

โครงการความมั่นคงศึกษา (Security Studies Project)

โครงการความมั่นคงศึกษาเริ่มขึ้นจากความมุ่งประสงค์ของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ในการที่จะทดลองจัดตั้ง “ที่ปรึกษาด้านความมั่นคง” (Security Think Tank) ขึ้นในสังคมไทย ด้วยความตระหนักว่า สถานะแวดล้อมด้านความมั่นคงในระดับโลก ระดับภูมิภาค และในระดับชาติของไทย ล้วนแต่เผชิญกับความท้าทายใหม่ๆ อย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน ความเปลี่ยนแปลงทั้งหลายนี้ล้วนเป็นผลสืบเนื่องอย่างสำคัญจากการสิ้นสุดของสงครามเย็นในปี 2532/2533 ตลอดรวมถึงการก่อการร้ายที่เกิดขึ้นกับสหรัฐอเมริกาในวันที่ 11 กันยายน 2544 และในส่วนของไทยเอง หลังจากการยุติของสงครามคอมมิวนิสต์ภายในประเทศจนถึงเหตุการณ์ปล้นปืนค่ายทหารในจังหวัดนราธิวาสเมื่อวันที่ 4 มกราคม 2547 ก็ปรากฏให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงของปัญหาความมั่นคงไทย ที่ประเด็นความมั่นคงใหม่ไม่ได้ผูกติดอยู่กับเรื่องของสงครามเย็นเช่นในอดีต

ผลจากความเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ ทำให้รัฐและสังคมจำต้องเร่งสร้างองค์ความรู้ด้านความมั่นคง เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการต่อสู้กับความท้าทายใหม่ที่เกิดขึ้นในบริบทต่างๆ

ดังนั้น ในช่วงปลายปี 2547 โครงการความมั่นคงศึกษาจึงถือกำเนิดขึ้น โดยเน้นการดำเนินกิจกรรมใน 3 ส่วนหลัก ได้แก่

1) การวิจัยด้านความมั่นคง (Security Research)

เป็นโครงการวิจัยระยะสั้น เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของเจ้าหน้าที่หน่วยงานความมั่นคงไทย ในหัวข้อที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาความมั่นคงที่ประเทศกำลังเผชิญ หรือคาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต

2) การเสวนาด้านความมั่นคง (Security Forum)

เป็นการเปิดเวทีเสวนาเพื่อแลกเปลี่ยนความเห็นและประสบการณ์ ระหว่างนักวิชาการกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในประเด็นปัญหาความมั่นคง

3) เอกสารวิชาการด้านความมั่นคง (Security Paper)

โครงการได้จัดพิมพ์ “จุดสารความมั่นคงศึกษา” ออกเผยแพร่ให้ความรู้เกี่ยวกับประเด็นปัญหาความมั่นคงในแง่มุมต่างๆ แก่เจ้าหน้าที่หน่วยงานความมั่นคง และแก่สังคมไทยในวงกว้าง

โครงการความมั่นคงศึกษาได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณจาก สกว. มี รศ. ดร. สุรชาติ บำรุงสุข เป็นหัวหน้าโครงการฯ



จุดสารความมั่นคงศึกษา

พฤศจิกายน 2552 ฉบับที่ 67

ความสัมพันธ์สยาม-ปัตตานี
จากธนบุรีสู่รัตนโกสินทร์
Siamese-Pattani Relationship
from Thonburi to Rattanakosin

พรรณงาม เก้าธรรมสาร

เขียน

สุรชาติ บำรุงสุข

บรรณาธิการ



โครงการความมั่นคงศึกษา
ด้วยความสนับสนุนจาก
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

จุดสารความมั่นคงศึกษา ฉบับที่ 67

ความสัมพันธ์สยาม-ปัตตานี จากธนบุรีสู่รัตนโกสินทร์

ผู้เขียน พรรณงาม เก้าธรรมสาร

บรรณาธิการ สุรชาติ บำรุงสุข

พิมพ์ครั้งที่หนึ่ง พฤศจิกายน 2552

จำนวนพิมพ์ 1,000 เล่ม

การพิมพ์ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

เจ้าของ โครงการความมั่นคงศึกษา

ตู้ ปณ. 2030 ปณฝ. จุฬาลงกรณ์

กรุงเทพฯ 10332

E-mail : newsecproject@yahoo.com

โทรศัพท์และโทรสาร 0-2218-7264

บรรณาธิการ รศ. ดร. สุรชาติ บำรุงสุข

ผู้ช่วยบรรณาธิการ นาง ธนา ยศตระกูล

ประจำกองบรรณาธิการ นางสาว กุลนันท์ กันธิก

นางสาว อรวิจิตร ชูเพชร

ที่ปรึกษา พลโท วุฒินันท์ ลีลายุทธ

พลเรือโท อมรเทพ ณ บางช้าง

พลโท ภราดร พัฒนถาบุตร

พิมพ์ที่ บริษัท สแควร์ ปรีนซ์ 93 จำกัด

59, 59/1, 59/2 ซ.ปทุมวิภา 30 ถ.สุขุมวิท 101

แขวงบางจาก เขตพระโขนง กรุงเทพฯ 10260

โทร. 0-2743-8045 แฟกซ์. 0-2332-5058

ความสัมพันธ์สยาม-ปัตตานี จากธนบุรีสู่รัตนโกสินทร์
Siamese-Pattani Relationship
from Thonburi to Rattanakosin

สารบัญ
Contents

ภาคที่ 1 การผนวกดินแดนและการสถาปนาอำนาจของสยาม ในหัวเมืองทั้ง 7 (พ.ศ. 2312-2411) Annexation and Establishment of Siamese Power over the Southern Muslim Region (1769-1868)	1
ภาคที่ 2 การรวมศูนย์อำนาจในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว Power Consolidation in the Reign of King Rama V	11

ความสัมพันธ์สยาม-ปัตตานี จากธนบุรีสู่รัตนโกสินทร์

ผศ. พรรณงาม เก้าธรรมสาร

ภาคที่ 1 การผนวกดินแดนและการสถาปนาอำนาจของสยามในหัวเมืองทั้ง 7 (พ.ศ. 2312-2411)

อุดมการณ์ทางเมืองกับการขยายอำนาจของสยามในคาบสมุทรมลายู การฟื้นตัวของสยามภายหลังการล่มสลายของราชอาณาจักรอยุธยาใน พ.ศ. 2310 นำไปสู่บริบทใหม่ ในขณะที่ปัตตานีภายใต้ราชวงศ์กัณฑ์เดิมเสื่อมอำนาจลงจากการแตกแยกภายในประมาณกลางพุทธศตวรรษที่ 23 เป็นต้นมา สยามภายใต้การนำของพระเจ้ากรุงธนบุรีและพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกซึ่งปราบดาภิเษกขึ้นเป็นพระมหากษัตริย์กลับเข้มแข็งขึ้น เป้าหมายทางการเมืองของระบอบใหม่ของสยามคือ การรื้อฟื้นพระราชอาณาจักรอยุธยาและพระราชอาณาเขตเหนือดินแดนที่เคยเป็นประเทศราชเดิม เพื่อแสดงพระบรมเดชานุภาพและพิสูจน์สิทธิธรรมของพระองค์¹ อุดมคติ “จักรพรรดิราช”² “ผู้ปราบไปทั่วทิศทิศ”³ จึงเป็นอุดมการณ์ทางการเมืองและศาสนาที่ถูกนำมาใช้เพื่อสร้างความชอบธรรมและการยอมรับของกษัตริย์จากแว่นแคว้นต่าง ๆ พระราชอาณาเขตในรัชกาลพระเจ้ากรุงธนบุรีสามารถขยายไปอย่างกว้างขวางกว่าสมัยใดๆ ของอยุธยา ทรงสามารถตีได้กัมพูชา ล้านนา หลวงพระบาง เวียงจันทน์ จัมปาศักดิ์ และหัวเมืองมลายูคือ ปัตตานีและไทรบุรี⁴ ถึงรัชกาลพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าฯ ทรงสามารถขยายพระราชอาณาเขตได้มากยิ่งขึ้นไปอีก ทางเหนือทรงได้เมืองใหญ่น้อยของพม่าเดิมคือ เมืองลือเงินจนถึงสิบสองปันนา ต่อแดนจีนพม่า⁵ หัวเมืองมลายูที่ทรงได้เพิ่มคือ กัณฑ์เดิม และตรังกานู⁶

สมัยกรุงธนบุรีระหว่างสงครามเสียกรุงศรีอยุธยา หัวเมืองในภาคใต้ต่างพากันเป็นอิสระแต่รวมตัวกันภายใต้การนำของกลุ่ม “ชุมนุมเจ้านคร” ส่วนปัตตานียังคงเป็นรัฐอิสระต่อมา แม้จะอ่อนแอลง พระเจ้ากรุงธนบุรีทรงยกทัพมาปราบเมืองนครศรีธรรมราชได้ใน พ.ศ. 2312 และทรงจัดราชการหัวเมืองภาคใต้ต่างๆ ในแนวทางที่เสริมอำนาจของเมืองหลวงให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้นโปรดให้พระบรมวงศานุวงศ์ผู้ใหญ่ คือเจ้านราสูริยวงศ์ไปปกครองเมืองนครศรีธรรมราช โดยมีข้าราชการจากส่วนกลางคอยช่วยราชการ ที่พัทลุงโปรดให้มหาดเล็กไปปกครอง เฉพาะที่สงขลาทรงยอมประนีประนอมกับอำนาจท้องถิ่น โดยทรงตั้งนายโยมเป็นเจ้าเมือง ต่อมาเมื่อเจ้านราสูริยวงศ์ไปรบฯ ให้เจ้านครฯ (หนู) กลับไปปกครองในฐานะเป็นเจ้าประเทศราช แต่ทรงสร้างสายสัมพันธ์ทางเครือญาติโดยรับธิดาเจ้านครฯ เป็นเจ้าจอมและทรงมีพระราชโอรสด้วยที่พัทลุงโปรดให้กลุ่มอำนาจท้องถิ่นที่เป็นมุสลิมขึ้นมาแทนกลุ่มเก่า ส่วนที่สงขลาที่ทรงตั้งหลวงอินทริศสมบัติ (เหยียง) นายอากรรั้งกษาหลวงเดิมขึ้นเป็นกลุ่มอำนาจใหม่ แม้จะทรงใช้

กลุ่มที่ทรงเลือกสรรตามที่ทรงไว้วางพระทัยแล้ว พระเจ้ากรุงธนบุรียังโปรดให้แบ่งแยกอำนาจเมืองเอกเดิมคือ นครศรีธรรมราช โดยทรงแยกเมืองสงขลาให้ขึ้นกรุงเทพฯ ใน พ.ศ. 2320⁷

พระราโชบายของพระเจ้ากรุงธนบุรีได้ผลพอควรเพราะไม่มีความวุ่นวายเกิดขึ้นในปักษ์ใต้จนตลอดรัชกาล อำนาจของพระเจ้ากรุงธนบุรีที่แสดงให้ปรากฏในการจัดการหัวเมืองไทยน่าจะมีส่วนต่อการสร้างการยอมรับของปัตตานีอยู่มาก มีหลักฐานน่าเชื่อว่า ไม่เพียงปัตตานียอมส่งตัวเจ้าเมืองนครศรีธรรมราชที่หนีไปกลับคืนให้พระเจ้ากรุงธนบุรีตามที่กองทัพสยามซึ่งติดตามไปถึงชายแดนปัตตานีเรียกร้องเท่านั้น แต่ยังยอมอ่อนน้อม “เข้าสู่พระบรมโพธิสมภารถวายดอกไม้ทองเงิน”⁸ เมื่อ พ.ศ. 2313 ด้วย แต่ถึง พ.ศ. 2319-20 ขณะที่สยามติดพันศึกพม่าที่เชียงใหม่ ปัตตานีก็กลับไปเป็นอิสระอีกครั้ง⁹ และเนื่องจากพระเจ้ากรุงธนบุรีทรงติดศึกต่อมปัตตานีจึงคงเป็นอิสระจนตลอดรัชกาล¹⁰

สมัยต้นรัตนโกสินทร์ ในสภาวะสงครามกับพม่าที่ยืดเยื้อจากสมัยกรุงธนบุรีจนตลอดสมัยต้นรัตนโกสินทร์ หัวเมืองในภาคใต้ตกเป็นเป้าหมายหนึ่งของการยึดครองของศัตรู ในสงคราม พ.ศ. 2328-29 (ศึกเก้าทัพ) ในรัชกาลที่ 1 หัวเมืองปักษ์ใต้ฝั่งตะวันตก (กระบุรี ระนอง ตะกั่วป่า ตะกั่วทุ่ง) ถูกทัพพม่าตีแตกอย่างรวดเร็ว เฉพาะกลางที่ยืนหยัดอยู่ได้นานพม่าข้ามคาบสมุทรมมาฝั่งตะวันออกและสามารถตีชุมพร ไชยา เรื่อยไปจนถึงนครศรีธรรมราช ในสงคราม พ.ศ. 2352 เมื่อต้นรัชกาลที่ 2 ก็ทำนองเดียวกัน¹¹ ทางเมืองหลวงต้องส่งทัพไปช่วยขับไล่ข้าศึก การเตรียมรับศึกพม่าที่จะมาโจมตีภาคใต้ดำรงมาจน พ.ศ. 2363-4 ในรัชกาลที่ 3¹² ลึกลงเมื่ออังกฤษได้ครอบครองพม่าใน พ.ศ. 2368 ในสภาวะสงครามกับพม่าจากรัชกาลที่ 1 ถึงรัชกาลที่ 3 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์เช่นนี้ หัวเมืองปักษ์ใต้และหัวเมืองมลายูชายพระราชอาณาเขตจึงมีความสำคัญในทางยุทธศาสตร์และความมั่นคงต่อสยามในฐานะเป็นแหล่งเสบียงและกำลังคนในสงคราม¹³ ด้วยเหตุนี้นอกจากจะขับไล่ข้าศึกออกไปจากดินแดนแล้ว ผู้นำสยามในระบอบใหม่จึงยังมีพระราชภารกิจอีกอย่างน้อยสองประการ นั่นคือ ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินในหัวเมืองภาคใต้ให้อยู่ในอำนาจอย่างใกล้ชิด และสร้างความมั่นใจว่าหัวเมืองมลายูจะกลับมาเป็นประเทศราช “ในขอบเขตเสลิมา” อยู่ในอำนาจของสยามอย่างมั่นคง

พระราโชบายในการจัดการบริหารปกครองหัวเมืองปักษ์ใต้ของราชวงศ์จักรีโน้มไปในทิศทางเดียวกับสมัยกรุงธนบุรี พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าฯ ทรงสนับสนุนแต่ควบคุมกลุ่มอำนาจท้องถิ่นที่ได้รับเลือกสรรให้มีอำนาจเป็นกำลังของเมืองหลวงทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจ เจ้าเมืองเดิมในสมัยพระเจ้ากรุงธนบุรีที่นครศรีธรรมราช (เจ้านคร-หนู) และสงขลา (พระยาสงขลา-เหยียง) ถูกถอดและไม่เป็นที่ไว้วางใจในความจงรักภักดี แต่เชื้อสายของกลุ่มท้องถิ่นเหล่านี้ (เจ้าพระยานครฯ-พัฒน์ บุตรเขย และนายบุญห้อย-บุตรคนแรกของพระยาสงขลา) ก็ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเจ้าเมืองสืบทอดอำนาจต่อมา จากนั้นจนตลอดต้นรัตนโกสินทร์หัวเมืองในภาคใต้จึงมีสถานะต่างจากสมัยอยุธยา ถูกควบคุมอย่างใกล้ชิด ขาดอำนาจอิสระที่เคยมี¹⁴ และ

ต้องพึ่งพาเมืองหลวงมากขึ้นเรื่อยๆ ในการขับไล่พม่า และการปราบปรามกบฏหัวเมืองมลายูที่จะตามมา

การยึดครองรัฐปัตตานีในสงคราม พ.ศ. 2328 ซึ่งพม่ายกมาตีกลางและสามารถตีได้หัวเมืองภาคใต้ทั้งฝั่งทะเลตะวันตกและฝั่งตะวันออก จากชุมพร ไชยา นครศรีธรรมราช จนถึงพัทลุงนั้น กรมพระราชวังบวรฯ ได้เสด็จพร้อมทัพบกและทัพเรือ พล 20,000 คน ลงมาขับไล่ทัพข้าศึก หลังจากทรงเอาชนะข้าศึกและจัดราชการตามเมืองต่างๆ แล้ว ได้เสด็จประทับที่สงขลาและส่งหนังสือให้สุลต่านหัวเมืองมลายูต่างๆ รวมถึงปัตตานีมาอ่อนน้อม เมื่อทรงได้รับการปฏิเสศ กองทัพสยามยกไปปราบปัตตานี สงครามใหญ่ระหว่างสยาม-ปัตตานีจึงเกิดขึ้น ฝ่ายปัตตานีเสียเปรียบทั้งในแง่จำนวนและความพร้อมของกำลังพล อาวุธยุทโธปกรณ์ และยุทธศาสตร์การรบ ปัตตานีจึงเป็นฝ่ายปราชัย ต้องสูญเสียเอกราช บ้านเมืองเสียหายยับเยิน ประชาชนและทรัพย์สิน รวมทั้งอาวุธยุทโธปกรณ์ที่มีค่าถูกริบและกวาดต้อนเข้าสู่เมืองหลวงเป็นจำนวนมาก รัฐปัตตานีเดิมได้ถูกผนวกเป็นส่วนหนึ่งของรัฐสยามนับแต่นั้นเป็นต้นมา เนื่องจากปัตตานีเป็นเมืองใหญ่ การปราชัยของปัตตานีครั้งนั้นส่งผลให้หัวเมืองมลายูอื่นๆ ทั้งไทรบุรี กลันตันและตรังกานูยาเกรงอำนาจสยาม และยอมส่งบรรณาการเป็นเมืองขึ้นประเทศราชตามมา¹⁵

พระราชโอรสยาต่อปัตตานีหลังการผนวกดินแดนและการต่อต้านอำนาจสยาม ภายหลังจากยึดครองปัตตานีได้ พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าฯ ทรงพระนิพนธ์ประนามกับอำนาจท้องถิ่น ทรงแต่งตั้งให้เจ้านายเชื้อสายมลายู (เต็งกูลีมีดิน) ปกครองปัตตานีต่อมา โดยส่งบรรณาการดอกไม้เงินดอกไม้ทองมายังสยาม “ทุกปี” และอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนครศรีธรรมราช เมืองเอกในภูมิภาค¹⁶ โดยทฤษฎีฐานะของปัตตานีจึงลดจากประเทศราชเดิมมาเป็นเมืองชายแดนแต่ยังคงสัญลักษณ์ของเมืองขึ้นที่ส่งบรรณาการ และผู้ปกครองชาวพื้นเมืองยังมีอิสระในการปกครองภายในเมืองของตนทุกประการ อย่างไรก็ดี ในทัศนะของปัตตานี สถานะใหม่นี้ไม่อาจเป็นที่ยอมรับได้ ผู้นำปัตตานีได้พยายามดิ้นรนต่อต้านสยามสืบต่อมาอีกหลายครั้ง โดยประสานกับเครือข่ายนอกประเทศ จนปะทุเป็นสงครามย่อยๆ ในพื้นที่ ครอบคลุมพื้นที่ของสงขลา พัทลุง และบางครั้งก็ผนวกเข้ากับการต่อต้านของเมืองขึ้นอื่น ดังในกบฏไทรบุรีในรัชกาลที่ 3 ซึ่งจะกลายเป็นกบฏใหญ่ในภูมิภาคต่อไป

การต่อต้านสยามครั้งแรกใน พ.ศ. 2332 พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าฯ ทรงได้รับทราบจากกองเชียงสือ ซึ่งมีพระราชสาส์นกราบบังคมทูลว่า พระยาตานีมีความแค้นเคืองสยาม จึงจะยกทัพไปตีกรุงเทพฯ และชวนให้ญวนยกทัพเรือมาตีกรุงเทพฯด้วย¹⁷ การที่เต็งกูลีมีดินเลือกที่จะติดต่อกับญวน น่าจะเป็นเพราะตระกูลผู้ปกครองและขุนนางปัตตานีมีประวัติความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับราชวงศ์ที่ครองจามปาซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของญวนในขณะนั้น¹⁸ พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าฯ ทรงพิจารณาว่า พระยาตานี “...ไม่เจียมตัวว่าเปนเมืองน้อย คิดองอาจจะมาตีเมือง

ใหญ่จะละไว้มิได้ จะไปชักชวนเมืองแขกทั้งปวงพลอยเป็นกระบดขึ้นหมด”¹⁹ จึงโปรดให้พระยา
กลาโหมราชเสนายกทัพเรือลงมาปราบ ก่อนที่ทัพจากกรุงเทพฯ จะลงไปถึง ทัพปัตตานีก็
สามารถตีเมืองเล็ก ๆ บริเวณพรมแดน จากเทพา จะนะ ไปจนถึงสงขลา เจ้าเมืองสงขลาหนีไป
พัทลุง และทัพปัตตานีได้ตามตีไปถึงที่นั่น แต่ทัพจากกรุงเทพฯ มาสมทบกับทัพสงขลาและ
นครศรีธรรมราชเข้าตีปัตตานีและยึดได้เมืองปรววัน (ที่ยะรัง) หลังจากนั้นทางเมืองหลวงก็ได้
แต่งตั้งดาโต๊ะบังกาลันขึ้นเป็นผู้ปกครองคนใหม่ โดยตั้งขุนนางผู้ใหญ่สยามคนหนึ่งไว้ดูแลเมือง²⁰

หลักฐานไทยได้กล่าวถึงการโจมตีสงขลาใน พ.ศ. 2334 โดย “แขกเมืองเซียะ”²¹
และระบุว่าเป็นการวางแผนร่วมระหว่างพระยาดานีกับ “โต๊ะสาเหต” ที่มาจากอินเดีย และ
เป็น “ผู้มีเวทมนตร์วิชาการต่างๆ” การบรรยายสถานที่และลักษณะของการสู้รบในปี 2334 ใน
หลักฐานไทยพ้องกับที่ฝ่ายมลายูอ้างถึงในเหตุการณ์ปี 2332²² และการแต่งตั้งผู้ปกครองคนใหม่
หลังการปราบปรามก็ปรากฏชื่อเดียวกัน คือ ดาโต๊ะบังกาลัน/ดาตูปักกัน ซึ่งจะเพี้ยนไป
ต่อต้านสยามต่อมาใน พ.ศ. 2351 หนึ่ง คำว่า “สาเหต” (ซึ่งอาจถอดมาจากคำว่า “Syekh”)
หมายถึงนักการศาสนาชาวอาหรับที่มีชื่อเสียง ซึ่งเข้ามาเผยแพร่ศาสนาอิสลามในปัตตานีตั้งแต่
พุทธศตวรรษที่ 20 ซึ่งน่าจะชี้ให้เห็นถึงความเคลื่อนไหวครั้งแรก ๆ ของกลุ่มศาสนาจาก
ภายนอกที่เข้ามาพัวพันกับการต่อสู้ทางการเมืองภายในระหว่างปัตตานี-สยาม

ภายหลังการรบครั้งนี้ โปรดให้แยกสงขลาออกจากนครศรีธรรมราช ไปขึ้นกับกรุงเทพฯ
โดยตรง และโปรดเกล้าให้พระยาสงขลา (บุญห่วย) ขึ้นเป็นเจ้าพระยาอินทศิรี และกำกับดูแล
หัวเมืองมลายูฝั่งตะวันออก ปัตตานี และตรังกานู เพื่อตอบแทนความดีความชอบของสงขลาใน
การตีปัตตานีได้²³ พระราโชบายที่สร้างการถ่วงดุลระหว่างศูนย์อำนาจทั้งสองแห่งจะสร้างปัญหา
ใหม่ให้กับเมืองหลวงอันเนื่องมาจากการแข่งขันอำนาจกันระหว่างผู้ว่าราชการเมืองทั้งสอง และ
สร้างความอ่อนแอให้กับการรักษาความสงบในหัวเมืองมลายูในระยะต่อมา²⁴

การต่อต้านสยามครั้งที่สอง (พ.ศ. 2351) การแต่งตั้งดาโต๊ะบังกาลันเป็นเจ้าเมือง
สะท้อนให้เห็นพระราโชบายของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าฯ ที่โปรดให้ประนีประนอมกับ
กลุ่มอำนาจท้องถิ่นอีกครั้งหนึ่ง ดาโต๊ะบังกาลันผู้นี้หลักฐานไทยระบุว่า มี “สติปัญญาและอำนาจ
มาก เมืองที่ใกล้เคียงก็คร่ำกล้วอยู่”²⁵ หลักฐานมลายูอ้างว่าท่านเป็นหลานของอุลามาที่มีชื่อเสียง
ชื่อ ซีก ฟากี อาลี ฟัล-ฟาตานี (Syekh Faqih Ali Al-Fatani) ซึ่งเป็นบุตรของกษัตริย์
บูกิส แห่งสุลาเวสี และได้รับแต่งตั้งเป็นแม่ทัพใหญ่ปัตตานีในสมัยราชองู ดาโต๊ะบังกาลันเป็น
บุตรเขยของดาโต๊ะแห่งมัสยิดกรือเซะ²⁶ ดาโต๊ะบังกาลันจึงมีฐานอำนาจที่เข้มแข็งทั้งจากสาย
ตระกูลผู้นำทางศาสนาและการเมืองในระดับภูมิภาค

ภายใต้การปกครองของดาโต๊ะบังกาลัน ปัตตานีมีความสงบในระดับหนึ่งต่อมาเป็น
เวลาประมาณ 17 ปี (จาก 2334-2351) แต่หลักฐานมลายูอ้างว่าระหว่างนั้นเกิดความขัดแย้ง
ทางการปกครองระหว่างเจ้าเมืองมลายูและข้าราชการสยามขึ้นบ่อยครั้ง จนใน พ.ศ. 2351

ดาโตะปังกาลันและวงศ์ญาติซึ่งเป็นผู้นำในท้องถิ่นใกล้เคียง จึงร่วมกันยกกำลังเข้าโจมตี ข้าราชการสยามที่ปกครองอยู่จนพวกสยามต้องหนีไปสงขลา กองทัพจากนครศรีธรรมราชและ สงขลาจึงได้ยกกลงไปถึงปัตตานี แต่ก็ไม่สามารถเอาชนะได้ จนกระทั่งกองทัพจากกรุงเทพฯ นำโดยเจ้าพระยาพลเทพออกไปช่วย ก่อนที่ปัตตานียอมแพ้อย่างสิ้นเชิง²⁷

การแต่งตั้งเจ้าเมืองคนไทย การที่เจ้าเมืองมลายูซึ่งสยามแต่งตั้งกลับมาเป็นผู้นำการ ต่อต้านสยามทั้งสองครั้ง ย่อมทำให้ราชสำนักที่กรุงเทพฯไม่อาจไว้วางใจในความจงรักภักดีของ ผู้ปกครองที่มาจากกลุ่มอำนาจท้องถิ่นเดิมได้อีกต่อไป หลังเสร็จสิ้นการปราบปรามครั้งที่สอง พระบรมราชาไชยาจึงเปลี่ยนไปเลือกคนไทยเชื้อจีนชื่อ ขวัญชัย ตำแหน่งปลัดจากจะนะ ซึ่งเป็น บุตรของสหยาสนิทธิของหลวงสุวรรณคีรี (เหยียง) เจ้าเมืองสงขลาคนแรก นายขวัญชัยเคยเป็น มหาดเล็กที่กรุงเทพฯและมีความดีความชอบในการปราบดาโตะปังกาลัน โปรดแต่งตั้งให้ขึ้นเป็น พระยาปัตตานีคนไทยคนแรก พร้อมทั้งมอบกำลังคนจากสงขลา จะนะ และพัทลุง ประมาณ 500 ไร่เป็นกำลังช่วยรักษาเมือง²⁸

การแบ่งปัตตานีออกเป็น 7 เมือง เหตุการณ์นี้มีการอ้างอิงที่ขัดแย้งเป็นสองฝ่าย ระหว่างฝ่ายที่มีความเห็นว่าเป็นการเกิดขึ้นในรัชกาลที่ 1 กับฝ่ายที่เห็นว่าเป็นการเกิดขึ้นในรัชกาลที่ 2 ผู้เขียน มีความเห็นอยู่ในกลุ่มที่ 2 โดยพิจารณาว่าการแบ่งปัตตานีต้องเกิดหลัง พ.ศ. 2351 หลังการ ปราบกบฏตูปักกัน²⁹ และอยู่ระหว่าง พ.ศ. 2355-2360 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่พระยาสงขลา (เถียนจ่อง) อยู่ในตำแหน่งเจ้าเมือง³⁰ อนึ่งงานศึกษาในยุคหลังก็สนับสนุนว่าเหตุการณ์แบ่งเมือง ปัตตานีเกิดในรัชกาลที่ 2 โดยอ้างตำนานหัวเมืองปักษ์ใต้ซึ่งระบุว่า “พอถึงแผ่นดินพระบาท สมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย โปรดเกล้าฯ ให้พระยาสงขลา (จ่อง) ออกไปแบ่งเขตแดนเมือง ดานีออกเป็นเจ็ดเมือง”³¹ หลักฐานอีกชิ้นคือ จดหมายเหตุในรัชกาลที่ 3 ซึ่งระบุว่า การแบ่ง ปัตตานีเกิดขึ้นในรัชกาลที่ 2 ในสมัยพระยาปัตตานี (พ่าย) ดังมีความว่า “...การเมืองดานีไม่ เรียบร้อย เกิดโจรผู้ร้ายในบ้านเมืองชุกชุมและเกิดจลาจล จึงโปรดให้พระยาอภัยสงคราม เป็นข้าหลวงพร้อมด้วยพระยาสงขลา (จ่อง) ลงไปแยกเมืองออกเป็น 7 เมือง ในระหว่าง จศ. 1172 (พ.ศ. 2353-ผู้เขียน) จน 1179 (พ.ศ. 2360-ผู้เขียน) จะเป็นปีใดไม่ทราบแน่”³²

ตามหลักฐานที่อ้างถึงเหล่านี้ การแบ่งปัตตานีเกิดจากการที่ผู้ปกครองสยามขณะนั้น ไม่สามารถปกครองเมืองให้สงบเรียบร้อยได้ ไม่ได้เกี่ยวเนื่องหรือเป็นผลจากสงครามใดๆ ซึ่งจะ สอดคล้องกับพระบรมราชาไชยาในรัชกาลที่ 2 ผู้ทรงนิยมหลัก “การแบ่งแยกและปกครอง” ในการ ปกครองหัวเมืองประเทศราชในรัชสมัยของพระองค์ โดยทรงสนับสนุนให้เชื้อวงศ์ของ เจ้าประเทศราชเข้าไปมีบทบาทในเมืองของตน เพื่อเป็นการสร้างความจงรักภักดีระหว่างเจ้านาย เหล่านั้นกับกรุงเทพฯ ขณะเดียวกันก็โปรดให้มีการคานอำนาจกันเองในกลุ่มเจ้านายประเทศราช ดังในกรณีล้านนา กรณีหัวเมืองลาว หรือในกรณีกัมพูชา³³ ในกรณีของเมืองปัตตานี ได้โปรดให้ เลือกเจ้านายเชื้อวงศ์มลายูที่เจ้าเมืองคนไทยได้เคย “ใช้สอย และไว้วางใจ” ได้แก่ “ตระกูลควัน

ตระกูลหนี่” แต่งตั้งเป็นเจ้าเมืองอีก 6 เมือง และให้เมืองเหล่านี้แต่ละเมืองอยู่ในกำกับของเมืองสงขลา³⁴ พระราโชบายนี้ประสบผลสำเร็จพอควร สามารถช่วยให้การปกครองหัวเมืองทั้ง 7 สงบลงต่อมาอีกทศวรรษครึ่ง จนเมื่อเกิดบั้งจัญแทรกซ้อนจากภายนอกเข้ามากระทบ ในกรณีกบฏไทรบุรี ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว

การจลาจลในคาบสมุทฺร (ทศวรรษ 2370-2380) ในทศวรรษ 2370 ความปั่นป่วนทางการเมืองซึ่งเริ่มที่ไทรบุรีได้ขยายไปทั่วหัวเมืองมลายูซึ่งเป็นประเทศราชของสยาม โดยมีต้นเหตุมาจากปัญหาการสืบทอดตำแหน่งผู้ปกครองเมืองระหว่างเชื้อวงศ์ไทรบุรีในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าฯ โดยมีกรแข่งขันอำนาจระหว่างสงขลาและนครศรีธรรมราชเป็นตัวหนุ³⁵ หลังจากพระยาไทรบุรี (ปะแงร์น) ได้เลื่อนยศเป็นเจ้าพระยาในรัชกาลที่ 2 จากความดีความชอบที่ช่วยรบเอาดลางคืนจากพม่าและตีแปรคเข้ามาเป็นประเทศราชได้ การแข่งขันระหว่างเจ้าพระยานคร (น้อย) กับเจ้าพระยาไทรบุรีก็รุนแรงขึ้น เจ้าพระยาไทรบุรีถูกกล่าวหาว่าเอาใจไปเข้ากับพม่า และใน พ.ศ. 2364³⁶ กองทัพเมืองนครศรีธรรมราชร่วมกับหัวเมืองอื่นๆ นำโดยเจ้าพระยานคร (น้อย) ยกทัพไปตี เจ้าพระยาไทรบุรีผู้ไม่ได้จึงหนีไปพึ่งอังกฤษที่เกาะหมาก (ปีนัง) เมืองไทรบุรีตกอยู่ภายใต้การปกครองของบุตรของเจ้าพระยานคร (น้อย) จากนั้นมาก็มีความพยายามของฝ่ายเจ้าพระยาไทรบุรีที่จะหาทางได้กลับคืนเมืองโดยทุกวิถีทาง ใน พ.ศ. 2366 เจ้าพระยาไทรบุรีพร้อมด้วยหัวเมืองมลายูทั้ง 5 รัฐ ซึ่งรวมปัตตานี ได้ส่งบรรณาการขอพึ่งพระบรมโพธิสมภารกษัตริย์พม่า³⁷

กบฏไทรบุรีครั้งที่ 1 เริ่มขึ้นเมื่อตฤนเด่นหลานเจ้าพระยาไทรบุรีสามารถรวบรวมกำลังชาวมลายูตามชายฝั่งและสามารถยึดเมืองคืนได้ในปี 2373 หัวเมืองทั้ง 7 ถูกดึงเข้าร่วมด้วยจากการที่เมืองนครศรีธรรมราชส่งข้าหลวงมาเกณฑ์ไพร่ในหัวเมืองทั้ง 7 ไปช่วยรบ พวกที่หลีกเลี่ยงถูกจับลงโทษ และเรียกเก็บเงิน³⁸ จึงเกิดการลุกฮือขึ้นต่อต้านของชาวมลายูทั้ง 6 เมือง ยกเว้นเมืองยะหริ่งที่เจ้าเมืองเป็นไทย³⁹ ฝ่ายต่อต้านได้โจมตีคนไทยในปัตตานีและรุกไล่ไปถึงสงขลา ทางสงขลาต้องร้องขอกำลังจากกรุงเทพฯ พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าฯ โปรดให้ส่งกำลังลงไป 4 กอง และเมื่อทรงทราบว่ามีเมืองกลันตันและตรังกานูได้ส่งกำลังขึ้นมาช่วยปัตตานี จึงโปรดให้เจ้าพระยาพระคลัง (ดิศ บุนนาค) เป็นแม่ทัพใหญ่ยกทัพเรือหนุนลงไปเพิ่มอีก ก่อนที่ทัพจากกรุงเทพฯจะลงไปถึง ทัพเจ้าพระยานครตีไทรบุรีได้แล้วจึงไปช่วยเมืองสงขลา และแต่งกองเรือไปปิดปากน้ำปัตตานี กองทัพเจ้าพระยาพระคลังยกลงไปจึงสมทบด้วยเจ้าพระยานครฯ ที่ไปทางบกเข้าตีปัตตานี ด้วยจำนวนที่ท่วมท้น (ประมาณ 30,000 คน) ทัพสยามจึงได้รับชัยชนะ⁴⁰ พระยาปัตตานีหนีไปเมืองกลันตัน แต่ถูกส่งตัวคืน เจ้าเมืองคนอื่นมีทั้งที่ถูกจับได้เสียชีวิต และยอมอ่อนน้อม⁴¹

ราชสำนักที่กรุงเทพฯ เข้าใจเบื้องลึกของปัญหาไทรบุรีว่าเกิดจากผลประโยชน์และการแข่งขันอำนาจระหว่างเมืองนครฯ และเมืองไทรบุรี ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญของความยุ่งยากทางการ

ปกครองหัวเมืองมลายูของสยามและภาคใต้ทั้งหมด ดังพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าฯ ที่ว่า “...ครั้งเจ้าพระยานครฯ ยกไปตีเมืองไทรแต่ก่อนนั้น ก็เพราะจะเอาผลประโยชน์ให้มาก บ้านเมืองข้างปากใต้จึงยับยั้งยืนต่อมาจนทุกวันนี้...”⁴² แต่ด้วยสายสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับราชสำนัก โดยเฉพาะกับวังหน้า-กรมพระราชวังบวรมหาดคีดิพลเสพ และสามารถส่วนตัวทำให้เจ้าพระยานคร (น้อย) มีอิทธิพลทางการเมืองในหัวเมืองภาคใต้ และมีบทบาทสูงกว่าเจ้าเมืองใดๆ ในภาคใต้ขณะนั้น⁴³

สงครามครั้งนี้มีความสำคัญมากต่อหัวเมืองทั้ง 7 และมีความหมายต่อความมั่นคงทางการเมืองของสยามในภาคใต้ในหลายมิติ สงครามครั้งนี้เป็นการผนึกกำลังชาวมลายูในเมืองขึ้นทั้งหมด (รวม 9 เมือง) เพื่อต่อต้านสยามในขอบข่ายที่กว้างขวางที่สุดเท่าที่เคยปรากฏ นักปราชญ์ทางศาสนาของปัตตานีซึ่งพำนักอยู่ที่เมกกะเดินทางกลับมาร่วมสงครามด้วย⁴⁴ ในทัศนะของนักประวัติศาสตร์มลายู การต่อต้านสยามครั้งนี้มีลักษณะของสงครามศาสนา (jihad) ไม่ใช่เพียงการต่อต้านคนที่ไม่ใช่ชาวมลายูเท่านั้น⁴⁵ มีความร่วมมือระหว่างกลุ่มเจ้าเชื้อวงศ์ผู้ปกครองและผู้นำศาสนาที่ไทรบุรีเพื่อต่อต้านสยามที่ได้ดำเนินการมาเป็นเวลาร่วมสองศตวรรษ และได้รับการสนับสนุนจากพ่อค้ามุสลิมในสตรีทส์เซทเทิลเมนต์ (ปีนัง มะละกา และสิงคโปร์) สมาคมธงแดงที่ปีนังซึ่งแสดงสัญลักษณ์ของการต่อต้านของอิสลามได้รับการสนับสนุนจากชาวมลายูปัตตานี กระแสการต่อต้านสยามในครั้งนั้นได้รับแรงหนุนจากกระแสการปฏิรูปศาสนาอิสลามนิกายวะฮะบี (Wahabi) มีการแปลงานเขียนของนักวิชาการปัตตานีที่มีชื่อเสียงที่เมกกะ อาทิ Shaykh Dawud ออกมา เผยแพร่อย่างกว้างขวางตามโรงเรียนปอเนาะต่างๆ มีการคาดการณ์ในกลุ่มผู้สนใจถึงโอกาสที่ชาวมลายูจะชนะสงครามครั้งนี้ ซึ่งจะทำให้ประวัติศาสตร์ปัตตานีเปลี่ยนโฉมหน้าไปด้วย⁴⁶

ผลของสงครามเป็นความสูญเสียครั้งใหญ่อีกครั้งโดยเฉพาะสำหรับฝ่ายปราชัย นอกจากชีวิตและทรัพย์สินที่สูญเสียไปในการสู้รบในพื้นที่แล้ว เชลยสงครามจำนวนมาก-อ้างว่าจำนวนถึง 4,000 คน⁴⁷ ถูกนำตัวขึ้นมากองทัพ หลังสงครามได้เกิดความยากจนและความขาดแคลนขึ้นทั่วไป ฝ่ายมลายูอ้างว่าเนื่องจากกองทัพสยามสั่งให้ทำลายฉางข้าวของเมือง จึงทำให้ราคาข้าวแพง ประชาชนอดอยาก ต้องอพยพออกจากปัตตานีไปยังรัฐมลายูอื่นๆ เป็นจำนวนมาก⁴⁸ แต่พระราชพงศาวดารได้บันทึกถึงภัยธรรมชาติน้ำท่วมใน พ.ศ. 2374 และฝนแล้งในปีรุ่งขึ้น ทั้งในกรุงและหัวเมือง ซึ่งทำให้ข้าวมีราคาแพง ราษฎรต้องเลี้ยงชีพด้วยมันและกลอย และพากันมายอมตัวเป็นข้าพวกกองทัพ ขอดตามเข้ามา ณ กรุง ด้วยเป็นอันมาก “ปัญหาข้าวยากหมากแพงระหว่าง พ.ศ. 2374-2375 ได้กลายเป็นข้อจำกัดในการกวาดครัวเข้ากรุงด้วยซ้ำ ดังความว่า “ครัวแขกเชลยจะด้อนเข้ามามาก็ไม่มีข้าวจะให้กิน”⁴⁹

ในสงครามครั้งนี้ การที่กองทัพสยามซึ่งนำโดยเจ้าพระยาพระคลังได้เข้าไปตั้งอยู่ที่ปัตตานี ช่วยให้อำนาจสยามได้ขยายเข้าไปในกลันตันและตรังกานูอย่างเป็นหลักเป็นฐานมากขึ้น

พระยากันตันเกรงกลัวในกำลังอำนาจของกองทัพสยาม จึงส่งตัวพระยาตานีที่หนีไปพึ่งคินให้ไทย พร้อมทั้งถวายเงินค่า “ไถ่เมือง” และ “ค่าไสหุ้ยแม่ทัพนายกอง” และ “ขอเป็นเมืองขึ้นเหมือนเดิม”⁵⁰ ส่วนพระยาดรงกานูซึ่งไม่ยอมเจรจาด้วยนั้น โปรดให้ปลดออก และให้แต่งตั้งคนกูมา ญาติที่เป็นคู่แข่งและยอมรับที่จะทำตามกรุงเทพฯ ขึ้นดำรงตำแหน่งแทน⁵¹

ผลพวงสำคัญจากสงคราม พ.ศ. 2375 ได้นำไปสู่การกระชับอำนาจของสยามในหัวเมืองทั้ง 7 โดยการแต่งตั้งคนไทยขึ้นปกครองเมืองแทนเจ้าเมืองชาวมลายูเดิมที่เสียชีวิตหรือหนีไป⁵² จำนวนเจ้าเมืองที่เป็นคนไทยได้เพิ่มจำนวนขึ้นเกือบครึ่งหนึ่ง ที่เหลือก็เป็นเจ้าเมืองชาวมลายูที่ภักดีต่อพระยาเซะหริ่งฟ่าย⁵³ หลังสงครามครั้งนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าเมืองเหล่านี้กับสยามเป็นไปอย่างราบรื่นมากขึ้น ใน พ.ศ. 2379 พระยาสงขลาได้พาพระยาเมืองต่างๆ เข้ามาเฝ้าในงานพระเพลิงศพสมเด็จพระพันปีหลวง⁵⁴ และเมื่อเกิดสงครามไทรบุรีครั้งที่ 2 (พ.ศ. 2381-2382) เจ้าเมืองต่างๆ ยอมให้ความร่วมมือกับพระยาเซะหริ่งในการไปช่วยรบช่วยเหลือสงขลา โดยเฉพาะพระยาเซะหริ่ง พระยาระแงะ และพระยาสายบุรี ซึ่งได้อยู่ช่วยสงขลาอย่างแข็งขันจนกระทั่งฝ่ายไทรบุรีแตกหนีไป⁵⁵

ยุคแห่งการรวมขอม : การจัดระเบียบใหม่ในหัวเมืองมลายูหลังทศวรรษ 2380

ในสงครามไทรบุรีครั้งที่ 2 (พ.ศ. 2381-2382) ความสำเร็จของสัถ์มลายูและพรรคพวกของเจ้าพระยาไทรบุรี ที่สามารถยึดเมืองตรัง สตูล และไทรบุรีจากกลุ่มเจ้าพระยานครฯ และกำลังระดมพลเข้ายึดสงขลาอีกครั้ง ทำให้สถานการณ์ในหัวเมืองภาคใต้อยู่ในภาวะคับขัน เสี่ยงต่อเสถียรภาพความมั่นคงของภูมิภาคทั้งหมดโดยรวม พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าฯ โปรดให้ส่งกองทัพนำโดยพระยาศรีพิพัฒน์ (ทัต) และเจ้าพระยาอมราชเป็นแม่ทัพยกทัพใหญ่ลงไปช่วยแก้ปัญหาอีกเป็นครั้งที่สอง ทรงตระหนักถึงจุดอ่อนสำคัญในการปกครองหัวเมืองมลายูของสยาม ว่าเกิดจากการมุ่งผลประโยชน์และการแข่งขันชิงดีชิงเด่นกันระหว่างเจ้าเมืองนครฯ และเจ้าเมืองสงขลา ซึ่งต่างเป็นเมืองเอกศูนย์อำนาจตัวแทนของเมืองหลวงในภูมิภาคนั้น ดังมีพระราชดำรัสว่า “...ฟังดูการบ้านเมืองข้างปากได้ทุกวันนี่ ดีแต่คิดหาเงินหาทอง จะเอาประโยชน์ใส่ตัวไว้ให้มันมีไปเสียหมดเท่านั้นกันเอง การที่จะคิดทำทัฬหีรักษาบ้านเมือง ไว้ชื่อไว้หน้านั้นไม่มีเลย...”⁵⁶ ทรงขุนเคืองพระทัยกับความขัดแย้งระหว่างเมืองนครฯ และสงขลา ซึ่งทำให้กำลังของหัวเมืองสยามทางใต้ไม่สามารถผนึกกำลังกันปกป้องรักษาพื้นที่ไว้ได้ ทรงมีพระดำรัสกับพระยาเพชรบุรีว่า “คนที่เมืองนครฯมีอยู่ถึงห้าพันเศษ ที่สงขลาที่ห้าพันเศษ คนถึงหมื่นเศษ พอทำอยู่แล้วยังทำไม่ได้ ต้องร้อนถึงทัฬหีรุงออกไป...นี่ต่างคนต่างถือไม่ปรึกษาหารือกันทำให้พรักพร้อม...”⁵⁷ และทรงรับสั่งกับพระยาศรีพิพัฒน์ว่า “...ฟังแล้วอดอ้าตรีตรองจำไว้ ออกไปอย่าทำเหมือนอย่างนี้ ถ้าทำเหมือนอย่างนี้แล้ว จะเอาคนให้ไปจนหมดคนกรุงศรีอยุธยาหรือไม่พอ”⁵⁸ ทรงเชื่อว่าเมืองนครฯ สนใจจะไปตีไทรบุรีโดยไม่ใส่ใจว่าสงขลาจะเสียแก่ข้าศึกหรือไม่ เพราะมุ่งหวังผลประโยชน์ ดังพระราชดำรัสที่ว่า “...ถามพวกนครฯ ดูหน้อยหรือว่ากระไร

กองทัพพระยาไทร ไปได้เมืองไทรแล้ว ถ้าเมืองสงขลาเสียหาย...จะได้ประโยชน์ที่เมืองไทรอย่างไร...”⁵⁹

ด้วยเหตุนี้ เมื่อเจ้าพระยานครฯ (น้อย) ถึงแก่กรรมใน พ.ศ. 2382 พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าฯ จึงทรงได้โอกาสจัดสรรอำนาจทางการปกครองในหัวเมืองปักษ์ใต้และหัวเมืองมลายูใหม่ ทรงลดอำนาจและบทบาทเมืองนครฯ ลง โดยโปรดฯ ให้ย้ายบุตรเจ้าพระยานครฯ สองคนที่ปกครองไทรบุรีไปเป็นเจ้าเมืองพังงาและตะกั่วป่า บุตรที่ปกครองพัทลุงก็โปรดให้ย้ายเข้ากรุงเทพ และให้โอนพัทลุงไปขึ้นกับสงขลา อย่างไรก็ดี ปัญหาหลักอยู่ที่จะจัดการปกครองไทรบุรีอย่างไร และจะให้ใครมาเป็นผู้ปกครองแทนกลุ่มเจ้าพระยานครฯเดิม ทรงพิจารณาว่าไทรบุรีมีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ต่อหัวเมืองมลายูในภาคใต้ของสยามทั้งหมด เพราะเป็นเมืองอุดมสมบูรณ์ “เป็นอันน้ำอู่น้ำ”⁶⁰ แต่ “เป็นเมืองล่อแหลมอยู่”⁶¹ เพราะอังกฤษได้เริ่มเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ในมลายูอยู่ที่เกาะหมาก และกำลังทำสงครามอยู่กับพม่า หากปล่อยให้เสียไป ไทรบุรีตกอยู่ในอำนาจของฝ่ายตรงกันข้ามก็จะเป็นภัยต่อหัวเมืองภาคใต้ทั้งหมด ทรงเห็นความจำเป็นที่จะต้องทำนุบำรุงไทรบุรีให้กลับเป็นเมืองที่เป็นปึกแผ่น เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้อังกฤษเข้ามาแทรกแซงได้⁶² และทรงพิจารณาว่าจำเป็นต้องให้เชื้อสายเจ้าผู้ครองขวามลายูกลับมาเป็นผู้ปกครอง เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการต่อต้านขึ้นอีก ดังพระราชดำรัสที่ว่า “เมืองไทรนี้จะให้ไทยอยู่รักษาเห็นจะไม่ได้ บุตรหลานตนกูปะแงรันซึ่งเป็นเจ้าพระยาที่จะคิดบงกช้ไป ด้วยไทยกับแขกจะเป็นเจ้านายบังคับบัญชากันไม่ได้...”⁶³ จึงโปรดให้หาเชื้อสายพระยาไทรบุรีที่ “เป็นที่นับถือ” ของประชาชน แล้ว “เกลี้ยกล่อม”⁶⁴ ให้เข้ามาร่วมมือกับกรุงเทพ ไทรบุรีถูกแบ่งเป็น 4 เมืองคือ ไทรบุรีเดิม กะบังป่าสุ ปลิส และสตูล โดยโปรดฯ ให้เชื้อวงศ์ไทรบุรีที่สวามิภักดิ์และเป็นผู้ที่ราษฎรนิยมขึ้นมาปกครอง เป็นเมืองขึ้นส่งดอกไม้ทองเงิน ในตอนต้นโปรดให้ไทรบุรีอยู่ภายใต้การดูแลของเมืองนครดั่งเดิม⁶⁵ เนื่องจากไม่ทรงปรารถนาจะให้เกิดความแตกแยกกับเมืองนครซึ่งเป็นเมืองใหญ่⁶⁶ จนต่อมาใน พ.ศ. 2384 เจ้าพระยาไทรบุรีปะแงรันได้ส่งบุตรและหลานเข้ามาทูลขอภัยไทยและขอพระราชทานเมืองคืน จึงโปรดให้ตนกูบิตุลบุตรคนโตเจ้าพระยาไทรบุรีกลับมาเป็นเจ้าเมืองไทรบุรีที่แบ่งแล้วดั่งเดิม⁶⁷

นอกจากการจัดระเบียบใหม่ที่ไทรบุรีแล้ว ในระหว่างที่พระยาศรีพิพัฒน์จัตราภรณ์อยู่ที่สงขลา ได้เกิดการรบพุ่งแย่งอำนาจกันระหว่างพระยาภักดีณรงค์ พระยาบาไย และตนกูปะสา เชื้อวงศ์ภักดีณรงค์ เป็นเหตุให้อำนาจของสยามได้แทรกเข้าไปเป็นผู้ตัดสินใจในปัญหาการสืบราชสมบัติที่นั่นอีกครั้ง กำลังของสยามจึงลงไปบังคับให้ทั้งสองฝ่ายขึ้นมามากลงประนีประนอมกันได้ชั่วคราวที่สงขลา⁶⁸ แต่ถึง พ.ศ. 2383 การฟ้องร้องกันระหว่างสองฝ่ายก็เกิดขึ้นอีก ขณะนั้นตำแหน่งเจ้าเมืองปัตตานีว่างลง พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าฯ จึงโปรดให้แยกคู่อริทั้งสอง โดยให้พระยาหนองจิกมาเป็นพระยาปัตตานี และให้ตนกูปะสาจากภักดีณรงค์มาเป็นพระยาหนองจิก ต่อมาเมื่อพระยาปัตตานีถึงแก่กรรมจึงโปรดให้ตนกูปะสามาเป็นพระยาปัตตานี ส่วนพระยาบาไย

(พระยาจางวาง-สุลต่านเดวอ) โปรดให้ไปอยู่ที่เมืองนครฯ จนภายหลังเมื่อถึงรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าฯ ใน พ.ศ. 2396 เมื่อพระยาเยหฺริงถึงแก่กรรม จึงโปรดให้พระยาจางวางจากนครฯ ลงไปเป็นเจ้าเมืองเยหฺริง⁶⁹ ถึงปลายรัชกาลที่ 3 ปรากฏว่าเฉพะหนองจิกเมืองเดียวเท่านั้นที่มีเจ้าเมืองเป็นคนไทย และเป็นเช่นนี้จนถึงช่วงการปฏิรูปการปกครองในรัชกาลที่ 5

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ผลพวงที่สำคัญที่สุดจากการจลาจลครั้งใหญ่ในภาคใต้ระหว่างทศวรรษ 2370-2380 คือการปรับเปลี่ยนพระบรมราโชบายที่ทรงมีต่อหัวเมืองมลายู พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าฯ โปรดให้จัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างสยามกับหัวเมืองมลายูประเทศราชใหม่ อันเป็นจุดเริ่มต้นของการรวมชอมกับเชื้อวงศ์เจ้าเมืองมลายูในหัวเมืองขึ้น ทรงสนับสนุนการแต่งตั้งให้เชื้อสายเจ้าผู้ครองเมืองมลายูให้ขึ้นมาปกครองหัวเมืองประเทศราชเหล่านี้ แทนพระบรมราโชบายเดิมที่สนับสนุนผู้ปกครองที่เป็นคนไทย แต่ทรงใช้นโยบายถ่วงดุลอำนาจผู้ปกครองเมืองประเทศราชด้วยการแบ่งพื้นที่แห่งอำนาจให้เล็กกลง และแต่งตั้งเชื้อวงศ์มลายูที่ยอมสวามิภักดิ์กับไทยขึ้นมาคานอำนาจ โดยให้แต่ละเมืองขึ้นตรงกับศูนย์อำนาจตัวแทนเมืองหลวง ขณะเดียวกันก็ทรงลดบทบาทของกลุ่มผู้ปกครองที่เป็นศูนย์อำนาจของสยามเดิมลงในกรณีหัวเมืองทั้ง 7 กลันตันและตรังกานูที่อยู่ใกล้ชิดกันและมักร่วมกันในกิจกรรมทางการเมืองในการต่อต้านสยามมาโดยตลอดนั้น ทรงใช้นโยบายแบ่งแยกและถ่วงดุลอำนาจผู้ปกครองเมืองต่างๆ อย่างกว้างขวางและมีประสิทธิภาพ โดยการแต่งตั้งโยกย้ายเจ้าเมืองมลายูไปเป็นผู้ปกครองข้ามเมืองตามพระราชอัธยาศัย เพื่อแก้ปัญหาการวิวาทแตกแยกในกลุ่มเชื้อสายเจ้าผู้ครองอันเนื่องมาจากปัญหาการสืบทอดตำแหน่งผู้ปกครอง ขณะเดียวกันก็เป็นการเสริมสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างราชสำนักสยามกับเจ้านายมลายูในหัวเมืองเหล่านั้นด้วย

พระบรมราโชบายรวมชอมดังกล่าว ได้นำไปสู่ยุคใหม่แห่งสันติภาพและความร่วมมือในความสัมพันธ์แบบประเทศราชในหัวเมืองมลายูทั้งฝั่งตะวันตกและตะวันออก อำนาจของสยามในหัวเมืองขึ้นมลายูทั้งหมดมั่นคงขึ้นกว่ารัชกาลก่อนหน้านั้น ความสัมพันธ์ระหว่างไทรบุรีกับกรุงเทพหลังทศวรรษ 2380 ได้เปลี่ยนไปสู่ยุคใหม่แห่งความกลมเกลียวและสนิทสนมยิ่งขึ้น ไทรบุรีได้เรียนรู้ว่าไม่เกิดประโยชน์ที่จะต่อต้านรัฐที่มีอำนาจเหนือตน⁷⁰ และการเป็นประเทศราชสยามไม่ได้หมายถึงการเข้าไปแทรกแซงหรืออิตรอนอชิปโดยภายในของไทรบุรี ประมุขของไทรบุรีได้หันกลับมาให้ความร่วมมือกับสยามในกิจการต่างๆ ในรัชสมัยต่อๆ มาอย่างดียิ่ง สุลต่านไทรบุรีสองพระองค์ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ได้รับพระราชทานยศเป็นเจ้าพระยา⁷¹ และในท่ามกลางการขยายอำนาจของอังกฤษในกลางพุทธศตวรรษที่ 25 ซึ่งจะนำไปสู่ปัญหาในความสัมพันธ์ระหว่างสยามและหัวเมืองมลายูทางฝั่งตะวันออกที่กลันตันและตรังกานู รวมถึงหัวเมืองทั้ง 7 ดังจะกล่าวข้างหน้านั้น สุลต่านฮามิดของไทรบุรีได้แสดงความเห็นไว้ว่าเมืองเหล่านี้ต้องดำเนินตัวเองที่ชักนำให้อังกฤษเข้ามาแทรกแซงในปัญหาภายในของตนเอง ซึ่งทำให้สยามต้องเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย⁷²

สำหรับหัวเมืองทั้ง 7 เมื่อปราศจากปัญหาจากภายนอกมากระทบ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับหัวเมืองเหล่านี้โดยมีสงขลาเป็นผู้กำกับดูแล ได้เริ่มพัฒนาไปสู่การอยู่ร่วมกันอย่างสันติที่มีรูปแบบเฉพาะตัวในอีกรูปแบบหนึ่ง และลักษณะพิเศษของความสัมพันธ์สามเส้าระหว่างกรุงเทพฯ-สงขลา-หัวเมืองทั้ง 7 ได้เพิ่มความซับซ้อนในการบริหารปกครองหัวเมืองทั้ง 7 ในฐานะเมืองชายแดน โดยเฉพาะเมื่อสงขลามีอำนาจบทบาทมากขึ้นในฐานะเมืองศูนย์กลางตัวแทนอำนาจจากเมืองหลวง ขณะที่นครศรีธรรมราชลดบทบาทลงอย่างเห็นได้ชัดนับจากรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าฯ เป็นต้นไป

ภาคที่ 2 การรวมศูนย์อำนาจในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

การปฏิรูปการปกครองหัวเมืองในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ (ระหว่าง พ.ศ. 2435-พ.ศ. 2458) มีเป้าหมายเพื่อรวบอำนาจการปกครองจากศูนย์อำนาจในหัวเมืองชั้นนอก หัวเมืองชายพระราชอาณาจักร และเมืองประเทศราชเข้าสู่รัฐบาลกลางผ่าน “ระบบเทศาภิบาล”⁷³ ซึ่งได้นำไปสู่การเกิดรัฐสยามใหม่ที่มีลักษณะเป็น “รัฐชาติ” (“nation-state”) ในความหมายตะวันตก การปฏิรูปการปกครองครั้งนี้มีนัยที่สำคัญอย่างยิ่งต่อระบบความสัมพันธ์ที่สยามมีกับหัวเมืองที่เป็นประเทศราช หรือกึ่งประเทศราชอย่าง “หัวเมืองแขกทั้ง 7” เนื่องจากการปฏิรูปการปกครองหัวเมืองเป็นการล้มเลิกระบบการปกครองแบบราชาธิราช-ประเทศราชเดิมที่เป็นรากฐานของความสัมพันธ์ระหว่างสยามกับหัวเมืองประเทศราชมาช้านานนับศตวรรษ การคลี่คลายจากความสัมพันธ์แบบ “ราชาธิราช” มาสู่การปกครองแบบรัฐชาติสมัยใหม่ ข้อมหมายถึงการเปลี่ยนจากความสัมพันธ์ที่อ้าง “ความเป็นใหญ่ของเจ้าอธิราช (Suzerains)” ในฐานะที่เป็นผู้รับ “ความสวามิภักดิ์” จากเจ้าประเทศราช (vassals) มาเป็นการอ้าง “อำนาจอธิปไตย” (Sovereignty) ซึ่งหมายถึง “อำนาจแห่งความเป็นใหญ่ในฐานะที่เป็นเจ้าของดินแดน”⁷⁴ ซึ่งมุ่งการเข้าไปบริหารปกครองดินแดนนั้นโดยตรง การคลี่คลายในทิศทางดังกล่าวนี้เป็นแก่นหลักในพัฒนาการความสัมพันธ์ระหว่างหัวเมืองทั้ง 7 กับรัฐบาลสยามในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ

การปฏิรูปการปกครองหัวเมือง มีมูลเหตุจากภัยคุกคามของอังกฤษและฝรั่งเศสในต้นพุทธศตวรรษที่ 25 ซึ่งทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงเห็นจำเป็นต้องสร้างบูรณภาพแห่งดินแดนและเพิ่มอำนาจรัฐบาลกลางในการปกครองหัวเมืองทั่วพระราชอาณาจักร โดยสร้างเอกภาพในการบริหารปกครองให้เป็นแบบแผนเดียวกัน การปฏิรูปการปกครองหัวเมืองจึงก่อให้เกิดผลกระทบต่อระเบียบการปกครองหัวเมืองแบบจารีตที่ดำรงอยู่ในขณะนั้น เพราะเท่ากับเป็นการยกเลิกอิทธิพลและอำนาจในการปกครองที่เจ้าเมืองและชนชั้นปกครองในท้องถิ่นเคยมีมาแต่เดิม เมื่อผนวกกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมที่ราษฎรในพื้นที่ได้รับจากระเบียบแบบแผนใหม่ที่รัฐบาลนำไปใช้ หรือราษฎรที่เป็นชนกลุ่มน้อยที่มีความไม่พอใจ

ฝ่ายปกครองเป็นพื้นฐานอยู่แล้ว ปฏิกริยาของท้องถิ่นอันเป็นการต่อต้านการปฏิรูปจึงปรากฏอย่างรุนแรงในหลายพื้นที่ เช่น ที่อีสานเกิด “ขบถผู้มีบุญภาคอีสาน ร.ศ. 121” ทางเหนือเกิด “ขบถเงี้ยวเมืองแพร่ ร.ศ. 121” และทางใต้เกิด “พระยาแขกเจ็ดหัวเมืองคบคิดขบถ ร.ศ. 121”⁷⁵ แต่การบูรณาการประชากรในพื้นที่อื่นๆ เข้ากับส่วนอื่นของประเทศในระยะต่อมาก็ประสบความสำเร็จไม่ปรากฏเป็นปัญหาเรื้อรังต่อมาดังในกรณีของหัวเมืองทั้ง 7

ในส่วนหัวเมืองทั้ง 7 ความจำเป็นเฉพาะที่รัฐบาลกลางสยามต้องปฏิรูปหัวเมืองเหล่านี้มีมูลเหตุมาจากภายในพื้นที่เอง คือ ปัญหาการปกครองภายในพื้นที่ ซึ่งส่วนหนึ่งแยกไม่ออกจากโครงสร้างการปกครองที่อยู่ภายใต้การกำกับของสงขลา ผนวกกับการที่หัวเมืองเหล่านี้ยังมีสถานะ “กึ่งประเทศราช” ตกค้างอยู่ เป็นโอกาสให้อังกฤษซึ่งกำลังขยายอำนาจเข้ามาในรัฐมลายูต่างๆ ถือโอกาสเข้าแทรกแซงได้ นอกจากนั้นการที่หัวเมืองเหล่านี้มีพื้นที่ติดกับหัวเมืองมลายูที่อังกฤษกำลังเข้าครอบครอง จึงเกิดปัญหาด้านบูรณาภาพแห่งดินแดน ทำให้รัฐบาลกลางที่กรุงเทพฯ ต้องยื่นมือเข้ามาเกี่ยวข้องโดยตรง ในที่นี้จะพิจารณาปัจจัยเงื่อนไขต่างๆ ที่นำไปสู่การปฏิรูปการปกครองดินแดนส่วนนี้ อุปสรรคและโอกาสทางเลือกอื่นที่อาจเกิดขึ้นในกระบวนการนั้น และผลพวงที่เกิดขึ้นทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ต่อความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและส่วนท้องถิ่น

หัวเมืองทั้ง 7 ก่อนการปฏิรูปการปกครองในรัชกาลที่ 5 ถึงรัชกาลที่ 5 ความสัมพันธ์ระหว่างเมืองหลวง สงขลา และหัวเมืองทั้ง 7 ได้พัฒนาไปสู่สถานภาพที่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ผู้นำสยามในขณะนั้นสรุปว่า “ยังคงเรียกว่า เมืองประเทศราชเหมือนกัน แต่อยู่ในบังคับบัญชาของสงขลา เป็นสิทธิ์ขาดคล้ายเมืองขึ้น...”⁷⁶ หรือกล่าวได้ว่าปัดตานีมีฐานะ “กึ่งประเทศราช” เนื่องจากเป็นเมืองชายแดนของสยามในกำกับของเมืองสงขลา แต่ยังคงลักษณะที่เป็นประเทศราช ในการสืบทอดตำแหน่งผู้ปกครองเมือง และอำนาจอิสระในการปกครองเมืองที่มีสิทธิ์ขาดถึงขั้นสั่งประหารชีวิตประชาชนได้

ในประเด็นตำแหน่งเจ้าเมืองนั้น ดังได้ชี้ให้เห็นแล้ว ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าฯ และรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าฯ ว่าการเลือกสรรว่าผู้ใดจะเข้าดำรงตำแหน่งเจ้าเมืองนั้นเป็นสิทธิ์เด็ดขาดของเมืองหลวง และตำแหน่งนี้ไม่ใช่ตำแหน่งสืบตระกูล มีการสับเปลี่ยนโยกย้ายได้ตามพระราชอัธยาศัย อย่างไรก็ตามในระยะต่อมา เมื่อรัฐบาลกลางรู้สึกว่าการปกครองประเทศราชเหล่านี้มีความมั่นคงในระดับหนึ่ง จึงยอมให้มีการสืบทอดตำแหน่งผู้ปกครองโดยตกเป็นของผู้มีอิทธิพลที่สุดในตระกูล กล่าวคือสืบจากผู้อาวุโสคนหนึ่งไปยังอีกคนหนึ่งจนสิ้นสุดรุ่น จึงจะตกทอดไปยังผู้มีอิทธิพลที่สุดในรุ่นต่อมา ไม่ได้มีเกณฑ์แน่ชัดว่าตำแหน่งทายาทต้องเป็นบุตรเสมอไป แต่ในขั้นสุดท้ายรัฐบาลต้องให้การรับรอง ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าฯ ทรงเปิดโอกาสให้ผู้ปกครองคนใหม่มีส่วนในการให้ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลในการแต่งตั้งญาติมิตรเข้าดำรงตำแหน่งปกครองระดับสูง เช่น อุปราชของหัวเมือง

ทางเหนือหรือรายามูดา ซึ่งเป็นตำแหน่งทายาทของเจ้าเมืองตามประเพณีการปกครองของหัวเมืองมลายู ด้วยเหตุผลเพื่อป้องกันการแตกแยกภายใน⁷⁷ จากการเปิดกว้างให้กับคนในตระกูลเจ้านายเดิมที่จะมีส่วนร่วมในการเลือกสรรตำแหน่งผู้ปกครองคนใหม่เช่นนี้ ในระยะหลังจึงเกิดการอ้างว่าการเลือกตำแหน่งผู้ปกครองคนใหม่เป็นสิทธิการสืบทอดภายในตระกูล ดังใน พ.ศ. 2441 พระพิพิธภักดี (อับดุลกาเดร์) ตำแหน่งรายามูดาปัตตานี ได้ร้องเรียนต่อข้าหลวงอังกฤษประจำสิงคโปร์ ว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากรัฐบาลสยามจากการไม่ได้รับการแต่งตั้งตามธรรมเนียมปฏิบัติ ให้ดำรงตำแหน่งเจ้าเมืองแทนบิดาซึ่งเป็นพระยาเมืองปัตตานีคนก่อนและได้ถึงแก่อสัญกรรมไป⁷⁸ แต่รัฐบาลสยามในขณะนั้นก็ยืนยันว่า สิทธิในการแต่งตั้งเป็นของรัฐบาลสยาม และข้ออ้างของพระพิพิธภักดีไม่ถูกต้องตามข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ เพราะตนกุบอสูบิดาของพระพิพิธภักดีเอง ก็ได้ขึ้นเป็นเจ้าเมืองทั้งที่เป็นน้องต่างมารดาของพระยาปัตตานีคนก่อนหน้านั้น⁷⁹ อย่างไรก็ตาม สถานภาพของปัตตานีในส่วนที่เป็นประเทศราชนี่จะเป็นประเด็นที่อังกฤษยกมาขยายเป็นวิวาทะเพื่อเข้าแทรกแซง โดยหวังดึงเอาหัวเมืองเหล่านี้ไปรวมเป็นส่วนหนึ่งของหัวเมืองมลายูในบังคับอังกฤษในพุทธศตวรรษที่ 25

การที่สงขลาได้รับมอบให้ควบคุมดูแลหัวเมืองทั้ง 7 ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างเมืองหลวงและหัวเมืองทั้ง 7 ชับซ้อนขึ้น และถูกแทรกแซงจากศูนย์อำนาจที่สงขลาได้ ในการแต่งตั้งเจ้าเมืองในหัวเมืองทั้ง 7 เจ้าเมืองสงขลาจะมีบทบาทในการเสนอชื่อผู้ที่เหมาะสมจะเป็นเจ้าเมืองคนต่อไปเมื่อมีเจ้าเมืองคนใดเสียชีวิต ในช่วงการตั้งเจ้าเมืองทั้ง 7 ชุดแรก พระยาสงขลา (เถียนจ่อง) และพระยาปัตตานี (พ่าย) เป็นผู้เลือกตัวเจ้าเมืองทั้ง 6 ด้วยตนเอง ก่อนที่นำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อพระราชทานตราตั้งให้พระยาสงขลานั้นกลับไปมอบให้เจ้าเมืองเหล่านั้น⁸⁰ ถึงต้นรัชกาลที่ 5 โปรดให้มีการปรึกษากันระหว่างผู้มีอำนาจเมืองสงขลา กับ บุตรหลานพระยาตานีและศรีตวันกรมการเมืองว่าผู้ใดสมควรเป็นเจ้าเมือง แล้วให้ทำหนังสือทูลเกล้าถวาย เพื่อมีท้องตราแต่งตั้งให้รักษาการไปก่อนจะขึ้นมารับพระราชทานสัญญาบัตรเมื่อถึงกำหนดส่งต้นไม้ทองเงินเครื่องราชบรรณาการ⁸¹

นอกจากนั้นแล้ว อำนาจสงขลายังครอบคลุมถึงการเข้าไปจัดสรรผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและอื่นๆ ในหัวเมืองทั้ง 7 โดยมีกองส่งห่วยและขันที่หนองจิกและยะหริ่งจำนวนประมาณ 300 คนในต้นรัชกาลที่ 5 ซึ่งอยู่ในการบังคับบัญชาของเมืองสงขลาโดยตรง⁸² และยังส่วนแบ่งจากจากเหมืองแร่ดีบุก 6 แห่งที่ยะลา รวมถึงการเกณฑ์เบ็ดเตล็ดต่างๆ รวมแล้วประมาณไม่ต่ำกว่า 200 ชั่งต่อปี⁸³ ผลประโยชน์เหล่านี้น่าจะมีส่วนต่อการสร้างความร่ำรวยให้กับสงขลาไม่น้อย อำนาจที่สำคัญของสงขลาอีกประการหนึ่งคือ การพิจารณาคดีความที่ราษฎรในหัวเมืองทั้ง 7 อุทธรณ์มา ซึ่งเจ้าเมืองต้องมาเป็นคู่ความในการพิจารณา และเป็นเหตุให้เจ้าเมืองหัวเมืองทั้ง 7 ต้องเสียค่าใช้จ่ายมาก จนร้องเรียนอยากออกจากบังคับสงขลามาชี้กับกรุงเทพมาอย่างต่อเนื่อง

ในส่วนการปกครองภายใน เป็นอำนาจสิทธิขาดของเจ้าเมือง โดยมีธรรมเนียมการปกครองที่ผสมผสานแบบไทยและมลายูพื้นเมืองเดิมจนลงตัวเป็นรูปแบบหนึ่ง มีกรมการเมืองรับผิดชอบบังคับบัญชาลดหลั่นไปเป็นชั้นๆ เจ้าเมืองมีอำนาจสิทธิขาดถึงสั่งประหารชีวิตได้ ยกเว้นคนจีนที่อยู่ในบังคับบัญชาของ “กัปตันจีน” ซึ่งทำหน้าที่เจ้าภาษี เจ้าเมืองมีสิทธิในการกำหนดอัตราภาษีเก็บภาษีต่างๆ และทำเบี้ยอัฐขึ้นใช้เอง มีการเก็บส่วย “เลขไทย” และ “เลขแขก” ที่ไม่เหมือนกัน แต่ละเมืองมีอัตราต่างกัน รวมถึงส่วย “อาเสตันไม้เงินตันไม้ทอง” ซึ่งเก็บ 5 ปี/2 ครั้ง ที่เก็บได้ส่วนหนึ่งเจ้าเมืองแบ่งไว้ใช้ส่วนตัว⁸⁴

ปัญหาในการปกครองเมืองยะหริ่ง ะแงะ รามัน และสาयบุรี กับพระราโชบายไม่แทรกแซง

ระหว่าง พ.ศ. 2432-2436 อำนาจอันกว้างขวางไร้ขีดจำกัดของเจ้าเมือง ทำให้มีรายงานราษฎรฟ้องร้องการกดขี่และไม่เป็นธรรมของเจ้าเมืองต่อผู้ว่าราชการสงขลา ทั้งที่ยะหริ่ง ะแงะ และรามัน โดยเฉพาะเจ้าเมืองยะหริ่งมีเรื่องร้องเรียนนับ “หลายร้อยฉบับ” พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงได้รับฎีกาขณะเสด็จประพาสแหลมมลายูด้วย ผลจากการสอบสวนของข้าหลวงประจำแหลมมลายูชื่อว่า “หัวเมืองแขกทั้งปวงเข้าใจชัดเจนว่าพระยาฮิริงเป็นคนชั่วที่สุดดุร้าย กดขี่ไพร่ยิ่งกว่าเมืองอื่นๆ...”⁸⁵

แม้จะได้ข้อมูลให้เห็นพ้องต้องกันของทุกฝ่าย แต่ทางเมืองหลวงก็ไม่สามารถแก้ปัญหาได้ เพราะต้องเผชิญกับความเห็นในการแก้ปัญหาที่ขัดแย้งกันระหว่างข้าหลวงที่โปรดให้ส่งไปสอบสวนกับตัวแทนจากสงขลา ขณะที่ผู้ช่วยเมืองสงขลากราบบังคมทูลให้ถอดพระยายะหริ่งเพื่อเป็นตัวอย่าง ข้าหลวงกลับกราบทูลให้อยู่ต่อไป ที่ระแงะข้าหลวงทูลเสนอให้ทรงแต่งตั้งเจ้าเมืองคนใหม่ และทำโครงการปรับปรุงราชการเมืองใหม่ เพื่อตั้งอำนาจการปกครองเข้ามาสู่รัฐบาลกลาง และเพิ่มรายได้เข้าท้องพระคลัง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ไม่ทรงเห็นด้วยกับข้อเสนอให้เพิ่มผลประโยชน์ ทรงเห็นว่าพระราโชบายคือ ความต้องการรักษาความมั่นคงของพระราชอาณาจักร ทรงเกรงว่าการเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกิจการใดๆ จะทำให้เจ้าเมืองเหล่านั้นตั้งตกลใจว่ารัฐบาลกลางจะเข้าไปลิดรอนอำนาจของตน และคิดหาทางออกจากอำนาจของสยามดังพระราชกระแสรับสั่งว่า

“...เสียงที่พระองค์เจ้าสาย และพระอนันต์พุดนั้น เปนคิดไปหาประโยชน์แผ่นดินในทางนั้น มากกว่าที่จะจัดการรักษายบ้านเมืองให้เปนที่มั่นคงอยู่ในอำนาจกรุงสยาม ถ้าให้ราษฎรมีความสุขสบายยิ่งขึ้น จึงมานึกในใจว่า ถ้าไปมัวคิดถึงแต่จัดเช่นนั้นๆ จะเกิดประโยชน์เช่นนั้นๆ ประโยชน์ที่คำนึงถึงพระราชทรัพย์เช่นนั้น พวกเข็ว้งษ์ที่เคยเป็นใหญ่ในเมืองระแงะ ก็จะมีความเดือดร้อนโดดดั้นไปเมืองอื่นๆ ที่เห็นตัวอย่างก็จะนึกว่านานไปเมืองเราจะเปนเช่นนั้นบ้าง เห็นว่าเดินทางขยับจะออกจากราโชบายของคอเวอนเมนต์เราที่คิดจะรักษาเมืองมลายู”⁸⁶

กรณียะหริ่ง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงย้ำพระบรมราโชบายไม่แทรกแซง

อีกเช่นกัน ไม่มีพระราชประสงค์จะทำให้เจ้าเมืองเดิมรู้สึกถูกรบกวนกระทบกระเทือน รับสั่งให้หาทางประนีประนอม ดังพระราชกระแสที่ว่า

“...ถ้าเราทำแก่พระยายริง ลงจะเปนที่สอด้งสะเทือนถึงเมืองแขกอื่น ๆ ซึ่งยอมจะมีศัตรู บางพวกอยู่ด้วยกันทุก ๆ เมืองเช่นนั้นแล้ว ให้คิดอ่านไกล่เกลี่ยเสีย แล้วให้พระยายริงรักษา บ้านเมืองต่อไป...”⁸⁷

พระบรมราชโองบายที่ประสงค์จะให้มีการประสานระหว่างรัฐบาลและเจ้าเมืองไม่เกิดผล เพราะความขัดแย้งที่ซับซ้อนระหว่างคนกลุ่มต่าง ๆ ทั้งระดับสูงระหว่างข้าหลวงจากเมืองหลวง กับสงขลา ระดับกลางระหว่างกรมการเมืองสงขลา กับเจ้าเมืองมลายู และระดับล่างระหว่างเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ด้วยกันเอง พระยายะหริ่งไม่ยอมให้แม่กองสงขลาไปเก็บส่วย แต่ขึ้นมาพบข้าหลวงที่กรุงเทพและประกาศว่าแยกเป็นอิสระจากสงขลาแล้ว พระยาสงขลาฟ้องว่าพระยาสาขุนบุรีให้เงินสิ่งค่าไปรับเข้าไปทำธุรกิจโดยไม่ขออนุญาตจากสงขลา แต่พระยาสาขุนบุรีอ้างว่าข้าหลวงได้ตกลงกับผู้ช่วยราชการสงขลาแล้ว ผู้ช่วยราชการสงขลาเองก็ขัดแย้งกับพระยาสงขลา พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงตระหนักในความไม่เป็นเอกภาพของหน่วยงานของรัฐบาล กลางในขณะนั้น ทรงมีพระราชกระแสว่า “...การซึ่งพระอนันต์ (ผู้ช่วยราชการสงขลา-ผู้เขียน) ออกไปจัดในเมืองแขกประการใด เป็นจัดตามคำสั่งพระองค์เจ้าสายสนธิทวงษ์ (ข้าหลวง-ผู้เขียน)...การที่ข้าราชการวิวาทกันไม่ได้สั่งการละเอียด เพราะอยู่ไกลเหตุการณ์...”⁸⁸ ด้วยข้อจำกัดในการบริหารราชการที่ล่าช้า ปัญหาตัวบุคคล และสภาพพื้นที่ที่อยู่ห่างไกล เมืองหลวง สภาวการณ์ในหัวเมืองทั้ง 7 จึงไม่สามารถแก้ไขให้ดีขึ้นได้ ปัญหาทางการปกครองภายในหัวเมืองทั้ง 7 ที่แสดงออกประมาณหนึ่งทศวรรษก่อนการปฏิรูปการปกครองนี้ จะทวีความตึงเครียดยิ่งขึ้นเมื่อเผชิญกับการคุกคามจากอังกฤษตรงพรมแดนระหว่างเปรัก-รามัน

การคุกคามจากภายนอก กับกรณีปัญหาพรมแดนเปรัก-รามัน (พ.ศ. 2425-2439)

เมื่อครั้งเฮนรี เบอร์นีเข้ามาทำสนธิสัญญาทางพระราชไมตรีฉบับแรกระหว่างอังกฤษกับสยามใน พ.ศ. 2369 (1826) นั้น เขาได้แสดงการรับรู้ในอธิปไตยของสยามเหนือปัตตานี (หัวเมืองทั้ง 7) อย่างสมบูรณ์ ข้อเสนอของเขาไม่มีข้อใดเกี่ยวข้องกับปัตตานี รายงานของเบอร์นีชี้ชัดว่าเขาแยกปัตตานีออกจากหัวเมืองมลายูอื่นๆ ของสยาม จุดยืนของอังกฤษในการเจรจามีว่า “...การเจรจาต่อรองให้รัฐบาลสยามปฏิเสธการอ้างสิทธิ์ทั้งปวงในความยิ่งใหญ่ของสยามเหนือรัฐมลายูซึ่งอยู่ใต้ปัตตานีลงมา”⁸⁹ แต่หลังจาก พ.ศ. 2417 ซึ่งอังกฤษเริ่มนำระบบที่ปรึกษาเข้าไปใช้ในรัฐมลายู ประจวบกับการแข่งขันระหว่างมหาอำนาจตะวันตกในแหลมมลายูเพิ่มขึ้น ทั้งจากรัสเซีย เยอรมัน และฝรั่งเศส กระทรวงอาณานิคมอังกฤษจึงมีบันทึกที่แสดงความต้องการให้อังกฤษเป็นมหาอำนาจแต่เพียงผู้เดียวในแหลมมลายูขึ้นไปจนจรดพม่า⁹⁰

ใน พ.ศ. 2423 เซอร์เฟรดเดอริก เวลด์ ข้าหลวงใหญ่อังกฤษประจำสเตรทส์

เซทเทิลเมนต์ได้ยื่นบันทึกคัดค้านสิทธิสยามเหนือรัฐมลายูทางเหนือทั้งหมด โดยปฏิเสธไม่ยอมรับว่าการส่งต้นไม้เงินทองมาให้สยามของรัฐต่างๆ (ซึ่งรวมถึงปัตตานี) เป็นการแสดงถึงการเป็นเมืองขึ้น เพราะสยามเองก็ส่งบรรณาการให้จีน แต่กระทรวงต่างประเทศอังกฤษไม่เห็นด้วยกับทัศนคติดังกล่าว โดยถือว่ารัฐมลายูต่างๆ ไม่สามารถพึ่งตนเองได้ ความสัมพันธ์กับต่างประเทศต้องอยู่ในการควบคุมของรัฐบาลสยาม เวลต์จึงได้รับคำสั่งให้ไม่ให้กระทำการที่กระทบกระเทือนสัมพันธ์ภาพกับสยาม⁹¹ เวลต์จึงหันมายกปัญหาพรมแดนเปอร์ค์-รามันขึ้นเสนอ โดยอ้างว่าสยามผิดสัญญาปี พ.ศ. 2369 ที่ว่าจะไม่รุกรานเปอร์ค์และได้เข้าครอบครองดินแดนเปอร์ค์มานานแล้ว เขาเรียกร้องให้รามันคืนสิทธิเหนือพื้นที่และราษฎรที่อาศัยอยู่ที่นั่น ทั้งห้ามเจ้าหน้าที่ปัตตานีเข้าไปเก็บภาษี⁹²

รัฐบาลสยามได้ปฏิเสธข้อเรียกร้องทั้งหมดเมื่อสำรวจพบว่า พื้นที่ที่เปอร์ค์เรียกร้องนั้นมีเนื้อที่มากกว่า 3 ล้าน 6 แสนไร่ และถ้าสยามยอมยกดินแดนนี้ให้เปอร์ค์ไป พระยารามันก็จะต้องเสียพื้นที่ของเมืองไปถึง 2/3 ที่มีอยู่ สำหรับรัฐบาลอังกฤษที่สิงคโปร์ ปัญหาพรมแดนเปอร์ค์-รามัน มีความสำคัญในทางยุทธศาสตร์ เพราะถ้าบริเวณต้นน้ำเปอร์ค์อยู่ในครอบครองของรามัน เปอร์ค์จะอยู่ในฐานะเสียเปรียบถ้าเกิดการรบกวน และการได้ครอบครองบริเวณต้นน้ำจะทำให้อังกฤษสามารถเข้าครอบงำกลั่นต้นและสกัดกั้นอำนาจของสยามได้อย่างสะดวก ในทางเศรษฐกิจ ดินแดนส่วนนี้มีประชากรอาศัยอยู่น้อย แต่อุดมด้วยดีบุกและทองคำ มีศักยภาพในการพัฒนาอีกมาก แต่ที่สำคัญที่สุด ปัญหานี้จะ เป็นเครื่องพิสูจน์ถึง “เกียรติคุณและความมีหน้ามีตา” และ “อำนาจและอิทธิพลของอังกฤษ” ในสายตาของรัฐมลายูใกล้เคียง⁹³

แต่ปัญหาเปอร์ค์-รามันถูกขยับยั้งจากกระทรวงต่างประเทศอังกฤษซึ่งมีนายเอิร์ลเนสส์ ซาเตา กงสุลอังกฤษที่กรุงเทพฯ เป็นตัวแทน ซาเตามีความเห็นว่าการเรียกร้องดินแดนของอังกฤษในแหลมมลายูจะเป็นการทำทลายการคุกคามของฝรั่งเศสต่อเอกราช และบูรณภาพแห่งอาณาเขตของสยาม อังกฤษควรสนับสนุนให้สยามดำรงความเป็นเอกราชไว้ เพื่อผลประโยชน์ทางการค้าอันมหาศาลของอังกฤษในบริเวณลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งในความเห็นของซาเตามีค่าที่สุดยิ่งกว่าแหลมมลายู และกันอังกฤษก็ควรสนับสนุนอำนาจสยามในหัวเมืองขึ้นทั้งหลายให้แน่นแฟ้นขึ้นด้วย เพื่อเป็นรัฐกันกระเทาะระหว่างอิทธิพลของอังกฤษและฝรั่งเศสในภูมิภาคนี้⁹⁴

ถึง พ.ศ. 2428 อังกฤษได้หันไปใช้นโยบายบีบให้รัฐบาลสยามยอมรับข้อเสนอที่จะยกดินแดนให้เปอร์ค์โดยรับเงินชดเชยค่าเสียหาย แต่เมื่อรัฐบาลสยามไม่ยอมรับโดยเห็นว่าจะเหมือนที่ไทรบุรีเสียปีนังไป อังกฤษจึงคิดจะใช้กำลังบีบบังคับ พอดีมีการเปลี่ยนรัฐบาลใหม่ ปัญหาเปอร์ค์-รามันจึงยุติไปชั่วคราว ครั้นรัฐบาลเสรีนิยมกลับมาใช้อำนาจอีกจึงหยิบเรื่องมาพิจารณาพร้อมข้อเสนอใหม่คือ ขอเช่าดินแดนที่พิพาท รวมทั้งตำบลเบตงและปะดังลิพานิปิส เป็นเวลา 20 ปี โดยอังกฤษจะจ่ายค่าเช่าให้ 1/10 ของผลประโยชน์ที่เก็บได้ และจะชดเชยค่าเสียหายให้กับพระยารามันและพระยาสงขลาจำนวนหนึ่ง รวมทั้งขอสิทธิส่งสินค้าออกทางแม่น้ำกาลามูดา

ซึ่งอยู่ในเขตไพรบุรีโดยไม่ต้องเสียภาษี เมื่อครบยี่สิบปีจะมีการหักลบค่าใช้จ่ายที่อังกฤษลงทุนไป กับผลประโยชน์ที่อังกฤษได้ ถ้ามีรายได้เหลือ สยามจะได้เงินคืน แต่ถ้าค่าใช้จ่ายเกิน สยามจะต้องใช้เงินให้อังกฤษจึงจะได้ดินแดนคืน รัฐบาลไม่เต็มใจรับข้อเสนอ เพราะไม่แน่ใจว่าอังกฤษจะยอมคืนดินแดนให้จริง และเมื่อใจการคืนผลประโยชน์หลังการเช่าเป็นการเอาเปรียบ เพราะคิดค่าเช่าที่ดินรวมอยู่ในบัญชีรายจ่ายด้วย ซึ่งเมื่อวิเคราะห์ถึงที่สุด อังกฤษจะได้ประโยชน์โดยไม่ต้องเสียอะไรเลย⁹⁵

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ โปรดให้สอบถามความเห็นพระยารามัน ขณะเดียวกันดูเหมือนจะทรงปลงพระทัยว่าต้องเสียดินแดนส่วนนี้อยู่ดี ทรงมีพระราชหัตถเลขาดึงกรมหมื่นเทวะวงศ์ฯ ว่า “การที่เป็นข้อกลางแคลงของฉันทนเปนมดกันในครั้งนี้ เห็นว่าที่คงต้องเปนของอังกฤษต่อไปในทางที่เย็นเท่านั้น”⁹⁶ แต่คำตอบจากพระยารามันที่โปรดให้ปรึกษาและนำเรื่องนี้เข้าที่ประชุมเสนาบดีกลายเป็นจุดเปลี่ยนสถานการณ์ พระยารามันกราบบังคมทูลว่า ถ้าไทยยอมให้อังกฤษเช่าดินแดน เมืองรามันก็จะเสียคลอง 2 สายที่ราษฎรใช้อยู่ และพระยารามันและญาติพี่น้องจะเสียผลประโยชน์จากคินุกซึ่งมีราคาปีละกว่า 10,000 เหรียญ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงวิตกถึงความรู้สึกของพระยารามันว่า ถ้าไทยยอมอังกฤษ พระยารามันจะน้อยใจว่าไทยไม่เห็นความสำคัญของบ้านเมืองตน และจะพาให้เอาใจออกห่างได้⁹⁷ จึงโปรดให้ตอบปฏิเสธอังกฤษไป การปฏิเสธการขอเช่าดินแดนในกรณีพิพาทครั้งนี้จึงเพื่อ “รักษาหน้าและเกียรติภูมิ” ของสยามต่อเมืองขึ้นซึ่งขณะนั้นรัฐบาลกลางมีอำนาจน้อยมาก คำตอบปฏิเสธของรัฐบาลสยามภายหลังการยอมรับในหลักการแล้วทำให้กระทรวงอาณานิคมอังกฤษโกรธเคืองมาก แต่รัฐบาลอังกฤษยังเห็นความสำคัญของการเป็นพันธมิตรกับสยามมากกว่า “เกียรติภูมิและอำนาจ” ของอังกฤษต่อเมืองขึ้นในมลายู ปัญญาปรีค-รามันจึงยุติไปชั่วคราว และจะปะทุขึ้นใหม่อีกใน พ.ศ. 2434

ปัญหาพรมแดนเปรีค-รามันกลับมาเริ่มอีกใน พ.ศ. 2434 จากการที่เปรีคสร้างทางรถไฟเข้ามาในเขตรามัน ทางกรุงเทพฯ ได้สั่งให้พระยารามันแจ้งให้เปรีคขออนุญาตจากกรุงเทพฯ ก่อนแต่ไม่ได้ผล ขณะเดียวกันก็เกิดความแตกร้าวระหว่างพระยารามันกับพระอนันตสมบัติ ผู้ช่วยราชการสงขลาซึ่งโปรดให้ไปเป็นข้าหลวงระวังเหตุที่นั่น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงมีพระราชดำริว่า เปรีคคงไม่เลิกล้มความพยายามที่จะเรียกร้องดินแดนที่เป็นกรณีพิพาทอยู่ และตั้งใจจะเข้าครอบครองโดยไม่เปิดเผย ทรงพิจารณาว่าปัญหาใหญ่อยู่ที่ความแตกแยกระหว่างข้าหลวงและเจ้าเมืองรามัน เพราะหากไม่ไว้ใจกัน การจะสอดส่องดูแลรักษาพรมแดนก็จะทำไปไม่ตลอดรอดฝั่ง ทรงมีพระราชดำริว่า สาเหตุของความบาดหมางระหว่างพระยารามันและพระอนันตสมบัติน่าจะมาจากความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์ ทรงพิจารณาว่า ถ้าการส่งข้าหลวงไปคอยช่วยเหลือเจ้าเมืองดูแลเหตุการณ์ก่อให้เกิดความขัดแย้งกันเองเช่นนี้แล้ว ก็ทรงยินดีที่จะให้เจ้าเมืองแก่ไปปัญหาตามลำพังมากกว่า เพราะพระราชประสงค์ที่แท้จริงคือ การ

มี “ข้าหลวงที่ไว้ใจได้ที่ทำการจริงมิใช่จินตนาการ ออกไปจัดการหัวเมืองฝ่ายตะวันออกทั่วไป”⁹⁸ ขณะนั้นโปรดให้เริ่มรวบรวมหัวเมืองที่อยู่ห่างไกลเข้าเป็นมณฑลเทศาภิบาล โดยมีข้าหลวงไปรักษาการประจำเพื่อให้การติดต่อราชการระหว่างหัวเมืองกับศูนย์กลางการปกครองสะดวก รวดเร็วขึ้น เป็นการรวมอำนาจการปกครองในหัวเมืองเข้าสู่ศูนย์กลางการปกครองชั้นต้น ทางภาคใต้ได้โปรดให้รวบรวมหัวเมืองฝั่งทะเลตะวันตกเข้าเป็นมณฑล มีพระยาทิพโกษา (โต โชติกเสถียร) เป็นข้าหลวง จากความวุ่นวายที่รามันครั้งนี้จึงมีพระราชดำริที่จะจัดราชการ หัวเมืองฝั่งตะวันออกตั้งแต่ชุมพรลงไปถึงตรังกานูขึ้นเป็นมณฑลเทศาภิบาล เพื่อให้มีข้าหลวง เฝ้ารวังเหตุการณ์เกี่ยวกับพระราชอาณาเขตทางด้านนี้เป็นการเฉพาะด้วย ทรงมีพระราชดำริที่จะ ให้พระยาทิพโกษาไปช่วย ในพระราชหัตถเลขาที่ทรงมีถึงพระยาทิพโกษา ทรงแสดงความเสีย พระทัยที่ราชการเมืองรามันมีความแตกแยกและได้กลับกลายไปจากที่ทรงมีพระราชประสงค์ แต่แรก ดังนี้

...การซึ่งเราอุตสาหออกไปตากถางหนทางไว้ในเมืองแขกถึงสองครั้ง สามครั้ง⁹⁹ ก็มีแต่เสียลงไปเพราะไม่ได้จัดการมุ่งต่อราชการอย่างเดียว กลายเป็นจินตนาการทำป็นไปทุกอย่าง แต่เปลืองเงินเพราะข้าหลวงส่วนกรุงเทพฯ ก็หนักหนาอยู่แล้ว ยังมีหน้าข้าพระอนันต์ฯ ที่รับช่วง ออกไป จะไปเบียดเบียนประการใดจึงได้แตกโผผางขึ้นเช่นนี้ ก็ไม่ทราบ ส่วนพระยาวิเชียรคีรี กับพระอนันต์ฯ แลพระองค์สายก็เป็นอันแตกร้างกัน เราได้พูดไว้ร้องต่อที่ประชุมหลายครั้งนัก แล้ว เสียตายผลที่ได้จัดทำไว้¹⁰⁰

แท้ที่จริงพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเชื่อว่า อันตรายต่อความมั่นคง ของดินแดนส่วนนี้ ไม่ได้ขึ้นกับการรุกรานจากภายนอกประเทศ คือ อังกฤษ เท่ากับความ อ่อนแออันมีรากเหง้าอยู่ในการจัดการปกครองหัวเมืองส่วนนั่นเอง ทรงมีพระราชกระแส ว่า “..เราไม่คิดเห็นเลยว่า การเรื่องนี้ คอเวอนเมนต์อังกฤษ ที่นอกจะถือท้ายย้ายหัว... เรื่องนี้ กลัวแต่คนของเราจะไปลอยแพกันเอง ทำให้เกิดเหตุขึ้นได้...”¹⁰¹ โปรดให้นำเรื่องรามันเข้า ที่ประชุมเสนาบดีวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2436 (ร.ศ. 112) เสนาบดีทั้งหมดเห็นพ้องว่าควร ถอดพระอนันต์ออก ส่วนประเด็นจะส่งข้าหลวงไปประจำมณฑลฝ่ายตะวันออกที่จะจัดตั้งขึ้น โดยเฉพาะหรือไม่นั้น เสนาบดีส่วนใหญ่คัดค้าน เพราะจำเป็นต้องใช้พระราชทรัพย์และกำลัง เจ้าหน้าที่อยู่มาก ขณะนั้นทางกรุงเทพฯ กำลังเผชิญกับการวิกฤติการคุกคามของฝรั่งเศส (ในเหตุการณ์ ร.ศ. 112) ไม่สมควรจะจ่ายพระราชทรัพย์และดึงกำลังคนออกจากเมืองหลวง ส่วนควรดำเนินการอย่างไรกับการรุกรานของเปรัก ส่วนหนึ่งเห็นว่าควรเงียบไว้ เพราะการ ร้องเรียนจะเป็นการรื้อฟื้นกรณีพิพาทขึ้นมาใหม่ ในขณะที่ฝรั่งเศสกำลังรุกดินแดนไทยอยู่ ในที่สุดที่ประชุมก็ลงมติให้มีข้าหลวงไปสืบข้อเท็จจริง ซึ่งจะเปิดทางให้สามารถเรียกตัว พระอนันต์กลับโดยไม่ทำให้ตำแหน่งข้าหลวงต้อง “เสียหน้า” ต่อเจ้าเมืองมลายู ในทางปฏิบัติ มติเรื่องรามันครั้งนี้ไม่ได้นำไปสู่การปฏิบัติ เพราะวิกฤติการณ์ ร.ศ. 112 และสถานการณ์ที่

ตั้งเครือข่ายที่กรุงเทพฯ เป็นอุปสรรคต่อการจัดส่งข้าหลวงไปสืบเหตุการณ์ที่ชายแดน

สองปีต่อมาเปร์กก็รุกเข้ามาอีก และถึงตอนนี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงปลงพระทัยกับความยึดเชื้อของปัญหานี้แล้วว่า คงไม่สิ้นสุดลงได้จนกว่าไทยจะยอมประนีประนอมกับอังกฤษ ทรงมีพระราชกระแสว่า “...เป็นที่น่าเสียดายที่การไม่ได้ตกลงแต่ก่อนจนเปนปานนี้เสียแล้ว ถึงโดยจะตรวจได้ความมากก็ไม่เหนมีท่าทีที่จะสลัดออก เว้นไว้แต่จะอะลุ่มด้วยประการหนึ่งประการใด...ซึ่งที่จะรุกแดนเช่นนี้ สิ่งใดเยือกเย็นกว่าแรงมาก...”¹⁰² ภายหลังการทำอนุสัญญาฉบับระหว่างอังกฤษกับสยามใน พ.ศ. 2440 (Secret Convention 1897) เพื่อประกันความมั่นคงของดินแดนในแหลมมลายูว่าเป็นเขตอิทธิพลของอังกฤษ อังกฤษก็หยิบยกปัญหาพรมแดนขึ้นมาเจรจากับสยามอีกครั้ง โดยอ้างว่าสยามได้ประโยชน์จากการที่อังกฤษไม่ปฏิเสธสิทธิของสยามเหนือรัฐมลายู จึงควรที่สยามจะยอมตกลงเรื่องพรมแดนบริเวณมลายูให้สิ้นสุดไป เสด็จต้นปี พ.ศ. 2442 บังเอิญเกิดการฆาตกรรมขึ้นบริเวณที่พิพาท ผู้ร้ายหนีเข้าไปทั้งในเขตเปร์กและรามัน อังกฤษจึงอ้างว่าบริเวณดังกล่าวเป็นที่ซ่อนสมผู้ร้าย ซึ่งสะท้อนว่าสยามไม่มีประสิทธิภาพในการจัดการปกครองให้เรียบร้อยได้ จึงควรจัดการให้เรื่องพรมแดนสิ้นสุดเร็ว ในการเจรจา เนื่องจากอังกฤษต้องการเปิดช่องไว้สำหรับการขยายอิทธิพลของตนในหัวเมืองเหล่านี้ในอนาคต จึงพยายามเลี่ยงไม่ใช้คำว่า “อธิปไตย” (Sovereignty) ในการอธิบายฐานะของหัวเมืองเหล่านี้ที่มีกับสยาม และหันไปใช้คำว่า “เมืองขึ้น” (Dependencies) แทน แต่กรมหลวงเทเวศร์ฯ ทรงแจ้งแก่อังกฤษว่าสยามรับไม่ได้ที่จะใช้คำนั้นสำหรับรามัน เพราะถือว่ารามันอยู่ในฐานะเดียวกับหัวเมืองชั้นในอื่นๆ ของสยาม ในที่สุดจึงมีการใช้คำว่า “Dependencies of Kedah, Kelantan and Trengganu” ซึ่งในสัญญาใช้คำว่า “เมืองประเทศราชไทรบุรี กลันตันและตรังกาณู” แต่สำหรับรามันใช้คำว่า Province of Reman หรือ “เมืองรามัน”¹⁰³

ผลของ “ข้อตกลงพรมแดน พ.ศ. 2442” (Boundary Agreement 1899) สยามเป็นฝ่ายเสียเปรียบ ต้องเสียดินแดนไป 1/3 ของที่เปร์กเรียกร่อง ข้อเสนอที่สยามเรียกร่องเพื่อเป็นข้อแลกเปลี่ยนคือ สิทธิเหนือหัวเมืองมลายูของตนนั้นจะได้รับการพิสูจนต่อไปว่าได้รับการยอมรับอย่างจำกัด สำหรับสยามการยอมตกลงก็เพื่อยุติปัญหาความยุ่งยากที่เรื้อรังมานานร่วมสองทศวรรษ ดังความในพระราชหัตถเลขาทว่า “...ฉันไม่อาจที่จะกลั่นความรู้สึกว่าเป็นที่อนดีพอใจในการที่ตกลงกันได้เสียดังนี้ เรื่องเขตแดนถึงว่าจะมีแต่ข้างฝ่ายเขาได้เป็นแน่ว่าไม่เป็นที่พอใจของพวกเสดรท ก็ยังเป็นอันดีที่ได้ตกลงกัน เหมือนแผลที่ได้เสียหายหายไม่เปิดอยู่อย่างแต่ก่อน...”¹⁰⁴ ในอีกด้านหนึ่งการตกลงครั้งนี้แสดงถึงความพร้อมของสยามที่จะผ่อนปรนสำหรับหัวเมืองมลายูชั้นนอกคือ กลันตันและตรังกาณู เพื่อแลกกับการค้าประกันสิทธิเหนือหัวเมืองมลายูชั้นในคือ รามัน ที่ซึ่งการปฏิรูปการปกครองเพื่ออธิปไตยที่มั่นคงยิ่งกว่ากำลังก้าวไปสู่หัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญ จุดยืนนี้จะได้รับการยืนยันอีกครั้งในการต่อรองทางการทูตกับ

อังกฤษในช่วงต่อจากวิกฤติปัตตานีทศวรรษ พ.ศ. 2440

ปัญหาสัมปทาน ในหัวเมืองทั้ง 7

การคุกคามจากภายนอกอีกประการคือ ปัญหาสัมปทาน (concession) ใน พ.ศ. 2435 พระยาระแงได้ทำสัญญายกสัมปทานบ่อแร่ทั้งหมดในระแงให้แก่ชาวอังกฤษจากรัฐสลังงอ มีกำหนดเวลา 40 ปี และผู้รับได้มายื่นขอสัตยาบันจากรัฐบาลสยาม รัฐบาลยินทรานไม่ยอมรับสัญญานี้ ซึ่งตามพระดำริของกรมหมื่นดำรงฯ “ผิดประเพณี เสมอยกอำนาจทุก ๆ อย่างในบ้านเมืองให้แก่ผู้รับสัญญา”¹⁰⁵ รัฐบาลแนะนำให้เจ้าของสัมปทานยื่นคำร้องต่อรัฐบาลโดยตรง ทั้งนี้เพราะถ้ารัฐบาลยอมรับสัญญาก็เท่ากับยอมรับในอำนาจของพระยาเมืองที่จะยกสิทธิต่าง ๆ ในเมืองให้กับบุคคลใดก็ได้ โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาล ต่อมาระหว่าง พ.ศ. 2445-2448 ปัญหาทำนองเดียวกันจะเกิดขึ้นที่เมืองรามันและยะลาด้วย

ปัญหาสัมปทานสร้างความกังวลใจให้กับรัฐบาล และทำให้รัฐบาลขาดความไว้วางใจเจ้าเมืองเหล่านี้ ว่าจะเป็ต้นเหตุให้สูญเสียมืองได้ การที่รัฐบาลปล่อยให้เจ้าเมืองเหล่านี้มีอำนาจโดยปราศจากขอบเขต หรือมีข้อบังคับใดๆ ควบคุม ทำให้เจ้าเมืองเหล่านี้และคนทั้งหลายเข้าใจได้ว่า เจ้าเมืองเหล่านี้มีขอบเขตอำนาจอย่างสิทธิขาดเหนือดินแดนที่ตนปกครอง จนแม้จะยกสิทธินั้นให้ใครก็ได้ นั่นคือธิปไตยเหนือดินแดนในเขตปกครองเป็นของเจ้าเมืองไม่ได้ขึ้นกับรัฐบาล เป็นช่องทางให้บุคคลภายนอกอาศัยอำนาจของเจ้าเมือง เข้าแสวงหาผลประโยชน์ต่างๆ ภายในพระราชอาณาเขต โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบและยินยอมจากรัฐบาล นับว่าเป็นอันตรายต่อความมั่นคงและเอกภาพของประเทศเป็นอย่างยิ่ง การแก้ปัญหาที่รัฐบาลจำเป็นต้องแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงขอบเขต และอำนาจอันแท้จริงของเจ้าเมืองที่มีอยู่อย่างจำกัด ในฐานะหน่วยหนึ่งของรัฐที่มีรัฐบาลซึ่งมีธิปไตยเหนือดินแดนอย่างสมบูรณ์ และนั่นก็คือ การปฏิรูปการปกครองหัวเมืองตามระบบ “เทศาภิบาล” เพื่อดึงอำนาจการปกครองจากเจ้าเมืองที่เคยมีมาแต่เดิมเข้าสู่ส่วนกลางของประเทศ ซึ่งเป็นแผนงานที่กระทรวงมหาดไทยกำลังดำเนินอยู่ตามหัวเมืองต่างๆ และที่สงขลาในขณะนั้น

การปฏิรูปการปกครองหัวเมืองทั้ง 7 (พ.ศ. 2439-2449)

การเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูป มีการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการปกครองจากภายในพื้นที่ โดยพระยาเพชรภิบาล เจ้าเมืองหนองจิก ซึ่งได้มีหนังสือขึ้นทูลเกล้าเสนาอความเห็นเรื่องการจัดการบ้านเมืองในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2437 ว่า ธรรมเนียมการปกครองของหนองจิกที่เป็นอยู่ขณะนั้น “...ไม่มีแบบแผนอาไศรยกฎหมายอันใดเป็นที่ตั้งแล้วแต่ผู้รักษาเมืองจะทำไปตามอำนาจของผู้ว่าราชการเมืองเท่านั้น”¹⁰⁶ พระยาหนองจิกเสนอให้รัฐบาลยกเลิกและเปลี่ยนแปลงการปกครองเมืองหนองจิกในหลายประการ เช่น ให้จัดระบบการปกครองท้องถิ่นโดยแบ่งกรมการเจ้าหน้าที่ตามสายงาน ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ระดับนายอำเภอและ

นายบ้านพิจารณาคดีแพ่งได้ตามกฎหมายโดยไม่ต้องผ่านเจ้าเมือง ในคดีอาญาให้เจ้าเมืองและกรมการเมืองอำนาจในการลงโทษได้ตามกฎหมาย แต่จำคุกได้ไม่เกิน 6 เดือน ส่วนโทษประหารชีวิตต้องรายงานจากกรุงเทพฯ ฯลฯ โดยสาระแล้ว ข้อเสนองของพระยาหนองจิกตรงกับหลักการใหม่ที่รัฐบาลกลางตั้งใจจะจัดอยู่ แต่ปัญหาอยู่ที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครองอย่างไร หากไม่ได้รับความเห็นชอบหรือสนับสนุนจากเจ้าเมืองสงขลา ดังพระราชกระแสที่ว่า “ถึงว่าไม่ผิดธรรมเนียมในกรุงนัก ก็เป็นการแปลกใหม่ในเมืองนั่นเอง แลข้ามเมืองสงขลาอยู่” ขณะนั้น การปฏิรูปการปกครองสงขลายังไม่ได้เริ่ม และสภาพการปกครองสงขลาที่อยู่ในสภาพที่ไร้ระเบียบตั้งแต่ปลาย พ.ศ. 2436 พระยาวิเชียรคีรีเจ้าเมืองสงขลาได้สั่งให้เลิกระบบการปกครองแบบแบ่งเดิม มาสู่การรวบอำนาจในมือของกรมการเมืองที่เป็นญาติตน การปกครองเป็นไปตามอำเภอใจ และก่อกวนเหตุให้ราษฎรอพยพครัวออกเป็นหมู่บ้าน¹⁰⁷ จึงโปรดให้พระวิจิตรวรสาสน์ (ภายหลังเป็นเจ้าพระยามรราช-ปิ่น สุขุม) เป็นข้าหลวงพิเศษออกไปจัดราชการในสงขลา เมื่อการวางรากฐานการปฏิรูปที่สงขลาเดินไปได้ระยะหนึ่งแล้ว จึงโปรดให้พระวิจิตรวรสาสน์มาช่วยราชการที่หัวเมืองทั้ง 7

แนวนโยบายในการปฏิรูป กรมหมื่นดำรงฯ ในฐานะเสนาบดีมหาดไทยได้นำรายงานพิเศษเกี่ยวกับการปกครองหัวเมืองทั้ง 7 ขึ้นทูลเกล้าฯ เมื่อวันที่ 2 มีนาคม ร.ศ. 114 รายงานฉบับนี้ประกอบด้วย การทบทวนวิเคราะห์พัฒนาการการปกครองหัวเมืองทั้ง 7 เหตุผลเป้าหมาย และแนวทางในการปฏิรูป ทรงแสดงเหตุผลที่จำเป็นต้องลงมือจัดการปฏิรูปหัวเมืองทั้ง 7 ไว้ 4 ประเด็น ได้แก่ 1) สภาพแวดล้อมระหว่างประเทศจากลัทธิอาณานิคมทำให้จำเป็นต้องปรับปรุงประเทศ เพื่อก้าวไปสู่ความเจริญ 2) ดินแดนส่วนนี้ถูกคุกคามง่ายกว่าส่วนอื่น เพราะอยู่ติดกับดินแดนในปกครองของมหาอำนาจ 3) ความอุดมสมบูรณ์ของดินแดนส่วนนี้จะดึงดูดนักธุรกิจต่างชาติที่จะเข้ามาลงทุน ซึ่งยากจะปิดกั้นได้ สมควรสนับสนุนนักธุรกิจท้องถิ่นเพื่อกั้นนักลงทุนจากต่างประเทศ และช่วยลดการแทรกแซงจากต่างประเทศที่จะเข้ามาจากการลงทุน และ 4) หากรัฐบาลไม่เข้าควบคุมอำนาจในการปกครองในดินแดนนี้ เจ้าเมืองบางคนก็อาจถูกล่อลวงให้ยกประโยชน์ต่าง ๆ ในเมืองให้แก่ต่างชาติได้

การปฏิรูปควรเริ่มที่หัวเมืองทั้ง 7 ก่อนที่กลันตันและตรังกานู ซึ่งอยู่ติดกับพรมแดนอังกฤษ ด้วยเหตุผล 3 ประการ คือ 1) เมืองทั้งสองเป็น “เมืองประเทศราชเต็มบรรดาศักดิ์” ซึ่งอังกฤษต้องการอยู่ และสยามจำเป็นต้อง “คบค้าเอาใจอังกฤษช่วยป้องกันฝรั่งเศส” ต้องระวังไม่ทำอะไรที่จะ “เป็นอริกับอังกฤษ” 2) หัวเมืองทั้ง 7 นั้น “อังกฤษไม่ถือเป็นเมืองสำคัญ” และ “เป็นเมืองอยู่ในอำนาจคล้ายกับเมืองขึ้นสงขลาอยู่แล้ว ทั้งผู้คนพลเมืองแลขนบธรรมเนียมก็เป็นไทยอยู่โดยมาก” 3) ขณะนั้นการปฏิรูปเมืองสงขลากำลังดำเนินการอยู่ จึงควรปฏิรูปโดยเริ่มจัดจากหัวเมืองชั้นในออกไป ดูกว่าจัดจากชั้นนอกเข้ามา หรือจัดพร้อมๆ กันไป

แนวทางการปกครองแบบใหม่ที่ทรงเสนอ มีหลักสำคัญดังนี้

1. การแบ่งเขตการปกครองเป็น 7 หัวเมือง ให้คงไว้
2. ให้มีข้าหลวงประจำในหัวเมืองทั้ง 7 โดยเฉพาะ
3. ให้ผู้ว่าราชการเมืองมีอำนาจตามขนบธรรมเนียมที่เป็นอยู่ และตามที่ย้ำหลวงเห็นชอบ
4. ผู้ว่าราชการเมืองยังคงบังคับบัญชาและตัดสินคดีตามกฎหมายและประเพณี เว้นโทษประหารชีวิต ริบทรัพย์ หรือคดียุทธวิธี ต้องส่งมาที่ศาลข้าหลวงซึ่งจะส่งมาขอพระราชทานอนุญาตที่กรุงเทพ เหมือนหัวเมืองชั้นใน
5. ผู้ว่าราชการเมืองยังมีอำนาจจัดเก็บภาษีเหมือนเดิม แต่ให้มีส่วนลดเป็นค่าภาคหลวงสำหรับข้าหลวงใช้ในการปกครอง

6. ยกเลิกส่วยหรือผลประโยชน์ที่ส่งไปยังเจ้าเมืองสงขลา เลิกการที่สงขลาส่งคนมาคุมราษฎรในหัวเมืองเหล่านี้ ให้ผู้ว่าราชการเมืองและข้าหลวงเลือกคนไทยในเมืองเหล่านี้ตั้งเป็นกรมการควบคุมคนไทยด้วยกันทำนองกรมการคนจีน

7. ให้มีการส่งเครื่องบรรณาการตามธรรมเนียมปฏิบัติ ไปบอกข้อราชการให้ติดต่อผ่านข้าหลวง หรือบอกตรงมากรุงเทพแต่ต้องแจ้งข้าหลวง

8. ความสัมพันธ์กับต่างประเทศอยู่ในอำนาจข้าหลวงเท่านั้น

9. ให้ตั้งที่บัญชาการข้าหลวงที่สงขลาแห่งและที่หัวเมืองทั้ง 7 อีกแห่ง ข้าหลวงมีอำนาจเดือนให้ผู้ว่าราชการเมืองแก้ไขการปฏิบัติในการปกครองใดๆ ได้

นโยบายระยะยาวที่จะจัดต่อไปในหัวเมืองเหล่านี้ ได้แก่

1. ทำนุบำรุงหัวเมืองเหล่านี้ให้เกิดประโยชน์มากขึ้น และผลประโยชน์ที่จะได้ให้แบ่งแก่เจ้าเมืองและกรมการ เก็บไว้เป็นเงินบำรุงเมือง 1/3 ส่วน

2. ให้จัดกฎหมายและธรรมเนียมในหัวเมืองเหล่านี้ไปในทางหัวเมืองชั้นใน แต่จะจัดให้ค่อยเป็นค่อยไปโดยลำดับ ไม่ต้องรื้อแย่งแบบแผนเก่าโดยรุนแรง ให้เป็นที่ชอกช้ำผู้ว่าราชการเมืองประการใด

3. ให้ “สมาคมแลชักชวนฝึกหัดผู้ว่าราชการหัวเมืองทั้ง 7 เหล่านี้ แลพวกเหล่าอกที่ จะรับราชการต่อไปในหัวเมืองเหล่านี้ให้สนิทสนมต่อกรุงเทพ...โดยความมุ่งหมายในการที่จะเพาะปลูกคนที่ จะรับราชการในพื้นที่บ้านพื้นเมืองเหล่านี้ ถึงว่าจะเป็นคนต่างชาติต่างศาสนา ก็ให้มีน้ำใจแลอภัยไศรยเป็นไทย...”

ตามรายงานที่นำขึ้นทูลเกล้าฯ นี้ กรมหมื่นดำรงฯ ทรงมันพระทัยว่า การปฏิรูปหัวเมืองทั้ง 7 จะไม่เป็นภาระที่เกินกำลัง ด้วยเหตุที่หัวเมืองเหล่านี้มีพลเมืองไทยอยู่มาก ถึงแม้เจ้าเมืองมลายูเองก็ “มักรู้ภาษาไทย และมีอภัยไศรยใกล้มาในทำนองไทยอยู่มาก” อีกประการหนึ่ง ทรงเห็นว่าการที่จะออกไปจัดครั้งนี้ “ไม่ใช่การที่จะไปปราบปรามให้ผู้นหนึ่งผู้ใดได้ความเดือดร้อน...ที่สุดจนการที่จะคิดอ่านแบ่งเอาผลประโยชน์เป็นภาคหลวง เมื่อคิดดูก็ไม่ใช่การ

เอาเปรียบกว่าทุกวันนี้ เพราะจะเลิกส่วนที่ต้องเสียแก่พระยาสงขลา ยกให้เสมออย่ามาเท่านั้น”¹⁰⁸ ด้วยเหตุนี้จึงทรงเชื่อว่า ถ้าข้าหลวงที่ส่งไปเอาใจใส่ต่อหน้าที่ รู้จักทำตัวให้เข้ากับเจ้าเมืองแล้ว การปฏิรูปก็จะประสบความสำเร็จอย่างรวดเร็ว ทรงเลือกพระเสนีพิทักษ์เป็นข้าหลวงคนแรก เพราะรู้ภาษามลายู และเคยรับราชการในหัวเมืองมลายูมาก่อน และให้ลงไปในฐานะข้าหลวงพิเศษเพื่อไต่สวนคดีที่ค้างค้ำ เพื่อไม่ให้เป็นที่ตกใจ โดยหวังว่าการลงไปจะเปิดโอกาสให้เจ้าเมืองทั้ง 7 เข้ามาร้องทุกข์เรื่องสงขลา แล้วจะได้ใช้เป็นหลักฐานจัดราชการใหม่โดยเปิดเผยต่อไป

เมื่อแผนงานทั้งหมดได้ถูกนำขึ้นทูลเกล้าฯ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงแนะนำให้เพิ่มเติมเกี่ยวกับกฎหมายที่จะนำมาใช้ในหัวเมืองเหล่านี้ โดยทรงแนะนำให้เลือกแก้กฎหมายมลายูที่เป็นที่เดือดร้อน โดยยึดหลัก “ระวังให้เห็นอยู่เสมอ ว่าเรานับถือศาสนาอะไร” ว่าเป็นศาสนาอันหนึ่งสำหรับบ้านเมืองของเราในประเทศนั้น แลคนจำพวกนั้น”¹⁰⁹ นอกจากนี้ยังทรงมีพระราชประสงค์ที่จะให้ยกเลิกประเพณีการส่งบรรณาการต้นไม้เงินทองเสีย ทรงมีพระราชกระแสว่า “ความจริงใจฉันอยากให้เลิกต้นไม้เงินทองเสีย ไม่อยากเป็นพระเจ้าราชาธิราชสวยแต่ยศอย่างเก่า”

“แผนปฏิรูปการปกครองหัวเมืองทั้ง 7” ขึ้นแรกนี้ ชี้ให้เห็นแนวทางการเปลี่ยนแปลงการปกครองหัวเมืองทั้ง 7 จากระบบเดิมในหลักการที่สำคัญ กล่าวคือเป็นการมุ่งการโยกอำนาจจากเจ้าเมืองในระบบเดิมเข้าสู่รัฐบาลกลาง โดยผ่านข้าหลวงตัวแทนซึ่งจะมาตั้งกองบัญชาการในพื้นที่ ด้วยเหตุนี้ แม้อำนาจเจ้าเมืองในด้านต่างๆ จะถูกระงับว่าคงเดิม ทั้งในด้านการบังคับบัญชา การเก็บภาษี และการตัดสินคดีตามธรรมเนียม แต่ฐานะแห่งอำนาจของเจ้าเมืองก็ถูกลดลงเพราะต้องอยู่ภายใต้ความเห็นชอบของข้าหลวง อำนาจเด็ดขาดในการตัดสินคดีตามใจชอบถูกจำกัด อำนาจติดต่อกับต่างประเทศถูกควบคุม ข้อเสนอเดียวที่เป็นการแก้ปัญหาความเดือดร้อนเดิมของเจ้าเมืองเหล่านี้ คือการปลดปล่อยพันธนาการจากสงขลา การจัดการปกครองตามแนวทางนี้ จึงถูกคัดค้านจากเจ้าเมืองต่างๆ ตั้งแต่แรกเริ่มที่นำไปใช้

การปฏิรูปการปกครองหัวเมืองทั้ง 7 การปฏิรูปในพื้นที่ แบ่งได้เป็น 2 ช่วง ช่วงแรก (พ.ศ. 2439-2444) เป็นช่วงวางแนวทางในพื้นที่ การใช้นโยบาย “ผ่อนสั้น-ผ่อนยาว” และการประกาศใช้ “กฎข้อบังคับการปกครองบริเวณเจ็ดหัวเมือง ร.ศ. 120” ซึ่งนำไปสู่การต่อต้านการปฏิรูป และช่วงที่ 2 (พ.ศ. 2445-2449) ช่วงหลังวิกฤติปัตตานี มีการวางระเบียบการปกครองด้านต่างๆ เพื่อการจัดตั้งเป็นมณฑลปัตตานีในที่สุด

การปฏิรูปช่วงแรก (พ.ศ. 2439-2444) พระเสนีพิทักษ์ข้าหลวงพิเศษได้เริ่มเข้าไปจัดระเบียบด้านการคลังในต้นปี 2439 แต่เมื่อจะเก็บภาษีร้อยละสามตามที่เคยมีท้องตราส่งไปจากกรุงเทพฯ เจ้าเมืองบางเมือง เช่น ยะหริ่งและสายบุรี ซึ่งชอบเล่นการพนัน ไม่มีตัวเงินพอ พระเสนีพิทักษ์จึงต้องหันมาใช้นโยบาย “ลูบคลำแต่สิ่งที่เขาชอบ” และได้รับคำสั่งจากกรุงเทพฯ ไม่ให้เก็บเงินย้อนหลัง ด้วยเหตุนี้ข้าหลวงจึงแทบไม่ได้แตะต้องแบบแผนเก่าเลย จึงทรงพิจารณา

ว่า “การปกครองเมืองแขกทั้งเจ็ดจะต้องใช้นโยบายให้เหมาะกับท้องถิ่น คือรวมหัวเมืองแขกทั้งเจ็ดเข้าด้วยกันคล้ายกับมณฑล แต่ให้เรียกว่า “บริเวณ” เพราะยังขึ้นอยู่กับจังหวัดสงขลา และจะต้องแก้ไขระเบียบการปกครองให้สอดคล้องกับเมืองอื่นบ้าง”¹¹⁰ จากการตรวจพื้นที่ กรมหมื่นดำรงฯ ทรงพบว่าหัวเมืองทั้ง 7 “เป็นเมืองที่บริบูรณ์อย่างประหลาด จะหาเมืองใดในแหลมมลายูนี้เปรียบเสมอเหมือนเปนอันไม่มี”¹¹¹ จึงทรงวางโครงการเพิ่มผลประโยชน์ให้เมืองเหล่านี้ โดยเปลี่ยนระบบการเก็บภาษี เช่น เปิดประมุขรวม ให้ยกเลิกการเก็บภาษีตามด่านพรมแดนต่างๆ มาเป็นการตั้งด่านภาษีขาเข้าขาออกตามปากแม่น้ำที่สำคัญๆ และเลิกการห้ามทำเหมืองและหาของป่าต่างๆ มาเปิดการลงทุนโดยเสรีโดยเก็บภาษีแทน

อย่างไรก็ดี แผนนี้ไม่ได้ลงมือจนอีกสองปีต่อมา จากการปรึกษาระหว่างพระยาสุโขฯ กับกรมหมื่นดำรงฯ เห็นด้วยกันว่า ไม่สามารถจัดการปกครองหัวเมืองแถบนี้ให้เหมือนหัวเมืองชั้นในได้ จำเป็นต้องผ่อนปรนในนโยบายที่จะจัดการปกครองหลายประการ “อย่าให้ชาวมลายูชาวเมืองรู้สึกว่าย่ำแย่ไปจัดการให้เดือดร้อนกว่าแต่ก่อน”¹¹² ทั้งนี้เนื่องจาก “...หัวเมืองเหล่านี้ราษฎรเป็นแขกปนไทย ปะปนกันอยู่ วิธีปกครองเป็นอย่างแขกมาก ถ้าจะตั้งแบบแผนชั้นใหม่ที่เดียว เกรงจะดัดยาก ด้วยตนไม่มีใครเข้าใจ”¹¹³ นโยบายในช่วงแรกจึงมุ่งหลัก 3 ประการ คือ ด้านการปกครอง ต้องไม่ให้เจ้าเมืองและราษฎรเดือดร้อน และต้องให้เงินบำนาญแก่เจ้าเมืองทดแทนที่เสียผลประโยชน์จากการที่รัฐบาลเข้ามาดำเนินการ ด้านการคลังและภาษีอากร ให้เป็นไปตามแบบเก่า เจ้าเมืองเคยได้อย่างไรก็ได้อย่างเก่า แต่ให้เลิกผูกขาด และจัดประมุขโดยเปิดเผย ด้านการศาล ให้รวมศาลเจ้าเมืองและศาลข้าหลวงเป็นศาลเดียว และให้ผู้รู้ทางศาสนาเป็นผู้พิพากษาในคดีมรดกและคดีสามีภรรยา¹¹⁴

ใน พ.ศ. 2441 พระยาสุโขฯ ให้เริ่มจัดราชการตามแนวใหม่ โดยให้มีการประมุขภายใต้จัดตั้งศาล และจัดสรรผลประโยชน์รายได้เจ้าเมืองใหม่ แต่ทันทีที่รัฐบาลลงมือจัดการ ก็เกิดปฏิกิริยาต่อต้านจากเจ้าเมืองเหล่านั้น พระยาสาษานุรีและพระพิพิธภักดี (ตนกูอัับดุลกาเดร์) รายนามคาของปัตตานีได้เดินทางไปร้องทุกข์ต่อเซอร์ แฟรงค์ เสวทเทนนัม ข้าหลวงใหญ่อังกฤษประจำสิงคโปร์ด้วยตนเอง โดยกล่าวโทษว่ารัฐบาลสยามได้เข้ากุมอำนาจบริหารโดยตั้งข้าหลวงมาประจำ ลดอำนาจเจ้าเมือง เข้าควบคุมการเก็บภาษี และพยายามเลิกธรรมเนียมประเพณีและกฎหมายอิสลาม และพระพิพิธฯ ยังอ้างว่าไม่ได้รับความยุติธรรมเพราะไม่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเจ้าเมืองแทนบิดาที่ถึงแก่กรรม ส่วนพระยาสาษานุรีร้องผ่านกงสุลไทยที่สิงคโปร์ให้รัฐบาลปกครองเหมือนกัณฑ์ดินแดนและตรังกานู โดยไม่ต้องมีข้าหลวงไปประจำ และทั้งพระยาสาษานุรีและพระพิพิธฯ เสนอยกปัตตานีให้อยู่ใต้การปกครองของอังกฤษ¹¹⁵

พระยาสุโขฯ ได้ลงไปดูเหตุการณ์ด้วยตนเอง แต่ก็พิจารณาว่าเป็นเรื่องของผู้นำจำนวนน้อย ส่วน “ราษฎรเห็นใจมาก” สำหรับความไม่พอใจของเจ้าเมืองนั้น “...ในขั้นต้นที่จัดการใหม่ก็ย่อมขาดผลประโยชน์ แลตัดรอนอำนาจ...ลงบ้างเป็นธรรมดา”¹¹⁶ พระยาสุโขฯ อธิบายให้

กงสุลไทยที่สิงคโปร์เข้าใจว่าสถานะของหัวเมืองเหล่านี้ต่างจากหัวเมืองมลายูอื่น เพราะไทยปกครองใกล้ชิดกว่า เจ้าเมืองเหล่านี้ต้องได้รับการแต่งตั้งจากกรุงเทพ และตามที่กรุงเทพเห็นเหมาะสม กรณีพระพิพิธฯ จึงฟังไม่ขึ้น และการที่รัฐบาลไม่แต่งตั้งพระพิพิธ เพราะเห็นว่าพระพิพิธ “ไม่สู้เรียบร้อย... ถือเอาแต่ใจตนเป็นใหญ่”¹¹⁷ จึงตั้งให้เป็นรักษาราชการไปก่อน ส่วนการที่รัฐบาลแต่งตั้งข้าหลวงไปช่วยราชการในเมืองเหล่านี้ ก็เพราะเจ้าเมืองเหล่านี้ไม่สามารถปกครองเมืองของตนให้ก้าวหน้าได้ บางเมืองอ่านเขียนไม่ได้¹¹⁸ พระยาสุโขฯ เชื่อว่า การไปขอความช่วยเหลือจากภายนอกของเจ้าเมืองมีคนสนับสนุนอยู่เบื้องหลัง เนื่องจากบุคคลเหล่านั้นเข้าใจว่าเมืองเหล่านี้มีฐานะเป็นประเทศราชหรือ “โปรเตกเตสแตด” (Protected State) หรือรัฐในอารักขา-(ผู้เขียน) แต่ “...ไทยถือเป็นอนเดส หรือ province เจ้าเมืองเป็นแต่ผู้ปกครองอย่างเกาเวเนอรัลธรรมดา คนเก่าตายไป พระเจ้าแผ่นดินก็เลือกคนที่สมควรขึ้นเป็น จะถือว่าการส่งต้นไม้เงินทอง และเป็นเมืองบรรณาการเป็นเมืองโปรเตกเตสแตดก็ไม่ได้ ด้วยธรรมเนียมของเราถึงเจ้าเมืองไทยก็ต้องส่ง เช่น นครสงขลา และพัทลุง”¹¹⁹

หลังการต่อต้านครั้งแรกของพระยาสาयบุรีและพระพิพิธฯ รัฐบาลสามารถควบคุมสถานการณ์ได้ดีขึ้น พระพิพิธกลับมาให้ความร่วมมือ จึงได้รับการแต่งตั้งให้กลับไปเป็นผู้รักษาราชการ ถึง พ.ศ. 2442 รัฐบาลสามารถประกาศใช้ “ระเบียบการปกครองท้องที่เฉพาะของปัตตานี” โดยอาศัยหลักการเหตุผลตาม “พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116” “ระเบียบการปกครองท้องที่ฯ” เป็นเครื่องมือในการวางรากฐานเพื่อตั้งอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง มีข้อกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าเมืองและกรมการเมืองต่าง ๆ ไว้ชัดเจน และย้ำว่าตำแหน่งผู้ว่าราชการเมืองไม่ใช่ตำแหน่งสืบสายโลหิต กำหนดให้มีที่ว่าการของเมือง ห้ามการทำงานที่บ้านผู้ใด รัฐบาลจะเป็นผู้แต่งตั้งตำแหน่งต่างๆ อำนาจเจ้าเมืองเหลือเพียงการแต่งตั้งตำแหน่งต่ำกว่าชั้นสัญญาบัตรระบบ “กินเมือง” ถูกยกเลิก มาเป็นการรับเงินเดือนตอบแทน เป็นต้น รัฐบาลเริ่มเข้าปรับปรุงการคลังของเมือง โดยจัดผลประโยชน์ให้เจ้าเมืองและกรมการเมือง และเริ่มเก็บรายได้เป็นของหลวงรวมถึงจัดสร้างสาธารณูปโภคและปรับปรุงงานด้านสวัสดิการ รัฐบาลตระหนักดีว่า การยกเลิกการผูกขาดต่างๆ ย่อมขัดอิทธิพลและลดผลประโยชน์เจ้าเมือง รัฐบาลจึงแสดงนโยบายอะคุ่มมอล่วย เช่นเมื่อพระยารามันร้องว่าไม่มีงบประมาณพอจัดเครื่องบรรณาการ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ก็โปรดให้แบ่งรายจ่ายของเมืองเป็นสองส่วน แบ่งให้เจ้าเมืองและวงศ์ญาติส่วนหนึ่ง ไว้สำหรับบำรุงเมืองอีกส่วน แล้วให้เพิ่มส่วนแบ่งที่พระราชทานแก่เจ้าเมืองและวงศ์ญาติทุกเมือง แต่ทั้งหมดนี้ก็ไม่สามารถจูงใจเจ้าเมืองทั้งหลายให้ความร่วมมือ¹²⁰

การต่อต้านการปฏิรูป ร.ศ. 120 ในเดือนสิงหาคม ปี พ.ศ. 2444 พระยาดานีมีหนังสือไปร้องทุกข์ต่อข้าหลวงใหญ่อังกฤษที่สิงคโปร์อีกครั้งหนึ่ง และขอให้อังกฤษแทรกแซงเรื่องนี้ ข้อร้องเรียนก็คือ การสูญเสียผลประโยชน์จากการยกเลิกการประมูลภาษีอันเป็นสิทธิที่เคยมี รวมทั้งการเก็บภาษีรายได้ต่างๆ การถูกกีดกันไม่ให้ปฏิบัติตามประเพณีอิสลาม พระยา

คานียังขู่ที่จะไปหามหาอำนาจอื่น หากไม่ได้รับความช่วยเหลือจากอังกฤษ ทางอังกฤษได้แนะนำ ให้พระยาตานีเข้ากราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวด้วยตนเอง ต่อมาทางฝ่ายไทยได้ ทราบเรื่องนี้จากอุปกุญตอังกฤษประจำกรุงเทพฯ ว่าอาจเกิดการลุกขึ้นต่อต้านไทยในหัวเมืองทั้ง 7 ในปลายเดือน¹²¹

รัฐบาลกรุงเทพได้ตอบโต้อย่างฉับพลัน ในวันที่ 23 ตุลาคม ร.ศ. 120 พระยาศรี สหเทพ ปลัดทูลฉลองกระทรวงมหาดไทยลงไปตรวจราชการใน 7 หัวเมือง¹²² พร้อมด้วย ท้องตราเรียกให้เจ้าเมืองทั้งหลายมาพบ จากนั้นพระยาศรีสหเทพสามารถชักจูงให้พระยาเมืองทั้ง 6 (เว้นหนองจิก) ทำหนังสือทูลขอให้มีการจัดราชการหัวเมืองทั้ง 7 ตามระเบียบใหม่ ซึ่งจัด ตาม พ.ร.บ. ลักษณะการปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ซึ่งรัฐบาลได้ประกาศใช้ไปแล้วตั้งแต่ พ.ศ. 2442 แต่การที่เจ้าเมืองเหล่านี้ร้องขอ จะทำให้ระเบียบใหม่นี้มีความชอบธรรมมากขึ้น ด้วยเหตุนี้ พระยาศรีสหเทพจึงได้แจ้งแก่เซอร์แฟรงค์เมื่อเดินทางไปยังสิงคโปร์ในปลายเดือนตุลาคม ว่าได้ แก้ไขปัญหาความไม่พอใจของปัตตานีเรียบร้อยแล้ว¹²³

แต่ในวันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2444 เซอร์แฟรงค์ก็ได้มีหนังสือขอพระราชทานพระบรม ราชานุญาตเข้าเฝ้าโดยด่วนเพื่อถวายคำแนะนำ เนื่องจากได้ทราบข่าวลือว่าเจ้าเมืองต่างๆ จะก่อ ความวุ่นวายขึ้นภายในเดือนนั้น รวมถึงมีข่าวการลอบสะสมอาวุธ¹²⁴ แต่พระบาทสมเด็จพระ เจ้าอยู่หัวโปรดให้ขยับยั้งไว้ก่อน ขณะเดียวกันพระยาศรีสหเทพได้กลับไปเรียกประชุมบรรดา เจ้าเมืองใหม่ที่หนองจิกในวันที่ 13 พฤศจิกายน และได้หนังสือจากเจ้าเมืองต่างๆ ถึงเสนาบดี มหาดไทย ขอให้จัดการปรับปรุงการปกครองหัวเมืองทั้ง 7 ใหม่ ความในหนังสือฉบับเดือน ตุลาคมและพฤศจิกายนก็คือส่วนที่เป็นสาระพื้นฐานใน “กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณเจ็ด หัวเมือง ร.ศ. 120” ต่อมานั่นเอง โดยกรมหลวงดำรงฯ ทรงให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเล็กน้อย¹²⁵ แล้วให้นำขึ้นกราบบังคมทูล โปรดให้ตราเป็นกฎข้อบังคับให้พระยาศักดิ์เสนี (หนา บุนนาค) ข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณหัวเมืองทั้ง 7 นำลงไปประกาศแก่เจ้าเมืองทั้ง 7 ให้จัดราชการใน พื้นที่ต่อไป

เมื่อข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณเจ็ดสาตราไปที่ปัตตานีในวันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2444 พระยาตานีปฏิเสธไม่ยอมรับสารตรา โดยอ้างว่าได้ถูกหลอกให้เซ็นหนังสือเมื่อเดือน ตุลาคม และไม่ได้เข้าประชุมเมื่อเดือนพฤศจิกายน และได้ทำหนังสือยื่นต่อกรมหลวงดำรงฯ ขอเปลี่ยนข้อตกลงเดิม ข้อที่สำคัญได้แก่ ขอให้พระยาเมืองมีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนข้าราชการ ได้ มีอำนาจออกประกาศคำสั่ง และตั้งกฎข้อบังคับซึ่งที่ประชุมของเมืองเห็นพ้องด้วย มีอำนาจ ฝึกพลตระเวนที่มีอาวุธไม่เกิน 60 คน ขอจัดการผลประโยชน์ในเมืองยกเว้นภาษีฝิ่นสุรา และขอให้ให้มีข้าหลวงประจำเมือง¹²⁶ พระยาตานียืนยันที่จะรอคำตอบจากกรุงเทพก่อน และเมื่อข้าหลวงไปยังเมืองระแงะ และสายบุรี เจ้าเมืองทั้งหลายต่างก็มีปฏิริยาเหมือนกัน ในวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2445 เมื่อพระยาตานีปฏิเสธไม่ยอมรับที่จะปฏิบัติตามสารตราอีก

ครั้งหนึ่ง พระยาศรีสุนทรเทพจึงอาศัยอำนาจเต็มที่ได้รับมอบ นำตัวพระยาดานีโดยไม่ทันให้ตั้งตัวไป แล้วนำตัวไปไว้ที่สงขลา หลังจากนั้นรัฐบาลก็สามารถจัดการย้ายพระยาระยะอย่างละมุนละม่อม โดยให้สมัครไปศึกษาราชการที่สงขลา¹²⁷ ด้วยเหตุนี้ เหตุการณ์ “พระยาแขกคิดขบถ” จึงยุติลงอย่างรวดเร็ว (ปลายปี พ.ศ. 2444-เมษายน 2445) แต่รัฐบาลก็ยังคงเผชิญกับอุปสรรคทั้งภายในและภายนอกอย่างอื่นอีกไม่น้อยไปกว่าเดิมนัก กว่าที่การจัดตั้ง “มณฑลปัตตานี” ได้ในที่สุด

ขณะที่การลงมือจากการปกครองแบบใหม่กำลังประสบกับการท้าทายโดยตรงจากภายใน ขบวนการจับกุมตัวพระยาดานีก็แพร่ไป พร้อมกับแนวโน้มที่รัฐบาลอังกฤษอาจจะเข้าแทรกแซงในเหตุการณ์ในหัวเมืองดังกล่าว ในวันที่ 7 มีนาคม พ.ศ. 2445 นายเรจินัลด์ ทาวเวอร์ อัครราชทูตอังกฤษได้เข้าเฝ้าเสนาบดีกระทรวงต่างประเทศ และทูลถามเรื่องที่ว่ารัฐบาลสยามได้จับกุมตัวพระยาดานีไว้ในเรือรบที่สิงคโปร์ขณะที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเสด็จประพาสที่นั่น กรมหลวงเทเวศร์ฯ ทรงย้ำให้นายทาวเวอร์ทราบ ว่า รัฐบาลสยามถือว่าหัวเมืองทั้ง 7 นั้นมีฐานะเหมือนหัวเมืองชั้นในอื่นๆ ที่ไม่ได้อยู่ติดพรมแดนอังกฤษ ต่างจากกanton ดั้งนั้นจึงไม่จำเป็นต้องแจ้งให้อังกฤษทราบ¹²⁸ แต่ไทยก็ทราบดีถึงแนวโน้มนโยบายของอังกฤษที่เปลี่ยนไปภายหลังการลงนามในอนุสัญญาฉบับ พ.ศ. 2440 ด้วยเหตุนี้ระหว่างที่ทูตเข้าพบกรมหลวงเทเวศร์ฯ กรมหลวงดำรงฯ ก็โปรดให้ส่งโทรเลขให้พระยาสุภุมฯ และพระยาศักดิ์เสนาที่กำลังคุมตัวพระยาดานีอยู่ที่สงขลาให้ระมัดระวัง เพราะ “...ไม่รู้แน่ว่าพวกสิงคโปร์จะทำอะไร จะไว้วางใจไม่ได้ บางทีจะยุเมืองทั้ง 7 ให้อุ่นวาย...” ทรงรับสั่งให้เตรียมกำลังเรือรบและตำรวจภูธรพร้อมใช้ และให้เจ้าหน้าที่คอยสืบข่าว รวมทั้งดำเนินการเอาใจราษฎร¹²⁹

การขยายอำนาจของอังกฤษในหัวเมืองมลายูของสยาม : ปัญหาสัมปทานและการแทรกแซงในปัญหาหัวเมืองทั้ง 7

หลังอนุสัญญาฉบับสยาม-อังกฤษ พ.ศ. 2440 ปัญหาสัมปทานในหัวเมืองมลายูซับซ้อนและยุ่งยากกว่าเดิม เพราะตามความในสัญญาการอนุมัติสัมปทานต้องได้รับความยินยอมจากอังกฤษเป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น ทำให้รัฐบาลสยามอยู่ในฐานะลำบาก ต้องหาข้อแก้ตัวเพื่อเลี่ยงการให้สัมปทานชาติอื่นๆ สัมปทานที่สร้างปัญหาให้กับรัฐบาลสยามมากที่สุดคือ สัมปทานของบริษัทดัพ ซินดิเคต ซึ่งเข้าไปขุดแร่ในกanton และดรงกานู และเข้ามาขออนุญาตจากรัฐบาลสยาม แต่ถูกปฏิเสธเพราะรัฐบาลก็ได้ปฏิเสธการขอเช่าล้งกาวิโดยเยอรมนี นายดัพจึงติดต่อพระยาภักดิ์โดยตรงและได้สัมปทานมา ดัพขู่ว่าหากไม่ได้รับสัตยาบันจากรัฐบาลสยาม ก็จะไปขอความช่วยเหลือจากรัฐบาลต่างชาติที่ปรารถนาจะเข้ามาหาอิทธิพลในแหลมมลายู ในช่วงเดียวกันนั้น กระทรวงอาณานิคมอังกฤษได้รับรายงานถึงสถานการณ์ที่เลวลงในหัวเมืองทั้ง 7 จากเซอร์แฟรงค์ เสวทเทนนัม ซึ่งได้ส่งคำร้องทุกข์ที่พระยาดานีมีต่อ “การกดขี่” ของสยามและขอให้เขาเข้าแทรกแซง¹³⁰ แม้ว่าเซอร์ แฟรงค์จะปฏิเสธการให้

ความช่วยเหลือแก่พระยาดานี และแนะนำให้พระยาดานีขึ้นไปเฝ้าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวด้วยตนเอง แต่เขาก็พยายามชี้ให้กระทรวงอาณานิคมเห็นว่า ความไม่พอใจของเจ้าเมืองเหล่านี้ต่อรัฐบาลสยาม จะเป็นอันตรายต่ออิทธิพลของอังกฤษในแหลมมลายู เพราะอาจนำไปสู่การเข้าแทรกแซงของมหาอำนาจอื่น ต่อมาเมื่อพระยาดานีเดินทางไปพบเซอร์แฟรงค์อีกครั้งหนึ่ง เขาก็ได้ทำหนังสือขึ้นกราบบังคมทูลทำนองขอเข้าแทรกแซงในเรื่องดังกล่าวโดยตรง ขณะที่สถานการณ์ภายในหัวเมืองทั้ง 7 มีแนวโน้มเลวลง กระทรวงอาณานิคมอังกฤษก็ให้กระทรวงต่างประเทศเร่งรัดให้รัฐบาลสยามปฏิบัติตามคำแนะนำของเซอร์แฟรงค์ในเรื่องนี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเชื่อว่าดามีส่วนปลุกปั่นให้ทั้งสองคนกระด้างกระเดื่องต่อไทย ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2444 เซอร์แฟรงค์ได้เสนอต่อกระทรวงอาณานิคมว่า เมื่อสยามไม่สามารถควบคุมหัวเมืองมลายูได้ เพราะ “...สยามไม่มีสัญญาใดๆ กับตรังกานู กลันตัน และแม้แต่กับปัตตานี...”¹³¹ ทางแก้ก็คือ อังกฤษทำสัญญากับรัฐเหล่านี้โดยตรง กระทรวงต่างประเทศอังกฤษจึงเปิดการเจรจาเกี่ยวกับปัญหากลันตัน ตรังกานู และปัตตานี ในเดือนมกราคม พ.ศ. 2445 โดยเหตุผลว่า เนื่องจากรัฐบาลสยามไม่มีสัญญากับหัวเมืองมลายู ทำให้เจ้าเมืองเหล่านี้ถือว่าตนมีอิสระที่จะให้สัมพันธภาพกับต่างชาติ ความยากลำบากในการปกครองของรัฐบาลสยามและความไม่พอใจในการปกครองของข้าราชการสยามบางคน เป็นอันตรายต่อความมั่นคงของอังกฤษด้วยเหตุนี้ สยามจึงควรทำสัญญากับเมืองเหล่านี้ โดยอังกฤษเสนอจะส่งข้าราชการที่มีความชำนาญมาเป็นที่ปรึกษา

ขณะที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ เสด็จประพาสสิงคโปร์ในวันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2445 เซอร์แฟรงค์ก็ได้กราบบังคมทูลเสนอความห่วงใยของอังกฤษต่อสถานการณ์ในหัวเมืองมลายู และทูลเสนอให้ทรงเลือกทางใดทางหนึ่งในสามทาง คือ ยกเมืองให้อังกฤษ หรือแต่งตั้งคนอังกฤษมาเป็นผู้แทนพระองค์ในการปกครองเมืองเหล่านี้ หรือทำสัญญากับเมืองเหล่านี้ โดยรัฐบาลสยามคุมด้านการต่างประเทศ แต่อนุมัติให้เจ้าเมืองเหล่านี้มีสิทธิในการปกครองตนเอง ข้อเสนอให้รัฐบาลสยามยกเมืองให้อังกฤษไม่เป็นที่ยอมรับของรัฐบาลอังกฤษ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงอนุมัติให้เซอร์เสวทเทนนัมทำบันทึกข้อเสนอที่ 3 เกี่ยวกับกลันตันและตรังกานูขึ้นทูลเกล้าถวายได้ โดยมีเงื่อนไขว่าเซอร์แฟรงค์ต้องยอมรับตามพระราชประสงค์ว่า “...หัวเมืองทั้ง 7 ไม่มีความสำคัญ...”¹³² ขณะที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ กำลังเสด็จกลับประเทศไทยในวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2445 เซอร์แฟรงค์ได้ทราบข่าวการถอดพระยาดานี เขาได้ขอให้กระทรวงอาณานิคมเสนอกระทรวงต่างประเทศติดต่อกับรัฐบาลสยามเพื่อ “...ยืนยันให้มีการปล่อยพระยาดานีทันที...”¹³³ แต่กระทรวงต่างประเทศอังกฤษเห็นการณ์ไกลกว่า จึงเพียงให้ทูตอังกฤษประจำกรุงเทพฯ ทักท้วง ขณะนั้นการเจรจาในส่วนของกลันตันและตรังกานูกำลังสืบหน้า นายทาวเวอร์จึงไม่ยกเรื่องปัตตานีขึ้นพูดจากับสยาม เขาเห็นว่าควรรอให้เกิดปัญหาใหม่ที่ใหญ่กว่านั้น¹³⁴

ในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2445 กรมหลวงเทเวศวงศ์ฯ ได้ยื่นบันทึกขอเสนอของ อังกฤษที่จะให้สยามทำสัญญากับกลันตันและตรังกานู และตั้งที่ปรึกษาชาวอังกฤษประจำปัตตานี และเมืองทั้งสอง ในบันทึกนั้นรัฐบาลสยามตกลงรับข้อเสนอนี้ที่จะทำสัญญากับสองเมือง แรก แต่แถลงว่า “...ในส่วนของเมืองปัตตานีของสยามหรือหัวเมืองทั้ง 7 ซึ่งแบ่งจาก ปัตตานีเดิมนั้น มีฐานะแตกต่างจากเมืองกลันตันและตรังกานู และควรตัดออกจากการเจรจาครั้งนี้”¹³⁵ แม้จะมีการยื่นบันทึกแสดงอย่างชัดเจนถึงนโยบายของรัฐบาลสยามที่ต้องการแยกปัตตานี ออกจากหัวเมืองมลายูอื่น เพื่อป้องกันการแทรกแซงใดๆ ของอังกฤษ แต่ฝ่ายไทยก็ยังระแวงว่า รัฐบาลอังกฤษจะฉวยโอกาสจากช่องโหว่ที่อาจเกิดขึ้นในการเจรจาทางการทูต และนำปัตตานีเข้า เกี่ยวข้องอีก เมื่อกรมหลวงเทเวศวงศ์ทรงได้รับรายงานจากอัครราชทูตสยามประจำลอนดอนว่า ได้เข้าชี้แจงต่อรัฐมนตรีต่างประเทศอังกฤษเกี่ยวกับการตอบรับของสยาม ซึ่งเป็นที่ตกลงว่าจะมี การแต่งตั้งข้าราชการอังกฤษเข้าไปในหัวเมืองมลายูตามเงื่อนไขรายละเอียดที่จะตกลงกันที่ กรุงเทเพฯ ส่วนปัตตานีนั้น “...จะมีการปฏิบัติที่แยกออกไปต่างหาก...”¹³⁶ กรมหลวงเทเวศวงศ์ได้ ทรงแสดงความห่วงใยต่อความคลุมเครือว่า “...เป็นแง่อยู่ อาจเข้าใจได้หลายทาง ทางหนึ่งว่าไม่ เป็นการเกี่ยวข้อง โดยยอมรับไม่คิดจัดให้คนอังกฤษไปก็เป็นได้ อีกทางหนึ่งเป็นการตั้งท่าจะ ว่ากล่าวเกี่ยวข้องต่อไปอีกบ้างก็เป็นได้...”¹³⁷ ได้ทรงมีโทรเลขย้ำต่อพระยาประสิทธิ์ศัลการ ว่า “...ฉันยังไม่เข้าใจคำพูดของคุณที่ว่าให้แยกพิจารณาต่างหาก เว้นแต่จะหมายความว่า ต้องไม่มีอะไรเกี่ยวข้องกับปัตตานี”¹³⁸ ในขณะที่ปรึกษากกรมหลวงเทเวศวงศ์ก็พยายามเปิดเผย นโยบายของสยามต่อหัวเมืองปัตตานีให้ทูตอังกฤษรับทราบ เพื่อปรามความปรารถนาใดๆ ของอังกฤษที่จะเข้าแทรกแซงในเรื่องนี้ ในการสนทนาครั้งหนึ่งทรงชี้ว่า ความพยายามใดๆ ที่จะ นำพระยาตานีกลับสู่อำนาจจะนำผลร้ายมาสู่ไทย เพราะการกลับมาของพระยาตานีจะทำให้เกิด ความยุ่งยากขึ้น

เมื่อเปรียบเทียบระหว่างปัตตานีกับกลันตันและตรังกานู ซึ่งเป็นที่ใฝ่ฝันของเซอร์แฟรงค์ และข้าราชการในสเตรทส์เซทเทิลเมนต์มาโดยตลอด ไม่ต้องสงสัยเลยว่ารัฐบาลอังกฤษจะเลือก เอาฝ่ายใด จากกลางปี พ.ศ. 2445 เป็นต้นไป อังกฤษก็หันไปทุ่มเทความสนใจให้กับการเจรจา เกี่ยวกับกลันตันและตรังกานู ซึ่งจะนำไปสู่ข้อตกลงตั้งที่ปรึกษาในหัวเมืองทั้งสอง และการโอน สิทธิของสยามไทยเหนือเมืองทั้งสองให้แก่อังกฤษในที่สุด ความสนใจของอังกฤษต่อ “วิกฤติ ปัตตานี พ.ศ. 2444-2445” ได้ลดลง และอังกฤษไม่เคยกลับมายุ่งเกี่ยวกับกิจกรรมใดๆ ใน หัวเมืองเหล่านี้อีกเลย

การปฏิรูประยะที่ 2-การจัดระเบียบการปกครองส่วนณฑลเทศาภิบาล (พ.ศ. 2445- 2449)

รัฐบาลสามารถยุติปัญหาเฉพาะหน้าที่เกิดจากการต่อต้านการปฏิรูปการปกครองในช่วง แรกได้ โดยตัดโอกาสการแทรกแซงของมหาอำนาจภายนอก และถอดพระยาตานีแกนหลักของ

ปัญหาภายในได้อย่างเจียบๆ พระยาระแงะซึ่งไม่ยอมอ่อนข้อให้กับการจัดระเบียบใหม่ก็ถูกส่งไป “ศึกษาราชการ” สงขลา แต่ในระยะช่วงปีแรกจากนั้น รัฐบาลยังต้องเผชิญกับการกระด้างกระเดื่อง ที่เมืองรามันหลวงรายากันก็ดี บุตรพระยารามันยุ่งก้านันผู้ใหญ่บ้านทำให้คนลาออกรวมทั้งหัวหน้าศาลศาสนา เป็นเหตุให้เปิดศาลไม่ได้ จนพระยาสุภุมฯ บ่นว่าจะหมดคนใช้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงประทานคำแนะนำเพื่อเป็นหลักในการปฏิบัติต่อสถานการณ์ในหัวเมืองทั้ง 7 ที่น่าสนใจไว้ว่า ให้พยายามดึงชาวมลายูที่จงรักภักดีเข้ามาร่วม โดยถือว่า “การปกครองหัวเมืองเหล่านี้โดยข้าราชการไทยแต่เพียงฝ่ายเดียว ไม่อาจถือได้ว่าเป็น “การเมือง” หรือจะก่อให้เกิดความมั่นคงทางการปกครอง” และให้ตั้งคนที่มีความประสิทธิภาพที่สุดในมณฑลมาช่วยงานด้วย¹³⁹

รัฐบาลได้ดำเนินการอย่างเด็ดขาดกับหลวงราชาฯ โดยจับตัวขึ้นดำเนินคดีในข้อหาฆาตกรรมแม่สื่อคนหนึ่ง หลังจากนั้นเจ้าเมืองคนอื่น ๆ ก็อ่อนลง พระยาระแงะและพระยาระลาให้บุตรไว้ช่วยงานราชการ คงเหลือแต่พระยาสายบุรี ซึ่งในตอนแรกเปลี่ยนใจมาปฏิบัติงานตามกฎหมายข้อบังคับฯ แต่ต่อมาเมื่อเกิดเหตุการณ์ที่วางใจไม่ได้ ไม่ไปปฏิบัติราชการ ยุ่งให้ก้านันลาออกปล่อยข่าวว่าข้าหลวงถูกเรียกตัวกลับกรุงเทพฯ แล้วให้พระยาสายบุรีว่าราชการแทน พระยาสายบุรียังเกณฑ์คนมาทำถนนแล้วอ้างว่าข้าหลวงสั่ง มีโทรเลขไปยุแห่งพระยาระแงะที่ถูกคุมตัวที่สงขลาว่าที่ระแงะวุ่นวายมาก และยังมีข่าวว่าพระยาสายบุรีติดต่อกับพระยาถนตันและตรังกานู รวมทั้งนายคัพ ฝ่ายรัฐบาลจึงไม่ไว้วางใจพระยาสายบุรี เมื่อมีราชการลับหรือสำคัญก็ไม่ติดต่อกับพระยาสายบุรี เมื่อข้าหลวงใหญ่ขอไปประจำที่สายบุรี เพื่อสะดวกในการควบคุมสถานการณ์ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจึงทรงมีพระราชวิจารณ์นโยบายดังกล่าวว่าไม่ช่วยแก้ปัญหา¹⁴⁰ ทรงวิจารณ์เปรียบเทียบการปกครองหัวเมืองทั้ง 7 กับการปกครองหัวเมืองมลายูของอังกฤษในขณะนั้นไว้อย่างลึกซึ้งแหลมคมว่า

“...ลักษณะปกครองอย่างเมืองลาวก็ดี เมืองแขก 7 เมืองนี้ก็ดี เป็นการฝืนความจริงอยู่ ถูจะกล่าวว่าเราเอาแบบฝรั่งมาใช้ แต่ใช้ในทางที่ผิดก็ว่าได้ เมื่อพูดมาเช่นนี้แล้ว ความก็ออกแหม่ไปข้างฉันเป็นผู้ดีเดียนลักษณะการปกครองเมืองลาวและเมืองมลายู จะเอาเป็นเช่นนั้นก็ได้ การซึ่งเป็นเช่นนั้นเพราะอะไร คือว่าการที่ฝรั่งเขาปกครองตามแบบนี้ เขาถือว่าเจ้าเมืองเหล่านั้นเป็นเจ้าของเมือง อังกฤษไปช่วยเข้าไปกำกับในการปกครองตัดขาด แลหวงห้ามในการไปมาสมาคมตามหนังสือไปมากับชาติอื่นเมืองอื่น แต่ข้างเราถือว่าเป็นเมืองของเรา พวกลาวพวกแขกเป็นข้าราชการคนหนึ่ง ไม่ได้ห้ามหวงในการไปมาสมาคมกับต่างประเทศ ถูจะมีหนังสือไปมาแห่งใดก็มีได้ แต่ความนั้นไม่จริง แยกถาลาเขาก็ถือว่าเป็นเมืองของเขา การที่เราทำเป็นว่าไว้นั้นก็ไม่ได้ไว้อใจจริง ๆ เอบลัดแลข้าหลวงไปนั่งกำกับ แต่ปลัดแลข้าหลวงก็ไม่มีอำนาจอะไรนอกจากไปเป็นผู้เจ็ดหุ่น ถ้าพลาดจากเจ็ดหุ่นก็ไปเป็นคนสอดแนม ได้ความลับอะไรก็กระซิบกันมา การที่จะป้องกันอันใดได้จริง ก็ป้องกันไม่ได้ เห็นว่าการปกครองทั้งปวงเต็มไป

ด้วยความลับเช่นนี้ จะเกิดมีความไว้วางใจสงบใจแก่ผู้ใดผู้หนึ่งไม่ได้ทั้งเราทั้งเขา ฝ่ายฝรั่งเขาทำ เขาคิดให้เจ้าเมืองขึ้นไปเป็นสวรรค์เป็นเทวดา เกือบไม่ต้องทำอะไร มีนาที่แต่เพียงเซ็นชื่อกับได้ เงิน ข้างเราขึ้นใจให้มาทำการที่ไม่พอใจจะทำแล้วข้าต้องเป็นตัวแมงกลางแปลงอยู่เสมอ ถ้าคิดเอาใจเราไปใส่นาที่เช่นนั้นก็จะไม่เป็นที่สงบระงับใจได้ ขอให้เรอดูเรื่องนี่ให้จงมาก ถึงพระพระยาศรี กลับจะเอาคำที่ฉันทินบอกรู้ก็ควร แต่มีความเสียใจที่ยังไม่มีทางความเห็น ซึ่งจะแก้อันใด ในเวลานี้ เป็นแต่ขอให้ช่วยกันคิด ฉันทกลับเห็นไปเสียว่าการปกครองอย่างสัญญา กลันตัน ตรังกานู ง่ายกว่าการปกครองทำนองนี้”¹⁴¹

พระราชวิจารณ์ข้างต้น เป็นข้อคิดที่ควรค่าแก่การไตร่ตรองอย่างยิ่งสำหรับคนรุ่นหลัง พระราชวิจารณ์นี้ ชี้จุดอ่อนในแนวคิดการจัดการปกครองแบบใหม่ในดินแดนส่วนนั้นของสยาม ที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ เองทรงเริ่มตระหนักว่าไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงและไว้ประสิทธิภาพ ประเด็นที่ทรงยกขึ้นมาให้ไตร่ตรองก็คือ นโยบายรูปแบบการปกครองแบบใหม่ของสยามครั้งนั้นที่เสมือนการล้มเลิก “ความเป็นเจ้าของ” ของเจ้าผู้ครองมลายูเดิม (“...เขาถือว่าเป็นเมืองของเขา...” แต่ “...ข้างเราถือว่าเป็นเมืองของเรา...”) ซึ่งเป็นการตัดขาดจากความเป็นจริงทางประวัติศาสตร์ที่สั่งสมมายาวนาน และดังนั้นจึงยากในทางปฏิบัติ เพราะเมื่อเจ้าผู้ครองเดิมที่ยังมีตัวอยู่ไม่เต็มใจยินยอมที่จะสละอำนาจ แต่ต้องฝืนใจนั่งในตำแหน่งในโครงสร้างใหม่โดยที่อำนาจลดน้อยลง ก็ยิ่งจะทำให้การปกครองในพื้นที่ยากจะดำเนินได้โดยปราศจากการต่อต้านของกลุ่มเจ้าผู้ครองเดิมและพวกพ้อง พระราชดำริเชิงเปรียบเทียบการจัดรูปแบบโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจและการบริหารการปกครองแบบเทศาภิบาลของสยาม กับการจัดการปกครองแบบรัฐในอารักขาของอังกฤษในแหลมมลายูสะท้อนว่า ทรงพิจารณาว่าแม้โดยเนื้อแท้การปกครองแบบรัฐในอารักขาของอังกฤษในมลายูจะเป็นการเข้าไปสวมอำนาจการบริหารการปกครองของเจ้าผู้ครองเดิม ซึ่งชัดเจนยิ่งขึ้นภายหลัง พ.ศ. 2439 (1896) เมื่อมีการตั้งสหพันธรัฐมลายู (Federated Malay States) แต่การที่อังกฤษยอมรับที่จะดำรงไว้ซึ่งสถานะความเป็นประมุขแห่งรัฐของเจ้าผู้ครองเดิม และไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับศาสนาและขนบธรรมเนียมของชาวมลายู ทำให้อังกฤษไม่ต้องเผชิญกับการต่อต้านของเจ้าผู้ครองเดิมเหมือนที่สยามเผชิญในกรณีหัวเมืองทั้ง 7 อนึ่งพระราชกระแสที่ทรงขอให้ “...ตรองดูเรื่องนี่ให้จงมาก” ทั้งความหนักพระทัย (“...มีความเสียใจที่ยังไม่มีทางความเห็น ซึ่งจะแก้อันใดในเวลานี้ เป็นแต่ขอให้ช่วยกันคิด...”) และพระราชดำริที่ทรงเห็นว่าการทำสัญญาอย่างเปิดเผยอย่างที่ทำกับกลันตันและตรังกานู (โดยสยามจะเข้าไปควบคุมการต่างประเทศผ่านที่ปรึกษาชาวอังกฤษตามสัญญา พ.ศ. 2445) อาจเป็นทางเลือกที่ดีกว่านั้น ชวนให้คิดได้ว่า ณ จุดนี้เองอาจเป็นจุดเปลี่ยนที่นำไปสู่การพลิกผันของทิศทางการจัดรูปแบบใหม่ของความสัมพันธ์ระหว่างสยามกับหัวเมืองแขกทั้ง 7 หากจังหวะเวลาและโอกาสที่เหมาะสมเปิดโอกาสให้ผู้นำรัฐสยามในขณะนั้นได้ทรงตรองดูเรื่องนี้อย่างจริงจัง โดยทรง

สังเกตเห็นข้อเสียดังพระราชวิจารณ์ข้างต้นนั้นแล้ว การเปลี่ยนไปสู่เส้นทางเลือกอื่นในการปฏิรูปการปกครองครั้งประวัติศาสตร์ก็อาจได้เกิดขึ้น

ความวุ่นวายอันเกิดจากการปฏิรูปที่หัวเมืองทั้ง 7 ได้ลดลงหลังจากรัฐบาลหันมาใช้ทั้งมาตรการเฉียบขาดควบคู่ไปกับการผ่อนปรน ท่ามกลางความไม่พร้อมด้านกำลังคน รัฐบาลเลือกเอาวิธีการเอาใจราษฎร โดยมีจุดมุ่งหมายในการรักษาความสงบเป็นเบื้องต้น ดังปรากฏว่ามีการสั่งเลิกเก็บภาษีในเมืองปัตตานีใน พ.ศ. 2445 เพื่อ “ผ่อนให้ราษฎรรู้สึกเย็นลงสักคราวหนึ่ง”¹⁴² รัฐบาลยังถือเป็นนโยบายสำคัญที่จะเลือกสรรตัวข้าราชการที่มีคุณสมบัติและความประพฤติดีเป็นพิเศษมารับราชการในดินแดนนี้ โดยตระหนักว่าเป็นพื้นที่ที่อ่อนไหวต่อการปกครอง ดังพระราชกระแสความว่า “เรื่องข้าหลวงเมืองแขก เห็นว่าไม่ควรจะใช้คนซึ่งเป็นแต่ใช้ทดลองดูคนที่ทดลองควรจะทดลองในหัวเมืองไทย เมื่อเห็นว่าดีจริงแล้วจึงให้ลงไปอยู่เมืองแขก ข้าราชการที่ลงไปประจำที่อยู่ที่หัวเมืองแขก ถึงเงินเดือนจะสูงกว่าหัวเมืองอื่นก็ควร...”¹⁴³ ตลอดเวลา 4 ปีที่รัฐบาลจัดวางระเบียบการปกครองให้เข้ารูปนั้น ทรงห่วงใยปัญหาตัวบุคคลที่จะเข้ารับราชการในหัวเมืองเหล่านี้เป็นพิเศษ ทรงมีพระราชกระแสว่า “...ถ้าจะอุดหนุนประการใด ควรอุดหนุนข้าหลวงในแหลมมลายูด้วยคนดีๆ จงให้มาก...”¹⁴⁴

รัฐบาลได้เข้าไปจัดระบบศาลโดยให้มีศาลศาสนา มีผู้รู้ทางศาสนา “โตะกาลี” เป็นผู้พิพากษาทำการตัดสินความทางศาสนา โดยให้มีการเลือกโตะกาลีที่เป็นที่นับถือของราษฎรไม่น้อยกว่าเมืองละ 6 คน คู่ความมีสิทธิเลือกโตะกาลีที่ตนพอใจ เมื่อตัดสินแล้วให้ผู้พิพากษานั้นทักไต่ถามความเห็นของโตะกาลี การแก้ข้อขัดข้องทางศาสนาได้ผลน่าพอใจ เป็นที่นิยมของราษฎรมาก¹⁴⁵ งานอีกด้านที่รัฐบาลเร่งทำในขณะนั้นคือ การทำนุบำรุงเมือง โดยมีเป้าหมายที่จะให้ “...เกินหน้าเมืองกลันตันในความเจริญด้วยการทำนุบำรุง...”¹⁴⁶ มีการวางสายโทรศัพท์ระหว่างเมือง สร้างถนนหนทางในทุกเมือง รวมทั้งสร้างสถานที่ราชการต่างๆ โดยใช้วิธีส่งคนไปศึกษาแนวทางที่อังกฤษใช้ในหัวเมืองมลายูของตน

แม้ว่ารัฐบาลจะจัดการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองในหลายด้าน แต่การเปลี่ยนแปลงอย่างหยั่งรากลึกยังต้องใช้เวลา เมื่อรัฐบาลอนุญาตให้พระยาตานีกลับเมืองได้ใน พ.ศ. 2447 ปรากฏว่ามีคนมาต้อนรับนับร้อยและไปเยี่ยมที่บ้านไม่ขาดสาย และข่าวการติดต่อบetweenพระยาตานีกับพระยากลันตัน พระยาสาบบุรี และพระยาระแงะต่อมาได้สร้างความหวั่นไหวให้กับข้าหลวงมาก ทรงมีพระราชกระแสถึงกรมหลวงดำรงฯ เตือนให้รู้จักการใช้อำนาจ ดังพระราชดำรัสที่ว่า

“...เราไม่สันหัดทั้งทางพูดและทางทำในการที่จะปกครองชาติอื่น ...มันจะตกไปในที่กลัวไม่ควรกลัว กล้าไม่ควรจะกล้า ทำในทางที่ไม่ควร จะทำจิตใจที่ไม่ควรจะใจดี ถ้าจะใจร้ายขึ้นมา ก็ใช้ถ้อยคำไม่พอที่จะเกลื่อนใจร้าย ให้ปรากฏว่าเพราะจะรักษาความสุขและประโยชน์ของคนทั้งปวง...ไม่รู้จักใช้อำนาจในที่ควรจะใช้...นี้วิตกด้วยการปกครอง เมืองมลายูเป็นอันมาก...”¹⁴⁷

ถึง พ.ศ. 2449 เมื่อการจัดราชการดำเนินมาถึงความพร้อมระดับหนึ่ง จึงโปรดให้ประกาศจัดตั้ง “มณฑลปัตตานี” แยกออกจากการเป็นสาขาของการปกครองมณฑลนครศรีธรรมราช อย่างไรก็ตามห้วงเวลาช่วงนี้ได้ทรงให้ข้อสังเกตไว้ว่า หัวเมืองเหล่านี้มีลักษณะต่างออกไปตรงที่มี “...พลเมืองมลายูมากกว่าไทย และพระยาเมืองที่เคยได้มีอำนาจบังคับบัญชาแต่ก่อนยังมีตัวอยู่ วิธีการปกครองยังต้องผ่อนผันหันหาความสะดวกกับพวกมลายู (ที่-ผู้เขียน) มีตัวอยู่บ้าง”¹⁴⁸

การศึกษากระบวนการปฏิรูปการปกครองในรัชกาลที่ 5 ในรายงานนี้ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า การปฏิรูปการปกครองหัวเมืองทั้ง 7 ไม่ได้มุ่งล้างความเป็นตัวตน หรืออัตลักษณ์ด้านเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา และวัฒนธรรมของประชาชนในพื้นที่ที่ส่งสมมาเป็นเวลาหลายร้อยปี ตรงกันข้ามพระมหากษัตริย์และผู้นำสยามในยุคนั้นทรงไวและละออดอ่อนต่อประเด็นอัตลักษณ์ด้านต่างๆ ของประชากรและสังคมในพื้นที่ โดยเฉพาะด้านศาสนาและวัฒนธรรมอิสลาม หลายครั้งหลายหนที่ทรงเน้นการให้เกียรติและเชิดชูอัตลักษณ์เหล่านั้น โดยการนำรูปแบบและองค์ประกอบของสถาบันดั้งเดิมมาเป็นหลักในการปรับแต่งสร้างรูปสถาบันใหม่ในกระบวนการปฏิรูประบบการปกครอง เศรษฐกิจ และสังคมของพื้นที่ ดังปรากฏในการจัดการด้านการศาลตามหลักอิสลาม และการจัดตั้งเขตการปกครอง (“บริเวณ” / “มณฑล”) ที่แยกพื้นที่ส่วนนี้ให้ต่างไปจากส่วนอื่น รวมถึงความพยายามสร้างการมีส่วนร่วมของคนในพื้นที่ในการบริหารการปกครองของรัฐ โดยเน้นการสรรหาผู้ที่มีความประพฤติและความสามารถ “ดีพิเศษ” สำหรับการปฏิบัติงานในดินแดนส่วนนั้น การดิ้นรนเพื่อรักษาเอกราชของประเทศสยามในท่ามกลางการคุกคามอย่างยืดยาวต่อเนื่องมีส่วนผลักดันให้กระบวนการปฏิรูปการปกครองดินแดนส่วนนี้เดินมาในทิศทางและรูปแบบดังที่ปรากฏ จากพระราโชบายที่ไม่ทรงเต็มพระทัยที่จะเข้าไปแทรกแซงในหัวเมืองเหล่านี้ในต้นรัชกาล อันอาจชี้ให้เห็นร่องรอยของแนวคิดตามคติ “ราชาธิราช” ที่เน้นความผูกพันในด้าน “ความจงรักภักดี” ของเจ้าประเทศราช” และการแสดงออกซึ่ง “พระบารมี/ พระเกียรติยศ” ของพระเจ้าราชาธิราช ดังปรากฏในกรณีปัญหาพรมแดนเปรัก-รามัน ในที่สุดกรุงเทพฯ ก็เข้าไปจัดการบริหารในทุกเรื่องในหัวเมืองนั้น การเปลี่ยนแปลงที่ฐานรากของแนวคิดการปกครองที่หันมาเน้น “อำนาจอธิปไตย” ของรัฐสมัยใหม่ ในที่สุดก็ทำให้โครงสร้างการผูกพันระหว่างกรุงเทพฯ และหัวเมืองทั้ง 7 เปลี่ยนไปสู่การรวมศูนย์อำนาจที่เมืองหลวง โดยท้องถิ่นเป็นแต่หน่วยการปกครอง และประชาชนเป็นหน่วยสังคมที่อยู่ห่างไกลและไร้เสียงที่จะบอกถึงความต้องการ และมีส่วนกำหนดตนเองเหมือนในอดีต พระราชวิจารณ์ที่สะท้อนความหนักพระทัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ต่อแนวคิดและการปกครองของสยามต่อหัวเมืองมลายูทั้ง 7 ในช่วงเวลาที่มีการจัดรูปแบบการปกครองเทศาภิบาลเพื่งลงหลักปักฐานใหม่ ๆ ควรเตือนสติคนรุ่นหลังให้พินิจและใคร่ครวญอย่างหนักถึงจุดอ่อนของโครงสร้างความสัมพันธ์ใหม่ที่ถูกกำหนดในครั้งนั้น และได้เข้ามาโดยมีการ

เปลี่ยนแปลงไม่มากนักทุกวันนี้

ทั้งๆ ที่มีข้ออ่อนด้อยดังกล่าว ก็มีข้อสังเกตว่าการปฏิรูปการปกครองในรัชกาลที่ 5 ไม่ได้ก่อให้เกิดการต่อต้านที่รุนแรงขึ้นทั่วไป เป็นการเปลี่ยนโครงสร้างส่วนบนที่กระทบกระเทือนผู้นำน้อยกว่า ทั้งนี้เพราะพระราโชบายที่ “ผ่อนปรน” ไม่ประสงค์จะก่อให้เกิดการกระทบกระเทือนต่อประชาชนส่วนใหญ่ ผลของการปฏิรูปครั้งนี้จะเข้าใจได้ลึกซึ้งยิ่งขึ้นเมื่อได้ศึกษาปัญหาการปกครองในระบบ “เทศาภิบาล” ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ที่จะตามมา

.....

เชิงอรรถ

- ¹ ดู นิธิ เอียวศรีวงศ์, การเมืองไทยสมัยพระเจ้ากรุงธนบุรี (กรุงเทพฯ : บริษัทพินเณศพรินท์ดีงเซ็นเตอร์ จำกัด, 2536), หน้า 139-147.
- ² ดู สุเนตร ชุตินธรานนท์, “บูรณองกะยอดินรธา : ราชอาณาจักรในสกลชมพูทวีป,” บูรณองกะยอดินรธา (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2548), หน้า 13-70 และ S.J. Tambiah, **World Conqueror and World Renouncer** (London New York Melbourne : Cambridge University Press, 1976), pp. 40-42, 96.
- ³ ดังใน “โคลงยอพระเกียรติพระเจ้ากรุงธนบุรี” ของนายสวนมหาดเล็ก (พ.ศ. 2314) สุเนตร, อ้างแล้ว, หน้า 31.
- ⁴ David K. Wyatt, **Thailand, A Short History** (Bangkok : Thai Watana Panich, Yale University Press, 1984), pp. 141-144.
- ⁵ สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส, **ไทยรบพม่า** (พระนคร : คลังวิทยา, พิมพ์ครั้งที่ 4, 2505), หน้า 648-50.
- ⁶ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, **พระราชพงสาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 1 ฉบับตัวเขียน** (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์อมรินทร์วิชาการ, 2539, หน้า 82.
- ⁷ พระยาวิเชียรคีรี (ชม) **พงสาวดารสงขลา ใน ประชุมพงสาวดารเล่มที่ 3, (ประชุมพงสาวดารภาคที่ 3 และภาคที่ 4 ตอนต้น)** (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2506), หน้า 36-8.
- ⁸ **พระราชพงสาวดารกรุงสยามจากต้นฉบับของบริติชมิวเซียม (ต่อไปจะใช้ พระราชพงสาวดารกรุงสยามฯ)** (พระนคร : ก้าวหน้า, 2507), หน้า 365 และ ดังใน “โคลงยอพระเกียรติพระเจ้ากรุงธนบุรี” ของนายสวนมหาดเล็ก (พ.ศ. 2314) ที่บันทึกว่า “ร้อยสี่บุรี “จากเหนือสู่ใต้ รวมเมืองขึ้นถวายดอกไม้ทองเงิน ไทรบุรี ปัตตานี และกรุงศรีสัตนาคณหุด “ถ้วนอภัยพิศเข้า นอบน้อมสดูดี”, อ้างถึงในสุเนตร, อ้างแล้ว, หน้า 32.
- ⁹ **พระราชพงสาวดารกรุงสยาม..ฯ.**, อ้างแล้ว, หน้า 393 และดูหลักฐานที่ต่างออกไป อิบราฮิม ชุกรี (เขียน) หะสัน หมัดหมาน และ มะหะมาะซาก็ เจ๊ะหะ ดลมนรรัตน์ บากา (แปล) **ประวัติราชอาณาจักรมลายูปัตตานี** (โครงการจัดตั้งสถาบันสมุทรรัฐเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลา

- นครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี, 2541), หน้า 29.
- ¹⁰ หลักฐานฝ่ายมลายูไม่กล่าวถึงการขอมขึ้นต่อพระเจ้ากรุงธนบุรี แต่กล่าวถึงการทดลองยืมเงินจาก
สุดต่านมูฮัมหมัดเพื่อใช้ในการรบกับพม่า ซึ่งสุดต่านทรงปฏิเสธ, **เพ็งอ้าง**, หน้า 29.
- ¹¹ สมเด็จพระมหารัชมงคลมุนี, **อ้างแล้ว**, หน้า 577-79, 655-60 และเจ้าพระยาทิพากรวงศ์, **พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 1 ฉบับตัวเขียน** (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์อมรินทร์วิชาการ, 2539, หน้า 78-81.
- ¹² **เพ็งอ้าง**, หน้า 662-6.
- ¹³ ในสงครามปี 2352 ท้าวเจ้าพระยานครฯ (น้อย) ได้อาศัยกำลังจากไพร่บุรีไล่มพม่าจากกลาง ดู สมเด็จพระมหารัชมงคลมุนี, **ไทยรบพม่า, อ้างแล้ว**, หน้า 659.
- ¹⁴ **เพ็งอ้าง**, หน้า 382-7 และ “นครศรีธรรมราชในราชอาณาจักรอยุธยา,” **อ้างแล้ว**, หน้า 265-6 ยกเว้นในกรณีเจ้าพระยานคร (น้อย) ที่มีชาติกำเนิดและความสัมพันธ์กับราชสำนักในลักษณะพิเศษดังจะได้อ้างต่อไป
- ¹⁵ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, **อ้างแล้ว**, หน้า 82, 86 และ พระยาวิเชียรคีรี (ชม), **อ้างแล้ว**, หน้า 44-47. และชุกรี, **อ้างแล้ว**, หน้า 31.
- ¹⁶ ชุกรีได้ระบุชื่อผู้ปกครองภายใต้อาณัติของสยามครั้งแรก ซึ่งไม่ปรากฏในพระราชพงศาวดาร หรือหลักฐานฝ่ายสยาม คือ เต็งกูลีมีดิน ดู ชุกรี, **อ้างแล้ว**, หน้า 32.
- ¹⁷ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, **อ้างแล้ว**, หน้า 124.
- ¹⁸ อับดุลมาลิก (ผู้เขียน), **มาหะมะซากี เจ๊ะหะ (ผู้แปล), ปัตตานีในอารยธรรมมลายู** (โครงการจัดตั้งสถาบันสมุทรรัฐเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา, มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี, 2543), หน้า 24-25 และอาหมัด ฟัดฮี อัล-ฟาตานี (เขียน) นิอับดุลรากีบ ศิริเมธากุล (แปล), **ประวัติศาสตร์ปัตตานี** (โครงการจัดตั้งสมุทรรัฐเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี, 2543), หน้า 33.
- ¹⁹ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, **อ้างแล้ว**, หน้า 124.
- ²⁰ ชุกรี, **อ้างแล้ว**, หน้า 32-3 ; **พงศาวดารสงขลา** เรียก **ดาตูปักหลัน** เจ้าเมืองยี่ริง, **อ้างแล้ว**, หน้า 55; **พระราชพงศาวดารฯ รัชกาลที่ 1** เรียก **ดาตูปักหลันเจ้าเมืองยะหริ่ง**, **อ้างแล้ว**, หน้า 202.
- ²¹ **เพ็งอ้าง**, หน้า 130.
- ²² พระยาวิเชียรคีรี (ชม), **พงศาวดารสงขลา**, **อ้างแล้ว**, หน้า 50-1 และชุกรี, **อ้างแล้ว**, หน้า 32-33.
- ²³ พระยาวิเชียรคีรี (ชม), **พงศาวดารสงขลา**, **อ้างแล้ว**, หน้า 52-53.
- ²⁴ **พงศาวดารสงขลา**, **อ้างแล้ว**, หน้า 51-53 ; สมเด็จพระมหารัชมงคลมุนี, **พระราชพงศาวดารฯ รัชกาลที่ 2**, **อ้างแล้ว**, หน้า 148-150 ; สมเด็จพระมหารัชมงคลมุนี, “คำนำ”, **จดหมายเหตุวงอุดมสมบัติ พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพพระรัตนรัษฎุมณี (อิสสรญาณเถร), พระนคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด ศิวพร, 2505**), หน้า 27.
- ²⁵ พระยาวิเชียรคีรี (ชม), **พงศาวดารปัตตานี**, **อ้างแล้ว**, หน้า 4.
- ²⁶ อับดุลมาลิก, **อ้างแล้ว**, หน้า 21-22.
- ²⁷ ชุกรี, **อ้างแล้ว**, หน้า 33.
- ²⁸ **พงศาวดารสงขลา**, **อ้างแล้ว**, หน้า 53 ; **พงศาวดารปัตตานี**, หน้า 1, 5-7.

- ²⁹ พงศาวดารเมืองสงขลา, อ้างแล้ว, หน้า 55 และ พระราชพงศาวดาร รัชกาลที่ 1, อ้างแล้ว, หน้า 202.
- ³⁰ พงศาวดารปัตตานี, อ้างแล้ว, หน้า 14-15 และเทียบประวัติ พระยาสงขลา-เถียนจ้อง จาก เดช นุนนาค, การปกครองระบบเทศาภิบาลของสยาม พ.ศ. 2435-2458 แปลจาก *The Provincial Administration of Siam, 1892-1915 : The Ministry of the Interior Under Prince Damrong Rajanubhab* โดย ภรณ์ กาญจนชัยจิตติ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ธรรมศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ 2, 2548), หน้า 31.
- ³¹ อ้างถึงใน สุทธิณี จันทร์รัตน์, พระบรมราโชบายทางการเมืองของพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, ภาควิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530, หน้า 99.
- ³² “อธิบายเรื่องหัวเมืองมลายู” หอสมุดแห่งชาติ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3, จศ. 1194 เลขที่ 10 อ้างถึงใน สุทธิณี, เพิ่งอ้าง, หน้า 100.
- ³³ สุทธิณี, อ้างแล้ว, หน้า 95-97.
- ³⁴ พงศาวดารปัตตานี, อ้างแล้ว, หน้า 15-17 ; พงศาวดารสงขลา, อ้างแล้ว, หน้า 55.
- ³⁵ R. Bonney, *Kedah 1771-1821 : The Search for Security and Independence* (Kuala Lumpur : Oxford University Press, 1971), pp. 111-112.
- ³⁶ สมเด็จพระอมรินทราบรมราชินี, “อธิบาย..”, จดหมายเหตุหลวงอุดมสมบัติ, 8-14 แต่ปีที่ระบุว่าไปตีไพร่บุรีของ เจ้าพระยานคร (น้อย) ใน “อธิบาย...” น่าจะผิดพลาด (หน้า 14) ต่างจากใน พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 2 ซึ่งเป็นพระนิพนธ์ของสมเด็จพระอมรินทราบรมราชินี เช่นเดียวกัน ที่ระบุว่าเหตุการณ์นี้เกิดใน พ.ศ. 2364 ดู พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 2, เล่ม 2, อ้างแล้ว, หน้า 123.
- ³⁷ ดู กรมศิลปากร, เอกสารเฮนรี เบอร์นี, เล่ม 6 (กรุงเทพฯ : บริษัทยูเนี่ยนอุตสาหกรรม จำกัด, 2551), อ้างถึงใน พรพรรณ ทองตัน “กบฏไพร่บุรีในสมัยรัชกาลที่ 3”, เอกสารประกอบการบรรยายทางวิชาการ “ประวัติศาสตร์จากเอกสารเฮนรี เบอร์นี,” สำนักวรรณกรรมและประวัติศาสตร์ กรมศิลปากร, 10 สิงหาคม 2552, หน้า 71-3.
- ³⁸ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 3, เล่ม 1 (พระนคร : องค์การ ก้าวของคุรุสภา, 2504), หน้า 11.
- ³⁹ หลักฐานฝ่ายปัตตานีบันทึกว่า ในตอนแรกมีเจ้าเมือง 4 เมือง (ได้แก่ ปัตตานี หนองจิก ระแงะ และ ยะลา) ขอมร่วมมือด้วย ส่วนอีก 2 เมืองคือ สายบุรีและรามันไม่ยอม แต่ในที่สุดเจ้าเมืองทั้งสี่ก็กลับใจ เข้าต่อสู้กับฝ่ายสยามที่ปัตตานี ดู ชูกรี, อ้างแล้ว, หน้า 35.
- ⁴⁰ พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 3, อ้างแล้ว, หน้า 121-122, 124 ; สมเด็จพระอมรินทราบรมราชินี, “อธิบาย..”, จดหมายเหตุหลวงอุดมสมบัติ, อ้างแล้ว, หน้า 29 ; ชูกรี, อ้างแล้ว, หน้า 36.
- ⁴¹ พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 3, อ้างแล้ว, หน้า 126 ; ชูกรี, อ้างแล้ว, หน้า 36.
- ⁴² จดหมายเหตุหลวงอุดมสมบัติ, อ้างแล้ว, หน้า 321.
- ⁴³ เชื่อกันว่าพระยานคร(น้อย) เป็นพระเจ้าลูกเธอในพระเจ้ากรุงธนบุรีกับเจ้าจอมมารดาปราง ธิดาเจ้าพระยานครศรีธรรมราช (หนู) ที่โปรดยกให้กับเจ้าพระยานคร (พัฒน์) สมเด็จพระราชวังบรมมหาศัศกัฒพลเสพ (วังหน้า) ในขณะนั้นมีฐานะเป็นหลานของเจ้าพระยานครฯ (น้อย) เนื่องจากเจ้าจอมมารดากรม

พระราชวังบวรฯ คือ เจ้าจอมน้อยใหญ่ เป็นธิดาเจ้าพระยาสุทธรรมนนตรี (พัฒน์) ดู สมเด็จพระบรมราชา
ดำรงฯ, “อธิบาย..”, *จดหมายเหตุหลวงอุดมสมบัติ*, อ้างแล้ว, หน้า 9, 11 บันทึกของเฮนรี เบอร์นี่ที่เข้า
มาเจรจากับไทยด้วยปัญหาไทรบุรีใน พ.ศ. 2369 ซึ่งให้เห็นกลุ่มผลประโยชน์ของเจ้าพระยา (นครฯ) และ
วังหน้าที่ได้จากไทรบุรี ดู Burney Papers, Vol I (Bangkok : Vajiranana Library, 1911)
pp. 178, 502 และ 500.

⁴⁴ อัล-ฟาตานี, อ้างแล้ว, หน้า 53.

⁴⁵ บาร์บารา และลีโอนาด อันดายา, อ้างแล้ว, หน้า 197-198.

⁴⁶ อัล-ฟาตานี, หน้า 53.

⁴⁷ Anker Rentse, “A Historical Note on the Northeastern Malay States”, *JMBRAS*, XX,
pt. 1 (1947), pp. 24-5 อ้างถึงใน วอลเตอร์ เอฟ เวลลา (เขียน) นิจ ทองโสภิต (แปล), *แผ่นดิน
พระนั่งเกล้าฯ* (กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมนาศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2514), หน้า 140 เชิงอรรถที่ 36 ;
ชุกกรี, อ้างแล้ว, หน้า 37 ; อัล-ฟาตานี, อ้างแล้ว, หน้า 54 สมเด็จพระบรมราชาดำรงฯ ได้อภิปรายเกี่ยวกับ
ประเพณี “การกวาดครัว” เสนอสงครามของไทยไว้ใน “ประชุมความ เล่าเรื่องต่อจากจดหมายเหตุหลวง
อุดมสมบัติ” ใน *จดหมายเหตุหลวงอุดมสมบัติ...*, อ้างแล้ว, หน้า 346-348.

⁴⁸ อัล-ฟาตานี, อ้างแล้ว, หน้า 55.

⁴⁹ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, *พระราชพงสาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 3*, เล่ม 1, อ้างแล้ว, หน้า
126-127.

⁵⁰ เพิ่งอ้าง, หน้า 125.

⁵¹ เพิ่งอ้าง, หน้า 125-1.

⁵² เพิ่งอ้าง, หน้า 126 ; ชุกกรี, อ้างแล้ว, หน้า 36 นอกจากกรณีพระยาปัตตานีที่หลักฐานทั้งสองฝ่ายตรง
กันว่าหนีไปอยู่ที่กลันตัน และถูกสังวัติน กรณีเจ้าเมืองอื่นๆ หลักฐานไม่สอดคล้องกัน ดู *พงสาวดาร
ปัตตานี*, หน้า 20.

⁵³ ชุกกรี, อ้างแล้ว, หน้า 37 ; *พงสาวดารปัตตานี*, อ้างแล้ว, หน้า 20-21.

⁵⁴ *พงสาวดารสงขลา*, อ้างแล้ว, หน้า 67.

⁵⁵ ชุกกรี, อ้างแล้ว, หน้า 37-38 ; *พงสาวดารสงขลา*, อ้างแล้ว, หน้า 68-72 ; *จดหมายเหตุหลวงอุดม
สมบัติ*, หน้า 82, 85.

⁵⁶ เพิ่งอ้าง, หน้า 73-74.

⁵⁷ เพิ่งอ้าง, หน้า 67.

⁵⁸ เพิ่งอ้าง, หน้า 68.

⁵⁹ เพิ่งอ้าง, หน้า 144.

⁶⁰ เพิ่งอ้าง, หน้า 86.

⁶¹ เพิ่งอ้าง, หน้า 322.

⁶² เพิ่งอ้าง, หน้า 320.

⁶³ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, *พระราชพงสาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 3*, เล่ม 2, อ้างแล้ว, หน้า 7.

⁶⁴ *จดหมายเหตุหลวงอุดมสมบัติ*, หน้า 324.

⁶⁵ สมเด็จพระบรมราชาดำรงฯ, “ประชุมความเล่าเรื่องต่อจากจดหมายเหตุหลวงอุดมสมบัติ”, *เพิ่งอ้าง*, 337-338.

- ⁶⁶ เฟื่องอ้าง, หน้า 92.
- ⁶⁷ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 3 เล่ม 2, อ้างแล้ว, หน้า 45.
- ⁶⁸ เฟื่องอ้าง, หน้า 5-6.
- ⁶⁹ เฟื่องอ้าง, หน้า 33. และดู สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเดโชฯ, “ประชุมความเล่าเรื่องต่อจากจดหมายเหตุหลวงอุดมสมบัติ”, อ้างแล้ว, หน้า 339-341 ; พงศาวดารสงขลา, อ้างแล้ว, หน้า 73-76.
- ⁷⁰ ชารอม আহম্মদ (เขียน) นันทนา ตันติเวสส (แปล), “ความสัมพันธ์ระหว่างเคดาห์และสยามในช่วง พ.ศ. 2364-2448,” ใน เมืองประเทศราชของสยามในสมัยรัตนโกสินทร์, (กรุงเทพฯ : กรมศิลปากร, 2528), หน้า 95.
- ⁷¹ เฟื่องอ้าง, หน้า 94-98 ; Suwannathat-Pian, *op. cit.*, pp. 92-95.
- ⁷² ชารอม আহম্মদ, อ้างแล้ว, หน้า 118-120.
- ⁷³ เดช บุญนาค, อ้างแล้ว, หน้า 128.
- ⁷⁴ คำนิยามของพระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนคราธิพงษ์ประพันธ์ อ้างใน สมเกียรติ วันทะนะ, “เมืองไทยยุคใหม่: ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประวัติศาสตร์สำนึก,” ใน สมบัติ จันทรวงศ์ และชัยวัฒน์ สถาอานันท์ (บก.), *อยู่เมืองไทย* (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), หน้า 96. เชิงอรรถที่ 49.
- ⁷⁵ ดู เดช บุญนาค, *ขบถ ร.ศ. 121* (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2524), หน้า 57-102.
- ⁷⁶ กจข. ร.5 ม.49/27 กรมหมื่นดำรงฯกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, 2 มี.ค. ร.ศ.114, ไปรเวตที่ 262/23207
- ⁷⁷ เดช บุญนาค, อ้างแล้ว, หน้า 41.
- ⁷⁸ F.O. 69/189 Swettenham-Salisbury, 17 Nov. 1898.
- ⁷⁹ พงศาวดารปัตตานี, อ้างแล้ว, หน้า 31.
- ⁸⁰ เฟื่องอ้าง, หน้า 15-19.
- ⁸¹ สารตราเจ้าพระยาอรรคมหาเสนา-เจ้าพระยาสงขลา, ปีเถาะสัมฤทธิ์ศก จ.ศ. 1240, กจข., ร.5 สารบาญสมุดพิเศษ, เล่ม 4, เลขที่ 15, หน้า 53-54.
- ⁸² กจข., ร.5 ม.2.16/3, พระยาวิเชียรคีรี-ออกพันทนายเวรให้นำความขึ้นกราบเรียนลูกขุน ณ ศาลา, 18 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 111.
- ⁸³ กจข., ร. 5 ม.49/27 กรมหมื่นดำรงฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ, วันที่ 2 มีนาคม ร.ศ. 114 ไปรเวตที่ 262/23027
- ⁸⁴ พรรณงาม เง่าธรรมสาร, *การปกครองหัวเมืองภาคใต้ทั้ง 7 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว* (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519), หน้า 57-59.
- ⁸⁵ กจข., ม ร. 5 ม.62/1/25, พระอนันตสมบัติ ทูล พระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าสายสนิทวงศ์, 11 ธันวาคม ร.ศ. 109.
- ⁸⁶ กจข., ร.5 ม. 62.1/ 25, “พระกระแสน้ำสั่งให้จดหมาย ไว้ในเรื่องหนังสือพระองค์เจ้าสายฯ” ไม่ปรากฏ วัน เดือน ปี
- ⁸⁷ เฟื่องอ้าง.
- ⁸⁸ กจข., ร. 5 ม. 2. 14/98, พระบรมราชโองการพระราชทานเจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์, 22 เมษายน

ร.ศ. 113.

- ⁸⁹ เอกสารเฮนรี เบอร์นี่, เล่ม 6 หน้า 141 อ้างถึงใน นันทนา ตันดิเวสส, “ปัตตานีในเอกสารเฮนรี เบอร์นี่”, เอกสารประกอบการบรรยายทางวิชาการ “ประวัติศาสตร์ไทยจากเอกสารเฮนรี เบอร์นี่”, อ้างแล้ว, หน้า 49-51.
- ⁹⁰ Gladstone paper, Kimberley3Gladstone, 10 September 1873, cited by Eunice Thio, **British Policy in the Malay Peninsula 1880-1910**, Vol. I : The Southern and Central States (Singapore: University of Malaya Press, 1996, p. XVII.
- ⁹¹ F.O. 69/81, Palgrave-Granville, No. 30, 31, Confidential, 26 April 1882. “...autonomous but dependent”. cited by Kiernam, Britain, Siam and Malaya : 1875-1885,” **The Journal of Modern History**, Vol. XXVIII, 1 (March 1956), p. 4.
- ⁹² Documents Relating to the Relation between Siam and Foreign Country Vol. 57. Memoranda on the proposed Rectification of the Boundary between Perak and Siam, 8 May 1884.
- ⁹³ C.O. 273/ 122, Weld-C.O. 14 September 1883, cited by Eunice Thio, “British Policy in the Malay Peninsula 1880-1910, “(Unpublished Ph.D. thesis, University of London, 1956), p. 277.
- ⁹⁴ **Ibid**, p. 281; F.O. 69/90, Satow-Currie, 23 December 1884, cited by Kiernam “Britain, Siam and Malaya: 1875-1885,” **The Journal of Modern History**, Vol. XXVIII, 1 (March 1956), p. 11.
- ⁹⁵ F.O. 69/116, Satow-F.O. 11, 13 April 1887 cited by Thio, Britain’s Search for Security In North Malaya, 1886-97,” **Journal of Southeast Asian Studies**, Vol. X, 2 (September 1966), p. 289.
- ⁹⁶ กจข., ร.5, ม.2.22 ง/6, พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว-กรมหมื่นเทวะวงศ์, ร. ที่ 782/48, 4 13 /9 1 ปิจอัฐศก, 1248.
- ⁹⁷ กจข., ร. 5, ม.2.22 ง/6, พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว-เจ้าพระยาสุรวงษ์ฯ, ร. ที่ 368/48, 6 1 9 คำ 1248.
- ⁹⁸ กจข., ร. 5 ม. 49/68, จดหมายเหตุเรื่องเมืองรามัน ประชุมที่ห้องชมพระที่นั่งจักรีมหาปราสาท, ที่ 61, 24 มิถุนายน ร.ศ. 112.
- ⁹⁹ คือการเสด็จประพาสหัวเมืองทั้ง 7 ใน ร.ศ. 108 และ 109.
- ¹⁰⁰ กจข., ร.5 ม. 49/68, จดหมายเหตุเรื่องเมืองรามัน, ที่ 61, 24 มิถุนายน ร.ศ. 112.
- ¹⁰¹ กจข., ร.5 ม. 49/68, พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว-พระยาทิพโกษา, ที่ 28/5236, 25 มิถุนายน ร.ศ. 112.
- ¹⁰² กจข., ร. 5 ม.49/71, พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว-กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ, ที่ 48, 29 มิถุนายน ร.ศ. 114.
- ¹⁰³ F.O. 692204, Greville-Salisbury, 25 August 1899.
- ¹⁰⁴ พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึง กรมหลวงเทวะวงศ์วโรปการ, 24

- พฤศจิกายน พ.ศ. 2443, อ้างถึงใน สายจิต เหมินทร์, “การเสียดูไทรบุรี กลันตัน ตรังกานู และปลิสของไทยให้แก่อังกฤษในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว” (วิทยานิพนธ์ มหาวิทยาลัย แผนกวิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2507), หน้า 234.
- ¹⁰⁵ กช., ร. 5 ม.49/62, “เรื่องมิสเตอร์ลีซขอกอนเซชัน เมืองระแงะ”
- ¹⁰⁶ กช., ร. 5 ม.49/26, พระยาเพชรภิกษบาลผู้ว่าราชการเมืองหนองจิกออกความเห็นเรื่องจัดการบ้านเมือง, สำเนาที่ 12/1534, 6 พฤศจิกายน ร.ศ. 113.
- ¹⁰⁷ กช., ร. 5 ม.2.14/22, “รายงานพระสฤณีพจนกร,” เล่มที่ 12, ว่าด้วยการตรวจ แหลมมลายูใน พระราชอาณาเขต
- ¹⁰⁸ กช., ร. 5 ม.49/27, กรมหมื่นดำรงฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, ไปรเวตที่ 262/23027 2 มีนาคม ร.ศ. 114.
- ¹⁰⁹ กช., ร. 5 ม. 49/27, พระราชหัตถเลขาดังกรมหมื่นดำรงฯ, ไปรเวตที่ 262/43047, 6 มีนาคม ร.ศ. 114.
- ¹¹⁰ เพิ่งอ้าง, หน้า 116.
- ¹¹¹ กช., ร.5 ม.2 14/74, เสนาบดีมหาดไทยเสด็จตรวจราชการเมืองบักยีได้, 7 ธันวาคม ร.ศ. 115, หน้า 34.
- ¹¹² สมเด็จพระกนิษฐาธิราชเจ้า กรมสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี, “ประวัติเจ้าพระยากรมราช (บัน สุขุม)” อ้างแล้ว, หน้า 117.
- ¹¹³ กช., ร.5 ม.2 14/74, เสนาบดีมหาดไทยเสด็จตรวจราชการเมืองบักยีได้, อ้างแล้ว, หน้า 38.
- ¹¹⁴ สมเด็จพระกนิษฐาธิราชเจ้า กรมสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี, “ประวัติเจ้าพระยากรมราช (บัน สุขุม)” อ้างแล้ว, หน้า 117-118.
- ¹¹⁵ F.O. 692189, Swettenham-Salisbury, 17 November 1898 และ กช., ร. 5 ม. 49/29, พระยา สุขุมนัยวินิตทูลกรมหมื่นดำรงฯ, ที่ 13/40, 10 เมษายน ร.ศ. 117.
- ¹¹⁶ กช., ร.5 ม. 49/32, พระยาสุขุมฯ ทูลกรมหมื่นดำรงฯ, สำเนาฉบับเรื่องพระพิพิธไปสิงคโปร์, 27 พฤศจิกายน ร.ศ. 117; กช., ร.5 ม. 49/2, ที่ 379/26501, พระยาราชวราวุฒิตูลกรมหมื่นสมมติฯ, 23 พฤศจิกายน ร.ศ. 117.
- ¹¹⁷ กช., ร.5 ม.79/32, พระยาสุขุมฯทูลกรมหมื่นดำรงฯ, สำเนาฉบับกลับ, 28 พฤศจิกายน ร.ศ. 117.
- ¹¹⁸ กช., ร.5 ม. 2. 14/58, พระยาสุขุมฯ ทูลกรมหมื่นดำรงฯ, 18 มิถุนายน ร.ศ. 118.
- ¹¹⁹ เพิ่งอ้าง.
- ¹²⁰ กช., ร. 5 ม. 49/7, “ผลประโยชน์ รายได้ รายจ่ายบริเวณมลายู ร.ศ. 119”
- ¹²¹ C.O. 69/247, Archer-Marquis of Lansdowne, confidential, 22 October 1901.
- ¹²² กช., ร.5 ม.49/6, พระยาตานีถึงพระยาจักรีที่สมุหนายก, ไปบอกที่ 2, 1387, สำเนาที่ 19008, 23 ตุลาคม ร.ศ. 120.
- ¹²³ C.O. 273/274, Swettenham-Chamberlain, secret and confidential, 20 November 1901.
- ¹²⁴ กช., ร.5 ต.2 ก/33, Sir Frank Swettenham King Chulalongkorn, confidential, 29 October 1901.
- ¹²⁵ กช., ร.5 ม.49/6, กรมหลวงดำรงฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, ที่ 187/8567, 9 ธันวาคม ร.ศ. 120.
- ¹²⁶ กช., ร. 5 ม. 49/6, พระยาตานี-เจ้าพระยาจักรี, ไปบอกที่ 2, 1387, สำเนาที่ 19008, ลงวันที่ 23 “ตุลาคม” และสำเนาสารตราที่ 4/10866 ลงวันที่ 5 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 120 และ C.O. 273/282,

- Rajah of Patani-Prince Damrong, 23 December 1901 อ้างถึงใน เดช บุนนาค, อ้างแล้ว, เชียงรริตที่ 1, หน้า 89.
- ¹²⁷ พรรณงาม เจ้าธรรมสาร, อ้างแล้ว, หน้า 221-225.
- ¹²⁸ กจข, ร. 5 ม. 49/6, กระทรวงมหาดไทยถึงพระยาสุโขมฯ, สำเนาที่ 149, โทรเลข, สงขลา, 8 มีนาคม ร.ศ. 120. และ F.O. 69/232, Tel, 12, Tower-Lansdowne, 7 March 1902.
- ¹²⁹ F.O. 692204, Greville-Salisbury, 25 August 1899.
- ¹³⁰ C.O. 273/274, Abdul Kadir Kamaroedim Rajah of Patani-Sir Frank Swettenham, 13 August 1901.
- ¹³¹ C.O. 273/274, Sir Frank Swettenham-Chamberlain, 20 November 1901.
- ¹³² กจข., ร. 5 ม. 72/5 , พระราชหัตถเลขาถึงกรมหลวงเทวะวงศ์ฯ, 24 February 1902.
- ¹³³ C.O. 273/282, C.O.-F.O., secret, 12 March 1902.
- ¹³⁴ พรรณงาม เจ้าธรรมสาร, อ้างแล้ว, หน้า 272-273.
- ¹³⁵ กจข., ม. 62/69, Memorandum handed to British Minister by Prince Devawongse, 28 March 1902.
- ¹³⁶ กจข., ม. 49/4, พระยาประสิทธิ์ศักดิ์การทูตกรมหลวงเทวะวงศ์ฯ, โทรเลข, No 293, 25 April 902.
- ¹³⁷ กองบรรณาสาร, แฟ้ม 13, กรมหลวงดำรงฯ ทูตกรมขุนสมมต, ที่ 34/928, 26 เมษายน ร.ศ. 121.
- ¹³⁸ กองบรรณาสาร, แฟ้ม 16, กรมหลวงเทวะวงศ์ฯ-พระยาประสิทธิ์ศักดิ์การ, 5 พฤษภาคม ร.ศ. 121.
- ¹³⁹ กจข., ร. 5 ม. 49/6, กระทรวงมหาดไทย-พระยาสุโขมฯ, โทรเลข, ที่ 159, 10 มีนาคม ร.ศ. 120.
- ¹⁴⁰ พรรณงาม เจ้าธรรมสาร, อ้างแล้ว, หน้า 279-288.
- ¹⁴¹ กจข., ร. 5 ม. 49/93, พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวถึงกรมหลวงดำรงฯ, 21 พฤศจิกายน ร.ศ. 121.
- ¹⁴² กจข., ร. 5 ม. 49/6, กระทรวงมหาดไทยถึงพระยาสุโขมฯ, โทรเลข, สำเนาที่ 153, 9 มีนาคม ร.ศ. 120.
- ¹⁴³ กจข, ร. 5 ม. 49/56, พระราชกระแสถึงกรมหลวงดำรงฯ, ที่ 75516, 5 กันยายน ร.ศ. 120.
- ¹⁴⁴ กจข., ร. 5 ม. 49/6, กระทรวงมหาดไทยถึงพระยาสุโขมฯ, โทรเลข, 9 มีนาคม ร.ศ. 120.
- ¹⁴⁵ กจข., ร.5 ม.49/5, กรมหลวงดำรงฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, ที่ 416/9413, 3 ธันวาคม ร.ศ. 121.
- ¹⁴⁶ กองบรรณาสาร, แฟ้ม 16, กรมหลวงเทวะวงศ์ฯ ถึงพระยาประสิทธิ์ศักดิ์การ, 5 พฤษภาคม ร.ศ. 121.
- ¹⁴⁷ กจข., ร. 5 ม. 3/49, พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวถึงกรมหลวงดำรงฯ, 60/277 18 พฤษภาคม 2447.
- ¹⁴⁸ กจข., ร.5 ม. 49/13, กรมหลวงดำรงฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, 119/2149, 20 กรกฎาคม ร.ศ. 125.

.....



สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
THE THAILAND RESEARCH FUND (TRF)
“สร้างสรรค์ปัญญา เพื่อพัฒนาประเทศ”

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) เป็นหน่วยงานของรัฐ ในกำกับของสำนักนายกรัฐมนตรี มีภารกิจในการสนับสนุนกระบวนการสร้างความรู้ สร้างนักวิจัย และสร้างระบบการวิจัย เพื่อตอบคำถามและเสนอทางเลือกให้สังคม ซึ่งครอบคลุมทั้งในระบบเศรษฐกิจภาคดั้งเดิมและสมัยใหม่ เพื่อยกระดับขีดความสามารถของประเทศให้เป็นสังคมฐานความรู้ ครอบคลุมทุกระดับและทุกภาคส่วนของสังคมไทย โดยมีแนวทางการสนับสนุนการวิจัยดังนี้

1. สร้างความรู้ที่จะนำไปสู่การพัฒนาที่สมดุล (Balanced Development) โดยการวิจัยเพื่อให้เกิด Knowledge-based Policymaking ระหว่างภาครัฐ ประชาชน และนักวิชาการ ให้มีการเชื่อมโยงบริบทที่เป็นจริงตั้งแต่ในระดับชุมชนท้องถิ่นไปจนถึงนโยบายรัฐบาลและการต่างประเทศ

2. สร้างความมั่นคงทางความรู้เกี่ยวกับประเทศไทย (Security in Knowledge) โดยเน้นงานวิจัยพื้นฐาน เพื่อเป็นหลักในการรู้จักตัวเองและการดำรงอยู่ของประเทศไทย และเน้นงานวิจัยเทคโนโลยีที่ปรับให้เหมาะสมกับประเทศไทยเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

3. ขยายฐานของสังคมความรู้ภายในประเทศ (Knowledge Base-Widening) โดยสนับสนุนการวิจัยของชุมชนท้องถิ่น ผู้ประกอบการ นักศึกษา ครูและนักเรียน และคนทั่วไป การพัฒนาอย่างไม่หยุดนิ่งของ สกว. ทำให้ สกว. ได้รับความเชื่อถือจากหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ให้เป็นภาคร่วมสนับสนุนทุนวิจัยเพื่อสร้างองค์ความรู้อันเป็นรากฐานในการกำหนดนโยบายต่อไป

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

979/17-21 ชั้น 14 อาคาร เอส เอ็ม ทาวเวอร์ ถนนพหลโยธิน แขวงสามเสนใน
เขตพญาไท กรุงเทพฯ 10400

โทร. 0-2278-8200 โทรสาร 0-2298-0476

www.trf.or.th / e-mail : webmaster@trf.or.th