

การปฏิรูปการปกครองมณฑลนครศรีธรรมราช  
ในสมัยพระยาสุรานุรักษ์เป็นข้าหลวงเทศาภิบาล  
(พ.ศ. 2439 - 2449)

ปริญญานิพนธ์  
ของ  
ณรงค์ นุ่นทอง

เสนอต่อมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ  
เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
ปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต  
มีนาคม 2520

คณะกรรมการที่ปรึกษาประจำตัวนิติได้พิจารณาปัญหานี้จนบัดนี้แล้ว  
เห็นสมควรรับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต  
ของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒได้.

อรุณญา สันวตย์ - ประธาน

กรรมการ

มีนาคม 2520

## ประกาศคุณูปการ

ในการศึกษาคนควาครั้งนี้ขอกราบขอบพระคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ คุณวรุณบุพผา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วิจิตร สิ้นสรี ที่กรุณาให้คำแนะนำ ตรวจแก้ไขปริญญานิพนธ์เรื่องนี้จนสำเร็จเรียบร้อย

ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่หอจดหมายเหตุแห่งชาติ และเจ้าหน้าที่หอสมุดแห่งชาติ ที่ได้อำนวยความสะดวกในการค้นคว้าเอกสาร และขอขอบคุณเจ้าหน้าที่หอสมุดมหาวิทยาลัย ศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร เจ้าหน้าที่หอสมุดคำร้องราชานุภาพ และเจ้าหน้าที่หอสมุด กระทรวงมหาดไทย ที่ได้ให้ความสะดวกในการศึกษาคนควา และยืมเอกสารชั้นสอง

อนึ่ง ปริญญานิพนธ์เรื่องนี้ สำเร็จลุล่วงด้วยดีได้เพราะคุณวราภรณ์ นุ่นทอง คอยให้ความช่วยเหลือและเป็นกำลังใจอยู่ตลอดเวลา คุณวิไลศรี นุ่นทอง ช่วยคัดลอก เอกสารชั้นต้น และคุณวิญญู ใจอารีย์ ช่วยคัดลอก ตรวจทานต้นฉบับ และช่วยอำนวยความสะดวกในการโรเนียวจนสำเร็จเรียบร้อย จึงขอขอบคุณทุกท่านไว้ ณ ที่นี้ด้วย.

ณรงค์ นุ่นทอง

## สารบัญ

| บทที่                                                                 | หน้า |
|-----------------------------------------------------------------------|------|
| บทนำ ... ..                                                           | 1    |
| 1 ลักษณะการปกครองหัวเมืองในมณฑลนครศรีธรรมราชก่อนการปฏิรูปการปกครอง .. | 11   |
| ก. เมืองนครศรีธรรมราช เมืองพัทลุง และเมืองสงขลา ..                    | 11   |
| 1. เมืองนครศรีธรรมราช เมืองพัทลุง และเมืองสงขลา                       |      |
| ก่อนการปฏิรูปการปกครอง ... ..                                         | 11   |
| 2. การจัดการปกครอง ... ..                                             | 21   |
| 2.1 เมืองนครศรีธรรมราช... ..                                          | 21   |
| 2.1.1 การจัดการปกครองภายในเมืองนครศรีธรรมราช... ..                    | 21   |
| 2.1.2 การจัดการปกครองท้องที่ ... ..                                   | 24   |
| 2.2 เมืองพัทลุงและเมืองสงขลา ..                                       | 28   |
| 3. การศาล ... ..                                                      | 31   |
| 4. การภาษีอากร... ..                                                  | 35   |
| 5. การเก็บส่วยและบรรณาการ ..                                          | 39   |
| 5.1 การเก็บส่วย ... ..                                                | 39   |
| 5.1.1 วิธีการผูกพัน... ..                                             | 40   |
| 5.1.2 การเก็บส่วยรายเดือนที่เมืองพัทลุง... ..                         | 42   |
| 5.1.3 การเก็บส่วยรายเดือนที่เมืองสงขลา .                              | 44   |
| 5.2 เครื่องราชบรรณาการ ..                                             | 50   |
| 6. การสักเลข ... ..                                                   | 56   |
| ข. บริเวณ 7 หัวเมือง..                                                | 63   |
| 1. บริเวณ 7 หัวเมืองก่อนการปฏิรูปการปกครอง ... ..                     | 63   |
| 2. การจัดการปกครอง ... ..                                             | 70   |
| 2.1 การจัดการปกครองภายในเมือง ... ..                                  | 70   |



|                                                                                             |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2.2 การจัดการปกครองท้องถิ่น ... ..                                                          | 74  |
| 3. การศาล ... ..                                                                            | 75  |
| 4. การภาษีอากร .. ...                                                                       | 79  |
| 5. การเก็บส่วยและเครื่องราชบรรณาการ ... ..                                                  | 81  |
| 5.1 ส่วยแทนเกณฑ์แรงงาน .. ...                                                               | 81  |
| 5.2 ส่วยเครื่องราชบรรณาการ ... ..                                                           | 83  |
| 2 มุลเหตุและนโยบายของการปฏิรูปการปกครองมณฑลนครศรีธรรมราช                                    |     |
| พ.ศ. 2439 . ... ..                                                                          | 88  |
| 1. มุลเหตุของการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 5 ... ..                              | 88  |
| 1.1 มุลเหตุภายนอก... ..                                                                     | 88  |
| 1.1.1 อังกฤษ .. ...                                                                         | 88  |
| 1.1.2 ฝรั่งเศส.. ...                                                                        | 92  |
| 1.2 มุลเหตุภายใน ... ..                                                                     | 94  |
| 2. นโยบายการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 5 .. ...                                  | 102 |
| 2.1 แนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ... ..                            | 102 |
| 2.2 การปฏิรูปการปกครองส่วนกลาง ... ..                                                       | 110 |
| 2.3 การปฏิรูปการปกครองส่วนภูมิภาค ... ..                                                    | 114 |
| 3. นโยบายการปฏิรูปการปกครองมณฑลนครศรีธรรมราช                                                | 117 |
| 3.1 นโยบายการจัดการปกครองหัวเมืองปักษ์ใต้เป็นมณฑลเทศาภิบาล .. ..                            | 117 |
| 3.2 พระยาสุมนัวินิตเป็นข้าหลวงพิเศษไปตรวจราชการเมืองสงขลา<br>พัทลุง และนครศรีธรรมราช ... .. | 121 |
| 3.3 นโยบายการจัดการปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ... ..                                           | 124 |
| 3.3.1 มุลเหตุที่ต้องเข้าไปจัดการปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ... ..                              | 124 |

|       |                                                            |     |
|-------|------------------------------------------------------------|-----|
| 3.3.2 | แนวนโยบายในการจัดการปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ...            | 126 |
| 3     | การปฏิรูปการปกครองในเมืองนครศรีธรรมราช สงขลา พัทลุง ... .. | 130 |
| 1.    | การจัดการปกครอง ... ..                                     | 131 |
| 1.1   | การจัดการปกครองมณฑลเทศาภิบาล .. ..                         | 131 |
| 1.2   | การจัดการปกครองเมือง ... ..                                | 136 |
| 1.3   | การจัดการปกครองท้องที่ ... ..                              | 143 |
| 1.3.1 | การจัดการปกครองอำเภอ ... ..                                | 143 |
| 1.3.2 | การจัดการปกครองตำบลและหมู่บ้าน. ... ..                     | 151 |
| 2.    | การจัดศาลยุติธรรม ... ..                                   | 156 |
| 3.    | การภาษีอากร .. ..                                          | 167 |
| 4.    | การจัดการศึกษาและการศาสนา ... ..                           | 178 |
| 4.1   | การจัดการศึกษา ... ..                                      | 178 |
| 4.2   | การศาสนา ... ..                                            | 199 |
| 5.    | การปรับปรุงการคมนาคมและการก่อสร้างสิ่งสาธารณะประโยชน์.. .. | 203 |
| 5.1   | การปรับปรุงการคมนาคม ... ..                                | 203 |
| 5.2   | การก่อสร้างสิ่งสาธารณะประโยชน์ ... ..                      | 207 |
| 6.    | ปัญหา อุปสรรค และผลของการปฏิรูปการปกครองเมืองนครศรีธรรมราช |     |
|       | สงขลา และพัทลุง ... ..                                     | 211 |
| 6.1   | ปัญหาทางกานประชาชน.. ..                                    | 212 |
| 6.1.1 | ประชาชนส่วนใหญ่ยากจน ขาดการศึกษาและมาสู่มอบกับ             |     |
|       | การพนัน.. ..                                               | 212 |
| 6.1.2 | โจรผู้ร้ายชุกชุมและคนคดโกงยรับเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้าน ...     | 214 |
| 6.1.3 | ประชาชนเกรงกลัวอำนาจของญวราชการเมือง                       |     |
|       | กรมการ มากเกินไป .. ..                                     | 218 |

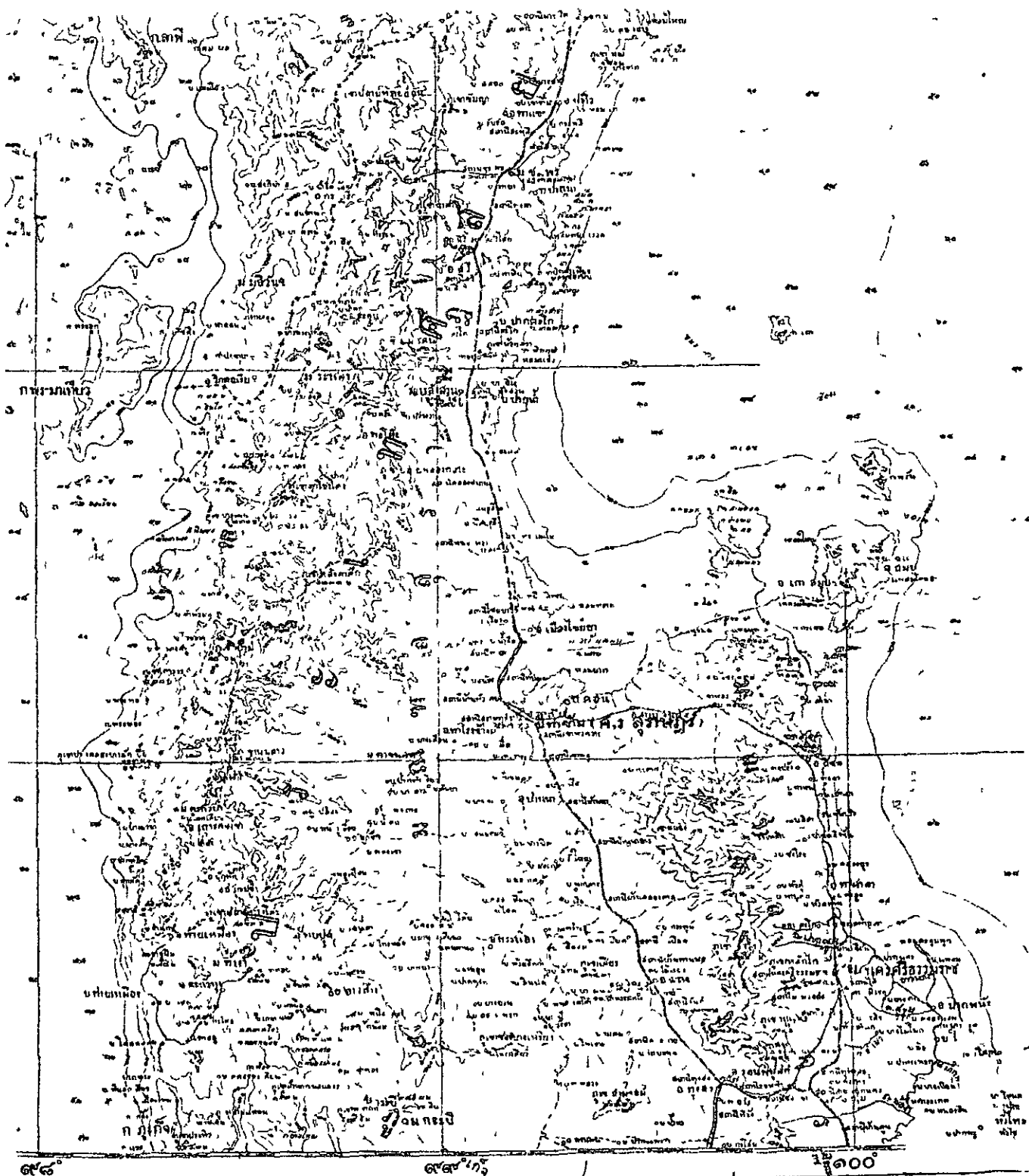
| บท                                                                       | หน้า |
|--------------------------------------------------------------------------|------|
| 6.2 ปัญหาความวุ่นวายการเมือง กรมการ..                                    | 220  |
| 4 การปฏิรูปการปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง                                    | 230  |
| 1. การจัดการปกครอง                                                       | 230  |
| 1.1 การจัดการปกครองก่อนรัชชูปถัมภ์สำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ. 120 | 230  |
| 1.2 การจัดการปกครองตามข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ. 120    | 240  |
| 1.2.1 การจัดการปกครองบริเวณ                                              | 240  |
| 1.2.2 การจัดการปกครองเมือง                                               | 242  |
| 1.2.3 การจัดการปกครองท้องที่                                             | 246  |
| 2. การจัดการยุติธรรม                                                     | 252  |
| 3. การภาษีอากร                                                           | 257  |
| 4. การจัดการศึกษาและการศาสนา                                             | 261  |
| 4.1 การจัดการศึกษา                                                       | 262  |
| 4.2 การศาสนา                                                             | 264  |
| 5. การสื่อสารและการคมนาคม                                                | 265  |
| 6. เจ้าเมืองอิสลามในบริเวณ 7 หัวเมืองคบคิดกันเป็นขบถต่อรัฐบาล            | 270  |
| 5 บทสรุป                                                                 | 294  |
| บรรณานุกรม                                                               | 301  |
| ภาคผนวก                                                                  | 319  |
| บทคัดย่อ                                                                 |      |

# สารบัญตาราง

| ตารางที่ |                                                                                                                    | หน้า |
|----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| 1        | อัตราส่วยรายคนไทยแขวงเมืองสงขลา ... ..                                                                             | 47   |
| 2        | อัตราส่วยรายคนจีนแขวงเมืองสงขลา ... ..                                                                             | 48   |
| 3        | บัญชีแสดงเงินเพิ่มทดเชยดผลประโยชน์แก่เจ้าเมืองในบริเวณ 7 หัวเมือง<br>ร.ศ. 125 ... ..                               | 86   |
| 4        | เปรียบเทียบเงินภาษีอากรที่เก็บได้ในเมืองนครศรีธรรมราช พัทลุง<br>และสงขลา ปี ร.ศ. 115 กับ ร.ศ. 116 ... ..           | 173  |
| 5        | เปรียบเทียบจำนวนครู นักเรียน ในเมืองนครศรีธรรมราช พัทลุง<br>และสงขลา ปี ร.ศ. 118, 119 และ 121 .. ...               | 192  |
| 6        | สถิติจำนวนโรงเรียน ครูและนักเรียนในเมืองนครศรีธรรมราช<br>ปี ร.ศ. 124 ... ..                                        | 196  |
| 7        | แสดงจำนวนเจ้าคณะเมือง เจ้าคณะแขวง เจ้าอธิการวัด และพระสงฆ์ใน<br>เมืองนครศรีธรรมราช พัทลุง และสงขลา ร.ศ. 117 ... .. | 201  |

## สารบัญแผนภูมิ

| แผนภูมิที่                                                                                       | หน้า |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| 1    แสดงสายการบังคับบัญชาของมณฑลนครศรีธรรมราช ... ..                                            | 135  |
| 2    แสดงการแบ่งประเภทราชการที่ประจำอยู่ในเมือง .. ...                                           | 142  |
| 3    แสดงหัวเมืองในบังคับบัญชาของมณฑลนครศรีธรรมราช และอำเภอขึ้นกับ<br>หัวเมืองนั้น ๆ ... ..      | 150  |
| 4    แสดงการเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครอง<br>ท้องที่ ร.ก. 116 . ... .. | 157  |
| 5    แสดงสายการบังคับบัญชาของบริเวณ 7 หัวเมืองอิสลาม ... ..                                      | 245  |



## • แผนที่นครราชสีมา และ เมืองข้างเคียง •

ถนนทางการติดต่อระหว่างนครราชสีมาและเมืองข้างเคียง และถนน  
 ถนนที่นครราชสีมา ถนนที่เมืองขอนแก่น ถนนที่เมืองอุดรธานี  
 เมืองขอนแก่น และเมืองที่นครราชสีมา นครราชสีมาและเมืองข้างเคียง

| รูปเครื่องหมาย | รูปเครื่องหมาย | คำอธิบายอักษรย่อ |
|----------------|----------------|------------------|
| ทางรถไฟ        | ทางรถไฟ        | ๑๕ ๖             |
| ทางหลวง        | ทางหลวง        | ๑๖ ๖             |
| ทางรถไฟ        | ทางรถไฟ        | ๑๗ ๖             |
| ทางหลวง        | ทางหลวง        | ๑๘ ๖             |
| ทางรถไฟ        | ทางรถไฟ        | ๑๙ ๖             |
| ทางหลวง        | ทางหลวง        | ๒๐ ๖             |
| ทางรถไฟ        | ทางรถไฟ        | ๒๑ ๖             |
| ทางหลวง        | ทางหลวง        | ๒๒ ๖             |
| ทางรถไฟ        | ทางรถไฟ        | ๒๓ ๖             |
| ทางหลวง        | ทางหลวง        | ๒๔ ๖             |
| ทางรถไฟ        | ทางรถไฟ        | ๒๕ ๖             |
| ทางหลวง        | ทางหลวง        | ๒๖ ๖             |
| ทางรถไฟ        | ทางรถไฟ        | ๒๗ ๖             |
| ทางหลวง        | ทางหลวง        | ๒๘ ๖             |
| ทางรถไฟ        | ทางรถไฟ        | ๒๙ ๖             |
| ทางหลวง        | ทางหลวง        | ๓๐ ๖             |
| ทางรถไฟ        | ทางรถไฟ        | ๓๑ ๖             |
| ทางหลวง        | ทางหลวง        | ๓๒ ๖             |
| ทางรถไฟ        | ทางรถไฟ        | ๓๓ ๖             |
| ทางหลวง        | ทางหลวง        | ๓๔ ๖             |
| ทางรถไฟ        | ทางรถไฟ        | ๓๕ ๖             |
| ทางหลวง        | ทางหลวง        | ๓๖ ๖             |
| ทางรถไฟ        | ทางรถไฟ        | ๓๗ ๖             |
| ทางหลวง        | ทางหลวง        | ๓๘ ๖             |
| ทางรถไฟ        | ทางรถไฟ        | ๓๙ ๖             |
| ทางหลวง        | ทางหลวง        | ๔๐ ๖             |
| ทางรถไฟ        | ทางรถไฟ        | ๔๑ ๖             |
| ทางหลวง        | ทางหลวง        | ๔๒ ๖             |
| ทางรถไฟ        | ทางรถไฟ        | ๔๓ ๖             |
| ทางหลวง        | ทางหลวง        | ๔๔ ๖             |
| ทางรถไฟ        | ทางรถไฟ        | ๔๕ ๖             |
| ทางหลวง        | ทางหลวง        | ๔๖ ๖             |
| ทางรถไฟ        | ทางรถไฟ        | ๔๗ ๖             |
| ทางหลวง        | ทางหลวง        | ๔๘ ๖             |
| ทางรถไฟ        | ทางรถไฟ        | ๔๙ ๖             |
| ทางหลวง        | ทางหลวง        | ๕๐ ๖             |



ในปี พ.ศ. 2439 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้รวมเอาหัวเมืองนครศรีธรรมราช พัทลุง สงขลา กับหัวเมืองประเทศราชมลายู 7 เมือง\* คือ ปัตตานี หนองจิก ยี่หริ่ง ยะลา รามันห์ ระแงะ และสายบุรี รวม 10 เมือง ตั้งเป็นมณฑลนครศรีธรรมราชขึ้น เพื่อจัดการปกครองตามแบบสมัยใหม่ หัวเมืองในแหลมมลายูเหล่านี้ ในสมัยโบราณการไปมาติดต่อลำบากมาก ตั้งแต่ครั้งกรุงศรีอยุธยาสืบมา ไม่ปรากฏว่ามีพระมหากษัตริย์องค์ใดเสด็จประพาส\*\* นอกจากนี้ในยามมีศึกสงคราม<sup>2</sup> เมื่อขาดการติดต่อกันเช่นนี้ จึงเป็นโอกาสให้หัวเมืองต่าง ๆ ทางปักษ์ใต้ คิดขบถต่อต้านอำนาจเมืองหลวงใฝ่กาย ในสมัยกรุงศรีอยุธยาทางเมืองหลวงจึงได้ตั้งให้นครศรีธรรมราช

\* เกมหัวเมืองประเทศราชมลายูเหล่านี้รวมอยู่เป็นเมืองเดียวกัน คือ ปัตตานี ใน พ.ศ. 2334 ปัตตานีเป็นขบถยกมาตีสงขลา ท้าวกรุงทองยกกองทัพไปปราบ ครั้นปราบขบถได้แล้ว พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก โปรดให้แยกปัตตานี ออกเป็น 7 เมือง เพื่อความสะดวกในการปกครอง ให้เมืองสงขลาเป็นผู้ควบคุมดูแล หัวเมืองเหล่านี้จึงได้ชื่อว่า แยก 7 หัวเมืองมาตั้งแต่นั้น จนกระทั่งปี พ.ศ. 2449 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงโปรดให้แบ่ง 7 หัวเมือง เป็น 3 เมือง คือ ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส ตั้งเป็นมณฑลปัตตานีขึ้น แยก 7 หัวเมืองจึงกลายเป็น 3 จังหวัดภาคใต้ มาจนกระทั่งปัจจุบันนี้

<sup>1</sup> จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ กับกระทรวงมหาดไทย หน้า 550 ภาคผนวก ค.

\*\* พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นกษัตริย์พระองค์แรกที่เสด็จประพาสปักษ์ใต้ คือเสด็จไปถึงสงขลาใน พ.ศ. 2401.

<sup>2</sup> ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้า กรมพระยา พระราชหัตถเลขาในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เรื่องเสด็จประพาสแหลมมลายู ร.ศ. 108, 109, 117 และ 120 หน้า ก.



เป็นหัวเมืองชั้นเอก ทำหน้าที่ควบคุมดูแลหัวเมืองปักษ์ใต้และหัวเมืองประเทศราชมลายูทั้งปวง<sup>1</sup> พอลงสมัยกรุงธนบุรี นครศรีธรรมราชได้รับยกย่องใหม่เกียรติยศเสมอเจ้าประเทศราช อำนาจของนครศรีธรรมราชจึงจะถูกลดลงในสมัยรัชกาลที่ 1 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ เมื่อโปรดให้ยกฐานะเมืองสงขลาขึ้นตรงต่อกรุงเทพฯ และให้ควบคุมแซก 7 หัวเมือง กับ กัลันตัน ตรังกานุ\* แทนนครศรีธรรมราชยังคงเป็นเมืองที่สำคัญที่สุดของปักษ์ใต้อยู่ เพราะต้องกำกับไทรบุรี กัลันตัน และเป็นศูนย์กลางหัวเมืองฝ่ายทะเลตะวันตก ตลอดจนการปราบปรามจับกุมแซกสลัก และสืบข่าวความเคลื่อนไหวในพม่าภาคใต้<sup>2</sup> สำหรับหัวเมืองประเทศราชมลายูนั้น ทางเมืองหลวงมิได้ปกครองโดยตรง คงให้เจ้าท้องถิ่นปกครองกันเอง แต่ใช้วิธีควบคุมโดยให้ส่งเครื่องราชบรรณาการและตนไม้มงเงินตนไม้ทองเขามาถวายสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว 3 ปี ต่อครั้ง ถึงแนวทางเมืองหลวงจะมอบหมายให้นครศรีธรรมราชและสงขลาเป็นผู้ควบคุมดูแลหัวเมืองประเทศราชมลายูกังกล่าวแล้วก็ตาม แต่การควบคุมในด้านการปกครองยังไม่รัดกุมเท่าที่ควร เพราะเจ้าประเทศราชเหล่านั้นยังมีอิสระมาก นอกจากนั้นประชาชนส่วนใหญ่ในหัวเมืองประเทศราชมลายูยังไม่มีความรู้ความผูกพันในด้านเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา และวัฒนธรรมกับคนไทย ปัจจุบันหาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับหัวเมืองประเทศราชมลายู จึงขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งของรัฐบาลไทย<sup>3</sup> คราวใดที่รัฐบาลไทยอ่อนแอหรือเกิดเหตุวุ่นวายขึ้นในเมืองหลวง หัวเมืองประเทศราชมลายูเหล่านั้นจะประกาศตัวเป็นอิสระทันที

เมื่ออังกฤษมาโคมลายูเป็นเมืองขึ้น ทำให้พรแดนของอังกฤษประชิดกับพรแดนของไทย อังกฤษจึงถือโอกาสแทรกแซงเข้ามาในหัวเมืองประเทศราชมลายูของไทย

(1) สงบ สงเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างราชธานีกับนครศรีธรรมราชสมัยธนบุรีและรัตนโกสินทร์ตอนต้น หน้า 18.

\* กัลันตัน ขอมายุในความควบคุมของนครศรีธรรมราช ใน พ.ศ. 2357.

<sup>2</sup> ก. หน้า 77.

<sup>3</sup> วอลเตอร์ เอฟ เวลลา แผนดินพระนั่งเกล้า หน้า 121.

เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ทางการค้าและขยายอิทธิพลทางการเมือง

จากอันตรายักษ์กลาวนี้ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงวิตกเป็นอย่างยิ่ง จึงได้ทรงวางวิเทโศบายที่จะปรับปรุงการปกครองหัวเมืองปักษ์ใต้ให้รัดกุมและมีแบบแผนเพื่อจะให้เกิดความเจริญก้าวหน้าและเข้มแข็ง สามารถครองกับฝ่ายอังกฤษได้ พระองค์จึงได้มีพระราชดำริให้กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้น จัดการแก้ไขการปกครองหัวเมืองปักษ์ใต้โดยด่วน<sup>1</sup> กรมหมื่นดำรงราชานุภาพจึงทรงนำการปกครองแบบเทศาภิบาลไปจัดการปกครองในหัวเมืองปักษ์ใต้ โดยแบ่งออกเป็น 3 มณฑล คือ มณฑลนครศรีธรรมราช มณฑลชุมพร และมณฑลภูเก็ต<sup>2</sup> มณฑลนครศรีธรรมราชได้ตั้งหัวว่าการมณฑลที่เมืองสงขลา และพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระยาสุชนนัยนิตเป็นข้าหลวงเทศาภิบาล

มณฑลนครศรีธรรมราชเมื่อจัดตั้งขึ้นแล้ว มีชาวเขาจะสามารถนำระเบียบการปกครองแบบใหม่เขาไปใช้ได้อย่างสะดวก เพราะชาวหลวงเทศาภิบาลและรัฐบาลกลาง ต้องประสบกับอุปสรรคและปัญหาต่างๆ ประการ เนื่องจากเมืองนครศรีธรรมราชและสงขลา เคยเป็นเมืองที่ยิ่งใหญ่และมีอำนาจมากมาในสมัยก่อนถึงกลาวแล้ว เจ้าเมืองและกรมการซึ่งยังคงมีความรู้สึกผูกพันอยู่กับอดีต ประกอบกับการปกครองแบบ "กินเมือง" ที่เคยเป็นเช่นนั้นทำให้ ✓ เจ้าเมืองและกรมการมีอำนาจและผลประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่มาก เมื่อรัฐบาลนำระเบียบการปกครองแบบใหม่เขาไปใช้ เจ้าเมืองทั้งหลายจึงมีความรู้สึกว่าเขาเองต้องเสียผลประโยชน์และได้รับความอับอายแก่ชาวเมือง จึงพยายามต่อต้าน

<sup>1</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 47/4 พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึง กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ 14 มกราคม ร.ศ. 114.

<sup>2</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 47/4 หนังสือกราบบังคมทูลของกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ 25 เมษายน ร.ศ. 115.

<sup>3</sup> ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จ กรมพระยา ประวัติเจ้าพระยาบวรราช (บัน สุธม) หน้า 97.

ส่วนทางบริเวณ 7 หัวเมือง ในระยะแรกการปกครองท้องที่และการเก็บภาษีเปลี่ยนแปลงไปเพียงเล็กน้อย แต่เจ้าเมืองทั้งหลายยังไม่ค่อยจะพอใจ ดังนั้นในปี พ.ศ. 2444 รัฐบาลจึงได้ประกาศใช้ข้อบังคับลักษณะปกครอง 7 หัวเมือง ร.ศ. 120<sup>1</sup> เพื่ออนุโลมตามธรรมเนียมอิสลาม และไมให้คนอิสลามมีความรู้สึกว่าเขาไทยลงไปจัดการให้เขาคือนกเขาเมื่อจนถึงแล้วรัฐบาลจะพยายามผ่อนสั้นผ่อนยาวเพียงใดก็ตาม แต่เนื่องจากเจ้าเมืองเคยเป็นอิสระและมีผลประโยชน์มาก ประกอบกับกฎหมายหาอำนาจของปลุกปั่น จึงเกิดการต่อต้านอำนาจของรัฐบาลกลางขึ้นในบริเวณ 7 หัวเมือง และรุนแรงมากจนเกือบจะถึงขั้นเป็นชนกโชกกำลังกันถึงแม้ว่ารัฐบาลสามารถระงับเหตุการณ์ไว้ได้ทันทั้งนี้ แต่เหตุการณ์ครั้งนั้นยังส่งผลสะท้อนมาตราบเทาทุกวันนี้

ผู้วิจัยเห็นว่าการปฏิรูปการปกครองมณฑลนครศรีธรรมราช ในสมัยที่พระยาสุรานุวัติกเป็นข้าหลวงเทศาภิบาล เป็นเหตุการณ์ที่สำคัญยิ่งและน่าสนใจมาก เหตุการณ์หนึ่งในประวัติศาสตร์การปกครองของไทย โดยเฉพาะนโยบายการปกครองทางบริเวณ 7 หัวเมืองอิสลาม จึงสมควรที่จะทำการศึกษาค้นคว้านำผลออกมาเผยแพร่ เพื่อจะได้เป็นประโยชน์แก่นิสิต นักศึกษา และผู้สนใจทั่วไป ทั้งยังทำให้การศึกษาประวัติศาสตร์ท้องถิ่นสมบูรณ์ขึ้นด้วย

### ความมุ่งหมายของการศึกษาค้นคว้า

1. เพื่อศึกษานโยบายและวิธีการปฏิรูปการปกครองมณฑลนครศรีธรรมราชในสมัยที่พระยาสุรานุวัติกเป็นข้าหลวงเทศาภิบาล
2. เพื่อศึกษาถึงปฏิกิริยาที่เกิดขึ้น ในมณฑลนครศรีธรรมราช อันเกิดจากการปฏิรูปการปกครองของรัฐบาล
3. เพื่อศึกษาถึงมาตรการของรัฐบาลในการแก้ปัญหาหรือต่อต้านปฏิกิริยาที่เกิดขึ้น และผลของการปฏิรูปการปกครองมณฑลนครศรีธรรมราช ในสมัยที่พระยาสุรานุวัติกเป็นข้าหลวงเทศาภิบาล

<sup>1</sup>ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 18 ร.ศ. 120 หน้า 714.

4. เพื่อศึกษาเหตุและปัจจัยที่ยังผลให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำริที่จะจัดการปฏิรูปการปกครองในมณฑลนครศรีธรรมราช

5. เพื่อศึกษาลักษณะการปกครองแบบเดิมของหัวเมือง ในมณฑลนครศรีธรรมราช ว่ามีองค์ประกอบทางการปกครองอย่างไร เพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับการศึกษาลักษณะการปกครองหัวเมือง ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

### ความสำคัญของการศึกษาค้นคว้า

ผลของการศึกษาค้นคว้านี้

1. จะให้ความรู้เกี่ยวกับนโยบายและวิธีการปฏิรูปการปกครองหัวเมืองในมณฑลนครศรีธรรมราช ตามระบบเทศาภิบาลไต่ตกเงินยิ่งขึ้น

2. จะทำให้ทราบและเข้าใจปัญหาที่เกิดขึ้น จากการปฏิรูปการปกครองมณฑลนครศรีธรรมราช ในสมัยที่พระยาสุรานุวัติกเป็นข้าหลวงเทศาภิบาล

3. จะทำให้ทราบถึงวิสัยทัศน์ของรัฐบาลในการที่จะจัดการปกครองมณฑลนครศรีธรรมราชให้เหมาะสมและรัดกุมยิ่งขึ้น

4. จะทำให้ทราบถึงวิธีการและมาตรการในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับชาวมุสลิม ในบริเวณ 7 หัวเมืองอันจะเป็นแนวทางในการแก้ปัญหชาวมุสลิมใน 3 จังหวัดภาคใต้ในปัจจุบัน

5. จะให้ความรู้เกี่ยวกับวิธีการจัดการปกครองหัวเมืองในมณฑลนครศรีธรรมราช ก่อนจะมีการปฏิรูปการปกครอง

### ขอบเขตของการศึกษาค้นคว้า

1. จะศึกษาค้นคว้า ถึงลักษณะการจัดการปกครองมณฑลนครศรีธรรมราช ในสมัยที่พระยาสุรานุวัติก เป็นข้าหลวงเทศาภิบาล (พ.ศ. 2439 - 2449) อย่างละเอียด

2. จะศึกษาค้นคว้า เกี่ยวกับปฏิกริยาของประชาชนในมณฑลนครศรีธรรมราช ที่ต่อต้านการปฏิรูปการปกครองของรัฐบาลกลาง วิธีแก้ปัญหา และผลของการแก้ปัญหาทางการปกครอง ของรัฐบาลกลางและข้าหลวงเทศาภิบาล

3. จะศึกษาค้นคว้า ถึงวิธีการปกครองหัวเมืองในมณฑลนครศรีธรรมราช ก่อนการปฏิรูปการปกครองโดยสังเขป เพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับศึกษาความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นหลังการปฏิรูปการปกครอง ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

### สมมติฐานของการศึกษาค้นคว้า

1. การที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำริให้จัดการปฏิรูปการปกครอง ในมณฑลนครศรีธรรมราชนั้น เป็นเพราะเหตุผลทางการเมืองมากกว่าเหตุผลทางเศรษฐกิจ
2. อุปสรรคของรัฐบาลในการปฏิรูปการปกครองมณฑลนครศรีธรรมราช เกิดจากความพยายามที่จะรักษาสถานะเดิมของชนชั้นปกครองในท้องถิ่น มากกว่าความไม่เข้าใจในระบบการปกครองแบบใหม่ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น
3. การปฏิรูปการปกครองในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เกิดขึ้นเพราะแรงกดดันจากภายนอกมากกว่าแรงกดดันภายในประเทศ
4. การปฏิรูปการปกครองในบริเวณ 7 หัวเมืองอิสลาม ไม่ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงวางไว้

### วิธีดำเนินการศึกษาค้นคว้า

การศึกษาค้นคว้าเรื่องนี้จะใช้วิธีการทางประวัติศาสตร์ (Historical Approach) และเสนอรายงานแบบพรรณนาวิเคราะห์ (Analytical Description) ข้อมูลที่ใช้ศึกษาค้นคว้าจะใช้ข้อมูลที่เป็นหลักฐานชั้นต้น (Primary Sources) เป็นหลัก และต้องอาศัยข้อมูลที่เป็นหลักฐานชั้นรอง (Secondary Sources) ประกอบด้วย

### แหล่งที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าที่สำคัญ คือ

1. กองจดหมายเหตุแห่งชาติ
2. หอสมุดแห่งชาติ

3. กองบรรณสาร กระทรวงการต่างประเทศ
4. หอสมุดกรมพระยาคำรงราชานุภาพ
5. แผนกเอกสารของสถาบันไทยคดีศึกษา
6. แหล่งอื่น ๆ ที่จำเป็น เช่น หอสมุดกระทรวงมหาดไทย หอสมุดสยามสมาคม  
แห่งประเทศไทย หอสมุดมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร หอสมุดมหาวิทยาลัย  
ธรรมศาสตร์ หอสมุดจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ฯลฯ

### เอกสารที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้า

ในการศึกษาค้นคว้าจะใช้เอกสารดังต่อไปนี้

#### 1. เอกสารที่เป็นหลักฐานชั้นต้น (Primary Sources) ได้แก่

##### 1.1 เอกสารชั้นต้นที่ยังไม่ได้ตีพิมพ์ เช่น

- หมายเหตุเหตุการณ์รัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 2
- หมายเหตุเหตุการณ์รัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 3
- หนังสือราชการกรมพระกลาโหม ในรัชกาลที่ 4
- สมุคพิเษ ในรัชกาลที่ 5
- สารตรา ใบบอก โตตอบระหว่างกรุงเทพฯ กับหัวเมืองมณฑล  
นครศรีธรรมราช ในสมัยรัชกาลที่ 5
- รายงานพระสฤกษ์พจนกรณ์ ตรวจราชการมณฑลนครศรีธรรมราช  
ร.ศ. 113
- รายงานเจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ ไปตรวจราชการเมือง  
สงขลา พัทลุง ร.ศ. 113
- รายงานการตรวจราชการหัวเมืองปักษ์ใต้ของกรมหมื่นดำรง-  
ราชานุภาพ ร.ศ. 115
- รายงานราชการ มณฑลนครศรีธรรมราช ของพระยาสุเมธวินนิค  
ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช ร.ศ. 115 - 125

– รายงานการจัดการศึกษาณพลนครศรีธรรมราชของพระรัตนมุนี  
ผู้อำนวยการการศึกษามณฑลนครศรีธรรมราช ร.ศ. 116 – 125

- พระธรรมนูญศาลหัวเมือง
- ขอบบังคับศาลหัวเมืองแขก 7 หัวเมือง

ฯลฯ

## 1.2 เอกสารชนบทที่พิมพ์แล้ว เช่น

- จดหมายหลวงอุดมสมบัติ
- รวมเรื่องเมืองนครศรีธรรมราช
- ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4
- พระราชหัตถเลขา รัชกาลที่ 5 ที่เกี่ยวกับกระทรวงมหาดไทย
- พระราชดำรัสรัชกาลที่ 5 ทรงแถลงพระบรมราโชบายแก้ไขการ

ปกครองแผ่นดิน

- พระราชหัตถเลขาในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

เรื่อง เสด็จประพาสแหลมมลายู

- จดหมายเชิญพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จประพาส

หัวเมืองในแหลมมลายู

- เจ้านายและข้าราชการกราบบังคมทูลถวายความเห็น จัดการเปลี่ยนแปลง

ราชการแผ่นดิน ร.ศ. 103

- ชีววิธาน พระนิพนธ์ในกรมพระยาดำรงราชานุภาพ
- ราชกิจจานุเบกษา
- ประชุมกฎหมายประจำศก
- รายงานการประชุมเทศบาล

ฯลฯ

## 2. เอกสารที่เป็นหลักฐานชั้นรอง (Secondary Sources)

### 2.1 ประเภทพงศาวดาร เช่น

- พระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขา
- พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ ฉบับเจ้าพระยาทิพากรวงศ์
- พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 5 ฉบับสมเด็จพระ-

กรมพระยาดำรงราชานุภาพ

- พระราชพงศาวดารเมืองพัทลุง
- พระราชพงศาวดารเมืองสงขลา

ฯลฯ

### 2.2 ประเภทปริญาณานิพนธ์ วิทยานิพนธ์ และหนังสือทั่วไป เช่น

- ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับมลายูในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น  
ของ ทวีศักดิ์ ลอปลุ่ม
- ความสัมพันธ์ระหว่างราชธานีกับหัวเมืองนครศรีธรรมราช ในสมัย  
กรุงธนบุรีและรัตนโกสินทร์ตอนต้น ของ สงบ สงเมือง
- การปฏิรูปการปกครองมณฑลอีสาน ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ของ ไพฑูรย์ มีกุล
- สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ กับกระทรวง  
มหาดไทย ของ จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ
- นโยบายการจัดการศึกษาของไทยสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า  
เจ้าอยู่หัว ของ วุฒิชัย มูลศิลป์
- การปฏิรูปภาษีอากรในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า  
เจ้าอยู่หัว ของ สมสวาท ขวัญชัยสิทธิ์
- งานปฏิรูปในรัชกาลที่ 5 ของ สงวน เล็กสกุล
- เทศาภิบาล



- สารานุกรมไทย
- อธิบายตำนานภาคอีสาน
- ประวัติเจ้าพระยาบวรราช (บัน สุ่ม)
- พระยาแชกเจ็ดหัวเมืองทิศใต้ ร.ศ. 121
- ประวัติศาสตร์จังหวัดภาคใต้
- สิ่งานุกรมเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้
- แผนพัฒนาการเมืองฉบับแรกของไทย
- สมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาวชิรญาณวโรรส
- In Search of Southeast Asia : A Modern History by David K. Wyatt and others.
- A History of Southeast Asia by D.G.E. Hall.
- The Impact of the West on Government in Thailand by Walter F. Vella.
- The Malayan Peninsula by Begbie.

๑๓๑

## 2.3 ประเภทวารสารต่าง ๆ เช่น

- สังคมศาสตร์ปริทัศน์
- เทศาภิบาล

๑๓๒

ลักษณะการปกครองหัวเมืองในมณฑลนครศรีธรรมราชก่อนการปฏิรูปการปกครอง

ก. เมืองนครศรีธรรมราช เมืองพัทลุง และเมืองสงขลา

1. เมืองนครศรีธรรมราช เมืองพัทลุง และเมืองสงขลา ก่อนการปฏิรูป

เมืองนครศรีธรรมราช

ในสมัยโบราณ หัวเมืองที่ตั้งอยู่ในแหลมมลายูเรียกกันเป็นสองชื่อ คือ หัวเมืองที่ตั้งอยู่ทางคาบสมุทรไทย เรียกว่า "หัวเมืองปัตตานี" หัวเมืองที่ตั้งอยู่ทางคาบสมุทรเบงกอล เรียกว่า "หัวเมืองฝ่ายทะเลตะวันตก" การไปมาติดต่อกับหัวเมืองเหล่านี้ลำบากมาก พระมหากษัตริย์จึงมีใ้เล่กิจประพาส เว้นแ่เวลาเมื่อศึกสงคราม<sup>1</sup> ความสัมพันธ์ระหว่าง หัวเมืองในแหลมมลายูกับเมืองหลวงจึงไม่ใกล้ชิดสนิทสนม เหมือนกับหัวเมืองชั้นใน ด้วยเหตุนี้น การจัดการปกครองหัวเมืองในแหลมมลายูจึงมีลักษณะพิเศษออกไป คือทางเมืองหลวงจะตองหาวิธีเข้าควบคุมการปกครองในหัวเมืองที่เป็นเมืองใหญ่ และมีความสำคัญที่สุดไว้ให้ไว้ได้ แล้วจึงใช้เมืองนี้เป็นศูนย์กลาง เพื่อย้ายอำนาจลงไปควบคุมหัวเมืองอื่น ๆ ต่อไป<sup>2</sup>

ในสมัยกรุงสุโขทัย พ่อขุนรามคำแหงโกทรพยายามขยายอำนาจของอาณาจักรสุโขทัยลงไปทางคาบสมุทรมลายู และสามารถตีนครศรีธรรมราชมาเป็นเมืองขึ้นได้สำเร็จในปี พ.ศ. 1837<sup>3</sup> การได้เมืองนครศรีธรรมราชมาเป็นเมืองขึ้น ทำให้อาณาจักร-

<sup>1</sup> สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ พระราชทานแปลในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เรื่องเล่กิจประพาสแหลมมลายู ร.ศ. 108, 109, 117 และ 120 หน้า ก.

<sup>2</sup> สงบ สังเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างราชธานีกับหัวเมืองนครศรีธรรมราช ในสมัยกรุงธนบุรีและกรุงรัตนโกสินทรตอนแรก หน้า 16.

<sup>3</sup> G. Coedès, The Indianized State of Southeast Asia, p. 205.

สุโขทัยสามารถขยายอำนาจลงไปทางคาบสมุทรไคสะครกและรวกเร็วขึ้น โดยใช้เมืองนี้เป็นฐานทัพและศูนย์กลางขยายอำนาจลงไปยังเมืองขึ้นของอาณาจักรศรีวิชัย จนถึงปลายคาบสมุทรมลายู เพื่อควบคุมเส้นทางการค้าที่ผ่านของแถบมะละกา<sup>1</sup>

ครั้นถึงสมัยกรุงศรีอยุธยา เมื่อสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 ทรงประกาศตั้งกรุงศรีอยุธยาขึ้นเป็นอิสระ เมืองนครศรีธรรมราชก็มาขึ้นต่อกรุงศรีอยุธยา ในฐานะเป็นเมืองพระยามหานคร และได้เปลี่ยนฐานะจากเมืองพระยามหานครมาเป็นหัวเมืองเอก ในปี พ.ศ. 1998 เจ้าเมืองได้รับบรรดาศักดิ์เป็นเจ้าพระยาศรีธรรมราชฯ ถือศักดินา 10,000<sup>2</sup> และดำรงฐานะเช่นมาตลอดสมัยกรุงศรีอยุธยา

จะเห็นได้ว่าเมืองนครศรีธรรมราชเป็นหัวเมืองทางปากใต้ที่มีความสำคัญต่อเมืองหลวงมากที่สุด ทั้งในสมัยกรุงสุโขทัยและกรุงศรีอยุธยา เพราะเป็นเมืองศูนย์กลางในการขยายอำนาจของเมืองหลวง เพื่อลงไปควบคุมหัวเมืองมลายู เช่น ปัตตานี ไทรบุรี และมะละกา เป็นต้น

ในสมัยกรุงศรีอยุธยา การแต่งตั้งเจ้าเมืองนครศรีธรรมราช ทางเมืองหลวงเป็นผู้แต่งตั้งออกไปโดยตรง ก็คงจากเส้นทางการค้าและการขึ้นใหญ่ที่มีความดีความชอบในทางราชการ พร้อมทั้งยังยกกระษัตริย์ที่มีความดีความชอบและจงรักภักดีต่อพระเจ้าอยู่หัวออกไปควบคุมการบริหารงานในหัวเมืองของเจ้าเมืองชาย

กวยตนเอง ตั้งแต่รัชสมัยของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถเป็นต้นมา เมืองนครศรีธรรมราชจึงได้รวมเข้าเป็นส่วนหนึ่งของอาณาจักรอยุธยาอย่างแน่นแฟ้นยิ่งกว่าแต่ก่อน ทางเมืองหลวงสามารถเข้าไปควบคุมการปกครองของนครศรีธรรมราชได้อย่างใกล้ชิด เพราะนอกจากทางเมืองหลวงเป็นผู้ตั้งเจ้าเมืองออกไปปกครองโดยตรงแล้ว

<sup>1</sup>สงวน ส่งเมือง ฉะ.ก. หน้า 15.

<sup>2</sup>องค์การการศาสนา กฎหมายตราสามดวง เล่ม 1 หน้า 318.

<sup>3</sup>องค์การการศาสนา กฎหมายตราสามดวง เล่ม 4 หน้า 100.

ยังเป็นฝ่ายกำหนดและแต่งตั้งข้าราชการตำแหน่งสำคัญ ๆ ในเมืองนครศรีธรรมราชอีกด้วย

ถึงแม้ว่าทางเมืองหลวงจะส่งคนออกไปปกครองเมืองนครศรีธรรมราชโดยตรงแล้วก็ตาม แต่ถ้ามองดูทิศทางเมืองหลวงเกิดการแย่งราชสมบัติกันจนบ้านเมืองระส่ำระสายและอ่อนกำลังลง หรือมีการเปลี่ยนแปลงราชวงศ์ที่ขึ้นครองราชย์ โดยมีใ้ไปไปตามชนบธรรมเนียมประเพณีแล้ว เจ้าเมืองนครศรีธรรมราชก็มักจะแข็งเมืองต่อทางเมืองหลวง ไม่ยอมส่งต้นไม้เงินต้นไม้ทอง เครื่องราชบรรณาการตามประเพณีที่เคยส่ง เช่น ในสมัยพระเจ้าปราสาททอง และสมัยพระเจ้าเพทราชา<sup>1</sup> เป็นต้น

ครั้นถึงสมัยกรุงธนบุรี สมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรีได้ทรงยกย่องเจ้าเมืองนครศรีธรรมราช ให้มีเกียรติยศเสมอเจ้าประเทศราช ตั้งพระยาอัครมหาเสนาและจุฬศรียสำหรับเมืองนครศรีธรรมราช เจ้าเมืองได้รับพระสุพรรณบัฏเป็นพระเจ้านครนครศรีธรรมราช เจ้าชั้นฟ้า<sup>2</sup> เมื่อพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกเสด็จขึ้นครองราชย์ และย้ายเมืองหลวงมาตั้งอยู่ทางฝั่งตะวันออกแล้ว ทรงพระราชดำริว่า ที่พระเจ้ากรุงธนบุรี ยกเจ้านครขึ้นเป็นเจ้าประเทศราชนั้นเป็นการเหลือเกินไป จึงโปรดให้ลดบรรดาศักดิ์ลงเป็นเจ้าพระยาานคร และให้ลดตำแหน่งเสนาบดีเมืองนคร ลงเป็นกรมการเหมือนหัวเมืองอื่น ๆ และให้ยกเมืองสงขลาซึ่งขึ้นเมืองนครอยู่ในครั้งนั้น เป็นหัวเมืองขึ้นกรุงเทพฯ ด้วย<sup>3</sup>

ถึงแม้ว่าจะถูกลดอำนาจลงมากก็ตาม แต่นครศรีธรรมราชยังคงเป็นเมืองที่สำคัญที่สุดของปากใต้ อยู่ เพราะต่งกำกับไทรบุรี กลันตัน และเป็นศูนย์กลางหัวเมืองฝ่ายทะเลตะวันตก ตลอดจนปราบปรามจับกุมแขกสลัด และสืบข่าวความเคลื่อนไหวในพม่าภาคใต้ นอกจากนี้ตัวเจ้าเมืองกรมการ ยังมีหน้าที่ทางส่วนที่จะต้องปฏิบัติต่อเมืองหลวง เพื่อแสดงความจงรักภักดี และมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติต่อประชาชนชาวเมืองนครศรีธรรมราช

<sup>1</sup> กรมศิลปากร รวมเรื่องเมืองนครศรีธรรมราช หน้า 16.

<sup>2</sup> เจ้าพระยาทิพากรวงศ์ พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 1 หน้า 91.

<sup>3</sup> ฎ.

เพื่อให้เป็นผู้สร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน\* ซึ่งนับเป็นภาระที่หนักมากสำหรับผู้ที่ดำรงตำแหน่งเจ้าเมืองนครศรีธรรมราชในสมัยนั้น แต่ทางเมืองหลวงก็เข้าใจถึงภาระที่หนักของเจ้าเมืองนี้ จึงได้มอบอำนาจให้แก่เจ้าเมืองนครศรีธรรมราช มากกว่าเจ้าเมืองอื่น ๆ เพื่อเป็นการชดเชยภาระหน้าที่นั้นอยู่

### เมืองพัทลุง

เมืองพัทลุง เป็นเมืองที่เก่าแก่มากเมืองหนึ่งในแหลมมลายู มีหลักฐานปรากฏว่าเคยมีเมืองขึ้นมาแล้ว เมื่อสมัยสุโขทัยส่วนพัทลุงเองมีฐานะเป็นหัวเมืองขึ้นของนครศรีธรรมราช<sup>1</sup> และในฐานะเช่นนั้นมาจนถึงสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ในปี พ.ศ. 1998 ทางเมืองหลวงจึงได้โปรดให้แยกเมืองพัทลุงออกจากเมืองนครศรีธรรมราช แล้วตั้งให้เป็นเมืองศรีขันตรงต่อกรุงศรีอยุธยา พระราชทานบรรดาศักดิ์เจ้าเมืองเป็นพระยาพัทลุง ถือศักดินา 5,000<sup>2</sup> เมืองพัทลุงต้องส่งคนไมเงินคนไม้ทอง และเครื่องราชบรรณาการเข้าไปถวายยังเมืองหลวงทุกปี<sup>3</sup> ในสมัยกรุงศรีอยุธยาปรากฏว่ามีหัวเมืองจัตวาขึ้นต่อพัทลุง<sup>4</sup> 4 เมือง คือ เมืองปะเหลียน เมืองจะนะ เมืองเทพา และเมืองสงขลา

ในสมัยกรุงธนบุรี เมื่อสมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรีเสด็จไปตีนครศรีธรรมราชได้แล้ว โปรดให้เจ้านราสูริยวงศ์ออกไปครองเมืองนครศรีธรรมราช มีเกียรติยศเสมอเจ้าประเทศราช ในครั้งนั้นคงจะโปรดเกล้าฯ ให้เมืองพัทลุงไปขึ้นอยู่กับเมืองนครศรีธรรมราช หันองเดียวกับเมืองสงขลา แต่ไม่ปรากฏหลักฐาน

---

\*ดูรายละเอียดจาก สงบ สงเมือง ล.ก. หน้า 71 - 78.

<sup>1</sup> กรมศิลปากร รวมเรื่องเมืองนครศรีธรรมราช หน้า 49.

<sup>2</sup> องค์การการศาสนา กฎหมายตราสามดวง เล่ม 1 หน้า 322.

<sup>3</sup> กรมศิลปากร พงศาวดารเมืองพัทลุง หน้า 19.

<sup>4</sup> ล.

ครั้นถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ในปี พ.ศ. 2328 โปรดเกล้าฯ ให้ข้าหลวง  
ออกไปสักเลขที่เมืองพัทลุง ส่วนทำเนียบกักกันข้าราชการก็จัดเป็นเมืองโท<sup>1</sup> พัทลุงจึงกลับ  
ไปขึ้นตรงต่อกรุงเทพฯ อีกครั้งหนึ่งมา

ถึงแม้ว่าพัทลุงจะขึ้นตรงต่อเมืองหลวงแล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติ เมืองพัทลุง  
ก็ยังอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของเมืองนครศรีธรรมราช และเมืองทั้งสองนี้ทางกึ่งพาดำรงกัน  
อยู่ตลอดมา โดยที่ทางพัทลุงยอมรับว่านครศรีธรรมราชมีบทบาทเป็นผู้นำและมีฐานะสูงกว่าพัทลุง  
แบบเป็นเมืองพี่และพัทลุงมีฐานะเป็นเมืองน้อง ยิ่งในสมัยที่เจ้าพระยานคร (น้อย) เป็น  
เจ้าเมืองนครศรีธรรมราช และพระยาพัทลุง (น้อยใหญ่) ซึ่งเป็นบุตรของเจ้าพระยานคร  
(น้อย) เป็นเจ้าเมืองพัทลุงนั้น ท่านมีความเกรงใจต่อบิคาของท่านมาก เจ้าพระยานคร  
(น้อย) จึงมีอำนาจเหนือเมืองพัทลุงเหมือนหนึ่งพัทลุงเป็นเมืองขึ้นของนครศรีธรรมราช จะทำ  
อะไรก็ต้องแจ้งให้ทางนครศรีธรรมราชทราบ ถึงแม้หลักฐานในจดหมายเหตุสมัยรัชกาลที่ 3  
ตอนหนึ่งว่า

"เมื่อมีราชการสิ่งใดในเมืองพัทลุง พระยาพัทลุง (น้อยใหญ่) ก็จะปรึกษา  
เจ้าพระยานคร (น้อย) ทุกครั้งไป และเมื่อจะบอกกิจการราชการสิ่งใด  
ในเมืองพัทลุงเข้ามากรุงเทพฯ พระยาพัทลุง (น้อยใหญ่) ก็จะมีหนังสือบอก  
เข้ามาแจ้งให้เจ้าพระยานคร (น้อย) ทราบทุกครั้งไป แลในยามมีศึกสงคราม  
เจ้าพระยานคร (น้อย) ก็สามารถเกณฑ์คนในเมืองพัทลุงได้โดยไม่ต้องแจ้งทาง  
เมืองหลวง..."<sup>2</sup>

ทั้งนี้เนื่องจากความเกรงใจของพระยาพัทลุง (น้อยใหญ่) ที่มีต่อบิคาแล้ว ยังเป็น  
เพราะพระยาพัทลุง (น้อยใหญ่) เป็นกนออ่อนแอ ข้ายังพิการเสียขาและเป็นคนติดฉันทวย<sup>3</sup>

<sup>1</sup>ดู. หน้า 24.

<sup>2</sup>ห้องสมุดวชิรญาณ จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 จศ.1201(พ.ศ.2382) เลขที่ 212.

<sup>3</sup>กรมศิลปากร พงศาวดารเมืองพัทลุง หน้า 32.

เจ้าพระยานคร (น้อย) คงเห็นว่าดาบลอยในบุตรชายท่านปกครองบ้านเมืองไปตามลำพังอาจจะมี  
เกิดผลเสียแก่ทางราชการได้ ท่านจึงเข้าไปควบคุมดูแลเสียเอง

ด้วยเหตุนี้เองหลังจากที่เจ้าพระยานคร (น้อย) ถึงแก่อสัญกรรมแล้ว ทาง  
เมืองหลวงจึงโปรดให้เรียกพระยาพัทลุง (น้อยใหญ่) เข้าไปรับราชการที่ในกรุงเทพฯ และ  
โปรดเกล้าฯ ตั้งให้พระปลัด (จุ้ย) เป็นพระยาพัทลุง<sup>1</sup> เมืองพัทลุงก็พ้นจากอำนาจอิทธิพล  
ของนครศรีธรรมราชทั้งแท่นมา

แต่ถึงแม้จะสิ้นสมัยเจ้าพระยานคร (น้อย) แล้วก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่าง  
เมืองนครศรีธรรมราช กับเมืองพัทลุง ยังคงสนิทสนมกันอยู่ ไม่เคยเป็นอริกันเหมือนเมือง  
นครศรีธรรมราชกับเมืองสงขลา แตกต่างสักก็ปรองดองกัน รวมมือกันปฏิบัติราชการแผ่นดิน  
ให้ลุล่วงไปด้วยดีตลอดมา

### เมืองสงขลา

เมืองสงขลา เดิมเป็นคานาปากน้ำเมืองพัทลุง ตั้งอยู่ในที่เป็นทำเลดี การค้า  
ขายบริบูรณ์ ผู้คนหนาแน่น ในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนปลายจึงได้ยกขึ้นเป็นเมืองจัตวา ขึ้นต่อ  
เมืองพัทลุง<sup>2</sup> หลังจากกรุงศรีอยุธยาเสียแก่พม่า พระปลัดหนู เมืองนครศรีธรรมราชตั้งกั  
ขึ้นเป็นเจ้า ไก่ให้นายวิเชียร กรมการเมืองนครศรีธรรมราช มาเป็นผูวราชการเมืองสงขลา  
ราษฎรเรียกกันว่า หลวงสงขลาวิเชียร<sup>3</sup> เมืองสงขลาจึงมาขึ้นกับนครศรีธรรมราชตั้งแต่นั้น

ครั้นสมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรีได้ตั้งมาทึนนครศรีธรรมราชได้ หลวงสงขลา  
(วิเชียร) หนีไปกับเจ้านครศรีธรรมราช จึงโปรดเกล้าฯ ให้นายโยมชาวเมืองสงขลา

<sup>1</sup> ฎ. หน้า 37.

\*สงขลาถูกยกขึ้นเป็นเมืองในปีใดไม่ปรากฏหลักฐาน.

<sup>2</sup> ฎ. หน้า 19.

<sup>3</sup> กรมศิลปากร พงศาวดารเมืองสงขลา หน้า 2.

เป็นพระสงขลา และให้ขึ้นอยู่กับนครศรีธรรมราชต่อไป<sup>1</sup> และคงอยู่ในฐานะเช่นนี้ตลอดมาจนกระทั่ง พระเจ้านครศรีธรรมราช (หนู) ได้กลับมาเป็นเจ้าเมืองนครศรีธรรมราชอีก และใน พ.ศ. 2320 พระเจ้านครศรีธรรมราช (หนู) ได้มีหนังสือไปยังกรมการเมืองสงขลา ให้จัดหาผู้หนึ่งที่เป็นชาวพหูก บุกสำรวจกรมการเมืองและบุตรสาวชาวเมืองสงขลา ส่งตัวขึ้นมายังเมืองนครศรีธรรมราช เพื่อใช้ราชการภายใน ทำให้หลวงสุวรรณคีรี (เหียง) ผู้ว่าราชการเมืองสงขลาในขณะนั้น ตลอดจนกรมการเมืองสงขลาไม่พอใจมาก หลวงสุวรรณคีรี (เหียง) จึงเข้าเฝ้าสมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรี และกราบทูลเรื่องราวทั้งหมดให้ทรงทราบ สมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรีทรงพิจารณาเห็นว่า เมืองสงขลาและนครศรีธรรมราชขัดแย้งกันอย่างรุนแรงเช่นนี้ จะให้เมืองสงขลาอยู่ไต่กับบัญชาของนครศรีธรรมราชต่อไปไม่ได้ เพราะอาจจะทำให้เกิดปัญหายุ่งยากวนวายขึ้น จึงโปรดให้ตั้งตราออกไปถึงเมืองนครศรีธรรมราช ให้ยกเมืองสงขลาเป็นเมืองตรีขึ้นตรงต่อกรุงธนบุรี ใน พ.ศ. 2320 นั้นเอง<sup>2</sup>

ครั้นถึง พ.ศ. 2327 ในรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เจ้าพนักงานออกไปเป็นเจ้าเมืองนครศรีธรรมราช และในคราวนั้น ได้มีการเปลี่ยนแปลงการบังคับบัญชาเมืองสงขลาด้วย เพราะทรงพิจารณาเห็นว่าเมืองนครศรีธรรมราช มีหน้าที่ต้องรักษาพระราชอาณาเขตอยู่ทางใต้ จำเป็นต้องยกฐานะเมืองสงขลา มาขึ้นกับเมืองนครศรีธรรมราชเพื่อให้มีกำลังมากขึ้น ประกอบกับในระยะนั้นพระยาสงขลา (เหียง) มีความผิดหลายประการ คือ ไม่ส่งเรือลำเลียงที่ทางเมืองหลวงเกณฑ์ให้ทวไม่ส่งส่วย และส่งกองทัพที่พลัดถิ่น 5,000 คน ไปปราบขบถปัตตานีและหนองจิก ราษฎรชาวแขกไม่พอใจ กลับมาโดยไม่บอกให้ทางเมืองหลวงทราบ ทั้งยังปล่อยให้เรือแขกสลัดเข้ามาปล้นเรือลูกค้าถึงหน้าเมืองสงขลา จึงโปรดให้เอาตัวเขามาลงโทษที่กรุงเทพฯ และโปรดให้หลวงสุวรรณคีรี (บุญสุข) บุตรพระยาสงขลา (เหียง) เป็นผู้ว่าราชการเมืองสงขลา

<sup>1</sup> ก.

<sup>2</sup> องค์การการกุศลสภา ประชุมพงศาวดาร เล่ม 3 หน้า 35 -- 39.



ขึ้นตรงต่อเมืองนครศรีธรรมราช เพราะยังไม่เข้มแข็งพอที่จะปกครองตนเอง ขึ้นตรงต่อกรุงเทพฯ ได้ สงขลาจึงกลับไปขึ้นกับนครศรีธรรมราชอีกครั้งหนึ่ง<sup>1</sup>

เมืองสงขลาขึ้นกับนครศรีธรรมราชมีความสัมพันธ์กันอยู่นาน เมื่อพระยาสงขลา (บุญอยู่) มีอายุมากขึ้น และมีความรู้ความสามารถในการบริหารบ้านเมืองชำนาญขึ้นกว่าเดิมมาก แต่ตรงกันข้ามกับเจ้าพระยานกร (พัฒน์) ผู้บังคับบัญชา กลับหย่อนสมรรถภาพลง ความสัมพันธ์ก็เริ่มเปลี่ยนแปลงไป และเกิดเป็นอริกันขึ้นใหม่ ในปี พ.ศ. 2334 คือเจ้าพระยานกร (พัฒน์) โกรธราบทูลฟ้องพระยาสงขลา (บุญอยู่) ว่าไม่ช่วยห้ามปรามพวกญวนในกองทัพกรุงเทพฯ ที่ไปวิวาททุบตีกับกองทัพเมืองนครศรีธรรมราช และกราบทูลฟ้องว่าพระยาสงขลา (บุญอยู่) ไปข่มเหงเมืองไทรบุรี ยกเอาบ้านพะตงและบ้านการา มาขึ้นกับเมืองสงขลา กรณไม่รับสั่งตามพระยาสงขลา (บุญอยู่) กราบทูลโต้ตอบไปว่า ที่ตำบลบ้านพะตงและการานั้น เป็นเขตแดนเมืองสงขลาแต่เดิม พระยาสงขลา (บุญอยู่) ไม่ได้ไปข่มเหงเอามาจากไทรบุรี และที่พวกญวนไปทุบตีกับพวกกองทัพเมืองนครศรีธรรมราชนั้น เพราะวิวาทกันขึ้นเองเหลือสติกำลังที่จะห้ามปรามได้ ทรงพิจารณาเห็นว่ากองทัพทั้งสองไม่ได้อยู่ในบังคับบัญชาของพระยาสงขลา (บุญอยู่) พระยาสงขลา (บุญอยู่) จึงพนมผัด<sup>2</sup> แต่กลับมีความชอบที่ยกกองทัพลงไปที่เมืองปัตตานีได้ และจับตัวพระยาปัตตานีหัวหน้าพวกขบถส่งเข้ามากรุงเทพฯ ทั้งไกรทรงพิจารณาเห็นว่าเจ้าพระยานกร (พัฒน์) อ่อนแอ เมืองนครศรีธรรมราชเมืองเดียวไม่สามารถควบคุมดูแลหัวเมืองประเทศราชมลายูให้เรียบร้อยทั่วถึงและทันทั่วที่เกรงราชการได้ จึงโปรดให้ยกฐานะเมืองสงขลาขึ้นเป็นเมืองโท ขึ้นตรงต่อกรุงเทพฯ และโปรดให้เลื่อนพระยาสงขลา (บุญอยู่) ขึ้นเป็นเจ้าพระยา พร้อมทั้งให้กำกับหัวเมืองประเทศราชมลายู คือปัตตานี กลันตัน และตรังกัน และในครั้งนั้นโปรดให้แยกเมืองปัตตานีออกเป็น 7 เมือง คือเมืองปัตตานี หนองจิก ยะลา รามันห์ ยะหริ่ง สายบุรี และระแงะ ส่วนเมือง—

<sup>1</sup> ญ. หน้า 51.

<sup>2</sup> ญ. หน้า 51 - 52.

นครศรีธรรมราชคงไควควบคุมดูแลเมืองไทรบุรี อันเป็นหัวเมืองใหญ่อยู่ชายทะเลหน้าอก<sup>1</sup>

จะเห็นไควว่าการควบคุมบังคับบัญชาเมืองพัทลุงและสงขลานั้น สัมสนกัมไป

กลับมาอยู่ตลอดเวลา บางครั้งขึ้นตรงต่อเมืองหลวง บางครั้งก็ให้ขึ้นกับนครศรีธรรมราช

ขึ้นเป็นเพราะนโยบายของเมืองหลวงที่จะควบคุมบังคับบัญชาหัวเมืองเหล่านั้นไม่แน่นอน

✓ นโยบายขึ้นอยู่กับความพอพระทัยของพระเจ้าอยู่หัวและความสามารถของเจ้าเมืองที่ปกครอง  
บ้านเมืองอยู่เป็นสำคัญ เมื่อใดที่เจ้าเมืองพัทลุงและสงขลาเข้มแข็ง ก็จะทำให้ตรงต่อกรุงเทพฯ  
แตกาเจ้าเมืองทั้งสองนั้นนอนแอ ก็จะให้เมืองนครศรีธรรมราชเข้าไปควบคุมดูแล และบางครั้ง  
นครศรีธรรมราชเองก็ถูกลดอำนาจเช่นกัน จึงกล่าวมาแล้ว

อย่างไรก็ตาม การยกฐานะเมืองสงขลาให้เป็นเมืองโท ขึ้นตรงต่อกรุงเทพฯ

นั้น นอกจากควมเหตุผลทางการเมืองจะลดอำนาจเมืองนครศรีธรรมราช และเมืองนครศรีธรรมราช

นอนแอแล้ว น่าจะมีเหตุผลประกอบอีก คือในขณะนั้นเมืองสงขลาได้เจริญก้าวหน้าขึ้นมาก

จนกลายเป็นหัวเมืองใหญ่มีคนหนาแน่น ทางเมืองหลวงเห็นว่ากำลังมากพอที่จะเป็นหัว

เพื่อควบคุมดูแลหัวเมืองประเทศราชมลายูทางฝั่งตะวันออก และทางเมืองหลวงยังมีนโยบาย

ที่จะขยายอำนาจของไทยลงไปยังหัวเมืองมลายู ซึ่งอยู่ทางใต้ลงไปอีก จึงได้ส่งเสริมเมือง

สงขลาให้เจริญรุ่งเรืองขึ้น เพื่อเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจและการทหารอีกเมืองหนึ่ง

เพราะอยู่ใกล้ชิดกับหัวเมืองประเทศราชมลายูมากกว่านครศรีธรรมราช

แต่การยกฐานะเมืองสงขลาเป็นผลเสียอยู่ควบเหมือนกัน คือทำให้เมือง

ทั้งสองแตกสามัคคีกันมากขึ้น ทางฝ่ายทางใต้ก็กัน ไม่ร่วมมือกันปฏิบัติราชการอย่างจริงจัง

จนทำให้เสียราชการแผ่นดิน และบางครั้งเกือบจะเป็นอันตรายต่อประเทศชาติ เช่นในกรณี

เกิดขบถเมืองไทรบุรีขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2374 เจ้าพระยานครศรีธรรมราช (นอย) ได้ให้

พระสุรินทร์ ขาหลวงกรมพระราชวังบวรฯ ซึ่งขณะนั้นไปราชการที่เมืองนครศรีธรรมราช

ถือหนังสือไปเกณฑ์กองทัพเมืองสงขลาและบริวาร 7 หัวเมือง ไปช่วยปราบขบถที่เมืองไทรบุรี

<sup>1</sup> สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ อธิบายเรื่องพงศาวดารอันเป็นมูลเหตุแห่ง

เจ้าพระยาสงขลาถือว่าไพร่บุรีไม่อยู่ในความรับผิดชอบของตน จึงให้พระสุนทรออกไปเกณฑ์ กองทัพบริเวณ 7 หัวเมืองเอาเอง พวกมลายูปากันกระทางกระเคื่อง พระสุนทรจึงเอา ตำรวจกรมการเมืองมาลงโทษและปรับเอาเป็นเงิน บริเวณ 7 หัวเมืองจึงเป็นขบถขึ้นทุกเมือง<sup>1</sup>

และอีกคราวหนึ่งเมื่อเกิดขบถไพร่บุรีครั้งที่ 2 ในปี พ.ศ. 2381 พวกขบถ ยกเข้ามาตีถึงเมืองสงขลา ทำให้พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพิโรธมาก ถึงกับ ครีเสวว่า

"การครั้งนี้ความน้อยพระทัย เจ็บพระทัยนัก กวญพระยาสงขลาไม่คิด ปรีਖาหารหรือให้รักพร้อมกัน ทำจนอายแขกมันกำเริบจะเข้ามาตีเอาเมืองสงขลา เสียอีก กนเรามีพอทำแฉวปรีਖาหารอีกนั่นได้ ช่วยกันให้รักพร้อม หัวใจมัน อยู่ที่ไหนก็ทำเอาตรงเข้าที่หัวใจมันอยู่ แฉวจะไปไหน กงทำให้รักพร้อมการจึง เป็นไปได้ ขางสงขลาอีกก็ทำเอาตามขางสงขลา..."<sup>2</sup>

กวญเหตุที่เมืองนครศรีธรรมราชกับสงขลาแตกสามัคคีกันนี้เอง เมื่อเกิดขบถ ขึ้นในหัวเมืองประเทศราชมลายู จะลุกลามไปใหญ่โตจนทางเมืองหลวงต้องส่งกำลังลงไปช่วย ทุกครั้ง การแตกสามัคคีกันระหว่างนครศรีธรรมราชกับสงขลาเริ่มผ่นคลายลง หลังจากที่ เจ้าพระยาบวร (น้อย) ถึงแก่อสัญกรรม แต่ก็ไม่สนิทสนมกันเหมือนเดิมแล้ว หัวเมืองทั้งสอง นี้ยังก่งแข่งขันชิงดีชิงเด่นกันตลอดมา จนกระทั่งมีการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน และได้จัดตั้ง มณฑลนครศรีธรรมราชขึ้น ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

<sup>1</sup>เจ้าพระยาทิพากรวงศ์ พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 3 เล่ม 1 หน้า 113.

<sup>2</sup>หลวงอุดมสมบัติ จดหมายเหตุหลวงอุดมสมบัติ หน้า 67.

## 2. การจัดการปกครอง

### 2.1 เมืองนครศรีธรรมราช

ตามทำเนียบราชการเมืองนครศรีธรรมราชที่ชำระใหม่ ในรัชกาลที่ 2 ในปี พ.ศ. 2354 นั้น ได้จัดแบ่งการปกครองในหัวเมืองนครศรีธรรมราชออกเป็น 2 ประเภท คือ

แบ่งเป็น  
↓  
นครใหญ่  
↓  
นครเล็ก

- 1) การปกครองภายในหัวเมืองนครศรีธรรมราช
- 2) การปกครองท้องที่

#### 2.1.1 การปกครองภายในหัวเมืองนครศรีธรรมราช

การจัดการปกครองภายในหัวเมืองนครศรีธรรมราช แบ่งส่วนราชการออกเป็น 2 ชนิด คือกรมใหญ่และกรมย่อยขึ้นอยู่กับกรมใหญ่ ทั้งกรมใหญ่และกรมย่อยมีเจ้ากรมเป็นผู้บังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชากกรมย่อยขึ้นตรงต่อผู้บังคับบัญชากรมใหญ่ที่ตนสังกัดอยู่ ส่วนผู้บังคับบัญชากกรมใหญ่ขึ้นตรงต่อเจ้าเมือง ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดอยู่ภายในหัวเมือง รองจากเจ้ากรมลงมา ก็ตำแหน่งข้าราชการประจำกรม เช่น ผู้ช่วยเจ้ากรมหรือปลัดกรม สมุหนุชชี และเสมียน ตำแหน่งข้าราชการในแต่ละกรม จะมีจำนวนมากน้อยแตกต่างกันไปตามปริมาณและความสำคัญของงานในกรม ซึ่งมีกรมใหญ่อยู่ทั้งหมด 9 กรม และกรมย่อยที่สังกัดกรมใหญ่ประมาณ 13 กรม ดังนี้<sup>1</sup>

กรมพระปลัด ออกพระศรีราชสงครามรามภักดี พระปลัด ถือศักดินา 3,000 เป็นเจ้ากรม หลวงชัยสงครามรองพระปลัด ถือศักดินา 1,000 เป็นผู้ช่วยเจ้ากรม

กรมยกกระบัตร ออกพระภักดีราช ยกกระบัตร ถือศักดินา 1,600 เป็นเจ้ากรม มีผู้ช่วยราชการ 2 คน คือ ขุนพรหมภักดี และขุนทิพยภักดี ถือศักดินา 400

---

<sup>1</sup> กรมศิลปากร "ทำเนียบราชการเมืองนครศรีธรรมราช" รวมเรื่องเมืองนครศรีธรรมราช หน้า 96 - 149.

กรมมหาดไทย ออกพระजाตรัสรู้รินทร์ ถือกักคินา 1,600 เป็นเจ้ากรม  
หลวงอินทเสนา รองมหาดไทย ถือกักคินา 1,000 เป็นผู้ช่วยเจ้ากรม และมีกรมย่อยขึ้น  
อยู่กับกรมมหาดไทย 4 กรม คือ

กรมมหาดไทยกลาง ออกหลวงไชยสุรินทร์อินทเสนา มหาดไทย  
กลาง ถือกักคินา 1,200 เป็นเจ้ากรม

กรมพระสุรัสวดีกลาง ออกหลวงพรหมเสนา พระสุรัสวดีกลาง  
ถือกักคินา 1,400 เป็นเจ้ากรม

กรมพระสุรัสวดีขวา ออกพระเทพเสนาบดีศรีสมุทรพระสุรัสวดีขวา  
ถือกักคินา 1,400 เป็นเจ้ากรม

กรมสลักี ออกพระไชยประยาบาศีศรีสมุทรสลักี ถือกักคินา 1,400  
เป็นเจ้ากรม

กรมเมือง ออกพระศรีราชวังเมือง ถือกักคินา 1,400 เป็นเจ้ากรม  
ขุนเทพราชรองเมือง ถือกักคินา 800 เป็นผู้ช่วย

กรมนา ออกหลวงพลพากราชนทวี ถือกักคินา 1,400 เป็นเจ้ากรม  
ขุนธรณีส่วน รองนา ถือกักคินา 800 เป็นผู้ช่วย

กรมคลัง หลวงอินทรมนตรีศรีรัตนโกษา กลังนอก ถือกักคินา 1,400  
เป็นเจ้ากรม ขุนพิมลสมบัติ รองคลัง ถือกักคินา 800 เป็นผู้ช่วย

กรมวัง หลวงเทพมพิชัยกรมวัง ถือกักคินา 1,400 เป็นเจ้ากรม  
ขุนศรีวิชัยศรี รองวัง ถือกักคินา 800 เป็นผู้ช่วย และมีกรมย่อยขึ้นอยู่กับกรมวังอีก 9 กรม  
คือ

กรมตำรวจขวา ออกหลวงโยธาพิชัย ตำรวจใหญ่ ถือกักคินา 1,200  
เป็นเจ้ากรม

กรมตำรวจซ้าย ออกหลวงโยธาเทพ ตำรวจใหญ่ ถือกักคินา 1,200  
เป็นเจ้ากรม

กรมแพนงอก หลวงศรีราชสุภา กรมแพนงอก ถือศักดินา 1,200  
เป็นเจ้ากรม

กรมสรรพากร หลวงวิจารณ์ภักดีเสาวภาค กรมสรรพากร ถือศักดินา  
1,200 เป็นเจ้ากรม

กรมลูกเธอ หลวงพิชัยราชรักษา ถือศักดินา 1,200 เป็นเจ้ากรม  
กรมช่าง หลวงพิชัยนาเคนทร์ กรมช่างกลาง ถือศักดินา 1,200  
เป็นเจ้ากรม

กรมทนายวัง ออกหลวงทิพย์รักษา ถือศักดินา 1,200 เป็นเจ้ากรม  
กรมส่วย ออกพระแสนสุนทรสงคราม กรมส่วย ถือศักดินา 1,200  
เป็นเจ้ากรม

กรมกลัง หลวงอินทโกษา กรมกลัง ถือศักดินา 1,000 เป็นเจ้ากรม  
กรมกลาโหม ออกพระไกรพลแสน อธิบดีศรีสุนทรเคหะไชยหลวงพล  
ถือศักดินา 1,600 เป็นเจ้ากรม เนื่องจากเป็นกรมที่มีความสำคัญมาก จึงมีผู้ช่วย 5 คน  
ออกหลวงราชนายก ออกหลวงภักดีสงคราม และหลวงไชยพลบาล ถือศักดินา 1,200  
ทั้ง 3 คน

กรมพา ออกพระวิจิตรสงครามรามภักดีรพีปลาวัน ถือศักดินา 1,400  
เป็นเจ้ากรม มีผู้ช่วย 2 คน คือ หลวงณรงค์ชลธิ กับออกหลวงราชทวีศรีสุลักษณ์  
ถือศักดินา 1,200 ทั้งสองคน

ในเมืองนครศรีธรรมราชมีตำแหน่งพิเศษอยู่ตำแหน่งหนึ่ง คือตำแหน่งผู้ช่วย  
ราชการ ถือศักดินา 1,000 ตำแหน่งนี้มีหน้าที่ไม่จำกัด ขึ้นต่อผู้ว่าราชการเมืองโดยตรง  
เป็นตำแหน่งสำหรับทั้งข้าราชการหนุ่ม ๆ เช่น บุตรเจ้าเมือง ซึ่งจะรับราชการในตำแหน่ง  
สำคัญต่อไป ตัวอย่างมีปรากฏเช่น เจ้าพระยานคร (น้อย) เดิมเป็นพระบริรักษ์เบศร์ (น้อย)  
ผู้ช่วยราชการก่อน แลเลื่อนเป็นพระยานครศรีธรรมราช (น้อย) เจ้าพระยานครศรีธรรมราช  
(น้อยกลาง) เดิมเป็นพระเสนหามนตรี (น้อยกลาง) ผู้ช่วยราชการก่อนแล้วเลื่อนเป็น—

พระยานครศรีธรรมราช (นอยกลาง) เป็นคน การที่บุตรเจ้าเมืองรับราชการเป็นผู้ช่วยราชการแล้วได้เลื่อนขึ้นเป็นเจ้าเมืองกังกลาวมานี้ มีผลทำให้ตำแหน่งปลัดและ ยกกระบัตรทางหัวเมืองนครศรีธรรมราชตกหายไปมาก เพราะตำแหน่งผู้ช่วยราชการจะมีบทบาทและมีโอกาสที่จะก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งเจ้าเมืองได้มากกว่า<sup>1</sup>

### 2.1.2 การปกครองท้องถิ่น

การจัดการปกครองท้องถิ่นในเขตหัวเมืองนครศรีธรรมราช จัดแบ่งท้องที่ออกเป็น เมือง อำเภอ ตำบล แขวงและกาน ความสำคัญความสำคัญของแต่ละท้องที่ดังนี้

#### เมือง

ท้องที่จากการปกครองขึ้นเป็นเมือง ที่ขึ้นอยู่กับนครศรีธรรมราชนั้น มีอยู่ทั้งหมด 10 เมืองด้วยกัน ซึ่งสามารถจัดเรียงลำดับศักดิ์ของผูปกครอง เมืองชั้นสมัยนั้นเรียกว่าผู้รักษาเมืองได้ดังนี้<sup>2</sup>

เมืองตรัง หลวงอุภัยธานี ศักดินา 1,600 เป็นผู้รักษาเมือง  
หลวงปลัดเมืองตรัง ศักดินา 1,200 เป็นผู้ช่วย  
เมืองหาทอง หลวงวิสุทธิสงคราม ศักดินา 1,600 เป็นผู้รักษาเมือง  
หลวงพิชัยราชรักษา ศักดินา 1,200 เป็นผู้ช่วย  
เมืองสมุย หลวงเพชรศิริวิสุทธิสงคราม ศักดินา 1,200 เป็นผู้รักษาเมือง  
ขุนทิพยศิริ ศักดินา 800 เป็นปลัด  
เมืองปากพั่น หลวงเพชรกำแพงสงครามรัตนบุรี ศักดินา 1,200  
เป็นผู้รักษาเมือง ขุนมาษาศักดิ์ภักดิ์ ศักดินา 400 เป็นผู้ช่วย

<sup>1</sup> สมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 1 พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 2 เล่ม 2 หน้า 234 - 246.

<sup>2</sup> กรมศิลปากร "ทำเนียบข้าราชการเมืองนครศรีธรรมราช" รวมเรื่องเมืองนครศรีธรรมราช หน้า 96 - 149.

เมืองปราณบุรี หลวงพิชัยโยธาทานิตยภักดิ์ศรีสงคราม ตักดินา 1,200  
เป็นผู้รักษาเมือง หลวงพิชัยภักดิ์ศรีสงคราม ตักดินา 600 เป็นผู้ช่วย

เมืองอินทรี หลวงอินทรีศรีสงคราม ตักดินา 1,200 เป็นผู้  
รักษาเมือง ขุนเพชรศรี ตักดินา 600 เป็นผู้ช่วย

เมืองไชยมนตรี หลวงไชยมนตรีศรีมายากดองพล ตักดินา 1,200  
เป็นผู้รักษาเมือง ขุนอินทบุรี ตักดินา 600 เป็นผู้ช่วย

เมืองไทยบุรี ออกหลวงไทยบุรี ศรีมหาสงคราม ตักดินา 1,200  
เป็นผู้รักษาเมือง ขุนราชบุรี ตักดินา 400 เป็นผู้ช่วย

เมืองอลอง หลวงภักดิ์สงคราม ตักดินา 1,000 เป็นผู้รักษาเมือง  
ขุนอินทพิชัย ตักดินา 400 เป็นผู้ช่วย

เมืองพิชัย ออกเมืองพิชัย ตักดินา 1,000 เป็นผู้รักษาเมือง  
ขุนเทพบุรี ตักดินา 400 เป็นผู้ช่วย

### อำเภอ

ท้องที่ที่มีความสำคัญรองลงมาจากเมือง ได้จัดการปกครองเป็นอำเภอ  
มีผู้รักษาอำเภอเป็นหัวหน้า มีทั้งหมด 14 อำเภอ คือ

อำเภอเกาะราง ออกหลวงแก้วรัตนราช ตักดินา 800 เป็นผู้รักษา

อำเภอรอนพิบูลย์ ออกหลวงพิบูลย์สมบัติ ตักดินา 800 เป็นผู้รักษา

อำเภอลำพูน หลวงอินทพิชัย ตักดินา 800 เป็นผู้รักษา

อำเภอห้วยทราย ขุนกำแหงธานี ตักดินา 800 เป็นผู้รักษา

อำเภอกรวดพะวังตะมิหะ ออกหลวงเพชรธานี ตักดินา 800 เป็นผู้รักษา

อำเภอหนองหลวง หลวงไชยภักดิ์ศรีสงคราม ตักดินา 800 เป็นผู้รักษา

อำเภอฉวาง หมื่นเพชรบุรี ตักดินา 800 เป็นผู้รักษา



อำเภอรามธานี ผู้รักษาเมือง ศักดินา 800  
 อำเภอตรง ขุนตรงธานี ศักดินา 600 เป็นผู้รักษา  
 อำเภอเกาะเตา ขุนชนะธานี ศักดินา 600 เป็นผู้รักษา  
 อำเภอพิบูล ขุนไชยธานี ศักดินา 600 เป็นผู้รักษา  
 อำเภอแก้ว ขุนแก้ววังไทร ศักดินา 600 เป็นผู้รักษา  
 อำเภอกลาย ขุนพิชัยธานีศรีสงคราม ศักดินา 600 เป็นผู้รักษา  
 อำเภออิน ขุนอินทรธานี ศักดินา 600 เป็นผู้รักษา

#### คำบล แหวง และคาน

รองจากอำเภอลงมาจัดการปกครองเป็นคำบล ผู้รักษาคำบลเรียกว่า "นายที่"  
 ถือศักดินา 400 มีทั้งหมด 26 คำบล เช่น ขุนไชยบุรี นายที่รอนกะทรอ ขุนทัพธานี นายที่  
 วัดโมคคัลลน ขุนไชยภักดี นายที่รอนเขาใหญ่ ขุนชนะคีรี นายที่ลือชล ขุนทิพธานี นายที่สมุหจัน  
 ขุนอินทรธานี นายที่กำโนน เป็นต้น<sup>1</sup>

รองจากคำบลลงมาจัดการปกครองเป็นแขวงและคาน มีนายแขวงและนายคาน  
 เป็นผู้รักษา ถือศักดินา 300 เช่น ขุนอินทรเคชะ นายแขวงที่ญวนตะเหอะ ขุนไกรธานี  
 นายแขวงที่พลายวาส ฃมนกลาง นายแขวงที่ท่าซี้ ฃมนคีรีเคชะ นายคานกลาย ขุนแพทย์เคชะ  
 นายคานหาสูง ขุนเพชร นายคานปากนคร ขุนเคชะ นายคานถ้ำพระ เป็นต้น<sup>2</sup>

ผู้ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ช่วย นายที่คำบลและนายที่แขวง เรียกว่า "รองที่" รองที่  
 คำบลถือศักดินา 300 เช่น ฃมนวิจิตรบุรี รองที่รอนเขาใหญ่ ฃมนไชย รองที่ลือชล ฃมนชลบุรี  
 รองที่โมคคัลลน ส่วนรองที่แขวง ถือศักดินา 200 เช่น ฃมนราชภักดี รองที่แขวงพลายวาส  
 ฃมนอินทร์ รองที่แขวงท่าซี้ เป็นต้น ผู้ช่วยนายคานเรียกว่า "ปลัดคาน" ถือศักดินา 200  
 เช่น ฃมนพล ปลัดคานกลาย ฃมนเพชร ปลัดคานหาสูง เป็นต้น<sup>3</sup>

<sup>1</sup> ก.

<sup>2</sup> ก.

<sup>3</sup> ก.

เป็นที่น่าสังเกตว่าในการจัด "ทำเนียบข้าราชการ" วิจารณ์ครบทุกตำแหน่ง  
หน้าที่ ทั้งข้าราชการในเมืองและข้าราชการในท้องที่เช่นนี้ จะมีเฉพาะที่เมืองนครศรีธรรมราช  
✓ เท่านั้น แสดงให้เห็นว่า หัวเมืองนครศรีธรรมราชในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ยังมีความ  
สำคัญต่อทางเมืองหลวงอยู่มาก ไม่ค่อยไปกว่าสมัยกรุงศรีอยุธยา และสมัยกรุงธนบุรี เพราะ  
เราเมืองหลวงได้มอบอำนาจหน้าที่ให้แก่เจ้าเมืองและกรมการเมืองนครศรีธรรมราช มากกว่า  
หัวเมืองไทยอื่น ๆ ในสมัยเดียวกัน ทั้งยังได้รื้อฟื้นการปกครองหัวเมืองนครศรีธรรมราช  
ขึ้นใหม่อีกในปี พ.ศ. 2354 เพื่อจัดการปกครองในหัวเมืองนี้ให้เป็นระเบียบเรียบร้อยยิ่งขึ้น  
กว่าเดิม

โดยเฉพาะในด้านการปกครองท้องที่ ของเมืองนครศรีธรรมราชที่สมเด็จพระ  
กรมพระราชวังบวรมหาดคีพลเสพ ได้เสด็จออกไปวางเป็นแบบแผนไว้ตั้งแต่ครั้งแผ่นดิน  
สมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย นั้น ได้กล่าวหาไปมาก เพราะแม่แต่ระเบียบการปกครอง  
ท้องที่ซึ่งเพ่งจกขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 นั้นว่าทันสมัยมากในยุคนั้น ก็ยังมีส่วนคล้ายคลึงกับแบบ  
การปกครองท้องที่ของนครศรีธรรมราช ที่ดัดปฏิบัติกันมาตั้งแต่กรุงรัตนโกสินทร์ 2 ในตอนต้นรัชกาล  
ที่ 5 สมเด็จพระเจ้าบรมมหาราชวังศรีอยุธยา ได้คิดที่จะปรับปรุงแก้ไขการปกครองท้องที่ใน  
เมืองนครศรีธรรมราช โดยกำหนดให้นายร้อย นายสิบ ควควบคุมผู้คน แต่ทำไม่สำเร็จ  
การปกครองท้องที่กลับเป็นอย่างเก่าอีก เพราะเป็นที่เข้าใจของคนทั้งหลายซึ่งหมิ่นหมิ่น  
หลายชั่วอายุคนแล้ว<sup>1</sup>

การปกครองท้องที่ในเมืองนครศรีธรรมราช ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับการ  
ปกครองท้องที่แบบใหม่ ที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้โปรดให้จัดขึ้นนั้น  
สมเด็จพระมหาพรตยาคำรงราชานุภาพ ได้ทรงอธิบายเปรียบเทียบไว้ว่า

---

<sup>1</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.14/74 รายงานของเสนาบดีกระทรวง  
มหาดไทย เล่าถึงคราวราชการบักโชโต 7 ธันวาคม ร.ศ. 117.

'แบบเมืองนครศรีธรรมราช บ้านหนึ่งนับเป็นเจ้าของบ้านว่าเป็น "แกบ้าน" \*  
 ตรงกับแบบใหม่ที่เรียกว่า "เจาบ้าน" แบบเมืองนครศรีธรรมราชหลายบ้านรวมกัน  
 เป็นหมู่บ้าน ดังแกบ้านเป็น "แขวง" กันหนึ่ง ตรงกับแบบใหม่ที่เรียกว่า "ผู้ใหญ่บ้าน"  
 หลายแขวงรวมกัน เป็นอำเภอหนึ่ง มีนายอำเภอบังคับการ ตรงกับแบบใหม่ในชั้น  
 ตำบลแต่กำหนดเขตตำบล แบบเมืองนคร รวมหลายอำเภอ ขึ้นอยู่กับกรมการคนหนึ่ง  
 ตรงกับแบบใหม่ที่จัดขึ้นเป็นอำเภอ และมีกรมการอำเภอบังคับบัญชา แบบเมืองนคร  
 กับแบบใหม่ตรงกันหมดทุกชั้น ผิดกันแต่เรียกชื่ออย่างหนึ่ง แต่ไม่ให้อำนาจเลือกกัน  
 ผู้ใหญ่บ้านอย่างแบบใหม่ อย่างหนึ่ง กับกรมการว่าอำเภอเข้ามาอยู่เสียในเมือง  
 ไม่ได้ออกไปอยู่ตามท้องที่ดังแบบใหม่..."<sup>1</sup>

ด้วยเหตุนี้ เมื่อมีการปฏิรูปการปกครองมณฑลนครศรีธรรมราช การจัดการ  
 ปกครองท้องที่ในเมืองนครศรีธรรมราช จึงสำเร็จเรียบร้อยไปได้โดยง่าย เพราะปฏิบัติตาม  
 แนวทางที่มีอยู่แล้วแต่เดิมทุกอย่าง

## 2.2 เมืองพัทลุง และเมืองสงขลา

การปกครองภายในตัวเมือง มีเจ้าเมืองเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด เจ้าเมือง  
 จะมีกรมการชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งทางเมืองหลวงเป็นผู้ตั้ง คือ พระปลัด หลวงยกกระบัตร และ  
 หลวงดู่วย นอกจากนั้นยังได้จัดแบ่งส่วนราชการภายในตัวเมืองออกเป็นกรมต่าง ๆ ดังนี้  
 คือ มหาไถย นครบาล กรมวัง กรมคลัง กรมนา สรรพากร อาญา แพ่ง

"คำว่า "แกบ้าน" นี้ ไปตรงกับภาษาทางเหนือที่ใช้ในตำนานสิงหนวัติกุมาร ที่ว่า  
 "ยกเอาโทษกแกบ้านมมหนึ่งชื่อว่าขุนลันนั้นให้เป็นใหญ่แก่เขาทั้งปวง" จึงน่าจะเป็นไปได้  
 หรือไม่ว่าศัพท์คำนี้เป็นภาษาเหนือที่ติดไปกับชาวลานนาไทย ซึ่งถูกกวาดต้อนครอบครัวไปอยู่  
 ที่นครศรีธรรมราช เมื่อ พ.ศ. 1951 อันเป็นรัชกาลสมเด็จพระรามาเมศวร แห่งกรุงศรีอยุธยา.

พระธรรมมัญญี พศุสสรทวารุช สัสดี นอกจากนั้นยังมีพนักงานพิชิต กรมการสำหรับเป็นพนักงาน  
ของเจ้าเมือง และกรมการพิเศษ ซึ่งเจ้าเมืองให้นวากนโกควรตั้งขึ้นไว้ใช้ในราชการได้  
กึ่งขึ้น ในเมืองพัทลุงมี ขุนทางจิกคำ ขุนทางใจา ขุนทางตาา เป็นต้น<sup>1</sup>

การปกครองท้องที่ มีการแบ่งท้องที่ออกเป็นตำบล แขวง และคาน ตามลำดับ  
ความสำคัญของแต่ละท้องที่ ท่านองเดียวกับที่เมืองนครศรีธรรมราช การแต่งตั้ง หลวง ขุน  
หมื่น ไปเป็นนายตำบล นายแขวง นายคาน นั้น เจ้าเมืองเลือกและแต่งตั้งตามที่ชอบด้วย  
ภูมิที่และคุณวุฒิ นายตำบลมีอำนาจระความไคทุนทรัพย์เบียดำแสน นอกนั้นอาศัยความยินยอม  
ก็เปรียบเทียบได้ เว้นแต่ความนครบาล (กคืออาญา)<sup>2</sup>

นายตำบลมีหน้าที่สำคัญคือ ต้องระวังโจรผู้ร้ายและส่งเสริมการทำมาหากิน  
ของราษฎร ก่อเมื่อถึงเทศกาลทำนา นายตำบลจะกองบังคับให้ชาวนาซึ่งมีมารวมอยู่ทุกแห่ง  
หลาย ๆ เจ้าของ ให้เจ้าของนาเหล่านั้นมารวมกันแต่งเหมืองน้ำ และลงมือปิดทำนบไขน้ำ  
ขึ้นมา เมื่อเสร็จการไถหว่านปักดำแล้ว กระดมกำลังกันทำรั้วลอม ประมาณกันทั้ง 2-3 วา  
เรียกว่า "รั้วชา" สำหรับป้องกันสัตว์พาหนะเข้าไปทำอันตรายข้าวกล้าในนา การอันนี้  
เจ้าเมืองกรมการต้องเอาใจใส่เป็นธุระมาก แม่นายตำบลเพิกเฉย หรือราษฎรชักชวนกันต้อง  
ลงโทษตามสมควร<sup>3</sup>

ส่วนเมืองสงขลานั้น การจัดการปกครองทั้งภายในตัวเมืองและการปกครอง  
ท้องที่ เป็นไปท่านองเดียวกับที่เมืองนครศรีธรรมราช แต่กรมการเมืองไม่ได้จัดตั้งขึ้นครบถ้วน  
ทุกตำแหน่งแบบเมืองนครศรีธรรมราช และการปกครองท้องที่เมืองสงขลา เรียกผู้ใหญ่บ้าน  
ว่า "นายบ้าน" กำนันเรียกว่า "หัวเมือง" กรมการแขวงก็มีแต่ไม่ไคออกไปประจำอยู่—

<sup>1</sup> กรมศิลปากร พงศาวดารเมืองพัทลุง หน้า 59 - 63.

<sup>2</sup> อ. หน้า 64.

<sup>3</sup> อ. หน้า 65.

ในท้องที่ จะออกไปเป็นครั้งคราวเมื่อมีเหตุการณ์ที่เล็ดลอดกำลังกัน ผู้ใหญ่บ้าน จะระงับได้<sup>1</sup>  
 ✓ แต่ธรรมเนียมการปกครองของ เมืองสงขลา มีแปลกกว่าที่นครศรีธรรมราช  
 พัทลุง และหัวเมืองอื่น ๆ อยู่ประการหนึ่ง คือ การแต่งตั้งปลัดเมือง ยกกระบัตรเมือง  
 และผู้ช่วยราชการนั้น โดยปกติเป็นตำแหน่งที่ขอรับพระราชทานสัญญาบัตร ตำแหน่ง  
 มหาไไทย รับประทวนตราเสนาบดี ส่วนกรรมการชั้นผู้น้อยหรือกรรมการรอง เจ้าเมืองเป็น  
 ผู้คัดเลือกและออกหมายตั้งได้<sup>2</sup>

แต่ที่เมืองสงขลา ตำแหน่งปลัด ยกกระบัตร รับตราตั้งของผู้ช่วยราชการ  
 เมือง ผู้ช่วยราชการ รับพระราชทานสัญญาบัตร ต่อมาภายหลังจึงได้โปรดเกล้าฯ ให้ยกการที่  
 เจ้าเมืองออกหมายตั้งปลัด ยกกระบัตรเสีย<sup>3</sup> เมืองสงขลาจึงคงมีแต่ผู้ช่วยราชการ<sup>3</sup>

กบฏเหตุนี้เมืองนครทูลเกล้าเจ้าเมืองจะขอเข้ารับราชการ ทางเมืองสงขลา  
 จึงขอรับพระราชทานสัญญาบัตร เป็นผู้ช่วยราชการแทนทั้งสิ้น เช่นเดียวกับที่เมืองนครศรี-  
 ธรรมราช แต่ทางเมืองนครศรีธรรมราช ตำแหน่งปลัด ยกกระบัตร ยังเป็นกรรมการชั้นผู้ใหญ่  
 ที่มีความสำคัญอยู่ เพราะเป็นตำแหน่งที่รับพระราชทานสัญญาบัตร แม้ว่าจะไม่ค่อยมีบทบาท  
 และโอกาสที่จะก้าวขึ้นเป็นเจ้าเมืองก็ตาม

อนึ่ง ในเมืองนครศรีธรรมราช พัทลุง และสงขลานั้น เมื่อจะขอรับ  
 พระราชทานสัญญาบัตร ประทวนตราเสนาบดี หรือเจ้าเมืองจะแต่งตั้งกรรมการผู้ใดเข้ารับ  
 ตำแหน่ง จะต้องมิใช่บอกเรียนปฏิบัติ ไปยังเจ้าพระยาอัครมหาเสนาบดี สมุหพระกลาโหม

<sup>1</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 47/14 รายงานพระวิจิตรวรสาส์น เรื่องจัด  
 ราชการเมืองสงขลา 14 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 114.

<sup>2</sup> กรมศิลปากร พงศาวดารเมืองพัทลุง หน้า 60.

<sup>3</sup> ไม่มีหลักฐานปรากฏชัดว่าทางเมืองหลวงสั่งให้. ดิถีธรรมเนียมนี้เมื่อใด.

<sup>3</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 47/19 ในเอกพระยาสุเมธวินนิท เรื่อง  
 รายงานราชการมณฑลนครศรีธรรมราช 4 ตุลาคม ร.ศ. 117.

เพราะเหตุว่าสมุหพระกลาโหมเป็นผู้บังคับบัญชาหัวเมืองปักษ์ใต้ทั้งปวง ซึ่งจะได้เห็นได้ว่าในทางปฏิบัตินั้น เจ้าเมืองมีอำนาจและบทบาทมากในการแต่งตั้งกรรมการตำแหน่งต่าง ๆ เข้ารับหน้าที่ เพราะแม่แต่กรรมการชั้นผู้ใหญ่ ทางเมืองหลวงก็เพียงแต่รับทราบและออกหมายตั้งเท่านั้น

### 3. การศาล

การพิพากษาคดีความต่าง ๆ ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ตั้งแต่ พ.ศ. 2325 มาจนถึงถึงกระทรวงยุติธรรม เมื่อวันที่ 25 มีนาคม รศ. 110 (พ.ศ. 2434)<sup>1</sup> ได้ใช้แบบอย่างของกรุงศรีอยุธยา คือศาลแยกอยู่ตามกระทรวงและกรมต่าง ๆ หากมีคดีเกิดขึ้นในราชการกรมใดให้ศาลนั้นพิจารณา เช่น ศาลกรมนา พิจารณาความที่เกี่ยวกับที่นา โก กระบือ ศาลกรมพระคลังบังคับคดี ราชทรัพย์หลวง หนี้หลวง และภาษีอากร ศาลกรมท้าวพระยามหาดินนาพิจารณาความที่เกี่ยวกับที่ดินในกรมพระคลังและบังคับคดีเกี่ยวกับคนต่างประเทศอีกคดีหนึ่ง<sup>2</sup>

เมื่อโจทก์ต้องการฟ้องร้องจำเลย ก็ต้องไปฟ้องยังผู้บังคับบัญชาที่จำเลยสังกัดอยู่ เมื่อกิจการยุติการไต่สวนคดี 2 จำพวก คือ จำพวกหนึ่งเป็นพราหมณ์ชาวต่างประเทศ ซึ่งเชี่ยวชาญนิติศาสตร์ เรียกว่าลูกขุน ณ ศาลหลวง มี 12 คน หัวหน้าเป็นพระมหาราชครูปโรหิตคนหนึ่ง กับพระมหาราชครูมหิธรอีกคนหนึ่ง ถือศักดินา 10,000 เทาเจ้าพระยา หน้าที่ของลูกขุน ณ ศาลหลวง สำหรับชี้ทวนทักท้วงหมาย แต่จะบังคับบัญชาอย่างไรก็ได้ อำนาจการบังคับบัญชาทุกอย่าง ขึ้นอยู่กับเจ้าพนักงานอีกพวกหนึ่ง ซึ่งเป็นคนไทย<sup>3</sup>

อย่างไรก็ตาม พระมหากษัตริย์ยังทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจอันเด็ดขาดในการที่จะมีพระบรมราชวินิจฉัยชี้ขาดในอรรถคดี จึงเห็นได้ว่าตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยามาจนถึง—

<sup>1</sup> พระบรมวงศ์เธอ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ กฎหมายเล่มหนึ่ง หน้า 49.

<sup>2</sup> ปันโน สุพรรณชัย กว่ำบรรยายธรรมมูลศาลยุติธรรม หน้า 6.

<sup>3</sup> สมเด็จพระพุทธเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 3 "ลักษณะการปกครองสยามแต่โบราณ" ประวัติศาสตร์และการเมือง หน้า 24.

กรุงรัตนโกสินทร์ แม้ว่าจะมีศาลยุติธรรมแล้วก็ตาม ยังมีการทูลเกล้าฯ ถวายฎีการ้องทุกข์  
 ของคนพระมหากษัตริย์อยู่เสมอ ทั้งนี้เป็นเพราะพระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจในการปกครอง  
 แผนดินทรงมีความเป็นห่วงเป็นใย ในเรื่องการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอย่างดี ไม่ต้องการ  
 ปล่อยให้ใครตั้งศาลเตี้ยชำระความกันเอง เพราะทำให้บ้านเมืองถอยหลังเข้าคลองไปสู่  
 ยุคเถื่อนที่ฝรั่งเรียกว่ายุคทาสอดา ฟันคอฟัน พระมหากษัตริย์จึงทรงรวมอำนาจในการตัดสิน  
 กี่มาไว้ในพระองค์เสียเอง เพื่อป้องกันมิให้ราษฎรถูกเผด็จการศักดินาครอบงำ<sup>1</sup> แต่ใน  
 เรื่องพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์เกี่ยวกับเรื่องนี้ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ทรง  
 อธิบายไว้ว่า

"อำนาจของพระเจ้าแผ่นดินนั้นไม่ใช่อำนาจศาล เป็นพระบรมเดชานุภาพ  
 คุ้มครองแผนดิน คนละอย่างออกไป ใหญ่กว่าอำนาจศาลที่เป็นอำนาจจำกัดครั้งผิดกันเสียกัน  
 ยังไม่เคยปรากฏว่าพระเจ้าแผ่นดินมีวิธีพิจารณาตามที่เรียกกันในศาลเลย..."<sup>2</sup>

ส่วนศาลหัวเมืองนั้น เมื่อเกิดคดีความขึ้นที่เมืองใด ก็จะมีการพิจารณาคดี  
 ณ เมืองนั้น เจ้าเมืองและกรรมการของเมือง จะทำหน้าที่เป็นลูกขุนพิจารณาคดี ณ ที่ประชุม  
 กรรมการ เมืองนครศรีธรรมราช พัทลุง และสงขลา ก็ใช้วิธีการอันเดียวกันนี้ เว้นแต่คดี  
 สำคัญ ๆ ที่โจทก์และจำเลยไม่ยอมกัน จึงจะอุทธรณ์เข้ามายังกรุงเทพฯ หรือถวายฎีกาถึง  
 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

กระบวนการยุติธรรม ซึ่งยึดถือปฏิบัติกันอยู่ในหัวเมืองไทยทางปากซ์ใต้ ก่อนจะ  
 มีการปฏิรูปการปกครองแผนดินในสมัยรัชกาลที่ 5 นั้น เป็นวิธีการซึ่งทางเมืองหลวงเป็นผู้  
 กำหนดให้ดำเนินการ ทั้งสารตราทานเจ้าพระยาอัครมหาเสนา ถึงเจ้าพระยานครศรีธรรมราช  
 กำหนดเรื่องการพิจารณาคดีเพื่อให้ถูกต้องตามธรรมเนียมมาแต่โบราณ และให้ราษฎรได้รับ-

<sup>1</sup>ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช กฎหมายสมัยอยุธยา หน้า 41.

<sup>2</sup>พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ พระราชบัญญัติในสมัยนั้น  
 เล่ม 2 หน้า 988.

ความยุติธรรม ซึ่งมีความตอนหนึ่งว่า

"การราษฎรมีอรรถคือ มาร้องฟ้องกล่าวโทษแก่กันด้วยเนื้อความ แพง อาญา  
อุทร นครบาล ประการใด ๆ ไหวราษฎรมาฟ้องยังศาลากลางต่อหน้าเจ้าเมือง  
กรมการนั่งพร้อมกัน 3 - 4 คน จึงสั่งให้รับฟ้องของราษฎรไว้ แล้วให้เอาฟ้อง  
ใส่พระธรรมนูญ เป็นกระทรวงผู้ใดก็ให้ส่งฟ้องไปยังกรมการเจ้ากระทรวง เมื่อ  
พิจารณาพิพากษาคดีของราษฎร ให้เป็นยศเป็นธรรม อย่าให้ล่าเอียงรับสินจ้าง  
สินบน เห็นแก่หน้าบุคคล เขาถวายฝ่ายโจทก์ ฝ่ายจำเลย กลับจริงเป็นเท็จ  
กลับเท็จเป็นจริง กลับเลื่อนขอความ กลับชนะเป็นแพ กลับแพเป็นชนะ ให้  
ราษฎรได้รับความยากแค้นแต่สิ่งหนึ่งสิ่งใดได้ การตัดสินคดีต้องใช้ตามอย่าง  
ธรรมเนียมที่สืบมาแต่ก่อน ไม่ให้ผิดด้วยพระราชกำหนดกฎหมาย ห้ามปรามเก่า  
ใหม่ และธรรมเนียมที่สืบมาแต่ก่อน..."<sup>1</sup>

สำหรับเมืองนครศรีธรรมราชและสงขลา นั้น นอกจากจะพิจารณาคดีสินคดี  
ที่เกิดขึ้นในเมืองนครศรีธรรมราชและสงขลาเองแล้ว ยังต้องรับผิดชอบเป็นพิเศษ ในการ  
พิจารณาคดีสินคดีมณฑลพิษณุ หรือความอุทธรณ์ที่ส่งมาจากหัวเมืองชั้นของตน และหัวเมือง  
ประเทศราชที่ตนบังคับบัญชาอยู่ เช่นเมืองนครศรีธรรมราช ต้องพิจารณาคดีมณฑลพิษณุ หรือ  
ความอุทธรณ์จากเมืองไทรบุรี เมืองตรัง เมืองท่าทอง<sup>2</sup> และเมืองสงขลาต้องรับพิจารณา

<sup>1</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 4 ราชการกรมพระกลาโหม เล่ม 5 จศ. 1214 -  
1215 สารตราทานเจ้าพระยาอรรคมหาเสนา มาถึงเจ้าพระยาณครศรีธรรมราช หน้า 71.

<sup>2</sup> ก.



คดีเช่นเดียวกันนี้ จากบริเวณ 7 หัวเมือง และเมืองจะนะ เมืองเทพา เป็นคน

อนึ่ง เมืองนครศรีธรรมราช พัทลุง และสงขลา มีปัญหาาร่วมกันอยู่ประการหนึ่ง คือปัญหาเรื่องผู้ร้ายข้ามแดน เพราะเมืองทั้ง 3 มีอาณาเขตติดต่อกัน เมื่อผู้ร้ายหนีข้ามแดนจากเมืองหนึ่งไปยังอีกเมืองหนึ่ง กรมการเจ้าหน้าที่จะตามเขาไปจับไม่ได้ ก็จะตามเขาไปจับทองขอหนังสืออนุญาตเขาไปถึงกลางเมือง กว่าจะไปถึงผู้ร้ายหนีไปเสียตั้ง 2-3 วันแล้ว เมื่อพระวิจิตรวรสาส์น ไปตรวจราชการในเมืองสงขลา พัทลุง และนครศรีธรรมราช ในปี ร.ศ. 114 ( พ.ศ. 2438 ) จึงได้เสนอให้ใช้สุนทรนารายณในการจับกุมโจรผู้ร้ายใน 3 เมืองนี้ อย่างที่ใช้อยู่ในหัวเมืองชั้นใน คือเมื่อมีผู้ร้ายหนีข้ามแดนไปยังเมืองหนึ่งเมืองใด ให้อำเภอกำนัน นายบ้าน ของอีกเมืองหนึ่งซึ่งเป็นเจ้าของท้องที่เกิดเหตุ เข้าไปจับตัวผู้ร้ายได้ทุกแห่ง แต่ต้องอย่าขัดขวางอำเภอกำนัน ในเมืองที่ไปจับ แล้วจึงมีหนังสือร้องเรียนมายังผู้ตรวจราชการเมืองที่เป็นเหตุ จะให้มีหนังสือไปขอตัวผู้ร้ายมาชำระเอาความจริงตามพระราชกำหนดกฎหมายต่อไป ทำให้สะดวกในการจับกุมโจรผู้ร้ายเป็นอันมาก<sup>2</sup> และในเวลาทีพระวิจิตรวรสาส์นออกไปตรวจราชการนั้น เมืองพัทลุงกับเมืองสงขลา ได้ใช้สุนทรนารายณดำเนินการเกี่ยวกับผู้ร้ายข้ามแดนอยู่แล้ว เพราะมีสัญญาต่อกันตั้งแต่ครั้งพระยาเทเวศร์-วังษวิวัฒน์ ออกไปตรวจราชการในเมืองนั้นแล้ว<sup>3</sup>

\*เดิมเมืองจะนะกับเทพาขึ้นอยู่กับพัทลุง กรันเมื่อโปรดให้ยกฐานะเมืองสงขลาเป็นเมืองโท ขึ้นต่อกรุงเทพฯ ใน พ.ศ. 2334 แล้ว ก็โปรดให้เมืองจะนะกับเมืองเทพาไปขึ้นต่อสงขลาด้วย.

<sup>1</sup>ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 1.3/4 คำชี้แจงเรื่องข้อบังคับศาลเมืองแขกของพระยาสุพรรณนิวัต ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช ร.ศ. 116.

<sup>2</sup>ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 47/14 รายงานพระวิจิตรวรสาส์นเรื่อง จักตรวจราชการเมืองสงขลา 11 มีนาคม ร.ศ. 114.

<sup>3</sup>ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.14/98 รายงานพระยาเทเวศร์วังษวิวัฒน์ ไปตรวจราชการเมืองสงขลา พัทลุง กลันตัน ร.ศ. 113.

#### 4. การภาษีอากร

การภาษีอากรในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น มีชื่อเรียกว่า "ส่วยสาอากร"<sup>1</sup> การเก็บภาษีอากรหรือส่วยสาอากร ทางเมืองนครศรีธรรมราช พัทลุง และสงขลา ในสมัยนั้น ทางเมืองหลวงมอบหมายให้เป็นหน้าที่ของเจ้าเมือง ที่จะจัดการให้เจ้าพนักงานกรมการเมือง พิมพ์หน้าที่เกี่ยวของโดยตรง เป็นผู้จัดการรับผิดชอบในการเก็บรวบรวมให้ได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย ตามกำลังของทางเมืองหลวง ซึ่งจะกำหนดไว้ในกฎพระบรมราชโองการตั้งเจ้าเมือง ตัวอย่างเช่น ในกฎพระบรมราชโองการตั้งเจ้าเมืองนครศรีธรรมราชทุกฉบับ ซึ่งมีข้อความทำนองเดียวกัน ดังนี้

"อนึ่ง ส่วยอากรซึ่งขึ้นท้องพระคลังหลวงบรรดามีอยู่ ณ เมืองนคร แลวงเมือง นครมาจนอยเท่าใด ถึงวคปีแล้วก็ให้วากลาวตักเตือนเร่งรักษายาอากร แลนายกอง นายหมวด ผู้คุมเลขาส่วย ไทคุมเอาส่วยสาอากรเข้าไปส่งแก่ชาวพระคลัง ณ กรุง ไททรงจงทุกวงทุกปี อย่าให้ส่วยสาอากรของหลวงขาดกลางลงวงวคปีไปแต่จำนวน หนึ่งใด..."<sup>2</sup>

เจ้าพนักงานกรมการเมืองที่โดยตรงในการจัดเก็บภาษีอากร คือ เจ้ากรมพระคลังและเจ้ากรมสรรพากร แต่ในเมืองนครศรีธรรมราช มีกรมส่วยหรือครอบส่วย ซึ่งขึ้นอยู่กับกรมวัง ในทำเนียบข้าราชการเมืองนครระบุไว้ว่า ออกพระแสนสุนทรสงคราม ครอบส่วย คักคินา 1,200 เป็นเจ้ากรมมีหน้าที่ควบคุมไพร่ส่วย ทำส่วยคักคินา<sup>3</sup> คือเป็นผู้

<sup>1</sup> สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าพระยาบดินดีราชนาฎยาภรณ์ อธิบายตำนานภาษีอากรและตำนานภาษีอากร บางอย่าง หน้า 7.

<sup>2</sup> กรมศิลปากร "สำเนาตราตั้งพระบริรักษ์ภูเบศร์เป็นพระยานนครศรีธรรมราช" รวมเรื่องเมืองนครศรีธรรมราช หน้า 201.

<sup>3</sup> กรมศิลปากร "ทำเนียบข้าราชการเมืองนครศรีธรรมราช" ล.ก. หน้า 121.

เก็บรวบรวมเงินรายได้จากพวกส่วย ในหัวเมืองนครศรีธรรมราช ในเมืองพัทลุงและสงขลา  
ไม่ได้กำหนดตำแหน่งนี้ไว้ชัด แต่เข้าใจว่าคงมีเช่นเดียวกัน

ชนิดของภาษีอากรที่จัดเก็บในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นแยกเป็น 4 ประเภท  
คือ จังกอบ อากร ส่วย และฤชา ซึ่งมีวิธีการเก็บและอัตราการจัดเก็บในสมัยรัชกาลที่ 2  
ดังนี้ คือ<sup>1</sup>

(จังกอบ) เก็บจากสินค้าเมื่อผ่านด่านในอัตราร้อยชัก 10 และเก็บค่าเบิกร่อง  
เรือกำปั่น ตามขนาดความกว้างของปากเรือ วาละ 12 บาท

อากร มีเก็บเป็นอากรคานา อากรสวน อากรสมพัสดุ อากรคาน้ำ  
อากรตลาด อากรเตาสุรา อากรบอนเบี้ย เป็นต้น ซึ่งไม่ได้กำหนดให้ตายตัวว่าจะเก็บ  
เป็นอัตราเท่าใดแน่นอน

ส่วย เป็นเงินที่ไพร่ทางหัวเมืองต้องเสียแทนการเข้าเวรรับราชการ ซึ่ง  
เสียปีละ 18 บาท และเป็นเงินบังคับเรียกเก็บจากจีน ซึ่งได้รับการยกเว้นไม่ต้องเกณฑ์  
เข้ารับราชการอีกคนละ 50 ศตางค์ต่อปี เงินนี้เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า "เงินผูกปิ่น"<sup>2</sup>  
นอกจากนั้นส่วยยังหมายถึงสิ่งของต่าง ๆ ซึ่งยอมให้ทางเมืองนครศรีธรรมราช พัทลุง และ  
สงขลา จัดหาส่งเข้ามาแทนการเข้ารับราชการอีกควย เช่น ส่วยกบฏ ส่วยกินปิ่น เป็นต้น

ฤชา คือการธรรมเนียม มีกำหนดเรียกจากการต่าง ๆ ซึ่งรัฐบาลทำเพื่อผล  
ประโยชน์ของราษฎรบางคน เฉพาะตัว เช่น คাত্রา คาโหนด และการธรรมเนียมความเป็นตน

เนื่องจากในสมัยรัชกาลที่ 2 จำนวนเงินภาษีอากรที่เก็บได้ในปีหนึ่ง ๆ ไม่ค่อย  
พอใช้จ่ายในราชการ กองแสงสาเกาออกไปค้าขายหากำไร รายได้แผ่นดินบางปีก็พอ บางปี  
ก็ไม่พอเบี้ยหวัด ต้องลดอัตราเบี้ยหวัดลง บางปีจ่ายเพียงครึ่งเดียว หรือ 2 ใน 3 ส่วน

<sup>1</sup> สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาถนอมพิทยางกูร อธิบายตำนานภาษีอากรและตำนานภาษีอากร  
บางอย่าง หน้า 7.

\* รัฐบาลละเอียดยกเพิ่มเก็บจากหัวข้อถัดไป เรื่องการเก็บส่วยและบรรณาการ.



และให้ทรงตราพระราชบัญญัติรับผูกขาดการพิพฒนขึ้น เมื่อ พ.ศ. 2416 เพื่อจะได้เป็นแบบอย่าง ให้เจ้าพนักงานบัญชีกลางและเจ้าจำนวน เจ้าภาษี นายอากรทั้งปวงปฏิบัติตาม<sup>1</sup> และเมื่อ ได้ทรงกระทรวงพระคลังมหาสมบัติขึ้นใน พ.ศ. 2435 แล้ว บรรดาเงินภาษีอากรและเงิน แผนดินทั้งปวง ก็ตกเป็นหน้าที่ของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ<sup>2</sup> เจ้าภาษีนายอากรจึงต้องมาขึ้น ในสังกัดกระทรวงพระคลังมหาสมบัติทั้งสิ้น

ปรากฏว่าเจ้าภาษีนายอากร ที่ขึ้นไปทำการผูกขาดที่นครศรีธรรมราช พัทลุง และสงขลา ส่วนใหญ่ผูกขาดไปจากกรุงเทพฯ เงินภาษีอากรที่เก็บได้มาจาก 3 เมืองนี้ ได้แก่เงินภาษีชาวเปลือก ชาวสาร อากรคานา ส่วยคันทู และอากรรังนก แต่ไม่สามารถ รวบรวมสถิติตัวเลขที่แน่นอนได้ สำหรับภาษีอากรอื่น ๆ เช่น อากรคานา อากรสุรา ภาษีเงิน เป็นต้น เข้าใจว่าเก็บได้รอง ๆ ลงมา และไม่สามารถทราบได้ว่าเก็บได้จำนวน มากน้อยเท่าใดเหมือนกัน

อย่างไรก็ตาม เงินภาษีอากรที่เก็บได้ในเมืองนครศรีธรรมราช พัทลุง และ สงขลา ได้ส่งมายังท้องพระคลังหลวงน้อยมาก เพราะการเก็บยังไม่เป็นระเบียบรัดกุม เพียงพอ เงินจึงรั่วไหลตกไปเป็นผลประโยชน์ของเจ้าเมือง กรมการ พนักงานเก็บภาษีอากร และเจ้าภาษีนายอากรเสียมาก นอกจากนี้การเรียกเก็บจากราษฎรก็ทำได้ไม่ทั่วถึงด้วย เพราะลักษณะภูมิประเทศหลายแห่งเป็นท้องที่ทุรกันดาร เจ้าภาษีนายอากรไม่สามารถเข้าไป เรียกเก็บได้ สำหรับท้องที่ที่เก็บได้สะดวก เจ้าเมืองกรมการและพนักงานกรมมีกับเจ้า- ภาษีนายอากร ขูดรีดภาษีอากรจากประชาชน เพื่อชดเชยกับท้องที่ที่เก็บภาษีอากรไม่ได้ ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนมาก/ จึงพยายามจะหลีกเลี่ยงไม่ยอมเสียภาษีอากร จนกระทั่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้โปรดให้ตั้งมณฑลนครศรีธรรมราชขึ้น ในปี ร.ศ. 115 (พ.ศ. 2439) และในครั้งนั้นได้โปรดให้เปลี่ยนวิธีการเก็บภาษีอากรเสียใหม่

<sup>1</sup> สงวน เล็กสกุล ล.ก. หน้า 101.

<sup>2</sup> ก. หน้า 108.

โดยทรงยกเลิกระบบเจ้าภาษี นายอากร และให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้จัดเก็บภาษีอากรแทน ทำให้การภาษีอากรในเมืองนครศรีธรรมราช พัทลุง และสงขลา เป็นระเบียบรัดกุมขึ้นสามารถเก็บภาษีอากรได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย ทำให้รายได้แผ่นดินเพิ่มขึ้นมาก ซึ่งจะไดกลาวรายละเอียดต่อไปในบทที่ 3

## 5. การเก็บส่วยและบรรณาการ

### 5.1 การเก็บส่วย

การเก็บส่วย แบ่งออกเป็นสองชนิด คือชนิดที่เก็บเป็นเงินตรา และชนิดที่เก็บเป็นสิ่งของ ทั้งได้อธิบายมาแล้วในเรื่องภาษีอากร แต่ทางเมืองนครศรีธรรมราช พัทลุง และสงขลา นั้น ประชาชนนิยมเสียค่าส่วยเป็นเงินมากกว่าเป็นสิ่งของเพราะสะดวกกว่า เว้นแต่ทางราชการจะต้องการสิ่งของนั้น ๆ แล้วเรียกเกณฑ์เป็นครั้งคราว

วิธีการเก็บส่วยนั้น แต่เดิมจัดคนขึ้นสังกัดเป็นหมวด กอง มีเจ้าหมื่น นายกองเก็บเงินส่วย ส่งเข้ามากรุงเทพฯ แต่เหตุการณ์ได้เปลี่ยนแปลงมาโดยลำดับ ผู้คนที่สังกัดกันเป็นหมวดหมู่ไว้แต่เดิมสลายไป ไม่ใคร่จะรวมเพิ่มขึ้น จำนวนคนจำหน่ายเก็บหมดบัญชี เงินส่วยก็พลอยสลายไปด้วย มีแต่บัญชีกองชั้นขอมาหลายชั่วผู้ว่าราชการเมืองจะเร่งก็ไม่ไ้เพราะไม่มีตัวคน

ที่เมืองนครศรีธรรมราช ในตอนต้นสมัยรัชกาลที่ 5 สมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ ได้ออกไปจัดการแจกตัว เพื่อจะเลืกวิธีควบคุมคนเป็นหมวดหมู่อย่างโบราณเสีย แล้วเปลี่ยนมาควบคุมตามแขวงท้องบ่ ให้อำเภอ กำนัน เก็บส่วยแทนเจ้าหมื่นนายกองเดิม แต่การไม่สำเร็จ เพราะเมื่อเลิกแบบเดิมแล้วแบบใหม่ก็ไม่ได้จัดขึ้นให้เป็นระเบียบรัดกุม การเก็บส่วยที่เมืองนครศรีธรรมราชจึงถูกปล่อยปละละเลยเรื่อยมา ไม่มีใครสนใจเรียกเก็บให้จริงจัง ทำให้เงินหลวงทองขาดไปเป็นจำนวนมากอย่างน่าเสียดาย แต่ยังมีส่วยอีกชนิดหนึ่ง

<sup>1</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.14/74 รายงานเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการราชการหัวเมืองปักษ์ใต้ 7 ธันวาคม ร.ศ.115.

ที่ทางเมืองนครศรีธรรมราชยังงเรียกเก็บอย่างจริงจัง ก็คือเงินที่เรียกเก็บจากกนจีนแทนการ  
เกณฑ์แรงงานรับราชการ ซึ่งเรียกว่า "เงินผูกปิ่น" ที่เรียกเช่นนั้นเพราะเมื่อจีนกนโกเสีย  
เงินแล้ว จะเอากายเส้นใหญ่ผูกข้อมือให้ และที่ตรงเงื่อนผู้นั้นติดครึ่งประทับตรา เงินนี้ 3 ปี  
เรียกเก็บครั้งหนึ่ง<sup>1</sup>

### 5.1.1 วิธีการผูกปิ่น

ในมณฑลนครศรีธรรมราช มีเมืองนครศรีธรรมราชเมืองเดียว  
เท่านั้นที่ยังคงเก็บเงินจากกนจีนแทนการเกณฑ์แรงงานโดยกวผูกปิ่นอยู่ ที่เมืองพัทลุง และ  
เมืองสงขลาได้เลิกการผูกปิ่นเปลี่ยนมาเป็นเก็บส่วยรายเฉลี่ย แทนทั้งสองเมือง การผูกปิ่น  
นั้นเมื่อถึงกำหนด เจ้าพระยานครศรีธรรมราชจะต้องมีใบบอกเข้าไปยังเจ้าพระยาอัครมหาเสนา  
สมุหกลาโหม เพื่อจะไต่ถามบังคมทูลให้โปรดเกล้าฯ ให้ส่งทรานามเมืองและตรารูปเทามาให้  
เจ้าพระยานครศรีธรรมราชและกรมการที่ตราประจำรังข้อมือจีน หลักฐานการผูกปิ่นที่เมือง  
นครศรีธรรมราชนั้น ปรากฏอยู่ในสารตราทานเจ้าพระยาอัครมหาเสนาถึงเจ้าพระยานครศรี-  
ธรรมราช ความว่า

"ด้วยบอกเข้าไปว่า ณ ปีชวดจัตวาศก ถึงกำหนดผูกปิ่นแล้ว โปรดเกล้าฯ  
ส่งทรานามเมืองทวง 1 ตรารูปเททวง 1 รวม 2 ทวง ให้เจ้าพระยานคร  
และกรมการที่ตราประจำรังข้อมือจีน ให้เรียกเอาเงินค่าแรงจกน 1+ ..."<sup>2</sup>

"เจ้าพระยานครกรมการพร้อมกันให้หลวง ขุน หมื่น นายบ้าน นายอำเภอ  
จีนซึ่งตั้งบ้านเรือน โรงร้าน แลจีนลูกก่าจีนจอร มาผูกปิ่นตราประจำข้อมือจีน  
เรียกเอาเงินค่าแรงกับจีนคด 1+ ได้ เป็นจำนวนเงิน ตั้งบ้านเรือน 603 } 762 คน  
จอรลูกก่า 159 }

<sup>1</sup> สังฆราช ปาลเลกัวซ์ เจ้าเมืองกรุงสยาม หน้า 278.

\* ทรายละเอียดในเรื่องการเก็บส่วยรายเฉลี่ย

<sup>2</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 4 หนังสือรวบรวมพระอรรถาธิบาย จ.ก. 1214

เรียกได้เป็นจำนวนเงินตรา 496 เหรียญ คิดเหรียญละ  $\frac{1}{12}$  เป็นเงินตรา  $\frac{2}{38}$   
 เสกสิ้นจำนวนเงินแล้ว เจ้าพระยาฯ ให้หลวงขุนหมื่น เอาเงินเข้าหลัก  
 ที่ตราประจำครั้ง กับตรา นามเมืองทอง 1 } 2 ครั้ง มอบให้ นายพุ่ม } มหากเล็ก  
 รูปเตา ทอง 1 } นายเสม }

กับหลวงไชยประยา คุณเขามาส่ง ณ กรุง..."<sup>1</sup>

จากหลักฐานนี้แสดงให้เห็นว่าการผูกปิ่นเงินนั้นกระทำกันอย่าง  
 รอบคอบมาก เพราะเมื่อถึงกำหนดจะผูกปิ่นเงิน เจ้าเมืองจะต้องบอกเขาไปยังเมืองหลวงก่อน  
 เพื่อขอตราออกมา การขอตราออกมาให้เท่ากับเมืองหลวงได้มอบอำนาจสิทธิขาดให้แก่  
 เจ้าเมืองที่จะทำการผูกปิ่นเงิน เพื่อจะได้เรียกเก็บเงินจาก "กนตางดาว" ที่เข้ามาพึ่งพระบรม  
 โพิศสมภาร โดยที่คนเหล่านั้นไม่อาจหลีกเลี่ยงบิณฑริวได้ และเงินผูกปิ่นเงินนี้ไม่ได้หักเป็นรายได้  
 ของเจ้าเมืองกรมการแต่อย่างใด จะต้องส่งเขาไปยังเมืองหลวงทั้งสิ้น ทั้งนี้อาจเป็นเพราะ  
 ทางเมืองหลวงต้องการทราบจำนวนแน่นอนของคนจีนที่เข้ามาอยู่ในเมืองต่าง ๆ ในราชอาณาจักร  
 จักร แต่บางครั้งก็ไม่สามารถทราบจำนวนแน่นอนได้ เพราะพวกพ่อค้าจีนที่รวบรวมกันเสียเงิน  
 ✓ การราชการ เป็น 3 เพศ เพื่อที่จะไม่ต้องผูกปิ่นได้เป็นพ่อค้าขายหนา<sup>2</sup>  
 ส่วนตราที่เรียกเก็บนั้นยังไม่ทราบว่าเก็บไปทำอะไรกันแน่ เพราะ  
 หลักฐานที่พบบอกไว้ไม่ตรงกัน สังฆราช ปาลเลกซ์ บอกว่าเงินทองเสียเงินผูกปิ่น 3 ปี<sup>3</sup>  
 ต่อ 5 บาท<sup>3</sup> แต่สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพทรงบอกว่าเก็บเพียงปีละ 50 สตางค์<sup>4</sup>  
 หรือ 3 ปีเก็บ 6 สตางค์ ส่วนหลักฐานที่นำมากล่าวไว้ข้างต้นนี้ให้เก็บ 1 ชั่ง หรือ 4 บาท

<sup>1</sup> ฎ. หน้า 94.

<sup>2</sup> สังฆราช ปาลเลกซ์ ฎ.ก. หน้า 278.

<sup>3</sup> ฎ.

<sup>4</sup> สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ อธิบายตำนานภาษีอากรและตำนานภาษีอากร  
 บางอย่าง หน้า 7.



โดยไม่ระบุจำนวนปี แต่ก็เป็นที่น่าใจกันว่า 3 ปีเก็บครั้งหนึ่ง ฉะนั้นหลักฐานของท่านสังฆราช  
ขาดเลี้ยว กับหลักฐานจากเอกสารในสมัยรัชกาลที่ ๖ จึงใกล้เคียงกันมากกว่า

ส่วนการเก็บส่วยในเมืองพัทลุงและสงขลานั้น ผู้ว่าราชการเมือง  
แตกอน ๆ มา ได้ดำเนินการเก็บเอง เรียกว่า "ส่วยรายเฉลี่ย" \* เป็นการเก็บทำนองรับเหมา  
ผูกขาดเก็บเงินส่วยเอาค่าไร เป็นอาณานิคม ประโยชน์ จึงยังคงเก็บได้เงินส่วยเข้าพระคลังอยู่  
แก่ 2 เมืองนี้

### 5.1.2 การเก็บส่วยรายเฉลี่ยที่เมืองพัทลุง

ที่เมืองพัทลุง ผู้ว่าราชการเมือง กรมการ ให้อำเภอบ้าน  
เก็บส่ง อำเภอก็จะได้รับผลประโยชน์ คือคนที่ไปผูกขาดสิทธิของอำเภอได้รับยกเว้นไม่ต้องเสีย  
ส่วย และยังได้รับตกเป็นส่วนของอำเภออีกประมาณร้อยละ 2 ครึ่ง<sup>2</sup>

อัตราการเก็บ เก็บครั้งละ 2 บาท 24 อัฐ ขยายโสด  
ชายห่มชาย หญิงห่มชาย เก็บคนหนึ่งปีละ 1 บาท ๗ ส่วยหญิงเก็บคนหนึ่งปีละ 16 อัฐ  
อัตราการเก็บที่กำหนดไว้นี้ ผู้ว่าเมืองแห่งหนึ่งให้เบ้ม ไม่ยอมออกไปเก็บส่วยรายเฉลี่ยจะ  
เรียกเพิ่มอีกคนละ 4 อัฐ ซึ่งตกเป็นประโยชน์ของผู้ไม่เก็บเอง ส่วนรายเฉลี่ยนี้เก็บแต่-

\* เป็นการเก็บส่วยเป็นจำนวนเงิน โดยแบ่งราษฎรในเมืองออกเป็นประเภท ๆ  
คนไหนอยู่ประเภทเดียวกันก็ต้องเสียส่วยโดยอัตราเฉลี่ยเท่ากัน ควรพิจารณารายอัตราการเก็บ  
ที่เมืองสงขลาประกอบ.

<sup>1</sup> ก.จ.ต. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.14/74 รายงานเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย  
เสด็จตรวจราชการหัวเมืองปักษ์ใต้ 7 ธันวาคม ร.ศ. 115.

<sup>2</sup> ก.จ.ต. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.14/22 รายงานพระสฤงค์พจนกรณ์ เรื่อง  
ตรวจราชการมณฑลสุราษฎร์ธานี ร.ศ. 113.

<sup>3</sup> ก.

เฉพาะคนบ้านนอก คนที่อยู่ในตัวเมืองพัทลุงไม่ทองเสีย<sup>1</sup> ส่วยอีกชนิดหนึ่งที่ได้เงินมาก  
ในเมืองพัทลุง คือส่วยคินป็น ปีหนึ่งเก็บครั้งละ 5 เหรียญ\* แต่คนในหมวกนี้ไม่รวมกับส่วย  
รายเฉลี่ย คือไม่ทองเสียส่วยรายเฉลี่ย และยังเก็บค่าน้ำเป็นหลังคาเรือนอีก เรือนละ 24 อัฐ  
ผู้อยู่ที่นอกทองเสีย ส่วนผู้ที่ทำการประมงทองเสียอากรค่าน้ำเป็นเครื่องม้ออกทางหาก<sup>2</sup>  
นอกจากส่วยที่ได้เป็นจำนวนเงินแล้ว ที่เมืองพัทลุงยังเรียกเกณฑ์เป็นสิ่งของจากราษฎรอีก  
เช่น จำพวกไม้ กระดาน เส้า ชุง ไค่ จัน น้ำมันยาง เสือ กระจาด เป็นต้น<sup>3</sup>

อนึ่ง ในเมืองพัทลุงนี้ ผู้ว่าราชการเมือง กรมการ มีอำนาจที่จะ  
จะยกหรือลดหย่อนเงินส่วย เงินภาษีอากรแก่ผู้ใดก็ได้ โดยไม่จำเป็นต้องบอกชี้แจงจำนวนคน  
และจำนวนภาษีอากรที่จะยกเว้นเพื่อมาขออนุญาตจากทางเมืองหลวงก่อน<sup>4</sup>

การที่เจ้าเมือง กรมการ มีอำนาจยกส่วยและภาษีอากรได้เอง  
โดยพลการ เช่นนี้ ย่อมสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนมากกว่าความร่มเย็นเป็นสุข  
เพราะเมื่อเจ้าเมืองกรมการมีอำนาจที่จะยกเว้นส่วยและภาษีอากรได้ ก็ย่อมมีอำนาจที่จะ  
✓ บังคับขูดรีดส่วยและภาษีอากรจากไพร่ก็ได้เช่นกัน และเป็นที่แน่นอนว่า ผู้ที่จะได้รับการยกส่วย

<sup>1</sup> ก.

\* เหรียญที่กล่าวถึงนี้ไม่ทราบว่าเป็นมาตราเงินชนิดใดกันแน่ แต่เจ้าใจว่าเป็นเหรียญ  
ซึ่งใช้กันอยู่ในมลายู ซึ่งในรายงานของพระสถิตย์พจนกรณีย์ เขียนไว้ว่า 3 เหรียญ = 5 บาท

ส่วนอัตราเงินไทยโบราณนั้น :

$$\begin{aligned} 1 \text{ ไพ} &= 2 \text{ อัฐ} \quad (\text{ราว } 3 \text{ สตางค์}) \\ 8 \text{ อัฐ} &= 1 \text{ เฟื้อง} \\ 2 \text{ เฟื้อง} &= 1 \text{ สลึง} \end{aligned}$$

<sup>2</sup> ก.

<sup>3</sup> ก.

<sup>4</sup> ก.

และภาษีอากรนั้นคือพรตพวกราษฎรวิเศษของสุวรรณภูมิเมืองและกรมการเท่านั้น ส่วนประชาชนทั่วไปก็จะถูกขูดรีดเงินส่วยและภาษีอากรอย่างรุนแรง เพราะการเก็บไม่มีการออกใบเสร็จให้

แต่ถึงแม้ว่าในการเก็บภาษีอากรบางชนิดทางเมืองหลวงได้ออกใบเสร็จไปให้ก็ไม่มีประโยชน์อะไร เพราะเจ้าเมืองกรมการสามารถทำได้โดยพลการ อย่างเช่น เมื่อพระสัพพัญญูออกโปรดตรวจราชการที่เมืองพัทลุง ในปี ร.ศ. 113 (พ.ศ. 2437) นั้น ท่านได้ไปเห็นการเก็บค่านา ในใบเสร็จบอกไว้ว่าให้เก็บไร่ละ 24 อัฐ และที่ขอบใบเสร็จพิมพ์บอกไว้ว่า ถ้าจำนวนเงินไม่ตรงกับใบใบเสร็จอย่ายอมเสีย แต่ผู้ออกไปเก็บเรียกเก็บ 4 ไร่ต่อ 1 เหรียญ ซึ่งมากกว่าที่กำหนดไว้ (เก็บเกินไร่ไร่ละประมาณ 11 อัฐ) ซึ่งประชาชนร้องเรียนว่า ถ้าไม่เสียค่านานั้นก็จะถูกใส่ข้อ และถูกอาฆาตพยาบาททุกรังแกไม่สิ้นสุด<sup>1</sup>

#### 5.1.5 การเก็บส่วยรายเดือนที่เมืองสงขลา

ที่เมืองสงขลา ได้เลิกการเก็บส่วยจากคนที่สักเป็นหมวดหมู่ เลิกส่วยแทนกระแจะ\* และเลิกการผูกพัน จนมาเก็บส่วยรายเดือนอย่างเดียว และเก็บหัวหมกทั้งแขวงเมืองสงขลาไม่ว่าไทยจีน เว้นแต่คนที่อยู่ในเมืองสงขลาไม่ยอมเสีย คนจีนที่อยู่ในแขวงเมืองสงขลา ต้องถูกเก็บส่วยรายเดือนมากกว่า คนไทยเสียอีก และบางคนเป็นไทยแต่ไปซื้อคล้ายจีนก็ถูกเรียกเก็บในอัตรา สูงเช่นเดียวกับคนจีน<sup>2</sup>

อัตราการเก็บส่วยรายเดือนที่เมืองสงขลา ผู้ว่าราชการเมืองกำหนดเอาเองตามใจชอบ และเมื่อมีการเก็บว้าง ๆ แม่กองที่ผู้ว่าราชการเมืองสงขลาออกไปเก็บส่วยนั้นจะเรียกเก็บเพิ่มอีก<sup>3</sup> การราษฎรไม่ให้ถูกกล โทษใส่ข้อหาหรือถูกอาฆาตพยาบาท

<sup>1</sup>ก.

\* เก็บส่วยนี้เก็บเป็นไม้กระดาน คนที่ไม่มีกระดานจะส่งกตของส่งเป็นเงิน แต่ไม่พบหลักฐานว่ากำหนดอัตราไว้เท่าใด.

<sup>2</sup>ก.

<sup>3</sup>ก.

เช่นเดียวกับที่พิทูลุง<sup>1</sup> เมื่อเก็บเงินแล้วในใบเสร็จบอกเล่าว่าได้นำเงินมาส่งเสร็จแล้ว ไม่ได้  
จกจำนวนเงินลงไป<sup>2</sup> ซึ่งแสดงให้เห็นว่ามีเจตนาไม่สุจริตต่อประชาชนและทางราชการ  
เจ้าเมืองสงขลาเองก็ทราบแต่ทำเฉยเสีย เพราะแมกองเหล่านั้นออกไปเก็บเงินส่งมาเป็น  
ผลประโยชน์ของเจ้าเมืองยกย

ความเดือดร้อนของประชาชนที่ถูกเจ้าเมือง กรมการ และ  
พนักงานออกไป กับส่วยชุกครีและกชขมเหิน เมื่อพระสฤงคพิจนกรณออกไปตรวจราชการ  
ที่เมืองสงขลา ในปี ร.ศ. 113 ประชาชนมาร้องเรียนมาก ในที่สุดท่านได้มอบให้ไปกล่าวเก็บส่วย  
ที่แมกองออกไปทั้งเก็บอยู่บ้านป่าซาง ก็ได้พบเห็นความของตนเอง ซึ่งท่านเล่าไว้ตอนหนึ่งว่า

"มีทนายแมกองนั่งกลาง สมุทบัญญัติลอมรอน มีเสมียนนั่งข้างละ 2 นาย  
มีราษฎรชาวทุ่งที่มากอยเสียส่วยรายเดือน เสียเงินเข้ามา นั่งแน่นข้างล่าง  
ที่พื้นดินประมาณ 300 คนเศษ ข้างบนนอกจากที่ทนายแมกองออกมาเป็นพวกที่  
เรียกถึงชื่อ นำเงินขึ้นไปคอยเสีย หมอบรับเงินออกก็มีเงินขึ้นสูง ตามแต่  
จะเรียกเก็บ คือเป็นแถวราวกับเขาเผ่าเจ้า.. ข้างขวาทนายแมกอง มีกำห่วย  
มัก 4 เสน เป็นห่วยอำมาจ.. ข้างใต้ถูกทำเนียบระลังกะวันตก มีชายหญิง  
13 คน ที่ขายเสียเงินส่วยไม่ว่าของกักตัว ก็มีกำห่วยหญิงที่บิดามารดาไม่อยู่  
แมกองจับมารองเอาตัวบิดามารดา..."<sup>3</sup>

พระสฤงคพิจนกรณ เมื่อไปถึงแล้วก็ยัง ไม่แสดงตัวให้แมกองเห็น  
เพราะต้องการวิธีการเก็บส่วย และก็ได้เห็นซึ่งท่านเขียนไว้ในรายงานว่า

1  
ข.

2  
ข.

3  
ข.

"นายเหลียนนำเงินเข้าไปเสีย เสมียนบอกกับฉันเรียกเงินว่า ไทย 1 เหรียญ 4 อัฐ แมงกองวา อะ ชือเป็นเงินอยู่ ไทเป็นไทยไม้ไค เงินหลวงจะขาดทองเรียกเป็นเงิน นายเหลียนว่า พระเคอพระคุณไคขอเคิด เสียอย่างไทยมาหลายปีแล้ว แต่ไม่มีเชื้อสายเป็นเงินเลยบิคา เขาอยากไคชอคงนี้ แมงกองวาตองเก็บเป็นเงิน แล้วพุกหนำไคเสมียนเก็บ เสมียนเรียกเงินมีกรัวไม่มีทาส เก็บ 4 บาท 23 อัฐ ๐ แต่เอามาให้ 3 เหรียญ เสมียนยื่นมือมารับเงิน นายเหลียนส่งเงินให้ 3 เหรียญ เสมียนเขียนใบเสร็จให้แล้วบอกนายเหลียนว่าเอาค่าธรรมเนียมเดิมมาอีก 10 อัฐ นายเหลียนหยิบส่งให้ ไคใบเสร็จแล้วคลานออกมาไคกึ่งทาง นายบ้านป่าซาคสะกิดว่าตัวไม้ไคมานั่งยาม เอาคาน้ำยามอีก 10 อัฐ คาปลุกทำเนียบ 3 อัฐ นายเหลียนยอมหยิบไคนายบ้านที่ไม้ไคชักขึ้น..."<sup>1</sup>

อีกคนหนึ่งที่เขาไปเสียเงินเป็นหญิงหม้าย ซึ่งท่านรายงานว่

"พอเข้าไปถึงเสมียนเรียกแม่มายมี่ทาส เงิน 1 บาท 1 สลึง เป็น 92 อัฐ หยิบส่งให้แล้ว คาเพิ่มเดิมอีก 12 อัฐ หยิบส่งให้ เสมียนว่าในบัญชีมีทาสขาย 2 คน เก็บคนละ 52 อัฐ ส่งอัฐให้ 104 อัฐ เงินเพิ่มเดิมทาสอีกคนละ 52 อัฐ ให้่อัฐให้อีก 104 อัฐ เสมียนทำตัวไคฉับหนึ่ง กานาอีก 8 ไร่ 2 งาน เงิน 2 เหรียญ 25 อัฐ ันเงินส่งให้เสมียน ๆ ทำใบเสร็จคานาให้ คลานออกมา อำเภอเรียกคาน้ำยาม 8 อัฐ คาทำทำเนียบอีก 3 อัฐ เมื่อพระสฤงค์พจนกรณ์ชอคุใบเสร็จคานาจากวาไรละ 24 อัฐ..."<sup>2</sup>

จากรายงานของพระสฤงค์พจนกรณ์ที่ยกมานี้ เพื่อแสดงให้เห็นว่าการเก็บส่วยรายเฉลี่ยที่เมืองสงขลานั้น เจ้าเมือง กรมการ และพนักงานที่ออกไปเก็บ

<sup>1</sup> ก.

<sup>2</sup> ก.

ได้ใช้อำนาจาพาทใหญ่ กดขี่ข่มเหงและสร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชนเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ เพราะเมืองพัทลุงและสงขลาอยู่ไกลออกไป ทางเมืองหลวงควบคุมดูแลไปไม่ถึง เจ้าเมือง กรมการจึงมักจะทำอะไรกันตามอำเภอใจ สำหรับอัตราการเก็บส่วยรายเจ็ดสิบจากคนไทยและ คนจีนในเมืองสงขลานั้นได้แสดงรายละเอียดไว้ในตาราง 1 และตาราง 2

ตาราง 1. อัตราส่วยรายเจ็ดสิบคนไทยแขวงเมืองสงขลา<sup>1</sup>

|                                                    | ชนิดคน                      | อัตราพระยา<br>วิเชียร |     | แม่กองเก็บ<br>เพิ่มเติม |     | รวมเงิน<br>ทองเสีย |     |
|----------------------------------------------------|-----------------------------|-----------------------|-----|-------------------------|-----|--------------------|-----|
|                                                    |                             | บาท                   | อัฐ | บาท                     | อัฐ | บาท                | อัฐ |
| อัตราส่วยราย<br>เจ็ดสิบคนไทย<br>แขวงเมือง<br>สงขลา | ขุนหมื่น 1 คน               | 1                     | 43  | —                       | 35  | 2                  | 14  |
|                                                    | ชายครัวมีทาส                | 1                     | 43  | —                       | 35  | 2                  | 14  |
|                                                    | ชายครัวไม่มีทาส             | 1                     | 43  | —                       | 4   | 1                  | 47  |
|                                                    | ชายม่ายมีทาส                | 1                     | 28  | —                       | 12  | 1                  | 40  |
|                                                    | ชายม่ายไม่มีทาส             | 1                     | 4   | —                       | 36  | 1                  | 40  |
|                                                    | หญิงม่ายมีทาส               | 1                     | 28  | —                       | 12  | 1                  | 40  |
|                                                    | หญิงม่ายไม่มีทาส            | 1                     | 4   | —                       | 36  | 1                  | 40  |
|                                                    | ชายโสด                      | —                     | 52  | —                       | 52  | 1                  | 40  |
|                                                    | หญิงโสด                     | —                     | 52  | —                       | 52  | 1                  | 40  |
|                                                    | ทาสในเรือนเจ้าเงิน          | 1                     | 4   | —                       | 36  | 1                  | 40  |
|                                                    | ทาสชายม่ายในเรือนเจ้าเงิน   | —                     | 52  | —                       | 52  | 1                  | 40  |
|                                                    | ทาสหญิงม่ายในเรือนเจ้าเงิน  | —                     | 52  | —                       | 52  | 1                  | 40  |
|                                                    | ทาสนอกเรือนเจ้าเงิน         | 1                     | 12  | —                       | 28  | 1                  | 40  |
|                                                    | ทาสชายม่ายนอกเรือนเจ้าเงิน  | —                     | 58  | —                       | 46  | 1                  | 40  |
|                                                    | ทาสหญิงม่ายนอกเรือนเจ้าเงิน | —                     | 58  | —                       | 46  | 1                  | 40  |

ตาราง 2. อัตราส่วยรายเฉลี่ยคนจีนแขวงเมืองสงขลา<sup>2</sup>

|                                                   | ชนิดคน                     | อัตราพระยา<br>วิเชียร |     | แมกองเก็บ<br>เพิ่มเติม |     | รวมเงิน<br>ทองเสีย |     |
|---------------------------------------------------|----------------------------|-----------------------|-----|------------------------|-----|--------------------|-----|
|                                                   |                            | บาท                   | อัฐ | บาท                    | อัฐ | บาท                | อัฐ |
| อัตราส่วย<br>รายเฉลี่ยคนจีน<br>แขวงเมือง<br>สงขลา | จีนครัวมีทาส               | 5                     | 20  | —                      | —   | 5                  | 20  |
|                                                   | จีนครัวไม่มีทาส            | 5                     | 20  | —                      | —   | 5                  | 20  |
|                                                   | จีนมาเมืองมีทาส            | 4                     | 16  | —                      | 10  | 4                  | 22  |
|                                                   | จีนมาเมืองไม่มีทาส         | 3                     | 22  | —                      | —   | 3                  | 22  |
|                                                   | จีนครัวแต่เป็นทาส          | 1                     | 55  | —                      | —   | 1                  | 55  |
|                                                   | จีนครัวเป็นทาสนอกเรือน     |                       |     |                        |     |                    |     |
|                                                   | เจ้าเงิน                   | 2                     | 31  | —                      | —   | 2                  | 31  |
|                                                   | จีนพอมายเป็นทาสนอกเรือน    |                       |     |                        |     |                    |     |
|                                                   | เจ้าเงิน                   | 1                     | 20  | —                      | 20  | 1                  | 40  |
|                                                   | จีนโสด                     | 1                     | 55  | —                      | —   | 1                  | 55  |
|                                                   | หมายเหตุ รยาจีนมีทาส       | 3                     | 22  | —                      | —   | 3                  | 22  |
|                                                   | หมายเหตุ รยาจีนไม่มีทาส    | —                     | 36  | —                      | 28  | 1                  | —   |
|                                                   | หมายเหตุ รยาจีนแต่เป็นทาส  |                       |     |                        |     |                    |     |
|                                                   | อยู่นอกเรือนเจ้าเงิน       | —                     | 58  | —                      | 46  | 1                  | 40  |
|                                                   | หมายเหตุ รยาจีนเป็นทาสอยู่ |                       |     |                        |     |                    |     |
|                                                   | นอกเรือนเจ้าเงิน           | —                     | 52  | —                      | —   | —                  | 52  |
|                                                   | จีนโสดเป็นทาส              | 1                     | 12  | —                      | 28  | 1                  | 40  |
|                                                   | จีนมาเมืองมีทาส            | 1                     | 12  | —                      | 28  | 1                  | 40  |

จากตารางข้างบนจะเห็นได้ว่าแท้จริงการเก็บส่วยรายเดือนนี้เป็นวิธีการที่จะเก็บเงินแผ่นดินได้ดีกว่าเก็บจากตัวไพร่ เป็นเงินส่วยทาง ๆ ถึงที่เก็บอยู่ทั่วไป ในพระราชอาณาจักร แต่การเก็บต้องมีการควบคุมตรวจตรากันอย่างกวัดขัน มิฉะนั้นประชาชนจะได้รับความเดือดร้อนเหมือนอย่างทัพพลงและสงขลา และการเก็บส่วยรายเดือนจากคนจีนนั้นก็มีผลมากกว่าการผูกพันจีนมาก เพราะทำให้ได้เงินมากขึ้น และชักนำให้คนจีนกลายเป็นคนไทยมากขึ้นด้วย ก็เมื่อมาถึงชั้นลูกหลานก็ไม่อยากเป็นจีนแล้ว เพราะเสียส่วยรายเดือนแพง แต่ผลเสียของการเก็บส่วยแบบนี้อยู่ที่ว่าถ้าให้ท่านเจ้าเมืองกรมการมากเกินไป จนสามารถทำอะไรได้ตามอำเภอใจแล้ว ประชาชนจะได้รับความเดือดร้อนดังกล่าวดูแล้ว

เมื่อพระสฤงคพิจนกรณไก่ออกไปตรวจราชการมณฑลนครศรีธรรมราชในปี ร.ศ. 113 (พ.ศ. 2437) นั้น ท่านได้รับคำร้องเรียนและได้พบเห็นถึงความเดือดร้อนของประชาชนในเรื่องถูกขูดรีดเงินส่วยและเงินภาษีอากรมาก ท่านจึงได้ทำรายงานกราบบังคมทูลให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงทราบ ด้วยเหตุนี้เมื่อสมเด็จพระปิยมหาราชทรงทราบภาพ ได้เสด็จไปตรวจราชการหัวเมืองปักษ์ใต้ ในปี ร.ศ. 115 (พ.ศ. 2439) พระองค์จึงได้ทรงเรียกประชุมข้าหลวงเทศาภิบาลและญาราชการเมืองทางปักษ์ใต้หลายคน เพื่อปรึกษาหารือกันในเรื่องนี้ แต่ความเห็นที่แตกแยกกันออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าควรเก็บส่วยรายเดือนให้เท่ากันทุกครัว ๆ ละ 8 สลึง คนโสดให้เก็บ 6 สลึงเท่ากันหมด อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่าควรยกเลิกส่วยรายเดือน เพื่อชักจูงให้ประชาชนเข้ามาทำมาหากินในบ้านเมืองมากขึ้น โดยกำหนดว่า ผู้ใดประกอบการเลี้ยงชีพอย่างใด ที่ได้เสียภาษีอากรให้แก่รัฐบาลจำนวนเท่าหนึ่งเท่าใดแล้ว จะได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียส่วยรายเดือน<sup>1</sup> แต่ไม่อาจตกลงกันได้ตัดสินใจอย่างหนึ่งอย่างใดได้ เพราะเรื่องนี้ละเอียดอ่อนเกรงจะกระทบกระเทือนผู้มีผลประโยชน์ การเก็บส่วยรายเดือนจึงเป็นไปตามแบบเดิมเรื่อยมา จนกระทั่งถึงปี ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444) เมื่อได้ตราพระราชบัญญัติ

<sup>1</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.14/74 เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย  
เสด็จตรวจราชการหัวเมืองปักษ์ใต้ 7 ธันวาคม ร.ศ. 115.



เก็บเงินการราชการ ร.ศ. 120 แล้ว การเก็บส่วยตามแบบเดิมจึงถูกยกเลิกไป

## 5.2 เครื่องราชบรรณาการ

การส่งดอกไม้ทองดอกไม้เงินและเครื่องราชบรรณาการนั้น เป็นทั้ง พิธีทางเศรษฐกิจและทางการเมืองของหัวเมืองต่าง ๆ ในพระราชอาณาจักร รวมทั้งหัวเมือง ประเทศราชที่ต่อเมืองหลวง เพื่อเป็นเครื่องแสดงว่าหัวเมืองเหล่านั้นยังมีความจงรักภักดีต่อ ทางเมืองหลวงอยู่ และในขณะเดียวกันก็เป็นผลประโยชน์อย่างหนึ่งของทางเมืองหลวงด้วย การส่งดอกไม้ทองดอกไม้เงินและเครื่องราชบรรณาการเข้ามาถวายนี้ ทางเมืองหลวงถือว่า เป็นสิ่งสำคัญมาก ถึงกับกำหนดไว้ในพระอัยการขบถศึก มาตรา 9 ว่า

"เมืองปากโท่ } ซึ่งขึ้นแก่กรุงเทพมหานคร ในมาวอนนอมนำดอกไม้  
ฝ่ายเหนือ } ทองเงิน เครื่องราชบรรณาการมาถวายตามราชประเพณีแตกชน ถ้าเมืองใดมิได้กระทำตาม  
ประเพณี แขนบ้านเมืองไว้ให้เป็นจุลาจล ในแผ่นดินท่านไซ้ ทานวาโทษถึงตาย..."<sup>1</sup>

ดอกไม้ทองเงินและเครื่องราชบรรณาการ จึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะบอกให้ ทางเมืองหลวงทราบได้ว่า หัวเมืองใดยังจงรักภักดีอยู่ หรือเป็นขบถต่อเมืองหลวง การส่ง ดอกไม้ทองเงินเครื่องราชบรรณาการนั้น ทางเมืองหลวงกำหนดให้หัวเมืองต่าง ๆ ส่งไม่เหมือนกัน เชนหัวเมืองประเทศราชมลายูกำหนดให้ส่ง 3 ปีต่อครั้ง<sup>2</sup> แต่หัวเมืองใหญ่ซึ่งเป็นเมือง ชั้นเอก เชนนครศรีธรรมราช กำหนดให้ส่งปีละ 2 ครั้ง ซึ่งมีหลักฐานปรากฏอยู่ในตราตั้ง พระบริรักษ์เบียร์ เป็นพระยานครศรีธรรมราชว่า

"อนึ่ง เมืองนครเป็นเมืองเอก ถึงงวดปีแล้วให้จัดแต่งดอกไม้ทองเงิน เครื่องราชบรรณาการ ส่งเขาไปทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายปีละ 2 งวด ตามบรรณราช- ประเพณีสืบมาแตกอนจงทุกปีอย่าให้ขาด..."<sup>3</sup>

<sup>1</sup> องค์การศาสนา กฎหมายตราสามดวง เล่ม 4 หน้า 129.

<sup>2</sup> สังฆราช ปาลเลกซ์ ด.ก. หน้า 284.

<sup>3</sup> กรมศิลปากร "ตราตั้งพระบริรักษ์เบียร์ เป็นพระยานครศรีธรรมราช รวมเรื่อง เมืองนครศรีธรรมราช หน้า 201.

ที่เป็นเช่นนี้เพราะเมืองนครศรีธรรมราชเป็นเมืองใหญ่มาก  
โอกาสที่จะขบถต่อทางเมืองหลวงย่อมทำได้ยากกว่าหัวเมืองอื่น ๆ ทางเมืองหลวงจึงต้อง  
กำหนดให้ส่งดอกไม้ทองเงินเครื่องราชบรรณาการปีละ 2 ครั้ง เพื่อจะได้ทราบสถานการณ์  
ในเมืองนครศรีธรรมราชอยู่ตลอดเวลา ถ้าหากเป็นขบถขึ้นทางเมืองหลวงก็ทราบได้ในเวลา  
อันสั้นและสามารถปราบได้ในเวลาทันต่วงที

สำหรับหัวเมืองอื่น ๆ ในพระราชอาณาจักรนั้น คงจะกำหนดให้ส่ง  
ดอกไม้ทองเงินเครื่องราชบรรณาการเข้ามาถวายยังเมืองหลวงปีละครั้ง

ส่วนขนาดและจำนวนดอกไม้ทองเงินและเครื่องราชบรรณาการที่ทาง  
หัวเมืองจะต้องทำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายต่อทางเมืองหลวงนั้นไม่เหมือนกัน ของหัวเมืองนคร-  
ศรีธรรมราชมีหลักฐานการส่งดอกไม้ทองเงินเครื่องราชบรรณาการปรากฏอยู่ในหนังสือราชการ  
กรมพระกลาโหม จศ. 1214 ซึ่งมีความตอนหนึ่งว่า

"จำนวนปีชวศักราชก เจ้าพระยานครแลกรมการได้จัดแจงทำดอกไม้ทอง  
6 ต้น หนักกันละ 1 บาท ดอกไม้เงิน 6 ต้น หนักกันละ 1 บาท เสร็จแล้ว  
เจ้าพระยานคร กรมการ ได้เอาดอกไม้ทองเงินไป ณ พระอุโบสถวัดพระธาตุ  
จำเริญพระปริต เจ้าพระยานครแลกรมการ พร้อมกันกราบถวายบังคมพระบาท-  
สมเด็จพระวอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แลได้เอาดอกไม้ทองเงินเข้าทูล หลวงภักดีราช-  
ยกระบัตรที่ตราประจำครั้ง

เครื่องราชบรรณาการ เทียนพนมหนักเล่มละบาท 1,000 เล่ม รวงปิ่น  
10 รวง กันแสง 30 ชิ้น หวายโป่ง 200 เส้น หวายแซมมา 200 เส้น  
พลองกันขอ 100 อัน ไตนาซาง 10 ดอก กระแสด\* หนัก 3 หาบ

---

\*บางแห่งเรียกแกลด เป็นไม้เถาขนาดใหญ่ มีหนามยาว ขอบขึ้นใบปากงอ  
มีแกนเหลือง ๆ ไซยอมน้ำและทำยา.

กลุ่ม\* 1,000 ชิก เจ้าพระยานครไค้ให้ นายพุ่ม นายเสม มหาดเล็ก หลวงไชยประยา  
คุมเขามาทูลเกล้าฯ ถวาย..."<sup>1</sup>

เมืองพัทลุง ไค้ส่งดอกไม้ทองเงิน เครื่องราชบรรณาการเข้าไป  
ทูลเกล้าฯ ถวายขอเมืองหลวง มีหลักฐานปรากฏอยู่ในราชการกรมพระกลาโหม จ.ศ. 1214  
ซึ่งมีความตอนหนึ่งว่า

"ควมบอกเข้าไปว่า ดอกไม้ทอง 6 ถัน หนักต้นละบาท พระยาพัทลุงไค้ทำ  
เสร็จแล้ว เจริญดอกไม้ทองเงินขึ้นข้างปลายสองข้างกับเทียนพนมพันเล่ม แหไป  
ณ อุโบสถวัดวัง นิมลพระสงฆ์हारูปสาวกพระพุทธมต แล้วพระยาพัทลุง กรมการ  
ผู้ใหญ่ } พร้อมกันกราบถวายบังคมทูลไค้เฝ้าละอองธุลีพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้า  
น้อย }  
เจ้าอยู่หัว หลวงยกกระบัตรไค้เอาเงินบาทคิคค่าซึ่งคัม้งดอกไม้ทอง หนักไค้ต้นละ  
บาทแล้วเอาดอกไม้ทอง เขาคุ่ม ปิดตราประจำครั้งกับเครื่องราชบรรณาการ  
แกแลหนักสามบาท กันแซง ใหญ่ 8 } 24 ชิ้น หวายโป่ง 160 ทอน หวาย  
น้อย 16 }  
แซมมา 160 เส้น กลุ่ม 1,000 ชิก พลองคันขอ 100 คัน ไค้เนาข้าง 8 ดอก  
รางปืน 10 ราง ไทหลวงรองราชมนตรี นายรัก ขาหลวงเดิมคุมเข้าไปส่งนั้น  
ไค้นำหนังสือบอกขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณา พาทัวหลวงรองราชมนตรี นายรัก  
ขาหลวงเดิม เขาเฝ้าทูลเกล้าฯ ถวายดอกไม้ทองเงิน

---

\* เป็นพืชตระกูลเดียวกับคล้า แต่ลำต้นใหญ่และยาวกว่าคล้ามาเป็นชิก ๆ ทำเป็น  
ตอกใช้สานเสื่อ ตะกร้า กระออม ไค้.

<sup>1</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 4 หนังสือราชการกรมพระกลาโหม จ.ศ. 1214  
เล่ม 5 หน้า 129.

และเครื่องราชบรรณาการทองคำของมูลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้า  
เจ้าอยู่หัวแล้ว..."<sup>1</sup>

เมืองสงขลา ไคส่งดอกไม้ทองเงินและเครื่องราชบรรณาการเข้าไป  
ทูลเกล้าถวายทอดทางเมืองหลวง มีหลักฐานปรากฏอยู่ในราชการกรมพระกลาโหม จ.ศ. 1214  
ซึ่งมีความตอนหนึ่งว่า

"ถวายบอกหนังสือแจ้งให้หลวงनावัง ขุนอินทปัตย์ ถิ่นเข้าไปว่า ดอกไม้ทองเงิน  
เมืองสงขลาจำนวนปีชวศักราชก พระยาสงขลากรมการ ให้ทางท่าดอกไม้ทอง  
หกตน ดอกไม้เงินหกตน หนักคนละบาทเสก แล้วพระยาสงขลา กรมการ เชิญ  
ดอกไม้ทองเงินไป ณ พระอาราม อารามนาพระสงฆ์สวดพระปริต เป็นประธาน  
แล้วพระยาสงขลากรมการ พร้อมกันเอาดอกไม้ทองเงินให้หลวงยกกระบัตรบิด  
ตราประจำครั้ง และเครื่องราชบรรณาการ เทียนพนม 1,000 เล่ม หนักเล่มละ  
1 บาท หนักเล่มใหญ่ 8 เล็ก 16 รวมกัน 24 ชิ้น ไทนาข้าง 8 กวาง  
รางปืน 10 ราง ไม้พลองกันขอ 160 คู่ หวายโปง 160 เส้น หวายแซมมา  
160 เส้น กลุ่ม 1,000 ชิก พระยาสงขลากรมการ เชิญดอกไม้ทองเงิน  
เครื่องราชบรรณาการ ลงบรรทุกเรือสี่สัณฐาน ให้หลวงनावัง ขุนอินทปัตย์ กรมการ  
คุมเข้ามาทูลเกล้าถวาย..."<sup>2</sup>

สำหรับเมืองนครศรีธรรมราชและสงขลานั้น นอกจากจะต้องส่งดอกไม้  
ทองเงินและเครื่องราชบรรณาการเข้ามาถวายยังเมืองหลวงเป็นประจำตามธรรมเนียมแล้ว  
ยังมีหน้าที่ควบคุมดูแลหัวเมืองประเทศราชมาอยู่ใต้อำนาจบัญชาของตน ให้อยู่ในความสงบ

<sup>1</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 4 ก่อปฏิราชการกรมพระกลาโหม ปีชวศักราชก  
จ.ศ. 1214 (พ.ศ. 2395) เล่ม 3 หน้า 160.

<sup>2</sup> ก.

เรียบร้อย และทองให้หัวเมืองเหล่านั้นส่งคอกไม้ทองเงิน เครื่องราชบรรณาการเข้ามาถวาย  
ยังเมืองหลวงตามกำหนด ครั้นครบกำหนดแล้วยังไม่ส่งคอกทองตามไป

ส่วนหัวเมืองประเทศราชมลายู เมื่อครบกำหนดจะส่งคอกไม้ทองเงิน  
เครื่องราชบรรณาการ ก็ต้องจักคอกไม้ทองเงิน เครื่องราชบรรณาการ ส่งมายังเมืองที่ควบคุม  
อยู่แล้วที่หัวเมืองนั้นจะจัดการของคนที่ควบคุมคอกไม้ทองเงิน เครื่องราชบรรณาการ  
ของหัวเมืองประเทศราชมลายูส่งมานั้น เขาไปถวายยังเมืองหลวงอีกทอดหนึ่ง มีให้หัวเมือง  
ประเทศราชมลายูส่งคอกไม้ทองเงิน เครื่องราชบรรณาการ เขาไปถวายยังเมืองหลวงเลย  
ทีเดียว ทั้งนี้คงเป็นเพราะทางเมืองหลวงต้องการที่จะยกย่องหัวเมืองไทยที่ทำหน้าที่ควบคุม  
ดูแลหัวเมืองประเทศราชมลายูอยู่ เพื่อให้หัวเมืองประเทศราชมลายูเห็นว่าทางเมืองหลวง  
ไคร่ชอบอำนาจเต็มให้แกหัวเมืองนครศรีธรรมราชและสงขลา ในการควบคุมดูแลหัวเมือง  
ประเทศราชมลายู ให้อยู่ในความสงบเรียบร้อย ไม่คิดขบถแข็งเมือง หรือเอาใจออกห่าง  
จากเมืองหลวง ถวายเหตุนี้เมื่อทางเมืองไทรบุรี ถิ่นต้น ซึ่งเป็นเมืองที่อยู่ในความควบคุม  
ดูแลของนครศรีธรรมราช จะส่งคอกไม้ทองเงิน เครื่องราชบรรณาการ เข้ามาถวายยังเมืองหลวง  
ก็ต้องส่งผ่านนครศรีธรรมราช และบริเวณ 7 หัวเมืองกับตรังกานู ซึ่งอยู่ในความควบคุมดูแล  
ของสงขลา เมื่อจะส่งคอกไม้ทองเงิน เครื่องราชบรรณาการ เข้ามาถวายยังเมืองหลวง ก็ต้อง  
ส่งผ่านยังสงขลา ก็มีหลักฐานปรากฏอยู่ในราชการกรมพระกลาโหม จศ.1214 คือ

### บรรณาการเมืองไทรบุรี

"พระยาไทรบุรีรายมาบูชา พระอินทวิไชย พร้อมกันทำคอกไม้ทองคันทันหนึ่ง  
สูงสามศอก มีกิ่งหำขันหกชั้นห้อยยก มีใบสามร้อยสี่สิบแปดใบ มีคอกยี่สิบเบคคอก  
คอกไม้เงินคันทันหนึ่งสูงห้า มีกิ่ง มีคอก มีใบ เหมือนต้นไม้ทอง แล้วจักเครื่องราช-  
บรรณาการ หอกทองทองเถลิงทองสองคู่ หอกทองเงินเถลิงเงินสองคู่ หอกทองทอง  
เลวสิบคู่ ปี่ไล่ไม้เขียนลายสองคู่ ปี่ไล่หวายห้าคู่ ผาขาวยาว 80 ศอก 20 กับ  
50 ศอก 20 กับ 24 ศอก 40 กับ พรหมแพ 20 ผืน กับพระยาไทรบุรี ทูลเกล้า  
ถวาย นอกเครื่องราชบรรณาการ กลองสองมีขาห้าคันหนึ่ง นาฬิกาใหญ่ใบหนึ่ง

เป็นลมบอกหนึ่ง เป็นทองปราชทองรนวนทองแกงสับอก ขวักแก้วใส่คอกไม้ใบหนึ่ง  
 เทษศรีสพริกษายกนหนึ่ง เเงะยูหนึ่งคนหนึ่ง ของทูลเกล้าฯ ถวายงานพระ--  
 บรมศพ ฝาขาวยาว 80 ศอก 100 กับ 50 ศอก 120 กับ รวม 220 กับ  
 ไหรายามุกดา ตนกูจะหมัก บุตรพระยาไทร หวันประหม่อม บุตรพระยาปลัด  
 หวันสมาเจ บุตรลักษณา ศรีกัณกรมการ คุมคอกไม้ทองเงินเครื่องราช--  
 บันนาการ และสิ่งของ เขามาทางเมืองนครศรีธรรมราช ให้พระยานคร-  
 ศรีธรรมราชบอกเขาไปยังกรุงเทพพระมหานคร ทูลเกล้าฯ ถวาย ตาม  
 ประเพณีเมืองชาขอบขันตีมา..."<sup>1</sup>

#### บรรณาการบริเวณ 7 หัวเมือง\*

"เมืองตานี ต้นไม้ทองคนหนึ่ง หารัน สูงสองศอก คืบ เจด นัว ถานไม้  
 สูงสิบนิ้ว มีกิ่งสี่กิ่ง มีก้านหกสิบแปดก้าน มีก้านสี่สิบสองก้าน มีคอกกุดาน  
 เจดสิบเบคคอก มีใบโพธิ์สี่สิบแปดใบ ยอดมีก้นชด มีคอกกุดานสี่สิบ มีนก  
 จับปลายยอดกั่วหนึ่ง ต้นไม้เงินคนหนึ่ง สูงสามนิ้ว มีก้าน มีก้าน มีคอก มีใบ  
 เหมือนกับต้นไม้ทอง เครื่องราชบันนาการ ทองคำทรายหนักสามกิโลไทย  
 หอกทองทองเกลิงทองสองคู่ หอกทองเงินเกลิงเงินสองคู่ หอกทองทองเลวสามคู่  
 ฝาขาวยาว 50 ศอก 20 พับ 24 ศอก 20 พับ พรหมเพชร 10 ผืน หวายหิน  
 200 หวายคทา 200 ก้นแขงเคย 20 ผืน ของถวายนอกเครื่องบันนาการ  
 ฝาขาวยาว 50 ศอก 50 พับ ของถวายในการพระบรมศพ ฝาขาว 50 ศอก  
 รอยพับ..."<sup>2</sup>

<sup>1</sup> ฎ.

\* คูรายละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวก ข.

<sup>2</sup> ฎ.

"เสร็จแล้วเจ้าพระยาสงขลา กรมการ ไ้จัดให้ขุนทิพย์อักษร ขุนสิทธิยา  
 ขุนเทพภักดี ขุนเทพแก้ว กรมการ ขุนราชเคโธ ขุนศรีวังษา ลาม พรอมควย  
 พระสุนทรนุรักษ์ ผู้ช่วยราชการ นำศรีทวันกรมการ เมืองตานี เมืองสาย เมืองฉะเชิง  
 เมืองญลา เมืองรามัญ เมืองหนองจิก เมืองระแงะ คุมเอาดอกไม้ทองเงิน  
 เครื่องราชบรรณาการ เขามาทูลเกล้าฯ ถวาย..."<sup>1</sup>

เมื่อศรีทวันกรมการเข้าไปถึงกรุงเทพฯ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว  
 จะโปรดเกล้าฯ พระราชทานเงินหลวงแก่ศรีทวันกรมการ นายไพร่ และเมื่อจะกราบถวาย  
 มังคมลากลับ ก็จะมีโปรดเกล้าฯ ให้เจ้าพนักงาน จัดสิ่งของออกพระราชทานให้ศรีทวัน กรมการ  
 และยังทรงฝากไปถึงผู้ว่าราชการเมือง ผู้ช่วยราชการ และศรีทวันกรมการชั้นผู้ใหญ่โดยทั่วถึง  
 กันทุกเมือง เช่น พระราชทานไหพระยาตานี เสื้อเชิ้ตขาวริ้วมะลิสดอย่างแขกตัวหนึ่ง  
 ผ้าโพกปากทองแดงคิกลับผืนหนึ่ง ผ้าปูผืนหนึ่ง เกลือหาเกวียน ยกภาชนะข้าวสารพระราชทาน  
 10 เกวียน<sup>2</sup> เป็นต้น

## 6. การสักเลข

การสักเลข เป็นการสำรวจไพร่พลที่อยู่ในราชอาณาจักร เพื่อจะไ้ทราบ  
 กำลังกันที่จะเกณฑ์มาเป็นทหารสำหรับป้องกันรักษาบานเมือง และเกณฑ์แรงงานเพื่อเพิ่มกำลัง  
 ผลิตทางเศรษฐกิจ และสร้างสิ่งสาธารณูปโภค ซึ่งสืบเนื่องมาจากสังคัมระบบไพร่ของไทย  
 ตั้งแต่สมัยโบราณ ทมการเกณฑ์ราษฎรที่เป็นชายฉกรรจ์ทุกคน มาเข้าเวรรับใช้ราชการ หรือ  
 ไม่กตองเสียเงินหรือสิ่งของแทนการเข้าเวร

สำหรับประเพณีการสักเลขของไทยมีมาตั้งแต่สมัยโบราณนั้น ท่านเจ้าพระยา  
 อัครมหาเสนาบดี สมุหพระกลาโหมได้อธิบายไว้ในสารตราที่ไปถึงเจ้าพระยาบวรศรีธรรมราช  
 พระยาสงขลา พระยาพัทลุง และหัวเมืองปักษ์ใต้ตอน ๆ มีความตอนหนึ่งว่า

<sup>1</sup> ก. หน้า 153.

<sup>2</sup> ก. หน้า 155.

"โบราณราชประเพณีสืบ ๆ มา ถ้าพระบาทสมเด็จพระเจ้าแผ่นดิน เสด็จขึ้น  
 เถลิงถวัลยราชสมบัติแล้ว โปรดเกล้าให้ชำระเลขไพร่หลวง ไพร่สม ขา เจ้า  
 บาว ข้าราชการในกรุงและหัวเมือง ทักจำหนายกรั้งหนึ่ง เลขคง และเลขลูกหมื่นขึ้น  
 ก็ให้เจ้าหมื่น มุขนาย นำสักหมายหมื่นไว้ ถึงกองสัก ณ กรุงเทพฯ หัวเมืองชั้นใน  
 และชั้นนอก ที่เคยสักกันทั่วกัน เพื่อจะไต่รู้จำนวนเลขมากและน้อย มีราชการศึก  
 สงครามมาประการใด จะไต่กะเกณฑ์ราชการไต่สะดวก..."<sup>1</sup>

ส่วนหัวเมืองชั้นนอกโดยเฉพาะหัวเมืองทางปักปัน ซึ่งอยู่ทางไกลออกไป  
 ล่าช้าแก่การคมนาคมนั้น เจ้าพระยาอัครมหาเสนาได้อธิบายวิธีสักเลขในหัวเมืองเหล่านั้น  
 ไว้ว่า

"หัวเมืองทางปักปันนั้น ระยะทางไกล ไปมาล่าช้าแก่ตัวเลข จึงให้  
 สักเป็นเลขคงเมือง เมื่อถึงกำหนดสักเลขแล้ว ทางกรุงก็จะแต่งข้าหลวงกองสัก  
 ออกมาสักเลข ทางหัวเมืองฝ่ายใด เจ้าเมือง กรมการ ขา พระ โยม สงฆ์ ไพร  
 ส่วย กองนอก ในพระบรมมหาราชวัง พระราชวังบรรสถานมงคล รับทางวาว  
 ตำระจำหนาย เลขสักเก่า บวกเลขสักใหม่ ขึ้นทะเบียนทางวาว เกณฑ์ส่วยและ  
 โยธาเบิกเสร็จ ตามอย่างธรรมเนียมแต่ก่อนมาทุกเมือง..."<sup>2</sup>

ในระยะเวลาที่ยังไม่ถึงกำหนดส่งกองข้าหลวงออกไปสักเลขหัวเมือง ทาง  
 เมืองหลวงก็ยังสนใจสอดส่องดูแลเรื่องเลข ไพร อยู่เป็นนิจ จะเห็นได้ว่าเมื่อถึงคราวที่  
 การแต่งตั้งเจ้าเมืองออกไปรับตำแหน่งใหม่ ก็จะมีคำสั่งกำชับให้ทำบัญชีเลขไพร่จำนวน และ  
 ให้แต่งกรมการออกไปเกลี้ยกล่อม เลขที่หลบหนีราชการไปอยู่ตามป่าเขาให้เข้ามาตั้งบ้าน  
 เรือนให้เป็นหลักแหล่ง ยังมีหลักฐานปรากฏในเรื่องตั้งพระบริรักษ์ภูเบศร์ เป็นพระยานคร  
 ภิธรรมราช (น้อย) ซึ่งมีข้อความตอนหนึ่งว่า

<sup>1</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 สมุทพิไชย เล่ม 20 จ.ศ. 1241 - 1242 หน้า 173.

<sup>2</sup> ก.



"ประการหนึ่งให้ตราจตุสดมภ์ เลขungsk จำนวนปี เกาะ เบญจศก  
ปีมะโรง จก เป็นเลขหมวกโค กงโค และเลขหัวเมืองนายที่ บรรดาแวน  
แวนแขวงจังหวัด ขึ้นแก่เมืองนคร เป็นจำนวนเลขมากน้อยเท่าใด ให้ตั้งบัญชี  
มาอาจนเนื่อง ๆ ให้จะเห็นจำนวนเลขไว้จงมั่นคง มีราชการจะไต่จะเกด  
ไต่สะควก และเลขหมวกโค กงโค เกี่ยวกราบ หลบหลีกหนีละมุลนายเสีย  
ออกไปชุมชอนอยู่ ณ ชอกหอยธารเขา มีโคเขามาไว้พระราชนาณสัก ครั้งกลน  
และครั้งนั้น ข้ากมิได้จับจ่ายราชการแผ่นดิน ให้พระยานกรแต่งพระ หลวง ชุน  
หมื่น ซึ่งสัถย์ชอนมังกกัน ออกไปว่ากล่าวชักชวนเกลี้ยกล่อมด้วยเมตตาจิต  
ให้ผู้มีชื่อเขามาตั้งบ้านเรือนท่ามาหากินอยู่ตามถิ่นฐานที่มีลำเนาให้บริบูรณ์ถึง  
ไต่มากน้อยเท่าใดให้บอกบัญชีเข้าไปยังกรุงให้แจ้ง..."<sup>1</sup>

แต่ถึงแม้จะมีการควบคุมกันอย่างรัดกุมเพียงใดก็ตาม ไม่มีเจ้าเมืองไหน  
สามารถควบคุมดูแลเลขไพร่โกทั่วทุกแขวงทุกตำบล ฉะนั้นภาวะ "ข้าที่มีเจ้าบาวหมื่นนาย"  
จึงเกิดขึ้นเป็นประจำ การที่เลขหลบหนีราชการนั้น เข้าใจว่าเนื่องมาจากความเกียจคร้าน  
ที่จะชวนชวหาเงิน และทำงานให้แก่ทางราชการประการหนึ่ง เนื่องจากมูลนายและ  
เจ้าเมืองเกณฑ์หาใช้งานหนักเกินไปจนทนไม่ไหวอีกประการหนึ่ง การที่เลขทางเมือง  
นครศรีธรรมราช พัทลุง และสงขลา หลบหนีราชการมากนั้นเป็นปัญหาที่ทางเมืองหลวง  
ห่วงใยมาก เพราะกระทบกระเทือนไปถึงการควบคุมดูแลหัวเมืองประเทศราชมลายูด้วย  
จะเห็นได้ว่าเมื่อเกิดขบถขึ้นในหัวเมืองประเทศราชมลายู ทางนครศรีธรรมราชและสงขลา  
ไม่มีกำลังพอที่จะปราบปราม ทางเมืองหลวงต้องส่งกองทัพลงไปช่วยแทบทุกครั้ง

ครั้นถึงสมัยรัชกาลที่ 5 ปัญหาเรื่องเลขทางเมืองนครศรีธรรมราชและ  
หัวเมืองมณฑลอื่น ๆ ยังสับสนอยู่มาก ถึงสมเด็จพระบรมมหารัชมังคลาภิเษก  
กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า

<sup>1</sup> กรมศิลปากร "สำเนาฎีกาเรื่องตั้งพระบริรักษ์ภูเบศร์เป็นพระยานครศรีธรรมราช"  
รวมเรื่องเมืองนครศรีธรรมราช หน้า 204.

"เมื่อเจ้าพระยานคร (น้อย) ยังอยู่ จะกะเกณฑ์สิ่งใดก็กะเกณฑ์เอาจาก  
เจ้าพระยานคร (น้อย) เป็นหัวหน้า กรันเจ้าพระยานคร (น้อย) ถึงแก  
อสัญกรรมแล้ว การหัวเมืองฝ่ายใต้บัญชีตัวเลข ห้าหมื่นมาก เมื่อครั้ง  
รัชกาลที่ 4 ได้โปรดเกล้าให้พระยามนตรีสุริยวงศ์ เป็นแม่กองไปสักเลข  
หัวเมืองภาคใต้ สักอยู่ 2 ปีจึงแล้วเสร็จ แต่เวลาล่วงเลยมาถึง 20 ปีแล้ว  
คนที่สักก็แก่ชราล้มตายไปมาก คนฉกรรจ์รุ่นใหม่ก็ไม่มีบัญชี..."<sup>1</sup>

และเกี่ยวกับเรื่องความสับสนของเลขเมืองนครศรีธรรมราชนั้น สมเด็จพระ  
เจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ ได้ถวายคำอธิบายว่า

"เมืองนครศรีธรรมราช เป็นเมืองใหญ่ ไพรพลเมืองถือว่าเป็นเจ้านาย  
สืบสกุลมาหลายชั่วแล้ว ไม่มีเลขกิ่งเมือง มีแต่เลขบุตรหลานเจ้านคร แล  
พระเจ้านครวงศ์เชอพระองค์เจ้าปดุมราช แลเลขพระเจ้านครวงศ์เชอ  
พระองค์เจ้าเฉลิมวงศ์ เจ้าพระยาศรีธรรมราช พระยาแสนหามตรีมาก  
ไพรสมกรมการน้อย มีราชการสิ่งใดก็เกณฑ์เอาแต่นายหมวกนายกองต่อ ๆ  
กันมา พระยานครหาไต่ทั้งไม่ ถึงกำหนดเรียกส่วย พระยานครก็เร่งเอา  
เตนายหมวก นายกองผู้น้อย ไม่มีจะให้จ้จ้งรักก็ไม่ไ้ ส่วยจึงไต่ค้าง  
พันวปีมา ถ้าจะสักหมายหมู่ตามอย่างเดาก่อน ก็จะต้องให้นายหมวกนายกอง  
เหล่านั้นนำเลขมาสักตามธรรมเนียมเดิม ไพรกตองเป็นสองเจ้าสามนาย  
ผลประโยชน์ของแผ่นดินก็ไม่ได้ทั่วกัน..."<sup>2</sup>

<sup>1</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 สมุติพิเศษ เล่ม 20 จ.ศ. 1241 - 1242  
หน้า 155 "หนังสือกราบบังคมทูลของสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ เรื่อง  
การสักเลขหัวเมืองฝ่ายใต้".

<sup>2</sup> ก.

สมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ จึงไกรราบังคมพลเสนอกับเปลี่ยน  
วิธีสักเลขที่เมืองนครศรีธรรมราชเสียใหม่ โดยเอาตามบัญชีตามจำนวนบ้าน 10 ครั้วมี  
นายหนึ่ง 10 นายมร่อยหนึ่ง และมีนายอาเภอกวากวาทบ้าน เจ้าเมืองต้องตั้งกรรมการ  
เป็นนายแขวง เมื่อจะกะเกณฑ์ราชการสิ่งใด เจ้าเมืองก็เกณฑ์เอาแต่นายแขวง ๆ จึง  
เกณฑ์ออก ๆ กันไป เห็นว่าอำนาจเจ้าเมืองกรรมการจะมีมากชั้กว่าแต่ก่อน อีกประการหนึ่ง  
เกิดสงครามขึ้น ณ เมืองใด จะไกรรวบรวมเอาคนแต่แขวงนั้น อำเภอนั้น ที่ใกล้เคียงได้ทัน  
ราชการ<sup>1</sup> เกี่ยวกับเรื่องการสักเลขนี้ เราสามารถทราบถึงพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระ  
พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้จากพระราชหัตถเลขาที่ทรงพระราชทานไปยังสมเด็จพระยา  
ซึ่งมีความตอนหนึ่งว่า

"การสักเลขนี้ประสงค์อย่างใดจะให้รู้จำนวนคนไว้กะเกณฑ์ราชการ  
ก็การที่ไพร่ทองสักนั้น ไซ้จะกลัวในการทองสักนั้นก็หาไม่ ซึ่งเป็นการกลัวกันนั้น  
ก็เพราะสักหมายหมดแล้วมีจำนวนบัญชีมันคง เจ้าเมืองกรรมการกะเกณฑ์ราชการ  
บาง เบียดเบียนโซ่สอยกะเกณฑ์การของตัวบางไปตลอดชีวิต แล้วซ้ำเป็นมรดก  
ต่อไปแก่บุตรหลาน ต้องสืบเป็นหมู หัน อยู่ในความลำบากไม่รู้สิ้นรู้สุด..."<sup>2</sup>

ส่วนเรื่องตัวเลขหลบหนีมูลนายนั้น พระองค์มีพระราชดำริว่า  
"ตัวเลขที่หลบหนีนั้นเป็นการหลบหนีตัวกราว เพื่อไม่ต้องการสังกัดมูลนาย  
ให้ถูกเกณฑ์อยู่เรื่อยไป แตะบางคนที่ไปพบที่ท่ามาหากิน ๆ อยู่เป็นสุขก็ไม้มองกลับมา คนที่  
ไม่มาทำกินก็กลับมาอีก..."<sup>3</sup>

<sup>1</sup> ก.

<sup>2</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 สมุดพิเศษ เล่ม 20 จ.ศ. 1241 - 1242 หน้า 15๘

"พระราชหัตถเลขาถึงสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์".

<sup>3</sup> ก.

จากพระราชกัณธีแสดงให้เห็นว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ทรงทราบถึงความเดือดร้อนของพลกนิกร อันเนื่องมาจากการสักระเลขขึ้นสังกัดมุลนาย และถูกเกณฑ์แรงงานมารับใช้ทางราชการและมุลนาย ทั้งพระองค์ยังเสวยพระทัยควาสภาพ "ชาหน้เจาบาวหน้นาย" นั้น เกิดขึ้นเพราะเหตุใด และพระองค์ไคทรงหาแนวทางป้องกันไม่ให้เกิดขึ้นอีก แต่จะให้เลิกระบบไครเสียทีไคยวไคขณะนั้นยังทำไม่ได้ เพราะเรื่องนี้เป็นประเพณีที่สืบทอดกันมาชานาน การที่จะสักระเลขพระทัยจำเริญการอย่างหนึ่งอย่างไคลงไป จะต้องทำอย่างสุ่มรอบคอบและคอยเป็นคอยไป ในครั้งนั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงช่วยพลกนิกรของพระองค์ไคเพียงแต่บรรเทาความเดือดร้อนลงเท่านั้น ถึงพระราชหัตถเลขาที่ทรงพระราชทานไปยังสมเด็จพระยาบรมมหารัษฎ์ริยวงศ์ เมื่อครั้งออกไปสักระเลขหัวเมือง นครศรีธรรมราช ซึ่งมีความตอนหนึ่งว่า

"การซึ่งจะออกไปกรวจบญชีเอ จำนวนเลขกรั้งนี้ จะไปสักระเป็นการสักระหมายหมุตามเดิม ถ้าจะจักเป็นบญชีตำบลบ้านกัค จะตวงคิดม่อนผ้นอย่าให้ไครไครับความลำบากสองชั้นสามชั้นไคแล้ว กัคไม่เป็นไคที่เคือคร่อมากก..."<sup>1</sup>

✓ การสักระเลขที่สมเด็จพระยาบรมมหารัษฎ์ริยวงศ์ เป็นแม่กองออกไปสักระในครั้งนั้น ถือเป็นกรั้งสุดท้ายของการสักระเลขในหัวเมืองปักไค เพราะหลังจากนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ไคทรงมีพระบรมราชโองการตรัสเห็นอเกล้าเห็นอกระหมอมให้ประกาศว่า

"หัวเมืองฝายไคเป็นเมืองระยะทางไคล ไม่ควรจะแต่งกังชาหลวง กองสักระออกมาสักระหมายหมุเลขหัวเมืองฝายไคคดไป ให้ผู้สำเร็จราชการเมือง กรมการ ซึ่งเป็นผู้รักษาพระราชอาณาเขตตางพระเนตรพระกรรธ ทำบญชีสำมะโนครัว ซ้อชายหญิงไคบุญเป็ชาน ๆ หนึ่งจะมี พระ หลวง ขุน หมื่น ไครส่ม เจาเมือง กรมการ ไครส่วยกองนอก ขร่า นัการ แลสกรรจ ฐน

แสน จอม เหาไร ให้มีเกียรติยศทุกคนได้ ถ้าการปกครองสักหมายเลข  
หนึ่งแล้วอาณาประชาราษฎร์จะไม่ละทิ้งเสียเหมือนหลบหนี คงยอมให้ทำบุญด้วยกัน  
จำนวนเลขก็จะมีความขึ้น เมืองหนึ่งมีบ้านกี่บ้าน จำนวนเลขเท่าไรก็รู้แน่นอน  
แล้วจะจัดผู้มีสติปัญญาที่ภาคภูมิใจมาตั้ง ตั้งเป็นนายบ้านใหญ่แล้วกล่าวทำบุญทำ  
อาณาประชาราษฎร์ ถ้ามีทองคำแท่งหรือทองคำสิ่งไร ให้ผู้สำเร็จราชการเมือง  
กรมการ หักตัวนายบ้านมาฟังทองคำ แล้วบังคับให้นายบ้านกะเกณฑ์ลูกบ้านโดย  
สมควร มีผู้สำเร็จราชการเมือง กรมการ กะเกณฑ์เบี้ยคเป็นอาณาประชาร-  
าษฎร์แต่สิ่งใดสิ่งหนึ่ง อื่นๆเลขชี้คส่นให้มาหาอีก จะย้ายถิ่นฐานก็ให้  
ผู้สำเร็จราชการเมืองรับไว้ และบอกควยว่าเลขยกมาแต่บ้านนั้นเมืองนั้น  
บวกบุญชี้เข้าเป็นเลขบ้านนั้นเมืองนั้น พอสิ้นปีให้ผู้สำเร็จราชการเมือง  
กรมการ บอกส่งทางวาวเซามากรุงเทพฯ ครึ่งหนึ่ง..."<sup>1</sup>

การที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีพระบรมราชโองการ  
โปรดเกล้าฯ ให้เลิกการสักเลขขึ้น เท่ากับเป็นการยกเลิก "ระบบไพร่" ซึ่งถือว่าเป็นการ  
ปลดปล่อยไพร่ฟ้าชาวแผ่นดินที่แท้จริง เพราะการเลิกระบบไพร่เป็นการเปลี่ยนแปลงสถานภาพ  
ประชาชนไทยให้พ้นจาก "สถานะไพร่" มาเป็น "พลเมือง" ที่สมบูรณ์<sup>2</sup> เป็นการปลดปล่อย  
ให้ประชาชนคนไทยได้มีอิสระในแรงงานของตน พ้นจากพันธะของการ "เช่าเวร" รับราชการ  
หรือรับใช้มูลนายเจ้าสังกัด

การเลิกระบบไพร่ โดยการเรียกเงินช่วยราชการแผ่นดิน และการเรียก  
ชายฉกรรจ์ เข้าฝึกหัดป้องกันประเทศ ตามหลักการเกณฑ์ทหารแทน นับว่าเป็นการให้-

<sup>1</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 สมุทพินิจ เล่ม 20 จ.ศ. 1241 - 1242

หนา 173 "สาวตราบเจ้าพระยาอัครมหาเสนา ถึงเจ้าเมืองนครศรีธรรมราช พัทลุง สงขลา  
และเมืองปักษ์ใต้ก่อน ๆ "

<sup>2</sup> ขจร สุธพานิช ฐานันดรไพร่ หนา 54.

อิสระภาพแก่คนไทยที่มีความหมายลึกซึ้งยิ่งนัก กังหันประวัติศาสตร์ทวนหนึ่งโลกกล่าวว่า

"ชนชาติไทยต้องใช้เวลานานนัก ในการไต่เต้าไปสู่เสรีภาพ และก็เป็นเสรีภาพที่พวกเราไม่ได้อาศัยเรียกร้องสิทธิ แต่เป็นการที่ผุ่ของบน โปรดพระราชทานไปยลงมาให้..."<sup>1</sup>

อนึ่ง การเลิกระบบไพร่้นอกจากจะเป็นการปลดปล่อยให้ความเป็นอิสระแก่พลเมืองไทยทั้งมวลแล้ว การเลิกระบบไพร่ยังมีผลสำคัญอีกประการหนึ่ง คือเป็นการเลิกระบบการกระจายแรงงานไพร่ ซึ่งสังกัดอยู่กับเจ้าขุนมูลนาย เป็นการลดอำนาจขุนนางลงโดยตรง และสามารถเปลี่ยนความจงรักภักดีของ "ไพร่" ที่มีต่อมูลนายเจ้าสังกัด มาเป็นความจงรักภักดีของพลเมืองที่มีต่อรัฐโดยตรง ซึ่งในระบบราชาธิปไตยยอมหมายถึงองค์พระมหากษัตริย์นั่นเอง

การจัดตั้งกองทัพนั้ใหม่และระบบการเกณฑ์ทหาร ก็มีผลทำให้กลุ่มวิชาชีพฝ่ายทหารพัคความีบทบาทสำคัญในชีวิตการเมืองของไทยยุคใหม่ ในสมัยรัชกาลที่ 5 กองทัพสมัยใหม่เป็นหลักประกันพระราชอำนาจอย่างหนึ่ง<sup>2</sup> ที่ทำให้พระองค์สามารถถึงอำนาจการปกครองกลับมาอยู่ห้องคพระมหากษัตริย์ได้สำเร็จ

## ข. บริเวณ 7 หัวเมือง

### 1. บริเวณ 7 หัวเมืองก่อนปฏิรูปการปกครอง

บริเวณ 7 หัวเมือง หรือที่เรียกกันในสมัยก่อนว่า "แขก 7 หัวเมือง" นั้นแต่เดิมรวมกันอยู่เป็นเมืองเดียว คือเมือง "ปัตตานี" เมืองนี้เป็นเมืองที่เก่าแก่มากเมืองหนึ่งในแหลมมลายู ในสมัยโบราณปัตตานีเคยเป็นเมืองขึ้นของนครศรีธรรมราช<sup>3</sup> เมื่อนครศรีธรรมราช

<sup>1</sup>ดู หน้า 54 - 55.

<sup>2</sup>เกษม ศิริสัมพันธ์ "แนวพระราชดำริทางการเมืองของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" ประวัติศาสตร์และการเมือง หน้า 201.

<sup>3</sup>กรมศิลปากร "ตำนานเมืองนครศรีธรรมราช" รวมเรื่องเมืองนครศรีธรรมราช หน้า 11.

เสียแกอาณาจักรสุโขทัย ปัตตานีก็กลายมาเป็นเมืองขึ้นของสุโขทัยด้วย<sup>1</sup> ชาวเมืองปัตตานี  
 เคารพถือศาสนาพุทธ ภายหลังจึงเข้ารับนับถือศาสนาอิสลาม ประเพณีการปกครองภายใน  
 เมืองแต่เดิมยังเลือกผู้หญิงในวงศ์ตระกูลเจ้าเมืองซึ่งมีอายุมากจนพ้นเขตที่จะมีบุตรได้แล้ว  
 ขึ้นเป็นนางพระยาราชภรรยาเมืองสืบต่อกันมา<sup>2</sup> ประเพณีนี้จะยกเลิกไปเมื่อสมัยกรุงศรี-  
 ออยุธยาตอนปลาย เพราะตามเอกสารจดล้นดา ปรากฏว่าใน พ.ศ. 2159 ปัตตานียังมี  
 นางพระยาปกครองอยู่<sup>3</sup>

ก่อนที่ชาวยุโรปจะเข้ามามีอำนาจในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ปัตตานีมีความเจริญรุ่งเรือง  
 ในการพาณิชย์มาก เคยเป็นที่พักเรือสินค้าซึ่งเดินทางมาจากอินเดีย อาหรับ ชาว ญี่ปุ่น จีน  
 ความเจริญของปัตตานีปรากฏอย่างเด่นชัดในสมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 2 (พ.ศ. 2034-2037)  
 เมื่อพระองค์ทรงทำสัญญาทางพระราชไมตรีกับโปรตุเกสแล้ว ทรงพระราชทานพระบรมราชา  
 ัญญาให้ชาวโปรตุเกสเข้าไปตั้งห้างทำการค้าขายที่เมืองปัตตานีได้<sup>4</sup> ทำให้เมืองนี้กลายเป็น  
 เป็นเมืองสำคัญบนแหลมมลายูอีกเมืองหนึ่ง ประกอบกับปัตตานีมีคงสมบูรณ์ด้วยทรัพยากร  
 นานาชนิด ชาวยุโรปจึงพากันมาตั้งสถานการค้าเพื่อค้าขายกับอยุธยา จนบางครั้งเกิดแข่งขัน  
 กันเอง จนถึงกับรบพุ่งกัน เช่น อังกฤษกับฮอลันดา ในปี พ.ศ. 2162 ซึ่งตรงกับสมัยของ  
 สมเด็จพระเจ้าทรงธรรม ฮอลันดาเป็นฝ่ายมีชัย จับชาวอังกฤษเป็นเชลยได้หลายคน  
 นางพระยาดำเนินต้องเข้าช่วยคุ้มครองชีวิตชาวอังกฤษไว้ เหตุการณ์จึงสงบลงในปีต่อมา<sup>5</sup>

<sup>1</sup> ฎ. หน้า 13.

<sup>2</sup> สมเด็จพระมหาจักรพรรดิราชานุภาพ ประชุมพงศาวดารภาคที่ 3 หน้า 2 - 3.

<sup>3</sup> กรมศิลปากร เอกสารของฮอลันดาสมัยกรุงศรีอยุธยา พ.ศ. 2151 - 2163  
 และ พ.ศ. 2167 - 2185 หน้า 83.

<sup>4</sup> พงษ์วอย กล่อมเกลี้ยง "ความสัมพันธ์ระหว่างอยุธยากับประเทศตะวันตกและ  
 ญี่ปุ่น" ประวัติศาสตร์ไทยยุคก่อนประวัติศาสตร์ถึงต้นอยุธยา หน้า 183.

<sup>5</sup> ฎ. หน้า 232.

นโยบายทางการเมืองการปกครองของไทยที่มีต่อปัตตานีนั้น ตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย เป็นต้นมา จนตลอดสมัยกรุงศรีอยุธยา เป็นแบบการปกครอง "หัวเมืองประเทศราช" เพราะเป็นดินแดนที่อยู่ทางไกลออกไปถึงชายพระราชอาณาเขต ชาวเมืองเป็นกษัตริย์ชาติต่างภาษา จึงกำหนดให้เจ้านายของชนชาตินั้น ๆ ปกครองกันเองตามจารีตประเพณี เป็นแต่ใครจะเป็นเจ้าเมือง ต้องบอกเข้ามาทูลขอให้สมเด็จพระเจ้าแผ่นดิน ณ กรุงศรีอยุธยาทรงตั้ง แต่ปัตตานีต้องส่งดอกไม้ทองดอกไม้เงินและเครื่องราชบรรณาการเข้ามาถวายยังเมืองหลวง 3 ปีครั้งเท่านั้น ผิดกับหัวเมืองประเทศราชอื่น ๆ ที่ต้องส่งเข้ามาถวายทุกปี ประเพณีนี้เข้าใจว่าคงจะปฏิบัติมาตั้งแต่ครั้งกรุงศรีอยุธยาและรัฐมลายูอื่น ๆ ที่ขึ้นกับไทยก็คงปฏิบัติเช่นเดียวกับปัตตานี นอกจากนี้ในโอกาสพิเศษต่าง ๆ เช่น เวลาพระราชทานเพลิงศพเชื้อพระวงศ์หรือข้าราชการคนสำคัญ ๆ ทางปัตตานีต้องส่งเซาชของและผู้คนมาช่วยในยามที่เมืองหลวงมีศึกสงคราม ก็ต้องส่งทหาร อาวุธและสัมภาระมาช่วย ส่วนเรื่องความสัมพันธ์กับต่างประเทศนั้น ต้องได้รับความยินยอมจากทางเมืองหลวงเสียก่อน และเพื่อเป็นการตอบแทนต่อความจงรักภักดี ทางเมืองหลวงจะให้ความคุ้มครองป้องกันเมื่อถูกคุกคามจากภายนอก<sup>3</sup>

แต่ถึงแม้ว่าปัตตานีจะเป็นหัวเมืองประเทศราชของไทยมาตลอดสมัยกรุงศรีอยุธยาก็ตาม ปัจจุบันแห่งความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับปัตตานี และหัวเมืองประเทศราชมลายูอื่น ๆ นั้น ขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งของเมืองหลวง เพราะประชาชนในหัวเมืองประเทศราชเหล่านี้ ไม่มีความผูกพันในศาสนา ภาษา วัฒนธรรม และศาสนากับชาวไทย<sup>4</sup> กวดยเหตุนี้

<sup>1</sup> สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ . "ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ" ประวัติศาสตร์และการเมือง หน้า 12.

<sup>2</sup> สังฆราช ปาลเลกซ์ อ.ก. หน้า 284.

<sup>3</sup> วอลเตอร์ เอฟ เวลลา อ.ก. หน้า 119.

<sup>4</sup> อ.ก. หน้า 120 - 121.



เมื่อครั้งที่ยังทรงศรีอยุธยาอ่อนแอ หรือเกิดเหตุวุ่นวายขึ้นในกรุง ทางปัตตานีก็จะถือโอกาส  
ตั้งตัวเป็นอิสระ ดังเช่นในสมัยพระเจ้าปราสาททอง เมื่อนางพระยาแห่งปัตตานีไม่ยอมรับ  
การขึ้นครองราชของพระองค์ ซึ่งพระนางทรงเรียกว่าเป็นคนชิงราชสมบัติ คนโกง ชาติทร  
และคนทรยศ<sup>1</sup> พระเจ้าปราสาททองจึงโปรดให้ยกกองทัพออกไปปราบขบถที่ปัตตานี แต่ประสบ  
ความล้มเหลว จึงต้องยกกองทัพกลับเพราะขาดเสบียงอาหาร หลังจากที่ล้อมปัตตานีอยู่ 1 เดือน<sup>2</sup>  
แต่ปัตตานีก็กลับมาสามัคคี ยอมส่งดอกไม้ทองเงิน เครื่องราชบรรณาการเข้ามาถวายกรุง  
ศรีอยุธยาอีกในรัชกาลนั้นเอง<sup>3</sup> จากนั้นปัตตานีก็ขึ้นกับกรุงศรีอยุธยาตลอด จนกระทั่งกรุง-  
ศรีอยุธยาเสียแก่พม่าครั้งที่ 2 ใน พ.ศ. 2310 จึงได้ตั้งตัวเป็นอิสระอีกครั้งหนึ่ง และเป็น  
อิสระมาตลอดสมัยกรุงธนบุรี ไทยเพิ่งปราบปรามได้ในสมัยรัชกาลที่ 1 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์  
ถึงควมในพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ ว่า

"ครั้นเสร็จศึกพม่าแล้ว สมเด็จพระอนุชาธิราช กรมพระราชวังบวร  
ทรงพระคำไว้ว่า เมืองมลายูเคยเป็นข้าขอบขัณฑสีมา มาแต่ครั้งกรุงเก่า ครั้น  
กรุงเก่าเสียแก่พม่าแล้ว พวกเมืองมลายูพากันกระตางกระเคือง เจ้ากรุงธน  
ยังหาได้ปราบปรามให้เรียบร้อยทั่วไปถึงก่อนไม่ และครั้งนี้ได้เสด็จลงไปรบพ  
พม่าชาติก็แตกฉานไปแล้ว กองทัพกรุงเทพฯ ก็กำลังพัวพันพร้อมอยู่ที่เมืองสงขลา  
สมควรจะปราบปรามหัวเมืองมลายูให้มาเป็นข้าขอบขัณฑสีมาดังแต่ก่อน จึงดำรัส  
ให้ข้าราชการเป็นข้าหลวงเชิญรับสั่งออกไปยังหัวเมืองแขกมลายู ให้เข้ามาอ  
นอมยอมเป็นข้าขอบขัณฑสีมา สุลต่านเจ้าเมืองปัตตานีได้ทราบรับสั่งแล้ว ชักแข็ง  
อยู่ไม่มาอบนอม จึงดำรัสให้กองหน้ายกไปตีเมืองปัตตานีทัพหลวงก็เสด็จยกหนุนไป

<sup>1</sup> กรมศิลปากร เอกสารของออลันดา สมัยกรุงศรีอยุธยา พ.ศ. 2151 - 2163  
และ พ.ศ. 2167 - 2185 หน้า 113.

<sup>2</sup> อ. หน้า 135.

<sup>3</sup> อ. หน้า 154.

ควยเคษพระบารมีพระราชกฤษฎีกาการ บรรดาพวกแขกทั้งปวงให้พ่ายแพ้  
พลชาหลวงหงส์..."<sup>1</sup>

เมื่อที่ปัตตานีได้แล้ว มีรับสั่งให้วาศครอบแก้วและเก็บเครื่องศัตราวุธ คือ  
ปืนใหญ่กระบอกที่เรียกว่าพระยาตานีนั้นเป็นคน เอาจากกรุงเทพฯ เพื่อทอนกำลังปัตตานีลง  
เสียบ้าง แล้วทรงตั้งให้แขกซึ่งเป็นเชื้อสายเจ้าเมืองปัตตานีเก่า เป็นพระยาปัตตานีต่อมา<sup>2</sup>  
และได้โปรดให้เมืองนครศรีธรรมราชซึ่งเป็นหัวเมืองเอกอยู่ทางปากน้ำใต้ เป็นผู้ควบคุมดูแลเมือง  
ปัตตานี และหัวเมืองประเทศราชมลายูอื่น ๆ ที่ยอมสวามิภักดิ์เป็นข้าขอบขัณฑสีมาถึงเดิม คือ  
กลันตัน ตรังกานุ และไทรบุรี เขาเกี่ยวกับสมัยกรุงศรีอยุธยา

ครั้นถึง พ.ศ. 2334 มีแขกชาวยักษ์ เขามาจากนอกพระราชอาณาจักร มา  
สำแดงตนเป็นผู้วิเศษรู้เวทมนต์อยู่ที่ปัตตานี พวกแขกพากันนิยมนับถือมาก พระยาปัตตานีเห็น  
เป็นโอกาส จึงคบคิดกับพวกแขกในพื้นเมืองเป็นขบถ และชักชวนพวกแขกสลักขาวเมืองอน  
ยกกองทัพขึ้นมาตีเมืองสงขลา พระยาสงขลา (บุญดูย) เห็นกำลังไม่พอจะต้านทานพวกแขก  
จึงถอยมาตั้งมั่นอยู่ที่เมืองพัทลุง เมื่อข่าวศึกทราบเข้ามาถึงกรุง สมเด็จพระพุทธยอดฟ้า  
จุฬาโลก จึงโปรดให้กองทัพกรุงลงไปกองหนึ่ง แลก่อนที่กองทัพกรุงจะลงไปถึง เจ้าพระยา-  
นคร (พัฒน์) ยกกองทัพเมืองนครศรีธรรมราชไปสมทบกับไพร่พลของพระยาสงขลา (บุญดูย)  
ตีกองทัพเมืองปัตตานีแตกไป และพระยาสงขลา (บุญดูย) ยังยกกองทัพตามลงไปตีปัตตานีแตก  
จับตัวพระยาปัตตานีได้<sup>3</sup>

<sup>1</sup> เจ้าพระยาทิพากรวงศ์ พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 1  
หน้า 140 - 141.

<sup>2</sup> สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ อธิบายเรื่องพงศาวดารอันเป็นมูลเหตุ  
จดหมายเหตุหลวงอุดมสมบัติ หน้า 3.

<sup>3</sup> ก. หน้า 5.

ในครั้งนั้น พระยาสงขลา (บุญอยู่) มีความชอบ จึงได้เลื่อนบรรดาศักดิ์เป็น เจ้าพระยา และได้โปรดให้ยกฐานะเมืองสงขลาขึ้นตรงต่อกรุงเทพฯ ทั้งยังให้ควบคุมบังคับบัญชา หัวเมืองประเทศราชมลายูทวายใน คือ ปัตตานี กลันตัน และตรังกานู\* ดังได้กล่าวมาแล้ว และในครั้งนั้นได้โปรดให้แยกปัตตานีออกเป็น 7 หัวเมือง คือ ปัตตานี หนองจิก ยะลา รามันท์ ยะหริ่ง สายบุรี และระแงะ ให้เมืองทั้ง 7 ขึ้นตรงต่อกรุงเทพฯ อย่างหัวเมืองประเทศราช และให้อยู่ในบังคับบัญชาของเมืองสงขลา หัวเมืองเหล่านี้จึงได้ชื่อว่า "แขก 7 หัวเมือง" ดังเห็นมา<sup>1</sup>

ในครั้งนั้นได้โปรดให้แต่งตั้งข้าราชการไทย ซึ่งเป็นบุตรหลานหรือเชื้อสายของ พระยาสงขลา ลงไปเป็นเจ้าเมืองในบริเวณ 7 หัวเมืองหลายเมืองด้วยกัน ทั้งนี้เพราะมี พระราชประสงค์ที่จะไม่ให้เมืองปัตตานีมีกำลังใหญ่โต และก่อการขบถได้ดังเดาก่อน และเพื่อที่จะขยายอำนาจของไทยออกไปในหัวเมืองมลายูให้มั่นคงกว่าเดาก่อน<sup>2</sup>

พระบรมราโชบายนั้นว่าเป็นพระบรมราโชบายที่ดีในการที่จะสร้างอำนาจของไทยให้มั่นคงขึ้นในบริเวณ 7 หัวเมือง แต่เนื่องจากความเพิกเฉยของทางเมืองหลวง และเจ้าพระยาสงขลาเองก็ไม่เอาใจใส่ที่จะปฏิบัติราชการตามพระบรมราโชบาย การบังคับบัญชาในบริเวณ 7 หัวเมืองจึงผันแปรไปจากพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ถึงที่สุดแล้วกรมพระยาคำรงราชานุภาพได้ทรงชี้แจงว่า

"การแต่งตั้งข้าราชการเมืองก็ยังคงเป็นการเลือกสรร "แขก" ในหัวเมือง มาตั้งแก่งขน และสืบต่อวงศ์ตระกูลตามแบบหัวเมืองประเทศราชอื่น ๆ ที่เป็นเมืองใหญ่โดยมาก

\* ในปี พ.ศ. 2357 พระยาگلันตัน (หลงมะหะหมัด) เกิดวิวาทกับพระยาตรังกานู (อัมค) ร.2 จึงโปรดให้ยกเมืองگلันตัน เป็นเมืองประเทศราช ขึ้นตรงต่อกรุงเทพฯ และให้อยู่ในความควบคุมดูแลของนครศรีธรรมราช.

<sup>1</sup> ก. หน้า 6.

<sup>2</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/27 คำกราบบังคมทูลของกรมหมื่นคำรงราชานุภาพ เรื่อง ผลประโยชน์เมืองหนองจิก และแขก 7 หัวเมือง 4 มีนาคม ร.ศ. 114.

มีคาไทยเป็นเจ้าเมืองหนองจิกอยู่แต่เมืองเดียว..."<sup>1</sup>

ประกอบกับเมื่อยกฐานะเมืองสงขลาให้ขึ้นตรงต่อกรุงเทพฯ และทำหน้าที่บังคับบัญชาบริเวณ 7 หัวเมืองแล้ว แทนที่เจ้าเมืองสงขลาและนครศรีธรรมราชจะสามัคคีปรองดองกันร่วมมือกันปฏิบัติราชการไหลลื่นไปทั่วก็ กลับทะเลาะวิวาทและแก่งแย่งชิงดีชิงเด่นกันเสียเอง นโยบายของรัฐบาลกลางที่จะเข้าไปควบคุมหัวเมืองประเทศราชมลายูให้แน่นแฟ้นขึ้นจึงไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

อย่างไรก็ตาม พระบรมราชโบายของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ในส่วนที่จะทำให้ปัตตานีอ่อนกำลังลงโดยแบ่งแยกออกเป็น 7 หัวเมือง นั้น นับว่าได้ผล เพราะเมื่อมีเจ้าเมืองหลายคนทั้งที่เป็นคนไทยและมลายู การที่จะก่อความไม่สงบขึ้นก็ทำได้ยาก ไม่พร้อมเพรียงกันเหมือนสมัยก่อนเมื่อก่อนที่เจ้าเมืองปัตตานีมีอำนาจสิทธิขาดคนเดียว จะเห็นได้ว่าหลังจากก่อการขบถขึ้นอันสืบเนื่องมาจากขบถไทรบุรีใน พ.ศ. 2374 แล้ว ความยุ่งยากในบริเวณ 7 หัวเมืองก็ไม่เกิดขึ้นอีกเลย จนตลอดรัชกาลที่ 3 และรัชกาลที่ 4 มาจนถึงรัชกาลที่ 5 เมื่อได้ทรงปฏิรูปการปกครองแผ่นดินและจัดตั้งมณฑลนครศรีธรรมราชขึ้นในปี พ.ศ. 2439 แล้ว ได้โปรดให้บริเวณ 7 หัวเมือง มาขึ้นอยู่กับมณฑลนครศรีธรรมราชด้วย เพราะทรงมีพระราชประสงค์จะทำให้หัวเมืองประเทศราชมลายูทั้ง 7 เมืองนี้ กลายเป็นส่วนหนึ่งของราชอาณาจักรไทยอย่างแท้จริง มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับรัฐบาลกลาง และมีความเจริญก้าวหน้าทัดเทียมกับหัวเมืองอื่น ๆ ในพระราชอาณาจักร

<sup>1</sup> ก.

\* พระบรมราชโบายเช่นนี้ พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงนำไปใช้ที่ไทรบุรีอีก.

## 2. การจัดการปกครอง

### 2.1 การจัดการปกครองภายในเมือง

ตั้งแต่สมัยโบราณเมื่อครั้งที่ยังไม่ถูกแยกเป็น 7 หัวเมืองเป็นต้นมา บริเวณ 7 หัวเมืองมีความสัมพันธ์กับราชอาณาจักรไทยในฐานะเป็นหัวเมืองประเทศราช หัวเมืองเหล่านั้นจึงมีอิสระในการจัดการปกครองภายในบ้านเมืองของตนเอง ทางเมืองหลวงไม่ได้เข้าไปเกี่ยวข้องของควย เว้นแต่ในบางเรื่องที่เราเห็นว่าเรื่องเหล่านั้นถ้าปล่อยไว้แล้วอาจทำให้อุบัติการณ์ขยายใหญ่โตจนเป็นภัยใหญ่ยาก และอาจจะกระทบกระเทือนมาถึงราชอาณาจักรไทยได้ ทางฝ่ายไทยจึงจะเข้าไปจัดการระงับเสีย เช่น การทะเลาะวิวาทระหว่างญาติพี่น้องที่แย่งชิงความเป็นใหญ่และผลประโยชน์กัน ซึ่งมักมีขึ้นบ่อย ๆ ในหัวเมืองประเทศราช มลายู เช่น กัณฑ์ ไทรบุรี เป็นต้น

ผู้มออำนาจสิทธิขาดในการบริหารภายในเมืองในบริเวณ 7 หัวเมืองและหัวเมืองประเทศราชมลายูทั้งหลาย คือ สุลต่าน\* ซึ่งทางไทยเรียกว่าเจ้าเมือง หรือมหาราชาการเมือง มีอำนาจเห็นอรรถาธิบายจนขึ้นส่งประหารชีวิตก็ได้ มีข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่มออำนาจรองลงไปจากเจ้าเมือง และช่วยแบ่งเบาภาระของเจ้าเมืองในการบริหารราชการ ถือปัดเมืองยกกระบัตรเมือง และผู้ช่วยราชการ\*\* นอกจากนี้ยังมีศรีวันกรมการ ซึ่งทำหน้าที่—

<sup>1</sup> ก.

\* เจ้าเมืองปัตตานี ไทรบุรี และหัวเมืองประเทศราชมลายูอื่น ๆ นั้น ทางฝ่ายประเทศไทยถือว่ามียศเพียงชั้นพระยาหรือเจ้าพระยา ซึ่งเป็นเจ้าเมืองหัวเมืองเอกหรือเมืองโท แต่ความรู้สึกของชาวมลายูเอง และตามสายตาของพวกฝรั่งชาติต่าง ๆ นั้น เจ้าเมืองเหล่านั้นเป็นสุลต่าน (Sultan) หรือ รากา (Rajah) ผู้ครองรัฐต่าง ๆ โดยสืบสกุลมาตั้งแต่สมัยโบราณ จึงมีอำนาจมากกว่าเจ้าเมืองในความหมายของไทยเรามากมายนัก

\*\* ซึ่งทางมลายูเรียกว่า "รายามุคา"

<sup>2</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/4 หนังสือกรมหลวงดำรงราชานุภาพ: กราบทูลพระเจ้าน้องยาเธอกรมขุนสมมติอมรพันธมิตราชเลขาณการ ร.ศ.120.

ต่าง ๆ ตามแต่เจ้าเมืองจะแต่งตั้งขึ้น และเจ้าเมืองมีอำนาจสิทธิขาดในการที่จะแต่งตั้งถอดถอนผู้ใดก็ได้<sup>1</sup> ในบริเวณ 7 หัวเมืองนั้น ตำแหน่งราชการที่มีความสำคัญมากตำแหน่งหนึ่งคือ "ผู้ช่วยราชการ" ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว ผู้ดำรงตำแหน่งนี้มีความสำคัญรองลงไปจากเจ้าเมืองทีเดียว ประเพณีการแต่งตั้งเป็นแบบเดียวกับที่เมืองนครศรีธรรมราชและสงขลา คือแต่งตั้งจากบุตรหลานหรือวงศ์ญาติผู้ใกล้ชิดกับเจ้าเมือง และผู้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยราชการนี้มักจะได้รับแต่งตั้งให้เป็นเจ้าเมืองต่อไป

เป็นที่น่าสังเกตว่าในหัวเมืองประเทศราชมลายูนัน ตั้งแต่สมัยโบราณมา การขอรับสัญญาบัตรให้แก่อุปสกลและเชื้อสายของเจ้าเมืองที่อยากจะเข้ารับราชการ มักจะขอในตำแหน่งผู้ช่วยราชการทั้งสิ้น เพื่อบรรยายหลักฐานว่ามีการแต่งตั้งตำแหน่งปลัดเมืองจากทางกรุงเทพฯ เมื่อสมัยรัชกาลที่ 4 นั้นเอง คือเมื่อครั้งทรงพระวิจิตกฤตศรีราชสงคราม เป็นปลัดเมืองยะหริ่ง<sup>2</sup> และบางกรักรับผู้ช่วยราชการทั้งพร้อมกันคราวละหลายคน เช่น ใน พ.ศ. 2395 ได้โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้หลวงวิเศษวังษา (พิง) และหลวงสุนทรธำมาศ (ห้วนสุหลง) เป็นผู้ช่วยราชการเมืองยะหริ่ง<sup>3</sup> แสดงว่าผู้ช่วยราชการจะต้องรับผิดชอบในการบริหารราชการบ้านเมืองจริง ๆ และมีความสำคัญมาก ทวยเหตุนี้ตำแหน่งปลัดและยกกระบัตรทางบริเวณ 7 หัวเมือง จึงยกย่องความสำคัญไปมาก และในสมัยโบราณน่าจะไม่มี การแต่งตั้งตำแหน่งทั้ง 2 นั้นถึงแม้ว่าทางเมืองหลวงจะไม่มีอำนาจเข้าไปก้าวก่ายในการบริหารบ้านเมืองภายในของบริเวณ 7 หัวเมืองก็ตาม แต่ทางเมืองหลวงก็ควบคุมหัวเมืองเหล่านั้นด้วยการมีอำนาจแต่งตั้งผู้ช่วยราชการเมือง กับให้ส่งดอกไม้ทองเงิน เครื่องราชบรรณาการเข้ามาถวาย

<sup>1</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/6 ในบอกพระยาวิจิตกฤตศรีสุริวงษ์ราชัตนา' เขตประเทศราช พระยาตานี ร.ศ.120.

<sup>2</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 4 กอง ราชการกรมพระกลุ่ใหม่ ปืชวคัจฉาศก จ.ศ.1214 (พ.ศ. 2395) สารตราเจ้าพระยาอัครมหาเสนา ถึงเจ้าพระยาสงขลา.

<sup>3</sup> ก.

ตามธรรมเนียม<sup>1</sup> โดยให้เมืองสงขลาเป็นศูนย์กลางบังคับบัญชาอีกชั้นหนึ่ง ฉะนั้นเมื่อเจ้าเมืองใด  
ในบริเวณ 7 หัวเมืองวางลง เจ้าพระยาสงขลาจะแจ้งให้ทางเมืองหลวงทราบ และเป็น  
ผู้รวมคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสม เสนอให้ทางเมืองหลวงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง เมื่อทางเมือง  
หลวงเห็นชอบที่จะแต่งตั้งผู้ใดแล้ว เจ้าพระยาสงขลาจะหาผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าเมืองใหม่  
เข้ามาเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาททูลเกล้าฯ เพื่อจะไต่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป  
โดยปกติการแต่งตั้งเจ้าเมืองคนใหม่ จะแต่งตั้งจากผู้เป็นเชื้อสายของเจ้าเมืองคนเก่า และ  
เป็นผู้มีคุณลักษณะดีพอสมควรสมควรใจกันสนับสนุน ถึงแม้หลักฐานที่แสดงให้  
เห็นถึงวิธีการตั้งเจ้าเมืองในบริเวณ 7 หัวเมืองปรากฏอยู่ในสารตรา เจ้าพระยาอัครมหาเสนาบดี  
ถึงเจ้าพระยาวิเชียรคีรี เจ้าเมืองสงขลา เมื่อคราวแต่งตั้งพระยาปัตตานี ซึ่งมีความตอนหนึ่งว่า

"ทรงพระราชนิพนธ์ว่า บุตรชายพระยาตานีอยู่เมืองกลันตัน ขอตั้งคน  
เป็นหลานพระยาเชษฐาธิราชผู้กำกับดูแลเมืองกลันตันนายหนึ่ง อยู่ในเมืองตานี ขอ  
ตั้งคนบุตรหมัก เป็นหลานพระพิพิธภักดีช่วยราชการนายหนึ่ง ผู้ว่าเมือง  
ตานี พระพิพิธภักดีช่วยราชการ คนบุตรคนบุตรสามนายควรปรึกษาดู  
พิจารณาให้การปรองดองให้เห็นพร้อมกัน จะใคร่ช่วยราชการรักษามานเมือง พระราช  
อาณาเขตให้เรียบร้อย จึงมีท้องตราโปรดเกล้าฯ ออกไปให้เจ้าพระยาวิเชียรคีรี  
ผู้ว่าราชการเมืองสงขลา แต่งตั้งพระยาสมบัติกรมออกไปเมืองตานี ประชุม  
บุตรหลานญาติพี่น้อง ศรีทวันกรมการ ปรึกษาเรียบร้อยแล้วมีท้องตราให้หาพระพิพิธ-  
ภักดี ผู้ช่วยราชการ คนบุตรคนบุตรสามนายคนบุตรสามนายคนบุตรสามนาย..."<sup>2</sup>

<sup>1</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/27 เรื่องผลประโยชน์เมืองหนองจิก และแขวง  
7 หัวเมือง คำกราบบังคมทูลของกรมหลวงดำรงราชานุภาพ 4 มีนาคม ร.ศ. 114.

<sup>2</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 สมุดพิเศษ เล่ม 20 จ.ศ. 1241 - 1242  
จากหนังสือราชการปีเถาะ เอกศก ศักราช 1241 เล่ม 5.

การที่ให้เจ้าพระยาสงขลา เข้ามามีส่วนร่วมในการคัดเลือกเจ้าเมืองในบริเวณ 7 หัวเมืองควายนั้น เพราะเจ้าพระยาสงขลาเป็นผู้ควบคุมบังคับบัญชาบริเวณ 7 หัวเมืองทางเมืองหลวงจึงต้องการแสดงอำนาจของข้าราชการฝ่ายไทยให้ปรากฏแก่หัวเมืองประเทศราชมลายู และเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความขัดแย้งกันขึ้น อันจะทำให้หัวเมืองประเทศราชมลายูกระดางกระเคือง แล้วจะกระทบกระเทือนมาถึงเมืองหลวงควย และทางเมืองหลวงถือว่าเรื่องนี้สำคัญมาก ถึงกับกำหนดไว้ในพระบรมราชโองการแต่งตั้งเจ้าเมืองในบริเวณ 7 หัวเมืองทุกฉบับ ให้หัวเมืองเหล่านั้นพึงบังคับบัญชาเมืองสงขลา ดังเช่นในพระบรมราชโองการแต่งตั้งเจ้าเมืองปัตตานีตอนหนึ่งว่า

"เมืองปัตตานีอยู่ติดกับเมืองสงขลา ให้พระยาวิชิตภักดีศรีสุริวงษารัตนชาติประเทศราชพระยาตานี พึงบังคับบัญชาเจ้าพระยาวิเชียรคีรี ผู้ว่าราชการเมืองสงขลา กรมการ..."<sup>1</sup>

ควยเหตุนี้เมื่อทางบริเวณ 7 หัวเมืองจะมีนโยบายขอราชการอันใดเข้ามายังเมืองหลวง จะต้องบอกไปยังเมืองสงขลา เพื่อให้บอกต่อไปยังเมืองหลวงอีกชั้นหนึ่ง ส่วนทองคำและของบังคับขึ้นไปจากกรุงเทพฯ ก็ต้องบอกมาไปยังเมืองสงขลาเช่นกัน นอกจากนี้เจ้าพระยาสงขลาจะต้องเป็นผู้ชำระความที่มีผู้ร้องอุทธรณ์ขึ้นมาจากบริเวณ 7 หัวเมืองควย<sup>2</sup>

สำหรับเจ้าเมืองในบริเวณ 7 หัวเมืองนั้น ยังมีหน้าที่ที่จะต้องทำเพื่อแสดงความจงรักภักดีต่อทางเมืองหลวงอีกประการหนึ่ง นอกจากการส่งดอกไม้ทองเงินและเครื่องราชบรรณาการแล้ว ก็คือการถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยา เพื่อให้ถ้อยอย่างธรรมเนียมอิสลาม ซึ่งมีหลักฐานปรากฏอยู่ในสารตราเจ้าพระยาอัครมหาเสนาถึงเจ้าพระยาสงขลาที่กล่าวถึงเรื่องการถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยาของพระยาพะหรง ความว่า

<sup>1</sup> ก.

<sup>2</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/27 เรื่องผลประโยชน์เมืองหนองจิกและแขก 7 หัวเมือง คำกราบบังคมทูลของกรมหลวงดำรงราชานุภาพ 4 มีนาคม ร.ศ.114.



"ถึงเทศกาลพระราชพิธีตรุษสาครเดือนห้าขึ้นค่ำหนึ่ง เดือนสิบแปดขึ้นค่ำหนึ่ง ให้พระยาอิหริ่ง ศรีทวันกรมการ ประชุมพร้อมกันรับพระราชทานนำพระพิพัฒน์สัจจา ยกกุลาอันตามอย่างแขกปีละ 2 ครั้ง อย่าให้ขาด..."<sup>1</sup>

## 2.2 การปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นในบริเวณ 7 หัวเมือง มีการแบ่งท้องที่ออกเป็นอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน และคาน การแต่งตั้งนายอำเภอ กำนัน นายบ้าน และนายคานนั้น เป็นอำนาจของเจ้าเมืองที่จะแต่งตั้งใครก็ได้ตามอำเภอใจ นายอำเภอ นายบ้าน มีหน้าที่ตรวจตราผลประโยชน์การกาชาภายในหมู่บ้านดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในหมู่บ้านนั้น ๆ มีชาย หญิง เด็ก จราจำนวนเท่าใด การราษฎรมีกี่ความวิวาทกัน หรือถูกหนียืมสิน ซึ่งผู้ทำความผิดไม่มีโทษถึงจำขังและเสียเงิน อำเภอหรือนายบ้านนายตำบลนั้น มีอำนาจที่จะเรียกผู้คงคดีมาพิจารณาว่ากล่าวเปรียบเทียบให้แล้วแก่กัน เว้นแต่โจทก์จำเลยไม่พอใจจะยอมตามความเปรียบเทียบ จึงจะส่งความมายังศาลในเมือง<sup>2</sup> แต่ในทางปฏิบัติจริง ๆ แล้ว การปกครองท้องถิ่นในบริเวณ 7 หัวเมืองเมื่อก่อนจะมีการปฏิรูปการปกครอง มีความสับสนวุ่นวายมาก เพราะทางเมืองต่างทำไปตามอำเภอใจของเจ้าเมือง ไม่ได้ถือปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนอันใด ดังพระยาศักดิ์เสี้ยนได้รายงานถึงการปกครองท้องถิ่นในบริเวณ 7 หัวเมืองว่า

"กำนันคนหนึ่งมีผู้ใหญ่บ้านขึ้นอยู่เพียง 3 ผู้ใหญ่บาง 4 ผู้ใหญ่บาง ส่วนผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งควบคุมแต่ 3 หลังคาเรือน 4 หลังคาเรือนก็มี บางแห่งเรือนใหญ่ ๆ มีคน 9 คน 10 คน ก็ตั้งคนโน้นขึ้นขึ้นเป็นผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งก็มี

กุลาอัน คือ กัมภีร์กูลาอัน ของศาสนาอิสลาม.

<sup>1</sup>ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 4 กอปี ราชการกรมพระกลาโหม ปีชวดจัตวาศก จ.ศ.1241 สวรรคตเจ้าพระยาอัครมหาเสนาบดี ถึงเจ้าพระยาสงขลา.

<sup>2</sup>ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/26 เรื่องพระยาเพชรบูรณ์ลา ผู้ว่าราชการเมืองหนองจิกออกความเห็นเรื่องจัดการบ้านเมือง ร.ศ.123.

บางแห่งราษฎรบ้านนี้ไปขึ้นกับผู้ใหญ่บ้านโนน บางแห่งชาวเมืองคานีอพยพไปอยู่  
เมืองยะหริ่ง แต่มาขึ้นอยู่กับผู้ใหญ่บ้านในเมืองคานี เป็นการกาวกายกันอยู่  
อย่างนั้น..."<sup>1</sup>

เนื่องจากเจ้าเมืองทั้งหลายในบริเวณ 7 หัวเมือง มีอิสระเต็มที่ในการ  
จัดการปกครองบ้านเมือง มีอำนาจที่จะตัดสินคดี เก็บภาษี หรือหาผลประโยชน์ใด ๆ ก็ได้จาก  
บ้านเมืองที่ตนปกครองอยู่ เจ้าเมืองจึงปกครองบ้านเมืองกันตามอำเภอใจ มิได้มีแบบอย่าง  
โดยอาศัยกฎหมาย หรือกฎเกณฑ์อันใดเป็นหลักฐานแน่นอน การจัดการปกครองภายในเมือง  
และการปกครองท้องถิ่นที่ยังสับสนอยู่มาก ด้วยเหตุนี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว  
จึงได้โปรดให้ตราขบับกับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ. 120 ขึ้น เพื่อจัดวาง  
แบบแผนการปกครอง และตำแหน่งหน้าที่ราชการต่าง ๆ ในบริเวณ 7 หัวเมืองให้เป็นระเบียบ  
เรียบร้อยขึ้น เพื่อความสะดวกในการที่จะจัดการบ้านเมืองให้เจริญก้าวหน้าต่อไป ดังจะได้  
กล่าวโดยละเอียดต่อไปในบทที่ 4

### 3. การศาล

การพิจารณาคดีคดีต่าง ๆ ในบริเวณ 7 หัวเมืองนั้น ใช้ทั้งหลักกฎหมายไทย  
และกฎหมายอิสลาม คือถ้าเป็นคดีระหว่างพวกจีนหรือไทย ก็มักจะใช้พระราชกำหนดกฎหมายไทย  
ถ้าเป็นความระหว่างพวกอิสลามกับพวกอิสลามก็ใช้กฎหมายอิสลาม ถ้าเป็นความระหว่างพวก  
อิสลามกับพวกไทยหรือกับพวกคนจีน บางทีก็ใช้กฎหมายไทย บางทีก็ใช้กฎหมายอิสลาม ทั้งนี้  
แล้วแต่ความพอใจของเจ้าเมือง และในการใช้กฎหมายไทยนั้น มักจะใช้ในหมู่พวกที่อยู่ใกล้ ๆ  
กับกลางเมือง ซึ่งเป็นการลดหลั่นทออยู่ ถ้าเป็นพวกที่อยู่นอกเมืองออกไป ซึ่งมั่นใจได้ว่า  
จะไม่ฟ้องร้องอุทธรณ์ให้เป็นเหตุวนวายต่อไปแล้ว ก็จะใช้กฎหมายอิสลาม คือเลือกใช้ในที่ควรและไม่ควร<sup>2</sup>

<sup>1</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/13 รายงานพระยาอภัยภูธร ข้าหลวงบริเวณ  
7 หัวเมือง เรื่องจัดระเบียบการปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ. 121.

<sup>2</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.1.3/4 เรื่องคำชี้แจงข้อบังคับศาลเมืองแซก  
ของพระยาสุรเมธวินิจ ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช ร.ศ. 116.

การพิจารณาคดีตามลัทธิศาสนาอิสลาม ในบริเวณ 7 หัวเมือง ไช้โต๊ะกาดี\* เป็นผู้  
ผู้พิจารณาคดีคน ไม่มีหลักฐานอันใดที่ยกติดกันเป็นแบบแผนแน่นอน นอกจากความเข้าใจของ  
โต๊ะกาดีที่มีต่อพระกัมมัตร์ในศาสนาอิสลาม ซึ่งแต่ละคนก็เข้าใจไม่เหมือนกัน เพราะฉะนั้นวิธี  
ตัดสินความตามลัทธิศาสนาอิสลาม แม้ก็อย่างเดียวกัน เมืองหนึ่งก็ตัดสินไปอย่างหนึ่ง หนึ่งบาง  
เบาบางไม่เหมือนกันทุกเมือง ราษฎรมักจะได้รับความเดือดร้อน<sup>1</sup> เหตุที่เป็นดังนี้ สมเด็จพระ  
กรมพระยาคำรงราชานุภาพ ได้ทรงอธิบายไว้ว่า เมื่อพระองค์ไปเตอร์ก ได้ทรงถามถึงวิธี  
การชำระความตามกฎหมายอิสลาม ได้ความว่า แม้แต่ในเตอร์กเองก็หาความยุติธรรมจาก  
กฎหมายอิสลามไต่ถาม ฟังนี้เพราะ

"พระวินัยที่พระมหามะหมัดบัญญัติไว้ นั้น กล่าวไว้กว้าง ๆ ผู้พิพากษาอาจแปร  
ไปไต่หลายทาง ตามแต่ใจของผู้พิพากษาจะเห็นประการใด แม้ตรงกันข้ามก็เป็นได้..."<sup>2</sup>

คำอธิบายของสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพเกี่ยวกับเรื่องกฎหมายอิสลาม  
นี้ถูกต้องตามหลักศาสนาอิสลาม เพราะหลักศาสนาอิสลามถือว่า กฎหมายอิสลามเป็นกฎหมาย  
สากลสำหรับมวลมนุษยชาติ ที่จะนำไปประยุกต์ใช้ได้ เป็นหลักการยึดหยุ่น เพื่อปรับให้เข้ากับ  
สภาพภูมิประเทศ เชื้อชาติและประเพณี ที่พอจะปรับเข้ากันได้ โดยไม่เสียหลักการใหญ่ในบท  
บัญญัติจากกูรอัน<sup>3</sup>

กฎหมายอิสลามที่กำหนดไว้เป็นหลักการกว้าง ๆ เพื่อความยืดหยุ่นและเป็นสากล  
นั้น เกินไปใช้ใน "รัฐอิสลาม" ซึ่งประมุขของรัฐเป็นผู้มีความรู้ในหลักการของอิสลาม และเป็น

"คือผู้ที่มีความรู้ในหลักศาสนาอิสลาม เป็นที่เคารพนับถือของประชาชน ทำหน้าที่  
เป็นผู้พิพากษาคดีเกี่ยวกับกฎหมายอิสลาม ปัจจุบันเรียกว่า "คาโต๊ะยุติธรรม"

<sup>1</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/5 รายงานคดีศาลบริเวณเขต 7 เมือง  
หนังสือกราบบังคมทูลของกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ร.ศ. 120.

<sup>2</sup> ก.

<sup>3</sup> ไรน่าน อรุณรังษี "ปรัชญาการเมืองในทัศนะอิสลาม" นิตยสารสัมพันธ์ หน้า 66.

ผู้ที่ประพฤติปฏิบัติชอบอยู่ในหลักการของอิสลาม<sup>1</sup> แล้วกฎหมายอิสลามจะมีคุณค่ายิ่ง แต่ทว่าหลังจากที่ทฤษฎีศาสนาระบอบนี้ได้เสื่อมสภาพในโลก เพื่อสาธิตรูปแบบการปกครองที่ยุติธรรมในปรากฏการณ์ระบอบศาสนาอิสลามได้เพียง 400 ปี มนุษย์พากันหลงระเว้งไม่แยแสต่อหลักการ รัฐอิสลามจึงสลายตัวไป เหลืออยู่แต่หลักฐานของระบอบธรรมเนียมอันเที่ยงตรงตามหลักการอิสลาม<sup>2</sup> ซึ่งผู้ปกครองที่เป็นประมุขของรัฐที่มีประชากรส่วนใหญ่นับเป็นมุสลิมและผู้ปกครองเองก็เป็นมุสลิม นำมาใช้อย่างเพื่อผลประโยชน์ส่วนตนและกลุ่มของตน ซึ่งรัฐเหล่านี้ไม่อาจเรียกว่าเป็นรัฐอิสลามตามความหมายเดิมได้ เพราะรัฐอิสลามที่แท้จริง อำนาจอธิปไตยต้องบริหารไปตามตัวบทกฎหมายของอิสลาม ไม่ใช่บริหารตามอำเภอใจ หรือถักทอของกลุ่มชนเป็นเหตุ<sup>3</sup>

ถ้าพิจารณากันตามหลักการที่กล่าวข้างต้นนี้แล้ว หัวเมืองต่าง ๆ ในบริเวณ 7 หัวเมืองนั้น ยังไม่อาจเรียกว่าเป็นรัฐอิสลามที่แท้จริงตามความหมายเดิมได้ เพราะชนชั้นปกครองยังบริหารบ้านเมืองเพื่อผลประโยชน์ส่วนตนและกลุ่มของตนอยู่ การตัดสินคดีก็ไม่เป็นไปโดยสุจริตยุติธรรม ตัดสินกันตามความพอใจของเจ้าเมืองและโต๊ะกาดี ประกอบกับประชาชนส่วนใหญ่ในบริเวณ 7 หัวเมืองยังคอยการศึกษา และไม่มีความรู้ในหลักศาสนาอิสลาม และหลักกฎหมายอิสลามที่แท้จริง จึงถูกชนชั้นปกครองกดขี่ข่มเหงและเอารัดเอาเปรียบตลอดมา เพราะประชาชนทั่วไปไม่สามารถอ่านคัมภีร์กุรอานให้เข้าใจด้วยตนเองได้ เช่นเดียวกับพุทธศาสนิกชนส่วนใหญ่ ที่ไม่อาจจะรู้และเข้าใจพระไตรปิฎกได้ การตีความกฎหมายและพระคัมภีร์ จึงเป็นหน้าที่ของโต๊ะกาดี ซึ่งนับถือกันว่าเป็นผู้มีความรู้ในหลักศาสนาอิสลาม ด้วยเหตุนี้การพิจารณาคดีตามหลักศาสนาอิสลามในบริเวณ 7 หัวเมือง จึงขึ้นอยู่กับความเข้าใจของโต๊ะกาดีและความต้องการของเจ้าเมือง ซึ่งปกครองบ้านเมืองโดยใช้อำนาจลัทธิขาคและมักจะใช้อำนาจนั้นตามอำเภอใจ ดังที่พระยาเพชรพิบาล ผู้ว่าราชการเมืองหนองจิกได้กล่าวไว้ว่า

<sup>1</sup> ญ. หน้า 86.

<sup>2</sup> ญ. หน้า 85.

<sup>3</sup> ญ. หน้า 90.

"ถ้ามีเหตุการณ์เกิดขึ้นเป็นความแผ่นดิน เป็นคนว่าปล้นสะดม ฆ่าฟันกัน  
ตายก่ก เหตุการณ์คึกคะนองแล้วแต่ผู้รักษามืองจะสืบสวนเกาะกุมเอามาพิจารณา  
ทำโทษตามความพอใจ ถ้าเมื่อพิจารณาได้ความจริงแล้วว่าผู้ใดเป็นผู้ก่อการกระทำ  
เหตุร้าย ผู้รักษาการบ้านเมืองจะลงโทษตามคำริเห็นอาพื่อใจในผลประโยชน์จะให้  
โจรผู้ร้ายมาเสียค่าไถ่โทษ ตามกำหนดที่ไต่ถามทราบไว้ก็ได้ กตัญญูซึ่งกล่าวหา  
กันเป็นความแพ่ง เมื่อผู้รักษาราชการมีคำริเห็นชอบอย่างใด มีคำสั่งให้ฝ่ายหนึ่ง  
ฝ่ายใดชนะอาแพความก็ได้ ใบมีที่ชักขวางอันใด...พลเมืองหญิงชายซึ่งไต่อยู่กัน  
เป็นสามี่กรียา ถ้าไม่มีบุตร เมื่อสามี่กรียาถึงแก่กรรมลงทั้งสองคนแล้ว ผู้รักษาราชการเมือง  
มีอำนาจ ที่จะเก็บเอาทรัพย์สินสมบัติไว้เป็นสืบทิราชคฤหาสการเมือง ถึงมาทว่า  
บิดามารดาญาติพี่น้องของผู้ตายมีอยู่ก็ จะว่ากล่าวเอาทรัพย์สินนั้นไม่ได้..."<sup>1</sup>

จากความเห็นของพระยาเพชรภินาล เจ้าเมืองหนองจิก ซึ่งเป็นเมืองหนึ่งใน  
ในบริเวณ 7 หัวเมือง ทำให้พอพิจารณากันได้ว่า กระบวนการยุติธรรมในบริเวณ 7 หัวเมือง  
นั้นยึดหลักกฎหมายอิสลามอย่างแท้จริง หรือตัดสินกันตามอำเภอใจเป็นสำคัญ พระยาหนองจิก  
เป็นผู้อยู่ในทองที่ ใครได้เห็นเหตุการณ์จริง และความเห็นนี้ได้นำขึ้นกราบบังคมทูลพระบาท  
สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว , เพื่อให้ ทรงทราบถึงสภาพที่แท้จริงในบริเวณ 7 หัวเมือง  
เพื่อจะได้มีพระบรมราโชบายในการแก้ปัญหาไต่ถามของ ความเห็นจึงน่าจะเสนอโดยตรงไป  
ตรงมาและเชื่อถือได้

อนึ่งการคดีในบริเวณ 7 หัวเมืองนั้น ถ้าเป็นความเล็ก ๆ น้อย ๆ ไม่มีโทษ  
ถึงจำขังเช่นคดี อำเภอรือนายบ้านมีอำนาจ เรียกผู้ตองคดีมาพิจารณาวากล่าวเปรียบเทียบได้  
ถ้าโจทก์จำเลยไม่พอใจคำเปรียบเทียบจึงเสนอไปยังศาลในเมือง<sup>2</sup> ส่วนคดีที่ชนศาลเมืองนั้น

<sup>1</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/26 พระยาเพชรภินาลผู้รักษาราชการ เมือง  
หนองจิก ออกความเห็นเรื่องจัดการบ้านเมือง ร.ศ.123.

เมื่อศาลเมืองตัดสินแล้ว โจทก์จำเลยไม่พอใจในคำตัดสิน ก็ยื่นฟ้องอุทธรณ์ไปยังศาลเมืองสงขลา<sup>1</sup> ซึ่งเป็นบังคับบัญชาบริเวณ 7 หัวเมือง แต่ในทางปฏิบัติจริง ๆ แล้วคดีส่วนใหญ่จะตัดสินเด็ดขาดอยู่ที่เจ้าเมืองเท่านั้น สำหรับภาครวมเนียมศาลนั้นเป็นผลประโยชน์ของเจ้าเมือง บางเมืองชำระค่าธรรมเนียมกันที่นานก็มี<sup>2</sup>

#### 4. การภาษีอากร

ธรรมเนียมการเก็บภาษีอากรในบริเวณ 7 หัวเมือง ก็เหมือนกับหัวเมืองอื่น ๆ ทางปักปันไต่ เช่น นครศรีธรรมราช สงขลา เป็นต้น ผิดกันแต่ทางบริเวณ 7 หัวเมือง ✓ รายได้จากภาษีอากร ไม่ต้องส่งเข้ามาถวายยังเมืองหลวง ตกเป็นผลประโยชน์ของบูรพาภิบาลเมือง ที่จะนำมาใช้จ่ายในการบริหารบ้านเมืองนั้น ๆ ทั้งหมด

แต่เมื่อพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ได้โปรดเกล้าฯ ให้เมืองสงขลาเป็นผู้ควบคุมบังคับบัญชาบริเวณ 7 หัวเมืองนั้น เจ้าพระยาสงขลาได้เข้าไปแสวงหาผลประโยชน์จากบริเวณ 7 หัวเมืองตลอดมา ผู้ว่าราชการเมืองเหล่านั้นต้องแบ่งส่วนในภาษีอากรต่าง ๆ ให้เจ้าพระยาสงขลา เมืองละมากหรือน้อยบ้าง เจ้าพระยาสงขลาแต่งตั้งนายหมคนายกองออกไปตั้งควบคุมดูแลบางหมู่บ้านเหล่า เก็บเงินส่งมายังเมืองสงขลา นอกจากนี้เจ้าพระยาสงขลายังมีที่ดินซึ่งเกิดประโยชน์ต่าง ๆ เช่น บ่อแร่ที่บึงในบริเวณ 7 หัวเมืองอยู่หลายตำบล และยังเรียกกะเกณฑ์ขอรองเบ็ดเตล็ดต่าง ๆ เป็นครั้งคราวได้อีกด้วย<sup>3</sup> ส่วนเจ้าเมืองในบริเวณ 7 หัวเมืองนั้น มีอำนาจในบานเมืองสิทธิขาดตามแบบหัวเมืองประเทศราช คือมีอำนาจหน้าที่ที่จะเก็บภาษีอากรตามพิภพอัตราในบานเมือง แล้วจ่ายใช้สอยได้ตามอำเภอใจ<sup>4</sup>

<sup>1</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.1 3/4 คำชี้แจงเรื่องข้อบังคับศาลเมืองแขกของพระยาสุนทรโยธินิติ ขาหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช ร.ศ.116.

<sup>2</sup> ก.

<sup>3</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/27 คำกราบบังคมทูลของกรมหลวงดำรงราชานุภาพเรื่องผลประโยชน์เมืองหนองจิกและแขก 7 หัวเมือง

<sup>4</sup> ก.

และยังมีอำนาจที่จะทำเบี้ยฮู้ขึ้นใช้ในบ้านเมืองได้ตามความพอใจด้วย<sup>1</sup>

ภาษีอากรที่เก็บไ้มากในบริเวณ 7 หัวเมืองใดแก ภาษีชาเข้า ขาออก ภาษีเกลือ ภาษีฝิ่น ภาษีน้ำมันมะพร้าว อากรบอนเบี้ย เตาสุรา คาทางชาว น้ำมันดิน และ อากรสวน เป็นต้น ภาษีชาเข้าขาออกนั้น สินค้าเข้าเมืองใดเมืองนั้นก็เก็บ ออกจากเมืองใด เมืองนั้นก็เก็บ ลูกกาตองเสีย 2 ซำ 3 ซำ เพราะภูมิประเทศยกยอนทองผ่านหลายเมือง เช่น แม่น้ำตานี คนนำอยู่ในเขตเมืองยะลา ไหลไปในเขตแดนเมืองหนองจิกก่อน แล้วจึงวก มาออกปากน้ำเมืองตานี สินค้าที่ลงมาตามลำน้ำถึงพรมแดนเมืองหนองจิก หนองจิกก็ตั้ง เก็บภาษีผ่านเมืองทรงนั้น ครั้นเข้าพรมแดนเมืองตานี เมืองตานีเก็บอีกครั้งหนึ่ง ทำให้พ่อค้า เกิดรอนเป็นอันมาก บางคนต้องไปออกทางปากน้ำเมืองหนองจิก เพื่อหลีกเลี่ยง 2 ซำ<sup>2</sup>

เรื่องเก็บภาษีผ่านแดน 2 ซำ 3 ซำนี้ เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นทุกเมือง เพราะตม เมืองต่างไม่ยอมเสียผลประโยชน์ของตนเอง ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนคือพ่อค้า แต่หลังจาก ที่ได้ปรับปรุงระบบการเก็บภาษีใหม่ ในสมัยรัชกาลที่ 5 แล้ว ปัญหาเรื่องนี้ก็หมดไป เพราะ กำหนดให้เก็บเพียงเมืองเดียว ภาษีที่ลงมาเมืองอื่นก็เอาใบเสร็จหรือใบรับรองไปแสดง

การเก็บภาษีอากรในบริเวณ 7 หัวเมืองนั้น ที่พบหลักฐานคือการเก็บคาทางชาว น้ำมันดิน ซึ่งเรียกเก็บเป็นชาวในอัตรา 1 ใน 10<sup>3</sup> ส่วนภาษีอากรชนิดอื่น ๆ ไม่พบหลักฐาน การกำหนดอัตราที่แน่นอน เพราะแต่ละเมืองเก็บไม่เหมือนกันมากบางน้อยบางตามแต่เจ้าเมือง จะเห็นสมควร

<sup>1</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/26 พระยาเพชรบูรณ์ จ.เมืองหนองจิก ออกความเห็นเรื่องจัดการบ้านเมือง.

<sup>2</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2. 14/74 รายงานเสนายัดกระทรวงมหาดไทย เสด็จตรวจราชการหัวเมืองปัตตานี 7 ธันวาคม ร.ศ.115.

<sup>3</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/8 รายงานแจ้งพระยาศรีสุเทพ เรื่อง ผลประโยชน์พระยาเมืองพัท 7.

## 5. การเก็บส่วยและส่วยเครื่องราชบรรณาการ

การเก็บส่วยในบริเวณ 7 หัวเมืองนั้น แตกต่างไปจากที่เก็บในหัวเมืองอื่น ๆ ในพระราชอาณาจักร เพราะบริเวณ 7 หัวเมืองมีฐานะเป็นเมืองประเทศราช เจ้าเมืองจึงแยกเก็บส่วยออกเป็น 2 ประเภท คือ ส่วยที่เรียกเก็บเป็นเงินหรือสิ่งของแทนการเกณฑ์แรงงานอย่างหนึ่ง และส่วยที่เรียกเก็บเป็นเงินสำหรับมาทำดอกไม้ทองเงิน เครื่องราชบรรณาการ เขามาถวายยังเมืองหลวง ซึ่งเรียกว่าส่วยดอกไม้ทองเงินหรือส่วยเครื่องราชบรรณาการ อีกอย่างหนึ่ง

### 5.1 ส่วยแทนเกณฑ์แรงงาน

ส่วยชนิดนี้เรียกชื่อแตกต่างกันไป แต่ละหัวเมือง เช่น ในเมืองปัตตานี เมืองยะหริ่ง อำเภอกะลาพอ เรียกว่า "ส่วยหวาย" เมืองยะลา เมืองหนองจิก เรียกว่า ส่วยกระดาน หรือส่วยรายเฉลย เป็นต้น<sup>1</sup>

การเก็บส่วยจำพวกนี้เข้าใจว่าแต่เดิมคงจะเรียกเก็บเป็นสิ่งของตามชื่อที่เรียก เช่น ส่วยหวาย ก็ส่งเป็นหวาย ส่วยกระดาน ก็ส่งเป็นกระดาน เจ้าเมืองก็เอาสิ่งของเหล่านี้มาใช้ในกิจการบ้านเมือง ส่งขายต่างประเทศหรือส่งเขามาถวายยังเมืองหลวง ต่อมาเมื่อบ้านเมืองเจริญขึ้น ประชาชนก็มากขึ้น สิ่งของพวกนี้อาจจะหายาก และเป็นการลำบากแก่ประชาชนที่จะส่งส่วย ความจำเป็นของทางบ้านเมืองที่จะใช้สิ่งของเหล่านี้ก็น้อยลง จึงเปลี่ยนมาเก็บเป็นเงิน ห่วงองเดียวกับในเมืองสงขลาและหัวทุ่ง โดยตั้งอัตราเก็บเป็นรายเฉลยตามฐานะของประชาชน คนไหนฐานะก็ตกต้องเสียมาก บางแห่งเปลี่ยนมาเรียกเป็นส่วยรายเฉลย บางแห่งยังเรียกชื่อเหมือนเดิม แต่เก็บเป็นเงินทั้งสิ้น อัตราการเก็บในแต่ละเมืองไม่เท่ากัน เช่น

ส่วยหวาย เก็บในเมืองปัตตานี ยะหริ่งและอำเภอกะลาพอ อัตราการเก็บแบ่งเป็นหลายชั้น กล่าวโดยย่อคือ<sup>2</sup>

<sup>1</sup>ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/16 เรื่องเก็บเงินการราชการแทนส่วยต้นไม้ทองเงิน และเพิ่มผลประโยชน์พระยาเมือง ร.ศ.121.

<sup>2</sup>ก.



|                           |      |       |    |          |
|---------------------------|------|-------|----|----------|
| เก็บแกพวก มีนา มีโค       | คนละ | 1 บาท | 40 | อัฐ      |
| เก็บแกพวก มีท้าว          | คนละ | 1 บาท | 40 | อัฐ      |
| เก็บแกพวก มีนาหยกว่าชนท 1 | คนละ |       | 53 | อัฐ      |
| เก็บแกพวก รับจ้าง         | คนละ |       | 26 | อัฐ 1 พส |
| เก็บแกพวก คนใช้พระยาเมือง | คนละ |       | 32 | อัฐ      |
| เก็บแกพวก คนจน            | คนละ |       | 26 | อัฐ      |
| เก็บคาตรวจอก              | คนละ |       | 6  | อัฐ      |

ในเมืองหนองจิกและยะลา เรียกว่าส่วยรายเฉลี่ย หรือส่วยกระทาน  
อัตราและวิธีเก็บแบ่งเป็นหลายอย่าง กล่าวโดยย่อคือ<sup>1</sup>

|                                        |      |       |    |          |
|----------------------------------------|------|-------|----|----------|
| เก็บแก่ คนที่มีครอบครัว                | คนละ | 3 บาท | 32 | อัฐ      |
| เก็บแก่ คนไม่มีครอบครัว                | คนละ | 1 บาท | 42 | อัฐ 1 พส |
| เก็บแก่ พ่อหม้าย                       | คนละ | 1 บาท | 42 | อัฐ 1 พส |
| เก็บแก่ แม่หม้าย                       | คนละ | 1 บาท | 42 | อัฐ 1 พส |
| เก็บแก่ พ่อหม้ายเป็นทาสแม่หม้ายเป็นทาส | คนละ |       | 53 | อัฐ 1 พส |
| เก็บแก่ คนรับจ้าง                      | คนละ | 1 บาท | 42 | อัฐ 1 พส |
| เก็บแก่ คนใช้ของพระยาเมือง             | คนละ |       | 32 | อัฐ      |
| เก็บคาตรวจอก                           | คนละ |       | 6  | อัฐ      |

ส่วยรายเฉลี่ยนี้เก็บทุกปี ถ้าเสียส่วยชนิดนี้แล้วไม่ต้องเสียคาทางชาวน้ำนันทิน อัตราที่เก็บนี้ต่ำกว่าส่วยคอกไม้ทองเงิน<sup>2</sup>

ส่วนอีก 3 เมืองที่ไม่ไกลลาวถึงนั้น เขาใจว่าคงเก็บทำนองเดียวกัน  
และในอัตราที่ใกล้เคียงกัน แต่ไม่พบหลักฐานการกำหนดอัตราที่แน่นอน

<sup>1</sup>ดู.

<sup>2</sup>ดู.

## 5.2 ส่วยเครื่องราชบรรณาการ

การเก็บส่วยเครื่องราชบรรณาการนี้ เป็นประเพณีเดิมมาตั้งแต่สมัยโบราณที่เจ้าเมืองทั้งหลายในบริเวณ 7 หัวเมืองโกจิเก็มขึ้น เพื่อจะได้นำเงินที่ได้นั้นมาจัดทำดอกไม้ทองเงิน เครื่องราชบรรณาการ ส่งเข้ามาถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่เมืองหลวง ส่วนเงินที่เหลือมากน้อยเท่าใดเป็นรายได้อดประโยชน์ส่วนตัวของเจ้าเมือง ส่วยชนิดนี้มีกำหนดเก็บปีเว้นปี<sup>1</sup>

ส่วยเครื่องราชบรรณาการนี้ ได้แบ่งขึ้นพวกที่จะต้องเก็บเช่นกัน บางเมืองแบ่งถึง 10 ชิ้น บางเมืองแบ่ง 5 ชิ้น อัตราที่เก็บคล้ายคลึงกับส่วยหยาบ หรือส่วยรายเฉลี่ย การเก็บถือเอาคนที่มีทรัพย์เป็นหลัก บางเมืองเรียกเก็บเกาพอดหมาย แม่หม้าย ทายาทอยู่นอกบ้าน นายเงิน และพวกรับจ้างควย ส่วนกำหนดผู้ใหญ่บ้านนั้น กำหนดตำบลหนึ่งถ้ามี 4 คน เก็บ 2 คน ยก 2 คน ผู้ใหญ่บ้าน 2 หมู่ต้องเสียหมูเกี้ยว และเรียกเก็บค่าใบเสร็จรายละ 16 อัฐอีกยก<sup>2</sup>

ครั้นมาถึงปี ร.ศ. 121 (พ.ศ. 2445) ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ยกเวนเครื่องราชบรรณาการแก่เจ้าเมืองในบริเวณ 7 หัวเมือง ไม่ต้องจัดนำเข้ามาทูลเกล้าฯ ถวายตามประเพณีเดิมแล้ว แต่เจ้าเมืองทั้งหลายยังคงเรียกเก็บอยู่ตามเดิม ในปี ร.ศ. 121 นั้น ปรากฏว่าไครรวบรวมเงินสำหรับทำเครื่องราชบรรณาการประจำศกไว้แล้ว ก็คือ ปักถานเก็บได้ 26,996 บาท 46 อัฐ หนองจิกเก็บได้ 31,750 บาท ยะหริ่งเก็บได้ 19,000 บาท สายบุรีเก็บได้ 19,000 บาท ระแงะเก็บได้ 11,666 บาท ยะลาเก็บได้ 10,000 บาท รามันเก็บได้ 8,332 บาท<sup>3</sup> ทั้งนี้เพราะเจ้าเมืองทั้งหลายพากันเข้าใจว่า

"การที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ยกเวนไม่ต้องส่งเครื่องราชบรรณาการนั้น ก็เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เจ้าเมืองเหล่านั้นเก็บเอาเงินส่วยเครื่องราชบรรณาการ

<sup>1</sup> ก.

<sup>2</sup> ก.

<sup>3</sup> ก.

เป็นแต่ประโยชน์ตนโดยเต็มท้อไป..."<sup>1</sup>

ที่จริงการที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงโปรดเกล้าฯ ให้บริเวณ 7 หัวเมือง งดเว้นการส่งเครื่องราชบรรณาการนั้น คงจะมีพระราชประสงค์จะให้เจ้าเมืองและประชาชนในหัวเมืองเหล่านั้นมีความรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งของราชอาณาจักรไทย ไม่ใช่เป็นหัวเมืองประเทศราชต่างชาติต่างภาษา การส่งชาหลวงไปประจำอยู่ที่บริเวณ 7 หัวเมืองนั้น เป็นการไปช่วยทำนุบำรุงบ้านเมืองให้เจริญขึ้น ไม่ใช่เป็นการเข้าไปแทรกแซงให้เดือดร้อน

แต่เมื่อเจ้าเมืองทั้งหลายพากันเข้าใจผิดไปเช่นนั้น ทางเมืองหลวงก็ลำบากใจมาก เพราะถ้าขึ้นพลอยไว้เช่นนั้น ประชาชนก็ยังเดือดร้อนอยู่ต่อไป เจ้าเมืองทั้งหลายจะต้องเก็บเงินขึ้นมาเป็นผลประโยชน์ส่วนตัวเรื่อยไป จะบอกให้ส่งเป็นดอกไม้ทองเงิน เครื่องราชบรรณาการเข้ามาถวาย ก็ไม่ได้ เพราะบอกไปแล้ว ในที่สุดสมเด็จพระมหาจักรพรรดิภาพ จึงกราบบังคมทูลเสนอว่า

"ร.ศ. 121 นี้ เป็นศกแรก ที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ยกเว้นเครื่องราชบรรณาการ ถัดไปรศ. 122 พระราชทานแก่เจ้าเมืองทั้งหลาย เฉพาะแต่ปีเดียว เป็นส่วนพระราชทานพิเศษจะเป็นการดี เพราะการไถ่ลงเลยมามากแล้ว มิฉะนั้นเจ้าเมืองก็จะเข้าใจผิดไปต่าง ๆ ..."<sup>2</sup>

ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเห็นชอบด้วย และสมเด็จพระมหาจักรพรรดิภาพได้ทรงกราบบังคมทูลเสนอให้เลิกการเก็บส่วยในบริเวณ 7 หัวเมือง ความว่า

"การเก็บส่วยในบริเวณ 7 หัวเมืองนี้ พิเคราะห์แล้วเป็นการยุ่งยาก กระจุกระจุก เป็นเครื่องก่อให้เกิดวิวาทวิวาทกัน ถือเหล่าถือหมู่เป็นเขาเป็นเรา ควดยเหตุที่เสียส่วยไม่เท่าเทียมกัน จึงเห็นสมควรให้เลิกการเก็บส่วย

<sup>1</sup> ก.

<sup>2</sup> ก.

คนไม่ทองเงิน ส่วยหว่ายและส่วยกระวาน หรือส่วยรายเดือนนั้นเสีย ให้เรียก  
เก็บแต่เงินการราชการทุกปีไป..."<sup>1</sup>

สมเด็จพระนารายณ์ทรงพระราชทานฎีกาให้ทรงนำเรื่องเลิกส่วยขึ้นชั้นทูลเกล้าฯ  
ถวาย เพื่อจะเริ่มเก็บเป็นเงินการราชการในปี ร.ศ. 123 (พ.ศ. 2447) เป็นต้นไป แต่เนื่อง  
จากในปีนั้นสถานการณ์ในเมืองกantonยังไม่ค่อยเรียบร้อย พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจึงมี  
พระราชดำรัสสั่งให้กระทรวงมหาดไทยรับเรื่องไว้ก่อน<sup>2</sup>

ในปี ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2448) สมเด็จพระนารายณ์ทรงนำเรื่อง "เลิกส่วย" ขึ้นชั้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า  
เจ้าอยู่หัวทรงเห็นชอบด้วย จึงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้เลิกการเก็บส่วยทุกชนิด  
ในบริเวณ 7 หัวเมือง ตั้งแต่ปี ร.ศ. 125 (พ.ศ. 2449) เป็นต้นไป โดยให้เก็บเป็นเงินกา  
รราชการแทนทุกเมือง<sup>3</sup>

ส่วนอัตราการเก็บเงินการราชการนั้น เก็บแก่ชายฉกรรจ์ทุกคนใน  
บริเวณ 7 หัวเมืองเป็น 4 อัตรา คือ<sup>4</sup>

|                                 |             |
|---------------------------------|-------------|
| เก็บแก่คนที่มีทรัพย์สินมาก      | คนละ 3 บาท  |
| เก็บแก่คนที่มีทรัพย์สินปานกลาง  | คนละ 2 บาท  |
| เก็บแก่คนที่มีทรัพย์สินพอประมาณ | คนละ 1 บาท  |
| เก็บแก่คนที่มีทรัพย์สินน้อย     | คนละ 32 อัฐ |

<sup>1</sup> ก.

<sup>2</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 49/16 หนังสือกราบบังคมทูลของกรมหลวง  
ดำรงราชานุภาพ 29 สิงหาคม ร.ศ. 124.

<sup>3</sup> ก.

<sup>4</sup> ก.

สำหรับคนจีนในบริเวณ 7 หัวเมือง ก็เรียกเก็บเงินค่าราชการในอัตรา  
เดียวกัน

เมื่อเลิกเงินส่วยเครื่องราชบรรณาการและส่วยอื่น ๆ ในบริเวณ 7 หัวเมือง  
แล้ว ทำให้เจ้าเมืองทั้งหลายขาดผลประโยชน์ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เพิ่มเงิน  
พระราชทานแก่เจ้าเมืองนอกเหนือจากที่เคยพระราชทานเป็นประจำอยู่อีกเป็นพิเศษ เฉพาะเมื่อ  
เจ้าเมืองเหล่านั้นยังรับราชการอยู่ในตำแหน่ง ไม่ใช่เป็นเงินสำหรับตำแหน่ง หรือเกี่ยวกับยศ  
จะมาเป็นเจ้าเมืองในภายหลัง ตั้งแต่ ศก 125 เป็นต้นไป เป็นเงินปีละ 17,000 บาทดังบัญชี

ตาราง 5 บัญชีแสดงเงินเพิ่มชดเชยผลประโยชน์แก่เจ้าเมืองในบริเวณ 7 หัวเมือง พ.ศ. ๒๒๕

| นามเมือง          | เดิมปีละ |     | เพิ่มปีละ |     | รวมปีละ |     | หมายเหตุ                                                                                                                                            |
|-------------------|----------|-----|-----------|-----|---------|-----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                   | บาท      | อัฐ | บาท       | อัฐ | บาท     | อัฐ |                                                                                                                                                     |
| พระยาเมืองตานี    | 8,000    | —   | 4,000     | —   | 12,000  | —   | เมืองยะหริ่งมีพระยาจาง—<br>วางรับอยู่ปีละ 6,000 บาท<br>ถ้าไม่มีพระยาจางวาง<br>เมื่อใด ให้เพิ่มให้พระยา<br>เมืองอีก 3,000 รวม<br>เป็นปีละ 14,000 บาท |
| พระยาเมืองหนองจิก | 10,000   | —   | 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  | —   |                                                                                                                                                     |
| พระยาเมืองรามันห์ | 6,000    | —   | 2,000     | —   | 8,000   | —   |                                                                                                                                                     |
| พระยาเมืองยะลา    | 8,000    | —   | 2,000     | —   | 10,000  | —   |                                                                                                                                                     |
| รวมเงิน           | 60,000   | —   | 17,000    | —   | 77,000  | —   |                                                                                                                                                     |

<sup>1</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/16 คำกราบบังคมทูลของกรมหลวงดำรง  
ราชานุภาพ 14 ธันวาคม ร.ศ.124.

การที่ทรงยอมเสียพระราชทรัพย์มาเพิ่มเงินรายไค้ให้แก่เจ้าเมืองทั้งหลายนี้ เพื่อชดเชยผลประโยชน์ที่เจ้าเมืองต้องเสียไป จากการที่รัฐบาลกลางเข้าไปจัดการปกครองใหม่ เป็นความพยายามที่จะเอาอกเอาใจไม่ให้เจ้าเมืองเหล่านั้นกระด้างกระเพื่อมต่อรัฐบาลไทย

จากการที่ไค้ศึกษาถึงสภาพของหัวเมืองต่าง ๆ ในมณฑลนครศรีธรรมราช ก่อนการปฏิรูปการปกครองนั้น จะเห็นได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างเมืองหลวงกับหัวเมืองในมณฑลนี้ ไม่แน่นแฟ้นเหมือนกับหัวเมืองอื่น ๆ ในพระราชอาณาจักร ทั้งนี้เป็นเพราะหัวเมืองเหล่านั้นอยู่ทางไกลออกไป และในสมัยโบราณการคมนาคมก็ไม่สะดวก การบังคับบัญชาของทางเมืองหลวงจึงหละหลวมมาก เป็นเหตุให้เจ้าเมืองทั้งหลายในหัวเมืองปักษ์ใต้มีอำนาจมาก และมักจะทำอะไรไปตามอำเภอใจ เพราะเมืองหลวงควบคุมดูแลไปไม่ถึง ทางเมืองหลวงใช้วิธีควบคุมหัวเมืองเหล่านั้นตามแบบประเพณีที่เคยเป็นมา ก็คือให้ส่งดอกไม้ทองเงิน เครื่องราชบรรณาการเข้ามาถวาย หัวเมืองทางปักษ์ใต้จึงมีความสัมพันธ์กับทางเมืองหลวงกลายเป็นหัวเมืองประเทศราช แม้จะเป็นเมืองที่อยู่ในพระราชอาณาเขต ส่วนที่เป็นไทยแท้ก็ตาม ส่วนหัวเมืองประเทศราชมลายูนั้น ทางเมืองหลวงมอบหมายให้นครศรีธรรมราชกับสงขลา เป็นผู้ควบคุมดูแล จึงทำให้เจ้าเมืองทั้งสองนี้มีอำนาจมากกว่าเจ้าประเทศราชบางเมืองเสียอีก

ประกอบกับพระราชอาณาเขตทางปักษ์ใต้ติดต่อกับหัวเมืองขึ้นมลายูของอังกฤษ ทำให้อังกฤษดำเนินการทาง ๆ เพื่อแทรกแซงเข้ามายังหัวเมืองปักษ์ใต้ โดยเฉพาะหัวเมืองประเทศราชมลายูของไทยอยู่ตลอดเวลา หัวเมืองเหล่านั้นจึงเป็น "จุดอันตราย" แห่งหนึ่งของพระราชอาณาจักร ภัยคุกคามต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงโปรดเกล้าฯ ให้ปฏิรูปการปกครองส่วนภูมิภาคเป็น "ระบบเทศาภิบาล" จึงได้ทรงกำหนดพระบรมราชโองบายอย่างรอบคอบรัดกุม เพื่อเปลี่ยนการปกครองหัวเมืองในมณฑลนครศรีธรรมราช มาเป็นแบบสมัยใหม่ ทั้งจะไค้กล่าวรายละเอียดในบทต่อไป.

## บทที่ 2

มูลเหตุและนโยบายของการปฏิรูปการปกครองมณฑลนครศรีธรรมราช พ.ศ. 2439

### 1. มูลเหตุของการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 5

มูลเหตุสำคัญที่ทำให้มีการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 5 นั้น อาจแบ่งได้เป็น 2 ประการคือ มูลเหตุภายนอกอันได้แก่ปัญหาทางการเมืองระหว่างประเทศและความกดดันต่าง ๆ ที่ประเทศไทยได้รับในขณะนั้นประการหนึ่ง และมูลเหตุภายในประเทศอันได้แก่ความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยของระบบการปกครองแบบเก่า และความยุ่งเหยิงต่าง ๆ เป็นต้น อีกประการหนึ่ง<sup>1</sup>

#### ✓ 1.1 มูลเหตุภายนอก

ประเทศมหาอำนาจตะวันตกได้เข้ามามีบทบาทสำคัญและเป็นแรงกดดันภายนอกที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญขึ้นในประเทศไทย ในสมัยรัชกาลที่ 5 นั้น คือ ประเทศอังกฤษกับประเทศฝรั่งเศส เพราะประเทศทั้งสองนี้ได้เข้ามามีอิทธิพลอยู่ในแหลมทองตั้งแต่สมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น และมาได้เมืองขึ้นอันได้แก่ดินแดนต่าง ๆ ที่ล้อมรอบประเทศไทยอยู่จนหมดสิ้น ทำให้สภาวะแวดล้อมทางการเมืองในแผ่นดินได้เปลี่ยนแปลงไปมาก

##### 1.1.1 อังกฤษ

อังกฤษได้เข้ามาตั้งอาณานิคมประชิดพรมแดนทางภาคใต้ของไทย ครั้งแรกใน พ.ศ. 2329 โดยเขาเกาะปู้นังจากสุลต่านอัลดุลละโมกุลัมชะแหวงไทรบุรี เพราะขณะนั้นไทยกำลังกำลังสงครามเกิดขึ้นอยู่กับพม่า สุลต่านไทรบุรีเกรงว่าฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดชนะแล้วอาจจะรุกรานลงไปถึงไทรบุรีได้ อังกฤษจึงถือโอกาสเข้าแทรกแซงขณะที่สุลต่านกำลังอยู่ในความหวาดกลัว จึงสามารถเขารอบครองเกาะปู้นังได้โดยง่าย<sup>2</sup> และในปี พ.ศ. 2343

<sup>1</sup> จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทววงศ์วโรปการ ภาณุกับกระทรวงมหาดไทย หน้า 39.

<sup>2</sup> ทวีศักดิ์ ล้อมลิ้ม ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับมลายูสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น หน้า 115.

สุลต่านแห่งไทรบุรี ก็ไต่ยอมให้อังกฤษเช่าที่ดินบนเนินแผ่นดินใหญ่ที่อยู่ตรงกันข้ามกับเกาะปีนังอีก โดยไต่เช่าปีละ 4,000 ดอลลาร์ กับเช่าเกาะปีนังอีกปีละ 6,000 ดอลลาร์ รวมเป็นปีละ 10,000 ดอลลาร์

การที่อังกฤษมาเช่าเกาะปีนังและดินแดนโปรวิ้นซ์ เวลส์เลย์ นี้ อังกฤษถือว่าตนได้เจรจากับสุลต่านแห่งไทรบุรีในฐานะที่เป็นรัฐอิสระ<sup>2</sup> แม้ว่าสุลต่านไทรบุรีจะมาขอเสนอต่อไทยในปี พ.ศ. 2329 แล้วก็ตาม แต่ไทยก็ไม่ใส่ใจในเรื่องนี้ อาจเป็นเพราะว่าเป็นระยะที่เพิ่งตั้งตัวใหม่ ๆ มีการะกิบทางค่าน้อยอยู่มาก จึงไม่ยากมีกรณีพิพาทกับอังกฤษ จนกระทั่งสมัยรัชกาลที่ 2 เมื่อทางกรุงเทพฯ ทราบข่าวแน่ชัดว่าสุลต่านปะแวงวันแห่งไทรบุรีเอาใจไปฝากไต่พม่า เจ้าพระยาบวร (น้อย) จึงยกกองทัพลงไปไต่ไทรบุรีไต่ในปี พ.ศ. 2364 และสุลต่านไต่หลบหนีไปอยู่เกาะปีนัง<sup>3</sup> ทำให้ไทยกับอังกฤษต้องเกี่ยวของกันมากขึ้น เพราะเมื่อสุลต่านปะแวงวันหนีไปอยู่เกาะปีนัง เจ้าพระยาบวร (น้อย) ก็ไต่มีหนังสือไปยังญวราชการเกาะปีนัง ขอให้ส่งตัวสุลต่านปะแวงวันคืนมา แต่ทางญวราชการไม่ยอมส่งให้ เพราะอังกฤษต้องการที่จะเข้ามาพัวพันกับเหตุการณ์ครั้งนี้ โดยที่ของการจะนำตัวสุลต่านปะแวงวันกลับมาครองไทรบุรีเอง เพราะอังกฤษมีนโยบายที่จะให้ไทรบุรีเป็นกันชนระหว่างไทยกับโปรวิ้นซ์ เวลส์เลย์ และเพื่อที่จะสร้างชื่อเสียงของอังกฤษให้ปรากฏแก่หัวเมืองมลายูอื่นๆ ด้วย ประกอบกับอังกฤษเกรงว่าเมื่อไทยเข้าไปครอบครองไทรบุรีโดยตรงแล้ว สัญญาที่อังกฤษทำไว้กับสุลต่านแห่งไทรบุรีจะต้องเลิกล้มไป และเกรงว่าไทยจะเก็บภาษีสินค้าขาออกจากสินค้าพวกอาหารที่ส่งจากไทรบุรีไปยังปีนัง ซึ่งอังกฤษไม่ต้องเสียภาษี<sup>5</sup> ด้วยเหตุนี้อังกฤษจึงต้องการให้ไทย

<sup>1</sup> ฤ. หน้า 121.

<sup>2</sup> L.A. Mills, British Malaya, 1824 - 1867, p. 40.

<sup>3</sup> กรมศิลปากร พระราชนิพนธ์การทรงรัตนโกสินทร์ ฉบับหอสมุดแห่งชาติ รัชกาลที่ 1-2  
หน้า 650

<sup>4</sup> Richard O. Winstedt, A History of Malaya, p. 173.

<sup>5</sup> L.A. Mills, op. cit., pp. 130.



ยอมรับรองสิทธิการเช่าเกาะบิงของอังกฤษ และพยายามให้สุลต่านปะแงร์นกลับมาใช้อำนาจใน  
ไทรบุรีตามเดิม

ดังนั้นในปี พ.ศ. 2364 อังกฤษจึงได้ส่ง จอห์น กรอเฟอร์ค  
เป็นทูตเข้ามาประเทศไทย เพื่อเจรจาปัญหาทางการค้าและเจริญทางพระราชไมตรี แต่ปัญหา  
เรื่องสิทธิการเช่าเกาะบิงของอังกฤษและกรณีสุลต่านปะแงร์น ก็ได้ถูกยกขึ้นเป็นประเด็นสำคัญ  
ในการเจรจา ฝ่ายไทยไม่ยอมรับข้อเสนอของอังกฤษทั้งสองเรื่อง โดยเสนาบดีไทยได้ตอบ  
กรอเฟอร์ค ว่า เจ้าเมืองไทรบุรีไม่ใช่เด็กแล้ว จะต้องเป็นผู้และเข้าใจในจารีตประเพณี  
ของชาติ ถอดยากจะให้ยอมคืนอำนาจการปกครองให้ ก็ควรจะขึ้นมาแก้คดีกัน การเข้ามา  
เจรจาเรื่องปัญหาเกาะบิงและสุลต่านปะแงร์นของกรอเฟอร์ค จึงไม่สมประสงค์ แต่อังกฤษ  
ก็ประสบความสำเร็จที่สามารถผูกไมตรีกับไทยได้ และกิจการการะหว่างไทยกับอังกฤษก็  
รุ่งเรืองขึ้น

ครั้นถึงรัชกาลที่ 3 เมื่ออังกฤษรบชนะพม่าในสงครามครั้งแรก  
แล้วก็ได้ส่ง เฮนรี เบอร์น เป็นทูตเข้ามาเจรจากับไทยใน พ.ศ. 2369<sup>2</sup> แม้ว่าจะมีความ  
ประสงค์สำคัญในการทำสัญญาทางการค้าและเจริญพระราชไมตรี แต่อังกฤษก็ยังสนใจในเรื่อง  
หัวเมืองมลายูอยู่ คือ เบอร์น ได้เสนอให้ไทยเลิกยุ่งเกี่ยวกับรัฐประะและสลังอ ให้ไทย  
อนุญาตให้สุลต่านปะแงร์นกลับมาใช้อำนาจตามเดิม โดยอังกฤษสัญญาว่าจะไม่เข้ายึดครองไทรบุรี  
และยังเสนอว่าถ้าไทยสัญญาว่าจะไม่ไปทวงทัพหรือคนในสังกัดเขาไปบุกรุกดินแดนในรัฐกลันตัน  
ตรังกานแล้ว รัฐบาลอังกฤษสัญญาว่าจะไม่เข้าครอบครองรัฐทั้งสองนั้น และจะไม่ให้เจ้าผู้  
ครองแคว้นทั้งสองหลีกเลี่ยงงกเว้นที่จะส่งดอกไม้ทองเงินมาให้ไทยตามธรรมเนียม<sup>3</sup>

<sup>1</sup> กรมศิลปากร เอกสารกรอเฟอร์ค หน้า 30.

<sup>2</sup> องค์การคำตุรสุลา "ทูตฝรั่งเศสมายังกรุงรัตนโกสินทร์" ประชุมพงศาวดารเล่ม 34  
หน้า 263.

<sup>3</sup> กรมศิลปากร เอกสารของเฮนรี เบอร์น เล่ม 1 หน้า 210 - 211.

จากข้อเสนอแนะแสดงให้เห็นว่าอังกฤษยังไม่ละเว้นที่จะก้าวกาย  
 เรืองภายในของไทย เพราะไทรบุรี กลันตันและตรังกานู เป็นหัวเมืองประเทศราชของไทย  
 โดยถูกต้อง การแก้ปัญหาจึงเป็นเรื่องของไทยและเจ้าหัวเมืองประเทศราชเหล่านั้นกระทาง  
 กระเบื้องขึ้น ไทยก็ต้องส่งกองทัพไปปราบ ไม่ใช่ไปบุกรุกอย่างที่อังกฤษเข้าใจ ค่ายเพน  
 พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงไม่ทรงยินยอมตามข้อเสนอของเบอร์นี เมื่อเบอร์นี  
 เห็นว่าไทยไม่ยอมตกลงตามข้อเสนอของเขาแล้ว จึงโคลงข้อเสนอลงเหลือแต่เพียง เมืองไทย  
 ไม่ไปขัดขวางการค้าขาย ณ เมืองกลันตัน ตรังกานู ให้ลูกค้าพวกอังกฤษได้ไปมาค้าขายโดย  
 คล่องสะดวกขวางหน้าเหมือนแต่ก่อน อังกฤษก็จะไม่ไปรบกวนเมืองกลันตัน ตรังกานู ค่ายการสิ่งใจ  
 และอังกฤษยังได้สัญญาว่า จะจัดการให้พระยาไพร่คนเก่าไปอยู่ทอนไม้ให้อยู่ที่เประ สลึงอ พมา  
 ถ้าอังกฤษไม่ให้พระยาไพร่ไปอยู่ทอนตามสัญญา ให้ไทยเรียกภาษีที่เมืองไทรบุรี เหมือนแต่ก่อน

จากข้อตกลงดังกล่าวนี้ มีข้อสงสัยเกิดขึ้นบางประการ คืออังกฤษ  
 พยายามที่จะขัดขวางไทยไม่ให้ขึ้นอำนาจและขยายอาณาเขตลงไปทางรัฐบลูมบูร์ก แม้จะไม่

สามารถเรียกร้องให้ไทยขึ้นอำนาจให้แก่อุสสุตานปะแวงรันได้ แต่อังกฤษสามารถเจรจาทำสัญญา  
 ทางการค้ากับไทยได้สำเร็จ ทำให้เหตุการณ์ระหว่างไทยกับอังกฤษราบรื่นมากระยะหนึ่ง จนกระทั่ง  
 ตอนปลายรัชกาลที่ 3 อังกฤษไคส่ง เซอร์เจมส์บรุค เขามาขอแก้สัญญาเบอร์นี แต่ทางฝ่าย  
 ไทยไม่ยอมซึ่งทำให้อังกฤษไม่พอใจมากและได้แสดงท่าทีแข็งกร้าวต่อไทยยิ่งขึ้น พอที่ไทยเปลี่ยน  
 รัชกาลสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวขึ้นครองราชย์ อังกฤษจึงไคส่งเซอร์จอห์นเบาวริง เป็น  
 หูกเข้ามาใหม่ในปี พ.ศ. 2398 ไทยตกลงยอมแก้สัญญาเบอร์นี และได้มีการทำสัญญานับใหม่ขึ้น  
 สัญญานับนี้ไทยต้องเสียเปรียบอังกฤษหลายประการ เช่น ต้องยอมให้อังกฤษมีสิทธิสภาพนอก  
 อาณาเขตในดินแดนไทย (คือการที่ยอมให้คนอังกฤษและคนในบังคับอังกฤษขึ้นศาลกงสุลแทน  
 ศาลไทย) และไทยจะเก็บภาษีสินค้าขาออกเกินร้อยละสามไม่ได้ เป็นต้น<sup>2</sup> แต่ถึงแม้จะเสียเปรียบ

<sup>1</sup> หอสมุดวชิรญาณ จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 จ.ศ. 1188 (พ.ศ. 2369) เลขที่ 6/ข  
 หนังสือพระราชไมตรีกรุงสยามกับกรุงอังกฤษ ปีจอ อัฐศก จ.ศ. 1188.

<sup>2</sup> โภาส เสวีกุล พระนิพนธ์การปฏิรูป หน้า 158.

หลายประการ ไทยก็ต้องยินยอมทำสัญญา เพื่อที่จะรักษาเอกราชของชาติ และความสงบเรียบร้อยของประเทศไว้<sup>1</sup>

จากสัมพันธภาพกับอังกฤษ ที่ไต่กลาวมาโดยย่อนี้ พอจะสรุปให้เห็นข้อเท็จจริงได้หลายประการ คือ

1) การที่ประเทศไทยยังไม่สามารถจัดระบบบริหารราชการแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพพอที่จะควบคุมดินแดนของประเทศให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้ โดยเฉพาะส่วนที่เป็นหัวเมืองประเทศราช ย่อมก่อให้เกิดปัญหาทางการเมือง ซึ่งอาจนำไปสู่ข้อพิพาทระหว่างประเทศที่อาจจะเป็นอันตรายต่ออำนาจอธิปไตยของไทยได้

2) อังกฤษได้แสดงท่าทีที่จะขยายอาณานิคมให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เช่น ปกกันไทยมิให้ลงล่างไปทางแหลมมลายู และในที่สุดอังกฤษก็สามารถเข้าครอบครองรัฐมลายูทั้งหมดไว้ได้ทั้งประสงค์ และเป็นการไม่แน่ใจว่าอังกฤษจะไม่ขยายอาณาเขตเข้ามาในประเทศไทยบางตามีโอกาส

3) เมื่ออังกฤษได้ครอบครองพม่าและมลายูแล้ว ก็ได้จัดการพัฒนาดินแดนเหล่านั้นให้ก้าวหน้าไปกว่าเดิมเป็นอันมาก นานไปขอแตกต่างระหว่างอารยธรรมของไทยกับดินแดนใกล้เคียงจะเห็นได้ชัดเจน

#### 1.1.2 ฝรั่งเศส

ฝรั่งเศสเป็นประเทศมหาอำนาจตะวันตกที่มาก่อกรรมทำชั่วใหญ่ให้กับประเทศไทยมากที่สุด และมีปัญหาขัดแย้งกันทางการเมืองมากที่สุด เพราะฝรั่งเศสมาไถ่ญวนเป็นอาณานิคมของตน จึงทำให้มีพรมแดนติดต่อกับหัวเมืองประเทศราชของไทยทางด่านเขมรและลาว ฝรั่งเศสเริ่มทะนุถุ่ความประเทศไทยโดยเคลื่อนกำลังเข้าสู่ประเทศเขมร ซึ่งเป็นหัวเมืองประเทศราชของไทย และบังคับให้เจ้านโรคนกษัตริย์เขมรทำสัญญายินยอมเป็นเมืองขึ้นของฝรั่งเศส และแจ้งมาให้ไทยทราบว่าเขมรเคยเป็นเมืองขึ้นของญวนมาก่อน เมื่อฝรั่งเศสไถ่ญวนไว้ในอำนาจแล้วก็ถือว่าเขมรเป็นของฝรั่งเศสด้วย ประเทศไทยไม่สามารถ

<sup>1</sup> ก. หน้า 159.

จะชักชวนได้ จึงต้องยอมให้ฝรั่งเศสเข้าครอบครองเขมรไปในมี พ.ศ. 2446<sup>1</sup> จากนั้นฝรั่งเศสได้ใช้เล่ห์เพทุบายและความได้เปรียบทางกำลังอาวุธ บังคับให้ไทยทำสัญญายกเลิกดินแดนต่าง ๆ ให้ฝรั่งเศส แม้ว่าไทยจะยอมเสียเปรียบทุกประการเป็นลำดับมา แต่ฝรั่งเศสก็ยังตั้งหน้ากอบโกยเอาดินแดนของไทยต่อไป ทั้งนี้เพราะฝรั่งเศสได้ถูกขับไล่ออกจากอินเดียและพม่า จึงพยายามยึดดินแดนในแหลมอินโดจีนชดเชยแทนเสียไป<sup>2</sup>

ประกอบกับขณะนั้นประเทศไทยยังไม่มีระบบการปกครองที่ระเบียบแบบแผนให้รัดกุมพอที่จะสอดส่องดูแลรักษาอาณาเขตอย่างมีประสิทธิภาพได้ เป็นต้นว่าไม่มีการกำหนดเขตแดนเอาไว้ให้แน่นอน ทั้งอาณาเขตส่วนที่เป็นประเทศไทยโดยแท้จริงและส่วนที่เป็นหัวเมืองประเทศราช การควบคุมหัวเมืองประเทศราชก็ทำอย่างหละหลวม จึงเป็นโอกาสให้ฝรั่งเศสสามารถปลุกปั่นประชาชนตามหัวเมืองชายแดนเหล่านั้นให้กระด้างกระเดื่องต่อรัฐบาลไทย แล้วตนเองก็เข้ายึดครอง เพราะประชาชนเหล่านั้นไม่อยู่ในสภาพที่จะต่อต้านฝรั่งเศสได้<sup>3</sup> และประเทศไทยเองก็ไม่อยู่ในสภาพที่จะต่อต้านฝรั่งเศสได้เช่นกัน จะหันไปพึ่งมหาอำนาจอื่นที่มีผลประโยชน์อยู่ในเมืองไทยมาก เช่นอังกฤษ ก็ไม่อาจจะพึ่งพาอะไรได้ เพราะมหาอำนาจยอมแบ่งสรรปันส่วนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน และไม่อยากจะกระทบกระทั่งกันเอง อย่างเช่นกรณีวิกฤตการณ์ ร.ศ. 112 เมื่อฝรั่งเศสส่งเรือรบมาปิดปากอ่าวไทย และยื่นข้อเรียกร้องต่าง ๆ ต่อรัฐบาลไทยนั้น ทางอังกฤษได้แจ้งแก่ไทยว่า ฝรั่งเศสนั้นเขาไม่เพียงแต่ประสงค์ดินแดนแคว้นหลวงพระบางเท่านั้น เขายังมีความทะเยอทะยานอยากที่จะไต่อะไร ๆ พิเศษออกไปอีก รัฐบาลไทยไม่รับทัศนคติยินยอมตามคำขาดทั้ง 6 ข้อของเขาโดยปราศจากเงื่อนไข ก็จะเท่ากับเปิดโอกาสให้ฝรั่งเศสหาเหตุเพิ่มเติมข้อเรียกร้องไปอีกเรื่อย ๆ

<sup>1</sup> เจ้าพระยาทิพากรวงศ์ พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 4 เล่ม 2 หน้า 46.

<sup>2</sup> สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 5 หน้า 325.

<sup>3</sup> จักรกฤษณ์ นรนิติติกุลการ ล.ก. หน้า 56.

รัฐบาลไทยจึงเห็นชอบตามคำแนะนำของอังกฤษ ขอมตอบขอเรียกร้องของฝรั่งเศสโดยไม่มีเงื่อนไข<sup>1</sup> เพราะถ้า ราชบัณฑิตฝรั่งเศสต้องการใช้กำลังบังคับกับเราจนได้ การเสียดินแดนครั้งนี้พระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ทรงรับสั่งเป็นเชิงปรารภว่า การเสียดินแดนแต่เพียงเล็กน้อยตามชายพระราชอาณาจักร ซึ่งเราเองก็ทะนุบำรุงรักษาให้เจริญเต็มที่ไมไ่ไหน ก็เปรียบเหมือนกับเสียปลายนิ้วของเราไป ยังไ่ไกลอยู่ รักษาหัวใจกับตัวไว้ให้ดีกว่ากัน<sup>2</sup>

ในที่สุดเราต้องตัดสินใจของเรา ก็หัวเมืองประเทศราชกัมพูชาและลาวให้ฝรั่งเศสไปหมดสิ้น เมื่อฝรั่งเศสเข้าครอบครองดินแดนเหล่านั้นแล้ว ก็ได้จัดระเบียบการปกครองขึ้นใหม่แบบตะวันตก ฉะนั้นถ้าหากไทยไม่รีบจัดการแก้ไขปรับปรุงการปกครองให้ดีขึ้น ความอ่อนแอและความล่าช้าของประเทศจะต้องปรากฏแก่ประชาชนคนไทยในเวลาไม่ช้านานนัก ซึ่งจะเป็นโอกาสของศัตรูที่จะเข้ามารุกรานได้อีกทางหนึ่ง และคราวนี้แม่แต่ "หัวใจกับตัว" ก็อาจจะรักษาเอาไว้ไม่ได้

## 1.2 มลเหตุภายใน

มูลเหตุอันสำคัญที่ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำริให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินนั้น นอกจากปัญหาและความกดดันต่าง ๆ ที่มาจากภายนอกดังกล่าวแล้ว ยังมีปัญหาภายในที่สำคัญอยู่อีกหลายประการ การแก้ปัญหภายในด้วยการปฏิรูปการปกครองบ้านเมืองให้ ย่อมเท่ากับเป็นการแก้ไขและบรรเทาปัญหาจากต่างประเทศไปด้วย ปัญหาภายในประเทศอันเป็นมูลเหตุให้เกิดการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 5 พอจะแบ่งได้เป็น 2 ประการสำคัญ คือปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าทางการปกครองประการหนึ่ง กับปัญหาเกี่ยวกับความไม่เป็นเอกภาพของชาติอีกประการหนึ่ง

ปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าทางการปกครอง เป็นปัญหาที่สำคัญที่สุด เพราะการปกครองเป็นหัวใจสำคัญที่มีความสัมพันธ์กับปัญหาอื่น ๆ ทั้งสิ้น

<sup>1</sup> ขจร สุขพานิช "วิกฤตการณ์ ร.ศ. 112" ข้อมูลประวัติศาสตร์บางกอก หน้า 335.

<sup>2</sup> ก. หน้า 340.

ระบบการปกครองบ้านเมืองที่ใช้อยู่ในสมัยรัชการที่ 5 เมื่อก่อนจะมีการปฏิรูปการปกครองนั้น เป็นระบบการปกครองที่ใช้กันมาตั้งแต่สมัยพระบรมไตรโลกนาถแห่งกรุงศรีอยุธยา ถึงจะแก้ไขบ้างในบางสมัยก็เป็นแต่แก้พลความตัวหลักวิธียังคงอยู่ แต่เมื่อมาถึงสมัยรัชกาลที่ 5 บ้านเมืองได้เจริญขึ้นกว่าแต่ก่อนหลายเท่า การปกครองอย่างเก่าก็ยิ่งไม่เหมาะสมกับความต้องการของบ้านเมืองมากขึ้นทุกที<sup>1</sup> เพราะเหตุว่าการปกครองบ้านเมืองของเราแต่ก่อนซึ่งได้จัดแบ่งเสนาบคือออกเป็น 6 ตำแหน่ง ยกเป็นนัครมหาเสนาบดี 2 ตำแหน่ง คือ สมุหนายก ได้นั่งกับการฝ่ายพลเรือน กับสมุหกลาโหมได้นั่งกับการฝ่ายทหาร แต่ในระยะหลัง เหตุการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไปตามลำดับ งานแต่ละกรมกาวกายกันมาก บางกรมก็งานจนจนทำไม่ไหว บางกรมก็ไม่มีงานอะไรจะทำ บางกรมมีผลประโยชน์มากจน บางกรมไม่มีผลประโยชน์อันใด ราชการในกรมมหาดไทย กรมกลาโหม มีทั้งที่จะหนุนบ้านเมือง และการเก็บส่วยเก็บบรรณาการ รวมทั้งการที่จะระงับคดีความต่าง ๆ ถ้าจะเทียบตำแหน่งสมุหนายก สมุหกลาโหมในเวลานั้นกับตำแหน่งเสนาบดีที่มีอยู่ในประเทศทั้งปวง ก็คงนับว่าเป็นเสนาบดีกวรวบ้านเมือง วาการยุติธรรม วาการทหาร วาการคลัง วาการกรมท่า เมื่อคนคนเดียวต้องรับผิดชอบเป็นเสนาบดีถึง 4 - 5 ตำแหน่ง และเพราะการที่ไม่สม่ำเสมอ ทั้งกระบวนราชการและผลประโยชน์เช่นนี้ ราชการต่าง ๆ จึงได้คงค้างสะสม<sup>2</sup>

เมื่อการบริหารราชการส่วนกลางอันเป็นหัวใจสำคัญในการบริหารประเทศ มีแต่ความสับสนยุ่งเหยิงและกาวกายกันเช่นนี้ จึงไม่มีทางที่จะบริหารบ้านเมืองให้เจริญก้าวหน้าไปได้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะแก้ไขธรรมเนียม

<sup>1</sup> สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทววงศ์วโรปการ "ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ" ประวัติศาสตร์และการเมือง, หน้า 12.

<sup>2</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว "พระราชดำรัสทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน" ประวัติศาสตร์และการเมือง หน้า 126.

<sup>3</sup> อ. หน้า 134.

การปกครองให้เหมาะสมแก่กาลเวลา เพื่อให้เป็นทางที่จะนำความเจริญมาสู่บ้านเมืองได้ ด้วยเหตุนี้พระองค์จึงได้โปรดให้แบ่งส่วนราชการเสียใหม่เป็น 12 ส่วน คือ กรมมหาดไทย กรมกลาโหม กรมท่า กรมวัง กรมเมือง กรมนา กรมพระคลัง กรมยุติธรรม กรมยุดินนาธิการ กรมธรรมการ กรมโยธาธิการ และกรมมรุธาธิการ<sup>1</sup> ทั้งนี้เพราะทรงมีพระราชประสงค์ที่จะจัดสร้างงานแต่ละแขนงให้อยู่เป็นส่วนสักในกระทรวงเดียวกัน เพื่อหลีกเลี่ยงความยุ่งยากและความสับสนในการปฏิบัติงานเช่นสมัยก่อน แต่ในการจัดแบ่งส่วนราชการออกเป็นกระทรวงต่าง ๆ ครั้งนี้ ยังไม่เป็นการจัดที่สมเหตุสมผลตามความมุ่งหมายทีเดียว โดยเฉพาะในกรณีกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงกลาโหม ยังคงมีหน้าที่เช่นเดิม แต่ในทางปฏิบัติกระทรวงมหาดไทยได้รับมอบหมายให้เริ่มวางแผนงานทางด้านการปกครอง แต่เพียงกระทรวงเดียว เพราะสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชประสงค์ที่จะให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับผิดชอบบังคับบัญชาและปกครองหัวเมืองทั้งหมดของประเทศต่อไป

สำหรับการปกครองหัวเมืองนั้น ตั้งแต่สมัยโบราณมาได้แบ่งหัวเมืองที่เป็นดินแดนของไทยโดยแท้จริงออกเป็น 2 ส่วน คือหัวเมืองชั้นในและหัวเมืองชั้นนอก

หัวเมืองชั้นในเป็นเมืองที่อยู่รอบ ๆ เมืองหลวงแต่เดิมนี้ ถือเกณฑ์ว่าต้องอยู่ในระยะที่ติดต่อกับเมืองหลวงได้ภายใน 2 วัน กำหนดให้เป็นเมืองชั้นจ้าว มีผู้รั้งกับกรมการเป็นทั้งงานปกครอง ขึ้นอยู่ในอำนาจของเจ้ากระทรวงต่าง ๆ ในเมืองหลวง<sup>2</sup>

หัวเมืองชั้นนอกหรือที่เรียกว่าเมืองพระยามหานครนั้น เป็นเมืองที่อยู่ห่างไกลออกไปจัดเป็นหัวเมืองชั้นตรี ชั้นโท ชั้นเอก โดยลำดับกันตามขนาดและความสำคัญของเมือง เมืองพระยามหานครเมืองหนึ่ง ๆ รวมเมืองเล็ก ๆ ไว้หลายเมืองอีกระดับหนึ่งทำนองเดียวกันในเขตเมืองหลวง พระเจ้าอยู่หัวจะแต่งตั้งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ไปเป็นผู้ว่าราชการเมือง มีอำนาจสิทธิขาดในการบังคับบัญชาอย่างเป็นผู้ทางพระองค์ทุกอย่าง<sup>3</sup> ในสมัยก่อน

<sup>1</sup> ฎ. หน้า 166.

<sup>2</sup> สมเด็จพระมหาจักรพรรดิราชานุภาพ "ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ" ประวัติศาสตร์และการเมือง หน้า 12.

<sup>3</sup> ฎ.

เมืองพระยามหานคร จึงมีความสำคัญในการควบคุมกำลังทหารและรัฐธนะ ช่วยแก้แค้นตามภาคต่าง ๆ<sup>1</sup>

เมื่อก่อนการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในรัชกาลที่ 5 หัวเมืองทั้งหมด อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของเสนาบดีถึง 3 กระทรวง คือหัวเมืองฝ่ายเหนือขึ้นอยู่กับสมุหนายก หัวเมืองฝ่ายใต้ขึ้นอยู่กับสมุหพระกลาโหม และหัวเมืองชายทะเลบริเวณอ่าวไทยขึ้นอยู่กับกรมทหาร

ในการปกครองหัวเมืองเหล่านี้ รัฐบาลกลางได้บัญญัติระเบียบวิธีการปกครองหัวเมือง ไว้ในพระราชกำหนดกฎหมายต่าง ๆ เพื่อที่จะควบคุมบรรดาเจ้าเมืองทั้งหลาย ให้ปกครองบ้านเมืองด้วยความยุติธรรมและความประสงค์ของส่วนกลางเท่านั้น และเนื่องจากความยากลำบากในการไปมาติดต่อกัน รัฐบาลกลางจึงได้กำหนดโทษของเจ้าเมืองไว้ อย่างหนักในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามระเบียบอย่างเคร่งครัด นับเป็นมาตรการในการควบคุมอย่างหนึ่ง ทั้งในทางบวกและลบ ทั้งนี้เพื่อความประสงค์จะให้เจ้าเมืองทั้งหลายปกครองประชาชนให้มีความ ผาสุกและต้องการให้เจ้าเมืองเหล่านั้นตระหนักถึงความผูกพันที่ตนมีต่อพระเจ้าอยู่หัวด้วย

ถึงแม้ว่าบทบัญญัติจะเขียนไว้อย่างดีเลิศเพียงใดก็ตาม ถ้าหากไม่มีการ ปฏิบัติตามแล้วบทบัญญัตินั้นก็ไม่มีความหมาย เพราะเป็นที่ทราบกันอยู่โดยทั่วไปแล้วว่า ในสมัย ก่อนการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในรัชกาลที่ 5 นั้น การปกครองของไทยมีลักษณะที่แท้จริงไม่เหมือนกัน ในทางทฤษฎี อำนาจเจ้าเมืองแม้จะกว้างขวางแต่ก็อยู่ภายใต้ขอบเขต ของกฎหมายที่รัฐบาลกลางบัญญัติขึ้น แต่ในทางความเป็นจริง เจ้าเมืองทั้งหลายไม่ต้องอยู่ ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลกลางมากนัก โดยเฉพาะหัวเมืองที่อยู่ทางไกลออกไป ความเป็น อิสระและอำนาจของเจ้าเมืองก็มีมากขึ้น เพราะเสนาบดีไม่อาจออกไปตรวจราชการได้เอง มีทองคำสิ่งของบังคับและแบบแผนลงออกไป เจ้าเมืองแต่ละคนจะเข้าใจคำสั่งต่างกันอย่างไร และใครจะทำการซึ่งสิ่งไปนั้นอย่างไร เสนาบดีอยู่ในกรุงเทพฯ ก็ยากที่จะรู้<sup>2</sup>

<sup>1</sup> ฎ. หน้า 22.

<sup>2</sup> ฎ. รายละเอียดได้จาก "พระราชกำหนดเกล้า" ในกฎหมายตราสามดวง เล่ม 5 หน้า 37 - 43.

<sup>2</sup> สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทวัญวิมลพร. จดหมายเหตุ หน้า 76.



เนื่องจากเจ้าเมืองมีอิสระในการปกครองมาก ฉะนั้นความผาสุกที่ประชาชนจะได้รับจึงอยู่ที่การปฏิบัติตัวของเจ้าเมืองแต่ละคน เมืองไหนเจ้าเมืองดีก็ไป เมืองไหนเจ้าเมืองไม่ดี ประชาชนก็จะได้รับความเดือดร้อน การที่จะรองทุกขมาขึ้นพระเจ้ายิ่งทำได้ยาก ประชาชนจึงอยู่ด้วยความหวาดหวั่น เพราะรัฐบาลกลางให้ความร่มเย็นเป็นสุขแก่เขาไม่เพียงพอ

จากปัญหาความล่าช้าทางการปกครองนี้ ได้ส่งผลถึงปัญหาประการที่ 2 คือ "ความไม่เป็นเอกภาพของชาติ" ดังได้กล่าวมาแล้วว่า การบริหารราชการในส่วนกลางซึ่งเป็นหัวใจของการปกครองประเทศนั้นขาดประสิทธิภาพ เพราะแต่ละกระทรวงต้องมีการระดมทุนในการรับผิดชอบมาก ผลงานของแต่ละกระทรวงจึงไม่อาจก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชนได้อย่างแท้จริง กรมมหาดไทย กรมกลาโหม และกรมท่า ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการควบคุมหัวเมืองในส่วนภูมิภาค ก็ไม่อาจทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากงานในส่วนกลางก็มากมายจนล้นมืออยู่แล้ว ประกอบกับการคมนาคมไม่สะดวก เป็นการเพิ่มความยากลำบากในการตรวจตราและควบคุมการปฏิบัติงานของข้าราชการในส่วนภูมิภาคมากขึ้น เจ้าเมืองแต่ละคนจึงสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีอิสระ ทำให้ความเป็นเอกภาพของชาติตั้งอยู่บนรากฐานอันคลอนแคลน เพราะเจ้าเมืองโดยเฉพาะเมืองใหญ่ ๆ ที่อยู่ห่างไกลมักจะยอมรับนับถืออำนาจของพระมหากษัตริย์แต่เพียงผิวเผิน เมื่อมีโอกาสเจ้าเมืองเหล่านั้นก็จะขอขอบรัฐบาลกลางทันทีดังได้ปรากฏขึ้นในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนปลาย

จากเหตุผลที่กล่าวมานี้ แสดงให้เห็นว่าพระมหากษัตริย์ไทยในสมัยโบราณไม่สามารถที่จะรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางได้อย่างแท้จริง แม้ว่าโดยทางทฤษฎีการปกครองแบบเอกราชของไทยเป็นการรวมอำนาจอยู่ที่ส่วนกลางก็ตาม เพราะฉะนั้นความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในทางทฤษฎี แต่ชนความขัดแย้งกันเอาไว้ในทางปฏิบัติจึงเป็นจุดอ่อนที่สำคัญในระบบการปกครองแบบเอกราชของไทย

ส่วนการปกครองหัวเมืองประเทศราชนั้น นอกจากเมืองประเทศราช

แต่ละเมืองจะมีพลเมืองเป็นขนาดาชาติดังภาษาไปจากคนไทย อันยากแก่การใช้เชื้อชาติและวัฒนธรรมเป็นเครื่องเชื่อมโยงความผูกพันซึ่งกันและกันแล้ว ระบบการปกครองของไทยเอง และการควบคุมหัวเมืองประเทศราชอย่างหละหลวม กลับมีส่วนส่งเสริมให้มีการถือพวกถือเหล่า มีรัฐบาลไม่สามารถใช้อำนาจบริหารเข้าไปควบคุมบังคับบัญชาอย่างใกล้ชิดและมีประสิทธิภาพได้ ประชาชนในหัวเมืองประเทศราชก็มีความรู้สึกว่าตนเองเพียงแต่อยู่ใต้อำนาจของพระมหากษัตริย์ไทยเท่านั้น มิได้มีส่วนเป็นเจ้าของประเทศร่วมกับประชาชนชาวไทย ความผูกพันของหัวเมืองประเทศราชที่มีอยู่กับรัฐบาลไทยมีเพียงอย่างเดียว ก็อำนาจของรัฐบาลกลาง รัฐบาลไทยยังเข้มแข็ง ก็สามารถควบคุมหัวเมืองประเทศราชเหล่านั้นไว้ได้ รัฐบาลไทยอ่อนแอลงเมื่อใด หัวเมืองประเทศราชก็จะหาทางปลดแอกตัวเองให้พ้นจากอำนาจของไทยทันที เพราะประชาชนในประเทศเหล่านั้นต้องการอยู่อย่างมีอิสระภาพ มากกว่าที่จะมาเป็นส่วนประกอบของประเทศไทย เพื่อส่งเสริมบารมีของพระมหากษัตริย์ไทย ดังนั้นหัวเมืองประเทศราชจึงพยายามอยู่ทุกโอกาสที่จะหาประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติของตนเอง โดยมิได้คำนึงถึงผลประโยชน์ของชาติไทยที่ตนขึ้นอยู่กับ และเจ้าประเทศราชก็มีความปรารถนาที่จะต่อต้านต่อประเทศชาติของเขา ซึ่งเขาเองมีอำนาจในการปกครองและต้องรับผิดชอบมากกว่าที่จะขอสละต่อประเทศไทย

ปัญหาเกี่ยวกับหัวเมืองประเทศราชนี้เห็นได้ง่าย และตราบไคที่ไทยยังคงมีระบบการปกครองแบบเก่าอยู่ ความยุ่งยากที่เคยมีมาแล้วก็จะมีต่อไปอีก และคราวนี้อาจจะเสียหัวเมืองประเทศราชไปอย่างถาวรก็ได้ ในเมื่อผู้เขามาหาทายยังกินแดนเหล่านั้นเป็นประเทศที่มีความเจริญในทางวิชาการ การปกครอง และมีอำนาจทางทหารที่เข้มแข็งเกินกว่าที่ไทยจะต้านทานไว้ได้

นอกจากความล่าช้าทางการปกครองยังส่งผลไปถึง "ความอ่อนแอทางเศรษฐกิจ" ด้วย เพราะในส่วนที่เกี่ยวกับรายได้ของแผ่นดิน รัฐบาลไม่สามารถเป็นผู้ดำเนินการเองได้ ปล่อยให้เอกชนที่เรียกว่าเจ้าภาษีนายอากรรับประมูลไปจัดเก็บ ทำให้-

ราษฎรได้รับความเดือดร้อนมาก เนื่องจากถูกกดขี่ข่มเหงกดขี่ต่าง ๆ ถึงแม้จะมีการฟ้องร้องกันราษฎรก็ไม่เคยชนะความ จนในที่สุดเมื่อจะร้องทุกข์ ยอมทนเสียภาษีให้กับเจ้าภาษีนายอากร ภาษีไม่ทรงทราบก็ทรงหาพระทัยว่าราษฎรเป็นสุขแล้ว นอกจากนั้นในด้านการปกครอง พวกเจ้าภาษีนายอากรก็เรื่องแย่งชิงผลประโยชน์กัน เกิดมีพวกสมาคมลับ อังยี่ ก่อความสงบทั้งในพระนคร และต่างจังหวัด ทำให้เป็นการที่รัฐบาลจะต้องดำเนินการปราบปราม<sup>1</sup>

เนื่องจากการเก็บภาษีอากรรัวไหลเช่นนั้น รายได้ของรัฐที่จะนำมาปรับปรุงประเทศ จึงไม่เพียงพอกับความจำเป็นและเมื่อสังคมเติบโตขึ้น ปัญหาต่าง ๆ ก็จะต้องเกิดมากขึ้นเป็นลำดับ มาตรฐานความเป็นอยู่ของประชาชนก็จะมีแต่เลวลงเท่านั้น

ปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาสำคัญที่พอจะชี้ให้เห็นถึงความบกพร่องของการจัดระบบการปกครองของประเทศไทยในสมัยก่อน และความเลวร้ายของหัวเมือง ซึ่งเกิดจากการขาดความเอาใจใส่ดูแลและทะนุบำรุงให้เจริญก้าวหน้า ปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาที่เมืองไทยประสบมานานแล้ว แต่เมื่ออารยธรรมตะวันตกได้เผยแพร่เข้ามาในประเทศ และวิธีวิ... กัดกันทั้งภายในและภายนอกประเทศเช่นนั้นแล้ว ถ้าหากเมืองไทยยังคงยึดมั่นอยู่กับระบบการปกครองและการบริหารประเทศแบบเดิมแล้ว ภัยอันตรายอันใหญ่หลวงก็จะเกิดขึ้นแก่ประเทศไทย จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่เมืองไทยจะต้องแก้ไขระบบและวิธีการปกครองภายในประเทศให้เร็วที่สุด และเป็นคราวโชคชะตของเมืองไทยที่พระมหากรุณาธิคุณนั้น คือพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีสายพระเนตรไกล ทั้งยังทรงมองเห็นถึงปัญหาอันเป็น "จุดอ่อน" ที่จะก่อให้เกิดอันตรายแก่ชาติบ้านเมือง และได้ทรงกำหนดพระบรมราโชบายเพื่อแก้ปัญหานั้นไว้อย่างทันที่ ทั้งพระราชหัตถเลขาที่ทรงมีไปถึงกรมมหาดวังราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้ทรงแถลงในที่ประชุมข้าหลวงเทศาภิบาลครั้งแรก เมื่อ พ.ศ. 2438 ซึ่งมีข้อความตอนหนึ่งว่า

<sup>1</sup> สมสวาท ชวนไชยสิทธิ์ การปฏิรูปการภาษีอากรในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว หน้า 118.

"เขตแดนเราแตกก่อนยอมติดต่อกันอยู่กับประเทศซึ่งมีธรรมเนียมบ้านเมือง และมีกำลังกลายคลึงกันโดยรอบ แต่บัดนี้ฝ่ายตะวันตกโอบขึ้นไปเหนือ เมืองเหลา-  
นั้นตกเป็นของอังกฤษ ข้างฝ่ายตะวันออกโอบขึ้นไปเหนือ เมืองเหลานั้นตกเป็น  
ของฝรั่งเศส เมืองเรากำลังอยู่ท่ามกลางประเทศซึ่งมีการปกครองอย่างกวดขัน  
และมีกำลังมากกว่าเราของเดิมโดยรอบ ย่อมมีการเกี่ยวของที่ปลายเขตแดน  
อยู่เสมอ ไม่เป็นทางคนทางอยู่ใดเหมือนอย่างแต่ก่อน การที่จะรักษามิให้  
อันตรายทั้งภายในและภายนอกได้ มี 3 ประการ คือ พกจากกันในทางไมตรี  
อย่างหนึ่ง มีกำลังพอที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองอย่างหนึ่ง การ  
ปกครองให้เสมอกันอย่างหนึ่ง ถ้าจะรักษาโดยทางไมตรีไม่กำลังพอที่จะรักษา  
ความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองได้ การเจรจาโดยทางพระราชไมตรีก็จะไม่  
สำเร็จไม่ใคร่เสมอ ถ้าไม่จัดการปกครองให้เรียบร้อย ทุนจึงจะเป็นสิ่งให้  
กำลังพอรักษาความสงบเรียบร้อยได้นั้นก็จะไม่พบ การซึ่งจะให้กำลังบริบูรณ์ได้  
ต้องอาศัยความปกครองให้ราษฎรพามาพากันโดยสะดวก ได้รับผลประโยชน์อันเกิด  
ขึ้นจากแผ่นดิน ซึ่งจะได้นำมาเสียภาษีอากร จึงจะเป็นกำลังของบ้านเมืองได้..."<sup>1</sup>

แต่ระบบการปกครองแบบเก่าของไทยไม่อาจจะบริหารประเทศให้เป็น  
ไปตามพระราชดำรินี้ได้ ด้วยเหตุนี้พระองค์จึงทรงดำริตั้งขึ้นพระทัยปฏิรูปการปกครองอย่าง  
"พลิกแผ่นดิน" เพื่อวางรากฐานระบบบริหารราชการแผ่นดินเสียใหม่ ให้ทันสมัย เพื่อจะได้  
บริหารราชการของชาติบ้านเมืองให้มีความเจริญก้าวหน้าสืบไป

<sup>1</sup> กระทรวงมหาดไทย "สำเนาพระราชหัตถเลขาใน ระบอบการปกครอง จักรพรรดิจุลจอมเกล้า  
เจ้าอยู่หัว ที่ 143/454 ลงวันที่ 18 มกราคม ร.ศ. 114 ถึงกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ"

เอกสารเนื่องในงานฉลองวันพระจักรพรรดิรอบ 60 ปีบริบูรณ์ของกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2435-

## 2. นโยบายการบริหารปกครองแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 5

### 2.1 แนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นระยะเวลาที่เมืองไทยเราได้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ทางสังคม และทางการเมืองปกครองครั้งยิ่งใหญ่ เพราะขณะนั้นอิทธิพลตะวันตกกำลังเผยแพร่เข้ามาในประเทศไทยอย่างเต็มที่ รัฐบาลจึงถูกกดดันทั้งภายในและภายนอกประเทศ เพื่อให้เปลี่ยนแปลงไปตามอารยธรรมตะวันตก พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้นทรงได้รับการศึกษาที่ทันสมัยของยุคนั้น พระองค์จึงทรงเข้าใจพระทัยถึงสถานการณ์ทางการเมืองของโลกในขณะนั้นเป็นอย่างดี และทรงมีพระราชดำริว่า เมืองไทยจะต้องเปลี่ยนแปลงเข้าหาอารยธรรมตะวันตก มิฉะนั้นบ้านเมืองจะอยู่ไม่รอด แต่พระองค์ก็ไม่สามารถจะทรงดำเนินการอะไรได้ เพราะขณะนั้นบ้านเมืองตกอยู่ในอำนาจอิทธิพลของขุนนางและเชื้อพระวงศ์มีแนวความคิดแบบเก่า ไม่ต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้น เพราะบุคคลและกลุ่มบุคคลเหล่านั้นมีอำนาจและตำแหน่งที่มั่นคงอยู่แล้ว จึงไม่ยากให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอะไรขึ้น เพราะจะทำให้สถานภาพของตนต้องเปลี่ยนไป

ครั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระชนมายุครบ 20 พรรษา ได้ทรงรับตำแหน่งบริหารบ้านเมืองด้วยพระองค์เองแล้ว ความเคลื่อนไหวทางการเมืองจึงได้เกิดขึ้น แต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงใช้วิธีการที่ละมุนละม่อมค่อยทำค่อยไป โดยทรงเริ่มรวมอำนาจกลับมาสู่พระมหากษัตริย์ก่อน ซึ่งพระองค์ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มคนหนุ่มที่มีหัวก้าวหน้ามาก ในกรณีนี้พระองค์ทรงดำเนินการหลายทางด้วยกัน เช่น การออกกฎหมายปฏิรูปขึ้นใน พ.ศ. 2416 เสนาบดีทุกกระทรวงจะต้องส่งรายได้แก่จ้ก ก็อยู่ส่งเข้าคลังโดยตรง การปรับปรุงระบบบริหารการคลังนี้เท่ากับเป็นการทำลายแหล่งอำนาจและรายได้ของขุนนางเก่าโดยเฉพาะสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์โดยตรง<sup>1</sup> นอกจากนี้การประกาศตั้งและตราพระราชบัญญัติ 2 ฉบับ คือพระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตต (ที่ปรึกษาาราชการแผ่นดิน) และพระราชบัญญัติปรีวิเคาน์ซิล

(ที่ปรึกษาในพระองค์) เมื่อปี พ.ศ. 2417 ก็เป็นความพยายามที่จะสร้างสถาบันทางการเมืองขึ้น เพื่อสนับสนุนการต่อสู้เพื่ออำนาจของ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเช่นกัน<sup>1</sup>

ในปี พ.ศ. 2417 นี้เอง ได้มีเหตุการณ์ร้ายแรงเกิดขึ้นหลายอย่าง ซึ่งเป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงความขัดแย้งระหว่างกลุ่มหัวก้าวหน้าที่ต้องการความเปลี่ยนแปลง ซึ่งมีพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเป็นผู้นำ กับกลุ่มหัวเก่าที่ต้องการรักษาสถานภาพเดิม ซึ่งมีสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ กับสมเด็จพระราชวังบวรวิไชยชาญเป็นผู้นำ เช่น กรณีพระยาอาหารบริรักษ์ เสนาบดีกรมนาซึ่งเป็นหลานและคนสนิทของสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ ขัดขืนไม่ยอมส่งภานีฝ่ายนาให้ต่อรัชฎาภิเศก จนถูกถอดจากตำแหน่งเสนาบดี<sup>2</sup> และเกิดไฟไหม้โรงแกล่นในพระบรมมหาราชวัง แต่ที่สำคัญคือ "วิกฤตการณ์วังหน้า" ซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากมีข่าวลือว่ามีผู้คิดจะปลงพระชนมกรรมพระราชวังบวรวิไชยชาญ ทำให้วังหน้าระดมพลเพื่อต่อสู้ และต่อมาได้เสด็จหนีไปประทับอยู่ที่สถานกงสุลอังกฤษ<sup>3</sup> เหตุการณ์นั้นทำให้ทรงสุลลังคฤศและกงสุลฝรั่งเศสถึงกับเรียกเอาเรือรบเข้ามายังเมืองไทย โดยอ้างว่าเพื่อรักษาความปลอดภัยและผลประโยชน์ให้แก่คนในบังคับของเขา และฉวยโอกาสเข้าแทรกแซงทางการเมืองต่อประเทศไทย<sup>4</sup> แต่เหตุการณ์ร้ายแรงก็สงบลงได้ เพราะทุกฝ่ายคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติมากกว่าผลประโยชน์ของกลุ่มตน หลังจากนั้นวังนาก็ถูกลบอำนาจเรื่อยมาจนกระทั่งถึงกบฏในปี พ.ศ. 2428 ตำแหน่งวังหน้าจึงถูกยกเลิกไป<sup>5</sup> นอกจากนั้นการที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตั้งสถาบันทางการเมือง เช่น สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินและสภาที่ปรึกษาราชการในพระองค์ ก็ได้เกิดอิทธิพลจากกลุ่ม

<sup>1</sup> ก.

<sup>2</sup> วัชรวิ สุทธิสงคราม "สมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์" เล่ม 1 หน้า 524.

<sup>3</sup> ก. หน้า 531.

<sup>4</sup> ก.

<sup>5</sup> ก. หน้า 656.

ที่เคยมีอำนาจมาแตกกองหลายประการ แม่แต่สมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ และ  
เจ้าพระยาสุริยวงศ์ไว้วาง (บุตรชายของสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์) เองก็  
ไม่ยอมรับเป็นที่ปรึกษาราชการในพระองค์ โดยอ้างเหตุผลว่าไม่อาจได้นำพินัยสัญญาได้เป็น  
ครั้งที่สอง และไม่อาจรับคำสาบานเหมือนคนทั้งปวงได้ จึงเห็นได้ว่าในช่วงเวลาระหว่าง  
ปี พ.ศ. 2416 ถึง พ.ศ. 2425 ซึ่งเป็นที่สมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ถึงแก  
อสัญกรรม นับได้ว่าเป็นระยะเวลาแห่งการต่อสู้ทางการเมืองเพื่อรวมอำนาจมายังสถาบัน  
กษัตริย์ พระราชอำนาจและความเป็นผู้นำของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว  
นับว่ามั่นคงแน่นอนในปี พ.ศ. 2428 ซึ่งเป็นปีที่สมเด็จพระราชวังบวรวิไชยชาญถึงทิวงคต<sup>2</sup>

ความจริงในเรื่องนี้ได้ปรากฏออกมาในพระราชดำรัสของพระบาท-  
สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงตอบเจ้านายและข้าราชการที่กราบบังคมทูลความเห็น  
จัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน ร.ศ. 103 ซึ่งมีความตอนหนึ่งว่า

"เวลาเราได้เป็นเจ้าแผ่นดินขึ้นก็เป็นเวลาเคราะห์ร้ายที่ตัวเราเป็นเด็ก  
เป็นโอกาสยิ่งใหญ่ที่จะถอนอำนาจเจ้าแผ่นดินไต่หมัก เหมือนวาทที่ปล่อยจนหมด  
สายป่านไม่มีเหลือเลย ยิ่งเหลือเท่าไรที่เราจะทำอยู่เพียงจะชั่งกำลังตัวว่า เมื่อ  
เราเป็นเด็กอยู่มีกำลังเพียงเท่านั้น จะรั้งวาทนั้นไว้ไม่หกล้ม ถ้าจะปล่อยให้วาท  
หลุดลอยเสีย แต่เป็นเคราะห์บุญที่เราเป็นเด็กกำลังเกี้ยวเท่านั้น ได้อาศัยเอาป่าน  
พันหลักคอย ๆ สวเข้ามาจนไม่มีอันตรายหลุดลอยไปได้ แต่ก็ยังเป็นพนักงาน  
อย่างเกี้ยวที่จะสาวสายป่านให้สั้นเข้าทุกที สั้นเข้ามาทุกที เมื่อเหลือกำลังก็  
หย่อนไปเมื่อพอที่จะสาวก็สาวเข้ามาพันหลัก เมื่อใดใดไถ่การ เกาญนั้นจะเห็น  
ได้ว่าความยากลำบากของเราเป็นประการใด ภาณูที่ใดเห็นแตกการภายหลัง

<sup>1</sup> ๑. หน้า 510.

<sup>2</sup> เกษม ศิริสัมพันธ์ "แนวพระราชดำริทางการเมืองในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" ประวัติศาสตร์และการเมือง หน้า 196.

ก็จะเข้าใจว่าเราได้นั่งขี้เกียจดูใจเซอะมาเป็นเวลา 17 - 18 ปี ที่พญานี้  
ก็จะฟังเวลานักเห็นเป็นการเพ้อเจ้อ แต่ถกคิดถึงแตกอนแล้วก็เป็นการศึกษา  
ยากที่จะทำ ซึ่งเราถือว่าเรามีโคขี้เกียจอยู่ เปลาเลย..."<sup>1</sup>

อย่างไรก็ตามในฐานะที่ทรงเป็นผู้นำของกลุ่มคนรุ่นใหม่ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการเมือง  
หลายประการ ซึ่งจะเป็นรากฐานในการปฏิรูปครั้งใหญ่ในระยะหลัง เช่นการตั้งเขตนคร  
การตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้นแล้ว นอกจากนั้นยังมีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ๆ ได้แก่  
การโปรดให้เลิกประเพณีหมอบคลาน การเลิกระบบไพร่และระบบทาส การจัดการทหาร  
ตามแบบใหม่ เป็นต้น

แต่การเปลี่ยนแปลงเพื่อรับอิทธิพลตะวันตกที่เป็นอยู่นั้น ไม่สามารถ  
ทำให้ชาติอยู่รอดปลอดภัยได้ เพราะเป็นการเปลี่ยนแปลงแต่เพียงส่วนเล็ก ๆ น้อย ๆ มิได้  
เปลี่ยนแปลงในส่วนสำคัญอันเป็นแกนแห่งของปัญหาที่ทำให้ประเทศไทยต้องอ่อนแอและล่าช้า  
ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ด้วยเหตุนี้จึงมีกลุ่มเจ้านายและข้าราชการที่มีความคิด  
ก้าวหน้า ได้กราบบังคมทูลเสนอความเห็นในการจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน โดยได้  
ชี้ให้เห็นถึงภัยอันตรายซึ่งจะมาถึงประเทศไทยและทางซึ่งจะป้องกันอันตรายได้ ดังมีข้อความ  
ตอนหนึ่งว่า

"ภัยอันตรายที่จะมีมาถึงเราแต่ข้างนอกพระราชอาณาเขตแลมาจาก  
ประเทศที่มีอำนาจมากกว่าเรา คือสยาม มีประเทศหนึ่งประเทศใดในยุโรปเป็นต้น  
ใดฝ่ายละองค์ผู้พระบาทหลวงทราบแล้ววาทาติยุโรปชาติหนึ่งชาติใดจะทอง  
ประสงค์เมืองหนึ่งเมืองใดแล้ว ต้องมีทางที่เขาเรียกว่ายุทธวิธีที่จะเอาเมือง  
นั้น ๆ ได้... เมื่อชาติยุโรปใดทำแก่ชาติเล็กน้อยด้วยทางยุทธวิธีก็...

<sup>1</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 บ. 1, 4/4 พระราชดำรัสตอบความเห็นของผู้นิให้  
เปลี่ยนแปลงการปกครอง จ.ศ. 1247.



ชาติยุโรปอื่น ๆ ก็พลอยเห็นดี หาใดคิดที่จะช่วยชาติเล็กนอยไม่ เพราะว่าการ  
ที่ชาติใดจะไปช่วยนั้นเขาต้องมีประโยชน์อย่างหนึ่ง ถ้าเมื่อชาติใดไปข่มเหงเมือง  
เล็กนอย ประโยชน์ของเขาที่ใดจะพลอยเสียไปด้วยหนึ่ง..."<sup>1</sup>

เจ้านายและข้าราชการกลุ่มนี้ยังได้กราบบังคมทูลชี้ให้เห็นถึงอันตราย  
ที่จะมาจากอังกฤษและฝรั่งเศส ซึ่งมามีอาณาเขตอยู่ประชิดพรมแดนไทย และกำลังคุกคาม  
เมืองไทยอยู่ในขณะนี้ว่า การที่อังกฤษกับฝรั่งเศสจะแบ่งเขตแดนกรุงสยามให้เหลือพอ  
เป็นกำแพง ทั้งสองเมืองใดคิดและลงมือทำอยู่แล้ว อังกฤษยอมให้ฝรั่งเศสเอาเมืองเขมร  
แล้วอังกฤษเองก็คิดลงล่าเข้ามาเอาเขตแดนมลายูซึ่งเป็นทีให้ เห็นได้ว่าเรามีความ  
ริษยาซึ่งกันและกัน การที่แบ่งบ้านเมืองไทยให้เหลือแต่กำแพงนี้ เขาอาจที่จะทำได้ด้วยวิธีการ  
ต่าง ๆ และที่คิดหาทางแก้ไขของการอันนี้เพียงแต่จะรักษาทางพระราชไมตรีและจัดการ  
รักษามันเมืองอย่างเขมรนั้นไม่ได้ คงจะต้องร่อยหรอเข้าไปทุกที และได้กราบทูลว่า  
กรุงสยามยังมีการปกครองอย่างที่เป็นอยู่แล้ว ก็จะเป็นช่องทางอันดีให้ชาติหนึ่งชาติใดมา  
รบเอาเอาปกครองเอาควบคุมอย่างหนึ่งอย่างใดใด ถ้าคิดจะรักษากรุงสยามแล้วเป็นการ  
จำเป็นที่จะนั่งอยู่อย่างนั้นไม่ได้เลย<sup>2</sup>

เจ้านายและข้าราชการกลุ่มนี้ได้กราบบังคมทูลว่า การคิดป้องกัน  
อันตรายโดยทางที่มีความอ่อนหวานยอมอะลุ้มอะลวย โดยทางที่จะป้องกันด้วยกำลังทหาร  
หรือโดยถือสัญญาทางพระราชไมตรีกับประเทศมหาอำนาจนั้นผิด ไม่อาจจะป้องกันประเทศไว้  
ได้ ทางที่จะป้องกันอันตรายได้อย่างแท้จริงนั้นคงต้องดำเนินการดังนี้ คือ<sup>3</sup>

1. เปลี่ยนพระราชประเพณีการปกครองให้เป็นคอนสติติวชันแนล

โมนากี

<sup>1</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 บ. 1.4/1 เจ้านายและข้าราชการกราบบังคมทูล  
ความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงราชการการแผ่นดิน ร.ศ. 103.

<sup>2</sup> ก.

<sup>3</sup> ก.

2. ให้เสนาบดีและหัวหน้ากรมรับผิดชอบและมีอำนาจจัดการ  
ตัวเอง ไม่ต้องเป็นพระราชกฤษฎีกาไปทุกอย่าง

3. ปิดทางสินบนให้หมดทุกตัวอย่าง

4. ให้มนุษย์มีความสุจริตเสียเสมอกัน

5. เลิกธรรมเนียมแลกกฎหมายซึ่งเป็นอยู่ติธรรม เป็นที่ติเตียน

จากทางประเทศ

6. เปิดความคิดเห็นของราษฎรและข้าราชการให้เป็นไปใน

ความคิดเห็น

7. เลือกแลกข้าราชการตามกฎหมายที่แน่นอน

จากข้อเสนอทั้ง 7 ประการนี้จะเห็นได้ว่ากลุ่มผู้เสนอได้รับอิทธิพลใน  
แนวความคิดทางการเมืองแบบยุโรปมาก จึงต้องการให้เมืองไทยเปลี่ยนแปลงไปเป็นแบบยุโรป  
ด้วย เพราะมีความเชื่อว่าถ้าเราจัดการปกครองตามแบบยุโรปแล้ว จะทำให้ชาติบ้านเมืองอยู่  
รอดได้

เมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้รับคำกราบบังคมทูลของเจ้านาย  
และข้าราชการแล้ว ก็ทรงมีพระราชดำรัสตอบซึ่งมีความตอนหนึ่งว่า

"เราขอให้ท่านทั้งปวงเข้าใจว่า เราไม่เป็นพระเจ้าแผ่นดินซึ่งต้องบีบบังคับ  
ให้หันลงทางกลางเหมือนอย่างพระเจ้าแผ่นดินในยุโรปซึ่งมีมาในพงศาวดาร  
และเพราะความเห็นความรู้อย่างไรก็ได้เป็นเจ้าแผ่นดินมาถึง 18 ปี ได้พบได้เห็น  
แต่ได้เคยทุกครอนในการหนักการแรงการเผ็ดการร้อนของเมืองซึ่งมีอำนาจจะมา  
กตัญญูประการใด ทั้งไต่ถามข่าวคราวจากเมืองอื่น ๆ ซึ่งมีเมือง ๆ มิได้ขาด  
และการซึ่งเราได้ชวนช่วยทะเกียกตะกายอยู่ ในการที่จะเปลี่ยนแปลงมาแต่ก่อน  
จนมีเหตุบ่อย ๆ เป็นพยานของเราที่จะชี้ได้ว่า เราไม่ได้เป็นพระเจ้าแผ่นดินซึ่ง  
เหมือนอย่างกับต่างประเทศอยู่ในกลางกรอบ ที่จะพึงทรมานให้สิ้นทิวี่ ถือว่าตัวไหน

๑  
 คอยอย่างเมื่อง่ายใจเลย..."

จากพระราชดำรัสที่แสดงได้ เห็นว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเป็นพระมหากษัตริย์ที่สนพระราชหฤทัยกว้างขวางและทรงเป็นนักประชาธิปไตย ทรงยอมรับสภาพความเป็นจริงของบ้านเมืองในขณะนั้น ว่าจะต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอย่างขนานใหญ่ และมีใ้ทรงถือที่รู้มาว่าเป็นกษัตริย์ คอยเห็นเมือเจ้านายและข้าราชการกราบบังคมทูลให้เปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน พระองค์จึงกลับพอพระราชหฤทัย เพราะทรงกับพระราชประสงค์ของพระองค์ ถึงความอีกตอนหนึ่งของพระราชดำรัสที่ทรงตอบเจ้านายและขุนนางว่า

"เราขอให้อยู่ในการซึ่งพระบรมวงศานุวงศ์แลข้าราชการของเราได้ไป  
 เต้นการในประเทศอันแล้วเสร็จถึงประเทศตน ประทานที่จะป้องกันอันตราย  
 และให้ยืนมั่นคงอยู่ในอำนาจอันเป็นอิสระภาพ ในข้อความบรรดาที่กล่าวมา  
 มาแล้วที่เป็นหัวใจสำคัญทุกประการ เราขอรับว่าเป็นความจริง ยกเว้นแต่ขอ  
 เลื่อนอบบางข้อซึ่งบางที่จะเป็นการเข้าใจผิดไป แต่เราขอแจ้งความแก่ท่าน  
 ทั้งปวงให้ทราบว่า ความที่กล่าวลัทธิอันตรายอย่างใดซึ่งกล่าวมาเช่น ไม่เป็นการ  
 ที่จะแลได้เช่นใหม่ของเราเลย แต่เป็นการไ้ก่กิดขึ้นอยู่แล้วทั้งสิ้น และการที่จะทร  
 บำรุงให้สำเร็จตลอดไปได้ ไม่ต้องมีทางระแวงอย่างหนึ่งอย่างใดว่าเรา  
 จะเป็นผู้ชักชวนในการซึ่งอำนาจซึ่งเรียกว่าแอบโซลูต เป็นต้นนั้นเลย..."<sup>2</sup>

แต่อย่างไรก็ตามแนวความคิดของคนไทยในขณะนั้นได้แตกแยกออกเป็น  
 หลายฝ่าย และขัดแย้งกันมากก็กลุ่มหนึ่งมีแนวความคิดไปในทางที่ว่า บ้านเมืองเราเคย-

<sup>1</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 บ.1.4/4 พ.ระราชดำรัสตอบความเคื่องของผู้ที่จะให้  
 เปลี่ยนแปลงการปกครอง จ.ศ. 1247.

รักษามารอย่างไรให้ช่วยกันรักษาไปตามเดิมปลงใจลงเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ไม่เอาอย่าง  
 ยักเยื้องไปตามประเพณีใด ส่วนอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งเป็นกลุ่มคนหนุ่มหัวก้าวหน้าก็มีแนวความคิดไป  
 อีกทางหนึ่ง คือ เห็นว่าธรรมเนียมแบบอย่างอันใดจำเป็นจะต้องเอาธรรมเนียมยุโรปหมด  
 ทุกสิ่งทุกอย่าง เพื่อจะให้เป็นที่นับถือของคนประเทศยุโรปว่าเป็นคนมีชาติมีธรรมเนียมเสมอกัน<sup>1</sup>

ส่วนพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ทรง  
 เสนอทางสายกลาง คือให้ผ่อนไปตามกาลเวลา สิ่งใดที่พอจะทำได้ก็ให้ทำไปก่อน ระวัง  
 ความวุ่นวายไม่ต้องคิดว่าจะต้องจกอย่างนั้นให้เหมือนเมื่อนั้นเมืองนั้น คิดเอาแต่การอันใดซึ่ง  
 เป็นการไม่สมควรจะเปลี่ยนแปลงให้ก็ ที่จะสำเร็จไปได้อีกก่อนนั้นขึ้นตั้งและพร้อมใจกันคิดจัดการ  
 นั้นให้สำเร็จไปที่ละสิ่งสองสิ่งตามลำดับ จะเป็นประโยชน์อันแท้จริงที่จะสำเร็จได้โดยไม่ต้อง  
 สงสัย<sup>2</sup> ทั้งนี้เพราะพระองค์ทรงเห็นว่าสิ่งที่จำเป็นที่สุดสำหรับการปกครองของไทยในครั้งนั้น  
 ก็คือสิ่งที่พระองค์ทรงเรียกว่า "คอเวอนเมนต์รีฟอม"<sup>3</sup> คือการปฏิรูประบบบริหารราชการ  
 แขนงในใหม่ประสิทธิภาพดีขึ้น ตามมาตรฐานของการบริหารของตะวันตก จากพระบรมราโชบาย  
 ที่กล่าวนี้แสดงให้เห็นว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเป็นนักปฏิวัติอย่างหนึ่ง  
 มุ่งความสำเร็จแห่งงานเป็นหลัก มิได้ทรงคำนึงถึงความสมบูรณ์เชิงอุดมคติมากนัก<sup>4</sup>

พระบรมราโชบายสายกลางของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว  
 จึงเป็นอุปายในการรักษาเสถียรภาพของสังคม เพราะในระยะหัวเลี้ยวหัวต่อของบ้าน  
 เมืองอย่างสมัยของพระองค์นั้น การเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วและหักโหมย่อมเป็นช่องทางที่จะก่อ

<sup>1</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว "พระบรมราชาธิบายว่าความสามัคคี"  
ประวัติศาสตร์และการเมือง หน้า 176.

<sup>2</sup> อ.

<sup>3</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 บ.1.4/4 พระราชดำรัสตอบความเห็นของผู้จะให้  
 เปลี่ยนแปลงการปกครอง จ.ศ. 1247.

<sup>4</sup> เกษม ศิริสัมพันธ์ ล.ค. หน้า 203.

ให้เกิดความปั่นป่วนในสังคม ซึ่งจะนำไปสู่การฉวยโอกาสแทรกแซงจากมหาอำนาจภายนอกได้<sup>1</sup>

## 2.2 การปฏิรูปการปกครองส่วนกลาง

การที่ไทยยอมเสียประเทศเขมรให้ฝรั่งเศสไป และยอมทำสัญญาที่เสียเปรียบ โดยให้ประเทศตะวันตกเช่าเรามีสิทธิสภาพนอกอาณาเขตในประเทศไทยเมื่อสมัยรัชกาลที่ 4 นั้น ไม่ได้ทำให้มหาอำนาจตะวันตกโดยเฉพาะอังกฤษและฝรั่งเศสหยุดยั้งการคุกคามและแทรกแซงประเทศไทยเลย เมื่อสมัยรัชกาลที่ 5 เหตุการณ์กลับทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น พระองค์ทรงเห็นว่านโยบายต่างประเทศแบบ "ขอให้อยูรอด" (Survival Diplomacy) ซึ่งใช้กันมาแต่สมัยรัชกาลที่ 3 เพียงอย่างเดียวนั้นไม่เพียงพอแก่สถานการณ์เสียแล้ว<sup>2</sup> ประเทศไทยในขณะนั้นต้องการระบบการปกครองประเทศที่มีประสิทธิภาพ ต้องการวิธีการควบคุมหัวเมืองที่อยู่ห่างไกลให้โดยลงมากกว่าเดิม ต้องจัดหารายได้มาใช้จ่ายกิจการต่าง ๆ ในมากกว่าที่เป็นอยู่ และต้องการกองทัพแห่งชาติที่เข้มแข็ง หนทางที่เหมาะสมที่สุดที่จะแก้ปัญหาเหล่านี้ได้ คือการสร้างและรวมอำนาจมาไว้ที่รัฐบาลกลาง เพื่อให้ระบบบริหารราชการส่วนกลางมีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพจริง ๆ และทรงมีพระราชดำริว่า คณะเสนาบดีเจ้ากระทรวงตามแบบเก่าของไทยนั้นพินสมัย ไม่เหมาะกับงานในขณะนั้น ถึงกล่าวแล้ว

ควยเหตุนี้จึงได้มีการพิจารณาที่จะตั้งหน่วยงานบริหารในระดับกระทรวงขึ้นใหม่เพิ่มขึ้นว่าเดิม 6 กระทรวง รวมเป็น 12 กระทรวง โดยให้เสนาบดีแต่ละคนมีศักดิ์เสมอกันทั้ง 12 กระทรวง และพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริว่าหากประกาศตั้งเสนาบดีใหม่ในทันที การจะไม่เรียบร้อย ควยผู้ที่จะเขาคำรงตำแหน่งใหม่ยังไม่คุ้นกับงานในกระทรวงและในหน้าที่เสนาบดี จึงได้โปรดเกล้าฯ ให้ทดลองระเบียบการที่จะจัดขึ้นใหม่ใน พ.ศ. 2431 โดยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเป็นประธานในที่ประชุม และทรงนำในการปรีการราชการและบัญชางานแก่เสนาบดีกระทรวงต่าง ๆ จนกระทั่ง

<sup>1</sup> ก.

<sup>2</sup> จักรกฤษณ์ นรินทรกุลการ ล.ก. หน้า 74.

ถึง พ.ศ. 2435 จึงได้ทรงมีพระบรมราชโองการประกาศตั้งกระทรวงแบบใหม่ และผู้ดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงต่าง ๆ ขึ้น โดยจัดสรรอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละกระทรวงให้เป็นส่วนสัดกัน

### การสรรหาเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย

โดยที่กิจการด้านการปกครอง เป็นศูนย์กลางของการปฏิรูปครั้งนี้ ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงเป็นกระทรวงที่มีความสำคัญมากกว่ากระทรวงอื่น ๆ เพราะเหตุว่ากาจัดการปกครองได้เรียบร้อยก็จะเป็นช่องทางให้การบริหารงานในคานอื่น ๆ ของรัฐดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ สืบตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูป พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว จึงต้องเอาพระทัยใส่ตอกระทรวงมหาดไทยเป็นพิเศษ และในการดำเนินงานเกี่ยวกับกระทรวงมหาดไทย ก็ทรงพิถีพิถันมาก ตั้งแต่การคัดเลือกตัวบุคคลที่จะมาเป็นเสนาบดี ตลอดจนการวางแผนงานต่าง ๆ ในที่สุดได้ทรงพิจารณาเห็นว่า สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ทรงเป็นคนหนุ่มที่มีพระสติปัญญาเฉียบแหลม และมีความรอบรู้ในกิจการต่าง ๆ เป็นอันดี เหมาะที่จะเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยยิ่งกว่าบุคคลอื่น จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ใหยายกรมหมื่นดำรงราชานุภาพจากกรมธรรมการ มาเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย และได้ทรงชี้แจงเหตุผลแก่กรมหมื่นดำรงราชานุภาพภายหลังที่ได้ทรงแต่งตั้งแล้ว ว่าทรงเชื่อแน่ว่าถ้าให้กรมหมื่นดำรงราชานุภาพเป็นเสนาบดีกระทรวงธรรมการ คงสามารถจัดการได้ดี แต่กรณีที่สำคัญยิ่งกว่านั้นยังมีอีกอย่างหนึ่ง คือเวลานั้นทางประเทศกำลังตั้งท่าจะรุกราน พระราชอาณาเขตเข้ามา ถ้าไม่จัดการบ้านเมืองให้เรียบร้อย ปล่อยให้เป็นอยู่อย่างเดิมต่อไป อาจจะเกิดเหตุถึงเสียอิสรภาพของบ้านเมือง ถ้าบ้านเมืองเสียอิสรแล้ว กระทรวงธรรมการจะอยู่ได้หรือ การปกครองบ้านเมืองให้เป็นระเบียบเรียบร้อยทั่วพระราชอาณาจักรสำคัญกว่า ควบเป็นการใหญ่และยากยิ่ง เป็นการระงับของกระทรวงมหาดไทยเป็นสำคัญ เพราะมีหัวเมืองอยู่ในบังคับบัญชามาก ได้ทรงพิจารณาหาผู้จะเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย

<sup>1</sup> สมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 1 เทศาภิบาล หน้า 6 - 10.

ที่กรุงลอนดอน ต้องการเป็นมิตรกับไทย จึงไม่ละเมิดสิทธิของไทยในรัฐมลายู แต่ไทยก็ระหัด  
 คิว สิทธิของไทยเห็นรัฐมลายูยังไม่มีหลักประกันที่แน่นอน

ถวายเฝ้าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้ทรงใชนโยบาย  
 ประนีประนอม และทรงเอาใจหัวเมืองประเทศราชมลายูอยู่ตลอดเวลา จะเห็นได้ว่าพระองค์  
 ได้เสด็จเยือนหัวเมืองประเทศราชมลายูหลายครั้ง ได้ทรงยกฐานะบุตรของเจ้าเมืองขึ้นเป็น  
 เจ้าพระยา และให้บุตรขึ้นตรงต่อกรุงเทพฯ แทนที่จะขึ้นกับนครศรีธรรมราช<sup>1</sup> ที่ทรงดำเนิน  
 พระบรมราชโบายต่าง ๆ นั้น มีพระราชประสงค์เพียงแต่จะให้หัวเมืองมลายูเป็นพระราชอาณาเขต  
 ขึ้นนอกติดกับฝรั่ง<sup>2</sup> เพราะถ้าให้อังกฤษเข้ามาควบคุมหัวเมืองมลายูอันเป็นประเทศราชของ  
 ไทยแล้ว จะทำให้อังกฤษมีพรมแดนติดกับดินแดนของไทยแท้ ๆ ซึ่งจะเป็นอันตรายมากขึ้นอีก  
 ถวายเฝ้าจึงทรงมีพระราชดำริเห็นว่าราชการในหัวเมืองปักษ์ใต้จะพลอยไร้ไปไม่ได้ จึง  
 โปรดเกล้าฯ ใ้ยกหัวเมืองปักษ์ใต้ทั้งหมดที่เคยขึ้นสังกัดกระทรวงกลาโหมอยู่ มาอยู่ในบังคับ  
 บัญชาของกระทรวงมหาดไทย และมีพระราชดำรัสสั่งให้กรมหมื่นดำรงราชานุภาพเสนาบดี  
 กระทรวงมหาดไทย จัดการแก้ไขการปกครองหัวเมืองปักษ์ใต้โดยรีบด่วน<sup>3</sup> เพื่อจะได้มีความ  
 เจริญก้าวหน้าเช่นเดียวกับหัวเมืองชั้นใน

เกี่ยวกับการจัดการแก้ไขการปกครองหัวเมืองปักษ์ใต้<sup>1</sup> กรมหมื่นดำรง  
 ราชานุภาพได้กราบบังคมทูลว่า ทรงรู้ดีว่าเป็นภาระอันใหญ่และยากอย่างหนึ่ง เป็นของที่ต้อง  
 การความคำปรึกษาหารือมาก แต่จะสนองพระราชดำริ ก็จัดการหัวเมืองเหล่านั้นลง—

<sup>1</sup> แกมสูลู นูมนนท์ "การเจรจาทางการทูตระหว่างไทยกับอังกฤษ ค.ศ. 1900 - 1909" ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม หน้า 5.

<sup>2</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ระยะทางเสด็จพระราชดำเนินประพาส  
ทางบกทางเรือ รอบแหลมมลายู ร.ศ. 117 หน้า 325.

<sup>3</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 47/4 หนังสือกราบบังคมทูลของกรมหมื่นดำรง  
 ราชานุภาพ 20 มกราคม ร.ศ. 114.

พระเทพพระคุณโดยเต็มกำลัง และสติปัญญาความสามารถจะพึงทำได้<sup>๑</sup>

ครั้นถึง ร.ศ. 115 (พ.ศ. 2439) กรมหมื่นดำรงราชานุภาพจึงได้มีหนังสือกราบบังคมทูลเกี่ยวกับนโยบายที่จะจัดการปกครองหัวเมืองทางปักปันไต่ว่า การที่จะทำนุบำรุงหัวเมืองมลายูนี้ พระองค์ไคร้ทรงอยู่ในใจเสมอมิไคขาด เพราะเห็นว่าเป็นการสำคัญจะทอดทิ้งไควหาไมไค แบบที่จะจัดการปกครองหัวเมืองมลายูนี้ ถ้าจะให้ดีที่สุดแล้ว กรมหมื่นดำรงราชานุภาพทรงเห็นว่า ต้องมีชาหลวงใหญ่ซึ่งมีบรรดาศักดิ์สูง มีความสามารถในการปกครอง และเป็นไต่ไคววางพระราชหฤทัย ให้อำนาจมาก ๆ เป็นผู้อำนวยการตั้งอยู่ ณ เมืองนครศรีธรรมราชคนหนึ่ง และให้มีชาหลวงรองอยู่ไต่เมืองสงขลาคนหนึ่ง เมืองชุมพรคนหนึ่ง เมืองภูเก็ตคนหนึ่ง จัดการทูลบำรุงทั้งหนานอกและหนานในไปด้วยกัน<sup>๒</sup> แต่นโยบายที่จะจัดการปกครองหัวเมืองปักปันไต่เทวามานี้ ไปคิดซัดอยู่ที่ตัวชาหลวงใหญ่ ผู้จะมั่งเมืองนครศรีธรรมราช เพราะไม่มีผู้ใดที่มีวิถิและความสามารถพอแก่การที่จะถอนไปจากที่อื่นไค ก็จะไมเลือกคนสำคัญจริง ๆ ไปเป็นชาหลวง การที่จะจัดก็ังไมสำเร็จตลอดไปไค เพราะทูลหมาก การที่จะจัดก็เป็นการใหญ่<sup>๓</sup>

เมื่อมาเมื่ออุปสรรคอยู่ที่ตัวบุคคลเจนนั้ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพจึงไคกราบบังคมทูลเสนอ นโยบายวิธีที่ 2 คือให้มีชาหลวง 3 คน เป็นชาหลวงฝ่ายทะเลตะวันตกคนหนึ่ง ตั้งอยู่ที่เมืองภูเก็ต บังคับบัญชาหัวเมืองตลอดหนานอก ให้มีชาหลวงตั้งอยู่เมืองสงขลาคนหนึ่ง บังคับบัญชาตั้งแต่นครศรีธรรมราชลงไปจนหัวเมืองแขก และมีชาหลวงตั้งอยู่ชุมพรหรือหลังสวนอีกคนหนึ่ง บังคับการตั้งแต่เมืองกำแพงหนิคนพละลงไปจนถึงเมืองกาญจนินธิรัฐให้ชาหลวงทั้ง 3 คนนี้ พังกำลังจากกรุงเทพฯ เสมือนกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้อำนวยการ

<sup>1</sup> ก.

<sup>2</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.47/4 หนังสือกราบบังคมทูลของกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ 25 เมษายน ร.ศ. 115.

<sup>3</sup> ก.



แผนชาหลวงใหญ่ซึ่งการจะมีในเมืองนครศรีธรรมราช<sup>1</sup> การจัดการปกครองหัวเมืองปักษ์ใต้  
ตามวิธี<sup>2</sup> 2 นี้ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ กราบบังคมทูลว่า ทรงจะจัดการให้เจริญได้ แต่จะจัด  
ไต่ชากาวิธี<sup>3</sup> 1 ซึ่งให้ชาหลวงใหญ่อยู่ ณ เมืองนครศรีธรรมราช แต่เมื่อหาบุคคลมาเป็น  
ชาหลวงใหญ่ที่เมืองนครศรีธรรมราชไม่ได้ ก็เห็นสมควรจะจัดตามวิธี<sup>2</sup> 2

ส่วนพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เรื่อง  
จัดการปกครองหัวเมืองปักษ์ใต้ นั้น ในชั้นแรกทรงมีพระราชประสงค์ที่จะให้ชาหลวงประจำอยู่  
ที่นครศรีธรรมราช และสงขลา จึงได้ทรงมีพระราชหัตถเลขาถึงกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ว่า  
“ถ้าตั้งเอาจริงเอาจังกันแล้วเมืองนครศรีธรรมราชกับเมืองสงขลาทั้งสองเมือง  
ละคน ชาหลวงเมืองนครศรีธรรมราชบังคับทั้งแดนนครศรีธรรมราชขึ้นมาถึงชุมพร เมืองสงขลา  
ลงไปทางเมืองแขก<sup>3</sup> ซึ่งแสดงให้เห็นว่า สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ทรงมีพระราช  
ประสงค์ที่จะตั้งหัวว่าการมณฑลที่เกิดขึ้นที่นครศรีธรรมราช และที่สงขลา ให้หัวเมืองประเทศราชม  
ลายอยู่ในบริเวณ 7 หัวเมือง มาขึ้นกับมณฑลสงขลา เพราะอยู่ใกล้กับบัญชาของสงขลาอยู่แล้ว  
และคงไม่มีพระราชประสงค์ที่จะให้นครศรีธรรมราชกับสงขลาซึ่งเป็นเมืองใหญ่ทั้งสองเมือง  
รวมอยู่ในมณฑลเดียวกัน แต่จะเป็นเพราะมีบัญชาเรื่องตัวบุคคลอีก จึงจัดการตามแนว  
พระราชดำริไม่ได้ เนื่องจากในขณะนั้นบุคคลที่เหมาะสมจะเป็นชาหลวงเทศาภิบาลประจำ  
มณฑลปักษ์ใต้ นั้น มีเพียง 2 คน คือพระยาทิพโกษา ซึ่งเป็นชาหลวงหัวเมืองฝ่ายทะเลตะวันตก  
อยู่แล้วคนหนึ่ง กับพระยาสุชนนิเวศน์ (เมื่อกครั้งยังเป็นพระวิจิตรวรสาสน์) ซึ่งเป็นชาหลวง  
อยู่ที่สงขลาอีกคนหนึ่ง ถ้าให้พระยาทิพโกษาอยู่มณฑลภูเก็ต และให้พระยาสุชนนิเวศน์อยู่มณฑล  
สงขลา ตามที่ประจำอยู่แล้ว ทางนครศรีธรรมราชก็ไม่มีตัวบุคคลที่จะเป็นชาหลวง ถ้าให้-

<sup>1</sup> ก.

<sup>2</sup> ก.

<sup>3</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.14/69 พระราชหัตถเลขาถึงกรมหมื่นดำรง  
ราชานุภาพ 23 เมษายน ร.ศ. 115.

พระยาสุทนต์ยวินิตมาบุญกรศรีธรรมราช ทางสงขลาจากคนอื่น ในที่สุดจึงมีพระราชดำริ เห็นชอบให้จัดการปกครองหัวเมืองปักษ์ใต้ตามวิธีที่ 2 ที่กรมหมื่นดำรงราชานุภาพกราบบังคม ทูลเสนอมา คือรวมนครศรีธรรมราชกับสงขลาเข้าอยู่ในมณฑลเดียวกัน ให้พระยาสุทนต์ยวินิต เป็นข้าหลวงเทศาภิบาล เปร เเกยกไปตรวจราชการและรวบรวมเนียมการปกครองของหัวเมือง ทาง ๆ ที่จะขึ้นกับมณฑลที่จะตั้งนั้นแล้ว ส่วนมณฑลชุมพรนั้น เพราะไม่เป็นหัวเมืองที่บังคับยาก เป็นอันใด ทองทักไม้ใหญ่โตนัก การทำนุบำรุงมีแต่จะบำรุงการคามากกว่าอย่างอื่น การ เลือกว่าหลวงจึงง่ายขึ้น

ด้วยเหตุนี้จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งมณฑลภูเก็ตขึ้นในปี ร.ศ. 114 (พ.ศ. 2438) โดยแก้ไขระเบียบมณฑลแบบเก่าให้เป็นมณฑลเทศาภิบาล มี พระยาทิพโกษา (โต โชติกเสถียร) เป็นข้าหลวงเทศาภิบาล และในปี ร.ศ. 115 (พ.ศ. 2439) ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งมณฑลนครศรีธรรมราช และมณฑลชุมพรขึ้น โดยมีพระยาสุทนต์ยวินิต (ปั้น สุขุม) และพระยาสุจริมพิศวรภักดี (คอซิมก้อง ณ ระนอง) เป็นข้าหลวงเทศาภิบาลตามลำดับ การจัดการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาลในหัวเมือง ปักษ์ใต้ จึงเริ่มมาตั้งแต่บัดนั้น

### 3.2 พระยาสุทนต์ยวินิต เป็นข้าหลวงพิเศษไปตรวจราชการเมืองสงขลา พัทลุง และนครศรีธรรมราช

การที่พระยาสุทนต์ยวินิต (ปั้น สุขุม) ได้เป็นข้าหลวงเทศาภิบาล มณฑลนครศรีธรรมราชนั้น สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดช ทรงกล่าววาท "เหมือนกับ บุญมาหลั่ง..."<sup>3</sup> เพราะได้ไปเพื่อกันทำให้พระยาสุทนต์ยวินิตได้ไปมีประสบการณ์ทาง หัวเมืองปักษ์ใต้ ก็เมื่อครั้งท่านยังเป็นพระวิจิตรวรสาธิตและมาดำรงตำแหน่งเลขานุการ

<sup>1</sup> ก.จ.ด. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 47/4 หนังสือกราบบังคมทูลของกรมหมื่นดำรง ราชานุภาพ 25 เมษายน ร.ศ. 115.

<sup>2</sup> จักรกฤษณ์ นรนิติคุณากร อ.ก. ภาคผนวก ก. หน้า 550 - 551.

<sup>3</sup> สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดช ประวัติด. จ. พระยาธรรมราช (ปั้น สุขุม) หน้า 92.

ให้จัดการไต่ตั้งพระราชประสงค์มานานแล้ว ยังหาไม่ได้ จนมาทรงสังเกตเห็นว่า กรมหมื่นคำรบ  
 ราชานุภาพ มีความสามารถมากกว่าผู้อื่น จึงได้ทรงแต่งตั้งให้เป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย<sup>1</sup>  
 และในครั้งนั้นได้โปรดให้เจ้าพระยารัตนบดินทร์ ที่สมุหนายก ออกจากราชการเป็นขุนนางผู้เฝ้า  
 รับพระราชทานเงินบำนาญประจำปี ๆ ละ 120 ชั่ง ไปจนตลอดชีวิต<sup>2</sup>

สำหรับตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงอื่น ๆ ก็ทรงกวัดขັນให้ปฏิบัติราชการ  
 กันอย่างจริงจังทุกกระทรวง มิได้ปล่อยให้แสวงหาผลประโยชน์กันเหมือนอย่างสมัยก่อน  
 ดังพระราชหัตถเลขาที่ทรงมีไปถึงที่ประชุมเสนาบดีซึ่งมีความตอนหนึ่งว่า

"ควยึกเหววราชการในตำแหน่งเสนาบดีทุกวันนี้ต้องกวัดขັນเอาให้ได้  
 ราชการจริงเป็นประมาณ ทั้งทุกวันนี้จักเป็นตำแหน่งมีเงินเดือนทุกกรม ต้องใช้เงินมากกว่า  
 แรกก่อนหลายสิบเท่า จึงจำเป็นต้องกวัดขັນให้การเป็นไปไ้จริง จะปล่อยลา ๆ เหมือนดัง  
 แรกก่อนนั้นมิได้..."<sup>3</sup>

เมื่อกรมหมื่นคำรบราชานุภาพทรงเข้ารับตำแหน่งเสนาบดีกระทรวง  
 มหาดไทยแล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมอบพระบรมราโชบายเฉพาะ  
 แก่กระทรวงมหาดไทย โดยให้ถือว่าเป็นจุดหมายปลายทางของพระราชดำริที่จะจัดการปกครอง  
 หัวเมืองให้เสร็จในภายหน้าคือ<sup>4</sup>

1. ให้แก่ลักษณะการปกครองประเทศราชาธิราช มาเป็นอย่าง  
 พระราชอาณาจักรไทยที่รวมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

<sup>1</sup> สมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 5 ประวัติเจ้าพระยาบวรราชนายก (บัน สุ่ม) หน้า 83-84.

<sup>2</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.1/3 เรื่องเจ้าพระยารัตนบดินทร์ออกจากราชการ  
 ตั้งกรมหมื่นคำรบราชานุภาพ เป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย 29 มีนาคม ร.ศ.110.

<sup>3</sup> ก.

<sup>4</sup> สมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 5 เทศาภิบาล หน้า 180 และสมเด็จพระบรม  
 นริศรานุวัดติวงศ์ สาส์นสมเด็จ เล่ม 3 หน้า 85.

2. จะรวมการบังคับบัญชาหัวเมืองซึ่งเคยแยกกันอยู่ 3 กรม คือ มหาดไทย กลาโหม และกรมท่า ให้มารวมกันอยู่ในกระทรวงมหาดไทยเพียงกระทรวงเดียว

3. จะรวมหัวเมืองจัตวาเป็นเขตตามสมควรแก่ภูมิฐานะ ให้สะดวกแก่การปกครอง และมีสมุหเทศาภิบาลบังคับบัญชาทุกมณฑล

4. การเปลี่ยนแปลงทรงพระคำวรี จะค่อยจัดไปเป็นชั้น ๆ มิให้เกิดยุ่งเหยิงในการที่จะเปลี่ยนแปลง

จากพระบรมราโชบายอันนี้จะเห็นได้ว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ทรงมีพระราชประสงค์อย่างแน่วแน่ที่จะยุบหัวเมืองประเทศราชทั้งหลาย ให้มารวมอยู่เป็นหัวเมืองในพระราชอาณาจักร เพื่อความมั่นคงและความเป็นเอกภาพของชาติ และเพื่อขจัดความแตกแยกของชาติต่าง ๆ ภายในพระราชอาณาจักรให้หมดสิ้นไป แล้วให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้บังคับบัญชาหัวเมืองทั้งหลายภายในพระราชอาณาจักรแต่เพียงกระทรวงเดียว เพื่อให้สามารถรวมอยู่ศูนย์กลางอย่างแท้จริง การบังคับบัญชาจะได้มีประสิทธิภาพและเพื่อให้งานทั้งปวงในด้านการปกครอง เป็นไปอย่างมีระเบียบแบบแผนและมาตรฐานเดียวกัน ขจัดความสับสนเปลือง ความล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ และแกไขข้อขัดแย้งต่าง ๆ อันเคยมีมาแต่เดิม และเพื่อให้การรวมอำนาจขึ้นบรรลู่เป้าหมายตามพระราชประสงค์ จึงได้โปรดให้จัดการปกครองในส่วนภูมิภาคขึ้นมารับนโยบายจากส่วนกลาง โดยมีหน่วยงานในภูมิภาคเรียกว่า "เทศาภิบาล" เป็นสาขาของกระทรวงมหาดไทย คอยควบคุมบังคับบัญชาหัวเมืองต่าง ๆ ในภูมิภาคให้ปฏิบัติตามนโยบายการปกครองแบบสมัยใหม่ของรัฐบาลกลาง เพื่อที่จะสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประเทศ

ในที่สุดเมื่อกรมมหาดไทยร่างราชานุญาต ได้ทรงเข้าไปปฏิบัติราชการและทรงมีประสบการณ์กับงานมหาดไทยนานพอสมควร จนพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงตระหนักพระราชหฤทัยว่า การปกครองหัวเมืองจะจัดสำเร็จได้ จึงได้โปรดเกล้าฯ ให้ประกาศโอนบรรดาหัวเมืองซึ่งขึ้นอยู่ในกระทรวงกลาโหมและกระทรวงต่างประเทศ มารวมอยู่ในกระทรวงมหาดไทยทั้งหมด เว้นแต่พระนครกับหัวเมืองติดต่อกองใกล้เคียง ให้รวมเป็นมณฑลกรุงเทพฯ

ชั้นในกระทรวงนครบาลต่างหาก เมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2437<sup>1</sup> หัวเมืองทั้งปวงใน  
ราชอาณาจักรจึงไปขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทยตั้งแต่นั้นมา

## 2.3 การปฏิรูปการปกครองส่วนภูมิภาค

เมื่อกรมพัฒนาพระราชูปถัมภ์ มาทรงดำริว่าแห่งเสนาบดีกระทรวง  
มหาดไทย และไต่ทรงศึกษางานในกระทรวงอยู่พอสมควรแล้ว ก็ทรงปรารภว่าที่จะศึกษาหา  
ความรู้เกี่ยวกับท้องที่และวิธีการบังคับบัญชาราชการตามหัวเมืองต่อไป พอถึงเดือนตุลาคม  
พ.ศ. 2435 จึงได้กราบบังคมทูลไปตรวจราชการหัวเมืองฝ่ายเหนือ<sup>2</sup> และจากการ  
ไปตรวจราชการทำให้เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยได้ทรงพบเห็นความบกพร่องของระบบเก่า  
ซึ่งทำให้เกิดความยากลำบากในการจัดการปกครองหัวเมืองที่สำคัญ 2 ประการคือ<sup>3</sup>

ประการแรก หัวเมืองมีมาก ทางคมนาคมกับกรุงเทพฯ กว้างจะไปมา  
ถึงกันก็หลายวันและหลายทาง พันวิสัยที่เสนาบดีจากกระทรวงในกรุงเทพฯ จะจัดการด้วย  
ตนเองและไปตรวจราชการงานด้วยตนเองได้อย่างทั่วถึงทุกแห่งเสมอ จะได้มีท้องตราสั่ง  
และตั้งข้อบังคับลงไปในพื้นที่ราชการ พวกเจ้าเมืองกรมการท่าอย่างไรก็ยากที่จะรู้

ประการที่สอง การปกครองตามหัวเมืองยังใช้แบบโบราณที่เรียกว่า  
"กินเมือง" กันอยู่

การปกครองแบบ "กินเมือง" นี้ เป็นธรรมเนียมสมัยโบราณที่ถือว่า  
ผู้เป็นเจ้าเมืองต้องทิ้งธุรกิจการงานของตนมาประจำทำการปกครองบ้านเมืองให้ราษฎรอยู่เย็น  
เป็นสุขปราศจากภัยอันตราย ราษฎรต้องตอบแทนคุณเจ้าเมือง ด้วยการออกแรงช่วยทำการงาน  
ในบาง หรือแบ่งสิ่งของ เช่น ข้าวปลาอาหารให้เป็นของกำนัล เพื่อช่วยอุปการะให้เจ้าเมือง  
ไม่ต้องเป็นห่วงในเรื่องการเลี้ยงชีพ รัฐบาลในเมืองหลวงไม่ต้องเลี้ยงดู จึงให้ค่าธรรมเนียม

<sup>1</sup> สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ประวัติดำรงพระยากรมราช (บัน สุ่ม) หน้า 90.

<sup>2</sup> ฎ. หน้า 85.

<sup>3</sup> ฎ. หน้า 87.

ในการต่าง ๆ ที่ทำในหน้าที่เป็นตัวแทนสำหรับใช้สอย กรมการก็ได้ประโยชน์ล้นหลามตามศักดิ์<sup>1</sup>  
 กรั้นเวลาเปลี่ยนไปการครองชีพทองใจเงินตรามากขึ้น ผลประโยชน์ที่เจ้าเมืองได้รับอย่างโบราณ  
 ไม่พอเลี้ยงชีพ จึงคิดหาผลประโยชน์เพิ่มพูนขึ้นในทางอื่น เช่น ทำนา ทำขาย รับผูกขาดภาษีอากร  
 บางชนิด เป็นต้น เจ้าเมือง กรมการ มีอำนาจบังคับบัญชาการต่าง ๆ ตามตำแหน่ง กรั้นมา  
 ทำมาหากินก็อาศัยตำแหน่งในราชการ เป็นปัจจัยให้โดยผลประโยชน์ได้ก็กว่าบุคคลภายนอก<sup>2</sup>

เมื่อเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเสด็จกลับจากการตรวจราชการใน  
 ครั้งนั้นแล้ว ก็ได้ทรงนำปัญหาสำคัญทั้งสองประการนี้ ขึ้นกราบบังคมทูลให้ทรงแก้ไขโดยด่วน  
 จึงได้โปรดให้เลิกการปกครองแบบ "กินเมือง" ให้ข้าราชการหัวเมืองรับเงินเดือนเหมือน  
 ข้าราชการในกรุงเทพฯ และให้ตั้งหน้าทำราชการบ้านเมืองแต่อย่างเดียว เลิกวิธีใช้อำนาจ  
 ในตำแหน่งหาผลประโยชน์<sup>3</sup>

สำหรับแผนการจัดการปกครองส่วนภูมิภาคในระยะยาวนั้น กรมหมื่น  
 ค่ำวังราชานุภาพ ได้ทรงเสนอต่อที่ประชุมเทศาภิบาลครั้งแรก เมื่อปี ร.ศ. 114 (พ.ศ. 2438)  
 ว่าแบบการปกครองท้องที่ ๆ จะจัดต่อไปนั้น จะกำหนดเป็น 5 ชั้น คือ<sup>4</sup>

1. การปกครองหมู่บ้าน
2. การปกครองตำบล
3. การปกครองอำเภอ (และเมืองชั้น)
4. การปกครองเมือง
5. การปกครองมณฑล

<sup>1</sup> สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอเจ้าฟ้าจักรพงษ์ภูวนาถ เทศาภิบาล หน้า 42.

<sup>2</sup> ฎ. หน้า 43.

<sup>3</sup> สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอเจ้าฟ้าจักรพงษ์ภูวนาถ ประวัติดุสิตาภิบาล (ปิ่น สุชุม) หน้า 88.

<sup>4</sup> กระทรวงมหาดไทย รายงานการประชุมเทศาภิบาล ร.ศ. 114 หน้า 2.

จะเห็นได้ว่า การจัดการปกครองส่วนภูมิภาคในครั้งนั้น ได้ใช้ระบบการปกครองตามแบบเก่าของไทยผสมผสานกับแบบสมัยใหม่ ก็ระบบเทศาภิบาล และโคตรราชระชาบัญญัติและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อให้การปกครองส่วนภูมิภาคเป็นระเบียบรัดกุมขึ้น แต่การปกครองที่ได้จัดขึ้นใหม่นี้ การปกครองท้องที่ในระดับตำบลและหมู่บ้านแตกต่างไปจากแบบเก่า คือ ตามแบบเก่าให้วาระราชการเมืองเป็นผู้แต่งตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน แต่แบบใหม่ให้ราษฎรเลือกตั้งผู้แทนราษฎรที่ราษฎรเลือกตั้งกว่าให้เจ้าเมืองเลือกหลายประการ คือ ราษฎรยอมรับจักคนดีในท้องที่ของตนอยู่ อีกประการหนึ่งเมื่อราษฎรเลือกสรรความเต็มใจในผู้ใดแล้ว การบังคับบัญชาย่อมจะง่ายไม่มีเหตุที่พึงจะเกี่ยงแย้งรังเกียจกัน การที่ให้ราษฎรเลือกกำนันผู้ใหญ่บ้านเองนี้ น่าจะเป็นพระราชประสงค์ที่จะฝึกการปกครองแบบประชาธิปไตยให้แกราษฎรด้วย โดยให้รู้จักเลือกคนดีขึ้นเป็นหัวหน้าของพวกเขาเอง

การจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลนั้นได้เริ่มในปี พ.ศ. 2437 สิ้นสุดลงใน พ.ศ. 2449 ทั้งนี้ไม่รวมการปรับปรุงมณฑลเทศาภิบาล ซึ่งได้มีการยุบเลิกรวมกันและแยกกันหลายครั้ง เพื่อให้เป็นไปตามประโยชน์และความสะดวกของการปกครอง และไม่รวมการจัดตั้งมณฑลชายแดน 4 มณฑล คือ มณฑลพายัพ มณฑลอูรุม มณฑลอิสาน และมณฑลนครราชสีมา ซึ่งตั้งขึ้นก่อนหน้านั้น เพื่อกำหนดทดลองการปกครองแบบเทศาภิบาล

นอกจากนี้กระทรวงมหาดไทยได้มีการตรากฎหมายปกครองที่สำคัญขึ้น 4 ฉบับ ซึ่งถือว่าเป็นหลักของการปกครองส่วนภูมิภาคแบบสมัยใหม่ คือ "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116" และ "ข้อบังคับลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 117" ข้อบังคับ ร.ศ. 117 นี้ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดส่วนราชการและระเบียบการบริหารในระดับ "เมือง" เพื่อให้การปกครองท้องที่สมบูรณ์แบบมากขึ้น และเพื่อให้การเปลี่ยนสภาวะหัวเมืองประเทศราชให้มาอยู่ในพระราชอาณาจักรด้วยความเรียบร้อย ทางกระทรวงมหาดไทยจึงได้จัดให้มีระเบียบบริหารราชการ เป็นพิเศษสำหรับมณฑลที่เคยเป็นหัวเมืองประเทศราชมาก่อน โดยให้วิธีระเบียบประนีประนอมกันระหว่างระเบียบท้องที่กับระเบียบแบบแผนที่ได้จัดขึ้นใหม่ จึงได้ตรากฎหมายสำคัญ

ขึ้นอีก 2 ฉบับ คือ "ขอบังคับลักษณะปกครองมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ ร.ศ. 119" "ขอบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ. 120" สำหรับการปรับปรุงระเบียบงานอย่างอื่นนั้น องค์เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยก็ได้โปรดให้ดำเนินไปอย่างไม่หยุดยั้ง ซึ่งรวมทั้งวิธีการแบ่งงานและวิธีปฏิบัติราชการอันทันสมัยด้วย

### 3. นโยบายการปฏิรูปการปกครองมณฑลนครศรีธรรมราช

#### 3.1 นโยบายการจัดการปกครองหัวเมืองปักษ์ใต้เป็นมณฑลเทศาภิบาล

เมื่อก่อนการปฏิรูปการปกครองนั้น หัวเมืองทางปักษ์ใต้ที่มีความสำคัญมากคือ เมืองนครศรีธรรมราช และเมืองสงขลา เพราะเมืองทั้งสองนี้ทำหน้าที่ควบคุมบังคับบัญชาหัวเมืองประเทศราชมลายูด้วย ในสมัยที่เจ้าพระยาบวร (น้อย) ยังมีชีวิตอยู่ ท่านเป็นคนเข้มแข็งเอางานเอาการ ไฉนผู้มันที่จะควบคุมหัวเมืองประเทศราชมลายูทั้งหลายให้จงรักภักดีต่อประเทศไทย แต่หลังจากเจ้าพระยาบวร (น้อย) ถึงแก่อสัญกรรมแล้ว เจ้าเมืองทั้งที่นครศรีธรรมราชและสงขลาถอนแอลง การควบคุมหัวเมืองประเทศราชมลายูจึงไม่เข้มแข็งเท่าที่ควร เป็นโอกาสอันดีให้อังกฤษซึ่งมีเมืองขึ้นประชิดพรมแดนไทยอยู่ทางปักษ์ใต้ดำเนินการแทรกแซงเข้ามาทีละน้อย ๆ โดยเฉพาะทางด่านไทรบุรีอันเป็นต้นที่อุดมสมบูรณ์ เป็นเหตุให้ไทยกับอังกฤษมีกรณีพิพาทกันในเรื่องหัวเมืองมลายูหลายครั้งแล้ว แต่ที่รุนแรงมากคือกรณีอังกฤษไต่เรือรบระดมยิงเมืองตรังگان เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2405<sup>2</sup> และกรณีอังกฤษยกกำลังเข้าเป็นขบถในรัฐปาหัง เมื่อ พ.ศ. 2437 ซึ่งอังกฤษกล่าวหาว่าพวกก๊กกันตรังگان 3<sup>3</sup> เห็นเป็นใจช่วย ให้ไทยเอาเป็นธุระและอังกฤษได้ติดตามพวกขบถเข้ามาในเขตแดนของไทย แต่เหตุการณ์ต่าง ๆ ก็สงบลงได้เพราะกระทรวงการต่างประเทศอังกฤษ

<sup>1</sup> วอลเตอร์ เอฟ เวลดา ด.ก. หน้า 121.

<sup>2</sup> ทวีศักดิ์ ลอมลัม ด.ก. หน้า 175.

<sup>3</sup> กองบรรณสาร กระทรวงการต่างประเทศ แผนกการเมือง เอกสารที่ 10.1  
เรื่อง ขบถแซกเมืองปาหัง พ.ศ. 2437.



ที่กรุงลอนดอน ต้องการเป็นมิตรกับไทย จึงไม่ละเมืงสิทธิของไทยในรัฐมลายู แต่ไทยก็ตระหนัก  
 ทิว่า สิทธิของไทยเห็นรัฐมลายูยัง ไม่มีหลักประกันที่แน่นอน

กวยเหตุนี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้ทรงนโยบาย  
 ประนีประนอม และทรงเอาใจหัวเมืองประเทศราชมลายูอยู่ตลอดเวลา จะเห็นได้ว่าพระองค์  
 ได้เสด็จเยือนหัวเมืองประเทศราชมลายูหลายครั้ง ได้ทรงยกฐานะผู้ครองรัฐไทรบุรีขึ้นเป็น  
 เจ้าพระยา และให้ไทรบุรีขึ้นตรงต่อกรุงเพทฯ แทนที่จะขึ้นกับนครศรีธรรมราช<sup>1</sup> ที่ทรงดำเนิน  
 พระบรมราชโบายต่าง ๆ นั้น มีพระราชประสงค์เพียงแต่จะให้หัวเมืองมลายูเป็นพระราชอาณาเขต  
 ขึ้นนอกติดกับฝรั่ง<sup>2</sup> เพราะถ้าให้อังกฤษเข้ามาควบคุมหัวเมืองมลายูอันเป็นประเทศราชของ  
 ไทยแล้ว จะทำให้อังกฤษมีพรมแดนติดกับดินแดนของไทยแท้ ๆ ซึ่งจะเป็นอันตรายมากขึ้นอีก  
 กวยเหตุนี้จึงทรงมีพระราชดำริเห็นว่าการในหัวเมืองปักษ์ใต้จะปลอดภัยไม่ได้ จึง  
 โปรดเกล้าฯ ใ้ยกหัวเมืองปักษ์ใต้ทั้งหมดที่เคยขึ้นสังกัดกระทรวงกลาโหมอยู่ มาอยู่ในบังคับ  
 บัญชาของกระทรวงมหาดไทย และมีพระราชดำรัสสั่งให้กรมหมื่นดำรงราชานุภาพเสนาบดี  
 กระทรวงมหาดไทย จัดการแก้ไขการปกครองหัวเมืองปักษ์ใต้โดยรีบด่วน<sup>3</sup> เพื่อจะได้มีความ  
 เจริญก้าวหน้าเช่นเดียวกับหัวเมืองชั้นใน

เกี่ยวกับการจัดการแก้ไขการปกครองหัวเมืองปักษ์ใต้นี้ กรมหมื่นดำรง  
 ราชานุภาพได้กราบบังคมทูลว่า ทรงรู้สึกว่าเป็นภาระอันใหญ่และยากอย่างหนึ่ง เป็นของที่ต้อง  
 การความดำริไตร่ตรองมาก แต่จะสนองพระราชดำริ ก็จัดการหัวเมืองเหล่านั้นตลอด—

<sup>1</sup> แดมสุช นูมนนท์ "การเจรจาทางการทูตระหว่างไทยกับอังกฤษ ค.ศ. 1900 -  
 1909" ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม หน้า 5.

<sup>2</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ระยะทางเสด็จพระราชดำเนินประพาส  
ทางบกทางเรือ รอบแหลมมลายู ร.ศ. 117 หน้า 325.

<sup>3</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 47/4 หนังสือกราบบังคมทูลของกรมหมื่นดำรง  
 ราชานุภาพ 20 มกราคม ร.ศ. 114.

พระเชษฐภคินีโดยเดิมกำลัง และสติปัญญาความสามารถจะพึงทำได้<sup>๑</sup>

ครั้นถึง ร.ศ. 115 (พ.ศ. 2439) กรมหมื่นดำรงราชานุภาพจึงได้มีหนังสือกราบบังคมทูลเกี่ยวกับนโยบายที่จะจัดการปกครองหัวเมืองทางปักไคว่า การที่จะทำนุบำรุงหัวเมืองมลายูนี้ พระองค์ไคร่ทรงอยู่ในใจเสมอมิไคขาด เพราะเห็นว่าเป็นการสำคัญจะทอดทิ้งไคหาไมไคได้ แบบที่จะจัดการปกครองหัวเมืองมลายูนี้ ไคจะให้ดีที่สุดแล้ว กรมหมื่นดำรงราชานุภาพทรงเห็นว่า ต้องมีข้าหลวงใหญ่ซึ่งมีบรรดาศักดิ์สูง มีความสามารถในการปกครอง และเป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัย ในอันมาก ๆ เป็นผู้บัญชาการตั้งอยู่ ณ เมืองนครศรีธรรมราชคนหนึ่ง และให้มีข้าหลวงรองอยู่เมืองสงขลาคนหนึ่ง เมืองชุมพรคนหนึ่ง เมืองภูเก็ตคนหนึ่ง จัดการนุบำรุงทั้งหนานอกและหนานในไปไคด้วยกัน<sup>๒</sup> แต่นโยบายที่จะจัดการปกครองหัวเมืองปักไคไคเช่นวามานี้ ไปคิดชักอยู่ทีข้าหลวงใหญ่ ผู้นั้นเมืองนครศรีธรรมราช เพราะไม่มีผู้ใดที่มีวิญญูและความสามารถพอแก่การที่จะถอนไปจากหนานไค ไคจะไม่เลือกคนสำคัญจริง ๆ ไปเป็นข้าหลวง การที่จะจัดไคก็ไคไม่สำเร็จตลอดไปไคได้ เพราะทองทีมาก การที่จะจัดไคเป็นการใหญ่<sup>๓</sup>

เมื่อมีอุปสรรคอยู่ที่บุคคลเช่นนี้ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพจึงได้กราบบังคมทูลเสนอ นโยบายวิธีที่ 2 คือให้มีข้าหลวง 3 คน เป็นข้าหลวงฝ่ายทะเลตะวันตกคนหนึ่ง ตั้งอยู่ที่เมืองภูเก็ต บังคับบัญชาหัวเมืองตลอดหนานอก ให้มีข้าหลวงตั้งอยู่เมืองสงขลาคนหนึ่ง บังคับบัญชาทั้งแดนนครศรีธรรมราชลงไปจนหัวเมืองแขก และมีข้าหลวงตั้งอยู่ชุมพรหรือหลังสวนอีกคนหนึ่ง บังคับการตั้งแต่เมืองกำเหน็ดพละลงไปจนถึงเมืองกาญจนบุรี ให้ข้าหลวงทั้ง 3 คนนี้ พังคำสั่งจากกรุงเทพฯ เสมือนกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้บัญชาการ

<sup>1</sup> ฎ.

<sup>2</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.47/4 หนังสือกราบบังคมทูลของกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ 25 เมษายน ร.ศ. 115.

<sup>3</sup> ฎ.

แทนชาหลวงใหญ่ซึ่งควรจะมีในเมืองนครศรีธรรมราช<sup>1</sup> การจัดการปกครองหัวเมืองปักษ์ใต้ตามวิธี<sup>2</sup> 2 นี้ กรมหมื่นคำรงราชานุภาพ กราบบังคมทูลว่า คงจะจัดการให้เจริญได้ แต่จะจัดไฉนกว่าวิธี<sup>3</sup> 1 ซึ่งให้ชาหลวงใหญ่อยู่ ณ เมืองนครศรีธรรมราช แต่เมื่อหาบุคคลมาเป็นชาหลวงใหญ่ที่เมืองนครศรีธรรมราชไม่ได้ ก็เห็นสมควรจะจัดตามวิธี<sup>2</sup> 2

ส่วนพระราชมารดาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เรื่องจัดการปกครองหัวเมืองปักษ์ใต้ในชั้นแรกทรงมีพระราชประสงค์ที่จะให้ชาหลวงประจำอยู่ที่นครศรีธรรมราช และสงขลา จึงได้ทรงมีพระราชหัตถเลขาถึงกรมหมื่นคำรงราชานุภาพ ว่า ท้ายเจ้าจริงเอาจึงกันแล้วเมืองนครศรีธรรมราชกับเมืองสงขลาคงจะต้องมีชาหลวงเมืองละคน ชาหลวงเมืองนครศรีธรรมราชบังคับทั้งนครศรีธรรมราชขึ้นมาถึงชุมพร เมืองสงขลาลงไปทางเมืองแขก<sup>3</sup> ซึ่งแสดงให้เห็นว่า สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะตั้งว่าการมณฑลทุกเกิด นครศรีธรรมราช และที่สงขลา ให้หัวเมืองประเทศราชมลายูในบริเวณ 7 หัวเมือง มาขึ้นกับมณฑลสงขลา เพราะอยู่ใกล้กับบัญชาของสงขลาอยู่แล้ว และคงไม่มีพระราชประสงค์ที่จะให้นครศรีธรรมราชกับสงขลาซึ่งเป็นเมืองใหญ่ทั้งสองเมืองรวมอยู่ในมณฑลเดียวกัน แต่จะเป็นเพราะมีบัญชาเรื่องตัวบุคคลอีก จึงจัดการตามแนวพระราชมารดาไม่ได้ เนื่องจากในขณะนั้นบุคคลที่เหมาะสมจะเป็นชาหลวงเทศาภิบาลประจำมณฑลปักษ์ใต้มีเพียง 2 คน คือพระยาพิพิธโกษา ซึ่งเป็นชาหลวงหัวเมืองฝ่ายทะเลตะวันตกอยู่แล้วคนหนึ่ง กับพระยาสุมนัชนิวัต (เมื่อกครั้งยังเป็นพระวิจิตรวรสาสน์) ซึ่งเป็นชาหลวงอยู่ที่สงขลาอีกคนหนึ่ง ถ้าให้พระยาพิพิธโกษาอยู่มณฑลภูเก็ต และให้พระยาสุมนัชนิวัตอยู่มณฑลสงขลา ตามที่ประจำอยู่แล้ว ทางนครศรีธรรมราชก็ไม่มีตัวบุคคลที่จะเป็นชาหลวง ถ้าให้-

<sup>1</sup> ก.

<sup>2</sup> ก.

<sup>3</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.14/69 พระราชหัตถเลขาถึงกรมหมื่นคำรงราชานุภาพ 23 เมษายน ร.ศ.115.

พระยาสุรนนัยวินิตมาเยือนนครศรีธรรมราช ทางสงขลาจากนครศรีธรรมราช ในที่สุดจึงมีพระราชดำริเห็นชอบให้จัดการปกครองหัวเมืองปักษ์ใต้ตามวิธีที่ ๒ ที่กรมมหาดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูลเสนอมา คือรวมนครศรีธรรมราชกับสงขลาเข้าอยู่ในมณฑลเดียวกัน ให้พระยาสุรนนัยวินิตเป็นข้าหลวงเทศาภิบาล เพราะเคยไปทราวจราชการและรู้ธรรมเนียมการปกครองของหัวเมืองต่าง ๆ ที่จะขึ้นกับมณฑลที่จะตั้งนั้นอยู่แล้ว ส่วนมณฑลชุมพรนั้น เพราะไม่เป็นหัวเมืองที่บังคับยากเย็นอันใด ท้องที่ก็ไม่ใหญ่โตนัก การทำนุบำรุงมีแต่จะบำรุงการคามากกว่าอย่างอื่น การเลือกข้าหลวงจึงง่ายขึ้น

ด้วยเหตุนี้จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งมณฑลเกิดขึ้นในปี ร.ศ. 114 (พ.ศ. 2438) โดยแก้ไขระเบียบมณฑลเก่าให้เป็นมณฑลเทศาภิบาล มีพระยาพิพิธโยธา (โต โชติกเสถียร) เป็นข้าหลวงเทศาภิบาล และในปี ร.ศ. 115 (พ.ศ. 2439) ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งมณฑลนครศรีธรรมราช และมณฑลชุมพรขึ้น โดยมีพระยาสุรนนัยวินิต (ปั้น สุขุม) และพระยาสุรจิรมหิศวรภักดี (คอซิมก้อง ณ ระนอง) เป็นข้าหลวงเทศาภิบาลตามลำดับ การจัดการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาลในหัวเมืองปักษ์ใต้ จึงเริ่มมาตั้งแต่บัดนั้น

### 3.2 พระยาสุรนนัยวินิต เป็นข้าหลวงพิเศษไปทราวจราชการเมืองสงขลา พิสดาร และนครศรีธรรมราช

การที่พระยาสุรนนัยวินิต (ปั้น สุขุม) ได้เป็นข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราชนั้น สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาถนอมพิทยางกูรทรงกล่าววาทะ "เหมือนกับบุญมาทูลหลัง..."<sup>3</sup> เพราะได้ไปเพื่อกันทำให้พระยาสุรนนัยวินิตได้ไปมีประสบการณ์ทางหัวเมืองปักษ์ใต้ ถือเมื่อครั้งท่านยังเป็นพระวิจิตรวรสาदनและมาดำรงตำแหน่งเลขาธิการ

<sup>1</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 47/4 หนังสือกราบบังคมทูลของกรมมหาดำรงราชานุภาพ 25 เมษายน ร.ศ. 115.

<sup>2</sup> จักรกฤษณ์ นวนิคมถาวร อ.ป. ภาคผนวก ก. หน้า 550 - 551.

<sup>3</sup> สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาถนอมพิทยางกูร ประวัติดำรงราชการ (ปั้น สุขุม) หน้า 92.

ประจำตัวเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยได้ไม่ทันถึงปี สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้รวมหัวเมืองฝ่ายตะวันตกทั้งเป็นมณฑลเกิดขึ้น แต่พอถึงได้ไม่นาน พระยาพิพิธโกษา ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลภูเก็ตได้มีใบบอกเข้ามายังเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยว่าเจ็บป่วยขอลาพัก 6 เดือน ให้ส่งคนไปรักษาราชการแทน สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจึงได้ทักสินพระทัยส่งพระวิจิตรวรสาส์นไปรักษาราชการแทน และได้้นำเรื่องขึ้นกราบบังคมทูลสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และได้พระราชทานอนุญาต แต่พอพระวิจิตรวรสาส์นเดินทางไปแล้ว พระยาพิพิธโกษาก็มีใบบอกเข้ามาว่าจะงดการลา พระวิจิตรวรสาส์นไปถึงสงขลาทราบเรื่องก็ถามเข้ามาว่าจะให้กลับกรุงเทพฯ หรือให้ทำอย่างไร สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจึงทรงเห็นว่าถ้าจะให้กลับเข้ามาที่กรุงเทพฯ เพราะออกไปยังไม่ทันได้ทำอะไร จะกราบบังคมทูลเสนอให้เป็นข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช ก็ยังขัดข้องอยู่ เพราะยังเป็นขุนนางชั้นผู้น้อย สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวก็ยังไมทรงคุ้นเคยเกรงจะไม่โปรด องค์เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยจึงได้กราบบังคมทูลขอให้พระวิจิตรวรสาส์นเป็นข้าหลวงพิเศษไปตรวจราชการที่เมืองสงขลา และนครศรีธรรมราช ให้ระบุระเบียบการปกครองท้องที่ใน 2 เมืองนั้นว่าจักกันมาอย่างไร ประกอบกับเวลานั้นทรงมีพระราชดำริที่จะจัดตั้งมณฑลนครศรีธรรมราชขึ้น และเป็นที่เข้าใจกันมาแต่เดิมว่า หัวเมืองในมณฑลนครศรีธรรมราชนั้นเป็นหัวเมืองที่ปกครองดูแลยาก ควบคุมอยู่ห่างไกล การไปมากับกรุงเทพฯ ในครั้งนั้นเป็นการกันการ ทางกรุงเทพฯ ไม่ค่อยมีความรู้ในการท้องที่ เพราะฉะนั้นผู้ว่าราชการเมืองและกรรมการหัวเมืองเหล่านั้นจึงมักจะเลือกสรรแต่ผู้ที่มีมูลำเนาอยู่ในท้องที่นั้น ๆ<sup>2</sup>

ดังนั้นการที่ส่งข้าราชการในกรุงเทพฯ ออกไปสอบสวนให้ระบุระเบียบราชการต่าง ๆ ในหัวเมืองเหล่านั้นเสียก่อนที่จะจัดเป็นมณฑลเทศาภิบาล จึงเป็นการเหมาะสม พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตามที่เสนาบดีกระทรวง-

<sup>1</sup> ฎ. หน้า 94.

<sup>2</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.47/19 หนังสือกราบบังคมทูลของกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ รายงานราชการมณฑลนครศรีธรรมราช 11 พฤศจิกายน ร.ศ.117.

มหาดไทยทรงทราบบังคมทูลเสนอ จึงได้มีท้องตราโปรดเกล้าฯ ให้พระวิจิตรวรสาส์น เป็น  
 ขาหลวงพิเศษตรวจราชการเมืองสงขลา เมื่อเดือนธันวาคม ร.ศ. 114 (พ.ศ. 2438)  
 ความว่า ให้ปรึกษาหารือกับพระยาวิเชียรคีรี ผู้สำเร็จราชการเมืองสงขลา จัดการไปตามที่  
 ชอบด้วยราชการ ถ้ามีการอื่นซึ่งยังขัดของสมควรจักให้จัดให้ตลอดไป<sup>1</sup> ครั้นเดือนมีนาคม  
 ร.ศ. 114 ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระพิศาลสงคราม พระเสนาพิพิธ เป็นขาหลวง  
 ผู้ช่วยฝ่ายธุรการ และหม่อมหลวงศิริเป็นขาหลวงผู้ช่วยฝ่ายตุลาการ ออกไปช่วยพระวิจิตร-  
 วรสาส์น ขาหลวงทั้ง 3 นายไปถึงสงขลาเมื่อเดือนเมษายน ร.ศ. 115<sup>2</sup> และในวันที่ 10  
 มีนาคม ร.ศ. 114 ได้มีสารตราโปรดเกล้าฯ ให้พระวิจิตรวรสาส์น เป็นขาหลวงพิเศษตรวจ  
 ราชการเมืองพัทลุงอีกในเมืองหนึ่ง พระวิจิตรวรสาส์นพร้อมด้วยพระพิศาลสงคราม ได้ออกไป  
 จัดราชการเมืองพัทลุง เมื่อเดือนมิถุนายน ร.ศ. 115 พักอยู่พัทลุง 10 วัน ก็กลับมาสงขลา  
 ให้พระพิศาลสงครามอยู่ช่วยพระยาอภัยบริรักษ์ ผู้สำเร็จราชการเมืองพัทลุง จัดราชการต่อไป  
 แต่พระวิจิตรวรสาส์นก็ไปมาเยี่ยมเยียนอยู่เนื่อง ๆ<sup>3</sup>

ครั้นเดือนมิถุนายน ร.ศ. 115 ได้มีสารตราลงวันที่ 5 พฤษภาคม  
 ร.ศ. 115 โปรดเกล้าฯ ให้พระวิจิตรวรสาส์น เป็นขาหลวงพิเศษตรวจราชการเมืองนครศรี-  
 ธรรมราชอีกเมืองหนึ่ง<sup>4</sup> แต่พระวิจิตรวรสาส์นยังไม่ทันได้จัดราชการในเมืองนครศรีธรรมราช  
 มากนัก ก็พอดีมีกระแสพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้รวมหัวเมืองนครศรีธรรมราช  
 พัทลุง และสงขลา เข้าเป็นมณฑลนครศรีธรรมราช และทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เลื่อน  
 บรรดาศักดิ์พระวิจิตรวรสาส์น ขึ้นเป็นพระยาสุมนัณวินิต ดำรงตำแหน่งขาหลวงเทศาภิบาล

<sup>1</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 47/19 ในบอกพระยาสุมนัณวินิต รายงาน  
 ราชการมณฑลนครศรีธรรมราช 4 ตุลาคม ร.ศ. 117.

<sup>2</sup> ก.

<sup>3</sup> ก.

<sup>4</sup> ก.

มณฑลนครศรีธรรมราช เมื่อเดือนตุลาคม ร.ศ. 115<sup>1</sup>

ครั้นเดือนมีนาคม ร.ศ. 115 ได้มีกระแสพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้รวม 7 หัวเมืองอิสลามคือ ปัตตานี ยะลา นong จิก ยะหริ่ง สายบุรี ระแงะ และ รามันห์ เข้ามายู่ในมณฑลนครศรีธรรมราช<sup>2</sup> ด้วยเหตุนี้พระยาสุพรรณนิวัติจึงได้เป็นข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช บังกับบัญชาหัวเมืองทั้งแปดนครศรีธรรมราช ตลอดจนไปจนถึง บริเวณ 7 หัวเมือง หลังจากที่เขาเป็นข้าหลวงพิเศษตรวจราชการอยู่ในหัวเมืองเหล่านั้น ประมาณ 1 ปี ซึ่งนับว่าเป็นผลดีมาก เพราะพระยาสุพรรณนิวัติ ใญ่และเข้าใจ ธรรมเนียมการปกครองตลอดจนปัญหาและความบกพร่องต่าง ๆ ในหัวเมืองเหล่านั้นอยู่แล้ว เมื่อเข้ารับตำแหน่งก็สามารถลงมือจัดการการต่าง ๆ ได้ทันทีโดยไม่ต้องเสียเวลาศึกษางานอยู่อีก ทำให้ราชการต่าง ๆ ในมณฑลนครศรีธรรมราชก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็วเกินความคาดหมาย

### 3.3 นโยบายการจัดการปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง

#### 3.3.1 มูลเหตุที่ต้องเข้าไปจัดการปกครองในบริเวณ 7

เนื่องจากในระยะนี้มีชาวต่างประเทศชวนชาวพื้นเมืองในหัวเมืองประเทศราชมาอยู่ของไทยมากขึ้น ถ้าเราไม่ลงมือจัดการอย่างจริงจังจะเป็นช่องทางให้เกิดเหตุการณ์ใหญ่ไฉน เพราะชาวต่างประเทศมักจะเข้ามาหาประโยชน์โดยทำสัญญาเอาเปรียบชาวพื้นเมืองอยู่เสมอ และบริเวณ 7 หัวเมืองเป็นเมืองจึงตกอยู่ในอำนาจเงินโดยมาก เช่น พระยาระแงะไปทำสัญญาขายภาษีสรรพสามิตและผลประโยชน์การทำเหมืองแร่ให้แขกเมืองสิงคโปร์ และแขกเอาไปขายต่อให้คนอังกฤษ ถ้ารัฐบาลไทยยังทอดทิ้งไม่จัดการให้เป็นระเบียบเรียบร้อย ในภายภาคหน้าพวกแขกอาจจะประพฤติชั่วร้ายแรง เช่น ไปขูดเงินหรือในที่สุดอาจจะวิ่งเข้าหาฝรั่ง อันจะทำให้เกิดความลำบากขึ้นในบ้านเมืองได้<sup>3</sup>

<sup>1</sup> ก.

<sup>2</sup> ก.

<sup>3</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 49/27 คำกราบบังคมทูลของกรมหมื่นดำรง-  
ราชานุภาพ เรื่องผลประโยชน์เมืองหนองจิกและแขก 7 หัวเมือง 4 มีนาคม ร.ศ. 114.

ควยเหตุทางประเทศเริ่มเข้ามาแทรกแซงในหัวเมืองประเทศราชมลายูของไทยจึงกล่าวข้างต้น  
สมเด็จพระบวรราชราชนาภจึงได้กราบบังคมทูลเสนอให้รัฐบาลเขาไปจัดการปกครองใน  
บริเวณ 7 หัวเมืองพร้อม ๆ กันไปกับการจัดการปกครองในหัวเมืองมณฑลนครศรีธรรมราช และ  
ในบริเวณ 7 หัวเมืองอยู่ในบังคับบัญชาของข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราชด้วย

สำหรับเหตุผลที่ขอจัดการปกครองในบริเวณ 7 หัวเมืองก่อน

หัวเมืองประเทศราชมลายูอื่น ๆ เช่น กลันตัน ตรังกานู นั้น องค์เสนาบดีกระทรวง  
มหาดไทยทรงชี้แจงว่า

"เพราะเหตุว่าเมืองกลันตัน ตรังกานู เป็นหัวเมืองประเทศราชเต็ม  
บรรดาศักดิ์ ซึ่งถึงฤดูขูดขูดความทองการ ถ้ายังไม่มีเหตุจำเป็นอย่างใด  
คือถ้าเมืองทั้งสองยังปกครองนานเมืองเรียนรอยเป็นปกติอยู่ ถ้าเราไปขู่โจม  
เขาไปจับประการใด อังกฤษจะหาเหตุเขาเกี่ยวของโดยที่อยากได้เมือง  
ทั้งสอง หรืออย่างน้อยที่สุดก็ไม่อยากให้ไทยเขาไปมีอำนาจในหัวเมืองเหล่านั้น  
มากกว่าเดาก่อน และถ้าเกิดเหตุพิพาทกันไทยจะเสียเปรียบไม่มากนัก และ  
ขณะนี้เราต้องการคบค้าอังกฤษไว้ช่วยป้องกันฝรั่งเศส ทางใดที่จะเป็นอัน  
อังกฤษจึงไม่ควรให้ขึ้น..."<sup>1</sup>

ประกอบกับบริเวณ 7 หัวเมืองอยู่ในอำนาจของเบืองสงขลา  
คล้ายกับเป็นเมืองขึ้น ผู้คนและธรรมเนียมก็เป็นไทยอยู่มาก รวมกับความเดือดร้อนในพื้นที่เมือง  
แล้วก็มีเหตุทางที่จะจัดได้ และที่เมืองสงขลาได้จัดราชการตามแบบสมัยใหม่ขึ้นแล้ว เบืองการที่  
เมืองสงขลาออกเงินได้ ก็คงจะรุ่งบริเวณ 7 หัวเมืองให้เดินตามไปได้โดยง่าย หากการจัด  
ราชการในบริเวณ 7 หัวเมืองมีความเจริญก้าวหน้าขึ้น ก็คงจะแพร่หลายออกไปถึงเมืองกลันตัน  
ตรังกานู ให้เป็นแนวทางที่จะจัดต่อไปภายหลัง<sup>2</sup> ควยเหตุ การจัดการบริหารปกครอง

<sup>1</sup> ก.

<sup>2</sup> ก.



ในหัวเมืองประเทศราชมลายูจึงได้เริ่มต้นบริเวณ 7 หัวเมืองก่อน

### 3.3.2 แนวนโยบายในการจัดการปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง

เมื่อรัฐบาลกลางเริ่มเข้าไปจัดการปกครองบ้านเมืองในบริเวณ 7 หัวเมือง ให้เป็นแบบสมัยใหม่นั้น สมเด็จพระยาราชราชนุภาพไกรราชนันทมุนีเสนาอำนวยการที่จะจัดการในหัวเมืองเหล่านั้นดังต่อไปนี้

1. ยังคงให้บริเวณ 7 หัวเมืองแยกกันอยู่เป็น 7 เมืองตามเดิม
2. ให้ข้าหลวงไทยไปประจำคอยบังคับบัญชาราชการในบริเวณ 7 หัวเมืองกองหนึ่ง

3. การบังคับบัญชาในพื้นที่เมือง จะให้ผู้ว่าราชการเมืองยังคงมีอำนาจบังคับบัญชาราชการ ตามธรรมเนียมบ้านเมือง แต่ให้ข้าหลวงเห็นชอบด้วย

4. ให้ผู้ว่าราชการเมืองมีอำนาจที่จะตัดสินตอบความตามกฎหมายประเพณี เว้นแต่โทษถึงประหารชีวิต หรือวินัยทัณฑ์และกรรมโทษ ต้องส่งมาพิจารณาที่ศาลข้าหลวง คำพิพากษาประหารชีวิตหรือวินัยทัณฑ์นั้น ข้าหลวงต้องส่งเข้ามาขอพระราชทานพระบรมราชานุญาต เหมือนกับหัวเมืองอื่นใน

5. การภาษีอากร ให้ผู้ว่าราชการเมืองยังคงเก็บตามเดิม แต่ให้ส่วนลดเป็นภาษีหลวงที่จะใช้การ ข้าหลวงกำกับเมืองแขก ให้ส่งมาจ่ายราชการบาง

6. ส่วยหรือเงินผลประโยชน์อันใดที่ต้องเสียแก่พระยาสงขลา หรือการที่พระยาสงขลา ถังนายหมวดนายกองลงไปควบคุมผู้คนในหัวเมืองแขกเป็นอันยกเลิก และให้จัดการใหม่โดยควบคุมเกณฑ์ไทยซึ่งออกไปอยู่หัวเมืองแขก ให้ผู้ว่าราชการเมืองพร้อมด้วยข้าหลวงเลือกสรรคนไทย ตั้งเป็นกรมการหัวเมืองไทย ขึ้นไว้ในบ้านเมืองทำนองเดียวกับกรมการเงิน

7. การที่เกี่ยวกับกรุงเทพฯ ให้หัวเมืองแขกส่งต้นไม้เงินทองเครื่องราชบรรณาการตามเคย ส่วนไม้อกรราชการต่าง ๆ จะบอกตรงเข้ากรุงเทพฯ หรือ

ชาหลวง แตะกองโหลชาหลวงทราบด้วยทุกคราว ส่วนทองตราก็อย่างเดียวกัน

8. บรรดาการที่เกี่ยวกับคนในบังคับต่างประเทศประการใด  
 กองเป็นธุระในหน้าที่ของชาหลวงโดยเฉพาะ

9. ชาหลวงกำกับหัวเมืองทั้ง 7 ให้ตั้งที่เมืองสงขลาแห่งหนึ่ง  
 ตั้งหัวเมืองแขกแห่งหนึ่ง ให้หมื่นไปตรวจราชการ ถ้าพบการบ้านเมืองเสื่อมเสียไม่ควร  
 แก่ประโยชน์ราชการ หรือเกิดรอนแกลเมือง ชาหลวงมีอำนาจที่จะตั้งเตือนผู้ว่าราชการเมือง  
 ให้แก้ไขให้เรียบร้อย

เมื่อใดกำหนดนโยบายขึ้นแล้วจะนำไปจัดการในบริเวณ  
 7 หัวเมืองแล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวไต่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ  
 ให้พระเสนีย์พิทักษ์ เป็นชาหลวงออกไปตรวจราชการบริเวณ 7 หัวเมือง เพราะทรงมี  
 พระราชดำริเห็นว่า พระเสนีย์พิทักษ์ ภูษามลายูและคุ้นเคยราชการหัวเมืองมลายูมากอน  
 จึงจะไปปฏิบัติราชการในบริเวณ 7 หัวเมืองได้เกิดผลดีได้ และถวายพระราชประสงค์  
 ที่แท้จริงนั้น ทรงต้องการให้พระเสนีย์พิทักษ์ ออกไปเป็นชาหลวงกำกับราช

7 หัวเมือง แต่ที่ไม่ได้แจ้งตำแหน่งหน้าที่อันแท้จริงของพระเสนีย์พิทักษ์นั้น

คือ<sup>2</sup> ประการแรกทรงเกรงว่าจะเกิดกึกกัศัพทเลื่องลือกันไปเกินกว่าความเป็น  
 กันทั้งหลายสงสัยและเข้าใจผิด ทำให้เกิดความหวาดหวั่นขึ้นในบริเวณ 7 หัวเมือง  
 เกิดความกั่นแค้นเคลงใจต่อหัวเมืองขึ้นของอังกฤษ ถึงแม้จะมากน้อยเพียงใดก็ทำให้  
 ราชอาณัติและไม่มีประโยชน์อันใดต่อราชการที่เร่งกำลังลงไปจัด ประการที่สอง ทรงต้องการ  
 ที่จะจัดการในหัวเมืองสงขลาขึ้นก่อนบริเวณ 7 หัวเมือง เพราะถ้าจับพร้อมกันโดยทันที  
 ทรงเกรงว่าผู้จัดทั้งสองฝ่ายจะออกหนุนตีต่อกันไม่สะดวก

ด้วยเหตุนี้จึงไต่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระเสนีย์พิทักษ์  
 เป็นเพียงชาหลวงตรวจราชการไปก่อน เพื่อเป็นการให้โอกาสแก่พระเสนีย์พิทักษ์ ที่จะตรวจ-

<sup>1</sup> ก.

<sup>2</sup> ก.

ราชการต่าง ๆ และผู้นำนานเมืองเหล่านั้น เพื่อจะได้จัดการเปลี่ยนแปลงต่อไป และเป็น  
การระงับชาวลี้ภัยต่าง ๆ ภาย

เมื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระเสนีย์พิทักษ์ไปเป็นข้าหลวง  
ตรวจราชการในบริเวณ 7 หัวเมืองนั้น นอกจากจะไต่ทรงมอบหมายนโยบายต่าง ๆ ของ  
รัฐบาลกลางซึ่งได้กล่าวมาโดยย่อข้างต้นนี้ ให้นำไปปฏิบัติแล้ว สมเด็จพระยาคำรงราช-  
านุภาพยังได้ทรงแนะนำชักชวนเป็นการส่วนตัวอีก เพื่อจะได้เป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ  
ของพระเสนีย์พิทักษ์ คือ เมื่อไปถึงแล้วให้ไต่ถามความเป็นอยู่ในบ้านเมือง ความเดือดร้อน  
ของผูวราชการเมือง รับเอาเป็นธุระที่จะรายงานเข้ามากรุงเทพฯ เพื่อจะได้จัดการแก้ไข  
ต่อไป และให้ชี้แจงประโยชน์ที่จะจัดการบ้านเมืองให้เกิดความนิยมแก่ผูวราชการเมือง ยิ่งถ้า  
สามารถทำให้ผูวราชการเมืองเหล่านั้นมีใบบอกมาขอให้ข้าหลวงไปช่วยแนะนำราชการบ้านเมือง  
ได้จะเป็นการดี ให้พระเสนีย์พิทักษ์สืบสวนถึงวิธีการปกครอง วิธีการเก็บผลประโยชน์ การที่  
เกี่ยวข้องกับเมืองสงขลา ก็คือโดยความของราษฎร ตลอดจนความดีชั่วที่มีอยู่ในเจ้าเมือง  
กรมการ และธรรมเนียมบ้านเมืองให้รู้ละเอียด แล้วให้ทำรายงานเข้ามาให้เสนาบดีกระทรวง  
มหาดไทยทราบ สำหรับการคบค้าสมาคมกับเจ้าเมือง กรมการ พวกหัวหน้าราษฎร พ่อค้าจีน  
ควรคบค้าสมาคมกันให้คุ้นเคยชอบพอไว้ตั้งแต่แรก เพราะจะเป็นกำลังไ้มาก อนึ่งการที่จะ  
กล่าวคำครหาที่เกี่ยวต่อพระยาวิเชียรคีรี หรือกรมการเมืองสงขลาต่อพวกอิสลามนั้นควรระมัด  
ระวัง เพราะจะทำให้ชาวอิสลามก่อกวนตำแหน่งราชการและกรมการเมืองสงขลา

กล่าวโดยสรุป การที่ทางเมืองหลวงยื่นมือเข้าไปจัดการ  
บ้านเมืองในบริเวณ 7 หัวเมืองนั้น มีความประสงค์ที่จะทะนุบำรุงให้เกิดผลประโยชน์ในทาง  
การค้า การเพาะปลูก การเพิ่มองแร่ ให้ดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ แลวางแผนผลประโยชน์เหล่านั้นอุดหนุน  
จนเจ้าเมืองราชการเมือง กรมการ บางตามสมควร ทั้งนี้เพื่อชักชวนชาวต่างประเทศ  
ไม่ให้เข้ามาแสวงหาผลประโยชน์จากกิจการเหล่านั้น สำหรับทางคานกฎหมาย ขนบธรรมเนียม  
และแบบแผนการปกครองต่าง ๆ นั้น มีความมุ่งหมายที่จะจัดให้เหมือนหัวเมืองชั้นใน แต่ให้-

<sup>1</sup> ฎหมายละเมิดจากภาคผนวก ข.

วิธีอะลุ่มอล่วย กอปรทำคอบไป ไม่ต้องการไปรื้อแบบแผนเก่าโดยรุนแรงจนผวาราชาการเมือง และกรมการทั้งหลายมีความรู้สึกว้าเหว่ครอน เพราะรัฐบาลกองการใหญ่วาราชาการเมือง กรมการ สนับสนุนมคอกรุงเทพฯ โดยการไปมาติดต่ออย่างใกล้ชิด และได้ศึกษาเล่าเรียนภาษา และขนบธรรมเนียมไทย ตลอดจนคบค้าสมาคมกับข้าราชการไทย โดยมีความมุ่งหวังที่จะให้คน ที่รับราชการอยู่ในบ้านเมืองเหล่านั้น ถึงแม้จะเป็นคนต่างศาสนา ต่างภาษา ก็ให้น้ำใจและ นิยัเป็นคนไทยเช่นเดียวกับข้าราชการทั้งปวง เพื่อสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของ ประเทศ

จากการที่ได้ศึกษามูลึกและนโยบายของการปฏิรูปการปกครอง มณฑลนครศรีธรรมราช จะเห็นได้ว่าปัญหาต่าง ๆ ที่รัฐบาลกลางต้องประสบ ในเมืองนครศรี- ธรรมราช พัทลุง และสงขลา กับในบริเวณ 7 หัวเมืองอิสลามนั้นไม่เหมือนกัน เพราะเมือง นครศรีธรรมราช พัทลุง และสงขลา เป็นส่วนหนึ่งของราชอาณาจักรไทยอย่างแท้จริง แต่บริเวณ 7 หัวเมืองมีฐานะเป็นหัวเมืองประเทศราช นโยบายและวิธีการที่รัฐบาลกลางนำมาใช้ในการ ปฏิรูปการปกครองในเมืองทั้ง 3 ที่กล่าวมาข้างบน กับในบริเวณ 7 หัวเมืองจึงไม่เหมือนกัน ควบคู่กัน การกล่าวถึงการปฏิรูปการปกครองมณฑลนครศรีธรรมราช จึงได้แบ่งออกเป็น 2 ตอน ก็กล่าวเฉพาะการปฏิรูปการปกครองในเมืองนครศรีธรรมราช พัทลุง และสงขลา ตอนหนึ่ง และกล่าวถึงการปฏิรูปการปกครองในบริเวณ 7 หัวเมืองอีกตอนหนึ่ง ดังจะได้อธิบายรายละเอียด ในบทที่ 3 และบทที่ 4 ต่อไป.

## บทที่ 3

## การปฏิรูปการปกครองในเมืองนครศรีธรรมราช สงขลา และพัทลุง

ในการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว นั้น ระบบการปกครองอันสำคัญยิ่งที่ทำให้การปฏิรูปการปกครองของประเทศในครั้งนั้นประสบความสำเร็จ คือ "ระบบเทศาภิบาล" ซึ่งเป็นระบบการปกครองที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงนำมาใช้ปรับปรุงระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ดังนั้น ก่อนที่จะกล่าวถึงการปกครองในเมืองนครศรีธรรมราช สงขลา และพัทลุง เมื่อมีการจัดการปกครองเป็นมณฑลเทศาภิบาลนั้น จะได้กล่าวถึง "ระบบเทศาภิบาล" เสียก่อน เพื่อให้เข้าใจการจัดการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาลได้ดียิ่งขึ้น

พระยาราชเสนา (สิริ เทพหัสดิน ณ อยุธยา) ได้อธิบายความหมายของระบบเทศาภิบาลไว้ว่า

"การเทศาภิบาล คือการปกครองโดยลักษณะที่จัดให้มีหน่วยบริหารราชการอันประกอบควมตำแหน่งข้าราชการทางพระเนตรพระกรรณพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และเป็นที่ไว้วางใจของรัฐบาลของพระองค์ รับแรงแบ่งภาระของรัฐบาลกลางซึ่งประจำแต่เฉพาะในราชธานีนั้นออกไปดำเนินการในส่วนภูมิภาคอันเป็นที่ใกล้ชิดติดต่อกับอาณาประชาราษฎร์ เพื่อให้ได้รับความร่มเย็นเป็นสุข และความเจริญทั่วถึงกัน โดยมีระเบียบแบบแผนอันเป็นกฎประโยชน์แก่พระราชอาณาจักรด้วย ฯลฯ จึงได้แบ่งส่วนการปกครองแคว้นแคว้นออกโดยลำดับชั้นเป็นมณฑล จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน และแบ่งหน้าที่ราชการเป็นส่วนสัด จัดเป็นแผนกพนักงาน ทำนองการของกระทรวงในราชธานี อันเป็นวิธีนำมาซึ่งความเป็นระเบียบเรียบร้อยรวดเร็ว และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระวังทุกข้อบำรุงสุขความเที่ยงธรรมแก่อาณาประชาราษฎร..."<sup>1</sup>

<sup>1</sup> สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทวัญวิมลพร เทศาภิบาล หน้า 114 - 115.

จากคำจำกัดความข้างต้นนี้ ทำให้เข้าใจได้ว่า "ระบบเทศบาล" นั้น หมายความว่า เป็นระบบการปกครองส่วนภูมิภาคชนิดหนึ่ง ส่วน "มณฑลเทศบาล" ก็เป็นส่วนหนึ่งของระบบการปกครองชนิดนี้ และยังหมายความว่า ระบบเทศบาล เป็นระบบที่รัฐบาลกลาง จัดการราชการส่วนกลางออกไปบริหารราชการในส่วนภูมิภาค แทนที่จะให้ส่วนภูมิภาค จัดการราชการ บริหารงานในบานเมืองของตนเองเหมือนสมัยก่อน ควบคู่กับระบบเทศบาล จึงเป็นระบบการปกครองที่รวมอำนาจเข้ามาไว้ในส่วนกลาง ใต้อย่างเป็นระเบียบเรียบร้อย และสามารถเปลี่ยนแปลงการปกครองแบบเก่าของไทย ที่เจ้าเมืองปกครองบ้านเมืองแบบ "กินเมือง" มาเป็นแบบสมัยใหม่ได้อย่างสิ้นเชิง

## 1. การจัดการปกครอง

### 1.1 การจัดการปกครองมณฑลเทศาภิบาล

มณฑลเทศาภิบาล มีลักษณะเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุด โดยมีอาณาเขตรวมเมืองหลาย ๆ เมืองเข้าด้วยกัน มากบางน้อยบาง ตามความสะดวกแก่การปกครอง ตรวจสอบและการบังคับบัญชาของข้าหลวงเทศาภิบาล ซึ่งเป็นหัวหน้ารับผิดชอบในราชการต่าง ๆ ของแต่ละมณฑล ข้าหลวงเทศาภิบาลมีฐานะเป็นข้าราชการทางพระเนตรพระภรณ์ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งทรงมอบความไว้วางพระราชหฤทัยคัดเลือกจากขุนนางชั้นผู้ใหญ่ที่มีความรู้ความสามารถออกไปปฏิบัติราชการ นอกจากข้าหลวงเทศาภิบาลแล้ว ในมณฑลเทศาภิบาลยังมีข้าราชการชั้นรองอีกจำนวนหนึ่ง รวมเรียกว่า "กองมณฑล" ทำหน้าที่ช่วยเหลือการปฏิบัติราชการในแผนกการต่าง ๆ ภายในมณฑล ตามสมควรแก่ปริมาณงาน โดยข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการทั้งปวงในแต่ละมณฑล สำหรับอำนาจหน้าที่ของข้าหลวงเทศาภิบาลในการบังคับบัญชาและบริหารราชการในมณฑลนั้น สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทวัญวิมลพร ได้ทรงอธิบายไว้ว่า

"ผู้ว่าราชการเมือง พึงกำบังบัญชาข้าหลวงเทศาภิบาลในการทั้งปวง และเปลี่ยนวิธีการสั่งการ ซึ่งเคยมีตราสั่งตรงถึงผู้ว่าราชการเมืองแต่ก่อนมา สั่งตรงต่อข้าหลวงเทศาภิบาล สันนการที่หัวเมืองเคยมีใบบอกขอเสนอคดี

ก็ให้บอกแก่ข้าหลวงเทศาภิบาล เพื่อให้จัดและสั่งการซึ่งไม่จำเป็นต้องขอคำสั่ง  
ถึงกรุงเทพฯ ให้เสียเวลานั้นให้สำเร็จไป ก็มีตราตรงถึงหัวเมืองและรับไป  
บอกจากหัวเมืองเพียงการรอน หรือการที่จะกระทำตามแบบแผน เช่น บอก  
ถวายพระราชกุศล เป็นต้น หรือการที่พิเศษเกิดขึ้นโดยเฉพาะเท่านั้น คำสั่ง  
ซึ่งมีอยู่ในชั้นต้นเพียงให้ข้าหลวงเทศาภิบาลตรวจการเสื่อมเสียทั้งปวงที่น้อย  
ในทราบ อย่างใดควรแก้ไขด้วยแบบแผนและพระราชกำหนดกฎหมายที่น้อยแล้ว  
ก็ให้จัดไปทีเดียว ถือเป็นภารกิจของจึงให้ขอคำสั่งจากกรุงเทพฯ..."<sup>1</sup>

จึงเห็นได้ว่า ข้าหลวงเทศาภิบาลทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง  
ในอันที่จะปฏิบัติราชการ ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนตามนโยบายของรัฐบาล  
นอกจากนี้กรมหลวงเทศาภิบาลยังช่วยอำนวยความสะดวกและความรวดเร็วในการติดต่อสื่อสาร  
ระหว่างรัฐบาลกลางกับเมืองต่าง ๆ ที่อยู่ห่างไกล ทำให้การปฏิบัติราชการมีประสิทธิภาพขึ้น  
โดยเฉพาะในด้านการควบคุมหัวเมือง เพราะข้าหลวงเทศาภิบาลสามารถตรวจตราการปฏิบัติ  
ราชการภายในเขตมณฑลของตนได้ในเวลาอันสั้นและทั่วถึงด้วย  
ส่วนราชการชั้นรอง ๆ ลงไปจึงทำหน้าที่เป็นช่วยของข้าหลวง  
เทศาภิบาล ในการปฏิบัติราชการ มีตำแหน่งที่สำคัญ ๆ และอำนาจหน้าที่ดังนี้<sup>2</sup>  
ข้าหลวงมหาดไทย เป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองท้องถิ่นและการจัดหา  
การทะเบียนราษฎร การวางระเบียบข้อบังคับและคำสั่งทั้งปวงของข้าหลวงเทศาภิบาล เพื่อ  
ให้การปฏิบัติราชการของหน่วยราชการบริหารต่าง ๆ ในมณฑลนั้น ๆ เป็นไปตามนโยบาย

<sup>1</sup> จักรกฤษณ์ นรินทิพย์การ ถ.ป. หน้า 175 อ้างอิงมาจากสำเนาหนังสือ  
กรมมหาดไทยร่างราชานุญาต เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระ-  
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เรื่อง "รายงานเทศาภิบาล" 25 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 117.

ของรัฐบาล

ข้าหลวงยุติธรรม เป็นพนักงานตรวจตราการโดยความ โรงเรียน ทั้งทั้ง  
มณฑล เพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปโดยรวดเร็วมีคังคาง และสะสางคดีความเก่า ๆ  
ซึ่งทับถมอยู่ก่อนให้เสร็จสิ้นไป และทั้งศาลชำระความอุทธรณ์ ความศาลเมืองกวย

ข้าหลวงคลัง เป็นพนักงานตรวจเก็บผลประโยชน์แผ่นดิน ซึ่งผู้วาระราชการ  
เมือง กรมการเมือง เรียกเก็บอยู่แต่ก่อน หรือที่เป็นการจ่ายไปในตัวแทนเงินเคื่อน ผลประโยชน์  
หรือตกเรียเสียหายอยู่กวยเหตุอย่างอื่น ให้ไ้มาเป็นของหลวงและจ่ายเงินเคื่อนพระราชทาน  
แก่ผู้วาระราชการเมือง กรมการเมือง แทนผลประโยชน์ที่เคยไ้ในทางอ้อมอยู่แต่ก่อน

เลขาธิการ มีหน้าที่เป็นเลขาธิการของข้าหลวงเทศาภิบาล

ในมณฑลนครศรีธรรมราชนั้น การแบ่งส่วนราชการและการแต่งตั้ง  
ข้าราชการเข้ารับตำแหน่งต่าง ๆ ได้ปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของส่วนกลางทุกอย่าง ในครั้งนั้น  
ทางกระทรวงมหาดไทยได้ส่งข้าราชการตำแหน่งสำคัญ ๆ ไปเป็นผู้ช่วยของพระยาสุธรรมณวินิต  
ข้าหลวงเทศาภิบาล ดังนี้ คือ<sup>1</sup>

ข้าหลวงมหาดไทย ในระยะแรกทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระ-  
เสนาพิพิธ ไปดำรงตำแหน่ง ภายหลังพระเสนาพิพิธกราบถวายบังคมลากลับ พระยาสุธรรมณ-  
วินิตจึงให้นายกวดชุกรม รัชการตอมาจนถึงคณปี ร.ศ. 117 จึงได้ทรงพระกรุณาโปรด  
เกล้าฯ ให้หลวงพิณจักษุ เป็นข้าหลวงมหาดไทยตอมา

ข้าหลวงยุติธรรม ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระพิทักษ์เทพธานี  
ไปดำรงตำแหน่ง

ข้าหลวงคลัง ในระยะแรกทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้หลวงพิณจักษุ  
ดำรงตำแหน่ง เมื่อหลวงพิณจักษุไปเป็นข้าหลวงมหาดไทย จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ  
ให้หลวงมไหสวรรย์ ออกไปดำรงตำแหน่งข้าหลวงคลังตอมา

<sup>1</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 47/19 ในมอกพระยาสุธรรมณวินิต เรื่องราชการ  
มณฑลนครศรีธรรมราช หมวดการมณฑลและการบังคับบัญชา 4 ตุลาคม ร.ศ. 117.



ส่วนตำแหน่งเลขานุการนั้นเดิมพันศุขสกลราช เป็นภายหลังพระยาสุโขม-  
นัยวิมล ย้ายพันศุขสกลราช ไปทำหน้าที่ปลัดเมืองนครศรีธรรมราช จึงให้นายกวดชกกร รม  
กับหมื่นพิชัยเสนา ดำรงตำแหน่งเลขานุการต่อมา

การปฏิบัติราชการ ภายในมณฑลนครศรีธรรมราชนั้น บรรดาหนังสือทองคำ  
ไปบอกหัวเมืองหรือเรื่องราว ส่งข้าหลวงมหาดไทย ๆ หรือผู้ช่วยนำเสนอลงเทศาภิบาล  
ถ้าเป็นหนังสือลับ ข้าหลวงเทศาภิบาลเปิดขึ้นเอง หักตอบเองกับเลขานุการ ถ้าในเวลา  
ที่ข้าหลวงเทศาภิบาลไปอยู่เมืองนครศรีธรรมราช ทองคำและไปบอกเรื่องราว ต้องส่งตามไป  
ที่เมืองนครศรีธรรมราช<sup>2</sup>

ถ้าการเกี่ยวด้วยเงินทองผลประโยชน์ ข้าหลวงคลังทองนำเสนอลงคำสั่ง  
จัดการไปทุกประการ สำหรับเงินหลวงเก็บรักษาไว้ที่บ้านข้าหลวงเทศาภิบาล ข้าหลวงคลัง  
กับผู้ช่วย ถือบัญชีแจกนละคอก เมื่อจะจ่ายเงินรับเงินทองอยู่พร้อมกัน จึงจะเบิกและใช้ได้<sup>3</sup>

สำหรับที่ว่าการมณฑลนครศรีธรรมราชนั้น ตั้งอยู่ที่เมืองสงขลา แต่โดย  
ปรกติพระยาสุโขมณัยวิมล ข้าหลวงเทศาภิบาล จะอยู่ที่สงขลาและนครศรีธรรมราชเป็นเวลา  
เท่า ๆ กัน ในระยะแรกทวารวราการมณฑลตั้งที่บ้านของข้าหลวงเทศาภิบาล ที่นั่นเมื่อเสนาบดี  
กระทรวงมหาดไทย ออกไปตรวจราชการทรงเห็นว่าที่ตั้งทำการอยู่ในบ้าน ยังไม่เป็นแบบแผน  
ที่ถูกต้อง จึงโปรดให้สร้างขึ้นใหม่ และไต่ย้ายทวารวราการมณฑลไปทำการ "ในจวน" เมื่อ  
เดือนสิงหาคม ร.ศ. 116<sup>4</sup> ทั้งนี้เพื่อแยก "งานราชการ" ออกจากงานส่วนตัวโดยเด็ดขาด  
จึงได้ให้ข้าราชการประจำมณฑลเทศาภิบาลไปปฏิบัติหน้าที่ในทวารวราการมณฑล อันเป็น  
"สถานราชการ" และเพื่อจะได้เป็นตัวอย่างแก่เจ้าเมืองกรมการทั้งหลายด้วย

<sup>1</sup> ก.

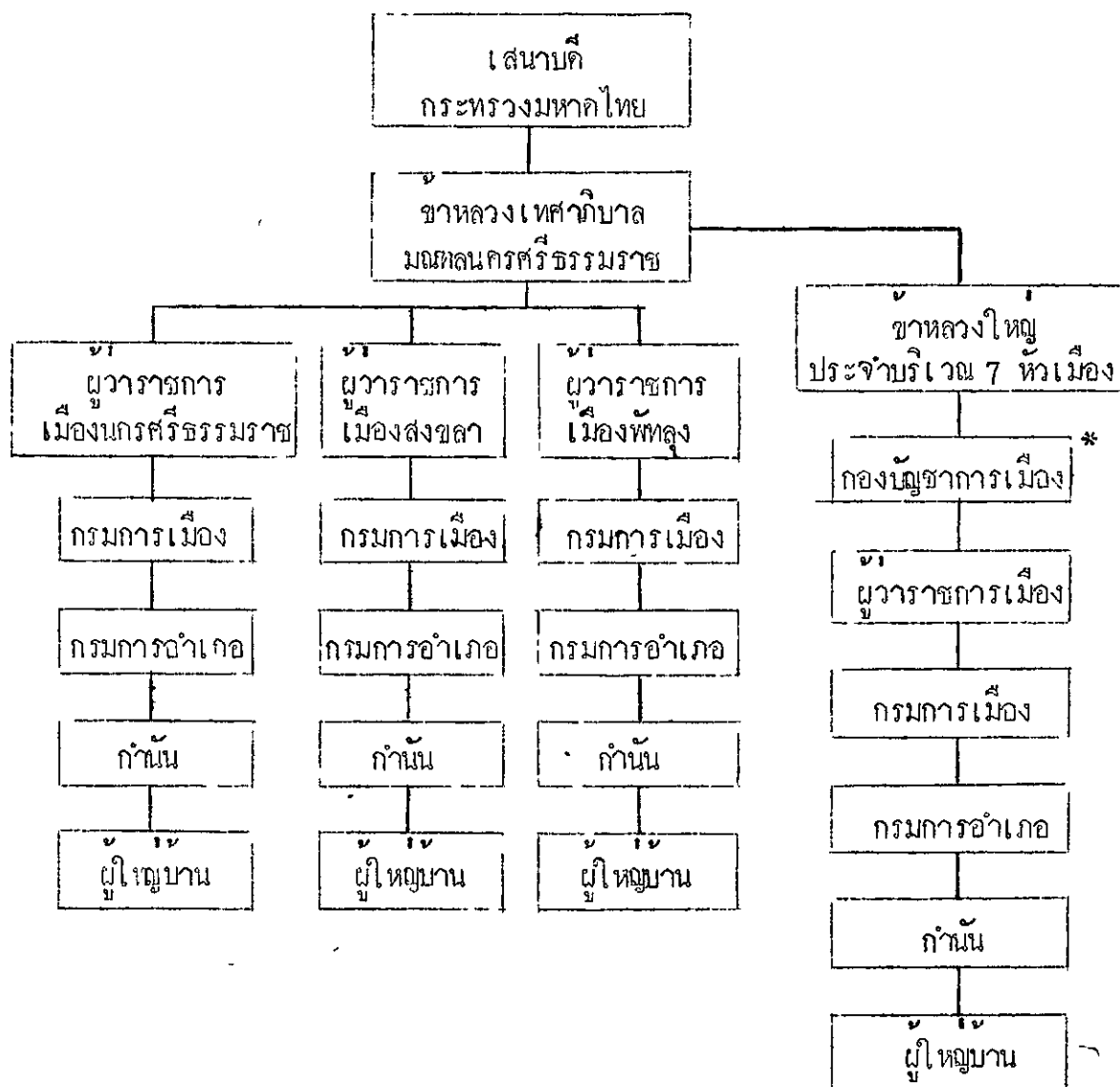
<sup>2</sup> ก.

<sup>3</sup> ก.

<sup>4</sup> ก.

# แผนภูมิที่ 1

แสดงสายการบังคับบัญชาของมณฑลนครศรีธรรมราช



\* รวบรวมละเอียดเพิ่มเติมจากแผนภูมิที่ 5 หน้า 245

หมายเหตุ สำหรับอำนาจและหน้าที่ของกรมการอำเภอ กำนันและผู้ใหญ่บ้านนั้น ในบริเวณ 7 หัวเมือง กับที่เมืองนครศรีธรรมราช สงขลา และพัทลุง เท่าเทียมกัน เพราะคงปฏิบัติตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 เหมือนกัน

ที่มา สืบจากเรื่อง "การจัดการปกครองในมณฑลนครศรีธรรมราช" ซึ่งมีรายละเอียดอยู่ใน บทที่ 3 และบทที่ 4 ของปริญญาโทเรียน

## 1.2 การจัดการปกครองเมือง

เมืองเป็นหน่วยการปกครองที่มีความสำคัญและมีบทบาทมากที่สุดในการปกครองส่วนภูมิภาค เมื่อเริ่มจัดการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 5 สมเด็จพระมหาจักรพรรดิราชานุภาพ ทรงทรงดำรัสตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้น ได้ทรงเห็นถึงความสำคัญของหน่วยการปกครองระดับ "เมือง" จึงได้ทรงเปลี่ยนแปลงประเภทการปกครองเมือง ตามแบบเก่าของไทยอย่างสิ้นเชิง เช่น ทรงเลิกการปกครองแบบ "กินเมือง" ไม่ให้เจ้าเมืองกรมการใดตำแหน่งหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ให้กับตัวเอง ถึงกล่าวมาแล้ว ข้าราชการหัวเมืองทุกคนจึงเข้ามารับราชการถวายความรู้และความสามารถเป็นสำคัญ โดยอยู่ในบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทย และมณฑลเทศาภิบาล ซึ่งเป็นผู้พิจารณาแต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนชั้น ถอดถอน และให้ทุนให้โทษ แก่ข้าราชการระดับเมือง นอกจากนี้รัฐบาลกลางยังเป็นผู้ให้เงินเดือนเป็นค่าตอบแทน ในการปฏิบัติราชการตามความสำคัญและความรับผิดชอบของแต่ละตำแหน่ง

ที่เมืองนครศรีธรรมราช สงขลา และพัทลุง เมื่อเริ่มจัดการปกครองเป็นมณฑลเทศาภิบาลแล้ว พระยาสุเมธันยวินิจก็เปลี่ยนวิธีปกครองเมือง เขาสุเมธย์ใหม่ และจัดสร้าง "หัวราชการเมือง" ขึ้นทุกเมือง ไปให้เจ้าเมืองวราราชการในบานของตนอย่างแรกก่อน เพื่อให้เจ้าเมืองกรมการไปปฏิบัติหน้าที่ราชการใน "สถานที่ราชการ" ให้เป็นส่วนดีไม่ปะปนกับงานส่วนตัว นับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงวิธีการปกครองและการบริหารในระดับเมืองครั้งสำคัญที่สุด

เมืองนครศรีธรรมราช ได้ตั้งหัวราชการเมือง โตคนประจักษ์หน้าเมือง ปลุกเป็นเครื่องไม้ไผ่ พระยาศรีธรรมราชผู้สำเร็จราชการ เมืองเป็นผู้บังคับบัญชา มีปลัดเมืองเป็นผู้ช่วย เติมพระกิริยธรรมบริรักษ์เป็นปลัด ภายหลังพระศรีธรรมบริรักษ์ถึงแก่กรรม จึงให้พันสุขสกลราช เสนาธิการชาวองเทศาภิบาล มาเป็นปลัดเมืองนครศรีธรรมราชแทน

<sup>1</sup> ก.จ.ศ. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.47/19 ใบบอกพระยาสุเมธันยวินิจ เรื่องรายงานราชการมณฑลนครศรีธรรมราช ผนวกการปกครองเมืองและการบังคับบัญชา 4 ตุลาคม ร.ศ. 117.

มีกรมการเมืองเป็นผู้รับรายงานราชการต่าง ๆ จากอำเภอ เช่น รายงานประจำเดือนและ  
บอกส่งเงินผลประโยชน์ เป็นต้น ทำเสนอขอคำสั่งผู้ว่าราชการเมือง และจัดการทำไปตาม  
คำสั่งนั้นและมีพนักงานคลังเมืองอีกกองหนึ่งสำหรับรับเงินจ่ายเงิน และจัดการภาษีทั่วไปของ  
รัฐบาล มีพระศรีธรรมาธิบดีเป็นเจ้าพนักงานคลัง<sup>1</sup>

เมืองสงขลา ตั้งที่ว่าการเมืองในจวนเก่า พระยาวิเชียรคีรีผู้ว่าราชการ  
เมือง เป็นผู้บังคับบัญชา แต่เดิมที่สงขลาไม่มีปลัดเมือง เพิ่งได้พระกรุณาโปรดเกล้าฯ  
ให้หลวงศิริสมบัติ ออกไปเป็นปลัดเมืองเมื่อต้นปี ร.ศ. 116 การบังคับบัญชาเหมือนกับที่เมือง  
นครศรีธรรมราช แต่เมืองสงขลาไม่มีพนักงานคลังเมือง เพราะมีคลังมณฑลอยู่แล้ว การเบิก  
จ่ายหรือส่งเงิน ส่งตรงมาถึงข้าหลวงคลังมณฑล<sup>2</sup>

อนึ่งธรรมเนียมเดิมของเมืองสงขลา ตำแหน่งปลัดยกกระบัตรรับตราตั้ง  
จากผู้ว่าราชการเมือง ผู้ช่วยราชการรับสัญญาบัตร ผู้ช่วยราชการจึงตำแหน่งสูงกว่าปลัด  
ยกกระบัตร ภายหลังจึงโปรดเกล้าฯ ให้งดการที่เจ้าเมืองออกหมายตั้งปลัดยกกระบัตรเสีย  
จึงคงเหลือแต่ตำแหน่งผู้ช่วยราชการ<sup>3</sup>

เมืองพัทลุง ตั้งที่ว่าการเมืองที่หน้าวัดชุม พระพิศาลสงครามข้าหลวง  
ช่วย กับพระยาอภัยบริรักษ์ผู้ว่าราชการเมือง เป็นผู้บังคับบัญชา แต่ให้ปลัดเมืองไปรับตำแหน่ง  
ผู้พิพากษาคอย เพราะเห็นว่าพัทลุงเป็นเมืองเล็ก มีพระพิศาลสงครามเป็นประธานอยู่คนหนึ่ง  
แล้ว พอจะจัดการไปได้ วิธีปกครองและการบังคับบัญชาเป็นอย่างเดียวกับที่นครศรี-  
ธรรมราชและสงขลา<sup>4</sup>

<sup>1</sup> ก.

<sup>2</sup> ก.

<sup>3</sup> ก.

<sup>4</sup> ก.

ถึงแม้ว่าพระยาสุพรรณนันทน์ ได้จัดการปกครองในเมืองนครศรีธรรมราช สงขลา และพัทลุง ตามระเบียบแบบแผนสมัยใหม่ ของรัฐบาลกลางแล้วก็ตาม แต่ก็เป็นเพียง การเริ่มต้น และแก้ปัญหาได้เพียงแก้ไขระเบียบแบบแผนเก่า ๆ ที่เคยยุ่งเหยิงคลอมาไว้ที่นั่น เท่านั้น การบริหารราชการระดับเมืองยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะควบคุมราชการในท้องถิ่น และบริหารราชการให้เป็นไปตามเป้าประสงค์ของรัฐบาลกลางอย่างแท้จริง เพราะ รัฐบาลกลางยังไม่กล้าดำเนินการที่จะให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโดยทันทีทันใด จนเจ้าเมืองและ กรรมการที่กำลังดำรงตำแหน่งอยู่ รู้สึกว่าเขาเสียผลประโยชน์และเกียรติยศ รัฐบาลกลางจึง ดำเนินนโยบายแบบค่อยเป็นค่อยไป จนกระทั่งมั่นใจว่าสามารถควบคุมหัวเมืองต่าง ๆ ได้ อย่างเข้มแข็ง และราชการหัวเมืองเริ่มเข้าใจระเบียบแบบแผนการปกครองสมัยใหม่แล้ว จึงดำเนินการปรับปรุงการปกครองระดับเมืองอีกครั้งหนึ่ง ภายหลังจากในปี ร.ศ. 117 กระทรวงมหาดไทยจึงได้ประกาศไว้ "ข้อบังคับปกครองหัวเมือง ร.ศ. 117" ซึ่งเป็นข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง กับการจัดตั้งเมือง ข้าราชการประจำเมืองและการบริหารราชการระดับเมืองโดยตรง

ตามข้อบังคับฉบับนี้สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ ได้ทรงเปลี่ยนชื่อหัวหนาสวนราชการระดับนี้เสียใหม่ จากคำว่า "เจ้าเมือง" เป็น "ผู้ว่าราชการเมือง"<sup>1</sup> ทั้งนี้เพราะผู้ว่าราชการเมืองมีอำนาจน้อยกว่าเจ้าเมืองแบบเก่า และเพื่อที่จะเปลี่ยนความรู้สึกจากการเป็น "เจ้า" มาเป็นเพียงข้าราชการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวคนหนึ่ง ซึ่งมีหน้าที่ปฏิบัติราชการเพื่อประเทศชาติและประชาชนเป็นสำคัญ ผู้ว่าราชการเมืองเป็นตำแหน่งที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้คัดเลือก แต่งตั้งและโยกย้าย จากบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ ได้รับพระราชทานสัญญาบัตรเป็นพระ หรือพระยา มีอำนาจบริหารราชการเมืองตามพระเนตรพระกรรณ ผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้ บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการบริหารราชการเมืองทุกอย่าง เว้นแต่อำนาจในการพิจารณาพิพากษา ก่อความทางศาลอย่างแรกนอน แต่ยังคงมีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องอรรถคดีโดยมีอำนาจหน้าที่เป็น—

<sup>1</sup> พระยามหาอำมาตยาธิบดี "ข้อบังคับปกครองหัวเมือง ร.ศ. 117" อนุสรณ์เนื่อง ในงานฉลองวันพระสถิต สถาปนากระทรวงมหาดไทยครบรอบ 60 ปีบริบูรณ์ ขอ 2.

ผู้สั่งและอนุญาตให้พนักงานอัยการฟ้องความผิดนั้น<sup>1</sup>

ส่วนกรมการเมือง ซึ่งเป็นข้าราชการระดับรองลงมาจากผู้ว่าราชการเมือง ได้จัดแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ๆ หนึ่งเรียกว่ากรมการเมืองในทำเนียบ มีกรรมการผู้ใหญ่ 3 ตำแหน่ง คือ ปลัด ยกกระบัตร ผู้ช่วยราชการและกรมการขุนน้อย 5 ตำแหน่ง คือ จาเมือง สัสดี แพ่ง ศุภมาศตรา และสวระเลชอภัยประเภทหนึ่ง เรียกว่ากรมการเมืองนอกทำเนียบ คือผู้ทรงคุณวุฒิหรือเป็นกฤษฎีกาในเมืองนั้น ซึ่งได้มีบรรดาศักดิ์เป็นกรมการ<sup>2</sup>

เพื่อให้การบริหารราชการและการบังคับบัญชาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นระเบียบเรียบร้อย ไม่การากายกันยุ่งเหยิงเหมือนสมัยก่อน ขอบบังคับบัญชาจึงได้กำหนดอำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบของกรมการเมืองต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจนดังนี้

ตำแหน่งปลัด เป็นบังคับการมหาดไทยหัวเมือง และเป็นผู้แทนตัวผู้ว่าราชการเมือง มีสัสดีเป็นผู้ช่วย ทำหน้าที่บังคับบัญชา อำเภอกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นผู้ปกครองท้องที่ การสำมะโนครัว การโยธา การพาหนะ และการธรรมการ<sup>3</sup>

ตำแหน่งยกกระบัตร เป็นผู้บังคับการรักษาศรีอัยการหัวเมือง มีตำแหน่งแพ่งเป็นผู้ช่วย ทำหน้าที่ไต่สวนสืบจับโจรผู้ร้าย การฟ้องและวาดความผิดนั้น<sup>4</sup>

ตำแหน่งผู้ช่วยราชการ เป็นผู้จักเก็บผลประโยชน์แผ่นดิน มีตำแหน่งศุภมาศตราเป็นผู้ช่วย ทำหน้าที่จัดการเก็บภาษีอากรและจัดการคลังเมือง<sup>5</sup>

ตำแหน่งจาเมือง เป็นเลขานุการสำหรับเมืองนั้น มีหน้าที่รับส่งจดหมายราชการ ทำบัญชีและเก็บรักษาจดหมายราชการ จดหมายเหตุราชการเมือง จดหมายเหตุการ—

<sup>1</sup>ก. ขอ 4, 9, 12 และ 13.

<sup>2</sup>ก. ขอ 3.

<sup>3</sup>ก. ขอ 9 และ ขอ 18.

<sup>4</sup>ก. ขอ 9 และ ขอ 19.

<sup>5</sup>ก. ขอ 9 และ ขอ 20.

ประชุมในที่วาระการเมือง ทำนัยหมายและเขียนคำสั่งผู้วาระการเมือง และเป็นผู้อนุมัติ และวากลาวัณย์บน พักงาน ทั้งนัยการการโรงที่มณฑลที่ทำการในกลางกลางนั้นควย

สำหรับตำแหน่งสาระเลข นั้น เป็นเลขานุการส่วนตัวของผู้วาระการเมือง และเป็นผู้ช่วยของเจ้าเมือง

กรบการนอกทำเนียบ เป็นตำแหน่ง "กรมการพิเศษ" ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งราชการประจำมณฑล หรือประจำเมือง แต่มีฐานะเทียบได้กับกรมการเมืองชั้นผู้ใหญ่ เป็นตำแหน่งที่แต่งตั้งจากบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิ หรือจากบุคคลที่ทำงานเรือนอยู่ในเมืองนั้น ซึ่งเป็นประชาชนพลเมืองธรรมดา มิใช่เป็นข้าราชการที่ปฏิบัติราชการประจำเหมือนกรมการในทำเนียบ มีหน้าที่เป็นเพียงที่ปรึกษาหรือราชการต่าง ๆ ในเมือง เช่น การนคราภิบาล เป็นต้น กรมการนอกทำเนียบอาจมีบรรดาศักดิ์เป็นที่พระ หลวง ขุน ความสมควรแก่ฐานะรูป การที่จะเลือกสรร ผลักเปลี่ยนกรมการพิเศษนี้ อนุโลมตามเสมอชั้นกรมการเมือง

กรมการนอกทำเนียบ เป็นตำแหน่งราชการที่ไม่เคยมีมาแต่ก่อน ความประสงค์ที่จัดขึ้นคงเป็นเพราะรัฐบาลต้องการให้ประชาชนในท้องถิ่นที่มีส่วนร่วมในการปกครอง บาง และยิ่งกว่านั้นรัฐบาลต้องการผูกมิตรกับบุคคลผู้มีฐานะดี หรือบิณฑิพลในท้องถิ่น เพราะบุคคลเหล่านั้นเป็นคนที่มีชื่อเสียงดีและได้รับการเคารพนับถือจากประชาชนทั่วไป บางคนมีอิทธิพลเป็นที่เกรงกลัวของประชาชน การแต่งตั้งเขามารวมในวงราชการจึงเป็นโอกาสดีให้เกิดความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกับประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าแยกกันอย่างแน่นอน เพราะบางคนมีศรัทธาถึงกับสละทรัพย์สินเงินทองส่วนตัวให้แก่รัฐบาล เพื่อประโยชน์แก่สาธาณชนอยู่เสมอ ๆ โดยที่รัฐบาลไม่จำเป็นต้องผลประโยชน์อะไร เพราะไม่ต้องจ่ายเงินเดือนเป็นค่าตอบแทนแก่กรมการ

<sup>1</sup> ก. ขอ 16.

\* ตำแหน่งสาระเลข ตอนหลังเปลี่ยนเป็นอักษรสเลข

<sup>2</sup> ก. ขอ 17.

<sup>3</sup> ก. ขอ 6 และขอ 10.

นอกทำเนียบ เนื่องจากบุคคลเหล่านั้นมีฐานะค้ำยอยู่แล้ว รัฐบาลเพียงแต่ให้เกียรติในตำแหน่งอื่น ๆ เช่น ให้บรรดาศักดิ์ หรือรางวัลพิเศษจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว การแต่งตั้งกรรมการ นอกทำเนียบจึงนับเป็นความก้าวหน้าของการ บริหารราชการระดับเมืองอีกประการหนึ่ง

นอกจากตำแหน่งกรรมการดังกล่าวแล้ว ข้าราชการหัวเมืองยังมีตำแหน่ง รองกรรมการอีก เช่น รองเจ้าเมืองและรองแพ่ง เป็นต้น ตำแหน่งเหล่านี้มีบรรดาศักดิ์เป็นขุน หรือพัน การที่จะเลือกสรรผลัดเปลี่ยน เป็นหน้าที่ของข้าราชการเมืองจะนำเสนอขอขาลวง เทศาภิบาล ๆ มีหมายทั้งไ้<sup>1</sup>

ส่วนตำแหน่งเสมียนพนักงานสำหรับรับราชการในหัวเมืองนั้น ผู้ว่าราชการเมืองมีอำนาจที่จะเลือกสรรแต่งตั้ง และผลัดเปลี่ยนไ้โดยอนุมัติของข้าหลวงเทศาภิบาล<sup>2</sup>

เมื่อทางรัฐบาลกลางไ้ประกาศใช้ข้อบังคับปกครองหัวเมือง ร.ศ. 117 แล้ว การจัดการปกครองเมืองและการแต่งตั้งข้าราชการประจำเมือง ตลอดจนการกำหนด อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบของข้าราชการตำแหน่งต่าง ๆ ในเมืองนครศรีธรรมราช สงขลา และพัทลุง ก็เป็นไปตามข้อบังคับฉบับนี้ตั้งแต่นั้นมา ซึ่งพระยาสุชนนัยวิจิตร ข้าหลวงเทศาภิบาล มณฑลนครศรีธรรมราช ผู้รับนโยบายจากรัฐบาลกลางไปปฏิบัติ สามารถทำให้สำเร็จตามความประสงค์ทุกประการ

จากการศึกษาเกี่ยวกับการจัดหน่วยราชการบริหารระดับเมือง ไ้แสดงให้เห็นถึงพัฒนาการของการปรับปรุงหน่วยราชการส่วนนี้หลายประการ เช่น ข้าราชการประจำเมืองทุกคน มีฐานะที่จะเป็นเครื่องมือบริหารและควบคุมการบริหารราชการตามนโยบายของ รัฐบาลกลางไ้โดยจริงจัง การจัดส่วนราชการและการกำหนดตำแหน่งก็ไ้เป็นไปโดยสอดคล้อง และมีสภาพตรงกับสายการบังคับบัญชา ทำให้การบริหาร ราชการในระดับเมืองมีประสิทธิภาพ สูงกว่าสมัยก่อนเป็นอันมาก

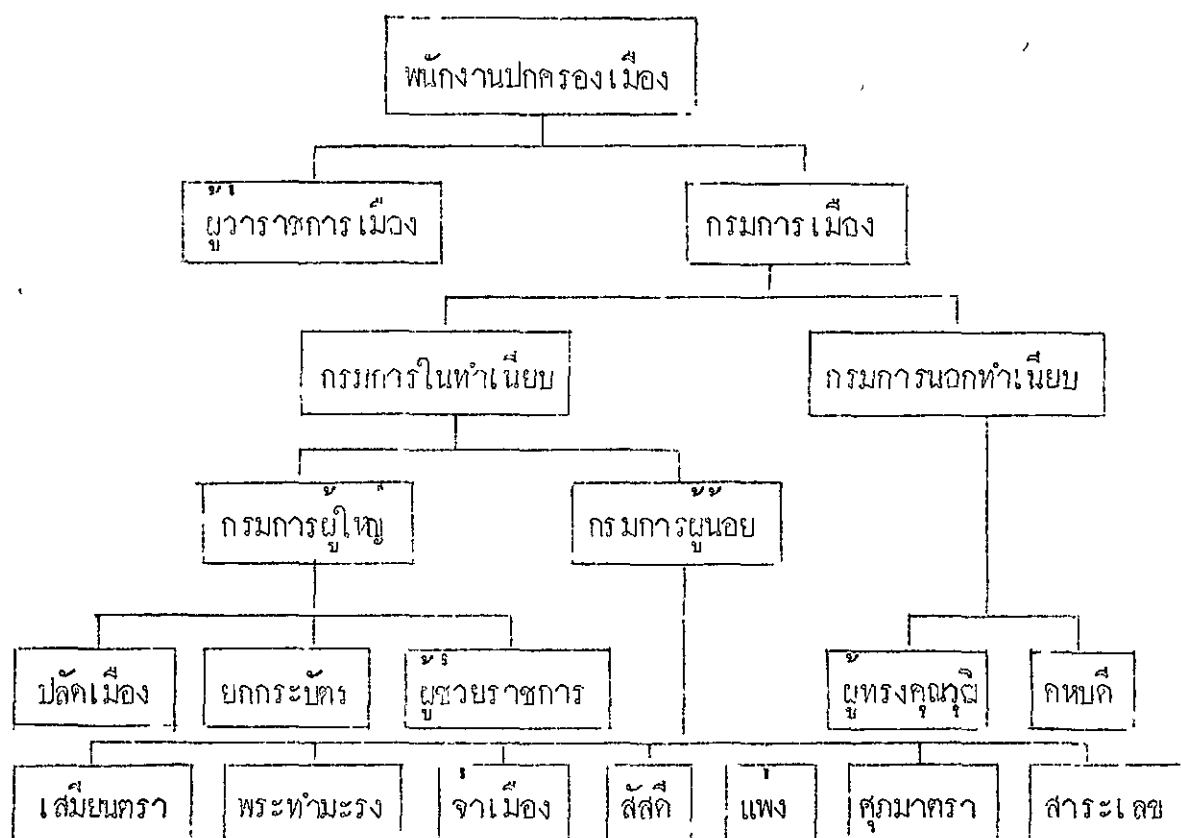
<sup>1</sup> ฎ. ข้อ 7.

<sup>2</sup> ฎ. ข้อ 8.



## แผนภูมิที่ 2

แสดงการแบ่งประเภทราชการที่ประจำอยู่ในเมือง



ที่มา พระยามหาอำมาตยาธิบดี "ข้อบังคับปกครองทั่วเมือง ร.ก.117" อนุสรณ์เนื่องในงานฉลองวันระลึกสถาปนากระทรวงมหาดไทย ครอบรอบ 60 ปีบริบูรณ์ หน้า 158 -

### 1.3 การจัดการปกครองท้องที่

#### 1.3.1 การจัดการปกครองอำเภอ

อำเภอเป็นหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทย ในฐานะเป็นหน่วยปฏิบัติการซึ่งแทนของรัฐ หน่วยสุดท้ายและอยู่เบื้องล่างสุด ซึ่งจะเป็นส่วนราชการสำคัญในการบริหารงานตามแนวใหม่ อำเภอจึงเป็น "จุดกระหับ" ระหว่างรัฐบาลกับประชาชน<sup>1</sup> เพราะอำเภอเป็นผู้บริหารราชการในท้องที่ และให้บริการทุกอย่างตามนโยบายของรัฐแก่ประชาชน อำเภอจะเป็นเครื่องมือของรัฐในการปกครองประชาชนในประเทศให้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

การปรับปรุงอำเภอได้เริ่มพิจารณาตั้งแต่การกำหนดอาณาเขตการปกครองของอำเภอ ควบคู่กันมุงหมายที่จะวางแผนแผนการปกครองท้องที่ภายในพระราชอาณาจักรตั้งแต่เดิมมา มีทั้งที่เข็เมืองใหญ่ เมืองน้อย เมืองขึ้นบาง แขวงบาง ให้เป็นระเบียบแบบแผนอันเดียวกัน

ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 จึงได้กำหนดอาณาเขตของอำเภอหนึ่ง ๆ ไว้ตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้<sup>2</sup>

1. ท้องทุ่งที่ราบที่มีพลเมืองมาก จำนวนพลเมืองราว 10,000 คน โดยประมาณ ให้กำหนดเป็นท้องอำเภอหนึ่ง
2. ถ้าเป็นท้องที่อยู่ในระหว่างป่าหรือภูเขา มีพลเมืองน้อย หรือตั้งบ้านเรือนแยกย้ายกันไปเป็นเหว ๆ ให้กำหนดโดยระยะทางที่จะเดินไปมาตลอดท้องที่ราว 12 ชั่วโมง เป็นอำเภอหนึ่ง
3. ท้องที่ซึ่งมีแม่น้ำพ่วงลงเขา ที่ไม่มีท่าเลี้ยวเรือนราษฎร

<sup>1</sup> จักรกฤษณ์ นวนิพนธ์การ อ.ก. หน้า 209.

<sup>2</sup> ร.ต.ท. เสถียร กายลักษณ์ "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116" ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 16 ร.ศ. 116 -- 117 มาตรา 33.

จะมากน้อยเท่าใด ก็อยู่ใกล้ชิดติดต่อกับท้องที่อำเภอใด ให้จัดเป็นท้องที่ฝากชั้นอยู่ในอำเภอ  
ซึ่งติดต่อกันกับทางนั้น

ตำแหน่งกรรมการอำเภอ

ข้าราชการประจำอำเภอหนึ่ง ๆ ประกอบด้วยข้าราชการที่เป็น  
กรรมการอำเภอ พวกหนึ่ง กับข้าราชการที่ไม่ใช่กรรมการอำเภออีกพวกหนึ่ง<sup>1</sup>

กรรมการอำเภอได้แก่ นายอำเภอ ปลัดอำเภอ สมุหบัญชีอำเภอ

นายอำเภอ ถือศักดินา 600 เป็นหัวหน้าส่วนราชการอำเภอ  
มีความรับผิดชอบในราชการบรรดาในอำเภอทั่วไป

ปลัดอำเภอ ถือศักดินา 400 มีกณตามควรแก่ราชการ เป็นผู้  
ช่วยราชการนายอำเภอในการทั้งปวง เว้นแต่การเก็บภาษีอากร

สมุหบัญชีอำเภอ ถือศักดินา 400 มีกณตามควรแก่ราชการ  
เป็นผู้ช่วยนายอำเภอในการเก็บภาษีอากร

ข้าราชการที่ไม่ใช่กรรมการอำเภอ ได้แก่ เสมียน พนักงานและ  
สารวัตรอีกมากน้อยตามควรแก่ราชการ

การแต่งตั้งกรรมการอำเภอ

การแต่งตั้งนายอำเภอ นั้น ผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้คัดเลือกจาก  
บุคคลทั้งบ้านเรือนอยู่ในท้องที่อำเภอที่จะไต่ถึงกับนั้น หรือเมื่อใดเป็นนายอำเภอสามารถจะ  
ไปตั้งบ้านเรือนในท้องที่อำเภออื่นใด ต้องเป็นบุคคลที่เคยเป็นกรรมการ มุลนาย หรือกฤหบดี  
และต้องเป็นคนในบังคับพระราชนัดดาตามกฎหมายไทย เว้นแต่คัดเลือกไปบุคคลพิเศษสมควรถึงกล่าว  
ขางคนนั้นแล้ว ให้ผู้ว่าราชการเมืองเสนอชื่อขอ ข้าราชการเทศบาล อย่างน้อยอำเภอละ 3 คน  
เพื่อเลือกสรรอีกคนหนึ่ง เมื่อคัดเลือกได้ผู้ใดแล้ว ข้าราชการเทศบาลก็หมายตั้งและมีใบบอก  
เขาไปยังกรุงเทพฯ<sup>2</sup>

<sup>1</sup>ก. มาตรา 34.

<sup>2</sup>ก. มาตรา 35.

สำหรับการแต่งตั้งปลัดอำเภอและสภานิติบัญญัติอำเภอใน ให้นายอำเภอ  
เลือกสรรบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นนายอำเภอ แล้วหารือต่อผู้ว่า  
ราชการเมือง ๆ นำรายชื่อเสนอต่อข้าหลวงเทศาภิบาล ๆ เห็นสมควรทั้งบุคคลใดก็ให้ออก  
หมายตั้งได้<sup>1</sup>

อนึ่ง ข้าหลวงเทศาภิบาลมีอำนาจที่จะยกเลิกอนัติเปลี่ยนแลย้าย  
กรรมการอำเภอใดทุกตำแหน่ง<sup>2</sup>

#### หน้าที่กรรมการอำเภอ \*

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ได้กำหนดอำนาจ  
หน้าที่ของกรรมการอำเภอไว้อย่างละเอียดถี่ถ้วน แต่ในหนังสือสรุปมากล่าวแต่โดยย่อ ดังนี้ คือ

1. การรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องที่ โยกแกการสืบสวน  
ตรวจตราเหตุการณ์ต่าง ๆ ในท้องที่ เพื่อมิให้เหตุการณร้ายแรงเกิดขึ้นแก่ประชาชนและทาง  
ราชการ หากเกิดขึ้นก็หาหนทางระงับเหตุร้ายนั้นเสีย เมื่อประชาชนในท้องที่ได้รับความเดือด  
ร้อนมาขอความช่วยเหลือ กรรมการอำเภอของช่วยเหลือให้เต็มกำลังความสามารถ

2. การปกครองท้องที่ กรรมการอำเภอของตรวจตรา การ  
ปฏิบัติหน้าที่ราชการของกำนันผู้ใหญ่บ้าน เพื่อให้ปฏิบัติตามแบบแผนการปกครองที่วางไว้ หาก  
กำนันผู้ใหญ่บ้านประสมบุ้ญา กรรมการอำเภอของช่วยเหลือแก้ไขให้คลี่คลายไป ของคุณแลมิให้  
ราษฎรได้รับความเดือดร้อนจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และทางราชการ จึงในการนี้ถือเป็นหน้าที่  
สำคัญของกรรมการอำเภอ ที่จะออกตรวจตราท้องที่อยู่เสมอ

กรรมการอำเภอมีหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบในการทะเบียนท้องที่ เช่น  
การทำหนังสือสัญญา และหนังสือสำคัญ การทำบัญชีทุก ๆ อย่างที่ต่องไว้ในราชการ เช่น

<sup>1</sup> ๓. มาตรา 36.

<sup>2</sup> ๓. มาตรา 37.

ดูรายละเอียดจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 หมวดหน้าที่  
กรรมการอำเภอ ในภาคผนวก ก.

ผู้มีอำนาจ ผู้ใหญ่บ้าน ผู้มีบ้านเรือนและยานพาหนะ บัณฑิต บัณฑิตอาราบ เป็นต้น และหน้าที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือการบังคับกับท้าวพระยาเจ้ากรมท้าวหนาย และการรายงานขอราชการได้ บัณฑิตกับบัณฑิตอาราบเป็นปกติ เพื่อทนายราชการให้ดีขึ้นจะไปจะไต่ทนายถึงความไม่อยู่ของ ราษฎร

3. การสืบจับโจรผู้ร้ายและการทางานอรรถคดี กรมการ อำเภอมียหน้าที่สืบเหตุการณ์ความตนเอง และกักต้อนกักขังผู้ใหญ่บ้านไว้หลาย กรมการ อำเภอมียหน้าที่ให้ความสะดวกแก่ฆาตกรรม เป็นหน้าที่ในส่วนที่เลิกเหตุ กุมขังนักโทษ หน้าที่จับกุม ผู้กระทำความผิดตามกฎหมายและบังคับตามหมายสั่ง หน้าที่รับอายุติ ทำหนังสือตราและตราสิน อำนาจ หน้าที่ในการไต่สวนชั้นต้น กำนันเรือน ใจประกัณห์ผู้ต้องหา เปรียบเทียบความแพงราคา ไม่เกิน 200 บาท ซึ่งเกิดขึ้นในอำเภอขึ้น หรือจำเลยอยู่ในอำเภอขึ้น

4. หน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์แผ่นดิน กรมการอำเภอ เป็นผู้จักเก็บผลประโยชน์แผ่นดินในเขตอำเภอ เป็นผู้ประกาศพิทักษ์ การทางห้ามและอนุญาตใน ภาษีอากร ภาษีอากรที่กรมการอำเภอเก็บ กรมการอำเภอจะต้องรักษาและนำส่งจนถึง พระคลัง เวลาเกิดเหตุการขัดข้องขัดสน ต้องออกตรวจตราพร้อมทั้งรายงานเสนอขอผ่อนผัน การเก็บภาษีอากรใหญ่ราชการ เมืองทราบ

ในมณฑลนครศรีธรรมราช พระยาสุพรรณสุนิต ข้าหลวงเทศาภิบาล ได้จัดการปกครองอำเภอ โดยจัดแบ่งเขตอำเภอและตั้งกรมการอำเภอ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 ทุกประการ ทั้งในเมืองนครศรีธรรมราช สงขลา และพัทลุง

#### เมืองนครศรีธรรมราช

แต่เดิมเมืองนครศรีธรรมราช มี 10 อำเภอ กรมวันที่ 10 เมษายน ร.ศ.116 ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ยกเกาะสมุยขึ้นกับเมืองกาญจนบุรี มณฑลชุมพร<sup>1</sup>

<sup>1</sup> ร.ศ.ท. เตี่ยร คำยลักษณะ ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 16 หน้า 297.

เมืองนครศรีธรรมราชจึงยังงเหลืออำเภออยู่ 9 อำเภอ เมื่อพระยาสุเมธวินิตไกรจักษ์แบ่ง  
อาณาเขตอำเภอในเมืองนครศรีธรรมราชใหม่ ก็ไม่ได้เปลี่ยนแปลงอะไรมากนัก ส่วนใหญ่  
ยังคงยึดถือตามแนวอาณาเขตเดิม

อำเภอที่ไกรจักษ์ขึ้นใหม่ มีดังนี้

อำเภอกลางเมือง เป็นแขวงชั้นใน หลวงระงับประจันตคาม  
ข้าหลวงผู้ช่วยวาทีนายอำเภอ ตั้งที่ว่าการกลางเมืองนครศรีธรรมราช

อำเภอเบ็ญตึก เป็นแขวงชั้นกลาง หลวงพิบูลย์สมบัติ ข้าหลวง  
ผู้ช่วย วาทีนายอำเภอ ตั้งที่ว่าการที่แม่น้ำปากพัง

อำเภอรอบพิบูลย์ เป็นแขวงชั้นกลาง ขุนเกษรพาหนะ เป็น  
นายอำเภอ ตั้งที่ว่าการที่รอบพิบูลย์

อำเภอกลาง เป็นแขวงชั้นกลาง นายวิรัช เป็นนายอำเภอ  
ตั้งที่ว่าการที่ปากน้ำท่าสูง

อำเภอสิชล เป็นแขวงชั้นนอก นายบัว มหาก็คัก บุตรเจ้า  
พระยาศรีธรรมราช เป็นนายอำเภอ ตั้งที่ว่าการที่บาไธยกราบ

อำเภอลำพูน เป็นแขวงชั้นนอก นายเม็ก เป็นนายอำเภอ  
ตั้งที่ว่าการที่บานนา

อำเภอฉวาง เป็นแขวงชั้นนอก นายน้อย เป็นนายอำเภอ  
ตั้งที่ว่าการที่บานคลองตาล

อำเภอทุ่งสง เป็นแขวงชั้นนอก นายเที่ยง เป็นนายอำเภอ  
ตั้งที่ว่าการที่บานโคกตะเฆะ

ก.ว.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.47/19 ในหมอกพระยาสุเมธวินิต เรื่องรายงาน  
ราชการมณฑลนครศรีธรรมราช หมวดปกครองท้องที่ 4 ตุลาคม ร.ศ.117.

อำเภอเบ็ญตึก ไกรเปลี่ยนชื่อเป็นอำเภอปากพัง ในปี ร.ศ.121.

อำเภอลำปางไกร เป็นแขวงชั้นนอก นายกาน มหาเด็ก  
บุตรพระยาจารย์เทวฤทธิ์ (กล่อม) เป็นนายอำเภอ ตั้งว่าการที่ลำปางไกร

เมืองสงขลา ไก่แม่อำเภอออกเป็น 5 อำเภอ ดังนี้<sup>1</sup>

อำเภอกลางเมือง ขุนประสาธน์ภักดิ์ วิชาหลวงช่วย  
เป็นนายอำเภอ ตั้งว่าการกลางเมืองสงขลา

อำเภอปละหา คอแค้นเมืองนครศรีธรรมราช เมืองพัลลึง  
ขุนพรพิทักษ์ เป็นนายอำเภอ ตั้งว่าการที่บ้านจันทิมา

อำเภอฝ่ายเหนือ คอแค้นเมืองไทรบุรี เมืองปลิศ เกิมพระอนันต์  
สมันติ เป็นนายอำเภอ ภายหลังเปลี่ยนเป็น นายโชติ มหาเด็ก บุตรหลวงอุดมภักดิ์ (พัน)  
ตั้งว่าการที่ท่าปากใหญ่

อำเภอเมืองจะนะ คอแค้นเมืองไทรบุรี เมืองปลิศ  
ขุนศรีสารกรม เป็นนายอำเภอ ตั้งว่าการที่บ้านนาทวี

อำเภอเมืองเทพา คอแค้นเมืองทองจิก เมืองยะลา หลวงต่างใจ  
เป็นนายอำเภอ อำเภอเมืองเทพาได้รวมที่จะแทน ซึ่งแตกก่อนเมืองสงขลาแยกไว้ส่วนหนึ่ง  
มีการการเป็นผู้รักษาท้องที่ เขาสมทบเป็นอำเภอเดียวกัน

อนึ่ง เมืองจะนะกับเมืองเทพา เดิมเป็นเมืองขึ้นของเมืองสงขลา  
พระมหาอนุปราชญ์สงคราม ซึ่งได้รับพระราชนิพนธ์จากฝ่ายพระราชวังบวรสถานมงคล เป็น  
ผู้ว่าราชการเมืองจะนะ พระเจ้ากรุงธนบุรี เป็นผู้ว่าราชการเมืองเทพา การบังคับบัญชาแต่  
ก่อนก็เหมือนตัวเมืองหนึ่งทางหาก คอเมื่อใดขัดข้องหรือเกิดความไม่ตกลงกัน จึงมีใบบอกมายัง  
เมืองสงขลา เพื่งมาตั้งเป็นอำเภอขึ้นตรงต่อเมืองสงขลา เมื่อปลายปี ร.ศ. 115 ในยุว  
ราชการเมืองทั้งสองนั้นเหมือน "จางวาง" ปีราชการถัดมาก็มีรักษาเป็นกรังกราว เพราะมี  
มีอายุมากทั้งสองคน<sup>2</sup>

<sup>1</sup> ก.

<sup>2</sup> ก.

เมืองพัทลุง แบ่งเป็น 3 อำเภอ คือ<sup>1</sup>

อำเภอกลางเมือง กอแกนมืองตรัง หลวงวิจิตรไศลรัฐ  
เป็นนายอำเภอ ตั้งว่าการกลางเมืองพัทลุง  
อำเภออุดร\* ทอกับเมืองนครศรีธรรมราช เก็บพระพลสงคราม  
เป็นนายอำเภอ ภายหลังเปลี่ยนตัวพระพลสงครามเข้ามาอยู่กลางเมือง ให้หลวงรองราชมนตรี  
เป็นนายอำเภอ ตั้งว่าการทวนทวน

อำเภอห้วยหิน\* ทอแดนเมืองสงขลา หลวงเทพศักดิ์ ยกกระบัตร  
เป็นนายอำเภอ ตั้งว่าการทวนปากพูน

เป็นอันว่า พระยาสุรเชษฐ์วินิจ ได้จัดการปกครองอำเภอตาม  
แบบสมัยใหม่ได้สำเร็จ ทั้งในเมืองนครศรีธรรมราช สงขลา และพัทลุง รวม 3 เมือง มีนาย-  
อำเภอ 17 คน ทุก ๆ อำเภอมีปลัดอำเภอ สมุหบัญชีอำเภอ และเสมียน พนักงาน ตาม  
พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 แต่พออำเภอกลางเมืองและอำเภอไทรบุรี  
เมืองนครศรีธรรมราช เป็นอำเภอใหญ่ มีราษฎรมาก จึงต้องมีช่วยเพิ่มขึ้นอีกอำเภอละ 2  
การปฏิบัติหน้าที่ราชการ และการใช้อำนาจของกรรมการอำเภอได้ยึดถือตามพระราชบัญญัติ  
ลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ถึงกล่าวมาข้างตน เป็นหลักทุกประการ

<sup>1</sup> ก.

\* เปลี่ยนชื่อเป็นอำเภอปากประ ในปี ร.ศ. 121 (พ.ศ. 2445).

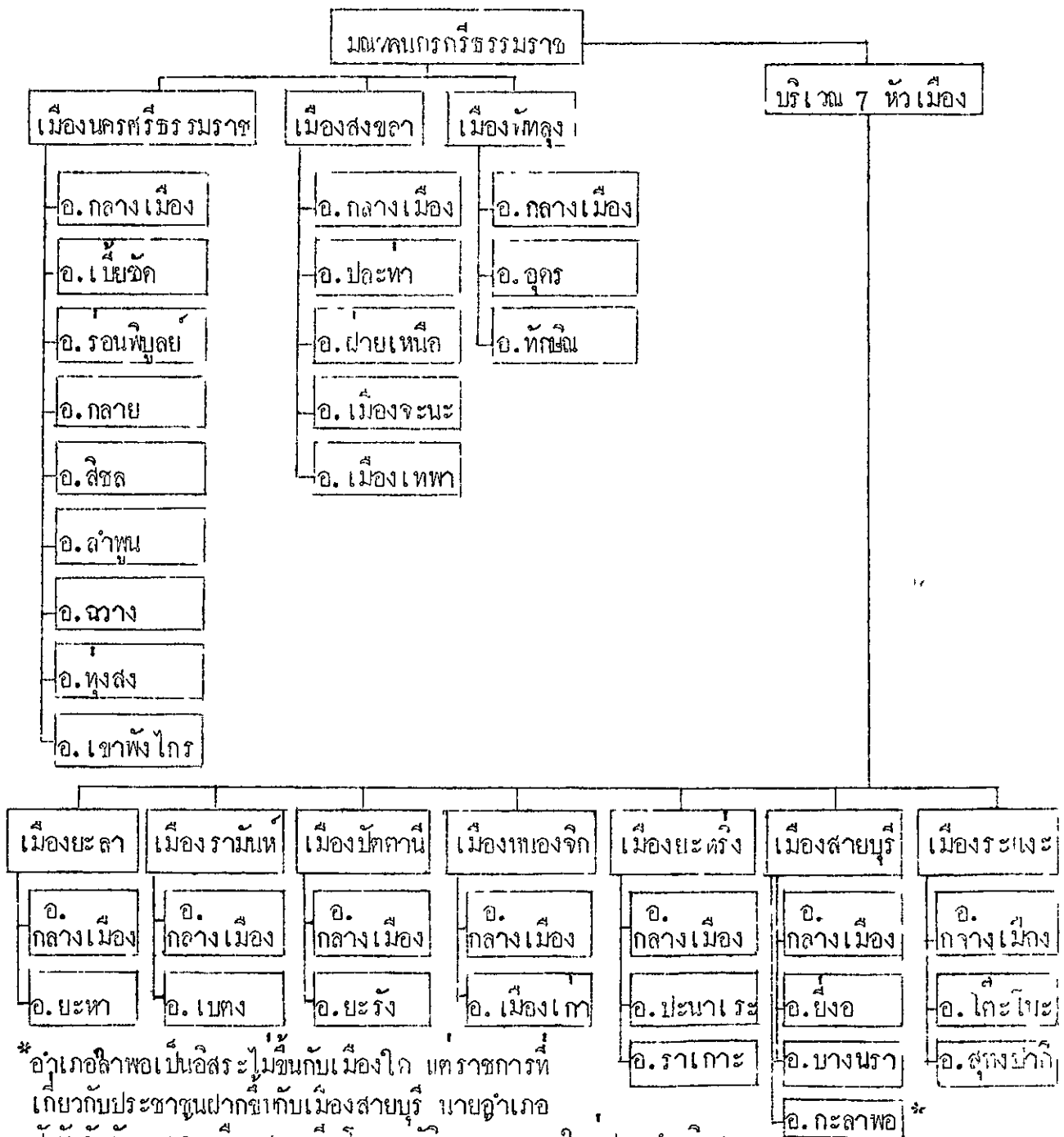
เปลี่ยนชื่อเป็นอำเภอปากพูน ในปี ร.ศ. 121 (พ.ศ. 2445)

<sup>2</sup> ก.



### แผนที่ 3

แสดงหัวเมืองในบังคับบัญชาของมณฑลนครศรีธรรมราชและอำเภอที่ขึ้นกับหัวเมืองนั้น ๆ



ที่มา สรุปรจากเรื่อง "การจัดการปกครองในมณฑลนครศรีธรรมราช" ซึ่งมีรายละเอียดในแผนที่ 5 และแผนที่ 4 ของปฏิญานพนธ์เล่มนี้.

### 1.3.2 การจัดการปกครองตำบลและหมู่บ้าน

สภาพของการจัดการปกครองตำบลและหมู่บ้านนั้น แตกต่างออกไปจากหน่วยบริหารราชการในระดับอื่น ๆ เพราะราชการตั้งแต่ระดับอำเภอขึ้นไปอยู่ในฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาล ซึ่งจะคงปฏิบัติหน้าที่ราชการเป็นประจำ มีกำหนดเวลาการทำงาน ราชการ ระดับอำเภอ เป็นราชการพลเรือนที่รับเงินเดือนจากรัฐบาลเป็นสิ่งตอบแทน และเขามารับราชการเป็นอาชีพ ด้วยมีความความสามารถทางการปกครองเป็นสำคัญ

ส่วนกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้น ไม่ยกยาดำรงตำแหน่งที่จะได้รับเงินเดือนเหมือนอย่างราชการ ระดับอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงต้องเป็นบุคคลที่อาสาสมัครเป็นหลักฐานมั่นคงอยู่แล้ว และมารับใช้ทางราชการด้วยความเสียสละ แต่บุคคลเหล่านั้นก็มีความภาคภูมิใจที่ได้เป็นตัวแทนของประชาชนในท้องที่ เพราะถือว่าเป็นผลของการสร้างคุณงามความดี ส่วนรัฐบาลนั้นได้ตอบแทนคุณความดีของกำนันผู้ใหญ่บ้าน โดยให้ได้รับผลประโยชน์อย่างอื่น เช่น การได้ส่วนแบ่งจากค่าธรรมเนียม หรือได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีอากรบางอย่าง เป็นต้น กำนันผู้ใหญ่บ้านจึงเป็นตำแหน่งที่สถาปนาขึ้น ให้เป็นตัวแทนของประชาชนในท้องที่ เพื่อปฏิบัติงาน เป็นสื่อกลางระหว่างรัฐบาลกับประชาชน ถือเป็นหน่วยประสานให้การบริหารราชการในระดับอำเภอ ประสบความสำเร็จได้ดียิ่งขึ้น ซึ่งสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพได้ทรงชี้แจงถึงวัตถุประสงค์ของการจัดการปกครองท้องที่ระดับตำบลและหมู่บ้านว่า

"ความมุ่งหมายในการจัดการปกครองระดับตำบลนี้ จะให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งราษฎรเลือกสรรขึ้นด้วยความนิยม เอาเป็นธุระปรึกษาหารือช่วยกันรักษาบรรดาการในตำบล ให้เรียบร้อยตลอดตำบลนั้น และเป็นหูเป็นตาของรัฐบาลที่จะสอดส่องดูแลถึงสุขทุกข์ของไพร่ฟ้าชาวแผ่นดินใหญ่ เห็นได้ทั่วไป ตลอดจนชวนนាំเกื้อหนุนอากรผลประโยชน์แผ่นดิน ซึ่งสมควรจะได้ออกจากราษฎรโดยชอบธรรม ดังแผนที่ผมอยู่กับกำนันนายตำบลทุกวันนี้. "

<sup>1</sup> จักรกฤษณ์ นรินทรวงการ ส.ป.ท. หน้า 226 อ้างอิงมาจากสำเนาทะราฐธรรมนูญร่างจัดการปกครองท้องที่ จากเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ถึงข้าหลวงเทศาภิบาล 21 กันยายน ร.ศ. 115.

จึงเห็นได้วากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีบทบาทสำคัญมากในการที่จะช่วย  
ให้การปกครองท้องถิ่นตามนโยบายของรัฐบาลกลาง ประสบความสำเร็จโดยเฉพาะในด้านการ  
รักษาความปลอดภัยให้กับชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในท้องถิ่น และการเก็บภาษีอากร อัน  
เป็นผลประโยชน์ของแผ่นดิน เพราะกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นคนที่อยู่ในท้องถิ่นที่ ยอมรับเห็นถึงเหตุการณ์  
และความจำเป็นของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ดีกว่าใครอื่น

การเลือกกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้น ตามพระราชบัญญัติลักษณะการ  
ปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ได้กำหนดให้ราษฎรชายหนึ่งซึ่งตั้งบ้านเรือนหรือจอกเรือแพประจำ  
อยู่ในหมู่บ้านนั้น ประชุมกันเลือกเจาบ้านผู้เป็นหัวหน้าของตน เป็นผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่ง โดยวิธี  
เปิดเผย หรือวิธีลับก็ได้ ให้นายอำเภอเป็นประธาน พร้อมควยกำนัน ผู้ใหญ่บ้านคนอื่น ๆ ใน  
ตำบลนั้น (ถ้ามีอยู่บ้างแล้ว) เมื่อราษฎรจำนวนมากเลือกผู้ใดเป็นผู้ใหญ่บ้านแล้ว ให้ นายอำเภอ  
พาตัวผู้ใดไปขอรับหมายตั้งจากผู้ว่าราชการเมือง<sup>1</sup>

ส่วนการเลือกกำนันนายตำบลนั้น ให้ผู้ใหญ่บ้านในตำบลเดียวกัน  
เลือกกันเองระหว่างกลุ่มผู้ใหญ่บ้าน ยกขึ้นเป็นกำนันโดยให้นายอำเภอเป็นประธานในการเลือก  
และผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้ออกหมายตั้งเจาบ้านเดียวกัน<sup>2</sup>

คุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั้น ได้กำหนดไว้ว่า ต้อง  
เป็นชาย อายุไม่ต่ำกว่า 21 ปี ต้องเป็นคนในบังคับพระราชาชนกกฎหมายไทย และไม่เป็น  
ทาสที่ยังอยู่ในหนาทับราชการประจำ<sup>3</sup>

จากการศึกษาถึงกฎเกณฑ์ในการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านนี้ ทำให้  
เห็นถึง "จุดเด่น" ของการปฏิรูปการปกครองในระบอบนี้ ก็คือการให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเลือกตั้ง

<sup>1</sup> ร.ค.ท. เสถียร ลายลักษณ์ "พระราชนิติบัญญัติการปกครองท้องที่ ร.ศ. 116  
ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 16 ร.ศ. 116 - 117 มาตรา 9.

<sup>2</sup> ฎ. มาตรา 23.

<sup>3</sup> ฎ. มาตรา 10.

ตัวแทนของเขาเองขึ้นเป็นหัวหน้าปกครองท้องถิ่น ถึงแม้ว่าตำแหน่งกำนัน ประชาชนจะเลือกตั้ง  
 โดยทางอ้อมก็ตาม นับว่าเป็นความก้าวหน้าทางการปกครองครั้งสำคัญยิ่งของ เมืองไทยที่เปิด  
 โอกาสให้ประชาชนได้ฝึกฝนการใช้สิทธิของตนเอง ก่อนที่จะได้รับสิทธิเสรีภาพมากขึ้นในภายหลัง  
 ส่วนการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ว่าต้อง  
 เป็นคนในบังคับพระราชกำหนดกฎหมายไทยนั้น คงเป็นเพราะพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว  
 รัชกาลที่ 5 ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะส่งเสริมเฉพาะคนไทยเท่านั้น ขึ้นเป็นผู้นำในท้องถิ่น เพื่อ  
 ผลประโยชน์ในการบริหารราชการต่อไปในภายหน้า และเป็นการป้องกันมิให้คนในบังคับฝรั่ง  
 มาเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพราะคนพวกนี้อยู่นอกเหนืออำนาจของกฎหมายไทย หากเกิดเรื่องราว  
 ขึ้นจะก่อปัญหายุ่งยาก

หน้าที่กำนันผู้ใหญ่บ้าน\*

หน้าที่กำนันผู้ใหญ่บ้านนั้น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่  
 ร.ศ. 116 ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนทั้งหน้าที่กำนันและหน้าที่ผู้ใหญ่บ้าน แต่ในที่นี้จะกล่าวเฉพาะ  
 หน้าที่ในการปกครองตำบลซึ่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องรับผิดชอบร่วมกัน ดังนี้คือ

"บรรดาการที่จะตรวจตรารักษาความสงบเรียบร้อยในตำบล ก่อการที่จะ  
 ก่อรวาดาลูกบ้านใหม่ประหลาดตามพระราชกำหนดกฎหมายกัก หรือการที่จะป้องกัน  
 ภัยอันตรายรักษาความสงบเรียบร้อยของลูกบ้านกัก หรือการที่จะรับกิจสุทุกข์ของ  
 ลูกบ้าน ขึ้นร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการเมือง กรมการ และจะรับขอราชการมา  
 ประกาศแก่ลูกบ้านกัก หรือที่จะจัดการตามพระราชกำหนดกฎหมาย เช่น การตรวจ  
 และนำเก็บภาษีอากรในตำบลนั้นกัก การตั้งนอญในหน้าที่ของกำนันผู้เป็นหัวหน้า  
 ในตำบลและ ผู้ใหญ่บ้านทั้งปวงในตำบลนั้น จะต้องช่วยกันเอาเป็นธุระจัดการให้  
 เรียบร้อยโดยตามสมควรแก่หน้าที่เมื่อมีการอันใดเกิดขึ้น กำนันเห็นสมควรจะปรึกษา  
 หารือกันในระหว่างกำนันและผู้ใหญ่บ้านทั้งปวง ถ้าทั้งนี้มีความจำเป็นที่จะเรียกบรรดา—

\* ฎีกาขอยละเยี่ยงจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ในกาลก่อน ร.ศ.

ผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น มาประชุมปรึกษารื้อกัน และให้ออกเสียงโดยมากเป็นที่  
ชขาด ทกลงในการที่ปลูกษารื้อนั้น..."<sup>1</sup>

จากข้อบัญญัตินี้แสดงให้เห็นว่า ในการปกครองตำบลนั้น กำนันและ  
ผู้ใหญ่บ้านจะต้องรับผิดชอบร่วมกัน เพื่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ประชาชนและทางราชการอย่าง  
แท้จริง และการบังคับให้กำนันต้องเรียกประชุมผู้ใหญ่บ้านมาปรึกษารื้อกันเพื่อตัดสินใจ  
ต่าง ๆ นั้น ก็เพื่อป้องกันกำนันใช้อำนาจไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน เพราะการให้กำนันปกครอง  
ตำบลตามลำพังอาจจะทำการผิดพลาด กดขี่ข่มเหงประชาชน หรือแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน  
ได้ง่าย การมาร่วมประชุมกันจึงเท่ากับให้ผู้ใหญ่บ้านมาควบคุมการปฏิบัติงานของกำนันไว้ส่วนหนึ่ง  
ที่เมืองนครศรีธรรมราช สงขลา และพัทลุง พระยาสุพรรณวิชิต  
ได้นำระเบียบการจัดการปกครองตำบลและหมู่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่  
ร.ศ. 116 ไปจัดการปกครองตำบลและหมู่บ้าน รวมทั้งได้ให้เลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านขึ้น  
รวมทั้ง 3 เมือง มีกำนัน 232 คน ผู้ใหญ่บ้าน 2669 คน<sup>2</sup>

การจัดการปกครองท้องที่ในเมืองทั้ง 3 นี้ ไม่สู้จะลำบากอะไร  
เนื่องจากธรรมเนียมการปกครองท้องที่แบบเดิมของหัวเมืองเหล่านี้คล้ายคลึงกับแบบที่จัดขึ้นไว้  
อยู่แล้ว ผิดกันแต่การเรียกชื่อเท่านั้น ถึงได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 1

แต่อย่างไรก็ตาม การจัดการปกครองตำบล หมู่บ้าน ในเมือง  
นครศรีธรรมราช สงขลา และพัทลุง มิใช่จะไม่ประสบปัญหาเสียเลยทีเดียวในระยะแรก ๆ  
การประชุมราษฎรเพื่อเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน ก็มีปัญหาย่อยบางเหมือนกัน ถึงพระยาสุพรรณวิชิต  
ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช รายงานว่า

<sup>1</sup> ฎ. มาตรา 24.

<sup>2</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 47/19 ในบอกพระยาสุพรรณวิชิต เรื่องว่า  
ราชการมณฑลนครศรีธรรมราช หมวดการปกครองท้องที่ 4 ตุลาคม ร.ศ. 117.

"เพราะผู้ที่ราษฎรพร้อมใจกันเลือกให้เป็นผู้ใหญ่บ้านไม่คอยสมัครใจ  
จะรับตำแหน่ง โดยที่เข้าใจผิดกันไปว่า จะรวมเป็นนายสิบ นายร้อย ไว้  
สำหรับใช้ในราชการ ประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่ง บางที่ราษฎร  
เลือกถูก เติมนาย หมาย แลคนใจของเจ้าเมือง กรมการ ก็พากันมาร้อง  
ขอจะไม่ให้นั้นเป็นผู้ใหญ่บ้าน..."<sup>1</sup>

พระยาสุพรรณวิชิตจึงต้องชี้แจงให้ราษฎรเข้าใจพระราชประสงค์  
ในการที่ให้ราษฎรเลือกผู้ใหญ่บ้านขึ้นปกครองหมู่บ้านเองว่า

"การที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ให้จัดตั้งผู้ใหญ่บ้านขึ้นนั้น มีพระบรม-  
ราชประสงค์ จะให้ราษฎรทั้งหลายได้รับความผาสุกร่มเย็นเสมอกัน  
ด้วยการปกครองราษฎรหมู่บ้านมาก ๆ แล้วมีผู้ใหญ่วางกุมอยู่แทนหนึ่ง  
สองคนนั้น คอยตรวจตราทุกข์สุขของราษฎร ไปไม่ตลอดทั่วถึง มิได้มีพระ-  
ราชประสงค์จะรวบรวมเขาไว้ใช้ในราชการ ตามที่ราษฎรเข้าใจนั้นเลย..."<sup>2</sup>

ส่วนในเรื่องที่มีคนมาขอรับรองไม่ให้ใครรับเป็นผู้ใหญ่บ้าน  
นั้น พระยาสุพรรณวิชิตได้หาวิธีแก้ไขโดยออกเป็นข้อบังคับว่า

"การราษฎรพร้อมใจกันเลือกผู้ใดแล้ว ผู้นั้นต้องรับ จะบิดพลิ้ว  
ไม่ได้ ที่สุดถึงว่าราษฎรเลือกชาหลวงเทศาภิบาลเป็นผู้ใหญ่บ้าน ชาหลวงฯ ก็มีความยินดี  
ที่จะรับปกครองราษฎรหมู่บ้านนั้นด้วย..."<sup>3</sup>

จากการแก้ปัญหาเรื่องการเลือกผู้ใหญ่บ้านของพระยาสุพรรณวิชิตนี้  
แสดงให้เห็นถึงอุปนิสัยและนโยบายในการปกครองของท่าน ที่ใจทั้ง "ไม้อ่อน" และ "ไม้แข็ง"

<sup>1</sup>ก.

<sup>2</sup>ก.

<sup>3</sup>ก.

ถือกันเป็นประเพณีที่ไม่เข้าใจระเบียบวิธีการปกครองสมัยใหม่ ท่านจะใช้ "ไม้อ่อน" โดยการชี้แจงให้ประชาชนเข้าใจระเบียบข้อบังคับ และพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เพื่อประชาชนเหล่านั้นจะได้ปฏิบัติตามแบบแผนการปกครองสมัยใหม่โดยไม่ชักช้า แต่ถาเป็นพวกข้าราชการซึ่งเข้าใจระเบียบแบบแผนทาง ๆ ค่อย ๆ ค่อย ๆ แต่พยายามชักชวนเพื่อผลประโยชน์ของตนของท่านจะใช้ "ไม้แข็ง" โดยออกเป็นข้อบังคับให้ปฏิบัติตาม

เมื่อพระยาสุรานุรักษ์ได้ใช้สติปัญญาและไหวพริบของท่านแก้ปัญหาไปไ้เช่นนั้น การจัดการปกครองทั้งที่ในเมืองนครศรีธรรมราช สงขลา และปัตตานี ก็สำเร็จเรียบร้อยไปไ้ตลอด ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

อนึ่ง ด้วยเหตุที่พระยาสุรานุรักษ์ได้ออกข้อบังคับว่า เมื่อราษฎรเลือกผู้ใดเป็นผู้ใหญ่บ้านแล้วผู้นั้นเองรับ จะบิดพลิ้วไม่ไ้ตนเอง ผู้ใหญ่บ้านในมณฑลนครศรีธรรมราชในระบายนั้น จึงมีทั้งที่เป็นผู้พิพากษาและกรมการชั้นผู้ใหญ่ ถึงเวลาประชุมท้องที่ประชุมในหมู่พวกผู้ใหญ่บ้าน แต่ไ้หนึ่งแถวหน้าตามตำแหน่งและยศบรรดาศักดิ์<sup>1</sup>

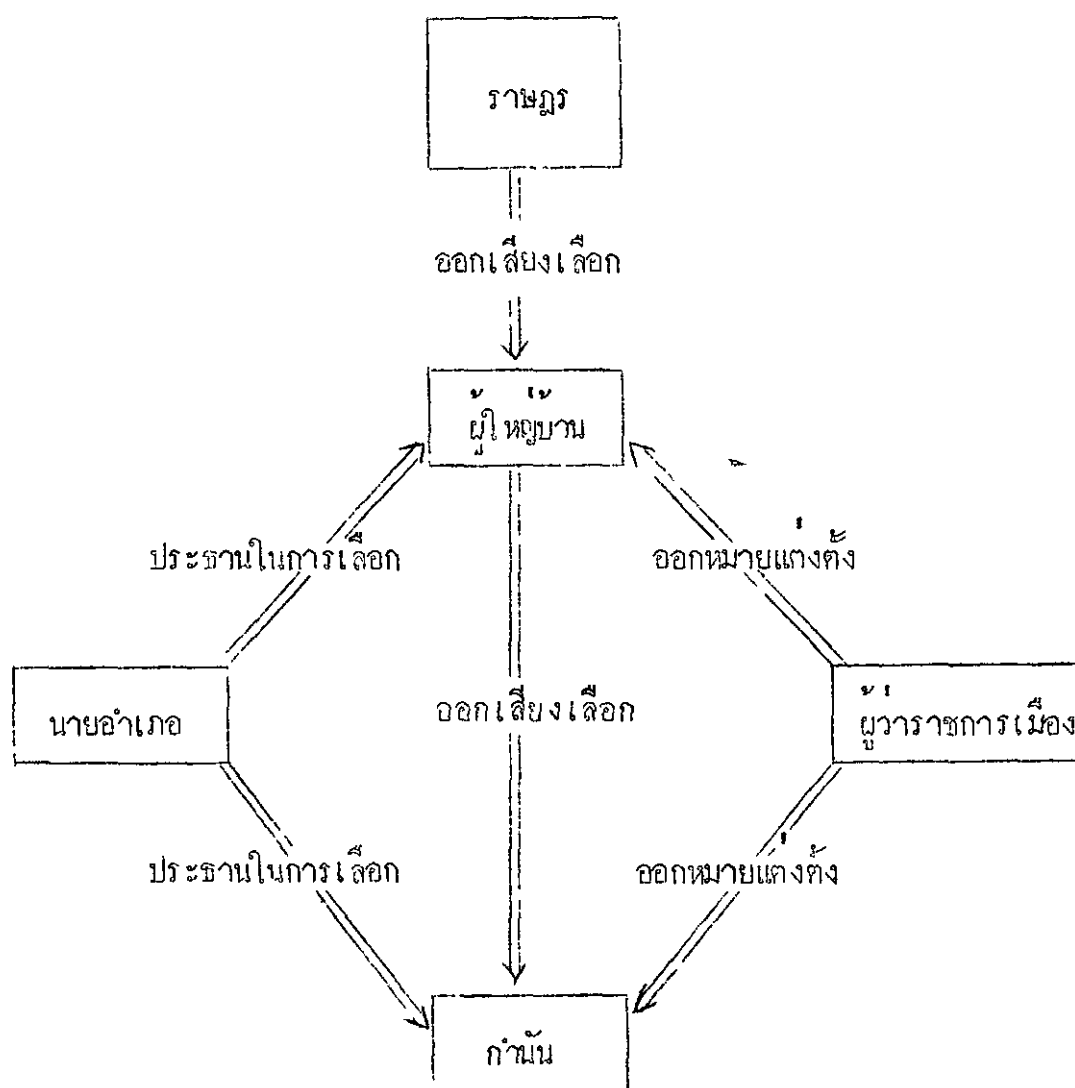
## 2. การศึกษาสมัยใหม่

เมื่อไ้เริ่มจัดระบบการปกครองส่วนภูมิภาคเป็นมณฑลเทศาภิบาลในปี ร.ศ. 113 แล้ว ในปีรุ่งขึ้น คือปี ร.ศ. 114 ก็ไ้มีการประกาศใช้ "พระธรรมนูญศาลหัวเมือง" ร.ศ. 114 ขึ้น บรรดาหมตต่าง ๆ ที่อยู่ในขณะนั้น ก็เริ่มจัดระบบการศาลตามแบบใหม่ แต่ก็ยังไม่สามารถเปลี่ยนแปลงอะไรไ้มากนัก เพราะข้าราชการส่วนภูมิภาคในขณะนั้นยังไ้มีความชำนาญเรื่องการศึกษาแบบใหม่ การพิจารณาตัดสินจึงยังคงเป็นไปตามแบบเก่าเสียไ้โดยมาก ดังที่สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพได้กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งมีความตอนหนึ่งว่า

"การโรงเรียนที่จะพิจารณาอรรถคดีของราษฎรตามหัวเมืองทุกวันนี้ เป็นการศึกษาของตอความเจริญ เรียบร้อยของราชการอยู่เป็นอันมาก โดยเหตุที่ไ้ไม่สามารถจะเร่งรัด การคดีให้ลุล่วงไปไ้ทันคดีที่เพิ่มขึ้นใหม่ ด้วยไ้ไม่มีแบบแผน

#### แบบจำลองที่ 4

แสดงการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116



ที่มา ร.ศ.ท. เสถียร ลายลักษณ์ "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116"  
 ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 16.



อันสมควรแก่การพิจารณาอรรถคดีและการโรงศาล เป็นต้นเหตุของการขัดข้อง  
ทั้งปวง ข้าราชการบิดาทำไว้ในเวลานี้ เพียงแต่จัดพนักงานเรียบเทียบ  
ความแห่งในแล้วเสร็จกันไปโดยการประนีประนอมไฉนมาก แต่ก็ยังไม่พอที่จะให้  
ความทั้งปวงล่วงแล้วไปทันจำนวนความที่เกิดขึ้นใหม่. ."

เนื่องจากในขณะนั้น กระทรวงมหาดไทยต้องรับผิดชอบในเรื่องการศาลรวมอยู่  
กับกระทรวงยุติธรรม แต่กระทรวงยุติธรรมในขณะนั้นเนื่องจากต้องชำระสะสางความใน  
กรุงเทพฯ ล่มเมื่ออยู่แล้ว กระทรวงมหาดไทยเองก็ขาดคนงานในในเรื่องการศาล ที่จะ  
อำนวยการจัดการศาลหัวเมืองได้ ก็จะปล่อยทิ้งไว้ไม่ได้ เพราะความเรียบร้อยของราชการ  
หัวเมืองนั้นเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมอยู่มาก ด้วยเหตุนี้สมเด็จพระเจ้ากรุงรัตน  
โกสินทร์จึงได้กราบบังคมทูล เสนอให้รัฐบาลตั้งข้าหลวงพิเศษขึ้นกองหนึ่ง เพื่อให้ออกไปจัดการ  
แก้ไขระบบการศาลหัวเมืองให้ทั่วทุกมณฑล<sup>1</sup> ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว  
ทรงเห็นชอบด้วย เพราะการที่ส่วนราชการต่างกระทรวงได้ร่วมมือกันปฏิบัติราชการนั้น ย่อม  
เป็นผลดีแก่การบริหารราชการและเป็นตัวอย่างอันดีแก่หน่วยงานอื่นที่จะ "ประสานงาน" กัน  
เพื่อประโยชน์ของทางราชการต่อไป จึงได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศตั้ง  
"กองข้าหลวงพิเศษ" ขึ้น ทำหน้าที่จัดการแก้ไขธรรมเนียมศาลยุติธรรมหัวเมือง ลงวันที่ 21  
กันยายน ร.ศ. 115 มีความตอนหนึ่งว่า

"ให้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ พระเจ้าลูกเธอพระองค์เจ้าระพี-  
พัฒนศักดิ์ 1 ขุนหลวงพระไกรยสสุภาภักดีศรีมณฑลราชอาณาเขตยกพลกร 1  
มิสเตอร์ อาร์ เอ เกิดปากกรีก 1 เป็นข้าหลวงพิเศษประจำการ รวม 3 นาย  
ให้ทำการพร้อมด้วยข้าหลวงพิเศษอีก 2 นาย ถือว่าเป็นเทศาภิบาลประจำมณฑล

<sup>1</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 บ.8/6 เรื่องจะตั้งข้าหลวงพิเศษจัดการศาลหัวเมือง  
20 สิงหาคม ร.ศ. 115.

กับผู้รักษาเมืองใดเมืองหนึ่ง ในเขตหัวเมืองพิมายประจำการจะไต่ถามทำการ  
ในเวลานั้น เพื่อจัดการแก้ไขธรรมเนียมศาลหัวเมืองทั้งปวงให้ดีขึ้นกว่าแต่ก่อน..."<sup>1</sup>

กองข้าหลวงที่เกณฑ์ขึ้นนี้มีหน้าที่สำคัญ 2 ประการ คือ<sup>2</sup>

1. ให้จัดการตั้งศาลยุติธรรมสำหรับพิพากษาคดีขึ้นในหัวเมืองทั้งปวง  
ให้ดีขึ้นกว่าแต่ก่อน
2. ให้สืบเสาะคดีความซึ่งค้างคั่งค้างอยู่ในศาลหัวเมืองให้หมดสิ้นไป  
ตามหนทางที่ควรจะทำต่อไป

ในมณฑลนครราชสีมา นั้น ได้เริ่มจัดระบบศาลยุติธรรม ตามระเบียบใหม่  
ที่กำหนดไว้ในพระบรมบัญญัติศาลหัวเมือง ร.ก.114 เมื่อปี ร.ศ.116 โดยมีพระยาสุ-  
ณัฏฐ์ ข้าหลวงเทศาภิบาล เป็นข้าหลวงพิเศษโดยตำแหน่ง ตามพระราชบัญญัติกั้น และ  
เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยได้เลือกพระยาศรีธรรมราช ผู้สำเร็จราชการเมืองนครราชสีมา  
เป็นข้าหลวงพิเศษ ตามพระราชบัญญัติออกกหนด<sup>3</sup>

ตามบทบัญญัติแห่งพระบรมบัญญัติศาลหัวเมือง ร.ศ.114 นั้น ได้กำหนดว่าให้มี  
ศาลสำหรับพิจารณาตัดสินคดีตามหัวเมืองเป็น 3 ชั้น โดยลำดับกัน คือ ศาลมณฑล ศาลเมือง และ  
ศาลแขวง<sup>4</sup> ศาลทั้ง 3 ชั้นนี้จะควรตั้ง ณ ที่ใด ให้ข้าหลวงเทศาภิบาลพิจารณาเห็นสมควร  
กราบบังคมทูล เฝ้าฯ มีใบบอกเข้ามากราบบังคมทูล เมื่อได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาต

<sup>1</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ย.8/11 เรื่องประกาศตั้งกรรมการพิเศษว่าด้วยความ  
หัวเมือง ร.ศ.115.

<sup>2</sup> ก.

<sup>3</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ย.8/7 หนังสือกราบบังคมทูลของกรมหมื่นร่วรงราช-  
านุภาพ เรื่องจัดศาลยุติธรรมหัวเมืองในมณฑลนครราชสีมา.

<sup>4</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ย.8/4 พระบรมบัญญัติศาลหัวเมือง ร.ก.114

และได้ประกาศให้ทหารนรบาลแล้ว ก็ให้ตั้งโค<sup>๑</sup> นำหัวปลีคาลไฟนั้น เมื่อข้าหลวงเทศาภิบาล  
เห็นสมควรที่จะตั้ง ณ ที่ใดในมณฑลนั้นไว้ครั้งหนึ่งคราว เมื่อประโยชน์ในคดีรายหนึ่งรายใด  
ก็ให้กำลังให้ตั้งโค แต่ศาลไฟนั้นจะตั้งจกให้ดกแบบแผนตามพระธรรมนูญศาลหัวเมือง  
ร.ศ. 114<sup>๒</sup> "และจะมีอำนาจยิ่งกว่าศาลเมืองไม่ไ้

ส่วนคณะผู้พิพากษาที่จะออกไปประจำตามมณฑลต่าง ๆ นั้น ตามพระธรรมนูญ  
ศาลยุติธรรมหัวเมือง ร.ศ. 114 ได้กำหนดไว้ว่า ศาลมณฑลต้องมีผู้พิพากษาประจำตำแหน่ง  
คณะหนึ่ง คืออธิบดีผู้พิพากษาศาลมณฑลคนหนึ่ง กับผู้พิพากษาอื่นอีกรวมกันทั้งสิ้นไม่ต่ำกว่า 3 นาย  
จึงจะเป็นองค์คณะที่จะพิจารณาและพิพากษาคดีได้เต็มอำนาจศาล ศาลเมืองก็ต้องมีผู้พิพากษา  
คณะหนึ่ง คืออธิบดีผู้พิพากษาศาลเมือง กับผู้พิพากษาอื่นรวมกันไม่ต่ำกว่า 3 นาย จึงจะเป็นคณะ  
และพิจารณาพิพากษาคดีได้เต็มอำนาจศาลเมือง แต่ศาลแขวงนั้นมีผู้พิพากษาศาลละ 1 นาย<sup>๓</sup>

ในมณฑลนครศรีธรรมราชได้จัดตั้งศาลขึ้นทาง ๆ ขึ้นตามพระธรรมนูญ  
ศาลหัวเมือง ร.ศ. 114 คือศาลมณฑล ตั้งที่ทำการที่เมืองสงขลา มีพระวิเทศเทพราน เป็น  
อธิบดีผู้พิพากษา มีผู้พิพากษารอง 2 นาย<sup>๔</sup>

ที่เมืองนครศรีธรรมราช เป็นทั้งศาลแพ่ง มีหลวงบุรีบาลเป็นอธิบดี  
พิพากษา มีผู้พิพากษารอง 2 นาย และได้จัดตั้งศาลแขวง (ศาลอำเภอ) ขึ้นในเมือง  
นครศรีธรรมราช 9 ศาล<sup>๕</sup>

<sup>๑</sup> ก. มาตรา 5.

<sup>๒</sup> ก. มาตรา 6.

<sup>๓</sup> ก. มาตรา 7.

<sup>๔</sup> ก. จ. ข. เอกสารราชกิจที่ 5 ม. 47/19 ในบอกพระยาสุเมธวิชิต เรื่อง  
รายงานราชการมณฑลนครศรีธรรมราช หมวดการคดี 4 ตุลาคม ร.ศ. 117.

<sup>๕</sup> ก.

ที่เมืองสงขลามีเฉพาะศาลแขวง 5 ศาล ไม่มีศาลเมือง เพราะเป็นที่ตั้งศาล  
มณฑลอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องตั้งศาลเมืองให้เปลืองงบประมาณอีก<sup>1</sup>  
ที่เมืองพัทลุงก็ตั้งศาลเมืองศาลหนึ่ง และศาลแขวง 3 ศาล<sup>2</sup>  
นอกจากนี้ยังมีศาลพิเศษอีกศาลหนึ่ง ซึ่งมีพระยาสุรานุรักษ์ ข้าหลวงเทศา-  
ภิบาล กับพระยาศรีธรรมราช เป็นกรรมการ<sup>3</sup>

### อำนาจศาล

เกี่ยวกับอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลชั้นต่าง ๆ นั้น ได้กำหนดไว้  
คือ ศาลแขวง มีอำนาจที่จะพิจารณาและพิพากษาคดีเพียงเท่าอำนาจในตำแหน่งของผู้พิพากษา  
ของศาลนั้น ได้แก่อำนาจที่จะออกหมายหรือสั่งให้จับต้องหาในคดีมีโทษหลวง มีอำนาจที่จะ  
ไต่สวนและบังคับส่งตัวจำเลยไปทางแขวงตามสูตรบรรยาย สามารถที่จะออกหมายหรือมีคำสั่ง  
ให้คนของกลางในคดีซึ่งมีโทษหลวง ออกหมายเรียกตัวจำเลยและพยานในคดีซึ่งตนมีอำนาจ  
พิจารณาได้ มีอำนาจที่จะพิจารณาพิพากษาคดีความแพ่งทุกทรัพย์ หรือเบี้ยปรับไม่เกิน 50 บาท  
ทั้งยังมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีโทษหลวงชั้นและหุโทษ ซึ่งจำไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน  
50 บาท<sup>4</sup>

ศาลเมือง มีอำนาจทุกอย่างตามที่อยู่ในศาลแขวงและมีอำนาจที่จะพิจารณา  
พิพากษาคดีความแพ่งซึ่ง ทุกทรัพย์ไม่เกิน 1,000 บาท ส่วนคดีที่เป็นโทษหลวงนั้นมีอำนาจพิจารณา  
พิพากษาคดีที่มีโทษจำไม่เกิน 7 ปี ปรับไม่เกิน 1,000 บาท และลงโทษเช่นคดีได้<sup>5</sup>

<sup>1</sup> ด.

<sup>2</sup> ด.

<sup>3</sup> ด.

<sup>4</sup> ก.จ.ฉ. เอกสารวินิจฉัยที่ 5 บ.อ/4 พระธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ.114

มาตรา 12 และ 16.

<sup>5</sup> ด. มาตรา 17.

ศาลมณฑล มีอำนาจที่จะพิจารณาและพิพากษาคดีทั้งปวงได้ทุกตัวบทกฎหมาย และมีอำนาจที่จะพิจารณาคดีพิพากษาความอุทธรณ์ ซึ่งมาจากศาลเมือง หรือศาลแขวงในมณฑลนั้น<sup>1</sup>

สำหรับการลงโทษชั้นอุทธรณ์ เว้นโทษทัณฑ์ประหารชีวิตหรือริบทรัพย์สินสมบัติ เมื่อศาลมณฑลได้อ่านคำพิพากษาในคุกความฟังแล้ว จะต้องบอกส่งคำพิพากษานั้นเข้ามายังเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม เพื่อนำขึ้นกราบบังคมทูลก่อน เมื่อได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตแล้วจึงจะดำเนินการตามคำพิพากษานั้นได้<sup>2</sup>

ส่วนคดีแพ่งความแพ่งและวิวาทกันเล็กน้อย ทุนทรัพย์หรือเบี้ยปรับไม่เกิน 10 บาท และเป็นความซึ่งไม่มีโทษหลวง ให้เป็นอำนาจของกำนันที่จะเรียกตัวจำเลยและพยานมาไต่ถามเปรียบเทียบแล้วทอกลงตามสมควร โดยไม่ต้องไปฟ้องศาล<sup>3</sup> แต่คดีดังกล่าวนี้หากำนันเปรียบเทียบไม่ตกลงกันหรือมีทุนทรัพย์หรือเบี้ยปรับเกิน 10 บาท ไปถึง 20 บาท ศาลความฝ่ายใดพอใจจะให้เปรียบเทียบก็ให้นายอำเภอมีอำนาจที่จะเรียกคู่ความและพยานมาเปรียบเทียบแล้วทอกลงไต่ถามสมควร<sup>4</sup>

เมื่อพระบรมมหาราชวังศาลหัวเมืองไต่ถามความและหน้าที่ของศาลชั้นต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจนเช่นนี้ การพิจารณาคดีในมณฑลนครศรีธรรมราช ซึ่งยึดถือตามพระบรมราชบัญญัติฉบับนี้ก็เป็นระเบียบเรียบร้อยดีมาก ศาลชั้นต่าง ๆ ก็ปฏิบัติหน้าที่ไปตามอำนาจของตัวเอง เมื่อคู่ความไม่ตกลงกันหรือเป็นคดีที่เกินอำนาจของตนก็ส่งขึ้นไปยังศาลที่สูงกว่าตามลำดับ คือบรรดาคดีทั้งปวงที่เกิดขึ้นในมณฑลนครศรีธรรมราชนั้น ถ้าศาลแขวงและศาลเมืองตัดสินไม่เป็นพอใจของโจทก์หรือจำเลย ก็ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลพิเศษ ๆ ก็ส่งมายังศาลมณฑล ถ้ายังไม่พอใจคำตัดสินของศาลมณฑล ก็ร้องอุทธรณ์ต่อศาลหลวงพิเศษ ๆ ก็มีไปบอกส่งถ้อยคำสำนวนนั้น

<sup>1</sup> ฎ. มาตรา 18.

<sup>2</sup> ฎ. มาตรา 19.

<sup>3</sup> ฎ. มาตรา 27.

<sup>4</sup> ฎ. มาตรา 28.

มายังสภานายกกรมการศาลหลวงพิเศษกรุงเทพฯ<sup>1</sup>

เกี่ยวกับเรื่องการร้องอุทธรณ์ ในระยะแรก ๆ ปรากฏว่าประชาชนยังไม่ค่อยเข้าใจ ตามระเบียบที่วางไว้จึงมักทำกันไม่ถูกต้อง และยังสับสนวนวายอยู่ ถึงที่พระยาสุมนัชนียินดี ได้กล่าวไว้ในรายงานของท่านตอนหนึ่งว่า

"แต่การที่ร้องอุทธรณ์คำตัดสินศาลอุทธรณ์นั้น ราษฎรยังไม่จะเข้าใจ มักจะเป็นเรื่องราวยื่นต่อศาลหลวงเท่าที่บาลเสียบ้าง หรือเลยเข้ามาฟ้องอุทธรณ์ศาลยุติธรรมเสียบ้าง บางทีถึงตายฎีกาที่เดียว ควบเป็นการยังใหม่อยู่..."<sup>2</sup>

เมื่อประชาชนยังไม่ค่อยเข้าใจวิธีการฟ้องร้องอุทธรณ์เช่นนั้น พระยาสุมนัชนียินดี ก็พยายามหาทางแก้ไขและชี้แจงให้ประชาชนเข้าใจ เมื่อนาน ๆ เข้าก็กลายเป็นระเบียบเรียบร้อยขึ้น และท่านได้กราบบังคมทูลเสนอความคิดเห็น เพื่อแก้ปัญหาคความยุ่งยากจากการที่ประชาชนไม่เข้าใจการฟ้องร้องอุทธรณ์ ความว่า

"ในเรื่องอุทธรณ์คำพิพากษาศาลมณฑลต่อศาลหลวงพิเศษ คงส่งมากกรุงเทพฯ นี้ ถือไปจะทำให้ความยุ่งยากขึ้นทุกที ๆ ผู้แพ่งจะร้องไม่ยอมจนถึงที่สุด เห็นควรเกล้าฯ วากระขิดขึ้นทูลทูลฯ ถาพูนทรัพย์เกินกว่านั้น จึงจะยอมให้อุทธรณ์ถึงศาลหลวงพิเศษ หรือมิฉะนั้นจะไปกฤษฎีกาศาลหลวงพิเศษ ประจำอยู่หัวเมือง  
2 นาย พินาภมาตักสินเสียบ้างหนึ่ง ไม่ต้องส่งเข้ามากรุงเทพฯ..."<sup>3</sup>

นอกจากจะแก้ไขในเรื่องการอุทธรณ์แล้ว พระยาสุมนัชนียินดียังได้แก้ปัญหारेื่องการพิจารณาคดีในชั้นต้น เพื่อความสะดวก รวดเร็ว และเป็นประโยชน์แก่ทางราชการ

<sup>1</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.47/19 ในบอกพระยาสุมนัชนียินดี เรื่องรายงานราชการมณฑลนครราชสีมา พมวกการกะดี 4 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 117.

<sup>2</sup> ก.

<sup>3</sup> ก.

ทั้งยังช่วยบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนในท้องถิ่นใกล้เคียง คือการเพิ่มหน้าที่ของ  
กรรมการอำเภอ ให้มีอำนาจคล้ายกับผู้พิพากษาชั้น 3 โดยให้พิพากษาความแพ่งได้ทุนทรัพย์  
ไม่เกิน 40 บาท แต่การเปรียบเทียบนั้นไม่กำหนด สุกแต่ความจะยินยอม ความอาญาที่มี  
อำนาจเพียงใดส่วน ถ้าโทษเล็กน้อยส่งคำตัดสินไปยังศาลเมือง ศาลเมืองตรวจตราแก้ไข  
แล้วส่งคำตัดสินนั้นคืนตัวคนจำขังไว้ที่แขวง ถ้าเป็นความอุกฉกรรจ์หรือมีภัยโทษ ต้องส่งตัว  
คนร้ายและโดยคำสำนวนมายังศาลเมือง ๆ พิจารณาตัดสิน หรือถ้าศาลเมืองเห็นว่า การ  
พิจารณายังขาดตกบกพร่องอยู่ ก็คำสั่งขึ้นไปให้ไต่สวนใหม่ ถ้าโจทก์ไม่พอใจจะว่ากล่าว  
ฟ้องเตงไต่พนักงานฟ้อง เป็นความแผ่นดิน

ตุลาการในศาลแขวง บางแขวงในนายอำเภอ บางแขวงปลัดอำเภอ บางแขวง  
สมุหนายกรัฐมนตรี แล้วแต่ผู้ใดจะมีความสามารถพอ แต่อยู่ในความตรวจตราดูแลรับผิดชอบของนาย-  
อำเภอ

เหตุที่ต้องให้กรรมการอำเภอมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดี คล้ายกับเป็นผู้พิพากษา  
ชั้น 3 นี้ พระยาสุพรรณวิชิต ได้ให้เหตุผลว่า

"เพราะเห็นเคยกล่าว ว่า มณฑลนครศรีธรรมราช เป็นมณฑลใหญ่  
มีอาณาเขตกว้างขวาง แขวงนั้นนอกเกินทางถึง 4 วัน 5 วัน ก็มี ก็  
ไม่ให้อำนาจเช่นนั้น ก็เกรงด้วยเกล้าฯ ว่า จะเป็นเหตุเดือดร้อนแก่ราษฎร  
ซึ่งมีคดีเล็กน้อย จะต้องป่วยการนำมาหากิน ลงมาฟ้องความถึงศาลใหญ่  
กลางเมือง..."

1  
ก.

2  
ก.

3  
ก.

จากการที่พระยาสุพรรณนิวัตได้กราบทูลหาเรื่องการฟ้องอุทธรณ์และไต่อาญากรรมการอำเภอในการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ ทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีในเมืองนครศรีธรรมราช พัทลุง และสงขลา สะดวกรวดเร็วและเป็นระเบียบเรียบร้อยขึ้นมาก และเป็นผลให้กรมการอำเภอใน 3 เมืองนี้ต้องมีอำนาจและหน้าที่เป็นพิเศษ นอกเหนือไปจากอำนาจหน้าที่ประจำของตน ทำให้แตกต่างกับกรมการอำเภอในหัวเมืองอื่น ๆ ทั้งยังเป็นการแสดงให้เห็นถึงลักษณะนิสัย และการปฏิบัติราชการของพระยาสุพรรณนิวัต ว่าเป็นคนสุจริตรอบคอบ สมกับนามของท่าน ก่อนจะตัดสินใจทำอะไรลงไป พระยาสุพรรณนิวัตจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก แท้ก็ไม่ได้พิจารณาถึงผลประโยชน์เสียของทางราชการด้วย

แต่เนื่องจากการพิจารณาคดีในหัวเมืองยังบกพร่องอยู่บางประการ ทำให้การพิจารณาคดีไม่สะดวกเท่าที่ควร ทางกระทรวงยุติธรรมจึงกึกหาทางปรับปรุงแก้ไขให้ด้วยการประกาศใญ่กฎที่ 5/120 ว่าด้วยให้ศาลเมือง มีอำนาจพิจารณาคดีที่เกิดขึ้นจากศาลไต่เตหามไม่ให้คดีขึ้น และประกาศกฎที่ 6/120 ว่าด้วยเรื่องรับอุทธรณ์ส่งอุทธรณ์ เมื่อเดือนธันวาคม ปี ร.ศ. 120

เหตุที่ท้วงประกาศใญ่กฎที่ 5/120 นั้น เพราะว่าเมื่อเกิดคดีความที่เกิดขึ้นจากศาลเมืองจะร้องระไกระไถ้นั้น จะต้องส่งความขึ้นมาชำระยังศาลมณฑลซึ่งจะต้องส่งตัวโจทก์จำเลย และ ทนายหลายคนขึ้นมากด้วย เป็นการลำบากแก่ประชาชนทั้งหลาย กรันจะรอคอยให้ผู้พิพากษาศาลมณฑลลงไปยังศาลเมืองก็ชักช้าเสียเวลามาก เพราะการคมนาคมไม่ค่อยสะดวก จึงให้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ออกกฎฉบับนี้ เพื่อให้ศาลไต่เตหามีโอกาสจัดการอันสมควรต่อไป ซึ่งมีข้อความในกฎที่ 5/120 ดังนี้ คือ

1 ก.จ.ช. เอกสารราชกิจที่ 5, ย. 8/25 กฎที่ 5/120 ว่าด้วยศาลเมืองมีอำนาจพิจารณาคดีที่เกิดขึ้นจากศาลไต่เตหามไม่ให้คดีขึ้น และกฎที่ 6/120 ว่าด้วยเรื่องรับอุทธรณ์ส่งอุทธรณ์.



1. ในศาลเมืองมีอำนาจระความเห็นได้เหมือนอย่างว่ามีอำนาจ  
เตออย่าให้ศาลเมืองพิพากษา ให้ทำแต่ความเห็นขึ้นเสมอศาลมณฑล และส่งสำนวนไปยังศาลมณฑล  
ให้ศาลมณฑลพิพากษาลงมา

2. ในศาลเมืองตามโจทก์และจำเลยว่าจะไปว่าความที่ศาลมณฑล  
หรือไม่ ถ้ายายก็อยากไปจึงให้ส่งไป

3. ถ้าถูกความฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไปศาลมณฑลแล้ว ศาลมณฑลจะไต่ถามโอกาส  
ถามเห็นว่า จะไต่แย่งสำนวนประการใด แต่ความเห็นสมควรแล้วจะสืบพยานคนใดอีกก็ได้ ถ้าจะ  
มีคำส่งอื่น ๆ ก็ไต่ถามแต่ควร

4. ถ้าในเมืองใดมีทั้งศาลเมืองและศาลมณฑล ความที่เกินอำนาจศาล  
เมืองนี้ให้ศาลมณฑลว่าระ

ส่วนในกฎที่ 6/120 นั้นได้กำหนดไว้ว่า<sup>1</sup>

1. ถ้าถูกความขออุทธรณ์แล้ว ศาลควรต้องถามทั้งโจทก์และจำเลยว่าจะไปว่า  
ถ้าจะแถลงทนายไปศาล ซึ่งจะรับอุทธรณ์หรือไม่ ไต่ความอย่างไรแล้วให้หมายเหตุไว้  
ที่ในปกสำนวน เพื่อศาลซึ่งรับอุทธรณ์นั้นจะไต่

2. อนึ่ง ในการที่โจทก์ก็ จำเลยก็ ส่งใบอุทธรณ์ฎีกาคือศาล  
ศาลควรต้องให้ทนายมากกว่า 1 ฉบับ เพื่อที่จะไต่ส่งให้ผู้ทออุทธรณ์ ต้องฎีกาไว้เหมือน  
อย่างฟ้อง ถ้าเขาจะมีหนังสือแถลงความอย่างไร จะไต่รวมไว้ในสำนวนด้วย

3. อนึ่ง เมื่อผู้อุทธรณ์ถูก ผู้ทออุทธรณ์ก็ ขอมว่าความในศาล  
ซึ่งจะทอพิจารณาขออุทธรณ์นั้น ควรให้แถลงทนายไว้ในเมืองของศาลซึ่งจะรับอุทธรณ์ เว้นไว้  
แต่ตนเองจะอยู่ในเมืองนั้น เพื่อที่ศาลจะไต่ส่งหมายนัดไต่ถาม ๆ

เมื่อประกาศใช้กฎทั้งสองฉบับนี้แล้ว ศาลทุกแห่งในหัวเมืองก็ตงยึดถือเป็น  
แบบฉบับอันเดียวกัน ศาลในมณฑลนครศรีธรรมราช ก็ตงยึดถือและปฏิบัติตามนั้น ทำให้  
กระบวนการยุติธรรมในเมืองนครศรีธรรมราช พัทลุง และสงขลา เป็นระเบียบเรียบร้อยดีมาก

การตัดสินใจก็ไม่ยุ่งยากจนน่าเวียนหัวเหมือนเมื่อก่อน และเมื่อได้พิจารณาถึงกฏทั้งสองฉบับนี้แล้ว จะเห็นวาระระบบการศาลของไทยในขณะนั้นโศกนาฏิกานามาก การทำงานของศาลมีระบบและระเบียบรัดกุมขึ้น ได้มีการกำหนดสิทธิส่วนบุคคลให้โอกาสแก่โจทก์และจำเลย ในการแถลงทนายไว้ด้วยสุจริต ตามแบบแผนของกระบวนการยุติธรรมสมัยใหม่ เป็นการวางรากฐานอันมั่นคงให้แกระบบการศาลของไทย นี่เป็นโอกาสที่ประเทศไทยสามารถหลุกพูนจากสิทธิสภาพนอกอาณาเขตและอำนาจของศาลกงสุลได้ในเร็วที่สุด

### 3. การภาษีอากร

ในสมัยก่อนการปฏิรูปการปกครองของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น วิธีการเก็บภาษีอากร ยังมีขอบปรองแอมมีการรวบไหล่มากมาย เนื่องจากรัฐบาลให้เอกชนรับผูกขาดการเก็บภาษีอากรเสียเป็นส่วนใหญ่ และอำนาจหน้าที่ในการเก็บเงินรายได้แผ่นดินก็มักกระทรวงรับผิดชอบถึง 3 กระทรวง คือ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ และกระทรวงเกษตรราธิการ กระทรวงต่าง ๆ เมื่อรับเงินจากเจ้าภาษีนายอากรมาแล้ว ก็หักค่าใช้จ่ายออกเรียบรอย จึงนำเสนอกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ซึ่งมีจำนวนมากน้อยเท่าใด กระทรวงพระคลังมหาสมบัติก็ควรรับไว้ ไม่มีสิทธิและอำนาจพอที่จะเรียกทวงหรือเร่งรัด ทำให้กระทรวงต่าง ๆ ถลอกจนหัวเมืองคางภาษีอากรกันมาก

การที่ให้เอกชนประมูลรับผูกขาดการเก็บภาษีอากรนั้น นอกจากจะเป็นทางให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนไถ่กายแล้ว ยังทำให้รัฐบาลได้รับผลประโยชน์ไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วยอีกด้วย เพราะผู้รับผูกขาดจะเอาแต่กำไร ไม่ไถ่คิดที่จะช่วยทะนุบำรุงทรัพยากรของชาติ มีหนังสือเมื่อเจ้าภาษีนายอากรไม่สามารถจัดเก็บภาษีได้ทั่วถึง ก็มักจะลดเงินประมูลในปีก่อ ๆ ไปเสียอีก และรัฐบาลยังต้องไถ่หาบ่วยการแถมการเมืองเป็นค่าเก็บเงินผลประโยชน์เหล่านี้ด้วย นอกจากนั้นการประมูลภาษีก็มีการทุจริต และมีการไถ่อำนาจอิทธิพลอยู่เบื้องหลังไถ่โดยง่าย เพราะการควบคุมไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ เป็นเหตุให้เจ้าภาษีนายอากรเอาเปรียบรัฐบาลอยู่เสมอ ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงทราบดีในเรื่องนี้ และยังทรงตระหนักกว่า การที่จะพัฒนาประเทศไทยให้เจริญก้าวหน้าขึ้นจะต้องไถ่เงิน

เป็นจำนวนมาก จึงได้ทรงริเริ่มการปรับปรุงระบบภาษีอากรและการคลังของประเทศมาตั้งแต่  
 ก่อนรัชกาล คือได้ตราพระราชบัญญัติหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้นในปี พ.ศ. 2416 เพื่อปรับปรุง  
 การเก็บผลประโยชน์ของรัฐให้รัดกุมขึ้น ในครั้งนั้นทรงสามารถรวมอำนาจการเก็บภาษีอากร<sup>1</sup>  
 และเลิกระบบการกระจายส่วยอากรไปยังพระบรมวงศานุวงศ์ และเสนาบดีชั้นผู้ใหญ่ได้สำเร็จ  
 แต่ในเรื่องที่ให้เอกชนผูกขาดการเก็บภาษีอากรนั้น ยังมีของใ้ให้เป็นทางรั่วไหลของเงิน  
 รายได้แผ่นดินอยู่มาก ทวยเหตุนี้ในปี ร.ศ. 111 (พ.ศ. 2435) จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ  
 ให้ตราพระราชบัญญัติการภาษีอากร ร.ศ. 111 ขึ้น ซึ่งมีผลบังคับใช้ให้พระราชอาณาจักร เมื่อ  
 วันที่ 1 เมษายน ร.ศ. 112<sup>2</sup>

พระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้พยายามหาทางป้องกันการทุจริตต่อเงินผลประโยชน์แผ่นดิน  
 และกำหนดกฎเกณฑ์การเก็บภาษีอากรให้รัดกุมยิ่งขึ้น เช่น กำหนดให้เสนาบดีกระทรวงพระคลัง  
 มหาสมบัติ เป็นผู้กระทำการเก็บภาษีอากรบรรดาที่มีพระราชบัญญัติกำหนดไว้ให้เก็บนั้น รายได้กว  
 ่งเจ้าหน้าที่งานไปเก็บเอง หรือกว้งเจ้าภาษีนายอากรผูกขาดรับไปเก็บ แลภาษีอากรรายได้  
 กวักเกณฑ์ให้ส่งเงินเป็นงวด แลกำหนดส่งเงินอย่างไร ในข้อความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณา  
 เมื่อได้พระราชทานพระบรมราชานุญาตแล้วเป็นผู้จัดต่อไป<sup>3</sup> และบรรดาบัญชีเงินภาษีอากร  
 ทั้งสิ้นให้เป็น 2 บัญชี คือ กรมสารบัญชี มีบัญชีภาษีอากรทั้งสิ้น เจ้าจำนวนต่าง ๆ มีบัญชี  
 ภาษีอากรเฉพาะที่กรมนั้นไว้อีกบัญชีหนึ่ง แลถ้าใดตงกองมีเจ้าพนักงานไปเก็บภาษีอากร  
 เจ้าพนักงานต้องมีบัญชีภาษีอากรเฉพาะรายทเก็บแ้ด้วย<sup>4</sup>

<sup>1</sup> โทษม ศิริสัมพันธ์ "แนวพระราชดำริทางการเมืองในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า-  
 เจ้าอยู่หัว" ประวัติศาสตร์และการเมือง หน้า 196.

<sup>2</sup> ร.ศ.ท. เสถียร ฉายลักษณ์ "พระราชบัญญัติการภาษีอากร ร.ศ. 111"  
ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 13 ภาค 2 หน้า 186 - 208.

<sup>3</sup> ฎ. มาตรา 4.

<sup>4</sup> ฎ. มาตรา 7.

พระราชบัญญัติฉบับนี้ให้เจ้าพนักงานหรือเทศาภิบาล ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้อง ในการภาษีอากร ควบคุมประโยชน์ใส่ตน รับผูกขาดหรือเข้าหุ้นส่วนและรับผูกขาดภาษีอากร นอก- จากมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้รับทำ และยังได้กำหนดว่า เมื่อสิ้นเดือนธันวาคม เจ้าจำนวนต้องทำการเรื่องส่งเงินงวดทั้งปวงให้เจ้าตามพระราชบัญญัติ และขอบังคับการภาษี อากรบรรดาที่อยู่ในกรม แลหารายงานและบัญชีเงิน บัญชีสินค้าเป็นงบเดือน เพื่อกำหนด สิ้นปียื่นต่อเสนาบดีพระคลังมหาสมบัติ เพื่อไต่รวบรวมรายงานทุกเกล้าฯ ถวาย<sup>2</sup>

ส่วนเรื่องเอกชนที่จะไปประมูลรับผูกขาดเก็บเงินผลประโยชน์แผ่นดินนั้น ได้ กำหนดว่า เมื่อภาษีอากรตกลงเป็นของใครแล้ว ให้เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ กำหนดให้ส่งเงินล่วงหน้า ไม่เร็วกว่า 15 วัน และไม่ช้ากว่า 2 เดือน จำเดิมแต่ได้ลงชื่อใน บัญชีว่าประมูลใดอากรไปแล้ว ถ้ามิได้ส่งล่วงหน้าตามกำหนด ให้ขายทอดตลาดภาษีอากร<sup>3</sup>

แต่อย่างไรก็ตาม ทราบว่าที่รัฐบาลยังไม่เลิ่ววิธีให้เอกชนรับผูกขาดภาษีอากร ทราบนั้นทางรัฐบาลของเงินรายไของแผ่นดินจะต้องปรากฏอยู่เรื่อยไป เพราะเจ้าภาษี นายอากรคอยหาโอกาสที่จะเอารัดเอาเปรียบรัฐบาล และประชาชนผู้เสียภาษีอากรอยู่ตลอดเวลา ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะหาทางป้องกันอย่างไรก็ไม่สำเร็จ อย่างเช่นที่บ่อนนครที่รัชธรรมราช พระยา- สุนทรย์วินิต ได้รายงานถึงวิธีการเอาเปรียบรัฐบาลของเจ้าภาษีนายอากรในการประมูลภาษี อากรว่า

"ที่หัวเมือง ถ้ามีผู้เข้ามากเงินขึ้นได้เต็มที่ ถ้ามีเพียง 2 หรือ 3 คน เงิน ไม่ค่อยจะขึ้น บางทีพวกที่ขี้นักแค้นกันมาเสีย แล้วยกด้วยกัน เพราะฉะนั้น เวลาเมื่อภาษีอากรทาง ขุ ขาหลวงเทศาภิบาลจึงจำเป็นที่จะถึงหาที่จะทำภาษี

<sup>1</sup> ฎ. มาตรา 10.

<sup>2</sup> ฎ. มาตรา 11.

<sup>3</sup> ฎ. มาตรา 17.

เป็นรัฐบาลอยู่เสมอ หรือมีคนหนึ่งที่ให้ยืมกวาดคนที่กำลังให้ข้าสู่ และรับ  
จะช่วยเหลือคน ผ่อนผันผ่อนยาวบางตามสมควร สุกยกให้เงินหลวงขึ้นไถ่สูงเป็น  
ประมาณ. ."

จากตัวอย่างที่ยกมาเพื่อแสดงให้เห็นถึงกลวิธีฉ้อฉลของเจ้าภาษีอากร  
วิธีหนึ่งเท่านั้น ที่จริงวิธีการที่คนพวกนี้จะเอาเปรียบรัฐบาลนั้นมีอยู่มากมาย สุดแต่จะคิดหา  
กันมา แต่ที่ใจกลั่นอยู่ทุกหนทุกแห่งก็ไปเก็บภาษีอากรไม่ทั่วถึง เพราะในท้องที่ธุรกิจการ  
การคมนาคมลำบาก มีอันตรายและต้องเสียค่าใช้จ่ายสูง เจ้าภาษีอากรก็ไม่เข้าไปเก็บ  
จะเก็บเฉพาะประชาชนที่อยู่ใกล้ ๆ และเรียกเก็บเงินพิศกัศตรา เพื่อชดเชยกับที่เข้าไม่ได้  
เข้าไปเก็บ เป็นการสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนมาก และเจ้าภาษีอากรมักจะ  
อ้างว่าขาดทุน เพื่อลดเงินหลวงอยู่เสมอ

เหตุการณ์เป็นอยู่เช่นนี้เรื่อยมา จนกระทั่งพระบาทพุทธวิกรมเดโช ข้าหลวง  
เทศาภิบาลมณฑลปราจีนบุรี ได้ไปพบเห็นถึงความเดือดร้อนของประชาชนและการที่เงินหลวง  
ต้องรั่วไหลไปเพราะความไม่สุจริตของเจ้าภาษีอากรถึงกล่าวแล้ว ท่านจึงนำเรื่องนี้มา  
อภิปรายในที่ประชุมข้าหลวงเทศาภิบาล ประจำปี พ.ศ. 2458 และท่านมีความเห็นว่า

"เทศาภิบาลมีกรรมกรอำเภอกับทั้งกำนันผู้ใหญ่ ณ ปกครองราษฎรอยู่ทั่ว  
ทุกแห่ง ถ้าเลิกวิธีให้เจ้าภาษีผูกขาดโอนการเก็บภาษีอากรมาให้เทศาภิบาลเก็บ จะได้เงิน  
แผ่นดินเพิ่มขึ้นอีกเป็นอันมากโดยมิต้องเพิ่มพิศกัศตราอย่างไร และราษฎรก็จะไม่เดือดร้อน  
เหมือนเช่นเจ้าภาษีอากรเก็บเคย..."<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 น.47/19 ในบอกพระยาสุหมณีนวินา เรื่อง  
รายงานราชการมณฑลนครสวรรค์มณฑล ผนวกการผลปร.โยชน 4 ตุลาคม ร.ศ. 117.

<sup>2</sup> สมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 5 ประทับเจ้าพระยาบวรราชนายก (เป็น สุขุม)  
หน้า 105.

สมเด็จพระยาเจ้ากรุงธนบุรีทรงเห็นพ้องด้วยกับความนึกของพระยา-  
 ฤทธิรงค์ธนะ จึงให้นำขึ้นเสนอต่อกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ซึ่งขณะนั้นพระเจ้าบรมวงศ์เธอ  
 กรมขุนศิริราชสังกาศ ทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดี ทางกระทรวงพระคลังมหาสมบัติไม่เห็นชอบด้วย  
 อ้างว่าเทศาภิบาลเก็บเงินไม่ได้จริงอย่างว่า จะเร่งเรียกอย่างเจ้าภาษีนายอากรไม่ได้  
 ทั้งนี้อาจเป็นเพราะองค์เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติยังไม่แน่ใจในประสิทธิภาพของระบบ  
 การปกครองส่วนภูมิภาคแบบใหม่ ว่าจะมีมาตรการควบคุม การปฏิบัติตามนโยบายประสบความสำเร็จตามจุดมุ่งหมายได้

แต่เมื่ออุปนิสัยนั้น นายอากรค่าน้ำเมืองปราจีนร้องขาดทุน ขอลดเงินหลวง  
 ในต่อไป กระทรวงพระคลังจะหากนรับทำเท่าจำนวนเงินปีก่อนไม่ได้ กลัวเงินแผ่นดินจะตก  
 จึงหันมายอมให้พระยาฤทธิรงค์ธนะ เก็บอากรค่าน้ำนมพลปราจีนตลอดศักราชหนึ่ง และยอม  
 ทดลงว่าเทศาภิบาลเก็บอากรค่าน้ำได้เงินมากกว่าปีหลวงมามากน้อยเท่าใด จะให้ใช้ในการ  
 เทศาภิบาล พระยาฤทธิรงค์ธนะได้จัดการเก็บอากรค่าน้ำได้เงินมากขึ้นสักสองสามเท่า  
 เกินความคาดหมายโดยมิต้องเพิ่มหิกล้อตรา<sup>2</sup> แต่ทางกระทรวงมหาดไทยยังไม่เห็นที่จะลดกลง  
 อย่างไรกับกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ กรมขุนศิริราชสังกาศก็ทรงพินิจจากตำแหน่งเสนาบดี  
 กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัยมาดำรงตำแหน่งแทน เสนาบดีองค์นี้  
 ทรงเลื่อมใสในวิธีที่เทศาภิบาลเก็บภาษีเอง จึงทรงให้เลิกการที่เอกชนผูกขาดการเก็บภาษี  
 อากร เปลี่ยนมาให้เทศาภิบาลเก็บเหมือนกันทุกมณฑล และได้ทรงพระดำริให้ตั้งกรมสรรพากร  
 นอก ขึ้นในกระทรวงมหาดไทย กับกรมสรรพากรใน ขึ้นในกระทรวงนครบาล เป็นพนักงานจัดการ  
 เก็บภาษีอากรต่างแทนมา<sup>3</sup>

สำหรับในมณฑลนครศรีธรรมราชนั้น เมื่อได้จัดการปกครองเป็นมณฑลเทศาภิบาล  
 ในปี พ.ศ. 2439 แล้ว ก็ได้ปรับปรุงวิธีเก็บภาษีอากรใหม่ โดยให้เทศาภิบาลเป็นผู้จัดเก็บเอง

<sup>1</sup> ก.

<sup>2</sup> ก. หน้า 105 - 106.

<sup>3</sup> ก.

ถึงแม้ว่าในปีแรก ๆ จะทำให้ไม่ไถ่ถอนตามที่กระทรวงการคลังกำหนด กันว่าดีขึ้นกว่าแต่ก่อนมาก ทั้งที่สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพไถ่ถอนบังคมทูลเกี่ยวกับเรื่องการคลังในมณฑลนครราชสีมา ความว่า

"การคลังในมณฑลนครราชสีมา ยังจัดไม่ตรงกับแบบใหม่ของกระทรวงพระคลังที่เกี่ยว กระทรวงพระคลัง เพิ่งจะส่งขากลางคลังไปเมื่อเร็ว ๆ นี้ แต่ที่ฝึกกันก็ยังไม่ฝึกกันควยกระบวนการทำงานดี แต่การที่จัดหรือทางที่จะจัด ก็เป็นอย่างเดียวกับมณฑลอื่น ๆ กล่าวคือ เล็กผกษาภาษีอากรทุก ๆ อย่างที่จะเลิกได้ มาจัดทำเอง และแก้ไขวิธีเก็บให้สะดวกขึ้น ผลของการที่เลิกได้เป็นอย่างดี คือได้ผลประโยชน์แผ่นดินเพิ่มเติมขึ้นกว่าแต่ก่อนมาก..."<sup>1</sup>

เพื่อสนับสนุนการบังคมทูลของสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ จึงขอพระราชทานการเก็บภาษีอากรและเงินผลประโยชน์ในมณฑลนครราชสีมา ประจำปี ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) ของพระยาสุนันวิชิต ข้าหลวงเทศาภิบาล มาเสนอไว้เพื่อเป็นหลักฐานยืนยันว่า การที่ให้เทศาภิบาลจัดเก็บภาษีอากรเองนั้น สามารถเก็บเงินเข้ารัฐและให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชนได้มากกว่าการให้เจ้าภาษีนายอากรผูกขาด

ในปี ร.ศ. 116 นั้น เป็นปีที่เทศาภิบาลเข้าไปจัดเก็บภาษีอากรในมณฑลนครราชสีมาเอง แต่สามารถเก็บเงินภาษีอากรเข้ารัฐได้มากกว่าเมื่อให้เจ้าภาษีนายอากรเก็บอย่างไม่น่าจะเป็นไปได้ ทั้งตัวอย่างเงินภาษีอากรที่สำคัญบางชนิดที่เก็บได้เพิ่มขึ้นในเมืองนครราชสีมา พัทลุง และสงขลา รวมกันทั้ง 3 เมือง ถึงรายละเอียดยังในตาราง 4

---

<sup>1</sup> ก.จ.ธ. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 47/19 คำกราบบังคมทูลของกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ เรื่องรายงานราชการมณฑลนครราชสีมา 11 พฤศจิกายน ร.ศ. 117.

ตาราง 4 เปรียบเทียบเงินภาษีอากรที่เก็บได้ในเมืองนครศรีธรรมราช พัทลุง และสงขลา ปี ร.ศ. 115 กับปี ร.ศ. 116<sup>1</sup>

| ประเภทภาษีอากร  | ปี ร.ศ. 115 |     | ปี ร.ศ. 116 |     | เพิ่มขึ้น |     |
|-----------------|-------------|-----|-------------|-----|-----------|-----|
|                 | บาท         | อัฐ | บาท         | อัฐ | บาท       | อัฐ |
| อากรสุรา        | 23,974      | 24  | 27,448      | 32  | 3,474     | 8   |
| อากรบอนเบี้ย    | 16,679      | 24  | 24,477      | 32  | 7,798     | 8   |
| ภาษีขาเข้าขาออก | 74,194      | 41  | 129,412     | 56  | 55,218    | 15  |
| การธรรมเนียม    | 32,042      | 39  | 75,806      | 37  | 43,763    | 62  |
| ภาษีคูปัก       | 20,249      | —   | 23,438      | —   | 3,189     | —   |
| อากรกานา        | 72,507      | —   | 144,000     | —   | 71,493    | —   |
|                 | 239,647     | —   | 424,583     | 29  | 184,936   | 29  |

นอกจากนี้ยังมีเงินภาษีอากรชนิดอื่น ๆ อีก ซึ่งเก็บได้ในเมืองนครศรีธรรมราช พัทลุง และสงขลา เมื่อรวมกันแล้วในปี ร.ศ. 115 เก็บได้เป็นเงิน 345,795 บาท 4  $\frac{1}{2}$  อัฐ และในปี ร.ศ. 116 เก็บได้ 612,985 บาท 56 อัฐ เงินที่เก็บได้ในปี ร.ศ. 116 จึงเพิ่มขึ้นมากกว่าในปี ร.ศ. 115 ถึง 267,190 บาท 41  $\frac{1}{2}$  อัฐ<sup>2</sup>

หลังจากปี ร.ศ. 116 การเก็บภาษีอากรและเงินผลประโยชน์อื่น ๆ ในมณฑลนครศรีธรรมราช ก็ได้รับการปรับปรุงให้เป็นระเบียบรัดกุมและเหมาะสมขึ้นเป็นลำดับ เพื่อให้

<sup>1</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 47/19 ในบอกพระยาสุมนัณยานิต เรื่องรายงานราชการมณฑลนครศรีธรรมราช หมวดการผลประโยชน์ 4 ตุลาคม ร.ศ. 117.



ได้เงินผลประโยชน์แผ่นดินมากขึ้น แต่ก็ไม่ลืมที่จะคำนึงถึงความเดือดร้อนของประชาชนด้วย คือไม่หวังแต่จะเก็บเงินเข้ารัฐมากเกินไปจนประชาชนเดือดร้อน ด้วยเหตุนี้เงินผลประโยชน์บางอย่างถึงแม้จะทำรายได้ให้กับรัฐบาลเป็นอย่างดี แต่ก็เป็นเครื่องมอมเมาประชาชนและเป็นอุปสรรคต่อความเจริญของบ้านเมือง ก็ต้องยกเลิกไป เช่นอากรบ่อนเบี้ย เป็นต้น ดังที่สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพได้ตรัสไว้ในที่ประชุมชาหลวงเทศาภิบาล เมื่อปี ร.ศ. 116 ถึงเรื่องการเลิกบ่อนเบี้ยในมณฑลนครศรีธรรมราชว่า

"หัวเมืองทางนี้สนุกกับรัฐบาล ผู้คนก็มาก แต่ราษฎรหัวเมืองเป็นกษัตริย์สนยากจนไม่มีทุนจะทำการเพาะปลูกให้สินค้าเจริญรุ่งเรืองขึ้น การที่รัฐบาลจะจัดการท่งบำรุงบ้านเมือง ก็จะต้องบำรุงการเพาะปลูก หามาตาขายให้มากขึ้น ถ้าทุนของราษฎรไม่มีอยู่ตราบใด ก็คงไม่สามารถทำการให้เจริญได้ และกาบ่อนเบี้ยยังมีอยู่ตราบใด ก็ยากที่ราษฎรจะมีทุนได้ บ่อนเบี้ยเป็นข้าศึกตรงต่อประโยชน์ของบ้านเมือง จำเป็นต้องคิดเลิกให้จงได้..."<sup>1</sup>

จากการประชุมครั้งนี้ พระยาศุขุมชัยวิมล ก็ได้รับรองว่าจะเก็บเงินภาษีอากรอย่างอื่นเพียงขาดตกบกพร่องอยู่มาชดเชยเงินของรัฐที่ต้องขาดไป จึงได้ประกาศยกเลิกบ่อนเบี้ยในมณฑลนครศรีธรรมราชตั้งแต่ปี ร.ศ. 117 เป็นต้นไป<sup>2</sup>

ในปี ร.ศ. 117 ได้มีการปรับปรุงการเก็บเงินผลประโยชน์ในมณฑลนครศรีธรรมราชหลายชนิด เช่น ปรับปรุงการเก็บเงินการราชการ ซึ่งแต่เดิมเก็บไม่เท่ากันทุกคน มาเก็บเท่ากันหมด คือเก็บจากชายฉกรรจ์ทุกคนที่มีอายุระหว่าง 18 - 60 ปี คนละ 2 บาท<sup>3</sup>

<sup>1</sup> กระทรวงมหาดไทย รายงานการประชุมเทศาภิบาล ร.ศ. 116 หน้า 22.

<sup>2</sup> ด.

<sup>3</sup> ร.ต.ท. เสถียร ลายลักษณ์ "ประกาศเก็บเงินการราชการมณฑลนครศรีธรรมราชมณฑลชุมพร" ประชุมกฎหมายประจำศก ร.ศ. 117 หน้า 404.

สำหรับคนที่อยู่ในที่กันการ กวจะล่อการราชการหรือเวนการ เก็บตามสมควร แต่  
ชาวหลวงเทศาภิบาลต้องบอกขอเป็นรายตำบล สำหรับคนอพยพมาจากท่อน้ำใหญ่เวนการ เก็บ  
เงินการราชการตามควรแก่เหตุการณ์ แต่ไม่เกิน 3 ปี<sup>1</sup> กรันถึงปี ร.ศ.120 เมื่อได้มีการ  
ประกาศใช้พระราชบัญญัติเก็บเงินการราชการ ร.ศ.120 แล้ว การเก็บเงินการราชการใน  
มณฑลนครศรีธรรมราช ก็เป็นไปตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือกำหนดอัตราการเก็บอย่างสูง  
ปีหนึ่งคนละ 6 บาท แต่ที่ใดเสนาบดีเห็นสมควรจะเก็บลดลงก็ได้ หรือที่ใดการเก็บยังต่ำอยู่  
จะขึ้นอัตราก็ได้ เมื่อได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาต ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว  
ให้ผู้อำนวยการที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงอัตราเงินการราชการนั้น ๆ ได้<sup>2</sup>

ในปี ร.ศ.117 ได้เรียกเก็บอากรเพิ่มขึ้นอีกชนิดหนึ่งในมณฑลนครศรีธรรมราช  
คืออากรสวน โดยเรียกเก็บไร่ละสลึง<sup>3</sup> อากรชนิดนี้แต่เดิมไม่ได้เรียกเก็บทั้ง ๆ ที่ใน  
มณฑลนครศรีธรรมราชมีการทำสวนมาก เมื่อเริ่มเก็บในปี ร.ศ.117 จึงทำให้เงินผลประโยชน์  
แผ่นดินจากมณฑลนี้เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก และในปี ร.ศ.117 นี้ พระยาสุพรรณวิชิตได้ขอ  
พระราชทานพระบรมราชานุญาตลดค่าอากรหลวงแร่ที่บุกในมณฑลนครศรีธรรมราช จากร้อยละ 16  
เหลือร้อยละ 10<sup>4</sup> ทำให้ประชาชนทำแร่มากขึ้น จึงเก็บเงินผลประโยชน์ได้มากเช่นกัน

ส่วนด้านภาษีอากรนั้น ในมณฑลนครศรีธรรมราช มีท้องที่ซึ่งสินค้าผ่านเข้าออก  
มาก แต่จำนวนภาษีไม่พอเสียหยาจะไปถึงด้านเก็บ จึงได้ให้กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นคนเก็บโดยคิด  
ส่วนเล็กน้อย<sup>5</sup> สำหรับด้านตามลำน้ำที่ผ่านเมืองต่าง ๆ หลายเมืองนั้น ให้เลิกหมด

<sup>1</sup>กระทรวงมหาดไทย รายงานการประชุมเทศาภิบาล ร.ศ.118 หน้า 47.

<sup>2</sup>ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.13/19 พระราชบัญญัติเก็บเงินการราชการ  
ร.ศ.120 มาตรา 4.

<sup>3</sup>กระทรวงมหาดไทย รายงานการประชุมเทศาภิบาล ร.ศ.116 หน้า 25.

<sup>4</sup>ก. หน้า 33.

<sup>5</sup>ก. หน้า 30

เก็บเฉพาะค่าน้ำที่ปากน้ำเพียงแห่งเดียวในทุก ๆ เมือง<sup>1</sup>

ในปี ร.ศ. 118 ได้มีการปรับปรุงการเก็บภาษีที่ดินในมณฑลนครศรีธรรมราช ออกครั้งหนึ่ง โดยเก็บภาษีที่ดินแบบนาเกลือตลอด ก็จะเป็นที่บาน ที่สวน หรือหน้าก็ตาม เก็บไร่ละสลึงเหมือนกันหมด และเลิกการเก็บภาษีคนไ้มและอัตราที่เก็บอากรอัยแต่เดิม การเก็บค่าน้ำนี้โคลศิกให้กำหนด ผู้ใหญ่บาน รอยละ 3 พันกังงานเกินนารอยละ 2<sup>2</sup>

อนึ่ง การเก็บภาษีอากรในมณฑลนครศรีธรรมราชนั้น พระยาสุมนัวินิตได้เก็บตามสมควรแก่ท้องที่และความเหมาะสมในการประกอบอาชีพแต่ละอย่าง เพื่อไม่ให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน ถึงแม้ว่าอัตราการเก็บภาษีในมณฑลนี้จะยึดพระราชบัญญัติภาษีภายใน ร.ศ. 111 เป็นบรรทัดฐาน แต่ก็ไม่ได้อามาไรหมดทั้งเล่ม ของบางอย่างมีกำลังและชอ้งกับให้เก็บก็ไม่ได้เก็บ แต่บางอย่างไม่มีกำหนดไว้ในพิักก็ไ้จักเก็บขึ้น ทั้งนี้เพราะเก็บตามความเหมาะสมคงกล่าวแล้ว อย่างเช่น พริกไทย พักแพง แดง น้ำเต้า เป็นพืชที่อยู่ในพิักให้เก็บภาษี แต่พระยาสุมนัวินิตไม่ได้เก็บ เพราะเป็นของมีน้อยเก็บจะไม่ได้ในท้องตลาด ถ้าไปเก็บภาษีสิ่งเหล่านี้ ชาวกับป้องกันไม่ให้ประชาชนเพาะปลูกสิ่งเหล่านั้น และน้ำนั้นมะพร้าวตามพระราชบัญญัติภาษีภายใน ร.ศ. 111 ให้เก็บเป็นน้ำนั้นรอยละ 10 แต่ในมณฑลนครศรีธรรมราช ไม่มีคนเคียนน้ำนั้นมะพร้าวขาย ส่วนมากทำมะพร้าวแห้งส่งไปขายสิงคโปร์ จึงให้เก็บภาษีภายในมะพร้าวแห้งหาบละ 24 อัฐ<sup>3</sup> เป็นต้น

จากหลักฐานที่กล่าวมาข้างต้นนี้ แสดงให้เห็นว่าพระยาสุมนัวินิต เป็นชาหลวงเทศาภิบาลที่กล้าตัดสินใจปฏิบัตราการที่นอกเหนือคำสั่งของส่วนกลาง เมื่อเห็นว่าการปฏิบัติเช่นนั้น

<sup>1</sup> ก. หน้า 32.

<sup>2</sup> กระทรวงมหาดไทย รายงานการประชุมเทศาภิบาล ร.ศ. 118 หน้า 60.

<sup>3</sup> ก. หน้า 45.

<sup>4</sup> ก.

<sup>5</sup> ก. หน้า 46.

อยู่ในขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ของข้าหลวงเทศาภิบาลที่จะกระทำได้ ซึ่งนับว่าเป็นประโยชน์  
แก่ทางราชการมาก เพราะรัฐบาลกลางไม่สามารถจะรู้สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น  
ได้ดีเท่าข้าหลวงเทศาภิบาล และเมื่อได้ปฏิบัติราชการอย่างใดไปแล้ว พระยาสุพรรณนิวัตน์ก็จะไป  
ชี้แจงเหตุผลที่ของปฏิบัติเช่นนั้นในที่ประชุมเทศาภิบาล ซึ่งที่ประชุมก็เห็นด้วยกับเหตุผลของท่าน  
ถึงขอความเห็นหนึ่งทีพระยาสุพรรณนิวัตน์ได้ชี้แจงในที่ประชุมเทศาภิบาล เรื่องการเก็บอากรสมัคสร  
ในมณฑลนครศรีธรรมราช

"มณฑลนครศรีธรรมราช ราษฎรเป็นคนซัดสนโดยมาก คนไม่ที่เข้าใน  
พิศอกอากรสมัคสรมีน้อยอย่าง ถึงผลไม่เต็มแต่ได้ช้อขายแก่กันก็ไคราคาเป็น  
ผลประโยชน์แต่เล็กน้อย ให้เปลี่ยนแลกเปลี่ยนกันรับประทานเสียโดยมาก ถ้า  
จะให้เก็บอย่างหัวเมืองชั้นในแล้วราษฎรจะเดือดร้อน ฉะนั้นการเก็บอากร  
สมัคสรในมณฑลนี้ ควรเก็บเฉพาะคนผาไม่ที่มีราคามาก ๆ ถึงมาทว่าจะ  
ไม่มีในพิศอก แต่ได้ช้อขายแก่กันเป็นราคาแล้ว ก็ควรเก็บได้..."<sup>1</sup>

การที่พระยาสุพรรณนิวัตน์ได้จัดเก็บภาษีอากรอย่างเป็นระเบียบรัดกุมนี้ ทำให้  
เงินภาษีอากรในมณฑลนครศรีธรรมราชเพิ่มขึ้นมาก และการที่ท่านไม่เก็บภาษีหมยหมยจนเกินไป  
มีการยกเว้นภาษีอากรบางในการประกอบอาชีพบางอย่าง ซึ่งประชาชนพึงจะเริ่มทำ เท่ากับ  
เป็นการส่งเสริมการทํามาหากินของประชาชนโดยตรง เมื่อประชาชนประกอบอาชีพเป็น  
หลักฐานมั่นคงแล้วจึงค่อยเก็บในภายหลัง เกี่ยวกับเรื่องเงินภาษีอากรที่เพิ่มขึ้นในมณฑล  
นครศรีธรรมราชนี้ สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพได้ทรงกล่าวไว้ว่า

"เมื่อเจ้าพระยาบวรราชเป็นพระยาสุพรรณนิวัตน์ ข้าหลวงเทศาภิบาล  
ก็สามารถจัดเก็บภาษีอากรตามดี ได้เงินหลวงในมณฑลนครศรีธรรมราชเพิ่มขึ้น  
กว่าที่จะต้องจ่ายใช้ในการตั้งมณฑลมาก กระทั่งพระคลังจึงเพิ่มรายจ่าย

<sup>1</sup> ฎ. หน้า 44 - 45.

ให้ทานทำการโยธาท่าง ๆ และยอมให้สร้างเรือกำปั่นไฟชื่อ "เนตรศรีธรรมราช"  
ขึ้นลำหนึ่ง สำหรับให้ทานไปเที่ยวตรวจราชการในมณฑล ได้ใช้สำหรับขนเงิน  
แผนดินเขามากกรุงเทพฯ และรับเสนาบดีไปตรวจราชการมณฑลชายทะเลด้วย .."<sup>1</sup>

จากความสามารถในการจัดเก็บภาษีอากรของพระยาสุพรรณนันทน์เอง จึงทำ  
ให้เงินรายได้จากภาษีอากรในมณฑลนครศรีธรรมราชเพิ่มขึ้นหลายเท่า งานปฏิรูปต่าง ๆ  
ตลอดจนการก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภค จึงสำเร็จลงได้โดยดี เพราะมีงบประมาณเพียงพอ และ  
พระยาสุพรรณนันทน์ยังสามารถประหยัดเงินหลวงได้โดยวิธีขอความช่วยเหลือจากประชาชนในท้องที่  
ทั้งกำลังกายและกำลังทรัพย์อีกด้วย

#### 4. การจัดการศึกษาและการศาสนา

##### 4.1 การจัดการศึกษา

ความกึกก้องที่จะจัดการศึกษาตามหัวเมืองให้ระเบียบแบบแผนขึ้นนั้น  
เริ่มมีมาตั้งแต่ครั้งสมเด็จพระเจ้ากรุงรัตนโกสินทร์ทรงดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมศึกษาธิการ  
คือในปี พ.ศ. 2433 พระองค์ได้ทำโครงการเกี่ยวกับการจัดตั้งโรงเรียนตามหัวเมืองขึ้นมณฑล  
เกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และแจกจ่ายไปยังผู้ว่าราชการการเมือง  
ต่าง ๆ มีสาระสำคัญพอสรุปได้ดังนี้ คือ<sup>2</sup>

1. โรงเรียนหลวงจะตั้งอยู่ริมจวนข้าหลวงหรือในวัดที่อยู่ใกล้จวน  
ข้าหลวง
2. อาจารย์สอนจะมีเงินเดือน ๆ ละ 15 - 20 บาท
3. ผู้เรียนต้องซื้อหนังสือเรียนเอง โดยกรมศึกษาธิการจะจำหน่าย

ไว้ในรากดูก

<sup>1</sup> สมเด็จพระเจ้ากรุงรัตนโกสินทร์ ประวัติเจ้าพระยาบวรราช (ปิ่น สุชุม)  
หน้า 106 - 107.

<sup>2</sup> กระจายละเอียดจาก วุฒิชัย มูลศิลป์ นโยบายการจัดการศึกษาของไทยในรัชสมัย  
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ภาคผนวก ค.

4. นักเรียนชายและหญิงเรียนเปล่าโดยไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมใด ๆ
  5. ญวาราชการ เมืองจะทองเป็นพระครูแต่ให้ครูตั้งใจสอนและแนะนำ  
ราษฎรให้ส่งบุตรหลานเข้ามาเล่าเรียน และส่งรายงานความเจริญก้าวหน้าของโรงเรียนแก่  
กรมศึกษาธิการปีละ 2 ครั้ง
  6. พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะทรงพระราชทานเงินให้ปีละ 4 ชั่ง  
หรือ 320 บาท ต่อโรงเรียนเป็นอย่างดี สำหรับเป็นเงินเดือนครูประมาณ 180 - 240 บาท  
ที่เหลือเป็นค่าบำรุงรักษาโรงเรียนหรือจ้างครูเพิ่มเติมเมื่อมีจำนวนนักเรียนเพิ่มขึ้น
  7. โรงเรียนหลวงทั้งชนชั้น มุ่งเพื่อเป็นโรงเรียนตัวอย่างแก่โรงเรียนวัด  
หรือโรงเรียนอื่น ๆ ในเมืองนั้นด้วย
- แต่เป็นที่น่าเสียดายว่าโครงการอันนี้ไม่ได้นำมาปฏิบัติ เพราะในระยะ  
เวลาที่สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพได้ทรงนำขึ้นทุกเกล้าฯ ถวายนั้น พระบาทสมเด็จพระ  
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวกำลังทรงเตรียมการเพื่อรับเสด็จแกรนด์ ดุก ซาเรวิช (Tsarevich)  
รัชทายาทแห่งรัสเซีย และได้ทรงมอบหมายให้สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพเสด็จออกไป  
รับ แกรนด์ ดุก ซาเรวิช ที่สิงคโปร์ และระหว่างที่ แกรนด์ ดุก ซาเรวิช ประทับอยู่ใน  
เมืองไทยนั้น สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพยังทรงรับหน้าที่ตามเสด็จด้วยคนหนึ่ง เพราะ  
ฉะนั้นในระหว่างนี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระยาคำรง  
ราชานุภาพ จึงต้องเอาพระธุระในการรับเสด็จ แกรนด์ ดุก ซาเรวิช มากกว่าเรื่องอื่น  
ครั้นแกรนด์ ดุก ซาเรวิช เส็จกลับแล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรง  
โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพเป็นราชทูตพิเศษเสด็จไปรัสเซีย  
และยุโรป เพื่อเจริญทางพระราชไมตรี พร้อมกันนั้นทรงโปรดเกล้าฯ ให้สมเด็จพระยา  
คำรงราชานุภาพศึกษาแบบแผนการจัดการศึกษาของประเทศต่าง ๆ เพื่อนำมาคิดแปลงใช้ใน  
ประเทศไทยด้วย

<sup>1</sup>ดู. หน้า 95.

<sup>2</sup>ดู.

แต่เมื่อสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ สด็จกลับจากยุโรปได้เพียง 7 วัน พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ไปดำรงตำแหน่ง เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เพราะเหตุผลทางการเมืองซึ่งได้กลาวมาแล้วในบทก่อน ด้วยเหตุนี้โครงการตั้งโรงเรียนในกรุงเทพฯ และหัวเมือง พ.ศ. 2433 และแบบแผนการจัดการศึกษาในประเทศต่าง ๆ ที่สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพได้ทรงศึกษาและเห็นมา จึงไม่มีโอกาสได้ออกมาใช้ และไม่มีแม้กระทั่งรายงานเพื่อนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ซึ่งเป็นที่น่าเสียดายอย่างยิ่ง ถ้าหากสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพได้ทรงเป็นอธิบดีกรมศึกษาธิการอยู่สักระยะหนึ่งก่อน ก็คงทำให้การวางรากฐานการศึกษาที่อาจจะมีคุณประโยชน์ยิ่งใหญ่มากกว่าที่ได้เป็นจริงในครั้งนั้น<sup>1</sup>

โครงการจัดการศึกษาหัวเมืองจึงชะงักงันมาตั้งแต่บัดนั้น และต่อมาได้ปรับปรุงขึ้นใหม่อีกครั้งหนึ่งในปี ร.ศ. 117 (พ.ศ. 2441) เมื่อเจ้าพระยาภาสกรวงศ์ เสนาบดีกระทรวงธรรมการได้เสนอโครงการจัดการศึกษาหัวเมืองโดยให้รวมมณฑลต่าง ๆ ที่มีอยู่ขณะนั้นเข้าเป็นมณฑลการศึกษา ซึ่งจัดเป็น 6 มณฑลการศึกษา คือ<sup>2</sup>

1. มณฑลกลาง รวม มณฑลกรุงเทพฯ มณฑลกรุงเทพฯ

มณฑลนครราชสีมา

2. มณฑลเหนือ รวม มณฑลนครสวรรค์ มณฑลพิษณุโลก

มณฑลลาวเฉียง

3. มณฑลตะวันออก รวม มณฑลนครราชสีมา มณฑลเพชรบูรณ์

มณฑลลาวพวน และมณฑลลาวกาว

4. มณฑลตะวันออกเฉียงใต้ รวม มณฑลปราจีนบุรี และมณฑลเขมร

5. มณฑลตะวันตกเฉียงใต้ รวม มณฑลราชบุรี มณฑลชุมพร

มณฑลนครศรีธรรมราช

6. มณฑลวันตก รวม มณฑลภูเก็ต มลายู และมณฑลไทรบุรี

<sup>1</sup> ฎ. หน้า 97.

<sup>2</sup> เอกสารเรื่องจัดการศึกษาในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ทุกมณฑลการศึกษา จะมีสำรวตรีใหญ่ทางการศึกษา เพื่อตรวจสอบวางแผนการเรียน ทำรายงานประจำปี ทุกมณฑลให้แบ่งออกเป็นจังหวัด ๆ แบ่งออกเป็นอำเภอ ๆ หนึ่ง ๆ ให้มีโรงเรียนตามสมควรแก่ชุมชน ในอำเภอนั้นและมีสำรวตรีสำหรับจังหวัดและอำเภอ เพื่อทำรายงานและตรวจสอบการเรียนตามลำดับชั้น ในเมืองที่เป็นศูนย์กลางมณฑลหรือเมืองอื่นใดที่สมควรให้มีโรงเรียนเบื้องต้นกลาง (โรงเรียนมัธยม) และโรงเรียนฝึกหัดครู เพื่อผลิตครูไปทำการสอนตามโรงเรียนหัวเมืองในมณฑลนั้น ๆ ส่วนโรงเรียนบูรพมหากษัตริย์ ควรจะตั้งในวัด เว้นแต่หมู่บ้านใดที่มีพลเมืองมาก มีวัดไม่พอก็ให้ตั้งโรงเรียนขึ้นได้ การจัดหลักสูตรนั้นควรกำหนดให้เหมาะสมกับสภาพการทํานานาถิ่นของประชาชน เช่น ลูกชวานาก็ให้มาเรียนบศ.เวลาว่างนา ปีหนึ่งเพียง 4 เดือน ให้ชาวราชการในมณฑลทั้งแต่ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน นายอำเภอ ตลอดจนไปจนถึงข้าหลวงเทศาภิบาล เป็นผู้รับผิดชอบสำหรับการศึกษาในแขวงอำเภอมณฑลนั้น <sup>1</sup>

แต่ความคิดเรื่องจัดการศึกษาหัวเมืองไม่ได้สิ้นสุดลงเพียงเท่านั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังได้ทรงปรึกษารื้อกับบุคคลอื่นอีก โดยเฉพาะกับสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ และสมเด็จพระยาวชิรญาณวโรรส สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ ได้ทรงเรียบเรียง "ความเห็นเรื่องจัดการเล่าเรียนตามหัวเมือง" ขึ้นทูลเกล้าถวายเมื่อวันที่ 24 กันยายน ร.ศ. 117 และสมเด็จพระยาวชิรญาณวโรรสได้ทรงเรียบเรียง "เรื่องจัดการเล่าเรียนตามมณฑลต่าง ๆ" ขึ้นทูลเกล้าถวาย ในวันที่ 25 กันยายน ร.ศ. 117 ซึ่งพระเจ้าอนงยาเธอทั้งสองพระองค์ได้มีความเห็นพ้องต้องกันในหลักการสำคัญว่า การจัดการศึกษาในหัวเมืองนั้นจะต้องอาศัยวัด เพราะเป็นประเพณีที่เก่าแก่เดิม <sup>2</sup> และต่อมาอีกวันหนึ่ง คือในวันที่ 26 กันยายน ร.ศ. 117 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงโปรดเกล้า

<sup>1</sup> ฎ. หน้า 238 - 239

<sup>2</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ศ. 12/7 เรื่องจัดการเล่าเรียนตามมณฑลต่าง ๆ



ให้มีการประชุมพิเศษ "เรื่องการจัดการศึกษาทั่วประเทศ" โดยมี  
 พระองค์ทรงประทับเป็นประธาน และมีผู้เข้าร่วมประชุมคือ พระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่น  
 วชิรญาณวโรรส พระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นสมมตอมรพันธุ์ พระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่น-  
 ดำรงราชานุภาพ พระเจ้าลูกยาเธอพระองค์เจ้ากิติยากรวรลักษณ์ และเจ้าพระยาภาสกรวงษ์<sup>1</sup>  
 เมื่อทรงเริ่มการประชุมพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมีพระราชดำรัสว่า

"การที่จะหาต้นตอ คือว่าการโรงเรียนจะควรปรับปรุงอย่างไรให้เป็นการ  
 มั่นคงแลแพร่หลายต่อไปภายหน้า การในเมืองไทยนั้นย่อมรอยก่ายกันว่าสประเทศ  
 อื่นเขาไม่ได้ เพราะเราจัดภายหลังเขามาก แม้แต่เมืองยี่ปุ่นซึ่งนับว่าได้จัดการ  
 บ้านเมืองมาในเวลาเท่า ๆ กับเมืองเรานั้นก็ผิดกันมาก แต่เพราะพื้นประเทศ  
 ผิดกัน กวดยการเล่าเรียนของยี่ปุ่นก็มาจากจีน ซึ่งมีวิชาการช่างเป็นอย่างสูง  
 มาแล้ว แลคนยี่ปุ่นก็พยายามมากกวดย การที่เมืองเราล่าหลังเขาอยู่ดังนี้  
 ก็เพราะเหตุที่หากันหาความรู้ไม่ได้ ถ้ามีความรู้ก็ไม่มีพยายามทำทำงาน  
 ใดพอ การรวมใจความก็หาความรู้ไม่ได้พอแก่การ การเล่าเรียนนี้มีข้อสำคัญอยู่  
 ที่จะจัดให้แล้วเร็วไม่ได้ ต้องตั้ง 10 ปี 20 ปี จึงจะได้ ถ้าไม่รีบคิดตั้งมูลราก  
 ลงไว้ให้เป็นหลักฐานแล้วอีกเยเนเรชั่น 1 ก็ไม่พอ เป็นที่ช่วยกาลเวลานัก..."<sup>2</sup>

หลังจากที่ได้มีการอภิปรายกันพอสมควรแล้ว ที่ประชุมได้ตกลงว่าการ  
 จัดการศึกษาหัวเมือง ให้กรมหมื่นวชิรญาณวโรรส เป็นผู้ดำเนินการ กวดยความอุดหนุนของ  
 กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ และข้าหลวงเทศาภิบาลทุกมณฑล ในการเบิกจ่ายเงินและตำราเรียน  
 เป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย ส่วนการสอบไล่เป็นหน้าที่ของกรมหมื่นวชิรญาณวโรรสกับ  
 กระทรวงมหาดไทย คือมณฑลต่าง ๆ ไม่มีอะไรเกี่ยวกับกรมศึกษาธิการ ให้กรมศึกษาธิการ

<sup>1</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ศ. 12/7 รายงานประชุมพิเศษ เรื่องการจัดการ-  
 ศึกษาทั่วประเทศ 26 กันยายน ร.ศ. 117.

จัดการศึกษาเฉพาะในกรุงเทพฯ เท่านั้น<sup>1</sup>

การจัดการศึกษาครั้งนั้นเป็นการแยกการศึกษาออกจากกรมศึกษาธิการ เป็นครั้งแรกของประเทศไทย โดยมอบการศึกษาหัวเมืองไปให้พระสงฆ์เป็นผู้จัด ควบคู่ความ อุดหนุนของกระทรวงมหาดไทย

หลังจากที่ไคทรงมอบหมายให้สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอทั้ง 2 พระองค์ ทรงร่วมกันจัดการศึกษาหัวเมืองแล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวไคทรงมี พระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ "ประกาศจัดการเล่าเรียนในหัวเมือง" เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน ร.ศ. 117 ดังนี้

"มีพระบรมราชโองการในพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์ พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ผู้ทรงพระคุณธรรมอันหาประเสริฐ ให้ประกาศ ณะเคียงแถวพระภิกษุสงฆ์ทราบทั่วกันว่า ทรงรำพึงโดยพระราชจริยานุวัติ จะ ทำนุบำรุงความเจริญรุ่งเรืองให้เกิดขึ้นไปตลอดพระราชอาณาจักร เพื่อให้ สมณพราหมณาจารย์และอาณาประชาราษฎร์ทั้งหลาย มีความสุขสำราญยิ่งขึ้นกว่า เดาก่อน ทรงพระราชดำริเห็นว่าความเจริญของกันทั้งหลายย่อมเกิดแต่ความ ประพฤติชอบและการเลี้ยงชีวิตชอบเป็นหลัก คนทั้งหลายจะประพฤติชอบและ จะหาเลี้ยงชีวิตโดยชอบนั้นแล้ว ก็ย่อมอาศัยการใกล้ชิดฟังโอวาทคำสั่งสอนที่ชอบ และการที่ได้ศึกษาวิชาความรู้ในทางที่จะให้บังเกิดประโยชน์มาแก่ยอมเยว แล้วก็มีชอบสันดานในยอมไปในทางสัมมาปฏิบัติ แลเจริญปัญญาสามารถในกิจการ ทาง ๆ อันเป็นเครื่องประกอบการหาเลี้ยงชีพเมื่อเติบโตใหญ่ จึงไคชื่อว่า เขาสุทาง ความเจริญเป็นความจริงดังนี้

ก็แลประชาชนในสยามราชอาณาจักรนี้ ย่อมเป็นผู้นับถือพระพุทธศาสนา โดยมาก พุทธศาสนิกชนในพระราชอาณาจักรย่อมใกล้ชิดฟังพระสัทธรรม ซึ่ง

สมเด็จพระบรมศาสดาสัมมาสัมพุทธเจ้า บัญญัติสอนไว้เป็นวิถีทางสัมมาปฏิบัติ จากพระภิกษุสงฆ์ซึ่งมีอยู่ในพระสังฆารามทั่วพระราชอาณาจักร แลได้ฝากบุตรหลานเป็นศิษย์เพื่อรำเรียนพระบรมพุทโธวาทแลวิชาซึ่งจะได้บังเกิดประโยชน์ กล่าวคือวิชาหนังสือ เป็นต้น ในสำนักพระภิกษุสงฆ์ เป็นประเพณีสืบมาแต่โบราณกาลจนบัดนี้ นับว่าพระภิกษุสงฆ์ทั้งหลายได้กระทำประโยชน์แก่พุทธจักร แลพระราชอาณาจักรทั้งสองฝ่ายเป็นอันมาก

เมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงพระราชปรารภถึงการที่จะทำนุบำรุงประชาชนทั้งหลายให้ตั้งอยู่ในสัมมาปฏิบัติ แลให้อื้อเฟื้อในการที่จะศึกษาวิชาอันเป็นประโยชน์ เพื่อจะให้เกิดความเจริญยิ่งขึ้นโดยลำดับ จึงทรงพระราชดำริเห็นว่า ไม่มีทางอย่างอื่นจะประเสริฐยิ่งกว่าจะเลือกพระภิกษุสงฆ์ทั้งหลาย โดยพระราชทานพระบรมราชูปถัมภ์ ให้มีกำลังสั่งสอนธรรมปฏิบัติ แลวิชาความรู้ แก่พุทธศาสนิกชนบริบูรณ์ยิ่งขึ้นกว่าแต่ก่อน บัดนี้การฝึกสอนในกรุงเทพฯ เจริญแพร่หลายมากขึ้นแล้ว สมควรที่จะจัดการฝึกสอนให้ทั่วเมืองเจริญขึ้นตามกัน เพราะฉะนั้นจึงได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้จัดการตีพิมพ์หนังสือแบบเรียนหลวง ทั้งในส่วนที่จะสอนธรรมปฏิบัติ แลวิชาความรู้รอบขึ้นเป็นอันมาก เพื่อจะพระราชทานแก่พระภิกษุสงฆ์ทั้งหลาย ไว้สำหรับฝึกสอนกุลบุตรให้ทั่วไป แลทรงอาราธนาพระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นวชิรญาณวโรรส ที่สมเด็จพระราชาคณะ เจ้าคณะใหญ่ให้ทรงรับภาระอำนวยการให้พระภิกษุสงฆ์สั่งสอนกุลบุตรให้ตั้งอยู่ในธรรมปฏิบัติ แลมีวิชาความรู้ โปรดให้บังคับการพระอารามในหัวเมือง ซึ่งเป็นส่วนการ พระศาสนาแลการศึกษาได้ทั่วในหัวเมืองมณฑลกรุงเทพฯ ทั้งในมณฑลหัวเมืองตลอดจนพระราชอาณาจักร โปรดเกล้าฯ ให้พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ เป็นเจ้าหน้าที่จัดการอนุเคราะห์ในกิจที่ฝ่ายฆราวาสจะพึงทำ จัดการพิมพ์แบบเรียนต่าง ๆ ที่จะพระราชทานแก่พระภิกษุสงฆ์ไปฝึกสอน เป็นต้น ตลอดจนการที่จะเบิกพระราชทรัพย์จากพระคลังไปจ่าย ในการที่จะจัดตามพระบรมราชประสงค์นี้ แลโปรดเกล้าฯ ให้ยกโรงเรียนพุทธศาสนิกชน

ในหัวเมืองทั้งปวงมารวมขึ้นอยู่ในพระเจ้านองยาเธอ กรมหมื่นวชิรญาณวโรรส  
เพื่อจะได้เป็นหมวดเดียวกัน

ขอพระภิกษุสงฆ์ทั้งหลาย จงเห็นแก่พระพุทธศาสนาและประชาชนทั้งปวง  
ช่วยเอาภาระธุระสั่งสอนกุลบุตรทั้งหลาย ให้ได้ศรัทธาเลื่อมใสพระรัตนไตรย์  
และมีวิชาความรู้อันเป็นสาระประโยชน์ยิ่งขึ้น ให้สมกับพระบรมราชประสงค์  
ซึ่งไต่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศอาราธนาขานขึ้นทุกประการเทอญ

ประกาศ ณ วันที่ 11 พฤศจิกายน รศ. 117 เป็นวันที่ 10958  
ในรัชกาลปัจจุบันนี้..."<sup>1</sup>

จากประกาศจัดการเล่าเรียนในหัวเมืองนี้ จะเห็นได้ว่า พระบาท  
สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ไต่ทรงวางจุดมุ่งหมายทางการศึกษาไว้อย่างกว้าง ๆ  
2 ประการ คือ เพื่อให้มีความประพฤติชอบและเพื่อให้ประกอบอาชีพในทางที่ชอบ การที่จะ  
ให้บรรลุถึงจุดมุ่งหมายทั้ง 2 ประการนี้ได้นั้น พระองค์ไต่ทรงฝากความหวังไว้กับพระสงฆ์  
ซึ่งพระองค์ไต่ทรงอาราธนาให้เห็นแก่พระพุทธศาสนาและประชาชน โดยให้ตั้งใจสั่งสอนกุลบุตร  
ให้เกิดประโยชน์ในสิ่งที่พระองค์ทรงมุ่งหวังอย่างเต็มที่ เพื่อให้การศึกษาเล่าเรียนใน  
หัวเมืองได้มีระเบียบแบบแผนและเจริญรุ่งเรือง แม้ไฟศาลไปทั่วพระราชอาณาจักร

เมื่อสมเด็จพระบวรวิญญานวโรรส ไต่ทรงรับหน้าที่จัดการศึกษาใน  
หัวเมืองแล้ว พระองค์ไต่ทรงแต่งตั้งพระราชาคณะออกไปเป็นผู้อำนวยการจัดการศึกษาใน  
มณฑลต่าง ๆ ผู้อำนวยการมีหน้าที่ออกไปตรวจสภาพการณ์ต่าง ๆ ที่เป็นอยู่ในมณฑลที่ตนรับ  
ผิดชอบ จัดทำบัญชีวัด พระสงฆ์ สามเณร ศิษย์วัด และโรงเรียนซึ่งมีอยู่แต่เดิม นอกจากนี้  
ยังต้องให้คำแนะนำแก่พระสงฆ์และฆราวาส ให้จัดตั้งโรงเรียนขึ้นใหม่ในตำบลที่อาจจะจัดตั้งได้

<sup>1</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ศ. 12/7 ประกาศจัดการเล่าเรียนในหัวเมือง  
11 พฤศจิกายน ร.ศ. 117.

และจักส่งพระภิกษุสามเณรเข้ามาเรียนต่อที่กรุงเทพฯ เพื่อจะได้กลับไปเป็นครูต่อไป<sup>1</sup>

ผู้อำนวยการชุดแรกทั้งหมดเค็จกรมพระยาวชิรญาณวโรรส ทรงแต่งตั้งมี

9 รูป และต่อมาได้ทรงแต่งตั้งอีก 4 รูป เป็น 13 รูปดังนี้ คือ<sup>2</sup>

|                     |                 |                                   |
|---------------------|-----------------|-----------------------------------|
| พระธรรมไตรโลกาจารย์ | เป็นผู้อำนวยการ | มณฑลกรุงเทพฯ                      |
| พระเทพเวที          | เป็นผู้อำนวยการ | มณฑลกรุงเทพฯ                      |
| พระเมธาธรรมรส       | เป็นผู้อำนวยการ | มณฑลนครสวรรค์                     |
| พระราชเวที          | เป็นผู้อำนวยการ | มณฑลพิษณุโลก                      |
| พระอมรวิสุทธิ       | เป็นผู้อำนวยการ | มณฑลปราจีนบุรี                    |
| พระสุคุณคณาภรณ์     | เป็นผู้อำนวยการ | มณฑลจันทบุรี                      |
| พระอมรโมลี          | เป็นผู้อำนวยการ | มณฑลนครราชสีมา และ<br>มณฑลราชบุรี |
| พระศาสนคิลก         | เป็นผู้อำนวยการ | มณฑลชุมพร                         |
| พระมหาณายก          | เป็นผู้อำนวยการ | มณฑลภูเก็ต                        |
| พระราชเวที          | เป็นผู้อำนวยการ | มณฑลนครราชสีมา                    |
| พระสิริธรรมมุนี     | เป็นผู้อำนวยการ | มณฑลนครศรีธรรมราช                 |
| พระญาณรักขิต        | เป็นผู้อำนวยการ | มณฑลอีสาน                         |
| พระอุตรกณารักษ์     | เป็นผู้อำนวยการ | มณฑลบูรพา                         |

พระบรมราชโองบายในการจัดการศึกษาหัวเมืองที่ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ฝ่ายศาสนาและฝ่ายปกครองช่วยเหลือเกื้อกูลกันนั้น นับว่าได้ผลอย่างน่าพอใจ ทั้งนี้เพราะธรรมเนียมไทยแต่โบราณมาเรานิยมศึกษากันตามวัด ผู้ที่เป็นครูก็ได้แก่พระสงฆ์เป็นส่วนใหญ่ การจัดการศึกษาโดยเริ่มต้นไปจากวัด จึงเป็นการรักษาประเพณีนิยมแบบเดิมเอาไว้ ข้าราชการ-

<sup>1</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชการที่ 5 ศ. 12/4 สรุปรายงานจัดการคณะ การศาสนาและการศึกษาหัวเมือง ปี ร.ศ. 117 - 118.

<sup>2</sup> ก.

ฝ่ายปกครองก็จะช่วยสนับสนุนในการหาทุนทรัพย์และชักนำประชาชนให้หันมาสนใจในการศึกษาเล่าเรียนกันมากขึ้น

เมื่อพระสิริธร รมมณีได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้อำนวยการจัดการศึกษาในมณฑลศรีธรรมราช หลังจากที่ได้จัดการทางด้านการปกครองพระสงฆ์เรียบร้อยแล้ว ท่านก็ได้เริ่มงานทางด้านการศึกษาอย่างจริงจัง ด้วยความสามารถของท่านทำให้การศึกษาในมณฑลนครศรีธรรมราชเจริญขึ้นกว่าเมื่อก่อนมาก โดยเฉพาะที่เมืองนครศรีธรรมราชนั้นก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็ว ประกอบกับข้าราชการฝ่ายปกครองก็ได้ให้ความร่วมมือและช่วยเหลือสนับสนุนเป็นอย่างดี โดยเฉพาะพระยาสุพรรณวิชิต ขาหลวงเทศาภิบาล ซึ่งสนใจในเรื่องการศึกษาอยู่แล้ว จึงรายงานของพระสิริธรรมมณีที่เฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทของขาหลวงเทศาภิบาล ถอนทูลที่ประชุมพระสงฆ์และข้าราชการเมืองนครศรีธรรมราช เมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม ร.ศ. 118 ความว่า

"ข้าพเจ้าเป็นหัวหน้าข้าราชการ ถึงแต่ขาหลวงช่วย เจ้าเมือง กรมการไปตลอดถึงราษฎรสามัญในมณฑลนี้ ขอพิจารณาไว้ในที่เฉพาะหน้าพระสงฆ์ ขาพเจ้ามีความยินดีและเลื่อมใสเป็นที่สุด จะประกอบการอุดหนุนในการศึกษานี้จนเต็มกำลัง..."<sup>1</sup>

นอกจากนี้พระยาสุพรรณวิชิต ยังได้มีตราคำสั่งถึงกรมการอำเภอทุกแห่งในมณฑลนครศรีธรรมราช ให้พยายามอุดหนุนการศึกษาให้เจริญขึ้นทุกตำบลและท่านยังได้จัดการเรียกราษฎร ตลอดถึงข้าราชการเมือง ให้ช่วยกันออกทุนตามมากและน้อย เพื่ออุดหนุนโรงเรียนตามควรแก่กำลัง และพระยาสุพรรณวิชิตยังได้วางโครงการที่จะบำเพ็ญรางวัลแก่นักเรียนที่สอบไล่ได้โดยตามหลักสูตรชั้นสามหรือชั้นสอง โดยลดเงินค่าราชการที่ต้องเสียคนละกิ่งกำลัง ลง 3 จำนวน หรือ 5 จำนวนตามภูมิความรู้ของนักเรียน<sup>2</sup>

<sup>1</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ก. 12/34 รายงานตรวจจัดการพระศาสนาและการศึกษาในมณฑลนครศรีธรรมราช ของพระสิริธรรมมณี ผู้อำนวยการการศึกษามณฑลนครศรีธรรมราช ร.ศ. 118.

นโยบายที่ให้ข้าราชการทุกระดับตลอดจนประชาชนพลเมืองเข้ามาช่วย  
เกื้อกูลอุดหนุนการศึกษา และการลดเงินการระการให้แก่นักเรียน<sup>1</sup> เป็นส่วนสำคัญที่ทำให้  
ประชาชนในมณฑลนครศรีธรรมราชหันมาสนใจการศึกษากันมากขึ้น ซึ่งพระสิริธรรมมณีได้กล่าวว่า  
การอุดหนุนเช่นนี้<sup>1</sup> เป็นการอุดหนุนอย่างถูกต้อง ถ้าการเป็นจริงได้ดังนี้แล้วเป็นเหตุทำให้  
โรงเรียนเจริญขึ้นโดยเร็วได้<sup>1</sup>

การศึกษาเล่าเรียนในเมืองนครศรีธรรมราช พัทลุง และสงขลา แต่เดิมนั้น  
เรียนกันอยู่ตามวัด คนที่ใดเล่าเรียนก็อาศัยวัด ใช้แบบเรียนปฐมนิเทศเป็นต้น หักอ่าน  
หักเขียนไปจนเขียนหนังสือไทย ขอมคลอง แล้วเรียนเลขอย่างไทย พอทำโจทย์บวก ลบ คูณ  
หาร ได้ ก็นับว่าได้หนังสือแล้ว ภาษามกษ มีผู้เรียนกันอยู่บ้าง แต่โดยทั่ว ๆ ไปแล้วความนิยม  
ของมหาชนในการศึกษาเล่าเรียนยังมีน้อย<sup>2</sup>

เมื่อพระสิริธรรมมณีลงไปจัดการศึกษาในมณฑลนครศรีธรรมราชนั้น ท่าน  
ได้เริ่มดำเนินการที่เมืองนครศรีธรรมราชก่อน คือเมื่อลงไปถึงก็ได้ประชุมพระสงฆ์และข้าราชการ  
เพื่อแจ้งพระบรมราโชบายในเรื่องการจัดการศึกษาหัวเมือง แล้วท่านก็ออกเดินทางไปตาม  
อำเภอและตำบลต่าง ๆ เพื่อตรวจสอบสภาพวัดและพื้นเพของราษฎร เตรียมจัดตั้งโรงเรียนขึ้น  
ให้ราษฎร ได้รับการศึกษาตามแบบสมัยใหม่ วิธีการของท่านคือ ไปพบปะกับเจ้าอาวาสและ  
นักประมุขในที่แห่งหนึ่ง ๆ คราวละ 20 องค์บาง 30 องค์บาง พร้อมควนนายอำเภอ กำนัน  
ผู้ใหญ่บ้าน และราษฎรเป็นอันมาก เพื่อแจ้งขอพระราชประสงค์และพระมหากรุณาธิคุณประโยชน์ของ  
การศึกษาและการศาสนา ให้ประชาชนเหล่านั้นมีความเลื่อมใส เพื่อระงับความตื่นเตนของเขา  
มิให้เขาใจผิดไปอย่างอื่น และ ได้แจกแบบเรียนไว้ตามวัดที่ควรแจก ถ้าวัดใดควรจะมีโรงเรียน  
ได้ ก็จัดขึ้นไว้ตามควรแก่ภูมิประเทศนั้น ๆ<sup>3</sup> เมื่อท่านลงไปถึงเมืองสงขลาและพัทลุงก็ได้ปฏิบัติ

<sup>1</sup> ก.

<sup>2</sup> ก.

<sup>3</sup> ก.

ทำนองเดียวกันกับต้นศรีธรรมราช

เมื่อพระสิริธรรมมุนี เริ่มไปจัดการศึกษาในมณฑลนครศรีธรรมราชใหม่ ๆ นั้นคงประสบปัญหาสำคัญอยู่ 2 ประการ คือ การขาดแคลนครูสอน ประการหนึ่ง และปัญหาที่แปลกความหมายอื่น คือเสียงของพลเมืองแปร่ง ยากในการที่จะออกสำเนียงให้ชัดและกำหนดไวยากรณ์ยุคใหม่ ออก ไม่โต โหวกตองใด ปัญหาทั้ง 2 ประการที่กล่าวถึงนี้ ปัญหาประการแรกคือการขาดแคลนครูสอนนั้น เขาใจว่าคงจะประสบเหมือนกันทุกมณฑล แต่ปัญหาประการที่ 2 นั้น เป็นปัญหาเฉพาะของมณฑลนครศรีธรรมราช เพราะประชาชนในหัวเมืองเหล่านั้นพูดภาษาท้องถิ่นปักยี่โต ซึ่งสำเนียงและถ้อยคำไม่เหมือนกับภาษากลาง และปัญหาในเรื่องภาษาที่เป็นอุปสรรคต่อการเรียนของเด็กทางปักยี่โตนี้ ยังคงมีมาจนถึงปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม ด้วยความสามารถของพระสิริธรรมมุนี และความอุปการะของบรรดาข้าราชการทั้งหลาย ทำให้การจัดการศึกษาในมณฑลนครศรีธรรมราชลุกลงไปไกลคว่ำกัโรงเรียนหลวงแห่งแรกของมณฑลซึ่งได้จัดตั้งขึ้นทั่วทุกภาคไว้ เมืองนครศรีธรรมราช เมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม ร.ศ. 118 ตั้งชื่อว่า สุขุมภิกขวิทยาลัย มีพระยาสุขุมนัยวินิต เป็นผู้อุทิศทุน พระมหาไวยพล เอก เป็นอาจารย์ที่ 1 พระจอน เป็นอาจารย์ที่ 2 มีนักเรียนประมาณ 50 คน พระสิริธรรมมุนี ได้เลือกพระเณรในวัดนั้นมาให้เล่าเรียนกับพระมหาไวยพล เพื่อจะได้แจกจ่ายไปสอนตามโรงเรียนที่จะเปิดขึ้นต่อไป

ควมนโยบายอันนี้ทำให้พระสิริธรรมมุนีสามารถแก้ปัญหาการขาดแคลนครูในระยะแรกได้มากที่สุด และในปีต่อมาได้ส่งพระภิกษุ สามเณร จากเมืองนครศรีธรรมราช

<sup>1</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ศ. 12/34 รายงานตรวจจัดการพระศาสนาและการศึกษาในมณฑลนครศรีธรรมราช ของพระสิริธรรมมุนี ผู้อำนวยการการศึกษามณฑลนครศรีธรรมราช ร.ศ. 119.



เข้ามาศึกษาในมหามกุฏราชวิทยาลัย ด้วย<sup>1</sup> เพื่อเป็นการเพิ่มพูนความรู้ให้แก่พระภิกษุ สามเณร  
เมืองนครศรีธรรมราช ซึ่งจะได้ออกไปเป็นกำลังในการช่วยจัดการศึกษาและการศาสนาในมณฑล  
นครศรีธรรมราชต่อไป

ในปี ร.ศ. 118 พระสังฆราชมนตรี ผู้อำนวยการการศึกษา ฯ ได้เปิด  
โรงเรียนขึ้นในมณฑลนครศรีธรรมราชดังนี้ คือ<sup>2</sup>

เมืองนครศรีธรรมราช ได้เปิดโรงเรียนขึ้นเกือบทั่วทุกอำเภอ เป็นจำนวน

11 โรงเรียน คือ

|                            |                    |                 |
|----------------------------|--------------------|-----------------|
| โรงเรียนสุตุมภินาวิทยาลัย  | ตั้งที่วัดท่าโพธิ์ | อำเภอกลางเมือง  |
| โรงเรียนวัดนันทกุล         | ตั้งที่วัดคณามาย   | อำเภอกล้าย      |
| โรงเรียนไพบูลย์บำรุง       | ตั้งที่วัดเสาธงทอง | อำเภอไทรบุรี    |
| โรงเรียนราษฎรคุณวิทยา      | ตั้งที่วัดพระนคร   | อำเภอกลางเมือง  |
| โรงเรียนเกษตรวิสัย         | ตั้งที่วัดกรอนนอก  | อำเภอรอนพิบูลย์ |
| โรงเรียนนิคมภิรมย์         | ตั้งที่วัดโคกหม้อ  | อำเภอทุ่งสง     |
| โรงเรียนวิทยาคมนากะวงษ์    | ตั้งที่วัดวังม่วง  | อำเภอฉวาง       |
| โรงเรียนบรรจจอนุกิตย       | ตั้งที่วัดสามพัน   | อำเภอพระแสง     |
| โรงเรียนนอยประสิทธิ์คุณคุณ | ตั้งที่วัดบ้านนา   | อำเภอลำพูน      |
| โรงเรียนอุบลบริหาร         | ตั้งที่วัดใหม่     | อำเภอศีขร       |
| โรงเรียนทัศนาศาการสโมสร    | ตั้งที่วัดเขานอย   | อำเภอศีขร       |

เมืองพัทลุง ได้เปิดโรงเรียนขึ้น 3 โรงเรียน คือ

|                          |                    |                |
|--------------------------|--------------------|----------------|
| โรงเรียนนภายาณินาวิาศ    | ตั้งที่วัดวัง      | อำเภอกลางเมือง |
| โรงเรียนรองราชบุรีรักษ์  | ตั้งที่วัดมะขามทอง | อำเภออุดร      |
| โรงเรียนเทวภักดีคุณเฉลิม | ตั้งที่วัดห้วยลึก  | อำเภอทักษิณ    |

<sup>1</sup>ดู.

<sup>2</sup>ดู.

เมืองสงขลา ได้เปิดโรงเรียนขึ้น 3 โรงเรียน คือ

|                           |                    |                |
|---------------------------|--------------------|----------------|
| โรงเรียนมหาวิทยาลัยราชภัฏ | ตั้งที่วัดมณีมาวาส | อำเภอกลางเมือง |
| โรงเรียนอนุบาลสงขลา       | ตั้งที่วัดทุ่งพระ  | อำเภอปละทา     |
| โรงเรียนเทพวิทยวิทยา      | ตั้งที่วัดหน้าขาว  | อำเภอจะนะ      |

โรงเรียนต่าง ๆ ที่เปิดขึ้นในเมืองทั้ง 3 นี้ ครูที่สอนเป็นพระเกือบทั้งหมด มีโรงเรียนที่ไชยราชวาสเป็นครูสอนเพียง 2 โรงเรียนเท่านั้น คือที่วัดทวาย อำเภอ-กลาง เมืองนครศรีธรรมราช และที่วัดทุ่งพระ อำเภอปละทา เมืองสงขลา ส่วนแบบเรียนที่ใช้เป็นแบบเรียนหลวง แต่ตามวัดอื่น ๆ ที่ยังไม่ได้เปิดโรงเรียนขึ้นก็ยังสอนกันอยู่ตามแบบเดิม<sup>1</sup>

ปรากฏว่าโรงเรียนที่ใดตั้งขึ้นในปี ร.ศ. 118 นั้น ไม่สามารถเปิดเรียนได้ทุกโรงเรียน เพราะมีอุปสรรคต่าง ๆ นานา เช่น บางแห่งพอเปิดโรงเรียนขึ้นแล้วหาครูมาสอนไม่ได้ บางแห่งพออุปการะไม่เข้มแข็งพอโรงเรียนก็เปิดไม่ได้ บางแห่งถูกภัยธรรมชาติโรคระบาด โรงเรียนก็ต้องลงไป แต่พระสังฆราชก็พยายามให้เปิดโรงเรียนที่อื่นขึ้นมาแทนเพื่อไม่ให้กระทบโรงเรียนต้องขาดไป ในเมืองนครศรีธรรมราชโรงเรียนที่ล้มในปีแรกทั้งคือโรงเรียนวัดสามพัน อำเภอพระแสง ย้ายมาเปิดที่วัดนารายณ์ อำเภอกลางเมือง โรงเรียนวัดบ้านนา อำเภอลำพูน ย้ายมาเปิดที่วัดสวนปาน อำเภอกลางเมือง และตามรายงานปี ร.ศ. 119 ว่าเกิดโรคไข้กาฬโรค โรงเรียนวัดใหม่ อำเภอศีขร จังลัม แต่ในรายงานปี ร.ศ. 122 ได้ปรากฏว่าโรงเรียนปากแพรกขึ้นมาแทน ส่วนโรงเรียนวัดทวาย อำเภอกลางนั้น ในปีต่อมาได้ย้ายมาเปิดที่วัดท่าสง อำเภอเคียวกัน<sup>2</sup>

ส่วนที่เมืองพัทลุงนั้น เมื่อเปลี่ยนชื่ออำเภออุตรเป็นปากประและย้ายที่ว่าการอำเภอมาตั้งที่ตำบลบางมะกอกแล้ว ก็ได้ย้ายโรงเรียนจากวัดมะขามทองมาตั้งที่วัด-

<sup>1</sup> ก.

<sup>2</sup> ก. จ. ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ศ. 12/34 รายงานการจัดการศึกษามณฑลนครศรีธรรมราช ของพระสังฆราชสมัย ปี ร.ศ. 119 และปี ร.ศ. 122.

พิหารสูงควย เพราะอยู่ใกล้ท่าการอำเภอ และเมื่อใดเปลี่ยนชื่ออำเภอทักษิณเป็นปากพูน ก็ได้ย้ายโรงเรียนจากวัดห้วยลึก มาตั้งที่วัดปากพูน ซึ่งอยู่ใกล้อำเภอเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม จากรายงานของพระสิริธรรมมุนีนั้น ปรากฏว่าหลังจากที่ได้เริ่มเปิดโรงเรียนทำการสอนตามแบบใหม่ขึ้นในปี ร.ศ. 118 แล้ว หลังจากนั้นจำนวนนักเรียนได้เพิ่มขึ้นทุกปี ถึงแม้ว่าบางแห่งนักเรียนอาจจะลกระหรือบางแห่งโรงเรียนต้องล้มไปก็ตาม แต่เมื่อใดจัดตั้งโรงเรียนใหม่ขึ้นแทน และกิจการดำเนินแล้ว จำนวนนักเรียนยังคงเพิ่มขึ้นทุกปี ดังปรากฏจำนวนครู นักเรียน ของโรงเรียนต่าง ๆ ในมณฑลนครศรีธรรมราช ประจำปี ร.ศ. 118, 119 และ 121 ซึ่งพระสิริธรรมมุนีรายงานเข้ามากรุงเทพฯ เมื่อต้นปี ร.ศ. 119, 120 และ 122 ซึ่งจะได้นำมาเปรียบเทียบกัน ดังรายละเอียดในตาราง 5

ตาราง 5 เปรียบเทียบจำนวนครู นักเรียน ในเมืองนครศรีธรรมราช พัทลุง และสงขลา ปี ร.ศ. 118, 119 และ 121<sup>2</sup>

|                    | อำเภอ      | โรงเรียนวัด | รศ. 118 |     | รศ. 119 |     | รศ. 121 |     | หมายเหตุ            |
|--------------------|------------|-------------|---------|-----|---------|-----|---------|-----|---------------------|
|                    |            |             | นร      | ครู | นร      | ครู | นร      | ครู |                     |
| เมืองนครศรีธรรมราช | กลางเมือง  | ท่าโพธิ์    | 67      | 2   | 108     | 3   | 141     | 4   |                     |
|                    | กลางเมือง  | พระนกร      | 23      | 2   | 27      | 1   | 30      | 2   |                     |
|                    | กลางเมือง  | สวนป่าน     | —       | —   | 11      | 1   | 25      | 1   | ย้ายมาจากวัดบ้านนา  |
|                    | กลางเมือง  | นารายณ์     | —       | —   | 22      | 1   | 28      | 1   | ย้ายมาจากวัดสามพัน  |
|                    | รอนพิบูลย์ | พิศาลนฤมิตร | 10      | —   | 36      | 1   | 53      | 2   | ร.ศ. 118 ไม่ได้เปิด |
|                    | ทุ่งสง     | โคกหม้อ     | 26      | —   | 39      | 1   | 24      | 1   | ร.ศ. 118 ไม่ได้เปิด |

<sup>1</sup>ก.

<sup>2</sup>สรุปจาก ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ศ. 12/34 รายงานการจัดการศึกษามณฑลนครศรีธรรมราช ของพระสิริธรรมมุนี ร.ศ. 119, ร.ศ. 120 และ ร.ศ. 122.

ตาราง 5 (ต่อ)

|                                  | อำเภอ     | โรงเรียนวัด | รศ. 118 |     | รศ. 119 |     | รศ. 121 |     | หมายเหตุ                                                |
|----------------------------------|-----------|-------------|---------|-----|---------|-----|---------|-----|---------------------------------------------------------|
|                                  |           |             | นร      | ครู | นร      | ครู | นร      | ครู |                                                         |
| เมืองนคร-<br>ศรีธรรมราช<br>(ต่อ) | ลำพูน     | บ้านนา      | -       | -   | -       | -   | 30      | 1   | ร.ศ. 118 เปิดวัดใหม่                                    |
|                                  | ฉวาง      | วังม่วง     | 9       | 1   | 13      | 1   | 25      | 1   |                                                         |
|                                  | สิชล      | ปากแพรก     | 10      | 1   | 10      | 1   | 30      | 1   |                                                         |
|                                  | สิชล      | เขาน้อย     | 18      | 1   | 11      | 1   | 27      | 1   |                                                         |
|                                  | กลาย      | ท่าสูง      | 25      | 1   | 15      | 1   | 21      | 1   | ร.ศ. 118 เปิดวัดหมาย                                    |
|                                  | ปากพื้ง   | เสาธงทอง    | 21      | 1   | 21      | 1   | 20      | 1   |                                                         |
|                                  | 8         | 12          | 209     | 9   | 313     | 13  | 454     | 17  |                                                         |
| เมืองพัทลุง                      | กลางเมือง | วัง         | 20      | 2   | 55      | 1   | 62      | 2   | ร.ศ. 118 เปิดวัดกะชา-<br>ทอง<br>ร.ศ. 118 เปิดวัดห้วยลึก |
|                                  | ปากประ    | พิหารสูง    | 20      | 1   | 16      | 1   | 20      | 1   |                                                         |
|                                  | ปากพูน    | ปากพูน      | 15      | 1   | 15      | 1   | -       | -   |                                                         |
|                                  | 3         | 3           | 55      | 4   | 86      | 3   | 82      | 3   |                                                         |
| เมืองสงขลา                       | กลางเมือง | มัสยิดมอญ   | 127     | 2   | 67      | 3   | 97      | 3   |                                                         |
|                                  | ปะเหลียว  | ทุ่งพระ     | 18      | 1   | 18      | 1   | -       | -   |                                                         |
|                                  | จะนะ      | น้ำขาว      | 19      | 1   | 22      | 1   | -       | -   |                                                         |
|                                  | 3         | 3           | 164     | 4   | 107     | 5   | 97      | 3   |                                                         |

จากตารางข้างต้นนี้จะเห็นได้ว่า การจัดการศึกษาในเมืองนครศรีธรรมราช  
เจริญก้าวหน้าไปรวดเร็วอย่างน่าพอใจ แต่ในเมืองพัทลุงและสงขลา นั้น กล่าวได้ว่าการศึกษา-

ไม่เจริญขึ้นเลย นอกจากจะไม่เจริญขึ้นแล้วจำนวนโรงเรียนและนักเรียนในสองเมืองนี้ยังลดลงเสียอีก ในปี ร.ศ. 121 ที่เมืองพัทลุงโรงเรียนปากพูนล้มไป ที่เมืองสงขลายังคงเหลือแต่โรงเรียนวัดมัธยมวัดโรงเกี้ยว ที่ขึ้นเป็นหลักอยู่ได้ และมีจำนวนนักเรียนเพิ่มขึ้นกว่าเมื่อปี ร.ศ. 119 ถึง 30 คน สาเหตุที่ทำให้การศึกษามิในเมืองพัทลุงและสงขลาไม่เจริญก้าวหน้าจนถึงกับโรงเรียนทั้งชั้นแควทองเสื่อมทรามลงจนต้องเลิกกันไปนั้น พระสิริธรรมมุนี ได้รายงานว่าเป็นเพราะเหตุสำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรกอาจารย์ผู้สอนมีวุฒิไม่เต็มภูมิ ประการที่สอง ผู้จัดการเอาใจใส่ไม่แข็งแรง<sup>1</sup>

เหตุผลทั้ง 2 ประการที่พระสิริธรรมมุนียกมากล่าวนี้ กุศลจริงอยู่มาก เพราะเมื่อพิจารณาจากชีวิตความเป็นอยู่ การทำมาหากินและขนบธรรมเนียมประเพณีของประชาชนในเมืองนครศรีธรรมราช พัทลุง และสงขลา แล้วก็มีสภาพคล้ายคลึงกันทั้ง 3 เมือง และประชาชนทั้ง 3 เมืองนี้ก็ไม่คอยค้นคว้าทางการศึกษามากนักในขณะนั้น เมื่อเริ่มจัดการศึกษาตามแบบใหม่ขึ้นพร้อม ๆ กันทั้ง 3 เมือง จึงน่าจะก้าวหน้าไปพร้อม ๆ กันได้ และมีข้อน่าสังเกตอีกประการหนึ่ง คือเมื่อคหบดี จำนวนนักเรียนโรงเรียนวัดมัธยมวัดโรงเกี้ยว ปี ร.ศ. 118 ซึ่งเป็นปีที่เปิดโรงเรียนขึ้น มีถึง 127 คน แต่พอปีถัดมาคือปี ร.ศ. 119 จำนวนนักเรียนเหลือเพียง 67 คน ลดลงเกือบครึ่ง จึงน่าจะเป็นไปได้ว่านักเรียนออกจากโรงเรียนกันมากเพราะเสื่อมศรัทธาในตัวครู ในปี ร.ศ. 119 พระสิริธรรมมุนี จึงให้เปลี่ยนครูในโรงเรียนวัดมัธยมวัดโรงเกี้ยว คือให้พระเดช ซึ่งเคยเป็นอาจารย์ที่ 2 ออกเอนายอาบมาเป็นแทน และเพิ่มพระหินเข้ามาช่วยสอนอีกคนหนึ่ง เป็นอาจารย์ที่ 3 ส่วนพระใบฎีกาเอี้ยกซึ่งเป็นอาจารย์ที่ 1 นั้นยังคงอยู่<sup>2</sup> และพระสิริธรรมมุนีได้วางนโยบายไว้ว่า เมื่อนักเรียนในโรงเรียนวัดท่าโพธิ์ ซึ่งเป็นโรงเรียนหลักของนครศรีธรรมราช และนักเรียนโรงเรียนวัดมัธยมวัดโรงเกี้ยว ซึ่งเป็น -

<sup>1</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ศ. 12/34 รายงานการตรวจจัดการคณะกรรมการศาสนาและการศึกษาในมณฑลนครศรีธรรมราช ของพระสิริธรรมมุนี ผู้อำนวยการ ร.ศ. 120.

<sup>2</sup> ข.

โรงเรียนหลักของสงขลา มีความรู้เจริญขึ้นมาแล้ว ก็จะได้แจกจ่ายให้ไปเป็นอาจารย์ตาม  
โรงเรียนต่าง ๆ และจะจัดการอุดหนุนเพิ่มเติมขึ้นตามสมควร<sup>1</sup>

นโยบายอันนี้ที่จริงน่าจะแก้ปัญหาการขาดแคลนครูได้ก็ และจะได้ช่วย  
ให้การจัดการศึกษาในหัวเมืองมณฑลนครศรีธรรมราชเจริญก้าวหน้าขึ้น แต่ไม่ทราบว่าเป็นเพราะ  
เหตุใดที่การจัดการศึกษาในเมืองพัทลุงและสงขลาในขณะนั้นไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร  
ซึ่งผิดกับที่เมืองนครศรีธรรมราช เพราะปรากฏว่าพอถึงปี ร.ศ. 124 จำนวนโรงเรียน  
จำนวนครูและนักเรียน เพิ่มขึ้นอย่างมากมาย คือมีโรงเรียนถึง 19 โรง ครู 26 คน นักเรียน  
844 คน และยังมีโรงเรียนฝึกหัดครูอีกโรงหนึ่ง มีนักเรียน 22 คน ครู 2 คน ส่วนที่เมืองพัทลุง  
และสงขลายังเป็นอยู่เหมือนเดิม<sup>2</sup>

สถิติจำนวนโรงเรียน จำนวนครู และนักเรียนในเมืองนครศรีธรรมราช  
ตามรายงานของพระสิริธรรมบุณี ผู้อำนวยการการศึกษามณฑลนครศรีธรรมราช เมื่อวันที่ 1  
ตุลาคม ร.ศ. 124 มีจำนวนดังปรากฏในตาราง 6

---

<sup>1</sup>  
ก.

<sup>2</sup> ก.จ.ช. เอกสารราชการที่ 5 ศ. 12/34 รายงานตรวจการศึกษามณฑลนครศรี  
ธรรมราช ของพระสิริธรรมบุณี ผู้อำนวยการ 1 ตุลาคม ร.ศ. 124.

ตาราง 6 แสดงสถิติจำนวนโรงเรียน ครู และนักเรียนในเมืองนครศรีธรรมราช

<sup>1</sup>  
ปี ร.ศ. 124

| อำเภอ       | ชื่อโรงเรียน            | นร. | ครู |
|-------------|-------------------------|-----|-----|
| กลางเมือง   | วัดท่าโพธิ์             | 206 | 5   |
| กลางเมือง   | วัดพระนคร               | 49  | 2   |
| กลางเมือง   | วัดสวนปาน               | 80  | 2   |
| กลางเมือง   | วัดนาราหุ               | 42  | 1   |
| กลางเมือง   | วัดวัง                  | 27  | 1   |
| กลางเมือง   | วัดศรีมงคล              | 26  | 1   |
| กลางเมือง   | วัดปากกั                | 40  | 1   |
| กลางเมือง   | ฝึกหัดครู (วัดท่าโพธิ์) | 22  | 2   |
| ปากพนัง     | วัดเสาชงทอง             | 21  | 1   |
| ปากพนัง     | วัดปากแพรก              | 20  | 1   |
| ปากพนัง     | วัดบางพระ               | 25  | 1   |
| ปากพนัง     | วัดบ้านกลาง             | 18  | 1   |
| เขาพังไกร   | วัดทาชอน                | 34  | 1   |
| ร่อนพิบูลย์ | วัดพิศาลนฤมิตร          | 58  | 2   |
| ทุ่งสง      | วัดโคกหม้อ              | 33  | 1   |
| ฉวาง        | วัดวังม่วง              | 56  | 1   |
| ฉวาง        | วัดยางคอม               | 30  | 1   |
| ลำพูน       | วัดโพธิ์ธารณา           | 26  | 1   |
| สิชล        | วัดปทุมทวยการาม         | 27  | 1   |
| สิชล        | วัดคงคาวิดี             | 26  | 1   |
| 8           | 20                      | 866 | 28  |

จากสถิติจำนวนครู นักเรียน ในเมืองนครศรีธรรมราชซึ่งสรุปรวบรวมมาจาก รายงานของพระสิริธรรมมณีชาวตณัน จะเห็นว่า ที่เมืองนครศรีธรรมราชนั้น นอกจากจำนวน ครูและนักเรียนจะเพิ่มขึ้นอย่างมากมายและโรงเรียนต่าง ๆ ได้ตั้งกระจายไปเกือบทั่วทุก อำเภอ ซึ่งเป็นผลความก้าวหน้าของการจัดการศึกษาในเมืองนี้อย่างน่าพอใจแล้ว ปรากฏว่า ยังมีความก้าวหน้าอีกขั้นหนึ่งของการศึกษาในเมืองนครศรีธรรมราช ซึ่งส่งผลไปถึงหัวเมือง อื่น ๆ ในมณฑลนครศรีธรรมราชด้วย คือ การเปิดโรงเรียนฝึกหัดครูชั้นทั่วคหาโพธิ์ เพื่อทำ การสอนนักเรียนที่จะออกไปเป็นครู เพื่อให้การเรียนการสอนในโรงเรียนต่าง ๆ ได้มี มาตรฐานดีขึ้น

มูลเหตุที่ได้จัดตั้งโรงเรียนฝึกหัดครูชั้นที่เมืองนครศรีธรรมราชนี้ เนื่องจาก ในปี ร.ศ. 123 (พ.ศ. 2447) พระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ อธิบดีกรมศึกษาธิการ ได้ส่งนายอุง นายเสาร์ ซึ่งเป็นครูชั้นประกาศนียบัตร 1 หอออกไปเป็นครูประจำในเมืองนครศรีธรรมราช ครั้น ร.ศ. 124 พระสิริธรรมมณี จึงได้จัดให้นักเรียนซึ่งสอบไล่ได้ชั้นประถมหัวเมืองบาง ไตรกษบาง นักเรียนตามอำเภอและหัวเมืองอื่น ๆ บาง ตั้งขึ้นเป็นโรงเรียนให้ชื่อว่า "โรงเรียนฝึกหัดครูเมืองนครศรีธรรมราช" อาศัยกุฎีพระในวัดคหาโพธิ์ เป็นที่พักเล่าเรียนชั่วคราว มีนักเรียน 22 คน นายอุง เป็นครูใหญ่ นายเสาร์เป็นครูช่วย เมื่อเดือน มีนาคม ร.ศ. 124 พระสิริธรรมมณี นายอุง นายเสาร์ และครูในโรงเรียนทำการสอบไล่ ครูฝึกหัด มีนักเรียนเข้าสอบ 14 คน ได้ 3 คน ตก 11 คน วิชาที่สอบไล่ นักเรียนคนนั้น ยังหละหลวมอยู่มาก

เมื่อพิจารณาจากจำนวนนักเรียนทั้งหมด 22 คน เข้าสอบ 14 คน และสอบได้ เพียง 3 คน ทั้ง ๆ ที่การสอบไม่ได้เข้มงวดกวดขันกันเท่าไร แสดงให้เห็นว่าพื้นความรู้ของ นักเรียนในท้องถิ่นยังต่ำอยู่มาก ไม่เข้าเกณฑ์มาตรฐานที่จะให้ออกไปเป็นครูได้ เพราะ ทยาลอยยิ โทคนที่ไม่มีความรู้ความสามารถเพียงพอออกไปเป็นครูจะเป็นผลเสียมากกว่าผลดี

<sup>1</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ศ. 12/34 รายงานตรวจการศึกษามณฑลนครศรี- ธรรมราช ประจำปี ร.ศ. 124 ของพระสิริธรรมมณี 11 กันยายน ร.ศ. 125.



และที่เมืองพัทลุงและสงขลา ก็เป็นตัวอย่างอยู่ในขณะนั้น แต่การที่นักเรียนฝึกหัดครูมีพื้นฐาน  
ความรู้ด้าน ทางครูสอนทราบดี จึงหาทางแก้ไขโดยพยายามสอนกันตั้งแต่ตอนต้นมาถวาย

ในรายงานฉบับเดียวกันนี้ พระสรีธรรมมุนีได้เสนอโครงการผลิตครูไว้  
อย่างน่าสนใจมาก คือท่านมีความคิดเห็นว่า

"การตั้ง โรงเรียนฝึกหัดครูขึ้น เพื่อจะได้ครูสอนและไม่ใคร่เบียดเงิน  
รัฐบาลเหมือนส่งครูไปจากกรุงเทพฯ จัดระบบเงินเดือนสำหรับนักเรียนฝึกหัดครู  
คือผู้สอบไล่ได้จะได้เงินเดือน 20 บาท เพื่อให้ผู้เลาเรียนมีอุปสาคะและจะ  
เป็นหนทางให้ราษฎรชอบใจในทางเป็นครู เวลานั้นราษฎรหมดเมตตาความนิยม  
ในทางที่จะทำราชการฝ่ายธุรการมาก เพราะจบประถมแล้วเรียนเพียง  
5-6 เดือน ได้รับเงินเดือนในชั้นต้น 15 บาท แต่นักเรียนครูต้องมา  
เลาเรียนอยู่ปีหนึ่ง ถ้าสอบไล่จะได้เงินเดือนอย่างมาก 15 บาท กวดยเหตุนี้  
ทำให้โรงเรียนฝึกหัดครูไม่เจริญ ถ้าคิดแก้ไขจัดให้เป็นระเบียบ โรงเรียน  
ฝึกหัดครูจึงจะเจริญได้."

กล่าวโดยทั่วไปแล้ว การจัดการศึกษาในเมืองนครศรีธรรมราช  
พัทลุง และสงขลา ในสมัยที่พระยาสุมนัชนวิมล เป็นข้าหลวงเทศาภิบาล และพระสรีธรรมมุนี  
เป็นผู้อำนวยการการศึกษา ผลิตนครศรีธรรมราชนั้น ประสบความสำเร็จอย่างน่าพอใจ  
แม้แต่ในเมืองพัทลุงและสงขลา ก็ปรากฏว่าในปี ร.ศ.125 ที่โรงเรียนวัดวัง เมืองพัทลุง  
มีนักเรียนเพิ่มขึ้นเป็น 102 คน มีครู 2 คน และที่โรงเรียนวัดมัชฌิมาวาส มีนักเรียนเพิ่ม  
ขึ้นเป็น 172 คน มีครู 3 คน<sup>3</sup> ถึงแม้อการจัดการศึกษาในเมืองพัทลุงและสงขลา จะไม่เจริญ—

<sup>1</sup> ก.

<sup>2</sup> ก.

<sup>3</sup> ก.

ก้าวหนาไปมากเท่ากับเมืองนครศรีธรรมราชก็ตาม แต่การเทียบกับการศึกษาที่เป็นอยู่ตามแบบเดิม  
เมื่อก่อนการปฏิรูปการศึกษา เขาสูแบบสมัยใหม่แล้ว นับว่าดีขึ้นมาก ทั้งนี้เป็นเพราะความ  
สามารถและความตั้งใจที่จะปรับปรุงการศึกษาของชาติให้เจริญขึ้นอย่างจริงจังของท่านทั้งสอง  
ทักลวนามมาขางตนน

#### 4.2 การศาสนา

การปกครองคณะพระสงฆ์ ในมณฑลนครศรีธรรมราช เดิมไม่สู้จะ  
เรียบร้อยนัก กรันปี ร.ศ. 108 พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นวชิรญาณวโรรส เสด็จออกไป  
ตรวจการพระพุทธศาสนา ในหัวเมืองชายทะเลตะวันตก จึงได้ทรงแก้ไขการปกครองคณะ  
พระสงฆ์เมืองนครศรีธรรมราชขึ้นก่อน เพื่อจะได้เป็นแบบอย่างแก่หัวเมืองอื่น ๆ คอไป  
ในครั้งนั้นได้ทรงจัดแบ่งคณะสงฆ์ในเมืองนครศรีธรรมราชออกเป็นเจ้าคณะใหญ่ และมีเจ้าคณะ  
รองอีก 4 มีหน้าที่รักษาพระบรมธาตุสถานต่าง ๆ ดังนี้

พระครูกาแก้ว เป็นเจ้าคณะรองฝ่ายทักษิณ มีหน้าที่รักษาพระบรมธาตุ  
ฝ่ายตะวันออก มีวัดในคณะ 183 วัด

พระครูกาชาติ เป็นเจ้าคณะรองฝ่ายตะวันออก มีหน้าที่รักษาพระบรมธาตุ  
ฝ่ายปัจจิมี มีวัดในคณะ 40 วัด

พระครูกาเดิม เป็นเจ้าคณะรองฝ่ายปัจจิมี มีหน้าที่รักษาพระบรมธาตุ  
ฝ่ายอุดร มีวัดในคณะ 23 วัด

พระครูการาม เป็นเจ้าคณะรองฝ่ายอุดร มีหน้าที่รักษาพระบรมธาตุ  
ฝ่ายทักษิณ มีวัดในคณะ 90 วัด

เจ้าคณะรองทั้ง 4 นี้ ขึ้นอยู่กับพระครูเหมเจตยานุรักษ์ เจ้าคณะใหญ่ ๆ  
ขึ้นอยู่กับสมเด็จพระวรมหาญาณสังวรเจ้าคณะสงฆ์ไทย กรุงเทพมหานคร

<sup>1</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.47/19 ในบอกพระยาสุพรรณนิวัต เรื่องรายงาน  
ราชการมณฑลนครศรีธรรมราช หมวดการศาสนา.

ครั้นถึงปี ร.ศ. 117 ไก่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งให้พระรัตนมุนี\*  
 วัดชัยพฤกษ์มาลา กรุงเทพฯ ออกไปเป็นเจ้าคณะใหญ่เมืองนครศรีธรรมราช และตรวจตรา  
 วากล่าวพระสงฆ์สามเณร ในมณฑลนครศรีธรรมราชทั่วไป<sup>1</sup> พระรัตนมุนีจึงได้จัดการแก้ไขการ  
 ปกครองพระสงฆ์ สามเณร ในเมืองนครศรีธรรมราช พัทลุง และสงขลาเสียใหม่ โดยกำหนด  
 ให้มีเจ้าคณะเมือง เจ้าคณะแขวง เจ้าอาวาสวัด และพระสงฆ์ชั้นกับ บังคับบัญชากันตามลำดับชั้น  
 ทานองเดียวกับทางฝ่ายบ้านเมือง ซึ่งมีจำนวนเจ้าคณะเมือง เจ้าคณะแขวง เจ้าอาวาสวัด และ  
 จำนวนวัด ดังรายละเอียดในตาราง 7

---

\* องค์เดียวกับพระสิริธรรมมุนี ผู้อำนวยการการศึกษามณฑลนครศรีธรรมราช.

<sup>1</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ศ. 12/4: สรุปรายงานตรวจจัดคณะพระศาสนา  
 และการศึกษา ร.ศ. 117 กับ ร.ศ. 118.

ตาราง 7 แสดงจำนวนเจ้าคณะเมือง เจ้าคณะแขวง เจ้าอธิการวัด และพระสงฆ์<sup>1</sup>  
ในเมืองนครศรีธรรมราช สงขลา และพัทลุง ร.ศ. 117

| พระครูเจ้าคณะเมือง        | เจ้าคณะแขวง | เจ้าอธิการวัด | พระสงฆ์ชั้นคัม | รวม  |
|---------------------------|-------------|---------------|----------------|------|
| <u>เมืองนครศรีธรรมราช</u> |             |               |                |      |
| พระครูภาษาทิ              | 8           | 94            | 454            | 548  |
| พระครูกาเฒ                | 7           | 81            | 470            | 550  |
| พระครูกาแกว               | 7           | 81            | 378            | 448  |
| พระครูการาม               | 7           | 74            | 322            | 397  |
|                           | 29          | 330           | 1624           | 1943 |
| <u>เมืองสงขลา</u>         |             |               |                |      |
| พระครูรัตนโมฬี            | 11          | 106           | 1062           | 1168 |
| พระครูญาณโมฬี             | 8           | 81            | 881            | 962  |
|                           | 19          | 187           | 1943           | 2130 |
| <u>เมืองพัทลุง</u>        |             |               |                |      |
| พระครูการาม               | 6           | 60            | 281            | 341  |
| พระครูภาษาทิ              | 5           | 54            | 239            | 293  |
|                           | 11          | 114           | 520            | 634  |

<sup>1</sup> ก.จ.ช. เอกสารวิจัยกาลที่ 5 ศ. 12/33 จัดการศาสนาและการศึกษามณฑลนครศรีธรรมราช ร.ศ. 118.

การที่พระรัตนมุนีได้จัดระเบียบการปกครองคณะสงฆ์ในมณฑลนครศรีธรรมราชขึ้นใหม่นี้ สืบเนื่องมาจากพระยาคำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยทรงอธิบายเปรียบเทียบไว้ว่า เหมือนกับลักษณะปกครองท้องที่ของฝ่ายบ้านเมือง ก็ในตำบลหนึ่งให้บรรดาเจ้าอธิการวัด ซึ่งมีอยู่ในตำบลนั้น เลือกกันเป็น เจ้าคณะแขวงรูปหนึ่ง และหลายตำบลเช่นนี้ รวมกันขึ้นเป็นพระครูรูปหนึ่ง ถ้าจะเทียบด้วยลักษณะปกครองท้องที่ เจ้าอธิการเหมือนผู้ใหญ่บ้าน เจ้าคณะแขวงเหมือนกำนัน และพระครูเหมือนนายอำเภอ ปกครองกันโดยลำดับ วิธีการที่พระรัตนมุนีได้จัดทำไปนี้เป็นที่ยอมรับกันทั่วไป และท่านได้รับการยกย่องมาก ที่สามารถแก้ปัญหาในการปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นระเบียบเรียบร้อยได้ จนกระทั่งกรมมหาดวังหลวงและกรมมหาดวังราชานุภาพ ทรงเห็นพ้องต้องกันว่า เป็นแบบแผนอันดีที่ควรจะให้ผู้อำนวยการการศึกษาทั่วไปจัดให้ตลอดไปให้เหมือนกันทั่วทุกมณฑล<sup>2</sup>

การที่พระรัตนมุนีสามารถใช้ความถนัด เริ่มของท่านแก้ปัญหาเรื่องการปกครองคณะสงฆ์ในมณฑลนครศรีธรรมราชได้สำเร็จ และได้นำไปใช้เป็นแบบอย่างในการจัดในมณฑลอื่น ๆ เพื่อให้การปกครองคณะสงฆ์ได้เป็นระเบียบเรียบร้อยขึ้นทั่วพระราชอาณาจักรนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพอพระราชหฤทัยมาก และได้ทรงยกย่องพระรัตนมุนีไว้ในพระราชหัตถเลขาที่ทรงตอบกรมมหาดวังราชานุภาพ ซึ่งมีความตอนหนึ่งว่า "พระรัตนมุนีทำดี ด้วยความอุตสาหะเป็นอันมาก วิธีที่พระรัตนมุนีจัดแก้ไขไ้ทราบมานานแล้ว เข้าใจว่าเป็นคำสั่งจากกระทรวง บัดนี้ได้ความว่ากระทรวงเพ่งทราบถึงเป็นความดีของพระรัตนมุนีมากขึ้น เพราะคัดทางปล่อยวัดไปจัดการได้เรียบร้อย ควรจะเป็นแบบอย่างแก่หัวเมืองอื่น ๆ คอไป..."<sup>3</sup>

ด้วยเหตุนี้วิธีการปกครองคณะสงฆ์ที่พระรัตนมุนีได้ริเริ่มจัดขึ้นที่เมืองนครศรีธรรมราช จึงได้นำไปใช้ในการจัดการปกครองคณะสงฆ์ทั่วพระราชอาณาจักร และยังคงใช้กัน

<sup>1</sup>ก.

<sup>2</sup>ก.

<sup>3</sup>ก.

อยู่ตลอดมาจนบัดนี้ แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงไปบ้างในรายละเอียด แต่หลักการใหญ่ ๆ คือการมีเจาคณะตำบล เจาคณะอำเภอ และเจาคณะจังหวัด ยังคงมีอยู่ นับเป็นเกียรติประวัติอันสำคัญของพระรัตนมุนี ที่การจะได้รับการยกย่องตลอดไป

## 5. การปรับปรุงการคมนาคมและการก่อสร้างสิ่งสาธารณะประโยชน์

### 5.1 การปรับปรุงการคมนาคม

เมื่อสมัยก่อนที่พระยาสุเมธมุนีวินิต จะไปเป็นข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราชนั้น การคมนาคมทั้งทางบกและทางน้ำในเมืองนครศรีธรรมราช พัทลุง และสงขลา ยังอยู่ในสภาพที่เป็นไปตามธรรมชาติโดยมาก เส้นทางคมนาคมทางบกส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นทางเกวียนหรือทางเกวียนมากกว่าที่จะเป็นถนนหนทาง ส่วนทางน้ำนั้นแม้จะมีแม่น้ำลำคลองมาก แต่กษัตริย์เจ้าการเอาใจใส่ดูแล ลำน้ำหลายสายจึงตื้นเขิน ไม่สามารถไหลเร็วได้ตลอดปี ครั้นพระยาสุเมธมุนีวินิตไปเป็นข้าหลวงเทศาภิบาล มณฑลนครศรีธรรมราชแล้ว ท่านได้พยายามออกตรวจท้องที่อย่างทั่วถึง จึงได้รู้เห็นสภาพของการคมนาคมที่ยังเสื่อมโทรมอยู่ และได้คิดหาหนทางแก้ไขเจริญขึ้น เพราะถ้าการคมนาคมทางบก ทางน้ำใช้การได้สะดวกก็จะส่งผลมาถึงด้านการปกครองและการเศรษฐกิจด้วย เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลสามารถออกไปตรวจราชการในท้องที่ได้อย่างทั่วถึง ทำให้ได้รู้เห็นถึงสภาพความเป็นอยู่ การทำมาหากินตลอดจนปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดแก่ประชาชน และอาจช่วยนำมากทุกขบำรุงสุขให้แก่ประชาชนได้อย่างรวดเร็วฉับพลัน ซึ่งเป็นผลดีในด้านการปกครองและการคมนาคมที่สะดวก ยังช่วยให้ประชาชนสามารถส่งผลผลิตมาจำหน่ายยังตลาดได้รวดเร็วขึ้น และแม่น้ำลำคลองยังช่วยส่งเสริมการประกอบอาชีพทางการเพาะปลูกของประชาชนด้วย ฉะนั้นบ้านเมืองใดที่การคมนาคมทางบก ทางน้ำ สะดวกจะเป็นเกราะช่วยส่งเสริมให้เศรษฐกิจของบ้านเมืองนั้นเจริญรุ่งเรืองขึ้นอย่างไม่มีปัญหา

ด้วยเหตุนี้ พระยาสุเมธมุนีวินิต ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช จึงได้จัดการสร้างเส้นทางคมนาคมทั้งทางบกและทางน้ำขึ้นอย่างมากมาย แต่ในที่นี้จะนำมา—

กล่าวเฉพาะที่สำคัญ ๆ คือ<sup>1</sup>

#### การคมนาคมทางบก

ในเมืองนครศรีธรรมราช ได้สร้างถนนสายกลางเมืองจากท่าแพมาถึง  
ประจักษ์ ซึ่งเป็นถนนที่มีความยาว 278 เส้น กว้าง 8 วา 2 ศอก จัดเป็นถนนสายใหญ่และ  
สำคัญที่สุดในตัวเมืองนครศรีธรรมราช ปัจจุบันถนนสายนี้เรียกว่า "ถนนราชดำเนิน" เมื่อได้  
ตัดถนนสายกลางเมืองแล้วก็ได้ตัดถนนรอบกำแพงเมือง และตัดคั่นออกจากถนนสายกลางเมือง  
ไปบรรจบกับถนนรอบกำแพงด้านตะวันตก 5 ตรอก ด้านตะวันออก 5 ตรอก

นอกจากนี้ได้ตัดถนนจากท่าแพลงไปตามลำคลอง จนถึงปากน้ำปากพูน  
เพื่อไว้รับกับท่าเรือที่สร้างขึ้นใหม่ขึ้น เพราะน้ำลึกกว่าท่าเรือเดิมซึ่งอยู่หน้าปากพูน

ที่อำเภอปากพนัง ได้ตัดถนนเลียบแม่น้ำปากพนังฝั่งตะวันออก ทาง  
แม่น้ำ 1 เส้น แล้วตัดคั่นแยกจากถนนใหญ่ลงแม่น้ำ 7 ตรอก และตัดแยกไปทางตะวันตก  
4 ตรอก

ที่อำเภอกลาย ได้ตัดถนนจากลายสาย ผ่านทุ่งนามาทางตะวันออกถึง  
ท่าศาลาจากกับคลองหาสูง

ในเมืองสงขลา ได้ตัดถนนรอบกำแพงเมือง และถนนสายเล็ก ๆ อีก  
หลายสาย

ในเมืองพัทลุง ได้ตัดถนนใหญ่จากปากน้ำถึงวัดเป็ก ยาว 37 เส้น กว้าง  
11 ศอก สายหนึ่ง กับถนนแยกลงคลองลำปำ 3 สาย ยาวสายละ 2 เส้น และได้ตัดถนนสาย  
สำคัญอีกสายหนึ่ง ก็ถนนที่เชื่อมเมืองพัทลุง กับเมืองตรัง ซึ่งยังคงเป็นเส้นทางสำคัญอยู่จน  
กระทั่งปัจจุบันนี้

<sup>1</sup>สรุปจาก ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.47/19 ในบอกพระยาสุมนัณวินิต  
เรื่องรายงานราชการมณฑลนครศรีธรรมราช หมวดการโยธา 4 ตุลาคม ร.ศ.117.

## การคมนาคมทางน้ำ

พระยาสุมนัชนียนิทได้ให้ขุดคลองขึ้นหลายสาย เพื่อความสะดวกในการคมนาคม และส่งเสริมการทำมาหากินของประชาชน คือ

ในเมืองนครศรีธรรมราช ที่อำเภอกลางเมือง ได้ขุดคลองจากลำน้ำปากพญา ไปถึงลำน้ำปากนคร ตั้งชื่อว่า "คลองนครพญา" สายหนึ่ง ขุดลอกคลองท่าแพ เพื่อให้เรือสินค้าเข้ามาถึงเมืองนครศรีธรรมราชได้สะดวก สายหนึ่ง และให้ขุดคลองชลประทานจากหน้าเมืองนครศรีธรรมราช กั้นตะวันออกไปออกลำน้ำปากนครสายหนึ่ง กับขุดลอกคลองกั้นหลังเมืองจากหัวท่าไปออกที่บางโคม ลงลำน้ำปากนครอีกสายหนึ่ง คลองเหล่านี้ทำให้การไปมาติดต่อระหว่างลำน้ำปากนคร ลำน้ำปากพญา กับตัวเมืองนครศรีธรรมราชสะดวกขึ้นมาก และยังช่วยให้พื้นที่การทำนาได้ผลดีขึ้นเป็นจำนวนหลายพันไร่

ในอำเภอปากพริก พระยาสุมนัชนียนิท ได้ขอแรงราษฎรขุดคลองสายสำคัญที่สุดของเมืองนครศรีธรรมราช คือขุดคลองจากบางจากไปออกที่แม่น้ำปากพริก มีความยาวถึง 344 เส้น 9 วา ขุดลึก 5 ศอก กว้าง 10 ศอก มีถนน 2 ข้างคลอง ก่อนจะลงมือขุดพระยาสุมนัชนียนิทได้ให้กรมการอำเภอปากพริกทำการสำรวจ ทำแผนที่อย่างละเอียดจึงขุดได้ตรงมาก คลองนี้มีประโยชน์สำคัญ 3 ประการ คือ ประการที่ 1 ได้มีน้ำจืดไปใช้ที่ปากพริก เพราะที่แม่น้ำปากพริกน้ำเค็ม ประการที่ 2 เมื่อคลื่นลมจุกักกักพาณิชและประชาชนที่มาจากอำเภอกลางเมืองจะได้ใช้คลองนี้ไม่ต้องออกทะเล ประการที่ 3 จะได้มีพื้นที่ทำนาทำสวนสองฝั่งคลองอีกหลายพันไร่ เมื่อขุดเสร็จแล้วสมเด็จพระบวรราชราชนาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยได้ประทานนามว่า "คลองสุมน" ในการขุดคลองสาขานี้พระยาสุมนัชนียนิทต้องใช้ความพยายามเป็นอย่างมาก เพราะเป็นคลองใหญ่และระยะทางไกล ท่านจึงต้องใช้วิธีจูงใจประชาชนให้มาช่วยขุด โดยกำหนดว่า ถ้าผู้ใดขุดได้ยาวเท่าใด จะยกที่นาฝั่งคลองให้ตามมากและน้อย ห่างไปจากฝั่งคลอง 40 เส้น และไม่เรียกเก็บค่านาในปีที่ 1 และที่ 2 ด้วย เหตุนี้ประชาชนจึงมาร่วมแรงร่วมใจกันขุดคลองสุมนจนเสร็จ นับเป็นผลงานที่สำคัญชิ้นหนึ่งของพระยาสุมนัชนียนิท ที่ยังคงเป็นอนุสรณ์อยู่จนกระทั่งทุกวันนี้



ในอำเภอซาฟงไกร ซึ่งมีอาณาเขตติดต่อกับเมืองสงขลา พระยาสุทนต์นิยมนิตได้ให้ขุดลอกคลองจากแม่น้ำปากพนังไปออกทะเลสาบ เรียกว่าคลองระโนด เป็นระยะทางประมาณ 250 เส้น คลองนี้เรือเดินไปมามาก เพราะสามารถไปยังเมืองพัทลุงและเมืองสงขลาได้สะดวก กับให้ขุดคลองจากปลายคลองบางทะพานไปถึงเขาพังไกรอีกสายหนึ่งด้วย

ในอำเภอทุ่งสง ให้ขุดคลองอ้อมเขาไปออกเมืองตรัง เพื่อเป็นเส้นทางคมนาคมระหว่างเมืองทั้งสอง

ในเมืองสงขลา ให้ขุดคลองลัดแหลมเกาะใหญ่ เรียกว่า "คลองเกาะใหญ่" สายหนึ่ง

ในเมืองพัทลุง ให้ขุดคลองชลประทานจากทะเลสาบ ขึ้นไปถึงท่ามคคอกขวาง เรียกว่า คลองคอกขวาง ยาว 140 เส้น คลองนี้ขุดอุประสงค์สำคัญเพื่อใช้ในการทำนา

หนึ่งในสมัยที่พระยาสุทนต์นิยมนิตเป็นข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช นั้น การคมนาคมทางน้ำมีความสำคัญมากกว่าทางบก เพราะสะดวกและปลอดภัยกว่า โดยเฉพาะการขนส่งสินค้าแล้วไรทางน้ำแทบทั้งสิ้น เว้นแต่ที่ซึ่งไม่มีแม่น้ำลำคลอง จึงใช้บรรทุกเกวียน หรือบรรทุกช้าง ถ้าเป็นของเล็ก ๆ น้อย ๆ ก็ใช้หาบหรือหาม สำหรับในตัวเมืองนครศรีธรรมราช นั้น มีเรือวิ่งรับส่งโดยสารและขนส่งสินค้าด้วย

นอกจากให้เป็นเส้นทางคมนาคมแล้ว แม่น้ำลำคลองยังเป็นประโยชน์แก่อาชีพเกษตรกรรมด้วยกึ่งกลาวแล้ว และพระยาสุทนต์นิยมนิตเป็นผู้ทำให้พระราชทานในเมืองนครศรีธรรมราช พัทลุง และสงขลา ต้นตัวในเรื่องการทำมาหากินขึ้นมาก และท่านได้ส่งเสริมให้ขุดคลองชลประทานขึ้นหลายแห่ง บางแห่งท่อบ่และประชาชนในท้องที่ร่วมมือกันขุดขึ้นเองเพื่อประโยชน์ในการทำสวนทำไร่ของประชาชนในท้องที่นั้น เช่น จีนฮุนหงวน ขุดคลองชลประทานตั้งแต่ทุ่งนาเมืองนครศรีธรรมราชกิโลเมตรวันออก ไปออกที่ลำน้ำปากนกร ระยะทาง 125 เส้น คลองกว้าง 9 กอก ลึก 2 ศอกกึ่ง และมีคลองแยกจากคลองนี้อีก 5 สาย ไปออกลำน้ำปากพญาแต่ละสายกว้าง 5 กอก ลึก 1 ศอก คลองนี้ขุดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการทำนาโดยเฉพาะ เพราะทางคานะวันออกของตัวเมืองนครศรีธรรมราชเป็นที่ลุ่มน้ำท่วมอยู่เสมอ การทำนาจึงไม่ไคผล

แต่เมื่อคลองสายนี้เสร็จ การทำนาได้ผลดีขึ้นมาก เพราะสามารถควบคุมน้ำธรรมชาติได้ เนื่องจาก  
จากที่คลองสายหลักและคลองซอยมีประตูกั้นน้ำทุกคลอง<sup>1</sup>

คลองอีกสายหนึ่ง หนึ่งกิโลเมตร กำนันเป็นหัวหน้าชักชวนประชาชนมาขุดขึ้น  
แยกจากคลองปากพญาหัวทก ไปออกคลองปากนครที่บางโหนด เป็นคลองยาว 115 เส้น 12 วา  
กว้าง 9 ศอก ถึง 2 ศอก 3 คืบ คลองนี้ใช้เป็นประโยชน์ทั้งทางการคมนาคมขนส่ง และ  
ทางการทำนาทำสวน<sup>2</sup>

สำหรับการขุดคลองสายอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ความคิดริเริ่มของประชาชน แต่  
เป็นคำริของข้าหลวงเทศาภิบาล หรือของทางราชการนั้น ถึงแม้จะขอแรงประชาชนให้มาช่วย  
เหลือเกินเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม พระยาสุรานุรักษ์ก็พยายามตอบแทนคุณแห่งความเสียสละ  
และความสามัคคีของประชาชน ด้วยการให้ทำนาทำกิน เช่น เกี่ยวกับการขุดคลองสุโขทัยดังกล่า  
มาแล้วบาง หรือตอบแทนอย่างอื่น เช่น การยกเว้นอากรสวน อากรนา หรือลดเงินการราชการ  
บาง เป็นต้น ท่านจะพยายามไม่ขอแรงประชาชนมาใช้เปล่า ๆ แบบการเกณฑ์แรงงานใน  
สมัยก่อน ด้วยเหตุนี้การทำงานโยธาในเมืองนครศรีธรรมราช พัทลุง และสงขลาในสมัยที่  
พระยาสุรานุรักษ์เป็นข้าหลวงเทศาภิบาล จึงสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี โดยไม่ต้องใช้จ่ายเงิน  
หลวงมากนัก

## 5.2 การก่อสร้างสิ่งสาธารณประโยชน์

การก่อสร้างสิ่งสาธารณะเพื่อเป็นประโยชน์ของทางราชการและประชาชน  
นั้น ในสมัยที่พระยาสุรานุรักษ์เป็นข้าหลวงเทศาภิบาล มณฑลนครศรีธรรมราช มีมากมาย  
ไม่สามารถจะนำมากล่าวในที่นี้ทั้งหมด จึงขอกล่าวถึงเฉพาะที่สำคัญ ๆ เพียงบางส่วน เพราะ  
ความมุ่งหมายสำคัญในการกล่าวถึงการสร้างสิ่งสาธารณประโยชน์นี้ เพื่อแสดงให้เห็นถึงความ

<sup>1</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.47/19 ในบอกพระยาสุรานุรักษ์ เรื่องรายงาน  
ราชการมณฑลนครศรีธรรมราช หมวดการโยธา 4 ตุลาคม ร.ศ.117.

<sup>2</sup> ก.

สามารถของพระยาสุมนัยวินิต ในการเข้าถึงประชาชนและการรู้จักใช้ทรัพยากรกำลังคนให้เป็นประโยชน์กับทางราชการ

ในเมืองนครศรีธรรมราช การก่อสร้างที่สำคัญที่สุดในสมัยที่พระยาสุมนัยวินิตเป็นข้าหลวงเทศาภิบาล เห็นจะได้แก่ "การปฏิสังขรณ์วัดพระบรมธาตุ" วัดนี้เป็นวัดที่เก่าแก่และเป็นปูชนียสถานของพระบรมธาตุ ซึ่งประชาชนในหัวเมืองปัตตานีตลอดลงไปถึงหัวเมืองมลายูเคารพนับถือมาก ในขณะนั้นวัดพระบรมธาตุชำรุดทรุดโทรมมาก จึงมีพระรูปหนึ่งชื่ออาจารย์ปาล ซึ่งตอนหลังได้รับแต่งตั้งเป็นพระครูเทพคุณ ศรีสุวรรณภูภาฏมาภิบาล เป็นประธานชักชวนประชาชนซึ่งมีจิตศรัทธาร่วมกันทำการบูรณะวัดพระบรมธาตุ โดยเริ่มมาตั้งแต่วันที่ 27 เมษายน ร.ศ. 113 มาจนถึง ร.ศ. 116 รายการที่ได้ปฏิสังขรณ์ เช่น พระระเบียงรอบฐานองค์พระบรมธาตุ วิหารพระมา วิหารเขียน พระธรรมศาลา พระธรรมรูจี ที่สามจอมที่โพธิลังกา พระระเบียงรอบนอก โรงพระสังฆาสน์ กำแพงรอบนอก ศาลารายริมกำแพงชั้นนอก และพลับพลาที่ประทับของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว<sup>1</sup>

การปฏิสังขรณ์วัดพระบรมธาตุในครั้งนั้น ได้มีประชาชนผู้มีจิตศรัทธามาให้ความร่วมมือกันอย่างดียิ่ง เพราะมีประชาชนชายหญิงตั้งแต่เมืองหลังสวน เมืองไชยา ตลอดลงไปจนถึงเมืองปัตตานี เมืองไทรบุรี พากันมาช่วยพระปาลเป็นจำนวนหลายพันคน มีคนมาทำงานในวันละพันบาง หกร้อย เจ็ดร้อยบาง แยกอย่างค่ามีคนมาทำงานวันละห้าร้อยทุกวัน คนที่มาช่วยนั้นแล้วแต่ศรัทธา มีเงินก็ให้เงินช่วย คนที่ไม่มีเงินก็จะตัดไม้ หาของป่ามาทำ หรือแม้แต่เสียบ้างอาหารก็นำมาช่วยได้<sup>2</sup>

สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพทรงกล่าววาทะว่า คนนับถือพระปาลในครั้งนั้นเป็นท่านองเดียวกับนับถือพระครูบาทูวิวัชย์ ในมณฑลพายัพเมื่อภายหลัง<sup>3</sup>

<sup>1</sup> ก.

<sup>2</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2. 14/74 รายงานเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เล่าถึงตรวจราชการหัวเมืองปัตตานี 7 ธันวาคม ร.ศ. 115.

<sup>3</sup> สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ ประวัติเจ้าพระยาสุมนะ (ปิ่นสุมน) หน้า 101.

พระยาสุเมธวินิต ได้ให้ความเห็นว่า ที่พระครูเทพมณี (ปาล) สามารถทำการไถ่ใหญ่ได้ถึงเพียงนั้น เป็นเพราะประชาชนทั้งไทย จีน แขก ในแหลมมลายู มีความเลื่อมใสศรัทธาในองค์พระบรมธาตุประการหนึ่ง และยกความเลื่อมใสศรัทธาในตัวพระครูเทพมณี (ปาล) เอง ซึ่งเป็นผู้เฉลียวฉลาด ประกอบด้วยความประพฤติที่น่ายกย่อง สันโดษ และเป็นผู้มีหลักฐานมั่นคง มีความอุทิศตนเป็นอย่างยิ่ง อีกประการหนึ่ง<sup>1</sup>

เมื่อศรัทธาของประชาชนที่มีต่อองค์พระบรมธาตุและพระครูเทพมณี (ปาล) มารวมอยู่ในที่เดียวกันเช่นนี้ พระครูเทพมณี (ปาล) จึงสามารถทำการไถ่ใหญ่ได้อย่างไม่เกียติปรากฏมาก่อน และเมื่อก่อนที่พระยาสุเมธวินิตไปเป็นข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช นั้น "อาจารย์ปาล" มีจิตศรัทธาใจถึงและกำลังทำการปฏิสังขรณ์วัดพระบรมธาตุอยู่แล้ว เมื่อพระยาสุเมธวินิตไปพบกับอาจารย์ปาล แทนที่จะแสดงความรังเกียจทางการเมือง ท่านกลับเขาคบหาวิสาสะช่วยเหลือจนอาจารย์ปาลให้ความนับถือในตัวท่าน<sup>2</sup> เมื่อสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงเสด็จประพาสเมืองนครศรีธรรมราช อาจารย์ปาลรับช่วยพระยาสุเมธวินิต ชักชวนพวกราษฎรที่มาทำการปฏิสังขรณ์วัดพระบรมธาตุขึ้นเอง มาช่วยกันสนองพระเดชพระคุณสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ช่วยหาบขณสิ่งของต่าง ๆ ซึ่งคนเหล่านั้นก็เต็มใจไม่มีใครรังเกียจ พระยาสุเมธวินิตให้พาดสายโทรศัพท์จากจวนของท่านไปยังวิหารน้อยที่อาจารย์ปาลอยู่ จะต้องการแรงงานเมื่อใดก็พูดโทรศัพท์ไปถึง อาจารย์ปาลก็จะส่งคนมาให้ และในครั้งนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสด็จทอดพระเนตรโรงงานของอาจารย์ปาล ทรงอนุโมทนาแล้วโปรดให้ตั้งอาจารย์ปาลเป็นพระเทพมณี ตำแหน่งพิเศษในคณะสงฆ์เมืองนครศรีธรรมราช<sup>3</sup>

ดังที่เห็นมาอาจารย์ปาลและพระยาสุเมธวินิตก็สนิทสนมกันมากขึ้น ช่วยกันปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์ของทางราชการและประชาชนเป็นอันมาก อาจารย์ปาลได้ช่วย-

<sup>1</sup> ก.จ.ธ. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.47/19 ในบอกพระยาสุเมธวินิต เรื่อง รายงานราชการมณฑลนครศรีธรรมราช หมวดการโยธา 4 ตุลาคม ร.ศ.117.

<sup>2</sup> สมเด็จพระพุทธเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 น.ก.

<sup>3</sup> ก. หน้า 102.

สร้างศาลาที่พักตามระยะทางสัญจรไปมาของประชาชนอีกหลายแห่ง และช่วยสร้างสะพานข้ามคู  
หน้าเมืองนครศรีธรรมราช ซึ่งชำรุดทรุดโทรมมาก ขึ้นใหม่ เป็นสะพานใหญ่ถาวรแข็งแรงและ  
แข็งแรงมาก เมื่อเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเสด็จไปเห็นโคไพร่ทานนามว่า "สะพาน-  
พระครูบาล"<sup>1</sup>

ที่เมืองสงขลาซึ่งก่อสร้างที่คับคั่งและประชาชนได้สร้างขึ้นเพื่อเป็น  
สาธารณประโยชน์หลายอย่าง เช่น จีนไปหัด ก่อสร้างศาลาเป็นสาธารณประโยชน์ขึ้นที่ท่าเรือ  
จ้างปากแหลมสนหลังหนึ่งราคา 700 เหรียญ จีนเซ่งเจียน ก่อสร้างศาลาที่พักและถนนจาก  
ท่าเรือจ้างขึ้นไปถึงวัดสุวรรณคีรี สองข้างถนนถมด้วยหินที่ถมถมแข็งแรง ราคาประมาณ  
1,000 เหรียญ และชักชวนให้ประชาชนมาตั้งบ้านเรือนประมาณ 40 หลังคาเรือน<sup>2</sup>

จากตัวอย่างการก่อสร้างต่าง ๆ ที่นำมากล่าวนั้นแสดงให้เห็นว่าพระยา  
สุชุมณัณวิที เป็นนักการปกครองและนักพัฒนาอย่างแท้จริง ท่านมีอุปนิสัยเป็นคนสุภาพอ่อนโยน  
แต่ในขณะเดียวกันก็มีความเข้มแข็งเอาใจงานเอาการ จึงสามารถเข้ากับคนได้ทุกชั้น และท่าน  
มีความเฉลียวฉลาดในการบริหารราชการ เพื่อความเจริญของบ้านเมือง และความผาสุกของ  
ประชาชน ท่านจึงสามารถบริหารราชการให้ลุล่วงไปด้วยดีในทุกอย่าง และสามารถแก้ปัญหา  
ซึ่งอาจจะร้ายให้กลายเป็นดีได้เสมอ เช่นกรณีอาจารย์บาล เป็นต้น

นอกจากการก่อสร้างที่เป็นสาธารณประโยชน์ดังกล่าวแล้ว พระยาสุชุม  
ณัณวิทีได้ให้ก่อสร้างสถานที่ราชการขึ้นใหม่ทุกเมือง ในมณฑลนครศรีธรรมราช ที่เมืองสงขลา  
มีมากที่สุดเพราะเป็นหัวเมือง ส่วนในเมืองนครศรีธรรมราชและพัทลุง ได้มีการสร้างสถานที่  
ราชการ เช่น ทหาราชาการเมือง ทหาราชาอำเภอบางแห่ง ที่ทำการศาล ที่พักพลตระเวน  
โรงพยาบาลของรัฐบาล ฯลฯ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีการสร้างตลาดเพื่อให้ประชาชนได้ซื้อขาย  
สินค้ากันสะดวกทุกเมือง และยังสร้างในอำเภอใหญ่ ๆ บางอำเภอ เช่น อำเภอปากพะนังด้วย

<sup>1</sup>ก.จ.ร. เอกสารรัชกาลที่ 5 พ.47/19 ใบบอกพระยาสุชุมณัณวิที เรื่องรายงาน  
ราชการมณฑลนครศรีธรรมราช หมวดการโยธา 4 ตุลาคม ร.ศ.117.

<sup>2</sup>ก.

การก่อสร้างสิ่งเหล่านี้ใช้แรงนักโทษทั้งสิ้น เว้นแต่งานช่างที่ต้องใจฝีมือประณีต เช่น ช่างปูน หรือการเขากอบประตุนาตาม กองงานช่างมาทำ การนำนักโทษมาทำงานก่อสร้างต่าง ๆ นี้ เป็นการช่วยประหยัดเงินหลวงได้มาก แต่มีผลเสียอยู่ประการหนึ่ง คือนักโทษเห็นได้ง่าย ซึ่งพระยาสุพรรณนิวัตโคตรแจ้งว่า นอกจากให้ทำการโยธาแล้วก็ไม่เห็นการอื่นที่จะให้นักโทษทำพอคุ้มกับอาหารที่ตองเลี้ยงอยู่ทุกวัน<sup>2</sup>

จึงเห็นได้ว่าพระยาสุพรรณนิวัตเป็นนักปกครองที่มีความสามารถจริง ๆ ท่านสามารถนำบุคคลในท้องถื่นทุกระดับทั้งแพะ ภิกษุ ข้าราชการ พ่อค้าคหบดี ประชาชน และแม้กระทั่งนักโทษมารวมมือกันปฏิบัติงานเพื่อความเจริญรุ่งเรืองของบ้านเมืองและความอยู่เย็นเป็นสุขของประชาชน นับว่าท่านเป็นนักปกครองคนสำคัญที่รู้จักใช้ทรัพยากรกำลังคนให้เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาชาติบ้านเมืองได้อย่างแท้จริง ซึ่งเป็นผลงานที่ได้รับการยกย่องและเป็นเกียรติประวัติอย่างหนึ่งของพระยาสุพรรณนิวัต

อนึ่ง ในสมัยที่พระยาสุพรรณนิวัตเป็นข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราชนั้น นอกจากได้ทำการปฏิรูปในคานทาง ๆ ที่กล่าวมาแล้ว ก็ทำการคานอื่น ๆ ในเมืองนครศรีธรรมราช พัทลุง และสงขลา เช่น การไปรษณีย์โทรเลข การสาธารณสุข การตำรวจภูธร (ตอนแรกเรียกพลตระเวน) ก็ได้จัดดำเนินการขึ้นและมีความเจริญก้าวหน้าไปมากเช่นกัน แต่ไม่ได้นำมากล่าวไว้เพราะจะเป็นรายละเอียดมากเกินไป

## 6. ปัญหาอุปสรรคและผลของการปฏิรูปการปกครองเมืองนครศรีธรรมราช พัทลุง และสงขลา

การกล่าวถึงการปฏิรูปการปกครองเมืองนครศรีธรรมราช พัทลุง และสงขลา ในหัวข้อนี้จะได้พยายามรวบรวมปัญหาต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูปการปกครองในเมืองทั้ง 3 นี้ เทาตามหลักฐานปรากฏ และพร้อมกันนั้นก็จะได้พยายามที่จะตอบว่า เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้น

<sup>1</sup> ก.

<sup>2</sup> ก.

พระยาสุทนต์วินิจิต ขาหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช ได้มีวิธีการแก้ไขปัญหาลักษณะ  
 อยางไรบาง และประสพผลสำเร็จหรือไม่เพียงใด

ปัญหาทาง ๆ ที่พระยาสุทนต์วินิจิตต้องประสบเมื่อไปเป็นขาหลวงเทศาภิบาล  
 มณฑลนครศรีธรรมราชนั้น มีทั้งด้านประชากรและด้านราชการในท้องถิ่น อันได้แก่วินิ  
 ราชการเมืองและกรมการทั้งหลาย

6.1 ปัญหาทางด้านการประชากร ปัญหาเรื่องนี้พอจะแยกเป็นประเด็นสำคัญ ๆ  
 ได้ 3 ประการ คือ

6.1.1 ประชาชนส่วนใหญ่ยากจน ขาดการศึกษา และมีผู้สมคบกับ  
 การพนัน

เกี่ยวกับเรื่องนี้ พระยาสุทนต์วินิจิตได้กล่าวไว้ในรายงานของท่าน  
 ว่า ราษฎรไม่ใคร่ทำมาหากินสักเท่าใด ทำพอรับประทานไม่คิดถึงกับจะขายให้เป็นอาณานิ  
 ประโยชน์ต่อไป จึงเป็นคนที่ยากจนโดยมาก การแต่งตัวแสนงั้นกัเลาทราม ดูเหมือนหนึ่ง  
 เป็นคนไข้อยู่เสมอ ที่เป็นเช่นนั้นเพราะประชาชนส่วนใหญ่เป็นชาวนาที่พึ่งใช้ชีวิตความเป็น  
 อยู่แบบสังคมสมัยเก่าอยู่กันแบบพอมือพอกันไปวันหนึ่ง ๆ ประกอบกับการคมนาคมก็ไม่สะดวก  
 ประชาชนไม่สามารถส่งผลิตผลต่าง ๆ มาจำหน่ายยังตลาดในเมืองได้ และประชาชนส่วนใหญ่  
 ก็ประกอบอาชีพทำนา ทำสวนเหมือน ๆ กัน เมื่อถึงฤดูแล้งชนิดใดแล้วก็มีแต่แล้ง ไม้ชนิดนั้นเก็บ  
 ตลาดไปหมด ทำให้ราคาสินค้าแพงมาก เมื่อนำมาขายแล้วได้ราคาไม่คุ้มกับที่ลงทุนลงแรง  
 เพาะปลูกและหาบคอนมาส่งยังตลาด ด้วยเหตุนี้ประชาชนจึงขาดความกระตือรือร้นในการทำ  
 มาหากิน เมื่อมีเวลาว่างมากก็หันเข้าหาการพนัน ซึ่งในเมืองนครศรีธรรมราช พนัน และ  
 สังขละ มีเล่นกันแทบทุกชนิด ตั้งแต่ชนโค ชนไก่ กัดปลา บอนเบี้ย ไป ไพ่ ฯลฯ เป็นต้น

ในปัญหาเรื่องนี้พระยาสุทนต์วินิจิตแก้ปัญหาก็ได้ถูกจุด เพราะท่าน  
 เข้าใจปัญหาที่ ท่านแก้โดยการเริ่มปรับปรุงการคมนาคมทั้งทางบกและทางน้ำให้ดีขึ้น เพื่อให้

<sup>1</sup> ก.จ.ช. เอกสารราชการที่ 5 ม.47/19 ในบอกพระยาสุทนต์วินิจิต เรื่องรายงาน  
 ราชการมณฑลนครศรีธรรมราช หมวดการสำมะโนครัว 4 ตุลาคม ร.ศ.117.

ประชาชนสามารถส่งสินค้ามาจำหน่ายยังตลาดในเมืองไคสะควก และส่งเสริมการชลประทาน เพื่อช่วยให้เกษตรกรได้นำใช้ในการทำสวน ห่านา และพระยาสุมนัยวินิตยังได้พยายามแนะนำ ส่งสอนประชาชนให้รู้จักปรับปรุงอาชีพของตนให้เจริญก้าวหน้าขึ้น เพื่อจะได้มีผลผลิตเหลือกิน เหลือใช้ส่งไปจำหน่าย เป็นรายได้และเป็นทุนต่อไป ทั้งยังได้ส่งสอนให้ประชาชนมีความ สามัคคีกันรู้จักเสียสละเพื่อประโยชน์ส่วนรวม และร่วมมือร่วมใจกันทะนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญ ก้าวหน้า ซึ่งจะเป็นผลดีแก่ชาติบ้านเมืองและแก่ตัวของประชาชนเองด้วย ซึ่งประชาชนก็เข้าใจ และให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี เกี่ยวกับวิธีการเข้าถึงประชาชน เพื่อชี้แจงให้มีความสามัคคีและ ร่วมมือกันทำประโยชน์ให้แก่ส่วนรวมของพระยาสุมนัยวินิต นั้น สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ ได้ทรงกล่าวยืนยันไว้ว่า

"พอท่านเป็นข้าหลวงเทศาภิบาลแล้ว เวลาไปตรวจท้องที่ต่าง ๆ ชอบ ส่งสอนราษฎรตามท้องที่คล้ายกับพวกมิชชันนารีสอนศาสนา ฝึกกันแต่ท่านสอน ให้เป็นสามัคคีช่วยกันบำรุงกันและกัน และช่วยรัฐบาลทำนุบำรุงบ้านเมืองให้ มีความสุข ใครใดเหยียดเสียดกับท่าน จะเป็นพระตามศักดิ์ พวกท่านนี้ใหญ่ บานเกิด ตลอดจวนราษฎรและชนชาติอื่นที่อยู่ในบ้านเมืองก็พากันเลื่อมใส ท่านจะ ทำการอันใดเป็นแต่ชี้แจงประโยชน์ของการที่จะทำนั้นให้เข้าใจ ก็นักเต็มใจช่วย มีพักทองกะเกณฑ์จับกุม..."<sup>1</sup>

การที่พระยาสุมนัยวินิตมีคุณสมบัติพิเศษที่สามารถเข้าถึง ประชาชนได้เป็นอย่างดีนั้นเอง ทำให้การจัดการปกครองบ้านเมืองในมณฑลนครราชสีมา เป็นไปโดยสะดวกและได้รับความร่วมมือจากประชาชนเป็นอย่างดี เมื่อประชาชนหันมาสนใจ และกระตือรือร้นในการทำมาหากินมากขึ้น การเล่นการพนันก็ลดน้อยลงและพระยาสุมนัยวินิต ได้มองเห็นว่าควรรำลึกให้ยังมีการเล่นการพนันกันอยู่มาก ประชาชนยอมไม่มีโอกาสที่จะสะสมทุน เพื่อประกอบอาชีพ ท่านจึงได้ให้เลิกการเล่นการพนันบางชนิด เช่น บอนโก และบอนเบี้ย

<sup>1</sup> สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ ประวัติเจ้าพระยาบวรราช (ปิ่น สุชุม) หน้า 100.



ซึ่งมีอยู่ทั่วไปทั้งในเมืองนครศรีธรรมราช พัทลุง และสงขลา ถึงแม้จะไม่สามารถเลิกบ่อนการพนันได้ทั้งหมด แต่ก็น่าพอใจมาก จึงอาจกล่าวได้ว่าพระยาสุมนัชนียินดี เป็นบุคคลแรกที่ไปปลุกประชาชนชาวเมืองนครศรีธรรมราช พัทลุง และสงขลา ให้ตื่นตัวในเรื่องการทํามาหากิน และหันมาดำเนินชีวิตตามแบบสมัยใหม่แทนที่จะอยู่กันแบบพอมีพอกินไปวันหนึ่ง ๆ เหมือนสมัยก่อน ทำให้ระบบเศรษฐกิจและสังคมในเมืองทั้ง 3 นี้ เปลี่ยนแปลงไปมาก

#### 6.1.2 โจรผู้ร้ายชุกชุมและคนก็ไม่คอยรับเป็นกํานันผู้ใหญ่บ้าน

ปัญหาเรื่องโจรผู้ร้ายเป็นปัญหาเรื้อรังที่มีอยู่คู่กับสังคมมนุษย์ตั้งแต่สมัยโบราณมาถึงปัจจุบัน และเป็นปัญหาที่ไม่มีใครแก้ได้ เว้นแต่ยุคใดสมัยใดที่บ้านเมืองมีผู้ปกครองที่มีความสามารถ ก็อาจจะทำให้โจรผู้ร้ายลดลง หรือส่งไปไกลเป็นครั้งคราว เรื่องโจรผู้ร้ายนั้นไม่ว่าบ้านเมืองไหนทั้งชนชั้นปกครองและประชาชนไม่ยากใจให้มันทั้งสิ้น แต่ทุกคนก็หาสาเหตุที่แท้จริงเพื่อจะกำจัดโจรผู้ร้ายให้เหือดขาดไม่ได้ พระยาสุมนัชนียินดีจึงอยู่ในประเภทนักปกครองที่มีความสามารถในการปราบปรามโจรผู้ร้ายคนหนึ่ง เพราะในสมัยที่ท่านเป็นข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราชนั้น โจรผู้ร้ายในมณฑลนั้นส่งรบกวนมาก นโยบายของท่านนั้นใช้ทั้งวิธีป้องกันและปราบปราม

ในการป้องกันโจรผู้ร้าย พระยาสุมนัชนียินดีใช้วิธีการที่สำคัญ

2 อย่าง คือ

(1) ส่งเสริมการทํามาหากินให้ประชาชนอยู่ดีกินดีขึ้น

ถึงได้กล่าวมาแล้ว

(2) ส่งเสริมคนดีให้ได้เป็นกํานันผู้ใหญ่บ้าน

เมื่อก่อนจะประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 นั้น เจ้าเมืองเป็นนายแต่งตั้งกํานันผู้ใหญ่บ้าน ทำให้เจ้าเมืองมีความรู้สึกว่าการัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นแต่คนสำหรับใช้ อะไร ๆ ก็เอาแต่กํานันผู้ใหญ่บ้านตลอดไป ผ่านเอง "ไม่แลเห็นอก" คนดีก็พากันหลีกเลี่ยงไม่รับเป็นกํานัน ผู้ใหญ่บ้าน กํานัน ผู้ใหญ่บ้านสมัยก่อนจึงมักแต่งตั้ง

จากฝีมือศิลปินทองถิ่นเสียเป็นส่วนใหญ่ เพราะเชื่อว่าฝีมือศิลปินสามารถควบคุมดูแลลูกบ้าน  
ให้อยู่ในความสงบได้ แต่กันั้นผู้ใหญบางคนใช้อำนาจกดขี่ข่มเหงประชาชนและที่เป็นหัวหน้า  
ของโจรเสียเองก็มีอยู่ไม่น้อย จึงทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนมาก แต่พระยาสุ-  
มนัวินิต ได้เปลี่ยนแนวความคิดใหม่ โดยพยายามขอรองให้คนดี ๆ ที่ประชาชนเคารพนับถือ  
มารับเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้าน และยกย่องเอาใจกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้รู้สึกว่า "ความดี" อยู่ที่  
ปกครองลูกบ้านให้เป็นสุข

เหตุไฉนที่ผู้คนจึงป้องกันโจรผู้ร้ายได้ ในเรื่องนี้สมเด็จพระ  
กรมพระยาคำรงราชานุภาพได้ทรงอธิบายไว้ว่า ข้าราชการไม่มีใครอยากให้มีโจรผู้ร้าย  
ทั้งนั้น ถ้ามีหัวหน้าที่นับถือราษฎรก็เต็มใจช่วย เช่น กระซิบบอกให้รู้ตัวว่าพวกโจรจะปล้นสะคม  
ได้เตรียมป้องกันแต่ก่อนเหตุ หรือมีฉันทน์เมื่อเกิดเหตุแล้ว ก็พากันช่วยสืบเสาะจับกุมโดยเต็มกำลัง  
กันั้นเขามานับราษฎรในตำบลมักเรียกกันว่า "คุณพ่อ" และกันั้นในมณฑลนครศรีธรรมราช  
นั้น พระยาสุมนัวินิตสามารถหาคนชั้น "คุณพ่อ" ได้เป็นพัน และรู้จักเอาอกเอาใจด้วยอัธยาศัย  
ของทานอยู่เสมอ จึงเห็นได้ว่าโจรผู้ร้ายสงบลดตั้งแต่สมัยยังไม่ไค้ตั้งกรมตำรวจ

ในการปราบปรามโจรผู้ร้ายในเมืองนครศรีธรรมราช พัทลุง  
และสงขลา พระยาสุมนัวินิตได้ใช้วิธีการสำคัญ 3 ประการ คือ

(1) การตั้งกองพลตระเวน กองพลตระเวนนี้ไม่ไค้ตั้งขึ้นทุก  
อำเภอ แต่ให้มีเฉพาะในอำเภอใหญ่ ๆ ที่มีประชากรมาก และมีธุรกิจการค้าขายคับคั่ง  
พลตระเวนที่จัดตั้งขึ้นแรกมี 102 คน คือที่อำเภอกลางเมืองนครศรีธรรมราช 36 คน<sup>2</sup>  
อำเภอกลางเมืองสงขลา 42 คน อำเภอกลางเมืองพัทลุง 12 คน อำเภอปากพนัง 12 คน  
มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยในท้องถนนหลวง ตามตรอกและตามละแวกบ้าน<sup>3</sup> วิธีคัดเลือก

<sup>1</sup>ก.

<sup>2</sup>ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.47/19 ใบบอกพระยาสุมนัวินิต เรื่องรายงาน  
ราชการมณฑลนครศรีธรรมราช หมวดพลตระเวน 4 ตุลาคม ร.ศ.117.

<sup>3</sup>ก.

คนมาเป็นพลตระเวนนั้น เลือกลูกคนที่อยู่ใกล้ ๆ กับกลางเมือง โดยให้ผู้ใหญ่บ้านส่งบัญชีลูกบ้าน มาว่ามีรายชื่การจรจเหตุใด เมื่อได้บัญชีแล้วก็เอาพวกเหล่านั้นมาจับฉลาก ว่าใครจะถูกเขาเวรก่อน และหลัง ใครถูกก่อนเขาเวร 2 เดือน ถึงเวรหลังเอาพวกที่เหลือมาจับฉลาก เป็นงวด ๆ ไปเรื่อย ๆ จนกว่าจะหมดคนจึงเริ่มคนใหม่ ตอนแรกให้เงินเดือน 8 บาท ไม่ค่อยมีคนมาสมัครกัน ร.ศ. 117 เพิ่มเงินเดือนให้เป็น 10 บาท คนสมัครได้มาก ตัวนายร้อยเป็นคนที่ไม่จากกรุงเทพฯ ให้มีการฝึกหัดอาวุธอย่างทหารและให้ฝึกซ้อมอยู่เสมอ แต่คงเรียกว่าพลตระเวนเรียกทหารไม่ชอบ เครื่องแต่งตัวเดิมใช้ผ้ากำมะหยี่แบบแดง ภายหลังเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย โปรดเกล้าให้เปลี่ยนใหม่ ใช้กางเกงขาสั้น ใช้หมวกอย่างกลาสีกรมทหารเรือ แต่อย่างเดียวกับเสื้อ กางเกงคาดผ้าไหมโครเช่มัด เท้ายังคงใช้รองเท้า<sup>2</sup>

การตั้งกองพลตระเวนขึ้นทำให้ความสงบเรียบร้อยในอำเภอ

ต่าง ๆ ทั่วพลตระเวนดีขึ้นมาก

(2) การปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด การปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดเป็นวิธีการปราบปรามโจรผู้ร้ายที่ได้ผลวิธีหนึ่ง เพราะเมื่อเจ้าหน้าที่ของบ้านเมืองไม่เห็นแก่อาภิสันจาง ไม่เข้าข้างคนผิด พิจารณาคดีไปตามความยุติธรรม ไม่เห็นแก่หน้าผู้ใด ไม่ว่านั่นจะร้ายหรือมีอิทธิพลแค่ไหน ในเรื่องนี้พระยาสุรานุรักษ์สามารถทำสำเร็จ แม้จะถูกท้าทายจากผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นหลายครั้งหลายหนก็ตาม แต่ท่านก็ไม่เกรงกลัวอิทธิพลเหล่านั้น และผู้ท้าทายก็เอาเงินมาขอความผิดไม่ได้ ท่านตัดสินไปตามกฎหมาย อย่างเรน กรณีเงินชดเชย จางคนพันเงินในตลาดกลางเมืองสงขลา ไม่มีใครคิดเลยว่าจะจับตัวได้ เพราะเป็นคนมั่งมีอยู่ในเมืองสงขลา มีคนเกลียดคนกลัวมาก แต่พระยาสุรานุรักษ์ก็จับเอาตัวมาชำระได้ เมื่อเงินชดเชยถูกจับพอตามาวังเตนจะให้เงิน 1000 เหรียญ พระยาสุรานุรักษ์ไม่ยอม บอกว่าหนึ่งหนึ่งก็ไม่เอา ในที่สุดถูกตัดสินจำคุก 6 เดือน ไซงานหนัก

<sup>1</sup> ก.

<sup>2</sup> ก.

หลวงนิกรจีนพิบาลซึ่งเป็นพชายจีนฮวค มาอ่อนวอนขออย่าให้ใช้งานหนัก พระยาสุพรรณนิวัต  
ไม่ยอม บอกว่าก่อนเขาทำอะไรก็ทำเหมือนกัน เหตุการณ์ครั้งนี้ทำให้ชาวบ้านมีความ  
ยินดีมาก แต่มีคนเป็นห่วงว่าเมื่อจีนฮวคออกมาแล้วจะอาชวาทพยาบาท พระยาสุพรรณนิวัต  
บอกว่าไม่เป็นเช่นนั้นแน่ เพราะไก่อ้าสัญญาหักคั่นกันไว้แข็งแรงแล้ว แต่ยังไม่ละพยศ  
ขึ้นทำอีกคราวนี้จะชิง 3 ปี<sup>1</sup>

การที่ท่านเอาคนผิวดำมาลงโทษโดยไม่เกรงกลัวอิทธิพลของผู้ใด  
และไม่เห็นแก่อามิสสินจ้างนี้ สร้างความพอใจให้กับประชาชนมาก เพราะสุจริตชนทุกคนยอม  
ไม่ยอมให้ผู้มีอิทธิพลมากดขี่ข่มเหงตน แต่เมื่อก่อนประชาชนไม่กล้าพูดเพราะเกรงกลัวอิทธิพล  
จะหันไปพึ่งเจ้าเมืองกรมการมักเข้าควยกับผู้มีอิทธิพล หรือคนที่ขี้มี เมื่อพระยาสุพรรณนิวัตเอา  
จริงเอาจริงขึ้นเช่นนี้ ประชาชนส่วนใหญ่สนับสนุนท่าน มีเหตุการณ์อะไรก็มาบอกเล่าให้ฟัง ผู้มี  
อิทธิพลทั้งหลายก็เกรงกลัวท่านมาก โจรผู้ร้ายในเมืองนครศรีธรรมราช พัทลุง และสงขลา  
จึงส่งปลงควยวิธีการดังกล่าวนี้ อีกประการหนึ่งควย

(3) การไ้สุทรนารายณ์ในการจับกุมโจรผู้ร้าย เนื่องจากเมือง  
นครศรีธรรมราช พัทลุง และสงขลา มีอาณาเขตติดต่อกัน แต่ในสมัยก่อนเมื่อผู้ร้ายจากเมือง  
หนึ่งหนีไปยังอีกเมืองหนึ่ง เจ้าหนาท่านเมืองไม่สามารถตามเขาไปจับกุมได้ ต้องบอกไปยัง  
เมืองผู้ร้ายหนีไปอยู่นั้นให้ช่วยจับส่งมาให้ ซึ่งมักจะไม่ทันการ ผู้ร้ายหนีไ้เสมอ พระยาสุ-  
พรรณนิวัตจึงให้เปลี่ยนวิธีการใหม่ โดยให้เจ้าหนาท่านเมืองติดตามผู้ร้ายที่หนีข้ามแดนเขาไปยัง  
อีกเมืองหนึ่งไ้ เมื่อจับได้แล้วให้จองจำไว้ที่นั่นหรือที่ว่าการอำเภอจน แลวกอยแจ  
ให้ผู้ว่าราชการเมืองนั้นทราบที่หลัง แล้วจึงเอาตัวผู้ร้ายมาชำระคดียังเมืองที่เกิดเหตุ<sup>2</sup> วิธีการนี้  
ทำให้การปราบปรามและจับกุมโจรผู้ร้ายไ้ผลดีขึ้นมาก และสามารถกำจัดอิทธิพลของท่าน

<sup>1</sup>ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.47/14 รายงานพระวิจิตรวรสาส์น เรื่องจัด  
ราชการเมืองสงขลา พัทลุง 23 มีนาคม ร.ศ.114.

<sup>2</sup>ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.47/14 รายงานพระวิจิตรวรสาส์น เรื่องจัด  
ราชการเมืองสงขลา 11 มีนาคม ร.ศ.114.

ผู้ใหญ่นาน และกรรมการบางคนที่อยู่ตามชายแดน แล้วของสุ่มโจรส่งเข้าไปลักขโมยหรือปล้นใน  
อีกเมืองหนึ่งแล้วเห็นเจ้าหน้าที่ขามแดนมายัง เมืองของตนอยู่เสมอ ๆ นั้น คงได้เป็นอันมาก  
เช่นกัน

จากวิธีการป้องกันและปราบปรามโจรผู้ร้ายดังกล่าวมาข้างต้น  
ทำให้พระยาสุ่มณัวินิตสามารถแก้ปัญหาเรื่องโจรผู้ร้ายชุกชุมได้สำเร็จ จากรายงานของท่าน  
ปรากฏว่าที่เมืองสงขลานั้น พวกกรรมการ นายแขวง ถึงกับทูลทูลหาว่า โค กระบือ ปลอยได้  
ไม่มีใครขโมย และประชาชนก็พுகจากท่านเองเดียวกัน แต่กระนั้นพระยาสุ่มณัวินิตก็ยังไม่วาง  
ใจ ไล่ส่งคนสอดแนมออกตรวจตราตามอำเภอต่าง ๆ อยู่เสมอ ส่วนที่เมืองนครศรี  
ธรรมราชและพัทลุงนั้น พระยาสุ่มณัวินิตรายงานว่าการปล้นหรือที่ชิงจะมีอยู่บ้างเฉพาะใน  
แขวงชั้นนอกที่อยู่ทางไกล แขวงชั้นในไม่มีปล้นเลย จะมีอยู่บ้างก็เป็นการย่องเบาของเล็ก ๆ  
น้อย ๆ และจับได้อยู่เสมอ<sup>2</sup> นอกจากรายงานของพระยาสุ่มณัวินิตเองแล้ว สมเด็จพระ  
พระยาคำรงราชานุภาพ ก็ได้ทรงยืนยันในเรื่องที่พระยาสุ่มณัวินิตสามารถป้องกันและปราบ-  
ปรามโจรผู้ร้ายได้สำเร็จนั้นว่า ตลอดเวลาที่ท่านเป็นข้าหลวงเทศาภิบาล มณฑลนครศรีธรรมราช  
อยู่ 10 ปีนั้น โจรผู้ร้ายสงบมิได้กำเริบทั่วทั้งมณฑล<sup>3</sup>

6.1.3 การที่ประชาชนเกรงกลัวอำนาจของผู้ว่าราชการเมือง กรรมการ  
มากเกินไป

ปัญหาเรื่องประชาชนเกรงกลัวอำนาจของผู้ว่าราชการเมือง  
กรรมการนี้ มีอยู่ทั้งในเมืองนครศรีธรรมราช พัทลุง และสงขลา และเป็นปัญหาที่แยกที่สุด

<sup>1</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.47/14 รายงานพระวิจิตรวรสาส์น เรื่องจัด  
ราชการเมืองสงขลา พัทลุง 23 มีนาคม ร.ศ. 114.

<sup>2</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.47/19 ใบนอกพระยาสุ่มณัวินิต เรื่องรายงาน  
ราชการมณฑลนครศรีธรรมราช หมวกโจรผู้ร้าย 4 ตุลาคม ร.ศ. 117

<sup>3</sup> สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ ประวัติเจ้าพระยาบวรราช (ปิ่น สุชุม) หน้า 102.

เพราะเป็นความรู้สึกที่ติดมากับระบบการปกครองแบบเก่า และโดยเฉพาะในหัวเมืองเหล่านี้ ในสมัยก่อนเจ้าเมืองกรมการมีอำนาจเหนือประชาชนมากเหลือเกิน ผู้ว่าราชการเมือง กรมการ จะทำการอย่างใดก็ได้ตามอำเภอใจ เพราะอยู่ไกลหูไกลตาเมืองหลวง เมื่อพระยาสุมนัชนียินต์ ไปเป็นข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราชใหม่ ๆ ปัญหาเรื่องนี้เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงาน ของท่านมาก เพราะประชาชนเกรงกลัวอำนาจของผู้ว่าราชการเมืองมากกว่าข้าหลวงเทศาภิบาล และแม้แต่กรมการเมือง กรมการอำเภอ ในระยะแรก ๆ ก็เป็นเช่นนั้น ที่เมืองนครศรีธรรมราช ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนเมื่อมาหาข้าหลวงเทศาภิบาลหาเห็นพระยาสุมนัชนียินต์ว่า ผู้ว่าราชการเมือง นิ่งอยู่ควายกตองโดยกลับ ที่เมืองพัทลุงและสงขลาก็เป็นเช่นนั้นเหมือนกัน

พระยาสุมนัชนียินต์ได้แก้ปัญหาเรื่องนี้โดยการพยายามเข้าถึงประชาชน ตลอดจนกำนันผู้ใหญ่บ้านและกรมการทั้งหลาย และแสดงให้บุคคลเหล่านั้นเห็นว่า อำนาจของ ข้าหลวงเทศาภิบาลนั้นยิ่งใหญ่กว่าผู้ว่าราชการเมือง ถ้าหากกรมการหรือคนของผู้ว่าราชการเมือง ทำความผิดกลโกงเอาตัวมาลงโทษตามกฎหมายของบ้านเมือง แลนโยบายอีกประการหนึ่งของ พระยาสุมนัชนียินต์ เพื่อแก้ปัญหาเรื่องประชาชนเกรงกลัวอำนาจของผู้ว่าราชการเมือง กรมการ คือหาหน้กคนในท้องถิ่นขึ้นมารับราชการ โดยชักชวนคนชาวเมืองที่เห็นว่ามีความดี ทั้งแต่ลูกหลาน ของเจ้าเมือง กรมการ ตลอดจนลูกพ่อค้าคนดีและประชาชน เขามาฝึกหัดทำราชการ ข้าราชการรุ่นใหม่นี้จะปฏิบัติราชการตามแนวทางที่พระยาสุมนัชนียินต์ เป็นผู้กำหนดให้ การที่ บุคคลในท้องถิ่นที่ขึ้นมาเป็นข้าราชการมาก ๆ ทำให้เพิ่มความใกล้ชิดกับประชาชนและเข้าถึงประชาชน ได้ดี เพราะบุคคลเหล่านั้นรู้จักคนพื้นเมืองหลังของประชาชนได้ดี และชนชั้นปกครองก็ไม่ผูกขาด เป็นอยู่แต่เฉพาะบุตรหลานของผู้มีอำนาจในบ้านเมืองเท่านั้น เมื่อข้าราชการทั้งหลายได้ใกล้ชิด กับประชาชน ความรู้สึกเกรงกลัวของประชาชนที่มีต่อเจ้าเมือง กรมการ ก็ค่อย ๆ ลดน้อยลง ประกอบกับพระยาสุมนัชนียินต์เองก็ได้ออกตรวจท้องที่และชี้แจงให้ประชาชนฟังอยู่เสมอ จึงสามารถ

<sup>1</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.47/3 ใบบอกพระยาสุมนัชนียินต์ เรื่องตรวจ ราชการเมืองนครศรีธรรมราช 26 พฤศจิกายน ร.ศ.115.

<sup>2</sup> สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าพระยาบวรราชนายก (ปั้น สุขุม) หน้า 99.

แก้ความรู้สึกในเรื่องนี้ลงได้เป็นอันมาก ถึงแม้ว่าจะต้องใช้เวลานานก็ตาม

## 6.2 ปัญหาทางด้านการราชการเมือง กรมการ

ปัญหาเรื่องนี้ได้สร้างความหนักใจให้แก่พระยาสุมนัยวิเทศมาก เพราะเป็นโอกาสให้เกิดการแตกสามัคคีกันได้โดยง่าย และไม่เป็นผลดีต่อราชการบ้านเมือง เพราะราชการที่ต้องไปปฏิบัติแบบวิธีการสมัยใหม่ตามนโยบายของรัฐบาลกลางนั้น ถ้าจะให้เป็นประโยชน์ต่อทางราชการก็ต้องขัดใจกับผูวราชการเมือง ก็จะอะลุ้มอล่วยกันไปก็เสียราชการ<sup>1</sup> ซึ่งพระยาสุมนัยวิเทศได้กราบทูลปัญหาเรื่องนี้ต่อสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทวราชานุภาพว่า

"ความหนักใจในราชการหัวเมืองมณฑลนี้ มิใช่ยากลำบากในการปราบโจรผู้ร้ายหรือจักราชการบ้านเมืองเลย ถ้าจะรวบรวมรวางายเป็นที่สุด จะให้ทำอะไรทำหมดทุกอย่าง ไปยากอยู่ที่ทองจนจนน้ำใจเจ้าเมือง ซึ่งเป็นการยากที่จะทนอมได้ เพราะเคยมีอำนาจเต็มตัวมานานแล้ว..."<sup>2</sup>

การที่ฝ่ายราชการเมืองนครศรีธรรมราช พัทลุง และสงขลา มีอำนาจอย่างล้นเหลือ และใช้ตำแหน่งหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวกันอยู่ตลอดมานั้น ทางเมืองหลวงเข้าใจดีและพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเองก็ทรงเข้าใจพระทัยในเรื่องนี้ ดังนั้นเมื่อพระยาสุมนัยวิเทศ (เมื่อครั้งเป็นพระวิจิตรวรสาส์น) ออกไปจักราชการในเมืองสงขลา พระองค์จึงมีพระราชดำริว่า การเมืองสงขลาเป็นใหญ่อยู่ในความประพฤติของพระยาวิเชียรคีรี ถ้าพระยาวิเชียรคีรีตั้งใจจะทำโดยสุจริตจริง ๆ ก็ยอมทำให้ได้ก็ได้<sup>3</sup> พระยาวิเชียรคีรีคนนี้มีอิทธิพลเป็นที่เกรงกลัวของชาวเมืองสงขลามาก ได้ใช้อำนาจกดขี่ข่มเหงประชาชน ชูศักดิ์—

<sup>1</sup>ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.47/3 ในบอกพระยาสุมนัยวิเทศ เรื่องตรวจราชการ เมืองนครศรีธรรมราช 26 พฤศจิกายน ร.ศ. 115.

<sup>2</sup>ก.

<sup>3</sup>ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.14/69 คำกราบบังคมทูลของกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ เรื่องพระวิจิตรวรสาส์นตรวจราชการเมืองสงขลา 23 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 114.

เก็บเงินส่วยและภาษีอากรจากประชาชนอย่างรุนแรง แล้วเบียดบังมาเป็นประโยชน์ส่วนตัวและปกครองประชาชนอย่างโหดร้าย จนถูกหลวงอุดมศักดิ์ กรมการเมืองสงขลา ถวายฎีกาเข้ามายังเมืองหลวง และเจ้าพระยาเทเวศร์วงษ์วิวัฒน์ ไค้ ลงไปสอบสวน แต่เจ้าพระยาเทเวศร์วงษ์วิวัฒน์มีความเห็นว่า หลวงอุดมศักดิ์เป็นกรมการเมืองในราชการเมืองสงขลา เห็นการเสื่อมเสียอย่างไรชอบแต่จะตักเตือนพระยาวิเชียรคีรีฉันทน์เพื่อนข้าราชการ โดยทันที เมื่อตักเตือนไม่ฟังก็ชอบแต่จะมีใบบอกเข้ามากรุงเทพฯ โดยทันทีอย่าให้เสียราชการ ที่เพิกเฉยสะสมไว้มานานปี เมื่อจะถวายฎีกาจึงค่อยเขียนเรื่องราวเก่าใหม่รวบรวมกันมาส่งรอง เช่นนี้ ฎีกาหนึ่งจะตั้งใจลงผลตามกันในส่วนตัวมากกว่าจะรักษาราชการบ้านเมือง ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเห็นชอบด้วย พระยาวิเชียรคีรีจึงหนีคดีไป จากเหตุการณ์แสดงให้เห็นว่า พระยาวิเชียรคีรีเป็นคนเฉลียวฉลาดรู้จักเอาตัวรอด และรู้ว่าตัวเองเคยมีหมองในทางราชการมาก่อน เมื่อพระยาสุรสุนทรขึ้นมาสืบคดีไปจักราชการในเมืองสงขลา จึงให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่ ทำนองจะฝากใบฝากตัว กับที่พระยาสุรสุนทรขึ้นมาสืบคดีไต่ถามงานว่า ขอร้องให้ทำอะไรหรือเปลี่ยนแปลงอะไรไม่ได้ ขักของเลยสักอย่างเดียว<sup>2</sup> ทำให้การจักราชการต่าง ๆ ในเมืองสงขลาถูกพาไปไต่ถามเร็วเกี่ยวกับความประพฤติของพระยาวิเชียรคีรีซึ่งเปลี่ยนแปลงไปนี้ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทเวศร์วงษ์วิวัฒน์พิจารณา

"พระยาวิเชียรคีรีนี้อาจจะทำได้ทั้งนี้และชั่ว บางทีกุศลหลังของพระยาวิเชียรคีรีจะมาช่วยกำจุนจะกลับตัวหากความชอบแล้วสนาขางนาคอไปไต่ถามคณคอกกระมัง..."<sup>3</sup>

<sup>1</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.14/98 รายงานเจ้าพระยาเทเวศร์วงษ์วิวัฒน์ไปตรวจราชการเมืองสงขลา พัทลุง กลันตัน ร.ศ. 113.

<sup>2</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.47/14 รายงานของพระวิจิตรวรสาส์น เรื่องจักราชการเมืองสงขลา พัทลุง 23 มีนาคม ร.ศ. 114.

<sup>3</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.47/14 คำกราบบังคมทูลของกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย 17 เมษายน ร.ศ. 115.



ด้วยเหตุนี้ราชการในเมืองสงขลาจึงได้รับความร่วมมือจากข้าราชการเมืองดีกว่าเมืองอื่น ๆ แต่ทางรัฐบาลกลางก็ขอให้เงินเคื้อนตอบแทนผลประโยชน์ที่ข้าราชการเมืองต้องเสียไปให้คุ้มกัน ดังเช่น ข้าราชการเมืองสงขลาได้เสียผลประโยชน์ถึงปีละ 35,900 บาทเศษ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจึงทรงปรึกษากับสมเด็จพระยาคำรง-ราชานุภาพว่าจะให้เงินเคื้อนเท่าใด จึงจะเป็นที่พอใจไม่ต้องกระสับกระส่ายเบี่ยงแวง

จึงเห็นใ้ข้าราชการกลางได้พยายามเอาอกเอาใจพระยาวิเชียรคีรีมาก เพราะรู้ว่าท่านผู้นี้มีอำนาจอิทธิพลมาก ไม่เพียงแต่ในเมืองสงขลาเท่านั้น แต่ครอบคลุมไปถึงบริเวณ 7 หัวเมืองคยว ถ้าเกิดแข็งข้อขึ้นมาจะสร้างความหนักใจให้แกรัฐบาล

ในเมืองพัทลุงนั้น ปู่หาอยู่ที่พระยาจางวาง และพระยาพัทลุง เป็นคนมีความกตัญญูอย่างเก่า ๆ ข้าราชการในเมืองพัทลุงจึงเป็นที่หนักใจของพระยาสุพรรณสุนัตวินิตมาก เพราะกรมการผู้ใหญ่ไม่ไปก็ฝัน ไม่ฝันก็สุรา และประพฤติกินขี้ ๆ หนาไม่ปีคั้ง<sup>2</sup> ซึ่งแสดงให้เห็นว่าไม่ได้มีความเกรงใจในข้าหลวงเทศาภิบาลเลย เมื่อข้าราชการเมือง กรมการ มัวเมาอยู่กับอบายมุขเช่นนั้น การปกครองบ้านเมืองก็เหลวแหลก มีแต่การกดขี่ขูดรีดประชาชนหาผลประโยชน์ใส่ตน เช่นการเก็บภาษีเกินพิกัด ออกใบเสร็จงานอย่างหนึ่ง แล้วเก็บเงินอีกอย่างหนึ่ง เก็บค่าตามไฟตามไฟจากนักโทษ ผูกคนโทษทนายในตราง ฯลฯ เป็นต้น เรื่องต่าง ๆ เหล่านี้ไ้มีผู้มารองเรียนต่อพระยาสุพรรณสุนัตวินิตมาก<sup>3</sup> ท่านจึงแก้ไขโดยการพูดจากับพระยาอภัยบริรักษ์ ข้าราชการเมือง แต่โดยคึกค่อนโดยบอกว่าบาปเกาบาปใหม่กวจะกันไว้คนละตอน อย่าให้ปะปนกันและอย่าเพิ่งตกอกตกใจเกินไป ถ้าไม่จำเป็นก็จะไม่ขุดคุ้ยเรื่องเก่า ๆ

<sup>1</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.47/14 เรื่องผลประโยชน์และการจัดการต่าง ๆ ในเมืองสงขลา พัทลุง และนครศรีธรรมราช ร.ศ.115.

<sup>2</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.47/14 รายงานของพระวิจิตรวรสาส์นเรื่องจัดการราชการเมืองพัทลุง สงขลา 22 มีนาคม ร.ศ. 114.

<sup>3</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.14/100 เรื่องตรวจราชการเมืองสงขลา พัทลุง ร.ศ.115.

ชั้นเป็นแน่<sup>1</sup> และพระยาสุพรรณนัยวิมลมีหลักฐานการทุจริตต่าง ๆ ของผู้ว่าราชการและกรรมการเมืองพัทลุงไว้ในกำมือมาก ท่านจึงสามารถบีบบังคับให้ผู้ว่าราชการเมือง กรรมการ เลิกความประพฤติเก่า ๆ เสียได้ เพราะถ้าไม่ปฏิบัติตามท่านชุกชุมขึ้นมาเมื่อไรคนเหล่านั้นก็ต้องรับพระราช-  
อาญา

เรื่องผู้ว่าราชการเมืองกรรมการเมืองพัทลุงนี้ สมเด็จพระพรยา  
คำรงราชานุภาพทรงกล่าวหาว่า ผู้ว่าราชการ กรรมการ จะทำการฉ้อโกงตามแต่ใจรัก ถือว่า  
ราษฎรเหมือนกับข้าว มีบารมีสร้างสมเกื้อมาให้ใช้สอยตามอำเภอใจ ผู้ว่าราชการ กรรมการ  
ยังไม่เคยถูกบังคับกับกวดขันเอาจริงเอาจังมาแตกอน เคยใช้แสจากับอำนาจเงินเป็นอาวุธ<sup>2</sup>  
เมื่อพระองค์ทรงทราบปัญหาที่เช่นนี้จึงได้มีบัญชาไปยังพระยาสุพรรณนัยวิมล ว่า

"ถ้าวกล่าวโดยเทศนาปฏิหารไมพ้อ เอาพระยาพัทลุงกับกรรมการ  
มาซึ่งเสียบ้างก็ได้..."<sup>3</sup>

ควยเหตุนี้ผู้ว่าราชการและกรรมการเมืองพัทลุงซึ่งเข้าใจสถานะภาพของ  
ตนเองก็จึงหันมาให้ความร่วมมือกับข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นอย่างดี

ในเมืองนครศรีธรรมราช เมื่อพระยาสุพรรณนัยวิมล ข้าหลวงเทศาภิบาล  
รับอำนาจและนโยบายจากรัฐบาลกลาง เพื่อไปจัดการการบ้านเมืองให้เจริญก้าวหน้าทันสมัย  
ต้องไปพบอุปสรรคและเกิดความขัดแย้งกับผู้ว่าราชการเมืองหลายครั้งหลายหน เพราะไป  
กระทบกระทั่งอำนาจและผลประโยชน์ของเจ้าเมืองและกรรมการซึ่งเคยได้รับอยู่ ดังนั้นเมื่อ  
พระยาสุพรรณนัยวิมลมาถึงเมืองนครศรีธรรมราช จึงถูกพระยาตรีธรรมราชผู้ว่าราชการเมือง

<sup>1</sup> ก.

<sup>2</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.47/14 คำกราบบังคมทูลของกรมหมื่นคำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย 17 เมษายน ร.ศ. 115.

<sup>3</sup> ก.

ขอรองว่าการอะไรที่จะจัดจะทำทั้งปวง ขอให้เฝ้าดูอย่าให้เรื้อรังกลับที่เดียวในทันที ซึ่งจะทำให้พระยาศรีธรรมราชได้รับความอับศกแถวเมืองนครศรีธรรมราช ควบคุมธรรมเนียมที่เป็นมาแล้วฉีกกับเมืองอื่นมาก<sup>1</sup> ซึ่งพระยาสุพรรณยุวนิกกับปากวาไคตงใจอยู่เสมอที่จะรักษาอำนาจของพระยาศรีธรรมราชไว้ตามทางที่ชอบควร<sup>2</sup>

ที่จริงเมื่อตกลงกันไว้เช่นนั้นแล้ว ก็ไม่น่าจะมีปัญหาอะไรอีก แต่เหตุการณ์ไม่เป็นไปเช่นนั้น ปัญหาความขัดแย้งได้เกิดขึ้นอีกหลายครั้ง เช่น เรื่องทาสารกรมธรรม เรื่องที่ถูก เสด็จพระยาสุพรรณยุวนิกไม่พอใจมากคือเรื่องจับช้าง<sup>3</sup> เหตุเกิดขึ้นเมื่อต้นปี ร.ศ. 116 เมื่อพระยาสุพรรณยุวนิกได้จัดตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และกรรมการอำเภอ กรันจัดตั้งออกไปแล้ว กรรมการอำเภอที่ไม่กล้าลงพาหนะชาวรองขอพาหนะที่จะไปมา เพราะเห็นทางไกลกันการเดินสามวันสี่คืนก็ พระยาสุพรรณยุวนิกได้จัดหาให้แตกว่าจะไกลลำบากมาก ครั้งหนึ่งไปเยี่ยมช้างของพระยาศรีธรรมราช ให้พันวิเชียรจักร แดควานช้างไปฟังเสียงกริ่งทาง เมื่อความลำบากในเรื่องพาหนะเป็นอย่างนี้ พระยาสุพรรณยุวนิกจึงได้ส่งกรรมการอำเภอทุ่งสง ฉวาง ลำพูน ให้จับช้างสำหรับใช้ในราชการ เพราะช้างป่าเหล่านั้นเป็นช้างสำหรับแผ่นดิน มีไถเป็นของผูก กรรมการอำเภอฉวางเริ่มจับช้างไถ 26 เชือก และพระยาสุพรรณยุวนิกได้สั่งให้จับต่อไปอีกรวมทั้งกรรมการอำเภออื่น ๆ ที่กล่าวแล้วควย และคิดจะจับอย่างนั้นต่อไปทุก ๆ ปี เพื่อจะไถช้างมาใช้ในราชการตลอดทั้งมณฑล แต่ในระหว่างที่กรรมการอำเภอได้รับคำสั่งให้ไปจับช้างนั้น พระยาศรีธรรมราชได้ลักลอบแต่งคนให้ไปจับอีกพวกหนึ่ง กรรมการอำเภอเจ้าของท้องที่ไถหาบปรามผู้ไปจับนั้นไว้ ภายหลังพระยาศรีธรรมราชมีหนังสือสั่งถึงกรรมการอำเภอ

<sup>1</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.47/3 ในบอกพระยาสุพรรณยุวนิก เรื่องตรวจราชการเมืองนครศรีธรรมราช 26 พฤศจิกายน ร.ศ. 115.

<sup>2</sup> ข.

<sup>3</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.47/6 ในบอกพระยาสุพรรณยุวนิก เรื่องไถจัดตั้งอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในนครศรีธรรมราช และการจับช้างเมืองนครศรีธรรมราช 23 มีนาคม ร.ศ. 116.

เป็นการส่วนตัวให้ยอมให้จับ พวกที่ไปจับไคฮ้าง 13 เชือก พระยาสุพรรณบัฏจึงสั่งให้พนักงานอัยการฟ้องผู้ไปจับเพื่อส่งขังมาเป็นของหลวง และลงโทษผู้จับตามกฎหมาย เรื่องที่เกิดขึ้นนั้นพระยาสุพรรณบัฏไม่พอใจพระยาศรีธรรมราชเป็นอย่างมาก เพราะการที่พระยาศรีธรรมราชมีหนังสือส่งการส่วนตัวถึงกรมการอำเภอเช่นนั้นเป็นการไม่ชอบด้วยราชการ พระยาสุพรรณบัฏจึงไต่ถามบอกเล่าเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นและการตัดสินใจแก้ปัญหาของท่านให้สมเด็จพระบรมราชาพิจารณาทรงทราบ มีความตอนหนึ่งว่า

"ข้าหลวงในเมืองนครศรีธรรมราชไม่มีใช้ในราชการเป็นกำลังพาหนะ มีแต่ช้างของพระยาศรีธรรมราชตั้งร้อย กรมการอำเภอจะเช่าหรือยืมพระยาศรีธรรมราชก็ไม่ใครจะให้ ครั้นข้าหลวงสั่งให้กรมการอำเภอจับ พระยาศรีธรรมราชแอบแต่งคนไปแย่งจับเอามาเสียก่อน แลแอบอ้างเอาอำนาจในราชการไปใช้การส่วนตัวดังนี้ จำเป็นต้องชำระกับให้แตกหัก ไม่เช่นนั้นก็จะเป็นอย่างราชการอื่น ๆ คอไป..."<sup>2</sup>

เมื่อพิจารณาจากสภาพการเมืองและฐานะของพระยาศรีธรรมราชในครั้งนั้นแล้ว เหตุการณ์ดังกล่าวข้างต้นไม่น่าจะเกิดขึ้น เพราะพระยาศรีธรรมราชถูกลงโทษมาอยู่กรุงเทพฯ เสียหลายปี เพิ่งจะกลับออกไปเป็นผู้ว่าราชการเมืองนครศรีธรรมราชเมื่อปี ร.ศ. 113<sup>3</sup> จึงน่าจะรู้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงของบ้านเมือง เพราะขณะนั้นพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไถทรงเริ่มโครงการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินขึ้นแล้ว และเมื่อครั้งที่พระยาสุพรรณบัฏยังเป็นพระวิจิตรวราสารักษ์ ข้าหลวงตรวจราชการเมืองสงขลา

1 ค.

2 ข.

3 ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.47/2 เรื่องพระยาศรีธรรมราชกราบบทวายบังคมลากลับไปบ้านเมือง 10 เมษายน ร.ศ. 113.

พระยาศรีธรรมราชได้หนังสือไปเชื้อเชิญให้ไปตรวจราชการที่เมืองนครศรีธรรมราชด้วย ซึ่งแสดงว่าท่านมีความยินดีที่จะเปลี่ยนแปลงราชการต่าง ๆ ในเมืองนครศรีธรรมราชเข้าสู่แบบสมัยใหม่ จึงไม่ว่าที่จะเกิดเหตุขัดแย้งกันขึ้น และอาจจะเป็นไปได้อย่างไร การกระทำครั้งนี้ พระยาศรีธรรมราชไม่โกรธเห็นเป็นใจด้วย แต่ผู้ดำเนินการเป็นอหิพละคนอื่น หรือไม่ท่านก็อาจจะถูกกรรมการที่ผลประโยชน์และอหิพละอยู่ครุ่นงำ แตกมือที่อาจเป็นไปได้อีกประการหนึ่งเหมือนกัน คือเมื่ออยู่กรุงเทพฯ พระยาศรีธรรมราชอาจจะได้รับความลำบาก เมื่อกลับออกไปอยู่เมืองนครศรีธรรมราช อำนาจวาสนาบารมีและผลประโยชน์เก่า ๆ ก็กลับคืนมา และอาจจะถูกกรรมการซึ่งใจต่ำเห็นหน้าที่หาผลประโยชน์ส่วนตนอยู่เนืองนิตย์ปลุกปั่นเขา จึงอาจทำให้เห็นผิดเป็นชอบ ประกอบกับพระยาสุพรรณสุนัตเป็นขุนนางรุ่นใหม่ที่มักไม่ใคร่เชื่อพระวงศ์หรือมีเชื้อสายขุนนางผู้ใหญ่มาแต่ก่อน ทั้งอายุยังน้อยกว่าพระยาศรีธรรมราชมากขนาดชั้นลูกหลาน จึงมีความรู้สึกวาทิตองอยู่ไต่กับบัญชาของเค็ก ตนเองจะได้รับความอับอายต่อชาวเมือง จึงพยายามแสดงอำนาจบารมีให้ปรากฏแก่กรรมการและประชาชน

เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นพระยาศรีธรรมราชจะรู้เห็นด้วยหรือไม่ก็ตาม แต่ในฐานะที่เป็นผู้ว่าราชการเมือง จะต้องรับผิดชอบและเหตุการณ์ครั้งนี้แสดงให้เห็นว่าได้มีการ "ลองกั" ท่ออำนาจของข้าหลวงเทศาภิบาลขึ้นแล้ว และการกระทำนี้เป็นการกลั่นแกล้งให้พระยาสุพรรณสุนัตได้รับความลำบากใจในการปฏิบัติราชการ ถ้าหากไม่มีความเข้มแข็งออกทน และไม่มีความสามารถจริงแล้วก็คงทนอยู่ไม่ได้คงกลับหรือไปก็หาการไม่สำเร็จ เพื่อให้ทางกรุงเทพฯ เห็นว่าข้าหลวงเทศาภิบาลอ่อนแอ แล้วอาจจะเรียกตัวกลับไป พวกที่เคยมีอำนาจมีผลประโยชน์อยู่ก็จะไปกดขี่ขูดรีดประชาชนกันต่อไป

แต่พระยาสุพรรณสุนัตนั้น ถึงแม้จะมีอหิพละอันอ่อนโยนและเข้ากับคนได้ง่ายทุกระดับ แต่ท่านก็มีความเข้มแข็ง เด็ดขาด ขอดสัตย์สุจริต และตั้งใจปฏิบัติหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ของทางราชการและประชาชนเป็นที่ตั้ง ท่านจึงทำงานโดยไม่เกรงกลัวอหิพละของผู้อื่น

1 ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.14/69 คำกราบบังคมทูลของกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ เรื่องพระยาศรีธรรมราชเชื้อเชิญพระวิจิตรวงศ์สันไปตรวจราชการเมืองนครศรีธรรมราช.

เรื่องการจัดช่างนั้นคาดอย่างผิวเผินก็อาจจะเห็นว่าเป็นเรื่องเล็กน้อย แต่ที่จริงแล้วเป็นเรื่องสำคัญมาก เพราะตามบริบททัศนคติอันใจฉุนพลากแล้ว อาจจะทำให้การปฏิบัติงานไม่ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายก็ได้ โดยเฉพาะพระยาสุมนัณวินิต ถาพทานไม่แสดงความเคารพยำเกรงให้เห็นจะทำให้หุมวราชการเมืองและกรมการไม่เกรงกลัว และจะมีการชักชวนกำลังของชาหลวงเทศาภิบาลลอบเรื่อยไป การปฏิบัติราชการก็จะสำเร็จลงได้ยาก ดังนั้นการที่พาทันทัศนคติซึ่งให้พนักงานอัยการฟ้องผู้ที่ไม่จับช่างเพื่อลงโทษตามกฎหมายจึงเป็นการกระทำที่ถูกต้องแล้ว

การทัศนคติของพระยาสุมนัณวินิตในเรื่องนี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงสนับสนุน เพราะพระองค์เขาพระทัยในเหตุการณ์นี้ กวดยเห็นเมื่อพระยาราชวรานุกูลปลดกัณฑ์ฉลองกระทรวงมหาดไทย กราบบังคมทูลว่า ที่พระยาสุมนัณวินิตสั่งให้พนักงานอัยการฟ้องผู้ลอบจับช่าง เพื่อทำโทษตามกฎหมายนั้นไม่ควร พระองค์จึงไม่ทรงเห็นควยและทรงมีพระราชหัตถเลขาถึงพระยาราชวรานุกูลว่า

"เข้าใจว่าการที่พระยาสุมนัณวินิตนั้น พึงเกราะหุ้ในหนังสือพระยาสุมนัณวินิต ๒  
ถูกเป็นอันใดฟ้องแล้ว จะสั่งห้ามออกไปคงไม่ทันและก็จะไปเป็นการกลางอำนาจชาหลวง..."

ถึงแม้ว่าพระยาสุมนัณวินิตจะต้องประสบปัญหาและอุปสรรคนานาประการ ทั้งทางด้านการประชาชนและด้านเจ้าเมืองกรมการทั้งหลาย ซึ่ง เป็นผู้มีอำนาจและผลประโยชน์ อยู่ตามหัวเมืองมากมาย แต่ควยสติปัญญาความสามารถอันสูงส่งก็มิกระทบของพาทันและการได้รับการสนับสนุนเป็นอย่างดีจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย จึงทำให้การแก้ปัญหาต่าง ๆ ลุล่วงไปควยก็ การจัดการราชการต่าง ๆ ในเมืองนครศรีธรรมราช พัทลุง และสงขลา จึงประสบความสำเร็จตามความมุ่งหมายของรัฐบาลกลางทุกประการ

<sup>1</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.47/6 คำกราบบังคมทูลของพระยาราชวรานุกูล ปลัดกัณฑ์ฉลองกระทรวงมหาดไทย 13 พฤษภาคม ร.ศ. 117.

<sup>2</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.47/6 พระราชหัตถเลขาถึงพระยาราชวรานุกูล ปลัดกัณฑ์ฉลองกระทรวงมหาดไทย 15 พฤษภาคม ร.ศ. 117.

จากการที่ไ้ศึกษาถึงการปฏิรูปการปกครองมณฑลนครศรีธรรมราช โดยเฉพาะในเมือง นครศรีธรรมราช พัทลุง และสงขลา ในช่วงระยะเวลา 10 ปี ที่พระยาสุมนัวินิตเป็นข้าหลวงเทศาภิบาล คือจาก พ.ศ. 2439 ถึง พ.ศ. 2447 จะเห็นได้ว่าไ้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นอย่างกว้างขวางในหัวเมืองเหล่านี้ พระยาสุมนัวินิตเป็นบุคคลแรกที่ไปทำให้ประชาชนในเมือง นครศรีธรรมราช พัทลุง และสงขลาเปลี่ยนแปลงสภาพชีวิตความเป็นอยู่จากสังคมแบบเดิมมาเป็นสังคมสมัยใหม่ ประชาชนคนสามัญไ้ตื่นตัวจากการประกอบอาชีพแบบพอกินพอกอยู่ มาเป็นการประกอบอาชีพที่ต้องมีการเก็บสะสมทุน เริ่มสนใจในการค้าขาย การลงทุนทางกานอุตสาหกรรม และการเกษตรกรรมแบบการค้า จึงทำให้ระบบเศรษฐกิจในหัวเมืองทั้ง 3 ที่กล่าวนี้มั่นคงขึ้นมาก และ พระยาสุมนัวินิตยังไ้จัดระบบการศาลยุติธรรมแบบสมัยใหม่ ไ้โดยไ้จัดตั้งศาลทั้งไ้ตรงกับศาลอำเภอ ศาลเมือง และศาลมณฑล ทั้งยังไ้ไ้ให้อำนาจแก่กำนันและกรรมการอำเภอไ้รับผิดชอบในการพิจารณาตัดสินคดีตามควรแก่ตำแหน่งควย ทำให้การพิจารณาคดีในเมืองนครศรีธรรมราช พัทลุงและสงขลา สะดวกรวดเร็วและไ้ให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชนไ้โดยยั้งไม่เคยมีมาก่อน และผลงานที่ไ้ไ้เอนของพระยาสุมนัวินิตที่ยังคงเป็นมรดกตกทอดมาจนถึงปัจจุบัน คือการปฏิบัติตนเป็นนักปกครองที่ไ้ไ้โดยออกตรวจตราท้องไ้ไ้อย่างทั่วถึง ทำตัวเข้ากับคนไ้ไ้ทุกชั้นและไ้ไ้สั่งสอนประชาชนไ้ไ้ให้รู้จักร่วมมือกันทำประโยชน์แก่ส่วนรวม พระยาสุมนัวินิตจึงสามารถสร้างสิ่งสาธารณประโยชน์ขึ้นในเมืองนครศรีธรรมราช พัทลุง และสงขลาไ้ไ้มากมาย ไ้ไ้ใช้เงินหลวงน้อยมาก และการที่ทานไ้ไ้ชักชวนให้ข้าราชการและคหบดีในท้องไ้ไ้ต่าง ๆ มารวมกันอุปถัมภ์โรงเรียนเพื่อส่งเสริมให้เยาวชนของชาติไ้ไ้มีการศึกษาเล่าเรียนตามแบบสมัยใหม่ไ้ไ้เป็นตัวอย่างที่ไ้ไ้ซึ่งยังงคงไ้ไ้ปฏิบัติกันอยู่จนทุกวันนี้

อนึ่งในเมืองนครศรีธรรมราช พัทลุง และสงขลาไ้ไ้แต่เดิมข้าราชการกับประชาชนอยู่ทางกันเหมือนฟ้ากับดิน เพราะเจ้าเมืองกรมการทั้งหลายถือว่าประชาชนเป็นเหมือนบ่าวไพร่ที่ไ้ไ้เกิดมาให้พวกเขาไ้ไ้ใช้สอย ประชาชนจึงถูกกดขี่ข่มเหงและถูกเอารัดเอาเปรียบตลอดมาไ้ไ้เป็นเวลานับร้อย ๆ ปี เมื่อพระยาสุมนัวินิตไปเป็นข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช ก็ไ้ไ้พยายามเปลี่ยนความรู้สึกอันนี้ ไ้ไ้โดยตัวพระยาสุมนัวินิตเอง ไ้ไ้ปฏิบัติเป็นตัวอย่างแก่ข้าราชการทั้งหลาย ในการทำให้ไ้ไ้ใกล้ชิดประชาชน และทานไ้ไ้ฝึกหัดลูกหลานของชาวเมืองซึ่งเป็นคน-

ในท้องถิ่นเข้ารับราชการ ทำให้ข้าราชการเหล่านี้สามารถเข้ากับประชาชนได้ดี ช่องว่างระหว่างข้าราชการกับประชาชนจึงไม่ห่างกันมากมายเหมือนเมื่อก่อน ทำให้ความรู้สึกของประชาชนที่พระยาสุมนัณวินิตเรียกว่า "เกรงกลัวเจ้านาย" คือไม่กล้าทำตัวทักทายเจ้านายแม่แต่การแต่งตัวหรือสร้างบ้านเรือนอยู่อาศัย คอย ๆ หมกไป และข้าราชการเองก็เริ่มมีความรู้สึกรับผิดชอบว่าตนต้องปฏิบัติราชการเพื่อสนองพระเดชพระคุณของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และเพื่อสร้างประโยชน์สุขให้แก่ประชาชน มิใช่ใช้ตำแหน่งหน้าที่หาประโยชน์ส่วนตนดังแต่ก่อน แต่ยังมีข้าราชการอีกไม่น้อยที่ถึงนิสัยเดิมไม่ได้ ยังคงใช้ตำแหน่งหน้าที่เอารัดเอาเปรียบประชาชนและทางราชการหาผลประโยชน์ส่วนตนอยู่ ทั้งนี้คงเป็นเพราะมีความเคยชินกับ "ระบบเก่า" แต่พระยาสุมนัณวินิตก็พยายามเปลี่ยนให้ดีขึ้นโดยทำแบบค่อยเป็นค่อยไป.



## การปฏิรูปการปกครองในบริเวณ 7 หัวเมือง

### 1. การจัดกาการปกครอง

#### 1.1 การจัดกาการปกครองก่อนไขข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง

ร.ถ.120

ถึงโลกกลามาแล้วว่าบริเวณ 7 หัวเมืองนี้มีความสัมพันธ์กับรัฐบาลกลางของไทยในฐานะเป็นหัวเมืองประเทศราช ผู้ว่าราชการเมืองทั้งหลายมีอำนาจสิทธิ์ขาดในการปกครองบังคับบัญชาการบ้านเมือง รัฐบาลกลางที่กรุงเทพฯ ไม่สามารถจะเข้าไปแทรกแซงได้ แต่เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงปฏิรูปการปกครองแผ่นดินครั้งใหญ่และได้โปรดให้จัดการปกครองส่วนภูมิภาคเป็น "ระบบเทศาภิบาล" ขึ้น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชประสงค์ที่จะให้รวมหัวเมืองประเทศราชต่าง ๆ เข้ามาเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับราชอาณาจักรไทย โดยเฉพาะในบริเวณ 7 หัวเมืองนั้นมีพระราชประสงค์ที่จะให้เลิกระบบการส่งดอกไม้ทองเงิน เครื่องราชบรรณาการเสียให้หมด เพราะไม่ทรงประสงค์ที่จะเป็นพระเจ้าราชาธิราชเสวยแต่ยศอย่างเก่า คอยเห็นเมื่อกระทรวงมหาดไทยได้ส่งพระยาสุพรรณนิวัตน์ (เมื่อครั้งยังเป็นพระวิจิตรวรสาส์น) ไปเป็นข้าหลวงตรวจราชการในเมืองสงขลา พัทลุง และนครศรีธรรมราช กรมหลวงดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย จึงได้มีบัญชาให้พระยาสุพรรณนิวัตน์ลงไปตรวจราชการในบริเวณ 7 หัวเมืองด้วย หลังจากไปตรวจราชการในบริเวณ 7 หัวเมืองแล้ว พระยาสุพรรณนิวัตน์ได้ทำรายงานขึ้นกราบทูลเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยมีความค่อนข้างว่า

---

<sup>1</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/27 พระราชหัตถเลขาตอบกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ไปรเวทที่ 187/696 6 มีนาคม ร.ศ.114.

"เมืองแขกในมลายูเวลานี้ตั้งเกิดอังกษกระหายอยากจะได้ดื่มที่  
 ฝ่าพระบาททรงทราบ กิ่งเคยเสียไม่จักการให้เจริญขึ้น นากลัวอังกษจะหาเหตุยกขึ้นผูก  
 ตามอุบายของเมืองพม่าจนจ..."<sup>1</sup>

ในเวลานั้นกรมหมื่นเอง กรมหมื่นดำรงราชานุภาพได้กราบบังคมทูล  
 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวถึงเหตุผลและนโยบายของรัฐบาลกลางที่จะต้องเข้าไปจัดการ  
 ในบริเวณ 7 หัวเมือง ดังกล่าวแล้วในบทที่ 2 ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเห็นชอบ  
 ด้วยทุกประการ จึงได้โปรดเกล้าฯ ให้พระเสน่หิทธิชัยไปเป็นข้าหลวงตรวจราชการในบริเวณ  
 7 หัวเมือง และได้ทรงกำชับกรมหมื่นดำรงราชานุภาพถึงเรื่องการส่งข้าหลวงไปตรวจราชการ  
 ครั้นว่า

"ควรระวังให้เห็นอยู่เสมอว่า เรานับถือศาสนาอะไรกันแน่เป็นศาสนา  
 อันหนึ่งสำหรับบ้านเมืองของเราในประเทศนั้นแลคนจำพวกนั้น เขอกรจะแสวงหากฎหมาย  
 สำหรับหัวเมืองมลายูประเทศราชของอังกฤษที่เขาใช้กันไว้กับแขก มาไว้เป็นสำเนาความกึกกั  
 จะไ้เปลี่ยนแปลงกฎหมายในเมืองมลายูเหล่านี้..."<sup>2</sup>

จากพระราชดำรินี้แสดงให้เห็นว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า  
 เจ้าอยู่หัวทรงเข้าพระทัยถึงปัญหาที่จะเกิดขึ้นระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางกับ  
 ผู้ว่าราชการเมือง กรมการ ตลอดจนประชาชนในท้องถิ่นเป็นอย่างดี จึงได้ทรงห่วงใย  
 และทรงคัดเตือนเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางที่จะออกไปปฏิบัติราชการในบริเวณ 7 หัวเมือง  
 ให้ระมัดระวังอย่าไปก้าวล่วงเรื่องศาสนาและขนบประเพณีของชาวอิสลามเหล่านั้นตลอดมา

เมื่อได้จัดตั้งมณฑลนครศรีธรรมราชขึ้นในปี พ.ศ. 2439 ได้โปรดให้  
 รวมบริเวณ 7 หัวเมืองมาขึ้นอยู่กับมณฑลนครศรีธรรมราชด้วย เพื่อที่จะให้ข้าหลวงเทศาภิบาล

<sup>1</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/28 พระวิจิตรวราสารณการบทูลกรมหมื่นดำรง  
 ราชานุภาพ สำเนาที่ 42196 26 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 114.

<sup>2</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/27 พระราชหัตถเลขาตอบกรมหลวงดำรง  
 ราชานุภาพ โปรดเกล้าที่ 107/696 6 มีนาคม ร.ศ. 114.

มณฑลนครศรีธรรมราช ไกลชวญแลไปพลางก่อน เพราะหากปล่อยทิ้งไว้เฉย ๆ อาจจะทำให้  
เกิดปัญหาทางการเมืองขึ้นได้ และในครั้งนั้นทางกระทรวงมหาดไทยได้มีบัญชาให้พระยาสุ  
มนัชนียินิต ขาหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราชลงไปตรวจราชการตามหัวเมืองต่าง ๆ

ในบริเวณ 7 หัวเมืองอีกครั้งหนึ่ง และให้ทำรายงานเสนอมาให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณา  
เสียก่อน เพื่อที่จะได้ปรึกษาหารือกัน กำหนดนโยบายที่จะจัดการราชการในหัวเมืองเหล่านั้นต่อไป

เมื่อพระยาสุมนัชนียินิตไปตรวจราชการในบริเวณ 7 หัวเมืองแล้ว  
ก็ทำรายงานขึ้นเสนอกระทรวงมหาดไทย ความว่า

1. วิธีปกครองเมืองทั้งเจ็ดยังเป็นอย่างที่เรียกกันว่า "กินเมือง"  
เจ้าเมืองจะทำอย่างไรก็ได้ สู้ก่อกองข้าศึกขึ้นคำสั่งผู้วราจการเมืองสงขลาเท่านั้น
2. ภาวการณ์ยังเก็บอย่างโบราณก่อนสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ตัวอย่าง  
เช่น การเก็บภาษาคอยเอาจำนวนโคสำหรับใช้ไถนา เป็นเกณฑ์เก็บภาษีโคกละเท่านั้น ๆ  
ไม่คงรังวัดแน่นอน (วิธีอย่างนี้เป็นมรดกที่เรียกว่า นาคโค) ภาวการณ์อย่างอื่นก็ให้รับ  
ผูกขาดไปเก็บ ไซ้ทั้งวิธีชักสวสสินค้าและวิธีให้ซื้อขายแต่เจ้าภาษี
3. การปกครองราษฎรในท้องที่ก่อกองแต่เจ้าเมืองจะตั้งใครเป็น  
นายอำเภอ และจะต้องการใช้แรงงานเมื่อใด หรือให้ราษฎรหาสิ่งของอย่างไรให้เมื่อใด  
ก็เกณฑ์ตามใจเจ้าเมือง
4. การชำระคดีสินความอยู่ในอำนาจ "ใต้เถาดี" คืออาจารย์ทาง  
ฝ่ายศาสนา เป็นผู้ชำระตัดสินตามกฎหมายอิสลาม มีเมืองหนองจิกเมืองเคียวที่ใชกฎหมายไทย  
เพราะเจ้าเมืองเป็นไทยมาหลายชั่วคนแล้ว

เมื่อได้รับรายงานแล้ว เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย กับพระยาสุ  
มนัชนียินิต ก็ได้ปรึกษาหารือกัน เห็นว่าการปกครองท้องที่ตามแบบมณฑลเทศาภิบาลชั้นในจะจัด  
ในเมืองทั้งเจ็ดได้สะดวก แต่จะตองให้นโยบายผ่อนผันในอย่างอื่นบางบางอย่าง เพื่อไม่ให้

<sup>1</sup> สมเด็จพระพุทธเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ประทับที่กรุงเทพฯ (ปิ่น สุชุม)

ชาวอิสลามในท้องถิ่นรู้สึกลัวไทยลง ไปจัดการให้เกรงกลัวกว่าแต่ก่อน<sup>1</sup>

ในที่สุดโคตกลองกันนโยบายและวิธีการที่จะจัดเป็น 3 ประการ

สำคัญ คือ<sup>2</sup>

1. การเก็บภาษีอากรยังไม่ควรแก้ไขให้เหมือนกับเมืองอื่นในมณฑล ให้ราษฎรเสียภาษีอากรตามที่เคยเสียอยู่อย่างเดิม แต่ให้เลิกการผูกขาด แม้จะลดพิภักลงบ้าง ก็เชื่อว่าคงจะได้จำนวนเงินมากขึ้นเหมือนเคย ปรากฏในมณฑลอื่น

2. ยังไม่ควรเลิกศาลโคะกาดี เพราะราษฎรที่นับถือศาสนาอิสลาม มีอยู่มาก แต่จะแก้ไขด้วยการเลือกตั้งพวกอาจารย์ศาสนาอิสลามที่คนนับถือมาก เป็น "คาโต๊ะ ยุติธรรม" ขึ้นไว้คณะหนึ่ง ราว 20 คน ถ้าคนนับถือศาสนาอิสลามเป็นความกัน หรือเป็น จาเลยในคดีที่ของตัดสินด้วยกฎหมายทางศาสนา ก็ความฉิวฉวยอย่างหนึ่ง ความมรดกอย่าง หนึ่ง ให้ยกความเลือกคาโต๊ะยุติธรรม ที่ไต่ตั้งไว้เป็นอนุญาโตตุลาการฝ่ายละคนหนึ่ง หรือหลายคน ตามตกลงกันมานั่งชำระตัดสินในศาลไทย ถ้าถูกความเป็นไทยหรือเป็นความประเพณี ศาลไทย ชำระและตัดสินตามกฎหมายไทยทั้งสิ้น

3. ไม่ควรให้ผู้ที่เป็นเจ้าของอยู่ในเวลานั้น (อันเป็นมลายู 6 คน ไทยคนหนึ่ง) ได้ความเกรงกลัว เพราะที่ไปจัดการเปลี่ยนแปลงวิธีปกครอง ขอนปรึกษา กัน เห็นว่ามีทางที่จะแก้ไขได้ คือรัฐบาลจะจ่ายเงินประจำปีคชเชยให้แก่เจ้าเมืองทั้งหลายให้ตัด เทียมกับเงินผลประโยชน์ที่เจ้าเมืองเหล่านั้นเคยได้รับจากภาษีอากรและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ

เมื่อโคตกลองกันว่าจะจัดราชการในบริเวณ 7 หัวเมืองอย่างไรแล้ว พระยาสุขุมกลองไปจัดราชการในหัวเมืองเหล่านั้น และท่านได้ประกาศให้ทราบทั่วกันว่า การที่จะ จัดขึ้นต่อชาวเมืองที่เป็นไทยและมลายูเสมอกันหมด ผู้ที่เป็นเจ้าหน้าพนักงานปกครองตาม ระเบียบใหม่จะเลือกแต่ผู้ที่มีความสามารถจะเป็นไทยหรือมลายูก็ได้เหมือนกัน<sup>3</sup> ส่วนเจ้าเมือง

<sup>1</sup> ฎ. หน้า 110.

<sup>2</sup> ฎ. หน้า 111.

<sup>3</sup> ฎ. หน้า 112.

ทั้งหลายนั้น ท่านได้ชี้แจงให้ทราบเป็นรายตัวว่า ระเบียนการปกครองที่จัดขึ้นใหม่ในนครศรี-  
ธรรมราชและสงขลา นั้น ต้องแก้ไขวิธีเก็บภาษีอากรและผ่อนผันการใช้แรงงานราษฎร ผิดกับ  
เมื่อก่อน ท่านเกรงว่าผลประโยชน์ของพระยาเมืองทั้งหลายที่เคยได้รับอยู่เมื่อก่อนจะขาดไปบ้าง  
ไม่มากนักน้อย เพื่อไม่ให้เกิดความเคืองครอน รัฐบาลจะให้เงินประจำปีชดเชยผลประโยชน์ที่  
พระยาเมืองเคยได้รับจากภาษีอากรและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และให้ทำบัญชีผลประโยชน์ส่งมา  
จะใคร่จำนวนเงินและจะไต่ถามเงินบ้านญาติให้ว่าเมืองไหนจะได้ปีละเท่าใด พระยาสุชุม  
นัยวินิต เมื่อได้รับบัญชีก็เห็นว่าสูงกว่าจำนวนเงินที่เคยได้รับจริง แต่ท่านก็ยอมรับเพราะต้อง  
การให้เป็นทีพอใจด้วยกันทุกฝ่าย

ถึงแม้ว่ารัฐบาลกลางได้จ่ายเงินบ้านญาติชดเชยผลประโยชน์ที่เจ้าเมือง  
ทั้งหลายเคยได้รับอยู่แล้วก็ตาม แต่ด้วยเหตุที่เจ้าเมืองเหล่านั้นเคยมีอำนาจและความอิสระ  
ที่จะบริหารบ้านเมืองตามความพอใจของตนมาเป็นเวลานาน เมื่อรัฐบาลกลางส่งเจ้าหน้าที่ลงไป  
จัดการการในบ้านเมืองของตน จึงมีความรู้สึกว่าตนถูกควบคุมและขาดความเป็นอิสระที่จะทำ  
การใด ๆ อย่างเมื่อก่อน และเกี่ยวกับเงินผลประโยชน์นั้นถึงแม้พระยาสุชุมนัยวินิตจะมีความ  
รู้สึกว่าทำบัญชีกันมากกว่าความเป็นจริงแล้วก็ตาม แต่จริง ๆ แล้วเจ้าเมืองเหล่านั้นอาจจะ  
มีรายไ้มากกว่าในบัญชีที่ทำเสนอพระยาสุชุมนัยวินิตอีกก็ได้ แต่ไปกล่าทำบัญชีเสนอไป เพราะ  
เป็นเงินที่ไ้มาโดยไม่สุจริต เช่น เงินที่ได้รับจากราษฎรที่มิดคืความกัน เงินรายได้จากการ  
ค้าขายโดยไม่ต้องเสียภาษี เงินรายได้จากชาวต่างชาติที่เข้ามาทำมาหากินในบ้านเมือง  
เหล่านั้น เป็นต้น ด้วยเหตุนี้เมื่อพระยาสุชุมนัยวินิตส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปปฏิรูปการการในบริเวณ  
7 หัวเมือง จึงไปเกิดขัดแย้งกับเจ้าเมือง และศรีทวันกรมการมาก ส่วนราษฎรนั้นมีความ  
พอใจเพราะไม่ต้องเคืองครอนจากการกระทำของเจ้าเมืองและศรีทวันกรมการมากมายเหมือน  
เมื่อก่อน ถึงที่พระยาสุชุมนัยวินิตได้รายงานว่

"ราชการบ้านเมือง โจรฉวย และความเกือกร่อนของราษฎร เวลานี้ก็เรียบร้อยดี... แต่พวกเจ้าเมืองยังคงขึ้นทูลไม่ใครจะเป็นที่พอใจ..."<sup>1</sup>

จากการที่เจ้าเมืองไม่พอใจให้รัฐบาลกลางเข้าไปจัดการการในบริเวณ 7 หัวเมืองนี้เอง เมื่อรัฐบาลส่งข้าหลวงไทยไปประจำคอยแนะนำและตรวจตราดูแลราชการอยู่ตามเมืองต่าง ๆ จึงถูกเจ้าเมืองต่อต้านและไม่ให้ความร่วมมือ บางครั้งถึงกับมีหนังสือฟ้องข้าหลวงมายังข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช หรือเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยก็มี เกี่ยวกับเรื่องนี้ พระยาสุพรรณนันทน์ กราบทูลขอเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยว่า

"เห็นควยเกล้าฯ ว่า ถ้ามีฟ้องว่าข้าหลวงรับสินบล ฤๅกระทำความชั่วประการใด ๆ ก็ดี จะต้องว่ากล่าวกันให้เห็นเท็จเห็นจริง ที่จะต้องเอาแต่ความเลว ๆ ประมาณยังไม่ควรก่อน เพราะธรรมเนียมข้าหลวงกับเจ้าเมืองที่จะให้สัมพันธ์กันไม่ได้ เจ้าเมืองคอยหาเหตุอยู่เสมอ ข้าหลวงคอยคัดค้านเจ้าเมืองอยู่ ไม่ปล่อยให้ทำโดยพลการอย่างเดิกร่อน เช่น พระยาสาบบุรีจะฆาตคน หลวงบำรุงราชกิจโตทานไว้มิยอมให้หากันนี้ พระยาสาบบุรียอมมีความโกรธอยู่เป็นธรรมดา..."

ควยเหตุต่าง ๆ ถึงที่ไกรภูมิตูลมาแล้วนี้ ข้าพระพุทธเจ้าขอพระบารมีฝ่าพระบาททรงอุทิศขุนข้าหลวงในมาสถักหนอย กองทั้งบานทั้งญาติออกไปรับราชการอยู่ในเมืองบ้าง ๆ เรายื่น ก็โดยความสวามิภักดิ์และหมายชื่อเสียงในราชการ แต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น ไม่ไถ่หมายผลประโยชน์อย่างอื่น ๆ เลย แลพวกเหล่านี้ไม่เต็มใจจะไปเลยแต่สักคนหนึ่ง..."<sup>2</sup>

<sup>1</sup>ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/2 ในบอถ ลับ พระยาสุพรรณนันทน์ กราบทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพ เรื่องจัดการเมืองแขกทั้ง 7 เมือง ลับที่ 152/3205  
4 พฤศจิกายน ร.ศ. 117.

<sup>2</sup>ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/29 พระยาสุพรรณนันทน์กราบทูลกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ เรื่องหลวงพรหมโยนนายเลียม 26 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 116.

จากหนังสือที่ไกรราบหูลต่อเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย จะเห็นได้ว่า พระยาสุมนัณวินิต ต้องพยายามเอาอกเอาใจข้าราชการที่ไปปฏิบัติราชการอยู่ในบริเวณ 7 หัวเมือง เพราะขณะนั้นข้าราชการมีน้อย และหาคนที่จะไปยังหัวเมืองเหล่านั้นก็ยากมาก ประกอบกับพระยาสุมนเองก็รู้และเข้าใจถึงสภาพพื้นเพของบ้านเมืองในบริเวณนี้ดี โดยเฉพาะเกี่ยวกับเจ้าเมืองและศรีวันกรมการ ที่เคยใช้อำนาจตามอำเภอใจอยู่นั้น ย่อมจะต้องไม่พอใจชาหลวงซึ่งเป็นข้าราชการไทยที่รัฐบาลส่งเขาไปประจำอยู่ที่หัวเมืองอิสลามเหล่านั้น ท่านจึงได้แนะนำแนวทางในการปฏิบัติราชการให้แก่ข้าราชการไทยที่ไปประจำอยู่ในบริเวณ 7 หัวเมืองว่า

"ทางที่รักษาราชการในหัวเมืองเหล่านั้นต้องอาศัยอำนาจบ้างจึงจะสำเร็จไม่ได้ ที่ใช้แต่ปลอบดาเอาแต่ใจอย่างเดียวไม่ได้ ขอแต่เพียงว่าอย่าให้แรงเกินไป ถ้าทำโทษโดยกลง อย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้น ในหมู่พวกศรีวันกรมการ ถ้าบังคับให้ทำไม่ทำ ต้องทำโทษ..."<sup>1</sup>

นอกจากจะฟ้องกล่าวโทษชาหลวงมายังชาหลวงเทศาภิบาล และกระทรวงมหาดไทยแล้ว เจ้าเมืองบางคนในบริเวณ 7 หัวเมืองยังได้ออกไปร้องทุกข์และกล่าวโทษรัฐบาลไทยต่อพวกอังกฤษด้วย เช่น พระพิพิธภักดี (อับดุล กาเค) \* ไปร้องต่ออังกฤษว่า ตนเป็นบุตรคนใหญ่ของพระยาปัตตานีผู้ถึงแก่กรรม แต่ไม่มีใครแต่งตั้งให้เป็นเจ้าเมือง และกล่าวโทษเจ้าเทศาภิบาลไทยว่า ไม่แบ่งเงินผลประโยชน์จากภาษีอากรและเงินส่วยดอกไม้ทองเงินให้ตน และยังกล่าวหาชาหลวงไทยทั้งใจจะทำลายล้างศาสนา ไม่ยอมให้โต๊ะกาฬพิจารณาตัดสินความตามประเพณีบ้านเมือง<sup>2</sup> และหนังสือพิมพ์ สเตรทไทม์ ก็ได้ลงตีพิมพ์เกี่ยวกับเรื่องนี้ครั้งหนึ่งว่า

<sup>1</sup> ก.

\* บางแห่งเขียนอับดุล กาเค

<sup>2</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/32 สำนวนในบอกถึงพระยาสุมนัณวินิต กราบหูล กรมหลวงดำรงราชานุภาพ เรื่องพระพิพิธภักดี เจ้าเมืองปัตตานีไปเมืองสิงคโปร์ 28 พฤศจิกายน ร.ศ. 117.

รัฐบาลไทย ทั้งข้าหลวงไปประจำอยู่ในบริเวณ 7 หัวเมือง ทุก ๆ เมือง  
 และไม่ยอมให้ข้าราชการหลักศาสนาอิสลาม ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน<sup>1</sup> ส่วน  
 พระยาสาบุญนั้นได้ไปร้องเรียนทอมิสเตอร์ แอนเคอร์สัน กงสุลสยามประจำสิงคโปร์ ว่า  
 ให้แอนเคอร์สันช่วยเหลือตน เพื่อไม่ให้ข้าหลวงอยู่ในเมือง เพราะพระยาสาบุญต้องการ  
 จัดการบ้านเมืองเองอย่างไทรบุรี กลันตัน<sup>2</sup> และมิสเตอร์แอนเคอร์สันก็เชื่อว่าเหตุการณ์  
 ต่าง ๆ ในบริเวณ 7 หัวเมืองเป็นจริงตามที่พระพิพิธภักดี และพระยาสาบุญมาร้องเรียน  
 เมื่อพระยาสุขุมณียวิฑูไปสิงคโปร์จึงได้ชี้แจงให้เข้าใจว่ายังไม่ได้ตั้งพระพิพิธภักดีเป็นเจ้าเมือง  
 ปัตตานีนั้น เพราะเป็นกนไม่สู้จะเรียบร้อยเกรงจะเสียราชการ แต่ทั้งนี้ให้เป็นผู้รักษาราชการ  
 อยู่แล้ว เพราะไทยถือว่าเจ้าเมืองในบริเวณ 7 หัวเมืองนั้นเป็น "เคาเวนเนอร์" ที่เรียก  
 ราชานันเรียกกันไปตามฝรั่ง การแต่งตั้งเจ้าเมืองเหล่านั้นจึงแล้วแต่พระเจ้ายูหวะทรงตั้ง  
 ผู้ใด<sup>3</sup> ส่วนเรื่องพระพิพิธภักดีและพระยาสาบุญกล่าวโทษข้าหลวงต่าง ๆ นานานั้น  
 พระยาสุขุมณียวิฑูได้ชี้แจงว่า เจ้าเมืองเหล่านั้นอยากเป็นเอกราช ไม่ต้องการให้ใครบังคับ  
 และเมื่อส่งเขียนส่งสาคนไม่พอใจ<sup>4</sup> และพระยาสุขุมณียวิฑูได้กราบทูลกรมหลวงดำรง  
 ราชานุภาพเกี่ยวกับมิสเตอร์แอนเคอร์สันว่าเขาชาวพวกอิสลามมากเกินไป และไม่ไ้ทราบ  
 ความจริงว่าหัวเมืองเหล่านั้นเราปกครองกันมาอย่างไร<sup>5</sup> เกี่ยวกับเรื่องรัฐบาลกลางได้เข้าไป

<sup>1</sup>ค.

<sup>2</sup>ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/2 ในบอกลับพระยาสุขุมณียวิฑู กราบทูล  
 กรมหลวงดำรงราชานุภาพ เรื่องจัดราชการเมืองแขกทั้ง 7 เมือง ดั บที่ 152/3205  
 4 พฤศจิกายน ร.ศ. 117.

<sup>3</sup>ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/32 สำเนาบอกลับ พระยาสุขุมณียวิฑู  
 กราบทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพ เรื่องพระพิพิธภักดี เจ้าเมืองปัตตานีไปเมืองสิงคโปร์  
 28 พฤศจิกายน ร.ศ. 117.

<sup>4</sup>ค.

<sup>5</sup>ค.



จักราชากรในบริเวณ 7 หัวเมือง และเจ้าเมืองทั้งหลายไม่พอใจ บางคนถึงกับต่อต้านและออกไปรื้อเรียนต่ออังกฤษนั้น มีชาวอังกฤษคนหนึ่งชื่อ มิสเตอร์ คัพ\* ได้แสดงความกึกกัเห็นกับพระยาศรีสทเทพพา

"ความรู้สึกของแขกที่เคื้อครอนใจอยู่ทั่วไปทุก ๆ เมืองเวลานี้ เพราะไม่ทราบแน่ว่าไทยจะต้องการเพียงใด เพราะแลเห็นการที่ไทยจักการรวบรัดเร็วโดยไม่กรุณาเช่นนี้ อาจจะเป็นอย่างไรต่อไปได้ จึงพากันตื่นตกใจไปทุก ๆ แห่งความเห็นของมิสเตอร์คัพนั้น เห็นว่าการรัฐบาลสยามจักการพดจาเสียให้พวกแขกเข้าใจ และออกชอบังคับเป็นลายลักษณอักษรเสียให้ทราบแน่ว่าจะต้องการเพียงไรแล้วคงจะระงับการที่ตนไคมาก เมื่อจักไคส่งบเสียกราวหนึ่งแล้ว อีกสักสองปีจะทำอย่างไรต่อไปได้ การที่เกี่ยวของกับแขกนั้นจักยากอยุหนอย คือ ๑  
๒  
๓  
๔  
๕  
๖  
๗  
๘  
๙  
๑๐  
๑๑  
๑๒  
๑๓  
๑๔  
๑๕  
๑๖  
๑๗  
๑๘  
๑๙  
๒๐  
๒๑  
๒๒  
๒๓  
๒๔  
๒๕  
๒๖  
๒๗  
๒๘  
๒๙  
๓๐  
๓๑  
๓๒  
๓๓  
๓๔  
๓๕  
๓๖  
๓๗  
๓๘  
๓๙  
๔๐  
๔๑  
๔๒  
๔๓  
๔๔  
๔๕  
๔๖  
๔๗  
๔๘  
๔๙  
๕๐  
๕๑  
๕๒  
๕๓  
๕๔  
๕๕  
๕๖  
๕๗  
๕๘  
๕๙  
๖๐  
๖๑  
๖๒  
๖๓  
๖๔  
๖๕  
๖๖  
๖๗  
๖๘  
๖๙  
๗๐  
๗๑  
๗๒  
๗๓  
๗๔  
๗๕  
๗๖  
๗๗  
๗๘  
๗๙  
๘๐  
๘๑  
๘๒  
๘๓  
๘๔  
๘๕  
๘๖  
๘๗  
๘๘  
๘๙  
๙๐  
๙๑  
๙๒  
๙๓  
๙๔  
๙๕  
๙๖  
๙๗  
๙๘  
๙๙  
๑๐๐  
๑๐๑  
๑๐๒  
๑๐๓  
๑๐๔  
๑๐๕  
๑๐๖  
๑๐๗  
๑๐๘  
๑๐๙  
๑๑๐  
๑๑๑  
๑๑๒  
๑๑๓  
๑๑๔  
๑๑๕  
๑๑๖  
๑๑๗  
๑๑๘  
๑๑๙  
๑๒๐  
๑๒๑  
๑๒๒  
๑๒๓  
๑๒๔  
๑๒๕  
๑๒๖  
๑๒๗  
๑๒๘  
๑๒๙  
๑๓๐  
๑๓๑  
๑๓๒  
๑๓๓  
๑๓๔  
๑๓๕  
๑๓๖  
๑๓๗  
๑๓๘  
๑๓๙  
๑๔๐  
๑๔๑  
๑๔๒  
๑๔๓  
๑๔๔  
๑๔๕  
๑๔๖  
๑๔๗  
๑๔๘  
๑๔๙  
๑๕๐  
๑๕๑  
๑๕๒  
๑๕๓  
๑๕๔  
๑๕๕  
๑๕๖  
๑๕๗  
๑๕๘  
๑๕๙  
๑๖๐  
๑๖๑  
๑๖๒  
๑๖๓  
๑๖๔  
๑๖๕  
๑๖๖  
๑๖๗  
๑๖๘  
๑๖๙  
๑๗๐  
๑๗๑  
๑๗๒  
๑๗๓  
๑๗๔  
๑๗๕  
๑๗๖  
๑๗๗  
๑๗๘  
๑๗๙  
๑๘๐  
๑๘๑  
๑๘๒  
๑๘๓  
๑๘๔  
๑๘๕  
๑๘๖  
๑๘๗  
๑๘๘  
๑๘๙  
๑๙๐  
๑๙๑  
๑๙๒  
๑๙๓  
๑๙๔  
๑๙๕  
๑๙๖  
๑๙๗  
๑๙๘  
๑๙๙  
๒๐๐  
๒๐๑  
๒๐๒  
๒๐๓  
๒๐๔  
๒๐๕  
๒๐๖  
๒๐๗  
๒๐๘  
๒๐๙  
๒๑๐  
๒๑๑  
๒๑๒  
๒๑๓  
๒๑๔  
๒๑๕  
๒๑๖  
๒๑๗  
๒๑๘  
๒๑๙  
๒๒๐  
๒๒๑  
๒๒๒  
๒๒๓  
๒๒๔  
๒๒๕  
๒๒๖  
๒๒๗  
๒๒๘  
๒๒๙  
๒๓๐  
๒๓๑  
๒๓๒  
๒๓๓  
๒๓๔  
๒๓๕  
๒๓๖  
๒๓๗  
๒๓๘  
๒๓๙  
๒๔๐  
๒๔๑  
๒๔๒  
๒๔๓  
๒๔๔  
๒๔๕  
๒๔๖  
๒๔๗  
๒๔๘  
๒๔๙  
๒๕๐  
๒๕๑  
๒๕๒  
๒๕๓  
๒๕๔  
๒๕๕  
๒๕๖  
๒๕๗  
๒๕๘  
๒๕๙  
๒๖๐  
๒๖๑  
๒๖๒  
๒๖๓  
๒๖๔  
๒๖๕  
๒๖๖  
๒๖๗  
๒๖๘  
๒๖๙  
๒๗๐  
๒๗๑  
๒๗๒  
๒๗๓  
๒๗๔  
๒๗๕  
๒๗๖  
๒๗๗  
๒๗๘  
๒๗๙  
๒๘๐  
๒๘๑  
๒๘๒  
๒๘๓  
๒๘๔  
๒๘๕  
๒๘๖  
๒๘๗  
๒๘๘  
๒๘๙  
๒๙๐  
๒๙๑  
๒๙๒  
๒๙๓  
๒๙๔  
๒๙๕  
๒๙๖  
๒๙๗  
๒๙๘  
๒๙๙  
๓๐๐  
๓๐๑  
๓๐๒  
๓๐๓  
๓๐๔  
๓๐๕  
๓๐๖  
๓๐๗  
๓๐๘  
๓๐๙  
๓๑๐  
๓๑๑  
๓๑๒  
๓๑๓  
๓๑๔  
๓๑๕  
๓๑๖  
๓๑๗  
๓๑๘  
๓๑๙  
๓๒๐  
๓๒๑  
๓๒๒  
๓๒๓  
๓๒๔  
๓๒๕  
๓๒๖  
๓๒๗  
๓๒๘  
๓๒๙  
๓๓๐  
๓๓๑  
๓๓๒  
๓๓๓  
๓๓๔  
๓๓๕  
๓๓๖  
๓๓๗  
๓๓๘  
๓๓๙  
๓๔๐  
๓๔๑  
๓๔๒  
๓๔๓  
๓๔๔  
๓๔๕  
๓๔๖  
๓๔๗  
๓๔๘  
๓๔๙  
๓๕๐  
๓๕๑  
๓๕๒  
๓๕๓  
๓๕๔  
๓๕๕  
๓๕๖  
๓๕๗  
๓๕๘  
๓๕๙  
๓๖๐  
๓๖๑  
๓๖๒  
๓๖๓  
๓๖๔  
๓๖๕  
๓๖๖  
๓๖๗  
๓๖๘  
๓๖๙  
๓๗๐  
๓๗๑  
๓๗๒  
๓๗๓  
๓๗๔  
๓๗๕  
๓๗๖  
๓๗๗  
๓๗๘  
๓๗๙  
๓๘๐  
๓๘๑  
๓๘๒  
๓๘๓  
๓๘๔  
๓๘๕  
๓๘๖  
๓๘๗  
๓๘๘  
๓๘๙  
๓๙๐  
๓๙๑  
๓๙๒  
๓๙๓  
๓๙๔  
๓๙๕  
๓๙๖  
๓๙๗  
๓๙๘  
๓๙๙  
๔๐๐  
๔๐๑  
๔๐๒  
๔๐๓  
๔๐๔  
๔๐๕  
๔๐๖  
๔๐๗  
๔๐๘  
๔๐๙  
๔๑๐  
๔๑๑  
๔๑๒  
๔๑๓  
๔๑๔  
๔๑๕  
๔๑๖  
๔๑๗  
๔๑๘  
๔๑๙  
๔๒๐  
๔๒๑  
๔๒๒  
๔๒๓  
๔๒๔  
๔๒๕  
๔๒๖  
๔๒๗  
๔๒๘  
๔๒๙  
๔๓๐  
๔๓๑  
๔๓๒  
๔๓๓  
๔๓๔  
๔๓๕  
๔๓๖  
๔๓๗  
๔๓๘  
๔๓๙  
๔๔๐  
๔๔๑  
๔๔๒  
๔๔๓  
๔๔๔  
๔๔๕  
๔๔๖  
๔๔๗  
๔๔๘  
๔๔๙  
๔๕๐  
๔๕๑  
๔๕๒  
๔๕๓  
๔๕๔  
๔๕๕  
๔๕๖  
๔๕๗  
๔๕๘  
๔๕๙  
๔๖๐  
๔๖๑  
๔๖๒  
๔๖๓  
๔๖๔  
๔๖๕  
๔๖๖  
๔๖๗  
๔๖๘  
๔๖๙  
๔๗๐  
๔๗๑  
๔๗๒  
๔๗๓  
๔๗๔  
๔๗๕  
๔๗๖  
๔๗๗  
๔๗๘  
๔๗๙  
๔๘๐  
๔๘๑  
๔๘๒  
๔๘๓  
๔๘๔  
๔๘๕  
๔๘๖  
๔๘๗  
๔๘๘  
๔๘๙  
๔๙๐  
๔๙๑  
๔๙๒  
๔๙๓  
๔๙๔  
๔๙๕  
๔๙๖  
๔๙๗  
๔๙๘  
๔๙๙  
๕๐๐  
๕๐๑  
๕๐๒  
๕๐๓  
๕๐๔  
๕๐๕  
๕๐๖  
๕๐๗  
๕๐๘  
๕๐๙  
๕๑๐  
๕๑๑  
๕๑๒  
๕๑๓  
๕๑๔  
๕๑๕  
๕๑๖  
๕๑๗  
๕๑๘  
๕๑๙  
๕๒๐  
๕๒๑  
๕๒๒  
๕๒๓  
๕๒๔  
๕๒๕  
๕๒๖  
๕๒๗  
๕๒๘  
๕๒๙  
๕๓๐  
๕๓๑  
๕๓๒  
๕๓๓  
๕๓๔  
๕๓๕  
๕๓๖  
๕๓๗  
๕๓๘  
๕๓๙  
๕๔๐  
๕๔๑  
๕๔๒  
๕๔๓  
๕๔๔  
๕๔๕  
๕๔๖  
๕๔๗  
๕๔๘  
๕๔๙  
๕๕๐  
๕๕๑  
๕๕๒  
๕๕๓  
๕๕๔  
๕๕๕  
๕๕๖  
๕๕๗  
๕๕๘  
๕๕๙  
๕๖๐  
๕๖๑  
๕๖๒  
๕๖๓  
๕๖๔  
๕๖๕  
๕๖๖  
๕๖๗  
๕๖๘  
๕๖๙  
๕๗๐  
๕๗๑  
๕๗๒  
๕๗๓  
๕๗๔  
๕๗๕  
๕๗๖  
๕๗๗  
๕๗๘  
๕๗๙  
๕๘๐  
๕๘๑  
๕๘๒  
๕๘๓  
๕๘๔  
๕๘๕  
๕๘๖  
๕๘๗  
๕๘๘  
๕๘๙  
๕๙๐  
๕๙๑  
๕๙๒  
๕๙๓  
๕๙๔  
๕๙๕  
๕๙๖  
๕๙๗  
๕๙๘  
๕๙๙  
๖๐๐  
๖๐๑  
๖๐๒  
๖๐๓  
๖๐๔  
๖๐๕  
๖๐๖  
๖๐๗  
๖๐๘  
๖๐๙  
๖๑๐  
๖๑๑  
๖๑๒  
๖๑๓  
๖๑๔  
๖๑๕  
๖๑๖  
๖๑๗  
๖๑๘  
๖๑๙  
๖๒๐  
๖๒๑  
๖๒๒  
๖๒๓  
๖๒๔  
๖๒๕  
๖๒๖  
๖๒๗  
๖๒๘  
๖๒๙  
๖๓๐  
๖๓๑  
๖๓๒  
๖๓๓  
๖๓๔  
๖๓๕  
๖๓๖  
๖๓๗  
๖๓๘  
๖๓๙  
๖๔๐  
๖๔๑  
๖๔๒  
๖๔๓  
๖๔๔  
๖๔๕  
๖๔๖  
๖๔๗  
๖๔๘  
๖๔๙  
๖๕๐  
๖๕๑  
๖๕๒  
๖๕๓  
๖๕๔  
๖๕๕  
๖๕๖  
๖๕๗  
๖๕๘  
๖๕๙  
๖๖๐  
๖๖๑  
๖๖๒  
๖๖๓  
๖๖๔  
๖๖๕  
๖๖๖  
๖๖๗  
๖๖๘  
๖๖๙  
๖๗๐  
๖๗๑  
๖๗๒  
๖๗๓  
๖๗๔  
๖๗๕  
๖๗๖  
๖๗๗  
๖๗๘  
๖๗๙  
๖๘๐  
๖๘๑  
๖๘๒  
๖๘๓  
๖๘๔  
๖๘๕  
๖๘๖  
๖๘๗  
๖๘๘  
๖๘๙  
๖๙๐  
๖๙๑  
๖๙๒  
๖๙๓  
๖๙๔  
๖๙๕  
๖๙๖  
๖๙๗  
๖๙๘  
๖๙๙  
๗๐๐  
๗๐๑  
๗๐๒  
๗๐๓  
๗๐๔  
๗๐๕  
๗๐๖  
๗๐๗  
๗๐๘  
๗๐๙  
๗๑๐  
๗๑๑  
๗๑๒  
๗๑๓  
๗๑๔  
๗๑๕  
๗๑๖  
๗๑๗  
๗๑๘  
๗๑๙  
๗๒๐  
๗๒๑  
๗๒๒  
๗๒๓  
๗๒๔  
๗๒๕  
๗๒๖  
๗๒๗  
๗๒๘  
๗๒๙  
๗๓๐  
๗๓๑  
๗๓๒  
๗๓๓  
๗๓๔  
๗๓๕  
๗๓๖  
๗๓๗  
๗๓๘  
๗๓๙  
๗๔๐  
๗๔๑  
๗๔๒  
๗๔๓  
๗๔๔  
๗๔๕  
๗๔๖  
๗๔๗  
๗๔๘  
๗๔๙  
๗๕๐  
๗๕๑  
๗๕๒  
๗๕๓  
๗๕๔  
๗๕๕  
๗๕๖  
๗๕๗  
๗๕๘  
๗๕๙  
๗๖๐  
๗๖๑  
๗๖๒  
๗๖๓  
๗๖๔  
๗๖๕  
๗๖๖  
๗๖๗  
๗๖๘  
๗๖๙  
๗๗๐  
๗๗๑  
๗๗๒  
๗๗๓  
๗๗๔  
๗๗๕  
๗๗๖  
๗๗๗  
๗๗๘  
๗๗๙  
๗๘๐  
๗๘๑  
๗๘๒  
๗๘๓  
๗๘๔  
๗๘๕  
๗๘๖  
๗๘๗  
๗๘๘  
๗๘๙  
๗๙๐  
๗๙๑  
๗๙๒  
๗๙๓  
๗๙๔  
๗๙๕  
๗๙๖  
๗๙๗  
๗๙๘  
๗๙๙  
๘๐๐  
๘๐๑  
๘๐๒  
๘๐๓  
๘๐๔  
๘๐๕  
๘๐๖  
๘๐๗  
๘๐๘  
๘๐๙  
๘๑๐  
๘๑๑  
๘๑๒  
๘๑๓  
๘๑๔  
๘๑๕  
๘๑๖  
๘๑๗  
๘๑๘  
๘๑๙  
๘๒๐  
๘๒๑  
๘๒๒  
๘๒๓  
๘๒๔  
๘๒๕  
๘๒๖  
๘๒๗  
๘๒๘  
๘๒๙  
๘๓๐  
๘๓๑  
๘๓๒  
๘๓๓  
๘๓๔  
๘๓๕  
๘๓๖  
๘๓๗  
๘๓๘  
๘๓๙  
๘๔๐  
๘๔๑  
๘๔๒  
๘๔๓  
๘๔๔  
๘๔๕  
๘๔๖  
๘๔๗  
๘๔๘  
๘๔๙  
๘๕๐  
๘๕๑  
๘๕๒  
๘๕๓  
๘๕๔  
๘๕๕  
๘๕๖  
๘๕๗  
๘๕๘  
๘๕๙  
๘๖๐  
๘๖๑  
๘๖๒  
๘๖๓  
๘๖๔  
๘๖๕  
๘๖๖  
๘๖๗  
๘๖๘  
๘๖๙  
๘๗๐  
๘๗๑  
๘๗๒  
๘๗๓  
๘๗๔  
๘๗๕  
๘๗๖  
๘๗๗  
๘๗๘  
๘๗๙  
๘๘๐  
๘๘๑  
๘๘๒  
๘๘๓  
๘๘๔  
๘๘๕  
๘๘๖  
๘๘๗  
๘๘๘  
๘๘๙  
๘๙๐  
๘๙๑  
๘๙๒  
๘๙๓  
๘๙๔  
๘๙๕  
๘๙๖  
๘๙๗  
๘๙๘  
๘๙๙  
๙๐๐  
๙๐๑  
๙๐๒  
๙๐๓  
๙๐๔  
๙๐๕  
๙๐๖  
๙๐๗  
๙๐๘  
๙๐๙  
๙๑๐  
๙๑๑  
๙๑๒  
๙๑๓  
๙๑๔  
๙๑๕  
๙๑๖  
๙๑๗  
๙๑๘  
๙๑๙  
๙๒๐  
๙๒๑  
๙๒๒  
๙๒๓  
๙๒๔  
๙๒๕  
๙๒๖  
๙๒๗  
๙๒๘  
๙๒๙  
๙๓๐  
๙๓๑  
๙๓๒  
๙๓๓  
๙๓๔  
๙๓๕  
๙๓๖  
๙๓๗  
๙๓๘  
๙๓๙  
๙๔๐  
๙๔๑  
๙๔๒  
๙๔๓  
๙๔๔  
๙๔๕  
๙๔๖  
๙๔๗  
๙๔๘  
๙๔๙  
๙๕๐  
๙๕๑  
๙๕๒  
๙๕๓  
๙๕๔  
๙๕๕  
๙๕๖  
๙๕๗  
๙๕๘  
๙๕๙  
๙๖๐  
๙๖๑  
๙๖๒  
๙๖๓  
๙๖๔  
๙๖๕  
๙๖๖  
๙๖๗  
๙๖๘  
๙๖๙  
๙๗๐  
๙๗๑  
๙๗๒  
๙๗๓  
๙๗๔  
๙๗๕  
๙๗๖  
๙๗๗  
๙๗๘  
๙๗๙  
๙๘๐  
๙๘๑  
๙๘๒  
๙๘๓  
๙๘๔  
๙๘๕  
๙๘๖  
๙๘๗  
๙๘๘  
๙๘๙  
๙๙๐  
๙๙๑  
๙๙๒  
๙๙๓  
๙๙๔  
๙๙๕  
๙๙๖  
๙๙๗  
๙๙๘  
๙๙๙  
๑๐๐๐

ความเห็นของมิสเตอร์คัพ เกี่ยวกับการเข้าไปจักราชากรในบริเวณ 7 หัวเมืองของรัฐบาลกลางนั้น น่าจะรับฟังอยู่มาก โดยเฉพาะในประเด็นที่ว่ารัฐบาลไทยไม่ได้ออกชอบังคับเป็นลายลักษณอักษรเสียให้แน่นอน และมิสเตอร์คัพนั้นไคทำมาหากินอยู่ในหัวเมืองมลายูนาน จึงพอจะรูและเข้าใจนิสัยของกณอิสลามไคดี แต่อย่างไรก็ตาม

\*มิสเตอร์ คัพ นี้เคยเข้ามากรุงเทพา ขออนุญาตไปตรวจแร่ในกลันตัน ตรังกานู เมื่อไครับอนุญาตและไปจ้างผู้เชี่ยวชาญทำการสำรวจพบแหล่งแร่แล้วไคไปบอกพระยากลันตัน ๆ บอกว่าที่ตรงนั้นไคไคเงินไปทำแล้ว มิสเตอร์คัพจึงว่าการขออนุญาตคงไปขอตอกรุงเทพา พระยา-กลันตันตอบว่าตนไคไคอนุญาตไค ขณะนั้นพระยากลันตันกับมิสเตอร์คัพปากหมางกันมาก แต่ทอนหลังมิสเตอร์คัพไคไปทำเหมืองทองในกลันตันและเป็นที่ปรึกษาของพระยากลันตันด้วย.

1 ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 49/35 คำกราบบังคมทูลของพระยาศรีสทเทพ  
เรื่องเมืองตานี 28 กันยายน ร.ศ. 120.

ต้องไม่ลืมว่า พวกอังกฤษนั้นต้องการให้รัฐบาลของคนไทยหัวเมืองมลายูเหล่านั้นไปเป็นเมืองขึ้นอยู่ การแสดงความคิดเห็นจึงมักจะเขາขวางพวกเจ้าเมืองอิสลามมากกว่าฝ่ายไทย

ส่วนความรู้สึกรักของข้าราชการไทยที่ต้องรับผิดชอบในการจัดราชการใน บริเวณ 7 หัวเมืองอยู่นั้น ทราบได้จากใบบอกพระยาสุพรรณวิชิต กราบทูลกรมหลวงคำวราง ราชานภาพ ความว่า

"ราชการทางเมืองแขกที่จะให้เจ้าเมืองทำเอง หรือเป็นแค่สั่งให้ทำ เป็นอันไม่สำเร็จ ต้องอาศัยรมย์กันคอยกวาดขันจึงจะสำเร็จไปได้ คนก็ หายากเป็นที่สุด ออกชื่อว่าไปเมืองแขกไม่มีใครสมัครเลย ต้องออมนอน เอนำเป็นเขาลูกกันอยู่ทุกคน ควดยเหตุที่ทำอะไรไม่ว่าจะคล่องออกคล่องใจ หากคนเป็นนายอำเภอยายกว่าไปอยู่เมืองแขก ความจริงก็เป็นอยู่ดังนี้ ถึงข้าพระพุทธรเจ้าซึ่งฉลองพระเดชพระคุณอยู่รู้สึกหนักอึ้งอยู่เหมือนกัน..."<sup>1</sup>

จะเห็นได้ว่าในการเข้าไปจัดราชการในบริเวณ 7 หัวเมืองในครั้งนั้น ทางรัฐบาลกลางยังไม่พร้อมเลย ทั้งทางด้านกำลังคนและกำลังทรัพย์ ทางด้านกำลังคนนั้น คำกราบทูลของพระยาสุพรรณวิชิตก็พออยู่แล้ว ทางด้านกำลังทรัพย์นั้น เรายังไม่มีเงิน เพียงพอที่จะไปจัดอะไรใหม่ ๆ ขึ้นได้ ภาษีอากรในท้องที่เก็บได้น้อย เพราะต้องเอาใจ ประชาชนไม่ให้อริสักรวาทือครอน และยังต้องไปจ่ายชดเชยเงินผลประโยชน์เก่า ๆ ของ เจ้าเมืองอีกเป็นจำนวนมาก แทนที่จะเป็นผลดีกลับทำให้เจ้าเมืองไม่พอใจเสียอีก เพราะ ฉะนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า "นโยบายผ่อนสั้นผ่อนยาว" ที่รัฐบาลกลางมีต่อบริเวณ 7 หัวเมืองนั้น ใช้ไม่ได้ผลแต่ประการใด เพราะเจ้าเมืองอิสลามทั้งหลายมีเจตนาที่จะไม่ให้ความร่วมมือกับ รัฐบาลอยู่แล้วตั้งแต่เริ่มแรก การแก้ปัญหาในบริเวณ 7 หัวเมืองจึงได้แต่อาศัยสติปัญญา

<sup>1</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/2 ใบบอกกลับพระยาสุพรรณวิชิต กราบทูล กรมหลวงคำวรางราชานภาพ เรื่องจัดราชการเมืองแขกทั้ง 7 เมือง ฉบับที่ 152/3205

ความสามารถของพระยาสุรภูมิวินิต ซึ่งเป็นข้าราชการผู้ใหญ่ ที่ต้องรับผิดชอบในการจัดการราชการบริเวณ 7 หัวเมืองโดยตรง กอปรด้วยลุล่วงไปบาง ไซ่อ่านาใจไปบางตามแต่โอกาส ประกอบกับตัวพระยาสุรภูมิเองนั้น ชาวอิสลามในบริเวณ 7 หัวเมืองให้ความเคารพนับถือและยำเกรงท่านมาก จึงสามารถควบคุมสถานการณ์ไม่ให้เกิดเหตุร้ายแรงขึ้นได้

เมื่อการจัดราชการในบริเวณ 7 หัวเมืองไม่ประสบความสำเร็จตามนโยบายของรัฐบาลกลางเช่นนี้ ในปี ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444) รัฐบาลกลางจึงได้ประกาศใช้ "ข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ. 120" ขึ้น เพื่อกำหนดกฎเกณฑ์เป็นลายลักษณ์อักษร และเป็นการประกาศให้ทราบอย่างแน่ชัดว่ารัฐบาลกลางจะเข้าไปจัดการในหัวเมืองเหล่านี้แค่ไหนเพียงใด ทั้งจะไต่ถามรายละเอียดในในตอนต่อไป

## 1.2 การจัดการปกครองตามข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง

### ร.ศ. 120\*

#### 1.2.1 การจัดการปกครองบริเวณ

บริเวณหัวเมืองอิสลามทั้ง 7 นี้ ยังคงให้แยกกันอยู่เป็น 7 เมืองตามเดิม แต่ละเมืองมีหน่วยบริหารราชการบังคับบัญชาของตนเอง และให้จัดให้หัวเมืองทั้งหมด มารวมกันเป็นเขตการปกครองอีกชั้นหนึ่ง เรียกว่า "บริเวณ" มีข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณเป็นหัวหน้าส่วนราชการ ทำหน้าที่จัดการราชการในบริเวณให้เป็นไปตามข้อบังคับ หรือตามท้องตราจากกรุงเทพฯ หรือตามคำสั่งของข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช

ถึงแม้ว่าบริเวณ 7 หัวเมืองจะขึ้นอยู่กับมณฑลนครศรีธรรมราช และข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณมีฐานะอยู่กึ่งกลางระหว่างราชการมณฑลกับราชการในหัวเมืองทั้ง 7 นี้ก็ตาม แต่โดยเหตุที่คนแดนเหล่านี้มีความสำคัญต่อรัฐบาลกลาง โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทย ในอันที่จะสอดส่องดูแลและควบคุมการปฏิบัติราชการอย่างใกล้ชิด เพื่อให้สามารถแก้ปัญหาได้ทันเวลาที่ กระทรวงมหาดไทยจึงได้กำหนดให้ข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณ

---

\* ุรายละเอียดของข้อบังคับนี้จากภาคผนวก ญ.

มีอำนาจติดต่อกับราชการส่วนกลางได้โดยตรงอีกทางหนึ่ง และการที่จะมีใบนอกหรือรายงานไปยังมณฑลนครศรีธรรมราช หรือส่งตรงไปยังส่วนกลางนั้น ให้อยู่ในดุลยพินิจของข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณที่จะพิจารณาว่า ทางใดจะเป็นประโยชน์แก่ทางราชการ แต่ถ้ามียานนอกตรงมากรุงเทพฯ จะคงส่งสำเนาให้ข้าหลวงเทศาภิบาล มณฑลนครศรีธรรมราช ทราบทุกฉบับ<sup>2</sup>

### หน้าที่ของข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณ

ในการปฏิบัติราชการตามปกตินี้ ข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณมีหน้าที่ ตรวจตรา แนะนำ ราชการทั้งปวงในบริเวณ 7 หัวเมือง ตามพระเนตรพระกรรณในราชการทุก ๆ เมืองหรือที่เกี่ยวของกันในระหว่างบางเมือง หรือราชการที่เกี่ยวข้องกับต่างประเทศ ให้เป็นไปโดยเรียบร้อยตามพระบรมราชประสงค์ และเพื่อที่จะปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวมานี้ ข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณมีอำนาจปฏิบัติราชการใด ๆ ที่ไม่ฝ่าฝืนข้อบังคับพระราชกำหนดกฎหมายและสัญญาทางพระราชไมตรีใดทุกประการ<sup>4</sup>

ในด้านการบริหารบุคคล ข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณมีข้าราชการชั้นรองสำหรับช่วยราชการอีกจำนวนหนึ่ง การแต่งตั้งโยกย้ายและถอดถอนข้าราชการตั้งแต่ชั้นสัญญาบัตรขึ้นไป แล้วแต่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะทรงดำริเห็นสมควร<sup>5</sup> ในการบังคับบัญชาข้าราชการชั้นรอง ๆ ข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณมีอำนาจถอดถอนข้าราชการต่ำกว่าชั้นประทวนเสนาคีไภยทุกตำแหน่ง และในกรณีที่เป็นปัจจุบันที่ควนซึ่งจะขออนุญาตต่อ—

<sup>1</sup>ร.ท.ท. เสถียร ลายลักษณ์ "ข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ก. 120" ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 18 ข้อ 21.

<sup>2</sup>ก. ข้อ 23.

<sup>3</sup>ก. ข้อ 19.

<sup>4</sup>ก. ข้อ 22.

<sup>5</sup>ก. ข้อ 20.

ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช หรือจากทางกรุงเทพฯ ก่อนไม่ทันราชการ ข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณมีอำนาจปลงการราชการชั้นสัญญาบัตรหรือชั้นประทวนเสนาบถออกจากตำแหน่งได้ แต่เมื่อเอาตัวออกแล้วต้องรับบอกมายังกระทรวงมหาดไทยโดยเร็ว ข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณจำต้องตรวจตราการปฏิบัติราชการของข้าราชการที่อยู่บังคับบัญชาอย่างใกล้ชิดอยู่เสมอ หากเห็นว่าการสั่งของกองบัญชาการ เมืองหรือของราชการคนหนึ่งคนใดเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยราชการ หรือไม่ชอบด้วยพระราชกำหนดกฎหมาย ข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณมีอำนาจยับยั้งหรือถอนคำสั่งนั้นในระหว่างที่มิได้บอกแจ้งมายังข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช หรือกรุงเทพฯ ได้ทุกอย่าง<sup>1</sup>

### 1.2.2 การจัดการปกครองเมือง

ตามสายการบังคับบัญชา การจัดการปกครองที่รองลงไปจากบริเวณซึ่งมีข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณเป็นหัวหน้า คือการปกครองเมืองแต่ละเมืองซึ่งได้โปรดเกล้าฯ ให้ "พระยาเมือง" เป็นผู้รักษาราชการบานเมืองตามพระเนตรพระกรรณ ให้เป็นการเรียบร้อยตามระเบียบแบบแผน<sup>2</sup> และในการบังคับบัญชาการปกครองระดับเมืองนั้น ได้โปรดเกล้าฯ ให้มี "กองบัญชาการเมือง" ซึ่งมีพระยาเมืองเป็นหัวหน้าและมีข้าราชการระดับรองอีก 3 คน คือ ปลัดเมือง ยกกระบัตรเมือง และผู้ช่วยราชการเมือง รวมเป็น 4 คน การแต่งตั้งโยกย้ายและถอดถอนข้าราชการในกองบัญชาการเมืองนี้เป็นไปตามพระราชดำริ<sup>3</sup>

#### อำนาจหน้าที่ของกองบัญชาการเมือง

กองบัญชาการเมือง มีอำนาจออกกฎหรือข้อบังคับสำหรับสิ่งหนึ่งสิ่งใดที่ข้าราชการในกองบัญชาการเมืองได้ประชุมปรึกษาหารือกันแล้ว เห็นว่าสมควรจะจัด

<sup>1</sup> ก. ขอ 22.

<sup>2</sup> ก. ขอ 1

<sup>3</sup> ก. ขอ 2

ใหม่ขึ้น เสด็จและขอบังคับนั้น ทองไม่ฝ่าฝืนพระบรมเสชาณาภาพ พระราชกำหนดกฎหมาย หรือข้อสัญญาทางพระราชไมตรี และข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณจะต้องเห็นชอบด้วยแล้ว กฎหรือข้อบังคับนั้นจึงใช้ได้ โดยปกติของบัญชาการเมืองจะต้องประชุมกันเนื่อง ๆ เพื่อบังคับบัญชาราชการในเมือง เพราะพระยาเมืองซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการระดับเมือง ในบริเวณ 7 หัวเมืองนี้ จะบัญชางานปกครองด้วยความเห็นชอบของกองบัญชาการเมืองทุกเรื่องไป เว้นแต่ว่าเกิดเหตุปัจจุบันทันด่วนขึ้นในบ้านเมือง ซึ่งจำเป็นต้องสั่งราชการโดยรวดเร็ว ข้าราชการคนหนึ่งคนใดในกองบัญชาการเมือง มีอำนาจสั่งไปใดทันที แต่ต้องรับแจ้งความ ที่ส่งไปนั้นให้กองบัญชาการเมืองทราบ เพื่อบรรองและจัดการแก้ไขตามที่เห็นสมควร ในการประชุมของบัญชาการเมืองนี้หากว่าที่ประชุมมีความเห็นขัดแย้งกัน และไม่อาจตกลงกันได้ ให้ส่งเรื่องราวขึ้นมาให้ข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณพิจารณา<sup>2</sup>

สำหรับหน้าที่ของข้าราชการในกองบัญชาการเมืองนั้น คงเป็นไปตามบทบัญญัติทั่ว ๆ ไปในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 นอกจากว่า พระยาเมืองซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการระดับเมืองนั้น ไม่มีอำนาจเด็ดขาดในการสั่งราชการ คือต้องแล้วแต่ขอตกลงของกองบัญชาการเมืองถึงกล่าวมาแล้ว แต่เมื่อตกลงกันได้ประการใด พระยาเมืองจึงจะสั่งราชการไปในนามของเจ้าเมือง พร้อมควยกองบัญชาการเมือง พระยาเมืองเป็นผู้ลงชื่อและประทับตรา ปลัดเมืองเซ็นชื่อกำกับ อย่างไรก็ตามหากว่าพระยาเมือง หรือข้าราชการคนใดสั่งราชการผิดไปจากขอตกลงในที่ประชุม ราชการนั้นเป็นอันใช้ไม่ได้<sup>3</sup>

นอกจากนี้กองบัญชาการเมืองมีหน้าที่จะต้องมีใบบอกและรายงานราชการในบ้านเมืองไปยังข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณตามปกติ เว้นแต่การบางอย่างกองบัญชาการเมืองจะมีใบบอกตรงไปยังที่ว่าการมณฑลก็ได้ แต่ต้องมีสำเนาส่งให้ที่ทำการบริเวณทราบด้วย

<sup>1</sup> ก. ข้อ 4.

<sup>2</sup> ก. ข้อ 7 และข้อ 9.

<sup>3</sup> ก. ข้อ 5 และข้อ 8.

เช่น รายงานขอราชการที่ไม่ต้องขอคำสั่ง การควมที่จะคงทำแต่เห็นอำนาจข้าหลวงใหญ่  
ประจำบริเวณ การขึ้นหนังสือมอบหมายหรือทวงตราถึงเฉพาะเมืองนั้น หรือการรายงานเหตุการณ์  
ปัจจุบัน เช่น การโจรผู้ร้ายเป็นต้น และการรายงานราชการที่กองบัญชาการเมืองเห็นว่า  
ถ้ามีไปบอกไปยังบริเวณจะไม่ทันทั้งที่ราชการหรือจะทำให้เสียผลประโยชน์ของทางราชการ  
สำหรับราชการที่เกี่ยวข้องกับหัวเมืองในบริเวณเดียวกัน กองบัญชาการเมือง จะมีหนังสือ  
ไปมาถึงกันก็ได้ แต่ต้องส่งสำเนาให้ข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณทราบทุกฉบับเช่นกัน และถ้า  
กองบัญชาการเมืองเห็นเป็นการจำเป็นจะมีไปบอกตรงเข้ามากรุงเทพฯ ก็ได้ไม่ห้ามปราม<sup>1</sup>

อนึ่งขอบังคับฉบับนี้ยังได้มีขอห้ามแต่ข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณ  
พระยาเมือง ปลัดเมือง ข้าราชการชั้นสัญญาบัตร และศรีทวันกรมการทั้งหลายไม่ให้ส่งราชการ  
สำคัญบางอย่างคือ<sup>2</sup>

1. การออกกฎหมายอย่างหนึ่งอย่างใดโดยพลการ
2. การตั้งภาษีอากรหรือเก็บเงินจากราษฎรโดยวิธีการอย่าง

หนึ่งอย่างใดโดยพลการ

3. การอนุญาตให้ทำภาษีผูกขาด ทำสัญญาบอแร และสัญญาป่าไม้
4. การทำสัญญาอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งเกี่ยวข้องกับราชการ

บ้านเมืองกับกันภายในบังคับต่างประเทศ

5. การประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต ริบทรัพย์สมบัติ หรือ  
ปรับไหมลงโทษแก่ราษฎรในทางที่ผิดด้วยพระราชกำหนดกฎหมาย

6. การตั้งและปิดหักพลทหาร ที่มอดารูปประจำตนหรือสะสม  
เครื่องศาสตราวุธกระสุนปืนอย่างใดอย่างหนึ่ง

ขอห้ามต่าง ๆ ดังกล่าวนั้นข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณพระยา-  
เมือง และข้าราชการทั้งหลายจำเป็นจะต้องปฏิบัติตามนำเรื่องขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อขอรับ

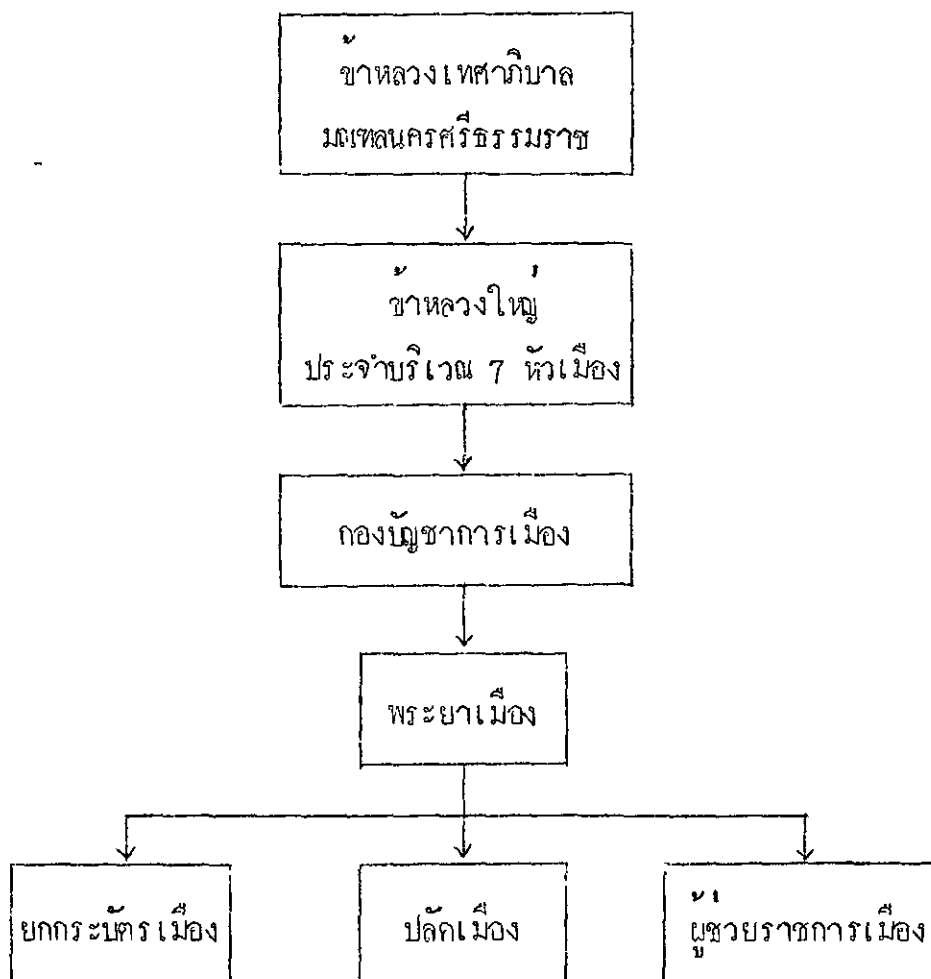
<sup>1</sup> ๑. ขอ 11 และขอ 12.

<sup>2</sup> ๒. ขอ 13.

พระราชทานพระบรมราชานุญาตเสียก่อน เมื่อได้รับพระบรมราชานุญาตแล้วจึงนำไปปฏิบัติได้อันจริงขอห้ามเหล่านั้นเกยพัวกันมาตั้งแต่สมัยก่อน และเป็นประเพณีปฏิบัติกันอยู่แล้ว แต่นำมากล่าวย้ำในกฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมืองอีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้ถือปฏิบัติโดยเคร่งครัดขึ้นเท่านั้น

### แผนภูมิที่ 5

แสดงสายการบังคับบัญชาของบริเวณ 7 หัวเมืองอิสลาม



ที่มา ร.ต.ท.เสถียร ลาบลักษณ์ "ข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ.120" ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 18 หน้า 197 - 209.



### 1.2.3 การจัดการปกครองท้องที่

สำหรับการจัดการปกครองท้องที่ในบริเวณ 7 หัวเมืองนั้น  
 ขอบกับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ.120 ได้กำหนดไว้ว่า

"ให้ใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 ทุก  
 มาตรา แลให้ชาวหลวงใหญ่ประจำบริเวณกำหนดเขตเมืองแลจัดตั้งอำเภอตามสมควรแก่  
 ท้องที่ แลให้กองบัญชาการเนื่องกำหนดแบ่งอำเภอเป็นตำบลและหมู่บ้าน เพื่อจัดการตาม  
 พระราชบัญญัติปกครองท้องที่..."<sup>1</sup>

จากบทบัญญัติข้อดังกล่าวนี้ การจัดการปกครองท้องที่ในบริเวณ  
 7 หัวเมือง ตลอดจนอำนาจและหน้าที่ของกรมการอำเภอและกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงต้องเป็นไป  
 ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 ซึ่งได้กลายมาแล้วในบทที่ 3 ทุกประการ  
 แต่ก่อนที่จะได้ประกาศใช้ขอบกับสำหรับปกครองบริเวณ

7 หัวเมือง ร.ศ.120 นั้น พระยาสุพรรณนิวินิต ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช  
 ได้ให้พระพิพิธภักดี ผู้รักษาราชการเมืองปัตตานี จัดการปกครองท้องที่ตามพระราชบัญญัติ  
 ลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 ขึ้นที่เมืองปัตตานีก่อนแล้วเมื่อปี ร.ศ.118 ในครั้งนั้นได้  
 จัดแบ่งเมืองปัตตานีออกเป็น 2 อำเภอ คือ อำเภอกลางเมือง กับอำเภอยะรัง อำเภอ-  
 กลางเมืองมีกำนัน 19 คน ผู้ใหญ่บ้าน 348 คน อำเภอยะรัง มีกำนัน 19 คน ผู้ใหญ่บ้าน  
 229 คน รวมทั้งหม่อมกำนัน 38 คน ผู้ใหญ่บ้าน 577 คน<sup>2</sup>

ในชั้นต้นนี้กำนันทั้งหลายยังไม่เคยเข้าเฝ้ากระเบียบราชการต่าง ๆ  
 ท้องปฏิบัติ จึงให้กำนันมาประชุมกันที่วาระการเมืองเดือนละครั้ง เพื่อฟังคำสั่งแจ้งในระยะ  
 แรก ๆ นี้ กำนันต้องทำหน้าที่<sup>3</sup>

<sup>1</sup>ก. ขว 24.

<sup>2</sup>ก. จ.ช., เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.47/6 ในบอกพระยาสุพรรณนิวินิต เรื่องได้จัดตั้ง  
 อำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แขวงเมืองคานี 18 สิงหาคม ร.ศ. 118.

<sup>3</sup>ก.

1. การรักษาน้ำชีคนเกิด คนตาย กับคนไปต่างเมืองและคนจร และรักษาน้ำชีขอกหลังคาเรือน ถ้าเขียนหนังสือไม้ไผ่มาแจ้งกรรมการอำเภอควยปาก กรรมการอำเภอจะเป็นผู้จัดให้

2. ให้แจ้งกับพวกผู้ใหญ่บ้านใหม่สัญญาณ เรียกลูกบ้านเมื่อเกิด เหตุจำเป็น

3. นอกเหตุร้ายต่อกรรมการอำเภอ

เหตุที่ให้อำนาจหน้าที่แทนน้อย ๆ ไปก่อนนี้ เพราะวาตชีแจงไป คราวละหลาย ๆ อย่างจะล้มเสียหมด เมื่อปฏิบัติสิ่งที่ได้รับมอบหมายไปในชั้นต้นได้ก็แล้ว ก็อย ๆ เพิ่มให้ไปอีก ส่วนกรรมการอำเภอยังไม่เคยมอบอำนาจหน้าที่ให้เต็มเหมือนอย่าง หัวเมืองชั้นในเช่นกัน เพราะเสมียนพนักงานยังมีไม่พอ จึงให้กรรมการอำเภอปฏิบัติหน้าที่ดังนี้ คือ การทำบัญชีสำมะโนครัว เปรียบเทียบความ ได้ส่วนความอาญาบางเรื่อง และรับคำสั่ง จากที่ว่าการเมืองไปปฏิบัติ เช่นการทำทางโทรเลข และการรักษาความสงบเรียบร้อยใน ท้องที่เป็นคน

ส่วนในหัวเมืองอื่น ๆ ในบริเวณ 7 หัวเมือง ก็ได้มีการจัดการ ปกครองท้องที่ขึ้น แต่คงจะไม่สมบูรณ์แบบเช่นเดียวกับที่เมืองปัตตานี จนกระทั่งเมื่อมีการ ประกาศใช้ข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ. 120 แล้ว การจัดการปกครองท้องที่ ในบริเวณ 7 หัวเมือง จึงได้จัดขึ้นสมบูรณ์แบบตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 เช่นเดียวกับที่จัดอยู่ในหัวเมืองชั้นใน

ในครั้งนั้นพระยาศักดิ์สิทธิ์ ข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณได้จัดการ ปกครองท้องที่ โดยจัดแบ่งอำเภอในเมืองต่าง ๆ ในบริเวณ 7 หัวเมืองดังนี้<sup>3</sup>

<sup>1</sup>ก.

<sup>2</sup>ก.

<sup>3</sup>ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 49/13 พระยาศักดิ์สิทธิ์ กราบทูลกรมหลวง คำรงราชานุภาพ เรื่องจัดระเบียบปกครองบริเวณเขต 7 เมือง ร.ศ. 121.

|                      |                |                          |                       |
|----------------------|----------------|--------------------------|-----------------------|
|                      | เมืองปัตตานี   | พระยาพิทักษ์ธรรมสุนทร    | เป็นผู้ว่าราชการเมือง |
| แบ่งเป็น 2 อำเภอ คือ | อำเภอกลางเมือง | นายเป่า                  | เป็นนายอำเภอ          |
|                      | อำเภอยะรัง     | หลวงเมือง                | เป็นนายอำเภอ          |
|                      | เมืองสายบุรี   | พระยาสุริยสุนทรบวรภักดี  | เป็นผู้ว่าราชการเมือง |
| แบ่งเป็น 3 อำเภอ คือ | อำเภอกลางเมือง | นายกลับ                  | เป็นนายอำเภอ          |
|                      | อำเภอยังอ      | ขุนราชบริรักษ์           | เป็นนายอำเภอ          |
|                      | อำเภอบางนรา    | พันรักษาธารราษฎร์        | เป็นนายอำเภอ          |
|                      | เมืองระแงะ     | พระยาภูผาภักดี           | เป็นผู้ว่าราชการเมือง |
| แบ่งเป็น 3 อำเภอ คือ | อำเภอกลางเมือง | ทวนหมัด                  | เป็นนายอำเภอ          |
|                      | อำเภอโต๊ะโม๊ะ  | นายรัต                   | เป็นนายอำเภอ          |
|                      | อำเภอสุไหงปาดี | นายแถบ                   | เป็นนายอำเภอ          |
|                      | เมืองยะลา      | พระยาณรงค์ฤทธิ์ศรีประทีป | เป็นผู้ว่าราชการเมือง |
| แบ่งเป็น 2 อำเภอ คือ | อำเภอกลางเมือง | นายเล็ก                  | เป็นนายอำเภอ          |
|                      | อำเภอยะหา      | หลวงภักดีรัตนฤทธิ        | เป็นนายอำเภอ          |
|                      | เมืองรามันห์   | พระณรงค์วงษา             | เป็นผู้ว่าราชการเมือง |
| แบ่งเป็น 2 อำเภอ คือ | อำเภอกลางเมือง | ขุนรองราชมนตรี           | เป็นนายอำเภอ          |
|                      | อำเภอเบตง      | ขุนนิกรนายก              | เป็นนายอำเภอ          |
|                      | เมืองหนองจิก   | พระยาเพชรเกษม            | เป็นผู้ว่าราชการเมือง |
| แบ่งเป็น 2 อำเภอ คือ | อำเภอกลางเมือง | หลวงเทพอาญา              | เป็นนายอำเภอ          |
|                      | อำเภอเมืองเก่า | หลวงฤทธิไกร              | เป็นนายอำเภอ          |
|                      | เมืองยะหริ่ง   | พระยาพิพิธเสนามาตย์      | เป็นผู้ว่าราชการเมือง |
| แบ่งเป็น 3 อำเภอ คือ | อำเภอกลางเมือง | นายเจอน                  | เป็นนายอำเภอ          |
|                      | อำเภอปนาเราะ   | หมื่นเสนานุรักษ์         | เป็นนายอำเภอ          |
|                      | อำเภอรากะ      | เจการามาน                | เป็นนายอำเภอ          |

ในบริเวณ 7 หัวเมืองนี้มีการปกครองอำเภอตนเอง "เมืองขึ้น" อยู่อำเภอหนึ่ง คืออำเภอกะลาพอน ให้ขุนสกลเป็นนายอำเภอ ไม่ขึ้นอยู่กับเมืองโก แต่ราชการเกี่ยวกับประชาชนทั่วไปฝากกับเมืองสายบุรี ส่วนนายอำเภอฟังบังคับบัญชาของพระยาสายบุรี โดยอนุมัติของข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณ เพราะเหตุวาระยะทางจากกะลาพอนมาบริเวณ 3 วัน แต่ไปเมืองสายบุรีเพียง 3 ชั่วโมง เพื่อไม่ให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อนในการที่จะไปอำเภอหรือโรงศาล จึงฝากให้ขึ้นอยู่กับสายบุรีดังกล่าว

ส่วนการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้น เป็นแบบเดียวกับหัวเมืองชั้นใน คือให้ประชาชนเลือกผู้ใหญ่บ้านโดยตรง และผู้ใหญ่บ้านไปเลือกตนเองเป็นกำนันคนหนึ่ง เมื่อเลือกได้ผู้ใหญ่บ้านเป็นกำนันแล้ว จะมีการมอบพระทนต์จากหลวงเทศาภิบาลให้ เมื่อจะมอบพระทนต์ให้กับกำนันใหม่ก็จะเรียกกำนันผู้ใหญ่บ้านมาประชุมกัน แล้วให้วาระราชการเมืองเป็นมอบ การที่ทางราชการได้ให้ความสำคัญแก่กำนันผู้ใหญ่บ้าน และทำให้มียศศักดิ์นี้ สร้างความชื่นชมยินดีแก่กำนันผู้ใหญ่บ้านทั้งหลายมาก<sup>2</sup> จึงทำให้มีผู้อยากเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้านกันมาก และสามารถหาคนดี ๆ ที่ราษฎรเคารพนับถือจนถึงขนาดเรียกว่า "คุณพ่อ" ได้แทบทั้งนั้น กำนันอย่างนี้ทางมลายูเรียกว่า โต๊ะกำแนร์ หรือ หูเยแบร์ และคนเหล่านี้รับตำแหน่งควยใจสมัคร จึงปฏิบัติหน้าที่กันอย่างเข้มแข็ง<sup>3</sup>

อนึ่ง ในข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ. 120 นี้มีสาระสำคัญ ซึ่งผิดแปลกไปจากข้อบังคับที่ใช้ปกครองหัวเมืองอื่น ๆ ที่น่าสนใจหลายประการ เช่น เกี่ยวกับผลประโยชน์ที่เก็บได้ในเมืองเหล่านี้ เมื่อหักค่าใช้จ่ายแล้ว พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะโปรดเกล้าฯ พระราชทานเงินที่เหลือทั้งหมดให้ทำนุบำรุงบ้านเมืองแต่ละเมือง

<sup>1</sup> ก.

<sup>2</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/22 รายงานพระยาศักดิ์สินธุ์ กรามทูล กรมหลวงดำรงราชานุภาพ เรื่องตรวจราชการบริเวณ 7 หัวเมือง 29 ธันวาคม ร.ศ. 121.

<sup>3</sup> สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ประวัติเจ้าพระยาบรมราช (บัน สุ่ม) หน้า 114.

โดยตรง และพระยาเมืองทั้งหลายนั้น แม้ได้รับเงินเดือนประจำ แต่ได้รับรายได้จาก  
ผลประโยชน์อื่น ๆ ที่เก็บได้ในบ้านเมืองพอสมควรแล้ว และเมื่อออกจากราชการโดย  
ไม่มีความผิดยังมีสิทธิ์ที่จะได้รับพระราชทานเบี้ยบำนาญอีกด้วย<sup>1</sup>

นอกจากนี้ยังกำหนดให้ข้าราชการทั้งหลายที่ไปรับราชการในบริเวณ  
นี้ หักพักและเขียนภาษามลายูให้ทุกคน โดยมีหลักเกณฑ์ว่า ถ้าไปรับราชการภายใน 1 ปี  
ควรพูดภาษาได้ ถ้ารับราชการอยู่ถึง 3 ปี ควรเขียนหนังสือมลายูได้ ถ้ายังไม่ได้ตามกฎเกณฑ์  
นี้ยังไม่ควรรับพระราชทานเงินเดือนเพิ่ม จนกว่าจะอ่านออกเขียนได้ภายในกำหนดดังกล่าวนี้  
และให้ข้าหลวงเทศาภิบาลพร้อมด้วยพระยาเมืองและโต๊ะกาตีของเมืองนั้น ๆ ทำการทดสอบ  
ความรู้ภาษามลายูของข้าราชการในบริเวณ 7 หัวเมือง แล้วออกประกาศนียบัตรให้ด้วย ถ้า  
ข้าราชการผู้ใดสามารถอ่านเขียนภาษามลายูได้ตามกฎเกณฑ์ที่กำหนด ข้าหลวงเทศาภิบาล  
มีอำนาจมอบเงินหลวงให้เป็นรางวัลคนละไม่เกิน 300 และ 400 บาท ตามลำดับความรู้<sup>2</sup>

เหตุที่ต้องมีบัญญัติดังกล่าวนี้ไว้ในข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ  
7 หัวเมือง ร.ศ. 120 เพราะรัฐบาลกลางต้องการแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลไม่ได้นำไปกาวกาย  
แทรกแซงในหัวราชการเมืองและประชาชนชาวอิสลามต้องได้รับความเคารพและเคารพ  
เพราะได้จ่ายเงินชดเชยผลประโยชน์แก่หัวราชการเมืองและเงินภาษีอากรที่เก็บได้ในเมืองใด  
หลังจากหักภาษีจ่ายแล้วก็ให้ทะนุบำรุงบ้านเมืองนั้น และรัฐบาลก็ไม่ได้นำไปทำให้กระทบ  
กระเทือนต่อชนบทธรรมเนียมประเพณีของชาวอิสลามแต่ประการใด ข้าราชการที่ไปปฏิบัติหน้าที่  
ในบริเวณ 7 หัวเมืองจึงต้องพูดและเขียนภาษามลายูให้ได้ เพื่อจะได้ศึกษาชนบทธรรมเนียม  
ประเพณีของท้องถิ่นที่เขาจะไปจะไม่เกิดความขัดแย้งกัน ทั้งยังเป็นประโยชน์ในการปฏิบัติ  
หน้าที่และการเข้าถึงประชาชนในท้องถิ่นด้วย เพราะชาวอิสลามส่วนใหญ่พูดภาษาไทยไม่ได้  
และแม้แต่ผู้พูดไทยก็มักจะไมยอมพูด ซึ่งนับว่ารัฐบาลในครั้งนั้นสามารถแก้ปัญหาส่วนนี้ได้อย่างถูกต้อง

<sup>1</sup>ร.ท.ท. เสถียร ลายลักษณ์ "ข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง  
ร.ศ. 120" ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 18 ขอ 15 - 17.

<sup>2</sup>ดู ข้อ 27 และ 28

แต่จากการที่ได้ศึกษาข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ. 120 แล้ว ได้พบว่าสิ่งที่ทำให้เกิดปัญหาและเกิดขัดแย้งกันนั้น ไม่ใช่เรื่องของผลประโยชน์ และชนบทรวมเนียมประเพณี แต่เป็นเรื่อง "อำนาจ" เพราะเจ้าเมืองทั้งหลายในบริเวณ 7 หัวเมืองไม่สามารถจะบังคับบัญชาราชการไปได้โดยลำพัง เช่นหัวเมืองอื่น ๆ ทั่วไป เนื่องจากต้องนำขอราชการทาง ๆ เขามาปรึกษาหารือใน "กองบัญชาการเมือง" ซึ่งประกอบด้วย ข้าราชการจากส่วนกลางถึง 3 คน ทำให้เสียชางมากในการปกครองตกอยู่ในกำมือของ รัฐบาลไทย ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะยกเอาเจ้าเมืองไปออกหน้าเพื่อชักนำและเป็นสัญลักษณ์ให้ ประชาชนชาวเมืองมีความจงรักภักดีก็ตาม แต่เจ้าเมืองทั้งหลายก็รู้ว่าตนมี "อำนาจจริง" แท้ไหน นอกจากนั้นรัฐบาลยังมีข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ เช่น ขาหลวงประจำบริเวณและขาหลวง เทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราชคอยควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของเจ้าเมืองเหล่านั้น อยู่อยู่แล้ว ย่อมทำให้เจ้าเมืองทั้งหลายซึ่งเคยปกครองบ้านเมืองมาโดยมีอำนาจสิทธิขาด เติมนั้นมีความรู้สึกว่าคุณถูกควบคุม ถูกบังคับ ก็ย่อมไม่พอใจ ดังนั้นเมื่อรัฐบาลประกาศใช้ ข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ. 120 เจ้าเมืองในบริเวณ 7 หัวเมือง จึงกระด้างกระเดื่องขึ้นหลายเมือง เช่น พระยาปัตตานี พระยาสาบบุรี พระยาระแงะ และ พระยารามันท์ เป็นต้น พระยาปัตตานีนั้นได้แสดงออกอย่างชัดแจ้งถึงขนาดขัดขึ้นไม่ยอม ปฏิบัติตามพระบรมราชโองการ จึงถูกปลดออกและถูกนำมาควบคุมตัวอยู่ที่พิษณุโลกถึง 3 ปี ซึ่งจะไกล่ลวถึงรายละเอียดต่อไปในตอนท้ายของบทนี้

อย่างไรก็ตาม การที่รัฐบาลกลางเข้าไปควบคุมอำนาจ เจ้าเมืองนั้น เป็นสิ่งจำเป็นเพราะถ้าไม่สามารถควบคุมอำนาจของเจ้าเมืองทั้งหลายที่เคยมี ความเป็นอิสระเต็มที่ไว้ให้ได้แล้ว การเข้าไปจัดการราชการในบริเวณ 7 หัวเมือง ก็จะทำ อดไรไม่ได้เลย

## 2. การจัดศาลยุติธรรม

เมื่อรัฐบาลกลางในบริเวณ 7 หัวเมืองมาขึ้นอยู่กับมณฑลนครศรีธรรมราชนั้น การพิพากษาวรรกคดีในหัวเมืองเหล่านั้นยังไม่เคยเป็นระเบียบแบบแผนและกาวากันอยู่มาก ความบางเรื่องฟ้องศาลเมือง บางเรื่องฟ้องศาลศาลหลวง ไม่ไ้กำหนดไว้ให้แน่นอนว่า ความรูปใดควรจะฟ้องศาลไหน อีกประการหนึ่งกฎหมายที่ใช้อยู่ในบริเวณ 7 หัวเมือง บางเรื่องใช้พระราชกำหนดกฎหมายกรุงเทพฯ บางเรื่องก็ใช้ตามลัทธิศาสนาและธรรมเนียมอิสลาม ซึ่งสร้างความลำบากให้แก่ผู้พิพากษาและผู้ตอ้งคดีเป็นอย่างมาก ด้วยเหตุนี้พระยาสุโขม-นัยวัฒน์ ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช จึงได้ร่างขอบังคับสำหรับการศาลบริเวณ 7 หัวเมืองขึ้นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเมื่อกรมหลวงดำรงราชานุภาพ เสนาบดี กระทรวงมหาดไทยได้ทรงตรวจทานและแก้ไขเพียงเล็กน้อย แล้วทรงนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อประกาศใช้เป็น "ขอบังคับสำหรับศาลเมืองแขก 7 หัวเมือง" \* ต่อไป

ขอบังคับนี้มีสาระสำคัญคือ ให้หัวเมืองแต่ละเมืองในบริเวณ 7 หัวเมือง ตั้งศาลเมืองขึ้นศาลหนึ่ง ถ้าเมืองใดมีอาณาเขตกว้างขวาง ก็ให้มีศาลอำเภออีกศาลหนึ่ง หรือสองศาล ในการจัดตั้งศาลอำเภอนี้ให้พระยาเมืองควยความเห็นชอบของข้าหลวงเทศา-ภิบาล เลือกที่ ซึ่งเป็นศูนย์กลางของชุมชน แล้วให้ข้าหลวงเทศาภิบาลร่วมกับพระยาเมือง เลือคนักคิดพิพิศุฎคดีเหมาะสมควรจะเป็นไทย จีน หรือคนอิสลามก็ได้ เป็นผู้พิพากษา 3 นาย ในการตัดสินคดีจะต้องมีผู้พิพากษาลงชื่อเห็นพ้องตอ้งกันอย่างน้อย 2 คน ถ้าใจทกหรือจำเลย ไม่พอใจในคำตัดสินของศาลเมือง ก็ยื่นอุทธรณ์มายังศาลมณฑลที่ส่งชกา แต่ถาเป็นคดีในศาล อำเภอก็ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลเมืองก่อน เมื่อไม่พอใจคำตัดสินของศาลเมืองจึงกอยยื่นอุทธรณ์ ตอมายังศาลมณฑล†

\* ุรายละเอียดยในภาคผนวก ณ.

1 ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.1, 3/4 ขอบังคับสำหรับศาลเมืองแขก 7 หัวเมือง

ส่วนคดีในระหว่างคนอิสลามด้วยกันที่กล่าวหากันด้วยเรื่องมรค หรือครอบครัว ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับขนบธรรมเนียมและลัทธิศาสนาอิสลามนั้น ศาลจะตัดสินตามธรรมเนียมอิสลามก็ได้ แต่ก่อนจะตัดสินศาลต้องนำคำตัดสินเสนอผู้ว่าราชการเมือง ในผู้ว่าราชการเมือง หรือข้าหลวงประจำเมืองวินิจฉัยอีกครั้งหนึ่งก่อน เว้นแต่ความมโนสาเหฺร ซึ่งกล่าวหากันด้วยทุนทรัพย์ไม่เกิน 20 บาท ให้ศาลตัดสินไปตามกฎหมายอิสลาม โดยไม่ต้องนำเสนอผู้ว่าราชการเมืองหรือข้าหลวง แต่หากเป็นความอาญาซึ่งมีโทษหลวง แม้ว่าจะเกี่ยวข้องกับศาสนาอิสลาม ก็ให้ใช้พระราชกำหนดกฎหมายไทย แต่ต้องส่งคำตัดสินให้ผู้ว่าราชการเมืองและข้าหลวงตรวจก่อนทุกเรื่อง สำหรับการธรรมเนียมศาลนั้นไม่ว่าจะตัดสินตามกฎหมายไทยหรือกฎหมายอิสลาม ให้เรียกเก็บตามพระราชบัญญัติลักษณะพิจารณาความแพ่ง ร.ศ. 115 ทุกเรื่อง<sup>1</sup>

การที่รัฐบาลกลางเข้าไปก้าวกายเรื่องลัทธิศาสนาและขนบธรรมเนียมอิสลาม โดยให้ศาลไทยตัดสินคดีที่เกี่ยวกับลัทธิศาสนาและธรรมเนียมอิสลามเองนั้น นับว่าเป็นความผิดพลาดอย่างมาก ถึงแม้ว่ารัฐบาลและข้าหลวงจะอ้างว่าเราตัดสินไปตามกฎหมายอิสลาม เจ้าเมืองทั้งหลายก็ไม่เชื่อถือ และเมื่อผู้พิพากษานำคำตัดสินขึ้นเสนอเจ้าเมืองและข้าหลวงเพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่งนั้น ข้าหลวงก็จะเห็นคล้อยตามคำตัดสินของศาล ซึ่งทำให้ขัดแย้งกับเจ้าเมืองอยู่เสมอ ๆ เป็นเหตุให้เจ้าเมืองบางคนที่มีอคติต่อต้านอำนาจของรัฐบาลกลาง นำไปอ้างต่อชาวต่างชาติไควว่า ข้าหลวงไทยตั้งใจจะไปทำลายล้างศาสนา เพราะไม่ยอมให้โต๊ะกาตีตัดสินความตามประเพณีตามเมือง และตามหลักศาสนาอิสลาม เพื่อขอความเห็นใจและเรียกร้องให้รัฐบาลอังกฤษเขาแทรกแซงในบริเวณ 7 หัวเมือง จนถึงกับหนังสือพิมพ์สตรีเตอร์ไทม์ ที่ส่งไปร้นำเรื่องราวเหล่านี้ไปตีพิมพ์ลงกล่าวมาแล้ว

เมื่อเกิดการขัดแย้งกันขึ้นเช่นนี้ ทางรัฐบาลกลางจึงต้องหาทางแก้ไขโดยโอนอรรถนตามเขาหาขนบธรรมเนียมและลัทธิศาสนาอิสลามมากขึ้น ดังนั้นเมื่อรัฐบาลประกาศใช้ข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ. 120 จึงได้มีบทบัญญัติให้ตั้งศาลโต๊ะกาตีขึ้นพิจารณาคดีเกี่ยวกับมรคและครอบครัวที่คนอิสลามเป็นโจทก์และจำเลยดังนี้คือ



"ให้ใช้พระราชกำหนดกฎหมายทั้งปวงในความอาญาแลความแพ่ง แต่ความแพ่งซึ่งเกี่ยวด้วยศาสนาอิสลาม เรื่องฉ้อโกง เรื่องมรดกคดีซึ่งคนนับถือศาสนาอิสลามเป็นทั้งโจทก์ - จำเลย หรือเป็นจำเลย ให้ใช้กฎหมายอิสลามในการพิจารณาพิพากษา แลให้โต๊ะกาลีซเป็นผู้และเป็นพยานในศาสนาอิสลาม เป็นผู้พิพากษาคตามกฎหมายอิสลามนั้น..."<sup>1</sup>

เมื่อได้ประกาศใช้ข้อบังคับฉบับนี้แล้ว พระยาสุพรรณนิวัต ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช จึงได้ลงไปเรียกประชุมเจ้าเมืองในบริเวณ 7 หัวเมือง ชี้แจงวิธีการที่จะจัดตั้งศาลโต๊ะกาลี โดยให้แต่ละเมืองเลือกโต๊ะกาลีไว้มาก ๆ เมืองหนึ่งไม่น้อยกว่า 6 คน เมื่อราษฎรอิสลามเป็นความกันด้วยเรื่องมรดกและครอบครัวที่จะต้องตัดสินด้วยกฎหมายอิสลาม ให้ทุกความเลือกโต๊ะกาลีขึ้นเป็นอนุญาโตตุลาการตัดสินความและให้คำตัดสินนั้นเป็นเด็ดขาด ไม่มีการอุทธรณ์ เว้นแต่คดีศาลไม่ยอมบังคับให้ตามคำตัดสิน คืออนุญาโตตุลาการตัดสินลงโทษรุนแรงนักพระราชกำหนดกฎหมาย ให้อุทธรณ์ได้<sup>2</sup> พระยาสุพรรณนิวัต ได้ให้ทดลองชำระความตามแบบที่คิดขึ้นใหม่นี้ในเมืองปัตตานีหลายเรื่อง ซึ่งตกลงกันได้เรียบร้อย แต่ไปมีปัญหาที่โต๊ะกาลีบางคน ราษฎรนับถือมากก็มาเลือกกันแต่ผู้นั้น ทำให้ได้รับความเดือดร้อน เพราะคดีมีมากเกินไป และบางครั้งต้องเกินทางไปต่างอำเภอไกล ๆ ต้องเสียเวลาท่ามาหากิน กรมหลวงดำรงราชานุภาพจึงเสนอทางแก้ไข 3 ประการ คือ ประการที่หนึ่ง ถ้าความเลือกโต๊ะกาลีรวมกันคนเดียว ก็ให้ไปชำระกันที่บ้านโต๊ะกาลี ประการที่สอง คัดช่วยการให้โต๊ะกาลีอย่าให้เสียประโยชน์ ประการที่สาม ให้ตั้งโต๊ะกาลีที่ราษฎรนับถือมากนั้น

<sup>1</sup> ร.ศ.ท. เสถียร ลายลักษณ์ "ข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง" ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 18 ข้อ 32.

<sup>2</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/5 ในบอกพระยาสุพรรณนิวัต ข้าหลวงเทศาภิบาล มณฑลนครศรีธรรมราช รายงานคดีศาลบริเวณ 7 หัวเมือง 25 ตุลาคม ร.ศ.121.

เป็นทุนเป็นหลวงจะไ้พอใจ แต่ทั้งนี้ให้อยู่ในอำนาจของพระยาสุพรรณนัวินิตที่จะใช้ดุลยพินิจว่า  
จะถอนเงินประการใด<sup>1</sup>

เมื่อใดที่คลองจึกศาลไ้ทะกาลีจนเข้ารูปเ ชารอยพอสมควรแล้ว ทางกระทรวง  
มหาดไทยจึงไ้มีสารตราไปยังพระยาสุพรรณนัวินิต ขาหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช  
เพื่อไ้จึกศาลไ้ทะกาลีในบริเวณ 7 หัวเมืองให้เป็นระเบียบแบบแผนอันเดียวกัน สารตรา  
ฉบับนี้สาระสำคัญคือ<sup>2</sup>

1. ให้พระยาเมืองในบริเวณทุก ๆ เมืองเลือกไ้ทะกะหะยี่ที่รอบรู้กับมีรโกทราน  
และเป็นคนไ้ราษฎรนิยมนับถืออยู่ในเมืองนั้น ตั้งขึ้นเป็นไ้ทะกาลีเมืองละไมต่ํากว่า 6 คน  
สำหรับเป็นตุลาการชำระความแพ่ง ที่เกี่ยวข้องของศาสนานิสลาม ก่อเรื่องมรคกและเรื่อง  
ฉัวเมีย แต่การเลือกนั้นต้องให้ขาหลวงใหญ่ประจำบริเวณเห็นชอบด้วย และเมื่อเลือกแล้วให้  
รายงานให้ขาหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราชทราบด้วยตามธรรมเนียม
2. เมื่อความไ้เป็นคนอิสลามจะฟ้องร้องกันด้วยเรื่องมรคกหรือฉัวเมีย ไ้ไ้ไป  
ศาลแขวง ศาลเมือง หรือศาลบริเวณ รับฟ้องไ้แล้วศาลจึงสั่งให้ทุกความเลือกไ้ทะกาลีทั้งขึ้น  
ไ้ขึ้นคนเดียวหรือหลายคน แล้วแต่ความพอใจของทุกความ ให้เป็นอนุญาตไ้ตุลาการพิจารณา  
ชี้ขาดคดีเรื่องนั้นตามหลักศาสนานิสลาม หรือประเพณีบ้านเมือง
3. ถาอนุญาตไ้ตุลาการหลายคนมีความเห็นก้างกัน ให้อนุญาตไ้ตุลาการเลือก  
ไ้ทะกาลีคนใดคนหนึ่ง เป็นประธานของอนุญาตไ้ตุลาการอีกคนหนึ่ง เพื่อจะไ้วินิจฉัยให้เป็นเสียง  
ข้างมากและเป็นคำชี้ขาด
4. ถาอนุญาตไ้ตุลาการจะตองการตรวจถอยคำสำนวนคดี หรือจะเรียกพยาน  
มาประกอบการพิจารณา ให้ศาลจัดการให้ตามคำร้องขอ แต่พยานไ้เรียกมานั้นให้อนุญาตไ้ตุลาการ

<sup>1</sup>  
ก.

<sup>2</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/5 สารตราเจ้าพระยาจักรีฯ ถึงพระยาสุพรรณนัวินิต  
ขาหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช ร.ศ. 122.

บังคับให้สาบานตามศาสนาอิสลาม ส่วนคำให้การพยานของอนุญาโตตุลาการนั้น ถ้าไม่มีในศาสนาอิสลามหรือตามธรรมเนียมบ้านเมือง ก็ให้เรียกคำให้การพยานตาม พ.ร.บ. ลักษณะพยาน ร.ศ. 113

5. เมื่ออนุญาโตตุลาการได้พิจารณาเสร็จและตัดสินคดีให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดชนะ หรือแพ้ ให้ผู้พิพากษาศาลแขวง ศาลเมือง ศาลบริเวณ หรือกองบัญชาการเมืองตัดสินชี้ขาดตามความเห็นของอนุญาโตตุลาการนั้น ส่วนตัดสินใหม่ ทุนทรัพย์ หรือค่าธรรมเนียม ให้อนุญาโตตุลาการกำหนดใหญ่ความในตามกฎหมายของศาสนาอิสลาม หรือตามธรรมเนียมของบ้านเมืองแล้วแต่อนุญาโตตุลาการจะเห็นสมควร

6. เมื่อศาลได้ตัดสินชี้ขาดตามความเห็นของอนุญาโตตุลาการเช่นนี้แล้ว ฝ่ายโจทก์หรือจำเลยจะอุทธรณ์คำตัดสินนั้นไม่ได้ เว้นแต่คำตัดสินของศาลไม่ถูกต้องตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ โจทก์หรือจำเลยมีสิทธิจะอุทธรณ์ต่อศาลหลวงพิเศษได้

ส่วนศาลไทยนั้นก็ได้จัดตั้งขึ้นตามข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง คือศาลชั้น 3 ชั้นใดแก่ ศาลบริเวณ ศาลเมือง และศาลแขวง การจัดตั้งศาล การแต่งตั้งผู้พิพากษา และการพิจารณาคดี เป็นไปตามพระธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ. 114 แต่คำว่าศาลมณฑลในพระธรรมนูญนั้น หมายถึงศาลบริเวณ และคำว่า ศาลหลวงพิเศษหมายถึงศาลหลวงใหญ่ประจำบริเวณ สำหรับการแต่งตั้ง เลื่อนชั้น ถอดถอนหรือโยกย้ายผู้พิพากษาในบริเวณ 7 หัวเมืองนั้น เป็นหน้าที่ของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยที่จะนำความขึ้นกราบบังคมทูลและให้ศาลหลวงใหญ่ประจำบริเวณมีใบบอกมายังเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เกี่ยวกับเรื่องจะย้ายหรือเลื่อนผู้พิพากษาในบริเวณ 7 หัวเมือง<sup>1</sup>

ในครั้งนั้นได้จัดตั้งศาลชั้นต่าง ๆ ขึ้นในบริเวณ 7 หัวเมือง คือ<sup>2</sup>

<sup>1</sup>ร.ต.ท. เสถียร ปลายักษ์ "ข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ. 120" ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 18 ขอ 30 และ 31.

<sup>2</sup>ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 49/5 รายงานหลวงบริรักษ์เบนท์ อธิบดีผู้พิพากษาศาลบริเวณ 7 หัวเมือง กราบเรียนพระยาสุนทรวิจิตร เรื่องจัดการคดีศาลในบริเวณ 7 หัวเมือง ประจำศก 122.

ศาลบริเวณ ดังที่เมืองปัตตานี มีผู้พิพากษา 2 คน คือ หลวงบริรักษ์เบนท์  
เป็นอธิบดีผู้พิพากษา นายควง เป็นผู้พิพากษารอง

ศาลเมืองสายบุรี ชุนสุนทรลิขิต เป็นผู้พิพากษา

ศาลเมืองยะลา หมื่นชำนานุกิติ เป็นผู้พิพากษา

ศาลแขวงรามันห์ ชุนราชมนตรี นายอำเภอรามันห์แทนผู้พิพากษา

ศาลแขวงระแงะ หมื่นเสนหาธุรกิจ ปลัดอำเภอกกลางเมืองระแงะ แทนผู้พิพากษา

ศาลแขวงเบตง หลวงราษฎรภารกิจ นายอำเภอเบตง แทนผู้พิพากษา

เมื่อรัฐบาลได้จัดระบบการศาลยุติธรรมในบริเวณ 7 หัวเมืองเป็นระเบียบ  
เรียบร้อยขึ้น ทั้งศาลไทยและศาลโคะกาลี ความขัดแย้งต่าง ๆ เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี  
ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกับญวาราชการ เมืองทั้งหลายในบริเวณ 7 หัวเมืองก็ค่อย ๆ  
หมดไป และระบบการศาลแบบสมัยใหม่สร้างความพอใจให้กับประชาชนชาวอิสลามมาก เพราะ  
ศาลโคะกาลีทำให้พวกเขาได้รับความเป็นธรรมในเรื่องคดีมากกว่าสมัยก่อนมากมาย ทั้งยัง  
ไม่ต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจการตัดสินคดีตามอำเภอใจของญวาราชการ เมืองทั้งหลายด้วย

### 3. การภาษีอากร

การภาษีอากรในบริเวณ 7 หัวเมืองนั้น เมื่อรัฐบาลกลางเริ่มเข้าไปจัดราชการ  
ยังคงให้ญวาราชการเมืองเก็บอยู่ตามเดิม แต่ให้มีส่วนลดเป็นกาภาคหลวง เพื่อนำมาใช้จ่ายใน  
ราชการของกองข้าหลวงบาง และให้ยกเลิกเงินส่วยหรือเงินผลประโยชน์ที่เคยต้องจ่ายให้กับ  
พระยาสงขลาเสียทั้งหมด<sup>1</sup> กรัณกรมหลวงดำรงราชานุภาพ เสนาบดีว่าการกระทรวงมหาดไทย  
เสด็จตรวจราชการหัวเมืองปัตตานี ในปี ร.ศ. 115 พระองค์ทรงมีพระคำริว่า การเก็บภาษี  
อากรในบริเวณ 7 หัวเมืองยังไม่เป็นระเบียบแบบแผน ทำให้เงินหลวงขาดไปมาก เช่น

<sup>1</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 49/27 คำกราบบังคมทูลของกรมหลวงดำรง  
ราชานุภาพ เรื่องผลประโยชน์เมืองหนองจิกและบริเวณเขต 7 หัวเมือง ไปรเวทที่ 262/4307  
4 มีนาคม ร.ศ. 114.

การเก็บภาษีเงินได้ ทางเมืองกลางท่า บางเมืองให้เงินรับผูกขาด บางเมืองผู้ว่าราชการเมือง  
ซื้อเงินมาจำหน่ายเอง เป็นการประมุขแย่งกันซื้อขายในระหว่างเมือง เงินที่ไถ่ยกค่า นอกจาก  
ภาษีเขาชาวออกทางเมืองทางเก็บ พอภาคองเสียหลายหัวหลายตอน ทำให้เกิดครอน กิจการ  
ทำจึงไม่คอยเจริญ<sup>1</sup>

ควยเหตุนี้ กรมหลวงดำรงราชานุภาพจึงทรงเห็นว่ารัฐบาลควรจะมีโครงการ  
ตั้งภาษีขึ้นใหม่ ในบริเวณ 7 หัวเมือง เช่น ภาษีเงิน รัฐบาลควรจะให้เปิดให้ ภาษีประมุขกัน  
อย่างเปิดเผยและควรส่งเสริมการเพาะปลูก การทำเหมืองแร่และการค้าขาย ในหัวเมืองขึ้น  
แล้วตั้งด่านเก็บภาษีสินค้าเขาชาวออกขึ้นให้เป็นหลักแหล่ง และยุบด่านเก็บภาษีสินค้าระหว่าง  
เมืองภายในบริเวณ 7 หัวเมือง ซึ่งเก็บสองซ้ำสามซ้ำอันเป็นทางกีดขวางความเจริญและความ  
คล่องตัวของกิจการค้าในบริเวณนี้เสียให้หมดสิ้น<sup>2</sup> โครงการของกรมหลวงดำรงราชานุภาพ  
ดังกล่าวนี้ยังไม่ได้นำไปปฏิบัติจนกระทั่งอีก 2 ปีต่อมา คือในปี ร.ศ. 117 (พ.ศ. 2441)  
เมื่อพระยาสุพรรณนิวัตน์เดินทางไปจัดการเปิดประมูลภาษีเงินในบริเวณ 7 หัวเมือง และประมูล  
ภาษีเกาบางชนิดเสียใหม่ ในเมืองปัตตานี และเมืองสาบบุรี<sup>3</sup>

ในการจัดการเรื่องภาษีอากรครั้งนี้ พระยาสุพรรณนิวัตน์ได้ยึดถือพระราชบัญญัติ  
การภาษีอากร ร.ศ. 111 เป็นหลักในการปฏิบัติ เมื่อลงไปถึงบริเวณ 7 หัวเมือง พระยาสุพ-  
ณนิวัตน์ได้ให้เปิดการประมูลภาษีการค้าบนลำนาลำคลองในเมืองปัตตานีเสียใหม่ เพราะแต่เดิม  
รัฐบาลได้ลดประโยชน์นอกลงไปจากภาษีนายนี้ และได้เปิดประมูลภาษีเงินสำหรับบริเวณ  
7 หัวเมืองควย พระยาสุพรรณนิวัตน์รายงานว่า ภาษีอากรในเมืองปัตตานีที่ทำอยู่แต่เดิม

<sup>1</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2. 14/74 รายงานเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย  
เสด็จตรวจราชการหัวเมืองปัตตานี 7 ธันวาคม ร.ศ. 115.

<sup>2</sup> ก.

<sup>3</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 49/28 ใบบอกพระยาสุพรรณนิวัตน์ กราบทูล  
กรมหลวงดำรงราชานุภาพ เรื่องราชการเมืองตานี ที่ 13/40 10 เมษายน ร.ศ. 117.

ร่วไหลมาก เพราะตัวเจ้าภาษีเองเป็นพ่อค้าใหญ่ มีเรือหลายลำของ ๆ ตัวเองก็ไม่เก็บภาษี  
เป็นแน่ และยังมีกรวยกเว้นภาษีสินค้าให้แก่มิตรสหายของเจ้าภาษีอีกด้วย<sup>1</sup>

การที่พระยาสุมนัชนียินตกลงไปจัดการประมูลภาษีใหม่ ทำความไม่พอใจให้แก่  
ผู้ว่าราชการเมืองมาก เพราะเท่ากับเป็นการบั่นทอนเสรีภาพทางการเงินของแต่ละเมือง  
และกระทบกระเทือนผลประโยชน์ของผู้ว่าราชการเมืองแต่ละคนเคยได้รับมาแตกอนควย ถึงแม้  
ว่าพระยาสุมนัชนียินได้แบ่งรายได้จากภาษีบางอย่างให้แก่ผู้ว่าราชการเมืองตามที่เคยได้รับ  
มาแตกอน แตผู้ว่าราชการเมืองบางคน เช่นพระยาสาयบุรี พระยาปัตตานี เป็นต้น ก็ยังคง  
ไม่พอใจอยู่นั่นเอง

นอกจากนี้การที่รัฐบาลให้เลิกเก็บภาษีตามลำน้ำต่าง ๆ ที่เก็บภาษีซ้อนเสีย  
แล้วตั้งด่านภาษีขึ้นใหม่ และส่งพนักงานสรรพากรเข้าไปตรวจและจัดการเก็บภาษีอากรต่าง ๆ  
ในบริเวณ 7 หัวเมืองนั้น ทำให้เกิดเรื่องขัดแย้งกับผู้ว่าราชการเมืองมาก ถึงกับพระยาปัตตานี  
ไม่ยอมให้พนักงานสรรพากรบริเวณเขาไปเกี่ยวของในการเก็บค่าทางชาวน้ำขึ้นดิน และ  
บอกว่า ขึ้นท่าคงโกรธกัน<sup>2</sup> เกี่ยวกับเรื่องที่ว่าพระยาปัตตานีไม่ยอมให้พนักงานสรรพากรเข้าไป  
เก็บค่าทางชาวน้ำขึ้นดิน นี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระราชดำริว่า

"ทางที่จะบังคับเขาให้ได้ไซ้แต่เท่านั้น คงจะยืนไม่ยอมทุกอย่างเป็นแน่..."<sup>3</sup>

พระราชดำรินี้เป็นความจริงที่สุด เพราะพระยาปัตตานีและพระยาสาयบุรีได้  
พยายามต่อต้านการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่รัฐบาลอยู่ตลอดเวลา จนถึงกับไปร้องทุกข์ต่อ  
รัฐบาลอังกฤษซึ่งได้โปรดเกล้าฯมาแล้ว ดังนั้นเมื่อรัฐบาลประกาศใช้ข้อบังคับสำหรับปกครอง

<sup>1</sup> ก.

<sup>2</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/6 สำเนาโทรเลขพระสุรฤทธิภักดิ์ ถึง  
กระทรวงมหาดไทย 6 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 120.

<sup>3</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/6 พระราชหัตถเลขาถึงพระยาศรีสหเทพ  
ปลัดทูลฉลองกระทรวงมหาดไทย ที่ 122/1431 14 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 120.

บริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ. 120 จึงต้องพยายามผ่อนผันผ่อนยาว และประสานประโยชน์กับผู้ว่าราชการเมืองทั้งหลายมากยิ่งขึ้น จึงได้มีหนังสือถึงผู้ว่าราชการเมืองว่า

"เพื่อจะรักษาผลประโยชน์ของพระยาเมืองมิให้ตกขาด แลเพื่อจะจัดการผลประโยชน์ให้เป็นระเบียบเรียบร้อย แลมิให้เป็นการลำบากเดือดร้อนแก่อาณาประชาราษฎร์ เพราะฉะนั้นการเก็บผลประโยชน์ในเมืองใด จะเป็นภาษีอากรอย่างใด ๆ เป็นต้นว่า การธรรมเนียมกัก เงินส่วยอาเสตน์ไม่เงินทอง หรือส่วยใด ๆ ก็ดี หรือเก็บกาทางเช่า น้ำนดิน หรือค่าที่ดินอย่างใดก็ดี หรือภาษีเกลือก็ดี ให้เก็บเท่าราชการซึ่งเป็นที่เปิดเผย แลให้เก็บตามระเบียบแบบแผนอัตราของบังคับของกรมสรรพากร ซึ่งได้ทรงกระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งขึ้นไว้ตามสมควรแก่การ ที่ผู้หนึ่งผู้ใดจะตั้งเก็บภาษีอากรอย่างใดในบ้านเรือนของตน หรือให้ผู้อื่นตั้ง ไม่ใช่จากพนักงานของรัฐบาลเป็นผู้เก็บนั้นไม่ได้..."<sup>1</sup>

อนึ่งในช่วงเวลาที่ผู้ว่าราชการเมืองทั้งหลายยังรับราชการอยู่นั้น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะโปรดพระราชทานผลประโยชน์ให้พอเลี้ยงชีพ และรักษาบรรดาศักดิ์ตามตำแหน่ง โดยแบ่งส่วนจากเงินผลประโยชน์ที่เก็บได้ในบ้านเมืองตามจำนวนเงินที่ผู้ว่าราชการเมืองเคยทำบัญชีไว้เป็นหลักฐาน เมื่อก่อนแล้วนั้น และโปรดพระราชทานเพิ่มให้เป็นครั้งคราว ตามเงินผลประโยชน์ที่จะเก็บได้เพิ่มขึ้นในบ้านเมืองตามพระราชมาริเห็นสมควร<sup>2</sup>

นอกจากนี้ยังโปรดพระราชทานเงินผลประโยชน์ที่เก็บได้ซึ่งหักค่าใช้จ่ายแล้วไว้สำหรับทะนุบำรุงบ้านเมืองเป็นปี ๆ ตามสมควร และโปรดพระราชทานเงินบำนาญให้แก่ผู้ว่าราชการเมือง และข้าราชการที่ปฏิบัติราชการมาด้วยกิจจนต้องออกจากราชการด้วยเหตุชราหรือทุพพลภาพ ส่วนข้าราชการและวงศ์ตระกูลของผู้ว่าราชการเมืองซึ่งได้

<sup>1</sup> ร.ก.ท. เสถียร ลายลักษณ์ "ข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ. 120" ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 18 ข้อ 14.

<sup>2</sup> ก. ข้อ 15.

พระราชทานเงินเลี้ยงชีพอยู่นั้น ถ้าประพฤติก็น่าจะทรงพระราชทานต่อไป และอาจจะเพิ่มขึ้นตามพระราชดำริเห็นสมควร<sup>1</sup>

จากบทบัญญัติที่ได้นำมากล่าวข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่ารัฐบาลยังคงยึดมั่นในระเบียบแบบแผนการเก็บภาษีอากรแบบสมัยใหม่ คือให้เจ้าพนักงานสรรพากรเข้าไปจัดเก็บภาษีอากรในบริเวณ 7 หัวเมืองตามพระราชบัญญัติการเก็บภาษีอากร ร.ศ. 111 และพระราชบัญญัติหักภาษีภายใน ร.ศ. 111 ทั้งนี้เพื่อให้การเก็บภาษีอากรได้เป็นระเบียบรัดกุม และมีมาตรฐานอันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร แต่ในบริเวณ 7 หัวเมืองนั้นเงินส่วนใหญ่ใช้ตอบแทนผลประโยชน์ของสุวรรณการเมือง ทรัพย์สินกรมการ ตลอดจนวงศ์ตระกูลของพระยาเมืองทั้งหลาย และทะนุบำรุงบ้านเมืองในท้องถิ่นเมืองนั้น ๆ

แต่การใช้นโยบายประสานผลประโยชน์กันระหว่างรัฐบาลกับสุวรรณการเมือง และทรัพย์สินกรมการทั้งหลายนี้ ในระยะแรก ๆ ก็ยังมีผู้ที่ไม่พอใจและต่อต้านอยู่บางแห่งหลังจากที่พระยาปักทანი (อับดุล กาเด) ถูกปลดออกจากตำแหน่งและถูกนำมาควบคุมตัวที่พิษณุโลกแล้ว การต่อต้านชักขึ้น "นโยบายภาษีอากร" ของรัฐบาลกลางในบริเวณ 7 หัวเมืองก็หมดไป ทำให้รัฐบาลกลางประสบความสำเร็จในการ 'ปฏิรูประบบภาษีอากร' ในบริเวณ 7 หัวเมืองในระยะต่อมา

#### 4. การจัดการศึกษาและการศาสนา

เนื่องจากบริเวณ 7 หัวเมืองขึ้นอยู่กับมณฑลนครศรีธรรมราช ฉะนั้นการจัดการศึกษาและการศาสนาในบริเวณนี้ จึงอยู่ในความรับผิดชอบของพระสิทธิธรรมมุนี ผู้อำนวยการการศึกษามณฑลนครศรีธรรมราช นโยบายและวิธีการในการจัดการศึกษาและการศาสนาก็เป็นไปทำนองเดียวกับที่เมืองนครศรีธรรมราช พัทลุง และสงขลา ดังกล่าวนำแล้ว แต่บริเวณ 7 หัวเมือง ประชาชนส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม การจัดการศึกษาและการศาสนาจึงทำไม่ได้เต็มที่เหมือนหัวเมืองอื่น ๆ ดังจะได้อธิบายต่อไป

<sup>1</sup> ก. ขอ 16 ถึง ขอ 18.



#### 4.1 การจัดการศึกษา

เมื่อพระสิริธรรมมณีได้รับตำแหน่งผู้อำนวยการการศึกษา มณฑลนครศรีธรรมราชแล้ว ในปี ร.ศ. 118 ท่านได้ไปจัดตั้งโรงเรียนขึ้นในบริเวณ 7 หัวเมือง จำนวน 4 โรงเรียน คือตั้งที่เมืองหนองจิก เมืองปัตตานี เมืองสายบุรี และเมืองยะหริ่ง<sup>1</sup> โรงเรียนทั้งสี่นี้ล้วนแต่ตั้งอยู่ในอำเภอกลางเมืองทั้งสิ้น เมืองหนองจิก ตั้งที่วัดมุจลินทวาปีวิหาร ชื่อโรงเรียนเพชรานุกุลิกตย์ มีนักเรียน 35 คน เมืองปัตตานี ตั้งที่วัดตานีนรสโมสร ชื่อโรงเรียนสุนทรวิทยาคาร มีนักเรียน 20 คน เมืองสายบุรี ตั้งที่วัดสักชี ชื่อโรงเรียนวิมลญาณพิทักษ์ มีนักเรียน 18 คน เมืองยะหริ่ง ตั้งที่วัดออก ชื่อโรงเรียนราชรัฐประภากร มีนักเรียน 20 คน ครูที่ใช้สอนเป็นพระทั้งหมด มีโรงเรียนละ 1 รูป สำหรับผู้อุปถัมภ์โรงเรียนนั้น ที่เมืองหนองจิก พระยาเพชรภินาถเป็นผู้อุปถัมภ์เอง ที่เมืองปัตตานี หลวงสุนทรชนารักษ์ เป็นผู้อุปถัมภ์ เมืองสายบุรี พระกรุณาวิมล เป็นผู้อุปถัมภ์และเป็นครูสอนด้วย เมืองยะหริ่งโรงเรียนอยู่ในความอุปถัมภ์ของหมื่นราชรัฐ<sup>1</sup>

ครั้นถึงปี ร.ศ. 119 จำนวนโรงเรียนยังคงมีอยู่เท่าเดิม แต่จำนวนนักเรียนกลับลดลง คือที่โรงเรียนวัดมุจลินทวาปีวิหาร นักเรียนเหลือ 26 คน โรงเรียนวัดตานีนรสโมสร นักเรียนเหลือ 10 คน โรงเรียนวัดสักชี นักเรียนเหลือ 18 คนเท่าเดิม โรงเรียนวัดออกเหลือนักเรียน 14 คน<sup>2</sup> แต่พอถึงปี ร.ศ. 121 โรงเรียนวัดสักชีเมืองสายบุรี และโรงเรียนวัดออกเมืองยะหริ่ง ไม่มีนักเรียน จึงต้องเลิกกันไป<sup>3</sup>

<sup>1</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ศ. 12/34 รายงานตรวจจัดการคณะกรรมการพระศาสนาศึกษาในมณฑลนครศรีธรรมราช ของพระสิริธรรมมณี ร.ศ. 118.

<sup>2</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ศ. 12/34 รายงานตรวจจัดการคณะกรรมการพระศาสนาและการศึกษา ในมณฑลนครศรีธรรมราช ของพระสิริธรรมมณี ร.ศ. 119.

<sup>3</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ศ. 12/34 รายงานตรวจจัดการคณะกรรมการพระศาสนาและการศึกษา ในมณฑลนครศรีธรรมราช ของพระสิริธรรมมณี ร.ศ. 121.

ปรากฏว่าในปี ร.ศ. 125 โรงเรียนสอนภาษาไทยตามหลักสูตรของ  
กระทรวงธรรมการในขณะนั้นมีเพียง 2 โรงเรียน คือโรงเรียนวัดคานันรโมสร มีนักเรียน  
25 คน กับโรงเรียนวัดมุนจลินทวาปีวิหาร มีนักเรียน 27 คน<sup>1</sup> สาเหตุที่การจัดการศึกษาใน  
บริเวณ 7 หัวเมืองไม่เจริญก้าวหน้าไปเท่าที่ควรนั้น พระสิริธรรมมุนี ผู้อำนวยการการศึกษา  
มณฑลนครศรีธรรมราช รายงานว่า

"เป็นด้วยราษฎรในเมืองนี้ไม่ค่อยจะนิยมในการศึกษานัก และเป็นคน  
ซัดสนมาก กำลังไม่พอที่จะอุดหนุนโรงเรียนได้ ราษฎรก็เป็นแขกเสียไต่โดยมาก  
ที่จะจัดการศึกษาให้เป็นไปไต่ได้เพียงแต่แจกแบบเรียนไว้ไต่คนนั้น ๆ แล้วให้  
พระสงฆ์ในวัดนั้นสอนกันไต่ไปเท่านั้น แต่เหลือกำลังของเจ้าคณะมณฑลที่จะสร้าง  
ตำราเรียนขึ้นให้พอกับวัดได้ ตกลงว่าการศึกษาในมณฑลนี้จะให้เจริญไต่ที่นั้น  
ยังช้า..."<sup>2</sup>

จากรายงานของพระสิริธรรมมุนีที่กล่าวข้างกั้นนี้ ไต่ชี้ให้เห็นถึงนโยบาย  
การจัดการศึกษาของรัฐบาลกลางในบริเวณ 7 หัวเมืองว่า รัฐบาลไต่ได้เข้าไปแทรกแซงใน  
เรื่องชนบทธรรมเนียมประเพณีของชาวอิสลามในท้องถื่น ยังคงให้ไต่เป็นไปตามความเชื่อและ  
ความนิยมของคนในท้องถื่น การจัดการศึกษาในสมัยนั้นจึงจัดขึ้นเพื่อไต่คนไทยพุทธที่อยู่ใน  
บริเวณ 7 หัวเมืองซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อย ในบริเวณนั้นไต่ศึกษาเล่าเรียนกันแต่คนไทยพุทธเหล่านั้น  
ก็ไต่ไม่ค่อยสนใจเรื่องการศึกษากันมากนัก จำนวนโรงเรียนและนักเรียนจึงน้อยมาก ประกอบกับ  
โรงเรียนตั้งอยู่ในวัดทางพุทธศาสนา และพระสงฆ์เป็นครูสอน คนอิสลามจึงไต่ไม่มาเรียนกัน  
ประเพณีทางการศึกษาของคนอิสลามนั้นนิยมส่งบุตรหลานไปเรียนที่โรงเรียนสอนศาสนา ซึ่ง  
เรียนว่า "ปอเนาะ" กันเป็นส่วนมาก มี "ไต่ตะครู" ซึ่งรู้ภาษาอาหรับและกัมภีร์ศาสนาอิสลาม

<sup>1</sup>ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ศ. 12/34 รายงานตรวจจัดการคณะกรรมการพระศาสนา  
และการศึกษาในมณฑลนครศรีธรรมราช ของพระสิริธรรมมุนี ร.ศ. 125.

<sup>2</sup>ข.

เป็นผู้ทำการสอน เพราะหลักสูตรที่ใช้สอนกันเป็น เรื่องศาสนาอิสลามเสียเป็นส่วนมาก และ  
 ประเด็นนี้ยังติดต่อมาจนถึงปัจจุบัน ถึงแม้ว่าจะมีโรงเรียนประถมศึกษาของรัฐบาลมากมาย  
 แต่เมื่อจบการศึกษาภาคบังคับแล้ว เด็กอิสลามส่วนใหญ่จะไปเรียน "ปอเนาะ" กันมากกว่าที่จะ  
 ไปเรียนต่อชั้นมัธยม และบางคนเรียน ปอเนาะ ไปพร้อม ๆ กับโรงเรียนประถมศึกษาที่มี  
 ควบ เหตุนี้การที่รัฐบาลกลางตั้งความหวังไว้ว่าจะให้ประชาชนชาวอิสลาม  
 ในบริเวณ 7 หัวเมือง หรือ 3 จังหวัดภาคใต้ในปัจจุบัน นิยมหันมาศึกษาเล่าเรียนภาษาไทย  
 เพื่อจะได้มีความรู้ทางภาษาไทยซึ่งใช้เป็นภาษาราชการ และเพื่อสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเกี่ยว  
 กันของประชากรทั้งประเทศนั้น จึงเป็นไปได้ยาก การที่รัฐบาลในสมัยหลังบังคับให้ประชาชน  
 อิสลามในหัวเมืองเหล่านี้เรียนภาษาไทย จึงเป็นนโยบายที่ผิดพลาดมาก เพราะขัดต่อความรู้สึก  
 และประเพณีนิยมที่เคยเป็นมาก่อน ทำให้ผู้หวังอำนาจบางคนและบางกลุ่มหยิบยกปัญหาเรื่องนี้  
 ขึ้นทำการโฆษณาชวนเชื่อต่อประชาชนว่ารัฐบาลกลางเข้าไปแทรกแซงเพื่อล้มล้างขนบธรรมเนียม  
 ประเพณีและลัทธิศาสนาอิสลาม ทำให้เหตุการณ์ดังกล่าวไปจนกลายเป็นปัญหาทางการเมือง และ  
 ยึดโยงมาจนถึงปัจจุบันนี้

#### 4.2 การศาสนา

การศาสนาที่พระสิริธรรมนุใด่ไปจัดขึ้นในบริเวณ 7 หัวเมืองนั้น จัด  
 เฉพาะกิจการทางพระพุทธศาสนา ทางศาสนาอิสลามรัฐบาลกลางไม่ได้ไปเกี่ยวข้องเลย  
 คงปล่อยให้มัสยิดระเค็มที่ในการปฏิบัติกิจกรร มทางศาสนาและขนบธรรมเนียมประเพณีของ  
 ประชาชนในท้องถิ่น การปกครองคณะสงฆ์ในบริเวณ 7 หัวเมืองนี้ พระสิริธรรมนุใด่จัดเป็น  
 ระเบียบแบบแผนอันเดียวกันกับที่เมืองนครศรีธรรมราช คือแบ่งสายการบังคับบัญชาพระสงฆ์  
 ออกเป็นเจ้าคณะเมือง เจ้าคณะแขวง และพระอธิการวัด กันขึ้น<sup>1</sup>

เมืองหนองจิก มีวัด 19 วัด พระครูพิบูลย์สมณวัตร วัดจุลินทวาปีวิหาร

<sup>1</sup> สรุปจาก ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ศ.12/34 รายงานตรวจจัดการคณะการพระ  
 ศาสนาและการศึกษา ในมณฑลนครศรีธรรมราช ของพระสิริธรรมนุใด่ ร.ศ.121 และ ร.ศ.122.

เป็นเจ้าคณะเมือง แบ่งเป็น 2 คณะแขวง คือ พระครูเอื้อยวักกะบุ เป็นเจ้าคณะแขวงอำเภอมือง กับพระครูหมานวัชรทายขาว เป็นเจ้าคณะแขวงอำเภอมืองเกา

เมืองปัตตานี มีวัด 6 วัด พระครูพิพัฒน์สมกิจ เป็นเจ้าคณะเมือง ไม่มีเจ้าคณะแขวง เจ้าอธิการวัดขึ้นกับเจ้าคณะเมืองโดยตรง

เมืองยะหริ่ง มีวัด 25 วัด พระครูจิตตาทิบาล เป็นเจ้าคณะเมือง แบ่งเป็นคณะแขวง 2 คณะ คือ พระครูเพชรแก้ว เป็นเจ้าคณะแขวงอำเภอมือง พระครูบุญวัดมิ่งหาราม เป็นเจ้าคณะแขวงอำเภอยะนาระ

เมืองสาบบุรี มีวัด 8 วัด พระครูญาณวิมล เป็นเจ้าคณะเมือง ต่อมาท่านทองอภินิรมลทิน จึงลาสิกขาบทเสีย แม่เถรสมาคมจะคัดสรรให้ขึ้นที่ตาม พระสิริธรรมมุนี จึงไต่ทงให้พระครูจัน เจ้าคณะแขวงวัดไม้แก่น เป็นเจ้าคณะเมือง และให้พระคงแก้ว วัดพะเนินหาตุการาม เป็นเจ้าคณะแขวงแทน

เมืองระแงะ มีวัด 5 วัด ไม่มีการคณะ ให้ไปขึ้นกับเจ้าคณะเมืองสาบบุรี

เมืองยะลา มีวัด 3 วัด ไม่มีการคณะ ให้ไปขึ้นกับเจ้าคณะเมืองปัตตานี

อำเภอกะลาพอ มีวัด 2 วัด ให้ไปขึ้นกับเจ้าคณะเมืองปัตตานีเช่นเดียวกัน

การจัดการปกครองพระสงฆ์พระสิริธรรมมุนีไต่ลงไปจัดไว้ในบริเวณ

7 หัวเมืองนี้ ได้เป็นแบบอย่างที่ดีปฏิบัติกันตลอดมา แม้ว่าในระยะหลังเมื่อชาวพุทธเข้าไปอยู่ในบริเวณ 7 หัวเมืองมากขึ้น จำนวนวัดมีจำนวนเพิ่มขึ้น การบังคับบัญชาการคณะต่าง ๆ อาจจะเปลี่ยนแปลงไปบ้าง แต่หลักใหญ่ที่มีเจ้าคณะเมือง เจ้าคณะแขวง ซึ่งในสมัยหลังเรียกว่าเจ้าคณะจังหวัด และเจ้าคณะอำเภอนั้น ยังคงมีอยู่จนถึงปัจจุบัน

## 5. การสื่อสารและการคมนาคม

การสื่อสารและการคมนาคม เป็นสิ่งสำคัญต่อการปกครองมาก เพราะหากการสื่อสารและการคมนาคมสะดวก ก็จะทำให้การไปมาติดต่อและส่งข่าวการมาถึงกันได้ทันทั่วทั้งราชอาณาจักร ซึ่งจะเป็นผลดีต่อการปกครองและสามารถแก้ปัญหาต่าง ๆ ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นได้อย่างฉับพลัน และรัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็ได้ตระหนักถึงเรื่องนี้เป็นอย่างก็

การสื่อสารของรัฐบาลในสมัยนั้นจึงทำได้ยากทั้งในสมัยและกาหนดามาก

บริเวณ 7 หัวเมือง เป็นพระราชอาณาเขตส่วนหนึ่งที่อยู่ล่อแหลมต่ออันตราย  
ดังนั้น รัฐบาลกลางจึงต้องระมัดระวังมากในการลงไปจัดการราชการในหัวเมืองเหล่านั้น การสื่อสาร  
ที่ทันสมัยจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง ควบคู่กับรัฐบาลจึงได้จัดวางสายโทรเลขจากเมืองสงขลา  
ตลอดไปถึงบริเวณ 7 หัวเมือง และให้ติดต่อถึงกันไต่ทุกเมือง และที่สำนักงานโทรเลขก็ได้คิดตั้ง  
เครื่องโทรศัพท์ไว้ให้สามารถโทรศัพท์ทางไกลติดต่อถึงกันไต่ทุกเมืองเช่นกัน เกี่ยวกับความ  
เจริญก้าวหน้าทางการสื่อสารในบริเวณ 7 หัวเมืองนี้ ทราบได้จากรายวันราชการลับ ของ  
พระยาสุพรรณนิวัต ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช ซึ่งได้บันทึกเกี่ยวกับการส่งราชการ  
ไว้ว่า ได้ตั้งโทรเลขถึงพระยาวิเชียรคีรีฉันทบุรีหนึ่ง กำนับไปว่าการรักษาพระยาวิเศษภักดีนั้น ให้จัด  
คนฉลัดเปลี่ยนกันคอยระวังจนกว่าจะนอนอย่าให้หลุดมาได้ เมื่อคืนนี้มีพวกญาติเขาตามมาเยี่ยมที่  
สงขลาหลายคน โดยที่ยังไม่เป็นที่ไว้วางใจ จึงได้ตามพระยาวิเชียรคีรีมาที่ออฟฟิศโทรเลข  
พูดคุยกันทางโทรศัพท์ กำนับกำซำกันอีกครั้งหนึ่ง<sup>1</sup> และอีวันหนึ่งพระยาสุพรรณนิวัตบันทึกไว้ว่า  
ได้เรียกพระยาสาวยบุรีนาที่ออฟฟิศ โทรศัพท์ถามถึงข่าวคราวราชการเมืองสายโคความว่า  
เรียบร้อยคืออยู่. พอพบกับพระยาสาวยเสร็จแล้วได้เรียกหลวงวรนาถภักดี ปลัดเมืองรามันท์  
มาที่ออฟฟิศ โทรศัพท์ถามข่าวคราวถึงราชการเมืองรามันท์<sup>2</sup>

จากบันทึกของพระยาสุพรรณนิวัตที่ได้นำมาโดยยอนนี้ เพื่อแสดงให้เห็นว่า การ  
สื่อสารในบริเวณ 7 หัวเมืองในครั้งนั้นก้าวหน้ามาก จนถึงขั้นสามารถพูดคุยโทรศัพท์ทางไกลกัน  
ระหว่างเมืองต่อเมืองได้ ดังนั้นไม่ว่าข้าหลวงเทศาภิบาลจะอยู่ที่เมืองใดก็สามารถทราบ  
เหตุการณ์ในเมืองอื่น ๆ และสามารถสั่งราชการไต่พื้นที่ทุกเมือง หากเมืองไหนเกิดปัญหาที่  
ข้าหลวงเทศาภิบาลจะต้องไปแก้ไขเองก็สามารถออกเดินทางไต่พื้นที่ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อ—

<sup>1</sup>ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/20 รายงานพระยาสุพรรณนิวัตเรื่องการจัด  
ราชการหัวเมืองแขก 7 หัวเมือง ร.ศ.120 รายงานวันราชการลับของพระยาสุพรรณนิวัต ประจำ  
วันที่ 23 กุมภาพันธ์ ร.ศ.120

<sup>2</sup>ก. ประจำวันที่ 24 กุมภาพันธ์ ร.ศ.120.

การปกครองมาก

ส่วนด้านการคมนาคมนั้น ในระยะแรกได้จัดทำถนนควบคู่ไปกับการวางสายโทรเลขหลายสายและเป็นถนนสายสำคัญที่เชื่อมระหว่างเมืองต่อเมือง เช่น ปักท้านกับยะหริ่งหนองจิกกับเทพาต่อมาถึงสงขลา สายบุรีกับกลันตัน เป็นต้น และเมื่อรัฐบาลวางสายโทรเลขไปถึงเมืองใดก็จะมีถนนหรือเส้นทางที่สามารถใช้เกวียนหรือสัตว์พาหนะเดินไปมาติดต่อถึงกันได้ทุกเมือง

แต่เมื่อรัฐบาลกลางได้เข้าไปจัดราชการในบริเวณ 7 หัวเมืองอย่างจริงจังจนเกิดการขัดแย้งกับเจ้าเมืองแล้ว เจ้าเมืองทั้งหลายก็ไม่ค่อยให้ความร่วมมือกับรัฐบาลในการทำนุหรือการโยธาอื่น ๆ และบางเมืองถึงกับต่อต้านโดยไปยุยงประชาชนไม่ให้ร่วมมือกับรัฐบาล และออกอุบายต่าง ๆ นานาให้ประชาชนเกลียดชังข้าหลวงและข้าราชการไทยที่ลงไปปฏิบัติราชการอยู่ในบริเวณ 7 หัวเมือง ถึงที่พระยาสุรเมธวินิจได้โทรเลขมารายงานต่อกระทรวงมหาดไทยว่า

"สืบได้ความว่าราษฎรพากันบ่นมากเรื่องทำถนน เพราะเวลานี้กำลังเก็บชาอยู่ควย ฝ่ายพวกเจ้าเมืองคอยยุยงว่าจะทำอย่างไรโดยข้าหลวงเขาใช้ในทำนองทำ กอหยหาเหตุแต่จะให้ราษฎรเกลียดชังข้าหลวงอย่างเดียวนั้นในเวลานี้จึงเป็นการสำคัญยิ่งนักที่จะต้องระวัง เกล่าจึงได้สั่งหยุดไป..."<sup>2</sup>

เกี่ยวกับเรื่องทำถนนนี้ พระยาศักดิ์เสนีย์ รายงานว่า พระยาสายบุรีสั่งให้ทำเอง ข้าหลวงไม่ได้สั่ง พระยาสุรเมธวินิจจึงได้ออกความเห็นว่

<sup>1</sup>ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.14/74 รายงานเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเสด็จตรวจราชการหัวเมืองปัตตานี 7 ธันวาคม ร.ศ. 115.

<sup>2</sup>ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/6 สำเนาโทรเลข พระยาสุรเมธวินิจ ถึงกระทรวงมหาดไทย ที่ 276 12 มีนาคม ร.ศ. 120.

"เจ้าเมืองกอยหาของทางไพร่ราษฎรเกลี้ยข้าหลวงเสมอ และอะไรวามาคี  
เทาเกณฑ์คนให้มาทำงานโยธามาก ๆ ทั้งหลายวัน และบอกราษฎรว่าข้าหลวงสั่งให้ทำ..."<sup>1</sup>

กวยเหตุนี้พระยาสุพรรณนัยวินิตจึงได้สั่งให้หยุดการโยธาในบริเวณ 7 หัวเมือง  
ทั้งหมดให้ทำเฉพาะที่จำเป็นจริง ๆ เท่านั้น และก็จะไม่ให้มีการเกณฑ์ประชาชนมาทำงานโยธา  
กันเป็นจำนวนมาก ๆ อีก ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไคทรงมีพระราชดำริถึงเรื่องการ  
ตัดสินใจของพระยาสุพรรณนัยวินิตครั้งนี้คือกรมหลวงดำรงราชานุภาพว่า

"ตามที่พระยาสุภูมิไพรงค์หาแต่การที่จำเป็น และขอไคสั่งกำชับไปในเรื่อง  
พระยาเมืองหาเหตุให้ราษฎรเกลี้ยข้าหลวงนั้นชอบแล้ว เรื่องนี้เห็นว่าพระยาสุภูมิจับทางถูก..."<sup>2</sup>

กวยเหตุนี้การวางแผนทางและการโยธาต่าง ๆ ในบริเวณ 7 หัวเมือง  
จึงต้องหยุดชะงักไปชั่วคราว จนกระทั่งถึงปี ร.ศ. 123 เมื่อเมืองกลันตันไคเริ่มจัดการบ้านเมือง  
ของตนให้เจริญก้าวหน้าออกไป และจากฝรั่งเข้ามาทำงานในหนาท่าง ๆ มากขึ้น กรมหลวง  
ดำรงราชานุภาพทรงเห็นว่า ถ้าขึ้นปล่อยบริเวณ 7 หัวเมืองไว้ดังที่เป็นอยู่ จะลาหลังกว่ากลันตัน  
และจะเป็นจุดอ่อนให้ชาวต่างชาติและเจ้าเมืองทั้งหลายในบริเวณ 7 หัวเมืองยกเป็นขออ้างขึ้น  
โจมตีรัฐบาลไทยไคอีก จึงไคทรงกราบบังคมทูลต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เกี่ยวกับเรื่องนี้  
มีความตอนหนึ่งว่า

"เมืองกลันตันเจริญเกินหน้าบริเวณ 7 หัวเมืองไคเพียงไคจะยังเป็นช่องทางที่  
มีผลร้ายแก่การปกครอง พระราชอาณาจักตอนบริเวณ 7 หัวเมืองไคเพียงนั้น เพราะ  
ชาวต่างประเทศจะลงเนื้อเห็นว่า เมืองที่ไทยปกครองไม่สามารถจะจกให้บ้านเมือง  
เจริญไค กวยเหตุนี้ข้าพระพุทธเจ้าเห็นกวยเกล้า ว่าจำเป็นต้องลงมือจัดการบำรุง  
บริเวณ 7 หัวเมือง โดยตั้งใจไคเกินหน้าเมืองกลันตัน ในความเจริญกวยการทำ-

<sup>1</sup> ก.

<sup>2</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 49/6 หนังสือกรมราชเลขาณการ ถึงกรมหลวง  
ดำรงราชานุภาพ ที่ 158/1545 14 มีนาคม ร.ศ. 120.

บำรุง ในการที่จะจัดทำบำรุงบริเวณ 7 หัวเมือง สิ่งอื่นซึ่งจะทำในเบื้องต้น  
ไม่มีอย่างไหนดีกว่าจัดการตัดทำถนนเปิดบ้านเมืองให้ทำการเพาะปลูกและ  
ขนสินค้าได้ง่ายกว่าก่อน..."<sup>1</sup>

ในครั้งนั้น เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยได้ทรงขอประมาณค่ากระทรวง  
พระคลังจำนวนเงิน 1000 ชั่ง เพื่อเอาไปสมทบกับเงินผลประโยชน์ที่เหลือจากค่าใช้จ่าย  
ในบริเวณ 7 หัวเมือง<sup>2</sup> เพื่อทำบำรุงบริเวณ 7 หัวเมืองให้เจริญก้าวหน้าขึ้น และได้ทรงขอ  
ให้ฝรั่งคนหนึ่งชื่อมิสเตอร์เซ ให้ไปรับราชการในกรมโลหกิจ กระทรวงมหาดไทย เพื่อเป็น  
วิศวกรในการสร้างทาง ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้พระราชทานพระบรมราชานุญาต<sup>3</sup>  
ถวายทุนการสร้างถนนหนทางและการสร้างสิ่งสาธารณะอื่น ๆ ในบริเวณ 7 หัวเมืองจึงได้  
เริ่มต้นขึ้นใหม่อีกครั้งหนึ่ง แต่เป็นช่วงระยะ 2 ปีสุดท้ายที่พระยาสุมนัชนียนิตเป็นข้าหลวงเทศา  
ภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช ผลงานจึงไม่ทันได้ปรากฏออกมามากนัก ผลงานจากโครงการ  
ต่าง ๆ ที่ได้จัดทำกันในช่วงนี้จึงอาจจะไปปรากฏเด่นชัดในระยะหลัง เมื่อรัฐบาลกลางได้รวม  
บริเวณ 7 หัวเมืองจัดตั้งเป็น "มณฑลภาคนี้" ขึ้นแล้ว ซึ่งอยู่นอกเหนือขอบข่ายของการศึกษา  
เรื่องการปฏิรูปการปกครองมณฑลนครศรีธรรมราช ในสมัยพระยาสุมนัชนียนิตเป็นข้าหลวงเทศา  
ภิบาล แต่ก็เป็นเรื่องราวที่น่าสนใจศึกษากันต่อไป

---

<sup>1</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/25 คำกราบบังคมทูลของกรมหลวงดำรง  
ราชานุภาพ เรื่อง จัดการบำรุงบริเวณ 7 เมือง และจ้างมิสเตอร์เซ ส่งออกไปจัดการกับทั้ง  
กองสอทดแม ที่ 26/924 27 เมษายน ร.ศ. 123.

<sup>2</sup> ก.

<sup>3</sup> ก.



## 6. เจ้าเมืองอิสลามในบริเวณ 7 หัวเมืองคบคิดกันเป็นขบถต่อรัฐบาล

เหตุการณ์ที่เจ้าเมืองอิสลามในบริเวณ 7 หัวเมืองพากันขัดขึ้นนโยบายของรัฐบาลกลาง และต่อต้านอำนาจของชาหลวงที่รับนโยบายจากรัฐบาลกลางลงไปจักราชการ ในบริเวณหัวเมืองอิสลามเหล่านั้น นักประวัติศาสตร์ท่านหนึ่งได้กล่าวว่า เป็นการแสวงหาที่วุ่นวาย "กบฏกบฏ" อย่างเหมือนกัน แต่รัฐบาลสามารถจับเหตุการณ์ไว้ได้ก่อน เรื่องจึงมิได้ลุกลามจนเป็นขบถเหมือนก่อน เช่น ขบถเงยเมืองแพร่ หรือขบถผู้มีบุญภาคอีสาน และอันที่จริงแล้วเหตุการณ์เป็นการแสดงออกซึ่งการกักตุนต่อการปฏิรูปการปกครองในภูมิภาคนั้น โดยตรงทีเดียว

การคบคิดกันเป็นขบถต่อรัฐบาลกลางของเจ้าเมืองอิสลามทั้งหลายในบริเวณ 7 หัวเมืองนั้น ได้แสดงออกอย่างชัดเจนหลังจากที่รัฐบาลกลางได้ประกาศใช้ "ข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ.120" เมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้พระยาศักดิ์เสนีย์ไปเป็นข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณ 7 หัวเมือง เชิญสารตราแจ้งความเรื่องกฎข้อบังคับไปแจ้งให้เจ้าเมืองทั้งหลายรับไปปฏิบัติ แต่พระยาศักดิ์เสนีย์ต้องเผชิญกับการต่อต้านโดยตรงนับแต่แรกเริ่มที่เดินทางไปถึงเมืองปัตตานี เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม ร.ศ.120 (พ.ศ.2444) เพราะเมื่ออ่านสารตราให้พระยาปัตตานี (อับดุล กาเด) พัง พระยาปัตตานีก็แสดงออกว่าตนไม่เห็นชอบตามข้อบังคับ<sup>2</sup> และต่อมาไม่ยอมให้พนักงานสรรพากรบริเวณเข้าไปเก็บของในการเก็บค่าทางขาว นำนัน<sup>3</sup> พระยาศักดิ์เสนีย์เห็นว่า กว่าจะจัดการวางแบบแผน

<sup>1</sup> เฑช บุนนาค "พระยาแขกเจ้าหัวเมืองคบคิดขบถ ร.ศ. 121" ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม หน้า 15.

<sup>2</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/6 ใบบอกพระยาศักดิ์เสนีย์ ข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณหัวเมืองแขก 7 หัวเมือง กราบทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย 30 ธันวาคม ร.ศ. 120.

<sup>3</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/6 สำเนาโทรเลขพระสุรฤทธิศักดิ์ ถึงกระทรวงมหาดไทย 6 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 120.

การปกครองตามกฎข้อบังคับในเมืองปัตตานีขณะนั้นจะไม่สะดวกจึงปล่อยเมืองปัตตานีไว้ก่อน<sup>1</sup> แล้วเดินทางต่อไปยังเมืองระแงะในเดือนมกราคม ร.ศ. 120 เพื่อนำสารตราไปแจ้งให้เจ้าเมืองปัตตานีปฏิบัติตามกฎข้อบังคับ แต่กองทัพประสบปัญหาอีก เพราะพระยาระแงะอ้างว่าป่วยไม่ยอมออกมาพบกับพระยาศักดิ์เสี้ยน พระยาศักดิ์เสี้ยนจึงไปหาเอง แต่การเจรจาไม่อาจตกลงกันได้ พระยาศักดิ์เสี้ยนจึงตั้งชาหลวงไว้รักษาราชการเมืองคนหนึ่ง<sup>2</sup> จากนั้นพระยาศักดิ์เสี้ยนจึงเดินทางต่อไปยังเมืองสาบบุรี พระยาสายบุรีนั้นไม่ไ้ชักชวนออกนอกหนา ยอมรับฟังสารตราแจ้งความเรื่องกฎข้อบังคับ แต่ตั้งเงื่อนไขว่าจะไม่รับคนไทยเป็นปลัด ยกกระบัตร หรือนายอำเภอ โดยอ้างว่ากฎข้อบังคับมีไ้ระบุจากหน้าที่เหล่านั้นต้องเป็นคนไทย<sup>3</sup> พระยาศักดิ์เสี้ยนไม่ยอม พระยาสายบุรีจึงไ้ขอขุนประพันธ์การกิจไว้เป็นปลัดเมืองสาบบุรี และขอว่าเงินผลประโยชน์ที่เก็บไ้ในเมืองสาบบุรีอย่าไ้นำไปใช้ที่เมืองอื่น ซึ่งพระยาศักดิ์เสี้ยนเห็นชอบด้วย แต่พระยาสายบุรีก็ไ้แสดงความไม่ซื่อสัตย์ต่อรัฐบาลโดยการลักลอบมีคำสั่งบังคับไปยังกำนันผู้ใหญ่บ้าน ไม่ไ้ให้บังคับกับราษฎรนายอำเภอที่เป็นคนไทย<sup>4</sup> จากพฤติการณ์ที่เจ้าเมืองอิสลาม

<sup>1</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/6 ใบบอกพระยาศักดิ์เสี้ยน ชาหลวงใหญ่ประจำบริเวณหัวเมืองแขก 7 หัวเมือง กราบขุททกรมหลวงดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย 30 ธันวาคม ร.ศ. 120.

<sup>2</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/6 สำเนารายงานของพระยาตรีสเทพ กราบขุททกรมหลวงดำรงราชานุภาพ เรื่องไ้ตรวจจัรราชการเมืองตานี และไปราชการแหลมมลายู กุมภาพันธ์ ร.ศ. 120.

<sup>3</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/6 สำเนาโทรเลข พระยาศักดิ์เสี้ยน ถึงกระทรวงมหาดไทย 11 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 120.

<sup>4</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/6 สำเนารายงานของพระยาตรีสเทพ กราบขุททกรมหลวงดำรงราชานุภาพ เรื่องไ้ตรวจจัรราชการเมืองตานี และไปราชการแหลมมลายู กุมภาพันธ์ ร.ศ. 120.

เหล่านี้ได้แสดงออกมาแล้ว พระยาสุพรรณนิวัต ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช ได้แสดงความคิดเห็นว่า เจ้าเมืองทั้งหลายคงได้คบคิดกันต่อต้านรัฐบาลไทยไว้ก่อนเป็นแน่

อนึ่งเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม ร.ศ. 120 คือก่อนที่พระยาศักดิ์เสนีย์จะลงไปถึงปัตตานีเพียง 3 วัน พระยาปัตตานี (อับดุล กาเด) ได้มีหนังสือกราบทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพ เพื่อทอรองเกี่ยวกับวิธีการปรับปรุงการปกครองเมืองปัตตานี โดยพระยาปัตตานีสัญญาว่าจะยอมส่งกักความที่สำคัญมายังศาลมณฑลทั้งสองเวลา จะใช้กฎหมายไทยในการตัดสินคดีความอื่น ๆ ทั้งหมด ยกเว้นแต่คดีเกี่ยวกับขนบธรรมเนียมประเพณีอิสลาม จะไม่มีตำรวจเกิน 60 คน และจะไม่ขออาวุธจากต่างประเทศโดยไม่ขออนุญาตจากรัฐบาล จะไม่เรียกกองรายใต้จากภานีในและภานีสู่จากรัฐบาล และจะส่งคนไม่ทองเงินเข้ามาถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเช่นเดิม แต่ในขณะที่เดียวกันพระยาปัตตานีขอรองไม่ให้ข้าหลวงไปอยู่ประจำเมือง<sup>2</sup> เมื่อขอเมฆขอเดียนไปขัดกับหลักการสำคัญของขอมบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ. 120 ซึ่งรัฐบาลประกาศใช้ในวันที่ 22 ธันวาคม ร.ศ. 120 แล้ว จึงไม่เป็นที่แปลกปลากันใดที่พระยาศักดิ์เสนีย์ต้องประสบกับการขัดขึ้นเมื่อนำสาตราไปแจ้งกฎขอมบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมืองแก่พระยาปัตตานี เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม ร.ศ. 120 และในขณะที่กรมหลวงดำรงราชานุภาพได้รับหนังสือจากพระยาปัตตานี เมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 120 นั้น พระองค์คงจะทรงทราบถึงการขัดขึ้นต่อสาตราของพระยาปัตตานี จากพระยาศักดิ์เสนีย์โดยทางโทรเลขแล้ว พระองค์จึงไต่ถามความขึ้นกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและไต่ทรงมีพระราชดำริว่า

<sup>1</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 49/6 สำเนาโทรเลขพระยาสุพรรณนิวัต ถึงกระทรวงมหาดไทย 11 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 120.

<sup>2</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 49/6 ใบบอกพระยาวิจิตรภักดีศรีสุวัจษารัตนาเขตประเทศราช ประทานกราบเรียนทวนเจ้าพระยาจักรีศรีอองครักษ์ที่สมุหนายก 22 ธันวาคม ร.ศ. 120.

"ตามขอความที่พระยาวิชิตภักดี \* มีใบบอกมาฉบับนี้ไม่ทรงเห็นว่ามีความฉุกเฉินใดที่จะแก้ไขขอความในกฎ ที่ให้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งไว้สำหรับปกครองเมืองทั้ง 7 แลนั้น ฉะนั้นให้พระยาวิชิตภักดีจัดการบ้านเมืองให้เป็นไปตามกฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง..."<sup>1</sup>

พระราชดำริที่กล่าวนี้ เท่ากับเป็นการยืนยันนโยบายของรัฐบาลกลางว่าให้หัวเมืองอิสลามทั้ง 7 เมือง ต้องปฏิบัติตามข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมืองโดยไม่มีข้อยกเว้นใด ๆ และเมื่อทางกระทรวงมหาดไทยได้รับโทรเลขรายงานเหตุการณ์ในบริเวณ 7 หัวเมือง โดยเฉพาะที่ระแวกกับสายบุรีจากพระยาศรัยเสนาบดี เพื่อความไม่ประมาท กรมหลวงดำรงราชานุภาพจึงได้ทรงส่งพระยาศรีสทเทพ ปลัดทูลฉลองกระทรวงมหาดไทย ลงไปช่วยพระยาศรัยเสนาบดีอีกแรงหนึ่ง และพระยาศรีสทเทพทรงจะได้รับมอบอำนาจให้ไปจับพระยาปัตตานีด้วย ถ้ายกขึ้นขัดข้องก็อยู่ พระยาศรีสทเทพเดินทางโดยเรือรบหลวงพร้อมด้วยทหารเรือ 50 คน ไปถึงปัตตานี เมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 120 เวลา 1 ทุ่มเศษ เมื่อไปถึงมีข้าราชการมาทักทายรับเป็นอันมาก รวมทั้งตำรวจจร 30 คนด้วย เมื่อพระยาปัตตานีมาถึงที่พักชาหลวง มีคนมาคอยประมาณ 40 คน หลังจากที่โต้หักทลายกันตามธรรมเนียมแล้ว พระยาศรีสทเทพก็เชิญสารตราที่โปรดเกล้าฯ ให้พระยาปัตตานีจัดการตามข้อบังคับการปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ. 120 และสารตราว่าด้วยผลประโยชน์วางถ่อพระยาปัตตานี และมีคำแปลสารตรานั้นเป็นภาษามลายูด้วย<sup>2</sup>

\* พระยาวิชิตภักดี คือ พระยาปัตตานี (อับดุล กวาเด)

<sup>1</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 49/6 สำนวนสารตราเจ้าพระยาจักรีศรีอองครักษ์ สมุหนายก ถึงพระยาวิชิตภักดี พระยาปัตตานีและเจ้าวันกรมการเมืองตานี 5 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 120.

<sup>2</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 49/6 สำนวนรายงานของพระยาศรีสทเทพ กรมหลวงดำรงราชานุภาพ เรื่องไปตรวจจัดการเมืองตานี และได้ไปราชการแหลมมลายู กุมภาพันธ์ ร.ศ. 120.



เพื่อจะได้มีโอกาสรับบำเหน็จจากกรุงเทพฯ ด้วยตนเอง แล้วยังกระแสนพระบรม  
ราชโองการถวายจะทรงโปรดเกล้าฯ ประการใดต่อไป..."<sup>1</sup>

เมื่อพระยาศรีสหเทพนำตัวพระยาปัตตานีไปส่งขลานั้น ได้ให้คนภูบัตรา น้องชาย  
พระยาพะหังมาในเรือรบด้วย เพื่อจะได้ให้เห็นว่ารัฐบาลไม่ได้ข่มเหงทำอันตรายแก่พระยา  
ปัตตานีแต่อย่างใด ครั้นพระยาปัตตานีถูกนำมาควบคุมตัวไว้ที่สงขลาเรียบร้อยแล้ว พระยาสุชุน-  
นัยวิจิตรจึงเดินทางไปปัตตานี เพื่อช่วยพระยาศักดิ์เสนีย์จัดการราชการบ้านเมืองให้เป็นไปตามขอ  
บังคับ<sup>3</sup> เมื่อพระยาสุชุนนัยวิจิตรและพระยาศักดิ์เสนีย์ได้จัดการราชการที่เมืองปัตตานีแล้ว ได้เดิน  
ทางไปยังเมืองระแงะ เพื่อช่วยกันวางกลาวให้พระยาระแงะหาหนังสือสมัครเข้ามาศึกษาธิการ  
ในเมืองสงขลา<sup>4</sup> ซึ่งพระยาระแงะจำต้องปฏิบัติตามแล้วพระยาสุชุนนัยวิจิตรได้ตั้งให้ควนหมัด  
รักษาราชการแทน แล้วประกาศให้กำนันผู้ใหญ่บ้านทราบโดยทั่วกัน<sup>5</sup>

เกี่ยวกับภพของพระยาระแงะนี้ เกมที่พระยาสุชุนนัยวิจิตรตั้งใจจะปฏิบัติเหมือน  
กับพระยาปัตตานีจนถึงกับได้ทำคำสั่งประทับตราเสร็จแล้ว แต่ก่อนหลังเปลี่ยนใจมาใช้วิธีที่  
ละมุนละม่อมกว่า คือ "ให้หาหนังสือสมัครใจไปศึกษาธิการที่เมืองสงขลา" ซึ่งก็คือการ  
นำไปควบคุมตัวไว้ นั่นเอง เมื่อพาตัวพระยาระแงะมาถึงสงขลาแล้ว พระยาสุชุนนัยวิจิตรได้

<sup>1</sup> ก.

<sup>2</sup> ก.

<sup>3</sup> ก.

<sup>4</sup> ก.จ. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 49/20 รายงานพระยาสุชุนนัยวิจิตร เรื่องจัดการ  
หัวเมืองแขก 7 หัวเมือง ร.ศ. 121 รายงานราชการลับของพระยาสุชุนนัยวิจิตร ประจำวันที่  
15 มีนาคม ร.ศ. 120.

<sup>5</sup> ก.

<sup>6</sup> ก.

โทรเลขไปแจ้งแก่พระยาสาयบุรีว่า

"เทศาไคขึ้นไปตรวจราชการเมืองระแงะเห็นการเมืองระแงะยังไม่ได้ตั้งตนจัดการตามกฎหมายกับ เทศาภิบาลจึงไคช่วยพระยาระแงะเข้ามาศึกษาราชการด้วยกัน พอจะไคเข้าใจการงาน แลจะไคกลับไปจัดการราชการภายหลัง ถ้าพวกทมิฬพระยาระแงะเป็นทาสอย่างไคไคช่วยชี้แจงด้วยว่าอย่าวิตกเลย เทศาไคเป็นธุระเอาเพื่อทุกอย่าง..."<sup>1</sup>

จากการที่ไคจัดการกับพระยาระแงะนี้ แสดงให้เห็นว่าพระยาสุพรรณสุนัตเป็นนักปกครองที่มีความสามารถจริง ๆ เพราะรู้จักผ่อนหนักให้เป็นเบา ไม่ทำอะไรถึงตั้งโครงการใหญ่คนแตกกัน เพราะเขาเป็นเขนนั่นอาจจะทำให้เจ้าเมืองบางคน เช่น พระยาสาयบุรี หรือพระยารามันหลบหนีออกนอกประเทศเสียก็ได้ ท่านจึงใช้วิธีละมุนละม่อม แต่มีความเข้มแข็งเด็ดขาดอยู่ในที่ เพราะโทรเลขที่ไปถึงพระยาสาयและเจ้าเมืองอื่น ๆ ด้วยนั้น เทศากับเป็นการบอกให้ทราบว่าเขาเมืองไคยังไม่จัดการบ้านเมืองตามกฎหมายกับ เทศากับว่าเจ้าเมืองยังไม่เข้าใจระเบียบและกฎหมายของราชการแบบใหม่ "จะต้องพาตัวมาศึกษาราชการที่มณฑล" พระยาสุพรรณสุนัตจึงเป็นข้าราชการในส่วนภูมิภาคที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางไคอย่างแท้จริง เพราะท่านรู้และเข้าใจนโยบายของกระทรวงเป็นอย่างดี หรืออาจจะกล่าวหาว่าพระยาสุพรรณสุนัตรู้ถึงความต้องการและนโยบายขององค์เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยได้ดี ก็คงจะไม่เกินความจริงนัก เพราะหลังจากที่พระยาสุพรรณสุนัตโทรเลขไปถึงพระยาสาयแล้ว ในวันเดียวกันนั้นก็ได้รับโทรเลขจากเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยว่า การไปจัดการการเมืองระแงะนั้นอย่าให้รุนแรงเหมือนพระยาวิชิตภักดี เพราะถ้าจับตัวพระยาระแงะแล้วมีทางเสียอยู่ 3 ประการ คือ ประการที่ 1 จะทำให้พระยาสาयบุรีตกใจวิ่งไปพึ่งคโปร ประการที่ 2 เราไม่มีชาวอิสลามในไคที่ไวใจไคช่วยเราบางทีจะทำให้ก่อเหตุใหญ่ขึ้นได้ ประการที่ 3 เราไม่มีกำลังที่นั้น

<sup>1</sup> ญ. ประจำวันที่ 18 มีนาคม ร.ศ. 120.

เพียงพอ<sup>1</sup> เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยจึงแนะนำว่า การที่จะจัดการเรื่องนี้ขอให้อำนาจให้ก  
และให้อำนาจเต็มแก่พระยาสุพรรณวิชิต สุกแต่จะจัดให้มีประโยชน์แก่ทางราชการ ซึ่งการ  
ปฏิบัติของพระยาสุพรรณวิชิตเป็นไปตามพระคำวิทุกประการ ก่อนที่จะได้รับโทรเลขเสียอีก  
พระยาสุพรรณจึงเพียงแต่แจ้งให้กระทรวงมหาดไทยรับทราบการปฏิบัติงานของท่านเท่านั้น ซึ่งนับว่า  
พระยาสุพรรณวิชิตเป็นข้าหลวงเทศาภิบาลที่รู้จักศึกษาปฏิบัติราชการที่อยู่ในขอบเขตอำนาจ  
และหน้าที่ของคนในอย่างเหมาะสม

การปฏิบัติการอย่างเข้มแข็งของเจ้าหน้าที่รัฐบาลในบริเวณ 7 หัวเมืองครั้งนี้  
ทำให้เกิดผลดียิ่งสำหรับรัฐบาล เพราะเจ้าเมืองแต่ละคนในบริเวณ 7 หัวเมืองเริ่มเกรงขาม  
ผู้แทนของรัฐบาล และได้จัดการปกครองบ้านเมืองให้เป็นไปตามกฎข้อบังคับสำหรับปกครอง  
บริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ. 120 ในเมืองปัตตานี พระยาสุพรรณวิชิตและพระยาศักดิ์เสนีย์  
สามารถควบคุมให้พนักงานสรรพากรเขาไปจัดเก็บภาษีอากรได้ และได้เริ่มโยกย้ายกรมการเมือง  
เก่า ๆ และตั้งนายอำเภอเมืองขึ้นใหม่ และเปิดทำการกองบัญชาการเมืองขึ้น<sup>3</sup> เพื่อให้  
เจ้าเมืองกรมการเมืองไปปฏิบัติหน้าที่ในสถานที่ราชการ ไม่ให้เจ้าเมืองสั่งราชการในบ้านอีกต่อไป

ควยเหตุต่าง ๆ ดังกล่าวนี้นี้ เหตุการณ์เจ้าเมืองอิสลามในบริเวณ 7 หัวเมือง  
คบคิดกันเป็นขบถต่อรัฐบาลจึงดูเหมือนว่าโดยคิดลงในราวกลางเดือนมีนาคมปีนั้นเอง ครั้นถึง  
วันที่ 4 เมษายน ร.ศ. 121 รัฐบาลก็ได้ประกาศถอดยศพระยาปัตตานี<sup>4</sup> และส่งไปกักตัวไว้  
ที่เมืองพิษณุโลกควย แลดูชดชื่นอำนาจของรัฐบาลยังไม่หมดแค่นั้น ยังเหลือหลวงรายาภักดี

<sup>1</sup> ก.

<sup>2</sup> ก.

<sup>3</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/4 หนังสือกรมหลวงดำรงราชานุภาพ กราบพูล  
พระเจ้าน้องยาเธอกรมขุนสมมติอมรพันธุ์ ราชเลขานุการ ร.ศ. 120.

<sup>4</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/4 สำเนาโทรเลขพระยาสุพรรณวิชิต ถึง  
กระทรวงมหาดไทย 4 เมษายน ร.ศ. 121.



บุตรพระยารามันท์ ซึ่งพาพลตระเวน 7 คน เพียวของสมุณคนอยู่ตามหมู่บ้านชายแดน ไปอยู่ที่ไท  
ก็ให้พลตระเวนฝึกหัดคนขึ้น และเรียกเกณฑ์เอาชาวปลาอาหารจากประชาชน หลวงร่ายากก็  
เป็นคนนักเลง ใจกว้าง จึงเป็นที่เกรงขามของประชาชนในแถบเมืองรามันท์มาก แต่หลวงร่ายา  
ภักดิ์มีภักดีสาคนตายคิดตัวอยู่ พระยาสุมนัชนียินต์จึงยกเอาเหตุขึ้นเป็นความผิด ออกหมายประกาศ  
จับหลวงร่ายากก็ โดยมอบหมายให้พระยาสุนทรบุรีจึงเป็นผู้ออกไปทำการสืบสวนจับกุม<sup>1</sup> ซึ่ง  
ในที่สุดเจ้าหน้าทีรัฐบาลสามารถจับกุมตัวหลวงร่ายากก็ได้อีก ศาลตัดสินให้จำคุก 20 ปี และให้ส่ง  
ขึ้นมาขังในเรือนจำที่กรุงเทพฯ<sup>2</sup> ความสำเร็จในครั้งนี้เท่ากับเป็นการแสดงประสิทธิภาพและ  
ความเข้มแข็งของเจ้าหน้าทีรัฐบาลให้ปรากฏแก่เจ้าเมืองและประชาชนในบริเวณ 7 หัวเมือง  
อีกครั้งหนึ่ง

เหตุการณ์ "เจ้าเมืองอิสลามในบริเวณ 7 หัวเมืองคบคิดกันเป็นขบถต่อรัฐบาล"  
นี้เกิดขึ้นและยุติลงรวดเร็ว จนกระทั่งผู้ที่อยู่ร่วมสมัยในกรุงเทพฯ หรือในภูมิภาคอื่นของประเทศไทย  
อาจจะไม่ได้รับรู้หรือรู้สึกเลยก็เป็นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเปรียบเทียบกับเหตุการณ์อื่น  
ที่รุนแรงกว่า เช่น ขบถผู้มีบุญภาคอีสาน หรือขบถเงี้ยวเมืองแพร่ แต่จนถึงจริงแล้วเหตุการณ์  
ครั้งใหม่เบื้องหลังที่กลับซับซ้อนมากพอ ๆ กับเหตุการณ์อื่น ๆ ในปีเดียวกันนั้น<sup>3</sup>

มูลเหตุที่ทำให้เจ้าเมืองทั้งหลายไม่พอใจรัฐบาลกลางนั้นมีมาแล้วชานาน ตั้งแต่  
เมื่อครั้งทางเมืองหลวงแยกปัตตานีออกเป็น 7 หัวเมือง และให้เมืองสงขลาเข้าไปควบคุม ซึ่ง  
ในขณะนั้นภาคนี้กันแต่ผิวเผินแล้ว คงจะรู้สึกว่เจ้าเมืองทั้งหลายน่าจะพอใจ เพราะทางเมืองหลวง

<sup>1</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 49/20 รายงานพระยาสุมนัชนียินต์เรื่องจัดการ  
หัวเมืองแขก 7 หัวเมือง รายงานราชการลับของพระยาสุมนัชนียินต์ ขาหลวงเทศาภิบาล  
มณฑลนครศรีธรรมราช ประจำวันที่ 1 และ 4 เมษายน ร.ศ. 121.

<sup>2</sup> เทช บุญนาค "พระยาแขกเจ็ดหัวเมืองคบคิดขบถ ร.ศ. 121" ประวัติศาสตร์  
และวัฒนธรรม หน้า 18.

<sup>3</sup> ก.

ไม่ได้เข้าไปก้าวกายแต่อย่างใด แต่ที่จริงแล้วเจ้าเมืองเหล่านี้มีความเดือดร้อนจากการที่ถูก  
รบกวนเบียดเบียนจากเจ้าเมืองสงขลาอยู่มาก จึงพากันกระวนกระวาย อยากจะขอขึ้นต่อ  
กรุงเทพฯ มาชานาน และเพียวนบนานว่าให้สำเร็จสมประสงค์

ในครั้งนั้นถึงจะไม่พอใจเพียงใดก็แสดงออกไม่ได้ เพราะไม่มีกำลังเพียงพอ  
และรวมกันไม่ติด แต่ถ้าวราไคมีโอกาสดำเมืองเหล่านี้จะพากันลุกฮือขึ้นทันที เช่น ในคราว  
เกิดขบถไทรบุรีทั้งสองครั้งก็ถูกลามมาถึงบริเวณ 7 หัวเมืองควย และความรู้สึกที่ว่า "อำนาจ  
อิสระแห่งความเป็นราชา" ของตนต้องถูกคุกคามและรังแกจากรัฐบาลไทยนั้น คงฝังแน่นขึ้นมา  
จนชั้นลูกหลาน ถึงที่พระยาวิชิตภักดี (อับดุล กาเด) โคกลาวว่า

"เมืองแขกทั้ง 7 หัวเมืองนั้นเป็นเมืองเชลย แค้นใจของพระยาวิชิต  
ไม่เหมือนคนทั้งหลาย เพราะถือศาสนาอิสลามเป็นที่ตั้ง..."<sup>2</sup>

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลไทยไม่เคยยอมรับความเป็น "ราชา" ของเจ้าเมือง  
อิสลามเหล่านี้ เพราะถือว่าเป็น "พระยาเมือง" เท่านั้น บัญหานั้นจึงเป็นปัญหาเรื้อรังมาชานาน  
ที่ทำให้ไม่เข้าใจกัน และเป็นจุดอ่อนให้เกิดการขัดแย้งกันได้ง่ายที่สุด เพราะต่างฝ่ายต่างไม่ยอมรับ  
"อำนาจ" ของกันและกัน ภายใต้นี้เมื่อรัฐบาลได้ให้บริเวณ 7 หัวเมืองมาอยู่ในบังคับบัญชา  
ของข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช และตั้งข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณและข้าหลวง  
ประจำเมืองต่าง ๆ ไปปฏิบัติราชการตามนโยบายของรัฐบาล เจ้าเมืองอิสลามทั้งหลายจึงมี  
ความรู้สึกว่า ตนถูก "คุกคาม" จึงพากันขัดขืนต่อต้านอำนาจของข้าหลวง และไม่ยอมปฏิบัติตาม  
นโยบายของรัฐบาลกลาง เจ้าเมืองบางคนถึงกับออกไปร้องทุกข์ต่อรัฐบาลอังกฤษที่สิงคโปร์  
ถึงกลาวมาแล้วในตอนต้นบทนี้ ซึ่งกรมหลวงดำรงราชานุภาพได้ทรงวิเคราะห์เหตุการณ์

<sup>1</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/27 คำกราบบังคมทูลของกรมหลวงดำรงราชานุภาพเรื่องผลประโยชน์เมืองหนองจิกและแขก 7 หัวเมือง 4 มีนาคม ร.ศ. 114.

<sup>2</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/36 รายงานหลวงศุภไชยสโมธาน พนักงานอัยการเมืองสงขลา กราบบังคมทูลพระยาสุพรรณนิวัต 30 มีนาคม ร.ศ. 120.

ที่เจ้าเมืองอิสลามไทยเฉพาะอับดุล กาเด ที่คิดขบถต่อรัฐบาลว่า เป็นเพราะต้องการมีอำนาจ ในการปกครองบ้านเมืองอย่างพระยาگلันตัน\* และอับดุล กาเด ได้ไปคบหากับพวกฝรั่งที่ สิงคโปร์ ฝรั่งพวกนี้จึงเป็นผู้ชี้แนะแนวทางให้อับดุล กาเด จัดขึ้นอำนาจของชาห์หลวง โดย เฉพาะหมายความทชอ นายเมอเกรซอ ได้ออกอุบายให้อับดุล กาเด ไปว่าจ้างหนังสือพิมพ์ ที่สิงคโปร์ให้ลงข่าวที่เกี่ยวกับการกระทำของ ชาห์หลวงประจำเมืองปัตตานี ทั้งยังแนะนำให้ไป ร้องทุกข์ต่อรัฐบาลอังกฤษที่สิงคโปร์ด้วย แล้วอับดุล กาเด จึงมาชักชวนพระยาสาบุญรี พระยาระแงะ และพระยารามันห์ ให้ร่วมมือกับตน เพื่อทำเรื่องราวขึ้นต่อรัฐบาลอังกฤษที่สิงคโปร์ ให้อังกฤษช่วยวากลาอุบายให้ไทยเบียดเบียน รัฐบาลอังกฤษไม่ช่วย จะไปหารัฐบาลเยอรมัน ซึ่งแสดงว่าอับดุล กาเด เข้าใจการเมืองระหว่างประเทศก็ จึงสามารถหาอำนาจที่อังกฤษ กลัวจะขยายอิทธิพลเข้ามาในเอเชียอาคเนย์มากในขณะนั้น คือเยอรมัน แต่อาจจะ เป็นเพราะ พวกอังกฤษที่สิงคโปร์แนะนำให้หักได้

ส่วนอับดุล กาเด เองนั้นได้กล่าวกับพระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์ ว่าตนชักชวนต่อ รัฐบาลนั้นเป็น เพราะไม่พอใจชาห์หลวงที่ไปก่อกบฏอยู่ เพราะชาห์หลวงเหล่านั้นปากพูดไปอย่างหนึ่ง

\*พระยาگلันตัน มีอำนาจอิสระในการปกครองบ้านเมืองมากกว่าหัวเมืองประเทศราช มลายูเมืองใด ๆ เพราะรัฐบาลกลางควบคุมดูแลเมืองกลันตันอย่างหละหลวมที่สุด เนื่องจากมี พระราชประสงค์จะให้ เป็นพระราชอาณาเขตชั้นนอกเท่านั้น ไม่ใช่เป็นส่วนหนึ่งของราชอาณาจักร ไทยอย่างแท้จริงเหมือนบริเวณ 7 หัวเมือง ประกอบกับภริยาของอับดุล กาเด เป็นอาของ พระยาگلันตัน อับดุล กาเด ไปเมืองกลันตันบ่อย ๆ ไกรเห็นถึงอำนาจอิสระในการปกครอง บ้านเมืองของพระยาگلันตัน จึงอยากจะมีอำนาจเช่นนั้นบ้าง เพราะคิดว่าปัตตานีกับกลันตัน มีฐานะที่ใกล้เคียงกัน.

<sup>1</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 49/36 สำเนาโทรเลขกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ถึงพระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์ 30 เมษายน ร.ศ. 121.

<sup>2</sup> ก.

แต่การที่คิดไปอีกอย่างหนึ่ง กรันฟองไปให้ข้าหลวงเทศาภิบาลก็ไม่ได้รับคำตอบให้ศึกษา และ  
ไม่พอใจที่ข้าหลวงไปเก็บผลประโยชน์จากอากรฝิ่น สุรา ภาษีขาเข้าขาออก ค่าสวนต้นไม้เงินทอง  
แล้วไม่แบ่งปันให้ตน ซึ่งถ้าจะกล่าวโดยสรุปแล้ว การขัดแย้งกันครั้งนี้เกิดขึ้นเพราะเจ้าเมือง  
อิสลามยังต้องการมีอำนาจและผลประโยชน์ในบ้านเมืองแบบเจ้าประเทศราช และคิดว่า  
รัฐบาลไทยไม่มีสิทธิที่จะเข้าไปก้าวกายแทรกแซงกิจการภายในบ้านเมืองของตน

อย่างไรก็ตามการที่พระยาวิชิตภักดี (อับดุล กาเด) กล้าขัดขึ้นต่อสารตราของ  
รัฐบาลซึ่งเท่ากับเป็น "การขบถ" โดยตรงนั้น เป็นเพราะมีความมั่นใจว่าจะได้รับความช่วย  
เหลือจากอังกฤษ และเจ้าเมืองคนอื่น ๆ แต่เป็นกราวโชคชะตของรัฐบาลไทยที่อังกฤษไม่ยอม  
เข้าแทรกแซงในบริเวณ 7 หัวเมือง เพราะไม่ต้องการละเมิดอนุสัญญาฉบับที่ห้าเอาไว้กับ  
รัฐบาลไทยเมื่อ ค.ศ. 1897 (พ.ศ. 2440) ซึ่งอังกฤษรับรองสิทธิของฝ่ายไทยอย่างเต็มที่  
ในรัฐมลายูที่ไม่ (มีฐานะ) แนนอน โดยมีความเข้าใจซึ่งกันและกันว่า ฝ่ายไทยจะไม่ยอมให้  
อำนาจที่สามเข้ามาตั้งรกรากในรัฐเหล่านั้น เพราะฉะนั้นเมื่อสถานการณ์กลับเช่นเข้าเต็มที่  
นายสเวทเทินแฮม ข้าหลวงใหญ่อังกฤษประจำสิงคโปร์ จึงเห็นว่า พระยาปัตตานีจะต้องไม่หวังว่า  
รัฐบาลอังกฤษจะเข้าแทรกแซงระหว่างเขาและฝ่ายไทย<sup>3</sup> ส่วนเจ้าเมืองทั้งหลายนั้น แม้จะเคย  
ปัญญาคบกันไว้วางจะร่วมกันต่อต้านการใช้อำนาจใด ๆ โดยผลการของฝ่ายไทยในบริเวณ  
7 หัวเมือง<sup>4</sup>ก็ตาม การที่เจาหนาทของรัฐบาลไทยใจเอาจับตัวพระยาวิชิตภักดี (อับดุล กาเด)

<sup>1</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/36 พระยาสุรสีห์สิทธิภักดี กราบทูลกรมหลวง  
ดำรงราชานุภาพ ฉบับที่ 1/11 13 เมษายน ร.ศ. 121.

<sup>2</sup> เทซ บุนนาค "พระยาแขกเจ็ดหัวเมืองคบคิดขบถ ร.ศ. 121" ประวัติศาสตร์และ  
วัฒนธรรม หน้า 28. อ้างมาจาก C.O.273/274 C.O., Swettenham Tel. 10 Jan. 1902.

<sup>3</sup> ก. อ้างมาจาก C.O.273/282 Swettenham-Chamberlain Secret 21 Jan. 1902.

<sup>4</sup> ก. หน้า 24. อ้างมาจาก C.O. 273/274 Swettenham-Chamberlain Secret  
and Confidential 20 Nov. 1901.

โดยกระทัณฑ์ และพระยาระแงะถูกเกลี้ยกล่อมให้สมัครใจเข้ามาศึกษาราชการที่สงขลาแล้ว ทำให้เจ้าเมืองคนอื่น ๆ ก็ไม่กล้าที่จะขัดขืนกฎข้อบังคับอีกต่อไป ประกอบกับรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ในบริเวณ 7 หัวเมืองทราบความเคลื่อนไหวของเจ้าเมืองทั้งหลายอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะพระยาสุพรรณนัยวินิตนั้นถึงกับเดินทางไปทำความเข้าใจกับรัฐบาลสิงคโปร์ด้วยตนเอง และโคเคยเสนอให้รัฐบาลถอดอับดุลกาเด ออกจากตำแหน่งตั้งแต่ครั้งยังเป็นพระพิพิธภักดี ผู้รักษาราชการเมืองปัตตานีฐานละทิ้งราชการออกไปเมืองสิงคโปร์เสียเคื่อนเกษ ในปี ร.ศ. 117<sup>1</sup> แต่ทางรัฐบาลไทยไม่เห็นด้วย อับดุล กาเด จึงไปบอกความยุ่งยากอยู่เรื่อยมา จากการที่ฝ่ายรัฐบาลทราบความเคลื่อนไหวของเจ้าเมืองอยู่ตลอดเวลาเช่นนี้เอง จึงทำให้สามารถวางแผนได้อย่างรัดกุมและแก้ปัญหาได้ทันทางที่

ถึงแม้ว่ารัฐบาลสามารถระงับเหตุการณ์ในบริเวณ 7 หัวเมืองได้อย่างรวดเร็วก็ตาม แต่มิได้หมายความว่ารัฐบาลสามารถเข้าไปปรับปรุงการปกครองในหัวเมืองเหล่านั้นได้ทันทีโดยปราศจากการต่อต้าน เพราะหลังจากที่พระยาปัตตานีถูกควบคุมตัวไปและพระยาระแงะสมัครไปศึกษาราชการที่เมืองสงขลาแล้ว ศรีทวันกรมการที่ยังอยู่ก็มีโอกาสความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลอย่างเต็มที่ ที่เมืองปัตตานี เมื่อพระยาสุพรรณนัยวินิตเรียกประชุมกันนั้น เพื่อชี้แจงให้ทราบถึงการปรับปรุงการปกครอง มีกำนัน 8 คน "กระ कांगกระเคื่อง" ไม่ไปประชุม<sup>2</sup> ที่เมืองรามันห์ ถึงแม้ว่าพระยารามันห์ยอมปฏิบัติตามกฎข้อบังคับแล้ว แต่ก็มีพวกกรมการต่าง ๆ หลายคนลาออก ซึ่งทำให้รัฐบาลขาดกำลังเจ้าหน้าที่ลงไปอีก ดังที่พระยาสุพรรณนัยวินิตกล่าวว่า "เราหมดคนใช้"<sup>3</sup> และที่ร้ายยิ่งกว่านั้นคือที่เมืองสาบบุรี พระยาสาบบุรีให้เกณฑ์ราษฎร

<sup>1</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/32 ใบนอกฉบับพระยาสุพรรณนัยวินิต กราบบังคมทูลพระยาศรีสทเทพ เรื่องราชการเมืองตานี สำเนาที่ 27995 7 ธันวาคม ร.ศ. 117.

<sup>2</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/6 สำเนาโทรเลขพระยาสุพรรณนัยวินิต ถึงกระทรวงมหาดไทย 3 มีนาคม ร.ศ. 120.

<sup>3</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/6 สำเนาโทรเลขพระยาสุพรรณนัยวินิต ถึงกระทรวงมหาดไทย 9 มีนาคม ร.ศ. 120.

มาทำตนเอง กราวละหลาย ๆ วัน ในคุกเก็บเกี่ยวเพื่อใหรรายถูกรื้อถอนแล้วออกขาวว่า  
 ขาหลวงสั่งให้เกณฑ์ เพื่อหาเหตุใหรรายถูกรื้อถอนขาหลวง<sup>1</sup> นอกจากนั้นพระยาสาบบุรียัง  
 หาเหตุขัดขวางการปฏิบัติราชการของขาหลวงโดยหาวิธีกลั่นแกล้งต่าง ๆ เช่นกรังหนึ่งไคน้ำ  
 กัดเรือชูสาวเข้ามาพิจารณา และทำให้เป็นเรือใหญ่โตขึ้น เหตุที่กลั่นแกล้ง เพราะ  
 ถัดคตินตามหลักกฎหมายอิสลาม ชายชู้จะต้องถูกประหารชีวิต ซึ่งผิดกฎหมายไทยเห็นว่า  
 รุนแรงเกินไป<sup>2</sup> อีกเรื่องหนึ่งก็ขึ้นจากสิ่งไปรพิมพมณีกรูอานเข้ามาขายที่เมืองสาบบุรี  
 พระยาสาบบุรีเรียนต่อขาหลวงว่าเป็นข้อรังเกียจของคณอิสลาม เพราะผู้ชายเป็นคนนอก  
 ศาสนาและขายเอากำไร เป็นการผิดคัลลหิรธรรมเนียมอิสลาม<sup>3</sup> ปัญหาทั้งสองเรื่องนี้สร้าง  
 ความหนักใจให้กับข้าราชการไทยในท้องที่มาก เมื่อพระยาสุพรรณสุนัตไคกราบทูลเรื่องนี้ให้  
 กรมหลวงดำรงราชานุภาพทรงทราบ พระองค์ทรงดำริว่า

"พิเคราะห์ความทั้งสองเรื่องนี้จะแลเห็นเป็นอย่างอื่นไม่ได้ นอกจากพระยา  
 สาบบุรีหาเหตุขัดขวางทางจัดการของขาหลวงโดยกีดกันขายเอากำไรในศาสนาอิสลาม ซึ่งเขา  
 คิดเห็นว่าปัญหามาจากต่างหาก ให้เราพิจารณาลงไปในทางทำให้เสียศาสนาอิสลาม  
 หรือข้างไม่สามารถจะทำการให้เรียบร้อยได้..."<sup>4</sup>

เมื่อทรงดำริดังนี้แล้ว จึงได้ทรงแนะนำทางแก้ปัญหแก่พระยาสุพรรณสุนัตไคว่า

<sup>1</sup>ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/6 สำเนาโทรเลขพระยาสุพรรณสุนัตไคถึง  
 กระทรวงมหาดไทย ที่ 276 12 มีนาคม ร.ศ. 120.

<sup>2</sup>ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/5 ใบนอกพระยาศักดิ์เสนีย์ ขาหลวงใหญ่  
 ประจำบริเวณ 7 หัวเมือง ถึงพระยาสุพรรณสุนัตไค ขาหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช  
 196/2516 8 ธันวาคม ร.ศ. 121.

<sup>3</sup>ก.

<sup>4</sup>ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/5 สำเนาสารตรากรมหลวงดำรงราชานุภาพ  
 ถึงพระยาสุพรรณสุนัตไค ฉบับที่ 53/12650 7 กุมภาพันธ์ จ. ร.ศ. 121.

"ทางที่จะแก้ปัญหาของพระยาสาบพิ 2 เรื่องนี้ จะกองทำอย่างหนามยอกเอาหนามบ่ง คือควรเอาคำวินิจฉัยของพวกนับถือศาสนาอิสลามเอง เป็นที่ชัก ออย่าทำควายความเห็นของเราให้เขาว่าไควาไปแทรกแซงในกิจการศาสนา..."

แต่ความกลัวของกรมหลวงดำรงราชานุภาพก็มีปัญหาอีก เพราะเหตุว่าโต๊ะกาลีถือว่า ถ้าพระมเหษณ์ภักโศภณมฤตไวย่างไรแล้วแต่ไม่ได ผู้ใดแก่มุหน้ตองได้รับโทษ<sup>2</sup> ในที่สุดพระยาสุทนต์ยวินตก็ลงไปที่เมืองสาบบุรีเอง ไก่ออมยอมเรื่องชายชู้เปลี่ยนเป็นการโต้โงสำหรับเรื่องวินชยภักมัตริน พระยาสุทนต์ยวินตบอกว่า ตามคัมภีร์กูรอ่านไคกลาวไวว่า "ห้ามไม่ให้หน้ที่นับถือศาสนาพะหมักรับหน้สื่อกูรอ่านจากมือคนซึ่งไม่ได้นับถือศาสนาพะหมักร" ถ้าพวกอิสลามทุกคนตางยึดถือเช่นนี้เสียให้หมก ผู้ชายคงขายไม่ไค และไคส่งเงินที่ชายภักมัตกูรอ่านให้ทำทางขายให้สูง ขยให้ชาวอิสลามเห็นว่าเป็นการคหมีต่อศาสนาที่เขานับถือ<sup>3</sup> เหตุการณ์จึงสงบไป

จะเห็นไควากการแก้ปัญหาตาง ๆ ในบริเวณ 7 หัวเมืองนั้นจะต้องระมัดระวังมากโดยเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับลัทธิศาสนา เพราะชาวอิสลามนั้นเกรงครักในศาสนามาก เหตุการณ์อันใดที่เกี่ยวข้องกับลัทธิศาสนาแล้ว ถ้าแก้ปัญหาไครู้เท่าไม่ถึงการณ์ อาจจะทำให้เรื่องเล็กกลายเป็นเรื่องใหญ่ไค เพราะฉะนั้นข้าราชการไทยที่ลงไปปฏิบัติหน้าที่ในบริเวณ 7 หัวเมืองจึงต้องเอาใจใส่ศึกษาหาความรู้เกี่ยวกับศาสนาอิสลาม และขนบธรรมเนียมประเพณีตาง ๆ ของท้องถิ่นให้เข้าใจ มิฉะนั้นจะแก้ปัญหาอะไรไม่ไค ดังที่พระยาสุทนต์ยวินตกลาวว่า "จะเข้าใจแต่เพียงว่าแขกไม่รับพระราชนมทมแต่อยางเกียวนั้นไม่พอ..."<sup>4</sup>

<sup>1</sup>ก.

<sup>2</sup>ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/5 ใบบอกพระยาสุทนต์ยวินต กราบขุศลกรรมหลวงดำรงราชานุภาพ เรื่องกคี่ศาลบริเวณแขก 7 เมือง ที่ 117/1416 27 มีนาคม ร.ศ.122.

<sup>3</sup>ก.

<sup>4</sup>ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.22/14 รายงานเจ้าพระยามรราชตรวจจคิราชการณพลปัตตานี 2/1462 20 มิถุนายน พ.ศ. 2466.

สถานการณ์ในบริเวณ 7 หัวเมืองหลังจากที่พระยาวิชิตภักดี (อับดุล กาเค) ถูกควบคุมตัวไปแล้วนั้น ทางรัฐบาลกลางก็ทราบดี กรมหลวงคำรงราชานุภาพทรงเป็นห่วง เป็นไยมาก เมื่อได้รับรายงานเหตุการณ์ในบริเวณ 7 หัวเมือง พระองค์จึงได้ทรงมีโทรเลข ถึงพระยาสุรณัณวินิต ความว่า

"เห็นว่าการเมืองแซกทั้ง 7 และธานีโดยเฉพาะเวลานี้ ข้าหลวงควรจัดการ ผอนมันเล่าโลม เอาใ้ราษฎรไทยแยกย้ายให้รู้สึกเย็นเป็นสุขไ้มากขึ้น เพื่อให้การปกครอง แบบใหม่ปรากฏว่าดี ใ้ราษฎรนิยมนับถือ ดังเช่นคดีในโรงศาลควรจัดการวากลาวเปรียบ เทียบเอาแต่แล้วกัน โดยยุติธรรมเป็นประมาณ..."<sup>1</sup>

เมื่อได้รับโทรเลขจากเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยแล้ว พระยาสุรณัณวินิต ได้โทรเลขเสนอวิธีการปกครองในบริเวณ 7 หัวเมืองเพิ่มเติมว่า การที่จะปล่อยให้ปลัด อยู่กับพระยาเมืองยังไม่มาไว้วางใจนัก เพราะยังไม่มีน้ำหนักรพอ และความเกรงใจกันน้อย จึงจำเป็นจะต้องส่งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ไปประจำเมืองต่าง ๆ คือเมืองรามันห์ สายบุรี บางนรา ระแงะ และปัตตานี เมืองละ 1 คน แต่พระแะกับปัตตานีนั้น พระยาศักดิ์- เสนีย์ กับหลวงวิเศษอยู่แล้วจึงต้องส่งไปเพียง 3 คนเท่านั้น คือให้พระยาสมุทรธาริ ไปอยู่ สายบุรี พระธรรมาจกรบริหาร ไปอยู่บางนรา พระสุรฤทธิภักดี ไปอยู่รามันห์ ทั้งนี้เพื่อที่จะให้เป็นที่ยาเกรงแก่เจ้าเมืองและราษฎรทั้งหลาย และจะได้แนะนำราชการในกองบัญชา การเมืองให้เป็นไปตามข้อบังคับด้วย<sup>2</sup> ในโทรเลขฉบับเดียวกันนี้ พระยาสุรณัณวินิตได้ กราบทูลว่า ถ้าได้จัดอย่างทีเสนอไปแล้ว ถึงแม้มีผู้ยังด่าไม่รุนแรงเกินไปก็คงจะไม่เกิดเหตุ ขึ้นได้<sup>3</sup> และในวันเดียวกันนั้นพระยาสุรณัณวินิตได้โทรเลขไปยังเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย

<sup>1</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/6 สำนวนโทรเลขกรมหลวงคำรงราชานุภาพ ถึงพระยาสุรณัณวินิต 7 มีนาคม ร.ศ. 120.

<sup>2</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/6 สำนวนโทรเลขพระยาสุรณัณวินิต ถึงกระทรวงมหาดไทยที่ 257 9 มีนาคม ร.ศ. 120.

<sup>3</sup> ข.



แสดงความมั่นใจว่า ถ้าทรงอนุญาตให้จัดตั้งราชการผู้ใหญ่ไปประจำเมืองต่าง ๆ ตามที่  
เสนอไปแล้ว จะควบคุมสถานการณ์ในบริเวณ 7 หัวเมืองไม่ให้เกิดเหตุร้ายแรงขึ้นได้ ดังขอ  
ความในโทรเลขตอนหนึ่งว่า

"ถ้าได้จัดการตามนั้นเห็นว่ามันคงพอไม่ต้องทรงพระวิตกในการที่จะมีเหตุถึง  
เจ้าเมืองจะเอะอะราบฏกรงไม่เล่นควย การที่จะจัดการทางเมืองแยกองค์การกบฏที่เคย  
เคยกัน ถ้าแปลกหน้าแยกไม่รู้จักแล้วไม่กอดกั้ว และแท้จริงราบฏกรงแยกไม่ยากก่อวิवादเลย..."<sup>1</sup>

อย่างไรก็ตาม การจัดการปกครองในบริเวณ 7 หัวเมืองนั้นจะให้ความสมบูรณ์  
หรือเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วเช่นเดียวกับหัวเมืองชั้นในนั้นย่อมไม่ได้ เพราะชนพื้นความ  
เป็นอยู่ของประชาชนไม่เหมือนกันและยังไมพร้อมที่จะเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว แต่อาจจะ  
เป็นเพราะความไม่ไว้วางใจหรือความไม่เต็มใจของเจ้าหนาทที่รัฐบาลในบริเวณ 7 หัวเมือง  
จึงมักจะไปรบกวนในเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ จนอาจจะทำให้ประชาชนรู้สึกว่าการก่อรอนและ  
ก่อเหตุรุนแรงขึ้นก็ได้ ทำให้ราชการชั้นผู้ใหญ่ของกระทรวงมหาดไทยพากันหวาดวิตกมาก  
เพราะรู้ว่าเจ้าเมืองกรมการเก่า ๆ นั้น รัฐบาลยังไว้วางใจไม่ได้ แม้พระยาสุชนนัยนิต  
จะได้ออกขยายกรมการและปลดเกษียณเจ้าเมืองให้เป็น "พระยาจางวาง" เสียหลายคน  
ก็ตาม แต่อิทธิพลของพวกเหล่านั้นก็ยังมิอยู่ ถ้าเขาสามารถทำลายศรัทธาของประชาชนที่มี  
ต่อรัฐบาลลงได้ นโยบายของรัฐบาลก็ล้มเหลว

เกี่ยวกับปัญหาและความบกพร่องในการจัดการปกครองในบริเวณ 7 หัวเมืองนี้  
พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเสด็จประพาสหัวเมืองขึ้นตอนเหนือของภาคพายัพไปทอด  
รายงานราชการในบริเวณ 7 หัวเมืองขึ้นทอดเกล้าถวาย พระองค์จึงทรงมีพระราชหัตถเลขา  
พระราชทานกระแสพระราชดำริว่า

"สิ่งใดที่ยังบกพร่องแรงมาก... เห็นว่าการกระตุกกระจิกซึ่งยังไม่มี  
กนพอจะทำให้ได้ ถ้าไม่ไปประโยชน์อันใดมากนัก เป็นแต่จิกขึ้นให้เต็มตามแบบ

<sup>1</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/6 สำนวนโทรเลขพระยาสุชนนัยนิต ถึง  
กระทรวงมหาดไทย 9 มีนาคม ร.ศ.120 (ขณะฉบับกับฉบับที่ 257).

เช่นนี้ ควรจะยกเว้นเสียบ้าง อย่าให้ราษฎรบังเกิดความเบื่อหน่ายในการที่  
ราษฎรถูกกวนกระจุกกระจิก ถ้าการกระจุกกระจิกมีอยู่แต่เดิมปลงเปลื้อง  
เสียบ้างให้เห็นว่าเป็นการมีคุณสลายขึ้น รวบรวมใจความว่าให้จัดการปกครอง  
ให้เป็นอย่างง่าย ๆ ยอมให้ปกครองในที่ซึ่งควรจะยอมให้ปกครองกว่าหัวเมือง  
ชั้นในไปพลางก่อน กวากนจะพริกพรมจึงค่อยจัดค่อยทำให้ตลอดไป ก็กว่าที่จะ  
ทำสิ่งละอันพันละน้อยและไม่โคกเค็มที่สกปรกอย่างเดียว..."<sup>1</sup>

จากพระราชหัตถเลขาที่แสดงว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระ-  
ราชประสงค์จะให้ใช้นโยบาย "ผ่อนสั้นผ่อนยาว" ในบริเวณ 7 หัวเมืองต่อไปอีก ซึ่งทาง  
กระทรวงมหาดไทยได้สนองตอบพระบรมราโชบายนี้เป็นอันดี กรั้นปลายปี ร.ศ. 122 รัฐบาล  
ได้ใช้นโยบาย "เอาอกเอาใจ" ชาวอิสลามครั้งสำคัญ เมื่อออกพระยาปัตตานี (อับดุล กาเด)  
สำรวจความผิกและสัญญาว่าจะไปอยู่ท่ามาหากินอย่างไพร่ฟ้าชาแผ่นดินทั้งปวง และจะไม่เกี่ยว  
ของแก่การบานเมืองอย่างหนึ่งอย่างใดเป็นอันขาด<sup>2</sup> ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงทรง  
อนุญาตให้พบไทย<sup>3</sup>

แต่แล้วเหตุการณ์ที่รัฐบาลไม่คาดฝันก็เกิดขึ้น เพราะเมื่ออับดุลกาเด เดินทาง  
ไปถึงเมืองปัตตานี มีประชาชนประมาณ 500 คน นั่งเรือ 80 ลำ ไปรับที่ปากน้ำ อีกประมาณ  
2,000 คน ยืนทอนรับอยู่บนตลิ่งสองฝั่งแม่น้ำตานี และมีพระสงฆ์ ๓๕๐ คน รอรับ

<sup>1</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 49/13 พระราชหัตถเลขาพระราชทานกรมหลวง  
ดำรงราชานุภาพ 8 กันยายน ร.ศ. 121.

<sup>2</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 49/36 กรมหลวงดำรงราชานุภาพ กราบ  
นำคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่ 397/13112 5 มีนาคม ร.ศ. 122.

<sup>3</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 49/36 พระราชหัตถเลขาถึงกรมหลวงดำรง  
ราชานุภาพ ที่ 327/1964 8 มีนาคม ร.ศ. 122.

อยู่บ้าน<sup>1</sup> การต้อนรับอย่างเอิกเกริกเช่นนี้ ทำให้รัฐบาลรู้สึกเป็นห่วงสถานการณ์จนถึงกับ  
 กองส่งเรือรบลำหนึ่งไปทอดสมอที่ปากน้ำเมืองตานี เพื่อเป็นกำลังใจแก่ชาวลว<sup>2</sup> แต่หลังจากนั้นปรากฏว่ามีประชาชนและกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นร้อย ๆ คน ไปเยี่ยมอับดุล กาเด ไม่เว้น  
 แต่ละวัน และมีชาววยังคบคิดแสวงหาพรรคพวกอีก<sup>3</sup> ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐบาลในบริเวณ  
 7 หัวเมือง โดยเฉพาะที่เมืองปัตตานีที่ตกใจกันมาก พระยาตักกัสนียถึงกับขออนุญาตแจกจ่าย  
 ปืนไปไว้ตามถนนราชการไทย แต่พระยาสุมนัชนียินดีไม่ยอมให้ทำเช่นนั้น เพราะจะทำให้  
 เล่าลือกันวนวาย แต่ได้ส่งกำลังตำรวจรจากสงขลา ลงไปเสริมกำลังที่ปัตตานี<sup>4</sup>

เมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงได้รับรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์ใน  
 เมืองปัตตานี พระองค์ทรงวิตกมาก จึงมีพระราชหัตถเลขาพระราชทานพระราชมารยาถึง  
 กรมหลวงดำรงราชานุภาพ มีความตอนหนึ่งว่า

"ดูเพิ่มเติมขะแยง ไม่ใคร่จะอาจพูดจาวากล่าวอะไรกันตรง ๆ เช่นการที่  
 จะให้ราษฎรทราบวว่า อับดุลไม่ไคเป็นเจ้าเมืองตามที่ส่งออกไปก็ไมกลาทำ ถ้า  
 หากว่ามีเหตุอะไรขึ้นก็อบจะไม่รู้ที่จะหาอะไร... เช่นกับการเลี้ยงคนทั้งร้อย  
 กันว่าเป็นการขอมส้ม ควรจะห้ามปรามวากล่าวกันไค ด้วยยกเหตุวว่าเพื่อก  
 ส่งบเรียนร้อยในบานเมือง ไม่ยอมให้ทำเช่นนั้น เมื่อจะวารวมยอดแล้วเราไม  
 สันทักพิงทางพวกและทางทำในการที่จะปกครองชาติอื่น มันจะตกไปในที่กั้ว ไมควรกั้ว  
 กลาไมควรกลา ทำในทางที่ไม่ควรจะทำ ใจที่ในที่ไมควรจะใจดี ถ้าจะใจร้าย

---

<sup>1</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/36 กรมหลวงดำรงราชานุภาพ กราบทูล  
 กรมขุนสมมติอมรพันธ์ ราชเลขานุการ ที่ 199/1075 30 เมษายน ร.ศ. 123.

<sup>2</sup> ก.

<sup>3</sup> ก.

<sup>4</sup> ก.

ขึ้นมาใกล้โดยกำไม่พอที่จะเลื่อนใจร้ายให้ปรากฏว่า เพราะรักษาความสุข  
แลประโยชน์ของคนทั้งปวง ไม่รู้จักใช้อำนาจในที่ควรจะใช้..."<sup>1</sup>

ฝ่ายพระยาสุมนัชนียัต เมื่อทราบวาทะถนการณในเมืองปัตตานีไม่น่าไว้วางใจ  
นัก จึงไต่ลงไปคุกเหตุการณ์ด้วยตนเอง แลเลยไปถึงยะรัง กะลาพอ และเมืองยะลา เมือง  
รามันหอย แลจึงทำรายงานเหตุการณ์ขึ้นกราบทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพว่า ที่คนไปรับ  
อับดุล กาเด กันมากนั้น เพราะเขาใจว่าจะจับไปเป็นเจ้าเมืองอีก ถ้าไม่ไปรับรองเกรง  
ว่าเมื่อ อับดุล กาเด ได้เป็นเจ้าเมืองแล้วจะชมแห่งรังแกตน อีกประการหนึ่งอับดุล กาเด  
นั้นเกิดในตระกูลเจ้าและราษฎรยังนับถือว่าป็นเจ้าอยู่ เมื่อเจ้าไปท่องเที่ยวอยู่หลาย ๆ ปี  
กลับมา คนที่นับถือก็มาเยี่ยมเยียน คนที่ไม่นับถือก็อยากจะทำกู ซึ่งมากันจากเมืองหนองจิก  
ก็มี นอกจากนั้นก็เป็นพวกลูกหนี้ หรือพวกที่เขานาของอับดุล กาเด ทำ คนของเราอยู่ที่นั่น  
เห็นตนมากก็ตกใจ อะอะตังตัง จึงดูเหมือนหนึ่งว่าจะเกิดเหตุร้ายขึ้น และพระยาสุมน  
นัชนียัตยังไต่กราบทูลเรื่องอับดุล กาเด เพื่อให้เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยทรงกลายวิตก  
ความว่า

"การที่อับดุลจะคิดอย่างไรอย่างหนึ่งในเวลานี้ หรือต่อไปไม่มีกำลังอันใด  
แต่เมื่อยังอยู่ในตำแหน่งก็ยังไม่ได้ถึงไหน ยิ่งไม่ได้เป็นพระยาเมืองแล้วก็  
ไม่น่าวิตก ในเวลานี้กำลังของเราก็ก็น้อยโดยรอบแล้ว ถึงกระนั้นก็  
ต้องระวังข่าวลืออย่างหนึ่ง ระวังการโจรณรายอย่าให้ผิดหาเหตุว่าโจรณราย  
ชุกชุม เกิดซาพันกันตายจับตัวไม่ได้โดยหนึ่ง การปกครองยังไม่เรียบร้อย—

<sup>1</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 49/36 พระราชหัตถเลขาถึงกรมหลวงดำรง  
ราชานุภาพ ที่ 60/277 18 พฤษภาคม ร.ศ. 123.

<sup>2</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 49/36 พระยาสุมนัชนียัต กราบทูลกรมหลวง  
ดำรงราชานุภาพ สำเนาที่ 7606. 23 มิถุนายน ร.ศ. 123.

อย่างหนึ่ง กับพวกเรายาคันทัวเสียอีกอย่างหนึ่ง..."<sup>1</sup>

จากกำกราบทูตนั้นแสดงให้เห็นว่า พระยาสุพรรณนิวัต เป็นบุคคลที่เข้าใจสถานการณ์ในบริเวณ 7 หัวเมืองโคกที่สุก และคัดลึใจแกปัญหาต่าง ๆ ในบริเวณหัวเมืองเหล่านั้นได้อย่างถูกต้องเหมาะสม กวญเหตุในสมัยที่พระยาสุพรรณนิวัตเป็นข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราชอยู่ จึงสามารถระงับยับยั้งเหตุการณ์ต่าง ๆ ในบริเวณ 7 หัวเมืองที่คงเค้าวาจะร้ายแรงใหญ่ถึงไคควยก็ทุกกรัง

กรันถึงปี ร.ศ.124 (พ.ศ.2448) รัฐบาลไคเริ่มดำเนินการขึ้นสู่สุดท้ายที่จะปลดลวงลักษณะพิเศษที่ยังปรากฏอยู่ในบริเวณ 7 หัวเมืองให้หมดสิ้นไป เพื่อจะให้หัวเมืองอิสลามทั้ง 7 นี้ เขามาเป็นส่วนหนึ่งของราชอาณาจักรไทยอย่างแท้จริง ดังนั้นในปลายปี ร.ศ.124 รัฐบาลจึงประกาศเลิกระบบส่วยสาอากรที่เจ้าเมืองเกย เรียกเก็บจากราษฎรอยู่ตามขนบธรรมเนียมประเพณีเดิมทั้งหมด เช่น ส่วยคอกไม้ทองเงิน ส่วยแทนกระทาน ส่วยหาวย เป็นต้น และเก็บเงิน "การราชการ" แทนเหมือนกับหัวเมืองอื่น ๆ ของประเทศ และยังไคพระราชทานเบี้ยหวัดเงินปีเพิ่มให้แกเจ้าเมืองทั้งหลาย นอกจากที่ไคพระราชทานประจำอยู่อีกเป็นพิเศษ เฉพาะเมื่อเจ้าเมืองเหล่านั้นยังกรับราชการอยู่ในตำแหน่ง ไม่เกี่ยวกับผู้ที่จะมาเป็นเจ้าเมืองในภายหลัง<sup>2</sup>

และในปีต่อมาคือปี ร.ศ.125 (พ.ศ.2449) หลังจากทีทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระยาสุพรรณนิวัต มารับตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงโยธาธิการแล้ว กรมหลวงคำวรงราชานุภาพจึงไคทรงกราบบังคับมณฑล เสนอการจัดการปกครองในบริเวณ 7 หัวเมืองใหม่ ความว

"ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระยาสุพรรณนิวัต เข้ามามีตำแหน่งรับราชการสนองพระเดชพระคุณในกรุงเทพฯ ผู้ที่เป็นข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑล

<sup>1</sup>ดู.

<sup>2</sup>ก.จ.ธ. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/16 กำกราบบังคับมณฑลของกรมหลวงคำวรง

นครศรีธรรมราชต่อไป ไม่มีน้ำตกในส่วนตัวตลอดลงไปถึงบริเวณ 7 หัวเมืองได้  
ถึงพระยาสุโขทัย การที่ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช ต้องบังคับกับรับผิด  
ชอบตลอดลงไปถึงบริเวณ 7 หัวเมือง กลับเป็นภาระยากลำบากแก่ผู้แทนพระยาสุโขทัย  
เป็นอย่างมาก กวญเหตุนี้ประการหนึ่ง กวญเหตุที่การปกครองบริเวณ 7 หัวเมืองได้  
จัดลงรอยมากแล้วประการหนึ่ง ข้าพระพุทธเจ้าจึงเห็นควยกเลาว่าถึงเวลาอัน  
สมควรแล้วที่จะจัดการปกครองบริเวณ 7 หัวเมืองแยกออกเป็นมณฑลต่างหาก  
เรียกว่ามณฑลปัตตานี มีข้าหลวงเทศาภิบาลบังคับกับเหมือนมณฑลอื่น ๆ ..."<sup>1</sup>

แต่กรมหลวงดำรงราชานุภาพทรงเห็นว่า ถ้าจะให้มณฑลปัตตานีแยกกันอยู่  
เป็น 7 เมืองเหมือนเดิมนั้นมากเกินไป จึงแยกใหม่เป็น 3 เมือง คือ ปัตตานี บางนรา  
และยะลา ให้ข้าหลวงเทศาภิบาลประจำอยู่ที่ปัตตานี ส่วนปลัดมณฑลซึ่งมี 2 คน ให้ประจำ  
อยู่ที่บางนรา กับยะลา<sup>2</sup> พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเห็นชอบด้วย และทรงโปรดเกล้า  
ให้พระยาศักดิ์สินธุ์ ซึ่งเคยเป็นข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณ เป็นข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑล  
ปัตตานีด้วย<sup>3</sup>

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่ารัฐบาลกลางสามารถระงับยับยั้งเหตุการณ์ร้ายแรง  
ต่าง ๆ ในบริเวณ 7 หัวเมืองใหญ่ได้ก็โดยยาก และสามารถถึงบริเวณ 7 หัวเมืองเข้ามา  
เป็นส่วนหนึ่งของราชอาณาจักรไทยได้นั้น ไม่ได้หมายความว่า รัฐบาลกลางบรรลุความสำเร็จ

<sup>1</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/13 หนังสือกราบบังคมทูลของกรมหลวง  
ดำรงราชานุภาพ 20 กรกฎาคม ร.ศ. 125.

<sup>2</sup> ก.

<sup>3</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/13 พระราชหัตถเลขาถึงกรมหลวงดำรง  
ราชานุภาพ 25 กรกฎาคม ร.ศ. 125.

ในการปฏิรูปบริเวณ 7 หัวเมือง เพราะรัฐบาลจึงเข้ามาได้แต่เฉพาะกินแดนเท่านั้น ทางด้านจิตใจของชาวอิสลามทั้งหลาย รัฐบาลยังถึงมาไม่ถึงอย่างเต็มที่ สถานการณ์ในบริเวณ 7 หัวเมืองยังคงถูกรบกวนอยู่เรื่อยมา การที่เจ้าเมืองอิสลามคบคิดกันเป็นขบถในปลายปี ร.ศ. 120 การเกิด "อะเนาะกลับ" ในสมัยรัชกาลที่ 6 และการเกิดขบวนการแยกกินแดนในสมัยหลัง เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่า ความมุ่งหมายในการเข้าไปจัดการปกครองในบริเวณ 7 หัวเมือง ซึ่งกรมหลวงดำรงราชานุภาพได้ทรงวางไว้ตั้งแต่ระยะแรก ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเห็นชอบด้วย ในอันที่จะ

"เพาะปลูกคนที่จะรับราชการในพื้นที่พื้นเมือง ถึงว่าเป็นแขกต่างศาสนา ก็ให้สนใจและธำรงเป็นไทย เช่นข้าราชการหังปอง..."<sup>1</sup> นั้นยังไม่ประสบความสำเร็จตามพระประสงค์ เหตุที่เป็นเช่นนั้น เจ้าพระยาอมราช (ปั้น สุขุม) ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครราชสีมาอยู่เป็นเวลานานถึง 10 ปี และเข้าใจสภาพความเป็นอยู่ ตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณีของชาวอิสลามในบริเวณ 7 หัวเมืองเป็นอย่างดี ได้กล่าวว่า เป็นเพราะข้าราชการบางคน

"ไม่มีใครจะรุกรานเป็นเมืองแขก ก็ทำอย่างใดก็ได้ทำในมณฑลชั้นใน ตลอดจนการเก็บภาษีอากรก็เห็นเป็นไม่สำคัญ คางนำที่กล่าวดั้นเร่งรักเอาแต่ได้ฝ่ายสมุหเทศาภิบาลหรือเจ้าพนักงานในท้องที่ไม่มีกำลังพอที่จะตั้งคันชักขวางไว้... การวางระเบียบบริรักษ์ การเพิ่มภาษีอากร การเร่งเร้าต่าง ๆ เป็นข้อที่เกี้ยวของแก่ประชาชนถูกรบกวนอยู่เสมอ จึงทำให้ความนิยมนับถือเจ้าหน้าทีเสื่อมลง เมื่อมีใครมาทูล หรือมีเหตุมากระทบกระเทือนเขาเล็กน้อย ก็เลยหันเหไปโกงายยิ่งเป็นบุคคลที่ชาติศาสนาเดียวกันแล้ว ก็ยังเป็นการร้ายยิ่งขึ้น..."<sup>2</sup>

<sup>1</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 49/27 คำกราบบังคมทูลของกรมหลวงดำรงราชานุภาพ เรื่องผลประโยชน์เมืองหนองจิกและแขก 7 หัวเมือง ไปรเวทที่ 262/43047 4 มีนาคม ร.ศ. 114.

<sup>2</sup> ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 6 ม. 22/14 รายงานเจ้าพระยาอมราช ทรวจจิด ราชการมณฑลปัตตานี 2/1462 20 มิถุนายน พ.ศ. 2466.

อนึ่ง การที่รัฐบาลในสมัยหลังไปคอยพิทักษ์ที่จะเลือกเฟ้นข้าราชการที่จะไปปฏิบัติหน้าที่ในบริเวณหัวเมืองอิสลามเหล่านี้ และข้าราชการส่วนใหญ่ก็ไม่ใส่ใจที่จะศึกษาในเรื่องขนบธรรมเนียมประเพณีและลัทธิศาสนาอิสลามให้เข้าใจ ทั้งยังพยายามไปคั่งรังให้เขาเป็นคนไทยโดยความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ จึงยอมไม่ประสบความสำเร็จ และโดยเฉพาะเมื่อคนที่เขาไปจัดการเปลี่ยนแปลงนั้น ถ้ามีความรู้แค่เพียงว่า "อิสลามก็อกที่ไม้รับประทานหมู" แลจะก่อให้เกิดผลร้ายมากกว่าผลดี กวญเหวี่ยงคาง ๆ ถึงกล่าวมานี้ จึงทำให้ชาวอิสลามภาคใต้ส่วนใหญ่ยังคงมีความรู้สึกว่าเขาเป็นกนมนลาญ ไม่ใช่กเสยาม แม้กระทั่งปัจจุบันนี้.



## บทที่ 5

## บทสรุป

หัวเมืองในมณฑลนครศรีธรรมราชนั้นในสมัยโบราณถือว่าเป็นหัวเมืองที่อยู่ทางไกล เพราะการคมนาคมติดต่อกับทางเมืองหลวงทุรกันดารมาก ความสับสนระหว่างเมืองหลวงกับหัวเมืองเหล่านี้ จึงไม่ใกล้ชิดสนิทสนมกันเหมือนกับหัวเมืองชั้นใน ทางเมืองหลวงจึงใช้วิธีการควบคุมโดยการที่ทางเมืองหลวงเป็นผู้แต่งตั้งเจ้าเมืองออกไปควบคุมดูแลหัวเมืองเหล่านี้ และปีสักราชพระบรมราชาธิราช พระราชทานแก่เจ้าเมืองให้เข้าใจหน้าที่การปกครองบ้านเมือง และให้พยายามเอาใจใส่ดูแลทุกข์สุขของราษฎร ให้เก็บส่วยสาอากรส่งเข้ามายังเมืองหลวง ให้ทราบตามกำหนดทุกปี ให้ทำพิธีถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยาและให้ส่งเงินไต่ทองเงินเครื่องราชบรรณาการเข้ามาถวายเมืองหลวงตามกำหนด ถึงแนวหัวเมืองในมณฑลนครศรีธรรมราช เช่น นครศรีธรรมราช พัทลุง และสงขลา จะเป็นหัวเมืองที่เป็นส่วนหนึ่งของราชอาณาจักรไทยอย่างแท้จริงก็ตาม ยังต้องส่งเงินไต่ทองเงินเครื่องราชบรรณาการเข้ามาถวาย จึงเป็นที่น่าสังเกตว่าการส่งเงินไต่ทองเงินเครื่องราชบรรณาการของหัวเมืองมีกันแต่ในระยะหลัง โดยเฉพาะในสมัยรัตนโกสินทร์นั้นเป็นการส่งตามประเพณีมากกว่าที่จะเป็นการควบคุมทาง การปกครอง

ถึงแม้ว่ารัฐบาลกลางจะพยายามควบคุมการปกครองในหัวเมืองเหล่านี้เพียงใดก็ตาม แต่ก็ควบคุมได้แต่เพียงในนามเท่านั้น เพราะการที่อยู่ทางไกลกันทำให้รัฐบาลกลางดูแลไปไม่ถึง และไม่คอยมีความรู้เกี่ยวกับกิจการภายในของหัวเมืองในภูมิภาคนี้ การแต่งตั้งเจ้าเมือง กรมการจึงมักแต่งตั้งจากกนในท้องที่เสียเป็นส่วนใหญ่ เช่นที่เมืองนครศรีธรรมราช และสงขลานั้นคนที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นเจ้าเมืองเป็นกนในตระกูลของเจ้าเมืองเก่าทั้งสิ้น ทำให้ดูเหมือนว่าตำแหน่งเจ้าเมืองทั้งสองนี้เป็นตำแหน่งสืบตระกูล คอยเหตุนี้เจ้าเมืองจึงมีอำนาจและความเป็นอิสระในการปกครองบ้านเมืองมาก ส่วนในบริเวณ 7 หัวเมืองนั้น เจ้าเมืองมีอำนาจและความเป็นอิสระมากขึ้นไปอีกเพราะมีฐานะเป็นหัวเมืองประเทศราช และเป็นธรรมเนียมการปกครองของไทยซึ่งถือปฏิบัติกันมาตั้งแต่สมัยโบราณที่รัฐบาลกลางจะ

ไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจการภายในและชนบทธรรมเนียมประเพณีของหัวเมืองประเทศราช  
เจ้าเมืองเหล่านั้นจึงมีอำนาจ ที่จะปกครองบ้านเมืองได้ตามอำเภอใจ ทั้งทางด้านการ  
ปกครองบ้านเมือง การเก็บภาษีอากร การตัดสินคดีและยังมี "อาญาสิทธิ" ก็สามารถ  
สั่งประหารชีวิตคนได้ตาย

ครั้นถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นว่าระบบ  
การปกครองบ้านเมืองในหัวเมืองปักษ์ใต้เหล่านั้นยังหละหลวมอยู่มาก เจ้าเมืองกรมการ  
มีอิสระจากการควบคุมของรัฐบาลกลางมากเกินไป ประกอบกับในขณะนั้นอังกฤษได้หัวเมือง  
มลายูเป็นเบื้องต้น ทำให้หมิ่นแค้นประชิดกับพระราชอาณาเขตทางปักษ์ใต้ของไทยและมีที่หา  
ว่าอังกฤษจะขยายอิทธิพลเข้ามายังหัวเมืองประเทศราชมลายูของไทยมากขึ้นทุกที หัวเมือง  
ปักษ์ใต้จึงอยู่ในสภาพที่ล่อแหลมต่ออันตรายมาก พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจึงมีพระราชดำริ  
ว่ารัฐบาลสมควรที่จะต้องแก้ไขระเบียบวิธีการปกครองในหัวเมืองเหล่านี้โดยเร็วที่สุด เพื่อที่  
จะได้นำวิธีการปกครองอันทันสมัยเข้าไปปรับปรุงบ้านเมืองให้เจริญก้าวหน้าขึ้น เพื่อไม่ให้  
ราษฎรในท้องถิ่นมีความรู้สึกว่าดินแดนในพระราชอาณาจักรไทยมีความเจริญน้อยกว่าดินแดน  
ที่อังกฤษปกครองอยู่ รัฐบาลจึงได้วางแผนที่จะเข้าไปจัดการปกครองหัวเมืองปักษ์ใต้อย่าง  
รัดกุมโดยการส่งข้าราชการจากส่วนกลางลงไปตรวจราชการ เพื่อศึกษาประเพณีการปกครอง  
และความเป็นอยู่ของราษฎรในบ้านเมืองเหล่านั้นให้เข้าใจเสียก่อน จนกระทั่งเดือนตุลาคม  
ร.ศ. 115 (พ.ศ. 2439) จึงได้ตั้งมณฑลนครศรีธรรมราชขึ้นและโปรดเกล้าฯ ให้  
พระยาสุโขทัยวินิต (ปั้น สุขุม) ดำรงตำแหน่งข้าหลวงเทศาภิบาล บังคับบัญชาตั้งแต่เมือง  
นครศรีธรรมราช พัทลุงและสงขลาตลอดลงไปถึงบริเวณ 7 หัวเมือง

เมื่อพระยาสุโขทัยวินิตไปดำรงตำแหน่งข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราชแล้ว  
ก็ได้จัดการปกครองเมืองนครศรีธรรมราช พัทลุงและสงขลา เข้าสู่ระเบียบแบบแผนสมัยใหม่  
ตามนโยบายของรัฐบาลกลางทุกประการ คือในด้านการปกครองได้จัดการปกครองเมืองตาม  
ข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง ร.ศ. 117 และจัดการปกครองท้องที่โดยการแต่งตั้งกรม  
การอำเภอ และให้มีการเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านขึ้นทั่วไปทุกตำบล หมู่บ้าน ตามพระราชบัญญัติ  
ลักษณะการปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ทางด้านการรักษาความสงบได้จัดตั้งกองตำรวจภูธรขึ้น

ซึ่งระยะแรกเรียกว่าพลตระเวนให้ประจำอยู่ทุกเมือง และพระยาสุโขทัยวินิตยังไ้ไ้รามาปราม  
โจรผู้ร้าย โดยวิธีส่งเสริมให้คนที่ทราบการเกณฑ์นั้นได้อำนาจนั้น ผู้ใหญ่บ้านและลงโทษ  
ผู้กระทำความผิดโดยยึดถือกฎหมายอย่างเคร่งครัดโดยไม่เกรงกลัวอิทธิพลของผู้นั้น ทางด้าน  
การศาล พระยาสุโขทัยวินิตได้จัดตั้งศาลมณฑลขึ้นที่เมืองสงขลา ตั้งศาลเมืองนครศรีธรรมราช  
ตั้งศาลเมืองพัทลุงและจัดตั้งศาลแขวงหรือศาลอำเภอขึ้นอย่างทั่วถึงทั้งยังได้ให้อำนาจแก่กรม  
การอำเภอและกำนันรับผิดชอบในการพิจารณาคดีตามสมควรแก่ตำแหน่งหน้าที่ ทำให้การพิจารณา  
คดีในเมืองนครศรีธรรมราช พัทลุงและสงขลาสะดวกรวดเร็วและราษฎรได้รับความเป็นธรรม  
ขึ้นกว่าสมัยก่อนมาก ทางด้านการภาษีอากรก็มีตำแหน่งสรรพากรช่วยตรวจเก็บภาษีอากรให้  
ได้ผลดียิ่งขึ้น ทางด้านการคมนาคมได้สร้างสะพาน ถนนหนทางและขุดคลองขึ้นมากมายเพื่อ  
ให้ราษฎรไปมาติดต่อถึงกันได้สะดวก ทั้งยังเป็นการส่งเสริมการค้าขายและการเกษตรกรรม  
ด้วย ทางด้านการศึกษาได้จัดการศึกษาสำหรับราษฎรทั่วไป โดยตั้งโรงเรียนขึ้นตามวัดต่างๆ  
สำหรับสั่งสอนกุลบุตรและจัดตั้งโรงเรียนฝึกหัดครูขึ้นที่เมืองนครศรีธรรมราชเพื่อผลิตครูออกไป  
สอนตามโรงเรียนต่างๆ ในมณฑลนี้ พระยาสุโขทัยวินิตได้ชักชวนเจ้าราชการและคนดีใน  
ท้องถิ่นเข้ามาช่วยกันอุปถัมภ์โรงเรียนเพื่อให้นักเรียนในท้องถิ่นสนใจทางการศึกษามากขึ้น  
นอกจากนี้พระยาสุโขทัยวินิตยังได้ก่อสร้างสิ่งสาธารณประโยชน์ขึ้นในเมืองนครศรีธรรมราช  
พัทลุง และสงขลามากมายด้วยการขอความร่วมมือจากราษฎร ซึ่งได้รับความสำเร็จเป็นอันดี

การปฏิบัติราชการของพระยาสุโขทัยวินิตในมณฑลนครศรีธรรมราชนั้นทางด้านการ  
แทบจะไม่มีปัญหาแต่อย่างใด เพราะพระยาสุโขทัยวินิตเป็นผู้ที่ปรีชาสามารถสุภาพอ่อนโยน  
คนเก่งง่ายเข้ากับคนได้ทุกกระดุมและยังชอบตรวจราชการในที่ต่าง ๆ เพื่อแนะนำสั่งสอน  
ราษฎรอยู่เสมอ ทำให้ได้ใกล้ชิดกับราษฎรและเข้าใจพื้นเพความเป็นอยู่ของราษฎรเป็นอย่างดี  
ราษฎรจึงให้ความเคารพนับถือมากฉะนั้นเมื่อข้าหลวงเทศาภิบาลจะขอความร่วมมือให้ทำการ  
อย่างหนึ่งอย่างใดราษฎรจึงให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี แต่มีเหตุที่ทำให้พระยาสุโขทัยวินิต  
หนักใจในการปฏิบัติหน้าที่คือ เจ้าเมือง กรมการทั้งหลายที่เคยมีอำนาจและผลประโยชน์อย่างมาก  
ซึ่งพยายามขัดขวางการปฏิบัติงานของข้าหลวงเทศาภิบาลในระยะแรกๆ แต่พระยาสุโขทัยวินิต  
เป็นนักปกครองที่มีความสามารถ ในการปฏิบัติราชการหาประโยชน์ทั้งพระเดชและพระคุณ คือ

ถ้าปัญหานั้นเกิดจากข้าราชการที่เข้าใจจะเป็นมิตรปกครองก็อยู่แค่เพียงขัดขึ้นหรือแสดงการ  
แข็งข้อต่อข้าหลวงเทศาภิบาล พระยาสุพรรณสุนทรีจะลงโทษอย่างเฉียบขาดโดยไม่เห็นแก่หน้า  
ใครและเกรงกลัวอิทธิพลของใคร แต่ถ้ามปัญหานั้นเกิดจากประชาชนที่ยังไม่รู้จะเขียนการ  
ปกครองพระยาสุพรรณสุนทรีจะให้วิธีที่แจ้งให้เข้าใจและขอความร่วมมือ จากนโยบายการปกครอง  
อันนี้ทำให้เจ้าเมือง กรมการตอลอดจรรยา การหย่าเกรงข้าหลวงเทศาภิบาลมากจะตื่น  
ทำให้ความร่วมมือกับรัฐบาลเป็นอย่างดี กวดยเหตุที่พระยาสุพรรณสุนทรีเป็นทั้งนักปกครองและ  
นักพัฒนาที่พิจารณาความดีเอง จึงทำให้การปฏิรูปการปกครองในป่องนครศรีธรรมราช  
พัทลุง และสงขลา สำเร็จตามนโยบายของรัฐบาลกลางทุกประการ

ส่วนในบริเวณ 7 หัวเมืองนั้น เมื่อให้มาอยู่ในมังกับบัญชาของมณฑลนครศรีธรรมราช  
แล้ว ก็ได้โปรดเกล้าให้พระยาศักดิ์เสนีย์ไปดำรงตำแหน่งข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณ นโยบาย  
ของรัฐบาลกลางที่มีต่อบริเวณ 7 หัวเมืองในระยะแรกนั้นมุ่งหวังที่จะไปหนุนบำรุงให้เกิดผลประโยชน์  
ในทางเศรษฐกิจ โดยการส่งเสริมการค้าให้รุ่งเรืองขึ้น และสนับสนุนให้มีการขุดก  
ทรัพยากรธรรมชาติจำพวกแร่ธาตุต่าง ๆ ขึ้นมาใช้ประโยชน์ให้มากขึ้น มิได้มีความมุ่งหมายที่จะ  
เข้าไปเปลี่ยนแปลงวิธีการปกครองของหัวเมืองเหล่านี้ให้เหมือนกับหัวเมืองชั้นใน แต่ใน  
การเข้าไปจัดการครั้งนี้รัฐบาลจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงวิธีการ เก็บภาษีอากรบางอย่างใน  
บริเวณ 7 หัวเมืองเสียใหม่ โดยรัฐบาลยินดีจ่ายเงินชดเชยให้แก่เจ้าเมืองทั้งหลายที่ต้องสูญเสีย  
ผลประโยชน์ที่เคยได้รับจากเงินภาษีอากรเหล่านั้น แต่เมื่อรัฐบาลกลางส่ง ข้าหลวงไปประจำ  
เมืองต่าง ๆ ในบริเวณ 7 หัวเมือง และทำการ เปิดประมูลภาษีอากรบางอย่าง เช่น ภาษีฝิ่น  
เสียใหม่ ให้เลิกค่านาฬิการะหว่างเมืองที่เป็นทางข้าหลวงต่อการค้า ทั้งยังพยายามเปลี่ยนแปลง  
ระบบการศาลโดยให้มีคณะผู้พิพากษาทำการพิจารณาตัดสินคดี ตามกระบวนการยุติธรรมสมัยใหม่  
แก่คดีที่เกี่ยวข้องกับลัทธิศาสนาอิสลามให้พิจารณาจากหลักกฎหมายอิสลาม เจ้าเมืองอิสลาม  
ทั้งหลายในบริเวณ 7 หัวเมืองมีความรู้สึกว่รัฐบาลกลางเข้าไปแทรกแซงการบริหาร และ  
จำกัดเสรีภาพทางด้านการภาษีอากรของเขา จึงพากันต่อต้านอำนาจของข้าหลวง และบางก  
ถึงกับไปร้องทุกข์ต่อรัฐบาลอังกฤษที่สิงคโปร์ โดยกล่าวหาว่ารัฐบาลไทยเข้าไปแทรกแซง และ  
รบกวนความสงบของราษฎรขอให้อังกฤษเข้าแทรกแซง มิฉะนั้นจะไปหาหาอำนาจอื่น เมื่อ  
เกิดเหตุการณ์เช่นนี้ขึ้นก็แสดงให้เห็นว่า นโยบายผ่อนผันผ่อนยาวที่รัฐบาลกลางมีต่อบริเวณ

7 หัวเมืองไม่ไถ่ แต่ประการใด เพราะเจ้าเมืองอัสสัมทั้งหลายมีนโยบายที่จะไม่ร่วมมือด้วย มาตั้งแต่เริ่มแรก

เมื่อการเข้าไปจักราชการในบริเวณ 7 หัวเมืองในระยะแรกไม่ประสบความสำเร็จ ตามความมุ่งหมาย รัฐบาลกลางจึงเปลี่ยนวิธีการใหม่ โดยประการที่ข้อบังคับสำหรับปกครอง บริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ. 120 เพื่อกำหนดนโยบายให้แน่นถักลงไปและเพื่อให้เจ้าเมืองอัสสัมทั้งหลาย รัฐบาลจะเข้าไปดำเนินการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในบริเวณ 7 หัวเมือง มากน้อยเพียงใด ตามข้อบังคับฉบับนี้รัฐบาลได้เข้าไปควบคุมอำนาจเจ้าเมืองยิ่งขึ้น ก่อให้การ บริหารราชการระกับเมืองอยู่ในอำนาจของกองบัญชาการเมือง เจ้าเมืองจะปฏิบัติราชการตาม อำเภอใจเหมือนเมื่อก่อนไม่ได้ การทูลเกล้ากราบบังคมทูลให้เจ้าพนักงานสรรพากรเข้าไปตรวจเก็บ เจ้าเมืองไม่ให้อำนาจในการเก็บภาษีอากรเหมือนเมื่อก่อน สำหรับในด้านการศาลนั้น ได้จัดตั้ง ศาลบริเวณ หัวเมือง และศาลของขึ้น เพื่อพิจารณาตัดสินคดีที่เกี่ยวกับพระราชกำหนดกฎหมายไทย ส่วนคดีที่เกี่ยวข้องกับคดีอาชญากรรมเรื่องมรกด และครอบครัวให้ศาลโคะกาดีตัดสินตามหลัก กฎหมายอิสลาม

เมื่อไปประการที่ข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ. 120 แล้ว รัฐบาลจึงให้ข้าหลวงเชิญสารตราไปแจ้งข้อบังคับแก่เจ้าเมืองทั้งหลายในบริเวณ 7 หัวเมือง ปรากฏว่าเจ้าเมืองอัสสัมแสดงการขัดขืนต่อข้อบังคับกับพระยาปัตตานีถึงกับปฏิเสธไม่ยอมปฏิบัติตาม สารตราที่มีคำสั่งให้ปฏิบัติตามข้อบังคับ ซึ่งเท่ากับเป็นการขบถต่อรัฐบาลกลางโดยตรง เจ้าหน้าทีของรัฐบาลจึงได้จับกุมตัวพระยาปัตตานีไปไว้ที่สงขลาและส่งไปควบคุมตัวที่เรือนจำโลก และให้พระยาระแงะคำแห่งเจ้าเมืองปัตตานีไปศึกษาราชการที่สงขลา หลังจากนั้นเจ้าเมืองคนอื่นๆ ก็ยินยอม ปฏิบัติตามข้อบังคับโดยดี ถึงแม้ว่าเจ้าหน้าทีของรัฐบาลสามารถปฏิบัติการอย่างเต็มขั้นจน สามารถระงับเหตุร้ายไว้ได้ทันเวลาที่ไปปล่อยให้ถูกถามจนเป็นขบถเหมือนอย่างที่ผ่านมา ก็ตาม แต่การต่อต้านอำนาจของรัฐบาลกลางในบริเวณ 7 หัวเมืองยังไม่หมดไป พระยาสุรรมณียวิริย จิตต้องปลุกเกลี้ยแเจ้าเมืองอัสสัมเป็น "พระยาทวงวาท" และโยกย้ายกรมการเสียหลายคน แต่ก็เป็นการแก้ปัญหาได้ในระยะสั้นเท่านั้น เพราะสถานการณ์ในบริเวณ 7 หัวเมืองยังคง กุกลั่นอยู่ตลอดมาจนอุปสรรคหนึ่งว่าการรบกับขบถในบริเวณนั้นยังไม่จบสิ้นแสดงว่าความมุ่งหมายของ สมเด็จพระพุทธเจ้าทรงราชานุภาพพึงพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ทรงเห็นชอบด้วย

ในอันที่จะ "เพาะปลูกคนที่จะรับราชการในพื้นบ้านเมืองเหล่านี้ ถึงแม้ว่าจะเป็นคนอิสลามต่างศาสนา ก็ให้น้ำใจและอภัยเป็นคนไทย เช่นข้าราชการทั้งปวง" นั้น ยังไม่ประสบความสำเร็จ เมื่อชาวอิสลามที่เป็นข้าราชการยังไม่รู้สึกทราบบ้างในพระราชประสงค์อันนี้แล้วราษฎรธรรมดาที่ยังหาเห็นกับรัฐบาลมากขึ้นไปอีก เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะชาวไทยอิสลามในบริเวณ 7 หัวเมืองนั้น แตกต่างกับคนไทยในภูมิภาคอื่นทั้งทางเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา และขนบธรรมเนียมประเพณี ฉะนั้นการแก้ปัญหาในบริเวณหัวเมืองอิสลามเหล่านี้ จึงต้องอาศัยนักปกครองและข้าราชการที่เข้าใจพื้นเพความเป็นอยู่และขนบธรรมเนียมประเพณีของชาวไทยอิสลามเป็นอย่างดี จึงจะแก้ปัญหาได้ แต่รัฐบาลในสมัยหลังไม่คอยใส่ใจในปัญหาเหล่านี้ และการคัดเลือกข้าราชการออกไปปฏิบัติหน้าที่ในบริเวณหัวเมืองอิสลามก็ไม่ค่อยพิถีพิถัน ประกอบกับข้าราชการที่ไปปฏิบัติหน้าที่เองก็มักจะละเลยต่อการศึกษา ทำความเข้าใจกับลัทธิศาสนาและขนบธรรมเนียมประเพณีในท้องถิ่น จึงมักจะพยายามไปเปลี่ยนแปลงให้คนไทยอิสลามเป็นเหมือนกับคนไทยเชื้อชาติไทย ซึ่งเป็นไปไม่ได้ และการกระทำเช่นนี้จะก่อให้เกิดผลร้ายมากกว่าผลดี

การที่จะทำให้คนไทยอิสลามภาคใต้มีความรู้สึกว่าเขาเป็นพวกเดียวกับคนไทย เชื้อชาติไทยในส่วนอื่น ๆ ของประเทศนั้น เป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องเอาใจใส่ดูแลให้คนไทยอิสลามได้รับความเป็นธรรมมีความปลอดภัยในการดำเนินชีวิต และมีสิทธิทุกอย่างในฐานะเป็นพลเมืองไทยเท่าเทียมกับคนไทยอื่น ๆ รัฐบาลต้องจัดการกตัญญูศรีคของเจ้าหน้าที่รัฐบาลในท้องถิ่นให้พบปะไป และต้องถือหลักการปกครองแบบสมัยก่อน คือไม่เข้าไปแทรกแซงในเรื่องลัทธิศาสนา และขนบธรรมเนียมประเพณีของคนไทยอิสลาม เพราะชาวอิสลามนั้นเกรงครัดในลัทธิศาสนามาก ค่ายเหตุนั้นเองเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลในหัวเมืองอิสลามจึงต้องได้รับการอบรมให้มีความรู้ในเรื่องลัทธิศาสนา และขนบธรรมเนียมประเพณีของชาวอิสลามเป็นอย่างดี จะมีความรู้แต่เพียงว่าอิสลาม คือพวกที่ไม่รับพระทานหมันใช้ไม่ได้ และถ้ารัฐบาลยังปล่อยให้คนไทยอิสลามยังมีความรู้สึกว่าเขาเป็นคนละพวกกับคนไทย เชื้อชาติไทยแล้ว จะก่อให้เกิดปัญหาที่ร้ายแรงอย่างที่เคยเกิดมาแล้วในอดีต ฉะนั้นการศึกษาค้นคว้าให้เข้าใจขนบธรรมเนียมประเพณีของชาวไทยอิสลามในท้องถิ่นอย่างแท้จริง และการศึกษาถึงนโยบายของรัฐบาลสมัยต่าง ๆ ที่ผ่านมา เพื่อแสวงหาข้อดีข้อเสีย และนำจุดบกพร่องมาแก้ไขให้ดีขึ้น จึงเห็นแนวทางหนึ่งที่สามารถจะดึงดูดใจ

ของชาวไทยอิสลามทั้งปวงให้มีความรู้ดีกว่าเขาเป็นพลเมืองไทยเหมือนกับคนไทย เชื้อชาติไทย  
 ในพระราชอาณาจักรไทยนี้ จึงขอเสนอให้นักวิชาการ หรือนักศึกษาที่สนใจเกี่ยวกับเรื่องนี้ทำการ  
 ศึกษาค้นคว้าต่อไป โดยเฉพาะนโยบายของรัฐบาลกลางที่มีต่อบริเวณ 7 หัวเมืองอิสลาม  
 หลังสมัยของพระยาสุรเมธวินิต และนโยบายของรัฐบาลชุดต่าง ๆ ที่มีต่อชาวอิสลามภาคใต้  
 หลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 เพื่อจะได้นำผลจากการศึกษาค้นคว้ามาก่อให้เกิดประโยชน์  
 กับประเทศชาติ และความผาสุกของชาวไทยอิสลามภาคใต้

บรรณานุกรม



## บรรณานุกรม

### 1. เอกสารต้นฉบับ (Primary Sources)

#### 1.1 เอกสารที่ยังไม่ได้พิมพ์

วชิรญาณ, หองสมุห จกหมายเทศรัชกาลที่ 3 จ.ศ. 1188 เลขที่ 6/ข หนังสือสัญญาทาง  
พระราชไมตรีกรุงสยามกับกรุงอังกฤษ ปีจอ อัฐศก จ.ศ. 1188.

———— จกหมายเทศรัชกาลที่ 3 จ.ศ. 1201 เลขที่ 212 สารตราถึงพระยา  
ศรีพิพัฒน์ (ทัก) ให้จัดส่งพระยาที่ตูลง (น้อยใหญ่) เขามากรุงเทพฯ.

จกหมายเทศแห่งชาติ, กอง เอกสารรัชกาลที่ 4 หนังสือราชการกรมพระกลาโหม เล่ม 5  
จ.ศ. 1214 – 1215.

———— เอกสารรัชกาลที่ 4 กอปี ราชการกรมพระกลาโหม เล่ม 3  
ปืชวรกิจवासก จ.ศ. 1214.

———— เอกสารรัชกาลที่ 5 สมกพิเศษเล่ม 20 จ.ศ. 1241 – 1242.

———— เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 1/3 เรื่องเจ้าพระยารัตนจินทรออก  
จากราชการ ตั้งกรมหมื่นคำรงเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย พระยาภาสเป็น  
เสนาบดีกรมศึกษาธิการ พระยาสุรศักดิ์เป็นอธิบดีกรมเกษตร 29 มีนาคม 110,  
3 หน้า.

———— เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 1.3/4 ขอมบังคับศาลหัวเมืองแขก  
7 หัวเมือง 6 ก.พ. – 1 มี.ค. 116.

———— เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 1/8 กรมหมื่นคำรงราชานุภาพ  
ทรงจัดการราชการกระทรวงมหาดไทย 12 มี.ค. 114.

จดหมายเหตุแห่งชาติ, กอง เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.1/16 เรื่องจะแยกการคลัง การสรรพากร และการที่ดินในมณฑลต่าง ๆ ออกเป็นแผนก ๆ แลขอยกเก็บกานาแก่กันัน 29 ก.ย. - 24 พ.ย. 118, 6 หน้า.

———— เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.14/4 เรื่องกรมหมื่นไกรสรราชานุภาพ  
ตรวจราชการมณฑลชุมพรและมณฑลนครศรีธรรมราช ร.ก. 117.

———— เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.14/22 รายงานพระสฤงค์พจนกรณ  
ตรวจราชการมณฑลนครศรีธรรมราช ร.ก. 115, 94 หน้า.

———— เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.14/23 กรมหลวงดำรงราชานุภาพ  
กราบทูลพระเจ้าน้องยาเธอกรมขุนสมมติอมรพันธ์ ราชเลขาณุกร 16 มี.ก. 119.

———— เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.14/58 พระยาสุมนัณวินิต รายงาน  
ตรวจจักราชการเมืองตานี 5 ส.ค. 118.

———— เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.14/69 พระยาศรีธรรมราชเชิญ  
พระวิจิตรวรสาสน์ ไปตรวจราชการเมืองนครศรีธรรมราชและสงขลา 23 ก.พ. 114 - 23 เม.ย. 115, 9 หน้า.

———— เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.14/74 เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย  
เสด็จตรวจราชการหัวเมืองปักษ์ใต้ 7 ธ.ค. 115, 82 หน้า.

———— เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.14/98 รายงานเจ้าพระยาเทเวศร์-  
วงษ์วิวัฒน์ ตรวจราชการเมืองสงขลา เมืองพัทลุง เมืองกลันตัน 22 เม.ย. - 26 พ.ค. 113, 66 หน้า.

———— เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.14/99 รายงานเจ้าพระยาเทเวศร์-  
วงษ์วิวัฒน์ ตรวจราชการเมืองสงขลา เมืองพัทลุง (มีเรื่องบรรยายเป็นต้น)  
24 พ.ค. - 12 ก.ค. 113, 14 หน้า.

จดหมายเหตุแห่งชาติ, กอง เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.14/100 เรื่องพระวิจิตรวรสาร

กรวราชการ เบื้องสงขลา พัทลุง 9 เม.ย. - 29 ม.ก. 115.

----- เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.13/19 พระราชบัญญัติเก็บเงินการราชการ  
19 ม.ค. <sup>1114</sup> 120.

----- เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.47/1 ระเทศนครศรีธรรมราช  
16 มิ.ย. <sup>1114</sup> 110 - 15 ก.ย. 11, 36 หน้า.

----- เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.47/2 พระยาศรีธรรมราชชอกราบ  
มังคมลากลับไปบ้านเมือง 10 เม.ย. - 12 ปี.ค. <sup>1114</sup> 113, 20 หน้า.

----- เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.47/3 เรื่องปกครองท้องที่ทาง  
นครศรีธรรมราช 16 มิ.ย. <sup>1114</sup> 114 - 9 ม.ก. 115, 15 หน้า.

----- เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.47/4 วิจารณ์การหัวเมืองและจัดการบำรุง  
เมืองต่างๆในมณฑลนครศรีธรรมราช 20 ม.ค. <sup>1114</sup> 114 - 11.ธ.ก. 116, 26 หน้า.

----- เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.47/6 พระยาสุมนัณวินิตไค้จัดตั้งอำเภอ  
กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในนครศรีธรรมราชขึ้น 10 แขวง บอเรื่องจับช้าง 13 - 15  
พ.ค. <sup>1114</sup> 117, 9 หน้า.

----- เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.47/8 พระยาวิเชียรคีรีทำทัณฑ์บลา  
ไม่ประพฤติการชั่วในทางราชการอีกต่อไป และจะขอออกจากบังคับราชการ เบื้องแขก  
15 ก.ย. <sup>1114</sup> 112 - มิ.ย. 113, 3 หน้า.

----- เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.47/9 หลวงอุดมภักคิกกล่าวโทษพระยา-  
วิเชียรคีรีหาว่าลอพระราชทรัพย์ 17 พ.ย. 112 - 21 พ.ย. 113, 33 หน้า.

----- เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.47/10 พระยาวิเชียรคีรีกล่าวโทษ  
หลวงอุดมภักคิกว่ามีผู้สมุญราย 10 ธ.ก. <sup>1114</sup> 112 - 20 พ.ก. 113, 6 หน้า.

จดหมายเหตุแห่งชาติ, กอง เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.47/11 พระยาพิชัยโกษาไปสืบราชการ  
ทางเมืองสงขลาว่า พระยาวิเชียรคีรีคึกจะหนี 22 เม.ย. - 4 มิ.ย. 113, 23 หน้า.

———— เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.47/22 ราชการทางเมืองสงขลาแล  
เรื่องพัทลุง เรื่องวิวาทต่าง ๆ แลเรื่องเงินส่วยต่าง ๆ 2 มิ.ย. - 7 มิ.ย. 113,  
11 หน้า

———— เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.47/14 เรื่องผลประโยชน์แลจัดการ  
ต่าง ๆ ในเมืองสงขลา พัทลุง แลนครศรีธรรมราช 16 เม.ย. - 20 ต.ค. 115,  
46 หน้า.

———— เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.47/19 รายงานราชการมณฑลนคร-  
ศรีธรรมราช 10 มิ.ย. 113 - 5 ต.ค. 129, 233 หน้า.

———— เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/2 เรื่องจัดการราชการ เมืองแขก  
ทั้ง 7 เมือง 23 พ.ย. 117 - 1 ก.ค. 119, 11 หน้า.

———— เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/3 รายงานความเห็นพระเสนีย์พิทักษ์  
เรื่องราชการเมืองแขก 5 มี.ค. 119 - 12 ก.ค. 121, 27 หน้า.

———— เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/4 ถอดแลตั้งเจ้าเมืองแขก  
4 เม.ย. 120 - 12 พ.ค. 121, 27 หน้า.

———— เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/5 รายงานคดีศาลบริเวณแขก  
7 เมือง มีคดีความแลคำพิพากษา 29 ส.ค. 120 - 25 ธ.ค. 125, 128 หน้า.

———— เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/6 มณฑลปัตตานีเรื่องจัดระเบียบ  
ปกครองแขก 7 หัวเมือง (มีหนังสือขอขบกับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง  
12 หน้า) 17 ก.ย. - 30 มี.ค. 120, 251 หน้า.

———— เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/7 ตั้งแลย้ายข้าราชการไทยใน  
บริเวณแขก 20 พ.ย. 120 - 13 มี.ค. 124, 45 หน้า.

จกหมายเหตุแห่งชาติ, กอง เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/8 ผลประโยชน์พระยาเมืองทั้ง 7  
14 ช.ค.120 - 10 ม.ค.121, 21 หน้า.

\_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/9 ขอพนักงานและเครื่องโทรเลข  
ไว้ในเมืองแขก 11 - 14 มี.ค.120, 5 หน้า.

\_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/10 จักให้พวกแขกถือน้ำ  
26 มี.ค.120 - 5 เม.ย.121, 13 หน้า.

\_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/13 จักระเบียบปกครองบริเวณ  
แขก 7 เมือง 1 เม.ย.121 - 25 ก.ค.125, 82 หน้า.

\_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/15 กลังบริเวณ 7 หัวเมือง  
7 - 11 ก.ค.121, 5 หน้า.

\_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/16 เก็บเงินการราชการแทนส่วย  
ต้นไม้เงินทอง และเพิ่มผลประโยชน์พระยาเมืองบริเวณ 7 หัวเมือง 18 พ.ย.121 -  
16 ช.ค.124.

\_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/18 ประชุมพระยาเมืองแขก  
ปลุกษาราชการ 8 ส.ค.121 - 2 ก.ย.121, 11 หน้า.

\_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/20 รายงานพระยาสุโขทัยวินิ  
เรื่องจัการราชการหัวเมืองแขก 7 เมือง (รายวันราชการดับ) 27 ต.ค.121 -  
30 ช.ค.123, 125 หน้า.

\_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/21 เซอร์แฟรงค์ มีหนังสือถึง  
อับดุล กาเด 8 พ.ย.- 4 ม.ค.121, 19 หน้า.

\_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/22 รายงานพระยาตากก็เสียบ  
กรวจบบริเวณ 7 เมือง 26 ม.ค.- 12 มี.ค.121, 12 หน้า.

จดหมายเหตุแห่งชาติ, กอง เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/25 เรื่องจัดการบำรุงบริเวณ  
7 เมือง แลจ้างมิสเตอร์เซ ส่งออกไปจัดการกับตั้งกองสอคนแถม 27 เบ.ย. -  
27 พ.ค. 123, 9 หน้า.

----- เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/26 พระยาเพชรบูรณ์ บัญชา  
ราชการ เมืองหนองจิก ออกความเห็นเรื่องจัดการบ้านเมือง (ปัตตานี)  
6 พ.ย. 113 - 26 ก.ค. 114, 9 หน้า.

----- เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/27 เรื่องผลประโยชน์เมืองหนองจิก  
แลเมืองแขก 7 หัวเมือง 16 ก.ค. 114 - 25 พ.ค. 115, 26 หน้า.

----- เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/28 เรื่องจัดการบ้านเมืองมณฑล  
ปัตตานี 20 มี.ค. 114 - 9 พ.ค. 117, 12 หน้า.

----- เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/29 เรื่องหลวงพรหมโขนนายเหลี่ยน  
25 - 27 มี.ค. 116, 24 หน้า.

----- เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/31 พระยาสุนันย์วินิตไปจัดการ  
ผลประโยชน์เมืองหนองจิก 6 - 9 พ.ค. 117, 4 หน้า.

----- เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/32 เรื่องพระพิพิธภักดี เจ้าเมือง  
ตานี ไปเมืองสิงคโปร์ 27 พ.ย. - 20 ม.ค. 117, 65 หน้า.

----- เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/34 เรื่องพระยาตานีไม่มารับราชการ  
ยังที่ว่าการ เมือง 30 พ.ย. - 2 ธ.ค. 119, 4 หน้า.

----- เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/35 เรื่องเมืองตานี 28 ก.ย. 120 -  
2 ก.ค. 122, 39 หน้า.

----- เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/36 จับพระยาตานี (อับดุล กาเค)  
ตลอดจนถึงการขอพระราชทานโหม และร้องขอพระมหากรุณาต่าง ๆ 28 มี.ค. 120 -  
24 ต.ค. 125, 227 หน้า.

จดหมาย เหตุแห่งชาติ, กอง เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/55 เรื่องพระโยธานุประดิษฐ์  
 1 ผู้ช่วยเมืองยะหริ่ง จะจัดตั้งผู้ไ้บ้าน และจะเก็บเงินส่วยคนไม้ทอง เงินปีละเหรียญ  
 และจะขอเบี้ยทองแดงไปใช้ 10 พ.ค.- 12 มิ.ย. 117, 11 หน้า.

\_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/63 รายงานราชการ เบื้องระแงะ  
 29 มี.ค.117 - 28 ก.ค.118, 14 หน้า.

\_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/64 เบื้องระแงะ 26 ม.ค. 120 -  
 7 ก.ย.123, 140 หน้า.

\_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/65 พาพระยาระแงะมาไว้สงขลา  
 จนถึงพระยาระแงะยันทานบน 31 มี.ค.120 - 29 เม.ย.122, 27 หน้า.

\_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/70 เรื่องรายงานการบ้านเมือง ฯ  
 รมันท์ 6 ก.ย.112 - 11 ต.ค.113.

\_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/75 เรื่องจับหลวงรายาก็คี  
 เมืองรามันท์ 7 ก.ย.120 - 14 พ.ย.123, 146 หน้า.

\_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ย.8/4 ระธรรมบุญศาลหัวเบื่อง  
 28 ก.ย. 114, 24 หน้า.

\_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ย.8/5 รายงานข้าหลวงพิเศษชำระความ  
 หัวเมือง 19 ม.ค.114 - 17 ม.ค.117, 23 หน้า.

\_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ย.8/6 เรื่องตั้งข้าหลวงพิเศษจัดการ  
 ศาลหัวเมือง 20 ส.ค.115, 4 หน้า.

\_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ย.8/7 เรื่องจัดตั้งศาลหัวเมือง มีตั้ง  
 ข้าหลวงยุติธรรม และผู้พิพากษา 14 ก.ย.115 - 23 ต.ค. 119, 109 หน้า.

\_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ย.8/11 เรื่องประกาศตั้งกรรบการพิเศษ  
 ชำระความหัวเมือง 12 ต.ค.115, 7 หน้า.

- จดหมายเหตุแห่งชาติ, กอง เอกสารรัชกาลที่ 5 ย.8/13 เรื่องจะยกศาลหัวเมืองไปขึ้น  
กระทรวงยุติธรรม 27 เม.ย. - 11 พ.ค. 116, 4 หน้า.
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ย.8/14 ยกศาลความศาลหัวเมืองมาขึ้น  
ต่อกระทรวงยุติธรรม 11 พ.ค. 116, 6 หน้า.
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ย.8/15 เรื่องรายงานศาลหัวเมือง  
8 ม.ค. 116 - 3 เม.ย. 119, 26 หน้า.
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ย.8/16 ได้เปิดศาลเมืองสายบุรี ศก. 117  
28 เม.ย. 117, 2 หน้า.
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ย.8/25 ฎว่าด้วยให้ศาลเมืองพิจารณาคดี  
ที่เกินอำนาจศาลได้ แต่ห้ามไม่ให้ตัดสิน 12 ธ.ค. 120, 8 หน้า.
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ย.8/26 รายงานข้าหลวงพิเศษจัดการ  
ศาลยุติธรรมหัวเมืองสำหรับปี ร.ศ. 119 18 ก.พ. 120, 95 หน้า.
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ศ.12/5 พระรัตนบุรีออกไปจัดการคณะ  
ในมณฑลนครศรีธรรมราช พ.ค. 117, 2 หน้า.
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ศ.12/6 พระรัตนบุรีวัดไชยพุกบมาลา  
ออกไปเป็นเจ้าคณะเมืองนครศรีธรรมราช 27 มิ.ย. 117, 1 หน้า.
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ศ.12/7 จัดการเล่าเรียนตามมณฑลต่าง ๆ  
ก.ย. 117 - ก.พ. 117, 89 หน้า.
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ศ.12/8 จัดการคณะตามหัวเมืองต่าง ๆ  
17 พ.ย. 117 - 129, 139 หน้า.
- \_\_\_\_\_ เอกสารรัชกาลที่ 5 ศ.12/13 จัดการศึกษาและการศาสนา  
ตามหัวเมือง ร.ศ. 119 พ.ค. 118 - ม.ค. 119, 413 หน้า.



จดหมายเหตุแห่งชาติ, กอง เอกสารรัชกาลที่ 5 ก.12/33 จัดการศึกษามณฑลนครศรี-  
ธรรมราช มี.ย.- 18 ก.ค.118, 34 หน้า.

----- เอกสารรัชกาลที่ 5 ศ.12/34 รายงานตรวจจัดการคณะ  
การศาสนา และการศึกษา ในมณฑลนครศรีธรรมราช ของพระสิริธรรมมุนี ผู้อำนวยการ  
3 ก.ย.119 - 13 มี.ย.129, 190 หน้า.

----- เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.22/14 รายงานเจ้าพระยายมราช  
ตรวจจัดการกรมมณฑลปัตตานี 20 มี.ย. 2466.

บรรณสาร, กอง กระทรวงการต่างประเทศ เอกสารหมวดการเมือง แฟ้ม 10.1  
เรื่องขบถแขกเมืองปาหัง 2437.

## 1.2 เอกสารที่ตีพิมพ์แล้ว

----- กฎหมายตราสามดวง เล่ม 1 พิมพ์ครั้งที่สอง โรงพิมพ์กรุงสุภา 2515,  
237, 327 หน้า.

----- กฎหมายตราสามดวง เล่ม 4 โรงพิมพ์กรุงสุภา 2505, 354 หน้า.

----- กฎหมายตราสามดวง เล่ม 5 โรงพิมพ์กรุงสุภา 2506, 374 หน้า.

----- จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบาทสมเด็จพระ จดหมายเหตุพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า  
เจ้าอยู่หัว เสด็จประพาสแหลมมลายูคราว ร.ศ.107 และ 108 หน้า 1 - 40  
พิมพ์ในงานศพ นายสนธิ สุมาวงศ์ 27 เมษายน 2519.

----- จดหมายเหตุพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า  
เจ้าอยู่หัว เสด็จประพาสหัวเมืองในแหลมมลายู ร.ศ.117, 118, 119 รวม 3 คราว  
พิมพ์ในงานพระศพสมเด็จพระปิตุลาบรมพงศาพิบุชา กรมไญยาสมวาร 2 สิงหาคม  
2471, 48 หน้า.

จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบาทสมเด็จพระ พระราชหัตถเลขาในพระบาทสมเด็จพระจุลจอม-  
เกล้าเจ้าอยู่หัว เรื่องเสด็จประพาสแหลมมลายูเมื่อ ร.ก. 108, 109, 117, 120  
รวม 4 กราว พิมพ์ในงานพระศพสมเด็จพระเจ้าน้องนางเธอเจ้าฟ้ามาลีในพการา  
ศิรินิพาพรณวดี กรมขุนศรีสัชนาลัยสุรศักินา 2468, 226 หน้า.

---

พระราชดำรัสรัชกาลที่ 5 ทรงแถลงพระบรม  
ราชาธิบายแก่ไขการปกครองแผ่นดิน หน้า 126 - 170 พิมพ์ในประวัติศาสตร์  
และการ เมือง โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2516.

---

พระบรมราชาธิบายว่าด้วยความสามัคคี  
หน้า 173 - 185 พิมพ์ในประวัติศาสตร์และการ เมือง โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย  
ธรรมศาสตร์ 2516.

---

พระราชดำรัสตอบความเห็นของผู้ให้เปลี่ยนแปลง  
การปกครอง จ.ศ. 1247 พิมพ์ในแผนพัฒนาการเมืองฉบับแรกของไทย โดย  
ชัยอนันต์ สมุทรวนิจ ภาคผนวกสอง โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์ 2513.

จอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบาทสมเด็จพระ ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4 พ.ศ. 2394 - 2404  
พิมพ์ในงานศพพระมหาโพธิวงศาจารย์ อินทโชตเถระ 9 พฤศจิกายน 2511,  
459 หน้า.

ชัยอนันต์ สมุทรวนิจ และ ชัดติยา กรรณสูตร รวบรวม เอกสารทางการ เมืองการ  
ปกครองของไทย พ.ศ. 2417 - 2477 โรงพิมพ์อภิมหาสงฆสภาธรรมแห่ง  
ประเทศไทย 2518, 406 หน้า.

ปาลเลกซ์, สังฆราช เล่าเรื่องกรุงสยาม สันต์ ท. โกลนุตร แปล ก้าวหน้า 2506,  
555 หน้า.

ภาณุพันธุ์วงศ์เดช, กรมพระยา วิจิตร พิมพ์ในงานทรงบำเพ็ญพระราชกุศลปัญญาสมวาร  
พระศพสมเด็จพระราชปิตุลา บรมพงศาพิมุข 2 สิงหาคม 2471, 150 หน้า.

มหาดไทย, กระทรวง รายงานการประชุมเทศบาลนคร ร.ศ. 114 โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ  
ร.ศ. 114.

————— รายงานการประชุมเทศบาลนคร ร.ศ. 116 โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ  
ร.ศ. 116.

————— รายงานการประชุมเทศบาลนคร ร.ศ. 118 โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ  
ร.ศ. 118.

————— รายงานการประชุมเทศบาลนคร ร.ศ. 120 โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร  
ร.ศ. 120

เสถียร ลายลักษณ์, ร.ต.ท. และคนอื่น ๆ ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 13  
ร.ศ. 110 – 111 โรงพิมพ์เคลิเมนต์ 2478, 284 หน้า.

————— ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 14 ร.ศ. 112 – 113  
โรงพิมพ์เคลิเมนต์ 2478, 347 หน้า.

————— ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 15 ร.ศ. 114 – 115  
โรงพิมพ์เคลิเมนต์ 2478, 286 หน้า

————— ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 16 ร.ศ. 116 – 117  
โรงพิมพ์เคลิเมนต์ 2478, 544 หน้า.

————— ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 17 ร.ศ. 118 – 119  
โรงพิมพ์เคลิเมนต์ 2478, 635 หน้า.

————— ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 18 ร.ศ. 120 – 121  
โรงพิมพ์เคลิเมนต์ 2478, 654 หน้า.

ศิลปากร, กรม เจ้านายและข้าราชการ กราบบังคมทูลถวายความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงราชการ  
แผ่นดิน ร.ศ. 103 พิมพ์ในงานศพนายท่านนาย ปิ่นทอง 21 พฤษภาคม 2515, 68 หน้า.

ศิลปากร, กรม รวมเรื่องเมืองนครศรีธรรมราช พิมพ์ในงานศพพลเอก เจ้าพระยาบดินทรเดชา  
นุวัต (แบม ๗ นคร) 27 กุมภาพันธ์ 2505, 253 หน้า.

———— เอกสารของกรอว์ฟอร์ด ไพโรจน์ เกษมณกิจ แปล โรงพิมพ์การศาสนา  
2515, 267 หน้า.

———— เอกสารฮอลันดาสัมัยกรุงศรีอยุธยา พ.ศ. 2151 – 2163 และ พ.ศ. 2167 –  
2185 นันทา สุกกุล แปล โรงพิมพ์คุรุสภา 2513, 292 หน้า.

———— เอกสารของเฮนรี เบอร์นี เล่ม 1 ศาวิตรี สุวรรณสถิตย์ แปล  
โรงพิมพ์คุรุสภา 2514, 239 หน้า.

———— เอกสารของเฮนรี เบอร์นี เล่ม 2 ศาวิตรี สุวรรณสถิตย์ แปล  
โรงพิมพ์การศาสนา 2516, 148 หน้า.

อุกบสมบัติ, หลวง จดหมายเหตุอุกบสมบัติ พิมพ์ในงานศพคุณหญิงบุญเกื้อ เบญจกาญจน์  
24 กรกฎาคม 2515, 348 หน้า.

เอกสารเรื่องจัดการศึกษาในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พิมพ์เนื่องใน  
โอกาสครบ 100 ปี นับแ่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสวยราชย์  
1 ตุลาคม 2511, 286 หน้า.

## 2. เอกสารชั้นรอง (Secondary Sources)

### 2.1 หนังสือประเภทพงศาวดาร

คุรุสภา, องค์การคำ ประชุมพงศาวดาร เล่ม 3 โรงพิมพ์คุรุสภา 2506, 395 หน้า.

———— ประชุมพงศาวดาร เล่ม 34 โรงพิมพ์คุรุสภา 2512, 298 หน้า.

ตำราพระราชานุญาต, สมเด็จพระมหา พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 2  
เล่ม 1 โรงพิมพ์คุรุสภา 2505, 248 หน้า.

คำรกราชาภาพ, สมเด็จพระยา พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 2  
เล่ม 2 โรงพิมพ์คุรุสภา 2505, 247 หน้า.

————— พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 5  
โรงพิมพ์คุรุสภา 2504, 379 หน้า.

————— อธิบายเรื่องพงศาวดารอันเป็นมูลเหตุจดหมายเหตุวงวณ-  
สมบัติ หน้า 1 - 35 พิมพ์ในงานศพคุณหญิงบุญเกื้อ เบญจกาญจน์ 24 กรกฎาคม  
2515.

พิพากรวงศ์, เจ้าพระยา พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 1 โรงพิมพ์คุรุสภา  
2503, 362 หน้า.

————— พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 3 เล่ม 1 โรงพิมพ์  
คุรุสภา 2504, 199 หน้า.

————— พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 3 เล่ม 2 โรงพิมพ์  
คุรุสภา 2504, 192 หน้า.

————— พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 4 เล่ม 2 โรงพิมพ์  
คุรุสภา 2504, 270 หน้า.

พันจันทนุมาศ (เจิม) "พระราชพงศาวดารกรุงธนบุรี" ประชุมพงศาวดาร เล่ม 40 โรงพิมพ์  
คุรุสภา 2512, 278 หน้า.

ศิลปากร, กรม ประชุมพงศาวดารภาคที่ 61 พิมพ์ในงานศพ พลตรี เจ้าราชบุตร (วงศ์ทะวัน  
ฉ เชียงใหม่) 12 มกราคม 2516, 197 หน้า.

————— พงศาวดารเมืองพัทลุง พิมพ์ในงานศพ นายระพี (ส่าอรงค์) จันทโรจวงศ์  
15 เมษายน 2515, 93 หน้า.

————— พงศาวดารเมืองสงขลา พิมพ์ในงานศพพระยาอภิรักษ์ราชอุทยาน  
(พิทย ฅ สงขลา) 3 มิถุนายน 2516, 48 หน้า.

ศิลปากร, กรม พงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ ฉบับหอสมุดแห่งชาติรัชกาลที่ 1 - 2 กลังวิทยา  
2505, 753 หน้า.

## 2.2 หนังสือทั่วไป

ขจร สุขพานิช ข้อมูลประวัติศาสตร์สมัยบางกอก โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย  
2518, 399 หน้า.

————— ฐานันดรไพร่ โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย 2519, 91 หน้า

จักรกฤษณ์ นรนิติเลื่องการ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาจักรพรรดิราชูปถัมภ์ กับ  
กระทรวงมหาดไทย วิทยานิพนธ์ ร.ป.ม. คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
2506, 604 หน้า.

ชัยอนันต์ สมุทรวณิช แผนพัฒนาการเบื้องต้นแรกของไทย โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์ 2513,  
107 หน้า.

ณัฐธิดา สุทธิสงคราม สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ แพร่พิมพ์ 2516, 661 หน้า.

คำทรงราชูปถัมภ์, สมเด็จพระเจ้า กรมพระยา อธิบายตำนานภาณุวาณิชและตำนานภาณุบางอย่าง  
โรงพิมพ์อักษรสาส์น 2512, 77 หน้า

————— และ นริศราวุธวิวงศ์, สมเด็จพระเจ้ากรมพระยา  
สาส์นสมเด็จพระเลม 3 โรงพิมพ์คุรุสภา 2504, 333 หน้า.

————— และ พิทยลาภพฤฒิศิการ, พระวรวงศ์เธอกรมหมื่น  
ประวัติเจ้าพระยาแสนราช (บัน สุ่ม) โรงพิมพ์คุรุสภา 2516, 175 หน้า.

————— และ ราชเสนา, พระยา เทศาภิบาล โรงพิมพ์  
เจริญธรรม 2495, 418 หน้า.

ถนอม อานามวัฒน์ และคนอื่น ๆ ประวัติศาสตร์ไทยยุคก่อนประวัติศาสตร์ถึงสมัยอยุธยา ภาควิชา  
ประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ จักรพิมพ์ 2518, 332 หน้า.

ทวีศักดิ์ ลอมลัม ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับมลายูในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ปรินิพนธ์  
กศ.ม. วิทยาลัยวิชาการศึกษา ประสานมิตร แพร่พิทยา 2516, 220 หน้า.

ธรรมศาสตร์, มหาวิทยาลัย ประวัติศาสตร์และการเมือง โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
2516, 213 หน้า.

บันโน สุทธรรศนีย์ การบรรยายธรรมเนียมศาลยุติธรรม โรงพิมพ์ดำรงธรรม 2508.

ไพฑูรย์ มีกุศล การปฏิรูปการปกครองมณฑลอิสานในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า  
เจ้าอยู่หัว ปรินิพนธ์ กศ.ม. วิทยาลัยวิชาการศึกษา ประสานมิตร บรรณกิจ  
เทรดดิ้ง 2517, 315 หน้า.

มหาดไทย, กระทรวง คำรกราชานุสรณ์ โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่นกรมการปกครอง 2511,  
503 หน้า.

————— อนุสรณ์เนื่องในงานฉลองวันทีระลึกสถาปนากระทรวงมหาดไทยครบรอบ  
60 ปีบริบูรณ์ โรงพิมพ์พระจันทร์ 2495, 250 หน้า.

มณฑลเจ้าอยู่หัว, พระบาทสมเด็จพระ จดหมายเหตุประพาสหัวเมืองมณฑล โรงพิมพ์  
คุรุสภา 2506, 257 หน้า.

————— ประมวลพระราชนิพนธ์ โรงพิมพ์คุรุสภา 2494,  
162 หน้า.

ยุติธรรม, กระทรวง การปฏิรูประบบกฎหมายและการศาลในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระ-  
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พิมพ์ในงานฉลองครบรอบ 100 ปี แห่งการเสวยราชย์  
ในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว 2511, 71 หน้า.

ราชบุรกีเรกฤทธิ์, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหลวง กฎหมายเล่ม 1 พิมพ์ในงานศพ  
พลโทอัมพร ศรีไธยันต์ 13 ธันวาคม 2513, 796 หน้า.

————— พระราชบัญญัติในปรัศยุบัน เล่ม 2  
โรงพิมพ์กองสุโขทัย ร.ศ.121.

โรน่าน อรุณรังษี "ปรัชญาการเมืองในทัศนะอิสลาม" มิตรสัมพันธ์ โรงพิมพ์พิเศษ 2516, 92 หน้า.

วชิรญาณวโรรส, สมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยา สมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยา  
วชิรญาณวโรรส โรงพิมพ์กรมการศาสนา 2510, 611 หน้า.

วิชัย ประสงค์ ประวัติสรรพากรฉบับสมบูรณ์ โรงพิมพ์กรุงเทพการพิมพ์ 2514, 394 หน้า.  
วิชาการศึกษา, วิทยาลัย คู่มือการเขียนรายงาน ภาคนิพนธ์และปริญานิพนธ์ วิทยาลัยวิชาการ-  
ศึกษา ประสานมิตร 2514, 115 หน้า.

วุฒิชัย นุดศิลป์ นโยบายการจัดการศึกษาของไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า  
เจ้าอยู่หัว ปริญานิพนธ์ กศ.ม. วิทยาลัยวิชาการศึกษา ประสานมิตร 2512,  
234 หน้า.

เวลล่า, วอลเตอร์ เอฟ. แผ่นดินพระนั่งเกล้า นิจ ทองโสภิต แปล โรงพิมพ์สมากม  
สังกมศาสตร์แห่งประเทศไทย 2514, 301 หน้า.

เวลส์, กวอริช การปกครองและการบริหารของไทยสมัยโบราณ กาญจน์ สมเกียรติกุล  
และ ยุพา ทุมจันทร์ แปล โรงพิมพ์เจริญวิทยการพิมพ์ 2519, 404 หน้า.

สงบ สิ่งเนื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างราชธานีกับหัวเมืองนครศรีธรรมราช ในสมัยกรุงธนบุรี  
และสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ปริญานิพนธ์ กค.ม. มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ  
2518, 313 หน้า.

สงวน เล็กสกุล งานปฏิรูปในรัชกาลที่ 5 วิทยานิพนธ์ ร.ม. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
พิมพ์ในงานศพ นายสงวน เล็กสกุล 17 พฤศจิกายน 2516, 119 หน้า.

สมสวาท ชวนไชยสิทธิ์ การปฏิรูปภาชีอากรในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า  
เจ้าอยู่หัว ปริญานิพนธ์ กศ.ม. วิทยาลัยวิชาการศึกษา ประสานมิตร 2515,  
250 หน้า.

สังกมศาสตร์แห่งประเทศไทย, สมาคม ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม พิมพ์ถวายพระเจ้า-  
วรวงศ์เธอ กรมหมื่นนคราธิพงศ์ประพันธ์ ในโอกาสที่พระชนม์มคร 80 พรรษาปฏิรูป  
25 สิงหาคม 2514, 39 หน้า.



เสนีย์ ปราโมช, ม.ร.ว. กฎหมายสมัยอยุธยา คณะกรรมการจัดงานอนุสรณ์อยุธยา  
จัดพิมพ์ 2510, 82 หน้า.

โสภาส เสวีกุล พระบิดาแห่งการปฏิรูป แพรวพทยา 2513, 596 หน้า.

Begbie, P.J., The Malayan Peninsula, Oxford University Press, Kuala Lumpur, 1967, 523 pp.

Coedès, G., The Indianized States of Southeast Asia, University of Malaya Press, 1968, 403 pp.

Hall, D.G.E., A History of Southeast Asia, St. Martin's Press, New York, 1966, 956 pp.

Jumsai, Manich, M.L., History of Anglo - Thai Relations, Published by Chalermnit, Bangkok Thailand, 1970, 299 pp.

Mill, L.A., British Malaya 1824-1867, Oxford University Press, Kuala Lumpur, 1966, 391 p.p.

Steinberg, David Joel, In Search of Southeast Asia, Oxford University Press, Kuala Lumpur, 1972, 522 pp.

Winstedt, Richard O., A History of Malaya, Marican & Sons Press, Singapore, 1962, pp.

ภาคผนวก

## ภาคผนวก ก.

สำเนา หอจดรไปรคเกล้าฯ แต่งตั้งพระยาปัตตานี จ.ศ. 1241

ด้วยพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์ มหิตล เทพยมหามงกุฎบุรุษยรัตนราช  
รวิวงษ์รุตมพงษ์บริพัตรวรชดิยราชินิกโรคม จาตุรตศบรมมหาจักรพรรดิราชสังกาศ บรมธรรม  
นิกรมหาราชบรมนาถพิตร พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระเจ้าแผ่นดินสยามซึ่งทรงพระคุณธรรม  
อันมหาประเสริฐ มีพระบรมราชโองการมาพระที่นั่งสุรสิงหนาท คำรัสเหนือเกล้าฯสั่งว่า  
เมืองตานีเป็นเมืองประเทศราชขอบเขตลี้มากรุงเพา ทรงพระมหากรุณาชุบเลี้ยง  
พระยาตานีเป็นเจ้าเมืองได้สืบตระกูลวงศ์ ทำราชการฉลองพระเดชพระคุณรักษามันเมือง  
พระราชอาณาเขตมาเรียบร้อยไม่ไคมีเหตุเกี้ยวของแกบ้านเมืองใกล้เคียงแต่สิ่งหนึ่งสิ่งใด  
พระยาตานีทำนุบำรุงบุตรหลานญาติพี่น้อง ศรีถ้วนกรมการไพร่บ้านพลเมืองไคทำหาหาถิ่นอยู่เย็น  
เป็นสุข ซึ่งพระยาตานีป่วยถึงแก่อนิจกรรมในท่ามกลางอายุนั้นทรงพระอาลัยพระยาตานีเป็นอันมาก

ทรงพระราชดำริเห็นว่าบุตรชายพระยาตานีอยู่ที่เมืองกลันตันต้นตอญะมะหมัก เป็นหลาน  
พระพิพิธภักดีผู้ช่วยราชการนายหนึ่ง ญาติพี่น้องอยู่ที่เมืองตานี พระพิพิธภักดีผู้ช่วยราชการ  
คนญุคคอ คนญุคสา คนญุคสอ สามนายควรปรึกษาญาติพี่น้องให้เป็นการปรองคองให้เห็นพร้อมกัน  
จะไคช่วยราชการรักษามันเมือง พระราชอาณาเขตให้เรียบร้อย

จึงมีหังตราไปรคเกล้าฯ ออกไปให้เจ้าพระยาวิเชียรคีรี ผู้ว่าราชการ เมืองสงขลา  
แต่งพระสับบติกรมย ออกไปเมืองตานี ประชุมบุตรหลาน ญาติพี่น้องศรีถ้วนกรมการปรึกษาเรียบร้อย  
แล้ว จึงมีหังตราให้หาพระพิพิธภักดีผู้ช่วยราชการ คนญุคสา คนญุคมะหมัก เข้ามาเฝ้าทูลละอองฯ  
พร้อมกับต้นไม้ทองเงิน เครื่องราชบรรณาการ จำนวนปีเถาะเอกศก

บัดนี้เจ้าพระยาวิเชียรคีรี ผู้ว่าราชการ เมืองสงขลา นำพระพิพิธภักดี ผู้ว่าราชการ  
คนญุคสา คนญุคมะหมัก บุตรพระยาตานี คนญุคสอของพระยาตานี คนญุคเค บุตรพระพิพิธภักดี  
กับญาติพี่น้อง ศรีถ้วนกรมการคุมต้นไม้ทองเงิน เครื่องราชบรรณาการ เข้ามากรุงเพา ให้คนญุคคอ  
อยู่รักษาเมืองตานี

|               |                             |                            |
|---------------|-----------------------------|----------------------------|
|               | พระพิพิธภักดี ผู้ช่วยราชการ |                            |
|               | ตนกูปลสา                    |                            |
| เจ้าพนักงานนำ | ตนกูมะหะหมัด                | เข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาท |
|               | ตนกูปลสู น้องพระยาตานี      |                            |
|               | ตนกูคะเค บุตรพระพิพิธภักดี  |                            |

ทูลเกล้าฯ ถวายไม้ทอง เงิน เครื่องราชบรรณาการ ความทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทแล้ว มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ พระพิพิธภักดี ตนกูปลสา ตนกูมะหะหมัด ตนกูปลสู ตนกูคะเค ว่าแต่พระยาตานีถึงแก่อนิจกรรม บุตรหลาน ญาติพี่น้อง ศรีตัววันกรมการไต่ปรองครองราชการรักษาบ้านเมืองเรียบร้อย ไพรบ้านพลเมือง ลูกกำพร้าได้ทำมาหากิน เป็นปกติสุขสัน

|            |               |                                            |
|------------|---------------|--------------------------------------------|
|            | พระพิพิธภักดี |                                            |
|            | ตนกูปลสา      |                                            |
| สิ่งใดบ้าง | ตนกูมะหะหมัด  | ให้กราบบังคมทูลพระกรุณาว่า เสด็จเสนาขุนภาพ |
|            | ตนกูปลสู      |                                            |
|            | ตนกูคะเค      |                                            |

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวปกเกล้าฯ ตั้งแต่พระยาตานีถึงแก่อนิจกรรมแล้ว พระพิพิธภักดี ตนกูปลสา ตนกูมะหะหมัด บุตรหลานญาติพี่น้อง ศรีตัววันกรมการไต่ปรองครองราชการ รักษาบ้านเมืองเรียบร้อย ไพรบ้านพลเมือง ลูกกำพร้าได้ทำมาหากิน เป็นปกติทั่วกัน

ทรงพระราชดำริเห็นว่า ตนกูปลสา เป็นบุตรชายใหญ่ของพระยาตานีอายุได้ 25 ปี ญาติพี่น้องศรีตัววันกรมการ ประชุมลงชื่อพร้อมกันภาคภูมิมั่นคงควรให้สืบตระกูลวงศ์พระยาตานี ไต่ทำนุบำรุง บุตรหลานญาติพี่น้อง ศรีตัววันกรมการ ไพรบ้านพลเมือง ลูกกำพร้าให้อยู่เย็นเป็นสุขต่อไป

จึงได้โปรดเกล้าฯ พระราชทานนามสัญญาบัตรตั้งตนกูปลสาเป็นพระยาวิจิตรภักดีศรีสุริวงษา รัตนดาดาเชตรปว เทสรราช พระยาตานีพระราชทานเป็นเครื่องยศออกบิณฑบาตรราชการฉลองพระเดชพระคุณพร้อมด้วย พระยาพิทักษ์ธรรมสุนทร พระศรีบุรีรัฐพิณิจ พระพิพิธภักดี ผู้ช่วยราชการ ไปรองครอง บุตรหลาน ญาติพี่น้อง ศรีตัววันกรมการ ตามลำดับผู้ใหญ่ผู้น้อยในเมืองตานี

ให้พระยาวิจิตรภักดี ศรีสุริวงษ์รัตนธาดาเขตประเทศราช พระยาตานี คึงใจอ่อนน้อม  
ซึ่งตรงต่อกรุงเทพฯโดยสุจริต ให้โอบอ้อมอารี บุตรหลานญาติพี่น้องศรีถ้วนกรมการ ทำนุบำรุง  
ไพร่บ้านพลเมือง ลูกกำพร้า ให้ความรัก ให้ความเมตตาหาถิ่นอยู่เย็นเป็นสุข

ประการหนึ่ง เมืองตานีเป็นประเทศราชทูลเกล้าถวายต้นไม้ทองเงิน เครื่องราชบรรณาการ  
ต่อกรุงเทพฯสามปีครั้งหนึ่ง ถ้าถึงกำหนดมีส่งต้นไม้ ทองเงิน เครื่องราชบรรณาการ เมื่อใด

ให้พระยาวิจิตรภักดี ศรีสุริวงษ์ รัตนธาดาเขตประเทศราชพระยาตานี พร้อมด้วย  
พระยาพิทักษ์ธรรมสุนทร พระศรีบุรีรัฐพนิจ พระพิพิธภักดี ผู้ช่วยราชการ บุตรหลาน ญาติพี่น้อง  
ศรีถ้วนกรมการ ทำต้นไม้ทอง เงินสูงต่ำไล่ตามขนาด จัดเครื่องราชบรรณาการให้ครบตามแบบอย่าง  
แตกก่อน แดงบุตรหลาน ศรีถ้วนกรมการ กุมเข้ามาให้เมืองสงขลาบอกส่งเข้ามา ณ กรุงเทพฯ  
เจ้าพนักงานจะได้นำขึ้นทูลเกล้าถวาย ตามพระราชประเพณีสืบมาแต่ก่อนอย่าให้เคลื่อนคลาด  
กำหนดปีไปไต่

ประการหนึ่ง — เมืองตานีอยู่ใกล้กับเมืองสงขลาให้พระยาวิจิตรภักดี ศรีสุริวงษ์  
รัตนธาดาเขต ประเทศราชพระยาตานี พังบังคับบัญชา เจ้าพระยาวิเชียรคีรี ผู้ว่าราชการเมือง  
สงขลากรมการ และพังคำตักเตี๋ อนสั่งสอนของพระพิทักษ์ธรรมสุนทร นริศสุรบถเทวรินทร์ภักดี  
ผู้กำกับทำนุบำรุงราชการ ให้พระศรีบุรีรัฐพนิจ พระพิพิธภักดี ผู้ช่วยราชการ บุตรหลานญาติพี่น้อง  
ศรีถ้วนกรมการในเมืองตานี พังข้อบังคับบัญชาพระยาวิจิตรภักดี ศรีสุริวงษ์รัตนธาดาเขตประเทศราช  
พระยาตานี แต่ซึ่งชอบด้วยราชการอย่าถือเปรียบ ชักแถมแย่งให้เสียราชการไปแต่สิ่งหนึ่งสิ่งใดไต่

ประการหนึ่ง ให้พระยาวิจิตรภักดีศรีสุริวงษ์รัตนธาดาเขตประเทศราช พระยาตานี  
กำชับห้ามปรามบุตรหลาน ญาติพี่น้อง ศรีถ้วนกรมการ เสมียนหนายบ่าวไพร่อย่าให้คบหากันเป็นโจร  
ผู้ร้ายปล้นสะดม ลักข่าง ม้า โค กระบือ จอกระบิตร เอาทรัพย์สินของสมณผู้รักษาศาสนาแขก ซึ่ง  
พรานหม้อ อาณาประชาราษฎร์ ไพร่บ้านพลเมือง ลูกกำพร้า ให้ความเมตตาหาถิ่นอยู่เย็นเป็นสุข แต่สิ่งหนึ่งสิ่งใด  
เป็นอันขาดที่เคียว

ถ้ารู้หนังสือของตราวันใด ให้พระยาสุนทรานุรักษ์ ผู้ช่วยราชการ เมืองสงขลา กรมการ  
ลอกสำเนาหนังสือของตราวันไว้ แล้วส่งคืนหนังสือของตรา ให้พระยาวิจิตรภักดีศรีสุริวงษ์รัตนธาดาเขต  
ประเทศราช พระยาตานีได้รับราชการ ตามตำแหน่งผู้สำเร็จราชการ เมืองสืบไป

หนังสือทองคำนี้ได้เขียนเป็นอักษรสยามฉบับที่ 1 มลายู ฉบับหนึ่ง เรื่องความค้องกัน

หนังสือมา ณ วัน คำ ปีเถาะ เอกศก

ที่มา ก.จ.ร. เอกสารรัชกาลที่ 5 สมุทพิไชยเล่ม 20 จ.ศ. 1241 – 1242

ของถวายนอกเครื่องราชันนาการ ผ้าขาวยาวห้าสิบศอกห้าสิบพับ ของถวายในการ  
พระบรมศพ ผ้าขาวห้าสิบศอกร้อยพับ

เมืองสาย ต้นไม้ทองต้นหนึ่งสี่ชั้น สูง 3 ศอกกับนิ้ว ถานไม้สูงสิบสองนิ้ว มีกิ่งสิบหกกิ่ง  
มีก้านหกสิบก้าน มีก้านแปดก้าน มีดอกกุฎานหกสิบดอก มีใบโพห้อยร้อยยี่สิบสี่ใบ ยอดมีก้านชก  
มีดอกกุฎานดอกหนึ่ง ต้นไม้เงินต้นหนึ่งมีกิ่ง ก้านมีก้านดอกเหมือนกันกับต้นไม้ทอง เครื่องราชันนาการ  
ทองคำทรายหนัก 3+ ไทย หอกทองแดงทองสองคู่ หอกทองเงินแดงเงินสองคู่ หอกทองทอง  
50 ศอก  
เลวสามคู่ ผ้าขาวยาว 24 ศอก กับ หวายหิน 200 กั้นแรงเคย 20 ผืน ของ  
80 ศอกแทน ทศาคา 200  
พรม 10

ถวายนอกเครื่องราชันนาการผ้าขาวยาว 50 ศอก 50 กับ ถวายในการพระบรมศพ ผ้าขาว  
ยาว 50 ศอก 100 กับ

เมืองฉะเชิงเทรา ต้นไม้ทองต้นหนึ่ง มีกิ่งสี่ชั้น สูงศอก คืบเก้านิ้ว ถานไม้สูงสิบนิ้ว มีกิ่ง  
สิบสองกิ่ง มีก้านสิบแปดก้าน มีก้านหกก้าน มีดอกกุฎานสี่สิบแปดดอก มีใบโพห้อยร้อยสามสิบสองใบ  
ยอดมีก้านชกห้าก้าน มีก้านสองก้าน มีดอกกุฎานห้าดอก มีใบโพห้อยสิบใบ ต้นไม้เงินต้นหนึ่ง  
สูง 3+ ไทย มีก้าน มีก้าน มีใบเหมือนต้นไม้ทอง เครื่องราชันนาการทองคำทรายหนัก 3+ ไทย  
หอกทองแดงทองหนึ่ง หอกทองเงินแดงเงินหนึ่ง หอกทองเลวสามคู่ ผ้าขาวยาว  
50 ศอก 10 กับ พรมแทน ห้าผืน หวายหิน 200 เส้น กั้นแรงเคย 20 ผืน ของถวาย  
24 ศอก 20 ทศาคา 200

นอกเครื่องราชันนาการ ผ้าขาวยาว 50 ศอก 50 กับ ถวายในการพระบรมศพ ผ้าขาวยาว  
50 ศอก 100 กับ

เมืองระยอง ต้นไม้ทองต้นหนึ่งมีกิ่งสามชั้น สูงศอกคืบสามนิ้ว ถานไม้สูงสิบนิ้ว มีกิ่ง  
สิบสองกิ่ง มีก้านสี่สิบก้าน มีก้านหกก้าน มีดอกกุฎานสี่สิบดอก มีใบโพห้อยร้อยยี่สิบสี่ใบ ยอดมี  
ก้านรับก้านชกสองก้าน มีดอกกุฎานปลายก้านดอกหนึ่ง ต้นไม้เงินต้นหนึ่งสูง 3+ ไทย มีกิ่ง มีก้าน มีก้าน  
มีใบเหมือนกับต้นไม้ทอง เครื่องราชันนาการทองคำทรายหนัก 3+ ไทย หอกทองแดง  
ทองหนึ่ง หอกทองเงินแดงเงิน หนึ่ง หอกทองเลวสามคู่ ผ้าขาวยาว 50 ศอก 10 30 กับ  
ผ้าขาวยาว 80 ศอก แทนพรมห้ากับ หวายหิน 200 ชุด กั้นแรงเคย 24 ศอก 20  
ทศาคา 200 กับ  
นอกเครื่องราชันนาการ ผ้าขาวยาว 50 ศอก 50 กับ ถวายในการพระบรมศพผ้าขาวยาว  
50 ศอก 100 กับ

เมืองรามัญ ต้นไม้ทองต้นหนึ่งมีกิ่งสามชั้น สูงศอกคืบนิ้วหนึ่ง ถานไม้สูงเก้านิ้ว  
มีกิ่งสิบสองกิ่ง มีก้านสามสิบหกก้าน มีกานหกกาน มีดอกกุณฑานสามสิบหกดอก มีใบโพห้อยร้อย  
หกสิบแปดใบ ยอดมีกานสองกาน มีกานชดห้ากาน มีดอกห้าดอก มีใบโพห้าสิบใบ ต้นไม้เงิน  
ต้นหนึ่ง สูง ต่ำ มีกิ่ง มีก้าน มีกาน มีใบเหมือนกันกับต้นไม้ทองเครื่องราชบันนาการ ทองคำทราย  
หนัก 3+1/2 ไทย หอกทองแดงทองคูลหนึ่ง หอกทองเงินแดงเงินคูลหนึ่ง หอกทองแดงสามคูล  
ผ้าขาวยาว 50 ศอก 10 ผ้าขาวยาว 24 ศอก 20 รวมกัน 30 กับ พรหมเทศห้าชิ้น

หาวุธหิน 200 ขด กันแรงเตย 20 ผืน ของถวายนอกเครื่องราชบันนาการ ผ้าขาวยาว 50 ศอก  
ทองคำ 200 ก้า  
50 กับ ถวายในการพระบรมศพ ผ้าขาวยาว 50 ศอก 100 กับ

เมืองหนองจิก ต้นไม้ทองต้นหนึ่งมีกิ่งสามชั้น สูงศอกคืบแปดนิ้ว ถานไม้สูงสิบนิ้ว มีกิ่ง  
สิบสองกิ่ง มีก้านสี่สิบหกก้าน มีกานหกกาน มีดอกกุณฑานสี่สิบหกดอก มีใบโพห้อยร้อยหกสิบใบ ยอดมีกาน  
สองกานมีกานชดสี่ก้าน มีดอกห้าดอก มีใบโพยี่สิบสี่ใบ ต้นไม้เงินต้นหนึ่ง สูง ต่ำ มีกิ่ง มีก้าน  
มีกาน มีใบ เหมือนกันกับต้นไม้ทอง เครื่องราชบันนาการทองคำทรายหนัก 3+1/2 ไทย  
หอกทองแดงทองคูลหนึ่ง หอกทองเงินแดงเงินคูลหนึ่ง หอกทองแดงสามคูล ผ้าขาวยาว  
50 ศอก 10 30 กับ หาวุธหิน 200 ขด กันแรงเตย 20 ผืน ของถวายนอกเครื่อง  
24 ศอก 20 ทองคำ 200 ก้า

ราชบันนาการ ผ้าขาวยาว 50 ศอก 50 กับ ถวายในการพระบรมศพ ผ้าขาวยาว 50 ศอก 100 กับ

เมืองฉะลุง ต้นไม้ทองต้นหนึ่งมีกิ่งสามชั้น สูงศอกคืบ ถานไม้สูงสิบสองนิ้ว มีกิ่งสิบสองกิ่ง  
มีก้านสี่สิบแปดก้าน มีกานหกกาน มีดอกกุณฑานสี่สิบแปดดอก มีใบโพห้อยร้อยห้าสิบหกใบ ยอดมีกาน  
สี่ก้าน มีกานชดหนึ่งก้าน มีดอกสิบดอก มีใบโพยี่สิบหกใบ ต้นไม้เงินต้นหนึ่งสูงต่ำมีกิ่งมีก้าน  
มีกาน มีดอก มีใบโพเหมือนกันกับต้นไม้ทอง เครื่องราชบันนาการทองคำทรายหนัก 3+1/2 ไทย  
หอกทองแดงทองคูลหนึ่ง หอกทองเงินแดงเงินคูลหนึ่ง หอกทองแดงสามคูล ผ้าขาวยาว  
50 ศอก 10 30 กับ หาวุธหิน 200 ขด กันแรงเตย 20 ผืน ของถวายนอก เครื่อง  
24 ศอก 20 ทองคำ 200 ก้า

ราชบันนาการ ผ้าขาวยาว 50 ศอก 50 กับ ถวายในการพระบรมศพ ผ้าขาวยาว 50 ศอก 100 กับ

เสด็จแล้วพระยาสงขลา กรมการได้จัดให้ขุนทิพอักษร ขุนสิทธิยา ขุนเทพภักดี  
ขุนเทพกวี กรมการ ขุนราชเคโธ ขุนศรีวังษา ลาม พร้อมด้วยพระสุนทรบุรุษกับ ผู้ช่วยราชการ



นำศรีวันกรรมการ เมืองตานี เมืองสาย เมืองบุรีรัมย์ เมืองญวน เมืองรามัญ เมืองหนองจิก  
เมืองระแงะ คุมตอกคอกไม้ทองเงิน เครื่องราชบังนากการ เขามาพูลเกล้าฯ ถวาย

ที่ บาท ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 4 กอปรราชการกรมพระกลาโหม ปีชวดจัตวาศก  
จ.ศ. 1214

ภาคผนวก ก.

พระราชบัญญัติ ลักษณะการปกครองท้องที่ ร.ก. 116

นี้พระบรมราชโองการ ในพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์ พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ให้ประกาศทราบทั่วกันว่า ลักษณะการปกครองท้องที่ คือแบบแผนการ ที่จะจัดอำเภอกำนันรักษาการตามท้องที่ทั้งปวงนั้น เป็นกำลังสำคัญอย่างหนึ่ง ในการปกครอง บ้านเมือง เพราะเป็นต้นเค้าของการที่จะรักษาความปรกติเรียบร้อยในพื้นบ้านพื้นเมืองตลอด จนการที่จะตรวจตรา กิจสุขทุกข์ของอาณาประชาราษฎร์ และที่จะรักษาอำนาจพระราชกำหนด กฎหมาย อันหนึ่งลักษณะการปกครองท้องที่ นี้ ก็ได้มีแบบแผนในพระราชกำหนดกฎหมายและเป็นประเพณี ที่สืบมาแต่โบราณ แต่อาไศรยเหตุที่ราชการบ้านเมืองทุกวันนี้ได้เปลี่ยนแปลงมาในทางเจริญโดย ลำดับ จำต้องแก้ไขลักษณะการปกครองท้องที่ ให้ทันกับความเจริญของบ้านเมือง จึงทรงพระกรุณา โปรดเกล้าฯ ให้ตราไว้เป็นพระราชบัญญัติสืบไป ดังนี้ คือ

หมวดที่ 1

ว่าด้วยนามและการที่ใดและรักษาพระราชบัญญัติ

นามพระราชบัญญัติ

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้ ให้เรียกว่าพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ รัตนโกสินทร ศก 116

ใช้พระราชบัญญัติ

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้ในหัวเมืองทั่วทุกมณฑลเทศาภิบาล

รักษาพระราชบัญญัติ

มาตรา 3 ให้เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ

### อำนาจที่จะตั้งกฎสำหรับพนักงาน

มาตรา 4 ให้เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยแลข้าหลวงเทศาภิบาลเมื่อได้รับอนุมัติของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยแล้ว มีอำนาจที่จะตั้งกฎข้อบังคับกับเจ้าพนักงาน ผู้กระทำการตามพระราชบัญญัตินี้ได้ตามสมควร เพื่อจะให้ปฏิบัติตามการในหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติให้เรียบร้อยแลสวดกึกขึ้น หรือเพื่อจะแก้ไขความขัดข้องโดยเหตุที่ภูมิประเทศหรือลักษณะการในที่ต่างที่นั้น

### กำหนดเขตที่

มาตรา 5 ในการที่จะกำหนดเขตหมู่บ้านแลตำบลทั้งปวงในหัวเมืองใด ให้ผู้ว่าราชการเมืองนั้น เมื่อได้อนุมัติของข้าหลวงเทศาภิบาลแล้วมีอำนาจที่จะกำหนดได้ แลการที่จะกำหนดเขตอำเภอขึ้นก็ให้ข้าหลวงเทศาภิบาลมีอำนาจที่จะกำหนดได้ เมื่อได้รับอนุมัติของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยแล้วนั้น

### ยกเลิกกฎหมายเก่า

มาตรา 6 บรรดาพระราชกำหนดกฎหมายเก่าก่อน บกเลิกข้อความขัดกับพระราชบัญญัตินี้ ให้ยกเลิกกฎหมายบทนั้นตั้งแต่วันที่แก้ไขพระราชบัญญัตินี้ไป

### หมวดที่ 2

### วากยอธิบายศัพท์ที่ใช้ในพระราชบัญญัติ

#### อธิบายศัพท์

มาตรา 7 ศัพท์ว่า บ้าน แล เจ้าบ้านซึ่งกล่าวในพระราชบัญญัติ หมวดที่ 3

มาตรา 8 แลมาตรา 9 นั้น ให้พึงเข้าใจความอธิบายดังนี้ ก่อ

#### บ้าน

ข้อ 1 ศัพท์ว่าบ้านนั้น หมายความว่า เรือนหลังเดียวก็อาจ หลายหลังก็ตาม ซึ่งอยู่ในเขตที่เจ้าของ ที่เป็นอิสระส่วน 1 นับในพระราชบัญญัตินี้ว่าบ้าน 1 เรือนแพหรือเรือว่าซึ่งจอด

ประจำอยู่ที่ใด ถ้ามีเจ้าของครอบครองเนื้อมีสัตว์ต่างหากหลัง 1 ลำ 1 หรือหมู่ 1 ในเจ้าของคน 1 นั้น นับว่าบ้าน 1 เหมือนกัน

### เจ้าบ้าน

ข้อ 2 ศัพท์ว่าเจ้าบ้านนี้หมายความว่า ผู้เป็นเจ้าของบ้านจนเข้ามาในชอกอน หรือถ้าเจ้าของบ้านไปตั้งภูมิลำเนาอยู่ที่อื่น ผู้แทนตัวซึ่งครอบครองบ้านนั้น โดยอาศัยรอยอยู่ก็ตาม หรือเขาอยู่ก็ตาม ยอมรับในพระราชบัญญัตินี้ว่า เป็นเจ้าบ้านเหมือนกัน

### หมวดที่ 3

#### วากยลักษณะปกครองหมู่บ้าน

#### กำหนดหมู่บ้าน

มาตรา 8 บ้านหมู่ 1 จำนวนเจ้าบ้านราว 10 บ้าน หรือราษฎรชายหญิงประมาณ 100 คน ให้จัดเป็นหมู่บ้าน 1

#### เลือกผู้ใหญ่บ้าน

มาตรา 9 ในหมู่บ้าน 1 ให้ราษฎรชายหญิงซึ่งตั้งบ้านเรือน หรือจอกเรือแพประจำอยู่ในหมู่บ้านนั้น ประชุมกันเลือกเจ้าบ้านผู้เป็นที่นับถือของตนเป็นผู้ใหญ่บ้านคน 1 แลคนที่เลือกผู้ใหญ่บ้านนี้ คือ

#### นายอำเภอเป็นประธานในการเลือก

ข้อ 1 ให้นายอำเภอซึ่งไต่ถามกล่าวทองที่นับเป็นประธานพร้อมด้วยกำนันและผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น

#### ให้เลือกเป็นการเปิดเผยหรือการลับก็ได้

ข้อ 2 การเลือกนี้ เจ้าพนักงานซึ่งได้รับอำนาจอำนวยการ จะไต่ถามความเห็นราษฎรให้พร้อมกันเลือกโดยเปิดเผยก็ได้ หรือเพื่อเห็นว่าที่เลือกเปิดเผย จะไม่ถ่วงใจราษฎร

ผู้เลือก จะให้หาบอกโดยเจียม ๆ แก่ที่ละคน มีให้เพื่อมาเห็นว่าเลือกผู้ใดก็ได้

### ผู้ได้รับเลือกมากได้เป็นผู้ใหญ่บ้าน

ข้อ 3 ถ้าราษฎรไม่พอใจกันเลือกผู้หนึ่งผู้ใดใช้ ให้เจ้าบ้านคนที่ราษฎรมากด้วยกัน เลือกได้เป็นผู้ใหญ่บ้าน

### ผู้ใหญ่บ้านไปรับหมายตั้งที่เมือง

ข้อ 4 เมื่อราษฎรได้เลือกผู้ใดให้เป็น ผู้ใหญ่บ้าน ก็ให้นายอำเภอฟาดำตัวผู้นั้นเข้าไปยังที่ว่าการเมือง เพื่อไปรับหมายตั้งจากผู้จรราชการ เมือง

### วุฒิผู้ใหญ่บ้าน

มาตรา 10 ผู้ที่ต้องเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านนั้นจะต้องเป็นชายมีอายุไม่ต่ำกว่า 21 ปี อย่างหนึ่ง ต้องเป็นคนในบังคับและระบกกฏหมายอย่างหนึ่ง และมีได้เป็นทหารที่ยังอยู่ในหน้าที่รับราชการประจำอย่างหนึ่ง ถ้าราษฎรเลือกผู้ใหญ่บ้านผู้ใดต้องขอหาบอย่างใด จะให้เลือกใหม่ก็ได้ แต่ถาต้องเลือกใหม่เช่นนี้นายอำเภอดองแขวงความตอผู้จรราชการ เมือง ให้ทราบเหตุผลจงทุกราย

### ตั้งผู้ใหญ่บ้าน

มาตรา 11 ราษฎรเลือกผู้ใดเป็นผู้ใหญ่บ้านแล้วให้มอบบัญชีสำมะโนครัวในหมู่บ้านนั้นให้ผู้ใหญ่บ้านรักษาไว้ และให้ผู้จรราชการเมืองทำหมายตั้งผู้นั้นเป็นผู้ใหญ่บ้าน และชี้แจงหน้าที่และอำนาจของผู้ใหญ่บ้านให้เขาใจจงทุกประการ

### หน้าที่ผู้ใหญ่บ้านรักษาความเรียบร้อย

มาตรา 12 หน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านนั้นดังนี้ คือ

ข้อ 1 ให้ตั้งใจรักษาความสุจริตสำราญของราษฎรซึ่งเป็นลูกบ้าน และช่วยป้องกันความทุกข์ไทยของลูกบ้านโดยเต็มกำลัง แลปลูกษาหารือกำนัน แลเพื่อนผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น ในตระกูลและการต่าง ๆ ซึ่งเกิดขึ้นในหมู่บ้านนั้น แลช่วยกันจำไปคาบคมกร

### บอกเหตุการณ์ก่อนกำนัน

ข้อ 2 ถ้าผู้ใหญ่บ้านรู้เห็นเหตุการณ์แปลกปลากอันใดเกิดขึ้นต้องรีบนำความแจ้งต่อกำนันให้ทราบ

### ปราบปรามกบพาล

ข้อ 3 ลูกบ้านคณโศประพคติชั่วร้ายให้เบบทุกขโทษไทยแก่มุอันโดยมิเป็นธรรม ให้เรียกตัวมาว่ากล่าวตักเตือนตามกวร ถ้าว่าไม่ฟัง ให้จับตัวลงกำนัน

### ตรวจคนจร

ข้อ 4 ให้ตรวจคนจร ซึ่งไปมาอาไศรยในหมู่บ้านนั้น แลคอยไต่สวนลูกบ้านซึ่งคบค้าคนจร ถ้าเห็นแปลกปลากเป็นที่สงสัยว่าจะเปนโจรผู้ร้าย ให้จับตัวลงกำนัน

### ตรวจเหตุร้าย

ข้อ 5 ถ้าลูกบ้านรับข้อ หรือรับจำนำของแปลกปลาก หรือมีบาดแผล หรือฟกช้ำ หรือตายโดยปัจจุบัน อันควรสงสัยว่าจะกบโจรผู้ร้ายกระทำโจรกรรม หรือเพราะผู้อื่นกระทำเอาโดยทุจริต ให้สืบสวนไล่เลียงให้รู้เหตุผลแล้วแจ้งต่อกำนันโดยเร็ว

### ทำสำมะโนครัว

ข้อ 6 ให้รักษาบัญชีสำมะโนครัวแลคอยแก้ไขให้ถูกต้องตามจำนวนคนที่มียู่ หรือจะไปอยู่ไหน หรือมาอยู่จากที่ไหน หรือเกิดตายในหมู่บ้านนั้น

### จับโจรแลคืบไฟ

ข้อ 7 ถ้าเกิดโจรผู้ร้าย หรือไฟไหม้หมู่บ้านนั้น หรือที่ใกล้เคียงกัน ให้เรียกลูกบ้านชายกันต่อสู้ติดตามจับโจรผู้ร้าย แลช่วยกันคืบไฟโดยเต็มกำลัง

### ให้มีเครื่องสัญญาเรียกลูกบ้าน

ข้อ 8 ในหมู่บ้าน 1 ให้ผู้ใหญ่บ้านจัดหาเครื่องที่มีเสียงกัง เช่นกับ ระฆัง กลอง เพราะเป็นต้นไว้ที่หมู่บ้านสำหรับใช้เปนเครื่องสัญญาที่เรียกลูกบ้านมาพร้อมกันช่วยต่อสู้จับโจรผู้ร้าย หรือช่วยดับเพลิงในเวลามีเหตุเกิดขึ้น ลักษณะสัญญาเรียกลูกบ้านเช่นนี้ให้ผู้ใหญ่บ้านนัก

แนะนำแจ้งแก่ลูกบ้านให้เข้าใจกัน

### โทษลูกบ้านไม่ช่วยจับโจรแลกับไฟ

มาตรา 13 ถ้าเหตุตั้งว่ามาในช้อก่อนเกิดขึ้นในหมู่บ้าน ผู้ใหญ่บ้านที่สัญญาเรียก  
ลูกบ้าน ลูกบ้านคนใดชักขึ้น ไม่มาช่วยตามสัญญา มีความผิดต้องระวางโทษ สถาน 1 ให้  
จำไว้ไม่เกินกว่าเดือน 1 สถาน 1 ปรับเป็นเงินไม่เกินกว่า 160 บาท สถาน 1 ให้จำแลปรับ  
ด้วยให้ผู้ใหญ่บ้าน เอาตัวลูกบ้านคนนั้นมอบกำนันพาไปส่งนายอำเภอได้ส่วน ถ้าได้หลักฐาน  
ให้นายอำเภอขอต่อศาลให้ปรับไหมลงโทษลูกบ้านผู้กระทำผิด ตามโทษานุโทษ

### โทษลูกบ้านละเมิดผู้ใหญ่บ้าน

มาตรา 14 ถ้าผู้ใหญ่บ้านบังคับบัญชาการตามหน้าที่ แลลูกบ้านคนใดชักขึ้นไปกระทำ  
กาม หรือพลองอำพรางให้ผู้ใหญ่บ้าน ลูกบ้านคนนั้นมีความผิด ต้องระวางโทษปรับเป็นเงินไม่  
เกิน 20 บาท สถาน 1 จำจำไว้ไม่เกินเดือน 1 สถาน 1 หรือปรับพลจำด้วยทั้ง 2 สถาน ให้  
ผู้ใหญ่บ้านจับตัวมอบกำนันพาไปส่งนายอำเภอ เมื่อนายอำเภอได้ส่วนได้หลักฐาน ให้ขอต่อศาล  
ให้ปรับไหมลงโทษแก่ผู้ทำผิดตามโทษานุโทษ

### โทษผู้ใหญ่บ้านละเมิดหน้าที่

มาตรา 15 ถ้าผู้ใหญ่บ้านละเมิดหน้าที่เหล่านี้ประการใด โทษไหมตามละเมิดตาม  
บรรดาศักดิ์ ตักคินา 300 ไร่ไหมลาหนึ่งเป็นเงินไม่เกินกว่า 33 บาท ตามความผิดแลเหตุผล  
ยกไว้เป็นพิไนยหลวง แต่ถ้าวความผิดที่กระทำนั้นต้องระวางโทษตามพระราชกำหนดกฎหมายเกิน  
ตามละเมิดขึ้นไป ต้องรับพระราชอาญาตามโทษานุโทษ ในกระทงที่หนักนั้น

### เหตุที่ผู้ใหญ่บ้านต้องออก

มาตรา 16 ถ้าหากว่าผู้ใหญ่บ้านคนใดไม่สมควรอยู่ในตำแหน่งแล้วเหตุตั้งว่าต่อไปนี้  
อย่างใดใด ก็

### เพราะไปอยู่ที่อื่น

ข้อ 1 ไปอยู่เสียพันทองที่หมู่บ้านที่ใดว่ากล่าว ไม่มีกำหนดที่จะกลับ หรือกำหนดเกินกว่า

## 6 เกื้อหนุนไป

เพราะต้องราชทัณฑ์

ข้อ 2 ต้องราชทัณฑ์ อย่างใดใด นับแต่ต้องติดเวรจำขังไป

เพราะไปทำราชการ

ข้อ 3 ไปมียศแลตำแหน่งราชการอย่างอื่น ซึ่งจะทำการในหน้าที่ผู้ใหญ่นับได้

เพราะทำทุจริต

ข้อ 4 กระทำทุจริตในหน้าที่

เพราะลูกบ้านขอให้ออก

ข้อ 5 ลูกบ้านในหมู่บ้านนั้นโดยมากด้วยกันร้องขอให้เปลี่ยน

เพราะหมู่บ้านรกรุงร

ข้อ 6 ลูกบ้านอพยพไปอยู่ที่อื่นเสีย จนเป็นหมู่บ้านใหม่ได้ ในผู้ว่าราชการ เมืองหมายเอา ผู้ใหญ่นั้นออกเสียจากตำแหน่ง

เหตุที่ต้องตั้งผู้ใหญ่น

มาตรา 17 การที่ต้องตั้งผู้ใหญ่นับใหม่ นั้น อาศัยเหตุ 2 ประการ คือ

เพราะลูกบ้านยากจน

ข้อ 1 ถ้าลูกบ้านในหมู่บ้านใดหัวขึ้น จะเป็นด้วยผู้คนเกิดก็ตามหรืออพยพมาแต่ที่อื่นก็ตาม เมื่อกำนันและผู้ใหญ่นับในตำบลนั้นปรึกษากันเห็นว่าจำนวนคนในหมู่บ้านใดเกินกว่าความสามารถ ในผู้ใหญ่นับคนเดียวจะดูแลควบคุมให้เรียบร้อยได้ ให้กำนันนำความแจ้งต่อกรมการอำเภอ ให้พิจารณาช่วยอีกชั้น 1 แล้วให้กรมการอำเภอบอกเข้าไปยังผู้ว่าราชการ เมือง เมื่อผู้ว่าราชการ เมือง เห็นสมควรแล้วก็ให้ลูกบ้านเลือกตั้งผู้ใหญ่นับเพิ่มเติมขึ้นใหม่ได้



### เพราะตำแหน่งเดิมว่าง

ข้อ 2 ถ้าผู้ใหญ่บ้านออกแลตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านหมู่ใดว่างลงให้กำนันในตำบลนั้น  
แจ้งต่อนายอำเภอซึ่งเป็นผู้บังคับการในท้องที่อำเภอผู้นั้นให้ทราบภายใน 7 วัน และให้นายอำเภอ  
ไปเป็นประธานพร้อมควยกำนันผู้ใหญ่บ้านเรียกลูกบ้านในหมู่บ้านที่ตำแหน่งว่างนั้นเลือกสรร  
ผู้ใหญ่บ้านขึ้นใหม่ ตามวิธีที่ได้วางไว้ในพระราชบัญญัติภายในกำหนด 7 วันแต่ได้ทราบความจากกำนัน

### กำนันมอบทะเบียนและเปลี่ยนหายทั้งสำหรับผู้ใหญ่บ้าน

มาตรา 18 เมื่อผู้ใหญ่บ้าน ต้องออกจากราชการใดๆ เป็น  
หน้าที่ของกำนันในตำบลนั้นจะต้อง เรียกหายทั้งและทะเบียนราษฎรที่ได้ทำไว้ในหน้าที่ผู้ใหญ่บ้าน  
นั้น มารักษาไว้ เมื่อผู้ใดรับตำแหน่งเป็นผู้ใหญ่บ้านแทน ก็ให้มอบทะเบียนทั้งปวงให้ แก่เขา  
ตั้งนั้นกำนันต้องส่งให้กรมการอำเภอไปจัดการที่จะเปลี่ยนมาให้คนใหม่ได้ตรงกับชื่อ อนึ่งในการ  
ที่จะเรียกหายทั้งและทะเบียนราษฎรที่ได้เข้ามาในข้อนี้ ถ้าชื่อของประการใด กำนันต้องรับแจ้ง  
ความต่อกรมการอำเภอ

### ผู้ใหญ่บ้านทำการแทนกัน

มาตรา 19 ถ้าผู้ใหญ่บ้านคนใด จะทำการในหน้าที่ใดใดในครั้งหนึ่งคราวหนึ่ง เช่น  
มีกิจธุระไปทางไกล เป็นต้น ให้มอบหน้าที่แก่ผู้ใหญ่บ้านคนใดคนหนึ่ง ในหมู่บ้านใกล้เคียงในตำบล  
อันเดียวกันให้ทำการแทนจะมา แลต้องบอกให้กำนันทราบไว้ควย

### ผู้ใหญ่บ้านต้องได้นำ

มาตรา 20 ผู้ใหญ่บ้านต้องได้นำพระพิพัฒน์สัตยาปีละครั้ง 1 เป็นกำหนด

### ยกการอย่างอื่นพระราชนิให้ผู้ใหญ่บ้าน

มาตรา 21 ผู้ใหญ่บ้าน จะเป็นไพร่หลวงหรือมีหน้าที่ต้องเสียราชการ เสียส่วย  
อัมโลกี้ ถ้าเป็นผู้ใหญ่บ้านอยู่ตำบลใด ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พบนหน้าที่ราชการแล  
ไม่ต้องเสียเงินเหล่านั้นทั้งสิ้น

## หมวดที่ 4

ว่าด้วยลักษณะปกครองตำบลกำหนดตำบล

มาตรา 22 หลายหมู่บ้านรวมกันราว 10 หมู่บ้านให้จัดเป็นตำบล 1 ในยุวราชการ เมืองปักหมายเขตรตำบลนั้น ให้ทราบได้โดยชัดเจนว่าเพียงใด ถ้าที่หมายเขตรไม่มีลำห้วยหนองคลองบึงบาง หรือสิ่งใดเป็นสำคัญไต่ ก็ให้ยุวราชการ เมืองจัดให้มีหลักปักหมายเขตรอันจะถาวรอยู่ไปได้นาน

ผู้ใหญ่บ้านเลือกกำนัน

มาตรา 23 ให้ผู้ใหญ่บ้านทั้งปวงในตำบลนั้น เลือกตั้งเป็นกำนันนายตำบลคน 1 แลการเลือกกำนันนี้ นายอำเภอซึ่งไต่จากลาวหลวงที่ตอ้งนั่งเป็นประธาน เมื่อผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นเห็นพร้อมกัน หรือโดยมากด้วยกันว่าผู้ใหญ่บ้านคนใดสมควรจะเป่ากำนัน ก็ให้นายอำเภอพาตัวผู้ได้รับเลือกนั้นเข้าไปยังศาลากลางที่จะได้รับหมายตั้งจากยุวราชการ เมือง

การปกครองตำบลอยู่ในหน้าที่กำนันกับผู้ใหญ่บ้าน

มาตรา 24 บรรดาการที่จะตรวจตรารักษาความปรกติเรียบร้อยในตำบล ก็คือการที่จะคอยว่ากล่าวลูกบ้านให้ประพฤติตามพระร่ากำหนดกฎหมายก็ดี หรือการที่จะป้องกันภัยอันตรายแลรักษาความสุจริตสำราญของลูกบ้านก็ดี หรือการที่จะรับกิจสุทุกข์ของลูกบ้านขึ้นร้องเรียนต่อยุวราชการ เมือง กรมการ แลจะรับขอราชการมาประกาศแก่ลูกบ้านก็ดี หรือที่จะจัดการตามพระร่ากำหนดกฎหมาย เช่นการตรวจ และนำเก็บภาษีอากรในตำบลนั้นก็ดี การทั้งนี้อยู่ในหน้าที่ของกำนันผู้เป็นหัวหน้าในตำบล และผู้ใหญ่บ้านทั้งปวงในตำบลนั้น จะต้องช่วยกันเอาเป็นธุระจัดการให้เรียบร้อยได้ตามสมควรแก่หน้าที่ซึ่งมีการอันใดเกิดขึ้น กำนันเห็นสมควรจะปรึกษาหารือกันในเรื่องระหว่างกำนันและผู้ใหญ่บ้านทั้งปวงกำนันเก็บอำนาจที่จะเรียกบรรดาผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น มาประชุมปรึกษาหารือกัน และให้เอาเสียงเห็นพร้อมกันโดยมากเป็นที่ขาดตกลง

ในการที่ปลูกอาหารรื้อนั้น

### เหตุซึ่งกำหนดจะ เรียกผู้ใหญ่บ้านประชุมกัน

มาตรา 25 ในการที่กำหนดสมการจะเรียกผู้ใหญ่บ้านทั้งปวงมาประชุมปลูกอาหารรื้อนั้น คือ

### ประชุมเพื่อปลูกอาหารทั่วไปเดือนละ 2 ครั้ง

ข้อ 1 โดยปกติให้กำหนดกับผู้ใหญ่บ้านประชุมพร้อมกันในต้นเดือนครั้ง 1 กลางเดือนครั้ง 1 ทุกเดือน เพื่อไต่ถามเหตุการณ์ และปลูกอาหารรื้อการที่จะรักษาหน้าในที่ตำบลให้เรียบร้อย

### ประชุมเพื่อสืบจับโจรผู้ร้าย

ข้อ 2 ถ้ามีเหตุโจรผู้ร้ายปล้นสดม หรือไล่ต้อนโคกระบือในตำบลนั้นไป หรือมีโจรผู้ร้ายแต่ที่หนีมาจับกุมในตำบลนั้น หรือมีเหตุควรสงสัยว่า ลูกบ้านในตำบลนั้นบางกจะเกี่ยวข้องกับโจรผู้ร้าย ให้กำหนดประชุมผู้ใหญ่บ้านพร้อมกับ เรียกลูกบ้านออกติดตามไต่สวนเอาตัวโจรผู้ร้ายและของกลางตามควรแก่การ

### ประชุมเพื่อเรียกประกันลูกบ้านที่ประพฤติชั่วไม่ถึ

ข้อ 3 ถ้าลูกบ้านคนใดประพฤติตนให้เป็นที่สงสัยว่า เปนคนประพฤติชั่ว คือ เปนคนเม้ากบคนรวเที่ยวเตร่ในเวลาค่ำคืนก็ตาม หรือเม้ามามายวิวาททะเลาะกับเพื่อนบ้านก็ตาม หรือเปนคนโหดดุร้ายาฉิ่น เที่ยวเตร่จรจัดไร้ทำมาหากินโดยปกติก็ตาม ถ้ากำหนดกับผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น ประชุมปลูกอาหารเห็นควรจะเรียกประกันทานบนลูกบ้านคนนั้นก็เรียกได้ ถ้าลูกบ้านคนไหนหาประกันให้ไม่ได้ ก็ให้คุมตัวไปส่งกรมการอำเภอเพื่อจะไต่ส่งไปยังศาล ให้บังคับตามกฎหมาย

### ประชุมเพื่อบังคับให้ลูกบ้านย้ายที่อยู่จากที่เปลี่ยว

ข้อ 4 ถ้าลูกบ้านคนใด ไปตั้งที่กระโจมหรือเรือโรง อยู่ในที่เปลี่ยวในตำบลนั้น ซึ่งน่ากลัวจะเป็นอันตรายด้วยโจรผู้ร้าย หรือน่าสงสัยว่าจะเปนสำนักโจรผู้ร้าย การอย่างนี้ให้กำหนดกับผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นประชุมปลูกอาหารกันดู เมื่อเห็นเปนการสมควรแล้วจะบังคับให้ลูกบ้านคนนั้นย้ายเข้ามาอยู่เสียในหมู่บ้านราษฎรก็บังคับได้

### ประชุมเพื่อป้องกันการเลี้ยงชีพในตำบลให้พินัยตราย

ข้อ 5 ในเวลาที่จะมีอันตรายแก่การเข้ามาหากินของลูกบ้านในตำบลนั้น เช่น มีเหตุน้ำมากหรือน้ำน้อยเกินไป เป็นต้น ให้กำนันกับผู้ใหญ่บ้านทั้งปวงประชุมปรึกษาหารือกัน ในการที่จะป้องกันเยียวยาแก้ไขภัยอันตรายด้วยการที่จะแนะนำลูกบ้านให้ลงแรงช่วยกันไถ่ ประการใด หรือเห็นเป็นการเหลือกำลังจะต้องร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการ เมืองและกรมการ ขอกำลังแลอำนาจรัฐบาลช่วยประการใด ก็ให้จัดการตามที่สมควรหรือตกลงกันนั้น แล ต้องช่วยกันเป็นธุระให้สำเร็จประโยชน์ในการขึ้นตามสมควร

### ประชุมเพื่อถกเถียงความเกียจแก่ง

ข้อ 6 ถ้าผู้ใหญ่บ้านในตำบลเกิดเกียจแก่งกันในหน้าที่แลตำแหน่งราชการประการใด เมื่อกำนันเห็นเป็นความขัดข้อง จะถกเถียงให้แก้ไขขาดด้วยลำพังตนไม่ได้ จะเรียกผู้ใหญ่บ้าน ทั้งปวงในตำบลนั้นประชุมกันปรึกษาหารือเอาความตกลงกันเป็นกติกากันได้

### ประชุมทำทะเบียน

ข้อ 7 ในการที่จะสำรวจ ทะเบียนราษฎรที่ต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการ การที่จะทำบัญชีไร่นา แลสิ่งของซึ่งต้องพิทักษ์รักษาในตำบลนั้น กำนันจะเรียกผู้ใหญ่บ้านทั้งปวง ประชุมกันตรวจทำบัญชีให้ถูกต้อง แลให้ลงชื่อพร้อมกันเป็นพยานในบัญชีที่จะยื่นต่อเจ้าพนักงานก็ได้

### ประชุมทำรายงาน

ข้อ 8 ในการที่จะทำรายงานประจำ หรือรายงานรายอย่างใด ๆ ยื่นต่อกรมการ ดำเภอ กำนันจะเรียกประชุมผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นพร้อมกันตรวจสอบก่อน แลจะให้ลงชื่อ เป็นพยานในรายงานนั้นก็ได้

### ประชุมประกาศราชการ

ข้อ 9 ในเวลาที่ยูวราชการ เมือง วิเทศให้ประกาศราชการอันใดแก่ราษฎร กำนันจะเรียกประชุมผู้ใหญ่บ้าน ในตำบลนั้นพร้อมกันชี้แจงให้เป็นที่เข้าใจราชการนั้นแล้ว แลให้รับข้อราชการไปประกาศอีกชั้น 1 ก็ได้

ประจักษ์รักษาความเรียบร้อยในการนักช้ตฤกษ์

ข้อ 10 ในเวลาใดมีการนักช้ตฤกษ์หรือประจักษ์ชนเป็นการใหญ่ตำบลนั้น กำนันจะเรียกผู้ใหญ่บ้านพร้อมกันมาช่วยกันพิทักษ์รักษาความเรียบร้อยในที่นั้นก็ได้

ประชุมเพื่อรับผู้มีบรรดาศักดิ์

ข้อ 11 ในเวลาที่มีการพิเศษ เช่นรับเสด็จพระราชดำเนิน หรือพระบรมวงษานุซึ่งมีข้าราชการ หรือแขกเมืองที่มีบรรดาศักดิ์ มาสู่ตำบลนั้น กำนันจะเรียกบรรดาผู้ใหญ่บ้าน ประชุมช่วยกันจัดการรับเสด็จรับรองให้สมควรแก่ราชการก็ได้ แะถ้าเป็นการจำเป็นจะขอแรงลูกบ้านให้ช่วยก็ได้ แต่ห้ามมิให้เรียกร้องเอาเงินทองทรัพย์สินของแก่ลูกบ้านด้วยประการใด ๆ เป็นอันขาด

ประชุมแจ้งขอราชการแก่ผู้ตรวจ

ข้อ 12 เวลากรรมการอำเภอ หรือข้าหลวงผู้ว่าราชการ เมืองและกรรมการ เมือง มาตรวจการในท้องที่ กำนันจะเรียกผู้ใหญ่บ้านในตำบลประชุมพร้อมกัน เพื่อจะแจ้งราชการก็ได้

หน้าที่กำนัน

มาตรา 26 . กำนันมีหน้าที่โดยเฉพาะดังต่อไปนี้

ปกครองตำบล

ข้อ 1 ให้เป็นธุระปกครองหาหรือกับผู้ใหญ่บ้านรักษาความเรียบร้อย กอปร้องกันแก้ไขอย่าให้มีเหตุไทยอันตรายแก่ราษฎรในตำบล

เอาตัวผู้ละเมิดส่งกรมการอำเภอ

ข้อ 2 ถ้าลูกบ้านคนใดละเมิดหรือขัดคำสั่งผู้ใหญ่บ้าน หรือผู้ใหญ่บ้านทำนอกเหนือเหนือเกินอำนาจและหน้าที่ ให้กำนันคุมตัวไปส่งกรมการอำเภอให้ไต่สวน แล้วร้องขอให้ศาลพิพากษาลงโทษตามกฎหมาย

### นอกเหตุโจรผู้ร้ายต่อการอำเภอบุญ

ข้อ 3 ถ้าปีเหตุโจรผู้ร้าย หรือการที่รันทนแห่ง หรือว่ามีคนพาลตั้งสักร  
พรรคพวกจะก่อการร้ายขึ้นในตำบล กองรับนำความไปแจ้งต่อกรมการอำเภอ ถ้าหากว่า  
อาจจะจับตัวผู้ร้ายได้ ก็ให้จับตัวไปส่งกรมการอำเภอด้วย

### ช่วยในการทำอายุติฉัตรและตราใบ

ข้อ 4 ถ้ามีผู้มาขออายุติฉัตรหรือสิ่งของก็ดี หรือผู้กองโจรกรรม จะทำกฎหมาย  
ตราสิน หรือมีผู้จะขอทำฉัตรสุตรมาดแลก็ดี ทั้งนี้ให้กำนันสืบสวนเฝ้าระวังความ แล้วจึงนำตัวผู้  
ขอและผู้ขออายุติและทรัพย์สินของกลางบรรดาที่จะพาไปไต่ถาม ไปยังนายอำเภอ ถ้าสิ่งของ  
กลางอย่างใดจะพาไปไม่ได้ ก็ให้กำนันจัดสุตรให้รู้เห็นว่าเป็นอย่างไร แล้วนำความไปแจ้งต่อ  
นายอำเภอในขณะนั้น

### สืบจับโจรผู้ร้ายแลส่งตัวคน

ข้อ 5 สืบสวนติดตามจับโจรผู้ร้ายและผู้กระทำความผิดกฎหมาย แลเรียกตัวคนส่งตามบัตร  
หมายแลคำสั่งของกรมการอำเภอ

### ส่งเคราะห์คนเดินทาง

ข้อ 6 ภูแลคนเดินทาง ซึ่งไม่มีเหตุควรสงสัยว่าจะเป่าผู้ร้ายให้ไต่ที่พักตามถาวร  
ถ้าเป่าที่สงสัยให้พาตัวไปส่งกรมการอำเภอ

### ส่งเคราะห์คนเดินทาง

ข้อ 7 ถ้าผู้เดินทางควยราชการจะท่องเที่ยวทาง หรือจะขาดแคลนพาหนะเสียบียง  
อาหารลงในระหว่างทาง จะร้องขอคอกำนักให้ควยส่งเคราะห์ กำนันต้องช่วยจัดหาให้ตามที่  
จะทำได้ ถ้าหากว่าการที่ช่วยเหลือนั้นจะต้องออกกรากกว้างเพียงใด ให้กำนันเรียกเอา  
แก่ผู้เดินทางนั้น กำนันไม่จำเป็นต้องออกทุนทรัพย์ของตน แลหาเงินให้กะเกณฑ์เอาทรัพย์สิน  
ของผู้หนึ่งผู้ใดเป็นอันขาด

### รักษายอดสามะโนกรัว

ข้อ 8 ให้รักษายาญียอกหลังคาเรือนในตำบลนั้น และคอยแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้องกับยาญีของผู้อยู่ใหญ่บ้าน และทำยาญียอกขายหญิงในตำบลรักษาไว้ และคอยแก้ไขให้ถูกต้องตามที่คนจะไปอยู่ที่อื่น หรือมาอยู่สถานที่อื่น หรือเกิดขึ้นใหม่และตายไป

### ทำยาญีสิ่งของต้องภาษี

ข้อ 9 ทำยาญีแลสิ่งซึ่งต้องภาษีอากรในแขวงนั้น ป็นตัวกรมการอำเภอตามพระราชบัญญัติภาษีอากรนั้น

### นำเก็บภาษี

ข้อ 10 นำเจ้าพนักงานเก็บภาษีอากรจากราษฎรในตำบลนั้น แลต้องตรวจตราให้เก็บแก่กันแต่ตามพิกัดอัตรา

### รายงานเหตุการณ์ต่อกรมการอำเภอ

ข้อ 11 ถ้าันรู้เห็นเหตุทุกขรอนของราษฎร หรือการแปลกปลากเกิดขึ้นในตำบล ต้องรีบรายงานต่อกรมการอำเภอให้ทราบ แลรายงานนั้นจะเขียนเป็นจดหมายยื่น หรือจะไปให้ถ้อยคำแจ้งความก็ได้

### กำกับท้องถือน้ำ

ข้อ 12 ถึงระคุตุรุศสารท ต้องไปถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยาที่เมืองใหญ่

### อำนาจกำนันเจ้าโจรผู้ร้าย

มาตรา 27 กำนันนายตำบลมีอำนาจดังนี้ คือ

ข้อ 1 ถ้าจับโจรผู้ร้ายไ้จะจำโทษตราเมืองกันมิให้หลบหนีได้แก่ให้รับส่งกรมการอำเภอ

### อำนาจเหนือผู้อยู่ใหญ่บ้านและราษฎร

ข้อ 2 ถ้ากำนันบังคับราชการตามหน้าที่ ผู้อยู่ใหญ่บ้านและราษฎรจักทำตามหรือเพิกขายหลอกลวงกำนันประการใด ผู้นั้นมีความผิดต้องระวางโทษปรับเป็นเงินไม่เกิน

20 บาท สถาน 1 จำขังไว้ไม่เกินเดือน 1 สถาน 1 หรือทั้ง 2 รับผลจำคุกทั้ง 2 สถาน ให้กำนันคุมตัวผู้นั้นไปส่งกรมการอำเภอได้ส่วน ขอให้ศาลปรับโทษลงโทษตามโทษานุโทษ

### เปรียบเทียบความเพ่ง

ข้อ 3 ความเพ่งกำหนดโดยทนายหรือเบี้ยปรับโทษไม่เกิน 100 บาท และเพ่งความซึ่งไม่มีโทษหลวงเหล่านี้ เกิดขึ้นในตำบลใดหรือตัวจำเลยอยู่ในตำบลใด ถ้าโจทก์มาร้องฟ้องต่อกำนัน ก็ให้กำนันนายตำบลนั้นพิจารณาว่าเรียกตัวจำเลยพยานมาได้ส่วนแล้วเปรียบเทียบให้แล้วต่อกันตามสมควร โดยไม่ต้องไปร้องฟ้องยังโรงศาลก็ได้

ในการเปรียบเทียบนี้ ถ้าโจทก์จำเลยยอมกันตามคำเปรียบเทียบให้ความขึ้นเป็นแล้วต่อกัน โจทก์หรือจำเลยจะเอาคดีเรื่องนั้นไปร้องฟ้องยังโรงศาลต่อไปอีกไม่ได้ ถ้าหากว่าโจทก์หรือจำเลย ไม่ยอมตามคำเปรียบเทียบ ก็ให้กำนันบอกโจทก์ให้ไปร้องฟ้องว่ากล่าวกันตามโรงศาล ถ้าโจทก์จำเลยยอมกันเปรียบเทียบแล้ว แลภายหลังฝ่ายใดไปกระทำตามยอมนั้น ให้กำนันนายตำบลขออำนาจศาลซึ่งได้บังคับคดีต่อที่ตำบลนั้น บังคับคุกความฝ่ายนั้น ให้กระทำตามยอมนั้นได้ทุกประการ

### โทษกักและเมิกหน้า

มาตรา 28 ถ้ากำนันละเมิกหน้าที่ที่วานี้แล้วประการใด ต้องปรับโทษตามละเมิกตามบรรณศักดิ์ศักดินา 400 ไร่ โหมลาหนึ่งเป็นเงินไม่เกิน 48 บาท ตามความผิดแลเหตุผลยกขึ้นเป็นพินัยหลวง แต่ถ้าความผิดที่กระทำนั้น ต้องระวางโทษตามพระราชกำหนดกฎหมายเกินตามละเมิกขึ้นไป ต้องรับพระราชอาญาตามโทษานุโทษในกระทรวงที่หนักนั้น

### เหตุที่ต้องเปลี่ยนกำนัน

มาตรา 29 เหตุอันจะต้องตั้งกำนันใหม่มีอยู่ 3 ประการ คือ

### เพราะออกจากหมู่บ้าน

ข้อ 1 กำนันคนใดออกจากตำแหน่งหมู่บ้าน ไปว่าก้วยเหตุใด ๆ ต้องขาดจากตำแหน่งกำนันด้วย



เพราะผู้ใหญ่บ้านขอให้ออก

ข้อ 2 ถ้าผู้ใหญ่บ้านในตำบลเดียว ใกล้เคียงกัน จะขอเปลี่ยนกำหนดในตำบลนั้น  
เมื่อใดก็ได้

เพราะมีความผิดหรือไม่สามารถ

ข้อ 3 ถ้ากำนันมีความผิด หรือไม่สมารถจะทำการในหน้าที่ได้เรียบร้อย ผู้ว่าราชการ  
เมืองจะให้เลือกกำนันเปลี่ยนใหม่ก็ได้

ถึงกำนัน

มาตรา 30 เมื่อทำเสร็จกำหนดในตำบลใดวางลง ให้นายอำเภอประชุมผู้ใหญ่บ้าน  
ในตำบลนั้น เลือกสรรกันเป็นกำนันคน 1 ภายใน 15 วัน เมื่อเลือกสรรได้ผู้ใด ให้  
กรรมการอำเภอเรียน ทะเบียนราษฎรทั้งปวงสำหรับ รับกำนันมาขอบเขตนั้น

ผู้ใหญ่บ้านทำการแทนกำนัน

มาตรา 31 ถ้ากำนันทำการในหน้าที่ไม่ได้ในครั้งหนึ่งคราวหนึ่ง เช่นไปทางไกล  
เป่าต้น ให้มอบอำนาจแลหน้าที่ไว้แก่ผู้ใหญ่บ้านคนใดคนหนึ่งซึ่งอยู่ในตำบลเดียวกันให้ทำการแทน  
แลให้ผู้แทนนี้มีอำนาจแลรับผลประโยชน์ซึ่งเกิดขึ้นในระหว่างที่ทำการแทนกำนันเก็บที่ในตำแหน่ง  
กำนัน แลการที่กำนันจะมอบหมายหน้าที่ให้ผู้ใหญ่บ้านทำการแทนเขาไว้ให้บอกผู้ใหญ่บ้านในตำบล  
เดียวกันแลกรรมการอำเภอให้ทราบด้วย

สารวัตรตำบล

มาตรา 32 ในตำบลหนึ่ง ให้มีสารวัตรสำหรับเป็นผู้ช่วยการรับใช้ส่วยของกำนัน  
2 คน ผู้ที่เป็นสารวัตรนี้ แลว่าแต่กำนันจะขอรับใหญ่ไต่เป็น พร้อมด้วยความเห็นชอบของ  
ผู้ว่าราชการ เมือง

## หมวดที่ 5

ว่าด้วยลักษณะปกครองอำเภอและเมืองขึ้นกำหนดอำเภอ

มาตรา 33 ท้องที่หลายตำบลรวมกัน คือ

ในที่ซึ่งคนมาก

ข้อ 1 ท้องทุ่งที่ราบที่มีพลเมืองมาก กำหนดโดยว่าเขตเมืองราว 10000  
เป็นประมาณ ให้กำหนดเป็นท้องที่อำเภอ 1

ในที่ซึ่งคนน้อย

ข้อ 2 ถ้าเป็นท้องที่อยู่ระหว่างป่าหรือภูเขาอันมีพลเมืองน้อย หรือตั้งบ้านเรือนแยก  
ย้ายกันไปเป็นแห่ง ๆ ให้กำหนดโดยระยะทางที่จะพึงเดินไปมาได้ตลอดท้องที่ราว 12 ชั่วโมง  
เป็นอำเภอ 1

ที่ว่าง

ข้อ 3 ท้องที่ว่าง ซึ่งเป็นป่าพงคงเขาที่ไม่มีทำเลบ้านเรือนราษฎร จะมากน้อย  
เท่าใดถ้าอยู่ใกล้ติดต่อกับท้องที่อำเภอใด ให้จัดเป็นท้องที่ปากน้ำอยู่ในอำเภอซึ่งติดกับที่ว่างนั้น

ตำแหน่งกรรมการอำเภอ

มาตรา 34 พนักงานบังคับแลรักษาราชการต่าง ๆ ในอำเภอ 1 นั้น ให้มีตำแหน่ง  
กรรมการอำเภอ ดังนี้ คือ

นายอำเภอคน 1 ถือศักดินา 600 ไร่ เป็นผู้บังคับรับผิดชอบในราชการบรรดาภายใน  
อำเภอทั่วไป

ปลัดอำเภอ ถือศักดินา 400 ไร่ มีที่ปรึกษามการแคว้นราชการ เป็นผู้ช่วยราชการนายอำเภอ  
ในการทั้งปวง เว้นแต่การเก็บภาษีอากร

สมุหนายก ถือศักดินา 400 ไร่ มีที่ปรึกษามการแคว้นราชการ เป็นผู้ช่วยนายอำเภอในการ

### เก็บภาษีอากร

พนักงานในอำเภอ นอกจากกรรมการที่ว่ามานี้ ในอำเภอ 1 ให้มีเสมียนประจำระดับ  
อีกมากน้อยตามสมควรแก่ราชการ

### วิธีเลือกนายอำเภอและผู้นายอำเภอ

มาตรา 35 การที่จะเลือกและตั้งตำแหน่งนายอำเภอ ให้ผู้ว่าราชการเมืองเลือก  
สรรพชายซึ่งทรงคุณวุฒิอันสมควร กล่าวคือ

### ต้องอยู่ในท้องที่อำเภอ

ข้อ 1 ซึ่งตั้งบ้านเรือนอยู่ในท้องที่อำเภอที่จะไต่บังคับนั้น หรือเมื่อได้เป็นนายอำเภอ  
จะไปตั้งบ้านเรือนอยู่ในท้องที่อำเภออื่นได้ประการ 1

### ต้องเคยเป็นกรรมการ เป็นมูลนาย หรือเป็นคฤหบดี

ข้อ 2 เป็นผู้เคยรับราชการในตำแหน่งเป็นมูลนาย หรือเป็นกรรมการ หรือเป็น  
คฤหบดีในอำเภอนั้นประการ 1

### ต้องเป็นคนในบังคับไทย

ข้อ 3 เป็นคนในบังคับพระราชกำหนดกฎหมายประการ 1 ให้เลือกสรรผู้สมควร  
อย่างนี้อำเภอ 1 ไม่ต่ำกว่าสามคน จกหรือเลขาธิการหรือข้าหลวงเทศาภิบาลเลือกสรร  
อีกชั้น 1 ถ้าเห็นสมควรผู้ใดให้ข้าหลวงเทศาภิบาลมีหมายตั้ง แล้วให้มีใบบอกเข้าไป ณ กรุงเทพฯ

### วิธีเลือกปลัดและสมุหนายกอำเภอ

มาตรา 36 การเลือกตั้งปลัด และสมุหนายกอำเภอ ให้ให้นายอำเภอเลือกสรรผู้  
ซึ่งทรงคุณวุฒิดีจว่ามาในข้อก่อน ซึ่งคนเห็นสมควรหรือต่อผู้ว่าราชการเมือง ผู้ว่าราชการเมือง  
นำบัญชีรายชื่อหรือแจ้งต่อข้าหลวงเทศาภิบาล ๆ เห็นสมควรแล้ว ก็ให้ออกหมายตั้งได้

### ข้าหลวงเทศาภิบาลมีอำนาจเปลี่ยนกรรมการอำเภอ

มาตรา 37 ข้าหลวงเทศาภิบาลมีอำนาจที่จะถอดถอนจัดเปลี่ยนและย้ายตำแหน่ง

กรรมการอำเภอใดทุกตำแหน่ง

### ตราตำแหน่งนายอำเภอ

มาตรา 38 ให้มีดวงตราตำแหน่งนายอำเภอทุกอำเภอ สำหรับประทับกำกับชื่อในหนังสือสำคัญต่าง ๆ ซึ่งทำในนามและหน้าที่กรรมการอำเภอ และห้ามมิให้ใครดัดแปลงอย่างอื่นประทับ

### ลักษณะการแทนตนนายอำเภอ นายอำเภอมอบให้ปลัดแทนได้

มาตรา 39 เวล่านายอำเภอป่วยเจ็บ หรือมีที่ไป หรือจะทำการไม่ได้ด้วยเหตุใดๆ ซึ่งจะเป็นการชักขวางแก่หน้าที่ของนายอำเภอให้นายอำเภอมอบตราแก่ปลัดอำเภอคนใดคนหนึ่งรักษาการแทนกว่าจะมาทำการได้ก็ถึงแก่ก่อน ผู้แทนมอบนี้อ่านาจแลหน้าที่เสมอมนายอำเภอทุกอย่างแต่กรณีพิเศษนี้

### ไม่ควรให้แทนโดยไม่จำเป็น

ข้อ 1 ถ้านายอำเภอยังพอจะทำการได้หรือที่ไปเป็นแฉ่นอยวันนายอำเภอจะไม่ต้องผู้แทนก็ได้ ทั้งนี้ให้นายอำเภอพิจารณาเหตุสุดแต่อย่าให้เสียประโยชน์ของราชการ เป็นประมาณ

### แทนกันในเวลามิได้มอบ

ข้อ 2 ถ้าหากว่านายอำเภอทำการไม่ได้แต่มิได้มอบการให้ผู้ใดไว้ จะมีการอันใดเกิดขึ้นในเวลานั้น ปลัดอำเภอซึ่งเป็นหัวหน้าได้ทำการแทนนายอำเภอทุกอย่าง เว้นไว้แต่หน้าที่ซึ่งจำกัดไว้ว่า เป็นหน้าที่เฉพาะแต่ตำแหน่งนายอำเภอ

### ต้องบอกการที่แทนกันในผู้ว่าราชการ เมืองทราบ

ข้อ 3 ถ้านายอำเภอได้มอบให้ปลัดอำเภอคนใดคนหนึ่งทำการแทน ต้องบอกเข้าไปให้ผู้ว่าราชการ เมืองทราบทุกครั้ง

### หน้าที่กรรมการอำเภอ

มาตรา 40 หน้าที่ของกรรมการอำเภอซึ่งจะกล่าวต่อไป นี้ ถ้ามิได้จำกัดไว้ว่าเป็นหน้าที่เฉพาะในตำแหน่งนายอำเภอแล้ว ให้พึงเข้าใจว่าเป็นหน้าที่ร่วมกันในกรรมการอำเภอ

กล่าวคือ นายอำเภอจะต้องเห็นและรับผิดชอบทั่วไป และให้ปลัดอำเภอหรือสมุหบัญชีอำเภอ เป็นผู้ช่วยทำหรือทำแทนก็ได้ และผู้ช่วยนั้น ก็ต้องทำตามตามอนุมัติของนายอำเภอ

### หน้าที่รักษาความเรียบร้อยในท้องที่

มาตรา 41 กรมการอำเภอต้องเป็นธุระรักษาความเรียบร้อยในท้องที่อำเภอของตนทั่วไป ตามหน้าที่ในส่วนนี้ คือ

#### ต้องคอยสืบสวนเหตุการณ์แลป้องกันการเสื่อมเสีย

ข้อ 1 กรมการอำเภอจะต้องคอยสืบสวนตรวจตราเหตุการณ์ต่าง ๆ ในท้องที่จังหวัด อำเภอ นั้น ถ้ามีเหตุการณ์อันใดเกิดขึ้นจะเป็นทุกข์โศกไทยราษฎร์ หรือให้เสื่อมเสียราชการ ต้องรีบจัดการป้องกันและระงับความเสื่อมเสียนั้นโดยเต็มกำลัง แลอำนาจที่จะพึงทำได้ ถ้าเหลือ กำลังก็ต้องรีบแจ้งทูลเกล้าฯ ราชการเมืองให้ทราบโดยเร็ว

#### ช่วยระงับทุกข์รอนของราษฎร

ข้อ 2 ราษฎรคนใดมีความทุกข์รอนจะมาร้องทูลกรมการอำเภอ โดยเป็นผู้มีหน้าที่รักษา ราชการในท้องที่นั้น ขออำนาจแผนกคุ้มครองป้องกันให้พ้นความทุกข์รอน กรมการอำเภอจะต้อง เอาเป็นธุระช่วยสงเคราะห์ราษฎรโดยชอบธรรมทุกประการ ถ้าเป็นการเหลือกำลังแลอำนาจที่ จะทำได้ ก็ให้ทูลเกล้าฯ ราชการเมืองให้ทราบ

#### หน้าที่จัดการปกครองท้องที่

มาตรา 42 กรมการอำเภอต้องเอาใจใส่ตรวจตราจัดการปกครองท้องที่ให้เรียบร้อย ตามหน้าที่ในส่วนนี้ คือ

#### ต้องสมาคมกับกำนันผู้ใหญ่บ้าน

ข้อ 1 กรมการอำเภอจะต้องสมาคมคุ้นเคย และหมั่นปลุกพยุหหรือกับกำนันผู้ใหญ่บ้านพึงปรอง ทอลองจังหวัดอำเภอ นั้น แลหมั่นไต่สวนคักเตือนแลชี้แจงให้กำนันผู้ใหญ่บ้านเอาใจรักษาหน้าที่ของตน

#### ต้องช่วยแก้ไขความขัดข้องของกำนันผู้ใหญ่บ้าน

ข้อ 2 ถ้าหากว่าจะมีการเกี่ยงแย่งขึ้นในระหว่างกำนันผู้ใหญ่บ้าน หรือความขัดข้องเกิดขึ้น ในหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน กรมการอำเภอต้องเอาเป็นธุระที่จะระงับความเกี่ยงแย่ง แลขอชี้แจง พึงปรองให้กำนันผู้ใหญ่บ้านได้ทำการตามหน้าที่โดยสะดวก

ต้องแก้ไขอย่าให้ราษฎรเกิดความเดือดร้อนจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

ข 3 ราษฎรเกิดความเดือดร้อนเพราะการบังคับบัญชาของกำนันผู้ใหญ่บ้านประการใด กรมการอำเภอจะต้องเอาเบาะหน้าที่จะว่ากล่าวแก้ไขให้เรียบร้อยตลอดไป

ต้องรับทั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เวลาตำแหน่งว่าง

ข 4 ถ้าตำแหน่งกำนันนายตำบลใด หรือว่าตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านหมู่บ้านใดในจังหวัด อำเภอนั้นว่างลง กรมการอำเภอต้องจัดการตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านขึ้นใหม่ ตามลักษณะที่ว่าไว้ในพระราชบัญญัตินี้ภายในกำหนด

หน้าที่ตรวจท้องที่

มาตรา 43 กรมการอำเภอต้องหมั่นเที่ยวตรวจการตามตำบลแลหมู่บ้านแลท้องที่ ในจังหวัดอำเภอนั้นเนื่อง ๆ ตามหน้าที่ในส่วนนี้ คือ

ต้องไปตรวจท้องที่ตำบลหนึ่งเดือนละครั้ง

ข้อ 1 กรมการอำเภอจะต้องไปตรวจตราการตามตำบลแลหมู่บ้านในจังหวัดอำเภอ ของคนเนื่อง ๆ อย่างน้อยที่สุดจะต้องไปตรวจการในตำบล ไม่ต่ำกว่าเดือนละครั้ง เว้นไว้แต่อำเภอใดมีตำบลมาผ่านตอนหนึ่งหนทางไปมาถนัดการในบางระดั จะเว้นการตรวจ เลียบ้างในระดัที่ไปมาถนัดนั้นก็ได้ แต่กำหนดที่ว่ามานี้ต้องเข้าใจว่าในเวลาที่มีการแปรปรกคิอยู่ เพราะฉะนั้นถ้าหากว่ามีเหตุการณ์อย่างใดเช่นเกิดการโจรร้ายเป็นต้น เกิดขึ้นในตำบลใดเมื่อใด ซึ่งจำเป็นจะต้องจัดการให้เรียบร้อย กรมการอำเภอจะต้องรีบไปยังตำบลนั้นโดยทันที ไม่ว่าจะไป โดยกายหรือยากประการใด

ต้องหมั่นไปตรวจในเวลามีราชการในท้องที่

ข้อ 2 ถ้าหากว่าการที่จะต้องตรวจหรือจัดการตามตำบลแลหมู่บ้านใดยังไม่สำเร็จ หรือยังไม่ควรไว้วางใจว่าจะเรียบร้อยได้ เป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอจะต้องหมั่นไปยัง ตำบลแลหมู่บ้านนั้น เมื่อที่สุดควรจะค้างกันวันอยู่ในที่นั้นก็ต้องค้าง ต้องหมายตอประโยชน์ของ ราชการบ้านเมืองเป็นประมาณ

### หน้าที่สืบจับโจรฉวย

มาตรา 44 กรรมการอำเภอของจัดการสอดแนมสืบจับโจรฉวยซึ่งชุมชนแถบแฝงอยู่ในอำเภอนั้น หรือจะเข้ามาแต่ที่ใด ตามหน้าที่ในส่วนนี้ คือ

#### ต้องหมั่นตักเตือนกำนันผู้ใหญ่บ้านให้สืบจับโจรฉวย

ข้อ 1 กรรมการอำเภอจะต้องหมั่นตรวจตราตักเตือนกำนันผู้ใหญ่บ้านคอยสืบจับคนพาลแลโจรฉวยเปลี่ยนนามแฝงกิน ยาให้ละเลย

#### ของจัดที่พักพลตระเวนแลจัดการตระเวน

ข้อ 2 ถ้าท้องที่อำเภอใดขาดพลเทศาภิบาลใดจัดพลตระเวนขึ้นกรรมการอำเภอจะต้องจัดที่พักพลตระเวนในอำเภอนั้นตามท้องที่อันสมควร แลจัดพลตระเวนแยกย้ายกันเที่ยวสอดแนมสืบจับโจรฉวยตลอดท้องที่อำเภอนั้นด้วย

#### ต้องไปไต่สวนยังที่เกิดเหตุโจรฉวย

ข้อ 3 ถ้าเกิดเหตุโจรฉวยปล้นสดมภ์ หรือชิง หรือฆ่าฟันกันตาย หรือมี คนตายจ้องโดยเหตุนางสงไสยว่าจะมีอันตรายทำให้ตายในที่ใดในจังหวัดอำเภอนั้นเมื่อใด กรรมการอำเภอต้องรีบไปยังท้องที่สืบสวนดูเห็น แลติดตามเอาตัวผู้กระทำผิดให้ได้โดยเร็ว ถ้าหากว่าผู้กระทำผิดหลบหนี ก็ให้แต่งพลตระเวนหรือกำนันผู้ใหญ่บ้านลูกบ้านรีบติดตามเอาตัวโดยแข็งแรง

#### ต้องรายงานการโจรฉวยต่อผู้ว่าราชการเมือง

ข้อ 4 ในการสืบจับโจรฉวยดังวามานี้ ถ้าได้ตัวผู้ร้ายก็ หรือยังไม่ได้ตัวแต่สืบสวน ได้ความประการใด กรรมการอำเภอต้องรีบทำรายงานแลส่งตัวโจรฉวย แลของกลางที่จับได้ แลรายงานไต่สวน ไปยังผู้ว่าราชการเมืองโดยเร็ว

### หน้าที่คุมขังนักโทษ

มาตรา 45 กรรมการอำเภอเป็นพนักงานคุมขังนักโทษแลจำเลยความซึ่งควรคุมขังในระหว่างคดีตามหน้าที่ในส่วนนี้ คือ

### คุมขังนักโทษตามคำสั่งศาลแลนักโทษในระหว่างไต่สวน

ข้อ 1 นักโทษซึ่งศาลได้ตัดสินให้คุมขังไว้ในคราวอำเภอกักตามหรือโจรผู้ร้ายที่จับมาได้แลยังกำลังไต่สวน ก่อนที่จะส่งเข้ามายังศาลากลางก็ตาม หรือผู้ทองกล่าวหาว่ากระทำความผิดในคดีมีโทษหลวงซึ่งพลตระเวรหรือกำนันผู้ใหญ่บ้านจับมาส่งก็ตาม บรรดาคนอยู่ในระหว่างโทษระหว่างคดีซึ่งจะให้ประกันมิได้ หรือจะหาประกันให้ไม่ได้เหล่านี้ เป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอจะต้องคุมขังไว้กว่าจะไต่ส่ง หรือปล่อยตัวคนเหล่านั้นไปตามควรแก่พระราชกำหนดกฎหมาย

### ห้ามมิให้กรมการอำเภอคุมขังคนไว้โดยไม่มีหลักฐาน

ข้อห้ามกรมการที่คุมขังผู้คนถึงเวลานี้ต้องเข้าใจว่า

- (1) จะเอาไว้โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรไม่ได้ กล่าวคือต้องมีคำตัดสิน หรือมีโทษ หรือมีคำสั่งศาล หรือที่จะจับมาได้ในคดีอันใดอันหนึ่ง
- (2) จะเอาไว้ให้จำวันไปกว่าที่จำเป็นนั้นไม่ได้ กล่าวคือ เมื่อจับตัวคนซึ่งต้องหาในคดีมีโทษหลวงมาได้ ต้องลงมือไต่สวนแต่ภายใน 48 ชั่วโมง ถ้าความจะต้องส่งไปยังศาลใดก็ต้องรีบส่งไปโดยเร็วถ้าคุมขังไว้มีกำหนด ถึงกำหนดต้องปล่อยทันที

### หน้าที่เรียกตัวคนส่ง

มาตรา 46 กรมการอำเภอเป็นพนักงานที่จะเรียกตัวคนส่งตามโณคบัญญัติหมายตามหน้าที่ในส่วนนี้ คือ

#### ส่งคนตามหมาย

ข้อ 1 ถ้ามีโณคบัญญัติหมายมาแต่ศาล หรือที่ว่าการเมืองก็ดี หรือสุทรนารายณ์มาแต่ที่อื่นก็ดี จะต้องการตัวผู้คนซึ่งมาอยู่ในจังหวัดอำเภอนั้น เป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอจะต้องส่งกำนันผู้ใหญ่บ้านให้เอาตัวผู้คนส่งไปตามคำสั่งในโณคบัญญัติหมาย

#### ส่งคนตามสุทรนารายณ์

ข้อ 2 การที่จะเรียกตัวคนส่ง ไปตามสุทรนารายณ์ทางเมืองนั้นกรมการอำเภอต้องพาตัวคนไปยังศาลที่ใกล้ ให้ผู้พิพากษาไต่สวนใหญ่ทงตัวคนที่ส่งนั้นเสียก่อน เมื่อผู้พิพากษามีคำสั่งประการใดก็ให้กระทำตาม



### ส่งตัวจำนำ

ข้อ 3 ถ้าหากว่าไม่ได้ตัวผู้ที่จะส่งคงได้แก่ตัวจำนำ ต้องส่งตัวจำนำไปยังศาล ที่ใกล้เคียงกัน เพื่อจะให้ผู้พิพากษาพิจารณาคดีเสียก่อน ว่าตัวผู้เป็นจำนำนั้นของตัวบุคคลหมาย จะต้องส่ง หรือเรียกแต่ประกันตามใบประกันใด ต่อได้คำสั่งของผู้พิพากษาจึงให้ทำตามคำสั่งนั้น

### หน้าที่รับอาัยติทำชันสูตร และตราสิน

มาตรา 47 กรมการอำเภอเป็นพนักงานทำชันสูตรบาดแผล ทำกฎหมายตราสิน และ รับอาัยติตามหน้าที่ในส่วนนี้ คือ

#### ทำชันสูตร

ข้อ 1 ถ้าผู้ถูกกระทำร้าย จะทำชันสูตรบาดแผลของตน เพื่อเป็นหลักฐานในทาง ความก็ตาม หรือพรรคพวกจะขอให้ชันสูตรศพเพื่อจะให้เป็นหลักฐานในเหตุความตายนั้น ก็ตาม ทั้งนี้เป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอที่จะทำชันสูตรตามวิธีบังคับไว้ในกฎหมาย ถ้าและการชันสูตรนั้นจะมายุ่งยั้งว่าการอำเภอไม่ได้ กรมการอำเภอก็ต้องไปชันสูตรให้ถึงท้องที่

#### ทำตราสิน

ข้อ 2 ถ้าผู้ถูกโจรกรรมจะทำกฎหมายตราสินให้เป็นหลักฐานในทางความ ก็เป็น หน้าที่ของกรมการอำเภอ จะต้องทำตามกฎหมายตราสินตามวิธีบังคับไว้ในกฎหมาย

#### รับอาัยติ

ข้อ 3 ถ้ามีผู้ขออาัยติตัวคน หรือสิ่งของ ก็เป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอที่จะรับ แลทำหนังสืออาัยติ ตามวิธีที่บังคับไว้ในกฎหมาย แลการที่รับอาัยตินี้

(๑) ถ้าอาัยติตัวคน เมื่อทำหนังสืออาัยติแล้ว ให้กรมการอำเภอรับส่งคนทั้ง ฝ่าย และหนังสืออาัยติไปยังศาล

(๒) ถ้าอาัยติสิ่งของ ให้รักษาส่งของของผู้อาัยติไว้ที่ ๆ ว่าการอำเภอ ถ้าเป็น ของไม่พึงเกลื่อนจากที่ แลจะเอามารักษาไว้ที่ว่าการอำเภอ ไม่ได้ ก็ให้มอบกำนันซึ่งได้ว่า กล่าวท้องที่ตำบลที่มีของนั้นรักษาไว้ในระหว่างอาัยติ ตามวิธีบังคับในกฎหมายวิธีอาัยติ

(3) หน้าที่การรับอาบัตินี้ ทาได้แต่รายอำเภอ ถ้านายอำเภอเป็นผู้เกี่ยวข้อง  
ในการอาบัตินั้นเอง ต้องเชิญนายอำเภอที่ใกล้เคียงมาทำ

### หน้าที่ทำบริคนหัตถ์สัญญาแลหนังสือสำคัญ

มาตรา 48 กรมการอำเภอเพิกถอนงานทำบริคนหัตถ์สัญญา แลหนังสือสำคัญต่าง ๆ  
ตามหน้าที่ในสวนนี้ คือ

### บริคนหัตถ์นี้แลขยายตัว

ข้อ 1 ถ้าผู้ใดจะกู้ยืมเงิน หรือขยายตัวเป็นทาสในจังหวัดอำเภอ แลจะทำบริคนหัตถ์  
สัญญากรรมกรรมต่อกันเป็นหลักทรัพย์กรมการอำเภอเพิกถอนงานที่จะทำหนังสือบริคนหัตถ์สัญญาแล  
กรรมกรรมให้ตกของตามกฎหมาย

### บริคนหัตถ์ขยายแลจำนำ

ข้อ 2 ถ้าผู้ใดจำนำหรือซื้อขายสิ่งของต่อกัน แลจะทำบริคนหัตถ์สัญญาเพื่อเป็นหลักทรัพย์  
กรมการอำเภอก็เป็นพนักงานที่จะทำหนังสือบริคนหัตถ์สัญญา แต่การทำหนังสือซื้อขายแลจำนำสิ่งของนี้

(1) กรมการอำเภอ ต้องไต่สวนดูเห็นสิ่งของที่จะซื้อขายหรือจำนำกันนั้น โดยเชื่อ  
ได้ว่าเป็นการบริสุทธื์ก่อน จึงให้ทำบริคนหัตถ์สัญญาให้

(2) ถ้าซื้อขาย หรือจำนำที่ดินต่อกัน ที่ดินต้องอยู่ในจังหวัดอำเภอ นั้น แลนายอำเภอ  
ต้องไต่ไปเยี่ยมมั่วร้ายวัชชณสุครห์ ให้เป็นการแน่ใจว่าเป็นการบริสุทธื์ก่อน จึงให้ทำหนังสือ  
บริคนหัตถ์สัญญาให้

### ทำรูปพรรณสัตว์พหะนะ

ข้อ 3 ถ้าผู้ใดซื้อขายสัตว์พหะนะต่อกันแลจะต้องทำทำรูปพรรณตามกฎหมาย ถัดแล  
ในจังหวัดอำเภอนั้น รัฐบาลมิได้ทำให้ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงานทำทำรูปพรรณโดยฉะฉาน บ่อมเป็น  
หน้าที่ของกรมการอำเภอที่จะตรวจคำหนังสือ แลตรวจหลักฐานในการที่จะซื้อขาย เมื่อเห็น  
เป็นการบริสุทธื์แล้ว จึงทำทำรูปพรรณให้ตามกฎหมาย

### หนังสือเดินทาง

ข้อ 4 ถ้าราษฎรในจังหวัดอำเภอนั้น จะไปกิจธุระหรือไปค้าขายต่างเมืองต่างอำเภอ และขอหนังสือเดินทางสำหรับตัวไปเป็นสำคัญ ให้กรรมการอำเภอไต่สวนกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านราษฎร คนนั้นตั้งภูมิลำเนา อยู่ในท้องที่ เมื่อเห็นเป็นการสุจริตแล้ว ก็ให้กรรมการอำเภอทำหนังสือเดินทางให้

### การเกี่ยวควยนายอำเภอเองต้องให้ผู้อื่นหาบริคณห์สัญญา

ข้อ 5 บรรดาหน้าที่ที่เข้ามาในมัตรานี้เป็นหน้าที่เฉพาะตำแหน่งนายอำเภอ แต่ถ้านายอำเภอเป็นผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องในการนั้นเฉพาะตัว ต้องเชิญนายอำเภอที่ใกล้เคียงมาทำแทน

### หน้าที่ทำทะเบียน

มาตรา 49 กรรมการอำเภอต้องทำทะเบียนราษฎรสำหรับการในรัฐบาลในจังหวัด อำเภอนั้นรักษาไว้ในที่ว่าการอำเภอ และต้องสำรวจแก้ไขเป็นครั้งเป็นคราว ให้ทะเบียนราษฎรที่เหล่านั้นถูกต้องตามหน้าที่ในส่วนนี้ คือ

### ทำบัญชีกำนันผู้ใหญ่บ้าน

ข้อ 1 กรรมการอำเภอต้องทำบัญชีรายชื่อกำนันผู้ใหญ่บ้าน และจำนวนราษฎรในจังหวัด อำเภอนั้น

### ทำบัญชีบ้านเรือนแลพาหะนະ

ข้อ 2 กรรมการอำเภอต้องทำบัญชีตำบลหมู่บ้าน และจำนวนบ้าน จำนวนหลังคาเรือน และจำนวนสัตว์พาหะนະ บรรดามีในจังหวัดอำเภอนั้น

### ทำบัญชีปิ่น

ข้อ 3 กรรมการอำเภอต้องทำบัญชีปิ่นบรรดามีในจังหวัดอำเภอนั้น

### ทำบัญชีอารามแลที่ทำการ

ข้อ 4 กรรมการอำเภอต้องทำบัญชีอารามแลเจดีย์สถานทั้งที่ทำการอารามในจังหวัด อำเภอนั้น

### ทำบาญชีที่เกี่ยผลประโยชน์แผ่นดิน

ข้อ 5 กรมการอำเภอของทำบาญชีที่เกี่ยผลประโยชน์แผ่นดินในภาษีอากรต่าง ๆ ในอำเภอนั้น

### หน้าที่รักษาดลปร. โยชนน์แผ่นดิน

มาตรา 50 กรมการอำเภอ เป็นพนักงานจัดการแล กับผลผลประโยชน์แผ่นดินบางอย่าง ในจังหวัดอำเภอนั้น ตามหน้าที่ในส่วนนี้ คือ

### ประกาศพิทักษ์ภาษีอากร

ข้อ 1 กรมการอำเภอของประกาศพิทักษ์ภาษีอากรที่ราษฎรจะคงเสียในการอย่างใด เค้าใด ให้ราษฎรในจังหวัดอำเภอนั้นทราบทั่วกัน

### ประกาศหวงห้ามแลการอนุญาตในภาษีอากร

ข้อ 2 สิ่งใดซึ่งรัฐบาลไ้หวงห้าม หรือไ้อนุญาตแกผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ ในการ ภาษีอากร เช่นการหวงห้ามที่ขึงปลาแลอนุญาตให้ตั้งโรงฆวน แลโรงจำหน่ายสุรา เป็นต้น ในจังหวัดอำเภอใด กรมการอำเภอนั้นต้องประกาศการที่หวงห้าม หรือที่ไ้อนุญาตนั้น แล เป็นพนักงานที่จะคอยตรวจตรารักษาให้ เป็นไปตามแต่ความบังคับแลขอนุญาตของรัฐบาล

### เก็บภาษีบางอย่าง

ข้อ 3 กรมการอำเภอเป็นพนักงานเก็บภาษีอากรบางอย่างซึ่งขาดลง เทศาภิบาล แลผู้ว่าราชการเมืองจะไ้รับคำสั่งกระทรวงพระคลังให้จัดการเก็บ แลจะไ้มีคำสั่งตั้งข้อบังคับ สำหรับการเก็บภาษีอากรนั้น ๆ โดยเฉพาะ

### หน้าที่ประกาศขอราษฎร

มาตรา 51 ถ้าผู้ว่าราชการเมืองมีคำสั่งให้ประกาศกิจราชการอย่างใดแก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านราษฎร เป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอจะต้องรับคำสั่ง ไปประกาศในจังหวัดอำเภอนั้น ในการประกาศนี้ถ้าเป็นขอราษฎรที่ไม่ียกยาว กรมการอำเภอจะมีหมายไปยังกำนันนายตำบล ให้ไปว่าร้องแก่ผู้ใหญ่บ้านแลราษฎรทุกตำบลไ้ไ้ ถ้าเป็นขอราษฎรียกยาว หรือเป็นการยาก ให้กรมการอำเภอเรียกกำนันเขามาขึงที่ว่าการอำเภอแล้ว ขึงแจ้งขอราษฎรนั้น ให้กำนัน

เข้าใจชัดเจนก่อนที่จะได้ไปสำรวจแก่ผู้ใหญ่มากแลรณกร

### หน้าที่เพิ่มเติม

มาตรา 52 หน้าที่กรรมการอำเภอที่ว่าไว้ในพระราชบัญญัตินี้จัดว่าเป็นหน้าที่ประจำในตำแหน่งกรรมการอำเภอ ยิ่งหน้าที่ซึ่งจะเพิ่มเติมขึ้นตามกาลแลสมัย หรือหน้าที่ตามที่จะมีราชการจรเกิดขึ้น ซึ่งข้าหลวงเทศาภิบาล หรือผู้ว่าราชการเมือง จะได้ตั้งเป็นข้อบังคับ หรือมีหมายสั่งไปยังกรรมการอำเภอ หรือเฉพาะแก่ตำแหน่งใด ๆ ในกรรมการอำเภอให้ทำประการใด ก็ย่อมเป็นหน้าที่ซึ่งกรรมการอำเภอจะต้องกระทำทุกประการ

### หน้าที่ช่วยการอำเภออื่น

มาตรา 53 กรรมการอำเภอจะต้องเอาเป็นธุระช่วยราชการ ซึ่งเกิดขึ้นในท้องที่อำเภออื่นซึ่งอยู่ในเขตเมืองเดียวกันก็ดี หรือต่างเมืองกันก็ดี ตามสมควรแก่ราชการ ตามหน้าที่ในส่วนนี้ คือ

### ช่วยจับโจรผู้ร้าย

ข้อ 1 ถ้าโจรผู้ร้ายกระทำความผิดในท้องที่อำเภออื่นแล้วหลบหนีมา กรรมการอำเภอตนเหตุจะต้องแจ้งความให้ทราบ หรือไม่ได้แจ้งความให้ทราบก็ตาม ถ้ากรรมการอำเภอปลารบเหตุรู้ความ ต้องช่วยจับกุมโดยเต็มกำลัง

### ช่วยระงับเหตุร้าย

ข้อ 2 ถ้าเกิดเหตุร้ายขึ้นในท้องที่อำเภออื่นแลกำลังกรรมการอำเภอตนเหตุจะไม่พอระงับปราบปรามเหตุร้ายนั้น กรรมการอำเภอที่อยู่ใกล้เคียงเมื่อได้ทราบความ ต้องรีบไปช่วยด้วยกำลังที่มีอยู่ในอำเภอนั้น

### บอกเหตุการณ์

ข้อ 3 ถ้ากรรมการอำเภอทราบเหตุอันใดซึ่งอาจจะเกิดเป็นความร้าย ในท้องที่อำเภออื่นต้องรีบแจ้งความ ให้กรรมการอำเภอนั้นทราบโดยเร็ว

### จับกุมความผิด

ข้อ 4 เมื่อกรรมการอำเภอใดติดคามโจรผู้ร้าย ถ้าโจรผู้ร้ายหนีข้ามไปเข้าจังหวัด อำเภออื่น ก็ให้สั่งให้ติดตามจับเข้าไปได้ในจังหวัดอำเภออื่น ต่อเมื่อจับได้โจรผู้ร้ายแล้ว จึงให้พาตัวโจรผู้ร้ายไปแจ้งต่อกรรมการอำเภอนั้นเป็นสำคัญ เพื่อที่กรรมการอำเภอปลายทางจะไต่สวนตัวโจรผู้ร้าย ไปยังอำเภอตนเหตุ

### ปกครองการที่เกี่ยวข้องกัน

ข้อ 5 ถ้ามีเหตุเกิดขึ้นครบเกี่ยวกับหลายอำเภอ ให้กรรมการอำเภอทั้งนั้นปกครอง หรือช่วยกันจัดการให้เรียบร้อย ถือเป็นเป็นการตกลงกันได้จึงให้ขอคำสั่งผู้ว่าราชการ

### หน้าที่ตำรวจ

มาตรา 54 กรรมการอำเภอต้องทำรายงานขึ้นต่อผู้ว่าราชการเมืองเป็นประจำ ๆ ตามหน้าที่ในส่วนนี้ คือ

### รายงานประจำเดือน

ข้อ 1 ต้องทำรายงานประจำเดือนแจ้งให้ผู้ว่าราชการเมือง และราชการที่ได้จำทำไว้ในเดือนนั้นขึ้นต่อผู้ว่าราชการเมืองก่อนละครั้ง

### รายงานประจำ

ข้อ 2 ถ้ามีเหตุการณ์เกิดขึ้นผิดปกติ เช่น เกิดโจรผู้ร้ายหรือการที่ใดส่วนกะดิมิโทษ หลวงเป็นต้น แลการจรมิขึ้นเป็นครั้ง ปนการควบคุมการอำเภอของวันทำรายงานตามนั้น ๆ ขึ้นต่อผู้ว่าราชการเมือง โดยอย่างเร็วที่สุดที่จะกระทำได้

### อำนาจกรรมการอำเภอ

มาตรา 55 กรรมการอำเภอมีอำนาจดังนี้ คือ

### อำนาจเห็นชอบในคดีอาญา และอาญา

ข้อ 1 บรรดาอำนาจที่อำนาจเห็นชอบในคดีอาญา กรรมการอำเภอมีอำนาจ

เช่นนั้น เหนือกว่านั้นผู้ใหญ่บ้านและราษฎรในจังหวัดอำเภอนั้นทั้งไป

หมายเอากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ออกจากตำแหน่งชั่วคราวหนึ่งใด

ข้อ 2 ถ้ากำนันผู้ใหญ่บ้านใดมีความผิด กรมการอำเภอมีอำนาจที่จะหมายเอาตัวกำนันผู้ใหญ่บ้านคนนั้นออกจากหน้าที่ และอำนาจบรรดาที่มีตามพระราชบัญญัตินี้ และจะให้ผู้ใหญ่บ้าน ตำบลนั้น คนใดกระทำการแทนกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านที่หมายเอาออกเสียนั้นไปพลางก็ได้ แต่กรมการอำเภอต้องแจ้งการทั้งนี้ คอผู้ว่าราชการการเมืองให้ทราบภายใน 7 วัน แต่ใดออกหมายไป คอผู้ว่าราชการการเมืองให้คำสั่งในเรื่องนั้นประการใด ก็จะต้องให้เลิกกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านเปลี่ยนใหม่ก็ได้ หรือจะให้คนเดิมคงเป็นตำแหน่งต่อไปก็ได้ จึงให้การเป็นยุติ แต่หากตามคำสั่งของผู้ว่าราชการการเมือง และอำนาจที่ว่ามาในข้อนี้ให้มีแต่เฉพาะตำแหน่งนายอำเภอ

เปรียบเทียบความแพ่ง

ข้อ 3 ความแพ่งกำหนดทรัพย์ไม่เกิน ๓,๐๐๐ บาท ซึ่งเกิดขึ้นในจังหวัดอำเภอนั้นก็ดี หรือจำเลยอยู่ในอำเภอนั้นก็ดี ถ้าโจทก์มาร้องต่อกรมการอำเภอ ๆ มีอำนาจที่จะหมายเรียกจำเลยและพยานมาพิจารณาและเปรียบเทียบให้เป็นที่ยุติโดยประจักษ์ได้ตามพระธรรมนูญศาลท้องเมือง ถ้าทั้ง ฝ่ายยินยอมตามคำเปรียบเทียบแล้วความเรื่องนั้นเป็นสำเร็จเด็ดขาด ฝ่ายใดจะไม่รับฟ้องอีกไม่ได้ ถ้าฝ่ายใดไต่ยื่นยอมตามคำเปรียบเทียบแล้ว มิกระทำการที่ยกกรมการอำเภอมีอำนาจที่จะเอาตัวผู้นั้นไปส่งศาล และขอให้ศาลบังคับตามยอม ทุกประการ ต่อความทั้ง ๒ ฝ่ายหรือแต่ฝ่ายใดไม่ยินยอมตามคำเปรียบเทียบ จึงให้กรมการอำเภอยกเลิกระเบียบเรื่องนั้น ให้ไปร้องฟ้องกันยังโรงศาลตามกระบิลเมือง

ไต่สวนกะตึมิโทษหลวง

ข้อ 4 ผู้ใดต้องท้าวเป็นโจรผู้ร้าย หรือเป็นผู้กระทำความผิดของระวางโทษหลวงซึ่งกำนันผู้ใหญ่บ้านหรือพลตระเวร และผู้หนึ่งผู้ใดจับมาส่งต่อกรมการอำเภอ หรือว่ากรมการอำเภอสั่งให้จับในเวลาสืบสวนการโจรผู้ร้ายก็ดี กรมการอำเภอมีอำนาจที่จะบังคับ

เรียกพยานแลบังคับให้โทยแลพยานสามาล เบิกความเอาหลักฐานในคดีเรื่องนั้น ถัดกรมการ  
อำเภอเห็นมีมลทินข้อพิรุณในผู้ต้องหา ก็ให้ส่งตัวผู้ต้องหาไปยังผู้ว่าราชการเมือง พร้อมด้วย  
ถอยคำสำนวนที่ไต่ไต่สวนนั้น ถ้ากรมการอำเภอเห็นว่าผู้ต้องหาปราศจากมลทินในความที่กล่าวหา  
นั้น ก็มีอำนาจที่จะสั่งให้ปล่อยตัวผู้ต้องหาเสียได้ แต่ต้องส่งถอยคำสำนวนในการที่ไต่ไต่สวนและ  
คำชี้แจงเนื้อเห็นเป็นเหตุซึ่งไต่ไต่สวนนั้น ไปให้ผู้ว่าราชการเมืองทราบด้วยเหมือนกัน

แต่อำนาจที่ว่ามาในข้อนี้ ให้มีแต่เฉพาะตำแหน่งนายอำเภอ

กรมการอำเภอต้องกระทำสัตย์เมื่อแรกรับตำแหน่ง

### ท้องถือน้ำแลจัดการที่กำนันผู้ใหญ่บ้านถือน้ำ

มาตรา 56 เมื่อผู้ใด ๆ รับตำแหน่งเป็นกรมการอำเภอ ต้องกระทำสัตย์สาบาน  
ต่อหน้าผู้ว่าราชการเมือง แสดงความภักดีที่จะรับราชการตามตำแหน่ง โดยความซื่อสัตย์สุจริต  
เป็นเบื้องต้น แลเมื่อถึงกำหนดพระราชมหิรี ศรีสัจจะปานะกาล กรมการอำเภอต้องไปพร้อม  
กันกับกรมการเมือง กระทำสัตย์ถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยาตามประเพณี ที่เป็นขัตติยธรรมอันดีของ  
สยามไปทุก ๆ คราว อนึ่งเมื่อถึงกำหนดพระราชมหิรีศรีสัจจะปานะกาล ให้กรมการอำเภอบอก  
กำนันให้พร้อมกันเข้าไปถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยาที่เมืองจงทุกคน แต่ผู้ใหญ่บ้านนั้นให้แบ่งเป็น 2 พวก  
ให้เข้าไปถือน้ำครุฑพวก 1 สารทพวก 1 คงให้ไต่ถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยาคน 1 ปีละครั้งเป็นกำหนด  
ถ้ากำนันแลผู้ใหญ่บ้านคนใดจะเข้าไปถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยาไม่ได้ด้วยความจำเป็นอย่างใด ให้  
กรมการอำเภอรับน้ำพระพิพัฒน์สัตยามาให้ถือแลกระทำสัตย์ตามอำเภอ แต่การที่กำนันและ  
ผู้ใหญ่บ้านจะถือน้ำกระทำสัตย์นี้ ถ้าเป็นคนถือศาสนาใด ให้ถือน้ำกระทำสัตย์ตามลัทธิในศาสนานั้น

ประกาศมาณวันที่ 20 พฤษภาคม รัตนโกสินทรศก 116 เป็นวันที่ 10418 ในรัชกาล

ปัจจุบันนี้

ที่มา ร.ศ.ท.เสถียร ลายลักษณ์และคนอื่น ๆ "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116"

ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 16 ร.ศ. 116 - 117 โรงพิมพ์เกตุเมธ 2478;



## ภาคผนวก ง.

ข้อบังคับปกครองหัวเมือง ร.ศ. 117

จัดตั้งเมืองและข้าราชการประจำเมือง

ผู้ปกครองหัวเมือง

ข้อ 2 หัวเมืองหนึ่งมีผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้บังคับการหนึ่ง และมีกรมการเมือง ประจำหน้าพระราชการต่าง ๆ และเป็นที่ปรึกษาหารือ มีจำนวนตามอัตราซึ่งจะไต่กลางออกไป ข้างหน้า

ผู้ช่วยปกครองหัวเมือง

ข้อ 3 ตำแหน่งกรมการเมืองต่างกันเป็น 2 อย่าง ๆ หนึ่งเรียกว่ากรมการใน ท้าเนียบ คือตำแหน่งปลัด ยุกระบัตร ผู้ช่วยราชการ จัดเป็นกรมการผู้ใหญ่ 3 ตำแหน่ง จาเมือง สัสดี แพ่ง ศุภมาทรา และสาระเลข จัดเป็นกรมการน้อย 5 ตำแหน่ง อีกอย่างหนึ่ง เรียกว่ากรมการนอกท้าเนียบ คือผู้ซึ่งทรงคุณวุฒิหรือเป็นตฤหมัคโนเมืองนั้น ซึ่งได้มีบรรดาศักดิ์ เป็นกรมการ

ตำแหน่งผู้ว่าราชการเมือง

ข้อ 4 ตำแหน่งผู้ว่าราชการเมืองเป็นตำแหน่งข้าราชการรับพระราชทานสัญญาบัตร เป็นพระยาหรือพระ และคนที่เลือกสรรผลักดันเปลี่ยนผู้ว่าราชการเมืองนั้น ต้องเป็นพระราช คำร์ห์ เห็นสมควรผู้มีอาวุโสทั้งอายุทั้งตำแหน่งชั้นในราชการ เพราะเห็นว่า เป็นตำแหน่งสำคัญ ต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ สามารถ ราษฎรจึงจะนิยมนับถือ และโดยมากได้เคยรับราชการอำเภอ มาแล้ว

ตำแหน่งกรมการในท้าเนียบ

ข้อ 5 ตำแหน่งกรมการในท้าเนียบนั้นคือตำแหน่งปลัดยุกระบัตร และผู้ช่วยราชการ เมือง 3 ตำแหน่งนี้ เป็นตำแหน่งข้าราชการรับพระราชทานสัญญาบัตรเป็นพระหรือหลวง การที่ จะเลือกสรรผลักดันเปลี่ยนเป็นหน้าที่ เสนาบดีนำความขึ้นกราบบังคมทูลฯ ตำแหน่งจาเมือง สัสดี แพ่ง ศุภมาทรา และสาระเลข 5 ตำแหน่งนี้ เป็นตำแหน่งชั้นประทวนตราเสนาบดี รับพระนาม

ราชโองการตั้งเป็นหลวงหรือขุน และการเลือกสรรผลิตเปลี่ยนนั้น เป็นหน้าที่ข้าหลวงเทศาภิบาล  
สำเร็จราชการมณฑลจะบอกเข้ามายังเสนาบดี

### ตำแหน่งกรมการนอกทำเนียบ

ข้อ 6 กรมการนอกทำเนียบนั้น จะเป็นตำแหน่งรับพระ ราชทานสัญญาบัตรหรือรับประหว  
ตราเสนาบดี และจะเป็นที่พระ หลวง หรือขุนสถานใด อาศัยตามสมควรแก่คุณานุรูป และการที่  
จะเลือกสรรผลิตเปลี่ยนกรมการนี้ ขึ้น อนุโลมตามชั้นที่เสมอกรมการผู้ใหญ่ หรือกรมการใน  
ทำเนียบยกยอเป็นอย่างเดียวกัน

### ตำแหน่งรองกรมการ

ข้อ 7 ข้าราชการหัวเมืองตำแหน่งรองเตชันกรมการเมืองลงไป เรียกว่ารองกรมการ  
เช่น ตำแหน่งรองจาเมืองและรองแพ่งเป็นคน ตำแหน่งเหล่านี้มีบรรดาศักดิ์เป็นขุนหรือหมื่น  
การที่จะเลือกสรรผลิตเปลี่ยนเป็นหน้าที่ผู้ว่าราชการเมืองจะนำเสนอขอข้าหลวงเทศาภิบาล ๆ  
มีหมายตั้งได้

### ตำแหน่งเสมียนพนักงาน

ข้อ 8 ตำแหน่งเสมียนพนักงานสำหรับรับราชการในหัวเมือง ผู้ว่าราชการ เมืองมี  
อำนาจที่จะเลือกสรรแต่งตั้งและผลิตเปลี่ยนได้โดยอนุมัติของข้าหลวงเทศาภิบาล

### จำเนกหน้าที่

ข้อ 9 ตำแหน่งผู้ว่าราชการ เมือง เป็นผู้บังคับและรับผิดชอบในราชการเมืองอันเป็น  
ฝ่ายธุรการทั่วไป มีตำแหน่งจาเมืองเป็นเลขานุการสำหรับเมือง และตำแหน่งสวระเลขเป็น  
เลขานุการสำหรับหัว และเป็นผู้ช่วยธุระในผู้ว่าราชการ เมือง

ตำแหน่งปลัด เป็นผู้บังคับการมหาดไทยหัวเมืองและเป็นผู้แทนตัวผู้ว่าราชการ เมือง  
มีตำแหน่งสัสดี เป็นผู้ช่วย

ตำแหน่งยกกระบัตร เป็นผู้บังคับการรักษาราชการหัวเมือง มีตำแหน่งแพ่งเป็นผู้ช่วย

ตำแหน่งผู้ช่วยราชการ เป็นผู้จัดการเก็บผลประโยชน์แผ่นดิน มีตำแหน่งศุภมาตราเป็น

ผู้ช่วย

### หน้าที่กรรมการนอกทำเนียบ

ข้อ 10 ตำแหน่งกรรมการนอกทำเนียบนั้น เป็นที่ปรึกษาราชการต่าง ๆ มีการนกราภิบาลเป็นตน

### ตราตำแหน่ง

ข้อ 11 ให้ตราตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด ยกกระบัตรจังหวัด ผู้ช่วยราชการจังหวัด จาเมืองจังหวัด และบรรดาจดหมายราชการในหน้าที่ตำแหน่งใด ให้ประทับตราตำแหน่งนั้นกำกับ

### ตำแหน่งผู้ว่าราชการเมือง

ข้อ 12 ตำแหน่งผู้ว่าราชการเมืองซึ่งเป็นบังคับการเมืองทั่วไปนั้น มีหน้าที่คือ

- (1) เป็นผู้บังคับและรับผิดชอบในราชการทุกอย่างในเมืองนั้น เว้นแต่การพิจารณา
- (2) เป็นผู้ตรวจตราว่ากลาวิหชาราชการทั้งปวงที่ได้บังคับบัญชา เป็นไปตามพระราชกำหนดกฎหมาย ตามทางตราคำสั่งเสนาบดีในกรุงเทพฯ และอนุมัติของข้าหลวงเทศาภิบาล
- (3) ตรวจตราและระงับเหตุการความเสื่อมเสียของราชการบ้านเมืองทั่วไป
- (4) รายงานการราชการบรรดา และความเห็นการซึ่งควรจัดทำนุบำรุงหรือแก้ไขความขัดข้องในบ้านเมืองต่อข้าหลวงเทศาภิบาล และบอกเขามาให้เสนาบดีนำความกราบบังคมทูลความควรแก่ราชการ
- (5) เป็นผู้รักษาสงฆะของไพร่บ้านพลเมืองตามพระเนตรพระกรรณในเมืองนั้น
- (6) เป็นผู้สั่งและอนุญาตให้พนักงานอัยการฟ้องความแผ่นดิน

### อำนาจผู้ว่าราชการเมือง

ข้อ 13 ผู้ว่าราชการเมืองมีอำนาจเหล่านี้คือ

- (1) มีอำนาจบังคับบัญชากรรมการผู้ใหญ่น้อย และอาจพาประชาชนผู้ใดตามกฎหมายตลอดไปในเมืองนั้น

(2) มีอำนาจที่จะถอดถอนผลักดันเปลี่ยนข้าราชการที่ผู้ว่าราชการการเมืองมีอำนาจสั่งได้โดยตำแหน่ง

(3) มีอำนาจที่จะยกกรรมการคนหนึ่งคนใดซึ่งเสนอชื่อหรือขาดลงเทศบาลถึงนั้น เอาตัวออกจากอำนาจและหน้าที่ได้ในคราวหนึ่ง แต่อำนาจที่ว่าในส่วนนี้ให้ใช้แต่ในเวลาที่มีเหตุการณ์เป็นปัจจุบัน จึงจะขออนุญาตก่อนไม่ทันประโยชน์ราชการและเมื่อได้เอาออกแล้วต้องบอกไปยังขาดลงหรือเสนอชื่อที่ใดแต่งตั้งภายใน 7 วัน

(4) มีอำนาจที่จะปรับหรือลดเงินเดือนกรรมการผู้ใหญ่หัวหน้าของตน

(5) เมื่อมีเหตุการณ์เป็นปัจจุบันทันด่วนเกิดขึ้น และยังไม่มียกเลิกทางปฏิบัติปรากฏอยู่แต่ก่อน และจะขอคำสั่งไม่ทันแก่ประโยชน์ราชการ ผู้ว่าราชการเมืองมีอำนาจที่จะจัดและสั่งการนั้นให้เป็นไปตามทางที่คิดเห็นว่าเป็นอย่างดีที่สุด

#### ปลัดแทนผู้ว่าราชการเมือง

ข้อ 14 ตำแหน่งปลัดเป็นตำแหน่งในเวลาผู้ว่าราชการเมืองไม่อยู่ หรือมาทำการตามหน้าที่ไม่ได้ แต่การที่จะแทนที่หากว่าไม่ใช่เวลาผู้ว่าราชการเมืองว่าง ควรที่ปลัดจะปฏิบัติดังนี้คือ

- (1) มีกับและสั่งการตามอนุมัติ และบรรทัดทางผู้ว่าราชการเมืองปฏิบัติมา
- (2) ควรหารือและแยงขอราชการเมืองใหญ่ราชการเมืองทราบเสมอ
- (3) ถือเป็นภาระปัจจุบันทันด่วน ไม่มีบรรทัดแบบอย่างและจะหารือไม่ทันราชการจึงสั่งและจัดการไปตามที่คิดเห็นว่าเป็นอย่างดีที่สุด

#### ยกกระษัตริ์แทนผู้ว่าราชการเมือง

ข้อ 15 ถ้าปลัดจะลาการแทนผู้ว่าราชการเมืองไม่ได้ให้ยกกระษัตริ์ราชการแทน

#### หน้าที่จาเมือง

ข้อ 16 หน้าที่จาเมืองผู้เป็นตำแหน่งเลขานุการสำหรับเมืองนั้นคือ

- (1) เป็นพนักงานรับส่งจดหมายในราชการเมือง
- (2) เป็นพนักงานทำบัญชีและเก็บรักษาจดหมายในราชการสำหรับเมือง

(3) เป็นพนักงานจดหมายเหตุในราชการเมือง และการปรึกษาในที่ว่า  
ราชการเมือง

(4) เป็นพนักงานทำบัตรหมายและเขียนคำสั่งผู้ว่าราชการเมือง

(5) เป็นผู้ถือบัญชีและวางกลวเสมียนพนักงานทั้งนักการภารโรงที่มีหน้าที่  
ทำการในศาลากลาง

#### หน้าที่สาระเลข

ขอ 17 หน้าที่สาระเลข ผู้เป็นตำแหน่งเลขานุการสำหรับตัวผู้ว่าราชการเมืองนั้น

(1) เป็นผอ.ว.ราชการเฉพาะตัวผู้ว่าราชการเมือง

(2) เป็นผอ.ว.แทนจาเมือง

#### หน้าที่ปลัดและสัสถิ

ขอ 18 หน้าที่มหาดไทยเมืองซึ่งอยู่ในตำแหน่งปลัดและสัสถินั้น

(1) ยั้งค้ำบักกอก กำนัน ปกครองท้องที่

(2) การทำลำนะโนกรัว

(3) การโยธา

(4) การพาละ

(5) ขรรคมทว

#### หน้าที่ยกกระบัตรและแพ่ง

ขอ 19 หน้าที่ผู้กระบัตรและแพ่งซึ่งอยู่ในตำแหน่งยกกระบัตรและแพ่งนั้น

(1) การไต่ถามสืบจับโจรผู้ร้าย

(2) การชำระและวางความแผ่นดิน

#### หน้าที่ผู้ช่วยราชการและคุมมทว

ขอ 20 หน้าที่ผู้กระบัตรและแพ่งซึ่งอยู่ในตำแหน่งผู้ช่วยราชการและคุมมทวนั้น

(1) จัดการกับภาษีอากร

(2) จัดการคลังเมือง

หน้าที่พนักงานผู้น้อย

ข้อ 21 กรมการผู้น้อยและเสมียนพนักงานมีตำแหน่งอยู่ในพนักงานใด อยู่ในบังคับบัญชา และรับราชการตามคำสั่งหัวหน้าในพนักงานนั้น ๆ

อำนาจกรมการผู้ใหญ่เหนือผู้น้อย

ข้อ 22 กรมการผู้น้อยและเสมียนพนักงานไม่เป็นเจ้าอธิการ หรือไม่ทำการตามคำสั่ง ให้หัวหน้าพนักงานนั้น ๆ นำความขึ้นเสนอต่อผู้ว่าราชการเมืองให้ปรับโทษตามสมควร.

ที่มา : พระยามหาอำมาตยาธิบดี "ข้อบังคับปกครองหัวเมืองร.ศ. 117" อนุสรณ์เนื่องในงานฉลองวันที่ระลึกสถาปนากระทรวงมหาดไทยครบรอบ 60 ปีบริบูรณ์ โรงพิมพ์พระจันทร์ 2495, 250 หน้า.

ภาคผนวก จ.

พระราชบัญญัติ

"ถักกัณหาการหัวเมือง รตนโกสินทร์ศก 119"

มีพระบรมราชโองการ ในพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์ พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว คำรัสเพื่อเกล้าฯ สั่งว่า ด้วยไฉทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดแบบแผนการปกครองหัวเมืองปักษ์ใต้ฝ่ายเหนือ เป็แบบเทศาภิบาล และไฉแก้ไขเพิ่มเติมตำแหน่งข้าราชการหัวเมืองให้เข้าระเบียบหน้าที่ราชการ ที่ไฉจัดมาโดยลำดับ

ทรงพระราชดำริเห็นว่า สมควรจะแก้ไขระเบียบถักกัณหาการหัวเมือง ซึ่งสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ไฉทรงตั้งไว้แต่เมื่อศักราช 1298 ปีไฉทรงตามแบบแผนบรรการถักถักตำแหน่งข้าราชการหัวเมืองในปัจจุบันนี้ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติไว้สืบไปดังนี้ว่า

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้ให้เรียกว่า พระราชบัญญัติถักกัณหาการหัวเมือง  
ร.ศ. 119

มาตรา 2 ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้ตั้งแต่วันประกาศในหนังสือราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ตั้งแต่วันที่ไฉใช้พระราชบัญญัตินี้ไป พระราชกำหนดกฎหมายเดิม ที่ไฉกำหนดถักกัณหาการหัวเมือง ตำแหน่งใด ผิดจากพระราชบัญญัตินี้ มีอยู่ที่ไฉให้แก้ไขพิทักษ์ถักกัณหาตำแหน่งนั้น ๆ ให้ตรงตามความในพระราชบัญญัตินั้นทุกแห่ง เว้นไว้แต่ราชการหัวเมืองคนใด ไฉถักกัณหาตามสัญญาบัตรที่ไฉรับพระราชทานสูงกว่าถักกัณหาตามกำหนดในพระราชบัญญัตินี้ ก็ให้ผู้นั้นถักกัณหาเท่าที่มีในสัญญาบัตรต่อไป ส่วนราชการหัวเมืองที่ถักกัณหาในสัญญาบัตรยังต่ำกว่ากำหนดในพระราชบัญญัตินี้ ก็ให้เพิ่มถักกัณหาเพิ่มขึ้น เท่ากำหนดในพระราชบัญญัตินั้นทุกตำแหน่ง แต่เจ้านายพระยาท้าวแสนหัวเมืองมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือให้ถักกัณหาตามพระราชบัญญัติถักกัณหาเจ้านายพระยาท้าวแสนเมืองประเทศราช ซึ่งไฉตราเมื่อ 14 กรกฎาคม ร.ศ. 118  
ต่อไปทุกตำแหน่ง

มาตรา 4 ในกำหนดกักตักนาราชการหัวเมืองต่อไปนี้

ตักตักนาราชการประจำมณฑล

|                        |        |
|------------------------|--------|
| ชาหลวงสำเร็จราชการมณฑล | 10,000 |
| ปลัดมณฑล               | 3,000  |
| ยกกระบัตรมณฑล          | 1,600  |
| มหาดไทยมณฑล            | 1,400  |
| พลมณฑล                 | 1,400  |
| สรรพากรมณฑล            | 1,400  |
| เมืองมณฑล              | 1,200  |
| จามณฑล                 | 1,200  |
| คลังมณฑล               | 1,200  |
| นามณฑล                 | 1,200  |
| พิศมณฑล                | 1,200  |
| กรมการมณฑล             | 1,000  |
| รองกรมการมณฑล          | 600    |

ตักตักนาราชการประจำเมือง

|                     |       |
|---------------------|-------|
| ผวาราชการเมืองเอก   | 5,000 |
| ผวาราชการเมืองโท    | 5,000 |
| ผวาราชการเมืองตรี   | 3,000 |
| ผวาราชการเมืองจัตวา | 3,000 |
| ปลัดเมืองเอก        | 1,200 |
| ยกกระบัตรเมืองโท    | 1,200 |
| ปลัดเมืองตรี        | 1,000 |
| ยกกระบัตรเมืองจัตวา | 1,000 |
| ผชวราชการเมืองเอก   | 1,000 |



|    |                         |       |
|----|-------------------------|-------|
| ๖๑ | ผู้ช่วยราชการเมืองโท    | 1,000 |
| ๖๒ | ผู้ช่วยราชการเมืองตรี   | 800   |
| ๖๓ | ผู้ช่วยราชการเมืองจัตวา | 800   |
|    | กรมการเมืองเอก          | 800   |
|    | กรมการเมืองโท           | 800   |
|    | กรมการเมืองตรี          | 600   |
|    | กรมการเมืองจัตวา        | 600   |
|    | รองกรมการเมือง          | 400   |

#### ศักดินากรมการอำเภอบน

|    |                    |       |
|----|--------------------|-------|
| ๖๔ | ผู้ว่าการเมืองชั้น | 1,000 |
|    | นายอำเภอบน         | 800   |
|    | ปลัดอำเภอบน        | 600   |
|    | สมุหบัญชีอำเภอบน   | 600   |
|    | สารวัตรอำเภอบน     | 300   |

#### ศักดินากำนันผู้ใหญ่บ้าน

|  |              |     |
|--|--------------|-----|
|  | กำนันนายตำบล | 400 |
|  | ผู้ใหญ่บ้าน  | 300 |
|  | สารวัตรกำนัน | 200 |

มาตรา 5 ผู้รักษาราชการตำแหน่งใด ให้ถือศักดินาตั้งตำแหน่งนั้นตามพระราชบัญญัติ ตลอดเวลาซึ่งรักษาราชการนั้น เว้นแต่เป็นผู้มีศักดินาสูงกว่าซึ่งอยู่แล้ว ก็ให้คงถือศักดินาที่สูง

มาตรา 6 ข้าราชการที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ออกนอกราชการ โดยมีใต้ออกจากยศบรรดาศักดิ์นั้น ให้ถือศักดินาตั้งศักดินาเดิม และมีตำแหน่งในที่เฝ้าเสมอชั้นบรรดาศักดิ์เดิมให้ใช้นามตามสัญญาบัตรแต่เดิมคำว่า "นอกราชการ" เขาข้าง—

ท้ายข้อ เชนว้า "พระยาสุรบกัณทร นอกราชการ" กั๊งนั้เป็นตั้วอย่าง

มาตรา 7 ข้าราชการเป็นตำแหน่งถือศักดินาสุงแล้ว แม้ย้ายไปรับราชการในตำแหน่ง  
ที่มีศักดินาต่ำกว่าเดิม ในทางถือศักดินาเดิมที่เป็นอยางสูง

มาตรา 8 ข้าราชการรับราชการหลายตำแหน่ง ซึ่งมีศักดินาต่างกัน ให้ถือศักดินาใน  
ตำแหน่งที่สูงอยางเดียว.

ประกาศมา ๓ วันที่ 16 กรกฎาคม รัตนโกสินทรศก 119.

พิมพ์ : ร.ถ.ท. เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ "พระราชบัญญัติศักดินาข้าราชการ  
หัวเมือง ร.ถ.119" ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 17 ร.ศ. 118 - 119  
โรงพิมพ์เคลิแมล์ 2478.

## ภาคผนวก ฉ.

## อัตราเงินเกินข้าราชการหัวเมืองทุกตำแหน่ง

| ตำแหน่ง               | เงินเกิน |          | อย่างสูง | เพิ่มปีละ |
|-----------------------|----------|----------|----------|-----------|
|                       | ชั้น     | อย่างต่ำ |          |           |
| ข้าหลวงเทศาภิบาล      | 1        |          | 1200     |           |
| ข้าหลวงเทศาภิบาล      | 2        | 1000     | 1100     | 50        |
| ข้าหลวงเทศาภิบาล      | 3        | 800      | 900      | 50        |
| ข้าหลวงมณฑลไทย        | 1        | 300      | 350      | 25        |
| ข้าหลวงสรรพากร        | 2        | 250      | 300      | 25        |
| ข้าหลวงคลัง           | 3        | 200      | 240      | 20        |
| เลขานุการ             | 1        | 140      | 160      | 10        |
| เลขานุการ             | 2        | 120      | 140      | 10        |
| เลขานุการ             | 3        | 100      | 120      | 10        |
| โยธา ผู้ตรวจการ แพทย์ | 1        | 90       | 100      | 5         |
| โยธา ผู้ตรวจการ แพทย์ | 2        | 80       | 90       | 5         |
| โยธา ผู้ตรวจการ แพทย์ | 3        | 60       | 70       | 5         |
| ผู้ตรวจการ            | 1        | 48       | 50       | 2         |
| ผู้ตรวจการ            | 2        | 44       | 48       | 2         |
| ผู้ตรวจการ            | 3        | 40       | 44       | 2         |
| <u>เมือง</u>          |          |          |          |           |
| ผู้ว่าราชการเมือง     | 1        | 600      | 700      | 25        |
| ผู้ว่าราชการเมือง     | 2        | 500      | 550      | 25        |
| ผู้ว่าราชการเมือง     | 3        | 350      | 450      | 25        |
| ปลัด                  | 1        | 230      | 250      | 10        |
| ปลัด                  | 2        | 200      | 230      | 10        |
| ปลัด                  | 3        | 150      | 180      | 10        |

| ตำแหน่ง                    | เงินเคียน |          | อย่างสูง | เพิ่มปละ |
|----------------------------|-----------|----------|----------|----------|
|                            | ชั้น      | อย่างต่ำ |          |          |
| ยกกระบัตร, ผู้ช่วย         | 1         | 160      | 200      | 10       |
| ยกกระบัตร, ผู้ช่วย         | 2         | 120      | 150      | 10       |
| ยกกระบัตร, ผู้ช่วย         | 3         | 80       | 100      | 10       |
| คลัง                       | 1         | 120      | 180      | 10       |
| คลัง                       | 2         | 80       | 100      | 10       |
| คลัง                       | 3         | 40       | 60       | 10       |
| จาเมือง, แพ, โยธา, สัสดี   | 1         | 100      | 120      | 10       |
| ศุภมาศรา, พจามรงค์, สารเลข | 2         | 60       | 80       | 10       |
| <u>อำเภอ</u>               | 3         | 40       | 60       | 10       |
| นายอำเภอ                   | 1         | 180      | 200      | 10       |
| นายอำเภอ                   | 2         | 150      | 170      | 10       |
| นายอำเภอ                   | 3         | 100      | 120      | 10       |
| ปลัดอำเภอ, สมุหนายกออำเภอ  | 1         | 80       | 100      | 10       |
| ปลัดอำเภอ, สมุหนายกออำเภอ  | 2         | 60       | 70       | 5        |
| ปลัดอำเภอ, สมุหนายกออำเภอ  | 3         | 40       | 50       | 5        |

ที่มา : รายงานประชุมเทศบาล ร.ศ. 118 หน้า 21 - 22.

## ภาคผนวก ข.

"พระราชบัญญัติศาลหัวเมือง ร.ศ. 114"พระราชดำริ

มีพระบรมราชโองการในพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์ พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ดำริห์เหนือเกล้าฯ ประกาศให้ทราบทั่วกันว่า ทรงพระราชดำริถึงการทำนุบำรุงไพโรพชาแผ่นดินให้อยู่เย็นเป็นสุขสมบูรณ์ยิ่งขึ้นกว่าแต่ก่อน ทรงพระราชดำริเห็นว่า "การพิจารณาแลพิพากษาข้อบังคับคดีราษฎรตามหัวเมืองทั้งปวงยังเป็นการชำ แลเป็นเหตุให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อน เพราะพระราชกำหนดกฎหมายสำหรับศาล ซึ่งได้ตั้งมาแต่เดิมเป็นประเพณีเก่าเกินกว่าความต้องการแลความเจริญของบ้านเมืองในปัจุบันนี้อยู่เป็นอันมาก เพราะเหตุนี้ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติศาลหัวเมืองไว้ต่อไป

หมวด 1

วากยณามแลกำหนดใช้ พ.ร.บ.นี้

- ม. 1. พ.ร.บ.นี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติศาลหัวเมือง ร.ศ. 114"
- ม. 2. พ.ร.บ.นี้จะควรใช้ในหัวเมืองมณฑลใดตั้งแต่เมื่อใด จะได้โปรดเกล้าฯ ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา แลให้เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยมีสารตราพระราชสีห์บังคับออกไปยังหัวเมืองมณฑลนั้น ๆ มณฑลใดที่ยังไม่ได้โปรดเกล้าฯ ให้ใช้ พ.ร.บ.นี้ ก็ปฏิบัติไปตามเดิมทุกประการ
- ม. 3. พระราชกำหนดกฎหมายซึ่งได้มีมาแต่ก่อนบทใดขอความขัดขวางต่อพระราชบัญญัตินี้ ให้ยกเลิกบทนั้น ๆ เสียแต่วันที่ไปประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้สืบไป

## หมวด 2

### วากยศาล

- ม. 4 นอกจากศาลใหญ่ในกรุงเทพ และศาลพิเศษซึ่ง โปรดเกล้าให้ตั้งขึ้น "เฉพาะแก่ พ.ร.บ. หรือราชการอย่างใดนั้น ให้มีศาลสำหรับพิจารณาคดีตามหัวเมืองเป็น 3 ชั้น โดยลำดับดังนี้ คือ
1. ศาลมณฑล
  2. ศาลเมือง
  3. ศาลแขวง
- ม. 5 ศาลทั้ง 3 ชั้น จะกระตั้งขึ้น ที่ใดที่ใด ให้ข้าหลวงเทศาภิบาล พิจารณาเห็นสมควรแก่ราชการแล้ว มีใบบอกเข้ามากราบบังคมทูล เมื่อได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตแล้วโปรดเกล้าฯ แก่มหาดชนให้ทราบแล้ว ก็ให้ตั้งได้
- ม. 6 ข้าหลวงเทศาภิบาล เห็นจำเป็นจะต้องตั้งศาลพิเศษขึ้น ในมณฑลที่ตำบลใดเป็นครั้งแรกเป็นคราว เพื่อประโยชน์คดีราษฎรหนึ่งรายใด ก็ให้ตั้งขึ้นให้ตั้งได้เป็นครั้งแรกเป็นคราว แต่ศาลพิเศษที่ตั้งนั้นต้องจัดให้รูปแบบแผนศาลที่ใดว่าไว้ใน พ.ร.บ. นี้ และจะให้ศาลพิเศษนี้ มีอำนาจยิ่งกว่าอำนาจศาลเมืองไม่ได้
- ม. 7 ศาลมณฑลต้องมีพิพากษาประจำตำแหน่งคณะ 1 คือ อธิบดีผู้พิพากนาศาลมณฑล 1 กับผู้พิพากษาวนอกรวมกันทั้งสิ้นไม่ว่ากว่า 3 นาย จึงจะเป็นองค์คณะ ที่จะพิจารณาแลพิพากษาคดีได้เต็มอำนาจศาล ศาลเมืองก็มีผู้พิพากษาคณะหนึ่งคือ อธิบดีผู้พิพากนาศาลเมือง กับผู้พิพากนาศาลอื่น รวมกันไม่ว่ากว่า 3 นาย จึงจะเป็นคณะ แลพิจารณาพิพากษาคดีได้ เต็มอำนาจศาลเมือง แต่ศาลแขวงนั้นมีตำแหน่งผู้พิพากษาแต่ศาลละนายหนึ่ง
- ม. 8 ศาลมณฑล มีบังคับคดีตามอำนาจศาลใดตลอดเขตมณฑลเทศาภิบาล ซึ่งตั้งศาลนั้น ศาลเมือง มีบังคับคดีตามอำนาจใดแต่ในเขต เบื้องหลังศาล แลศาลแขวง มีบังคับคดีตามอำนาจใดแต่ในท้องที่ซึ่งผู้บัญชาการเมือง (คือข้าหลวงเทศาภิบาล หรือผู้ว่าราชการเมือง เมื่อได้รับอนุมัติของข้าหลวงเทศาภิบาล) จะกำหนดแขวงให้วากลวามากน้อยเท่าใด

- ม. 9 ในท้องที่ซึ่งศาลได้บังคับคดีอยู่โดยอำนาจนั้น จะพิจารณาแลพิพากษาคืออยู่ในท้องที่  
ตำบลเดียว หรือจะย้ายที่ไปตำบลอื่นเพื่อให้สะดวกในการพิจารณา แลสืบสวนพิพากษาคดี  
หรือเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม เพื่อผู้บัญชาการ เมือง เห็นสมควร หรือผู้พิพากษา  
เห็นสมควร โดยอนุมัติของผู้บัญชาการเมืองแล้ว ก็ย้ายที่ศาลไปได้

### หมวดที่ 3

#### วาทব্যพิพากษา

- ม. 10 ผู้พิพากษาสำหรับพิจารณาแลพิพากษาคดีตามหัวเมืองมีตำแหน่ง โดยลำดับกันเป็น 3 ชั้น คือ
1. ผู้พิพากษาชั้นที่ 1 ถือศักดินา 3,000 ไร่
  2. ผู้พิพากษาชั้นที่ 2 ถือศักดินา 2,000 ไร่
  3. ผู้พิพากษาชั้นที่ 3 ถือศักดินา 1,000 ไร่
- ม. 11 การที่จะตั้งหรือจะเลื่อน จะเปลี่ยนผู้พิพากษตามหัวเมืองนี้ เป็นหน้าที่ของเสนาบดี  
กระทรวงยุติธรรม จะตวงนำขึ้นกราบบังคมทูล แลรับพระบรมราชโองการไปจัดการ  
นั้น ในการที่เกี่ยวแก่หรือเลื่อน หรือเปลี่ยนผู้พิพากษตามหัวเมือง ซึ่งข้าหลวงเทศา  
จะตวงชี้แจงประการใด ให้ใหม่บอกเข้ามายังเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม
- ม. 12 ผู้พิพากษาชั้นที่ 3 มีอำนาจดังนี้คือ
- ขอ 1 ที่จะออกหมายหรือสั่งให้จับผู้ต้องหาในคดีมีโทษหลวง
  - ขอ 2 ที่จะไต่สวนแลลงกับส่งตัวจำเลยไปทางแขวงตามสูตรนารายณ์
  - ขอ 3 ที่จะออกหมายหรือมีคำสั่งให้คนของกลางในคดีซึ่งมีโทษหลวง
  - ขอ 4 ที่จะออกหมายเรียกตัวจำเลยแลพยานในคดีซึ่งมีอำนาจที่จะพิจารณาได้
  - ขอ 5 ที่จะไต่สวนคดีมีโทษหลวง
  - ขอ 6 ที่จะพิจารณาแลพิพากษาคดีมีโทษหลวงชั้นละหุโทษซึ่งอาญาจำไม่เกินเดือน 1  
หรือปรับไหมไม่เกิน 50 บาท
  - ขอ 7 ที่จะพิจารณาแลพิพากษาความแพ่งซึ่งทุนทรัพย์หรือเบี้ยปรับไหมไม่เกิน 50 บาท

- ม. 13 ผู้พิพากษาชั้นที่สองมีอำนาจดังนี้คือ
- ข้อ 1 บรรดาอำนาจที่อยู่ในผู้พิพากษาชั้นที่ 3 นั้นก็ทำได้
  - ข้อ 2 ที่จะพิจารณาแลพิพากษาคดีที่มีโทษหลวงชั้นละหุโทษ เพียงอาญาจำไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 100 บาท หรือโทษจำคุกไม่เกิน 30 ปี
  - ข้อ 3 ที่จะพิจารณาแลพิพากษาความแพ่งซึ่งทุนทรัพย์หรือเบี้ยปรับไม่เกิน 100 บาท
- ม. 14 ผู้พิพากษาชั้นที่ 1 มีอำนาจดังนี้คือ
- ข้อ 1 บรรดาอำนาจที่อยู่ในผู้พิพากษาชั้นที่สองก็ทำได้
  - ข้อ 2 ที่จะพิจารณาพิพากษาคดีที่มีโทษหลวงชั้นมัธยมโทษที่อาญาจำไม่เกิน 6 เดือน หรือเบี้ยปรับไม่เกิน 200 บาท หรือโทษจำคุกไม่เกิน 50 ปี
  - ข้อ 3 ที่จะพิจารณาแลพิพากษาความแพ่งซึ่งทุนทรัพย์หรือเบี้ยปรับไม่ถึง 200 บาท
- ม. 15 ผู้พิพากษาจะได้มีอำนาจที่ว่ามานี้แต่เมื่อใดอยู่ในตำแหน่งได้บังคับคดีใด ๆ หรือเมื่อได้รับคำสั่งของบัญชาการ เมือง ให้พิจารณาแลพิพากษาคดีพิสดารใดใด

#### หมวดที่ 4

#### วากฎอำนาจศาล

- ม. 16 ศาลแขวง มีอำนาจที่จะพิจารณาแลพิพากษาคดีเพียงเท่าอำนาจในตำแหน่งของผู้พิพากษาศาลนั้น
- ม. 17 ศาลเมือง มีอำนาจดังนี้ คือ
- ข้อ 1 บรรดาอำนาจอยู่ในศาลแขวง
  - ข้อ 2 ที่จะพิจารณาแลพิพากษาความแพ่ง ซึ่งทุนทรัพย์ไม่เกิน 1000 บาท
  - ข้อ 3 ที่จะพิจารณาแลพิพากษาคดีที่มีโทษหลวง ซึ่งรวมโทษเหล่านั้นคือ
    1. จำไม่เกิน 7 ปี
    2. ฆาตกรรม
    3. ปรับไม่เกิน 1,000 บาท



- ม. 18 ศาลมณฑล มีอำนาจดังนี้คือ
- ขอ 1 ที่จะพิจารณาแลพิพากษาคดีทั้งปวงใดทุกบทกฎหมาย
- ขอ 2 ที่จะพิจารณาแลพิพากษาความอุทธรณ์ศาลคำในมณฑลนั้น
- ม. 19 ถ้าพิพากษาคดีซึ่งโทษถึงประหารชีวิตอย่างหนึ่ง ถึงรับทรัพย์สมบัติอย่างหนึ่ง นี้ เมื่อศาลไต่สวนใหญ่ความฟังแล้วต้องบอกส่งคำพิพากษาเขามายังเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ให้นำขึ้นกราบบังคมทูลก่อน คอให้รับพระราชทานพระบรมราชาอนุญาตแล้ว จึงจะกระทำตามคำพิพากษาได้
- ม. 20 ความจะอุทธรณ์คำพิพากษาศาลคำ ให้อุทธรณ์ต่อศาลมณฑล ก่อนจะอุทธรณ์คำพิพากษาศาลมณฑล จึงให้เขามาคอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ ณ สยามสถิตย์ยุติธรรมในกรุงเทพฯ

#### หมวดที่ 5

#### วากยัตถการในการศาลหัวเมือง

- ม. 21 ผู้พิพากษาซึ่งเป็นอธิบดีหรือเป็นประธานในศาลใด เป็นผู้รับผิดชอบที่จะรักษามรรยาทการในศาลนั้นให้เรียบร้อยถูกต้องตามแบบแผน และมีอำนาจที่จะบังคับบัญชาพนักงานในศาลใดทุกตำแหน่ง แต่ในบรรดาธุรการทั้งปวงนี้ ผู้พิพากษาต้องกระทำแต่โดยที่ไต่ถามมติของผู้บัญชาการเบื้อง ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในศาลธุรการทั่วไป
- ม. 22 อธิบดีผู้พิพากษาศาลมณฑล เป็นหัวหน้าแห่งผู้พิพากษาศาลทั้งปวงในมณฑลนั้นโดยตำแหน่งแต่มีหน้าที่ในส่วนนี้คือ
- ขอ 1 ที่จะตรวจตราตักเตือนให้การในศาลทั้งปวงเป็นไปโดยเรียบร้อย
- ขอ 2 เป็นที่หาหรือความขัดข้องของผู้พิพากษาอื่น
- ขอ 3 ที่จะเรียบเรียงงานการคดีแลการศาลในมณฑลทั่วไป
- ขอ 4 ที่จะปรึกษาหาหรือควมผู้บัญชาการเมืองในการที่จะจัดแลรักษากการศาลทั้งปวงให้เรียบร้อย
- ขอ 5 ที่จะทำรายงานการคดีในมณฑลต่อกระทรวงยุติธรรม

- ม. 23 ถ้าผู้พิพากษาประจำศาลแห่งใดในศาลปกครองทำการในหน้าที่ไม่ได้ด้วยเหตุอย่างใด หนึ่งจากการเมืองหรืออิทธิพลภายนอก เมื่อได้รับอนุญาตจากผู้บัญชาการมณฑลแล้ว จะจัดให้ผู้อื่นทำการแทนไปชั่วคราวหนึ่งกว่าผู้ที่เป็นตำแหน่งจะกลับมาทำการได้ตามเดิม หรือถ้าเป็นตำแหน่งว่างกว่าเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมจะได้มีทรานส์ฟัคนิ่งผู้ใดให้เป็นแทนนั้นก็ได้ ผู้แทนยอมมีอำนาจรับผิดชอบเสมอตำแหน่งที่แทนนั้น แต่การที่จะเลือกสรรผู้แทนเช่นนั้น ถ้าไม่จำเป็นจะต้องทำอย่างอื่น ควรให้ผู้พิพากษา ซึ่งมีตำแหน่งชนเดียวกันหรือที่รองต่อกันโดยลำดับ ใดเป็นแทน
- ม. 24 บรรดาการที่จะลงอาญาตามคำพิพากษาศาลหัวเมือง ถ้าไม่จำเป็นจะต้องส่งผู้แพ้คดีไปทอนแล้ว ให้ลงอาญาในจังหวัดเมืองที่คดีพิพาททำโทษนั้น
- ม. 25 ผู้บัญชาการมณฑลเมื่อได้รับอนุญาตจากกระทรวงยุติธรรมแล้ว มีอำนาจที่จะตั้งพนักงานอัยการไว้สำหรับเป็นทนายแผ่นดิน ฟ้องคดีที่มีโทษหลวงในมณฑลเมืองนั้น ๆ ตามขอพระราชบัญญัติความอาญาที่มีโทษหลวง ถ้าหากว่ามีคดีซึ่งจะต้องแก้ทนายแผ่นดินว่ากล่าวเกินกว่าพนักงานอัยการที่มีประจำตำแหน่ง หรือผู้บัญชาการมณฑลจะเห็นสมควรโดยเหตุอย่างอื่น จะตั้งทนายแผ่นดินเพิ่มเติมขึ้น ว่าความเฉพาะเรื่องหรือจะจัดตั้งชั่วคราวหนึ่ง โดยจะยังไม่ได้รับอนุญาตของเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมก็ได้
- ม. 26 ถ้าคดีที่มีโทษหลวงมาถึงศาลใดหรือเกิดขึ้นในท้องที่ของศาลใด ซึ่งไม่มีพนักงานอัยการหรือพนักงานอัยการไม่เพียงพอแล้ว ถ้าไม่มีโจทก์จะว่ากันนั้น ผู้พิพากษาจะสั่งให้กรมการแขวงในท้องที่นั้น เป็นทนายแผ่นดินว่ากล่าวในเรื่อนั้นก็ได้

#### หมวด 6

#### ว่าด้วยการเปรียบเทียบความ

- ม. 27 ความแพ่งแลความวิวาทเล็กน้อย กำหนดโดยขุนทรัพย์ หรือเบี้ยปรับใหม่ไม่เกิน 10 บาท แลเป็นความซึ่งไม่มีโทษหลวง เหล่านี้เกิดขึ้นในตำบลใดหรือว่า จำเลยอยู่ในตำบลใด ถ้าโจทก์มารอฟ้องต่อกันนั้น ก็ให้กำนันตำบลนั้นมีอำนาจที่จะเรียกตัวจำเลยแลพยานมาไต่ถามแลเปรียบเทียบแล้วตักตามสมควร โดยไม่ต้องไปร้องฟ้องยังโรงศาลใด

- ม. 28 ความชนิดที่ไหว้ในมาตราก่อนนั้น ถ้ากำหนดนายตำบลเปรียบเทียบไม่อาจลงได้ก็ตาม หรือเป็นคดีซึ่งทุนทรัพย์หรือเบี้ยปรับใหม่แต่ 10 บาทขึ้นไป จน 20 บาท อันพินอำนาจ ที่กำหนดจะเปรียบเทียบใดเหล่านี้ ถ้าจากความฝ่ายใดพอใจจะให้เปรียบเทียบให้เป็นที่สุดแล้ว ก่อน ก็ให้นายแขวงมีอำนาจที่จะเรียกดูความแลพยานมาไต่ถาม แลเปรียบเทียบให้ แลต่อกัน ตามสมควรได้
- ม. 29 ในการ เปรียบเทียบนี้ โจทก์จำเลยยอมกันตามคำเปรียบเทียบ ให้ความนั้นเป็นแล้ว แก่กัน โจทก์หรือจำเลยจะเอาคดี เรื่องนั้นไปร้องร้องฟ้องยังโรงศาลต่อไปอีกไม่ได้ ถ้าหากว่า โจทก์หรือจำเลยไม่ยอมความคำเปรียบเทียบ ก็ให้กำหนดนายแขวงบอกโจทก์ จำเลยให้ไปร้องฟ้องว่ากล่าวกันตามโรงศาล
- ม. 30 ถ้าโจทก์จำเลยยอมความคำเปรียบเทียบแล้ว แลภายหลังฝ่ายใดไม่กระทำตามยอมนั้น ให้กำหนด นายแขวง ขออำนาจศาลแขวงซึ่งไต่ยัง คับคดีท้องที่ตำบลนั้น บังคับดูความ ฝ่ายนั้นให้กระทำตามยอมนั้นได้ทุกประการ
- ม. 31 ศาลหัวเมือง มีอำนาจที่จะเปรียบเทียบบรรดาคดี ซึ่งไม่มีโทษหลวง แลอยู่ในอำนาจ แห่งศาลนั้น ๆ ให้แลต่อกันตามสมควรได้ทุกชั้นในกระบวนการพิจารณา ถ้าจากความ ยินยอมให้คำเปรียบเทียบก็ให้เป็นที่สุดต่อกันได้ในชั้นนั้น ถ้าไม่ยินยอมก็ให้ศาล พิจารณาต่อไปให้สำเร็จคดีตามลักษณะพิจารณาในคดีนั้นนั้น

### หมวดที่ 7

#### ว่าด้วยพนักงานจัดการรักษาพระราชบัญญัติ

- ม. 32 ให้กระทรวงยุติธรรม กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงนครบาล เป็นพนักงานรักษา แลจัดการให้สำเร็จตามความใน พ.ร.บ. นี้ ตามหน้าที่ของกระทรวงนั้น ๆ ทุกประการ

ที่มา : ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ย.8/4 พระธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ.114.

## ภาคผนวก ข

คำกราบบังคมทูลของกรมหลวงดำรงราชานุภาพ เรื่องการจัดราชการ เมืองแขก  
7 หัวเมืองระยะแรก วันที่ 4 มีนาคม รศ 114

ขอเดชะ ฝ่าละอองธุลีพระบาท ปกเกล้าฯ

ด้วยในการที่พระเสน็พัตักษ์จะออกไปราชการ เมืองสงขลาคราวนี้ ถ้าตั้งไปส่วนทาง  
ราชการจะไ้รับพระราชทาน ให้เป็นข้าหลวงพิเศษ ออกไปไ้ส่วนความต่าง ๆ ซึ่งบังคับอยู่  
ในหัวเมืองแขก 7 หัวเมือง มีข้อความแจ้งอยู่ ในสำเนาตราพระราชสีห์ซึ่งไ้ทูลเกล้าฯ  
ถวายต่างหากอีกส่วนหนึ่งแล้ว

คำสั่งราชการลับซึ่งเป็นทองเรื่องราชการในหน้าที่ พระเสน็พัตักษ์ เป็้ให้เข้าใจ  
พระบรมราชประสงค์ โดยใจความดังนี้คือ

1. หัวเมืองแขก 7 หัวเมือง คือ ทาปี 1 ยะหริ่ง 1 สายบุรี 1 รามัน 1  
ระแงะ 1 ยะลา 1 หนองจิก 1 รวม 7 หัวเมืองนี้ เดิมรวมกันเป็นเมืองตานี อยู่มา  
ครั้งหนึ่งเมืองตานีเป็นขบถ กองทัพไทยยกลงไปปราบปราม มีชัยชนะ จึงโปรดให้แยกเขตแดน  
เมืองตานีออกเป็น 7 หัวเมือง คงเรียกว่า เมืองประเทศราชเหมือนกัน แต่ให้อยู่ในบังคับ  
บัญชาเมืองสงขลา สิทธิขาดคล้ายกับเมืองขึ้น ไซ้แต่เท่านั้นยังตั้งข้าราชการไทยซึ่งเป็นบุตร  
หลาน เชื้อวงศ์ พระยาสงขลา ในครั้งนั้น ลงไปเบ้พระยาเจ้าเมืองแขกเหล่าไ้หลายหัวเมือง  
โดยความประสงค์ของราชาริไทย ในเวลานั้น จะไม่ให้เมืองตานี บั้กำลังใหญ่โต ซึ่งอาจจะก่อ  
การขบถไ้ตั้งแต่ก่อน และจะขยายอำนาจไทย ที่จะบังคับบัญชาการออกไปในหัวเมืองแขกให้  
สิทธิขาด การที่รักในครั้งนั้นว่าโดยยอคือ ตั้งใจที่จะเอาเมืองตานีเป็นประเทศราชใหญ่อยู่ก่อน  
กระจายออกเป็นหัวเมืองไทยขึ้นเมืองสงขลา ทั้งนี้เป็นใจความ

2. ครั้นตอบอาคัศวรมาเพิกเฉย ของราชาริไทย และการที่พระยาสงขลาต่อๆ  
มา ตั้งหน้าแสวงหาประโยชน์ และว่านางส่วนตนยิ่งกว่าการในราชการ การบังคับบัญชาว่า  
กล่าวหัวเมืองแขก 7 เมืองนี้ จึงผันแปรจากความคิดเดิมของราชาริไทยมาโดยลำดับกล่าวคือ  
การตั้งแต่งผู้ราชการเมือง ก็ตกลงยังเป็นเลือกสรรแขกในหัว เมืองตั้งเป็นผู้ราชการ เมือง  
แล้วสืบต่อวงศ์ตระกูลตามเมืองประเทศราช ที่เป็นเมืองใหญ่อยู่ไ้โดยมาก ยังมีไทยเบ้เจ้าเมือง

อยู่แต่เมืองหนองจิกเมืองเดียว ส่วนการที่จะทำนุบำรุง อันใดออกไปจากเมืองสงขลาเป็นอันไม่มี พระยาสงขลาทรงเป็นธุระแก่การที่จะชำระความที่มีฟ้องร้องอุทธรณ์ ผู้ว่าราชการเมืองแขก 7 หัวเมือง ก็จะต้องเป็นอันเกิดผลประโยชน์ต่าง ๆ จากหัวเมืองเหล่านี้ มาเป็นอาณานิคม ประโยชน์ ของผู้ว่าราชการ เมืองสงขลา ด้วยวิธีที่แตกต่าง ๆ ตามที่อยู่เวลานี้ ก็

1. ผู้ว่าราชการ เมืองแขกเหล่านี้ ต้องแบ่งส่วน ในภาษีอากรต่าง ๆ ให้พระยาสงขลา เมืองละมากบ้างน้อยบ้าง
  2. พระยาสงขลาแต่งตั้งให้ นายหมวก นายกอง ออกไปตั้ง ควบคุมผู้คนบางหมู่บางเหล่า เก็บเงินส่งมาเป็นอาณานิคมประโยชน์ที่เมืองสงขลา
  3. พระยาสงขลา มีที่ดินซึ่งเกิดประโยชน์ต่าง ๆ เป็น บ่อแร่ คีบูก อยู่ในหัวเมืองนั้น แลเก็บเงินจากที่เหล่านี้เป็นอาณานิคมประโยชน์หลายตำบล
  4. การกะเกณฑ์หรือร้องเบียดเกลี้ยต่าง ๆ บางมอ บางคราวก็มีอยู่
- ผลประโยชน์ที่พระยาสงขลาได้จากหัวเมืองแขก 7 เมือง ประมาณปีหนึ่งไม่ต่ำกว่า 200 ชั่ง เป็นพระเพทสี่มาแต่ พระยาสงขลา ก่อน ๆ จนทุกวันนี้ แต่จำนวนเงินหรือ รายงานผลประโยชน์ ที่ให้ความมานี้ไม่ได้แน่ทีเดียว ว่าแต่ความเคาที่ใครว่ามียู้อย่างนี้

3. ส่วนผู้ว่าราชการ เมือง แขก 7 เมือง จะเป็นแขกหรือ ไทยก็ตาม มีอำนาจในบ้านเมือง สิทธิขาด ตามแบบแผน เมืองประเทศราชก็ มีอำนาจที่จะเก็บภาษีอากร ตามพิภพที่ตราในบ้านเมือง แลจับจ่ายใช้สอยได้โดยอำเภอใจ และมีอำนาจเหนือราษฎร สิทธิขาดทำไฉนประหารชีวิต การที่ของตรงต่อกรุงเทพฯ มีการตั้งแต่งผู้ว่าราชการ เมือง แลกรรมการผู้ใหญ่กับส่งคนไปเงินทอง เครื่องราชบรรณาการตาม ขนบนิยมเป็นสำคัญ การที่จะบอกข้าราชการอันใด ตามแผนต้องบอกเมืองสงขลา ให้บอกเข้าอีกชั้นหนึ่ง ส่วนห้องตรา แลข้อบังคับ ที่ไปจากกรุงเทพฯ ตามแบบแผน ต้องส่งไปทางเมืองสงขลาการเป็นดังนี้ พิเคราะห์ดูโดยรูปการดูเหมือนผู้ว่าราชการ เมืองแขกทั้ง 7 ถึงจะเป็นเมืองเล็กน้อย ก็ควรมีความสุจริตเป็นหัวใจของผู้ว่าราชการ เมือง เพราะอำนาจ แลผลประโยชน์ทั้ง ราชธานีไทย ก็ไม่มั่งคั่งอันใดแต่ความจริงไม่เป็นเช่นนั้น ผู้ว่าราชการ เมืองแขกทั้ง 7 มีความเคอะครอนในการที่ดวงอุกรมกวนเบียดเบียนของผู้ว่าราชการ เมืองสงขลาอยู่มาก พวกนักระวางนระวางอยากจะขอขึ้นต่อกรุงเทพฯ ซ้ำนาน เพื่อย่นนานว่าให้สำเร็วกว่าประการ

4. พิจารณาข้อเดือดร้อนของผูวาระชากร เมืองแขกทั้ง 7 ที่ขอออกจากเมืองสงขลา เข้าใจว่าเป็นเพราะเรื่องชำระความอุทธรณ์ คือถ้าปี ใจทยาฟ้องร้องยังเมืองสงขลา ผูวาระชากร กรมการทองเป็นคู่ความอยู่ในบังคับบัญชากรมการ เมืองสงขลา ต้องเสียเงินทองคราวละมาก ๆ อีกอย่างเดือดร้อนที่ผูวาระชากร เมืองสงขลา ถึงกรมการ นายหมวด นายกองส่งไปควบคุมเกี่ยของ ผู้คนให้เบ็ดเสร็จเป็นฝ่ายประการหนึ่ง

อีกอย่างหนึ่งเข้าใจว่าเดือดร้อน ด้วยการขอร้องกะเทาะทุกจิกต่าง ๆ มั่งผูวาระชากรเมืองแลกรมการ เมืองสงขลา อาจจะทำได้หลายคน ความเดือดร้อนเข้าใจว่าจะเป็นเหตุเป็นใหญ่ยิ่งกว่าการที่ทองแบ่งส่วนในภาษีอากรให้แกพระยาสงขลา เพราะเงินเหล่านี้เป็นเงินประจำปี แบ่งจากเงินที่ได้ไม่ต้องชักเนื้อเดือนหนึ่งอันใด เห็นว่าถ้าความเดือดร้อนแต่เรื่องเงินประจำปีแล้วที่ใหนผูวาระชากร เมืองแขกจะเหี่ยวบานขอร้องออกจากสงขลา แต่อย่างไรเสียในการ เรื่องนี้จะเพิกเฉยไม่ได้

5. ที่จำเป็นจะต้องลงมือจัดการทั่วเมืองแขก 7 อาศัยเหตุ 5 ประการคือ

ประการที่ 1 ตามเหตุการณ์เกี่ยวกับต่างประเทศได้มาขอพระราชอาณาเขตทำให้เป็นการจำเป็นที่จะต้องรีบจัดแก้ไข การทั้งปวงจึงอยู่ในการปกครองของเรา ทำนุบำรุงราชการบ้านเมืองให้ปรากฏแก่ทุกแห่งหลาย ว่าเมืองไทยทั้งหน้าเดินไปสู่ทางเจริญ ด้วยลำพังตน การที่ทำนุบำรุงบ้านเมืองก็ยิ่งจัดให้แพร่หลายออกไปได้เท่าใด ก็เชื่ออาพระราชาอาณาเขตมั่นคงโดยลำกับที่ได้จัดการไป

ประการที่ 2 หัวเมืองแหลมมลายู เฉพาะหัวเมืองแขกอยู่ในพระราชอาณาเขต อาจจะบุบถลายงายกว่าหัวเมืองไทย

ประการที่ 3 เวลาที่พวกอังกฤษกึกจะทำการค้าขาย ถึงหลักฐาน ถึงหัวเมืองแขกในพระราชอาณาเขต การที่เราจะปิดห้ามไม่ได้ มีทางแก้อยู่อย่างเดียวจะต้องจัดตั้งเปิดการค้าขายให้เหมือนชนชุมทรัพย์ดังที่เปลา ๆ ถ้าจัดคนในพื้นที่เมืองมาค้าขายเต็มภูมิสำเนา ก็เป็นเครื่องป้องกันชาวต่างประเทศออกไปได้เพราะเหตุว่า เมื่อการทำมาค้าขายบริบูรณ์อยู่แล้ว การที่ต่างประเทศจะเข้าแย่งชิงประมุขก็ยาก การที่มีการปกครองดีอยู่แล้ว ทางจะเกิดเหตุเสื่อมเสียมีน้อย

ประการที่ 4 เพราะเหตุชาวต่างประเทศชนขายจะเข้าทำมาหากินในเมือง  
 แห่มากขึ้น ถ้าเราไม่ลงมือจัดการอย่างใดอย่างหนึ่งมีทางเกิดเหตุใหญ่ๆ พวกนั้นมักใช้สาย  
 บนบานขอรองเอาสัญญา เขาก็ไปเปรียบจากผู้ว่าราชการเมืองแหก เอาเป็นหลักฐานเขาอ้าง  
 ที่จะทำการต่าง ๆ รอดคอบวยหัวเมืองแหก ประเทศราชใหญ่ ๆ เช่นกัณฑ์ ตรังกานู มีนิสัย  
 เคลียดฝังอยู่เป็นพัน เช่น เมืองไทรเลาเพราะเหตุที่เจ้าจัดการกาขายเปิดบ้านเมืองพม่ารุ่ง  
 พวกชาวต่างประเทศเขาแทรกแทรกไม่คิดแต่หัวเมืองเล็กน้อย เช่นแหก 7 เมือง จะไว้วางใจทั่วไป  
 ไม่ได้ คอยเป็นเมืองเล็กอยู่ ในอำนาจเงินโดยมาก

เช่น พระยาระแจะไปทำสัญญาขายกาซื้ออากรและประโยชน์การทำเหมืองแร่ในบ้านเมือง  
 ให้แขกสิงคโปร์ แขนงนั้นเอาไปขายให้แขกเตอร์ลัส กษัตริย์เช่นนี้ ถ้าทอดทิ้งไว้ไม่ให้แข็งแรง  
 เหตุเช่นนี้ยังมีได้อีก ถึงจะไม่เสื่อมเสียมากก็เป็นความรำคาญแก่ราชาธิปไตย

ประการที่ 5 อาศัยเหตุที่ผู้ว่าราชการเมืองแหกทั้ง 7 มีความเคียดแค้นใคร่อยู่  
 แล้วประการ 1 แลอาศัยเหตุที่พวกอังกฤษคิดหาผลประโยชน์ขอเข้ามาในหัวเมืองแหก ประการหนึ่ง  
 ประสมกัน ถ้าเราไปทอดทิ้ง ไม่จัดการให้เป็นระเบียบโดยเร็ว ภายหน้าแขกพวกนี้จะ  
 ประพฤติคิดร้ายแรง เช่นกัณฑ์เงิน หรือที่สุคัง เขาหาฝรั่งให้เป็นความลำบากเกิดขึ้นแก่บ้านเมือง  
 ก็เป็นได้ คอยเหตุนี้จึงเห็นจำเป็นต้องรีบจัดการหัวเมืองแหกให้เรียบร้อย พึงทำได้

6. บางทีจะเป็นข้อสงสัยว่าหัวเมืองมลายูประเทศราชยกเมืองไทรเสีย เหตุว่าเป็น  
 เมืองที่ได้จัดการทำนุบำรุงกำลังอยู่ในตัว เมืองตรังกานู กัณฑ์ เป็นเมืองใหญ่ อยู่ใกล้ติด  
 เขตแดนอังกฤษจึงไม่จัดการหัวเมืองทั้ง 2 นั้น และจะจัดการเมืองแหกเล็กทั้ง 7 ก่อน ความนี้  
 จะชี้แจงให้เข้าใจโดยคฤหะมูล 3 ประการ คือ

ประการที่ 1 เมืองกัณฑ์ ตรังกานู ถึงเป็นเมืองของไทย แท้จริงก็เป็นเมือง  
 ประเทศราชเดิมบรรพบุรุษที่ อังกฤษครอบงำด้วยกฎหมายของการ ถ้ายังไม่มีเหตุจำเป็น  
 ใดๆ ก็ ถ้าเมืองทั้ง 2 ยังรักษาการปกครองเรียบร้อยเป็นปกติ ถ้าเราไม่จุ่มจัดการ  
 เกี่ยวของประการใด อังกฤษคงจะหาเหตุทำลายล้างความคิดโดยประสาห์โดยยากได้เมืองทั้ง 2  
 หรืออย่างต่ำที่สุด โดยเข้าใจไม่ยากให้ไทยมีอำนาจ เข้าไปเกี่ยวข้องในหัวเมืองทั้ง 2 ยิ่งกว่า  
 แดกก่อน ถ้ามีเหตุปากเสียงเกิดขึ้น เราจะเสียเปรียบไม่มากนัก เพราะในเวลาที่เราจำต้อง-

คนตาเฝ้าอังกฤษ ช่วยป้องกันฝรั่งเสสอย่างใดจะมีทางอริกับอังกฤษ อย่าให้มัน

ประการที่ 2 หัวเมืองแขกทั้ง 7 อังกฤษไม่ถือเป็นเมืองสำคัญ ทั้งเมืองกลันตัน และตรังกานู หัวเมืองแขกทั้ง 7 อยู่ในอำนาจคล้ายเมืองขึ้น รวมทั้งผู้คนและชนบทธรรมเนียมก็เป็นไทยอยู่โดยมาก เมื่อว่าโดยเหตุผลก็มีโดยความและความเคียดแค้นในพื้นเมือง พอแก่ความจำเป็นที่เราจะต้องจัดการได้

ประการที่ 3 เมืองสงขลาในเวลานี้ก็ได้โปรดเกล้าฯ ให้ลงมือจัดการแก้ไข ทำนุบำรุงให้กำเนิดไปสู่ทางเจริญ การที่จัดเมืองสงขลาขึ้นคงจะบังเกิดความนิยมของไพร่พลเมือง เป็นกิตติศัพท์แพร่หลายออกไป ส่วนหัวเมืองแขก 7 เมือง อยู่ใกล้ชิดกับสงขลา เมื่อการสงขลาออกเค้นไค คงจะจูงหัวเมืองให้ติดตามไปโดยง่าย ถ้าความเจริญรุ่งเรืองจัดทำให้เป็นผลไคเท่าใด ก็คงจะเป็นอันส่งแพร่หลายออกไปถึงหัวเมืองกลันตัน ตรังกานู ให้เป็นทางคิดจคิดออกไปโดยายหนา ควบเหตุนี้จึงตั้งคนจัดการแทนภายในออกไป ก็จัดการเมืองสงขลาแลหัวเมืองทั้ง 7 อีกว่าจะจัดขึ้นหัวเมืองข้างนอกเข้ามาหาภายใน

#### 7. ความดำริที่จะจัดการในหัวเมืองทั้ง 7 ก่อไม่นั้น

1. เห็นควรจะให้คงเป็น 7 หัวเมือง คงเป็นอยู่บัดนี้
2. จะให้ชาวหลวงไทยประจำคอยบังคับบัญชาการในหัวเมืองแขกทั้ง 7 กองหนึ่ง
3. การบังคับบัญชาในพื้นเมืองจะให้ญวาราชาการเมืองคงมีอำนาจที่จะบังคับบัญชาการตามธรรมเนียมมาเมืองมลายู ที่ชาวหลวงเห็นชอบด้วย
4. ให้ญวาราชาการเมืองมีอำนาจตัดสินถอยความตามกฎหมายประเพณี เว้นไว้แต่ความซึ่งโทษถึงประหารชีวิต หรือบริบทพิสัยสมันต์แลความอุทธรณ์ต้องส่งมาพิจารณา ณ ที่ศาลชาวหลวง ส่วนคำพิพากษาโทษประหารชีวิตและโทษบริบทพิสัยชาวหลวงต้องส่งเข้ามาขอรับ

พระราชทาน พระบรมราชาญาต เหมือนกับเมืองชั้นใน

5. ส่วนภาษีอากรนั้น ให้ญวาราชาการเมืองคงเก็บตามเดิม แต่ให้มีส่วนลดเป็นอากรหลวงที่จะให้ใช้การชาวหลวงกำกับเมืองแขก เหลือส่งมาจายราชการบาง
6. การที่ต้องเสียส่วยหรือผลประโยชน์อื่นใดต่อพระยาสงขลาหรือการที่พระยาสงขลาตั้งนายหมวกนายกองลงไปควบคุมผู้คน ในหัวเมืองแขกเป็นอันยกเลิกไปจัดการใหม่



แต่ควบคุมคนไทยซึ่งออกไปอยู่ในเมืองแขก ญวณราชการเมืองต้องพร้อมด้วยชาหลวง เลือกสรร  
คนไทยทั้งเป็นกรรมการหัวหน้าคนไทย ขึ้นไว้ในบ้านเมือง ทำนองกรรมการจีน

7. การที่เกี่ยวข้องกับกรุงเทพฯ ให้หัวเมืองแขกส่งคนไม่เงินทอง เครื่องราช-  
บรรณาการตามเคย ส่วนใบบอกราชการต่าง ๆ จะบอกตรงเข้ากรุงเทพฯ หรือชาหลวง แด่ของ  
ให้ชาหลวงทราบด้วยทุกคราว ส่วนทองคำอย่างเดียวกัน

8. บรรดาการที่จะเกี่ยวกับคนในบังคับต่างประเทศประการใด ต้องเป็นธุระใน  
หน้าที่ของชาหลวงโดยเฉพาะ

9. ชาหลวงกับหัวเมืองทั้ง 7 ให้ตั้งท้าวการเมืองสงขลาแห่งหนึ่ง ให้ตั้งที่  
หัวเมืองแขกแห่งหนึ่ง ให้หมื่นไปตรวจราชการ ถ้าประเพณีการบ้านเมืองเสื่อมเสียไม่ควรแก่  
ประโยชน์ราชการ หรือเดือดร้อนแก่พลเมือง ชาหลวงมีอำนาจที่จะตั้งเตือนญวณราชการเมือง  
แก้ไขให้เรียบร้อย

ว่าโดยสรุป การที่จะจัดในชั้นต้น เป็นดังนี้

8. เมื่อได้จัดวางการขึ้นเป็นขั้นที่ 1 ไปได้แล้ว การที่จะจัดต่อไปในหัวเมืองแขกว่า  
โดยย่อเป็น 3 ประการ คือ

ประการที่ 1 ทำนุบำรุงให้เกิดผลประโยชน์ในการค้าขาย เพาะปลูกและการ  
ทำเหมืองแร่ให้เจริญยิ่งขึ้นกว่าทุกวันนี้ ผลประโยชน์ซึ่งจะได้เพิ่มเติมขึ้นด้วยความทะนุบำรุง  
คงต้องให้ผลประโยชน์ใช้ในการบ้านเมือง เจือจานเจ้าเมือง กรรมการตามสมควรบ้าง เป็น  
ภาคหลวงสำหรับใช้สอยบ้าง ประมาณภาคหลวงไม่ต่ำกว่า 1 ใน 3 ของผลประโยชน์ที่จะพึงได้

ประการที่ 2 กฎหมายแลขนบธรรมเนียมแบบแผนอย่างใด ๆ ซึ่งจะได้อำนาจให้  
การเจริญขึ้นในเมืองชั้นใน จะจัดอย่างใด ขยายตัวออกไปในเมืองเหล่านั้นเมื่อใด ต้องจัดไป  
โดยลำดับด้วย ความมุ่งหมายที่จะเปลี่ยนแปลงวิธีปกครองหัวเมืองเหล่านั้น ให้เหมือนกับหัวเมือง  
ชั้นใน เป็นแต่จะจัดให้ค่อยเป็นไปโดยลำดับไม่คงรื้อแย่ง แบบแผนเก่าโดยรุนแรงให้เป็นที่  
ชอกช้ำแก่ญวณราชการเมืองประการใด

ประการที่ 3 ที่จะสมาคมแลชักชวนฝึกหัดญวณราชการเมืองที่ให้สนิทสนมอาศัย  
ด้วยการที่ให้หมื่นไปมา เฝ้าแทนกัก หรือที่ชักจูงให้เล่าเรียนภาษาเขียนหนังสือ แลศึกษาขนบ-

ธรรมเนียมหรือด้วยการสมาคม ข้าราชการไทยก็ดี โดยความมุ่งหมายในการต่อไปที่จะ พะปลูก คนที่จะรับราชการในพื้นบ้านพื้นเมือง ถือว่าเป็นแขกต่างศาสนาที่น่าสนใจ แล้วย้ายเป็นไทย เชนข้าราชการทั้งปวง

ใจความมุ่งหมายที่จะจัดการเมืองแขกทั้ง 7 ซึ่งแจ้งมาโดยสังเขปพอให้เข้าใจ การที่จะจัดให้เป็นดังความมุ่งหมายเช่นนั้น ประมาณดูเห็นไม่เป็นการยากอันใดนัก เพราะ หัวเมืองแขกเหล่านั้นมีไทยเป็นพลเมืองมาก ถึงพวกแขกที่จะจัดจนผู้ว่าราชการเมืองที่เป็นแขก ก็มีภาษาไทย มีอักษลายกเฒ่าอ่านภาษาไทยโดยมาก การที่จะพูดจาด้วยการใดเป็นที่เข้าใจกัน เชื้อพ้องายกวาทหัวเมืองที่อยู่ข้างนอก อีกประการหนึ่ง การที่จะออกไปจัดครั้งนี้ใช้การที่จะไปปราบปราม ในชนบทผู้ใดใดก็ตามที่เกรงกลัวว่าหากการที่จะไปจัดเปลี่ยนแปลงอย่างใดเป็นการ มีแต่ให้ความดีแก่ผู้ว่าราชการ ราษฎร ในเมืองยิ่งขึ้นที่สุด จนการที่คิดอ่านแบ่งเอาผลประโยชน์ เป็นภาคหลวง เมื่อคิดดูก็ไม่เป็นการเอาเปรียบกว่าทุกวันนี้ เพราะเลิกส่วนที่ทองเสียแก่ พระยาสงขลาอีกให้ สมอขายมาเท่านั้น วาอย่างทำการที่ต้องเสียเงินทองก็เพียง สมออยู่ทุกวันนี้ หากหากหลวงผู้ไปจัดการ มีอักษลายกเฒ่า เอาใจใส่จัดการที่จะจัดโดยมั่นคง และรู้จักเอาใจ สันสอน ผู้ว่าราชการกรมการคงจะจัดการสำเร็จตลอดไปได้ด้วยความนิยมของเจ้าเมืองกรมการ และ ราษฎร พลเมืองให้แลเห็นผลที่ขึ้นได้โดยเร็ว

9. การที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ เลื่อนสรวิหพระเสนีพิทักษ์เป็นข้าหลวงออกไป หัวเมืองแขกทั้ง 7 เพราะทรงพระราชดำริเห็นว่า พระเสนีภูพานมาลาญ และได้คุ้นเคยราชการ ในหัวเมืองแขกมาลาญมาก่อน ทั้งพินัยอักษลายกและความสามารถทรงดำริเห็นว่าพอจะสนอง พระเดชพระคุณให้ราชการหัวเมืองแขกทั้ง 7 เรียบร้อยได้ ดังพระบรมราชประสงค์กว่าโดยยอ คือ พระราชประสงค์จะให้พระเสนีพิทักษ์เป็นข้าหลวงคนแรกออกไป ทำกับการจัดหัวเมืองทั้ง 7 แต่ไม่ใดแจ้งพระราชประสงค์และตำแหน่งหน้าที่ของพระเสนีพิทักษ์ ปรากฏในทางราชการ ไม่ที่แรกนั้น อักษรเพราะเหตุ 2 ประการ คือ

ประการที่ 1 เพราะธรรมเนียมที่ผู้ที่จะจัดการเปลี่ยนแปลงอันใดมักพาให้คน ทั้งปวงสงสัยเข้าใจผิดไปกว่าการที่จะเป็นจริง และเกรงลือเลื่องต่าง ๆ กิตติศัพท์ลือลือ เพราะความเข้าใจผิดของคนทั้งหลายพาให้เกิดความหวาดหวั่นใจในหัวเมือง หรือที่กินแห่ง

ต่อหัวเมืองอังกฤษ ถึงจะมากน้อยเพียงใดก็ล้วนแต่เป็นเครื่องที่จะให้ราคาสูง ชักชวนในการที่จะจัดเป็นอันหาประโยชน์ได้ จึงไม่ควรให้เพิ่มกีดกันข้อหาอย่างใด

ประการที่ 2 การที่จะจัดหัวเมืองสงขลา นำหน้าหัวเมืองแขก ถ้าจะรับจัดหัวเมืองแขกด้วยโดยทันที เกรงผู้จัดทั้ง 2 ฝ่ายจะชวญอุทธรณ์คัดค้านไม่สะดวก จึงส่งให้พระเสนีย์เป็นข้าหลวงพิเศษลงไปไต่สวน การที่ค้างบางเรื่อง โดยให้โอกาสแก่พระเสนีย์ตรวจตราการในบ้านเมือง และผูกพันจะจัดการเปลี่ยนในหัวเมืองทั้ง 7 นี้

10. เมื่อพระเสนีย์พิทักษ์ไปถึงหัวเมืองแขก เจ้าเมืองโดยมากจะร้องขอความอนุเคราะห์ เพื่อจะให้พ้นจากอำนาจเมืองสงขลา ขอขนาออกกรุงเทพฯ ถ้าร้องเช่นนั้นจะมีหรือไม่ก็ตาม เพราะพระเสนีย์ไปถึงคงไต่ถามความเป็นอยู่ในบ้านเมือง ความเดือดร้อนของผวาราษฎรหัวเมือง รับเอาเป็นธุระที่จะเรียบเรียงรายงานเข้ามายังกรุงเทพฯ เพื่อจะได้จัดการแก้ไข

11. การที่ไต่ถามคานาสมากมไต่ถามผวาราษฎรเมือง ควรที่พระเสนีย์จะแจ้งประโยชน์ที่จะจัดบ้านเมืองให้เกิดความนิยมของผวาราษฎรให้ต่อข้าหลวงเสมอ ถ้ายังกีดกันถึงให้ผวาราษฎรเมือง เหล่านี้มิใช่บอกเข้ามาขอข้าหลวงไปช่วยแนะนำราษฎรบ้านเมือง การที่จะวางเรียบเรียงลงโดยง่าย เพราะปึกประทุพบุรุษ หรือความจำใจทาง ๆ ใดสนิท

12. เมื่อพระเสนีย์ ไต่ตรวจการบ้านเมืองตลอด ได้รับรายงานของพระเสนีย์ตรวจจัดการเป็นที่เรียบร้อย แก่ผวาราษฎรเมืองแขกจะได้มีทองตรา ถึงพระเสนีย์เป็นข้าหลวงกำกับต่อไปที่เกี่ยว กวญเหตุนี้พระเสนีย์ไปถึงควรตั้งหน้าสืบสวนราชการในพื้นที่บ้านเมือง และคึกคักจับคนสำคัญ ๆ ในบ้านเมือง กระเตรียมความรู้ ความสามารถในหน้าที่ข้าหลวงสำหรับหัวเมืองไว้ เมื่อได้รับทองตรานั้นเมื่อใด จะไต่จัดการตลอดไป

13. การที่จะสืบสวนเอาความรู้เห็นในชั้นต้น เมื่อพระเสนีย์ไต่ลงไปถึงหัวเมืองแขก คงตั้งใจสืบสวนการในพื้นที่เมือง คือ การภูมิประเทศ ในวิธีการปกครอง วิธีการเก็บผลประโยชน์ และการที่เกี่ยวข้องกับเมืองสงขลา คือกิตติยความของราษฎร ตลอดจนความคึกคักที่อยู่ในเจ้าเมืองกรมการ และธรรมเนียมบ้านเมืองใหญ่โดยละเอียด และควรทำรายงาน ความรู้เห็นส่งเข้ามาเป็นไปรวดเร็ว

14. การที่สำคัญคือการที่จะคบค้าสมาคมกับเจ้าเมืองกรมการ พวกเป็นหัวหน้าราษฎร คือ พ่อคางจีน กวرتั้งใจคบค้าสมาคมให้คุ้นเคยชอบพอไว้นาน เพราะจะจัดเป็นกำลังไฉนมาก

15. การหัวเมืองทั้ง 7 จะจัดอย่างไร คงอยู่ในท้องอาศัยเมืองสงขลา เพราะเมืองสงขลาเป็นเมืองใหญ่ และเป็นเมืองไทยที่อยู่ใกล้ติดต่อกัน ถ้าพระเสนียุทธ์เห็นการในหัวเมืองหรือจะคิดอ่านประการใด หรือมีความซัดของขอความอุดหนุน ควรพுகจากพระวิจิตรวรสาสน์ ให้เข้าใจกัน แต่การที่จะบอกขอราชการให้พระเสนียุทธ์ไปบอกตรงเจ้านาครุงเทพา เสด็จราชการสมการให้พระวิจิตรรุเห็นไว้วางใจ ให้บอกให้พระวิจิตรวรสาสน์ ทราบด้วยทุกคราว

16. อนึ่งการที่ออกไปหัวเมืองแขก ควรระวังปากเสียงอย่างหนึ่ง คือในการที่จะกล่าวคำครหา ตีเถียนพระยาวิเชียร หรือกรมการเมืองสงขลา ต่อพวกแขกควรตั้งใจเว้นอย่ากล่าวโดยไม่จำเป็น บางทีจะทำให้พวกแขกเกิดความหมิ่นประมาทตำแหน่งราชการและกรมการเมืองสงขลาได้

คำสั่งนี้จะได้รับพระราชทานให้พระเสนียุทธ์ อานทรบาลเกล้าฯ ก่อนที่จะไป แต่ตนฉบับจะเก็บไว้ที่ศาลาลูกขุน.

การมีกรมแล้วแต่จะโปรดเกล้าฯ

ข้าพระพุทธเจ้า คำรงราชานุภาพ ขอเคชะ

เสนาบดี กระทรวงมหาดไทย

ที่มา จดหมายเหตุแห่งชาติ, กอง เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/27 เรื่องผลประโยชน์เมืองหนองจิกและเมืองแขก 7 เมือง.

## ภาคผนวก ฅ.

## ข้อบังคับสำหรับศาลเมืองแขก 7 หัวเมือง ร.ศ. 116

ในเวลานี้ราชการเมืองแขกโจรผู้ร้ายคอยส่งเบเจียบราษฎรทั้งทำนาทำกินเป็นผาสุก  
ขึ้นกว่าแต่ก่อนมาก ทั้งนี้ก็โดยพระมหากรุณาธิคุณเฉพาะพระบรมเดชานุภาพในพระบาทสมเด็จพระ  
เจอยู่หัวกรุงสยาม กับทั้งความอุตสาหแลความจงรักภักดีต่อไถ่มาดะฮองจุดีพระบาทของข้าหลวง  
แลพระยาเจ้าเมืองซึ่งปกครองรักษาราชการบ้านเมืองนั้น ๆ ทั้งใจสนองพระเดชพระคุณโดย  
แข็งแรงราชการจึงเป็นที่เรียบร้อยขึ้นกว่าแต่ก่อน

แต่การวิภาษการรฤคคีของราษฎรยังไม่เป็นแบบแผนก่าก่ายกันอยู่มากความบางเรื่อง  
ฟ้องที่ศาลเมือง บางเรื่องฟ้องศาลข้าหลวงไม่มีกำหนดชี้ชัดเป็นแน่นอนกว่า ภูมิไคควรฟ้อง  
ศาลเมือง ภูมิไคควรฟ้องศาลข้าหลวง อีกประการหนึ่งกฎหมายที่ใช้อยู่ในบ้านเมืองบาง  
เรื่องก็ไ้พระราชมกำหนดกฎหมายกรุงเทพฯ บางเรื่องก็ไ้ตามทางศาสนาธรรมนิยมแขก เป็น  
การยากลำบากแกผู้พิพากษาศาลการ แลยากแกผู้ตองคดีเป็นอันมาก สมควรจะคิดแก้ไขให้ดีขึ้น  
กว่าที่เป็นมาแล้ว จึงขอออกคำสั่งเป็นข้อ ๆ ดังจะกล่าวต่อไปนี้ ให้ข้าหลวงแลผู้วาราชการ  
เมืองกรมการประภาคิไ้ปฏิบัติตามทุกข้อทุกอย่าง

1. บรรดาหัวเมืองแขกทั้ง 7 คือ 1 เมืองตานี 2 เมืองญะริง 3 เมืองหนองจิก  
4 เมืองตูลา 5 เมืองรามัญ 6 เมืองสาบบุรี 7 เมืองระแงะ ให้มีศาลเมืองศาลหนึ่ง  
ถ้าเมืองไคอาณาเขตกว้างขวาง ก็ให้มีศาลอำเภออีกศาลหนึ่งหรือสองศาล แต่ที่หัวตั้งศาล  
เมืองแลศาลอำเภอนี้ ให้พระยาเจ้าเมืองพร้อมด้วยความเห็นชอบของข้าหลวงเทศาภิบาลเลือก  
ที่ที่เป็นท่ามกลางประชุมชนปลูกสร้างขึ้นตามสมควร แลให้มีกำหนดเวลาเปิดศาล ปิดศาลเป็น  
ธรรมเนียมห้ามมิให้ชำระความในที่อื่นเป็นอันขาด เว้นไว้แต่จะไคอนุญาตเป็นการพิเศษเป็นครั้ง  
เป็นคราวเท่านั้น

2. ให้ข้าหลวงพร้อมด้วยพระยาเจ้าเมืองเลือกผู้ี่สมควรจะเป็น โทษญาจีน แขก  
ก็ตาม เป็นผู้พิพากษาศาลการ เพียง 3 นาย เมื่อจะตัดสินคดีขาดต้องลงชื่อไม่ต่ำกว่า 2 นาย  
ครบ 7 วันให้ศาลทำรายงานยื่นพระยาเจ้าเมืองครั้งหนึ่ง เพื่อกศิเรื่องไคศาลขัดข้องให้นำความ  
หารือเจ้าเมือง ถ้าเจ้าเมืองจะสั่งเสียไม่ไคตลอด ก็ให้นำมาหารือข้าหลวงประจำเบื่องตาม  
ทางราชการ

3. ถ้าโจทยจำเลยไม่พอใจในคำตัดสินศาลเมืองก็ยื่นฟ้องอุทธรณ์ต่อศาลเมืองเป็นลำดับ เพื่อศาลเมืองจะไต่สวนอุทธรณ์กับถ้อยคำสำนวนในคดีเรื่องนั้นไปยังศาลมณฑลเบื้องส่งขลว ตามพระราชบัญญัติพิจารณาความแพ่งตก 115 เว้นไว้แต่ความศาลอำเภอ ถ้าโจทยจำเลยไม่พอใจในคำตัดสินของนายอำเภอ ก็ให้มาว่ากันที่ศาลกลางเมืองก่อน ต่อไม่ตกลงที่ศาลเมืองแล้วจึงจะอุทธรณ์ที่ศาลมณฑลได้

4. โภยที่ในเวลาที่กำลังฟังจะจัดจะทำในเรื่องศาลเพื่ออำนาจที่ตุลาการศาลแขวงศาลเมืองหรือเจ้าเมืองจะขัดข้องในทางความ ข้างกลางเทศาภิบาลจึงตั้งให้ข้าหลวงประจำอยู่ในเบืองนั้นเป็นญะเนนำผู้วาระราชการ เมืองแลฝึกสอนตุลาการ เพื่อให้การศาลเรียบร้อยตลอดไป เพราะฉะนั้นข้าหลวงจะแนะนำในการจัดศาลหรือวิธีพิจารณาประการใดก็ได้ ให้เจ้าเมืองแลผู้พิพากษาศาลการทำการตามคำแนะนำตามที่ชอบด้วยราชการจงทุกประการ

5. การที่ข้าหลวงจะแนะนำผู้วาระราชการ เมืองหรือผู้พิพากษาศาลการในศาลเมืองห้ามมิให้เสียและแนะนำต่อหน้าลูกความแลที่ประชุมชนมาก ๆ ให้เสียอำนาจศาลเป็นอันขาด ให้ชี้แจงแลแนะนำกันเป็นการลับเงียบ ๆ

6. ในเวลาเมื่อศาลเปิดชำระความให้ข้าหลวงประจำหมั้นไปตรวจตราแลฟังดูในวิธีพิจารณา ถ้าเห็นเป็นการผิดด้วยทางยุติธรรมแลพระราชกำหนดกฎหมาย ให้ข้าหลวงจงจำไว้ในใจ เมื่อเวลาเลิกศาลแล้วให้ชี้แจงแลแนะนำในทางที่ถูกต้องให้ตุลาการศาลเข้าใจโดยแจ่มแจ้ง แต่ห้ามไม่ให้ทักท้วงขึ้นในเวลาพิจารณาตามที่กล่าวแล้วในข้อ 5

7. บรรดาหัวเมืองแซกทั้ง 7 หัวเมือง ให้ใ้พระราชกำหนดกฎหมายกรุงเทพฯ แด่ตา เป็นคี่ระหว่างแขกคอแขกค่วยกันกล่าวหากันด้วยความมรฎก ฤาสินสมรส ยัวเมียอันเกี่ยวของแก่ทางศาสนาแขก ศาลจะตัดสินตามธรรมเนียมแขกก็ได้ แต่ก่อนจะตัดสินศาลต้องนำคำตัดสินเสนอต่อญวาระราชการ เมือง ให้ญวาระราชการ เมืองหรือข้าหลวงประจำเมือง เพื่อได้นิฉัยอีกครั้งหนึ่งก่อน ( ในข้อที่จะขอแบบจากเมืองไทยมาตรวจก่อน ) เว้นไว้แต่ความขบในสำเรซึ่งกล่าวหากันด้วยขุนทรัพย์ใบเกิน 20 บาท ศาลจะตัดสินตามกฎหมายแขกโดยใ้ต้องเรียงคำตัดสินเสนอข้าหลวงตาเจ้าเมืองก็ได้แต่ต้องให้ลงรับผู้พิพากษาตั้งแต่ 2 นายขึ้นไป คดีอันนั้นจึงจะเป็นอันสำเร็จเด็ดขาดได้ ถ้าเป็นความอาญาไม่มีโทษหลวง ถึงมาตรวจว่าจะเกี่ยวของแก่ศาสนาแขกค่วยประการใด ๆ ก็ได้ ศาลต้องชำระแลใ้พระราชกำหนดกฎหมายกรุงเทพฯ แลต้อง

เรียงคำตัดสินให้ข้าหลวงเจ้าเมืองตรวจเสียก่อนจนทุกเรื่อง

8. การธรรมเนียมศาลถึงว่าจะตัดสินความธรรมเนียมแยก จากตัดสินตามกฎหมายกรุง-  
เทพฯ ให้คงเรียกตามพระราชบัญญัติพิจารณาความแพ่งศก 115

9. ทุก ๆ เมืองให้มีตารางสำหรับคุมขังนักโทษแห่งหนึ่ง ให้ข้าหลวงแลเจ้าเมือง  
คอยตรวจตราความสะอาดในตารางแลอาหารกินจึ่งเนื่อง ๆ นักโทษคนใดที่ศาลตัดสินลงโทษแล้ว  
เวลาเมื่อครบกำหนดโทษจะปล่อยให้ศาลทำใบสั่งปล่อยถึงนายผู้คุมจองข้ออุทการทั้งแก่ 2 นาย  
ขึ้นไปแล้วนำไปสั่งนั้นไปขอลายเซ็นข้าหลวง เจ้าเมืองอีกชั้นหนึ่งจึงจะปล่อยได้

10. ถ้าราษฎรจะฟ้องกล่าวโทษศรีทวันกรมการด้วยคดีใด ๆ ก็ให้ศาลเมือง  
รับไว้ แล้วนำมาหารือผู้ว่าราชการเมืองแลข้าหลวงประจำ เพื่อได้รับคำสั่งก่อนศาลจึงจะ  
พิจารณาได้

ข้อบังคับตั้งขึ้นไว้แต่บัดนี้ เดือน ร.ศ. 116

ที่มา ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 1.3/4 ข้อบังคับศาลหัวเมืองแยก

7 หัวเมือง ( 6 ก.พ. -- 1 มี.ค. 116 )

ภาคผนวก ญ.

"กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณเจ้าหัวเมือง ร.ก. 120"

พระเจ้านองยาเธอกรมหลวงคำวรางราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยรับพระราชโองการใส่เกล้าฯ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ คำสั่งว่า ควบคุมการแบ่งเขตแขวงสำหรับจัดการปกครอง แลตำแหน่งนาที่ราชการในหัวเมืองทั้ง 7 คือ เมืองตานี เมืองหนองจิก เมืองยะหริ่ง เมืองสาย เมืองยะลา เมืองรามัน เมืองระแงะ ในมณฑลนครศรีธรรมราชนั้น ยังเป็นการกาวกยอยู่หลายประการ ทรงพระราชดำริเห็นว่า สมควรจะจัดการวางแผนวิธีปกครอง แลวางตำแหน่งนาที่ราชการให้เป็นระเบียบเรียบร้อยตามสมควรแก่กาลสมัย เพื่อจะให้ราชการบ้านเมืองในหัวเมืองเหล่านั้น เป็นไปโดยสะดวกดี แลทั้งจะให้มีความสุขสำราญแก่พระยาเมือง และศรีวันกรมการ อาณาประชาราษฎร์ทั่วไป จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งข้อบังคับสำหรับปกครองหัวเมืองทั้ง 7 ไว้ดังต่อไปนี้

ว่าด้วยการปกครองเมือง

ข้อ 1 เมืองเจ้าเมืองคือ เมืองตานี เมืองหนองจิก เมืองยะหริ่ง เมืองสาย เมืองยะลา เมืองรามัน เมืองระแงะ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เป็นเมือง 7 เมือง อยู่ตามเดิม แลให้พระยาเมือง เป็นผู้รักษาราชการบ้านเมือง คางพระเนตรพระกรรณ ให้เป็นการเรียบร้อยตามระเบียบแบบแผน ดังจะกล่าวต่อไปในกฎนี้

ข้อ 2 ให้การบังคับบัญชาการเมืองนั้น ให้กองบัญชาการเมือง คือ พระยาเมือง หัวนา 1 ปลัดเมือง 1 ยกกระบัตร 1 ผู้ช่วยราชการเมือง 1 รวม 4 คน เป็นกองบัญชาการเมือง การตั้งและผลัดเปลี่ยนตำแหน่ง พระยาเมือง ปลัดเมือง ยกกระบัตรเมือง ผู้ช่วยราชการเมือง นั้น แลแต่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะทรงพระราชดำริเห็นสมควรแก่การ

ข้อ 3 เมือง 1 ให้มีกรมการชั้นรอง เสมียน พนักงาน ตามสมควร



### ว่าด้วยอำนาจของบัญชาการเมือง

ข้อ 4 เมื่อกองบัญชาการเมืองได้ปรึกษาพร้อมกันเห็นว่าควรมีกฎหรือข้อบังคับสำหรับการสิ่งใดในเมืองนั้น ให้มีอำนาจตั้งกฎและข้อบังคับได้ แต่กฎและข้อบังคับที่จะตั้งนั้น ต้องไม่ฝ่าฝืนพระบรมเชษานุภาพประการหนึ่ง ไม่ฝ่าฝืนพระราชกำหนดกฎหมายประการหนึ่ง ไม่ฝ่าฝืนข้อสัญญาทางพระราชไมตรีประการหนึ่ง และหาหลวงใหญ่ประจำบริเวณใดเห็นชอบด้วยแล้วประการหนึ่ง

ข้อ 5 ในการประชุมกองบัญชาการเมือง บังคับบัญชาการในพื้นเมืองทุกอย่างนั้น เมื่อพระยาเมืองได้ปรึกษาหารือตกลงพร้อมกันในกองบัญชาการแล้ว จึงให้พระยาเมืองบังคับบัญชาราชการไปตามสมควร แลบรรดาหนังสือราชการ ซึ่งเป็นหนังสือมีไปนั้น ให้มีไปในนามพระยาเมืองพร้อมด้วยกองบัญชาการเมือง เข้าชื่อประทับตราของพระยาเมืองทุกฉบับ แลให้ปลัดเมืองเซ็นอภัยหมายชื่อด้วย จึงใช้ไต่ในราชการ

ข้อ 6 ให้มี หมายประกาศ คำสั่งสำหรับกองบัญชาการเมือง ๆ ละ 1 เล่ม สำหรับจดหมายประกาศคำสั่งทั้งปวง ซึ่งจะออกใช้ในเบื้องต้น ถ้ากองบัญชาการเมืองจะออกหมายประกาศคำสั่งอย่างใด ๆ ก็ให้เขียนลงในสมุดเล่มนี้ เป็นต้นฉบับลงเลขที่แล้ววันเดือนปีเป็นลำดับกันไป แลให้พระยาเมือง ปลัดเมือง เซ็นชื่อ ประทับตราข้างท้าย หมายประกาศคำสั่งในสมุดนั้น แลจึงให้คัดสำเนาสำหรับออกประกาศแลมีไปอีกทางหาก ถ้าหมายประกาศแลคำสั่งฉบับใด ซึ่งกองบัญชาการเมืองไม่ได้เซ็นหรือประทับตราในสมุดต้นฉบับนั้นก่อนแล้ว จะถือว่าหมายประกาศแลคำสั่งนั้นเป็นราชการไม่ได้

ข้อ 7 ให้มีกำหนดเวลาของบัญชาการเมือง พร้อมด้วยข้าราชการชั้นรอง ประชุมปรึกษาราชการเมืองเนื่อง ๆ เมื่อมีราชการสิ่งใดปรึกษาเห็นชอบพร้อมกันแล้ว ก็ให้จัดส่งราชการไป ถ้ากองบัญชาการเมืองมีความเห็นแตกต่างไม่ตกลงกันให้หารือหาหลวงประจำบริเวณ ขอคำสั่งเป็นเด็ดขาด

ข้อ 8 ราชการสิ่งใดที่ใดตกลงกันในที่ประชุมกองบัญชาการเมืองแล้ว ให้จัดทำไปตามหน้าที่ ตามหนังสือออกหมายประกาศหรือคำสั่ง หรือมีหนังสืออย่างใดไปที่ใดใดก็ดี ทั้งไม่ใช่เป็นข้อความที่กองบัญชาการเมืองตกลงเห็นชอบพร้อมกัน ซึ่งปรากฏอยู่ในรายงานประชุมแล้ว แต่ไม่เป็นการปัจจุบันทันด่วนถึงว่าไว้ในข้อนี้ต่อไปแล้ว จะถือว่าคำสั่งนั้นหรือหนังสือนั้นเป็นราชการไม่ได้

ขอ 9. ถ้ามีการปัจจุบันทันด่วนเกิดขึ้นในบ้านเมือง ซึ่งจำเป็นต้องจัดตั้งสิ่งโดยเร็วแล้ว ข้าราชการกนิในกองบัญชาการ เมือง มีอำนาจจัดตั้งไปโดยทันที แล้วจึงให้รับแจ้งความที่ไต่ส่ง ไปนั้นให้กองบัญชาการ เมืองทราบ ในเวลาที่ประชุมกองบัญชาการคราวแรก แล้วแต่กองบัญชาการ เมืองจะพิจารณาเห็นชอบตามลักษณะที่ไต่ส่งและจัดการ ไปแล้วนั้น หรือให้แก้ไขประการใด

ขอ 10 ค่ายพระยาเมืองมีหน้าที่ในการบังคับบัญชาราชการในบ้านเมือง ตามที่ได้ปลุกษาหารือตกลงกันในกองบัญชาการ เมืองแล้ว เพราะฉะนั้นการที่จะบังคับบัญชาราชการอย่างใดก็ได้ หรือจะออกคำสั่งหรือจะมีหนังสือไปแห่งใดก็ได้ ต้องเป็นคำสั่ง โดยอนุมัติของกองบัญชาการ เมือง และการที่จะมีคำสั่งในราชการไปในเขตแขวงบ้านเมืองนั้น ต้องให้ส่งทางกรมการอำเภอตามระเบียบของการปกครองท้องที่

#### ลักษณะใบบอกและรายงาน

ขอ 11 ให้กองบัญชาการ เมืองมีใบบอกและรายงานขอราชการในบ้านเมืองไปยังข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณตามปกติ เว้นแต่การต่าง ๆ ที่จะกล่าวต่อไปนี้ กองบัญชาการ เมืองจะมีใบบอกตรงไปยังที่ว่าการมณฑลก็ได้ แต่ต้องส่งสำเนาให้ที่ว่าการบริเวณทราบในคราวเดียวกัน คือ

- (1) รายงานขอราชการอย่างใดที่ไม่ต้องขอคำสั่ง
- (2) การทวงให้จะต้องทำ แต่เห็นอำนาจข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณ
- (3) การที่ได้มีหนังสือขอลดหรือทวงครุฑถึงเฉพาะเมืองนั้น
- (4) การปัจจุบันทันด่วน คือรายงานเหตุการณ์แปลกประหลาดเกิดขึ้น เช่น

โจรผู้ร้าย เป็นต้น

(5) ในการอย่างใด ๆ ซึ่งกองบัญชาการ เมืองเห็นว่าจะมีใบบอกไปยังข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณไม่ทันทางที่ราชการ หรือจะเสียประโยชน์ของทางราชการ จะมีใบบอกตรงไปยังมณฑลก็ได้ แต่ต้องส่งสำเนาแจ้งไปยังข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณโดยเร็ว

(6) บรรดาการที่เกี่ยวข้องกับหัวเมืองในบริเวณเดียวกัน กองบัญชาการ เมืองจะมีหนังสือไปมาส่งถึงกันก็ได้ แต่ต้องส่งสำเนาให้ข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณทราบโดยเร็ว

ทุกฉบับ เช่นกัน

ข้อ 12 ถ้ากองบัญชาการเมืองเห็นเป็นการจำเป็นแล้ว จะมีใบบอกตรงมากรุงเทพฯ ก็ได้ ไม่ห้ามปราม

ข้อ 13 การห้ามทอไปโนข้อห้า พระราชกำหนดกฎหมายและตามประเพณีแต่เดิมมา เป็นการทอหลวงใหญ่ประจำบริเวณ พระยาเมือง แลข้าราชการทำมาแต่ก่อนแล้ว แต่เห็นว่าการจะทอไว้ในถิ่นเพื่อให้ทราบชัดเจน ก็ห้ามไม่ให้ทอหลวงใหญ่ พระยาเมือง หรือ ปลัดเมือง หรือข้าราชการที่ได้รับพระราชทานสัญญาบัตร แลศรีวันกรมการ ห้ามทอไปโน นอกจากได้รับพระบรมราชานุญาตของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ก็ห้าม

(1) ตั้งกฎหมายอย่างใดโดยพลการ

(2) ตั้งภาษีอากรหรือเก็บเงินจากราษฎรโดยวิธีอย่างใดอย่างหนึ่ง

(3) อนุญาตภาษีผูกขาด ทำสัญญาบอแร แลสัญญาป่าไม้

(4) ห้ามไม่ให้ทำสัญญาอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งเกี่ยวในราชการ หรือในพื้นที่

เมืองกับคนในบังคับต่างประเทศ

(5) การประหารชีวิต หรือจำคุกชีวิต หรือริบทรัพย์สินสมบัติ หรือปรับไต่ลงโทษแก่ราษฎรในทางที่ผิดด้วยพระ รากกำหนดกฎหมาย

(6) การตั้งแคว้นหักพลทหาร มีอาวุธประจำตนหรือสะสมเครื่องศาสตราวุธ กระสุนปืนอย่างใดอย่างหนึ่ง

#### ว่าด้วยการเก็บผลประโยชน์เมือง

ข้อ 14 เพื่อจะรักษาผลประโยชน์ของพระยาเมืองมิให้ตกขาด แลเพื่อจะจัดการผลประโยชน์ให้เป็นระเบียบเรียบร้อย แลมิให้เป็นภาระลำบากเดือดร้อนแก่อาณาประชาราษฎร์ เพาะฉะนั้นการเก็บผลประโยชน์ในเมืองใดจะเก็บภาษีอากรอย่างใด ๆ เป็นต้นว่าค่าธรรมเนียม กัก เงินส่วยอาเสคนไม่เงินทอง หรือส่วยใด ๆ กัก หรือเก็บค่าหางเขาน้ำมันดิน หรือค่าทอน อย่างใดกัก หรือภาษีเกลือกัก ให้เก็บที่ท่าราชการ ซึ่งเป็นที่เปิดเผยแลให้เก็บตามระเบียบแบบแผน อัตราข้อบังคับของกรมสรรพากร ซึ่งได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าให้ขึ้นไว้ตาม สมควรแก่การ ที่ผู้หนึ่งผู้ใดจะตั้งเก็บภาษีอากรอย่างใดในบามเรือนของตน หรือให้ผู้ใดซึ่งไม่ใช่เจ้าพนักงานของรัฐบาลเป็นผู้เก็บนั้นไม่ได้

ขอ 15 อนึ่งในชั่วเวลาที่พระยาเมืองรับราชการก็ดี จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานผลประโยชน์ให้พอเลี้ยงชีพ แลรักษามรรคาที่กักตักตามตำแหน่ง และประโยชน์ที่จะพระราชทานนั้นคือ แบ่งส่วนผลประโยชน์บ้านเมืองที่เก็บได้ ตามจำนวนเงินที่พระยาเมืองทั้งหลายได้ทำมาชดเชยไว้เป็นหลักฐานแต่ก่อนแล้วนั้น และจะโปรดทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เป็นครั้งคราวตามส่วนผลประโยชน์ของเก็บได้มากขึ้นในพื้นบ้านเมืองที่จะทรงพระราชดำริเห็นสมควร

ขอ 16 โดยมีพระราชประสงค์จะทรงหนุนบำรุงบ้านเมืองเหล่านั้นให้รุ่งเรืองเจริญขึ้นตามสมควรแก่กาลสมัย เพราะฉะนั้นจะโปรดทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานเงินผลประโยชน์ที่เก็บได้ ซึ่งได้หักภาษีสอยแล้วนั้น ไว้สำหรับทำนุบำรุงบ้านเมืองเป็นปี ๆ ตามสมควรแก่การที่จะทำได้

ขอ 17 พระยาเมืองและที่วันกรรมการ ซึ่งเป็นคนในพื้นที่บ้านเมือง ถ้าได้รับราชการก็ตลอดชั่วเวลารับราชการ ถ้าจะออกจากราชการโดยชราหรือโดยเหตุพลภาพ จะได้รับพระราชทานเบี้ยบำนาญตาม พ.ร.บ. เบี้ยบำนาญนั้น

ขอ 18 อนึ่งที่วันกรรมการและวงศ์ตระกูลของพระยาเมืองซึ่งเคยได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานเงินเลี้ยงชีพ มีอัตราอยู่แล้วนั้น ถ้ายังประพฤติก็น่าจะโปรดทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานต่อไปตามอัตรานั้น หรือเพิ่มขึ้นตามแต่จะทรงพระราชดำริเห็นสมควร

#### วาทะจาภิบาล

ขอ 19 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ จะให้ข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณ . คน ลำหรับตรวจตราแนะนำราชการทั้งปวง ที่บริเวณทั้ง 7 หัวเมือง ตามพระเนตรพระกรรณ ในราชการทุก ๆ เมือง หรือที่เกี่ยวข้องกันในระหว่างบางเมือง หรือราชการที่เกี่ยวข้องกับเมืองต่างประเทศ เป็นไปโดยเรียบร้อยตามพระบรมราชประสงค์ และให้ข้าราชการรองสำหรับช่วยราชการในหน้าที่ของข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณอีกตามสมควรแก่ราชการ

ขอ 20 ข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณก็ดี และข้าราชการสำหรับช่วยราชการข้าหลวงฯ ที่เป็นตำแหน่งข้าราชการ รับพระราชทานสัญญาบัตรก็ดี การเลือกสรรผลิตเปลี่ยนตำแหน่ง เหล่านี้แล้วแต่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว จะทรงพระราชดำริเห็นสมควร

ข้อ 21 ข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณ มีหน้าที่จัดการการในบริเวณให้เป็นไปตามกฎข้อบังคับนี้ และปฏิบัติราชการตามท้องตรากรุงเทพฯ แลคำสั่งของข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช แต่การที่จะออกคำสั่งทางใดนั้น แลแล้วแต่ข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณ จะเห็นสมควรแก่ประโยชน์ของทางราชการ

ข้อ 22 ข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณมีอำนาจคือ

- (1) ทาและจัดการการในบริเวณซึ่งไม่ฝ่าฝืนท้องตรากฎข้อบังคับ และพระราชกำหนดกฎหมายใดทุกอย่าง
- (2) ปฏิบัติราชการซึ่งเกี่ยวกับทางประเทศ ซึ่งไม่ฝ่าฝืนหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีใดทุกอย่าง
- (3) มีอำนาจที่จะแต่งตั้งยกถอนข้าราชการในบริเวณซึ่งเป็นผู้นับไม่ได้รับพระราชทานสัญญาบัตร หรือไม่ได้รับพระราชทานตราเสนาบดี
- (4) มีอำนาจที่จะยกข้าราชการที่ตำแหน่งรับพระราชทานสัญญาบัตร หรือรับพระราชทานตราเสนาบดีคนใดคนหนึ่ง ในบริเวณออกจากตำแหน่งเสนาที่ใด ในคราวหนึ่งแต่อำนาจในส่วนนี้ให้ใช้แต่การปัจจุบันทันด่วน ซึ่งจะขออนุญาตขอข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครหรือทางกรุงเทพฯ ก่อน ไม่พ้นประโยชน์ราชการ แต่เมื่อเอาตัวออกแล้วต้องบอกมายังที่ว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยเร็ว
- (5) คำสั่งให้หยุดยั้งหรือถอนคำสั่งกองบัญชาการเมือง หรือข้าราชการคนใดคนหนึ่ง ในเขตรับบริเวณหนึ่งกับ ซึ่งเห็นว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยราชการ หรือไม่ชอบด้วยพระราชกำหนดกฎหมาย ในระหว่างมีใบบอกมายังข้าหลวงเทศา หรือกรุงเทพฯ ได้ทุกอย่าง

#### ลักษณะใบบอกแฉะรายงาน

ข้อ 23 บรรดาใบบอกแฉะรายงานราชการทั้งปวงนั้น ข้าหลวงใหญ่ จะมีใบบอกมาหา หรือขอคำสั่งแก่ข้าหลวงเทศาภิบาล หรือจะมีบอกมายังกรุงเทพฯ ก็ได้แล้วแต่ข้าหลวงใหญ่ จะเห็นสมควรแก่ราชการ ถ้ามีใบบอกมากรุงเทพฯ ต้องส่งสำเนาให้ข้าหลวงเทศา หรือบอกทุกคน

## วาทะการปกครองท้องถิ่น

ข้อ 24 ให้ใช้ พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องถิ่น ร.ศ. 116 ทุกมาตรา แลให้ชาวลวงใหญ่ กำหนดเขตเมืองแลจัดตั้งอำเภอ ตามสมควรแก่ท้องถิ่น แลให้กองบัญชาการเมือง กำหนดแบ่งอำเภอเป็นตำบลแลหมู่บ้าน เพื่อจัดการตาม พ.ร.บ. ปกครองท้องถิ่น

ข้อ 25 ให้จัดการเรือนจำเมือง แลบริเวณตามขอบบังคับเรือนจำ ร.ศ. 116 ทุกประการ แลการกำหนดตั้งเรือนจำที่ใด แลการตั้งพ้อมระรงค์ นั้นแลเอาชลาหลวงใหญ่ จะตั้ง แลตั้งตามความเห็นสมควร

## วาทะการประชุมใหญ่

ข้อ 26 ให้ชาวลวงใหญ่ พระยาเมืองในบริเวณประชุมพบปะหารือ เพื่อจัดการราชการ ในบริเวณนั้นเมื่อกำหนด 1 ปี ไม่น้อยกว่า 2 ครั้ง จะประชุมที่ใดแลเอาชลาหลวงใหญ่จะเห็นสมควร แลให้ชาวลวงเทศาภิบาล จัดการประชุมพ้อมด้วยชาวลวงใหญ่ แลพระยาเมืองทั้งหลายมีกำหนด ไม่น้อยกว่าปีละ 1 ครั้ง

ข้อ 27 บรรดาข้าราชการทั้งปวงซึ่งรับราชการในบริเวณนี้ควรศึกษาภาษาแลเขียนภาษามลายูทุกคน เพราะฉะนั้นควรมีกำหนดเวลาไปรับราชการภายใน 1 ปี ควรพูดภาษาได้ แลถ้า รับราชการ 3 ปี ควรเขียนหนังสือมลายูได้ ถ้ามิฉะนั้นยังไม่ควรรับพระราชทานเงินเดือน แลเพิ่มเติมอัตราจนกว่าจะอ่านออกเขียนได้ ภายในกำหนดดังกล่าว

ข้อ 28 ชาวลวงเทศาภิบาล ได้พ้อมด้วยพระยาเมือง แลโต๊ะกาศเมืองใด ได้สอบแลเห็นว่าข้าราชการคนใดพูดภาษามลายูได้ ให้พ้อมกันเซ็นชื่อออกประกาศนิยมนำให้ แก่ข้าราชการผู้นั้น แลชาวลวงเทศาภิบาลมีอำนาจให้เงินหลวงเป็นรางวัลไม่เกิน 500 บาท หรือถ้าสอบอย่างเดียวกัน เห็นว่าผู้เขียนอ่านภาษามลายูได้ก็ให้ ๆ ประกาศนียบัตร แล ชาวลวงเทศาภิบาล มีอำนาจให้เงินหลวงเป็นรางวัลไม่เกิน 400 บาท

ข้อ 29 ให้ชาวลวงเทศาภิบาลจัดวางแบบแผนสอบไวยาพุดแลหนังสือมลายู ขึ้น รางวัล ภายในกำหนดวงเงินดังกล่าวมาแลในชอกอน

### วาทย์โรงศาล

ขอ 30 ให้ไซพระธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ. 114 ในบริเวณนี้ ให้นำว่า ศาลมณฑล ให้เขาใจว่าศาลบริเวณ แลคำว่า ขาหลวงเทศา ให้เขาใจว่าขาหลวงใหญ่ๆ การที่จะ ตั้ง เลื่อน เปลี่ยน ผู้พิพากษาใน 7 หัวเมืองตามความในมาตรา 30 ของพระธรรมนูญศาล ร.ศ. 114 นั้น ให้ถือเป็นหน้าที่ของเสนาบดีมหาดไทย จะนำความกราบบังคมทูล แลให้ขาหลวง ใหญ่ๆ มีขอบอกในการที่เกี่ยวข้อง ตั้ง เลื่อน หรือเปลี่ยนผู้พิพากษาในบริเวณมายังเสนาบดี กระทรวงมหาดไทย

ขอ 31 ให้ศาลเป็น 3 ชั้น คือ

1. ศาลบริเวณ
2. ศาลเมือง
3. ศาลแขวง

ให้ผู้พิพากษาสำหรับศาลเหล่านี้เพื่อพิจารณาคดี ตามพระราชกำหนดกฎหมาย

ขอ 32. ให้ไซพระราชกำหนดกฎหมายทั้งปวงในความอาญา แลความแพ่ง แลความแพ่ง ซึ่งเกี่ยวด้วยศาสนาอิสลาม เรื่องฉ้อโกง กัก เรื่องมรดกคดี ซึ่งกนนับถือศาสนาอิสลาม เป็นทั้งโจทก์ จำเลย หรือเป็นจำเลยให้โจทก์หมายอิสลาม ในการพิจารณาพิพากษา แลให้ โตะกาลี ซึ่งเป็นผู้ดูแลเป็นทนายถือในศาสนาอิสลาม เป็นผู้พิพากษตามกฎหมายอิสลามนั้น.

ประกาศ ณ วันที่ 10 ธันวาคม 120

ลงพระนาม ดำรงราชานุภาพ

พินา ร.ศ.ท. เสถียร คลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ "ข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ. 120" ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 18 ร.ศ. 120 - 121 โรงพิมพ์เกลิเมต์ 2478.

## ภาคผนวก ฎ

ในบอพระยาปัตตานี (อับดุล กาเด) กรามทูลกรมหลวงคำรงราชานุภาพ

ข้าพระพุทธเจ้าพระยาวิชิตภักดี ศรีสุร วัจนารัตนาณาเขตประเทศราช ขอประทาน  
กราบเรียน ท่านเจ้าพระยาจักรีศรีอริยวงศาคตที่สมุหนายกขอไต่ถามความขึ้นกราบบังคมทูลพระบาท  
สมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงทราบฝ่าละอองธุลีพระบาท

ด้วยเมื่อวันที่ 23 ตุลาคม ร.ศ. 120 ท่านพระยาศรีสทเทพ ราชปลัดทูลฉลองมหาดไทย  
ไปถึงเมืองคานี นาทองตราพระราชให้ใหญ่ที่ 1/6960 ลงวันที่ 19 ตุลาคม ร.ศ. 120 ซึ่ง ;  
โปรดเกล้าฯ ไปถึงพระพุทธเจ้า 1 ฉบับ ความว่ามีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ท่านพระยา  
ศรีสทเทพมาปรึกษาขอราชการกับข้าพระพุทธเจ้าจะได้แก้ไขความขัดข้อง เมื่อพระยา  
ศรีสทเทพไปถึงก็ได้อ่านท้องตราให้ข้าพระพุทธเจ้าฟัง แล้วท่านก็ตรวจหนังสือราชการต่าง ๆ ใน  
ที่ว่าการเมือง และท่านพระยาศรีสทเทพได้ถามข้าพระพุทธเจ้าว่าความประสงค์ของข้าพระพุทธเจ้า  
เป็นฉันทใด ข้าพระพุทธเจ้าแจ้งให้ทราบทุกประการ พระยาศรีสทเทพว่าพวกรุ่นนี้จะมาปรึกษาข้าพระพุทธเจ้า  
อีก ครั้น 24 ตุลาคม ร.ศ. 120 ท่านพระยาภิรมย์ภักดีพาหนังสือเป็นตัวอักษรสยามฉบับหนึ่งอ่านให้  
ข้าพระพุทธเจ้าฟัง แล้วท่านให้ข้าพระพุทธเจ้าเซ็นชื่อประทับตรา ข้าพระพุทธเจ้าขอแนบจะปรึกษา  
พร้อมกันศรีทวันกรมการก่อนท่านพระยาศรีสทเทพว่าจะงดอยู่ไม่ได้ เพราะท่านพระยาศรีสทเทพจะลงเรือ  
ไปเดี๋ยวนี้แล้วขอให้ข้าพระพุทธเจ้าเซ็นชื่อประทับตรา เพื่อจะได้เป็นหลักฐานสำคัญว่าท่านได้มา  
ปรึกษากับข้าพระพุทธเจ้าแล้ว ภายหลังที่ข้าพระพุทธเจ้าคิดเห็นตกลงอย่างไรจะแก้ไขฉันทใดให้  
บอกมาให้ทราบ แล้วข้าพระพุทธเจ้าก็เซ็นชื่อประทับตราตามบัญชาของพระยาภิรมย์ภักดี ท่านเอา  
หนังสือฉบับนั้นลงเรือไป แต่ท่านได้สำเนาไว้ให้ข้าพระพุทธเจ้าฉบับหนึ่ง ข้าพระพุทธเจ้าได้แปล  
ออกเป็นภาษามลายูแล้วได้ตรวจดูข้อความในสำเนาหนังสือนั้น ข้าพระพุทธเจ้ายังหาเห็นเป็นการ  
ตกลงด้วยไม่ ข้าพระพุทธเจ้าจึงไปบอกไปยังพระยาศรีสทเทพว่าหนังสือซึ่งท่านให้ข้าพระพุทธเจ้า  
เซ็นชื่อนั้น ยังบกพร่องอยู่จะขออีกอ่านเสียให้เสร็จ ท่านพระยาศรีสทเทพมีจดหมายตอบมาว่าให้ข้าพระพุทธเจ้า  
ไปคอยอยู่ที่หนองจิก ข้าก็ไป แต่กรั้นเวลาประชุม เมื่อมีข้าพระพุทธเจ้าป่วยจะไปประชุมปรึกษา  
ไม่ได้ พระยาภิรมย์ภักดีให้ข้าพระพุทธเจ้ากลับคานี แล้วเอาสำเนาหนังสือซึ่งท่านได้ประชุม  
ที่หนองจิกให้ข้าพระพุทธเจ้า ข้าก็เอาหนังสือซึ่งพระยาศรีสทเทพให้ข้าพระพุทธเจ้าเซ็นชื่อ



ประทับตรา กับสำเนาหนังสือการประชุมที่เมืองหนองจิก ปรีกษากวียศรีวันกรมการก็ย้งหาเป็น  
การตกลงควยไม่ ข้าพระพุทธเจ้าจึงขอกราบบังคมทูลให้ทรงทราบดังนี้

1. ขอให้ข้ามีอำนาจบังคับบัญชาการบ้านเมืองตามทองคำตราสัญญาบัตรซึ่งโปรดเกล้าฯ  
พระราชทานให้กับข้าพระพุทธเจ้า

2. ข้าจะขอพระราชทานจัดการบ้านเมืองให้เรียบร้อยตามหน้าที่ทุกตำแหน่งโดยสมควร  
แก่ราชการคือ

- 1) ให้มีที่ว่าการราชการเมือง
- 2) ให้มีศาลกาลสำหรับความตามศาสนาพะหมัค
- 3) ให้มีศาลว่าการคดีตามพระราชกำหนดกฎหมายสยาม
- 4) ให้มีที่ว่าการอำเภอ
- 5) ให้มีกรมอัยการฟ้องความแผ่นดิน
- 6) ให้มีโรงสำหรับเก็บภาษีเข้าหาออก
- 7) ให้มีที่พักพลตระเวน
- 8) ให้มีที่สำหรับเก็บภาษีต่าง ๆ ในบ้านเมือง
- 9) ให้มีศาลมรปที่ สำหรับชำระความอุทธรณ์ของศาลกาล
- 10) ให้มีคลังสำหรับเมือง
- 11) ให้มีตรางสำหรับช่างนักโทษ
- 12) ให้มีออฟฟิศสำหรับพนักงานโยธาตกแต่งบ้านเมือง
- 13) ให้มีโรงเรียนสำหรับสั่งสอนเด็กในบ้านเมือง

3. ขอให้พระยาเมืองมีอำนาจแต่งตั้งผู้หนึ่งผู้ใดเป็นข้าราชการรับหน้าที่ตามตำแหน่งแล  
ถอดถอนข้าราชการผู้ทำผิดได้

4. ถ้าพระยาเมืองจะออกประกาศขอราชการต่าง ๆ หรือจะตั้งข้อบังคับ หรือจะมีคำสั่ง  
ขอราชการบ้านเมืองต่าง ๆ ตามที่ไปประชุมปรึกษาเห็นชอบพร้อมกัน

5. ผู้ใดจะเข้าประชุมใน เวลาประชุมนั้นคือกรมการผู้ใหญ่ที่มีตำแหน่งบรรดาศักดิ์  
แลพอค่าซึ่งมีข้อเสีย

6. หนังสือราชการต่าง ๆ ซึ่งใช้ในบ้านเมือง ขอให้เป็นหนังสือมลายู จะได้เป็นที่เข้าใจกันในทางราชการโดยง่าย เพราะราษฎรในพื้นที่เมืองเป็นคนมลายู
7. ถ้าความอาชญาที่มีโทษหลวงเช่น ฆ่ากันตายหรือการอุกปล้น บังเกิดขึ้นในบ้านเมือง 2 อย่างนี้ต้องส่งใหม่เพื่อพิจารณา
8. ถ้าความอาชญา นอกจากที่กล่าวมาแล้วในข้อ 7 ผู้พิพากษาศาลเมืองตัดสินได้ตามกฎหมายสยาม ถ้าความไม่พอใจให้อุทธรณ์ไปยังศาลมณฑล
9. บรรดาความแพ่งขอให้ศาลตัดสินไปตามศาสนาอะหมัด ถ้าความไม่พอใจคำตัดสินให้อุทธรณ์ศาลมณฑล ทั่ว ๆ ไป จะได้ประมุขตัดสินให้เด็ดขาด
10. ถ้าคนต่างประเทศมีคดี ต้องส่งไปให้ศาลมณฑลพิจารณา ถ้าความทั้งสองฝ่ายพอใจจะให้ศาลเมืองหรือศาลกาฬิฮ์ ศาลเมืองและศาลกาฬิฮ์จะชำระได้
11. ขอให้พระยาเมืองมีอำนาจผูกมัดพลตระเวน มีอาวุธครบตัว สำหรับรักษาเมืองไม่เกินกว่า 5 โหล
12. พระยาเมืองจะเอาปืนหรือกระสุนดินดำ เข้ามาในบ้านเมืองในระหว่างที่ยังไม่ได้รับอนุญาตจากทางกรุงเทพฯ ไม่ได้
13. จะจัดการบรรดาภาษีอากรในบ้านเมืองตามใบบอกลงวันที่ 19 ตุลาคม ร.ศ. 120 ซึ่งยื่นต่อพระยาสุพรรณนั้นแล้วแล้วหาพระพุทธรูปเจ้าได้ก็ค้ำสำเนาแนบมาแล้ว แต่ภาษีอากรปืนและสุราตามข้อ 14 ดังข้างจะกราบบังคมทูลต่อไป
14. ตั้งแต่วันที่หาพระพุทธรูปเจ้าได้มีใบบอกฉบับนี้ต่อไป ถ้ามีปืนและอากรสุรา ซึ่งเก็บไว้ในเมืองท่านขอยกเป็นของรัฐบาลกรุงเทพฯ
15. พระยาเมืองต้องส่งคนไม่ทองเงินไปยังกรุงเทพฯ ดังแตกอน
16. ราชการต่าง ๆ ในบ้านเมือง พระยาเมืองต้องทำรายงานส่งต่อที่ว่าการมณฑลปีละครั้ง ทุก ๆ ปี
17. ขวดยาใหม่หาหลวงอยู่ประจำเมือง

ตามความที่ข้าพระพุทธเจ้าได้กราบบังคมทูลมาทุก ๆ ครั้ง ข้าพระพุทธเจ้าหวังใจว่า  
 ฝ่าละอองธุลีพระบาท ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แก้วพระพุทธเจ้า และศิริวันกรมการ  
 ฝ่าละอองธุลีพระบาทให้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งข้าพระพุทธเจ้ากราบทูลมานี้  
 ข้าพระพุทธเจ้าและศิริวันกรมการ แลราษฎรในบ้านเมืองก็ได้รับความสุขสำราญทั่วไป  
 ความที่ข้าพระพุทธเจ้าได้กราบบังคมทูลมาครั้งนั้น แม้ว่าฉะบอบประการใด ข้าพระพุทธเจ้า  
 ตั้งใจขอเอาพระบรมมีฝ่าละอองธุลีพระบาทโปรดเกล้าฯ เป็นพิง

เขียน ภาษาไทย  
 ภาษามลายู

พระยาวิจิตรภักดี  
 ผู้ว่าราชการเมืองปัตตานี

พมา ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/6 การจัดระเบียบปกครอง 7 หัวเมือง  
 ร.ศ.120 ใบนอกที่ 2/1387.