

บทที่ 6 \*\*\* ไม่ค่อยได้

( การจัดระเบียบการปกครองหัวเมืองทั้ง 7 ให้เป็นมณฑลเทศาภิบาลโดยสมบูรณ์ )

( พ.ศ. 2445 - 2449 )

... ความสำเร็จของรัฐบาลไทยในการยับยั้งไม่ให้อังกฤษเข้าแทรกแซงใน " เหตุการณ์ที่ปัตตานี " และยกปัญหาความไม่สงบในหัวเมืองทั้ง 7 ขึ้นเป็นสาเหตุในการจัดตั้งที่ปรึกษาชาวอังกฤษ ประจำหัวเมืองเหล่านี้ช่วยศึกษาปัญหาที่อาจลุกลามต่อไป ในขณะที่เดียวกันก็เปิดโอกาสให้รัฐบาลไทยสามารถเข้าดำเนินการจัดการปฏิรูปการปกครองภายในหัวเมืองเหล่านี้ให้เป็นไปตามแบบแผนการปกครองมณฑลเทศาภิบาลเหมือนอย่างหัวเมืองชั้นในอื่น ๆ ของประเทศ โดยไม่ต้องพะวงกับปัญหาการแทรกแซงจากภายนอกอีก อย่างไรก็ตามก็ดี รัฐบาลไทยก็ยังประสบกับอุปสรรคและปัญหาภายในอีกหลายประการ เป็นเหตุให้การวางระเบียบการปกครองเป็นแบบมณฑลเทศาภิบาลอย่างสมบูรณ์นั้นต้องล่าช้าไปจนกระทั่ง 4 ปีหลังจากนั้น คือ ใน พ.ศ. 2449 รัฐบาลจึงสามารถประกาศตั้ง "มณฑลปัตตานี" ได้ในที่สุด วน + ... อีกนิด หน้า ๒18

### การแก้ปัญหาเมืองระแงะ รามัน และสายบุรี

ปัญหาสำคัญประการแรกที่รัฐบาลต้องเผชิญก็คือ การจัดการกับเจ้าเมืองและบุคคลสำคัญทางการปกครองในหัวเมืองเหล่านี้ที่ไม่ให้ความร่วมมือในการดำเนินการปฏิรูป การถอดพระยาตานีในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2445 กุจะมีผลเพียงทำให้เกิดการชะงักงันในขบวนการต่อต้านการปฏิรูปที่เจ้าเมืองทั้ง 6 ร่วมมือกันเท่านั้น

การนำตัวพระยาตานีไปยังสงขลา ไม่ได้ทำให้เจ้าเมืองอื่น ๆ ที่เหลือคิดที่จะโอนอ่อนผ่อนตามนโยบายของรัฐบาลเลย พฤติการณ์การขัดแย้งอำนาจของรัฐบาลยังคงดำเนินต่อไปในเมืองระแงะ รามัน และสายบุรี อีกจนตลอด พ.ศ. 2445 - 2446

ตั้งได้กล่าวแล้วว่า เมื่อพระยาศักดิ์เส็นนำสารตราคำสั่ง ฎ. ข้อบังคับ  
 ร.ศ. 120 ลงมายังหัวเมืองทั้ง 7 ครั้งแรก ได้แวะไปยังเมืองระแงะด้วย แต่พระยา  
 ระแงะอ้างว่าป่วยไม่อาจเซ็นรับสารตราได้ ในครั้งนั้นรัฐบาลได้ยอมให้นโยบายอะลุ่ม  
 อะล่วยกับพระยาระแงะ โดยที่เห็นว่าพระยาระแงะเป็นคนหัวอ่อน ตามแต่พระยาธานี  
 และพระยาสาบบุรีจะชักจูงไป ดังนั้น กรมหลวงดำรงราชานุภาพจึงเพียงทรงสั่งให้  
 พระยาศักดิ์เส็น ตั้งข้าราชการไทยผู้หนึ่งขึ้นเป็นข้าหลวงรักษาราชการแทนพระยาระแงะ  
 ไปชั่วคราวจนกว่าพระยาระแงะจะกลับเข้าปฏิบัติราชการ ทั้งนี้ โดยทรงหวังว่าเมื่อ  
 การจัดการในเมืองปัตตานีและเมืองสาบบุรีเรียบร้อยแล้ว พระยาระแงะก็คงจะยอม  
 ดำเนินรอยตามเช่นกัน<sup>1</sup> ทว่าการแก้ปัญหานั้นไม่ได้เป็นที่พอพระราชหฤทัยของ  
 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนัก ทรงเห็นว่าเป็นการโอนอ่อนผ่อนปรนให้  
 แก่พระยาระแงะจนเกินไป ทั้งจะเป็นช่องทางให้เกิดปัญหายิ่งขึ้น เพราะการที่รัฐบาล  
 แต่งตั้งให้ข้าราชการไทยเป็นผู้รักษาราชการเมือง ทำให้ข้าราชการในกองบัญชาการ  
 เมืองเป็นคนไทยเสียทั้ง 3 คน ไม่มีข้าราชการชาวมลายูเข้าร่วมด้วย อาจเป็นเหตุให้  
 เกิดการยุแยงแบ่งแยกในหมู่ราษฎรด้วยเรื่องศาสนาได้ นอกจากนั้น การที่พระยาระแงะ  
 ยังอยู่ในตำแหน่ง ย่อมมีอำนาจเป็นที่ยำเกรงในหมู่ราษฎรอยู่อีก หากพระยาระแงะออก  
 คำสั่งที่ขัดต่อข้าหลวงผู้รักษาราชการเมือง และฝ่าฝืนราชฎปฏิบัติตามพระยาระแงะฝ่าย  
 ไทยจะรู้สึกเสียหน้า ทรงวิจารณ์เรื่องนี้ในพระราชหัตถเลขาถึงกรมหลวงดำรงฯ ว่า

การที่พระยาศักดิ์เส็นทำที่เมืองระแงะ ฉันยังเห็นว่าอ่อนไปเสียอีก  
 สิ่งแก่ศกพวกแขกเคยเล่นข้าหลวงไคมาแตกอน จนแยงซางแยงมาก็ยังให้  
 จึงได้กำเริบมาก แต่รู้สึกว่าการที่จัดไว้นั้นขาดแขก ทั้งคนไทยทั้ง 3 คน  
 กลัวว่าแขกจะถือเป็นผู้ไทยจะถือเป็นผู้ไทย . . . พลเมืองเป็นแขก  
 อาจจะยุแยงกันด้วยทางศาสนาได้ . . . พระยาระแงะถึงว่าจะเป็นคนโง่เขลา

<sup>1</sup> คุบที่ 5, หน้า 221-2.

ก็จริง แต่สังเกตดูตามใบบอกทั้งปวง พวกเขาก็ยังมีความนับถือกลัวเกรง  
อยู่มาก ถ้าไปเกิดสิ่งคนละที พวกเขาก็ทำตามพระยาระแงะ ไม่ทำตาม  
พระยาเมือง จะเป็นที่เสียคนคายมาก <sup>1</sup>

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงเร่งรัดให้กรมหลวงคำรงฯ คิดแก้ไข  
จัดการการเมืองระแงะเสียใหม่ให้รัดกุม <sup>2</sup>

ด้วยเหตุนี้เมื่อพระยาศักดิ์เสนาฯ นำสารตรากฎข้อบังคับไปให้พระยาระแงะเห็น  
รับทราบอีกครั้งหนึ่ง ภายหลังการจัดการในเมืองปัตตานีเรียบร้อยแล้ว และพระยา  
ระแงะได้แสดงท่าทีไม่ยอมรับจะปฏิบัติตามกฎข้อบังคับดังกล่าวอีก โดยขอผ่อนผันการ  
เซ็นรับสารตราออกไป <sup>3</sup> รัฐบาลจึงเห็นว่าการจะหวังให้พระยาระแงะยอมปฏิบัติตาม  
กฎข้อบังคับแบบใหม่โดยดียากที่จะเป็นไปได้ ส่วนการจะปล่อยให้พระยาระแงะมีอำนาจ  
ในสภาพครึ่ง ๆ กลาง ๆ ดังเดิม ก็จะเป็นเหตุได้เพราะ "ราชการเมืองทั้ง 7 ถ้าจะ  
เกิดเหตุ โดยมีผู้ยงก็คงจะตั้งต้นที่ระแงะก่อน ถ้าเกิดที่ระแงะแล้ว บางที่อังกฤษจะ  
ร้องหาความว่าเกี่ยวข้องกับกัณฑ์ด้วย จะยื่นมือเข้ามาเกี่ยวข้องกับแน่ ทั้งพระยา  
ระแงะก็โง่อยู่ด้วย" <sup>4</sup>

<sup>1</sup> กจข., ร. 5 ม. 49/64, พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวถึงกรมหลวง  
คำรงฯ, ที่ 140, 1500, 7 มีนาคม ร.ศ. 120.

<sup>2</sup> เพ็ญอาจ.

<sup>3</sup> กจข., ร. 5 ม. 49/64, กรมหลวงคำรงฯ หลงกรมหมื่นสมมตฯ,  
ที่ 227/1714, 10 พฤษภาคม ร.ศ. 121.

<sup>4</sup> กจข., ร. 5 ม. 49/6 พระยาสุนทรฯ ถึงกระทรวงมหาดไทย, ที่ 259,  
9 มีนาคม 120.

ในขณะที่เกี่ยวกับกระทรวงมหาดไทยก็ได้รับโทรเลขจากพระยาสุชมา อีกว่า หลวงราชภักดี บุตรชายพระยารามัน เพื่อยุยงกำนันผู้ใหญ่บ้าน เป็นเหตุให้พวกนั้น พากันลาออกหลายคน จนพระยาสุชมา เกรงว่ารัฐบาลจะหมดคนใช้<sup>1</sup> พฤติการณ การทำหายอำนาจรัฐบาลของผู้ปกครองหัวเมืองเหล่านี้ ซึ่งไม่มีแนวโน้มว่าจะยุติลง แม้ภายหลัง การแสดงอำนาจของรัฐบาลในการถอดและจับกุมพระยาตานีไปแล้วนั้น ทำให้รัฐบาลต้องพบทวนนโยบายในการแก้ปัญหาในหัวเมืองเหล่านี้อีกครั้งหนึ่ง

ในวันที่ 10 มีนาคม 2445 กรมหลวงดำรงฯ ก็ได้มีโทรเลขถึงพระยาสุชมา ว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชประสงค์ ให้ชี้แจงนโยบาย ในการจะปฏิบัติต่อเหตุการณ์ในหัวเมืองทั้ง 7 ให้พระยาสุชมา ทราบดังต่อไปนี้ คือ

1. ให้ถือว่าเป็นเรื่องสำคัญที่สุดที่จะต้องรักษาความไม่สงบเรียบร้อยในดินแดนนั้นไม่ให้เกิดเหตุร้ายขึ้นได้ และถ้ามีจะต้องทำการปราบปรามโดยทันที เพราะการที่รัฐบาลอังกฤษจะเข้าเกี่ยวข้องกับช่วยหรือไม่ ขึ้นอยู่กับความสามารถของไทย ในการรักษาระเบียบและความสงบในดินแดนนั้น
2. ถ้าจำเป็นก็ให้ใช้มาตรการเด็ดขาด กับหัวเมืองอื่นเช่นเดียวกับที่ปฏิบัติต่อบัตตานี อย่างไรก็ตามก็ต้องแน่ใจก่อนว่าจะไม่เกิดความล้มเหลวอันจะก่อให้เกิดอันตรายยิ่งขึ้น
3. ให้พยายามอย่างที่สุดที่จะบรรจุมลายุที่จงรักภักดีเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองเมืองเหล่านี้ทุกเมือง ถ้าไม่อาจหาตัวข้าราชการดังกล่าวจากภายในหัวเมืองเหล่านี้ ก็ให้ขอย้ายจากเมืองอื่น เพราะการบริหารการปกครองหัวเมือง

---

<sup>1</sup> กจช., ร. 5 ม. 49/20, ราชวันราชการลับของพระยาสุชมา ข้าหลวงเทศาภิบาล สำเร็จราชการมณฑลนครศรีธรรมราช ร.ศ. 120, เล่มที่ 1, กุมภาพันธ์ ร.ศ. 120.

เหล่านี้โดยข้าราชการไทยแต่เพียงฝ่ายเดียวไม่อาจถือได้ว่าเป็น "การเมือง" (politic) หรือจะก่อให้เกิดความมั่นคงทางการปกครอง

4. ให้ข้าหลวงเทศาภิบาลตรวจตราหัวเมืองทั้ง 7 อย่างใกล้ชิด และให้ตั้งคนที่มีประสิทธิภาพที่สุดในมณฑลมาช่วยงานในหัวเมืองเหล่านี้ชั่วคราว<sup>1</sup>

อย่างไรก็ดี แม้จะทรงเห็นความจำเป็นในการใช้มาตรการเฉียบขาดในการจัดการกับเจ้าเมืองที่ยังซัดเซ่นอำนาจรัฐบาลกลางถึงความในโทษเลขข้างบน แต่ทั้งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และกรมหลวงดำรงฯ ก็ได้ทรงแสดงให้เห็นพระราชประสงค์และพระราชประสงค์ที่จะหลีกเลี่ยงการใช้มาตรการรุนแรงจนถึงที่สุด<sup>2</sup> เมื่อพระยาสุชума ขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตนำตัวพระยาระแงะไปยังสงขลา กรมหลวงดำรงฯ ก็ทรงอนุมัติให้ดำเนินการไปตามที่เห็นสมควร ทว่าทรงแคลงพระทัยว่าจะเป็นมาตรการที่แรงไป ทรงชี้แจงว่าไม่ทรงเห็นว่าถ้าปล่อยพระยาระแงะไว้เช่นเดิมจะก่อให้เกิดความยุ่งยากประการใด เพราะพระยาระแงะอ่อนแอและไม่มีอิทธิพล นอกจากนั้น การบิณฑลลิวไม่ยอมรับสารตราของพระยาระแงะก็มีข้ออ้างว่าป่วยอยู่ ต่างจากข้ออ้างของพระยาตานีที่ทรงวิตกอย่างยิ่งก็คือ การขาดกำลังสนับสนุนจากชาวมลายูที่ไว้ใจได้ หากเกิดเหตุการณ์ใดขึ้นอาจนำไปสู่ความยุ่งยากทั้งรัฐบาลก็ไม่มีกำลังเพียงพอที่จะรักษาความสงบได้ แต่เนื่องจากพระยาสุชума เป็นผู้นำอยู่ในเหตุการณ์ ซึ่งจะรู้ปัญหาได้ดีกว่า จึงทรงมอบให้พระยาสุชума เป็นผู้ตัดสินใจในขั้นสุดท้าย โดยมีข้อแม้ว่า พระยาสุชума จะต้องแน่ใจว่าทำได้สำเร็จ จึงจะดำเนินการลงไป<sup>2</sup> ในทำนองเดียวกัน พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงมี

<sup>1</sup> กจข., ร. 5 ม. 49/6, กระทรวงมหาดไทย-พระยาสุชума, โทรเลข, ที่ 159, 10 มีนาคม ร.ศ. 120.

<sup>2</sup> กจข., ร. 5 ม. 49/64, กรมหลวงดำรงฯ-พระยาสุชума, ที่ 187, 15 มีนาคม ร.ศ. 120.

พระราชหัตถเลขาถึงกรมหลวงคำรงฯ แสดงพระราชดำริเห็นชอบกับพระคำริตั้งกล่าว  
ทรงย้าว่า "...ถ้าได้อย่างที่ไม่ต้องถอน (จากตำแหน่ง) เป็นดี" <sup>1</sup>

ด้วยเหตุนี้ในวันที่ 15 มีนาคม พระยาสุขุมา พร้อมด้วยทนายเรื่อและตำรวจ  
ภูธร จำนวน 88 นาย จึงลงไปสมทบกับพระยาศักดิ์เสนีที่เมืองระแงะอย่างเงียบ ๆ <sup>2</sup>  
และชักจูงแกมบังคับให้พระยาระแงะทำหนังสือสมัครไปศึกษาราชการที่เมืองสงขลา  
พระยาระแงะคงเห็นว่ารัฐบาลพร้อมจะเข้ามาตรกรการเค็ดขาด จึงยินยอมแต่โดยดี ทั้งยัง  
พาหลานซึ่งเป็นบุตรเขยมาเรียนภาษาไทยที่สงขลาด้วย การแก้ไขปัญหาเมืองระแงะจึง  
สิ้นสุดลงโดยไม่มีเหตุการณ์รุนแรงแต่อย่างใด จากนั้นพระยาสุขุมา ก็แต่งตั้งให้ทวนหมัด  
บุตรพระณรงค์วงษา ผู้รักษาราชการเมืองรามันขึ้นเป็นผู้รักษาราชการเมืองระแงะแทน  
ชั่วคราว <sup>3</sup>

ส่วนที่เมืองรามัน อิทธิพลของหลวงพระยาภักดีก็ก่อให้เกิดปัญหาที่นาหนักใจ  
เพราะปรากฏว่านอกจากกำนันผู้ใหญ่บ้านที่พากันลาออกจากราชการตามคำสั่งชวนของ  
หลวงรายาภักดีแล้ว หัวหน้าศาลศาสนาผู้หนึ่งถึงกับลาออกด้วยสินบนจากหลวงรายา  
เป็นข้าง 1 เชือก เป็นเหตุให้ศาลศาสนาในเมืองรามันเปิดปฏิบัติงานไม่ได้ กรมหลวง  
คำรงฯ ได้ทรงมีโทรเลขให้ข้าหลวงเกลี้ยกล่อมคนเหล่านั้นไว้ใช้ในราชการต่อไป แม้

<sup>1</sup> กจข., ร. 5 ม. 49/64, พระราชหัตถเลขาถึงกรมหลวงคำรงฯ, ฉบับ  
ที่ 162/1554, 15 มีนาคม ร.ศ. 120.

<sup>2</sup> กจข., ร. 5 ม. 49/64, พระยาสุขุมา ทูลกรมหลวงคำรงฯ, ที่ 12,  
15 มีนาคม ร.ศ. 120.

<sup>3</sup> กจข., ร. 5 ม. 49/64, กรมหลวงคำรงฯ ถึงพระยาสุขุมา, ที่ 156,  
9 มีนาคม ร.ศ. 120.

ราชการจะบกพร่องบ้างก็ให้อยอม ทั้งทรงอนุมัติให้เพิ่มเงินเดือนให้ได้ถ้าจำเป็น ทรงกำชับให้ข้าหลวงดำเนินนโยบายเอาใจราษฎร<sup>1</sup> ในขณะเดียวกันก็ทรงสั่งให้ดำเนินการจับตัวหลวงรายาฯ ขึ้นดำเนินคดีตามกฎหมายในข้อหาทำการฆาตกรรม แม้อีกคนหนึ่ง<sup>2</sup> และกระทำการต่อต้านรัฐบาล หลวงรายาหลบหนีไปได้ชั่วระยะหนึ่ง แต่ในที่สุจริตก็ยังสามารถจับตัวได้ และนำตัวไปคุมขังไว้ที่สงขลา<sup>3</sup> ปัญหาเมืองรามันจึงค่อยสงบลง

ภายหลังการแก้ปัญหาพระยาระแงะและหลวงรายาฯ แล้ว มีท่าทีว่าการจัดราชการในหัวเมืองทั้ง 7 จะดำเนินไปได้โดยปราศจากอุปสรรค พระยาพะหริ่งและพระยาพะลาไค้มอบบุตรให้พระยาสุชума วัชไชยสอย ส่วนบรรดาเจ้าเมืองที่เหลือซึ่งตกลงรวมกันจะทำการต่อต้านการปฏิรูปการปกครองของรัฐบาล มีพระยาตานี พระยา

<sup>1</sup> กจช., ร. 5 ม. 49/20, รายงานราชการลับของพระยาสุชума..., อ้างแล้ว, เล่ม 2.

<sup>2</sup> กจช., ร. 5 ม. 49/20, รายงานราชการลับพระยาสุชума, อ้างแล้ว, เล่ม 3

<sup>3</sup> กองบรรณสาร, แฟ้ม 11, กรมหลวงคำรงค์ฯ หุलगกรมหลวงเทววงศ์ฯ, 19 เมษายน, 121, ที่ 45/748. ไม่ปรากฏหลักฐานว่าหลวงรายาฯ, ได้รับการคัดลกลงโทษจำคุกก็ปี.

ระแงะ หลวงรายา และพระยาสาขบุรี นั้น<sup>1</sup> สามคนแรกก็ถูกควบคุมตัวไว้ให้อำนาจ  
 รัฐบาลภายหลังการแสดงการซัดเซ็งแล้ว คงเหลือเพียงพระยาสาขบุรี ซึ่งได้เปลี่ยนใจ  
 มายอมรับจะปฏิบัติตามกฎข้อบังคับในสารตราคำสั่งซึ่งพระยาศักดิ์เส็นำลงไปประกาศทุก  
 ประการ ยิ่งกว่านั้นยังให้ความร่วมมืออย่างดีจนถึงกับมีคำสั่งถึงกำนันผู้ใหญ่บ้านในบังคับ  
 บัญชาว่า ถ้าผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายอำเภอและข้าราชการตามที่รัฐบาลจัดตั้งตาม  
 ระเบียบแบบแผนแล้วจะมีความผิด<sup>2</sup> รายงานฉบับแรกที่ทางกรุงเทพฯ ได้รับจากปลัด  
 เมืองสาขบุรี ซึ่งเป็นข้าราชการไทยจึงมีว่า ข้าราชการเมืองสาขบุรีเจริญรุดหน้ามาก  
 "กำนันผู้ใหญ่บ้านราษฎรพากันเกรงกลัว รู้สึกว่าไทยทำจริง... ทุกวันนี้พระยาสาขบุรี  
 ออกมาทำการเสมอ จะจับจุมกจุงให้ทำการอย่างใดก็ได้ทั้งสิ้น"<sup>3</sup> แต่เพียงอีกฉบับ  
 ต่อมา รายงานเกี่ยวกับเมืองสาขบุรีกลับเป็นตรงกันข้ามและเริ่มสับสน เป็นต้นว่า

<sup>1</sup> กจช., ร. 5 ม. 49/18, พระยาสุขมา ทูลกรมหลวงดำรงฯ, 18  
 สิงหาคม ร.ศ. 121. เรื่องนี้พระยาสุขมา ได้ทราบจากพระยาพะหริ่ง ซึ่งเล่าว่า  
 พระยาระแงะได้เล่าให้ตนฟังว่า พระยาสาขบุรี พระยาตานี หลวงรายา และพระยา  
 ระแงะ ได้ร่วมกันคิดต่อต้านรัฐบาล ต่อมาพระยาระแงะโกรธพระยาสาขบุรีมาก ว่า  
 เป็นผู้ยั้งวางแผนให้ตนเข้าร่วมด้วย แล้วพระยาระแงะเคียดแค้นแต่เพียงฝ่ายเดียว  
 พระยาสาขบุรีกลับหันมาให้ความร่วมมือกับรัฐบาล.

<sup>2</sup> กจช., ร. 5 ม. 49/64, พระยาสุขมา, ถึงกระทรวงมหาดไทย, ที่ 282,  
 18 มีนาคม ร.ศ. 120.

<sup>3</sup> กจช., ร. 5 ม. 49/64, พระยาสุขมา ถึงกระทรวงมหาดไทย, ที่ 302,  
 22 มีนาคม ร.ศ. 120.



พระยาสาวยบุรีไม่ได้ปฏิบัติราชการถึง 3 วัน แล้ว และยุบยงให้กำนันลาออกจากราชการ<sup>1</sup> ครั้นต่อมาพระยาสุขุมา ก็ได้รับโทรเลขจากทวนป๋อสู กำนันผู้หนึ่งของเมืองสาวยบุรีว่า ถูกถอดออกจากตำแหน่งพร้อมกำนันอีก 8 คน โดยไม่มีความผิด กำนันผู้นี้เป็นข้าราชการผู้ใหญ่เชื้อสายมลายูที่เข้ามาสวามิภักดิ์ต่อรัฐบาลตั้งแต่เริ่มแรก มีความสนิทสนมเป็นอย่างดีกับพระยาสุขุมา เคยได้รับรางวัลปฏิบัติราชการดีจากพระยาสุขุมา เมื่อลงไปตรวจราชการอยู่เสมอนจนกระทั่งได้รับหมายว่าที่กรมการเมือง<sup>2</sup> รายงานและข่าวที่ซัดแย้งดังกล่าวดำเนินให้พระยาสุขุมา หวงโยในสถานการณ์เมืองสาวยบุรีอย่างยิ่ง พระยาสุขุมา เชื่อว่าความสับสนเหล่านี้เป็นประจักษ์พยานถึงความไม่อาจวางใจได้ของพระยาสาวยบุรีที่ "คิดการทุจริต" ต่อรัฐบาลตลอดมา ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2445 พระยาสุขุมา ได้เสนอรายงานลับต่อกรมหลวงคำรงฯ ซึ่งแจ้งทวนเหตุการณ์ที่ไม่น่าไว้วางใจของพระยาสาวยบุรีมาโดยตลอด เป็นต้นว่า พระยาสาวยบุรีได้ร่วมคิดกับพระยามัตตธานีในขณะที่นั้นซึ่งเป็นบิดาอับดุลกาเคร์ ซัดขึ้นการปกครองของรัฐบาลในสมัยแรกเริ่มจนเป็นเหตุให้รัฐบาลเรียกไปทำทัณฑ์บน ครั้นต่อมาผู้โคสมักร์เข้ารับราชการในกองข้าหลวงก็จะถูกใส่ความให้ได้รับโทษ ถึงสมัยพระยาตานีอับดุลกาเคร์ พระยาสาวยบุรีก็ได้คบคิดกันต่อท่านรัฐบาลอีก โดยมีหนังสือไปถึงกำนันผู้ใหญ่บ้านอำเภอหนึ่งว่า ทางกรุงเทพฯ จะเรียกตัวข้าหลวงกลับและให้พระยาสาวยบุรีว่าราชการแทน เป็นเหตุให้กำนันในอำเภอนั้นเลิกเชื่อฟังข้าราชการ นอกจากนั้น พระยาสาวยบุรียังเกณฑ์ราษฎรมาทำถนน แล้วอ้างว่าข้าหลวงสั่งให้ทำ เป็นเหตุให้ราษฎรพากันเกลียดข้าหลวง ในขณะที่พระยาระแงะถูกคุมตัวอยู่ที่สงขลา พระยาสาวยบุรีก็มีโทรเลขไปยุแหย่ว่าทางระแงะวุ่นวายมาก เพื่อที่

<sup>1</sup> กจข., ร. 5 ม. 45/20, รายงานราชการลับของพระยาสุขุมา, อ้างแล้ว, เล่ม 2, มีนาคม ร.ศ. 120.

<sup>2</sup> กจข., ร. 5 ม. 49/20, พระยาสุขุมา ทูลกรมหลวงคำรงฯ, บอกลับที่ 482, 2111, 11 พฤศจิกายน ร.ศ. 121.

พระยาระแงะจะได้ร้อนใจรีบขอกลับเมือง นอกจากจะยุบแหย่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐบาลแล้ว รัฐบาลยังจับได้อีกกว่าพระยาสาบายบุรีมีหนังสือติดต่อกับพระยาถลันตัน และมีสเตอร์คัพ อยู่บ่อย ๆ และกล่าวกระทำการทำหายกฎหมาย โดยร่วมกระทำมาตการเกี่ยวกับการ ชูสาวหลายครั้ง อันเป็นเหตุให้อ่านาจอพระยาสาบายบุรีในสายตาของราษฎรเพิ่มมากขึ้น พระยาสุขมา เกรงว่าพฤติกรรมดังกล่าวของพระยาสาบายบุรีจะเป็นเหตุให้ต่างชาติเข้า แทรกแซงได้ เพราะในขณะนั้นมีชาวอินเดียซึ่งเป็นคนในบังคับต่างชาติเข้าไปตั้งหลัก แกลงในปัตตานี และสาบายบุรีมาก หากเกิดเหตุแม้เพียงเล็กน้อยก็อาจเป็นเหตุให้อังกฤษ ขอตั้งกงสุลในมณฑลนครศรีธรรมราช หรือหัวเมืองทั้ง 7 ได้

ตามความจริงในทางปฏิบัติ ฝ่ายรัฐบาลก็ไม่ได้แสดงว่าไว้วางใจพระยาสาบายบุรี เมื่อใดมีราชการลับหรือสำคัญ ปลัดเมืองและข้าหลวงใหญ่ก็จะติดต่อกันโดยไม่ผ่านพระยาสาบายบุรี ซึ่งเป็นการขัดกับกฎข้อบังคับ พระยาสุขมา เชื่อว่าพระยาสาบายบุรีก็ทราบเรื่องนี้ดี และคงจะคิดหาโอกาสอยู่เช่นกัน ที่ทำเฉยเสีย นั้น "คงจะอยู่ในความอดทน หวานอม ขมกลืนเท่านั้น" <sup>1</sup> เมื่อต่างฝ่ายต่างไว้วางใจกันไม่ได้ และข้าหลวงก็ทำการบัญชาการ โดยไม่ผ่านพระยาสาบายบุรีอยู่แล้ว ควรจะให้ข้าหลวงใหญ่ไปประจำอยู่ที่สาบายบุรีเสียโดย เปิดเผย เพื่อสะดวกในการควบคุมตรวจตรา <sup>2</sup> กรมหลวงคำรงฯ ทรงเห็นด้วย กับเหตุผลของพระยาสุขมา และทรงเห็นว่ากรณีที่พระยาศักดิ์เสนี จะไปประจำอยู่ที่สาบายบุรี ไม่เป็นการผิดระเบียบปฏิบัติ ข้าหลวงใหญ่ยอมประจำอยู่ที่ไหนก็ได้ที่เหมาะสม

<sup>1</sup> กจช., ร. 5 ม. 49/93, พระยาสุขมา หล้า กรมหลวงคำรงฯ, บอกลับ ที่ 273, 2016, 10 พฤศจิกายน ร.ศ. 121.

<sup>2</sup> กจช., ร. 5 ม. 49/93, พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ถึงกรมหลวง คำรงฯ, 21 พฤศจิกายน ร.ศ. 121.

ไม่ต้องมีการขายที่ทำงานแต่อย่างใด แต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระวิจารณ์ที่ลึกซึ้งยิ่งกว่า ทรงเห็นว่าการที่จะให้ข้าหลวงใหญ่ไปนั่งบัญชา การที่เมืองสาบบุรี เพียงเพื่อคุมเชิงพระยาสาบบุรี แต่โดยที่ไม่อาจห้ามไม่ให้พระยา สาบบุรีทำการที่รัฐบาลไม่ประสงค์ เช่น คัดต่อกับต่างประเทศ จะไม่ช่วยแก้ปัญหานี้ ให้หมดไปได้ ได้ทรงมีพระราชหัตถเลขาถึงกรมหลวงดำรงฯ วิจารณ์เปรียบเทียบ การปกครองหัวเมืองทั้ง 7 กับการปกครองหัวเมืองมลายูของอังกฤษ และทรงกล่าว คำท่อนอย่างเปิดเผยถึงลักษณะการปกครองหัวเมืองของไทย ซึ่งพยายามยกเจ้าเมือง ชาวพื้นเมืองเดิมขึ้นเป็นหัวหน้าร่วมในการปกครอง และให้อิสระเสรีหลายประการว่า

ลักษณะปกครองอย่างเมืองลาวก็ดี เมืองแขก 7 เมืองนี้ก็ดี เป็นการดีในความจริงอยู่ ถ้าจะกล่าววาทเราเอาแบบฝรั่งมาใช้แต่ ใช้ในทางที่ผิดก็ว่าได้ เมื่อพูดมาเช่นนี้แล้วความก็ออกแหมไปข้างฉัน เป็นผู้ดีเทียบ ลักษณะการปกครองเมืองลาวและเมืองมลายูจะเอา เป็นเช่นนั้นก็ได้ การซึ่งเป็นเช่นนั้นเพราะอย่างไร

คือว่า การที่ฝรั่งเขาปกครองตามแบบนี้ เขาถือว่าเจ้าเมือง เหลานั้นเป็นเจ้าของเมือง อังกฤษไปช่วยเข้าไปกำกับในการ ปกครองตัดขาดแล ห่วงห้ามในการไปมาสมาคมตามมีหนังสือไปมา กับชาติอื่นเมืองอื่น แต่ข้างฝ่ายเราถือว่าเป็นเมืองของเรา พวก ลาวพวกแขกเป็นข้าราชการคนหนึ่งไม่ได้ห้ามหวงในการไปมา สมาคมกับต่างประเทศ ถ้าจะมีหนังสือไปมาแห่งใดก็มีได้ แต่ความนั้น ก็ไม่จริง แยกถาลาวเขาก็ถือว่าเป็นเมืองของเขา การที่เราทำเป็น ที่ว่าไว้ใจนั้น ก็ไม่ได้ไว้ใจจริง ๆ เอาปลัดแลข้าหลวงไปนั่งกำกับ แต่ปลัดแลข้าหลวงก็ไม่มีอำนาจอะไรนอกจากไปเป็นผู้เชิดหน ถาพลาตุ จากผู้เชิดหนก็ไปเป็นคนสอดแหม ใดความลับอะไรก็กระซิบกันมา การที่ จะป้องกันอันใดก็จริง ก็ป้องกันไม่ได้เห็นว่าการปกครองทั้งปวงเต็ม ไปด้วยความลับเช่นนี้ จะเกิดมีความไว้ใจถาสงบใจแก่ผู้ใดผู้หนึ่งไม่ได้ ทั้งเราทั้งเขา

ฝ่ายฝรั่งเขาทำเขาคิดให้เจ้าเมืองขึ้นไปเป็นสุวรรณเป็นเทวดา เกือบจะไม่ต้องทำอะไร มีนาที่แต่เพียงเซ็นชื่อกับไต่เงิน ขางเราขึ้น

ใจให้มาทำการที่ไม่พอใจจะทำ แล้วข้าต้องเป็นตัวแมงกลางแปลงอยู่เสมอ ถ้าคิดเอาใจเราไปใส่ในนาที่เขานั้นก็จะไม่เป็นที่สงบระงับใจได้ ขอให้เชอตรีทรงคุณเรื่องนี้ให้จงมาก ถึงพระยาศรีภักดิ์จะเอาคำที่ฉันคืนบอกให้รู้ก็ควร แต่มีความเสียใจที่ยังไม่มีทางความเห็นซึ่งจะแก้อันใดบอกได้ในเวลานี้ เป็นแต่ขอให้ช่วยกันคิด ฉันทกลับเห็นไปเสียว่า การปกครองอย่างสัญญาภลินันต์ ครังگانู งามกว่าการปกครองทำนองนี้" <sup>1</sup>

พระราชวิจารณ์ข้างต้นนี้ ได้สะท้อนให้เห็นความลำบากพระทัยอย่างยิ่งของพระองค์ ในการจัดการปกครองหัวเมืองเหล่านี้ โดยยังคงให้เกียรติเจ้าเมืองเดิมมีส่วนร่วมในการปกครองอยู่อีก เหตุผลที่ทรงเลือกใช้นโยบายดังกล่าวโดยทรงยอมเผชิญกับปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ ไม่มีทางอธิบายไต่อย่างอื่น นอกจากเพื่อให้เป็นไปตามพระบรมราโชบายที่ทรงมีต่อการปฏิรูปหัวเมืองเหล่านี้ ดังที่กรมหลวงคำรงฯ ได้เคยแถลงไว้ว่า "เพื่อที่จะเปลี่ยนแปลงวิธีปกครองหัวเมืองเหล่านี้ให้เหมือนกับหัวเมืองชั้นใน โดย...ให้ค่อยเป็นไปโดยลำดับ ไม่ต้องรื้อแบบแผนเก่าโดยรุนแรงให้เป็นที่ชอกช้ำแก่ผู้ว่าราชการแก่ประการใด" <sup>2</sup> ซึ่งนโยบายดังกล่าวนี้เหมาะสมเพียงใดกับสภาพที่เป็นจริงของหัวเมืองเหล่านี้ จะได้อภิปรายในภายหลัง

สำหรับปัญหาการจะส่งพระยาศักดิ์เสนีไปประจำที่เมืองสายบุรีหรือไม่นั้น ทรงอนุมัติให้พระยาศักดิ์เสนีไปอยู่ที่สายบุรีได้ก่อนชั่วคราว และโปรดให้กรมหลวงคำรงฯ พิจารณาหาทางแก้ปัญหาดังกล่าวต่อไป <sup>3</sup>

<sup>1</sup> เพ็ญอักษร.

<sup>2</sup> กจข., ร. 5 ม. 49/21, กรมหลวงคำรงฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, ไปรเวทที่ 262/23027, 2 มีนาคม ร.ศ. 114.

<sup>3</sup> กจข., ร. 5 ม. 49/93, พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ถึงกรมหลวงคำรงฯ, อ้างแล้ว, 21 พฤศจิกายน ร.ศ. 121.

แต่ยังไม่ทันที่พระยาศักดิ์เสนีจะลงไปอยู่เมืองสาขบุรี รัฐบาลยังไม่มีทางออกสำหรับปัญหาดังกล่าว และขณะที่ทางข้าหลวงเทศาภิบาลกำลังส่งคนลงไปไต่สวนความจริง เรื่องการถอดกำนันเมืองสาขบุรีจำนวน 9 คนนั้น พระยาศักดิ์เสนีก็ได้รับหนังสือจากพระยาสาขบุรีขอผลสำรวจไปประจำที่เมืองสาขบุรีโดยด่วน ซึ่งพระยาศักดิ์เสนีเห็นว่า ควรส่งให้ตามที่ขอ เพราะว่ามีระเนนทางสาขบุรีจะพูดได้ว่า รัฐบาลเก็บผลประโยชน์จากเมืองเหล่านี้โดยไม่นำเงินนั้นกลับมาทำนุบำรุงเมืองให้คุ้มค่า แต่พระยาสุขุมฯ คัดค้านคำขอดังกล่าว โดยให้ความเห็นว่า การส่งผลสำรวจลงไปประจำเมืองสาขบุรี จะทำให้เมืองกลั่นตันซึ่งอยู่ติดกันตกใจได้ ทั้งการส่งผลสำรวจซึ่งอยู่ในวัยรุ่มนุ่นไปประจำที่ใดที่หนึ่งเป็นจำนวนมาก ๆ อาจเกิดเหตุให้ พระยาสาขบุรีเรียกขึ้นกล่าวโทษการปกครองของไทยได้ง่าย จำเป็นต้องมีข้าราชการผู้ใหญ่คอยควบคุมด้วย ซึ่งพระยาศักดิ์เสนี ก็ยังไม่พร้อมจะไปกำกับราชการที่สาขบุรี และอันที่จริงแล้วขณะนั้นมีผลสำรวจประจำอยู่ตามอำเภอต่าง ๆ ในเขตสาขบุรีเป็นจำนวนถึง 176 คน ซึ่งพระยาสุขุมฯ เห็นว่ามากพอควรแล้ว<sup>1</sup> อย่างไรก็ตามมหาดไทยเห็นว่าปัญหาการส่งข้าหลวงไปสาขบุรี และการส่งผลสำรวจไปให้พระยาสาขบุรีเป็นคนละเรื่องกัน เพราะไทยได้ทำสัญญาข้อตกลงเกี่ยวกับกดินตันและตรึงกานูกับอังกฤษแล้วในเดือนตุลาคมก่อนหน้านั้น จึงอนุมัติให้ส่งผลสำรวจพร้อมด้วยนายร้อยไปยังสาขบุรีจำนวนหนึ่ง<sup>2</sup>

<sup>1</sup> กจช., ร. 5 ม. 49/62, พระยาสุขุมฯ ทูลกรมหลวงดำรงฯ, ที่ 292, 2203; 23 พฤศจิกายน ร.ศ. 121.

<sup>2</sup> กจช., ร. 5 ม. 49/12, กรมหลวงดำรงฯ ถึงพระยาสุขุมฯ, โทรเลข, ที่ 231, 13 ธันวาคม ร.ศ. 121.

แต่ปัญหาเมืองสาบบุรีก็ยังมีเรื่องจุกจิกต่อไปอีก ครึ่งปีหลังจากนั้นใน พ.ศ. 2446 พระยาสาบบุรีก็มีหนังสือขอคำสั่งตำรวจอีกครั้งหนึ่ง โดยอ้างว่าในเขตแดน ระหว่างสาบบุรีและกลันตันมีโจรผู้ร้ายมาก กรมหลวงดำรงฯ โปรดให้พระยาศักดิ์เสด็จลงไปสืบเรื่องนี้ด้วยตนเอง ปรากฏว่าเมื่อพระยาศักดิ์เสด็จพบกับพระยาสาบบุรี และพูดคุยถึงเรื่องนี้ พระยาสาบบุรีไม่มีท่าทีว่าสนใจอีกต่อไป พระยาศักดิ์เสด็จสืบว่ามีชาวกลันตัน ประมาณ 40 คน รวมกับชาวสาบบุรีคนหนึ่ง ซึ่งเป็นญาติพระยาสาบบุรีตั้งช่องสมกำลัง อยู่ตรงชายแดนออกขโมยทรัพย์สินของราษฎรอยู่บ่อย ๆ แต่ไม่ได้มีการกระทำถึงขั้นปล้นสะดมเลย และภายหลังหัวหน้าชาวสาบบุรีแตกกันเอง พระยาศักดิ์เสด็จจึงสันนิษฐานว่า ปัญหาผู้ร้ายเมืองสาบบุรีเป็นเรื่องเล็กน้อย และคงเป็นอุบายพระยาสาบบุรีแต่งคนออก ชูราษฎร เพื่อจะยกเป็นเหตุอ้างว่าไทยไม่สามารถจัดการปกครองให้เรียบร้อยได้<sup>1</sup>

ไม่ปรากฏหลักฐานพอที่จะพิจารณาข้อเท็จจริงนี้ แต่ปัญหาเกี่ยวกับเมืองสาบบุรี ซึ่งเกิดขึ้นครั้งแล้วครั้งเล่าในลักษณะพฤติกรรมที่ต่าง ๆ กันออกไป ล้วนสะท้อนให้เห็นความกินแหนงแคลงใจที่ฝ่ายรัฐบาลและเจ้าเมืองมีต่อกันอย่างไม่อาจสิ้นสุดลงได้ง่าย ๆ นัก โดยเฉพาะพระยาสาบบุรีเป็นบุคคลประเภทที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงขนานนามว่าเป็น "ไก่แกแม่ปลาช่อน"<sup>2</sup> ผู้ซึ่งมีความสามารถในการดำเนินนโยบายทางการเมืองได้อย่างคล่องแคล่ว แม้ว่าเรื่องโจรผู้ร้ายครั้งนี้รัฐบาล

<sup>1</sup> กจช., ร. 5 ม. 49/12, กรมหลวงดำรงฯ ทูลกรมขุนสมมติ ที่ 480/3305, 21 มิถุนายน ร.ศ. 122.

<sup>2</sup> กจช., ร. 5 ม. 49/20, รายงานลับของพระยาสุรมา..., อ้างแล้ว, เล่มที่ 3.

จะไม่ได้นำส่งตำรวจไปให้อีก และพระยาสาวยบุรีจะได้มีรายงานถึงพระยาสุรขมา ภายหลังจากได้รับคำสั่งกำชับให้ทำการปราบปรามว่าได้ดำเนินการปราบปรามเป็นที่เรียบร้อยแล้ว<sup>1</sup> แต่ก็ไม่ได้มีหลักฐานว่ารัฐบาลได้ดำเนินการแก้ไขสาเหตุของปัญหาในเมืองสาวยบุรีอย่างไร อย่างไรก็ตาม ปรากฏหลักฐานเช่นกันว่า หลังจากนั้นได้มีปัญหาเกี่ยวกับเมืองสาวยบุรีเกิดขึ้นอีก ดังนั้น จึงสันนิษฐานได้เพียงว่า ตั้งแต่กลางปี พ.ศ. 2446 เป็นต้นไป พื้นฐานอำนาจการปกครองของรัฐบาลในหัวเมืองเหล่านี้ได้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้นจนพระยาสาวยบุรีไม่กล้าท้าทายอำนาจหรือดองเชิงรัฐบาลอีกต่อไป

กล่าวได้ว่า ภายใต้อาณัติพิเศษภายหลังการถอดพระยาตานี รัฐบาลได้ใช้มาตรการทั้งเฉียบขาดและผ่อนปรนตามแต่เหตุการณ์ เพื่อควบคุมพระยาเมืองต่าง ๆ ให้อยู่ในอำนาจได้จนหมดสิ้น แต่การกมอำนาจการปกครองแต่เพียงประการเดียวหาได้เป็นที่มาของรากฐานอันถาวรในการปกครองไม่ หากระบบงานและเครื่องมือในการปกครองของรัฐบาลไม่อาจสนองความสงบสุข ความเป็นระเบียบของบ้านเมือง และความผาสุกของประชาชนในดินแดนนั้นได้ ด้วยเหตุนี้ในขณะที่รัฐบาลดำเนินการกับพระยาเมืองที่ขัดแย้งต่ออำนาจนั้น รัฐบาลก็ได้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงระบบงานวางระเบียบการปกครอง การคลัง การศาล ในดินแดนส่วนนี้ ตลอดจนการทำนุบำรุงให้เป็นไปตามระเบียบการปกครองดังส่วนอื่น ๆ ของประเทศพร้อม ๆ กัน

การวางระเบียบการปกครอง การศาล และการคลัง (พ.ศ. 2445 - 2449)

หลังเหตุการณ์การถอดพระยาตานีแล้ว พระยาศักดิ์เสนีก็ได้เรียกประชุมข้าราชการผู้ใหญ่ประจำเมืองทั้ง 7 เพื่อโยกย้ายเปลี่ยนแปลงตำแหน่งข้าราชการ

<sup>1</sup> กจร., ร. 5 ม. 49/12, กรมหลวงดำรงฯ ทูลกรมขุนสมมต , ที่ 525/3316, 25 มิถุนายน ร.ศ. 122.

ตามความเหมาะสม และมอบหมายงานให้ข้าราชการเหล่านั้นจัดระเบียบการปกครอง และราชการต่าง ๆ ในเมืองของตนให้เป็นไปตามกฎข้อบังคับได้ประกาศใช้แล้วนั้น แต่รัฐบาลก็ต้องประสบกับปัญหาการขาดตัวข้าราชการที่มีความสามารถและที่เข้าใจใน ปัญหาของหัวเมืองเหล่านี้ ทำให้จำเป็นต้องใช้ข้าราชการในท้องที่เดิมที่พอจะรู้งาน บ้างไปพลางก่อน ในระยะต่อไปจึงพยายามขยับขยายโอนตัวข้าราชการจากแหล่งอื่นมา แทน ความไม่พร้อมของรัฐบาลอันเนื่องมาจากการขาดตัวข้าราชการที่รู้ระเบียบ ซึ่ง เป็นเครื่องมือสำคัญยิ่งในการวางพื้นฐานการปกครองในระยะแรก ประกอบกับสภาพ แวดล้อมในท้องถิ่นที่เป็นปฏิปักษ์ต่อการแสดงออกซึ่งอำนาจใด ๆ ของรัฐบาล ทำให้ รัฐบาลเลือกใช้นโยบายที่เน้นการเอาใจราษฎร โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อรักษาความสงบ โดยทั่วไปในดินแดนนี้เป็นเบื้องต้น ดังปรากฏว่าทางมหาดไทยได้สั่งให้เลิกเก็บภาษี ทางข้าวในเมืองปัตตานีประจำปี พ.ศ. 2445 เพื่อ "ผ่อนให้ราษฎรรู้สึกเย็นลงสัก คราวหนึ่ง" <sup>1</sup> และได้กำชับข้าหลวงว่า "การเมืองแขกทั้ง 7 และตานี โดยเฉพาะ เวลานี้ข้าหลวงควรจัดการผ่อนผันแล้วโลมเอาใจราษฎรโดยแยบคาย ให้รู้สึกเย็นเป็น สุขให้มากขึ้น เพื่อให้การปกครองอย่างใหม่ปรากฏว่าดี ให้ราษฎรนิยมนับถือ" <sup>2</sup>

เป้าหมายในการผูกใจราษฎรให้หันมานิยมรัฐบาล ทำให้รัฐบาลถือเป็นนโยบาย ที่สำคัญที่จะเลือกตัวข้าราชการที่มีคุณสมบัติ มีความประพฤติดีเป็นพิเศษมารับราชการใน ดินแดนนี้ โดยตระหนักว่าดินแดนนี้มีภูมิหลังละเอียดอ่อนที่จะเกิดเหตุไต่ถ่วงที่สุด เมื่อ

<sup>1</sup> กจช., ร. 5 ม. 49/6, กระทรวงมหาดไทย ถึงพระยาสุรขุมฯ, โทรเลข, สำเนาที่ 153, 9 มีนาคม ร.ศ. 120.

<sup>2</sup> กจช., ร. 5 ม. 49/6, กรมหลวงดำรงฯ ถึงพระยาสุรขุมฯ, โทรเลข, ที่ 158, ที่ 144/1848, 7 มีนาคม ร.ศ. 120.



พระยาถักก็เสด็จพระราชทานพระบรมราชานุญาตส่งข้าหลวงผู้ช่วยลงไปประจำเมือง  
บางเมือง ซึ่งไม่ไว้ใจที่จะให้เจ้าเมืองอยู่ร่วมกับปลัดเมืองเพียงสองคนเกรงจะไม่เป็น  
การมั่นคงพอ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชกระแสเตือนให้ระมัดระวัง  
เลือกสรรบุคคลที่จะส่งไปรับราชการในตำแหน่งนั้นเป็นพิเศษ ดังมีใจความว่า

เรื่องข้าหลวงเมืองแขก เห็นว่าไม่ควรจะใช้คนซึ่งเป็นแต่ใช้  
ทูลลองค คนที่ทูลลองควรจะทำลงในหัวเมืองไทย เมื่อเห็นว่าดีจริง  
แล้วจึงให้ลงไปอยู่หัวเมืองแขก ข้าราชการที่ลงไปประจำอยู่หัวเมือง  
แขก ถึงเงินเดือนจะสูงกว่าหัวเมืองไทยก็ควร เหตุใดจึงไควว่าดังนี้  
เหตุว่าหัวเมืองแขก ถาข้าหลวงไควไปกระทำความคิดเสียครั้งหนึ่ง  
พวกแขกก็จะพาลคิดเหินไปว่า คนใหม่นี้ก็คงจะมาคิดอีกสักครั้งหนึ่ง  
เหมือนกัน และการที่คิดไปนั้นยอมมีผลให้ความเชื่อความเกรงน้อยลง  
และข้าหยิบยกเที่ยวพูดไควว้าย จึงเห็นว่าเป็นการสำคัญนักที่จะต้อง  
เลือกข้าหลวงให้เชื่อใจจนพวกแขกเห็นว่าข้าหลวงคนใดลงมาก็คงจะ  
เป็นคนมั่นคงดีไม่แตก ลอให้คิดไม่ได้<sup>1</sup>

อาจประมวลคุณสมบัติของข้าราชการประจำดินแดนอันเป็นที่พึงปรารถนาของ  
รัฐบาลในขณะนั้นได้ดังนี้

ประการที่หนึ่ง ต้องเป็นผู้ที่มีความประพฤติดี สุจริต และมั่นคงในความ  
สุจริตนั้นอย่างไม้อาจถูกล่อให้หลงได้

ประการที่สอง ต้องเป็นผู้ที่คุ้นเคยกับการปกครองในดินแดนแถบนี้มาก่อน  
ทั้งเป็นคนหนักแน่น เพราะมีฉะนั้น "บางทีจะตื่นเต้นในเวลาไม่มีเหตุ ทำให้เกิดเหตุได้"  
ซึ่งรัฐบาลเกรงว่าจะเกิดเหตุให้ "แขกจะเข้าใจว่าเรากลัว"

1

กจ., ร. 5 ม. 49/56, พระราชกระแสถึงกรมหลวงดำรงฯ ที่ 75/  
516, 5 กันยายน ร.ศ. 120.

ประการที่สาม ต้องไม่เป็นผู้ที่ "ไปโง่ไปจุกจิกรบกวนให้ผู้อื่นเดือดร้อน"<sup>1</sup> หรืออาจกล่าวได้อย่างสรุปว่า จะต้องเป็นผู้ที่รู้จักเวลาและความสำคัญในราชการ รู้ว่าเมื่อใดและเหตุอย่างไรสมควรปฏิบัติอย่างไร

ตลอดเวลาสี่ปีที่รัฐบาลจัดวางระเบียบการปกครองหัวเมืองทั้ง 7 ให้เข้ารูปนั้น ทั้งองค์พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและกรมหลวงดำรงฯ ได้ทรงแสดงความห่วงใยต่อบัญหาคลที่ จะเข้ารับราชการในหัวเมืองเหล่านี้เป็นพิเศษบ่อยครั้ง ในทำนองคล้ายพระราชกระแสที่พระราชทานต่อกรมหลวงดำรงฯ ที่ว่า "ถ้าจะออกขุนประการใด ควรออกขุนช้าหลวงในแหลมมลายูด้วยคนดี ๆ จงให้มาก"<sup>2</sup> พระบรมราโชบายของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงระมัดระวังอย่างยิ่งที่จะไม่ให้การจัดการปกครองเป็นที่เดือดร้อนหรือเกลียดชังของราษฎร โดยข้าราชการซึ่งเป็นเครื่องมือที่ใช้ระเบียบในการปกครองนั้นได้ เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่จะช่วยให้การปฏิรูปครั้งนี้ลื่นสุดลงได้โดยสงบเรียบร้อย ไม่ให้เกิดเหตุวุ่นวายในหมู่ราษฎรที่จะต่อต้านแต่อย่างใดจนตลอดรัชสมัยของพระองค์

แม้จะประสบกับอุปสรรคอันเกิดจากการขาดแคลนข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถตามหน้าที่ แต่รัฐบาลก็ดำเนินการจัดวางระเบียบการปกครองต่อไป หลังจากได้จัดแบ่งเมืองทั้ง 7 ออกเป็นอำเภอมากขึ้นตามจำนวนราษฎรและลักษณะภูมิประเทศ

<sup>1</sup> กจข., ร. 5 ม. 49/6, กรมหลวงดำรงฯ ถึงพระยาสุชมา, โทรเลข, ที่ 161, 10 มีนาคม ร.ศ. 120.

<sup>2</sup> กจข., ร. 5 ม. 49/6, กระทรวงมหาดไทยถึงพระยาสุชมา, โทรเลข, 9 มีนาคม ร.ศ. 120.

ของแต่ละเมือง<sup>1</sup> และโยกย้ายแต่งตั้งข้าราชการเข้าประจำหน้าที่ในอำเภอต่าง ๆ การจัดการราชการในแต่ละเมืองก็เริ่มดำเนินไปตามกฎข้อบังคับ เว้นจากเมืองสาขบุรี และเมืองระแงะ ซึ่งความพยายามต่อต้านอำนาจของรัฐบาลได้ส่งผลสะท้อนต่อการจัดการปฏิรูปในระยะระหว่างต้น พ.ศ. 2445 และกลาง พ.ศ. 2446 บ้างก็กล่าวแล้ว ในเมืองอื่น ๆ การจัดการราชการตามกฎข้อบังคับได้ดำเนินไปเรื่อย ๆ แม้จะขาดตกบกพร่อง

<sup>1</sup> รายละเอียดการแบ่งเมืองทั้ง 7 ออกเป็นอำเภอต่าง ๆ ในระยะแรกเริ่มมีดังนี้.-

1. เมืองปัตตานีแบ่งเป็น 2 อำเภอ คือ อำเภอกกลางเมือง และอำเภอยะริง
2. เมืองสาขบุรีแบ่งเป็น 2 อำเภอ คือ อำเภอกกลางเมือง และอำเภอยิ่งอ
3. เมืองระแงะแบ่งเป็น 3 อำเภอ คือ อำเภอกกลางเมือง อำเภอโต๊ะโมะ และอำเภอสไหงปาตี
4. เมืองยะลาแบ่งเป็น 2 อำเภอ คือ อำเภอกกลางเมือง และอำเภอยะหา
5. เมืองรามันแบ่งออกเป็น 2 อำเภอ คือ อำเภอกกลางเมือง และอำเภอเบตง
6. เมืองหนองจิกแบ่งออกเป็น 2 อำเภอ คือ อำเภอกกลางเมือง และอำเภอเมืองเกา
7. เมืองยะหริ่งแบ่งออกเป็น 3 อำเภอ คือ อำเภอกกลางเมือง อำเภอปนาเราะ และอำเภอราเกาะ ต่อมายกอำเภอกกลางเมืองขึ้นกับสงขลามาขึ้นกับเมืองยะหริ่ง

กจช., ร. 5 ม. 49/13, พระยาศึกดีเสนาทูตกรมหลวงดำรงฯ, ที่ 23, 225, 5 มีนาคม ร.ศ. 120 และ ม. 49/13, กรมหลวงดำรงฯ ทูลกรมขุนสมมตฯ, ที่ 1955/9668, 1 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 124, การแบ่งเขตการปกครองนี้ภายหลังมีการเปลี่ยนแปลงอีก

บ้าง ดังปรากฏว่า ขุนพิจิตรสุรการ ผู้ช่วยข้าหลวงพิเศษได้ไปตรวจและประสานงานในเมืองยะหริ่งในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2445 และได้รายงานราชการของเมืองยะหริ่งในด้านต่าง ๆ ซึ่งใครจะขอยกมากล่าวเป็นตัวอย่างโดยสังเขปดังนี้

ในด้านการศาล - มีความค้างจากปีก่อน ๆ รวม 341 เรื่อง แต่ได้มีการพิจารณาชำระเสร็จสิ้นไปเฉพาะใน พ.ศ. 2445 นั้นเป็นจำนวน 290 เรื่อง คงเหลือความที่ยังไม่ได้ชำระ 51 เรื่อง หรือได้มีการพิจารณาชำระไป 85.04 % ส่วนความในปี พ.ศ. 2445 มีจำนวนรวมทั้งสิ้น 56 เรื่อง ได้พิจารณาชำระไป 30 เรื่อง คงค้างอยู่อีก 26 เรื่อง หรือได้มีการชำระไปเป็นจำนวน 53.57 % ส่วนเงินค่าธรรมเนียมศาลนั้น แม้ขุนพิจิตรฯ จะออกตัวว่าไม่ได้เรียกค่าธรรมเนียมเต็มอัตราที่กำหนด เพราะต้องการเพียงชำระความให้เสร็จสิ้นไปเท่านั้น แต่ก็ยังสามารถเก็บเงินค่าธรรมเนียมที่เป็นของรัฐบาลได้มากกว่าปีก่อน

ด้านการจัดการปกครองเมือง - ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเมืองประจำกองบัญชาการเมืองตามกฎหมายข้อบังคับ แต่ขาดสถิติจำต้องใช้เสมียนแทน ซึ่งเสมียนก็ไม่มีความรู้พอ

ด้านการคลัง - รายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2444 ของเมืองยะหริ่งเกินบัญชี ต้องยืมเงินคลังบริเวณมาใช้ถึง 12,442 บาท หรือ 72.50 % ของรายได้ของเมือง อย่างก็ดี ขุนพิจิตรฯ ประเมินว่าผลประโยชน์ในปี พ.ศ. 2445 เพิ่มขึ้น ซึ่งจะทำให้การขาดดุลย์ประจำปีต่อมาลดน้อยลง

ด้านการทำนุบำรุงเมือง - มีการจัดตั้งสถานที่ราชการขึ้นใหม่หลายแห่ง ได้แก่ ที่ว่าการเมือง เรือนจำสำหรับนักโทษ บ้านพักข้าราชการ และตัดถนนเพิ่มอีก 6 สาย<sup>1</sup>

<sup>1</sup> กจข., ร. 5 ม. 49/56, รายงานตรวจราชการเมืองยะหริ่ง, ส่งพร้อมใบขอที่ 16, 102, 4 กรกฎาคม ร.ศ. 120.

นอกจากจะมุ่งจัดระเบียบการปกครองโดยทั่วไปให้เป็นไปตามกฎข้อบังคับ ร.ศ. 120 แล้ว ในระหว่าง พ.ศ. 2445 - 2449 รัฐบาลยังได้ดำเนินการปรับปรุง การศาลและการตัดสินในปัญหาสำคัญ ๆ บางประการเพื่อลบล้างลักษณะพิเศษเฉพาะของ ดินแดนส่วนนี้ให้สอดคล้องกับแบบแผนราชการอย่างหัวเมืองอื่น ๆ ดังสมควรจะนำมา กล่าวในที่นี้ คือ

การจัดรูปการศาล ตามกฎข้อบังคับ ร.ศ. 120 ว่าด้วยการศาลกำหนด ให้ใช้กฎหมายไทยในความอาญาและความแพ่งทั้งปวงในหัวเมืองทั้ง 7 แต่เฉพาะความ แพ่งที่เกี่ยวกับศาสนาอิสลาม เช่น คดีมรดกและคดียิวเมีย ซึ่งคนที่ถือศาสนาอิสลามเป็น โจทก์หรือจำเลย หรือเป็นแต่จำเลย ให้พิพากษาโดยศาลโตะกาดี ซึ่งผู้พิพากษาเลือก จากผู้รู้ทางศาสนา ทำการตัดสินตามหลักกฎหมายศาสนาอิสลาม ตามกฎข้อบังคับนี้ การ จัดศาลในหัวเมืองทั้ง 7 จึงแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ ศาลในบริเวณฝ่ายไทย ซึ่งใช้ พระราชกำหนดธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ. 114 ประเภทหนึ่ง และศาลโตะกาดีซึ่งใช้ คัมภีร์ทางศาสนาอิสลามเป็นหลักในการตัดสินอีกประเภทหนึ่ง

ในส่วนศาลศาสนาเมื่อได้นำกฎหมายนั้นมาใช้ในทางปฏิบัติ รัฐบาลก็พบ ข้อบกพร่องและปัญหาซ้ำซ้อนอันเป็นเหตุให้จำต้องดำเนินการแก้ไขหลายประการ ดังนี้

1. การพิพากษาคดีทางศาสนาโดยจัดให้มีโตะกาดีเป็นผู้พิพากษา ประจำเมืองละหนึ่งนายบ้าง หรือสองนายบ้าง ทำการตัดสินความทางศาสนา และ เมื่อตัดสินแล้วถือว่าเป็นเด็ดขาด ไม่มีการอุทธรณ์หรือฎีกานั้นก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรม แก่ราษฎร เพราะการตัดสินความตามหลักศาสนาของโตะกาดีแต่ละคนแตกต่างกันไป ไม่มีมาตรฐานแน่นอน ทั้งรัฐบาลก็ไม่อาจแก้ปัญหาโดยการสนับสนุนให้โตะกาดีหากฎเกณฑ์ ที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในปัญหาทางศาสนาได้ เพราะอาจเกิดข้อครหาว่ารัฐบาลเข้า แทรกแซงทางศาสนา นอกจากนั้น การไม่มีระเบียบการอุทธรณ์สำหรับคำตัดสินของโตะ-กาดี ทำให้ราษฎรใช้วิธีร้องเรียนความไปยังพระยาเมืองบ้าง ข้าหลวงบ้าง และศาล โตะกาดีประจำบริเวณนั้นบ้าง ก่อให้เกิดความไม่เป็นระเบียบและยุ่งเหยิงในระบบงาน

กรมหลวงคำรงฯ ทรงเห็นชอบ และพระยาสุขุมา ก็เห็นด้วยที่จะจัดศาลโตะกาลีขึ้นใน  
แต่ละเมือง ให้มีจำนวนโตะกาลีที่เป็นที่นับถือของราษฎรไม่น้อยกว่าเมืองละ 6 คน  
โตะกาลีเหล่านี้ไม่ต้องไปนั่งประจำที่ศาล ให้คู่ความในคดีที่เกี่ยวข้องกับศาสนาที่เป็นมุสลิม  
มีสิทธิเลือกโตะกาลีที่ตนพอใจเป็นอนุญาโตตุลาการตัดสินคดีนั้น เมื่อที่ประชุมโตะกาลีที่  
ได้รับเลือกลงความเห็นพ้องกันแล้ว ให้ผู้พิพากษาศลสินไหว้หายความเห็นของโตะกาลีนั้น  
คำพิพากษานั้นถือว่าเป็นเด็ดขาด ไม่มีอุทธรณ์ต่อไป เว้นแต่คำพิพากษานั้นไม่ถูกต้องกับ  
ความเห็นของที่ประชุมโตะกาลี จึงจะอุทธรณ์ต่อข้าหลวงพิเศษได้ ในปลายเดือนตุลาคม  
พ.ศ. 2445 พระยาสุขุมา ได้เสนอร่างข้อบังคับเกี่ยวกับศาลโตะกาลีดังกล่าวต่อที่  
ประชุมพระยาเมือง และโตะหะยังในเมืองหนองจิก ยะหริ่ง และปัตตานี และก็ได้รับ  
ความเห็นชอบจากที่ประชุมโตะกาลีทั้งหมด <sup>1</sup>

2. เดิมในการพิจารณาคดีทางศาสนา ไม่มีการเก็บค่าธรรมเนียม  
เนื่องจากการเป็นกรณีพิพาทศาสนา แต่มีการเก็บเงินเพื่อส่งไปบำรุงศาสนายังเมือง  
เมกกะ <sup>2</sup> ซึ่งแท้ที่จริงแล้ว พระยาเมืองทั้งหลายต่างนำมาใช้ส่วนตัว พระยาสุขุมา  
จึงเสนอต่อที่ประชุมโตะกาลีในเดือนตุลาคมนั้นให้มีการเก็บค่าธรรมเนียมในคดีศาสนา  
เช่นเดียวกับที่ปฏิบัติในศาลไทยทั่วไป แล้วนำมาจ่ายเป็นเงินตอบแทนแก่โตะกาลี ข้อ  
เสนอดังกล่าวก็ได้รับความเห็นชอบอย่างดีเช่นกัน ทั้งที่ประชุมโตะกาลียังยอมให้มีการ

<sup>1</sup> กจช., ร. 5 ม. 49/5, พระยาสุขุมา หุตรกรมหลวงคำรงฯ, ใบบอกที่ 1,  
สำเนาที่ 13205, 25 ตุลาคม ร.ศ. 121.

<sup>2</sup> ในหลักฐานกล่าวว่า เงินที่เก็บในศาลศาสนาเดิมส่งไปยังเมือง "กบิลพัสดุ์"  
ซึ่งผู้เขียนใคร่สันนิษฐานว่า น่าจะหมายถึงเมืองเมกกะ ซึ่งเป็นศูนย์กลางของศาสนา  
อิสลาม.

เก็บค่าป่วยการให้แก่อยานตาม พ.ร.บ. ยาน ร.ศ. 113 อีกด้วย ด้วยเหตุนี้ใน วันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2445 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงโปรด ให้ออกสารตรวจตั้งศาลศาสนาประจำเมืองแถบนี้ตามร่างฉบับดังกล่าว เพียงแต่มีสาระ เพิ่มเติมอีกว่า การตั้งศาลโตะกาลีต้องได้รับความเห็นชอบจากข้าหลวงใหญ่ประจำ บริเวณและอนุญาตโตตุลาการหลายคนคัดสินมีคะแนนเสียงก้ำกึ่งอยู่ ให้อนุญาตโตตุลาการ นั้นเลือกตั้งโตะกาลีคนหนึ่งเป็นประธานเพื่อออกเสียงชี้ขาด <sup>1</sup>

3. ปัญหาการลงโทษชายชู้ ตามหลักกฎหมายอิสลามความผิดในคดี ชายชู้มีการลงโทษถึงขั้นประหารชีวิต แต่ตามหลักกฎหมายไทยโทษนั้นรุนแรงไป กรม หลวงคำรงค์ฯ ได้ทรงศึกษาการปฏิบัติเกี่ยวกับความประเพณีที่เคยทำมาแต่เดิม และ พบว่าเฉพาะในหัวเมืองทั้ง 7 คดีชายชู้ไม่เคยลงโทษรุนแรง เว้นแต่ในคดีเกี่ยวกับ ภรรยาเจ้าเมืองหรือภักษานุตรเจ้าเมืองที่จะมีการแอบฆ่าเงียบ ๆ ดังเช่น กรณี พระยาสายบุรีฆาตกรรยานอัยและชู้รายหนึ่ง บุตรพระยาพะละมาฆาภรรยาและชู้รายหนึ่ง และหลวงรายากักก็ บุตรพระยารามันฆ่าแม่สื่ออีกรายหนึ่ง ซึ่งในกรณีเช่นนี้พระบาท สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดให้พระยาสุขุมฯ ลงไปชำระเองเป็นกรณีพิเศษ และพระยาสุขุมฯ ได้คัดสินผอนผันให้พระยาเมืองญกระทำผิดเหล่านั้นทำทัณฑ์บนจะไม่ ประพฤติดังกล่าวอีก <sup>2</sup> อย่างไรก็ตามก็ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรด ให้ออกกรมหลวงคำรงค์ฯ ทรงศึกษาการปฏิบัติของรัฐบาลมลายูของอังกฤษ เพื่อใช้เป็น แนวทางในการปรับปรุงของไทย แต่เมื่อได้ทราบว่าทางอังกฤษอนุญาตให้ศาลโตะกาลี

<sup>1</sup> กจข., ร.5 ม.49/5, สำเนาสารตราเรื่องขอตั้งศาลศาสนา, เจ้า พระยาจักรี ที่สมุหนายกถึงพระยาสุขุมฯ ไม่ปรากฏวัน เดือน พ.ศ. 2445.

<sup>2</sup> กจข., ร.5 ม.49/50, พระยาราชวรานุกูล กราบบังคมทูลพระบาท สมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, ที่ 256/5533, 7 สิงหาคม ร.ศ. 121.

ชำระไต่ความแพ่ง ส่วนความอาญาต้องขึ้นศาลบ้านเมือง และคดีชายชู้อังกฤษถือเป็นความอาญา คู่เหมือนพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะไม่ทรงเห็นด้วย การที่รัฐบาลจะเขายุ่งเกี่ยวกับความที่ต้องเกี่ยวข้องกับศาสนาอย่างอังกฤษ รัฐบาลจึงส่งเรื่องนี้ให้ที่ประชุมไต่กาลิศักดิ์สินอีกกว่าควรจะกำหนดบทลงโทษในคดีชายชู้ อย่างไรก็ตาม เพียงแต่มีข้ออ้างการประหารชีวิต ซึ่งที่ประชุมก็ได้ตกลงให้มีการปรับโทษแทน <sup>1</sup>

การแก้ปัญหาขัดข้องทางศาลศาสนาดังกล่าวข้างต้นได้ผลเป็นที่น่าพอใจ การชำระความคามระเบียบแบบใหม่ที่จัดขึ้นปรากฏผลเป็นที่นิยมของราษฎรมาก <sup>2</sup> ฝ่ายไต่กาลิศักดิ์ซึ่งในระยะแรกร้องว่าต้องเหนื่อยลำบาก เพราะบางคนได้รับเลือกจากราษฎรบ่อยครั้ง เมื่อรัฐบาลจ่ายเงินตอบแทนให้ก็เจ็บเสียดังลง ปรากฏว่าค่าธรรมเนียมศาลศาสนาที่รัฐบาลเก็บได้ในแต่ละครั้ง รัฐบาลได้แจกให้ไต่กาลิศักดิ์เป็นค่าตอบแทนเสียเกือบหมด ยกตัวอย่าง เช่น รัฐบาลเก็บค่าธรรมเนียมในศาสนาประจำ พ.ศ. 2446. ได้ 1,751.48 บาท รัฐบาลได้จ่ายให้ไต่กาลิศักดิ์เสีย 1,178 บาท เป็นต้น <sup>3</sup> การแก้ปัญหาในคดีชายชู้ก็แสดงถึงพระปรีชาสามารถขององค์ผู้นำของไทยในขณะนั้นที่สามารถดึงเอาผู้ทางศาสนามาให้ความร่วมมือในการออกระเบียบแบบแผนในทางศาสนาตามแนวทางที่รัฐบาลประสงค์ได้ การแก้ปัญหาอันเกี่ยวกับความศาสนาในหัวเมืองทั้ง 7 นี้เป็นความสำเร็จในการประสานแบบแผนใหม่ ให้สอดคล้องกับประเพณีปฏิบัติทางศาสนาและวัฒนธรรม

<sup>1</sup> กจช., ร.5 ม.49/5, กรมหลวงดำรงฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, ที่ 1008/6236, 20 สิงหาคม ร.ศ. 122

<sup>2</sup> กจช., ร.5 ม.49/5, กรมหลวงดำรงฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, ที่ 416/9413, 3 ธันวาคม ร.ศ. 121.

<sup>3</sup> กจช., ร.5 ม.49/15, "รายงานหลวงบริรักษ์ ร.ศ. 123" ไม่ปรากฏวันเดือนปี .



ส่วนท้องถิ่นได้อย่างละมุนละม่อม ไม่ก่อให้เกิดความขัดเคืองหรือความแตกร้างในส่วน  
น้ำใจระหว่างรัฐบาลและฝ่ายศาสนา อันจะเป็นอันตรายต่อการปกครองในดินแดนนั้น  
แต่อย่างใด หลวงบริรักษ์ภูเมนทร์ อธิบดีผู้พิพากษาศาลบริเวณ 7 เมือง ผู้ซึ่งมีส่วนร่วม  
ในปัญหานี้ได้กล่าวถึงคุณพระเกียรติคุณของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว  
ที่ทรงมีในเรื่องนี้ว่า

เป็นพระมหากษัตริย์คุณอันใหญ่ยิ่ง สำเร็จตามความประสงค์ที่ได้ทรง  
พระราชดำริห์ทุกประการ กล่าวคือ ด้วยความเคียดแค้นของราษฎรฝ่าย  
มลายู ได้รับความรุนแรงมาจนทุกวันนี้ คือ วิธีพิจารณาของพวกโตะกาลี  
ถูกต้องตามศาสนาควยฮาไซรยผลแห่งประชุมเป็นสิ่งสำคัญ<sup>1</sup>

ในส่วนการจัดการศาลฝ่ายไทย ได้มีการแบ่งศาลในบริเวณ 7 หัวเมืองนี้เป็น  
6 แห่ง คือ

1. ศาลบริเวณเมืองปัตตานี มีฐานะอำนาจเทียบเท่าศาลมณฑล
2. ศาลเมืองสายบุรี
3. ศาลเมืองยะลา
4. ศาลแขวงเมืองรามัน มีฐานะเป็นศาลแขวงชั้น 2
5. ศาลแขวงเมืองระแงะ
6. ศาลแขวงเมืองอำเภอบะตัง

ส่วนเมืองยะหริ่งและหนองจิกไม่มีศาลไทย เมื่อเกิดคดีขึ้นราษฎรต้องไปฟ้อง  
ร้องต่อศาลบริเวณ ทั้งนี้ คงเป็นเพราะระยะทางระหว่างเมืองทั้งสองนี้และปัตตานี

<sup>1</sup> กจข., ร. 5 ม. 49/5, รายงานจัดการคดีศาลในบริเวณ 7 เมือง  
สำหรับศก 122, และหลวงบริรักษ์ภูเมนทร์อธิบดีผู้พิพากษาศาลบริเวณ 7 เมือง  
ถึงพระยาสุขุมฯ, มิถุนายน ร.ศ. 123.

ไม่ไกลนัก ไม่ควรแก่การหมกเปื้อนงบบประมาณแผ่นดิน แต่ถ้าเกิดคดีเกี่ยวกับศาสนา  
ราษฎรอาจขอให้โต๊ะกาลีประจำเมืองของตนเป็นผู้ตัดสินได้ โดยยื่นคำร้องต่อศาลบริเวณ  
แล้วศาลบริเวณจะเชิญโต๊ะกาลีไปประชุมตัดสินที่กองบัญชาการเมืองนั้น แล้วส่งนัดต่อศาล  
บริเวณ<sup>1</sup>

ในระยะแรกระหว่าง พ.ศ. 2444 - 2445 ระบบการศาลในบริเวณ  
หัวเมืองเหล่านี้ยังรับความกระทบกระเทือนจากอิทธิพลของเจ้าเมืองอยู่ เป็นคนว่า  
หมายเรียกจำเลยหรือเรียกพยานซึ่งญาติหรือพวกพ้องของพระยาเมืองเป็นจำเลย มัก  
จะไม่ได้ผลเนื่องจากพวกนี้จะอาศัยอิทธิพลพระยาเมืองบิดพลิ้ว มายื่นความหรือให้การ  
ภายหลังวันกำหนดนัดของศาลแล้ว หรือมีฉะนั้นก็ไม่มาศาลเพราะเกรง "อาญาพระยา  
เมือง" ทว่าศาลก็ยอมมีชั้นโยบายอนุโลมผ่อนผันให้เรื่อยมาแต่บัดตั้งแต่ พ.ศ. 2446  
เป็นต้นไป ศาลได้ใช้อำนาจตาม พ.ร.บ. ลักษณะพิจารณา ร.ศ. 115 และวิธีชำนัด  
คดีลักษณะพยาน ร.ศ. 113 ซึ่งถ้าพยานชั่งคั่งอำนาจศาล ศาลจะออกหมายจับพยาน และ  
ถ้าไม่มีเหตุผลจำเป็นก็สั่งชั่งได้ วิธีนี้ทำให้ราษฎรเห็นว่ารัฐบาลใช้อำนาจจริง ในการ  
จับหลวงรายาภักดีข้อหาฆาตกรรม ศาลก็ได้ใช้อำนาจดังกล่าว การชั่งอำนาจศาลโดย  
อิทธิพลของพระยาเมืองจึงลดลงโดยปริยาย อย่างไรก็ตามก็ดี รัฐบาลก็ต้องประสบกับภาวะ  
การขาดแคลนผู้พิพากษาที่ใช้ในราชการในหัวเมืองเหล่านี้ เป็นเหตุให้ศาลแขวงทั้ง 3  
เมือง คือ ศาลแขวงเมืองรามัน ระแงะ และเบตง จำต้องใช้นายอำเภอและปลัดทำ  
การแทน ซึ่งข้าราชการเหล่านี้หาที่มีความสนใจในการพิจารณาความแบบใหม่ไม่ ข้าราชการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup> กจร., ร. 5 ม. 49/5, กรมหลวงดำรงฯ หลุกรมขุนสมมตฯ, ที่ 545/  
4982, 9 สิงหาคม ร.ศ. 123.

ใหญ่ถึงกับร้องขอให้ทางกรุงเทพฯ ส่งผู้พิพากษาที่สอบไล่ได้แล้วออกไปจัดการศาลให้  
เรียบร้อย<sup>1</sup>

ระบบการศาลในหัวเมืองทั้ง 7 ซึ่งแยกเป็นสองฝ่ายดังกล่าวมานี้ ได้เป็น  
พื้นฐานการศาลในหัวเมืองส่วนนี้เรื่อยมาจนแม้ปัจจุบัน โดยมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขบ้าง  
ในรายละเอียดปลีกย่อยเท่านั้น

ใน พ.ศ. 2449 (ร.ศ. 125) เมื่อรัฐบาลได้ยกบริเวณหัวเมืองทั้ง 7  
ขึ้นเป็นมณฑลปัตตานี ศาลบริเวณก็ได้เปลี่ยนฐานะเป็นศาลมณฑล แต่กรมหลวงคำรงฯ  
ทรงเห็นว่าศาลมณฑลปัตตานียังไม่พร้อมที่จะแยกไปขึ้นกับกระทรวงยุติธรรมเช่นศาล  
มณฑลชั้นในอื่น ๆ ตามหลักการจัดงานให้ยุติบังคับบัญชาของหน่วยงานแต่ละด้านโดย  
เฉพาะอยู่ใต้การบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทยซึ่งจำเป็นอยู่ในขณะนั้น กรมหลวง  
คำรงฯ ทรงเห็นว่าที่จะให้ระบบการศาลในมณฑลปัตตานี จะอยู่ใต้การบังคับบัญชาของ  
กระทรวงมหาดไทยต่อไปอย่างศาลมณฑลอุดร อีสาน และบูรพา แต่เห็นควรเปลี่ยนวิธี  
การอุทธรณ์ ซึ่งเดิมการอุทธรณ์คำพิพากษาศาลบริเวณ ข้าหลวงมณฑลเทศาภิบาล นครศรี-  
ธรรมราชเป็นข้าหลวงพิเศษตัดสินเมื่อยกเป็นมณฑลแล้ว การอุทธรณ์คำพิพากษาศาล  
มณฑลให้อุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ที่กรุงเทพฯ เว้นแต่คดีที่ลงชื่อข้าหลวงเทศาภิบาลในหน้าที่  
ที่ข้าหลวงพิเศษควยแล้ว ถ้าจะอุทธรณ์ให้ถวายฎีกาเลย คงที่ปฏิบัติตามมณฑลชั้นในอื่น ๆ  
แต่อำนาจข้าหลวงเทศาภิบาล ในการลงชื่อในคำพิพากษานั้น ใช้แต่ในความสำเร็จเท่านั้น  
ในการประกาศตั้งมณฑลปัตตานี การแบ่งแยกหน่วยบริหารทางตุลาการในเมืองเหล่านี้

<sup>1</sup> กจข., ร. 5 ม. 49/13, รายงานพระยาศักดิ์เสนา หล่ กรมหลวง  
คำรงฯ, ที่ 24, 957, 19 มิถุนายน ร.ศ. 121.

ยังคงจำนวนเท่าเดิม เพียงแต่ย้ายศาลหัวเมืองประจำเมืองสายบุรีไปยังอำเภอเมือง  
นระรา เพื่อความสะดวกในการว่าคดีทั้งเมืองสายบุรีและระแงะรวมกัน<sup>1</sup>

### การจัดรูปการคลัง

ดังได้กล่าวแล้วในตอนต้น ๆ ว่า รัฐบาลได้พยายามเข้าจัดการผลประโยชน์  
รายได้รายจ่ายแทนพระยาเมือง โดยมีนโยบายที่จะไม่ให้การเข้าจัดการดังกล่าวเป็น  
การลดส่วนผลประโยชน์ที่พระยาเมืองเหล่านั้นเคยได้มาแต่เดิม ในทางตรงข้าม ได้  
พยายามหาทางเพิ่มเงินทดแทนผลประโยชน์ที่ขาดไปจนบางครั้งมากกว่าเดิม แต่ความ  
พยายามดังกล่าวของรัฐบาลก็ต้องประสบกับการต่อต้านอย่างรุนแรงจากพระยาเมือง  
ต่าง ๆ เรื่อยมา การจัดรูปการคลังในหัวเมืองทั้ง 7 ก็เช่นเดียวกับการจัดรูปการ  
ปกครองและการศาล ซึ่งรัฐบาลต้องใช้เวลาค่อย ๆ จัดแก้ไขแบบแผนเก่า ๆ เพื่อ  
เปลี่ยนเป็นระเบียบแบบใหม่ตามที่ใช้อยู่ในหัวเมืองชั้นในอื่น ๆ ภายใน พ.ศ. 2445  
รัฐบาลสามารถเข้าดำเนินการจัดการเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และผลประโยชน์  
ต่าง ๆ เกือบทั้งหมด ยกเว้นส่วยต้นไม้เงินทอง และส่วยบางอย่าง ซึ่งเป็นลักษณะ  
พิเศษของดินแดนนี้ อย่างไรก็ตามก็คือ การเข้าดำเนินการคลังในด้านต่าง ๆ ของรัฐบาลก็  
ยังหาได้เข้ารูปถูกต้องตามระเบียบทั้งหมดไม่ ใน พ.ศ. 2446 เจ้าหน้าที่สรรพากร  
ซึ่งออกตรวจการคลัง ภาษี และผลประโยชน์ในเมืองเหล่านี้ได้ส่งรายงานว่า การทำ  
บัญชีการเก็บภาษี และค่าธรรมเนียมหลายอย่างยังปะปนกัน ไม่มีการแยกรายได้ราย  
จ่ายว่าเป็นเท่าไร ไม่มีการทำบัญชีรายจ่ายฎีกาใบเสร็จต่าง ๆ ไม่มีทะเบียนบัญชีไพร่  
ส่วยเก็บธรรมเนียมในการเปิดค่านโคกระบือซึ่งรัฐบาลได้สั่งให้เลิกแล้ว และเก็บภาษี  
ชาออกในที่ ๆ ไม่ควรเก็บ เป็นต้น รายงานนั้นยังเปิดเผยถึงความซัดซังของที่กรมการ

<sup>1</sup> กจข., ร. 5 ม. 49/5, กรมหลวงดำรงฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, ที่ 207/31249, 16 ตุลาคม ร.ค. 125.

อำเภอและพนักงานสรรพากรไม่มีคุณวุฒิพอที่จะปฏิบัติตามระเบียบได้ด้วย<sup>1</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเข้าพระทัยถึงอุปสรรคอันเกิดจากการขาดกำลังคน และทรงมีพระบรมราโชบายให้ผ่อนผันการจัดตามแบบแผน ซึ่งนอกจากจะไม่อาจบรรลุถึงผลอย่างใดได้ ยังเป็นการรบกวนราษฎรให้เสื่อมความนิยมในรัฐบาลอีกด้วย ทรงพระราชกระแสแสดงพระราชประสงค์ดังกล่าวในพระราชหัตถเลขาถึงกรมหลวงดำรงฯ ว่า

๓๑๑๘

สังเกตยังบกพร่องร้องแรงมาก คิดเห็นว่าการทำงานในหัวเมืองชั้นในก็ไม่ได้ตั้งขึ้นพร้อมกันทุกอย่าง แลที่ยังไม่ทั่วไปก็มี เช่น ห่วงห้ามป่าไม้ ในบริเวณหลายจังหวัดห้ามป่าไม้ การที่ห้ามนั้นก็ไม่ได้ห้ามจริงอย่างไร เป็นแต่ใครไปตัดไม้ก็เรียกหากรรมเนียมตามกฎหมายแล้วตัดได้ ไม่อะไรก็ได้ เทาใดก็ได้ ตั้งแต่พื้นเป็นต้นไป เช่นนี้ดูเหมือนไทยลงไปเก็บหุยมหิมให้เป็นที่เบื่อหน่าย ที่ว่านี้แต่พอเป็นตัวอย่างที่จะยกขึ้นพูด เหนวการกระจุกกระจิกซึ่งยังไม่มีคนพอที่จะทำให้ดีได้ ถ้าไม่ใคร่ประโยชน์อันใดมากนัก เป็นแต่จัดขึ้นให้เต็มตามแบบเช่นนี้ควรจะยกเวนเสียบ้าง อย่าให้ราษฎรบังเกิดความเบื่อหน่ายในการที่ต้องถูกรบกวนกระจุกกระจิก ถ้าการกระจุกกระจิกมีอยู่แต่เดิม ปลูกเปลี่ยนเสียบ้าง ให้เห็นว่าเป็นการมีคุณสบายขึ้น รวบรวมใจความมาให้จัดการปกครองให้เป็นอย่างง่าย, ยอมให้บกพร่องในที่ซึ่งควรจะยอมให้บกพร่อง กว้าหัวเมืองชั้นในไปพลางก่อน กว้าคนจะพริกพร้อมจึงคอยจัดคอยทำให้ตลอดไป ดีกว่าที่จะทำสิ่งละอันพันละน้อย แลไม่ได้เต็มทีสักอย่างเดียว<sup>2</sup>

<sup>1</sup> กจข., ร. 5 ม. 49/13, รายงานขุนสุนทรชนกศักดิ์, ที่ 2, 15 มีนาคม ร.ศ. 121 และ 16 พฤษภาคม ร.ศ. 121.

<sup>2</sup> กจข., ร. 5 ม. 49/13, พระราชหัตถเลขาถึงกรมหลวงดำรงฯ, ที่ 2, 8 กันยายน ร.ศ. 121.

หลังจากนั้น รัฐบาลก็หันมาให้ความสนใจกับปัญหาส่วนตัวไม่เงินทองและส่วยต่าง ๆ ซึ่งเป็นลักษณะพิเศษของดินแดนนี้ ใน พ.ศ. 2436 เมื่อกรมหลวงดำรงฯ เสนอโครงการปฏิรูปดินแดนส่วนนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงแสดงพระราชปรารภที่จะให้เลิกการเก็บเงิน "อาเสตนไม่ทองเงิน" ซึ่งเป็นเงินส่วยที่พระยาเมืองเหล่านั้นเรียกเก็บจากราษฎรชวามลาญ 5 ปีต่อ 2 ครั้ง เพื่อทำตนไม่เงินทองและเครื่องราชบรรณาการขึ้นหูลเกล้าฯ ถวาย<sup>1</sup> แต่ในระยะแรกการปฏิรูปนั้น ราชการการจัดระเบียบแบบแผนการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญยิ่งกว่ายังไม่เป็นที่เรียบร้อยดี ทรงเกรงว่าการเปลี่ยนแปลงการเก็บเงินส่วยตนไม่เงินทองจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ราษฎร จึงโปรดให้รั้งรอเรื่องนี้ไว้ก่อน ครั้นถึง พ.ศ. 2443 เมื่อรัฐบาลได้เข้าดำเนินการปฏิรูปการปกครองค้ำต่าง ๆ ไปบ้างแล้ว และการเก็บภาษีอากรที่ไม่ยุติธรรมหลายอย่างก็สั่งให้เลิกไปแล้ว เป็นต้นว่า การผูกขาดต่าง ๆ ภาษีผ่านค้ำที่เก็บจากสัตว์เลี้ยง ภาษีคลองส่งน้ำ เป็นต้น พระยาสุขมา ก็ได้นำเรื่องนี้ขึ้นเสนอที่ประชุมข้าหลวงเทศาภิบาลทั่วประเทศ ในการประชุมครั้งที่ 4. ขอเลิกการเก็บเงินประเภทนี้เป็นเรียกเก็บเงินช่วยราชการ ซึ่งเก็บปีละครั้งในอัตราปีละ 2 บาท<sup>2</sup> ค้ำที่ปฏิบัติอยู่ในเมืองนครศรีธรรมราช สงขลา และพัทลุงในขณะนั้น แต่เนื่องจากพระยาสุขมา เกรงว่าการเลิกเงินส่วยตนไม่เงินทองนี้จะก่อให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อพระยาเมืองซึ่งเคยได้ผลประโยชน์จากรายได้ส่วนที่เหลือจากการทำเครื่องราชบรรณาการขึ้นหูลเกล้าฯ ถวายมากน้อยต่างไปตามขนาดของเมือง จึงกราบบังคมทูลฯ ให้

<sup>1</sup> คู่มือวิทยานิพนธ์นี้ บทที่ 3 หน้า 59.

<sup>2</sup> อัตราการเก็บอาเสตนไม่เงินทองนี้สูงต่ำแตกต่างกันไปตามเมืองต่าง ๆ และในแต่ละเมืองก็มีรายละเอียดต่างกันหลายชั้น อัตราสูงสุดคือที่เมืองยะลา เป็นเงิน 7 บาท 48 อัฐ ต่ำสุด คือ 7 อัฐ เพ็ญอ้าง.

พระราชทานเงินต่างหากแก่พระยาเมืองตามจำนวนผลประโยชน์ที่พระยาเมืองเหล่านั้น  
เคยได้เป็นรายปีไป<sup>1</sup> พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเห็นชอบด้วย ในเดือนมิถุนายน  
พ.ศ. 2445 (ร.ศ. 121) โปรดฯ อนุมัติให้ออกสารตรายกเลิกประเพณีพระยาเมือง  
ทั้ง 7 ส่งต้นไม้เงินทองขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย

แต่การปฏิบัติตามสารตราคำสั่งดังกล่าวในปีนั้นไม่อาจเป็นไปได้ เมื่อปรากฏ  
ว่าพระยาเมืองต่าง ๆ ได้เรียกเก็บส่วยต้นไม้เงินทองเพื่อทำเครื่องราชบรรณาการ  
ประจำปี พ.ศ. 2445 ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายแล้ว ทั้งพระยาเมืองเหล่านั้นเข้าใจว่าที่  
ทรงพระกรุณาฯ เว้นนั้นก็เพื่อให้พระยาเมืองเหล่านั้นเก็บรายได้ดังกล่าวไว้เป็นประ-  
โยชน์ของตนเอง กรมหลวงดำรงฯ จึงทรงมีหนังสือลงวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2445  
กราบบังคมทูลขอพระราชทานให้พระราชทานเงินส่วยต้นไม้เงินทองที่พระยาเมืองต่าง ๆ  
เก็บได้ครั้งนั้นให้พระยาเมืองไปเสียครึ่งหนึ่ง ส่วนการเปลี่ยนเป็นเก็บเงินค่าราชการ  
นั้นจะขอเริ่มจัดตั้งแต่ปี พ.ศ. 2447 เป็นต้นไป เพราะตามประเพณีเดิมนั้นเงินส่วย  
ต้นไม้เงินทองนี้เก็บมีเว่นปีอยู่แล้ว<sup>2</sup>

พร้อมกับปัญหาส่วยต้นไม้เงินต้นไม้ทอง กรมหลวงดำรงฯ ได้กราบบังคมทูล  
เสนอให้ปรับปรุงแบบแผนการเก็บส่วยหว่ายและส่วยรายเฉลี่ย (หรือส่วยกระดาน)  
ซึ่งทางรัฐบาลได้เข้าดำเนินการจัดเก็บเองแล้ว แต่ยังเก็บในอัตราต่าง ๆ ที่ไม่เสมอ  
ภาคกันตามแบบเดิม เปลี่ยนเป็นเก็บเงินค่าราชการอย่างเดียวกัน โดยกำหนดให้มี  
อัตราเก็บ 2 ประเภท

<sup>1</sup> กจข., ร. 5 ม. 2.11/9, "รายงานการประชุมเทศาภิบาล, ประชุม  
ครั้งที่ 4 รัตนโกสินทร์ ศก 119."

<sup>2</sup> กจข., ร. 5 ม. 49/16, กรมหลวงดำรงฯ กราบบังคมทูลพระบาท  
สมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, ที่ 375/8212, 31 ตุลาคม ร.ศ. 121.

ประเภทแรก สำหรับเมืองใกล้เคียง ซึ่งการทำมาหากินค่อนข้างอุดมสมบูรณ์ แบ่งเก็บเป็น 3 ชั้น

|                                |                 |   |     |
|--------------------------------|-----------------|---|-----|
| ชั้นแรกสำหรับคนมีทรัพย์มาก     | เก็บปีหนึ่งคนละ | 3 | บาท |
| ชั้นสองสำหรับคนมีทรัพย์ปานกลาง | เก็บปีหนึ่งคนละ | 2 | บาท |
| ชั้นสามสำหรับคนยากจน           | เก็บปีหนึ่งคนละ | 1 | บาท |

ประเภทที่สอง สำหรับเมืองคอนซึ่งเป็นป่า การทำมาหากินอัตคัดกว่าประเภทแรก แบ่งเก็บเป็น 3 ชั้นเช่นกัน

|                                |                 |   |      |
|--------------------------------|-----------------|---|------|
| ชั้นแรกสำหรับคนมีทรัพย์มาก     | เก็บปีหนึ่งคนละ | 2 | บาท  |
| ชั้นสองสำหรับคนมีทรัพย์ปานกลาง | เก็บปีหนึ่งคนละ | 1 | บาท  |
| ชั้นสามสำหรับคนจน              | เก็บปีหนึ่งคนละ | 2 | สลึง |

แต่สำหรับตำบลที่ยากจนในประเภทหลังนี้ ทรงเห็นควรยกเว้นไม่ต้องเก็บเลยทีเดียว <sup>1</sup>

ดูเหมือนว่าปัญหาการขอตั้งที่ปรึกษาในกลันตันและตรังกานู ซึ่งกำลังอยู่ในระหว่างการเจรจาตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. 2445 และไกลจะสิ้นสุดลงในเดือนตุลาคมปีนั้น จะมีผลให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงกลับตั้งเลพระทัยในการจะพระราชทานพระราชวินิจฉัยเกี่ยวกับการยกเลิกด้วยต้นไม้เงินทอง <sup>2</sup> ทรงมีพระราชกระแสตอบกรมหลวงคำรงค์ฯ ว่า "เพราะการที่ตั้งใจศึกกลับเป็นร้ายไปก็ได้ เมืองซึ่งมีเทศภาษาและประเพณีแปลกกัน ทั้งกระด้างกระเดื่องอยู่ด้วย เกิดเหตุขึ้นกลับตัวไม่ทัน

<sup>1</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>2</sup> กจข., ร. 5 ม. 49/16, กรมหลวงคำรงค์ฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, ที่ 122/2913, 29 สิงหาคม ร.ศ. 124.



เพราะเกิดกันท่าที่ในใจเช่นนี้ จึงยังไม่ได้ตอบไป<sup>1</sup> และพระราชทานเรื่องนี้กลับคืนมหาคไทยให้คงไว้ก่อน<sup>2</sup>

ด้วยเหตุนี้ ปัญหาเกี่ยวกับส่วยคนไม้เงินทอง ส่วยหวาย และส่วยรายเฉลี่ย จึงค้างต่อไปจนถึง พ.ศ. 2448 กรมหลวงดำรงฯ จึงกราบบังคมทูลขอพระราชทานพระราชวินิจฉัยอีกครั้งหนึ่ง พร้อมกันนั้นก็ได้ทูลเกล้าฯ ถวายคำร้องที่พระยาเมืองต่าง ๆ ยื่นต่อพระยาสุขมา ในระหว่างนั้น ซึ่งประกอบด้วยคำขอ 4 ประการ คือ

1. ขอให้บุตรหลานและวงษ์ญาติได้รับพระราชทานเงินเดือนเบี้ยหวัด
2. ขอยกเว้นไม้เก็บอากรที่ดินซึ่งเป็นของพระยาเมือง บุตร หลาน ญาติ และบ่าวไพร่
3. ขอยกเว้นไม้ให้บุตรหลานและญาติต้องเสียเงินค่าราชการ
4. ขอยกเว้นเงินส่วยแกบ่าวไพร่ของพระยาเมือง

ตามคำขอประการแรก กรมหลวงดำรงฯ ทรงพิจารณาเห็นว่า เบี้ยหวัดที่พระยาเมืองหมายถึงนั้น หมายถึงเงินเลี้ยงชีพซึ่งรัฐบาลควรให้แก่บุตรหลานและญาติของตนตามพอสมควรแก่การเลี้ยงชีพ หากใช้เงินตอบแทนตามบรรดาศักดิ์ ซึ่งรัฐบาลกำหนดให้ตามพระราชบัญญัติไม่ ซึ่งหากรัฐบาลยอมรับก็ต้องหมดเปลืองมาก ทั้งจะสร้างแบบแผนที่ไม่ดี กล่าวคือ รัฐบาลต้องยอมรับเลี้ยงญาติของพระยาเมือง โดยยึด

<sup>1</sup> กจข., ร. 5 ม. 49/16, พระราชกระแส, ที่ 2341/9761, 12 ธันวาคม ร.ศ. 121.

<sup>2</sup> กจข., ร. 5 ม. 49/16, กรมหลวงดำรงฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, ที่ 122/2913, 29 สิงหาคม ร.ศ. 124.

ถือตระกูลไม่ใช่คุณูฉิของบุคคล ทรงเห็นควรรับได้เพียงพระราชทานเบี้ยหวัดหรือเงิน  
เดือนแก่บุตรหลานหรือวงษ์ญาติของพระยาเมืองที่ได้รับราชการตามควรแก่คุณูฉิของ  
บุคคลนั้นในราชการ

สำหรับคำขอประการที่สอง ที่ขอยกเว้นภาษีอากรให้วงษ์ญาติและบ่าวไพร่นั้น  
ก็ทรงเห็นว่าจะเป็นแบบแผนที่ไม่ดีต่อไปเช่นกัน ทรงเห็นว่าถ้าจะยกเว้นภาษีอากรให้  
แล้ว ควรพระราชทานเพิ่มเป็นตัวเงินให้ในเบี้ยหวัดของพระยาเมืองดีกว่า

ส่วนคำขอประการที่สาม ที่ขอยกเว้นเงินค่าราชการ ทรงเห็นควรผ่อนผันให้  
บ้างเฉพาะบุตรหลานของพระยาเมือง ซึ่งสืบเชื้อสายโดยตรง

นอกนั้นให้เป็นหน้าที่ของข้าหลวงใหญ่ที่จะพิจารณาว่าญาติพระยาเมืองผู้ใดมี  
คุณูฉิควรยกเว้น ก็ให้ถือเป็นกรมการพิเศษ มีบรรดาศักดิ์เพื่อรับยกเว้นตาม พ.ร.บ.

ในคำขอประการสุดท้าย ทรงเห็นว่าไม่อาจยอมได้ เพราะเสมอต้นคนให้  
เข้าเป็นบ่าวไพร่พระยาเมือง โดยที่จะหลีกเลี่ยงที่ต้องเสียเงินค่าราชการ แต่ทรงเห็น  
ทางผ่อนผันให้ตามที่เคยปฏิบัติในมณฑลพายัพ โดยกำหนดให้พระยาเมืองคนหนึ่งมีสิทธิ  
ขอยกเว้นบ่าวไพร่ที่ไม่ต้องเสียเงินค่าราชการได้ 50 คน

แม้เมื่อระเบียบแบบแผนต่าง ๆ ไม่อาจอำนวยให้รัฐบาลยอมตามที่พระยา  
เมืองต่าง ๆ ขอม่า แต่กรมหลวงคำรงฯ ก็ได้ทรงแสดงออกซึ่งความปรารถนาที่จะ  
ผ่อนผันเอาใจพระยาเมืองเหล่านั้นเท่าที่จะทำได้ ทรงเห็นว่าพระยาเมืองเหล่านี้ได้  
รับความกระทบกระเทือนจากการที่รัฐบาลเข้าเก็บส่วยต่าง ๆ เสียเองอยู่บ้าง จึงควร  
เพิ่มเงินพิเศษให้แก่พระยาเมืองเหล่านี้เฉพาะตัวไป โดยได้กราบบังคมทูลเหตุผลต่อ  
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า

การที่รัฐบาลจัดการเก็บส่วยเสียเอง ไม่ให้พระยาเมืองเก็บตั้ง  
 แตกอน และการที่ไม่ยอมยกเวนภาษีอากรตั้งกรมบังคับมทลมานั้น  
 ความจริงเป็นการที่ทำให้พระยาเมืองขาดผลประโยชน์กำไรไปบ้าง  
 ถึงเวลานี้ไม่จำเป็นที่จะต้องเกรงใจกันตั้งแตกอน ขาพระพุทธรเจ้า  
 เจ้าใจว่า พระกรุณาธิคุณยังมีแก่พระยาเมืองเหล่านี้ โดยพระราช  
 ประสงค์ไม่อยากจะให้การเปลี่ยนแปลงในบริเวณ 7 หัวเมืองเป็น  
 เครื่องชอกขำแก่พระยาเมืองนัก จึงเห็นควยเกล้าฯ วามิท่างที่จะทรง  
 พระกรุณาโปรดเกล้าฯ ใคอย่างหนึ่ง คือ เพิ่มเงินปีพระราชทานโดย  
 เฉพาะตัวพระยาเมืองในเวลา<sup>1</sup>

จำนวนเงินที่ขอพระราชทานกรมบังคับมทลฯ เพิ่มเฉพาะตัวพระยาเมืองนั้น  
 รวมแล้วเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 17,000 บาท<sup>2</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า  
 เจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริเห็นชอบตามที่กรมหลวงดำรงฯ เสนอทุกประการ ได้พระ  
 ราชทานพระบรมราชานุญาตให้เริ่มเก็บเงินค่าราชการ พร้อมทั้งพระราชทานเงินเพิ่ม  
 แก่พระยาเมืองต่าง ๆ ใคตั้งแต่ พ.ศ. 2449 เป็นต้นไป แต่ทรงย้ายให้แยกรายการเงิน  
 เดือนและเงินเพิ่มพิเศษเฉพาะตัวพระยาเมืองเหล่านี้ ในขณะที่รับราชการอยู่ในตำแหน่ง  
 อย่างชัดเจน เนื่องจากทรงเกรงว่า "...ถ้ารวมเป็นเงินปีสูงอยู่เช่นนี้ พระยาเมือง  
 สืบไปภายหน้าจะรู้สึกตัวต้องลด แลเห็นต่อไปว่านาน ๆ คงลดลงไปทุกที ทำให้มันเกิด  
 ความท้อถอยแลทรนทรายไป..."<sup>3</sup>

<sup>1</sup> กจช., ร. 5 ม. 49/6, กรมหลวงดำรงฯ กราบบังคับมทลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, ที่ 122/2913, 29 สิงหาคม ร.ศ. 124, คุรายละเอียคบัญชี  
 พระยาเมืองบริเวณ 7 เมืองที่ได้รับพระราชทานเงินส่วนพิเศษตั้งแต่ ร.ศ. 125,  
 ภาคผนวก: ๘

<sup>2</sup> เพิงอ้าง.

<sup>3</sup> กจช., ร. 5 ม. 49/6, พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว  
 ถึงกรมหลวงดำรงฯ, ที่ 122/4913, 29 สิงหาคม ร.ศ. 124.

ด้วยพระบรมราโชบายดังกล่าว บัญชาคุณประโยชน์ของพระยาเมืองทั้ง 7 จึงได้รับการแก้ไขให้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี การจัดรูปการคลังหัวเมืองทั้ง 7 ก็พัฒนาไปตามแบบแผนใหม่ตามกำลังงบประมาณและกำลังคนโดยปราศจากอุปสรรคใดอีก เป็นเหตุให้รัฐบาลสามารถประกาศเปลี่ยนแปลงรูปการปกครองบริเวณหัวเมืองทั้ง 7 เป็นมณฑลเทศาภิบาลได้ในปีเดียวกันนั่นเอง

### การทำงานบำรุงเมือง

ในขณะที่รัฐบาลเข้าดำเนินการคุมตัวพระยาเมืองที่สำคัญไว้ในอำนาจ และเข้าจักราชการในด้านต่าง ๆ ให้เป็นไปในทางที่ก้าวหน้า และเข้าสู่ระเบียบแบบแผนตามที่วางไว้ รัฐบาลก็ได้เริ่มทำการงานบำรุงหัวเมืองทั้ง 7 ไปพร้อม ๆ กัน ความจำเป็นในการเร่งงานบำรุงหัวเมืองเหล่านี้กล่าวคือ การจัดงานโยธา เช่น การวางสายโทรศัพท์ โทรเลข และการสร้างถนนหนทาง เป็นเหตุผลที่เห็นได้อย่างชัดเจน เพราะความสะดวกรวดเร็วในการสื่อสารติดต่อ ย่อมมีความสำคัญอย่างยิ่งยวดต่อการจักราชการในหัวเมืองเหล่านี้ในระยะแรก ๆ ที่หน่วยราชการในระดับเมืองยอมจำเป็นต้องขอคำปรึกษาหรือส่งข้อราชการที่เป็นการลับ หรือรีบด่วน ซึ่งต้องการคำตอบอย่างฉับพลัน หรือรีบด่วนที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้จากหน่วยบังคับบัญชาที่สูงกว่าขึ้นไป โดยเหตุนี้ภายใน พ.ศ. 2445 ในเมืองสำคัญ ๆ ที่เป็นปัญหา เช่น บัตตานี สายบุรี รามัน และระแงะ รัฐบาลจึงจัดให้มีโทรศัพท์ใช้ติดต่อราชการภายในเมืองได้เป็นที่เรียบร้อย ครั้นต่อมาก็เริ่มมีการวางสายโทรเลขติดต่อไประหว่างเมืองต่าง ๆ การสร้างถนนหนทางก็เริ่มขึ้นในทุกเมือง รวมทั้งการสร้างสถานที่ราชการ เป็นต้นว่า ที่ว่าการอำเภอ จวนข้าหลวง และเรือนจำ ตามความจำเป็นและกำลังทรัพย์ของรัฐบาล<sup>1</sup>

<sup>1</sup> กจช., ร. 5 ม. 49/35, กรมหลวงดำรงฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่ 958/7068, 26 กันยายน ร.ศ. 121, ที่ 427/2900, 12 มิถุนายน ร.ศ. 122 และ ม. 49/6, กระทรวงมหาดไทยถึงพระยาสุโขฯ โทรเลข, ที่ 154, 9 มีนาคม ร.ศ. 120.

นอกจากเพื่อเป็นพื้นฐานสนับสนุนการปกครองบ้านอื่น ๆ ในระยะแรกแล้ว ตั้งแต่ พ.ศ. 2446 เป็นต้นไป รัฐบาลได้วางเป็นเป้าหมายทางการเมืองที่จำเป็นต้องรับแรงต้านบ้างหัวเมืองทั้ง 7 ให้เจริญทัดเทียมกับหัวเมืองมลายูที่อยู่ในปกครองของอังกฤษ การตกลงระหว่างไทยกับอังกฤษในการจัดตั้งที่ปรึกษาชาวอังกฤษประจำกลันตันและตรังกานู ในปลาย พ.ศ. 2445 แม้วาน่าจะทำให้รัฐบาลไทยรู้สึกว่าการค้าประกันว่าอังกฤษจะไม่เข้าแทรกแซงในหัวเมืองทั้ง 7 แต่ความเจริญก้าวหน้าของเมืองกลันตัน อันเป็นผลจากการที่ที่ปรึกษาชาวอังกฤษ คือ นายเกรแฮม ได้ลงไปจัดปรับปรุงในเมืองกลันตัน ก็ทำให้รัฐบาลไทยรู้สึกหวาดเกรงว่าถ้าไม่ได้รับสร้างความเจริญในหัวเมืองเหล่านี้ให้ทัดเทียมกับกลันตัน และตรังกานู ที่อยู่ติดพรมแดนกัน ทั้งพระยาเมืองและราษฎรในเมืองเหล่านี้ต่างมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดสนิทสนมกันเป็นพิเศษแล้ว อาจเป็นผลร้ายต่อการปกครองหัวเมืองเหล่านี้ได้ กรมหลวงดำรงฯ ได้กราบบังคมทูลแสดงความวิตกกังวลที่ทรงมีในเรื่องนี้ต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ความว่า

บริเวณแขก 7 เมือง อยู่ติดต่อกับเมืองกลันตัน และพนักงานการปกครองเป็นไทยล้วน ถ้าหากวามิสเตอร์เกรแฮม จัดการท่นบำรุงเมืองกลันตันให้เจริญเกินหน้า บริเวณ 7 เมืองได้เพียงใด ก็ยังจะเป็นช่องทางที่มีผลร้ายแก่การปกครองพระราชอาณาจักรตอนบริเวณ 7 เมืองได้เพียงนั้น เพราะชาวต่างประเทศจะลงเนื้อเห็นว่า เมืองที่ไทยปกครองไม่สามารถจะจัดการไ้มาบ้านเมืองเจริญได้ ควยเหตุนี้ข้าพระพุทธเจ้าจึงเห็นควยเกล้าฯ ว่า ในเวลานี้จำเป็นจะต้องลงมือจัดการบำรุง 7 หัวเมืองโดยตั้งใจให้เกินหน้าเมืองกลันตันในความเจริญควยการท่นบำรุง<sup>1</sup>

<sup>1</sup> กจข., ร. 5 ม. 49/25, กรมหลวงดำรงฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, ที่ 26/924, 27 เมษายน ร.ศ. 123.

รัฐบาลได้ใช้วิธีศึกษาการปกครองและการปรับปรุงหัวเมืองมลายูในปกครองของอังกฤษที่อยู่ต่อกับหัวเมืองทั้ง 7 เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการปรับปรุงหัวเมืองทั้ง 7 ของไทย ในเดือนเมษายน พ.ศ. 2446 พระยาสุชมา ได้ส่งหลวงราษฎรภารกิจ นายอำเภอเบตงให้ไปดูงานราชการที่อำเภอศรี แขวงเมืองเปรต ซึ่งอยู่ติดกับอำเภอเบตง และเดิมเคยเป็นของไทย แต่ไทยต้องสูญเสียไปตามสัญญาพรมแดนปี พ.ศ. 2442 และได้ส่งรายงานซึ่งแสดงว่า แม้รัฐบาลอังกฤษจะได้จัดการปกครองอย่างเข้มแข็ง มีการเก็บภาษีอย่างสูง และแม้จะยังมีรายได้ไม่พอกับรายจ่าย ทว่าอำเภอศรีก็เจริญขึ้นอย่างมาก มีการก่อสร้างสถานที่มากมายหลายแห่ง หลังจากที่ได้รับรายงาน พระยาสุชมา จึงได้ทราบเหตุการณ์หลวงคำรงฯ ที่จะให้เร่งทำนุบำรุงเมืองเบตง<sup>1</sup> ถึงจะไม่เท่าเทียมเขา ก็เสมอว่าพอให้ใกล้เคียงเข้าไปสักหน่อย และได้สั่งให้หลวงราษฎรภารกิจเก็บภาษีอากรต่าง ๆ เพื่อ "ทำให้เจริญเหมือนเขาให้จงได้"<sup>2</sup> ซึ่งแนวนโยบายของพระยาสุชมา ในอันที่จะดำเนินรอยตามแบบแผนของฝ่ายอังกฤษดังกล่าว เป็นที่พอพระราชหฤทัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ดังได้ทรงมีพระราชกระแสแสดงความเห็นชอบว่า "ที่พระยาสุชมา ได้พยายามสอบเทียบเคียงถูกต้อง การที่ไม่ควรจะเลวทรามกว่าเขา โดยความจำเป็นที่ฝ่ายนอกมาบังคับเราต้องเดินให้ทันเขา"<sup>3</sup>

<sup>1</sup> กจช., ร. 5 ม. 49/20, กรมหลวงคำรงฯ หลุกรมขุนสมมตฯ, ที่ 1668/9193, 28 ธันวาคม ร.ศ. 123.

<sup>2</sup> <sup>3</sup> กจช., ร. 5 ม. 49/44, พระยาสุชมา หลุกรมหลวงคำรงฯ, ที่ 14356 ใบบอกฉบับที่ 19, 225, 10 เมษายน ร.ศ. 122.

<sup>3</sup> <sup>4</sup> กจช., ร. 5 ม. 49/44, พระราชหัตถเลขาถึงกรมหลวงคำรงฯ, ที่ 48/170, 27 เมษายน ร.ศ. 122.

เพื่อให้สอดคล้องกับพระบรมราโชบายดังกล่าว ใน พ.ศ. 2447 กรมหลวงคำรงค์ฯ จึงกราบบังคมทูลขอพระบรมราชานุญาตอนุมัติงบประมาณเพื่อการทำนุบำรุงหัวเมืองทั้ง 7 ในงานด้านการศึกษาเป็นจำนวน 1,000 ซึ่ง โดยทรงเสนอเป้าหมายที่จะก่อสร้างถนนหนทาง ซึ่งจะช่วยยกฐานะทางเศรษฐกิจ เพิ่มรายได้ของราษฎรในดินแดนนี้ได้มากกว่างานโยธาอย่างอื่น เพราะจะช่วยเปิดเมืองต่าง ๆ และช่วยให้ราษฎรนำสินค้าผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ออกมาจำหน่ายได้สะดวก นอกจากนี้ ยังทรงเสนอนโยบายที่จะยกเลิกแรงงานเกณฑ์ราษฎรมาใช้ในการโยธาอันคั่งที่เคยทำมาแต่เดิม ทรงเสนอให้จ่ายแรงงานว่าจ้างแทน เพื่อไม่ให้เป็นที่เคียดแค้นแก่ราษฎร ทั้งขอพระราชทานวิศวกกรมฝรั่งมาประจำกรมโลหกิจ สังกัดกระทรวงมหาดไทยเพื่อรับผิดชอบงานตรวจแผนที่ และเป็นนายงานคุมการโยธาในหัวเมืองทั้ง 7 คอไป<sup>1</sup>

แม้จะไม่มีหลักฐานยืนยันแน่นอนว่า ได้ทรงมีพระราชกระแสตอบเรื่องนี้ว่าอย่างไร แต่ก็ไม่มีเหตุผลใดที่จะสันนิษฐานว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะไม่พระราชทานพระบรมราชานุญาต ในเมื่อนโยบายนั้นมุ่งที่จะทำนุบำรุงหัวเมืองทั้ง 7 ให้เจริญรุดหน้าเท่าดินแดนภายนอกที่ใกล้เคียง อันเป็นนโยบายที่ทรงถือว่าเป็นหลักสำคัญในการปกครองดินแดนนี้ตลอดมา ดังมีพระราชกระแสต่อกรมหลวงคำรงค์ฯ เมื่อจะทรงอนุมัติให้มีการจัดตั้งหัวเมืองทั้ง 7 นี้เป็นหัวเมืองมณฑลใน พ.ศ. 2449 ความว่า

<sup>1</sup> กจข., ร. 5 ม. 49/25, กรมหลวงคำรงค์ฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, ที่ 26/924, 27 เมษายน ร.ศ. 123.

เวลาเห็นจะถึงพอที่จะจัดได้แล้ว สำคัญอยู่ที่ตัวเทศบาลไม่เหมือนอย่างมณฑลชั้นใน จะต้องเดินตามเมืองแขกชั้นนอก มีเมืองกลันตันซึ่งติดต่อกันนั้น เป็นสำคัญกว่าแห่งอื่น ไคเคยวิกกอยุแคแรก เริ่มลงมือจัดเมืองกลันตัน แต่ยังไม่ไคหค... ว่าโดยอักษณไมว่า มณฑลไคคงจะต้องจัดการปกครองถวนถึเซมวงวคเทากับทึเมืองไกลเคียงเขาปกครอง แต่เป็นสำคัญนั้น บริเวณมลายู 7 หัวเมืองนี้จะรอไม่ไคเลย จำจะต้องเดินให้ทันเมืองกลันตัน มณฑลภูเก็จะจะต้องเดินให้ทันมณฑลไทรบุรีฉนี้ไค บริเวณแขก 7 เมืองก็จะต้องเดินให้ทันกลันตันฉนั้น การที่จะดำเนินไปไคไคโดยความคิดชาหลวงฉนี้เป็นไทย เป็นความปรารถนาอยางยิ่ง <sup>1</sup>

จึงอาจกล่าวโดยสรุปไคว่า ก่อนที่จะมีการจัดตั้งมณฑลปัตตานีขึ้นในที่สุดนั้น ... <sup>\*\*</sup> รัฐบาลลงไคดำเนินการทํานุบำรุงหัวเมืองทั้ง 7 อยางเต็มที่ตามความจำเป็นของท้องถิ่นในขณะนั้น และเทากักำลังงบประมาณของรัฐบาลจะอํานวยให้ไค \*

จากที่กล่าวมาทั้งหมดในบทนี้จะเห็นว่ รัฐบาลไทยต้องประสบกับภาวะและปัญหาอยางหนักในการจัดรูปการปกครองหัวเมืองทั้ง 7 ให้เข้าสู่ระเบียบแบบแผนการปกครองแบบเทศบาล อันเป็นแบบแผนการปกครองหัวเมืองที่ปฏิบัตินุอยู่ในหัวเมืองอื่น ๆ ของประเทศในขณะนั้น ปัญหาส่วนหนึ่งขึ้นกับการจัดการกับพระยาเมืองที่ยังแสดงการต่อต้านการปฏิรูปครั้งนั้นอีกส่วนหนึ่งขึ้นกับการแก้ไขรูปแบบการปกครอง การศาล และการคลัง ให้เข้ากับแบบแผนการปกครองใหญ่ฉนั้น ความยากลำบากในการแก้ปัญหาประการแรกไม่ไคไคเป็นผลมาจากการที่เจ้าเมืองเหล่านั้นมีอำนาจจนรัฐบาลไม่อาจปราบไคไคตรงกันข้าม ความยึดเชื้อของปัญหาพระยาสายบุรีและพระยาระแงะ สะท้อนให้เห็นความไร้ผลในนโยบายอะลุ่มอะลวยของรัฐบาล ที่ปรารถนาจะให้พระยาเมืองต่าง ๆ ยังคงดำรง

<sup>1</sup> กจช., ร. 5 ม. 49/13, พระราชกระแสถึงกรมหลวงคำรังงา, ที่ 119/4149, 20 กรกฎาคม ร.ศ. 125.



ตำแหน่งเจ้าเมืองต่อไปตั้งเดิม เพียงแต่ลดอำนาจเดิมที่เคยมีลง ซึ่งหาได้เป็นที่พอใจ  
 ของพระยาเมือง เช่น พระยาระแงะและพระยาสาขบรีไม่ ทั้งเมื่อพระยาเมืองเหล่านี้  
 แสดงปฏิภิกิริยาขัดแย้ง รัฐบาลก็ยังไม่ปรารถนาจะใช้มาตรการรุนแรง ในทกกรณียกเว้น  
 กรณีพระยาสาขบรีซึ่งมีความสามารถในการปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์อยู่เสมอ  
 มาตรการเฉียบขาดเท่านั้นที่ระงับไม่ให้อุญหาการท้าทาย อำนาจของพระยาเมือง  
 เหล่านี้ยึดเยื้อต่อไปอีก ในส่วนการแก้ไขลักษณะพิเศษบางประการทางการคลัง การ  
 ศาลในหัวเมืองเหล่านี้ นับว่ารัฐบาลประสบความสำเร็จอย่างงดงาม ในการคัดแปลง  
 รูปการปกครองตามแนวการปกครองแบบใหม่ให้เข้ากับประเพณีปฏิบัติทางศาสนาและ  
 วัฒนธรรมเดิม โดยไม่ก่อให้เกิดการแตกแยกในส่วนน้ำใจของราษฎรแม่แต่น้อย \*

ดังนั้น ใน พ.ศ. 2449 เมื่อการจัดราชการในหัวเมืองทั้ง 7 ได้ดำเนินไป  
 ในทางที่พร้อมจะจัดให้เป็นมณฑลอย่างหัวเมืองชั้นในอื่น ๆ ได้แล้ว กระทรวงมหาดไทย  
 จึงได้ประกาศตั้งเป็น "มณฑลปัตตานี" ด้วยเหตุผลที่แถลงไว้สองประการ กล่าวคือ  
 เนื่องจากการจัดราชการหัวเมืองเหล่านี้แต่เดิมเป็นสาขาของมณฑลนครศรีธรรมราช  
 ทำให้การบริหารงานล่าช้า แต่จำเป็นต้องอาศัยพระยาสุขุมา ซึ่งเป็นข้าหลวงเทศา  
 มณฑลนครศรีธรรมราช เป็นผู้รับการปรับปรุงหัวเมืองเหล่านี้มาตั้งแต่แรกเริ่ม ครั้น  
 ย้ายพระยาสุขุมา มารับราชการในกรุงเทพฯ รัฐบาลจึงไม่ต้องการที่จะให้เป็นภาระ  
 แก่ข้าหลวงใหม่อีกต่อไป นอกจากนั้น การปกครองในหัวเมืองเหล่านี้ก็เข้ารูปแล้ว  
 "ยังติดกันอยู่แต่เพราะเหตุที่พลเมืองในมลายูมากกว่าไทย และพระยาเมืองที่เคยได้มี  
 อำนาจบังคับบัญชามาแต่ก่อนยังมีตัวอยู่ วิธีการปกครองยังคงผอนผั่นหันหาความสะดวก  
 กับพวกมลายูมีตัวอยู่บ้าง" <sup>1</sup> อย่างไรก็ตามก็ดี กรมหลวงดำรงฯ ทรงเห็นว่าการที่แยก

<sup>1</sup> กจช., ร. 5 ม. 49/13, กรมหลวงดำรงฯ กราบบังคมทูลพระบาท  
 สมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, 119/2149, 20 กรกฎาคม ร.ศ. 125.

มณฑลปัตตานีออกเป็น 7 เมืองนั้นมากเกินไป ในขณะนั้นจึงโปรดฯ ให้รวมเป็น 4 เมือง คือ ปัตตานี (รวมปัตตานี หนองจิก และยะหริ่ง) ยะลา (รวมรามัน และยะลา) สายบุรี และระแงะ และต่อมาโปรดฯ ให้ย้ายที่ว่าการเมืองระแงะไปตั้งที่อำเภอบางนรา และให้มีปลัดมณฑล 2 คนประจำอยู่ที่อำเภอบางนรา และอำเภอยะลา ทรงวางนโยบายที่จะให้อำเภอที่มีปลัดมณฑลคอย ๆ กลายเป็นเมืองขึ้น โดยวิธีการปกครอง โดยการยุบตำแหน่งพระยาเมือง เมื่อพระยาเมืองในขณะนั้นสิ้นชีวิตไป จนเหลือเพียง 3 เมือง<sup>1</sup> รูปการปกครองในระดับเมืองที่ทรงวางในครั้งนั้นได้สืบทอดมาจนปัจจุบัน มีการเปลี่ยนแปลงบ้างในการยุบและขยายเขตการปกครองในแต่ละเมืองเท่านั้น

---

<sup>1</sup> คือ ปัตตานี ยะลา และบางนรา พ.ศ. 2458 โปรดให้เปลี่ยนชื่อบางนรา เป็นนราธิวาส ถึง พ.ศ. 2474 ได้มีประกาศยุบเลิกมณฑล โดยให้ยกเมืองต่าง ๆ ของมณฑลนี้ขึ้นเป็นจังหวัด และให้ยุบเมืองสายบุรี รวมทั้งที่เข้ากับจังหวัดปัตตานี เว้นท้องที่อำเภอบาเจาะ ให้อยู่ในการปกครองของจังหวัดนราธิวาส, ราช รัตนนิชชาติ, ประวัติศาสตร์จังหวัดภาคใต้. (ยะลา. โรงพิมพ์คุรุสมานา, 2505), หน้า 67.