั้งนั้นจึง เสนอออกพระยายะหริ่งออก เพื่อจะไคเป็น เปียงอย่างไม่ให้
เจ้าเมืองอื่นประพฤติกตาม² แต่พระองค์เจ้าสายสนิทองทรง เข้าใจในปัญหาที่เกิดขึ้นและ
ปัญหาที่จะตามมา จึงไคกราบบังคมทูลให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรง
พระกรุณาผ่อนผันให้พระยายะหริ่งอยู่ในตำแหน่งต่อไป³ ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.62.1/25
พระอนันตสมบัติทูลพระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าสายสนิทอง ลงวันที่ 11 ธันวาคม ร.ศ.109

² ก.

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.62.1/25
พระเจ้าวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าสายสนิทองกราบบังคมทูล ร.5 ลงวันที่ 25 มกราคม ร.ศ.110

เจ้าอยู่หัวก็ทรง เห็นชอบควาว่าสมควรนอนคืนต่อไป

ส่วนทาง เมืองระแงะ และ เมืองรามัน ราษฎรก็ต้องประสบกับความอยุติธรรม ทาง ๆ จากเจ้าเมืองและบ่าวไพร่พรรคพวกเจ้าเมืองเช่นกัน โดยทาง เมืองระแงะนั้น พระอนันตสมบัติรายงานวว่า ราษฎรถึงกับต้องอพยพไปอยู่เมืองอื่นเป็นจำนวนมาก เพราะ ได้รับความเดือดร้อนจากการกดขี่ของเจ้าเมือง ทั้ง ๆ ที่เมืองระแงะเป็น เมืองที่อุดมสมบูรณ์ เหมาะแก่การทำมาหากิน¹ ความเดือดร้อนดังกล่าวของชาว เมืองระแงะนั้นสืบเนื่องมาจาก ความไม่ยุติธรรมในการชำระคดีความ และการทำมาหากินโดยบางอย่าง เจ้าเมืองสงวนไว้ เฉพาะคนของ เจ้าเมือง เช่น การทำป่าหวาย ป่ากระวาน ก็ถูกปิดไม่ให้ราษฎร เข้าทำมา หากิน นอกจากคนของเจ้าเมือง ราษฎรรู้สึกเดือดร้อนกันทั่วไป จึงพากันอพยพไปเมือง อื่นกัน

ส่วนทาง เมืองรามันนั้น ก็มีรายงานแจ้งว่าราษฎรในเมืองรามันได้อพยพไปอยู่ใน เมืองอื่น ๆ โดยเฉพาะเมือง เบิร์กซึ่งระหว่างนั้นไทยกำลังมีกรณีพิพาทพรมแดนกันมาตั้งแต่ พ.ศ.2426 ยึดเยื้อกันมา ในหนมูอพยพนั้น มีแม่กองซึ่งพระยารามันแต่งตั้งให้เป็นนายที่ รรมอพยพออกไปควย² การที่แม่กองซึ่ง เป็นคนระดับผู้ปกครองต้องอพยพไปอยู่ในแดนพิพาท ครั้งนี้ บ่อมเป็นการแสดงให้เห็นถึงความไม่พอใจในสภาพความเป็นอยู่ของ สังคมเมือง รามัน อย่างรุนแรง เพราะความจริง เมืองรามันนั้นเป็น เมืองที่อุดมสมบูรณ์ด้วยทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ดินบุก ป่าไม้ สัตว์ป่า เป็นอันมาก ซึ่ง เมื่อพิจารณารายงานความเดือดร้อนของราษฎร เมืองรามันครั้งนั้นแล้ว ก็พอจะเข้าใจสาเหตุของการอพยพของราษฎรและแม่กองครั้งนั้น เป็นอย่างดี

¹ กองจดหมาย เหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.62.1/25
พระอนันตสมบัติถึงพระยาสุนทรราชภักษ์ว่าราชการ เมืองสงขลา ลงวันที่ 11 ธันวาคม ร.ศ.109

² กองจดหมาย เหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/70
รายงานกิจการบ้าน เมืองของ เมืองรามัน พระอนันตสมบัติทูลกรมหมื่นสมมตอมรพันธุ์
ลงวันที่ 11 ตุลาคม ร.ศ.113

ข้อ ๑๒ ของธรรมนูญเมืองรามันที่กรมการ เมืองสงขลา รายงานมาเมืองหลวงนั้น มีถึง 12 ข้อ แต่จำแนกเป็นเรื่อง ๆ ใจดังนี้

1. การเก็บส่วยและภาษีต่าง ๆ เป็นไปอย่างไม่ยุติธรรมและกดขี่แก่ราษฎร กล่าวคือ ในการเก็บส่วยคนไม่เงินทองซึ่งกำหนดเก็บ 5 ปี 2 ครั้ง ในครั้งหนึ่ง ๆ ราษฎรมักต้องเสีย ซ้ำสองซ้ำสาม เพราะคนที่พระยารามันแต่งตั้งให้เป็นแมกองออกไปเก็บส่วยนั้นบางครั้งยัง เก็บส่วยไม่เสร็จก็ถูกเรียกกลับมาในงานบ้านอื่น คนใหม่ก็จะถูกส่งออกไป ซึ่งจะเริ่ม เก็บใหม่อีกครั้ง การราษฎรขัดขึ้นก็จะถูกลงโทษโดยชักโคกระบือไปบาง จับคอกซื้อคาไวบาง ราษฎรทนการกดขี่ไม่ไหวก็ยอมเสียให้ ส่วนการเก็บภาษีต่าง ๆ ก็ไม่มีกฎเกณฑ์มาตราซึ่ง วัตถุประสงค์ที่แน่นอน แลแต่แขวงกำหนดเอาตามความพอใจ ผู้ใดฟ้องร้องก็จะถูกลงโทษ ทานองเดียวกัน¹

2. การเกณฑ์ราษฎรไปทำธุระกิจต่าง ๆ ให้เจ้าเมืองมักกินระยะเวลานานเกินไป เป็นเหตุให้ราษฎรขาดเวลาทำมาหากิน เช่นการเกณฑ์ราษฎรไปจับช้าง เดือนใช้เวลาถึง 3 - 4 เดือน หรือการเกณฑ์ราษฎรไปทำนาของเจ้าเมือง ซึ่งกว่าจะเสร็จก็พ้นฤดูทำนาแล้ว

3. พระยารามันและพรรคพวกมักใช้อำนาจกดดันแก่ราษฎรให้ได้รับความเดือดร้อน ในการทำมาหากินด้วยวิธีต่าง ๆ เช่นตอนช้างซึ่งไม่ใคร่จับมาเขาประจำการมาไว้ใกล้ไร่นา ของราษฎรแล้วปล่อยช้างนั้นบุกรุกเขาไปทำลายความเสียหายแก่พืชผลของราษฎร ซึ่งเป็นการ แสดงอำนาจข่มขู่ทำลายขวัญราษฎรเป็นอันมาก เพราะใครจะไปทำร้ายช้างนั้นไม่ใคร่ หากช้างมีบาดแผลใด ๆ ก็จะมีการปรับไหมเอาเงินกันอีก

4. พวกพ่อพระยารามันใช้อำนาจกดขี่ข่มเหงราษฎรในทุกด้านตามแต่จะมีโอกาส เช่น หลวงรายนากดี บุตรชายพระยารามัน หรือบ่าวพระยารามันพอใจลูกสาวราษฎรคนใด ก็ไปฉุดมา บรรดาบ่าวพระยารามัน บ่าวหลวงรายนากดี หรือลูกสะใภ้พระยารามัน เมื่อ

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/70 รายงานกิจการบ้านเมืองของเมืองรามัน พระอนันตสมบัติทูลกรมหมื่นสมมตอมรพันธุ์ ลงวันที่ 11 ตุลาคม ร.ศ.113

ของการไรรนาของใครก็แย่งเอามาเป็นของตน หรือยกให้คนอื่นโดยไม่สนใจว่าจะมีเจ้าของ
อยู่ก่อนหรือไม่¹

ขอเถียงรอนักกล่าวเป็นการสะท้อนให้เห็นภาวะการปกครองของ เมืองรามันใน
ขณะนั้นใดเป็นอย่างก็ และเป็นสภาพการ "กินเมือง" ที่เจ้าเมืองมีอำนาจเด็ดขาดใช้อำนาจ
เกินขอบเขต รวมทั้งยังปล่อยให้ไพร่และผู้นิกลจริตเข้าไปแอบอ้างใช้เป็นเครื่องมือหา
ประโยชน์ส่วนตัวอย่างเต็มที่ ราษฎรจึง เป็นผู้ที่เดือดร้อนที่สุดในทุกกรณี ซึ่งความเดือดร้อน
ดังกล่าวทั้งในเมืองยะหริ่ง ระแงะ และรามัน ล้วนมีสาเหตุสำคัญมาจากเจ้าเมือง ไม่โดย
ตรงก็เป็นทางอ้อมทั้งสิ้น คือถ้าในกรณีที่เจ้าเมืองไม่ได้เป็นผู้ใช้อำนาจโดยไม่เป็นธรรมแล้ว
เจ้าเมือง เหล่านี้ก็เป็นหลักใหญ่ในการฉ้อฉลและอำนาจกระทำการข่มขู่ราษฎรต่าง ๆ นานา
สภาพการดังกล่าวจึง เป็นเหตุผลส่วนหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องพยายามเข้าควบคุมอำนาจ
เจ้าเมืองต่าง ๆ ในเวลาต่อมา แต่ในขณะนั้นรัฐบาลยังไม่พร้อมที่จะจัดการอย่างใดใน
หัวเมืองทั้ง เจ็ด จึงมีนโยบายเพียงรักษาความสงบเรียบร้อยเท่านั้น มิได้ประสงค์จะขยาย
พระราชอำนาจ เข้าไปจัดการปกครองในดินแดนดังกล่าวนั้นแต่อย่างใด ด้วยพระบาทสมเด็จพระ
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรง เกรงว่าการ ขยาย เกี่ยวกับกิจการภายในใด ๆ ในหัวเมือง
เหล่านี้จะทำให้เจ้าเมืองตื่นตกใจว่า รัฐบาลกลางจะ เข้าครอบงำอำนาจจน เป็นเหตุให้คิด
หาทางก่อกวนออกจากอำนาจของไทยซึ่งจะก่อความยุ่งยากขึ้น ดังนั้นเมื่อพระอนันตสมบัติ
และพระองค์เจ้าสายสนธิพวงษ์ เสนอความเห็น เกี่ยวกับการจัดการภายใน เมือง ระแงะ และ
เมืองยะหริ่ง เพื่อเป็นแบบอย่างการปกครองในหัวเมืองทั้ง เจ็ด² พระบาทสมเด็จพระ
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงไม่ทรง เห็นด้วย ทรงมีพระราชกระแสรับสั่งตอนหนึ่งว่า

¹ กองกฎหมาย เหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/70
รายงานกิจการบ้านเมืองของ เมืองรามัน พระอนันตสมบัติผู้ลงนามขึ้นสมมตมรพันธ์
ลงวันที่ 11 ตุลาคม ร.ศ.113

² กองกฎหมาย เหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.62.1/25
พระอนันตสมบัติถึงพระยาสุนทรราชภักดีผู้ว่าราชการเมืองสงขลา ลงวันที่ 11 ธันวาคม
ร.ศ.109 และ ม.62.1/25 พระเจ้าวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าสายสนธิพวงษ์กราบบังคมทูล
ร.5 ลงวันที่ 25 มกราคม ร.ศ.110

....ไคเห็นหนังสือพระอนันต์และไคฟังถ้อยคำพระองค์เจ้าสาย ที่ว่าขึ้นไปจัดการเมืองระแงะ ดูเหมือนจะจัดการรวบรัดไม่ให้มีเจ้าเมือง ความเห็นฉันเห็นว่าเสียงที่พระองค์เจ้าสายและพระอนันต์พูดนั้น เป็นคิดไปหาประโยชน์แผ่นดินในทางนั้นมากกว่าที่จะจัดการรักษาย่านเมืองให้เป็นที่มั่นคงอยู่ในอำนาจกรุงสยาม ฤๅให้ราษฎรมีความสุขสบายยิ่งขึ้น จึงมานึกในใจว่าถ้ามีวัดถึงแต่จักเช่นนั้น ๆ จะเกิดประโยชน์เช่นนั้น ๆ ประโยชน์ค่านี้อือพระราชทรัพย์เช่นนี้ พวกเขี้ยวซึ่งที่เคยเป็นใหญ่ในเมืองระแงะ ก็จะมีความเคืองรอนโคกคืบไป เมืองอื่น ๆ ที่เห็นตัวอย่างก็จะมีกวนไปเมืองเราจะ เป็นเช่นนั้นบ้าง เห็นว่าเส้นทางขี้นจะออกนอกจากราไชยบายของคอเวอน เมนต์เราที่จะคิดรักษาเมืองมลายู...¹

กระแสน้ำสิ่งคังกล่าว เป็นการยืนยันนโยบายของไทยที่มีต่อหัวเมืองทั้ง 7 ในอันที่จะพยายามรักษาไว้ในอำนาจของไทยต่อไปด้วยความระมัดระวังและประนีประนอม ให้คงสภาพการปกครองภายในแต่ละเมืองแบบเดิม โดยไม่เข้ายุ่งเกี่ยวมากนัก ซึ่งคงเนื่องมาจากพระบรมราโชบายคังกล่าวนี้อเองจึงไม่ไคพระราชทานพระราชนิพนธ์เกี่ยวกับการถอดพระยาอะหังแกประการใด โดยไคทรงกำชับต่อพระองค์เจ้าสายสนิทวงศ์ว่า

...ถ้าพระยาบิริง ทำผิดเป็นที่เกลียดชังของราษฎรจริงปรากฏชัด เราลงโทษเสียให้ เป็นตัวอย่างแก่หัวเมืองแซกทั้งปวงไคเห็นอำนาจว่าเราอาจจะคังเจ้าเมืองไคแท้ ก็จะเป็นเกียรติยศแลเป็นการเรียบรอยใน เมืองอื่น ๆ ต่อไปด้วย แต่ถาเห็นขอความไม่สุสาคัญนัก แลเป็นแต่เกิดขึ้นเพราะคนบางพวกที่เกลียดพระยาบิริงไม่ทั่วไป ถ้าเราทำแก่พระยาบิริงลง จะเป็นที่สุดสะเทือนถึงเมืองแซกอื่น ๆ ซึ่งยอมจะมีศัตรูบางพวกอยู่ด้วยกันทุก ๆ เมืองเช่นนั้นแล้ว ให้คิดอ่านไกลเกลี่ยให้ เป็นสำเร็จ แลวให้พระยาบิริงรักษาย่านเมืองต่อไป...²

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.62.1/25
กระแสน้ำสิ่งให้จดหมายเหตุไว้ในเรื่องหนังสือพระองค์เจ้าสายสนิทวงศ์ ไม่ปรากฏวันเดือนปี

พระราชวินิจฉัยนี้สะท้อนให้เห็นพระราชประสงค์ที่ไม่ปรารถนาจะก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในอันที่จะทำให้เจ้าเมืองเหล่านั้นรู้สึกกระทบกระเทือนอำนาจตนเอง

3.2.2 ความขัดแย้งและแตกแยกกันระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง:

แต่พระบรมราชโองบายที่จะให้มีการประนีประนอมกันระหว่างรัฐบาลและเจ้าเมืองเหล่านี้ ไม่เกิดผลแต่ประการใด เพราะได้เกิดความขัดแย้งและแตกแยกกันระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของรัฐบาลกับเจ้าเมืองเหล่านี้ และระหว่างเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางด้วยกันเอง ดังปรากฏว่า ในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ.2435 ทางเมืองสงขลาได้ฟ้องร้องมายังกรุงเทพฯ ว่า พระยาพะหริ่งไม่ยอมให้แม่กองของตนไปเรียกเก็บส่วยห่วยและส่วยกระตั้น รวมทั้งควบคุมเลขไพร่ซึ่งอยู่ในบังคับของสงขลาในเมืองพะหริ่งซึ่งที่เคยทำอยู่ปกติ โดยพระยาพะหริ่งอ้างว่าเลขเหล่านั้นเป็นของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ดังนั้นการจะเรียกเกณฑ์เลขหรือเก็บส่วยต่าง ๆ จำต้องมีทองคำมาจากเมืองหลวง เป็นหลักฐาน¹ ต่อมาทางสงขลาสืบทราบวว่าพระยาพะหริ่งได้เดินทางมาพบพระองค์เจ้าสายสนิทวงศ์ที่กรุงเทพฯ เพื่อหารือกันในการจะแยกพะหริ่งออกจากการควบคุมของสงขลาขึ้นกับกรุงเทพฯ โดยตรง หลังจากกลับจากกรุงเทพฯ พระยาพะหริ่งยิ่งแสดงความกระด้างกระเดื่องต่อสงขลา ถึงกับประกาศจะจับตัวกรมการเมืองสงขลาส่งมาตรวจตราหรือควบคุมราชการในเมืองพะหริ่ง โดยอ้างว่าพะหริ่งเป็นอิสระจากสงขลาแล้ว นอกจากนั้นพระยาพะหริ่งได้ทำการก่อกวนข่มเหงราษฎรยิ่งขึ้น เป็นเหตุให้ราษฎรแตกกันมาฟ้องร้องต่อสงขลาเป็นจำนวนมาก² ทั้งนี้ นับเป็นการขัดแย้งระหว่างกรมการเมืองสงขลากับพระองค์เจ้า

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.16/3 พระยาวิเชียรคีรีถึงออกพันนายเวรในหน้าความขึ้นกราบเรียนลูกขุน ณ ศาลา ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ ร.ศ.111

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/53 ขุนรองมหาดไทยถึงหลวงพิพิธสารสวัสดิ์ ในหน้าความขึ้นกราบเรียนผู้สำเร็จราชการเมืองไม่ปรากฏวัน เดือนปี

สายสนิทวงษ์ ข้าหลวงประจำแหลมมลายูซึ่งสนับสนุนพระยาพะทิงทางอุ้มนั้นเอง

ความขัดแย้งบาดหมางกันระหว่างพระองค์เจ้าสายสนิทวงษ์และพระยาสงขลายิ่ง
เพิ่มมากขึ้น เมื่อพระยาสงขลาได้ฟ้องร้องว่าพระยาสาบบุรีอนุญาตให้จีนจากสิงคโปร์และ
ปีนัง เขามาปลูกมันสำปะหลังโดยไม่ได้รับอนุญาตจากสงขลาจน ส่วนสาบบุรีไม่ยอมรับกลับ
ฟ้องว่าเป็นเรื่องพระองค์เจ้าสายสนิทวงษ์ตกลงกับพระวิเศษวังษาซึ่งเป็นผู้ช่วยราชการ เมือง
สาบบุรี เป็นเหตุให้พระยาสงขลา พระยาสาบบุรี และพระองค์เจ้าสายสนิทวงษ์ต่างโกรธ
เคืองกันไปหมด ขณะเดียวกันพระอนันตสมบัติซึ่งเคยขัดแย้งกับพระองค์เจ้าสายสนิทวงษ์
เรื่องออกพระยาพะทิงก็มาขัดแย้งกับ พระยาสงขลาที่ขายกวบ เรื่องส่วนตัวอีก¹ จึงปรากฏ
ว่าราชการชั้นผู้ใหญ่ฝ่ายปกครองของไทยในหัว เมือง เหล่านี้ต่างขัดแย้งทะเลาะวิวาท
แตกแยกกัน เป็นฝักเป็นฝ่าย สับสนวุ่นวาย เป็นอันมาก

สภาพการปกครองในหัวเมือง เหล่านี้สมักลักษณะการปฏิรูปการปกครองดังกล่าวจึง
สะท้อนถึงความไร้ประสิทธิภาพของระบบบริหารราชการและบุคคลปฏิบัติราชการในหัวเมือง
เหล่านั้นเป็นอย่างดี ในขณะที่ราษฎรต้องประสบกับความเดือดร้อนอันเนื่องมาจากการ
กดขี่และการปกครองอันไม่ยุติธรรมของ เจ้าเมืองที่มีอำนาจกว้างขวางตามระบบ "กินเมือง"
บรรดาข้าราชการผู้ใหญ่ของรัฐบาลกลางซึ่งมีหน้าที่ควบคุมดูแลหัว เมือง เหล่านี้กลับมีความ
ขัดแย้งบาดหมางกันกวบ เหตุผลส่วนตัวบาง ผลประโยชน์ขัดกันบาง จนถึงกับสนับสนุน
หัวเมือง เหล่านี้ให้เกิดความกระด้างกระเดื่องกัน การควบคุมและประสานงานระหว่างกัน
จึงอ่อนแอลง รัฐบาลกลางที่กรุง เทพฯ ซึ่งอยู่ห่างไกลจากเหตุการณ์ไม่สามารถอาศัยกำลัง
ของสงขลาหรือข้าหลวงที่ส่งมาตามพระเนตรพระกรรณได้เต็มที่ การที่จะทราบข้อเท็จจริง
ต่าง ๆ ก็ยิ่งยากขึ้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงตระหนักถึงสภาพการณ์
ในขณะนั้นเป็นอย่างดี ใต้ทรงมีพระราชปรารภว่า

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.14/98
พระบรมราชโองการพระราชทานเจ้าพระยาเทเวศร์วงษ์วิวัฒน์ ลงวันที่ 22 เมษายน

...การซึ่งพระอนันตสมบัติออกไปจัดในเมืองแขกประการใด เป็นจัดตามคำสั่ง
พระองค์เจ้าสายสนธิพวงษ์ฯ เอาไปจัดอย่างไรก็ไม่มีหลักฐาน...การที่ข้าราชการ
วิวาทกันไม่ไค่สังการละ เลียดเพราะอยู่ไกล เหตุการณ์¹

ด้วยสภาพการณ์เช่นนี้ รัฐบาลกลางจึงจะไม่สามารถแก้ไขสภาพการปกครองภายใน
ในหัวเมืองเหล่านี้ให้ดีขึ้นได้เลย พระยาบะหมิงนครราชบุรณรพองรองอวยฎีกาก็ยังคงปก
ครองเมืองบะหมิงต่อไป เจ้าเมืองระแงะคนใหม่ที่แทนคนเดิมซึ่งถึงแก่กรรมไปก็เป็นผู้ที่
พระองค์เจ้าสายสนธิพวงษ์สนับสนุน² ส่วนในเมืองรามันซึ่งเป็นดินแดนที่เกิดกรณีพิพาทกันกับ
เปอร์เซียปกครองของอังกฤษนั้น ไค่โปรกเกล้าฯ ให้พระอนันตสมบัติไปเป็นข้าหลวงรักษา
ความสงบเรียบร้อยอยู่ แต่พระอนันตสมบัติกลับไปขัดแย้งกับพระยารามันอีก³

การปกครองภายในที่แตกแยกและง่อนแง่นนี้ ไค่ส่งผลเสียให้ปรากฏชัดใน พ.ศ.
2436 (ร.ศ.112) เมื่อการคุกคามจากอังกฤษตรงพรมแดนระหว่าง เปอร์เซีย-รามันซึ่งยึดเยื่อ
กันมาครบศตวรรษ ไค่ทวีความตึงเครียดยิ่งขึ้น มีผลให้รัฐบาลกลางต้องกลับมาพิจารณา
นโยบายในการปกครองหัวเมืองเหล่านี้เสียใหม่อีกครั้งอย่างจริงจังต่อไป

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.14/98
พระบรมราชโองการพระราชนานเจ้าพระยาเทเวศร์วงษ์วิวัฒน์ ลงวันที่ 22 เมษายน
ร.ศ.113

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.62.1/25
พระกระแสรับสั่งให้จดหมายไว้ในหนังสือพระองค์เจ้าสาย ไม่ปรากฏวันเดือนปี

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/68
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงพระยาทิพโกษา ที่ 28/5236 ลงวันที่
25 มิถุนายน ร.ศ.112 คุรายละเอียดยกมา 112 - 115

3.3 มุลเหตุภายนอกที่สำคัญใดแก่ การคุกคามของมหาอำนาจตะวันตก

มหาอำนาจตะวันตกคุกคามทางกานไคของไทยในขณะนั้นที่สำคัญคืออังกฤษ หัวเมืองขึ้นของไทยในแหลมมลายูไคเริ่มเขาเกี่ยวของกับอังกฤษซึ่งขณะนั้นดำเนินการในรูปของบริษัทอินเดียตะวันออกของอังกฤษ (The English East India Company) โดยมีไทรบุรีเป็นสื่อ ตั้งแต่ปี พ.ศ.2329 (ค.ศ.1786) กล่าวคือสุลต่านไทรบุรี (ตงกู อับดุล โมกกรมชะ) ไคตกลงไคบริษัทอินเดียตะวันออกของอังกฤษเขาเกาะหมาก (Penang) ไคบริษัทจะจ่ายเงินทดแทนในการผูกขาดสินค้าสิบก หวาย และไม้ ไคสุลต่านปีละ 6,000 เหรียญเม็กซิกัน ใน พ.ศ.2329¹ อังกฤษจึงเขาครองเกาะหมากอย่าง เป็นทางการตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ.2329 ไคตั้งชื่อใหม่ว่าเกาะ Prince of Wales Island เพื่อเป็นเกียรติแก่มกุฎราชกุมารอังกฤษ (ต่อมาคือ ยอร์ชที่ 4) มีกัปตันฟรานซิส ไลท์ (Francis Light) เป็นผู้วางราชการคนแรก² ซึ่งผู้วางราชการคนต่อมาคือ เซอร์ยอร์จ ลีธ (Sir George Leith) ไคคิดต่อขอเขาสมารังไคดินแดนบนดินแดนไคใหญ่ตรงข้าม เกาะปีนังใน พ.ศ.2343 (ค.ศ.1800) ไคไคเขาเพิ่มอีกปีละ 4,000 เหรียญเม็กซิกัน และสัญญาจะไมให้ศัตรูของสุลต่านมาหลบซ่อนในดินแดนของบริษัท อีกทั้งจ่ายเงินให้สุลต่านปีละ 10,000 เหรียญ คราบเท่าไคอังกฤษยังอยู่ไคดินแดนใหม่ซึ่งอังกฤษเรียกว่า ไคพรินซ์ เวลส์เลย์ (Province Wellesley) ไคเขาไคดินแดนทั้งสอง ฝ่ายไทยไมไคมีบทบาทยุ่งเกี่ยวควยเลย แมว่าไคไทรบุรีไคยอมเขามาสวามิภักดิ์เป็นประเทศราชตั้ง ไคเดิมตั้งแต่ปี พ.ศ.2329 แล้วก็ตาม เพราะสุลต่านถือว่า เป็นเรื่องกิจการภายในมลายู ส่วนไทยก็มิไคได้ ทักทวงประการไคไค เป็นการยอมรับไคโดยปริยาย บริษัทเองก็ถือว่าไคไคเจรจาขอเขาไคดินแดนทั้งสองกับสุลต่านในฐานไคไทรบุรี เป็นรัฐอิสระ⁴

¹ Richard O. Winstedt. A History of Malaya. p.174.

² H.P. Clodd. Malaya's First British Pioneer, p.49.

³ L.A. Mills. British Malaya 1824-1867. p.39.

⁴ Ibid., p.40.

ไทยเริ่มเข้าเกี่ยวข้องกับบริษัทอินเดียตะวันออกของอังกฤษด้วย เรื่องของไทรบุรี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2364 เมื่อเกิดกรณีเจ้าพระยาไทรบุรี (ปะแงรัน) ไม่ยอมส่งต้นไม้เงินต้นไม้ทอง เขาถวายตามกำหนด เจ้าพระยาบวรศรัทธมราช (นอย) จึงยกทัพไปปราบและตีไทรบุรีได้ในปลายปี พ.ศ. 2364 เจ้าพระยาไทรบุรีหนีไปพึ่งอังกฤษที่เกาะหมาก เจ้าพระยาบวร (นอย) จึงมีหนังสือไปถึงผู้ว่าการเกาะชอว์ เจ้าพระยาไทรบุรี แต่อังกฤษไม่ยอมส่งตัวคืน¹ ในปีต่อมา (พ.ศ. 2365) บริษัทอินเดียตะวันออกก็ส่งนายจอห์น ครอว์ฟอร์ด (John Crawford) เขามาเจรจากับไทยที่กรุงเทพฯ มีเรื่องการค้าและการให้ไทยยอมรับสิทธิในการเข้าดินแดนทั้งสอง เป็นจุดหมายสำคัญ ส่วนเรื่องช่วยให้เจ้าพระยาไทรบุรีกลับเขาคอง เมืองตามเดิมนั้นให้พัก เมื่อมีโอกาส² ซึ่งผลการเจรจาสำเร็จเพียง เรื่องเดียวคือไทยไม่ไต่ทักทวง เรื่องที่สุลต่านยอมให้อังกฤษเข้าดินแดนทั้งสอง จึงเท่ากับยอมรับว่าบริษัทเข้าดินแดนทั้งสองถูกต้องแล้ว³

แม้ว่าการเจรจาดังนั้นไม่ได้ผลนัก ข้าราชการอังกฤษและพ่อค้าภายใต้การควบคุมของโรเบิร์ต ฟูลเลอร์ตัน (Robert Fullerton) ผู้ว่าการเกาะหมากก็ยังสนใจที่จะขยายผลประโยชน์ของอังกฤษในแหลมมลายูต่อไป⁴ ในปี พ.ศ. 2368 เปรี๊ยะยามปลีก

¹ L.A. Mills, British Malaya 1824-1867, p.40. และสภากรมัน คัมพลารักษ์ บทบาทของเจ้าพระยาบวร (นอย) ที่มีต่อรัฐบาลกลางและหัวเมืองภาคใต้ใน ร.2, ร.3 วิทยานิพนธ์ อ.ม. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2520 หน้า 212

² George Swinton, "Envoy's Instruction" Journal of an Embassy to the Courts of Siam and Cochin China, p.593.

³ จอห์น ครอว์ฟอร์ด เอกสารของครอว์ฟอร์ด แปลโดย ไพโรจน์ เกษมณกิจ หน้า 24 - 37

⁴ วอลเตอร์ เอฟ. เวลลา แผนกอินพระนั่งเกล้า แปลโดย นิจ ทองโสภิต หน้า 125 - 127

ตัวออกจากอำนาจไทย พล.เลอร์ดันจึงเข้าช่วย เปร์กทอดทานอำนาจของนครศรีธรรมราชผู้
 กำกับเปร์กตันที่ ถึงกับจะส่งเรือรบล้อมกองเรือที่ปากแม่น้ำเมืองศรี¹ พอดีที่ลอร์ด
 แอมเฮิสต์ (Lord Amherst) ผู้สำเร็จราชการอังกฤษประจำอินเดียได้ส่ง ร.อ. เฮนรี
 เบอร์นี่ (Henry Burney) เป็นทูตเชิญอักษรสาส์นและบรรณาการมาถวายสมเด็จพระ
 นั้เกล้าเจ้าอยู่หัวที่วังหน้าพระองค์ใหม่ ร.อ. เฮนรี เบอร์นี่มาถึงป็นัง เมื่อกรกฎาคม พ.ศ.
 2368 ได้ทราบข่าวว่าเจ้าพระยานครศรีธรรมราช (น้อย) ได้เตรียมทัพที่ไทรบุรีจะเข้า
 ตีเปร์ก เขาจึงอาสาพลเลอร์ดัน ผู้ว่าราชการเกาะหมาก เจริญกับเจ้าพระยานคร (น้อย)
 โดยชี้แจงไทยว่าบริษัทได้รับสิทธิทางการค้าเหนือเปร์กสลังงอจากฮอลันดา ดังนั้นบริษัท
 จำต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับควย เมื่อจะเกิดอันตรายแก่รัฐทั้งสอง²

ในที่สุดได้ตกลงทำสัญญาเบื้องต้น (Preliminary Treaty) กันเมื่อ 31
 กรกฎาคม พ.ศ. 2368 (ค.ศ. 1825) ว่าไทยจะไม่ยกทัพไปตีเปร์ก สลังงอ และอังกฤษ
 สัญญาว่าจะไม่ยึดครองหรือแทรกแซงการปกครองของเปร์ก³ เมื่อตกลงกับเจ้าพระยานคร
 (น้อย) แล้ว เบอร์นี่ก็เข้าเฝ้าที่กรุงเทพฯ และเจรจาเป็นผลสำเร็จ ไทยยอมลงนาม
 ในสัญญาเบอร์นี่ เมื่อ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2369 (ค.ศ. 1826) โดยอังกฤษยอมรับว่า
 เปร์กเป็นอิสระ⁴ สัญญานี้จึง เป็นโอกาสให้อังกฤษขยายอิทธิพลของตนในเปร์ก กลับกัน
 ครังกานู และไทรบุรี อย่างกว้างขวางในเวลาต่อมา โดยอังกฤษเริ่มเข้าแทรกแซงกิจการ
 ภายในของแต่ละรัฐนั้นทีละน้อย

¹ วอลเตอร์ เอฟ. เวลลา แผ่นดินพระนั้เกล้า แปลโดย นิจ ทองโสภิต
 หน้า 128

² L.A. Mills. British Malaya 1824-1867. p.140-141.

³ Henry Burney. The Burney Papers. Vol.1, part 4, p.703-705.

⁴ สนธิสัญญาและความตกลงทวิภาคีระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศ

หลัง พ.ศ. 2413 (ค.ศ. 1870) การแข่งขันขยายอำนาจและล่าเมืองขึ้นของมหาอำนาจตะวันตกได้เพิ่มขึ้นทุกขณะ ทั้งรัสเซีย ฝรั่งเศส และเยอรมนี ต่างพยายามผนวกดินแดนทั้งในเอเชีย แอฟริกาและหมู่เกาะต่าง ๆ ในแปซิฟิก ทำให้อังกฤษต้องพยายามหาทางกีดกันมหาอำนาจอื่นไม่ให้เข้าตั้งตัวในแหลมมลายูได้ ดังนั้นในปี พ.ศ. 2417 (ค.ศ. 1874) อังกฤษจึงเริ่มใช้ระบบที่พักอาศัย (Residential System) ในเปรัก สลังงอร์ และเนกรี-เซมบีลัน ทำให้อังกฤษสามารถเข้าควบคุมกิจการภายในรัฐเหล่านี้โดยตรงมากขึ้น นโยบายนี้ทำให้ไทยเริ่มหากระแสการคุกคามตอบรับจากแห่งดินแดนที่ติดกับรัฐในความคุ้มครองของอังกฤษ ซึ่งในระยะแรกฝรั่งเศสมหาอำนาจคู่แข่งของอังกฤษผู้เฝ้ามองนโยบายของอังกฤษในแหลมมลายูอย่างใกล้ชิดได้ชักชวนขึ้นโดยนายการ์นิเยร์ (Garnier) กงสุลฝรั่งเศสที่กรุงเทพฯ ได้เขียนเตือนชาห์หลวงฝรั่งเศสประจำอินโดจีนว่าอังกฤษมีนโยบายที่จะกลืนมลายูทั้งหมด¹ อังกฤษจึงจำต้องแสดงตัวเกี่ยวกับนโยบายของตนในแหลมมลายูเป็นครั้งแรกโดยเซอร์วิลเลียม แจร์วัว (Sir William Jervois) ชาห์หลวงอังกฤษประจำสิงคโปร์ ได้เชิญนายโทมัส น็อกซ์ (T.G. Knox) กงสุลอังกฤษประจำกรุงเทพฯ ไปตกลงวิธีหาเกี่ยวกับมลายูที่สิงคโปร์

แนวทางการเมืองของน็อกซ์ที่มีไปยังลอนดอนใน พ.ศ. 2418 (ค.ศ. 1875) จะยืนยันว่ารัฐบาลสหราชอาณาจักรและกระทรวงการต่างประเทศอังกฤษไม่เห็นความจำเป็นที่จะเข้าแทรกแซงในรัฐมลายูที่เป็นของไทย แต่เมื่อเกิดมาตรการเบลีเคนต์เปรักในปีเดียวกันนั้น รัฐบาลสหราชอาณาจักรก็ได้จัดกองปราบปรามที่เรียกว่า Punitive expedition ไปปราบอย่างเข้มแข็งทันที จับหัวหน้าชาวมลายูหลายคนประหารชีวิต รวมทั้ง เนรเทศสุลต่าน เปรักและผู้เกี่ยวข้อง ขณะเดียวกันขอรับรองมิให้ไทยเข้าไปเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์นี้ โดยสั่งห้ามการขนส่งอาวุธในบริเวณพรมแดน เปรักและหัวเมืองมลายูที่ขึ้นกับไทยและห้ามไทยให้หลบภัยแก่ศัตรูของอังกฤษ ซึ่งไทยก็ได้ให้ความร่วมมือด้วยดี²

¹V.G. Kiernan. "Britain, Siam and Malaya : 1875-1885" The Journal of Modern History. 28 : 1 - 20 March 1956.

²Ibid., p.4 - 5.

ในระยะเวลาที่กระทรวงอาณานิคมของอังกฤษยังคงมีนโยบายเพียงจะเข้ามีอิทธิพลในรัฐมลายูภาคกลางและใต้เท่านั้น โดยยังยอมรับว่ามลายูภาคเหนือทั้งหมดอยู่ในอำนาจไทย ดังสนธิสัญญา พ.ศ.2369 ได้ระบุชี้ว่า ไทรบุรีและปัตตานีเป็น "โพรวินส์" หรือเมืองของไทย ใน พ.ศ.2418 นั้น เซอร์แฟรงค์ สเวทเทนแฮม (Sir Frank Swettenham) ข้าราชการผู้ใหญ่ในสเตรทเสตเทอเมนต์ก็ยอมรับว่า "...สยามทำการปกครองไทรบุรีทางฝั่งตะวันตก...ปัตตานีทางฝั่งตะวันออก และตรังกานู กลันตัน อัญบง..."¹ แต่นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2423 (ค.ศ.1880) เป็นต้นมานโยบายของอังกฤษในแหลมมลายูเริ่มเปลี่ยนไป เพราะในระบะนั้นสุลต่านไทรบุรีและกลันตันถึงแก่กรรมลงในปี พ.ศ.2423 และ พ.ศ.2425 ตามลำดับ เปิดโอกาสให้ไทยเข้าจัดตั้งเจ้าเมืองและกรมการเมืองบางตำแหน่ง ทำให้อิทธิพลของไทยในรัฐมลายูทางเหนือมั่นคงยิ่งขึ้น และในขณะเดียวกันมหาอำนาจชาติอื่น เช่น รัสเซียและฝรั่งเศสได้แสดงท่าทีคุกคามไทยยิ่งขึ้น โดยรัสเซียแสดงความสนใจเกาะบาง เกาะของไทยในบริเวณโพรวินส์ เวลส์เลย์และพม่าของอังกฤษ เรือรบรัสเซียเริ่มปรากฏบ่อยครั้งในน่านน้ำมลายู นอกจากนั้นฝรั่งเศสก็กำลังเรียกร้องดินแดนพรหมแดนตะวันออกของไทย โดยอ้างสิทธิฐานซึ่งฝรั่งเศสได้ไว้ในอำนาจแล้ว และแสดงความสนใจที่จะขอสัมปทานขุดคลองคอคอดกระ นโยบายก็กดดันมหาอำนาจอื่นของอังกฤษจึงกำลังถูกท้าทายอย่างหนัก ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในสเตรทเสตเทอเมนต์ ซึ่งมีเซอร์เฟรดเดอริก เวลด์ (Sir Frederick Weld) เป็นชาหลวงใหญ่อังกฤษประจำสิงคโปร์ระหว่าง พ.ศ.2423 - 2430 และเซอร์แฟรงค์ สเวทเทนแฮม ซึ่งขณะนั้นเป็นเลขานุการฝ่ายกิจการมลายู จึงเห็นว่าอังกฤษควรขยายตัวขึ้นไปจากแหลมมลายูเรื่อย ๆ เพื่อครอบครองดินแดนระหว่างเกาะนาวศรีและสเตรทเสตเทอเมนต์ไว้ในอำนาจทั้งหมด²

¹Eunice Thio. "Britain's Search for Security in North Malaya, 1886-1897" Journal of Southeast Asian History. 10:279-303 September 1969. (citing - Frank Swettenham, "Some Account of the Independent Native State of the Malay Peninsula" No.6 1880)

²Eunice Thio. British Policy in the Malay Peninsula, 1880-1910. p.242-245, 272-273.

เมืองไทย

ลำห้วยสีลา

เมืองไทยเก่า

ลำห้วยมุก

คลองใหญ่

คลองเล็ก

คลองน้อย

คลองใหญ่

คลองเล็ก

คลองน้อย

คลองใหญ่

คลองเล็ก

คลองน้อย

ลำห้วยมุก

ลำห้วยสีลา

ลำห้วยมุก

เมืองรามัญ

ลำห้วยมุก

เมือง

กลันทก



ที่มา : กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร
แผนที่ รัชกาลที่ 5 ม.8

แผนที่เขตรแดน

ที่เก็บเก็บอยู่ในส่วน เมืองมลายูสมัยไทย กับเขตรแดน
ทำขึ้นเมื่อ ๒๕ มิถุนายนพ.ศ. ๑๑๐

เครื่องหมายคือ:

- พื้นที่บริเวณเมืองไทยกับเขตรแดน
- พื้นที่บริเวณเมืองรามัญกับเขตรแดน

เมืองเปหระ

ลำห้วยมุก

ดังนั้น เจาหน้าที่อังกฤษในภูมิภาคนี้จึงพยายามเร่งให้กระทรวงอาณานิคมอังกฤษ (Colonial office) เลิกนโยบายที่จะสนับสนุนอำนาจไทยในแหลมมลายูและให้พยายาม บันทอนสิทธิของไทยเหนือดินแดนนั้นลง¹ ก้าวแรกของความพยายามของชาวรัฐการอังกฤษ เหล่านี้คือการยกปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับตรังกานู และปัญหาคินแดนระหว่าง เปรัก-รามัน ขึ้นมาพิจารณา

ปัญหาพรมแดนระหว่าง เปรัก-รามัน

ในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2425 (ค.ศ. 1882) เฟรดเคอริค เวลด์ โคโยนบันทึก ของสเวทเทนนิมไปยังกรุงลอนดอน เรื่องสิทธิไทยเหนือรัฐมลายูทางเหนือ โดยปฏิเสธ ที่จะยอมรับว่า การส่งคนไมทองคนไมเงินของไทรบุรี เปรัก กลันตัน ตรังกานูและปัตตานี เป็นการแสดงถึงการ เป็นเมืองขึ้นของ เมือง เหล่านี้ โดยเหตุผลว่าไทยก็ไต่ส่ง เป็นบรรณาการให้จีนเช่นกัน พร้อมกันนี้ เวลด์ได้ให้นายกิปฟอร์ด พัลเกรฟ (Gifford Palgrave) กองสุลต่านอังกฤษประจำกรุงเทพฯ ประท้วงการแทรกแซงของไทยในตรังกานูตามเหตุผล ดังกล่าว แต่นายพัลเกรฟไม่เห็นด้วย เขาอ้างพระราชกฤษฎีกาที่สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า "ตรังกานูมีการปกครองที่เป็นอิสระแต่หาได้เป็นเอกราชไม่..."² เพราะความสัมพันธ์กับต่างประเทศต้องอยู่ในความควบคุมของไทยและรัฐมลายูต่าง ๆ ยัง ไม่สามารถพึ่งตนเองได้ ถ้าไม่อยู่กับไทยจำเป็นที่อังกฤษต้องผนวกเข้าปกครองแทน ซึ่ง จะทำให้ไทยหมดความไว้วางใจอังกฤษ เป็นการขัดกับนโยบายรักษาความเป็นมิตรกับไทย³

¹Eunice Thio. "The British Forward Movement in the Malay Peninsula, 1880-1889" in Papers on Malayan History. p.131.

²Kiernan. "Britain, Siam and Malaya 1875-1885" The Journal of Modern History. 28 : 7-8 March 1956 (อ้างอิงมาจากเอกสารกระทรวงต่างประเทศอังกฤษ Foreign Office (ตอบไปขอ F.O.) 69/81, Palgrave-Granville No.30,31 Confidential, 26 April 1882)

³Ibid.

ดังนั้นในเรื่องปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับศรีลังกา เฟรเดอริก เวลด์จึงได้รับ คำสั่งห้ามไม่ให้ทำการประทุงใด ๆ ซึ่งจะเป็นการกระทบกระเทือนสัมพันธภาพกับไทย

ในเวลาใกล้เคียงกันนั้น เฟรเดอริก เวลด์ ก็ได้ยกปัญหาพรมแดนเปรัก-รามัน ขึ้นเสนอกระทรวงการต่างประเทศอังกฤษว่าไทยผิดสัญญา ปี พ.ศ.2369 ที่ว่าจะไม่รุกราน เปรัก โดยไทยได้เข้าครอบครองดินแดนส่วนหนึ่งของ เปรักมานานแล้ว และไทยยังเข้า ครอบครอง ในบริเวณพรมแดนตะวันออกเฉียงเหนือที่ติดกันกับปัตตานีด้วย เวลด์เรียกร้อง ให้ไทยคืนสิทธิเหนือพื้นที่และราษฎรที่อาศัยในดินแดนนั้นให้เปรัก รวมทั้งห้ามเจ้าหน้าที่ ของไทยในปัตตานีเข้าครอบครองในเขตนั้นด้วย¹

กระทรวงการต่างประเทศอังกฤษตกลงตามข้อเสนอแนะของ เวลด์จึงมอบให้ นายกีฟฟอร์ด พัลเกรฟ กงสุลใหญ่อังกฤษประจำกรุงเทพฯ ตามหาเรื่องนี้กับไทยภายหลัง ที่ได้ปรึกษาเรื่องนี้กับพระเจ้าอนงบาเชอ กรมหมื่นเทวะวงศ์วโรปการ เป็นการส่วนตัวแล้ว² พัลเกรฟได้รายงานไปยังลอร์ด แกรนวิลล์ (Lord Granville) รัฐมนตรีกระทรวง การต่างประเทศอังกฤษว่าไทยปฏิเสธข้อกล่าวหาของ เปรักที่ว่าไทยผิดสัญญา พ.ศ.2369 ทั้งไทยขอให้อังกฤษระบุพื้นที่ในกรณีพิพาทว่าเป็นบริเวณใด เพราะปัญหาพรมแดนระหว่างไทย กับเปรักเท่าที่มีอยู่คือ พรมแดนระหว่างไทรบุรีกับเปรัก ส่วนความเดือดร้อนเกี่ยวกับการ ครอบครองก็ไม่เคยได้รับรายงานมาก่อน และเรื่องนี้ไทยพร้อมที่จะมีการตกลงเจรจากันใน

¹พรณาม เจริญธรรมสาร การปกครองหัวเมืองภาคใต้ทั้ง 7 ในรัชสมัยพระบาท สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว หน้า 89 (citing - Documents Relating to the Relation between Siam and Foreign Countries (Cited hereafter as DRSF) Vol.57, Memoranda on the Proposed Rectification of Boundary Between Perak and Siam, 8 May 1884)

²กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.22ง/4 ร.5 ถึงเจ้าพระยาสุรวงษ์ไวยวัฒน์พิพัฒน์ศักดิ์ ร.ที่ 55 ลงวัน 3 ๓ 6 ค่ำ ปีมะแม

ปัญหาที่จำเป็น ซึ่งพลเอกเห็นว่าคำตอบของไทยสมเหตุสมผลที่¹ ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2426 (ค.ศ. 1883) มีสเตอร์ นิวแมน (Mr. Newman) ผู้ว่าการแท่งงสุใหญ่ อังกฤษที่กรุงเทพฯ ได้ยื่นยันคำร้องของ เปร็ดทอพระยาภาณุวงษ์มหาโกษาธิบดี เสนาบดีการต่างประเทศของไทยอีกครั้ง

แต่ในการเรียนครั้งนี้อังกฤษมิได้ชี้ชัดว่า เปร็ดเรียกร้องดินแดนส่วนไหนและไม่มีแผนที่แสดง ต่อมาอังกฤษจึงชี้แจงว่าเขตพิพาทเป็นพื้นที่โดยรอบคันทันแม่น้ำเปร็ดซึ่งเป็นของ เปร็ดมาแกลนแลวรามันไครุกรานควยกำลัง อังกฤษระบุว่ากรรณครั้งสุดท้ายเกิดระหว่างปี พ.ศ. 2406 - 2426 แสดงว่าไทยละเมิดสัญญา พ.ศ. 2369 ที่ว่าจะไม่รุกราน เปร็ด² ฝ่ายไทยจึงส่งคณะสำรวจอันประกอบด้วยพระยาพิไชยสงครามเป็นชาหลวงไปพร้อมกับนายแมคคาร์ธี (McCarthy) และนายนิคโคเล (Nicole) วิศวกรลงไปสำรวจพื้นที่พิพาทร่วมกับเจ้าหน้าที่ซึ่งรัฐบาลเสครตเสกเทอลเมนต์แต่งตั้งมาคือเซอร์ ฮิวจ์ โลว์ (Hugh Low) เกรสิเคนต์เปร็ดเมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2427 (ค.ศ. 1884)³ ครั้นเมื่อคณะสำรวจกลับถึงกรุงเทพฯ ไทยก็ยื่นคำตอบปฏิเสธข้อกล่าวหาทั้งหมดของ เปร็ดว่าเขตแดนระหว่าง เปร็ด-รามันที่เป็นอยู่ขณะนั้นชัดเจนและสมควรแล้ว ไทยไม่เคยส่งทัพไป

¹พรณงาม เจริญธรรมสาร การปกครองหัวเมืองภาคใต้ทั้ง 7 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว หน้า 91 (citing - DRSF., Vol. 58, Palgrave-Granville. 20 October 1882)

²กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.22ง/4 เจ้าพระยาภาณุวงศ์ทูลพระเจ้าน้องยาเธอพระองค์เจ้าสวัสดิ์ประวัติ ที่ 426 ลงวัน 4 7 6 คำ ปีมะแม เบญจศก (จ.ศ. 1245)

³กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.22ง/4 เจ้าพระยาอรรคมหาเสนาถึงเจ้าพระยาวิเชียรคิริ ร.ที่ 480 ลงวัน 1 7 7 คำ ปีมะแม เบญจศก

รุกราน เปร็ค แต่ เปร็คกลับเป็นฝ่ายรุกรานไทยตรงพรมแดนด้านไทรบุรี-เปร็ค¹ เหตุผลสำคัญที่ทำให้ไทยต้องปฏิเสธขอเรียกร้องนี้ก็คือจากรายงานคณะสำรวจไทยพบว่าพื้นที่ดังกล่าว นั้น "มีเนื้อที่มากกว่า 3 ล้าน 6 แสนไร่" ถ้าไทยยอมยกดินแดนนี้แก่เปร็ค "พระยารามัน จะคงเสียอาณาเขตของเมืองถึง $\frac{2}{3}$ และ เปร็คก็จะได้เพิ่มขึ้นถึง $\frac{1}{3}$ ของที่มีอยู่..."² การปฏิเสธของไทยจึงเป็นที่ไม่พอใจของรัฐบาลเสกตเทศเทอลเมนต์เป็นอันมาก แต่เนื่องจากดินแดนที่พิพาทนี้เป็นดินแดนรกร้างว่างเปล่าและขาดหลักฐานสนับสนุน เจาหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ของอังกฤษ เช่น ลอร์ดคิมเบอร์เลย์ (Lord Kimberley) รัฐมนตรีกระทรวงอาณานิคม และเอเวลิน แอชลีย์ (Evelyn Ashley) รองเลขาธิการรัฐสภาอังกฤษ ขณะนั้น จึงลังเลใจที่จะสนับสนุนปัญหานี้ต่อไป แต่ในที่สุดอังกฤษก็เห็นควรที่จะเรียกร้องดินแดนส่วนนี้จากไทยในนามเปร็คต่อไป เพราะบรรดาพ่อค้าและข้าราชการในเสกตเทศเทอลเมนต์เชื่อว่าถ้าอังกฤษได้ดินแดนส่วนนี้จะทำให้อังกฤษสามารถเขาคบครองกลั่นตันต่อไป และถ้าได้มีการพัฒนาเส้นทางคมนาคมและความปลอดภัยในการปกครอง อังกฤษจะไยผลประโยชน์จากดินแดนเหล่านั้นเพิ่มขึ้น และที่สำคัญจะทำให้อังกฤษได้รับเกียรติคุณมากเมื่อได้รับความสำเร็จครั้งนี้ ซึ่งเฟรคเกอร์ริค เวลด์ เห็นว่ามีความสำคัญมากต่อฐานะของอังกฤษในแหลมมลายู³

ในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2427 (ค.ศ. 1884) เฟรคเกอร์ริค เวลด์ จึงมีหนังสือถึง เอิร์นเนสท์ ซาเตา (Ernest Satow) กงสุลใหญ่อังกฤษประจำกรุงเทพฯ คนใหม่ ซึ่งเพิ่งเข้ารับตำแหน่งในเดือนนั้น ให้คัดค้านหลักฐานต่าง ๆ ที่ไทยเสนอไป แก่ซาเตา

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.22ง/5
เจ้าพระยาภาณุวงศ์ถึงมีสเตอร์นิวมัน ร.ที่ $\frac{511}{45}$ ลงวัน 7 ๓ 2 ค่ำ จ.ศ. 1245

² อ.

³ พรณงาม เกษมธรรมสาร การปกครองหัวเมืองภาคใต้ทั้ง 7 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว หน้า 95 (อ้างอิงมาจากเอกสารกระทรวงอาณานิคมของอังกฤษ Colonial Office (ต่อไปย่อ C.O.) 273/126 Weld - C.O. 21 March 1884 ; C.O. 273/132 Weld - C.O., October 1884)

ไม่เห็นด้วยกับเวลด์ จึงปฏิเสธที่จะเป็นหนังสือในข้อไทย เพราะเขาเห็นว่าการอ้างสิทธิของ
 เปร์คินั้นขาดหลักฐาน ไม่เป็นการสมควรที่อังกฤษจะสนับสนุน เปร์คิ เรื่องพรมแดน¹ เขาเห็น
 ว่าความสำคัญของปัญหานี้คือการ เรียกร้องคืนแดนจากรัฐของอังกฤษจะเป็นการ เปิด
 โอกาสให้ฝรั่งเศสเข้าเป็นขออ้างในการ เรียกร้องคืนแดนตะวันออกของไทยโดยอ้างสิทธิ
 ของเขมร การเรียกร้องของอังกฤษจึงเท่ากับสนับสนุนการแบ่งไทยเป็น 2 ส่วน โดยอังกฤษ
 เป็นฝ่ายเริ่มนั้นเอง² แต่ความเห็นดังกล่าวบรรดาข้าราชการเสนาบดีไม่เห็นด้วย
 โดยอ้างว่าการเรียกร้องของอังกฤษกับฝรั่งเศสต่างกันโดยสิ้นเชิง เพราะฝรั่งเศสต้องการ
 การแยกดินแดนไทย แต่อังกฤษต้องการเพียงสนับสนุนให้เปร์คิได้ปกครองดินแดนซึ่งไม่มี
 ประโยชน์อย่างใดต่อไทย และเปร์คิพร้อมที่จะจ่ายค่าทดแทนตามสมควรแก่ราษฎรที่ได้รับ
 ความเสียหายในก้นหรีพยสินในกรณีที่ต้องอพยพที่อยู่³ ทั้งเฟรคเคอริค เวลด์ และอิวั โลว์
 เห็นว่าไทยจะต้องถูกฝรั่งเศสคุกคามดินแดนต่อไปมากขึ้น ดังนั้นอังกฤษควรขยายอำนาจขึ้น
 ไปในส่วนของไทยไปจนจกพม่าบาง เพื่อจะได้เป็นการถ่วงดุลอำนาจกับฝรั่งเศส การ
 เรียกร้องคืนแดนของ เปร์คิจึง เป็นมาตรการในการลดอำนาจของไทย เพื่อขยายอำนาจของอังกฤษ⁴

¹ กองบรรณสาร กระทรวงการต่างประเทศ หมวกสนธิสัญญา หมุดสัญญาเขตแดน
 กับอังกฤษ พ.ศ. 2426 และ 2443 แฟ้ม 1.13.1 สำเนาจดหมายกรมมหาดไทยถึงกระทรวงการ
 ทูลกระหม่อมในเรศวรฤทธิพิทไทยในลอนดอน ลงวันที่ 10 กรกฎาคม ค.ศ. 1885

² พระราชบัญญัติการปกครองหัวเมืองภาคใต้ทั้ง 7 ในรัชสมัยพระบาท
 สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว หน้า 99 (citing - C.O. 273/138 Cecil
 Smith - Satow, 10 July 1884 and 5 January 1885)

³ ก. หน้า 98 (citing - F.O. 69/92 Meade - Granville, 25 July
 1884 Immediate and Confidential)

⁴ ก. หน้า 99 (citing - C.O. 273/138 Cecil Smith - Satow,
 10 July 1884 and 5 January 1885)

ดังนั้นนโยบายของรัฐบาลสหราชอาณาจักรที่สิงคโปร์กับกรุงสุลโตอังกฤษประจำ
กรุงเทพฯ คอปลัทยาเปร์ก-รามันจึงขัดแย้งกัน เอร์เนสต์ ซาเตา กรุงสุลโตอังกฤษเห็นว
อังกฤษควรสนับสนุนอำนาจไทยใน เมืองขึ้นทั้งหลายในแหลมมลายูจีน เพื่อเป็นรัฐกันชนระหว่าง
อังกฤษกับฝรั่งเศสในภูมิภาคนี้ แคเวลล์และอีวจ์ โลว์ ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในกระทรวงอาณานิคม
นิคมถือว่าปัญหานี้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายหลักที่อังกฤษจะต้องปฏิบัติต่อไปเพื่ออำนาจและความ
มั่นคงของอังกฤษในทางการค้าและการ เมืองบนแหลมมลายู ซึ่งเมื่อกระทรวงอาณานิคม
อังกฤษและกระทรวงการต่างประเทศของอังกฤษได้พิจารณาถึงผลประโยชน์ที่อังกฤษจะได้รับ
แล้ว กระทรวงอาณานิคมอังกฤษก็แจ้งให้ซาเตาทราบในเดือนมีนาคม พ.ศ.2428 (ค.ศ.
1885) ว่า แม้อังกฤษคงปรารถนาที่จะรักษาให้ไทยเป็น เอกราชและ เป็นมิตรของอังกฤษ
แต่เพื่อ "ความสนใจพิเศษ" ของอังกฤษในแหลมมลายู อังกฤษไม่อาจยอมให้ไทยกระชับ
ความสัมพันธ์กับรัฐมลายูได้¹

ในเดือนต่อมา 8 เมษายน พ.ศ.2428 (ค.ศ.1885) จึงมีการเจรจาปัญหา
พรมแดน เปร์ก-รามันที่กรุงลอนดอน โดยกระทรวงการต่างประเทศอังกฤษได้มีหนังสือถึง
กรมหมื่นนครสวรรค์ราชทูตไทยประจำกรุงลอนดอนว่า อังกฤษต้องการตกลง เรื่องปัญหา
พรมแดนให้เรียบร้อยโดยเร็วที่สุด ในการเจรจา อีวจ์ โลว์ เบลีเคน เปร์กซึ่งร่วมประชุม
ด้วย ได้พยายามบอกข้ออ้างที่ว่า การปกครองของไทยในพื้นที่บริเวณพรมแดนนั้นไม่มีประสิทธิ
ภาพ ก่อความเดือดร้อนแก่ราษฎร เขาพยายามเจรจาขอให้ไทยยกดินแดนส่วนนั้นให้เปร์ก
โดยไทยยอมรับค่าตอบแทนที่อังกฤษจะเสนอให้ ฝ่ายไทยก็พยายามหลีกเลี่ยงที่จะพิจารณา
ข้อเสนอดังกล่าว โดยยืนยันว่าปัญหานี้เป็นปัญหาสำคัญที่ควรมีการ เจรจาทำความตกลงกัน
เท่านั้นเกี่ยวกับที่รัฐบาลในยุโรปปฏิบัติกัน และเหตุผลที่สำคัญที่ไทยอ้างที่จะปฏิเสธขอเสนอ
ของอังกฤษที่จะซื้อที่ดินแดนกรณีพิพาท เปร์ก-รามันนี้ครั้งนั้นก็คือ เกรงว่าฝรั่งเศสจะนำ

¹V.G. Kiernan. "Britain, Siam and Malaya : 1875-1885"

เป็นข้ออ้างในการขอคืนแดนไทยต่อไป¹

การที่ไทยยืนยันไม่รับข้อเสนอของอังกฤษครั้งนี้ ทำให้ขบวนการอังกฤษที่เกี่ยวข้องไม่พอใจอย่างยิ่ง แต่พอดีขณะนั้นอังกฤษเปลี่ยนรัฐบาลใหม่ซึ่งเป็นพรรคเสรีนิยม ลอร์ดซอลสเบอรี (Salisbury) เข้ามารับตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2428 นโยบายอังกฤษที่มีต่อไทยจึงเปลี่ยนไป เพราะลอร์ดซอลสเบอรีไม่เห็นความจำเป็นที่จะเสี่ยงสูญเสียไทย เพื่อคืนแดนที่เขาถือว่าเป็นเพียงทะเลทรายส่วนหนึ่งเท่านั้น ("...bit of desert...")² ในที่สุดกระทรวงอาณานิคมอังกฤษจึงต้องยอมเก็บปัญหาเบร็ค-รามันไว้ และถือว่าปัญหานี้ควรแยกออกจากหากจากนโยบายทั่วไปของอังกฤษที่มีต่อไทยและมลายู³ ปัญหาเบร็ค-รามันจึงดูเหมือนว่าจะยุติลงได้ แต่ครั้นปลายปี พ.ศ. 2428 นั้นเฟรดเคอร์ติส เบลคโคกกลับเข้ารับตำแหน่งชาห์หลวงใหญ่อังกฤษประจำสิงคโปร์ใหม่ในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2429 (ค.ศ. 1886) เบร็คก็เริ่มร้องเรียนว่าพอลคาของตนได้รับความเดือดร้อนจากการข่มเหงของเจ้าหน่าที่ไทย รัฐบาลอังกฤษจึงหยิบปัญหาเบร็ค-รามันขึ้นมาพิจารณาอีกครั้ง โดยให้ชาห์เตงกาสูลีใหญ่อังกฤษประจำกรุงเทพฯ ยื่นหนังสือประท้วง เหตุการณ์ที่เบร็คร้องเรียนต่อไทย ฝ่ายไทยจึงส่งเจ้าหน่าที่ไปสอบสวนทันที ครั้นทราบผลว่าเจ้าพนักงานเมืองรามันจับและริบทรัพย์พอลคา เบร็คจริงก็ส่งคืนทรัพย์สินนั้นแก่เจ้าของไป และยืนยันที่จะไม่รุกรานเบร็ค ถ้าเบร็คไม่รุกรานไทย³

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.22ง/7
กรมหมื่นนเรศวรฤทธิ์จุลกรมหมื่นเทวะวงษ์วโรปการ ที่ 150 ลงวันที่ 16 ๖ 10 ค่ำ
จ.ศ. 1249

² V.G. Kiernan. "Britain, Siam and Malaya : 1875-1885"
The Journal of Modern History, 28 : 1 - 20 March 1956

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.22ง/5
เจ้าพระยาสุรวงษ์จุฬพรเจ้าอนุวงษาเชอพระองค์เจ้าสวัสดิประวัติ ร.ที่ 614, ร.ที่ 226
ลงวันที่ 2 ๖ 7 ค่ำ จ.ศ. 1248 และกรมหมื่นเทวะวงษ์วโรปการถึงชาห์เต ร.ที่ 116

ระหว่างนั้นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลสหราชอาณาจักรและไทยที่สิงคโปร์ กับกรุงเพทรา เลวลงอย่างมาก เอร์เนสต์ ซาเคอวงสกีใหญ่ประจำกรุงเพทรา ผู้ทำหน้าที่ คนกลางถูกบีบคั้นจากทั้งสองฝ่ายอย่างหนัก กระทรวงการต่างประเทศของอังกฤษจึงให้ การติดต่อระหว่างอังกฤษที่สิงคโปร์และผู้ที่กรุงเพทรา ยุติลง ให้ทุกฝ่ายส่งเรื่องตรงไปยัง กระทรวงที่ลอนดอนโดยตรง ขณะเดียวกันสเวทเพนนัมก็ได้รับมอบหมายให้เป็นตัวแทนเปร์ก ในการเจรจาปัญหาเปร์ก-รามันกับสถานทูตไทยในลอนดอนแทนอีวาร์ โลว์¹

สเวทเพนนัมจึงได้ทำโครงการเสนอให้อังกฤษขอเช่าดินแดนที่พิพาทและตำบลปะดัง ลิมาณิส และตำบลเบตง (Padang Limau Nipis Betong) ซึ่งมีความสำคัญทาง ยุทธศาสตร์เป็นเวลา 20 ปี โดยอังกฤษจะบำรุงที่ดินให้เจริญ ไทยจะได้รับความเช่า 1 ส่วนสิบ ของผลประโยชน์ที่เก็บได้จากที่ดิน คิดเป็นเงินปีละประมาณ 5,000 เหรียญ อังกฤษจะ ให้เงินชดเชยค่าเสียหายแก่พระยารามัน พระยาสงขลา และอังกฤษขอสิทธิที่จะส่งสินค้าออก ทางแม่น้ำกาลามูดาซึ่งอยู่ในไทรบุรีโดยไม่ต้องเสียภาษี ตามข้อเสนอนี้เมื่อครบ 20 ปีแล้ว จะมีการหักลดค่าเช่าจ่ายที่อังกฤษลงทุนไปกับผลประโยชน์ที่อังกฤษเก็บได้ ถ้ามีรายได้น้อย ไทยก็จะได้เงินคืน พร้อมทั้งพื้นที่นั้น ถ้าค่าเช่ารายปีของไทยต้องรับที่จะใช้เงินให้ อังกฤษไป จึงจะได้ดินแดนนั้นคืน² ฝ่ายไทยไม่นับว่าตามข้อเสนอเมื่อครบ 20 ปีแล้ว อังกฤษจะคืนดินแดนให้จริง เพราะมีกรณีอังกฤษเช่าเกาะหมากจากไทรบุรีเป็นอุทหรณ์ อย่างดี³ นอกจากนั้นไทยยังสนใจในเงื่อนไขเกี่ยวกับการคืนผลประโยชน์ภายหลังการเช่า ซึ่งไทยเห็นว่าอังกฤษเอาเปรียบ เพราะรวมค่าเช่าปีละ 5,000 เหรียญ และเงินทดแทน

¹ V.G. Kiernan. "Britain, Siam and Malaya : 1875-1885"

The Journal of Modern of History. 28 : 1 - 20 March 1956

² กองจดหมายเทศาภิบาล กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.22ง/6
กรมมหาดไทยร่างโครงการกราบบังคมทูล ร.5 ไปรเวท ที่ $\frac{214}{48}$, ที่ 124, ร.ที่ 3657
ลงวัน 6 ก. 1 ค. จ.ศ.1248

³ ก.

ให้พระยารามัน พระยาสงขลารวม 42,000 เหรียญไว้ในบัญชีรายจ่ายด้วย แต่เมื่อชาเคา
กงสุลใหญ่อังกฤษประจำกรุง เทพา โคพยายามชี้แจงและเร่งเร้าให้ไทยรับข้อเสนอ ไทยจึง
คัดค้านว่าต้องการปรึกษาเรื่องนี้กับพระยารามันก่อน¹ ครั้นพระยารามันรายงานเข้ามาว่า
ถ้าไทยยอมให้อังกฤษเช่าตามข้อเสนอแล้ว คลอง 2 สายที่ราษฎรรวมกันใช้เป็นที่ห้ามกนาหิน
จะติดไปกับดินแดนนั้นด้วย และพระยารามันจะต้องเสียผลประโยชน์จากที่บุกซึ่งมีราคาถึง
ปีละ 10,000 เหรียญด้วย²

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงโปรดเกล้าฯ ให้นำเรื่องนี้เข้าที่ประชุม
เสนาบดี เสนาบดีทั้งหลายต่างเห็นพ้องกันว่าไม่ควรยกให้อังกฤษเช่า ไทยจึงปฏิเสธขอ
เสนอนี้ของอังกฤษ คำปฏิเสธของไทยทำให้สเวทเทนนัมมูรางขอเสนอนี้และกระทรวง
อาณานิคมอังกฤษโกรธมาก สเวทเทนนัมมูรางเมื่อไทยไม่ยอม เขตแดนก็ไม่สามารถ
กำหนดได้แน่นอน ราษฎร เบิร์กอาจเข้าไปตั้งฐานได้ ส่วนเซอร์เคอร์รี ปลัดกรมท่าฝ่าย
อังกฤษได้เสนอให้ปรึกษากับรามันโดยตรง ซึ่งสมเด็จพระยาเทวะวงษ์วโรปการทรง
ชี้ว่าจะทำเช่นนั้นไม่ได้ เพราะรามันเป็นเมืองของไทย อังกฤษต้องติดต่อโดยตรงกับไทย³

ความจริงพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงแสดงท่าทีที่จะยอมรับ
ข้อเสนอของอังกฤษแล้ว เพราะพระองค์ทรงเห็นว่าอย่างไรก็ตามดินแดนพิพาทนั้นต้องตก

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.22ง/6
จดหมายคำขาดเอาเขาเผ่าทูลละอองธุลีพระบาท ร.5 เป็นการไปรเวท ไม่ปรากฏวันเดือนปี

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.22ง/6
กรมหมื่น เทวะวงษ์วโรปการกราบบังคมทูล ร.5 ร.ที่ $\frac{742}{48}$ ที่ 135 ลงวัน 1¹⁰ 1 คำ
จ.ศ.1248

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.22ง/8
จดหมาย เรื่อง เขตแดนในระหว่าง เมืองรามันกับเมือง เบิร์กตามที่ได้พุดจากกันกับลอร์ดซอลส
เบอรี เสนาบดีว่าการต่างประเทศอังกฤษแลภายหลังกับเซอร์ฟิลิป เคอร์รี ปลัดบาณชักรมหา
ฝ่ายอังกฤษ เมื่อ ๓ วัน 6 1 8 คำ ปีกุน นพศก จ.ศ.1249 ตรงกับเดือนยูลัย ค.ศ.1887
(1 กรกฎาคม พ.ศ.2430) ร.ที่ 1265

เป็นของอังกฤษแน่นอน ดังทรงมีพระราชหัตถเลขาถึงสมเด็จพระยาเทวะวงษ์วโรปการ
 ทอนหนึ่งว่า "การที่เป็นขอล้างแครงของจีน เป็นหมกกันในครั้งนี้ เห็นว่าที่คง เป็นของ
 อังกฤษต่อไปโดยทาง ยื่น เท่านั้น..."¹ แต่เหตุที่ต้องปฏิเสธขอเสนอของอังกฤษครั้งนี้ที่
 สำคัญก็คือ คำตอบของพระยารามันซึ่งคัดค้านเรื่องนี้อย่างจริงจังว่า ถ้าโปรดเกล้าฯ ให้
 อังกฤษเช่าแล้ว พระยารามันและญาติก็จะไม่มีที่พำนักอาศัย² ทำให้ทรงพระวิตกว่า ถ้า
 ทรงยอมรับขอเสนอของอังกฤษแล้วจะทำให้พระยารามันน้อยใจว่าไม่ให้ความสำคัญแก่ความ
 ร่มเย็นเป็นสุขในบ้านเมืองของตน และเป็นการยอมลดทอนอำนาจ ซึ่งจะ เป็นเหตุให้เมือง
 รามันและ เมืองอื่นๆ จะมีใจออกห่างไปเข้ากับอังกฤษได้ง่ายเมื่อถูกชักจูงไป³ ดังนั้นจึง
 ทรงคัดสินพระทัยปฏิเสธขอเสนอดังกล่าวไปแม้จะทรงทราบที่อังกฤษคงไม่พอใจ เป็น
 อย่างยิ่ง

แต่โชคก็เป็นของไทยที่ลอร์ดซอลสเบอรี รัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศอังกฤษ
 ไม่นับนโยบายจะบีบบังคับไทยจนถึงที่สุดด้วย เหตุผลที่ไม่ต้องการสร้างคนเป็นปฏิปักษ์ต่อไทย อันจะ
 เป็นเหตุให้ไทยหันเข้าหาฝรั่ง เสสเพื่อคืบคลานที่แทนเห็นว่าไม่มีค่าเท่าไร ดังนั้นเมื่อไม่
 สามารถจูงใจให้ไทยยอมตกลงได้ อังกฤษจึงปล่อยเรื่องเงียบไป เพื่อรอจังหวะอันเหมาะ
 สมที่จะยกขึ้นพิจารณาใหม่ ทั้งนี้ประจวบกับเวลานั้นนับแต่ พ.ศ. 2428 เป็นต้นมา อังกฤษ
 ต้องยุ่งเกี่ยวกับเหตุการณ์ด้านพม่า⁴ การเจรจาปัญหาการค้ากับพม่าจึงชะงักลงระยะหนึ่ง

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.22ง/6
 ร.5 ถึงกรมหมื่นเทวะวงษ์วโรปการ ร.ที่ 782/48 ลงวัน 4 13 1 คำ ปิจอ อัฐศก จ.ศ. 1248

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.22ง/6
 พระยารามันถึงผู้รักษาราชการสงขลา ที่ 4453 ลงวัน 2 2 คำ ปิจอ อัฐศก จ.ศ. 1248
 และ ร.5 ม.2.22ง/8 พระยารามันถึงสมุหกลาโหม ร.ที่ 308

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.22ง/6
 ร.5 ถึงเจ้าพระยาสุรวงษ์ ร.ที่ 368/48 ลงวัน 6 9 คำ ปิจอ อัฐศก จ.ศ. 1248

⁴ V.G. Kiernan, "Britain, Siam and Malaya 1875-1885"

โดยอังกฤษเริ่มนำปัญหานี้ขึ้นพิจารณาอีกครั้งหลังการทำปฎิญญาฉบับกับไทยใน พ.ศ.2440 (ค.ศ. 1897) แล้ว ควบรัฐบาลอังกฤษขณะนั้น เห็นด้วยกับผู้สำเร็จราชการอังกฤษประจำสิงคโปร์ ที่ว่าดินแดนที่พิพาทนั้นควร เป็นของ เปรัก ในตอนแรกอังกฤษคิดจะส่ง เซอร์ชาร์ลส์ มิตเชล (Sir Charles Mitchell) ผู้สำเร็จราชการอังกฤษประจำสิงคโปร์และ เซอร์แฟรงค์ สเวทเพนนัม มาเจรจากับไทยในกรุง เทพา¹ แต่ไทยพยายามหักทวงว่าจะ เป็นการใช้อาวุธ ทำให้ฝรั่งเศสให้ตัวขึ้นได้ อังกฤษจึงเลิกลุ่มความคึกนั้น ครั้นต่อมาใน พ.ศ.2442 (ค.ศ. 1899) จึงได้มีการเจรจาปัญหานี้กัน ในที่สุดจึงได้ตกลงลงนามในสัญญาเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ.2442 นั้น โดยไทยยอมเสียดินแดนที่ เปรัก เรียกร่องไปประมาณ 1 ในสาม ซึ่งตามสัญญาที่อังกฤษ เป็นฝ่ายได้ประโยชน์เต็มที่ และไทยจำต้องยอมเสีย เปรียบ เพื่อชดเชย ปัญหาที่เรื้อรังมานานในห้วงดินแดนความเดือดร้อนใจไประยะหนึ่ง

กรณีพิพาทพรมแดน เปรัก-รามันระหว่างอังกฤษกับไทยนี้ ได้แสดงถึงความปรารถนา ของบรรดาข้าราชการอังกฤษที่สิงคโปร์ที่พยายามรุกคืบหน้าทุกวิถีทาง เพื่อที่จะ เข้ามีอิทธิพลใน ดินแดนตอนเหนือของแหลมมลายู โดยพยายามลดอำนาจและสิทธิของไทยเหนือดินแดน เหล่านั้นอย่างสุดความสามารถตลอดเวลา และเมื่อใดนโยบายนี้ได้รับการสนับสนุนจาก รัฐบาลอังกฤษที่ลอนดอน การรุกคืบหน้าก็จะเป็นไปได้อย่างสะดวกและสำเร็จ และเมื่อใด รัฐบาลอังกฤษที่ลอนดอนไม่เห็นด้วย การรุกคืบหน้าก็จะชะงักลง ดังนั้นลำพังกำลังฝ่ายไทย เองจึงแทบไม่สามารถยับยั้งสกัดกั้นการขยายตัวของอังกฤษในแหลมมลายูได้เลย ปัญหา การคุกคามของอังกฤษจากภายนอกจึง เป็นปัญหาหนักยิ่งของรัฐบาลไทยขณะนั้น และเป็น มูลเหตุสำคัญที่เร่ง เร่งให้รัฐบาลไทยเร่งดำเนินการปฏิรูปการปกครองในดินแดน 7 หัวเมือง

ในขณะที่การคุกคามของมหาอำนาจตะวันตกทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ปัญหาจาก สภาพการปกครองภายในแบบเดิมก็ยิ่งทวีความยุ่งยากขึ้น ดังตัวอย่างซึ่ง เกิดขึ้นใน เมืองรามัน เมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2434 เจ้าเมืองสงขลา พระยาวิเชียรคีรีไคร่รายงานมายัง

¹ กองบรรณสาร กระทรวงการต่างประเทศ หมวกสนธิสัญญา หมูสัญญาเขตแดน อังกฤษ พ.ศ.2440-2443 แฟ้ม 1.14 จดหมายนาย เกรฟวิลถึงกรมหลวง เทวะวงษ์วโรปการ ลงวันที่ 6 มกราคม ค.ศ.1899

กรุงเทพฯ ว่าเปรี๊ญไคสร้างทางรูกเข้ามาในเขตรามัน¹ ทางไทยจึง เคื่อนไปแต่ไคไคผล
 เปรี๊ญไครูกเข้ามาเรื่อย ๆ² ในขณะที่เดียวกันภายใน เมืองรามันก็เกิดการแตกแยกและ
 ชัดแย้งกันระหว่างพระยารามันกับพระอนันตสมบัติ ขาหลวงซึ่งไทยส่งไปดูแลเหตุการณ์ใน
 เมืองรามัน เมื่อครั้ง เกิดกรณีพิพาทกับอังกฤษ โดยพระอนันตสมบัตินายางาน เขามาวาไทย
 ควรส่ง เจ้าพนักงานออกไปสืบเหตุการณ์ที่พรมแดนนั้นเอง มิฉะนั้นรัฐบาลจะไคไคทราบชาว
 อะไรนัก เพราะพระยารามันไคไคเอาใจใส่ศอราชการและเป็นคนโลก สามารถใช้เงิน
 เชลลอไคงาย³ นอกจากนั้นพระอนันตสมบัตินายไคไคสืบทราบว่า เจ้าพนักงาน เมืองรามัน
 รัเห็นกับการรุกรานของ เปรี๊ญไคตั้งแต่แรก แต่ไคไคทงหวงห้ามปราม และพระยารามันเองก็
 ทราบเรื่องนี้ไคไค แต่ไคไคกลาถอดเจ้าพนักงานผู้นั้น เพราะ เป็นน้อง เขยของพระยารามันเอง⁴
 และต่อมาพระอนันตสมบัตินายไคไคฟอง เขามาอีกวา พระยารามันอนุญาตให้ชาวจีนและมลายูจาก
 เปรี๊ญไคเขามาหาขายพาราไปขายที่เปรี๊ญไค โดยพระยารามันไคไครับผลประโยชน์จากพวกนั้น
 เมื่อพระอนันตสมบัตินายไคไคสอบถามพระยารามัน ๆ ก็ปฏิเสธไคไคยอมบอก⁵ เหตุการณ์เหล่านี้เป็น

¹ กองจดหมาย เหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.22ง/8
รวมจดหมายไคไคตอบทั้งหมท เรื่อง เปรี๊ญไครามัน ที่ $\frac{61}{9574}$ ลงวันที่ 14 พฤศจิกายน ร.ศ.111

² กองจดหมาย เหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/68
พระยารามันถึงพระยาวิเชียรคิริ เจ้าเมืองสงขลา ลงวันที่ 27 เมษายน ร.ศ.112

³ กองจดหมาย เหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/69
พระอนันตสมบัตินายไคไคถึงพระยาวิเชียรคิริ ลงวันที่ 26 กุมภาพันธ์ ร.ศ.111

⁴ กองจดหมาย เหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/68
พระอนันตสมบัตินายไคไคถึงพระยาวิเชียรคิริ ลงวันที่ 7 พฤษภาคม ร.ศ.112

⁵ กองจดหมาย เหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/69
พระยาวิเชียรคิริถึงออกพันนายเวรไคไคนำกราบบังคมทูล ร.5 ลงวันที่ 22 พฤษภาคม
 ร.ศ.112

ที่วิธของรัฐบาล เป็นอย่างยิ่ง เพราะ เวลานั้นอังกฤษกำลังคุกคามดินแดนส่วนนั้น จำเป็น
 ที่ต้องอาศัยความสามัคคีของ เจาพนักงานในท้องถิ่นกับชาหลวงที่ส่งไป แต่ในรายงานดังกล่าว
 ของพระอนันตสมบัติได้แสดงถึงความแตกแยกและขัดแย้ง ระหว่างชาหลวงกับพระยารามัน
 ซึ่งเป็นเจาพนักงานท้องถิ่น ทำให้การปกครองรักษาดินแดนส่วนนั้นลำบากยิ่งขึ้น เพราะ เกิด
 การไม่ไว้วางใจและไม่ประสานงานกัน ในเรื่องนี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
 ทรงเห็นวาทะ เหตุแตกแยกระหว่างชาหลวงกับพระยารามันคง เนื่องมาจากผลประโยชน์เป็น
 สำคัญ การที่พระยารามันปิดไม่ ใหชาหลวงรู้ความที่ชาว เปรี๊ยะเข้ามาตั้งถิ่นฐานและห้ามา
 หากินตรงพระมณเฑาะ เพราะเกรงพระอนันตสมบัติชาหลวงจะขอส่วนแบ่งผลประโยชน์ดังเช่น
 เคย¹ พระองค์ทรงมีพระราชดำริว่า ถ้าการมีชาหลวงไปคอยช่วยเหลือเจ้าเมืองดูแล
 เหตุการณ์แล้วก่อให้เกิดความแตกแยกกันเช่นนี้ พระองค์ทรงยินดีที่จะให้เจ้าเมืองแก้ไข
 เหตุการณ์ตามลำพังมากกว่า² พอถึงในช่วงเวลานั้นพระองค์ได้โปรดเกล้าฯ ให้รวบรวม
 หัวเมืองต่าง ๆ จัดตั้งเป็นมณฑลเทศาภิบาล โดยมีชาหลวงเทศาภิบาลประจำการในแต่ละ
 มณฑลบางแล้ว ใ้ก่อให้เกิดผลคือการบริหารราชการบ้านเมืองเป็นอย่างดี ดังนั้นเมื่อ
 เกิดปัญหาขึ้นในเมืองรามันครั้งนี้ จึงทรงมีพระราชประสงค์ที่จะจัดการปกครองหัวเมือง
 ปักษ์ใต้ชายฝั่งทะเลตะวันออกตั้งแต่มณฑลลงไปถึงศรีลังกาเป็นมณฑลเทศาภิบาลขึ้น แต่เนื่อง
 จากสถานการณ์ขณะนั้นทางกรุงเทพฯ กำลังเผชิญหน้ากับการคุกคามของฝรั่งเศสในกรณี
 ร.ศ. 112 อย่างหนัก จำเป็นต้องให้พระราชทรัพย์และกำลังคนอยู่มาก ไม่เหมาะที่จะจ่าย
 พระราชทรัพย์ในการจัดตั้งมณฑลใหม่และการดึงคนออกจากเมืองหลวง ที่ประชุมเสนาบดี
 จึงมีความเห็นว่ายังไม่ควรตั้งมณฑลใหม่ในขณะนั้น ส่วนปัญหาการแตกแยกระหว่างชาหลวง
 กับพระยารามัน ที่ประชุมเสนาบดีเห็นพ้องกับพระราชดำริที่ว่า "...ถ้าหากพระยารามัน
 และพระอนันตสมบัติไม่ไว้วางใจกันลงใจเช่นนี้ มีแต่จะเสียราชการมากไป โดยว่าปล่อยแต่
 ลำพังแขกเสีย ขอให้เราไปหยิบเลย ยังจะดูแลกว่า..."³ ที่ประชุมจึงเห็นควรย้าย

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/68 จดหมายเหตุ
เรื่อง เมืองรามัน ประชุมที่ห้องชมภูพระที่นั่งจักรีมหาปราสาท ที่ 61 ลงวันที่ 24 มิถุนายน

พระอนันตสมบัติออกจากเมืองรามัน แล้วส่งเจ้าหน้าที่ไปสืบข้อเท็จจริงในบริเวณที่พิพาทกัน ส่วนกรณีแปรกรุกเข้ามาในแคว้นรามันนั้น สมเด็จพระนเรศวรมหาราชทรงทราบเสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศทรงเห็นว่าไทยควรมีหนังสือไปชี้แจงให้อังกฤษทราบ เพราะเรื่องนี้พอที่จะพูดจากกลงกันได้ แต่เนื่องจากสถานการณ์ตรงนั้นไทยกำลังถูกฝรั่งเศสคุกคามหนักยิ่งขึ้น ทำให้การดำเนินการตามการประชุมตกลงไว้ของชะงักลงชั่วคราว จนกระทั่งถึงเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2438 (ค.ศ. 1895) เมื่อพระยารามันได้มีหนังสือรายงานรัฐบาลว่าคนอังกฤษในแปรกรุกเข้ามาในแคว้นรามันอีก สมเด็จพระนเรศวรมหาราชทรงทราบเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยจึงทรงได้เริ่มลงมือดำเนินการตามมติที่ประชุม โดยส่งพระเสนาพิทักษ์ลงไปเป็นข้าหลวงพิเศษสืบราชการต่าง ๆ ใน 7 หัวเมือง เพราะนอกจากในเมืองรามันแล้ว ในเมืองอื่นอีก 6 เมืองก็มีปัญหาทำนองเดียวกัน ประกอบกับความขัดแย้งระหว่างเจ้าเมืองทั้ง 7 กับเจ้าเมืองสงขลาอันเนื่องมาจากอำนาจและผลประโยชน์ซึ่งมีความรุนแรงจนเป็นที่ "กระวนกระวาย" ของเจ้าเมืองทั้ง 7 เป็นอันมาก ทางต้องการขึ้นตรงต่อกรุงเทพฯ โดยไม่ต้องผ่านต่อเมืองสงขลา นั้น เป็นโอกาสอันดีที่รัฐบาลจะดำเนินการปฏิรูป 7 หัวเมืองหรือมณฑลปัตตานีทันที เพราะในขณะที่มหาอำนาจจากภายนอกพยายามรุกเข้ามา ทางภายในก็แสดงความต้องการให้รัฐบาลดำเนินการปฏิรูป ซึ่งโอกาสอันดีดังกล่าวนี้ สมเด็จพระนเรศวรมหาราชทรงทราบเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยทรงทราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวว่าเป็นโอกาสอันดีที่จำเป็นต้องรีบจัดการปกครองดินแดนส่วนนี้ทันที ก่อนหนึ่งว่า

...อาไศรยเหตุที่ผู้ว่าราชการเมืองแซกทั้ง 7 มีความเดือดร้อนดังไคร้อยู่แล้วประการหนึ่ง และอาไศรยเหตุที่พวกอังกฤษคิดจะหาผลประโยชน์ต่อเข้ามาในหัวเมืองแซกประการหนึ่ง ประสมกัน ถ้าเราทอดทิ้งไม่จึงจัดการอย่างหนึ่งอย่างใดให้เป็นการเรียบร้อยเสียโดยเร็ว การต่อไปภายหน้ามีทางที่พวกเจ้าเมืองแซกเหล่านี้จะประพฤติดิกรายแรง... จึงเห็นจำเป็นต้องรีบจัดการหัวเมืองแซกเหล่านี้ให้เรียบร้อยโดยเร็วที่สุดที่จะพึงทำได้¹

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/27 กรมหมื่นดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูล ร.5 ไปรเวคที่ 262/43047 ลงวันที่ 4 มีนาคม ร.ศ. 114

พรอมนั้นสมเด็จพระนเรศวรมหาราชทรงพระราชทานสัญญาบัตรแก่เจ้าเมืองไทยที่จะต้องรับจัดการโดยเร็วดังกล่าวประกอบอีก 4 ประการว่า

...ที่จำเป็นจะต้องลงมือจัดหัวเมืองแขกทั้ง 7 นี้เสียไฉนเพราะ...ประการที่ 1 ความเหตุการณ์เกี่ยวกับต่างประเทศที่ได้มีมาต่อพระราชอาณาเขตในตอนนี้ ทำให้เป็นการจำเป็นที่จะต้องรีบรัดจัดแก้ไขการเสื่อมเสียทั้งปวงซึ่งมีอยู่ในวิธีการปกครองของเรา ท่านผู้ว่าราชการบ้านเมืองให้ปรากฏแก่สายตาโลกทั้งหลายว่าเมืองไทยทั้งนั้นเดินไปสู่ความเจริญด้วยล้าหลังคนโดยเต็มกำลัง...

ประการที่ 2 หัวเมืองมลายูเฉพาะหัวเมืองแขกทั้งปวงนี้อยู่ในที่ล่อแหลม นับเป็นส่วนหนึ่งซึ่งเป็นของอันอยู่ในพระราชอาณาเขต อันอาจจะบุบถลายไถ่ยากกว่าหัวเมืองไทย ซึ่งอยู่ภายในเขามา

ประการที่ 3 เวลาที่อังกฤษคิดจะทำมาค้าขายทั้งหลักถาน เข้ามายังหัวเมืองแขกในพระราชอาณาเขต การที่เราจะปิดห้ามนั้นไม่ได้ ด้วเป็นการฝืนนิยมของโลก มีทางแก้โดยบาง เดียวที่จะต้องซึ่งเปิดการค้าขายในบ้านเมือง อย่าให้เหมือนตอนชุมทรัพย์ยังถึงไว้เสียเปล่า ๆ ถ้าเราจัดคนในพื้นที่บ้านเมืองให้ทำมาค้าขาย เต็มภูมิแล้วใดเท่าใด ก็เป็นเครื่องป้องกันชาวต่างประเทศออกไปได้เท่านั้น เพราะเหตุว่าเมื่อการทำมาค้าขายมีบริบูรณ์อยู่แล้ว การที่คนต่างประเทศจะเข้ามาแย่งชิงผลประโยชน์ก็ยากขึ้น โดยจะเข้ามาทำการไต่บาง เมื่อกำลังในพื้นที่เมือง เป็นใหญ่กว่าแลมีการปกครองที่ดีแล้ว ทางที่จะเกิดเหตุการณ์เสื่อมเสียก็มีน้อย

ประการที่ 4 เพราะเหตุที่ชาวต่างประเทศช่วยขายจะเข้ามาทำมาหากินในหัวเมืองแขกมากขึ้น ดังว่ามานี้ ถ้าเราไม่ลงมือจัดการอย่างหนึ่งอย่างใด มีทางที่จะเกิดเหตุการณ์ใหญ่โตได้โดยง่าย ด้วพวกที่คิดทำมาหากินเหล่านั้น มักใช้สายบนบานขอรองเอาสัญญาที่ฝ่ายเขาได้เปรียบต่าง ๆ จากผู้ว่าราชการเมืองแขกเอาไปเป็นหลักถาน เข้ามายัง เป็นเหตุที่จะทำการต่าง ๆ...

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/27 กรมหมื่นดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูล ร.5 ไปรเวทที่ 262/43047 ลงวันที่ 4 มีนาคม ร.ศ.114

เมื่อพิจารณาคำกราบบังคมทูลของสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ ในฐานะผู้
รับผิดชอบเกี่ยวกับการปกครองดินแดนส่วนนี้โดยตรง ก็อาจสรุปมูลเหตุเฉพาะในการ
ปฏิบัติการปกครองในดินแดน 7 หัว เมืองหรือมณฑลปัตตานีเป็น 2 ประการคือ การคุกคาม
ของอังกฤษมหาอำนาจตะวันตกที่ยึดครองดินแดนมลายูทาง เคียงขณะนั้นไคหัววีความรุนแรง
ยิ่งขึ้น โดยมีมุ่งหมายที่จะขยายอิทธิพลเข้ามาในดินแดนมลายูของไทยตลอดเวลาประการหนึ่ง
และปัญหาอันเกิดจากสภาพการปกครองแบบเดิมภายในดินแดน 7 หัว เมืองก็ไคหัววีความ
ยุ่งยากมากขึ้น จนอาจเป็นเหตุให้อังกฤษอ้าง เป็นสาเหตุเข้ายึดครองดินแดนดังกล่าวได้
โดยง่ายอีกประการหนึ่ง

ดังนั้นควมจำเป็นจึงที่สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพได้กราบบังคมทูลนี้
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งทรงทราบสถานการณ์ในดินแดนส่วนนี้เป็น
อย่างดีก็ทรงเห็นชอบด้วย และทรงโปรดเกล้าฯ ให้เริ่มดำเนินการปฏิบัติการปกครอง
ในดินแดน 7 หัว เมืองทันที โดยมีขั้นตอนการดำเนินงานแบบค่อยเป็นค่อยไปเป็น 2 ระยะ
คือระยะแรกตั้งแต่ปี พ.ศ. 2439-2449 ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ดินแดนดังกล่าวอยู่ภายใต้การ
ดำเนินงานของเจ้าพระยาบวรราช (ปั้น สุขุม) เมื่อครั้งดำรงบรรดาศักดิ์เป็นพระยาสุขุม
ณีนวินิท ขาหลวงใหญ่ เทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช และระยะที่ 2 ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2449
เป็นต้นมาถึงเดือนกุมภาพันธ์ ปี พ.ศ. 2474 จึงโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งดินแดนดังกล่าว
เป็นมณฑลเทศาภิบาล เรียกว่า "มณฑลปัตตานี" มีขาหลวง เทศาภิบาลดำเนินการโดยเฉพาะ
ขึ้น ซึ่งถ้าพิจารณาในแง่ของมูลเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดการปฏิบัติการปกครองในดินแดน 7
หัวเมืองหรือมณฑลปัตตานีนี้ก็คือมูลเหตุจากภายใน และจากภายนอกดังกล่าวแล้วนั่นเอง

บทที่ 3

การปฏิรูปการปกครองหัวเมืองทั้งเจ็ด ก่อนการจัดตั้งมณฑลปัตตานี (พ.ศ.2439 - 2449)

กระบวนการปฏิรูปการปกครอง เพื่อจัดการปกครองหัวเมืองทั้งเจ็ด ให้เป็นไปตามระบบเทศบาลอาจแบ่งเป็น 2 ระยะคือ ระยะแรกเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ.2439 ถึง 2449 ซึ่งเป็นช่วงที่รวมคืนแดนหัวเมืองทั้งเจ็ดอยู่ภายใต้การดูแลของข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช ส่วนระยะที่ 2 เป็นช่วงที่คืนแดนหัวเมืองทั้งเจ็ดเป็นมณฑลเทศาภิบาลเอง เรียกว่ามณฑลปัตตานี เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ.2449 ถึง พ.ศ.2474 จึงยุบเลิกมณฑลปัตตานีแล้วรวมคืนแดนดังกล่าวเข้ากับมณฑลนครศรีธรรมราชตามเดิม ในบทนี้จะเป็นการศึกษาถึงการดำเนินงานปฏิรูปการปกครองระยะแรก (พ.ศ.2439 - 2449) ส่วนระยะที่ 2 จะศึกษาในบทต่อไป

การดำเนินงานปฏิรูปการปกครองในหัวเมืองทั้งเจ็ดในระยะแรก สามารถแบ่งได้เป็นสองช่วง คือ ช่วงแรกเป็นช่วงที่รัฐบาลเริ่มดำเนินการ เพื่อบริหารการควบคุมการปกครองในหัวเมืองทั้งเจ็ด เริ่มตั้งแต่ พ.ศ.2439 ถึง พ.ศ.2444 และช่วงที่ 2 เริ่มตั้งแต่ พ.ศ.2445 ถึง พ.ศ.2449 อันเป็นช่วงที่รัฐบาลประกาศจัดตั้งหัวเมืองทั้งเจ็ดเป็นบริเวณเจ็ดหัวเมือง ซึ่งการดำเนินงานระยะแรกทั้ง 2 ช่วงนี้เป็นขั้นตอนสำคัญของการรักษาคืนแดนส่วนนี้ไว้ในพระราชอาณาจักร และเป็นก้าวแรกที่รัฐบาลเริ่มเข้าดำเนินการปฏิรูปภายในดินแดนดังกล่าวอย่างจริงจัง ถึงจะไ้ศึกษาเป็นลำดับดังนี้

1. การปฏิรูปการปกครองหัวเมืองทั้งเจ็ดช่วงแรก (พ.ศ.2439 - 2444)

1.1 ความเคลื่อนไหวก่อนการปฏิรูป (พ.ศ.2437 - 2438)

สภาพการปกครองแบบ "กินเมือง" ของเจ้าเมืองในหัวเมืองทั้งเจ็ด ที่เจ้าเมืองมีอำนาจอย่างมากมายทั้งทางการปกครอง การศาล และการคลัง กังกล่าวในบทที่แล้ว ได้สร้างความเดือดร้อนแก่ราษฎรตลอดมา มีฎีกาถวายขอพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เสมอ รัฐบาลได้ส่งข้าหลวงไปช่วยดูแลรักษาเหตุการณ์ แต่ก็ไม่ได้ช่วยให้อาณาการณดังกล่าวดีขึ้น กลับก่อให้เกิดความวุ่นวายในระบบบริหารยิ่งขึ้น

ในนามกลางสภาพการณ์ดังกล่าว ได้เริ่มมีการเคลื่อนไหวเรียกร้องให้รัฐบาลจัดการปรับปรุงระบบการปกครองภายใน 7 หัวเมือง เสียงเรียกร้องมีทั้งจากภายใน 7 หัวเมืองและจากต่างประเทศ ซึ่งติดตามความเคลื่อนไหวในหัวเมืองทั้ง 7 ตลอดเวลา โดยบรรดาสื่อสารมวลชนอังกฤษในบิ๊นังและสิงคโปร์ ได้วิจารณ์การปกครองหัวเมืองมลายูของไทยอย่างรุนแรง เป้าหมายของการโจมตีคือความล่าช้า และการไร้ประสิทธิภาพของระบบการปกครองของไทยที่ไม่สามารถพัฒนาบ้านเมืองตามมลายูในปกครอง ให้เจริญทัดเทียมรัฐมลายูปกครองของอังกฤษได้

บทความเหล่านี้คงมีส่วนเร่งเร้าให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตัดสินใจพระทัยปรับปรุงการปกครองภายในหัวเมืองทั้ง 7 เพราะในบทความเหล่านั้นนอกจากเป็นการย้ำถึงจุดอ่อนทางการเมืองการปกครองของไทยในดินแดนส่วนนี้ให้ปรากฏชัดขึ้นแล้ว ยังสะท้อนถึงความสนใจของต่างชาติที่มีต่อเขตแดนไทย เป็นอันมากด้วย หากรัฐบาลไทยไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้การปกครองในดินแดนดังกล่าวมีประสิทธิภาพขึ้น ต่างชาติก็อาจยกเป็นปัญหาคืนคุกคามไทยต่อไปได้ ดังนั้นแม้จะไม่ปรากฏหลักฐานชัดว่าทรงมีพระราชดำริต่อการวิจารณ์โจมตีเกี่ยวกับการปกครองของไทยในหัวเมืองมลายูจากภายนอกในครั้งนั้นอย่างไร แต่เมื่อพิจารณาจากความสนพระทัยติดตามและคัดเก็บบทความเหล่านั้นไว้ในสมุดบันทึกส่วนพระองค์ ก็ย่อมยืนยันได้ว่าพระองค์ทรงตระหนักในความสำคัญของเรื่องเหล่านี้ อยู่ไม่น้อย

ส่วนการเรียกร้องจากภายในเพื่อให้รัฐบาลเข้าปรับปรุงการปกครองหัวเมืองทั้ง 7 นั้น นอกเหนือจากการฉวยโอกาสโดยตรงของราษฎรดังกล่าวแล้ว การเรียกร้องยังเป็นทางการระดับเจ้าเมืองก็เริ่มขึ้นใน พ.ศ. 2437 เมื่อพระยาเพชรภิมบาล (พวง ณ สงขลา) ข้าราชการไทยในระดับเจ้าเมืองคนเดียวใน 7 หัวเมือง ได้ทูลเกล้าฯ ถวายความเห็นให้รัฐบาลปฏิรูปการปกครอง เมืองหนองจิกของตนหลายประการ ที่สำคัญได้แก่

- 1) รัฐบาลควรจัดแบ่งหน้าที่กรมการเมืองออกเป็นแผนกตามสาขางาน คือแบ่ง เป็น

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 บ.1.1/6

สมุดบันทึกส่วนพระองค์ "ระยะทางบนบกทางเรือรอบแหลมมลายู ร.ศ. 109" ไม่ปรากฏวันเดือนปี

แผนปกครองสำหรับตรวจตรารักษาความสงบในบ้านเมือง แผนศาลสำหรับพิจารณาคดีความ และแผนคลังสำหรับเก็บภาษีอากร อย่าให้หน้าที่ต่าง ๆ กว้างเกินไปดังที่เป็นอยู่ขณะนี้

2) รัฐบาลควรแบ่งเขตปกครองท้องที่เป็น อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ให้เป็นสัดส่วน และให้กรรมการระดับอำเภอหรือนายบ้านมีอำนาจพิจารณาคดีความแพ่งไต่ถามพระราชบัญญัติที่รัฐบาลออกใช้โดยไม่ต้องผ่านเจ้าเมือง

3) รัฐบาลควรจำกัดอำนาจการพิจารณาคดีความอาญาที่เจ้าเมือง เป็นผู้ตัดสินว่า ถ้าโทษถึงประหารชีวิตของรายงานกรุงเทพฯ ก่อน ถ้าโทษจำคุกและเขียนตีให้เจ้าเมือง มีสิทธิสั่งจำคุกไม่เกิน 6 เดือน และเขียนตีไม่เกิน 50 ที ส่วนคดีมรคนั้นขอให้ยกเลิกธรรมเนียมเดิมที่รับทรัพย์ของมรตาย เป็นของเจ้าเมือง เสีย เป็นต้น¹

ความเห็นดังกล่าวไม่เพียงสะท้อนภาพเฉพาะเมืองหนองจิก กลับสะท้อนภาพบ้านเมืองทั่วไปในหัวเมืองทั้ง 7 ซึ่งมีสภาพเช่นเดียวกันด้วย คือบรรดาเจ้าเมืองต่างมีอำนาจพิจารณาคดีความตามอำเภอใจ ยังไม่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่กรรมการหรือเขตแขวงท้องที่ให้เป็นระเบียบแบบแผนกัน ดังนั้นถ้าพิจารณาถึงโอกาสที่รัฐบาลจะเข้าดำเนินการปฏิรูปในหัวเมืองทั้ง 7 โดยเฉพาะที่เมืองหนองจิกแล้ว รัฐบาลก็มีโอกาสที่จะดำเนินการขณะนั้นได้ทันที เพราะเจ้าเมืองซึ่งเป็นผู้มีอำนาจปกครองท้องที่ร้องขอมาโดยตรง และพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงเห็นชอบด้วย ดังพระราชกระแสตอบหนึ่งว่า "...เห็นว่าความคิดของพระบาทหนองจิกที่ว่ามานี้ก็เป็นความคิดอย่างไหนจะจัดการให้ดีขึ้น..."²

แต่รัฐบาลต้องระวังรื้อถอนไปด้วยการปกครองหัวเมืองทั้ง 7 ในขณะนั้นอยู่ไต่กับเมืองสงขลา การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในหัวเมืองทั้ง 7 ควรจะได้รับความเห็นชอบและสนับสนุนจากเมืองสงขลาด้วย ในขั้นแรกรัฐบาลจึงมุ่งที่จะปรับปรุงราชการในเมืองสงขลา

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/26 พระยาเพชรบูรณ์กราบบังคมทูล ร.5 ที่ 12/1534 ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน ร.ศ.113

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/26 ร.5 ถึงกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ที่ 1/1535 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน ร.ศ.113

ซึ่งขณะนั้นมีสภาพยุ่งยากไร้ระเบียบพอ ๆ กับหัวเมืองทั้ง 7 เสียก่อน แล้วจึงค่อยขยายการปฏิรูปออกไปในหัวเมืองทั้ง 7¹ โดยในเดือนธันวาคมปีต่อมา (พ.ศ.2438) ใต้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เจ้าพระยาบวรราช (ปั้น สุขุม) เมื่อครั้งมีบรรดาศักดิ์พระวิจิตรวรสาสน์ เป็นข้าหลวงพิเศษลงไปตรวจจัดการราชการเมืองสงขลา² ระหว่างที่การปรับปรุงราชการเมืองสงขลา กำลังดำเนินอยู่นั้น ในหัวเมืองทั้ง 7 ก็เกิดปัญหาเกี่ยวกับสิทธิของเจ้าเมืองในการที่จะยกผลประโยชน์เหนือดินแดนตนให้แก่ต่างชาติขึ้น โดยในเดือนมกราคมปลายปี พ.ศ.2438 นายมัสเซ ลีช (Massey Leech) ชาวอังกฤษจากรัฐสลังงอในมลายู ไต่ถามคำร้องผ่านกระทรวงมหาดไทยให้รัฐบาลไทยรับรองสัตยาบันสัญญาที่พระบารมีแห่งทำกับรายาอิดะริคชาวสิงคโปร์ เมื่อ พ.ศ.2435 ว่าพระบารมีแห่งไค้มอบสิทธิในการเก็บภาษีอากรและสัมปทานบ่อแร่ทั้งหมดในเมืองระแงะแก่รายาอิดะริคเป็นเวลา 40 ปี โดยรายาอิดะริคสัญญาจะจ่ายเงินเป็นค่าภาษีอากรแก่พระบารมีแห่งเป็นปี ๆ ต่อมารายาอิดะริคได้โอนอำนาจที่ได้จากพระบารมีแห่งให้แก่ นายมัสเซ ลีช ๆ จึงขอให้รัฐบาลไทยรับรองสัตยาบันสัญญานั้นก่อน แต่รัฐบาลไม่อาจที่จะรับรองตามคำร้องได้ เพราะถ้ารับรองให้ก็เท่ากับว่ารัฐบาลยอมรับอำนาจของเจ้าเมืองในการยกสิทธิใด ๆ ในเมืองทั้ง 7 แก่ต่างชาติโดยไม่คงขอความเห็นชอบจากรัฐบาลใด ซึ่งเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของไทย ในดินแดนส่วนนั้น เป็นอันมาก รัฐบาลจึงปฏิเสธที่จะรับรองสัตยาบันสัญญานั้น และแนะนำให้นายมัสเซ ลีช ยื่นคำร้องขอสิทธิต่าง ๆ นั้นใหม่โดยตรงต่อรัฐบาลไทย³ เรื่องจึงยืดเยื้อ

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/27
กรมมหาดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูล ร.5 ที่ 69/12959 ลงวันที่ 16 กรกฎาคม ร.ศ.114

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.14/69
กรมมหาดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูล ร.5 ที่ 251/41969 ลงวันที่ 23 กุมภาพันธ์
 ร.ศ.114

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/62
เรื่องมิสเตอร์ลีชขอคอนเซสชัน เมืองระแงะ ลงวันที่ 27 ตุลาคม - 9 พฤศจิกายน ร.ศ.117

และขยายขอบเขตเป็นปัญหาย่อยยากใจแก่รัฐบาลไทยยิ่งขึ้น

การแก้ไขปัญหานี้รัฐบาลจึงจำเป็นต้องแสดงให้เห็นชัดถึงขอบเขตและอำนาจอันแท้จริงของเจ้าเมือง โดยเฉพาะในเรื่องที่จะทำสัญญาใด ๆ กับต่างชาติว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลเท่านั้น ซึ่งปัญหาเหล่านี้ได้แสดงให้เห็นถึงความบกพร่องของระบบการปกครองของไทยในหัวเมืองทั้ง 7 ให้ปรากฏชัดยิ่งขึ้น นับเป็นอันตรายต่ออธิปไตยของไทยในดินแดนนั้นเป็นอย่างยิ่ง จำเป็นต้องมีการปฏิรูปการปกครองหัวเมืองเหล่านี้โดยเร็ว เพราะระหว่างนั้นนอกจากราษฎรทั้งหลายต่างก็ได้รับความเดือดร้อนจากอำนาจเจ้าเมืองแล้ว อังกฤษก็คิดเข้าครอบครองดินแดนดังกล่าวตลอดเวลา ดังปรากฏในรายงานพระวิจิตรวรสาสน์ตอนหนึ่งว่า

...ได้ทราบข่าวว่าพวกราษฎรในหัวเมืองแขกบางเมืองอยู่ข้างจะเดือดร้อนเต็มที่...อีกประการหนึ่งหัวเมืองแขกในแหลมมลายูเวลานี้ สังกัดอังกฤษกระหายอยากจะได้เต็มที่แล้ว ถ้านิ่งเฉย ๆ เสียไม่จัดการให้เจริญขึ้นบางนากลับอังกฤษจะหาเหตุยุบเลิกขึ้นผูกขาดพาโลทาง ๆ ตามอุบายเมืองที่มีอำนาจมาก...

รัฐบาลจึงเริ่มเตรียมการส่งข้าหลวงพิเศษลงไปตรวจราชการใน 7 หัวเมือง โดยในวันที่ 4 มีนาคม ปลายปี พ.ศ. 2438 (ร.ศ. 114) สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเมื่อครั้งเป็นกรมหมื่น ได้ทูลเกล้าฯ ถวายรายงานพิเศษเกี่ยวกับการปกครองหัวเมืองทั้ง 7 ต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวประกอบการจัดส่งพระเสด็จพิทักษ์ลงไปตรวจราชการ 7 หัวเมือง โดยรายงานดังกล่าวได้กำหนดแนวนโยบายสำหรับจัดการปกครองหัวเมืองมลายูของไทยโดยเฉพาะ 7 หัวเมืองอย่างละเอียด นับเป็นนโยบายทางการปกครองหัวเมืองมลายูของไทยฉบับแรกที่กำหนดเป็นแบบแผนแน่นอน โดยรัฐบาลได้ยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิรูปการปกครองดินแดนส่วนนี้สืบมาจนตลอดรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 49/28 พระวิจิตรวรสาสน์กราบทูลกรมหมื่นคำรงราชานุภาพ ที่ 42/96 ลงวันที่ 14 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 114

1.2 แนวนโยบายการปฏิรูปการปกครองหัวเมืองทั้งเจ็ด

ในคำกราบบังคมทูลของสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 4 มีนาคม ปลายปี พ.ศ.2438 (ร.ศ.114) นั้น พระองค์ทรงวิเคราะห์ถึงการปกครองของไทยใน 7 หัวเมืองทั้งแกสมัยรัตนโกสินทร์ ซึ่งแบ่งปึกคานีออกเป็น 7 หัวเมือง และแต่งตั้งเจ้าเมืองเชื้อสายไทยปกครองในบางเมืองแล้วให้อยู่ในบังคับของเมืองสงขลามารจนตลอดสมัยก่อนลงมือปฏิรูปการปกครองใน 7 หัวเมือง โดยทรงวิเคราะห์สาเหตุและความเป็นที่ที่จะต้องปฏิรูปการปกครองในดินแดนดังกล่าว พร้อมทั้งทรงกำหนดแนวนโยบายการปฏิรูปการปกครองหัวเมืองทั้งเจ็ดไว้อย่างละเอียดเป็นแนวทางปฏิบัติในการจัดการปกครองหัวเมืองทั้ง 7 และเมืองใกล้เคียงในแหลมมลายู¹

แนวนโยบายปฏิรูปการปกครองหัวเมืองทั้ง 7 ดังกล่าว สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพทรงกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานว่าควรเริ่มจัดการตั้งแต่หัวเมืองสงขลาออกไป เมื่อสงขลาเป็นระเบียบและมีประสิทธิภาพแล้วก็จะสามารถจัดการปกครองในหัวเมืองทั้ง 7 เรียบร้อยแล้วจึงค่อยขยายการปฏิรูปการปกครองไปถึงเมืองกลันตัน ตรัง กานู หัวเมืองมลายูคาบตะวันออกอันเป็นประเทศราชของไทยซึ่งมีพรมแดนติดกับมลายูของอังกฤษต่อไป คือว่าจะจัดการหัวเมืองชั้นนอกเข้ามา หรือจัดพร้อม ๆ ในคราวเดียวกัน กล่าวโดยสรุปจึงเป็นแผนสร้างฐานกำลังจากภายในออกไปให้สัมพันธ์กันเป็นลำดับ โดยให้หัวเมืองทั้ง 7 เป็นศูนย์กลางสำคัญที่จะแพร่ขยายการปกครองแบบใหม่ออกไปยังเมืองมลายูอื่นนั้นเอง สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพได้ทรงกำหนดรูปแบบหรือแนวการจัดการปกครองในหัวเมืองทั้งเจ็ดขึ้นดังนี้

1. การแบ่งเขตการปกครองดินแดนนี้เป็น 7 หัวเมืองควรจะคงไว้ในรูปเดิมเป็นเจ้าหัวเมืองตามเดิม
2. การแต่งตั้งข้าหลวงไทยไปอยู่ประจำสำหรับควบคุมการปกครองในหัวเมืองทั้ง 7 โดยเฉพาะหนวยหนึ่ง

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/27 กรมหมื่นดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูล ร.5 ไปรเวศ ที่ 262/43147 ลงวันที่ 4 มีนาคม ร.ศ.114 คุราชละเอียดในภาคผนวก ก. หน้า 400 - 409

3. การบังคับบัญชาปกครองภายในเมือง ให้เจ้าเมืองยังคงมีอำนาจตามขนบธรรมเนียมเดิมภายใต้การเห็นชอบของชาหลวง

4. เจ้าเมืองยังคงมีอำนาจตัดสินคดีความตามกฎหมายและประเพณี เว้นแต่คดีที่มีโทษถึงประหารชีวิต หรือวิบัติภัย เจ้าเมืองต้องขอพระบรมราชานุญาตเหมือนหัวเมืองชั้นใน และคดีความอุทธรณ์ต้องส่งเข้ามาพิจารณาที่ศาลชาหลวง

5. เรื่องภาษีอากรนั้น ให้เจ้าเมืองยังคงมีอำนาจจัดเก็บได้ตามเดิม แต่ให้มีส่วนลดเป็นภาคหลวงสำหรับชาหลวงที่จะใช้ในการปกครองหัวเมือง เหล่านี้และที่เหลือจะส่งไปชดเชยราชการบาง

6. การส่งส่วยหรือผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่เคยส่งให้เมืองสงขลา นั้น ให้ยกเลิกเสีย และยกเลิกการที่เจ้าเมืองสงขลาส่งคนไปควบคุมราษฎรในเมือง เหล่านั้นด้วย แล้วให้เจ้าเมืองใน 7 หัวเมืองและชาหลวงเลือกคนไทยในเมืองนั้น ตั้งเป็นกรมการขึ้นควบคุมคนไทยด้วยกัน ทำนองเดียวกับกรมการจีน

7. การส่งคนไมเงินคนไมทองและเครื่องราชบรรณาการนั้น ให้คงเป็นไปตามที่เคยปฏิบัติมา ส่วนใบขอกราชการหรือทองคำต่าง ๆ ที่ติดต่อมาขอชาหลวงหรือบอกมายังกรุงเทพฯ โดยตรงแก่กองให้ชาหลวงทราบทุกครั้ง

8. กิจการที่เกี่ยวข้องกับการต่างประเทศ ถือเป็นหน้าที่ของชาหลวงเท่านั้น

9. การจัดตั้งที่ว่าการสำหรับบังคับบัญชาหัวเมืองทั้ง 7 ให้ตั้งที่สงขลาแห่งหนึ่ง และใน 7 หัวเมืองอีกแห่งหนึ่ง ให้ชาหลวงคอยตรวจราชการหัวเมือง เหล่านี้อยู่เสมอ ถ้าเห็นสิ่งใดไม่เหมาะสมเสียประโยชน์ราชการหรือเป็นที่เดือดร้อนของราษฎร ชาหลวงมีอำนาจเตือนเจ้าเมืองนั้นให้แก้ไขได้

แนวทางการจัดการปกครองดังกล่าว เป็นการประสมประสานหลักการปกครองแบบใหม่ซึ่งกำลังเริ่มดำเนินการในหัวเมืองชั้นใน กับธรรมเนียมการปกครองในท้องถิ่น

¹ กองกฎหมาย เหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/27
กรมมหาดไทย ราชานุญาตกราบบังคมทูล ร.5 ไปรเวทที่ 262/43047 ลงวันที่ 4

มีนาคม ร.ศ.114

อย่างระมัดระวัง ทั้งยัง เป็นการ เอาออก เอาใจบรรดาเจ้าเมืองทั้ง 7 เป็นอย่างมาก คือ นอกจากยังคงให้มีอำนาจดำเนินการปกครองในแต่ละ เมืองของตนไปตามเดิมแล้ว ยังมี การยกเลิกข้อบังคับที่บรรดาเจ้าเมืองทั้ง 7 ไม่พึงพอใจมาแต่เดิมด้วย ทั้งนี้เป็นกลวิธีที่จะแต่งตั้งข้าหลวงไปประจำใน 7 หัวเมืองแทนเพื่อจะไต่ประสานงานระหว่างรัฐบาลกับ 7 หัวเมืองให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนที่รัฐบาลจะกำหนดขึ้นต่อไปนั้นเอง ในขั้นต้นจึง ให้ดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าวทั้ง 9 ประการก่อน โดยถือเป็นเพียงโครงการระยะสั้น ส่วนโครงการในระยะยาวซึ่งจะดำเนินการเป็นขั้นตอนต่อไปนั้น สมเด็จพระยาคำรง ราชานุภาพได้ทรงกำหนดไว้อีก 3 ประการดังนี้

ประการแรก การทำนุบำรุงหัว เมือง เหล่านี้จะต้องทำนุบำรุงให้เกิดผลประโยชน์ ยิ่งขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ ทั้งในด้านการค้า การ เกษตร และ เหมืองแร่ โดยผลประโยชน์ที่จะ ได้เพิ่มขึ้นนั้นจะแบ่งให้แก่เจ้าเมืองและกรมการ เพื่อใช้ใน แต่ละ เมือง ส่วนหนึ่ง จะเป็นภาค หลวงไวยุध्यเหลือราชการอีกไม่ต่ำกว่า 1 ใน 3 ของผลประโยชน์ที่จะได้

ประการที่ 2 การเปลี่ยนแปลงกฎหมายหรือขนบธรรมเนียมและแบบแผนใด ๆ ในหัว เมือง เหล่านี้ เพื่อให้เหมือนหัวเมืองชั้นใน จะต้องคอยกระทำ เป็นลำดับโดยยึดหลัก ว่า "...จะจัดให้ค่อย เป็นไปโดยลำดับไม่ตองรื้อแย่งแบบแผนเก่าโดยรุนแรงให้เป็น ที่ ขอกช้าแก่ผู้ว่าราชการ เมืองประการใด"¹

ประการที่ 3 การสร้างความสัมพันธ์ต่อกัน ควรพยายามสร้างความสัมพันธ์อันดี ต่อกันระหว่าง เจ้าเมืองทั้ง 7 กับบรรดาข้าราชการไทย ควรพยายามไปมาหาสู่กัน และศึกษาภาษาขนบธรรมเนียมประเพณีกัน ทั้งนี้เพื่อ "เพาะปลูก" คนที่จะเข้ารับราชการ ในท้องถิ่นสืบไป แม้จะแตกต่างกันทางศาสนา ก็ขอให้มีความเข้าใจและอภัยคล้าย เหมือนดัง ข้าราชการไทยทั้งหลายก็พอ²

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/27
 กรมหมื่นดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูล ร.5 ไปรเวทที่ 262/43047 ลงวันที่ 4
 มีนาคม ร.ศ.114

โครงการในระยะยาวดังกล่าว จึงเป็นการปฏิรูปในทุกด้านทั้งการ เมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยคำนึงถึงความแตกต่างทางภาษา ขนบธรรมเนียมประเพณีอย่างรอบคอบ และมุ่งผลอันดีว่า ซึ่งโครงการทั้งสองระยะในแนวนโยบายจัดการปกครองหัวเมืองทั้ง 7 ดังกล่าว สมเด็จพระยาราชราชนุภาพทรงมีพระทัยว่าสามารถกระทำไ้สำเร็จ ไม่เป็นภาระ เกินกว่ากำลังนักด้วย เหตุผลสองประการคือ

ประการแรก พระองค์ทรงเห็นว่าในหัวเมืองทั้ง 7 มีพลเมือง เป็นไทยมากพอที่จะเป็นกำลังสนับสนุนโครงการนี้ได้ แม้ราชการมลายูมีหน้าที่จัด คือบรรดาเจ้าเมืองส่วนใหญ่ก็รู้ภาษาไทย และมีธรรมาศยานองชาวราชการไทย พอที่จะพูดคุยปรึกษากันในทางที่กว่าหัว เมืองมลายูอื่น

ประการที่สอง พระองค์ทรงมีพระทัยว่าการที่จะจัดการตามนโยบายนี้ จะเป็นประโยชน์แก่บ้าน เมืองและบุคคลผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายมากกว่าเป็นโทษ เพราะไม่ใช่เป็นการปราบปรามหรือทำความเดือดร้อนอย่างใด¹ พระองค์ทรงหวังว่าหากข้าหลวงผู้ไปจัดการ มีธรรมาศยานอง เพื่อเอาใจใส่ต่อการที่จะจัดอย่างจริงจัง และรู้จักวิธีการแนะนำสั่งสอน บรรดาเจ้าเมืองและกรมการทั้งหลายคงจะจัดการตามโครงการต่าง ๆ ไปได้โดยดี เป็นที่นิยมของ เจ้าเมืองทั้งหลายได้โดยเร็ว²

เมื่อพิจารณาประเด็นนี้จะเห็นได้ว่าบุคคลผู้จะเป็นข้าหลวง หรือผู้ไปดำเนินการจัดการปกครองตามระเบียบแบบแผนนี้เองที่เป็นกลจักรสำคัญ ที่จะทำให้โครงการทั้งหลายบรรลุผลสำเร็จดัง เป้าหมายที่ตั้งไว้โดยขึ้น คือถ้าได้ข้าหลวงหรือผู้ไปดำเนินการจัดการปกครองที่ดี มีความเข้าใจสภาพท้องถิ่น รู้จักสร้างสัมพันธ์ไมตรีกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องตั้งแต่ เจ้าเมือง กรมการ เจาหนาทที่ระดับต่าง ๆ ตลอดจนราษฎรทั่วไปแล้ว ก็จะสามารถดำเนินการตามแบบแผนที่กำหนดไว้โดยง่ายด้วยได้ได้รับความร่วมมืออันดีจากทุกฝ่ายทุกระดับ โดย

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/27
 กรมหมื่นดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูล ร.5 ไปรเทศที่ 262/43047 ลงวันที่ 4
 มีนาคม ร.ศ.114

เฉพาะในหัว เมืองทั้ง 7 ซึ่งเป็นดินแดนที่มีศาสนา ภาษา ประเพณีและวัฒนธรรมประจำท้องถิ่น
 จำเป็นที่ข้าหลวงหรือผู้ไปดำเนินการจัดการปกครองจะต้องรอบรู้และเข้าใจเป็นอย่างดี ดังนั้น
 ในขั้นแรกของการดำเนินการตามนโยบาย สมเด็จพระยาราชนาถราชูปถัมภ์จึงทรง
 คัดเลือกบุคลากรที่จะเป็นข้าหลวงโดยยึดหลักดังกล่าวดังกล่าวเป็นสำคัญ และทรงเลือกพระเสนา
 พิทักษ์เป็นข้าหลวงไปกำกับราชการในหัว เมืองทั้ง 7 ด้วยทรงเห็นว่าเป็นผู้ที่เหมาะสมเพราะ
 ภูษามลายุ และคุ้นเคยกับราชการในหัว เมืองมลายูมาก่อน

แผนการที่จะส่งข้าหลวงลงไปกำกับราชการหรือดำเนินการจัดการปกครองใด ๆ ใน
 หัวเมืองทั้ง 7 ซึ่งเจ้าเมืองเคยมีอิสระเก็บที่มาแต่เดิม จะประกาศให้ข้าหลวงไปควบคุม
 หรือกำกับโดยตรงทันทีก็อาจเกิดปฏิกิริยาต่อต้านหรือแตกกัน เลื่องลือกัน เพราะความเข้าใจ
 ผิดได้ จะเป็นเหตุให้อังกฤษมหาอำนาจผู้ครองดินแดนติดกันอาจผนวกเข้าครอบครองหัวเมือง
 ดังกล่าวได้ และอีกประการหนึ่งรัฐบาลยังไม่กำลังพอที่จะปฏิบัติการปกครองหัวเมืองทั้ง 7
 ในขณะนั้น ด้วยเพิ่งเริ่มปฏิบัติการปกครองเมืองสงขลา ซึ่งเป็นฐานกำลังสำคัญในการ
 จัดการปกครองใน 7 หัวเมือง

ดังนั้นในขั้นแรกจึงทรงส่งพระเสนาพิทักษ์ลงไปหัว เมืองทั้ง 7 ในฐานะข้าหลวงพิเศษ
 ไปตรวจราชการบ้าน เมือง รับเรื่องร้องทุกข์และชำระคดีความที่ค้างค้างอยู่ ซึ่งสมเด็จพระ
 ยาราชนาถราชูปถัมภ์ทรงหวังว่าเมื่อพระเสนาพิทักษ์ลงไปทั้ง 7 หัวเมือง บรรดา
 เจ้าเมืองทั้ง 7 จะร้องขอความอนุเคราะห์ เพื่อให้พ้นจากอำนาจเมืองสงขลาและขอขึ้น
 คอกรุง เทพ รัฐบาลจะได้ใช้การของทุกชนั้นเป็นหลักฐานที่จะเข้าไปจัดการปกครองหัวเมือง
 ทั้ง 7 โดยเปิดเผยต่อไป หรือแม้การร้องทุกข์ดังกล่าวจะไม่เกิดขึ้นก็ตาม พระองค์ก็ทรง
 หวังว่า ถ้าพระเสนาพิทักษ์ประพฤตินั้นเป็นที่นิยมของ เจ้าเมืองทั้ง 7 แล้ว ก็อาจเป็น
 ทางให้เจ้าเมือง เหล่านั้นมีใบบอกเข้ามาขอตัวข้าหลวงไปช่วยแนะนำราชการบ้าน เมือง
 เป็นการเปิดทางให้รัฐบาลสามารถดำเนินการปฏิบัติการปกครองหัวเมืองทั้ง 7 ได้โดย
 สะดวกขึ้น

แผนดำเนินการดังกล่าว ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในนโยบายที่สมเด็จพระยาราชนาถราชูปถัมภ์
 ราชานุกาณนำขึ้นกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้ แสดงให้เห็น
 ความปรารถนาของรัฐบาลที่จะเข้าไปจัดการปฏิบัติการปกครองในหัว เมืองทั้ง 7 ในทำนอง

เพื่อ "สนอง" มากกว่าเพื่อ "เสนอ" นั้นเอง กล่าวคือรัฐบาลปรารถนาที่จะให้การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ตามระเบียบแบบแผนในหัวเมืองทั้ง 7 เกิดจากความต้องการของฝ่าย 7 หัวเมืองเองมากกว่าเป็นแบบบังคับให้จัดการเปลี่ยนแปลงกัน นับเป็นแผนดำเนินการที่ชาญฉลาดและรอบคอบ เป็นอันมาก เพราะนอกจากจะสามารถโค่นล้มการตามแนวนโยบายที่ทรงกำหนดไว้โดยผู้เป็น "บุญคุณ" ที่รัฐบาลยอมช่วยจัดบ้านเมืองให้เรียบร้อยแล้ว ยังเป็นการป้องกันข้อครหาว่าไทยบังคับขู่เข็ญให้ดำเนินการอีกด้วย ซึ่งประการหลังอาจเป็นข้ออ้างให้อังกฤษเข้าแทรกแซงโดยง่ายได้ แนวนโยบายและแผนดำเนินการที่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพเมื่อครั้งดำรงพระอิสริยยศเป็นกรมหมื่นนักษัตรราชบัลลังก์ครั้งนั้น จึงสะท้อนให้เห็นถึงอัจฉริยภาพอันสูงมรรยอดขององค์ผู้ทรงกำหนดแนวทาง เป็นอย่างยิ่ง ซึ่งแนวนโยบายสำหรับปฏิรูปการปกครอง 7 หัวเมืองดังกล่าว ได้รับความเห็นชอบจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทุกประการ ทรงพระราชทานพระราชดำริเพิ่มเติมอีกในเรื่อง เกี่ยวกับกฎหมายที่จะใช้ในหัวเมืองเหล่านี้ว่า ไม่ทรงเห็นด้วยกับการที่จะหันมาใช้กฎหมายไทยอย่างทันทีทันใด ทรงแนะนำให้เลือกแก้ไขกฎหมายที่อังกฤษใช้กับหัวเมืองมลายูที่เป็นความเดือดร้อนของราษฎร เช่น กฎหมายมรดกก่อน ทั้งทรงแนะนำให้ค้นคว้ากฎหมายที่อังกฤษใช้กับหัวเมืองมลายูในบังคับ เพื่อเป็นแนวทางเปลี่ยนแปลงกฎหมายในหัวเมืองเหล่านี้ต่อไป¹

นอกจากนั้นยังทรงแสดงพระราชประสงค์ที่จะเลิกการส่งเครื่องราชบรรณาการคนไมเงินคนไมทองตามประเพณีเดิม ทรงมีพระราชกระแสว่า "ความจริงใจฉันอยากให้เลิกคนไมเงินทองเสียทั้งหมด ไม่อยากเป็นพระเจ้าราชาธิราชเสียแต่อย่างเก่า"² แต่เนื่องจากภาวะการณ์ขณะนั้นยังไม่เหมาะนัก จึงไม่ปรากฏว่าทรงเร่งรัดให้มีการยกเลิกประเพณีในช่วงเวลานั้น

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/27. เรื่องผลประโยชน์เมืองหนองจิกแลเมืองแขก 7 หัวเมือง, พระราชหัตถเลขา ร.5 ถึงกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ไปรเวท ที่ 187/696 ลงวันที่ 6 มีนาคม ร.ศ.114

ประเด็นที่ทรงห่วงใยมากก็คือ การจัดการปกครองในปัตตานี เพราะทรงเห็นว่า ีผลต่อกลันตัน ซึ่งเป็นญาติกันด้วย ดังทรงมีพระราชกระแสตอนหนึ่งว่า "...เมืองตานี... จะจัดการอย่างไร ก็ดี อย่าให้เมืองกลันตันตกใจใด ถ้าเมืองกลันตันจะนิยมเรามากขึ้น ก็เพราะ เมืองตานีนี้แหละ..."¹

พระราชกระแสดังกล่าวแสดงถึงพระราชประสงค์ที่จะให้การจัดการปฏิรูปการปกครอง ใน 7 หัวเมืองดำเนินไปตามแนวนโยบายที่วางไว้อย่างระมัดระวังรอบคอบยิ่งขึ้น เพราะ ทรงตระหนักในความสัมพันธ์ของความสัมพันธ์ระหว่างกันของบรรดาหัวเมืองในแหลมมลายู โดยเฉพาอย่างยิ่งระหว่างปัตตานีและกลันตัน ซึ่งสุดท้ายเมืองทั้งสองมีสัมพันธ์ส่วนตัวกัน หากรัฐบาลสามารถจัดการปฏิรูปการปกครองในหัวเมืองทั้ง 7 เป็นการเรียบร้อยด้วยดีเป็นที่นิยมแก่บรรดาเจ้าเมืองและราษฎรทั้งหลาย ก็จะเป็นทางช่วยให้การดำเนินการปฏิรูป การปกครองในหัวเมืองมลายูอื่นของไทย ซึ่งจะจัดการต่อไปได้มากขึ้น ห่วงข้องเกี่ยวกัน ในทางตรงข้ามหากรัฐบาลขาดความระมัดระวังก็อาจประสบปัญหาการต่อต้านกันขึ้นทั่วไปใน หัวเมืองมลายูได้ พระราชกระแสดังกล่าวจึงเป็นการกำชับรัฐบาลให้ระมัดระวังการดำเนินการใด ๆ ในหัวเมืองทั้ง 7 ยิ่งขึ้น

แม้กระนั้นก็ตามเมื่อรัฐบาลเริ่มดำเนินการจัดการปฏิรูปการปกครองใน 7 หัวเมือง ตามแนวนโยบายซึ่งกำหนดขึ้นครบความระมัดระวังเป็นพิเศษแล้ว รัฐบาลก็ต้องประสบ ปัญหาการต่อต้านซึ่งจะได้อธิบายโดยละเอียดในตอนต่อไป

1.3 การดำเนินงานปฏิรูปการปกครอง 7 หัวเมืองก่อนการจัดตั้งมณฑลปัตตานี ช่วงแรก (พ.ศ. 2439 - 2444)

การดำเนินงานตามแนวนโยบายที่สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพกราบบังคม ทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เริ่มขึ้นในต้นปี พ.ศ. 2439 เมื่อพระเสด็จ

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/27 เรื่องผลประโยชน์เมืองหนองจิกแลเมืองแขก 7 หัวเมือง, พระราชหัตถเลขา ร.5 ถึง กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ไปรเวต ที่ 187/696 ลงวันที่ 4 มีนาคม ร.ศ. 114

ภายในทั้ง 3 เรียบร้อยและจัดตั้ง เป็นมณฑลนครศรีธรรมราชแล้ว จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เลื่อนบรรดาศักดิ์พระวิจิตรวรสาสน์ เป็นพระยาสุขุมนัยวินิต ขาหลวง เทศาภิบาลสำเร็จราชการมณฑลนครศรีธรรมราช แล้วให้ลงไปดำเนินการจัดการราชการในหัวเมืองทั้ง 7 เขาเป็นส่วนหนึ่งของมณฑลนครศรีธรรมราชต่อไป*

เมื่อพระยาสุขุมนัยวินิต (ปั้น สุขุม) ไปตรวจราชการในหัวเมืองทั้ง 7 แล้ว ได้รายงานถึงสภาพการปกครองภายใน 7 หัวเมืองขณะนั้นต่อเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย มีใจความว่า

1) วิธีการปกครองในเมืองทั้ง 7 ยังเป็นวิธีการปกครองแบบ "กินเมือง" คือ เจ้าเมืองจะปกครองบ้านเมืองอย่างไรก็ได้ เพียงแต่อย่าให้ขัดคำสั่งของ เจ้าเมืองสงขลา ในฐานะผู้ควบคุม 7 หัวเมืองนี้เท่านั้น

2) วิธีการเก็บภาษี ก็เป็นแบบโบราณที่ใช้กันก่อนสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ เช่น การเก็บค่านา โดยถือจำนวนโคที่ใช้ไถนาเป็นเกณฑ์เก็บภาษี และให้จีนเป็นเจ้าภาษีผูกขาดการเก็บภาษีทั้งหลาย เป็นต้น

3) เกี่ยวกับการศาลนั้น มีเมืองหนองจิกเพียง เมืองเดียวที่ใช้กฎหมายไทยในการชำระคดีความ ส่วนเมืองอื่นต่างมีศาลโคะกาลีศักดิ์สันคคีความตามกฎหมายของศาสนาอิสลามกัน¹

* เนื่องจากการดำเนินงานปฏิรูปการปกครองในดินแดน 7 หัวเมือง ในช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2439 - 2449 ซึ่งจะกล่าวต่อไปนี้ เป็นหน้าที่โดยตรงของ เจ้าพระยาบวรราช (ปั้น สุขุม) ซึ่งขณะนั้นมีบรรดาศักดิ์เป็นพระยาสุขุมนัยวินิตในตำแหน่งขาหลวง เทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช อันเป็นบรรดาศักดิ์ของท่านที่ทราบกันทั่วไป ดังนั้นในบทนี้ซึ่งกล่าวถึงบทบาทของท่านผู้นี้โดยตรง จึงจะใช้บรรดาศักดิ์ของท่านในขณะนั้นต่อไปตลอดทั้งบท

¹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ "ประวัติเจ้าพระยาบวรราช (ปั้น สุขุม)" ประวัติเจ้าพระยาบวรราชเสนา (บนนาค) เจ้าพระยาบดินทรเดชา (สิงห์ สิงหเสนี) เจ้าพระยาบวรราช (ปั้น สุขุม) หน้า 107 - 108

นอกจากนั้นในรายงานดังกล่าวยังรายงานถึงสถานการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศ ที่อาจเป็นเหตุให้ไทยต้องเสียดินแดนส่วนนี้ได้ โดยย่ำว่าถ้าไทยไม่เร่งรัดจัดการปกครองภายใน 7 หัวเมืองแล้ว ก็จะเป็นโอกาสให้อังกฤษเข้าแทรกแซงและยึดครอง โดยง่ายตามประสามหาอำนาจ ซึ่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยก็ทรงเห็นด้วยว่าจำเป็นต้องเร่งรัดจัดการปกครองภายในดินแดนส่วนนี้ แต่เนื่องจากหัวเมืองทั้ง 7 มีเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมที่แตกต่างจากหัวเมืองในพระราชอาณาจักร และหัวเมืองดังกล่าวมีฐานะที่ต่างจากประเทศราชมาแต่เดิม จึงไม่ต้องการให้กระทบกระเทือนแก่ราษฎรและเจ้าเมืองทั้งหลาย ในการดำเนินงานขั้นแรก กระทรวงมหาดไทย จึงกำหนดเป็นหลักการ 3 ประการคือ

- 1) เกี่ยวกับการปกครอง ต้องระมัดระวังไม่ให้เป็นที่เดือดร้อนแก่ราษฎรและเจ้าเมืองทั้ง 7 ซึ่งทั้งสมเด็จพระบวรราชานุภาพและพระยาสุมนัยวินิตเห็นพ้องกันว่าควรมีเงินบำนาญให้แก่เจ้าเมืองบ้าง เพื่อทดแทนกับผลประโยชน์ที่ลดลง เพราะการเข้าดำเนินงานของรัฐบาล
 - 2) เกี่ยวกับการคลังและภาษีอากรซึ่งเกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจของราษฎรโดยตรงนั้น ยังไม่สมควรเก็บเพิ่มเติมให้เป็นที่เดือดร้อนแก่ราษฎร แต่ควร เลิก ระบบผูกขาดที่ไม่เป็นธรรมเสีย
 - 3) เกี่ยวกับการศาล ซึ่งเกี่ยวข้องกับศาสนาและประเพณีของราษฎรส่วนใหญ่ใน 7 หัวเมืองนั้น ควรคงไว้ตามเดิม แต่ควรปรับปรุงให้มีระเบียบแบบแผนและยุติธรรมมากขึ้น
- เมื่อพิจารณาหลักการทั้ง 3 ประการ จะพบว่ารัฐบาลได้พยายามอะลุ่มอล่วยในการกำหนดหลักการปกครองดินแดนส่วนนี้เป็นอย่างยิ่ง ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงเห็นชอบด้วยทุกประการ และได้โปรดเกล้าฯ ให้พระยาสุมนัยวินิตในฐานะข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครราชสีมาลงมือดำเนินการตามหลักการนี้ในปี พ.ศ. 2441 นั้นทันที

¹ สมเด็จพระบวรราชานุภาพ "ประวัติเจ้าพระยาบวรราช (บัน สุม) "
ประวัติเจ้าพระยาบวรราชานุภาพ (บัน สุม) เจ้าพระยาบดินทรเดชา (สิงห์ สิงหเสนี)
เจ้าพระยาบวรราช (บัน สุม) หน้า 108 - 109

1.3.1 การปกครอง

วิธีการปกครองหัวเมืองทั้ง 7 ที่พระยาสุโขมนัยวินิต (ปั่น สุขุม) พบเห็นและนำรายงานสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพครั้งนั้น เป็นวิธีการปกครองแบบเดิมที่เรียกว่า "กินเมือง" คือเจ้าเมืองจะทำอย่างไรในเมืองนั้นก็ไ้ เพียงอย่าให้ชักคำส้งของเจ้าเมืองสงขลาซึ่งทำหน้าที่ควบคุมมาแต่เดิมเท่านั้น การแก้ไขจึงตกอยู่ในหลักการที่ไม่ประสงค์ให้เจ้าเมืองเดือดร้อน ในชั้นต้นรัฐบาลจึงเปลี่ยนแปลงเฉพาะแบบแผนการควบคุม ซึ่งเดิมเจ้าเมืองสงขลาควบคุมมาเป็นชาหลวงประจำเมืองควบคุมแทน ราชการใดในหัวเมืองทั้ง 7 ที่เคยผ่านเจ้าเมืองสงขลา เปลี่ยนมาเป็นในชาหลวง เทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช และชาหลวงประจำเมือง กิจการใดที่ไม่เป็นธรรมเนียม ที่เดือดร้อนแก่ราษฎร เป็นหน้าที่ชาหลวง "ต้องพยายามดัดแปลงหรือคอยเล็ดลอนลนหย่อนแก้ไขไปด้วยความละม่อม"¹

แต่เพียงขั้นต้น เจ้าเมืองทั้งหลายก็เริ่มแสดงความไม่พอใจออกมา เพราะบรรดาเจ้าเมืองเหล่านี้ไม่ต้องการให้ชาหลวงประจำเมืองไปคอยควบคุมตน จึงต่างกลั่นแกล้งและกีดกันชาหลวงที่ส่งไปประจำเมืองตลอดมา ดังปรากฏหลักฐานว่าตนทูลขอสู พระบาทสมเด็จพระปิยะพริพธิภักดี (อับดุลกาเคร์) โคพยายามกีดกันและกลั่นแกล้งชาหลวงประจำเมืองตามทวิวิธทาง เช่นไม่ยอมจัดที่พักให้ชาหลวง ปลอมยให้ไปเช่าบ้านอยู่เอง และสั่งห้ามไม่ให้ใครไปรับจ้างชาหลวง แม้แต่พายเรือ ก็ให้ชาหลวงพายไปเอง สร้างความ "คับอกคับใจ" แก่ชาหลวงเป็นอันมาก² เพราะไม่มีอำนาจสั่งการเหล่านั้น ครั้นชาหลวง

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.3.3/1

เจ้าพระยาบรมราช (ปั่น สุขุม) เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยตรวรราชการหัวเมืองภาคเหนือ
เจ้าพระยาบรมราช (ปั่น สุขุม) กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว
ที่ 34/11560 ลงวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ.2465

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.14/58

พระยาสุโขมนัยวินิตตรวรราชการเมืองตานี พระยาสุโขมนัยวินิต (ปั่น สุขุม) กราบบังคมทูล
กรมหลวงดำรงราชานุภาพ ลับที่ 97/2493 ลงวันที่ 18 มิถุนายน ร.ศ.118

สั่งราชการขัดแย้งหรือคัดค้าน เจ้าเมืองก็โกรธ เคือง เช่นครั้งพระยาสาบบุรีสั่งฆ่าคน แต่
ข้าหลวงคัดค้านไม่ยอมให้ฆ่า พระยาสาบบุรีจึงโกรธมาก พยายามหาเหตุฟ้องร้องต่อ
รัฐบาลเสมอ¹

ความขัดแย้ง เหล่านี้ ทำให้ความลำบากใจแก่รัฐบาลไม่น้อย บางครั้งรัฐบาลต้อง
แก้ไขปัญหาควยการ เรียกตัวข้าหลวงกลับ เป็นเหตุให้ข้าหลวงเสียหาย พระยาสุขุมณีนวินิต
ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช ผู้มีบทบาทสำคัญในการจัดการปกครองหัว เมือง
ทั้ง 7 จึงมีหนังสือกราบทูลสมเด็จพระบวรราชานุภาพซึ่งขณะนั้นทรง เป็นกรมหลวง
จอร์จให้รัฐบาลสืบสวนขอเท็จจริงในกรณีที่มีการฟ้องร้องกันขึ้น เพราะเกรงจะ เป็นการบั่น
เรื้อนหาเหตุข่มขู่ข้าหลวง ซึ่งออกสำหรับรักษาราชการ "ต้องทิ้งบ้าน ทิ้งญาติออกไปรับราช
การอยู่ในเมืองป่า ๆ"² พระยาสุขุมณีนวินิตจึงทูลขอเพิ่มอำนาจแก่ข้าหลวงให้มากขึ้น
มิฉะนั้นจะไม่มีใครเต็มใจไปเป็นข้าหลวงใน 7 หัว เมือง เลย³ ทั้งนี้เพราะพระยาสุขุมณีน
วินิตเห็นว่าปัญหาคความขัดแย้ง ระหว่างข้าหลวงกับเจ้าเมืองนั้น เป็น เรื่องธรรมดาที่จะต้อง
เกิดขึ้น ควยข้าหลวงไปคอยคัดอำนาจเจ้าเมืองไม่ใหกระทำได้โดยพลการ เจ้าเมือง
ก็ยอมคอยกอดเหตุให้ข้าหลวงเสมอ โดยข้าหลวงไม่มีอำนาจใดคอบคอบอย่างใด พระยา
สุขุมณีนวินิตจึง เห็นว่าควร เพิ่มอำนาจแก่ข้าหลวงขึ้นบ้าง เพราะทางที่จะรักษาราชการใน
หัวเมืองทั้ง 7 นั้นต้องอาศัยการใช้อำนาจควย จะเอาแต่ปลอมหรือเอาใจอย่าง เดียวนั้น
ไม่ได้ ถึงคักกราบบังคมทูลตอนหนึ่งว่า

ทางที่จะรักษาราชการในหัว เมือง เหล่านี้ ต้องอาศัยอำนาจบ้างจึงจะสำเร็จ
ไปได้ ที่ใช้แต่ปลอม ฤาเอาใจอย่างเดียวไม่ได้ ขอแต่เพียงว่าอย่าให้แรง

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/29
พระยาสุขุมณีนวินิตกราบบังคมทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพ เรื่องหลวงพรหมโยนนาย
เหลี่ยน ลงวันที่ 26 กุมภาพันธ์ ร.ศ.116

² ก.

³ ก.

เกินไป หรือทำโทษโดยเกลียดอย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้น ในหมู่พวกศรีทวันกรมการ
ดาบยังคัมให้ทำไมทำต้องทำโทษ...

คำกราบทูลดังกล่าวจึง เป็นการ เน้น เพิ่มอำนาจที่มีคุณธรรมให้แก่มรรคาชาหลวงที่ลง
ไปกำกับราชการในหัวเมืองทั้ง 7 มากกว่าการให้อำนาจเด็ดขาดจัดการใด ๆ ตามอำเภอ
น้ำใจ ทั้งนี้ยอมเป็นการประนีประนอมปัญหาระหว่างชาหลวงกับเจ้าเมืองทั้ง 7 คือ การ
เพิ่มอำนาจให้แกชาหลวงซึ่งเป็นบุคลากรที่หายาก ควบขณะนั้นข้าราชการที่เหมาะสมกับ
7 หัวเมืองมีน้อย แต่อำนาจที่ใหม่นี้ก็มีข้อจำกัดว่า "อย่าให้แรงเกินไป" จนเป็นกรมหาลาย
น้ำใจเจ้าเมืองและกรมการกันนัก

ดังนั้น เมื่อได้รับพระบรมราชานุญาตเพิ่มอำนาจในการจัดการแล้ว พระยาสุพรรณ
วินิจจึงมีคำสั่งให้พระยาตานีสร้างที่พักแกชาหลวง เพื่อใช้เป็นที่ทำการศาลและคลังของรัฐบาล
ซึ่งพระยาตานีก็ยินยอมสร้างให้แต่ไม่พอใจนัก ส่วนทาง เมืองสาบบุรีซึ่งแสดงปฏิกริยาต่อต้าน
ตลอดมา พระยาสุพรรณวินิจจึงขอพระบรมราชานุญาตคุมตัวพระยาสาบบุรีมาไว้ที่นครศรี
ธรรมราช เป็นการประกาศศักดแกมรรคาเมืองอื่นว่ารัฐบาลเริ่มดำเนินการอย่างจริงจัง
ความวุ่นวายที่ทำห่าจะก่อตัวจึงสงบลงระยะหนึ่ง ดังปรากฏในรายงานของพระยาสุพรรณวินิจ
ตอนหนึ่งว่า "...แต่นั้นมาราชการ เมืองตานีแล เมืองแขก เรียบร้อยมากขึ้น"²

ครั้นเดือนกรกฎาคม พ.ศ.2441 (ร.ศ.117) พระยาวิจิตรภักดีเจ้าเมืองตานีผู้เป็น
บิดาอับดุลกาเอร์ถึงแก่อสัญกรรม ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระพิพิธภักดี (อับดุลกาเอร์)
รักษาราชการ เมืองตานีไปพลางก่อน พระพิพิธภักดีไม่พอใจโดยถือว่าคนเป็นบุตรคนโตของ

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/29
พระยาสุพรรณวินิจกราบทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพ เรื่องหลวงพรหมโขนาย เหลียน
ลงวันที่ 26 กุมภาพันธ์ ร.ศ.116

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.14/58
พระยาสุพรรณวินิจรายงานตรวจราชการ เมืองตานี พระยาสุพรรณวินิจกราบทูลกรมหลวง
ดำรงราชานุภาพ บอกลับ ที่ 97/2493 ลงวันที่ 18 มิถุนายน ร.ศ.118

พระยาชาติและ เป็นรายนามคา มีอำนาจชอบธรรมที่จะ เป็นเจ้าเมือง เมื่อไม่สมประสงค์ จึงละทิ้งราชการไปร่วทุกซอกองสุลไทยประจำสิงคโปร์และคอเซอร์แฟรงค์ สเวทเทนแฮม (Sir Frank Swettenham) ขาหลวงใหญ่อังกฤษประจำสิงคโปร์ขณะนั้น โดยอ้างต่อ ขาหลวงประจำเมืองตานีว่าจะไปรับภรรยาที่เมืองกลันตัน¹

ในการร่อทุกซอกครั้งนั้น พระพิพิธภักดีไคกลาวไทยรัฐบาลไทยว่ารัฐบาลส่งขาหลวง เขาไปคุมอำนาจการบริหารในเจ็ดหัวเมือง เพื่อลดอำนาจเจ้าเมืองที่เป็นชาวมลายู และเขาควบคุมการเก็บผลประโยชน์รายไคต่าง ๆ ของเมือง ทั้งยังพยายามยกเลิกขนบ ธรรมเนียมประเพณีกฎหมายศาสนาอิสลาม ซึ่งในทางส่วนตัวพระพิพิธภักดีร้องเรียนว่าตน ไม่ได้รับความยุติธรรมที่รัฐบาลไทยไม่แต่งตั้งตนผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งรายนามคาอัน เป็นตำแหน่ง ทายาทของรามา (Raja) หัวหน้าชาวมลายูตามประเพณีการปกครอง เป็นเจ้าเมืองตานีแทน ผู้เป็นบิดาซึ่งถึงแก่อสัญกรรมไป²

คำกลาวไทยนี้มุ่งชี้ให้เห็นว่ารัฐบาลไทย เขาไปทำลายล้างวัฒนธรรมประเพณี ที่เกี่ยวข้องกับชนชาวมลายูทั่วไปเพื่อเรียกร้องให้อังกฤษเข้าคุ้มครอง ซึ่งเหตุการณ์ห่านองนี้ พระยาสาบบุรีก็เคยปฏิบัติมาแล้วเช่นกัน ลวน เป็นพฤติกรรมที่เป็นภัยต่ออธิปไตยในดินแดน ของไทยทั้งสิ้น จึงเป็นเรื่องสำคัญที่รัฐบาลจะต้องดำเนินการป้องกันทันที

รัฐบาลไทยไคทราบเรื่องนี้จากนายแอนเดอร์สัน (Anderson) กงสุลไทยประจำ สิงคโปร์ ซึ่งในคำรายงานนั้นนายแอนเดอร์สันเชื่อว่าเหตุการณ์ที่พระพิพิธภักดีและพระยา สาบบุรีกล่าวไคไทยรัฐบาลไทยนั้น เป็นความจริง รัฐบาลควรรีบหาทางแก้ไข³ พระยาสุขุม นัยวินิจจึง เดินทางไปตรวจราชการในหัวเมืองทั้ง 7 แล้วรายงานกระทรวงมหาดไคไคว่า

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/32
สำเนาใบบอกกลับพระยาสุขุมนัยวินิจกรายเหตุการณ์หลวงดำรงราชานุภาพ เรื่องพระพิพิธภักดี
เจ้าเมืองปัตตานีไปเมืองสิงคโปร์ ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน ร.ศ.117

² ก.

³ ก.

ราชการบ้านเมือง โจรผู้ร้ายแลความเดือดร้อนของราษฎรในเวลานี้ก็เรียบร้อยดี... แต่พวกเจ้าเมืองคู้ยังกินรบน ไม่ใคร่จะเป็นที่พอใจ¹ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยเห็นว่าการรอนรนของเจ้าเมืองคู้กล่าว เป็นสิ่งหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะการจัดการในระยะแรก ๆ ย่อมมีการคัดผลประโยชน์และลักอานาจ เจ้าเมืองไปบังเป็นบรมมคชา² ทั้งนี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเองก็ทรง เห็นควยกังทรงมีพระราชกระแสตอบหนึ่งว่า "การที่หมายให้มันสงบนิ่ง เป็นหอยเป็นปูไปนั้นก็คงไม่ได้ ร้องก็ให้ร้องไป..."³

ในขณะที่เกี่ยวกับพระยาสุมนัยวินิตก็ชี้แจงไปยังนายแอน เกอร์สันว่าประเพณีการปกครอง 7 หัวเมืองของไทยนั้น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะตั้งผู้ใดเป็นเจ้าเมืองก็ได้ ไม่จำเป็นต้องสืบสายวงศ์เดียวกัน พระยาตานีผู้ขึ้นบิดาพระพิพิธภักดีเองก็ไม่ได้เป็นบุตรคนโตของพระยาตานีเก่า ขออาจของพระพิพิธภักดีจึงไม่มีเหตุผลพอ ส่วนการที่รัฐบาลส่งข้าหลวงไปช่วยราชการใน 7 หัวเมืองนั้น เพราะเจ้าเมืองเหล่านี้ไม่สามารถปกครองบ้านเมืองตนให้เจริญก้าวหน้าได้ เจ้าเมืองบางคนเขียนอ่านหนังสือของตนเองไม่ได้เลย จะสั่งราชการอะไรก็ไม่ได้ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องดำเนินการไป แต่ไม่ประสงค์สร้างความเดือดร้อนแก่ใครหรือทำลายขนบธรรมเนียมใด ๆ ดังกล่าวหา⁴ คำชี้แจงดังกล่าว

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/32 สำเนาบอกกลับพระยาสุมนัยวินิตกราบทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพ เรื่องพระพิพิธภักดีไปสิงคโปร์ ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน ร.ศ.117 และ ม.49/2 พระยาสุมนัยวินิตกราบทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพ เรื่องจัดการราชการเมืองแซกทั้ง 7 เมือง ลำที่ 152/3205 ลงวันที่ 4 พฤศจิกายน ร.ศ.117

² ก. และ ม.49/2 พระยาราชวรานุกลกราบทูลกรมหมื่นสมมตอมรพันธุ์ ที่ 379/26501 ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน ร.ศ.117

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/2 ก. พระราชกระแสตอบ

⁴ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.14/58 พระยาสุมนัยวินิตตรวจราชการเมืองตานี พระยาสุมนัยวินิตกราบทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพ บอกกลับ ที่ 97/2493 ลงวันที่ 18 มิถุนายน ร.ศ.118

จึง เป็นการแก้ไขภาพพจน์ให้ทางชาติเข้าใจธรรมเนียมการปกครองของไทยและการกระทำ
ของรัฐบาลไทยให้ดีขึ้นนั่นเอง

ส่วนกรณีที่พระพิพิธภักดี "ละทิ้งราชการ" นั้น ตอนแรกรัฐบาลคิดจะถอดออกจาก
ราชการ แต่เหตุผลยังไม่รัดกุมและรัฐบาลไม่แน่ใจว่าการถอดพระพิพิธภักดีจะมีผลหยุดยั้ง
การต่อต้านของเจ้าเมืองผู้เลิบบลประโยชน์ใด ทั้งรัฐบาลเชื่อแน่ว่าปัญหาที่มีทางชาติสนับสนุน
ในที่สุดรัฐบาลจึงตัดสินใจถอนปรนไม้อเอาโทษพระพิพิธภักดี¹ แมื่อก่อนหน้าที่พระพิพิธภักดีจะ
กลับเมืองปัตตานีในเดือนกุมภาพันธ์ ปลายปี พ.ศ.2441 นั้น จะมีข่าวลือกันว่าพระพิพิธภักดี
จะคิดการใหญ่ก็ตาม ทั้งนี้เพราะในระหว่างที่พระพิพิธภักดีเดินทางออกไปสิงคโปร์นั้น รัฐบาล
ได้เริ่มวางมาตรการควบคุมการปกครองในหัวเมืองทั้ง 7 โดยเฉพาะเมืองปัตตานีรัดกุม
มากขึ้นแล้ว คือให้มี้ทั้งชาหลวงประจำเมืองและกรมการชั้นผู้ใหญ่ 4 คน คอยควบคุมการ
ดำเนินงานของเจ้าเมือง โดยพระยาสุชนับวินิตชาหลวง เทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช
ได้กำหนดแบบแผนการปกครองท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ.116
ขึ้นใช้เฉพาะในหัวเมืองทั้ง 7 สืบหาข้อเท็จจริงสำคัญโดยสรุปดังนี้

ประการแรก การสร้างหรือจัดหาสถานที่สำหรับเป็นที่ว่าการ ต้องสร้างต่างหาก
แยกจากบ้านเจ้าเมือง และห้ามไม่ให้เจ้าเมืองไปหาราชการในบ้านเรือนผู้ใด นอกจาก
ที่ว่าการเท่านั้น

ประการที่สอง เจาหน้าที่ ๆ ประจำ ณ ที่ว่าการ มีปลัดเมืองซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับ
การแต่งตั้ง เป็นตำแหน่งรองเจ้าเมืองคนหนึ่ง กับเจาหน้าที่อื่น ๆ อีกคือเสมียนพนักงาน
เจาหน้าที่ทุกคนต้องมาทำงาน ณ ที่ว่าการทุกวันตั้งแต่เวลา 5 โมง เช้าถึงบ่าย 4 โมง เป็น
ยกเว้นวันพระหรือวันทำบุญทางศาสนา โดยเจ้าเมืองต้องมาทำงาน ณ ที่ว่าการทุกวันด้วย
หากเจ้าเมืองไม่มา ปลัดเมืองทำหน้าที่และสั่งราชการแทนได้

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/32

พระยาสุชนับวินิตกราบทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพ บอกลับ, ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน
ร.ศ.117

ประการที่สาม เรื่องราชการทั้งปวงและเงินผลประโยชน์แผ่นดินต้องเก็บไว้ ณ ที่ว่าการเมือง และมีบัญชีคำสั่งเป็นหลักฐานเสมอ โดยปลัดเมืองเป็นผู้เก็บรักษาและเป็นผู้ที่ครองดูแลเข้าใจทุกเรื่องทุกราย

ประการที่สี่ เรื่องราชการทั้งปวงถ้าไม่มีเหตุขัดข้องให้เจ้าเมืองจัดทำไป แต่ถ้าขัดข้องอย่างไรให้ปรึกษาร่วมกันกับข้าหลวงประจำเมืองและปลัดเมือง ทุกวันพุธและวันอาทิตย์ โดยต้องทำรายงานราชการต่าง ๆ เสนอข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราชทุกเดือน

นอกจากนี้ยังมีข้อกำหนดให้ข้าหลวงประจำเมืองคอยตรวจตราที่ว่าราชการเมืองและราชการทั้งปวงเสมอ ทั้งยังได้กำหนดเงินเดือนประจำให้แก่บรรดาข้าราชการทั้งหลายด้วย¹ ข้อกำหนดทุกข้อจึงล้วนเป็นการลดอำนาจเจ้าเมืองลงและเลิกระบบกินเมืองโดยสิ้นเชิง ในตอนแรกพระพิพิธภักดีจึงแสดงท่าทีปฏิเสธ แต่เมื่อพระยาสุมนัยวินิตยื่นคำขาด "ถ้าพระพิพิธทำไม่ได้ จะให้พระพิทักษ์ทำ"² พระพิพิธภักดีจึงยอมปฏิบัติตามแบบแผนนี้อย่างจำใจ จนใน พ.ศ.2443 เมื่อได้รับพระราชทานสัญญาบัตรเป็นพระยาวิจิตรภักดี พระยาตานีผู้ว่าราชการเมืองตานีแล้ว พระยาตานีจึงเริ่มแสดงท่าทีต่อต้านแบบแผนต่าง ๆ อย่างเด่นชัดอีกครั้งหนึ่ง ดังเช่นไม่ยอมไปทางจวน ณ ที่ว่าการเมืองและเรียกข้าราชการไปส่งราชการอันมิชอบที่บ้าน ประการสำคัญถึงกับทำหนังสือไปร้องทุกข์ต่ออังกฤษที่สิงคโปร์ และเดินทางไปฟ้องร้องต่อเซอร์แฟรงค์ สเวทเทนัม ข้าหลวงใหญ่อังกฤษประจำสิงคโปร์อีกครั้งหนึ่ง ประการที่ขัดขวางการปฏิรูปการปกครองของไทยในปัตตานีร่วมกับบรรดาเจ้าเมืองคนอื่น ๆ อย่างเด่นชัด ดังจะกล่าวในตอนต่อไป

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.14/58
พระยาสุมนัยวินิตกราบบังคมทูลกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ บอกลับ ที่ 97/2493
 ลงวันที่ 18 มิถุนายน ร.ศ.118

1.3.2 การศาล

นอกจากดำเนินการดำเนินการปกครองแล้ว พระยาสุโขทัยวินิตไคลงมือจัดการศาลในหัวเมืองทั้ง 7 ควบ เพื่อให้เป็นไปตามพระธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ.114 ซึ่งเป็นแบบแผนการศาลทั่วไปในขณะนั้น ในชั้นแรกพระยาสุโขทัยวินิตจึงได้ให้รวมศาลชาหลวงและศาลเมืองซึ่งเคยแยกกันชำระความ เมื่อครั้งพระ เสนีพิทักษ์เป็นชาหลวง เขาเป็นศาลเมืองศาลเดียว โดยมีผู้พิพากษาพิจารณาพิพากษาคณะกฎหมายไทย แต่เพื่อให้สอดคล้องกับศาสนาและประเพณีของท้องถิ่น พระยาสุโขทัยวินิตจึง เสนอขอบังคับสำหรับศาล เมืองนวก 7 หัวเมืองขึ้นไว้ใน พ.ศ.2441 นั้น

สาระสำคัญของข้อบังคับนี้ แต่ละ เมืองต้องตั้งศาล เมืองขึ้น แล้วให้ชาหลวง เทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราชร่วมกับเจ้าเมืองเลือกสรรหาบุคคลที่มีคุณวุฒิเหมาะสมไม่ว่าจะเป็นไทย จีน หรือมลายู เป็นผู้พิพากษาประจำศาล 3 นาย ในการตัดสินในผู้พิพากษาเห็นพ้องต้องกันอย่างน้อย 2 นาย ถ้าโจทก์หรือจำเลยไม่พอใจคำตัดสินของศาลเมือง ก็อาจอุทธรณ์มายังศาลมณฑลซึ่งตั้งที่เมืองสงขลาได้ ส่วนคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับศาสนาและประเพณีของท้องถิ่น เช่น คดีมรดกและครอบครัว ให้ศาลตัดสินตามธรรมเนียมศาสนาอิสลาม แต่ก่อนตัดสินต้อง เสนอให้เจ้าเมืองและชาหลวงประจำเมืองวินิจฉัยอีกครั้งก่อน¹ ซึ่งถ้าพิจารณาสาระดังกล่าว จะเห็นได้ว่าอำนาจการศาลที่เจ้าเมืองมีอยู่เดิมอย่างอิสระจะถูกลดลงอีก ในอยู่ภายในขอบเขตจำกัดภายใต้การควบคุมของชาหลวงประจำเมือง และชาหลวง เทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช ทำให้เจ้าเมืองที่ไม่พอใจรัฐบาลเนื่องจากการถูกลดอำนาจการปกครอง ยิ่งไม่พอใจมากขึ้นจึงถือเป็นข้ออ้างให้ต่างชาติเข้าช่วยเหลือตนโดยยกประเด็นที่เกี่ยวข้องกับศาสนาว่าข้อบังคับดังกล่าวล่วงละเมิดกฎหมายศาสนาอิสลาม

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.1.3/4
ข้อบังคับศาลหัวเมืองนวก 7 เมือง กรมมหาดวังราชานุภาพกราบบังคมทูล ร.5
 ที่ 80/37309 ลงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ ร.ศ.116

ไม่ยอมให้ทั้งโศกาสีตคัสสนความศาสนาอิสลามตามประเพณีที่มีมา¹ รัฐบาลจึงต้องผ่อนผันแก้ไขข้อบังคับให้เข้ากับศาสนาและประเพณีของท้องถิ่นที่มากยิ่งขึ้น เพื่อป้องกันการเข้าใจผิดให้คิดว่ารัฐบาลทำลายศาสนาอิสลาม ดังจะเห็นได้จากกฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ซึ่งจะประกาศใช้ในเวลาต่อมา รัฐบาลให้ทั้งศาลโศกาสีตคัสสนพิจารณาคดีแพ่งที่เกี่ยวมรดกและครอบครัวที่มุสลิมเป็นโจทก์หรือจำเลยว่า

...ความแพ่งซึ่งเกี่ยวกับศาสนาอิสลาม เรื่องมรดกก็เรื่องมรดกก็เรื่องคนนับถือศาสนาอิสลามเป็นทั้งโจทก์จำเลย หรือเป็นจำเลย ให้ใช้กฎหมายอิสลามในการพิจารณาพิพากษา แลให้โศกาสีตคัสสนเป็นผู้และเป็นที่นับถือในศาสนาอิสลามเป็นผู้พิพากษากฎหมายอิสลามนั้น...²

อย่างไรก็ตาม ความเคียดแค้นก่อนหน้าที่รัฐบาลจะประกาศใช้กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมืองตามบทบัญญัตินี้ ผู้ที่เคียดแค้นมากที่สุดคือเจ้าเมืองเท่านั้น ส่วนบรรการราษฎรทั่วไปส่วนใหญ่โดยเฉพาะพวกพ่อค้าคงพอใจเป็นอันมาก เพราะการจัดการศาลในช่วงแรกนี้ สามารถชำระสะสางคดีที่ค้างคั่งอยู่มากมายให้ลดน้อยลง ดังปรากฏในรายงานของพระยาสุพรรณสุนทราธิบดีตอนหนึ่งว่า "ถวรสานี้ตั้งแต่ได้ชำระมา คดีของราษฎรก็มีไต่คั่งคาง เป็นที่พอใจของราษฎรพ้อคามาก"³ จากหลักฐานดังกล่าวนี้ นอกจากจะ

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/32 พระยาสุพรรณสุนทราธิบดีกราบทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพ เรื่องพระพิพิธภักดีไปเมืองสิงคโปร์ ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน ร.ศ.117

² "กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ.120" ข้อ 32 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 18 ลงวันที่ 10 ธันวาคม ร.ศ.120 หน้า 714 - 720

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.14/58 พระยาสุพรรณสุนทราธิบดีกราบทูลกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ บอกลับ ที่ 97/2493 ลงวันที่ 18 มิถุนายน ร.ศ.118

สะท้อนถึงประสิทธิภาพในการดำเนินงานทางด้านการค้าเป็นอย่างดีแล้ว ยังเป็นข้อสรุปถึงความสำเร็จในแง่จิตวิทยา ที่รัฐบาลสามารถสร้างความพอใจให้บังเกิดแก่ราษฎรส่วนใหญ่ได้โดยยั้งสิ่งเหล่านี้นั้น เป็นปัจจัยพื้นฐานที่ช่วยสนับสนุนการค้าเนืองงานขึ้นไปเป็นอย่างดี

1.3.3 การคลัง

ในครั้งที่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเมื่อครั้งเป็นกรมหมื่นเสด็จตรวจราชการหัวเมืองปักษ์ใต้ เมื่อ พ.ศ. 2439 นั้น ได้ทรงประกาศความอุดมสมบูรณ์ในหัวเมืองทั้ง 7 ว่า ถ้าได้รับการทำนุบำรุงให้ดี หัวเมืองเหล่านี้จะมีผลประโยชน์มากกว่าหัวเมืองใด ๆ ในแหลมมลายู¹ พระองค์จึงทรงกำหนดโครงการเพิ่มผลประโยชน์ในหัวเมืองเหล่านี้ โดยการเปลี่ยนแปลงระบบการเก็บภาษีที่มีการผูกขาดและแต่ละเมืองแยกกันประมวลมาเป็นยกเลิกการผูกขาดและเปิดประมวลรวมกันทั้ง 7 เมืองจะทำให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้น ทรงเห็นว่าควรยกเลิกด่านภาษีที่เก็บภายในระหว่างเมืองทั้ง 7 แล้วเปลี่ยนเป็นด่านเก็บภาษีเข้าออกเฉพาะบริเวณ 7 หัวเมืองกับภายนอกที่ทางผ่านเข้าออกนอกบริเวณ 7 หัวเมือง เช่นบริเวณปากแม่น้ำ จะสะดวกแก่การค้าขายมากขึ้น ทั้งทรงเห็นว่าควรส่งเสริมให้มีการค้าเสรี แล้วรัฐบาลเก็บภาษีจากผลประโยชน์เหล่านั้นแทน²

โครงการนี้พระยาสุนทรวิจิตร ขาหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราชได้เริ่มนำไปดำเนินการในหัวเมืองทั้ง 7 เมื่อ พ.ศ. 2441 พร้อมกับการจัดการด้านอื่น ๆ โดยได้ทำการเปิดประมวลภาษีต่าง ๆ ในหัวเมืองทั้ง 7 ตามพระราชบัญญัติภาษีอากร ร.ศ. 111 และยกเลิกการผูกขาดหรือภาษีที่ไม่เป็นธรรม เป็นที่เดือดร้อนแก่ราษฎรทั่วไป เช่น ภาษีศาลอง ภาษีผ่านด่านเข้าออกระหว่างแต่ละเมือง แล้วจัดตั้งด่านเก็บภาษีเฉพาะที่สำคัญ

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เล่มสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.14/74
เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเสด็จตรวจราชการหัวเมืองปักษ์ใต้ ลงวันที่ 7 ธันวาคม
 ร.ศ. 115

เช่นบริเวณปากแม่น้ำตานี เป็นต้น เป็นผลให้การไปมาค้าขายสะดวกขึ้น เป็นที่พอใจของราษฎรทั่วไป ราษฎร "พากันร้องสาธุการมาก"¹ และทำให้รายได้ของรัฐเพิ่มมากขึ้น เป็นลำดับ แต่สำหรับเจ้าเมือง เป็นเรื่องที่กระทบกระเทือนผลประโยชน์เป็นอันมาก จึงต่าง "คิรนไม่ใครจะเป็นที่พอใจกัน" จนถึงกับเดินทางไปร้องทุกข์กับอังกฤษที่สิงคโปร์ รัฐบาลจึงต้องพยายามดำเนินนโยบายในชั้นต่อมาอย่าง "ผ่อนสั้นผ่อนยาว" ตกลงแบ่งรายได้ที่ได้จากหัวเมืองทั้ง 7 ออกเป็น 2 ภาค เป็นของหลวงภาคหนึ่ง และเป็นของเจ้าเมืองอีกภาคหนึ่ง ดังเช่นในปี พ.ศ.2443 รายได้จากหัวเมืองทั้ง 7 มีถึง 327,782 บาท เมื่อหักค่าใช้จ่ายในราชการของแต่ละเมืองซึ่งเป็นเงิน 144,026 บาทแล้ว รัฐบาลก็แบ่งให้เจ้าเมืองทั้ง 7 รวมเป็นเงินถึง 41,859 บาท เหลือเพียง 141,857 บาท เป็นภาคหลวงส่งเข้ากระทรวงพระคลังมหาสมบัติ² ดังแสดงเป็นตารางรายรับรายจ่ายได้ดังนี้

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.14/58
พระยาสุมนัณวินิตกราม ทูลกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ บอกลับ ที่ 97/2493 ลงวันที่ 18
 มิถุนายน ร.ศ.118

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/74
ผลประโยชน์รายได้รายจ่ายบริเวณมลายู ร.ศ.119 ไม่ปรากฏวันเดือนปี

ตาราง 1 แสดงผลประโยชน์รายได้รายจ่ายในหัวเมืองทั้ง 7 ร.ศ.119

นามเมือง	เงินที่เก็บได้		เงินแบ่งเจ้าเมือง		จ่ายราชการเมือง		รวมจ่าย	
	บาท	อัฐ	บาท	อัฐ	บาท	อัฐ	บาท	อัฐ
เมืองตานี	35,053	13	15,646	—	44,116	—	59,762	—
เมืองยะหริ่ง	19,808	44	8,950	—	23,840	—	32,790	—
เมืองหนองจิก	28,226	23	5,553	—	12,774	—	18,327	—
เมืองสายบุรี	30,113	62	7,516	—	21,856	—	29,372	—
เมืองยะลา	46,316	40	1,308	—	12,220	—	13,528	—
เมืองรามัน	9,556	42	806	—	15,328	—	16,134	—
เมืองระแงะ	5,666	42	2,080	—	13,892	—	15,972	—
ภาษีสุรายาสูบ								
รวม 7 เมือง	153,030	—						
	327,782	10	41,859	—	144,026	—	185,885	—

ที่มา : กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/74 ผลประโยชน์รายได้
รายจ่ายบริเวณมลายู ร.ศ.119 ไม่ปรากฏวันเดือนปี

จำนวนเงินส่วนแบ่งของเจ้าเมืองในตารางดังกล่าวนี้ เจ้าเมืองจะต้องแบ่งแก่
ญาติและศรีทวันกรมการด้วย ดังเช่นในปี พ.ศ. 2443 นี้ เจ้าเมืองตานีได้รับส่วนแบ่ง
15,646 บาท สูงสุดในบรรดา 7 หัวเมือง เจ้าเมืองต้องแบ่งแก่มารดาญาติวงศ์และ

ศรีทวีกรมการ เป็นเงินถึง 7,446 บาท เหลือเก็บไว้ใช้เองเพียง 8,200 บาท ซึ่งน้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับผลประโยชน์ที่เคยได้รับในสมัยก่อนการปฏิรูปการปกครอง สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าจุฑาธุชธราดัย เมื่อครั้งเป็นกรมหลวงไทรทองประทับในข้อนี้เป็นอย่างดี จึงทรงเสนอให้เพิ่มรายจ่ายแก่เจ้าเมืองทั้ง 7 อีกเป็นจำนวนเงินถึง 20,027 บาท รวมเป็นเงินที่จะจ่ายให้เจ้าเมืองทั้ง 7 ในปี พ.ศ.2444 เป็นจำนวนเงินถึง 61,885 บาท¹ แม้จะนั้น เจ้าเมืองทั้งหลายก็ยังไม่พอใจ เพราะต่างถือว่าภาษีที่เก็บได้ในท้องถิ่น ก็ควรเป็นของปกครองท้องถิ่นทั้งหมดไม่ใช่รัฐบาล² ดังนั้นการ "คืนเงิน" เพื่อต่อต้านรัฐบาลจึงเกิดขึ้นในที่สุด แม้รัฐบาลไทยพยายาม "ผ่อนสั้นผ่อนยาว" และเร่งทำนุบำรุงบ้านเมืองให้เจริญขึ้นเท่าไรก็ตาม จำเป็นที่รัฐบาลของไทย "อำนาจ" และมาตรการใหม่เข้าไปจัดการใด ๆ ในหัวเมืองทั้ง 7 อีกครั้งหนึ่ง

2. การปฏิรูปการปกครองหัวเมืองทั้งเจ็ด ช่วงที่ 2 (พ.ศ.2445 - 2449)

2.1 การประกาศใช้กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง

มาตรการอย่างใหม่ที่รัฐบาลใช้ในการปฏิรูปหัวเมืองทั้ง 7 เริ่มต้นอีกครั้งในปลายปี พ.ศ.2444 เมื่อพระยาศรีสุทเทพ (เส็ง วิริยศิริ) ราชปลัดทูลฉลองกระทรวงมหาดไทยซึ่งต่อมาได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์เป็นพระยามหาอำมาตยาธิบดี เดินทางไปตรวจราชการหัวเมืองทั้ง 7 และนำร่างหนังสือข้อบังคับสำหรับปกครอง 7 หัวเมืองให้เจ้าเมืองทั้ง 7 ลงนามรับรอง ทำหนังสือเรียกร้องให้รัฐบาลไทยเข้าไปจัดการใด ๆ ในเมืองทั้ง 7 ด้วยความยินดี โดยกลวิธีที่ล่อใจว่าถ้ามีข้อใดที่เจ้าเมืองไม่พอใจก็ให้ออกไปภายหลังได้

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/74 เงินส่วนแบ่งเจ้าเมืองแขกแลววงศ์ญาติ ศก 119 และ ศก 120

² เทช บุนนาค "พระยาแขกเจ็ดหัวเมืองคบคิดขบถ ร.ศ.121" ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม หน้า 22

ประกอบกับการจู่โจมให้เจ้าเมืองลงนามทันที¹ เจ้าเมืองทั้ง 7 จึงต้องลงนามหนังสือกราบ
ทูลสมเด็จพระนเรศวรมหาราชว่าขอให้อย่าไปจัดการปกครองใน 7 หัวเมือง
โดยเจ้าเมืองยินยอมจัดการปกครองตามที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ทุกประการ
มีกองบัญชาการเมือง ซึ่งประกอบด้วยเจ้าเมืองและปลัดเมือง รวมกันบังคับบัญชาการทั่วไป
ในเมือง และมีศาลโศกาสัตถ์คดีที่เกี่ยวกับศาสนาอิสลามตามธรรมเนียมเดิม

นอกจากนั้นในหนังสือที่เจ้าเมืองทั้ง 7 ลงนามนี้ เจ้าเมืองตกลงใจไม่กระทำการ
ต่อไปก่อนได้รับพระบรมราชานุญาตของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว คือเรื่องเกี่ยวกับการ
ตั้งกฎหมาย การตั้งภาษีอากร หรือการอนุญาตใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคนในบังคับต่างชาติ
และการประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิต หรือริบทรัพย์สินสมบัติ โดยเจ้าเมืองทั้ง 7 จะขอรับ
พระราชทานเงินผลประโยชน์ 1 ใน 3 ส่วนของที่ได้จากเมืองทั้ง 7 แต่มีข้อสังเกตว่าใน
ข้อสุดท้ายของหนังสือนี้ พระยาตานี (อับดุลกาเดร์) ได้ขอเพิ่มเติมอีกว่า "ถ้าได้โปรดเกล้าฯ
ให้จัดการอย่างราบรื่นหมดมาแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องมีข้าหลวงอยู่ประจำเมืองตานีอย่าง
เช่นทุกวันนี้"² ทั้งนี้เป็นเหตุที่ที่แสดงออกอย่างเด่นชัดว่าพระยาตานีไม่ต้องการให้มีข้าหลวง
ไปควบคุมประจำที่เมืองปัตตานีนั้นเอง

เมื่อบรรดาเจ้าเมืองทั้ง 7 ลงนามรับรองและ "ร้องขอ" ขึ้นมาเป็นลายลักษณ์อักษร
ตามแผนการแล้ว รัฐบาลก็ได้นำ "คำร้อง" เหล่านั้นขึ้นพิจารณาปรับปรุงเป็นกฎข้อบังคับ
สำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมืองทันที โดยให้ประกาศใช้ในวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2444 นั้น

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/6 เรื่องจัด
ระเบียบปกครองแขก 7 หัวเมือง ศก 120 พระยาวิชิตภักดีถึงเจ้าพระยาจักรีศรีอริยวงศธร
ที่สมุหนายก ที่ 2/1387 ลงวันที่ 23 ธันวาคม ร.ศ. 120

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/6 พระยา
วิชิตภักดี พระยาตานี ถึงเจ้าพระยาจักรีศรีอริยวงศธร ที่สมุหนายก ที่ 2/1139 ลงวันที่

เรียกว่า "กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ.120"¹ ซึ่งมีสาระสำคัญโดยสรุปดังนี้

ก. เกี่ยวกับการปกครอง กฎข้อบังคับกำหนดให้คงมี 7 เมืองตามเดิม ในแต่ละเมืองให้มีกองบัญชาการ เมือง ซึ่งประกอบด้วยเจ้าเมือง ปลัดเมือง ข้าราชการเมือง และราษฎรเมือง สำหรับปรึกษากำหนดระเบียบต่าง ๆ ซึ่งไม่ขัดต่อพระราชกำหนดกฎหมายในภายในเมืองนั้น ๆ และดำเนินการจัดราชการในพื้นที่เมืองนั้น ๆ โดยมีเจ้าเมืองทำหน้าที่บังคับบัญชาราชการในเมืองตามที่ไปปรึกษากดลงกับกองบัญชาการแล้ว

นอกจากนี้ตามกฎข้อบังคับยังกำหนดให้มีข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณ 7 หัวเมือง คนหนึ่งอยู่ประจำสำหรับตราพระราชกฤษฎีกาทั้งปวงในบริเวณ 7 หัวเมือง โดยให้ข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณมีอำนาจจัดราชการในบริเวณซึ่งไม่ฝ่าฝืนกฎข้อบังคับและพระราชกำหนดกฎหมายใด ๆ อย่างเป็นกิจจะลักษณะสามารถปฏิบัติราชการที่เกี่ยวข้องกับต่างประเทศได้ และมีอำนาจที่จะแต่งตั้งหรือถอดถอนคำสั่งของกองบัญชาการ เมืองและข้าราชการในบริเวณ 7 หัวเมือง ทั้งนี้ให้อยู่ภายใต้การดูแลของข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราชทั้งเดิมรายงานราชการทั้งปวงข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณจะมีมาหารือหรือขอคำสั่งจากข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช หรือมีมายังกรุงเทพฯ ก็แล้วแต่ข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณจะเห็นสมควรแก่ราชการ แต่การรายงานตรงเข้ามายังกรุงเทพฯ ต้องส่งสำเนาไปให้ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราชทราบด้วยทุกฉบับ และให้มีการประชุมหารือพร้อมกันทั้งข้าหลวงเทศาภิบาล ข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณ และเจ้าเมืองทั้ง 7 มีกำหนดไม่น้อยกว่าปีละ 1 ครั้ง²

ข. เกี่ยวกับการศาล กฎข้อบังคับกำหนดให้พระธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ.114 เป็นแบบแผนในการจัดศาลในบริเวณ 7 หัวเมือง โดยแบ่งศาลออกเป็น 3 ชั้น คือ ศาล

¹ "กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ.120" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 18 ลงวันที่ 10 ธันวาคม ร.ศ.120 หน้า 714 - 720

² ก. ข้อ 1. - 29

บริเวณ ศาลเมือง และศาลแขวง ให้มีผู้พิพากษาพิจารณาคดีความตามพระราชกำหนดกฎหมาย
ไทย ยกเว้นความแพ่งซึ่งเกี่ยวข้องกับศาสนาอิสลาม เรื่องมรดกและครอบครัว ซึ่งคนนับถือ
ศาสนาอิสลามเป็นโจทก์จำเลย หรือเป็นจำเลย ในกรณีเช่นนั้นให้ใช้กฎหมายอิสลามในการ
พิจารณาพิพากษา โดยมีโต๊ะกาซีซึ่งเป็นผู้รู้และนับถือศาสนาอิสลามเป็นผู้พิพากษาคตามธรรมเนียม
นิยมเดิม¹

ค. เกี่ยวกับการคลังและผลประโยชน์ กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7
หัวเมือง กำหนดให้เก็บภาษีอากร หรือค่าธรรมเนียมหรือเงินส่วย และเงินผลประโยชน์
แผ่นดินทั้งหลาย ณ สถานที่ราชการ ห้ามเก็บในบ้านเรือนผู้ใดเป็นอันขาด โดยเงินที่เก็บได้
จะแบ่งให้ท่านผู้ว่าราชการเมืองตามสมควร และจะแบ่งให้แก่มรรคาเจ้าเมือง ญาติวงศ์เจ้า
เมือง และศรีทวันกรมการที่รับราชการดีให้พอเลี้ยงชีพด้วย หากผู้ใดพนหน้าท้าวไปเพราะชรา
หรือทพพลภาพก็จะได้รับพระราชทานเบี้ยบำนาญตามพระราชบัญญัติเบี้ยบำนาญ²

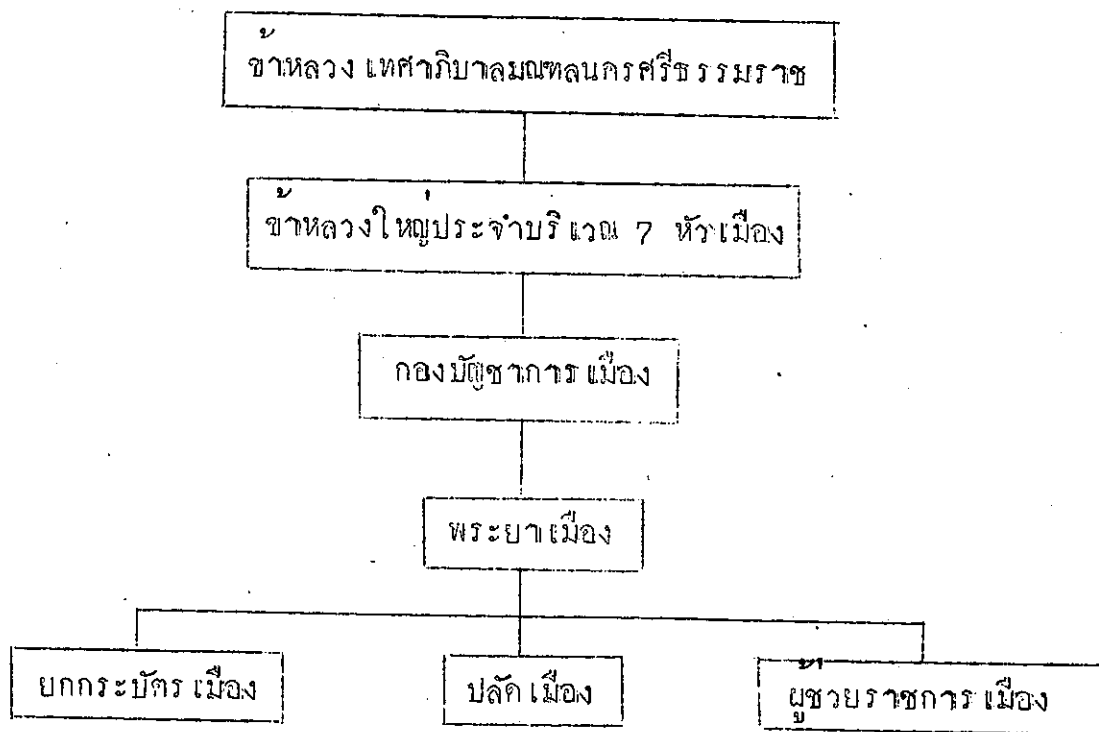
เมื่อพิจารณาสาระสำคัญของกฎข้อบังคับดังกล่าวจะเห็นได้ว่า รัฐบาลพยายาม
เข้าควบคุมและดำเนินการจัดระเบียบราชการในหัวเมืองทั้ง 7 อย่างรัดกุมมากขึ้น โดยมี
หน่วยงานสำหรับควบคุมและประสานงานโดยเฉพาะขึ้น ราชการทุกอย่างต้องผ่านหน่วยงาน
ที่รัฐบาลตั้งขึ้นเป็นลำดับ คือราชการในแต่ละเมือง ที่เจ้าเมืองจะดำเนินการใดนั้น ต้อง
ผ่านการพิจารณาของกองบัญชาการเมือง ซึ่งประกอบด้วยข้าราชการที่รัฐบาลส่งไปถึง 3
ใน 4 คน และราชการของทุกเมืองในบริเวณ 7 หัวเมืองต้องผ่านการเห็นชอบของข้าหลวง
ใหญ่ประจำบริเวณ ซึ่งเป็นผู้ควบคุมราชการทั่วไปในบริเวณ และเป็นผู้ประสานงานระหว่าง
บริเวณ 7 หัวเมืองกับมณฑลนครศรีธรรมราชและรัฐบาลกลาง หรือถ้าเป็นราชการสำคัญก็
ต้องผ่านการเห็นชอบของข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราชควบตามลำดับสายการ
บังคับบัญชาการ (ดูแผนภูมิที่ 5) ทำให้อำนาจบริหารราชการบ้านเมืองอย่างอิสระของ
เจ้าเมืองทั้ง 7 ถูกจำกัดลงโดยเด็ดขาด ดังนั้นถึงแม้ว่าสาระสำคัญของกฎข้อบังคับ

¹ "กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ. 120" ข้อ 30 - 32
ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 18 ลงวันที่ 10 ธันวาคม ร.ศ. 120 หน้า 714 - 720

² ก. ข้อ 14 - 18

ฉบับนี้เหมือนกับหนังสือที่เจ้าเมืองทั้ง 7 ลงนามร้องขอเป็นลายลักษณ์อักษรเอง และแม้รัฐบาลจะพยายามผ่อนสั้นผ่อนยาวปรับปรุงให้สอดคล้องกับศาสนา ภาษา ประเพณีของท้องถิ่นแล้วก็ตาม เจ้าเมืองส่วนใหญ่ซึ่งไม่พอใจการดำเนินงานของรัฐบาลมาแต่เดิมก็ยังคงไม่พอใจและเริ่มเคลื่อนไหวร่วมกันต่อต้านกฎข้อบังคับฉบับนี้ทันที

แผนภูมิ 5 แสดงสายการบังคับบัญชาของบริเวณ 7 หัวเมือง



ที่มา : คัดแปลง เป็นแผนภูมิจาก "กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ.120"
ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 18 ลงวันที่ 10 ธันวาคม ร.ศ.120 หน้า 714 - 720

2.1.1 การต่อต้านและการแก้ไข

เมื่อรัฐบาลประกาศใช้กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมืองแล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งพระยาศักดิ์เสนี (หนา บุนนาค) ขาหลวงประจำนครลำปาง ให้เป็นขาหลวงใหญ่ประจำบริเวณ 7 หัวเมือง นำสารตราแจ้งความเรื่องกฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมืองไปแจ้งให้เจ้าเมืองทั้ง 7 ทราบทันที แต่ในระหว่างที่พระยาศักดิ์เสนี เดินทางลงไปบริเวณ 7 หัวเมืองนั้น พระยาตานี (อับดุลกาเดร์) ได้มีหนังสือขึ้นกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว บัญญัติที่จะปฏิบัติตามพระราชกำหนดกฎหมายไทย จะไม่เรียกครองรายได้เพิ่มเติม และจะส่งคนไม่เงินคนในทองคำมเดิม ขอแต่เพียง "อย่าให้มิขาหลวงอยู่ประจำเมือง"¹ แต่เนื่องจากขอแม้งกล่าวชัดกับหลักการสำคัญของกฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ที่ประกาศใช้ไปแล้ว และไม่มีเหตุผลสมควรที่จะแก้ไข จึงโปรดเกล้าฯ มีสารตราให้พระยาตานีจัดราชการตามกฎข้อบังคับที่ส่งออกไป แต่สารตรากังกล่าวยังไม่ทันถึงพระยาตานี ในวันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2444 พระยาศักดิ์เสนีก็เดินทางถึง เมืองปัตตานีก่อน เมื่อพระยาศักดิ์เสนีอ่านสารตราแจ้งความเรื่องกฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมืองให้พระยาตานีฟัง พระยาศักดิ์เสนีก็ท้วงเถียงกับการคัดค้านทันที เพราะพระยาตานีไ้แสดงความไม่เห็นชอบและขอผลัดผ่อนรอคำตอบหนังสือที่ตนกราบบังคมทูลก่อน พระยาศักดิ์เสนีเห็นว่าถ้าจะบังคับให้ปฏิบัติทันทีจะ "เป็นการรอนแรงแตกราวในส่วนน้ำใจ"² จึงเดินทางต่อไปยัง เมืองระแงะ และ เมืองสาบบุรี แต่เมื่อถึง เมืองระแงะใน เดือนมกราคม พระยาศักดิ์เสนีต้องประสบกับ

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/6 พระยาวิจิตรภักดี พระยาตานี ถึง เจ้าพระยาจักรีศรีอริยวงศราชกุมาร ที่สมุหนายก ที่ 2/1387 ลงวันที่ 23 ธันวาคม ร.ศ. 120

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/6 สารตรา เจ้าพระยาจักรีศรีอริยวงศราชกุมาร ที่สมุหนายก ถึงพระยาวิจิตรภักดี พระยาตานี ที่ 4/10866 ลงวันที่ 5 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 120

ปัญหาอีก เมื่อพระยาระแะพยายามหลบหลีกไม่ยอมฟังสารตรา¹ ในเมืองต่อมาคือสาบบุรี พระยาศักดิ์เสนีไปถึง เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ ปลายปี พ.ศ.2444 พระยาสาบบุรียอมฟัง สารตราแจ้งความเรื่องกฎข้อบังคับนั้น แต่ตั้งเงื่อนไขขึ้นที่ว่าจะไม่รับคนไทยเป็นปลัดเมือง หรือยกมัตถหรือนายอำเภอ เพราะข้อบังคับไม่ไ้ระบุว่าคงเป็นคนไทย² พฤติการณ์ เหล่านี้ล้วนเป็นเหตุของการต่อต้านการดำเนินงานของรัฐบาลที่มีแผนเตรียมล่วงหน้าแล้วทั้งสิ้น³ ซึ่งพระยาศักดิ์เสนีสืบไ้คิดว่า ทั้งพระยาศักดิ์เสนี พระยาระแะ และพระยาสาบบุรีไ้มี สัญญารวมมือต่อต้านรัฐบาลกัน⁴ ดังนั้นทันทีที่ไ้รับโทรเลขรายงานเหตุการณ์ สมเด็จพระ บรมราชูปถัมภ์ฯ เสด็จขึ้นที่กระบวนมณฑลไทยทรงสั่งการสนับสนุนให้พระยาศักดิ์เสนี ลงมือปฏิบัติการตามกฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง โดยทรงเห็นว่าควร เริ่มที่เมืองระแะก่อน เพราะพระยาระแะอ่อนแอกว่าเมืองอื่น ๆ "ถึงอย่างไรก็พอ จะจัดการหักห้ามให้สำเร็จตลอดไปไ้"⁵ ส่วนทางสาบบุรีก็ทรงมีโทรเลขให้พระยาศักดิ์เสนี

¹ กองจดหมาย เหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/6
พระยาศักดิ์เสนีทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ที่ 2/15 ลงวันที่ 3 มกราคม ร.ศ.120

² กองจดหมาย เหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/6 พระยา ศักดิ์เสนีกราบทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพ โทรเลขที่ 6 ลงวันที่ 23 มกราคม ร.ศ.120

³ กองจดหมาย เหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/64 พระยา ศักดิ์เสนีกราบทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพ โทรเลขที่ 10 ลงวันที่ 11 กุมภาพันธ์ ร.ศ.120

⁴ กองจดหมาย เหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/64
ขุนพิทักษ์ธนสาร ถึง พระยาศักดิ์เสนี สำเนาที่ 2 ส่งมากับไปรษณีย์ที่ 13/105 ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ ร.ศ.120

⁵ กองจดหมาย เหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/64
กรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูล ร.5 ที่ 271/10414 ลงวันที่ 26 มกราคม ร.ศ.120

ชี้แจงแก่เจ้าเมืองว่าพระยาศึกก็เสียมียอำนาจที่จะแต่งตั้ง เจ้าหน้าทีในบริเวณ 7 หัว เมืองได้ ตามความเหมาะสม เพราะมีฐานะ เป็นกัวแทนของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว¹

เมื่อมีคำสั่งสนับสนุนให้ดำเนินมาตรการ เกิดขาดกังวล พระยาศึกก็เสียมิจึงลงมือ ปฏิบัติทันที โดยตั้งให้หลวงวิเศษภักดี ข้าราชการไทยผู้หนึ่งขึ้นรักษาราชการแทนพระยากระแงะ ซึ่งพยายามหลบหนีไม่ฟังสารตราจนกว่าพระยากระแงะจะกลับ เขาปฏิบัติราชการตามกฎหมาย ขอบ บังคับ² และจัดตั้งข้าราชการตำแหน่งต่าง ๆ ตามกฎหมายบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัว เมืองใน เมืองกระแงะและสามบุรีตามลำดับ โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากเจ้าเมือง³ ส่วนที่ปัตตานี พระยาตานีได้แสดงท่าทีต่อต้านรัฐบาล কেনชักขึ้น ท้าการเก็บภาษีอากรเอง โดยไม่ยอมให้เจ้าหน้าที่สรรพากร เข้าเกี่ยวข้องเลย⁴ ดังนั้นในวันที่ 20 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2444 นั้น รัฐบาลจึงได้ลงมือแก้ไขปัญหานี้ โดยโปรดเกล้าฯ ให้พระยาศรีสหเทพ (เล็ง วิรยศิริ) ติดตามกระบวนเสด็จประพาสที่จะไปสิงคโปร์ เพื่อส่งพระ เจ้าลูกยาเธอ เจ้าฟ้ากรมขุนนครสวรรค์วรพินิตไปศึกษาต่อ ณ ประเทศในยุโรป แต่ให้พระยาศรีสหเทพ

¹ กองจดหมาย เหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/64 กรมหลวง ดำรงราชานุภาพถึงพระยาศึกก็เสียมี่ โทรเลขที่ 4/11123 ลงวันที่ 14 กุมภาพันธ์ ร.ศ.120

² กองจดหมาย เหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/64 พระยา ศึกก็เสียมี่ กราบทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ ร.ศ.120

³ กองจดหมาย เหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/64 กรมหลวง ดำรงราชานุภาพ กราบทูลกรมขุนสมมตอมรินทร์ ราชเลขาณการ ที่ 1332/12841 ลงวันที่ 31 มีนาคม ร.ศ.120

⁴ กองจดหมาย เหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/6 พระยาศรีสหเทพ กราบทูลกรมขุนสมมตอมรินทร์ ที่ 1197/11046 ลงวันที่ 12 กุมภาพันธ์ ร.ศ.120

แฉะลงที่สงขลา เพื่อจะไต่ปรีภษาแผนการแก้ไขร่วมกับพระยาสุชนนิวินิจ ชาวหลวงเทศาภิบาล
มณฑลนครศรีธรรมราช ซึ่งในที่สุดตกลงนำกำลังทหารเรือ และตำรวจภูธร มุ่งสู่เมืองปัตตานี
ในค่านั้น เมื่อพระยาตานี (อับดุลกาเดร์) กับพวกเขามาพบ พระยาศรีสหเทพพยายาม
ชี้แจงให้พระยาตานีพิจารณาการตามกฎข้อบังคับพร้อมทั้งแสดงสารตราพระราชกระแสตอบไปบอก
ของพระยาตานีที่มีไปขอเปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญ พระยาตานียังยืนยันขอถอนตัวให้กรรมการ
ที่ตนให้ถือไปบอกขึ้นไปกรุง เทพา กลับมาก่อนอย่างแข็งขัน ในที่สุดก็ยืนยันไม่ยอมทำตามสาร
ตราและกฎข้อบังคับนั้น พระยาศรีสหเทพเห็นว่าหมกหมนทาง เกลี้ยกล่อมแล้ว จึงอาศัยอำนาจ
เต็มที่ที่ได้รับพระราชทาน ประกาศปลดพระยาตานีออกจากตำแหน่ง เจ้าเมืองตานี และตั้ง
พระยาพิทักษ์ธรรมสุนทร จางวาง เมืองตานีรั้งราชการแทน¹ ดังมีความในประกาศนั้นว่า

ข้าฯ จำเป็นต้องตั้งพระพิทักษ์ธรรมสุนทร เป็นผู้รั้งราชการ เพื่อให้บ้านเมืองเป็น
ไปโดยเรียบร้อย ส่วนตัวพระยาตานีนั้น เมื่อขัดแย้งไม่ยอมทำตามสารตราและ
พระบรมราชโองการดังนี้มีความผิด ข้าฯ จะตอฆาตว์พระยาตานีไปด้วย เพื่อ
จะได้มีโอกาสรับคำสั่งแจงจากกรุง เทพา ด้วยตนเอง แลฟังกระแสพระบรมราช
โองการว่าจะทรงโปรดเกล้าฯ ประการใดต่อไป²

ทันทีที่มีคำสั่งดังกล่าว พวกของพระยาตานีซึ่งมีอาวุธครบมือทั้งกฤษและปืนก็เข้า
ล้อมพระยาศรีสหเทพ แต่เหตุการณ์ร้ายแรงยังไม่ทันเกิดขึ้น กำลังทหารและตำรวจซึ่ง
พระยาศรีสหเทพเตรียมพร้อมไว้ก็เข้าคุมสถานการณ์ได้ พระยาตานีจึงยอมลงเรือไปสงขลา
พร้อมกับพระยาศรีสหเทพแต่โดยดีในคืนนั้น ตามกลางบิรวารผู้ภักดีของพระยาตานี ดัง
ที่พระยาศรีสหเทพได้รายงานสถานการณ์ขณะนั้นตอนหนึ่งว่า

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/6
พระยาศรีสหเทพกราบทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ลงวันที่ 2 มีนาคม ร.ศ.120

...ในเวลานำตัวพระยาตานีลง เรือนั้น สิ่งเกกญ่บ่าวไพร่ผู้คนของพระยาตานี
ในเวลานั้นมีมาก แต่การที่จัดไถ่ตัวการไว้อลอค ทั้งรวกเร็วไม่ทันรู้ตัว ก็
เป็นการสงบไปทุกอย่าง... บ่าวไพร่พระยาตานีจะลงมือทำอันตรายชาวพระ
พุทธ เจ้าก็ทำไถ่ แต่ถาเขนนั่นนากลัวจะตองถึงชาตายเป็นแน่....¹

การแก้ไขปัญหาคอตันในเมืองตานีจึงยุติลงโดยปราศจากจากการปะทะกันอย่าง
รุนแรง ทั้งนี้แสดงให้เห็นถึงความรอบคอบชาญฉลาดและ เจียมขนาดของผู้นำวางแผนปฏิบัติการ
ที่ "สมควรจะสรร เสริญ"² ยิ่ง

อย่างไรก็ตามแม้การคอตันในเมืองตานีจะยุติลง รัฐบาลก็ยังไม้อาจดำเนินการ
ปฏิรูปต่อไปได้ทันที เพราะยังคงมีการคอตันรัฐบาลอีกต่อไปในบางเมือง เช่นที่เมืองระแงะ
เมืองรามัน และที่สายบุรี จำเป็นที่รัฐบาลต้องดำเนินมาตรการเด็ดขาดเพื่อแก้ไขปัญหาคอตัน

สำหรับเมืองระแงะนั้น ในตอนแรกสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพเมื่อครั้ง
เป็นกรมหลวงทรง เห็นว่าพระยาระแงะ เป็นคนหัวออน ถูกพระยาตานีและพระยาสายบุรี
ชักจูงให้ร่วมคอตัน หากรัฐบาลจัดการ เมืองตานีและสายบุรีเรียบร้อยแล้ว พระยาระแงะ
ก็คงจะหันมาปฏิบัติตาม จึงโปรดให้เพียงตั้งหลวงวิเศษศักดิ์ ข้าราชการไทยรักษาราชการ
แทนพระยาระแงะชั่วคราว แต่การแก้ไขปัญหาคงกล่าวกลับก่อให้เกิดการแตกแยกเป็น
2 พวกขึ้น และเป็นมาตรการที่อ่อนเกินไป ดังพระราชวิจารณ์ในพระบาทสมเด็จพระจุลจอม
เกล้าเจ้าอยู่หัวตอนหนึ่งว่า

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/6
พระยาศรีสหเทพกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ลงวันที่ 2 มีนาคม ร.ศ.120

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/6
พระราชกระแสตอบรับเขยการปฏิบัติงานของพระยาศรีสหเทพ ไม่ปรากฏวัน เดือนปี

....การที่พระยาศักดิ์เสนาทำที่เมืองระแงะ ฉันเห็นว่าออกไปเสียอีก สังเกต
ดูพวกแขกเคยเล่นชาหลวงโคมาแตกอน จนแย่งขาว แย่งมา ก็นิ่งให้ จึงกำ
เรียบมาก แต่รู้สึกว่าการที่จัดไว้นั้นแขกแซก ทั้งคนไทยทั้ง 3 คน กลัวว่าแขก
จะถือว่าเป็นพวกแขก ไทยจะถือว่าเป็นพวกไทย....¹

พระราชวิจารณ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงพระราชประสงค์ที่จะให้บรรดาข้าราชการ
เชื้อสายมลายูที่จงรักภักดีได้มีส่วนร่วมดำเนินการจัดการราชการบ้านเมืองตนบ้าง ควบไม่ทรง
ปรารถนาให้มีการแตกแยกหรือเกิดความไม่สงบขึ้น เพราะอาจเป็นข้ออ้างทางการเมือง
ให้ทางชาติเขาแทรกแซงได้ ทรงเห็นว่าถ้าจำเป็นก็ควรใช้มาตรการเด็ดขาดเพื่อระงับ
การแตกแยกหรือความไม่สงบนั้นเสียอย่างระมัดระวัง

ดังนั้นในวันที่ 10 มีนาคม ปลายปี พ.ศ.2444 นั้น สมเด็จพระยาดำรงราช
านุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยจึงทรงมีโทรเลขถึงพระยาสุชนนิยวินิต ชาหลวง เทศา
ภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช เพื่อชี้แจงนโยบายสำหรับปฏิบัติในบริเวณ 7 หัวเมือง มี
ใจความดังนี้

ประการแรก เรื่องเกี่ยวกับการรักษาความสงบในท้องที่ เสนาบดีกระทรวง
มหาดไทยทรงกำชับว่าให้ถือเป็นเรื่องสำคัญที่สุด ที่จะต้องป้องกันไม่ให้เกิดเหตุร้ายขึ้นใน
ดินแดนนี้ได้ และถ้ามีเหตุเกิดขึ้นจะต้องหาทางแก้ไขทันที

ประการที่สอง เกี่ยวกับมาตรการในการแก้ไขนั้น ทรงชี้แจงว่าถ้าจำเป็นก็ให้
ใช้มาตรการเด็ดขาดดังที่เคยปฏิบัติในปัตตานีไคตันที่ แต่คงคำนึงถึงผลไคผลเสียให้
รอบคอบก่อนทุกครั้ง

ประการที่สาม เกี่ยวกับการแต่งตั้งบุคลากรในบริเวณ 7 หัวเมือง เสนาบดี
กระทรวงมหาดไทยทรงย้ำว่าให้พยายามสรรหากคนพื้นเมืองที่จงรักภักดีและมีความสามารถ
เข้ารับราชการในเมืองเหล่านี้ทุกเมือง ถ้าจำเป็นไม่สามารถสรรหาข้าราชการดังกล่าว
ภายในเมืองนั้น จึงค่อยย้ายจากเมืองอื่นไป

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/64
ร.5 ถึงกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ที่ 140/1500 ลงวันที่ 7 มีนาคม ร.ศ.120

ประกาศสุดท้าย คือคำสั่งให้พระยาสุขุมนัยวินิต ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนคร ศรีธรรมราชคอยตรวจตราราชการในบริเวณ 7 หัวเมืองอย่างใกล้ชิด และให้นายข้าราชการที่สามารถปฏิบัติราชการดีเยี่ยมไปช่วยจัดราชการในบริเวณ 7 หัวเมืองนี้ชั่วคราว¹

โทรเลขดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่สนับสนุนให้พระยาสุขุมนัยวินิต (ปั้น สุขุม) ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช ในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดในบริเวณ 7 หัวเมือง เตรียมใช้มาตรการแก้ไขขาดเพื่อรักษาความสงบในบริเวณ 7 หัวเมือง และเตรียมพร้อมเพื่อปฏิบัติการทางจิตวิทยาตามคำสั่งในโทรเลขนั้นทันที

ด้วยเหตุนี้เมื่อพระยาระแงะปฏิเสธไม่ยอมรับสารตราฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมืองและแสดงท่าทีต่อต้านรัฐบาลอีกครั้ง พระยาสุขุมนัยวินิตจึงร่วมกับพระยาศักดิ์เสนา ข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณ บังคับให้พระยาระแงะทำหนังสือ "สมัคร" ไปศึกษาราชการที่เมืองสงขลา ซึ่งพระยาระแงะเห็นท่าทีที่เดือดดาลจึงยอมสมัครไปแต่โดยดี ทั้งขอพาหลานชายไปเรียนหนังสือที่สงขลาด้วย พระยาสุขุมนัยวินิตจึงได้แต่งตั้งให้ทวนหมัก บุตรพระณรงค์วังษาณูรักษาราชการ เมืองรามัน ซึ่งเป็นข้าราชการเชื้อสายมลายูขึ้นเป็นผู้รักษาราชการเมืองระแงะชั่วคราว จนกว่าพระยาระแงะจะ "ศึกษา" ราชการสำเร็จ² การต่อต้านใน เมืองระแงะจึงยุติลงด้วยความสงบอีกครั้งหนึ่ง นับเป็นความสามารถที่ชาญฉลาดของพระยาสุขุมนัยวินิต ซึ่งเป็นเสมือนจักรกลสำคัญที่ทำให้การดำเนินงานดังกล่าวสำเร็จลงอย่างสงบและละมุนละม่อมไม่ก่อให้เกิดความแตกตื่นต่อไปในเมืองอื่น ๆ ซึ่งยังแสดงท่าทีต่อต้านกัน เช่นพระยารามันและพระยาสาบบุรี จนต้องหลบหนีออกนอกประเทศหรือชักนำให้ทางชาติเขาช่วยเหลือ เพราะพื้นที่ที่เมืองระแงะสงบลง พระยาสุขุมนัยวินิตก็เขาดำเนินการในเมืองรามันและสาบบุรี ใช้มาตรการแก้ไขขาดจับตัวหลวงรายาภักดิ์ บุตรพระยารามันซึ่งมีคดีฆาตกรรมติดตัวและพยายามยุยงกำนันผู้ใหญ่บ้านให้ชักชวนข้าหลวง จน

¹ กองจดหมาย เหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/64
กระทรวงมหาดไทยถึงพระยาสุขุมนัยวินิต โทรเลขที่ 159 ลงวันที่ 10 มีนาคม ร.ศ.120

² กองจดหมาย เหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/64 พระยาสุขุมนัยวินิตกราบทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ที่ 12 ลงวันที่ 15 มีนาคม ร.ศ.120

กำนันของลาออกกันหลายคน ครั้นจับตัวหลวงรายาภักดีคำนึงคดีตามกระบวนการยุติธรรม ศาลให้จำคุก 20 ปีแล้ว พระยาสุพรรณนิวัตก็ขออนุมัติเพิ่มเงินเดือนบรรดาราชาการในเมืองรามัน และกำชับข้าหลวงให้พยายามเอาใจราษฎร ระงับการกระแคะแคะชั่วครวญ¹ การต่อต้านในเมืองรามันจึงยุติลง ทำให้ราชการในบริเวณ 7 หัวเมือง เริ่มดำเนินการได้ เพราะบรรดาเจ้าเมืองทั้ง 7 ต่างตระหนักในหน้าที่ที่เด็ดขาดของรัฐบาลมากขึ้น จึงปรากฏว่าพระยาพะละและพระยาพะหริ่งได้มอบบุตรของตน เขาศึกษาราชการกับพระยาสุพรรณนิวัต² และแม่แแต่พระยาสาบบุรี ซึ่งเป็นผู้วางแผนต่อต้านรัฐบาลคนสำคัญ ก็เริ่มเปลี่ยนท่าทียอมรับที่จะปฏิบัติตามกฎของบังคับนั้น

แต่สำหรับพระยาสาบบุรีนั้นรัฐบาลมิได้ไว้วางใจนัก เพราะรัฐบาลได้พบพฤติกรรมที่ไม่น่าไว้วางใจของพระยาสาบบุรีตลอดมานับแต่แรกเริ่มที่รัฐบาลเข้าไปจัดราชการ 7 หัวเมืองจนต้องเรียกตัวไปทำทัณฑ์พล ครั้นรัฐบาลประกาศใช้กฎของบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง พระยาสาบบุรีก็พยายามต่อต้านเองและยุยงให้เจ้าเมืองอื่นร่วมต่อต้าน แม่เมื่อพระยาระแงะ "สมัค" เขามาศึกษาราชการที่เมืองสงขลาแล้ว พระยาสาบบุรียังได้มีโทรเลขมาบอกให้พระยาระแงะร้อนใจขอกลับเมือง ยิ่งไปกว่านั้นพระยาสาบบุรีพยายามคิดขอขอความช่วยเหลือจากอังกฤษเสมอ จนอาจเป็นเหตุให้ทางชาติเขาแทรกแซงโดยง่าย ดังนั้นในทางปฏิบัติถ้ามีราชการลับหรือราชการสำคัญประการใด ก็ให้ปลัดเมืองติดต่อกับตรงข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณโดยไม่ต้องผ่านเจ้าเมืองหรือกองบัญชาการ ซึ่งเรื่องนี้พระยาสุพรรณนิวัตเชื่อว่าพระยาสาบบุรีก็ทราบดี แต่ที่ทำเฉยเสียนั้น "คงจะอยู่ในความ

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/20
รายงานราชการลับของพระยาสุพรรณนิวัต ร.ศ.120 เล่ม 2 ลงวันที่ 9 มีนาคม
 ร.ศ.120

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/13 (ข)
 ปีก 2 กรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูล ร.5 ที่ 25/285 ลงวันที่ 6 เมษายน
 ร.ศ.121

ออกชน หวานอมขมกลืนเท่านั้น"¹ อันเป็นพฤติกรรมที่ชาญฉลาดและรอบรู้สถานการณ์สมเป็น "ไกแก่ แม่ปลาช่อน"² ทั้งที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชวิจารณ์ไว้อย่างแท้จริง อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงหาที่มาขอมรับกฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมืองดังกล่าว ย่อมทำให้การดำเนินการจัดการปกครองบริเวณ 7 หัวเมืองตามกฎหมายข้อบังคับที่ประกาศใช้เป็นไปได้น่าขึ้น ทั้งยังเป็นการยุติการต่อต้านที่ทำหาลูกหลานเป็นความไม่สงบในบริเวณ 7 หัวเมือง อันเป็นที่สนใจของอังกฤษมหาอำนาจผู้ค้ำคอบครองดินแดนส่วนนี้ลงด้วย เพราะนอกจากสายบุรีแล้ว เมืองอื่น ๆ โดยยุติการต่อต้านและเริ่มปฏิบัติตามกฎข้อบังคับแล้ว กรันสายบุรียอมทำตาม ความไม่สงบในบริเวณ 7 หัวเมืองจึง "ปึกฉาก" ลงชั่วคราว ทั้งนี้ นับเป็นผลสำเร็จของการใช้อำนาจและมาตรการใหม่ในดินแดนดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง แม้เป็นเพียงระยะสั้นก็ตาม

2.1.2 บทบาทของอังกฤษที่มีต่อการแก้ไขปัญหการต่อต้านในบริเวณ 7 หัวเมือง

การแก้ไขปัญหการด้วยการกำราบเจ้าเมืองผู้ต่อต้านการปฏิรูปการปกครอง 7 หัวเมืองของไทยในปลายปี พ.ศ. 2444 นั้น เป็นที่สนใจของมหาอำนาจทางชาติโดยเฉพาะอังกฤษเป็นอันมาก ถึงปรากฏชัดเมื่อพระยาศรีสหเทพ (เส็ง วิริยศิริ) ประกาศปลดพระยาตานี (อับดุลกาเดร์) ออกจากตำแหน่งเจ้าเมืองปัตตานี ในวันที่ 20 กุมภาพันธ์ ปลายปี พ.ศ. 2444 แลตนาบเรจินาลด์ ทาวเวอร์ (Reginald Tower) อัครราชทูตอังกฤษประจำกรุงเทพฯ ก็ได้เข้าเฝ้าสมเด็จพระมหาเทวะวงศ์วโรปการ เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศของไทยทันที ทูลถามท่านองประทรวงวรบาลไทยจับตัวพระยาตานีไว้ในเรือ

¹ กองจดหมาย เหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/93
พระยาสุชนนัยวินิตกราบทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพ บอกลับที่ 273/2016 ลงวันที่ 10 พฤศจิกายน ร.ศ.120

² กองจดหมาย เหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/20 รายงานราชการลับของพระยาสุชนนัยวินิต ร.ศ.121 เล่ม 3 ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ ร.ศ.120

พระที่นั่งที่เสด็จไปสิงคโปร์ โดยไม่ได้นำใจให้ชาวหลวงใหญ่อังกฤษที่สิงคโปร์ทราบก่อน สมเด็จพระยาเทวะวงศ์วโรปการ เมื่อครั้ง เป็นกรมหลวงจึงทรงชี้แจงว่ารัฐบาลได้จับกุม พระยาตานีในข้อหา "ขัดขึ้นพระบรมราชโองการ" และนำตัวมาคุมที่เมืองสงขลา ไม่ได้ พาไปในเรือพระที่นั่งที่เสด็จประพาสสิงคโปร์ครั้งนั้น ซึ่งการกระทำดังกล่าวของไทยไม่ จำเป็นต้องแจ้งให้อังกฤษทราบ เพราะหัวเมืองทั้ง 7 เหล่านี้เป็นของไทยที่ได้มาโดย ชัยชนะซึ่งบรรพบุรุษไทยต้องสูญเสีย เลือดเนื้อมา และมีฐานะต่างจากกลันตันและตรังกานู¹

การถูกลามพาดนองประหวัดกลาว นอกจาก เป็นการแสดงถึงความสนใจของ อังกฤษที่มีต่อการปราบปรามเจ้าเมืองผู้ต่อต้านรัฐบาลแล้ว ยังเป็นการถือโอกาสนำเรื่อง ยุ่งยากในปัตตานีมาเป็น เครื่องสนับสนุนการแผ่อิทธิพลของตน ซึ่งกำลัง เจรจาปัญหาสัมปทาน ในกลันตันและตรังกานูด้วย เพราะทันทีที่ใดทราบข่าวการถอดพระยาตานี เซอร์แฟรงค์ สเวตเทนแฮม (Sir Frank Swettenham) ขาหลวงใหญ่ประจำสิงคโปร์รีบมีหนังสือ แจ้งกระทรวงอาณานิคมอังกฤษว่า "ขอเร่งรัดโดยรีบด่วน ให้บีบบังคับสยามให้ส่งพระยา ตานีคืนทันที"² และ เนื่องจากข่าวที่เซอร์แฟรงค์ สเวตเทนแฮม ได้รับนั้นผิดพลาด ทำให้ เกิดความเข้าใจว่าไทยจับกุมพระยาตานีไว้ในเรือพระที่นั่งซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอม เกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จประพาสสิงคโปร์ขณะนั้น จึงเป็นโอกาสให้ทำการหักทวงขึ้นได้ โดย กระทรวงการต่างประเทศอังกฤษได้มีคำสั่งให้นายเทาวเซอร์ เอกอัครราชทูตอังกฤษ ประจำกรุงเทพฯ ทักท้วงการกระทำของไทยที่อังกฤษเห็นว่า "เป็นการกระทำตามอำเภอใจ"³

¹ กองจดหมายเทศแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/6
กระทรวงมหาดไทยถึงพระยาสุนทรวิจิตร โทรเลขที่ 149 ลงวันที่ 8 มีนาคม ร.ศ.120

² พรหมงาม เสาธรรมสาร การปกครองหัวเมืองภาคใต้ทั้ง 7 ในรัชสมัยพระ บาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย หน้า 271 - 272 (อ้างอิงมาจาก C.O. 273/282, Swettenham - Chamberlain, Tel., 5 March 1902)

³ ๓. (อ้างอิงมาจาก F.O. 69/232 Lansdowne - Tower, No.18, 14 March 1902)

ทั้ง ๆ ที่การกระทำของรัฐบาลไทยใน 7 หัวเมืองนั้นเป็นอำนาจสิทธิขาดของไทย

แต่สมเด็จพระยาเทวะวงศ์วโรปการ เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศของไทยทรงเชาพระทัยในชั้นเชิงการทูตเป็นอย่างที่ ทรงเห็นว่าการเจรจาปัญหาในกลันตันและตรังกานูกำลังคืบหน้า และอังกฤษสนใจดินแดนทั้งสองมากกว่า 7 หัวเมือง จึงทรงพยายามเบนความสนใจอังกฤษออกจากปัตตานีไปยังเรื่องกลันตันตรังกานู ยกปัญหาเรื่องเมืองทั้งสองขึ้นเจรจากัน ณ กรุง เทพา ทันที โดยทรงยั่วว่า "...ในสถานที่เกี่ยวกับเมืองปัตตานีของสยามหรือหัวเมืองทั้ง 7 ซึ่งแบ่งจากปัตตานีเดิม นั้น มีฐานะแตกต่างจากเมืองขึ้นกลันตันและตรังกานู และควรคัดออกจากการเจรจารั้งนี้..."¹

ในขณะที่เดียวกันสมเด็จพระยาเทวะวงศ์วโรปการก็ทรงเกลี้ยกล่อมให้เอกอัครราชทูตอังกฤษประจำกรุง เทพา เข้าใจนโยบายที่ไทยมีต่อ 7 หัวเมือง และทรงชี้ให้เห็นว่าความพยายามใด ๆ ที่จะนำพระยาตานีกลับคืนสู่อำนาจนั้นจะนำผลร้ายมาสู่ไทย เพราะการกลับไปของพระยาตานีจะทำให้เกิดความยุ่งยากขึ้นในปัตตานีอีก จนในที่สุดนาย เทาวเวอร์ เอกอัครราชทูตอังกฤษประจำกรุง เทพา เห็นสอดคล้องทุกประการ ถึงกับมีหนังสือสนับสนุนให้อังกฤษเก็บเรื่องปัตตานีไว้ และควรเร่งเจรจาเรื่องกลันตันตรังกานู ก่อน ถึงความเห็นตอนหนึ่งว่า

...เป็นความสำคัญอย่างที่สุด ที่สยามควรจะรีบทำความตกลงกับกลันตันและตรังกานูให้เร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ และข้าพเจ้าก็คิดว่า จะเป็นประโยชน์ยิ่งกว่าถ้าเราจะเลื่อนการพิจารณาเกี่ยวกับปัตตานีไปจนกว่าปัญหาที่สำคัญเกี่ยวกับรัฐทั้งสองที่มีพรมแดนติดกับอังกฤษจะได้รับการตกลง เรียบร้อยแล้ว....²

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสงวรรัชกาลที่ 5 ม.68/69

Memorandum Handed to British Minister by Prince Devawongse,

28 March 1902

² พระนางม เภาธรรมสาร การปกครองหัว เมืองภาคใต้ทั้ง 7 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว หน้า 275 - 276 (อ้างอิงมาจาก F.O.69/229 Tower - Lansdowne, No.87, 26 April 1902)

ความเห็นดังกล่าวย่อมแสดงให้เห็นถึงแนวโน้มแห่งความสำเร็จของนโยบายยับยั้ง
 ความปรารถนาของมหาอำนาจที่จะเข้าแทรกแซงในดินแดนปัตตานี ที่กระทรวงการต่างประเทศ
 ประสงค์ดำเนินการเริ่มชัดเจนมากขึ้นนับเป็นพระปรีชาญาณทางการทูตที่ยอดเยี่ยมของสมเด็จ
 กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ ที่สมควรแก่การสรรเสริญยิ่ง เพราะตั้งแต่เดือนพฤษภาคม
 พ.ศ.2445 เป็นต้นมา รัฐบาลอังกฤษได้หันความสนใจทั้งหมดไปสู่การเจรจาปัญหาเกี่ยวกับ
 กลันตันและตรังกับไทย โดยไม่เกี่ยวข้องกับปัญหาในปัตตานีอีกเลย จนกระทั่ง พ.ศ.
 2452 (ร.ศ.128) เมื่อมีการตกลงโอนสิทธิของไทยในรัฐไทรบุรี กลันตัน ตรัง และ
 ปะลิสให้แก่อังกฤษแล้ว อาชีพไทยของไทยในดินแดน 7 หัวเมืองก็มั่นคงยิ่งขึ้นด้วยอังกฤษ
 สันติภาพไม่ตกคามอีกต่อไป เป็นผลให้ไทยสามารถจักราชาการในหัวเมืองทั้ง 7 หรือดินแดน
 ที่เรียกว่ามณฑลปัตตานีได้อย่างเต็มที่เหมือนดินแดนส่วนอื่นในพระราชอาณาจักร

2.2 การจักระเบียบราชการในบริเวณ 7 หัวเมือง ตามกฎข้อบังคับสำหรับ ปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ.120

ในขณะที่กระทรวงการต่างประเทศดำเนินนโยบายทางการทูตเพื่อป้องกันการ
 แทรกแซงของมหาอำนาจจากภายนอก กระทรวงมหาดไทยก็เร่งดำเนินนโยบายทางการ
 ปกครอง เพื่อรักษาความสงบภายในควบคู่กัน เพราะทันทีที่ทราบข่าวจากกระทรวงการ
 ต่างประเทศว่าอังกฤษหักทวงการกระทำของไทยในปัตตานี และแสดงความสนใจที่จะ
 เข้าแทรกแซง สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าจุฑาธุชธราดิลก กรมขุนเพ็ชรบูรณ์
 เป็นกรมหลวงก็ทรงมีโทรเลขสั่งราชการถึงพระยาสุรเชษฐนิวิติ ขาหลวงเทศาภิบาลมณฑล
 นครศรีธรรมราช ยับยั้งบัญชาการบริเวณ 7 หัวเมืองให้ระมัดระวังรักษาความสงบภายใน
 บริเวณ 7 หัวเมือง "โดยกวคั่นอย่าให้มีเหตุใด" และถ้ามีต้องรีบระงับให้เรียบร้อย
 ทันที¹ ซึ่งมีผลส่งเสริมให้การดำเนินนโยบายยับยั้งอังกฤษของกระทรวงการต่างประเทศ

¹ กองจดหมาย เหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/6
กระทรวงมหาดไทยถึงพระยาสุรเชษฐนิวิติ โทรเลข ที่ 149 ลงวันที่ 8 มีนาคม ร.ศ.120

สัมฤทธิ์ผลรวดเร็วขึ้น เพราะเมื่อภายในสงบเรียบร้อย ขอบ้างของอังกฤษที่คิดคุกคาม ไทยใน 7 หัวเมืองก็หมดไป และครั้นเมื่อกระทรวงการต่างประเทศสามารถยับยั้งการ แทรกแซงของอังกฤษได้แล้ว กระทรวงมหาดไทยก็สามารถจัดระเบียบราชการในหัวเมือง ทั้ง 7 ตามกฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมืองได้ทันที ดังนั้นในราวเดือน พฤษภาคม พ.ศ. 2445 รัฐบาลก็สามารถดำเนินการจัดราชการใน 7 หัวเมืองให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนได้อย่างเต็มที่ทั้งในด้านการปกครอง การศาล การคลัง ตลอดจน การทำนุบำรุงบ้านเมืองซึ่งจะได้ศึกษาเป็นลำดับดังนี้

2.2.1 การปกครอง

2.2.1.1 การจัดการปกครองบริเวณ

ตามกฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ. 120 หน้าที่ การปกครองสำคัญอันเป็นศูนย์กลางการบริหารราชการใน 7 หัวเมือง เรียกว่า "บริเวณ" มีข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณเป็นหัวหน้าหน่วย ทำหน้าที่จัดราชการในบริเวณให้เป็นไปตาม กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง หรือต่อตราจากกรุงเทพฯ หรือตามคำสั่ง ของข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช¹

ภายในบริเวณ 7 หัวเมือง ประกอบด้วยเมืองทั้ง 7 คือเมืองปัตตานี เมืองหนองจิก เมืองยะหริ่ง เมืองสาบบุรี เมืองยะลา เมืองระแงะ และเมืองรามัน แต่ละเมืองต่าง มีหน่วยบริหารราชการของตนเองโดยขึ้นกับบริเวณ ซึ่งมีข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณ เป็น ผู้ควบคุมการดำเนินงานทั่วไป หน่วยบริหารราชการระดับบริเวณนี้จึงมีฐานะอยู่กึ่งกลาง ระหว่างมณฑลนครศรีธรรมราชกับ 7 หัวเมือง ช่วยประสานงานระหว่างมณฑลกับเมือง เป็นการช่วยแบ่งเบาภาระของข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราชและควบคุมการ ดำเนินงานของเจ้าเมืองทั้ง 7 ด้วย โดยข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณมีอำนาจที่จะแนะนำ

¹ "กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ. 120" ข้อ 19, 21

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 18 ลงวันที่ 10 ธันวาคม ร.ศ. 120 หน้า 714 - 720

ตรวจตราและจักษุการในบริเวณ 7 หัวเมืองตามข้อบังคับและพระราชกำหนดกฎหมาย
ทุกประการ¹

ในทางปฏิบัติพระยาศักดิ์เสนี (หนา บุนนาค) ขาหลวงใหญ่ประจำบริเวณ 7 หัวเมือง
ไคตกลง เลือกลงเมืองปัตตานีเป็นที่ตั้งที่ทำการบริเวณ เพราะเหมาะสมที่จะเป็นศูนย์กลาง
บริหาร 7 หัวเมืองทั้งในคาบที่ตั้งทางภูมิศาสตร์และภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ ราชการ
ทั่วไปใน 7 หัวเมืองทุกเรื่องจึงต้องผ่านที่ว่าการบริเวณ ในเมืองปัตตานีก่อนที่จะปฏิบัติกา
รราชการใดที่ไม่สมควรขอกฎข้อบังคับหรือพระราชกำหนดกฎหมาย พระยาศักดิ์เสนีก็มี
สิทธิที่จะยับยั้งหรือถอนคำสั่งนั้นไคทันที² และถ้ามีราชการที่เกี่ยวข้องกับคนในบังคับทาง
ประเทศ หรือกิจการทางประเทศต้องติดต่อกับขาหลวงใหญ่ประจำบริเวณ ณ ที่ว่าการบริเวณ
เท่านั้น เพราะบรรดาเจ้าเมืองจะไม่มีสิทธิอนุมัติใด ๆ ในกิจการที่เกี่ยวข้องกับต่างประเทศ³

ส่วนการประสานงานระหว่างบริเวณกับเมืองทั้ง 7 นั้น จะมีการประชุมปรึกษา
หารือกันเป็นประจำระหว่างพระยาศักดิ์เสนีกับเจ้าเมืองทั้ง 7 โดยพระยาศักดิ์เสนีในฐานะ
ขาหลวงใหญ่ประจำบริเวณ เป็นผู้นำวันเวลาและสถานที่ประชุม หรือถ้าเป็นเรื่องสำคัญ
อาจเชิญพระยาสุทนต์วินิต ขาหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราชร่วมประชุมด้วย
ซึ่งตามกฎหมายข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง จะต้องมีการประชุมกันระหว่าง
ขาหลวงเทศาภิบาล ขาหลวงใหญ่ประจำบริเวณ และเจ้าเมืองทั้ง 7 อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง⁴

นอกจากนี้พระยาศักดิ์เสนีต้องคอยตรวจตราบรรดาราชการทั้งหลายภายใน
บริเวณ 7 หัวเมือง โดยมีสิทธิที่จะขอแต่งตั้งหรือถอดถอนข้าราชการไคภายในไคการเห็น
ชอบของขาหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช และถ้าเป็นกรณีปัจจุบันทันด่วนจะขอ

¹ "กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ. 120" ข้อ 22 ราชกิจจา
นุเบกษา เล่ม 18 ลงวันที่ 10 ธันวาคม ร.ศ. 120 หน้า 714 - 720

² ก.

³ ก.

⁴ ก.

อนุญาตไม่ทันราชการ พระยาศักดิ์เสนาก็มีสิทธิที่จะถอดถอนข้าราชการที่ไม่เหมาะสมได้ทันที
แล้วจึงมีรายงานขึ้นมา ซึ่งในการรายงานราชการทั้งหลายภายในบริเวณ 7 หัวเมืองนั้น
พระยาศักดิ์เสนาอาจมีรายงานผ่านข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช หรือถึงกระ
ทรวงมหาดไทยโดยตรงก็ได้ แต่ทุกครั้งที่มีถึงกระทรวงโดยตรง ต้องส่งสำเนาให้ข้าหลวง
เทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราชทราบด้วย¹ ทั้งนี้เพื่อความสะดวกในการบริหารราชการ
นั่นเอง

2.2.1.2 การจัดการปกครอง เมือง

ตามสายการบังคับบัญชา หน่วยงานที่รองลงมาจากบริเวณ ก็คือเมือง ซึ่งตาม
กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมืองกำหนดให้แต่ละเมืองมีหน่วยบริหารราชการ
ประจำเมือง เรียกว่า "กองบัญชาการเมือง" มีเจ้าเมือง เป็นประธานและข้าราชการ
ระดับรองอีก 3 คน คือปลัดเมือง ยกกระบัตรเมือง และผู้ช่วยราชการเมือง เป็นกรรมการ
ร่วมกันประชุมปรึกษาราชการหรือจัดการราชการในแต่ละเมืองให้เป็นไปตามกฎข้อบังคับ² โดยให้
กองบัญชาการเมืองมีอำนาจออกกฎระเบียบใด ๆ ที่ไม่ฝ่าฝืนพระบรมราชานุญาตและพระราช
กำหนดกฎหมายใช้ในแต่ละเมืองได้ภายใต้การเห็นชอบของข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณ³

ราชการทุกอย่างที่จะดำเนินการภายในเมืองต้องผ่านการปรึกษาราชการและตกลงพร้อมกัน
ในกองบัญชาการเมืองก่อน หากมีความเห็นแตกต่างไม่ตกลงกันได้ ต้องให้ข้าหลวงใหญ่
ประจำบริเวณตัดสินเป็นเด็ดขาด เมื่อราชการใดที่ตกลงหรือตัดสินแล้วก็ให้ดำเนินการ

¹ "กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ.120" ข้อ 23 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 18 ลงวันที่ 10 ธันวาคม ร.ศ.120 หน้า 714 - 720

² ก. ข้อ 2, และ กองกฎหมายแห่งราชกิจ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาล
ที่ 5 ม.49/6 เรื่องจักระเบียบแขก 7 หัวเมือง ร.ศ.120

³ ก. ข้อ 4

ไปตามที่ตกลงตามหน้าที่ของแต่ละคน หากมีการกระทำใด ๆ ที่นอกเหนือจากข้อตกลงจะถือว่า การกระทำนั้นเป็นราชการไม่ได้¹ ดังนั้นในทางปฏิบัติเจ้าเมืองจะมีคำสั่งใด ๆ ในเมืองจะต้องปรึกษาหารือกับกรรมการในกองบัญชาการ เมืองซึ่งเป็นข้าราชการที่แต่งตั้งหรือถอดถอนโดยพระราชนาจอพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวก่อนทุกครั้ง นอกจากเกิดเหตุฉุกเฉินที่จำเป็นต้องสั่งราชการไปทันที ในกรณีเช่นนี้เมื่อสั่งการไปแล้ว ต้องรีบแจ้งกองบัญชาการ เมืองโดยเร็ว และหากที่ประชุมกองบัญชาการ เมืองไม่เห็นชอบกับคำสั่งนั้น คำสั่งนั้นก็ใช้ไม่ได้ ต้องยกเลิกหรือแก้ไขใหม่ตามความเห็นชอบของที่ประชุม ถ้าต่างยืนยันไม่ยินยอมกันกองในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะทรงโปรดเกล้าฯ สั่งให้เจ้าเมืองทั้ง 7 ถูกรับบำเหน็จโดยบรรดาข้าราชการฝ่ายไทยทุกชั้นตอน ซึ่งหมายถึงการจำกัดอำนาจเจ้าเมืองให้อยู่ในขอบเขตและแนวทางที่รัฐบาลกำหนดไว้นั้นเอง

แต่เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการขัดแย้งกันโดยไม่จำเป็น ทั้งในระดับข้าราชการด้วยกัน และระดับข้าราชการกับราษฎร สมเด็จพระบวรราชเจ้ามหาสุรสิงหนาททรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบการปกครองหัวเมืองมณฑล 7 หัวเมือง ว่าจะต้องเป็นผู้ที่เข้าใจในสภาพท้องถิ่น เข้าใจในหลักศาสนาอิสลามและขนบธรรมเนียมประเพณีในท้องถิ่นเป็นอย่างดี มีความสามารถในการปฏิบัติราชการดีเยี่ยม รู้จักกาลเทศะที่จะปฏิบัติหน้าที่ มีอารมณ์หนักแน่นไม่ตื่นตกกับเหตุการณ์ใด ๆ มากนัก² และที่สำคัญของสามารถพูดเขียนอ่านภาษามลายู ซึ่งเป็นภาษาพื้นเมืองในดินแดนส่วนนี้เป็นอย่างที่ดีตามเวลาที่กำหนดไว้ในกฎข้อบังคับสำหรับปกครอง

¹ "กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ.120" ข้อ 4 - 10
ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 18 ลงวันที่ 10 ธันวาคม ร.ศ.120 หน้า 714 - 720

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/6
กรมหลวงดำรงราชานุภาพถึงพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ โทรเลขที่ 161 ลงวันที่ 10 มีนาคม ร.ศ.120

บริเวณ 7 หัวเมือง คือต้องพูดภาษามลายูให้ไต่ภายใน 1 ปี และสามารถเขียนอ่านภาษามลายูไต่ภายใน 3 ปี¹ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการทำงานร่วมกับเจ้าเมืองและกรมการซึ่งเป็นชาวพื้นเมืองนับถือศาสนาอิสลามและพูดภาษามลายูกัน ที่สำคัญข้าราชการที่มีคุณสมบัติเหล่านี้จะสามารถเข้าใจราษฎรไต่อย่างแท้จริง ซึ่งในทางปฏิบัตินั้นสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพทรงมีคำสั่งให้พระยาสุโขทัยวินิศ ขาหลวง เทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราชบัญชาบัญชาในบริเวณ 7 หัวเมือง ให้พยายามสรรหามลการในพื้นที่เมืองที่มีคุณสมบัติดังกล่าว เขารวมงานกันให้มาก หากจำเป็นจึงให้ย้ายข้าราชการจากที่อื่นเข้าไป ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินงานในแต่ละเมืองสามารถดำเนินไปด้วยดี โดยไม่มีการขัดแย้งหรือแตกแยกกันนั่นเอง

ในขณะเดียวกัน รัฐบาลก็เริ่มนโยบายผ่อนผันผ่อนยาวอีกครั้ง โดยผ่อนผันการดำเนินงานให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น และยกเลิกระเบียบแบบแผนหรือภาษีที่ก่อความเดือดร้อนแก่ราษฎรเสีย เพื่อเป็นการเอาใจราษฎรทั่วไปในบริเวณ 7 หัวเมืองให้บังเกิดความนิยมในแบบแผนการปกครองแบบใหม่ เช่นในปี พ.ศ. 2445 ซึ่งแรกเริ่มจักระเปียบราชการตามระเบียบแบบแผนนั้น รัฐบาลได้ประกาศให้ยกเลิกภาษีทางขนาน้ำมันดิบ ในเมืองปัตตานีพื้นที่² ซึ่งนโยบายที่พยายามจัดเลือกข้าราชการที่ดีที่มีความสามารถอย่างระมัดระวัง และการดำเนินนโยบาย "ผ่อนผันผ่อนยาว" ผ่อนผันเพื่อเอาใจราษฎรในหัวเมืองทั้ง 7 ให้บังเกิดความร่มเย็นเป็นสุขทั่วกันนี้เอง ที่เป็นปัจจัยสำคัญส่วนหนึ่งที่ช่วยให้การปฏิรูปการปกครองในบริเวณ 7 หัวเมืองเป็นไปได้ด้วยความสงบ ปราศจากการรบกวนกันต่อความรัฐบาลขึ้นอีกจนรัฐบาลสามารถดำเนินการจัดตั้งบริเวณ 7 หัวเมืองขึ้นเป็นมณฑลเทศาภิบาลเรียกว่า มณฑลปัตตานี สำเร็จใน พ.ศ. 2449 นับเป็นนโยบายที่เหมาะสมสำหรับบริเวณ 7 หัวเมืองหรือมณฑลปัตตานีเป็นอย่างยิ่ง

¹ "กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ. 120" ข้อ 27 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 18 ลงวันที่ 10 ธันวาคม ร.ศ. 120 หน้า 714 - 720

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 49/6 กระทรวงมหาดไทยถึงพระยาสุโขทัยวินิศ โทรเลขที่ 153 ลงวันที่ 9 มีนาคม ร.ศ. 120

2.2.1.3 การจัดการปกครองท้องถิ่น

นอกจากการจัดการปกครองระดับบริเวณ และราชการในเมืองทั้ง 7 แล้ว กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ.120 ยังได้กำหนดหน้าที่ข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณ 7 หัวเมืองและกองบัญชาการเมือง ให้แบ่งเขตการปกครองท้องถิ่นในแต่ละเมืองออกเป็นอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 ซึ่งเป็นแบบแผนการปกครองท้องที่ที่พระราชอาณาจักรในขณะนั้นทุกมาตรา โดยให้ข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณ เป็นผู้กำหนดเขตเมืองจัดตั้งอำเภอตามสมควรแก่ท้องที่ และให้กองบัญชาการเมืองแบ่งเขตอำเภอเป็นตำบล หมู่บ้าน ตามลำดับ¹

ดังนั้นภายในเดือนมีนาคม ปลายปี พ.ศ.2444 พระยาศักดิ์เสนา (หนา บุนนาค) ก็ได้เริ่มลงมือแบ่ง เขตเมืองจัดตั้งอำเภอและกรมการอำเภอขึ้น โดยแบ่งแต่ละเมืองเป็นอำเภอต่าง ๆ ดังนี้

- 1) เมืองปัตตานี แบ่ง เป็น 2 อำเภอ คือ อำเภอกกลางเมือง กับ อ.ยะรัง
- 2) เมืองราชบุรี แบ่ง เป็น 2 อำเภอ คือ อำเภอกกลางเมือง กับ อ.เบดง
- 3) เมืองหนองจิก แบ่ง เป็น 2 อำเภอ คือ อ.กลางเมือง กับ อ.เมืองเก่า
- 4) เมืองสาบบุรี แบ่ง เป็น 3 อำเภอ คือ อ.กลางเมือง อ.ยิงอ และ อ.บางนรา
- 5) เมืองระแงะ แบ่ง เป็น 3 อำเภอ คือ อ.กลางเมือง อ.โคะโมะ และ อ.สุโหงปาตี
- 6) เมืองยะหริ่ง แบ่ง เป็น 3 อำเภอ คือ อ.กลางเมือง อ.ปานาเระ และ อ.ระเคาะ
- 7) เมืองยะลา แบ่ง เป็น 3 อำเภอ คือ อ.กลางเมือง อ.ยะหา และ อ.กะลาพอ²

¹ "กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ.120" ข้อ 24 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 18 ลงวันที่ 10 ธันวาคม ร.ศ.120 หน้า 714 - 720

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/ร3 สำเนาใบบอกพระยาศักดิ์เสนาข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณ 7 หัวเมืองกราบทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ที่ 23/235 5 มีนาคม ร.ศ.120 และ ที่ 24/959 ลงวันที่ 19 มิถุนายน ร.ศ.121

แต่การจัดตั้งกรมการอำเภอ ซึ่งประกอบด้วยนายอำเภอ ปลัดอำเภอและสมุหบัญชี ในแต่ละอำเภอนั้น พระยาศักร์เสนีต้องประสบปัญหาการขาดแคลนบุคลากร จึงต้องอาศัย ข้าราชการในท้องที่นั้นช่วยดูแลรักษาการกันชั่วคราวในบางอำเภอ จนกว่าจะหาบุคคลที่เหมาะสมสมควรตำแหน่งแทน¹ ส่วนการแบ่งเขตอำเภอจัดตั้งตำบลและหมู่บ้านนั้น เป็นหน้าที่กองบัญชาการแต่ละเมืองดำเนินการ ในระยะแรกก็ต้องประสบปัญหาขาดแคลนบุคคลที่จะเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเช่นกัน จึงต้องมอบหมายโดยเลือกสรรคนเดิมที่มีความสามารถ ทำหน้าที่ต่อไป โดยเปลี่ยนแปลงชื่อตำแหน่งที่เดิมเรียกนายอำเภอว่าคาโตะหรือ เปาะกุ กำนันว่าโตะแขวงหรือแมกกอง และผู้ใหญ่ว่าบั้งฮูลูตามธรรมเนียมเดิมเป็นแบบไทย กังแซนหัว เมืองทั่วไปเท่านั้น² การดำเนินงานส่วนใหญ่จึง เป็นไปด้วยความเรียบร้อยแม้ มีบกพร่องไปบางบางประการดังกล่าวก็นั่น เพราะการบกพร่องตามบุคลากรนั้นย่อมหา หักแทนได้ตามกาล เวลา

2.2.2 การศาล

ตามกฎหมายบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ.120 ว่าด้วยการศาล กำหนดให้ใช้กฎหมายไทยตัดสินความอาญาและความแพ่งทั้งปวง ยกเว้นความแพ่งที่เกี่ยวข้อง กับศาสนาอิสลาม เช่น คดีมรกดและครอบครัว ซึ่งผู้นับถืออิสลามเป็นทั้งโจทก์และจำเลย หรือเป็นจำเลยก็ให้ใช้กฎหมายศาสนาอิสลามตัดสินคดีความนั้นตามขนบธรรมเนียม³ จึง

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/13 สำเนา ใบบอกพระยาศักร์เสนี ขาดหลวงใหญ่ประจำบริเวณ 7 หัวเมืองกราบทูลกรมหลวงดำรงราช านุภาพ ที่ 23/235. 5 มีนาคม ร.ศ.120 และ ที่ 24/959 ลงวันที่ 19 มิถุนายน ร.ศ.121

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/20 พระยา สุหมณัวินิตกราทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ฉบับที่ 282/2111 ลงวันที่ 11 พฤศจิกายน ร.ศ.121

³ "กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ.120" ข้อ 32 ราชกิจจา นุเบกษา เล่ม 18 ลงวันที่ 10 ธันวาคม ร.ศ.120 หน้า 714 - 720

อาจแบ่งพิจารณาการศาลในบริเวณ 7 หัวเมืองได้เป็น 2 ส่วน คือศาลไทยหรือศาลทั่วไป ซึ่งพิจารณาคดีคดีความแพ่งพิละอาญาทั่วไป กับศาสนาอิสลามหรือศาลโตะกาลีซึ่งพิจารณาคดีคดีความแพ่งที่เกี่ยวข้องกับศาสนาอิสลาม เช่นคดีความมรดกและคดีครอบครัวหย่าร้างกัน ศาลทั้ง 2 ส่วนนี้ ศาลศาสนาอิสลามมีความสัมพันธ์กับราษฎรส่วนใหญ่ในบริเวณ 7 หัวเมืองมากกว่าศาลไทย ในการดำเนินการรัฐบาลจึงต้องระมัดระวังเป็นพิเศษยิ่งกว่าศาลไทย เพราะศาลไทยมีระเบียบแบบแผนทั่วไปสำหรับปฏิบัติเป็นอย่างดีแล้ว แลศาลศาสนาอิสลามตามธรรมเนียมเดิมไม่ได้มีแบบแผนแน่นอน เป็นที่เดือดร้อนแก่ราษฎรส่วนใหญ่ใน 7 หัวเมือง จึงเป็นเรื่องที่รัฐบาลต้องเร่งด่วน เน้นการแก้ไขควบคู่กับการจัดการปกครองควบคุมความระมัดระวัง ทั้งจะไต่ถามเป็นลำดับตามความสำคัญดังนี้

2.2.2.1 ศาลศาสนาอิสลาม

การศาลศาสนาอิสลามตามธรรมเนียมเดิม เจ้าเมือง เป็นผู้ตั้งโตะกาลีเป็นผู้ชำระคดีความที่เกี่ยวข้องกับศาสนาอิสลามเมืองละ 2 คนบาง 4 คนบาง ไม่แน่นอน มีหัวหน้าคนหนึ่ง เป็นผู้เรียกประชุมโตะกาลี เมื่อมีราษฎรยื่นฟ้อง เมื่อโตะกาลีตัดสินคดีแล้วคู่ความไม่พอใจอาจร้องอุทธรณ์ต่อเจ้าเมือง แต่หาเจ้าเมืองตัดสินอย่างไรของยุติเพียงนั้น¹ เป็นที่เดือดร้อนแก่ราษฎรเป็นอันมาก เพราะบางครั้งเช่นเกี่ยวกับชายชู เจ้าเมืองตัดสินโทษรุนแรงถึงประหารชีวิตก็มี และมีการเก็บเงินโดยอ้างว่าเพื่อบำรุงศาสนา ทั้ง ๆ ที่บรรดาเงินเหล่านั้น เจ้าเมืองหักใช้เป็นการส่วนตัวเสมอ²

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 7 ม.1/2 บันทึกระเบียบการศาลยุติธรรมในมณฑลปัตตานีของ เจ้าพระยาอภัยราชา เสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ลงวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ.2468

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/5 พระราชสมุณย์วินัยการมทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ที่ 1 สำเนาที่ 13205 ลงวันที่ 25 ตุลาคม ร.ศ.121 และ กรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูล ร.5 ที่ 1008/6236 ลงวันที่ 20 สิงหาคม ร.ศ.122

ดังนั้นพระยาสุหมณีนวินิต (ปั่น สุขุม) ในฐานะข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช ผู้บังคับบัญชาสูงสุดในบริเวณ 7 หัวเมือง จึงเรียกประชุมบรรดาโต๊ะกาฬี โต๊ะหะยี ผู้รอบรู้ศาสนาอิสลามทั้งหลาย เพื่อพิจารณาแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2445 โดยพระยาสุหมณีนวินิตเสนอว่าแต่ละเมืองควรมีการคัดเลือกโต๊ะกาฬีจากบรรดาผู้ศาสนาอิสลามอย่างละเมืองละ 6 คน เป็นอย่างน้อย คอยตัดสินคดีความแพ่งที่เกี่ยวข้องกับศาสนาอิสลาม โดยไม่ต้องนั่งประจำที่ศาล ให้มีโต๊ะกาฬีเพียง 2 คน ประจำศาลรับเรื่องราวที่ฟ้องร้องนั้น เมื่อโต๊ะกาฬีที่ประจำศาลตรวจฟ้อง เห็นว่าถูกต้องก็ให้คู่ความเลือกโต๊ะกาฬีประจำเมืองที่เลือกตั้งไว้ เป็นอนุญาโตตุลาการตัดสินคดีนั้น เมื่อที่ประชุมโต๊ะกาฬีที่ไต่รับเลือก ลงความเห็นพ้องกันแล้ว ในข้อพิพาทภาษาระดับตราคำชี้ขาดนั้น คดีเป็นอันสิ้นสุด ไม่ต้องอุทธรณ์อีกต่อไป เว้นแต่คำพิพากษานั้นไม่ถูกต้องกับความเห็นของที่ประชุมโต๊ะกาฬี คู่ความสามารถอุทธรณ์ต่อข้าหลวงพิเศษได้ ส่วนคดีที่ลงโทษรุนแรงถึงประหารชีวิตนั้น ในหลกลง เป็นการปรับโทษแทน และควรมีการเก็บค่าธรรมเนียมศาลศาสนาเช่นเดียวกับที่กำลังปฏิบัติในศาลไทยทั่วไป แต่เงินค่าธรรมเนียมเหล่านั้นจะนำเป็นค่าตอบแทนโต๊ะกาฬีประจำเมืองที่ไต่รับเลือกตั้ง ที่ประชุมโต๊ะกาฬีต่างเห็นชอบด้วยทุกประการ¹ ดังนั้นเมื่อมีการทดลองจัดการศาลโต๊ะกาฬีเป็นรูปเป็นร่างขึ้นแล้ว ในวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2445 กระทรวงมหาดไทยจึงมีสารตราให้พระยาสุหมณีนวินิตจัดการศาลศาสนาอิสลามตามที่ตกลงกันในที่ประชุม ให้เป็นแบบแผนเดียวกันทั้งบริเวณ 7 หัวเมือง โดยมีสาระสำคัญเป็นขั้นตอนดังนี้

1) เจ้าเมืองทั้ง 7 เมือง เป็นผู้เลือกโต๊ะหะยีผู้รอบรู้ศาสนาอิสลามและเป็นผู้ที่ราษฎรนิยมนับถือในเมืองนั้น ตั้งขึ้นเป็นโต๊ะกาฬี เมืองละไม่ต่ำกว่า 6 คน สำหรับเป็นตุลาการชำระความแพ่งที่เกี่ยวข้องกับศาสนาอิสลาม คือ เรื่องมรดกและเรื่องครอบครัว โดยให้การเลือกตั้งนั้นอยู่ภายใต้การเห็นชอบของข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณด้วย และเมื่อเลือก

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/5 พระยาสุหมณีนวินิตกราบทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ที่ 1 สำเนาที่ 13205 ลงวันที่ 25 ตุลาคม ร.ศ. 121

แล้วให้รายงานต่อข้าหลวง เทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช

2) เมื่อความที่นับถือศาสนาอิสลามจะฟ้องร้องกันด้วย เรื่องมรดกหรือเรื่องครอบครัว ให้ไปศาลแขวง หรือศาลเมือง หรือศาลบริเวณ รับฟ้องไว้แล้วศาลจึงสั่งให้ความเลือกโศกาศที่ทั้งไว้นั้นตามความพอใจของคู่ความ จะคนเดียวหรือหลายคนก็ได้ ให้เป็นอนุญาโตตุลาการพิจารณาชี้ขาดคดี เรื่องนั้นตามหลักศาสนาอิสลาม

3) ถ้าอนุญาโตตุลาการหลายคนมีความเห็นแย้งกัน ให้อนุญาโตตุลาการเลือกโศกาศใดคนหนึ่ง เป็นประธานวินิจฉัยชี้ขาด

4) ถ้าอนุญาโตตุลาการจะต้องการตรวจฉันทายคำสำนวนคดี หรือจะเรียกพยานมาประกอบการพิจารณา ให้ศาลจัดการให้ตามคำร้องขอ แต่พยานที่เรียกมานั้น ให้อนุญาโตตุลาการบังคับให้สาบานตามพิธีศาสนาอิสลาม ส่วนค่าพาหนะพยานนั้น เรียกเก็บจากคู่ความใดตามพระราชบัญญัติลักษณะพยาน ร.ศ. 113

5) เมื่ออนุญาโตตุลาการได้พิจารณาเสร็จและตัดสินคดีที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งชนะหรือแพ้แล้ว ให้ผู้พิพากษาศาลนั้นชี้ขาดตามความเห็นของอนุญาโตตุลาการ ส่วนค่าสินไหมทดแทน หรือค่าธรรมเนียม ให้อนุญาโตตุลาการกำหนดให้คู่ความใดตามกฎหมายของศาสนาอิสลาม หรือตามธรรมเนียมเมืองแล้วแต่อนุญาโตตุลาการจะเห็นสมควร

6) เมื่อศาลได้ชี้ขาดตามความเห็นของอนุญาโตตุลาการแล้ว จะอุทธรณ์ต่อไปไม่ได้ เว้นแต่คำตัดสินของศาลไม่ถูกต้องตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ โจทก์หรือจำเลยมีสิทธิอุทธรณ์ต่อข้าหลวงพิเศษได้

เมื่อพิจารณาการดำเนินงานปรับปรุงการศาลศาสนาและสารตราดังกล่าว จะเห็นได้ว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (ปิ่น สุโขม) ผู้ดำเนินการในฐานะข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราชได้พยายามดำเนินนโยบายผ่อนสั้นผ่อนยาวปรับปรุงการศาลศาสนาให้สอดคล้องกันทั้งแบบแผนสมัยใหม่และแบบแผนตามขนบธรรมเนียมเดิมของท้องถิ่นอย่างระมัดระวัง โดยพยายามรักษา "เนื้อหา" เดิมทั้งหมดแต่ปรับปรุง "วิธีการ" ให้ทันสมัย

1 กองกฎหมาย เหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/5

สารตราเจ้าพระยาจักรีฯ ถึงพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ร.ศ. 122

และยุติธรรมขึ้น สารตราถึงกล่าวจึงถูกต้องทั้งหลักศาสนาและหลักยุติธรรม เหมาะสมสำหรับการพิจารณาถึงความที่เกี่ยวของกับศาสนาอิสลามในบริเวณ 7 หัวเมืองหรือญันบีลอิสลามทั่วไปในพระราชอาณาจักรไทย เป็นอย่างยิ่ง สิ่ง ที่ควร แก่การยกย่องและ เป็นแบบอย่างในสมัยต่อ ๆ มา ก็คือวิธีการประชุมปรึกษาหารือกัน เพื่อพิจารณาปรับปรุงการศาสนาจนจะออก เป็นสารตรา และการพิจารณาความแบบให้ เลือ กอนุญา โทตุลาการหรือการประชุมปรึกษาของอนุญาโตตุลาการตามสารตราถึงกล่าว เพราะสิ่ง เหล่านี้ นอกจากถูกต้องกับหลักยุติธรรมและหลักศาสนาแล้ว ยัง เป็นวิธีการ ที่ถูกต้องกับหลักประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย แต่ที่น่า เสียดาย ที่ต่อมาภายหลัง เมื่อมีการโอนอำนาจจัดการศาลมณฑลปัตตานีจากกระทรวงมหาดไทยให้กระทรวงยุติธรรมแล้ว วิธีการและหลักการถึงกล่าวถูก เปลี่ยนแปลงไป จนในที่สุดปัญหา เกี่ยวกับการศาสนาได้กลายเป็นสา เหตุหนึ่งของการต่อต้านรัฐบาล ถึงจะได้กล่าวในบทต่อไป

2.2.2.2 ศาลทั่วไป

เกี่ยวกับการจัดศาลสำหรับตัดสินคดีอาญาและคดีแพ่งทั่วไปในบริเวณ 7 หัวเมือง กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ.120 กำหนดให้ใช้พระธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ.114 ซึ่งเป็นแบบแผนการศาลหัวเมืองทั่วไปในขณะนั้นเป็นหลัก แบ่งศาลออกเป็น 3 ชั้น คือ ศาลบริเวณ ศาลเมือง และศาลแขวง โดยมีผู้พิพากษาซึ่งแต่งตั้งหรือถอดถอนเปลี่ยนแปลงโดย เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยประจำศาลถึงกล่าว เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีตามพระราชกำหนดกฎหมายไทย¹

ในทางปฏิบัติ พระยาศักร์เสนี (หนา บุนนาค) ในฐานะข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณ ต้องทำหน้าที่ซึ่งกำหนดในพระธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ.114 แทนข้าหลวงเทศาภิบาลทุกประการ ซึ่งพระยาศักร์เสนีได้ดำเนินการจัดตั้งศาลชั้นต่าง ๆ ในบริเวณ 7 หัวเมือง ดังนี้

- ที่เมืองปัตตานี ตั้ง เป็นศาลบริเวณ มีฐานะเทียบเท่าศาลมณฑล
- ที่เมืองสาบบุรีและที่เมืองยะลา จัดตั้ง เป็นศาลเมือง

¹ "กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ.120" ข้อ 30 - 31
ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 18 ลงวันที่ 10 ธันวาคม ร.ศ.120 หน้า 714 - 720

ที่เมืองระแงะและที่เมืองรามัน จักตั้ง เป็นศาลแขวง

ส่วนที่เมืองยะหริ่งและเมืองหนองจิก เนื่องจากมีระยะทางไกลกับเมืองปัตตานี พระยาตักศิเลนี้จึงไม่จัดตั้งศาลในเมืองทั้งสอง ให้ทั้งสอง เมืองนี้ใช้ศาลบริเวณร่วมกันที่เมืองปัตตานี ถ้ามีคดีที่เกี่ยวกับศาสนา ราษฎรอาจขอให้ศาลในเมืองนั้นเป็นอนุญาโตตุลาการก็ได้ โดยยื่นคำร้องต่อศาลบริเวณ แล้วศาลบริเวณจะเชิญโต๊ะกาตีเมืองนั้น ๆ ประชุมกันที่กองบัญชาการ เมืองนั้น แล้วส่งผลการพิจารณาต่อศาลบริเวณ¹ นอกจากศาลในเมืองต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว พระยาตักศิเลนี้ได้จัดตั้งศาลแขวงที่อำเภอเบตง ซึ่งอยู่ห่างไกลจากเมืองยะลาด้วยอีกศาลหนึ่ง ทั้งนี้ยอมแสดงถึงความคึกคักค้ำึง เรื่องความสะดวกของราษฎร เป็นหลักนั่นเอง เพราะท้องที่อำเภอเบตงแม้มิได้เป็นเมือง แต่มีราษฎรอยู่เป็นอันมากและไปมาเมืองยะลาลำบาก ไม่สะดวกแก่การจะไปใช้ศาลเมืองยะลาหรือเมืองอื่น กระทรวงมหาดไทยจึงอนุมัติให้ตั้งศาลแขวงขึ้นแทน เพื่อให้ราษฎรในอำเภอเบตงได้รับความสะดวกทางการศาล นับเป็นการคำนึงนโยบายผ่อนผันผ่อนเบา เพื่อเอาใจราษฎรอีกประการหนึ่ง

แต่การดำเนินงานทางด้านการศาล รัฐบาลต้องประสบปัญหาสำคัญ 2 ประการคือ เกี่ยวกับอำนาจเจ้าเมืองประการหนึ่ง และเกี่ยวกับการขาดแคลนบุคลากรที่จะเป็นผู้พิพากษาประจำศาลต่าง ๆ อีกประการหนึ่ง ซึ่งในประการแรกนั้นเป็นปัญหาเฉพาะในระยะแรกที่อำนาจเจ้าเมืองยังมีมั่นคงอยู่ ทำให้การเรียกพยานของศาลในคดีที่เกี่ยวกับญาติวงศ์หรือพรรคพวกเจ้าเมือง เป็นไปด้วยความลำบาก เพราะพยานไม่กล้ามาศาลด้วยเกรงอำนาจเจ้าเมือง แต่ครั้งเมื่อรัฐบาลจักราการบ้านเมืองให้อำนาจเจ้าเมืองอยู่ในขอบเขตจำกัดแล้ว และเริ่มใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดโทษพยานที่ชี้คำอำนาจศาล พร้อมทั้งดำเนินการจริงจังจนกรณีจับหลวงรายาภักดิ์ บุตรพระยารามันในข้อหาฆาตกรรม แสดงให้ราษฎรเกิดความเชื่อมั่นมาตรการคุ้มครองความปลอดภัยของตนไ้มากขึ้น ปัญหาเกรงกลัวต่อ "อาญาพระยาเมือง" จึงค่อยลดลง แก่ปัญหาประการที่สองคือการขาดแคลนบุคลากรที่จะเป็นผู้พิพากษานั้นสำคัญยิ่ง เพราะถ้ามีศาลแต่ไม่มีผู้ทำหน้าที่ผู้พิพากษา การศาลก็ดำเนินงานไม่ได้ในระยะแรกกระทรวงมหาดไทยจึงต้องแก้ปัญหาละไยในนายอำเภอและปลัดท้านหน้าที่แทนผู้พิพากษา

¹ กองกฎหมาย กระทรวงมหาดไทย เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/5 กรมหลวงดำรงราชานุภาพพลกรมขุนสมมตอมรพันธุ์ ที่ 545/4982 ลงวันที่ 9 สิงหาคม ร.ศ.123

ในท้องที่ซึ่งมีศาลแต่ไม่มีตัวผู้พิพากษา เช่นบรรดาแขวงทั้ง 3 แห่ง คือในศาลแขวงเมืองรามัน ศาลแขวง เมืองระแงะ และศาลแขวงอำเภอเบตงชั่วคราวจนกว่าจะมีผู้พิพากษาโดยตรงไปประจำการ กิจกรรมศาลในบริเวณ 7 หัวเมืองจึงสามารถดำเนินงานได้เรื่อยมา นับเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าที่เหมาะสมยิ่ง

ระบบการศาลในบริเวณ 7 หัวเมือง ซึ่งแยกเป็นศาลทั่วไปหรือศาลไทยและศาลศาสนาอิสลามดังกล่าวนี้ถือเป็นพื้นฐานการศาลในหัวเมือง เหล่านี้สืบมา โดยมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขบ้างบางประการตามกาลสมัย เช่น ใน พ.ศ. 2449 เมื่อรัฐบาลยกฐานะบริเวณ 7 หัวเมืองขึ้นเป็นมณฑลปัตตานี ก็โดยยกฐานะศาลบริเวณขึ้นเป็นศาลมณฑล ซึ่งในระหว่างที่สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพทรงดำรงตำแหน่ง เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยนั้น การศาลในมณฑลปัตตานีอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทย เช่น เกี่ยวกับศาลในมณฑลอุดร มณฑลอีสาน และมณฑลบูรพา ตลอดจนมาจนกระทั่ง พ.ศ. 2458 เมื่อสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพถวายบังคมลาออกจากตำแหน่ง เสนาบดีแล้ว พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงโปรดเกล้าฯ ให้ศาลในบังคับของกระทรวงมหาดไทยไปขึ้นกับกระทรวงยุติธรรมตามแบบแผนการศาลทั่วไป ซึ่งในช่วงนั้นรัฐบาลได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญเกี่ยวกับศาลศาลศาสนาหลายประการ ก่อให้เกิดความไม่พอใจแก่ราษฎรทั่วไปจนเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งของการต่อต้านรัฐบาล ถึงจะไ้กล่าวถึงการเปลี่ยนแปลง เหล่านั้นในบทต่อไป

2.2.3 การคลัง

ตามกฎหมายข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ. 120 ว่าด้วยการคลัง หรือการเก็บผลประโยชน์ในบริเวณ 7 หัวเมืองนั้น กำหนดให้เก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ตลอดจนส่วยต่าง ๆ เช่น ส่วยหว่าย ส่วยกระดาม ส่วยคนไมเงินคนไมทอง ณ ที่วาระราชการ ตามอัตราและระเบียบแบบแผนของกรมสรรพากร เจ้าเมืองจะเก็บภาษีในบ้านเรือนผู้ใด หรือจะใหญ่ที่มิใช่เจ้าพนักงานของรัฐบาลไปเก็บนั้นไม่ได้¹

¹ "กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ. 120" ข้อ 14 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 18 ลงวันที่ 10 ธันวาคม ร.ศ. 120 หน้า 714 - 720

ในทางปฏิบัติพระยาสุมนัยวินิต ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราชได้กำหนด
เป็นแบบแผนให้เจ้าเมืองทั้ง 7 ปฏิบัติมาตั้งแต่ พ.ศ.2442 (ร.ศ.118) สมัยแรกเริ่มลงมือ
ปฏิรูประบบภาษีอากรใน 7 หัวเมือง ก็นั้นภายใน พ.ศ.2445 (ร.ศ.121) หลังจาก
ประกาศใช้กฎข้อบังคับดังกล่าวจึงปรากฏว่ารัฐบาลสามารถเข้าดำเนินการเก็บภาษีอากร
ค่าธรรมเนียมและผลประโยชน์ต่าง ๆ ในบริเวณ 7 หัวเมืองได้เกือบทั้งหมด ยกเว้นเฉพาะ
ผลประโยชน์พิเศษบางอย่างของเจ้าเมือง เช่น ส่วยคนไม่เงินคนไม่ทอง เท่านั้นที่รัฐบาล
ตกลงผ่อนผันให้เป็นผลประโยชน์ของเจ้าเมืองต่อไป

แต่ในการดำเนินการดังกล่าวยังมีข้อบกพร่องอยู่หลายประการ ดังปรากฏในราย
งานของขุนสุนทรชนกศักดิ์ เจ้าหน้าที่สรรพากรซึ่งออกตรวจการคลังในบริเวณ 7 หัวเมือง
เมื่อเดือนพฤษภาคม ปีนั้น (พ.ศ.2445) ว่าการจัดทำบัญชีเก็บผลประโยชน์ในแต่ละเมือง
ยังปะปนกัน การเรียกเก็บเงินภาษีก็ไม่มีใบเสร็จออกให้เป็นแต่จดลงบัญชีเท่านั้น พิกัด
อัตราต่าง ๆ ตลอดจนค่าธรรมเนียมต่าง ๆ แต่ละเมืองก็ไม่เหมือนกัน เช่น ภาษีข้าวเปลือก
เมืองปัตตานีเก็บเกวียนละ 2 บาท 5 อัฐ แต่เมืองยะหริ่งเก็บเกวียนละ 2 บาท 7 อัฐ
ค่าธรรมเนียมเบิกค่านโคกระบือ ที่เมืองปัตตานีเก็บตัวละ 2 บาท แต่ที่เมืองหนองจิก
เก็บตัวละ 3 บาท เป็นต้น หรือแม้แต่ทะเบียนไพร่ที่ต้องเสียส่วยกระดำนหรือส่วยหว่ายใน
แต่ละปีก็ยังไม่มีการลงบันทึกอย่างชัดเจนยังคงปล่อยให้ราษฎรปรับปรุงอีกต่อไปทั้งสิ้น ซึ่งจาก
รายงานดังกล่าวแสดงให้เห็นชัดเจนว่า ในงานการคลังยังขาดแคลนบุคลากรที่มีคุณสมบัติเช่น
เกี่ยวกับงานอื่น ๆ ที่กล่าวมาแล้ว โดยเฉพาะคุณสมบัติทางงานบัญชี หรือการสำรวจต่าง ๆ
ที่เกี่ยวข้องกับการคลังโดยตรง เช่นการสำรวจจริงวัดที่นาเพื่อเก็บค่านาเป็นต้น แต่พระ
บาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเข้าพระทัยในปัญหานี้เป็นอย่างดี ทรงเห็นความ
จำเป็นที่ต้องปล่อยใ้หมกพ่องไปบาง จนกว่าจะมีกำลังคนพร้อมทั้งนี้เพื่อจะได้ไม่
เป็นการรบกวนราษฎรจนเกินไป ทั้ง ๆ ที่ยังไม่พร้อม เพราะแม้กิจการในหัวเมืองชั้นใน

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/13
รายงานตรวจการแผนกสรรพากรของขุนสุนทรชนกศักดิ์เสนอพระยาศักดิ์สินี ที่ 2 ลงวันที่
15 มีนาคม ร.ศ.120 และ ที่ 2 ลงวันที่ 16 พฤษภาคม ร.ศ.121

ก็ยังไม่ได้กระทำพร้อมกันทุกอย่างทันที จึงควรที่นอนฉันทันไปก่อน ถึงพระราชกระแส
เกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า

๖. สิ่งที่เกิดขึ้นกับพระองค์ทรงแรงมาก คิดเห็นว่าสิ่งที่ทำในหัวเมืองชั้นใน ก็ไม่ได้
ตั้งขึ้นพร้อมกันทุกอย่าง แต่ที่ยังไม่ทั่วไประยะ... เห็นว่าการระงับการระงับ ซึ่งยัง
ไม่มีคนพอที่จะทำได้ ถ้าไม่ไปประนีประนอมใจมากนัก เปนแต่จัดขึ้นให้เต็ม
ตามแบบ เช่นนี้ควรยกเวนเสียบ้าง อย่าให้ราษฎรบังเกิดความเบื่อหน่ายในการ
ที่ต้องถูกกวนการระงับการระงับ ถ้าการระงับการระงับมีอยู่แต่เดิม ปลดปล่อย
เสียบ้างให้เหวี่ยงเป็นการมีคุณสบายขึ้น รวบรวมใจความไว้ในจัดการปกครอง
ให้เป็นอย่างง่าย ๆ ย่อมมีโทษกับพระองค์ในที่ซึ่งควรจะยอมให้โทษกับพระองค์หัว เมือง
ชั้นในไปพลางก่อน กว่าคนจะพร้อมจึงค่อยจัดค่อยทำให้ตลอดไป ก็กว่าที่
จะทำการละอันพันละน้อย แต่ไม่ได้ดีเต็มที่สักอย่างเดียว...

พระราชกระแสถึงกล่าวนี้อาจแสดงให้เห็นถึงพระปรีชาญาณหลายประการของพระบาท
สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นอย่างนี้ ด้วยทรงเข้าใจในสภาพความเป็นจริงที่
เป็นอยู่ และตระหนักในกำลังขีดความสามารถในขณะนั้นที่ว่าควรทำอย่างไรหรือควรหวัง
ผลเท่าไร และเหนือสิ่งอื่นใดพระองค์ทรงคำนึงถึงความทุกข์สุขของพสกนิกร เป็นสำคัญ
ดังนั้นพระราชกระแสถึงกล่าวจึงถือเอาความเป็นพระบรมราโชบายสำหรับหัว เมืองชั้นนอกทั่วไป
โดยเฉพาะบริเวณ 7 หัว เมืองที่สำคัญยิ่งอีกประการหนึ่ง เพราะหลังจากที่กระทรวงมหาด
ไทยได้รับทราบพระบรมราโชบายนี้ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยก็ทรงสั่งการให้พระยา
สุมนัณวินิต ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครราชสีมาและพระยาศักดิ์เสนี ข้าหลวงใหญ่

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/13
พระราชหัตถเลขา ร.5 ถึงกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ไปรเวท ลงวันที่ 8 กันยายน
ร.ศ.121

ประจำบริเวณ 7 หัวเมืองกำหนดนโยบายผ่อนผันกันขึ้นทันที ในช่วงหลังปี พ.ศ.2446 รัฐบาลจึง เริ่มปลดปล่อยเจ้าเมืองผู้เคยพยายามต่อต้านรัฐบาลกลับเมืองของตน¹ และใน การการคลังรัฐบาลก็เริ่มดำเนินการแบ่งเบาภาระของราษฎรทั่วไป โดยพยายามยกเลิก การส่งส่วยหว่าย ส่วยกระดางหรือส่วยรายเฉลี่ย และส่วยคนไมเงินคนไมทอง ซึ่งเป็นภาระ หนักที่ราษฎรในหัวเมืองทั้ง 7 ต้องเสียให้แก่เจ้าเมืองตามธรรมเนียมเดิมแล้ว เปลี่ยนเป็น เก็บเงินการราชการเหมือนหัวเมืองทั่วไปในพระราชอาณาจักรแทน ทั้งนี้เป็นการผ่อนผัน เพื่อเอาใจเจ้าเมืองและราษฎรในบริเวณ 7 หัวเมืองอย่างแท้จริง โดยเฉพาะในการ พิจารณาเปลี่ยนแปลงการเก็บส่วยต่าง ๆ ตามธรรมเนียมเดิมมาเป็นเงินการราชการนั้น รัฐบาลคงใช้ความระมัดระวังเป็นพิเศษเพื่อที่จะป้องกันไม่ให้เจ้าเมืองผู้เคยได้รับผลประโยชน์จากส่วยเหล่านี้ต้องเดือดร้อน และไม่ให้ราษฎรผู้ต้องเสียเงินการราชการรู้สึกเป็นภาระ หนักขึ้น ซึ่งในครั้งแรกเมื่อ พ.ศ.2445 กระทรวงมหาดไทยได้เสนอให้ยกเลิกประโยชน์ ส่วยคนไมเงินคนไมทองที่บรรดาเจ้าเมืองทั้ง 7 เก็บเพื่อถวายเป็นเครื่องราชบรรณาการ ประจำปี พ.ศ.2445 นั้นให้แก่เจ้าเมืองทั้ง 7 ไม่ต้องส่งเข้ามาถวายอีก โดยรัฐบาลจะ เริ่มเปลี่ยนเป็นเก็บเงินการราชการตั้งแต่ปี พ.ศ.2447 ในอัตราที่สมเด็จพระยาคำรง ราชานุภาพทรงกำหนดขึ้นโดยถือความอุดมสมบูรณ์ของท้องที่และทรัพย์สินราษฎร เป็นเกณฑ์ดังนี้

1) ที่เมืองหนองจิก เมืองปัตตานี เมืองยะหริ่ง เมืองสาบบุรี และอำเภอเกาะลาพอ เป็นเมืองใกล้เคียง และพื้นที่อุดมสมบูรณ์การเพาะปลูกและการพาณิชย์เจริญดี จึงให้เก็บ เงินการราชการแบบบรรดาชายฉกรรจ์เป็น 3 ชั้น คือ

ชั้นที่ 1 สำหรับคนมีทรัพย์สินมาก เก็บปีหนึ่งคนละ 3 บาท

ชั้นที่ 2 สำหรับคนมีทรัพย์สินปานกลาง เก็บปีหนึ่งคนละ 2 บาท

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/65

พระยาศรีสุนทรเทพกรามทูตกรมขุนสมมตอมรพันธ์ ที่ 69/500 ลงวันที่ 11 เมษายน ร.ศ.

122 (อนุญาตให้พระยาระแงะกลับเมืองระแงะตามเดิม), กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/36 กรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูล ร.5 ที่ 397/13112 ลงวันที่ 5 มีนาคม ร.ศ.122 และ ร.5 ถึงกรมหลวงดำรง ที่ 327/1968 ลงวันที่ 8 มีนาคม ร.ศ.122 (อนุญาตอับดุลกาเดร์กลับปัตตานี)

ชั้นที่ 3 สำหรับคนมีทรัพย์สินน้อย เก็บปีหนึ่งคนละ 1 บาท

2) ที่เมืองรามัน เมืองระแงะ และ เมืองยะลา เป็นเมืองอยู่ที่ดอนและเป็นป่า
ท่ามาหากินลำบาก จะเก็บในอัตราต่ำกว่าเมืองใกล้ทะเล คือ

ชั้นที่ 1 สำหรับคนมีทรัพย์สินมาก เก็บปีหนึ่งคนละ 2 บาท

ชั้นที่ 2 สำหรับคนมีทรัพย์สินปานกลาง เก็บปีหนึ่งคนละ 1 บาท

ชั้นที่ 3 สำหรับคนมีทรัพย์สินน้อย เก็บปีหนึ่งคนละ 2 สลึง และใน

บางตำบลที่ไม่สมควรเก็บเงินค่าราชการเลย ก็จะเก็บเป็นค่าทางชาวนำมันดินตามธรรมเนียม
เก็บเท่านั้น¹ ซึ่งอัตราดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นชัดถึงความคึกคักของเรื่องความเป็นธรรมใน
สังคมของ เสนาบดีผู้บริหารประเทศขณะนั้นเป็นอย่างดี

แต่เนื่องจากระหว่างนั้นไทยกำลังเจรจากับอังกฤษกรณีที่เกี่ยวข้องกับกลิ่นตันตรังกานู
และใกล้สิ้นสุดลงแล้วขอตกลงจึงไม่ผ่านพระบรมราชวินิจฉัย ด้วยทรงเกรงว่าจะ
ก่อให้เกิดการเข้าใจผิด ความตั้งใจหวังดีอาจกลายเป็นร้ายได้ ดังทรงมีพระราชกระแส
ตอบว่า "...ยังไม่เป็นที่ตกลงใจว่าจะวินิจฉัยว่าอะไร เพราะการที่ตั้งใจดีกลับเป็นร้าย
ไปได้ก็ ได้ เมืองซึ่งมีเพศ ภาษา และประเพณีแปลกกัน ทั้งกระด้างกระเดื่องอยู่ด้วย เกิดเหตุ
ขึ้นกลับตัวไม่ทัน..."²

ดังนั้น เรื่องที่จะยกเลิกการเก็บส่วยคนไม่เงินคนไม่ทองและส่วยต่าง ๆ ตามธรรมเนียม
เดิมในบริเวณ 7 หัวเมืองจึงค้างต่อมา จนถึง พ.ศ. 2448 จึงได้ประกาศยกเลิกการ
เก็บส่วยเหล่านี้โดยสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพนำความขึ้นกราบบังคมทูล เรื่องนี้ใหม่
อีกครั้งหนึ่ง แลครั้งนั้นทรงกำหนดอัตราเงินค่าราชการใหม่เป็น 4 อัตรา ตามฐานะทาง
เศรษฐกิจของราษฎรดังนี้

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/16 กรมหลวง
ดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูล ร.5 ที่ 375/8212 ลงวันที่ 31 ตุลาคม ร.ศ.121

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/16 พระราช
หัตถเลขา ร.5 ถึงกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ที่ 2341/9761 ลงวันที่ 12 ธันวาคม

อัตราที่ 1	เก็บแก่คนที่มีทรัพย์สินมาก	ปีหนึ่งคนละ	3 บาท -
อัตราที่ 2	เก็บแก่คนที่มีทรัพย์สินปานกลาง	ปีหนึ่งมีคนละ	2 บาท
อัตราที่ 3	เก็บแก่คนที่มีทรัพย์สินพอประมาณ	ปีหนึ่งคนละ	1 บาท
อัตราที่ 4	เก็บแก่คนที่มีทรัพย์สินน้อย	ปีหนึ่งคนละ	32 อัฐหรือเท่ากับ 2 สลึง

ส่วนผลประโยชน์ของเจ้าเมืองทั้ง 7 นั้น สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ เมื่อครั้งเป็นกรมหลวงทรงเห็นว่ากรยกเลิกละเลยต่าง ๆ จะเป็นการกระทบกระเทือนผลประโยชน์เจ้าเมืองทั้ง 7 มาก พระองค์ไม่ทรงประสงค์ให้การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็น "เครื่องชอกช้ำ" แก่เจ้าเมืองทั้ง 7 จึงทรงเสนอให้เพิ่มเงินปีพระราชทานแก่เจ้าเมืองทั้ง 7 เป็นการทดแทนผลประโยชน์ที่สูญเสียไปดังนี้

ตาราง 2 บัญชีเงินปีที่จจะพระราชทานเพิ่มแก่เจ้าเมืองทั้ง 7 ตั้งแต่ พ.ศ.2449 เป็นต้นไป

นามเมือง	เงินเดิมปีละ		เพิ่มปีละ		รวมปีละ	
	บาท	อัฐ	บาท	อัฐ	บาท	อัฐ
พระยาเมืองตานี	8,000	—	4,000	—	12,000	—
พระยาเมืองหนองจิก	12,000	—	2,000	—	12,000	—
พระยาเมืองยะหริ่ง	8,000	—	3,000	—	11,000	—
พระยาเมืองสาบบุรี	12,000	—	2,000	—	14,000	—
พระยาเมืองระแงะ	8,000	—	2,000	—	10,000	—
พระยาเมืองรามัน	6,000	—	2,000	—	8,000	—
พระยาเมืองยะลา	8,000	—	2,000	—	10,000	—
รวมเงิน	60,000	—	17,000	—	77,000	—

ที่มา : กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/16 กรมหลวง
คำทรงราชานุภาพกราบบังคมทูล ร.5 ที่ 150/5862 ลงวันที่ 2 ตุลาคม ร.ศ.124

นอกจากนั้นในคำกราบบังคมทูลดังกล่าว สมเด็จพระปาดำรงราชานุภาพได้
กราบบังคมทูลขอเรียกครองของเจ้าเมืองทั้ง 7 ที่มีมา 4 ประการดังนี้

- 1) ขอให้บุตรหลานและญาติวงศ์ของคนที่ได้รับพระราชทานเบี้ยหวัดด้วย
- 2) ขอให้ยกเว้นไม่เก็บอากรที่ดิน ซึ่งเป็นของเจ้าเมืองและบุตรหลาน ญาติวงศ์
และบ่าวไพร่ของตน
- 3) ขอให้ยกเว้นไม่ให้บุตรหลานและญาติวงศ์ของคนที่ต้องเสียเงินค่าราชการ
- 4) ขอยกเว้นเงินค่าราชการแก่บ่าวไพร่ของตนด้วย

ขอเรียกครองทั้ง 4 ประการนี้ ล้วนเป็นการขออภิสิทธิ์ทั้งสิ้น สมเด็จพระปาดำรง
ราชานุภาพทรงเห็นว่าคำร้องขอแรกควรจะพระราชทานเฉพาะบุตรหลานหรือญาติวงศ์
เจ้าเมืองผู้ได้รับราชการเท่านั้น ส่วนข้อสองทรงเห็นว่าไม่ควรยกเว้น เพราะจะทำให้
เกิดความไม่เสมอภาคกันขึ้น คำร้องข้อสามนั้นควรผ่อนผันเฉพาะบุตรหลานเจ้าเมืองผู้สืบ
สายตรงเท่านั้น ส่วนญาติวงศ์ควรให้หาหลวงใหญ่ประจำบริเวณพิจารณาว่าผู้ใดสมควรได้รับ
การยกเว้น ก็ให้ตั้งเป็นกรมการพิเศษมีบรรดาศักดิ์เพื่อรับการยกเว้นเงินค่าราชการตาม
พระราชบัญญัติ และในข้อสุดท้ายนั้นทรงเห็นว่าจะยอมไม่ได้ เพราะจะเป็นอภิสิทธิ์เกินไป
เสมือนคนอื่นให้เขาเป็นบ่าวไพร่เจ้าเมือง แต่ก็ควรผ่อนผันให้เหมือนกับที่เคยแก้ไขในมณฑล
พายัพมาแล้ว คือกำหนดให้แน่นอนว่าเจ้าเมืองคนหนึ่งมีสิทธิขอยกเว้นไม่ต้องเสียเงินค่า
ราชการแก่บ่าวไพร่ของตน 50 คน เมื่อถึงปีก็จ่ายตัวยกเว้นเงินค่าราชการแก่เจ้าเมือง
คนละ 50 ใบ ให้เจ้าเมืองนำไปแจกแก่บ่าวไพร่ของตน โดย 50 คนนี้ไม่ต้องนำลงบัญชี
สังกัดบ่าวไพร่¹ ซึ่งความเห็นเหล่านี้ล้วนแสดงให้เห็นถึงความพยายาม "ผ่อนสั้นผ่อนยาว"
โดยคำนึงถึงระเบียบแบบแผนและความต้องการของเจ้าเมืองตลอดจนความเดือดร้อนของ
ราษฎรส่วนใหญ่เป็นอย่างดี ทั้งนี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงเห็น
ชอบกับความเห็นดังกล่าวทุกประการ แต่ก็ทรงบำำให้พิจารณาอัตราเงินค่าราชการให้ที่
ด้วยเกรงว่าคนจนจะต้องเสียมากกว่าคนมั่งมี ส่วนเงินที่จะพระราชทานแก่เจ้าเมืองทั้ง 7

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/16 กรมหลวง
ดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูล ร.5 ที่ 122/4913 ลงวันที่ 29 สิงหาคม ร.ศ.124

ก็ควรพิจารณาเพิ่มให้เป็นที่พอใจกัน จะได้ไม่ต้อง "ทูลทูล" ค่อยไป¹ ซึ่งน้ำพระทัยอันเปี่ยมด้วยความเมตตาและพระปรีชาญาณอันชาญฉลาดที่แฝงอยู่ในพระราชกระแสถึงกล่าวได้เป็นส่วนสำคัญที่ช่วยให้การดำเนินงานด้านการคลังของรัฐบาลในชั้นสุดท้ายบรรลุเป้าหมายโดยปราศจากการต่อต้านของเจ้าเมืองทั้ง 7 รัฐบาลสามารถดำเนินการ เก็บเงินการราชการในบริเวณ 7 หัวเมือง เหมือนหัวเมืองทั่วไปในพระราชอาณาจักรตามอัตราคงกล่าวตั้งแต่ปี พ.ศ.2449 (ร.ศ.125) เป็นต้นมา² และสามารถจัดตั้งบริเวณ 7 หัวเมือง เป็นมณฑลปัตตานีในปีนั้น นับเป็นความสำเร็จขั้นสำคัญอีกขั้นหนึ่งของการจัดระเบียบแบบแผน เพื่อพิทักษ์รักษาดินแดนส่วนนี้ไว้ในพระราชอาณาจักร

2.2.4 การทูลบำรุงบ้านเมือง

นอกจากการปฏิบัติการปกครอง การศาล และการคลังให้เป็นไปตามกฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมืองแล้ว รัฐบาลยังได้เร่งทูลบำรุงบ้านเมืองในบริเวณ 7 หัวเมืองให้เจริญขึ้นด้วย งานสำคัญที่ต้องเร่งจัดการในขณะนั้นได้แก่ การวางสายโทรเลข โทรศัพท์ และการโยธาสร้างถนนหนทาง เพื่อให้การติดต่อสื่อสารสะดวกขึ้น ซึ่งจะเป็นประโยชน์ทั้งทางราชการและเอกชนที่มีธุรกิจติดต่อกัน โดยเฉพาะภายในเมืองสำคัญ เช่น เมืองปัตตานี สายบุรี ะแงะ และรามัน ที่มีปัญหาทางการเมืองการปกครองเสมอ รัฐบาลได้เริ่มวางสายโทรเลข โทรศัพท์ ตั้งแต่ พ.ศ.2445 และสร้างถนนหนทางเชื่อมระหว่างเมืองมากขึ้น ทั้งเร่งสร้างอาคารสถานที่ทำการของทางราชการในเมืองต่าง ๆ

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/16
พระราชหัตถเลขา ร.5 ถึงกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ที่ 88/736 ลงวันที่ 30 สิงหาคม
ร.ศ.124

² ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องให้ยกเลิกวิธี เก็บเงินส่วยกันไม้เงินทองใน
บริเวณ 7 หัวเมือง เปลี่ยนเป็นเก็บเงินการราชการ ลงวันที่ 30 ตุลาคม ร.ศ.124
ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 20 หน้า 436 - 437

เช่น ที่ว่าการอำเภอ ที่พักข้าหลวง และเรือนจำ ตามความจำเป็นและจำนวนงบประมาณ¹ ในการเร่งทำนุบำรุงบ้านเมืองบริเวณ 7 หัวเมืองในช่วงนี้เป็นที่น่าสังเกตว่านอกจากจะเป็นการทำนุบำรุงบ้านเมืองให้เจริญขึ้นตามธรรมดาแล้ว ยังเป็นการดำเนินการทางจิตวิทยาด้วย คือรัฐบาลจำเป็นต้องเร่งทำนุบำรุงบริเวณ 7 หัวเมืองให้มีความเจริญยิ่งกว่าหัวเมืองมลายูอื่น ๆ ของไทย เช่น กลันตันและตรังกานู เพราะตั้งแต่ปลายปี พ.ศ.2445 เป็นต้นมา ไทยได้ทำสัญญาตกลงกับอังกฤษที่จะแต่งตั้งที่ปรึกษาชาวอังกฤษเป็นที่ปรึกษาในการจัดการปกครองในกลันตันและตรังกานู โดยอังกฤษตกลงไม่เข้าแทรกแซงบริเวณ 7 หัวเมือง ซึ่งในทางปฏิบัตินั้น เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้แต่งตั้งนายเกรแฮม (W.A. Graham) ชาวอังกฤษเป็นที่ปรึกษาประจำในกลันตันและตรังกานูตามสัญญาแล้ว นายเกรแฮมในฐานะที่ปรึกษาของไทยได้ดำเนินการทำนุบำรุงบ้านเมืองกลันตันและตรังกานูเต็มที่ จนเป็นที่หวั่นเกรงว่าจะเกิดการเปรียบเทียบกันระหว่างบริเวณ 7 หัวเมืองซึ่งรัฐบาลไทยจัดการเองโดยตรง กับหัวเมืองกลันตัน ตรังกานู ซึ่งมีที่ปรึกษาชาวอังกฤษเป็นผู้จัดการ จึงจำเป็นที่รัฐบาลไทยต้องเร่งทำนุบำรุงบ้านเมืองในบริเวณ 7 หัวเมืองให้เจริญยิ่งกว่ากลันตันและตรังกานู มิฉะนั้นจะทำให้ต่างชาติเข้าใจกันว่าไทยไม่อาจจัดการบ้านเมืองแถบนี้ให้เจริญขึ้นเองได้ จนอาจกลายเป็นปัญหาการเมืองระหว่างประเทศขึ้นอีก สมเด็จพระปาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการปกครองโดยตรงทรงห่วงใยในสถานการณ์ดังกล่าวเป็นอย่างยิ่ง จึงได้กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวให้เร่งดำเนินการทำนุบำรุงบ้านเมืองในบริเวณ 7 หัวเมืองให้เจริญยิ่งกว่าหัวเมืองมลายูอื่น ๆ ของไทยซึ่งที่ปรึกษาชาวอังกฤษที่ไทยแต่งตั้ง เป็นผู้จัดการ ถึงแม้จะมีความเกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ค่อนข้างว่า

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/6 กระทรวงมหาดไทยถึงพระยาสุนทรวิจิตร ที่ 154 ลงวันที่ 9 มีนาคม ร.ศ.120 และ ม.49/35 กรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูล ร.5 ที่ 417/2900 ลงวันที่ 12 มิถุนายน ร.ศ.122

...บริเวณแขก 7 เมืองอยู่ติดต่อกับเมืองกลันตัน และพนักงานการปกครอง
เป็นไทยล้วน ถ้าหากว่ามีสเตอร์เกอร์เสมอ จักการท่านบำรุง เมืองกลันตันให้
เจริญเกินหน้าบริเวณ 7 หัวเมืองใดเพียงใด ก็ยิ่งจะเป็นช่องทางที่มีผลราย
แก่การปกครองพระราชอาณาจักรตอนบริเวณ 7 หัวเมืองใดเพียงนั้น เพราะ
ชาวต่างประเทศจะลงเนื้อเห็นว่า เมืองที่ไทยปกครองไม่สามารถจะจัดการ
ไพบานเมืองเจริญได้ ครอบเหตุนี้ข้าพระพุทธเจ้าจึงเห็นควรเกล้าฯ ว่าใน
เวลานี้จำเป็นจะต้องลงมือจัดการบำรุง 7 หัวเมืองโดยตั้งใจให้เกินหน้าเมือง
กลันตันในความเจริญของการท่านบำรุง...

ดังนั้นในการดำเนินการท่านบำรุงบ้านเมืองในบริเวณ 7 หัวเมือง รัฐบาลจึง
ต้องพยายามเทียบเคียงกับหัวเมืองใกล้เคียงทั้งภายในและภายนอกเสมอ เช่นเดียวกับ
การจัดการบ้านอื่น ๆ ที่กล่าวมาแล้ว โดยเฉพาะในท้องที่ชายแดนเช่นที่อำเภอเบตง
รัฐบาลยิ่งต้องระมัดระวังไม่ให้เกิดความเดือดร้อนแก่ราษฎรในท้องที่นั้น พระยาสุชนนัยวินิต
ในฐานะข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราชจึงได้ให้หลวงราษฎรภารกิจ นายอำเภอ
เบตงไปคุมงานราชการในเขตแคว้นมลายูของอังกฤษ เพื่อนำมาเทียบเคียงกันในเดือน
เมษายน พ.ศ. 2446 นั้น ครั้นหลวงราษฎรภารกิจกลับมารายงานถึงความเจริญของบ้าน
เมืองในเขตแคว้นมลายูของอังกฤษแล้ว พระยาสุชนนัยวินิตก็ไกรบาทูลสมเด็จกรมพระยา
ดำรงราชานุภาพให้เร่งท่านบำรุงบริเวณ 7 หัวเมือง โดยเฉพาะที่อำเภอเบตงทันที²
เมื่อสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพนำความขึ้นกราบบังคมทูล พระบาทสมเด็จพระจุล
จอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงเห็นชอบด้วย ถึงความในพระราชหัตถเลขาตอนหนึ่งว่า

¹ กองจดหมายเทศาภิบาล กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/25
กรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูล ร.5 ที่ 25/924 ลงวันที่ 27 เมษายน ร.ศ. 123

² กองจดหมายเทศาภิบาล กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/44
พระยาสุชนนัยวินิตกราบทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ใบบอกกลับ ที่ 19/225 ลงวันที่
10 เมษายน ร.ศ. 122

ดังปรากฏในคำกราบบังคมทูลของสมเด็จพระปาดำรงราชานุภาพเมื่อครั้ง เป็นกรมหลวง
ซึ่งได้เสด็จตรวจราชการมณฑลนครศรีธรรมราชใน เดือนมิถุนายน พ.ศ.2449 ตอนหนึ่งว่า

...ส่วนการปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง พิจารณาเห็นว่า...พระ เสด็จ
นุภาพในการปกครองบริเวณ 7 หัวเมืองใดมั่นคง เหมือนหัว เมืองชั้นในแล้วแทบ
ทุกอย่าง ยังผิดกันอยู่แต่เพราะ เหตุที่พล เมืองในบริเวณ 7 หัวเมืองนั้น เป็น
มลายูมากกว่าไทย และพระยาเมืองที่เคยได้มีอำนาจบังคับบัญชาการมาแต่ก่อน
ยังมีตัวอยู่ วิธีการปกครองยังต้องผ่อนผันหาคำความสวักกับพวกมลายูมีอยู่บ้าง...

ดังนั้นในเดือนกรกฎาคม พ.ศ.2449 สมเด็จพระปาดำรงราชานุภาพ เสนาบดี
กระทรวงมหาดไทยจึงทรงกราบบังคมทูลขอพระราชทานยกฐานะบริเวณ 7 หัวเมือง ขึ้น
เป็นมณฑลเทศาภิบาล เรียกว่า มณฑลปัตตานี ด้วยเหตุผลที่ทรง เห็นว่าบ้าน เมืองในบริเวณ
7 หัวเมืองได้รับการทำนุบำรุง เจริญมากขึ้น และระเบียบราชการต่าง ๆ ได้ดำเนินไป
ตามแบบแผนที่กำหนดไว้ทุกประการแล้ว แต่ยังมีอุปสรรคในด้านการบริหารราชการ
เพราะหัว เมืองเหล่านี้ยังเป็นสาขาส่วนหนึ่งของมณฑลนครศรีธรรมราช ราชการทั้งหลาย
ในบริเวณ 7 หัวเมืองยังต้องผ่านการปรึกษาหารือหรือฟังคำสั่งจากข้าหลวง เทศาภิบาล
มณฑลนครศรีธรรมราช ถึงขณะนั้นได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระยาสุมนัชนิวัต
(ปิ่น สุขุม) ซึ่งเป็นผู้รอบรู้และเข้าใจในราชการ 7 หัวเมืองเป็นอย่างดี ย้ายจากตำแหน่ง
ข้าหลวง เทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราชขึ้น เป็นเสนาบดีกระทรวงโยธาแล้ว ทรง
เกรงว่าข้าหลวง เทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราชคนต่อไปจะไม่อาจบริหารราชการใน
7 หัวเมืองได้ดีเท่าพระยาสุมนัชนิวัตเพราะ "...ไม่มีน้ำหนักในส่วนทั่วตลอดไปถึงบริเวณ
7 หัวเมืองใดดังพระยาสุมน..."² ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรง

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/13 กรมหลวง
คำรงราชานุภาพกราบบังคมทูล ร.5 ที่ 119/4149 ลงวันที่ 20 กรกฎาคม ร.ศ.125

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/13 กรมหลวง
คำรงราชานุภาพกราบบังคมทูล ร.5 ที่ 119/4149 ลงวันที่ 20 กรกฎาคม ร.ศ.125

เห็นชอบกับความคิดที่จะจัดตั้งบริเวณ 7 หัวเมืองขึ้นเป็นมณฑลปัตตานี แต่พระองค์ทรงเป็นห่วงเรื่องตัวบุคคลที่จะเป็นข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลปัตตานี เพราะเขตแดนมณฑลปัตตานีติดกับดินแดนมลายูของอังกฤษ ข้าหลวงเทศาภิบาลจำเป็นต้องรู้ภาษาอังกฤษเป็นอย่างดีจึงจะสามารถจัดการการบ้านเมืองให้เจริญเท่าทันหัวเมืองมลายูอื่น ๆ ของไทยที่อยู่ภายใต้การดำเนินงานของที่ปรึกษาชาวอังกฤษ ซึ่งโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นตามสัญญา โดยเฉพาะกับกลันตันซึ่งมีพรมแดนติดกันไว้ ดังนั้นพระราชกระแสตอบตอนหนึ่งว่า

เวลาเห็นจะถึงพอที่จะจัดไว้แล้ว สำคัญอยู่ที่เทศาภิบาล ไม่เหมือนอย่างมณฑลอื่นใน จะต้องเดินตามเมืองแขกขึ้นนอก มีเมืองกลันตันซึ่งติดต่อกันนั้น เป็นสำคัญกว่าแห่งอื่น...บริเวณ 7 หัวเมืองนี้จะรอไม่ได้เลย จำจะต้องเดินให้ทันเมืองกลันตัน มณฑลภูเก็ตจะต้องเดินให้ทันมณฑลไทรบุรีฉนั้น บริเวณ 7 หัวเมืองก็จะต้องเดินให้ทันกลันตันฉนั้น การที่จะดำเนินไปได้โดยความคิดข้าหลวงอันเป็นไทยเป็นความปราดานอย่างยิ่ง...

และอีกฉบับหนึ่ง เกี่ยวกับคุณสมบัติข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลปัตตานี ว่า

...ฉันตั้งปณิธานลงในใจแน่อนเสียแล้วว่า ข้าหลวง 2 มณฑลนี้ คือ มณฑลภูเก็ต และหัวเมืองมลายู ถ้าไม่รู้ภาษาอังกฤษเป็นไซ้ไม่ได้ ไม่มีทั้งตาทั้งหู ทั้งมือ ทั้งเท้า ที่จะฟัง จะแล หาวิชาปกครองให้เดินทันเขา จะมานั่งสอนกันทีละ เล็กทีละ น้อยทีไหนได้...

ถ้าพิจารณาการปฏิบัติงานของมณฑลตลอดจนพระราชกระแสตอบดังกล่าวโดยละเอียดแล้ว นอกจากจะพบเห็นพระปรีชาญาณอันกว้างไกลและรอบคอบที่เป็นแบบอย่างอันดียิ่งของ

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/13 พระราชหัตถเลขา ร.5 ถึงกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ทรงตอบหนังสือ ที่ 119/4149 ลงวันที่ 20 กรกฎาคม ร.ศ.125

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/13 พระราชหัตถเลขา ร.5 ถึงกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ที่ 76/690 ลงวันที่ 25 กรกฎาคม ร.ศ.125

บริหารประเทศสมัยต่อมาแล้ว จะทราบข้อความมูลเหตุของการจัดตั้งมณฑลปัตตานีตลอดจน
 แนวนโยบายในการจัดการปกครองดินแดนดังกล่าว เป็นอย่างนี้ว่า เหตุที่จำเป็นต้องจัดตั้ง
 มณฑลปัตตานีนั้นมีเหตุสำคัญ 2 ประการ คือสภาพการปกครองภายใน ได้รับการปรับปรุง
 ให้เป็นระเบียบแบบแผนดังที่รัฐบาลกำหนดไว้แล้ว ประการหนึ่ง และอิทธิพลจากมหาอำนาจ
 จากภายนอกคืออังกฤษที่ตั้งมั่นประชิดพรมแดนด้านใต้โคเรง เราให้รัฐบาลเร่งดำเนินการจัด
 การปกครองภายในหัวเมืองเหล่านี้ให้รัดกุมยิ่งขึ้นด้วยความระมัดระวังตลอดเวลา อีกประการ
 หนึ่ง โดยมีนโยบายมุ่งหมายพัฒนามณฑลปัตตานีให้มีความเจริญเท่าเทียมหรือยิ่งกว่าหัวเมือง
 มลายูข้างเคียงของอังกฤษ และกลจักรสำคัญในการดำเนินการดังกล่าว ก็คือข้าหลวง
 เทศาภิบาลผู้ดำเนินการและประสานงานระหว่างรัฐบาลกับหัวเมืองเหล่านั้นนั่นเอง ซึ่งใน
 ที่สุดพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้พระยาศักดิ์
 เสนี (หนา บุนนาค) นักเรียนเก่าเยอรมันผู้สำเร็จวิชา "อิน เบอร์ เนีย แล การ ทำ เครื่อง
 สาส์นา" ¹ อดีตข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณ 7 หัวเมืองคนแรกซึ่งถูกย้ายกลับเข้ากรุงเทพฯ
 เมื่อ พ.ศ. 2447 กลับเป็นข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลปัตตานีคนแรกอีกครั้งหนึ่ง ในฐานะที่
 มีคุณสมบัติเป็นคุณ เคยกับราษฎร 7 หัวเมืองและรอบรู้ภาษาอังกฤษ ดังพระราชประสงค์ ²
 บริเวณ 7 หัวเมืองจึงได้รับพระบรมราชานุญาตให้จัดตั้ง เป็นมณฑลปัตตานีขึ้นในวันที่ 27
 กรกฎาคม พ.ศ. 2449 นั้น ดังมีความในประกาศตั้งมณฑลปัตตานีว่า

มีพระบรมราชโองการดำรัสเหนือเกล้าฯ ให้ประกาศจงทราบทั่วกันว่า แรกก่อน
 มาจนเวลานี้ บริเวณ 7 หัวเมืองมีข้าหลวงใหญ่ปกครองขึ้นอยู่ในข้าหลวงเทศา
 ภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช ทรงพระราชดำริเห็นว่าทุกวันนี้การค้ายาใน
 บริเวณ 7 หัวเมืองเจริญมากขึ้น และการไปมาถึงกรุงเทพฯ ก็สะดวกก็กว่าแต่ก่อน

¹ กระทรวงมหาดไทย ทำเนียบข้าราชการกระทรวงมหาดไทยแลหัวเมือง
 ร.ศ. 131 หน้า 448 - 449

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 49/13
พระราชหัตถเลขา ร. 5 ถึงกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ที่ 76/690 ลงวันที่ 25 กรกฎาคม
 ร.ศ. 125

บริเวณ 7 หัวเมืองมีทองคำและจำนวนผู้คนพลเมืองมาก สมควรจะแยกออกเป็น
มณฑลหนึ่งต่างหากให้สวทกกราชการ และการที่จะทำนุบำรุงบ้านเมืองให้เจริญ
ให้ยิ่งกว่าแต่ก่อนได้ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้แยกบริเวณ 7 หัวเมือง
ออกต่างหากจากมณฑลนครศรีธรรมราช และให้จัดตั้ง เป็นมณฑลเทศาภิบาลขึ้น
อีกมณฑลหนึ่งให้เรียกว่า มณฑลปัตตานี และทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้
พระยาศักดิ์สินี เป็นข้าหลวงเทศาภิบาลสำเร็จราชการมณฑลปัตตานีนี้สืบไป¹

การศึกษาวิจัยในบทนี้ จึงเป็นการแสดงให้เห็นชัดถึงแนวนโยบายของรัฐบาลในการ
ปกครองหัวเมืองทั้ง 7 และกระบวนการดำเนินงาน เพื่อจัดตั้งดินแดนดังกล่าว เป็นมณฑลปัตตานี
ตลอดจนแสดงถึงปัญหาที่รัฐบาลต้องประสบและหาทางแก้ไขปัญหานั้นจนสามารถจัดตั้งมณฑลปัตตานี
ได้สำเร็จ ซึ่งถ้าพิจารณาจะเห็นว่ารัฐบาลได้พยายามวางแผน เพื่อจัดการปกครองดินแดน
ดังกล่าวอย่างรัดกุมความรอบคอบและละเอียดรอบคอบหรือ "นอนสั้นนอนยาว" เป็นที่สุด
ยิ่งกว่าแผนการดำเนินงานปฏิบัติการปกครองในมณฑลใด ๆ เพราะดินแดน 7 หัวเมือง
นอกจากมีฐานะเป็นประเทศราช และเป็นที่หมายตาของมหาอำนาจเหมือนกันเช่นหัวเมือง
ชายแดนทั่วไปแล้ว ดินแดนดังกล่าวยังประกอบด้วยบุคคลส่วนใหญ่ที่มีเชื้อชาติ ศาสนา
ภาษา ประเพณีและวัฒนธรรมที่แตกต่างไป แต่ในขั้นดำเนินการนั้น รัฐบาลต้องประสบ
ปัญหาการต่อต้านจากบรรดาเจ้าเมืองส่วนใหญ่ใน 7 หัวเมืองซึ่งเคยอิสระตามฐานะเจ้า
ประเทศราช เป็นประหนึ่งเจ้าสิทธิของทุกคนในเมืองตน จนรัฐบาลต้องดำเนินการ
แก้ไขหาวิธีอำนาจเขาแก้ไขด้วยการกำราบ การดำเนินงานของรัฐบาลจึงสามารถเป็นไป
ตามแบบแผนที่กำหนดไว้มากขึ้นเป็นลำดับ แต่ถาพิจารณาสถานการณ์ระหว่างการดำเนิน
งานดังกล่าว จะพบว่าสถานการณ์ต่างของคลื่นใต้น้ำเพื่อต่อต้านการดำเนินงานของรัฐบาล
ยังคงมีตลอดมา ดังได้ปรากฏชัดอีกครั้งหลังจากปี พ.ศ. 2446 เมื่อรัฐบาลปล่อยตัวอับดุล
กาเอร์หรือคิตเจ้าเมืองปัตตานีผู้เป็นหัวหน้าในการต่อต้านรัฐบาลกลับเมือง ราษฎรทั้งหลาย

¹ "ประกาศตั้งมณฑลปัตตานี" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 23 ลงวันที่ 27 กรกฎาคม

ได้ให้การต้อนรับการกลับของอับดุลกาเดรอย่างเอิกเกริกไม่เว้นแต่ละวัน¹ ทั้งยังมีชาวอับดุลกาเดรเริ่มคบคิดติดต่อกับพระยาภักดีนรินทร์ พระยาสาบบุรี พระยาระแงะ และพระยาบะลา เพื่อหาทางต่อต้านรัฐบาลอีก² เป็นเหตุให้รัฐบาลรู้สึกหงายไปในสถานการณ์ถึงกับต้องส่งเรือรบลำหนึ่งไปทอดสมอไว้ที่ปากน้ำเมืองปัตตานีพร้อมส่งกำลังตำรวจให้เตรียมรับสถานการณ์ และจัดตั้งหน่วยสืบราชการลับสำหรับสืบข่าวความเคลื่อนไหวในบริเวณ 7 หัวเมืองขึ้น³ แต่สถานการณ์หน้าองคสีนไถ่น้ำดังกล่าวก็ยังคงมีต่อมาไม่สิ้นสุดทันที ทั้งนี้เพราะความไม่สันติคทางด้านการปกครองของชาวลวงใหญ่ประจำบริเวณ 7 หัวเมืองที่ไม่กล้าดำเนินการใด ๆ ในสิ่งที่ควรกระทำเพื่อระงับสถานการณ์นั้น ทั้งพระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงวิจารณ์ว่า

ดูเป็นวิตรกตรงกันข้ามกับที่ควรระวีก... อีกประการหนึ่งดูเหมือนชยะแขงไม่ใคร่จะอาจพจจากลาวอะไรกันตรง ๆ เช่นการที่จะให้ราษฎรทราบว้าอับดุลกาเดรไม่ไค้เป็นเจ้าเมืองตามที่ตั้งออกไป ก็ไม่กล้าทำ สังเกตดูชาวลวงหวากหัวนมาก ถ้าหากว่ามีเหตุอะไรเกิดขึ้น ก็้อมไม่รู้อี้จะทำอะไร...⁴

¹ กองจดหมาย เหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/36 กรมหลวงดำรงราชานุภาพพลกรมขุนสมมตอมรินทร์ ที่ 199/1075 ลงวันที่ 3 พฤษภาคม ร.ศ.121

² กองจดหมาย เหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/36 กรมหลวงดำรงราชานุภาพพลกรมขุนสมมตอมรินทร์ ที่ 240/1317 ลงวันที่ 6 พฤษภาคม ร.ศ.121 และ ที่ 275/1464 ลงวันที่ 10 พฤษภาคม ร.ศ.121

³ กองจดหมาย เหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/25 กรมหลวงดำรงราชานุภาพกรมวังคมทูล ร.5 ลงวันที่ 26 พฤษภาคม ร.ศ.121 และ ร.5 ถึงกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ที่ 76/339 ลงวันที่ 27 พฤษภาคม ร.ศ.121

⁴ กองจดหมาย เหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/39 พระราชหัตถเลขา ร.5 ถึงกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ที่ 60/277 ลงวันที่ 17 พฤษภาคม ร.ศ.121

จนในที่สุดรัฐบาลต้องเปลี่ยนแปลงตัวข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณ 7 หัวเมือง ให้พระยาสุรศักดิ์เสรี (หนา บุนนาค) กลับเข้ากรุงเทพฯ และส่งพระยามหิบาลมวิรักษ์ (ส่วสรี) ไปแทนในปี พ.ศ.2447 นั้น

อย่างไรก็ตามในระหว่างปี พ.ศ.2448 และ พ.ศ.2449 รัฐบาลก็สามารถจัดระเบียบราชการทั้งด้านการปกครอง การศาล การคลัง ให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนที่กำหนดไว้ทุกประการ โดยสามารถดำเนินการลงลักษณะพิเศษที่ยังปรากฏอยู่ในบริเวณ 7 หัวเมือง อันเป็น "กลิ่นอายประเทศราช"¹ ได้หมดสิ้นไป ด้วยการยกเลิกการเก็บส่วยคนไม่วางคนไม่วาง และส่วยอื่น ๆ ตามธรรมเนียมประเทศราช เป็นการเก็บเงินค่าราชการแทนเหมือนดินแดนส่วนอื่นในพระราชอาณาจักร จนสามารถจัดตั้งบริเวณ 7 หัวเมืองขึ้นเป็นมณฑลปัตตานีได้สำเร็จในที่สุด ดังนั้นหากพิจารณาขั้นตอนการดำเนินงานที่รัฐบาลได้พยายามผ่อนสั้นผ่อนยาวตลอดมา ก็นับได้ว่าเป็นความสำเร็จที่สามารถพิทักษ์รักษาดินแดนส่วนนี้เข้าเป็นส่วนหนึ่งในพระราชอาณาจักรอย่างแท้จริง ซึ่งเป็นขั้นตอนสำคัญที่นำสู่ความเป็นเอกภาพของพระราชอาณาจักรไทย แต่ในขณะที่เข็วกันพิจารณาสถานการณ์ที่ชักแย้งกันภายในดินแดนดังกล่าว ก็อาจมองเห็นแนวโน้มของความยุ่งยากจากปัญหาเหล่านี้ที่จะมีต่อไปในมณฑลปัตตานีได้เป็นอย่างดี เพราะ "กลิ่นไอเก่า" เหล่านี้ต่างรอเวลาและสถานการณ์ที่เหมาะสมเพื่อการต่อต้านรัฐบาลตลอดเวลา จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลต้องดำเนินการใด ๆ ในมณฑลปัตตานีด้วยความระมัดระวังเป็นพิเศษต่อไป.

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 - 8 เอกสารส่วนพระองค์ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอเจ้าฟ้าฯ กรมพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดช เล่ม 1 สม. 2.28/13 ประทานความเห็นในรายงานตรวจราชการมณฑลปัตตานีของเจ้าพระยาพิชัยญาติ ลงวันที่ 27 สิงหาคม พ.ศ.2470

การปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานี

(พ.ศ.2449 - 2474)

เมื่อพิจารณาตามกระบวนการปฏิรูปการปกครองแบบเทศาภิบาลในดินแดนส่วนนี้ ตั้งแต่เริ่มจัดการจนยกเลิกการปกครองแบบเทศาภิบาล จะพบว่าการปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานี ตั้งแต่ปี พ.ศ.2449 - พ.ศ.2474 นี้เป็นการดำเนินงานระยะที่สอง ต่อเนื่องจากการดำเนินงานระยะแรก ซึ่งรัฐบาลดำเนินการมาตั้งแต่ พ.ศ.2439 จนถึง พ.ศ.2449 แต่การดำเนินงานในระยะที่สองนี้มีลักษณะ เป็นเอกเทศยิ่งกว่าในระยะแรก ซึ่งกล่าวแล้วในบทก่อน เพราะตั้งแต่วันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ.2449 เป็นต้นมา พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้โปรดเกล้าฯ ให้ยกฐานะบริเวณ 7 หัวเมืองซึ่งแต่เดิมเป็นส่วนหนึ่งของมณฑลนครศรีธรรมราชขึ้น เป็นมณฑลเทศาภิบาล เรียกว่ามณฑลปัตตานี โดยมีบุคลากรและหน่วยงานประจำมณฑลเฉพาะ เช่น เกี่ยวกับมณฑลเทศาภิบาลทั่วไป¹ ซึ่งนับเป็นมณฑลสุดท้ายที่จัดตั้งขึ้นสำเร็จในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว หลังจากที่ยังคงรากฐานการปฏิรูปมาเป็นเวลาถึง 10 ปี (พ.ศ.2439 - 2449) ทั้งนี้นับเป็นความสำเร็จของการดำเนินงานในระยะแรกนั้น นั่นเอง

การดำเนินงานปฏิรูปการปกครองในระยะที่เป็น เอกเทศเหมือนมณฑลเทศาภิบาลทั่วไปนี้ แม้จะมีระยะเวลาเพียง 25 ปี (พ.ศ.2449 - 2474) แต่ก็ เป็นระยะที่มีการเปลี่ยนแปลงกันต่าง ๆ อย่างมากมายทั้งสภาพการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และที่สำคัญที่สุดในระยะเวลา 25 ปีนี้ได้มีการเปลี่ยนแปลงบุคลากรระดับผู้บริหารของประเทศหลายครั้ง ทำให้นโยบายทางการปกครองต้องเปลี่ยนแปลงไปตามกาลสมัย ซึ่งล้วนมีผลกระทบต่อการปฏิรูปการปกครองมณฑลเทศาภิบาลทั่วไป โดยเฉพาะในมณฑลปัตตานี ดินแดนที่มีความแตกต่างทางเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมเป็นอย่างยิ่ง

¹ "ประกาศตั้งมณฑลปัตตานี" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 23 ลงวันที่ 27 กรกฎาคม ร.ศ.125 หน้า 399

จนถึงกับเกิดปฏิกริยาต่อต้านรัฐบาลขึ้นอีกครั้งหนึ่งในปี พ.ศ.2465 ดังนั้นในการศึกษาการ
 กำหนดงานปฏิรูปการปกครองในมณฑลปัตตานีตั้งแต่ พ.ศ.2449 จนถึง พ.ศ.2474 นี้ จึง
 แบ่งช่วงการดำเนินงานตามเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเป็น 2 ช่วง คือ

- 1) การปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานี ช่วงแรก เริ่มตั้งแต่ พ.ศ.2449 ถึง
 พ.ศ.2465 เพราะในช่วงดังกล่าวนี้ รัฐบาลสามารถดำเนินการปฏิรูปการปกครองมณฑล
 ปัตตานีโดยไม่มีปฏิกริยาต่อต้าน เกิดขึ้นอย่างรุนแรง จนกระทั่งถึงปี พ.ศ.2465 จึง เกิด
 ปฏิกริยาอย่างรุนแรงทำให้ต้องมีการ เปลี่ยนแปลงทั้งนโยบายและบุคลากร
- 2) การปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานี ช่วงที่ 2 เริ่มตั้งแต่ พ.ศ.2466 ถึง
 พ.ศ.2474 ซึ่งเป็นช่วงที่รัฐบาลเริ่มดำเนินการปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานีด้วยนโยบาย
 ใหม่และบุคลากรชุดใหม่ โดยไม่มีปฏิกริยาต่อต้าน เกิดขึ้นอย่าง เกิน الحدจนตลอดสมัยยกเลิก
 มณฑลปัตตานีในปลายปี พ.ศ.2474 ยุบรวมกันแคว้นส่วนนี้ เข้ากับมณฑลนครศรีธรรมราชจึง เค็ม

เมื่อพิจารณาช่วงการดำเนินงานปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานีทั้ง 2 ช่วงดังกล่าว
 จะเห็นว่าปฏิกริยาอย่างรุนแรงที่เกิดขึ้นนั้น เป็นผลมาจากการดำเนินงานในช่วงแรก
 ส่วนการดำเนินงานในช่วงที่สองนั้น เป็นการแก้ไขความผิดพลาดที่เกิดขึ้นในช่วงแรก และ
 เป็นความพยายามเพื่อป้องกันมิให้เกิดความผิดพลาดนั้นขึ้นอีก ดังนั้น เพื่อให้ง่าย เกิดความ
 เข้าใจในขั้นตอนของการดำเนินงานช่วงแรกที่ทำให้เกิดความผิดพลาดขึ้นเป็นอย่างไร
 ผู้เขียนจึงแบ่งขั้นตอนในการดำเนินงานปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานีช่วงแรกระหว่างปี
 พ.ศ.2449 - 2465 นั้น เป็น 2 ตอน ตามการเปลี่ยนแปลงบุคลากรระดับผู้บริหารและ
 การเปลี่ยนแปลงแบบแผนนโยบายทางการปกครองดังนี้

ตอนที่ 1 ตั้งแต่ปี พ.ศ.2449 - 2458 ซึ่งเป็นตอนที่สมเด็จพระยาคำรง
 ราชานุภาพดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย (พ.ศ.2435 - 2458) ซึ่งในตอนนี้
 สมเด็จพระยาคำรงยังคงสังกัดกระทรวงมหาดไทย ราชการที่เกี่ยวข้องกับการเทศาภิบาล
 ทุกอย่างจึงต้องผ่านการพิจารณาของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย

ตอนที่ 2 ตั้งแต่ปี พ.ศ.2458 - พ.ศ.2465 เป็นตอนที่สมเด็จพระยาคำรง
 ราชานุภาพกราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยแล้ว ในตอน
 นี้ได้มีการ เปลี่ยนแปลงแบบแผนและนโยบายทางการปกครองหลายประการ ที่สำคัญนั้น

ไ้แก่การย้ายสังกัดสมุหเทศาภิบาลจากกระทรวงมหาดไทยให้สังกัดพระราชสำนักขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ เสนาบดีทุกกระทรวงสามารถส่งราชการที่เกี่ยวข้องกับการเทศาภิบาล โดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาของกระทรวงมหาดไทยอีกต่อไป จนในที่สุดเมื่อเกิดปฏิริยาขึ้นในมณฑลปัตตานี เมื่อปี พ.ศ.2465 รัฐบาลจึงพิจารณาปรับปรุง เปลี่ยนแปลงแบบแผนนโยบายและบุคลากรอีกครั้งหนึ่ง

การดำเนินงานทั้งสองตอนดังกล่าวนี้คือ เนื่องกันโดยตลอดตั้งแต่ปี พ.ศ.2449 จนถึง พ.ศ.2465 ทั้งนี้ในการศึกษาการดำเนินงานปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานีช่วงแรก ผู้เขียนจึงศึกษาทั้งสองตอนต่อเนื่องกันโดยยึดหัวข้อย่อยซึ่งแบ่งตามหน้าที่หลักของการเทศาภิบาลคือการปกครอง การศาล การคลัง และการทำนุบำรุงบ้านเมือง เป็นหลัก กล่าวคือในหัวข้อย่อยหนึ่ง ๆ ผู้เขียนจะแบ่งศึกษาเป็นตอนก่อน พ.ศ.2458 และตอนหลัง พ.ศ.2458 ต่อเนื่องกันจนหมดเรื่องหัวข้อย่อยนั้น แล้วจึงขึ้นหัวข้อย่อยต่อไปโดยแบ่งเป็นตอนก่อนและหลัง พ.ศ.2458 ดังเดิม ทั้งนี้เพื่อจะได้ทราบถึงความเปลี่ยนแปลงแต่ละด้านที่ต่อเนื่องกัน อันจะนำไปสู่ความเข้าใจในมูลเหตุของปฏิริยาต่อต้านการดำเนินงานของรัฐบาลที่เกิดขึ้นในมณฑลปัตตานีในปี พ.ศ.2465 นั้นเป็นอย่างดี ส่วนการดำเนินงานปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานีในช่วงที่สองนั้นแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงบุคลากรระดับผู้บริหารตามกาลสมัย แต่ก็ไม่มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายหลักสำหรับปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานีกัน จึงถือเป็นการดำเนินงานช่วงเดียวโดยไม่ต้องแบ่งเป็นตอนดังเช่นการดำเนินงานในช่วงแรก ทั้งนี้การศึกษาถึงการดำเนินงานปฏิรูปการปกครองในมณฑลปัตตานีตั้งแต่ปี พ.ศ.2449 ถึง พ.ศ.2474 ในบทนี้จึงแบ่งเป็นหัวข้อหลักดังนี้

1. การปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานี ช่วงแรก (พ.ศ.2449 - พ.ศ.2465)
แบ่ง เป็น 2 ตอนคือ

ก. การปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานี ก่อนปี พ.ศ.2458

ข. การปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานี หลังปี พ.ศ.2458

2. การปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานี ช่วงที่ 2 (พ.ศ.2466 - พ.ศ.2474)

ดังมีรายละเอียดดังนี้

1. การปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานี ช่วงแรก (พ.ศ. 2449 - 2465)

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้โปรดเกล้าฯ ให้ยกฐานะบริเวณ 7 หัวเมือง เป็นมณฑลเทศาภิบาล เรียกว่า มณฑลปัตตานี และให้พระยาศักดิ์สินี (หนามขุนาค)* เป็นข้าหลวงเทศาภิบาลสำเร็จราชการมณฑลปัตตานีตั้งแต่เดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2449 แล้ว กระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้จัดการปกครองท้องถิ่นส่วนภูมิภาคได้มีคำสั่งให้ข้าหลวงเทศาภิบาลดำเนินการจัดการปกครองท้องถิ่นในมณฑลปัตตานีตามแบบแผนที่สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยทรงกำหนดขึ้นทันที ดังนั้นก่อนที่จะศึกษาถึงการปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานีตอนก่อนและหลังปี พ.ศ. 2458 จึงขอกล่าวถึงการจัดการปกครองในมณฑลปัตตานีตามแบบแผนที่สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพทรงกำหนดไว้ และการแบ่งเขตการปกครองท้องถิ่นในมณฑลปัตตานีก่อนดังนี้

1.1 การจัดการปกครอง

1.1.1 การยุบรวมเมืองทั้ง 7 เป็น 3 เมือง

ตามโครงการจัดการปกครองมณฑลปัตตานีที่สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพเมื่อครั้งเป็นกรมหลวงกรามบึงคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ทรงกำหนดรูปการปกครองมณฑลปัตตานี โดยยุบรวมเมืองทั้ง 7 ในเหลือเพียง 3 เมือง คือ เมืองปัตตานี เมืองยะลา และบางนราหรือเมืองระแงะ เพื่อจะได้อะสวคกแก่การบริหารราชการมณฑล แต่การดำเนินการจัดการปกครองดังกล่าว สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพทรงเห็นว่าจู่โจมหรือยุบรวมทันทีไม่ได้ ควรบรรดาเจ้าเมืองทั้ง 7 ยังมีชีวิตและอิทธิพลอยู่ ควรค่อย ๆ ดำเนินการไปตามลำดับให้เหมาะสม¹ ทั้งนี้เพื่อ

* ต่อมาได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์เป็นพระยาเดชานุชิตสยามิตรีภักดีพิริยะพาหะ ดำรงตำแหน่งสมุหเทศาภิบาลมณฑลปัตตานีจนถึง พ.ศ. 2466 ในช่วงแรกนี้จะใช้บรรดาศักดิ์พระยาศักดิ์สินีต่อไป

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/13 กรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูล ร.5 ที่ 119/4149 ลงวันที่ 20 กรกฎาคม ร.ศ. 125

ไม่ให้เป็นการกระทบกระเทือนจิตใจเจ้าเมืองและราษฎรทั่วไปในแต่ละเมือง ดังนั้นในการดำเนินงานขั้นแรกตามโครงการดังกล่าว รัฐบาลจึงจัดตั้งกองบัญชาการมณฑลประจำที่เมืองปัตตานี ให้พระยาศักดิ์เสนี ขาหลวงเทศาภิบาลเป็นผู้กำเนินการจักราาชการทั่วไปในมณฑลปัตตานี โดยมีปลัดมณฑล 2 คนเป็นผู้ช่วยประจำที่เมืองยะลาและบางนรา ราชการใดที่จะจัดตั้งอย่างมณฑลชั้นใน เช่นการตั้งคลังเมือง กองจัดตั้งในเมืองที่มีปลัดมณฑลประจำอยู่ ในการควบคุมการบริหารราชการใน 7 หัวเมืองจึงรวมเข้าอยู่ใน 3 เมืองดังกล่าวเท่านั้น ทั้ง ๆ ที่ในระยะแรกมีครบทั้ง 7 เมือง เมื่อเจ้าเมืองคนใดที่ถึงแก่กรรม รัฐบาลก็มีนโยบายที่จะไม่แต่งตั้งใหม่ แต่จะโยกย้ายและยุบรวมเมืองไปเรื่อย ๆ จนหมดสิ้นเจ้าเมืองและเหลือเมืองตามจำนวนที่กำหนด ซึ่งนโยบาย "ตายไปคนหนึ่งแล้วไม่ตั้งใหม่ขึ้นแทน"² เช่นนี้รัฐบาลได้นำไปใช้ในหัวเมืองที่มีเจ้าประเทศราช เช่นมณฑลพายัพอีกเช่นกัน เพราะการดำเนินการดังกล่าว ไม่เป็นการกระทบกระเทือนเกียรติหรือความรู้สึกของเจ้าเมืองประเทศราชเดิมนั้นแต่อย่างใด

ดังนั้นเมื่อพระยาสุริยสุนทรบวรภักดี (นิริศำ) เจ้าเมืองสาบบุรีถึงแก่อสัญกรรมตำแหน่งว่างลง ก็ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ย้ายพระยาพิพิธเสนามาตย์ (นิโวะ) เจ้าเมืองยะหริ่งไปเป็นข้าราชการเมืองสาบบุรี แล้วยุบเลิกตำแหน่งเจ้าเมืองยะหริ่งที่ว่างลง และตำแหน่งเจ้าเมืองหนองจิกซึ่งเป็นข้าราชการไทย รวมทองที่เมืองยะหริ่งเมืองหนองจิกเข้ากับเมืองปัตตานี ทั้งเป็นอำเภอยามู และอำเภอคุยง ตามลำดับ³

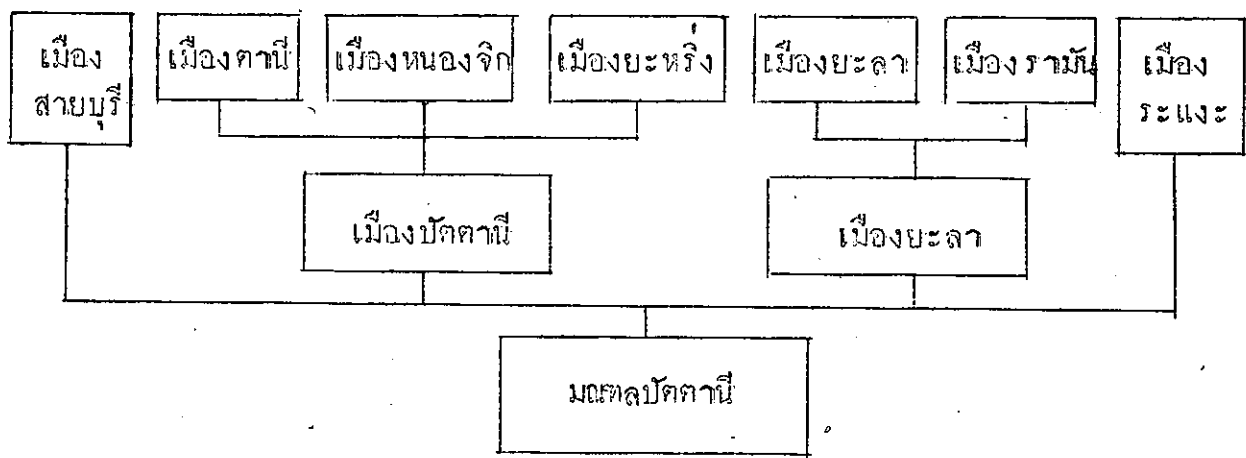
¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/13 กรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูล ร.5 ที่ 119/4149 ลงวันที่ 20 กรกฎาคม ร.ศ.125

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 7 รล.2/6 เรื่องตั้งเจ้าประเทศราชในมณฑลพายัพ กรมหลวงลพบุรีราเมศวร์ ผู้รั้งตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยกราบบังคมทูล ร.7 ที่ 46/11929 ลงวันที่ 20 มีนาคม พ.ศ.2468

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.22/14 รายงานเจ้าพระยาบรมราชทวารวราชมณฑลปัตตานี ที่ 2/1462 ลงวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ.2466

ครั้งเมื่อพระยาพะละถึงแก่อสัญกรรมตำแหน่งผู้ว่าราชการเมืองยะลาว่างลง ก็ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ย้ายพระยาวิเศษฤๅษี (บาแลยะวอ) เจ้าเมืองรามันไปแทน แล้วยุบเมืองรามันเป็นอำเภอโกตาบารูขึ้นกับเมืองยะลา¹ ย้ายพระยาภูธรฤๅษี (นิเงาะ) เจ้าเมืองระแงะมาประจำที่บางนรา ยุบรวมทองที่เมืองระแงะเข้ากับบางนรา ทั้งเป็นเมืองบางนรา ซึ่งต่อมาโปรดเกล้าฯ ให้เปลี่ยนเป็นนราธิวาส² ภายในปี พ.ศ.2465 รัฐบาลก็สามารถจัดการปกครองในมณฑลปัตตานีจาก 7 หัวเมือง เป็น 4 เมือง ดังแสดงเป็นแผนภูมิไคดังนี้

แผนภูมิ 6 การจัดการปกครองในมณฑลปัตตานี



ที่มา : คัดแปลง เป็นแผนภูมิจาก เนื้อหาในปฏิธานิพนธ์ เล่มนี้ หน้า 194 - 196

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.22/10 เรื่องตั้งพระยาเมืองในมณฑลปัตตานีและเรื่องเงินส่วนแบ่งของพระยาเมือง พระยาภิรมย์ราชเทวเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยกราบบังคมทูล ร.6 ที่ 14/6243 ลงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ.2465

² "ประกาศเปลี่ยนชื่อเมืองบางนราเป็นเมืองนราธิวาส" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 32 ลงวันที่ 10 มิถุนายน พ.ศ.2458 หน้า 145

เมื่อพิจารณาการจัดรูปการปกครองเพื่อยุบรวมเมืองทั้ง 7 ให้เหลือเพียง 4 เมือง
 ดังแผนภูมิข้างบน จะเห็นได้ว่ารัฐบาลต้องใช้ความพยายามรอโอกาสอันเหมาะสมด้วยความ
 อคทนรอบคอบและอะลุ่มอล่วยยิ่ง เพราะหากจะจัดการรื้อถอนทันที ก็ย่อมจะเป็นการ
 กระทบกระเทือนจิตใจเจ้าเมืองและราษฎรทั่วไปในแต่ละเมืองโดยไม่จำเป็น แต่ในประเด็น
 ที่เกี่ยวข้องกับเจ้าเมืองนั้น รัฐบาลยังคงดำเนินการพลาดพลั้งไปเพราะในบรรดา 4 เมือง
 ที่รวมเป็นมณฑลปัตตานี มีเจ้าเมืองเดิมอยู่เพียง 3 คน คือที่เมืองสายบุรี เมืองยะลา
 และเมืองนราธิวาส แต่ที่เมืองปัตตานีซึ่งสำคัญกว่าเมืองทั้งสามกลับไม่มีเจ้าเมืองประจำอยู่
 จึงดูเหมือนตำแหน่งยังว่าง เป็นโอกาสดีให้อับดุลกาเกร์อดีตเจ้าเมืองคานีวางแผนการ
 กลับคืนสู่ตำแหน่งเดิม โดยพยายามชักชวนสมัครพรรคพวกและราษฎรให้สนับสนุนตน จน
 เกิดการปะทะกันรุนแรงขึ้นใน พ.ศ. 2465 เจ้าพระยามรราชเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย
 สมัยนั้นจึงได้เสนอทางป้องกันการแอมอว เอาตำแหน่งเจ้าเมืองปัตตานีที่ว่างอยู่เป็นหนทาง
 กลับคืนสู่อำนาจของอับดุลกาเกร์อีก โดยเสนอข้ายพระยาพิพิธเสนามาศย์ (นิโวะ) อดีต
 เจ้าเมืองยะหริ่งซึ่งกำลังว่าราชการที่เมืองสายบุรีมาเป็นเจ้าเมืองปัตตานีแทนตำแหน่งที่
 ว่างนั้น แล้วรวมเมืองสายบุรีเข้ากับเมืองปัตตานี¹ แม้ขอเสนอนี้จะไม่ได้นำไปดำเนินการทันที
 ในช่วงนั้น จนกระทั่งเดือนกุมภาพันธ์ ปลายปี พ.ศ. 2474 เมื่อประกาศยกเลิกมณฑลปัตตานี
 ให้รวมดินแดนทั้ง 4 จังหวัดเข้าไว้ในการปกครองของมณฑลนครศรีธรรมราช รัฐบาลจึง
 ประกาศยุบรวมท้องที่จังหวัดสายบุรีเข้ากับจังหวัดปัตตานีมีฐานะเป็นอำเภอ เรียกว่าอำเภอ
 ตะลุบัน² ทำให้ดินแดนมณฑลปัตตานีมีรูปการปกครองจาก 7 เมือง เป็น 3 เมืองตามโครงสร้าง
 การที่สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพทรงกำหนดไว้ในเบื้องต้นและ เป็นผลสืบมาถึงสมัย
 ปัจจุบัน

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม. 22/15 รายงาน
เจ้าพระยามรราชเสนาบดีว่าราชการมณฑลปัตตานี เจ้าพระยามรราชกรมบังคมทูล ร. 6
 ที่ 2/1462 ลงวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2466

² "ประกาศยุบรวมท้องที่บางมณฑลและบางจังหวัด" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 48
 ลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2474 หน้า 575 - 578

1.1.2 การแบ่งเขตการปกครองท้องที่

ในขณะที่รัฐบาลดำเนินการยุบรวมเมืองให้เป็นไปตามโครงการถว้ยความอดทนและอะลุ้มอล่วยยั้งนั้น พระยาศักดิ์เสี (หนา มุนนาถ) ในฐานะข้าหลวงเทศาภิบาลสำเร็จราชการมณฑลปัตตานีได้จัดการแบ่งเขตการปกครองท้องที่เป็นอำเภอ ตำบลและหมู่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ ร.ศ.116 สืบต่อจากที่ได้จัดการมาบ้างแล้วตั้งแต่ครั้งจักเป็นบริเวณ 7 หัวเมือง โดยคำนึงถึงความสะดวกในการติดต่อกันระหว่างทางราชการกับราษฎร เป็นสำคัญ ดังปรากฏว่าท้องที่ใดที่ว่าการอำเภอห่างไกลกันมาก ราษฎรไปมาติดต่อดำบาก พระยาศักดิ์เสีก็จะไปบอกขออนุญาตแบ่งเขตการปกครองท้องที่ใหม่ หรือโยกย้ายที่ว่าการอำเภอนั้นให้เหมาะสมเสมอ ดังเช่นที่สั่งที่ว่าการอำเภอบาเจาะ และที่ว่าการอำเภอเบตง ในเมืองรามัน เดิมกันไม่เหมาะสมกับภูมิประเทศ ทำให้ราษฎรไปมาติดต่อดำบาก จึงโยกย้ายที่ว่าการอำเภอบาเจาะไปตั้งใหม่ที่อำเภอบันนังสะตา แขวงเมืองยะลา แล้วโอนตำบลบันนังสะตา ตำบลลิละ จากเมืองยะลามาขึ้นเมืองรามัน และย้ายที่ว่าการอำเภอเบตง เติมไปตั้งที่บ้านจะควม แล้วลดฐานะที่ว่าการเบตง เติมขึ้นสร้างที่ทำการเรียบร้อยแล้ว เป็นที่ว่าการกิ่งอำเภอแทน¹ เพื่อให้การติดต่อสะดวกกันมากขึ้น ซึ่งการโยกย้ายทำนองนี้มีบ่อยครั้ง โดยเฉพาะในระยะแรกเริ่มจัดตั้งมณฑลปัตตานีระหว่างปี พ.ศ.2450 - 2453² ในที่สุดเมื่อยุบรวมเมืองเป็น 4 เมืองแล้วการแบ่งเขตการปกครองท้องที่ระดับอำเภอในมณฑลปัตตานีสามารถแบ่งออกเป็นดังนี้

- 1) เมืองปัตตานี แบ่งออกเป็น 7 อำเภอ คือ อำเภอเมือง อำเภอยะรัง อำเภอหนองจิก อำเภอเมืองเก่า อำเภอปะนาเระ อำเภอยะหริ่ง อำเภอระเคาะ

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.1/9 ปักปันท้องที่ กรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูล ร.5 ที่ 258/9840 ลงวันที่ 12 ธันวาคม ร.ศ.126

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.1/9 ปันแขวงปกครองหัวเมือง กรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูล ร.5 ที่ 191/11928 ลงวันที่ 18 พฤศจิกายน ร.ศ.128

2) เมืองสาบบุรี แบ่งออกเป็น 2 อำเภอ และ 1 กิ่งอำเภอ คือ อำเภอเมือง อำเภอจำปาสก และกิ่งอำเภอกะลาพอง

3) เมืองยะลา แบ่งออกเป็น 5 อำเภอ คือ อำเภอเมือง อำเภอยะหา อำเภอรามัน อำเภอบันนังสตา อำเภอเบตง

4) เมืองบางนรา แบ่งออกเป็น 6 อำเภอ และ 1 กิ่งอำเภอ คือ อำเภอเมือง อำเภอกระแจะ - กิ่งอำเภอตะมะหงัน อำเภอสุไหงปาดี อำเภอโคะโมะ อำเภอปึงอ และอำเภอตากใบ ซึ่งเป็นดินแดนกลันตันส่วนที่เหลืออยู่หลังจากการแบ่งเขตแดนมลายูของไทยให้อังกฤษใน พ.ศ.2452¹

รายชื่อเมืองและอำเภอเหล่านี้ในปี พ.ศ.2458 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้โปรดเกล้าฯ ให้เปลี่ยนชื่อเมืองบางเมือง คือให้เปลี่ยนชื่อเมืองบางนราเป็นเมืองนราธิวาส² และในปีต่อมาให้เปลี่ยนคำว่าเมืองเป็นคำว่าจังหวัดแทนทุกเมือง³ ส่วนอำเภอนั้นโปรดเกล้าฯ ให้เปลี่ยนชื่อให้ตรงกับคำบาลีที่อ้างที่ว่าการอำเภอ⁴ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวในมณฑลปัตตานีมีดังตารางต่อไปนี้

¹"ประกาศตั้งอำเภอสะเตาะและอำเภอตากใบ" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 26 ลงวันที่ 22 สิงหาคม ร.ศ.128 หน้า 1107 - 1108

²"ประกาศเปลี่ยนชื่อเมืองบางนราเป็นเมืองนราธิวาส" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 32 ลงวันที่ 10 มิถุนายน พ.ศ.2458 หน้า 145

³กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.3.2/39 ประกาศเปลี่ยนชื่อคำว่าเมืองเป็นจังหวัด ลงวันที่ 5 พฤษภาคม พ.ศ.2459

⁴กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.3.2/42 ประกาศใช้ชื่ออำเภอที่เปลี่ยนใหม่ให้ตรงกับชื่อบาลีที่อ้างที่ว่าการอำเภอ ลงวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ.2459

ตาราง 3 รายชื่อจังหวัดและอำเภอในมณฑลปัตตานีที่เปลี่ยนใหม่ใน พ.ศ.2459

เลขที่	ชื่อเดิม	ชื่อใหม่
	เมืองปัตตานี	จังหวัดปัตตานี
1	อำเภอเมือง	อำเภอชะบารัง
2	อำเภอยะรัง	อำเภอยะรัง (ตามชื่อเดิม)
3	อำเภอหนองจิก	อำเภอยะรัง
4	อำเภอเมืองเก่า	อำเภอตะกั่ว
5	อำเภอปะนาเระ	อำเภอปะนาเระ (ตามชื่อเดิม)
6	อำเภอเมืองยะหริ่ง	อำเภอยะมู
7	อำเภอระเกะ	อำเภอมาบอ
	เมืองสายบุรี	จังหวัดสายบุรี
1	อำเภอเมือง	อำเภอตะลัน
	กิ่งอำเภอกะลาพอ	กิ่งอำเภอกะลาพอ (ตามชื่อเดิม)
2	อำเภอจำปอ	อำเภอบาเรเหนือ
	เมืองยะลา	จังหวัดยะลา
1	อำเภอเมือง	อำเภอเสตง
2	อำเภอยะหา	อำเภอยะหา (ตามชื่อเดิม)
3	อำเภอรามัน	อำเภอโกตาบารู
4	อำเภอเบตง	อำเภอเบตง (ตามชื่อเดิม)
5	อำเภอบันนังสตา	อำเภอบันนังสตา (ตามชื่อเดิม)

เลขที่	ชื่อเดิม	ชื่อใหม่
	เมืองบางนรา	จังหวัดนราธิวาส
1	อำเภอเมือง	อำเภอบางนรา
2	อำเภอเมืองระแงะ	อำเภอตันหยงมัส
3	กิ่งอำเภอท่ามะหนัง	กิ่งอำเภอริ้วเสาะ
3	อำเภอสุไหงปาดี	อำเภอสุไหงปาดี (ตามชื่อเดิม)
4	อำเภอโคะโมะ	อำเภอคอคเลาะ
5	อำเภอยี่งอ	อำเภอยี่งอ (ตามชื่อเดิม)
6	อำเภอตากใบ	อำเภอเจาะเห

ที่มา : กองจดหมายเทศแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.3.2/42
ประกาศใช้ชื่ออำเภอที่เปลี่ยนใหม่ให้ตรงกับชื่อตำบลที่ตั้งที่ว่าอำเภอ
 ลงวันที่ 6 มีนาคม พ.ศ.2459

ส่วนการแบ่งเขตการปกครองท้องที่ระดับตำบลและหมู่บ้านซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่
 ของผู้ว่าราชการเมืองนั้น ปรากฏว่าทั้งหมดสามารถแบ่งเขตการปกครองระดับตำบลได้
 214 ตำบล และระดับหมู่บ้านได้ 1,434 หมู่บ้าน แล้วจัดตั้งกรมการเจ้าหน้าที่ระดับ
 ตำบล ๆ ตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ขึ้นดำเนินการปกครองตามแบบแผนที่ใช้
 ในมณฑลทั่วไปเป็นลำดับ นับเป็นความสำเร็จของการจัดรูปการปกครองในมณฑลปัตตานี
 อีกชั้นหนึ่ง ส่วนการปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานีในช่วงแรกจึงแบ่งเป็น 2 ตอน คือ

¹ กองจดหมายเทศแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 7 เอกสารกระทรวง
 เกษตรธิการ เรื่องที่ 317 ตอนที่ 1 เล่ม 22 เรื่องรายงานประจำปี ราชการกระทรวง
มหาดไทย พ.ศ.2471 มณฑลปัตตานี ลงวันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ.2472

ก่อนหน้าปี พ.ศ.2458 นับแต่ พ.ศ.2449 เป็นต้นมาถึง พ.ศ.2458 และตอนหลังตั้งแต่ปีพ.ศ.2458 ถึงปี พ.ศ.2465 ที่มีการต่อต้านรัฐบาลจันทรบาลต้องเปลี่ยนแปลงนโยบายนั้น มีรายละเอียดดังนี้

1.1.3 การปกครองมณฑลปัตตานีก่อนปี พ.ศ.2458

ก่อนปี พ.ศ.2458 เป็นสมัยที่สมเด็จพระบวรราชราชนุภาพดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย (พ.ศ.2435 - 2458) ระบบเทศาภิบาลยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมและประสานงานของพระองค์ผู้ทรงเข้าใจความเป็นไปในแต่ละภูมิภาคเป็นอย่างดี ดังนั้นในระยะแรกนี้ การปกครองในมณฑลปัตตานีจึงมีลักษณะพิเศษความแตกต่างทั่วไปเหมือนกันทั้งครั้ง เป็นบริเวณ 7 หัวเมือง ภายรัฐบาลยังคงตระหนักในความแตกต่างทางเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมในท้องที่มณฑลปัตตานีเป็นอย่างดี เมื่อจะมีการพิจารณาใช้พระราชกำหนดกฎหมายใดในมณฑลปัตตานี ก็จะมีการพิจารณาปัญหาประเด็นเสมอ ดังปรากฏว่าในการพิจารณาใช้พระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหาร ร.ศ.124 ใน พ.ศ.2450 ที่ประชุมต่างตระหนักว่า "พลเมืองของเรา ไม่เหมือนกันทั่วพระราชอาณาจักร"¹ ยิ่งในมณฑลชายแดน เช่นมณฑลปัตตานี มณฑลพายัพและมณฑลอีสาน พลเมืองยิ่งแตกต่างความแตกต่างทั่วไป ดังในรายงานเทศาภิบาลตอนหนึ่งว่า "...พลเมืองนั้นถ้ายิ่งไกล ก็ยิ่งต่างกันมาก เช่นพายัพมีเงี้ยว มีเงินมาก พวกมลายูมีแขกมีเจมมาก ทางอีสานก็มีคนจำพวกต่าง ๆ..."² ในที่สุดที่ประชุมจึงตกลงผ่อนผันให้เกณฑ์ชายฉกรรจ์ในมณฑลปัตตานีและมณฑลเหล่านั้น เป็นตำรวจภูธรแทนการเป็นทหาร³ ซึ่งราษฎรส่วนใหญ่

¹ กระทรวงมหาดไทย เทศาภิบาล เล่ม 24 แผ่นที่ 24 ลงวันที่ 1 มีนาคม ร.ศ.126

² ก.

³ เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ ผู้รวบรวม "ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการเรียกคนเข้ารับราชการ เป็นตำรวจภูธรในมณฑลพายัพ อุดร อีสาน เพ็ชรบูรณ์ ปัตตานี นครศรีธรรมราช ชุมพรและภูเก็ต" ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 21 หน้า 330-331

โดยเฉพาะในมณฑลปัตตานีต่างก็พอใจ เป็นอันมาก เพราะส่วนใหญ่ เป็นมุสลิมไม่นิยมการไปรบกัน¹

นอกจากนี้ประการที่สำคัญรัฐบาลยังคงพยายามจัดการปกครองในมณฑลปัตตานีโดยเปรียบเทียบกับหัว เมืองมลายูข้าง เคียงนั้นตลอดมา ไม่ลดละจัดการใด ๆ ตามแบบแผนการปกครองทั่วไปในมณฑลปัตตานีทันที ทุกอย่างมีขั้นตอนในการปฏิบัติตามนโยบายที่สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพไคกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ตั้งแต่แรกเริ่มจัดการปกครองมณฑลปัตตานี แม้เมื่อเปลี่ยนแปลงรัชกาลแล้ว ในระยะปี พ.ศ.2454 - 2457 นโยบายและการดำเนินงาน เพื่อจัดการปกครองมณฑลปัตตานีก็ยังไม่เปลี่ยนแปลงหลักการใด ๆ นอกจากมีการขยายแบบแผนการปกครองทั่วไปและ เปลี่ยนแปลงนามต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับกาลสมัย เช่นการกำหนดให้มีการ เลือกตั้งตำแหน่งแพทย์ประจำตำบล เหมือนกับการ เลือกตั้งกำนัน และการตั้งกรรมการตำบลอันประกอบด้วยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และพระสงฆ์ เพื่อจัดการศึกษาในท้องถิ่นนั้น ๆ นอกจากนี้ ในปี พ.ศ.2456 ใ้โปรดเกล้าฯ ให้เปลี่ยนแปลงนามตำแหน่งที่สำคัญ เช่นให้เรียกข้าหลวงเทศาภิบาลหรือข้าหลวงใหญ่ ใหม่ว่า "สมุหเทศาภิบาลสำเร็จราชการมณฑล..."² และจากข้าหลวงคลังหรือข้าหลวงสรรพากร ให้เปลี่ยนเป็นคลังมณฑลหรือสรรพากรมณฑล จากยกกระบัตรมณฑลเป็นอัยการมณฑล เป็นต้น จนปี พ.ศ.2457 รัฐบาลจึงได้ปรับปรุง

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.22/9
กรมขุนลพบุรีราเมศวร์ อปราชญ์มณฑลภาคปักษ์ใต้ถึงพระยาสุรสีห์ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย
 ฉบับ ลงวันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ.2461

² "ประกาศเปลี่ยนนามตำแหน่งที่ประจำและ เียบนหน้าที่ปกครอง เมือง"
ราชกิจจานุเบกษา แผนกกฎหมาย เล่ม 30 ลงวันที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ.2456
 หน้า 60 - 62

แบบแผนการปกครองท้องถิ่นที่เป็นพระราชบัญญัติฉบับใหม่เรียกว่า "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457"¹ โดยเพิ่มอำนาจหน้าที่กรมการอำเภอและพนักงานปกครองท้องถิ่นให้เหมาะสมยิ่งขึ้น คือนอกจากอำนาจหน้าที่ในการปกครองท้องถิ่นซึ่งเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือทะเลเป็นปฏิกิริยาในท้องถิ่นเหมือนพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น ร.ศ. 116 แล้ว พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังได้ขยายอำนาจหน้าที่กรมการอำเภอและพนักงานปกครองให้ครอบคลุมถึงการศึกษา การสาธารณสุข ตลอดจนการทำมาหากินของราษฎรในท้องถิ่นด้วย ในทางทฤษฎีราษฎรจึงต่างได้รับความคุ้มครองให้อยู่เย็นเป็นสุขทั่วทุกแห่งมากขึ้น แต่ในทางปฏิบัตินั้นบรรดาพนักงานปกครองบางคนกลับก่อความเดือดร้อนแก่ราษฎรโดยนำอำนาจหน้าที่นั้นไปใช้ในทางมิชอบยิ่งขึ้น ดังนั้นจึงปรากฏว่าระหว่างปี พ.ศ. 2452-2454 ได้มีราษฎรบางกลุ่มรบกวนความสงบเรียบร้อยของ "ผู้วิเศษ" อดีตผู้บัญชาคนจากมณฑลอิสานที่ถูกเนรเทศมาพักซึ่งที่มณฑลนครราชสีมา ได้ร่วมกันต่อต้านการดำเนินงานของพนักงานปกครองท้องถิ่นในมณฑลปัตตานี ถึงกับบุกเข้าเผาสถานที่ราชการในอำเภอยะหา เมืองยะลา และในอำเภอยะรัง เมืองปัตตานี² จนรัฐบาลต้องระดมกำลังเข้าปราบปรามและจับกุมผู้ก่อการจลาจลเหล่านี้ดำเนินคดีตามกระบวนการศาลยุติธรรม แล้วเร่งรัดปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นที่มณฑลปัตตานียิ่งขึ้นทันที โดยเน้นนโยบายรักษาความสงบในบานเมืองควบคู่กับการทำนุบำรุงบานเมืองให้เจริญขึ้นทั้งในการค้า การเกษตร การคมนาคม และการศึกษา เพราะสาเหตุที่เกิดจลาจลประชาชนหลงเชื่อ "ผู้วิเศษ" นั้น นอกจากเป็นเพราะความประพฤติอันมิชอบของข้าราชการบางคนแล้ว ภาวะการรบกวนเศรษฐกิจที่ตกต่ำเข้าชั้น

¹ เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ ผู้รวบรวม "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457" ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 27 หน้า 210 - 251

² กองกฎหมาย เหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/41
แขกหนีทะเลกับพวกตั้งตัว เป็นผู้วิเศษที่มณฑลปัตตานี ร.ศ. 128 และเอกสาร ร.6 ม.22/3
ผู้วิเศษปล้นอำเภอยะหา มณฑลปัตตานี ร.ศ. 130 ลงวันที่ 14 กันยายน ร.ศ. 130

ชาวบ้านมากแพ¹ ถวายเงินฟ้าไม่อำนวยต่อการประกอบอาชีพ เกษตรกรรมติดต่อกันมาตั้งแต่
ปี พ.ศ.2450² และสภาพการศึกษาที่ยังล้าหลัง การคมนาคมที่ยังติดต่อกันไม่ทั่วถึงกัน เป็น
ส่วนสำคัญที่ส่งเสริมให้เกิดการชลากในครั้งนี้เป็นอย่างดี ดังนั้นการเร่งดำเนินการรักษา
ความสงบเรียบร้อยกับการทำนุบำรุงบ้านเมืองในทางตรง ๆ ให้เจริญขึ้นดังกล่าว จึงเป็นการ
แก้ไขปัญหาคือตรงสาเหตุอย่างแท้จริง ผลที่ได้รับจึงเป็นประโยชน์แก่การปกครองทั้งทางตรง
และทางอ้อม คือในทางตรงบ้านเมืองสุขสงบปราศจากการต่อต้านหรือการจลาจล รัฐบาล
สามารถจัดระเบียบการปกครองในมณฑลปัตตานีเป็นแบบแผนที่ดียิ่งขึ้น และในทางอ้อมเมื่อ
บ้านเมืองสุขสงบ การทำมาหากินดีขึ้น การคมนาคมสะดวกปลอดภัยขึ้น ประกอบกับการ
ผ่อนผันเป็นพิเศษทั้งในด้านการปกครอง การศาล และการคลังหรือภาษีอากร ราษฎรทั่วไป
ในมณฑลปัตตานีจึงมีความสุขขึ้น ต่างพอใจต่อการดำเนินงานของรัฐบาลและบุคลากรที่
ปฏิบัติงานโดยเฉพาะตัวพระยาเศขนาชิต ข้าหลวงเทศาภิบาลซึ่งขณะนั้นได้พระราชทานเลื่อน
บรรดาศักดิ์เป็นพระยาเศขนาชิต ดังปรากฏในรายงานตรวจราชการมณฑลปัตตานีของพระยา
มหาอำมาตย์ (เล็ง วิริยศิริ) ที่ลงไปตรวจราชการเมื่อ พ.ศ.2457 ตอนหนึ่งว่า "...บ้าน
เมือง ผู้คน การเพาะปลูกเจริญขึ้นกว่าแต่ก่อน ทั้งข้าราชการ พ่อค้า ราษฎร ต่างพอใจใน
การปกครองและพอใจในตัวพระยาเศขนาชิตข้าหลวงเทศาภิบาลมาก ราษฎรมีความสุขมาก
โจรผู้ร้ายสงบ..."³

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.3.4/7

"ชาวบ้านมากแพในมณฑลปัตตานี" พระยาศรีสหเทพราชปลัดทูลฉลองถึงกรมหมื่นปาจิณ
กิติบดี ราชเลขา ร.6 ที่ 567/5897 ลงวันที่ 16 ตุลาคม ร.ศ.130

² พรเพ็ญ อันตระกูล การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎ
เกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ.2453-2468) วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย พ.ศ.2517 หน้า 50 - 51

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.22/6 รายงาน
พระยามหาอำมาตย์ตรวจราชการมณฑลนครศรีธรรมราชแลมณฑลปัตตานี ลงวันที่ 21
ตุลาคม พ.ศ.2457

โดยทั่วไปจึงอาจกล่าวได้ว่าการจัดการปกครองมณฑลปัตตานีในช่วงแรกที่สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพทรงดำรงตำแหน่ง เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย (พ.ศ.2435 - พ.ศ.2458) ซึ่งกระทรวงมหาดไทย เป็นศูนย์ประสานราชการทั้งปวงในคานาเทศาภิบาลและการดำเนินงานแบบผอนสั่นผอนยาว ตลอดจนการเข้าใจในสาเหตุแห่งปัญหาสามารถแก้ไขได้ตรงจุดหมาย ทำให้บ้านเมืองในมณฑลปัตตานีมีความสุขสงบสะกวดสบายยิ่งขึ้นกว่าเดิมเป็นที่พอใจของทั้งราษฎรทั่วไปและรัฐบาล

1.1.4 การปกครองมณฑลปัตตานีหลัง ปี พ.ศ.2458

หลังจากสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพกราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่ง เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เนื่องจากสุขภาพส่วนพระองค์ไม่อำนวยให้ทรงปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ในวันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ.2458¹ แล้ว พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้โปรดเกล้าฯ ให้เปลี่ยนแปลงระเบียบบริหารการเทศาภิบาลหลายประการ ที่สำคัญได้แก่การเปลี่ยนแปลงสังกัดสมุหเทศาภิบาล จากเดิมสังกัดกระทรวงมหาดไทยไปสังกัดใหม่ในพระราชสำนักขึ้นตรงต่อพระองค์ ประการหนึ่ง² อีกประการ คือ การรวมมณฑลเทศาภิบาลที่ใกล้เคียงกันขึ้นเป็นภาค มีอุปราชภาคเป็นผู้บัญชาการภาค มีอำนาจเหนือสมุหเทศาภิบาลและข้าราชการฝ่ายพลเรือนทุกตำแหน่งในภาค มีหน้าที่บังคับบัญชาตรวจตราแนะนำราชการในส่วนราชการให้เป็นไปตามพระบรมราชโองการและพระราชกำหนด ราชการสำคัญในแต่ละมณฑลต้องผ่านการเห็นชอบของอุปราชภาคก่อน จึงจะมีใบบอกเสนอมายัง

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.3.1/57 กรมพระยาคำรงราชานุภาพ กราบบังคมทูล ร.6 ลงวันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ.2458 และ ร.6 มีพระบรมราชานุญาตให้ลาออกได้ ใน วันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ.2458

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 - รัชกาลที่ 7 สบ.2.47/12 ประกาศเปลี่ยนสังกัดสมุหเทศาภิบาลขึ้นกระทรวงมหาดไทย ไม่ปรากฏวันเดือนปี

เสนาบดีเจ้ากระทรวงได้¹ ในครั้งนั้นได้โปรดเกล้าฯ จัดตั้งภาคและอุปราชภาคเป็นลำดับ
ดังตารางต่อไปนี้*

ตาราง 4 แสดงลำดับการตั้งภาค อาณาเขตภาค และอุปราชภาค

ปีที่ตั้งภาค	ชื่อภาค	มณฑล ในสังกัดภาค	อุปราชภาค	ที่ว่าการภาค
พ.ศ. 2458	ภาคพายัพ	มณฑลพายัพ มณฑลมหาสารคาม	เจ้าพระยาสุรสีห์ วิสิษฐศักดิ์	มณฑลพายัพ ณ จังหวัดเชียงใหม่
พ.ศ. 2458	ภาคตะวันตก	มณฑลนครชัยศรี มณฑลราชบุรี	พระยามหาอำมาตย์ ยาธิบดี	มณฑลนครชัยศรี ณ จังหวัดนครปฐม
พ.ศ. 2459	ภาคปักษ์ใต้	มณฑลนครศรีธรรม ราช มณฑลปัตตานี มณฑลสุราษฎร์	กรมหลวงลพบุรี ราเมศวร	มณฑลนครศรีธรรม ราช ณ จังหวัดสงขลา
พ.ศ. 2465	ภาคอีสาน	มณฑลอุดร มณฑลอุบล มณฑลร้อยเอ็ด	พระยาราชานุกุล วิบูลย์ภักดี	มณฑลอุดร ณ จังหวัด อุดรธานี

ที่มา : คัดแปลงเป็นตารางจาก สมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาวชิรญาณวโรรสและพระยาราชเสนา
เทศาภิบาล หน้า 111 - 112

¹"ประกาศเปลี่ยนยศอุปราช และสมุหเทศาภิบาล" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 32
ลงวันที่ 10 พฤศจิกายน พ.ศ. 2458 หน้า 355 - 358

*ยังมีมณฑลที่ยังไม่ได้รวมเป็นภาคอีก 8 มณฑล คือ มณฑลอยุธยา มณฑลพิษณุโลก
มณฑลนครสวรรค์ มณฑลนครราชสีมา มณฑลปราจีนบุรี มณฑลจันทบุรี มณฑลเพชรบูรณ์
และมณฑลกรุงเทพฯ

เมื่อพิจารณาผลการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญทั้งสองประการดังกล่าว จะเห็นได้ว่า
 ในประการแรก ซึ่งเปลี่ยนสังกัดให้สมุหเทศาภิบาลขึ้นตรงต่อองค์พระมหากษัตริย์นั้น ได้ก่อให้เกิดความเข้าใจผิดคิดว่าบรรดาเสนาบดีทุกกระทรวงมีสิทธิ์สั่งราชการกระทรวงตนใน
 แต่ละมณฑลได้เต็มที่ โดยไม่ต้องผ่านกระทรวงมหาดไทยดังเดิม เพราะสมุหเทศาภิบาล
 ไม่ได้อำนาจกระทรวงมหาดไทย ประกอบกับเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยคนใหม่คือเจ้าพระยา
 สุรสีห์วิสิษฐศักดิ์ (เชย กัลยาณมิตร) ก็ไม่ได้มีบทบาทและอำนาจเหมือนสมเด็จพระยา
 ดำรงราชานุภาพ เสนาบดีแต่ละกระทรวงจึงต่างสั่งราชการกระทรวงตนถึงสมุหเทศาภิบาล
 โดยตรงกัน หน้าที่ของสมุหเทศาภิบาลจึงเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่อำนาจถดถอยลง เนื่องจาก
 การเปลี่ยนแปลงในประการที่สอง เพราะสมุหเทศาภิบาลต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของ
 อุปราชภาคอีกชั้นหนึ่ง ทำให้กิจการทั้งหลายในแต่ละมณฑลต่างตกในสภาพเสื่อมลง เพราะ
 สมุหเทศาภิบาลไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ในมณฑลได้เต็มที่ และไม่มีเจ้ากระทรวง
 คนสังกัดสนับสนุน หรือประทับประคองเหมือนอย่างเดิม ยิ่งเป็นราชการระหว่างกระทรวง
 แล้วสมุหเทศาภิบาลไม่อาจปรึกษากระทรวงใดได้ เพราะแต่ละกระทรวงต่างถือว่าไม่ใช่
 เป็นหน้าที่โดยตรงของกระทรวงตน ให้สมุหเทศาภิบาลดำเนินการไป "แกพอเห็นชอบ
 อย่าให้ราชการเสียหาย"¹ เท่านั้น สมุหเทศาภิบาลแต่ละคนจึงต้องดำเนินการไปตามความ
 เห็นชอบของตน ทำให้การดำเนินงานในแต่ละมณฑลแตกต่างกัน เพราะต่างคนต่างทำก่อให้เกิด
 เกิดความสับสนในระบบเทศาภิบาลและเสื่อมลงทุกระดับทั้งระดับมณฑล เมือง อำเภอ
 ลงไปถึงตำบลและหมู่บ้าน ดังปรากฏในรายงานการประชุมเทศาภิบาล ปี พ.ศ. 2465
 ตอนหนึ่งว่า "...ความอ่อนไม่ว่างมีแต่กรมการอำเภอเท่านั้น อ่อนตั้งแต่สมุหเทศาภิบาล
 เป็นลำดับลงไปทีเดียว..."²

ความเสื่อมหรือความอ่อนดังกล่าวปรากฏชัดในมณฑลปัตตานี หลังปี พ.ศ. 2458
 ซึ่งโปรดเกล้าฯ ให้รวมเข้ากับมณฑลนครศรีธรรมราช และมณฑลสุราษฎร์เป็นมณฑลภาคบักมได้

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม. 1/56 รายงาน
 ประชุมเทศาภิบาล พ.ศ. 2465 ลงวันที่ 12 สิงหาคม พ.ศ. 2465

มีสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้ายุคลธร ธิวัณพร กรมหลวงลพบุรีราเมศวร์ สมุหเทศาภิบาล มณฑลนครศรีธรรมราช ขณะนั้น เป็นอุปราชภาค ควบคุมการดำเนินงานของ สมุหเทศาภิบาล มณฑลปัตตานี อีกชั้นหนึ่ง ราชการสำคัญของการเห็นชอบของอุปราชภาคก่อนทุกครั้ง ที่ สมุหเทศาภิบาลจะรายงานเจ้ากระทรวง ทำให้ระบบงานล่าช้ากว่าเดิมอีกชั้นตอนหนึ่ง เหมือนทั้งครั้ง เป็นบริเวณ 7 หัวเมือง เสมือนเป็นการถอยหลังเข้าคลองนั่นเอง

นอกจากนี้ การที่ไปรบกเกล้าฯ ให้เปลี่ยนสังกัดสมุหเทศาภิบาลและ เป็นผลให้เกิด ความเข้าใจผิดคิดกันว่า เสนาบดีทุกกระทรวงต่างสั่งราชการแก่สมุหเทศาภิบาลได้โดยตรง ไม่ต้องผ่านการเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทยทั้ง เดิมนั้น เป็นประเด็นสำคัญสำหรับมณฑล ปัตตานี เป็นอันมาก เพราะนอกจากความแตกต่างทางเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ขนบธรรมเนียม ประเพณี และวัฒนธรรมที่จำเป็นต่อการจัดการใด ๆ ความวุ่นวายระมัดระวังแล้วและรอบรู้ แล้ว แต่เดิมมณฑลปัตตานียังมีสิทธิพิเศษในด้านต่าง ๆ ทั้งทางการปกครอง การศาล และการคลัง โดยได้รับการยกเว้นและผ่อนผันต่าง ๆ ตามความเหมาะสมสมภายใต้การ ควบคุมทุกอย่างของกระทรวงมหาดไทยด้วยความเข้าใจเป็นอย่างดี ครั้นหลังปี พ.ศ. 2458 เสนาบดีแต่ละกระทรวงต่างสั่งราชการกระทรวงตนในมณฑลปัตตานี เต็มที่เหมือนมณฑลชั้นใน ทั่วไป โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างทางเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ขนบธรรมเนียม ประเพณี และวัฒนธรรมนัก จึงเป็นภาระหนักแก่พนักงานปกครองและราษฎรในมณฑลปัตตานี เป็นอัน มาก เพราะ เสนาบดีทุกกระทรวงต่างสั่งราชการให้พนักงานปกครองปฏิบัติ สมุหเทศาภิบาลและพนักงานปกครองจำต้องปฏิบัติ แม้คำสั่งนั้นจะขัดข้องกับความต้องการของราษฎร เช่นการเพิ่มภาษีต่าง ๆ ตามแบบแผนมณฑลทั่วไป การใช้พระราชกำหนดกฎหมายและ กะเกณฑ์ต่าง ๆ เหมือนอย่างมณฑลชั้นใน ซึ่งสร้างความไม่พอใจแก่ราษฎรส่วนใหญ่ที่เคย ได้รับการผ่อนผันหรือยกเว้นกันตลอดมา แม้ในภาวะจำเป็นก็ตาม ตัวอย่าง เช่นในปี พ.ศ. 2459 เมื่อสถานการณ์ระหว่างประเทศตกอยู่ในสภาพสงครามโลก (พ.ศ. 2457-2461) รัฐบาลได้ประกาศใช้กฎอัยการศึกระดมกำลังป้องกันการจลาจลทั่วประเทศ เขตมณฑลปัตตานี ยัง ไม่มีการเกณฑ์ทหารตามพระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหาร รัฐบาลก็ได้ประกาศใช้ทันที¹

¹ "ประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหารในมณฑลนครศรีธรรมราช ปัตตานี สุราษฎร์ ภูเก็ต เพ็ชรบูรณ์" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 32 ลงวันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2458 หน้า 153 - 154

ทำให้เกิดปฏิกริยาไม่พอใจในหมู่มุสลิมในมณฑลปัตตานี จนเป็นที่ห่วงใยของอุปราชภาคปักษ์ใต้ว่า ถ้าผู้ใดขึ้นครองรัฐบาลก็ "ยอมมิใช่การยุบเรื่องนี้ใด"¹ ความวุ่นวายภายในมณฑลปัตตานีก็จะมีขึ้นโดยง่าย เพราะนอกจากบรรดาราชการส่วนใหญ่มิพอใจในระเบียบแบบแผนและการเพิ่มภาษีต่าง ๆ แล้ว กรมการพนักงานปกครองทุกระดับก็ไม่ได้รับการสนับสนุนจากกำลังทรัพย์และกำลังใจ โดยเฉพาะในระดับกำนันผู้ใหญ่บ้านอันเป็นพื้นฐานสำคัญของ เทศบาลซึ่งใกล้ชิดกับราษฎรที่สุดไม่ได้รับการสนับสนุนใด ๆ จนพากันหมดกำลังใจไม่ต้องการตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านนี้อีกต่อไป ดังปรากฏในรายงานตรวจราชการมณฑลปักษ์ใต้ของเจ้าพระยาบวรราช (ปั้น สุขุม) เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยคนต่อมา ตอนหนึ่งว่า

...เป็นที่น่าเสียดายที่กำนันผู้ใหญ่บ้านไม่ได้รับความอุดหนุนในทางราชการหรือรัฐบาลไม่ได้อุดหนุนให้พอเพียงที่จะมีกำลังกระทำหน้าที่ตามที่ราชการต้องการให้กระทำเช่นนั้น

นอกจากอำนาจอันไม่มีกำหนดไว้เป็นแน่นอนแล้ว กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ไม่ได้รับผลประโยชน์อย่างใด ๆ แลยิ่งกว่านั้น มีราชการที่จะต้องกระทำเกี่ยวกับท้องไร่ท้องนาแล้วต้องขาดทุนทุกอย่าง เช่น จะไปติดคามจับกุมโจรผู้ร้าย หรือสอบสวนเหตุการณ์ จะเปิดคาพาหนะเดินทางไม่ไค้ การจับกุมคุมคนสงสัยว่าการอาชญากรรมก็ของครึกกระเปาะของตนออกคางจาง เรือหรือเกวียนเอง ยังถูกกะเกณฑ์ใช้สอยในราชการต่าง ๆ เป็นเนืองนิตย์แลก็ไม่ได้อาพาหนะเดินทางเช่นเดียวกัน...

...ณบัดนี้แทนที่จะเป็นตำแหน่งที่มีเกียรติยศจึงกลายเป็นตำแหน่งที่น่าเกลียดน่ากลัวสำหรับบุคคลที่พอมีพอกินหรือพวกกตัญญูก็ ไม่มีความนิยมยินดี ถ้าจะเลือกเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้านแล้ว รู้สึกเท่ากับถูกลงโทษ...²

¹ กองจดหมาย เหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.22/9
เจ้าฟ้ากรมขุนลพบุรีราเมศวร์ อุปราชมณฑลภาคปักษ์ใต้ ถึงเจ้าพระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์
เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ลับ ลงวันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ.2461

² กองจดหมาย เหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.3.3/2 เจ้าพระยาบวรราชตรวจราชการมณฑลปักษ์ใต้ ที่ 7/2022 ลงวันที่ 28 มิถุนายน พ.ศ.2466

รายงานดังกล่าวแสดงให้เห็นภาระอันหนักของพนักงานปกครองผู้น้อยระดับกำนันผู้ใหญ่บ้าน เป็นอย่างคี่ ทั้งนี้สะท้อนถึงความบกพร่องของการบริหารบ้านเมืองและการขาดแคลนกำลังทรัพยากรของรัฐบาลขณะนั้น เป็นอันมาก ภาระที่หนักหนาเหล่านี้จึงไม่ควรมีเพียงแต่ระดับกำนันผู้ใหญ่บ้านเท่านั้น แมกรวมการอำเภอ กรมการ เมือง และสมุหเทศาภิบาลก็ตกในสถานะเดียวกัน ดังนั้นในตอนหลังปี พ.ศ.2458 สภาพความอวสานจึงบังเกิดขึ้นทั่วไปในหมู่เจ้าพนักงานปกครอง แต่ในทางตรงกันข้าม ความแข็ง ความกระด้างของราษฎรในมณฑลปัตตานีได้เพิ่มทวีขึ้น จนถึงกับมีสมาคมลับทำนองอั้งยี่ของจีนขึ้น เรียกว่า "อะ เนาะ คลับ" ซึ่งแปลว่า สมาคมของลูก (อะ เนาะ แปลว่า ลูก) มีการสาบานจะร่วมกันช่วยเหลือกันและกันทุกกรณี โดยมีอุดมคติสัญญาความเป็นพวกเดียวกันแสดงออกมา 4 ประการคือ

- 1) หัวแหวนมีเลข 2 สรวมนี้นางข้างซ้าย
- 2) ใส่หมวกขวาง เอียงลงข้างซ้าย
- 3) เหน็บรั้งฉาน่ง หรือใส่ธงข้างซ้ายขึ้น
- 4) ถอดแขนเสื้อข้างหนึ่งขึ้นคล้องบ่า¹

แม้ว่าพนักงานปกครองเองที่จะทราบความเคลื่อนไหวในสมาคมลับนี้ตลอดมา แต่ก็หาไม่อ่านาหรือมาตรการใดระงับหรือจับกุมกันทันที จนทำให้สมาคมลับนี้กลายเป็นเครื่องมือที่ดีที่จะกลับคืนสู่อำนาจของอับดุลกาเดร์อีกทีพระยาตานี ซึ่งพยายามข่มขู่เวลาในโอกาสที่ราษฎรเดือดร้อนจากการสมุญหาของรัฐบาลจนทนไม่ไหว ต้องเขารวมต่อต้านรัฐบาลกัน ในที่สุด จึงจะไคศึกษาภาระอันเป็นปัญหาที่ราษฎรได้รับจากการดำเนินงานด้านอื่น ๆ หลังปี พ.ศ.2458 นี้ต่อไป เพื่อจะไคเข้าใจมูลเหตุของการต่อต้านรัฐบาล และเห็นการดำเนินงานในมณฑลปัตตานีที่ผิดพลาดซึ่งอาจเป็นอุทธานรณของการปกครองดินแดนส่วนนี้ไคเป็นอย่างคี่

¹ กองจดหมาย เหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.22/12
เรื่องบรรยายมณฑลปัตตานีเกี่ยวกับอับดุลกาเดร์ปี 2 สำเนารายงานอัยการมณฑลนครศรีธรรมราช ลงวันที่ 6 มีนาคม พ.ศ.2465

1.2 การศาล

การจัดการปกครองแบบเทศบาลด้านการศาลในมณฑลปัตตานี ตั้งแต่ พ.ศ.2449 ถึง พ.ศ.2465 สามารถแบ่งเป็น 2 ตอน คือ ตอนแรกก่อนปี พ.ศ.2458 ซึ่งกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้จัดการศาลในมณฑลปัตตานีโดยตรง และตอนที่ 2 หลังปี พ.ศ.2458 จึงมีการโอนให้กระทรวงยุติธรรมดำเนินการแทนตามแบบแผนเทศบาลทั่วไป ดังนี้

1.2.1 การศาลในมณฑลปัตตานีก่อนปี พ.ศ.2458

ก่อนปี พ.ศ.2458 การศาลในมณฑลปัตตานีมีระเบียบแบบแผนที่สอดคล้องกับศาสนาและประเพณีของท้องถิ่นที่เป็นอย่างก็มาตั้งแต่ครั้งเป็นบริเวณ 7 หัวเมือง คือมีทั้งศาลสำหรับตัดสินคดีทั่วไป และศาลสำหรับตัดสินคดีความทางศาสนาอิสลาม อยู่ในความควบคุมของกระทรวงมหาดไทยตลอดมา ภายหลังเมื่อกรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงเห็นว่า "...ศาลมณฑลปัตตานี ยังไม่ถึงเวลาที่ควรส่งไปยังกระทรวงยุติธรรมเด็ดขาดอย่างมณฑลชั้นใน ให้อยู่ในกระทรวงมหาดไทยไปก่อน..."¹

ดังนั้นหลักการและระเบียบแบบแผนด้านการศาลในมณฑลปัตตานีก่อนปี พ.ศ. 2458 โดยทั่วไปจึง เหมือนกับสมัย เป็นบริเวณ 7 หัวเมือง เพียงแยกฐานะศาลบริเวณขึ้นเป็นศาลมณฑล และแก้ไขการว่าความอุทธรณ์ของศาลมณฑลปัตตานีให้เหมาะสมขึ้นเท่านั้น เพราะแต่เดิมเมื่อครั้งเป็นบริเวณ 7 หัวเมือง การอุทธรณ์ต้องผ่านข้าหลวงมณฑลนครราชสีมาในฐานะข้าหลวงพิเศษ จึงจะถวายฎีกาได้ ครั้นเป็นศาลมณฑลแล้ว กระทรวงมหาดไทยจึงให้แก้ไขใหม่ว่า ถ้าจะอุทธรณ์คำพิพากษาศาลมณฑลปัตตานี ให้ส่งคำอุทธรณ์นั้น เข้ามายังศาลอุทธรณ์ในกรุงเทพฯ โดยตรง เว้นแต่คำพิพากษาคดีเรื่องใดใดลงชื่อข้าหลวง เทศบาลในหน้าที่ข้าหลวงพิเศษอยู่แล้ว ถ้าจะอุทธรณ์ความเรื่องนั้น ก็ให้นำมูลเกล้าฯ ถวายฎีกาได้เลย² ทำให้การอุทธรณ์ฎีกาของราษฎรสะดวกและรวดเร็ว

¹ "ประกาศแก้ไขความอุทธรณ์ศาลมณฑลปัตตานี" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 23 ลงวันที่ 12 พฤศจิกายน ร.ศ.125 หน้า 861

² ก.

ขึ้นกว่าเดิม ส่วนศาลศาสนานั้นยังคงดำเนินไปในหลักการเดิม ถือได้ว่าเป็นความแพ้งที่เกี่ยวของกับศาสนาและประเพณีอิสลาม ที่มุสลิมเป็นโจทก์จำเลย หรือเป็นจำเลย เช่น เรื่องครอบครัว เรื่องมรกก ให้โศกาสีซึ่งเป็นผู้และเป็นที่นับถือในศาสนาอิสลามเป็นผู้พิพากษาคำกฎหมายอิสลาม โดยความมีสิทธิ์เลือกโศกาสีที่ตั้งไว้ประจำศาลเมืองละไม่ต่ำกว่า 6 คน ตามความพอใจของคุณความ จะคนเดียวหรือหลายคนก็ได้ ให้เป็นอนุญาโตตุลาการพิจารณาชี้ขาดคดีความเรื่องนั้น เสนอศาล เมื่อศาลได้ชี้ขาดตามความเห็นของอนุญาโตตุลาการแล้วเป็นอันยุติกันจะอุทธรณ์ต่อไปไม่ได้ ซึ่งวิธีการดังกล่าวนี้เป็นที่นิยมของมุสลิมทั่วไปในมณฑลปัตตานีเป็นอันมาก เมื่อเกิดคดีความที่เกี่ยวข้องกับศาสนาอิสลาม เช่นความเกี่ยวกับครอบครัวและมรกก ก็มักไปตกลงกันที่ศาลศาสนานี้เป็นจำนวนเพิ่มขึ้นเป็นลำดับทุกปี (ดูตารางที่ 5) ทั้งนี้ย่อมแสดงถึงความสำเร็จของการดำเนินงานคดีเป็นอย่างดี

1.2.2 การศาลในมณฑลปัตตานีหลังปี พ.ศ.2458

ในปี พ.ศ.2458 เมื่อสมเด็จพระยาลำวงศ์ราชานุภาพกราบบังคมลาออกจากตำแหน่ง เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยแล้ว พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้โปรดเกล้าฯ ให้ปรับปรุงการจัดการศาลในมณฑลปัตตานีขึ้น โดยให้กระทรวงยุติธรรมดำเนินการแทนกระทรวงมหาดไทยตั้งแต่วันที่ 16 สิงหาคม พ.ศ.2458 เป็นต้นไป¹ ในชั้นแรกกระทรวงยุติธรรมจึงดำเนินการปรับปรุงศาลศาสนาในมณฑลปัตตานี โดยมีสารตราให้จัดการศาลศาสนาดังนี้

1) ในการจัดหาตุลาการประจำศาลศาสนา ให้สมุหเทศาภิบาลกับอธิบดีผู้พิพากษาศาลมณฑลปัตตานี เลือกหาโศกาสีจากผู้รอบรู้ในคัมภีร์อัล-กุรอาน ที่จงรักภักดีต่อไทย และมีวัชริศรแก่การเคารพนับถือของมุสลิมในแขวงนั้น ทำหน้าที่ตุลาการในศาลศาสนา

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.22/15 ฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ว่าด้วยการโรงศาล ฎมคผนวก ข หน้า 417

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.22/15 ประกาศแจ้งความยกศาลในมณฑลปัตตานีมาขึ้นในกระทรวงยุติธรรม ลงวันที่ 16 สิงหาคม พ.ศ.2458

เมื่อเลือกสรรหาผู้มีคุณสมบัติดังกล่าวแล้วให้ไปบอกถึงกระทรวงยุติธรรม เมื่อเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมได้รับพระบรมราชานุญาตให้ออกประทวนตราตั้งแล้ว ในขณะนั้นเข้ารับหน้าที่ตุลาการได้

2) ตั้งแต่วันที่ พ.ศ. 2458 เป็นต้นมา ให้เรียกตำแหน่ง โตะกาลี หรือ โตะกาซี ว่า คาโต๊ะยุติธรรม ทำหน้าที่เฉพาะพิจารณาคดีความแพ่งที่เกี่ยวข้องกับศาสนาอิสลาม คือ เรื่องครอบครัวและมรดกที่มุสลิมเป็นพิพาทกัน

3) เมื่อคาโต๊ะยุติธรรมพิจารณาราวกล่าวคดีนั้น ๆ แล้ว ให้คาโต๊ะยุติธรรมนำคำตัดสินลงชื่อ 2 นาย หรือพร้อมด้วยผู้พิพากษาศาลเมืองหรือศาลมณฑล รวมเป็น 2 นาย จึงใช้บังคับ เป็นคำพิพากษาคดีแพ่งประเพณีศาสนาอิสลามได้ ทั้งนี้ความสามารถอุทธรณ์ฎีกาต่อไปได้เป็นตามลำดับตามพระราชกำหนดกฎหมาย¹

ตามความในสารตราดังกล่าวนี้ ตำแหน่งโตะกาลี ซึ่งให้เปลี่ยนเป็น คาโต๊ะยุติธรรม จะเป็นตำแหน่งที่เลือกสรรโดยความเห็นของอธิบดีผู้พิพากษาศาลมณฑลปัตตานีกับสมุหเทศาภิบาลมณฑลปัตตานีเท่านั้น ไม่ใช่เป็นการ เลือกตั้งจากที่ประชุมโตะกะซีหรือผู้ที่รอบรู้ศาสนาอิสลามเป็นอย่างใด ดังราษฎรความก็ไม่มีสิทธิ เลือกโตะกาลีที่ตนนับถือและพอใจ เป็นอนุญาโตตุลาการตัดสินคดีความของตน เหมือนอย่างเดิม ดังนั้นแม้สารตรานี้จะให้มีสิทธิอุทธรณ์ฎีกากันต่อไป ราษฎรส่วนใหญ่ก็ไม่พอใจนัก เพราะสิทธิในการอุทธรณ์ฎีกาจำเป็นน้อยกว่า การเลือกอนุญาโตตุลาการที่ตนพอใจและนับถือเป็นผู้พิจารณาคดีความซึ่งหากศาลได้ตัดสินตามความเห็นของอนุญาโตตุลาการที่ตนเลือกแล้ว การอุทธรณ์ฎีกาก็ไม่จำเป็นแต่อย่างใด ยิ่งในทางปฏิบัติคาโต๊ะยุติธรรมไม่เคยมีอำนาจอะไรมากไปกว่าเป็นที่ปรึกษาแล้วลงชื่อในคำตัดสิน อำนาจทั้งสิ้นอยู่ที่ผู้พิพากษาไทย ในการตัดสินคดีความตามหลักศาสนาอิสลามจึง

¹ กองกฎหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 บ. 4/12 สารตรามหาอำมาตย์เอก เจ้าพระยาอภัยภูษามหาธิบดีกรมธรรม์ เสนาบดีกระทรวงยุติธรรม มายังมหาอำมาตย์ตรีพระยาเลขาณัฐิต สมุหเทศาภิบาลมณฑลปัตตานี ที่ 1/2763 ลงวันที่ 15 กันยายน พ.ศ. 2458

ถูก "เหี้ยมร้ายแปรปรวนในเหตุเล็ก ๆ น้อย ๆ"¹ เสมอมา และในคำพิพากษาศาลสูง
 ขึ้นไปไม่ได้มีการคำนึงถึง เหตุผลในทางศาสนาเลย² เรื่องนี้จึง เป็น เรื่องที่ "เดือดแค้น
 ในหมู่มุสลิมะหลายชั้นสูง ๆ โดยมาก"³ แม้ในหมู่มุสลิมทั่วไปในมณฑลปัตตานีก็มีความ
 เดือดแค้น เช่นกัน ราษฎรทางลคความนิยมในศาสนาอิสลาม เป็นลำดับ หันกลับไปพึ่ง
 รอบรู้คัมภีร์อัล-กุรอาน ที่ตนนับถือและพอใจนอกศาล เป็นผู้ตัดสินตามเดิม คงจะ เห็นใจ
 จากสถิติถึงความแพงที่เกี่ยวกับศาสนาอิสลาม คือความครอบครัและความมรกก ที่พึง
 ศาลศาสนาตั้งแต่ปี พ.ศ.2458 ใกล้เคียงทุกปี ทั้ง ๆ ที่คดีเช่นนี้จะมีเพิ่มขึ้นตามจำนวน
 ราษฎร ซึ่งสถิติดังกล่าวนี้จะ เห็นใจชัด เมื่อเทียบกับความนิยมในศาลศาสนาาก่อนปี พ.ศ.
 2458 ดังนี้

¹ กองจดหมาย เหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.22/15
รายงานเจ้าพระยาบรมราชทรวจราชกรมมณฑลปัตตานี ที่ 2/1462 ลงวันที่ 20 มิถุนายน
 พ.ศ.2466

² ก.

³ ก.

ตาราง 5 เปรียบเทียบคดีความแพ่งที่เกี่ยวข้องกับศาสนาอิสลามในระยะก่อนและหลัง
ปี พ.ศ. 2458

ลำดับปี	จำนวนคดีความ ก่อนพ.ศ.2458	ลำดับปี	จำนวนคดีความ หลัง พ.ศ.2458
ร.ศ.128	38 เรื่อง	พ.ศ. 2458	11 เรื่อง
ร.ศ.129	42 เรื่อง	พ.ศ. 2459	26 เรื่อง
ร.ศ.130	30 เรื่อง	พ.ศ. 2460	15 เรื่อง
ร.ศ.131	41 เรื่อง	พ.ศ. 2461	13 เรื่อง
พ.ศ.2456*	47 เรื่อง	พ.ศ. 2462	7 เรื่อง
พ.ศ.2457	61 เรื่อง	พ.ศ. 2463	5 เรื่อง
		พ.ศ. 2464	2 เรื่อง

ที่มา : กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.22/15 ความแพ่ง
ศาสนา ศาลจังหวัดนครราชสีมา ไม่ปรากฏวัน เดือน ปี

การเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการศาลศาสนาดังกล่าวจึงเป็นเรื่องที่กระทบกระเทือน
ทั้งด้านศาสนาและความยุติธรรม ทำให้ราษฎรทั่วไปในมณฑลปัตตานีที่นับถือศาสนาอิสลาม
มีความเดือดร้อนกันขึ้น เป็นโอกาสให้อับดุลกาเคร์ อคิตพระยาตานีและพวกเข้าขึ้นนำให้
เห็นว่าเป็นการคุกคามหรือล้มล้างศาสนาอิสลามของรัฐบาลไทย จนในที่สุดการต่อต้าน
รัฐบาลไทยในมณฑลปัตตานีก็ขึ้นอีกครั้งหนึ่งในปี พ.ศ. 2465 โดยมีสาเหตุสำคัญจากการ
จัดการศาลของกระทรวงยุติธรรมในตอนหลังปี พ.ศ. 2458 ประการหนึ่ง ทั้งนี้ นับเป็น
ความผิดพลาดของการดำเนินงานดังกล่าวเป็นอย่างยิ่ง เพราะในตอนหลังปี พ.ศ. 2458

* ร.6 โปรดเกล้าฯ ให้เปลี่ยน ร.ศ. เป็น พ.ศ. ในปีนี้เป็นต้นมา ในที่นี้จึง
ใช้ ร.ศ. ด้วยเพื่อให้เห็นถึงพัฒนาการของการใช้ศักราชของไทย

นี้กระทรวงยุติธรรมไม่เพียงแต่เปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญของศาลศาสนา จนทำให้มุสลิมทั่วไปเดือดร้อนขึ้นเท่านั้น กระทรวงยุติธรรมยังได้ยกเลิกสิ่งที่กระทรวงมหาดไทยสร้างขึ้นแต่เดิมเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ราษฎรทั่วไปที่จะติดต่อศาลอีกด้วย ดังเช่น การยกเลิกศาลแขวงในอำเภอเบตง ซึ่งอยู่ห่างไกลกับจังหวัดยะลา ต้องใช้เวลาเดินทางถึง 6 - 7 วันจึงถึงกัน ด้วยเหตุว่าศาลแขวงอำเภอเบตงที่กระทรวงมหาดไทยตั้งให้นายอำเภอทำหน้าที่ผู้พิพากษานั้น "เป็นการลักลั่นกันควยตำแหน่งและหน้าที่" ¹ ไม่มีที่ใดในพระราชอาณาจักรจัดทำกัน เพื่อความเป็นระเบียบแบบแผนเดียวกันจึงสมควรยุบเลิกศาลแขวงอำเภอเบตง จังหวัดยะลา ให้ใช้ศาลจังหวัดยะลาแทน ทำความเดือดร้อนให้แก่ทั้งเจ้าพนักงานและราษฎรที่มีคดีความกัน เป็นอันมาก จนกระทรวงมหาดไทยเห็นความจำเป็นจึงขอเสนอตั้งขึ้นใหม่ ² แต่กระทรวงยุติธรรมก็ยังรังเกียจต่อมาจนสิ้นสมัยเทศาภิบาล นับเป็นการละเลยต่อความเดือดร้อนของราษฎรเป็นอย่างมาก ดังนั้นปัญหาด้านการศาลจึงไม่เพียงแต่มุสลิมเท่านั้นที่เดือดร้อน แม้ราษฎรทั่วไปที่ไม่ใช่มุสลิมก็ได้รับความเดือดร้อนเช่นกัน ปัญหาดังกล่าว เมื่อประกอบกับความเดือดร้อนด้านการปกครอง การเก็บภาษีอากรต่าง ๆ เพิ่มขึ้นในตอนหลังปี พ.ศ.2458 ซึ่งจะกล่าวในตอนต่อไปก็กลายเป็นปัญหาใหญ่ขึ้นในที่สุด

1.3 การคลัง

การจัดการปกครองแบบเทศาภิบาลด้านการคลังในมณฑลปัตตานีช่วงแรกระหว่างปี พ.ศ.2449 - 2465 สามารถแบ่ง เป็น 2 ตอน เช่น เกี่ยวกับการปกครองและการศาลที่กล่าวมาแล้ว คือแบ่ง เป็นตอนก่อนและหลังปี พ.ศ.2458 ดังนี้

¹ กองจดหมายเทศาภิบาล กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 บ.4/11 "เลิกถอนตำแหน่งอำนาจผู้พิพากษาศาลาการอำเภอเบตง จังหวัดยะลา" สารตราเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมถึงสมุหเทศาภิบาลและอธิบดีผู้พิพากษาศาลมณฑลปัตตานี ลงวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ.2458

² กองจดหมายเทศาภิบาล กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 บ.4/14 เจ้าพระยาอภัยราชากราบบังคมทูล ร.6 ที่ 29/3985 ลงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ.2461 และ เอกสาร ร.6 ม.22/9 จักวางระเบียบราชการในอำเภอเบตง จังหวัดยะลา มณฑลปัตตานี ลงวันที่ 10 - 15 ตุลาคม พ.ศ.2461

1.3.1 การคลังในมณฑลปัตตานีก่อนปี พ.ศ. 2458

การคลัง เป็นงานสำคัญที่รัฐบาลจำเป็นต้องเร่งรัดจัดการมาตั้งแต่สมัยแรกเริ่มคิดจัดการเทศาภิบาล¹ เพราะถ้ามองว่าการคลังซึ่งเป็นเรื่องของการเงินการอื่น ๆ ก็จะไม่พลอยติดขัดไปด้วย แต่การคลังก็เป็นเรื่องเกี่ยวกับผลประโยชน์ของราษฎรโดยตรง การดำเนินงานของรัฐบาลจึงต้องระมัดระวังมากโดยเฉพาะในมณฑลชายแดนที่เคยเป็นประเทศราช ซึ่งทางชาติแสดงท่าทีที่จะครอบครอง² เช่น มณฑลปัตตานี รัฐบาลได้นโยบายผ่อนผันกันเป็นพิเศษออกมา เพื่อไม่ให้ราษฎรเกิดความรู้สึกเคืองครอนจากการจัดการของรัฐบาลจนเกิดการเปรียบเทียบกับหัวเมืองมลายูข้างเคียง ซึ่งนอกจากเป็นการป้องกันไม่ใหราษฎรภายในอพยพออกไปแล้ว ยังเป็นการเชิญชวนให้ราษฎรมลายูจากเมืองข้างเคียง เช่น ไทรบุรี กลันตัน อพยพเข้ามาเป็นประชากรไทยในมณฑลปัตตานีให้มากยิ่งขึ้นด้วย โดยเฉพาะในท้องที่ชายแดนซึ่งห่างไกลและกันดาร เช่น อำเภอบะนัง จังหวัดยะลา และอำเภอตากใบ จังหวัดนราธิวาส รัฐบาลได้ผ่อนผันภาษีแก่ราษฎรในท้องที่นั้นเป็นพิเศษ โดยในท้องที่อำเภอบะนังซึ่งอัตราคิดชักส่วยสูงกว่าท้องที่อื่นในมณฑลปัตตานี รัฐบาลได้ประกาศลดเว้นการเก็บภาษีอากรบางอย่างมาตั้งแต่ พ.ศ. 2440 (ร.ศ. 116) เมื่อแรกเริ่มเข้าจัดการปกครอง ครั้นเมื่อจัดตั้งเป็นมณฑลปัตตานีแล้ว รัฐบาลก็ยังคงยกเว้นภาษีต่าง ๆ เหล่านั้นตามเดิม ทั้งยังเพิ่มให้ยกเว้นการเก็บภาษีเงินค่านา การราชการ และสรรพภาษีภายในอีก ใน พ.ศ. 2450 (ร.ศ. 126)³ เพื่อผ่อนผันแก่ราษฎรในท้องที่นี้

¹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าจุฑาธุชธราดิลกพรรณมฤคธิดาและพระยาราชเสนา เทศาภิบาล หน้า 49

² จรัส กัมพลาศิริ ผู้รวบรวม "พระบรมราชาธิบายในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เรื่อง เหตุชักของ 4 ประการซึ่งทำให้การตั้งปวงไม่สำเร็จได้โดยเร็ว" ศิลปากร 2 : 24 - 34 กรกฎาคม พ.ศ. 2509

³ เสถียร ดายลักษณ์ และคนอื่น ๆ ผู้รวบรวม "ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องงดเว้นการเก็บเงินค่านา การราชการ สรรพภาษีภายใน ท้องที่อำเภอบะนังชั่วคราว" ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 21 หน้า 247 - 248

ส่วนของอำเภอดากไบบังแมไม่อัคคึกเหมือนอำเภอบึงเตง แต่ดากไบบังเป็นดินแดนส่วนหนึ่งของ
 กลันตันที่ไทยเหลืออยู่หลังจากที่ไคแมงปันเจตแดนีให้อังกฤษ เมื่อปลายปี พ.ศ. 2451 (ร.ศ.
 127) จึงเป็นทั้งอำเภอบังแมและเป็นอำเภอมที่มีพรมแดนติดกับกลันตันของอังกฤษมากที่สุด
 รัฐบาลจึงต้องดำเนินการตั้งผอนผันเพื่อผูกใจราษฎรที่เข้ามาอาศัยใหม่ และระมัดระวัง
 ไม่เขมวงมากไปกว่ากลันตัน ดังปรากฏว่าในระยะ 3 ปีแรกที่จัดตั้งอำเภอดากไบบัง
 รัฐบาลได้ผอนผันยกเวนภาษีอากรทั้งหมดในท้องที่นี้ ทำให้ราษฎรกลันตันอพยพเข้ามาตั้ง
 บ้านเรือนมากขึ้นเป็นลำดับ¹ ครั้นกลันตันเก็บภาษีในท้องที่กลันตันเพิ่มขึ้น รัฐบาลไทยจึง
 ได้เริ่มพิจารณาเก็บภาษีบางอย่างและเงินค่าราชการขึ้นบ้าง โดยผอนผันเก็บเงินค่าราชการ
 ในอัตราค่าปีหนึ่งคนละ 2 บาท และเก็บภาษีโคกระบือที่ชาวต่างประเทศเอาเข้ามา
 ซื้อขายกันในอำเภอดากไบบัง² ซึ่งไม่เป็นที่เดือดร้อนของราษฎรส่วนใหญ่ประการใด

ส่วนในท้องที่อื่นของมณฑลปัตตานีที่อยู่ภายในเข้ามาและอุดมสมบูรณ์กว่า ในตอน
 แรกก่อนปี พ.ศ. 2458 นั้น รัฐบาลดำเนินการผอนผันภาษีเป็นพิเศษต่างกับมณฑลอื่นในทั่วไป
 เหมือนครั้งสมัยเป็นบริเวณ 7 หัวเมือง ดังเช่น เงินค่าราชการ ซึ่งรัฐบาลเก็บแก่ชาย
 จกรรจที่มีอายุระหว่าง 18 - 60 ปีนั้น ในมณฑลทั่วไปส่วนใหญ่เก็บในอัตรา 4 - 6 บาท
 แต่สำหรับมณฑลปัตตานี รัฐบาลเก็บเงินค่าราชการในอัตราค่าสุด และผอนผันเก็บมาก
 น้อยตามกำลังทรัพย์สินของราษฎรเป็น 4 อัตราคือ

อัตราที่ 1 เก็บแก่ผู้มีทรัพย์สินมาก ปีหนึ่งคนละ 3 บาท

อัตราที่ 2 เก็บแก่ผู้มีทรัพย์สินปานกลาง ปีหนึ่งคนละ 2 บาท

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/42
กรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบทูลกรมขุนสมมตอมรินทร์ ที่ 837/5935 ลงวันที่ 16
 กันยายน ร.ศ. 129

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.28.2/9
เลขและเงินค่าราชการมณฑลปัตตานี กรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูล ร.5
 ที่ 96/3806 ลงวันที่ 19 กรกฎาคม ร.ศ. 129 และ เอกสาร ร.6 ค.18/2 ภาษีโคกระบือ
กรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูล ร.6 ที่ 174/8023 ลงวันที่ 8 ธันวาคม ร.ศ. 129

อัตราที่ 3 เก็บแก่ผู้มีทรัพย์สินพอประมาณ ปีหนึ่งคนละ 1 บาท

อัตราที่ 4 เก็บแก่ผู้มีทรัพย์สินน้อย ปีหนึ่งคนละ 32 อัฐ หรือ 50 ส.ต.¹

ซึ่งนับเป็นการผ่อนผันเป็นอันมาก เพราะนอกจากเงินค่าราชการที่แบ่งจกตามกำลังทรัพย์แล้ว ภาษีอากรอื่น ๆ รัฐบาลก็เก็บในอัตราที่ต่ำกว่ามณฑลทั่วไป ดังนั้นในตอนแรกก่อนปี พ.ศ. 2458 ราษฎรส่วนใหญ่ในมณฑลปัตตานีจึงมีภาระค่านี้น้อยกว่ามณฑลใดในพระราชอาณาจักร อย่างไรก็ตามก็เงินผลประโยชน์แผ่นดินที่รัฐบาลพึงได้จากมณฑลปัตตานีก็ยังมีอัตราเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับนับตั้งแต่เริ่มลงมือจัดการเทศาภิบาลด้านการคลัง เมื่อครั้งเป็นบริเวณ 7 หัวเมืองสิบมา ดังตารางบัญชีเงินผลประโยชน์แผ่นดินที่เก็บจากมณฑลปัตตานีตั้งแต่ปี พ.ศ. 2445 - 2450 (ร.ศ. 121 - 126) ดังนี้

ตาราง 6 แสดงบัญชีเงินผลประโยชน์แผ่นดินที่เก็บจากมณฑลปัตตานีตั้งแต่ ร.ศ. 121 -

126

ลำดับปี	จำนวนเงินผลประโยชน์แผ่นดินที่เก็บได้	
	บาท	อัฐ
ร.ศ. 121	350,978	21
ร.ศ. 122	255,048	50
ร.ศ. 123	302,250	-
ร.ศ. 124	379,007	10
ร.ศ. 125 (พ.ศ. 2449)	407,942	19
ร.ศ. 126 (พ.ศ. 2450)	44..... (เอกสารขาด)	

ที่มา : คัดแปลงเป็นตารางจาก กระทรวงมหาดไทย "บัญชีเงินผลประโยชน์แผ่นดินในมณฑลต่าง ๆ เก็บได้ตั้งแต่ ศก 121 - 126" เทศาภิบาล เล่มที่ 7 แผ่นที่ 37 ลงวันที่ 1 เมษายน ร.ศ. 128

¹ เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ รวบรวม "ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องให้ยกเลิกวิธีเก็บเงินส่วยค่าน้ำเงินทองในบริเวณ 7 หัวเมือง เปลี่ยนเป็นเก็บเงินค่าราชการ" ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 20 ลงวันที่ 30 ตุลาคม ร.ศ. 124 หน้า 436 - 437

เมื่อพิจารณาตัวเลขในบัญชีดังกล่าวจะเห็นได้ว่า หลังจากรัฐบาลจัดการปกครอง
บริเวณ 7 หัวเมือง ตามกฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ.120 แล้ว
รัฐบาลก็ได้รับเงินผลประโยชน์แผ่นดินเพิ่มขึ้นเป็นลำดับทุกปี และเมื่อถึง เป็นมณฑลปัตตานี
แล้วในระยะสองปีแรกผลประโยชน์ก็ยังคงทวีขึ้น จึงนับเป็นผลดีของการจัดการปกครอง
ดินแดนส่วนนี้โดยตรงอีกประการหนึ่ง

แต่ถ้าพิจารณาภาวะการร่นทาง เศรษฐกิจในมณฑลปัตตานีในปีต่อ ๆ มาจะเห็นว่าใน
ขณะที่ผลประโยชน์แผ่นดินเพิ่มมากขึ้น เพราะระบบการปกครองและการคลังของรัฐบาลได้
ดำเนินการ เป็นแบบแผนรัดกุมขึ้น แล้วผลประโยชน์ของราษฎรในมณฑลปัตตานีซึ่งส่วนใหญ่มี
อาชีพกสิกรรมและทำเหมืองแร่กลับลดลง เพราะนอกจากการเพิ่มภาษีอากรที่เคยผ่อนผัน
ของรัฐบาลแล้ว สภาพดินฟ้าอากาศยังไม่เอื้ออำนวยแก่การกสิกรรมและการทำเหมืองแร่
ติดต่อกันมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2450 - 2454¹ อีกทั้งภาวะการค้าขายและกีดกันซึ่งเป็นสินค้า
สำคัญก็ตกต่ำลง เพราะผลของการค้าตกต่ำทั่วโลกและการเปลี่ยนแปลงระบบมาตรฐาน
เงินตรามาเป็นมาตรฐานทองคำในระยะแรกซึ่งยังไม่ได้กำหนดอัตราแลกเปลี่ยนแน่นอน²
ทำให้ภาวะเศรษฐกิจตกในสภาพขาวขุ่นมากแพ่ง เป็นที่เดือดร้อนของราษฎรทั่วไป³ จน
เกิดกรณีมี "ผู้วิเศษ" เชาวยุทธราษฎรให้เขารวมต่อความการดำเนินการของรัฐบาลในระหว่าง
ปีนั้น⁴ ซึ่งแม้ว่ารัฐบาลได้ทำการปราบปรามทันทางที่และผ่อนผันภาษีอากรลงเป็นพิเศษแล้ว

¹ J.C. Ingram, Economic change in Thailand 1850 - 1970, p. 83.

² พระเพ็ญ อันตระกูล การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า
เจ้าอยู่หัว (พ.ศ.2453 - 2468) วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหา
วิทยาลัย พ.ศ.2517 หน้า 50 - 51

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.3.4/7
"เชาปากหมากแพ่งในมณฑลปัตตานี" พระยาศรีสุนเทพ ราชปลัดหูลงถึงกรมมหินปาจิณ
กิตติ์ ราชเลขานุการ ร.6 ที่ 567/5897 ลงวันที่ 16 ตุลาคม ร.ศ.130

⁴ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.22/3 ผู้วิเศษ
ปล้นอำเภอยะหา มณฑลปัตตานี ร.ศ.130 ลงวันที่ 14 กันยายน ร.ศ. 130

ภาวะเศรษฐกิจในมณฑลปัตตานีก็ยังไม่ดีขึ้น เพราะยังต้องประสบปัญหาอันสืบเนื่องมาจาก สงครามโลกครั้งที่ 1 ซึ่งเกิดขึ้นในระหว่าง พ.ศ.2457 ถึง พ.ศ.2461 อีก โดยระหว่าง นั้นการค้ากับต่างประเทศหยุดชะงัก ภัยพิบัติการค้าที่มุกที่สิงคโปร์และปีนังปิดลง กระทบกระเทือน ต่อกิจการเหมืองแร่ทั้งในมณฑลปัตตานีและมณฑลภูเก็ตซึ่งมีอาชีพนี้เป็นอันมาก จนรัฐบาลต้อง ออกเงินช่วยเหลือเพื่อมิให้กิจการของลมเล็กจนคนงานของโรงงานและกองการจลาจลขึ้น¹ พร้อมกับส่งกำลังตำรวจภูธรลงไปรักษาความสงบเพิ่มเติมอีกในเดือนตุลาคม พ.ศ.2457 นั้น² แต่ปัญหาเศรษฐกิจของราษฎรในมณฑลปัตตานีกลับยังมีเพิ่มขึ้น เป็นลำดับ เมื่อรัฐบาลดำเนินการ เปลี่ยนแปลงแผนนโยบายจัดการปกครองมณฑลปัตตานีใหม่ระ เียบบบแบบแผนทางด้านการคลัง เหมือนกับมณฑลทั่วไปในปี พ.ศ.2458 เป็นต้นมา จนอาจกล่าวได้ว่าภาวะที่ราษฎรต้อง เพิ่ม ขึ้นในทรวงหลังปี พ.ศ.2458 นั้น มีส่วนสำคัญเป็นอันมากที่ก่อให้เกิดปฏิกริยารวมกันของราษฎร ในมณฑลปัตตานีปี พ.ศ.2465 เพราะภาวะเดิมที่มีอยู่ก็หนักและมีอุปสรรคมากพอแล้ว เพียง แต่การดำเนินงานเทศบาลในช่วงแรกตอนก่อนปี พ.ศ.2458 ของรัฐบาลมีการประสาน งานกันเป็นอย่างดี ทั้งมีนโยบายผ่อนผันเป็นพิเศษออกมา ปฏิกริยาที่เกิดขึ้นจึงไม่กว้าง ขว้างเท่าหลังปี พ.ศ.2458

1.3.2 การคลังในมณฑลปัตตานีหลังปี พ.ศ.2458

การเปลี่ยนแปลงระเบียบบริหารการเทศบาลในปี พ.ศ.2458 ที่โอนสังกัด สมุหเทศาภิบาลขึ้นตรงต่อองค์พระมหากษัตริย์ ทำให้เสนาบดีทุกกระทรวงสามารถส่งราชการ ถึงสมุหเทศาภิบาลโดยไม่ต้องผ่านกระทรวงมหาดไทย ประกอบกับแผนนโยบายที่จะให้ทุก

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ค.1/26 เรื่อง เรื่องจ่าย เงินรับจำนำค้ำประกันของพ่อค้าในมณฑลภูเก็ตและมณฑลปัตตานี (พ.ศ.2457 - 2466) ไม่ปรากฏวันเ็

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ค.8.1/1 งบประมาณแผนกกระทรวงมหาดไทย กรมหลวงจันทบุรีนฤนาถ เสนาบดีกระทรวงพระคลัง มหาสมบัติ กราบบังคมทูล ร.6 ที่ 8471/90 ลงวันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ.2457

ทองที่เป็นแบบแผนเดียวกันทั่วพระราชอาณาจักร มีผลกระทบต่อราษฎรในมณฑลปัตตานีผู้เคย
ได้รับการผ่อนผันเป็นพิเศษตลอดมาเป็นอันมาก เพราะ เสนาบดีทุกกระทรวงต่างสั่งปรับปรุง
ระเบียบราชการในมณฑลปัตตานีใหม่แบบแผนเดียวกันกับมณฑลทั่วไป โดยเฉพาะในด้านการ
คลังซึ่งยังแตกต่างกันอยู่มาก ดังจะเห็นได้จากการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีอากร
และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ที่เคยผ่อนผันกันตลอดมา ในใหม่แบบแผนเดียวกันทุกท้องที่เหมือน
มณฑลอื่นในพระราชอาณาจักร เป็นลำดับดังนี้ ปี พ.ศ.2459 หลังการปรับปรุงระเบียบแบบ
แผนและแนวนโยบาย รัฐบาลประกาศเก็บอัตราค่าภาคหลวงป่าไม้ตามกฎหมายข้อบังคับวางระ
เบียบวิธีจัดการรักษาป่า พ.ศ.2456¹ ปี พ.ศ.2461 หลังสงครามโลกครั้งที่ 1 รัฐบาล
ประกาศยกเลิกการเก็บค่านาตามประเพณีที่เจ้าเมืองเคยกำหนดไว้ ให้ใช้ระเบียบแบบ
แผนตาม "พระราชบัญญัติลักษณะเก็บเงินคานา ศก 119"² และประกาศเก็บเงิน
การราชการแบบราชการจกรจในมณฑลปัตตานีทุกท้องที่ในอัตราเดียวกัน³ ครั้นปีต่อมา
ประกาศให้เปลี่ยนเป็นเก็บเงินรัฐูปการตามพระราชบัญญัติลักษณะการเก็บเงินรัฐูปการ
พ.ศ.2462⁴ ปี พ.ศ.2463 รัฐบาลได้ประกาศกำหนดอัตราค่าภาษีภายในแคว้นพารา

¹หลวงประดิษฐมนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์) รวบรวม "ประกาศใช้กฎข้อบังคับ
วางระเบียบวิธีจัดการรักษาป่า พ.ศ.2456 ในมณฑลปัตตานี" ประชุมกฎหมายไทย ภาค
เพิ่มเติม หน้า 307 - 309

²"ประกาศยกเลิกการเก็บเงินคานา ตามประเพณีที่พระยาเมืองไคกำหนดไว้ให้
ใช้พระราชบัญญัติลักษณะเก็บเงินคานา ศก 119" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 35 แผนกกฎหมาย
ภาค 1 - 2 ลงวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ.2461 หน้า 416 - 417

³กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ค.17/8 ประกาศ
เปลี่ยนอัตราเก็บเงินการราชการในมณฑลปัตตานี ลงวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ.2461

⁴กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ค.17/9
พระราชบัญญัติเก็บเงินรัฐูปการ พ.ศ.2462 ไม่ปรากฏวันเดือนปี

ซึ่งเป็นอาชีพสำคัญของราษฎรในอัตราไม่เกินร้อยละ 10¹ ครั้นใน พ.ศ.2464 ได้มีการประกาศใช้กฎหมายบังคับเกี่ยวกับการเก็บรวงฝั งในมณฑลปัตตานี² และในปี พ.ศ.2465 ก่อนเกิดปฏิวัติสยามคองนั้น รัฐบาลประกาศใช้พระราชบัญญัติออกหลายฉบับโดยแก่ พระราชบัญญัติรดแลก พระราชบัญญัติรดจาง พระราชบัญญัติลดเลื้อน³ และกำหนดเก็บเงินอากรคาน้ำ⁴ นอกจากนี้ยังริเริ่มสำรวจสวนผลไม้เพื่อเตรียมจะเก็บเงินค่าอากรสวนต่อไป ซึ่งแต่ละฉบับแต่ละปีมีผลกระทบตอราษฎรในมณฑลปัตตานีโดยทวงทั้งสิน แม้บางฉบับไม่ใช่อากรแต่ราษฎรก็ตอง เสียค่าธรรมเนียมตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินั้น เช่น ผู้ไร่รดเทียมควบมาตองเสียค่าธรรมเนียมรดจางตามพระราชบัญญัติรดจาง 4 อัตรา คือ

รดชั้นที่ 1 รดกบเทียมควบมาค เก็บค่าจกทะ เบียนปีละ 2 งวด ๆ ละ 6 บาท

รดชั้นที่ 2 รดกบเทียมควบมาเกี้ยว เก็บค่าจกทะ เบียนปีละ 2 งวด ๆ ละ 4 บาท

รดชั้นที่ 3 รดกอง 2 ลอ หรือ 4 ลอ เทียมควบมาเกี้ยว เก็บค่าจกทะ เบียน

ปีละ 2 งวด ๆ ละ 3 บาท เทากับรดชั้นที่ 4 ซึ่งมีรดเทียมมาค ใช้สำหรับบรรทุกของและ

¹ กองจดหมายเทศแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ค.18/16 ภาชี ยางรับเบอร์ กรมพระจันทบุรีนฤนาถกรวยมังคมทูล ร.6 ที่ 10/1037 ลงวันที่ 30 เมษายน พ.ศ.2463 และ ประกาศเสนาบดีกระทรวงพระคลังกำหนดอัตราภาษีภายในแคว้นยางรับเบอร์ สำหรับใช้ใ พ.ศ.2465 ไม่ปรากฏวันเดือนปี

² เสถียร ลายลักษณ์ และ คนอื่น ๆ ผู้รวบรวม "ประกาศใช้ข้อบังคับวางระเบียบการหาของป่าว่าควบกวร เก็บรวงฝั งในมณฑลนครศรีธรรมราช มณฑลปัตตานี สุราษฎร์ พินธุโลก รอยเอ็ก รวม 5 มณฑล" ประชุมกฎหมายประจำศก เลม 34 หน้า 500

³ เสถียร ลายลักษณ์ และ คนอื่น ๆ ผู้รวบรวม ประชุมกฎหมายประจำศก เลม 35 หน้า 597 - 600, 600 - 604, 604 - 607

⁴ ประกาศให้จกเก็บเงินอากรคาน้ำในมณฑลปัตตานี ตั้งแต่ พ.ศ.2465" ราชกิจจานุเบกษา เลม 38 ลงวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ.2464 หน้า 633 - 640

ของเสียดาหารรวมเป็นมคชบิณฑ์ 1 บาท¹ ซึ่งเท่ากับราษฎรต้องเสียภาษีเพิ่มขึ้นนั่นเอง
แม้ประกาศหรือพระราชบัญญัติบางฉบับเป็นเงินหรือภาษีที่ราษฎรเคยเสียมาแต่ก่อน เช่น เงิน
ค่านา และเงินค่าราชการ แต่เมื่อรัฐบาลเปลี่ยนแปลงเป็นประกาศใหม่ ราษฎรก็ต้อง
เสียเงินเพิ่มมากขึ้นอีก ดังเช่นเงินค่านานั้น ตามประเพณีเดิมไม่เก็บตามจำนวนเนื้อที่นา
แต่เก็บตามจำนวนโคและทรัพย์ แบ่งเป็น 3 ชั้นคือ

ผู้มีนาและมีโคของตนเอง เก็บเป็นชั้นที่ 1

ผู้มีนาแต่ไม่มีโค เก็บเป็นชั้นที่ 2

ผู้ที่เช่านาและเช่าโคเช่าทำ เก็บเป็นชั้นที่ 3

ทั้งสามชั้นมีอัตรากำหนดแน่นอน ใครมีนามากน้อยหรือทำไถปลูเสียผลอย่างไร
ก็เสียค่านาตามฐานะของตน² แต่เมื่อเปลี่ยนวิธีเก็บเงินค่านาตามพระราชบัญญัติลักษณะ
เก็บเงินค่านา ศก. 119 ตั้งแต่เดือนมีนาคม พ.ศ. 2461 แล้ว ราษฎรที่ทำนาของเสียเงิน
ตามจำนวนเนื้อที่นาที่ทำจริงในอัตรานาฟางลอยชั้น เบื้องต้นคือเก็บอัตราไร่ละ 40 สตางค์
งอนละ 10 สตางค์³ เท่ากันหมด บรรดาชาวนาส่วนใหญ่เป็นคนยากจนเคยเสียในอัตรา
ชั้นที่ 2 ที่ 3 ซึ่งน้อยกว่าจึงต่างรู้สึกว่าการเพิ่มภาษีขึ้นอีก

ส่วนเงินค่าราชการหรือเงินรัฐูปการก็เช่นกัน แต่เดิมรัฐบาลผ่อนผันให้เก็บเงิน
ค่าราชการแก่ราษฎรจนหมดปีค่านีเป็น 4 อัตราตามฐานะแต่ละบุคคล คนละ 3 บาท 2 บาท
1 บาท และ 50 สตางค์ต่อปีตามลำดับ ครั้นเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2461 รัฐบาลก็ปรับปรุง

¹ เสียดาหาร ลายลักษณ์ และ คนอื่น ๆ รวบรวม "ประกาศกระทรวงมหาดไทย
ว่าด้วยการจัดระเบียบตามพระราชบัญญัติรูดจางในมณฑลปัตตานี มณฑลนครศรีธรรมราช"
ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 35 หน้า 597 - 600

² กองจดหมายเทศแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม. 22/15
รายงานเจ้าพระยาบรมราชครูตรวจราชการมณฑลปัตตานี เจ้าพระยาบวรราชมหาดมณฑล ร. 6
ที่ 2/1462 ลงวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2466

³ "ประกาศเปลี่ยนพิภคเก็บเงินค่านาเป็นสตางค์ ร.ศ. 128" ราชกิจจานุเบกษา
เล่ม 26 ลงวันที่ 27 มีนาคม ร.ศ. 128 หน้า 139 - 141

อัตราใหม่เก็บคนละ 3 บาทเท่ากัน เมื่อเปลี่ยนจากเงินการราชการเป็นเงินราชการใน
ปีต่อมาเก็บในอัตราคนละ 3 บาท ราษฎรส่วนใหญ่ที่เคยเสียเงินการราชการในอัตรา
2 บาท 1 บาท และ 50 สตางค์ จึงต่างรู้สึกเดือดร้อนกันว่ารัฐบาลขึ้นภาษีอีก เพราะ
ต้องเสียเงินเพิ่มขึ้น ทั้ง ๆ ที่ถ้าพิจารณาอัตราที่เก็บในมณฑลทั่วไป จะเห็นว่าเงินค่านา
ไร่ละ 40 สตางค์ และเงินการราชการหรือราชการคนละ 3 บาทต่อปีนี้เป็นอัตราค่า
ที่ต่ำแล้ว แต่เนื่องจากความไม่เข้าใจกันระหว่างรัฐบาลกับราษฎรในมณฑลปัตตานี และ
การไม่พยายามทำความเข้าใจต่อกันนั่นเอง ทำให้ต่างเข้าใจผิดกัน คือรัฐบาลนั้นคิดว่า
โดยอนันตภาณีแก่ราษฎรในมณฑลปัตตานีในอัตราที่ต่ำสุดแล้ว แต่ฝ่ายราษฎรกลับรู้สึกว่า
รัฐบาลเพิ่มภาษีเก็บในอัตราสูงสุดเพราะต้องเสียเงินเพิ่มขึ้น เท่ากับคนมีทรัพย์มากที่เคยเสีย
ในอัตราสูงสุด ซึ่งไม่ปรากฏว่าได้มีการชี้แจงให้เป็นที่เข้าใจกันแต่ประการใด

ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลกลับออกประกาศใช้พระราชบัญญัติต่าง ๆ อย่างติดต่อกัน
ทุกปี โดยเฉพาะในช่วงหลังสงครามโลก ทำให้ราษฎรยิ่งได้รับความเดือดร้อนมากขึ้น
เพราะพระราชบัญญัติแต่ละฉบับราษฎรต้องจ่ายเงินเพิ่มขึ้น ยิ่งไปกว่านั้นบางฉบับไม่เหมาะ
สมกับท้องที่มณฑลปัตตานีเลย ดังเช่นการเก็บอากรค่าน้ำความถูกขอมึงกับอากรค่าน้ำ ซึ่ง
ประกาศใช้ในมณฑลปัตตานีตั้งแต่ปี พ.ศ. 2465 นั้น ได้สร้างความเดือดร้อนแก่ราษฎร
เป็นอันมาก เพราะวิธีจับสัตว์น้ำในมณฑลปัตตานีมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากมณฑลทั่วไป ทั้งใน
ด้านเครื่องมือและวิธีการ¹ ราษฎรที่จะหาปลาคนหนึ่ง ๆ จะต้องใช้เครื่องมือหลายประเภท
เพื่อให้เหมาะกับชนิดของปลาแต่ละชนิดและแต่ละฤดู ดังนั้นคนหนึ่ง ๆ จึงต้องเสียอากร
ค่าเครื่องมือเหล่านั้นเป็นจำนวนเงินมากกว่าผลประโยชน์ที่จะได้รับ ยิ่งเครื่องมือบาง
ประเภท เช่น อวนชนิดที่มีปีกเป็นคางต่าง ๆ ซึ่งเป็นเครื่องมือจับปลาที่ใช้กันเฉพาะในท้องที่
มณฑลปัตตานีไม่มีกำหนดไว้ในกฎข้อบังคับ จึงกลายเป็นปัญหาโต้เถียงกันถึงอัตราที่จะวัด
ทั้งปีกหรือวัดเฉพาะดงที่จับปลา เพราะราคาต่างกันมากคือถ้าวัดทั้งปีกต้องเสียค่าอากร

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม. 22/14
รายงานเจ้าพระยาบรมราชทรวจจักษ์ราชการมณฑลปัตตานี เจ้าพระยาบรมราชกราบ
บัณฑิตย์ ร. 6 ที่ 2/1462 ลงวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2466

ตั้ง 140 บาท แต่ถ้าวัดเฉพาะตัวลุงด้กปลา ก็เสียเงินค่าอากรเพียง 14 บาท เจ้าพนักงาน จึงต้องการวัดทั้งปีกร ราษฎรก็ต้องการให้วัดเฉพาะตัวลุงด้กปลา ปัญหาเช่นนี้จึงไม่อาจ ตกลงกันได้ เป็นที่เคืองรอนแก่ราษฎรเป็นอันมาก¹ ถึงปรากฏชัดในรายงานเจ้าพระยา บมราชตราวจราชนกรมชลปักษีคานีปี พ.ศ.2466 ตอนหนึ่งว่า "...ในเรื่องนี้ราษฎรร้อง เคืองรอนมาก แม้ในคราวที่ข้าพระพุทธเจ้าออกไปถึง ก็ได้รับเรื่องราวขอความกรุณา เป็นอันมาก และตลอดทุกจังหวัดที่ไต่ถามไป..."²

ปัญหาความเคืองรอนของราษฎรในมณฑลปักษีคานีที่เกิดจากการเพิ่มภาษีอากรของ รัฐบาลในช่วงหลัง พ.ศ.2458 โดยเฉพาะอากรค่าน้ำนี้มีความสำคัญเป็นอันมากที่ก่อให้เกิด การเปรียบเทียบกับรัฐมลฑลชวชวเคียง ซึ่งไม่ไ้เก็บ "จุกจิก" อย่างไทย จนในที่สุด ต้องมีการอพยพออกไปอาศัยในเขตมลฑลชวชวเคียงนั้น และรวมต่อต้านรัฐบาลลงขึ้นเมื่อ มีผู้นำให้เห้นว่าเป็นการ "กดขี่" ของรัฐบาล โดยใ้การใช้การเก็บภาษีอากรซึ่งเป็นเรื่องที่ กระหมกระเทือนต่อปากท้องของราษฎรโดยตรง เป็นทางขึ้นนำ ประกอบกับเรื่องอื่น ๆ ให้ ราษฎรรู้สึกเคืองรอนมากขึ้น ยิ่งผู้ขึ้นำเป็นคนที่มีเชื้อชาติ ศาสนา เกี่ยวกันต่อต้านรัฐบาล จึงเกิดขึ้นไ้ลงมายิ่งขึ้น³ ดังนั้นการเพิ่มภาษีอากรอย่างเร่งรัดและไม่รอบคอบในช่วงหลัง พ.ศ.2458 นี้จึงเป็นชนวนที่สำคัญนำไปสู่การต่อต้านรัฐบาลขึ้นในที่สุด

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.22/14
รายงานเจ้าพระยาบมราชตราวจจักราชนกรมชลปักษีคานี เจ้าพระยาบมราชกราบบังคม
ทูล ร.6 ที่ 2/1462 ลงวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ.2466

² ก.

³ ก.

1.4 การทำนุบำรุงบ้านเมือง

ในขณะที่รัฐบาลเร่งดำเนินการปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานีทั้งในด้านการปกครอง การศาล และการคลังกิจการ รัฐบาลก็ไ้เร่งดำเนินการทำนุบำรุงบ้านเมือง ในมณฑลปัตตานีให้มีความเจริญขึ้นทั่วทั้งทางกานวัตถุและกานจิตใจ กล่าวคือทางกานวัตถุ นั้น รัฐบาลได้เร่งดำเนินการสร้างสิ่งที่เป็นสาธารณประโยชน์ต่าง ๆ ขึ้นเพื่อสร้างความเจริญ และสะดวกสบายในบ้านเมือง งานสำคัญได้แก่การสร้างและปรับปรุง เส้นทางคมนาคม ภายในมณฑลและระหว่างมณฑลให้มีความสะดวกยิ่งขึ้น ส่วนการทำนุบำรุงบ้านเมืองทาง กานจิตใจนั้น ที่สำคัญได้แก่การจัดการศึกษาให้แก่เยาวชนชายหญิง เพื่อให้เยาวชนทั้ง หลายได้รับการศึกษาและมีอาชีพที่ดีสืบไป ในการพิจารณาเกี่ยวกับการทำนุบำรุงบ้านเมือง จึงแยกเป็น 2 ประเด็น คือ การทำนุบำรุงบ้านเมืองทางกานวัตถุ กับการทำนุบำรุงบ้าน เมืองทางกานจิตใจ แต่เพื่อไม่ให้เกิดความสับสนในเรื่องหัวข้อ ผู้เขียนจึงแยกศึกษา การทำนุบำรุงทั้งสองประเด็น เป็น 2 หัวข้อ ตามลักษณะงานและหน่วยงานที่ดำเนินการ งานสำคัญนั้น คือในประเด็นการทำนุบำรุงบ้านเมืองทางกานวัตถุซึ่งดำเนินการสร้าง สาธารณประโยชน์เป็นสำคัญนั้นหัวข้อหนึ่ง โดยจะกล่าวในหัวข้อการทำนุบำรุงนี้ ส่วนการ ทำนุบำรุงบ้านเมืองทางกานจิตใจซึ่งมีการศึกษาเป็นงานสำคัญ และมีลักษณะงานเฉพาะ ผู้เขียน จึงแยกเป็นหัวข้อการศึกษาขึ้นเพื่อศึกษาโดยละเอียดเป็นลำดับไป ซึ่งในแต่ละหัวข้อก็จะ แบ่ง เป็น 2 ตอนตามลักษณะนโยบายและการดำเนินงาน เหมือนกับการปฏิรูปด้านอื่น ๆ คือแบ่งเป็นตอนก่อนและหลัง พ.ศ.2458 เป็นลำดับดังนี้

1.4.1 การทำนุบำรุงบ้านเมืองในมณฑลปัตตานีก่อนปี พ.ศ.2458

เมื่อพิจารณาการดำเนินงานปฏิรูปการปกครองในมณฑลเทศาภิบาลทั่วไป จะเห็นว่าราชการส่วนใหญ่ทั้งในด้านการปกครอง การศาล และการคลัง ต่างเรียบร้อย เป็นไปตามแบบแผนเพิ่มขึ้น เป็นลำดับ แต่โดยทั่วไปยังคงมีปัญหาด้านการคมนาคมที่ยังไม่ คิดต่อหัวถึงกัน ซึ่งรัฐบาลได้ตระหนักในปัญหานี้เป็นอย่างดี ดังนั้นตั้งแต่ปี พ.ศ.2449 เป็นต้นมา ที่ประชุมเทศาภิบาลจึงตกลงให้ดำเนินการทำนุบำรุงบ้านเมือง ด้วยการเกณฑ์ แรงราษฎรในแต่ละท้องที่ให้ร่วมกันสร้างและปรับปรุง เส้นทางคมนาคมที่ชำรุดทรุดโทรมไปมา

ภายในมณฑล โดยมีสมุหเทศาภิบาล เป็นผู้ดำเนินการ เหนี่ยวรั้งราษฎรซึ่งคนหนึ่ง ๆ จะถูกเกณฑ์ปีละ 15 วัน¹ การดำเนินการดังกล่าวนี้ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยทรงดำริว่าเป็นพิเศษว่า การเกณฑ์ราษฎรนั้นต้องกระทำให้เหมาะสมกับกาลเทศะ เช่นไม่ควรเกณฑ์แรงในฤดูหนาวหรือเกณฑ์เกินกว่า 15 วัน และถ้าเกณฑ์ไปทำงานที่อื่นต้องคำนึงควรรายเบียดเบียนให้แก่ราษฎรเหล่านั้นด้วย² ทั้งนี้เป็นการป้องกันไม่ให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อนจากการเกณฑ์แรงเกินไปนั่นเอง

ในทางปฏิบัติ พระยาศักดิ์เสนา (หนา บุนนาค) ในฐานะสมุหเทศาภิบาลมณฑลปัตตานีได้ขอความร่วมมือจากกรมการอำเภอ กำนันผู้ใหญ่บ้านช่วยกะเกณฑ์ราษฎรในแต่ละตำบลร่วมกันสร้างถนนหนทางหรือสะพานต่าง ๆ ในตำบลตนเพื่อ "ถวายเป็นพระราชกุศล" กัน ดังนั้นในระหว่างปี พ.ศ.2453 - 2454 เป็นต้นมาจึงปรากฏหลักฐานเป็นรายงานเกี่ยวกับการร่วมกันสร้างถนนหนทางและสะพานต่าง ๆ ในมณฑลปัตตานีมากมายหลายท้องที่ ดังเช่น ที่อำเภอระเภา เมืองตานี แหกสนา กำนันตำบลสะก่า พร้อมกับผู้ใหญ่บ้านและราษฎรในตำบลได้ร่วมกันทำถนนขึ้นสายหนึ่งตั้งแต่ที่ว่าการอำเภอระเภาไปต่อทางใหญ่ที่จะไปเมืองสายบุรี และเปิดใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ.2454 แล้ว³ เป็นต้น เป็นผลให้มณฑลปัตตานีมีเส้นทางคมนาคมเพิ่มมากขึ้น เกิดความคล่องตัวของรัฐบาล ดังปรากฏในรายงานตรวจราชการหัวเมืองปักษ์ใต้ของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยในปี พ.ศ.2455 ว่า "มณฑลปัตตานี ถนนเขาทำไคมากกว่าที่เราเข้าใจมาก มีถนนแควบางนรา คลอดขึ้นมากต่อแควสงขลาแล้ว และยังมีสายอื่นขึ้นไป

¹ กระทรวงมหาดไทย "รายงานประชุมเทศาภิบาล แผนกโยธาแลแผนกทหาร ร.ศ.125" เทศาภิบาล เล่ม 2 แผ่นที่ 12 ลงวันที่ 1 มีนาคม ร.ศ.125

² ฎ.

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.15.1/15 ถนนในมณฑลปัตตานี พระยาศรีสุนทเทพ ราชปลัดทูลฉลองกระทรวงมหาดไทยกราบทูลกรมหมื่นปราจิณกิติบดี ราชเลขานุการ ที่ 578/5896 ลงวันที่ 18 ตุลาคม ร.ศ.130

ตามตะวันตกอีกหลายสาย..."¹ ทำให้การติดต่อไปมาระหว่างมณฑลและภายในมณฑล สะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น บ้านเมืองในมณฑลปัตตานีจึงมีความเจริญขึ้นเป็นลำดับ เพราะ เมื่อการคมนาคมสะดวกขึ้น การค้า การทำมาหากินของราษฎร ตลอดจนการจัดการปกครองของรัฐบาลก็ดำเนินการสะดวกขึ้นด้วย ดังปรากฏในสำเนาโทรเลขของสมเด็จพระบวรราชราชนาภภาพที่มีมาจากเมืองปัตตานีตอนหนึ่งว่า "ไต่ตรวจมณฑลปัตตานีตลอดแล้ว บ้านเมืองกำลังเจริญ การปกครองเรียบร้อยดีมาก การโยธาถนนที่สำคัญทำแล้วมาก..."² บางเมือง เช่น สายบุรี ถึงกับมีความเจริญขึ้นเป็น "คนละเมือง" ที่เดียว ดังปรากฏใน สำเนาโทรเลขอีกฉบับหนึ่งว่า "เมืองสายบุรี เป็นคนละเมืองกับที่ไต่เห็นคราวก่อน ทั้งหนทางดีมาก ทำดีด้วย..."³ ทั้งนี้ย่อมแสดงถึงการร่วมมือร่วมแรงของราษฎรใน มณฑลปัตตานี เป็นอย่างดียิ่งนั่นเอง เพราะ เส้นทางคมนาคมที่นำความเจริญสู่บ้านเมือง เหล่านั้นล้วน เกิดจากการ เกณฑ์แรง ราษฎรทั้งสิ้น

แต่ถ้าพิจารณาความคงทนของผลงานดังกล่าว จะเห็นว่าผลงานอันเกิดจากการ เกณฑ์แรงงานราษฎร เหล่านี้มีชีวิตจำกัดทั้งในแง่เทคนิคและอุปกรณ์ หากขาดการบำรุง รักษาหรือซ่อมแซมตลอดเวลาก็ย่อมจะทรุดโทรมลงโดยเร็ว ซึ่งลักษณะดังกล่าวปรากฏชัด ในตอนหลัง พ.ศ. 2458 ซึ่งยกเลิกการเกณฑ์แรงราษฎรช่วยทำนุบำรุงบ้านเมือง ทั้ง ๆ ที่รัฐยังขาดแคลนเจ้าหน้าที่และเงินทุนที่จะทำนุบำรุงรักษาเองอย่างเต็มที่ สภาพเช่นนี้จึง ไม่เป็นผลดีแก่การปกครองบ้านเมืองแต่ประการใด เพราะนอกจากทำให้การคมนาคมที่เคยคล่องต่องดุดีอยู่แล้ว ศรัทธาที่บรรดาราษฎรทั้งหลายได้เคยร่วมแรงร่วมใจกันสร้าง ถนนหนทาง เหล่านั้นก็ลดลงด้วยทางคิดว่ารัฐไม่เอาใจใส่ในผลงานของพวกตน จนในที่สุด

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.3.3/3
กรมพระดำรงราชานุภาพตรวจราชการหัวเมืองปัตตานี สำเนาลายพระหัตถ์ เรื่องการ
ทำถนนในมณฑลนครศรีธรรมราชและมณฑลปัตตานี ลงวันที่ 18 พฤษภาคม ร.ศ. 131

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.3.3/3
สำเนาโทรเลขกรมพระดำรงราชานุภาพถึงพระยามหาอำมาตย์ ลงวันที่ 18 พฤษภาคม ร.ศ. 131

ถึงกับแสดงความไม่พอใจในการดำเนินงานใด ๆ ร่วมกับรัฐบาลอีกต่อไป อย่างไรก็ตาม การทำนุบำรุงบ้านเมืองในมณฑลปัตตานีในตอนก่อนปี พ.ศ. 2458 ดังกล่าวในตอนต้นก็ได้นับเป็นที่พอใจของราษฎรทั่วไปและรัฐบาลเป็นอย่างยิ่ง เพราะนอกจากการคมนาคมสะดวกขึ้น อย่างประหยัดเงินของรัฐแล้ว บ้านเมืองในมณฑลปัตตานีได้มีความเจริญขึ้นในทุกด้านด้วย นอกจากนี้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2442 รัฐบาลยังได้ดำเนินการสร้างทางรถไฟสายใต้ขึ้นเป็นระยะ ๆ* เพื่อให้การคมนาคมระหว่างกรุงเทพฯ กับมณฑลทางภาคใต้ได้เชื่อมต่อกัน อันจะนำความเจริญไปยังมณฑลนั้นรวดเร็วยิ่งขึ้น ซึ่งทางรถไฟสายใต้ก็ได้เปิดเดินรถตลอดลงไปถึงสุไหงโกโลกในมณฑลปัตตานีตั้งแต่ปี พ.ศ. 2464 เป็นต้นมา ทำให้บ้านเมืองในมณฑลปัตตานีมีความเจริญมากขึ้น

1.4.2 การทำนุบำรุงบ้านเมืองในมณฑลปัตตานีหลังปี พ.ศ. 2458

ในปี พ.ศ. 2458 ได้มีการปรับปรุงระบบบริหารเทศาภิบาล และประกาศยกเลิกการกะเกณฑ์แรงงานราษฎรเพื่อใช้ในการทำนุบำรุงบ้านเมือง หากจะใช้ต้องใช้ค่าแรงงานตอบแทน ทำให้การทำนุบำรุงบ้านเมืองทางด้านการวัตถุในตอนหลังปี พ.ศ. 2458 เป็นไปด้วยความยากลำบาก เพราะประสบปัญหาด้านทุนทรัพย์สำหรับดำเนินการ งานที่ราษฎรได้ร่วมแรงสร้างกันมาแต่เดิมจึงเริ่มทรุดโทรมลงเป็นลำดับ ถึงกับต้องเลิกใช้ไปในบางแห่งบางตอน สร้างความเดือดร้อนแก่ราษฎรผู้สัญจรไปมา โดยเฉพาะพวกพ่อค้าเป็นอันมาก จึงจะเห็นได้จากรายงานตรวจราชการมณฑลปัตตานีของเจ้าพระยาบวรราช (ปั้น สุขุม) ซึ่งตรวจราชการในมณฑลปัตตานีเมื่อปี พ.ศ. 2466 ตอนที่เฝ้าว่า

๑...ถนนในแถบปัตตานีที่มีไค้มากสายเช่นนี้ เพราะแต่เดิมยังใช้การกะเกณฑ์กันสะดวกติดกับมณฑลขึ้นในที่นี้จะเอาอย่างไม่ได้ แต่กระนั้นก็ดีในเวลานี้จะกระทำ

* ราชบัณฑิตยสถาน อัครานุกรมภูมิศาสตร์ไทย เล่ม 1 หน้า 254

* การสร้างทางรถไฟสายใต้ รัฐบาลได้ดำเนินการเป็น 2 ระยะ โดยเริ่มดำเนินการตั้งแต่ พ.ศ. 2442 จากกรุงเทพฯ ถึงเพชรบุรีเป็นระยะทางยาว 151 ก.ม. ก่อนแล้วจึงเริ่มระยะที่ 2 ตั้งแต่เพชรบุรีถึงระแงะ มณฑลปัตตานี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2452 สร้างเสร็จและเปิดเดินรถถึงสุไหงโกโลกมณฑลปัตตานีเมื่อปี พ.ศ. 2464 ทั้งหมดมีระยะทางยาว 144 กม.

อย่างแถมกันไม่สะดวกแล้ว แล้งจะกระทำไปได้อีกต่อไป เมื่อการกะเกณฑ์
จะ เป็นไปไม่ได้ แล้งไม่มีเงินสำหรับจะบำรุงรักษาด้วย ก็เป็นอันหมดทาง...
เมื่อเป็นดังนี้แล้วความเจริญในทางคมนาคมอันเกี่ยวแก่สินค้าหรือประโยชน์แก่
ประชาชน จึงตกอยู่ในด้านที่ไม่ทันแก่เวลา เป็นข้อที่น่าเสียดาย แต่ก็ เป็น
อันเหลือเสียดายที่จะแก้ไข เพราะ เป็นข้อขัดข้องสำคัญอันเกี่ยวกับการเงิน...

ในภายหลังปี พ.ศ. 2458 รัฐบาลได้เปลี่ยนแปลงแผนนโยบายจัดการเทศบาล
ในมณฑลปัตตานีให้มีแบบแผน เหมือนกับมณฑลทั่วไปในพระราชอาณาจักรทุกประการ ทั้งในด้านการปกครอง การศาล และการคลัง ดังได้กล่าวแล้วในตอนต้น ทำให้ราษฎรทางรู้สึก
เดือดร้อนกันยิ่งขึ้น เพราะขณะที่ต้อง เสียภาษีเพิ่มขึ้นแต่กลับได้รับ "บริการ" ลดลง จะใช้
ถนนหนทางไม่ได้สะดวกเหมือนดังเดิม แม้ในภายหลังปี พ.ศ. 2458 นี้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2464
เป็นต้นมาจะมีรถไฟหลวงสายใต้ซึ่งรัฐบาลได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ พ.ศ. 2442² จาก
กรุงเทพฯ มาถึงมณฑลปัตตานีตลอดถึงสุไหงโกโลกแล้วก็ตาม ความไม่สะดวกในการใช้
ถนนหนทางที่เชื่อมถึงทางรถไฟก็ยัง เป็นปัญหาเดือดร้อนของราษฎรทั่วไปเพราะถนนเหล่านั้น
ต่างทรุดโทรมลง เป็นล้าสมัย ขาดการบำรุงรักษา ครั้นรัฐบาลแก้ไขปัญหาดูด้วยการจัด
การสุขาภิบาล ซึ่งเป็นการทำนุบำรุงบ้านเมืองทั้งในด้านการคมนาคม การรักษาความ
สะอาดในท้องที่ และการป้องกันรักษาพยาบาลโรคภัยในบ้านเมืองด้วยการอาศัยบุคคลากร
และกำลังทรัพย์ของท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ. 127

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.3.3/2 เจ้าพระยา
บรมราช เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยตราพระราชกฤษฎีกา เจ้าพระยาบรมราชกราบ
บังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ 7/2022 ลงวันที่ 28 มิถุนายน พ.ศ. 2466

² เกื้อกูล ปันยงฉันทน์ การพัฒนาการคมนาคมทางบกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เอกสารการนิเทศการศึกษา ฉบับที่ 194 กรมการฝึกหัดครู
หน้า 118 - 125

ทองเก็บเงินราษฎรเพิ่มขึ้นอีก¹ ราษฎรส่วนใหญ่ซึ่งเดือดร้อนจากภาษีอากรอื่น ๆ อยู่แล้ว จึงตำหนิไม่พอใจในการดำเนินงานของรัฐบาล ยิ่งในทศวรรษที่ พ.ศ. 2458 นี้การเดิน ทางรถไฟไปมาระหว่างมณฑลปัตตานีกับหัวเมืองมลายูข้างเคียง เช่น ไทรบุรี กลันตัน ซึ่งมีทางรถไฟติดต่อกัน สะดวกรวดเร็วขึ้น ความรู้สึกเปรียบเทียบกับหัวเมืองมลายูข้างเคียง ซึ่งเจริญกว่าก็เกิดขึ้นโดยง่ายและรวดเร็วยิ่ง

ดังนั้นแม้รัฐบาลจะพยายามทำนุบำรุงบ้านเมืองในมณฑลปัตตานีด้วย "เจตนา" ที่ดีเพียงใด หากไม่คำนึงถึงความเดือดร้อนของราษฎรและเร่งรัดพัฒนาอย่างเต็มที่ในบานเมืองมีความเจริญเท่าเทียมหัวเมืองมลายูข้างเคียงใดแล้ว เจตนาที่ดีก็ไม่มีผลให้เป็นที่พอใจของราษฎรและรัฐบาลแต่อย่างใด ความไม่พอใจในเรื่องนี้จึงเป็นชนวนที่นำไปสู่การต่อต้านรัฐบาลอีกประการหนึ่ง

1.5 การศึกษา

นอกจากการทำนุบำรุงบ้านเมืองทางด้านวัตถุเพื่อสร้างความเจริญแก่บ้านเมืองและเพื่ออำนวยความสะดวกสบายแก่ราษฎรแล้ว รัฐบาลยังได้ดำเนินการทำนุบำรุงด้านจิตใจแก่ราษฎรทั่วไปด้วย โดยการจัดการศึกษาตามแบบสากล เพื่อให้เยาวชนทั้งหญิงชายได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึงกัน เพราะแต่เดิมมาการศึกษาของไทยอยู่ในวงแคบเฉพาะบางกลุ่มบางพวก² และไม่มีแบบแผนเป็นมาตรฐาน กล่าวคือสภาพการศึกษาโดยทั่วไปของไทยแต่โบราณมาได้ลักษณะดังนี้

¹ เสถียร ลายลักษณ์ และ คนอื่น ๆ ผู้รวบรวม "พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล ความหัวเมือง ร.ศ. 127" ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 22 ลงวันที่ 5 กันยายน ร.ศ. 127 หน้า 347 - 355

² แฉ่งน้อย คิตติรานนท์ เสนาบดีกระทรวงธรรมการในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์มหาวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2519 หน้า 26

ก. การวางจุดหมายของการศึกษา ยังไม่เป็นไปในแนวเดียวกันทั้งประเทศ ถ้าเป็นราษฎรทั่วไปแล้ว จะมุ่งให้เด็กมีระเบียบวินัยมากกว่าการอ่านออกเขียนได้ เพราะถ้าไม่ได้รับราชการวิชาหนังสือที่เรียนไปก็ไม่ได้ใช้ประโยชน์อะไร ซึ่งไม่นานก็ลืมหมด ส่วนการฝึกระเบียบวินัยนั้นเห็นผลกันทันที และมีคุณค่าในชีวิตมากกว่า บิดามารดาจึงต่างพอใจที่จะส่งบุตรชายไปศึกษาในวัดเพราะคิดว่าถ้าได้อยู่กับพระจะทำให้เป็นผู้มีระเบียบวินัยที่ดีขึ้น¹ ทั้งนี้สังเกตได้จากข้อบังคับการเรียนที่ปรากฏในโบราณศึกษา ของพระยาปริยัติธรรมธาดา (แพ ตาละลักษมณ์) และในประวัติกระทรวงศึกษาธิการ² จะเห็นว่าการเรียนนั้นมีระเบียบการเคร่งครัดในระเบียบข้อห้ามต่าง ๆ มาก มีการฝึกหัดความตั้งใจ กิริยา มารยาทต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์ในชีวิตประจำวัน สำหรับลูกเจ้านายและขุนนางนั้น นอกจากจะมีการเรียนรู้อบรมกิริยามารยาทโดยวิธีธรรมชาติดจากพ่อแม่ซึ่งเป็นเจ้านายหรือขุนนางแล้วก็มีการศึกษาศิลปวิทยาแตกต่างกันออกไป การศึกษาแต่โบราณจึงไม่มีแบบแผนเป็นมาตรฐานหรือจุดหมายที่เป็นแนวเดียวกัน

ข. สถานศึกษา มีอยู่เพียง 2 แห่ง คือ วัดกับวัง โดยวัดนั้นเป็นสถานศึกษาสำหรับเด็กชายทั่วไป ไม่มีการจำกัดอายุและระยะเวลาศึกษา นักเรียนจะอยู่มานจนกระทั่งบรรพชาหรือบวชเป็นพระภิกษุแทนเท่าใดก็ได้ เมื่อสึกออกมาก็ถือว่ามาจบการศึกษาแล้ว ส่วนเจ้านายชั้นสูงนั้น สมเด็จพระบวรราชเจ้ามหาสุรสิงหนาททรงเล็งว่าความรู้ในชั้นต้นต้องเรียนในพระบรมมหาราชวังก่อน อายุ 13 ปี จึงศึกษาในวัด จะบวชเรียนนานเท่าใดก็ได้แล้วจึงออกมาศึกษาตามบ้านหรือสำนักของผู้เชี่ยวชาญ³ ซึ่งทั้งในวัดและในวังยังเป็นแหล่งศึกษาที่อยู่ในวงแคบเท่านั้น

¹ บุญเหลือ เทพยสุวรรณ "การศึกษาแบบบอลมอลต" ศูนย์ศึกษา 2 : 23 - 28
ตุลาคม - ธันวาคม 2515

² กระทรวงศึกษาธิการ ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ หน้า 26 และพระยาปริยัติธรรมธาดา โบราณศึกษาและวิธีสอนหนังสือไทย หน้า 31 - 33

³ สมเด็จพระบวรราชเจ้ามหาสุรสิงหนาท ความทรงจำ หน้า 15 - 16

ค. หลักสูตรหรือวิชาเรียน การศึกษาของไทยแต่โบราณมาบ่งไว้มีแบบแผนหรือหลักสูตรที่แน่นอน และไม่มีการแบ่งชั้นเรียน วิชาที่สอนเป็นหลักคือ อ่านเขียนและเลข ส่วนตำราเรียนที่อาจถือเป็นหลักสูตรได้แก่ แบบเรียน 5 เล่ม ซึ่งมี ประถม ก.กา สุนันทกุมาร ประถมมาลา ประถมจินตคณิต เล่ม 1 และประถมจินตคณิต เล่ม 2¹ แต่แบบเรียนดังกล่าวนี้ในบางสถานศึกษาก็มีแบบเรียนอื่นซึ่งแต่งขึ้นใช้เอง เช่น อักษรนิติ ซึ่งเจ้าอาวาสวัดบรมนิวาสเป็นผู้แต่ง เป็นต้น ซึ่งตำราเหล่านี้แต่ละเรื่องต่างมีหลายสำนวนและมีการคัดลอกกันต่อ ๆ มา จึงมีที่ผิดพลาดหรือเพี้ยนผิดกันไปสุดแต่ความพอใจของผู้คัดลอกหรือเจ้าของตำรานั้น ทั้งนี้ นับเป็นข้อบกพร่องที่สับสนเป็นอย่างยิ่ง

ง. วิธีสอน การศึกษาในวัดนั้นจะมีพระเป็นครู โดยเจ้าอาวาสเป็นครูใหญ่ พระในวัดเป็นครูน้อย ต่างสอนกันตามความถนัดซึ่งเป็นแบบโบราณ คือ "วางตะลุ่ยไปยังคำ สดแต่ใครเรียนอะไรไปถึงไหน จำได้แล้วก็อ่านต่อไป เขียนต่อไป เล่าท่องไปอย่าหยุดเสียงหยุดมือ"² เมื่อสอนจบแล้วก็ไม่มีการประเมินผลกันว่าใครจะไรแค่ไหน เป็นการสอนไปเรื่อย ๆ จนกว่าจะออกจากวัด

สภาพการศึกษาแบบโบราณดังกล่าวนี้ นอกจากมีขอบเขตจำกัดอยู่ในวงแคบเฉพาะหมู่คณะ และไม่มีแบบแผนเป็นมาตรฐานแล้ว ยังเป็นสภาพที่ไม่เหมาะสมกับยุคสมัยที่กำลังสร้างชาติสร้างประเทศซึ่งกำลังต้องการบุคลากรที่มีประสิทธิภาพเป็นอย่างยิ่ง เพราะสภาพการศึกษาดังกล่าวนี้นอกจากจะมีผลิตผลออกมาน้อยและช้าแล้ว บุคลากรที่เป็นผลิตผลออกมานั้นส่วนใหญ่ไม่มีความรู้พอที่จะช่วยพัฒนาประเทศได้เลย ดังจะเห็นได้จากเลขที่สังฆราชปาเลอกัวกล่าวเปรียบเทียบไว้ว่า ในจำนวนเด็ก 100 คน ศึกษาในวัดมาเป็นเวลานานถึง 8 - 10 ปี มีเพียง 20 คนเท่านั้นที่สามารถอ่านหนังสือออก และในจำนวน 20 คนนี้ก็มีเพียง 10 คนเท่านั้นที่สามารถเขียนหนังสือได้³ ยิ่งไปกว่านั้นในจำนวน 10 คน

¹ กระทรวงศึกษาธิการ ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ หน้า 23

² ก. หน้า 14

³ ปาเลอกัว เล่าเรื่องกรุงสยาม แปลโดย สันต์ ท. โกมลบุตร หน้า 206

ประพาสปัตตานีในปี พ.ศ.2431 (ร.ศ.109)¹ ก่อนการจัดการศึกษาหัวเมืองอย่าง เป็นทางการถึง 10 ปี จึงนับเป็นดินแดนแรกที่ทรงวางรากฐานการศึกษาหัวเมือง ซึ่งแสดงถึงพระปรีชาญาณที่กว้างไกลและลึกซึ้งของพระองค์ที่ทรง เห็นความสำคัญของการศึกษาในดินแดนนี้เป็นอย่างดี ครั้นในปี พ.ศ.2441 (ร.ศ.117) เมื่อโปรดเกล้าฯ ให้จัดการศึกษาหัวเมืองอย่าง เป็นทางการ และให้สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส เป็นผู้ดำเนินการ สมเด็จพระมหาสมณเจ้าทรงพระราชทานภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้อุดหนุนแล้ว² รัฐบาลจึงแต่งตั้งให้พระสิทธิธรรมมุนี เป็นผู้อำนวยการศึกษามณฑลนครศรีธรรมราช ควบคุมดูแลมาถึงดินแดนที่เป็นมณฑลปัตตานีในเวลาต่อมาด้วย โดยเริ่มจัดการศึกษาอย่างมีแบบแผน จัดตั้งโรงเรียนในวัดที่อำเภอเมืองแห่งละโรง ส่วนใหญ่มีพระสงฆ์เป็นผู้สอน และเจ้าเมือง เป็นผู้อุปถัมภ์ แต่ผลปรากฏว่าไม่ค่อยมีผู้นิยมส่งบุตรหลานเข้ารับการศึกษาในโรงเรียนวัดเหล่านั้น ทั้งนี้เพราะราษฎรส่วนใหญ่มีฐานะยากจน และนับถือศาสนาอิสลาม นิยมส่งบุตรหลานตนเข้าศึกษาในสถานสอนศาสนาอิสลามตามสุเหร่าหรือมัสยิด ซึ่งมีโต๊ะครูผู้รอบรู้คัมภีร์อัล-กุรอาน เป็นผู้สอนมากกว่าจะส่งเข้าศึกษาในโรงเรียนวัดซึ่งสอนภาษาไทยและพระสงฆ์เป็นผู้สอน³

ปัญหาดังกล่าวทำให้รัฐบาลต้องพิจารณาการจัดการศึกษาในมณฑลปัตตานี เป็นพิเศษ แก่นั้นมา เพราะไม่ประสงค์จะให้กระทบกระเทือนทางศาสนาอันอาจเป็นปัญหาการเมืองการปกครองขึ้น ในตอนแรกก่อนปี พ.ศ.2458 รัฐบาลจึงดำเนินการผ่อนผันให้มุสลิม

¹ กรมศิลปากร ประวัติศาสตร์ 4 จังหวัดภาคใต้ หน้า 41

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ศ .12/7
รายงานประชุมพิเศษ เรื่องการจัดการศึกษาหัวประเทศ ลงวันที่ 26 กันยายน ร.ศ.117

³ พระกั นุนทอง การปฏิรูปการปกครองมณฑลนครศรีธรรมราชในสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ.2439 - 2449) ปริญญาโท กศ.ม. มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร หน้า 262 - 264

เรียนในสุเหร่าหรือมัสยิดและสอนภาษามลายูไปตามธรรมเนียมเดิม แต่ควรเพิ่มการสอนภาษาไทยด้วย ถ้าสุเหร่าหรือมัสยิดใดสอนทั้งภาษาไทยและภาษามลายู รัฐบาลก็จะส่งเคราะห์ด้วยเงินปีและมีสิทธิ์ยกเว้นใด ๆ ตามสมควร¹

ส่วนคนไทยที่นับถือพุทธศาสนาทั่วไปในมณฑลปัตตานี ก็ให้มีที่ศึกษาในโรงเรียนวัดเหมือนมณฑลอื่น ๆ ซึ่งในทางปฏิบัตินั้น กระทรวงมหาดไทยได้จัดตั้งกรรมการตำบลอันประกอบด้วย กำนัน แพทย์ประจำตำบล และเจ้าอธิการวัดที่บรรดาพระอธิการวัดทั้งหลายในตำบลนั้น เลือกขึ้นอีกคนหนึ่ง เป็นผู้จัดการศึกษาประจำตำบล โดยเจ้าอธิการ เป็นผู้ประสานงานด้านการเรียนการสอน ส่วนกำนันและแพทย์ประจำตำบลช่วยกัน "สอน" เด็กเขาเรียนหนังสือ² ใน พ.ศ. 2453 ปีสุดท้ายในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงปรากฏผลการศึกษาในมณฑลปัตตานีว่ามีผู้หนังสือถึง 17,907 คน เป็นชาย 14,979 คน และเป็นหญิง 2,928 คน³ นับเป็นผลที่น่าจะเป็นที่พอใจของรัฐบาลได้ แต่หากพิจารณาจำนวนราษฎรมณฑลปัตตานีในขณะนั้นซึ่งมีถึง 269,817 คน โดยเป็นชาย 133,491 คน และเป็นหญิง 136,326 คนประกอบ ก็จะทำให้เห็นว่าจำนวนผู้หนังสือดังกล่าวข้างตนไม่ใช่ผลที่น่าพอใจนัก เพราะยังมีผู้ไม่หนังสืออีกถึง 251,910 คน แยกเป็นชายถึง 118,512 คน และเป็นหญิงถึง 133,398 คน⁴ มากกว่าจำนวนผู้หนังสือถึง 14 เท่าตัว จนอาจกล่าวได้ว่าราษฎรส่วนใหญ่ในมณฑลปัตตานียังไม่หนังสือกัน สภาพการศึกษาดังกล่าวนี้น่าจะมีผลกระทบถึงการเมืองการปกครองโดยง่ายง่าย เมื่อภาวะการณ์ด้านอื่นล้นอาบ เช่น ระหว่าง

¹ กระทรวงมหาดไทย "รายงานประชุมเทศาภิบาล แผนกกระทรวงธรรมการ ร.ศ. 127" เทศาภิบาล เล่ม 6 แผนกที่ 36 ลงวันที่ 1 มีนาคม ร.ศ. 127

² กระทรวงมหาดไทย "รายงานการประชุมเทศาภิบาล แผนกกระทรวงธรรมการ ร.ศ. 128" เทศาภิบาล เล่ม 8 แผนกที่ 44 ลงวันที่ 1 พฤศจิกายน ร.ศ. 128

³ กระทรวงมหาดไทย "ยอดสำมะโนครัว การเลี้ยงชีพ แลการศึกษา ศก 129" เทศาภิบาล เล่ม 13 ฉบับพิเศษ ลงวันที่ 1 สิงหาคม ร.ศ. 131

⁴ ด.

ปี พ.ศ. 2452 - 2454 นั้น ภาวะการรบกวนเศรษฐกิจตกต่ำลงจนเกิดภาวะข้าวขาดมาก
แพงขึ้นทั่วไป ประกอบกับการใช้อำนาจอันมิชอบของข้าราชการบางคน และความหลงเชื่อ
ในไสยศาสตร์ของราษฎรทั่วไป ราษฎรส่วนหนึ่งจึงเข้าร่วมกับ "ผีเสื้อ" เพื่อต่อต้านการ
ดำเนินงานของรัฐบาลในมณฑลปัตตานีระหว่างปีนั้น¹ จึงเป็นที่น่าสังเกตว่าหลังจากการ
ปราบปรามและจับกุมกลุ่ม "ผีเสื้อ" แล้ว รัฐบาลได้เร่งปรับปรุงการศึกษาในมณฑลปัตตานี
มากขึ้นกว่าเดิม ทั้งในด้านการสร้างสถานที่เรียน และการกะเกณฑ์เด็กเข้าเรียน โดย
เฉพาะอย่างยิ่งในตอนหลังปี พ.ศ. 2458 ซึ่งเสนาก็แต่ละกระทรวงต่างส่งข้าราชการใน
กระทรวงตนถึงสมุหเทศาภิบาลได้โดยตรงไม่ต้องผ่านการพิจารณาหรือขอคำปรึกษาจาก
กระทรวงมหาดไทยที่จะกล่าวในตอนต่อไป เป็นการชี้ชัดถึงความประสงค์ซึ่งแฝงอยู่ว่า
รัฐบาลได้พยายามมิให้การศึกษาป้องกันปัญหาทางการเมืองการปกครอง อันจะเกิดจากการ
หลงเชื่อใด ๆ โดยง่ายตายตัว เช่นครั้งหลงเชื่อ "ผีเสื้อ" นั้นเอง ซึ่งในตอนก่อนปี
พ.ศ. 2458 นั้น บรรดาข้าราชการและราษฎรทั้งหลายต่างให้ความร่วมมือกับรัฐบาลเป็น
อย่างดี ก็มีหลักฐานปรากฏว่าระหว่างปี พ.ศ. 2454 - 2457 ได้มีข้าราชการและราษฎร
ร่วมกันบริจาคทรัพย์สร้างโรงเรียนเพิ่มขึ้นทุกปีทั้งที่เป็นโรงเรียนชาย โรงเรียนสตรี และ
โรงเรียนที่สอนเฉพาะภาษามลายู² โดยเฉพาะโรงเรียนสตรีซึ่งสร้างในปี พ.ศ. 2456
นั้น เป็นการร่วมมือของบรรดาภริยาผู้นำในท้องถิ่นตั้งแต่ "เมอตา" ภริยาชาวเยอรมัน
ของพระยาศักดิ์เสนี (หนา บุนนาค) สมุหเทศาภิบาล พระยาหญิงหรือรายอปรำปวนมารดา
อับดุลกาเอร์อดีตพระยาตานี "กูมะะ" ภริยาพระยาพิพิธเสนามาตย์ เจ้าเมืองยะหริ่ง
ลงไปถึงภริยาบรรดาข้าราชการทั้งหลายได้ร่วมมือกันสร้าง เพื่อเป็นโรงเรียนตัวอย่างประจำ
มณฑลและถวายเป็นพระราชกุศลแด่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยได้รับ

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 49/41
ผีเสื้อมณฑลปัตตานี ร.ศ. 128 - 130

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ศ. 4/1 โรงเรียน
และการเล่าเรียนในมณฑลปัตตานี ลงวันที่ 6 กรกฎาคม พ.ศ. 2454 ถึง วันที่ 10 ธันวาคม
พ.ศ. 2466

พระราชทานนามว่า "เบญจมาฆวิเทศ"¹ นั้น นับเป็นความสำเร็จขั้นสำคัญของการจัดการศึกษาในมณฑลปัตตานีที่สมควรสรรเสริญยิ่ง เพราะนอกจากเป็นการดำเนินงานที่ประหยัดเงินของรัฐแล้ว ยังเป็นประโยชน์ทั้งด้านการศึกษาและการปกครองโดยตรง คือทางการศึกษานั้นได้เป็นการส่งเสริมการศึกษาของสตรีในมณฑลปัตตานี ซึ่งแต่เดิมราษฎรส่วนใหญ่ที่นับถือศาสนาอิสลามไม่นิยมส่งบุตรสาวเข้าศึกษาร่วมกับเด็กชาย เพราะถือ เป็นข้อห้ามตามธรรมเนียมของศาสนาอิสลาม สตรีในมณฑลปัตตานีจึงมีโอกาสรับการศึกษาน้อยกว่าชาย เมื่อมีโรงเรียนสตรีโดยเฉพาะขึ้น จึงเป็นการส่งเสริมการศึกษาของสตรีในมณฑลปัตตานีโดยตรง และเป็นการสนับสนุนธรรมเนียมทางศาสนาของราษฎรส่วนใหญ่ด้วย จึงเป็นที่พอใจของมุสลิมทั่วไป ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการปกครองโดยตรงด้วย ทำให้รัฐบาลสามารถดำเนินการ เทศาภิบาลตามแบบแผนที่ใช้ในมณฑลทั่วไปได้มากขึ้น เป็นลำดับ

1.5.2 การจัดการศึกษาในมณฑลปัตตานีหลังปี พ.ศ.2458

การจัดการศึกษาในมณฑลปัตตานีก่อนปี พ.ศ.2458 ดังกล่าวข้างต้นนั้น ตั้งแต่ พ.ศ.2452 (ร.ศ.128) เป็นต้นมา ที่ประชุมเทศบาลโคตกลองไหกระทรวงมหาดไทย ในฐานะผู้ปกครองท้องถิ่นเป็นผู้จัดการศึกษาขั้นมูลศึกษาหรือที่เรียกว่า การศึกษาเพื่อทวยราษฎร์ ซึ่งมุ่งหมายเพียงให้ราษฎรอ่านหนังสือไทยออก โดยมีกระทรวงธรรมการเป็นผู้สนับสนุน

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ศ.4/11
โรงเรียนเบญจมาฆวิเทศ มณฑลปัตตานี ลงวันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ.2457

* การศึกษาเพื่อทวยราษฎร์ มีได้หมายถึงการประถมศึกษาหรือการศึกษาภาคบังคับโดยตรง แต่หมายถึงการศึกษาในระดับหนึ่ง ซึ่งรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องให้ชนส่วนใหญ่ของประเทศได้รับ เพื่อฝึกอบรมคนให้เป็นสมาชิกที่ดีของสังคมในปัจจุบันและอนาคต (กรมสามัญศึกษา สัมฤทธิ์ผลการจัดการศึกษาภาคบังคับ รายงานการวิจัย ฉบับที่ 8 หน้า 62)

และจัดการศึกษาทั้งแก่ชั้นประถมศึกษาขึ้นมา¹ ในทางปฏิบัติกระทรวงมหาดไทยจึงได้จัดตั้งคณะกรรมการตำบลขึ้นกำเนินการศึกษาในแต่ละตำบล และกำหนดอำนาจหน้าที่ทางการศึกษาแก่พนักงานปกครองท้องที่ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฉบับใหม่ใน พ.ศ. 2457 ขึ้น โดยสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยทรงอำนาจบริหารและประสานงานระดับกระทรวง การจัดการศึกษาในมณฑลปัตตานีในตอนก่อนปี พ.ศ. 2458 จึงเป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย เป็นส่วนใหญ่ แต่กรันถึง พ.ศ. 2458 เมื่อสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพกราบบังคมลาออกจากตำแหน่ง เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยแล้ว การจัดการศึกษาทั่วไปและในมณฑลปัตตานีได้มีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ เช่น เกี่ยวกับการปกครอง เพราะนอกจากมีการเปลี่ยนแปลงระบบบริหาร เทศาภิบาลที่เอื้ออำนวยให้กระทรวงธรรมการเป็นผู้จัดการศึกษาได้เต็มที่แล้ว ยังมีการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลระดับ เสนาบดีควย คือจากเจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี (ม.ร.ว.เปีย มาลากุล) เสนาบดีระหว่างปี พ.ศ. 2454 - 2458 ซึ่งกราบบังคมลาออกจากราชการเพราะสุขภาพไม่อำนวย เป็นเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี (สนับ เทพหัสดิน ณ อยุธยา) นักการศึกษาคนสำคัญที่มีความเชื่อมั่นของทบวงการศึกษาระดับสูง ทำให้การศึกษาในระยะหลังปี พ.ศ. 2458 เปลี่ยนเป็นหน้าที่โดยตรงของกระทรวงธรรมการมากขึ้น หลังจากที่ได้เจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดีได้พยายามวางพื้นฐานมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2454² จนอาจกล่าวได้ว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2458 เป็นต้นมา กระทรวงธรรมการมีหน้าที่จัดการศึกษาโดยตรงอย่างแท้จริง

งานสำคัญชิ้นแรกจึง เป็นความพยายามเพื่อกิจอำนาจจัดการศึกษาที่เคยเดิมอยู่กับกระทรวงมหาดไทยและคณะสงฆ์หรือกรมธรรมการ กลับเป็นหน้าที่ของกระทรวงธรรมการ

¹ กระทรวงมหาดไทย รายงานการประชุมเทศาภิบาล ประชุมที่กระทรวงมหาดไทย 25 กันยายน ร.ศ. 128 เทศาภิบาล เล่ม 8 แผนที่ 44 ลงวันที่ 1 พฤศจิกายน ร.ศ. 128

² แนงน้อย คิตติรานนท์ เสนาบดีกระทรวงธรรมการในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2519 หน้า 192

เอง โดยทางมณฑลเทศาภิบาลนั้นกระทรวงธรรมการได้จัดการแบ่ง เขตออกเป็นภาค
เช่นเดียวกันทางการปกครอง มี 4 ภาคดังนี้

ภาคที่ 1 มีมณฑลกรุงเก่า มณฑลนครไชยศรี มณฑลปราจีนบุรี มณฑลจันทบุรี
มณฑลราชบุรี

ภาคที่ 2 มีมณฑลพายัพ มณฑลพิษณุโลก มณฑลเพชรบูรณ์ มณฑลนครสวรรค์

ภาคที่ 3 มีมณฑลนครราชสีมา มณฑลอุบลราชธานี มณฑลร้อยเอ็ด มณฑลอุดร

ภาคที่ 4 มีมณฑลปัตตานี มณฑลนครศรีธรรมราช มณฑลสุราษฎร์ธานี มณฑลภูเก็ต¹

โดยแต่ละภาคมีข้าหลวงตรวจการศึกษาภาค ซึ่งมีอำนาจเหนือกรรมการมณฑล
ทำหน้าที่ประสานงานระหว่างกระทรวงธรรมการ กับสมุหเทศาภิบาลโดยตรง ไม่ต้อง
ผ่านกระทรวงมหาดไทยถึง เติม อันเป็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวง
ธรรมการสู่มณฑลเทศาภิบาลแทนกระทรวงมหาดไทยนั่นเอง

ในขณะที่เกี่ยวกับกระทรวงธรรมการก็พยายามที่จะอำนาจจัดการศึกษาจากคณะสงฆ์
ในกรมธรรมการ ซึ่งดำเนินการมาแต่เดิมกลับเป็นหน้าที่ของกระทรวงธรรมการเองด้วย
จนในที่สุดพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงโปรดเกล้าฯ ให้กรมธรรมการ
ไปสังกัดกระทรวงวัง ด้วยเหตุผลว่าเพื่อให้สอดคล้องกับโบราณราชประเพณีและเปลี่ยน
ชื่อกระทรวงธรรมการเป็นกระทรวงศึกษาธิการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2462 นั้น² ทำให้การดำเนิน-

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ศ. 10/19
เรื่องจัดตั้งข้าหลวงตรวจการศึกษาและตั้งกรรมการเมือง กรรมการจังหวัด กรรมการมณฑล
ลงวันที่ 25 สิงหาคม พ.ศ. 2458

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 - 7 ศ. 2/11
ย้ายกรมธรรมการไปรวมกับกระทรวงศึกษาธิการ ไม่ปรากฏวันเดือนปี

* พระเจ้าพี่นางเธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถได้บันทึกกราบบังคมทูล ร. 7 ว่าแต่เดิม
ที่แยกกรมธรรมการออกจากกระทรวงศึกษาธิการ เพราะ เสนาบดีเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี
เป็นผู้ที่พระสังฆราชขณะนั้นคือกรมหลวงชินวรสิริวัฒน์เห็นว่ามีความเห็นต่างไปจากพระคำริ
ของพระองค์ เป็นผู้ถึงกับไปคนละทางทำให้เกิดความลำบาก พระสังฆราชจึงขอพระราช
ทานให้แยกกรมธรรมการไปขึ้นต่อองค์พระมหากษัตริย์

งานของกระทรวงธรรมการคล่องตัวมากขึ้น เพราะสามารถรวบรวมอำนาจจัดการศึกษาไว้ได้หมดแล้ว

งานสำคัญที่เสนาบดีกระทรวงศึกษาธิการพยายามดำเนินการขึ้นต่อมา คือการออกพระราชบัญญัติบังคับการศึกษา หรือพระราชบัญญัติประถมศึกษา ซึ่งเจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี เสนาบดีคนก่อนได้วางเป็นโครงการศึกษาแห่งชาติไว้แล้วตั้งแต่ พ.ศ. 2456 แต่ต้องระงับไว้ชั่วคราว เพราะคิดชักเรื่องงบประมาณ ซึ่งกระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้ขอให้ทุกกระทรวงลดเงินค่าใช้จ่ายลง 3% เพื่อมีงบประมาณรายจ่ายสูงกว่ารายได้ปีนั้น¹ แต่ในปี พ.ศ. 2458 เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีได้นำโครงการดังกล่าวปรับปรุงและจะเสนออีกครั้ง ก็ต้องชักเรื่องงบประมาณเป็นสำคัญอีก เพราะในปี พ.ศ. 2459 - 2464 กระทรวงพระคลังมีโครงการที่จะยกเลิกอากรการพนัน เช่น อากรบ่อนเบี้ย หวย ก ข และอากรสุบ่น ซึ่งทำให้กระทรวงพระคลังฯ ต้องขาดรายได้ปีละ 7 ล้านบาท กระทรวงพระคลังฯ จึงกำหนดแนวทางเพื่อระงับทุกโครงการของกระทรวงต่าง ๆ ขึ้นเป็นเวลา 5 ปี² แต่จนถึงปี พ.ศ. 2464 ฐานะการคลังของประเทศยิ่งตกต่ำลงมากถึงกับต้องกู้เงินจากต่างประเทศถึง 2 ล้านบาท เพื่อให้มีเงินเพียงพอสำหรับรายจ่ายที่เพิ่มมากขึ้น³

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ศ. 10/13 - 14 ความเห็นที่จะจัดการศึกษา ร.ศ. 131 และ เอกสาร ร. 6 ค. 8. 2/2 รายงานงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2455 ไม่ปรากฏวันเดือนปี

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ค. 8. 2/8 รายงานงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2459 กรมหลวงจันทบุรีนฤนาถ กราบบังคมทูล ร. 6 ที่ 19060/231 ลงวันที่ 10 มีนาคม พ.ศ. 2458

³ "พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระบรมราชานุญาติให้พระยาบวรนิวาสบุรีจัดการกู้เงินต่างประเทศ" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 38 แผนกกฎหมาย ภาค 2 ลงวันที่ 24 ธันวาคม พ.ศ. 2464 หน้า 507 - 508

แต่เนื่องจากในระยะ พ.ศ. 2460 - 2463 กระทรวงศึกษาธิการได้รับรายงานจากสมุหเทศาภิบาล เร่งเร้าให้กระทรวงศึกษาธิการออกพระราชบัญญัติการศึกษาเพื่อนำไปสู่ความมั่นคงในพระราชอาณาจักรตลอดมา ทำให้เสนาบดีกระทรวงศึกษาธิการมีความมั่นใจที่จะกราบบังคมทูลขอพระบรมราชวินิจฉัย เพราะในรายงานของสมุหเทศาภิบาลดังกล่าวได้แสดงถึงความสำคัญของการศึกษาที่มีต่อการปกครองอย่างชัดเจน โดยเฉพาะรายงานจากมณฑลพายัพพระราชอาณาเขต เช่น มณฑลปัตตานี ซึ่งได้มีรายงานเข้ามาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2460 - 2462 ว่า สมควรอย่างยิ่งที่จะออกให้พระราชบัญญัติการศึกษาในมณฑลปัตตานี เพราะเป็นเขตต่างศาสนา ต่างภาษา ราษฎรไม่นิยมเรียนภาษาไทย ทำให้ไม่ตระหนักในความเป็นไทยตามพระบรมราโชบายขณะนั้น จะบังคับให้เขาเรียนก็ยากลำบากเพราะไม่มีอำนาจเพียงพอ ดังคำขอรองของสมุหเทศาภิบาลมณฑลปัตตานีที่มีถึงกระทรวงศึกษาธิการในปี พ.ศ. 2460 ว่า

“การบังคับคนเขาเล่าเรียน ได้บังคับมาหลายครั้งแล้ว แต่ก็เท่ากับจับปลงกระดัง อือ ๆ เขามาระหว่างบังคับพักหนึ่ง แล้วค่อย ๆ หลบหายไป ทั้งนี้เพราะผู้ปกครองไม่เอาใจใส่ แลนิยมในบุตรหลานเล่าเรียนหนังสือไทย จริงอยู่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองพระพุทธศักราช 2457... ในเรื่องให้เจ้าหน้าที่จัดการศึกษา ก็ไม่ปรากฏเอาโทษผู้ชักชวนหรือกระทำการใด ทางที่จะดำเนินต่อไป ควรจะมีพระราชบัญญัติกำหนดกฎหมายบังคับคนเล่าเรียน... ประกาศใช้ในมณฑลปัตตานีเป็นพิเศษก่อน”¹

สภาพการณ์ดังในรายงานที่ว่าเหมือน “จับปลงกระดัง” ดังกล่าวย่อมแสดงให้เห็นความยากลำบากทางการปกครองด้วย ดังนั้นในปีต่อมา พ.ศ. 2461 พระยาเกษานุชิต (หนา บุนนาค) จึงได้มีรายงานยืนยันว่าการศึกษาสำหรับมณฑลปัตตานีมีความสัมพันธ์และ

¹ “ความเห็นสมุหเทศาภิบาลมณฑลปัตตานี ขอรองให้มีพระราชบัญญัติเกณฑ์ศึกษา” พระราชหัตถเลขาทรงสังวรราชการในรัชกาลที่ 5 และ 6 กับเรื่องประกอบ พิมพ์พระราชทานในงานพระราชทานเพลิงศพ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ 17 มีนาคม พ.ศ. 2507, หน้า 201

จำเป็นต่อการปกครองในมณฑลปัตตานีอย่างยิ่ง จึงมีรายงานว่า

...การปกครองในมณฑลปัตตานี รู้สึกไ้แน่นอนว่า จะสะดวกและเรียบร้อย ใดก็เมื่อการศึกษาเจริญแล้ว จึงควรจัดโดยแท้ สำหรับคนต่างศาสนาแลภาษา เช่นนี้ ทำอะไรควรทำให้จริงจังแลมีหลัก เพราะฉะนั้นความเห็นข้าพเจ้ามีอยู่ อย่างเดียวที่เห็นว่า ออกกฎหมายบังคับคนเขาเลาเรียนเท่านั้น¹

ครั้นปีต่อมา ใน พ.ศ.2462 ก็มีรายงานถึงกระทรวงศึกษาธิการว่าได้เตรียมพร้อม ไว้แล้ว เพียงแต่คอยให้ประกาศเป็นกฎหมายเท่านั้น²

ความเห็นของ สมุหเทศาภิบาลมณฑลปัตตานีได้รับการสนับสนุนอย่างดียิ่งจากนายพล ตำรวจโท หม่อมเจ้าคำรบ อธิบดีกรมตำรวจพระนครบาลและตำรวจภูธร ซึ่งไปตรวจ ราชการภาคใต้ไ้ระบุในรายงานของท่านมีความว่า ปัญหาเชื้อชาติและภาษาในมณฑล ปัตตานี เป็นอันตรายอย่างยิ่งแก่บ้านเมือง ราษฎรเอาศาสนาขึ้นบังหน้าอ้างว่าบรรพบุรุษ สอนให้เรียนศาสนาจนจึง เรียนอย่างอื่น ซึ่งเป็นวิธีหลักเลียงไม่เรียนหนังสือไทย จึง สมควรอย่างยิ่งที่จะต้องบังคับด้วยการให้พระราชบัญญัติประถมศึกษา³

นอกจากนี้ทางภาคอีสาน สมุหเทศาภิบาลมณฑลอุดรราชธานี ก็ไ้มีรายงาน ว่า ควรเร่งรัดจัดการให้การศึกษาทั่วถึงกันโดยเร็ว เพราะนอกจากเป็นปลายพระราชนิ

¹ "ความเห็นสมุหเทศาภิบาลมณฑลปัตตานี ขอร้องให้พระราชบัญญัติเกณฑ์ศึกษา" พระราชกฤษฎีกาตราตั้งราชการในรัชกาลที่ 5 และ 6 กับเรื่องประกอบ พิมพ์พระราช ทานในงานพระราชทานเพลิงศพ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์, 17 มีนาคม พ.ศ.2507, หน้า 201

² ก.

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ศ.2/5 นายพลตำรวจโท หม่อมเจ้าคำรบ อธิบดีกรมตำรวจ กราบบังคมทูล ร.6 ลงวันที่ 7 กันยายน พ.ศ.2463

อาณาเขตติดกับเขตแดนของฝรั่งเศสแล้ว¹ ราษฎรในมณฑลนี้ยังขาดการถูกชักชวนหรือ
ยุยงให้ก่อความไม่สงบใกองาย² จากรายงานเหล่านี้ เสนาบดีกระทรวงศึกษาธิการจึงเห็น
เป็นโอกาสเหมาะที่จะเสนอพระราชบัญญัติประถมศึกษา เพราะรายงานดังกล่าวแสดงให้เห็น
ถึงความสำคัญของการศึกษาที่มีต่อการปกครองทั้งสิ้น แต่เนื่องจากโครงการนี้ต้องติดขัดการ
งบประมาณที่เข้มงวดของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติจึงกล่าว เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี
จึงเห็นว่าจจะรอดเนินชาคือไปไม่ได้ ควรดำเนินการต่อไปโดยไม่ต้องอาศัยงบประมาณทั้ง
หมดจากกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ แต่ควรจะเป็นภาระของราษฎรในท้องที่ด้วย ดัง
พระราชดำริในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงมีถึง เจ้าพระยาวิชิตรวงศ์วุฒิ
ไกร (ม.ร.ว.คี่ สุกัญ) เสนาบดีกระทรวงธรรมการระหว่าง พ.ศ. 2445 - 2454
ตอนหนึ่งว่า "การที่จะออกเงินแผ่นดินสอนคนทั้งชาติให้มีความรู้ มันก็เหลือที่จะทำไปได้
มันต้อง เป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องบังคับให้คนทั้งชาติออกเงินใช้สอยในการเล่าเรียนเป็น
พื้นอยู่แล้ว..."³ แต่พระราชประสงค์ดังกล่าวต้องหยุดชะงัก เพราะติดขัดควมนโยบายของ
กระทรวงพระคลังมหาสมบัติขณะนั้น⁴ ในครั้งนี้เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีจึงพยายามหา
พลังที่สนับสนุนจากบรรดาอุปราชและสมุหเทศาภิบาล โดยจัดประชุมอุปราช สมุหเทศาภิบาล
และเจ้าหน้าที่ทางการศึกษาขึ้นที่กระทรวงศึกษาธิการในปี พ.ศ. 2462 ถึง 2 ครั้ง ซึ่ง

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ศ. 4/23 เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีกราบบังคมทูล ร. 6 เรื่องโรงเรียนเล่าเรียนมณฑลอุดร ลงวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2463

² พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ เจ้ากรมอาบ หน้า 85

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ศ. 2/5 ตรวจและจัดโครงการศึกษา พระราชหัตถเลขา ร. 5 ถึงเจ้าพระยาวิชิตรวงศ์วุฒิไกร เสนาบดีกระทรวงธรรมการ ไม่ปรากฏวันเดือนปี

⁴ แน่งน้อย คิตติรานนท์ เสนาบดีกระทรวงธรรมการในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หน้า 198

ผลการประชุมในครั้งนั้น เห็นพ้องกันว่าควรจะมีพระราชบัญญัติประถมศึกษา¹

เมื่อเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีในฐานะ เสนาบดีกระทรวงศึกษาธิการได้นำผลการประชุมดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งคณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติประถมศึกษาขึ้น และนำทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้งในวันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ. 2463 ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้เด็กชายหญิงอายุตั้งแต่ 7 - 14 ปี เข้าเรียนในสถานศึกษาตามหลักสูตรประถมศึกษาภาคบังคับ และเพื่อแก้ไขปัญหาการเงินจึงกำหนดว่าจะเก็บเงินจากราษฎรในท้องที่คนละ 1 - 3 บาท เป็นลักษณะภาษีทางตรง เช่นเดียวกับเงินรัชชูปการ เรียกว่าเงินศึกษาพลี อันอาจเป็นที่เดือดร้อนแก่ราษฎรทั่วไป ดังนั้นในที่ประชุมเสนาบดี ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงถูกคัดค้านอย่างหนัก โดยเฉพาะจากกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ซึ่งมีหน้าที่ทางการเงินโดยตรงปฏิเสธไม่ยอมรับทราบเรื่องเงินศึกษาพลีทันที เพราะเห็นว่าเป็นการกวดจ่ายอำนาจหน้าที่ทางการเงินของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ* ส่วนสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพซึ่งเป็นที่ปรึกษาของกระทรวงศึกษาธิการตลอดมาและขณะนั้นอยู่ในฐานะ เสนาบดีกระทรวงมหาดราชที่ทรงแสดงความเห็นว่ายังไม่สมควรออกพระราชบัญญัติดังกล่าวในระยะนี้ เพราะทรงเห็นว่าราษฎรยังไม่เห็นประโยชน์การศึกษา เมื่อเดือดร้อนก็จะรังเกียจการศึกษาหรือกิจการที่รัฐบาลจัด และทรงเห็นว่าการจัดการศึกษาให้แพร่หลายโดยเร็ว เช่นนี้จะประสบปัญหาคือ

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ศ. 1/1 (ราชการลับ) รายงานการประชุมสภาและสมุหเทศาภิบาล แผนกกระทรวงศึกษาธิการ ลงวันที่ 24 ธันวาคม พ.ศ. 2462

* เรื่องเงินศึกษาพลีนี้ กรมพระจันทบุรีนฤนาถภายหลังพ้นตำแหน่ง เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติแล้ว ได้ทูลพระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าศุภโยคเกษม เสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ คนต่อมา ในวันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ. 2469 ว่า "การเก็บเงินและการใช้จ่ายได้ทั้งหมดยุติรวมอำนาจไว้... กับเสนาบดีกระทรวงการมลายูเกี่ยว กระทรวงพระคลังฯ ซึ่งมีหน้าที่การเงินโดยตรง มีหน้าที่แค่เป็นผู้รับฝากเงินไว้เท่านั้น จะขอแะแะของอย่างอื่นหาได้ไหม"

ในคาที่จะตรวจ และเมื่อที่จะจัดจะไม่พอ...^{*} เพราะไม่เชื่อมั่นว่าสมุหเทศาภิบาล
ทั่วประเทศจะตอบสนองนโยบายนี้ได้สำเร็จ ถึงแม้เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีจะกล่าว
ว่าโดยรักษาสมุหเทศาภิบาลแล้วจะทำให้สำเร็จ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ
ก็ทรงเห็นว่าสมุหเทศาภิบาลมิใช่ว่าจะมีสมรรถภาพเหมือนกันทุกคน² ยิ่งการที่จัดเกี่ยว
ของกับ เงินทองมากมายก็อาจจะยุ่งยากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ เจ้าพระยาบวรราช (ปั้น สุขุม) ในฐานะเสนาบดีกระทรวงนครบาล
ขณะนั้น ก็คัดค้านไม่ยอมให้ใช้พระราชบัญญัตินี้ในกรุงเทพฯ โดยอ้างว่ามีโรงเรียนมาก
พอแล้ว และตามพระราชบัญญัติดังกล่าวหากเก็บเงินศึกษาฟรีไม่ได้ก็ต้องเสียเวลาอีก
ทรัพย์สินส่วนเสวยเวลา ทั้งยัง เป็นการลำบากแก่ผู้ปกครองที่ต้องใช้เด็กช่วยประกอบ
อาชีพและตัวเด็กเองก็ต้องลำบากในการเดินทางไกลไปเรียน³ แต่เป็นที่น่าสังเกต
ว่าเจ้าพระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์ (เชย กัลยาณมิตร) เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยขณะนั้น
ซึ่งเป็นผู้ปกครองท้องที่ในส่วนภูมิภาคโดยตรงมิได้ทักท้วงพระราชบัญญัตินี้แต่ประการใด
ดังนั้น เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีจึงถือเป็นโอกาสเหมาะทูลขอพระบรมราชวินิจฉัยให้ใช้
พระราชบัญญัตินี้ในส่วนภูมิภาคก่อน ดังคำกราบบังคมทูลตอนหนึ่งว่า

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 7 ศ.2/4
บันทึกความเห็นของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูล ร.7 ลงวันที่
15 มกราคม พ.ศ. 2468

^{*} ความเห็นนี้ไม่ปรากฏในที่ประชุมเสนาบดี พ.ศ. 2463 แต่ปรากฏในภายหลัง
เมื่อสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว
ถึงการเจรจาโต้แย้งกับ เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี เมื่อเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีมาปรึกษา
หารือร่างพระราชบัญญัตินี้

² ก.

³ พระราชกฤษฎีกาตราตั้งข้าราชการในรัชกาลที่ 5 และ 6 กับเรื่องประกอบ
พิมพ์พระราชทานในงานพระราชทานเพลิงศพ จอมพลสฤษดิ์ ชนะวัธน์ 17 มีนาคม
2507 หน้า 145 - 151

...ควรจะตราพระราชบัญญัติ¹ และประกาศใช้ในตำบลที่จะใช้ได้ทีเดียว
แมกรุง เทพา ยังจะไม่จัก ก็ไม่ควรให้เป็นการชักขวางต่อการที่จะใช้พระราช
บัญญัติ² ในท้องที่มณฑลซึ่งมีหลายแห่งที่จะประกาศใช้พระราชบัญญัติได้ทันที ตาม
คำขอรองของสมุหเทศาภิบาล และความสังเกตเห็นของกระทรวงศึกษาธิการ
ซึ่งแนบแก้ไขว่าจำเป็นต้องมีพระราชบัญญัติ³ นี้ เพื่อเป็นบรรทัดฐานแห่งการค้ำ
เนินการศึกษาสำหรับประเทศขึ้นไว้⁴

ดังนั้นเมื่อประชุมเสนาบดีจะคัดค้านร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้อย่างหนักดังกล่าว
แต่เหตุผลของกระทรวงศึกษาธิการก็สอดคล้องกับพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระ
มงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ในที่สุดจึงทรงมีพระบรมราชโองการให้ประกาศใช้พระราชบัญญัติ
นี้ตั้งแต่เดือนตุลาคม พ.ศ. 2464 นั้น² ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการก็ได้ประกาศใช้พระราช
บัญญัติดังกล่าวในมณฑลที่สมุหเทศาภิบาลรองขอขึ้นมามีพร้อมที่จะจัดแล้วก่อน มณฑลปัตตานี
จึงเป็นมณฑลที่ใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาทุกตำบลในปีแรกนั้นด้วย เพราะสมุหเทศา
ภิบาลได้รองขอมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2460 แล้ว การศึกษาในมณฑลปัตตานีจึงน่าที่จะเจริญรุด
หน้ากว่ามณฑลทั่วไปที่ใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาในเวลาต่อมา แต่เมื่อพิจารณาจาก
สภาพความเป็นจริงของมณฑลปัตตานีจะพบว่า การประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาใน
มณฑลปัตตานีตั้งแต่ปี พ.ศ. 2464 นี้ไม่เป็นผลดีแก่การศึกษาในมณฑลปัตตานีแต่อย่างใด กลับ
กลายเป็นผลร้ายต่อการปกครองทั่วไปในมณฑลปัตตานีด้วย เพราะพระราชบัญญัติฉบับนี้
ได้สร้างทั้งปัญหาและภาระเพิ่มขึ้นแก่ราษฎรส่วนใหญ่ในมณฑลปัตตานี เป็นอันมาก เสมือน
"ฟางเส้นสุดท้าย" ที่เพิ่มลงบนหลังอูฐที่เคี้ยว กล่าวคือ ในส่วนที่เป็นปัญหานั้นประการ

¹ กองจดหมายเทศาภิบาล กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ศ. 2/15
พระราชบัญญัติประถมศึกษา ลงวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2464

² ก. และ "พระราชหัตถเลขาตอบเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี สำนึกที่ 3/199
ลงวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2464" พระราชหัตถเลขาทรงสั่งราชการในรัชกาลที่ 5 และ 6
กับเรื่องประกอบ หน้า 206

สำคัญที่สุด พระราชบัญญัติฉบับนี้บังคับให้เด็กชายหญิงอายุระหว่าง 7 - 14 ปี ซึ่งเป็นวัย
เริ่มต้นของความเป็นหนุ่มสาวให้เข้าเรียนรวมกันนั้น ชักตอข้อห้ามของศาสนาอิสลามอัน
เป็นพื้นนับถืออย่างเคร่งครัดของราษฎรส่วนใหญ่ในมณฑลปัตตานีอย่างร้ายแรง ราษฎรส่วน
ใหญ่จึงรู้สึกไม่พอใจอย่างยิ่ง เป็นประการแรก และประการต่อมาพระราชบัญญัติฉบับนี้ยัง
บังคับให้เด็กชายหญิงเหล่านี้เรียนภาษาไทยในโรงเรียนที่สอนโดยครูของกระทรวงศึกษา
ธิการ ซึ่งไม่มีความรู้ทางศาสนาอิสลามและภาษามลายูเลย เป็นการชักตอสภาพความ
เป็นจริงและธรรมเนียมท้องถิ่นที่มีมาแต่เดิมซึ่งราษฎรพูดภาษามลายูและสังเกตหลานเรียน
กับครูรอบรู้ทางศาสนาอิสลามเป็นอย่างดี ในประการนี้จึงมีผลกระทบทั้งราษฎรทั่วไปที่รู้สึก
ว่ารัฐบาลกีดกันการศึกษาศาสนาตามธรรมเนียมเดิม และกระทบทั้งโต๊ะหะยีที่เคยสอน
ความรู้ทางศาสนาอิสลามด้วย เพราะเป็นการคัดรอนผลประโยชน์ที่เคยได้รับจากการสอนนั้น¹
ทำให้ความไม่พอใจขยายวงกว้างและมีอิทธิพลยิ่งขึ้น เพราะมุสลิมทั่วไปต่างนับถือโต๊ะหะยี
ในฐานะที่เป็นครูรอบรู้ศาสนาเป็นอย่างดี เมื่อโต๊ะหะยีสอนสิ่งใดจึงมักเชื่อตามกัน ดังนั้น
โต๊ะหะยีบางคนก็สูญเสียผลประโยชน์จึงชี้แจงให้ราษฎรเข้าใจว่าการกระทำตามพระราช
บัญญัติดังกล่าวเป็นบาปทางศาสนา ราษฎรส่วนใหญ่ในมณฑลปัตตานีซึ่งเป็นมุสลิมจึงต่าง
อึดอัดและชักตอของการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าวยิ่งขึ้น

ส่วนในด้านการเงิน พระราชบัญญัติฉบับนี้นอกจากจะกำหนดให้เด็กในวัยชวษงงาน
บ้านหรือแมง เบาคานอาชีพเข้าเรียนในโรงเรียนอันเป็นการลดแรงงานที่ "พอจะใช้การ
ได้" แล้ว ยังกำหนดให้เก็บเงินศึกษาพลีซึ่งเหมือนกับเพิ่มภาษีขึ้นอีก แม้สำหรับมณฑล
ปัตตานีจะมีการผ่อนผันเก็บในอัตราต่ำสุดเพียงคนละ 1 บาทก็ตาม ราษฎรส่วนใหญ่ซึ่ง
เดือดร้อนจากการเพิ่มภาษีอากรและค่าธรรมเนียมอื่น ๆ เป็นอันมากแล้ว ยังต้องเสีย
เพิ่มขึ้นอีกจึงรู้สึกเดือดร้อนมากขึ้น ครั้นหากไม่ปฏิบัติตามทั้งในเรื่องส่งบุตรหลานเข้าโรง
เรียนและการเสียเงินศึกษาพลี ก็จะมีผลต้องถูกปรับหรือจับกุม ซึ่งต้องเสียเงินทอง

¹ กองกฎหมาย เหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.22/14
รายงานตรวจจักษุราชการมณฑลปัตตานี เจ้าพระยามรราชวรมงคล ร.6 ที่ 2/1462
ลงวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ.2466

และเวลาทำมาหากินเพิ่มขึ้นอีก ครั้นจะปฏิบัติตามก็รู้สึก เป็นบาปและ เคียดกร้อน เรื่อง เงินทอง ราษฎรส่วนใหญ่ในมณฑลปัตตานีจึงต่างตกในภาวะจำยอมแต่ซัดข้อมใจเป็นที่สุด ซึ่งทั้งปัญหา และภาระดังกล่าวนี้ไต่กลาย เป็นประเด็นสำคัญอย่างยิ่งของการที่นำไปให้ราษฎรในมณฑลปัตตานี รวมกันต่อต้านการดำเนินงานของรัฐบาลในปีต่อมา เพราะการดำเนินงานดังกล่าวนอกจาก จะเพิ่มภาระที่หนักอึ้งให้หนักเพิ่มขึ้นจนอาจกล่าวได้ว่าเหมือน "ฟาง เส็นสูกหาย" แล้วยัง เป็นการดำเนินงานที่กระทบกระเทือนศาสนาและขนบธรรมเนียมที่ถ่ายทอดการขึ้นทำให้เห็น ว่าเป็นการทำลายของรัฐบาลยิ่งขึ้น การดำเนินงานดังกล่าวจึงเป็นความผิดพลาดอย่างยิ่ง และสะท้อนถึงความไม่เข้าใจสภาพที่แท้จริงของสมุหเทศาภิบาลมณฑลปัตตานีที่พยายามร้อง ขอให้ใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาในมณฑลปัตตานี เพราะหากเข้าใจในสภาพการณ์ที่แท้จริงนี้แล้ว ย่อมไม่ร้องขอดังกล่าวอย่างแนบนอน แม้จะปรารถนาที่ต่อการศึกษาเพียงใดก็ตาม ซึ่งในเรื่องนี้ผู้เข้าใจสภาพการณ์ในมณฑลปัตตานีเป็นอย่างดีคือเจ้าพระยาบวรราช (ปั้น สุขุม) ผู้เริ่มคนปฏิรูปการปกครองในดินแดนดังกล่าวรู้สึกตกใจและห่วงใยเป็นอันมาก เมื่อเห็นประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ในมณฑลปัตตานี ถึงไกรรบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทูลทูลหนึ่งว่า "...ข้าพระพุทธเจ้าเห็นประกาศตั้งโรงเรียนทั่วมณฑลปัตตานีก็ตกใจ ไต่ถามพระยาเคซานุชิตว่า นี้อย่างไร เจ้าคุณจึงกล่าวหาเหตุเช่นนี้ เกิดความพะ..."¹ แต่พระยาเคซานุชิต (หนา บุนนาค) สมุหเทศาภิบาลมณฑลปัตตานี กลับตอบว่า "ไม่เป็นไร ะ"² จนในที่สุด "ความ" ก็เกิดขึ้นจริงในปลายปี พ.ศ.2465 นั้น

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาการดำเนินงานด้านอื่น ๆ ทั้งทางการปกครอง การศาล การคลัง การโยธาหรือการทนายบ้านเมืองตลอดมาจนถึงการศึกษาแล้ว จะเห็นว่าการดำเนินงานทุกด้าน โดยเฉพาะในตอนหลังปี พ.ศ.2458 ล้วนเป็นทั้งปัญหา และภาระหนักสำหรับราษฎรในมณฑลปัตตานีซึ่งมีเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ขนบธรรมเนียม

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.22/13
เหตุการณ์ทาง เมืองปัตตานี เจ้าพระยาบวรราชกราบบังคมทูล ร.6 ลงวันที่ 21 มีนาคม พ.ศ.2465

ประเพณีและวัฒนธรรมที่แตกต่างจากราษฎรในมณฑลทั่วไปในพระราชอาณาจักร และได้รับการยอมรับเป็นพิธีในปีก่อน พ.ศ. 2458 เป็นอย่างยิ่ง การดำเนินงานที่ผิดพลาดในทางต่าง ๆ ดังกล่าวจึงล้วนเป็นเหตุที่ "สม" รวมกันให้เกิดปัญหาใหญ่ในปลายปี พ.ศ. 2465 ทั้งสิ้น สมเด็จพระบรมราชโอรสอุปราชแห่งมณฑลพายัพแห่งนั้นว่า "... เหตุการณ์ย่อมเกิดมาแต่เหตุเล็กน้อย ๆ แล้วรวมสมกันขึ้นเป็นเหตุใหญ่" ¹ อย่างแท้จริง ทั้งนี้ก็เป็นความผิดพลาดที่จำเป็นต้องแก้ไขทันที ทั้งในค่านโยบายและตัวบุคคล ดังนั้นการปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานีช่วงที่ 2 (พ.ศ. 2466 - 2474) ที่จะกล่าวในตอนต่อไปจึงเป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการจัดการปกครองในช่วงแรกนี้ด้วยการวางมาตรการที่เหมาะสมสำหรับมณฑลปัตตานียิ่งขึ้นนั่นเอง

2. การปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานี ช่วงที่ 2 (พ.ศ. 2466 - 2474)

เหตุการณ์ต่อต้านรัฐบาลในมณฑลปัตตานีปี พ.ศ. 2465 อันเป็นการปะทะกันระหว่างพนักงานปกครองท้องถิ่นกับราษฎรกลุ่มหนึ่งในมณฑลปัตตานี ณ ท้องที่อำเภอมาบองและอำเภอบะรัง จังหวัดปัตตานี เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ปลายปี พ.ศ. 2465 จนรัฐบาลต้องระดมกำลังทหารและตำรวจไปปราบปราม ² ซึ่งจะกล่าวโดยละเอียดในตอนต่อไปนั้น เป็นที่สนใจของเจ้าพระยาบวรราช (ปั้น สุขุม) เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยคนใหม่ (พ.ศ. 2465-2469) ในฐานะที่เป็นผู้เคยกับราษฎรส่วนใหญ่ในมณฑลปัตตานีมาแต่ครั้ง เป็นพระยาสุขุมนัยวินิต ราชหลวง-เทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช (พ.ศ. 2439 - 2449) เป็นอย่างยิ่ง เพราะ

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม. 22/14 รายงานตรวจจักษุการมณฑลปัตตานี เจ้าพระยาบวรราชกราบบังคมทูล ร. 6 ที่ 2/1462 ลงวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2466

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม. 22/11 เรื่อง มณฑลปัตตานีเกี่ยวกับอับดุลกาเดร์ ลงวันที่ 1 - 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2465

ราษฎรส่วนใหญ่ในมณฑลปัตตานีมีความจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ไทย¹ ในเดือนมีนาคม ปี พ.ศ. 2465 เมื่อกลับจากตรวจราชการมณฑลพายัพ เจ้าพระยาอมราชจิงกราบ บังคมทูลขอพระบรมราชานุญาตไปตรวจราชการมณฑลปัตตานี เพื่อสืบหาสาเหตุของการต่อต้านนั้น ซึ่งผลของการตรวจราชการครั้งนี้ได้ก่อให้เกิดการปรับปรุงระบบเทศาภิบาลทั่วไป อีกครั้งหนึ่ง และมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายจัดการปกครองมณฑลปัตตานีดังนี้

2.1 การปรับปรุงระบบเทศาภิบาลทั่วไป

เหตุการณ์ต่อต้านรัฐบาลในมณฑลปัตตานีที่เกิดขึ้นนี้ เจ้าพระยาอมราช เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เห็นว่ามีสาเหตุสำคัญอย่างหนึ่งมาจากระบบบริหารเทศาภิบาลในก่อนหลังปี พ.ศ. 2458 ซึ่งต่างกระทรวงต่างจัด ขาดการปรึกษารื้อกันและไม่เป็นที่ประสานงาน² เพราะตั้งแต่ปี พ.ศ. 2458 ได้โปรดเกล้าฯ ให้สมุหเทศาภิบาลขึ้นตรงต่อพระราชสำนัก ทำให้เสนาบดีทุกกระทรวงต่างมีอำนาจสั่งราชการกระทรวงตนโดยตรงต่อสมุหเทศาภิบาล โดยไม่ต้องผ่านการปรึกษารื้อหรือขอความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทย ผู้ปกครองท้องถิ่นจึงเกิด

ส่วนสมุหเทศาภิบาลก็ต้องดำเนินการไปตามคำสั่งของกระทรวงนั้น ๆ โดยขาดการสนับสนุนในหน้าที่อำนาจจึงจ้องอย่างครั้ง สังกัดกระทรวงมหาดไทย เพราะต้องกลายเป็น "คนกลาง ๆ" ไปเสีย³ ครั้นจะคัดค้านราชการใดที่ไม่เหมาะสมกับท้องถิ่นก็ไม่มีน้ำหนักพอที่จะคัดค้าน ต้อง "ตกลงเหมือนน้ำท่วมปาก"⁴ ถ้าว่าสมุหเทศาภิบาลสำเร็จราชการ

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม. 22/13
เหตุการณ์ทาง เมืองปัตตานี เจ้าพระยาอมราชกราบบังคมทูล ร. 6 ลงวันที่ 21 มีนาคม พ.ศ. 2465

² ดู

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม. 1/56
รายงานประชุมเทศาภิบาล พ.ศ. 2465 ลงวันที่ 12 สิงหาคม พ.ศ. 2465

⁴ ดู

มณฑลตามตำแหน่งจึงไม่ได้สำเร็จจริงแต่อย่างใด ดังปรากฏในรายงานประชุมเทศบาล ปี พ.ศ.2465 ซึ่งเจ้าพระยาบวรราช เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยคนใหม่ได้เชิญบรรดาอุปราชและสมุหเทศาภิบาลมารวมสรุปข้อบกพร่องของระบบบริหาร เทศาภิบาลในตอนหลัง ปี พ.ศ.2458 - 2465 ตอนหนึ่งว่า

➤...ที่สุกเพียงแต่จะขึ้นเงิน เกือบให้ใครที่ทำความดี แม้เพียง 5 บาท ก็ทำสำเร็จไม่ เพราะต้องบากบั่นขออนุญาต บางทีความเห็น เกิดตรงกันข้าม เทศาเห็นควร เจ้ากระทรวงว่าไม่ควร ผู้ควรได้กลับไม่ได้ ที่ไม่ควรได้ กลับได้ ดังนี้ เป็นต้น¹

สภาพความเสื่อมอันสืบเนื่องจากการ เปลี่ยนแปลง ระบบบริหาร เทศาภิบาลทั่วไป ดังกล่าว มีผลกระทบกระเทือนต่อการจัดการปกครองท้องถิ่นทุกมณฑล โดยเฉพาะมณฑลปัตตานี ซึ่งราษฎรส่วนใหญ่มีเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรม ที่แตกต่างจากมณฑลทั่วไปเป็นอันมาก เพราะกระทรวงทั้งหลายต่างมุ่งหมายให้ทุกมณฑล มีแบบแผนเหมือนกัน แต่ราชการบางอย่างไม่เหมาะสมสำหรับมณฑลปัตตานี สมุหเทศาภิบาลพยายามคัดค้านก็ไม่เป็นน้ำหนักเพียงพอ จึงต้องเห็นดีเห็นชอบตามโดยปราศจากการไตร่ตรองอีกต่อไป เช่นในกรณีการจัดการศึกษาในมณฑลปัตตานีหลังปี พ.ศ.2458 นั้น สมเด็จเจ้าฟ้ากรมหลวงลพบุรีราเมศวร์ในฐานะอุปราชมณฑลภาคปักษ์ใต้ได้กล่าวเปรียบเทียบกับความจำใจจำยอมของสมุหเทศาภิบาลว่า "พวกเทศา ถูกพวกศึกษาเขาจับเขาเหี้ยมคู้ แลเอาเขาหวกซากัน จนไม่รู้จะไปข้างไหน"² เป็นผลให้ราษฎรส่วนใหญ่ต้องได้รับความเดือดร้อนเพิ่มขึ้น เป็นลำดับ จนต้องเกิดการต่อต้านขึ้นในที่สุด ซึ่งเจ้าพระยา

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.1/56 รายงานประชุมเทศบาล พ.ศ.2465 ลงวันที่ 12 สิงหาคม พ.ศ.2465

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.22/13 เหตุการณ์ทาง เมืองปัตตานี เจ้าพระยาบวรราชกราบบังคมทูล ร.6 ลงวันที่ 21 มีนาคม พ.ศ.2465

บรมราชโองการในสภาพความเป็นไปดังกล่าว เป็นอย่างนี้ เห็นความจำเป็นที่ต้องปรับปรุงระบบบริหาร เทศาภิบาลพื้นที่

ดังนั้น เจ้าพระยาบวรราชนิเทศนาเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย จึงได้ร่างข้อบังคับสำหรับปกครองหัวเมืองขึ้น เสนอที่ประชุมเสนาบดีสภา เรียกว่า ข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมืองชั่วคราว พ.ศ. 2465 โดยมุ่งให้อำนาจในการดำเนินการในมณฑลเทศาภิบาลกลับเป็นของสมุหเทศาภิบาลอย่างแท้จริง และให้กระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่ประสานงานระหว่างกระทรวงกับมณฑลเทศาภิบาลดังเดิม โดยกำหนดว่า "...เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยต้องได้รับรายงานทุกอย่างที่เสนาบดีกระทรวงอื่นมอบให้สมุหเทศาภิบาล หรือว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ และต้องให้กระทรวงมหาดไทยเห็นชอบจึงจะทำใด"¹

เมื่อพิจารณาร่างข้อบังคับดังกล่าวจะ เห็นว่า เป็นการคัดรอนอำนาจบังคับบัญชาของเสนาบดีกระทรวงอื่นที่เคยมีต่อสมุหเทศาภิบาล ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอในมณฑลเทศาภิบาลโดยสิ้นเชิง จึงเป็นที่แน่นอนว่าร่างข้อบังคับดังกล่าวต้องถูกคัดค้านในที่ประชุมเสนาบดีอย่างหนัก โดยเฉพาะเสนาบดีกระทรวงศึกษาธิการโจมตีหนักว่าข้อบังคับนี้เป็นการถอยหลังเข้าคลอง ถึงความที่คัดค้านตอนหนึ่งว่า

ข้อบังคับนี้ เท่ากับให้อำนาจเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยที่จะว่าราชการตามหัวเมืองใดทุกกระทรวง เว้นแต่กองทัพบก ซึ่งว่าโดยหลักอาจเสียประโยชน์ราชการได้หลายอย่าง...รวมใจความว่า ถ้าจะใช้ข้อบังคับนี้ก็ เป็นอันถอยหลังไปหาสมัยที่เทศาขึ้นอยู่ในกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผลตรงข้ามกับการโยกย้ายราชการเขาหาศูนย์กลาง...²

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.1/57 ข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมืองชั่วคราวของเจ้าพระยาบวรราชนิเทศนาเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยถึงมหาเสวกเอกพระยาจักรีปณิธิวิสุทธิ ราชเลขาธิการ ร.6 ที่ 57/4329 ลงวันที่ 9 สิงหาคม พ.ศ. 2465 คุรุยาจะ เอียกในภาคผนวก ค หน้า 418 - 426

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.1/57 รายงานประชุมเสนาบดีสภา ที่ 2/2465 ลงวันที่ 21 สิงหาคม พ.ศ. 2465

การคัดค้านดังกล่าวแม้จะเป็นการคัดค้านด้วยหลักการและเหตุผล แต่ก็เป็นที่น่าสังเกตว่าเป็นพระราชบัญญัติหรือข้อเสนอของเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี เสนาบดีกระทรวงศึกษาธิการ เช่นพระราชบัญญัติประถมศึกษา เมื่อปี พ.ศ. 2464 ผู้ที่คัดค้านหนักคือเจ้าพระยาอมรราช ซึ่งขณะนั้นเป็นเสนาบดีกระทรวงนครบาล และในครั้งนี้เป็นข้อบังคับที่เสนอโดยเจ้าพระยาอมรราชในฐานะเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ผู้ที่คัดค้านหนักที่สุดก็คือเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี เสนาบดีกระทรวงศึกษาธิการ ทั้งมีถ้อยคำยืนยันกันในแง่ดีก็คือทั้งสองต่างเป็นเสนาบดี "เจ้าความคิด" แทนจะทดฏกันนั่นเอง แต่อย่างไรก็ตามความเห็นคัดค้านของเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี เสนาบดีกระทรวงศึกษาธิการครั้งนี้ไม่ได้มีผลลดล้างหลักการของข้อบังคับที่เจ้าพระยาอมรราชเสนอขึ้นไปแต่อย่างใด เพราะหลักการดังกล่าวสอดคล้องกับพระราชประสงค์ที่แท้จริงของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งได้ทรงแถลงในที่ประชุมครั้งนั้นว่า

(ความจริงในเรื่องนี้ผู้เข้าใจพระราชประสงค์น้อยนัก ในชั้นเดิมที่โปรดเกล้าให้ประกาศฐานะของเทศาภิบาลสังกัดในพระราชสำนัก มีหลักว่าขึ้นตรงต่อพระองค์นั้น มีพระราชประสงค์แต่เพียงว่า จะเปิดโอกาสให้เทศาภิบาลได้เข้าถึงพระองค์โดยตรงขึ้น และเพื่อจะให้รู้สึกรับผิดชอบในการงานของกระทรวงอื่น ๆ นอกจากกระทรวงมหาดไทยยิ่งขึ้นเท่านั้น แต่หาได้ตั้งพระราชหฤทัยจะให้เทศาภิบาลเป็นฝ่ายไม่มีศาลตั้งที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ไม่ การที่เทศาภิบาลขึ้นตรงต่อพระองค์นั้น เหลือวิสัยที่จะทรงหาเวลาที่จะมาควบคุมเทศาภิบาลเอง จึงได้ทรงตั้งเกณฑ์ไว้ว่า เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยนั้นเอง เป็นผู้สอดส่องควบคุมเทศาภิบาลต่างพระองค์ แต่ไม่ใช่เจ้าสังกัด แต่เสนาบดีคนเก่า (เจ้าพระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์ - ผู้เขียน) ปฏิเสธไม่รับที่จะว่ากล่าวควบคุมอย่างไรเลย จึงได้โต้เถียงกันมาเพราะฉะนั้นการควบคุมดูแลเทศาภิบาลที่ถูกต้อง เป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย...

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.1/57
รายงานประชุมเสนาบดีสภา ที่ 2/2465 ลงวันที่ 21 สิงหาคม พ.ศ. 2465

ในที่สุดที่ประชุมจึงตกลงรับหลักการของข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง พ.ศ. 2465 นั้นโดยตกลงปฏิบัติตามข้อเสนอของสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมหลวงนครสวรรค์พิณิตที่ว่า ภาคระทรวงอื่น ๆ นอกจากกระทรวงมหาดไทย จะมอบงานใด ๆ ในหน้าที่กระทรวงนั้น ให้สมุหเทศาภิบาลทำ จะเป็นหน้าที่ราชการประจำ หรือราชการพิเศษก็ตาม ต้องปรึกษาหารือหรือรับความเห็นชอบของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ในที่ประชุมสมุหเทศาภิบาลประจำปีทุกครั้ง แต่ถาเป็นการเล็กน้อยชั่วคราวจะรอการประชุมสมุหเทศาภิบาลประจำปีไม่ทันการ เสนาบดีกระทรวงนั้นจะส่งราชการถึงสมุหเทศาภิบาลโดยตรงเลยก็ได้ แต่ต้องส่งสำเนาคำสั่งนั้นให้เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยทราบด้วย¹ ซึ่งก็เท่ากับยอมรับให้กระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่ดำเนินการและประสานงานเกี่ยวกับเทศาภิบาลทั่วไปอีกครั้งหนึ่ง แต่ในระหว่างปี พ.ศ. 2465 - 2468 ในช่วงปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวและช่วงสมัยที่เจ้าพระยาอมราช (ปั้น สุขุม) ดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยนี้ กระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่ดังกล่าวแทนพระองค์เท่านั้น ไม่ใช่เป็นเจ้าสังกัดโดยตรง และยังคงมีตำแหน่งอุปราชภาค คอยควบคุมสมุหเทศาภิบาลอีกชั้นหนึ่ง เหมือนถึงระยะปี พ.ศ. 2458 - 2465 จนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวใน พ.ศ. 2469 จึงโปรดเกล้าฯ ให้ยุบเลิกตำแหน่งอุปราชภาค และให้ย้ายสังกัดสมุหเทศาภิบาล กลับคืนกระทรวงมหาดไทยดังเดิม² เป็นแบบแผนเทศาภิบาลทั่วไปสืบมาจนสมัยยกเลิกมณฑลเทศาภิบาลในปี พ.ศ. 2476 และเป็นพื้นฐานการปกครองส่วนภูมิภาคสืบมาถึงปัจจุบัน

ดังนั้นถ้าพิจารณาในแง่สิ่งเร้าที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว เหตุการณ์ต่อต้านรัฐบาลในมณฑลปัตตานีปี พ.ศ. 2465 คงมีส่วนสำคัญในการเร่งเร้าควมขอยางแน่นอน

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.1/57
รายงานประชุมเสนาบดีสภา ที่ 2/2465 ลงวันที่ 21 สิงหาคม พ.ศ. 2465

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 - 7 สบ.2.47/12
ประกาศเปลี่ยนสังกัดสมุหเทศาภิบาลขึ้นกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ เมษายน พ.ศ. 2469 และ "ประกาศยุบเลิกตำแหน่งอุปราช" ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 38 หน้า 392

และการปรับปรุงดังกล่าวย่อมหวังผล เพื่อแก้ไขปฏิกิริยาในมณฑลปัตตานีด้วย เป็นสำคัญ ดังจะเห็นได้จากการ เปลี่ยนแปลงนโยบายและวิธีการปกครองมณฑลปัตตานีในตอนต่อไป

2.2 การ เปลี่ยนแปลงนโยบายและวิธีการปกครองมณฑลปัตตานี

ในรายงานตรวจราชการมณฑลปัตตานีที่เจ้าพระยาบรมราชกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อปี พ.ศ.2456 นั้น ได้ชี้ประเด็นสำคัญอันเป็นสาเหตุของการต่อต้านรัฐบาลในมณฑลปัตตานีว่า นโยบายและวิธีการที่มุ่งจัดการราชการมณฑลปัตตานีให้เหมือนแบบแผนเหมือนมณฑลทั่วไปในระยะหลังปี พ.ศ.2458 ไม่เหมาะสม "เป็นการรุกรานเร็วเกินไปนัก"¹ ไม่คำนึงถึงความแตกต่างทางเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ขนบธรรมเนียม ประเพณีและวัฒนธรรมของท้องถิ่น และไม่มีการคิดเทียบเคียงกับหัว เมืองมลายูข้างเคียงให้รอบคอบเหมือนเมื่อครั้ง เป็นบริเวณ 7 หัว เมือง คือ "ต่างละลืมเสีย ไม่ใครจะระลึกว่าเป็น เมืองแขก"² กิจกรรมทั้งหลายที่ทำได้ในมณฑลทั่วไปก็นำไปปฏิบัติในมณฑลปัตตานีทันที โดยไม่มีการไต่ตรองว่าขัดข้องกับศาสนาหรือขนบธรรมเนียมประเพณีของท้องถิ่นอย่างไรจึงต่างรู้สึกเดือดร้อนทั่วไป โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับศาสนาและภาษีสอากร เมื่อมีผู้นำและชักชวนให้รวมต่อต้านหรือมีเหตุการณ์ใดมากระทบกระเทือน เขาเล็กน้อยจึงพลอยเขารวมด้วยโดยง่าย เจ้าพระยาบรมราชจึงเห็นว่าจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้อง เปลี่ยนแปลงแก้ไขนโยบายและวิธีการในการในมณฑลปัตตานีกันทันที ดังได้กราบบังคมทูลต่อหนึ่งว่า "...เห็นด้วยเกล้า ว่า เป็นการจำเป็นที่จะต้องรีบเร่งจัดการรูดายเสียโดยด่วน ไม่ควรเป็นห่วงใยในการใด ๆ ยิ่งกว่าการบ้านเมือง กล่าวคือ ความจริงมีอยู่อย่างหนึ่งที่ควร

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.22/15
 รายงานเจ้าพระยาบรมราชตรวจราชการมณฑลปัตตานี เจ้าพระยาบรมราชกราบบังคมทูล
 ร.6 ที่ 2/1462 ลงวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ.2466

² ก.

จะแก้ไขก็ต้องสั่งการแก้ไขไปทันที..."¹

ในรายงานดังกล่าว เจ้าพระยาบวรราชจึงได้เสนอให้รัฐบาลถือว่ามณฑลปัตตานี เป็น
ท้องที่พิเศษ ที่ทุกกระทรวงทบวงการจะต้องช่วยกันระมัดระวังวิธีดำเนินการใด ๆ ใน
มณฑลปัตตานี โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการคัดเลือกข้าราชการไปปฏิบัติหน้าที่นั้น เจ้าพระ
ยาบวรราชเสนอว่า "ต้องเป็นผู้ที่คุ้นเคยในนิโสม อธิบายรับอยู่ในจำพวกที่มีความสุข
เยือกเย็น รู้จักการใดการเสีย รู้จักผ่อนผันสันยาวโดยรอบคอบ ประกอบคุณของคเป็น
ผู้ใหญ่ ไม่ใช่บุคคลลึกลับวาม..."² และต้องเป็นผู้ที่มีคุณวุฒิเพียงพอสามารถเข้าใจ ศาสนา
ภาษา และประเพณีในท้องที่เป็นอย่างถ่องแท้ "จะเข้าใจแต่เพียงว่า แยกไม่รับพระราชทาน
หมอบาง ก็ยาวหาพอไม่"³

ส่วนในด้านการเก็บภาษีอากร หรือการกะเกณฑ์ใด ๆ ในมณฑลปัตตานีที่เกี่ยวข้อง
กับทุกข์สุขของราษฎรทุกอย่างจะต้องปรึกษาสมาคมเทศาภิบาล และกระทรวงมหาดไทยใน
ฐานะผู้ปกครองท้องที่ ซึ่งต้องรับผิดชอบเหตุการณ์ใด ๆ ในท้องที่ทุกครั้ง⁴ ซึ่งในข้อนี้ก็คือข้อ
ตกลงของการปรับปรุงระบบบริหาร เทศาภิบาลทั่วไปในข้างต้นนั่นเอง

รายงานและขอเสนอดังกล่าวได้แสดงถึงความรอบรู้และความเข้าใจในท้องที่มณฑล
ปัตตานีเป็นอย่างดี ยากที่จะหาข้าราชการท่านใดเทียบเท่าเจ้าพระยาบวรราช (บัน สุขุม)
ได้ จึงเป็นที่พอพระราชหฤทัยในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นอย่างยิ่ง⁵

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.22/15
เจ้าพระยาบวรราชกราบบังคมทูล ร.6 ที่ 5/1584 ลงวันที่ 21 มิถุนายน พ.ศ.2466

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.22/15
เจ้าพระยาบวรราชกราบบังคมทูล ร.6 ที่ 2/1462 ลงวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ.2466

³ ด.

⁴ ด.

⁵ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.22/15 พระราช
หัตถเลขา ร.6 ถึงเจ้าพระยาบวรราช ที่ 1/53 ลงวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ.2466

ไคโปรดเกล้าฯ ให้นำเรื่องนี้เข้าสู่ที่ประชุมเสนาบดีทันทีโดยทรงกำชับให้ที่ประชุมถือเป็น
ราชการสำคัญที่จะต้องช่วยกันพิจารณาแก้ไขเก็บความสามารถ ดังพระบรมราชโองการว่า

ใหญ่เป็นประธานและเสนาบดีเจ้ากระทรวงนั้น ๆ ทุกคนถือว่าเป็นราชการสำคัญ
อันหนึ่ง ซึ่งอาจให้ผลร้ายได้เป็นอันมาก ในทางการปกครองและความมั่นคง
ความสงบแห่งพระราชอาณาจักร

ฉะนั้นจงอย่า ไคทางคนต่างถือถือฤทธิมานะ หรือบัวแทะรังแกมคุกกัน จงถือ
เอาประโยชน์แห่งราชการทั่วไปเป็นใหญ่ยิ่งกว่าเป็นห่วงอำนาจวาสนาสรรค์ หรือ
กระทรวงของตนโดยจำเพาะ หากไม่จะต้องพระราชดำนิเป็นแน่แท้¹

พระบรมราชโองการดังกล่าวไคยืนยันทนและ เน้นความสำคัญของปัญหาในมณฑลปัตตานี
เป็นพิเศษ สิ่งที่น่าสังเกตก็คือทรงย้ำว่าอย่ามีระวังแถมคุกกันนั้นยอมสะท้อนให้เห็นภาพการ
เมืองในที่ประชุมเสนาบดียามปรกติในสมัยนั้นไคเป็นอย่างดี ทั้งนี้ในการประชุมครั้งนี้อัน
มีพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้ากรมหลวงนครสวรรค์วรพินิต เป็นประธาน จึงค่อนข้างเรียบ
ร้อยและรวดเร็วกว่าปรกติ โดยที่ประชุมตกลงเปลี่ยนแปลงแนวนโยบายและวิธีดำเนิน
ราชการในมณฑลปัตตานีตามที่เจ้าพระยาบวรราชไคเสนอและกำหนดเป็นหลักรัฐประศาสน์
นโยบาย 6 ประการขึ้นสำหรับทุกกระทรวงไคยึดถือเป็นหลักในการปฏิบัติราชการไค ๆ ใน
มณฑลปัตตานี ดังนี้

ประการที่ 1 เกี่ยวกับศาสนานั้นหลักรัฐประศาสน์นโยบายกำหนดว่า ระเบียบการ
หรือวิธีปฏิบัติกรอย่างไคเป็นทางให้พลเมืองรู้สึก หรือเห็นไปว่าเป็นการ เบียดเบียนกดขี่
ศาสนาอิสลาม ต้องยกเลิกหรือแก้ไขทันที การที่จะจัดขึ้นใหม่ต้องอย่าให้ขัดกับหลักนิยมของ
อิสลาม ถ้าทำให้เห็นว่าเป็นการสนับสนุนศาสนาอิสลามไคก็ยิ่งดี

ประการที่ 2 เกี่ยวกับการกำหนดกะเกณฑ์ หรือเก็บภาษีอากร หรือพล้อย่างไค ๆ
นั้น หลักรัฐประศาสน์นโยบายกำหนดว่าจะต้องพิจารณาเทียบกับหัว เมืองมลายูข้างเคียงนั้น

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.22/15

พระราชหัตถ์เลขา ร.6 ถึงสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมหลวงนครสวรรค์วรพินิต ประธานที่ประชุม
ที่ 8/54 ลงวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ.2466

อย่าให้ยิ่งหย่อนกว่ากันจนถึง เป็นเหตุเสียหายในทางการปกครองขึ้นได้

ประการที่ 3 เกี่ยวกับความประพฤติของข้าราชการ หลักรัฐประศาสน์ในบายกำหนดว่า ต้องแก้ไขและระมัดระวังไม่ให้บรรดาข้าราชการทั้งหลายใช้อำนาจในทางที่ผิดไม่เป็นธรรม หรือลบลูกและคนพลเมืองเชื้อชาติมลายูให้เกิดความแตกแยกว่าเป็นคนต่างชาติ หรือการกระทำการหน่วงเหนี่ยวในกิจการทำหน้าที่ จนเป็นเหตุให้ราษฎรไม่ได้รับความสะดวกในการทำมาหากิน หากมีผู้กระทำผิดต้องให้หยุดพักไปพักไปตามความผิด ไม่ใช่สักแต่ว่าจัดการกลบเกลื่อนให้เงียบไป เพื่อจะไว้นาสงวนศักดิ์ศรีของข้าราชการ

ประการที่ 4 เกี่ยวกับกิจการทั้งปวงที่จะต้องบังคับให้ราษฎรทำ หลักรัฐประศาสน์ในบายกำหนดว่า อย่าให้ราษฎรต้องเสียเวลาในการทำมาหากินจนเกินสมควร แม้จะเป็นการจำเป็นโดยระเบียบบังคับก็ตาม เจ้าหน้าที่จะต้องสอดส่องหาทางแก้ไขให้เหมาะสมเท่าที่จะทำได้เสมอ

ประการที่ 5 เกี่ยวกับบุคลากร หลักรัฐประศาสน์ในบายกำหนดว่า ข้าราชการที่จะแต่งตั้งออกไปประจำการในมณฑลปัตตานี จะต้องเลือกแทนที่มีนิสัยซื่อสัตย์สุจริตสงบเสงี่ยม เบื่อเกษม ไม่ใช่สักแต่ว่าส่งไปบรรจุให้เต็มตำแหน่งหรือส่งไปลงโทษเพราะกระทำผิด ก่อนจะส่งไปต้องอบรมสั่งสอนให้รู้ลักษณะที่ควรประพฤติปฏิบัติตามหลักดังกล่าวเสียก่อน และข้าราชการผู้ใหญ่ในท้องที่ท้องหมั้นสอดส่องฝึกฝนอบรมคอย ๆ ไปในคุณธรรมเหล่านั้นอยู่เนื่อง ๆ ไม่ใช่คอยให้พลาดพลั้งลงไปก่อนแล้วจึงว่ากล่าวลงโทษ

ประการที่ 6 เกี่ยวกับการดำเนินงาน หลักรัฐประศาสน์ในบายกำหนดว่าระเบียบข้อบังคับของกระทรวงใดที่เกี่ยวข้องกับความทุกข์สุขของราษฎรในมณฑลปัตตานีก่อนที่จะประกาศใช้ ควรถามความเห็นของสมุหเทศาภิบาลมณฑลปัตตานีก่อน หากสมุหเทศาภิบาลเห็นขัดข้อง ก็ควรพิจารณาเหตุผลแก้ไขหรือยับยั้งเสีย ถ้าไม่เห็นด้วยกับเหตุผลที่ขัดข้องนั้น ก็ควรหารือกับกระทรวงมหาดไทยก่อน และถ้ายังตกลงกันไม่ได้ก็ให้นำความขึ้นกราบบังคมทูลขอพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัย¹

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.22/15 กรมหลวงนครสวรรค์วรพินิตกราบบังคมทูล ร.6 ลงวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ.2466

เมื่อพิจารณาหลักรัฐประศาสน์ในขบ 6 ประการดังกล่าว จะเห็นว่ารัฐบาลได้พยายามประนีประนอมและลดความเข้าใจผิดในมณฑลปัตตานีเป็นอย่างมาก โดยพยายามป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำใด ๆ ไปกระทบกระเทือนศาสนา และขนบธรรมเนียมประเพณีของท้องถิ่นที่แตกต่าง และพยายามคัดเลือกข้าราชการที่เหมาะสมที่สุดออกไปปฏิบัติราชการเป็นพิเศษ โดยกำชับให้คอยสอดส่องดูแลทุกข์สุขราษฎรตลอดเวลา ทั้งบรรดากระเปียบขอบังคับหรือกฎหมายใด ๆ ที่จะนำไปใช้ในมณฑลปัตตานีต้องมีการพิจารณาอย่างรอบคอบที่สุด โดยถือความเห็นของสมุหเทศาภิบาลและเจ้ากระทรวงผู้ปกครองท้องถิ่นคือกระทรวงมหาดไทยเป็นสำคัญ นับเป็นหลักปฏิบัติที่ถูกต้องและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในท้องถิ่นมณฑลปัตตานีเป็นอย่างดี จนอาจกล่าวได้ว่าแม้อายุเวลาจะล่วงมาถึงปัจจุบัน หลักรัฐประศาสน์ในขบ 6 ประการ ที่ตกลงกันในที่ประชุมเสนาบดี ตั้งแต่ปี พ.ศ.2466 นี้ ก็ยังสามารถนำไปใช้บังคับกันต่อไปได้อย่างดี สมดังพระกระแสรับสั่งในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า "หลักรัฐประศาสน์ในขบ 6 ข้อตามที่กะไว้ นั้น เป็นการถูกต้องและสมควรแก่กาละเทศะแล้ว"¹

ดังนั้นในทางปฏิบัติ การจัดการปกครองในมณฑลปัตตานีตั้งแต่ปี พ.ศ.2466 เป็นต้นมา รัฐบาลไทยก็ยึดหลักรัฐประศาสน์ในขบ 6 ประการนี้เป็นหลักปฏิบัติสืบมาจนตลอดสมัยเทศาภิบาล แม้เมื่อรัฐบาลประกาศยุบเลิกมณฑลปัตตานีในเดือนกุมภาพันธ์ ปี พ.ศ. 2474 และรวมดินแดนในมณฑลนี้เข้ากับมณฑลนครราชสีมา² แล้วก็ตาม ยิ่งไปกว่านั้นในปัจจุบัน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ก็ได้อาศัยหลักรัฐประศาสน์ในขบ 6 ประการดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งในการปกครองจังหวัดชายแดนภาคใต้ จึงอาจกล่าวได้ว่าการเปลี่ยนแปลงนโยบายและวิธีจัดการราชการในมณฑลปัตตานีครั้งนี้ได้ เป็นพื้นฐานที่ดีสืบมาถึงปัจจุบัน

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.22/15 พระราชกระแส ร.6 เกี่ยวกับรายงานประชุมเรื่องมณฑลปัตตานี ลงวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ.2466

² "ประกาศเรื่องยุบรวมท้องที่บางมณฑลและบางจังหวัด" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 48 ลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2474 หน้า 576 - 578

ในตอนต่อไปซึ่ง เป็นการดำเนินงานตามหลักรัฐประศาสน์นโยบาย 6 ประการ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2466 - 2474 ขอมุ่งเน้นคำกล่าวนั้นไว้เป็นอย่างถี่

2.3 การดำเนินงานตามหลักรัฐประศาสน์นโยบาย 6 ประการในมณฑลปัตตานี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2466 - 2474

การดำเนินงานในช่วงนี้ส่วนใหญ่เป็นการแก้ไขปัญหาในด้านต่าง ๆ ที่รัฐบาลได้ดำเนินไปในช่วงต้นทั้งทางด้านการปกครอง การศาล การคลัง การศึกษา ตลอดจนการ ทำนุบำรุงบ้านเมือง ซึ่งเจ้าพระยาบวรราช (ปั้น สุขุม) ได้พบว่าแต่ละด้านล้วนเป็นปัญหา ที่ "สุขุม" กันจนเป็นเหตุให้เกิดการต่อต้านรัฐบาลขึ้น ดังนั้นจึงจำเป็นต้องแก้ไขปัญหานั้น แต่ละด้านดังกล่าวนั้นขึ้นทันที โดยยึดหลักรัฐประศาสน์นโยบาย 6 ประการ เป็นหลักปฏิบัติดังนี้

2.3.1 การปกครอง

สิ่งแรกที่เจ้าพระยาบวรราช (ปั้น สุขุม) เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเริ่ม ดำเนินการตามหลักรัฐประศาสน์นโยบาย คือการขอพระราชทานย้ายบรรดาข้าราชการใน มณฑลปัตตานีทั้งชุด ภายใต้อุปการะบรรดาข้าราชการชุดนี้ปฏิบัติราชการในมณฑลปัตตานีมา ชานาน จนเคยชินเห็นว่าบรรดาข้าราชการเชื้อสายมลายูเหมือนคนไทย จึงปกครองเหมือนกัน ทั่วไป และที่สำคัญเจ้าพระยาบวรราชอ้างว่า "ต่างฝ่าย (ระหว่างข้าราชการกับแขกพล เมือง - เจ้าพระยาบวรราช) ต่างอาจเห็นเป็นศัตรูซึ่งกันและกัน ไม่เป็นที่พึงพาอาศัยไว้วางใจอุปถัมภ์ค้ำชูกันไคอย่างพอบานลูกบาน เนื่องจากเหตุการณ์ที่ได้เกิดขึ้นแล้ว ผลต่างถือเอาเป็น ขอรุ่นแค้นกัน..."¹

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นชอบกับเหตุผลดังกล่าวด้วย ดังนั้น ในวันที่ 12 กรกฎาคม พ.ศ. 2466 จึงมีพระบรมราชโองการให้ย้ายมหาเสวกโท พระยา เกษานุชิต (หนา บุณนาค) สมุหเทศาภิบาลมณฑลปัตตานีไปเป็นสมุหเทศาภิบาลมณฑลมหาสารคาม

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม. 22/15
เจ้าพระยาบวรราชกราบบังคมทูล ร. 6 ที่ 5/1854 ลงวันที่ 21 มิถุนายน พ.ศ. 2466

และให้จางวางตรี หม่อมเจ้าสุฤกษ์ เกษ ขยางกูร สมุหเทศาภิบาลมณฑลจันทบุรีมาทำหน้าที่
สมุหเทศาภิบาลมณฑลปัตตานีแทน¹ ส่วนบรรดาข้าราชการอื่นที่รองลงมา เป็นหน้าที่เสนาบดี
แต่ละกระทรวงที่จะพิจารณาแต่งตั้งใหม่ตามหลักรัฐประศาสน์นโยบาย นับเป็นการเปลี่ยนแปลง
ตัวบุคคลครั้งใหญ่ที่สุดนับแต่จัดตั้งมณฑลปัตตานี และเป็นการเริ่มต้นใหม่ในมณฑลปัตตานีอย่าง
มีแบบแผนที่แน่นอนให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นทั้งในด้านการปกครองและนโยบาย

งานชิ้นต่อมา เจ้าพระยาบวรราชโกลิ์สังการแก้ไขระเบียบแบบแผนในมณฑลปัตตานี
ที่ชักทอดลัทธิประเพณีและศาสนาอิสลาม โดยจัดใหม่ให้สอดคล้องและถูกต้องทั้งในทางศาสนา
ประเพณีของท้องถิ่นและธรรมเนียมแบบแผนของบ้านเมือง เช่น ในพิธีถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยา
ซึ่งเดิมบรรดาข้าราชการ กำนันผู้ใหญ่บ้านที่เป็นมุสลิมต่างไม่พอใจในพิธีกรรมและคำสาบาน
บางข้อที่ชักทอดหลักศาสนาอิสลาม เช่น การกล่าวถึงพระรัตนตรัยและการทำพิธีในที่ประชุม
สงฆ์ ซึ่งเจ้าพระยาบวรราชเข้าใจในความรู้สึกนั้นเป็นอย่างดี จึงได้เปลี่ยนแปลงคัตตอน
"ขอคำที่รังเกียจ" นั้นออกเสีย และอนุญาตให้ทำพิธีได้ตามประเพณีของศาสนาอิสลาม
คือให้สาบานต่อหน้าคัมภีร์อัลกรุ-อานในมัสยิดแทน² แม้กระทั่งในเรื่องการกะเกณฑ์ทั้งหลาย
เจ้าพระยาบวรราชในฐานะเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยได้สั่งการไม่ให้มีการกะเกณฑ์ในเวลา
ที่มีการทำพิธีทางศาสนาของมุสลิมทั้งหลาย และหากมีการเกณฑ์กันนอกเวลาที่มีการทำพิธี
ทางศาสนา ก็ต้องเป็นเกณฑ์จางโดยของจ่ายเงินค่าตอบแทนด้วย ห้ามไม่ให้เกณฑ์แรงกัน
แบบไม่มีค่าแรงตอบแทนต่อไป ทั้งนี้ให้ยึดหลักรัฐประศาสน์นโยบายที่ว่า "กิจการใด ๆ ทั้งหมด
อันเจ้าพนักงานจะต้องบังคับแก่ราษฎร ต้องระวังอย่าให้ราษฎรต้องชักของเสียเวลา เสีย
การในทางเลี้ยงชีพของเขาเกินสมควร..."³

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.3.1/193
ประกาศเปลี่ยนตำแหน่งสมุหเทศาภิบาลบางมณฑล ลงวันที่ 12 กรกฎาคม พ.ศ.2466

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.22/16 จักรราช
การมณฑลปัตตานีอันเกี่ยวกับลัทธิและศาสนา เจ้าพระยาบวรราชถึงมหาเสวกเอก เจ้าพระยา
มเหศวร ราชเลขาธิการ ร.6 ที่ 56/2182 ลงวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ.2466

การเปลี่ยนแปลงแก้ไขดังกล่าวจึงเป็นที่พอใจของบรรดาข้าราชการ กำนันผู้ใหญ่บ้าน และราษฎรผู้นับถือศาสนาอิสลามเป็นอันมาก เพราะนอกจากไม่ต้องปฏิบัติสิ่งที่ขัดกับหลักศาสนาของตนต่อไปแล้ว การเกณฑ์ต่าง ๆ ก็มีค่าตอบแทนค่าแรงด้วย โดยไม่ต้องเสียเวลาทำมาหากินกันเปล่าอย่างแต่เดิม

ส่วนการเกณฑ์ทหารที่บรรดาราษฎร เชื่อสาบมลายูส่วนใหญ่ไม่พอใจนั้น เจ้าพระยาบรมราชโศกตกลงกันระหว่างกระทรวงมหาดไทยให้จัดการเปลี่ยนแปลงผ่อนผัน เป็นการเกณฑ์ตำรวจตามเดิม ทั้งยังขอเพิ่มงบประมาณสำหรับราชการตำรวจในมณฑลปัตตานี เพื่อให้ตำรวจมีกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ และมีกำลังเพียงพอต่อการรักษาความสงบสุขของราษฎรซึ่งเป็นงานที่เจ้าพระยาบรมราชเนนเป็นพิเศษ เพื่อให้ทุกท้องที่มีความสงบปราศจากโจรผู้ร้าย ถึงกับมีคำสั่งให้ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ทุกคนตั้งแต่สมุหนายกเสนาบดี ปลัดมณฑล และผู้บังคับการตำรวจมณฑลออกไปตรวจตราจับกุมและสืบสวนคดีอาชญากรรมด้วยตนเองทุกครั้ง¹ เป็นผลให้โจรผู้ร้ายในมณฑลปัตตานีมีจำนวนลดลง เพราะนอกจากการดำเนินมาตรการเพื่อบำบัดทุกข์ บำรุงสุขของราษฎร และเพิ่มกำลังปราบปรามเพื่อรักษาความสงบสุขในท้องที่แล้ว ภายในยุคก็ไ้เริ่มมีการอบรมให้ประพฤติดี ให้มีวิชาชีพสุจริตคิดตัวออกมา ดังปรากฏว่าหมอมเจ้าสุภคี่เกษ สมุหนายกมณฑลปัตตานีคนใหม่ ซึ่งย้ายมาจากมณฑลจันทบุรี ใ้หน้าการจักสาน การทอเสื่อกกแบบจันทบุรีมาเผยแพร่แก่ราษฎรทั่วไป และนักโทษในคุกด้วย² ดังนั้นในค่านที่เกี่ยวกับความสงบสุขของราษฎรในมณฑลปัตตานีที่เคยถูกรบกวนจากการกะเกณฑ์ต่าง ๆ หรือจากโจรผู้ร้าย จึงเริ่มคลี่คลายดีขึ้นเรื่อยมาจนตลอดสมัยเทศาภิบาล เพราะเมื่อเจ้าพระยาบรมราชเนนเข้าใจในปัญหาของมณฑลปัตตานีเป็นอย่างดีก็รายงานบังคับมลาออกจากตำแหน่ง เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยในปี พ.ศ.2469 แล้ว พระบาทสมเด็จพระปกเกล้า

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.1/42
เรื่องให้ข้าราชการผู้ใหญ่ออกไปสืบสวนด้วยตนเอง ลงวันที่ สิงหาคม พ.ศ.2466

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 7 กระทรวงเกษตร
ธิการ กองเลขานุการ เรื่องที่ 317 ตอน 1 เล่ม 22 เรื่องรายงานประจำปีราชการ
กระทรวงมหาดไทย พ.ศ.2471 มณฑลปัตตานี ลงวันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ.2472

เจ้าอยู่หัวกษัตริย์พระองค์ใหม่ ก็ทรงโปรดเกล้าฯ ให้สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ สยามมกุฎราชกุมาร เสด็จขึ้นครองราชย์สืบต่อจากสมเด็จพระเจ้าบรมโกศ รัชกาลที่ 1 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ในรัชกาลที่ 1 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ สยามมกุฎราชกุมาร เสด็จขึ้นครองราชย์สืบต่อจากสมเด็จพระเจ้าบรมโกศ รัชกาลที่ 1 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ในรัชกาลที่ 1 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ สยามมกุฎราชกุมาร เสด็จขึ้นครองราชย์สืบต่อจากสมเด็จพระเจ้าบรมโกศ รัชกาลที่ 1 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์

รายงานข่าวดังกล่าวจึง เป็นการแสดงถึงคุณสมบัติ "องค์เป็นใหญ่" ที่เจ้าพระยาบรมราช (บัน สุขุม) ต้องการในตัวของสมุหเทศาภิบาลคนสุดท้ายของมณฑลปัตตานี เป็นอย่างดี การปฏิบัติหน้าที่ของท่านจึงคำนึงมาควบคู่กับที่ทรงไว้ว่าพระราชหฤทัยทุกประการ จนถึงกับต้องตอบราชการให้ปฏิบัติหน้าที่สมุหเทศาภิบาลมณฑลปัตตานีแก่ท่านอีกครั้งด้วย ไม่มีผู้ใดในขณะนั้น เหมาะสมกว่า³ จนสมัยยุบเลิกมณฑลปัตตานีในปลายปี พ.ศ. 2474 จึงนับได้ว่าในกาลครั้งนั้น สมุหเทศาภิบาลสามารถประสานงาน เพื่อสนองความต้องการของราษฎรในมณฑลปัตตานีได้จากเจ้าพระยาบรมราชได้เป็นอย่างดี ดังนั้น

¹ "ประกาศตั้งสมุหเทศาภิบาลมณฑลต่าง ๆ" ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 38 ลงวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2468 หน้า 294 - 295

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 7 ม. 26.5ก/18 หนังสือพิมพ์ - ข่าวหนังสือพิมพ์ หนังสือพิมพ์ศรีกรุง ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2471

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 7 ม. 1/65 กระทรวงมหาดไทยขออนุญาตต่ออาราธนาฯ ลงวันที่ 21-23 มีนาคม พ.ศ. 2471

ทางด้านการปกครองทั่วไปในมณฑลปัตตานี ซึ่งยึดหลักรัฐประศาสน์นโยบาย 6 ประการเป็นหลักดำเนินงานตั้งแต่ปี พ.ศ.2466 เป็นต้นมา จึงดำเนิน कार्यที่เป็นที่พอใจของราษฎรส่วนใหญ่ในมณฑลจนตลอดสมัยเทศาภิบาล

2.3.2 งานการศาล

ในรายงานของ เจ้าพระยาบรมราชวรจักรราชการณมณฑลปัตตานีระบุว่า สาเหตุอีกประการหนึ่งซึ่งก่อให้เกิดการต่อต้านรัฐบาลนั้น คือการศาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจการที่เกี่ยวข้องกับศาลศาสนา ซึ่งบรรดาโต๊ะกาดีหรือคาโต๊ะยุติธรรมที่ประจำศาลตั้งแต่ปี พ.ศ.2458 เป็นต้นมา ไม่ใช่ตำแหน่งเลือกตั้งด้วยกรรมเนียบเดิม และบรรดาผู้พิพากษาไทยก็ไม่ใคร่สนใจในความเห็นของคาโต๊ะยุติธรรมเหล่านั้น ทำให้เกิดความที่คัดค้านไม่ตรงตามหลักศาสนาอิสลาม ดังความตอนหนึ่งในรายงานดังกล่าวว่า

๑ สาเหตุแห่งการที่พวกแขกกล่าวอ้างถึงความไม่ยุติธรรมของเจ้าพนักงานนั้น เนื่องจากวิธีของศาลอันเกี่ยวข้องกับศาสนา ขอให้ยับยั้งเป็น เหตุกล่าวหาด้วยใจความ 2 ประการคือ

1 โต๊ะกาดี ซึ่งมีไว้สำหรับประจำศาล เป็นคนไม่มีความรู้ หรือเป็นคนไม่ซื่อสัตย์สุจริตบ้าง เพราะเหตุที่เลือกสรรตั้งเอาตามชอบใจ หากได้เลือกตั้งตามความนิยมยินดีของคนโดยมากไม่

2 ผู้พิพากษาไทยไม่ใคร่จะเคร่งครัดในคดีบางอย่างที่ควรให้เป็นไปตามทางศาสนา แลตั้งไม่ถือเอาความเห็นของโต๊ะกาดี เป็นน้ำหนักหลักตามเท่าใดนัก เป็นเหตุที่จะฉกฉัก หรือถึง เอาวิธีพิจารณาบางอย่างที่ควรจะเป็นตามทางศาสนา ให้เพี้ยนไป

1 กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.22/15
เจ้าพระยาบรมราชวรจักรราชการณมณฑลปัตตานี เจ้าพระยาบรมราชกรมบังคมทูล ร.6
 ที่ 2/1462 ลงวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ.2466

ที่ประชุมเสนาบดีปี พ.ศ.2466 ซึ่งตกลงเรื่องหลักรัฐประศาสน์นโยบายดังกล่าวจึง
 มีความเห็นในเรื่องนี้ว่า ควรที่จะจัดการศาสนาเหมือนอย่างแต่เดิมในตอนก่อนปี พ.ศ.
 2458 ซึ่งโจทก์และจำเลยที่เป็นความเกี่ยวกับศาสนาอิสลามมีโอกาสเลือกสรรโตะกาลีที่ตน
 พอใจเป็นผู้ชำระคดีทำนองอนุญาโตตุลาการ แต่ให้การศาลในมณฑลปัตตานีคงอยู่ในสังกัด
 กระทรวงยุติธรรมตามเดิม ซึ่งในทางปฏิบัติเมื่อกระทรวงยุติธรรมจะออกกฎข้อบังคับใด
 ในมณฑลปัตตานี กระทรวงยุติธรรมต้องปรึกษาขอความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทย
 ในฐานะผู้ปกครองท้องถิ่น และเป็นผู้จัดการศาลมณฑลปัตตานีมาก่อน หรือกรณีที่มีระเบียบ
 การไต่สวนในยุติธรรม เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยก็มีสิทธิพิจารณาแก้ไขได้ ดัง เช่นกรณี
 ที่คู่ความมุสลิมที่เป็นความเกี่ยวกับศาสนา คือ เรื่องมรกกหรือเรื่องครอบครัว ได้ตกลงเลือก
 สรรโตะหะยีที่มีความรู้คนใดคนหนึ่ง เป็นผู้วินิจฉัยนั้น เจ้าพระยาบวรราช เสนาบดีกระทรวง
 มหาดไทยเห็นว่า ศาสนาเนียมยอมความตามอัตราที่กำหนดเป็นผลประโยชน์ของรัฐเรื่อง
 ละ 2 บาทนั้น ควรจะเป็นรายไต่หรือค่าบ่วยการของโตะหะยีผู้นั้นนั้น เจ้าพระยา
 บวรราชจึงได้ขอพระบรมราชานุญาตเปลี่ยนแปลงทันที¹ ซึ่งเป็นที่พอใจของโตะหะยีที่คัดค้าน
 และคู่ความ ทำให้ศาลศาสนาเป็นที่นิยมในหมู่มุสลิมทั่วไปอีกครั้งดัง เดิม

ส่วนคดีที่ต้องขึ้นศาลไทย คือความอาญาและความแพ่งทั่วไป ก็ให้ดำเนินไปตาม
 กระบวนการของศาลยุติธรรม ตามระเบียบแบบแผนของกระทรวงยุติธรรมเหมือนมณฑล
 ทั่วไป ยกเว้นหากมีกรณีที่เกี่ยวข้องกับศาสนา ประเพณีของราษฎรในมณฑลปัตตานีโดยตรง
 จะต้องปรึกษารัฐประศาสน์ หรือกรณีศาลต้องการพยานจำเลยในคดีอาญาที่ศาลจะส่ง
 หมายเรียกไปเองไม่ได้ หรือการควบคุมตัวจำเลยคดีอาญาส่งเรือนจำ และการเบิก
 ตัวนักโทษมาศาล รวมทั้งการรักษาความปลอดภัยในศาล ก็ให้ถือเป็นหน้าที่ของพนักงาน
 ปกครองท้องถิ่นในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ดังนั้นงานส่วนใหญ่จึงสามารถประสานกันไป

¹ กองจดหมาย เหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.22/16
จักราการมณฑลปัตตานีอันเกี่ยวกับลัทธิและศาสนา เจ้าพระยาบวรราชถึง เจ้าพระยา
มหิศร ราชเลขาธิการ ที่ 56/2182 ลงวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ.2466

ซึ่งถ้าพิจารณาสถานการณ์ทาง เศรษฐกิจที่กำลังทรุดหนักลงประกอบ ก็นับว่าเป็นพระมหา
เป็นพิเศษจริง ๆ เพราะการยกเลิกอากรค่าน้ำค้ำกลาวจะทำให้รัฐต้องขาดรายได้ไปอีก
ปีละ 14,000 บาท¹ ยิ่งไปกว่านั้นที่ประชุมยังได้ตกลงระงับภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียม
ต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ เฉพาะในมณฑลปัตตานีชั่วคราว นอกจากภาษีอากรที่
จำเป็นมาก เช่น เงินรัชูปการ และเงินอากรค่าน้ำ หรือเงินศึกษาพลีที่เจ้ากระทรวง
ยืนยันว่าจำเป็นต้องเก็บต่อไปเท่านั้น แต่ก็ตกลงผ่อนผันเก็บกันในอัตราต่ำสุดทุกอย่าง คือ
เงินรัชูปการให้เก็บเพียง 3 บาทจากอัตราสูงสุด 6 บาท ส่วนอากรค่าน้ำให้เก็บไร่ละ
40 สตางค์ และเงินศึกษาพลีซึ่งเก็บ 1 - 3 บาท ให้เก็บเพียง 1 บาท ดังนั้นราษฎร
ทั่วไปที่ไม่มีที่ดินในมณฑลปัตตานีจึงเสียภาษีทางตรงคือเฉพาะ เงินรัชูปการ และ เงินศึกษา
พลีเพียง 4 บาทต่อปี และเงินจำนวนนี้รัฐบาลตกลงแบ่งให้ท่านบำรุงบ้านเมืองในมณฑล
ปัตตานีเองทั้งในด้านการคมนาคม การศึกษา และการสาธารณสุข ที่สำคัญอีกประการ
คือรัฐบาลตกลงแบ่ง เงินเหล่านี้ให้เป็นเบี้ยบ้านาญแก่บรรดาเจ้าเมืองที่ยังมีชีวิต และญาติ
วงศ์ที่ทำความดีเป็นที่เคารพของชาวเมืองด้วย² นับเป็นการผ่อนผันเพื่อผูกใจราษฎร
อย่างแท้จริง แม้ในช่วงรัชกาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งสถานการณ์
ทาง เศรษฐกิจกำลัง เป็นปัญหาหนักที่สุด รัฐบาลก็ยังคงดำเนินนโยบายผ่อนผันนี้สำหรับ
มณฑลปัตตานีจนตลอดสมัย เทศาภิบาล จึงนับเป็นพระมหากรุณาธิคุณแก่ราษฎรในมณฑล
ปัตตานีเป็นพิเศษสมควรแก่การ เทิดพระเกียรติเป็นยิ่งนัก

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.22/15 รายงาน
การประชุมปรึกษาเรื่องมณฑลปัตตานี ลงวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ.2466

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 7 กระทรวงเกษตรา
ธิการ กองเลขานุการ เรื่องที่ 317 ตอนที่ 1 เล่ม 22 เรื่องรายงานประจำปีราชการ
กระทรวงมหาดไทย พ.ศ.2471 มณฑลปัตตานี ลงวันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ.2472

2.3.4 การศึกษา

ตามรายงานตรวจราชการมณฑลปัตตานีที่เจ้าพระยาบวรราช (ปั้น สุขุม) กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวฉบับถึงเกล้าว่าการศึกษาเป็นสาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่ง ซึ่งก่อให้เกิดการต่อต้านรัฐบาลขึ้น และประเด็นสำคัญที่ราษฎรส่วนใหญ่ในมณฑลปัตตานีเดือดร้อนมาก คือการศึกษาที่ใกล้ชิดกับหลักศาสนาอิสลามและประเพณีที่ห้ามเด็กชายวัยเริ่มตนสู่ความเป็นหนุ่มสาวใกล้ชิดติดต่อกัน ดังปรากฏในรายงานนั้นตอนหนึ่งว่า "...โดยเฉพาะ เด็กหญิงนั้น เป็นที่รังเกียจทั้งในทางศาสนา แลโดยธรรมเนียมนิยมว่า หญิงใดซึ่งมีอายุ 12 ปีขึ้นไป จะสมาคมถูกต้องกับชายไม่ได้ ยิ่งเป็นคนต่างศาสนาแล้ว เป็นการบาปชั่วร้ายมาก..."¹

ที่ประชุมเสนาบดีปี พ.ศ.2466 นั้น จึงตกลงเปลี่ยนแปลงให้เป็นไปตามหลักรัฐประศาสน์นิยม คือให้ยกเลิกสิ่งซึ่งขัดต่อหลักศาสนาหรือประเพณีทุกอย่าง และให้ส่งเสริมสิ่งที่ทำให้ราษฎรเห็นว่รัฐบาลอุทิศทุนศาสนาอิสลาม² โดยสั่งห้ามเกณฑ์เด็กหญิงเข้าเรียนร่วมกับเด็กชายชั่วคราว จนกว่าจะมีโรงเรียนสตรีซึ่งสอนโดยครูสตรีโดยเฉพาะก่อน และให้ส่งเสริมการเรียนการสอนตามสุเหร่ามีสัณนิษฐานตามธรรมเนียมเดิม แต่กำหนดว่าควรสอนทั้งภาษามลายูและภาษาไทย ส่วนโรงเรียนทั่วไปในมณฑลปัตตานีนั้นให้สอนทั้งสองภาษา³ เป็นหลัก โดยให้สอนภาษามลายูเป็นพื้นฐานก่อน ขึ้นต่อมาจึงสอนทั้งสองภาษา³ ทั้งนี้นับไคว่รัฐบาลได้พยายามที่จะจัดการศึกษาในมณฑลปัตตานี ให้สอดคล้องกับศาสนาประเพณีของท้องถิ่นที่สำคัญ ซึ่งมุสลิมทั่วไปต่างก็พอใจกับ นิยมส่งบุตรหลานเข้ารับการศึกษามากขึ้น เป็นลำดับ จึงนับไคว่เป็นการแก้ปัญหาที่ตรงจุดทีเดียว โดยไม่จำเป็นต้อง

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.22/15
รายงานเจ้าพระยาบวรราชตรวจจรราชการมณฑลปัตตานี เจ้าพระยาบวรราชกราบบังคมทูล
ร.6 ที่ 2/1462 ลงวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ.2466

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.22/15
รายงานการประชุมปลัดศึกษา เรื่องมณฑลปัตตานี ลงวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ.2466

³ ก.

ต้องยกเลิกการเก็บเงินศึกษาพลีแต่อย่างใด ในข้อนี้จึงเป็นการยืนยันได้ว่าในช่วงก่อนการก่อตั้งนั้น ราษฎรเดือดร้อนใจในการที่ต้องปฏิบัติสิ่งที่ขัดกับศาสนาและประเพณีมากกว่าความเดือดร้อนเรื่องเงินทอง ดังนั้นในช่วงหลังปี พ.ศ. 2465 เมื่อรัฐบาลแก้ไขกฎหมายโดยขจัดสิ่งที่ขัดต่อศาสนาและประเพณีแล้ว จึงไม่ปรากฏว่าราษฎรต้องเดือดร้อนจากการเก็บเงินศึกษาพลีนี้ กระทรวงศึกษาธิการสามารถเก็บเงินได้เพียงพอต่อการใช้จ่ายในการจัดการศึกษาในมณฑลปัตตานีทุกปี ทั้งยังมีเงินเหลืออีกแต่ละปีเป็นจำนวนไม่น้อย ดังปรากฏเป็นตัวเลขในตารางแสดงจำนวนเงินศึกษาพลีที่เก็บได้ในมณฑลปัตตานีตั้งแต่ปี พ.ศ. 2466 - 2468 ดังนี้

ตาราง 7 แสดงจำนวนเงินรายรับรายจ่ายแผนกศึกษาพลี ในมณฑลปัตตานี
ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2466 ถึง พ.ศ. 2468

มณฑล	พ.ศ.	รายรับ						รายจ่าย		หักแล้ว คงเหลือ	
		ได้ตามอัตรา		ได้เกินอัตรา		รวม					
มณฑลปัตตานี	2466	63,988	-	109	45	64,097	45	51,371	80	12,725	65
	2467	62,077	75	50	22	62,127	97	58,221	52	3,906	45
	2468	63,633	50	369	28	24,002	78	55,864	65	8,138	13
รวม		189,699	25	528	95	190,228	20	165,457	97	24,770	23

ที่มา : กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 - 8 สบ.1.3/25

กระทรวงธรรมการจะประกาศแสดงยอดเงินรายรับรายจ่ายแผนกศึกษาพลี

ลงวันที่ 25 ตุลาคม - 23 มีนาคม พ.ศ. 2469

บอกเงินจำนวนไม่น้อยนี้ ตั้งแต่ปี พ.ศ.2469 เป็นต้นมา เมื่อเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี (สนั่น เทพหัสดิน ณ อยุธยา) กราบบังคมทูลลาออกจากตำแหน่ง เสนาบดีกระทรวงศึกษาธิการแล้ว กระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้กราบบังคมทูลขอพระบรมราชานุญาตพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวโอนเงินจำนวนนี้เข้าไว้ในอำนาจกระทรวงพระคลังมหาสมบัติและไต่ถามเลิกการเก็บเงินศึกษาฟรีในปี พ.ศ.2473¹

อย่างไรก็ตามเมื่อราษฎรนิยมส่งบุตรหลานเข้ารับการศึกษามากขึ้นนั้น ปัญหาซึ่งมีมาแต่เดิม คือ การขาดครู ขาดโรงเรียน ขาดตำราเรียน ฯลฯ ก็เพิ่มขึ้นด้วย เพราะนอกจากบรรดาบุตรหลานราษฎรมุสลิมแล้ว ยังมีบุตรหลานของราษฎรไทยจีนอีก เป็นจำนวนไม่น้อย ในระยะแรกรัฐบาลจึงต้องแก้ปัญหาโดยการแบ่งสอนเป็นสองหลัก เขาและบาย และให้นักเรียนชั้นสูงช่วยสอนนักเรียนชั้นต่ำแทนครูที่ขาดแคลน พร้อมทั้งพยายามขยายโรงเรียนเพิ่มขึ้น ซึ่งโรงเรียนที่สร้างใหม่ในช่วงหลังนี้เป็นที่น่าสังเกตว่าไม่ได้สร้างในวัดหรือไปสร้างในสุเหร่ามัสยิดใด² ทั้งนี้เป็นการป้องกันการขัดแย้งทางศาสนาที่เคยเป็นปัญหา มาแต่เดิมใดเป็นอย่างใด ดังนั้นสถานศึกษาในช่วงต่อมาจึง เป็นเสมือนสถานที่สมานความสามัคคีระหว่างชนที่มีเชื้อชาติ ศาสนาต่างกันด้วย ทำให้การศึกษามีส่วนช่วยการปกครอง ชักเจนยิ่งขึ้น เพราะนอกจากช่วยลดช่องว่างความแตกต่างทางเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา และประเพณี ให้มีความสามัคคี เกิดขึ้นแล้ว บรรดาผู้ได้รับการศึกษาส่วนใหญ่ก็ออกมารับราชการ โดยเฉพาะเป็นครูมากขึ้น ทำให้การขาดแคลนครูลดทอนในหน้าที่ต่าง ๆ เริ่มลดลง เป็นลำดับ ซึ่งนับเป็นประการสำคัญที่ทำให้ความมุ่งหมายที่จะ "เพาะปลูกคนที่จะรับราชการ

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 7 สบ.1.3/73
รายงานการประชุมงบประมาณพระราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2473 ไม่ปรากฏวันเดือนปี

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 7 กระทรวงเกษตร
 ธิการ กองเลขานุการ เรื่องที่ 317 ตอนที่ 1 เล่มที่ 22 เรื่องรายงานประจำปีราชการกระทรวงมหาดไทย พ.ศ.2471 มณฑลปัตตานี ลงวันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ.2472

ในพื้นที่บ้านพื้นเมืองเหล่านี้¹ ที่สมเด็จพระบวรราชราชนุภาพทรงตั้งความหวังไว้แต่แรกเริ่มปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานีมีแนวโน้มเป็นจริงมากขึ้น

การจัดการศึกษาในมณฑลปัตตานีช่วงหลังปี พ.ศ.2465 เป็นต้นมา ส่วนใหญ่จึงเป็นที่พอใจของราษฎรส่วนใหญ่ในมณฑลปัตตานี และของรัฐบาลในฐานะที่ช่วยสร้างความสามัคคีและ "เพาะปลูกคนที่จะรับราชการในพื้นที่บ้านพื้นเมือง" ให้มีมากขึ้นเป็นลำดับ

2.3.5 การทำนุบำรุงบ้านเมือง

ในขณะที่รัฐบาลพยายามผ่อนคลายความตึงเครียดในทางการปกครอง การศาล การคลัง และการศึกษา ควบคู่การดำเนินงานตามหลักรัฐประศาสน์นโยบาย 6 ประการนั้น รัฐบาลก็ได้เร่งทำนุบำรุงบ้านเมืองทางวัตถุในมณฑลปัตตานีอย่างเต็มที่ด้วย โดยเฉพาะในด้านการคมนาคมและการสาธารณสุข ซึ่งเกี่ยวข้องกับความสะดวกสบายของราษฎรทั่วไป ดังปรากฏในรายงานมณฑลปัตตานีปี พ.ศ.2471 ซึ่งพระยาอุดมพงศ์เพ็ญสวัสดิ์ (ม.ร.ว.ประยูร อิศรศักดิ์) สมุหเทศาภิบาลมณฑลปัตตานีคนสุดท้ายได้รายงานว่า การคมนาคมทั้งทางน้ำ ทางบก และทางไปรษณีย์โทรเลข ในปี พ.ศ.2471 นั้น สามารถติดต่อถึงกันระหว่าง เมือง ระหว่างมณฑล และระหว่างเขตแดนกับรัฐบาลของอังกฤษได้เป็นอย่างดี เพราะมีทั้งทางรถยนต์ ทางรถไฟ และการไปรษณีย์โทรเลขทั่วถึงกันแล้ว² เช่น ทางรถไฟนั้นภายในมณฑลสามารถติดต่อกับสงขลาและมาเลเซียจังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส จนถึงสุไหงโกดักตลอดแดนกับกลันตัน ส่วนสายบุรีซึ่งไม่มีทางรถไฟผ่าน รัฐบาลก็ให้สร้างทางรถยนต์เชื่อมโยงเช่นกัน นอกจากนั้นทางทะเลสามารถติดต่อไปมาระหว่างปัตตานี นราธิวาส และกลันตันได้สะดวก โดยเฉพาะในด้านการไปรษณีย์โทรเลขนั้นมีบริการขึ้นทั่วทุก

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/27 กรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูล ร.5 ไปรเวศ 262/43047 ลงวันที่ 4 มีนาคม พ.ศ.2438

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 7 กระทรวงเกษตรราธิการ กองเลขานุการ เรื่องที่ 317 ตอนที่ 1 เล่ม 22 เรื่องรายงานประจำปีกระทรวงมหาดไทย พ.ศ.2471 มณฑลปัตตานี ลงวันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ.2472

จังหวัด ทุกอำเภอ ยิ่งไปกว่านั้นยังมีบริการโทรศัพท์ติดต่อกันทั่วทุกจังหวัดด้วย ทำให้การติดต่อธุรกิจต่าง ๆ สะดวกมากยิ่งขึ้น และมีผลให้การค้าขายทั้งภายในมณฑลระหว่างมณฑลหรือระหว่างเขตแดน เช่นกับกั้นตันและไทรบุรี มีความเจริญมากขึ้นด้วย เพราะเมื่อการขนส่งสินค้าไปมาสะดวกรวดเร็ว บรรดาพ่อค้านักธุรกิจก็เข้ามาเปิดกิจการต่าง ๆ ทั้งในด้านการเกษตรและอุตสาหกรรม ทำให้เศรษฐกิจในท้องที่มณฑลปัตตานีดีขึ้นกว่าเดิมแต่ละปีมีสินค้าเขาออกเป็นมูลค่าไม่น้อย ดังปรากฏในรายงานมณฑลปัตตานีปี พ.ศ. 2471 ว่า ในปีนั้นมณฑลปัตตานีมีสินค้าเขาออกซึ่งส่วนใหญ่เป็นผลิตภัณฑ์ทางเกษตร เช่น มะพร้าว ขางพารา เป็นมูลค่าถึง 4,300,000 บาท และสินค้าเขาซึ่งส่วนใหญ่เป็นอาหารแห้ง เนื้อเกลือ และรถยนต์ นับเป็นมูลค่า 2,300,000 บาท¹ โดยรัฐบาลได้ตั้งด่านเก็บภาษีสินค้าเหล่านี้ตามด่านตรวจคนเขาเมืองที่บริเวณเขตแดน เช่น ที่สุโงโกลกจังหวัดนราธิวาส ซึ่งมีทั้งทางรถยนต์ รถไฟไปมาระหว่างกั้นตันกับมณฑลปัตตานี และที่ปากแม่น้ำสำคัญ เช่นปากแม่น้ำตาปี² ซึ่งแต่ละปีรัฐบาลมีรายได้จากด่านภาษีเหล่านี้เป็นจำนวนไม่น้อยได้เป็นส่วนช่วยพยุงภาวะการคลังของประเทศที่กำลังทรุดหนักบ้างไม่มากก็น้อย

ส่วนด้านการสาธารณสุขในมณฑลปัตตานีซึ่งเดิมมีโรคระบาดและโรคติดต่อเกิดขึ้นเป็นประจำทุกปี เช่น มีอหิวาตกโรค ไข้รากสากน้อย และโรคคุดทะราด ปีหนึ่ง ๆ คนตายไปเป็นอันมาก³ ในช่วงหลังปี พ.ศ. 2465 เป็นต้นมา รัฐบาลได้ส่งแพทย์สาธารณสุขไปช่วยป้องกันแก้ไขในทุกท้องที่ โดยมีแพทย์ประจำตำบลอื่นเป็นตำแหน่งเลือกตั้งที่มีกันมาตั้งแต่ครั้งสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้อำนวยการช่วยเหลือ และกระจายไปสู่ระดับตำบล หมู่บ้าน ซึ่งการประสานงานเหล่านี้

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 7 กระทรวงเกษตรธิการ กองเลขานุการ เรื่องที่ 317 ตอนที่ 1 เล่ม 22 เรื่องรายงานประจำปีกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2471 มณฑลปัตตานี ลงวันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ. 2472

² ก.

³ ก.

มีผลให้จำนวนผู้ตายด้วยโรคต่าง ๆ ในแต่ละปีลดน้อยลง เป็นลำดับ และราษฎรส่วนใหญ่ต่าง
เริ่มนิยมรักษากับแพทย์มากขึ้น ซึ่งรัฐบาลก็พยายามสนองความต้องการด้วยการจัดตั้งโรง
พยาบาลขึ้นในจังหวัดปัตตานี และให้มีโอสถสภาจำหน่ายยาสำหรับป้องกันรักษาทั่วทุกจังหวัด
ในมณฑลปัตตานี¹ โดยมีสลาภยาเขียน เป็นภยานามัยด้วย นับเป็นความพยายามเพื่อบำบัด
ทุกข์ บำรุงสุขของราษฎรอย่างแท้จริง ทั้งนี้การถ่านบ้านเมืองโดยทั่วไปจึง เป็นที่
พอใจของราษฎรส่วนใหญ่ เป็นอันมาก ซึ่งมีผลในการจัดการปกครองแบบเทศาภิบาลในมณฑล
ปัตตานีบรรลุผลสู่เป้าหมายที่วางไว้ไ้รวดเร็วยิ่งขึ้น

เมื่อพิจารณาการดำเนินงานของรัฐบาลในช่วงหลังปี พ.ศ.2465 จากข้อเท็จจริง
ดังกล่าวทั้งทางด้านการปกครอง การศาล การคลัง การศึกษา และการถ่านบ้านเมือง
จะเห็นได้ว่ารัฐบาลได้พยายามดำเนินการทุกอย่างทุกด้านตามหลักรัฐประศาสน์นโยบาย 6
ประการอันเป็นหลักการปกครองที่สอดคล้องกับความแตกต่างทางเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา
ประเพณีของท้องถิ่นมณฑลปัตตานีเป็นอย่างดี เพื่อผ่อนคลายความตึงเครียดต่าง ๆ ที่เคยมี
มาไหลหลั่งและหายไปด้วยการบำบัดทุกข์ บำรุงสุขอย่างแท้จริง จนเป็นที่พอใจของราษฎร
ส่วนใหญ่ในมณฑลปัตตานี และมีผลให้รัฐบาลสามารถดำเนินการเทศาภิบาลด้วยดีตลอดมา
โดยไม่มีการต่อต้านรัฐบาลอีกเลยจนตลอดสมัย เทศาภิบาล²

การดำเนินงานตามหลักรัฐประศาสน์นโยบาย 6 ประการในช่วงหลังปี พ.ศ.2465
ดังกล่าว จึงเป็นทั้งการแก้ไขปัญหาก็เป็นเหตุให้เกิดการต่อต้านรัฐบาลขึ้น และเป็นทั้งการ
ป้องกันปัญหาที่เคยมีมาไว้เป็นอย่างดี สมควรที่จะนำมาพิจารณาอีกแปลงให้ เป็นหลักทางการ
ปกครองดินแดนมณฑลปัตตานี อันได้แก่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ จังหวัดปัตตานี ยะลา
และนราธิวาสในปัจจุบัน เป็นอย่างยิ่ง

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 7 กระทรวงเกษตรรา
ชการ กองเลขานุการ เรื่องที่ 317 ตอนที่ 1 เล่ม 22 เรื่องรายงานประจำปีราชการ
กระทรวงมหาดไทย พ.ศ.2471 มณฑลปัตตานี ลงวันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ.2472

ปัญหา อุปสรรค การแก้ไข และผลของการปฏิรูป การปกครองมณฑลปัตตานี

เมื่อพิจารณาการดำเนินงานปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานี ตั้งแต่สมัยจัดตั้งมณฑลปัตตานีจนถึงสมัยยุบเลิกมณฑลปัตตานีในปี พ.ศ. 2474 โดยตลอด จะพบว่ารัฐบาลต้องประสบปัญหาและอุปสรรคทั้งจากภายในและภายนอกประเทศเป็นอันมาก แต่หากพิจารณาถึงลักษณะและขอบเขตของปัญหา อุปสรรคเหล่านั้น จะเห็นได้ว่ามีเพียงสองลักษณะ คือ ปัญหาและอุปสรรคทั่วไปกับปัญหาและอุปสรรคเฉพาะ กล่าวคือ ปัญหาและอุปสรรคทั่วไปนั้นได้แก่ปัญหาและอุปสรรคที่มีขอบเขตกว้างขวางครอบคลุมทั่วไปทั้งหมดทุกมณฑลและอาจครอบคลุมไปถึงการปฏิรูปด้านอื่น ๆ ด้วย เช่น ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการขาดแคลนเงินงบประมาณ และปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับการรুদ্ধคามของมหาอำนาจตะวันตก ส่วนปัญหาและอุปสรรคเฉพาะนั้น เป็นปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นโดยตรงจากการปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานี และเป็นปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น เฉพาะภายในมณฑลปัตตานี ดังเช่นปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับตัวเจ้าเมือง ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับราษฎรส่วนใหญ่ในมณฑลปัตตานี ซึ่งมีเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ขนบธรรมเนียม ประเพณี และวัฒนธรรม ที่แตกต่างกับราษฎรส่วนใหญ่ในพระราชอาณาจักร และปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับการต่อต้านรัฐบาล เป็นต้น

ดังนั้นในการศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคของการปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานี ตลอดจนการแก้ไขปัญหานั้น ในบทนี้จึงแบ่ง เป็น 2 ตอน ตามลักษณะและขอบเขตของปัญหาและอุปสรรคนั้น คือแบ่ง เป็นปัญหาและอุปสรรคทั่วไป กับปัญหาและอุปสรรคเฉพาะเป็นลำดับดังนี้

1. ปัญหาอุปสรรคทั่วไปและการแก้ไข

ปัญหาใหญ่ที่เป็นอุปสรรคสำคัญในการปรับปรุงประเทศให้ทันสมัยในช่วงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ถือได้ว่าเป็นทั้งปัญหาและอุปสรรคของการปฏิรูปทั่วไปนั้น คือ ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ปัญหาการขาดแคลนเงินงบประมาณ และปัญหาการคุกคามของมหาอำนาจตะวันตก ซึ่งในที่นี่จะศึกษาแต่ละปัญหาและอุปสรรคที่มีผลกระทบกระเทือนการปฏิรูปทั่วไปแล้วพอสังเขปก่อนแล้วจึงเน้นถึงผลกระทบที่มีต่อการปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานีโดยเฉพาะต่อไป

1.1 ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ

นับตั้งแต่การปฏิรูปการปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นต้นมา ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเพียงพอที่จะปฏิบัติหน้าที่ให้ทันสมัยนั้น เป็นปัญหาที่หนักใจของรัฐบาลยิ่ง เพราะราชการทั้งหลายไต่ขยายขอบเขตและซับซ้อนมากขึ้น เป็นลำดับ แต่ไม่มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ แม้แต่ระดับขุนนางชั้นผู้ใหญ่ก็ไม่มีความรู้ความสามารถที่เหมาะสมกับกาลสมัย เพราะล้วนเป็นผู้มีความคิดล้าสมัยกัน ครั้นจะเปลี่ยนใหม่ทันทีก็ไม่มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมมาทดแทนได้ โครงการทั้งหลายที่ทรงตั้งพระทัยให้ดำเนินการจึงติดขัดเป็นอันมาก เพราะขาดแคลนตัวบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเป็นสำคัญ ดังใดทรงมีพระราชหัตถเลขาถึงเจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี (ม.ร.ว.เปีย มาลากุล) เมื่อครั้งเป็นพระยาวิสุทธสุริยศักดิ์ เมื่อวันที่ 21 มกราคม ปลายปี พ.ศ.2441 (ร.ศ.117) ตอนหนึ่งว่า "...ในมณฑลเมืองเราเวลานี้ไม่ชักสนั่นใจยิ่งกว่าคน การเจริญอันใดจะเป็นไปไม่ไ้เร็วก็เรื่องคนน้อยอย่างเดียวน..."¹ และปีต่อมาใน พ.ศ.2442 ใดทรงมีพระราชหัตถเลขาถึงสมเด็จพระ

¹ องค์การคำคุณุสภ "พระราชหัตถเลขา ร.5 ถึง พระยาวิสุทธสุริยศักดิ์ 21 มกราคม ร.ศ.117" พระราชหัตถเลขาและหนังสือกราบบังคมทูลของเจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี เล่ม 2 หน้า 146

กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยขณะนั้น แสดงความทอแทพระทัย
ในการทำงานของ เสนาบดีบางคนและการที่ขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถที่จะ
ดำเนินงานแทนคนหนึ่งว่า "... เสนาบดีทุกวันนี้เหมือนควาย ลาหยก เคียนแซ่ เคียนกระตัก
ก็หยกบด เคียนกัน เคียนหมก จะผลึกเปลี่ยนก็ไม่มีคน... คึก ๆ ขึ้นมาแล้ว เหือกเหงใจเต็มที..."¹

แต่ความหนาที่และความรับผิดชอบอย่างปึกในฐานะที่ทรง เป็นประมุขของประเทศ
ซึ่งเปรียบเหมือนกับกษัตริย์ไทยที่ครองนารัฐนาวาไถหยานพนมรสุมโดยปลอดภัย แม่นวานั้นจะอยู่
ในสภาพไปพร้อมและพระองค์จะหนักพระทัยเพียงใดก็ตาม พระองค์ต้องดำเนินการแก้ไข
ปัญหาเฉพาะหน้านั้นต่อไป ถึงใดทรงแสดงความหนักพระทัยในการแก้ไขปัญหานี้ในพระราช
หัตถเลขาที่ทรงมีไปถึงสมเด็จพระเจ้าฟ้ามหาวชิตรัฐมพันธ์ กรมพระนครสวรรค์ ตอนหนึ่งว่า

ถ้าจะเปรียบควายเหือ ก็เหมือนกับเมื่อก่อนเอาขึ้นไว้ในอุ้ง คงเหลือแต่รูปเหือ
ทองเหือนั้นแล้ว จวนจะล่อนำไม่ได เมื่อจำเป็นต้องเข็นลงน้ำก็เอาโคลนปะ
แทนขัน คนพายก็ไม่เป็น คนหนึ่งยก คนหนึ่งจูง คุ่ม ๆ คิม ๆ น้ำก็เขี้ยว ลม
ก็จัด เวลาวาง ๆ คอยปยุบ เปลี่ยนไม้ไปทีละแฉง สองแฉง คอกหมันยาขันพอเป็น
รูป แลคนที่พายลวนแต่เป็นโรคมัยคาง ๆ คายอดมาง หูหนวกมาง การที่จะ
หาฝีพายให้เต็มลำเป็นการยากอย่างปึก²

พระราชหัตถเลขาจึงกล่าวแสดงให้เห็นถึงสภาพรัฐนาวาไถหยานพนมรสุมนั้น เป็นอย่างคิ
และแสดงถึงความหนักพระทัยในปัญหาการขาดแคลนบุคลากรที่เป็นอย่างปึก แต่ก็จำเป็น
ต้องแก้ไข ดังนั้นในระยะแรกจึงเป็นการแก้ไขปัญหเฉพาะหน้า คือใช้โคลนปะแทนขัน
ไปพลางก่อน แล้วจึงคอยเปลี่ยนไม้ไปทีละแฉง สองแฉง ถึงพระราชหัตถเลขาจึงกล่าว
ถ้าพิจารณาวิธีการแก้ไขปัญหการขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในรัชสมัย

¹พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และลายพระหัตถ์
สมเด็จพระปิณฑา สุขุมลามาตร์ี พระอัครราชเทวี พิมพ์ในงานพระเมรุ จอมพลสมเด็จพระ
เจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ามหาวชิตรัฐมพันธ์ กรมพระนครสวรรค์ ณ หอสมเด็จหลวง

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็อาจแบ่งได้เป็น 2 วิธีการ คือ วิธีแก้ไขแบบชั่วคราว กับวิธีแก้ไขแบบถาวร

วิธีแก้ไขแบบชั่วคราวนั้นแบ่งได้เป็น 3 ประการคือ

ประการแรก ทรงใช้พวกมหาเปรียญจากวัดเข้ารับราชการไปพลางก่อน แต่บรรดามหาเปรียญเหล่านี้ส่วนใหญ่ทำงานแบบต่างคนต่างทำ ไม่มีการประสานงานกัน และไม่ยอมรับฟังความเห็นผู้อื่น จึงไม่เหมาะกับการงานเกี่ยวกับการปกครองนัก

ประการที่สอง ทรงใช้วิธีจ้างชาวยุโรปเข้ามารับราชการ เพื่อเป็นที่ปรึกษาหรือเป็นช่างเทคนิคต่าง ๆ ซึ่งวิธีนี้ใช้กันมาตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ดังปรากฏว่า สมัยรัชกาลที่ 4 นั้น มีชาวต่างประเทศเข้ามารับราชการในเมืองไทยถึง 84 คน¹ และในรัชกาลที่ 5 ปรากฏว่าเมื่อปี พ.ศ. 2449 อันเป็นปีจัดตั้งมณฑลปัตตานีนั้น มีชาวต่างประเทศเข้ามารับราชการในเมืองไทยถึง 247 คน² แต่การจ้างชาวต่างประเทศเข้ามาจำนวนมากเช่นนี้ ไม่ใช่จะได้ผลดีทั้งหมด อาจเป็นผลเสียโดยง่ายก็ได้ เพราะส่วนใหญ่ต่างเข้ามาเพื่อแสวงหาผลประโยชน์กัน ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงตระหนักดี ดังได้ทรงมีพระราชหัตถเลขาถึงพระยาศรีสุริยวงศ์เกี่ยวกับเรื่องนี้ ตอนหนึ่งว่า

การใช้นั้นไม่ใช่เป็นการง่ายและก็รู้ได้ชัดเจนอยู่ในใจด้วยกันว่า เขาเป็นคนต่างภาษา ต่างชาติ จะเชื่อตรงจงรักภักดีอะไรต่อเราหนักหนา ก็ชั่วแต่มาหาทรัพย์กลับไปบ้าน เมื่อจะว่าเช่นนี้ก็มิสู้ยุติธรรมแท้ เพราะบางคนซึ่งมีอัธยาศัยดีแลมีความอยากจะได้ชื่อเสียงที่ดี ถ้ามีความละเอียดลอออยากจะทำหน้าที่ให้ดี

¹ W.F. Vella. The Impact of The West on Government in Thailand. p.334.

² วุฒิชัย มูลศิลป์ การปฏิรูปการศึกษาในรัชกาลที่ 5 หน้า 64 (อ้างอิงมาจากเอกสารกระทรวงการต่างประเทศอังกฤษ F.O. 371/333 รายงานของนาย Paget ราชทูตอังกฤษประจำประเทศไทยสมัยนั้น)

ยื่นไป เขาก็ทำดีต่อเรามาก ๆ ก็คงต้องนับว่าเป็นเพื่อนกัน ไม่ใช่เพื่อนตาย
เกือบทั้งนั้น...¹

นอกจากนั้น สมเด็จพระนเรศวรมหาราชทรงพระราชทานภาพ ในฐานะเสนาบดีกระทรวง
มหาดไทย ก็ทรงเห็นภัยของทางชาติ จากการจางชาวต่างประเทศเข้ามาเป็นจำนวนมาก
ก็เป็นอย่างดี ทั้งได้ทรงมีลายพระหัตถ์ถึงพระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ ประทานความเห็นถึงข้อ
เสียและทางแก้ไขเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า

๑...การที่ไซ้คนต่างประเทศมากมีทางเสียเปรียบเหมือนสุบดิน แรก ๆ สุบมีคุณ
อยู่บ้าง ถ้าสุบคิดปลายมือก็ลงแรงไ้เหมือนกัน...เช่นนั้นแล้ว เมืองไทยจะเป็น
เมืองฝรั่งไปสักวันหนึ่ง โดยเราไม่รู้ตัว และไม่ต้อมีกองทัพฝรั่งยกมาตี...
การที่จะแก้ไข เห็นอย่างเกี่ยวแต่ของจัดการศึกษา กล่าวคือ ต้องฝึกฝึกหัดผู้คน
ของเราขึ้นโดยเร็ว...²

เมื่อพิจารณาทั้งพระราชหัตถ์เลขาและลายพระหัตถ์ดังกล่าว ก็น่ายินดีที่ได้ว่าแม่
ชื่อนั้นไทยเราจะขาดแคลนบุคลากร คือขาดกำลังคนและเราก็ไม่ได้นับปัญหา โดยเฉพาะ
ผู้บริหารระดับสูงสุดของประเทศนั้นถ้ามีวิจรรย์ญาณกว้างไกลและลึกซึ้งยิ่ง ขอความใน
พระราชหัตถ์เลขาและลายพระหัตถ์ดังที่ยกมานี้ นอกจากจะแสดงถึงพระปณิธานที่แน่วแน่
ฉลาดยิ่งแล้วยังควรที่จะเป็นข้อเตือนใจที่ดีสำหรับผู้บริหารและนักวิชาการในยุคปัจจุบันที่
กำลังหลงชื่นชมความสามารถชาวต่างชาติ ในส่วนนี้ในความจริงข้อนี้ใดเป็นอย่างดี

¹ องค์การภาคคุรุสภา "พระราชหัตถ์เลขา ร.5 ถึงพระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์
21 มกราคม ร.ศ.117" พระราชหัตถ์เลขาและหนังสือกราบบังคมทูลของเจ้าพระยา
พระเสถียรสุเรนทราธิบดี เล่ม 2 หน้า 147

² กรมหลวงดำรงราชานุภาพ ถึง พระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ 20 เมษายน ร.ศ.
118" ก. หน้า 230

วิธีการแบบชั่วคราว เพื่อแก้ไขปัญหาคาราคาเข่งคนบุคลากร ประการสุดท้าย
คือ การส่งพระราชโอรสและนักเรียนที่สอบชิงทุนเล่าเรียนหลวงไปศึกษาต่างประเทศ
เพื่อให้เป็นคนไทยที่มีความรู้ความสามารถเหมือนชาวต่างประเทศเท่านั้น ไม่ใช่เพื่อ
ไปเรียนให้เป็นคนต่างประเทศ ดังพระราชดำรัสเกี่ยวกับเรื่องนี้ตอนหนึ่งว่า "...ให้ฟัง
นึกในใจไว้ว่า เราไม่ได้มาเรียนจะเป็นฝรั่ง เราเรียนเพื่อจะเป็นคนไทยที่มีความรู้เสมอ
ด้วยฝรั่ง..."¹ พระราชดำรัสนี้จึงน่าที่จะเป็นข้อเตือนใจนักเรียนไทยในต่างประเทศยุค
ปัจจุบันเป็นอย่างดียิ่ง

ส่วนวิธีการแก้ไขปัญหาคาราคาเข่งคนบุคลากรอย่างถาวร อันเป็นการดำเนินงาน
ระยะยาวนั้น คือให้ทรงเริ่มตนปฏิรูปการศึกษา จัดตั้งโรงเรียนเพื่อให้คนทุกระดับได้รับ
การศึกษา และจากปัญหาคาราคาเข่งคนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถนี้เอง ทำให้ความ
มุ่งหมายของการศึกษาไทยในระยะแรกมุ่งเพื่อผลิตบุคลากรสำหรับเข้ารับราชการ ดังจะ
เห็นได้จากประกาศพระบรมราชโองการหลายฉบับ เมื่อกล่าวถึงเรื่องจัดการศึกษาก็จะมี
เรื่องความต้องการคนเข้ารับราชการรวมอยู่ด้วยเสมอ เช่นประกาศเรื่องโรงเรียน เมื่อ
วันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ. 2414 ซึ่งเป็นประกาศเกี่ยวกับการศึกษามัธยมแรกของไทย
ตอนหนึ่งว่า

...อนึ่ง บุตรหลานของข้าราชการซึ่งยังไม่ได้นำมาเข้าทูลเกล้าฯ ถวายนั้น
ก็ดี ถาสมัคจะเข้ามาฝึกหัดเล่าเรียนหนังสือไทย ก็ให้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ
ให้รับไว้ฝึกหัดเล่าเรียน เพื่อจะให้รู้หนังสือและคิดเลข ขนบธรรมเนียมราชการให้
ชัดเจน จะได้รับราชการฉลองพระเดชพระคุณต่อไป...²

¹ เอกสาร เรื่องจัดการศึกษาในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
หน้า 200 ("พระราชดำรัสตอบนักเรียนที่ไปศึกษาที่ยุโรป" คัดจาก ราชกิจจา
นุเบกษา เล่ม 14 หน้า 729)

² เอกสาร เรื่องจัดการศึกษาในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
หน้า 2 (คัดจาก ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 1 จ.ร. 1236 หน้า 2571)

จากความมุ่งหมายของการศึกษา เพื่อผลิตบุคลากรสำหรับเข้ารับราชการนี้เอง ประกอบกับการจัดการศึกษาตามระบบใหม่ได้รับการเอาใจใส่จากรัฐบาลมากขึ้น พยายามขยายจำนวนโรงเรียนออกไปทั่วพระราชอาณาจักร และมีพระราชบัญญัติบังคับให้ราษฎรส่งบุตรหลานเข้ารับการศึกษา ทำให้ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเพื่อเข้ารับราชการ เริ่มลดลง เป็นลำดับและ เมื่อถึงปัจจุบันปัญหานี้ก็หมดไป จึงนับเป็นวิธีการแก้ไขปัญหาที่ประสบผลสำเร็จเป็นอย่างดี แต่ถ้ามองพิจารณาถึงปัจจุบันจะเห็นว่าวิธีการแก้ปัญหาด้วยการให้การศึกษาเพื่อมุ่งหมายให้คนเข้ารับราชการนี้ ได้สร้างปัญหาคงค้างงาน และปัญหามูลค่าการศึกษาวางงานเพิ่มขึ้นมากเป็นลำดับด้วย ทั้งนี้เพราะในปัจจุบันนี้ ความมุ่งหมายของการศึกษาที่พึงไว้ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้บรรลุความสำเร็จและยุติแล้ว จึงเป็นหน้าที่ของผู้บริหารและนักวิชาการในยุคปัจจุบันที่จะต้องตั้งความมุ่งหมายของการศึกษา เพื่อความประสงค์อย่างอื่นต่อไป

อย่างไรก็ตาม สำหรับการปกครองในมณฑลปัตตานีนั้น ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถก็ยังคง เป็นอุปสรรคสำคัญในการดำเนินงานตลอดมา นับตั้งแต่เริ่มตนปฏิบัติการปกครองจนยุบเลิกมณฑลปัตตานีและสืบมาถึงปัจจุบัน ทั้งนี้เพราะข้าราชการที่จะประจำการในมณฑลปัตตานีหรือกินแดน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ในปัจจุบันนั้น จะต้องได้รับการคัดเลือกคุณสมบัติเป็นพิเศษ เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เป็นอย่างดีและ เหมาะสมที่สุดคือไม่เพียงแต่จะมีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ราชการและความซื่อสัตย์สุจริตเหมือนข้าราชการในมณฑลทั่วไปเท่านั้น ข้าราชการในมณฑลปัตตานีจำเป็นต้องจะพูด อาาน เขียน ภาษา มลายู ซึ่งเป็นภาษาของราษฎรส่วนใหญ่นในมณฑลปัตตานีได้เป็นอย่างดี จะต้องเข้าใจในหลักศาสนาอิสลามและขนบธรรมเนียมประเพณีของมณฑลปัตตานีที่แตกต่างกับหลักศาสนาพุทธ และขนบธรรมเนียมประเพณีของท้องถิ่นทั่วไปเป็นอย่างดี โดยเฉพาะผู้ที่จะต้องเข้ารับตำแหน่งสูงระดับผู้บังคับบัญชานั้น จำเป็นที่จะต้องรู้ภาษาอังกฤษเป็นอย่างดีด้วย เพราะเขตแดนมณฑลปัตตานีนั้นติดกับหัวเมืองมลายูที่เป็นอาณานิคมของอังกฤษ จะต้องเป็นผู้ติดตามความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการดำเนินงานของอังกฤษในบ้านเมืองที่เป็นอาณานิคมของเขาตลอดเวลา เพื่อให้สามารถนำมาเทียบเคียงการดำเนินงานของไทยและต้องตั้งใจสร้างความเจริญในท้องถิ่นนี้ด้วยความอดทน เดียวฉลาด สามารถชักแปลงใจกฎระเบียบ อานาจ ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในท้องถิ่น

นั้น ที่สำคัญการส่งผู้ไปเป็นข้าราชการประจำมณฑลปัตตานีนั้น ต้องไม่ใช่เป็นการย้าย
ผู้กระทำผิดจากมณฑลชั้นในออกไป หรือเป็นการส่งไปทกลองงานกัน

กล่าวโดยสรุป หลักสำคัญของการคัดเลือกบุคลากรที่จะไปประจำการในมณฑล
ปัตตานีนั้น ต้อง เป็นคนที่ดีที่สุดและเหมาะสมที่สุด ซึ่งในระยะแรกของการปฏิรูปมณฑลปัตตานี
นั้น ปัญหาขาดแคลนบุคลากรนี้เป็นปัญหาหนักใจของผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการปกครองดินแดน
แถบนี้เป็นอย่างยิ่ง เพราะนอกจากจะมีจำนวนบุคลากรให้คัดเลือกน้อยเต็มที่แล้ว ในจำ
นวนที่คัดเลือกเหล่านี้ก็ยังไม่มีความสนใจสมัครใจลงไปรับตำแหน่งในมณฑลปัตตานี แม้ตำแหน่งนั้นจะ
เป็นตำแหน่งสูง เพียงใดก็ตาม กว่าจะได้ข้าราชการประจำมณฑลปัตตานีแต่ละคนต้องใช้
เวลาและความพยายามเป็นอันมาก ทั้งนี้เจ้าพระยาบวรราช (ปั้น สุขุม) เมื่อครั้งเป็นพระยา
สุขุมนัยวินิต ขาดหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการปฏิรูปการปก
ครองมณฑลปัตตานีในระยะเริ่มแรก ได้กราบทูลสมเด็จพระบวรราชราชานุภาพ เสนาบดี
กระทรวงมหาดไทยขณะนั้น ก่อนหนึ่งว่า

...ราชการทาง เมืองแขก... (หมายถึงบริเวณ 7 หัวเมือง ซึ่งต่อมาเป็นมณฑล
ปัตตานี - ผู้เขียน)... ต้องเอาใครที่มีคนคอยกวาดจับจึงจะสำเร็จไปได้ คนก็หา
ยากเป็นที่สุด ออกชื่อว่าไปเมืองแขก ไม่มีใครสมัครเลย ต้องออมนวน เอา
เป็นเขาลูกกันอยู่ทุกคน กวญเหตุที่ทำอะไรไม่สู้คล่องออกคล่องใจ หากคนเป็นนาย
อำเภอยายกว่าไปอยู่เมืองแขก ความจริงก็เป็นอยู่ดังนี้...

แม้แต่ตัวเจ้าพระยาบวรราช (ปั้น สุขุม) เองซึ่งเป็นผู้ที่เข้าใจหลักการปกครองหัว
เมืองเหล่านี้เป็นอย่างดี จนเป็นที่รักใคร่ของราษฎรทั่วไป ก็ยังยอมรับว่าเป็นภาระอันหนัก
ยิ่งเหมือนกัน² ดังนั้นปัญหาการขาดแคลนบุคลากรที่เหมาะสมสำหรับมณฑลปัตตานีนี้ จึง เป็น
ปัญหาที่หนักใจของรัฐบาลไทยเป็นอันมากตลอดมา

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/2
ใบบอกพระยาสุขุมนัยวินิตกราบทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพ เรื่องจัดการราชการเมืองแขก
ทั้ง 7 ฉบับที่ 152/3205 ลงวันที่ 4 พฤศจิกายน ร.ศ.117

การแก้ปัญหา¹ ระยะแรก²ที่การดำเนินงานทุกอย่างทุกด้านในมณฑลปัตตานีเป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยนั้น สมเด็จพระราชดำรัสพระราชทานภาพทรงมีนโยบายให้คัดเลือกคนพื้นเมืองที่พอมีความรู้ความสามารถ และมีความจงรักภักดี มีความซื่อสัตย์สุจริต เข้ารับราชการในเมืองนั้น ๆ เอง เพราะคนเหล่านี้ต่างเข้าใจในภาษา ศาสนา และขนบธรรมเนียมของท้องถิ่นเป็นอย่างดีอยู่แล้ว นอกจากกรณีที่เป็นเช่น เมื่อไม่มีคนพื้นเมืองที่มีความรู้ความสามารถเพียงพอกับตำแหน่งนั้น ๆ จึงให้วิธีขยายข้าราชการที่ดี และเหมาะสมไปประจำการ แต่เนื่องจากการสรรหา³ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมครบถ้วนทุกประการนั้นเป็นเรื่องยากยิ่ง ดังนั้นในการคัดเลือกข้าราชการที่จะส่งไปประจำการในมณฑลปัตตานีนั้น ในชั้นแรกกระทรวงมหาดไทยได้ตกลงตอนต้นกำหนดภาษามลายูให้ก่อน แต่กำหนดเป็นกฎข้อบังคับว่าเมื่อไปรับราชการในมณฑลปัตตานีแล้วภายใน 1 ปี จะต้องพูดภาษามลายูให้ได้ และภายใน 3 ปี จะต้องพูด เขียน อ่านภาษามลายูให้ได้เป็นอย่างดี ถ้าไม่สามารถกระทำได้ตามกำหนด ก็ไม่ได้อัปเงินเดือน ส่วนผู้ที่มีความพยายามฝึกฝนตนเองสามารถพูด อ่าน เขียนได้ภายในกำหนด ก็จะได้รับเงินรางวัลและประกาศนียบัตรจากข้าหลวงเทศาภิบาลด้วย กล่าวคือ ถ้าสามารถพูดได้ภายใน 1 ปี ก็จะได้รับเงินรางวัลเป็นเงินไม่เกิน 300 บาท พร้อมประกาศนียบัตร และสามารถพูด อ่าน เขียน ภาษามลายูได้ภายในกำหนดเวลา 3 ปี ก็จะได้รับเงินรางวัลเพิ่มขึ้นอีกไม่เกิน 400 บาท พร้อมประกาศนียบัตรจากข้าหลวงเทศาภิบาล¹ รวมความว่า ถ้าข้าราชการไทยผู้ใดมีความขยันหมั่นเพียร พยายามฝึกพูด อ่าน เขียนภาษามลายูให้ได้ภายใน 3 ปี ก็จะได้รับเงินรางวัล ซึ่งต่อมาเรียกว่าเบี้ยภาษาถึง 700 บาท พร้อมประกาศนียบัตรรับรอง เป็นเกียรติอีก 2 แผ่น จึงนับว่าเป็นการสร้างแรงจูงใจให้ข้าราชการไทยในมณฑลปัตตานีมีความที่จะฝึกฝนตนเองให้สามารถพูด อ่าน เขียน ภาษามลายูกันเป็นอย่างดี ดังนั้นแม้จะต้องลงทุนเป็นอันมาก แต่ก็เป็นการลงทุนที่คุ้มค่าเพราะข้าราชการไทยสามารถพูด อ่าน

¹ "กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ. 120" ข้อ 27, 28

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 18 ลงวันที่ 10 ธันวาคม ร.ศ. 120 หน้า 714 - 720

เขียน ภาษามลายูได้ การติดต่อกับราษฎรทั้งหลายซึ่งใช้ภาษามลายูเป็นหลักยิ่งง่ายขึ้น เกิดความเข้าใจกันและกันรวดเร็วขึ้น การจัดการปกครองทั้งหลายก็จะง่ายขึ้นด้วย

นอกจากนี้ในท้องถิ่นที่กันการ ดังเช่นที่อำเภอเบตง จังหวัดยะลา ข้าราชการที่ไปประจำการจะได้รับเงินเพิ่มเติมอีก เรียกว่า เบี้ยกันการ เพื่อเป็นกำลังใจแก่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในท้องถิ่นกันการ เหล่านั้น ซึ่งการแก้ไขปัญหาคาวววิที่คัดเลือกบุคลากรทั้งในท้องถิ่นนั้นเองและจากภายนอกไปด้วยความระมัดระวัง โดยคำนึงถึงความเหมาะสม เป็นสำคัญ และมีเงินรางวัลเป็นแรงจูงใจ ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวนี้ แม้จะไม่ช่วยให้ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรที่จะดำเนินงานด้านต่าง ๆ หมดสิ้นไป แต่ก็มีส่วนให้ใคร่คนก็ มีความสามารถและ เหมาะสมไปปฏิบัติราชการในมณฑลปัตตานีเพิ่มขึ้นจากเดิมเป็นอันมาก โดยบรรดาผู้ปฏิบัติหน้าที่ทั้งหลายในมณฑลปัตตานีต่างก็มีกำลังใจที่จะปฏิบัติหน้าที่นั้น ๆ อย่างเต็มที่กัน

ดังนั้นการดำเนินงานปฏิบัติการปกครองมณฑลปัตตานีในช่วงที่สมเด็จพระยาลำปางราชานุภาพดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย จึงไม่ปรากฏว่ามีปัญหาขัดแย้งกันอย่างรุนแรงระหว่างข้าราชการกับราษฎรส่วนใหญ่ ทั้ง ๆ ที่ขณะนั้นปัญหาการขาดแคลนบุคลากรก็ยังคงมีอยู่ในทุกท้องถิ่น ทั้งนี้เป็นผลมาจากการคัดเลือกข้าราชการด้วยความระมัดระวัง และการส่งเสริมความเข้าใจอันดีต่อกันนั่นเอง

แต่ถาพิจารณาในช่วงหลังปี พ.ศ.2458 หลังจากที่ได้สมเด็จพระยาลำปางราชานุภาพไกรราชบัลลังก์มลาออกจากราชการแล้ว จะพบว่าตั้งแต่ปี พ.ศ.2458 เป็นต้นมา ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ และเหมาะสมสำหรับมณฑลปัตตานีได้มีเพิ่มมากขึ้น เพราะในปี พ.ศ.2458 นั้น เมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว โปรดเกล้าฯ ให้โอนสังกัดสมุหเทศาภิบาลขึ้นตรงต่อพระองค์แล้ว แต่ละกระทรวงจึงสามารถส่งข้าราชการกระทรวงตนในแคว้นมณฑลใดโดยไม่ต้องผ่านการปรึกษาและเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทยได้ เมื่อหน่วยงานทั้งหลายขยายมากขึ้น การขาดแคลนบุคลากรก็เป็นปัญหาตามขึ้นมากับ กระทรวงทั้งหลายที่มีราชการ เกี่ยวกับมณฑลเทศาภิบาล เช่น กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงเกษตรธิการ ก็ต่างส่งข้าราชการของกระทรวงไปปฏิบัติหน้าที่ในมณฑลปัตตานี โดยไม่มีการคัดเลือกผู้ที่มีความรู้ความ

สามารถ เหมาะสมที่สุด เหมือนดังที่กระทรวงมหาดไทย เคยปฏิบัติมา ข้าราชการแต่ละกระทรวงที่ไปประจำในมณฑลปัตตานีหลังปี พ.ศ. 2458 ส่วนใหญ่จึงมีคุณสมบัติเหมือนข้าราชการมณฑลทั่วไป และคงไม่เอาใจใส่ในการศึกษาค้นคว้า ภาษา ประเพณี ของท้องถิ่น ปัญหาความขัดแย้งทั้งหลายระหว่างข้าราชการกับราษฎรส่วนใหญ่ในมณฑลปัตตานีจึงเกิดขึ้นได้ง่าย โดยเฉพาะตั้งแต่ พ.ศ. 2459 เป็นต้นมา รัฐบาลได้ประกาศยกเลิกเงินรางวัลสำหรับผู้สามารถพูด อ่าน เขียน ภาษามลายูได้ และยกเลิกเงินที่เรียกว่า เบี้ยกันการ สำหรับท้องถิ่นกันการควบ ทำให้แรงจูงใจในการศึกษาภาษามลายู และกำลังใจในการดำเนินงานในถิ่นทุรกันการหมดไป ปัญหาความไม่เข้าใจในกันต่าง ๆ ตลอดจนปัญหาการกดขี่ข่มเหงราษฎรก็ตามมาเป็นลำดับ ซึ่งส่วนใหญ่ล้วนเป็นการสร้างความเคืองแค้นแก่ราษฎร โดยข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ เช่น สมุหเทศาภิบาล ก็ไม่มีอำนาจพอที่จะตรวจตราควบคุมอย่างเต็มที่ จนในที่สุดปัญหาการต่อต้านรัฐบาลก็เกิดขึ้นในมณฑลปัตตานีอีกครั้งหนึ่งในปี พ.ศ. 2465 นั้น ทั้งนี้เป็นผลมาจากปัญหาการขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ และความเหมาะสมในมณฑลปัตตานีส่วนหนึ่ง และปัญหาการขาดแคลนบุคลากรระดับผู้บริหารประเทศที่มีความรอบรู้ เกี่ยวกับมณฑลปัตตานี เป็นอย่างที่สองส่วนหนึ่ง ซึ่งปัญหาทั้งสองนี้ได้รับการแก้ไขอีกครั้งหนึ่งในปี พ.ศ. 2465¹ โดยได้มีการ เปลี่ยนแปลงตัวบุคคลในระดับผู้บริหารทางการปกครองในกระทรวงมหาดไทย คือ เปลี่ยนจากเจ้าพระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์ (เชย กัลยาณมิตร) เป็นเจ้าพระยาบวรราช (บัน สุขุม) ผู้ซึ่งเคยมีประสบการณ์ในด้านการปกครองดินแดนแถบนี้เป็นอย่างดี

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2465 เป็นต้นมา รัฐบาลจึงได้รื้อฟื้นระบบการคัดเลือกบุคลากรที่จะไปประจำในมณฑลปัตตานีอย่างเข้มงวดดัง เดิมขึ้นอีกครั้ง โดยกำหนดเป็นหลักรัฐประศาสนโนบายให้ทุกกระทรวงยึดเป็นหลักปฏิบัติ เกี่ยวกับการคัดเลือกบุคลากรประจำมณฑลปัตตานี มีความว่า

¹ เสถียร ลาบลักษณ์ และคนอื่น ๆ "ประกาศตั้ง เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย" ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 35 หน้า 69

๑... ข้าราชการที่จะแต่งตั้งออกไปประจำตำแหน่งในมณฑลปัตตานี พึงเลือกพื้น
 แตคนที่มีนิสัยซื่อสัตย์ สุจริต สงบเสถียร ยึดมั่น ไม่โลภสักแต่ว่าส่งไปบรรจุให้
 เก็บตำแหน่งหรือส่งไปเป็นการลงโทษเพราะเลว เมื่อจะส่งไปต้องชี้แจงให้
 ลักษณะทางการเมืองอันจะพึงประพจน์... ผู้ใหญ่ในท้องที่พึงสอดส่องฝึกฝนอบรมต่อ ๆ ไป
 ในคุณธรรมเหล่านั้นเนื่อง ๆ ไม่ให้แตกย่อยไหลล้นลงไปถึงแล้วจึงว่ากล่าว
 ลงโทษ...

หลักปฏิบัติดังกล่าว แม้จะมีขึ้นเป็นการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนบุคลากรโดยตรง
 แต่ก็ เป็นวิธีการที่จะคัดเลือกคนที่ดีที่สุดและเหมาะสมที่สุดไปประจำการในมณฑลปัตตานี โดย
 ที่ยึดหลักว่า แม้นคนจะน้อยไม่เพียงพอต่ออัตราที่ต้องการ แต่คนจำนวนน้อยนั้นมีประสิทธิ
 ภาพเหมาะสมสำหรับมณฑลปัตตานีก็ย่อมดีกว่าการมีข้าราชการเต็มทุกอัตราแต่ไม่มีประสิทธิ
 ภาพและความเหมาะสมเพียงพอ ซึ่งวิธีการดังกล่าวนี้ก็ได้ผลเป็นที่น่าพอใจ เพราะใน
 ช่วงหลังปี พ.ศ. 2465 จนถึงสมัยยุบเลิกมณฑลปัตตานีนั้น ไม่ปรากฏว่าได้มีการขัดแย้งกัน
 ระหว่างข้าราชการกับราษฎรส่วนใหญ่นั่นเอง เกิดการต่อต้านขึ้นอีกเลย แม้ปัญหาการขาด
 แคลนบุคลากรยังคงอยู่ก็ตาม จึงอาจกล่าวได้ว่าสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหาขัดแย้ง
 ต่าง ๆ ในมณฑลปัตตานีนั้น คือการขาดแคลนบุคลากรที่มีประสิทธิภาพและความเหมาะสม
 มากกว่าการขาดแคลนบุคลากรตามธรรมดา ซึ่งจะสังเกตได้ว่าในปัจจุบันนั้น ปัญหาการ
 ขาดแคลนบุคลากรธรรมดาทั่วไปทั้งในส่วนกลางและภูมิภาคนั้นโดยคิดแล้ว คือมีข้าราชการ
 ประจำเต็มทุกอัตราทุกตำแหน่งและเกือบทุกท้องที่แล้ว แต่ปัญหามันขัดแย้งระหว่าง
 ข้าราชการและราษฎรในดินแดนมณฑลปัตตานีซึ่งปัจจุบันคือ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น
 นับวันยิ่งทวีความรุนแรงขึ้น ทั้งนี้จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นจึงน่าเป็นข้อเชื่อมั่นใจให้
 บริหารการปกครองในปัจจุบันได้พิจารณาปรับปรุงระบบการคัดเลือกบุคลากรที่จะส่งไปประจำ
 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างเหมาะสมยิ่งขึ้นด้วย เพราะปัจจุบันนั้นปัญหาสำคัญประการหนึ่ง

¹ กองจดหมาย เหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม. 22/15
 สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้ากรมหลวงนครสวรรค์วรพินิตกราบบังคมทูล ร. 6
 ลงวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2466

ก็คือ ประเทศชาติยังขาดบุคลากรที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพในการทำงาน จึงควรที่ผู้ที่มีอำนาจเกี่ยวกับเรื่องนี้จะได้อภิปรายพิจารณาปรับปรุงและแก้ไขกันไป

1.2 ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการขาดแคลน เงินงบประมาณ

ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งที่มีความเกี่ยวกับการขาดแคลนบุคลากร คือ การขาดเงิน เพราะเงินเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดในการดำเนินงาน ซึ่งรัฐบาลได้ตระหนักในความสำคัญของเงินที่จะนำใช้จ่ายในการดำเนินงานเป็นอย่างดีตลอดมา ดังจะเห็นได้ว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้โปรดเกล้าฯ ให้ปรับปรุงกิจการด้านพระคลังมาตั้งแต่ พ.ศ. 2418 โดยแยกการพระคลังออกจากกรมท่า มาจัดตั้งเป็นสำนักงานเฉพาะตามแบบออฟฟิศ (Office) ของตะวันตกเป็นแห่งแรก¹ เพื่อจัดการด้านการเงินให้มีเงินเพียงพอสำหรับใช้จ่ายในการปรับปรุงประเทศขึ้นต่อไป แต่รัฐบาลก็ต้องประสบปัญหาการขาดแคลนเงินนี้ตลอดมา เพราะการดำเนินงานแต่ละด้านจำเป็นต้องใช้เงินเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในการปฏิรูปแบบอย่างของตัวพระราชอาณาจักร เพื่อรวบรวมดินแดนส่วนต่าง ๆ ที่กระจัดกระจายให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ด้วยการยกเลิกระบบกินเมืองตามประเพณีเดิมแล้วจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลในดินแดนหัวพระราชอาณาจักรนั้น รัฐบาลต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนไม่น้อย เพราะนอกจากต้องจ่ายเงินเดือนแก่บรรดาข้าราชการทั้งหลายแทนค่าธรรมเนียมเดิมแล้ว ยังต้องสร้างอาคารสถานที่ทั้งที่เป็นสำนักงานและเป็นที่พักทุกอย่างเหมือนกับเป็นการสร้างเมืองขึ้นใหม่ตัวพระราชอาณาจักร ดังที่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพได้ทรงเล่าถึงความลำบากพระทัยเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ในเทศาภิบาล ตอนหนึ่งว่า

...ยังมีอีกข้อหนึ่ง ซึ่งข้าพเจ้าคิดเห็นแต่แรกว่าเป็นความลำบากอย่างใหญ่หลวง คือที่จะไม่มีเงินพอใช้ในการจัดหัวเมือง... รัฐบาลจำจะต้องให้เงินเดือนข้าราชการหัวเมือง ให้พอเลี้ยงชีพ... ไซ้แต่เท่านั้น... ความจำเป็นที่จะต้องจ่ายเงินหลวงเพิ่มขึ้นตลอดไปจนถึงการสร้างศาลารัฐบาลและสถานที่ทำราชการอย่างอื่น

¹ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพและพระยาราชเสนา เทศาภิบาล หน้า 11

ขึ้นใหม่ ทั้งสร้างเรือนให้ข้าราชการผู้ไปจากต่างถิ่นอยู่อาศัย ให้พอกัน ถ้าจะว่า
ของสร้าง เมืองใหม่หมดทุกเมืองก็ไม่ผิดกับความจริง... นากลัวการที่จัดจะคึกซัด
เพราะไม่ไคเงินพอใช้ ควบอีกอย่างหนึ่ง¹

หากจะประมาณค่าใช้จ่ายทั้งหมดตามที่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ทรง
เล่าไว้ในหนังสือเงินเดือนเจ้าเมืองกรมการข้าราชการต่าง ๆ ตลอดจนสมุหเทศาภิบาลและเงิน
ค่าใช้สอยต่าง ๆ ทั้งที่เป็นการประจำและการจร ตามหลักฐานเกี่ยวกับการจัดตั้งมณฑล
ในสมัยรัชกาลที่ 6 ปรากฏว่าการตั้งแต่ละมณฑลนั้น รัฐบาลต้องใช้จ่ายเป็นจำนวนเงินถึง
75,360 บาทต่อปี² ซึ่งนับเป็นจำนวนเงินมากพอสมควรสำหรับขณะนั้น แกบรரசาลังก่อ
สร้างทั้งอาคารสำนักงานและบ้านพักที่สร้างจากเงินจำนวนนี้ ส่วนใหญ่เป็นอาคารไม้ชั่วคราว
ทั้งสิ้น ซึ่งในระยะยาว อาคารสถานที่เหล่านั้นก็ต่างทรุดโทรมลง จำเป็นต้องมั่งบซ่อม
แซมเพิ่มขึ้นอีก

ดังนั้นจำนวนเงินงบประมาณของกระทรวงมหาดไทยในแต่ละปีจึงมีความจำเป็น
สำหรับใช้จ่ายเกี่ยวกับงานมณฑลเทศาภิบาลนี้เป็นจำนวนมากน้อย เพราะภายในปี พ.ศ. 2458
หัวพระราชอาณาจักรมีถึง 17 มณฑล* โดยแบ่งเป็น 71 จังหวัด 369 อำเภอ และ

¹ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพและพระยาราชเสนา เทศาภิบาล หน้า 45

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ค.1/38 พระราช
ดำริเรื่องเทศาภิบาล กรมหลวงจันทบุรีนฤนาถ ถึง พระยาบวรนิวาสราชบุรี ลงวันที่ 26
มิถุนายน พ.ศ. 2459

* มณฑลที่ได้จัดตั้งทั้งหมดมี 20 มณฑล 83 เมือง ใน พ.ศ. 2449 ไคยกมณฑล
บูรพาให้แกฝรั่งเศส พ.ศ. 2451 ไคยกมณฑลไทรบุรีให้แกอังกฤษ พ.ศ. 2458 ยุมเลิก
มณฑลเพชรบูรณ์ โอนท้องที่รวมไว้ในมณฑลพิษณุโลก ภายใน พ.ศ. 2458 จึงมี 17 มณฑล
71 เมือง จำนวนเมืองต่อมาใน พ.ศ. 2465 ขยายเป็น 74 เมือง (จังหวัด)
(พระยามหาอำมาตย์ธิบดี (เล็ง วิริยศิริ) การปกครองฝ่ายพลเรือน พิมพ์ในงานพระราชทาน
เพลิงศพพระภักดีศรีสุพรรณ (สุก สุนทรสารทูล) 19 พฤศจิกายน 2465 หน้า 103-106)

4723 ตำบล ซึ่งทุกแห่งล้วนจำเป็นต้องใช้เงินเพื่อใช้ในการดำเนินการต่าง ๆ ทั้งสิ้น ปัญหาการขาดแคลนเงินงบประมาณจึงเป็นปัญหาหนักใจของกระทรวงมหาดไทยยิ่งขึ้น เพราะการแบ่งสรรงบประมาณนั้นขึ้นอยู่กับความจำเป็นของประเทศชาติและตัวบุคคลผู้เป็นเสนาบดีงบประมาณที่ได้รับจึงไม่แน่นอนมากบางน้อยบางตามสมัย กล่าวคือในช่วงแรกตั้งแต่ พ.ศ. 2435 - 2444 นั้น เป็นระยะที่ประเทศตกในภาวะอันตรายจากภายนอก งบประมาณส่วนใหญ่จึงเน้นทางป้องกันประเทศและการคมนาคมมากกว่าการปกครอง งบประมาณของกระทรวงมหาดไทยในช่วงนี้จึงได้เพียง หนึ่งแสน - หกแสนบาท หรือ ร้อยละ 17.06 เป็นอันดับ 3 ของทั้งหมด (ดูตารางที่ 8) จนในช่วงปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว คือ พ.ศ. 2445 - 2453 จึงทรงเน้นความสำคัญทางด้านการปกครอง ในพระราชอาณาจักรมากขึ้น งบประมาณของกระทรวงมหาดไทยในช่วงนี้จึงสูงสุดเป็นอันดับ 1 คือได้ประมาณ 6 - 10 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 24.74 ของทั้งหมด (ดูตารางที่ 9) แต่ครั้งเมื่อถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว งบประมาณประจำปีของกระทรวงมหาดไทยก็เริ่มลดลงเป็นลำดับ โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2457 เมื่อสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงประสูติ งบประมาณของกระทรวงมหาดไทยในปีนั้นก็ลดฮวบลงจาก 11 ล้านบาท เป็น 6 ล้านบาทห้าพัน (ดูตารางที่ 10) และหลังจากที่พระองค์ทรงลาออกจากตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยใน พ.ศ. 2458 แล้ว พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้โปรดเกล้าฯ ให้รับปวงพระเปี่ยมบริหารภายในกระทรวงมหาดไทย โดยโยกย้ายกรมกองที่ไม่เกี่ยวข้องกับการปกครองโดยตรงกลับคืนกระทรวงเจ้าสังกัดเดิม ทำให้กรมกองภายในกระทรวงมหาดไทยลดน้อยลง งบประมาณสำหรับกระทรวงมหาดไทยจึงยิ่งลดลงเหลือเพียงประมาณ 5 ล้านบาทเท่านั้น จนถึง พ.ศ. 2465 เป็นเวลา 8 ปี (ดูตารางที่ 11) ทั้ง ๆ ที่ความจำเป็นเกี่ยวกับการใช้จ่ายในแต่ละมณฑลเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ในช่วงหลัง พ.ศ. 2458 จึงเกิดปัญหาอันเนื่องมาจากการขาดแคลนงบประมาณนี้ขึ้นทั่วไปในทุกมณฑลอย่างมากและเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานเป็นอย่างมาก เพราะเมื่อกระทรวงมหาดไทยได้รับงบประมาณน้อย ก็แบ่งให้แต่ละมณฑลน้อยด้วย ซึ่งเงินจำนวนน้อยเหล่านั้นไม่เพียงพอที่จะดำเนินการอย่างใดให้ได้ดี สภาพการณ์ทั่วไปในแต่ละมณฑลขณะนั้นทุกอย่างจึงตกอยู่ในสภาพเสื่อมลงดังที่พระยาสุรบกินทรสุรินทร์ฤาไชย

(เทศ มุนนาถ) อุปราชภาคพายัพ ไกรยางานค่อที่ประชุมเทศาภิบาลเมื่อปี พ.ศ.2465
ตอนหนึ่งว่า

...งบประมาณการใช้จ่ายไม่พอที่จะทำให้การงานก็ได่ ยกตัวอย่างการตรวจ
ตรา การจับกุมโจรผู้ร้ายของอาศัยเงิน มีค่าพาหนะ เดินทางแลเงินรางวัลสินบล
เป็นต้น แต่ค่าพาหนะ เดินทางตามงบประมาณที่จะใช้ได้อย่างเขมิกเข้มก็ราว
6 เดือน แลแล้วก็ต้อง เป็นหนี้สินหรือต้องทดลองไป เป็นการกระทำให้เกิดอิกหนา
ระอาใจ เงินสินบล หรือ เงินรางวัลพอ จะเป็นเกรื่องล่อก็ไม่สควก เจ้าน้ำที่
ไม่มีอำนาจ เกิดขาด ต้องขออนุญาตแลทางราชการมัก เป็นเหตุให้การ เบิกจ่ายลา
ชาจนผู้รับเมื่อ...

จากสภาพการดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการขาดแคลนเงินงบประมาณในคอนหลังปี
พ.ศ.2458 นี้ ได้เชื่อมโยงปัญหาต่าง ๆ เข้ามาอีกมากมาย ดังเช่น ปัญหาเกี่ยวกับโจร
ผู้ร้ายชุกชุม ปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการอ่อนแอ ปัญหาเกี่ยวกับค่าครอง
ชีพ และปัญหาเกี่ยวกับมาตรการลงโทษที่ ตลอดจนทางคมนาคมซากรุดรุดโทรมลง โดยไม่
มีเงินงบประมาณสำหรับซ่อมแซม ฯลฯ ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับความ
เดือดร้อนของราษฎรทั่วไปทั้งสิ้น จึงเป็นผลสืบทางจิตวิทยาเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะใน
มณฑลชายแดน ดังเช่น มณฑลปัตตานี ซึ่งราษฎรในมณฑลมีโอกาสเทียบเคียงกับหัว เมือง
มลายูช้างเผือกได้โดยง่าย ยิ่งในระยะหลังปี พ.ศ.2458 นี้ รัฐบาลได้แก้ปัญหาขาด
แคลนเงินงบประมาณอย่างหนึ่งด้วยวิธีเก็บภาษีอากร เพิ่มขึ้น ซึ่ง เป็นการผลักดันให้แก
ราษฎรมากขึ้น ในขณะที่บริการทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับความสะดวกสบายทั้งในด้านการคิด
ต่อกับราชการ การให้ความคุ้มครองความปลอดภัย และการบริการสาธารณสุขไปทุกทั้งหลาย
ได้ลดลง เป็นลักษณะสวนทางกับเช่นนี้ ทำให้ราษฎรส่วนใหญ่รู้สึกเดือดร้อนมากยิ่งขึ้น
จนในที่สุดปัญหาการขาดแคลนเงินงบประมาณดังกล่าวนี้ ได้กลายเป็นมูลเหตุสำคัญประการ

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.1/56

หนึ่งที่ทำให้เกิดการต่อต้านรัฐบาลขึ้นในมณฑลปัตตานี ซึ่งมีผลให้รัฐบาลต้องปรับปรุง เปลี่ยนแปลงนโยบายและบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการปกครองมณฑลปัตตานี พร้อมทั้งเพิ่มงบประมาณแก่กระทรวงมหาดไทยมากขึ้นถึง 2 เท่าตัว คือ จาก 5 - 6 ล้านบาท ในช่วง พ.ศ. 2458 - 2465 มาเป็น 15 ล้านบาททันที และเพิ่มมากขึ้นทุกปี เป็นลําคับกับความคับขันงบประมาณฝ่ายการทหารสืบมาจนปัจจุบัน (ดูตารางที่ 11 และ 12) แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าแม้เงินงบประมาณจะเพิ่มขึ้นทุกปี ปัญหาการขาดแคลนเงินงบประมาณก็ยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญของการดำเนินงานตลอดมา ทั้งนี้อาจเป็นเพราะการขยายตัวของงานนั้นส่วนหนึ่ง แต่ที่สำคัญเป็น เพราะการใช้เงินงบประมาณเหล่านั้น เป็นไปอย่างไม่เหมาะสมและไม่ประหยัดกันนั่นเอง

ตาราง 8 รายจ่ายแผ่นดินในงบประมาณปกติ พ.ศ. 2435 - 2444 (ล้านบาท)

กระทรวง	พ.ศ. 2435	พ.ศ. 2436	พ.ศ. 2437	พ.ศ. 2438	พ.ศ. 2439	พ.ศ. 2440	พ.ศ. 2441	พ.ศ. 2442	พ.ศ. 2443	พ.ศ. 2444	คิดเป็นร้อยละ
กลาโหม	3.3	4.2	2.2	2.4	2.9	3.1	2.9	3.7	4.0	4.0	24.25
ทหารเรือ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
การต่างประเทศ	0.5	0.7	0.6	0.6	0.7	0.3	0.9	1.3	0.6	1.0	5.19
พระคลัง	0.7	0.3	0.5	0.3	0.6	1.2	1.2	1.1	1.1	1.1	5.93
มหาดไทย	0.1	0.4	0.2	0.3	0.5	1.8	3.4	3.9	6.3	6.1	17.06
นครบาล	0.5	0.6	0.6	0.6	0.8	1.0	1.4	2.2	2.2	2.6	9.27
ยุติธรรม	0.8	0.2	0.1	0.3	0.2	0.7	0.5	0.4	1.0	1.0	4.37
ธรรมการ	0.2	0.4	0.3	0.3	0.2	0.7	0.5	1.4	1.0	1.0	7.04
คมนาคม	0.8	0.1	0.8	0.7	0.2	4.5	5.2	4.3	5.5	9.3	23.29
เกษตราธิการ	0.6	0.6	0.3	0.3	0.5	รวมกับคลัง		0.7	0.8	0.9	3.48

ที่มา : คัดแปลงมาจาก Ministry of Finance. Report of the Financial Advisor upon the Budget of the Kingdom of Siam for the year 121 (1902 - 1903 A.D.).

ตาราง 9 รายจ่ายแผ่นดินในงบประมาณปกติ พ.ศ. 2445 - 2453 (ล้านบาท)

กระทรวง	พ.ศ. 2445	พ.ศ. 2446	พ.ศ. 2447	พ.ศ. 2448	พ.ศ. 2449	พ.ศ. 2450	พ.ศ. 2451	พ.ศ. 2452	พ.ศ. 2453	คิดเป็นร้อยละ
กลาโหม	4.9	7.2	10.5	9.5	9.6	8.8	10.5	9.6	9.9	23.45
ทหารเรือ	-	-	2.7	3.4	3.1	3.7	4.0	3.6	3.7	9.06
การต่างประเทศ	1.0	1.1	1.1	1.1	1.2	0.9	0.9	0.9	0.9	2.65
พระคลังมหาสมบัติ	1.3	1.5	1.3	1.4	1.5	1.6	4.9	3.4	3.0	5.80
มหาดไทย	6.9	6.5	8.8	10.0	10.5	10.5	10.2	10.7	10.7	24.74
นครบาล	2.8	2.8	3.1	3.1	3.4	3.9	4.0	4.3	4.2	9.29
ยุติธรรม	1.2	1.3	1.7	2.0	2.0	2.1	2.2	2.5	2.6	5.12
ธรรมการ	1.0	1.2	1.3	1.3	1.4	1.4	1.4	1.2	1.2	3.30
คมนาคม	5.6	5.9	2.8	2.2	3.3	3.5	3.9	3.8	3.8	10.29
เกษตรพาณิชย์	1.4	1.6	2.2	2.0	3.1	3.0	2.8	2.6	2.2	6.25

ที่มา : คัดแปลงมาจาก Ministry of Finance- Report of the Financial Advisor on the Budget of the Kingdom of Siam for the year B.E. 2468 (1925 - 1926 A.D.). p.60 - 61

ตาราง 10 รายจ่ายแผ่นดินในงบประมาณปกติ พ.ศ. 2454 - 2458 (ล้านบาท)

กระทรวง	พ.ศ. 2454	พ.ศ. 2455	พ.ศ. 2456	พ.ศ. 2457	พ.ศ. 2458	คิดเป็นร้อยละ
กลาโหม	11.2	11.3	11.6	12.3	12.9	25.59
ทหารเรือ	3.7	3.7	3.9	4.0	3.9	8.28
การต่างประเทศ	0.9	1.0	1.0	1.0	1.3	2.24
พระคลังมหาสมบัติ	3.3	3.2	3.1	5.7	5.6	9.02
มหาดไทย	11.3	11.3	11.4	6.6	6.9	20.50
นครบาล	4.8	5.3	4.9	7.4	8.0	13.12
ยุติธรรม	2.3	2.3	2.4	2.5	2.6	5.22
ธรรมการ	1.3	1.3	1.5	1.7	1.8	3.28
คมนาคม	3.8	4.3	4.6	5.0	5.0	9.79
เกษตรราธิการ	1.7	1.1	1.0	1.2	1.8	2.93

ที่มา : คัดแปลงมาจาก Ministry of Finance. Report of the Financial Advisor on the Budget of the

Kingdom of Siam for the year B.E. 2468 (1925 - 1926 A.D.). p. 60 - 61

ตาราง 11 รายจ่ายแผ่นดินในงบประมาณปกติ พ.ศ. 2459 - 2468 (ล้านบาท)

กระทรวง	พ.ศ. 2459	พ.ศ. 2460	พ.ศ. 2461	พ.ศ. 2462	พ.ศ. 2463	พ.ศ. 2464	พ.ศ. 2465	พ.ศ. 2466	พ.ศ. 2467	พ.ศ. 2468	คิดเป็นร้อยละ
กลาโหม	13.2	15.5	13.5	14.6	16.0	15.5	15.6	16.2	16.8	17.4	23.63
ทหารเรือ	4.1	4.2	4.7	5.1	5.4	4.6	5.0	4.9	5.0	4.9	7.33
การต่างประเทศ	1.1	1.1	1.2	1.5	1.5	1.7	1.5	1.7	1.7	1.6	2.23
พระคลังมหาสมบัติ	6.3	6.8	6.3	7.0	6.9	6.3	6.2	6.4	6.7	6.5	10.01
มหาดไทย	5.5	5.5	5.7	6.2	6.0	5.4	5.4	14.4	14.9	14.5	12.78
นครบาล	9.1	9.4	9.4	11.2	12.0	10.9	10.3	-	-	-	15.80
ยุติธรรม	3.2	3.3	3.4	3.5	3.7	3.7	3.8	5.0	5.1	5.1	6.09
ธรรมการ (ศึกษา)	2.0	2.1	2.1	2.4	2.3	2.3	2.5	2.6	2.6	2.7	3.61
คมนาคม	5.6	6.3	8.0	8.4	9.1	9.9	10.8	13.3	11.0	11.4	14.06
เกษตรราธิการ	2.0	1.9	1.9	2.3	2.5	3.2	3.5	3.6	4.1	4.0	4.41

ที่มา : กัดแปลงมาจาก Ministry of Finance. Report of the Financial Advisor on the Budget of the Kingdom of Siam for the year B.E. 2468 (1925 - 1926 A.D.). p.61.

ตาราง 12 กระจายแผ่นดินในงบประมาณปกติ พ.ศ. 2469 - 2475 (ล้านบาท)

กระทรวง	พ.ศ. 2469	พ.ศ. 2470	พ.ศ. 2471	พ.ศ. 2472	พ.ศ. 2473	พ.ศ. 2474	พ.ศ. 2475	คิดเป็นร้อยละ
กลาโหม	12.6	12.6	12.6	12.6	10.8	10.3	10.9	20.00
ทหารเรือ	4.5	4.5	4.5	4.5	3.8	3.5	-	7.15
การต่างประเทศ	1.4	1.3	1.3	1.3	1.2	1.2	0.8	2.05
พระคลังมหาสมบัติ	6.7	6.7	7.0	7.0	6.7	7.3	6.2	11.55
มหาดไทย	13.8	15.9	17.4	19.4	19.0	19.1	15.3	29.09
ยุติธรรม	4.8	3.0	3.0	3.0	3.0	2.9	2.6	5.04
กรรมการ (ศึกษา)	2.7	2.9	3.2	3.6	3.7	3.8	3.4	5.60
คมนาคม	11.9	5.7	6.5	2.4	9.4	8.2	5.8	12.10
เกษตรวิธิการ	3.8	3.8	4.4	4.4	4.5	4.6	3.3	6.98

ที่มา : คัดแปลงมาจาก เอกสารกองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 7 ค.15.1/1 - 5
งบประมาณประจำปี พ.ศ. 2469 - 2475 ไม่ปรากฏขึ้นก่อนปี

การแก้ไขปัญหาก็เกี่ยวกับการขาดแคลนเงินงบประมาณขึ้น แต่เดิมมาในระยะแรก เริ่มปฏิบัติการปกครอง รัฐบาลได้พยายามดำเนินนโยบายการคลังแบบอนุรักษ์นิยม เพื่อป้องกันเงินในคลังขาดแคลน คือ พยายามรักษารายจ่ายของรัฐบาลไม่ให้เกินรายได้ โดยไม่พยายามกู้เงินจากต่างประเทศ หรือถ้าจำเป็นต้องกู้ก็จะต้องกู้เท่าที่จำเป็นในหนอยที่สุด และมีการแสวงหาเงินต่างประเทศหรือทองคำมาหนุนเงินบาทให้ครบ 100 % เสมอ รวมทั้งการตั้งกฎเกณฑ์อย่างเข้มงวดเกี่ยวกับการใช้เงินทุนสำรอง¹ ซึ่งนโยบายการคลังแบบนี้ เป็นอิทธิพลที่ไทยได้รับมาจากคำแนะนำของ นายซี วี เจ็ต คาร์แน็ค (Mr. C. Rivett Carnac) ที่ปรึกษาการคลังชาวอังกฤษใน พ.ศ. 2446 แต่เนื่องจากการปรับปรุงประเทศ ด้านต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องใช้เงินจำนวนมากในทุก ๆ ด้าน ประกอบกับในระยะหลังปี พ.ศ. 2445 เป็นต้นมา ภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจแปรปรวนเป็นอันมาก เช่น ในปี พ.ศ. 2445 นั้น ไทยต้องเปลี่ยนแปลงอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราจากระบบมาตรฐานเงิน (Silver Standard) แต่เดิมมาเป็นมาตรฐานทองคำ (Gold Standard) ทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องมีเงินทุนสำรองไว้² และตั้งแต่ปี พ.ศ. 2448 เป็นต้นมา การค้าของประเทศตกต่ำลงเรื่อยมา จึงจะเห็นได้ว่ามูลค่าสินค้าออกในปี พ.ศ. 2448 นั้น เป็นเงิน 106.9 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2449 ลดลงเหลือ 105.8 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2450 ปีต่อมาลดลงเหลือ 99.7 ล้านบาท และในปี พ.ศ. 2454, พ.ศ. 2455 ซึ่งเป็นปีที่การค้าตกต่ำมากที่สุด มูลค่าสินค้าออกปีนั้นเหลือเพียง 84.6 ล้านบาท และ 81.9 ล้านบาท ซึ่งลดลงจากปี พ.ศ. 2448 ถึง 22.3 ล้านบาท และ 25 ล้านบาท หรือเท่ากับ 20.9 % และ 23.5 % ตามลำดับ³ ทำให้รายได้ของรัฐบาลลดลงเป็นอันมาก

¹ สุนทรี อาชะไวย์ การพัฒนาการชลประทานในประเทศไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2431 ถึง พ.ศ. 2493 วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2521 หน้า 64-65

² ฎ. หน้า 57

³ พรเพ็ญ อันตระกูล การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2453 - 2468 วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2517 หน้า 50 - 51

ยิ่งไปกว่านั้น ในช่วงตั้งแต่ พ.ศ.2450 จนถึง พ.ศ.2454 นั้น ฝนแล้งเป็นเวลาดึกต่อกันถึง 5 ปี และหลังจากนั้น เมื่อฝนตกลงมาจนเกิดน้ำท่วมใหญ่ในปี พ.ศ.2460 ที่เรียกว่าน้ำท่วมปีมะเส็ง แล้วฝนแล้งติดต่อกันอีก 3 ปี¹ ซึ่งทุกอย่างล้วนแต่มีผลเสียหายแก่เรือกลสวนไรนาของราษฎรและ เศรษฐกิจของชาติทั้งสิ้น ภาวะการคลังของประเทศจึงตกในลักษณะรายจ่ายมากกว่ารายรับ จึงจำเป็นต้องหาทางแก้ไขด้วยการกู้ยืมจากต่างประเทศ เพื่อให้มีเงินเพียงพอกับรายจ่ายที่กำลังเพิ่มมากขึ้น² แม้ในที่ประชุมเสนาบดีจะมีการชักแย้งกันในวิธีการดังกล่าวนี้อย่างรุนแรง เพียงใดก็ตาม วิธีการแก้ไขปัญหานานาขาดแคลนเงินงบประมาณด้วยการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศนี้ก็ยังคง เป็นวิธีหนึ่งที่รัฐบาลไทยนำมาใช้กันตลอดมา และเพิ่มมากขึ้น เป็นลำดับ

ส่วนการแก้ไขปัญหของกระทรวงมหาดไทยในการเงินนั้น แบ่งได้เป็น 2 ระยะ คือในระยะแรกก่อนจัดตั้งมณฑลนั้น สมเด็จพระบวรราชราชนาถทรงใช้วิธีทวงหนี้เงินส่วยในหัว เมืองที่ยังติดค้างกันอยู่แต่เดิมมา ภายหลังวิธีใช้ส่วยลดเหลือจว่า ถ้าผู้ใดชำระหนี้นั้น เป็นเงินส่วยทั้งหมดก็จะไถ่ลดหนี้ที่ค้างอยู่ 50 % ซึ่งวิธีนี้ทำให้หนี้ที่ค้างอยู่ส่วนใหญ่ สมบัติไรจ่ายเงินส่วยทั้งหมดให้ บางคนมีเงินส่วยไม่พอ ถึงกับต้องไปกู้ยืมผู้อื่นมาชำระหนี้หลวงก่อน ทำให้ได้เงินเป็นจำนวนที่น่าพอใจยิ่ง กังที่สมเด็จพระบวรราชราชนาถทรงเล่าเรื่องนี้ไว้ในเทศาภิบาลตอนหนึ่งว่า

๑...เมื่อข้าพเจ้าจะไปตรวจหัว เมืองครั้งนั้น กระทรวงพระคลังฯ ขอให้ช่วยเร่งเรียกเงินส่วยที่ค้างอยู่ตามหัว เมือง ข้าพเจ้าขอให้กระทรวงพระคลังฯ ผ่อนผันบ้าง

¹ม.ล.ปิ่น มาลากุล ประวัติศาสตร์สมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยย่อ หน้า 9

²"พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระบรมราชานุญาติให้พระยาบุรุษรัตนราชพัชร จักการกูเงินต่างประเทศ" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 38 แผนกกฎหมาย ภาค 2 ลงวันที่ 24 ธันวาคม พ.ศ.2464, หน้า 507 - 508

อย่าให้ใครความเดือดร้อนกันนัก กระทรงพระคลังฯ ใ้ถอนเอาว่า ถ้าลูกหนี้คนใดชำระเงินหมด จำนวนที่ค้างในเวลาข้าพเจ้าขึ้นไปนั้น ข้าพเจ้าจะลดเงินให้ครึ่งหนึ่งก็ได้อีก เป็นโอกาสพิเศษซึ่งยากจะมีอีก ถ้าใครอยากจะพบนี้อีกก็ให้เอาเงินมาชำระเสียให้สิ้นเชิง ถ้าเช่นนั้นข้าพเจ้าจะยอมลดหนี้ให้ครึ่งหนึ่ง... ก็มีผลอย่างพระบารมีพริ้งฯ คาก ควยพวกลูกหนี้ที่มีเงินพอกันสมควรจะชำระหนี้หลวงให้สิ้นเชิงควยเห็นแก่ส่วนลด บางคนมีไม่พอ ถึงไปเพื่อบุญเงินผู้อื่นมาเพิ่มเติมจนพอชำระหนี้ก็มี ได้เงินสลดกว่า 200,000 บาท เวลานั้นยังไม่ใช้ธนบัตรได้เป็นเงินบาททั้งนั้น ข้าพเจ้าต้องให้หาเรือลำหนึ่งบรรทุกเงินลงมาถวาย...

วิธีการดังกล่าวนอกจากจะช่วยให้รัฐบาลมีเงินสำหรับดำเนินการปฏิรูปการปกครองหัวเมืองในระยะแรกได้แล้ว ยังทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงพระคลังมหาสมบัติแน่นแฟ้นยิ่งขึ้น ครั้งต่อ ๆ ไปเมื่อกระทรวงมหาดไทยของบประมาณอย่างใดก็เจรจากันได้ง่ายกว่ากระทรวงอื่น ๆ โดยเฉพาะในระยะที่สมเด็จพระบวรราชราชนาภาพทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย (พ.ศ. 2435 - 2458) แต่วิธีการดังกล่าวเป็นการแก้ไขปัญหาลเฉพาะหน้ระยะสั้นเท่านั้น การแก้ไขในระยะยาวขึ้นตอนมาก็คือการปฏิรูปการคลังและการเก็บภาษีอากรในมณฑลทั้งหลาย ด้วยการยกเลิกระบบผูกขาดภาษีโดยเจ้าภานุาพยากรทั้งหมด แล้วให้ชาหลวงเทศาภิบาลดำเนินการเก็บเอง ซึ่งวิธีการดังกล่าวนี้ทำให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้นกว่าที่ให้นายอากรผูกขาดไปหลายเท่า ในครั้งนั้นพระเจ้าอนงบารเชอ กรมหมื่นมเหศวรราชฤทธิย์ เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติก็ทรงเห็นชอบกับวิธีการที่เทศาภิบาลเก็บภาษีเองนี้ จึงได้ขยายการจัดเก็บด้วยวิธีนี้กว้างขวางออกไป โดยจัดตั้งกรมสรรพากรขึ้นดำเนินการเป็น 2 กรม คือ กรมสรรพากรใน ซึ่งมีสเตอร์ เกรมมา (Mr. Grama) เป็นเจ้ากรมดำเนินการเก็บภาษี

* พระบารมีพริ้งฯ เจ้ากรมเงินส่วย

1 สมเด็จพระบวรราชราชนาภาพและพระบาราชเสนา เทศาภิบาล หน้า 51

ภายในเขตเทศบาลขึ้นอยู่กับกระทรวงนครบาล และกรมสรรพากรนอก ซึ่งมีสเตอร์ เอฟ. เกส. ไบล์ (Mr. F.H. Giles) เป็นเจ้ากรมดำเนินการเก็บภาษีอากรในหัวเมืองทั่วไป ขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย การดำเนินงานดังกล่าว ทำให้รายได้ประเทศเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ คือจากที่เคยได้รับในปีเริ่มแรกเก็บภาษีด้วยวิธีนี้ พ.ศ. 2438 เป็นเงิน 18,074,690 บาท เมื่อถึงปี พ.ศ. 2449 ซึ่งเป็นปีที่จัดตั้งมณฑลปัตตานีขึ้น รัฐบาลมีรายได้จากการเก็บภาษีโดยวิธีนี้เป็นเงินถึง 57,014,805 บาท คือสูงขึ้นจากเดิมถึงประมาณ 215 %¹

อย่างไรก็ตาม เงินรายได้ที่เพิ่มขึ้นนี้ก็ไม่เพียงพอต่อรายจ่ายที่กำลังเพิ่มมากขึ้นในทุกด้าน โดยเฉพาะตั้งแต่ พ.ศ. 2449 เป็นต้นมา เมื่อรัฐบาลต้องประสบปัญหาภาวะเศรษฐกิจโลกเปลี่ยนแปลงและการค้าตกต่ำลงเรื่อยมาดังกล่าวย่างตน วิธีการแก้ไขปัญหาคณะการเก็บภาษีตามระบบใหม่ดังกล่าวจึงไม่สามารถแก้ไขสถานการณ์ให้ดีขึ้นได้ นอกจากช่วยพยุงมิให้ล่มลงเท่านั้น

แก้ปัญหาอันสืบเนื่องจากการปรับปรุงระบบภาษีอากร เพื่อเพิ่มรายได้แก่รัฐบาลนี้เอง เป็นส่วนสำคัญที่กระทบกระเทือนถึงการปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานีเป็นอันมาก กล่าวคือ ในระยะแรกนั้น การเปลี่ยนแปลงทั้งกลากระทรวงมหาดไทย เห็นชอบมรดกเจ้าเมือง ซึ่งมีผลประโยชน์ผูกพันเกี่ยวกับระบบภาษีอากรเป็นอย่างมาก จนเจ้าเมืองเหล่านั้นต่างรู้สึกเดือดร้อน จึงพากันต่อต้านการดำเนินงานของรัฐบาลด้วยวิธีการต่าง ๆ ตลอดมา แม้รัฐบาลจะสามารถก้าวรายได้ก็เป็นเพียงระยะสั้นเท่านั้น ยิ่งในระยะหลัง พ.ศ. 2458 เมื่อรัฐบาลเพิ่มภาษีอากรในมณฑลปัตตานี เพื่อให้มีอัตราเท่ากับมณฑลทั่วไป ราษฎรทั้งหลายซึ่งเคยได้รับส่วนลดต่างก็พากันเดือดร้อนจนเป็นโอกาสให้เจ้าเมืองผู้เสียผลประโยชน์ในระยะแรกชี้หน้าให้ราษฎรในมณฑลปัตตานีร่วมกันต่อต้านรัฐบาลขึ้นได้ ดังนั้นการแก้ไขปัญหาคาถแคลนเงินด้วยการปรับปรุงระบบภาษี และเก็บภาษีเพิ่มขึ้นเต็มอัตราขึ้นโดยทันที แม้จะมีผลดีทางเศรษฐกิจบ้างก็จริง แต่หากไม่พิจารณาให้รอบคอบแล้ว อาจเป็นผลร้าย

¹ จักรกฤษณ์ นรนิติบุตร การ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย หน้า 365 - 366

ทางการเมือง การปกครองได้โดยง่าย ดังเช่น กรณีที่เกิดขึ้นในมณฑลปัตตานี เป็นต้น ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นครั้งนั้นยังคงมีผลสืบมาถึงปัจจุบัน

โดยทั่วไปจึงอาจกล่าวได้ว่าปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญยิ่งในการปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานีนั้น นอกจากการขาดแคลนบุคลากรที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมที่สุดแล้วก็คือ การขาดแคลนเงินทุน และ เป็นปัญหาที่ยากยิ่งต่อการแก้ไข นอกจากการหาวิธีลดรายจ่าย และ เพิ่มรายไ้ทั้งในระดับรัฐบาลและราชนิร ซึ่งหลายก้วยความรอบรู้และรอบคอบเท่านั้น ซึ่งวิธีลดรายจ่ายประการสุดท้ายที่ใช่กับการปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานี ก็คือการยกเลิกมณฑลปัตตานี แล้วยุบรวมกับแคว้นที่เป็นมณฑลปัตตานีนั้น เข้ากับมณฑลนครศรีธรรมราชในปลายปี พ.ศ. 2474 นั้นนั่นเอง

1.3 ปัญหาและอุปสรรค เกี่ยวกับการคุกคามของมหาอำนาจตะวันตก

ถ้าพิจารณาปัญหา เฉพาะหน้าโดยทั่วไปทั้งหมด จะพบว่าปัญหาการคุกคามของมหาอำนาจตะวันตก เป็นทั้งปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญยิ่งในการดำเนินงานปฏิรูปทั้งหลาย เพราะเป็นปัญหาเดียวที่มีอิทธิพล เป็นอันมาก หากไม่ได้รับแรงกำเนินการแก้ไขด้วยความระมัดระวังและเฉลียวฉลาดแล้ว ก็อาจทำให้ของสูญเสียดินโดยไปได้โดยง่าย แต่ครั้งเมื่อรัฐบาลดำเนินการปฏิรูปเพื่อแก้ไขทุกอย่งให้ดีขึ้น ก็ต้องติดขัดกับอิทธิพลของมหาอำนาจเหล่านี้ที่แทรกแซงอยู่ทุกหนแห่ง จนทำให้โครงการทั้งหลายต้องสำเร็จล่าช้าไป จึงเป็นเรื่องที่หนักพระทัยในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ผู้ทรงริเริ่มการปฏิรูปทั้งหลายเป็นอย่างดี ถึงใ้ทรงมีพระบรมราชโองการถึง เหตุขัดข้องที่ทำให้โครงการทั้งหลายไม่สำเร็จในเวลาอันรวดเร็วไ้ว่า นอกจากการขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถแล้ว เหตุขัดข้องที่สำคัญที่สุดคือ "อำนาจต่างประเทศ เข้ามแทรกเป็นยาเข้าไปทุกหนทุกแห่ง" ¹ ซึ่งหมายถึงการคุกคามด้วยวิธีการต่าง ๆ ของมหาอำนาจตะวันตกทั้งหลายนั่นเอง

ปัญหาและอุปสรรค เกี่ยวกับการคุกคามของมหาอำนาจในการปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานีนั้น เกี่ยวข้องกับการคุกคามของอังกฤษโดยตรง เพราะกินแดนถึงกลา

¹ จรัส กัมพลาศรี ผู้รวบรวม "พระบรมราชโองการในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เรื่อง เหตุขัดข้อง 4 ประการ ซึ่งทำให้การทั้งปวงไม่สำเร็จได้โดยเร็ว"

มีพรมแดนติดกับอาณาบริเวณในแหลมมลายูของอังกฤษ ซึ่งอังกฤษได้พยายามเปิดการเจรจากับไทย เพื่อขอสิทธิครองดินแดนแถบนี้ทั้งหมดโดยอ้างวาระการส่วนใหญ่ในมณฑลปัตตานีมีเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา และขนบธรรมเนียมประเพณีเหมือนกับราษฎรมลายูในเขตอาณาบริเวณของอังกฤษมากกว่าราษฎรไทยทั่วไป จึงควรแบ่ง เขตการปกครองใหม่ตามหลักเชื้อชาติและวัฒนธรรม โดยยกดินแดนมลายูของไทยทั้งหมดคือดินแดนที่เป็นมณฑลปัตตานีและมณฑลไทรบุรีให้กับอังกฤษ การขอเปิดเจรจาก็กล่าวไถ่กระทำในลักษณะคุกคามอธิปไตยของไทย ในดินแดนทั้งสองตลอดมา จนเกิดเป็นกรณีพิพาทบริเวณพรมแดนอย่างยืดยาวต่อเนื่องมาดังเช่นกรณีพิพาทระหว่าง เปร์ลัมกับรามันในระหว่างปี พ.ศ. 2425 - 2442 เป็นต้น โดยทุกครั้งที่เกิดปัญหาไทยต้องตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบตลอดมา แต่อาศัยพระปรีชาญาณที่เฉลียวฉลาดและสุขุมคัมภีรภาพของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวกับเสนาบดีคนสำคัญ 2 พระองค์ที่เป็นเสมือนพระหัตถ์ซ้ายขวา คือ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย และสมเด็จพระยาเทวะวงศ์โรปกการ เสนาบดีกระทรวงต่างประเทศ ได้ร่วมกันหาทางแก้ไขปัญหามาเพื่อรักษาดินแดนส่วนใหญ่ไว้อย่างเต็มที่ ด้วยกลวิธีทางการทูตและการปกครองควบคู่กันคือการต่างประเทศนั้น พยายามเจรจาหาหนทางยอมเบี่ยงเบน เพื่อผ่อนหนักเป็นเบา ส่วนทางมหาดไทยก็พยายามริบเร่งจัดการปกครองและรักษาความสงบภายในเพื่อไม่ให้เกิดความวุ่นวายขึ้น เพราะอาจกลายเป็นประเด็นให้มหาอำนาจนั้นอ้างเข้าคุกคามได้

ด้วยวิธีการที่ประสานงานกันเป็นอย่างดี และการที่ผู้บริหารประเทศต่างมีสติปัญญามั่นคงและเฉียบแหลมนี้เอง จึงเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้ไทยเราสามารถรักษาเอกราชของชาติและดินแดนส่วนใหญ่ของประเทศไว้ได้สืบมา ถึงแม้จะเห็นได้ว่ากรณีของอังกฤษมีความต้องการครอบครองดินแดนมลายูของไทยทั้งหมด โดยเฉพาะมณฑลปัตตานีเป็นอันมากขึ้นรัฐบาลในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ร่วมมือกันแก้ไขปัญหาคด้วยวิธีการทั้งกล่าวอย่างฉลาดและรอบคอบ สามารถเบี่ยงเบนความสนใจของอังกฤษออกจากมณฑลปัตตานีซึ่ง เป็นดินแดนที่ไทยหวงแหนที่สุดในบรรดาหัวเมืองของมลายูของไทยทั้งหมดได้ โดยยอมยกดินแดนมลายูของไทยส่วนอื่น คือ ไทรบุรี กลันตัน ตรัง กานู ปะลิส และดินแดนบางส่วนของมณฑลปัตตานี คือ ระแงะตอนใต้ กับ รามัน เขตใต้ให้แก่อังกฤษไปในเดือน

มีนาคมปลายปี พ.ศ. 2451 (ร.ศ. 127) เพื่อเป็นการยุติปัญหาการคุกคามเพื่อครอบครอง
ดินแดนส่วนใหญ่ในมณฑลปัตตานีอย่างสิ้นเชิง เพราะหลังปี พ.ศ. 2452 ซึ่งไคลงนามรับรอง
สัญญาบรรณสัญญาฉบับนั้นแล้ว การคุกคามโดยตรงของอังกฤษต่อดินแดนส่วนนี้ก็เป็นอันยุติลง
การแก้ไขปัญหาคับการยกดินแดนมลายูส่วนอื่นของไทยให้กับอังกฤษในครั้งนี้นอกจาก

จากสามารถรักษาดินแดนส่วนใหญ่ของมณฑลปัตตานีและ เป็นการยุติปัญหาการคุกคามโดยตรง
ของอังกฤษต่อมณฑลปัตตานีแล้ว ยังเป็นการแก้ไขปัญหานักใจของรัฐบาลไทยในค่านอื่น ๆ
ด้วย ที่สำคัญคือการตกลงยกเลิกสัญญาฉบับซึ่งไทยทำกับอังกฤษอย่างลับๆ เมื่อ
พ.ศ. 2440 และอังกฤษตกลงผ่อนผัน เรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขตในบังคับของอังกฤษ
บางส่วนขึ้นตรงต่อศาลไทย ทั้งยอมให้ไทยกู้เงินสร้างทางรถไฟสายใต้ลงใต้ไปหอดินแดนมลายู
ของอังกฤษด้วย ในอัตราดอกเบี้ยต่ำเพียงร้อยละ 4 ต่อปี

ดังนั้นในการแก้ไขปัญหาค้างนี้แม้ไทยจะต้องเสียดินแดนไปอัน เป็นการเสียพระเกียรติ
ของพระมหากษัตริย์ไทยไปบ้างก็ตาม แต่ผลที่ได้รับก็คุ้มค่า เพราะข้อตกลงดังกล่าวนี้
ล้วนเป็นการลดปัญหาอันหนักยิ่งของรัฐบาลไทยลงไปเป็นอันมาก การดำเนินการดังกล่าวนี้
จึงเป็นที่พอพระราชหฤทัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวด้วย ดังปรากฏใน
พระราชดำรัสที่ทรงตรัสแก่ที่ประชุมเสนาบดีเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2452 (ร.ศ. 128)
ซึ่งทรงอธิบายเหตุผลที่จำต้องแก้ไขปัญหาค้างวิธียกดินแดนมลายูของไทยให้แก่อังกฤษคนหนึ่งว่า

๑...การเสียพระราชอาณาเขตไปครั้งนี้ ก็เป็นการเสียเกียรติยศมาก เป็นที่
เสียดสีใจอยู่ แต่ครั้งจะเอาไว้ ก็มีแต่จะเกิดความรอนใจเพราะอังกฤษมีความ
ปรารถนาแรงกล้า เมื่อเราเห็นว่าจะไถ่อย่างไรบ้างแล้วจึงจัดการเสีย เพื่อจะได้
จัดการปกครองให้ทั่วถึงในส่วนที่เป็นของเรา เราจะมีอำนาจมากกว่า เมื่อมีเมือง
ที่ไม่มีอำนาจปกครองพ่วงอยู่ เพราะว่าเมื่อมีอยู่ก็ต้องปกครองรักษาให้ใกล้ชิดข้า
จริง ๆ ถ้าปกครองไม่ใกล้ชิดข้าแล้ว ไม่มีเสียก็กว่า...เพราะฉะนั้น จึงตกลงทำ
สัญญาแลกเปลี่ยนคือเลิกสัญญาที่เราผูกอังกฤษกดทำให้หมด...อีกอย่างหนึ่งที่แยก
สัญญาทางหากก็คือการสร้างรถไฟรัฐบาลสเตอร์ตเซต เซดแมนต์ ยอมให้เราจ่ายเงินทำ
ตั้งแต่เมือง เพชรบุรีไปถึงสิงคโปร์ ด้วยเรียกเงินดอกเบี้ยเพียงร้อยละ 4 ความ
ปรารถนาอันนี้เป็นประโยชน์ข้างเขามาก แต่เราก็ได้...ส่วนเขตแดนที่แบ่งคราวนี้

ตั้งเขตแดนเมืองกลันตันน้อยหนึ่ง เขตเมืองไทรน้อยหนึ่ง มาเพิ่มเขตลพัตตานี* แต่เมืองสตูลที่เป็นส่วนหนึ่งของเมืองไทรนั้น สักขาคมาขึ้นมณฑลภูเก็ตทีเดียว ตั้งแต่ไปเป็นอันว่าเราไม่มีประเทศราชอีก เลิกไคหมกทีเดียว...

จากพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แสดงให้เห็นถึงพระปรีชาญาณทางการปกครองและการทูตของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและ เสนาบดีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้โดยตรงเป็นอย่างดี เพราะแม่ไทยจะยอมเสียดินแดนที่มีเนื้อที่กว้างขวางถึง 15,000 ไมล์ และประชากรไม่ต่ำกว่า 5 แสนคน* ไปในครั้งนี้ ก็มิได้ตอบแทนคุ้มคากับสิ่งที่ต้องสูญเสียไป

* ดินแดนส่วนที่ไคจากกลันตัน คือ อำเภอตากใบ ในจังหวัดนราธิวาส ส่วนที่ไคจากไทรบุรี คือ อำเภอสะเคา ในจังหวัดสงขลา

("ประกาศตั้งอำเภอสะเคา และ อำเภอตากใบ" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 26 ลงวันที่ 22 สิงหาคม ร.ศ.128 หน้า 1107 - 1108)

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 อ.3/6 ประชุมเสนาบดีพระราชดำรัสรัชกาลที่ 5 ทรงในที่ประชุมเสนาบดี เรื่องทำหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีกับอังกฤษ ร.ศ.128 ลงวันที่ 8 กรกฎาคม ร.ศ.128

** จำนวนประชากรในดินแดนที่ไทยต้องสูญเสียไปในครั้งนั้น มีดังนี้

ประชากร	จำนวน
ไทรบุรีและปะลิส	139,000
กลันตัน	300,000
ตรังกานู	114,895
รามัน เขตไค	<u>4,443</u>
รวม	558,338

ที่มา : แดมสุข นุมนนธ์ "การเจรจาระหว่างไทยกับรัฐบาลอังกฤษเรื่องไทรบุรี กลันตัน ตรังกานู และปะลิส" ป.อ.บ. 1 - 3 : 7, มกราคม - ธันวาคม 2517

(อาจดึงมาจากเอกสารกระทรวงการต่างประเทศอังกฤษ F.O. 422/63

จดหมายจากนาย Paget - Sir Edward Grey 27 กุมภาพันธ์ 2451)

เพราะกินแดนส่วนที่ให้อยู่กันแล้ว เป็นกินแดนที่ไทยยังไปมีความสามารถพอที่จะ เข้าไปจัดการปกครองเองได้ การจะรักษาไว้ต่อไป นอกจากจะ เกิดปัญหาอื่นใจแล้ว ยังอาจต้องสูญเสียไปโดยไม่ได้อะไรตอบแทนเลย และอาจถูกลามเข้ามาถึงมณฑลปัตตานี อันเป็นส่วนที่ไทยต้องการรักษาไว้ด้วย เพราะอังกฤษนั้นมุ่งหมายจะครอบครองกินแดนส่วนนี้ทั้งหมดอยู่แล้วตลอดเวลา ดังนั้นการตัดสินใจของส่วนที่ไทยไม่อาจปกครองเองได้ให้กับอังกฤษไปในเวลานั้น จึงเหมาะสมอย่างยิ่ง เพราะนอกจากจะ เป็นการแก้ไขปัญหาด้านภายในของรัฐบาลทั้งในด้านการปกครอง การศาล และการคลังแล้ว ยัง เป็นการยุติปัญหาการคุกคามโดยตรงของอังกฤษที่มีต่อมณฑลปัตตานีโดยสิ้นเชิงด้วย ทำให้รัฐบาลสามารถดำเนินการปฏิรูปการปกครองในมณฑลปัตตานีได้เต็มที่ขึ้น หลังจากข้อคิดของ เกี่ยวกับเรื่องนี้เป็นอันมากตลอดมา เมื่อพิจารณาการดำเนินงานแก้ไขปัญหาด้านการคุกคามของอังกฤษต่อมณฑลปัตตานีดังกล่าว จะ เห็นได้ว่าผู้บริหารประเทศของไทยในยุคนั้นทั้งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและ เสนาบดีที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันรักษากินแดนส่วนนี้มีความเข้าใจในกลวิธีที่จะป้องกัน การคุกคามเพื่อรักษากินแดนส่วนนี้เป็นอย่างดี โดยทุกฝ่ายต่างประสานงาน เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เกี่ยวกันประจักษ์ร่างกายที่ทุกส่วนต่างทำงานร่วมกัน คือรักษากินแดนปัตตานีไว้ในพระราชอาณาจักรไทยสืบไป จนในที่สุดรัฐบาลก็สามารถแก้ไขปัญหาด้านอุปสรรคสำคัญนี้ไปได้สำเร็จด้วยดี จึงนับเป็นการดำเนินงานที่ควรสรรเสริญในสติปัญญาและความสามารถของผู้บริหารประเทศในยุคนั้น เป็นอย่างยิ่ง

2. ปัญหาอุปสรรคเฉพาะในการปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานีและการแก้ไข

ปัญหาและอุปสรรคเฉพาะในการปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานี เป็นปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากลักษณะพิเศษ เฉพาะของมณฑลปัตตานีที่แตกต่างจากปัญหาและอุปสรรคทั่วไปในมณฑลอื่น ๆ หัวพระราชอาณาจักร เพราะมณฑลปัตตานีนอกจากจะมีภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ที่แตกต่างกับภูมิภาคส่วนอื่นแล้ว มณฑลปัตตานียัง เป็นกินแดนเพียงแห่งเดียวของไทยที่มีลักษณะพิเศษ เฉพาะของดินครบถ้วนทั้ง เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ขนบธรรมเนียม ประเพณีและวัฒนธรรม ซึ่งลักษณะ เฉพาะของดิน เหล่านี้รวมกันส่วนใหญ่ต่างยึดถือปฏิบัติกันสืบมาตลอดเวลากวядความภาคภูมิใจและไม่ต้องการให้ใคร เปลี่ยนแปลงใด ๆ เลย ทำให้การดำเนินการปฏิรูปการปกครองกินแดนส่วนนี้จะต้อง ประสบบัญหาและอุปสรรคอันเนื่องมาจากภูมิหลังทางประวัติศาสตร์และลักษณะพิเศษ เฉพาะของดิน เหล่านี้ตลอดมา

ปัญหาและอุปสรรค เฉพาะในการปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานี ในช่วงระหว่างปี พ.ศ.2449 - 2474 ที่สำคัญมีดังนี้

2.1 ปัญหาและอุปสรรค เกี่ยวกับความแตกต่างทางศาสนา เชื้อชาติ ภาษา และขนบธรรมเนียมประเพณี

เมื่อพิจารณาการดำเนินงานจัดการปกครองในดินแดนส่วนที่เรียกว่ามณฑลปัตตานี ตั้งแต่สมัยเริ่มตนปฏิรูป ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จนถึงสมัยปัจจุบัน จะเห็นได้ถึงความแตกต่างทางเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา และขนบธรรมเนียมประเพณีของดินแดนส่วนนี้ เป็นทั้งปัญหาและอุปสรรคสำคัญที่สุดของการดำเนินงานตลอดมา เพราะนอกจากปัญหาเหล่านี้แต่ละด้านจะเกี่ยวพันกันเองแล้ว ยังเกี่ยวพันเป็นปัญหาพื้นฐานนำไปสู่ปัญหาอื่น ๆ ทั้งหลายด้วย ดังจะได้อธิบายปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวกับความแตกต่างแต่ละด้านดังนี้

2.1.1 ปัญหาและอุปสรรค เกี่ยวกับเชื้อชาติ

เมื่อพิจารณาเฉพาะด้านเชื้อชาติ จะเห็นว่ารายรวมส่วนใหญ่ในมณฑลปัตตานี คือประมาณร้อยละ 80 - 90 ของทั้งหมดมีเชื้อชาติมลายู ส่วนที่เหลือนั้น เป็นเชื้อชาติไทยกับจีน ดังจะเห็นการจำแนกจำนวนราษฎรในมณฑลปัตตานีตามเชื้อชาติจากบัญชีสำมะโนครัว ร.ศ.126 (พ.ศ.2450) ว่า ในปี พ.ศ.2449 ซึ่งเป็นปีแรกที่จัดตั้งมณฑลปัตตานีนั้น มีราษฎรทั้งหมด 242,052 คน แบ่งเป็นราษฎรที่มีเชื้อชาติไทยเพียง 30,597 คน และจีน 3,532 คน นอกนั้นเป็นราษฎรเชื้อชาติมลายูซึ่งมีถึง 208,076 คน¹ มากกว่าจำนวนคนไทยถึง 6 - 7 เท่าตัว จนอาจกล่าวได้ว่าราษฎรในมณฑลปัตตานีเกือบทั้งหมดมีเชื้อชาติมลายู การที่เป็นเช่นนี้ เพราะชนชาติมลายูเป็นคนพื้นเมืองแถบนี้นั่นเอง ซึ่งลักษณะสำคัญจำนวนคนและความเป็นคนพื้นเมืองดังกล่าวนี้ ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคทางการปกครองที่สำคัญ 3 ประการ คือ

¹ กระทรวงมหาดไทย เทศาภิบาล เล่ม 7 แผ่นที่ 38 1 พฤษภาคม ร.ศ.128

ประการแรก ราษฎรส่วนใหญ่สามารถรวมตัวกันเป็นกลุ่มขึ้นได้ง่าย เพราะล้วนมีเชื้อชาติเดียวกัน นับถือศาสนาและพูดภาษาเดียวกัน การดำเนินงานทั้งหลายจึงจำเป็นต้องระมัดระวังเป็นอย่างยิ่ง เพื่อมิให้เกิดการรวมตัวต่อต้านการดำเนินงานของรัฐบาลขึ้น

ประการที่สอง การที่ราษฎรส่วนใหญ่สามารถติดต่อกับราษฎรทั่วไปในหัวเมืองมลายูที่เป็นอาณานิคมของอังกฤษได้โดยง่ายนั้น เป็นปัญหาที่รัฐบาลจะต้องเพิ่มความระมัดระวังให้รอบคอบยิ่งขึ้น ด้วยการเฝ้าระวังและ เปรียบเทียบลักษณะการดำเนินงานของอังกฤษในหัวเมืองมลายูด้วยเสมอ เพื่อป้องกันมิให้เกิดการเปรียบเทียบกันในหมู่ราษฎร จนอาจนำไปสู่การต่อต้านรัฐบาลขึ้นได้

ประการที่สาม การที่ไทยซึ่งเป็นคนส่วนน้อยเข้าไปปกครอง ทำให้ราษฎรส่วนใหญ่เกิดความรู้สึกแบ่งแยกเป็น 2 ฝ่ายขึ้นได้ง่าย จึงจำเป็นที่ฝ่ายไทยต้องมีกลวิธีในการประนีประนอมให้เหมาะสม

กล่าวโดยสรุป ปัญหาอันเชื้อชาตินี้เป็นปัญหาที่สามารถก่อให้เกิดการแตกแยกภายในระหว่างไทยกับมลายูได้โดยง่าย และอาจกลายเป็นการต่อต้านรัฐบาลขึ้นได้ แต่โดยที่ปัญหาเหล่านี้รัฐบาลไทยในช่วงที่สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย (พ.ศ. 2435 - 2458) ได้ตระหนักเป็นอย่างดี พยายามดำเนินการปกครองด้วยความระมัดระวังและรอบคอบควบคู่กับกลวิธีแก้ปัญหาที่ประนีประนอมกันตลอดมา เช่น พยายามผ่อนผันการเสียภาษีทั้งหมดโดยเก็บในอัตราค่าความคดลทั่วไป และพยายามเพิ่มรายได้แก่พระยาเมือง เพื่อชดเชยกับผลประโยชน์ที่พระยาเมืองต้องสูญเสียไป พร้อมทั้งพยายามเร่งทำนุบำรุงบ้านเมืองให้เจริญก้าวหน้ากว่าหัวเมืองมลายูอื่น ๆ โดยการดำเนินงานทุกอย่างทางมุ่งหมาย เพื่อยกเลิกรัฐประเพณีพระราชของมณฑลปัตตานี เพื่อให้มีแบบแผนเหมือนมณฑลทั่วไปในพระราชอาณาจักร และเพื่อว่ามีอิทธิพลบำรุงสุขของราษฎรทั้งหลายเป็นสำคัญ โดยไม่คำนึงว่าราษฎรจะมีเชื้อชาติอะไรหรือพูดภาษาอย่างไร ถึงที่สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพได้ทรงอธิบายความมุ่งหมายที่แท้จริงนี้แก่ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่เข้าใจผิดในความมุ่งหมายของการดำเนินงานของรัฐบาลในมณฑลปัตตานี ก่อนหนึ่งว่า

...ดูเหมือนพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ จะเข้าใจว่ารัฐประศาสนโนบายที่รัฐบาลได้
ดำเนินมาแต่ก่อน จะประสงค์แปลงชาวมณฑลปัตตานีให้เป็นคนไทย ชวนให้เขาไป
เป็นผู้ดำเนินการมาแต่แรก ควรบอกให้ทราบว่า รัฐบาลมิได้มีความประสงค์เช่น
นั้นเลย ... ความมุ่งหมาย เป็นข้อสำคัญนั้นจะล้างกลืนอายุความแบบประเทศราช
มิให้เหลือต่อไปในมณฑลปัตตานี จะให้เป็นหัวเมืองชั้นใน เหมือนกับหัวเมืองมณฑล
อื่น ๆ ทั่วไป ส่วนพลเมืองจะ เขมมลาญหรือเป็นไทยนั้นไม่เป็นข้อสำคัญ ความ
มุ่งหมายในการปกครองก็จะให้มีความสุขด้วยกันทั้งมณฑล มิได้เลือกว่าเป็นคน
ชาติใด ภาษาใด... รัฐบาลมิได้ไปรบกวนให้เปลี่ยนชาติ...

คำชี้แจง เจตนารมณ์ที่แท้จริงของการจัดการปกครองมณฑลปัตตานีดังกล่าวนี้ มี
ความสำคัญเป็นอันมาก เพราะเป็นการยืนยันอย่างชัดแจ้งว่าไทยเราไม่ได้คิดมุ่งหมาย เข้าไป
กลืนชาติมลายู ดังที่เข้าใจกันทั่วไปแต่ในปัจุบัน และควมเจตนาที่มีใ้มุ่งหมาย เพื่อกลืนชาติ
นี้เอง เป็นส่วนสำคัญทำให้ปัญหาเชื้อชาติในชวงนั้นไม่เด่นชัดและรุนแรง เหมือนดัง เช่นสมัยต่อมา
แต่หลังจากที่สมเด็จพระบวรราชานุภาพไกรราชมหาราชเจ้าแห่งมลายูออกจาก
ตำแหน่ง เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยใน พ.ศ.2458 แล้ว การดำเนินการปฏิรูปการปกครอง
ในมณฑลปัตตานีได้เปลี่ยนแปลงเป็นลักษณะชาตินิยมมากขึ้น จนเข้าใจเจตนารมณ์ที่แท้จริง
ของการปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานีผิดไป โดยพยายามที่จะ เปลี่ยนแปลง "เมืองแขก"
ให้เป็น "เมืองไทย" ทกประการ ทั่ววิธีการ ประกาศยกเลิกชื่อยกเว้นอัน เป็นสิทธิพิเศษ
ทั้งหลายของราษฎรเชื้อชาติมลายูในมณฑลปัตตานี และประกาศใช้พระราชบัญญัติต่าง ๆ
ที่ใช้อยู่ในมณฑลทั่วไปเป็นลำดับ โดยไม่คำนึงถึงสภาพความเป็นจริงของมณฑลปัตตานีและ
ไม่เปรียบเทียบกับหัวเมืองมลายูข้างเคียง ยิ่งไปกว่านั้นการ เลือกรับบุคลากรที่เป็นชาว
ราชการในมณฑลปัตตานีในช่วงหลังปี พ.ศ.2458 นี้ ค้างกระทรวงต่างส่งไปปฏิบัติหน้าที่

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5 - 8 เบ็ดเตล็ด
ส่วนพระองค์สมเด็จพระบวรราชานุภาพ เล่ม 1 สบ.2.28/13 ประทานความ
เห็นในรายงานตรวจราชการมณฑลปัตตานีของเจ้าพระยาพิชัยญาติ สมเด็จพระบวรราช
ราชานุภาพถึงเจ้าพระยาพิชัยญาติ ลงวันที่ 27 สิงหาคม พ.ศ.2470

ดังนั้นในช่วงหลังปี พ.ศ.2465 เป็นต้นมา จนถึงสมัยยุบเลิกมณฑลปัตตานี รัฐบาล
 จึงได้หันกลับนโยบายจัดการปกครองในมณฑลปัตตานี เพื่อบำบัดทุกข์บำรุงสุขราษฎรทั้งหลาย
 ด้วยความรอบคอบอย่างเต็มที่โดยไม่คำนึงถึงชาติโคภาษาใด เหมือนกับ เช่นครั้งสมัยสมเด็จพระ
 ยะยาอังกะราชานุภาพทรงดำรงตำแหน่ง เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย (พ.ศ.2435 -
 2458) อีกครั้งหนึ่ง โดยกำหนดเป็นหลักการรัฐประศาสน์นโยบายให้ข้าราชการทุกฝ่ายปฏิบัติ
 และกำชับให้ผู้นับตั้งบัญชาทุกระดับระมัดระวังในเรื่องนี้เป็นพิเศษ ซึ่งในทางปฏิบัตินั้น
 เจ้าพระยาบวรราช (บัน สุขุม) ในฐานะเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยได้ทำหน้าที่ประสาน
 งานและบังคับบัญชาด้วยความรอบคอบและรอบรู้เป็นอย่างดี ประกอบกับที่สมุหเทศาภิบาล
 มณฑลปัตตานี 2 ท่าน ในช่วงหลังคือ หม่อมเจ้าสุฤดีเกษ ขยางกูร (พ.ศ.2466) กับ
 พระยาอุภุมพงศ์เพ็ญสวัสดิ์ (ม.ร.ว.ประยูร อิศรศักดิ์) (พ.ศ.2469 - 2474) ล้วนเป็น
 ผู้นับตั้งบัญชาคนดีที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมยิ่ง สามารถดำเนินการประสานความ
 ชัดแจ้ง เรื่องเชื้อชาติด้วยความประนีประนอม ทำให้ปัญหาเชื้อชาติสงบลงจนตลอดสมัย
 เทศาภิบาล โดยราษฎรส่วนใหญ่ทางถือว่าตนเป็นผู้มีเชื้อชาติมลายูที่เป็นส่วนหนึ่งในพระ
 ราชอาณาจักรไทย และไม่รู้สึกเคืองรอนจากการมีเชื้อชาติมลายุนั้น ซึ่งนับเป็นการแก้ไข
 ปัญหาเพื่อสร้างความกลมเกลียวให้เกิดขึ้นอย่างแท้จริง โดยไม่จำเป็นต้องเข้าไปสร้าง
 ความกลมเกลียวให้เป็นไทยทุกประการให้เกิดความกลัวว่าจะถูกกลืนชาติ ดังเช่นในสมัยต่อ
 มาแต่อย่างใด ดังนั้นนโยบายที่มุ่งหมายเพื่อบำบัดทุกข์บำรุงสุขราษฎรทั้งหลายโดยไม่
 เลือกราวจะเป็นชนชาติโค ภาษาใด และไม่กลืนชาติกันนี้ จึงเป็นนโยบายที่เหมาะสม
 สำหรับปกครองดินแดนมณฑลปัตตานีที่มีราษฎรส่วนใหญ่เป็นกบตางเชื้อชาติและตางภาษา
 เป็นอย่างยิ่ง แม้ในปัจจุบันนโยบายดังกล่าวนี้ก็ยังสามารถพิจารณาปรับปรุงใช้ในการปก
 ครอง 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้เป็นอย่างดี เพราะเป็นนโยบายที่ไม่ก่อให้เกิดความ
 รู้สึกกลัวว่าจะถูกกลืนชาติไป และไม่ก่อให้เกิดความแตกแยกกันแต่อย่างใด เพราะแต่
 ละเชื้อชาติตางก็อาศัยแผนดินไทยร่วมกัน จึงควรที่จะสร้างความกลมเกลียวกันก็คิดว่าที่จะ
 คึกกลมกลืนกัน แต่ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับกาปฏิบัติของข้าราชการผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับกิจการ
 ในดินแดนที่เป็นมณฑลปัตตานีเป็นสำคัญ จะเปลี่ยนแปลงเฉพาะแผนการหรือคำพูด เช่น
 จากคำว่า "แขก" เป็น "ไทยมุสลิม" หรือจากคำว่า 4 จังหวัดภาคใต้ เป็น จังหวัด

ชายแดนภาคใต้ นั้นยังไม่เพียงพอ ปัญหาจำเป็นที่จะต้องอาศัยนโยบายที่ถูกต้อง การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการที่มีประสิทธิภาพและความเหมาะสมเท่านั้น

2.1.2 ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการศาสนา

ปัญหาเกี่ยวกับศาสนาเป็นอุปสรรคสำคัญที่สุดในการปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานี เพราะศาสนาที่ราษฎรส่วนใหญ่ในมณฑลปัตตานีนับถือ คือ ศาสนาอิสลาม ซึ่งมีหลักแตกต่างจากศาสนาพุทธของราษฎรส่วนใหญ่ในพระราชอาณาจักร เป็นอันมาก คือผู้นับถือศาสนาอิสลามหรือที่เรียกว่ามุสลิมนั้น ทางปฏิบัติตามคำสั่งสอนทางศาสนาอย่างเคร่งครัดยิ่งกว่าพุทธศาสนิกชนทั่วไปมาก เพราะมุสลิมทั้งหลายต่างถือบัญญัติของศาสนาเป็นวิถีทางแห่งชีวิต (way of life) โดยเฉพาะในมณฑลปัตตานีนับว่าปรากฏหลักฐานว่าเป็นดินแดนที่เคร่งครัดถือปฏิบัติทางศาสนาอิสลามเป็นอันมาก จนเป็นที่ลือลือในหมู่มุสลิมทั่วไป ถึงจะเห็นได้ว่าในการศึกษาพระคัมภีร์อัลกุรอานตามธรรมเนียมของมุสลิมนั้น ได้มีมุสลิมในหัวเมืองต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศต่างส่งบุตรหลานเข้ามาศึกษากันที่มณฑลปัตตานี ถึงที่เจ้าพระยาบวรราช (บัน สุขุม) ได้รายงานไว้ในรายงานตรวจราชการมณฑลปัตตานี เมื่อปี พ.ศ. 2466 ตอนหนึ่งว่า

...ในมณฑลปัตตานีนี้ เป็นที่ซึ่งขึ้นชื่อลือลือในหมู่มุสลิมทั้งหลายว่า เป็นสำนักที่มีการเล่าเรียน หรือมีนักปราชญ์ผู้ประสิทธิ์ประสาทความรู้ในทางศาสนาเป็นอย่างดี มีผู้ส่งบุตรหลานไปเล่าเรียน เป็นสาธุศิษย์กับโต๊ะหะยีปีหนึ่งถึงหลายร้อยคน คือคนชาวมะลายูในกรุงเทพฯ กลันตัน ไทรบุรี เประ ในเขตอังกฤษและหัวเมืองอื่น ๆ บาง...

ดังนั้นจึงมณฑลปัตตานีนี้มีความเคร่งครัดและลือชื่อในทางศาสนาเพียงใด ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับเรื่องศาสนานี้ก็เป็นที่น่าพอใจของรัฐบาลไทยเท่านั้น จำเป็นที่จะต้อง

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม. 22/15
รายงานเจ้าพระยาบวรราชเจ้าราชการมณฑลปัตตานี เจ้าพระยาบวรราช เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยกราบบังคมทูล ร. 6 ที่ 2/1462 ลงวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2466

มีความระมัดระวังเป็นพิเศษตลอดมา โดยเฉพาะในสมัยที่สมเด็จพระนารายณ์ทรง
นุภาพยังทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยและสมัยที่เจ้าพระยาบวรราช (ปั้น
สุทนต์) ดำรงตำแหน่งชาหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช รวมมือกันจัดการปกครอง
มณฑลปัตตานีในระยะแรกเริ่มนั้น ได้คำนึงถึงปัญหาเกี่ยวกับศาสนาอิสลามนี้เป็นพิเศษโดย
ถ่วงชั่งตลอดมา ดังปรากฏเป็นหลักฐานในรายงานของเจ้าพระยาบวรราชคนหนึ่งว่า

ในเรื่องศาสนา แต่เดิมมาถ่วงชั่งมากจะต้องใช้ความระมัดระวังไม่รบกวาน
ทีเดียว เพราะชนพวกนี้เป็นผู้เคร่งครัดนัก สาเหตุอันใดที่จะเกิดขึ้นเนื่องจาก
ทางศาสนาแล้ว อาจเป็นเหตุร้ายจนถึงที่สุด เพราะฉะนั้นเจ้าพนักงานในครั้ง
กระนั้นต้องเป็นผู้ถ่วงเลือกสรรเป็นพิเศษ แลทั้งต้องเอาใจใส่ศึกษาหาความรู้ที่
เกี่ยวศาสนาแลลัทธินิยมควยทุกอย่าง จะเข้าใจแต่เพียงว่าแขกไม่รับพระราช
ทานหมอบย่าง ก็ช้วนนั้นไม่พอ...

วิธีการดังกล่าวนี้เป็นวิธีการที่เหมาะสมสำหรับการปกครองดินแดนที่เป็นมณฑล
ปัตตานีอย่างยิ่ง เพราะเป็นวิธีป้องกันปัญหา ไม่ใช่วิธีแก้ไขปัญหาย่างเดียว หากสามารถ
ดำเนินการป้องกันควยวิธีการดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว โอกาสที่จะเกิดปัญหา
ขัดแย้งเกี่ยวกับศาสนาก็จะมีน้อยลง ดังจะเห็นได้ว่าในช่วงที่รัฐบาลดำเนินวิธีการ เช่นนี้
อย่างเคร่งครัดคือ ในช่วงปฏิรูปการปกครอง 7 หัวเมือง เพื่อจัดตั้งเป็นมณฑลปัตตานีนั้น
ไม่ปรากฏว่ามีเหตุการณ์ต่อต้านอย่างรุนแรงที่เนื่องมาจากความแตกต่างทางศาสนาเลย
ตรงกันข้ามหลังจากที่โคจจัดตั้งเป็นมณฑลปัตตานีแล้ว ปัญหาเกี่ยวกับศาสนาได้กลายเป็น
ปัญหาขัดแย้งกันมากขึ้น โดยเฉพาะในช่วงหลังจากที่สมเด็จพระนารายณ์ทรง
ได้กราบบังคมทูลลาออกจากตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยแล้ว ทั้งนี้มีมูลเหตุมา
จากการปรับปรุงระบบบริหารราชการในช่วงหลังนั่นเอง เพราะการปรับปรุงในช่วงดังกล่าว
ได้ก่อให้เกิดปัญหาขัดแย้งเกี่ยวกับศาสนาอิสลามในมณฑลปัตตานีที่สำคัญ 3 ประการ คือ

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.22/15
รายงานเจ้าพระยาบวรราชตรวจจัดราชการมณฑลปัตตานี ที่ 2/1462 ลงวันที่ 20
มิถุนายน พ.ศ. 2466

ประการแรก เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงระบบการคัดเลือกบุคลากร เพื่อปฏิบัติราชการในมณฑลปัตตานีจากเดิมที่กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้คัดเลือกด้วยความระมัดระวัง โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพและความเหมาะสมกับท้องถิ่นเป็นสำคัญ เป็นทุกกระทรวงต่างคัดเลือกข้าราชการของกระทรวงไปปฏิบัติหน้าที่ โดยคำนึง เฉพาะคุณวุฒิในหน้าที่เท่านั้น ซึ่งบรรดาข้าราชการ เหล่านี้ส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ เกี่ยวกับหลักศาสนาอิสลามและข้อปฏิบัติหรือข้อกำหนดทางศาสนาของมุสลิมทั้งหลายก็พอ จึงทำให้การดำเนินงานต้องประสบอุปสรรคเกี่ยวกับ เรื่องศาสนาอิสลามตลอดเวลา และอาจเกิดการขัดแย้งกับมุสลิมทั่วไปได้โดยง่าย

ประการที่ 2 เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงระเบียบแบบแผนของการศาลศาสนาซึ่งเกี่ยวข้องกับและกระทบกระเทือนศาสนาอิสลามโดยตรง เพราะการระเบียบใหม่นั้น อธิบดีผู้พิพากษาศาลมณฑลปัตตานีกับสมุหเทศาภิบาลเท่านั้น เป็นผู้คัดเลือกโตะกาดี โดยไม่มีการเลือกตั้งกันอย่าง เดิม และเมื่อโตะกาดีหรือที่เรียกใหม่ว่าคาโตะยุติธรรมประจำในศาลนั้นก็ทำหน้าที่เพียง เป็นที่ปรึกษาให้ครของคณะประชุมเท่านั้น ไม่ได้มีหน้าที่ชี้ขาดอย่างแท้จริง และที่สำคัญความเห็นของโตะกาดีที่ถูกต้องตามพระคัมภีร์อัลกุรอาน กลับถูกบิดเบือนโดยผู้พิพากษาไทยเสมอ ทั้งนี้เจ้าพระยาบวรราชไกรยงานเกี่ยวกับเรื่องนี้ในรายงานตรวจราชการมณฑลปัตตานีปี พ.ศ.2466 ตอนหนึ่งว่า

2...ถึงแม้ว่าจะได้โตะกาดีประจำศาล เช่นนั้นก็จริง แต่โดยวิธีการก็ยังมิได้ถือเอาหน้าหนักหลักฐานจากโตะกาดีโดยแท้จริงไม่ นำนหนักยอมตกอยู่แก่ผู้พิพากษาไทยที่จะยอมนำไปพวกโตะกาดี ซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้รอบเอนเอียงไป เป็นวิธีซึ่ง เอากิจการไปเปลี่ยนแปลงไปจากศาสนาที่ละ เล็กละน้อย...ยิ่งคำพิพากษาศาลสูงแล้ว มิได้คำนึงถึง เหตุผลในทางศาสนาเสียเลยที่เดียว...เรื่องนี้แผนการ เกิดก่อกวนในหมู่ชาวมลายูชั้นสูง ๆ โดยมาก...

¹ กองจดหมาย เหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.22/15
เจ้าพระยาบวรราชตราวจจักรราชการมณฑลปัตตานี เจ้าพระยาบวรราชกราบบังคมทูล ร.6
ที่ 2/1462 ลงวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ.2466

จากรายงานถึงกล่าวแสดงถึงมูลเหตุที่ก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับศาสนาอิสลามในช่วงหลังปี พ.ศ. 2458 เป็นอย่างกว้างขวาง เพราะความผิดพลาดของการดำเนินงานด้านการศาลในขณะนั้น เป็นสิ่งสำคัญอีกประการหนึ่ง

ประการที่ 3 เกี่ยวกับการบังคับให้บิดามารดาส่งบุตรธิดาเข้าเรียนร่วมกันในโรงเรียนของทางรัฐบาลตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 นั้น เป็นการสร้างความเดือดร้อนแก่มุสลิมทั่วไปเป็นอันมาก เพราะนอกจากจะต้องเสียเงินค่าศึกษาฟรี อันเสมือนเป็นการเพิ่มภาษีอย่างหนึ่งแล้ว ยังเป็นการผิดหลักปฏิบัติของทางศาสนาอิสลามด้วย เพราะความเชื่อมั่นทางศาสนานั้นถือกันว่าห้ามไม่ให้เด็กหญิงอายุ 12 ปีขึ้นไป รวมคบหาสมาคมกับชาย ยิ่งเป็นคนทางศาสนาด้วยแล้ว ยิ่งบาปมาก ดังที่เจ้าพระยาบรมราชไกรรายงานเกี่ยวกับการศึกษานี้ว่า "...โดยเฉพาะเด็กหญิงนั้น เป็นที่รังเกียจทั้งในทางศาสนาแลโดยธรรมเนียม ละห์นียมว่า หญิงใดซึ่งมีอายุ 12 ปีขึ้นไป จะสมาคมถูกต้องกับชายไม่ได้ ยิ่งเป็นคนละทางศาสนาแล้ว เป็นการชั่วร้ายมาก..."¹

ส่วนเด็กชายนั้น ตามธรรมเนียมเดิมนั้น เมื่อเด็กอายุ 10 ขวบขึ้นไป ผู้ปกครองก็จะบังคับให้เรียนตำราอัลกุรอานกับโคะหะยี ซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ เพราะเคยไปเมือง เมกกะ ประเทศอาหรับเรียบร้อยแล้ว โดยให้คาบอหมัดแกโคะหะยีนั้น ในการเปลี่ยนแปลงให้เด็กเข้าโรงเรียนจึง เป็นการกระทบกระเทือนทั้งข้อปฏิบัติทางศาสนา ขนบธรรมเนียมและผลประโยชน์ของโคะหะยีกว้าง ทำให้ปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับศาสนาขยาย เป็นปัญหาใหญ่ยิ่งขึ้น จนในที่สุดก็เกิดเป็นปัญหาต่อต้านรัฐบาลขึ้น จึงเห็นได้ว่าการบังคับเข้ารับการศึกษานี้ก็ เป็นส่วนสำคัญที่สุดอีกประการที่ก่อให้เกิดปัญหาทางศาสนา

ปัญหาเกี่ยวกับศาสนาอื่น เกิดจากความผิดพลาดในการดำเนินงานของรัฐบาล เหล่านี้ มีผลให้เกิดปัญหาอื่น ๆ อีกมากมายอันเป็นอุปสรรคสำคัญในการจัดการปกครองมณฑลปัตตานี นี้อย่างยิ่ง แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าทั้งปัญหาเกี่ยวกับศาสนาเอง และปัญหาอื่นที่เนื่องมาจากปัญหาศาสนา ล้วนมีตัวการสำคัญเกิดขึ้นมาทั้งสิ้น เพราะโดยเนื้อหาแล้วทุกศาสนาต่างก็สอนสั่ง

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม. 22/15

เจ้าพระยาบรมราชจักรีวงศ์การมณฑลปัตตานี เจ้าพระยาบรมราชกรมบังคมตุล ร. 6

ที่ 2/1462 ลงวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2466

ที่สิ่งาม ไม่โกส้งสอนสิ่งไม่คี่ไม่งามเพื่อให้เกิดการแตกแยกขึ้นแก่อย่างใด เช่น การสอนให้
 ชักขวางการดำเนินงานของรัฐบาลหรือไม่ให้มุสลิมศึกษาเล่าเรียนวิชาอื่นใดเลย ในทาง
 ตรงกันข้ามกลับสั่งสอนให้ร่วมมือกับรัฐบาลหรือส่งเสริมให้ศึกษาเล่าเรียนทุก ๆ อย่าง เพื่อ
 ความรอบรู้และความฉลาดของตนเอง โดยเฉพาะศาสนาอิสลามนั้นโกไม่มีข้อเกี่ยวกับสิ่ง เหล่า
 นี้ไว้ในพระคัมภีร์อัลกุรอานมากมายอย่างชัดเจน ทั้ง เวนมีบัญญัติเกี่ยวกับการ เป็นพล เมืองที่ดี
 ตอนหนึ่งว่า "...สุเจ้าทั้งหลาย อย่าก่อความเสียหายขึ้นในแผ่นดิน การรักษามันเกิด
 เมืองนอนนั้น เป็นส่วนหนึ่งในการศรัทธามันในองค้ออัลเจะห์..."¹ และอีกข้อหนึ่งบัญญัติ
 เป็นคำสั่งว่า "...จงรักก็และ เชื่อฟังคอบุปกครองของสุเจ้า..."² นอกจากนั้นในทาง
 การศึกษามีขอมบัญญัติส่งเสริมการศึกษาว่า "...ผู้ใดปรารถนาความสุขในโลกนี้ก็ต้องศึกษา
 ผู้ใดปรารถนาในโลกหน้าหรือปรโลกก็ต้องศึกษา และผู้ใดปรารถนาความสุขทั้งโลกนี้โลกหน้า
 ก็องศึกษาทั้งสองทาง..."³ และมีขอมบัญญัติสนับสนุนให้มีการศึกษาและไฝหาวิชาการต่าง ๆ
 แม้จะอยู่ทางไกลเพียงใด ดังเช่น บัญญัติว่า "มุสลิมทุกคนจงศึกษาค้นคว้าวิชาการต่าง ๆ
 แม้จะแสนไกลถึง เมืองจีนก็ตาม"⁴ บทบัญญัติดังกล่าว เหล่านี้ล้วน เป็นการแสดงอย่างชัดเจน
 ว่า โดย เนื้อหาที่ศาสนาอิสลามไม่ส่งเสริมให้เกิดปัญหาใด ๆ เลย แต่ที่ปัญหาทั้งหลายเกิด
 ขึ้นจากศาสนาอิสลามนั้น เป็นเพราะตัวการสำคัญ 2 ฝ่ายคือ

ฝ่ายรัฐบาลนั้น ตัวการสำคัญคือ ตัวข้าราชการทั้งในระดับบริหารและระดับกำเนน
 การ เป็นผู้สร้างปัญหาขึ้นเอง เพราะไม่มีความรอบรู้ ความประมาทหมิ่นหรือไม่เข้าใจ
 เกี่ยวกับหลักศาสนาอิสลาม และอุปนิสัยนี้ไม่คี่เฉพาะตัวบุคคลโดยการกระทำอย่าง เป็นทาง
 การและส่วนบุคคลที่อยู่ในฐานะข้าราชการ

¹ กองประสานราชการ กระทรวงมหาดไทย: สถานะภาพ 4 จังหวัดภาคใต้
 หน้า 10 - 11

² ก.

³ สมาน ใจปราณี ปอเนาะ หน้า 5

⁴ ก.

ส่วนฝ่ายราษฎรนั้น ทัวการสำคัญ คือบรรดาผู้สูญเสียผลประโยชน์ทั้งทางการเมือง และเศรษฐกิจ เช่น เจ้าเมืองและโศทะหะยีทั้งหลาย ซึ่งพวกนี้มีอิทธิพลต่อความคิดของราษฎรทั้งหลาย เป็นอันมาก ควบถือว่าเป็นผู้มีอำนาจ ผู้มีความรู้ เมื่อพวกนี้สั่งสอนสิ่งใด โดยหวังผลทางการเมือง ราษฎรส่วนใหญ่ซึ่งไม่ได้รับการศึกษาก็พากัน เชื่อและปฏิบัติตาม โดยง่าย

ดังนั้นในการพิจารณาแก้ไขปัญหา จึงควรที่จะมุ่งแก้ไขปัญหาคำตรงที่ต้นเหตุของปัญหา คือแก้ไขกันที่ตัวบุคลากรที่ประจำการในมณฑลปัตตานี ทั้งที่มีอยู่เดิมและที่จะส่งไปใหม่กับแก้ไขทางฝ่ายราษฎรควบคู่กันไปด้วย วิธีการแก้ไขปัญหานี้ในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐบาลนั้น ตั้งแต่ พ.ศ. 2466 เป็นต้นมา จะเห็นได้ว่าการปรับปรุงบุคลากรที่มีหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับการปกครองมณฑลปัตตานีทั้งในระดับบริหารและระดับดำเนินการ คือ เปลี่ยนตัวเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย จากเจ้าพระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์ (เชย กัลยาณมิตร) เป็นเจ้าพระยาบวรราช (บัน สุขุม) และเปลี่ยนตัวสมุหเทศาภิบาลมณฑลปัตตานี คือ จากพระยาเชษฐานุชิต (หนา มุนาเณ) เป็นหม่อมเจ้าสุฤษดิ์เกษ ขบางกร พร้อมทั้งเปลี่ยนตัวข้าราชการมณฑลปัตตานีทั้งชุด โดยกำชับให้ข้าราชการชุดใหม่มีสำนึกเจตจำนงตามหลักรัฐประศาสน์ในบารมีซึ่งกำหนดหลักปฏิบัติเกี่ยวกับศาสนาสันติเป็นข้อแรกว่า

๑...ระเบียนการหรือวิธีการอย่างใดเป็นทางให้พลเมืองรู้สึกหรือเห็นไปว่า
เป็นการเบียดเบียน ก่อซึ่งศาสนาอิสลาม ต้องยกเลิกหรือแก้ไขเสียทันที การ
ใดจะจัดขึ้นใหม่ ต้องอย่าให้ขัดกับลัทธินิยมของอิสลามหรือยังทำให้เป็นการอุดหนุน
ศาสนาหมักใดยิ่ง^๑

หลักปฏิบัติดังกล่าวนี้ เป็นการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวกับศาสนาอิสลามโดยยกเลิกระเบียบแบบแผนของรัฐบาล ตลอดจนการปฏิบัติที่ขัดแย้งกับศาสนาอิสลามโดยสิ้นเชิง แล้วเป็นการ

1 กองจดหมาย เหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.22/15
สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้ากรมหลวงนครสวรรค์วรพินิตกราบบังคมทูล ร.6
ลงวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ.2466

กำชับให้ดำเนินการทุกอย่าง เพื่อสนับสนุนศาสนาอิสลามด้วย นับเป็นหลักปฏิบัติที่เหมาะสม สามารถนำไปปฏิบัติได้ทันที และสามารถโอนสิทธิ์ในทางปกครอง เป็นอันมาก เพราะนอกจากทำให้ราษฎรคลายความเดือดร้อนจากความขัดข้อง เรื่องศาสนาที่มีมาแต่เดิมแล้ว ยังทำให้ราษฎรมีความนิยมชมชื่นรัฐบาลอันทำให้การปกครอง เป็นไปด้วยความสงบ เป็นอย่างดียิ่ง กังจะเห็นได้ว่าในช่วงหลังปี พ.ศ.2465 เป็นต้นมา จนตลอดสมัยเทศบาล การปกครองมณฑลปัตตานีมีความสงบ เป็นปกติสุขและเจริญยิ่งขึ้น เป็นลำดับ

นอกจากหลักปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับศาสนาอิสลามแล้ว ในหลักรัฐประศาสน์บาย กังกล่าวยังได้กำหนดหลักปฏิบัติอื่น ๆ เกี่ยวกับการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ในมณฑลปัตตานีด้วย แต่ข้อที่สำคัญซึ่งเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาด้านศาสนา คือ การที่รัฐบาลได้กำหนดหลักการคัดเลือกบุคลากรที่เหมาะสมสำหรับมณฑลปัตตานีขึ้น เป็นหลักปฏิบัติด้วย โดยกำหนดให้เลือกสรร เฉพาะบุคคลที่มีความรู้ ความซื่อสัตย์สุจริต และมีนิสัยสงบเสงี่ยมเยือกเย็น ก่อนที่จะส่งให้ลงไปปฏิบัติหน้าที่ ต้องมีการอบรมความประพฤติเพื่อให้สามารถปฏิบัติได้อย่างเหมาะสม และเมื่อลงมือปฏิบัติหน้าที่แล้ว ให้อำนาจบังคับกล่าวถึงกำชับให้ปฏิบัติตามหน้าที่ในมณฑลปัตตานีโดยตลอดและฝึกอบรมกันตลอดเวลา¹ จึงนับได้ว่า การแก้ไขปัญหาดังกล่าว เป็นการแก้ไขที่รัดกุมและตรงเป้าหมาย เป็นอันมาก เพราะสามารถขจัดข้อขัดแย้งทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับศาสนาอิสลามได้ทั้งหมด และมีข้าราชการที่ดีที่เหมาะสมแล้ว ปัญหาเกี่ยวกับศาสนาที่มีสาเหตุเกิดจากการกระทำของฝ่ายรัฐบาลก็จะลดลงและไม่เกิดขึ้นอีกต่อไป แม้การยุบหรือขึ้นนำให้ราษฎร เกิดความเข้าใจผิดยังคงมีอยู่ก็ตาม ซึ่งในช่วงหลังปี พ.ศ.2466 เป็นต้นมาจนตลอดสมัยเทศบาลนั้น ได้เป็นการพิสูจน์ให้เห็นผลของการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่ตน เหตุควยวิธีดังกล่าวนี้เป็นอย่างดี เพราะในช่วงดังกล่าวไม่ปรากฏหลักฐาน เกี่ยวกับการขัดแย้งทางศาสนาอย่าง เกินขึ้นอีกเลย

ส่วนการแก้ไขปัญหาด้านศาสนาในทางด้านการบริหารที่เข้าใจผิด และหลงเชื่อตามคำยุยง คำสั่งสอนที่ผิด ๆ ของผู้สูญเสียผลประโยชน์นั้น มีทางแก้ไขที่ตน เหตุ 2 ทาง

¹ กองจดหมาย เหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.22/15 สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้ากรมหลวงนครสวรรค์วรพินิต กราบบังคมทูล ร.6 ลงวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ.2466

คือ ทางแรกเกี่ยวกับราษฎรผู้เข้าใจผิดที่หลง เชื่อตามคำสั่งสอนของผู้มีความรู้ทางศาสนาที่
 สูงดูเปรียบประโยชน์ไปนั้น รัฐบาลควรเร่งดำเนินการแก้ไขความเข้าใจผิดเหล่านั้นทันที ด้วย
 การให้การศึกษาแก่บรรดาราษฎรที่เป็นมุสลิมทั่วไป โดยเน้นถึงความจริงเกี่ยวกับหลักศาสนา
 อิสลามให้เป็นที่ทราบและเข้าใจกัน และการดำเนินงานดังกล่าวจำเป็นที่จะต้องอาศัยความ
 ร่วมมือจากโต๊ะหะยีผู้มีความรู้ทางศาสนาอิสลามเป็นอย่างดี และเป็นผู้ที่ราษฎรส่วนใหญ่
 นับถือกัน เป็นผู้ทำหน้าที่แก้ไขความเข้าใจผิดนั้น เป็นหลักสำคัญ จะใช้วิทยากรจากที่อื่นไป
 แก้ไขจะไม่บังเกิดผลเท่าที่ควร แม้วิทยากรนั้นจะเป็นมุสลิมด้วยกันก็ตาม เพราะหากเป็น
 มุสลิมจากที่อื่นไปอธิบาย คำอธิบายทั้งหลายก็จะไม่น่าหนักใจเพียงพอ เพราะขาดความนับถือ
 ในทางส่วนตัว เป็นพื้นฐาน เหมือนกับการฟังคำอธิบายของโต๊ะหะยีในวงของตนเอง

ดังนั้นการแก้ไขอีกทางหนึ่งซึ่งควรควบคู่กันนั้น คือ รัฐบาลจะต้องพยายามประสาน
 ประโยชน์ เพื่อเชิญผู้ที่มีความรู้ทางศาสนาอิสลาม เป็นอย่างดีและเป็นที่นับถือของมุสลิมในท้อง
 ที่นั้น ๆ เป็นวิทยากร โดยวิธีการให้ผลประโยชน์แก่วิทยากรเหล่านี้ให้เพียงพอ จนทำให้
 ผู้มีความรู้ทางศาสนาเหล่านั้นพึงพอใจเข้าร่วมดำเนินการด้วยความเต็มใจ จะช่วยให้การ
 แก้ไขปัญหานี้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

วิธีการแก้ไขทั้ง 2 ทาง และ 2 วิธีดังกล่าวนี้ได้มีการเริ่มดำเนินการอย่างจริงจัง
 มาบ้างแล้วตั้งแต่ครั้งที่เจ้าพระยาอมราช (ปิ่น สุชุม) เป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเป็น
 ต้นมาจนตลอดสมัย เทวาภิบาล โดยเจ้าพระยาอมราชได้เสนอให้มีการปรับปรุงตั้งบุคลากร
 และวิธีการดำเนินงานที่ขัดแย้งกับหลักศาสนา รวมทั้งเชิญโต๊ะหะยีที่เป็นที่นับถือของมุสลิม
 ส่วนใหญ่ เขามีส่วนร่วมในกิจการที่เกี่ยวข้องกับศาสนาอิสลามด้วยถึง เกือบ โดยให้ผลประโยชน์
 งาม ๆ แก่โต๊ะหะยีเหล่านี้ตามสมควร ซึ่งการแก้ไขด้วยวิธีการดังกล่าวได้ผลเป็นอย่างดี
 ขอบเขตปัญหาขัดแย้งทางศาสนาในช่วงนั้นลงเป็นวันมาก และทางอ้อมรวมกันเป็นปกติสุข
 จนตลอดสมัย เทวาภิบาล จึงอาจกล่าวได้ว่า การแก้ไขปัญหานี้จน เหตุแห่งปัญหาที่ใดำเนิน
 การในครั้งนั้น มีความเหมาะสมที่สุดและถือเป็นส่วนสำคัญ เป็นอันมากที่ทำให้รัฐบาลสามารถ
 รักษาถิ่นแดนส่วนนี้ไว้ในพระราชอาณาจักรได้สำเร็จ ซึ่งรัฐบาลไทยในสมัยต่อมาได้คำนึง
 ถึงความสำคัญของเรื่องศาสนาอิสลาม จึงได้พยายามวางหลักการเพื่อให้เห็นว่ารัฐบาลได้
 สนับสนุนศาสนาอิสลามด้วย ดังจะเห็นได้จากพระราชปรารภในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วย
 การศาสนาอิสลาม พ.ศ. 2488 ว่า

โดยที่เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประชาชนชาวไทย
ย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการนับถือศาสนา โดยพระมหากษัตริย์ทรง เป็นอัคร
ศาสนูปถัมภก และ เมื่อใดคำหนึ่งถึงประชาชนในบางท้องถิ่น ซึ่งนับถือศาสนาอิสลาม
แล้ว ก็สมควรที่จะส่ง เยาวะห์และกุมภกรของอิสลามมิกชนของพระองค์ให้ประกอบ
ศาสนกิจตามศรัทธาสมกับที่เป็นประชาชนของประเทศ ไทยอื่น เป็นประเทศ เอกราช¹

จากพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จะเห็นถึงความคึกคักที่รัฐบาลมีต่อความสำคัญ
ของศาสนาอิสลามได้เป็นอย่างดี โดยรัฐบาลยึดหลักการแห่ง เสรีภาพเป็นสำคัญ ซึ่งนับว่า
เหมาะสมสำหรับการปกครองกินแดนที่เป็นมณฑลปัตตานีอย่างยิ่ง แต่มีข้อสังเกตว่าในทาง
ปฏิบัตินั้น รัฐบาลไม่ได้ดำเนินการตามหลักการดังกล่าว เท่าที่ควรและในบางครั้งขัดแย้งกัน
อย่างชัดเจน จนทำให้ปัญหาเกี่ยวกับศาสนาอิสลามที่เคยส่งมลงกลับคุกรุ่นขึ้นอีกครั้งหนึ่ง
กลายเป็นประเด็นสำคัญของการ โจมตีรัฐบาล เพื่อการแบ่งแยกกินแดนทั้งปรากฏ เป็นข่าว
เสมอมาแม้ในปัจจุบัน จึงจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องจัดการแก้ไขปัญหเกี่ยวกับศาสนานี้ทันที
อย่างจริงจังและจริงจังในความระมัดระวังกันต่อไป

2.1.3 ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับภาษา

ปัญหาเกี่ยวกับภาษาเป็นอุปสรรคสำคัญในการปฏิบัติการปกครองมณฑลปัตตานี เป็น
อย่างยิ่งอีกประการหนึ่ง เพราะบรรดาข้าราชการส่วนใหญไม่สามารถพูด อ่าน หรือเขียน
ภาษามลายู ซึ่งเป็นภาษาพื้นเมืองที่ใช้กันทั่วไปในมณฑลปัตตานีได้ ทำให้ข้าราชการเหล่านี้
ไม่สามารถเข้าใจในความต้องการของราษฎรและไม่อาจดำเนินการใด ๆ ได้เต็มที่ ทั้ง
อาจเกิดความเข้าใจผิดต่อกันได้โดยง่าย และที่สำคัญปัญหาความแตกต่างทางภาษานี้มี
ส่วนสำคัญ เป็นอันมากที่ก่อให้เกิดความแตกแยกและแบ่งพวกกันโดยใช้ภาษาเป็นเกณฑ์ ซึ่ง
ปัญหาเกี่ยวกับเรื่องนี้มีความสัมพันธ์กับปัญหาทางเชื้อชาติ และศาสนาที่กล่าวมาแล้ว เป็น
อันมาก จึงเกิดความเข้าใจผิดกันว่าการ เป็นมุสลิมกับการ เป็นมลายู เป็นสิ่งเดียวกัน

¹ "พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการศาสนูปถัมภกฝ่ายอิสลาม พ.ศ.2488" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 22 ตอน 26 ลงวันที่ 8 พฤษภาคม พ.ศ.2488

ต้องพูดและเขียนเฉพาะภาษามลายูเท่านั้น จะเรียนรูภาษาไทยซึ่งเข้าใจผิดกันว่าเป็นภาษา พุทธศาสนาไม่ได้อีก ทำให้ปัญหาเกี่ยวกับภาษาเป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูปการปกครองมณฑล ปัตตานีมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในทางการศึกษานั้น ต้องประสบปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับ ภาษาเป็นอันมาก เพราะราษฎรส่วนใหญ่ซึ่งมีเชื้อชาติมลายูและนับถือศาสนาอิสลามทาง รั้ง เกือบที่จะศึกษาภาษาไทย ซึ่งเข้าใจผิดกันว่าเป็นภาษาของพุทธศาสนา ดังนั้นการจัด การศึกษาในมณฑลปัตตานีจึงมีความสัมพันธ์กับการปกครอง เป็นอย่างยิ่ง เพราะหากกระทรวง ศึกษาธิการขาดความระมัดระวังในปัญหาเกี่ยวกับลักษณะพิเศษเฉพาะท้องถิ่นของมณฑลปัตตานี โดยยึดถือเฉพาะแบบแผนที่ใช้ในมณฑลทั่วไปเป็นหลักทุกประการ เช่นการบังคับให้เด็กทุกคน เรียนเฉพาะภาษาไทยแล้ว ปัญหาทางการปกครองก็อาจเกิดขึ้นได้โดยง่าย เพราะความไม่ พอใจในเรื่องเหล่านี้เป็นเหตุสำคัญ ดังตัวอย่างการต่อต้านรัฐบาลที่เกิดขึ้นในปลายปี พ.ศ. 2465 เป็นต้น

การแก้ไขเกี่ยวกับปัญหาเรื่องภาษานั้นจึงจำเป็นต้องใช้นโยบายผ่อนสั้นผ่อนยาว โดยฝ่ายรัฐบาลนั้น เป็นฝ่ายผ่อนผันตามความต้องการของราษฎรส่วนใหญ่ ซึ่งในช่วงที่สมเด็จพระ บรมพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยนั้น รัฐบาลได้ ดำเนินการแก้ไขข้อวิสัยผ่อนผันดังกล่าวเป็น 2 ทาง คือ

ทางด้านการปกครองนั้น ได้ทรงกำหนดเป็นกฎข้อบังคับให้ราชการทุกคนใน มณฑลปัตตานีปฏิบัติคือ ต้องพยายามฝึกพูด อ่าน เขียน ภาษามลายูอันเป็นภาษาพื้นเมืองให้ ได้ตามกำหนด มิฉะนั้นจะไม่ไ้ขึ้นเงินเดือน ส่วนผู้ที่มีความขยันหมั่นเพียรก็จะได้รับรางวัล เป็นบำเหน็จความชอบด้วย ดังมีข้อความในกฎข้อบังคับว่า

ข้อ 27 บรรดาข้าราชการตั้งปวงซึ่งรับราชการในบริเวณนี้ ควรหัดพูด ภาษาแลเขียนภาษามลายูทุกคน เพราะฉะนั้นควรมีกำหนดเวลาไปรับราชการ ภายใน 1 ปี ควรพูดภาษาได้ แลเข้ารับราชการ 3 ปี ควรเขียนภาษามลายูได้ ถ้ามิฉะนั้นยังไม่ควรรับพระราชทานเงินเดือนเพิ่มเติมอีกตราจนกว่าจะอ่านออกเขียน ได้ ภายในกำหนดดังกล่าว

ข้อ 28 ถ้าขาดลง เทศาภิบาลโคพรหมควยพระยาเมืองแลโคตะกาลีเมืองโค ไคสอมแล้ว เห็นว่า ข้าราชการคนใดพูดภาษามลายูได้ ให้พร้อมกันเซ็นชื่อออก

ประกาศนียบัตรให้แก่วาราชการนั้น และชาหลวง เทศาภิบาลมีอำนาจให้เงินหลวง เป็นรางวัลไม่เกิน 300 บาท หรืออาสาสมัครอย่างเดียวกัน เห็นว่าผู้เขียนวนภาษามลายูก็ได้ให้ประกาศนียบัตร และชาหลวง เทศาภิบาลมีอำนาจให้เงินหลวง เป็นรางวัลไม่เกิน 400 บาท

จากข้อบังคับดังกล่าว จะเห็นได้ว่ารัฐบาลในขณะนั้นได้เห็นถึงความสำคัญของการเรียนรู้ภาษาเพื่อสื่อความหมายกันเป็นอันมาก ซึ่งนอกจากกฎข้อบังคับดังกล่าวนี้แล้ว กระทรวงมหาดไทยยังได้มีคำสั่งกำกับการทำหนังสือราชการที่เป็นประกาศเพื่อให้ราษฎรในมณฑลปัตตานีทราบนั้นทำเป็น 2 ฉบับ คือ ภาษาไทยฉบับหนึ่ง และภาษามลายูอีกฉบับหนึ่ง มีความในประกาศเหมือนกัน หรือแม้แต่สลากยาของโอสถสภาก็มีภาษามลายูกำกับด้วย²

การแก้ไขกฎวิธีการดังกล่าว นอกจากจะแสดงถึงนโยบายที่ชัดเจนและความเข้าใจความต้องการของราษฎรส่วนใหญ่ เป็นอย่างดีของรัฐบาลในขณะนั้นแล้ว ยังเป็นการยืนยันถึงเจตนารมณ์ที่ไม่ต้องการกลืนชาติอีกด้วย ซึ่งวิธีการดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดผลดีทางการปกครอง เป็นอันมาก เพราะอย่างน้อยก็ทำให้การติดต่อระหว่างข้าราชการกับราษฎร เป็นไปได้ง่ายขึ้นกว่าเดิม

การแก้ไขอีกทางหนึ่งคือ การจัดการศึกษาให้แกราษฎรด้วยความประนีประนอมต่อกัน เพราะความมุ่งหมายการศึกษาในระยะแรกนั้น มุ่งให้เรียนรู้ภาษาไทยเป็นสำคัญ เพราะจะทำให้เกิดความผูกพันกัน อันจะเป็นประโยชน์แก่การปกครองประเทศ แต่เนื่องจากบางมณฑล เช่น มณฑลปัตตานี มณฑลพาราณสี มณฑลอูร และมณฑลอีสาน ต่างมีภาษาพื้นเมืองใช้กัน รัฐบาลจึงได้ประกาศมอบเงินให้สอนให้ทั้ง 2 ภาษา แต่ถือว่าการเรียนภาษาไทยจะได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล โดยเฉพาะในมณฑลปัตตานีนั้น รัฐบาลอนุญาตให้สอนหนังสือใน

¹ "กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ.120" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 18 ลงวันที่ 10 ธันวาคม ร.ศ.120 หน้า 714 - 720

² กระทรวงมหาดไทย "รายงานประชุมเทศาภิบาลและรายงานประชุมแพทย์ ณ กระทรวงธรรมการ ร.ศ.125" เทศาภิบาล เล่ม 29 1 กุมภาพันธ์ ร.ศ.125

สุเหร่าหรือมัสยิดตามธรรมเนียมเดิมได้ แยกการสอนทั้ง 2 ภาษา ทั้งนี้ไม่ได้เป็นการบังคับ
 แต่อย่างใด สุเหร่าหรือมัสยิดใดต้องการ เงินงบประมาณสนับสนุนและสิทธิต่าง ๆ ก็จะสอน
 ทั้งภาษามลายูและภาษาไทย วิธีการดังกล่าวนี้ได้เริ่มใช้มาตั้งแต่ปีแรกเริ่มจัดตั้งมณฑล
 ปัตตานีในปี พ.ศ. 2449 จนกระทั่ง เมื่อสมเด็จพระยาคำรง ราชานุภาพทรงลาออกจาก
 ตำแหน่ง เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยแล้ว การจัดการศึกษาจึง เปลี่ยนไปในลักษณะบังคับ
 มากขึ้น จนในที่สุดเกิดปฏิกริยาต่อต้านในปี พ.ศ. 2465 โดยหลังจากนั้น เจ้าพระยาบวรราช
 (ปั้น สุขุม) เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย จึงได้เสนอความเห็นให้กระทรวงศึกษาธิการปรับ
 ปรุงนโยบายการจัดการศึกษาในมณฑลปัตตานีให้สอดคล้องกับความต้องการของราษฎรอีก
 ครั้งหนึ่ง ซึ่งได้มีการลงเถียงกัน เป็นอันมากในที่ประชุมเสนาบดี¹ แต่ในที่สุดที่ประชุมก็
 ตกลงให้ปรับปรุงการศึกษาในมณฑลปัตตานีให้ เหมาะสมตามความเห็นของ เจ้าพระยาบวรราช
 คือจัดข้อขัดแย้งทางศาสนาทั้งหมดและสอนทั้ง ภาษามลายูและภาษาไทยตามเดิม โดยใน
 ชั้นต้นให้สอนภาษามลายูก่อน เมื่อสูงขึ้นจึงสอนเป็นภาษาไทยและภาษามลายู ซึ่งวิธีการ
 แกไขดังกล่าวนี้นอกจากจะช่วยลดปัญหาขัดแย้งทางภาษาแล้ว ยังช่วยลดปัญหาขัดแย้งทาง
 เชื้อชาติ ศาสนา และขนบธรรมเนียมประเพณีอีกด้วย และข้อสำคัญนั้นการแกไขดังกล่าว
 สามารถส่งผลในระยะยาวคือทำให้เด็กที่ได้รับการศึกษาสามารถ เรียนรู้ภาษาไทยมีจำนวน
 มากขึ้น จึงนับว่าการแกไขปัญหาดังกล่าวอย่างประนีประนอมและผ่อนสั้นผ่อนยาวดังกล่าวนี้นี้ มีส่วน
 ช่วยส่งเสริมการศึกษาในมณฑลปัตตานีให้มีความเจริญก้าวหน้าสืบมาด้วย และนับเป็นวิธี
 การที่ลดความขัดแย้งกันต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี

อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินงานนั้น รัฐบาลต้องประสบปัญหาและอุปสรรคอื่น ๆ
 อีก โดยเฉพาะการขาดแคลนบุคลากรที่เหมาะสมและขาดแคลนเงิน ทำให้การดำเนินงาน
 เพื่อแกไข เป็นไปอย่างล่าช้า ในขณะที่ตัวปัญหา คือจำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้นเป็น
 ลำดับ ประกอบกับการดำรงชีพในสังคมนั้นไม่จำเป็นต้องใช้ภาษาไทย เป็นสื่อแต่อย่างใด
 ทั้งในทางส่วนตัวและทางราชการ เพราะส่วนใหญ่ใช้ภาษามลายูเป็นสื่อกัน จึงทำให้ปัญหา

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม. 22/15
 รายงานประชุมปลุกษาเรื่องมณฑลปัตตานี ลงวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2466

ภาษายังคงสืบมาถึงปัจจุบัน แต่ทั้งนี้ถ้ารัฐบาลยังคงดำเนินนโยบายเช่นนั้น เหมือนกับแต่เดิม คือให้ข้าราชการ เป็นฝ่าย เรียนรู้ภาษาบาลีเอง ปัญหาที่ก็ไม่ได้เป็นอุปสรรคในการปกครอง แต่อย่างใด เพราะอย่างน้อยในปัจจุบันนี้ อิทธิพลของสื่อสารมวลชนทั้งวิทยุ โทรทัศน์ และหนังสือพิมพ์ มีทั่วถึงทุกท้องถิ่นแล้ว สิ่งเหล่านี้ย่อมสามารถช่วยให้ปัญหาคานภาษาบาลีคลี่คลายได้เอง เพียงแค่หลักสำคัญในการดำเนินงานนั้น รัฐบาลต้องยึดหลักประชาธิปไตยให้เหมาะสมกับยุคสมัย เท่านั้น เพราะแม้ในอดีตจะไม่ได้เป็นยุคที่เรียกว่ายุคประชาธิปไตย แต่ผู้บริหาร ในยุคนั้นต่างก็คำนึงถึงสิทธิในข้อนี้ของราษฎร เป็นอย่างดี คือดำเนินการแก้ไขปัญหาแบบ ผ่อนสั้นผ่อนยาวและประนีประนอม ด้วยวิธีการตามขั้นตอนที่ เรียกในปัจจุบันว่าตามวิถีทาง ประชาธิปไตยตลอดมา ในปัจจุบันจึงน่าที่จะได้มีการพิจารณาปรับปรุงวิธีการแก้ไขในเรื่อง นี้ให้เหมาะสม สอดคล้องต่อไป

2.1.4 ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรม

ขนบธรรมเนียม ประเพณี และวัฒนธรรมในมณฑลปัตตานี เป็นลักษณะพิเศษเฉพาะท้องถิ่นที่เด่นชัดอีกประการหนึ่งซึ่ง เป็นปัญหาและอุปสรรคในการปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานี หรือ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ในปัจจุบัน เป็นอันมาก เพราะขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมในมณฑลปัตตานีมีความแตกต่างจากขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมของไทยมาก และที่สำคัญหากพลากพลั้งหรือไม่รอบรู้เพียงพอ ก็จะกระทบกระเทือนต่อปัญหา เชื้อชาติและศาสนาด้วย โดยเฉพาะทางศาสนาอิสลาม เพราะขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมของราษฎรส่วนใหญ่ในมณฑลปัตตานี เกี่ยวข้องกับศาสนาอิสลาม เกือบทั้งหมด เพราะมุสลิมทั้งหลายต่างถือข้อปฏิบัติของศาสนาอิสลามเป็นวิถีทางดำเนินชีวิต (Way of life) ของตน จนอาจกล่าวได้ว่า ศาสนาอิสลามได้กำหนดวิถีปฏิบัติในชีวิตประจำวันตั้งแต่เกิดจนตายทีเดียว ดังนั้นจึงปรากฏว่ามุสลิมส่วนใหญ่ถือเรื่องขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมของตน เป็นเรื่องสำคัญไม่ยิ่งกว่าเรื่องศาสนา ปัญหาเกี่ยวกับขนบธรรมเนียมและวัฒนธรรม จึง เป็นเรื่องที่ข้าราชการในมณฑลปัตตานีจำเป็นต้องมีความรู้เกี่ยวกับเรื่องนี้พอสมควร จะรู้เพียงว่ามุสลิมไม่รับประทานหมูเท่านั้นไม่เพียงพอ ซึ่งเรื่องนี้ในสมัยที่สมเด็จพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (ปิ่น สุชุม) ดำรง

ตำแหน่ง เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย รัฐบาลไทยตระหนักในสำคัญของปัญหานี้เป็นอย่างดี จึงได้วางมาตรการป้องกันขึ้นโดยกำหนด เป็นหลักสำคัญในการคัดเลือกบุคลากรที่จะส่งไป ปฏิบัติหน้าที่ในมณฑลปัตตานีว่าข้าราชการมณฑลปัตตานีทุกคนจะต้องมีความรู้ความเข้าใจใน เรื่อง เกี่ยวกับศาสนาอิสลามและขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมเป็นอย่างดี โดยเฉพาะในช่วงหลังปี พ.ศ.2465 เป็นต้นมา รัฐบาลไทยกำหนดเป็นหลักรัฐประศาสนนโยบาย เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการดำเนินงานของรัฐบาลขัดแย้งกับขนบธรรมเนียม ประเพณีและวัฒนธรรม ในมณฑลปัตตานี พร้อมทั้งกำหนด เป็นหลักปฏิบัติว่าทุกครั้งที่ส่งข้าราชการไปปฏิบัติหน้าที่ ในมณฑลปัตตานีจะต้องมีการอบรมชี้แจงแนวทางปฏิบัติตัวให้เหมาะสมก่อน และเมื่อไปปฏิบัติ หน้าที่แล้ว รัฐบาลยังได้กำชับให้หมั่นค้นคว้าหาความรู้ในท้องถิ่นที่คอยสอดส่องและฝึกฝนอบรมกัน เสมอ ๆ เพื่อไม่ให้เกิดการพลัดหลงขึ้น¹ ซึ่งวิธีป้องกัน เหล่านี้มีส่วนสำคัญ เป็นอันมากที่ไม่ทำให้ปัญหา ความขัดแย้ง เกี่ยวกับเรื่องนี้รุนแรงขึ้น เพราะหากข้าราชการทุกระดับที่ปฏิบัติหน้าที่ดีและ เหมาะสมกับท้องถิ่นแล้ว ความขัดแย้งทั้งหลายก็จะลดความรุนแรงลง

แต่นอกจากตัวข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในมณฑลปัตตานีจะต้องประพฤติตัวให้เหมาะสมแล้ว ผู้บริหารระดับ เสนาบดีจะต้อง เป็นผู้ที่รอบรู้ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรม ของมณฑลปัตตานีเป็นอย่างดีด้วย เพราะผู้บริหารขาดความรู้ ความเข้าใจในเรื่องนี้แล้ว ก็อาจก่อให้เกิดปัญหาขึ้นโดยง่าย ตัวอย่างที่เห็นเด่นชัดก็คือการจัดการศึกษาตามพระ ราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ.2464 ในช่วงแรกที่สั่งการทันทีโดยไม่คำนึงถึงความแตกต่าง ของขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมในท้องถิ่นซึ่งราษฎรส่วนใหญ่ไม่นิยมให้เด็กหญิงอายุ ตั้งแต่ 12 ปีขึ้นไป คบหาสมาคมกับชาย เพราะผิดข้อปฏิบัติทางศาสนา ขนบธรรมเนียม ประเพณีและวัฒนธรรม แต่พระราชบัญญัติกลับบังคับให้เด็กชายหญิงในมณฑลปัตตานีที่มีอายุ ระหว่าง 7 - 14 ปี เข้าเรียนรวมชั้นกันในโรงเรียน ซึ่งราษฎรส่วนใหญ่ต่างไม่พอใจกับ นอกจากนั้นตามธรรมเนียมเดิมนั้น ราษฎรทั้งหลายจะต้องส่งบุตรชายที่มีอายุประมาณ 10 ปี เข้าเรียนศาสนาอิสลามจากกัมภีร์อัลกุรอานกับโต๊ะหะยีก่อน จึงจะเรียนวิชาอื่นได้ เมื่อ พระราชบัญญัติประถมศึกษาบังคับให้เด็กชายอายุ 7 ปีขึ้นไปเข้าโรงเรียนก่อน ก็เป็นการ

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.22/15
รายงานประชุมปรึกษาเรื่องมณฑลปัตตานี ลงวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ.2466

ขัดกับขนบธรรมเนียมประเพณีที่ปฏิบัติกันมา ยิ่งไปกว่านั้นการกำหนดให้เด็กชายทุกคนเข้าเรียนในโรงเรียนที่รัฐบาลจัดยังเป็นการตีผลประโยชน์ของโคะหะยีทั้งหลายด้วย โคะหะยียบางคนจึงเข้าร่วมงานกับอับดุลกาเดร์ อดีตพระยาตานี ผู้สูญเสียผลประโยชน์ไป โดยร่วมกันยุยงราษฎรที่เดือดร้อนให้ร่วมกันต่อต้านรัฐบาล จนในที่สุดราษฎรส่วนหนึ่งก็เข้าร่วมด้วย และเกิดการต่อต้านขึ้นในปี พ.ศ. 2465 หลังจากที่ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาในมณฑลปัตตานีเพียงปีเดียว ดังนั้นเหตุการณ์ครั้งนี้ การศึกษาจึงเป็นสาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งด้วย ทั้งนี้เป็นเพราะการไม่คำนึงถึงความแตกต่างเกี่ยวกับขนบธรรมเนียม ประเพณีและวัฒนธรรมของมณฑลปัตตานีที่แตกต่างจากมณฑลเทศาภิบาลทั่วไปนั่นเอง

อย่างไรก็ดี หลังจากที่เกิดปฏิกิริยาต่อต้านขึ้นในมณฑลปัตตานีแล้ว รัฐบาลก็ได้มีการพิจารณาปรับปรุงทั้งนโยบายและบุคลากรทุกระดับทันที แล้วเริ่มดำเนินการใหม่ด้วยความระมัดระวังยิ่งขึ้นตามหลักรัฐประศาสน์นโยบายสำหรับการปกครองมณฑลปัตตานี ซึ่งมีผลทำให้ปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับขนบธรรมเนียม ประเพณีและวัฒนธรรม ลดความรุนแรงลงเหลือจนถึง เช่นปัญหาขัดแย้งทางก้ำนเชื้อชาติ ศาสนา และภาษาดังกล่าวจนตลอดสมัยเทศาภิบาล

เมื่อพิจารณาปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับความแตกต่างทางก้ำนเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา และขนบธรรมเนียมประเพณีวัฒนธรรมโดยตลอดจะเห็นว่า ทุกปัญหามีความเกี่ยวพันซึ่งกันและกัน เช่น ปัญหาเกี่ยวกับเชื้อชาติจะเกี่ยวพันกับปัญหา ศาสนา ปัญหาภาษา และขนบธรรมเนียมประเพณีวัฒนธรรมทั่วถึงกัน ซึ่งปัญหากลุ่มอื่น ๆ ก็เช่นกัน ทั้งนี้เพราะสิ่งเหล่านี้มีลักษณะเป็นเอกภาพเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และเป็นเอกลักษณ์ของราษฎรส่วนใหญ่ในมณฑลปัตตานีที่ทุกคนต่างภาคภูมิใจ ดังนั้นในการปกครองดินแดนส่วนที่เป็นมณฑลปัตตานี รัฐบาลจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องคำนึงถึงลักษณะพิเศษเฉพาะท้องถิ่นอันเป็นเอกลักษณ์ของราษฎรส่วนใหญ่ เหล่านี้ด้วยความรอบคอบและระมัดระวังกันเป็นพิเศษต่อไป

2.2 ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับเจ้าเมืองและการต่อต้านรัฐบาล

ปัญหาและอุปสรรค เฉพาะในการปฏิบัติการปกครองมณฑลปัตตานีที่สำคัญและรุนแรงที่สุดคือ ปัญหาและอุปสรรค เกี่ยวกับเจ้าเมืองซึ่ง เป็นผู้มั่งอานาจและอิทธิพลภายในเมือง เป็นอันมาก กับปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการต่อต้านรัฐบาล โดยปัญหาและอุปสรรคทั้งสองมีความสัมพันธ์ต่อกัน เพราะสาเหตุสำคัญของปัญหาสืบเนื่องมาจากความไม่พอใจของเจ้าเมืองที่มีต่อการดำเนินงานของรัฐบาล ซึ่งใกล้ชิดชาวหลวงลงไปควบคุมและเปลี่ยนแปลงแบบแผนการปกครองภายในเมืองตน อันเป็นการลดอำนาจและผลประโยชน์ของเจ้าเมืองลง

อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่าในบรรดา 7 เมือง ก่อนจะจัดตั้ง เป็นมณฑลปัตตานี มีเจ้าเมืองที่แสดงความไม่พอใจในการดำเนินงานของรัฐบาลอย่างเด่นชัดเพียง 2 เมือง คือ เมืองปัตตานี กับเมืองสายบุรี เท่านั้น และในจำนวน 2 เมืองนี้มีเพียง เมืองปัตตานี เมืองเดียวที่สร้างปัญหาหนักใจแก่รัฐบาลไทยมากมาย เป็นระยะเวลาที่ยาวนานที่สุดตั้งแต่อดีตจนปัจจุบัน และในบรรดาเจ้าเมืองปัตตานีทั้งหมด มีตนกู อับดุลกาเดร์ บินสาลิมัน เจ้าเมืองปัตตานีคนสุดท้าย เท่านั้นที่สร้างปัญหายืดเยื้อและขยายวงกว้างที่สุด มูลเหตุของข้อสังเกตดังกล่าวนี้ที่สำคัญมี 3 ประการ เป็นลำดับดังนี้

ประการแรก มูลเหตุที่เจ้าเมืองส่วนใหญ่ไม่แสดงความไม่พอใจการดำเนินงานของรัฐบาลอย่างเด่นชัดเหมือนเจ้าเมืองปัตตานีกับเจ้าเมืองสายบุรีนั้น เป็นเพราะการดำเนินงานที่ชาวยุทธลาดของรัฐบาลไทยในขณะนั้น ซึ่งมีการกระทำกันเป็นขั้นตอนด้วยความระมัดระวังเป็นพิเศษ โดยใช้นโยบายผ่อนผันผ่อนยาว ให้อภิสิทธิ์และผลประโยชน์แก่เจ้าเมืองทั้งหลาย เพื่อทดแทนผลประโยชน์ที่เจ้าเมืองต้องเสียไปอย่างเต็มที่ จนเป็นที่พอใจของเจ้าเมืองเหล่านั้น ในขณะที่เกี่ยวกับรัฐบาลก็ไต่ถามยืนยันภาวียต่าง ๆ แก่ราษฎรในมณฑลปัตตานีตามความเหมาะสมด้วย นับเป็นการเอาใจทั้งในระบับเจ้าเมืองและราษฎร ดังนั้นโดยทั่วไปจึงไม่รู้สึกเดือดร้อนจนต้องแสดงการต่อต้านออกมาอย่างเด่นชัดเท่ากับการแสดงออกของเจ้าเมืองปัตตานีกับเจ้าเมืองสายบุรี นอกจากเมื่อเจ้าเมืองทั้งสองนั้นมาบุบง เจ้าเมืองบางคนเช่นพระบาระแงะ และพระบารามันจึงยอมเข้าร่วมด้วยเป็นครั้งคราวเท่านั้น

ประการที่สอง มูลเหตุที่พระยาตากีและพระยาสาบบุรี เจ้าเมืองปัตตานีกับเจ้าเมืองสาบบุรี ต้องแสดงความไม่พอใจการดำเนินงานของรัฐบาลออกมาอย่างเด่นชัดนั้น เป็นเพราะ เมืองทั้งสองมีฐานะทางการเมือง การปกครอง และเศรษฐกิจสูงกว่าเมืองอื่น ๆ และเจ้าเมืองทั้งสองมีบทบาท มีอำนาจ ตลอดจนผลประโยชน์ผูกพันการปกครอง การค้า และการภาษีเป็นอันมากยิ่งกว่าเมืองอื่น ๆ ประกอบกับรัฐบาลได้เริ่มดำเนินการที่ทั้งสองเมืองนี้เป็นแห่งแรก เจ้าเมืองทั้งสองจึงมีความรู้สึกเดือดร้อนและแสดงความไม่พอใจก่อน เจ้าเมืองคนอื่นและมากกว่า จนถึงกับได้เดินทางไปร้องทุกข์ต่อชาหลวงใหญ่อังกฤษที่สิงคโปร์ อันเป็นการ เปิดโอกาสให้อังกฤษคิดแทรกแซงการดำเนินงานของรัฐบาลไทยในมณฑลปัตตานี ง่ายยิ่งขึ้น แต่ความมาตรการที่เกิดขึ้นจากและขาดผลของรัฐบาลไทยในขณะนั้น จึงสามารถ ระงับหาที่การต่อต้านของ เจ้าเมืองทั้งสองในระยะหัวเลี้ยวหัวต่อนั้นได้ พร้อมทั้งสามารถ บังคับความปรารถนาของอังกฤษที่จะแทรกแซงในมณฑลปัตตานีได้สำเร็จ แต่เนื่องจากกรณี ของเจ้าเมืองปัตตานีมีความขัดแย้งกับรัฐบาลรุนแรงกว่าเจ้าเมืองสาบบุรี ปัญหาเกี่ยวกับ เจ้าเมืองปัตตานีจึงยังคงมีสืบมา

ประการที่สาม มูลเหตุที่อับดุลกาเดร์ บินสาลิมัน หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า อับดุลกาเดร์ เจ้าเมืองปัตตานีคนสุดท้ายผู้เป็นบุตรของตนกูมอสุ เจ้าเมืองปัตตานีคนก่อน กับ รายอปรำปวน หรือที่เรียกว่า พระยาหญิง ได้แสดงความไม่พอใจการดำเนินงานของรัฐบาล อย่างเด่นชัด และเปิดเผือกที่สุดนั้น เป็นเพราะความฉีกเห็นที่ขัดแย้งกันในหลักการสำคัญอย่าง รุนแรง 2 ประการ คือ หลักการแต่งตั้งอับดุลกาเดร์ขึ้นเป็นพระยาตากี เจ้าเมืองปัตตานี ต่อจากบิดา กับหลักการแต่งตั้งชาหลวงลงไปควบคุมการดำเนินงานภายในเมือง โดย ความขัดแย้งประการแรกนั้น อับดุลกาเดร์ได้อ้างสิทธิ์ว่าตนเป็นราชามุคาแห่งปัตตานี ที่เจ้าเมืองปัตตานีคนก่อนผู้เป็นบิดาแต่งตั้งขึ้นสมควรที่จะได้รับตำแหน่ง เจ้าเมืองสืบต่อจากบิดาที่ ถึงแก่กรรมตามประเพณีการปกครองของพื้นเมือง แต่ทางรัฐบาลเห็นว่าการแต่งตั้งผู้ใด เป็นเจ้าเมืองต้องขึ้นอยู่กับพระบรมราชวินิจฉัยในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว จึงรังรอ ไม่แต่งตั้งอับดุลกาเดร์ซึ่งขณะนั้น เป็นพระพิพิธภักดีเป็นพระยาตากี เจ้าเมืองปัตตานีคนที่ แต่ก็ได้ให้รักษาราชการแทนไปก่อน ซึ่งอับดุลกาเดร์รู้สึกไม่พอใจจึงได้เดินทางไปร้องทุกข์ กับชาหลวงใหญ่อังกฤษที่สิงคโปร์ดังกล่าวดำเนินในตอนนี้

ความขัดแย้ง เกี่ยวกับประเพณีการปกครองซึ่งนับเป็นพื้นฐานของความไม่พอใจที่อับดุลกาเคร์เริ่มมีขึ้น อย่างไรก็ตามในที่สุดรัฐบาลก็เห็นฝ่ายประนีประนอมยอมแต่งตั้งอับดุลกาเคร์เป็นเจ้าเมืองปัตตานีหลังจากที่อับดุลกาเคร์พยายามเรียกร้องมาเป็นเวลาถึง 2 ปีเต็ม*

ส่วนความขัดแย้งในหลักการสำคัญประการที่สองนั้น อับดุลกาเคร์ เจ้าเมืองปัตตานีไม่เห็นด้วยกับหลักการที่รัฐบาลส่งข้าหลวงไปควบคุมการดำเนินงานภายในเมือง จึงได้มีหนังสือขึ้นกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ขอพระราชทานยกเวนแก่รัฐบาล เห็นว่าไม่มีเหตุผลเพียงพอจึงยืนยันหลักการเดิม โดยให้พระยามหาอำมาตยาธิบดี (เล็ง วิริยศิริ) ซึ่งขณะนั้นเป็นพระยาศรีสหเทพ ราชปลัดทูลฉลองกระทรวงมหาดไทยนำสารตราที่ยืนยันหลักการเดิมเพื่อแจ้งแก่อับดุลกาเคร์ให้ปฏิบัติตามสารตรา นั้น แต่อับดุลกาเคร์กลับขอผู้ดยอนทอลไปจนกว่าเจ้าหน้าที่ยื่นนำหนังสือกราบบังคมทูลไปจะกลับมาถึงปัตตานีและทราบคำตอบจากสารตราที่เจ้าหน้าที่ยื่นนำมาเสียก่อน ซึ่งเป็นการขัดขวางประสงค์ของพระยามหาอำมาตยาธิบดีผู้ได้รับมอบอำนาจเต็มในการจัดการเรื่องนี้ พระยามหาอำมาตยาธิบดีจึงได้สั่งปลดอับดุลกาเคร์จากตำแหน่งเจ้าเมืองปัตตานี และนำตัวอับดุลกาเคร์เข้ากรุงเทพฯ ซึ่งต่อมาได้โปรดเกล้าให้ข้าหลวงขึ้นไปกำกับบริเวณที่มณฑลพิษณุโลก เป็นเวลาถึง 2 ปี หลังจากให้อับดุลกาเคร์ได้รับตำแหน่งเจ้าเมืองปัตตานีไม่ถึง 2 ปี (พ.ศ. 2443 - 2444) โดยที่อับดุลกาเคร์ถือว่าถูกปลดและถูกกักบริเวณครั้งนั้นตนไม่ได้กระทำความผิดอะไร ในขณะที่ทางรัฐบาลก็ไม่มีข้อหาที่รัดกุมเพื่อจะลงโทษอับดุลกาเคร์ เพราะตามความเป็นจริงแล้วอับดุลกาเคร์ ในขณะที่เป็นเจ้าเมืองปัตตานียังไม่ได้กระทำความผิดอย่างเด่นชัดจนถึงกับต้องปลดออกจากตำแหน่ง ในประเด็นนี้จึงนับเป็นการดำเนินงานที่ผิดพลาดของพระยามหาอำมาตยาธิบดีที่รับคำสั่งให้ดำเนินการเด็ดขาดทันที โดยไม่ยอมให้วิธีประนีประนอม หรือดำเนินการ เมื่อความผิดของอับดุลกาเคร์เป็นที่ประจักษ์ชัดเสียก่อน

* ทนบุญบ่อสุ พระยาตานีผู้เป็นบิดาอับดุลกาเคร์ถึงแก่กรรมเมื่อปี พ.ศ. 2441 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าให้อับดุลกาเคร์เป็นพระยาวิจิตรภักดีศรีสุรวัชรรัตนาวาเชตรประเทศราช พระยาตานี เจ้าเมืองปัตตานี เมื่อปี พ.ศ. 2443

เพราะถ้าพระยามหาอำมาตยาธิบดียอมฉีกฉนวนรอเวลาตามที่อับดุลกาเดร์ขอรับรอง คือรอให้
เจ้าหน้าที่ผู้ถือหนังสือกราบบังคมทูลของอับดุลกาเดร์กลับถึงปัตตานีตามที่อับดุลกาเดร์ต้องการ
เสียก่อน เมื่อถึงเวลานั้นอับดุลกาเดร์ไม่ยอมกระทำตามสัญญาที่ยอมที่จะดำเนินการจับกุมได้
โดยที่บริวารผู้เห็นในเหตุการณ์ก็เห็นชอบและยอมรับว่าเป็นความผิดของนายตน แต่ทก
อย่างก็กลับเป็นตรงกันข้ามเพราะกลายเป็นคดีที่ฝ่ายโจทก์คือรัฐบาลก็ไม่ทราบจะแจ้งขอหา
หรือกล่าวโทษอย่างไร ฝ่ายจำเลยคืออับดุลกาเดร์ก็ไม่ทราบความผิดของตนที่ถูกปลดจาก
ตำแหน่งและถูกกักบริเวณ ผู้ตัดสินคดีคือเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยและพระบาทสมเด็จพระ
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงวินิจฉัยพระทัยในคดีนี้เป็นที่สุด ไม่อาจจัดการอย่างหนึ่งอย่างใด
โดยเด็ดขาดได้ ในประเด็นนี้ข้อสงสัยเกิดอย่างชัดเจนวาแม่จะเป็นสมัยสมบูรณ์อาญาสิทธิราชย์
ก็ตาม ผู้ปกครองแผ่นดินในขณะนั้นยึดหลักยุติธรรมเป็นสำคัญ ไม่ทรงตัดสินคดีใดทันทีโดย
ไม่มีมูลเพียงพอ

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลก็ไต่พยายามเกลี้ยกล่อมให้อับดุลกาเดร์สารภาพความผิด
ตลอดเวลาที่กักบริเวณ¹ จนเมื่ออับดุลกาเดร์ยอมสารภาพผิดและยอมสัญญาที่จะไม่ยุ่งเกี่ยว
กับการเมืองแล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงโปรดเกล้าฯ ให้อับดุล
กาเดร์กลับเมืองปัตตานี² แต่ก็ไม่ได้โปรดให้คืนยศคืนตำแหน่งแต่อย่างใด ประเด็นนี้เอง
ที่มีส่วนให้อับดุลกาเดร์ซัดเสียดใจและคิดกลับคืนสู่อานาจอีกครั้งหนึ่ง เพราะใจจริงนั้น
อับดุลกาเดร์ถือว่าตนไม่ได้กระทำความผิด แต่ที่ต้องยอมสารภาพยอมรับผิดก็เพื่ออิสรภาพเท่านั้น
ดังนั้นเห็นได้ว่ากว่าอับดุลกาเดร์จะยอมสารภาพผิดตามคำเกลี้ยกล่อมของเจ้าหน้าที่รัฐบาล
นั้นเป็นเวลานานนับปี (กุมภาพันธ์ ปลายปี พ.ศ.2444 ถึงมีนาคม ปลายปี พ.ศ.2445)

¹ กองจดหมาย เหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/36
สารตราลับ กรมหลวงดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยถึงพระยาสุรสีห์วิสิษฐ์
ศักดิ์ ขุนหลวงมหาภิณายาสวรรค์ราชการมณฑลพิษณุโลก ที่ 1/32 ลงวันที่ 1 เมษายน
ร.ศ.121

² กองจดหมาย เหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/36 กรม
หลวงดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูล ร.5 ที่ 397/13112 ลงวันที่ 5 มีนาคม ร.ศ.122
และ ร.5 ถึงกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ที่ 327/1968 ลงวันที่ 8 มีนาคม ร.ศ.122

โดยก่อนหน้าที่จะสารภาพนั้น อับดุลกาเดร์ยืนยันว่าตนไม่ได้กระทำผิดตลอดเวลา แต่กลับเมื่อได้รับการปลดปล่อยแล้วตนกลับไปอยู่ในฐานะราษฎรธรรมดาในเมืองที่ตนเคยเป็นเจ้าเมืองนั้น เป็นการชักของใจอับดุลกาเดร์ อดีตเจ้าเมืองปัตตานีเป็นที่สุด หากพิจารณาในประเด็นนี้จะเห็นได้ว่าเป็นการกำหนดงานที่ผิดพลาดของรัฐบาลอีกครั้งหนึ่งที่ปล่อยให้เจ้าเมืองผู้เคยมีอำนาจกลับกลายเป็นราษฎรธรรมดาในเมืองที่ตนเคยมีอำนาจ ทั้ง ๆ ที่ฐานแห่งอำนาจคือความภักดีของบริวารและราษฎรทั่วไปที่มีต่ออับดุลกาเดร์ยังคงมีเหมือนดังเดิม เพราะบริวารและราษฎรทั่วไปต่างเห็นว่าการที่อับดุลกาเดร์ถูกปลดและนำไปกักบริเวณนั้น อับดุลกาเดร์ไม่ได้กระทำผิด จึงกลับถือเป็นวีรกรรมที่ควรยกย่อง ดังจะเห็นได้ว่าวันที่อับดุลกาเดร์กลับถึงเมืองปัตตานีนั้น ได้มีการต้อนรับกันอย่างเอิกเกริกที่สุด ประจักษ์การกลับของวีรบุรุษ¹ และวันต่อ ๆ มาก็มีราษฎรเป็นจำนวนมากไปเยี่ยมเยือน อับดุลกาเดร์ไม่ได้อำนาจ จนเป็นที่หวาดหวั่นของผู้นำที่รับผิดชอบเกี่ยวกับความสงบในบ้านเมือง เป็นอันมาก สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยส่งเสริมให้อับดุลกาเดร์อดีตเจ้าเมืองปัตตานีพยายามหาโอกาสชักชวนเจ้าเมืองอื่น ๆ และบริวารของตน ตลอดจนชักชวนราษฎรทั่วไปให้รวมกันต่อต้านรัฐบาลเพื่อตัวอับดุลกาเดร์เองจะได้เป็นเจ้าเมืองปัตตานีต่อไป มูลเหตุในเรื่องนี้จึงเป็นเพราะความไม่สันติในการปกครองชาติอื่นของไทย ดังที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสรุปไว้ตอนหนึ่งว่า "...เมื่อจะว่ารบยกแล้ว เราไม่สันติทั้งทางพูดและทางทำในการที่จะปกครองชาติอื่น มันจะตกไปในที่กลัวไม่ควรจะกลัว กล้าไม่ควรจะกล้า ทำในทางที่ไม่ควรจะทำ ใจดีในที่ไม่ควรจะใจดี ถ้าจะใจร้ายขึ้นมา ก็ชดอภัยค่าไม่พอที่จะ เคลื่อนใจร้ายให้ปรากฏว่าเพราะจะรักษาความสุขและประโยชน์ของคนทั้งปวง..."² นั้นเอง

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/36
กรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบทูลกรมขุนสมมอกรมพันธ์ ราชเลขานุการ ที่ 199/1075
ลงวันที่ 30 เมษายน ร.ศ.123

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/36
ร.5 ถึงกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ที่ 60/277 ลงวันที่ 18 พฤษภาคม ร.ศ.123

การแก้ไขปัญหาก็เกี่ยวกับเจ้าเมืองและป้องกันปัญหาการต่อต้านนั้น รัฐบาลได้
ดำเนินการดังนี้

ประการแรก เกี่ยวกับเจ้าเมืองทั่วไปที่ยังคงมีชีวิตอยู่นั้น รัฐบาลก็ยังคงให้
เกียรติยศของให้อยู่ในตำแหน่งผู้ว่าราชการเมืองบาง และจางวางบาง ตามกำลังความ
สามารถ โดยเจ้าเมืองทุกคนจะได้รับพระราชทานเงินเดือน เหมือนข้าราชการทั่วไปและ
ยังคงมีอภิสิทธิ์ต่าง ๆ ตามสมควรแก่ฐานะ โดยทั่วไปจึงไม่รู้สึกเดือดร้อนกัน แต่นโยบาย
สำคัญเกี่ยวกับเรื่องเจ้าเมืองนั้น รัฐบาลได้กำหนดชั้นตอนที่ยกเลิกทั้งหมด โดยไม่แต่งตั้ง
ผู้ใดเป็นเจ้าเมืองอีกต่อไป¹ นอกจากการโยกย้ายเจ้าเมืองที่มีอยู่เดิมให้เหมาะสม จนกว่า
จะถึงแก่กรรมทั้งหมด นับเป็นวิธีการที่ต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนานพอสมควร แต่ก็มั่นคง
และรอบคอบเป็นอย่างยิ่ง

ประการที่สอง เกี่ยวกับอับดุลกาเดร์ อดีตเจ้าเมืองปัตตานีนั้น รัฐบาลได้ส่ง
หน่วยสืบราชการลับคอยติดตามความเคลื่อนไหวของอับดุลกาเดร์ตลอดเวลา และส่งเรือ
รบลำหนึ่งไปทอดสมอที่ปากน้ำเมืองปัตตานี เพื่อเป็นกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ของชาหลวง²
พร้อมทั้งหาทางป้องกันมิให้ราษฎร เชื่อคำชักชวนของอับดุลกาเดร์ โดยการห้ามบำรุงบ้าน
เมืองทั้งทางวัตถุและทางจิตใจ ให้เกิดความสะอึกสั่นและมีความสุขกัน โดยเนน
นโยบายนี้ควบคู่กับการรักษาความสงบภายในบ้านเมืองเป็นสำคัญ ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้
ราษฎรส่วนใหญ่ เขารวมต่อต้านรัฐบาลตามความพยายามของอับดุลกาเดร์นั่นเอง

การดำเนินงานตามวิธีการแก้ไข และป้องกันปัญหาเจ้าเมืองและปัญหาการต่อต้าน
ทั้ง 2 ประการ ดังกล่าวนี้ รัฐบาลสามารถดำเนินการประสบความสำเร็จเพียงประการแรก

¹ กองกฎหมาย เหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 7 รด.2/6
เรื่องตั้งเจ้าประเทศราชในมณฑลพายัพ กรมหลวงลพบุรีราเมศวร์กรมบังคับมณฑล ร.7
ที่ 49/11929 ลงวันที่ 20 มีนาคม พ.ศ.2468

² กองกฎหมาย เหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/36
กรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูลกรมขุนสมมตอมรินทร์ ที่ 199/1075 ลงวันที่
30 เมษายน ร.ศ.121

คือสามารถยุบเลิกระบบเจ้าเมืองไปได้อย่างเหมาะสมและในเวลาที่สุก โดยเจ้าเมืองทั่วไป
ทั้งหลายไม่แสดงปฏิกิริยาให้ปรากฏชัดขึ้นแต่อย่างใด ทั้งนี้เป็นความถี่ความชอบของผู้
บริหารทางการเมืองปกครองที่ได้พยายามดำเนินนโยบายยกเลิกระบบเจ้าเมืองด้วยวิธีนี้สืบต
กันมาจนสำเร็จ ทั้ง ๆ ที่กว่าจะสำเร็จได้นั้น มีการเปลี่ยนแปลงตัวผู้บริหารทางการเมืองปกครอง
ถึง 3 - 4 ครั้ง ซึ่งนับเป็นนโยบายและวิธีการเดียวกันที่รัฐบาลทุกชุดได้ดำเนินการ
ต่อเนื่องกันจนสำเร็จ

ส่วนวิธีการป้องกันการต่อต้านรัฐบาลตามแผนในประการที่สองนั้น รัฐบาลต้อง
ประสบความสำเร็จ เพราะเมื่อรัฐบาลดำเนินการอย่างเข้มงวดมากขึ้นนั้น อับดุลกาเดร์
ก็ได้อพยพหนีออกนอกประเทศเขาไปอยู่ในลัทธิลับ ลอยหาโอกาสยุบราษฎรในมณฑลปัตตานี
โดยพยายามส่งบทความลงในหนังสือพิมพ์หลายที่ซึ่งโปรโหม่งเรื่องการดำเนินงานของรัฐบาลไทย
และยุบราษฎรในมณฑลปัตตานีให้รวมกันต่อต้านรัฐบาลตลอดเวลา โดยที่รัฐบาลไทยไม่
อาจเขาไปจับกุมหรือห้ามปรามได้ จึงเป็นโอกาสให้อับดุลกาเดร์สามารถเติมเชื้อแห่งการ
ต่อต้านได้อย่างเต็มที่ซึ่งพอดีกับในช่วงที่รัฐบาลดำเนินการปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานีนั้น
ภาวะเศรษฐกิจทั้งของรัฐบาลและราษฎรทุกตำบล เป็นล่ำค้ำ เนื่องจากการค้าระหว่าง
ประเทศตกต่ำลง การเปลี่ยนแปลงอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราและภาวะธรรมชาติที่แปรปรวน
มีภาวะน้ำท่วมและฝนแล้งสลับกันตลอดเวลา ทำความเสียหายแก่ส่วนไร่นาของราษฎร
เป็นอันมาก โดยรัฐบาลไม่สามารถที่จะช่วยเหลือให้ดีขึ้นพื้นที่ได้ แต่รัฐบาลกลับเพิ่มภาระ
แก่ราษฎรทั้งหลายอีก ด้วยการเพิ่มเก็บภาษีอากรมากขึ้นเป็นล่ำค้ำ โดยเฉพาะตั้งแต่หลัง
ปี พ.ศ. 2458 เป็นต้นมา ยิ่งไปกว่านั้นการดำเนินงานของรัฐบาลในระยะหลัง ๆ นั้น
ไม่ได้คำนึงถึงความแตกต่างทางเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ขนบธรรมเนียม ประเพณีและ
วัฒนธรรมมากขึ้น ก่อให้เกิดความขัดแย้งมากยิ่งขึ้น จนราษฎรส่วนหนึ่งต่างเห็นคล้อย
ตามคำยุบของอับดุลกาเดร์ และรวมกันต่อต้านรัฐบาลในที่สุด

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/41
กรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูล ร.5 ลงวันที่ 5 สิงหาคม ร.ศ. 128

ครบมือได้ถึง 50 คน เตรียมชุมนุมกันที่หมู่บ้านมะนังมาคะ ทองที่อำเภอยะรัง เมืองปัตตานี เพื่อก่อการรื้อวายุขึ้น แต่เจ้าพนักงานปกครองทองที่สืบทราบและนำกำลัง เข้าจับกุมเสียก่อนจึง เกิดการปะทะกันในวันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ.2452 นั้น โดยฝ่ายเจ้าพนักงานปกครองทองที่หลายคนได้รับบาดเจ็บสาหัส เช่น หลวงบริรักษ์ นายอำเภอยะรัง ถูกหะยีบุละฟันศีรษะและมือ เป็นแผลถลอกกรรจางกาย แต่ฝ่ายเจ้าพนักงานก็สามารถจับกุมหะยีบุละหัวหน้าผู้ก่อการครั้งนั้นได้ ส่วนหะยีนวนิจีและพวกสามารถหลบหนีไปได้ เหตุการณ์ครั้งนี้เป็นการปะทะกันอย่างรุนแรงครั้งแรกตั้งแต่จัดตั้งมณฑลปัตตานีระหว่างราษฎรที่เป็นมุสลิมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล และนับเป็นเหตุการณ์รุนแรงครั้งสุดท้ายในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่แม้จะเป็นปลายรัชสมัยแล้วก็ตาม พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ยังทรงมีพระวิจยารณญาณลึกซึ้งและรอบคอบเหมือนเดิมตลอดมา ดังจะ เห็นได้จากพระบรมราชวินิจฉัยในเหตุการณ์เกี่ยวกับญิวีเศษนี้ว่า

๙... เรื่องนี้ก็ไม่ใช่ว่าจะไม่ใช่นับบุญ ถ้าจะ เป็นก็น่าจะ เป็นผู้วิเศษถูกตามที่เขาเรียก เรื่องเขามีข้อสำคัญที่เราเข้าใจยาก ก็ในเรื่องที่มันเกี่ยวกับศาสนาเพียงใด ผู้ที่ตั้งตัว เป็นผู้วิเศษ คงจะมีความคิดอย่างไรที่ทำให้จิตใจราษฎรอย่างใด ๆ คงเกี่ยวกับศาสนาด้วย เพราะ เป็นเรื่องที่จะยั่วให้ใจคน เกิดหิษจิมานะ ฉะนั้นแหละนั่นที่เราไม่สู้จะแลเห็นความคิดเขา ขาหลวงของเราจะไม่สู้เอาใจใส่ที่จะพิจารณาในทางนั้น ขอให้ระวังให้มากในการปราบปราม จะคงทำให้แข็ง แต่คงระวังอย่าให้ไปเข้าช่องที่เขาจะหยิบยกว่าลบล้างฎาทำลายศาสนาให้คนทั้งปวงพลอยเจ็บใจด้วยได้...๙²

¹ กองจดหมาย เหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/41
กรมหลวงดำรงราชานุภาพ กรวยทองพระเจ้าน้องยาเธอ กรมขุนสมมตอมรินทร์ ราชเลขา
นุการ ที่ 854/8579 ลงวันที่ 3 สิงหาคม ร.ศ.128

² กองจดหมาย เหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/41
พระราชหัตถ์เลขา ร.5 ถึงกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ลงวันที่ 4 สิงหาคม ร.ศ.128

พร้อมกับพระบรมราชวินิจฉัยที่ลึกซึ้งและรอบคอบนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงกำชับสมเด็จพระยาค้ำวรวงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ให้ระมัดระวังเกี่ยวกับการลงโทษหะยีบุดะ หัวหน้าผู้ก่อการที่ลอบจับได้ เพราะเกรงว่าจะกระทบกระเทือนใจมุสลิมที่นับถือหะยีบุดะ โดยทรงเห็นว่าผู้ที่เป็นหะยีนั้นเป็นเหมือนพระชั้นหัวหน้า ถ้าจะลงโทษรุนแรง ก็ไม่ควรกระทำในมณฑลปัตตานีซึ่งมีผู้นับถือศาสนาอิสลามจำนวนมาก คราวนำเขามาลงโทษในกรุงเทพฯ อันจะเป็นการป้องกันไม่ให้ผู้ใดถือโอกาสยุยงว่าเป็นการทำลายศาสนาอิสลามด้วย

ดังนั้น เมื่อจับกุมหะยีบุดะได้แล้ว สมเด็จพระยาค้ำวรวงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย จึงสั่งให้แยกตัวหะยีบุดะมาจากคุกไว้ที่เมืองสงขลา เพื่อรอการพิพากษาของศาล² และเมื่อศาลได้พิพากษาให้จำคุกหะยีบุดะเป็นเวลา 13 ปี ในฐานะประทุษร้ายร่างกายเจ้าพนักงานและฐานก่อการจลาจลแล้ว สมเด็จพระยาค้ำวรวงราชานุภาพได้สั่งให้นำตัวหะยีบุดะเข้าจำคุกในกรุงเทพฯ ทันที³ ทั้งนี้เป็นการแยกตัวหะยีบุดะซึ่งเป็นต้นตอของมุสลิมทั่วไปในมณฑลปัตตานีให้ห่างออกไปโดยเด็ดขาด

ในขณะที่เกี่ยวกับกระทรวงมหาดไทยก็ได้ออกคำสั่งตำรวจภูธรลงไปพร้อมกับกรมการอำเภอสืบจับกุมพวกที่รวมต่อต้านและตั้งกองกำลังประจำอยู่เพื่อรักษาสถานการณ์ต่อไป ในขณะที่พระยาศักดิ์เสนี (หนา มุนนาค) สมุหนายกมณฑลปัตตานีก็ได้ดำเนินการเรียกประชุมกำนันผู้ใหญ่บ้านและโต๊ะอิหม่ามในท้องที่ที่หะยีบุดะ และหะยีหวันจิ เคยมาตั้งโรงสวดชักชวนราษฎรให้รวมต่อต้านรัฐบาล โดยพระยาศักดิ์เสนี ได้ขอความร่วมมือกับกำนัน

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/41 พระราชหัตถเลขา ร.5 ถึงกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ลงวันที่ 4 สิงหาคม ร.ศ.128

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/41 กรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูล ร.5 ลงวันที่ 5 สิงหาคม ร.ศ.128

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/41 กรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูล ร.5 ลงวันที่ 20 สิงหาคม ร.ศ.128

ผู้ใหญ่มากและโทะวิหมา เหล่านั้นให้ช่วยสวดสองคู่และผู้พยายามใช้ศาสนาอิสลามเป็นเครื่องมือทางการเมือง เพื่อต่อต้านรัฐบาลอีก ซึ่งวิธีการแก้ไขต่าง ๆ ดังกล่าวนี้นั้นเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าและโดยลเพียงระยะสั้นเท่านั้น คือเพียงทำให้เหตุการณ์ที่รุนแรงสงบลงระยะหนึ่งเท่านั้น เพราะนอกจากรัฐบาลไม่สามารถห้ามปรามการยุบของอับดุลกาเคร์ อันเป็นกบฏของการยุบโคแล้วยังไม่สามารถแก้ไขต้นเหตุของความยุ่งยากซึ่งเกิดจากความไม่พอใจในการดำเนินงานของรัฐบาลได้อีกด้วย โดยเฉพาะเกี่ยวกับบุคลากรระดับผู้บังคับบัญชา ซึ่งมีพฤติกรรมดังที่ปรากฏในพระบรมราชวินิจฉัยถึงกล่าวว่า "ชาห์หลวงของเราน่าจะไม่สู้เอาใจใส่ที่จะพิจารณาในทางนี้" ยังไม่ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกันแต่ประการใด ดังนั้นการปะทะกันอย่างรุนแรงระหว่างราษฎรกับเจ้าพนักงานปกครองท้องถิ่นในมณฑลปัตตานีจึงเกิดขึ้นอีกครั้งหนึ่งในปี พ.ศ. 2454 ซึ่งเว้นช่วงห่างไปเพียง 2 ปีเท่านั้น

ข. ปัญหาการต่อต้านรัฐบาลในมณฑลปัตตานีที่ถึงขั้นปะทะกันครั้งที่ 2 เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2454 (ร.ศ. 130) คณะรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นเหตุการณ์ที่มีสาเหตุสืบเนื่องมาจากการปะทะครั้งแรก คือมรณกรรมผู้เสียชีพหนึ่ง แตกกระจายไปในครั้งนั้นได้มารวมตัวกันแล้วร่วมมือกับพวกอดีตขบถผีบุญ ที่ถูกเนรเทศมาจากมณฑลอีสานมาไว้ที่มณฑลนครศรีธรรมราช เมื่อครั้งเจ้าพระยาบวรราช (ปั้น สุขุม) เป็นชาห์หลวงเทศาภิบาล ซึ่งหลบหนีการคุมขังออกมาโดยรวมกำลังกันที่บริเวณอำเภอเทพา เมืองสงขลาบาง อำเภอยะหา เมืองยะลาบาง และที่ไทรบุรีบาง มีกำลังคนประมาณ 100 คน และมีอาวุธปืนประมาณ 60 กระบอก นอกนั้นมีอาวุธมีด หอก คาน ครอบมือ¹

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่า กำลังในการต่อต้านรัฐบาลในมณฑลปัตตานีครั้งที่ 2 นี้ ได้ขยายเพิ่มขึ้นทั้งในค่านบุคลากรและอาวุธ รวมทั้งมีการขยายพื้นที่ปฏิบัติการครอบคลุมถึง 3 มณฑล คือ ทั้งมณฑลปัตตานี มณฑลนครศรีธรรมราช และมณฑลไทรบุรี แต่ที่น่าสนใจ เกิดก็คือการร่วมมือกันระหว่างผู้เสียชีพกับผีบุญ ซึ่งเป็นคนต่างภูมิภาคต่างภาษา

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม. 22/3

ผู้เสียชีพปล้นอำเภอยะหา มณฑลปัตตานี พระยาศรีสุนเทพ ราชปลัดหูลดลอง กราบทูลพระเจ้าพี่ยาเธอกรมหมื่นปราจิณกิติบดี ราชเลขาณการ ที่ 492/5044 ลงวันที่ 14 กันยายน ร.ศ. 130

และทางศาสนา สามารถทำงานร่วมกันได้เป็นอย่างดี และมีความรุนแรงมากขึ้นกว่าเดิม ดังปรากฏว่าได้มีการปะทะกันกับเจ้าพนักงานปกครองท้องที่ในมณฑลปัตตานีถึง 2 ครั้ง ในท้องที่อำเภอยะหา เมืองยะลา คือ ครั้งแรกในวันที่ 2 กันยายน พ.ศ. 2454 พวกผู้เสียประมาณ 70 คน พร้อมอาวุธครบมือได้บุกเข้าปล้นที่ว่าการอำเภอยะหา เมืองยะลา แล้วเอาไฟเผาทั้งที่ว่าการอำเภอและบ้านพักข้าราชการ¹ ซึ่งนับเป็นการโจมตีอย่างรุนแรงที่สุดเป็นครั้งแรกของฝ่ายต่อต้านรัฐบาลนับแต่ได้มีการปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานี และเป็นการโจมตีเพียงครั้งเดียวที่ทำความเสียหายแก่ทรัพย์สินทางราชการมากที่สุดในช่วงที่เป็นมณฑลปัตตานี แต่ที่สำคัญไ้จากหลักฐานปรากฏว่า ในขณะที่กลุ่มผู้เสียบุกเข้าโจมตีนั้น นายอำเภอ กรรมการอำเภอ และนายตำรวจ ทางหลบหนีเอาตัวรอดกันทั้งหมด โดยไม่คิดช่วยป้องกันทรัพย์สินของทางราชการหรือรักษาเกียรติของข้าราชการแ่อย่างใด นับเป็นความอับอายของข้าราชการที่หลบหนีเหล่านั้นเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งพฤติกรรมทำนองนี้ยังคงมีสืบมาถึงปัจจุบัน สมควรที่จะได้มีการปรับปรุงระเบียบวินัยให้เคร่งครัดและเหมาะสมยิ่งขึ้น

การปะทะกันครั้งที่ 2 เกิดขึ้นในวันต่อมาคือวันที่ 3 กันยายน พวกผู้เสียและบริวารอีก 100 คน มีอาวุธทั้งปืน มีด หอก กาบ ครบครันได้เข้าปะทะกับเจ้าพนักงานปกครองท้องที่ ตำบลจินา แขวงอำเภอยะหา เมืองยะลา ทางฝ่ายทางมากเจ็บและล้มตายกัน นับเป็นการโจมตีที่ดุเดือดกันและรุนแรงมากยิ่งขึ้น²

จากการโจมตีทั้ง 2 ครั้งที่เกิดขึ้นนี้ มีข้อสังเกตว่าเป้าหมายในการโจมตีนั้น คือ ข้าราชการและทรัพย์สินของทางราชการในท้องที่นั้น ๆ ทั้งนี้แสดงให้เห็นถึงความขัดแย้งระหว่างราษฎรกับข้าราชการในมณฑลปัตตานีได้เป็นอย่างดี

การแก้ไขในปัญหาการต่อต้านครั้งนี้ รัฐบาลได้เร่งดำเนินการแก้ไขด้วยมาตรการ 2 อย่าง คือ ประการแรก เป็นมาตรการแก้ไขปัญหาลเฉพาะหน้า โดยส่งกำลังตำรวจภูธร

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม. 22/3 ผู้เสียปล้นอำเภอยะหา มณฑลปัตตานี พระยาศรีสุนทรเทพ ราชปลัดทูลฉลอง กราบทูลพระเจ้าย้ายเธอกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ราชเลขานุการ ที่ 492/5044 ลงวันที่ 14 กันยายน ร.ศ. 130

ลงไปเพิ่มเติมและจับกลุ่มต่อต้านอย่างเข้มแข็ง ทำให้กลุ่มญิวี่เสื่อมถอยแตกหนีหลบซ่อนกัน และสลายตัวไป โดยไม่ปรากฏหลักฐานว่าฝ่ายรัฐบาลสามารถจับกลุ่มต่อต้าน เหล่านี้ได้อีกมากนักเลยเพียงใด

ส่วนประการที่ 2 นั้น เป็นมาตรการป้องกันการต่อต้าน โดยรัฐบาลเร่งทำนุบำรุงบ้านเมืองให้มีความเจริญขึ้น เพื่ออำนวยความสะดวกสบายแก่ราษฎรทั่วไปทั้งในด้านการคมนาคม การศึกษา และการสาธารณสุข รวมทั้งการผ่อนผันภาษีอากรต่าง ๆ แก่ราษฎรจนหมดปัดภาษี และที่สำคัญกระทรวงมหาดไทยได้สอบสวนข้าราชการที่หลบหนีเอาตัวรอดเหล่านั้นทันที พร้อมทั้งเริ่มเข้มงวดในการคัดเลือกบุคคลากรสำหรับปฏิบัติราชการในมณฑลปัตตานียิ่งขึ้น การแก้ไขความวุ่นวายทางการเมืองนี้จึงเป็นที่พอใจของราษฎรส่วนใหญ่ เป็นเหตุให้กลุ่มต่อต้านสลายตัวไปโดยปริยาย แต่เป็นที่น่าเสียดายว่านโยบายดังกล่าวนี้ ได้มีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในตอนหลังปี พ.ศ. 2458 คือหลังจากที่สมเด็จพระบวรราชราชนรินทร์ทรงถวายบังคมลาออกจากตำแหน่ง เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยแล้ว ได้มีการโยกย้ายหน้าที่ในการทำนุบำรุงและควบคุมบังคับคือกระทรวงมหาดไทย เช่น การศึกษา เป็นหน้าที่ของกระทรวงธรรมการ การคมนาคมเป็นหน้าที่ของกระทรวงโยธาธิการ เป็นต้น แต่ละกระทรวงจึงต่างจัดการตามความเห็นชอบโดยไม่คอยคำนึงถึงความแตกต่างของภูมิภาค ความแตกต่างทางเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ขนบธรรมเนียม ประเพณีและวัฒนธรรม ของมณฑลปัตตานี ตลอดจนการมีปัญหาคอปลารสเกี่ยวกับการขาดแคลนบุคคลากรและเงินงบประมาณ ทำให้การดำเนินงานตั้งแต่ปี พ.ศ. 2458 เป็นต้นมา คิดขัดล่าช้าและสับสน จนเป็นที่เกิดกรณแการราษฎรทั่วไปจึง เป็นการ เปิดโอกาสให้อับดุลกา เกร์และบริวาร เขาชื้อน้ำและชักชวนราษฎรที่เดือดร้อน เหล่านั้น เขารวมต่อต้านรัฐบาลได้อย่าง เต็มที่ จนในที่สุดการต่อต้านรัฐบาลในมณฑลปัตตานีก็ เกิดขึ้นอีกครั้งหนึ่งในปลายปี พ.ศ. 2465 นั้น

ค. ปัญหาการต่อต้านรัฐบาลในมณฑลปัตตานี ครั้งที่ 3

การต่อต้านรัฐบาลไทยของราษฎรส่วนหนึ่งในมณฑลปัตตานีได้เกิดขึ้นอีกครั้งหนึ่งในปลายปี พ.ศ. 2465 หลังจากปัญหาการต่อต้านรัฐบาลโดยกลุ่มญิวี่เสื่อมโดยยุติลงแล้วถึง 11 ปี การต่อต้านรัฐบาลในปลายปี พ.ศ. 2465 นี้ มีหลักฐานแสดงถึงสาเหตุ วิธีการ และแผนการณ์ ของฝ่ายต่อต้าน ตลอดจนผลของการต่อต้านปรากฏอย่างเด่นชัดยิ่งกว่าการ

ต่อต้านใน 2 ครั้งแรก ซึ่งในครั้งก่อนนั้น รัฐบาลเองก็ไม่แน่ใจว่าสาเหตุที่แท้จริง เป็นอย่างไร เพราะ เป็น เรื่องที่กำกวมกันระหว่างการเมืองกับศาสนาซึ่งยากแก่การวินิจฉัย แต่ในปี พ.ศ. 2465 นี้ โคปปรากฏหลักฐานชัดเจนว่าเป็น เรื่องที่เกี่ยวกับอับดุลกาเคร์ และเป็นผลมาจาก ความผิดพลาดในการดำเนินงานของ รัฐบาลตั้งแต่ตอนหลังปี พ.ศ. 2458 เป็นต้นมา เพราะ ในช่วงดังกล่าวนี้ รัฐบาลได้ดำเนินการทุกอย่างในมณฑลปัตตานี เหมือนกับมณฑลทั่วไป โดย ไม่คำนึงถึงความแตกต่างทาง เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรม ที่เป็นลักษณะพิเศษ เฉพาะท้องถิ่นของมณฑลปัตตานี และที่สำคัญนอกเหนือจากการสร้าง ความกระตือรือร้นทางจิตใจที่เกี่ยวกับเอกลักษณ์เหล่านั้นแล้ว รัฐบาลยังได้เพิ่มภาระ ทางด้าน เศรษฐกิจและการบริหารในมณฑลปัตตานี โดยตั้งรอนอภิสถิรทั้งหลายที่เคยมีมา แล้ว เพิ่มภาษีอากรต่าง ๆ ขึ้นเพื่อให้เหมือนมณฑลทั่วไป แต่ในขณะเดียวกันบริการทางด้าน สาธารณูปโภคและสวัสดิการทั้งหลายกลับลดลงและบกพร่องไปจากเดิม โดยเฉพาะบรรดา ข้าราชการทั้งหลายที่แต่ละกระทรวงต่างส่งไป โดยไม่เลือกสรร เป็นพิเศษ เหมือนดังเดิม ได้สร้างความขัดแย้งต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น เพราะ ข้าราชการเหล่านั้นส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ เกี่ยวกับเอกลักษณ์ของมณฑลปัตตานี จึงไม่สามารถทำความเข้าใจกับราษฎรส่วนใหญ่ได้ ประกอบกับมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อกัน ปัญหาความขัดแย้งทั้งหลายจึง เกิดขึ้นได้โดยง่ายและปัญหา ความขัดแย้ง เหล่านี้เองที่เป็นโอกาสให้อับดุลกาเคร์ อภิสิทธิ์ยะตานี ที่พยายามกลับคืนสู่ ตำแหน่งเดิมได้ฉวยโอกาสเข้านำและชักชวนเขารวมต่อต้านรัฐบาลกัน

วิธีการดำเนินงานของอับดุลกาเคร์ในครั้งนี้ได้มีการวางแผนไว้อย่างแน่นอนแล้ว โดยตั้งแต่ครั้งนั้น อับดุลกาเคร์พยายามเข้าไปมีอิทธิพลในสมาคมลับที่เรียกว่า "อาเนาะคลับ" ของราษฎรมาลายูกลุ่มหนึ่ง ซึ่งตั้งขึ้นแบบอั้งยี่จีน โดยพยายามใช้สมาชิกในสมาคมลับแห่งนี้ เป็นเครื่องมือให้ออกไปเกลี้ยกล่อมราษฎร เขาเป็นพวกคน และอีกวิธีหนึ่งนั้น อับดุลกาเคร์ ใช้วิธีส่งหนังสือเชิญชวนไปยังก่านัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่มีความนับถือต่อกันมาแต่เดิม หนังสือเชิญ นั้นเป็นภาษามลายู มีข้อความเชิญชวนให้ก่านัน ผู้ใหญ่บ้าน และราษฎรตำบลหมุ่ยบานนั้น เขารวมประชุมเพื่อนัดแนะ เช่นดังตัวอย่างหนังสือของอับดุลกาเคร์ที่มีไปถึงผู้ใหญ่บ้านหมุ่ยบานนั้น เป็นภาษามลายู ซึ่งแปลเป็นภาษาไทยใจความว่า

หนังสือของเราตามญ อัมมัลลาเกอ มาถึงผู้ใหญ่หะมะ บ้านบุยัค เมื่อไร
หนังสือของเราไปถึง เราหวังว่าผู้ใหญ๋หะมะ โคชักชวนราษฎรมายังเรา
ในวันจันทร์ ขึ้น 4 ค่ำ เดือนยี่มถิดลาเกอ (ตรงกับเดือนเมษายน - ผู้เขียน)
เพื่อจะโคชักชวนหรือพร้อมเพรียงกันหาทางที่มีความสุขสบายแก่เรา

(ลงนาม) อัมมัลลาเกอ ปินสาลิมัน

จากวิธีการระดมกำลังคนทั้งสองประการดังกล่าว ทั้งที่อาศัยสมาคมลับและอาศัย
กำนันผู้ใหญ่บ้านนี้ จะเห็นถึงความฉลาดของอัมมัลลาเกอ ใจอย่างชัดเจน เพราะเป็นวิธี
ที่ลงทุนลงแรงไม่มากนักแต่ได้ผลลัพท์เป็นอันมาก เพราะทั้งสมาชิกของสมาคมลับและ
บรรดากำนันผู้ใหญ่บ้านทั้งหลายที่ต่างได้รับการเลือกตั้งมาจากราษฎรในตำบลหมู่บ้านนั้น ๆ
เป็นผู้มีอิทธิพลทางความคิดต่อราษฎรในปกครอง เป็นอันมาก ยิ่งในขณะนั้นราษฎรส่วนใหญ่
ต่างมีความพร้อมอย่างเต็มที่ เพราะต่างได้รับความเดือดร้อนจากการดำเนินงานของรัฐบาล
มากขึ้นเป็นลำดับทั้งในทางที่เกี่ยวกับกฎข้อบังคับที่ออกมาบีบบังคับต่าง ๆ การเพิ่มภาษีอากร
ต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับราษฎรโดยตรงตลอดจนพฤติการณ์ของข้าราชการส่วนใหญ่ที่ไม่แสดง
ความเป็นมิตรต่อประชาชนดังกล่าแล้วในตอนนั้น และผู้ที่เชิดชูชนนั้นมีเชื้อชาติ ศาสนา
ภาษาเป็นพวกเดียวกันอยู่แล้ว การเชิดชูชนเขาเป็นพวกก็ง่ายยิ่งขึ้น ดังที่เจ้าพระยาบวรราช
(ปั้น สุขุม) เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้น ซึ่งลงไปตรวจราชการมณฑลปัตตานี
หลังจากที่เหตุการณ์ต่อต้านครั้งนี้เกิดขึ้น ได้สรุปสาเหตุสำคัญที่ราษฎรส่วนใหญ่ เข้าร่วมการ
ต่อต้านรัฐบาลครั้งนี้ไว้ในรายงานตอนหนึ่งว่า

๑. ...การวางระเบียบรับรัศ การเพิ่มภาษีอากร การเร่งเร้าต่าง ๆ
เป็นข้อที่เกี่ยวข้องของประชาชนถูกรบกวนอยู่เสมอ จึงทำให้ความนิยมมันถื่อใน
เจ้าหน้าที่เสื่อมลง เมื่อมีใครมาหนุนหรือมีเหตุกระทบกระเทือนเขาเล็กน้อย ก็

1 กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.22/12
เรื่อง บรรยายมณฑลปัตตานีเกี่ยวกับอัมมัลลาเกอ ปิก 1 "สำเนาแปลหนังสือเชิญของอัมมัล
ลาเกอจากหนังสือมลายู ฉบับหมายเลข 1"

เลยหันเหไปไกลๆ บ้าง เป็นบุคคลที่มีวิชาศาสนาเกี่ยวกับแล้วก็ยิ่ง เป็นการง่าย
ยิ่งขึ้น

ยิ่งไปกว่านั้นถ้าพิจารณาถึงค่าเชิฐชวนของอัมมฤคคาเกร์ในที่ประชุมแล้ว จะเห็นว่า
อัมมฤคคาเกร์ เป็นหัวหน้าผู้ต่อต้านที่มีจิตวิหยาสูง กล่าวคือ อัมมฤคคาเกร์ได้ประกาศแก่ที่ประชุม
ว่าถ้าอัมมฤคคาเกร์ได้เป็นสุลต่าน เมืองปัตตานีและบุตร เป็นรายามุคาแห่งปัตตานีแล้ว จะแต่ง
ตั้งผู้รวมงานทุกคนให้มีตำแหน่งหน้าที่ต่าง ๆ และที่สำคัญจะไม่มีการเก็บภาษีอากร จะไม่มี
การกะเกณฑ์แรงงานจากรามฎรทั้งสิน² ถ้าเชิฐชวนดังกล่าวแม้จะเป็นไปไม่ได้ในสภาพ
ความเป็นจริงก็ตาม แต่ก็ตรงจุดความต้องการของรามฎรส่วนใหญ่ซึ่งกำลังเดือดร้อนจาก
การเก็บภาษีอากรและการกะเกณฑ์ต่าง ๆ ของรัฐบาลในขณะนั้น ความหลงเชื่อจึงเกิดขึ้น
โดยง่ายง่ายกาย เพราะนอกจากภาพความฝันที่อัมมฤคคาเกร์พยายามวาดขึ้นใหม่ที่เขา
ประชุมได้เชื่อตามแล้ว อัมมฤคคาเกร์ยังมีกลยุทธ์ปลุกใจผู้เข้าร่วมประชุมเหล่านั้นไม่ให้เกรง
กลัวฝ่ายไทยว่า กำลังของไทยในปัตตานีนั้นน้อยมาก โดยเปรียบเทียบไทยในปัตตานีว่าเป็น
เหมือนผักหญ้าแล้ว ชาวมลายูทุกคนจะนำศีรษะจมน้ำฟริกดคนละกำก็ไม่เพียงพอ ซึ่งถ้าพิจารณา
จำนวนสัดส่วนคนไทยกับคนมลายูในมณฑลปัตตานีแล้ว ก็เป็นจริงดังคำเปรียบเห็บนั้น จึงมี
ผลให้ผู้ร่วมประชุมเห็นคล้อยตามเป็นอันมาก ถึงกับนำไปชักชวนผู้อื่นต่อ ๆ กันไป ดังคำชัก
ชวนของรามฎรผู้หนึ่งที่ควบคุมรั้ง อำเภอมายา จังหวัดปัตตานี ใ้บอกภาพความฝันและคำ
เปรียบเห็บถึงกล่าวไปเชิฐชวนรามฎรผู้อื่นอีกทอดหนึ่งว่า

...การที่ราชธานี คิดการกรรวนี้ถ้าสำเร็จพวกเรากงรวกันไว้เหิง
พวกไทยมีตัวน้อย พวกเราจะกลัวทำไม ถ้าเป็นผักหญ้า พวกเราจะ เกิดหัวจิม

¹ กองจดหมายเทศแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.22/15
เจ้าพระยามรราชจักรีราชการมณฑลปัตตานี เจ้าพระยามรราชกรามบังคมทูล ร.6
ที่ 2/1462 ลงวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ.2466

² กองจดหมายเทศแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.22/12
เรื่อง บรรยายมณฑลปัตตานีเกี่ยวกับอัมมฤคคาเกร์ ปีก 2 สำนักคำพิพากษา ที่ 306 - 307
พ.ศ.2467 ลงวันที่ 17 มิถุนายน พ.ศ.2467

นำพริกคนละคำสองคำก็ไม่พอ เราจะมัวเข่ออยู่ทำไม ชักชวนกัน เป็นพรรคพวก
ของรายาคีกว่า ช่วยกันไล่ไทยออกจากตानी¹

ข้อความดังกล่าวนี้ นอกจากจะแสดงให้เห็นถึงความเชื่อในภาพความฝันที่อับคูล
กาเกรว่าเกิดขึ้นจริงใจแล้ว ยังแสดงให้เห็นถึงเป้าหมายของการต่อต้านที่แสดงชัดเจนนอกมา
ประการหนึ่งก็คือ การขับไล่คนไทยทั้งหมดออกจากปัตตานี ซึ่งในการนี้อับคูลกาเกรยัง
ได้แจ้งแก่ที่ประชุมเป็นทำนองโฆษณาเพื่อปลุกใจให้ยูเซารวมต่อต้านมีความมั่นใจยิ่งขึ้นว่า
การต่อต้านครั้งนี้ได้รับการสนับสนุนจากต่างชาติหลายชาติ คือ เยอรมัน ตุรกี และพวก
มลายูในรัฐกลันตัน ไทรบุรี ยะโฮร์ เประ พวกนี้จะมาช่วยรบ เพื่อสนับสนุนให้อับคูล
กาเกรได้เป็นสุลต่านแห่งปัตตานีต่อไป โดยจะยกกำลัง เขามาพร้อมกันในเดือน 4² คือ
ประมาณต้นเดือน เมษายน ค.ศ. 2466

ในประเด็นนี้มิใช่ข้อสังเกตเกี่ยวกับชนต่างชาติที่อับคูลกาเกรอ้างว่าจะยกกำลัง เข
มาช่วยสนับสนุนนั้นว่ายาก เว้น เยอรมันแล้วทุกพวกที่อ้างนั้น เป็นมุสลิมด้วยกัน และยกเว้น เยอรมัน
กับตุรกีแล้วพวกมลายูในรัฐต่าง ๆ นั้นก็ล้วนเป็นพวกที่มีเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ขนบธรรมเนียม
ประเพณีและวัฒนธรรมคล้ายคลึงกัน เมื่อพิจารณาในแง่ความเป็นจริงแล้ว พวกที่จะ
ช่วยโค่นล้มก็มีแต่พวกมลายูด้วยกัน เท่านั้น ส่วน เยอรมันและตุรกีนั้น นอกจากอยู่ห่างไกล
แล้ว ภายในประเทศของพวกเขาก็ยังมีสภาพทรุ่โทรมหลังสงครามโลก แต่ในบรรดาพวกมลายู
ที่พอจะช่วยไค่นั้น มีหลักฐานปรากฏว่า พวกมลายูเหล่านี้ไม่นับนับถือตัวอับคูลกาเกร
มากนัก กลับมีความรังเกียจที่ว่าเป็นผู้ที่มีความประพฤติไม่เรียบร้อย³ แม้แต่ในกลันตัน

¹ กองจดหมาย เหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.22/12
สำเนาคำพิพากษา ที่ 306 - 307 พ.ศ. 2467 ลงวันที่ 17 มิถุนายน พ.ศ. 2467

² ก.

³ กองจดหมาย เหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.22/15
เจ้าพระยาบวรราชตราวจจักราชากรมพลปัตตานี เจ้าพระยาบวรราชราบบังคมทูล ร.6
ที่ 2/1462 ลงวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2466

ซึ่งมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับอับดุลกาเดร์ ในฐานะที่อับดุลกาเดร์เป็นญาติของสุลต่าน
 กลันตัน ก็ไม่มีผู้ใดที่เต็มใจจะต้อนรับนัก ถึงกับพูดกันว่า "หาญขึ้นที่ปัตตานีแล้ว ประเดี๋ยว
 มาหาญขึ้นในเมืองกลันตันอีก"¹ จึงอาจสรุปได้ว่าตามความเป็นจริงแล้ว ชาตินั้น ๆ ที่
 อับดุลกาเดร์อ้างว่าจะยกกำลัง เขามาช่วยนั้น มีทางเป็นไปได้ค่อนข้างมาก แต่ที่อับดุลกาเดร์
 นำขึ้นมาอ้างนั้น ก็เป็นไปได้ว่าอับดุลกาเดร์ได้รู้จักกับคนชาตินั้น ๆ เพียงบางคน ทั้งนี้เพื่อ
 นำมาเป็นข้ออ้าง เพื่อปลุกใจให้เขารวมต่อต้านมีกำลังใจและกำลังใจรวมมือกับตนนั้นเอง
 แต่ก็เป็นที่น่าสังเกตว่า การต่อต้านในครั้งนี้เริ่มมาทางชาติเขามาพัวพันด้วย เป็นครั้งแรก
 เพราะก่อนหน้านี้ เป็น เรื่อง เฉพาะภายในชาติเดียวกันหรือในกลุ่มชาวมลายูที่ใกล้เคียงกัน
 เท่านั้น ดังนั้นไม่ว่าต่างชาติที่อับดุลกาเดร์อ้างว่าจะยกมาช่วยจะเป็นจริงหรือไม่ก็ตาม
 การต่อต้านครั้งนี้ก็เป็นขั้นตอนสำคัญที่เป็นพื้นฐานสืบมาถึงปัจจุบันที่มีกองทัพต่างชาติเป็นฐาน
 กำลังสนับสนุน เสมอ และที่สำคัญนั้น จะเห็นได้ว่าขั้นตอนในการดำเนินงานของอับดุลกาเดร์
 ดังกล่าวนี้อาจจะคล้ายคลึงกับขั้นตอนการดำเนินงานของมูออลการรายในปัจจุบัน เป็นอันมาก
 คือพยายามจู่โจมก่อกรวนอัน เกิดจากการกระทำของรัฐบาลนั้นไป কেনชักแล้วล่อใจด้วยความ
 ผันที่ผู้ก่อกรวนทุกคนกำลังต้องการ โดยมีเป้าประสงค์เพื่อใช้ประชาชนที่ก่อกรวนเหลา
 นั้น เป็น เครื่องมือช่วยปูทางขึ้นสู่อำนาจของตน

แต่ก่อนที่จะดำเนินการนั้นจะไ้พิสูจน์ความเป็นจริงให้ปรากฏ เจ้าพนักงานปกครอง
 ทองที่ไ้ไ้ทราบข่าวความเคลื่อนไหวครั้งนี้เสียก่อน โดยการบอกข่าวของกูมะ ภรรยา
 พระยาพิพิธ เสนา มาตย์ อธิบดีเจ้าเมืองยะหริ่ง ซึ่งขณะนั้นเป็นข้าราชการจังหวัดสายบุรี
 กับภักดี ภรรยาพระยายะลา ข้าราชการจังหวัดยะลาซึ่งไ้ไ้แจ้งแก่พระยาเคซ่านซิด (หนาน
 บุนนาค) สมุหนเทศาภิบาลมณฑลปัตตานีว่า "ไ้มีราษฎรพวกอิสลามในมณฑลนี้ประชุมกัน

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.22/15
 เจ้าพระยาบวรราชตราวจจักรราชกรมมณฑลปัตตานี เจ้าพระยาบวรราชกรมมณฑล ร.6
 ที่ 2/1462 ลงวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ.2466

เพื่อกระทำความตกลงซึ่งกันและกันในกิจการ เกี่ยวกับการ เมือง¹

จากข้อมูลดังกล่าวที่มีข้อสงสัย เกิดขึ้นว่าชาวความเคลื่อนไหว เพื่อต่อต้านรัฐบาล ครั้งนี้ เจ้าพนักงานปกครองท้องถิ่นไม่ได้สืบทราบเอง ทั้ง ๆ ที่เป็นเรื่องสำคัญและมีการ เคลื่อนไหวติดต่อกันมาเป็นเวลานานพอสมควร เพราะเท่าที่ปรากฏหลักฐานนั้น สมาคมลับ อะ เนาะคลับได้ตั้งขึ้นมาตั้งแต่ประมาณปี พ.ศ. 2462 - 2463 ก่อนที่จะเกิดการปะทะกันถึง 3 ปี แต่เจ้าพนักงานปกครองท้องถิ่นกลับละเลยไม่สนใจ จนในที่สุดเป็นโอกาสให้อับดุลกาเคร์ เข้าใช้สมาคมนี้ เป็นเครื่องมือดำเนินการทางการเมืองขึ้น เจ้าพนักงานท้องถิ่น ก็ยังไม่ทราบเบาะแสเลย จึงนับเป็นความบกพร่องของ เจ้าพนักงานปกครองท้องถิ่นในมณฑล ปัตตานีขณะนั้น เป็นอันมาก และยิ่งไปกว่านั้น เมื่อสมุหเทศาภิบาลได้ทราบข่าวถึงกล่าวแล้ว ก็ยังไม่รายงานต่อรัฐบาล เพื่อหาทางป้องกันหรือแก้ไขกันทันที กลับปล่อยให้เกิดการปะทะ กันเสียก่อนจึงไกรายงาน เพื่อขอคำสั่งตำรวจภูธรไปปราบปราม ซึ่งกว่ากำลังสนับสนุนจะ ไปถึงปัตตานี หัวหน้าผู้ต่อต้านคนสำคัญคืออับดุลกาเคร์ก็หนีออกนอกประเทศเข้าลี้ภัยในรัฐ กลันตันเสียแล้ว และการที่ปล่อยให้อับดุลกาเคร์หนีออกนอกประเทศไปได้นี้เอง เป็นข้อ บกพร่องที่สุดของ เจ้าพนักงานปกครองท้องถิ่น เพราะการปล่อยอับดุลกาเคร์ซึ่งเป็นหัวหน้า คนสำคัญออกไปนั้น นอกจากไม่สามารถจับกุมดำเนินคดีใดๆ ได้ในที่สุดลงใจแล้ว ยังเป็นการ เปิดโอกาสให้อับดุลกาเคร์คิดหาหนทางชักชวนการดำเนินงานของรัฐบาลในมณฑลปัตตานี ได้อีกต่อไป แม้ตัวอับดุลกาเคร์เองจะชราภาพไปตามกาลเวลา ไม่สามารถดำเนินการ เองได้ ก็ยังสามารถที่จะอบรมลูกหลานและบริวารให้สืบทอดเจตนารมณ์ของตนต่อไปได้ ซึ่งเป็นปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของรัฐบาลไทยในดินแดนมณฑลปัตตานีตลอดมา จึงนับว่าการปล่อยให้อับดุลกาเคร์หลบหนีออกไปได้นั้น เป็นเสมือนการปล่อยเสือเข้าป่า ที่เกี่ยว ทั้งนี้ นับเป็นความบกพร่องที่สุดของ เจ้าพนักงานปกครองท้องถิ่นในมณฑลปัตตานีขณะนั้น ซึ่งมีพระยาเคชาเชิด (หนา บุนนาค) เป็นสมุหเทศาภิบาลนั่นเอง

¹ กองกฎหมาย เทพแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.22/11
เรื่อง นุรบายมณฑลปัตตานีเกี่ยวกับอับดุลกาเคร์ ปีก 1 รายงานกลาโหม เรื่อง เหตุการณ์
ในมณฑลปัตตานี ที่ 306/65 ลงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2465

อย่างไรก็ดี การที่เจ้าพนักงานปกครองท้องที่พร้อมกับกำลังตำรวจภูธรได้ทำการ
ออกตรวจท้องที่พื้นที่ที่ทราบข่าวการชุมนุมจนเกิดการปะทะกับราษฎรผู้ต่อต้านที่หมู่บ้านน้ำใส
อำเภอมาบอง จังหวัดปัตตานี ในวันที่ 1 กุมภาพันธ์ ปลายปี พ.ศ.2465 ขึ้นนั้น ได้ทำให้
แผนการต่อต้านรัฐบาลของอับดุลกาเดร์ที่กำหนดจะปฏิบัติการพร้อมกันในเดือน 4 คือประมาณ
เดือนเมษายน ในปี พ.ศ.2466 นั้น กองลมเหลวลงโดยสิ้นเชิง หากไม่เกิดการปะทะกัน
ที่หมู่บ้านน้ำใสในอำเภอมาบองเสียก่อน จนนำไปสู่การปราบปรามและสิ้นสุดลงแล้ว เหตุ
การณ์ที่เกิดขึ้นตามแผนที่อับดุลกาเดร์ได้กำหนดไว้ก็มีแนวโน้มที่รุนแรง เป็นอันมากและอาจ
ลุกลามเป็นปัญหาระหว่างประเทศก็ได้ หรืออย่างน้อยบรรดาข้าราชการทั้งหลายในมณฑล
ปัตตานีก็จะคงตายกันบาง ถึงที่ว่ามาตย์โทพระนนท์มณฑลศาล อัยการมณฑลปัตตานีได้รายงาน
เหตุการณ์นี้แก่เจ้าพระยาอมราช เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยในวันที่ 5 มีนาคม ปลาย
ปี พ.ศ.2465 ตอนหนึ่งว่า "...ถ้าพวกแขกที่คิดการขบถได้หันลงมือทำการแล้ว พวก
ข้าราชการในมณฑลนี้ก็จะพากันตายหมด เกดลา อยู่เมืองแขกมาถึง 35 ปี รวมอยู่
กลันตัน 10 ปีด้วย ก็ยังไม่เคยรู้สึกพบเห็น เช่นนี้โดย"

อย่างไรก็ตาม จากรายงานการปะทะกันที่เกิดขึ้นในท้องที่อำเภอมาบอง จังหวัด
ปัตตานี เมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ ปลายปี พ.ศ.2465 นั้น มีข้อสังเกตบางประการที่อาจเป็น
ไปได้อาพผู้ทำการต่อสู้กับเจ้าพนักงานปกครองท้องที่ในวันนั้นไม่ใช่เป็นผู้ที่รวมกลุ่มต่อต้าน
รัฐบาลกับอับดุลกาเดร์ แต่เป็นเพียงราษฎรธรรมดาที่ไม่พอใจการกระทำของเจ้าพนักงาน
ปกครองท้องที่และตำรวจภูธรได้ออกตรวจท้องที่บริเวณเขาตางออัน เป็นแหล่งชุมนุมของ
บริวารอับดุลกาเดร์ เมื่อผ่านบ้านน้ำใสจึงแวะจะหาตัวนายสาและเพื่อเฝ้าหน้าทางไปที่เขา
ตางอนั้น แต่ไม่พบตัวนายสาและ กลับพบนางนิหยงภรรยาของเขา เจ้าพนักงานปกครอง
ท้องที่เหล่านั้นก็ขึ้นไปรอนายสาและในบ้าน ทั้ง ๆ ที่ขณะนั้นเป็นเวลากลางคืนแล้ว
ภรรยานายสาและจึงออกจากบ้านโดยอ้างว่าจะตามตัวนายสาและมาให้ แต่พอนางไป

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.22/13

อำมาตย์โท พระนนท์มณฑลศาล อัยการมณฑลปัตตานีกราบเรียนเจ้าพระยาอมราช เสนาบดี
กระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 5 มีนาคม พ.ศ.2465

ไคสักครูหนึ่ง ไคมีชาวมลายูหลายสิบคนพร้อมอาวุธ เข้ามารวมบานนายสาและซึ่ง เจ้าพนักงานปกครองท้องที่กำลังรอนานสาและอยู่ เอาปืนยิง เจ้าพนักงานปกครองท้องที่จนเกิดการปะทะกันในวันนั้น โดยเจ้าพนักงานปกครองท้องที่และตำรวจภูธรต้อง เป็นฝ่ายถอยหนีกลับเข้าเมืองแล้วรายงานสถานการณ์เพื่อระดมกำลังปราบปราม¹ ซึ่งก็ได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่ทั้งกำลังตำรวจภูธรและทหารพันที่² จนเป็นผลให้สถานการณ์สงบลงในเวลาอันรวดเร็ว

ถ้าหากเหตุการณ์ในวันปะทะกันนั้น เกิดจากการกระทำของราษฎรที่เป็นมุสลิมผู้เคร่งครัด ซึ่งไม่พอใจในการกระทำอันเป็นการละเมิดขอห้ามทางศาสนาอิสลามของ เจ้าพนักงานปกครองท้องที่ซึ่ง เข้าไปบ้านนายสาและอยู่ร่วมกับภรรยานายสาและยามค่ำคืน เช่นนั้น เป็นความจริงแล้ว ก็เท่ากับว่าแผนการของอับดุลกาเดร์ที่พยายามดำเนินการมาเป็นเวลานานของล้มเหลวลง เพราะการปะทะควยสาเหตุธรรมคาในคืนวันนั้นควย เพราะการปะทะในคืนวันนั้น เป็น เหตุสำคัญที่ทำให้เจ้าพนักงานปกครองท้องที่รายงานสถานการณ์อย่างเกินความจริง เพื่อขอกำลังสนับสนุนและการที่รัฐบาลไคส่งกำลังสนับสนุนทั้งตำรวจและทหารลงมาอย่างเต็มที่นี้เองที่ทำให้แผนการของอับดุลกาเดร์ต้องล้มเหลวลง ควย โดยบรรดาผู้คิดจะต่อต้านนั้นไคถูกเจ้าหน้าที่ทหารและตำรวจจับกุมเสียก่อน ซึ่งผู้ถูกจับกุมเหล่านี้ก็ทางสารภาพกันแก่ไคโดยดี ในที่สุดจึงถูกศาลตัดสินให้จำคุกคนละ 5 ปีบาง 10 ปีบาง ตามบทบาทความสำคัญของผู้นั้นในการคิดที่จะต่อต้านรัฐบาลอัน เป็นการขบด ทำให้การต่อต้านในครั้งนี้ต้องยุติโดยปริยาย

แต่อย่างไรก็ตาม ถ้าพิจารณาจำนวนผู้ที่ถูกศาลสั่งจำคุกในครั้งนั้น ซึ่งมีเพียง 15 คนเท่านั้น จะเห็นได้ชัดว่าเป็นจำนวนที่น้อยมาก เมื่อเทียบกับจำนวนผู้หลงเชื่ออับดุลกาเดร์ทั้งหมด ยิ่งไปกว่านั้น ในจำนวน 15 คนที่ถูกสั่งจำคุกนี้ มีระดับหัวหน้าเพียง 2 คน

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.22/11 สำเนาโทรเลขพระบรมราชโองการ ๒๒/๑๑/๒๔๖๕ มีมาถึงกระทรวงมหาดไทย ที่ ๔๒ ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๖๕

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ ๖ ม.๒๒/๑๑ สำเนาโทรเลขราชเลขาธิการมีไปยังอุปราชมณฑลภาคปักษ์ใต้ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๖๕

เท่านั้น ทั้ง ๆ ที่ในการดำเนินงานของอัมคูลกาเกรนั้น ได้มีการแต่งตั้งบริวารที่สนิทเป็นหัวหน้าหน่วยต่าง ๆ กระจุกกระจายในพื้นที่ทั่วทั้งมณฑลปัตตานีนั้นมีเป็นจำนวนมากกว่าที่จับได้หลายเท่าตัว โดยที่ยังไม่ได้ถูกจับกุมดำเนินคดีแต่ประการใด¹ ดังนั้นถึงแม้ว่าการต่อต้านในครั้งนี้จะยุติลง แต่ก็ เป็นเพียงการยุติเพียงชั่วคราวเท่านั้น เพราะทั้งหัวหน้าใหญ่คืออัมคูลกาเกรและหัวหน้าระดับรอง ๆ ลงมาก็อัมบริวารที่สนิทของอัมคูลกาเกร ต่างยังคงอยู่กันอย่างอิสระถึง เกือบทุกประการ โอกาสที่บุคคลเหล่านี้จะทำการยุบและชี้นำให้ราษฎรรวมกันต่อต้านรัฐบาลหรือก่อความไม่สงบในดินแดนมณฑลปัตตานีซึ่งยังคงมีอยู่ต่อไป

อย่างไรก็ดี หลังจากที่เกิดเหตุการณ์ปะทะกันครั้งนี้ รัฐบาลได้ดำเนินการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงแก้ไขปัญหาที่ก่อให้เกิดการต่อต้านครั้งนี้อย่างจริงจังทันที โดยแก้ไขที่ต้นเหตุของปัญหาได้แก่การปรับปรุงนโยบายการปกครองมณฑลปัตตานีให้เป็นที่เหมาะสม สมการ เปลี่ยนแปลงบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการปกครองในมณฑลปัตตานีทั้งหมด และการแก้ไขวิธีการดำเนินการทุกอย่างที่ขัดแย้งกับเอกลักษณ์ของมณฑลปัตตานี ตลอดจนการเร่งทำนุบำรุงบ้านเมืองให้เจริญยิ่งขึ้น โดยกำหนดแนวทางดำเนินการในมณฑลปัตตานีไว้อย่างกว้างขวาง เป็นกลาง ๆ สำหรับให้ข้าราชการทุกฝ่ายทุกกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับมณฑลปัตตานีได้ยึดถือเป็นหลักปฏิบัติซึ่งรวมเรียกว่า "หลักรัฐประศาสน์นโยบายสำหรับมณฑลปัตตานี" มีอยู่ 6 ประการ ครอบคลุมต้นเหตุของความขัดแย้งด้านต่าง ๆ ทั้งหมด การปฏิบัติตามหลักดังกล่าวนี้อย่างจริงจังตลอดมา จึงเป็นทั้งการแก้ไขและป้องกันความขัดแย้งทั้งหลายที่อาจนำไปสู่การต่อต้านนั้นเป็นอย่างดี ดังจะเห็นได้ว่าช่วงหลังปี พ.ศ.2466 เป็นต้นมาจนตลอดสมัย เทศาภิบาล ซึ่งเป็นช่วงที่รัฐบาลได้ยึดหลักรัฐประศาสน์นโยบายสำหรับปกครองมณฑลปัตตานีทั้ง 6 ประการอย่างเคร่งครัดตลอดมา จึงไม่ปรากฏว่าได้เกิดการต่อต้านรัฐบาลขึ้นอีกเลย ดังที่พระยาอุดมพงศ์เพ็ญสวัสดิ์ (ม.ร.ว.ประยูร อิศรศักดิ์) สมุหเทศาภิบาลมณฑลปัตตานีคนสุดท้ายได้รายงานสภาพการณ์ในมณฑลปัตตานีช่วงสุดท้ายเมื่อปี พ.ศ.2471

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.22/12
เรื่องบรรยายมณฑลปัตตานีเกี่ยวกับอัมคูลกาเกร ปีก 2 สำนักคำพิพากษา ที่ 306 - 307
 พ.ศ.2467 ลงวันที่ 17 มิถุนายน พ.ศ.2467

เกี่ยวกับการต่อต้านรัฐบาลที่เคยมีมาก่อนหน้านี้ว่า "...ความไม่สงบในมณฑลปัตตานีเคยมีมาหลายคราว....แต่เมื่อปราบปรามกันมาในรัชกาลปัจจุบัน (รัชกาลที่ 7 - ผู้เขียน) หากมีความวุ่นวายขึ้นอย่างเคยมาแล้วไม..."¹ ทั้งนี้เพราะการแก้ปัญหาที่ตน เหตุอย่างตรงจุดประการหนึ่ง และป้องกันอย่างรอบคอบที่ครอบคลุมความขัดแย้งทุกปัญหาซึ่งได้ดำเนินติดต่อกันมาอย่างเคร่งครัดอีกประการหนึ่งนั่นเอง

จากข้อเท็จจริงของปัญหาการต่อต้านรัฐบาลทั้งสามครั้งดังกล่าวนี้ มีข้อสังเกตหลายประการที่สอดคล้องคล่องต่องกัน เช่น ประการแรกเกี่ยวกับมูลเหตุพื้นฐานนั้น การต่อต้านทุกครั้งสืบเนื่องมาจากสภาพเศรษฐกิจของราษฎรตกต่ำลงมาก การทำมาหากินยากลำบาก ขยายธรรมชาติไม่อำนวยต่อการเกษตรกรรมยิ่ง เป็นอาชีพนหลักของราษฎรทั่วไปเลย เช่น เกิดภาวะฝนแล้งและน้ำท่วมสลับกัน คือ เมื่อฝนไม่ตกก็แห้งแล้งไม่มีน้ำเพียงพอต่อการเกษตร ครั้นฝนตกก็ตกมากจนน้ำท่วมทำลายแก่ไร่นา เรือกสวนของราษฎรอีก ในประเด็นนี้จะสังเกตได้ว่ารัฐบาลในไคคำนี้ถึงถึงมากนัก เพราะถือเป็นเรื่องธรรมชาติ ทั้ง ๆ ที่ทางแก้ไขป้องกันนั้นก็พอมี เช่น วิธีการทำชลประทาน สร้างเขื่อนเก็บกักน้ำไว้ใช้ในการเกษตร ซึ่งสามารถป้องกันความขาดแคลนน้ำยามฝนแล้งและป้องกันน้ำท่วมยามฝนตกหนักได้เป็นอย่างดี แต่ปรากฏว่าไม่มีการคำริเกี่ยวกับเรื่องนี้สำหรับมณฑลปัตตานีเลย เพิ่งจะได้เริ่มดำเนินงานในรัชสมัยปัจจุบัน ตามพระราชดำริในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช เมื่อเร็ว ๆ นี้เอง"

¹ กองจดหมาย เหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 7 กระทรวงเกษตรรา
ชการ กองเลขานุการ เรื่องที่ 317 ตอนที่ 1 เดิมที่ 22 เรื่องรายงานประจำปีราชการ
กระทรวงมหาดไทย พ.ศ.2471 มณฑลปัตตานี ลงวันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ.2472

* ปัจจุบันรัฐบาลกำลังดำเนินการสร้าง เขื่อนแบบอเนกประสงค์ขึ้นเป็นแห่งแรกใน
ดินแดนที่เป็นมณฑลปัตตานีซึ่งนับเป็น เขื่อนแบบอเนกประสงค์แห่งแรกของภาคใต้ด้วย เรียกว่า
"โครงการเขื่อนบางลาง" โดยบริเวณตัวเขื่อนจะสร้างปิดกั้นแม่น้ำปัตตานีที่บานบางลาง
ตำบลบาเจาะ อำเภอบันนังสตา จังหวัดยะลา คาดว่าโครงการนี้จะเสร็จในปี พ.ศ.2524 นี้
("โครงการเขื่อนบางลาง เขื่อนแบบอเนกประสงค์แห่งแรกในภาคใต้" สยามรัฐสัปดาห์
วิจารณ์ 5 : 24-25, กรกฎาคม 2521)

ในภาวะที่ราษฎรส่วนใหญ่กำลังตกอยู่ในสภาพยากเข็ญที่ไม่ได้รับการช่วยเหลือกัน
 กันที่เช่นนี้ จึง เป็น ภาวะที่ง่ายต่อการปลุกปั่นยุยง ให้เกิดความไม่สงบใ้ภายใน เพราะ
 นอกจากรัฐบาลไม่ได้นำเนินการช่วยเหลือกันที่แล้ว รัฐบาลยังได้เพิ่มภาระแก่ราษฎรเหล่านี้
 ครอบการ เพิ่มอัตรา ภาษีอากรมากขึ้น เป็นลำดับ และยังไปกว้านั้นบรรดาข้าราชการปฏิบัติ
 หน้าที่ในมณฑลปัททานิมางคนประพฤติกไม่เหมาะสมและส่วนใหญ่ไม่สามารถเข้าถึงราษฎรได้
 จึงทำให้ปัญหาการต่อต้านในมณฑลปัททานิมางเกิดขึ้นบ่อยครั้ง และทุกครั้งยิ่งทวีความรุนแรงลึกกลับ
 ขั้บชอนมากขึ้น เป็นลำดับ จนยากจะยุติกันที่ใด . จึง เป็นอุปสรรคในการดำเนินงานของ
 รัฐบาล เป็นอย่างยิ่ง

ประการที่สอง เกี่ยวกับเป้าหมายการโจมตีของฝ่ายต่อต้านทั้ง 3 ครั้งนี้ มุ่งตรง
 ต่อข้าราชการไทยที่ไปปกครอง เป็นสำคัญ พร้อมทั้งแสดงความเคียดแค้นเป็นอันมาก ทั้งนี้
 ย่อมแสดงให้เห็นถึงความขัดแย้งกันอย่างรุนแรงระหว่างข้าราชการกับราษฎรส่วนใหญ่ใน
 มณฑลปัททานิมาง แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าบรรดาข้าราชการ เหล่านั้นส่วนใหญ่ไม่ได้นสนใจที่จะ
 พยายามปรับตัวเพื่อสร้างความเข้าใจอันดีต่อกันขึ้นเลย ทำให้ความขัดแย้งยิ่งทวีความรุนแรง
 ยิ่งขึ้น

และประการที่สาม เกี่ยวกับการดำเนินคดีความ มีข้อสังเกตที่ชัดเจนเหมือนกัน
 ทั้งสามครั้ง คือ ทุกครั้ง เมื่อจับกุมตัวผู้ต่อต้านได้ รัฐบาลจะดำเนินคดีความตามกระบวนการ
 ยุติธรรม ไม่ไล่โซ่ล่าจแหงระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เขาจัดการเลย จึงนับว่าเป็น
 แบบอย่างของการปกครองที่ดีและยุติธรรมยิ่ง ที่สมควร เป็นแบบอย่างของยุคต่อมาที่เรียก
 กันว่ายุคประชาธิปไตย เป็นอย่างยิ่ง

จากข้อสังเกตบางประการดังกล่าวจะเห็นถึงความสัมพันธ์ของปัญหาการต่อต้านกับ
 ปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่กล่าวในตอนต้นได้เป็นอย่างดี โดยอาจจำแนกเกี่ยวกับความ
 สัมพันธ์ของปัญหาและอุปสรรคเหล่านั้นกับการต่อต้านได้ดังนี้

1. ปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับเอกลักษณ์ของราษฎรส่วนใหญ่ในมณฑลปัททานิมาง จะเป็น
 พื้นฐานของการรวมตัวที่ดีที่สุด หากมีสิ่งหนึ่งสิ่งใดไปกระทบกระเทือน เอกลักษณ์เหล่านั้น
 ราษฎรส่วนใหญ่ก็จะเกิดการรวมตัวต่อต้านขึ้นโดยง่าย

2. ปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับการขาดแคลนบุคลากรและเงินงบประมาณ ตลอดจน
 ปัญหาเกี่ยวกับนโยบายบริหารของรัฐบาล จะเป็นสิ่งเร้าให้ราษฎรส่วนใหญ่ เกิดความรู้สึก

ไม่ทิ้งพอใจในการดำเนินงานของรัฐบาลตลอดเวลา เพราะการขาดแคลนและข้อขัดข้องเกี่ยวกับสิ่งเหล่านี้ทำให้รัฐบาลไม่สามารถทำหน้าที่บริการหรือคุ้มครองราษฎรทั่วไปได้อย่างเต็มที่ ในขณะที่ได้มีการเพิ่มอัตราการว่างงานที่เก็บจากราษฎรตลอดเวลา ความเดือดร้อนใจในเรื่องเหล่านี้จึงเป็นพื้นฐานที่ก่อให้เกิดประการของการต่อต้านรัฐบาล

3. ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับเจ้าเมืองผู้สูญเสียอำนาจ และปัญหาการคุกคามของมหาอำนาจตะวันตก จะเป็นตัวเร่งและเป็นแรงเสริมของการต่อต้าน โดยตัวเจ้าเมืองผู้สูญเสียอำนาจและผลประโยชน์จะเป็นตัวเร่งให้ราษฎรรู้สึกเดือดร้อนมากขึ้น ส่วนมหาอำนาจนั้นจะเป็นแรงเสริมให้เจ้าเมืองผู้สูญเสียอำนาจนำเอาพลังสนับสนุนการดำเนินงานของตน และนี่เขาพึ่งพิงยามพลากพลั้ง

เมื่อปัญหาและอุปสรรคทั้ง 3 ประการครบองค์ประกอบแล้ว ปัญหาการต่อต้านซึ่งเป็นพฤติกรรม (Behaviour) ของราษฎรกลุ่มหนึ่งที่ไม่พอใจรัฐบาลก็เกิดขึ้นทันที ดังนั้นในการแก้ไขจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องป้องกันไม่ให้องค์ประกอบทั้ง 3 นั้น รวมตัวกันครบถ้วนโดยไม่ดำเนินการใด ๆ ให้เป็นการกระหนกระเหินเอกลัทธิของราษฎรส่วนใหญ่ ในขณะที่เดียวกันต้องทำหน้าที่บริการและให้ความคุ้มครองอย่างเต็มที่เพื่อบำรุงขวัญราษฎรให้ทั่วถึงกัน และต้องสอดส่องดูพฤติกรรมของ "ตัวเร่ง" ทั้งหลายควบคู่ความระมัดระวังและระมัดรวม

หลักสำคัญโดยสรุปก็คือ ลดสิ่งเร้าและระงับตัวเร่งหรือแรงกระตุ้นนั่นเอง หากเป็นเช่นนั้น "แรงเสริม" ก็ไม่มีความหมายแต่ประการใด ซึ่งวิธีการทำนองดังกล่าวนี้ รัฐบาลไทยในอดีตโดยเฉพาะในช่วงที่จักรการเทศาภิบาลได้ดำเนินการตามกำลังที่มีในขณะนั้น ควบคู่ความพยายามตลอดมา จึงเห็นได้ว่าในช่วงหลัง ๆ นั้นไม่ปรากฏหลักฐานเกี่ยวกับการต่อต้านขึ้นอีกจนตลอดสมัยเทศาภิบาล ทั้ง ๆ ที่บรรดา "ตัวเร่ง" ที่สำคัญยังคงมีอยู่เต็ม ดังนั้นถ้าหากผู้บริหารในปัจจุบันจะพิจารณาวิธีการดำเนินงานเพื่อแก้ปัญหาจากอดีตดังกล่าว บางทีจะเป็นประโยชน์ในการบริหารประเทศเป็นอันมาก เพราะอย่างน้อยก็สามารถที่จะนำวิธีการดังกล่าวแก้ไขปัญหาที่กำลังเกิดขึ้นในดินแดน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งเคยเป็นมณฑลปัตตานีมาแต่อดีตได้เป็นอย่างดี

3. ผลของการปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานี

ถึงแม้ว่าในการปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานี รัฐบาลจะต้องประสบปัญหาและอุปสรรคมากมาย เป็นพิเศษยิ่งกว่าการปฏิรูปการปกครองมณฑลเทศาภิบาลทั่วไปเพียงใดก็ตาม รัฐบาลก็ได้พยายามแก้ไขปัญหามาและฝ่าฟันอุปสรรคเหล่านั้นตลอดมาเพื่อปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานีต่อไป จนถึงเดือนกุมภาพันธ์ ปลายปี พ.ศ. 2474 จึงได้มีการประกาศพระบรมราชโองการยกเลิกมณฑลปัตตานี และให้ยุบรวมดินแดนที่เป็นมณฑลปัตตานีเข้าอยู่ในการปกครองของมณฑลนครศรีธรรมราชทั้งเดิม ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา¹ โดยมีเหตุผลเพื่อลดรายจ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินลง ดังมีคำอธิบายในประกาศยุบรวมท้องที่ในครั้งนี้ตอนหนึ่งว่า

“มีพระบรมราชโองการ ในพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว คำรัสเหนือเกล้าฯ สั่งว่า มณฑลและจังหวัดตามที่แบ่งเขตไว้แต่เดิมนั้น เวลาทำการคมนาคมสะดวกขึ้นมาก พอที่จะรวมการปกครองบังคับบัญชาใคกว้างขวางยิ่งขึ้นแล้ว เป็นการสมควรที่จะยุบรวมมณฑลและจังหวัด เพื่อประหยัดรายจ่ายเงินแผ่นดินลงไบบาง...²

นอกจากเหตุผลความจำเป็นทางด้านการเศรษฐกิจ และการใช้อำนาจของการคมนาคม ดังกล่าวในประกาศนี้แล้ว ยังมีข้อสังเกตที่อาจเป็นเหตุผลเบื้องหลังของการยกเลิกมณฑลปัตตานีอีกประการหนึ่งคือ การขาดแคลนบุคลากรระดับสมุหเทศาภิบาลที่มีความเหมาะสมสำหรับมณฑลปัตตานี เพราะจะเห็นได้ชัดว่ากระทรวงมหาดไทยของขออาญาราชการของพระยาอุดมพงศ์เพ็ญสวัสดิ์ (ม.ร.ว. ประยูร อิศรศักดิ์) สมุหเทศาภิบาลมณฑลปัตตานีคนสุดท้ายอีกต่อมา จนกระทั่งยุบเลิกควย เหตุผลที่ว่าไม่มีผู้ใดในขณะนั้นที่จะเหมาะสมกว่า

¹ “ประกาศเรื่องยุบรวมท้องที่บางมณฑลและบางจังหวัด” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 48 ลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2474 หน้า 576 - 578

² ก.

พระยาอัครมพศัเทษุสรศักดิ์¹ อย่างไรก็ดี ตั้งแต่ปี พ.ศ.2475 เป็นต้นมา ก็ถือได้ว่าไม่มีมณฑลปัตตานีอีกต่อไป ดังนั้นในตอนต่อไปนี้จะสมควรที่จะพิจารณาถึงผลของการปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานีที่รัฐบาลได้พยายามดำเนินการตลอดมาถึง 3 รัชสมัย โดยพิจารณาทั้งในด้านการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ และสังคม เป็นลำดับดังนี้

3.1 ผลของการปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานีทางการเมืองการปกครอง

การปฏิรูปการปกครอง เป็นวิธีการทางการเมืองการปกครองโดยตรง ที่มีความมุ่งหมายเพื่อสร้างความเป็นเอกภาพของประเทศไทย และรักษาอธิปไตยในดินแดนทั้งหลายของพระราชอาณาจักร ดังนั้นในการปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานีที่รัฐบาลพยายามดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2439 จนถึง พ.ศ.2474 จึงมีผลในทางการเมืองการปกครองของประเทศดังนี้

ประการแรก การปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานีมีผลทำให้ฐานะความเป็นประเทศราชของดินแดนมณฑลปัตตานีที่มีมาแต่เดิมหมดสิ้นไป โดยรัฐบาลสามารถยกเลิกระบบเจ้าเมืองประเทศราช และธรรมเนียมการปกครองแบบประเทศราชได้ ซึ่งนับเป็นความสำเร็จประการแรกของความมุ่งหมายสำคัญที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ตั้งแต่ครั้งแรกเริ่มดำเนินการ คือ มุ่งหมายจะ "ล้างกลิ่นอายความเป็นประเทศราช มิให้เหลือต่อไปในมณฑลปัตตานี"²

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ความมุ่งหมายดังกล่าวนี้สำเร็จขึ้นคือ บุคลากรที่เป็นกลจักรสำคัญของการดำเนินงาน ทางนี้มีความสามารถในการทำงานร่วมกันอย่างรอบรู้ รอบคอบและมีประสิทธิภาพยิ่ง ซึ่งได้แก่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และเสนาบดีคนสำคัญ

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 7 ม.1/65
กระทรวงมหาดไทยขออนุญาตออกอายุราชการ ลงวันที่ 21 - 23 มีนาคม พ.ศ.2471

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5-8 สม.2.28/13
สมเด็จพระยาลำปางราชานุภาพประทานความเห็นในรายงานตรวจราชการมณฑลปัตตานีของเจ้าพระยาพิชัยญาติ ลงวันที่ 27 สิงหาคม พ.ศ.2470

คือสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย (พ.ศ. 2435 - 2458) และเจ้าพระยาบวรราช (ปั้น สุขุม) ซึ่งมีบทบาทสำคัญมาตั้งแต่ครั้งเป็นพระยาสุขุมนัยวินิต ขาดหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครราชสีมา (พ.ศ. 2439 - 2449) จนกระทั่งเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย (พ.ศ. 2465 - 2469) กับข้าราชการกระทรวงมหาดไทยคนสำคัญอีกท่านหนึ่งคือ พระยามหาอำมาตยาธิบดี (เตียง วิจารณ์) เมื่อครั้งเป็นราชปลัดหลวงฉลองกระทรวงมหาดไทย ซึ่งต่อมาได้ดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยแทนสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพชั่วคราวใน พ.ศ. 2458 แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าในบรรดาบุคคลสำคัญที่สามารถดำเนินการยกเลิกฐานะประเทสราชของมณฑลปัตตานีดังกล่าวนี้ ไม่ได้มีสมุหเทศาภิบาลมณฑลปัตตานีในขณะนั้น คือ พระยาศักดิ์เสนี (หนา บุญนาค) ซึ่งต่อมาได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์เป็นพระยาเขษณชิตกษัย ทั้ง ๆ ที่โดยตำแหน่งนั้นนับเป็นหน้าที่ของท่านโดยตรง ทั้งนี้อาจจะ เป็นเพราะหน้าที่ของท่านอยู่ในระดับดำเนินการ จึงไม่ได้ปรากฏบทบาทเด่นชัดเท่าที่ควร อย่างไรก็ตาม นับเป็นความสำเร็จที่เกิดขึ้นจากความร่วมมือร่วมใจของทุกคนทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

ประการที่สอง การปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานี มีผลทำให้รัฐบาลสามารถเข้าดำเนินการจัดการปกครองภายในมณฑลปัตตานี เพื่อให้มีแบบแผนเหมือนมณฑลเทศาภิบาลทั่วไปได้อย่างเต็มที่ขึ้น ซึ่งนับเป็นผลที่ต่อเนื่องจากผลประการแรกคือ ในขณะที่รัฐบาลดำเนินการยกเลิกฐานะประเทสราชของมณฑลปัตตานี รัฐบาลก็ดำเนินการจัดการปกครองภายในมณฑลปัตตานีตามขั้นตอนที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ด้วย โดยรัฐบาลได้ตั้งความมุ่งหมายในขั้นนี้ไว้ว่า "...จะให้แปนหัวเมืองชั้นใน เหมือนกับหัวเมืองมณฑลอื่น ๆ ทั่วไป..."¹ ซึ่งถ้าพิจารณาเฉพาะรูปแบบและในระยะ เวลาที่ยาวนานตั้งแต่ต้นจนยกเลิกมณฑลปัตตานี ก็จะเห็นว่า

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5-8 สข.2.28/13 สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพประทานความเห็นในรายงานตรวจราชการมณฑลปัตตานี ลงวันที่ 27 สิงหาคม พ.ศ. 2470

รัฐบาลสามารถดำเนินการตามความมุ่งหมายนี้ได้สำเร็จ มีผลทำให้กินแดนส่วนนี้เป็นส่วนหนึ่งในพระราชอาณาจักรไทยอย่างเต็มที่ และทำให้เกิดความเป็นเอกภาพในพระราชอาณาจักรยิ่งขึ้นด้วย

ประการที่สาม การปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานีมีผลทำให้รัฐบาลสามารถรักษาอธิปไตยของไทยในกินแดนปัตตานีไว้ได้สืบมา โดยไม่ควงสูญเสียแก่อังกฤษมหาอำนาจตะวันตก ผู้มีอิทธิพลในกินแดนมลายูข้างเคียง ซึ่งคิดจะครอบครองมณฑลปัตตานีในระยะแรกเริ่ม ความสำเร็จในประการที่สามนี้สืบเนื่องมาจากผลสองประการแรก และความสามารถในเชิงการทูตของสมเด็จพระมหาพรหมวรางศ์โรปกการ เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศขณะนั้น ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นความสำเร็จของความร่วมมือกันระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงการต่างประเทศ เพราะการดำเนินงานจัดการปกครองภายในมณฑลปัตตานีเป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย ส่วนการดำเนินงานทางการทูตเพื่อปกป้องอธิปไตยของไทยเป็นหน้าที่โดยตรงของกระทรวงการต่างประเทศ

ประการที่สี่ การปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานีมีผลก่อให้เกิดขบวนการต่อต้านรัฐบาลขึ้นในมณฑลปัตตานีอย่างเด่นชัด โดยมียับกุลกาเดร์ บินสาลิมัน อดีตเจ้าเมืองปัตตานี ถูกปลดออกจากตำแหน่ง เป็นหัวหน้าขบวนการคอยโจมตีการดำเนินงานของรัฐบาล เพื่อชี้ให้เห็นว่าราษฎรเกิดความรู้สึกเดือดร้อนและร่วมกันต่อต้านรัฐบาล ถึงแม้ว่าการต่อต้านดังกล่าวไม่ประสบผลสำเร็จ แต่ก็เป็นการอุปสรรคในการดำเนินงานของรัฐบาลเป็นอันมาก โดยเฉพาะในระยะหลัง เมื่อมียับกุลกาเดร์โคหลบหนีลี้ภัยไปอยู่ในรัฐกลันตัน อาณานิคมของอังกฤษแล้ว ขบวนการต่อต้านรัฐบาลได้ขยายตัวมากขึ้น เพราะมียับกุลกาเดร์มีโอกาสดำเนินงานได้อย่างเต็มที่ขึ้น ดังนั้นถึงแม้ว่ามียับกุลกาเดร์โคหลบหนีลี้ภัยอยู่ในรัฐกลันตันนั้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476 แล้ว การต่อต้านรัฐบาลหรือการโจมตีการดำเนินงานของรัฐบาลก็ยังคงมีสืบมา โดยบรรดาลูกหลานและบริวารของมียับกุลกาเดร์ ทั้งนี้เป็นข่าวปรากฏในหนังสือพิมพ์ "เสตรไทม" ฉบับวันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2490 โดยทนงะไอยิกกิน บุตรชายของมียับกุลกาเดร์โคหลบหนีลี้ภัยโจมตีการดำเนินงานที่ผิดพลาดของรัฐบาลไทยในขณะนั้นตอนหนึ่งว่า

บุตรชายของรายาปัตตานี (ซึ่งหนีไปอยู่ลัทธิ) ได้กล่าวอ้างว่าตนได้รับคำร้องทุกข์จากพวกมลายูในปัตตานีทุกวัน ทหารเจ้าหน้าที่ย้ายไปตลอดกองและกดขี่พวกมลายู โดยบังคับให้ไหวพระพุทธรูป และแต่งตั้งเจ้าหน้าที่มาควบคุมมัสยิดแทนที่จะให้เลือกกันเอง นอกจากนั้นยังมีการบังคับให้พวกมลายูปฏิบัติตามกฎหมายไทย โดยไม่คำนึงถึงพระคัมภีร์กุรอ่าน ทั้ง ๆ ที่ทางกรุงเทพฯ ก็ได้สัญญาว่าจะมีการผ่อนผันในเรื่องนี้¹

เขายังกล่าวว่าจะมีมูลความจริงมากน้อยเพียงใดก็ตาม ก็นับเป็นปฏิกริยาอย่างหนึ่งซึ่งแสดงให้เห็นถึงบทบาทของทายาทอับดุลกาเคร์ในการโจมตีการดำเนินงานของรัฐบาลไทยเป็นอย่างดี และเป็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับการโจมตีการดำเนินงานของรัฐบาลนั้น มักใช้หนังสือพิมพ์ต่างประเทศเป็นเวที โดยมีประเด็นที่สำคัญซึ่งโจมตีตลอดมา คือเรื่องเกี่ยวกับศาสนาอิสลาม กับเรื่องเกี่ยวกับข้าราชการทั้งหลายในดินแดนที่เป็นมณฑลปัตตานี จึงจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องหาทางป้องกันให้รัดกุมและรอบคอบอีกต่อไป

จากผลของการปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานีทางด้านการเมืองการปกครองที่สำคัญทั้ง 4 ประการนี้ มีข้อสังเกตที่เห็นเด่นชัดว่า ผลการปฏิรูป 3 ประการแรกนั้น เป็นความสำเร็จของการดำเนินงาน ซึ่งทำให้ดินแดนที่เป็นมณฑลปัตตานีเป็นส่วนหนึ่งในพระราชอาณาจักรไทยได้อย่างเต็มที่สืบมา แต่ผลของการปฏิรูปในประการสุดท้ายที่ก่อให้เกิดขบวนการต่อต้านรัฐบาลขึ้นนั้น แม้จะเป็นกฎธรรมคาที่ผู้สูญเสียอำนาจและผลประโยชน์จะต้องต่อต้าน ก็คงนับเป็นความผิดพลาดของการดำเนินงานครั้งนั้นควย เพราะมูลเหตุแห่งปัญหาประการสำคัญนั้นสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติงานที่ชักกับสุภาพนิไทยที่ว่า "จงจับให้มันคืนให้ตาย" ประการหนึ่ง และชักกับคำพังเพยที่ว่า "อย่าตั้งใจให้หลังหัก" อีกประการหนึ่ง กล่าวคือเมื่อครั้งจับอับดุลกาเคร์นั้น "จับไม่มัน" ไม่มีขอลาหาที่เพียงพอจึง "คืนไม่ตาย" ต้องปลดปล่อยออกมา ซึ่งเป็นการตั้งใจให้หลังหักเท่านั้น อันตรายจึงยังคงมีสืบมา ซึ่งเป็นผลเสียในทางการเมืองการปกครองเป็นอันมาก จึงนับได้ว่าผลของการปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานีทางด้านการเมืองการปกครองนี้มีทั้งผลดีและผลเสียควบคู่กัน

¹Virginia Thomson and Richard Adloff. The Minority Problem in Southeast Asia. p.158

3.2 ผลของการปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานีในทางเศรษฐกิจ

เมื่อพิจารณาผลทางด้านการเศรษฐกิจ จะพบว่าโดยทั่วไปการปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานี ก่อให้เกิดผลดีในทางด้านการเศรษฐกิจมณฑลปัตตานี เป็นอันมากมาตั้งแต่ครั้งแรกเริ่มดำเนินการปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานี ทั้งนี้มีสาเหตุมาจากปัจจัยสำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก นโยบายของการปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานีที่สำคัญประการหนึ่งมุ่งส่งเสริมการค้าเสรี โดยพยายามยกเลิกการค้าผูกขาดที่บรรดาเจ้าเมืองเคยกระทำมาแต่เดิมทั้งหมดด้วยวิธีการที่ละมุนละม่อม คือขอซื้อผลประโยชน์ที่เจ้าเมืองผูกขาดการค้านั้นให้เป็นค่าตอบแทนกับการยกเลิกกิจการนั้น ๆ ตามสมควร

การดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าวนี้ จึงมีผลส่งเสริมทางด้านการเศรษฐกิจของมณฑลปัตตานีโดยตรง เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้ราษฎรทั่วไปในมณฑลปัตตานีได้มีโอกาสประกอบอาชีพกันอย่างอิสระ และมีรายได้เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะบรรดากิจการที่เจ้าเมืองผูกขาดนั้น มักเป็นกิจการที่หารายได้ก็เป็นพิเศษ ตัวอย่าง เช่น การผูกขาดการค้าปลาสดในใน เมืองสายบุรี ซึ่งเจ้าเมืองผูกขาดเพราะ เป็นปลาที่มีราคาดีเป็นที่นิยมในตลาดสิงคโปร์ เจ้าเมืองจึงห้ามมิให้ราษฎรจับปลาชนิดนี้ส่งขายกันเอง แยกกลับผูกขาดให้พ่อค้าจีนคนหนึ่งส่งขาย โดยเจ้าเมืองได้ผลประโยชน์จากการผูกขาดนั้นปีละ 20,000 บาท¹ ซึ่งนับเป็นการผูกขาดที่หาความเดือดร้อนแก่ราษฎรทั่วไปเป็นอันมาก เพราะเป็นการกีดกันที่ควรจะได้โดยสิ้นเชิง ดังนั้นในการยกเลิกระบบการค้าผูกขาดดังกล่าว นอกจากจะเป็นประโยชน์ในทางเศรษฐกิจโดยตรงแล้ว ยังเป็นประโยชน์ในทางการเมืองการปกครองด้วย เพราะทำให้ราษฎรทั่วไปเกิดความพอใจในการดำเนินงานของรัฐบาลขึ้น ดังที่เจ้าพระยาบวรราช (ปั้น สุขุม) ได้ยกตัวอย่างผลดีของการดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าวนี้ ด้วยกรณีเมืองสายบุรี ตอนหนึ่งว่า

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.3.3/1

เจ้าพระยาบวรราช เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยตรวจราชการหัวเมืองภาคเหนือ

ที่ 34/11560 ลงวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ.2465

เมื่อข้าหลวงได้พยายามให้เลิกถอนการผูกขาดเสียได้ โดยคิดเงินรายนี้ ให้แก่พระยาเมืองสาบ มีให้ขาดผลประโยชน์แล้ว แต่ให้โอกาสแก่ราษฎรจับกิน และขายได้ทั่วไปตามราคาตลาด แม้จะไม่เป็นที่พอใจแก่พระยาเมืองในทางอำนาจ แต่เป็นที่ยินดีพอใจแก่ประชาชนทั่วไป ก็เป็นธรรมดาอยู่เองที่ราษฎรจะมีความนิยม นับถือเกรงขามในพวกข้าหลวงตรงกับความนิยมเกรงขามต่ออำนาจของพระยาเมือง ลکنดยลง ในเวลานั้นแม้พระยาเมืองจะไม่พอใจ ก็หาทำอะไรได้ไม่ จะคิดรน ไปก็เพียงแต่ลำพัง ส่วนราษฎรไม่รวมความคิดกลัว

นโยบายส่งเสริมการค้าเสรี และการประกอบอาชีพอิสระทั่วไปดังกล่าวนี้นี้ ได้รับความส่งเสริมมากยิ่งขึ้น เมื่อการจัดการปกครองภายในมณฑล เริ่มเป็นระเบียนแบบแผนมากขึ้นแล้ว เพราะสมเด็จพระบวรราชราชนุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยขณะนั้น ทรงตระหนักถึงการปกครองที่ดีนั้น นอกจากจะปกครองให้บ้านเมืองมีความสงบเรียบร้อยแล้ว ยังต้องส่งเสริมทางด้านเศรษฐกิจความเป็นอยู่ของราษฎรทั่วไปด้วย ดังทรงมีพระคำริเกี่ยวกับเรื่องนี้ตอนหนึ่งว่า

๑...การปกครองบ้านเมืองเป็นใหญ่อยู่ด้วยการสองอย่าง คือ การรักษาความสงบเรียบร้อยให้มิอยู่ในเมืองหนึ่ง การบำรุงบ้านเมืองให้เจริญหนึ่ง การทำมาหากินของราษฎรจะเป็นกำลังสำคัญของบ้านเมืองอย่างหนึ่ง เพราะการรักษาได้ผลประโยชน์บริบูรณ์ขึ้น รัฐบาลก็สามารถเก็บภาษีอากรได้มากขึ้นตาม...

พระคำริดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นถึงพระปรีชาญาณทางการปกครองของสมเด็จพระบวรราชราชนุภาพเป็นอันมาก เพราะพระคำริดังกล่าวยังคงเป็นความจริงที่ผู้บริหาร

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.3.2/1
เจ้าพระยาบวรราช เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยตรวจราชการทั่ว เมืองภาคเหนือ
 ที่ 34/11560 ลงวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2465

² กระทรวงมหาดไทย "รายงานประชุมเทศาภิบาล ที่กระทรวงเกษตราธิการ
 24 กันยายน ร.ศ. 129" เทศาภิบาล เล่ม 10 ลงวันที่ 1 มกราคม ร.ศ. 129

ประเทศในปัจจุบัน จะต้องตระหนักและเร่งดำเนินการตามแนวพระดำรินี้ทันที ผลที่ย่อมบังเกิดขึ้นแก่ทุกฝ่ายอย่างแน่นอน แต่เป็นที่น่าเสียดายว่าหลังจากที่สมเด็จพระปรมหาราชานุภาพกราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่ง เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยแล้ว ผู้บริหารบ้านเมืองในสมัยต่อ ๆ มามิได้ตระหนักถึงความจำเป็นจริงในพระดำริดังกล่าว แต่กลับเน้นเฉพาะการเก็บภาษีอากรเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ ในขณะที่ไม่ใส่ใจส่งเสริมทางการหารายได้เพิ่มขึ้นอย่างจริงจัง ในระยะหลัง ๆ ปัญหาทางด้านการเศรษฐกิจจึงกลายเป็นปัญหาทางการเมือง การปกครองขึ้นได้โดยง่ายยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่รัฐบาลดำเนินการปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานี ฐานะทางเศรษฐกิจโดยทั่วไปของมณฑลปัตตานีก็ดีขึ้นกว่าเดิมเป็นอันมาก เพราะนโยบายส่งเสริมการค้าเสรีดังกล่าวนี้

ประการที่สอง โดยเหตุที่มณฑลปัตตานีมีพรมแดนติดกับอาณาเขตของอังกฤษและเป็นมณฑลชายแดนที่อยู่ห่างไกลจากส่วนกลางที่สุด ในการปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานี รัฐบาลจึงได้มุ่งดำเนินการบ้านเมือง ในการคมนาคมทางติดต่อกับสื่อสาร ทั้งภายในมณฑลและระหว่างมณฑลกับกรุงเพทฯ อย่างเต็มที่ เพื่อให้บ้านเมืองในมณฑลปัตตานีมีความเจริญไม่น้อยไปกว่าอาณาเขตของอังกฤษ และเพื่อให้เกิดความสะดวกในการติดต่อกับสื่อสารระหว่างรัฐบาลกับมณฑลปัตตานีให้มากที่สุด โดยรัฐบาลได้ดำเนินการสร้างทางรถไฟทางรถยนต์ และจัดตั้งการไปรษณีย์โทรเลขโทรศัพทขึ้นในมณฑลปัตตานี เพื่อให้เกิดความสะดวกในการติดต่อกับสื่อสารกันทั้งภายในมณฑลและระหว่างมณฑล โดยทางรถไฟซึ่งได้เริ่มต้นจากกรุงเทพฯ จะผ่านจังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส จนถึงพรมแดนด้านใต้ของไทยที่สุไหงโกดัก โดยที่นั่นทางรถไฟสายใต้ของไทยจะเชื่อมต่อกับทางรถไฟของอังกฤษในรัฐกลันตันด้วย ซึ่งให้ความสะดวกในการติดต่อระหว่างมณฑลปัตตานีกับดินแดนต่าง ๆ ทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศเป็นอันมาก ส่วนทางรถยนต์นั้น รัฐบาลได้ดำเนินการสร้างเชื่อมต่อกันระหว่างเมืองทั่วถึงกันทุกเมือง ทุกอำเภอ และในขณะที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลก็ได้ดำเนินการจัดตั้งไปรษณีย์โทรเลขและโทรศัพทขึ้นบริการราษฎรทั่วทุกจังหวัดด้วย ทำให้การคมนาคมติดต่อกันและกันสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น ดังนั้นถึงแม้ว่าในระยะแรกบริการสาธารณะประโยชน์เหล่านี้จะมุ่งหวังผลในทางการเมืองการปกครอง เป็นสำคัญ แต่ขณะเดียวกันสิ่งเหล่านี้ได้มีผลส่งเสริมความเจริญทางด้านการเศรษฐกิจของมณฑลปัตตานีเป็น

อันมากด้วย เพราะบริการสาธารณสุขประโยชน์เหล่านี้เป็นสื่อในการติดต่อของการพาณิชย์ และธุรกิจต่าง ๆ อย่างดีที่สุด คงจะเห็นได้ว่าในช่วงที่มีบริการสาธารณสุขประโยชน์เหล่านี้ครบถ้วนแล้ว การพาณิชย์และธุรกิจทั้งหลายในมณฑลปัตตานีได้มีอัตราจำนวนเพิ่มมากขึ้น เป็นลำดับ¹ นำความเจริญรุ่งเรืองมาสู่มณฑลปัตตานี จนเป็นที่พึงพอใจของผู้ที่ผ่านไปมา เป็นอันมาก ดังที่สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพไกรรงปรารภในที่ประชุมข้าราชการมณฑลปัตตานี เมื่อปี พ.ศ.2472 ครั้งพระองค์เสด็จเยี่ยมมณฑลปัตตานีเป็นการสวนพระองค์ ตอนหนึ่งว่า

ตั้งแต่ฉันมณฑลปัตตานีคราวก่อนกว่า 20 ปี จึงได้มีโอกาสมาอีกในคราวนี้ มาเห็นบ้านเมืองรุ่งเรืองด้วยความเจริญแพร่หลาย ผิดกับเคยเห็นแต่ก่อนมากมายหลายอย่าง เป็นที่น่าแปลกใจมากทีเดียวที่มีทางรถไฟมาไล่สะควก ทั้งมีถนนหนทาง อาจใช้รถยนต์ไปได้ถึงกันทั่วทุกจังหวัดในมณฑล ในพื้นที่ที่เกิดโรคส่วนไร่นา การค้าขาย แลท่าเหมืองแร่เจริญ โภกทรัพย์สมบูรณ์ ยิ่งกว่าแต่ก่อนมาก...ใครที่เคยเห็นมณฑลปัตตานี เมื่อครั้งยังมีโคจักษ์เป็นมณฑลแล้มาเห็นเช่นปรากฏอยู่ในปัจจุบันนี้ ก็คงยินดีไม่เลือกหน้า ถ้าว่าเฉพาะตัวฉันเองซึ่งได้เคยมีหน้าที่ในการปกครองหัวเมือง เมื่อครั้งยังเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย มาเห็นความเปลี่ยนแปลงแปลกตาว่าแต่ก่อน เช่นกล่าวมาก็ชื่นใจด้วย²

ถ้าพิจารณาคำปรารภดังกล่าว จะเห็นว่าความเจริญรุ่งเรืองของบ้านเมืองที่ทรงชื่นชมนั้น เป็นผลมาจากการทำนุบำรุงบ้านเมืองทางด้านการคมนาคม และการส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎรทั้งกล่าวข้างต้นนั้นเอง ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าปัจจัยสำคัญทั้งสองประการนี้มีส่วนสำคัญเป็นอันมากที่ทำให้ผลของการปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานีเป็นผลดีในทางด้านเศรษฐกิจ

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 7 กระทรวงเกษตรรา
ชการ กองเลขานุการ เรื่องที่ 317 ตอนที่ 1 เล่มที่ 22 เรื่องรายงานประจำปี ราชการ
กระทรวงมหาดไทย พ.ศ.2471 มณฑลปัตตานี ลงวันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ.2472

² สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ ประชุมปราชญ์ พิมพ์ในงานพระราชทาน
เพลิงศพหม่อมเจ้า อาชวทิศ กิศกุล 22 มกราคม พ.ศ.2519 หน้า 289 - 305

อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตว่า ผู้ที่มีบทบาทในทางด้านเศรษฐกิจที่เจริญขึ้นนี้ส่วนใหญ่เป็นชาวจีน ซึ่งเป็นคนกลุ่มน้อยในมณฑลปักตानी ทั้งนี้อาจเป็นเพราะชาวมลายูซึ่งเป็นคนพื้นเมืองส่วนใหญ่มีอาชีพในทางเกษตรกรรม ทำสวนทำนาเป็นอาชีพหลัก ไม่นิยมการค้าขาย และไม่กระตือรือร้นเกี่ยวกับการทำมาหากินเหมือนชาวจีน ยิ่งไปกว่านั้นปรากฏหลักฐานว่าโดยทั่วไปราษฎรพื้นเมืองมีนิสัยเกียจคร้าน คางทำงานเพียงให้พอมีกินมีโชเท่านั้น ครั้นเมื่อชาวจีนผู้มีทรัพย์สินซื้อที่ดินซึ่ง เป็นแหล่งทำมาหากินกวบเงินจำนวนหนึ่ง ราษฎรพื้นเมืองส่วนใหญ่ก็ขายให้ โดยไม่คำนึงถึงอนาคต ดังปรากฏเป็นข่าวขึ้นในหนังสือพิมพ์ "ศรีกรุง" เมื่อปี พ.ศ.2471 ตอนหนึ่งว่า

...ชาวมลายูทำนาทำสวนเป็นพื้น แต่เท่าที่สังเกตดูเป็นคนเจ้าพวกขี้เกียจโดยมาก ทำมาเลี้ยงชีพไม่ค่อยพอเลี้ยงปากท้องนัก การทำนาก็ทำไปอย่างนั้นแหละ เขาไม่คิดถึงการขาย พกถึงทำสวนเห็นเขามีที่ดินก็มีบ้าง ปลูกผลไม้บ้าง ไม่ปลูกบ้าง หึงไว้เป็นป่าทวมหลังช้าง บางคนมีแค่ที่ดินขอจับจองไว้เฉยๆ ไม่ไคแผ้วถางป่าเลย ถ้ามีคนซื้อเขาก็ขายให้ 50 - 100 - 200 บาท ตามเนื้อที่มากน้อย การจับจองจึงไคแก่พวกจีนไปหมด เพราะเขามีเงินซื้อเอา... มีผู้พยากรณ์ว่า ต่อไปข้างหน้ากลัวว่าที่ดินในมณฑลปักตानीอาจเป็นของชาวคางคาวเสียหมดก็อาจเป็นไปได้...

จากรายงานข้างดังกล่าวนอกจากแสดงถึงสภาพของมณฑลปักตानीในขณะนั้นแล้วยังแสดงถึงแนวโน้มของปัญหาต่าง ๆ ที่จะมีความตอมาไคเป็นอย่งก็ เพราะปัญหาทางเศรษฐกิจมีความสัมพันธ์กับปัญหาสังคม เป็นอันมากคือถ้าหากราษฎรพื้นเมืองคางขายที่ดินซึ่งใช้ทำมาหากินหรืออยู่อาศัยหมดสิ้น ต่อไปปัญหาราษฎรพื้นเมืองไม่มีที่อยู่อาศัยหรือที่ทำกินซึ่งเป็นทั้งปัญหาสังคมและ เศรษฐกิจก็เกิดขึ้น และในที่สุดก็กลายเป็นปัญหาทางการเมือง

กองจดหมาย เหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 7 ม.26.5ก/18
หนังสือพิมพ์ - ข่าวหนังสือพิมพ์ "สภาพของปักตानी" ศรีกรุง ลงวันที่ 8 พฤษภาคม
พ.ศ.2471

การปกครอง เพราะเป็นโอกาสให้ขบวนการต่อต้านรัฐบาลเข้ายุ่งและชี้นำให้ราษฎรพื้นเมือง
รวมกันต่อต้านรัฐบาล ทั้ง ๆ ที่มูลเหตุพื้นฐานประการหนึ่งมาจากความไม่กระตือรือร้นในการ
ทำมาหากินของราษฎรพื้นเมือง เหล่านั้นเอง ดังนั้นในการแก้ไขขั้นตอนต่อไปจึงจำเป็นต้องพิจารณา
จะคงพิจารณาแก้ไขมูลเหตุพื้นฐานประการนี้ด้วย

3.3 ผลของการปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานีทางด้านสังคม

โดย เหตุที่สภาพสังคมของมณฑลปัตตานี เป็นสังคมที่มีเอกลักษณ์แตกต่างจากสังคมของ
มณฑลเทศาภิบาลทั่วไปในพระราชอาณาจักรทั้งทางคาม เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ขนบธรรมเนียม
ประเพณีและวัฒนธรรม ทำให้การปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานีในทางด้านสังคมเป็นไปด้วย
ความยากลำบาก เพราะนอกจากความมีเอกลักษณ์ของสังคมมณฑลปัตตานีซึ่งทำให้สภาพสังคม
โดยทั่วไปมีลักษณะที่เรียกว่า "สังคมแข็ง"¹ แล้ว กำลังบุคลากรที่มีความเหมาะสมสำหรับ
มณฑลปัตตานีที่มีอยู่ในขณะนั้นก็ไม่เพียงพอที่จะปฏิรูปสภาพสังคมของมณฑลปัตตานีให้เปลี่ยนแปลง
ตามความต้องการของรัฐบาลชั้นที่ใด

อย่างไรก็ดี จากการปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานีที่ได้นำเนินไปแล้ว ถือว่าให้
เกิดผลในทางด้านสังคมขึ้นด้วย ที่สำคัญได้แก่

ประการแรก การที่รัฐบาลพยายามดำเนินการปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานี
ด้วยนโยบายที่ผ่อนสั้นผ่อนยาว เพื่อป้องกันการกระทบกระเทือน เอกลักษณ์ของราษฎรส่วนใหญ่
พร้อมกับการเร่งทำนุบำรุงบ้านเมือง เพื่อให้ราษฎรทั่วไปได้รับความสะดวกสบาย เพิ่มมากขึ้น
โดยให้มีบริการสาธารณสุขและการคมนาคมทั่วถึงกัน จนเกิดความเจริญในทางวัตถุมากขึ้น
เป็นลำดับนั้น ถือว่าให้เกิดผลดีในทางจิตวิทยาเป็นอันมาก เพราะทำให้ราษฎรทั่วไปใน
มณฑลปัตตานีเกิดความพึงพอใจในการดำเนินงานของรัฐบาล ซึ่งความพึงพอใจเหล่านี้มีส่วน
สำคัญ เป็นอันมากที่ก่อให้เกิดความมั่งคั่งผูกพันและภักดีต่อรัฐบาล จึงนับเป็นพื้นฐานสำคัญประ
การหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลสามารถพิทักษ์รักษาดินแดนส่วนนี้ไว้ในพระราชอาณาจักรไทยสืบมาได้

¹ ภิ เรก กุลศิริสวัสดิ์ "อภิปรายวัฒนธรรมพื้นบ้านไทย - มลายู" วารสารรวม
คำแหง 2:21-29 กรกฎาคม 2518

ก็จะเห็นได้ว่าทุกครั้งที่เกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองการปกครองจนถึงขั้นต่อหน้ารัฐบาลนั้น ราษฎรส่วนหนึ่งซึ่งมีความผูกพันและภักดีต่อรัฐบาลมีใจเข้าร่วมในวิกฤตการณ์นั้นด้วย ทำให้ เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอยู่ในวงจำกัด ซึ่งายกของการปราบปรามและสามารถดำเนินการปฏิรูป การปกครองแบบลัทธิคานีไปได้

ประการที่สอง ผลของการปฏิรูปการปกครองแบบลัทธิคานีในทางด้านสังคมอีกประการหนึ่งคือ ขบวนการอาชญากรรมที่เป็นปัญหาดังกล่าวก่อนเป็นอันมาก ก็จะเห็นได้จากสถิติ คดีความต่าง ๆ ในท้องที่แบบลัทธิคานีใกล้เคียงทุกปี ตัวอย่าง เช่นคดีอุกฉกรรจ์ที่เกิดขึ้นในปี สหุทัยของรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว คือ พ.ศ. 2468 มีถึง 159 เรื่อง แปรกันถึงคนรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวใน พ.ศ. 2470 คดีอุกฉกรรจ์นั้นลดลง เหลือ 74 เรื่อง และในปีต่อมาคือ พ.ศ. 2471 มีคดีอุกฉกรรจ์เหลือเพียง 57 เรื่อง¹ ซึ่งถ้าเทียบกับปี พ.ศ. 2468 จะเห็นว่าภายใน 3 - 4 ปี คดีอุกฉกรรจ์ลดลงถึง 2 เท่าตัว ทั้งนี้ เป็นผลมาจากการปฏิรูปการปกครอง ซึ่งได้จัดระบบป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ขึ้นอย่างรัดกุมและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ก็จะเห็นว่าเมื่อเกิดอาชญากรรมขึ้นในท้องที่ใด บรรดากรมตำรวจอำเภอ ตำรวจภูธร กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และราษฎรในท้องที่นั้นจะรวมกำลัง ออกปฏิบัติการเพื่อจับตัวคนร้ายนั้นทันที ซึ่งวิธีการดังกล่าวนี้ก็ได้ผลเป็นอย่างดี ทำให้โจร ราษฎรในระยะนั้นลดจำนวนลง เป็นอันมาก² สวัสดิภาพของราษฎรทั่วไปจึงได้รับการคุ้มครอง คีขึ้นกว่าเดิม ซึ่งนับเป็นความสำเร็จอีกประการหนึ่งของ การปฏิรูปการปกครองแบบลัทธิคานี

ประการที่สาม ผลของการปฏิรูปการปกครองแบบลัทธิคานี นอกจากทำให้ราษฎร ทั่วไปได้รับความสะดวกสบายและมีสวัสดิภาพมากขึ้นแล้ว ยังทำให้ราษฎรทั่วไปมีสิทธิเสรีภาพ คำนวณต่าง ๆ ในฐานะราษฎรของประเทศอย่างเต็มที่ด้วย ดังเช่นการมีสิทธิเสรีภาพในการ เลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล ตามสิทธิเสรีภาพที่กำหนดไว้ในพระราช บัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ หรือการมีสิทธิเสรีภาพในทางการเมืองการศาลสามารถที่จะ เลือกโตะกาติ

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 7 กระทรวงเกษตรรา ษฏการ กองเลขานุการ เรื่องที่ 317 ตอนที่ 1 เล่ม 22 เรื่องรายงานประจำปีราชการ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2471 แบบลัทธิคานี ลงวันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ. 2472

ที่ตนพอใจ เป็นผู้ตัดสินคดีความทางศาสนาอิสลามของตน หรืออาจอุทธรณ์ ฎีกาต่อไปได้ตามระเบียบการศาล ซึ่งสิทธิเสรีภาพเหล่านี้ล้วนเป็นพื้นฐานที่ดีของระบอบประชาธิปไตยทั้งสิ้น แต่ก็เป็นที่น่าสังเกตว่าสิทธิเสรีภาพเหล่านี้ เป็นสิ่งที่รัฐบาล เป็นผู้กำหนดให้แกราษฎรทั้งหลายเอง โดยราษฎรมิได้เป็นฝ่ายเรียกร้องถึง เชนสมัยต่อมา และที่น่าสังเกตอีกประการคือ เมื่อได้รับสิทธิเสรีภาพแล้ว ราษฎรส่วนใหญ่สามารถใช้สิทธิเสรีภาพเหล่านั้นกันได้ ทั้ง ๆ ที่ขณะนั้นการศึกษาระบบโรงเรียนยังไม่แพร่หลายนัก ในประเด็นนี้จะเห็นได้ว่ารัฐบาลไทยได้พยายามวางพื้นฐานการปกครองแบบประชาธิปไตยมาตั้งแต่ครั้งแรกเริ่มปฏิรูปการปกครองแล้ว ซึ่งโดยทั่วไปราษฎรส่วนใหญ่ก็ต่างพอใจในสิทธิเสรีภาพเหล่านี้

ประการที่สี่ ผลของการปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานีในทางด้านสังคมที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ซึ่งเป็นผลที่ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในระยะ เวลาที่ยาวนานคือการจัดการศึกษา รัฐบาลสามารถวางพื้นฐานการศึกษาของราษฎรในมณฑลปัตตานีได้มากขึ้น โดยเฉพาะในระยะหลังปี พ.ศ. 2465 เป็นต้นมา เมื่อมีการปกครองตามหลักรัฐประศาสน์ 6 ประการแล้ว รัฐบาลสามารถดำเนินการจัดตั้งโรงเรียนสำหรับเด็กชายหญิงทั่วไปเพิ่มมากขึ้น โดยมีหลักสูตรและกิจกรรมต่าง ๆ ตามความเหมาะสม ซึ่งเป็นที่ชื่นชมของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับการศึกษาเป็นอันมาก ดังจะเห็นจากพระปรารภของสมเด็จพระบวรราชานุภาพ เมื่อครั้งเสด็จเยี่ยมเยียนมณฑลปัตตานี เป็นการส่วนพระองค์ในปี พ.ศ. 2472 ก่อนหนึ่งว่า

...มีข้อสำคัญอีกอย่างหนึ่ง คือการศึกษาของประชาชน เจริญขึ้น ในมณฑลปัตตานี ก็เพราะมีโรงเรียนตั้งแพร่หลาย ได้เห็นตามระยะทางก็ผ่านมาก็หลายแห่ง มีนักเรียนทั้ง เด็กชายและหญิง เด็กนักเรียนที่เป็นลูกเสือและเป็นสมาชิกอนุสภากาชาดก็มีมาก สังเกตมรรคาที่เกิดขึ้นใหม่คู่ประสานกับประเพณีโบราณในมาบ เมืองเรียบร่อยอยู่เย็น เป็นสุขทั่วไป ใครใคร่เคย เห็นมณฑลปัตตานี เมื่อครั้งยังมีใจจักเป็นมณฑล แล้วมาเห็นเช่นปรากฏอย่างในปัจจุบันนี้ก็คงยินดีไม่เลือกหน้า...

¹ สมเด็จพระบวรราชานุภาพ ประชุมปาฐกถา พิมพ์ในงานพระราชนิพนธ์เพลิงศพหม่อมเจ้าอาทวาศิ ศิสกุล วันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2519 หน้า 289 - 305

อย่างไรก็ดี การจัดการศึกษาในมณฑลปัตตานีก็ยังคงมีปัญหาและอุปสรรคอีกเป็นอันมาก โดยเฉพาะปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับศาสนาและภาษา ถึงแม้ว่ารัฐบาลสามารถดำเนินการจัดตั้งโรงเรียนต่าง ๆ เพิ่มขึ้นจนเป็นที่ประชุมกันถึงกล่าวก็ตาม ในทางปฏิบัตินั้นนักเรียนหญิงที่ร่วมเรียนกับนักเรียนชาย เหล่านั้นทั้งหมดเป็นบุตรหลานของราษฎรที่นับถือพุทธศาสนาเท่านั้น ส่วนเด็กหญิงมุสลิมส่วนใหญ่ยังไม่ได้เข้าโรงเรียน เพราะทางฝ่ายราษฎรนั้นยังมีปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับเอกลักษณ์ของตน ส่วนทางรัฐบาลนั้นก็ยังมีปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับบุคลากรที่จะใช้สอนเด็กหญิงมุสลิมเหล่านี้ จึงต่างวิ่งรอกกันมา และเพิ่งจะใกล้เริ่มทดลอง เปิดสอน เด็กหญิงมุสลิมโดยครูสตรีใน ช่วงสุดท้ายของการปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานี ก็ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2472 นี้เอง แต่ก็ยังไม่ได้มีการบังคับให้เขาเรียนกันแต่อย่างใด ยิ่งในทางภาษานั้น เป็นปัญหาและอุปสรรคที่รัฐบาลยังไม่สามารถแก้ไขในช่วงเวลาอันสั้นได้ เพราะราษฎรส่วนใหญ่ถือกันว่าภาษามลายูเป็นภาษาของตน จำเป็นต้องใช้ในชีวิตประจำวันมากกว่าภาษาไทย ทั้งนี้ในการที่รัฐบาลพยายามประนีประนอมให้สอนทั้งภาษาไทยและภาษามลายู เพื่อให้เขาชนใดเรียนรู้อาณาไทยบางนั้น แม้จะเป็นวิธีการที่เหมาะสมก็จำเป็นจะต้องอาศัยระยะเวลาเพื่อพัฒนาสื่อภาษาทันอีกต่อไป เพราะภาษาไทยที่บรรดาเขวชนเหล่านั้นเรียนรู้อยู่แล้ว ส่วนใหญ่ไม่ได้นำใช้ในชีวิตประจำวันกัน ซึ่งปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวนี้ยังคงมีสืบมาถึงปัจจุบัน

จากการพิจารณาผลของการปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานีในด้านต่าง ๆ ทั้งทางการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจและสังคม อาจสรุปผลของการปฏิรูปทั้งหมดในแง่ของความสำเร็จและความล้มเหลวได้เป็น 2 ประการดังนี้

ประการแรก ถ้าพิจารณาเฉพาะรูปแบบทั่วไป เช่น การยกเลิกฐานะประเทศราชของมณฑลปัตตานี การเข้าดำเนินการจัดการปกครอง การศาล การคลัง ตลอดจนการศึกษา เพื่อให้มีระเบียบแบบแผนเหมือนมณฑลเทศาภิบาลทั่วไปในพระราชอาณาจักร จะเห็นว่า เป็น

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 7 กระทรวงเกษตรธิการ กองเลขานุการ เรื่องที่ 317 ตอนที่ 1 เล่ม 22 เรื่อง รายงานประจำปีราชการกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2471 มณฑลปัตตานี ลงวันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ. 2472

ความสำเร็จของการดำเนินงาน ซึ่งสิ่งเหล่านี้มีความสำคัญในแง่ที่เป็นพื้นฐานที่ดีของการปกครองดินแดนที่เป็นมณฑลปัตตานีในปัจจุบัน

ประการที่สอง ถ้าพิจารณาในแง่ของ "เนื้อหา" หรือความสามารถในการปกครองดินแดนส่วนนี้อย่างแท้จริง จะเห็นว่ารัฐบาลของประมุขปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับเอกลักษณ์ของราษฎรส่วนใหญ่ในมณฑลปัตตานี ซึ่งมีความแตกต่างทั้งทาง เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรม ประกอบกับปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับบุคลากรที่เหมาะสมสำหรับมณฑลปัตตานียังมีจำนวนไม่เพียงพอ ทำให้การดำเนินงานทั้งหลายต้องผองหมักผอง เมาไม่อาจกระทำการใด ๆ อย่างเต็มที่ตามความต้องการของรัฐบาลได้ ผลที่ปรากฏจึงมีลักษณะที่แตกต่าง เป็นพิเศษจากมณฑลเทศาภิบาลทั่วไป และไม่โดยดลเห็นถึงความความต้องการนัก ในแง่นี้ถึงแม้จะไม่ใช่เป็นความลับเหว ก็ไม่อาจกล่าวว่าเป็นความสำเร็จอย่างสมบูรณ์ได้ จำเป็นที่รัฐบาลสมควร ว่าจะต้องพิจารณาปรับปรุงการดำเนินงาน ภายความระมัดระวังอีกต่อไป

ดินแดนส่วนที่เป็นมณฑลปัตตานี ซึ่งปัจจุบันเป็น 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ อันได้แก่ จังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส มีลักษณะ แผนที่สังเขป 2 ประการคือ ประการแรก ดินแดนส่วนนี้ตั้งอยู่ทางใต้สุดของประเทศไทยในปัจจุบัน โดยอยู่ห่างจากศูนย์กลางการปกครองของประเทศมากที่สุด ซึ่งจากสภาพที่ตั้งทางภูมิศาสตร์และจากภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ที่พระราชอำนาจของไทยแผ่ไปถึงอย่างแท้จริง อาจกล่าวได้ว่าดินแดนส่วนนี้เป็นประตูทางคาน้ำใบของพระราชอาณาจักรไทย

ประการที่สอง ราษฎรส่วนใหญ่ที่อาศัยในดินแดนส่วนนี้มีเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ขนบธรรมเนียม ประเพณีและวัฒนธรรมที่แตกต่างจากราษฎรส่วนใหญ่ในพระราชอาณาจักรไทย แทกกลับมีทุกอย่างคล้ายคลึงกับราษฎรในดินแดนที่ปัจจุบันเป็นประเทศสหพันธมาเลเซียซึ่งมีพรมแดนติดกัน ดังนั้นในแง่ภูมิศาสตร์การเมืองจึงกล่าวได้ว่า พรมแดนทางคาน้ำใบของพระราชอาณาจักรไทยไม่มีพรมแดนทางวัฒนธรรมหรือพรมแดนทางเชื้อชาติแบ่งกัน นับเป็นอันตรายต่ออธิปไตยของไทยในดินแดนส่วนนี้เป็นอันมาก เพราะยากลำบากต่อการรักษาบูรณภาพของดินแดน

อย่างไรก็ดี รัฐบาลไทยในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้พยายามรักษาบูรณภาพของดินแดนส่วนนี้ด้วยการแผ่อิทธิพลของไทยเข้าไปเป็นลำดับตลอดมา ซึ่งจากการศึกษาประวัติศาสตร์การปกครองของไทยในดินแดนส่วนนี้ตั้งแต่อดีตจนถึงสมัยยุบเลิกมณฑลปัตตานี สามารถแบ่งลักษณะการปกครองของไทยในดินแดนส่วนนี้โดยสรุปได้เป็น 2 ลักษณะ และ 2 ช่วงเวลาเป็นลำดับดังนี้

1. ช่วงแรกเป็นช่วงก่อนสมัยปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานี ในช่วงนี้ไทยปกครองดินแดนส่วนนี้แบบหัวเมืองประเทศราช โดยทุก 3 ปี ปัตตานีจะต้องส่งเครื่องราชบรรณาการเข้ามาถวายพระมหากษัตริย์ไทย ซึ่งในช่วงแรกนี้แบ่งย่อยเป็น 2 ระยะ คือ

ระยะแรก ก่อนสมัยรัตนโกสินทร์ เป็นระยะที่ปัตตานีมีอิสระในการปกครองตนเองอย่างเต็มที่ โดยฝ่ายไทยไม่ได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจการภายในของดินแดนส่วนนี้เลย

ระยะหลัง คือตั้งแต่สมัยรัตนโกสินทร์ เป็นต้นมา ฝ่ายไทยเริ่มเข้าไปมีบทบาทในกิจการภายในของปัตตานี ด้วยวิธีการต่าง ๆ ทั้งในระดับ เมืองบนและ เมืองล่าง คือระดับ เมืองบนนั้นได้ปรับปรุงระบบควบคุมให้รัดกุมขึ้น โดยการแต่งตั้งให้เจ้าเมืองสงขลาควบคุมอย่างใกล้ชิด และแต่งตั้งผู้ที่ภักดีต่อไทยเป็น เจ้าเมืองในดินแดนส่วนนี้ ตลอดจนการใช่วิธีแบ่งแยกแล้วปกครอง เพื่อตอนกำลังของปัตตานีให้อ่อนลง ส่วนระดับ เมืองล่างนั้นได้เริ่มใช่วิธีการที่สมัยปัจจุบันเรียกว่า การผสมกลมกลืน ขึ้น

แต่วิธีการต่าง ๆ ทั้งในระดับ เมืองบนและ เมืองล่างในช่วงแรกนี้เป็นเพียงระยะเริ่มต้น และ เป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น ลักษณะการปกครองของไทยในดินแดนส่วนนี้จึงยังมีสภาพหละหลวมไม่รัดกุมเพียงพอ และรัฐบาลยังไม่สามารถสร้างความเป็นหนึ่งเดียวกันขึ้นในดินแดนส่วนนี้ได้ ซึ่งเป็นอันตรายต่ออธิปไตยของไทยในดินแดนส่วนนี้ โดยเฉพาะในระยะที่มหาอำนาจตะวันตกเข้ามาแสวงหาอาณานิคมในย่านนี้ ดินแดนส่วนที่เป็นมณฑลปัตตานีซึ่งมีทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์แหล่งหนึ่งในแหลมมลายู จึงอยู่ในภาวะคับขันขึ้น เป็นลำดับ เพราะการปกครองภายในนั้น รัฐบาลก็ยังไม่สามารถควบคุมได้เต็มที่ เจ้าเมืองยังคงมีอำนาจอิสระที่จะปกครองบ้านเมืองในลักษณะ "กึ่งเมือง" ซึ่งก่อความเดือดร้อนแก่ราษฎรเสมอมา ประกอบกับบรรดาหัวเมืองมลายูได้ถือโอกาสแทรกแซงอิทธิพลเข้ามาทาง เจ้าเมือง เหล่านี้ โดยขออภิสิทธิ์และสัมปทานต่าง ๆ จากเจ้าเมืองกันเอง ก่อให้เกิดปัญหาทั้งทางการเมืองการปกครองที่ยุ่งยากใจแก่รัฐบาลไทย เป็นอันมาก ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงโปรดเกล้าฯ ให้ปรับปรุงระบบการควบคุมใหม่ทั้งหมด ด้วยการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เพื่อสร้างความเป็นเอกภาพทางการเมืองการปกครองขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. 2430 พ.ศ. 2435 และ พ.ศ. 2437 เป็นต้นมา โดย เริ่มตนปฏิรูปการปกครองดินแดนส่วนที่เป็นมณฑลปัตตานีใน พ.ศ. 2439 ซึ่งกล่าวในช่วงที่ 2

2. ช่วงที่สอง เป็นสมัยปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานี ในช่วงนี้ไทยได้ดำเนินการยกเลิกฐานะประเทศราชของปัตตานี และ เปลี่ยนแปลงลักษณะการปกครอง เป็นแบบ

เทศาภิบาล โดยแบ่งระยะการดำเนินงานเป็น 2 ระยะ ดังนี้

ระยะแรก ตั้งแต่ พ.ศ. 2439 - 2449 เป็นระยะที่รัฐบาลไทยภายใต้การควบคุมของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และสมเด็จพระบวรราชเจ้ามหาสุรสิงหนาท เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ได้ดำเนินการปฏิรูปการปกครองดินแดนส่วนนี้ด้วยวิธีค่อยเป็นค่อยไปแบบประนีประนอมต่อกัน คือยอมผ่อนผันและแบ่งปันผลประโยชน์ให้แก่บรรดาเจ้าเมืองและราษฎรในดินแดนส่วนนี้เป็นพิเศษ พร้อมกับเริ่มจัดระเบียบแบบแผนการปกครองภายในดินแดนส่วนนี้ โดยมีเจ้าพระยาบวรราช (ปั้น สุขุม) เมื่อครั้งเป็นพระยาสุขุมย์วิริยิต ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครราชสีมาเป็นกลจักรสำคัญ ซึ่งในครึ่งหลังของระยะแรกคือตั้งแต่ พ.ศ. 2444 (ร.ศ. 120) เป็นต้นมา รัฐบาลก็สามารถจัดการปกครองดินแดนส่วนนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น จนสามารถยกเลิกฐานะประเทศราชของปัตตานีที่มีมาแต่เดิมได้สำเร็จในปี พ.ศ. 2448 ขณะเดียวกันในระยะนี้รัฐบาลไทยพยายามดำเนินนโยบายทางการทูตเพื่อป้องกันการคุกคามของมหาอำนาจตะวันตกโดย เฉพาะอังกฤษซึ่งคุกคามดินแดนส่วนนี้ตลอดเวลา จนในที่สุดจึงยุติกันด้วยสัญญาระหว่างอังกฤษกับไทยในเดือนมีนาคม ปลายปี พ.ศ. 2451 ซึ่งอังกฤษยอมตกลงไม่เข้าคุกคามดินแดนส่วนนี้อีกต่อไป โดยฝ่ายไทยยินยอมสูญเสียดินแดนส่วนที่ไทยไม่สามารถปกครองเองได้ให้แก่อังกฤษไป การดำเนินงานของไทยในระยะแรก (พ.ศ. 2439 - 2449) นี้ จึงนับเป็นความสำเร็จอันงดงามของรัฐบาลไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ระยะที่ 2 เริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2449 จนถึง พ.ศ. 2474 เป็นระยะที่รัฐบาลจัดการปกครองดินแดนส่วนนี้เป็นมณฑลเทศาภิบาลโดยเฉพาะขึ้น เรียกว่า มณฑลปัตตานี โดยมีลักษณะแบบแผนและนโยบายการปกครองแบ่งเป็น 3 ตอน คือ

ตอนที่ 1 ตั้งแต่ พ.ศ. 2449 - 2458 เป็นตอนที่สมเด็จพระบวรราชเจ้ามหาสุรสิงหนาทดำรงตำแหน่ง เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ดังนั้นแบบแผนและนโยบายสำหรับปกครองมณฑลปัตตานีในตอนแรกนี้ จึงมีลักษณะคล้ายคลึงกับระยะ พ.ศ. 2439 - 2449 คือรัฐบาลยอมผ่อนผันทุกอย่างเป็นพิเศษสำหรับมณฑลปัตตานี ในฐานะที่มีราษฎรส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม และนับถือศาสนาอิสลาม ซึ่งแตกต่างจากราษฎรทั่วไปในพระราชอาณาจักรไทยทั้งในทางเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรม

การดำเนินงานของรัฐบาลในตอนแรกจึงคำนึงถึงความแตกต่าง เหล่านี้ของมณฑลปัตตานี เป็นพิเศษ โดยกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ควบคุมและประสานงานของทุกกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับมณฑลปัตตานีและ เป็นผู้คัดเลือกบุคคลากรสำหรับปฏิบัติงานในมณฑลปัตตานีเอง

ตอนที่ 2 ตั้งแต่ พ.ศ. 2458 จนถึง พ.ศ. 2465 เป็นตอนที่มีการเปลี่ยนแปลงทั้งแบบแผนและนโยบายการปกครองโดยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงโปรดเกล้าฯ ให้สมุหเทศาภิบาลขึ้นตรงต่อพระองค์ และมีอุปราชภาคช่วยควบคุมกิจการของมณฑลเทศาภิบาลอีกชั้นหนึ่ง มณฑลปัตตานีซึ่งรวมอยู่ในมณฑลภาคปักษ์ใต้จึงต้องขึ้นกับอุปราชภาคที่นครศรีธรรมราช ขึ้นตอนในการดำเนินงานจึงมีเหมือนกับ เมื่อครั้ง เป็นบริเวณ 7 หัวเมือง ซึ่งไม่เป็นเอกเทศและลาซา ยิ่งไปกว่านั้น ในช่วงนี้แต่ละกระทรวงต่างสามารถส่งราชการและส่งราชการของกระทรวงนั้น ๆ ปฏิบัติหน้าที่ในมณฑลปัตตานีได้อย่างเต็มที่เหมือนมณฑลเทศาภิบาลทั่วไป โดยไม่มีการคำนึงถึงความแตกต่างทางเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมของมณฑลปัตตานีกันมากนัก และราชการทุกอย่างไม่ของฉนวนการ เห็นชอบของกระทรวงมหาดไทยตั้งแต่เดิม ลักษณะการปกครองของไทยในตอนี่ 2 จึงมีลักษณะสับสนต่างฝ่ายต่างจัด และมีลักษณะที่เน้นชาตินิยมมากขึ้น ซึ่งขัดแย้งและแตกต่างกับแบบแผนในตอนแรกโดยสิ้นเชิง สร้างความเดือดร้อนแก่ราษฎรส่วนใหญ่ในมณฑลปัตตานีเป็นอันมาก เพราะการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ กระทบกระเทือนต่อเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมของท้องถิ่นซึ่งเป็นเรื่องจิตใจ ในที่สุดจึงเกิดปฏิกริยาต่อต้านขึ้น

ตอนที่ 3 เริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2466 ซึ่งเป็นระยะหลังการปราบปรามการต่อต้าน
ใน พ.ศ. 2465 แล้ว จนถึง พ.ศ. 2474 ซึ่งยุบเลิกมณฑลปัตตานี นับเป็นตอนสุดท้ายของ
การปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานี ซึ่งในตอนนี้อำนาจพระยาบวรราช (ปิ่น สุขุม) ใต้เข้ามี
บทบาทเกี่ยวกับการจัดการปกครองมณฑลปัตตานีโดยตรงอีกครั้งหนึ่ง ในฐานะ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ดังนั้นแบบแผนและนโยบายสำหรับปกครองมณฑลปัตตานีตอนที่ 3 จึงมี
ลักษณะคล้ายคลึงกับตอนที่ 1 คือยังคงยึดถือหลักประนีประนอมและยอมถอยผ่อนผันทุกอย่าง เป็น
พิเศษ เพื่อสร้างความกลมเกลียวกัน เพียงแต่ในตอน 3 นั้นมีการกำหนดเป็นกฎ
สำหรับปฏิบัติสำหรับการปกครองดินแดนส่วนนี้ขึ้น เป็นหลักรัฐประศาสน์นโยบายอย่างแน่ชัดกว่า

ตอนแรก และมีผลให้รัฐบาลสามารถปกครองมณฑลปัตตานีได้ด้วยความเรียบร้อยจนตลอดสมัยเทศาภิบาล

ลักษณะการปกครองของไทยในดินแดนส่วนที่เป็นมณฑลปัตตานีทั้ง 2 ช่วง โดยสรุปก็กล่าวได้ว่ามีข้อสังเกตุ 4 ประการคือ

ประการแรก การขยายหรือแผ่ อำนาจของไทยในดินแดนส่วนนี้เป็นไปในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป เป็นวิวัฒนาการที่ละขั้นตอน คือ จากเดิมที่ปัตตานีเป็นอิสระอย่างเต็มที่ และมีเจ้าเมืองสืบตระกูลกันปกครองบ้านเมืองตามประเพณีท้องถิ่น คอย ๆ เปลี่ยนเป็นฝ่ายไทย เขาไปมีอำนาจควบคุม แวดล้อมและยกเลิกตำแหน่งเจ้าเมือง ตลอดจนสามารถเข้าไปจัดการปกครองภายในดินแดนส่วนนี้ทุกด้านเป็นลำดับ โดยไม่ผิดพลาดตามที่ ลักษณะเช่นนี้นับเป็นวิธีการอย่างหนึ่งซึ่งผู้บริหารประเทศของไทยในอดีตใช้ในการดำเนินงานต่าง ๆ เสมอมา จนอาจกล่าวได้ว่าวิธีการที่พระราชอาณาจักรไทย เป็นอันหนึ่งใจเดียวกันสืบมาถึงปัจจุบันนั้น เป็นเพราะวิธีการดำเนินงานแบบค่อยเป็นค่อยไปทั้งสิ้น

ประการที่สอง ตลอดเวลาที่ไทยปกครองดินแดนส่วนที่เป็นมณฑลปัตตานี รัฐบาลต้องประสบปัญหาต่อต้านหรือปฏิกริยาชักขึ้น เพื่อความเป็นอิสระตลอดมา โดยในระยะแรกเป็นปฏิกริยาเฉพาะในหมู่เจ้าเมืองบางกนบางสมัยเท่านั้น แต่ในระยะหลังคือตั้งแต่มีการปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานี ใค้มีปฏิกริยาต่อต้านเกิดขึ้นเสมอเรื่อยมา และเป็นปฏิกริยาที่ขยายขอบเขตกว้างขวางขึ้นทั้งในแง่กำลังคนและเป้าหมาย กล่าวคือ ในระยะหลังนี้มีราษฎรจำนวนหนึ่งเข้าร่วมมือกับอับดุลกาเดร์ อดีตเจ้าเมืองปัตตานีที่ถูกปลดจากตำแหน่งเมื่อ พ.ศ. 2445 มากขึ้น ส่วนเป้าหมายนั้นแต่เดิมเป็นไปในลักษณะต้องการตำแหน่งและอำนาจคืน ระยะต่อมาคล้ายเป็นต้องการดินแดนทั้งหมดกลับคืน โดยอ้างว่าความแตกต่างทาง เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรม ซึ่งลักษณะเช่นนี้ยังคงมีถึงปัจจุบัน นับเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการปกครองของไทยในดินแดนส่วนนี้เป็นอันมาก ทั้งนี้เนื่องจากความผิดพลาดของการดำเนินงานในบางสมัย และผู้ดำเนินงานบางคนโดยเฉพาะบรรดาข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในดินแดนส่วนนี้บางคนนอกจากไม่มีความรู้ความเข้าใจในลักษณะพิเศษเฉพาะท้องถิ่น ชำกความอคติและอคติธรรมแล้ว

ยัง เป็นผู้ที่มีทัศนคติไม่ถือเอาราชฐานใหญ่ในดินแดนส่วนนี้ด้วย¹ ปัญหาการต่อต้านจึงมีลักษณะ
บานปลาย เรื่อยมา

ประการที่สาม ทุกครั้งที่รัฐบาลสามารถปราบหรือปราบปรามปฏิกริยาที่เกิดขึ้นได้
รัฐบาลจะแน่อนางเขาไปปกครองภายในดินแดนส่วนนี้มากขึ้นกว่าเดิม โดยใช้อำนาจ หรือ
"พระเดช" เป็นหลักในการรักษาความสงบภายใน และใช้นโยบายฉนวนกันทุกอย่าง เป็น
พิเศษควบคู่กับการทำนุบำรุงบ้านเมืองให้เจริญขึ้น อันเป็นนโยบายทางการเมืองหรือการใช้
"พระคุณ" คู่กับพระเดชด้วยเสมอ ซึ่งวิธีการปกครองโดยพระเดชพระคุณควบคู่กัน เช่นนี้
นับเป็นวิธีการปกครองอย่างหนึ่งของไทยที่ใช้ในการปกครองทั่วไป แต่สำหรับการใช้
"พระเดช" โดยใช้อำนาจทหาร เขาคืบคลานโดยตรงในดินแดนส่วนนี้ กระทำเฉพาะกรณีที่ได้
จำเป็นและเพียงชั่วระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น ทั้งนี้จะเห็นได้จากรายงานของ เจ้าพระยา
บรมราช (ปั้น สุขุม) เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยซึ่งเขาใจสภาพท้องถิ่นส่วนนี้เป็นอย่างคี่
ตอนหนึ่งว่า

๒...การที่ส่งทหารรักษาวัง 1 กองพันออกไปรักษาการในเขตลพบุรีนั้น คิด
ควมเกล้าฯ ว่า พอแก่กาลแล้ว ถ้าจะให้ยุบออกไปเกรงควมเกล้าฯ ว่าจะไม่มก
งาม ข้างใด...จักการถอนกลับไปไปยังนครศรีธรรมราชตามเดิม...แต่เพื่อที่จะ
ให้หายความวุ่นวายของ เจ้าพนักงานบางคนในเรื่องถอนทหารนี้ กระทรวงมหาด
ไทยใด...จักจางตำรวจสมักเพิ่มขึ้นในพอสมควรแก่การอีก...²

¹ ฉะอม นະมาตร์ "ทัศนคติและความรู้สึกของข้าราชการที่เป็นอุปสรรคต่อนโยบาย
บูรณาการทางการเมืองและการผสมกลมกลืนทางวัฒนธรรมของไทย : ศึกษากรณี
ชาวไทยมุสลิมภาคใต้" ใน วารสารอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร 2 : 84-106
ธันวาคม 2520 - พฤษภาคม 2521

² กองกฎหมาย เหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.22/15
รายงานเจ้าพระยาบรมราชทรวจจิรราชการมณฑลปัตตานี ที่ 2/1462 ลงวันที่ 20 มิถุนายน
พ.ศ.2466

ลักษณะ เชนนี้มีส่วนสำคัญทำให้รัฐบาลสามารถปกครองมณฑลปัตตานีในระยะหลังปี พ.ศ.2465 ได้โดยสงบ ดังนั้นจึงกล่าวไ้ว่าการใช้อำนาจปกครองจำเป็นต่องำเนินถึง กาล เพระควบเสมอ

ประการที่ 4 เกี่ยวกับนโยบายและการดำเนินงานของรัฐบาลในดินแดนส่วนนี้ มีข้อสังเกตว่านโยบายหลักที่รัฐบาลทุกสมัยปฏิบัติสืบต่อกันมา คือ พยายามรักษาดินแดนส่วนนี้ ไว้ในพระราชอาณาจักรไทย เพื่อสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันขึ้น แต่วิธีดำเนินงาน ในแต่ละสมัยแตกต่างกัน ถึงแม้จะเห็นได้จากในช่วงปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานีระหว่างปี พ.ศ.2449 ถึง พ.ศ.2474 ซึ่งเพียงระยะเวลาประมาณ 25 ปี ได้มีการเปลี่ยนแปลง แนวทางการดำเนินงานถึง 3 ครั้ง ในลักษณะที่เปลี่ยนไปเปลี่ยนมาอันเป็นการสูญเสียเวลา ของการพัฒนาเป็นอย่างมาก ลักษณะการดำเนินงานที่ขาดความต่อเนื่องกัน เชนนี้ มีส่วน สำคัญทำให้การปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานีเกิดความชักช้าขึ้นตลอดเวลา และไม่สามารถสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้เท่าที่ควร

อย่างไรก็ตาม จากลักษณะการดำเนินงาน เป้าหมายและนโยบายของการดำเนินงาน ผลกระทบของการดำเนินงานที่ได้ศึกษามาโดยตลอด อาจกล่าวไ้ว่าการปฏิรูป การปกครองมณฑลปัตตานีเป็นวิธีการรักษาอธิปไตยของไทยในดินแดนส่วนนี้ และเป็นส่วน หนึ่งของการสร้างเอกภาพทางการเมืองการปกครองของไทย ซึ่งมีผลสืบมาถึงปัจจุบันโดยเฉพาะผล ที่มีสืบมานั้น มีทั้งในแง่ผลประโยชน์ของประเทศชาติและแง่ของปัญหาที่จะต้องปรับปรุงแก้ไข กันต่อไปด้วยความระมัดระวัง

ดังนั้น เพื่อให้เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานเกี่ยวกับการปกครองในปัจจุบัน จึงขอสรุปบทเรียนจากอดีตโดยอาศัยการศึกษาประวัติศาสตร์การปกครองท้องถิ่นส่วนนี้เป็น บรรทัดฐาน เพื่อเสนอแนะต่อผู้บริหารการปกครองดังนี้

ประการแรก การปกครองดินแดนส่วนที่มีความแตกต่างทาง เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ขนบธรรมเนียมประเพณี และมีวัฒนธรรมเฉพาะท้องถิ่น เชน มณฑลปัตตานี จำเป็น อย่างยิ่งที่จะต้องคำนึงถึงความแตกต่างขั้นพื้นฐานเหล่านี้ควบเสมอ เพื่อป้องกันมิให้เกิด การกระทบกระเทือนจิตใจโดยไม่จำเป็น สมควรที่จะ เน้นนโยบายสร้างความกลมเกลียวกัน มากกว่าการ เน้นนโยบายผสมกลมกลืน เพราะการผสมกลมกลืนก่อให้เกิดปฏิกิริยาว่ากว่า การสร้างความกลมเกลียว

ประการที่สอง แนวนโยบายและวิธีดำเนินการปกครอง หรือการดำเนินงานทุกอย่างที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับประชาชน ควรยึดหลักเมตตาธรรม มีการผ่อนสั้นผ่อนยาว หรือจะดุนอดวักตามสมควร ควบความรอบคอบและเหมาะสมกับกาลเทศะ เพื่อให้ประชาชนได้รับทั้งความสะดวกความสบายและความเป็นธรรมด้วยกัน โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ทางการ เมืองการปกครอง เป็นสำคัญ ยิ่งกว่าผลประโยชน์อื่นใด ด้วยความยุติธรรมและจริงใจ

ประการที่สาม เกี่ยวกับการบริหาร ควรสนับสนุนประสานงานการดำเนินงานเฉพาะกิจ เพื่อให้สามารถดำเนินการนั้น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่ซ้ำซ้อนหรือสับสนกัน

ประการที่สี่ สิ่งจำเป็นที่ควรเร่งรัดพัฒนาให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น คือ การพัฒนาทางเศรษฐกิจ การศึกษา และการสาธารณสุข ในทุกท้องถิ่น เพราะสิ่งเหล่านี้เกี่ยวข้องกับประชาชนทุกคนโดยตรงซึ่ง เกี่ยวพันกับความมั่นคงและความเจริญของประเทศด้วย

ประการที่ห้า เกี่ยวกับกลไกในการดำเนินการที่สำคัญ คือ ศักยภาพ ภูมิปฏิบัติงาน ทั้งในระดับบริหารและระดับดำเนินการ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการปรับปรุงให้เหมาะสมยิ่งขึ้น โดยจะต้องพิจารณาคัดเลือกเฉพาะผู้มีคุณสมบัติครบถ้วน มีความสามารถเหมาะสมกับหน้าที่และท้องถิ่นอย่างแท้จริง มีคุณธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต ความจริงใจประจำตัว และมีทัศนคติที่ดีต่อหน้าที่และท้องถิ่นนั้น โดยมีระบบควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากร เหล่านี้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

ประการสุดท้าย เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาค้าง ๆ ควรรีบแก้ไขที่ต้นเหตุอย่างรอบคอบทันที ดังที่เจ้าพระยาบวรราช (ปั้น สุขุม) เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย (พ.ศ. 2465 - 2469) ได้เสนอความเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหามลพิษในมณฑลปักษ์ใต้ เมื่อวันที่ 21 มิถุนายน พ.ศ. 2466 ตอนหนึ่งว่า

○...จำเป็นที่จะต้องรีบเร่งจัดการรื้อย้ายเสียโดยด่วน ไม่ควรเป็นห่วงใยในการใด ๆ ยิ่งกว่าบ้านเมือง กล่าวคือ ความจริงมีอยู่อย่างใดที่ควรจะต้องแก้ไข ก็จะต้องสั่งการไปทันที ที่จะกลมเกลื่อนปกปิดอย่างใดก็คงไม่สิ้นเสียงไก่อ จึงควรทำให้เห็นใจว่าตรงไปตรงมา ถ้าถึงไวชาก็ว่าดีกว่าจะเป็นเหตุไม่เรียบร้อย

รอยเกิดขึ้น แต่อาจจะรีบแก้ไขให้ความพอใจบ้างแล้ว เชื่อว่าบ่เกลตาว่า อาจ
ทำให้หยุดยั้งไปทั้งความคิดและการกระทำ...

ความคิดเห็นถึงกล่าวแนะจะได้เสนอตั้งแต่ปี พ.ศ.2466 ซึ่งเป็นเวลาหลายปีแล้ว
ก็จริง แต่ยังมีเป็นวิธีแก้ไขปัญหาที่ดีที่สุดในวิธีหนึ่ง ซึ่งสามารถนำโซ่แก้ไขปัญหิต่าง ๆ ใน
ปัจจุบันได้เป็นอย่างดี สมควรที่ผู้บริหารประเทศที่ปรารถนาดีต่อชาติอย่างจริงใจนำไป
ปฏิบัติกันทันที..

1 กองจดหมาย เหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.22/15
เจ้าพระยาบวรราชมารการมบัณฑูล ร.6 ที่ 5/1854 ลงวันที่ 21 มิถุนายน พ.ศ.2466

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

1. เอกสารชั้นต้น (Primary Sources)

1.1 เอกสารที่ยังไม่ได้ตีพิมพ์

จดหมาย เหตุแห่งชาติ, กอง กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 4 ราชการกรมพระกลาโหม

เล่ม 5 จ.ศ.1214

เอกสารรัชกาลที่ 5 ราชการกรมพระกลาโหม เล่ม 7 จ.ศ.1234

เอกสารรัชกาลที่ 5 สารบาญสมณพิเศษ เล่ม 4 จ.ศ.1240 - 1241

เอกสารรัชกาลที่ 5 ต.11.3/1 รายงานสืบราชการหัวเมืองปากใต้แหลม

มลายู ร.ศ.107

เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.1.1/6 ระยะทางเที่ยวทางบก ทางเรือ รอบแหลม

มลายู ลงวันที่ 16 เมษายน - 2 มิถุนายน ร.ศ.109

เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.1.4/1 เจ้านายและข้าราชการกรมบังคับมณฑลความ

เห็นจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการแผ่นดิน ร.ศ.103 ลงวันที่ 8 มกราคม ร.ศ.103

เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.1.3/4 ขอบังคับศาลหัวเมืองแขก 7 เมือง ลงวันที่

23 กุมภาพันธ์ ร.ศ.116

เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.11/1 พระราชหัตถเลขารัชกาลที่ 5 ถึงกรมหมื่น

ดำรงราชานุภาพ สำนักราชเลขที่ 143/454 ลงวันที่ 18 มกราคม ร.ศ.114

เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.12ก/24 ใบบอกพระยาสาบบุรีถึงสมุหนกลาโหมว่า

ชาวเมืองกลันตันเข้ามาทำดีบุกที่แขวงเมืองสาบบุรี ลงวันที่ 10 สิงหาคม ร.ศ.108

เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.14/58 พระยาสุขุมโยธินิทรายงานตรวจจัดราชการ

เมืองตานี ลงวันที่ 5 สิงหาคม ร.ศ.118

เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.14/74 เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเสด็จตรวจ

ราชการหัวเมืองปักษ์ใต้ ลงวันที่ 7 ธันวาคม ร.ศ.115

เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.14/98 พระบรมราชาบายพระราชทานเจ้าพระยา

เทเวศรวงษ์วิวัฒน์ ลงวันที่ 22 เมษายน ร.ศ.113

- จดหมาย เหตุแห่งชาติ, กอง กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.16/3 เรื่องเลข
แลภาชีอากร เมืองยะหริ่ง ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ - 28 มีนาคม ร.ศ.111
- เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.22ง/4 เขตแดนในระหว่าง เมืองไทรบุรี รามัน
ที่คาบเกี่ยวกับ เมือง เประ ลงวันที่ 1 ๗ 9 จ.ศ.1242 - 1 ๗ 11 จ.ศ.1245
- เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.22ง/5 เขตแดนในระหว่าง เมืองไทรบุรี รามัน
ที่คาบเกี่ยวกับ เมือง เประ ลงวันที่ 7 ๔ 12 จ.ศ.1245 - 5 ๗ 4 จ.ศ.1247
- เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.22ง/6 เขตแดนในระหว่าง เมืองไทรบุรี รามัน
ที่คาบเกี่ยวกับ เมือง เประ ลงวันที่ 3 10 5 จ.ศ.1247 - 2 ๗ 4 จ.ศ.1248
- เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.22ง/7 ความเขตแดน เมืองรามันกับ เมือง เประ
ซึ่ง เกี่ยวข้องกัน ลงวันที่ 5 8 7 จ.ศ.1247 - 3 กุมภาพันธ์ ร.ศ.117
- เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.22ง/8 เขตแดนในระหว่าง เมืองไทรบุรี รามัน
ที่คาบเกี่ยวกับ เมือง เประ ลงวันที่ 1 ๗ 5 จ.ศ.1248 - 28 มกราคม ร.ศ.111
- เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.28.2/9 เลขและ เงินค่าราชการมณฑลปัตตานี
ลงวันที่ 19 กรกฎาคม ร.ศ.129
- เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/2 เรื่องจัดการการเมืองแขกทั้ง 7 เมือง
ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน ร.ศ.117 - 1 กรกฎาคม ร.ศ.119
- เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/5 รายงานคดีศาลบริเวณแขก 7 เมือง มีคดีความ
แลคำพิพากษา ลงวันที่ 29 สิงหาคม ร.ศ.120 - 25 ธันวาคม ร.ศ.125
- เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/6 มณฑลปัตตานี เรื่องจัดระเบียบปกครองแขก
7 หัวเมือง ลงวันที่ 17 กันยายน - 30 มีนาคม ร.ศ.120
- เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/11 พงษาวการ เมืองแขก หลวงรักษาพลสยาม
เรียบเรียงให้หลวงจีนคนานุรักษ์ ลงวันที่ 3 กรกฎาคม ร.ศ.114
- เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/13 จัดระเบียบปกครองบริเวณแขก 7 หัวเมือง
ลงวันที่ 1 เมษายน ร.ศ.121 - 25 กรกฎาคม ร.ศ.125
- เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/16 เก็บเงินค่าราชการแทนส่วยต้นไม้เงินทอง
และ เพิ่มผลประโยชน์พระยาเมืองบริเวณ 7 หัวเมือง ลงวันที่ 18 มิถุนายน ร.ศ.121 -
16 ธันวาคม ร.ศ.124

จดหมาย เหนือแห่งชาติ, กอง กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/18 ประชุมพระยา
แขกปลอญราชการ ลงวันที่ 8 สิงหาคม - 2 กันยายน ร.ศ.121

_____ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/20 รายงานพระยาสุมนัชนวินิต เรื่องจัดการ
หัวเมืองแขก 7 เมือง ลงวันที่ 27 ตุลาคม ร.ศ.121 - 30 ธันวาคม ร.ศ.123

_____ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/25 เรื่องจัดการบำรุงบริเวณ 7 เมือง แลเจ้า
มิสเตอร์ เซ ส่งออกไปจัดการ กับตั้งกองสอดแนม ลงวันที่ 27 เมษายน - 27
พฤษภาคม ร.ศ.123

_____ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/26 พระยาเพชรภินาถนุวารราชการ เมืองหนองจิก
ออกความเห็นเรื่องจัดการบ้านเมือง ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน ร.ศ.113

_____ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/27 เรื่องผลประโยชน์ เมืองหนองจิกแลเมืองแขก
7 หัวเมือง ลงวันที่ 16 กรกฎาคม ร.ศ.114 - 25 พฤษภาคม ร.ศ.115

_____ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/28 เรื่องจัดการบ้าน เมืองมณฑลปัตตานี ลงวันที่
20 มีนาคม ร.ศ.114 - 9 พฤษภาคม ร.ศ.117

_____ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/29 เรื่องหลวงพรหมภักดีโยธนายเหลี่ยน ลงวันที่
25 - 27 มีนาคม ร.ศ.116

_____ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/32 เรื่องพระพิพิธภักดี เจ้าเมืองตานีไปเมือง
สิงคโปร์ ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน - 20 มกราคม ร.ศ.117

_____ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/36 จับพระยาตานี (อับดุล กาเค) ตลอดจนถึง
การขอพระราชทานโทษและร้องขอพระมหากรุณาต่าง ๆ ลงวันที่ 28 มีนาคม ร.ศ.
120 - 24 ตุลาคม ร.ศ.125

_____ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/41 แขกหะยีปละกับพวกตั้งตัว เป็นญิว เศษที่มณฑล
ปัตตานี ร.ศ.128 ลงวันที่ 3 สิงหาคม ร.ศ.128

_____ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/42 ราษฎรอพยพเข้าออกในมณฑลปัตตานี ลงวันที่
26 พฤษภาคม - 20 กันยายน ร.ศ.129

_____ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/44 รายงานเมือง เประ ลงวันที่ 3 พฤษภาคม
ร.ศ.109 - 9 ตุลาคม ร.ศ.122

จดหมายเทศแห่งชาติ, กอง กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/53 พระโยชาน
นุประดิษฐ์คิดจะยกเมืองปวิงขึ้นต่อกรุงเทพฯ แลเก็บเงินราษฎรมาถวาย ร.ศ.112

_____ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/56 เรื่อง เมืองยิหวิง ลงวันที่ 7 สิงหาคม ร.ศ.
120 - 20 ตุลาคม ร.ศ.127

_____ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/58 พระยาบิหวิงคุมพรรคพวกปล้นบ้านหนิกวน
เมืองสงขลา ลงวันที่ 24 ตุลาคม ร.ศ.124

_____ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/62 พระยาระแงะยกกองเสด็จให้รายาอิทธิ
ทำการทางๆใน เมืองระแงะแล้วตกคตมาถึงบริษัทลิซ ลงวันที่ 27 ตุลาคม - 9 พฤศจิกายน
ร.ศ.117

_____ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/64 เมืองระแงะ ลงวันที่ 26 มกราคม ร.ศ.
120 - 7 กันยายน ร.ศ.123

_____ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/65 พาพระยาระแงะมาไว้สงขลาจนถึงพระยา
ระแงะขึ้นทาบบน ลงวันที่ 31 มีนาคม ร.ศ.120 - 29 เมษายน ร.ศ.122

_____ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/68 ราชการเมืองรามัญและจะให้มิชานหลวงทาง
แหลมมลายูขางวันออก ลงวันที่ 7 พฤษภาคม - 25 ตุลาคม ร.ศ.112

_____ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/69 เรื่องจีนเมือง เประ เขามาตั้งกองในแขวง
เมืองรามัญ ลงวันที่ 22 มิถุนายน - 2 กรกฎาคม ร.ศ.112

_____ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/70 รายงานการบ้านเมืองของ เมืองรามัญ
ลงวันที่ 6 กันยายน ร.ศ.112 - 11 ตุลาคม ร.ศ.113

_____ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/71 รูกแดนเมืองรามัญ ลงวันที่ 25 - 30
มิถุนายน ร.ศ.114

_____ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/74 เรื่องพระยารามัญขอขมเงินคลังมณฑลท่า
เครื่องราชบรรณาการ ลงวันที่ 10 ตุลาคม - 13 ธันวาคม ร.ศ.119

_____ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/93 เรื่องปกครองหัวเมืองแขกแลหัว เมืองลาว
(เมืองสาบ) ลงวันที่ 21 พฤศจิกายน - 23 มกราคม ร.ศ.121

จดหมาย เหตุแห่งชาติ, กอง กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.62.1/25 เรื่อง
เมืองระแงะวาดวยราชการแลเรื่องมรกก ลงวันที่ 9 สิงหาคม ร.ศ.109 - 25
 มกราคม ร.ศ.110

เอกสารรัชกาลที่ 5 ศ.2/5 ตรวจและจัดโครงการศึกษา ลงวันที่ 21
 มิถุนายน ร.ศ.117 - 29 กันยายน ร.ศ.129

เอกสารรัชกาลที่ 5 ศ.12/7 รายงานประชุมพิเศษ เรื่องจัดการศึกษาทั่ว
ประเทศ ลงวันที่ 26 กันยายน ร.ศ.117

เอกสารรัชกาลที่ 5 อ.3/6 พระราชดำรัสรัชกาลที่ 5 ทรงในที่ประชุม
เสนาบดี เรื่องทำหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีกับอังกฤษ ร.ศ.128 ลงวันที่ 8
 กรกฎาคม ร.ศ.128

เอกสารรัชกาลที่ 6 ค.1/26 เรื่องจ่ายเงินรับจำนำค้ำประกันของพ่อค้าในมณฑล
ภูเก็ตและมณฑลปัตตานี พ.ศ.2457 - 2466

เอกสารรัชกาลที่ 6 ค.1/38 พระราชดำริ เรื่องเทศาภิบาล กรมหลวงจันท
บุรีนฤนาถถึงพระยาบุรุษรัตนราชพัณ ลงวันที่ 26 มิถุนายน พ.ศ.2459

เอกสารรัชกาลที่ 6 ค.8.1/1 งบประมาณพแนกกระทรวงมหาดไทย
 ลงวันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ.2457

เอกสารรัชกาลที่ 6 ค.8.2/2 รายงานงบประมาณประจำปี พ.ศ.2455

เอกสารรัชกาลที่ 6 ค.17/8 ประกาศเปลี่ยนอัตราเงินค่าราชการใน
มณฑลปัตตานี ลงวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ.2461

เอกสารรัชกาลที่ 6 ค.17/9 พระราชบัญญัติเก็บเงินรัฐูปการ พ.ศ.2462

เอกสารรัชกาลที่ 6 ค.18/2 ภาษีโคกระบือ ลงวันที่ 8 ธันวาคม ร.ศ.129

เอกสารรัชกาลที่ 6 ค.18/16 ภาษียางรับเบอร์ ลงวันที่ 30 เมษายน
 พ.ศ.2463

เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.1/42 เรื่องให้ข้าราชการผู้ใหญ่ออกไปสืบสวนผู้ราย
ควยตนเอง ไม่ลงวันที่ เดือนสิงหาคม พ.ศ.2466

จดหมายเหตุแห่งชาติ, กอง กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.1/56 เจ้าพระยา
บรมราชจักราชวรการกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ.2465 - 7 พฤษภาคม
พ.ศ.2468

เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.1/57 ขอขังตั้งลักษณะปกครองหัว เมืองชั่วคราวของ
เจ้าพระยาบรมราช ลงวันที่ 9 - 14 สิงหาคม พ.ศ.2465

เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.3.1/57 กรมพระดำรงราชานุภาพลาออก ทรงตั้ง
เป็นเสนาบดีที่ปรึกษา ตั้งพระยาอำมาตยาธิบดีเป็นผู้รั้ง เสนาบดีมหาดไทย ลงวันที่
6 สิงหาคม พ.ศ.2458

เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.3.1/193 ประกาศเปลี่ยนตำแหน่งสมุหเทศาภิบาล
บางมณฑล ลงวันที่ 12 กรกฎาคม พ.ศ.2466

เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.3.2/39 ประกาศเปลี่ยนคำว่าเมือง เป็นจังหวัด
ลงวันที่ 5 พฤษภาคม พ.ศ.2459

เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.3.2/42 ประกาศใช้ชื่ออำเภอที่เปลี่ยนใหม่ให้ตรงกับ
ชื่อตำบลที่อ้างว่าการอำเภอ ลงวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ.2459

เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.3.3/1 เจ้าพระยาบรมราชเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย
ตรวจราชการหัว เมืองภาคเหนือ ที่ 34/11560 ลงวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ.2465

เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.3.3/2 เจ้าพระยาบรมราชตรวจราชการมณฑลปักษ์ใต้
ที่ 7/2022 ลงวันที่ 28 มิถุนายน พ.ศ.2466

เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.3.3/3 กรมพระดำรงราชานุภาพตรวจราชการ
หัว เมืองปักษ์ใต้ ลงวันที่ 18 พฤษภาคม ร.ศ.131

เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.3.4/7 ข้ายากหมากแพงในมณฑลปัตตานี ลงวันที่
16 ตุลาคม ร.ศ.130

เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.15.1/15 ถนนในมณฑลปัตตานี ลงวันที่ 18 ตุลาคม
ร.ศ.130

เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.22/3 ผู้เศษปล้นอำเภอยะหา มณฑลปัตตานี ร.ศ.130
ลงวันที่ 14 กันยายน ร.ศ.130

จดหมายเทศน์แห่งชาติ, กอง กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.22/6 รายงาน
พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอภัยภูเบศรราชการมณฑลนครศรีธรรมราชแคว้นปัตตานี

ลงวันที่ 20 - 21 ตุลาคม พ.ศ.2457

เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.22/9 จัดวางพระเบี่ยงราชการในอำเภอเบตง

จังหวัดยะลา มณฑลปัตตานี ลงวันที่ 10 - 25 ตุลาคม พ.ศ.2461

เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.22/10 เรื่องตั้งพระยาเมืองในมณฑลปัตตานี และ

เรื่องเงินส่วนแบ่งของพระยาเมือง ที่ 14/6243 ลงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ.2465

เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.22/11 เรื่องนุราชมณฑลปัตตานีเกี่ยวกับอับดุลกาเดร์

ปีก 1 ลงวันที่ 1 - 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2465

เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.22/12 เรื่องนุราชมณฑลปัตตานีเกี่ยวกับอับดุลกาเดร์

ปีก 2 ลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2465 - 31 กรกฎาคม พ.ศ.2467

เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.22/13 เหตุการณ์ทางเมืองปัตตานี ลงวันที่ 5 - 21

มีนาคม พ.ศ.2465

เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.22/14 รายงานเจ้าพระยาบวรราชกรวจจักรราชการ

มณฑลปัตตานี ที่ 2/1452 ลงวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ.2466

เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.22/15 พระราชกระแสรัชกาลที่ 6 เรื่องรายงาน

การตรวจราชการหัวเมืองภาคใต้ ว่าด้วยเฉพาะเหตุการณ์มณฑลปัตตานี ลงวันที่ 24

มิถุนายน พ.ศ.2466

เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.22/16 จักราชการมณฑลปัตตานี อันเกี่ยวกับลัทธิ

และศาสนา ลงวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ.2466

เอกสารรัชกาลที่ 6 ย.4/11 สารตราเสนอขื่กระทรวงยุติธรรมถึงสมุห

เทศาภิบาลและอธิบดีผู้พิพากษาศาลมณฑลปัตตานี ลงวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ.2458

เอกสารรัชกาลที่ 6 ย.4/12 สารตราเสนอขื่กระทรวงยุติธรรมถึงสมุห

เทศาภิบาลมณฑลปัตตานี ที่ 1/2763 ลงวันที่ 15 กันยายน พ.ศ.2458

เอกสารรัชกาลที่ 6 ย.4/14 เจ้าพระยาอภัยราชา เสนาบดีกระทรวง

ยุติธรรมกราบบังคมทูลรัชกาลที่ 6 ที่ 29/3985 ลงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ.2461

จดหมาย เหตุแห่งชาติ, กอง กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ศ.1/1 รายงานการ
ประชุมอุปราชและสมุหเทศาภิบาลแผนกกระทรวงศึกษาธิการ ลงวันที่ 24 ธันวาคม
พ.ศ.2462

_____ เอกสารรัชกาลที่ 6 ศ.1/2 จักราชการในกระทรวงธรรมการ ลงวันที่ 1
พฤษภาคม 2454 - 25 มิถุนายน พ.ศ.2462

_____ เอกสารรัชกาลที่ 6 ศ.2/5 นายพลตำรวจโทหม่อมเจ้าคำรบ อธิบดีกรมตำรวจ
กราบบังคมทูลรัชกาลที่ 6 ลงวันที่ 7 กันยายน พ.ศ.2462

_____ เอกสารรัชกาลที่ 6 ศ.2/15 พระราชบัญญัติประถมศึกษา ลงวันที่ 1
กันยายน พ.ศ.2464

_____ เอกสารรัชกาลที่ 6 ศ.4/1 โรงเรียนแลการเล่าเรียนในมณฑลปัตตานี
ลงวันที่ 6 กรกฎาคม พ.ศ.2454 - 10 ธันวาคม พ.ศ.2466

_____ เอกสารรัชกาลที่ 6 ศ.4/11 โรงเรียนเบญจมราชูทิศ มณฑลปัตตานี
ลงวันที่ 20 สิงหาคม - 10 มีนาคม พ.ศ.2457

_____ เอกสารรัชกาลที่ 6 ศ.4/23 เรื่องโรงเรียนแลการเล่าเรียนมณฑลอุบล
ลงวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ.2463

_____ เอกสารรัชกาลที่ 6 ศ.10/13-14 ความเห็นที่จะจัดการศึกษา ร.ศ.131
พ.ศ.2455

_____ เอกสารรัชกาลที่ 6 ศ.10/19 เรื่องจัดตั้งข้าหลวงตรวจการศึกษาและทั้ง
ธรรมการ เมือง ธรรมการมณฑล ธรรมการจังหวัด ลงวันที่ 25 สิงหาคม พ.ศ.2458

_____ เอกสารรัชกาลที่ 6-7 สบ.2.47/12 ประกาศเปลี่ยนสังกัดสมุหเทศาภิบาล
ขึ้นกระทรวงมหาดไทย ไม่ลงวันที่ เดือนเมษายน พ.ศ.2469

_____ เอกสารรัชกาลที่ 7 กระทรวงเกษตรธิการ เรื่องที่ 317 ตอนที่ 1 เล่ม 22
เรื่องรายงานประจำปีราชการกระทรวงมหาดไทย พ.ศ.2471 มณฑลปัตตานี
ลงวันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ.2472

_____ เอกสารรัชกาลที่ 7 ค.15.1/1-5 งบประมาณประจำปี พ.ศ.2469 - 2475
ลงวันที่ 5 ธันวาคม พ.ศ.2468 - 12 สิงหาคม พ.ศ.2475

จดหมาย เหตุแห่งชาติ, กอง กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 7 ม.1/2 ฎีกาหะยี เจ๊ะเทะ
กลาว โทษพระยาพิพิธ เสนามาตย์ (พระยาสาบบุรี) และ เรื่องจักระ เปียบศาลมณฑล

ปัตตานี ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ.2467 - 17 มกราคม พ.ศ.2470

เอกสารรัชกาลที่ 7 ม.1/65 กระทรวงมหาดไทยขออนุญาตอายชาราชการ
ลงวันที่ 21 - 23 มีนาคม พ.ศ.2471

เอกสารรัชกาลที่ 7 ม.26.5ก/18 ชาวหนังสือพิมพ์ศรีกรุง ลงวันที่ 18
กุมภาพันธ์ พ.ศ.2471

เอกสารรัชกาลที่ 7 รล.2/6 เรื่องตั้ง เจ้าประเทศราชในมณฑลพายัพ
ที่ 46/11929 ลงวันที่ 20 มีนาคม พ.ศ.2468

เอกสารรัชกาลที่ 7 ศ.2/4 บันทึกความเห็นของสมเด็จพระยาคำรง
ราชานุภาพกราบบังคมทูลรัชกาลที่ 7 ลงวันที่ 15 มกราคม พ.ศ.2498

เอกสารรัชกาลที่ 5-8 สบ.1.3/25 กระทรวงธรรมการจะประกาศแสดง
บอกเงินรายรับรายจ่ายแผนกศึกษาพลี ลงวันที่ 25 ตุลาคม - 23 มีนาคม พ.ศ.2469

เอกสารรัชกาลที่ 5-8 สบ.1.3/73 รายงานการประชุมงบประมาณพระราช
อาณาจักรสยาม พ.ศ.2473

เอกสารรัชกาลที่ 5-8 สบ.2.28/13 สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ
ประทานความเห็นในรายงานตรวจราชการมณฑลปัตตานีของ เจ้าพระยาพิชัยญาติ
ลงวันที่ 27 สิงหาคม พ.ศ.2470

บรรณาสาร, กอง กระทรวงการต่างประเทศ เอกสารหมวดสนธิสัญญา หมูสัญญาเขตแดน
กับอังกฤษ พ.ศ.2426 และ 2443 แฟ้ม 1.13.1 สำเนาจดหมายกรหมิ่น เทวะวงษ์
ยุโรปการทูตกรหมิ่น เรศวรฤทธิ ทูตไทยในลอนดอน ลงวันที่ 10 กรกฎาคม ค.ศ.1885

เอกสารหมวดสนธิสัญญา หมูสัญญาเขตแดนกับอังกฤษ พ.ศ.2440 - 2443
แฟ้ม 1.14 จดหมายนาย เกรฟวิลถึงกรมหลวงเทวะวงษ์ยุโรปการ ลงวันที่ 6
มกราคม ค.ศ.1899

1.2 เอกสารต้นฉบับที่พิมพ์แล้ว

กฎหมายตราสามดวง องค์การฯ ของครุสภา 2502...5 เล่ม

ครอว์ฟอร์ด, จอห์น เอกสารของครอว์ฟอร์ด แปลโดย ไพโรจน์ เกษมณกิจ โรงพิมพ์
การศาสนา 2515, 267 หน้า

จรัส กับพลาคิริ นวบรรณ "พระบรมราชาธิบายในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้า
อยู่หัว เรื่อง เหตุฉกฉง 4 ประการ ซึ่งทำให้การทั้งปวงไม่สำเร็จใดโดยเร็ว"

ศิลปากร 2 : 24 - 34 กรกฎาคม พ.ศ.2509

จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบาทสมเด็จพระ ระยะทางเสด็จพระราชดำเนินประพาส
ทางบก ทางเรือ รอบแหลมมลายู รัตนโกสินทรศก 109 องค์การฯ ของครุสภา
2507...2 เล่ม

พระราชหัตถเลขาทรงสั่งราชบัณฑิตในรัชกาลที่ 5 และ 6 กับเรื่องประกอบ พิมพ์พระ
ราชทานในงานพระราชทานเพลิงศพจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ 17 มีนาคม 2507
โรงพิมพ์พระจันทร์ 2507, 346 หน้า

พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และลายพระหัตถ์
สมเด็จพระปิณฑาสุนทรามารศรี พระอรรคราชเทวี พิมพ์ในงานพระเมรุ จอมพลสมเด็จพระ
เจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าสุขุมพันธุ์ กรมพระนครสวรรค์วรพินิต 10 เมษายน
2493 โรงพิมพ์ไทยเชม 2493, 202 หน้า

สำเนาพระราชหัตถ์ ขลางานพระองค์พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
ถึงเจ้าพระยาบวรราช (ปั้น สุขุม) กับประวัติเจ้าพระยาบวรราช (ปั้น สุขุม) พิมพ์ใน
งานพระราชทานเพลิงศพเจ้าพระยาบวรราช (ปั้น สุขุม) 10 เมษายน 2482
โรงพิมพ์บำรุงธรรม, 274 หน้า

"พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระ
บรมราชาธิบายแก่ไขการปกครองแผ่นดิน" ใน ประวัติศาสตร์และการเมือง
หน้า 126 - 170 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2516

ประดิษฐ์มนูธรรม, หลวง (ปรีดี พนมยงค์) ผู้รวบรวม ประชุมกฎหมายไทย โรงพิมพ์
นิติสาส์น 2473...14 เล่ม

"ประกาศพระบรมราชโองการตั้งตำแหน่งเสนาบดี" วารสารมหาคไทย 30 : 150-154
มีนาคม - เมษายน 2521

"พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 14 ลงวันที่
30 พฤษภาคม ร.ศ.116

"รายงานเทศบาลบาล ร.ศ.117" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 15 ลงวันที่ 19 กุมภาพันธ์
ร.ศ.117

"กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ.120" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 18
ลงวันที่ 10 ธันวาคม ร.ศ.120

"ประกาศตั้งมณฑลปัตตานี" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 23 ลงวันที่ 27 กรกฎาคม
ร.ศ.125

"ประกาศแก้ไขความอุดหนุนศาลมณฑลปัตตานี" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 23 ลงวันที่
12 พฤศจิกายน ร.ศ.125

"สัญญาในระหว่างกรุงสยามกับกรุงอังกฤษ" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 26 ตอน 1
ลงวันที่ 18 กรกฎาคม ร.ศ.128

"ประกาศเปลี่ยนพิทักษ์เก็บเงินค่านาเป็นสตางค์ ร.ศ.128" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 26
ลงวันที่ 27 มีนาคม ร.ศ.128

"ประกาศเปลี่ยนนามตำแหน่งที่ประจำแลระ เบียบนาที่ปกครอง เมือง" ราชกิจจานุเบกษา
แผนกกฎหมาย เล่ม 30 ลงวันที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ.2456

"ประกาศเปลี่ยนยศอุปราชแลสมุหเทศาภิบาล" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 32 ลงวันที่
10 พฤศจิกายน พ.ศ.2458

"ประกาศให้ พ.ร.บ.ลักษณะเกณฑ์ทหารในมณฑลนครศรีธรรมราช ปัตตานี สุราษฎร์
ภูเก็ต เพ็ชรบูรณ์" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 32 ลงวันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ.2458

"ประกาศเปลี่ยนชื่อเมืองบางนราเป็นเมืองนราธิวาส" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 32
ลงวันที่ 10 มิถุนายน พ.ศ.2458

"ประกาศยกเลิกการเก็บเงินค่านาตามประเพณีที่พระยาเมืองไคกำหนดไว้ ให้ใช้ พ.ร.บ.

ลักษณะเก็บเงินค่านา ศก 119" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 35 แผนกกฎหมาย

ภาค 1 - 2 ลงวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ.2461

"ประกาศให้จัดเก็บเงินอากรค่านาในมณฑลปัตตานีตั้งแต่ พ.ศ.2465 เป็นต้นไป"

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 38 ลงวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ.2464

"ประกาศยุบรวมท้องที่บางมณฑลและบางจังหวัด" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 48 ลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2474

"พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระบรมราชานุญาติให้พระยาวิเชียรคีรีจัดการกู้เงินทางประเทศ" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 38 แผนกกฎหมาย ภาค 2 ลงวันที่ 24 ธันวาคม พ.ศ.2464

"พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2476"

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 50 ลงวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ.2476

"พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการสนับสนุนภัยฝ่ายอิสลาม พ.ศ.2488" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 62 ลงวันที่ 28 พฤษภาคม พ.ศ.2488

พระเสด็จสุเรนทราธิบดี, เจ้าพระยา (ม.ร.ว. เปีย มาลากุล) พระราชหัตถเลขาและหนังสือกราบบังคมทูล องค์การฯ ของครูสภา 2506...2 เล่ม

มหาอำมาตยาธิบดี, พระยา (เส็ง วิริยศิริ) "ขอมึงคับปกครองหัวเมือง ร.ศ.117 จัดตั้ง เมืองและราชการประจำเมือง" ใน การปกครองฝ่ายพลเรือน หน้า 97 - 103 พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพพระภักดีศรีสุพรรณภูมิ (สุก สุนทรสารทูล) 19 พฤศจิกายน 2505 โรงพิมพ์สวนทองถิ่น 2505, 151 หน้า

มหาดไทย, กระทรวง เทศาภิบาล เล่ม 1 แผ่นที่ 2 ลงวันที่ 1 พฤษภาคม ร.ศ.125

เทศาภิบาล เล่ม 2 แผ่นที่ 12 ลงวันที่ 1 มีนาคม ร.ศ.125

เทศาภิบาล เล่ม 4 แผ่นที่ 24 ลงวันที่ 1 มีนาคม ร.ศ.126

เทศาภิบาล เล่ม 6 แผ่นที่ 36 ลงวันที่ 1 มีนาคม ร.ศ.127

เทศาภิบาล เล่ม 7 แผ่นที่ 38 ลงวันที่ 1 พฤษภาคม ร.ศ.128

เทศาภิบาล เล่ม 8 แผ่นที่ 44 ลงวันที่ 1 พฤศจิกายน ร.ศ.128

มหาดไทย, กระทรวง เทศาภิบาล เล่ม 13 ฉบับพิเศษ ลงวันที่ 1 สิงหาคม ร.ศ.131

เทศาภิบาล เล่ม 18 แผ่นที่ 108 ลงวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ.2457

รายงานการประชุมเทศาภิบาล ร.ศ.114 โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ ร.ศ.114

ทำเนียบหัวเมือง ร.ศ.118 - 119

ทำเนียบข้าราชการกระทรวงมหาดไทยแลหัวเมือง ร.ศ.131

ศิลปากร, กรม เอกสารราชการมณฑลนครศรีธรรมราชในสมัยที่เจ้าพระยาบวรราช

(บัน สุม) เป็นชาหลวงเทศาภิบาล ร.ศ.115 - 125 (พ.ศ.2439 - 2449)

พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพหม่อมประยูร โสณกุล ณ อยุธยา 23 มีนาคม 2510

โรงพิมพ์พระจันทร์ 2520, 387 หน้า

เอกสารของฮอลันดาคาสมัยกรุงศรีอยุธยา พ.ศ.2151 - 2163 และ พ.ศ.

2167 - 2158 แปลโดย นันทา สุกกุล โรงพิมพ์คุรุสภา 2514, 292 หน้า

สนธิสัญญาและกฎหมาย, กรม กระทรวงการต่างประเทศ สนธิสัญญาและความตกลง

ทวิภาคี ระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศ

โรงพิมพ์พระจันทร์ 2511...5 เล่ม

เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ รวบรวม ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 16 กฎหมาย

ร.ศ.116 - 117 โรงพิมพ์เคลิเมนต์ 2477, 544 หน้า

ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 18 กฎหมาย ร.ศ.120 - 121 โรงพิมพ์

เคลิเมนต์ 2477, 654 หน้า

ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 20 กฎหมาย ร.ศ.124 โรงพิมพ์เคลิเมนต์

2477, 538 หน้า

ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 21 กฎหมาย ร.ศ.125 - 126 โรงพิมพ์

เคลิเมนต์ 2477, 445 หน้า

ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 22 กฎหมาย ร.ศ.127 โรงพิมพ์เคลิเมนต์

2477, 605 หน้า

ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 27 กฎหมาย พ.ศ.2457 โรงพิมพ์เคลิเมนต์

2477, 562 หน้า

เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ ผู้รวบรวม ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 35 กฎหมาย
พ.ศ.2465 โรงพิมพ์เคลิเมนต์ 2477, 664 หน้า

_____ ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 38 กฎหมาย พ.ศ.2468 โรงพิมพ์เคลิเมนต์
2477, 558 หน้า

เอกสาร เรื่องจัดการศึกษาในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พิมพ์เนื่อง
ในโอกาสครบ 100 ปี นับแต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสวยราชย์
1 ตุลาคม 2511 โรงพิมพ์คุรุสภา 2511, 286 หน้า

Burney, Henry. The Burney Papers. Bangkok, Printed by order of
the Vajiranana Library, 1915...5 V.

Crawford, John. Journal of an Embassy to the Courts of Siam and
Cochin China. Kuala Lumpur, Oxford University Press, 1967. 598 p.

2. เอกสารชั้นรอง (Secondary Sources)

เกษม รังสีโยกฤษฎ์ อิทธิพลของศาสนาอิสลามต่อการจัดการปกครองจังหวัดชายแดนภาคใต้

วิทยานิพนธ์ ร.ม. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2519, 192 หน้า อักสาเนา

✓ กิ่งแก้ว นิคมชา การเจรจาและข้อตกลงระหว่างไทยและอังกฤษเกี่ยวกับหัว เมืองมลายู

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ระหว่าง พ.ศ.2443 ถึง พ.ศ.2452

ปริญญานิพนธ์ กศ.ม. มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร 2519, 241 หน้า

อักสาเนา

✓ เกื้อกูล ปันยงอนันต์ การพัฒนาการคมนาคมทางบกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอม

เกล้าเจ้าอยู่หัว ปริญญานิพนธ์ กศ.ม. มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร

2519 หน่วยศึกษานิเทศก์ กรมการฝึกหัดครู 2520, 274 หน้า

ขจร สุขพานิช คำบรรยายประวัติศาสตร์ไทย พ.ศ.1600 - 2310 ภาควิชาประวัติ

ศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสาน มิตร 2521, 232 หน้า

ซจักภัย บุรุษพัฒน์ ชนกลุ่มน้อยในไทย พิมพ์ครั้งที่ 2 แพร่พิทยา 2518, 354 หน้า

_____ ไทยมุสลิม แพร่พิทยา 2519, 530 หน้า

จอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบาทสมเด็จพระ พระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขา

พิมพ์ครั้งที่ 7 คลังวิทยา 2516...2 เล่ม

จักรกฤษณ์ นรนิเทศการ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพกับ

กระทรวงมหาดไทย วิทยานิพนธ์ ร.ป.ม. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2506, 604 หน้า

✓ นักรตีพย์ นาดสุภา และ สตรี ประศาสน์เสถียร ระบบเศรษฐกิจไทย 1851 - 1910

ม.ป.ท. 38 หน้า อักสำเนา

ฉัตรสุมาลย์ กบิลสิงห์ ศาสนอิสลาม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2521, 81 หน้า

✓ ณรงค์ นุ่นทอง การปฏิรูปการปกครองมณฑลนครศรีธรรมราชในสมัยพระยาสุเมธวินิต

เป็นชาหลวง เทศาภิบาล (พ.ศ. 2439 - 2449) วิทยานิพนธ์ กศ.ม. มหาวิทยาลัย

ศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร 2520, 401 หน้า

ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระบรมราชา และ ราชเสนา, พระยา เทศาภิบาล พิมพ์ใน

งานพระราชทานเพลิงศพพระยาอรรถกระวีสุนทร (สงวน ศะรัต - อรรถกระวีสุนทร)

9 ตุลาคม 2503 ม.ป.ท. 195 หน้า

ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระบรมราชา และพิทยลาภพฤฒิศาคร, กรมหมื่น "ประวัติเจ้า

พระยาบรมราช (บัน สุชุม) ใน ประวัติเจ้าพระยามหาเสนา (บันนาค) เจ้าพระยา

บดินทรเดชา (สิงห์ สิงหเสนี) เจ้าพระยาบรมราช (บัน สุชุม) หน้า 40 - 172

องค์การคำของตุรสุภา 2518, 172 หน้า

ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระบรมราชา ความทรงจำ ศิลปามรรณาการ 2516, 375 หน้า

"บทนำ" ใน พระราชหัตถเลขาในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

เรื่องเสด็จประพาสแหลมมลายู เมื่อ ร.ศ. 108, 109, 117, 120 รวม 4 คราว

พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้ามหาวชิราวุธราชสิริ

นิพาพรณวดี กรมขุนศรีสัชนาลัยสุรกัญญา โรงพิมพ์ไท 2468, 226 หน้า

ประชุมปาฐกถา พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพหม่อมเจ้าอาชวทิศ ศิศกุล

22 มกราคม 2519 โรงพิมพ์พระจันทร์ 2519, 369 หน้า

พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 2 องค์การคำของตุรสุภา

2505...2 เล่ม

คำทรงราชานุภาพ, สมเด็จพระมหาสมณเจ้า พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าโกสินทร์ รัชกาลที่ 5
องค์การคาของกรุงสภ 2504, 379 หน้า

"ลักษณะการปกครองของประเทศสยามแต่โบราณ" ใน ประวัติศาสตร์และ
การเมือง หน้า 3 - 29 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2516

อธิบายตำนานภาพจิตรกรรมและตำนานภาพเขียนอย่าง โรงพิมพ์อักษรสาส์น 2512,
77 หน้า

✓ "อธิบายเรื่องพงศาวดารอันเป็นมูลเหตุแห่งจดหมายเหตุหลวงอุดมสมบัติ" ใน
จดหมายเหตุหลวงอุดมสมบัติ พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพคุณหญิงบุญ เกื้อ เบญจกาญจน์
24 กรกฎาคม 2519 หน้า 1 - 35 โรงพิมพ์พระจันทร์ 2515.

กีรติ กุลศิริสวัสดิ์ ความสัมพันธ์ของมุสลิมทางประวัติศาสตร์และวรรณคดีไทย และสำเนา
กษัตริย์สุลต่าน (ฉบับย่อ) สมาคมภาษาและหนังสือแห่งประเทศไทย 2517, 201 หน้า

ความหมายของอัล-กุรอาน วุฒิกรการพิมพ์ 2512 - 13...3 เล่ม

"วัฒนธรรมพื้นบ้านไทยและมลายู" ใน วารสารรวมคำแห่ง 2 : 119-161

กรกฎาคม 2518

ศรี อมาตยกุล ผู้รวบรวม รวมเรื่องเมืองนครศรีธรรมราช พิมพ์ในงานพระราชทาน
เพลิงศพ พลเอกเจ้าพระยาบดินทรเดชาจุฑิ(แย้ม ณ นคร) 27 กุมภาพันธ์ 2505
โรงพิมพ์รุ่งเรืองรัตน์ 2505, 253 หน้า

เกษ บุนนาค "พระยาแขกเจ้าหัวเมืองคบคิกขบด ร.ศ.121" ใน ประวัติศาสตร์และ
วัฒนธรรม หน้า 15 - 39 พิมพ์ถวายพระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนครพิงค์
ประพันธ์ ในโอกาสที่พระชนม์มครบ 80 พรรษาบริบูรณ์ 25 สิงหาคม 2514 สมาคม
สังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย 2514.

✓ แถมสุข นุ่มนนท์ "การเจรจาทางการทูตระหว่างไทยกับอังกฤษ ค.ศ.1900 - 1909"
ใน ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม หน้า 1 - 14 พิมพ์ถวายพระเจ้าวรวงศ์เธอ
กรมหมื่นนครพิงค์ประพันธ์ ในโอกาสที่พระชนม์มครบ 80 พรรษาบริบูรณ์ 25 สิงหาคม
2514 สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย 2514.

- ✓ ทวีศักดิ์ ล้อมลิ้ม ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับมลายูในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ปริญญาโท
กศ.ม. วิทยาลัยการศึกษา ประสานมิตร 2515 แพร่พิทยา 2516, 220 หน้า
- ✓ ทิพากรวงศ์, เจ้าพระยา (ข้า บุนนาค) พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 1
องค์การฯ ของคุรุสภา 2503, 362 หน้า
- ✓ _____ พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 3 องค์การฯ ของคุรุสภา
2504...2 เล่ม
- ชวัช รัตนวิชาติ ประวัติศาสตร์สี่จังหวัดภาคใต้ ยะลา : โรงพิมพ์คุรุสมันการ 2505,
87 หน้า
- เน่งน้อย ติตติรานนท์ เสนาบดีกระทรวงธรรมการในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์
วิทยานิพนธ์ อ.ม. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2519, 321 หน้า อักษรฯ เนา
- บัณฑูร กลิ่นขจร "โครงการเชื่อมบางยาง เชื่อมแบบอเนกประสงค์แห่งแรกในภาคใต้"
สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 5 : 24 - 25 กรกฎาคม 2521
- บุญเหลือ เทพยสุวรรณ "การศึกษาแบบอลุ่มอล่วย" ศูนย์ศึกษา 2 : 23 - 28
ตุลาคม - ธันวาคม 2515
- แบบสกิน, จอห์น และ เบ็นกา, แฮรี่ เจ. ประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้สมัยใหม่
แปลโดย ชื่นจิตต์ อ่ำไพพรรณ และ ภรณี กาญจนวัชรี มูลนิธิโครงการตำราสังคม
ศาสตร์และมนุษยศาสตร์ 2521, 390 หน้า
- ประพันธ์ เรืองณรงค์ "คำนี้" รุสมีแล 3 : 32 - 35 มีนาคม 2517
- ปรีดิศรัยรามา, พระยา (แพ ศาสะลักขมณ) และคนอื่น ๆ โบราณศึกษา วิธีสอน
หนังสือไทยและการสร้างประสิทธิภาพในการเรียน โรงพิมพ์สามมิตร 2515, 126 หน้า
- ปาลเลกัวซ์, ดั่ง - บัปติสต์ เล่าเรื่องกรุงสยาม พิมพ์ครั้งที่ 2 แปลโดย สันต์ ท. โกมล
บุตร กาวหนา 2520, 930 หน้า
- ปิ่น มาลากุล, ม.ล. ประวัติศาสตร์สมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวโดยย่อ
พิมพ์เพื่อเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ไทยวัฒนาพานิช
2520, 13 หน้า

มอบ นามัตร "ทัศนคติและความรู้สึกของข้าราชการที่เป็นอุปสรรคต่อนโยบายบูรณาการทางกาเมือง และการผสมกลมกลืนทางวัฒนธรรมของไทย" ใน อักษรศาสตร์มหาวิทยาลัยศิลปากร 2 : 84 - 106 ธันวาคม 2520 - พฤษภาคม 2521

พรเพ็ญ อันตระกูล การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2453 - 2468) วิทยานิพนธ์ อ.ม. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2517, 278 หน้า อักษรานา

พรณงาม เงามธรรมสาร การปกครองหัวเมืองภาคใต้ทั้ง 7 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วิทยานิพนธ์ อ.ม. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2519, 389 หน้า อักษรานา

พร้อมพงศ์ ณ เชียงใหม่ การปฏิรูปการปกครองหัวเมืองลาวเฉียงในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก่อนสมัยเป็นมณฑลเทศาภิบาล วิทยานิพนธ์ กศ.ม. วิทยาลัยวิชาการศึกษา ประสานมิตร 2518, 152 หน้า อักษรานา

พิทยลาภพฤฒิศากร, พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่น เจ้ารอบอายุกรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิศากร โรงพิมพ์พระจันทร์ 2512, 151 หน้า

ไพฑูริย์ นิกุล การปฏิรูปการปกครองมณฑลอิสานในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วิทยานิพนธ์ กศ.ม. วิทยาลัยวิชาการศึกษา ประสานมิตร 2515 บรรณกิจเทรดคิง 2517, 315 หน้า

มนีรัตน์ เข้มประเสริฐ บทบาททางด้านการบริหารราชการแผ่นดินของเจ้าพระยาบวรราช (ปั้น สุขุม) ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว วิทยานิพนธ์ อ.ม. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2520, 319 หน้า อักษรานา

มหาคไทย, กระทรวง พระราชหัตถเลขารัชกาลที่ 5 ที่เกี่ยวกับการกิจของกระทรวงมหาคไทย โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น 2513...2 เล่ม

สถานะภาพ 4 จังหวัดภาคใต้ กองประสานราชการ กรมมหาคไทย 2505, 13 หน้า

มอพบเพ็ท, แอ็บมืต โลว์ แผ่นดินพระจอมเกล้า แปลโดย นิจ ทองโสภิต สมาคมสังคมนาตร์แห่งประเทศไทย 2520, 315 หน้า

โมหัมหมัด อับดุลกาเดร์ ความเข้าใจเบื้องต้นเรื่องศาสนาอิสลามและชาวไทยมุสลิมใน

4 จังหวัดภาคใต้ โรงพิมพ์อักษรบัณฑิต 2520, 116 หน้า

✓ ราชบัณฑิตยสถาน อักขรานุกรมภูมิศาสตร์ไทย โรงพิมพ์พระจันทร์ 2506...4 เล่ม
รามคำแหง, มหาวิทยาลัย "รายงานการสัมมนาวัฒนธรรมพื้นบ้านไทยและมลายู"

วารสารรามคำแหง 2 : 1 - 219 กรกฎาคม 2518

ริกส์, เฟรค คับบลิว การปรับตัวเข้าสู่ยุคใหม่ของสยามและพม่า แปลโดย อมร โสภณ
วิเชษฐวงศ์ และ เอกวิทย์ ณ ถลาง ภาควิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทร
วิโรฒ ประสานมิตร 2519, 105 หน้า

ไรราน อรุณรังษี "ปรัชญาการเมืองในทัศนะอิสลาม" มิตรสัมพันธ์ โรงพิมพ์พิษณุ
2516, 92 หน้า

✓ ลูแบร์, เคอะ ลา จุดหมายเหตุผลแบร์ฉบับสมบูรณ์ แปลโดย สันต์ ท. โกมลบุตร
กาหนด 2510...2 เล่ม

✓ วุฒิชัย มูลศิลป์ การปฏิรูปการศึกษาในรัชกาลที่ 5 สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย
2516, 240 หน้า

_____ "หัว เมืองอิสานสมัยปฏิรูปการปกครองในรัชกาลที่ 5" วารสารประวัติศาสตร์
2 : 11 - 18 พฤษภาคม - สิงหาคม 2520

✓ เวลส์, ควอริช การปกครองและการบริหารของไทยสมัยโบราณ แปลโดย กาญจน์
สมเกียรติกุล และ ยุพา ชุมจันทร์ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย 2519,
404 หน้า

✓ เวลลา, วอดเคอร์ เอฟ. แผ่นดินพระนั่งเกล้า แปลโดย นิจ ทองโสภิต สมาคมสังคม
ศาสตร์แห่งประเทศไทย 2514, 301 หน้า

ศิลปากร, กรม "ประชุมพงศาวดาร ภาค 1 และภาค 2" ประชุมพงศาวดาร ฉบับ
หอสมุดแห่งชาติ เล่ม 1 กาหนด 2506, 580 หน้า

_____ "ประชุมพงศาวดาร ภาค 3" ประชุมพงศาวดาร ฉบับหอสมุดแห่งชาติ
เล่ม 2 กาหนด 2507, 654 หน้า

ศิลปากร, กรม ประวัติวัดพระบรมธาตุไชยาราชวรวิหาร และบทความเกี่ยวกับอาณาจักรศรีวิชัย อมรินทร์การพิมพ์ 2520, 174 หน้า

ศรีนครินทร์วิโรฒ, มหาวิทยาลัย คู่มือการเขียนรายงาน ภาคนิพนธ์ และปริิฤฎานิพนธ์ ฉบับปรับปรุงแก้ไขครั้งที่ 2 พ.ศ.2521 กรุงเทพมหานครพิมพ์ 2521, 148 หน้า

ศึกษาธิการ, กระทรวง ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ 2435 - 2507 พิมพ์เป็นที่ระลึกในวันครบ 72 ปีของกระทรวง 1 เมษายน 2507 โรงพิมพ์คุรุสภา 2507, 1133 หน้า

_____ ภูมิศาสตร์ประเทศไทย โรงพิมพ์อักษรนิติ 2468, 512 หน้า

สกล นิลวรรณ "ประเพณีอิสลาม" รวมคำแหง 2 : 162 - 178 กรกฎาคม 2518
สถิตย์ แสงศรี ปัญหาและอุปสรรคในการปกครองจังหวัดชายแดนภาคใต้ : บทศึกษาเฉพาะชาวไทยอิสลาม วิทยานิพนธ์ ร.ม. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2513, 169 หน้า อักสำเนา

สมโชค อองสกล "การศึกษาใหม่เกี่ยวกับรัชกาลพระเอกาทศรถ พระศรีเสาวภาคย์ และพระเจ้าทรงธรรม" ใน วารสารประวัติศาสตร์ 2 : 1 - 19 พฤษภาคม - สิงหาคม 2519

สมาน รังสียกฤษฎ์ การเข้าถึงประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ วิทยานิพนธ์ ร.ป.ม. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2510, 163 หน้า อักสำเนา

ส่วน มหาดเล็กพระ เจ้ากรุงธนบุรี โคลงยอพระเกียรติพระ เจ้ากรุงธนบุรี โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร 2469, 22 หน้า

✓ สวาท เสนาณรงค์ ภูมิศาสตร์ประเทศไทย สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย 2512, 224 หน้า

_____ หลักภูมิศาสตร์การเมือง โรงพิมพ์แพรวพิตยาอินเตอร์เนชั่นแนล 2517, 224 หน้า

สายจิตร เหมินทร์ การเสวยรัฐไทยบุรี กลันตัน ครั้งกานู และปลืส ของไทยให้แก่อังกฤษ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วิทยานิพนธ์ อ.ม. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2507, 388 หน้า อักสำเนา

สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี คณะกรรมการชำระประวัติศาสตร์ ประวัติเมืองปัตตานี

ม.ป.ท. 2471 อักสำเนา

สุนทรี อาสะไวย์ การพัฒนาการชลประทานในประเทศไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2431 ถึง พ.ศ.

2493 วิทยานิพนธ์ อ.ม. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2521, 259 หน้า

สุภาภรณ์ คัมศลารักษ์ บทบาทเจ้าพระยาบวร (น้อย) ที่มีต่อรัฐบาลกลางและหัวเมือง

ภาคใต้ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย และพระบาทสมเด็จพระ

นั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว วิทยานิพนธ์ อ.ม. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2520, 263 หน้า

อักสำเนา

สุวัจน์ บัวทอง, พันโท รายงานโครงการวิจัยชาวสวนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (คู่มือ

สี่จังหวัดชายแดนภาคใต้) ศูนย์วิจัยและพัฒนาการทหาร กรมการศึกษาวิจัย

กองบัญชาการทหารสูงสุด 2517, 173 หน้า

อนุนานราชชน, พระยา ชีวิตชาวไทยสมัยก่อนและการศึกษาเรื่องประเพณีไทย โดย

เสฐียรโกเศศ (นามแฝง) คลังวิทยา 2515, 272 หน้า

แหลมอินโคจีนสมัยโบราณ โดย เสฐียรโกเศศ (นามแฝง) บรรณาการ

2515, 386 หน้า

Clodd, Harold Parker. Malaya's First British Pioneer. London,

Luzac & Company Ltd., 1948. 166p.

Hall, D.G.E. A History of South-East Asia. 3 th. ed., New York,

St. Martin's Press, 1970. 1019 p.

Ingram, James C. Economic Change in Thailand 1850 - 1970.

Kuala Lumpur, Oxford University Press, 1971. 352 p.

Kirnan, V.G. "Britain, Siam and Malaya 1875 - 1885" The Journal
of Modern History 28 : 1 - 20 March 1956.

Mill, L.A. British Malaya 1824 - 1867. Kuala Lumpur, Oxford

University Press, 1966. 391 p.

Neon Snidvonges. The Development of Siam's Relations with Britain and France in the Reign of King Mongkut 1851 - 1868. Doctor's Thesis, London University, 1961...2 V. photocopied.

Ramsay, James Ansel. "Modernization and Centralization in Northern Thailand 1875 - 1910" Journal of Southeast Asian History 7 : 16 - 32 March 1967.

Teeuw, A. and Wyatt, D.K. Hikayat Patani ; The Story of Patani The Hagus, Martinus Nijhoff, 1970...2 V.

Tej Bunnag. The Provincial Administration of Siam 1892 - 1915. Bangkok, Duang Kamol Book House 1977. 322 p.

Thio, Eumice. British Policy in the Malay Peninsula 1880 - 1910 Singapore, University of Malaya Press 1969...2 V.

"Britain's Search for Security in North Malaya, 1886-1897" Journal of Southeast Asian History 10 : 279 - 303 September 1969

"The British Forward Movement, 1880 - 1889" in Papers on Malayan History. Singapore, Dept. of History University of Malaya, 1962. p.120 - 134

Thomson, Virginia and Adloff Richard. The Minority Problems in Southeast Asia. California, Stanford University Press, 1955. 295 p.

Tregonning, Kennedy Gordon. A History of Modern Malaya. Singapore, Eastern University Press, 1964. 339 p.

Winstedt, Richard Olof. A History of Malaya. Kuala Lumpur, Marican & Sons Press, 1968. 297 p.

Wheatley, Paul. The Golden Khersonese ; studies in the historical geography of Malay Peninsula before A.D. 1500. Kuala Lumpur, University of Malaya Press, 1961. 388 p.

Vella, Walter F. The Impact of the West on Government in Thailand. Los Angeles, University of California Press, 1955. 407 p.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

คำกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
ของกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ เรื่องการจัดราชการ เมืองแขก 7 หัวเมือง

ไปรเวต ที่ 262/43047

วันที่ 4 มีนาคม รักษากิจนิพนธ์ศก 114

ขอเฝ้าฯ ถวายบังคมทูลพระบาท ปกเกล้าฯ

ด้วยในการที่พระ เสด็จมีพิทักษ์จะออกไปราชการ เมืองสงขลาคราวนี้ คำสั่งในส่วนทางราชการจะได้รับพระราชนิพนธ์เป็นราชหลวงมีเสด็จออกไปไต่สวนความต่างๆ ซึ่งยังคงอยู่ในหัวเมืองแขก 7 หัวเมือง มีข้อความแจ้งอยู่ในสำเนาตราพระราชสีห์ ซึ่งไต่สวนเกล้าฯ ถวายทางภาคอีกส่วนหนึ่งแล้ว

แต่คำสั่งราชการลับซึ่ง เป็นท้อง เรื่องราชการในหน้าที่พระ เสด็จมีพิทักษ์ ข้าพระพุทธเจ้าคิดถวาย เเกล้าฯ ว่าจะได้ชี้แจงให้พระ เสด็จมีพิทักษ์ เป็นที่เข้าใจพระบรมราชประสงค์ โดยใจความดังนี้คือ

1. หัวเมืองแขก 7 หัวเมืองคือ ตาปี 1 ยะหริ่ง 1 สายบุรี 1 ราชัน 1 ระแงะ 1 ยะลา 1 หนองจิก 1 รวม 7 หัวเมืองนี้เดิมรวมเป็นเมืองตาปีเมืองเดียว อยู่มาครั้งหนึ่ง เมืองตาปีเป็นชนบท กองทัพไทยยกลงไปปราบปราม มีชัยชนะ จึงโปรดให้แยกเขตแดนเมืองตาปีออกเป็น 7 หัวเมือง คงเรียกว่า เมืองประเทศราชเหมือนกัน แต่ให้อยู่ในบังคับบัญชาเมืองสงขลา สิบวิชากดด้วยกับเมืองขึ้น ไซ้แต่เท่านั้น ยังตั้งข้าราชการไทยตั้ง เป็นบุตรหลานเชื้อวงศ์พระยาสงขลาในครั้งนั้นลงไปเป็นพระยาเจ้าเมืองแขกเหล่านี้หลายหัวเมือง โดยความประสงค์ของราชธานีไทยในเวลานั้น จะไม่ให้เมืองตาปีมีกำลังใหญ่โตซึ่งอาจจะก่อการขบถได้ดังแต่ก่อน และจะขยายอำนาจไทยที่จะบังคับบัญชาการออกไปในหัวเมืองแขกให้สนิทขาด การที่จัดในครั้งนั้นว่าโดยย่อ คือ ตั้งใจที่จะเอาเมืองตาปีที่เป็นประเทศราชใหญ่อยู่แต่ก่อนกระจายออกเป็นหัวเมืองไทยขึ้นเมืองสงขลา ดังนี้เป็นใจความ

2. ครั้นต่อมาอาศัยความเพิกเฉยของราชธานีไทย และการที่พระยาสงขลา ก่อมาตั้งหน้าแสวงหาประโยชน์ และอำนาจส่วนตนยิ่งกว่าประโยชน์ในราชการ

การบังคับบัญชาจากหัวเมืองแขก 7 เมืองนี้ จึงผันแปรจากความคิดเดิมของราช-
 ธิปไตยมาโดยลำดับกล่าวคือ การตั้งแคว้นสุวรรณภูมิเมือง ก็ตกลงยังเป็นเลือกสรรแขก
 ในหัวเมือง เหล่านั้นตั้ง เป็นสุวรรณภูมิเมืองแลสืบต่อวงศ์ตระกูลกันตามท่านอง เมืองประ-
 เทศราช ที่เป็นเมืองใหญ่อยู่โดยมาก ยังมีไทยเป็นเจ้าเมืองอยู่แต่เมืองหนองจิกเมือง
 เดียว ส่วนการที่จะทำนุบำรุง อันใดออกไปจากเมืองสงขลาเป็นอันไม่มี พระยาสงขลา
 คงเป็นธุระจัดการที่จะชำระความที่มีผู้ร้องร้องอุทธรณ์สุวรรณภูมิเมืองแขก 7 หัวเมือง
 กับจะ เปียกเปียนเก็บผลประโยชน์ต่างๆจากหัวเมืองแขกเหล่านี้ มาเป็นอาณานิคม
 ของสุวรรณภูมิเมืองสงขลา ด้วยวิธีกะเกณฑ์ต่างๆ ตามที่อยู่เวลานี้คือ

(1) สุวรรณภูมิเมืองแขกเหล่านี้ กองแบ่งส่วนในภาชีอากรต่างๆให้พระยา
 สงขลา เมืองละมากบางน้อยบางตามกำลัง

(2) พระยาสงขลาแต่งในนายหมวด นายกอง ออกไปตั้ง ควบคุมผู้คน
 บางหมู่บาง เหล่าในเมือง เหล่านั้นเก็บเงินส่งมา เป็นอาณานิคมที่เมืองสงขลา

(3) พระยาสงขลาที่มีที่ดินซึ่ง เกิดประโยชน์ต่างๆเช่นบ่อแร่ดีบุก เป็นต้นอยู่ใน
 หัวเมือง เหล่านั้น แลเก็บเงินจากที่เหล่านี้เป็นอาณานิคมหลายตำบล

(4) การกะเกณฑ์ของร้อง เบ็ดเตล็ดต่างๆ บางมือบางกราก็มีอยู่
 ผลประโยชน์ที่พระยาสงขลาได้จากหัว เมืองแขก 7 เมืองนี้ประมาณปีหนึ่งไม่
 ต่ำกว่า 200 ชั่ง เป็นประเพณีสืบมาแต่พระยาสงขลาคนก่อนๆจนทุกวันนี้ แต่จวนเงิน
 หรือรายการผลประโยชน์ที่ไควความนี้รู้ไม่ใคร่แน่ทีเดียวว่าแก่ตามแต่ที่ไควว่ามีอยู่อย่างนี้

3. ส่วนสุวรรณภูมิเมืองแขกทั้ง 7 เมืองจะเป็นแขกหรือไทยก็ตามมีอำนาจ
 ในบ้าน เมือง เหล่านั้นสิทธิขาดตามแบบแผน เมืองประ เทศราชคือ มีอำนาจที่จะเก็บภาษี
 อากรตามพิภคอัตราในบ้านเมืองแลจัดจ่ายใช้สอยได้โดยอำเภอใจ และมีอำนาจเหนือ
 ราษฎร สิทธิขาดทำโทษจนประหารชีวิต การที่จะเกี่ยวของตรงต่อกรุง เทพามีการตั้ง-
 แคว้นสุวรรณภูมิเมืองแลกรมการผู้ใหญ่ กับส่งคนไม่เงินทอง เครื่องราชบรรณาการ
 ตามธรรมเนียมเป็นสำคัญ การที่จะบอกขอราชการอันใดก็ตามแบบแผนต้องบอกเมือง
 สงขลาให้บอกเขาก่อนหนึ่ง ส่วนทองคำแลของบังคับที่มีไปจากกรุง เทพฯ ตามแบบ-
 แผนก็ต้องส่งไปทาง เมืองสงขลาอย่าง เดียวกัน

การที่เป็นดังนี้ ถ้าพิจารณาเหตุโดยรูปการก็เหมือนญวราชการ เมืองแซกทั้ง 7 ถึงจะเป็นเมืองเล็กน้อยก็ควรจะมีความสุขสำราญเป็นที่พอใจของญวราชการ เมือง เพราะอำนาจผลประโยชน์ก็มีมาก ทั้งราชาธิปไตยก็ไม้มั่งคั่งบริวารอันดี แต่ความจริงไม่เป็นเช่นนั้น ญวราชการ เมืองแซกทั้ง 7 นี้มีความเดือดร้อนในการที่ต้องถูกรบกวนเบียดเบียนของญวราชการ เมืองสงขลาอยู่โดยมากพวกนักกระวนกระวายอยากจะทำขึ้นต่อกรุง เพพมาชานาน เพียบบบานวากลาจะให้สำเร็จตามประสงค์อันนี้

4. พิจารณาเหตุขอเดือดร้อนของญวราชการ เมืองแซกทั้ง 7 ที่จะขอออกจากเมืองสงขลาที่เขาใจว่าเป็นเพราะเรื่องข้าราชการความมั่งคั่งอย่างหนึ่ง คือถ้ามีใจทักมาฟ้องร้องยังเมืองสงขลา ญวราชการ กรมการพวกนี้ต้องมาเป็นความอยู่ในบังคับบัญชากรมการเมืองสงขลา ต้องเสียเงินทองในการเหล่านี้คราวละหลายๆ อีกอย่าง 1 ก็คือต้องที่ญวราชการ เมืองสงขลาทั้งกรมการ นายหมวก นายกอง ลงไปควบคุมเกี่ยวกับผู้คนพลเมืองให้เป็นที่รักเป็นฝ่ายประการหนึ่ง

อีกอย่างหนึ่งเขาใจว่าเดือดร้อนการขอรองกะเกษงจุกจิกต่างๆ ซึ่งญวราชการ เมืองแลกรมการเมืองสงขลาอาจจะทำไถหลายคน ความเดือดร้อนเขาใจจะเป็นด้วยเหตุเหล่านี้เป็นใหญ่ยิ่งกว่าการที่ต้องแบ่งส่วนในภาษีอากรให้แก่มหาสงขลา เพราะเงินเหล่านี้เป็นเงินประจำปี แบ่งจากเงินที่ไถไม่คงจัดเนื้อเนื้อหนึ่งอันใด แลเห็นว่าความเดือดร้อนแก่เรื่องเงินประจำปีแล้ว ที่ไหนญวราชการ เมืองแซกเหล่านี้จะเพียบบบานขอรองออกจากเมืองสงขลา แต่อย่างไรก็ดีในการเรื่องนี้จะทอดทิ้งเพิกเฉยต่อไปไม่ได้

5. ที่จำเป็นจะต้องลงมือจัดการหัวเมืองแซกทั้ง 7 นี้อาศัยเหตุ 5 ประการ คือ ประการที่ 1 ตามเหตุการณ์เกี่ยวกับต่างประเทศที่ไถมีมาต่อพระราชอาณาเขต ในตอนนี้ทำให้เป็นการจำเป็นที่จะต้องรีบจัดแก้ไขการเสื่อมเสียทั้งปวงซึ่งมีอยู่ในวิธีการปกครองของเรา ท่านบำรุงราชการหัวเมืองไทยปรากฏแก่โลกยทั้งหลายว่าเมืองไทยทั้งหนาเกินไปสู่ทางเจริญด้วยกำลังโดยเต็มกำลัง การที่จะท่านบำรุงบ้านเมืองดังนี้จึงจัดให้แพร่หลายออกไปไถเท่าใดก็ชื่อว่าพระราชอาณาเขตมั่นคงออกไปโดยลำดับตามท้องที่ที่ไถจัดการไปนั้น

ประการที่ 2 หัวเมืองแหลมมลายูเฉพาะหัวเมืองแขกทั้งปวงนี้อยู่ในที่ลุ่มแหลม นับเป็นส่วนหนึ่งซึ่งเป็นของอนันในพระราชอาณาเขตอันอาจจะบุบถลายไกลงกว่าหัวเมืองไทยซึ่งอยู่ภายในเข้ามา

ประการที่ 3 เวลานี้พวกอังกฤษคิดจะทำการค้าขาย ทั้งหลักฐานคือเข้ามาถึงหัวเมืองแขกในพระราชอาณาเขต การที่เราจะปิดห้ามเสียมันไม่ใคร่ควย เป็นการผิดนิยมนของโลก มีทางแก้อย่างเดียวที่จะต้องถึงจัก จึงเปิดการค้าขายในบ้านเมืองให้เหมือนชนชุมทรัพย์ดังที่เล่าๆ ถ้าเราจักคนในพื้นเมืองให้ทำมาค้าขายเต็มภูมิ ลำเนาโคเท่าโค ก็เป็นเครื่องป้องกันชาวต่างประเทศออกไปได้เท่านั้น เพราะเหตุว่าเมื่อการค้าขายบริบูรณ์อยู่แล้ว การที่คนต่างประเทศจะเข้ามาแย่งชิงประมุขทำก็ยากขึ้น โดยจะเข้ามาทำโดยบางเมื่อกำลังในพื้นที่เมืองเป็นใหญ่กว่า แต่มีการปกครองก็อยู่แล้ว ทางจะเกิดเหตุเสื่อมเสียก็มีน้อย

ประการที่ 4 เพราะเหตุที่ต่างประเทศชวนขายจะเข้ามาทำมาหากินในหัวเมืองแขกมากขึ้น ถ้าเราไม่ลงมือจัดการอย่างใดอย่างหนึ่งมีทางที่จะเกิดเหตุใหญ่ๆ ควบพวกที่ทำมาหากินเหล่านั้น พวกนั้นมักใช้สายบนบานขอรองเอาสัญญาที่ฝ่ายเราจะไปเปรียบต่างๆ จากญวราชการเมืองแขก เอาไปเป็นหลักฐานเข้ามาอาจเป็นเหตุที่จะทำการต่างๆ รอคอยควยหัวเมืองแขก ประเทศราชไทยเช่น กลันตัน ตรังกานูนินิสัยเกลียดฝรั่งอยู่เป็นพื้นแลเช่น เมืองไทรเลากก็เพราะเหตุที่ตั้งหน้าจัดการค้าขายเปิดบ้านเมือง รุเท่าทันฝรั่ง พวกชาวต่างประเทศจึงเข้าแทรกแทรกไม่คิด แต่หัวเมืองเล็กน้อยเช่น แยก 7 เมืองจะไวใจทั่วไปไม่ได้ กลายเป็นเมืองเล็กน้อยอยู่ในอำนาจเงินโดยมาก เช่นพระบารมีจะไปทำสัญญาขายภาษามีอากรและประโยชน์การทำเหมืองแร่ในบ้านเมืองให้แขกสิงคโปร์ แยกนั้นเอาไปขายให้มิสเตอร์ลิตซ์ คนอังกฤษเช่นนี้ถ้าทอดทิ้งไว้ไม่ดูแลให้แข็งแรงเหตุเช่นนี้ยังมีอีก ถึงจะไม่เสื่อมเสียมากมายประการใด ก็เป็นความสำคัญแก่ราชอาณาจักรไทยโดยมาก

ประการที่ 5 อาศัยเหตุที่ญวราชการ เมืองแขกทั้ง 7 มีความเดือดร้อนทั้งใด รุอยู่แล้วประการหนึ่ง แลอาศัยเหตุที่พวกอังกฤษคิดหาผลประโยชน์ต่อเข้ามาในหัวเมืองแขก ประการหนึ่ง ประสงค์ถ้าเราไปทอดทิ้งไม่จึงจัดการอย่างหนึ่งอย่างใดให้เป็น

เรียบร้อยโดยรวดเร็ว ภายนอกพวกนี้จะประพาศิกรายแรง เช่นกู้ยืมเงิน หรือที่สุด
จึงเดาหาฝรั่งให้เป็นความลำบากเกิดขึ้นแก่บ้านเมืองก็เป็นได้ ครอบเหตุนี้นี้จึงเห็นจำเป็น
ของรัฐบาลจัดการหัวเมืองนอกให้เรียบร้อยโดยเร็วที่สุดที่จะพึงทำได้

6. บางทีจะเป็นขอสงสยราหัวเมืองมลายูประเทศราชยกเมืองไทรเสียเพราะ
เหตุว่าเป็นเมืองที่โคจกการท้าวบารุงกำลังอยู่ในตัวแล้ว เมืองตรังตาน กลันตัน เป็น
เมืองใหญ่ เมืองสำคัญ และอยู่ล่อแหลม อยู่ใกล้ซีกคึกเขตแดนอังกฤษ เหตุใดจึงไม่จัดการ
หัวเมืองสำคัญทั้งสองนั้น และจะจัดการเมืองนอกเล็กแยะทั้ง 7 เมืองซึ่งอยู่ภายในนี้ก่อน
ความขื่อนี้จะชี้แจงให้เข้าใจโดยเหตุผล 3 ประการคือ

ประการที่ 1 เมืองกลันตัน ตรังตาน ถึงเป็นเมืองของไทยโดยแท้จริงก็เป็น
เมืองประเทศราชเต็มบรรดาศักดิ์ซึ่งอังกฤษดูแลด้วยความมุ่งหมายของการเสมอ ถ้า
ยังไม่มีเหตุจำเป็นอย่างใดคือ ถ้าเมืองทั้งสองยังรักษาการปกครอง เรียบร้อยเป็นปกติ
ถ้าเราไปจุ่มรวบรัดจัดการเกี่ยวของเขาประการใด อังกฤษจะหาเหตุทำลายกลาง
ความคิดโดยปราศที่อยากได้เมืองทั้งสอง หรืออย่างต่ำที่สุด โดยน้ำใจที่ไม่อยากให้
ไทยมีอำนาจเขาไปเกี่ยวของในหัวเมืองทั้งสองนั้นยิ่งกว่าแต่ก่อน ถ้ามีเหตุปากเสียง เกิด
ขึ้นด้วยเช่นนี้ เราจะเสียเปรียบไม่มากนักเพราะในเวลาที่ไม่เป็นเวลาที่เรากำลังควบคุม
ค่าเอาใจอังกฤษช่วยป้องกันฝรั่งเศส การอย่างใดที่จะมีทางอริกับอังกฤษของระวังอย่า
ให้มีขึ้นได้

ประการที่ 3 เมืองสงขลาในเวลานี้ก็ได้โปรดเกล้าให้ลงมือจัดการแก้ไข
ท้าวบารุงให้ดำเนิกลงสู่ทางเจริญ การที่จัดเมืองสงขลาครั้งนี้จะยังเกิดความนิยมของ
ไพร่พลเมือง เป็นกิตติศัพท์แพร่หลายออกไป ส่วนหัวเมืองนอก 7 เมืองอยู่ใกล้ซีกกับ
สงขลาเมื่อการ เมืองสงขลาออกเดินไคแล้วคงจะจงการ เมืองทั้ง 7 ให้เดินตามไปโดย
ง่าย ถ้าความเจริญรุ่งเรืองจัดให้เป็นผลไคเท่าใดก็คงจะเป็นอันสืบแพร่หลายออก
ไปถึงหัวเมืองกลันตัน ตรังตาน ให้เป็นทางที่จะคิดจัดออกออกไปไคภายนอก ครอบเหตุนี้นี้จึง
ถึงจนจัดการแต่ภายในออกไป คือจัดการเมืองสงขลาเป็นต้น แล้วหัวเมืองนอกทั้ง
7 คิดถอยออกไป ก็กว่าจะจัดหัวเมืองข้างนอกยกยอนเข้ามาหาภายใน หรือจะอะอะ
เกรี้ยวกราวจัดใหม่ตลอดกันคราวเดียว

7. ความดำริที่จะจัดการในหัวเมืองแขกทั้ง 7 กว่ไปนั้น
 1. เห็นควรจะให้คงเป็น 7 หัวเมือง ดังเป็นอยู่บัดนี้
 2. จะให้ข้าหลวงไทยประจำตรวจตราคอยบังคับบัญชาการในหัวเมืองแขกทั้ง 7 กองหนึ่ง
 3. การบังคับบัญชาในพื้นที่เมืองจะใหญ่ราชการ เมืองคงมีอำนาจที่จะบังคับบัญชาการตามธรรมเนียมมาเมืองที่มีอยู่ ที่ข้าหลวงเห็นชอบด้วย
 4. ให้ข้าราชการ เมืองมีอำนาจที่จะบังคับบัญชาแลตัดสินโดยความตามกฎหมายประเพณี เวนไวแก่ความถึงไทยถึงประหารชีวิต หรือริบทรัพย์สมบัติ แลความอุทธรณ์ต้องส่งมาพิจารณา ณ ที่ศาลข้าหลวง ส่วนคำพิพากษาโทษ ประหารชีวิตและโทษริบทรัพย์ ข้าหลวงต้องส่งเข้ามาต่อรับพระราชทาน พระบรมราชานุญาตก่อน เหมือนกับเมืองชั้นใน
 5. ส่วนภาษีอากรนั้น ให้ข้าราชการ เมืองคงเก็บตามเดิม แต่ให้มีส่วนลดเป็นภาคหลวงพอที่จะใช้การข้าหลวงกำกับเมืองแขกทั้ง 7 นั้นแลเหลือส่งมาจายราชการบาง
 6. การที่ต้องเสียส่วยหรือผลประโยชน์อันใดต่อพระบาสงขลา หรือการที่พระบาสงขลาตั้งนายหมคนายกองลงไปควบคุมผู้คนอันใดอยู่ในหัวเมืองแขกเหล่านั้น เป็นแยกเล็กไปจัดการใหม่ แต่การควบคุมคนไทยซึ่งออกไปอยู่ในเมืองแขก ให้ข้าราชการ เมืองคงพร้อมลวข้าหลวง เลือกสรรคนไทยเหล่านั้นตั้งเป็นกรมการหัวหนาคคนไทยขึ้นไว้ในบ้านเมืองท่านอง กรมการจีนให้มีมากน้อยตามส่วนคนไทยที่จะมี
 7. การที่เกี่ยวกับกรุง เพพทำให้หัวเมืองแขกเหล่านี้ส่งเงินทอง เครื่องราชบรรณาการตามเคย ส่วนใบบอกราชการต่างๆ บอกตรงเข้ากรุง เพพ หรือจะบอกต่อข้าหลวง ก็จะบอกอย่างไรก็ตามตองให้ข้าหลวงทราบด้วยทุกคราว ส่วนท้องตราก็อย่างเดียวกัน
 8. บรรดาการที่จะเกี่ยวกับคนในบังคับต่างประเทศประการใดตองเป็นพระในหน้าที่ของข้าหลวงโดยเฉพาะ
 9. ข้าหลวงกับหัวเมืองทั้ง 7 ให้ตั้งที่ว่าการที่เมืองสงขลาแห่งหนึ่ง—

-ให้ตั้งที่ว่าการในหัวเมืองแขกทั้ง 7 นั้นแห่งหนึ่ง และให้มันไปตรวจราชการในหัวเมืองทั้ง 7 นี้เมืองๆ ถ้าประเพณีการบ้านเมืองอย่างใดเสื่อมเสียไม่ควรแก่ประโยชน์ของราชการหรือเป็นที่เดือดร้อนแก่พลเมืองอยู่ประการใด ข้าหลวงมีอำนาจที่จะตั้งเตือนผู้ว่าราชการเมืองแก้ไขให้เรียบร้อย

ว่าโดยสรุป การที่จะจัดในชั้นต้นเป็นดังนี้

8. เมื่อใดพิจารณาการชั้นต้นเป็นถึงที่ใดความในข้อก่อนนั้นแล้ว การที่จะจัดต่อไปในหัวเมืองแขกทั้ง 7 นี้ ว่าโดยย่อเป็น 3 ประการคือ

ประการที่ 1 ท่านบำรุงให้เกิดผลประโยชน์ด้วยการค้าขาย เพาะปลูกและการทำเหมืองแร่ให้เจริญยิ่งขึ้นกว่าทุกวันนี้ ผลประโยชน์ซึ่งจะได้เพิ่มเติมขึ้นควรความทะนุบำรุงต่อไปเท่าใด คงต้องให้ผลประโยชน์ใช้ในการบ้านเมืองนั้น เจือจานเจ้าเมืองกรมการตามสมควรบาง เป็นภาคหลวงสำหรับให้สอยราชการบาง ประมาณภาคหลวงไม่ต่ำกว่า 1 ใน 3 ของผลประโยชน์ที่จะพึงได้

ประการที่ 2 กฎหมายและขนบธรรมเนียมแบบแผนอย่างใดๆ ซึ่งจะจัดให้ทำการเจริญขึ้นในเมืองชั้นใน จะจัดอย่างใด ขยายต่อไปในเมือง เหล่านี้เมื่อใดต้องจัดไปโดยลำดับความมุ่งหมายที่จะเปลี่ยนแปลงวิธีปกครองหัวเมือง เหล่านี้ให้เหมือนกับหัวเมืองชั้นใน เป็นแต่จะจัดให้ค่อยเป็นไปโดยลำดับไม่กองรื้อแย่งแบบแผนเก่าโดยรุนแรง ให้เป็นที่อดช้ำแก่ผู้ว่าราชการเมืองประการใด

ประการที่ 3 ที่จะสมาคมแลชักชวนฝึกหัดผู้ว่าราชการหัวเมืองทั้ง 7 แลพวกเหล่ากตัญจะรับราชการต่อไปในหัวเมือง เหล่านี้ให้สนิทสนมถกแถลงหาอาศัยความรู้ที่ให้มันไปมา เป้าแผนกคดี หรือที่ชักชวนให้เล่าเรียนภาษา เวียดนามหนังสือ แลศึกษาขนบธรรมเนียมไทย หรือควมการที่จะสมาคมคบหาข้าราชการไทยก็ดี โดยความมุ่งหมายในการต่อไปที่จะเพาะปลูกคนที่รับราชการในพื้นบ้านพื้นเมืองเหล่านี้ ถึงว่าจะ เป็นแขกต่างศาสนาก็ให้นับใจ แลอัธยาศัยเป็นไทย เช่นข้าราชการทั้งปวง

ใจความมุ่งหมายที่จะจัดการเมืองแขกทั้ง 7 นี้แจ้งมาโดยสังเขปพอให้เข้าใจดังนี้ การที่จะจัดให้เป็นดังความมุ่งหมายเช่นนี้ ประมาณดูเห็นไปเป็นการยากอันใดนัก เพราะหัวเมืองแขกเหล่านี้ มีไทยเป็นพลเมืองอยู่เป็นอันมาก ถึงพวกแขกที่สุดจนผู้ว่าราชการเมืองที่เป็นแขกก็มักจะรู้ภาษาไทย และมีอัธยาศัยใกล้เคียงมาท่านของไทยอยู่โดยมาก

การที่จะพูดจากับการใดเป็นที่เข้าใจกันกับไทย พูดไปอย่างไรก็ง่ายกว่าหัวเมืองที่อยู่ภายนอก อีกประการหนึ่ง การที่จะออกไปจัดครั้งที่นี้ก็มีใจที่จะไปปรามปรามให้ผู้นั้นผู้ใดได้ความเดือดร้อนว่าที่แต่การที่จะไปจัดเปลี่ยนแปลงอย่างไรเป็นการมีแก่ใจในความคิดแก่ญวราชการแลราษฎรในหัวเมืองเหล่านั้นยิ่งขึ้นที่สุด จนการที่จะคิดอ่านแบ่งเอาผลประโยชน์เป็นภาคหลวง เมื่อคิดก็ไม่ใช่เป็นการเอาเปรียบกว่าครั้งนี้ เพราะเลิกส่วนที่กองเสียแก่พระยาสงขลา ยกให้เสมอมาเท่านี้ ว่าอย่างว่าการที่กองเสียเงินทองก็เพียง เสมออยู่กับทุกวันเดียวกัน ถ้าหากว่าชาหลวงไม่จัดการมีอริยาศัย เอื้อเฟื้อเอาใจใส่ต่อการที่จะจัดโดยมั่นคงและรู้จักเอาใจส่งสอนญวราชการกรมการคงจะจัดการสำเร็จตลอดไปโดยความนิยมของ เจ้าเมืองกรมการแลราษฎรพล เมืองให้แลเห็นผลที่ดีขึ้นได้โดยเร็ว

9. การที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ เลื่อนสรวิหาพระ เสนีพิทักษ์เป็นข้าหลวงออกไปหัวเมืองแขกทั้ง 7 ครั้งนี้เพราะทรงพระราชดำริเห็นว่าพระ เสนีพิทักษ์รูภาษามลายูแลใคร่คนเคยราชการในหัวเมืองแขกมลายูมาแต่ก่อนทั้งพื้นอริยาศัยและความสามารถ ก็ทรงพระราชดำริเห็นว่าพอจะสนองพระเดชพระคุณในราชการหัวเมืองแขกทั้ง 7 เรียบร้อยเป็นไปได้ จึงพระบรมราชประสงค์จึงไต่ถามมาทางตน ว่าโดยยอคือพระราชประสงค์จะให้พระ เสนีพิทักษ์เป็นข้าหลวงคนแรกออกไปกำกับจัดการหัวเมืองทั้ง 7 แต่ที่ไม่ได้แจ้งพระราชประสงค์และตำแหน่งหน้าที่ของพระ เสนีพิทักษ์ในการนี้ให้ปรากฏในทางราชการไปแต่ที่แรกนั้น อาศัยเพราะเหตุ 2 ประการคือ

ประการที่ 1 เพราะธรรมเนียมคฤหัสถ์ที่จะจัดการเปลี่ยนแปลงอันใด มักพาให้คนทั้งปวงสงสัยเข้าใจผิดไปกว่าการที่จะเป็นจริง และเลื่องลืออื้อฉาวไปทางทุกทิศทุกที่ที่เลื่องลือเพราะความเข้าใจผิดของคนทั้งหลายบางที่จะพาให้เกิดความหวาดหวั่นพรุนใจในหัวเมืองเหล่านั้นหรือเป็นที่กั้นขวางต่อไปจนหัวเมืองของอังกฤษ ถ้าเป็นเช่นนั้นถึงจะมากน้อยเพียงใดก็ล้วนแต่เป็นเครื่องที่จะให้ราษฎรชุกชองในการที่จะจัด เป็นอันหาประโยชน์มิได้ จึงไม่ควรให้มีคฤหัสถ์เลื่องลืออื้อฉาวขึ้นอย่างใด

ประการที่ 2 เพราะเมืองสงขลาเวลานี้ที่จะลงมือจัดการยังไม่ทันที่จะเกินไปใกล้สักทีมากนัก การที่จะจัดจะต้องจัดเมืองสงขลาหน้าหัวเมืองแขกทั้ง 7 ไต่ถามมาแล้วถ้าจะรีบอะจะจัดหัวเมืองแขกขึ้นด้วยโดยทันที เกรงจะเป็นการหนักแก่ผู้จัดทั้งสองฝ่าย

จะช่วยอุดหนุนติดต่อกันไม่ใคร่สะดวก ภายแค้นีทองตราตามทางราชการจึงเป็นแต่สิ่งให้
พระเสนียพิทักษ์เป็นข้าหลวงพิเสณลงไปสอบสวน การที่ค้างค้างอยู่แต่บาง เรื่องโดยหวังจะให้
เป็นโอกาสแก่พระเสนียพิทักษ์ไต่ตรวจตรา ภูเห็นการในบ้านเมือง แล คำนวณกับผู้คนใด
ที่จะตั้งตนจัดการ เปลี่ยนแปลงในหัวเมืองทั้ง 7 นี้

10. เมื่อพระเสนียพิทักษ์ลงไปถึงหัวเมืองแขกทั้ง 7 เจ้าเมืองเหล่านี้ไ้โดยมาก
คงจะพากันร้องขอครุมาอน เกราะให้เพื่อจะไ้พนจากอำนาจเมืองสงขลา แลขอขึ้นตรงต่อ
กรุงเทพฯ คำร้องเช่นนี้จะมีก็ตาม หรือไม่มีก็ตาม เมื่อพระเสนียพิทักษ์ไ้ลงไปถึงท้องที่
ไ้หลือเป็นโอกาสที่จะไ้ถามการที่เป็นอยู่ในบ้านเมือง แลความเกิดกรอนรัชของของธุว
ราชการหัวเมืองเหล่านี้มีอยู่อย่างใดๆ แลรับเอาเป็นธุระไ้โดยส่วนตัวที่จะเรียบเรียงราย
งานบอกเขามายังกรุงเทพฯ เพื่อจะไ้ทรงพระราชมาริให้จัดการแก้ไขให้ดีขึ้นประการใด

11. ในการที่ไ้โอกาสและคบค้าสมาคมไ้ถามของธุวราชการหัวเมืองเหล่านี้
ตามไ้ไ้ความในข้อก่อนนั้น ควรที่พระเสนียพิทักษ์จะอธิบายชี้แจงประโยชน์ในทางที่จะจัด
การบ้านเมืองให้บังเกิดความนิยมของธุวราชการกรมการเหล่านี้ ไ้ให้มีข้าหลวงเสมอ
ห้าทางไรเนื่องการที่จะจัด ถ้ายิ่งคิดอันถึงไ้ธุวราชการเมืองเหล่านี้มีไ้บอกเขามาขอ
ข้าหลวงกรมการเหล่านี้ไ้ลงไปชวยแนะนำราชการบ้านเมืองไ้เป็นการดี เพราะถ้าอาศัย
เหตุไ้ไ้เป็นไ้ไ้ความนิยมของธุวราชการเมืองเช่นนั้นแล้วการที่จะวางก็จะเรียบร้อย
ไ้ไ้โดยง่ายเพราะมีกฎประดุจพรตหรือความจำใจทางๆ ไ้สนิท

12. แลอย่างไรก็ไ้เมื่อพระเสนียพิทักษ์ไ้ไ้ตรวจการบ้านเมืองตลอดไ้ได้รับ
รายงานของพระเสนียพิทักษ์ตรวจจัดการเป็นไ้เรียบร้อยแก่ธุวราชการเมืองแขก 7 หัว
เมืองแล้ว จะไ้มีทองตรา ทั้งพระเสนียพิทักษ์เป็นข้าหลวงกำกับต่อไปไ้ไ้ไ้ ภายแค้นี
ทั้งแก่พระเสนียพิทักษ์ลงไปถึง ควรตั้งหน้าสืบสวนราชการในพื้นที่บ้านเมือง แลคิดรจัดคน
ที่สำคัญๆ ในบ้านเมือง กระเตรียมความรู้เห็นแลความสามารถในหัวในหน้าที่ข้าหลวง
กำกับหัวเมืองแขกไ้ เมื่อไ้รับทองตรานั้นเมื่อไ้ไ้ จะไ้ไ้จัดการตลอดไป

13. การที่จะสืบสวนเอาความรู้เห็นในชั้นนั้น เมื่อพระเสนียพิทักษ์ไ้ลงไปถึง
ถึงหัวเมืองแขกทั้ง 7 แลควรตั้งใจสืบสวนการในพื้นที่เมือง คือในการปฏิบัติในวิธี
การปกครอง วิธีกาเก็บผลประโยชน์และการที่ไ้กับของกับเมืองสงขลา แลคิดไ้โดยความ
ของราษฎร ตลอดจนความที่ชั่วไ้มีอยู่ในเจ้าเมืองกรมการและธรรมเนียมบ้านเมือง —

ใหญ่โดยละเอียดและควรทำรายงานความรู้อย่างนี้บอกส่งเข้ามาเป็นไปร เวตด้วย

14. การที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งคือการที่จะคบค้าสมาคมกับเจ้าเมืองกรมการแลพวกที่เป็นหัวหน้าในราษฎรคือ พ่อค้าจีนเป็นต้น ควรตั้งใจคบค้าสมาคมให้คุ้นเคยชอบพอไว้ตั้งแต่แรก เพราะจะเป็นกำลังไคมาก

15. การหัวเมืองแขกทั้ง 7 นี้ถึงจะจัดอย่างไรๆ คงอยู่ในท้องอาศัยเมืองสงขลา เพราะเมืองสงขลาเป็นเมืองใหญ่แลเป็นหัวเมืองไทยซึ่งอยู่ใกล้ชิดติดต่อกันเวลานี้พระวิจิตรวรศาสน์เป็นข้าหลวงตั้งจัดการอยู่ที่เมืองสงขลา ถ้าพระเสนีพิทักษ์รู้เห็นการในหัวเมืองแขก หรือจะคิดอ่านจัดการประการใด หรือมีความชักชวนจะขอความอุดหนุนประการใด ควรพูดจากับพระวิจิตรวรศาสน์ให้เข้าใจกัน แต่การที่จะบอกขอราชการ ในพระเสนีพิทักษ์มีใบบอกตรงเข้ามากรุงเทพฯ แตราชการอย่างใดซึ่งสมควรจะให้พระวิจิตรวรศาสน์เห็นไว้ควยก็ใบบอกในพระวิจิตรวรศาสน์ทราบด้วยจงทุกคราว

16. อนึ่งการที่ออกไปในหัวเมืองแขกครั้งนี้ กรมจะระวังปากเสียงอย่างหนึ่งคือในการที่จะกล่าวคำครหาตีเคียดพระยาวิเชียรคีรี หรือกรมการเมืองสงขลา ต่อพวกแขก ถอยคำเหล่านี้ควรตั้งใจแนบ แลอย่ากล่าวโดยไม่ว่าเป็นเพราะบางที่จะทำให้พวกแขกเกิดความคิดหมิ่นประมาทตำแหน่งข้าราชการและกรมการเมืองสงขลา (อันจะมีในภายหลัง) ได้

คำสั่งนี้จะไกรับพระราชทานให้พระเสนีพิทักษ์อ่านทราบเกล้าฯ ก่อนที่จะไป แด่ทนต์บับจะเก็บไว้ที่ศาลาลูกขุน.

ควรมิควรแล้วแต่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ

ข้าพระพุทธเจ้า คำนวณราชานุภาพ ขอเดชะ

เสนานี้กระทรวงมหาดไทย

ที่มา: กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/ 27

เรื่อง: พระโขนงเมืองหนองจิกและเมืองแขก 7 เมือง ลงวันที่ 16 กรกฎาคม ร.ศ.

กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณจังหวัดเมือง ร.ศ.120

พระเจ้านองยาเธอ กรมหลวงดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย รัชพระบรมราชโองการใส่เกล้าฯคำรัสสั่งว่า ด้วยการแบ่ง เขต—
แขวงสำหรับจัดการปกครอง แลตำแหน่งหน้าที่ราชการในหัวเมืองทั้ง 7 คือ
เมืองตานี เมืองหนองจิก เมืองยะหริ่ง เมืองสาขะ เมืองยะลอ เมือง—
รามัน เมืองระแงะ ในมณฑลนครศรีธรรมราชนั้นยัง เป็นการกาวก่ายอยู่หลาย
ประการ ทรงพระราชดำริเห็นว่าสมควรจะจัดการวางแบบแผนวิธีปกครองแล
วางตำแหน่งหน้าที่ราชการให้เปนระเบียบเรียบร้อยตามสมควรแก่กาลสมัย เพื่อ
จะให้ราชการบ้านเมืองในหัวเมืองเหล่านั้น เปรียบไปโดยสะดวกก็แลทั้งจะให้เป็—
นความสุขสำราญแก่พระยาเมืองแลศรีรัตนกรมการ อาณาประชาราษฎร์ทั่วไป
จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯให้ตั้งข้อบังคับสำหรับปกครองเมืองทั้ง 7 ไว้
ดังต่อไปนี้

ขอ 1 เมือง 7 เมืองคือ เมืองตานี 1 เมืองหนองจิก 1 เมืองยะหริ่ง 1
เมืองสาขะ 1 เมืองยะลอ 1 เมืองรามัน 1 เมืองระแงะ 1 ทรงพระกรุณาโปรด
เกล้าฯ ให้ทรง แต่ง เมือง 7 เมืองอยู่ตามเดิมแลให้พระยาเมือง เป็นผู้รักษาราชการ
บ้าน เมืองทางพระ นครพระกรรณิให้เป็นการ เรียบร้อยตามระ เขียบแบบแผนดัง-
จะกล่าวต่อไปในกฎฉบับนี้

ข้อ 2 ในการบังคับบัญชาการ เมืองนั้นให้มีกองบัญชาการ เมือง คือ
พระยาเมืองแปนหัวนา 1 ปลัดเมือง 1 ขก.บัต เมือง 1 ผู้ช่วยราชการ เมือง 1
รวม 4 คน เป็นกองบัญชาการ เมือง การตั้งแล้วปลัด ปลี่ยนตำแหน่งพระยา เมือง
ปลัดเมือง ขก.บัต เมือง ผู้ช่วยราชการ เมืองนั้นแล้วแต่พระบาทสมเด็จพระเจ้า
พระ เจ้าอยู่หัวจะทรงพระราชดำริเห็นสมควรแก่การ

ข้อ 3 เมืองหนึ่งให้มีการขึ้นรอง เสนี้นพนักงานตามสมควร

ราชวณยานาถกองบัญชาการ เมือง

ข้อ 4 เมื่อกองบัญชาการ เมืองใดปลุกษาพร้อมกันเห็นว่าควรมีกฎ หรือข้อบังคับสำหรับการสิ่งใดในเมืองนั้น ให้มีอำนาจตั้งกฎและข้อบังคับใด กฎและข้อบังคับที่จะตั้งนี้ต้องไม่ฝ่าฝืนพระราชกำหนดกฎหมายประการหนึ่ง ไม่ฝ่าฝืนกับข้อสัญญาทางพระราชไมตรีประการหนึ่ง ไม่ฝ่าฝืนพระบรมราชานุญาตประการหนึ่งและหาหลวงประจำบริเวณใด เห็นชอบด้วยแล้วประการหนึ่ง

ข้อ 5 ในการประชุมกองบัญชาการ เมืองบังคับบัญชาการในพื้นที่นั้น เมืองทกอย่างนั้น เมื่อพระยาเมืองใดปลุกษาหาหรือตกลงพร้อมกันในกองบัญชาการแล้วจึงให้พระยาเมืองบังคับบัญชาการไปตามสมควรแลบรรดาหนังสือราชการซึ่งเป็นหนังสือมีไปนั้นให้มีไปในนามของพระยาเมืองพร้อมด้วยกองบัญชาการ เมือง เห็นชื่อประทับตราของพระยา เมืองทุกฉบับ แลให้ปลัด เมือง เห็นอักษรหมายชื่อด้วย จึงได้ไว้ในราชการ

ข้อ 6 ให้มีสมุคหมายประกาศคำสั่งสำหรับกองบัญชาการ เมืองๆละหนึ่ง เล่มสำหรับจดหมายประกาศคำสั่งทั้งปวงซึ่งจะออกไว้ในเมืองนั้น ถ้ากองบัญชาการ เมืองจะออกหมายประกาศคำสั่งอย่างใดๆก็ให้เขียนลงในสมุดเล่มนี้เป็นคนฉบับ ลง เลขที่แลลงวัน เดือนปีท้ายหมายประกาศคำสั่งในสมุดนั้นแล้วจึงให้คัดสำเนาสำหรับออกประกาศแลมีไปอีกต่างหาก จาหมายประกาศแลคำสั่งฉบับใดซึ่งกองบัญชาการ เมืองไม่ได้นำชื่อประทับตราในสมุดคนคำสั่งนั้นก่อนแล้วจะถือว่าหมายประกาศแลคำสั่งฉบับนั้น เป็นราชการไม่ได

ข้อ 7 ให้มีกำหนด เวลาของบัญชาการ เมืองพร้อมด้วยราชการขึ้นรองปลุกษาราชการ เมือง เมืองๆเมื่อมีราชการสิ่งใดปลุกษาหาหรือเห็นชอบพร้อมกันแล้วก็ให้ส่งราชการไป ถ้ากองบัญชาการ เมืองมีความเห็นแตกต่างไม่ตกลงกันให้หาหรือไปยังหาหลวงใหญ่ประจำบริเวณขอคำสั่ง เป็น เก็ดขาด

ข้อ 8 ราชการสิ่งใดที่ใดตกลงกันในที่ประชุมกองบัญชาการ เมืองแล้วให้จัดทำไปตามหน้าที่ ถ้าผู้หนึ่งผู้ใดออกหมายประกาศหรือคำสั่งหรือมีหนังสืออย่างใดไปที่ใดก็ให้ ซึ่งไม่ใช่เป็นข้อความที่กองบัญชาการ เมือง เห็นชอบพร้อมกันซึ่งปรากฏ

—อยู่ในรายงานประชุมแล้วแต่ไม่เป็นการปัจจุบันทันด่วนจึงว่าในข้อต่อไปแล้ว
แล้วจะถือว่าคำสั่งนั้นหรือหนังสือนั้นเป็นราชการไม่ได้

ข้อ 9 ถ้ามีการปัจจุบันทันด่วนเกิดขึ้นในบ้านเมืองซึ่งจำเป็นต้องจัดการ
สิ่งโดยเร็วแล้วข้าราชการคนใดในกองบัญชาการ เมืองมีอำนาจจัดส่งไปได้ทันที
แล้วให้รีบแจ้งความที่จัดส่งไปนั้นในกองบัญชาการ เมืองทราบในเวลาประชุม
กองบัญชาการคราวแรก แล้วแกกองบัญชาการ เมืองจะพิจารณาเห็นชอบตามลักษณะ
ที่จัดส่งแล้วจัดการไปเช่นนั้นหรือให้แก้ไขประการใด

ข้อ 10 ถวายพระยาเมืองมีหน้าที่ในการบังคับบัญชาราชการในบ้านเมือง
ตามที่ไปถูกพิจารณารื้อถอนกันในกองบัญชาการ เมืองแล้ว เพราะฉะนั้นการที่จะ
บังคับบัญชาราชการอย่างใดก็ดี หรือออกคำสั่ง หรือจะมีหนังสือไปแห่งใดใน
ราชการก็จะต้อง เป็นคำสั่งโดยอนุมัติของกองบัญชาการ เมืองและการที่จะมีคำสั่ง
ในราชการไปในเขตแขวงบ้านเมืองนั้นต้องให้ส่งทางกรมการอำเภอตามระเบียบ
การปกครองท้องที่

ลักษณะไปบอกแลรายงาน

ข้อ 11 ในกองบัญชาการ เมืองมีไปบอกแลรายงานขอราชการในบ้าน-
เมืองไปยังข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณตามปกติ เว้นแต่การทางฯ ดังกล่าวต่อไปนี้
กองบัญชาการ เมืองจะมีไปบอกตรงไปที่ว่าการมณฑลก็ได้แต่ต้องส่งสำเนาให้ที่-
ว่าการบริเวณทราบในคราวเดียวกันคือ

- 1 รายงานขอราชการอย่างใดที่ไม่ต้องขอคำสั่ง
- 2 การคนที่จะต้องทำแต่เห็นอำนาจข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณ
- 3 การที่ได้มีหนังสือมณฑลหรือท้องตราถึง เฉพาะ เมืองนั้น
- 4 การปัจจุบันทันด่วนคือ รายงานเหตุการณ์แปลกประหลาดเกิดขึ้น
เช่น เหตุโจรผู้ร้าย เป็นต้น
- 5 ในการอย่างใดที่กองบัญชาการ เมือง เห็นว่าจะมีไปบอกไปยัง
ข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณไม่ทันทางที่ราชการหรือจะเสื่อมเสียประโยชน์ของ
ราชการจะมีไปบอกตรงไปยังมณฑลก็ได้แต่ต้องส่งสำเนาแจ้งไปให้ข้าหลวงใหญ่
ประจำบริเวณทราบโดยเร็ว

6 บรรดาการที่เกี่ยวข้องกับหัว เมืองในบริเวณเดียวกัน กองบัญชาการ เมืองจะมีหนังสือไปมาตรงกันก็ใดแต่ต้องส่งสำเนาไปให้ข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณทราบโดยเร็วทุกฉบับเหมือนกัน

ขอ 12 ถ้ากองบัญชาการ เมือง เห็น เป็นการจำเป็นแล้วจะมีไปบอก ครองมายังกรุง เทพาก็ได้ไม่ห้ามปราม

ขอ 13 การที่ห้ามต่อไปในข้อนี้ตามพระราชกำหนดกฎหมายแลตาม ประเพณีแต่เดิมมาเป็นการที่ข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณ พระยาเมืองแลข้าราชการ ทำไมไ่มาแตกก่อนแล้ว แต่จะเห็นว่าควรกล่าวไว้ในที่นี้เพื่อให้ทราบชัดเจน คือ ห้ามมิให้ข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณ พระยาเมืองหรือปลัด เมืองหรือข้าราชการ ที่ได้รับพระราชทานสัญญาบัตรแลศรีรัตนกรมการทำการต่อไปที่ นอกจากได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวคือ

- ห้าม
- 1 ตั้งกฎหมายอย่างใดโดยพลการ
 - 2 ตั้งภาษีอากรหรือเก็บเงินจากราษฎรโดยวิธีอย่างใดอย่างหนึ่ง
 - 3 อนุญาตภาษีผูกขาดทำสัญญาบอแรแลสัญญาป่าไม้
 - 4 ห้ามมิให้ทำสัญญาอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่ง เกี่ยวในราชการหรือในพื้นบ้าน เมืองกับคนในบังคับต่างประเทศ

5 การประหารชีวิตหรือจำตลอดชีวิตหรือริบทรัพย์สินสมบัติหรือปรับ โทษลงโทษแก่ราษฎรในทางที่ผิดควรพระราชกำหนดกฎหมาย

6 การตั้งแลเลิกหักพลทหารมีอาวุธประจำคนหรือสะสมเครื่องสาคราษฎร กระสุนดินค้าอย่างใดอย่างหนึ่ง

วาทะการ เก็บผลประโยชน์เมือง

ขอ 14 เพื่อจะรักษานผลประโยชน์ของพระยาเมืองมิให้ตกจากแล เพื่อ จะจัดการผลประโยชน์ให้เปนระเบียบเรียบร้อยแลมิให้เป็นการลำบากเดือดร้อน แก่อาณาประชาราษฎร เพราะฉะนั้นการ เก็บผลประโยชน์ใน เมืองใดจะเป็นภาษีอากรอย่างใดๆเปนต้นว่า ค่าธรรมเนียมก็ดี เงินส่วยอาเสศน์ไม่เงินทองหรือ ส่วยอย่างใดก็ดีให้เก็บ ณ ที่ทำการซึ่ง เปนที่เปิดเผย แลให้เก็บตามระเบียบ-

-แบบแผนอัตราข้อบังคับของกรมสรรพากรซึ่งไต่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้
ตั้งขึ้นไว้ตามสมควรแก่การที่ผู้หนึ่งผู้ใดซึ่งไม่ใช่เจ้าพนักงานของรัฐบาล เป็นผู้
เก็บนั้นไม่ได้

ขอ 15 อนึ่งในชั่วเวลาที่พระยาเมืองรักษาราชการที่จะทรงพระกรุณา
โปรดเกล้าฯพระราชทานผลประโยชน์ให้พลเสี้ยมชีพแลรักษาบวรศักดิ์ตาม
ตำแหน่ง ผลประโยชน์ที่จะพระราชทานนี้คือ แบ่งส่วนผลประโยชน์บ้านเมือง
ที่เก็บไต่ความจนวนเงินที่พระยาเมืองทั้งหลายไต่หาบวชขึ้นไว้เป็นหลักฐาน
แตกก่อนแล้วนั้นและไต่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯเพิ่มเป็นครั้งคราวตามส่วน
ผลประโยชน์ซึ่งเก็บไต่มาขึ้นในพื้นที่บ้านเมืองที่จะทรงพระราชดำริเห็นสมควร

ขอ 16 โดยที่พระบรมราชประสงค์จะทรงทำนุบำรุงบ้านเมืองเหล่านั้น
ให้รุ่งเรืองเจริญขึ้นตามสมควรแก่กาลสมัย เพราะฉะนั้นจะไต่ทรงพระกรุณาโปรด
เกล้าฯพระราชทานเงินผลประโยชน์ที่เก็บไต่ซึ่งไต่หักค่าใช้สอยแล้วนั้นไว้เป็นเงิน
สำหรับจัดการทำนุบำรุงบ้านเมือง เป็นปีที่ตามสมควรแก่การที่จะทำได้

ขอ 17 พระยาเมืองแลศรีตวันกรมการซึ่งเป็นคนในพื้นที่บ้านเมือง
ถ้าได้รับราชการก็ตลอดชั่วเวลารับราชการถ้าจะออกจากราชการโดยขราหรือ
โดยเหตุผลภาพประการใดก็ควรจะไต่รับพระราชทานเบี้ยบำนาญตามพระราชบัญญัติ
เบี้ยบำนาญนั้น

ขอ 18 อนึ่งศรีตวันกรมการแลวงษ์ตระกูลของพระยาเมืองซึ่งเคย
ไต่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯพระราชทานเงินเสี้ยมชีพมีอัคราอยู่แล้วนั้น ถ้ายัง
ประพฤติดี ยังจะไต่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯพระราชทานต่อไปตามอัตรานั้น
หรือเพิ่มขึ้นตามที่ทรงพระราชดำริเห็นสมควร

วาทব্যจิบรี เวณ

ขอ 19 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯให้มีข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณ
หนึ่งคนสำหรับตรวจตราแนะนำราชการทั้งปวงทั่วบริเวณทั้ง 7 หัวเมืองต่าง
พระเนตรพระกรรณในราชการทุกๆเมืองหรือที่เกี่ยวข้องกันในระหว่างบางเมือง
หรือราชการที่เกี่ยวข้องกับเมืองต่างประเทศเป็นไปโดยเรียบร้อยดังพระราช
ประสงค์และให้มีข้าราชการรองสำหรับช่วยราชการในหน้าที่ของข้าหลวงใหญ่

ประจำบริเวณอีกตามสมควรแก่ราชการ

ข้อ 20 ขาหลวงใหญ่ประจำบริเวณก็ คือ และข้าราชการสำหรับช่วยขาหลวงบริเวณที่เป็นตำแหน่งข้าราชการรับพระราชทานสัญญาบัตรก็ คือ การเลือกสรรผลัดเปลี่ยนข้าราชการตำแหน่ง เหล่านี้แล้วแต่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะทรงพระราชดำริเห็นสมควร

ข้อ 21 ขาหลวงใหญ่ประจำบริเวณมีหน้าที่จัดการการในบริเวณให้เป็นไปตามกฎข้อบังคับนี้ แลปฏิบัติราชการตามท้องตรากรุงเทพฯ แลคำสั่งของขาหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช แลการที่จะขอคำสั่งทางใบนั้น แลแต่ขาหลวงใหญ่ประจำบริเวณจะเห็นสมควรแก่ประโยชน์ของราชการ

ข้อ 22 ขาหลวงใหญ่ประจำบริเวณมีอำนาจ คือ

1. ทำและจัดการการในบริเวณซึ่งไม่ผ่านท้องตรากฎข้อบังคับแลพระราชกำหนดกฎหมายใดทุกอย่าง
2. ปฏิบัติราชการซึ่งเกี่ยวกับต่างประเทศซึ่งไม่ผ่านหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีใดทุกอย่าง
3. มีอำนาจจะตั้งแต่งยกถอนข้าราชการในบริเวณ ซึ่ง เป็นผู้ไม่ได้รับพระราชทานสัญญาบัตรหรือไม่ได้รับพระชนตราเสนามาตี
4. มีอำนาจที่จะยกข้าราชการที่มีตำแหน่ง รับพระราชทานสัญญาบัตรหรือรับพระชนตราเสนามาตีคนใดคนหนึ่ง ในบริเวณออกจากตำแหน่ง แลหน้าที่ในคราวหนึ่ง แต่อำนาจในส่วนนี้ให้ใช้แก่ในการปัจจุบันทันด่วนซึ่งจะขออนุญาตต่อขาหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราชหรือกรุงเทพฯ ก่อนไม่ทันประโยชน์ราชการ แต่เมื่อเอาตัวออกแล้วต้องบอกมายังที่ว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยเร็ว
5. สั่งให้หยุดยั้งหรือถอนคำสั่งของกองบัญชาการ เมืองหรือข้าราชการคนใดคนหนึ่ง ในเขตบริเวณที่ยังคับซึ่ง เห็นว่าเป็นคำสั่งซึ่งไม่ชอบด้วยราชการหรือไม่ชอบด้วยพระราชกำหนดกฎหมายในระหว่างมีบอกมายังขาหลวงเทศาภิบาลหรือกรุงเทพฯ ได้ทุกอย่าง

ลักษณะใบบอกแลรายงาน

ข้อ 23 บรรดาใบบอกแลรายงานราชการทั้งปวงนั้น ข้าราชการใหญ่ประจำบริเวณ จะมีใบบอกมาหรือขอคำสั่ง แก่ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช หรือจะมีใบบอกมายังกรุงเทพฯ ก็ได้ แลแต่ข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณจะเห็นสมควรแก่ราชการ แลถ้ามีบอกตรงมายังกรุงเทพฯ ต้องส่งสำเนาไปให้ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราชทราบด้วยทุกฉบับ

ว่าด้วยการปกครองท้องที่

ข้อ 24 ให้ใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ทุกมาตรา แลให้ข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณกำหนดเขต เมือง แลจัดตั้งอำเภอตามสมควรแก่ท้องที่ แลให้กองบัญชาการ เมืองกำหนดแบ่งอำเภอ เป็นตำบลแลหมู่บ้าน เพื่อจัดการตามพระราชบัญญัติปกครองท้องที่

ข้อ 25 ให้จัดการ เรือนจำ เมืองแลบริเวณตามข้อบังคับ เรือนจำ ร.ศ. 116 ทุกประการ แลการกำหนดตั้ง เรือนจำที่ใดแลการตั้งพำนักนั้น แลแต่ข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณจะจัดตั้งแลตั้งแก่งตามที่ได้เห็นสมควร

ว่าด้วยการประชุมใน

ข้อ 26 ให้ข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณแลพระยาเมือง เมืองในบริเวณพบปะประชุมปรึกษาหารือเพื่อจัดการบ้าน เมืองในบริเวณนั้นมีการนัดปี่หนึ่งไม่น้อยกว่า 2 ครั้ง จะพบปะประชุมที่ใดเวลาใดให้ข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณนัดหมายตามสมควร แลให้ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราชจัดการประชุมพร้อมควบข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณแลพระยาเมืองทั้งหลายมีกำหนดไม่น้อยกว่าปีละ 1 ครั้ง

ข้อ 27 บรรดาข้าราชการทั้งปวงซึ่งรับราชการในบริเวณนี้ควรหัดพูดภาษาแลเขียนหนังสือมลายูทุกคน เพราะฉะนั้นควรมีกำหนดว่าถ้าไปรับราชการภายใน 1 ปี ควรพูดภาษาใด แลถ้ารับราชการอยู่ถึง 3 ปีแล้วควรอ่านหนังสือมลายูได้ ถ้ามีนั้นยังไม่ควรจะได้รับพระราชทานเงิน เกื้อน เพิ่มตามอัตราจนกว่าจะพูดภาษาแลอ่านหนังสือได้ภายในกำหนดเวลาดังความนี้แล้ว

ขอ 28 ถ้าข้าหลวงเทศาภิบาลไทรบุรีถวายพระยาเมืองแลโตะกาดี เมืองโค
โคสอบแล้วเห็นว่าราชการคนโคพูดภาษามลายูได้ ให้พร้อมกันเซ็นชื่อออกประกาศนียบัตร
ให้ข้าราชการผู้นั้น แลข้าหลวงเทศาภิบาลมีอำนาจจะให้เงินหลวง เป็นรางวัล เป็นเงิน
ไม่เกิน 100 บาท หรือถ้าสอบอย่างเดียวกัน เห็นว่าเป็นผู้นั้น เขียนหนังสือมลายูได้
ก็ให้ประกาศนียบัตร แลข้าหลวงเทศาภิบาลมีอำนาจจะให้เงินหลวง เป็นรางวัลได้ไม่เกิน
400 บาท

ขอ 29 ให้ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราชจัดวางแบบแผนสอบไล่วิชา
พูดแลหนังสือมลายูแลอักษรขึ้นรางวัลภายในกำหนดวงเงินดังกล่าวมาแล้วในข้อก่อน

วาทะการโรงศาล

ขอ 30 ให้ใช้พระธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ. 114 ในบริเวณนี้ เว้นแต่คำว่า
"ศาลมณฑล" ให้เข้าใจว่า "ศาลบริเวณ" แลคำว่า "ข้าหลวงเทศาภิบาล" ให้เข้าใจว่า
"ข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณ" และการที่จะตั้งหรือเลื่อนหรือจะ เปลี่ยนผู้พิพากษาในบริเวณ
7 หัวเมือง ตามความที่ไว้ในมาตรา 10 ของพระธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ. 114 นั้น
ให้ถือว่า เป็นหน้าที่ของ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยจะนำความกราบบังคมทูล แลให้ข้า
หลวงใหญ่ประจำบริเวณมีใบบอกในการที่จะตั้งหรือเลื่อนหรือ เปลี่ยนผู้พิพากษาใน
บริเวณมายัง เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย

ขอ 31 ให้มีศาลเป็น 3 ชั้น คือ 1 ศาลบริเวณ 2 ศาลเมือง 3 ศาลแขวง
และให้มีผู้พิพากษาสำหรับศาลเหล่านี้เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีตามพระราชกำหนดกฎหมาย

ขอ 32 ให้ใช้พระราชกำหนดกฎหมายทั้งปวงในความอาญาแลความแพ่ง แต่
ความแพ่งซึ่ง เกี่ยวด้วยศาสนาอิสลาม เรื่องฉัวเมียก็ดีแล เรื่องมรดกก็ดี ซึ่งคนนับถือศาสนา
อิสลามเป็นทั้งโจทก์จำเลยหรือเป็นจำเลย ให้ใช้กฎหมายอิสลามในการพิพากษาแลให้
โตะกาดีซึ่ง เป็นผู้ดูแลนับถือในศาสนาอิสลามเป็นผู้พิพากษา

ประกาศมา ณ วันที่ 10 ธันวาคม ร.ศ. 120

ประทับตราพระราชสีห์น้อมมา เป็นสำคัญ

ที่มา: ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 18 ลงวันที่ 10 ธันวาคม ร.ศ. 120 หน้า 714 - 720

ภาคผนวก ค

ข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมืองชั่วคราว พ.ศ. 2465

เจ้าพระยามรราช เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย รับพระบรมราชโองการเหนือเกล้าฯ สั่งว่า เมื่อได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้รวมการบังคับบัญชาราชการในกระทรวงการปกครองขึ้นแล้ว สมควรที่จะวางระเบียบการปกครองหัวเมืองและมณฑลขึ้นไว้ให้เป็นหลักอันที่จะดำเนินการต่อไป จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งข้อบังคับชั่วคราวต่อไปนี้

หมวดที่ 1

ว่าด้วยการใช้ข้อบังคับ

มาตรา 1 ข้อบังคับนี้ให้เรียกว่า ข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมืองชั่วคราว พ.ศ. 2465

มาตรา 2 ให้ใช้ข้อบังคับนี้ทั่วทุกจังหวัดมณฑลในพระราชอาณาจักร และเมื่อใดประกาศข้อบังคับแล้ว ก็ให้ยกเลิกกฎอื่น ๆ ที่ขัดกับกับข้อบังคับนี้เสีย

หมวดที่ 2

ว่าด้วยการปกครองมณฑล

มาตรา 3 เพื่อมิให้เป็นเหตุให้ใจนึกในอำนาจสมุหเทศาภิบาลที่มีอยู่แล้ว ในมณฑลหนึ่งให้สมุหเทศาภิบาลเป็นประธานสำเร็จราชการในมณฑลนั้น รับผิดชอบรักษาการในมณฑลนั้นให้เรียบร้อยตามแบบแผน และให้มีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานทั้งหลายในมณฑลนั้น

มาตรา 4 เพื่อให้สมุหเทศาภิบาลมีอำนาจสำเร็จราชการได้จริงตามที่กล่าวแล้วในมาตรา 3 สมุหเทศาภิบาลมีอำนาจให้คนและโขนแก่พนักงานทั้งหลายในมณฑลนั้น โดยมีกำหนดขึ้นถึงต่อไปนี้ คือ

(1) ในคุณและโทษทุกประการใน เรื่องตำแหน่งและ เงิน เดือนแก่พนักงานชั้น
ผู้น้อย สักแต่จะไต่ตกลงกันกับเจ้ากระทรวงของพนักงานนั้น ๆ ว่า จะมอบให้ทำได้
เพียงชั้นใด

(2) เพื่อรักษารับในราชการ ให้สมุหเทศาภิบาลมีอำนาจลงโทษพนักงาน
ทั้งหลายในเขตแดนนั้นไต่ตามลำดับชั้น ถึงไต่กำหนดไว้ในตารางข้างท้ายข้อบังคับนี้ ฝ่ายผู้ที่
ต้องรับโทษนั้น ถ้าหากว่ารู้สึกว่าคุณต้องรับโทษโดยไม่เป็นยุติธรรม จะยื่นเรื่องราวต่อเจ้า
กระทรวงของตน เพื่อขอความกรุณาไต่ แต่ขอให้สมุหเทศาภิบาลทราบด้วยว่าจะยื่น
เรื่องราวเช่นนั้น เพื่อจะได้รอกการลงโทษไว้ก่อน

มาตรา 5 ในเขตแดนหนึ่งให้มีพนักงาน เจ้านาที่ฝ่ายปกครอง รับผิดชอบ เป็นแผนก
การอยู่ในความ บังคับบัญชาของสมุหเทศาภิบาล คือ

(1) ปลัดมณฑล เป็นเจ้านาที่รับผิดชอบรักษาการในแผนกปกครองตามระ เียบย
ที่เสนามที่กระทรวงมหาดไทยจะไต่กำหนด

(2) ผู้บังคับการตำรวจมณฑล เป็นเจ้านาที่รับผิดชอบรักษาการในแผนกการ
รักษาความสงบเรียบร้อยปราบปรามโจรผู้ร้ายตามระ เียบยที่เสนามที่กระทรวงมหาดไทย
จะไต่กำหนด

(3) อัยการมณฑล เป็นเจ้านาที่รับผิดชอบรักษาการในเรื่องที่เกี่ยวข้องแก่คดี
การไต่สวนฟ้องร้องตามกฎหมาย และข้อบังคับที่มีอยู่แล้ว หรือที่เสนามที่กระทรวงมหาดไทย
จะไต่วางระ เียบยการแก้ไขใหม่ต่อไป

(4) พนักงานนาที่แผนกอื่น ซึ่ง เสนามที่เจ้ากระทรวงไต่ตกลง เห็นชอบพร้อมกัน
จัดตั้งไว้ให้เป็นเจ้านาที่รับผิดชอบรักษาการในแผนกนั้น ๆ และให้อยู่ในบังคับรับผิดชอบของ
สมุหเทศาภิบาลต่อไป เมื่อการนั้น ๆ ใ้โดยอยู่ในความบังคับบัญชาแล้ว ให้สมุหเทศาภิบาล
มีอำนาจที่จะบังคับบัญชาพนักงาน เหล่านั้นไต่ความความในมาตรา 3

มาตรา 6 ให้พนักงานซึ่ง เป็นเจ้านาที่รับผิดชอบตามแผนกการ มีอำนาจดังนี้ คือ

(1) ให้มีอำนาจที่จะสั่งการบางอย่างตามแต่ เสนามที่กระทรวงมหาดไทยจะไต่
วางระ เียบยขึ้นไว้

(2) ให้มีอำนาจที่จะสั่งการแทนสมุหเทศาภิบาล เมื่อได้รับมอบการในเวลาเมื่อไม่อยู่ แต่ตามปกติให้สมุหเทศาภิบาลมอบฝากการแก่เจ้านาญผู้มียศสูงในที่นั้น เป็นผู้แทนตัว

(3) ในเวลาที่มีเหตุพิเศษ แลสมุหเทศาภิบาลก็หาพันโทซึ่งมอบหมายการงานให้ปลัดกรมพลรักษาการแลสั่งการแทน ถ้าปลัดกรมพลไม่อยู่ ในอัยการมณฑลเป็นผู้รักษาการแลสั่งการแทน

(4) ให้มีอำนาจที่จะสั่งกักหรือตัดเงินเดือนพนักงานรอง ๆ ใต้ กับทั้งอำนาจอย่างอื่นที่น้อย แลรายงานต่อสมุหเทศาภิบาล

หมวดที่ 3

วาทวยการปกครองจังหวัด

มาตรา 7 ในจังหวัดหนึ่ง ให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน เป็นผู้รับผิดชอบรักษาการในจังหวัดนั้นให้เรียบร้อยตามแบบแผน และให้มีอำนาจที่จะบังคับบัญชาพนักงานทั้งหลายในจังหวัดนั้น

มาตรา 8 ในผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีอำนาจให้คนและโทษแก่พนักงานทั้งหลายในจังหวัดนั้น โดยที่ผิดชั้นดังต่อไปนี้ คือ

(1) มีอำนาจที่จะสั่งจะเลื่อนจะปลดเนรบรรดาพนักงานที่ทำการอยู่ในบังคับรับผิดชอบ สุดแต่จะใดมีความตกลงกันในระหว่างเจ้ากระทรวงต่าง ๆ กับเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย กำหนดเพียงชั้นใด

(2) เพื่อรักษาวินัยในราชการ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีอำนาจลงโทษพนักงานทั้งหลายในจังหวัดนั้นตามลำดับชั้น ดังใดกำหนดไว้ในตารางข้างท้ายข้อบังคับนี้ ฝ่ายผู้ต้องรับโทษนั้น ถ้าหากการสืบความรับโทษโดยไปเป็นยุติธรรม จะยื่นเรื่องราวต่อสมุหเทศาภิบาล เพื่อขอความกรุณาแก้ไข แต่ต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบก่อนว่าจะยื่นเรื่องราวเช่นนั้น เพื่อจะไต่ถามการลงอาญาไวก่อน

มาตรา 9 ในจังหวัดหนึ่ง ให้มีพนักงานเจ้านาญฝ่ายปกครองรับผิดชอบเป็นแผนกการ อยู่ในบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด คือ

- (1) ปลัดจังหวัด เป็นเจ้านาที่รับผิดชอบรักษาการในแผนกปกครอง
- (2) ผู้บังคับกองตำรวจจังหวัด เป็นเจ้านาที่รับผิดชอบรักษาการในแผนกการรักษาดูแลความสงบเรียบร้อยปราบปรามโจรผู้ร้าย
- (3) อัยการจังหวัด เป็นเจ้านาที่รับผิดชอบ รักษาการในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการไต่สวนฟ้องร้องตามกฎหมาย และขอบังคับที่มีอยู่แล้วหรือที่เสนายกกระทรวงมหาดไทยจะไต่สวนระเบียบการแก้ไขใหม่ต่อไป
- (4) พนักงานบำเหน็จที่แผนกอื่น ซึ่งเสนายกเจ้ากระทรวงใดตกลงเห็นชอบพร้อมกันจัดตั้งขึ้นไว้ เป็นเจ้านาที่รับผิดชอบรักษาการในแผนกนั้น ๆ และให้อยู่ในบังคับรับผิดชอบของมูวราชการจังหวัดต่อไป เมื่อการนั้น ๆ ใดอยู่ในความบังคับบัญชาแล้ว ก็ให้มูวราชการจังหวัดมีอำนาจที่จะบังคับบัญชาพนักงานเหล่านั้นไปตามความในมาตรา 8

มาตรา 10 ในพนักงานซึ่ง เป็นเจ้านาที่รับผิดชอบตามแผนกการ มีอำนาจดังนี้ คือ

- (1) ให้มีอำนาจที่จะสั่งการบางอย่าง ตามแต่เสนายกกระทรวงมหาดไทยจะไต่สวนระเบียบขึ้นไว้
- (2) ให้มีอำนาจที่จะสั่งการแทนมูวราชการจังหวัด เมื่อได้รับมอบการในเวลามูวราชการจังหวัดไม่อยู่ แต่ตามประกาศให้มูวราชการจังหวัดมอบฝากแก่เจ้านาที่มียศสูงในที่นั้น เป็นผู้แทนตัว
- (3) ในเวลาเมื่อเหตุพิเศษและมูวราชการจังหวัดก็หาเห็นได้สั่งมอบหมายการงานให้ปลัดจังหวัดรักษาการ และสั่งการแทน ถ้าปลัดจังหวัดไม่อยู่ ให้อัยการจังหวัดเป็นผู้รักษาการและสั่งการแทน
- (4) ให้มีอำนาจที่จะสั่งกักหรือตัดเงินเดือนเจ้าพนักงานรอง ๆ ไล่ กับทั้งอำนาจอย่างอื่นที่มีอยู่แล้วรายงานต่อมูวราชการจังหวัด

หมวดที่ 4

วากยการปกครองอำเภอ

มาตรา 11 ในแผนกการปกครองอำเภอเป็น 2 ชั้น คือ ภายในเขตกรุงเทพมหานคร
พระนครชั้นในที่ไกลแบ่งออกเป็น 25 อำเภอ ตามประกาศกระทรวงนครบาล ลงวันที่ 15

ตุลาคม พ.ศ. 2458 ซึ่งจะได้อธิบายว่าเขตชั้นในพระนคร ตอนหนึ่ง ภายนอกพระนครและหัวเมือง ซึ่งได้จัดแบ่งขึ้นการปกครองมีกำหนด ๒๕ ใหญ่บาน มาแต่เดิมแล้ว จะได้อธิบายว่าเขตชั้นนอกพระนคร ตอนหนึ่ง

มาตรา 12 การปกครองท้องที่ภายในเขตชั้นในพระนคร ซึ่งได้แบ่งการปกครองไว้เป็น 25 อำเภอ แล้วนั้น คงให้รักษาการต่อไปจนกว่าจะได้ประกาศเปลี่ยนวิธีการปกครองใหม่ภายใน

มาตรา 13 การปกครองท้องที่อำเภอหนึ่ง ให้มีนายอำเภอ เป็นประธาน เป็นอธิบดีของปกครองรักษาการในอำเภอหนึ่งให้เรียบเรียงตามแบบแผน และให้มีอำนาจดังต่อไปนี้ คือ

(1) ให้มีอำนาจที่จะตั้งถอน เปลี่ยนแปลงบรรดาพนักงานที่ทำการอยู่ในความรับผิดชอบ ซึ่งมีตำแหน่งชั้นเสมียน หรือเทียบด้วยชั้นเสมียนลงมา และมีอำนาจที่จะลงโทษบรรดาเจ้าหน้าที่พนักงานที่ทำการอยู่ในบังคับบัญชาได้ ทั้งได้กำหนดไว้ในตารางข้างท้ายฉบับนี้ แล้วรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

(2) เพื่อมิให้ทองเสียเวลาทบทวนคดีในคดีเล็กน้อย ให้มีนายอำเภอมีอำนาจที่จะกล่าวคำคัดค้านคดีใดๆ ที่ฟ้องร้องผู้พิพากษาชั้น 2 ตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรม 127 แต่ไม่มีอำนาจตัดสิน คัดค้านเหมือนอย่างผู้พิพากษา

มาตรา 14 การปกครองท้องที่อำเภอชั้นนอกพระนคร ในอำเภอหนึ่ง ให้พนักงานนาที่ปกครองรับผิดชอบเป็นแผนกการอยู่ในบังคับบัญชาของนายอำเภอ คือ

(1) ปลัดอำเภอ เป็นเจ้าหน้าที่รับผิดชอบรักษาการในแผนกปกครอง

(2) ปลัดตำรวจอำเภอ เป็นเจ้าหน้าที่รับผิดชอบรักษาการในแผนกรักษาความสงบเรียบร้อย ปราบปรามโจรผู้ร้าย

(3) พนักงานนาที่แผนกอื่น ซึ่งเสนาบดีเจ้ากระทรวงได้ตกลงเห็นชอบพร้อมกัน จัดตั้งขึ้นไว้ให้เป็นเจ้าหน้าที่รับผิดชอบรักษาการในแผนกนั้น ๆ และให้ผู้อยู่ในบังคับรับผิดชอบของนายอำเภอต่อไป และเมื่อการนั้น ๆ ได้ยุติในความรับผิดชอบแล้ว ก็ให้นายอำเภอมีอำนาจที่จะบังคับบัญชาพนักงานเหล่านั้นได้ ตามความในมาตรา 13 ข้อ 1

มาตรา 15 ให้พนักงานซึ่ง เป็นเจ้าหน้าที่รับผิดชอบตามแผนการ มีอำนาจดังนี้ คือ

- (1) ให้มีอำนาจที่จะทำหรือสั่งการบางอย่างในหน้าที่ ตามที่เสนายกกระทรวงมหาดไทยจะไต่ถามระเบียบขึ้นไว้
- (2) ให้มีอำนาจที่จะทำหรือสั่งการในฝ่ายธุรการแทนนายอำเภอได้ เมื่อเสนายกกระทรวงมหาดไทยไต่ถามระเบียบการไว้ให้ทำเช่นนั้น
- (3) ให้มีอำนาจทำหรือสั่งการแทนนายอำเภอ เมื่อไม่อยู่ แต่ตามปกติแล้ว ให้นายอำเภอมอบหมายการแก่เจ้าหน้าที่ผู้มียศสูงในที่นั้นให้เป็นผู้แทนตัว
- (4) ถ้าในเวลาใดมีเหตุพิเศษ และนายอำเภอก็ทำโดยมอบหมายการงานแก่ผู้ใดแล้ว ให้ปลัดอำเภอรักษาราชการและสั่งการแทน
- (5) ให้มีอำนาจที่จะสั่งกักหรือตัดเงินเดือนพนักงานรอง ๆ ใด กับทั้งอำนาจอย่างอื่นที่มีอยู่ แล้วรายงานแก่นายอำเภอ

หมวดที่ 5

วากยการเบ็ดเตล็ด

มาตรา 16 ถ้ามีราชการแพ่งอื่นซึ่ง เป็นระเบียบการประจำ หรือระเบียบใหม่ ที่เสนายกเจ้ากระทรวงนั้น ๆ ให้ความตกลง เห็นชอบพร้อมกันกับ เสนายกกระทรวงมหาดไทยแล้ว และมอบการอย่างใดแก่พนักงานในบังคับบัญชาของผู้ปกครองท้องถิ่นแล้ว ก็ให้ผู้บังคับบัญชาท้องถิ่นนั้น ๆ มีอำนาจเหมือนพนักงานแผนกนั้น ๆ ในการที่จะให้คนให้โทษ เหมือนดังข้าราชการในแผนกปกครองตามระเบียบนี้

มาตรา 17 เพราะเหตุที่การปกครองท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร ต่างกับเขตทั้งหลาย ในพระราชอาณาจักรอยู่ เหตุฉะนั้นในกรณีกับบัญชาการในท้องถิ่นพระนคร ให้สมุหเทศาภิบาลสั่งการโดยอนุมัติเสนายกกระทรวงมหาดไทย

กระทรวงมหาดไทย

ขอบังคับไว้ ๗ วันที่ สิงหาคม พระพุทธศักราช 2465

มหาอำมาตย์นายก

ยมราช

เสนายก.

ตารางกำหนดชั้นอำนาจ

ผู้ลงโทษ	ผู้รับโทษ	หักเงิน เดือน	หักเงิน เดือน
สมุหเทศาภิบาล	(1) ผู้ว่าราชการจังหวัดและข้าราชการ มีตำแหน่งเทียบชั้นนี้	1 ใน 10	ไม่ได้
	(2) ปลัดจังหวัด และข้าราชการ มีตำแหน่งเทียบชั้นนี้	1 ใน 5	1 เดือน
	(3) นายอำเภอ และข้าราชการ มีตำแหน่งเทียบชั้นนี้	1 ใน 4	2 เดือน
	(4) ปลัดอำเภอ และข้าราชการ มีตำแหน่งเทียบชั้นนี้	1 ใน 3	3 เดือน
ผู้ว่าราชการจังหวัด	(1) ปลัดจังหวัด และข้าราชการ มีตำแหน่งเทียบชั้นนี้	1 ใน 6	ไม่ได้
	(2) นายอำเภอ และข้าราชการ มีตำแหน่งเทียบชั้นนี้	1 ใน 5	1 เดือน
	(3) ปลัดอำเภอ และข้าราชการ มีตำแหน่งเทียบชั้นนี้	1 ใน 4	2 เดือน
นายอำเภอ	(1) ปลัดอำเภอ และข้าราชการ มีตำแหน่งเทียบชั้นนี้	1 ใน 5	1 เดือน
	(2) พนักงานรองจากตำแหน่งที่กล่าวมาแล้ว	1 ใน 2	1 เดือน

หมายเหตุ

- (1) ข้าราชการ เที่ยบชั้น^{๒๑} ข้าราชการจังหวัด คือ
 ปลัดมณฑล
 อธิบดีการตำรวจมณฑล
 อธิบดีการมณฑล
 กคลังมณฑล
 สรรพากรมณฑล
 ศึกษาธิการมณฑล
 สัสดีมณฑล
 เกษตรมณฑล
 หนักมณฑล
 สาระวักลไปรษณีย์โทร เลข
 สาระวักลแพทย
- (2) ข้าราชการ เที่ยบชั้นปลัดจังหวัด คือ
 อธิบดีการและอู่กำกับการกรมหรือกองตำรวจจังหวัด
 อธิบดีการจังหวัด
 คลังจังหวัด
 สรรพากรจังหวัด
 ศึกษาธิการจังหวัด
 สัสดีจังหวัด
 เกษตรจังหวัด
 ปลัดสุขาภิบาล
 เสนอความมณฑล
 คุลการกรมมณฑล

- (3) ข้าราชการเทียบชั้นนายอำเภอ คือ
 สาระวัคใหญ่ และสาระวัคแขวงตำบารว
 แพทย์

พรหมวงศ์

จางค์หวัก

นายถ่านภานี หรือศุลกากรจังหวัก

พนักงานไปรษณีย์โทร เลข

เลขานุการมณฑล

- (4) ข้าราชการเทียบชั้นปลัดอำเภอ คือ
 หัวหน้าตำบารวโรงพักอำเภอ

สรรพากรอำเภอ

นายถ่านภานีอำเภอ

ศึกษาธิการอำเภอ

สัสดีอำเภอ

เสมียนตราจังหวัก

ฉกษร เลขจังหวัก

โยธาจังหวัก

มหาดเล็กรายงาน

ข้าราชการตำแหน่งอื่นที่เจ้ากระทรวงไค้ตั้งขึ้นเป็นพิเศษ เทียบกับตำแหน่งชั้นใด
 ก็ให้เทียบเข้าตำแหน่งชั้นนั้น

อำนาจลงโทษให้เทียบตามตำแหน่ง

ปลัดจังหวักและข้าราชการมีตำแหน่ง เทียบชั้นปลัดจังหวัก ให้มีอำนาจเทียบชั้น
 นายอำเภอ ในแผนกการนั้น ๆ.

ที่มา : กฎกระทรวงแห่งราชกิจ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.1/57 ข้อบังคับ
ลักษณะปกครองหัว เมืองชั่วคราวของ เจ้าพระยาบวรราช ลงวันที่ 9-14 สิงหาคม

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	สมโชค อองสกุล
วันเกิด	พฤษภาคมที่ 9 เมษายน พ.ศ. 2496
สถานที่เกิด	151 ถนนศรีตะกั่วป่า อำเภอบึงตะกั่วป่า จังหวัดพังงา
การศึกษา	ศึกษาระดับอนุบาลถึงมัธยมศึกษาตอนต้น ที่โรงเรียนสถาพรพิทย อำเภอบึงตะกั่วป่า จังหวัดพังงา สำเร็จเมื่อปีการศึกษา 2511 ระดับประกาศนียบัตรวิชาการศึกษา (ป.กศ.) ศึกษาที่วิทยาลัยครู บ้านสมเด็จเจ้าพระยา สำเร็จเมื่อปีการศึกษา 2513 ระดับประกาศนียบัตรวิชาการศึกษาระดับสูง (ป.กศ.สูง) ศึกษาที่ วิทยาลัยครูบ้านสมเด็จเจ้าพระยา สำเร็จเมื่อปีการศึกษา 2515 ระดับการศึกษามัธยมศึกษา (กศ.ม.) ศึกษาที่ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร สำเร็จการศึกษามัธยมศึกษา เกียรตินิยมอันดับสอง เมื่อปีการศึกษา 2517 แล้วศึกษาต่อระดับการศึกษามหาบัณฑิต (กศ.ม.) ในสาขาวิชาประวัติศาสตร์ ณ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร เมื่อปีการศึกษา 2518
ทุนที่ได้รับ	ทุนมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ 4,000 บาท เมื่อ พ.ศ. 2518 ทุน "ภูมิพล" 1,500 บาท รับพระราชทานเมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2521
ผลงาน	จารสาร ครัวไท (พ.ศ. 2517) รวมบทความประวัติศาสตร์ ฉบับปริทัศน์นิพนธ์ (พ.ศ. 2518) การศึกษาใหม่เกี่ยวกับรัชกาลพระเอกาทศรถ พระศรีเสาวภาคย์ และ พระเจ้าทรงธรรม (พ.ศ. 2519)