

(การปฏิรูปการปกครองหัวเมืองทั้ง 7 พ.ศ. 2439 - 2445)

การปฏิรูปการปกครองหัวเมืองโดยทั่วไป

ถ้าพิจารณาตามแนวนโยบายอย่างกว้าง ๆ แล้ว การปฏิรูปการปกครองหัวเมืองทั้ง 7 เป็นส่วนหนึ่งของขบวนการปฏิรูปการปกครองหัวเมืองไทยทั่วราชอาณาจักร ที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมอบหมายให้พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ เมื่อครั้งเข้ารับตำแหน่งเสนาบดีว่าราชการกระทรวงมหาดไทยใน พ.ศ. 2435 รับภาระที่จะจัดทำให้สำเร็จลุล่วงไป

ขบวนการปฏิรูปการปกครองหัวเมืองครั้งนั้นมีขอบเขตการดำเนินการอย่างกว้างขวาง มีเป้าหมายที่จะเปลี่ยนลักษณะการปกครองของประเทศให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั่วประเทศ มีแบบแผนที่เป็นอย่างเดียวกันทั่วทุกส่วนของพระราชอาณาเขต โดยอยู่ใต้การบังคับบัญชาของหน่วยงานเดียว คือ กระทรวงมหาดไทย และมีกำนันแบ่งเขตการปกครองออกเป็นส่วน ๆ ตามลำดับชั้น โดยมีข้าราชการผู้ใหญ่ ซึ่งเป็นผู้แทนอำนาจจากส่วนกลางทำการบังคับบัญชาตามแบบการปกครองที่เรียกว่า "เทศาภิบาล" ตามพระราชประสงค์นั้น ทรงต้องก้าวให้กระทรวงมหาดไทยค่อย ๆ เปลี่ยนแปลงการปกครองหัวเมืองแบบเก่า โดยเลิกระบบ "กินเมือง" มาเป็นระบบ "เทศาภิบาล" ทีละขั้น ๆ โดยไม่ก่อให้เกิดความวุ่นวายในการปกครอง จนเป็นแบบแผนเดียวกันทั่วประเทศในที่สุด¹ จากเป้าหมายดังกล่าวมานี้ เห็นได้ชัดว่าพระบาทสมเด็จพระ

¹ จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ กับกระทรวงมหาดไทย, หน้า 81 - 2, สมเด็จพระบรมวงศ์เธอเจ้าฟ้ากรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์ กับ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, สำนัสนสมเด็จพระ, เล่ม 3 (พระนคร : คลังวิทยา, 2499), หน้า 85.

พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชประสงค์ที่จะเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองหัวเมืองในหลักการใหญ่ 4 ประการ คือ

ประการแรก ทรงมุ่งหมายที่จะสร้างเอกภาพ (unity) ให้แก่ประเทศ โดยเลิกการแบ่งแยกการปกครองตามเชื้อชาติที่ปรากฏในหัวเมืองประเทศราชต่าง ๆ เสีย

ประการที่สอง ทรงปรารถนาที่จะรวมอำนาจการปกครองทั่วประเทศ (centralization) ไว้ใต้อำนาจบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐบาลกลางแต่เพียงหน่วยงานเดียว เพื่อสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทางการปกครองตามจุดมุ่งหมายประการแรก และเพื่อให้การจัดระบบราชการเป็นไปตามลักษณะความรับผิดชอบของงาน (functional responsibilities) และมีเอกภาพในการบังคับบัญชา (unity of command) อย่างแท้จริง เป็นการกำจัดการสูญเสียอันเกิดจากการก้าวกายและซ้อนงานตามระบบการปกครองหัวเมืองแบบเดิม

ประการที่สาม ทรงโปรดที่จะให้ราษฎรได้มีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น โดยการกระจายระบบบริหารไปสู่ท้องถิ่น (Administrative Decentralization) ตามระบบเทศบาลที่อังกฤษกำลังใช้ปกครองพม่าและมลายูอยู่ในขณะนั้น ¹

ประการสุดท้าย ทรงมุ่งหมายที่จะให้การปฏิรูปการปกครองหัวเมืองครั้งนี้เป็นโครงการระยะยาว เพราะทรงตระหนักถึงอุปสรรคทางด้านการเงินและกำลังคนของประเทศ ขณะนั้นทรงปรารถนาที่จะให้เริ่มจัดหัวเมืองชั้นในก่อน แล้วจึงขยายออกไปสู่หัวเมืองชั้นนอก และเมืองประเทศราชภายหลัง ²

¹ จักรกฤษณ์, เฟื่องอ้าง, หน้า 82 - 3.

² สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอฯ, อ้างแล้ว, หน้า 34.

พระบรมราชาไชยชาติจะปฏิรูปการปกครองหัวเมืองนี้ เป็นผลมาจากการคุกคามจากภายนอกต่อเอกราชและความมั่นคงของประเทศที่ไต่ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น นับตั้งแต่ต้นพุทธศตวรรษที่ 25 (ปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19) เป็นต้นมา ประกอบกับความล่าช้า และความอ่อนแอจากระบบการปกครองที่มีมาแต่เดิม ความวุ่นวายในหัวเมืองทั้ง 7 ดังกล่าวมาแล้วในบทข้างต้น เป็นตัวอย่างสะท้อนให้เห็นจุดอ่อนทางการปกครองหัวเมืองในระบบเก่าในลักษณะสองประการดังกล่าวได้เป็นอย่างดี พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงครุ่นคิดว่า ไทยไม่อาจจะพึ่งแต่พยายามเอาตัวรอด โดยการพึ่งการค้ำจุนทางการทูตกับมหาอำนาจดังที่เป็นมาในอดีตได้อีกต่อไป เพราะการเจรจาทางการทูตนั้นเป็นทางที่ต้องประนีประนอม ในฐานะประเทศที่อ่อนแอกว่า ผลของการเจรจาจึงเป็นการผ่อนหนักเป็นเบา สั้นเป็นยาว โดยที่ไทยต้องเป็นฝ่ายเสียเปรียบในชั้นปลายอยู่เสมอ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเล็งเห็นความจำเป็นที่ไทยจะต้องมีการปรับปรุงการปกครองให้ทันสมัย เพื่อที่จะสามารถสร้างอำนาจเหนือส่วนต่าง ๆ ในพระราชอาณาเขตได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยแท้จริง มีกำลังเข้มแข็งพอที่จะป้องกันประเทศ และรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน รวมทั้งจำเป็นต้องทำนุบำรุงประเทศให้รุดหน้าทางเศรษฐกิจ เพื่อจะได้มีทุนทรัพย์มาใช้ในการป้องกันประเทศ ไต่ทรงมีพระราชดำรัสตอกรมหมื่นดำรงราชานุภาพว่า

เขตแดนเราแตกอนยอมติดต่อกันอยู่กับประเทศซึ่งมี
 ชุมชนเนียมบานเมืองแลมีกำลังคล้ายคลึงกันโดยรอบ แต่
 บัดนี้ข้างฝ่ายทิศตะวันตกโดยโอบขึ้นไปเหนือเมืองเหล่านั้น
 ตกเป็นของอังกฤษ ข้างฝ่ายตะวันออกโอบขึ้นไปเหนือตก
 เป็นของฝรั่งเศส เมืองเราตั้งอยู่ในท่ามกลางประเทศ
 ซึ่งมีการปกครองอย่างก้าวคืบขึ้น แลมีอำนาจมากกว่าเราของ
 ภูมิภาคโดยรอบ ย่อมมีภาระที่เกี่ยวข้องของในปลายเขตแดนอยู่เสมอ
 ไม่เป็นคางคนคางอยู่ได้อย่างเหมือนแต่ก่อน การซึ่งจะรักษา
 มีให้มั่นคงรายทั้งภายในภายนอกได้มีอยู่ 3 ประการ คือ

พுகจากันโดยทางไมตรีอย่างหนึ่ง มีกำลังพอที่จะรักษา
 ความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองอย่างหนึ่ง การ
 ปกครองให้เสมอกันอย่างหนึ่ง ถ้าจะรักษาโดยทาง
ไมตรี ไม่มีกำลังพอที่จะรักษาความสงบเรียบร้อย
ของบ้านเมืองใด การเจรจาโดยทางไมตรีก็จะไม่
สำเร็จไปโดยเสมอ ถ้าไม่จัดการปกครองให้เรียบร้อย
หนักซึ่งจะเป็นที่ตั้งใหม่กำลังพอรักษาความเรียบร้อยได้นั้น
ก็จะไม่พอ การซึ่งจัดใหม่กำลังบริบูรณ์ของอาโศก
ความปกครอง ไทรามุรโคท่ามาหากินโดยสะดวก
โครับผลประโยชน์อันเกิดจากแผ่นดินซึ่งจะไคมาเสีย
ภาษีอากร จึงจะเป็นกำลังบ้านเมืองใด ¹ (ชี้คเสน
โคโดยผู้เขียน)

เพื่อที่จะบรรลุจุดหมายดังกล่าว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
 เจ้าอยู่หัว จึงตัดสินพระทัยทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศเสียใหม่ในลักษณะ
 "พลิกแผ่นดิน" เพื่อให้ไทยจะสามารถปรับตัวให้ทันกับสภาพการณ์ภายนอกประเทศที่
 บีบคั้นเรงรัดอยู่ทุกขณะ โคตรงเริ่มด้วยการปรับปรุงระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง
 ใน พ.ศ. 2435 โดยทรงประกาศแบ่งราชการออกเป็นกระทรวงมีเสนาบดีบังคับ-
 บัญชารับผิดชอบงานในหน้าที่โดยเฉพาะ

1

Walter F. Volla, The Impact of the West on Government
in Thailand (Los Angeles : University of California Press, 1955),
 pp. 332 - 6. และ กจข., ร.5 ม.2.11, พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว -
 กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ, สำเนาที่ 143/454, 18 มกราคม ร.ศ. 114.

แต่การจักรกระทรวงครั้งนั้นไม่สามารถเป็นไปตามพระราชประสงค์โดยสมบูรณ์ โดยฉับพลัน โดยเฉพาะการบังคับบัญชาการปกครองในหัวเมืองยังแยกขึ้นกับกระทรวงกลาโหม และกระทรวงมหาดไทย ที่เป็นเช่นนี้คงเป็นเพราะทรงเล็งเห็นว่ากระทรวงมหาดไทยเองก็มีการที่จะต้องจัดการราชการภายในกระทรวงให้เรียบร้อยเสียก่อน เป็นเบื้องต้นประการหนึ่ง ทั้งคงจะทรงตระหนักถึงความยุ่งยากที่จะเกิดขึ้นถ้าโปรดให้โอนการปกครองหัวเมืองทั้งหมดให้มาขึ้นกับกระทรวงมหาดไทยแต่กระทรวงเดียวในทันที เนื่องจากพระเจ้าอนงยาเซอ กรมหมื่นคำรงราชานุภาพ ซึ่งโปรดให้มาเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยในครั้งนี้ไม่ทรงคุ้นกับราชการในหน้าที่นั้นมาก่อน จำเป็นต้องให้เวลาศึกษางานเพื่อวางรากฐานการปกครองหัวเมืองที่มีประสิทธิภาพอีกประการหนึ่ง อย่างไรก็ตามก็ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงมอบหมายภาระรับผิดชอบในการปฏิรูปการปกครองหัวเมืองทั้งหมดตั้งไกลกลาวมาข้างตนแก่กระทรวงมหาดไทยตั้งแต่ครั้งนั้น อีกสองปีต่อมา คือ ในปี พ.ศ. 2437 เมื่อทรงมีประกาศแยกการบังคับบัญชาหัวเมืองทั้งหมดมาขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย¹ กรมหมื่นคำรงราชานุภาพจึงทรงสามารถประกาศตั้งมณฑลเทศาภิบาลตามระบบการปกครองหัวเมืองแบบใหม่ขึ้นได้สำเร็จ

หลักของการปกครองแบบเทศาภิบาลก็คือการแต่งตั้ง "ข้าหลวงเทศาภิบาล" ซึ่งดำรงตำแหน่งระหว่างเสนาบดีและเจ้าเมือง ไปประจำบังคับบัญชาการปกครองใน "มณฑล" ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองที่เกิดจากการรวบรวมหัวเมืองจำนวนหนึ่งเข้าด้วยกัน จากมณฑลก็มีการแบ่งเขตการปกครองออกเป็นเมือง อำเภอ ตำบล และ

¹ ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 11. (ธันวาคม ร.ศ. 113), หน้า 306 - 7.

หมู่บ้านซึ่งแบ่งราชการออกเป็นสี่ส่วนตามแบบกระทรวงในราชธานี ข้าหลวงเทศาภิบาลมีอำนาจหน้าที่ดูแลบังคับบัญชาการปกครองทั้งหมดภายในมณฑลให้เป็นไปตามคำสั่งของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยที่กรุงเทพฯ ข้าราชการนับตั้งแต่ข้าหลวงเทศาภิบาล เจ้าเมือง ลงมาจนถึงเจ้าหน้าที่แผนกต่าง ๆ ของเมือง อำเภอ จะได้รับเงินเดือนเป็นเครื่องเลี้ยงชีพจากรัฐบาลแทนการอาศัยตำแหน่งเป็นเครื่องหากินดังแต่ก่อน วิธีการเทศาภิบาลนี้ช่วยให้การติดต่อดัมพันธระหว่างรัฐบาลกลางและหัวเมืองเป็นไปอย่างสะดวกรวดเร็วขึ้น เพราะข้าหลวงเทศาภิบาลมีอำนาจสั่งราชการต่าง ๆ ภายในมณฑลได้ เว้นแต่เป็นกรณีพิเศษจึงจะแจ้งเข้ามายังกรุงเทพฯ ราชการในหัวเมืองจึงไม่ต้องคอยคำสั่งจากกรุงเทพฯ ซึ่งเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงานมาแต่เดิม ทั้งช่วยแบ่งเบาภาระของกระทรวงในเมืองหลวง ทำให้ไม่ต้องติดต่อกับดูแลการปกครองในเมืองต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก ¹

กล่าวอย่างสั้น ๆ การที่ข้าหลวงเทศาภิบาลซึ่งเป็นผู้มีอำนาจจากรัฐบาลกลางมีอำนาจในการปกครองหัวเมืองสูงสุดเหนือเจ้าเมืองตามระบบเดิม การที่เจ้าหน้าที่กรมการเมืองทั้งหลายกลายเป็นข้าราชการที่รับเงินเดือนจากรัฐบาลกลางแทนการหาผลประโยชน์จากเมืองดังแต่ก่อน รวมทั้งการแบ่งส่วนการปกครองแยกจากเมืองลงไปตามหลักการกระจายการปกครองส่วนภูมิภาค ล้วนแต่เป็นวิธีการที่จะดึงอำนาจการปกครองในหัวเมืองซึ่งอยู่ในกำมือของเจ้าเมืองตามระบบ "กินเมือง" มาสู่ศูนย์กลางการปกครองของประเทศตามแบบ "เทศาภิบาล" ตามแนวการปกครองแบบใหม่ทั้งสิ้น

¹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าจุฑาธุชธราดิลกพรรณมธุระราชกุมารี ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๓๖ หน้า ๕๒ - ๓.

แม้ว่าการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองในหัวเมืองเป็นแบบเทศาภิบาล จะได้เริ่มขึ้นเป็นครั้งแรกใน พ.ศ. 2437 แต่เนื่องจากการคุกคามจากภายนอก ในบริเวณชายแดนก่อน พ.ศ. 2437 มีลักษณะไม่เป็นที่วางใจได้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงโปรดให้รวบรวมหัวเมืองชายแดนหลายแห่งที่เป็น จุดอ่อนจักตั้งเป็นมณฑลขึ้นก่อนอื่น เพื่อจะป้องกันเหตุการณ์ได้เป็นกรณีพิเศษ ใน ขณะเดียวกันก็เป็นการทดลองการจัดระบบการปกครองแบบมณฑลที่ทรงดำริจะจัดขึ้น ไปพลางก่อน หัวเมืองที่จัดตั้งขึ้นในครั้งนั้นเป็นมณฑลก่อน พ.ศ. 2437 มี 6 มณฑล¹ โปรดแต่งตั้งเจ้านายและข้าราชการชั้นสูงไปเป็นข้าหลวงต่างประเทศ พระกรรณประจำในมณฑลเหล่านี้เรียกว่า "ข้าหลวงใหญ่"² ข้าหลวงเหล่านี้มี หน้าที่สำคัญในการรักษาพระราชอาณาเขต ยกเว้นข้าหลวงใหญ่หัวเมืองชายทะเล ตะวันตก ซึ่งโปรดให้ตั้งขึ้นเพื่อการเก็บผลประโยชน์ของแผ่นดินอีกทางหนึ่ง ประเพณี การแต่งตั้งข้าหลวงไปประจำในหัวเมือง เช่นนี้มีมาตั้งแต่ปลายพุทธศตวรรษที่ 24

¹ ได้แก่ "มณฑลลาวเฉียง" ซึ่งต่อมาคือมณฑลพายัพ, มีข้าหลวงประจำบัญชาการอยู่ที่เชียงใหม่, "มณฑลลาวพวน" ซึ่งต่อมาคือมณฑลอุดรมีข้าหลวงประจำอยู่ที่เมืองหนองคาย, "มณฑลลาวกาบ" ซึ่งต่อมาคือมณฑลอีสานมีข้าหลวงประจำอยู่ที่เมืองจำปาศักดิ์, "มณฑลลาวกลาง" มีข้าหลวงประจำอยู่ที่เมืองนครราชสีมา และ "มณฑลเขมร" ซึ่งต่อมาคือมณฑลบูรพามีข้าหลวงประจำอยู่ที่เมืองพระตะบอง ทั้ง 5 มณฑลนี้ขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย ส่วนหัวเมืองชายทะเลตะวันตก โปรดให้ รวมเข้าเป็นมณฑลขึ้นกับกระทรวงกลาโหมอีกมณฑลหนึ่ง, เพ็ญอ่าง, หน้า 33 - 4.

² เพ็ญอ่าง, หน้า 33.

เมื่อพม่ายกทัพมาโจมตีหัวเมืองทางตะวันตกและทางใต้ของไทยหลายครั้ง พระมหากษัตริย์ไทยในขณะนั้นจึงโปรดแต่งตั้งข้าหลวงไปประจำคอยรักษาพระราชอาณาเขตอยู่ที่เกิด อำนาจและหน้าที่ของข้าหลวงเหล่านี้จึงแตกต่างไปจากข้าหลวงธรรมดาที่ถูกส่งออกไประงับความไม่สงบในหัวเมืองชั่วคราว เพราะข้าหลวงเหล่านี้จะอยู่ประจำดูแลจัดการปกครองในหัวเมืองที่ถูกส่งไปเป็นระยะเวลาหนึ่งแทนที่จะกลับสู่อำนาจที่ภายหลังจากการปฏิบัติภารกิจแล้ว ขอบเขตอำนาจของข้าหลวงเหล่านี้ไม่มีกำหนดแน่นอน ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ความรุนแรงของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น แต่โดยทั่วไปแล้ว ข้าหลวงที่ถูกส่งไปปฏิบัติภารกิจในหัวเมืองชั้นนอกมักจะใช้อำนาจมากกว่าในหัวเมืองประเทศราช เพราะในเมืองประเทศราชนั้น รัฐบาลเกรงว่าถ้าใช้อำนาจมากเกินไปจะผลักดันให้ประเทศราชนั้นหันเข้าหาต่างประเทศที่มีอำนาจเขตติดกัน รัฐบาลจึงพอใจที่จะอาศัยความร่วมมือด้วยดีจากเจ้าประเทศราชนั้นมากกว่า ¹

อย่างไรก็ดี รัฐบาลก็ประสบผลสำเร็จในการส่งข้าหลวงไปประจำเชียงใหม่ ใน พ.ศ. 2427 (1884) กรมหมื่นพิชิตปรีชากร ข้าหลวงประจำเชียงใหม่ได้จัดตั้ง "ศาลสนามหลวง" และ "เสนาหกด่าน" ขึ้น ซึ่งทำให้อำนาจของเจ้านายทางเชียงใหม่ลดลง ในขณะเดียวกันก็เพิ่มความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและเจ้าหลวงเชียงใหม่ จากนั้นรัฐบาลก็ชาวแทนขงการปกครองของเชียงใหม่มากขึ้นจนก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการปกครองในเมืองนั้น แต่การเปลี่ยนแปลงนั้นก็เกินไปโดยสงบ เชียงใหม่ยอมรับระบบการปกครองแบบใหม่ซึ่งในไม่ช้าก็ขยายเข้าไปใน

1

Tej Bunnag, op.cit., pp. 100 - 105.

หัวเมืองเหนืออื่น ๆ เช่น ลำปาง ลำพูน แพร่ และน่าน ในหัวเมืองเหล่านี้ชาห์หลวงได้เข้าไปมีอำนาจไม่เฉพาะทางด้านปกครองเท่านั้น แต่ในทางด้านการศึกษาและการคลังด้วย ตัวอย่างเช่น ใน พ.ศ. 2434 ชาห์หลวงเชียงใหม่ได้ประกาศว่ากฎหมายจากรัฐบาลเท่านั้นที่ไซ้บังคับในศาลเมืองเชียงใหม่ได้ และชาห์หลวงได้รับอนุญาตให้เก็บผลประโยชน์บางอย่างรวมทั้งภาษีขาเข้าขาออกของเมืองเพื่อใช้จ่ายในการบำรุงเมืองด้วย ¹

แต่การริเริ่มปฏิรูปการปกครองหัวเมืองโดยผ่านทางชาห์หลวงดังที่ปรากฏผลในเชียงใหม่นี้ ไม่ได้มีโอกาสแพร่ขยายไปยังเมืองประเทศราชอื่น ไม่ว่าจะเป็นหัวเมืองมลายูทางใต้หรือหัวเมืองลาวทางฝั่งแม่น้ำโขง ² เฉพาะในหัวเมืองทั้ง 7 ซึ่งเป็นหัวขอกที่กำลัษศึกษาอยู่ในที่นั้น การส่งชาห์หลวง (คือพระอนันตสมบัติ) ไปประจำอยู่ที่เมืองรามัน เพื่อรักษาความเรียบร้อยทางการปกครองภายใน และเพื่อรักษาพระราชอาณาจักรในขณะที่เกิดกรณีพิพาทเรื่องพรมแดนกับอังกฤษ ประมาณตั้งแต่ พ.ศ. 2434 (ร.ศ. 109) ³ เป็นต้นไปนั้น กลับเป็นการสร้างปัญหาและ

¹ Ibid., pp. 105 - 116.

² Ibid., p. 108.

³ ไม่มีหลักฐานแน่ชัดว่า โปรคิให้พระอนันตสมบัติ ผู้ช่วยราชการเมืองสงขลาไปเป็นชาห์หลวงอยู่ที่เมืองรามันในปีใดแน่ชัด เขาใจว่าควรจะเป็นหลังปี พ.ศ. 2433 ซึ่งเป็นปีที่โปรคิให้พระอนันตสมบัติไปสอบสวนเหตุการณ์วุ่นวายในเมืองรามัน ยะหริ่ง และระแงะ เขาใจว่าหลังจากนั้นก็งโปรคิให้พระอนันตสมบัติอยู่ประจำที่เมืองรามันเลยทีเดียว ที่แน่ชัดก็คือในปี พ.ศ. 2435 พระอนันตสมบัติได้ดำรงตำแหน่งชาห์หลวงประจำรามันอยู่แล้ว กิจช., ร.5 ม.49/69, พระอนันตสมบัติ - พระยาวิเชียรคีรี, 26 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 111.

เพิ่มความปั่นป่วนในการปกครองหัวเมืองเหล่านี้ให้แก่รัฐบาลยิ่งขึ้นไปอีก ดังไค้กล่าว
มาในท้ายบทก่อน ¹

ควยเหตุนี้ขณะที่การปรับปรุงการปกครองหัวเมืองทางภาคเหนือหรือหัวเมือง
ล้านนาไทย (อันประกอบควยเมืองเชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง แพร่ และน่าน) ซึ่งมี
ฐานะความเป็นมาทางประวัติศาสตร์และมีความสัมพันธ์กับรัฐบาลในอดีตกาลเคียงกับ
หัวเมืองทั้ง 7 (กล่าวคือ เคยเป็นประเทศราชที่มีขนบธรรมเนียมประเพณีและ
วัฒนธรรมของตนมาแต่เดิม) ดำเนินไปอย่างราบรื่น และรุดหน้าในวิถีทางที่ระบียบ
การปกครองภายในค่อย ๆ เปลี่ยนไปเหมือนการปกครองส่วนอื่น ๆ ของประเทศ
จนในที่สุดรัฐบาลสามารถประกาศตั้งเป็นมณฑลพายัพ ในปี พ.ศ. 2443 ² โดยมี
การปกครองแบบเทศาภิบาลซึ่งชำหลวงใหญ่จากส่วนกลางมีอำนาจควบคุมการปกครอง
ของเมืองอย่างกว้างขวางนั้น ในหัวเมืองทั้ง 7 อำนาจจากส่วนกลางที่จะเข้าจัด
ระบียบการปกครองภายในเมืองเพียงจะเริ่มวางรากฐานในปี พ.ศ. 2439 และ
แม้กระนั้นการปฏิรูปการปกครองดินแดนส่วนนี้ยังคงประสบกับอุปสรรคขัดขวาง
และปัญหาอีกมากมาย จนเป็นเหตุให้การจัดการปกครองหัวเมืองทั้ง 7 เป็นมณฑล

¹ คุวิทยานิพนธ์นี้, บทที่ 4, หน้า 121-3.

² สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอฯ, อ้างแล้ว, หน้า 63.

เทศาภิบาลสำเร็จลงเป็นมณฑลสุดท้าย¹ ในกระบวนการปฏิรูปการปกครองหัวเมือง
ครั้งนั้น คือใน พ.ศ. 2449 จึงสมควรจะศึกษาการดำเนินการปฏิรูปการปกครอง
หัวเมืองดังกล่าว โดยพิจารณาถึงอุปสรรคและปัญหาที่ทำให้กระบวนการปฏิรูปต้องล่าช้า
ตลอดจนการแก้ไขปัญหานั้น ๆ ของรัฐบาลเป็นลำดับขึ้นไป

การเคลื่อนไหวเพื่อสนับสนุนการปฏิรูปการปกครองในหัวเมืองทั้ง 7

นับแต่ความเคลื่อนไหวของราษฎรเมืองยะหริ่งและระแงะเป็นที่ประจักษ์แก่
รัฐบาลภายหลังการรื้อฟื้นสยามสมุททลาโหม และการยื่นฎีกาต่อพระบาทสมเด็จพระ
พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ใน พ.ศ. 2432 (ร.ศ. 108) แล้ว สภาพการปกครอง
แบบกินเมืองที่อำนาจของเจ้าเมืองปราศจากขอบเขต ระบบความยุติธรรมที่เป็นไปตาม
ความพอใจของเจ้าเมือง และการเก็บภาษีอากรที่หาขอบเขตกฎเกณฑ์ไม่ได้ก็ยังดำเนิน
ไปเช่นเดิม การส่งชาวหลวงมาช่วยเจ้าเมืองทำการปกครองพร้อม ๆ กับรักษาเหตุ
การณ์บริเวณชายแดนที่เกิดการคุกคามจากภายนอกไม่ได้ช่วยให้สภาพการปกครอง
ดังกล่าวดีขึ้น ตรงกันข้ามกลับเพิ่มความวุ่นวายขึ้นในระบบบริหาร ในทามกลาง
สถานการณ์ดังกล่าว ก็เริ่มมีเสียงเรียกร้องทั้งจากภายนอก และจากฝ่ายปกครองภายใน

¹ ได้มีการประกาศตั้งมณฑลปัตตานีใน พ.ศ. 2449 พร้อมกับมณฑลจันทบุรี
ยังมีมณฑลอื่น ๆ อีกหลายมณฑลที่ได้รับการจัดตั้งภายหลังปีนั้น แต่ผู้เขียนถือว่าการ
จัดระเบียบการปกครองหัวเมืองเป็นแบบเทศาภิบาลสำเร็จลงพร้อมกับการจัดตั้งมณฑล
ปัตตานีและจันทบุรี เพราะมณฑลอื่น ๆ ที่ตั้งภายหลัง พ.ศ. 2449 เป็นเพียงการแบ่ง
ท้องที่จากมณฑลอื่นที่มีอยู่แล้วมาตั้งเป็นมณฑลใหม่ เพื่อสะดวกในการปกครองเท่านั้น
ไม่ได้เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงการจัดระเบียบการปกครองภายในแต่อย่างใด
สมเด็จพระยาคำรงฯ, เพ็ญอ้าง, หน้า 65 - 7.

หัวเมืองเหล่านี้เอง ให้รัฐบาลจัดการปรับปรุงระบบการปกครองของหัวเมืองทั้ง 7 ในด้านต่าง ๆ เสียใหม่

ใน พ.ศ. 2433 เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จประพาสแหลมมลายูนั้น หนังสือพิมพ์ที่สิงคโปร์และป็นังไคลงบทความวิจารณ์การปกครองหัวเมืองมลายูของไทยอย่างรุนแรง เป้าของการโจมตีก็คือ ความล่าช้าและความไร้ประสิทธิภาพของระบบการปกครองของไทย ซึ่งทำให้ไม่สามารถพัฒนาบ้านเมืองมลายูในปกครองให้เจริญก้าวหน้าทัดเทียมรัฐมลายูภายใต้การปกครองของอังกฤษได้ ในความเห็นของบรรดานักหนังสือพิมพ์เหล่านี้ รากเงาของความเลวร้ายทางการปกครองของไทยก็คือ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้เป็น "หากและตัวกาฝากของรัฐที่ดำรงชีวิตอยู่ด้วยการสูบเลือดประชาชน" ¹ บทความเหล่านี้เร่งรัดให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงตัดสินพระทัยทำการปรับปรุงการปกครอง และเปิดดินแดนดังกล่าวเพื่อการลงทุนจากต่างประเทศตามแบบอย่างที่ยังคงทำอยู่ในมลายูโดยรีบด่วน บางบทความถึงกับขู่ว่าถ้ารัฐบาลไทยไม่จัดการปกครองหัวเมืองมลายูให้ก้าวหน้าแล้ว "เสียงร้องของผู้ถูกกดขี่ก็จะไม่พบกับทางเลือกอื่น นอกจากการเขย่าแทรกแซง (จากต่างประเทศ)" ²

1

"...these functionaries, who are but the leeches and parasites of the state." The Straits Independent, Wed., 10 May 1890. บทความจากหนังสือพิมพ์นี้ปรากฏอยู่ในสมุดบันทึกส่วนพระองค์ "ระยะทางเที่ยวทางบกทางเรือรอบแหลมมลายู ร.ศ. 109," กจข., ร.5 แฟ้มเบ็คเตสติก (ซึ่งต่อไปจะใช้ บ.) 1 11/6

2

Ibid.,

แม้ว่าบทความเหล่านั้นจะเน้นความปรารถนาดีที่หวังจะเห็นไทยก้าวหน้า แต่ความรุนแรงในการโจมตีขบถพรองทางการปกครองต่าง ๆ ของไทย ทำให้ความมุ่งหมายที่อ้างว่าบริสุทธิ์ใจเป็นที่น่าคลางแคลง โดยเฉพาะการชู "การแทรกแซงจากภายนอกประเทศ" เมื่อพิจารณาให้ดีจะเห็นว่าสื่อนัยความหมายที่สนับสนุน "การลุกฮือของชาวมลายู" ซึ่งเป็นคำกล่าวที่ข้าราชการอังกฤษในมลายูที่สำคัญ คือ เซอร์ เฟรดเดอริก เวลด์ และ เซอร์ ฮิวจ์ โลว์ ได้เคยเอ่ยถึงมาแล้ว¹ ความมุ่งหมายเหล่านั้นคงจะไม่รอดพ้นการลงมือของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ยิ่งกว่านั้นคุณจะเป็นที่สนพระทัยเป็นพิเศษด้วยซ้ำ ทั้งนี้สังเกตได้จากการที่บทความรุนแรงเหล่านั้นถูกตัดเก็บไว้ในสมุดบันทึกส่วนพระองค์ในการเสด็จประพาสครั้งนั้นเอง² ด้วยเหตุนี้ แม้จะไม่มีหลักฐานที่แสดงให้เห็นอย่างเด่นชัดว่าทรงมีพระราชดำริต่อการโจมตีจากภายนอกเกี่ยวกับการปกครองของไทยเหนือหัวเมืองมลายูครั้งนั้นอย่างไร แต่จากความสนพระทัยที่มีต่อบทความดังกล่าวที่ปรากฏ ก็แสดงว่าทรงตระหนักถึงความสำคัญของเรื่องนี้อยู่มาก เพราะแท้ที่จริงแล้ว การวิพากษ์วิจารณ์โจมตีการปกครองหัวเมืองมลายู ตลอดจนการเร่งเร้าให้รัฐบาลไทยปรับปรุงการปกครองดินแดนส่วนนี้ในครั้งนั้น เป็นเพียงปรากฏการณ์ที่ช่วยให้เห็นจุดอ่อนทางการปกครองส่วนหนึ่งของไทย และสะท้อนความสนใจของต่างชาติที่มีต่อดินแดนส่วนนี้ให้ประจักษ์ชัดอีกครั้งหนึ่ง ภายหลังจากการคุกคามโดยการรุกรานดินแดนหรือขอซื้อขอเช่าดินแดนที่ผ่านมาแล้วเท่านั้น

¹ คุบท์ 4 หน้า 109.

² กจข., ร.5 บ.1 11/6, อ้างแล้ว.

ถ้าแม้ว่าการโจมตีข้อบกพร่องในการปกครองหัวเมืองมลายูโดยข้าราชการอังกฤษหรือสื่อมวลชนในมลายูของอังกฤษดังกล่าว จะไม่มีอิทธิพลโดยตรงต่อพระบรมราชโองบายของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่มีต่อการปกครองดินแดนนี้ การเคลื่อนไหวจากภายในหัวเมืองมลายูบางเมืองเองเพื่อเป้าหมายที่จะปฏิรูปการปกครองอย่างแท้จริงในระยะเวลาต่อมาไม่นานภายหลังจากการเรียกร้องการปฏิรูปการปกครองจากภายนอกครั้งนั้น ก็น่าจะเป็นผลให้การมองปัญหาการปกครองดินแดนส่วนนี้ต้องเปลี่ยนไป

การเคลื่อนไหวเรียกร้องการปฏิรูปการปกครองจากภายในเริ่มขึ้นใน พ.ศ. 2437 เมื่อพระยาเพชรภิมบาล เจ้าเมืองหนองจิก ได้ทูลเกล้าฯ ถวายความเห็นให้รัฐบาลยกเลิกและเปลี่ยนแปลงการปกครองเมืองหนองจิก ซึ่งก็อยู่ในสถานะเดียวกับหัวเมืองอื่น ๆ อีก 6 เมือง ในขณะนั้นหลายประการ ที่สำคัญได้แก่

— ขอให้แบ่งกรมการเจ้าหน้าที่ของเมืองออกเป็นแผนก ๆ ตามสายงานเป็นสัดส่วนออกไป เช่น ฝ่ายพิจารณาคดีความ ฝ่ายตรวจตราและจับโจรผู้ร้าย และฝ่ายภาษีอากร เป็นต้น

— ขอให้เจ้าหน้าที่กรมการระดับนายอำเภอ หรือนายบ้านมีอำนาจพิจารณาคดีแพ่งไต่ถามพระราชบัญญัติกฎหมายที่รัฐบาลออกประกาศใช้โดยไม่ต้องผ่านเจ้าเมือง ในคดีอาญาให้ผู้ว่าราชการเมืองพร้อมด้วยกรมการมีอำนาจที่จะตัดสินลงโทษผู้กระทำผิดไต่ถามพระราชกำหนดกฎหมาย แต่จะจำขังได้ไม่เกิน 6 เดือน เฉพาะคดีที่มีโทษอุกฤษณ์ถึงขั้นประหารชีวิต จึงจำเป็นต้องรายงานมาให้ทางกรุงเทพฯ ทราบก่อน ส่วนคดีเกี่ยวกับมรดก ขอให้ยกเลิกธรรมเนียมที่ริบทรัพย์ของผู้ตายเป็นของเจ้าเมือง โดยให้แบ่งกันระหว่างญาติของผู้ตาย และให้พิจารณาตามพระราชกำหนดกฎหมายลักษณะมรดกของรัฐบาลกลาง

- ขอให้มีการซื้อขายหาสตามกฎหมาย โดยทำเอกสารกรรมธรรม์ต่อ
เจ้าหน้าที่กรมการ
- ให้มีการใช้มาตรการจับผู้ร้ายตามข้อบังคับที่ข้าหลวงนำมาใช้จัดการ
ในสงขลาและพัทลุง
- ให้มีการแบ่งสรรเงินรายได้ของเมืองเพื่อใช้ในการบำรุงเมืองและ
จ่ายให้กรมการพร้อมทั้งแจ้งให้ทางกรุงเทพฯ ทราบ
- ประการสุดท้ายขอพระราชทานแพทย์หลวงออกไปรักษาโรคให้แก่

ราษฎร 1

เห็นได้ว่าการร้องขอปรับปรุงการปกครองเมืองหนองจิกของพระยาเพชร
ภักดีข้างต้นนี้เกี่ยวข้องกับการลดขอบเขตอำนาจของเจ้าเมืองเป็นสำคัญ โดยเฉพาะ
ทางคานตุลาการ เป็นข้อเสนอควบคุมความประพฤติของเจ้าเมืองไม่ให้ก่อความ
เคืองครอนแก่ราษฎรได้ตามความพอใจตั้งแต่ก่อน จุดมุ่งหมายของพระยาเพชร
ภักดีในการเสนอความเห็นปรับปรุงการปกครองครั้งนี้ได้แถลงไว้อย่างชัดเจนว่า
เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้มีความประพฤติไม่ดี อาศัยของไหวจากการที่ทางบ้านเมืองไม่มี
กฎหมายระเบียบแบบแผนใด ใช้อำนาจคดีราษฎรได้ 2 ข้อเสนอของพระยา

1 กจช., ร.5 ม.49/26, พระยาเพชรภักดีกราบบังคมทูลพระบาท
สมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, สำเนาที่ 12/1534, 6 พฤศจิกายน ร.ศ. 113

2 เพ็งออง.

หนองจิกจึงถือว่าเป็นข้อสรุปความเห็นจากข้อเท็จจริงทางสภาพบ้านเมืองในการปกครองของเจ้าเมืองผู้มีอำนาจทางการปกครองโดยตรง และไม่ปรารถนาจะให้สภาพการปกครองที่ไร้ประสิทธิภาพและละเหตงกล่าวไต่ดำเนินต่อไป สภาพการปกครองตามรายงานของพระยาหนองจิก ชี้ให้เห็นสาเหตุเบื้องต้นของความเคียดแค้นของราษฎรในเมืองยะหริ่ง ะแงะ และรามัน ที่ผ่านมาอย่างเด่นชัด หนึ่งนั้นการปรับปรุงการปกครองหัวเมืองได้เริ่มขึ้นแล้วในหัวเมืองชั้นใน ข้อเสนอของพระยาเพชรบูรณ์เมื่อพิจารณาแล้วก็เห็นได้ว่า เป็นหลักการใหม่ที่รัฐบาลกลางมุ่งจะจัดกันเอง เมื่อความต้องการจากท้องถิ่นแม่จะเป็นเพียงส่วนหนึ่งมาพบกับความมุ่งหมายของรัฐบาลเช่นนี้ นานที่การปฏิรูปการปกครองหัวเมืองทั้ง 7 จะเริ่มขึ้นทันที พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงเห็นด้วยกับข้อเสนอของพระยาเพชรบูรณ์ ทรงมีพระราชกระแสว่า "เห็นว่าความคิดของพระยาหนองจิกที่ว่ามานี้ ก็เป็นความคิดอย่างใหม่จะจัดการให้ดีขึ้น" ¹ แต่ก็ไม่ทรงลืมนว่าการปกครองหัวเมืองทั้ง 7 นี้ยังอยู่ใต้อำนาจของเมืองสงขลาอีกชั้นหนึ่ง การจะเปลี่ยนแปลงการปกครองในหัวเมืองเหล่านี้อย่างไร ไม่อาจเป็นไปได้ถ้าปราศจากการสนับสนุนของเจ้าเมืองสงขลาทรงเห็นว่า "ถึงว่าไม่ผิดธรรมเนียมในกรุงนัก ก็เป็นการแปลกใหม่ในเมืองนั้นเอง แลข้ามเมืองสงขลาอยู่" ²

¹ กจช., ร.5 ม.49/36, พระราชกระแสพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, สำเนาที่ 1/1535, 7 พฤศจิกายน ร.ศ. 113.

³ เพ็ญอักษร.

แต่ขณะนั้นการปรับปรุงการปกครองเมืองสงขลาตามแนวการปกครองแบบใหม่ก็ไม่ได้เริ่มต้น รัฐบาลจึงยังไม่พร้อมที่จะยื่นมือเข้าเกี่ยวกับกาปกครองในหัวเมืองทั้ง 7 อย่างไรก็ดี พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงเห็นว่า แม้รัฐบาลไม่สามารถเข้าจัดการปกครองเมืองหนองจิกในขณะนั้น "ที่จะไม่พิจารณาว่าอุกฤษณ์ในการที่คิดจะทำการให้คืนนั้นไม่ควร" ¹ ได้โปรดให้เสนอเรื่องนี้เข้าที่ประชุมปรีวิเลอวานซ์ซิล เพื่อให้เป็นที่รับทราบไว้ ในขณะที่เดียวกันกระทรวงมหาดไทยก็ให้การสนับสนุนให้พระยาหนองจิกทำการปรับปรุงการปกครองบางอย่างตามที่เสนอมา เพราะปรากฏในรายงานพระยาหนองจิกที่มีถึงกรมหมื่นดำรงฯ ในอีก 6 เดือนต่อมาว่า ได้ริเริ่มจัดปัญหาเกี่ยวกับคดีมรดกแบบใหม่ โดยให้ญาติผู้ตายมีสิทธิในส่วนแบ่งนั้น เริ่มใช้หนังสือสัญญาที่ดินเป็นหลักฐานในคดีฟ้องร้องที่นาที่สวน และจัดการปราบปรามโจรผู้ร้ายอย่างเด็ดขาด ²

อันที่จริง ในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2438 โอกาสก็ได้เปิดให้รัฐบาลเข้าควบคุมการคลังของหัวเมืองทั้ง 7 โดยเจ้าพนักงานภาษีอากรเมืองสงขลาได้ยื่นหนังสือขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตเข้าเก็บผลประโยชน์ของแผ่นดินในหัวเมืองเหล่านี้ โดยให้เหตุผลว่า รายได้ของหัวเมืองนี้มีเป็นจำนวนมาก และเว้นจากส่วนที่ควรเป็นของเจ้าเมือง ได้แก่ ภาษีอากร ค้าธรรมเนียมต่าง ๆ ซึ่งรวมได้เมืองละประมาณ 15,000 เหรียญ ต่อปีแล้วนั้น เจ้าเมืองได้จัดเก็บเป็นผลประโยชน์ของคน

¹ เฟิ่งอาน.

² กจข., ร.5 ม.49/27; พระยาเพชรภินาถกรามทูตกรมหมื่นดำรงฯ,

เองหมด เช่น เงินส่วยหรืออาเสที่เรียกเก็บเพื่อทำคนไม้ทองเงินขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย และเก็บได้ประมาณปีละ 6,500 เท่รียญนั้น เจ้าเมืองหาไค่ส่งให้รัฐบาลทั้งหมดไม่ เฉพาะเมืองหนองจิกปรากฏว่ามีเงินเหลือจากทำคนไม้เงินทองถึงปีละประมาณ 4,500 เท่รียญ และเงินจำนวนนี้ตกเป็นผลประโยชน์ของเจ้าเมืองมาโดยตลอด เจ้าภาษีเมืองสงขลาจึงขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตเข้าเก็บส่วยรายเฉลี่ย และอาเสในหัวเมืองทั้ง 7 เพื่อรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดินไม้ให้ทั่วไหลด¹

เห็นได้ชัดว่า ข้อเสนอของเจ้าภาษีอากรเมืองสงขลาที่เปิดทางให้รัฐบาล เข้ามีส่วนควบคุมการเงินการคลังของหัวเมืองทั้ง 7 ตามแนวทางการปกครองแบบ เทศาภิบาลไค่สะดวก แต่กรมหมื่นคำรงฯ ไค่ทรงคัดค้านขอเสนอตั้งกล่าว ทรงให้ เหตุผลว่า แม้การอนุญาตนั้นจะทำให้ไค่ผลประโยชน์ของชาติเพิ่มขึ้น แต่อาจก่อให้เกิด ความยุ่งยากขึ้นในหัวเมืองเหล่านี้ไค่ เพราะเหตุว่า "การรับผูกขาดเช่นนี้ ในชั้นต้น เป็นการตัดผลประโยชน์ของผูวราชการอยู่ชั้นหนึ่งแล้ว ยังพวกเจ้าภาษีจะไปรวบรัด ผลประโยชน์ในส่วนตัวก็อีกชั้นหนึ่ง"² อย่างไรก็ตามก็ ทรงเห็นควยอย่างยิ่งว่า รัฐบาลจำเป็นต้องเข้าเก็บผลประโยชน์ในหัวเมืองทั้ง 7 เสียเอง แต่ทั้งนี้จำเป็น

¹ กจข., ร.5 ม.49/7, นายเปรมบุตรเจ้าพระยาสงขลา (เหมน) และ นายสนอง บุตรพระคำรงเทวฤทธิ์ ผูวการเมืองเทพา กราบทูลกรมหมื่นคำรงฯ, 11 มิถุนายน ร.ศ. 114.

² กจข., ร.5 ม.49/7, กรมหมื่นคำรงฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, ที่ 69/2959, 16 กรกฎาคม ร.ศ. 114.

ต้องจัดการราชการเมืองสงขลาให้เรียบร้อยเสียก่อน ทรงวางแผนการที่จะทำให้เมืองสงขลาเป็นแบบอย่างในการจัดหัวเมืองทั้ง 7 ในชั้นหลัง กรมหมื่นคำรงฯ ได้กราบบังคมทูลพระคำรินที่ต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งนับว่าเป็นนโยบายการจัดการปกครองหัวเมืองทั้ง 7 ที่เริ่มปรากฏเป็นครั้งแรกว่า



เมื่อว่าโดยการหัวเมืองแขกทั้ง 7 นี้ เฉพาะแต่ขอที่ราชาธิปไตยควรจะได้ผลประโยชน์จากหัวเมืองแขก 7 เมืองมากกว่าทุกวันนี้เป็นการสมควร และเป็นการที่ชาวพระพุทธเจ้าศิกขิตรองอยู่เสมอมิไคขาด เป็นการที่คงวินิจฉัยมากอยู่แต่ทางที่ควรศึกษาจัดการประการใด... เห็นด้วยเกล้าฯ ว่าหัวเมืองแขกเหล่านี้ที่แบบแผนแต่ก่อนจัดไว้ให้อยู่ในบังคับบัญชาเมืองสงขลานั้น เป็นแบบแผนอันดีควรเอาเป็นทางที่จะจัดการต่อไปได้ กล่าวคือต้องจัดแต่เมืองสงขลาออกไป ถ้าจัดเมืองสงขลาลงเป็นแบบแผนใดเรียบร้อยแล้ว การที่จะจัดออกไปในหัวเมืองแขกทั้ง 7 นี้ก็ไม่ยากอันใด เพราะฉะนั้นในเวลาอันระบับไว้เสียก่อนดีกว่า¹

จะเห็นได้ว่าพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระดำริของกรมหมื่นคำรงฯ ที่มีต่อการจัดการปกครองในหัวเมืองทั้ง 7 สอดคล้องกันในหลักการที่จะต้องจัดการราชการเมืองสงขลาให้เรียบร้อยเสียก่อน ซึ่งก็ไม่ใช่ที่นำสงสัยแต่อย่างใด เพราะการปกครองเมืองสงขลาในระหว่างนั้นตกอยู่ในสภาพที่ยุ่งเหยิงไร้ระเบียบเท่า ๆ กับหรือจะมากกว่าหัวเมืองทั้ง 7 เสียอีก ดังนั้นคือ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ กจช., ร.5 ม.49/27, กรมหมื่นคำรงฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, ที่ 69/12959, 16 กรกฎาคม ร.ศ. 114.

ตั้งแต่ปลาย พ.ศ. 2436 เป็นต้นมา พระยาวิเชียรคีรีได้สั่งให้เลิกระบบการปกครองแบบเดิม ซึ่งแบ่งเขตการปกครองออกเป็นอำเภอและแขวง มีนายอำเภอและนายแขวงเป็นผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น มาเป็นแบบที่กรมการเมืองผู้ซึ่งเป็นญาติและพรรคพวกตนคุมอำนาจการปกครองทั้งหมด โดยผ่านทางนายบ้าน การรวมอำนาจการปกครองไว้ในหมู่มกรมการเมือง เช่นวานี้ ทำให้ผู้วราชการเมืองและกรมการเมืองต่าง ๆ ได้ผลประโยชน์และอำนาจยิ่งขึ้น จนดูเหมือนว่าอำนาจของผู้วราชการเมืองสงขลาในขณะนั้นจะมากกว่าผู้วราชการเมืองนครศรีธรรมราช ซึ่งเป็นเมืองสำคัญที่สุดในการปกครองของไทยในภาคใต้มาก่อน ในขณะเดียวกันก็ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ราษฎรมากขึ้น เพราะเมื่อเกิดเหตุราษฎรไม่สามารถจะไปร้องเรียนกับเจ้าหน้าที่ผู้ใดได้ จะไปหานายบ้าน ๆ ก็ถือว่าเป็นหน้าที่ของกรมการเมืองซึ่งเป็นเสมือนแมงกอบบังคับบัญชาหมู่บ้านตน แต่กรมการเมืองที่เหล่านี้อาศัยอยู่ในเมืองป็นหนึ่งจะออกไปยังหมู่บ้านก็เฉพาะเมื่อถึงเวลาเก็บเงินส่วยต่าง ๆ เท่านั้น การเก็บภาษีอากรปราศจากระเบียบหรือกฎของบังคับแน่นอน มีการเรียกเก็บจากผลผลิตและกิจการทุกอย่างตามแต่ต้องการ เก็บซ้ำปีละหลายครั้งบาง และในอัตราตามใจชอบ นอกจากนี้ยังมีการเกณฑ์แรงงานราษฎร ทั้ง ๆ ที่รัฐบาลที่กรุงเทพฯ ได้ออกตราชดเชยสิ่งเล็กแล้ว ดังปรากฏว่า ผู้วราชการเมืองสงขลาเกณฑ์ราษฎรเป็นคนใช้ในกิจการต่าง ๆ เป็นหมู่บ้านไป บางหมู่บ้านมีหน้าที่เป็นฝีพาย บางหมู่บ้านมีหน้าที่เก็บเงินส่วยให้ เป็นต้น ยิ่งกว่านั้นยังมีการจับราษฎรผู้บริสุทธิ์ในข้อหาโจร ทำให้เกิดผู้รายจำเป็นขึ้นก่อความวุ่นวายเดือดร้อนในคานต่าง ๆ เป็นเหตุให้ราษฎรเมืองสงขลาพากันอพยพครอบครัวออกไปตั้งถิ่นฐานใหม่ในต่างเมือง ครั้งละเป็นหมู่บ้านก็มี ดังนั้น เมื่อพระสฤษดิ์พจนกร (ต่อมาคือ มหาอำมาตย์โท พระยามหาอำมาตยาธิบดี (เส็ง วิริยศิริ) เป็นข้าหลวงออกไปตรวจราชการเมืองสงขลาใน พ.ศ. 2437 (ร.ศ. 113) จึงมีรายงานต่อรัฐบาลให้เลิกมอบอำนาจในการเปลี่ยนแปลงการปกครองใด ๆ แก่ผู้วราชการเมือง และได้เสนอให้ทางกรุงเทพฯ

กำหนดการจับเก็บภาษีอากรให้เป็นระเบียบแน่นอนว่า ควรเก็บภาษีสิ่งใดบ้าง เวลาใด และอย่างไร ¹

รายงานของพระสฤณีพจนกรเกี่ยวกับสภาพการปกครองของสงขลา คงจะทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวหนักพระทัยอยู่มาก เพราะอันที่จริง การปกครองของสงขลาได้สับสนวุ่นวายมาเป็นเวลานานแล้ว ประกอบกับมีการทะเลาะเบาะแว้งกันระหว่างกรมการเมืองสงขลาเอง และระหว่างสงขลากับต่างเมือง เป็นต้นว่า พัทลุงอีกด้วย ² ทรงมีพระราชประสงค์จะจัดการปรับปรุงเมืองสงขลา โดยเร็ว แต่ทรงติงซักค้วงไม่สามารถหาบุคคลที่เหมาะสมออกไปดำเนินการได้ ทรงมีพระราชดำรัสแสดงความกังวลพระทัยต่อกรมหลวงเทวะวงศัวโรปกการว่า "... เห็นสมควรอยู่ว่าจะต้องรีบจัด แต่คิดหาตัวผู้ใดออกไปเวลานี้ก็ยาก เพราะเป็นการยุ่งยากกันเสีย หนักกว่าหนักแล้ว...ฉัน...ยังนั่งทนไม่ได้เหมือนอย่างแต่ก่อน...จนชั้นนอนก็ยังร้อนกัน (ถ้าไม่เป็น) [ใส่วงเล็บโดยผู้เขียน] เพราะการอันนี้ทอดทิ้งมาช้านานเหลือเกินมาเสียแล้ว..." ³

¹ กจข., ร.5 ม.2.14/22, "รายงานพระสฤณีพจนกร", เล่มที่ 12, วาดวยการตรวจहेลุมมลายูในพระราชอาณาเขต.

² กจข., ร.5 ม.2.14/98, "รายงานพระยาเทเวศร์ไปตรวจราชการเมืองสงขลา พัทลุง และกลันตัน ร.ศ. 113."

³ กจข., ร.5 ม.2.14/98, พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว - กรมหลวงเทวะวงศัว, 22 เมษายน ร.ศ. 113.

อย่างไรก็ตาม ไคโปรดให้ส่งพระยาคเวศรวงษ์วิวัฒน์ เป็นข้าหลวงใหญ่
ออกไปตรวจราชการในหัวเมืองทางใต้ในปีเดียวกัน¹ แต่ไม่มีหลักฐานว่าพระยา
เทเวศร์ฯ ได้จัดการเปลี่ยนแปลงราชการในสงขลาอย่างไรบ้าง และในปีรุ่งขึ้น
คือ พ.ศ. 2438 ก็โปรดให้พระวิจิตรวรสาสน์ ภายหลังเป็นเจ้าพระยายมราช
(ปั้น สุขุม) เป็นข้าหลวงพิเศษออกไปตรวจราชการในสงขลาอีกครั้งหนึ่ง² พระ
วิจิตรวรสาสน์ได้เริ่มแก้ไขงานที่เกี่ยวข้องกับความเดือดร้อนโดยตรงของราษฎรก่อน
อื่น เป็นต้นว่า ชำระคดีต่าง ๆ ที่ค้างมาเป็นจำนวนมาก เลิกระบบการศาล ซึ่งมี
หลายแผนกหลายศาลเสีย จัดการปราบปรามโจรผู้ร้าย หลังจากนั้นจึงเริ่มวาง
รากฐานระบบการปกครองแบบใหม่ เช่น จัดลักษณะการปกครองท้องถิ่นชั้นอำเภอ
ตามแบบเทศาภิบาล และเริ่มทำนุบำรุงเมืองทางคานโยธา ด้วยการตัดถนนเชื่อม
กับเมืองที่ใกล้เคียง³

ในระหว่างที่การปรับปรุงราชการเมืองสงขลากำลังดำเนินไปในทางก้าวหน้า
ทางหัวเมืองทั้ง 7 ได้เกิดปัญหาเกี่ยวกับสิทธิของเจ้าเมืองในการยกผลประโยชน์
ต่าง ๆ เหนือดินแดนในเมืองของตนให้แก่ชาวต่างชาติ ในเดือนมกราคม พ.ศ. 2439

¹ เพ็ญอาน :

² กจช., ร.5 ม.2.14/69, กรมหมื่นดำรงฯ กราบบังคมทูลพระบาท
สมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, ที่ 251/41969, 23 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 114.

³ กจช., ร.5 ม.2.14/24, "รายงานตรวจราชการหัวเมืองปักษ์ใต้
ร.ศ. 115".

นายมีสเช ลีช (Massey Leech) ชาวอังกฤษจากรัฐสลังงอ (Selangor) ซึ่งเป็นรัฐหนึ่งของมลายูอยู่ในการปกครองของอังกฤษขณะนั้น ได้ยื่นคำร้องผ่านกระทรวงมหาดไทยให้รัฐบาลไทยให้สัตยาบัน (ratify) สัญญาที่พระยาระแงะทำกับรายาอิตะริค ชาวสิงคโปร์ใน พ.ศ. 2435 ตามสัญญาฉบับนี้ พระยาระแงะได้มอบสิทธิในการเก็บภาษีอากรและสัมปทานบ่อแร่ทั้งหมดในระแงะแก่รายาอิตะริคมีกำหนดเวลา 40 ปี โดยรายาอิตะริคสัญญาจะจ่ายเงินเป็นค่าภาษีอากรให้แก่พระยาระแงะเป็นปีรวมทั้งการชักส่วนแร่ต่าง ๆ ที่จะขุดได้ ต่อมารายาอิตะริคได้ยกอำนาจที่ได้จากพระยาระแงะให้แก่นายลีช ดังนั้นเมื่อจะเริ่มดำเนินการ นายลีชจึงยื่นคำร้องขอให้รัฐบาลไทยให้สัตยาบันสัญญาก่อน ทางฝ่ายไทย กรมหมื่นคำรงฯ ในฐานะเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยทรงชี้แจงว่า เรื่องนี้จำเป็นต้องเข้าที่ประชุมเสนาบดีเพราะเป็นเรื่องสำคัญ ในขณะที่เดียวกันก็ทรงแนะนำว่ารัฐบาลไทยคงไม่สามารถยอมรับสัญญานั้นได้ด้วยเหตุผลที่ว่าอำนาจที่พระยาระแงะยกให้ นั้น "ผิดประเพณี สมอยกอำนาจทุก ๆ อย่างในบ้านเมืองให้แก่ผู้รับสัญญา" ¹ ทรงแนะนำให้ลีชยื่นคำร้องขอสิทธิต่าง ๆ ใหม่ต่อรัฐบาลไทยโดยตรง ในทางที่คิดว่ารัฐบาลไทยจะอนุญาตได้ ลีชก็เห็นด้วย แต่คอมมิชชันได้ออนสัญญา จึงกล่าวให้แก่บริษัทอีกแห่งหนึ่งซึ่งคนมีหุ้นอยู่ด้วย บริษัทนั้นยื่นคำร้องต่อรัฐบาลไทยให้ยอมรับสัญญาของพระยาระแงะอีก ฝ่ายไทยก็ยังยืนยันกรานคำตอบเดิมที่ให้ลีโอลีช ² เหตุผลสำคัญที่รัฐบาลไทยไม่สามารถยอมรับสัญญาพระยาระแงะก็เพราะ ถ้ายอมรับตามสัญญานั้นก็เท่ากับรัฐบาลยอมรับในอำนาจของพระยาเมืองที่จะยกสิทธิต่าง ๆ ภายใน

¹ กจร., ร.5 ม.49/62, "เรื่องมีสเคอร์ลีชขอคอนเซชัน เมืองระแงะ"

² เพ็ญอาจ.

เมืองให้กับบุคคลใดก็ได้ โดยปราศจากขอบเขตและโดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาล ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นก็นับว่าเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของดินแดนส่วนนี้เป็นอย่างยิ่ง เพราะไม่มีหลักประกันใดว่าเจ้าเมืองจะไม่ยกเมืองของตนให้แก่ต่างชาติไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม (โดยการให้เช่าซื้อ เป็นต้น)

ภายหลังจากคำปฏิเสธรั้งที่สองของไทยแล้ว ปัญหาสัมปทาน (concession) หรือการขอสิทธิผลประโยชน์ในเมืองระแงะนี้ได้ยุติไประยะหนึ่ง แต่ถึง พ.ศ. 2441 (ร.ศ. 117) ปัญหานี้ถูกยกมาพิจารณาอีก และในระหว่าง พ.ศ. 2445 - 2448 ปัญหาทำนองเดียวกันนี้ก็ได้ขยายไปยังเมืองรามันและยะลา พร้อมกับการเข้าเกี่ยวข้องของนายโรเบิร์ต วิลเลียม ดัฟ (Robert William Duff) ชาวอังกฤษ ซึ่งได้รับสัมปทานขอแร่จากเจ้าเมืองมลายูของไทยหลายเมือง¹ และมีอิทธิพลต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับอังกฤษในระยะต่อมาอย่างมาก ดังจะได้กล่าวในภายหลัง.

เฉพาะเรื่องการยกสิทธิในเมืองระแงะให้แก่ นายลิซซึ่งเปิดเผยขึ้นใน พ.ศ. 2439 ก็ได้ออกให้เกิดปัญหาทางการปกครองหัวเมืองทั้ง 7 อยู่มาก แม้ว่าในภายหลังพระยาระแงะจะปฏิเสธว่าไม่ได้มีจุดมุ่งหมายที่จะมอบสิทธิเหนือดินแดนในเมืองระแงะให้แก่ชาวต่างชาติ และแม้สัญญาฉบับนั้นจะเป็นโมฆะเพราะยังไม่ได้ประทับตราประจำตัวพระยาระแงะเป็นหลักฐาน แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นก็เพียงพอที่จะทำให้รัฐบาลเริ่มขาดความไว้วางใจเจ้าเมืองเหล่านี้ เพราะเห็นได้ว่าจะเป็น

1

F.O. 69/275, Facts concerning that part of the Malay Peninsula between the British Federated Malay States and Lower Burma communicated by Duff, 2 April, 1903 and 25 April 1903.

คนเหตุให้สูญเสียบ้านเมืองได้โดยง่าย เพียงทางชาติเอาผลประโยชน์เข้าล่อ¹
 ปัญหา "สัมปทานเมืองระแงะ" ได้เปิดให้เห็นช่องโหว่ในระบบการควบคุมหัวเมือง
 เหลานี้ที่มีมาแต่เดิม การที่รัฐบาลปล่อยให้เจ้าเมืองเหล่านี้มีอำนาจโดยปราศจาก
 กฎข้อบังคับหรือการควบคุมใด ๆ โดยแจ่มแจ้ง ทำให้เจ้าเมืองเหล่านี้ และคนทั้ง
 หลายเข้าใจหรืออาจไครว เจ้าเมืองเหล่านี้มีขอบเขตอำนาจอย่างสิทธิขาดเหนือ
 ดินแดนที่ตนปกครอง จนแม้จะยกสิทธินี้ให้ใครก็ได้ นั่นคือ อธิปไตยเหนือดินแดน
 ในเขตปกครองเมืองเป็นของเจ้าเมือง ไม่ได้ขึ้นอยู่กับรัฐบาล จึงเป็นช่องทางให้
 บุคคลภายนอกอาศัยอำนาจของเจ้าเมือง เข้าแสวงหาสิทธิและผลประโยชน์ต่าง ๆ
 ภายในพระราชอาณาเขต โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบและยินยอมจากรัฐบาล
 นับว่าเป็นอันตรายต่อความมั่นคงและเอกภาพของประเทศอย่างยิ่ง
 จำเป็นที่รัฐบาลจะต้องแสดงให้เห็นอย่างชัดเจน
 ของเจ้าเมืองที่มีอยู่อย่างจำกัด ในฐานะหน่วย
 ที่รัฐบาลมีอธิปไตยเหนือดินแดนทั้งหมดโดยสมบูรณ์

จะสังเกตได้ว่า ปัญหาทางการปกครองหัวเมืองทั้ง 7 ที่กล่าวมาทั้งหมด
 จนถึงบัดนี้ เป็นปัญหาที่นับวันมีแต่จะขยายตัวเพิ่มความยุ่งยากยิ่งขึ้น ความจำเป็น
 ในการแก้ไขสาเหตุที่มาคือ การปรับปรุงการปกครองแบบเก่า จึงเห็นได้ชัดขึ้นทุกขณะ
 การเคลื่อนไหวเพื่อสนองความต้องการนี้ เริ่มครั้งแรกเมื่อพระวิจิตรวรสาสน์ได้ยื่น
 หนังสือกราบทูลขออนุญาตกรมหมื่นดำรงฯ ไปตรวจราชการหัวเมืองทั้ง 7 ในวันที่

¹ กจช., ร.5 ม.49/27, กรมหมื่นดำรงฯ กราบบังคับทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, ไปรเวทที่ 262/23027, 2 มีนาคม ร.ค. 114.

14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2439 (ร.ศ. 114) พร้อมกับเหตุผลที่สรุปสถานการณ์ในหัวเมืองทั้ง 7 ในขณะนั้นไว้อย่างสั้น ๆ ว่า

โดยได้ทราบข่าวว่าพวกราษฎรในหัวเมืองแขกบางเมืองอยู่ข้างจะเกิดจลาจลขึ้น... อีกประการหนึ่งหัวเมืองแขกในแหลมมลายูเวลานี้ สังกัดอังกฤษกระหายอยากจะได้คืนได้แล้ว... ถาning เจย ๆ เสียไม่จัดการให้เจริญขึ้นบางนาคแล้วอังกฤษจะหาเหตุผลยกขึ้นพูดพาดพิงโลดตาง ๆ... เมื่อซาพระพุทฺธเจ้าพบกับเจ้าเมืองสิงคโปร์ที่เมืองปีนัง พังเสียงที่พูดและที่ถามว่า เมืองแขกอยู่เพียงไหน ไทยอยู่เพียงไหนนั้นก็เห็นได้ว่าความต้องการของอังกฤษ จะต้องการตั้งแตเมืองแขกออกไป ¹

ในช่วงเวลาเดียวกับที่พระวิจิตรวรสาสน์แสดงความปรารถนาที่จะลงไปตรวจราชการในหัวเมืองทั้ง 7 ทางกรุงเทพฯ ก็เตรียมที่จะส่งพระเสน่หิทธิกษัตริย์ (หน้าขุนนาค) คือมาคือพระยาจักรีเดโช เป็นข้าหลวงพิเศษลงไปยังดินแดนนั้นเช่นกัน กรมหมื่นคำรงฯ จึงได้กราบทูลคัดค้านความประสงค์ของฝ่ายแรก ² อย่างไรก็ตามการที่ความเห็นทั้งจากฝ่ายปกครองที่กรุงเทพฯ และสงขลาพ้องกันโดยบังเอิญเช่นนี้

¹ กจข., ร.5 ม.49/28, พระวิจิตรวรสาสน์ กราบทูลกรมหมื่นคำรงฯ สำเนาที่ 42196, 14 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 114.

² กจข., ร.5 ม.14/69, กรมหมื่นคำรงฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, ที่ 25/41969, 23 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 114.

น่าจะแสดงให้เห็นสถานการณ์ในหัวเมืองทั้ง 7 ที่ไม่อาจเป็นที่ไว้วางใจได้ จนเป็นเหตุให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ต้องรอนรันทึ่งจะส่งคนลงมาสำรวจเหตุการณ์เป็นพิเศษปรากฏว่าภายในไม่ถึงเดือนหลังการยื่นหนังสือของพระวิจิตรวรสาสน์ คือ ในวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2439 (ร.ศ. 114) กรมหมื่นดำรงฯ ได้ทูลเกล้าถวายรายงานพิเศษเกี่ยวกับการปกครองหัวเมืองทั้ง 7 ต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ประกอบการจัดส่งพระปลัดทูลเลขาขึ้นไปนั้น รายงานฉบับนี้ก็คือ โครงร่างแนวนโยบายของรัฐบาลที่กำหนดการปกครองหัวเมืองทั้ง 7 ในรูปใหม่ หรือแผนการปฏิรูปการปกครองในส่วนหัวเมืองการปกครองดินแดนส่วนนี้ อย่างเป็นทางการฉบับแรกของไทยนั่นเอง

แนวนโยบายการปฏิรูปการปกครอง ร.ศ. 114 (พ.ศ. 2439)

การปกครองดินแดนที่เป็นหัวเมืองทั้ง 7 ของไทยตั้งแต่สมัยสุโขทัยมาจนถึงบัดนั้น ไม่สามารถกล่าวได้ว่ามี "นโยบาย" ที่วางการปกครองที่มีการวางเป้าหมายหรือแนวทางปฏิบัติ เพื่อกำหนดรูปการปกครองดินแดนส่วนที่เห็นไปตามความปรารถนาของรัฐบาลในรูปใดหรืออย่างไร การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ทางการปกครองดินแดนนี้ที่เป็นมาในอดีต ไม่ว่าจะเป็นการแบ่งเมือง การกำหนดคิให้อยู่ใต้การบังคับของหัวเมืองไทยอีกชั้นหนึ่ง หรือการแต่งตั้งเจ้าเมืองที่มีเชื้อสายไทย เห็นได้ว่าเป็นการตัดสินใจทางการเมืองที่มุ่งแก้ปัญหาเฉพาะหน้า คือ ความวุ่นวายที่เกิดขึ้นในขณะนั้นมากกว่าจะเป็นนโยบายที่ออกมาเพื่อวางแนวทางการปกครองดินแดนนี้ให้เป็นไปในรูปใดรูปหนึ่งอย่างแจ่มชัด ที่เป็นเช่นนี้พิจารณาได้ว่าเป็นเพราะสภาพการปกครองของไทยที่เป็นมาในอดีตไม่เอื้อต่อการที่ส่วนกลางจะเข้าไปมีส่วนในการจัดการปกครองดินแดนนี้ได้เต็มที่ สภาพการปกครองที่ส่วนกลางยังคงปล่อยให้เจ้าเมืองในหัวเมืองต่าง ๆ "กินเมือง" และมีอิสระในการปกครองภายในอย่างแท้จริงในเมืองประเทศราชนั้น ไม่เปิดโอกาสให้ส่วนกลางหวังที่จะปกครองดินแดนในพระราชอาณาเขตใดมากไปกว่าคอยควบคุมไม่ให้หัวเมืองต่าง ๆ โดยเฉพาะหัวเมืองประเภทหลังหลุดออกจากความ

ผูกพันอย่างหลวม ๆ ที่ยังเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและเมืองชั้นเหล่านั้นได้เท่านั้น มาถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ภัยจากภายนอกประเทศได้เน้นให้เห็นอันตรายอันเนื่องมาจากอำนาจอันอ่อนแอของส่วนกลางเห็นการปกครองภายใน ซึ่งถ้าไม่มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไข จะเป็นเหตุและข้ออ้างให้ต่างประเทศรุกรานดินแดนจนเป็นเหตุให้เสียดินแดนไปได้ เพื่อเป็นหลักประกันว่าดินแดนส่วนนั้นนอกจากจะไม่หลุดไปจากพระราชอาณาเขตแล้ว ยังจะรวมเป็นส่วนหนึ่งของประเทศเหมือนดินแดนส่วนอื่น ๆ ในบ้านปลาย กรมหมื่นคำรงฯ ในฐานะเสนาบดีมหาดไทยผู้ทรงได้รับมอบหมายในการปฏิรูปการปกครองครั้งนั้น จึงทรงเบิกแนวทางการปกครองดินแดนนี้ในรูปแบบใหม่ และทรงวางรากฐานงานขึ้นใหม่นั้นอย่างมั่นคง โดยทูลเกล้าฯ เสนอโครงการวางแผนนโยบายการปกครองที่กำหนดเป้าหมายชัดเจน และมีแผนปฏิบัติงานเพื่อบรรลุเป้าหมายนั้นเป็นขั้น ๆ ตามลำดับขั้นเป็นครั้งแรก แผนนโยบายการปกครอง ครั้งนั้นได้เป็นเสมือนเข็มทิศชี้ให้เห็นทิศทางหรือแนวทางการปกครองที่รัฐบาลยึดเป็นหลักปฏิบัติต่อดินแดนส่วนนี้ในระยะต่อมา และมีผลก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญต่อฐานะการปกครองของไทยในดินแดนส่วนนั้นมาจนปัจจุบัน ในที่นี้จึงจะได้ศึกษาแผนนโยบายการปฏิรูปการปกครองฉบับนั้น เพื่อเป็นพื้นฐานในการจะประเมินผลการวางรากฐานการปกครองครั้งแรก และดูเหมือนจะเป็นครั้งสำคัญที่สุดของไทยในภูมิภาคนี้ ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา

ในการวางแผนนโยบายการปฏิรูปครั้งนั้น กรมหมื่นคำรงฯ ได้ทรงยื่นไปศึกษาและวิเคราะห์สภาพการปกครองหัวเมืองทั้ง 7 ตั้งแต่สมัยต้นรัตนโกสินทร์ ทรงเห็นความสำคัญในจุดเปลี่ยนทางการปกครองในสมัยต้นนั้น คือ การแบ่งปัตตานีเดิมออกเป็น 7 เมือง และการแต่งตั้งเจ้าเมืองที่มีเชื้อสายไทยเข้าปกครองเมืองเหล่านี้ ว่ามีจุดหมายที่จะทอนกำลังปัตตานีเดิมให้น้อยลง และเพื่อกระจายอำนาจของไทยในการบังคับบัญชาหัวเมืองเหล่านี้ให้มากขึ้น แต่ความมุ่งหมายดังกล่าวต้องไร้ผลในสมัยต่อมา เนื่องจาก "ความเพิกเฉยของราชาริปัตย์" ที่ไม่สนใจในนโยบายการปกครองเมืองเหล่านี้

ปล่อยให้เจ้าเมืองสงขลา "ตั้งหน้าแสวงหาผลประโยชน์แล้วอำนาจส่วนตัวขึ้นยิ่งกว่า
 ประโยชน์ในราชการ" ผลที่ตามมาก็คือ การแต่งตั้งเจ้าเมืองโดยอำนาจจากส่วนกลาง
 เปลี่ยนไปเป็นการดำรงตำแหน่ง โดยการสืบตระกูลแบบเมืองประเทศราช ทั้งนี้ยกเว้น
 เมืองหนองจิกเพียงเมืองเดียว ผลเสียจากการที่รัฐบาลละเลยที่จะสอดส่องการปก-
 ครองหัวเมืองทั้ง 7 นอกจากจะทำให้ชาคการทำนุบำรุงเมืองเหล่านี้แล้ว ยังเปิด
 โอกาสให้เจ้าเมืองสงขลาหาผลประโยชน์จากเมืองเหล่านี้ในคานต่าง ๆ อีกด้วย
 กล่าวคือ

1. เจ้าเมืองทั้ง 7 ต้องแบ่งส่วนในภาษีอากรต่าง ๆ ที่เก็บได้ให้
 แก่เจ้าเมืองสงขลาจำนวนหนึ่ง
2. เจ้าเมืองสงขลาแต่งตั้งให้นายหมื่นนายกของตนเองไปคอยควบคุม
 และเก็บส่วย และผลประโยชน์จากราษฎรบางหมู่ในเมืองเหล่านี้ ส่งมายังเมืองสงขลา
3. เจ้าเมืองสงขลามีสิทธิในที่ดินที่มีผลประโยชน์ เป็นต้นว่า เหมือง
 แร่ค้ำบ ผลประโยชน์จากที่ดินเหล่านี้จึงตกเป็นของเจ้าเมืองสงขลาทั้งหมด
4. เจ้าเมืองสงขลาสามารถเรียกเกณฑ์ต่าง ๆ จากเมืองทั้ง 7 ได้

กรมหมื่นคำรงฯ ได้ทรงประมาณว่า เมื่อรวมผลประโยชน์ที่เจ้าเมืองสงขลา
 ได้จากหัวเมืองทั้ง 7 นั้นปีหนึ่งไม่ต่ำกว่า 200 ชั่ง ด้วยเหตุนี้จึงทรงพิจารณาว่าแม้
 เจ้าเมืองทั้ง 7 จะมีอำนาจในเมืองเสมือนเป็นเจ้าเมืองประเทศราช กล่าวคือ
 มีอำนาจในการปกครองภายในเมือง การเก็บภาษีอากร และการตัดสินคดีความได้ตาม
 อำเภोजิ เว้นแต่การติดต่อกับต่างประเทศ การส่งบรรณาการหรือรับส่งทองคำสิ่ง
 ต่าง ๆ จากรัฐบาลซึ่งจะต้องผ่านทางเมืองสงขลาเท่านั้น เจ้าเมืองเหล่านี้ก็ไม่พอใจ
 ได้พยายามหาทางปลีกตัวออกจากการปกครองของสงขลามาชั้นกับกรุงเทพฯ อยู่เสมอ
 ความไม่พอใจของเจ้าเมืองทั้ง 7 ต่อการอยู่ใต้อำนาจของสงขลานั้น เป็นปัญหา
 ที่รัฐบาลเข้าใจเป็นอย่างดี เห็นได้จากพระคำรัสของกรมหมื่นคำรงฯ ที่ว่า

คือโดยรูปการณ์ก็เหมือนผู้ว่าราชการการเมืองแซกทั้ง 7
 หัวเมืองนี้ถึงจะเป็นเมืองเล็กน้อย ก็ควรจะมีความสุขสำราญ
 เป็นที่พอใจของผู้ว่าราชการเมือง เพราะอำนาจแลผลประโยชน์
 ก็มีมาก ทั้งราชาธิปไตยก็ไม่ได้บังคับกวดขันอันใด แต่ความจริงไม่
 เป็นเช่นนั้น ผู้ว่าราชการเมืองแซกทั้ง 7 เมืองนี้ มีความเคียด
 รอนในกาที่ตองถูกรบกวนเบียดเบียนของผู้ว่าราชการเมือง
 สงขลาอยู่โดยมาก พวกนักระวางกระวากุຍากจะขอขึ้นตรงต่อ
 กรุงเทพมหานคร ถึงเทียบนานวากลาจะให้สำเร็จตาม
 ประสงค์อันนี้ ¹

ยิ่งไปกว่านั้นองค์เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยยังทรงมีวิจารณ์ที่ลึกซึ้งลงไปอีก
 ว่า ในบรรดาสาเหตุแห่งความเคียดรอนของเจ้าเมืองทั้งหลายนั้น แท้จริงแล้ว ความ
 เคียดรอนอันเกิดจากการชำระคดีความอุทธรณ์ ซึ่งเจ้าเมืองเหล่านี้จะขอ
 ความในการพิจารณาตัดสินในบังคับของกรมการเมืองสงขลา
 ทองครึ่งละมาก ๆ ประการหนึ่ง การที่ราษฎรในเมืองศนทอ
 เพราะมีนายกองจากสงขลามาคควบคุมอยู่ประการหนึ่ง และควา
 จุกจิกอีกประการหนึ่ง สาเหตุ 3 ประการนี้เท่านั้นที่เป็นสาเหตุใหญ่แห่ง
 ของเจ้าเมืองทั้ง 7 ไม่ใช่การที่ตองแบ่งส่วนในภาษีอากรให้แก่เจ้าเมืองสงขลา เพราะ
 "เงินเหล่านั้นเป็นเงินประจำปี แบ่งจากเงินที่ได้ ไม่ต้องชักเนื้อเดือนอันใด"
 อยากรู้ก็ดู ทรงเห็นว่าขอเคียดรอนทั้งหลายเหล่านี้เป็น เรื่องที่จะต้องหาทางแก้ไข

ปัญหาข้อบกพร่องในการปกครองภายในหัวเมืองทั้ง 7 ที่สืบทอดมาแต่เดิม
 เป็นเวลาช้านาน ประกอบกับสถานการณ์ภายนอกระหว่างประเทศที่มหาอำนาจตะวันตก
 พร้อมที่จะบีบบังคับเอาดินแดนซึ่งเป็นจุดอ่อนส่วนนี้ของไทยอยู่ทุกขณะ เป็นเหตุให้กรมหมื่น
 ค่างฯ ทรงเห็นว่าไทยจำเป็นต้องเร่งรัดปรับปรุงการปกครองดินแดนน้อยอย่างรีบด่วน

¹ เพ็ญอาจ.

ได้ทรงกราบบังคมทูลต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า ทรงเห็นจำเป็นจะต้องลงมือจัดการหัวเมืองแขกทั้ง 7 นี้ ด้วยสาเหตุสำคัญ 4 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก จากสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ อันเกิดจากลัทธิล่าอาณานิคมที่กำลังคุกคามไทยอยู่ในขณะนั้น จำเป็นที่ไทยจะต้องปรับปรุงการปกครองของประเทศให้เป็นที่ปรากฏแก่สายตาอาณานิคมประเทศทั้งหลายว่าไทยกำลังก้าวไปสู่ความเจริญ กรมหมื่นคำรงฯ ทรงเชื่อว่า ถ้าสามารถปรับปรุงประเทศให้ก้าวหน้าได้เท่าใด ก็จะก่อให้เกิดความมั่นคงในพระราชอาณาเขตได้มากขึ้นเท่านั้น

ประการที่สอง ทรงเห็นว่าเฉพาะดินแดนส่วนนี้ เป็นดินแดนที่อาจถูกคุกคามได้ง่ายกว่าส่วนอื่นของประเทศ เนื่องจากเป็นชายพระราชอาณาเขตที่ติดกับดินแดนที่อยู่ใต้ปกครองของมหาอำนาจ (คืออังกฤษ) อยู่แล้ว

ประการที่สาม ความอุดมสมบูรณ์ในทรัพยากร ทำให้นักธุรกิจต่างชาติสนใจเข้ามาลงทุนในดินแดนส่วนนี้ กรมหมื่นคำรงฯ ทรงเห็นว่า ยากที่จะปิดห้ามการลงทุนได้ เพราะจะเป็นการขัดต่อแนวทางการขยายอิทธิพลทางการค้าของมหาประเทศในขณะนั้น แต่ในขณะเดียวกันก็ทรงเห็นว่า ควรที่จะสนับสนุนนักธุรกิจในท้องถิ่น เพื่อรับการลงทุนจากต่างประเทศ แม้จะเป็นไปได้ไม่มากนัก แต่เมื่อประกอบกับการปกครองที่ดีแล้ว ก็จะช่วยให้ของทางการแทรกแซงจากต่างประเทศ อันอาจสืบเนื่องมาจากการลงทุนทางการค้าลดน้อยลงได้

ประการที่สี่ กรมหมื่นคำรงฯ ทรงเห็นว่า ความสนใจของชาวต่างประเทศที่จะมาลงทุนในธุรกิจที่ดินแดนส่วนนี้จะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งถ้ารัฐบาลไม่จัดการปรับปรุงการปกครอง โดยที่รัฐบาลเข้าควบคุมอำนาจการปกครองในดินแดนนั้นแทนเจ้าเมืองได้แล้ว จะเกิดอันตรายอย่างยิ่ง เพราะเจ้าเมืองบางคนอาจถูกลดด้วยสัญญาการตอบแทนจากต่างชาติเป็นเหตุให้ยกมลประโยชน์ต่าง ๆ ภายในเมืองให้แก่ต่างชาติไปก็ได้ ดังเช่น กรณีพระยาระแงะ เป็นต้น

ขณะนั้นหัวเมืองมลายูในปกครองของไทยนอกจากหัวเมืองทั้ง 7. ยังมี กลันตัน ตรังกานู สองเมืองนั้นนับว่าเป็นเมืองใหญ่ และมีพรมแดนติดกับมลายูของอังกฤษเป็นบริเวณมากกว่าหัวเมืองทั้ง 7 เสียอีก แต่กรมหมื่นคำรงฯ ก็ทรงมีพระดำริที่จะจัดการปกครองหัวเมืองทั้ง 7 ก่อนเมืองทั้งสอง ไคทรงกราบบังคมทูลให้ทรงทราบเหตุผลว่าถึงแม้อกลันตัน ตรังกานู จะเป็นเมืองขึ้นของไทยอย่างแท้จริง แต่ก็เป็น "เมืองประเทศราชเต็มบรรดาศักดิ์" ซึ่งอังกฤษคอยจ้องจะตะครุบอยู่ เพราะฉะนั้น ถ้าไม่มีความจำเป็นกล่าวคือ เมืองทั้งสองยังมีการปกครองเรียบร้อยอยู่ ไทยก็ไม่ควรเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับ เพราะอาจเปิดทางให้อังกฤษอ้างเป็นเหตุเข้าแทรกแซงได้ ซึ่งเป็นนโยบายที่รัฐบาลไทยในขณะนั้นไม่พึงประสงค์ ทรงเห็นว่าเวลานั้นจำเป็นที่ไทยต้องผูกไมตรีกับอังกฤษไว้เพื่อป้องกันฝรั่งเศส ต้องระวังไม่ให้เกิดเรื่องกับอังกฤษเป็นที่สุด

ส่วนหัวเมืองทั้ง 7 นั้น ทรงเห็นว่า "อังกฤษไม่ถึงเป็นเมืองสำคัญ" เหมือนกลันตันและตรังกานู และความจริงแล้วหัวเมืองทั้ง 7 ก็มีฐานะเสมือนเมืองขึ้นที่อยู่ใต้บังคับบัญชาของสงขลา ราชฎร ตลอดจนชนบทรรมนิยมประเพณีก็มีลักษณะไทยอยู่มาก หึ่งทรงเห็นว่า ความเคียดแค้นต่าง ๆ ก็อยู่ในวิสัยที่จะแก้ไขได้

อนึ่ง ในขณะนั้นก็ไคทรงโปรดเกล้าฯ ให้ปฏิรูปการปกครองเมืองสงขลาให้เขาระเบียบและมีประสิทธิภาพอยู่แล้ว กรมหมื่นคำรงฯ ทรงหวังว่าเมื่อการปกครองเมืองสงขลาดำเนินไปได้โดยเรียบร้อยแล้ว ก็จะช่วยให้สามารถจัดการปกครองในหัวเมืองทั้ง 7 ไคง่ายเขา และถ้าเมืองเหล่านี้ยังเกิดความเจริญได้เท่าไร ก็จะมีผลขยายไปถึงเมืองกลันตัน ตรังกานู ในการจะจัดการปกครองต่อไป ดังนั้น จึงทรงเห็นว่าการจะปฏิรูปการปกครองหัวเมืองชายแดนปักษ์ใต้ครั้งนั้น ควรจะเริ่มจัดการหัวเมืองชั้นใน คือ สงขลาออกไป ดีกว่าจะจัดจากหัวเมืองชั้นนอกเข้ามา หรือจัดพร้อม ๆ กันไป

เมื่อมีนโยบายที่จะให้หัวเมืองทั้ง 7 เป็นศูนย์กลางที่จะแพร่ขยายการปกครองแบบใหม่ออกไปยังหัวเมืองมลายูอื่นแล้ว ประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาต่อไปก็คือ รูปแบบหรือแนวการปกครองแบบใหม่นั้นจะเป็นไปในรูปใด ในเรื่องนักรบหมื่นคำรงค์ฯ ไคทรงเสนอว่าควรจัดการปกครองหัวเมืองทั้ง 7 ดังนี้

1. การแบ่งเขตการปกครองดินแดนนี้เป็น 7 หัวเมือง ควรจะคงไว้ในรูปเดิม
2. ให้มีข้าหลวงประจำควบคุมการปกครองในหัวเมืองทั้ง 7 โดยเฉพาะหน่วยหนึ่ง
3. การบังคับบัญชาปกครองในเมือง ให้ผู้วาระาชการเมืองมีอำนาจตามขนบธรรมเนียมที่เป็นอยู่ และตามที่ข้าหลวงเห็นชอบ
4. ผู้วาระาชการเมืองมีอำนาจที่จะบังคับบัญชาและตัดสินคดีตามกฎหมายและตามประเพณีวันแต่คดีที่มีโทษถึงประหารชีวิต หรือริบทรัพย์สมบัติ หรือคดีอุทธรณ์ ต้องส่งมาที่ศาลข้าหลวง แต่คำตัดสินประหารชีวิตหรือริบทรัพย์นั้น ข้าหลวงต้องส่งมาขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตจากกรุงเทพฯ เหมือนดังหัวเมืองชั้นใน
5. ผู้วาระาชการเมืองยังมีอำนาจจัดเก็บภาษีอากรเช่นเดิม แต่ให้มีส่วนลดเป็นภาคหลวง สำหรับข้าหลวงที่จะใช้ในการปกครองหัวเมืองเหล่านี้ และที่เหลือจะส่งไปช่วยราชการบาง
6. ยกเลิกการส่งส่วยหรือผลประโยชน์ต่าง ๆ ไปยังเจ้าเมืองสงขลา รวมทั้งการที่เจ้าเมืองสงขลาส่งคนไปควบคุมราษฎรในเมืองเหล่านี้ แต่ให้ผู้วาระาชการเมืองและข้าหลวงเลือกคนไทยในเมืองเหล่านี้ตั้งเป็นกรมการขึ้นควบคุมคนไทยด้วยกัน ทำนองเดียวกับกรมการจีน
7. ให้มีการส่งเครื่องราชบรรณาการตามที่ปฏิบัติ ส่วนในบอกขอราชการหรือทองคำต่าง ๆ อาจจัดคอด่านข้าหลวง หรือบอกมายังกรุงเทพฯ โดยตรง แต่ต้องให้ข้าหลวงทราบทุกครั้ง

8. ความสัมพันธ์ด้านการต่างประเทศ อยู่ในอำนาจของข้าหลวงเท่านั้น
9. ให้ตั้งที่ทำการข้าหลวงสำหรับบังคับบัญชาหัวเมืองทั้ง 7 ที่สงขลา
แห่งหนึ่ง และในหัวเมืองทั้ง 7 อีกแห่งหนึ่ง และให้ข้าหลวงคอยไปตรวจราชการหัว-
เมืองเหล่านี้อยู่เสมอ เมื่อเห็นว่าประเพณีการปกครองที่ไม่เหมาะสมหรือจะทำความ
เสียหายให้แก่ราชการ หรือก่อความเดือดร้อนต่อประชาชน ให้ข้าหลวงมีอำนาจเตือนให้
ผู้ว่าราชการเมืองแก้ไขให้เรียบร้อยได้

แนวการจัดการปกครองข้างบนนี้ เป็นเพียงโครงการระยะสั้น ซึ่งเป็นส่วนหนึ่ง
ของแผนการจัดการปกครองหัวเมืองทั้ง 7 ที่องค์ผู้ว่าในการปฏิรูปครั้งนั้นทรงวางไว้
เท่านั้น เพราะพร้อม ๆ กันนั้นโครงการเสนอนโยบายที่ควรจะทำต่อไปในหัวเมืองเหล่านี้
ในระยะยาวอีกด้วย

ประการแรก จวบจนต้องทำนุบำรุงหัวเมืองเหล่านี้ให้เกิดผลประโยชน์
มากยิ่งขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ และผลประโยชน์ที่จะได้เพิ่มขึ้นนั้นจะแบ่งให้แก่เจ้าเมืองและ
กรมการ เพื่อใช้ในการดำเนินการของเมืองส่วนหนึ่ง อีกส่วนหนึ่งจะเป็นภาคหลวงไว้
จุนเจือราชการเป็นจำนวนไม่ต่ำกว่า $\frac{1}{3}$ ของประโยชน์ที่จะได้

ประการที่สอง การปฏิรูปเปลี่ยนแปลงกฎหมายหรือแบบแผนขนบ
ธรรมเนียมใดในหัวเมืองเหล่านี้ จะจัดให้เป็นไปอย่างหัวเมืองชั้นใน โดยยึดหลักว่า
"จะเปลี่ยนแปลงวิธีปกครองหัวเมืองเหล่านี้ให้เหมือนกับหัวเมืองชั้นใน เป็นแต่จะจัด
ให้ค่อยเป็นไปโดยลำดับ ไม่ต้องรื้อแย่งแบบแผนเก่าโดยรุนแรง ให้เป็นที่ชอกช้ำแก่
ผู้ว่าราชการเมืองประการใด..."¹

ประการที่สาม ทรงปรารถนาที่จะชักจูงให้ผู้ว่าราชการเมืองและ
ข้าราชการในเมืองเหล่านี้ติดต่อกับหาสัมพันธ์กับรัฐบาลกรุงเทพฯ อย่างสนิทสนม

¹ เพียงอ้าง.

ยิ่งขึ้น "...ด้วยการให้หมั้นไปเฝ้าแทนก็ดี หรือที่ซักจูงให้เล่าเรียนภาษา เรียนหนังสือ
แลศึกษาขนบธรรมเนียมไทยก็ดี หรือด้วยการที่จะสมาคมคบหากับข้าราชการไทยก็ดี..."
ทั้งนี้โดยความมุ่งหมายที่จะ "...เพาะปลูกคนที่จะรับราชการในพื้นที่บ้านพื้นเมืองเหล่านี้
ถึงว่าจะเป็นแขกต่างศาสนา ก็ให้มีน้ำใจแลอภัยไถ่รับเป็นไทย เช่นข้าราชการทั้ง
ปวง..."¹

โครงการแนวนโยบายการปกครองหัวเมืองทั้ง 7 ที่กรมหมื่นคำรงฯ ได้นำ
ขึ้นกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ดังกล่าวมานี้ แสดงให้เห็นพระปรีชา
สามารถและสุขุมคัมภีรภาพขององค์ เสนาบดีมหาดไทยของไทยในขณะนั้น ที่ทรงมอง
ปัญหาได้อย่างแจ่มชัดละเอียดในแง่มุมต่าง ๆ และทรงสามารถเสนอทางแก้ไขปัญหานั้น ๆ
ไว้อย่างรอบคอบ มุ่งผลอันถาวร หากใช้เพียงเพื่อแก้ไขเฉพาะหน้าที่ให้หมด
ไปเท่านั้นไม่ การหาสาเหตุของปัญหาใดปัญหาหนึ่งให้ถูกเป้าหมายแท้จริงนั้น จำต้อง
อาศัยความสามารถในการวิเคราะห์ และแยกแยะปัญหาในประเด็นต่าง ๆ ให้กว้าง
ขวางและครอบคลุมแง่มุมต่าง ๆ ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ส่วนวิธีการจะแก้ปัญหาก็
ต้องอาศัยความสามารถในการวิเคราะห์สาเหตุที่ถูกต้องรวมทั้งการคาดคะเนเหตุการณ์
หรือผลที่จะตามมาในอนาคต เพื่อเสนอทางเลือกที่ดีที่สุด ซึ่งจะขจัดปัญหานั้น ๆ ให้หมด
ไป ความสามารถดังกล่าวนี้ของคัมภีร์ในการปฏิรูปของไทยได้แสดงให้เห็นปรากฏในร่างแนว
นโยบายการปฏิรูปการปกครองหัวเมืองทั้ง 7 อย่างยากที่จะหาผู้ใดเทียม

ในขั้นแรก คือ การแสวงหาเหตุผลของปัญหาการปกครองหัวเมืองทั้ง 7 นั้น
กรมหมื่นคำรงฯ ได้ทรงใช้การศึกษาประวัติศาสตร์การปกครองดินแดนนี้ในอดีตเป็น

¹ เฝิงอาน.

รากฐาน และทรงพบว่าที่มาของปัญหาอยู่ที่การควบคุมแหล่งแห่งอำนาจในระดับเมือง เป็นสำคัญ นั่นคือ การที่รัฐบาลไม่ได้รักษาความสม่ำเสมอในการใช้อำนาจในการแต่งตั้งผู้กุมอำนาจในเมือง คือ เจ้าเมือง และการที่รัฐบาลมอบให้เจ้าเมืองสงขลาเป็นผู้ควบคุมเมืองเหล่านี้ ข้อเท็จจริง 2 ประการนี้ได้ช่วยอธิบายสาเหตุของปัญหาต่าง ๆ ที่ตามมาในภายหลัง ในกรณีแรกจะเห็นว่าเปิดโอกาสให้เจ้าเมืองเหล่านี้ถือเอาว่าอำนาจของรัฐบาลกลางเป็นไปแค่ในนาม ซึ่งได้กลายเป็นข้ออ้างสิทธิที่เจ้าเมืองและชาวต่างชาติในภายหลังจะใช้คัดค้านอำนาจของไทยในด้านความสัมพันธ์ระหว่างเมืองเหล่านี้กับต่างประเทศเสมอมา เช่น ในปัญหาการให้สัมปทานผลประโยชน์แก่ต่างชาติ หรือแม้กระทั่งปัญหาเกี่ยวกับอธิปไตยเหนือดินแดนนี้ของไทย ส่วนในกรณีหลังนั้นได้ช่วยให้เข้าใจต้นเหตุความไม่พอใจที่เจ้าเมืองเหล่านี้มีต่อการอยู่ใต้อำนาจของสงขลา หรือถ้าจะพูดในวงกว้างออกไปอีกก็คือ สาเหตุของความไม่พอใจของเจ้าเมืองเหล่านี้ที่มีต่อระบบการปกครองของรัฐบาลนั่นเอง ปัญหาทั้ง 2 ประการนี้ได้มีมานานแล้วก่อนที่กรมหมื่นดำรงฯ จะทรงเข้ารับหน้าที่ในกระทรวงมหาดไทย แต่นี่เพิ่งจะเป็นครั้งแรกที่รัฐบาลได้แสดงให้เห็นความสนใจที่จะหาความเป็นมาของปัญหาดังกล่าว และวิเคราะห์ให้ชัดเจนถึงสภาพและผลของปัญหานั้น ทั้งยอมรับว่าเป็นเรื่องที่รัฐบาลจะต้องหาทางแก้ไข

แต่ต้นเหตุของปัญหาก็อยู่ในคังกล่าวหาใช่เป็นต้นเหตุทั้งหมดในการปกครองหัวเมืองทั้ง 7 ในขณะที่สภาพการเมืองระหว่างประเทศในต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 ได้ทำให้ขอบเขตของการปกครองของประเทศปรากฏชัดแจ้งจนเป็นเหตุให้รัฐบาลจำเป็นต้องปรับปรุงการบริหารการปกครองในด้านต่าง ๆ เพื่อสนองตอบภาวะการณดังกล่าว การคุกคามจากภายนอกประเทศในบริเวณชายแดนหัวเมืองมลายูไทยและอังกฤษก็ทำให้ปัญหาการปกครองภายในหัวเมืองเหล่านี้ อันมีลักษณะเฉพาะตัวและเรื้อรังมานานแล้วปรากฏชัดขึ้น นำไปสู่การพิจารณาปรับปรุงการปกครองหัวเมืองเหล่านี้โดยรีบด่วน โดยคำนึงถึงสภาพการระหว่างประเทศเช่นกัน เหตุผลที่ทรงเสนอเพื่อแสดงความจำเป็นใน

การจัดการปรับปรุงการปกครองหัวเมืองเหล่านี้ นับเป็นข้อสรุปปัญหาในการปกครองหัวเมืองทั้ง 7 ภายใต้สภาวะที่การปกครองภายในโคคลอนแคลนมานานปี และสภาพระหว่างประเทศที่กำลังอยู่ในภาวะอันตราย และชี้ให้เห็นว่าเหตุใดจึงต้องหาทางป้องกันแก้ไขหรือถ้าไม่แก้จะมีผลอย่างไร ถอยถอยถอยนั้นได้สะท้อนให้เห็นพระปรีชาญาณอันหลักแหลม และทันสมัยแก่การปกครองขององค์ผู้นำในการวิเคราะห์และให้เหตุผลแก่ปัญหาต่าง ๆ โดยเฉพาะเหตุผลซึ่งทรงแสดงให้เห็นความหวังใฝ่ต่อการที่เมืองเหล่านี้จะตกอยู่ใน "กับ" ของต่างชาติโดยที่เจ้าเมืองถูกล่อลวงเงิน แต่ในขณะที่เดียวกันก็ทรงปฏิเสธที่จะหาทางแก้ไขปัญหาการเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ของต่างชาติด้วยการปิดเมือง เพราะวิธีนั้นเป็นการขัดต่อ "นิยมของโลกย์" พระวินิจฉัยนี้นับว่าเหมาะสมที่สุดเมื่อคำนึงถึงผลของการดำเนินนโยบายกีดกันมหาอำนาจของจีนในขณะนั้น ซึ่งทำให้เกิดสงครามบั่นทอนอิสรภาพของจีนให้ลดลงเรื่อย ๆ ภายหลังจากที่จีนต้องพ่ายแพ้หลายครั้ง ทางแก้ที่ทรงเสนอโดยการสนับสนุนให้ราษฎรภายในประเทศขยายกิจการค้าให้กว้างขวาง โดยใช้ "ชุมทรัพย์" คือทรัพยากรของชาติที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่นั้นนับเป็นทางออกที่ดีที่สุด เพราะนอกจากจะเป็นการขัดขวางการลงทุนของนายทุนชาวต่างประเทศไปในตัวแล้ว ยังเป็นการส่งเสริมการขยายตัวทางเศรษฐกิจของชาติ โดยให้คนในชาติเป็นผู้รับผลประโยชน์นั้น ๆ ให้มากที่สุด อันเป็นลักษณะของเป้าหมายที่เป็นอุดมคติอันเป็นสากลของโลกจนแม่สมัยปัจจุบัน

อันที่จริงการคุกคามจากภายนอกต่อหัวเมืองทั้ง 7 ก็เป็นสภาวะการณ์เดียวกับที่หัวเมืองมลายูอื่น ๆ ในขณะนั้นกำลังประสบอยู่ ทั้งหัวเมืองเหล่านั้นก็มีขนาดใหญ่ และอยู่ใกล้ดินแดนอิทธิพลอังกฤษ แต่กรมหมื่นคำรบฯ ก็ทรงเลือกที่จะจัดการปกครองหัวเมืองทั้ง 7 ก่อนหัวเมืองมลายูอื่น เหตุผลที่ทรงให้ในเรื่องนี้ ได้สะท้อนให้เห็นพระนโยบายที่ทรงมีในต่อการจัดการปกครองหัวเมืองในแหลมมลายูที่น่าสนใจ และจะมีอิทธิพลต่อการจัดการปกครองหัวเมืองเหล่านี้ในระยะต่อมาอยู่สองสามประการ ดังนี้

ประการแรก ไหมทรงปรารถนาจะให้การปฏิรูปการปกครองของไทย มีลักษณะเป็นการทำหายหรือกระทบกระเทือนอิทธิพลของอังกฤษในแหลมมลายู เพราะทรงเห็นว่าไทยจำเป็น "ต้องคบค้าเอาใจอังกฤษช่วยป้องกันฝรั่งเศส" ซึ่งกำลังบีบบังคับไทยเรื่องพรมแดนทางฝั่งตะวันออกอยู่ในขณะนั้น

ประการที่สอง ในทัศนะขององค์เสนาบดีมหาดไทย ฐานะของหัวเมืองทั้ง 7 แตกต่างไปจากเมืองกลันตันและตรังกานู ทรงถือว่าหัวเมืองทั้ง 7 เป็นเมืองที่มีความสัมพันธ์ทั้งทางการปกครองและวัฒนธรรมใกล้ชิดไทยมากกว่าหัวเมืองอื่น ๆ ทรงชี้ให้เห็นว่ากลันตันและตรังกานู "เป็นเมืองประเทศราชเดิมบรรดาศักดิ์ ซึ่งอังกฤษแลคูดูยความมุ่งหมายต้องการเสมอ" ในขณะที่หัวเมืองทั้ง 7 "อังกฤษไม่ถือเป็นเมืองสำคัญ" และแท้จริงแล้วก็ เป็นเมือง "อยู่ในอำนาจคล้ายกับเมืองขึ้นสงขลาอยู่แล้ว ทั้งผู้คนพลเมืองและขนบธรรมเนียมก็เป็นไทยอยู่โดยมาก" ¹

ประการที่สาม เนื่องจากเหตุผลเบื้องต้นจึงทรงมุ่งที่จะให้หัวเมืองทั้ง 7 เป็นศูนย์กลางที่จะเผยแพร่การปกครองแบบใหม่ของไทยออกไปยังหัวเมืองมลายูอื่น โดยการหาผู้นำรุ่นให้เกิดความเจริญรุ่งเรืองเป็นแบบอย่าง

เมื่อมีเป้าหมายให้ความสำคัญแก่ 7 หัวเมืองดังกล่าว การวางรูปการปกครองแบบใหม่ในขณะนั้นจึงมีความสำคัญเป็นพิเศษ ความจำเป็นประการแรก ๆ ที่จะต้องทำโดยไม่จำเป็นคือให้เหตุผลอีกก็คือ การลดอำนาจเจ้าเมืองให้น้อยลง ในขณะที่เดียวกันก็เพิ่มอำนาจรัฐบาลในการควบคุมการปกครองภายในเมืองเหล่านี้ให้มากขึ้น และเล็กระบบการปกครองที่เมืองเหล่านี้ต้องอยู่ใต้อำนาจสงขลาเสีย ในข้อเสนอแนวทางปรับปรุงการปกครองนั้นก็ปรากฏว่า มีมาตรการในแนวดังกล่าวอยู่บาง เช่น การที่กำหนดให้มี

¹ มีเพ็ญอักษร
เพ็ญอักษร.

สถาบันข้าหลวงที่ตั้งกองบัญชาการอยู่ในดินแดนนี้ มีอำนาจให้ความเห็นชอบในการปกครองของมณฑลราชการเมือง และในศาลากลางระดับสูง นอกจากนั้น ยังให้อำนาจอย่างเด็ดขาดในเรื่องการต่างประเทศ และมีส่วนในรายจ่ายของเมือง มาตราการเหล่านี้เห็นได้ว่าเป็นวิธีที่จะดึงอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง อย่างไรก็ตาม ข้อกำหนดเหล่านี้บางข้อก็แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลต้องการให้กระบวนการดึงอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางนี้เป็นไปอย่างละมุนละม่อม ไม่ปรารถนาให้ผู้ของสูญเสียผลประโยชน์รู้สึกกระทบกระเทือนมากนัก จึงยังคงให้เจ้าเมืองคุมอำนาจโดยทั่ว ๆ ไปดั้งเดิม และในขณะเดียวกันก็เสนอข้อทดแทนซึ่งจะผ่อนคลายความไม่พอใจของบรรดาเจ้าเมือง เป็นต้นว่า ให้เลิกส่งส่วยและผลประโยชน์ต่อสงขลา และเลิกการที่สงขลาจะควบคุมราษฎรในเมืองเหล่านี้

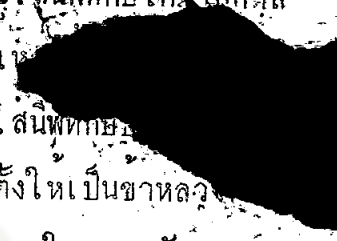
แนวทางการจัดการปกครองเช่นว่านี้ นับว่าเป็นนโยบายที่วางขึ้นจากสภาพที่เป็นจริง เพราะปฏิกริยาย่อมเกิดขึ้นเมื่อมีผู้ของเสียอำนาจ การจะเปลี่ยนแปลงแผนในการปกครองโดยกำจัดการฐานแห่งอำนาจเดิมให้หมดสิ้นไปในคราวเดียวย่อมก่อให้เกิดความวุ่นวาย แต่การปฏิรูปการปกครองโดยสันติอาจทำได้โดยการค่อย ๆ ลดขอบเขตแห่งอำนาจเดิม ผู้นำในการปฏิรูปการปกครองหัวเมืองทั้ง 7 ก็ได้ทรงเลือกวิถีทางนี้ ยิ่งไปกว่านั้นยังทรงวางแผนระยะยาวเพื่อเป็นหลักประกันความสำเร็จในโครงการดังกล่าวโดยสมบูรณ์ โดยเน้นวิถีทางที่จะกลืนจิตใจ (assimilate) ราษฎรในหัวเมืองเหล่านี้ โดยเฉพาะผู้นำในระดับบริหาร ให้มีความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของประเทศเช่นเดียวกับราษฎรในส่วนอื่น ๆ อย่างแท้จริง

ตามรายงานที่นำขึ้นทูลเกล้าฯ นั้น กรมหมื่นคำรงฯ ทรงมีพระราชดำริว่าการจะจัดการปกครองหัวเมืองทั้ง 7 ให้เป็นไปตามแนวนโยบายดังกล่าวข้างต้นนั้น ไม่เป็นภาระที่เกินกว่ากำลังแต่อย่างใด ทรงให้เหตุผลว่า

เพราะหัวเมืองแขกเหล่านี้มีไทยเป็นพลเมืองอยู่เป็นอันมาก ถึงพวกแขกที่สุพรรณบุรีเมืองที่เป็นแขกก็มีก็จะรู้ภาษาไทย และมีอภัยไศรยโกลมาในท่าของไทยอยู่โดยมาก การที่จะพูดจากันด้วยการใคใคให้เป็นที่เข้าใจกันกับไทย พูดไถ่กาย และเชื่อฟังงายกว่าหัวเมืองแขกที่อยู่ข้างนอกออกไป

อีกประการ ๑. การที่จะออกไปจัดครั้งนี้ก็มีราชการที่จะไปปราบปรามใหญ่หนึ่งผู้ใดใคร่ความเคียดระอาว่าที่ทำการที่จะไปจัดเปลี่ยนแปลงอย่างไร เป็นการมีแต่จะให้ความเคียดระอาแก่ราษฎรและราษฎรในเมืองเหล่านั้นยิ่งขึ้น (ผู้สุพรรณบุรีที่จะคิดอันแบ่งเอาผลประโยชน์เป็นภาคหลวงเมื่อคิดก็ไม่ใช่เป็นการเอาเปรียบกว่าทุกวันนี้ เพราะจะเลิกส่วนที่ทองเสียแก่พระยาสงขลาอีกให้เสมอมาตามเท่านั้น 1

ด้วยเหตุนี้จึงทรงเชื่อว่า ถ้าข้าหลวงที่จัดส่งไปเอาใจใส่ก่อนหน้า คอยให้คำแนะนำในการจัดการปกครองแก่ผู้ราชการเมือง และรู้จักทำตัวให้เข้ากับผู้ราชการเมืองเหล่านั้นแล้ว การปฏิรูปการปกครองครั้งนั้นก็จะได้ผลสำเร็จอย่างรวดเร็ว ในการเลือกตัวข้าหลวงที่จะส่งไปกำกับหัวเมืองเหล่านี้เป็นคนแรกนั้น ทรงพิจารณาเห็นว่า พระเสนีพิทักษ์เป็นบุคคลที่เหมาะสม เพราะรู้ภาษามลายู มีความรู้ความสามารถ และเคยปฏิบัติราชการในหัวเมืองมลายูมาก่อน แต่โปรดฯ ให้ปรากฏคำสั่งในท้องตราว่า ให้พระเสนีพิทักษ์เป็นข้าหลวงพิเศษลงไปไต่สวนคดีที่ค้างค้าง ทั้งนี้ เพราะทรงเกรงว่าการแถลงจุดมุ่งหมายในการส่งพระเสนีพิทักษ์ลงมาปฏิบัติงานในหัวเมืองเหล่านี้โดยตรง จะเป็นเหตุให้มีข่าวลือที่สร้างความหวาดกลัวขึ้นในหัวเมืองเหล่านี้ และอาจลุกลามไปถึงรัฐในอำนาจของอังกฤษ ก่อให้เกิดความเคลงใจระหว่างรัฐบาลไทยและ

อังกฤษขึ้นได้ "... เพราะธรรมชาติที่คิดที่จะจัดการเปลี่ยนแปลงอันใด มักพาให้คน
 ทั้งปวงสงสัยเข้าไปอีกมากกว่าการที่เป็นจริง" ¹ นอกจากนั้นยังทรงเห็นว่า ใน
 ขณะนั้นรัฐบาลเพิ่งจะเริ่มดำเนินการปฏิรูปการปกครองเมืองสงขลา การจะจัดการ
 ปกครองหัวเมืองทั้ง 7 ใหม่พร้อม ๆ กับสงขลา จะก่อให้เกิดภาวะแก่รัฐบาลในการ
 ให้ความสนับสนุน ซึ่งรัฐบาลยังไม่พร้อม ทรงหวังเพียงให้พระเสนิตพิทักษ์ได้มีโอกาส
 ไปศึกษาสภาพการปกครองเพื่อทราบปัญหาต่าง ๆ ของเมือง 
 พื้นฐานการจะจัดการปกครองแบบใหม่ต่อไปเท่านั้น เมื่อพระเสนิตพิทักษ์
 กังกล่าวสำเร็จลงตามพระประสงค์แล้ว จึงจะมีทองคำแท่งตั้งให้เป็นชาหลวง
 ราชการในหัวเมืองเหล่านี้ โดยแยกจากการปกครองของสงขลาในภายหลัง

ภารกิจที่กรมหมื่นคำรงฯ ทรงมอบให้พระเสนิตพิทักษ์ไปราชการในหัวเมือง
 ทั้ง 7 ครั้งนั้น คือการสอบสวนใหญ่ลักษณะภูมิประเทศ วิธีการปกครอง วิธีการเก็บ
 ผลประโยชน์ ความสัมพันธ์กับเมืองสงขลา คดีความของราษฎร "ตลอดจนความดี
 ความชั่วที่มีอยู่ในเจ้าเมืองกรมการแลธรรมเนียมบ้านเมืองใหญ่โดยละเอียดแล้วทำ
 รายงานส่งมายังเมืองหลวง อันที่จริงกรมหมื่นคำรงฯ ทรงหวังว่า การที่พระเสนิต
 พิทักษ์ลงไปราชการในหัวเมืองทั้ง 7 ในฐานะชาหลวงพิเศษเพื่อไปไต่สวนคดีต่าง ๆ
 นั้น จะเป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าเมืองทั้ง 7 ซึ่งไม่พอใจการปกครองของสงขลา
 เขาร้องทุกข์เพื่อที่จะขอยุติการปกครองของกรุงเทพฯ โดยตรง แล้วรัฐบาลจะได้
 ไขคำร้องทุกชั้นเป็นหลักฐานที่จะเข้าจัดการปกครองเสียใหม่โดยเปิดเผย อย่างไรก็ตาม
 ก็ดี แม้การร้องทุกข์ดังกล่าวจะไม่เกิดขึ้น ก็ทรงหวังว่าถ้าพระเสนิตพิทักษ์ประพฤติดน
 ให้เป็นที่นิยมไว้วางใจของบรรดาเจ้าเมือง โดยการคบไต่ถามความเดือดร้อนและ
 ข้อขัดข้องต่าง ๆ แล้วให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์แล้ว ก็อาจเป็นทางให้เจ้าเมือง

¹ เฟิ่งอาน.

เหล่านั้นมีหนังสือมาขอตัวข้าหลวงใหญ่ช่วยราชการต่อไป อันจะนำไปสู่การรวมใจกัน
ปฏิรูปการปกครองต่อไป "เพราะปิดประตูหรือความจำใจต่าง ๆ ไตสนิท"

อนึ่ง ในคำสั่งถึงพระเสนาพิทักษ์ ไททรงกำชับให้ระมัดระวังการแสดงการ
คำทนิพระยาวิเชียรศิริเจ้าเมืองสงขลาและกรมการเมืองต่อเจ้าเมืองทั้ง 7 เพื่อ
ไม่ให้เสียหลักในการปกครอง เพราะถึงอย่างไรการจะจัดการปกครองหัวเมืองทั้ง 7
จำเป็นต่องิ่งพังกำตั้งของสงขลา ซึ่งเป็นเมืองใหญ่ เป็นเมืองที่มีอิทธิพลไทยอย่าง
แน่นแฟ้น และมีพรมแดนติดกับเมืองเหล่านี้ การก่อให้เกิดความรู้สึกแค้นผู้ว่า
ราชการเมืองย่อมเป็นผลเสียต่อการปกครองหัวเมืองเหล่านี้ภายหลังได้¹

แนวนโยบายปฏิรูปการปกครอง ตลอดจนแผนงานในระยะเริ่มแรกของ
กรมหมื่นคำรงฯ ดังกล่าวข้างต้นได้รับความเห็นชอบจากพระบาทสมเด็จพระจุล-
จอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทุกประการ ทั้งยังได้พระราชทานพระราชดำริเพิ่มเติมอีก
กล่าวคือ เกี่ยวกับกฎหมายที่จะใช้ในหัวเมืองเหล่านี้ ทรงแสดงพระราชดำริไม่เห็น
ด้วยกับการหันมาใช้กฎหมายไทยอย่างทันทีทันใด ทรงแนะนำให้เลือกกฎหมายมลายู
ที่เป็นที่เชื่อถือรอง เช่น กฎหมายมรคก โดยยึดหลักที่จะ "ระวังให้เห็นอยู่เสมอ ว่า
เรานับถือศาสนาสามะหะหมัดว่าเป็นศาสนาอันหนึ่งสำหรับบ้านเมืองของเราในประเทศ
นั้น แลคนจำพวกนั้น"² ทรงแนะนำให้คนคว่ำกฎหมายที่อังกฤษใช้กับหัวเมืองมลายู

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ กจช., ร.5 ม.49/27, กรมหมื่นคำรงฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระ
พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ไปรเวทที่ 262/2307, 2 มีนาคม ร.ศ. 114.

² กจช., ร.5 ม.49/27, พระราชหัตถเลขาถึงกรมหมื่นคำรงฯ, ไปรเวท
ที่ 262/43047, 6 มีนาคม ร.ศ. 114.

ในบังคับเพื่อนำมาเป็นแนวทางเปลี่ยนแปลงกฎหมายในหัวเมืองเหล่านี้ต่อไป

นอกจากนั้นยังได้ทรงแสดงพระราชประสงค์ที่จะให้เลิกการส่งบรรณาการต้นไม้ทองเงิน ตามที่เป็นประเพณีปฏิบัติอยู่ ทรงมีพระกระแสว่า "ความจริงใจฉันอยากให้เลิกต้นไม้เงินทองเสียให้หมด ไม่อยากเป็นพระเจ้าราชาธิราชเสวยแต่ยศอย่างเก่า" ¹ แต่ดูเหมือนจะเข้าพระทัยถึงผลทางจิตวิทยา และการเมืองที่จะเกิดจากการให้เลิกส่งเครื่องราชบรรณาการโดยไม่มีมาตรการอื่นมาประกันความผูกพันระหว่างรัฐบาลและหัวเมืองเหล่านี้ ด้วยเหตุนี้จึงไม่ปรากฏว่าทรงเร่งรัดให้มีการเลิกประเพณีนี้ในช่วงเวลานั้นเลยทีเดียว ประเด็นที่ทรงห่วงใยที่สุดก็คือ การที่การจัดการปกครองในปัตตานีจะก่อให้เกิดปฏิกิริยาแก่อำเมืองกลันตันซึ่งเจ้าเมืองเป็นญาติกัน ทรงมีพระราชกระแสว่า "...เมืองตานี... จะจัดการอย่างไร ก็ดี ปล่อยให้เมืองกลันตันตกใจได้ ถ้าเมืองกลันตันจะนิยมเรามากขึ้นก็เพราะเมืองตานีนี้แหละ ถ้าเมืองตานีดีใจแล้วเห็นว่าเป็นไม้อัด..." ²

(การปฏิรูปการปกครองในระยะแรก (พ.ศ. 2439 - 2444))

พระเสนาพิทักษ์ได้เป็นข้าหลวงพิเศษลงไปตรวจราชการในหัวเมืองทั้ง 7 ในต้นปี พ.ศ. 2439 จากรายงานที่ส่งมายังกรุงเทพฯ แสดงให้เห็นว่าข้าหลวงพิเศษได้แสดงท่าทีที่จะเข้าไปมีบทบาททางการคลังของเมืองเหล่านี้เป็นจุดแรก

1 เพ็ญอาน.

2 เพ็ญอาน.

เริ่มช่วยทำการตกลงกับเจ้าเมืองหนองจิกในการจะเก็บเงินส่วยแทนกระดานไว้ใช้ในราชการ แทนที่จะยกให้เป็นรายได้ของเจ้าเมืองเสียทั้งหมด อย่างไรก็ตามก็ดูว่าหลวงพิเศษก็ยังระมัดระวังที่จะก่อให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเจ้าเมืองดังปรากฏว่า เมื่อเจ้าเมืองหนองจิกเสนอให้เรียกเก็บเงินภาษีร้อยชักสาม ซึ่งรัฐบาลกลางเคยมีท้องตราสั่งให้เก็บไว้เป็นของหลวงแล้ว พระเสนีพิทักษ์ก็ได้แสดงความไม่เห็นชอบด้วย เพราะแม่เจ้าเมืองปัตตานีจะรายงานว่าคนพร้อมที่จะส่งเงินประเภทนี้ให้แก่รัฐบาล และได้ส่งบัญชีต่อเจ้าเมืองสงขลาทุกปี ซึ่งทางสงขลาก็ได้ส่งไปยังกรุงเทพฯ ตลอดมาแล้ว แต่เจ้าเมืองอื่น ๆ เช่น เจ้าเมืองยะหริ่ง และเจ้าเมืองสาบบุรี ซึ่งเล่นการพนัน ย่อมจะต้องเดือดร้อนเพราะไม่มีตัวเงินเหลือพอ พระเสนีพิทักษ์จึงได้เสนอโยบายที่จะ "ลบล้างแต่สิ่งที่เบาอกอน" ซึ่งทางกรุงเทพฯ เองกลับมีความเห็นประนีประนอมยิ่งกว่านั้น ได้มีคำสั่งกำชับไม่ให้ชาหลวงเรียกเก็บเงินย้อนหลัง ให้ถือว่า "เงินคางเคาควรคิดเสียให้เป็นของเคา...ควรจัดการรักษาผลประโยชน์ใหม่ไว้ให้มั่นคง อย่าปะปนกับของเคา"¹ ด้วยนโยบายที่ระมัดระวังอย่างหนักดังกล่าว จึงไม่ปรากฏว่า พระเสนีพิทักษ์ได้แต่คงแบบแผนการปกครองแบบเก่าที่สำคัญแต่อย่างใด

ในปลายปีเดียวกัน กรมหมื่นคำรงฯ ในฐานะเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ก็ได้เสด็จตรวจราชการหัวเมืองปักษ์ใต้ กรมหมื่นคำรงฯ ได้ถือโอกาสนั้นแถลงให้เจ้าเมืองทั้ง 7 เข้าใจสาเหตุที่รัฐบาลส่งชาหลวงมาตรวจราชการในหัวเมืองเหล่านี้ว่า มีจุดมุ่งหมายที่จะช่วยใ้การติดต่อกันระหว่างหัวเมืองทั้ง 7 และรัฐบาล

¹ กจข., ร.5 ม.49/27, พระยาราชวรานุกุลทูลกรมหมื่นสมมตฯ, ที่ 221/6134, 25 พฤษภาคม ร.ศ. 115.

กลางเป็นไปอย่างสะดวกรวดเร็วขึ้น ไม่ต้องส่งผ่านสงขลาที่อยู่ทางไกลออกไป
อีกประการหนึ่ง เพื่อให้ชาวหลวงเป็นที่ปรึกษาของเจ้าเมืองในราชการต่าง ๆ จะได้
ไม่ตกเป็นเหยื่อของชาวต่างประเทศที่เข้ามาแสวงหาผลประโยชน์อย่าง คังกรณี
เจ้าเมืองระแงะทำสัญญายกประโยชน์ในเมืองให้แก่ชาวต่างชาติ ได้ทรงชี้แจงให้
พระยาตานีเข้าใจว่า การส่งชาวหลวงมาตรวจราชการนี้ ไม่ได้มุ่งที่จะ "มารวบรัด
คัดผลประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง" ซึ่งพระยาตานีแลศรียวันกรมการเคยได้ยกทุกวันนี้
ให้ลดน้อยลงไป" ¹ แต่ตรงกันข้าม "จะทำนุบำรุงให้ผลประโยชน์เจริญยิ่งขึ้นกว่า
แต่ก่อน" ²

การตรวจราชการ พ.ศ. 2439 เปิดโอกาสให้กรมหมื่นคำรงฯ ได้ตรวจ
ศึกษาภูมิประเทศของหัวเมืองทั้ง 7 และตระหนักถึงความมั่งคั่งในทรัพยากร
ธรรมชาติของหัวเมืองเหล่านี้ "บริบูรณ์อย่างปลาชุก จะหาเมืองมะลายูเมืองใดใน
แหลมมะลายูนี้เปรียบให้เสมอเหมือนเปนอันไม่มี" ³ ได้ทรงเห็นว่า หนองจิกเป็น
แหล่งข้าวที่ "...นาดีหาเมืองจะเปรียบมิได้..." ⁴ ปัตตานีเป็นแหล่งผลิตเกลือ

¹ กจข., ร.5 ม.2.14/74, เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเสด็จตรวจ
ราชการหัวเมืองปักษ์ใต้, 7 ธันวาคม ร.ศ. 115.

² เฟื่องอ่าง., หน้า 34.

³ เฟื่องอ่าง., หน้า 34.

⁴ เฟื่องอ่าง.

ออกขายตลอดแหลมมลายู ยะหริ่งสมบุรณ์ควยปลา สายบุรีเป็นชุมทางการค้า และยะลา รามัญ และระแงะอุ้มไปควยแรชาตุและของป่า ทรงประจักษ์ว่าเมืองเหล่านี้ "ถ้าจัดการบำรุงให้คึกคักจะมีผลประโยชน์ได้มากกว่าเมืองไคไคในแหลมมลายูทั้งสิ้น" ¹

ควยเหตุนี้กรมหมื่นคำรงฯ จึงทรงวางโครงการเพิ่มผลประโยชน์หัวเมืองเหล่านี้ในระยะแรก โดยการเปลี่ยนระบบการเก็บภาษี อันได้แก่การเก็บภาษีฝิ่น ซึ่งเดิมแต่ละเมืองต่างให้มีการผูกขาดแยกกันไป เปลี่ยนมาเป็นรัฐบาลเปิดให้มีการประมูลสำหรับหัวเมืองทั้ง 7 รวมกัน ซึ่งจะช่วยให้โครายได้เพิ่มขึ้น และยกเลิกค่าค่านเก็บภาษีตามพรหมแดนภายในซึ่งเป็นอุปสรรคขัดขวางการค้า ตั้งค่านภาษีขาเข้าออกขึ้นใหม่ตามปากแม่น้ำที่สำคัญ นอกจากนั้นยังทรงเห็นควรเลิกการหวงห้ามการค้าเหมืองและหาของป่าต่าง ๆ หันมาเปิดให้มีการลงทุนอย่างเสรี โดยเก็บภาษีจากการทำผลประโยชน์ในที่หวงห้ามนั้นแทน

แต่โครงการจัดเก็บภาษีดังกล่าว รวมทั้งการดำเนินการปฏิรูปการปกครองหัวเมืองเหล่านี้ตามแนวนโยบาย พ.ศ. 2438 ซึ่งได้ผ่านพระราชวินิจฉัยเห็นชอบของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้ว ก็ยังไม่เริ่มดำเนินการจนอีกสองปีภายหลัง ผลจากการเสด็จตรวจราชการหัวเมืองทั้ง 7 ของเสนาบดีมหาดไทย

¹ เฟื่องอ้าง., หน้า 36.

² เฟื่องอ้าง., หน้า 37 - 38.

ใน พ.ศ. 2439 ที่สำคัญก็เป็นเพียงความจริงที่ย้ำให้ทรงเห็นความจำเป็นในการ
 จะต้องปฏิรูปการปกครองและทำนุบำรุงหัวเมืองเหล่านี้ แต่ในขณะที่เดียวกันก็ทรง
 เห็นความจำเป็นในการจะต้องรังรองการดำเนินการตามเป้าหมายดังกล่าวออกไปอีก
 เนื่องจาก "หัวเมืองเหล่านี้ราษฎรเป็นแขกปนไทยปะปนกันอยู่ วิธีปกครองเป็นอย่าง
 แยกมาก ถ้าจะตั้งแบบแผนขึ้นใหม่ที่เดียวเกรงจะค้ำยากด้วยคนไม่ใคร่เข้าใจ" ¹
 ดังนั้น จึงเพียงทรงสั่งให้ข้าหลวงคอยศึกษาสังเกตการปกครองแบบเก่า แล้วคิดหา
 ทางแก้ไขข้อบกพร่อง ²

เมื่อหันไปพิจารณากระบวนการปฏิรูปการปกครองหัวเมืองในส่วนอื่น ๆ
 ของประเทศ และแม้ในบ้านเมืองบักขีไต จะเห็นว่าในปี พ.ศ. 2439 นั้น
 กระบวนการปฏิรูปการปกครองหัวเมืองได้เริ่มขึ้นแล้ว ในหัวเมืองบักขีไตได้มีการ
 ประกาศจัดตั้งมณฑลนครศรีธรรมราชขึ้น รวมเอาดินแดนในการดูแลของเมือง
 นครศรีธรรมราช และสงขลาทั้งหมดเข้าด้วยกัน ทั้งนี้เพราะรัฐบาลเห็นว่าได้
 ปรับปรุงราชการตามแนวใหม่จนบ้านเมืองเจริญก้าวหน้าไปเป็นลำดับ สามารถที่
 จะจัดการปกครองแบบเทศาภิบาลขึ้นได้แล้ว ได้โปรดเกล้าฯ ให้เลื่อนบรรดาศักดิ์
 พระวิจิตรวราสารัตน์ผู้ซึ่งเป็นกำลังสำคัญในการจัดราชการในหัวเมืองทั้งสองเป็น
 พระยาสุโขมนัย์วินิต ดำรงตำแหน่งข้าหลวงเทศาภิบาลใหม่นี้ เมื่อพระยาสุโขมนัย์วินิต

ศูนย์วิทยุทรัพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ เฟิ่งอาน., หน้า 38

² เฟิ่งอาน.

ได้จัดการราชการในสงขลาและนครศรีธรรมราชเป็นที่เรียบร้อยแล้ว กรมหมื่นคำรงฯ ก็ได้ทรงมอบหมายให้ดำเนินการจัดการราชการหัวเมืองทั้ง 7 ซึ่งมีฐานะเป็นส่วนหนึ่งของสงขลาในขณะนั้น เพื่อที่จะจัดตั้งเป็นมณฑลปัตตานีต่อไป¹

พระยาสุโขมณีนวินิกได้เดินทางไปตรวจราชการในหัวเมืองเหล่านี้ และได้ทำรายงานขึ้นปรึกษากรมหมื่นคำรงฯ ทั้งกรมหมื่นคำรงฯ และพระยาสุโขมณีนวินิกต่างยอมรับว่าการจะจัดการปกครองท้องที่ของหัวเมืองทั้ง 7 ให้เหมือนหัวเมืองชั้นในนั้น จำต้องอาศัยการผ่อนปรนในนโยบายหลายประการ เพื่อไม่ให้ "ชาวมลายูชาวเมืองรู้สึกว้าไทยลงไปจัดการให้เค็กร้อนกว่าแต่ก่อน" ด้วยเหตุนี้ นโยบายในการปฏิรูปชั้นแรกจึงมุ่งไปในหลักสามประการ คือ

ด้านการคลังและภาษีอากร ให้เป็นไปตามแบบเก่า คือเจ้าเมืองเคยได้รับผลประโยชน์รายได้ทางใด ก็คงให้ได้อยู่ต่อไป แต่ให้เลิกการผูกขาด เป็นจัดให้มีการประมูลโดยเปิดเผย

ในด้านการศาล ขณะนั้นการพิจารณาคดีในหัวเมืองเหล่านี้ มีทั้งศาลเจ้าเมืองและศาลชาหลวง ต่างฝ่ายต่างชำระคดีไป อาศัยกฎหมายไทยบ้าง กฎหมายอิสลามบ้าง เห็นควรให้รวมศาลเมืองและศาลชาหลวงเป็นศาลเดียว ให้มีตุลาการ

ศูนย์วิจัยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าจุฬาภรณวลัยลักษณ์ อัครราชกุมารี กรมพระศรีสวางควัฒนวรราชเจ้าบรมโกศ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เจ้าพระยาสุโขมณีนวินิก เสด็จไปตรวจราชการหัวเมืองปัตตานี และนครศรีธรรมราช (บัน สุ่ม) กับประวัติเจ้าพระยาสุโขมณีนวินิก พิมพ์แจกในงานพระราชทานเพลิงศพเจ้าพระยาสุโขมณีนวินิก (บัน สุ่ม) 10 เมษายน พ.ศ. 2482, หน้า 82 - 85.

ไทยรวมในการพิจารณาคล้ายๆกันหนึ่งคน ให้แต่งตั้งผู้รู้และเป็นต้นนับถือทาง
ศาสนาเป็นผู้พิพากษาในคดีมรดกและคดีระหว่างสามีภรรยา ซึ่งให้ไขกฎหมายทาง
ศาสนา แต่ในกรณีที่เป็นความอาญา ต้องไขกฎหมายไทยแม้จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับทาง
ศาสนา และคำพิพากษาต้องผ่านความเห็นชอบของผู้ว่าราชการเมือง และชาหลวง
เสียก่อนจึงจะเป็นที่สุด 1

การปรับปรุงต่างๆนี้ จะต้องพยายามไม่ให้กระทบกระเทือนฐานะ
เจ้าเมืองโดยให้เงินตอบแทนผลประโยชน์ที่เจ้าเมืองจะเสียไป เพราะการจัดการ
ปกครองแบบใหม่ 2

ประมาณเดือนเมษายน พ.ศ. 2441 พระยาสุมนนัยวินิตก็ได้เริ่มนำ
นโยบายการปฏิรูปแบบใหม่ไปใช้ในหัวเมืองทั้ง 7 โดยเปิดประมูลภาษี จัดศาล
ชำระคดีขึ้นศาลเดียว และจัดรายได้ผลประโยชน์ของเจ้าเมืองเสียใหม่ แต่ทันที
ที่รัฐบาลกลางลงมือจัดการปกครองแบบใหม่ 3 บรรดาเจ้าเมืองทั้งหลายก็เริ่ม
มีปฏิกริยาต่อต้าน เจ้าเมืองบางแห่งถึงกับเดินทางไปร้องทุกข์ต่อมหาอำนาจคืออังกฤษ
ซึ่งกำลังแผ่อำนาจอยู่ในมลายูขณะนั้น ด้วยตนเอง 4

1 กจช., ร.5 ม.1.3/4, ที่ 80/37309, "เรื่องขอบังคับศาลหัวเมือง
แขก 7 เมือง", 23 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 116.

2 เฟิงอาน.

3 สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าจุฬาภรณวลัยลักษณ์ อัครราชกุมารี กรมพระศรีสวางควัฒน วรขัตติยราชนารี เฟิงอาน., หน้า 86 - 7.

4 กจช., ร.5 ม.49/29, พระยาสุมนนัยวินิตทูลกรมหมื่นดำรงฯ, ที่ 13/40,
10 เมษายน ร.ศ. 117.

อันที่จริงความไม่พอใจของบรรดาเจ้าเมืองเหล่านี้ ได้เริ่มขึ้นตั้งแต่มีการ
 ส่งพระเสนาพิทักษ์และข้าหลวงคนอื่นมาตรวจและกำกับราชการ เพราะแม้ว่าในขณะนั้น
 ข้าหลวงจะไม่มีอำนาจทางการปกครองหรือเหนือเจ้าเมือง แต่การที่มีข้าหลวงมากำกับ
 เมืองย่อมทำให้เจ้าเมืองขาดอิสระและความสะดวกใจในการจะทำการปกครองตาม
 อำเภอใจตนตั้งแต่ก่อน ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายข้าหลวงและเจ้าเมืองเกิดขึ้น อาทิเช่น
 พระยาสาयบุรี จะตั้งชาคนักถูกข้าหลวงคัดค้าน¹ ในบางกรณีความขัดแย้งระหว่าง
 สองฝ่ายถึงกับก่อให้เกิดคดีฟ้องร้องกันขึ้น ดังปรากฏว่าพระยาตานีได้มีหนังสือกล่าว
 โทษข้าหลวงผู้ช่วยรักษาราชการเมืองตานีมายังพระยาสุโขทัยวินิต เนื่องจากข้าหลวง
 ผู้ช่วยรักษาราชการเมืองได้สั่งโบยจีนคนหนึ่ง 12 ที ในข้อหาทำให้เสียราชการ²
 ความขัดแย้งเหล่านี้คงจะทำความลำบากใจให้แก่รัฐบาลอยู่ไม่น้อย บางครั้งรัฐบาล
 ได้แก้ปัญหาที่ยากดังกล่าวโดยการเรียกตัวข้าหลวงกลับ เป็นเหตุให้ฝ่ายข้าหลวง
 รู้สึกเสียนหน้าอับอาย ๆ จนครั้งหนึ่งพระยาสุโขทัยวินิตถึงกับมีหนังสือทูลกรมหมื่นคำรงฯ
 ขอร้องให้รัฐบาลกลางสืบสวนให้ทราบข้อเท็จจริงในกรณีที่เกิดการฟ้องร้องข้าหลวง
 เพราะเกรงว่าบางครั้งจะเป็นการปั่นเรื่องขึ้น ในขณะที่เดียวกันพระยาสุโขทัยวินิต
 ก็ได้มีหนังสือให้กำลังใจข้าหลวงว่า "ทางที่จะรักษาราชการในหัวเมืองเหล่านี้ ต้อง

¹ กจข., ร.5 ม.49/29, พระยาสุโขทัยวินิตทูลกรมหมื่นคำรงฯ,
 ที่ 190/4109, 26 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 116.

² กจข., ร.5 ม.49/29, หลวงพรหมทูลกรมหมื่นคำรงฯ, ที่ 110/349,
 29 มกราคม ร.ศ. 116.

อาศัยอำนาจข้างจึงจะสำเร็จได้ ที่ใช้แต่ปล่อยเอาเอาใจอย่างเดียวไม่ได้" แต่ก็ได้
เตือนว่า "อย่าให้แรงเกินไป หรือทำโทษโดยแกลงอย่างใดอย่างหนึ่ง" ¹

จะเห็นว่าแม้ในขณะที่ยังไม่ไคลงมือจัดการปกครอง การไม่ลงรอยระหว่าง
ชาวหลวง และเจ้าเมืองยังปรากฏเห็นเด่นชัด ครั้นเมื่อพระยาสุพรรณนัยวินิตไคลงมา
ริเริ่มการปกครองแบบใหม่ ความไม่พอใจของบรรดาเจ้าเมืองจึงทวีมากขึ้น เพราะ
ในประการแรก การที่รัฐบาลมาจัดให้มีการประมุขภาชีเสียใหม่ แม้รัฐบาลจะมีจุด
มุ่งหมายที่จะเพิ่มรายได้ของเมืองโดยการป้องกันการรั่วไหลของภาชีต่าง ๆ แต่ก็
กระทบกระเทือนผลประโยชน์ของเจ้าเมือง เพราะเจ้าภาชีเดิมมักเป็นชาวมลายู
เป็นพ่อค้าที่สำคัญ คงจะยกเวนภาชีสินค้าในเรือของตนและเรือของพวกเขา ซึ่ง
พวกหลังนี้คงจะรวมเจ้าเมืองและกรมการด้วย เพราะจากหลักฐานแสดงว่าในขณะที่
ที่เจ้าภาชีเมืองตานีแจ้งบัญชีว่าเก็บเงินได้เพียง 6,000 เหรียญโคซ เมืองสายบุรี
ซึ่งเล็กกว่าเก็บได้ถึง 8,000 เหรียญ ² นอกจากนั้นการที่รัฐบาลจัดให้มีการ
ประมุขภาชีขึ้นสำหรับหัวเมืองทั้ง 7 รวมกับจะได้ถือว่าผลประโยชน์จากภาชีนี้เป็น
ของรัฐบาล เจ้าเมืองทั้ง 7 ก็อ้างว่า เมื่อเป็นภาชีที่เก็บจากสินค้าในเมือง ผล

¹ กจช., ร.5 ม.49/29, พระยาสุพรรณนัยวินิตทูลกรมหมื่นคำรงฯ,
ที่ 190/4109, 26 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 116.

² กจช., ร.5 ม.49/28, พระยาสุพรรณนัยวินิตทูลกรมหมื่นคำรงฯ,
ที่ 13/40, 10 เมษายน ร.ศ. 117.

ประโยชน์ก็ควรตกเป็นของเจ้าเมือง¹ ฝ่ายรัฐบาลก็ถือว่าผลประโยชน์ที่เจ้าเมือง
ได้รับอยู่ในขณะนั้น เมื่อรวมกับภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บตามมาตราการใหม่ มีจำนวนมาก
กว่าภาษีผลประโยชน์ที่เจ้าเมืองยื่นไว้ต่อรัฐบาลเสียอีก เจ้าเมืองไม่ควรเรียกร้อง
เอาภาษีอื่นอีก²

แม้ว่ารัฐบาลจะแบ่งรายได้จากภาษีที่ประมุขใหม่ให้แก่เจ้าเมืองเท่าที่
เจ้าเมืองเคยได้แต่เดิม³ แต่เจ้าเมืองเหล่านั้นก็ไม่ได้ลดความเคืองใจ ในเดือน
ตุลาคม พ.ศ. 2441 พระยาสายบุรีและพระพิพิธภักดี (คนกู้อับคูลกาแคร์) ราชยา
มุกาของปัตตานี ได้เดินทางไปร้องทุกข์ขอ เซอร์ แฟรงค์ สเวทเทินแฮม (Sir
Frank Swettenham) ขาหลวงใหญ่อังกฤษประจำสิงคโปร์ในขณะนั้น พระพิพิธ
ภักดีกล่าวโทษว่ารัฐบาลได้เข้าคุมอำนาจบริหารในตัวเมืองทั้ง 7 โดยทั้งขาหลวง
มาประจำทุกเมือง เพื่อลิดอำนาจของเจ้าเมืองที่เป็นชาวมลายู นอกจากนั้นรัฐบาล

¹ C.O. 273/274, Abdul Kadir Kamaruddin Rajah of Patani - Swettenham, 13 August 1901.

² กจข., ร.5 ม.49/29, พระยาสุมนนัยวินิตทูลกรมหมื่นดำรงฯ, ที่ 13/40, 10 เมษายน ร.ศ. 117.

³ กจข., ร.5 ม.3/47, กรมหลวงดำรงฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, ไปรเวต 252/6637, 10 ธันวาคม พ.ศ. 2443, อ้างถึงใน เศษ บุญนาค, "พระยาแขกเล็กหัวเมืองคบคิซบถ ร.ศ. 121", สมาคมสังคมนศาสตร์แห่งประเทศไทย, วรรณไวทยากร (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2514), หน้า 22.

ยังเข้าควบคุมการเก็บภาษีผลประโยชน์รายใดต่าง ๆ ของเมือง และพยายามเลิก
 ขนบธรรมเนียมประเพณีและกฎหมายอิสลามในคานส่วนตัวพระพิพิธา ก็ไม่ได้รับความ
 ยุติธรรมจากรัฐบาลซึ่งไม่ยอมแต่งตั้งให้ตน ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งรายคุมคาอันเป็น
 ตำแหน่งทายาทของ "รายา" (Raja) หัวหน้าชาวมลายูตามประเพณีการปกครอง
 เป็นเจ้าเมืองแทนบิดาซึ่งถึงแก่อสัญกรรมขณะดำรงตำแหน่งพระยาปัตตานีคนก่อน ฝ่าย
 พระยาสายบุรีก็ไครองทุกข์ในทำนองเดียวกันต่อ เซอร์ แฟรงค์ เสวทเทนัม และ
 นายแคนเอร์สัน (Anderson) กงสุลไทยประจำสิงคโปร์ พร้อมทั้งแสดงความ
 กังวลใจอย่างยิ่งต่อการที่รัฐบาลจะเข้าปกครองเมืองเหล่านี้โดยกักกันชาวมลายู¹
 พระยาสายบุรีไครองผ่านแอนเคอร์สันให้รัฐบาลปกครองเมืองสายบุรีเหมือนกลันตัน
 และตรังกานูไม่ต้องมีข้าหลวงเข้าไปประจำอยู่² ท้ายที่สุด ทั้งพระพิพิธา และพระยา
สายบุรีได้เสนอที่จะยกปัตตานีให้อยู่ภายใต้การปกครองของอังกฤษ³

การคืนรนของพระพิพิธา และพระยาสายบุรีในครั้งนี้ รัฐบาลไทยได้ทราบ
 แต่เริ่มต้น ในเดือนตุลาคม ก่อนที่พระพิพิธา จะลงไปสิงคโปร์ พระพิพิธา ได้ขึ้นมา
 ที่กรุงเทพฯ โดยหวังว่าจะได้รับแต่งตั้งเป็นพระยาปัตตานี และเมื่อฟังข่าวการฟ้องร้อง

¹ F.O; 69/189, Swettenham - Salisbury, 17 November
 1898.

² กจช., ร.5 น.49/2, พระยาสุขมณีนยวินิตมูลกรมหมื่นดำรงฯ, ใบบอกกลับ
 ที่ 152/3205, 4 พฤศจิกายน ร.ศ. 117.

³ F.O. 69/189, ibid.

พระยาสุขุมนัยวินิตต่อรัฐบาลเป็นจดหมายถึง 13 ฉบับ หลังจากที่ไม่เป็นไปตามที่คาด พระพิพิธา จึงเดินทางลงไปสมทบกับพระยาสาयบุรี เพราะได้ตกลงไว้ก่อน แล้วว่าจะไปขอพึ่งกงสุลตุรกีที่ปัตตาเวียด้วยกัน ¹

ในชั้นแรกรัฐบาลได้มอบให้นายแอนเคอร์สันสืบดูความเคลื่อนไหวของบุคคลทั้งสอง แอนเคอร์สันได้รายงานให้ทราบถึงมูลเหตุความขัดเคืองของพระยาสาयบุรีและพระพิพิธา ในทำนองเดียวกับที่ปรากฏในหนังสือฟ้องร้องที่มีถึง เซอร์ แฟรงค์ เสวทเทนนัม พร้อมกันนั้นแอนเคอร์สันก็ได้แสดงความเห็นใจในความเดือดร้อนของราษฎรชาวมลายู ซึ่งเขาเชื่อว่าได้รับการกีดกันในการปฏิบัติคามขนบธรรมเนียมทางศาสนา เขาได้แนะนำมายังพระยาสุขุมนัยวินิตว่า ถ้าไม่หลีกเลี่ยง "การก่อให้เกิดความรู้สึกแตกแยก" แล้ว "ความหวาดกลัวในความเดือดร้อนก็จะต้องดำรงอยู่อย่างเงิบ ๆ ต่อไป" ²

รายงานของแอนเคอร์สันน่าจะทำให้รัฐบาลไทยไม่สบายใจนัก เพราะแสดงให้เห็นว่าแม้ข้าราชการฝ่ายไทยก็ยังเชื่อตามคำกล่าวที่ว่า รัฐบาลได้ทำการกดขี่ชาวมลายูในทางศาสนา ด้วยเหตุนั้น หลังจากนั้นไม่นานพระยาสุขุมนัยวินิตจึงได้ลงไปดูเหตุการณ์ในหัวเมืองเหล่านั้นด้วยตนเอง พระยาสุขุมนัยวินิตได้ไปถึงปัตตานีในขณะที่กำลังมีการเก็บส่วยคนไม่เงินทองตามระเบียบใหม่ ซึ่งยกเว้นไม่เก็บจาก

1

กจช., ร.5 ม.49/32, หลวงพรหมภักดีถึงพระยาสุขุมนัยวินิต, สำเนาฉบับที่ 126/428, 24 ตุลาคม ร.ศ. 117

2

กจช., ร.5 ม.49/32, พระยาสุขุมา ทูลกรมหมื่นดำรงฯ, สำเนาบอกลับเรื่องพระพิพิธาไปสิงคโปร์, 27 พฤศจิกายน ร.ศ. 117.

เด็กที่มีอายุไม่ถึง 18 ปี และคนแก่ที่อายุมากกว่า 60 ปี ในหนังสือที่กราบทูล
 กรมหมื่นคำรงฯ จึงปรากฏรายงานว่าสภาพบ้านเมืองในขณะนั้น "ราษฎรเย็นใจ
 มาก" หรืออีกนัยหนึ่ง ราษฎรไม่มีความเดือดร้อนค้ำจุนแต่อย่างใดต่อการลงมือ
 จัดการปกครองแบบใหม่ แต่ในส่วนความ "รอนรน" ของบรรดาเจ้าเมืองนั้น
 พระยาสุขุมาฯ พิจารณาไปในแง่ที่ว่า เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้เพราะ "...ในชั้นต้น
 ที่จัดการใหม่ก็ยอมขาดผลประโยชน์ แลค้ำจุนอำนาจ...ลงบ้างเป็นธรรมดา..."¹
 แม้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็ทรงมีพระราชดำริสอดคล้องกับความ
 เห็นดังกล่าว ทรงมีพระราชกระแสว่า "การที่หมายให้...สงบนิ่งเป็นหอยเป็นปูนั้น
 ก็คงไม่ได้"²

ในขณะที่พระยาสุขุมาฯ แสดงท่าทีไม่วิตกต่อการรอนรนของเจ้าเมืองเหล่านี้
 ในเดือนพฤศจิกายน ปีเดียวกัน เมื่อได้พบกับแอนเคอร์สัน พระยาสุขุมาฯ กลับสนใจ
 ที่จะกล่าวแก่ความเห็นที่แอนเคอร์สันได้รายงานมาอย่างยืดยาวและจริงจัง พระยา
 สุขุมาฯ โค้ชแจงให้แอนเคอร์สันเข้าใจว่า ไทยปกครองหัวเมืองทั้ง 7 อย่างใกล้ชิด
 ทางจากหัวเมืองมลายูอันมาแต่เดิม ซึ่งอาจยกกล่าวเป็นหลักฐานได้ อาทิเช่น
 เจ้าเมืองต้องได้รับการแต่งตั้งจากกรุงเทพฯ ระบบความยุติธรรมโดยทั่วไปก็ใช้

¹ กช., เฟิงอาน, ร.5 ม.49/2, ที่ 379/26501, พระยาราชวรานุกูล
 ทูลกรมหมื่นสมมตฯ, 23 พฤศจิกายน ร.ศ. 117

² เฟิงอาน., พระราชกระแสตอบ

แบบไทย ในส่วนการเลือกสรรเจ้าเมือง ก็แล้วแต่รัฐบาลเห็นเหมาะสม ด้วยเหตุนี้ การที่พระพิพิธา จะอ้างว่าควรได้รับแต่งตั้งเป็นพระยาธานีแทนบิดา เนื่องจากเป็น บุตรคนโต จึงฟังไม่ขึ้น ฝ่ายรัฐบาลได้พิจารณาเห็นว่า พระพิพิธา "ไม่สู้เรียบร้อย" และ "เป็นคนโทโสร้าย หลิ่งคิงคัง....ถือเอาแต่ใจตนเป็นใหญ่" ดังนั้นจึงเพียง ตั้งให้รักษาราชการแทนไปก่อน¹ ส่วนการที่รัฐบาลแต่งตั้งข้าหลวงไปช่วยราชการ ในเมืองเหล่านี้ ก็เพราะเจ้าเมืองเหล่านี้ไม่สามารถบังคับบัญชา ปกครองเมืองของตนให้เจริญก้าวหน้าได้ บางเมืองเจ้าเมืองอ่านเขียนก็ไม่ได้ ทำให้การปกครองเป็น ไปได้โดยลำบาก³

การที่ผู้นำในการปฏิรูปการปกครอง เช่น พระยาสุชума ให้ความสนใจต่อ "การค้ำจุน" ของเจ้าเมืองเหล่านี้น้อยกว่าทัศนคติความเห็นในทางลบที่บุคคลเช่น แอนเคอร์สัน มีต่อการปกครองของรัฐบาล ชี้ให้เห็นความสำคัญของปัญหาที่เป็นที่วิตก กังวลของรัฐบาลไทยในขณะนั้น คือฐานะอธิปไตยของไทยเหนือหัวเมืองเหล่านี้ใน สายตาของชาวต่างประเทศ แนวโน้มนี้พิจารณาได้จากความสนใจของรัฐบาลไทยใน ปัญหาที่ว่า รัฐบาลควรจะดำเนินการอย่างไรหรือไม่กับพระพิพิธา

¹ กจช., ร.5 ม.49/32, พระยาสุชума ทูลกรมหมื่นดำรงฯ, สำเนาบอก ลับ, 28 พฤศจิกายน ร.ศ. 117.

² เฟิ่งอว.

³ กจช., ร.5 ม.2.14/58, พระยาสุชума ทูลกรมหมื่นดำรงฯ, 18 มิถุนายน ร.ศ. 118.

ในระยะแรก รัฐบาลมีความคิดที่จะถอดพระพิพิธา ออกจากราชการด้วยสาเหตุที่ทั้งราชการโดยไม่ไคลา เป้าหมายสำคัญในการจะถอดพระพิพิธา ก็เพื่อ "...จะทำให้เมืองอื่นระมัดระวังตนไม่คืนรนอีกต่อไป..." อีกประการหนึ่งพระยาสุชума ให้ความเห็นว่า พระพิพิธา ไม่เป็นที่นิยมของราษฎร ในระหว่างที่พระพิพิธา ไม่อยู่ราษฎรก็ได้มาเข้ากับข้าหลวงด้วยดี รัฐบาลเกรงว่า ถ้าพระพิพิธา กลับมารับราชการอีก อาจทำการโค่นล้มราษฎรได้ อย่างไรก็ตามก็ดี รัฐบาลไม่แน่ใจว่าการถอดพระพิพิธา จะหยุดยั้งการคืนรนของบรรดาเจ้าเมืองได้ พระยาสุชума เชื่อว่าการขอความช่วยเหลือจากภายนอกของเจ้าเมืองเหล่านี้มีผู้นับสนุนอยู่เบื้องหลัง เนื่องจากบุคคลเหล่านั้นเข้าใจว่าเมืองเหล่านี้มีฐานะเป็นประเทศราช หรือ "โปรเตคสแตต" "Protected State" คือ รัฐในอารักขา (-ผู้เขียน) รัฐบาลจึงต้องขบปัญหาว่า การถอดพระพิพิธา ออกจากราชการจะเป็นเหตุให้ต่างประเทศ คืออังกฤษ เข้าแทรกแซงได้หรือไม่ จากพื้นฐานนี้ จึงพิจารณาได้ว่า พระยาสุชума ให้ความสนใจที่จะแก้ความเข้าใจของกงสุลไทยประจำสิงคโปร์ เพราะความเห็นดังกล่าวเป็นอันตรายต่อฐานะของไทยเหนือหัวเมืองเหล่านี้

แต่การแทรกแซงจากภายนอกจะเป็นไปได้เพียงใด ต่อปัญหานี้ พระยาสุชума เชื่อว่า จะเป็นไปไม่ได้ เพราะเมื่อคำนึงถึงอธิปไตยของไทยเหนือหัวเมืองเหล่านี้ ไทยก็ได้ปกครองตั้งเช่นหัวเมืองไทยโดยทั่วไป ในจดหมายทูลกรมหมื่นดำรงฯ ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน ร.ศ. 117 (พ.ศ. 2441) พระยาสุชума ได้ชี้แจงเรื่องนี้ไว้ว่า

"ความจริงไทยถือเป็นนอเนคส์ หรือ province เจ้าเมืองเป็นแต่ผู้ปกครองอย่างเงาเวเนอรรฐรรมคา คนเงาตายไป พระเจ้าแผ่นดินก็เลือกคนที่สมควรขึ้นเป็น จะถือว่า การส่งคนไม่เงินทอง และเป็นเมืองบรรณาการเป็นเมืองโปรเตคเตคสแตตก็ไม่ได้ คุ้มธรรมเนียมของเราถึงเจ้าเมืองไทยก็ต้องส่ง เช่น

นคร (นครศรีธรรมราช-ผู้เขียน) สงขลา และพัทลุง¹

ถ้าจะพิจารณาจากความสนใจของต่างประเทศ คืออังกฤษ ที่มีต่อหัวเมืองทั้ง 7 พระยาสุโขทัยก็เชื่อว่า ไม่มีหลักฐานจากเหตุการณ์ในประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาอันเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์อันขัดแย้งระหว่างไทยและอังกฤษในปัญหาแหลมมลายู ที่ชี้ให้เห็นว่า อังกฤษได้เคยคัดค้านอธิปไตยของไทยเหนือหัวเมืองเหล่านี้² ขออ้างที่พระยาสุโขทัยยกขึ้นเพื่อสนับสนุนว่าหัวเมืองทั้ง 7 เป็นของไทยนี้ มีความสำคัญในการจะวินิจฉัยปัญหาโต้แย้งเกี่ยวกับขอบเขตสิทธิของไทยเหนือหัวเมืองมลายูทั้งหลาย ซึ่งจะขอละไว้กล่าวในภายหลัง

สำหรับการแก้ไขปัญหากับการจะถอดพระพิพิชชา หรือไม่ ในที่สุดรัฐบาลกลางไม่เอาผิดกับทั้งพระพิพิชชา และพระยาสาयบุรี แต่รัฐบาลก็ไม่ยกฐานะพระพิพิชชา ให้อยู่ในตำแหน่งสูงสุดคงเดิม ได้มีการจัดตั้งกรมการผู้รักษาเมืองปัตตานี ประกอบด้วยข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ของเมือง 4 คน มีพระยาพิทักษ์ธรรมสุนทรเป็นประธาน การตัดสินใจดังกล่าวโดยดูจากความรุนแรงของเหตุการณ์ที่จะลุกลามต่อไป ในอีกเดือนกว่าต่อมา เมื่อพระพิพิชชา เดินทางกลับปัตตานี มีข่าวลือว่าพระพิพิชชา และพระยาสาयบุรี ได้คบคิดกับไทรบุรีจะยกกำลังมาตีปัตตานีและหนองจิก เป็นเหตุให้ราษฎรตื่นตกใจเตรียมตัวหนีศึกกันจนววาย³ แต่เหตุการณ์ดังกล่าวก็ไม่ได้เกิดขึ้น

¹ เพ็ญอ้าง.

² เพ็ญอ้าง.

³ กจช. ร.5 ม.49/32, หลวงพรหมภักดีถึงพระยาสุโขทัย สำเนาที่ 37585.

ฝ่ายรัฐบาลก็ได้พยายามผ่อนคลายนโยบายการปกครองโดยสั่งให้ข้าหลวงประจำเมืองเหล่านี้ให้การผ่อนผันแก่บรรดาเจ้าเมืองมากขึ้น แต่พฤติกรรมของเจ้าเมืองบางคนก็ขัดกับกฎหมายโดยตรง เป็นต้นว่า พระยาสาวยบุรีสนับสนุนให้มาวไพร่ลักลอบขนของหนีภาษี แล้วไม่ยอมให้เจ้าพนักงานตรวจเก็บภาษี เป็นต้น ทำให้นโยบายผ่อนปรนเป็นไปไต่ยาก ¹

ปัญหาภายในที่เด่นชัดในการดำเนินการปฏิรูปการปกครองในระยะแรกนี้ที่สำคัญก็คือ ตัวพระยาเมืองต่าง ๆ จากรายงานการปกครองในขณะนั้น ปรากฏว่าเจ้าเมืองบางแห่งขาดคุณสมบัติพื้นฐานในการจะดำรงตำแหน่งผู้นำ ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2442 เมื่อพระยาสุนทรวิจิตรไปตรวจราชการเมืองระแงะ ได้บันทึกไว้ว่า

เป็นการเลวทรามกว่าเมืองอื่น ๆ ข้าหลวงก็อ่อนแอ เจ้าเมืองไม่รู้จักอะไร ราชการอันใดที่สั่ง ๆ ไปก็ไปเก็บเงิน ๆ อยู่ แลติดขัดไปเสียหมด... ตั้งแก่คู้ [พระยาระแงะ - ผู้เขียน] เป็นคนโง่และซื่อที่สุด ตามอะไรก็บอกความจริงหมดทุกอย่าง แต่เป็นคนทีอ่อนแลอ่านรูจไม่ใ้คอยู่กับตัว...ที่สุด แม่จะสั่งการอันใดไปเขาก็ไม่ทำให้ถี่ใ้ ทุ้ เขาก็ลานลันงกไป ²

แต่ทั้งที่ประสบอุปสรรคดังกล่าว รัฐบาลก็ควรจะประสบความสำเร็จในการปฏิรูปในระยะแรกอยู่ไม่น้อย

1. กจข. ร.5 ม.49/2, พระยาสุนทรวิจิตร ทูลกรมหมื่นดำรงฯ, ในบอกฉบับที่ 152/3205, 4 พฤศจิกายน ร.ศ. 117.

2. กจข., ร.5 ม.49/63, "รายงานสนราชการระแงะ", พระยาสุนทรวิจิตร ทูลกรมหมื่นดำรงฯ, 28 กรกฎาคม ร.ศ. 116.

ในปัตตานี ทางด้านการปกครอง รัฐบาลสามารถควบคุมสถานการณ์ที่คาด
ว่าจะยุ่งยากไว้ได้สืบต่อมา พระพิพิธฯ ได้หันมาให้ความยำเกรงต่อข้าหลวง ให้
ความร่วมมือในการสร้างสถานที่ราชการขึ้นถึง 3 แห่ง ได้แก่ บ้านพักข้าหลวง
ศาล และโรงภาษี ด้วยเหตุนี้จึงปรากฏว่า ต่อมาไม่นานพระพิพิธฯ ก็ได้รับแต่งตั้ง
เป็นผู้รักษาราชการค้างเคิม ครั้นถึงเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2442 รัฐบาลได้ประกาศ
ใช้ "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116" พร้อมด้วยระเบียบการ
ปกครองท้องที่ที่ออกโดยเฉพาะสำหรับปัตตานี มีจำนวนรวมทั้งหมด 15 ข้อ¹

"พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่" ที่ออกประกาศใน พ.ศ. 2440 มีสาระ
สำคัญบางประการที่น่าสนใจ พ.ร.บ. นี้เป็นเครื่องมือเบื้องต้นของรัฐบาลในการ
จะรวมอำนาจ การปกครองหัวเมืองทั้งหมดเข้าสู่ส่วนกลาง พ.ร.บ. นี้กำหนดอำนาจ
หน้าที่ และตำแหน่งผู้ว่าราชการเมือง กรมการเมืองและเจ้าหน้าที่ชั้นต่าง ๆ รวม
ทั้งการแบ่งเขตการปกครองออกเป็น เมือง อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน พ.ร.บ. นี้
ย้ำว่าตำแหน่งผู้ว่าราชการเมืองไม่ใช่ตำแหน่งสืบสายโลหิต แล้วแต่จะมีพระบรมราช
โองการแต่งตั้งตามพระราชอัธยาศัย มีหน้าที่รับผิดชอบทั่วไปในราชการของเมือง
โดยนัยนี้อำนาจของหัวเมืองต่าง ๆ จึงถูกบั่นทอนให้ลดลงเป็นเพียงอำนาจที่ได้รับ
มอบหมายจากเมืองหลวงเท่านั้น นอกจากนี้รัฐบาลยังควบคุมอำนาจของผู้ว่าราช
การเมืองให้อยู่ในขอบเขตอย่างเคร่งครัด โดยเป็นผู้ควบคุมการแต่งตั้งตำแหน่งปลัด
เมือง ซึ่งเป็นผู้แทนผู้ว่าราชการเมืองในขณะที่ผู้ว่าราชการเมืองไม่อยู่ เป็นผู้แต่งตั้ง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ กจช., ร.5 ม.2,14/58, พระยาสุรขมา ทูลกรมหมื่นดำรงฯ, บอกลับ
ที่ 97, 2493, 18 มิถุนายน ร.ศ. 118.

ยกกระบี่ตร ผู้รักษาพระอัยการ และผู้ช่วยราชการซึ่งเป็นผู้รักษามลประโยชน์รายได้
ของแผ่นดิน ผู้วาราชการเมืองมีอำนาจเพียงแต่ตั้ง ถอดถอน ข้าราชการที่มี
ตำแหน่งต่ำกว่าสัญญาบัตรลงไป คือ สัสดีซึ่งเป็นผู้ช่วยผู้วาราชการเมือง แห่งซึ่งเป็น
ผู้ช่วยรักษาพระอัยการ และศุภมาตราซึ่งเป็นผู้ช่วยในการเก็บผลประโยชน์แผ่นดิน
ยิ่งกว่านั้นรัฐบาลยังส่งวนอำนาจนี้ไว้ให้อยู่ภายใต้ความเห็นชอบของข้าหลวงเทศาภิบาล

รัฐบาลยังตั้งอำนาจทางเศรษฐกิจของบรรดาเจ้าเมืองและกรมการ ด้วยการ
ยกเลิกระบบการ "กินเมือง" หรือการอาศัยตำแหน่งหาผลประโยชน์เลี้ยงตนเอง
มาเป็นให้เงินเดือนเป็นเครื่องตอบแทนในการทำราชการ

ในขณะที่ลดอำนาจผู้ปกครองเมือง "พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่
ร.ศ. 116" ได้ระบุให้อำนาจข้าหลวงอย่างมาก โดยให้มีหน้าที่รับผิดชอบการแต่งตั้ง
ถอดถอนข้าราชการส่วนใหญ่ในระดับเมืองและระดับอำเภอทั้งหมด ตาม พ.ร.บ.
นี้ข้าหลวงเทศาภิบาลได้รับมอบอำนาจในการออกคำสั่งในระดับบริหารของเมืองใน
ทุกระดับ โดยมีผู้ช่วยในด้านต่าง ๆ ¹ พ.ร.บ. ลักษณะการปกครองท้องที่
ร.ศ. 116 จึงเป็นมาตรการในการขยายอำนาจของรัฐบาลกลางในหัวเมือง
ในขณะเดียวกันก็ลดความเป็นอิสระของหัวเมืองที่มีมาแต่เดิม การประกาศใช้
พ.ร.บ. นี้ในบัดดามนี้ จึงเป็นการประกาศลดอำนาจบริหารของเจ้าเมืองให้น้อยลง
อย่างเป็นทางการและโดยเปิดเผย และมอบอำนาจสิทธิขาดแทบทั้งหมดให้ข้าหลวง
นั่นเอง

1

Tej Bunnag, op.cit., pp. 191 - 206.

ยิ่งไปกว่านั้น ระเบียบการปกครองท้องถิ่นที่ออกสำหรับเมืองปัตตานีโดยเฉพาะ ยังได้กำหนดรายละเอียดในการปฏิบัติราชการ เป็นต้นว่า กำหนดให้พระพิพิธ อนุรักษ์ราชการเมืองต้องมาปฏิบัติราชการ ณ ที่ทำการทุกวัน ห้ามไม่ให้ส่งราชการตามบ้านเรือนผู้หนึ่งผู้ใด ให้มีการประชุมชาวหลวงประจำเมืองและกรรมการเมืองทั้งหมดเป็นประจำทุกอาทิตย์ รวมทั้งต้องทำรายงานส่งยังชาวหลวงเทศาภิบาลทุกเดือนอีกด้วย¹ ระเบียบการปกครองท้องถิ่นที่ประกาศใช้ในปัตตานีได้แสดงให้เห็นความมุ่งหมายของรัฐบาล ที่จะควบคุมการปฏิบัติราชการในเมืองปัตตานี ให้อยู่ในสายตาและการควบคุมอย่างใกล้ชิดโดยตลอด

อันที่จริง "พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องถิ่น ร.ศ. 116" ยังได้กำหนดรูปการปกครองท้องถิ่นในระดับต่ำลงไปจากเมืองอีก คือ แขวงหรืออำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน เพื่อเป็นเครื่องมือในการกระจายอำนาจบริหารของรัฐบาลให้ได้ผลจริงจัง โดยเฉพาะการปกครองในระดับตำบลและหมู่บ้าน ในส่วนอื่นของประเทศ รัฐบาลได้เริ่มใช้วิธีการให้ราษฎรเลือกตั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ขึ้นเป็นตัวแทนประชาชนในท้องถิ่น ทำการบริหาร ปกครอง ดูแลทุกข์สุขของราษฎรด้วยกันเอง² แต่เนื่องจากการจัดรูปการปกครองดังกล่าวของหน่วยงานปกครองในระดับเมืองที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งในกรณีของปัตตานีและหัวเมืองทั้ง 6 ยังอยู่ในระยะแห่งการปฏิรูป

¹ กจข., ร.5 ม.2, 14/58, อ้างแล้ว.

² จักรกฤษณ์, อ้างแล้ว. หน้า 226 - 9.

รัฐบาลจึงผ่อนผันให้ใช้ธรรมเนียมปฏิบัติแบบเดิมไปพลางก่อน คือทางการเป็นผู้จัดตั้ง นายอำเภอ และกรมการเมือง รวมทั้งผู้ใหญ่บ้านขึ้น¹ ซึ่งเท่ากับเป็นการเสริมกำลังอำนาจของรัฐบาลกลาง ในท้องถิ่นนั้นยิ่งขึ้น

นอกจากดำเนินการปกครองแล้ว รัฐบาลยังเข้าปรับปรุงการคลังของเมือง โดยจัดผลประโยชน์ให้แก่เจ้าเมืองและกรมการเมืองเป็นรายเดือน มากน้อยตามลำดับ ขึ้นไป ส่วนรายได้อื่น รัฐบาลจัดเก็บเป็นของหลวง การที่รัฐบาลเข้าควบคุมการเก็บผลประโยชน์ของแผ่นดิน ทำให้รายได้ของหลวงเพิ่มขึ้น ดังปรากฏว่า ใน ปี พ.ศ. 2441 เงินภาษีอากรที่รัฐบาลจัดได้ซึ่งรวมค่าธรรมเนียมศาล (แต่ไม่รวม ภาษีเกลือ ข้าว ธรรมเนียมคานา และภาษีค่านสัตว์เลี้ยง) รวมแล้วมากกว่าใน ปี พ.ศ. 2440 ถึง 24,081 เหรียญ² อย่างไรก็ตาม รัฐบาลได้ยอมชดเชยรายได้หลายชนิดที่เจ้าเมืองเคยได้มาก่อน เมื่อพิจารณาว่ารายได้นั้นก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน เช่น ภาษีผ่านคานาที่เก็บจากการนำสัตว์เลี้ยงเข้าและออกจากเมือง รัฐบาลอนุญาตให้เก็บเฉพาะการจะนำสัตว์ส่งไปยังต่างประเทศหรือต่างมณฑลเท่านั้น นอกจากนั้น ยังให้เลิกภาษีซึ่งเก็บจากคลองส่งน้ำอีกด้วย เป็นต้น

รัฐบาลยังเข้าปรับปรุงงานด้านสวัสดิการและการสาธารณสุขไปทุกด้าน ๆ ที่สำคัญได้แก่ การสร้างที่คุ้มขังนักโทษซึ่งอยู่ในสภาพที่ไม่เหมาะสมเสียใหม่ จัดส่ง ผลตระเวน (ตำรวจ - ผู้เขียน) จากสงขลามาช่วยรักษาความปลอดภัยซึ่งปรากฏ

¹ กจข., ร.5 ม.2.14/58, อ้างแล้ว.

² เพ็ญอ้าง.

ว่าเป็นที่นิยมของราษฎรมาก ทั้งเร่งรัดจัดสร้างสถานที่ราชการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม สร้างสะพาน ขุดคลอง เริ่มปักเสาวางสายโทรเลขติดต่อประสานงานระหว่างเมือง และจัดให้มีการไปรษณีย์ขึ้น¹ ความพยายามของรัฐบาลในการปฏิรูปการปกครองและทำนุบำรุงเมืองเหล่านี้ ปรากฏในบันทึกของมิสเคอส์คัท (Skeat) ชาวต่างประเทศคนหนึ่งซึ่งได้เดินทางเข้ามาในหัวเมืองเหล่านี้ในระหว่างปี พ.ศ. 2442 - 2443 ว่า "...รัฐบาลสยามกำลังดำเนินการอย่างดีที่สุดและพยายามส่งข้าราชการที่ดีเยี่ยมมายังหัวเมืองเหล่านี้..." สคัทยังได้กล่าวถึงสภาพทุกในหัวเมืองทั้ง 7 ไว้ว่า "...ดีหาที่เปรียบไม่ได้ในดินแดนแถบนี้..."²

ไม่ปรากฏหลักฐานว่าได้มีการประกาศใช้ "พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116" และระเบียบการปกครองท้องที่ที่กำหนดขึ้นเป็นพิเศษในหัวเมืองอื่น ๆ ด้วยหรือไม่ อย่างไรก็ตาม จากรายงานตรวจราชการในหัวเมืองอื่น ๆ ในช่วงเวลาเดียวกัน แสดงให้เห็นว่า ได้มีการสั่งให้เจ้าเมืองและข้าหลวงบริหารการปกครองตามแนว "พ.ร.บ. ลักษณะท้องที่ ร.ศ. 116" และระเบียบการปกครอง

¹ กจข., ร.5 ม.2.14/58, เพ็ญอาจ.

² Skeat & Dr. F.F. Lailow, "The Cambridge University Expedition to parts of the Malay Peninsula, 1899 - 1900," JMBRAS., Vol XXVI, pt. 4 (December 1953), p. 33.

ท้องที่ที่ประกาศใช้ในปัตตานี 1

เมื่อพิจารณาแนวนโยบายปรับปรุงที่รัฐบาลเริ่มลงมือ
จะเห็นว่ารัฐบาลเน้นการวางรากฐานการปกครองที่ตั้งอำนาจ
บ้านเมืองทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งในประการ
อำนาจของเจ้าเมืองผู้ซึ่งเป็นศูนย์แห่งอำนาจแต่เดิมลง ใน
กรณีการยกเลิกการผูกขาดต่าง ๆ ย่อมเป็นการขัดกับอิทธิพล
เจ้าเมืองเช่นกัน อย่างไรก็ตามก็ รัฐบาลก็ได้แสดงให้เห็นนโยบาย
ที่ฝ่ายที่เสียอำนาจ เช่น ในกรณีการผ่อนผันไม่ออกพระพิชิต
แล้วประการหนึ่ง ยิ่งกว่านั้น ใน พ.ศ. 2443 เมื่อได้รับพ
รามันว่าไม่มั่งบประมาณพอจัดเครื่องราชบรรณาการ 2 พ
เกล้าเจ้าอยู่หัว ก็ได้ทรงมีพระบรมราชโองการให้กรม
รายจ่ายผลประโยชน์ของเมืองเหล่านี้ 3 รัฐบาล

1 กจช., ร.5 ม.2.14/89, ที่ 131/1

ราชการเมืองยะลา", กรมหมื่นดำรงฯ ทูลกรมหมื่นสมมตฯ

2 กจช., ร.5 ม.49/74, พระยาศรีสัตตเทพา ท
521/5266, 10 ตุลาคม ร.ศ. 119.

3 กจช., ร.5 ม.49/74, พระราชหัตถ์เลขาถึง
ที่ 107/872, 12 ตุลาคม ร.ศ. 119.

สองส่วน คือ ส่วนแบ่งที่พระราชทานให้แก่เจ้าเมืองและวงศ์ญาติส่วนหนึ่ง และรายจ่ายในราชการเมืองอีกส่วนหนึ่ง เมื่อเปรียบเทียบรายรับรายจ่ายของแต่ละเมืองแล้วปรากฏว่ามีเพียง 3 เมือง คือ หนองจิก สายบุรี และยะลา เท่านั้นที่รายรับสูงกว่ารายจ่าย บัตตานีเป็นเมืองที่มีรายจ่ายสูงที่สุด คือปีละ 59,762 บาท ในส่วนนี้เป็นส่วนแบ่งของเจ้าเมืองและวงศ์ญาติที่ได้รับพระราชทานเสีย 15,646 บาท อีก 44,116 บาท เป็นค่าใช้จ่ายในราชการเมือง¹ ส่วนรายรับของเมืองบัตตานีมีจำนวนเพียงปีละ 35,053 บาท รามันและระแงะเป็นเมืองที่รายจ่ายสูงกว่ารายรับอย่างท่วมท้น สำหรับรามันมีค่าใช้จ่ายรวมทั้งสิ้นตกปีละ 16,134 บาท ในขณะที่มีรายได้เพียงปีละ 9,566 บาท ส่วนระแงะมีรายได้น้อยกว่ารายจ่ายอยู่ถึงปีละ 10,306 บาท รัฐบาลได้รวมรายรับรายจ่ายของทั้ง 7 หัวเมืองแล้ว และเมื่อปรากฏว่ามีรายได้จากหัวเมืองทั้ง 7 รวมปีละ 327,782 บาท และมีรายจ่ายซึ่งรวมส่วนแบ่งที่พระราชทานแก่เจ้าเมืองและวงศ์ญาติปีละ 185,885 บาท ซึ่งเมื่อหักจ่ายแล้วรัฐยังมีรายได้เหลืออีกปีละ 141,897 บาท² กรมหมื่นคำรงฯ จึงทรงเสนอให้เพิ่มส่วนแบ่งที่พระราชทานแก่เจ้าเมืองและวงศ์ญาติทุกเมือง เว้นเมืองบัตตานี

¹ กจช., ร.5 ม.49/74, "เงินส่วนแบ่งเจ้าเมืองแขกแลวงศ์ญาติ ศก 119 และ ศก 120".

² กจช., ร.5 ม.49/74, "ผลประโยชน์ รายได้รายจ่ายบริเวณมลายู ร.ศ. 119", คูภาคผนวก ก.

สำหรับปี พ.ศ. 2444 ขึ้นเป็นจำนวน 20,027 บาท¹ ซึ่งก็ทรงมีพระราชดำริ
เห็นชอบด้วย²

แต่นโยบายอุ้มอ่วยที่รัฐบาลกลางใช้ในการปฏิรูปการปกครองหัวเมืองทั้ง 7
ในระยะแรกเริ่มระหว่าง พ.ศ. 2441 - 2443 คงกล่าวไม่สามารถจูงใจให้เจ้าเมือง
เหล่านี้ให้ความร่วมมือกับรัฐบาล หลังจากได้เดินทางไปร้องทุกข์ต่อ เซอร์ แฟรงค์
เสวทเทนนัม ในปี พ.ศ. 2441 ครั้งหนึ่งแล้ว ในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2444 พระยา
ตานีได้มีหนังสือร้องทุกข์ไปยังเซอร์ เสวทเทนนัม ที่สิงคโปร์อีก และกล่าวหาว่า
รัฐบาลไทย "...กดขี่และรบกวนความสงบสุขของราษฎรปัตตานี และกำลังนำ
ปัตตานีไปสู่ความพินาศ..."³ และขอให้รัฐบาลอังกฤษเข้าแทรกแซงในเรื่องนี้
พระยาตานีแถลงว่าเหตุแห่งความเดือดร้อนทั้งหลายมาจากการที่รัฐบาลไทยแต่งตั้ง
ข้าหลวงไปกำกับเมืองเหล่านี้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2440 เป็นต้นมา เพราะข้าหลวงได้
ไปยกเลิกการประมุขภายในและสุราในแต่ละเมือง จัดให้มีการประมุขรวมสำหรับเมือง

¹ กจข., ร.5 ม.49/74, กรมหมื่นดำรงฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 10 ธันวาคม ร.ศ. 119, กุรายละเอียดเงินส่วนแบ่ง
พระยาเมืองและวงศ์ญาติ ภาคผนวก ข.

² กจข., ร.5 ม.49/74, พระราชหัตถเลขาถึงกรมหมื่นดำรงฯ ไปรเวต
ที่ 144/1152, 12 ธันวาคม ร.ศ. 119.

³ C.C. 273/274, Abdul Kadir Kamarudin, Rajah of Patani -
Sir Frank Swettenham, 13 August 1901.

ทั้ง 7 โดยสัญญาจะให้ส่วนแบ่งเจ้าเมืองแต่ละเมืองกำหนด 3 ปีครั้ง ซึ่งพระยาตานี
อ้างว่าไม่เคยได้รับเงินจำนวนนี้เลย นอกจากนั้นระหว่าง พ.ศ. 2441 - 2443
พระยาสุพรรณนิวัตได้สั่งให้ชาหลวงเก็บภาษีเข้าช้อออก โดยไม่แบ่งรายได้ให้แก่
คนอื่น ทั้งยังเข้าควบคุมการเก็บภาษีอื่น ๆ อันได้แก่ อาเสตนไม่เงินทอง ภาษีเกลือ
และภาษีทางซาว ก็กักันไม่ให้มีการปฏิบัติตามจารีตประเพณีอิสลาม บังคับให้ราษฎร
อิสลามคัม้นำพระพิพจน์สัตยาซึ่งเป็นพิธีทางพุทธศาสนา และห้ามไม่ให้ลงโทษชาวมุสลิม
ที่ขาดไปมัสยิดในวันศุกร์ พระยาตานีเชื่อว่าถ้าอังกฤษไม่ให้ความช่วยเหลือแล้ว บัตตานี
ก็จะหันไปพึ่งมหาอำนาจอื่น ไม่ว่าจะเป็นมหาอำนาจในยุโรปหรือไม่ ซึ่งการกระทำ
ดังกล่าว "อาจนำไปสู่ความยุ่งยากในแหลมมลายูทางเหนือ" ¹

การขอให้อังกฤษเข้าแทรกแซงในปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างไทยและบัตตานี
นี้ รัฐบาลได้ทราบโดยผ่านทางนายแอนเดอร์สัน กงสุลไทยประจำสิงคโปร์ และผ่าน
ทางนายคัพ ชาวอังกฤษที่เข้ามาหาช่องทางลงทุนในกิจการเหมืองแร่ในรัฐมลายูทาง
เหนือ ² กรมหมื่นดำรงฯ ได้ทรงชี้แจงไปยังแอนเดอร์สันถึงเหตุผลในการจัดเก็บ
ภาษีของรัฐบาลว่า เพียงเพื่อจัดให้มีระเบียบบัญชีรายได้รายจ่ายของเมืองเหล่านี้
เพื่อความยุติธรรมในการเก็บภาษีต่าง ๆ และเพื่อความก้าวหน้าทั้งในด้านการระบบ
บริหารและการค้าของเมืองเหล่านี้เองเท่านั้น รายได้ที่เจ้าเมืองและกรมการเคย

1

Ibid.

2

กจช., ร.5 ม.49/35, พระยาศรีสุทเทพกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, 28 กันยายน ร.ศ. 120.

ได้อย่างไร ก็จะต้องไป คอยเหตุนี้ ความเคียดแค้นที่ใคร่เรียนไปจึงเกิด
 จาก "...บรรดาผู้ใดสนิทพิเศษที่ขาดโอกาสตั้งเดิมมากกว่าราษฎรโดยทั่วไป..."¹
 นอกเหนือจากการชี้แจงให้แอนเดอร์สันเข้าใจในเหตุผลแล้ว รัฐบาลก็ไม่ได้มีการ
 เคลื่อนไหวต่อการรอนรนของพระยาตานีแต่อย่างไร ในเดือนต่อมาพระยาตานีจึง
 เดินทางไปร้องทุกข์ต่อ เซอร์ เสวทเทนนัม ที่สิงคโปร์อีก แต่แม่เซอร์ เสวทเทนนัม
 ยากให้รัฐบาลอังกฤษ เข้ายุ่งเกี่ยวกับเรื่องนี้เพียงไร ก็ไต่แต่เพียงให้ความเห็นใจ
 เซอร์ เสวทเทนนัมได้แจ้งให้พระยาตานีทราบอย่างเปิดเผยว่า "...คำร้องทุกข์
 นั้น คุณจะตรงกันข้ามกับประวัติศาสตร์และพฤติกรรมของบรรพบุรุษของท่านมากกว่า
 สิ่งอื่น..."² และได้นแนะนำตั้งที่เคยให้ไปก่อนหน้านี้แล้วว่า ให้พระยาตานี
 ขึ้นไปเฝ้าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่กรุงเทพฯ ด้วยตนเอง
 ซึ่งเซอร์ เสวทเทนนัม เชื่อแน่ว่า "...พระองค์จะทรงผ่อนคลายเป็นความทุกข์ร้อน
 ที่เกิดขึ้นได้ และจะโปรดเกล้าฯ ตามความปรารถนาที่ปรากฏในหนังสือของ
 ท่าน..."³ แม้กระนั้น กระทรวงอาณานิคมของอังกฤษก็หวังโยคต่อการที่ฝรั่งเศส

¹ กจช., ร.5 ม.49/35, กรมหมื่นดำรงฯ ถึงแอนเดอร์สัน, 29 สิงหาคม

ค.ศ. 1981.

² C.C. 273/274, Swettenham - Chamberlain, 3 September

1901.

³ C.C. 273/274, Swettenham - Rajah of Patani, 2 September

1901.

หรือมหาอำนาจอื่นจะเข้าแทรกแซงปัญหานี้ เซอร์เสวทเทนนัมได้เสนอให้รัฐบาล
อังกฤษนำเรื่องนี้ขึ้นกราบบังคมทูลฯ ให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงทราบ
เพื่อที่จะได้ "...พระราชทานทางแก้ที่มีเหตุผล อันจะเป็นประโยชน์แก่ทุกฝ่าย
ที่เกี่ยวข้อง..."¹ ในความเห็นของเซอร์เสวทเทนนัม ความยุ่งยากนี้เกิด
จาก "การปฏิบัติที่ขาดความเห็นอกเห็นใจ จากความไม่ใส่ใจในศาสนาและอคติ
อื่น ๆ และโดยทั่วไป จากความประพฤติกี่ขาดขันติ และเกินกว่าจะทนได้ ของ
บรรดาข้าราชการที่อยู่ไกลศูนย์บัญชาการ และต้องเกี่ยวข้องกับราษฎรที่ต่างภาษา
ต่างศาสนา และต่างประเพณี"² เมื่อได้รับรายงาน กระทรวงอาณานิคมอังกฤษ
ก็ได้ส่งเรื่องนี้ต่อไปยังกระทรวงต่างประเทศเพื่อขอให้พิจารณาว่าควรอนุมัติให้
เซอร์เสวทเทนนัมทูลเรื่องนี้ต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโดยตรง
หรือไม่ พร้อมทั้งขอให้พิจารณาควยว่า ปัญหานี้จะนำไปสู่การแทรกแซงของฝรั่งเศส
ได้หรือไม่³

¹ C.O. 273/274, Swettonham - Chamberlain, 3 September 1901.

² Ibid.

³ C.O. 273/274, Lucas - F.O., secret, 7 October 1901.

แผนการต่อต้านการปฏิรูป และ "กฎข้อบังคับ ร.ศ. 120" ถึงแล้ว

จนถึงบัดนั้น รัฐบาลอังกฤษไม่เคยยกปัญหาหัวเมืองทั้ง 7 ขึ้นเจรจากับ
รัฐบาลไทยอย่างเป็นทางการเลย ข้าราชการอังกฤษประจำกงสุลอังกฤษที่กรุงเทพฯ
จะไม่ทราบการเคลื่อนไหวติดต่อกันระหว่างปัตตานีและรัฐบาลสเตอร์เสทเทอลเมนต์
จนกระทั่งในวันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2444 นายอาร์ชีบาล อาเชอร์

(Archibald Archer) อุปทูตอังกฤษประจำกรุงเทพฯ จึงทราบจากนายคัพว่า
จะมีการลุกขึ้นต่อต้านไทยในหัวเมืองทั้ง 7 ในปลายเดือนนั้น¹ นายอาเชอร์จึง
รีบเข้าเฝ้ากรมหลวงเทเวศวงศ์โรปกการ เสนาบดีต่างประเทศของไทยในวันเดียวกัน
เพื่อทูลเรื่องให้ทรงทราบ พร้อมทั้งแสดงความวิตกว่า "จะเกิดเหตุใหญ่จริง"
เพราะทราบว่าพวกวางแผนได้ปืนจากชาวเยอรมันสะสมไว้มาก ประกอบกับเป็นเวลา
ใกล้มรสุม ซึ่งยากต่อการปราบปราม เพราะเรือต่าง ๆ จะเข้าไปบริเวณนั้นไม่ได้²

ไม่ปรากฏหลักฐานว่ารัฐบาลไทยได้ทราบเรื่องนี้จากแหล่งข่าวใดก่อนที่จะ
ทราบจากอุปทูตอังกฤษ แต่เป็นที่แน่นอนว่ารัฐบาลได้ทราบเรื่องนี้ก่อนหน้านั้นแล้ว
และได้รับส่งพระยาศรีวิสุทธิเทพ ปลัดทูลฉลองกระทรวงมหาดไทย ลงไปจัดการระงับ

1

C.O. 69/247, Archer - Marquis of Lansdowne, confidential,
22 October 1901.

2

กองบรรณสาร, ตอน 2, ม้วน 6, กรมหลวงเทเวศวงศ์ กราบบังคมทูล
พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, 22 ตุลาคม ร.ศ. 120.

เหตุการณ์ดังกล่าว เพราะเมื่อเข้าเฝ้ากรมหลวงเทวะวงศ์ฯ นั้นนายอาเซอร์โคทูลถามว่า การที่พระยาศรีสทเทพลงไปหัวเมืองมลายู คงเนื่องมาจากข่าวลือนี้ ซึ่งแม้กรมหลวงเทวะวงศ์ฯ จะทรงปฏิเสธว่าไม่ทรงทราบ แต่พระราชหัตถเลขาถึงกรมหลวงเทวะวงศ์ฯ ในระยะต่อมา ได้ยืนยันว่ารัฐบาลไทยทราบเรื่องดังกล่าวดี และมีนโยบายให้พระยาศรีสทเทพลงไป โดยเปิดเผยเพียงว่า "ไปตรวจราชการหัวเมืองตามธรรมเนียม" เท่านั้น เพื่อจะไม่ให้เป็นที่ตื่นตกใจ ¹

พระยาศรีสทเทพลงไปถึงปัตตานีในวันที่ 23 ตุลาคม พ.ศ. 2444 พร้อมทั้งสารตราลงวันที่ 19 ตุลาคม พ.ศ. 2444 โปรดฯ ให้พระยาเมืองทั้งหลายปรีksenราชการต่าง ๆ กับท่าน ² ไม่ปรากฏรายงานการไปราชการของพระยาศรีสทเทพในครั้งนั้น แต่ปรากฏผลสุดท้ายที่สุดคือ พระยาศรีสทเทพสามารถชักจูงให้พระยาเมืองทั้ง 6 (เวณเมืองหนองจิก) ³ มีหนังสือขึ้นกราบบังคมทูลขอให้มี

¹ กองบรรณสาร, ตอน 2, มวน 7, พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ถึงกรมหลวงเทวะวงศ์, 28 ตุลาคม ร.ศ. 120, ที่ 62/715.

² กจช., ร.5 ม.49/6, พระยาตานี ถึง พระยาจักรีที่สมุหนายก, ในบอกที่ 2, 1387, สำเนาที่ 19008, 23 ตุลาคม ร.ศ. 120 (ควรจะเป็นเดือนธันวาคม ร.ศ. 120 เพราะความในหนังสือดังกล่าวยังอ้างว่า "เมื่อวันที่ 23 ตุลาคม" ซึ่งแสดงว่าเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นวันนั้นที่ก อนึ่งเมื่อสอบกับหลักฐานใจความเดียวกันที่พระยาตานีส่งไปยังสิงคโปร์ ก็ลงเดือนธันวาคม, C.O. 273/282, Rajah of Patani - Prince Damrong, 23 December 1901.

³ กจช., ร.5 ม.49/6, กรมหมื่นดำรงฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, ที่ 173/8315, 3 ธันวาคม ร.ศ. 120.

การจักราชการหัวเมืองทั้ง 7 ตามหลักใหญ่ ๆ ที่คล้ายคลึงกันดังนี้

✓ - ขอให้จัดการปกครองตาม พ.ร.บ. ลักษณะการปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 (ซึ่งโดยทางปฏิบัติ รัฐบาลได้ประกาศใช้ไปแล้วตั้งแต่ พ.ศ. 2442 แต่การที่เจ้าเมืองเหล่านี้เป็นผู้รองตนเอง จะช่วยให้ พ.ร.บ. นี้มีความชอบธรรมยิ่งขึ้น เพราะจะแสดงว่าเจ้าเมืองทั้งหลายให้ความเห็นชอบด้วยแล้ว)

✓ - มีกองบัญชาการเมืองซึ่งประกอบด้วยเจ้าเมืองและปลัดเมืองเป็นข้าราชการผู้ใหญ่ และข้าราชการชั้นรองลงไปบังคับบัญชาเมืองตาม พ.ร.บ. ท้องที่

✓ - ให้กองบัญชาการเมืองมีอำนาจออกกฎข้อบังคับใช้ในเมืองได้ โดยมีกำหนดปรับใหม่ในวงเงินไม่เกิน 100 บาท จำคุกไม่เกิน 3 เดือน และข้อบังคับนั้นไม่ขัดกับพระราชบัญญัติและสัญญาทางพระราชไมตรี

✓ - ห้ามไม่ให้พระยาเมืองหรือข้าราชการผู้ใดตั้งกฎหมายโดยพลการ เก็บภาษีอากรหรือเงินพิเศษจากที่กฎหมายระบุ หรืออนุญาตให้คนในบังคับต่างประเทศซื้อที่ดินหรือยกที่ดินให้

✓ - ขอให้แบ่งผลประโยชน์รายได้ของเมืองเป็น 3 ส่วน ส่วนหนึ่งพระราชทานเป็นผลประโยชน์ของเจ้าเมือง ส่วนหนึ่งเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับเมือง อีกส่วนหนึ่งส่งเข้าคลังรัฐบาล

✓ - ขอให้มหีสถาปัตย์กาลศึกษาคำเนนคัตที่เกี่ยวกับศาสนา มรดก และเรื่องสามัญกรรยา

สำหรับพระยาตานี ใครองขอเป็นพิเศษที่จะ "ขอรับพระราชทานจัดการปกครองในฝ่ายมะลายู้อย่างไทรบุรี" และ "ถ้าได้โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้จัดการกราบบังคมทูลมานี้แล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องมีข้าหลวงอยู่ประจำเมืองตานีอย่าง

เช่นทุกวันนี้" ¹ ส่วนพระยาสาयบุรีและพระยาพะละขอตั้งและฝึกตำรวจมีอาวุธ
ประจำตน สะสมอาวุธกระสุนปืนกับทั้งขอสื่อสิทธิในการถอดถอนปลัดเมือง ²

นอกจากคำร้องขอพิเศษของพระยาตานี พระยาพะละลา และพระยาสาयบุรี
ในประการหลัง ๆ แล้ว สำระสำคัญในหนังสือกราบบังคมทูลให้จัดการปกครอง
หัวเมืองทั้ง 7 ครั้งนี้ ก็คือเนื้อหาของร่างกฎข้อบังคับหัวเมืองมลายูทั้ง 7 ซึ่ง
รัฐบาลได้ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาในระยคอบานั้นเอง ควดยเหตุนี้พระยา
ศรีสหเทพจึงจะพอใจในผลการปฏิบัติราชการครั้งนั้น จะเห็นได้จากกรทที่ทานได้
เรียกให้ เซอร์แฟรงค์เสวทเทนนัม ทราบเมื่อเดินทางไปยังสิงคโปร์ในปลายเดือน
ตุลาคมว่า ได้จัดการแก้ไขความไม่พอใจของปัตตานีเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ³

ฝ่ายอังกฤษนั้น นอกจากปฏิกิริยาจากอุปทูตอังกฤษที่ดูแลชาวลือการจะก่อความ
วุ่นวายในเดือนตุลาคม ตลอดจนหลวงเทวะวงศ์แล้ว หลังจากทราบข่าวนี้ในวันที่

¹ กจช., ร.5 ม.49/6, พระยาตานีถึงเจ้าพระยาจักรี, ที่ 2/1139,
24 ตุลาคม ร.ศ. 120, ฎภาคผนวก ค.

² กจช., ร.5 ม.49/6, พระยาสาयบุรี - เจ้าพระยาจักรี, 25 ตุลาคม
ร.ศ. 120 ที่ 1/345, พระยาพะละขอถึงกรมหมื่นดำรงฯ, 27 ตุลาคม ร.ศ. 120
ที่ 2/1673, พระยาพะละลา - พระยาจักรี, 29 ตุลาคม ร.ศ. 120, พระยารามัน ทูล
กรมหมื่นดำรงฯ, 27 ตุลาคม ร.ศ. 120, พระยาระแงะ - พระยาจักรี, ที่ 1/317,
ไม่ปรากฏวันเดือนปี

³ C.O. 273/274, Swettenham - Chamberlain, secret and
confidential, 20 November 1901.

25 ตุลาคม¹ เซอร์แฟรงค์ สเวทเทินแฮมก็รับมีหนังสือลงวันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2444 กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวให้ทรงทราบ พร้อมทั้งขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตเข้าเฝ้าโดยด่วน เพื่อถวายคำแนะนำ จากประสบการณ์ที่มีจากการติดต่อกับชาวมลายู² อุปทูตอังกฤษไคน์วิจคหมาย ฉบับนี้ขึ้นกราบทูลกรมหลวงเทเวศร์วงศ์ฯ ในวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2444 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงขอให้ เซอร์สเวทเทินแฮมแจ้งการเข้าเฝ้าไปก่อน โดยพระราชทานเหตุผลว่า การเข้าเฝ้าของชนหลวงใหญ่อังกฤษ ประจำมลายูจะทำให้ฝรั่งเศสเกิดความระแวงว่าอังกฤษกำลังจะไคยผลประโยชน์จาก ไทย อันจะเป็นเหตุให้ฝรั่งเศสคิดเรียกร้องผลประโยชน์เพิ่มอีก³

เมื่อมองดูกระบวนการปฏิบัติการปกครองหัวเมืองทั้ง 7 ที่กำลังดำเนินอยู่ในขณะนั้น นาฬิจารณาว่าเหตุผลที่ทรงยกขึ้นเพื่อยับยั้งการขอเข้าเฝ้าของเซอร์สเวทเทินแฮมในครั้งนี้น่าจะเป็นรองความจำเป็นโดยรีบด่วนในการจัดการปกครอง

¹ C.O. 273/274, Swettenham - Chamberlain, Tel., 25 October 1901.

² กจข., ร.5 ศ.2 ค/33, Sir Frank Swettenham - King Chulalongkorn, confidential, 29 October 1901.

³ กจข., ร.5 ศ.2 ค/33, Draft of the Royal Autograph replying to Sir Frank Swettenham, confidential, 11 November 1901.

ดินแดนส่วนนี้แท้จริงแล้ว รัฐบาลคงไม่ปรารถนาจะเปิดการเจรจากับอังกฤษในปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างกรุงเทพฯ และหัวเมืองทั้ง 7 ซึ่งน่าจะเป็นเรื่องภายในของไทยเอง การที่ข้าหลวงอังกฤษประจำมลายูมีหนังสือขึ้นกราบบังคมทูลให้ทรงทราบถึงความช่วยเหลือที่ใดกระทำให้เพื่อป้องกันความวุ่นวายที่จะเกิดขึ้นในพระราชอาณาจักร อีกทั้งปวารณาตัวจะถวายคำแนะนำเสมือนรัฐบาลไทยไม่มีความสามารถจะจัดการกับปัญหาภายในของตนเอง คงทำให้ทรงชุนเคืองพระทัยไม่น้อย การเร่งรัดจัดการปกครองดินแดนบริเวณนี้ให้อยู่ในอำนาจรัฐบาลกลางอย่างแน่นแฟ้นมั่นคง และโดยความที่สุด เป็นทางเลือกที่ดีที่จะยืนยันประสิทธิภาพและอธิปไตยของไทยเหนือดินแดนนั้น

ด้วยเหตุนี้ พระยาศรีสหเทพจึงย้อนกลับไปยังหัวเมืองทั้ง 7 อีกครั้งหนึ่ง และจัดให้มีการประชุมขึ้นที่เมืองหนองจิกในวันที่ 13 พฤศจิกายน เป็นผลให้มีหนังสือจากเจ้าเมืองต่าง ๆ ถึงเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ขอให้จัดแบ่งการปกครองหัวเมืองทั้ง 7 ออกเป็น 2 บริเวณ แต่ละบริเวณมีข้าหลวงบริเวณประจำอยู่ ให้ข้าหลวงบริเวณมีอำนาจถอดข้าราชการรวมทั้งพระยาเมืองได้ ด้วยความเห็นชอบของข้าหลวงเทศาภิบาล มีสิทธิพิพากษาคดีเกือบทั้งหมด รวมทั้งเก็บภาษีอากรทั้งหมด โดยรัฐบาลจะจ่ายเบี้ยหวัดให้แก่พระยาเมืองตามที่เคยได้รับมาแต่เดิม ¹

1

C.O. 273/282, Swettenham - Chamberlain, secret,

21 January 1902 และเศษ บุนนาค, อ้างแล้ว., หน้า 26.

ความในหนังสือฉบับนี้ และฉบับลงวันที่ 24 ตุลาคม ก็คือสาระของร่างกฎ
ข้อบังคับสำหรับปกครองหัวเมืองทั้ง 7 ที่พระยาศรีสหเทพได้นำเสนอให้กรมหลวง
คำรงฯ นำขึ้นกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในวันที่
3 ธันวาคม เดือนเดียวกัน ร่างกฎข้อบังคับนี้มีเนื้อความรวมทั้งสิ้น 33 ข้อ โดย
อาจจำแนกออกเป็นหัวข้อใหญ่ ๆ ได้ดังนี้

ก. ว่าด้วยการปกครองเมือง ให้หัวเมืองทั้ง 7 มีพระยาเมืองเป็นผู้
รักษาราชการเมืองดั้งเดิม มีกองบัญชาการเมืองประกอบด้วย พระยาเมืองและ
ปลัดเมืองรับผิดชอบราชการในเมืองโดยมียกกระบัตร และเสมียนพนักงานเป็น
พนักงานประจำเมืองรองลงไป ตำแหน่งพระยาเมืองและปลัดเมืองเป็นตำแหน่ง
ข้าราชการสัญญาบัตร ซึ่งการเลือกสรร แต่งตั้ง และสับเปลี่ยนเป็นไปตามพระราช
อัทยาศัย

ข. ว่าด้วยอำนาจของบัญชาการเมือง ให้กองบัญชาการเมืองมีอำนาจ
ออกกฎข้อบังคับใช้ในเมืองได้โดยกำหนดปรับโทษไม่เกิน 100 บาท และจำคุกไม่
เกิน 3 เดือน และกฎข้อบังคับนั้นต้องไม่ฝ่าฝืนพระบรมเดชานุภาพ ไม่ขัดกับสัญญา
ทางพระราชไมตรี ได้รับอนุญาตจากข้าหลวงบริเวณ และให้ทำเป็นใบบอกขอ
พระราชทานพระบรมราชานุญาตภายใน 6 เดือน ราชการทุกอย่างในเมืองให้
ผ่านความเห็นชอบของกองบัญชาการเมือง และหนังสือราชการทุกฉบับต้องมีลายเซ็น
ของปลัดเมือง ราชการใดไม่อาจตกลงกันได้ในระหว่างกองบัญชาการเมือง ให้ส่ง
ไปหารือยังข้าหลวงบริเวณ

ค. ว่าด้วยลักษณะใบบอกและรายงาน ให้ส่งใบบอกราชการไปยัง
ข้าหลวงบริเวณทุกครั้ง เว้นแต่ในบางกรณี เช่น การส่งเครื่องราชบรรณาการต้นไม้
เงินทอง อาจส่งไปยังที่ว่าการมณฑลได้เลย แต่ก็ต้องส่งสำเนาให้ที่ว่าการบริเวณ
ทราบทุกครั้ง

ง. ว่าด้วยขอห้ามต่าง ๆ ห้ามไม่ให้พระยาเมือง และข้าราชการผู้ใหญ่กระทำกรณซึ่งเป็นขอห้ามตามประเพณีอยู่แล้ว กล่าวคือ ตั้งกฎหมาย เก็บภาษี หรือเงินจากราษฎร อนุญาตการผูกขาด ทำสัญญาเกี่ยวกับเหมืองแร่ ป่าไม้ และทำสัญญากับคนในบังคับต่างประเทศ ประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต ริบทรัพย์สินสมบัติ หรือปรับไหมแก่ราษฎรโดยขัดต่อกฎหมาย ตั้งหรือผิดทหารมีอาวุธ หรือสะสมอาวุธกระสุนอย่างหนึ่งอย่างใด

จ. ว่าด้วยการเก็บผลประโยชน์หัวเมือง ให้เก็บภาษีอากรค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ณ ที่ว่าราชการโดยเปิดเผย และตามระเบียบของกรมสรรพากรที่โปรดให้ตั้งขึ้น สำหรับผลประโยชน์ที่พระยาเมืองเคยได้ จะได้พระราชทานให้ตามบัญชีที่พระยาเมืองทั้งหลายไต่ขึ้นไว้เป็นหลักฐาน และจะได้โปรดเกล้าฯ ให้เพิ่มขึ้นตามส่วนผลประโยชน์ ซึ่งเก็บได้เพิ่มขึ้น ส่วนศรีวันกรมการ และวงศ์ญาติของเจ้าเมือง ซึ่งเคยพระราชทานเงินเลี้ยงชีพอยู่นั้น ถ้าประพฤติดีก็จะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานต่อไป ผลประโยชน์ของเมืองที่เก็บได้ซึ่งเหลือจากหักค่าใช้จ่ายแล้ว จะพระราชทานไว้เป็นเงินบำรุงเมืองนั้น ๆ และสำหรับพระยาเมืองและกรมการทั้งหลายที่รับราชการด้วยดี เมื่อต้องออกจากราชการ เพราะอายุถึงกำหนด หรือทุพพลภาพ จะได้โปรดพระราชทานเงินบำนาญต่อไป

ฉ. ว่าด้วยการจัดบริเวณ พระยาศรีสหเทพได้เสนอให้แบ่งเขตการปกครองหัวเมืองทั้ง 7 ออกเป็น 2 บริเวณ แต่ละบริเวณมีข้าหลวงบริเวณ 1 คน มีข้าหลวงผู้ช่วยคนต่าง ๆ 4 ตำแหน่ง ได้แก่ มหาคไทย ยุติธรรม อัยการ สรรพากรและคลัง เป็นข้าราชการสัญญาบัตร ได้รับการแต่งตั้ง ถอดถอน สับเปลี่ยนตามพระราชอัธยาศัย ข้าหลวงบริเวณมีหน้าที่ดูแลราชการในบริเวณให้เป็นไปตามกฎข้อบังคับ มีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอนข้าราชการในบริเวณได้ในกรณีรีบด่วน แล้วออกไปยังที่ว่าการมณฑลโดยเร็ว มีอำนาจยับยั้งและถอนคำสั่งข้าราชการซึ่งเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย แล้วรีบมิไบบอกไปยังข้าหลวงเทศาภิบาล

๕. ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ให้ใช้ "พ.ร.บ. ปกครองท้องถิ่น ร.ศ.116" ทุกมาตรา และให้กองบัญชาการเมืองกำหนดแบ่งเขตปกครองออกเป็น อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน เพื่อดำเนินการปกครองตาม พ.ร.บ. ปกครองท้องถิ่นต่อไป และให้จัดงาน เรือนจำตามข้อบังคับเรือนจำ ร.ศ. 116 โดยให้คุมขังนักโทษอายุโทษไม่เกิน 3 ปี ในเรือนจำเมือง ส่วนนักโทษอายุโทษมากกว่านั้น ให้ส่งไปยังเรือนจำบริเวณ

๖. ว่าโดยการโรงเรียนและคดี ให้มีศาลบริเวณ ศาลเมือง และศาล โต๊ะศาลมีหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับศาสนารวมอยู่ในศาลบริเวณ และศาลเมือง ให้ข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นผู้แต่งตั้งยกกระบัตรเมือง ซึ่งเป็นผู้พิพากษาประจำศาลเมือง ส่วนโต๊ะศาล ถ้าเป็นโต๊ะศาลระดับบริเวณ ก็ให้ข้าหลวงบริเวณปรึกษากับพระยาเมืองทั้ง 7 เป็นผู้แต่งตั้ง คดีความใดที่โจทก์ จำเลยไม่พอใจในคำพิพากษาในระดับศาลเมือง ให้อุทธรณ์ต่อศาลบริเวณได้ ถ้ายังไม่พอใจในคำพิพากษาของศาลบริเวณ ก็ให้อุทธรณ์ต่อศาลพิเศษหรือศาลมณฑล

๗. ว่าด้วยการประชุมใหญ่ ให้ข้าหลวงบริเวณ และพระยาเมือง ประชุมราชการปีละไม่น้อยกว่า 2 ครั้ง และให้ข้าหลวงมณฑลจัดการประชุมข้าหลวงบริเวณ และพระยาเมืองทั้งหมดปีละไม่ต่ำกว่า 1 ครั้ง ¹

¹ กจข., ร.5 ม.49/6, "ร่างกฎข้อบังคับสำหรับปกครองเมืองมลายูทั้ง 7", กรมหลวงดำรงฯ, กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, 3 ธันวาคม ร.ศ. 120, ที่ 173/8315.

กรมหลวงดำรงฯ ได้โปรดให้แก้ไขร่างกฎข้อบังคับที่พระยาศรีสหเทพ
 เสนอมาบางประการ ในคานการปกครอง ทรงโปรดให้ยุบการจัดเขตหัวเมืองทั้ง 7
 เป็นบริเวณเดียว มีข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณ 1 คน การแต่งตั้ง ถอดถอนข้าหลวง
 บริเวณเป็นไปตามพระราชอัธยาศัย ให้ข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณมีหน้าที่ตรวจตรา
 คุดูแลราชการทั่วไปในบริเวณ และราชการที่เกี่ยวกับการต่างประเทศ ให้เป็นไปตาม
 กฎข้อบังคับ โดยมีข้าราชการสำหรับช่วยราชการ ซึ่งได้รับเลือกแต่งตั้ง ถอดถอน
 และสับเปลี่ยนตามพระราชอัธยาศัย ในส่วนอำนาจของข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณนั้น
 มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนข้าราชการในบริเวณ ที่ไม่ได้รับพระราชทานสัญญาบัตรใน
 บริเวณได้ในกรณีปัจจุบันทันด่วน แล้วจึงรีบรายงานไปยังมหาดไทย นอกจากนี้
 กรมหลวงดำรงฯ ยังให้เพิ่มข้อความ กำหนดให้ข้าราชการซึ่งไปรับราชการในดิน
 แดนนี้ ภูษาพื้นเมืองเพื่อประโยชน์ในราชการ โดยกำหนดให้ข้าราชการที่ไปรับ
 ราชการในบริเวณนี้ หักพัก อ่าน และเขียนภาษามลายูทุกคน ภายใน 1 ปี ควรพูด
 ภาษาได้ และภายใน 3 ปี ควรอ่านหนังสือมลายูได้ มิฉะนั้นไม่ควรได้รับพระราช
 ทานเงินเดือนเพิ่ม และถ้าผู้ใดพูดภาษามลายูได้ก็ให้ออกประกาศนียบัตรให้ และ
 ให้ข้าหลวงเทศาภิบาลมีสิทธิให้เงินหลวงเป็นรางวัลไม่เกิน 100 บาท ถ้าเขียน
 หนังสือมลายูได้ก็ให้ประกาศนียบัตรและพระราชทานเงินเป็นรางวัลไม่เกิน 400 บาท
 ให้จัดวางระเบียบการสอบพูด และอ่าน เขียนภาษามลายูและอัตราเงินไว้

ในเรื่องศาล ได้ทรงเสนอให้เลิกกฎข้อบังคับทั้งหมด และใช้ธรรมนูญศาล
 หัวเมือง ร.ศ. 114 แทน โดยให้แบ่งศาลออกเป็น 3 ชั้น คือ ศาลแขวง เมือง
 และบริเวณ มีผู้พิพากษาประจำแต่ละศาล การแต่งตั้งผู้พิพากษาให้เป็นไปตามมาตรา
 10 ของพระธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ. 114 โดยให้เป็นหน้าที่ของเสนาบดีมหาดไทย
 นำความขึ้นกราบบังคมทูล และให้ข้าหลวงเทศาภิบาล มีใบบอกการเลื่อน แต่งตั้ง และ
 เปลี่ยนผู้พิพากษาบริเวณ มายังเสนาบดีมหาดไทย ส่วนการพิพากษาคดี ให้ใช้พระราช

กำหนดกฎหมายไทย ทั้งความอาญาและความแพ่ง เว้นแต่ความเกี่ยวกับธรรมเนียมศาสนา ซึ่งราษฎรที่นับถืออิสลามเป็นโจทก์ จำเลย ให้ใช้กฎหมายอิสลาม และมีโต๊ะกาดีเป็นผู้พิพากษาตามกฎหมายอิสลามนั้น ¹

กรมหลวงคำรงฯ ได้กราบทูลเสนอร่างกฎข้อบังคับสำหรับปกครองเมืองมลายูทั้ง 7 ของพระยาศรีวิสุทธิเทพ และฉบับแก้ไขใหม่ ให้แก่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2444 ครั้นถึงวันที่ 14 ธันวาคม ก็ได้มีพระราชกระแสอนุมัติให้ออกเป็นกฎข้อบังคับได้ ในวันที่ 16 ธันวาคม ก็ได้โปรดให้ตรากฎข้อบังคับดังกล่าวออกเป็นสารตรา ให้พระยาศักดิ์เสณี (หนาบุนนาค) ข้าหลวงใหญ่ประจำลำปาง ในขณะนั้นเป็นข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณเมืองทั้ง 7 ถัดลงไปประกาศแก่เจ้าเมืองทั้ง 7 เพื่อจัดราชการตามข้อบังคับต่อไป ²

เมื่อพิจารณาความตามกฎข้อบังคับ ร.ศ. 120 แล้ว จะเห็นว่า รัฐบาลได้จัดรูปการปกครองดินแดนส่วนนี้ให้อยู่ในการควบคุมของรัฐบาลอย่างเคร่งครัดและรัดกุม โดยมีข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณเป็นสื่อกลาง ทำหน้าที่ประสานการบริหาร

¹ กจช., ร.5 ม.49/6, กรมหลวงคำรงฯ, กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, ที่ 187/8567, 9 ธันวาคม ร.ศ. 120.

² กจช., ร.5 ม.49/6, สารตราจัดราชการเมืองแขกทั้ง 7, ไม่ลงวันเดือนปี ภูภาคผนวก ง., แต่สำเนาสารตราที่ 4/10866, 5 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 120 ได้อ้างถึงสารตราจัดราชการเมืองแขกทั้ง 7 ที่ 2/8851 ลงวันที่ 16 ธันวาคม ร.ศ. 120, ภูภาคผนวก หน้า จ.

การปกครอง ระหว่างรัฐบาลและหน่วยงานในระดับเมือง รัฐบาลยังคงให้เจ้าเมือง
 ต่าง ๆ ซึ่งปกครองเมืองมาแต่เดิมโดยเชื้อสาย บังคับบัญชาปกครองเมืองนั้น ๆ
 ต่อไปดังเดิม แต่ในขณะเดียวกัน พระยาเมืองเหล่านี้ก็ถูกจำกัดอำนาจ ซากอิสระ
 ในการบริหารการปกครองตั้งแต่ก่อน เพราะการออกคำสั่ง ขอราชการทุกครั้งต้อง
 ผ่านการเห็นชอบของที่ประชุมกรรมการเมืองซึ่งแต่งตั้งโดยรัฐบาลกลางทั้ง 3 คน
 เป็นอย่างน้อย ได้แก่ ปลัดเมือง และยกกระบัตร และผู้ช่วยราชการเมือง ส่วน
 การตัดสินใจที่สำคัญและจะยังผลในระดับสูงกว่าเมืองขึ้นไป เช่น การต่างประเทศ
 ก็ต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐบาลกลางที่กรุงเทพฯ ในการส่งใบบอกรายงาน
 ต่าง ๆ แม้อองบัญชาการเมืองอาจออกใบบอกรายงานในบ้านเมืองได้ในกรณีรีบด่วน
 แต่ก็ต้องแจ้งให้ข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณทราบทุกครั้ง "กฎข้อบังคับสำหรับปกครอง
 บริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ. 120" นอกจากจะลดอำนาจเจ้าเมืองในด้านการเมือง
 และในด้านการปกครองแล้ว ยังควบคุมอำนาจ และตัดผลประโยชน์และอิทธิพลของ
 เจ้าเมืองที่มีต่อการคลังของเมืองแต่เดิมอีกด้วย เพราะรัฐบาลกลางจะเป็นผู้จัดเก็บ
 ภาษีอากรทั้งหมด แต่รัฐบาลก็ได้หาทางเพิ่มผลประโยชน์ให้แก่พระยาเมืองและ
 วงศ์ญาติในทางอื่น ดังปรากฏว่า พระยาศรีสหเทพ ได้ทำรายงานเรื่อง "ผล
 ประโยชน์ พระยาเมืองแขกทั้ง 7" ขึ้นทูลถวายกรมหลวงดำรงฯ โดยแสดง
 รายละเอียดรายรับผลประโยชน์ของพระยาเมืองทั้งหลายและวงศ์ญาติ ที่ได้รับอยู่
 ในขณะนั้น และขอพระราชทานเงินเบี้ยหวัดเพิ่มเติมให้ ยกตัวอย่างเช่น ผลประโยชน์
 ที่พระยาคานีเสนอต่อรัฐบาลมี 3 อย่าง คือ ภาษีเกลือปีละ 8,000 บาท ส่วนต้นไม้
 เงินทองปีละ 4,260 บาท ภาษีจากทางข่าน้ำมันดิบปีละ 3,000 บาท รวมผล
 ประโยชน์ที่พระยาคานีได้รับทั้งสิ้นเป็นเงินปีละ 15,260 บาท พระยาศรีสหเทพได้
 เสนอให้พระราชทานเงินเบี้ยหวัดเพิ่มขึ้นให้ปีละ 24,260 บาท ส่วนพระยาสายบุรี
 มีผลประโยชน์ได้รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 10,166 บาท ได้เสนอให้พระราชทานเบี้ยหวัด

เพิ่มเป็นปีละ 18,666 บาท¹ เป็นคน ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
 เजाอยหัวก็ทรงพระราชดำริเห็นชอบด้วย ใดทรงมีพระราชกระแสตอบรายงาน
 ฉบับนี้ว่า "การที่คิดวิธีผลประโยชน์ให้โดยใจกล้าเช่นนี้ เป็นการถูกต้องตามราโชบาย
 ดีแล้ว อนุญาตให้มีท้องตราไปดังนี้"² แต่การเพิ่มผลประโยชน์นี้ไม่ปรากฏในท้อง
 ตราที่พระยาศักดิ์เสนาถือลงไป เพราะกรมหลวงคำรงฯ มีความเห็นว่า ควรรอดูว่า
 เมื่อใดได้จัดการการตามกฎข้อบังคับแล้ว จึงค่อยเพิ่มเงินผลประโยชน์ตามจำนวนนี้
 ด้วยเหตุนี้ ในกฎข้อบังคับสำหรับบริเวณหัวเมืองทั้ง 7 ที่ปรากฏในราชกิจจานุเบกษา
 จึงเพียงประกาศว่า รัฐบาลจะจ่ายเบี้ยหวัด "ให้พอเลี้ยงชีพ"³ และในสารตรา
 ลงวันที่ 26 มกราคม ศกเดียวกัน ก็ได้ย้ำอีกว่า จะได้พระราชทานผลประโยชน์เพิ่ม
 แก่เจ้าเมืองทั้งหลาย "ตามพระราชดำริเห็นสมควร"⁴

¹ กจช., ร.5 ม.49/8, รายงานพระยาศรีสุทเทพ กราบพูลกรมหลวง
 คำรงฯ, "เรื่องผลประโยชน์พระยาเมืองแขกทั้ง 7", 12 ธันวาคม ร.ศ. 120.

² กจช., ร.5 ม.49/8, พระราชหัตถเลขาถึงกรมหลวงคำรงฯ,
 ที่ 156/1121, 16 ธันวาคม ร.ศ. 120.

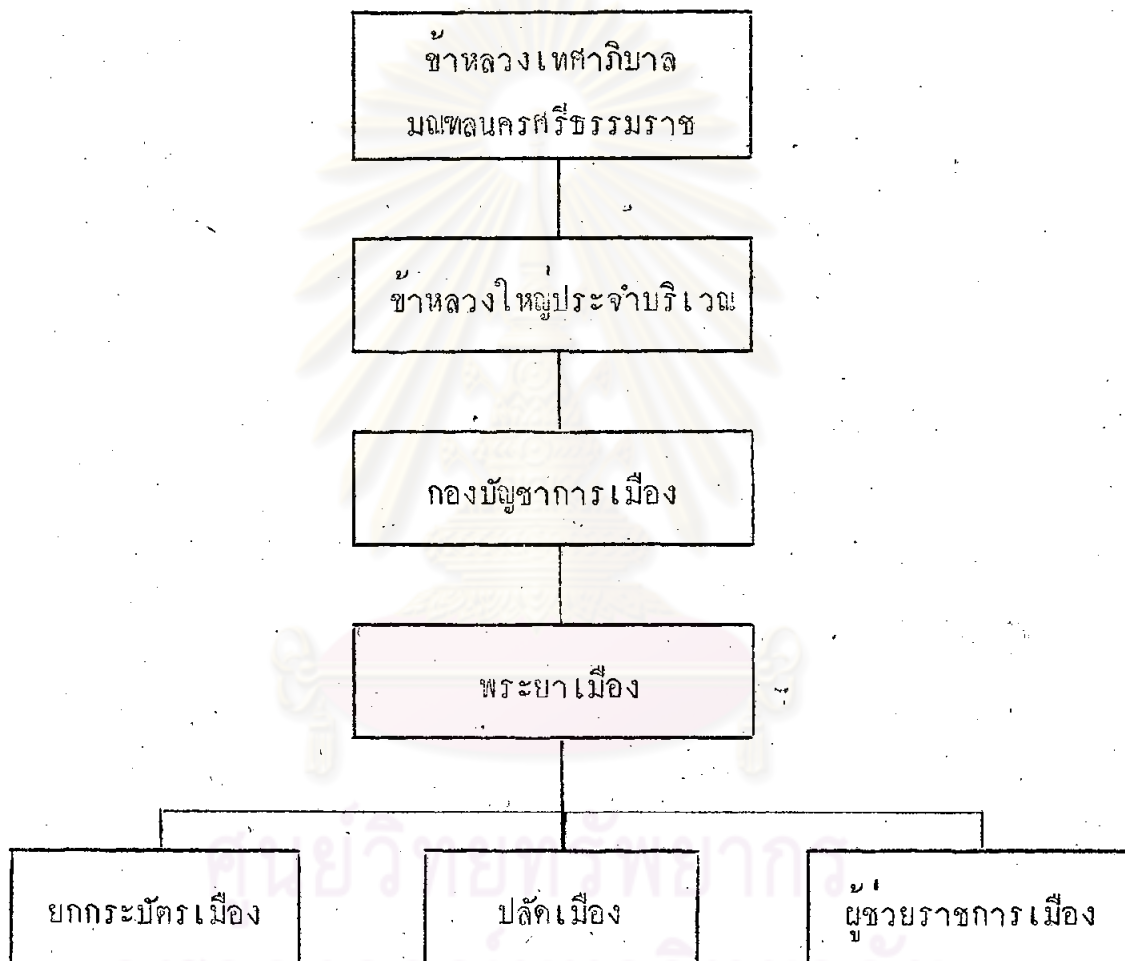
³ ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 18, (22 ธันวาคม ร.ศ. 120), หน้า 717
 รายละเอียด, "กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณเจ็ดหัวเมือง ร.ศ. 120",
 คุกคามนวก ฉ.

⁴ กจช., ร.5 ม.49/6, สำเนาสารตราที่ 4/10866 ลงวันที่ 5
 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 120, อ้างแล้ว.

แผนภูมิ

หน้า copy ลง

สายการบังคับบัญชาบริเวณ 7 หัวเมืองตามกฎข้อบังคับ ร.ศ. 120



ที่มา : "กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณเจ็ดหัวเมือง ร.ศ. 120", ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 18 (ขึ้นวาคม ร.ศ. 120), หน้า 714 - 720.

อนึ่ง จากการไปตรวจราชการในครั้งนี้ พระยาศรีสหเทพได้มองเห็นช่องทางที่จะเพิ่มผลประโยชน์รายได้แผ่นดินอีกหลายประการ ที่สำคัญคือ การเลิกเก็บเงินส่วยคนไม่เงินทอง เปลี่ยนเป็นจัดเก็บเงินราชการเป็นรายปี และจัดเก็บเงินคานา แต่พระยาศรีสหเทพก็ยังเห็นว่า การยังไม่สมควรแก่เวลา เกรงว่าจะก่อให้เกิดความกระทบกระเทือนแก่ราษฎรในขณะที่ยังอำนาจของรัฐบาลกลางในดินแดนนี้ยังไม่ได้ปลูกฝังลงอย่างมั่นคง พระยาศรีสหเทพได้กราบทูลเรื่องนี้ต่อกรมหลวงดำรงฯ ว่า

แต่การที่จะเก็บเงินชำระราชการและคานาได้เมื่อใดนั้น ต้องแล้วแต่เวลาจากการปกครองและอำนาจของไทยในเมืองแขกจะมั่นคง เขาเมื่อใดแล้วจึงจะจัดเก็บได้... เพราะราษฎรแขกเป็นคนเสียภาษีแก่รัฐบาลนอกรวมราษฎรหัวเมืองใดในพระราชอาณาจักรเขตนับว่าเป็นสุขมาก ถ้าจะเก็บภาษีอากรใดเพิ่มขึ้นในเวลานี้ คงจะรู้สึกเดือดร้อนว่าเป็นเพราะไทยไปจัดการ¹

ด้วยเหตุนี้การเก็บเงินส่วยคนไม่เงินทอง ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ตั้งพระราชหฤทัยที่จะให้เลิกตั้งแต่ปี พ.ศ. 2438 (ร.ศ. 114) จึงยังไม่อาจเลิกได้จนกระทั่ง พ.ศ. 2449 เป็นเวลา 11 ปี หลังจากนั้นมา

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ กจข., ร.5 ม.49/8, รายงานพระยาศรีสหเทพ ทูลกรมหลวงดำรงฯ "เรื่องผลประโยชน์พระยาเมืองแขกทั้ง 7", 12 ธันวาคม ร.ศ. 120,

*** การต่อต้านการปฏิรูป ร.ศ. 120 (กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2445)

แม้ว่าในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2444 พระยาศรีสหเทพจะสามารถชักจูงให้พระยาเมืองทั้ง 6 มีหนังสือรับจะให้มีการปกครองตามแนวที่รัฐบาลประสงค์ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว พระยาเมืองเหล่านั้นไม่ได้เห็นด้วยกับหนังสือดังกล่าว ในเดือนธันวาคม พระยาตานีได้มีหนังสือกราบทูลกรมหลวงดำรงฯ ปฏิเสธไม่ยอมรับหนังสือลงวันที่ 24 ตุลาคม ซึ่งมีลายเซ็นของตน พระยาตานีอ้างว่าได้อุทธรณ์พระยาศรีสหเทพลอบให้เซ็นชื่อ ในหนังสือสัญญาดังกล่าวล่วงหน้า โดยแจ้งว่าใครจะบอกความให้พระยาตานีอาจเพิ่มเติมแก้ไขได้ตามความต้องการในภายหลัง แต่เมื่อพระยาตานีได้อ่านฉบับแปลที่เป็นภาษามลายูแล้ว ไม่ปรากฏความดังกล่าว ส่วนขอตกลงในวันที่ 10 พฤศจิกายน ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องจากการประชุมที่เมืองหนองจิกนั้น พระยาตานีไม่ยอมรับ โดยอธิบายว่าคนป่วยไม่ได้เข้าประชุม และไม่เห็นด้วยกับข้อตกลงซึ่งพระยาศรีสหเทพได้ส่งมายังกรุงเทพฯ¹ ในขณะที่เดียวกันทั้งพระยาตานี พระยาสาบบุรี และพระยาระแงะซึ่งสองพระยาหลังก็ไม่ได้ไปร่วมประชุมที่หนองจิกเช่นกัน

¹ กจข., ร.5 ม.49/6, พระยาตานี - เจ้าพระยาจักรี, ใบบอกที่ 2, 1387, สำเนาที่ 19008 ลงวันที่ 23 ตุลาคม ร.ศ. 120 (ที่ถูกควรเป็น 23 ธันวาคม ร.ศ. 120 เพราะในหนังสือที่ เซอร์ แฟรงค์ สเวตเทนแฮม มีไปยังกระทรวงอาณานิคมอังกฤษ ลงวันที่ 21 มกราคม ปีต่อมา ได้นำส่งจดหมายความคิดเห็น พร้อมทั้งคำแปลสัญญาซึ่งลงนามระหว่าง พระยาศรีสหเทพ พระยาสุขุมฯ ฝ่ายหนึ่ง กับพระยาหนองจิก พระยารามัน และพระยาพิทักษ์ธรรมสุนทร (ผู้ดำรงตำแหน่งผู้รักษาราชการเมืองปัตตานีขณะนั้น) อีกฝ่ายหนึ่ง กู C.O. 273/282, Sir Frank Swettenham - Chamberlain, 21 January 1902 (เอกสารภาษาไทย คุภาคผนวก หน้า ช.)

ค่างมีหนังสือร้องเรียนเรื่องตั้งกล่าวไปยังเซอร์แฟรงค์ สเวทเทนนัมอีก¹ และ
พระยาคานีได้พยายามผูกสัมพันธ์กับอังกฤษโดยส่งเครื่องราชบรรณาการไปถวาย
พระเจ้ากรุงอังกฤษด้วย²

พร้อมกับที่มีหนังสือทูลกรมหลวงคำรงฯ ถัดกันขอตกลงที่พระยาตรีสหเทพ
ส่งมายังกรุงเทพฯ นั้น พระยาคานีได้ขอให้กรมหลวงคำรงฯ แกไขปรับปรุงขอ
ตกลงเดิม โดยขอให้พระยาเมืองมือนำจางตั้งถอดถอนข้าราชการได้ มีอำนาจ
ออกประกาศ คำสั่ง และตั้งกฎข้อบังคับซึ่งที่ประชุมอันประกอบด้วยกรรมการผู้ใหญ่
และพวคามีชื่อเสียงเห็นพ้องด้วยแล้วได้ มีอำนาจฝึกพลตระเวนที่มีอาวุธได้ไม่เกิน
60 คน ในคานการศาลขอให้ใกฎหมายไทยในการพิจารณาคดีทั่วไป เว้นแต่คดี
ความแพ่งซึ่งเกี่ยวกับธรรมเนียมศาสนา (ได้แก่ คดีมรดก ความสามัภรรยา)
ให้ศาลโตะกาลี ในคานการคลัง ขอให้ยกผลประโยชน์ต่าง ๆ ในเมืองให้แก่คน

¹ Ibid., C.O. 273/282, Raja of Sai - Sir Frank Swettenham
26 October 1901 และ C.O. 273/282, Sir Frank Swettenham -
Chamberlain, 18 January 1902 นำส่งหนังสือของ Tenghu Ngah Sham-
sooden Rajah of Logeh - Sir Frank Swettenham ความเหมือนหนังสือ
ร้องเรียนของพระยาคานี ฉบับลงวันที่ 13 สิงหาคม ร.ศ. 120, กุมภาพันธ์ ๗.

² C.O 273/274, Swettenham - C.O., Tel., 16 November
1901.

เวนภาษีจากเงิน และสุรา ขอยกให้เป็นรายได้ของรัฐบาล โดยพระยาตานีจะเป็น
ผู้จ่ายเงินเดือนข้าราชการเอง พระยาตานีรับจะจัดเครื่องราชบรรณาการส่งมายัง
กรุงเทพฯ ดังเดิม แต่ขอไม่ให้มีข้าหลวงไปประจำเมือง ¹

จะเห็นว่า คำขอของพระยาตานีแม่เพียงเรื่องเดียว คือ การขอไม่ให้
 มีข้าหลวงไปประจำเมืองก็ขัดต่อเป้าหมายประการแรกในการปฏิรูปการปกครอง
 ครั้งนั้น ซึ่งรัฐบาลไม่อาจยอมได้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
จึงได้โปรดให้มีพระราชกระแสตอบไปในภายหลังว่า ไม่ทรงเห็นว่ามีเหตุผลสมควร
แก่การแก้ไขกฎข้อบังคับ จึงขอให้พระยาตานีจัดการตามกฎข้อบังคับที่ใดส่งออก
ไป ส่วนผลประโยชน์ สำหรับตำแหน่งพระยาเมืองนั้น จะได้ทรงพระกรุณาเพิ่มให้
ตามพระราชดำริเห็นสมควร ² อย่างไรก็ดี พระราชกระแสดังกล่าวไม่ได้ไปถึง
พระยาตานีในทันที เพราะในขณะเดียวกัน รัฐบาลก็ได้ส่งพระยาศักดิ์เส็นลงมา
เป็นข้าหลวงใหญ่ประจำหัวเมืองเหล่านี้ พร้อมควยสารตราให้จัดการหัวเมือง
ทั้ง 7 ให้เป็นไปตามกฎข้อบังคับที่กรมหลวงดำรงฯ ได้นำขึ้นกราบบังคมทูล

¹ กจข., ร.5 ม.49/6, พระยาตานี - เจ้าพระยาจักรี, โบบอก
 ที่ 2, 1387, สำเนาที่ 19008, 23 (ธันวาคม - ผู้เขียน อ้างแล้ว) ร.ศ. 120
 และ ม.49/6, พระยาตานี - พระยาสุรมา, 19 ตุลาคม ร.ศ. 120. ฎภาค
 ผนวก ญ.

² กจข., ร.5 ม.49/6, สำเนาสารตราที่ 4/10866, 5 กุมภาพันธ์
 ร.ศ. 120, อ้างแล้ว.

ทวายนนี้ เมื่อพระยาศักดิ์เสนีไคลงไปถึงปัตตานี ในวันที่ 25 ธันวาคม
พ.ศ. 2444 เพื่อจ้การการตามกฎข้อบังคับ ก็ประสมกับการคอตานจากพระยาคานี
ทันที พระยาคานีไคขอใ้พระยาศักดิ์เสนีรอกการจ้การการตามกฎข้อบังคับไว้ก่อน
โดยอ้างว่าเพื่อรอพระราชกระแสดอกใ้บอกที่ไคส่งขึ้นถวาย พระยาศักดิ์เสนีเห็นว
าจะบังคับจ้การการตามคำสั่ง จะ "... เป็นการรอนแรงแตกราวใ้ส่วนน้ำใจ
ซึ่งจะเป็นหนทางที่จ้การการคอกไปภายนา..."¹ จึงหันไปจ้การการเมือง
ระแงะ และเมืองสายบุรีก่อน แต่พระยาศักดิ์เสนีก็คองประสมกับการช้คขึ้นท่านอง
ใ้เกี่ยวกัน

สำหรับเมืองระแงะ พระยาระแงะไมยอมไปรับสารตราขังที่ว่าการ
โดยอ้างว่าบวยไมมีกำหนดหาย แต่ใ้ขณะใ้เกี่ยวกัน พระยาระแงะก็สบายดีพอที่จ้
ออกเก็บเงินส่วยที่บ้านคนไค เมื่อฝ่ายชาหลวงแจ้งใ้ส่งตัวแทนไปไค พระยา
ระแงะก็ส่งตัวบุตรเขย ซึ่งไมมีอำนาจใ้การค้คสนใจ ไคแต่ใ้เพียงนำขอรากการ
กลับไปปรึษาพระยาระแงะโดยไมมีคำคอบออีกเช่นเคย พระยาศักดิ์เสนีสืบไค
ความว่าพระยาระแงะไคทำสัญญากับพระยาคานีและพระยาสายตกลวงรวมมีอกัน
จะไมยอมปฏิบัติตามข้อบังคับ และไคประชุมกันใ้ผู้ใหญบานขยงไมใ้ฟังคำสั่งของ
ชาหลวง² ยิ่งกว่านั้น หลวงวิเศษภักดีชาหลวงบริเวณซึ่งไคลงไปใ้ล้กลอม

¹ กจข., ร.5 น.49/6, พระยาศักดิ์เสนี ทูลกรมหลวงคำรงฯ, สำเนา
 ใ้บอกที่ 2/15, 3 มกราคม ร.ศ. 120.

² กจข., ร.5 น.49/64, ขุนพิทักษ์รณสาร - พระยาศักดิ์เสนี, สำเนาที่
 2, ส่งกับใ้บอกที่ 13/105, 1 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 120.

พระยาระแงะให้ยอมรับทองคำไครายงานเสนอว่า ราชการเมืองระแงะในขณะนั้น
 เสื่อมมาก พระยาระแงะให้การปกป้องคุ้มครองคือ ชักชวนชาวบานใหญ่กระดางกระเคื่อง
 คอชาหลวงและแกลงวังแกชาหลวง เป็นคนว่า ไทคนมาแย่งชิงขางมาพาหนะชาหลวง
 เสียจนคิดต่อราชการไม่ได้¹ กรมหลวงคำรงฯ จึงมีความเห็นว่าจำเป็นต้องสนับสนุน
 ไทชาหลวงดำเนินการจัดราชการตามกฎหมายบังคับที่โปรดให้ประกาศใช้แล้วให้จริงได้
 เพื่อเป็นตัวอย่างแก่เมืองอื่น ๆ² ได้กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว
 ว่า "...ที่มาเป็นขึ้นที่เมืองระแงะเป็นการทดลองที่ดีอยู่อย่างหนึ่ง เพราะเป็นเมือง
 ที่พระยาเมืองแปนคนไม่มีกำลัง และความสามารถ ถึงอย่างไรก็พอจะจัดการ
 หักหาญให้สำเร็จตลอดไปได้..."³

อย่างไรก็ดี แม่ว่าจะทรงมีนโยบายสนับสนุนให้ชาหลวงสามารถนำกฎข้อ
 บังคับ ร.ศ. 120 ไปใช้บังคับในหัวเมืองทั้ง 7 แต่ในระยะแรกกรมหลวงคำรงฯ
 ก็ยังไม่ปรารถนาจะใช้มาตรการเด็ดขาด ในกรณีพระยาระแงะทรงเห็นว่า ถ้าสามารถ

¹ กจข., ร.5 ม.49/64, หลวงวิเศษภักดี - พระยาศักดิ์เส็น, สำเนาที่
 13/105, รายงานที่ 10/227, 6 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 120.

² กจข., ร.5 ม.49/64, กรมหลวงคำรงฯ - พระยาศักดิ์เส็น, ที่ 25,
 26 มกราคม ร.ศ. 120 และพระยาศักดิ์เส็น - พระยาภูผาภักดี พระยาระแงะ,
 สำเนาที่ 10, 91, 5 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 120.

³ กจข., ร.5 ม.49/64, กรมหลวงคำรงฯ กราบบังคมทูล พระบาทสมเด็จพระ
 พระเจ้าอยู่หัว, ที่ 271/10414, 26 มกราคม ร.ศ. 120.

จัดให้เมืองปัตตานี และสายบุรี ยอมรับปฏิบัติตามกฎข้อบังคับได้แล้ว พระยาระแงะ
ก็จะหันไปดำเนินการโดยง่าย ¹ กรมหลวงคำรงฯ เพียงแต่ทรงมีโทรเลข
ให้พระยาศักดิ์เสนีตั้งหลวงวิเศษภักดีเป็นข้าหลวงรักษาราชการแทนพระยาระแงะ
ไปพลางก่อน จนกว่าพระยาระแงะจะกลับเข้าปฏิบัติราชการ และตั้งข้าราชการ
เข้าดำรงตำแหน่งปลัดเมือง พร้อมด้วยกรมการเมืองเพื่อจัดราชการเมืองระแงะ
ให้เป็นไปตามกฎข้อบังคับ ²

ส่วนที่สายบุรี พระยาสายบุรีไม่ได้แสดงปฏิกิริยาคัดค้านอย่างเปิดเผย
ได้ยอมรับจะจัดราชการเมืองสายบุรีตามกฎหมายข้อบังคับ แต่แอบมีคำสั่งไม่ให้กำนัน
ผู้ใหญ่บ้าน เชื้อฟังนายอำเภอที่เป็นคนไทย ³ กรมหลวงคำรงฯ ก็ได้มีโทรเลขกำชับ
ให้พระยาศักดิ์เสนีใช้อำนาจในฐานะผู้แทนพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว แต่งตั้งข้าราชการ
เข้าปฏิบัติงานในเมืองสายบุรีได้ โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากพระยาสายบุรี ⁴



¹ กจช., ร.5 ม.49/64, กรมหลวงคำรงฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, ที่ 271/10414, 26 มกราคม ร.ศ. 120.

² กจช., ร.5 ม.49/64, กรมหลวงคำรงฯ - พระยาศักดิ์เสนี, ที่ 25, 26 มกราคม ร.ศ. 120 และ พระยาศักดิ์เสนี - พระยาภูผาภักดี พระยาระแงะ, สำเนาที่ 10, 91, 5 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 120.

³ กจช., ร.5 ม.49/61, พระยาศรีสัตตเทพ หลักรมหลวงคำรงฯ, 2 มีนาคม ร.ศ. 120.

⁴ กจช., ร.5 ม.49/64, กรมหลวงคำรงฯ หลักรมขุนสมมตอมรินทร์, 1332/12881, 31 มีนาคม ร.ศ. 120.

การที่เจ้าเมืองปัตตานี ยะลา และสาบบุรี ได้แสดงการต่อต้านการปฏิบัติของชาห์หลวงคังกลาว ซวยให้ชาวลื้อที่เซอร์แฟรงค์ เสวทเทมน์มไคแจ้งให้รัฐบาลทราบว่าเป็นที่เลวร้ายนักคิดกันก่อความวุ่นวายขึ้นในหัวเมืองเหล่านี้มีน้ำหนักรวมหลวงคำรงฯ ทรงแสดงความห่วงใยในเรื่องนี้ ได้มีหนังสือขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า ตามที่เซอร์แฟรงค์เสวทเทมน์มไครายงานว่าเป็นเมืองแขก 4 เมืองใน 6 เมืองได้ทำเรื่องถวายพระเจ้ากรุงอังกฤษนั้น ทรงเข้าใจว่า นอกจาก 3 เมืองที่ได้ปรากฏปฏิกริยาแล้ว อีกเมืองหนึ่งก็คือเมืองรามัน¹ และเมื่อผลปรากฏว่า การแก้ไขสถานการณ์ในระยะแรกคงได้กล่าวมาข้างต้น หากใดก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจังไม่ เพราะในขณะที่พระยาศักดิ์เสนีอยู่ที่เมืองสาบบุรี ทางเมืองปัตตานี พระยาคานีไคสั่งให้อำเภอเรียกราษฎรมาเสียภาษีชาว ๗ ที่ว่าการอำเภอ โดยพระยาคานีเป็นผู้เก็บเอง ไม่ยอมให้เจ้าหน้าที่สรรพากรเข้าเกี่ยวข้องตามระเบียบใหม่² ส่วนที่ระแงะ การที่พระยาระแงะยังอยู่ในตำแหน่งที่ราษฎรยำเกรงอยู่มาก เป็นผลให้การจัตราราชการตามกฎข้อบังคับไม่อาจดำเนินไปได้โดยสะดวก รัฐบาลจึงหันมาใช้นโยบายเค็คซาคเพื่อดำเนินการจัดการปกครองหัวเมืองเหล่านี้ให้เป็นไปตามกฎข้อบังคับให้จงได้

ในวันที่ 20 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2445 เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จประพาสสิงคโปร์ เพื่อส่งเสด็จสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอ เจ้าฟ้ากรมขุนนครสวรรค์วรพินิตไปทรงศึกษาต่อ ณ ประเทศในยุโรป กรมหลวงคำรงฯ และ

¹ กจข., ร. 5 ม. 49/64, กรมหลวงคำรงฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, ที่ 285/11858, 7 มีนาคม ร.ศ. 120.

² กจข., ร. 5 ม. 49/6, พระยาตรีศหเทพทูลกรมขุนสมมตฯ, ที่ 1179/11046, 12 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 120.

พระยาศรีสทเทพก็ได้ตามเสด็จด้วย แด่พระยาศรีสทเทพได้มาแวะที่สงขลาเพื่อพบกับพระยาสุขุมนัยวินิต หลังจากนั้นทั้งพระยาสุขุมนัยวินิตและพระยาศรีสทเทพก็ได้ลงไปยังเมืองตานีอย่างเงียบ ๆ พร้อมควยพลทหารเรืออาวุธครบมือจำนวน 50 คน แล้วได้เชิญสารตราไปชี้แจงให้พระยาคานี้จักราษาการตามกฎข้อบังคับอีกครั้งหนึ่ง พร้อมทั้งได้แสดงสารตราพระราชกระแสตอบใบบอกของพระยาคานี้ที่ส่งขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ซึ่งมีใจความชี้แจงให้พระยาคานี้ปฏิบัติตามกฎข้อบังคับนั้น แต่พระยาคานี้ยังยืนยันที่จะรอกกรมการซึ่งถือใบบอกขึ้นไปยังกรุงเทพฯ กลับมาเสี้ยกอน พระยาศรีสทเทพจึงอาศัยอำนาจเต็มที่ที่ได้รับ ประกาศถอดพระยาคานี้จากตำแหน่งเจ้าเมือง และตั้งพระยาพิทักษ์ธรรมสุนทร ขุนนางมลายูอีกคนหนึ่งขึ้นเป็นผู้รั้งราชการแทน แล้วเขาประชิดบังคับนำตัวพระยาคานี้ลงเรือไปยังสงขลา อาศัยการตัดสินใจที่รวดเร็วแต่เฉียบแหลมและรอบคอบของพระยาศรีสทเทพ การจับกุมตัวพระยาคานี้จึงเกิดขึ้นและสิ้นสุดลงอย่างรวดเร็วเกินกว่าที่อีกฝ่ายจะเตรียมการแก้ไขได้ทัน เป็นผลให้สามารถหลีกเลี่ยงการประจันหน้าอย่างรุนแรง ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ พระยาศรีสทเทพได้รายงานถึงเหตุการณ์ครั้งนี้ไว้ว่า

ในเวลา นำตัวพระยาคานี้ลงเรือนี้ สังกะตศบาวไพร
 ญุณของพระยาคานี้ในเวลานั้นมีมาก แดการที่จัดใควงการ
 ไร่ตลอดทั้งรวดเร็วไม่ทันรู้ตัว ก็เป็นการสงบไปทุกอย่าง...
 ถาบาวไพรพระยาคานี้จะลงมือทำอันครายชาพระพุทฺธเจ้าก็
 ทำไค แต่ถาเชนนันนากลัวจะตองถึงฆาตายเป็นแน... 1

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1 กจข., ร. 5 ม. 49/64, พระยาศรีสทเทพทูลกรมหลวงคำรงฯ,

ในระยะสั้น การที่รัฐบาลสามารถคุมตัวพระยาตานีไว้ในอำนาจและแต่งตั้งข้าราชการที่ยอมปฏิบัติตามกฎข้อบังคับขึ้นรับตำแหน่งแทน ช่วยให้การจ้การราชการแผนใหม่ในเมืองปัตตานีสามารถดำเนินไปได้ ข้าหลวงเริ่มจัดให้มีการประชุมข้าราชการต่าง ๆ ที่กองบัญชาการเมืองทันที จัดวางระเบียบการปกครอง การศาล และการคลังใหม่ และเริ่มโยกย้ายเปลี่ยนแปลงตำแหน่งข้าราชการบางตำแหน่ง¹ อย่างไรก็ตาม เพียงหนึ่งอาทิตย์หลังจากที่ได้มีโทรเลขแจ้งให้ทางกรุงเทพฯ ทราบว่า การจับกุมพระยาตานีหาได้อีกให้เกิดความไม่สงบในเมืองตานีแต่อย่างใดไม่² นายอำเภอยะรังซึ่งได้รับคำสั่งให้เข้ารับราชการที่กองอำเภอกลางเมือง และได้เรียกประชุมกำนันผู้ใหญ่บ้าน ก็ได้รายงานให้ทราบว่า กำนัน และผู้ใหญ่บ้านจำนวน 8 คนไม่ยอมมาร่วมประชุมตามคำสั่ง³

ส่วนที่เมืองรามัน หลวงรายนักคิด บุตรคนโตของพระยารามันซึ่งมีคดีฆาตกรรมคิดตัว และเป็นคนที่มีอิทธิพลมาก ได้ยุยงกำนันให้ขัดขืนอำนาจข้าหลวง และต่อมาก็มั่ววว่าข้าราชการเก่า ๆ เมืองรามันหลายคนลาออก⁴

¹ กจข., ร. 5 ม. 49/6, พระยาสุชมา กราบทูลกรมหลวงคำรงฯ, โทรเลข, สงขลา, 3 มีนาคม ร.ศ. 120 และ ม. 49/3, รายงานพระยาตักดิ์เส็นทุลา กรมหลวงคำรงฯ, สำเนาที่ 184, ที่ 23, 235, 5 มีนาคม ร.ศ. 120.

² กจข., ร. 5 ม. 44/6, พระยาสุชมา ถึงกระทรวงมหาดไทย, ที่ 8, โทรเลข, 3 มีนาคม ร.ศ. 120.

³ เพ็ญอาจ.

⁴ กจข., ม. 49/20, เล่มที่ 2 รายงานราชการลับของพระยาสุชมา, ไม่ปรากฏวันที่, เดือนมีนาคม ร.ศ. 120.

ไม่ต้องสงสัยเลยว่าปฏิกริยาจากฝ่ายปกครองในระดับท้องถิ่น จะไม่ทำให้
 รัฐบาลมีความวิตกห่วงใยต่อสถานการณ์ที่อาจเกิดขึ้น เพราะเพียงขาดความร่วมมือ
 จากข้าราชการในระดับหมู่บ้านผู้คุ้นเคยกับท้องถิ่น ซึ่งเป็นปัญหาเล็กน้อยที่สุดที่ได้ปรากฏ
 การบริหารการปกครองก็ยากจะดำเนินไปได้ พระยาสุชума ได้แสดงความวิตกในปัญหา
 นี้ได้ว่า "ถ้าเป็นเช่นนั้นแล้วก็หมดคนใจ" ¹ ยิ่งกว่านั้นปัญหา "กำลังคน" ก็จะเป็นที่
 นานักใจยิ่งขึ้น เมื่อปรากฏว่า แม่กำลังข้าราชการผู้ใหญ่ที่จะเป็นผู้อยู่แนะนำพระยา
 เมืองในการจัดระเบียบราชการแบบใหม่ ก็เป็นที่ขาดแคลน ในรายงานการโยกย้าย
 เปลี่ยนแปลงตำแหน่งข้าราชการ ที่พระยาศักดิ์เส็นกราบทูลกรมหลวงคำรงฯ นั้น ได้ชี้
 ให้เห็นถึงปัญหานี้อย่างชัดเจนว่า "...ที่กราบทูลมานี้ ยังขาดตกบกพร่องอยู่บ้าง
 เพราะหาตัวราชการที่เข้าใจทางราชการในเมืองเหล่านี้ไม่ค่อยจะมี ได้แต่ที่เข้าใจ
 บ้าง ก็ใช้แทนไปชั่วคราว..." ²

ขณะที่การลงมือจัดการปกครองแบบใหม่กำลังประสบกับการท้าทายโดยตรง
 จากภายใน ขบวนการจับกุมตัวพระยาตานี้ก็แพร่ออกไป พร้อม ๆ กับแนวโน้มที่รัฐบาล
 อังกฤษอาจจะเข้าแทรกแซงในเหตุการณ์ในหัวเมืองดังกล่าว

ความสนใจและบทบาทของอังกฤษต่อหัวเมืองทั้ง 7 พ.ศ. 2440 - 2445 (ค.ศ.
 1897 - 1902)

การต่อต้านอำนาจของรัฐบาลของพระยาเมืองทั้ง 6 ใน ร.ศ. 120 และ
 การปราบปรามอย่างเด็ดขาดและรวดเร็วของรัฐบาลโดยการถอดพระยาตานี้ มีแนว

¹ เพียงอ้าง.

² กจข., ร. 5 ม. 49/13, รายงานพระยาศักดิ์เส็น กราบทูลกรมหลวง
 คำรงฯ, สำเนาที่ 184, ที่ 23, 235, 5 มีนาคม ร.ศ. 120.

โน้มนำที่จะกลายเป็นปัญหาที่รัฐบาลอังกฤษเข้าเกี่ยวข้องด้วย เมื่ออัครราชทูตอังกฤษประจำ กรุงเทพฯ นายเรจินัลด์ ทาวเวอร์ (Reginald Tower) ได้เข้าเฝ้ากรมหลวง เทวะวงศ์วรวงศ์ เสนาบดีต่างประเทศของไทยในขณะนั้น ในวันที่ 7 มีนาคม 2445 เพื่อทูลถามข่าวที่ใดทราบมา รัฐบาลไทยได้จับกุมพระยาตานีไว้ในเรือรบไทยที่สิงคโปร์ ในขณะที่เสด็จประพาสเมืองนั้น โดยไม่ได้แจ้งให้ข้าหลวงใหญ่อังกฤษทราบ กรมหลวงเทวะวงศ์วรวงศ์ ได้ปฏิเสธข่าวดังกล่าว พร้อมทั้งทรงชี้แจงว่า รัฐบาลได้จับกุมพระยาตานีในข้อหา "ขัดขืนพระบรมราชโองการ" และได้นำตัวไปควบคุมไว้ที่สงขลา ทรงย้ำให้นายทาวเวอร์ ทราบว่า รัฐบาลไทยถือว่าหัวเมืองทั้ง 7 นี้ ใ้มาโดยชัยชนะซึ่งบรรพบุรุษไทยต้องสูญเสียเลือดเนื้อเหมือนหัวเมืองชั้นในอื่น ๆ ไม่อยู่ติดพรมแดนอังกฤษ และมีฐานะต่างจาก กลันตันและตรังกานู จึงไม่เห็นจำเป็นต้องแจ้งให้รัฐบาลอังกฤษทราบ ¹

แผนที่ของอังกฤษในการจะเข้าแทรกแซงในเหตุการณ์ในหัวเมืองทั้ง 7 จะไม่ได้เป็นที่คาดหมายของผู้นำฝ่ายไทยมาก่อน คงจะเห็นได้จากพระคำรัสของกรมหลวง เทวะวงศ์วรวงศ์ ที่ทรงมีต่อพระยาศรีสทเทพ เมื่อพระยาศรีสทเทพได้ขึ้นมาทูลเกล้าฯ รายงานการจั้การเหตุการณ์ที่ผ่านไปที่ทรงทราบว่า ทรงเชื่อว่าอังกฤษจะไม่เข้ามาเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์นี้แต่อย่างใด ² แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าฝ่ายไทยจะไม่ทราบถึงความสนใจอย่างยิ่งที่อังกฤษมีต่อหัวเมืองมลายูของไทย รวมตลอดทั้งไทรบุรี กลันตัน ตรังกานู และหัวเมืองทั้ง 7 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อบทบาทของอังกฤษ โดยเฉพาะของข้าราชการประจำเสตรทเสดทอนเมนต์ อันเกี่ยวควยปัญหามลายู ภายหลังการลงนามในสัญญา

¹ กจข., ร. 5 ม. 49/6, กระทรวงมหาดไทยถึงพระยาสุชума, ที่ 149, โทรเลข, สงขลา, 8 มีนาคม ร.ศ. 120, 69/232 และ F.O. 69/232, Tel. 12, Tower - Lansdowne, 7 March 1902.

² กจข., ร.5 ม. 49/6, รายงานพระยาศรีสทเทพ, 2 มีนาคม ร.ศ. 120.

ลับปี พ.ศ. 2440 (Secret Convention 1897) และข้อตกลงพรมแดนปี พ.ศ. 2442 (Boundary Agreement 1899) ได้ชี้ให้เห็นถึงแนวโน้มของนโยบายอังกฤษ ที่เปลี่ยนจากการยอมรับในสิทธิของไทยเหนือเมืองมลายูทั้งหลาย ตามที่ปรากฏในสารະสัตตญาเหล่านั้น ไปสู่ความพยายามไม่รับรู้และกำจัดฐานะ "อิริราช" ของไทยเหนือหัวเมืองดังกลาว

เมื่อทราบข่าวอิริราชทูตอังกฤษได้เข้าเฝ้ากรมหลวงเทเวธวงศ์ฯ เพื่อทูลถามเป็นท่านองประท้วงการที่ไทยถอดพระยาตานี กรมหลวงดำรงราชานุภาพไปรักโท กระทรวงมหาดไทยรับส่งโทรเลขถึงพระยาสุขุมฯ ผู้ซึ่งกำลังควบคุมพระยาตานีอยู่ที่สงขลา และพระยาตักก็เสด็จกำลังจัดการราชการอยู่ในหัวเมืองทั้ง 7 ให้ระมัดระวังรักษาหัวเมืองทั้ง 7 "โดยกวัดข้น อย่าให้มีเหตุใด" และถ้ามีขึ้น ต้องรีบระงับให้เรียบร้อยโดยทันที เพราะ "...ไม่รู้อันใดพวกสิงคโปร์จะทำอย่างไร... จะไวใจไม่ได้ บางที่จะยุเมืองทั้ง 7 ให้ท้าวनावาย..." ทรงรับสั่งให้เตรียมกำลังเรือรบและตำรวจภูธรไว้ให้พร้อมที่จะใช้ได้ในทันที ให้เจ้าหน้าที่คอยสืบฟังเหตุการณ์ และประการสำคัญคือ ให้พยายามดำเนินการเอาใจราษฎรไว้¹

โทรเลขดังกลาวสะท้อนให้เห็นปฏิกิริยาของผู้นำฝ่ายไทย ที่มีต่อท่าทีความสนใจของอังกฤษต่อหัวเมืองทั้ง 7 ว่า ทรงเป็นกังวลอย่างยิ่งว่าอังกฤษจะเข้าแทรกแซงในเหตุการณ์ครั้งนั้น และตามความเป็นจริงแล้ว นโยบายของรัฐบาลอังกฤษที่มีต่อ

¹ กจข., ร.5 ม.49/6, กระทรวงมหาดไทยถึงพระยาสุขุมฯ, สำเนาที่ 149, โทรเลข, สงขลา, 8 มีนาคม ร.ศ. 120.

เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในหัวเมืองทั้ง 7 ระหว่าง พ.ศ. 2444 - 2445 เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของกระบวนการปฏิรูปการปกครองหัวเมืองครั้งนั้นอย่างมีอรรถประโยชน์ ฉะนั้น ในที่นี้จะได้ศึกษาถึงเบื้องหลังนโยบายอังกฤษที่มีต่อหัวเมืองมลายูทั้ง 7 ซึ่งจะช่วยให้เข้าใจปฏิกิริยาของอังกฤษที่มีต่อหัวเมืองทั้ง 7 ครั้งนั้น

บทบาทและความสนใจของอังกฤษต่อหัวเมืองทั้ง 7 ในระหว่างทศวรรษ พ.ศ. 2440 ก่อนเหตุการณ์ต่อต้านการปฏิรูป ร.ศ. 120 อาจแบ่งตามลักษณะพฤติกรรมออกได้เป็น 2 ระยะด้วยกัน คือ

1. ระหว่าง พ.ศ. 2440 - 2442 (1897 - 1899) - เป็นช่วงเวลาแห่งความพยายามที่จะยุติปัญหาวิวาทเกี่ยวกับเขตแดนระหว่างเปรักและรามัน
2. ระหว่าง พ.ศ. 2442 - 2445 (1899 - 1902) - เป็นช่วงเวลาแห่งความพยายามของข้าราชการอังกฤษประจำมลายู ที่จะให้อังกฤษขยายอิทธิพลเข้าไปในหัวเมืองทั้ง 7 รวมทั้งไทรบุรี, กลันตัน และตรังกานู

ข้อตกลงพรมแดน พ.ศ. 2442 (Boundary Agreement 1899)

ความล้มเหลวของอังกฤษในการเปิดการเจรจาทางการทูตกับไทยระหว่าง พ.ศ. 2426 - 2430 (1883 - 1887) เกี่ยวกับปัญหาพรมแดนระหว่างรัฐเปรัก ซึ่งเป็นรัฐในอารักขาของอังกฤษกับรามันของไทย ได้ชี้ให้เห็นนโยบายของกระทรวงต่างประเทศอังกฤษในขณะนั้น ที่ถือว่าเอกราชและบูรณภาพแห่งดินแดนของไทย จำเป็นต่อการรักษาดลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอันมีค่ามหาศาลของอังกฤษในไทย และมีความสำคัญต่อความมั่นคงปลอดภัยของอังกฤษในอินเดีย ยิ่งกว่าผลประโยชน์และการขยายอำนาจหรืออิทธิพลของอังกฤษในแหลมมลายู กระทรวงต่างประเทศจึงไม่ต้อง

การดำเนินการใด ซึ่งจะเป็นผลให้ฝรั่งเศสอาศัยเป็นข้ออ้างเรียกร้องผลประโยชน์ หรือเรียกร้องดินแดนเพิ่มจากไทย ด้วยเหตุนี้ กระทรวงต่างประเทศอังกฤษจึงได้ ยุติการเจรจาเรื่องนี้ ภายหลังจากที่ไทยปฏิเสธไม่ยอมให้โอน (โดยรับเงินทดแทน) หรือให้เขาสันหนี่งเป็นที่พิพาท อย่างไรก็ตาม การที่อังกฤษไม่ได้ห้ามปรามชาวอเมริกัน ไม่ให้รุกรานพื้นที่ที่พิพาทในระยะเวลาต่อมา (พ.ศ. 2434 - 2438) ก็แสดงให้เห็นว่า อังกฤษไม่ได้ปรารถนาจะให้ปัญหานี้ยุติลง เพียงแต่ยังไม่สบโอกาสเท่านั้น ฝ่ายไทยเองกำลังตกอยู่ในภาวะประจันหน้ากับการรุกรานอย่างรุนแรงจากฝรั่งเศส ในวิกฤตการณ์ ร.ศ. 112 (พ.ศ. 2436) จึงไม่ปรารถนาจะรื้อฟื้นปัญหาพิพาท กับอังกฤษ ดังนั้น ทั้งไทยและอังกฤษจึงต่างถูกบีบบังคับจากเหตุการณ์ ให้ไม่อาจ หยิบยกปัญหาพรมแดนระหว่างเปรูและรามันชินพิจารณา จนกระทั่งภายหลังการ ทำอนุสัญญาลับ (Secret Convention) ในปี พ.ศ. 2440 (1897)

การลงนามในอนุสัญญาลับปี พ.ศ. 2440 ระหว่างไทยและอังกฤษ เป็นผลมาจากปฏิญญาระหว่างอังกฤษและฝรั่งเศสในเดือนมกราคม พ.ศ. 2439 (Anglo - French Declaration 1896) ซึ่งทั้งสองประเทศร่วมกันประกัน เอกราชและบูรณภาพแห่งดินแดนในบริเวณลุ่มน้ำเจ้าพระยาของไทย แต่ผลของ ปฏิญญาดังกล่าว ไม่ได้ช่วยให้ไทยคลายความวิตกกังวลต่อการคุกคามจากมหาอำนาจ ตะวันตก เพราะทั้งอังกฤษและฝรั่งเศสไม่ได้รับรองบูรณภาพแห่งดินแดนของไทยใน บริเวณนอกเหนือจากที่ระบุไว้ในสัญญา ตรงกันข้าม ทั้งฝรั่งเศสและอังกฤษต่างยอมรับว่าดินแดนทางใต้และฝั่งตะวันตก เป็นเขตอิทธิพลของอังกฤษ (Sphere of influence) ในขณะที่ดินแดนทางฝั่งตะวันออกเป็นเขตอิทธิพลของฝรั่งเศส ด้วยเหตุนี้ แม้วาลอร์ด สอร์สเบอร์รี่ ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี ต่างประเทศอังกฤษในขณะนั้น จะพยายามชี้ให้ไทยเห็นว่า ทั้งอังกฤษและฝรั่งเศส ไม่ได้มีจุดมุ่งหมายที่จะแบ่งดินแดนส่วนที่อยู่นอกเหนือจากการค้าประกันให้แก่กัน แต่

หน้าที่ของข้าราชการอังกฤษในสหราชอาณาจักรที่กล่าวถึงแผนการที่จะแพร่ขยาย
 อิทธิพลของอังกฤษในแหลมมลายูขึ้นไปทางเหนือ ก็เพิ่มความระแวงในเจตนาของ
 อังกฤษที่มีต่อไทย ฝ่ายอังกฤษ หลังจากบรรลุนโยบายค่าประกันเอกราชของไทย
 ก็หันไปหามาตรการที่จะป้องกันมหาอำนาจอื่นที่จะเข้าไปแสวงหาอิทธิพลในแหลม
 มลายู ชาวสื่อเกี่ยวกับอิทธิพลของเยอรมนีในไทยในขณะนั้น รวมทั้งความสนใจที่
 เยอรมนีต่อแหลมมลายู ทำให้อังกฤษรีบแสวงหาเส้นทางที่จะช่วยส่งเสริมอิทธิพลของตน
 ในแหลมมลายูให้มั่นคงยิ่งขึ้น ความปรารถนาของรัฐบาลไทยที่ต้องการให้สิทธิเหนือ
 เมืองมลายูได้รับการค่าประกัน จึงสอดคล้องกับเป้าหมายของอังกฤษที่ต้องการก็กั้น
 คั้นแดนนี้จากการแทรกแซงของมหาอำนาจตะวันตกชาติอื่น และยังผลให้เกิดอนุสัญญา
 ลับ พ.ศ. 2440 ซึ่งรัฐบาลไทยตกลงจะไม่โอน หรือให้สิทธิเหนือดินแดนหรือเกาะ
 ใดตำบลบางสะพานลงไปแก่มหาอำนาจชาติอื่น รวมทั้งจะไม่ให้สิทธิพิเศษอันเกี่ยวกับ
 ที่ดินหรือการค้าแก่มหาอำนาจชาติอื่นโดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากอังกฤษเสียก่อน
 เพื่อเป็นการช่วยให้ไทยบรรลุเป้าหมายดังกล่าว รัฐบาลอังกฤษรับจะช่วยเหลือรัฐบาล
 ไทยในการต่อต้านมหาอำนาจใดที่จะเข้ามามีดินแดน หรือสร้างอิทธิพลในบริเวณ
 ภาคใต้ของไทย

ผลของอนุสัญญาลับ พ.ศ. 2440 ก็คือความสำเร็จของรัฐบาลอังกฤษใน
 สมัยลอร์ด สอร์สเบอร์รี่ ในการกักกันอิทธิพลของมหาอำนาจยุโรปอื่นออกจากแหลม
 มลายู ในทางปฏิบัติอนุสัญญานี้มีผลทำให้ดินแดนทางใต้ของไทย ตั้งแต่ตำบลบางสะพาน
 ลงไป ตกอยู่ใต้อารักขาของอังกฤษโดยปริยาย ซึ่งจะนำไทยไปสู่ปัญหาเกี่ยวกับการ
 ให้สัมปทานแก่อังกฤษตลอดทศวรรษ พ.ศ. 2440 เป็นต้นไป นอกจากนี้ ความใน
 อนุสัญญาดังกล่าวยังเป็นการละเมิดสิทธิของประเทศต่าง ๆ ที่มีสัญญาทางไมตรีกับไทย
 ไทยจึงจำต้องปิดอนุสัญญาดังกล่าวเป็นความลับ โดยไม่ได้รับผลประโยชน์แต่อย่างใด
 เหตุผลสำคัญที่ชักจูงให้ไทยยอมรับอนุสัญญา พ.ศ. 2440 ก็โดยเชื่อว่าอนุสัญญานี้จะ

ช่วยยุติปัญหาโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิของไทยเหนือรัฐในแหลมมลายู และความเป็นจริงแล้ว ในระยะแรก ระหว่าง พ.ศ. 2440 - 2444 อังกฤษได้ยอมรับทราบถึงสิทธิดังกล่าวของไทย ดังปรากฏในหนังสือที่ลอร์ด สอร์สเบอว์ มีถึงแชมเบอร์เลน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอาณานิคมของอังกฤษในขณะนั้น ความว่า "...ลอร์ด สอร์สเบอว์คิดว่า เป็นการเหมาะสมที่จะเรียกร้องความสนใจของแชมเบอร์เลนคือความจริงที่ว่า ผลของอนุสัญญานี้ ถ้าสรุปแล้ว จำเป็นที่จะต้องยอมรับสิทธิของไทยเหนือกลันตันและตรังกานู ไม่ว่าความเห็นซึ่งวางอยู่บนพื้นฐานทางประวัติศาสตร์ จะสมเหตุสมผลหรือไม่..."¹ แม้แต่รัฐบาลสเตอร์ทเลทเทอลเมนต์ก็ได้รับทราบจากรัฐบาลอังกฤษได้รับรองสิทธิของไทยเหนือรัฐมลายู และเรสิเดนต์ทั่วไป (Resident General) ประจำสหพันธรัฐมลายูก็ได้รับคำสั่งว่า "...ไม่ให้ปฏิบัติการใด ๆ อันจะทำให้รัฐบาลสยามตีความได้ว่า เป็นการส่งสัยในสิทธิของสยามเหนือหัวเมืองที่มีปัญหา..."² แม้กระนั้นก็คือ กระทรวงอาณานิคมอังกฤษ

¹ F.O. 17/1297, F.O. - C.O., 26 March 1896 cited by Thio, "Britain's Search...", op.cit., p. 303.

² F.O. 422/47, Chamberlain - Mitchell, 5 May 1897, อ้างใน สายจิต เหมินทร์, "การเสียดินแดนไทย กาลันตัน ตรังกานู และปลิสของไทย ให้แก่อังกฤษในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2507) (อักษราเนา), หน้า 260.

ก็ยังประสบความสำเร็จในการชักจูงให้ ลอร์ด สอรัสเบอรียินยอมใช้คำซึ่งจะ
 "ยืนยันหรือปฏิเสธสิทธิของไทยในแหลมมลายูได้ ตามแต่ความได้เปรียบตามกาล
 เวลา" ¹ ผลจึงปรากฏว่า ความในอนุสัญญานั้น ไม่ได้กล่าวรับรองอย่างชัดเจน
 ถึงฐานะของไทยเหนือรัฐมลายู ตามความปรารถนาของฝ่ายไทยเลย ตรงกันข้าม
 ความในอนุสัญญาฉบับเปิดของให้อังกฤษ สามารถที่จะใช้ประโยชน์ ในการเข้าแทรก
 แงงในหัวเมืองมลายูของไทยอย่างเต็มที่ในระยะเวลาต่อมา

ทันทีที่การตกลงลงนามในอนุสัญญาฉบับผ่านไป ในปลาย พ.ศ. 2441
 กระทรวงต่างประเทศอังกฤษก็หันมาเปิดการเจรจาเกี่ยวกับปัญหาพรมแดนเปอร์
 รัมันทันที โดยอ้างว่าไทยได้ประโยชน์จากการที่อังกฤษไม่ปฏิเสธสิทธิของไทย
 เหนือรัฐมลายู เพราะฉะนั้นจึงควรที่ไทยจะยอมตกลงปัญหาเรื่องพรมแดนบริเวณ
 มลายูให้สิ้นสุดไป โดยยินยอมตามคำร้องขอของเปอร์รัตที่ไต่ยื่นต่อไทยครั้งแรกในปี
 พ.ศ. 2428 (1885) ²

ขณะนั้นเป็นระยะเวลาที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
 เสด็จประพาสยุโรป กรมหลวงเทเวศร์วงศ์ฯ จึงแจ้งให้ นายยอร์ช เกรอวิลล์
 (George Greville) ราชทูตอังกฤษทราบว่า ไทยยังไม่อาจให้คำตอบใด ๆ ได้

¹ C.O. 537/48, Chamberlain's minute, 12 April 1896,
 cited by Thio, *ibid.*, p. 299.

² F.O. 69/204, Greville - Salisbury, 8 December, 1897.

จำต้องรอพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเสด็จกลับก่อน เนื่องจากการตัดสินใจในปัญหานี้ อาจจะทำให้ไทยต้องสูญเสียพื้นที่ที่อุดมสมบูรณ์ด้วยแร่ธาตุเป็นจำนวนถึง 2,000 ตารางไมล์ ครั้นเมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จพระราชดำเนินกลับจากยุโรปแล้ว ในเดือนเมษายน พ.ศ. 2441 ไทยจึงได้ยื่นบันทึกโต้ตอบ ขอร้องของเปรักตามความเค็มที่ไคยันต่อ นายคัมบลิว เอช นิวมัน (W.H. Newman) ผู้ว่าการแทนกงสุลใหญ่อังกฤษประจำกรุงเทพฯ เมื่อปี พ.ศ. 2426 (1883) พร้อมทั้งชี้แจงว่า ไทยมีเหตุผลอย่างเต็มที่ ในการพิจารณาว่าการตกลงขั้นสุดท้าย ควรจะ "... อยู่บนพื้นฐานของการครอบครองที่เป็นจริง และได้ดำเนินการมาโดยสงบ เป็นเวลาหลายปีแล้ว..."¹

ยังไม่ทันที่รัฐบาลทั้งสองประเทศจะได้เริ่มดำเนินการเจรจาตกลงเกี่ยวกับ ปัญหาเปรัก - รามันต่อไปว่าอย่างไร ในต้นเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2442 ก็ได้เกิด ฆาตกรรมขึ้นในบริเวณพรมแดนที่เป็นที่วิวาท ผู้ร้ายไคหนีเข้าไปทั้งในเขตพื้นที่ของเปรัก และรามัน กระทรวงมหาดไทยได้ส่งข้าหลวงลงไปสอบสวน และเมื่อไคความว่า โจทก์เป็นคนในเขตรามัน ก็ได้ขอให้รัฐบาลเปรักส่งจำเลยที่ถูกจับได้ในเขตเปรัก มาพิจารณาโทษในเขตไทย ตามหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีว่าด้วยการส่งผู้ร้าย ข้ามแดน² แต่ทางฝ่ายอังกฤษอ้างว่าสถานที่เกิดเหตุ รวมทั้งภูมิลำเนาของโจทก์

¹ F.O. 69/204, Devawongse - Greville, 23 April

1898.

² กจข., ร.5 ม.2.22 ข/3, กรมหลวงคำรงฯ หลงกรมหลวงเทวะวงศ์ฯ, 2 กันยายน ร.ศ. 117.

อยู่ในเขตของเปรัก เรื่องนี้จึงไม่เกี่ยวข้องกับปัญหาการส่งผู้ร้ายข้ามแดน กระทรวง
อาณานิคมจึงเห็นควรที่รัฐบาลอังกฤษจะใช้เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นนี้เป็นข้ออ้างในการบีบ
ไทย ให้อยอมตกลงปัญหาพรมแดนให้สิ้นสุดไปโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้¹
ข้ออ้างที่เด่นชัดก็คือ การที่บริเวณดังกล่าวเป็นที่สองสามของผู้ร้าย อันสะท้อนให้
เห็นว่า รัฐบาลไทยไม่มีประสิทธิภาพในการจัดการปกครองให้เรียบร้อยได้
กระทรวงอาณานิคมจึงเสนอให้แต่งตั้ง เซอร์ ชาร์ลส์ มิตเชลล์ (Sir Charles
Mitchell) กงสุลใหญ่อังกฤษ (Consul General) ประจำสิงคโปร์ขณะนั้น
และเซอร์ แฟรงค์ สเวตเทนแฮม (Sir Frank Swettenham) ข้าหลวงประจำ
เสตรทเสทเทอลเมนต์ (Governor of the Straits Settlement) และ
ข้าหลวงใหญ่ประจำสหพันธมลายา (High Commissioner of the Federated
Malay States) มายังกรุงเทพฯ เพื่อทำการตกลงขั้นสุดท้ายกับไทย²

กลางเดือนมกราคม พ.ศ. 2442 (1899) เกรอวิลด์ได้รับคำสั่งจาก
กระทรวงต่างประเทศให้ติดต่อกับกรมหลวงเทเวศวงศ์ฯ เพื่อขอพระราชทานพระบรม
ราชานุญาตให้ เซอร์ ชาร์ลส์ มิตเชลล์ และเซอร์แฟรงค์ สเวตเทนแฮม เข้าเฝ้า

¹ F.O. 69/204, C.P. Lucas - Under Secretary of State,
F.O., 23 February, 1898.

² F.O. 69/204, Confidential, Lucas - Under Secretary
of State, 23 November 1898.

ทูลละอองธุลีพระบาทที่กรุงเทพฯ พร้อมทั้งจะขอพระราชทานการตกลงในปัญหาพรมแดน
ไปพร้อมกัน¹ กรมหลวงเทวะวงศ์วโรปการ ได้ทรงคัดค้านข้อเสนอของเซอร์ ชาร์ลส์
มิตแชลล์ อย่างแข็งขัน ทรงแจ้งแก่เกรอวิลล์ว่า เป็นการ "ผิดธรรมเนียม" ที่เซอร์
มิตแชลล์ จะขอให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเป็นผู้ตกลงในปัญหานี้ ทรงเห็น
ว่าถ้า เซอร์ มิตแชลล์ ได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้มาเจรจาเรื่องนี้แล้ว พระบาทสมเด็จพระ
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็จะโปรดแต่งตั้งผู้มีอำนาจเต็ม (Plenipotentiaries)
ขึ้นทำการเจรจาคงอย่างประเทศทั่วไป ส่วนการที่อังกฤษจะขอเช่าที่ดินในกรณีพิพาท
ตามที่ปรากฏในข้อเสนอเดิมนั้น ยากที่รัฐบาลไทยจะตกลงด้วยได้ เพราะจะเป็น
ตัวอย่างให้แกมหาอำนาจตะวันตกชาติอื่น ซึ่งจะนำไปสู่ปัญหา "เขตเช่าสัมปทาน"
(ดังปรากฏในประเทศจีน) ซึ่งมหาอำนาจทั้งหลายต่างถือว่าเป็นเสมือนดินแดน
ในปกครองของตน² กรมหลวงเทวะวงศ์วโรปการ ก็พยายามจูงใจให้อังกฤษหันกลับมา
เจรจาปัญหาพรมแดน โดยผ่านทางผู้แทนอังกฤษในกรุงเทพฯ เช่น เดิม³

¹ กจข., ร.5 ม.22 ง/7, Greville ทูลกรมหลวงเทวะวงศ์วโรปการ,
No. 95/1188, 6 January 1899 และ Greville ทูลกรมหลวงเทวะวงศ์วโรปการ,
No. 98/11601, 14 January 1899.

² เฟิงอว., กรมหลวงเทวะวงศ์วโรปการ - Greville, private, 18
January 1899.

³ เฟิงอว., กรมหลวงเทวะวงศ์วโรปการ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระ
เจ้าอยู่หัว, ที่ 91, 12213, 27 มกราคม ร.ศ. 117.

ทางฝ่ายอังกฤษนั้น เมื่อได้ทราบว่าจะมีการตกลงในปัญหาพรมแดน เซอร์แฟรงค์ เสวทเทนนัมก็คัดค้านทันที ในความเห็นของเขา กรณีพิพาทเรื่อง พรมแดนเปรัก - รามัน เรือร้างมานาน เพราะไทยพยายามหลีกเลี่ยงการตกลง และขอเสนอไม่ว่าในรูปแบบใดตลอดมา ซึ่งทำให้อังกฤษต้องสูญเสียเกียรติคุณต่อ หนาชาวมลายูและราษฎรคนไทย เซอร์แฟรงค์ เสวทเทนนัม เห็นว่าอังกฤษควร หันมาสนใจนโยบายเชิงกว้าง ซึ่งจะหาหนทางการตอบสนองจากไทย และทำให้สถานการณ์ เปลี่ยนแปลงไปในทางใดทางหนึ่งแทนการชงกั๊กกัน เซอร์ เสวทเทนนัม ไม่เห็นว่าการมากรุงเทพฯ ของเซอร์ ชาร์ลส์ มิตเชลล์ และเขาจะไคฉล นอกเสียจาก กระทรวงต่างประเทศอังกฤษจะได้รับการยืนยันเป็นลายลักษณ์อักษรจากพระบาท สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่จะทรงยอมให้มีการตกลงด้วยการ "ประนี ประนอม" มิฉะนั้นแล้ว เขาเชื่อว่าไทยก็จะยกการคุกคามจากฝรั่งเศสมาเป็นข้ออ้าง ปฏิเสธคำขอใด ๆ ของอังกฤษอีกเช่นเคย เขาเห็นว่าแม่ขอร่างของเปรักจะยากต่อ การพิสูจน์ เพราะราษฎรรามันไคเขาครอบครองดินแดนส่วนใหญ่ในพื้นที่ที่วิวาทนั้นมา ไม่นานกว่า 50 ปีแล้ว แต่ขอร่างของเปรักนั้น "เป็นจริง" และเขาเห็นว่า "ชอบ ธรรม" ¹ เขาเชื่อว่า เมื่อพิจารณาผลไคฉลเสียของไทยแล้ว ดินแดนนี้ไม่เป็น ประโยชน์ต่อไทยเท่าใดนัก เพราะ "...เป็นที่รกร้างว่างเปล่า ไม่น่ามาซึ่งรายได้ อยู่ทางไกล และไม่มีค่า ทรายใดที่ยังไม่ได้รับการพัฒนา..." ²

¹ F.O. 69/204, Memorandum by Sir Frank Swettenham, 5

January 1899.

² Ibid.

เซอร์แฟรงค์ เสวทเทนนัม พยายามอย่างยิ่งที่จะหันความสนใจของ
กระทรวงต่างประเทศอังกฤษไปสู่การกักกัน อิทธิพลของไทยในกัณฑ์และตรังกานู
ซึ่งเขาเห็นว่ามีความยิ่งกว่าการโคคินแดนจากรามัน เขาเห็นว่ารัฐบาลอังกฤษควร
จะขู่ว่า หากไม่ยอมรับตามคำเรียกร้องของเปร์ค อังกฤษก็จะขยายอำนาจ
เข้าไปในกัณฑ์และตรังกานู ¹

ข้อเสนอของเซอร์เสวทเทนนัมที่ต้องการให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอม-
เกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชทานคำรับรองก่อน ว่าปัญหาพรมแดนจะได้รับการพิจารณา
ให้สำเร็จไปได้ มิฉะนั้นการมากรุงเทพฯ ของเขาและเซอร์ชาร์ลส์ มิคแชลล์
ก็เป็นการเปล่าประโยชน์ ได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงต่างประเทศอังกฤษ
และเกรอวิลล์ ได้เสนอเรื่องนี้ต่อกรมหลวงเทวะวงศา ในวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ.
2442 ดูเหมือนว่าขอเรียกร้องท่านองบับยังคับคั่งกล่าว จะทำให้รัฐบาลไทยหัน
ไหวว่าอังกฤษกำลังจะใช้นโยบายเค็ดชากกับไทย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
เจ้าอยู่หัว จึงโปรดให้ปรึกษาเรื่องนี้กับนายริเวทท์ คาร์แนค (Rivet Carnac)
ที่ปรึกษาการเงิน (Financial Adviser) ของไทยในขณะนั้น คาร์แนคได้
ประเมินสถานภาพทางการเมืองของไทยโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของมหาอำนาจ
ยุโรปในขณะนั้น แล้วสรุปว่า ไทยยังไม่ต้องเป็นกังวลว่าอังกฤษจะใช้นโยบายบีบ
ไทยในปัญหาดังกล่าว เพราะเมื่อพิจารณาผลประโยชน์ในเวทีการแข่งขันระหว่าง
มหาอำนาจยุโรปแล้ว อังกฤษยังคงปรารถนาให้ไทยเป็นรัฐเอกราช ที่อยู่คั่นกลาง

1

Ibid.

ระหว่างดินแดนในอารักขาของอังกฤษในพม่าและอินเดียน กับญวนของฝรั่งเศส
 สิ่งที่ไทยควรระวังก็คือ การที่เปรี๊ยะจะผนวกเอาดินแดนที่อยู่ในระหว่างกรณีพิพาท
 โดยอาศัยการเข้าครอบครองอย่างเงี้ยบ ๆ เพราะจะเป็นการยากที่จะขอคืน
 ในภายหลัง และระวังจัดการปกครองดินแดนบริเวณนั้นให้มีประสิทธิภาพ เพื่อ
 ไม่ให้ฝ่ายอังกฤษยกขึ้นอ้างว่าเป็นที่สงบสุขของใจผู้ร้าย หรือ "อัลซาเตีย"

(Alsatia)

ในขณะเดียวกัน คาร์เนคก็เห็นว่า ถึงเวลาแล้วที่รัฐบาลจะเปิดรามัน
 เป็นแหล่งการลงทุนในกิจการเหมืองแร่ เพื่อป้องกันการขอเช่าดินแดน
 (lease) เพื่อการลงทุนของชาวต่างประเทศ ดังที่เคยประสบเกี่ยวกับสัมปทาน
 เหมืองแร่ในระแวง คาร์เนคแนะนำให้ไทยเปิดการเจรจากับอังกฤษด้วยดี
 ซึ่งเขาเห็นว่าขณะนั้นเป็นช่วงเวลาที่เหมาะสม เพราะปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าว
 ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเรื่องพรมแดน ปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพของไทยในการ
 ปกครองดินแดนดังกล่าว หรือปัญหาสัมปทานเหมืองแร่ ถึงแม้รัฐบาลอังกฤษ
 จะไม่ยกขึ้นขอเจรจาในครั้งนั้น ก็จะต้องถูกยกขึ้นพิจารณาในอนาคต ในโอกาส
 ใดโอกาสหนึ่ง และเมื่อนั้น สถานภาพของไทยอาจจะไม่อยู่ในฐานะได้เปรียบ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เช่นที่เป็นอยู่ในขณะนั้น 1

1

กจร., ร.5 ม.2.22 ง/7, Memorandum, Rivett Carnac

ไม่ปรากฏวัน เดือน ปี ในบันทึกเสนอความเห็นครั้งนั้น คาร์แนคยังได้เสนอรายละเอียดในทางปฏิบัติในการจัดการปกครองดินแดนนี้เพิ่มเติมอีก โดยเสนอให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแต่งตั้ง "นักบริหารที่ดีที่สุดที่ไทยมี" คือบุคคลที่มีความเข้มแข็ง เกิดชาติ ตั้งใจจริง และเป็นบุคคลที่ตื่นตัวอยู่เสมอ บุคคลเหล่านี้ ได้แบกรับภาระเจ้าลูกยาเธอผู้ได้รับการศึกษาจากอังกฤษ เช่น พระองค์เจ้าจิรประวัติวงศ์วรเดช ไปเป็นข้าหลวงปกครองดินแดนนี้ โดยมีที่ปรึกษา เช่น นายเฮนรี จี สกอตต์ (Henry G. Scott) ข้าราชการชาวอังกฤษซึ่งรับราชการกรมโลหกิจ และมีกองกำลังตำรวจภูธรสนับสนุน

ขอเสนอให้พระเจ้าลูกยาเธอดำรงตำแหน่งข้าหลวงประจำดินแดนนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว คงไม่ทรงเห็นจำเป็น เพราะพระยาสุขุมนัยวินิต ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งข้าหลวงมณฑลนครศรีธรรมราช และเป็นผู้นับถือและรับผิดชอบการปกครองหัวเมืองทั้ง 7 ในขณะนั้น กล่าวไว้ว่า เป็นบุคคลที่มีความสามารถจัดเจนในกุศโลบายการปกครองอย่างยิ่งผู้หนึ่งในบรรดาผู้ปกครองของไทย นายเฮนรี จี สกอตต์ ซึ่งได้เดินทางไปยังหัวเมืองทั้ง 7 ในระหว่างเดือนสิงหาคมปีเดียวกัน (พ.ศ. 2442) ได้กล่าวชมพระยาสุขุมนัยวินิตว่า ความเจริญทางการปกครองหัวเมืองทั้ง 7 ของไทยในระหว่าง 2 ปีนั้น ขึ้นอยู่กับบุคคลิกภาพของข้าหลวงใหญ่ผู้ซึ่ง "...มีพลังอันน่าอัศจรรย์ เป็นนักปกครองที่สามารถมีประสิทธิภาพและความกระตือรือร้น เป็นผู้ที่มีความสามารถอย่างหาตัวจับยาก ได้รับความไว้วางใจจากทั้งชาวมาเลย์ ไทยและจีน และไม่ไ้แต่ได้รับความนับถือเท่านั้น ยังเป็นที่รักของทุกคนด้วย..."

F.O. 69/204, Henry G. Scott - Greville, 5 August 1895.

ส่วนกองกำลังตำรวจภูธร ขณะนั้นกำลังอยู่ในระหว่างจัดตั้งในหัวเมืองต่าง ๆ สำหรับหัวเมืองทั้ง 7 เมื่อได้จัดการปกครองแบบใหม่เต็มที่แล้ว ก็โปรดฯ ให้จัดตั้งกองกำลังตำรวจภูธรประจำหัวเมืองทั้ง 7 ทันที

คำตอบจากไทยเป็นไปตามคำแนะนำดังกล่าว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โปรดฯ ให้ปฏิเสศที่จะยอมรับรองดวงหน้าแต่ฝ่ายเดียวถึงความสำเร็จของปัญหาพรมแดน กรมหลวงเทวะวงศ์ฯ ทรงยืนยันต่อนายเกรอวิลล์ว่าสัมพันธภาพและความไว้วางใจกันของทั้งสองประเทศทำให้รัฐบาลไทยปรารถนาที่จะพิจารณาข้อเรียกร้องของอังกฤษ "อย่างไม่เอนเอียง" และยินยอมที่จะได้มีการตัดสินการอ้างสิทธิใด ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น "ตามกฎหมาย" และตาม "ความยุติธรรม" ¹ แต่ฝ่ายไทยเห็นว่า ข้อเสนอดังกล่าวของอังกฤษเป็นการเอาเปรียบ เพราะถ้ารับจะประนีประนอมโดยไม่ทราบว่าจะตกลงอย่างไร ภายหลังเมื่อไม่อาจตกลงได้ อังกฤษก็จะถือเอาการตกลงครั้งแรกมาอ้างว่าไทยไม่ทำตามสัญญาที่ได้ให้ไว้อีก ไทยพยายามหันความสนใจของอังกฤษไปสู่เรื่องสิทธิในสัมปทานในบริเวณหัวเมืองมลายู ตามที่คาร์แนคแนะนำ โดยสัญญาจะเปิดบริเวณนั้นให้เป็นแหล่งลงทุน และจะให้ความสนับสนุนต่อนักในบังคับอังกฤษ แต่ขอให้เกรอวิลล์เป็นผู้ดำเนินการเจรจาปัญหาพรมแดนกับไทย เพราะการมากรุงเทพฯ ของเซอร์ชาร์ลส์ มิตเชลล์ จะเป็นการทำลายฝรั่งเศส ²

¹ กจช., ร.5 ม.2.22 ข/3, กรมหลวงเทวะวงศ์ฯ ถึงเกรอวิลล์, ที่ 97/13011, 7 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 117.

² กจช., ร.5 ม.2.22 ข/7, กรมหลวงเทวะวงศ์ฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, 3 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 117 และ 7 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 117.

ในที่สุด รัฐบาลอังกฤษก็ตกลงให้เกรอวิลล์เป็นผู้ดำเนินการเจรจาปัญหาพรมแดนกับไทย โดยอาศัยข้อเรียกร้องตามบันทึกที่เซอร์แฟรงค์ เสวทเทนัม และเซอร์ชาร์ลส์ มิตเชลล์ ได้เตรียมให้¹ ประมาณเดือนสิงหาคม การเจรจาก็เริ่มขึ้น และเกรอวิลล์ก็ต้องประสบกับความยุ่งยากในการประสานข้อเรียกร้องระหว่างรัฐบาลสเตรทเสตเทอแลนธ์และรัฐบาลไทย เนื่องจากการตกลงนั้นได้พากพิงไปถึงหัวเมืองมลายูอื่น ซึ่งรัฐบาลสเตรทเสตเทอแลนธ์มีความมุ่งหมายอื่นแฝงอยู่

ตั้งแต่เริ่มเปิดการเจรจา เกรอวิลล์ก็ได้รับแจ้งว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงยินดียอมรับรองเขตแดนส่วนใหญ่ตามที่รัฐบาลสเตรทเสตเทอแลนธ์ต้องการ แต่ฝ่ายไทยก็ต้องการให้มีการตกลงเกี่ยวกับพรมแดนมลายูทั้งหมด รวมทั้งทำการตกลงเพิ่มเติมสนธิสัญญาเชียงใหม่ เกี่ยวกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดน (Extradition) ระหว่างพรมแดนนั้นด้วย

ในความเห็นของเกรอวิลล์ ความปรารถนาทั้ง 2 ประการของไทยไม่น่าจะมีข้อขัดข้องจากฝ่ายอังกฤษ เพราะในทางปฏิบัติ รัฐบาลอังกฤษก็ได้ยอมรับ "อธิปไตย" (Sovereignty) ของไทยเหนือไทรบุรี กันตัน และตรัง ตามอนุสัญญาฉบับปี พ.ศ. 2440 อยู่แล้ว เขาเห็นว่าข้อเรียกร้องดังกล่าวของไทย โดยที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงยินยอมสูญเสียดินแดน ซึ่งทรงเชื่อว่าเป็นส่วนหนึ่งของพระราชอาณาเขต เป็นจำนวนถึง 1,000 ตารางไมล์นั้น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ F.O. 69/204, Greville - Sir Charles Mitchell, 27

เป็นเครื่องแลกเปลี่ยนที่ "ไม่เป็นการขอมากเกินไป" ¹ เขาจึงร่างสัญญาขึ้น
เสนอต่อกระทรวงต่างประเทศอังกฤษ ประกอบด้วยสาระสำคัญ ² ประการ คือ

ประการที่ 1 ว่าด้วยการกำหนดเขตแดนระหว่างเปร์ริค - รามัน
และระหว่างหัวเมืองมลายูในอำนาจของไทยและอังกฤษ

และประการที่ 2 ว่าด้วยข้อเพิ่มเติมสนธิสัญญาเชียงใหม่ เกี่ยวกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ²

อย่างไรก็ดี เกรอวิลล์ทราบว่า ยากที่รัฐบาลสเตอร์ทเสดเทอลเมนต์
จะยอมรับความข้อนี้ เซอร์แฟรงค์ เสวทเทนแฮม ได้คัดค้านเรื่องนี้ไว้ล่วงหน้าใน
บันทึกถึงเซอร์ชาร์ลส์ มิตเชลล์ว่า ถ้าไทยต้องการให้อังกฤษรับรองสิทธิเหนือ
กลันตันและตรังกานู เพื่อแลกกับการยินยอมตามคำเรียกร้องของอังกฤษในปัญหา
พรมแดนรามัน รัฐบาลอังกฤษก็ควรจะยอมปลดปล่อยเรื่องปัญหาพรมแดนให้ค้างต่อไป
ค้างเคิม เพราะดินแดนรามันซึ่งเป็นปัญหาโต้แย้งนั้น "...มีเนื้อที่น้อยกว่า เข้าไม่ถึง
ถึง และไม่อุดมสมบูรณ์ในราชรัฐ..." เหมือนกลันตันและตรังกานู ³

¹ F.O. 69/204, Greville - Salisbury, 16 August

1899.

² Ibid.

³ F.O. 69/204, Sir Frank Swettenham - Sir Charles
Mitchell, 26 April 1899.

แต่เกรอวิลล์ก็เห็นว่า การหลีกเลี่ยงไม่ยอมรับสิทธิอังกฤษของไทยเป็นไปได้ เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงยอมรับในหลักการที่จะทรงตกลงด้วยแล้ว และการทำเช่นนั้น จะทำให้ทรงระแวงในเจตนาของอังกฤษ¹ เขาก็จึงเสนอเรื่องนี้ให้กระทรวงต่างประเทศพิจารณา พร้อมทั้งเสนอให้เปิดเผยอนุสัญญาลับต่อเซอร์แฟรงค์ เสวทเทนนัม และเซอร์ชาร์ลส์ มิตแชลล์ เพื่อให้ทั้งสองทราบ ว่า เหตุใดจึงจำต้องยอมรับสิทธิของไทยเหนือหัวเมืองมลายูทั้งหมด²

แต่ทั้งกระทรวงต่างประเทศและกระทรวงอาณานิคมอังกฤษ ต่างไม่เห็นด้วยกับการเปิดเผยอนุสัญญาลับต่อข้าราชการในรัฐบาลเสครทเสครเทอลเมนต์³ กระทรวงต่างประเทศอังกฤษได้เร่งรัดให้เกรอวิลล์ดำเนินการเจรจาต่อไปโดยไม่ฟังคำค้านของเซอร์เสวทเทนนัม ซึ่งถึงกับเสนอให้ล้มเลิกการเจรจาทั้งหมดเสียทีเดียว⁴ เนื่องจากเกรอวิลล์ได้เน้นต่อกระทรวงต่างประเทศของตนว่า การ

¹ F.O. 69/204, Greville - Salisbury, 16 August 1899.

² F.O. 69/204, Greville - Bertie, Private and confidential, 13 September 1899.

³ F.O. 69/204, F.O. - C.O., 28 October 1899.

⁴ F.O. 69/204, Governor of Straits Settlements - Chamberlain, Tel., Secret, 22 September 1899.

เจรจากำลังอยู่ในสภาพที่น่าพอใจอย่างยิ่ง เพราะพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
 เจ้าอยู่หัว ทรงเป็นพระโอรสองค์ที่ 1 ดังนั้น ทั้งกระทรวงต่างประเทศและ
 กระทรวงอาณานิคม จึงเห็นจำเป็นต้องรีบตกลงในปัญหาพรมแดน ที่ได้ค้างคางมา
 เป็นเวลาเกือบ 20 ปี ให้เสร็จสิ้นไป อย่างไรก็ตาม ทั้งสองของรัฐบาล
 อังกฤษต่างก็เห็นประโยชน์ที่จะเปิดช่องไว้สำหรับการขยายอิทธิพลของชาติตนใน
 หัวเมืองเหล่านั้นในอนาคต จึงมีคำสั่งให้เกรอวิลล์หลีกเลี่ยงการใช้คำว่า "อธิปไตย"
 (Sovereignty)² ในการอธิบายฐานะของหัวเมืองเหล่านั้นที่มีต่อไทย ทว่าให้ใช้
 คำว่า "เมืองขึ้น" (Dependencies) แทน แต่เมื่อเกรอวิลล์เสนอเรื่องนี้ต่อ
 ไทย ก็ได้รับการคัดค้านอย่างแข็งขัน กรมหลวงเทเวศร์ ทรงแจ้งแก่เกรอวิลล์
 ว่า ฝ่ายไทยถือว่ารามันอยู่ในฐานะเดียวกันกับหัวเมืองขึ้นในอื่น ๆ ของไทย และ
 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงยอมรับที่จะใช้คำว่า "Dependencies
 of Kedah, Kelantan and Trengganu" ซึ่งแปลว่า "เมืองขึ้น ไทรบุรี
 กลันตัน และตรังกานู" แต่สำหรับรามัน โปรดให้ใช้คำว่า "Province of
 Reman" ซึ่งแปลได้ว่า "เมืองรามัน"³

¹ F.O. 69/204, F.O. - C.O., secret, 20 September 1899.

² F.O. 69/204, F.O. - Greville, Tel., No. 23, 27

October 1899.

³ F.O. 69/204, Greville - Salisbury, 25 August 1899.

ส่วนข้อที่เกี่ยวกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างหัวเมืองมลายูในบังคับของไทยและอังกฤษนั้น กระทรวงต่างประเทศอังกฤษ เห็นควรจะมีการเตรียมการเพื่อกำหนดวิธีการที่เหมาะสมในการจะปฏิบัติต่ออาชญากรที่จะส่งให้ต่อกัน ดังนั้นจึงตกลงให้ยกเลิกความข้อ 2 เสีย เพื่อเสนอเป็นอีกเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะต่างหาก ¹

ในที่สุด ในวันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2442 (1899) เกรอวิลได้รั้บคำสั่งให้ลงนามใน "ข้อตกลงพรมแดน" (Boundary Agreement 1899) กับฝ่ายไทย ² ตามความในข้อตกลงนั้น ไทยต้องสูญเสียดินแดนประมาณ $\frac{1}{3}$ ของที่เปรักเรียกรอง ³ ส่วนราษฎรที่อยู่ในเขตรามันเคิม แต่คิดไปอยู่ในเขตเปรักถ้าต้องการกลับมาอยู่ในเขตรามันอีก ก็ยังให้ถือเป็นคนไทย แต่ถ้าจะอยู่ในเขตเปรัก โดยเข้ามาอาศัยในเขตไทย และถือหนังสือสำคัญของอังกฤษเป็นหลักฐานให้ถือเป็นคนในบังคับอังกฤษ หากไม่มีหนังสือสำคัญ คงให้ถือเป็นคนในบังคับของ

¹ F.O. 69/204, F.O. - Greville, Tel., No. 20, 27
October 1899.

² F.O. 69/204, F.O. - C.O., 28 October 1899 ดูรายละเอียด
ข้อตกลงพรมแดนนี้ในภาคผนวก ก.

³ จาก Siam Observer, Friday, 11 January 1901 อ้างอิง
ใน สายจิต เหมินทร์, อ้างแล้ว, หน้า 223.

ไทย¹ หลังจากการลงนาม ทั้งสองฝ่ายต่างตั้งกรรมการไปร่วมปักปันเขตแดน การปักปันเขตแดนเสร็จเรียบร้อยในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2445² โดยแต่ละฝ่ายต้องเสียค่าใช้จ่ายในการปักเขตเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้นประมาณ 9369 เทริญญ³

ผลของ "ข้อตกลงพรมแดน พ.ศ. 2442" กล่าวได้อย่างชัดเจนว่า ไทยเป็นฝ่ายเสียเปรียบ เพราะข้อเสนอที่ไทยเรียกร้อง เพื่อเป็นข้อแลกเปลี่ยนในการยอมยกดินแดนให้เปร์คินัน ไม่ได้รับการยอมรับจากอังกฤษ สิทธิของไทยเหนือหัวเมืองมลายูได้รับการรับรองอย่างจำกัด ข้อตกลงพรมแดนนี้เป็นการตกลงครั้งแรกระหว่างไทยและอังกฤษที่แสดงให้เห็นความแตกต่างในฐานะ ระหว่างหัวเมืองมลายูชั้นนอก คือ กลันตัน และตรังกานู กับหัวเมืองมลายูชั้นใน เช่น รามัน ซึ่งเป็นเมืองหนึ่งในหัวเมืองทั้ง 7 ความแตกต่างในการใช้คำกำหนดฐานะความสัมพันธ์ของหัวเมืองทั้งสองประเภทที่มีกับไทยนี้ แสดงให้เห็นเจตนาที่ซ่อนเร้นของทั้งไทยและอังกฤษที่มีต่อหัวเมืองแต่ละประเภท สำหรับอังกฤษ โดยเฉพาะกระทรวงอาณานิคม

¹ กจช., ร.5 ม.2.22 ข/7, กรมหลวงดำรงฯ ทูลกรมหลวงเทวะวงศ์ฯ สำเนาที่ 13776, ไปรเวศที่ 664, 8136, 22 มีนาคม ร.ศ. 118.

² กจช., ร.5 ม.2.22 ข/8, กรมหลวงดำรงฯ ทูลกรมหมื่นสมมตฯ, ที่ 948/9689, 6 มกราคม ร.ศ. 120.

³ กจช., ร.5 ม.2.22 ข/8, กรมหลวงเทวะวงศ์ฯ ทูลกรมหมื่นสมมตฯ, ที่ 272/7185, 2 ตุลาคม ร.ศ. 122.

การหลีกเลี่ยงการใช้คำว่า "อธิปไตย" แต่ต้องการให้ใช้คำว่า "Dependencies" ยอมแสดงถึงความปรารถนาที่ต้องการจะให้หัวเมืองเหล่านี้เป็นดินแดนเปิด ที่ตนจะสามารถขยายอำนาจและอิทธิพลเข้าไปแทรกแซงในภายหลังได้โดยสะดวก การยอมใช้คำว่า "Province" ก็รามันแสดงให้เห็นว่า กระทรวงอาณานิคมอังกฤษมีความสนใจในหัวเมืองนั้นน้อยกว่าหัวเมืองประเภทแรก ส่วนฝ่ายไทย ก็จะตระหนักถึงความมุ่งมาดปรารถนาดังกล่าวของกระทรวงอาณานิคมอังกฤษ และก็พร้อมที่จะผ่อนปรน สำหรับหัวเมืองมลายูชั้นนอก เพื่อแลกการค้ำประกันจากอีกฝ่ายหนึ่ง ถึงสิทธิของตนเหนือดินแดนหัวเมืองมลายูชั้นใน ที่การปฏิรูปการปกครองเพื่ออธิปไตยที่มั่นคงยิ่งกว่านั้น กำลังก้าวไปสู่หัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญ ความสนใจและนโยบายของทั้งสองฝ่ายตามแนวทางเช่นว่านี้ ได้รับการทดสอบและยืนยันให้เห็นอีกครั้งในระหว่าง พ.ศ. 2443 - 2445 (1900 - 1902) ดังจะได้อธิบายในตอนต่อไป

ดูเหมือนว่า นอกจากความสมปรารถนาแต่เพียงประการเดียวต่อการที่อังกฤษยอมรับว่า รามันเป็น "เมือง" หรือ "เมืองขึ้น" ไม่นานแล้ว เหตุผลที่ไทยยอมตกลงในปัญหาพรมแดน พ.ศ. 2442 ก็เพื่อยุติปัญหาที่ยากที่เรื้อรังมานานเกือบ 20 ปี และซึ่งนำความรำคาญพระทัยอย่างยิ่งมาสู่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ตลอดระยะเวลาอันยาวนานนั้น ไททรงมีพระราชหัตถเลขาถึงกรมหลวงเทเวศวงศ์ แสดงความพอพระราชหฤทัยในการตกลงครั้งนี้ว่า "...ฉันไม่สามารถที่จะกลั่นความรู้สึกว่า เป็นที่ยินดีพอใจในการที่ตกลงกันได้เสียดังนี้ เรื่องเขตแดนถึงว่าจะมีแต่ข้างฝ่ายเขาได้ เป็นแน่ว่าไม่เป็นที่พอใจของพวกเสตรท ก็ยังเป็นอันดีที่ได้ตกลงกัน เหมือนแผนที่ไต่เบี้ยวหาย ไม่เปิดอยู่อย่างแต่ก่อน..."¹

¹ พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึง กรมหลวงเทเวศวงศ์วโรปการ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2443, อ้างถึงใน สายจิต เหมินทร์, อ้างแล้ว, หน้า 224.

การขยายอำนาจของอังกฤษในหัวเมืองมลายูของไทยระหว่าง พ.ศ. 2443 - 2445

แม่ปัญหาพรมแดนระหว่างเบร์ก - รามัน จะยุติลงได้ในที่สุด แต่ปัญหาขัดแย้งด้วยเรื่องหัวเมืองมลายูระหว่างไทยและอังกฤษกลับทวีความตึงเครียดยิ่งขึ้นเนื่องมาจากการแข่งขันระหว่างมหาอำนาจตะวันตกในการแสวงหาเขตเช่าสัมปทานในกลางพุทธศตวรรษที่ 25 ซึ่งนำไปสู่ความยุ่งยากเกี่ยวกับการให้สัมปทานแก่ต่างชาติในหัวเมืองกลันตันและตรังกานูในระหว่าง พ.ศ. 2443 - 2445 ในช่วงเวลาเดียวกัน ความไม่สงบอันเกิดจากการปฏิรูปการปกครองของไทยในหัวเมืองทั้ง 7 ก็ดำเนินไปถึงจุดวิกฤต เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในหัวเมืองมลายูทั้งสองประเภทของไทย ได้นำไปสู่ปัญหาทางการทูตระหว่างไทยและอังกฤษ ซึ่งผลก็คือโฉมหน้าใหม่ของนโยบายก้าวไปข้างหน้าของอังกฤษ ในหัวเมืองมลายูชั้นนอกของไทย ในขณะที่เดียวกันก็เป็นการปิดฉากการขยายอิทธิพลใด ๆ ของอังกฤษ ในเขตหัวเมืองมลายูชั้นในของไทยโดยสิ้นเชิง

อันที่จริง ปัญหาเกี่ยวกับการให้สัมปทานแก่ต่างชาติในหัวเมืองมลายู เป็นปัญหาที่เริ่มก่อความยุ่งยากใจให้แก่ไทยมาตั้งแต่เริ่มทศวรรษ พ.ศ. 2440 แล้ว ก็คงจะเห็นได้จากปัญหาสัมปทานเหมืองแร่ในเมืองระแงะ ซึ่งนายมัสเซ ลีช (Massey Leech) ชาวอังกฤษ ได้ยื่นคำร้องต่อรัฐบาลไทยใน พ.ศ. 2439 ก็คงได้กล่าวมาในตอนต้นแล้วนั้น ขอขัดแย้งเบื้องต้นเกี่ยวกับการให้สัมปทานเหล่านี้ก็คือ การที่เจ้าเมืองมลายูต่าง ๆ ได้ยกสิทธิในสัมปทานในเมืองของตนให้แก่ชาวต่างชาติ โดยไม่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐบาล เป็นเหตุให้รัฐบาลเกรงว่า จะเป็นช่องทางให้บุคคลภายนอก อาศัยอำนาจเจ้าเมืองเข้ามาแสวงหาอิทธิพล และผลประโยชน์ต่าง ๆ ในราชอาณาจักรได้โดยง่าย เนื่องจากเจ้าเมืองเหล่านี้ขาดความรู้ อาจถูกหลอกล่อด้วยเงินหรือโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ ซึ่งเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของประเทศเป็นอย่างยิ่ง นอกจากนั้น การจะปล่อยให้เจ้าเมืองเหล่านี้ มีสิทธิ์

เหนือที่ดินหรือผลประโยชน์ในเมืองโดยไม่มีขอบเขต จนเสมอยกเมืองให้แก่ชาวต่างชาติ ย่อมเป็นการขัดต่ออำนาจอธิปไตยของไทยเหนือหัวเมืองเหล่านี้ ซึ่งขณะนั้นรัฐบาลกำลังพยายามเสริมสร้างให้แน่นแฟ้นมั่นคงยิ่งขึ้น

ก่อนปี พ.ศ. 2443 การให้สัมปทานแก่ต่างชาติในหัวเมืองมลายู ยังอยู่ในขอบเขตจำกัด การแก้ปัญหาเพื่อหลีกเลี่ยงการยอมรับในอำนาจของเจ้าเมืองมลายูในการให้สัมปทานดังกล่าว จึงเป็นไปได้โดยไมยากนัก เฉพาะปัญหาการให้สัมปทานเหมืองแร่เมืองระแงะ ก็ยุติลงได้โดยปริยาย เมื่อปรากฏว่าสัญญาที่พระยาระแงะทำนั้นเป็นโมฆะ¹

แต่ภายหลังจากการทำอนุสัญญาลับระหว่างไทยและอังกฤษใน พ.ศ. 2440 เป็นต้นไป ปัญหาการให้สัมปทานในหัวเมืองมลายูก็เพิ่มความยุ่งยากซับซ้อนยิ่งขึ้น เพราะความในสัญญาบังคับให้รัฐบาลไทย จำต้องได้รับการยินยอมจากรัฐบาลอังกฤษ เป็นลายลักษณ์อักษรทุกครั้ง ก่อนที่จะให้สัมปทานใด ๆ ในหัวเมืองเหล่านี้แก่ชาติอื่น นั่นก็คือการปิดประตูการค้าของไทยกับชาติอื่นในแหลมมลายู เว้นแต่อังกฤษ ผลของอนุสัญญาดังกล่าว จึงทำให้ไทยตกอยู่ในภาวะลำบาก ในการต้องหาข้อแก้ตัว เพื่อหลีกเลี่ยงการให้สัมปทานตามที่ชาติอื่น ๆ ขอมา ซึ่งเสี่ยงต่อการผิดสัญญาทางไมตรีที่ประเทศนั้น ๆ มีกับไทย

ในขณะเดียวกัน สภาการณแข่งขันระหว่างชาติมหาอำนาจตะวันตกในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในการแสวงหาอาณานิคมในกลางพุทธศตวรรษที่ 25 ทำให้อังกฤษยิ่งเพิ่มความหวงใยต่ออิทธิพลของตนในแหลมมลายู และตระหนักถึง

¹ ดูบทนี้ หน้า 156.

ความสำคัญในการจะเข้าแทรกแซงในรัฐมลายู เพื่อรักษามลประโยชน์ของคน ในระหว่าง พ.ศ. 2440 - 2442 (1897 - 1899) นอกจากอังกฤษและฝรั่งเศสแล้ว เยอรมนีและรัสเซีย ยังเป็นอีกสองชาติที่กำลังมีบทบาทในการแสวงหาฐานทัพ และเขตเช่าสัมปทานในจีน ในขณะที่อังกฤษได้ไวกไฮไว (Wei-Kai-Wei) และฝรั่งเศสได้กวางเจา (Kwang Chowan) เยอรมันได้เกี้ยวเจา (Kiao Chow) และรัสเซียได้ ปอร์ค อาเชอร์ (Port Arthur) การได้สัมปทานในดินแดนนี้ ย่อมทำให้มหาอำนาจได้สิทธิพิเศษเหนือดินแดนนั้นทั้งในด้านการสร้างทางรถไฟ การท่าเหมืองแร่ เป็นต้น นอกจากนั้น เยอรมนียังได้หมู่เกาะต่าง ๆ ในมหาสมุทรแปซิฟิกจากสเปน แม้กระทั่งสหรัฐอเมริกา ก็ได้กลายเป็นมหาอำนาจที่เริ่มสนใจในดินแดนแถบนี้ อันเนื่องมาจากการได้ฟิลิปปินส์ เกาะกวม เกาะฮาวาย และเกาะซามัว

อย่างไรก็ดี ชาติที่มีท่าทีคุกคามอำนาจอังกฤษมากที่สุดก็คือเยอรมนี เนื่องจากเยอรมนี เริ่มบทบาทในการแสวงหาอาณานิคมช้ากว่าชาติอื่น ๆ ดังนั้น จึงพร้อมที่จะใช้โอกาสทั้งหมดที่มีเพื่อขยายจักรวรรดิและการค้า นโยบายการขยายจักรวรรดินิยมของเยอรมนี ได้รับการสนับสนุนจากกองทัพเรือ ซึ่งปรารถนาที่จะสร้างความเป็นมหาอำนาจทางทะเลแข่งกับอังกฤษ แต่เนื่องจากเยอรมนีไม่มีสถานีถ่านหิน (coaling station) หรือฐานทัพอยู่ตามส่วนต่าง ๆ ของโลก เยอรมนีจึงพยายามแสวงหาสถานที่ที่เหมาะสมตามเส้นทางเรือที่สำคัญ อันเป็นเหตุให้เยอรมนีเริ่มสนใจเกาะนอกฝั่งแหลมมลายู ระหว่าง พ.ศ. 2442 - 2443 (1899 - 1900) บริษัทการค้าของเยอรมนีในปีนังและสิงคโปร์ ได้ขอเช่าเกาะลังกาวิ (Langkawi) ซึ่งอยู่ทางเหนือของปีนังจากไทยหลายครั้ง แต่ไทยก็ไม่อนุมัติ แม้เลขาธิการสูงสุดเยอรมนีประจำสิงคโปร์จะได้เดินทางมาติดต่อกับกรมหลวงเทเวศวงศ์ เสนาบดีกระทรวงต่างประเทศของไทยด้วยตนเอง ดูเหมือนว่า

รัฐมนตรีต่างประเทศของเยอรมนีขณะนั้น รวมทั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทหารเรือเยอรมนีต่างมีส่วนเกี่ยวข้องกับบริษัทดังกล่าว แผนการนี้เพื่อขยายผลประโยชน์ของเยอรมนีในแหลมมลายูเหล่านี้ จึงถูกรายงานไปยังกระทรวงต่างประเทศอังกฤษโดยตลอด

นอกจากเยอรมนี ในระยะเวลาเดียวกัน ก็มีข่าวลือเกี่ยวกับความสนใจของรัสเซียที่มีต่อเกาะภูเก็ต รวมทั้งอิทธิพลของรัสเซียในราชสำนักไทย อันเนื่องมาจากความสนิทสนมเป็นพิเศษระหว่างพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระเจ้ากรุงรัสเซีย¹

ท่ามกลางความหวุ่นวิตกที่ทวีขึ้นเป็นลำดับของอังกฤษ ต่อการที่มหาอำนาจชาติอื่นสนใจเข้ามาตั้งหลักแหล่งหาอิทธิพลในแถบแหลมมลายูดังกล่าว และสถานะอันลำบากอย่างยิ่งของไทยอันเกิดจากความเสียเปรียบในสัญญาฉบับ พ.ศ. 2440 บริษัทดีฟ ซินดิเคต (Duff Syndicate Company) ซึ่งเป็นบริษัทการค้าของชาวอังกฤษ ที่เข้าไปลงทุนในสหพันธรัฐมลายู ก็ได้ถือโอกาสเข้าดำเนินการแทรกแซงในกลั่นต้นและตรึงกานู ทำให้สถานการณ์ในหัวเมืองเหล่านี้เลวลง จนนำไปสู่จุดเปลี่ยนในนโยบายของอังกฤษที่มีต่อหัวเมืองมลายูของไทยในที่สุด

บริษัทดีฟ ซินดิเคต จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2443 (1900) โดยนายโรเบิร์ต วิลเลียม ดีฟ (R. W. Duff) ชาวอังกฤษซึ่งเคยรับราชการอยู่กับกองตำรวจของสหพันธรัฐมลายูมาก่อน ในปลายทศวรรษ พ.ศ. 2430 นายดีฟ ได้ตรวจพบสายแร่

¹ Thio, "A Turning Point...", op.cit., pp. 9 - 11.

ในกลันตันและตรังกานู จึงได้ชักจูงบริษัทที่มีชื่อเสียงและสนใจในการลงทุนใน
 ตะวันออกไกลในลอนดอน จัดตั้งบริษัทเพื่อขุดหาแร่ในกลันตันและตรังกานูขึ้น
 ต่อมากัปได้เข้ามาขออนุญาตจากรัฐบาลไทยเพื่อการตรวจแร่ในเมืองนั้น ซึ่งฝ่าย
 ไทยก็อนุญาต ระหว่างนั้นกัปเห็นว่าไทยจะไม่ยินยอมสัมปทานให้แก่นตน จึง
 พยายามติดต่อผ่านกระทรวงอาณานิคมอังกฤษ เพื่อขอให้รัฐบาลอังกฤษสั่งให้อุปทูต
 อังกฤษที่กรุงเทพฯ สนับสนุนตน แต่ไทยก็ปฏิเสธขอเสนอของกัป โดยให้เหตุผลว่า
 ไทยเพิ่งปฏิเสธคำขอเช่าเกาะลังกาวิจากเยอรมนีไปเมื่อเร็ว ๆ นั้น ถ้าจะอนุมัติ
 ให้สัมปทานแก่กัป ก็จะเป็นตัวอย่างแก่ชาติอื่น ทั้งเยอรมนี ฝรั่งเศส และรัสเซีย
 ที่จะเรียกร้องผลประโยชน์เช่นเดียวกัน¹ กัปจึงหันไปติดต่อกับพระยากลันตัน
 โดยตรง และประสบความสำเร็จในการชักจูง ให้พระยากลันตันเซ็นสัญญาลงวันที่
 10 ตุลาคม พ.ศ. 2443 ซึ่งมีสาระสำคัญ ยกสัมปทานสิทธิทางการค้า รวมทั้ง
 อำนาจในการปกครองเหนือดินแดนประมาณ 2,000 ตารางไมล์ ให้แก่บริษัทของตน

การกระทำดังกล่าวของกัป เท่ากับเป็นการไม่รับรู้ถึงอำนาจอธิปไตยของไทย
 เหนือเมืองดังกล่าว ซึ่งรัฐบาลอังกฤษได้ยอมรับในทางปฏิบัติมาโดยตลอด นับตั้งแต่
 การทำอนุสัญญาฉบับเป็นต้นมา ในกรณีสัมปทานของกัป ในระยะแรก ลอร์ด สจอร์สเบอร์
 ก็ได้มีคำสั่งถึงนายอาร์เชอร์ อุปทูตอังกฤษประจำกรุงเทพฯ ว่า "...อำนาจของสยาม
 เหนือกลันตัน และตรังกานู ใ้รับการรับรองจากรัฐบาลอังกฤษแล้ว การยกดินแดน

¹ F.O. 69/224, Swettenham - Chamberlain, 19 November

โดยกงสุลต่างประเทศในรัฐหนึ่งเหล่านั้น ซึ่งรัฐบาลสยามคัดค้าน ย่อมไม่ได้รับการสนับสนุนจากท่าน ¹ หรืออีกนัยหนึ่ง นโยบายของอังกฤษในขณะนั้น ดังที่อาร์เซอร์ ยึดถือ ก็คือการทำ "...การยอมรับของรัฐบาลสยาม มีความจำเป็นต่อการให้สัมปทานทั้งหมด และการให้ดินแดนทั้งหลายในรัฐมลายูของไทย..." ²

ความจริงรัฐบาลอังกฤษมีเหตุผลอย่างยิ่ง ที่ไม่พอใจการให้สัมปทานโดยตรงของพวกมลายู อังกฤษเห็นว่าการกระทำดังกล่าวจะเปิดช่องอันนำไปสู่ผลประโยชน์ของมหาอำนาจชาติอื่นในแหลมมลายู เพราะเจ้าเมืองพวกนี้อาจให้สิทธิค้ำถาวรแก่มหาอำนาจชาติต่าง ๆ โดยไม่แยกว่าเป็นคนในบังคับอังกฤษหรือชาติใด ซึ่งอังกฤษไม่มีโอกาสคัดค้านหรือควบคุม เนื่องจากมหาอำนาจเหล่านั้นไม่ได้ถือว่าตนจำต้องขอคำรับรองจากรัฐบาลไทยก่อน คราวเท่าที่ตนไม่ได้รับรองอำนาจของไทยเหนือหัวเมืองดังกล่าว นอกจากนี้ ในทางปฏิบัติ รัฐบาลไทยเองก็ยังไม่สามารถควบคุมเจ้าเมืองเหล่านี้ ไม่ให้กระทำการใด ๆ ตามความปรารถนาของตน ดังนั้น การยอมรับในสิทธิของไทยเหนือหัวเมืองเหล่านี้แต่เพียงผู้เดียว จึงกลายเป็นข้อเสียเปรียบของอังกฤษไป โดยที่ความประสงค์ของอังกฤษที่จะสงวนแหลมมลายูไว้ใต้อิทธิพลของตนแต่ผู้เดียวตามสาระในอนุสัญญาลับ ไม่ได้เป็น

¹ F.O. 69/215, Archer - Lansdowne, 26 March 1901.

² Ibid.

ที่รัฐบาลของมหาอำนาจชาติอื่น อันเนื่องมาจากการปกปิดสัญญาดังกล่าวเป็น "ความลับ"
 นั้นเอง ¹

คำพิเคราะห์ถึงความเสียเปรียบของอังกฤษ อันเกิดจากผลของอนุสัญญา
 พ.ศ. 2440 ดังกล่าว จึงใช้ประโยชน์จากการลวงรูอนุสัญญานั้นซึ่งอังกฤษว่า ถ้า
 อังกฤษไม่ช่วยบีบบังคับประเทศไทยให้ยอมให้สัตยาบันสัญญาที่เขาทำกับพระยาคลังต้นแล้ว
 ละก็ เขาจะขอความช่วยเหลือจาก "รัฐบาลต่างชาติ" ที่ปรารถนาจะเข้าไปแสวง
 หาอิทธิพลในแหลมมลายู หรือไม่ก็จะโอนสิทธิของตนให้แก่เยอรมนีไป ²

เพื่อจะหาทางออกให้ปัญหานี้ ระหว่างเดือนพฤษภาคม - กรกฎาคม
 พ.ศ. 2444 (1901) กระทรวงอาณานิคมและกระทรวงต่างประเทศอังกฤษ
 จึงปรึกษากันที่จะเปิดเผยอนุสัญญาลับ ซึ่งจะช่วยเหลืออุปสรรคที่กีดขวางการกีดกัน
 มหาอำนาจอื่นในแหลมมลายู แต่เมื่อคำนึงถึงผลเสียอันอาจเกิดจากปฏิกิริยาของ
 มหาอำนาจอื่นที่มีต่อการลวงรูอนุสัญญานั้น เช่น เรียกร้องผลประโยชน์เช่นกันจาก
 ไทยบ้าง หรือมีฉันทันทีหันไปทำความตกลงกับเจ้าเมืองเหล่านั้นโดยตรง รัฐบาล
 อังกฤษจึงตัดสินใจที่จะยังคงรักษาอนุสัญญาดังกล่าวเป็นความลับต่อไป และตกลงที่

¹ F.O. 69/236, Memo respecting Siam, 9 January 1902.

² F.O. 69/224, Duff Syndicate - F.O., 8 February 1901.

จะ "...พยายามและช่วยให้สยามเสริมสร้างอำนาจของตนในรัฐมลายูอย่างไม่
เปิดเผย แต่สม่ำเสมอ..."¹ ซึ่งจะเป็นผลดีแก่อังกฤษเอง ในขณะที่เดียวกัน
อังกฤษหันมาใช้นโยบายบีบบังคับไทยให้ยอมรับสัมปทานของคัพโดยไม่มีเงื่อนไขต่อไป

ในระบะนั้นเอง กระทรวงอาณานิคมอังกฤษก็ได้รับรายงานสถานการณ์
ที่เลวลงในหัวเมืองทั้ง 7 จากเซอร์แฟรงค์ เสวทเทนนัม ซึ่งได้ส่งคำร้องทุกข์
ของพระยาตานีที่มีต่อ "การกच्छ" ของไทย ทั้งขอให้อังกฤษเขาแทรกแซง
"...ระหว่างชาวพเจ้า ในฐานะรายาแห่งปัตตานี และ พระบาทสมเด็จพระเจ้า
อยู่หัวแห่งสยาม..."²

แม้เซอร์แฟรงค์เสวทเทนนัม จะปฏิเสธการให้ความช่วยเหลือใด ๆ
แก่พระยาตานี และแนะนำให้พระยาตานีขึ้นไปกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุ
จอมเกล้าเจ้าอยู่หัวของไทยด้วยตนเอง³ ทว่าในขณะที่เดียวกัน เซอร์เสวทเทนนัม

¹ C.O. 273/275, Lansdowne - Chamberlain, 14 July
1901.

² C.O. 273/274, Abdul Kadir Kamaroedin Rajah of Patani -
Sir Frank Swettenham, 13 August 1901.

³ C.O. 273/274, Swettenham - Chamberlain, 3 September
1901.

พยายามชี้ให้กระทรวงอาณานิคมเห็นว่า ความไม่พอใจของเจ้าเมืองเหล่านั้นที่มีต่อ
การปกครองของไทย เป็นอันตรายต่ออิทธิพลของอังกฤษในแหลมมลายู เพราะอาจ
ชักนำไปสู่การเข้าแทรกแซงของมหาอำนาจอื่น ในหนังสือของเขาถึงกระทรวง
อาณานิคม ในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2444 นั้น เขากล่าวว่า

รัฐมลายูของสยามเหล่านั้นกำลังลุกเป็นไฟ
รายาปัตตานีและกลันตันหลักเลียงที่จะให้ความ
ร่วมมือในขณะที่ชาวสยามกระชุกการควบคุมไทรแวน
แพนยั้งขึ้น ทั้งสองคนโคมาหาข้าพเจ้าหลายครั้ง
และข้าพเจ้า (ปฏิบัติตามคำสั่งที่ได้รับ) ก็โคปฏิเสธ
ไป แต่ข้าพเจ้าได้ทราบวู พวกเขากำลังไปหา
หนายคนหนึ่ง และบอกว่า ภารัฐบาลอังกฤษไม่ช่วย
ให้เขาได้รับความเป็นธรรม พวกเขาก็จะไปขอความ
ช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา ซึ่งเพิ่งจะโคกิกุณแดน
หลายแห่งในภูมิภาคนี้ แนนอนุ ข้าพเจ้าเชื่อว่า
พวกเขาไม่สามารถทำโค แต่ทว่าทั้งเยอรมนีและ
สหรัฐฯ ยังไม่ทราบเรื่องนี้ และข้าพเจ้าคิดว่า เป็น
ไปโคทั้งสองประเทศโคจรจะเขามาโคอิทธิพลในแหลม
มลายู ถ้าทำโค¹



ในเดือนต่อมา พระยาตานีโคเดินทางลงไปพบเซอร์แฟรงค์เสวทเทนนัม
ที่สิงคโปร์ด้วยตนเองอีกโคครั้งหนึ่ง ซึ่งเซอร์แฟรงค์เสวทเทนนัมก็โคปฏิเสธที่จะให้
ความช่วยเหลือเช่นเดิม ทว่าโคครั้งนี้ เซอร์เสวทเทนนัมโคเสนอให้รัฐบาลอังกฤษ

¹ C.O. 273/275, Southampton - Mr. Im. Thurn, 7 July

ทำการติดต่อกับรัฐบาลไทยเพื่อกราบบังคมทูลให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
 เจ้าอยู่หัว ทรงทราบถึง "...สถานการณ์ ที่อาจุรณแรงในรัฐมลายูทางเหนือ
 และเพื่อจะไต่ทรงพระราชทานทางแก้สมเหตุสมผล อันจะเป็นประโยชน์แก่ทุกฝ่าย
 ที่เกี่ยวข้อง..."¹ ในขณะที่กระทรวงอาณานิคมอังกฤษยังไม่อาจตัดสินใจว่า
 ควรจะปฏิบัติในเรื่องนี้อย่างไร ในเดือนตุลาคม ถัดมา ก็มีข่าวการลักลอบสะสม
 อาวุธในเมืองเหล่านี้ โดยชาวเยอรมันที่สิงคโปร์เป็นผู้ขายให้ เซอร์เสวทเทนนัม
 ถือโอกาสนี้ มีหนังสือควั่นขึ้นกราบบังคมทูล เป็นท่านองขอเข้าแทรกแซงในเรื่อง
 ดังกล่าวโดยตรงทันที²

ดูเหมือนว่าการกระทำของเซอร์เสวทเทนนัมครั้งนี้จะอยู่นอกเหนือคำสั่ง
 ของกระทรวงอาณานิคมอังกฤษ แต่รัฐบาลไทยก็ไม่สนใจต่อการสกัดกั้นดังกล่าวแต่
 อย่างไร ยิ่งกว่านั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว กลับทรงโปรด
 ให้เร่งรัดจัดการปกครองในหัวเมืองเหล่านี้ ให้เข้าแบบแผนโดยเฉียบขาด
 การส่งพระยาศรีสหเทพไปจักราาชการในหัวเมืองเหล่านี้ในเดือนตุลาคม และ
 พุศิจากยอน เป็นผลให้กระทรวงอาณานิคมอังกฤษได้รับคำร้องทุกข์จากพระยาสาयบุรี

¹ C.O. 273/274, Swettenham - Chamberlain, confidential,
 3 September 1901.

² กจข., ร.5 ต. 2 ก/33, Sir Frank Swettenham - King

Chulalongkorn, confidential, 29 October 1901.

พระยาระแงะ และพระยารามันอีกเป็นคำรบสอง ¹ พร้อมกับคำชี้แจงจาก เซอร์เสวทเทนนัมว่า "...ข้าพเจ้าได้ทราบมา งานแต่งงานที่ปัตตานีเมื่อวันก่อน เป็นเพียงข้ออ้างในการที่รายาทั้งหกมารวมกัน และปฏิญาณที่จะทำการต่อต้านร่วมกัน ต่อการแสดงอำนาจใด ๆ ของสยาม..." ²

เหตุการณ์ในหัวเมืองทั้ง 7 ซึ่งมีแนวโน้มทรุดลงเป็นลำดับ ทำให้กระทรวง อาณานิคมอังกฤษมีหนังสือปรึกษากระทรวงต่างประเทศของคน ที่จะ "เร่งรัด" ให้ ไทย "...ปฏิบัติตามคำแนะนำของเซอร์เสวทเทนนัมในเรื่องนี้..." ³

ในขณะที่การพิจารณาปัญหาหัวเมืองทั้ง 7 ยังค้างอยู่ การเจรจาเรื่อง สัมปทานของทัพที่กรุงเทพฯ ก็ถึงจุดอ้อมค้อม แม้ในระยะแรก ฝ่ายไทยจะปฏิเสธไม่ ยอมรับรองสัญญาที่ทัพทำกับพระยาگلันตัน โดยถือว่าเป็นการ "ผิดธรรมเนียม" ที่ทัพไปทำสัญญากับเจ้าเมืองของไทยโดยตรง แต่โดยที่รู้ว่าแม่จะปฏิเสธ ทัพก็คงจะ กิ่งคั้นทำไป ⁴ และรัฐบาลอังกฤษก็คงสนับสนุนในที่สุด รัฐบาลไทยจึงยอมที่จะออก

¹ C.O. 273/274, Swettenham - C.O., Tel., 16 November 1901.

² C.O. 273/274, Swettenham - Chamberlain, secret and confidential, 20 November 1901.

³ C.O. 273/274, C.O. - F.O., secret, 12 November 1901.

⁴ กองบรรณสาร, ตอน 2, ม้วน 3, "เมมโมแรนดัม พระราชดำริพระ-
เจ้านองยาเชอกรมหลวงคำรงฯ ในราชการแหลมมลายูเกี่ยวกับเรื่องมิสเตอร์ทัพ
ขอทำขอมแห่ทางเมืองกลันตัน", 29 มิถุนายน ร.ศ. 120.

อาชญาบัตรตรวจไว้ให้แก่ทัพ เพื่อให้เขาแนวทางปฏิบัติไทยต้องการ คือ มีใบอนุญาตจากรัฐบาลไทย แต่ก็ไม่สามารถตกลงกันได้เกี่ยวกับข้อแก้ไข ซึ่งฝ่ายไทยต้องการให้ระบุถึงการโอนอำนาจหรือแบ่งให้เขาถือต่อไป โดยจำต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลไทยก่อน ซึ่งทัพไม่ยอม ทัพอ้างว่า การระบุเช่นนั้นจะทำให้สัญญาของตนหมกความหมาย และจะเป็นการทำให้เสียเวลาในการดำเนินการ¹ ทัพจึงยุติการเจรจาและเดินทางออกจากกรุงเทพฯ โดยบอกว่าจะไปตกลงกับรัฐบาลอังกฤษเอง

ความจริง ฝ่ายไทยพร้อมที่จะยอมรับรองสัญญาของทัพ แต่เห็นว่าถ้ายอมรับตามสัญญาเดิมจะเกิดความลำบากในการปฏิบัติตามสัญญาฉบับ เพราะเป็นการตัดอำนาจของไทยในการควบคุมการให้สัมปทานของบรรดาเจ้าเมืองมลายู พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ใ้ทรงมีพระราชหัตถเลขาแนะนำกรมหลวงเทเวธวงศ์ให้ทรงชี้แจงต่ออังกฤษว่า "...การที่ไม่สามารถรับรองสัญญาของทัพได้นั้น มีใช้ว่าเราจะรังเกียจในการเรื่องคอนเซชันนี้ รังเกียจในส่วนปรีลชีเปลดเท่านั้น..."² การที่ทัพไม่ยอมที่จะให้มีการแก้ไขความเกี่ยวกับการให้เช่าช่วงหรือให้ที่ดิน ซึ่งปรากฏ

¹ กองบรรณสาร, ตอน 3, มวน 1, กรมหลวงเทเวธวงศ์ - พระยาประสิทธิ์ศีลการ อัครราชทูตสยาม ณ กรุงลอนดอน ที่ 64/9204, 2 ธันวาคม ร.ศ. 120.

² ม. 62/66, พระราชหัตถเลขาถึงกรมหลวงเทเวธวงศ์, สำเนาฉบับที่ 136, 1506, 16 มีนาคม ร.ศ. 120.

ในสัญญาอยู่แล้ว เพียงแต่เปลี่ยนแปลงจากการที่ต้องได้รับอนุญาต "จากพระยาปลัดบ้าน" มาเป็น "จากรัฐบาลสยาม" เท่านั้น¹ ทำให้ฝ่ายไทยระแวงว่าจะเป็นนโยบายของคัพและรัฐบาลสตรีทเทอลเมนต์ ที่ไม่ต้องการให้ปัญหานี้สิ้นสุดลง เพื่อที่จะได้มีข้ออ้างต่อรัฐบาลอังกฤษว่า มีความยุ่งยากในหัวเมืองเหล่านี้ สมควรที่อังกฤษจะหาทางรวมดินแดนนี้เป็นของอังกฤษเสีย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเชื่อว่า คัพมีส่วนปลุกปั่นให้พระยาปลัดบ้านและพระยาตานีกระด้างกระเดื่องต่อไทย ไคทรงมีพระราชหัตถเลขาถึงกรมหลวงเทวะวงศ์ฯ ความว่า

มร. คัพนี้ หาใ้คิดแต่เฉพาะเมืองกลันตันแห่งเดียวไม่ ไคคบคิดกับพระยาตานีด้วย การซึ่งพวกแขกบ้านป่วนอย่างไร เกิดขึ้นนั้น ก็เพราะเชื่อกำลังความคึก มร. คัพ ส่วน มร. คัพเองมีความประสงค์อย่างเดียว แต่ที่จะให้ไคประโยชน์ของตัว ถาจะไคประโยชน์ก็เพียงไค ไคช่วยแขกถากกลับมาเขาชาวไทย ก็คงจะถือเอาประโยชน์ที่ที่สุดในส่วนตัวเขาอย่างเดียวเป็นที่ตั้ง เซอร์แฟรงค์ สวิตต์เคนฮัมไคบอกฉันเองว่า เขาเคยชวาว ญารัฐบาลอังกฤษไม่ออกหนุนในเรื่องนี้ เขาจะขายอำนาจนี้ให้แกชาติอื่น รัฐบาลอังกฤษเองก็ไคออกรำคาญกลัวว่าจะเป็นการหยุกหยิกเกิดขึ้นกับประเทศอื่น การซึ่งไกลเกลี้ยไม่สู้ที่กฎหมายมากนัก ก็เพราะไม่อยากจะให้มีชาติอื่น เขามาช่วยพวกคัพ²

¹ กองบรรณสาร, มวน 2, ตอน 3, กรมหลวงดำรงฯ หลงกรมหลวงเทวะวงศ์ฯ, 29 ธันวาคม ร.ศ. 120, ที่ 689/9391.

² พระราชหัตถเลขา ถึงกรมหลวงเทวะวงศ์ฯ, 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2425, อ้างถึงใน สายจิต เหมินทร์, อ้างแล้ว, หน้า 276.

ในระยะเดียวกัน เซอร์เสวทเทนนัม ก็ยกปัญหาเรื่องตรังกานูขึ้นเสนอต่อ
กระทรวงอาณานิคมอีก โดยรายงานว่าตัวแทนบริษัทซินดิเคตของอเมริกาบริษัทหนึ่ง
ได้ติดต่อขอเช่าสัมปทานเหมืองแร่ในตรังกานู โดยสัญญาจะให้เงินเป็นค่าตอบแทน
สิทธิดังกล่าวเป็นจำนวนถึง 100,000 เหรียญ นอกจากนี้ ยังมีข่าวว่าพระยา
ตรังกานูได้ให้ข่าวมาเลยในสิงคโปร์ เขาเกาะเรดัง (Redang) รวมทั้งให้สัมปทาน
เหมืองแร่และป่าไม้ในเกาะนั้นทั้งหมด เกาะเรดังอยู่นอกฝั่งตรังกานู เป็นอ่าว
จอดเรือที่คึก และอุดมด้วยน้ำจืด ¹

ภายในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2444 (1901) เซอร์เสวทเทนนัม ซึ่ง
สนับสนุนการขยายอำนาจของอังกฤษในแหลมมลายูมาโดยตลอด ก็ประสบความสำเร็จ
ในการยกเหตุการณ์ไม่สงบและปัญหายุ่งยากต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในหัวเมืองมลายูของไทย
ชี้ให้รัฐบาลอังกฤษเห็นอันตรายที่อาจเกิดต่อผลประโยชน์ของอังกฤษในภูมิภาคนี้ อัน
เนื่องมาจากการที่รัฐบาลไทยไม่อาจเข้าควบคุมเจ้าเมืองมลายูเหล่านั้นได้ พร้อมกันนั้น
เขาก็ได้เสนอทางแก้ ซึ่งได้กลายเป็นก้าวสำคัญในนโยบายการเข้าแทรกแซงของ
อังกฤษในหัวเมืองมลายูของไทยในที่สุด ในหนังสือที่มีถึงกระทรวงอาณานิคมพร้อมกับ
คำร้องทุกข์ของพระยาคานันในเดือนพฤศจิกายนนั้น เซอร์เสวทเทนนัม กล่าวว่า

จุดสำคัญของเรื่องทั้งหมดที่ข้าพเจ้าเขียนมานี้
ก็คือการที่สยามไม่มีสัญญาใด ๆ กับตรังกานู กันตัน
และแมแตกับปัตตานี และการที่ราชาของรัฐเหล่านี้

¹ C.O. 273/274, Swettenham - Lucas, 23 November 1901.

ที่แน่นอนคือสองรัฐแรก ถ้าวาทันมีเสรีภาพเต็มที่
ที่จะปกครองเมืองของตนเอง และให้สัมปทาน
หรือสิทธิพิเศษใด ๆ แก่ชาวต่างชาติไม่ว่าชาติใด

ถ้ารัฐบาลอังกฤษจะวางใจสยามในการกีดกัน
ชาวต่างชาติจากแหลมมลายูแล้ว เป็นที่แน่ชัดจาก
เหตุการณ์ปรากฏว่ารัฐบาลอังกฤษเขาใจผิด เนื่องจาก
จากสยามไม่มีสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษรกับรัฐเหล่านี้
และรัฐเหล่านี้ก็ถ้าวาทันเป็นเอกราช เขาใจเขา
ใจว่า กวรมาราชการของพระยาสุรสีห์เทพเมือ
เร็ว ๆ นี้ ก็เพื่อทำสัญญาอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งสยาม
หวังว่าในอนาคตจะเป็นหลักฐานแสดงอำนาจของตน ¹

เซอร์เสวทเทนนัมเสนอว่า เมื่อเหตุการณ์เป็นอยู่ไม่เป็นที่พอใจแก่
เจ้าเมืองมลายู และขัดต่อผลประโยชน์อังกฤษ ทางแก้ที่ที่สุดก็คือ การที่รัฐบาล
อังกฤษจะทำสัญญากับรัฐเหล่านี้โดยตรง ซึ่งเขาเชื่อว่า สำหรับกีดกันและตรึงกานู
รัฐบาลไทยคงไม่ขัดข้อง เพราะอำนาจของไทยในสองรัฐนั้นยังไม่เป็นที่ยอมรับ
หรือถ้ากระทรวงต่างประเทศต้องการที่จะรับรองอำนาจของไทยเหนือเมืองเหล่านี้
ก็ให้ไทยทำสัญญากับเมืองเหล่านี้ โดยที่รัฐบาลอังกฤษมีสิทธิแต่งตั้งเรสิดেন্টไป
ควบคุมการปกครองภายใน แต่เมืองเหล่านี้ยังเป็นเมืองขึ้นของไทยแต่ในนาม ²

¹ C.O. 273/274, Sir Frank Swettenham - Chamberlain,

20 November 1901.

² Ibid.

ภายในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2444 นั้นเอง กระทรวงอาณานิคมอังกฤษ ก็ได้เสนอต่อลอร์ด แลนด์สดาวน รัฐมนตรีต่างประเทศ ที่จะให้เซอร์เสวทเทนัม เป็นผู้เจรจาตกลงปัญหาหลายกับไทย และให้ท้าวเวร์เสนอต่อไทยว่า อังกฤษ ประารถนาจะให้ไทยแต่งตั้งข้าราชการอังกฤษที่รู้ภาษามลายู และได้รับคำแนะนำ จากข้าหลวงใหญ่ที่สิงคโปร์ เป็นผู้แทนพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในปัตตานี กลันตัน และตรังกานู ¹

ก่อนหน้านี้ กระทรวงต่างประเทศอังกฤษได้คัดค้านการบีบไทยมาโดยตลอด แม้ถึงขณะนี้ กระทรวงต่างประเทศอังกฤษก็เกรงว่า การบีบไทยเกินไปจะไม่เป็น ผลดีต่ออังกฤษ ใดๆก็มิ จากเหตุการณ์แควดลอมินแลมมลายูในขณะนั้น ทำให้ กระทรวงต่างประเทศอังกฤษเริ่มรู้สึกว่ นโยบายที่ยอมรับอำนาจของไทยเหนือ หัวเมืองมลายูอาจนำไปสู่ผลร้าย อันเนื่องมาจากการให้สัมปทานต่างชาติที่ยุงยาก และก่อให้เกิดความไม่พอใจของเจ้าเมืองเหล่านั้น ² นอกจากนี้ สถานการณ์ การเมืองระหว่างมหาอำนาจตะวันตกในขณะนั้น ยังสนับสนุนให้อังกฤษมีนโยบาย หลีกเลียงการประชันหน้ากับมหาอำนาจอื่น กล่าวคือ อังกฤษกำลังถูกโจมตีจาก มติมหาชนในยุโรปอย่างหนัก ด้วยปัญหาสงครามบัวร์ในแอฟริกาใต้ ทำให้อังกฤษ ไม่ปรารถนาที่จะเกิดความขัดแย้งกับมหาอำนาจชาติใด และในเดือนธันวาคมปีนั้นเอง

¹ C.O. 273/274, C.O. - F.O., 25 December 1901.

² F.O. 69/222, Lansdowne - Chamberlain, 31 December

อังกฤษก็ประสบความล้มเหลวในการเจรจาเพื่อการร่วมมือกัน ระหว่างอังกฤษและเยอรมนีในปัญหาระหว่างประเทศ ยิ่งกว่านั้นการคุกคามจากอังกฤษและฝรั่งเศส ทำให้รัฐบาลไทยกำลังคิดจะตั้งเยอรมนีเข้ามามีส่วนในการค้าประกันดินแดนตน ซึ่งทำให้อังกฤษร้อนใจว่า เยอรมนีจะเข้ามามีอิทธิทธิพิเศษต่าง ๆ ซึ่งแน่นอนยอมจะเป็นอันตรายต่อผลประโยชน์ของอังกฤษ ¹

ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ช่วยให้กระทรวงต่างประเทศตัดสินใจเปิดการเจรจากับไทยเกี่ยวกับปัญหาถลันตัน ตรังกานูและปัตตานี ในวันที่ 9 มกราคม พ.ศ. 2445 (1902) นายทาวเวอร์ อัครราชทูตอังกฤษประจำกรุงเทพฯ ได้เข้าพบกรมหลวงเทวะวงศา และกราบทูลว่า สถานการณ์ยุ่งยากในหัวเมืองมลายูขณะนั้น เนื่องมาจากการที่ไทยไม่มีสัญญาตกลงกับหัวเมืองมลายู ทำให้เจ้าเมืองเหล่านี้ถือว่ามีอิสระในการให้สัมปทานแก่ต่างชาติ ความยากลำบากในการปกครองของไทย และความไม่พอใจการปกครองของข้าราชการบางคนของไทย เป็นอันตรายอย่างยิ่งต่อความมั่นคงของอังกฤษ เพราะเจ้าเมืองเหล่านี้อาจเรียกร้องขอความคุ้มครองจากรัฐบาลต่างชาติ ซึ่งจะนำไปสู่การแทรกแซง อันจะทำให้อังกฤษต้องเข้าช่วยเหลือไทยตามความข้อ 2 ในอนุสัญญาฉบับ 2440 ระหว่างอังกฤษกับไทย ซึ่งจะไม่มีทางแก้ นอกจากเปิดเผยสัญญานั้น ดังนั้น ไทยจึงควรทำสัญญากับถลันตันและตรังกานู โดยอังกฤษเสนอที่จะส่งข้าราชการที่มีความชำนาญมาเป็นที่ปรึกษาในหัวเมืองเหล่านี้ และใครจะขอให้รัฐบาลไทยรับคำแนะนำจากเซอร์ เสวทเทนนัมในการปกครองดินแดนนี้

¹ F.O. 69/222, Lansdowne - Salisbury, 11 October 1902.

กรมหลวงเทวะวงศ์ฯ ทรงโต้ตอบอัครราชทูตอังกฤษว่า ปัญหาที่ยากเกี่ยวกับคนใน
บังคับต่างชาติ และสิทธิในหัวเมืองมลายูของไทยนั้น นอกจากที่เกิดกับคนอังกฤษแล้ว
ไม่ได้มีปัญหากับคนในบังคับชาติอื่นเลย ทรงยกตัวอย่างการขอเช่าเกาะลังกาวิ
ใน พ.ศ. 2443 ซึ่งรัฐบาลไทยก็ได้ปฏิเสธไป การทาบตามขอเช่าคลองตรงคอ
คอกระของนายโอลารอฟสกี (Olarowski) อัครราชทูตรัสเซีย ซึ่งพระบาท
สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงยับยั้งเป็นผลสำเร็จ รวมทั้งการปฏิเสธ
การขอวางสายเคเบิลของบริษัทเยอรมันควาย กรมหลวงเทวะวงศ์ฯ ทรงรับจะ
พิจารณาขอเสนอของอังกฤษ แต่ทรงย้ำว่า การกระทำใด ๆ ของอังกฤษต่อไทย
จะเป็นแบบอย่างแก่ฝรั่งเศษที่จะรบกวนไทยเช่นกัน ¹

ในระหว่างที่การเจรจายังไม่เป็นที่ตกลงกันนั้น เซอร์เสวทเทนนี่ก็ได้
เสนอต่อกระทรวงอาณานิคมว่า เนื่องจากท่าทีของไทยต่อปัญหาเมืองมลายู ไม่มี
แนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม เขาเห็นว่า ถ้ารัฐบาลอังกฤษเห็นควยกับ
แนวความคิดเดิม และจะต้องการให้เป็นผลสำเร็จแล้วละก็ เขาจะสามารถจัดให้

1

กองบรรณาสาร, แฟ้ม 13, *Promemoria of conversation with
Prince Devawongse, confidential, No. 10881, 9 January 1902*

และ "บันทึกการเจรจาที่ได้สนทนากันระหว่างพระเจ้าอนงยาเชอกรมหลวงเทวะวงศ์
วโรปการ เสนาบดีต่างประเทศกับมิสเตอร์เรย์นัลด์ เตคาเวอร์ อัครราชทูตอังกฤษ",
กรุงเทพฯ, 9 มกราคม ร.ศ. 120.

มีสนธิสัญญาระหว่างปัตตานี กลันตัน และตรังกานู โดยให้อำนาจไทยในการควบคุมการ
 คางประเทศ แต่ไทยจะต้องไม่เข้าแทรกแซงกิจการภายในของเมืองเหล่านี้¹
 กระทรวงคางประเทศอังกฤษเห็นด้วยกับข้อเสนอดังกล่าวของเซอร์เสวทเทนัม แต่
 คูเหมือนอังกฤษเองจะไม่แน่ใจว่าข้อเสนอเช่นนี้จะเป็นที่ยอมรับของไทย ในคำสั่งที่
 ทาวเวอร์ได้รับในวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2445 จึงกล่าวเพียงว่า

นอกเสียจากท่านไม่เห็นเป็นการขัดข้อง
 ท่านอาจกราบทูลเสนอแนะหนทางที่อาจจะแก้ไขปัญหา
 ทอพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ว่าเซอร์แฟรงค์
 อาจช่วยสยามในการทำสัญญากับกลันตัน ตรังกานู
 และปัตตานี โดยรัฐเหล่านี้ยอมรับความคุ้มครอง
 และกฏควบคุมของสยามในปัญหาเกี่ยวกับคางชาติ
 ภายใตเงื่อนโซที่สยามจะไม่เข้าแทรกแซงในอำนาจ
 การปกครองภายในของเจ้าเมืองมลายูเหล่านี้²

ก่อนที่อัครราชทูตอังกฤษประจำกรุงเทพฯ จะยื่นข้อเสนอที่เพิ่มใหม่ดังกล่าว
 แก่ไทย ในวันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2445 ขณะที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
 เจ้าอยู่หัว และกรมหลวงดำรงราชานุภาพ เสด็จประพาสสิงคโปร์ และไต้หวัน

1

C.O. 273/282, Memo by Sir Frank Swettenham, 3
 February 1902.

2

F.O. 69/232, Lansdowne - Tower, Tel., No. 5, 8
 February 1902.

กับเซอร์เสวทเทนนัมเกี่ยวกับปัญหาหลาย เซอร์เสวทเทนนัมได้กราบบังคมทูลว่า
 สถานการณ์ที่อังกฤษเป็นห่วงใยอย่างยิ่งว่า เนื่องจากเจ้าเมืองมลายูบางคนได้
 ร้องเรียนต่ออังกฤษว่า ถ้าไม่ได้รับความพอใจจากอังกฤษแล้ว จะขอความช่วยเหลือ
 จากมหาอำนาจอื่น ซึ่งถ้าเกิดเหตุจริง ๆ แล้ว จะก่อให้เกิดความยุ่งยากแก่อังกฤษ
 ดังนั้น จึงกราบบังคมทูลเสนอให้ทรงเลือกทางแกทางใดทางหนึ่งในสามทาง คือ
 ประการแรก ยกตัวเมืองที่เป็นปัญหาให้แก่อังกฤษ เพราะเมื่อพิสูจน์แล้วว่า ดินแดน
 นั้นไม่ทำประโยชน์ใดให้แก่ไทย นอกจากจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการป้องกัน เป็น
 อันตราย และก่อความรำคาญให้ ก็ควรจะยกดินแดนนั้นให้อังกฤษ

ประการที่ 2 ทรงแต่งตั้งข้าราชการอังกฤษเป็นผู้แทนพระองค์ใน
 การปกครองหัวเมืองเหล่านี้

ประการที่ 3 ไทยทำสัญญากับหัวเมืองเหล่านี้ โดยรัฐบาลไทยมี
 อำนาจควบคุมการต่างประเทศ แต่อนุมัติให้เจ้าเมืองเหล่านั้นมีสิทธิปกครองตนเอง

นอกจากนั้นเซอร์เสวทเทนนัมยังกราบบังคมทูลเป็นเชิงขอเกาะลังกาวิและ
 เกดังกอีกด้วย ทั้งขอพระราชทานคำตอบก่อนเสด็จพระราชดำเนินกลับไทย ¹

¹

C.O. 273/252, "Promemoria Sir Frank Swettenham -

Chamberlain on Interview with the King of Siam on 22

February 1902; 2 March 1902 และ กจข., ร.5 ม.72/5, พระราช
 ทัดเกล้าถึงกรมหลวงเทเวศร์วงศ์, 24 February 1902, สิงคโปร์.

เป็นที่น่าสังเกตว่า ข้อเสนอที่ขอให้ไทยยกหัวเมืองเหล่านี้ให้อังกฤษอันเป็น
 ข้อที่ทรงรังเกียจที่สุดนั้น ไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลอังกฤษ และต่อมาภายหลัง
 เซอร์เสวทเทนนัม ก็ได้รับคำติเตียน ในการดำเนินการที่ก่อให้เกิดความกระทบ
 กระเทือนในสัมพันธภาพระหว่างไทยและอังกฤษครั้งนั้น ¹ อย่างไรก็ตาม พระบาท
 สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็ทรงอนุมัติให้เซอร์เสวทเทนนัมทำบันทึกข้อเสนอ
 ที่ 3 เกี่ยวกับการทำสัญญากับกลับคืน และตรึงกานู ขึ้นทูลเกล้าถวายได้ โดยเซอร์
 เสวทเทนนัมยอมรับตามพระราชประสงค์ว่า "...หัวเมืองทั้ง 7 ไม่มีความ
 สำคัญ..." ²

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จกลับประเทศไทยใน
 วันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2445 ระหว่างนั้นเอง เซอร์เสวทเทนนัมได้ทราบ
 ข่าวการถอดพระยศานี ³ เขาได้โทรเลขแจ้งให้กระทรวงอาณานิคมอังกฤษ

¹ F.O. 69/232, Lansdowne - Tower, Tel., No. 15, 8 March 1902.

² กจข., ร.5 ม.72/5, พระราชหัตถเลขาถึงกรมหลวงเทเวศวงศ์,
 24 February 1902.

³ ข่าวที่เซอร์แฟรงค์ได้รับนิคมพลาด หลงอังกฤษเข้าใจว่ารัฐบาลไทยได้จับกุม
 พระยศานีไว้บนเรือรบขณะที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ประทับอยู่ที่
 สิงคโปร์นั่นเอง C.O. 273/282. Swettenham - Chamberlain, secret,
 5 March 1902.

ทราบทันทีว่า "...สถานการยุ่งเหยิงยิ่งขึ้นจากการกระทำของสยาม และชาวมลายู
 ในปัตตานีและกลันตันถูกยั่วยุให้แค้นเคือง ข้าพเจ้าขอให้เรงรีคโดยรีบด่วน ให้มี
 รัฐบาลสยามให้ส่งพระยาตานีคืนทันที..."¹ พร้อมกันนั้น เซอร์เสวทเทนนัมขอให้
 กระทรวงอาณานิคมรีบเสนอให้กระทรวงต่างประเทศของคนคิดต่อกับไทย เพื่อที่จะ
 "...ยืนยันให้มีการปล่อยพระยาตานีทันที..."² แต่กระทรวงต่างประเทศอังกฤษ
 สุขุมและเห็นการณ์ไกลเกินกว่าที่จะบีบไทยด้วยเรื่องเมืองปัตตานี ซึ่งอำนาจการ
 ปกครองของไทยแน่นแฟ้นกว่ากลันตันและตรังกานู ซึ่งปัญหาสองหัวเมืองหลังมีแนว
 โน้มที่จะประสบความสำเร็จมากกว่า ถึงกระนั้น ลอร์ดแลนคัสทาวนก็ยังมีคำสั่งถึง
 ทาวเวอร์ อัครราชทูตอังกฤษประจำกรุงเทพฯ ให้ทักท้วงการจับกุมพระยาตานี ซึ่ง
 อังกฤษเห็นว่า "เป็นการกระทำตามอำเภอใจ" และเน้นว่า "แม่ฝ่ายเรา
 [อังกฤษ] อยากจะคำจูนอำนาจของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
 แต่ก็จะเลิกเสีย ถ้าพระองค์จะใช้อำนาจนั้นอย่างไม่เป็นธรรม"³ ขณะนั้นการ
 เจรจาเกี่ยวกับกลันตันและตรังกานูกำลังคืบหน้า ทาวเวอร์จึงไม่กลายกปัญหา
 ปัตตานีขึ้นกล่าวกับไทยในทำนองดังกล่าว ในหนังสือที่มีถึงลอร์ดแลนคัสทาวน ใน
 วันที่ 17 มีนาคม เขาชี้แจงว่า

¹
 C.O. 273/282, Swettenham - Chamberlain, Tel., 5
 March 1902.

²
 C.O. 273/282, C.O. - F.O., secret, 12 March 1902.

³
 F.O. 69/232, Lansdowne - Tower, No. 13, 14 March
 1902.

ไม่คงสงสัยเลยว่า การเข้าแทรกแซงของเรา
 ที่ถึงกับบีบบังคับรัฐบาลสยามปลุกยพระยาตานีกลับสู่อำนาจ
 เดิมนั้น จะเป็นการทำลายชื่อเสียงเกียรติภูมิของสยาม
 อย่างรุนแรง ซึ่งจะนำไปสู่การลุกขึ้นต่อต้านของชาว
 มลายู ถ้าเราจะเคารพสิทธิและอำนาจของพระบาท
 สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวแห่งสยามในหัวเมืองมลายูของ
 สยามแล้ว ข้าพเจ้าไม่เชื่อว่า จะเป็นประโยชน์ที่จะ
 สนับสนุนพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในเรื่องที่กระทบ
 กระเทือนสัมพันธ์ภาพโดยตรง ที่ทรงมีกับผู้นปกครองเมือง
 ของพระองค์ (ปัตตานี) โดยยอมรับว่าการขัดแย้ง
 (คำสั่ง - โดยผู้เขียน) ซึ่งสยามไครองเรียนนั้น
 เชื้อถือได้ ¹

ท้าวเวอร์เนนให้ลอร์ดแลนค้ำควานเห็นว่า ไทยถือว่าฐานะของปัตตานีต่าง
 จากหัวเมืองมลายูอื่นของไทย เพราะเป็นเมืองที่ไม่ได้อยู่ในอิทธิพลแคว้นอังกฤษ
 ด้วยเหตุนี้ เขาจึงเห็นว่าเป็นการเสี่ยง ถ้าอังกฤษจะใช้มาตรการรุนแรงกับไทย
 เพื่อเมืองนี้ ในขณะที่ปัญหาเกี่ยวกับกลิ่นดินและครังกานูยังค้างอยู่ ท้าวเวอร์
 สรุปรว่า อังกฤษควรเก็บเรื่องปัตตานีไว้ก่อน จนกว่าจะมีเหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดปัญหา
 ใหม่ที่ใหญ่กว่า ²

¹ F.O. 69/232, Toror - Lansdowne, 17 March 1902.

² Ibid.

ภัยเหตุนี้ จึงปรากฏปฏิกริยาของอังกฤษในเรื่องนี้แต่เพียงว่า ท้าวเวอร์
 ได้เข้าเฝ้ากรมหลวงเทเวศวงศ์ เพื่อทูลถามเป็นท่านองคมนตรีที่ไทยจับพระยาตานี
 ไว้ในเรือรบที่สิงคโปร์ ในขณะที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวประทับ
 อยู่ที่นั่น โดยไม่แจ้งให้อังกฤษทราบด้วย และหลังจากที่ได้รับคำชี้แจงจากรัฐบาล
 ไทยว่า พระยาตานีถูกคุมขังอยู่ที่สงขลา และการที่รัฐบาลไทยไม่ได้แจ้งให้อังกฤษ
 ทราบก็เพราะไม่คิดว่าเป็นเรื่องที่อังกฤษสนใจ เนื่องจากหัวเมืองทั้ง 7 ไม่ได้
 อยู่ติดพรมแดนอังกฤษ ไทยถือว่ามีฐานะต่างจากกัณฑ์และตรังกานู ซึ่งเป็นปัญหา
 ที่เซอร์เสวทเทนนัมได้สนทนารื้อกับพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
 มาก่อน ¹ รัฐบาลอังกฤษก็ไม่ได้ดำเนินการทางการทูตเกี่ยวกับหัวเมืองปัตตานี
 ต่อไปอีก แม้ภายหลังการถอดพระยาตานี พระยาระแงะ และพระยาลันตัน ซึ่ง
 เป็นญาติกับพระยาตานีจะได้มีหนังสือร้องทุกข์ถึงเซอร์เสวทเทนนัมอีกว่า "...และ
 เคียงนี้ เราหวังว่าท่านคงจะช่วยให้เราได้ลี้ภัยอยู่ภายใต้อำนาจที่ยุติธรรม ซึ่งเรา
 ผู้นอนแนอนจะได้รับการปฏิบัติที่ชอบธรรม แทนที่ความอยุติธรรม... นั่นคือภายใต้
 ความคุ้มครองของมหาอำนาจอังกฤษ เพื่อที่เรื่องราวต่าง ๆ จะได้รับการจัดการ
 โดยไม่ชักช้า..." ² เซอร์เสวทเทนนัมก็ได้แต่เพียงตอบว่า "...เรารู้สึกว่า

¹ F.O. 69/232, Tower - Lansdowne, 7 March 1902.

² C.O. 273/282, Raja of Regeh - Sir Frank Swettenham,

26 February 1902.

ตราขายที่มิตรของเราดำรงไว้ซึ่งทัศนคติที่ถูกต้องแล้ว ก็จะไม่มียันตรายใด ๆ เกิดขึ้นแก่ท่าน..." 1

ฝ่ายไทยก็พยายามเบนความสนใจของอังกฤษจากปัญหาปัตตานีไปยังเรื่องกลันตันและตรังกานู ซึ่งดูไทยจะตระหนักดีว่าเป็นที่สนใจของอังกฤษยิ่งกว่า หลังจากทีพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระราชทานเงินกลับถึงกรุงเทพฯ ก็ได้มีการเจรจากับอัครราชทูตอังกฤษเกี่ยวกับเรื่องกลันตันและตรังกานู โดยไทยพยายามตัดปัญหาปัตตานีไม่ให้เข้าเกี่ยวข้องกับควย ในวันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2445 กรมหลวงเทเวระวงศ์ฯ ได้ยื่นบันทึกลับคำขอเสนอของอังกฤษที่จะให้ไทยทำสัญญาเกี่ยวกับกลันตันและตรังกานู และตั้งที่ปรึกษาชาวอังกฤษประจำปัตตานีและเมืองทั้งสอง ในบันทึกลับนั้นรัฐบาลไทยตกลงรับข้อเสนอนี้ที่จะทำสัญญากับกลันตันและตรังกานู แต่แถลงว่า "...ในส่วนที่เกี่ยวกับเมืองปัตตานีของสยามหรือหัวเมืองทั้ง 7 ซึ่งแบ่งจากปัตตานีเดิม นั้น มีฐานะแตกต่างจากเมืองขึ้นกลันตันและตรังกานู และควรจะต้องออกจากกาเจรจาครั้งนี้" 2

1

C.O. 273/282, Swettenham - Chamberlain, secret,
19 March 1902.

2

กจข., น.62/69, Memorandum handed to British Minister
by Prince Devewongse, 28 March 1902.

แม้จะได้มีการยื่นบันทึกที่แสดงให้เห็นอย่างชัดแจ้งถึงนโยบายของไทย ที่ต้องการแยกปัตตานีและหัวเมืองทั้ง 6 ออกจากหัวเมืองมลายูอื่น เพื่อป้องกันการเข้าแทรกแซงใด ๆ ของอังกฤษดังกล่าวแล้ว ฝ่ายไทยก็ยังระแวงว่า รัฐบาลอังกฤษจะฉวยโอกาสจากช่องโหว่กันอาจเกิดขึ้นในการเจรจาทางการทูต นำปัตตานีเข้าเกี่ยวข้องกับอีก ดังนั้น เมื่อทรงได้รับรายงานจากพระยาประสิทธิ์ศัลการ อัครราชทูตไทยประจำลอนดอนว่า ได้เข้าชี้แจงต่อลอร์ด แลนด์สทาวน์ รัฐมนตรีต่างประเทศอังกฤษเกี่ยวกับข้อขอรับของไทย และได้เป็นที่ตกลงกันว่า จะมีการแต่งตั้งข้าราชการชาวอังกฤษเข้าไปในหัวเมืองมลายูตามเงื่อนไขรายละเอียดต่าง ๆ ซึ่งจะตกลงกันที่กรุงเทพฯ ส่วนปัตตานีนั้น "...จะมีการปฏิบัติที่แยกออกไปต่างหาก..."¹ กรมหลวงเทเวระวงศ์ จึงได้ทรงแสดงความวิตกกังวลต่อความคลุมเครือในการเจรจาดังนั้นว่า "...เป็นแง่อยู่ อาจเข้าใจได้หลายทาง ๆ หนึ่งว่าเป็นการไม่เกี่ยวข้อง โดยยอมรับไม่คิดจัดให้คนอังกฤษไปก็เป็นได้ อีกทางหนึ่งเป็นการตั้งท่าจะวากกล่าวเกี่ยวข้องต่อไปอีกบางก็เป็นได้..."² และได้ทรงมีโทรเลขย้ำต่อพระยาประสิทธิ์ศัลการว่า "...ฉันยังไม่เข้าใจคำพูดของเจ้าคุณที่ว่า ให้แยกพิจารณาปัตตานีต่างหาก เว้นแต่จะหมายความว่า ต้องไม่มีอะไรเกี่ยวข้องกับ



¹ กจข., ม.49/4, พระยาประสิทธิ์ศัลการทูตกรมหลวงเทเวระวงศ์, โทรเลข,

² กองบรรณาสาร, แฟ้ม 13, กรมหลวงดำรงฯ ทูลกรมขุนสมมต, ที่ 34/928, 26 เมษายน ร.ศ. 121.

ปัตตานี..."¹ ในขณะที่เดียวกัน กรมหลวงเทวะวงศ์วโรปการ ก็พยายามเปิดเผยนโยบายของไทยที่มีต่อหัวเมืองปัตตานี ให้อัครราชทูตอังกฤษประจำกรุงเทพฯ ได้รับทราบ เป็นการปรามและยืนยันถึงความปรารถนาใด ๆ ของอังกฤษที่จะเข้าแทรกแซงในหัวเมืองเหล่านี้ต่อไป ดังปรากฏในการสนทนาระหว่างพระองค์และท้าวเวอว์ในวันที่ 26 เมษายน ซึ่งทรงชี้แจงต่อท้าวเวอว์ว่า ความพยายามใด ๆ ที่จะนำพระยาตานีกลับสู่อำนาจจะนำผลร้ายมาสู่ไทย เพราะการกลับมาของพระยาตานี จะทำให้เกิดความยุ่งยากหัวปัตตานี และท้าวเวอว์ก็มีความเห็นสอดคล้องกับพระคำริของพระองค์ เขาเห็นว่า "...เป็นความสำคัญอย่างที่สุด ที่สยามควรจะรีบทำความตกลงกับกลันตัน และตรังก่อน ให้เร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ และข้าพเจ้าคิดว่า จะเป็นประโยชน์ยิ่งกว่า ถ้าเราจะเลื่อนการพิจารณาเกี่ยวกับปัตตานี ไปจนกว่าปัญหาที่สำคัญเกี่ยวกับรัฐทั้ง 2 ที่มีพรมแดนกับอังกฤษจะได้รับการตกลงเรียบร้อยแล้ว..."²

ไม่ต้องสงสัยเลยว่า เมื่อเปรียบเทียบความสำคัญระหว่างกลันตัน ตรังตานี และปัตตานี ซึ่งสองรัฐแรกเป็นที่ไผ่ผืนของเซอร์เสวทเทนนัมและข้าราชการในเสตตรทเสตเทอลเมนต์มาตลอด นับตั้งแต่ต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 แล้ว รัฐบาลอังกฤษจะเลือกเอาฝ่ายใด ด้วยเหตุนี้ นับตั้งแต่เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2445 เป็นต้นไป รัฐบาลอังกฤษจึงหันไปทุ่มเทความสนใจทั้งหมด ต่อการเจรจาทกลงกับไทยเกี่ยวกับปัญหา

¹ กองบรรณาสาร, แฟ้ม 16, กรมหลวงเทวะวงศ์วโรปการ - พระยาประสิทธิ์ศีลการ, 5 พฤษภาคม ร.ศ. 121.

² F.O. 69/229, Tower - Lansdowne, No. 87, 26 April

กลันตันและตรังกานู ซึ่งนำไปสู่การตกลงเกี่ยวกับเมืองทั้ง 2 ในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2445 อันเป็นผลให้อังกฤษเข้ามามีอิทธิพลในหัวเมืองทั้ง 2 ยิ่งขึ้น จนนำไปสู่การโอนสิทธิของไทยเหนือเมืองทั้ง 2 และเมืองมลายูของไทยอื่น ๆ อีกสองเมือง ให้แก่อังกฤษใน พ.ศ. 2449 ในที่สุด ส่วนความสนใจของอังกฤษต่อ "เหตุการณ์ปัตตานี" (Patani Incident) และความวุ่นวายในหัวเมืองทั้ง 7 นั้น ได้ลดน้อยลงเป็นลำดับ และนับตั้งแต่นั้นมา รัฐบาลอังกฤษก็ไม่เคยมีโอกาสเข้ายุ่งเกี่ยวในการปกครองหัวเมืองส่วนนี้ของไทยต่อไปอีกเลย



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย