

การปกครองหัวเมืองทั้ง 7 ก่อนการปฏิรูป พ.ศ. 2439

การปกครองหัวเมืองโดยทั่วไปก่อน พ.ศ. 2435

ก่อน พ.ศ. 2435 (ค.ศ. 1892) ดินแดนที่รวมกันอยู่ใต้ปกครองของไทย แบ่งออกได้เป็นดินแดนที่เป็นมาแต่เดิม ได้แก่ หัวเมืองชั้นใน<sup>1</sup> หัวเมืองชั้นนอก<sup>2</sup> พวกหนึ่ง และหัวเมืองประเทศราช<sup>3</sup> อีกพวกหนึ่ง แตนออกไปจากหัวเมืองที่อยู่รายรอบ

<sup>1</sup> หัวเมืองชั้นในและราชธานีนั้น พระเจ้าแผ่นดินทรงทำการปกครองด้วยพระองค์เอง โดยมีเสนาบดีเป็นผูช่วย หัวเมืองชั้นในมีฐานะเป็นเมืองจัตวา นับเป็นเมืองชั้นเล็กที่สุด เจ้าเมืองมีฐานะเป็นเพียงผู้รับตำแหน่งครั้งละ 3 ปี อาณาเขตของหัวเมืองชั้นในนั้น เดิมหมายถึงเมืองที่อยู่รอบราชธานี กินระยะเวลาดำเนินทางไม่เกิน 2 วัน แต่ภายหลังได้มีการปฏิรูปขยายขอบเขตออกไปกว้างขวางกว่าเดิม.

<sup>2</sup> หัวเมืองชั้นนอก เป็นเมืองหน้าด่านตามชายแดน หรืออยู่ไกลราชธานีมาก แบ่งตามลำดับขนาดและความสำคัญของเมือง เป็นเมืองพระยามหานคร มีชั้นเอก โท ตริ เมืองพระยามหานครเมืองหนึ่ง มีเมืองชั้นเล็ก ๆ อีกหลายเมือง เจ้าเมืองมักเป็นข้าราชการชั้นสูง ได้รับแต่งตั้งจากพระเจ้าแผ่นดิน มีอำนาจสิทธิ์ขาดในการบริหารทางพระองค์ทุกประการ มีกรมการเจ้าหน้าที่แผนกต่าง ๆ ทำการปกครองเหมือนราชธานี.

<sup>3</sup> เมืองประเทศราช เป็นเมืองของชนต่างชาติ ต่างภาษา ซึ่งไทยได้มาไว้ในครอบครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ หัวเมืองประเทศราชที่ขึ้นกับไทยมี กุลันตัน ตรังกานู ไทรบุรีทางใต้ ทางเหนือและตะวันออกเฉียงเหนือมีเสียใหม่ แพร่ น่าน ลำปาง หลวงพระบาง, สมเด็จพระยาคำวรงราชานุภาพ, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์..., หน้า 233.

เมืองหลวงที่เรียกว่า "วงราชธานี" <sup>1</sup> แล้ว รัฐบาลกลางมีอำนาจควบคุมน้อยมาก แม้ว่าในทางทฤษฎีจะควรมีบทบัญญัติแล้วเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของเจ้าเมือง เพื่อให้รัฐบาลกลางจะสามารถควบคุมให้อยู่ในอำนาจและความยุติธรรมได้ ดังปรากฏในพระราชกำหนดลักษณะการปกครองหัวเมืองครึ่งแผ่นดินพระเจ้าท้ายสระถวายเป็นระยะที่กำหนดใหญ่ที่หน้าที่รับผิดชอบในหัวเมืองต้องรายงานขอราชการต่าง ๆ ขึ้นทูลเกล้าฯ และในการตัดสินใจต่าง ๆ ก็ต้องมีกระบัตรซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางเข้าร่วมพิจารณา และรายงานผลให้รัฐบาลกลางทราบอยู่เสมออีกตาม <sup>2</sup> แต่ในทางปฏิบัติแล้ว การควบคุมบังคับบัญชาหัวเมืองต่าง ๆ เป็นไปได้โดยยากยิ่ง ทั้งนี้เนื่องจากอุปสรรคที่สำคัญ 3 ประการ

ประการแรก คือ ปัญหาการคมนาคมและการสื่อสารที่ยังไม่ได้พัฒนา เส้นทางไปมาติดต่อระหว่างเมืองต่าง ๆ ในพระราชอาณาจักรที่ยังทุรกันดาร บางแห่งใช้ได้เฉพาะฤดูกาล ทำให้การส่งราชการจากส่วนกลางไปควบคุม ทำได้ไม่สะดวก <sup>3</sup> การส่งไปบอกขอราชการก็กินเวลากว่าที่จะถึงจุดหมายปลายทาง ดังปรากฏ

<sup>1</sup> ใต้แถบบริเวณตั้งแต่ ลพบุรี นครนายก สุพรรณบุรี ถึง พระประแดง, สมเด็จพระมหาคณาจารย์ราชานุภาพ, ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ, (พระนคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดศิวิล 2507), พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ. ขุนประจัญพาลปลาด (ประยงค์ เศรษฐบุตร), 2507, หน้า 14.

<sup>2</sup> จักรกฤษณ์ นรินดีคุณการ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาค้ำจรงราชานุภาพ กับ กระทรวงมหาดไทย (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2506), หน้า 63, 65.

<sup>3</sup> สมเด็จพระมหาคณาจารย์ราชานุภาพ, เทศาภิบาล (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2509), พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พระยาจินดารักษ์ (จำลอง สวัสดิ์-ชูโต) ณ เมรุวัดเทพศิรินทราวาส 10 ต.ค. 2509, หน้า 47.

ว่า การเดินทางจากเมืองหลวงไปยังหัวเมืองไกล ๆ เช่น พิษณุโลก ต้องใช้เวลากว่า 10 วัน<sup>1</sup> หัวเมืองที่อยู่ไกล เช่นหัวเมืองทั้ง 7 ที่อยู่ชายพระราชอาณาเขตจึงต้องใช้ เวลาเดินทางเป็นแรมเดือน<sup>2</sup> ค้วยเหตุนี้ ทุกข์สุขความเดือดร้อนของราษฎรในหัวเมืองต่าง ๆ จึงยากที่จะล่วงรู้ถึงรัฐบาลที่กรุงเทพฯ หรือกว่าจะรู้ก็สายเกินการณ์ เข้าทำนอง "กว่าถั่วจะสุก งาก็ไหม้" แล้ว ดังนั้นหัวเมืองยิ่งอยู่ไกลจากศูนย์กลางการปกครองออกไปเท่าใด จึงยิ่งเป็นอิสระจากอำนาจของรัฐบาลมากขึ้นเท่านั้น ดังที่ สมเด็จพระยาตากษัตริย์ราชานภาพได้ทรงกล่าวไว้ว่า

... หัวเมืองที่อยู่หลายทิศหลายทาง จะจัดการอันใดก็ หนักวิสัยที่เสนาบดีจะออกไปจัดหรือตรวจการงานได้เอง ได้ แต่มิห้องตรา สั่งขอมบังคับ และแบบแผนส่งออกไปในแผน กระดาษให้เจ้าเมืองจัดการ ก็เจ้าเมืองหลายสิบคนค้วยกัน จะเข้าใจคำสั่งต่างกันอย่างใด และใครจะทำการจึงส่งไป นั้นอย่างไร เสนาบดีอยู่ในกรุงเทพฯ ก็ยากจะรู้...<sup>3</sup>

ประการที่ 2 เนื่องจากระเบียบการบังคับบัญชาหัวเมืองจากส่วนกลางในขณะ นั้นยังล่าช้า อำนาจในการควบคุมดูแลหัวเมืองทั้งหลายยังกระจัดกระจายขึ้นอยู่กับหน่วย งานถึง 3 หน่วยค้วยกัน กล่าวคือ หัวเมืองฝ่ายเหนืออยู่ในบังคับบัญชาของสมุหนายก

<sup>1</sup> เฟิงอั้ง, หน้า 34.

<sup>2</sup> มีหลักฐานว่าไบบอกที่ส่งจากปัตตานีมายังกรุงเทพฯ ต้องใช้เวลาถึงเดือนกว่า กจข., ร. 5 ม. 49/6, กรมหลวงคำรงฯ ถึงพระยาสุชนนย์วินิต, อั้งถึงไบบอก พระยาตานี ลงวันที่ 23 ธ.ค. 120 ซึ่งทางกรุงเทพฯ ได้รับเมื่อ 4 ก.พ. ร.ค. 120.

<sup>3</sup> สมเด็จพระยาตากษัตริย์ราชานภาพ, เฟิงอั้ง.

หัวเมือง ฝ่ายใต้อยู่บังคับบัญชาของสมุหนคร และหัวเมืองปากอ่าวอยู่ในบังคับบัญชาของกรมท่า<sup>1</sup> ซึ่งนับเป็นการแบ่งราชการตามเขตการบังคับบัญชา แทนที่จะแบ่งตามสายงาน การปฏิบัติราชการจึงสับสนและก้าวร้าวกัน เพราะในแต่ละหน่วยงานตั้งกล่าวต้องรับงานทุกด้าน นับแต่งานของมหาดไทย กลาโหม คลัง และยุติธรรม<sup>2</sup> การควบคุมดูแลหัวเมืองทั้งปวงจึงขาดแบบแผนที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เป็นการบั่นทอนสมรรถภาพในการบริหารงานของหน่วยงานของส่วนกลางเอง

ประการที่ 3 เนื่องจากขาดกำลังทรัพย์ ทำให้รัฐบาลกลางไม่สามารถจัดข้าราชการไปประจำตามหน่วยงานในหัวเมืองได้ การแต่งตั้งกรมการเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ในหัวเมืองจึงตกอยู่ในมือของเจ้าเมือง เป็นเหตุให้รัฐบาลกลางหมดอำนาจในการจะเข้าควบคุมการเก็บรายได้ และขบวนการยุติธรรมโดยตรง<sup>3</sup>

เมื่อรัฐบาลกลางขาดประสิทธิภาพในการควบคุมบังคับบัญชาหัวเมืองเช่นนี้ การปกครองหัวเมืองทั้งปวงก่อนการปฏิรูปการปกครองหัวเมือง (ซึ่งเริ่มใน พ.ศ. 2435) จึงเป็นแบบ "กินเมือง" ซึ่งเป็นระบบที่แพร่หลายในประเทศทางตะวันออกในขณะนั้นอย่างเต็มที่ คติของระบบนี้คือว่าราษฎรจะต้องช่วยเหลือเจ้าเมืองซึ่งต้องเสียเวลาทำมาหากินมาปกครองตน โดยแบ่งผลประโยชน์ที่หามาได้หรือออกแรงช่วยเหลือในกิจการต่าง ๆ ต่อมาเจ้าเมืองจึงได้อาศัยตำแหน่งเป็นเครื่องหาเลี้ยงชีพอย่างกว้างขวาง<sup>4</sup> กล่าวคือเรียกเกณฑ์แรงงานจากราษฎรให้ทำไร่ไถนาหรือส่งส่วย เรียกเก็บภาษีอากรชักส่วนจากผล

<sup>1</sup> สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าจุฬาภรณวลัยลักษณ์ อัครราชกุมารี, ลักษณะการปกครอง..., อ้างแล้ว, หน้า 27.

<sup>2</sup> พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงแถลงพระบรมราชานุญาตแก้ไขการปกครอง (พระนคร : โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, 2470), หน้า 5.

<sup>3</sup> Bunnag, op.cit., pp.34-35.

<sup>4</sup> สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าจุฬาภรณวลัยลักษณ์ อัครราชกุมารี, เทศาภิบาล, อ้างแล้ว, หน้า 19-20.

ประโยชน์ในการทำมาหากินของราษฎร ตลอดจนเก็บค่าธรรมเนียมในการพิจารณาคดี  
ต่าง ๆ ตามความต้องการ <sup>1</sup>

ขอบเขตอำนาจของเจ้าเมืองต่าง ๆ ในขณะนั้น จึงมีอย่างกว้างขวางเสมือน  
เป็นเจ้าของชีวิตของเมือง เป็นผู้แต่งตั้งกรมการเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ภายในเมือง กำหนด  
การเก็บภาษีการเกณฑ์ต่าง ๆ และพิจารณาตัดสินคดีความได้ตามอำเภอใจ อำนาจการ  
ควบคุมของรัฐบาลกลางโดยทางการแต่งตั้งเจ้าเมืองก็น้อยมาก แม้ในหัวเมืองชั้นนอก  
รัฐบาลกลางก็มักจะแต่งตั้งบุคคลที่มีอิทธิพล มีฐานะเด่นเป็นที่ยอมรับในเมืองนั้น ๆ ไม่ทาง  
ทหารก็ทางการเงิน ตัวอย่างเช่น เจ้าเมืองนครศรีธรรมราช ซึ่งมีฝีมือทางการรบ และ  
เจ้าเมืองสงขลาซึ่งเป็นพ่อค้าที่มั่งคั่ง <sup>2</sup> สิ่งนี้แสดงให้เห็นอำนาจของรัฐบาลกลางอยู่บ้าง  
ก็คือเงินส่วยที่หัวเมืองประเทศราชต้องส่งมา <sup>3</sup> ปีต่อครั้ง การคิมนำพระพิพัฒน์สัตยา  
และใทการสนับสนุนทางกำลังในยามสงคราม <sup>3</sup>

สภาพการปกครองหัวเมืองดังกล่าวนี้ ย่อมเป็นอันตรายอย่างยิ่งต่อเอกภาพและ  
ความมั่นคงของประเทศ เพราะเมื่อรัฐบาลกลางขาดอำนาจที่จะสอดส่องควบคุมการ  
ปกครองในหัวเมืองได้แล้ว โอกาสที่เจ้าเมืองจะตั้งตนขึ้นแข็งเมืองหรือก่อความวุ่นวาย  
เพื่อแยกตัวเป็นอิสระ ย่อมเกิดขึ้นได้ง่าย อีกประการหนึ่ง การที่หัวเมืองขาดการประ  
สานงานกับรัฐบาลโดยใกล้ชิด ย่อมทำให้ขาดการช่วยเหลือทางทหารหรือคำแนะนำจาก  
เมืองหลวงทันต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ในส่วนราษฎรก็ต้องทนทุกข์ต่อความทุจริตอยู่ดีชรรรม  
ทางการปกครองต่าง ๆ เพราะการจะร้องเรียนเป็นคดีความมายังกรุงเทพฯ กว่าจะ  
รู้ผลก็มักจะสายเกินการณ์

<sup>1</sup> เฟิงอาน.

<sup>2</sup> Bunnag, *op.cit.*, pp. 34-35.

<sup>3</sup> เฟิงอาน.



## สภาพการปกครองหัวเมืองทั้ง 7 ก่อนการปฏิรูปการปกครอง

หัวเมืองทั้ง 7 ในต้นรัชสมัยสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ก็ได้มีสภาพการปกครองโดยพื้นฐานที่ต่างไปจากหัวเมืองอื่น ๆ ดังกล่าวมาแล้วข้างต้นแต่อย่างไร การที่เป็นหัวเมืองสุดพระราชอาณาเขตอยู่ห่างจากเมืองหลวงไม่ต่ำกว่า 1,150 กิโลเมตร ประกอบกับการที่พลเมืองมีเชื้อชาติ ภาษา ศาสนา ตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณีที่ต่างไปจากส่วนอื่น ๆ ที่เป็นของไทยมาแต่เดิม ย่อมทำให้การปกครองในหัวเมืองเหล่านี้อยู่ในฐานะที่เป็นอิสระจากศูนย์กลางแห่งอำนาจได้มากกว่าหัวเมืองทั่วไป และมีลักษณะทางการปกครองบางอย่างที่ต่างออกไป อันเป็นผลจากภูมิหลังทางสังคม และวัฒนธรรมที่เป็นต่างค้ำอยู่บ้าง ในที่นี้จะได้พิจารณาการปกครองภายในของหัวเมืองทั้ง 7 ทั้งในด้านการบริหาร การปกครอง ระบบความยุติธรรม และการเก็บภาษีอากรภายในเมือง รวมทั้งลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างหัวเมืองทั้ง 7 และรัฐบาลกลาง เพื่อเป็นแนวทางการพิจารณาถึงฐานะทางการเมืองของหัวเมืองทั้ง 7 ซึ่งจะมีผลต่อการปกครองหัวเมืองเหล่านี้ของไทยในภายหลังก

ธรรมเนียมการปกครองภายในหัวเมืองทั้ง 7 ที่มีมาแต่เดิม มีการแบ่งเขตการปกครองออกเป็นชั้น ๆ จากเมืองออกเป็นแขวง และตำบล โดยมีกรมการเมือง เจ้าหน้าทีต่าง ๆ คูแลรับผิดชอบในการปกครอง ลดหลั่นลงไปตามเขตการบังคับบัญชา กล่าวคือ มีเจ้าเมืองเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในทุกด้านโดยตำแหน่ง มีผู้ช่วยราชการซึ่งมีหน้าที่ดูแลการปกครองโดยทั่วไป ทำหน้าที่แทนเจ้าเมืองในยามที่จำเป็น โดยปกติแล้วผู้ช่วยราชการไม่ได้มีหน้าที่ทางการปกครองโดยตรงแต่อย่างใด การปกครองที่เป็นงานประจำต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับกรมการเมืองที่รองลงไป ได้แก่

- คาโตะ (Dato) มีหน้าที่พิจารณาความแพ่งและความอาญาในเขตเมืองทั้งหมด บังคับบัญชาแม่กองทั่วไป และเก็บเงินส่งผู้วาราชการ

- แมกกอง หรือถ้าเป็นผู้สูงอายุเรียกว่า "โตะแขวง" มีหน้าที่ดูแลทุกข์สุข และรับผิดชอบราษฎรในเขตแขวงในกิจการทุกด้าน ทำหน้าที่เป็น "นายที่" ควบคุม

รับผิดชอบการเกณฑ์ราษฎร<sup>1</sup> ไปทำการต่าง ๆ ตามกำหนด รับเรื่องราวร้องทุกข์กรณีพิพาทต่าง ๆ ของราษฎร โดยมีอำนาจตัดสินคดีที่ทับปรบใหม่ไม่เกิน 5 เหรียญ<sup>2</sup> มีหน้าที่เก็บเงินส่วนจากไพร่สงคาคาโต๊ะ และนำราษฎรที่เป็นกรณีในคดีอาชญาสงคายังคาโต๊ะ เพื่อพิจารณาตัดสิน (ตำแหน่งแมกองนี้ อาจเปรียบได้กับตำแหน่งกำนันทางการปกครองของไทย)

รองจากตำแหน่งแมกองหรือ บังอูลู (Penghulu) ซึ่งเป็นเสมือน "นายร้อย"<sup>3</sup> ของแมกอง มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบบังคับบัญชาราษฎรในเขตตำบล ถ้าตำบลใดใหญ่อาจมีบังอูลูได้หลายคน บังอูลูมีหน้าที่นำราษฎรที่อยู่ใต้บังคับไปรับการเกณฑ์ต่าง ๆ กับแมกอง ดำรงราษฎรในบังคับตกเป็นจำเลยในคดีความ บังอูลูต้องควบคุมตัวส่งให้แมกอง ซึ่งอาจจะตัดสินคดีเอง หรือส่งต่อให้คาโต๊ะอีกชั้นหนึ่ง (ตำแหน่งบังอูลูนี้ เปรียบได้กับตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านของไทย)

- แขวง มีหน้าที่ตรวจเก็บภาษีคานา ค่าสวนต่าง ๆ รวมทั้งสอบสวนคดีวิวาทระหว่างราษฎรที่เกี่ยวกับการทำนาทำสวนด้วย

- จำ หรือโต๊ะจ้อ เป็นคนรับใช้ของแมกอง มีหน้าที่เรียก "ลูกที่" ให้ไปรับการเกณฑ์ ผู้ใดขัดขืน จำมีอำนาจ "ผูกประตู่"<sup>4</sup> หรือ "ชักโคกระบือ" ส่งแมกอง

<sup>1</sup> ดูรายละเอียดเชิงอรรถที่ 2 หน้า 54 และเชิงอรรถที่ 4 หน้า 67.

<sup>2</sup> เงินที่ใช้ในเมืองเหล่านี้เป็นเงินเหรียญเม็กซิกัน กรมการปกครอง, อ้างแล้ว, หน้า 66.

<sup>3</sup> "นายร้อย" ในที่นี้มีความหมายในแง่ นายหมวด นายหมู่ คือเป็นผู้ควบคุมราษฎรในเขตที่กำหนดเขตหนึ่ง กจช., ร.5 ม.49/70, พระอนันตสมบัติ ผู้ช่วยราชการเมืองสงขลา กรมหมื่นสมมตอมรพันธุ์, 11 ต.ค. ร.ศ. 113.

<sup>4</sup> เข้าใจว่ามีความหมายตรงตัว คือคือการที่ประตู่ห้ามเข้านาน ถ้าจะ "แก้ประตู่" ก็ต้องยอมเสียค่าปรับก่อน, เพิ่งอ้าง.

- นายคาน เป็นเจ้าหน้าที่เก็บภาษีเขาซาออกส่งเจ้าเมือง

ตำแหน่งหน้าที่ของกรมการเมืองดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การปกครองของหัวเมืองทั้ง 7 ไม่ได้มีการแบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบตามสายงานที่ชัดเจน เพราะแม่กองและคาโตะซึ่งอาจจัดว่าเป็นกรมการเมืองเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ทางการปกครองท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาตัดสินภายในขอบเขตท้องที่ของตนด้วย กล่าวคือ เมื่อเกิดคดีขึ้น ราษฎรจะไปฟ้องร้องแม่กอง แม่กองจะให้เจ้าไปรายงานตบั้งอูลู ผู้เป็นนายหมู่ผู้จ่ายค่าไถ่มาให้ จากนั้นแม่กองจะสอบสวนข้อเท็จจริง ถ้าเป็นความวิวาทเล็กน้อย แม่กองมีอำนาจปรับใหม่ได้ตั้งแต่ 5 เหรียญลงไป ถ้าเป็นคดีอาญาฆ่าฟันกันหรือลักโคกระบือ แม่กองจะนำกรณีส่งต่อคาโตะ คาโตะมีอำนาจตัดสินชี้ขาดในคดีที่ไม่มีการฆ่าฟันถึงตายโดยไม่ต้องปรึกษาดูวาราชการเมือง ส่วนคดีเกี่ยวกับศาสนา คาโตะจะให้โตะกาลีเป็นผู้ชี้ขาด<sup>1</sup>

ส่วนแขวงซึ่งอาจกล่าวได้ว่ามีความหน้าที่เกี่ยวกับภาษีอากร ก็มีส่วนในการพิจารณาสอบสวนคดีเกี่ยวกับวงงานของตนเช่นกัน ในขณะที่เกี่ยวกับที่คาโตะ ผู้มีหน้าที่ทางการปกครองและพิจารณาคดี ยังมีหน้าที่เก็บส่วยจากไพร่ อีกทางหนึ่งด้วย

การแบ่งระบบบริหารการปกครองเช่นนี้ ทำให้อำนาจของเจ้าเมืองจำกัดอยู่ในวงราชการบังคับบัญชาาระดับสูง เพราะการปกครองท้องถิ่น การพิจารณาคดี และการเก็บภาษีอากรโดยทั่วไป ตกเป็นหน้าที่ของกรมการเมืองต่าง ๆ แล้ว แต่ในทางปฏิบัติจริง ๆ การบริหารการปกครองในเมืองทุกคานขึ้นอยู่กับความพอใจของเจ้าเมือง ทั้งนี้เพราะเจ้าเมืองเป็นผู้บัญชาเห็นใจความดีความชอบ ให้ตำแหน่ง ตลอดจนถนอมถนอมเจ้าหน้าที่กรมการเมืองทั้งหมดด้วยตนเอง การที่กรมการเมืองต่าง ๆ ไม่ได้รับเงินเดือนเป็นค่าตอบแทนในการทำงาน แต่ได้รับส่วนแบ่งในผลประโยชน์รายใดต่าง ๆ จากเจ้าเมือง

<sup>1</sup> เพิ่งอ้าง.



ในรูปของผลิตภัณฑ์ซึ่งชักส่วนจากการทำมาหากินของราษฎร มีเลขยกให้เป็นคนรับใช้จำนวนหนึ่ง ตลอดจนใคร่รับยกเว้นไม่ต้องถูกเกณฑ์ส่งส่วย หรือเสียภาษีต่าง ๆ ยอมส่งเสริมให้อำนาจฐานะของเจ้าเมืองเป็นไปโดยเด็ดขาดมั่นคงยิ่ง หลักฐานหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงอำนาจของเจ้าเมืองที่จะให้มีการปกครองเช่นใดก็ได้ นั้น ปรากฏใน พ.ศ. 2429 (ร.ศ. 105) เมื่อพระยารามันให้อำนาจคาโต๊ะในการบังคับบัญชาแมกอง หรือพิจารณาคดีความใดเหมือนเดิม แต่ปล่อยให้แมกองบาง บังอูลู บาง ซึ่งเป็นพวกของตนต่างหากจากแมกองบังอูลูที่เป็นนายที่ตามปกติ รวมทั้งภรรยา ลูกชาย ลูกสะใภ้ และบ่าวไพร่ ซึ่งมีจำนวนประมาณพันกว่าคน มีสิทธิ์ที่จะนำตัวจำเลยมาพิจารณาโทษใดตามความพอใจ<sup>1</sup>

เป็นที่น่าสังเกตว่า แม้เจ้าเมืองจะมีขอบเขตอำนาจกว้างขวางดังกล่าว แต่อำนาจทางการปกครองของเจ้าเมืองก็หาได้ครอบคลุมไปเหนือราษฎรที่เป็นชาวจีนไม่ ในเมืองซึ่งมีชาวจีนตั้งถิ่นฐานทำมาหากินอยู่มาก เช่น เมืองปัตตานี จะมีหัวหน้าที่เป็นคนจีนดูแลบังคับบัญชาราษฎรชาวจีนเป็นเอกเทศต่างหากออกไป เรียกกันทั่วไปว่า "กัปตันจีน" ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนี้จะได้รับการเลือกตั้งจากชาวจีนในเมืองนั้น ดังเช่นตำแหน่ง "Captain" - ซึ่งเป็นตำแหน่งหัวหน้าชาวต่างดาวชาติต่าง ๆ ที่เขามาอาศัยอยู่ในกรุงศรีอยุธยา<sup>2</sup> หรือไม่ว่าไม่ปรากฏหลักฐานยืนยัน แต่ขอบเขตอำนาจของกัปตันจีนก็กว้างขวางเช่นเดียวกับ "Captain" เหล่านั้น คือมีอำนาจทั้งทางการปกครอง (administration) และวากลาตตัดสินคดีความระหว่างชนชาติของตน (jurisdiction)<sup>3</sup> และเป็นที่ยังสังเกตว่าตำแหน่งนี้จะตกกับบุคคลในตระกูลที่มั่งคั่งคุมอำนาจทางเศรษฐกิจของ

<sup>1</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>2</sup> E.R. James, "Jurisdiction Over Foreigners in Siam," American Journal of International Law, XVI (Oct 1922), p. 587 cited by Sucbsaeng Promboon, op.cit., p. 260.

<sup>3</sup> กจช., ร.5 ต.11/1, อ้างแล้ว.

วิลเลียม คาเมรอน (William Cameron) ซึ่งได้เดินทางมาเยือนปัตตานีใน พ.ศ. 2424 (ค.ศ. 1881) ได้กล่าวถึงฐานะทางการเมืองและทางเศรษฐกิจของกบตันจีนไว้ว่า

...การค้าขายและธุรกิจการค้าทางเรือที่สำคัญ อยู่ใน ความควบคุมของกบตันจีน ผู้ซึ่งรวบรวมตำแหน่งหน้าที่ไวหลาย ตำแหน่ง ท่านเป็นผู้บัญชาการธุรกิจการค้าทางเรือ ผู้จัดเก็บ ภาษีชาเขาสากอก เจ้าภาษีอากรภายใน และตุลาการที่มี อำนาจเต็มในการตัดสินคดีความต่าง ๆ ระหว่างชาวจีน

มีตำแหน่งกรมการที่สำคัญอีกผู้หนึ่งในปัตตานี คือ "คาโตะเหมืองแร" ชื่อ ตันจเมง ท่านนี้เป็นเจ้าภาษีฝิ่น ท่านมีบุคคลิกที่มีอำนาจ และได้แสดงออกถึงอำนาจมากกว่า ผู้ใดในหัวเมืองปัตตานีทั้งหมด ท่านเป็นพี่ชายคนโตของ กบตันจีน และท่านทั้งสองก็อยู่ใต้อาณัติการควบคุมโดยตรงของ สงขลาเช่นเดียวกับรายา<sup>1</sup>

1

William Cameron, "On The Patani, Journal of the Royal Asiatic Society, Straits Branch, XI (1883), p. 123. "The active commercial and shipping business is controlled by a Captain China, who combines in his person many offices; he is shipping master, collector of customs, collector of inland duties, and Magistrate absolute in cases of disputes among the Chinese. There is another important officer in Patani, the Datch of the Mines, Chew Beng, by name; he is also the opium farmer. He is a man of great force of character, and exercise more power throughout the Patani provinces than any other individual in them; he is elder brother to the Captain China, and both, as well as the Raja, are under the immediate control of Singora".

อย่างไรก็ดี แม้จะดูเหมือนว่าชาวจีนในหัวเมืองเหล่านี้เป็นอภิสิทธิ์ชน มีหัวหน้าควบคุมดูแลเป็นเอกเทศ ไม่อยู่ในขอบข่ายของระบบความยุติธรรมของเจ้าเมือง และไม่ต้องเสียส่วย<sup>1</sup> หรือถูกเกณฑ์ใด ๆ<sup>2</sup> เหมือนราษฎรที่เป็นไทยมลายู แต่การที่กบฏจีนต้องรับผิดชอบในการปกครองชาวจีนในบังคับของตนกับเจ้าเมืองสงขลาโดยตรง ก็เป็นทางให้รัฐบาลกลางควบคุมอำนาจได้อยู่ แท้ที่จริงการแยกการปกครองคนจีนออกจากอำนาจของเจ้าเมือง กุจะเป็นนโยบายในการตัดกำลังอำนาจของเจ้าเมืองทางหนึ่ง และรัฐบาลกลางก็จะพยายามส่งเสริมฐานะทางการเมืองของกบฏจีนไว้ ดังปรากฏว่ากบฏจีนในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ได้รับพระราชทานสัญญาบัตรแต่งตั้ง

<sup>1</sup> พระราชหัตถเลขาเสด็จประพาสแหลมมลายู, ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ (พระนคร : ศึกษาภณัทพาดิษย, 2506), หน้า 43.

<sup>2</sup> ส่วยที่เรียกเก็บในหัวเมืองทั้ง 7 นั้นมีเฉพาะจาก "เลขแขก" และ "เลขไทย" เท่านั้น และไม่เคยปรากฏว่ามีกร เกณฑ์ "เลขจีน" แต่อย่างใด แต่ชาวจีนที่จะอยู่ในความหมายดังกล่าว จะต้องถูกบีเป็นเครื่องกำหนดเชื้อชาติคน, กจช. ร.5, ม.49/27, สำเนาที่ 8700, วันที่ 11 มิ.ย. ร.ศ. 114 คุรายละเอียดเรื่องกร เก็บส่วย หน้าต่อไป.

ตั้งให้เป็น "หลวงจีนคณารักษ์" <sup>1</sup> มียศเป็นนายอำเภอจีน <sup>2</sup> และเป็นกรมการหนึ่ง <sup>3</sup>

ในคานขวนการความยุติธรรม นอกจากจะปล่อยให้ใหญ่ที่เป็นพรรคพวกของเจ้าเมืองมีสิทธิ์ที่จะเรียกคนมาตัดสินคดีได้อย่างไม่มีขอบเขตแล้ว ระบบความยุติธรรมในหัวเมืองทั้ง 7 ยังไม่มีกฎหมายใด ๆ เป็นตัวบทในการพิจารณาตัดสินคดี เจ้าเมืองมีอำนาจสิทธิ์ขาดเต็มที่ในการตัดสินความตามอำเภอใจทั้งในคดีความแพ่งและความอาญา มีอำนาจที่จะตัดสินปรับไหมในระดับต่าง ๆ กันไป จนถึงการลงโทษประหารชีวิต ดังปรากฏหลักฐานในการพิจารณาคดีของเมืองรามัญว่า

<sup>1</sup> หลวงจีนคณารักษ์ ชื่อเดิมคือ ตันจูลาย, ระยะทางเสด็จประพาสสมณพล  
อยุธยา จกหมายเขตเสด็จประพาสแหลมมลายู และเสด็จประพาสตนในรัชกาลที่ 5  
(พระนคร : โรงพิมพ์สามมิตร, 2514), พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานฌาปนกิจศพนางกิมลีศรีสมบุญ ณ เมรุวัดธาตุทอง 17 มิ.ย. 2514, เชิงอรารถที่ 1, หน้า 38.

<sup>2</sup> ทำเนียบหัวเมือง ตอนที่ 2 ลำดับตำแหน่ง ร.ศ. 118, 119

<sup>3</sup> คือตำแหน่ง "กรมการจีน" เป็นตำแหน่งที่รัฐบาลกลางแต่งตั้งให้แก่เจ้าภาษีอากรในหัวเมืองซึ่งเป็นคนจีน ให้มีฐานะเป็นข้าราชการ มียศเป็นขุนนางชั้นขุน ถึงศักดิ์นา 400 ไร่ เพื่อที่เมื่อเกิดคดีความกับราษฎรอันเนื่องด้วยภาษีอากร เจ้าภาษีเหล่านี้จะสามารถโต้แย้งทนายไปว่าความแทนได้โดยไม่ต้องเสียเวลาในการเก็บภาษีอากร กรมการจีนผู้ใดหาราชากรดี อาจได้รับเลื่อนเป็นหลวง หรือพระ โดยทั่วไปกรมการจีนส่วนใหญ่ทำประโยชน์ให้แก่เมืองของตนไม่น้อย โดยการบริจาคทรัพย์สมมติช่วยในกิจการต่าง ๆ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงฯ, เทศาภิบาล, อ้างแล้ว, หน้า 23-24.

... ถ้าโทษฆ่ากันตาย ก็แทงผู้ฆ่าเสีย แล้วรับทรัพย์เป็น  
 ของผู้ว่า ถ้าโทษไม่ถึงตายก็ปรับเป็นเงินไม่เกิน 150 เหรียญ  
 พิักปรับไหม ไม่มีกำหนดศตแค้นต้องปรับจะมีสิ่งใด ถ้ามีเงิน  
 ก็ปรับเอาเงิน ถ้าไม่มีเงินมีโคกระบือก็ปรับโคกระบือเป็นค่า  
 ปรับ ที่ยากจนไม่มีสิ่งใดก็ชกบตรภรรยามาใช้ในบ้านเรือนผู้ว่า  
 ไม่มีเวลาออกไค และที่ซึ่งนักโทษก็ไม่มี เพราะถ้าปรับก็ปล่อย  
 ไป ที่ยังไม่ไคปรับก็จำชื่อคาไว้ที่บ้านผู้ว่า... 1

สำหรับคดีความเกี่ยวกับมรคหรือเรื่องสามีภรรยา ตามธรรมเนียมอิสลามถือ  
 ว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับศาสนาที่ต้องมีการตัดสินความตามหลักกฎหมายศาสนา โดยมีโต๊ะกาดี  
 ซึ่งเป็นผู้รอบรู้ในคัมภีร์ศาสนาเป็นตุลาการ แต่ในทางปฏิบัติ เจ้าเมืองมักเป็นผู้ตัดสินเสีย  
 เองเป็นส่วนใหญ่ และมักจะพิจารณาคัดสินคดีไปในทางที่เป็นประโยชน์ต่อตนโดยปราศจาก  
 หลักการ ดังจะเห็นว่าในคดีชูเมีย ซึ่งตามกฎหมายศาสนากำหนดบทลงโทษไว้รุนแรงมาก  
 โดยให้ฝังชายชูไว้ในดินในระดับแฉอก ให้ผู้คนที่ผ่านไปมาใช้ก้อนหินขว้างตีจนกว่าจะตาย<sup>๑</sup>  
 นั้น<sup>๒</sup> ถ้าเป็นคดีที่เกี่ยวกับบุตรภรรยาเจ้าเมืองเองแล้ว ชูนั้นมักจะถูกฆ่าตาย แต่ถ้า  
 เป็นคดีที่เกิดกับราษฎรทั่วไปแล้ว ไม่ปรากฏว่าเจ้าเมืองเคยลงโทษมากไปกว่าการปรับ  
 เป็นเงิน<sup>๓</sup> ส่วนความที่เกี่ยวกับมรคนั้น เมื่อสามีภรรยาตายลงโดยไม่มีบุตร ทรัพย์สมบัติ  
 ทั้งหมดจะตกเป็นสิทธิ์ขาดของเจ้าเมือง บิดามารดาหรือญาติพี่น้องของผู้ตายไม่มีสิทธิ์ในมรค

<sup>1</sup> กจช., ร. 5 ม. 49/5, กรมหมื่นคำรงฯ ทูล กรมขุนสมมตฯ, ที่ 954/  
 4982, 9 ส.ค. ร.ศ. 123.

<sup>2</sup> กจช., ร. 5 ม. 49/5, กรมหมื่นคำรงฯ กราบบังคมทูล พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, ที่ 568/12850, 21 ก.พ. ร.ศ. 121.

<sup>3</sup> กจช., ร. 5 ม. 49/5, กรมหมื่นคำรงฯ ทูล กรมขุนสมมตฯ, ที่ 34/  
 235, ไม่ปรากฏ วัน เดือน ปี.



นั้น 1 ขบวนการยุติธรรมในหัวเมืองทั้ง 7 จึงกล่าวได้ว่า หาได้มีแบบแผนหรือกฎหมายใด เป็นหลักนอกจากความพอใจของเจ้าเมืองไม่

ในด้านการคลัง หัวเมืองทั้ง 7 มีการจัดเก็บผลประโยชน์รายได้ที่เป็นอิสระ เช่น เกี่ยวกับการปกครองและระบบความยุติธรรม เจ้าหน้าที่จะเก็บผลประโยชน์ต่าง ๆ อยู่ใน บังคับบัญชาของเจ้าเมืองซึ่งเป็นผู้ควบคุมการกำหนดอัตราการเก็บภาษีอากรรายใดต่าง ๆ โดยสิทธิ์ขาด นอกจากนั้น เจ้าเมืองยังมีอำนาจที่จะทำเบี้ยขู้ใช้ในเมืองของตนได้ตาม ความพอใจ แต่โดยทั่วไปแล้วเงินที่ใช้ในหัวเมืองทั้ง 7 คือเงินเหรียญเม็กซิกัน ซึ่งใช้ใน หัวเมืองมลายูไปในขณะนั้น ในทางทฤษฎีแล้ว อาจแบ่งผลประโยชน์รายได้ของหัวเมือง เหล่านี้ออกเป็น 2 ประเภทด้วยกัน คือ ที่เก็บเป็นของเจ้าเมืองโดยตรงประเภทหนึ่ง และที่เก็บเป็นของหลวงอีกประเภทหนึ่ง

ผลประโยชน์ที่เก็บเป็นของเจ้าเมืองโดยตรง ได้แก่ภาษีขาเข้าขาออก ที่เรียก เก็บจากสินค้าที่ผ่านด่านของแต่ละเมือง ส่วนใหญ่จะเป็นผลิตผลของหัวเมืองเหล่านั้นเอง ซึ่งนำมาซื้อขายแลกเปลี่ยนกัน เช่น ข้าว ปลา เค็ม เกล็ด ไม้ไผ่ เส้า กระดาษ และสัตว์ เลี้ยงต่าง ๆ เนื่องจากสินค้าจากต่างเมืองต้องเสียภาษีเมื่อออกจากเมืองที่เป็นแหล่งผลิต ครั้งหนึ่ง และก่อนจะเข้าเมืองปลายทางอีกครั้งหนึ่ง สินค้าที่ผ่านเข้าแต่ละเมืองจึงต้อง เสียภาษี 2 ครั้ง การเก็บมีต่างกัน คิดตามพาหนะที่บรรทุกมาบาง เช่น เรือลำละ 20 เซนต์ ถ้าเป็นโคกระบือก็คิดค่าเบ็ดกันเป็นตัว ๆ ไป ตัวละ 1 เหรียญบาง 80 เซนต์ บาง ต่างกันไปในแต่ละเมือง เงินรายได้จากภาษีสินค้าเข้าออกนี้ โปรดฯ ให้เป็นประ โยชน์ของเจ้าเมือง แต่ต้องส่งบัญชีมายังเมืองหลวงทุกสามเดือน นอกนั้นก็ยังมีภาษีค่านาที่เรียกกันว่า "ค่านาน้ำมันดิน" ซึ่งคิดชักส่วน 1 ใน 10 บ้าง ใช้จำนวนโคที่ใช้ไถนา เป็นเกณฑ์ค่าง ภาษีผลไม้มัน ซึ่งคิดชักส่วนคนละครั้งกับเจ้าของสวน ภาษีฝิ่น สุรา บอนเบี้ย ดิบุก น้ำมันมะพร้าว ซึ่งมักจะให้พ่อค้าชาวจีนผูกขาดภาษีเป็นปีไป โดยเจ้า ภาษีเหล่านั้นให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่เจ้าเมืองพอสมควร คาธรรมเนียมการศาลและ

สวยต่าง ๆ ซึ่งได้แก่ "สวยหวาน" ซึ่งเรียกเก็บจากเลขแขก และสวยกระดานหรือที่เรียกว่า "สวยรายเฉลย" ซึ่งเรียกเก็บจากเลขไทย ขรรมนิยมการเก็บสวยเหล่านี้ มีหลายอย่าง บางเมืองเช่น ยะลา ยะหริ่ง และหนองจิก ถือว่าถ้าใครเสียสวยรายเฉลยแล้ว ไม่ต้องเสียค่าทางเขาน้ำมันคืนอีก บางเมืองก็ไม่มีสวยหวาน มีเพียงสวยรายเฉลยอย่างเดียว อัตราการเก็บก็มีหลายแบบ แต่เก็บปีละครั้งเหมือนกันทุกเมือง ตัวอย่างอัตราการเก็บสวยหวานมีดังนี้

1. พวกที่มึนมา มีโค	คนละ 1 บาท 40 อัฐ
2. พวกที่มึนทาส	" 1 บาท 40 อัฐ
3. พวกที่มึนนานอยชั้นที่ 1	" - บาท 53 อัฐ
4. พวกที่รับจ้าง	" - บาท 26 อัฐ
5. คนในพระยาเมือง	" - บาท 32 อัฐ
6. คนจน	" - บาท 26 อัฐ

ค่าตรวจอีกคนละ 6 อัฐ

ส่วนรายเฉลย มีอัตราเก็บดังนี้

1. คนที่มีครอบครัว	คนละ 3 บาท 32 อัฐ
2. คนที่ไม่มีครอบครัว	" 1 บาท 42 อัฐ 1 ฟส
3. พอหมาย	" 1 บาท 42 อัฐ 1 ฟส
4. แหมหมาย	" 1 บาท 42 อัฐ 1 ฟส
5. พอหมายเป็นทาส	" - บาท 53 อัฐ 1 ฟส
6. แหมหมายเป็นทาส	" - บาท 53 อัฐ 1 ฟส
7. คนรับจ้าง	" 1 บาท 42 อัฐ 1 ฟส
8. คนใช้พระยาเมือง	" - บาท 32 อัฐ 1 ฟส

ค่าตรวจคนละ 6 อัฐ

ยังมีส่วยอีกประเภทหนึ่ง คือส่วยคนไม่เงินทอง หรือที่เรียกว่า "อาเส" ส่วยชนิดนี้เรียกเก็บจากราษฎรที่เป็นมลายู เพื่อนำมาทำคนไม่ทองขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว มีกำหนดเก็บ 5 ปี 2 ครั้ง การเก็บไม่มีอัตรากำหนดแน่นอน ส่วนใหญ่ใช้ขนาดของนาหรือทาสเป็นเกณฑ์กำหนดแบ่งฐานะของบุคคลเป็นชั้น ๆ เช่น ราษฎรที่เป็นโคนาและทาสจะเก็บราคาหนึ่ง พวกที่มีโคนาแต่ไม่มีทาสอีกราคาหนึ่ง ที่มีทรัพย์สินหรือไม่มีทรัพย์สินก็เก็บลดตามขึ้นไป บางแห่งก็ใช้อัตราของส่วยหวายเป็นเกณฑ์เลยทีเดียว โดยประมาณแล้วอัตราเก็บของอาเส คนไม่เงินคนไม่ทองนับว่าสูงกว่าส่วยหวาย และรายเฉลี่ยมาก คือเก็บตั้งแต่ 7 บาทเป็นอัตราสูงสุด - 7 อัฐเป็นอัตราต่ำสุด<sup>1</sup>

แม้รายได้จากอาเสคนไม่เงินทองที่เก็บได้ เจ้าเมืองจะนำมาทำเครื่องบรรณาการขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย แต่ตามที่เป็นจริงแล้ว เจ้าเมืองหาได้นำเงินทั้งหมดที่เก็บได้มาใช้ในการนี้ไม่ ดังปรากฏว่าอาเสคนไม่เงินทองของเมืองหนองจิกในปี พ.ศ. 2438 เก็บได้ 6,500 เหรียญ แต่เจ้าเมืองนำไปใช้ทำคนไม่เงินทองเพียง 200 เหรียญ หรือประมาณ 3 % ของจำนวนเงินที่เก็บได้ เงินที่เหลือออกนั้นตกเป็นของเจ้าเมืองทั้งหมด<sup>2</sup>

จึงเห็นได้ว่าผลประโยชน์รายได้ของเจ้าเมืองเหล่านี้มีมากมาย ครอบคลุมกิจการทางเศรษฐกิจทุกสาขาภายในเมืองนั้น มีหลักฐานว่าผลประโยชน์ของเจ้าเมือง

<sup>1</sup> กจช., ร.5 ม.49/16, กรมหมื่นคำรงฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, ที่ 375/8212, 31 ต.ค. ร.ศ. 114.

<sup>2</sup> กจช., ร.5 ม.49/27, นายเปรม และ นายกันวง ทูลกรมหมื่นคำรง-ราชานภาพ, 11 มี.ย. ร.ศ. 114.

หนองจิกออกไปจากส่วนแบ่งจากการทำต้นไม้เงินทองแล้ว มีประมาณ 20,000 เหรียญเศษ<sup>1</sup> ทั้งนี้ไม่นับผลประโยชน์อื่น ๆ ที่เจ้าเมืองไคจากเกษตรราษฎรมาทำนา จับช้างเถื่อน ฯลฯ ให้อภัยคน ซึ่งนับว่าเป็นผลประโยชน์ทางอ้อม ผลประโยชน์รายได้ทั้งหมดนี้ไม่ปรากฏว่ามีรายจ่ายเพื่อทำนุบำรุงเมืองในทางใด กรมการเมืองแต่ละเมืองมีจำนวนไม่มากนัก และค่าตอบแทนก็หาใช่เงินเดือนไม่ แต่เป็นอภิสิทธิ์ในการไคส่วนลดในการเสียภาษี ส่วนแบ่งจากส่วยต่าง ๆ และแรงงานจากเลขที่ เจ้าเมืองยกให้<sup>2</sup>.

จากวิเคราะห์การปกครองภายใน การรักษาความยุติธรรม และการคลังของหัวเมืองทั้ง 7 ดังกล่าวเบื้องต้น จะพบว่าในทางทฤษฎีเจ้าเมืองในหัวเมืองเหล่านี้มีอำนาจในกิจการภายในเมืองของตนอย่างกว้างขวางก็จริง แต่ก็ยังอยู่ในขอบเขตที่กำหนดโดยประเพณีหรือธรรมเนียมการปกครองที่ยึดถือกันมา แต่ในทางปฏิบัติจริง ๆ แล้ว อำนาจของเจ้าเมืองเหล่านี้เป็นไปโดยเด็ดขาด ไม่ได้ถือเป็นธรรมเนียมการปกครองดังกล่าวแต่อย่างใด นอกเสียจากอำเภอใจ ทั้งนี้เพราะอำนาจของเมืองหลวง ในการควบคุมการปกครองในหัวเมืองเหล่านี้ ถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ก็ยังอยู่ในกรอบความสัมพันธ์ที่สืบเนื่องมาตั้งแต่สมัยรัตนโกสินทร์

ในต้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ สงขลายังคงเป็นศูนย์กลางการควบคุมหัวเมืองทั้ง 7 อยู่ คำสั่งขอราชการจากเมืองหลวงถึงหัวเมืองทั้ง 7 จะถูกส่งมายังเจ้าเมืองสงขลาก่อน หลังจากนั้นเจ้าเมืองสงขลาจึงจะมีไปบอกไปยังหัวเมืองเหล่านั้น ในทำนองเดียวกัน เมื่อมีเหตุการณ์เกี่ยวกับการระหว่างประเทศ เจ้าเมืองเหล่านี้ก็จะมีไปบอกรายงานมายังสมุหกลาโหมโดยผ่านทางเจ้าเมืองสงขลา<sup>3</sup> ในการส่ง

<sup>1</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>2</sup> กจข., ร.5 ม.49/30 "รายงานการบ้านเมืองของเมืองรามัน" พระอนันตสมบัติ ทุลกรมหมื่นสมมตฯ, 11 ต.ค. ร.ศ. 113.

<sup>3</sup> กจข., ร.5 ม.2.12 ก/24, ไปบอกพระยาสาวยบุรีถึงสมุหกลาโหมว่าชาวกันตัน เขามาขอทำค้ำที่แขวงเมืองสาวยบุรี, 10 ส.ค. ร.ศ. 108.

เครื่องราชบรรณาการต้นไม้เงินต้นไม้ทอง สงขลาทำหน้าที่เป็นคนกลาง ระเบียบที่ปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ก็คือ เมื่อถึงกำหนดเวลา ทางสงขลาจะแต่งกรมการออกไปเตือนเจ้าเมืองทั้งหลาย เจ้าเมืองเหล่านั้นก็จะแต่งกรมการเมืองคุมต้นไม้ทองเงินเครื่องราชบรรณาการมายังสงขลา ทางสงขลาจะตรวจเครื่องราชบรรณาการจรรยาการลงใบบอก แล้วส่งเครื่องราชบรรณาการพร้อมด้วยใบบอก หลังจากนั้นกรมการสงขลามีหน้าที่ควบคุมมายังกรุงเทพฯ<sup>1</sup>

ส่วนการแต่งตั้งผู้ที่ดำรงตำแหน่งเจ้าเมืองในหัวเมืองทั้ง 7 เมื่อเจ้าเมืองคนเก่าถึงแก่กรรมนั้น เป็นที่น่าสังเกตว่าในรัชกาลนี้ โปรดฯ ให้มีการปรึกษากันระหว่างศรีทวันกรมการเมืองนั้น ๆ กับกรมการเมืองสงขลา โดยให้เลือกบุคคลจากตระกูลเจ้าเมืองเดิมผู้ซึ่งได้รับความยินยอมเห็นชอบจากญาติพี่น้องศรีทวันกรมการเมืองนั้นพร้อมกัน ระเบียบการแต่งตั้งเจ้าเมืองในหัวเมืองทั้ง 7 นี้ ปรากฏในสารตราเจ้าพระยาอรรคมหาเสนาฯ ถึงเจ้าพระยาสงขลาตอนหนึ่งว่า

...พระยาตานีผู้ถึงอสัญกรรม เป็นบุตรเขยพระยา  
 เชนานุชิต ในวงศ์ตระกูลเดียวกัน มีบุตรชายเมืองกลันตัน  
 คนหนึ่ง ภรรยาที่เมืองตานีมีบุตรชาย 1 น้องชายที่เมืองตานี  
 มีอยู่ 2 นาย ควรแต่งกรมการผู้ใหญ่เมืองสงขลา ออกไป  
 ปกษาหาฤๅให้พร้อมกัน เมื่อบุตรหลานญาติพี่น้องศรีทวัน  
 กรมการเมืองเห็นพร้อมกัน ขอให้ใครเป็นเจ้าเมืองตานี ปกครอง  
 บุตรหลานญาติพี่น้องใดแล้ว ตั้งแต่งไปราชการรักษาบ้านเมือง  
 จึงจะไม่แก่งแย่งกัน ไพรบ้านพลเมืองจะได้อยู่เย็นเป็นสุข ให้  
 เจ้าพระยาสงขลาคัดสำเนาของตรา มีหนังสือถึงคนอุปเสนาบดี  
 พระยาตานีเมืองกลันตัน ให้พระยาสมบัติกรมยศที่สอง กรมการ  
 ลามถือลงไป... เรียกคนอุปเสนาขึ้นมาจากเมืองตานี มาถึงเมือง

<sup>1</sup> กจข., ร. 5 ม. 2.12 ก/24, ใบบอกพระยาสุนทรารักษ์ พระอนุรักษ  
 ภูเบศ หลวงอุดมภักดี ผู้ช่วยราชการเมืองสงขลา - ลูกขุน ฉ ศาลา, 5 3 11 คำ  
 ปีเถาะ เอกศก<sup>12</sup>



ตาปีเมื่อใดให้พระยาสมบัตินิกรมยที่สอง ประชุมพระพิพิธภักดี  
 ผู้ช่วยราชการ และตบฏปะสาภิบุตรหลานญาติพี่น้องพระยา  
 ตาปีศรีวันกรมการปรึกษาพร้อมกัน ขอผู้ใดให้เป็นเจ้าของ  
 ตาปี ก็ให้ลงชื่อมีหนังสือให้พระยาสมบัตินิกรมยที่สองถือมา ณ  
 เมืองสงขลา แล้วให้เจ้าพระยาสงขลามีใบบอกนำหนังสือ  
 ลงชื่อบุตรหลานพี่น้อง พระยาตาปีเข้ามาถึงกรุงเทพฯ โดย  
 เร็ว จะให้มีห้องศรารบอกราชการรักษาบ้านเมืองไปพลาง  
 เมื่อถึงกำหนดส่งตนไม่ทองเงินเครื่องสราชมรรณาการ ก็ให้  
 ญ่นเข้ามาเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาท รับพระราชทานสัญญา  
 บัติ<sup>1</sup> ตามอย่างเจ้าเมืองตาปีแตกก่อนมา...<sup>2</sup>

<sup>1</sup> บรรดาศักดิ์เจ้าเมืองทั้ง 7 มีดังนี้ พระยาวิชิตภักดีศรีสุวรรณษา รัตนานา  
 เขตประเทศไทย พระยาตาปี, พระยาพิพิธเสนา มาตยาธิบดีศรีสุรสงคราม พระยา  
 ยะหริ่ง, พระยารัตนภักดีศรีราชบดินทร์สุนทรวิวังษา พระยารามันท์, พระยาสุริยสุนทร  
 บวรภักดีศรีมหาธายา มิตตาอภัยกุล วิบูลย์ขอบเขตประเทศไทย พระยาสาบบุรี,  
 พระยาตะปะงันภักดีศรีสุวรรณประเทศวิเศษวังษา พระยาระแงะ (เดิม), พระยาภูนา  
 ภักดีศรีสุวรรณประเทศวิเศษวังษา พระยาระแงะ, พระยาณรงค์ฤทธิศรีประเทศ  
 พระยายะลา, พระยาเพชรภินาลนฤเบศร์ วาปีเขตรมจลินท์ นฤบดินทร์สวามิภักดี  
 พระยาหนองจิก. ทำเนียบหัวเมือง, อ่างแล้ว.

<sup>2</sup> สารตราเจ้าพระยาอรรคมหาเสนา—เจ้าพระยาสงขลา, ปีฉะฉิมฤทธศก  
 จ.ศ. 1240, กจข., ร. 5 สารบาณสมุคพิเศษ, เล่ม 4 เลขที่ 15, หน้า 53 -

การที่รัฐบาลกลางยินยอมให้แต่งตั้งบุคคลในตระกูลเดียวกันเป็นเจ้าเมือง โดยการเลือกสรรเห็นพ้องของบรรดาผู้มีอิทธิพลและผู้มีอาวุโสในตระกูลนั้น จะเป็นนโยบายที่เพิ่งจะเริ่มมีขึ้นตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นต้นมา ควบคู่ไปกับการปรากฏว่าในการแต่งตั้งเจ้าเมืองในหัวเมืองลานนาไทยครั้งหนึ่ง ทรงโปรดยินยอมให้มีการแต่งตั้งบุคคลตามที่บรรดาเจ้าเมืองเหล่านั้นต้องการแทนที่บุคคลซึ่งเห็นได้ชัดเจนอนุญแล้ววาทควรรักษาตำแหน่งนั้น โดยทรงพระราชทานเหตุผลว่าเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความไม่สงบอันจะก่อให้เกิดปัญหาทางการปกครองในดินแดนที่เป็นประเทศราชและเป็นพรมแดนติดต่อกับมหาอำนาจตะวันตกในขณะนั้น<sup>1</sup> การแต่งตั้งเจ้าเมืองในหัวเมืองทั้ง 7 ซึ่งมีลักษณะพื้นฐานทางการเมืองอย่างเดียวกันก็จะต้องควบคู่กันไปด้วยเหตุผลดังกล่าวเช่นกัน ควบคู่กันจึงปรากฏว่าตั้งแต่สิ้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว การสืบตำแหน่งเจ้าเมืองในหัวเมืองเหล่านี้ (ยกเว้นเมืองหนองจิกเพียงเมืองเดียว) เป็นตำแหน่งสืบตระกูลของเจ้าเมืองเชื้อสายมลายูมาโดยตลอด และที่น่าสนใจอย่างยิ่งก็คือการสืบตำแหน่งเจ้าเมืองในหัวเมืองเหล่านี้ มีหลักฐานแสดงให้เห็นความเกี่ยวข้องกับตำแหน่ง "ผู้ช่วยราชการ" ซึ่งเป็นตำแหน่งข้าราชการในหัวเมืองฝ่ายไทยที่รองจากตำแหน่ง "ผู้ว่าราชการเมือง" ลงไป<sup>2</sup> และตำแหน่ง "รายนาคา" (Raja Muda) ซึ่งเป็นตำแหน่งทายาทของสุลต่านหรือเจ้าเมืองตามประเพณีการปกครองของรัฐมลายูต่าง ๆ<sup>3</sup>

<sup>1</sup> James Ansel Ramsay, "Modernization and Centralization in Northern Thailand, 1875-1910" JSEAS. VII, 1 (March, 1976), P.20

<sup>2</sup> ทำเนียบหัวเมือง, อ่างแคว.

<sup>3</sup> K.G. Tregonning, A History of Modern Malaya (London : Eastern Universities Press Ltd., 1964), p. 38.

ตำแหน่ง "ผู้ช่วยราชการ" ในหัวเมืองทั้ง 7 นั้นเป็นตำแหน่งทางการเมือง โดยเฉพาะ เพราะหาได้มีหน้าที่ทางการปกครองโดยตรงแต่อย่างไรไม่<sup>1</sup> ในเมืองหนึ่ง ๆ จะมีผู้ช่วยราชการตั้งแต่ 1 - 5 คน ผู้ช่วยราชการเหล่านี้ได้รับแต่งตั้งจากรัฐบาล โดยได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์แบบขุนนางไทยเป็นหลวงหรือพระ<sup>2</sup> จากหลักฐานปรากฏว่าเจ้าเมืองบางเมือง เช่น บัตตานีได้เลื่อนชั้นมาจากตำแหน่งผู้ช่วยราชการ<sup>3</sup> ซึ่งเป็นลักษณะเดียวกับตำแหน่งผู้ช่วยราชการที่ปรากฏในหัวเมืองภาคอื่น ๆ เช่น นครศรีธรรมราชและสงขลา สมเด็จพระบรมราชาที่ 4 ทรงพระราชทานภาพได้ประทานคำอธิบายเกี่ยวกับตำแหน่งผู้ช่วยราชการเมืองนครศรีธรรมราชไว้ว่า

... เป็นตำแหน่งพิเศษ ถือศักดินา 1000 ตำแหน่งนี้เพราะเหตุที่ไม่มีหน้าที่จำกัดและขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการเมือง จึงเป็นตำแหน่งสำหรับทรงตั้งข้าราชการชั้นหุ้ม ๆ เช่น บุตรผู้ว่าราชการเมือง ซึ่งสำหรับจะรับราชการในตำแหน่งใหญ่ต่อไป... ตัวอย่างเช่น เจ้าพระยานคร (น้อย) เคยเป็นพระบริรักษ์เบศร์ผู้ช่วยราชการมากอน และเจ้าพระยานคร (น้อยกลาง) ก็เป็นพระสเนหามนตรี ผู้ช่วยราชการมากอนเช่นกัน เป็นต้น...<sup>4</sup>

1 การแบ่งหน้าที่บังคับบัญชาการปกครองหัวเมืองดังกล่าวมาแล้ว หน้า 49.

2 ตำแหน่งผู้ช่วยราชการเมืองนี้ มีชื่อต่าง ๆ กันไปในแต่ละเมือง เช่น ผู้ช่วยราชการเมืองบัตตานีมี 2 คน คือ พระศรีบริรัฐพิณิจ พระพิพิธภักดี ผู้ช่วยราชการเมืองรามันมี 2 คน ชื่อ พระณรงค์วงษา และหลวงรายาภักดี เป็นต้น ทำเนียบหัวเมือง, อ่างแล้ว.

3 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ, พระราชหัตถเลขา..., อ่างแล้ว, หน้า 49.

4 สมเด็จพระบรมราชาที่ 4, "ตำแหน่งกรมการต่าง ๆ", พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์..., หน้า 199.

จากประเพณีการแต่งตั้งผู้ช่วยราชการในหัวเมืองภาคใต้จนถึงโดยมากมาแสดงให้ปรากฏแล้วนี้ อาจอธิบายได้ว่า ตำแหน่งผู้ช่วยราชการในหัวเมืองทั้ง 7 ในหลายกรณี อาจมีจุดมุ่งหมายสำคัญในการจัดเตรียมบุคคลที่จะเป็นเจ้าเมืองต่อไปเช่นกัน ซึ่งแท้ที่จริงก็ตรงกับ ความมุ่งหมายของตำแหน่ง "รายนมุดา" ของรัฐมลายูต่าง ๆ เท่าที่ปรากฏหัวเมืองมลายูของไทยที่มีตำแหน่งรายนมุดา มี ปัตตานี กลันตัน และตรังگان<sup>1</sup> แต่อย่างไรก็ดี ตำแหน่งผู้ช่วยราชการในหัวเมืองเหล่านี้แยกต่างหากออกไปจากตำแหน่งรายนมุดา เพราะนอกจากตำแหน่งรายนมุดาจะได้รับมอบจากเจ้าเมืองเป็นการภายใน ในขณะที่ตำแหน่งผู้ช่วยราชการต้องได้รับการแต่งตั้งจากกรุงเทพฯแล้ว ตำแหน่งผู้ช่วยราชการมีมากกว่า 1 คน โดยที่รัฐบาลกลางไม่มีกฎเกณฑ์แน่นอนว่าผู้ช่วยราชการคนใดจะได้เลื่อนขึ้นเป็นเจ้าเมืองต่อไป ควดยเหตุนี้จึงเกิดปัญหาขึ้นเมื่อผู้ที่เป็นรายนมุดาไม่ได้เป็นบุคคลเดียวกับผู้ช่วยราชการที่รัฐบาลจะแต่งตั้งให้เป็นเจ้าเมือง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงตระหนักถึงความยุ่งยากในการสืบตำแหน่งเจ้าเมืองในหัวเมืองเหล่านี้ที่อาจเกิดจากความขัดแย้งระหว่างตำแหน่งทั้งสองครั้งหนึ่ง จึงได้แสดงพระราชประสงค์ที่จะประสานตำแหน่งรายนมุดาและตำแหน่งผู้ช่วยราชการของไทย ให้เป็นตำแหน่งทายาททางการเมืองของเจ้าเมืองอย่างแท้จริงเพียงอย่างเดียว โดยพระราชทานสัญญาบัตรเรียกพระศรีบุรีรัฐพินิจ (ซึ่งเป็นตำแหน่งผู้ช่วยราชการที่สำคัญตำแหน่งหนึ่งของปัตตานี) ว่าเป็นรายนมุดาของเมือง ทั้งนี้โดยทรงอาศัยประวัติของเจ้าเมืองปัตตานีในขณะนั้น คือ ตนกูบอสู ผู้ซึ่งเคยเป็นพระยาศรีบุรีรัฐพินิจ และเป็นรายนมุดามาก่อนเป็นบรรทัดฐาน แต่พระราชประสงค์ดังกล่าวไม่เป็นผล เพราะเมื่อทรงยึดเอาตำแหน่งผู้ช่วยราชการที่พระศรีบุรีรัฐพินิจเป็นหลักในการปรับตำแหน่งรายนมุดา เขาหา ฝ่ายรายนมุดาที่ได้รับแต่งตั้งเป็นการภายในเมืองและมีตำแหน่งผู้ช่วยราชการอยู่ด้วยเช่นกันก็ไม่ยอม ดังเหตุที่ทรงบันทึกไว้เมื่อเสด็จประพาสปัตตานี ใน พ.ศ. 2432 (ร.ศ. 108) ว่า

<sup>1</sup> ระยะเวลาเสด็จประพาส... อ้างแล้ว, หน้า 35.

... แรกก่อนพระยาตานีเป็นพระศรี ในสัญญาบัตรว่าเป็นผู้ช่วย แต่เรียกกันว่ารายามคา ชื่ออยุธยาพระพิพิธ<sup>1</sup> แครครั้นเมื่อขึ้นบัญชีทูลเบิกครั้งนี้ ชื่อพระพิพิธ<sup>2</sup> อยุธยา พระศรีอยู่หลัง เรียกว่าช่วยทั้งสองคน ก็ยังคิดว่าบางที่พระศรีรินทรามาตย์ไขว่ไขว่ไปเอง แครครั้นเมื่อผู้หญิงไปพบกับผู้หญิงชาวเมืองนั้น เรียกพระศรีว่า รายามคา ไม่มีใครรู้จักเลย รวบรวมแต่เป็นผู้ช่วย ทั้งสัญญาบัตรครั้งนี้เรียกว่า รายามคาช่วย เพราะฉะนั้นจะแก่การขาดหมวกควยเข้าไป เขามาทำกันเสียเงิบ ๆ ใตสมายไม่มีใครสะกดสะเทือนเลย เห็นว่าความมุ่งหมายภายหน้ายังคงมีอยู่...<sup>3</sup>

พระราชปรารภนี้สะท้อนให้เห็นเงาแห่งความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกลางและพระพิพิธภักดี ในปัญหาเกี่ยวกับการสืบตำแหน่ง ซึ่งได้กลายเป็นสาเหตุหนึ่งของความวุ่นวายในปัตตานีในสมัยต่อมา

ลักษณะการสืบตำแหน่งดังกล่าว ถ้าดูอย่างผิวเผิน อาจกล่าวได้ว่าอำนาจการแต่งตั้งเจ้าเมืองทั้ง 7 ในรัชกาลที่ 4 และรัชกาลที่ 5 เป็นไปแต่ในนามเท่านั้น อย่างไรก็ตามความเป็นจริงแล้ว ตำแหน่งนี้ไม่ได้มีระเบียบกำหนดแน่นอนว่าเป็นตำแหน่งที่สืบจากพ่อลูก แม้ตำแหน่งรายามคาก็ปรากฏว่าหาได้ตกเป็นของบุตรเจ้าเมืองเสมอไปไม่ แต่มัก

<sup>1</sup> พระพิพิธ คือ ตำแหน่งผู้ช่วยราชการตำแหน่งหนึ่งของเมืองปัตตานีคู่กับตำแหน่งพระศรีบุรีรัฐ.

<sup>2</sup> พระพิพิธผู้นี้ คือ พระพิพิธภักดี อับดุลกาเดร์ บุตรของพระยาปัตตานี ตนกอบอสู และต่อมาได้เป็นพระยาตานีซึ่งถูกถอดในรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5.

<sup>3</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ, พระราชหัตถเลขา..., หน้า 49 -



จะตกเป็นของสมาชิกในตระกูลที่มีอาวุโสและมีอิทธิพลทางการเมือง<sup>1</sup> เช่นเดียวกับตำแหน่งเจ้าเมืองในหัวเมืองชั้นนอกของไทยอย่างสงขลา<sup>2</sup> ซึ่งการตัดสินใจขั้นสุดท้ายขึ้นอยู่กับรัฐบาลไทยที่จะแต่งตั้งผู้ใดหรือไม่ ตัวอย่างหนึ่งที่สนับสนุนเรื่องนี้คือ เมื่อครั้งพระยากานต์ตนกูปติถึงแก่กรรม พระศรีบริรัฐตนกูปอสู ซึ่งเป็นน้องชายได้รับแต่งตั้งเป็นพระยาเมืองคนใหม่ ทั้ง ๆ ที่บุตรชายของตนกูปติยังมีชีวิตอยู่<sup>3</sup> อย่างไรก็ตามเจ้าเมืองและกรมการเมืองสงขลาก็ยังมิเสียดายอย่างมากในการเสนอแต่งตั้งเจ้าเมืองเหล่านี้ เนื่องจากเป็นข้าราชการผู้ใหญ่ที่มีหน้ามีตาทั้งกับบัญชาหัวเมืองเหล่านี้โดยตรง เป็นเหตุให้ใกล้ชิดสนิทสนม และรู้จักอัธยาศัยใจคอของกลุ่มผู้นำที่มีอิทธิพลในท้องถิ่นดีกว่าเสนาบดีในเมืองหลวง

ตามความจริงแล้ว ความสัมพันธ์ระหว่างสงขลาและหัวเมืองทั้ง 7 มีความซับซ้อนมากกว่าการที่สงขลาเป็นศูนย์กลางการปกครองหัวเมืองทั้ง 7 ในแคว้นกลางในลักษณะที่ไกลจากเบื้องตน เพราะปรากฏหลักฐานว่าเจ้าเมืองสงขลามีเลขทั้งที่เป็นคนไทยและมลายูอยู่ในหัวเมืองทั้ง 7 เป็นจำนวนมาก เลขเหล่านี้กระจัดกระจายอยู่ในเมืองทั้ง 7 โดยมีหัวหน้านายกอง นายหมู่ ซึ่งเจ้าเมืองสงขลาแต่งตั้งขึ้น ทำการควบคุมอยู่ในเมืองนั้นเป็นจำนวนประมาณ 300 คน<sup>4</sup> ในยามปกติเลขไทยและมลายูเหล่านี้จะ

<sup>1</sup> Tregonning, *op.cit.*, p. 38.

<sup>2</sup> Bunnag, *op.cit.*, pp. 46-8.

<sup>3</sup> กจช., ร.5 ม.49/32, พระยาสุขุมนัยวินิต กราบทูลกรมหมื่นดำรงฯ, สำนักหอสมุด, 28 พ.ย. ร.ศ. 117.

<sup>4</sup> ตามหลักฐานกล่าวว่า สงขลาเริ่มมีเลขในเมืองทั้ง 7 ตั้งแต่ภายหลังการปราบกบฏปัตตานีครั้งที่ 2 ในหลักฐานนั้นใช้คำว่า "เลข" และ "ไพร่" ปนกันไปโดยไม่ไต่แยกความแตกต่างของความหมายแต่อย่างใด. กจช., ร.5 ม.2.16/3, พระยาวิเชียรคีรี-ออกพันทนายเวรให้นำความขึ้นกราบเรียนลูกขุน ณ ศาลา, 18 ก.พ. ร.ศ. 111.

ถูกเกณฑ์ให้ส่งส่วยหว่ายและขันมาช่วยราชการในเมืองสงขลา สำหรับเลขไทยเรียกว่า ส่วยแทนกระตานหรือรายเฉลี่ย ส่วนเลขแขกเรียกว่าส่วยหว่าย<sup>1</sup> ซึ่งเป็นวิธีการเดียวกับที่ใช้สำหรับเลขในหัวเมืองทั้ง 7 ที่ขึ้นกับเจ้าเมืองของตน

นอกจากผลประโยชน์จากส่วยที่ได้จากเลขไทยและมลายูที่อยู่ในหัวเมืองทั้ง 7 แล้ว เจ้าเมืองสงขลายังได้ผลประโยชน์จากเจ้าเมืองทั้ง 7 อีกหลายประการ คือ ส่วนแบ่งจากภาษีอากรต่าง ๆ ส่วนแบ่งจากกิจการรายได้ในเมืองนั้น เช่น กิจการเหมืองแร่ ดินบุก รวมทั้งการเกณฑ์เบ็ดเตล็ดต่าง ๆ ตามที่ทางสงขลาต้องการ<sup>2</sup>

อำนาจสำคัญอีกประการของเจ้าเมืองสงขลาอีกคือ การพิจารณาคดีที่ราษฎรในหัวเมืองทั้ง 7 อุตฺรณมา<sup>3</sup> เทาที่ปรากฏ คดีความเหล่านี้มักเป็นความสำคัญ กล่าวฟ้องร้องผู้ว่าราชการเมืองหรือกรมการเมืองต่าง ๆ เอง และทางสงขลามักจะรายงานส่งเรื่องนั้น ๆ มากรุงเทพฯ เพื่อขอคำแนะนำปรึกษาในการดำเนินการต่อไป

อำนาจการควบคุมของสงขลา ทั้งผลประโยชน์ที่สงขลาได้จากหัวเมืองทั้ง 7 ดังกล่าวข้างต้นนี้ เป็นทางขัดขวางอำนาจและผลประโยชน์ของเจ้าเมืองทั้ง 7 อยู่ไม่น้อย จนกลายเป็นสาเหตุของความพยายามของเจ้าเมืองเหล่านี้ที่จะแยกออกจากการอยู่ใต้อำนาจของสงขลาในที่สุด

อย่างไรก็ดี ในคานอำนาจในการปกครองภายในเมืองแล้ว กล่าวได้ว่าเจ้าเมืองยังเป็นศูนย์กลางแห่งอำนาจของเมืองอยู่ดั้งเดิม ค่ายเทศนี้ถาเมืองใด เจ้าเมืองมีความเที่ยงธรรม เมตตากรุณา และเอาใจใส่รับผิดชอบในหน้าที่ของตนโดยซื่อสัตย์สุจริต

<sup>1</sup> กจช., ร.5 ม.2.16/3, พระยาวิเชียรคีรี-ออกพันทนายเวรไ้หน้าความขึ้นกราบเรียนลูกขุน ณ ศาลา, 18 ก.พ. ร.ศ. 111.

<sup>2</sup> กจช., ร.5 ม.49/27, กรมหมื่นคำรงฯ กราบทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, (ไปรเวตที่ 262/23027ป), 2 มี.ค. ร.ศ. 114.

<sup>3</sup> เพิ่งอ้าง.

ราษฎรในเมืองนั้นก็อยู่เย็นเป็นสุข แต่ในทางตรงกันข้าม ถ้าเจ้าเมืองมีนิสัยพาลหรือ  
 อ่อนแอ ปล่อยให้ผู้นั้นใช้อำนาจของตนไปในทางมิชอบ ราษฎรเมืองนั้นก็ต้องประสบความ  
 เดือดร้อนต่าง ๆ ความยากลำบากของราษฎรในหัวเมืองทั้ง 7 อันเกิดจากการปกครอง  
 ที่เจ้าเมืองเป็นหลักแห่งอำนาจนี้ ได้ปรากฏในรายงานไปบอกขอราชการต่าง ๆ ที่ส่งมา  
 ยังเมืองหลวงอยู่ตลอดเวลา นับตั้งแต่ พ.ศ. 2432 จนถึงระยะเวลาแห่งการปฏิรูปการปกครอง  
 พ.ศ. 2444 ในหลายเมือง ความเดือดร้อนของราษฎรเป็นไปอย่างรุนแรง และก่อให้เกิด  
 เกิดการระแวงและความยุ่งยากแก่เมืองหลวง ในการจะแก้ไขเป็นอย่างยิ่ง ดังเหตุการณ์  
 ที่เกิดขึ้นในเมืองยะหริ่ง รามัน และระแงะ ในระยะเวลาก่อนการปฏิรูปการปกครอง

ใน พ.ศ. 2432 เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ เสด็จประพาสแหลม  
 มลายูรวมทั้งเมืองยะหริ่งด้วยนั้น ราษฎรเมืองยะหริ่งพร้อมด้วยผู้ช่วยราชการ เมืองและ  
 บุตรชายพระยาเยหริ่งเอง ได้ยื่นฎีกากล่าวโทษพระยาเยหริ่งและพระยาชานบุรีศรี ผู้  
 ช่วยราชการเมือง เป็นความออกอุบายว่า "...กระทำการคุมเหงตัวและราษฎรต่าง ๆ...  
 ซากนไม่มีความ...เก็บบริพรมิสมมติตามชอบใจ" <sup>1</sup> อันที่จริงก่อนหน้านั้นราษฎรเมือง  
 ยะหริ่งได้เข้าชื่อกันฟ้องร้องพระยาเยหริ่งต่อกรมการเมืองสงขลาเป็นจำนวน "หลายร้อย  
 ฉบับ" <sup>2</sup> แล้ว ตัวอย่างเช่น คำร้องฉบับหนึ่งซึ่งเป็นของหนิกควร ซึ่งเป็นหลานพระยาเยหริ่ง  
 กับบ่าวไพร่สิบคน กล่าวโทษพระยาเยหริ่งและแมกกองว่า "เขาปล้นบ้านหนิกควรและมา  
 บุตรภรรยาและบ่าวไพร่ และเก็บบริพรมิสมมติไป" <sup>3</sup> ทางสงขลาได้บอกเรื่องนี้ไปยัง

<sup>1</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ, พระราชหัตถเลขาเรื่องเสด็จประพาส  
 แหลมมลายู..., หน้า 59.

<sup>2</sup> กจช., ร.5 ม.62.1/25, "พระกระแสนับสั่งให้จดหมายไว้ในเรื่องหนังสือ  
 พระองค์เจ้าชายสนธิทวงษ์".

<sup>3</sup> กจช., ร.5 ม.49/58, เจ้าพระยาพลเทพ ที่สมุหกลาโหมทูลกรมหมื่นสมมตฯ  
 ที่ 152/15410, 24 ต.ค. ร.ศ. 112.

สมุทกลาโหม ซึ่งได้สั่งให้เรียกตัวพระยาเยหฺริงมาชำระ แต่พระยาเยหฺริงก็ทำเพิกเฉยเสีย ภายหลังได้ยอมรับความที่ถูกลงอาชญา แต่อางว่าผู้ที่ให้ฆ่าเสียและเก็บบริวารภัยสมบัตินั้นมีความผิด แต่ไม่สามารถให้ส่วนาคำสอบสวนพิจารณาความผิดนั้นได้เลย ในขณะที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ได้รับฎีกาเรื่องนี้ เรื่องนี้ยังอยู่ในระหว่างการสอบสวน เนื่องจากพระยาเยหฺริงมักจะบิดพลิ้วไม่ยอมไปศาล เป็นเหตุให้การไต่สวนล่าช้า ขณะนั้นพระองค์เจ้าสายสนิทวงศ์ซึ่งโปรดฯ ให้เป็นข้าหลวงประจำแหลมมลายูกำลังออกมาราชการ จึงโปรดฯ ให้รับพิจารณาความนี้ โปรดฯ กำชับให้สอบสวนเรื่องนี้อย่างจริงจัง ทรงมีพระราชกระแสว่า "...ถ้ามีความผิดจริงก็ลงโทษได้ อย่าให้เป็นที่ติเตียนว่าหนักหน่วงความไว้ด้วยการกลั่นแกล้งให้เป็นที่หวาดของหัวเมืองแขกทั้งปวง"<sup>1</sup>

ขณะเดียวกัน ทางเมืองระแงะเจ้าเมืองถึงแก่กรรมลง พระอนันตสมบัติผู้ช่วยราชการเมืองสงขลา จึงได้รับมอบหมายให้ไปตรวจราชการในหัวเมืองแถบนั้นในปีรุ่งขึ้นคือ ใน พ.ศ. 2433 รายงานราชการที่พระอนันตสมบัติมีมาถึงเมืองหลวงในครั้งนั้นได้สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาอันเกิดจากการปกครองภายในหัวเมืองเหล่านี้อย่างชัดเจนเป็นครั้งแรก

สำหรับเมืองยะหฺริงนั้น การสอบสวนของพระอนันตสมบัติได้ยืนยันคำสารภาพของพระยาเยหฺริงอีกครั้งหนึ่ง ในขณะเดียวกัน ก็ได้ชี้ให้เห็นลักษณะความประพฤติและนิสัยใจคอของเจ้าเมืองไว้ดังนี้

...ให้หาตัวพระยาอิริงพระโยธานุประดิษฐ์มาที่พักไต่ขี้แจงให้ฟัง แต่อิทธิยาไศรยพระยาอิริง พระโยธานุประดิษฐ์นี้จะทราบให้เข้าใจผิดถนัดเห็นจะลำบาก ควบเป็นคนไม่รู้จักภาษาเสียที่เดียว แลความซึ่งถูกกล่าวหาของราษฎร

<sup>1</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ, พระราชหัตถเลขาเรื่องเสด็จประพาสแหลมมลายู..., หน้า 59.

เป็นอยู่นั้นจริงทราย...แต่โรคของพระยาอริวงที่เกศคิต  
สันดานอยู่นั้น เห็นด้วยเกล้าวคงไมหาย ถ้าการครั้งนี้  
เสร็จเรียบร้อยไปไคแล้ว ถึงจะกะโทษเอาไว้อย่างไค  
 พระยาอริวง พระยาโยธานประคิษฐ คงไมฟัง นานไปคง  
 ประพคิตไปอย่างเคิมอีก...แลเมื่อซาพระพทเจายก  
 ไปถึงเมืองอริวง ญวราชการเมืองแซกทั้งปวงแตงไคคน  
 คอยหังความอยนั้น เพราะพวกหัวเมืองแซกทั้งปวงเข้า  
ใจซัดแนวาพระยาอริวงเป็นคนตัวที่สคครายกคชี่ไพรยิงกวา  
เมืองอื่น ๆ....<sup>1</sup> ( ซักเสนไค - ญเขียน )

ส่วนทางเมืองระแงะและรามัน ราษฎรก็ตองประสบกับความอยุติธรรมตาง ๆ  
 ของเจ้าเมืองเซนกัน รายงานเมืองระแงะนั้น พระอนันตสมบัติแจ้งว่าราษฎรไค้อพยพ  
 ไปอยูเมืองอื่นเสี่ยเป็นจำนวนมาก เพราะ "ถูกกคชี่ของเจ้าเมืองไค้รับความเคือคร้อน  
 หลายอย่าง"<sup>2</sup> อันที่จริงระแงะเป็นเมืองที่อคมสมบูรณเหมาะแก่การทำมาหากิน "มี  
 ค้ำบลบ้านสืบห้ำค้ำบล หุงที่ทำนาก็มีมาก แผนคินรับน้ำทั่วเมือง จะทำนาหรือปลุกผลไม  
 อื่น ๆ ก็ไค้ผลทั้งสิ้น"<sup>3</sup> ความเคือคร้อนของราษฎรนั้นเนื่องมาจากความไมยุติธรรม  
 ในการชำระคคิตความ ผลประโยชน์จากป่า เช่น ป่าหวาย ป่ากระวาน ก็ถูกปิดไมไค้  
 ราษฎรเข้าทำมาหากินไค้ นอกจากคนของเจ้าเมือง ซึ่งก็ไมไค้กำหนดเวลาตัดหา ทำ  
 ไค้ประโยชน์ที่เก็บไค้ลดกลงทุกปี

<sup>1</sup> กจช., ร. 5 ม. 62.1/25, พระอนันตสมบัติ หลุ พระวรวงศ์เชอ  
 พระองค์เจ้าสายสนิทวงษ์, 11 ธ.ค. ร.ศ. 109.

<sup>2</sup> กจช., ร. 5 ม. 62.1/25, พระอนันตสมบัติ - พระยาสุนทรารักษ์  
 ญวราชการเมืองสงขลา, 11 ธ.ค. ร.ศ. 109.

<sup>3</sup> เฝิงอาง.





ส่งออกไป ซึ่งจะเริ่มเรียกเก็บส่วยจากราษฎรใหม่อีกทั้งหมด ถ้าราษฎรซัดขึ้นก็จะถูกลงโทษ โดยชักโคกระบือไปบ้าง จับตอกชื่อไว้บ้าง ราษฎรทนการกดขี่ไม่ไหวก็ยอมเสียให้ส่วนในการเก็บภาษีต่าง ๆ อาทิเช่น "เข้าน้ำมันดิน" (คือ ภาษีซึ่งเก็บจากข้าว) ก็ไม่มีมาตราขังตวงวัดเป็นเกณฑ์ แล้วแต่แขวงกำหนดเอาตามความพอใจ คนที่ฟ้องร้องก็จะถูกลงโทษทำนองเดียวกัน

2. การเกณฑ์ราษฎรไปทำขุระกิจต่าง ๆ ให้เจ้าเมือง มักกินระยะเวลานานเกินไป เป็นเหตุให้ราษฎรขาดเวลาค้ามาหากิน เช่น การเกณฑ์ราษฎรไปจับช้างเถื่อนใช้เวลา 3 - 4 เดือน หรือการเกณฑ์ราษฎรไปทำนาของเจ้าเมือง กว่าจะเสร็จก็พ้นฤดูทำนาไปแล้ว

3. พระยารามัน และพวกพ้องมักใช้อำนาจกลั่นแกล้งราษฎรให้ได้รับความเดือดร้อนในการทำมาหากินโดยวิธีต่าง ๆ เช่น ทอนช้างซึ่งไม่ได้จับมาเข้าประจำการมาไว้ใกล้ไร่นาของราษฎร แล้วปล่อยให้ช้างเหล่านั้นมกรุกเข้าไปทำความเสียหายแก่พืชผลหรือตามความที่ร้องเรียนว่า

... เวลาเช้า (ข้าว) ราษฎรในนาตั้งกองหรือออกรวง ช้างของฉวาลาแลของรายาภักดีผู้ช่วยแกล้งซึ่งแกล้งปล่อยให้กิน เขาตามในนาของราษฎร จะร้องฟ้องต่อผู้ใดก็ไม่ได้ เจ้าของไร่นาจะยิกู (แปลว่าไล) ไล่ช้างนั้นก็ไม่ได้ ถ้าช้างนั้นมีบาทแผลหรือไม่มีบาทแผลก็ภาโลปรับไหมลงเอาเงิน เป็นเงินหกสิบบเหรียญบ้าง แปดสิบบเหรียญบ้าง ชักโคกระบือบ้าง...<sup>1</sup>

4. พวกพ้องพระยารามัน ใช้อำนาจกดขี่หมิ่นเหม่งราษฎรในทุกด้านตามแต่จะมีโอกาส เช่น หลวงรายาภักดีบุตรพระยารามัน หรือบ่าวพระยารามัน พอใจลูกสาวราษฎรคนใด ก็ให้ไปฉกมา บ่าวพระยารามัน บ่าวหลวงรายาภักดี หรือลูกสะใภ้พระยา

<sup>1</sup> เพิ่งอ้าง.

รามัน เมื่อต้องการไรรานาของใครก็แย่งเอามาเป็นของตน หรือยกให้คนอื่นโดยไม่สนใจว่าจะมีเจ้าของอยู่ก่อนหรือไม่

ข้อร้องเรียนข้อสุดท้ายจะสะท้อนให้เห็นภาวะการปกครองเมืองรามันในขณะนั้นไว้อย่างที่ดีที่สุด เพราะแสดงให้เห็นว่า นอกจากพระยารามันจะไม่สนใจดูแลปกครองบ้านเมืองแล้ว ยังปล่อยให้ผู้ใกล้ชิดแอบอ้างใช้อำนาจตนชมเหงราษฎรอีกด้วย ดังปรากฏในรายงานจากสงขลาว่า

...พระยารามัญ ไม่เป็นพระในราชการและทุกข์สุขของราษฎร ตามแต่กรรยาหลวงรญา ในศก 113 นี้ พระยารามัญหลงใหลมากขึ้น แล้วแต่กรรยาลูกและบึงอูลูแมกอง จะวากลาวซึ่งอ้างสั่งพระยารามัญทั้งนั้น ส่วนตัวพระยารามัญเองอยู่ในเรือน 2 - 3 เคื่อนก็ไม่ได้ออกมาวกราชการสักครั้ง หลวงรญาผู้ช่วยก็ไม่เป็นราชการ ซุบแต่เพียงชมเหงราษฎร ไม่มีผู้ใดจะกล่าวได้ พระณรงคผู้ช่วยก็ไม่มีอำนาจที่จะบังคับบัญชาการสิ่งใดได้...<sup>1</sup>

จะเห็นว่าความเค็ดรอนของราษฎรในเมืองระแงะ รามัน และยะหริ่งที่กล่าวมานี้ มีสาเหตุสำคัญมาจากเจ้าเมือง ไม่โดยทางตรงก็ทางอ้อม กล่าวคือถ้าในกรณีที่เจ้าเมืองไม่ได้เป็นผู้ใช้อำนาจโดยไม่เป็นธรรมแล้ว เจ้าเมืองเหล่านี้ก็เป็นหลักให้ผู้ใกล้ชิดอาศัยชื่อและอำนาจกระทำการชมชูราษฎรต่าง ๆ นานา

พระอนันตสมบัติซึ่งเป็นผู้ตรวจราชการในครั้งนั้น จึงเสนอให้ถอดตัวพระยายะหริ่งออกเสีย เพื่อมิให้เป็นตัวอย่างแก่เจ้าเมืองอื่น ๆ เพราะ "ถ้าพระยาวิริงไม่มีข้อติควา

<sup>1</sup> เฝิงอาง.

โทษให้เห็นเสียบ้างแล้ว เพื่อนหัวเมืองแขกทั้งปวงจะเห็นเป็นการจัดจางเขาแล้ว บางทีจะกำเริบหัวมากขึ้นไปอีก" <sup>1</sup> ในขณะที่เดียวกันพระอนันตสมบัติก็ได้จัดปรับปรุงราชการเมืองระแงะซึ่งเจ้าเมืองถึงแก่กรรมไปหลายอย่าง โดยเลือกบั๋งอูและแมกกองเกา ๆ ทั้งเป็นกรรมการขึ้นควบคุมผลประโยชน์ของเมือง พร้อม ๆ กับวางระเบียบราชการในการคุ้มครองความปลอดภัยของราษฎร และได้แก้ไขกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กีดขวางการทำมาหากินและรายได้ของราษฎร โดยให้เลิกเก็บภาษี <sup>2</sup> หอคอินเนื่องมาจากการตั้งด่านเก็บภาษีทั้งก่อนเขาและออกจากเมือง ประกาศห้ามราษฎรพลอยสัตว์เลี้ยงเขาไปในไรนาญอื่นนอกเขตที่กำหนดไว้ เปิดป่าต่าง ๆ ให้ราษฎรเขาตัดไม้ตามกำหนดเวลาโดยมีใบอนุญาตจากเจ้าเมือง รวมมือกับราษฎรวางมาตรการจับกุมผู้รายที่เหี่ยวปล้นบ้านเรือนราษฎร และวางระเบียบการระมกันต่างถิ่น เขาพักอาศัยในบาน นอกจากนี้พระอนันตสมบัติยังริเริ่มวางระเบียบข้อบังคับกรรมการเมืองต่าง ๆ เพื่อควบคุมความประพฤติของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองให้อยู่ในกรอบความยุติธรรม โดยกำหนดให้มีการจดถ้อยคำ ทั้งของโจทก์และจำเลยเมื่อมีการฟ้องร้องเกิดขึ้น ห้ามรับฟ้องที่บ้านเรือนส่วนตัว การชำระความคดีให้กรรมการเมืองทั้งหกปรึกษารื้อกัน แล้วจึงเอาขึ้นหาหรือผู้วาราชการเมืองอีกครั้งหนึ่ง <sup>2</sup>

ความมุ่งหมายของพระอนันตสมบัติในการเสนอถอดพระยาพะหริ่ง และปรับปรุงราชการเมืองระแงะครั้งนี้ เนื่องจากเห็นว่าเป็นโอกาสเหมาะสมที่แสดงถึงอำนาจของรัฐบาลกลาง ในการดึงเอาอำนาจการปกครองของเมืองเหล่านี้ เขามาอยู่ใต้การควบคุมของรัฐบาลกลางมากขึ้น เพราะ "ถ้าเมืองยิวังจักให้เป็นตัวอย่างเสียสักเมือง คู่กับเมืองระแงะขึ้นแล้ว เมืองอื่นคงวางายไปตลอดทุกเมือง จะคิดแปลงอย่างไรก็ไม่เป็นที่สดุ้งเสีที่อนทั้งสิ้น" <sup>3</sup>

<sup>1</sup> กจช., ม.62.1/25, พระอนันตสมบัติ ทูลพระรวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าสาธา, 11 ธ.ค. ร.ศ. 109.

<sup>2</sup> กจช., ร.5 ม.62.1/25, พระอนันตสมบัติ-พระยาสุนทรานุรักษ์ ผู้วาราชการเมืองสงขลา, 11 ธ.ค. ร.ศ. 109.

<sup>3</sup> เฟิ่งอาน.

แต่พระองค์เจ้าสายสนิทวงศ์ไม่ทรงเห็นด้วยกับการ เสนอถอดพระยาเยหฺริงของ พระอนันตสมบัติ พระองค์เจ้าสายฯ ได้กราบบังคมทูลให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงพระกรุณาถอนคืนให้พระยาเยหฺริงอยู่ในตำแหน่งต่อไป โดยทรงรับรองว่าพระยาเยหฺริงสัญญาจะกลับตัว พร้อมกับทูลวาทการปกครองเยหฺริงนั้น "ผู้คนจับซ่อนปนกันหลายอย่าง ยากที่กราบบังคมทูล" <sup>1</sup>

ส่วนราชการในเมืองระแงงนั้น พระองค์เจ้าสายฯ กราบบังคมทูลให้ทรงแต่งตั้ง เจ้าเมืองคนใหม่ซึ่ง "รับจะทำตามพระราชประสงค์ทุกสิ่ง" <sup>2</sup> นั่นคืออยู่ในอำนาจของ รัฐบาลกลาง ทั้งยอมรับผลประโยชน์ตามแต่รัฐบาลกลางจะแบ่งปันให้ นอกจากนี้พระองค์เจ้าสายฯ ยังทูลเกล้าฯ เสนอโครงการปรับปรุงราชการในเมืองระแงงเสียใหม่ ซึ่งจะเป็นทางดึงเอาอำนาจการปกครองมาอยู่ในกำมือของรัฐบาลกลางพร้อม ๆ กับเพิ่ม รายได้ให้แก่ของพระคลังด้วย โดยจัดตั้ง "สเทศัน" ของทางราชการ ซึ่งจะมีเจ้าหน้าที่ คล้าย "โปลิศ" คอยเดินข้างตรวจตรารักษาความสงบ และจับโจรผู้ร้ายตามเส้นทาง สำคัญ ๆ ทวางการค้า และเปิดป่าหรือพื้นที่ที่เป็นประโยชน์ให้ราษฎรได้เข้าทำมาหากิน โดยรัฐบาลกลางจัดเก็บภาษีอากรจากผลประโยชน์เหล่านั้นทุกอย่าง พระองค์เจ้าสายฯ ทรงเห็นว่าวิธีการนี้จะช่วยชักจูงประชาชนให้เข้ามาอยู่ในเมืองนี้มากขึ้น ซึ่งจะช่วยให้ เมืองนี้เจริญขึ้นอย่างรวดเร็ว <sup>3</sup>

ความเห็นของพระอนันตสมบัติและพระองค์เจ้าสายฯ เกี่ยวกับราชการเมือง ระแงงนี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ไม่ทรงเห็นด้วย เพราะพระราชโบายขณะนั้นมุ่ง ที่จะป้องกันรักษาหัวเมืองเหล่านี้ให้อยูอย่างสงบเรียบร้อยเท่านั้น มิได้มีพระราชประสงค์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup> กจช., ร.5 ม.62.1/25, พระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าสายฯ กราบบังคม ทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, 25 ม.ค. ร.ศ. 110.

<sup>2</sup> เฟื่องอ้าง.

<sup>3</sup> เฟื่องอ้าง.



จะขยายพระราชอำนาจเข้าไปจัดการปกครองหัวเมืองเหล่านี้เสียเอง หรือเก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากเมืองเหล่านี้แต่อย่างใด ด้วยทรงเกรงว่าการเข้ายุ่งเกี่ยวกับกิจการภายในใด ๆ จะทำให้เจ้าเมืองเหล่านี้ตื่นตกใจว่ารัฐบาลกลางจะเข้าริครองอำนาจของตน เป็นเหตุให้คิดหาทางดิ้นรนออกจากอำนาจของไทย ซึ่งจะก่อให้เกิดความยุ่งยากขึ้น จึงมีพระราชกระแสรับสั่งว่า

...ได้เห็นหนังสือพระอนันต์และได้ฟังถ้อยคำพระองค์เจ้าสายที่ว่าจะเข้าไปจัดการเมืองระแงะ ดูเหมือนจะจัดการรวมรัศมีไม่ให้เจ้าเมือง ความเหน็ดเหนื่อย เสียซึ่งที่พระองค์เจ้าสาย และพระอนันต์พูดนั้นเป็นคิดไปหาประโยชน์แผ่นดินในทางนั้น มากกว่าที่จะจัดการรักษาบานเมืองให้เป็นที่มั่นคงอยู่ในอำนาจกรุงสยาม ถ้าให้ราษฎรมีความศุขสบายยิ่งขึ้น จึงมานึกในใจว่าถ้าไปมัวคิดถึงแต่จัดเช่นนั้น ๆ จะเกิดประโยชน์เช่นนั้น ๆ ประโยชน์คำนี้ถือพระราชทรัพย์เช่นนี้ พวกเชื้อวงศ์ที่เคยเป็นใหญ่ในเมืองระแงะ ก็จะมีความเคืองครุ่นคิดดิ้นไปเมืองอื่น ๆ ที่เห็นตัวอย่างก็จะนึกวานานไปเมืองเราจะเปนเช่นนั้นบ้าง เหนวาคืนทางขยับจะออกนอกจากราชอาณาจักรของคอเวอนเมนต์เราที่คิดจะจัดการรักษาเมืองมลายูจึงได้มีหนังสือตักเตือนออกไป ขอให้คิดค้นหาเชื้อวงศ์ใดคนหนึ่งมาตั้งให้เป็นพระยาระแงะไว้เป็นจะเวดเสีย...<sup>1</sup>

และคงเนื่องด้วยพระราโชบายเช่นเดียวกัน จึงไม่ได้ประทานพระราชวินิจฉัยเกี่ยวกับการถอดพระยาเยหริงหรือไม่ประการใด เพราะแม้จะได้มีพระราชกระแสไว้ว่าความเห็นของทั้งพระอนันต์สมบัติและพระองค์เจ้าสายสนิทวงศ์ "...เหลือที่จะวินิจฉัยได้

<sup>1</sup> กจช., ร. 5 ม. 62.1/25, "พระกระแสรับสั่งให้จดหมายไว้ในเรื่องหนังสือพระองค์เจ้าสายฯ". ไม่ปรากฏ วัน เดือน ปี.

ว่าควรประการใดจึงจะต้องกับคำสั่งเดิมที่ได้สั่งไป เพราะไม่ได้เรื่องความขึ้นไปชำระ  
ว่าผิดแลชอบเพียงใด...<sup>1</sup> แต่ก็ได้พระราชทานพระราชดำริต่อพระองค์เจ้าสายสนิท  
วงศ์ว่า

...ถ้าพระยายริงทำความผิดเป็นที่เกลียดชังของราษฎร  
จริงปรากฏชัด เราลงโทษเสียให้เป็นตัวอย่างแก่หัวเมืองแขก  
ทั้งปวง ใดเห็นอำนาจเราอาจจะตั้งเจ้าเมืองใดแต่ก็จะ  
เป็นเกียรติยศ แลเป็นการเรียบรอยในเมืองอื่น ๆ ต่อไปด้วย  
แต่ถ้าเห็นขอความไม่สำคัญนัก แลเปนแต่เกิดขึ้นเพราะคนบาง  
พวกที่เกลียดพระยายริงไม่ทั่วไป ถ้าเราทำแก่พระยายริงลงจะ  
เปนที่สลดสะเทือนถึงเมืองแขกอื่น ๆ ซึ่งยอมจะมีสัตว์บางพวก  
อยู่ด้วยกันทุก ๆ เมืองเขานั้นแล้ว ให้คิดอ่านไกลเกลียดเสียให้  
เป็นสำเร็จแล้วให้พระยายริงรักษามานเมืองต่อไป...<sup>2</sup>  
(ซิคเสนไต - ผู้เขียน)

พระราชวินิจฉัยนี้สะท้อนให้เห็นพระราชประสงค์ที่ไม่ทรงปรารถนาจะก่อให้เกิด  
ความเปลี่ยนแปลง อันจะทำให้เจ้าเมืองเหล่านั้นต้องรู้สึกกระทบกระเทือนในอำนาจเลย

แต่พระบรมราชโองบายที่จะให้มีการประนีประนอมกันระหว่างรัฐบาลและเจ้าเมือง  
เหล่านั้นนั้น ไม่เกิดผลแต่ประการใด เพราะได้เกิดความขัดแย้งแตกแยกกันทั้งระหว่าง  
เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของรัฐบาลกับเจ้าเมืองเหล่านี้ และระหว่างเจ้าหน้าที่จากส่วน  
กลางด้วยกันเอง ดังปรากฏว่า ในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2435 ทางสงขลาได้  
มีใบบอกฟ้องร้องมายังกรุงเทพฯ ว่าพระยาพะหริ่งไม่ยอมให้แม่กองของตนไปเรียก  
เก็บส่วยหว่ายและส่วยกระดาน รวมทั้งควบคุมเลขไพรซึ่งอยู่ในบังคับของสงขลาใน  
เมืองยะหริ่ง ตั้งที่เคยกทำอยู่ตามปกติ โดยพระยาพะหริ่งอ้างว่าเลขเหล่านั้นเป็นของ  
พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ดังนั้นการจะเรียกเกณฑ์เลขหรือเก็บส่วยต่าง ๆ จำต้อง

<sup>1</sup> เพิงอาง.

<sup>2</sup> เพิงอาง.

มีทองคำมาจากเมืองหลวงเป็นหลักฐาน<sup>1</sup> ต่อมาทางสงขลาสืบทราบว่า พระยาพะหรั่ง  
ได้เดินทางมาพบพระองค์เจ้าสายฯ ที่กรุงเทพฯ เพื่อหารือกันในการจะแยกพะหรั่งออก  
จากการควบคุมของสงขลาขึ้นกับกรุงเทพฯ โดยตรง หลังจากพระยาพะหรั่งกลับจาก  
กรุงเทพฯ พระยาพะหรั่งก็แสดงความกระด้างกระเดื่องต่อสงขลา ถึงกับประกาศจะจับตัว  
กรมการ เจาหนาททั้งสองขลาส่งมาตรวจตราหรือควบคุมราชการในพะหรั่ง โดยอ้างว่าพะ  
หรั่งเป็นอิสระจากสงขลาแล้ว นอกจากนั้นพระยาพะหรั่งได้ทำการกตัญญูยิ่งขึ้น มี  
การริบไถเงินจากราษฎรเพื่อนำไปกรุงเทพฯ ผู้ใดไม่ให้ทำโทษต่าง ๆ เป็นเหตุให้  
ราษฎรแตกตื่นมาฟ้องร้องต่อสงขลาเป็นจำนวนมาก<sup>2</sup>

ความขัดแย้งบาดหมางกันระหว่างพระองค์เจ้าสายฯ และพระยาสงขลาจึงเพิ่ม  
มากขึ้น เมื่อพระยาสงขลาได้ฟ้องร้องว่าพระยาสายบุรีอนุญาตให้จีนจากสิงคโปร์และปีนัง  
เข้ามาปลุกมันสำปะหลังโดยไม่มีใครขออนุญาตจากสงขลา ก่อน ส่วนพระยาสายบุรีไม่ยอมรับ  
กลับฟ้องว่าเป็นเรื่องพระองค์เจ้าสายฯ ตกลงกับพระวิเศษวงษา ซึ่งเป็นผู้ช่วยราชการ  
พระยาสงขลา พระยาสายบุรี และพระองค์เจ้าสายฯ จึงโกรธเคืองกันไปหมด ขณะเดียว  
กันพระอนันตสมบัตินอกจากจะขัดแย้งกับพระองค์เจ้าสายฯ ในเรื่องถอดพระยาพะหรั่งแล้ว  
ก็ไม่ถูกกับพระยาสงขลาพี่ชายด้วย เรื่องส่วนตัวอีกด้วย<sup>3</sup> จึงปรากฏว่าราชการผู้ใหญ่  
ฝ่ายปกครองของไทยในหัวเมืองเหล่านี้ต่างทะเลาะวิวาทแตกแยกกันเป็นฝักเป็นฝ่าย

<sup>1</sup> กจช., ร.5 ม.2.16/3, พระยาวิเชียรคีรี-ออกพันธนายเวร ให้นำความขึ้น  
กราบเรียนลูกขุน ณ ศาลา, 18 ก.พ. ร.ศ. 111.

<sup>2</sup> กจช., ร.5 ม.49/53, ขุนรองมหาดไทย-หลวงพิพิธสารสวัสดิ์ ให้นำความ  
ขึ้นกราบเรียนผู้สำเร็จราชการเมืองสงขลา, 5 ก.ย. ร.ศ. 112.

<sup>3</sup> กจช., ร.5 ม.2.14/98, "พระบรมราชาโหวาทพระราชนานเจ้าพระยา  
เทเวศร์วงษ์วิวัฒน์", 22 เม.ย. ร.ศ. 113.

สภาพการปกครองในหัวเมืองเหล่านี้ประมาณ พ.ศ. 2424-2436 (ค.ศ. 1811-1893) จึงเป็นไปด้วยความสับสนวุ่นวาย สะท้อนความไร้ประสิทธิภาพของระบบบริหารราชการและบุคคล ในขณะที่ราษฎรต้องประสบกับความลำบากยากแค้นและความเคียดแค้นอันเนื่องจากการกดขี่และการปกครองอันไม่ยุติธรรมของเจ้าเมืองที่มีอำนาจอย่างกว้างขวางตามระบบ "กินเมือง" ข้าราชการผู้ใหญ่ของรัฐบาลกลางซึ่งมีหน้าที่ควบคุมหัวเมืองเหล่านี้ หรือถูกส่งมาดูแลการปกครองเป็นครั้งคราว ตวงซัดแย่งบาดหมางกัน คอยทะเลาะวิวาทวิวาทกัน เพราะขัดผลประโยชน์กันบ้าง จนถึงกับสนับสนุนอำนาจของหัวเมืองนั้น ทอนอำนาจของสงขลา ซึ่งเป็นศูนย์กลางของรัฐบาลกลางเสีย ฝ่ายสงขลาเองตกอยู่ในสภาพที่นำวิกฤตไปกว่าเดิมกว่าหัวเมืองทั้ง 7 เพราะการปกครองภายในของตนก็หาความสงบไม่ได้ ราษฎรได้รับความลำบากจนต้องอพยพออกไปอยู่ต่างเมืองเสียทั้งหมู่บ้านก็มี รัฐบาลที่กรุงเทพฯ ก็อยู่ห่างไกลจากเหตุการณ์ เมื่อไม่สามารถอาศัยกำลังของสงขลาหรือข้าหลวงที่ส่งมาตามพระเนตรพระกรรณ การที่ทราบขอเท็จจริงต่าง ๆ ก็ยาก พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ก็ทรงตระหนักถึงสภาพการณ์ในขณะนั้นเป็นอย่างดี ใต้ทรงมีพระราชปรารภว่า "...การซึ่งพระอนันตสมบัติออกไปจัดในเมืองแขกประการใด เป็นจัดตามคำสั่งพระองค์เจ้าสายสนิทวงศ์ฯ เอาไปจัดอย่างไรก็ไม่ดีหลักฐาน... การที่ข้าราชการวิวาทกันไม่ได้สั่งการละเอียด เพราะอยู่ไกลจากเหตุการณ์ 1/

ด้วยสภาพการณ์เช่นนี้ รัฐบาลกลางจึงจะไม่สามารถแก้ไขสภาพการปกครองในหัวเมืองเหล่านี้ให้ดีขึ้นได้เลย พระยาพะเยาหรือบุตรราชบุตรถวายฎีกาก็ยังปกครองพะเยา

1 มรณ  
กจช., ร. 5 ม. 2.14/98, พระราชโฆษาทพระราชนานเจ้าพระยา  
เทเวศร์วงษ์วิวัฒน์, 22 เม.ย. ร.ศ. 113.

ต่อไป เจ้าเมืองระแงะคนใหม่ก็เป็นผู้ที่พระองค์เจ้าสายฯ สนับสนุน<sup>1</sup> ส่วนเมืองรามัน ซึ่งเป็นดินแดนที่เกิดกรณีพิพาทกับเปรักในปกครองของอังกฤษนั้น ได้โปรดฯ ให้พระอนันตสมบัติไปเป็นข้าหลวงรักษาความสงบเรียบร้อยอยู่ แต่พระอนันตสมบัติก็กลับไปขัดแย้งกับพระยารามันขึ้นอีก<sup>2</sup>

การปกครองภายในท้องแ่งนั้น ได้ส่งผลเสียให้ปรากฏอย่างชัดเจนใน พ.ศ. 2436 (ร.ศ. 112) เมื่อการคัดค้านจากอังกฤษตรงพระมแดนระหว่างเปรัก-รามัน ซึ่งได้ยึดเข้ามาเป็นเวลาครบทศวรรษพอดี ได้ทวีความตึงเครียดยิ่งขึ้น มีผลให้รัฐบาลกลางต้องกลับมาพิจารณาโยกย้ายในการปกครองหัวเมืองเหล่านี้เสียใหม่อีกครั้งอย่างรีบด่วน



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup> กจช., ร.5 ม.62.1/25 "พระกระแสรับสั่งให้จดหมายไว้ในหนังสือพระองค์เจ้าสายฯ", อางแลว.

<sup>2</sup> กจช., ร.5 ม.49/68, พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว-พระยาทิพยโกษา, ที่ 28/5236, 25 มี.ย. ร.ศ. 112. คุรายณะเอี้ยคบทต่อไป.