

โครงการความมั่นคงศึกษา (Security Studies Project)

การเปลี่ยนแปลงสถานะแวดล้อมด้านความมั่นคงระหว่างประเทศนับตั้งแต่สิ้นสุดสงครามเย็นได้นำพาประเด็นปัญหาความมั่นคงใหม่เข้ามาทดแทนต่อปัญหาความมั่นคงเดิม ทั้งยังทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างมากต่อมิติของปัญหาความมั่นคงภายในของรัฐด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเกิดเหตุการณ์ก่อการร้าย 9/11 ทำให้เกิดความสูญเสียขนาดใหญ่อย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน และสงครามต่อต้านการก่อการร้ายก็ได้ขยายไปสู่ส่วนต่างๆ ของโลก อันส่งผลให้ระเบียบโลกก้าวเข้าสู่ยุคของสงครามต่อต้านการก่อการร้ายอย่างเห็นได้ชัด ในสภาพเช่นนี้ การแสวงหาคำตอบเพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจต่อสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงด้านความมั่นคงทั้งในระดับระหว่างประเทศ และในระดับในประเทศ จึงเป็นประเด็นที่มีความจำเป็นอย่างมาก

ดังนั้นเพื่อก่อให้เกิดกระบวนการค้นคว้าวิจัยด้านความมั่นคงขึ้น สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) จึงได้สนับสนุนให้มีการจัดตั้ง “โครงการความมั่นคงศึกษา” โดยในช่วงแรก (Phase I) ได้จัดขึ้นในรูปของการวิจัย ภายใต้ชื่อ “โครงการปัญหาความมั่นคงใหม่” และเริ่มการวิจัยในเรื่องของการก่อการร้ายเป็นหัวข้อหลัก หลังจากการวิจัย Phase I ได้สิ้นสุดลง พร้อมกับตีพิมพ์เผยแพร่ผลงานบางส่วนออกในรูปของจุลสาร (จุลสารความมั่นคงศึกษา) ก็ได้มีแนวคิดที่จะขยายโครงการวิจัยด้านความมั่นคงให้ครอบคลุมการศึกษาด้านความมั่นคงในรูปแบบอื่นๆ ด้วย อันจะเป็นจุดที่นำไปสู่การจัดตั้ง Think Tank ด้านความมั่นคงให้เกิดขึ้นในสังคมไทย ผลจากการนี้จึงนำไปสู่การจัดตั้ง “โครงการความมั่นคงศึกษา” ขึ้นโดยได้จัดแบ่งงานของโครงการออกเป็น 3 ส่วนหลัก ได้แก่

- 1) การวิจัย (Research) เป็นโครงการวิจัยระยะสั้น ที่เน้นถึงปัญหาความมั่นคงใหม่ที่ประเทศไทยต้องเผชิญในอนาคต โดยในเบื้องต้นจะเน้นในเรื่องของการก่อการร้าย
- 2) การเสวนาทางวิชาการ (Forum) โครงการเสวนาด้านความมั่นคง (Security Forum) เป็นเวทีของการแลกเปลี่ยนความเห็นระหว่างนักวิจัยและผู้ปฏิบัติในประเด็นปัญหาความมั่นคงที่เป็นหัวข้อสำคัญสำหรับประเทศไทย
- 3) เอกสารวิชาการ (Monograph) จุลสารความมั่นคงศึกษา เป็นการรวบรวมผลการศึกษาวิจัยจากการวิจัย (ข้อ 1) หรือจากการเสวนา (ข้อ 2) ออกสู่สาธารณะ เพื่อเผยแพร่ความรู้ด้านความมั่นคงให้แก่ทั้งผู้มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย ผู้ปฏิบัติ และสังคมโดยรวม

โครงการทั้งหมดนี้ ได้รับความสนับสนุนด้านงบประมาณจาก สกว. และ มี รศ. ดร. สุรชาติ บำรุงสุข เป็นหัวหน้าโครงการ



จุดสารความมั่นคงศึกษา

มิถุนายน 2551 ฉบับที่ 41

วิกฤตมณฑลปัตตานี 2465 :
บทเรียนสมัยรัชกาลที่ 6

The Pattani Crisis of 1922 :

Lessons Learned from the King Rama VI Period

พรรณงาม เก้าธรรมสาร

เขียน

สุรชาติ บำรุงสุข

บรรณาธิการ



โครงการความมั่นคงศึกษา
ด้วยความสนับสนุนจาก
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

จุดสารความมั่นคงศึกษา ฉบับที่ 41

วิกฤตมณฑลปัตตานี 2465 : บทเรียนสมัยรัชกาลที่ 6

ผู้เขียน ศศ. พรรณงาม เก้าธรรมสาร

พิมพ์ครั้งที่หนึ่ง มิถุนายน 2551

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

ที่ปรึกษา

พลโท วุฒินันท์ ติลายุทธ

พลเรือโท อมรเทพ ณ บางช้าง

พลโท ภราดร พัฒนถาบุตร

พิมพ์ที่

บริษัท สแควร์ ปรีนซ์ 93 จำกัด

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

แขวงบางจาก เขตพระโขนง กรุงเทพฯ 10260

โทร. 0-2743-8045 แฟกซ์. 0-2332-5058

วิกฤตมณฑลปัตตานี 2465 : บทเรียนสมัยรัชกาลที่ 6
The Pattani Crisis of 1922:
Lessons Learned from the King Rama VI Period
สารบัญ
Contents

บทบรรณาธิการ	ก
Editorial Note	
บทนำ	1
Introduction	
นโยบายต่อมณฑลปัตตานี 2466 : ผลิตผลกบฏ พ.ศ. 2465	
The Pattani Policy of 1723 : The Product of the 1722 Rebellion	
สุรชาติ บำรุงสุข	
Surachart Bamrungsuk	
วิกฤตมณฑลปัตตานี 2465 : บทเรียนสมัยรัชกาลที่ 6	5
The Pattani Crisis of 1922 : Lessons Learned from	
the King Rama VI Period	
พรณงาม เก้าธรรมสาร	
Phan-ngam Gothamasan	
- การบูรณาการรัฐประชาชาติสยาม	
- การปกครองระบอบเทศาภิบาล	
ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว	
ปัญหา	9
Problems	
- เหตุการณ์ “ขบถ?” พ.ศ. 2465	
- ทศนะและมุมมองของเจ้าหน้าที่รัฐ	
- มุมมองของเจ้าพระยายมราช (ปั้น สุขุม)	
แนวทางการแก้ไขปัญหา	24
Solutions	
- ข้อเสนอของเจ้าพระยายมราช	
- การตัดสินใจเชิงนโยบายของราชสำนักสยาม	
สรุป	31
Conclusion	

บทบรรณาธิการ “อดีตรับใช้ปัจจุบัน”

ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่ใช่เรื่องใหม่ในประวัติศาสตร์ไทยแต่อย่างไรอย่างน้อยก็เห็นได้ชัดถึงปัญหาเช่นนี้เกิดขึ้นในช่วงสมัยรัชการที่ 5 และ 6 ของยุครัตนโกสินทร์มาแล้ว

หากมองในบริบทของประวัติศาสตร์ ความพยายามของพระมหากษัตริย์สยามที่ต้องการแก้ปัญหาดังกล่าวเป็นเรื่องราวที่อาจจะถูกหลงลืมไปโดยการเดินทางของกาลเวลา แต่หากพิจารณาให้ถ่องแท้ จะเห็นได้ว่า “อดีตเป็นครู” ที่น่าสนใจยิ่งกับการต่อสู้กับปัญหาความรุนแรงในจังหวัดชายแดนใต้ในปัจจุบัน เพราะแม้ว่าความพยายามของผู้ปกครองสยามในอดีตจะเป็นประวัติศาสตร์ก็จริง แต่ก็ยังเป็นประวัติศาสตร์ที่อุดมไปด้วยข้อคิดและข้อพิจารณา หรืออาจกล่าวได้ว่าถ้าเราไม่ละเลยกับประวัติศาสตร์ของการสร้างรัฐประชาชาติสยามแล้ว ก็คงพบว่าการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 6) เป็นประเด็นที่ผู้คนร่วมสมัยและโดยเฉพาะอย่างยิ่งทั้งรัฐบาลและเจ้าหน้าที่หน่วยงานความมั่นคงของ “รัฐสยาม” ในปัจจุบันจะต้องเรียนรู้ และตระหนักว่าการกำหนดวิธีคิดและแนวนโยบายที่ถูกต้องนั้นเป็นปัจจัยโดยตรงต่อความสำเร็จในการแก้ปัญหาความรุนแรงที่เกิดขึ้น

ดังนั้นเพื่อสร้างกระบวนการ “อดีตรับใช้ปัจจุบัน” โดยการนำเอาประวัติศาสตร์มาเป็นบทเรียนของการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โครงการฯ จึงขอรับความอนุเคราะห์จากอาจารย์พรณงาม เกษธรรมสาร ซึ่งด้านหนึ่งเป็นผู้ที่มีภูมิลำเนาอยู่ในพื้นที่ดังกล่าวโดยตรง และอีกด้านหนึ่งเป็นนักประวัติศาสตร์ที่สนใจศึกษาบทบาทและนโยบายของราชสำนักสยามที่มีต่อหัวเมืองภาคใต้ในกรณีของมณฑลปัตตานีมาโดยตลอด

โครงการฯ ต้องขอขอบคุณอาจารย์พรณงามฯ ที่อนุญาตให้นำบทความตีพิมพ์ออกเผยแพร่ และหวังเป็นอย่างยิ่งว่า บทความนี้จะช่วยเป็นข้อคิดข้อพิจารณาแก่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายและทุกระดับ อันจะนำไปสู่จุดหมายปลายทางเดียวกันก็คือ ความสงบสุขที่พี่น้องต่างความเชื่อศาสนาและวัฒนธรรมจะอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติ!

.....

บทนำ

นโยบายต่อมณฑลปัตตานี 2466 : ผลิตผลกบฏ พ.ศ. 2465

สุรชาติ บำรุงสุข

“ระเบียบการหรือวิธีการปฏิบัติกรอย่างใดเป็นทางให้พลเมืองรู้จัก
หรือเห็นไปว่าเป็นการเบียดเบียนกดขี่ศาสนาอิสลาม
ต้องยกเลิกหรือแก้ไขเสียทันที”
สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมหลวงนครสวรรค์
2 กรกฎาคม พ.ศ. 2466

ถ้าอ่านข้อความในข้างต้นโดยไม่ดูพระนามที่เป็นผู้เขียนแล้ว เราอาจจะนึกว่าเป็นข้อเสนอในยุคสมัยใหม่ และยิ่งไปกว่านั้นหากดูตัวเลขของกาลเวลาแล้ว เราก็คงไม่นึกเลยว่าข้อเสนอในข้างต้น เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2466 ซึ่งตรงกับช่วงสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ในหลวงรัชกาลที่ 6 ซึ่งในยุคสมัยของพระองค์ท่าน มีเอกสารเกี่ยวกับปัญหาของมณฑลปัตตานีและแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอยู่หลายชิ้น

สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นอย่างดีว่า ปัญหาภาคใต้เช่นที่รัฐไทยในยุคคริสตวรรษที่ 21 ต้องเผชิญเช่นปัจจุบัน ไม่ใช่เรื่องใหม่แต่อย่างใด หากแต่เป็นประเด็นที่รัฐประชาชาติสยามเองก็ได้พยายามหาหนทางด้วยวิธีการต่างๆ มาแล้วในอดีต ดังจะเห็นได้จากร่องรอยทางความคิดของชนชั้นนำที่ตกทอดมาให้คนรุ่นเราได้ตระหนักถึงความพยายามของคนในรุ่นก่อน ที่นำเสนอแนวทางแก้ปัญหานั้นได้กลายเป็น “ผลึกความคิด” ที่ไม่มีข้อจำกัดของกาลเวลา ตัวอย่างสำคัญเช่น สมุดคู่มือสำหรับข้าราชการกระทรวงมหาดไทยที่รับราชการในมณฑลซึ่งมีพลเมืองที่นับถือศาสนาอิสลาม พ.ศ. 2466 ซึ่งรัฐบาลปัจจุบันได้นำเอามาปรับปรุงเป็นแนวทางให้แก่ข้าราชการที่ไปปฏิบัติราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ฉบับปี 2547 เพื่อให้เกิดความรู้และความเข้าใจในเรื่องของศาสนาอิสลาม เป็นต้น

นอกจากสมุดคู่มือข้าราชการ พ.ศ. 2466 แล้ว เอกสารที่น่าสนใจและยังสามารถนำเอามาใช้เป็นแนวทางให้แก่รัฐบาลในการแก้ไขปัญหภาคใต้ได้อย่างดีก็คือ รายงานประชุมเรื่องมณฑลปัตตานีของเจ้าฟ้ากรมหลวงนครสวรรค์ ลงวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2466

เอกสารนี้เป็นอีกชิ้นหนึ่งของงานที่ไม่มีมิติของกาลเวลา และเป็นประโยชน์อย่าง

ยิ่งสำหรับรัฐบาลในการเสริมสร้างแนวคิดและปรับเปลี่ยนทัศนคติในอันที่จะ “เอาชนะ” ปัญหา ไม่ใช่ดำเนินการเพื่อให้ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นฝ่ายที่เอาชนะรัฐบาลได้ หรือกล่าวได้โดยง่ายว่า รัฐบาลต้องดำเนินการเพื่อที่จะลดทอนความรุนแรงของปัญหาให้ได้ และทั้งนี้จะต้องมีมาตรการเพื่อที่จะเอาประชาชนในพื้นที่มาเป็นพวก ไม่ใช่ปล่อยให้ชาวบ้านกลายเป็น “แนวร่วม” ของฝ่ายต่อต้านรัฐบาล

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า รัฐบาลในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญในการกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาภาคใต้ และในการนี้ได้ให้เจ้าพระยามรราชลงไปตรวจราชการที่มณฑลปัตตานี เพื่อสำรวจปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น

ผลจากการสำรวจปัญหาของเจ้าพระยามรราช ได้นำไปสู่การประชุมเสนาบดีกระทรวงต่างๆ ในวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2466 และผลจากการประชุมครั้งนี้ได้นำไปสู่แนวคิดที่ว่า เฉพาะในกรณีของมณฑลปัตตานี สมควรให้มีนโยบายพิเศษ จึงได้มีการเสนอ “หลักรัฐประศาสนนโยบายสำหรับมณฑลปัตตานี” จำนวน 6 ข้อ อันมีสาระโดยสรุปจากรายงานการประชุมดังกล่าวคือ (คงสำนวนภาษาไว้เช่นในเอกสารเดิม)

1. ควรตั้งวิधिปฏิบัติว่า เว้นจากการกดขี่ศาสนาอิสลาม
2. ภาษีอากรทุกชนิดคิดถ่วงกันไม่ควรให้สูงกว่าที่อังกฤษเขาเก็บ
3. พยายามไม่ให้มีการกดขี่บีบบังคับพลเมืองแต่เจ้าพนักงาน
4. พยายามอย่าให้ราษฎรต้องเสียเวลาป่วยการในเมื่อเจ้าพนักงานบังคับ
5. ข้าราชการในมณฑลนี้ควรเลือกพันเป็นพิเศษและอบรมกันขึ้นให้ดีเสมอ
6. ระเบียบการใหม่อันใดอันเกี่ยวข้องกับสุขทุกข์ของราษฎรควรหารือ

สมุหเทศาภิบาลเสียก่อนที่จะบังคับให้ทำลงไป

อีกทั้งยังได้กล่าวซ้ำในการประชุมด้วยว่า หลัก 6 ประการนี้ “จะพึงถือว่าเป็นหลักที่ควรพากเพียรยึดถือ” เพราะ “หลักการ 6 ข้อนี้ท่านเสนาบดีทุกคนยอมรับว่าชอบ”

อย่างไรก็ตาม ในรายงานที่สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมหลวงนครสวรรค์ได้นำขึ้นกราบบังคมทูลต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวนั้น ได้ขยายความให้เกิดความชัดเจน และเพื่อให้ยึดถือเป็นหลักปฏิบัติแก่กระทรวงต่างๆ ต่อไป ซึ่งบทนี้จะกล่าวถึงเฉพาะใน 5 ข้อแรก เพราะในข้อที่ 6 เป็นเรื่องของขั้นตอนในการจัดวางระเบียบราชการใหม่ และสำหรับข้อความต่อไปนี้ จะขอคงสำนวนและตัวสะกดไว้เช่นเดิม

หลักรัฐประศาสนนโยบายสำหรับมณฑลปัตตานี

“ข้อ 1. ระเบียบการหรือวิधिปฏิบัติการอย่างไรเป็นทางให้พลเมืองรู้สึกหรือ

เห็นไปว่าเป็นการเบียดเบียนกตจีศาสนาอิสลามต้องยกเลิกหรือแก้ไขเสียทันทีการใดจะจัดขึ้นใหม่ต้องอย่าให้ขัดกับลัทธินิยมของอิสลามหรือยิ่งทำให้เห็นเป็นการอุดหนุนศาสนาหมัดไต่ยิ่งดี

ข้อ 2. การกะเกณฑ์อย่างใด ๆ ก็ดี การเก็บภาษีอากรหรือพลีอย่างใด ๆ ก็ดี เมื่อพิจารณาโดยส่วนรวมเทียบกันต้องอย่าให้ยิ่งกว่าที่พลเมืองในแคว้นประเทศราชของอังกฤษซึ่งอยู่ใกล้เคียงนั้นต้องเกณฑ์ต้องเสียอยู่เป็นธรรมดา เมื่อพิจารณาเทียบกันแต่เฉพาะอย่างต้องอย่าให้ยิ่งหย่อนกว่ากันจนถึงเป็นเหตุเสียหายในทางปกครองใด

ข้อ 3. การกตจีบีบคั้นแต่เจ้าหน้าที่พนักงานของรัฐบาลเนื่องแต่การใช้อำนาจในทางที่ผิดมิเป็นธรรมก็ดี เนื่องแต่การหมิ่นลู่ดูแคลนพลเมืองชาติแขกโดยฐานที่เป็นคนต่างชาติก็ดี เนื่องแต่การหน่วงเหนี่ยวชักช้าในกิจการตามหน้าที่เป็นเหตุให้ราษฎรเสียความสะดวกในทางหาเลี้ยงชีพก็ดี พึงต้องแก้ไขและระมัดระวังมิให้มิขึ้น เมื่อเกิดขึ้นแล้วต้องให้ผู้ทำผิดต้องรับผลตามความผิดโดยยุติธรรม ไม่ใช่สักแต่ว่าจัดการกลับเกลื่อนให้เสียไปเสียเพื่อจะไว้หน้าสงวนศักดิ์ของข้าราชการ

ข้อ 4. กิจการใด ๆ ทั้งหมดอันเจ้าพนักงานจะต้องบังคับแก่ราษฎร ต้องระวังอย่าให้ราษฎรต้องขัดข้องเสียเวลาเสียการในทางหาเลี้ยงชีพของเขาเกินสมควร แม้จะเป็นการจำเป็นโดยระเบียบการก็ดี เจ้าหน้าที่พึงสอดส่องแก้ไขอยู่เสมอเท่าที่สุุดจะทำได้

ข้อ 5. ข้าราชการที่จะแต่งตั้งออกไปประจำตำแหน่งในมณฑลปัตตานี พึงเลือกพ้นแต่คนที่มีนิสัยซื่อสัตย์สุจริตสงบเสงี่ยมเยือกเย็น, ไม่ใช่สักแต่ว่าส่งไปบรรจุให้เต็มตำแหน่งหรือส่งไปเป็นทางลงโทษเพราะเลว

เมื่อจะส่งไปต้องสั่งสอนชี้แจงให้รู้ลักษณะทางการอันจะพึงประพฤติระมัดระวังโดยหลักที่ได้กล่าวในข้อ 1 ข้อ 3 และข้อ 4 ข้างบนนั้นแล้ว ผู้ใหญ่ในท้องที่พึงสอดส่องฝึกฝนอบรมกันต่อ ๆ ไปในคุณธรรมเหล่านั้นเนื่อง ๆ ไม่ใช่แต่คอยให้พลาดพลั้งลงไปก่อนแล้วจึงว่ากล่าวลงโทษ”

สำหรับเนื้อหาหลักของรายงานของเจ้าพระยามรราชนนั้นได้กล่าวถึงประเด็นต่าง ๆ ที่เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นแก่ราษฎรในมณฑลปัตตานีได้แก่ 1) ค่านาและรัชชูปการ 2) อากรณ์น้ำ 3) ค่าธรรมเนียมและอนุญาตล้อเลื่อน 4) การสำรวจผลไม้ 5) การป่าไม้ 6) การศึกษา 7) การกะเกณฑ์ 8) การศาล 9) การเกณฑ์ตำรวจภูธร 10) เรื่องเสื่อป่า 11) การกตจีบีบคั้น

ในวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2466 ปัญหาทั้ง 11 ประการนี้ ได้ถูกนำเข้าสู่ที่

ประชุมระดับเสนาบดีกระทรวงหลักในขณะนั้นคือ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ มหาดไทย ยุติธรรม ศึกษาธิการ เกษตรธิการ ซึ่งมีมติที่ประชุมในบางประเด็น สามารถนำมาปรับใช้เป็นแนวทางให้แก่การแก้ปัญหาในปัจจุบันได้ เช่น การเก็บอากรค่าน้ำได้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน โดยเฉพาะในเรื่องของการขายปลาออกไปนอกพระราชอาณาจักร ที่ประชุมจึงได้ลงมติให้งดเก็บชั่วคราว “เพื่อแสดงพระมหากรุณาธิคุณ” และในอนาคตหากจะต้องกลับมาเก็บใหม่อีกก็ไม่แน่ว่าจะเป็นปัญหา หาก “ต่อไปภายหน้าราษฎรหากินได้สะดวกขึ้น” ประเด็นเช่นนี้สะท้อนให้เห็นถึงความยืดหยุ่นในการปรับนโยบายของรัฐ เพราะอะไรที่ดำเนินการแล้วเป็นความเดือดร้อนของประชาชนก็สามารถยกเลิกได้

ปัญหาสำคัญอีกประการจากข้างต้นได้แก่เรื่องของการศึกษา เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้นได้เสนอว่า “การบังคับให้ลูกชาวบ้านต้องมาเรียนหนังสือนั้น เป็นเหตุอย่างหนึ่งซึ่งทำให้ชาวมลายูหมองใจเพราะขาดการเรียนรู้โคราน แต่ก่อนนี้ชาวบ้านต้องไปเรียนโครานตามสุเหร่าและสำนักโตะหะยะต่างๆ จึงเห็นว่าถ้าเราคิดหาโตะหะยะมาสอนโครานตามโรงเรียนของเราโดยคิดผลประโยชน์ให้บ้างแล้ว จะแก้ความหมองใจอันนี้ได้ ทั้งจะได้ให้เห็นว่าทรงพระมหากรุณาถึงช่วยให้สอนศาสนาให้” และที่ประชุมได้มีมติว่า “หากประสงค์ให้ปรากฏว่า (รัฐไทย) อุดหนุนศาสนาอิสลาม จะจัดการอุดหนุนโรงเรียนสุเหร่าให้ยิ่งขึ้นก็ได้, ซึ่งยอมจะปรากฏเป็นการอุดหนุนศาสนาอยู่เอง”

นอกจากนี้ยังมีความคิดก้าวหน้า ในการที่จะสร้างครูผู้หญิงให้เกิดขึ้นอีกด้วย แต่ก็ไม่ให้จังหวัดใช้วิธี “เกณฑ์เด็กหญิงเข้าโรงเรียน” เพราะมีข้อที่ต้องระมัดระวังว่า “เขา (หมายถึงราษฎรในมณฑลปัตตานี) รังเกียจระเบียบ ‘สหศึกษา’ เพราะศาสนาอิสลามถือการระหว่างหญิงชายเคร่งครัดนัก

เนื้อหาการประชุมเช่นนี้สะท้อนให้เห็นเป็นอย่างดีว่า การประชุมคณะรัฐมนตรีในสมัยดังกล่าว ได้ตระหนักถึงปัญหาความละเอียดอ่อนในมิติทางด้านวัฒนธรรมเป็นอย่างดี ดังที่เจ้าฟ้านครสวรรค์ได้กล่าวแก่ที่ประชุมว่า

“ถ้าจะผ่อนเวลาให้ทุกคนได้มีโอกาสไปเรียนโครานโดยลำพังเขาเอง เป็นการให้ความสะดวกในเรื่องนี้แก่เขา แต่จะต้องทำจริงและให้รัฐชัดเจนทั่วกันว่า เราไม่เกียจในการที่เขาจะเรียนศาสนาของเขาดังนี้ แล้วจะพอหรือไม่ หรือแม้เราจะอุดหนุนสุเหร่าบ้างก็จะได้”

ส่วนในเรื่องของการกดขี่บีบบังคับ ที่ประชุมดังกล่าวได้มีมติว่า “เห็นพร้อมกันว่า หลักรัฐประศาสน์นโยบายที่ได้ว่าไว้แต่ต้นนั้น เป็นทางการเรื่องนี้อยู่แล้ว”

สิ่งที่กล่าวแล้วในข้างต้นจากการสรุปแนวทางการบริหารราชการจากรายงานการประชุมเรื่องมณฑลปัตตานีในวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2466 เป็นประจักษ์พยานอย่างดีที่ชี้ให้เห็นถึงความพยายามของรัฐบาลไทยในอดีต ที่พยายามหาหนทางแก้ไขปัญหาคาใจได้อย่างละมุนละม่อม เพราะตระหนักดีว่า การดำเนินการให้ประสบความสำเร็จในมณฑลปัตตานีนั้น จำเป็นจะต้องมีกรอบนโยบายที่กำหนดให้เกิดความชัดเจนแก่ข้าราชการฝ่ายปฏิบัติ ซึ่งในกรณีเช่นนี้ “หลัก 6 ประการ” ดังกล่าวยังสามารถนำมาใช้เป็นกรอบสำหรับรัฐบาลในปัจจุบันได้เป็นอย่างดี ดังที่ล้นเกล้ารัชการที่ 6 ได้มีพระราชกระแสรับสั่งว่า “หลักรัฐประศาสนโยบาย 6 ข้อ ตามที่ได้กะไว้ นั้น เป็นการถูกต้องและสมควรแก่กาลเทศะแล้ว ให้ถือเป็นระเบียบสำหรับปฏิบัติราชการเนื่องด้วยมณฑลปัตตานีต่อไป”

.....

วิฤตติมณฑลปัตตานี 2465:
บทเรียนสมัยรัชกาลที่ 6 *

พรรณงาม เก้าธรรมสาร

กล่าวนำ

การบูรณาการรัฐประชาชาติสยาม

ปัญหาความยุ่งยากสับสน และความขัดแย้งในการปกครองสามจังหวัดชายแดนใต้ในปัจจุบัน สะท้อนให้เห็นอย่างสืบเนื่องในประวัติศาสตร์ความเป็นมาของดินแดนส่วนนั้นเกือบทุกยุคทุกสมัย โดยเฉพาะความขัดแย้งในสัมพันธภาพเชิงอำนาจระหว่างรัฐสยามหรือรัฐบาลกลางกับรัฐปัตตานี ตั้งแต่สมัยอยุธยาเรื่อยมาจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์เมื่อดินแดนส่วนนั้นถูกผนวกเป็นส่วนหนึ่งของรัฐสยามใน พ.ศ. 2328 (รัชกาลที่ 1) จากกึ่งศตวรรษแรกในสมัยต้นรัตนโกสินทร์ที่ถูกครอบงำด้วยความขัดแย้งและสงครามนับครั้งไม่ถ้วน หลังทศวรรษ 2380 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวดินแดนส่วนนี้ในชื่อ “หัวเมืองทั้ง 7” ก็ได้เข้าสู่ช่วงเวลาและภาวะแห่งสันติซึ่งยืนยาวจนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ เมื่อทรงทำการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศครั้งใหญ่ ซึ่งเฉพาะในดินแดนส่วนนี้เริ่มประมาณทศวรรษ 2440 ช่วงเวลาแห่งความสงบสันติหลังทศวรรษ 2380 เป็นช่วงที่น่าสนใจศึกษาอย่างยิ่งว่า มีปัจจัยเงื่อนไข และ

สภาวะการณ์แห่งสันติอย่างไร แต่อยู่นอกเหนือขอบเขตของบทความนี้ ส่วนกระบวนการปฏิรูปการปกครองในระบบเทศบาล¹ ระหว่าง พ.ศ. 2435-2458 ในรัชกาลที่ 5 เป็นอีกช่วงเวลาทางประวัติศาสตร์ที่สำคัญยิ่งเพราะเป็นหัวเลี้ยวหัวต่อที่นำไปสู่การก่อเกิด “รัฐชาติไทย”² โดยการสร้างบูรณภาพแห่งดินแดนและอาณาเขต และเอกภาพในการบริหารปกครองดินแดนทั่วราชอาณาจักร อาศัยการตั้งอำนาจการปกครองหัวเมืองชั้นนอก และหัวเมืองประเทศราชทั่วราชอาณาจักรเข้าสู่ศูนย์กลางการปกครองประเทศ (centralization) ซึ่งเป็นการเพิ่มอำนาจรัฐบาลกลางในการปกครองหัวเมืองทั่วราชอาณาจักร และสร้างความเป็นหนึ่งเดียวในการบริหารการปกครองดินแดนส่วนต่าง ๆ ให้เป็นแบบแผนเดียวกัน แต่กระบวนการนี้เท่ากับเป็นการล้มเลิกระบบบอภิสัทธีและอำนาจทางการปกครองแบบจารีตที่เจ้าเมืองและเจ้าประเทศราชในดินแดนต่าง ๆ เคยมีในการปกครองดินแดนของตนมาแต่เดิม ด้วยเหตุนี้การปฏิรูปหัวเมืองจึงเป็นปัจจัยร่วมที่ทำให้เกิดการต่อต้านการปฏิรูปขึ้นในหลายพื้นที่ในราชอาณาจักรใน พ.ศ. 2445 (ร.ศ. 121) แม้ว่าจะมีรายละเอียดเฉพาะพื้นที่แตกต่างกัน เช่น ทางภาคอีสานได้เกิด “ขบถผู้มีบุญภาคอีสาน” ทางภาคเหนือเกิด “ขบถเงี้ยวเมืองแพร่” ในบริเวณ 7 หัวเมืองได้เกิดเหตุการณ์ “พระยาแขกเจ็ดหัวเมืองคบคิดขบถ”³ แม้ว่ารัฐบาลกลางจะสามารถปราบปรามขบวนการต่อต้านต่างๆ เหล่านี้ได้อย่างรวดเร็ว และสามารถบูรณาการประชากรในพื้นที่ดินแดนส่วนอื่นเข้าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐชาติใหม่ที่เกิดขึ้นได้โดยราบรื่นต่อมา แต่ในกรณีของพื้นที่ภาคใต้ การต่อต้านของเจ้าเมืองในหัวเมืองทั้ง 7 และการรวมอำนาจของรัฐสยามในครั้งนั้น ได้ถูกนำมาอ้างเป็นสาเหตุของขบวนการแบ่งแยกดินแดนบางกลุ่มในปัจจุบัน⁴

การศึกษากระบวนการในการปฏิรูปหัวเมืองทั้ง 7 ในรัชกาลที่ 5⁵ ตั้งแต่แรกเริ่มใน พ.ศ. 2439 จนถึงเมื่อประกาศตั้งมณฑลปัตตานีใน พ.ศ. 2449 ซึ่งว่า รัฐบาลกลางประสบความสำเร็จในการเข้าไปจัดการบริหารปกครองดินแดนส่วนนี้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐไทยโดยไม่ได้ก่อเกิดเหตุการณ์รุนแรงขึ้นในระดับราษฎรทั่วไป แต่ได้สร้างความแตกร้ากับผู้ปกครองเดิมในส่วนบน โดยรัฐบาลได้ใช้มาตรการเฉียบขาดกับผู้นำที่คัดค้านไม่ให้ความร่วมมือในการปฏิรูป (พระยาตานีและพระยาระแงะถูกนำตัวออกจากพื้นที่อย่างรวดเร็ว ส่วนหลวงรยาภักดี บุตรพระยารามันถูกจับดำเนินคดี) และในขณะเดียวกันก็ได้ดำเนินการด้านการทูตกับอังกฤษโดยยอมทำสัญญาตั้งที่ปรึกษาอังกฤษในรัฐกลันตันและตรังกานูเพื่อหันเหความสนใจของอังกฤษที่เรียกร้องจะขอเข้ามามีอำนาจแทรกแซงในกิจการในหัวเมืองส่วนนี้⁶ ส่วนด้านการปกครองภายใน พระบรมราชาบายหลักที่พระบาทสมเด็จพระ

พระจุลจอมเกล้าฯ พระราชทานแก่กรมหลวงดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้น คือ “นโยบายผ่อนปรน” ในการจัดระเบียบการปกครอง การคลัง และการศาล ตามระเบียบใหม่ของเมืองเหล่านี้ โดยให้สอดคล้องกับสภาพการณ์และขนบธรรมเนียมความเชื่อทางศาสนาและวัฒนธรรมของท้องถิ่น เช่น การยกเลิกการเก็บภาษีทางข้าวในปัตตานีประจำปี พ.ศ. 2445 “เพื่อผ่อนให้ราษฎรรู้สึกเย็นลงสักคราวหนึ่ง”⁷ การยกเลิกส่วยต้นไม้เงินทองใน พ.ศ. 24458 ยกเว้นเงินค่าราชการให้บุตรหลานพระยาเมือง การเพิ่มเงินตอบแทนรายปีแก่พระยาเมือง รวมทั้งเงินตามควรแก่การเลี้ยงชีพแก่บุตรหลานญาติพระยาเมืองเดิม⁹ การยกเลิกการเกณฑ์แรงงานราษฎรมาใช้ในการโยธาเป็นจ่ายค่าแรงว่าจ้างแทน¹⁰ การเลือกสรรข้าราชการที่มีคุณสมบัติพิเศษมารับราชการในดินแดนนี้¹¹ การจัดระบบการศาลในหัวเมืองเหล่านี้ให้สอดคล้องกับหลักศาสนาอิสลาม โดยให้อยู่ในอำนาจของ “โต๊ะกาตี” ซึ่งเป็นผู้รู้ทางศาสนา¹² การผ่อนผันการเกณฑ์ชาวยลกรรจในหัวเมืองมณฑลปัตตานีเป็นทหารตามพระราชบัญญัติลักษณะการเกณฑ์ทหาร ร.ศ. 124 เพราะมุสลิมส่วนใหญ่ไม่นิยม¹³ และแนวทางการทำนุบำรุงเมืองให้เจริญทัดเทียมและเกินหน้าก้นด้นและตรังกานู เป็นต้น¹⁴

แนวทาง “ผ่อนปรน” เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพท้องถิ่นนี้ ได้ดำเนินต่อมาภายใต้การบริหารงานของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพผู้ดำรงตำแหน่งเสนาบดีมหาดไทย แม้เมื่อพ้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ แล้ว จนเมื่อสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารระบบเทศบาลส่วนบนในหลายด้าน ซึ่งส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการปกครองในระดับพื้นที่ ความอ่อนแอของระบบเทศบาลภายหลังการลาออกของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพในรัชกาลที่ 6 เริ่มเผยให้เห็นไม่เพียงความไร้ประสิทธิภาพของระบบราชการในภูมิภาคและท้องถิ่นในขณะนั้นอันอาจปรากฏในภูมิภาคท้องถิ่นอื่นของประเทศด้วยเช่นกัน แต่สำหรับภูมิภาคส่วนนี้ยังสะท้อนให้เห็นการปะทะกันและความขัดแย้งอย่างลึกซึ้ง ระหว่าง “หลักการและแนวปฏิบัติราชการ” ของรัฐสยามกับวิถีชีวิตและอัตลักษณ์ของประชาชนชาวมลายูในพื้นที่ส่วนใหญ่ ซึ่งผูกพันกับภาษาศาสนา ความเชื่อและวัฒนธรรมที่ต่างออกไปเหตุการณ์วิกฤติปัตตานี พ.ศ.2465 จึงเป็นปรากฏการณ์ที่สมควรแก่การศึกษาวิเคราะห์เพื่อทำความเข้าใจ และเป็นบทเรียนอุทาหรณ์สำหรับปัญหา 3 จังหวัดชายแดนใต้ในปัจจุบัน

การปกครองระบอบเทศบาลในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

หลังการกราบถวายบังคมลาออกของสมเด็จพระยามหาวชิราวุฒ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ได้โปรดให้มีการเปลี่ยนแปลงระเบียบบริหารภายในระบบเทศบาล โดยย้ายจากการสังกัดกระทรวงมหาดไทยไปสังกัดพระราชสำนัก ขึ้นตรงต่อพระองค์ นอกจากนั้นก็โปรดให้ยุบรวมมณฑลที่อยู่ใกล้เคียงกัน ตั้งขึ้นเป็นภาค มีอุปราชภาคเป็นผู้บัญชาการ กำกับดูแลสมุหเทศาภิบาลอีกชั้นหนึ่ง มณฑลปัตตานี¹⁵ ต้องขึ้นกับอุปราชภาค ปักษ์ใต้ ซึ่งมีพระเจ้าัน้องยาเธอกรมหลวงลพบุรีราเมศวร์ สมุหเทศาภิบาลมณฑล นครศรีธรรมราช เป็นอุปราชภาค ราชการที่สำคัญต้องผ่านความเห็นชอบของอุปราชภาค จึงจะต่อไปยังเสนาบดีกระทรวง อันส่งผลให้การสั่งราชการต้องใช้เวลามากขึ้น งานล่าช้าลง และที่สำคัญก็คือ การที่สมุหเทศาภิบาลย้ายไปขึ้นกับพระมหากษัตริย์ ทำให้เสนาบดีต่าง ๆ เข้าใจว่าสามารถสั่งงานไปยังข้าราชการของกระทรวงในพื้นที่ได้โดยตรงต่อสมุหเทศาภิบาล โดยไม่ต้องผ่านความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทย ฐานะของสมุหเทศาภิบาลจึงกลายเป็นคนกลาง ต้องรับคำสั่งและงานฝากจากกระทรวงต่างๆ แต่ “อยู่นอกสังกัด” งานที่คาบเกี่ยวกันระหว่างกระทรวง ก็ไม่มีการประสานตัดสินใจอย่างเป็นระบบ ได้รับคำแนะนำเพียง “จงดำเนินการไปแต่พอควรพอชอบ อย่าให้เสียราชการ”¹⁶ สมุหเทศาภิบาลจึงเหมือนเจ้าไม่มีศาล ขาดที่ปรึกษา เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้นไม่อาจเป็นที่พึ่งให้กับสมุหเทศาฯ ได้ สมุหเทศาฯแต่ละคนต่างดำเนินการไปตามความเห็นของตน ความไม่ชัดเจนในการเข้าใจคำสั่งและนโยบายต่างๆ ในส่วนของเทศบาลทำให้มีการตีความในการดำเนินการแตกต่างกันออกไป บางครั้งถึง “16-17 อย่าง” จน “เป็นเหตุให้เจ้ากระทรวงซึ่งเป็นต้นข้าวของงานเห็นเป็นของขี้”¹⁷ เกิดความสับสนในการปฏิบัติงาน มีบันทึกว่าแม้จะออกจากพื้นที่ สมุหเทศาฯ ก็ไม่รู้ว่าควรจะทำต่อใคร ที่สำคัญกว่านั้นก็คือ สมุหเทศาฯขาดอำนาจจริงในการให้ความดีความชอบข้าราชการในพื้นที่ของตน เพราะเจ้ากระทรวงบางกระทรวงก็ให้อำนาจมาพร้อมงานและความรับผิดชอบ แต่บางกระทรวงก็รวบอำนาจไว้ ทำให้เกิดกรณีที่แม้จะให้เงินเดือนขึ้นแก่ผู้มีความดีความชอบ “แม้แต่เพียง 5 บาท ก็หาสำเร็จไม่ เพราะต้องบากบั่นขออนุญาต”¹⁸ ผลกระทบของความไม่มีเอกภาพของแผนงานกระทรวงต่างๆ ที่มีต่อการปฏิบัติงานในพื้นที่ตกถึงระดับอำเภอซึ่งถูกทับถมด้วยกฎหมายที่กระทรวงต่างๆ “คิดแลออกกฎหมายบังคับไปทุกอย่าง” สุดท้าย “อำเภอจึงตกอยู่ถนเปนตัวหุ่น ..คนเข็ดมีมาก จะทำทุกอย่างก็ไม่ไหวอยู่เอง ...ผลที่สุดใช้วิธีบังคับออกกฎหมาย

ลงโทษใส่ตรางอำเภอ”¹⁹ ผลเสียจากระบบงานใหม่นี้ปรากฏชัดเป็นพิเศษในพื้นที่ที่มณฑลปัตตานี ซึ่งเป็นพื้นที่ที่เคยได้รับสิทธิ์ผ่อนผันในการดำเนินนโยบายต่างๆ ที่ไม่สอดคล้องกับสภาพของพื้นที่และประชากรที่ส่วนใหญ่เป็นคนต่างเชื้อชาติ ศาสนา ความเชื่อ ภาษาและมีวิถีชีวิตและแนวปฏิบัติตามขนบธรรมเนียมของตนมาแต่เดิม ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น หลัง พ.ศ. 2458 อำนาจสมุหเทศาฯ ไม่พอจะทัดทานนโยบายที่สั่งมาจากกระทรวงต่างๆ ซึ่งต้องการให้ทุกพื้นที่ดำเนินนโยบายเป็นแบบเดียวกันตามแบบหัวเมืองชั้นใน (แผน) การขบถต่อต้านรัฐไทย ที่เกิดขึ้นใน พ.ศ. 2465 จะสะท้อนให้เห็นปัญหาได้อย่างชัดเจน

ปัญหา

เหตุการณ์ “ขบถ ?” พ.ศ. 2465²⁰

ระหว่างวันที่ 24-31 เดือนมกราคม พ.ศ. 2465 สมุหเทศาภิบาลมณฑลปัตตานีได้ทราบข่าวจากหลายแหล่ง เช่น จากภรรยาพระยาพิพิธเสนามัตย์ (พระยาเยหริงเดิม ขณะนั้นเป็นผู้ว่าราชการ อำเภอสายบุรี) กำนันหลายคนในพื้นที่ และนายอำเภอยะรัง ว่า มีการรวมกลุ่มของชาวมุสลิมในหลายพื้นที่ “จำนวนมาก” ลงรายชื่อเป็นสมาชิกและร่วมสาบานที่จะทำการสนับสนุนอับดุลกาเดร์ อดีตเจ้าเมืองปัตตานีที่ถูกถอดไปในวิกฤติเหตุการณ์ปัตตานีเมื่อ ร.ศ. 120-121 หัวหน้าใหญ่ชื่อ “กูจิ” อยู่ที่ตำบลปยุต อำเภอสะบารัง และยังมีหัวหน้าอยู่ที่ ดุย และยะรัง สามารถรวมผู้คนได้ประมาณ 1,000- 2,000 คนเศษ เป้าหมาย คือ การรวมตัวกันตีเมืองปัตตานี โดยอาศัยกำลังจากต่างชาติ มีชาวเตอร์กี กลันตัน ยะโฮร์ ประะ และไทรบุรี²¹ รายงานชิ้นหนึ่งจากนายอำเภอยะรัง อ้างข้อมูลจากกำนัน ตำบลยะรัง และตำบลประจันตวันออก ว่า ได้ข่าว “อับดุลกาเดร์จะทำการจลาจล” ได้ออกมาเกลี้ยกล่อมชักชวน “คนที่มีชื่อเสียงเชื่อว่าอยู่ยงคงกระพัน” และ “พวกหัวไม้” ให้พวกนี้ชวนชาวบ้านแถบสะบารัง ดุย และยะรัง มาลงชื่อเป็นพรรคพวก ได้คราวละ 20-30 คน เป้าหมายคือ จะเอาปัตตานีคืน และเรียกร้องให้ราษฎรช่วยกัน “จับไล่ข้าราชการไทยให้หมดสิ้น” “กระทำการปั่นป่วน” “อย่าเชื่อพนักงานไทย ..อย่ายอมเสียเงินค่ารัฐูปการ ค่านาที่ค้าง ..” และว่า “ถ้ามีความพร้อมเพรียงกัน ไทยที่ปัตตานีจะไปสู่อะไรได้” รายงานฉบับนี้ได้ส่งรายชื่อหัวหน้าก่อการที่สืบทราบใน 3 ตำบลที่กล่าวถึงมาด้วย รวม 23 คน สุดท้ายนายอำเภอยะรังร้องว่า “สถานการณ์คับขัน” ขอกำลังตำรวจเพิ่มเติมอีก 1 กองพล พร้อมอาวุธ²²

ก่อนหน้านั้นเล็กน้อย (วันที่ 18 มกราคม) ตำรวจกลุ่มหนึ่งที่ยะรังซึ่งไปตามจับนักโทษที่หนีจากเรือนจำ และได้เข้าไปในเขตบ้านน้ำใส อำเภอมายอ ได้ทราบข่าวจากชาวบ้านในพื้นที่ว่ามีการเตรียมการของกลุ่มอับดุลกาเดร์ที่จะเอาเมืองคืนทำนองเดียวกับข่าวข้างต้นที่ทางราชการได้รับ ครั้นต่อมาในวันที่ 30 มกราคม ขณะไปตามจับผู้ร้ายกลุ่มเดิมที่ตำบลปุเกะตางอ ตำรวจได้พบชาวบ้านประมาณ 20 คนกำลังประชุมกันอยู่ ต่อมาเกิดการปะทะกัน ตำรวจสามารถจับผู้ร้ายได้ 14 คน พร้อมอาวุธเป็นมิด วันรุ่งขึ้นตำรวจกลุ่มเดิมได้กลับไปที่บ้านน้ำใสอีก และเกิดการต่อสู้กับผู้ร้าย ตำรวจอ้างว่าเห็นคนแบกปืนวิ่งประมาณ 40-50 คน²³ ฝ่ายเจ้าหน้าที่กำลังน้อยกว่าจึงต้องถอย แต่ก็สามารถยิงผู้ร้ายตาย 4 คน บาดเจ็บ 1 แต่ภายหลังเมื่อสมุหเทศาฯ ส่งคนไปตรวจ ไม่พบว่ามียูโดตาย

ภายหลังเหตุร้ายข้างต้น มีการเตรียมการของเจ้าหน้าที่รัฐในระดับพื้นที่อย่างรวดเร็ว ที่อำเภอมายอ นายอำเภอได้ร้องขอกำลังพลและอาวุธเพิ่ม อ้างว่า พวกกบฏกำลังรวบรวมคนมา “ปล้นที่ว่าการอำเภอและโรงพัก” และอาวุธที่โรงพักมีจะไม่พอ²⁴ ส่วนนายอำเภอยะรังได้ขออนุญาตจับกำนันบางคนที่มีชื่อว่าเป็นหัวหน้าใหญ่ พร้อมการสนับสนุนเป็นรถ 2 คัน²⁵ วันต่อมาได้ขอกำลังตำรวจเพิ่มด่วน เพราะมีผู้ร้ายออกเก็บอาวุธชาวบ้านตามหมู่บ้านต่าง ๆ ที่เขาตุม และในวันที่สามก็รายงานว่ามีผู้ร้ายจำนวน 300 คนกำลังจะเข้าตีบ้านลานควาย ขอกำลังตำรวจช่วยด่วนอีกครั้ง²⁶ ผู้ว่าราชการปัตตานีได้ตอบสนองหน่วยงานในพื้นที่โดยส่งกำลังตำรวจและเสือป่าประมาณ 30 คนออกตามจับผู้ร้ายที่ปุเกะตางอ แต่ถูกผู้ร้าย 5 คนซุ่มยิงกลางทางแถบ ตำบลเขาตุม ผู้ร้ายหนีไปได้ ส่วนที่ยะรังก็ได้ส่งกำลังตำรวจไปให้ 50 คนตามที่ร้องขอ²⁷

จากการสอบสวนประมวลเหตุการณ์ทั้งหมด ทางกรมพบว่ามียูโดระดับหัวหน้าประมาณ 10 คน บางคนเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองท้องถิ่น คือกำนัน ผู้ใหญ่บ้านทางการสามารถจับหัวหน้าได้เพียง 2 คน นอกนั้นก็หนีไปได้ รวมทั้งได้ข่าวว่าอับดุลกาเดร์ก็ได้กลับกลัณฑ์ไปแล้ว ทางกรมยังได้จดหมายลงชื่ออับดุลกาเดร์ทำการนัดพบชาวบ้านในวันทำพิธีบุตรเข้าสู่หนัด เดือนพฤษภาคม ซึ่งจะมีข้าราชการไทยเข้าร่วมจำนวนมาก ตามข่าวที่ได้นั้น ชาวมลายูในเขตอังกฤจะทำการขึ้นพร้อมๆ กันด้วย²⁸ นอกจากนั้นยังมีคำให้การของชาวบ้านเกี่ยวกับจดหมายจากสุลต่านกลันตันถึงอับดุลกาเดร์ อ้างถึงเรื่องที่น่าอัศจรรย์ไว้ว่า “พร้อมแล้วหรือ (ยัง - ผู้เขียน) ถ้าพร้อมแล้วให้รีบบอกไปโดยเร็ว”²⁹

สำหรับข้าราชการผู้ใหญ่ในพื้นที่ เหตุการณ์ความวุ่นวายที่เกิดขึ้น ส่อเค้าว่าจะเป็นการเตรียมการขบถ สมุหเทศาฯ ปัตตานีจึงได้ระดมกำลังตำรวจจากพื้นที่ที่ไม่สำคัญ

ส่งไปหนุนในพื้นที่ที่เริ่มมีสัญญาณเหตุร้าย และได้ขอกำลังจากมณฑลนครศรีธรรมราชมาเพิ่มอีก 55 คน ต่อมาได้รับกำลังทหารรักษาวังจากอุปราชมณฑล 1 กองร้อย จึงส่งกองกำลังจากนครศรีธรรมราชคืน องค์อุปราชภาคเองถึงกับเสด็จลงมาประทับที่ปัดตานีเมื่อวันที่ 5 เดือนนั้น และต่อมาได้ทรงส่งกำลังทหาร 1 หมวดจากจังหวัดไปเพิ่มให้ที่มายอ และให้สมุหเทศาฯ เป็นผู้ออกไปควบคุมดำเนินการด้วยตนเอง ทางการยังใช้แนวทางการแก้ปัญหาอื่นนอกเหนือจากการสืบจับผู้ร้ายและการทำการปราบปราม มีการใช้หลักรัฐศาสตร์ในการสลายกำลังฝ่ายขบด โดยใช้ไม้นวมชักจูงราษฎรให้กลับใจมาเข้ากับฝ่ายรัฐบาล ออกประกาศจะไม่เอาผิดใครก็ตามที่หลงเชื่อไปลงลายมือชื่อเป็นหลักฐาน หรือให้คำสาบานกับฝ่ายขบดแล้ว หากเข้ามาสารภาพ ก็จะปล่อยตัวไป วิธีนี้ทางการประเมินว่า “ได้ผลพอควร” เพราะมีราษฎรเข้ามาติดต่อมอบตัว ประมาณ 700 คน³⁰ แต่ในระดับหัวหน้าไม่มี แม้ฝ่ายเจ้าหน้าที่ผู้ใหญ่จะมีความตั้งใจว่า จะยอมปล่อยตัวระดับหัวหน้าเช่นกันถ้ายอมมอบตัว เพียงแต่ต้องอยู่ในสายตา ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่ว่า “เพื่อประสงค์จะบำรุงขวัญของราษฎรให้ดีขึ้น ประการหนึ่ง และเพื่อที่จะให้ราษฎรซึ่งได้ระบาทว์ (อพยพ-ผู้เขียน) ออกนอกพระราชอาณาจักรหรือทิ้งบ้านเรือนเข้าไปซุกซ่อนอยู่ตามแถบภูเขาและป่านั้น กลับเข้ามาตามภูมิลำเนาเดิมของตน อีกประการหนึ่ง”³¹ นอกจากนี้ยังมีนโยบายจากกรมทหารรักษาวังที่กรุงเทพฯ ให้มีคำสั่งห้ามทหารทำการยิงด้วยกระสุน “หากจำเป็นต้องใช้กระสุน ต้องรับคำสั่งก่อน” และได้มีพระกระแสพระราชทานไปยังผู้บังคับกองทหารรักษาวังว่า “..ถ้าข้าราชการฝ่ายพลเรือนต้องการให้อุดหนุน จึงให้ทำการปราบปราม.. (ได้-ผู้เขียน).”³² ว่าโดยนโยบาย เห็นชัดว่าทุกหน่วยงานของรัฐ ต่างยึดหลักการแก้ปัญหาอย่างสันติวิธีทั้งสิ้น

อย่างไรก็ดี ท้ายที่สุด ไม่มีความวุ่นวายใดๆ เกิดขึ้นภายหลังเหตุการณ์ที่บ้านน้ำใส และเขาตวมที่กล่าวมาแล้ว การเตรียมการของฝ่ายรัฐดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นการเตรียมการเพื่อรักษาความสงบแทนการออกไปปราบปราม อาจกล่าวได้ว่าการกบฏครั้งนี้ เป็น “**ขบดที่แห้งไป**” (abortive rebellion) หรือ ขบดที่ล้มเหลวก่อนเกิด ดังคำพิพากษาของศาลสำหรับผู้ที่ถูกจับได้จากเหตุที่เกิดที่บ้านน้ำใส และส่งฟ้องข้อหาขบดทั้งหมด 15 คน ว่า จำเลยเหล่านี้ได้กระทำการอันถือได้ว่าเข้าร่วมกับอับดุลกาเดร์ที่ถือว่าเป็นขบดจริง แต่ “การกระทำของจำเลยเป็นเพียงลักษณะผู้ร้ายที่รวบรวมกำลังเข้าต่อสู้เจ้าพนักงาน ยังไม่ทันบรรลุผลตามความมุ่งหมาย คือ แย่งพระราชอาณาเขต จึงยังไม่พอวินิจฉัยว่า ได้เกิดขบดขึ้นแล้ว..” จำเลยจึงมีความผิด “เพียงสถาน พยายามก่อขบดตามกฎหมายลักษณะอาญา

มาตรา 102 ..”³³ จำเลยทั้งหมดถูกพิพากษาลงโทษจำคุกคนละ 15 ปี แต่เนื่องจาก สาราภาพ จึงได้รับลดโทษ 1 ใน 3 เหลือจำคุกคนละ 10 ปี คำตัดสินศาลอุทธรณ์ก็ยืน ตามศาลชั้นต้นว่าความผิดที่เกิด “..ยังไม่พอจะถือว่าได้มีการขบถเกิดขึ้นแล้ว.. จำเลยมีความผิดฐานพยายามจะก่อความผิด...”³⁴

แม้เหตุร้ายจะไม่ได้เกิดขึ้นต่อมา แต่การค้นหามูลฐานสาเหตุที่มาของ “แผนขบถ” และการวางแผนป้องกันไม่ให้เกิดความรุนแรงหรือความขัดแย้งขึ้นในอนาคตอีก ก็เป็นการบ้านสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ใหญ่ต้องรับมาพิจารณาต่อไป ณ จุดนี้ เราจึงได้เห็นความหลากหลายของความคิดเห็น และทัศนคติในการมองและเข้าใจปัญหาของสังคมสามจังหวัดภาคใต้ อันมีอัตลักษณ์เฉพาะพิเศษต่างไปจากพื้นที่ส่วนอื่นของประเทศ ของเจ้าหน้าที่รัฐกลุ่มต่างๆ อันจะนำไปสู่ข้อเสนอแนะและแนวทางในการแก้ปัญหาครั้งนั้น ที่น่าสนใจยิ่ง **ทัศนคติและมุมมองของเจ้าหน้าที่รัฐ**

จากรายงานต่างๆ เป็นที่ชัดเจนว่าไม่มีความเห็นอันเป็นที่ยุติของเจ้าหน้าที่ผู้ใหญ่ในระดับพื้นที่ ต่อประเด็นที่ว่า เหตุการณ์ความสับสนวุ่นวายที่เกิดขึ้นที่บ้านน้ำใส และเขาตม มีใครเป็นผู้นำอยู่เบื้องหลัง ความมุ่งหมายของพวก “ผู้ก่อการกำเริบ” คืออะไร และรัฐควรจะดำเนินการต่อไปอย่างไร แต่ที่น่าสนใจยิ่งกว่าคือ ทัศนคติและมุมมองที่แตกต่างออกไปโดยสิ้นเชิงระหว่างข้าราชการผู้ใหญ่ในพื้นที่และที่อยู่นอกพื้นที่ โดยเฉพาะระดับสูง ดังจะได้อภิปรายข้างล่างนี้

เจ้าหน้าที่ในระดับพื้นที่ฝ่ายทหาร ให้ความสนใจกับประเด็นที่ว่า เมื่อเหตุการณ์กลับมาสงบ แต่ยังจับตัวหัวหน้าได้ไม่หมด จำเป็นต้องพิจารณาว่า จะคงกองกำลังทหาร ตำรวจไว้ หรือถอนออกไป และควรมีกี่กอง/กี่ส่วน ไว้ประจำที่ไหนบ้าง ส่วนตัว **ผู้บัญชาการมณฑลทหารบก** ทรงเห็นว่าทางการควรหาทางจับตัวอับดุลกาเดร์ให้ได้ และเก็บตัวไว้ให้ไกลเหตุการณ์ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความวุ่นวายขึ้นอีก สำหรับความช่วยเหลือจากต่างชาติ ไม่ทรงเห็นเป็นเรื่องจริงจัง หากแต่เห็นเป็นกลอุบายของอับดุลกาเดร์ที่นำมาใช้หลอกประชาชนมากกว่า ส่วน **ผู้บังคับการตำรวจภูธรมณฑลปัตตานี** มีความเห็นว่าเหตุร้ายที่เกิดขึ้นเพราะอับดุลกาเดร์ยุยงราษฎรตามอำเภอต่างๆ ที่ “ที่เป็นคนโง่เขลา ประกอบกับเป็นข้าเก่าของอับดุลกาเดร์มาด้วย ก็หลงเชื่อ...”³⁵ และยังเห็นอีกว่าเจ้าหน้าที่ในรัฐมลายูเข้ามา “เกี่ยวข้อง” ทำให้เหตุการณ์ข้างหน้า “ไม่น่าไว้ใจ” เห็นควร ตั้งกองตำรวจจรูรไว้ที่มณฑลประมาณ 300 คน สำหรับข้าราชการสายปกครอง คือ **สมุหเทศาภิบาล** ให้ความสนใจกับประเด็น “ผู้นำ” ในการก่อการเช่นกัน ซึ่งท่านแน่ใจ

ว่าเป็นอัครคาเดร์ที่ “คิดจะตั้งตัวเพื่อแสวงหาอำนาจ” โดยนัดแนะกับสุลต่านกลันตัน และสุลต่านรัฐประซึ่งเป็นเครือญาติกันเพื่อให้ความช่วยเหลือ³⁶

ส่วนเจ้าหน้าที่รัฐในระดับสูงสุดในภูมิภาค คือ สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงลพบุรีราเมศวร์ ผู้ดำรงตำแหน่งองค์อุปราชปักษ์ใต้ นั้น ทรงมีพระดำริที่เสรีนิยมอย่างยิ่ง ทรงเชื่อว่าพวกผู้ก่อการมีหัวหน้าที่ “สามารถทำการใหญ่โตให้ผลแตกหักได้” ไม่ได้ทรงเห็นว่า “ราษฎรโง่ หลงเชื่อผู้นำ หรือถูกหลอกใช้” แต่เฟอ็ญเจ้าหน้าที่มาทราบเรื่องเสียก่อน ในอีกด้านหนึ่งทรงเห็นว่า เรื่องที่เกิดเป็นเรื่อง “เล็กน้อย” และ “การที่เกิดเรื่องใหญ่ขึ้นก็เพราะเจ้าหน้าที่ปกครองท้องถิ่นตื่นเต้นเกินไปกว่าความจริงที่เป็นอยู่”³⁷ ในทัศนะของผู้บัญชาการมณฑลทหาร สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงลพบุรีฯ “กระเดียดจะทรงเข้าพระทัยว่าเป็นเหตุการณ์ที่คล้ายคลึงกับวิธีที่เจ็ยวก่อการกำเริบในมณฑลพายัพมากกว่าอื่น”³⁸ ซึ่งหมายถึงว่ามีความซับซ้อนของปัญหาและกลุ่มคนในพื้นที่ที่ถูกกดขี่และเสียสิทธิ และประโยชน์ที่มีอยู่เดิมจึงไม่อาจทนและลุกขึ้นมาต่อต้าน บันทึกลับขององค์อุปราชปักษ์ใต้สะท้อนพระดำริที่เข้าถึงสาเหตุทางภววิสัยอันเป็นเงื่อนไขสร้างความกดดันให้ชาวมลายูในพื้นที่ที่มีใจออกห่างจากรัฐ ทรงตั้งข้อสังเกตว่า การคมนาคมติดต่อที่ไปมาหาสู่กันสะดวกขึ้นระหว่างหัวเมืองมลายูของอังกฤษกับหัวเมืองในมณฑลปัตตานี เช่นทางรถไฟ ทำให้ “การเทียบเปรียบเทียบระหว่างมลายูกับอังกฤษ กับคนในเขตร์เรา ย่อมเห็นจริงมากขึ้น”³⁹ ทรงชี้ให้เห็นว่าอังกฤษเอาคนอินเดียเข้ามาใช้แรงงานและเป็นทหารในมลายูและพม่า แต่ในสยามยังต้องอาศัยแรงงานชาวมลายูอยู่ แม้ภาครัฐจะตระหนักถึงเรื่องนี้และระมัดระวังอยู่บ้างแล้ว เช่น ชุบเลี้ยงพระยาเมืองเดิม และเก็บส่วยมณฑลปัตตานีต่ำกว่ามณฑลนครศรีธรรมราช แต่มีจุดอ่อนในการปกครองหัวเมืองมลายูของไทยเมื่อเปรียบเทียบกับมลายูของอังกฤษ เพราะ “ความประสงค์ของเราตั้งแต่เดิมมาก็ปกครองดินแดนมลายูให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในประเทศสยาม ไม่ได้คิดถึงโปรเตกเตอร์ (Protector) ถึงจัดการโปรเตกเตอร์เร็ด (Protectorate) ซึ่งอังกฤษเอาขึ้นเขตหน้าอวตมลายูอยู่..”⁴⁰ สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงลพบุรีฯ ยังทรงมีพระมติดีเกี่ยวกับการส่งฟ้องผู้ร้ายที่ถูกจับที่ตำบลบ้านน้ำใส อำเภอมายอ ต่างไปจากมติส่วนใหญ่ของผู้ที่เกี่ยวข้อง ทรงมีพระดำริให้ส่งฟ้องราษฎรเหล่านั้นในฐานะเป็น “ผู้ร้ายสามัญ” ไม่ใช่ในฐานะเป็น “ขบถ”⁴¹ ทรงพิจารณาว่าเนื่องจากพระยาปลัดกลันตันเคยมาพักที่บ้านอัครคาเดร์ จึงอาจทำให้เอาไปอย่างกันได้ว่าพระยาปลัดกลันตันให้ความช่วยเหลือ นอกจากนั้นยังไม่ทรงเชื่อว่า รัฐมลายูต่างๆ ทั้งไทรบุรี ประะ กลันตันและยะโฮร์ จะร่วมทำจลาจลพร้อมกันเพื่อช่วยอัครคาเดร์ ทรงเห็นว่า

พวกพ้องอับดุลกาเดร์น่าจะยกขึ้นมาชู้มากกว่า⁴²

มีทัศนคติต่อเหตุการณ์ความวุ่นวายที่แตกต่างออกไปอีกแนวหนึ่ง คือทัศนคติของข้าราชการสยามที่ไปรับฟังความเห็นจากหัวเมืองมลายูในปกครองของอังกฤษที่มีพรหมแดนติดกับสยาม ท่านแรก คือ หลวงลัทธกะวาท กงสุลสยามประจำเกาะหมาก (ปีนัง) ซึ่งได้ทูลเสนอรายงานมายังสมเด็จพระยาเทววงศ์วโรปการ เสนาบดีกระทรวงต่างประเทศ อ้างความเห็นของบรรดาราชา-ผู้ครองรัฐต่างๆ ที่มาร่วมงานเลี้ยงที่รัฐประะซึ่ง “พูดเป็นเสียงเดียวกันหมด” ว่า สาเหตุที่เกิดขึ้นในปีตตานีมาจากการเรียกเก็บ “เงินรัชชูปการ” ซึ่งแม้จะเก็บไม่มาก และไม่ได้สร้างความเดือดร้อน แต่ชาวมลายูเกลียดคำที่ใช้ว่า “ชุกาย กัมปาลา” ซึ่งแปลว่า “ภาษีหัว” ภาษีแบบเดียวกันนี้ได้เคยก่อเหตุเช่นกันที่รัฐประะเมื่อประมาณ 40 ปีก่อน ข้าราชการอังกฤษถูกฆ่าตายหลายคน เพราะราษฎรไม่พอใจการเรียกเก็บภาษี “ส่วยเรียงตัวคน” อังกฤษจึงเปลี่ยนไปเก็บภาษีอื่นๆ แทน ตามมุมมองเชิงเปรียบเทียบของหลวงลัทธกะวาท มีจำนวนภาษีอากรที่เก็บในมลายูมากกว่าในสยาม แต่อังกฤษเก็บจากผู้มีที่อยู่อาศัย หรือยานพาหนะ หรือการแสวงหาผลประโยชน์ จึงไม่ค่อยเกิดความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่และชาวบ้านเกี่ยวกับภาษี⁴³ ความเห็นในรายงานของหลวงลัทธกะวาท ในประเด็นที่สยามเก็บภาษีรุนแรง ซึ่งตรงกับที่ลงในหนังสือพิมพ์ในมลายู⁴⁴ เป็นที่สนพระทัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นพิเศษ จนโปรดฯให้ทรงส่งเจ้าพระยาอมราชลงไปตรวจราชการที่ปัตตานี โดยมีกระแสพระราชดำริ ความว่า “..เพื่อจะได้ทราบแน่ว่าจะมีการเดือดร้อนอยู่อย่างไรบ้าง...จะต้องให้คิดจัดการระวังป้องกันการเดือดร้อนแก่ราษฎรที่อยู่ปลายแดน อย่าให้มีการเก็บภาษีอากรอย่างหนึ่งอย่างใด ที่จะแรงไปกว่าในเมืองใกล้เคียงต่อแดนกัน เพราะว่าเป็นธรรมชาติของคนซึ่งอยู่ในที่นั้น แม้นจะไม่ก่อความวุ่นวายขึ้นให้ยากลำบากด้วยความเกรงอาณัติก็ ยังจะอาจหลบหนีไปอยู่ในเมืองที่เก็บภาษีเบากว่ากันได้ เป็นการเหมือนหนึ่งว่าต้อนขี้ไล่คนออกจากพระราชอาณาเขตฯ (เน้นโดยผู้เขียน) เป็นการที่ไม่ควรจะให้มีให้เป็นขึ้นเลย..”⁴⁵

ยังมีรายงานอีกชิ้นหนึ่งที่ได้นำขึ้นทูลเกล้าถวายต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว โดยได้ข้อมูลจากการออกไปดูงานและพูดคุยกับราษฎรมลายูที่ไทรบุรีและปีนังเกี่ยวกับความวุ่นวายที่เกิดที่มณฑลปัตตานี ข้อมูลและข้อเสนอหลายอย่างในรายงานนี้ สอดคล้องกับข้อเสนอของเจ้าพระยาอมราช และหลักการใน “รัฐประศาสน์นโยบาย 6 ประการ” ซึ่งจะเป็ต้นแบบในการฟื้นฟูปฏิรูปปกครองมณฑลปัตตานีระหว่าง พ.ศ. 2465-2470 รายงานฉบับนี้เป็นของนายพันตำรวจโท พระวิชัยประชาบาล ผู้บังคับการ

ตำรวจภูธรมณฑลนครศรีธรรมราช ข้อมูลที่พระวิชัยเสนออย่างตรงไปตรงมา คือ เสี่ยงติเตียนการปกครองของสยามที่แสดงออกโดยราษฎรในเมืองมลายูของอังกฤษใน 4 ประเด็นหลัก คือ

- 1) การเก็บภาษีที่หยุมหยิม และรุนแรง สำหรับคนยากจน
- 2) การจัดการศึกษาที่บังคับให้เด็กมลายูต้องเข้าโรงเรียนไทย และเรียนภาษาไทย รวมทั้งเก็บเงินศึกษาพลี และพยายามจะเปลี่ยน “ธรรมเนียม” และ “ลัทธิศาสนา” ของชาวมลายูในพื้นที่ให้เป็นอย่างที่คนไทยนับถือ
- 3) การเกณฑ์ชาวบ้านให้ทำการต่างๆ เช่น ทำถนน สร้างความเดือดร้อน
- 4) ระบบศาลไทยอ่อนไป ให้โอกาสผู้ร้ายมากเกินพอควร

พระวิชัยประชานาลได้ทำบันทึกเปรียบเทียบเมืองมลายูฝ่ายอังกฤษกับฝ่ายสยาม และเน้นให้เห็นความไม่พอใจของชาวมลายูในสยามจากการเปรียบเทียบการปกครองบางด้านระหว่างเมืองมลายูฝั่งอังกฤษกับฝั่งสยาม โดยเฉพาะสถานะของเจ้าเมืองมลายูเดิมของสยาม อาทิ อับดุลกาเดร์ซึ่งมีฐานะตกต่ำ ในขณะที่เรือญาติของท่านที่เป็นเชื้อสายสุลต่านกลันตัน เปร๊ะ และยะโฮร์ ได้รับการยกย่องและอุปถัมภ์อย่างดี ทั้งด้านการศึกษาและเงินตอบแทน หรือตำแหน่งผู้ปกครองท้องถิ่นในมลายูของอังกฤษ คือ กำหนดผู้ใหญ่บ้านก็ได้รับเงินในตำแหน่งอย่างสูงมากเช่นกัน เมื่อเทียบแล้วพระวิชัยเห็นว่า “ถึงฝ่ายสยามจะได้ตั้งใจคิดทำอยู่ก็จริง แต่ผลที่มองเห็นแสดงแก่โลกย์ไม่พอ” จึงเป็นจุดอ่อนให้เกิดเหตุได้ กล่าวคือ ชนชั้นปกครองมลายูของอังกฤษพอใจในความเป็นอยู่ ไม่อยากเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการเมืองการปกครอง ปล่อยให้เป็นที่อังกฤษ ซึ่งต่างจากของสยามที่ “..ดูเหมือนทำให้พวกแขกเข้าใจว่าไทยจะทำเมืองแขกให้เป็นเมืองไทย..”⁴⁶ พระวิชัยเสนอว่าถ้าปล่อยให้มีการเข้าใจผิดๆ ต่อไป จะเป็นภัยร้ายแรง

นอกจากนั้น ประเด็นการศึกษาและศาสนา ยังเป็นข้ออ่อนอย่างยิ่งในการปกครองหัวเมืองมลายูของสยาม พระวิชัยชี้ว่า อังกฤษไม่เข้าไปแทรกแซงการศาสนาและการศึกษาของมลายูเลย มีการจัดการศึกษาเป็นภาษาอังกฤษบ้างตามเมืองใหญ่ แต่ไม่บังคับ ปล่อยให้สำหรับชนชั้นผู้ดีที่จะเรียนเพื่อเข้ารับราชการหรือทำงานกับอังกฤษ ส่วนการศึกษาในชนบทเป็นแบบบังคับและสอนเป็นภาษามลายู โดยรัฐจ่ายฟรีให้ทุกอย่าง ไม่มีเก็บเงินศึกษาพลีเหมือนที่ไทยทำ

ในบรรดาความคิดเห็นและข้อเสนอต่อปัญหา “(แผน) ขบถ พ.ศ. 2465” ที่กล่าวมาข้างต้น รายงานของเจ้าพระยามรธา (ปั้น สุขุม) มีลักษณะของการประมวล

และวิเคราะห์ปัญหาอย่างสอดคล้องและยึดโยงกับอัตลักษณ์ – ของสังคมมุสลิมปัตตานีมากที่สุด ทั้งนี้นอกจากท่านจะเป็นผู้ที่มีประวัติความสามารถเป็นพิเศษแล้ว⁴⁷ ท่านยังเป็นผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ไปศึกษาหัวเมืองทั้ง 7 ตั้งแต่ก่อนมีการจัดการปฏิรูปการปกครองในตำแหน่งพระวิจิตรวรสาสน์ (พ.ศ. 2438) และได้ร่วมวางแผนปฏิรูปหัวเมืองเหล่านี้มาด้วยกันกับสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ รวมถึงได้รับแต่งตั้งให้เป็นข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราชซึ่งกำกับดูแลบริเวณ 7 หัวเมืองก่อนแยกเป็นมณฑลปัตตานี สมเด็จพระยาดำรงฯเคยทรงตั้งข้อสังเกตว่า การจัดการราชการในบริเวณ 7 หัวเมือง โดยเจ้าพระยามรราชในครั้งนั้นมีการใช้ความ “สุขุมคัมภีรภาพ” เป็นพิเศษ (สมกับนามสกุลที่ได้รับพระราชทาน) โดยหลักการสำคัญที่เจ้าพระยามรราชใช้กับบริเวณ 7 หัวเมือง และปรากฏเป็นแพร่หลาย” คือ การ “ถือว่าชาวเมืองที่เป็นไทยกับมลายูเสมอกันหมด” การเลือกเจ้าหน้าที่พนักงานตามระเบียบใหม่ จะเลือกทั้งที่เป็นมลายูและไทย โดย “พยายามระวังป้องกันมิให้เกิดรังเกียจกันว่าต่างชาติต่างศาสนาหรือว่าจะให้ไทยไปเป็นมลายู”⁴⁸ นอกจากนั้นในระเบียบการปกครองที่ท่านจัดขึ้นใหม่ในขณะนั้นเกี่ยวข้องกับ การเก็บภาษีอากรแบบใหม่ ซึ่งจะทำให้ผลประโยชน์เดิมของเจ้าเมืองแบบจารีตลดน้อยลง ท่านจึงเสนอให้เจ้าเมืองต่าง ๆ ส่งบัญชีผลประโยชน์ที่เคยได้รับเพื่อตั้งเป็นเงินชดเชยประจำปีและเป็นเงินบำนาญ และแม้ว่าบัญชีผลประโยชน์ที่เจ้าเมืองยื่นมาจะสูงกว่าที่เคยได้รับจริง ท่านก็ยอมรับเพราะหวังที่จะให้การเปลี่ยนแปลงเป็นไปด้วยการตกลงโดยสมัครใจของผู้ปกครองเดิม จึงมีกรณีที่เจ้าเมืองหนองจิก (พ่วง ณ สงขลา) ได้รับบำนาญมากกว่าเงินเดือนของเจ้าพระยามรราชเองซึ่งเป็นข้าหลวงเทศาภิบาล “เกือบเท่าหนึ่ง” หลักการสำคัญอีกประการที่ท่านใช้ในบริเวณ 7 หัวเมือง คือ “การเอาข้าราชการไทยจากจังหวัดอื่นไปเป็นตำแหน่งในบริเวณน้อยที่สุด เลือกว่าแต่ผู้ชำนาญการอันหาตัวไม่ได้ในท้องถิ่น ถ้าคนในท้องถิ่น ไทยก็ตาม มลายูก็ตาม สามารถจะทำได้แม้จะทำได้ดีทีเดียว ก็ใช้คนในท้องถิ่น”⁴⁹

ด้วยภูมิหลังของเจ้าพระยามรราชที่ผูกพันกับดินแดนส่วนนี้มาอย่างสืบเนื่องตั้งแต่เก่านั้น พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ จึงทรงมอบหมายให้เจ้าพระยามรราชไปตรวจสอบเรื่องนี้ ดังมีพระราชกระแส ความว่า “..เห็นว่าเจ้าพระยามรราชเป็นผู้ที่ได้เคยทำการปกครองพวกมลายูมาก่อนนานแล้ว ควรลงไปตรวจราชการดูทางมณฑลตานีด้วยตนเอง และแสดงความเห็นต่อไปว่า ในอนาคตจะควรวางระเบียบการปกครองอย่างไร”⁵⁰ ต่อไปนี้เป็น การนำเสนอประเด็นปัญหาในการบริหารปกครองมณฑลปัตตานีอันนำ

มาสู่ความไม่สงบ-การต่อต้านรัฐใน พ.ศ. 2465 ในทัศนะและมุมมองของเจ้าพระยา
ยมราช ในช่วงที่เตรียมรายงาน ท่านได้รับแต่งตั้งเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยแล้ว
ตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2465⁵¹

มุมมองของเจ้าพระยายมราช (ปั้น สุขุม)

เมื่อได้รับทราบเหตุความวุ่นวายที่เกิดขึ้นที่มณฑลปัตตานีครั้งแรกขณะกำลัง
ตรวจราชการมณฑลภาคพายัพ ปฏิกริยาของเจ้าพระยายมราชคือ ไม่ยอมรับคำอธิบายของ
กระทรวงมหาดไทยที่ว่า ความวุ่นวายที่เกิดขึ้นเพราะราษฎรถูกขูดจากอับดุลกาเดร์
ซึ่งถูกขูดจากเตอร์กีก๊อทหนึ่ง ท่านคิดว่าต้องมี “มูลเหตุจริงจัง” อะไรบางอย่าง
เพราะราษฎรที่นั่นเคยมี “ความซื่อสัตย์สุจริตและจงรักภักดี” มานาน การที่มีอับดุล
กาเดร์เข้ามาเกี่ยวข้องเป็นเรื่องธรรมดา หากมีช่องทางเปิดให้

ตามการสืบค้นของเจ้าพระยายมราช ซึ่งรวบรวมข้อมูลจากหนังสือพิมพ์ รายงาน
ที่องค์อุปราชภาคประทานให้ รวมทั้งรายงานลับจากข้าราชการอัยการในปัตตานีและ
นครศรีธรรมราชที่เคยใช้สอย มีพัฒนาการการรวมกลุ่มทำนอง “อั้งยี่” ที่เรียก
ว่า “อะเนาะคละ” (ซึ่งแปลว่า “คลับของลูก”) เกิดขึ้นในมณฑลปัตตานีย้อนหลังไป
ประมาณ 3 ปี โดยรับมาจากสิงคโปร์ ปีนัง และกลันตัน แต่เนื่องจากไม่ได้มีการ
ปราบปรามทำให้มีการขยายเครือข่ายใหญ่โตขึ้น และอับดุลกาเดร์มีโอกาสเข้ามาแทรก
มีการแต่งตั้งหัวหน้าไปเกลี้ยกล่อมคนตามที่ต่างๆ ในมณฑลปัตตานี จนเลยไปถึงบ้านนา
และเทพาจังหวัดสงขลาด้วย พวกที่ล้อมยิงเจ้าหน้าที่ที่บ้านน้ำใสน่าจะเป็นพวกที่
เกลี้ยกล่อมมาในกลุ่มอับดุลกาเดร์ด้วย แต่ไม่มีหลักฐานชัดเจน⁵² ส่วนเหตุการณ์ที่เกิดการ
ยิงกันระหว่างตำรวจกับชาวบ้านนั้น มีการจับตัวได้ 100 กว่าคน แต่มีหลักฐานลงโทษได้
จริงๆ เพียง 13 คน และอาวุธที่จับได้ก็เป็นเพียงปืนแก๊ป ไม่เกิน 10 กระบอกหลังการ
สอบสวนพบว่าผู้ร้ายเป็นพวกเกอร์ที่คอยหนีตำรวจอยู่แล้ว และที่สำคัญ ผู้ใหญ่ที่เป็น
เชื้อสายพระยาเมืองเดิม ไม่มีใครเข้ามาเกี่ยวข้องในขบวนการนี้ และความวุ่นวายก็ไม่ได้
ระบาคไปทีอื่น รวมความก็คือเหตุการณ์ที่เกิด “..เป็นการตื่นเต้นใหญ่เกินกว่าเหตุอยู่
บ้าง” และถ้าทางราชการดำเนินการ “โดยถือเอาความนิยมนับถือของชนหมู่มากเป็นใหญ่
แล้ว แต่ลำพังอับดุลกาเดร์ผู้เดียวก็จะทำอะไรไม่ได้”

สาเหตุที่นำไปสู่ปัญหาในมณฑลปัตตานี พ.ศ. 2465 ในทัศนะของเจ้าพระยา
ยมราช สามารถแบ่งได้เป็น 9 ประเด็น ดังนี้

1. การเปลี่ยนแปลงระเบียบและวิธีการต่างๆ มากมาย และอย่าง “รุกรน

เร็วเกินไป” ในมุมมองของเจ้าพระยามรราชในสมัยที่ปัตตานียังเป็นบริเวณ (พ.ศ. 2444-2449) ข้าราชการถูกข้าหลวงกวาดขันให้ทำงานอย่างระมัดระวัง โดยมุ่ง “ให้เป็นที่ยอมรับถือของประชาราษฎร์” มีการใช้ข้าราชการที่มีความสามารถ เหมาะสมตามสมัย และพยายามให้ทัดเทียมกับเมืองในปกครองของอังกฤษที่อยู่ติดกัน ไม่รีบร้อนที่จะปรับเปลี่ยนวิธีการใหม่ๆ ในการเก็บภาษีอากร และเจ้ากระทรวงต่างๆ ต้องฟังความเห็นของเจ้าของท้องที่เป็นหลัก แต่หลังจากประกาศเป็นมณฑล (จาก พ.ศ. 2449) แล้ว เจ้าหน้าที่แยกกันทำงานตามคำสั่งกระทรวงของตน และ “ต่างก็ละเลมิเสีย ไม่ใคร่จะระตุกว่าเป็นเมืองแขก” กิจกรรมที่มณฑลชั้นในทำ รวมทั้งการเก็บภาษีอากร “ก็เห็นเป็นไม่สำคัญ ต่างนาที่ก็กวาดขันเร่งรัดเอาแต่ได้ ฝ่ายสมุหเทศาภิบาลหรือเจ้าพนักงานท้องที่ที่ไม่มีกำลังพอที่จะตั้งต้นขัดขวางไว้” บางเรื่องสมุหเทศาฯ เข้าไปร้องขอไม่ให้ใช้ในเขตปัตตานี เช่น การประกาศเก็บค่าเครื่องมือจับสัตว์น้ำ พ.ศ. 2465 แต่เจ้ากระทรวงก็ไม่รับฟัง กล่าวโดยสรุปการวางระเบียบ การเพิ่มภาษีอากร การเร่งรัดต่างๆ ทำให้ประชาชนถูกรบกวนตลอดเวลา และทำให้ชาวบ้านเสื่อมศรัทธาเจ้าหน้าที่ “..เมื่อมีใครมาหนุน หรือมีเหตุกระทบกระเทือนเข้าเล็กน้อย ก็เลยหันเหไปได้ง่าย ยิ่งเป็นบุคคลที่มีชาติศาสนาเดียวกันแล้ว ก็ยิ่งเป็นการง่ายยิ่งขึ้น...”

2. เรื่องศาสนา เจ้าพระยามรราชถือว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องสำคัญ เพราะราษฎรในดินแดนนี้เคร่งครัดในศาสนา มาก เมื่อเริ่มมีการจัดการปฏิรูปในระยะแรกมีการกวาดขันเจ้าหน้าที่ที่ระมัดระวังเรื่องนี้อย่างยิ่ง เพราะ “สาเหตุอันใดที่จะเกิดเนื่องจากศาสนาแล้ว อาจเป็นเหตุร้ายแรงจนถึงที่สุด” ด้วยเหตุนี้ ข้าราชการในดินแดนนี้จึงต้องเลือกสรรเป็นพิเศษ ต้องศึกษาเรียนรู้เกี่ยวกับศาสนาและขนบธรรมเนียมของชนหมู่มาก แต่ภายหลังเมื่อจัดราชการเป็นมณฑลขึ้นแล้ว ข้าราชการขาดจากการเลือกสรรเป็นพิเศษ จึงไม่สนใจเรียนรู้ธรรมเนียมท้องถิ่น และ “ยิ่งกว่านั้น ดูเหมือนบางทีจะเป็นที่เข้าใจกันว่าเป็นการจำเป็นที่จะต้องใช้กำลังตั้งรับ หรือพยายามเหยียดแขกเป็นคนไทยอย่างแรงด้วย ซึ่งเป็นการเข้าใจผิด และจะทำให้บังเกิดสมประสงค์หาได้ไม่ แต่ถ้าเลินเล่อไม่มีความรอบคอบพอที่จะช้ปราบเหตุผลเทียบเคียงกับการเป็นอยู่ในชาวมลายูของอังกฤษที่ใกล้เคียงมาประกอบการพิจารณาด้วยแล้ว อาจจะทำให้ประชาชนพลเมืองเอนเอียงไปได้มาก”

3. วิธีการจัดการกับความไม่สงบ “ใหญ่เกินกว่าเหตุที่เกิดจริง” เนื่องเพราะฝ่ายเจ้าหน้าที่ที่มีความหวาดกลัว และยึดเอาเอกสารที่พบเป็นหลักฐาน ทั้งที่หลักฐานด้านอื่นชี้ว่าสมมติฐานบางข้อไม่เป็นจริง เช่น ข่าวที่ขู่ฆ่าฝ่ายก่อกวนหลังอับดุลกาเดร์ ก็ไม่มี

หลักฐานอื่นสนับสนุนเลย นอกจากนั้นยังไม่มีสัญญาการแข่งขั้ต่ออำนาจไทยที่อื่น ไม่มีการสะสมอาวุธ ที่สำคัญในมุมมองของเจ้าพระยามรราช ประชาชนที่เคยรู้จักส่วนมากไม่ได้มีความกักตึเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเมื่อ 25 ปีก่อน เจ้าพระยามรราชจึงทูลเสนอให้อุปราชภาคทรงสั่งให้ดอนกองทหารวังกลับนครศรีธรรมราช เพื่อ “รักษาความสง่างาม” และให้กระทรวงมหาดไทยขอจ้างตำรวจเพิ่มแทน

4. การเก็บภาษีอากร มีมากขึ้นจนเกินไป “..หุยมหิม ไม่หยุดหย่อน” และมีอัตราเก็บค่อนข้างแรง บางชนิด เช่น เครื่องมือจับสัตว์น้ำ ทำให้คนจนเดือดร้อนมาก การเก็บภาษีต่างๆที่นำความเดือดร้อนมาสู่ชาวบ้านที่สำคัญ มีดังนี้

ค่านา เดิมเคยเก็บแบบนาคูโค โดยแบ่งเป็น นามีโค นาไม่มีโค หรือนาเช่าโค แต่ตั้งแต่ พ.ศ. 2461 มีการเปลี่ยนเป็นเก็บค่านาตามมณฑลชั้นใน คือ ตามจำนวนนาที่ทำจริง ทำให้ราษฎรรู้สึกว่าจะต้องจ่ายเงินมากขึ้น และเกิดปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่เรื่องการวัดพื้นที่ ซึ่งเห็นต่างว่ามากไปบ้าง น้อยไปบ้าง

ค่าธรรมเนียมการ แปลงมาจากส่วยต้นไม้เงินต้นไม้ทอง ซึ่งเดิมเก็บ 5 ปี 2 ครั้ง อัตราเก็บมีหลายอัตรา และแต่ละพื้นที่ไม่เท่ากัน ถึง พ.ศ. 2461 ได้เปลี่ยนมาเก็บอัตราเดียวกัน ทำให้คนส่วนใหญ่ที่เคยเสียน้อยไม่พอใจ

อากรค่าน้ำ ซึ่งเพิ่งออกประกาศในพ.ศ. 2465 ทำให้เกิดความเดือดร้อนกันมาก เพราะธรรมเนียมการจับสัตว์น้ำที่มณฑลปัตตานีให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์สัตว์น้ำและสิ่งแวดล้อมอย่างสูง ซึ่งเจ้าพระยามรราชเน้นว่ามีลักษณะแปลกกว่าที่อื่นทั้งหมด โดยชาวประมงจะด่าลงไปดูชนิดของปลาก่อน แล้วจึงขึ้นมาเอาเครื่องมือตามชนิดของปลา แต่ละคนจึงต้องมีเครื่องมือหลายชนิด แต่ละชนิดอาจใช้จับสัตว์น้ำปหนึ่งไม่กี่ครั้ง ดังนั้นอาจต้องเสียค่าเครื่องมือทุกอย่าง บางอย่างก็แพงกว่าผลที่จะได้ ในการคิดภาษีบางเครื่องมือมีปัญหาในการวัดขนาดว่าจะวัดตรงไหน เช่น อวน จะวัดที่ปีก หรือที่ถูง ซึ่งราคาจะต่างกันมาก เป็นต้นว่า ระหว่าง 140 บาทถ้าวัดที่ปีก และลดถึง 14 บาทถ้าวัดเฉพาะตัวถูง ปัญหาอีกอย่างคือ การเปรียบเทียบภาษีของพื้นที่ที่อยู่ติดกันที่พรหมแดน ในส่วนของอังกฤษ ซึ่งมีการเก็บภาษีไม่ถูกกว่าฝ่ายไทย แต่ไม่จุกจิกเท่า ดังนั้นในเขตพรหมแดนที่ติดกัน คืออยู่คนละฝั่งแม่น้ำ เช่นตากใบ ฝ่ายไทยมีการเก็บภาษีแต่ฝ่ายมลายูได้อารักขาอังกฤษไม่เก็บ จึงปรากฏว่ามีชาวบ้านอพยพไปอยู่ฝั่งกลันตันหรือไม่ก็ปลูกกระท่อมทำมาหากินชั่วคราวทางฝั่งโน้น หมดถูดูจึงย้ายกลับมาฝั่งไทยก็มี เจ้าพระยามรราชเห็นว่า ทางแก้ก็คือยกเลิกการเก็บอากรค่าน้ำในมณฑลปัตตานีเสีย

หรือผ่อนผันให้เก็บเฉพาะบางตำบลที่สมควร และแก้ไขอัตราค่าเครื่องมือใหม่ให้สมควรตามผลประโยชน์ การยกเลิกจะทำให้ราษฎรพอใจ หมดความเดือดร้อน และก่อให้เกิดความเสมอภาคระหว่างสองฝั่งเขตแดน แต่มีประเด็นแย้งว่าการยอมแบบนี้อาจถือเป็นการถอยหลังเข้าคลองและทำให้ราษฎรได้ใจหรือไม่ รวมทั้งอาจทำให้รัฐขาดรายได้ เจ้าพระยาอมราชเห็นว่า ข้อสำคัญอยู่ที่เมื่อฝ่ายอังกฤษคนละฝั่งคลองไม่เก็บ หากฝ่ายไทยจะคงเก็บก็จะเท่ากับ “ให้ราษฎรของเราวิ่งไปขอความร่มเย็น เช่นนั้นหรือ”

คำอนุญาตลือเลื่อน ซึ่งยังไม่ได้ลงมือจัดเก็บ แต่กรมพระคลังได้เริ่มให้สำรวจต้นผลไม้แล้ว เจ้าพระยาอมราชเห็นว่าถ้านำมาปฏิบัติในช่วงนี้ จะทำให้ชาวบ้านตื่นตกใจได้ จึงใคร่ขอให้พักไว้ก่อน

5. การป่าไม้ เจ้าพระยาอมราชเห็นว่ากฎระเบียบข้อห้ามต่างๆ เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ที่ประกาศใช้เป็น “ประปักษ์แก่ความสะดวกในการทำมาหากินของประชาชนชาวมลายูอยู่หลายสถาน” แต่ได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้รวมแก้ไขกับกระทรวงเกษตรราธิการแล้ว

6. การศึกษา ได้มีการประกาศใช้ พรบ. การประถมศึกษา ตลอดทั่วมณฑลปัตตานีตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2464 โดยมีการบังคับเก็บเงินศึกษาพลีจากชายฉกรรจ์คนละ 1 บาท แต่ราษฎรเข้าใจว่าเป็นเงินภาษีชนิดหนึ่งที่เก็บเพิ่มจากเงินรัชชูปการซึ่งเดิมจ่ายอยู่คนละ 3 บาท กลายเป็น 4 บาท ซึ่งนับเป็นการเพิ่มภาระให้กับผู้ปกครองให้รู้สึกเดือดร้อน

ปัญหาหนักด้านการศึกษาในมณฑลปัตตานีในทัศนะของเจ้าพระยาอมราชประการแรก คือการบังคับกวดขันให้เด็กเข้าเรียนในโรงเรียนประชาบาลของรัฐซึ่งในมณฑลนี้เคร่งครัดกว่าหัวเมืองชั้นในด้วยซ้ำ ถึงขนาดพ่อแม่ที่ไม่ส่งเด็กไปโรงเรียนถูกส่งฟ้องศาล ข้อวิจารณ์ที่เจ้าพระยาอมราชชี้ในประเด็นพรบ.การศึกษาภาคบังคับ ก็คือราษฎรยังไม่นิยมเพราะความเป็นอยู่ในการทำมาหากินในชนบทแบบเกษตรยังต้องพึ่งกำลังของลูกอายุ 10-14 ปี การเกณฑ์เด็กไปเรียนเป็นการตัดกำลังผู้ปกครอง และการคมนาคมที่ไม่สะดวกทำให้ยากลำบากต่อการให้เด็กไปเรียน นอกจากนั้นยังมีปัญหาครูไม่พอสอน บางแห่งต้องใช้ครู 1 คนต่อเด็ก 100 คน อีกทั้งงบประมาณครูก็ไม่พอความไม่พร้อมด้านจำนวนครูทำให้ผลการสอนไม่สัมฤทธิ์ผล ไม่สามารถทำให้เด็กอ่านออกเขียนได้ ไม่สามารถเป็นแรงจูงใจพ่อแม่อยู่แล้ว ดังนั้นการขยายเพิ่มการศึกษาพลีจึงทำให้จึงทำให้ราษฎรที่รู้สึกเดือดร้อนด้วยความอึดอัดขัดสนอยู่แล้ว เพิ่มความไม่พอใจ

ยิ่งขึ้น

เจ้าพระยามรราชเป็นผู้ที่เข้าใจความสำคัญของศาสนาอิสลามสำหรับคนในพื้นที่นั้นอย่างลึกซึ้ง ได้กราบทูลว่า เรื่องการศึกษาเป็น “ข้อสำคัญที่เพิ่มความรุ่งเรืองยิ่งขึ้นเป็นพิเศษกว่ามณฑลอื่น (คือ) ในทางที่เกี่ยวข้องแก่ศาสนา” ด้วยเหตุที่ ศาสนาอิสลามต่างจากพุทธศาสนาตรงที่มีข้อบังคับเป็นเด็ดขาด กล่าวคือ “สิ่งใดที่สั่งให้ทำแล้ว จำเป็นต้องทำ สิ่งใดที่เป็นข้อห้ามปรามไม่ให้ทำ ต้องไม่ให้ผู้ใดทำ ถ้าผู้ใดฝ่าฝืนแล้ว เป็นความผิดต้องด้วยคำสาบแช่ง” นอกจากนั้น “ชนชาติมลายูโดยมากเป็นคนที่เคร่งครัดในทางศาสนา ถ้าสิ่งใดเป็นเหตุให้เกิดการขัดขวางในทางศาสนาที่จะพึงปฏิบัติแล้ว ย่อมกระทำให้เกิดความเดือดร้อนเป็นอย่างยิ่ง” ด้วยเหตุนี้ ธรรมเนียมการที่เด็กตั้งแต่ 10 ขวบขึ้นไป ต้องได้เข้าเรียนเรื่องศาสนากับโต๊ะครูและหะยีที่มีความรู้ทางศาสนาและได้รับการรับรองมาแล้วจากเมกกะ จึงเป็นเรื่องสำคัญ เจ้าพระยามรราชซึ่งถึงบทบาทการเป็นผู้นำทางการศึกษาศาสนาของปัตตานีในโลกอิสลามสากลในภูมิภาค ซึ่งทำให้พ่อแม่ชาวมลายูในพื้นที่ไม่ยอมส่งลูกเข้าโรงเรียนไทย เพราะทำให้ขาดโอกาสไปเข้าเรียนในสถาบันการศึกษาทางศาสนาที่เป็นที่นิยม อีกทั้งครูสอนศาสนาก็ขาดผลประโยชน์ที่ควรจะได้ด้วย ดังนี้

“มณฑลปัตตานีเป็นที่ซึ่งขึ้นชื่อลือนามอยู่ในหมู่แขกทั้งหลายว่าเป็นสำนักที่มีการศึกษาเล่าเรียน หรือมีนักปราชญ์ผู้ประสิทธิ์ประสาทความรู้ในทางศาสนาเป็นอย่างดี มีผู้ส่งบุตรหลานไปเล่าเรียนเป็นสาธุศิษย์กับโต๊ะหะยีหนึ่งตั้งหลายร้อยคน คือ คนชาวมลายูในกรุงเทพฯ บ้าง กลันตัน ไทรบุรี เประ ในเขตรองอังกฤษแลหัวเมืองอื่นๆ บ้าง เพราะเหตุนี้เมื่อเด็กชนบทมลายูในมณฑลปัตตานีถูกบังคับให้เข้าเรียนหนังสือมลายู ไทย ในโรงเรียนประชาบาล ผู้ปกครองโดยมากย่อมเห็นเป็นการเกี่ยวกันทางศาสนา เพราะว่ากระทำให้หมดโอกาสโดยไม่มีเวลาพอที่จะให้เด็กเรียนศาสนาโบราณแลกิตบอย่างหนึ่ง อีกประการหนึ่งก็เป็นการตัดรอนการศึกษาตลอดจนผลประโยชน์สำหรับโต๊ะหะยีนั่นด้วย”⁵³

(การสะกดอักษรตามต้นฉบับ)

แม้โรงเรียนประชาบาลในมณฑลปัตตานี (สมัยนั้น) จะมีหลักสูตรสอนภาษามลายู และมีครูมลายูอยู่บ้าง แต่เจ้าพระยามรราชก็ชี้ว่าครูเหล่านั้นก็ไม่มีความรู้พอที่จะสอนคัมภีร์โบราณ เพราะอักษรและภาษาในคัมภีร์ต้องอาศัยผู้รู้ที่เรียนมาโดยเฉพาะ ท่านอธิบายไว้ว่า “โต๊ะหะยีเป็นเหมือนเปรียญที่ได้ศึกษามาโดยเฉพาะ แลผู้ที่จะเป็นครูให้ความรู้แก่สาธุศิษย์ต่อไปได้ ต้องเป็นผู้มีความรู้ซึ่ง ได้รับปริญญามาจากเมกกะแล้ว”

ประเด็นที่อ่อนไหวที่สุดในเรื่องการจัดการศึกษาในมณฑลปัตตานีในขณะนั้นใน

ความเห็นเจ้าพระยามรราช คือ การบังคับเกณฑ์เด็กหญิงเข้าโรงเรียน และเข้าเรียนปะปนกับเด็กชายแลกับครูผู้ชายซึ่ง “เป็นไปได้” และ “เป็นเหตุหนึ่งที่ราษฎรพากันเดือดร้อนเคียดแค้นมาก รวมอยู่ในเหตุผลที่รวมกำลังคือตั้งขัดขวางไม่ปฏิบัติตาม เพราะเป็นข้อรังเกียจร้ายแรง” เนื่องจากเจ้าพระยามรราชเป็นผู้ที่เข้าใจความสำคัญของศาสนาอิสลามสำหรับคนในพื้นที่นั้นอย่างลึกซึ้ง ท่านจึงเห็นว่าปัญหาการศึกษาเป็นประเด็นที่ร้ายแรง “ด้วยเหตุที่เกี่ยวข้องกับศาสนาเช่นนี้ จึงเป็นเรื่องที่สนับสนุนในความไม่พอใจต่อการศึกษาเป็นเหตุหนึ่งซึ่งเป็นข้อยากในทางกาที่จะต้องระวังแก้ไขในหลักการให้พอดีให้ได้” ข้อเสนอของเจ้าพระยามรราชก็คือ ถ้าจำเป็นก็ต้องจัดโรงเรียนขึ้นเฉพาะสำหรับเด็กหญิงต่างหาก รวมตลอดทั้งครูอาจารย์ อย่าให้ปนกับผู้ชาย ซึ่งถ้าหากทางราชการยังไม่พร้อมก็ไม่สมควรจะบังคับในขณะนั้น

ส่วนการศึกษาสำหรับเด็กชายได้กราบทูลเสนอแนวทางแก้ไข โดย “ข้อสำคัญต้องกระทำให้เห็นว่า ไม่ได้มีความรังเกียจหรือเหนียวรั้งในทางการศาสนา และให้เห็นว่าเป็นการปลูกฝังศิลปศาสตร์ ทั้งอุดหนุนทางศาสนาด้วย” ยิ่งไปกว่านั้นยังกราบบังคมทูลเพิ่มเติมว่า “แม้แต่เพียงจะสอนภาษามะลายู หรือให้เวลาแก่เด็กที่จะไปศึกษาหาความรู้เอาเอง ก็ยังไม่พอ เพราะเหตุว่าสิ่งใดในการที่จะจัดหรือทำในท้องที่เช่นนี้ ประชาชนพลเมืองมักจะคอยดูแล หรือยกไปเปรียบเทียบกับวิธีดำเนินการของเจ้าพนักงานสำหรับชาวมะลายู ในเขตรองอังกฤษติดต่อกันด้วยเสมอ” ท่านได้กราบบังคมทูลชี้ให้เห็นว่าฝ่ายอังกฤษใช้หลักการไม่บังคับ แต่จัดไว้ให้ แล้วแต่ใครจะสมัครใจ กล่าวโดยรวมก็คือ “ถ้าเกี่ยวข้องกับศาสนาแล้ว ดูเหมือนรัฐบาลอังกฤษได้พยายามเอาใจใส่จะกระทำให้ชาวมลายูเห็นว่า เป็นการช่วยเหลืออุดหนุนบำรุงเป็นอย่างดี” ท่านยกตัวอย่างที่อังกฤษกำลังสร้างสุเหร่า “อย่างเป็นทางการ” ขึ้นที่กลันตันและไทรบุรี ซึ่งทำให้เป็นที่นิยมของชาวมุสลิมอย่างมาก

โดยสรุป ในท้ายที่สุดเจ้าพระยามรราชได้กราบบังคมทูลเสนอว่า การจัดการศึกษาประชาบาลสำหรับมณฑลปัตตานี “ควรมีหลักสูตรและวิธีการเป็นพิเศษด้วยภูมิประเทศและชาติบุคคล คือ ควรมีโต๊ะหะยีสำหรับสอนคัมภีร์โบราณแลกิตติบัตรประจำแบ่งเวลาให้เรียนเพื่อให้เป็นการบำรุงอุดหนุนในทางศาสนาไว้ด้วย ... รวมใจความ ก็แปลว่า ต้องเป็นบูรณะทั้งการสอนศาสนา สอนภาษามะลายู ภาษาไทย รวมไปถึงด้วยกัน”

7. การเกณฑ์ต่าง ๆ เป็นเรื่องที่สร้างความเดือดร้อนแก่ชาวบ้านอีกประเด็นหนึ่ง เพราะนอกจากมีการขอแรงสร้างถนนซึ่งทำมาตามประเพณีแล้ว ยังมีการเกณฑ์เป็นตำรวจ

ซึ่งในเขตอังกฤษไม่มี นอกจากนั้นยังมีปัญหาเกี่ยวกับการจัดกิจการเสือป่าอีกด้วย

การเกณฑ์ตำรวจภูธร เริ่มใช้ในมณฑลปัตตานีตั้งแต่พ.ศ. 2450 ทำให้เกิด “การตื่นตื่น หลบหนีด้วยความไม่พอใจอยู่พักหนึ่ง” มาถึงตอนนี้แม้ประชาชนจะเริ่มชิน แต่เนื่องจากในเขตอังกฤษไม่มีการเกณฑ์ ประชาชนจึงรู้สึกถูกรบกวน เจ้าพระยามรราชชี้ว่า ในการฝึกของตำรวจ ยังมีปัญหาด้านภาษา และการบังคับบัญชาที่ไม่เป็นที่ไว้วางใจของประชาชน ดังนั้นด้วยเห็นว่าจำนวนตำรวจเกณฑ์ในเขตนี้ไม่มากมายนัก จึงกราบบังคมทูลเสนอให้เป็นมณฑลปัตตานีเป็นมณฑลพิเศษ เลิกการเกณฑ์ ใช้การจ้างโดยการรับสมัคร “ให้ระคนปนกันไปทั้งคนไทยและคนแขก”

กิจการเสือป่า กองเสือป่าที่มณฑลปัตตานีนั้น “เป็นกองใหญ่” โดยหลักการการเข้าเป็นสมาชิกไม่ใช่การบังคับ แต่เจ้าพระยามรราชก็กราบทูลว่า “ความจริงก็ดูเหมือนมีมูลแห่งการบังคับทางอ้อม” ทั้งนี้เพราะมีการเลือกปฏิบัติ เช่นยกย่องหรือกีดกันไม่เท่ากันระหว่างผู้ที่สมัครเป็นสมาชิก หรือไม่เข้าเป็นสมาชิก ข้อเสนอที่กราบบังคมทูลคือ ควรให้ข้าราชการผู้ใหญ่ลงไปดูแล

8. ความยุติธรรมและการศาล เป็นความเดือดร้อนอีกประการของประชาชนในพื้นที่อันเกี่ยวข้องกับ “การพิจารณาของศาล” ใน 2 ประการ คือ 1) โຕะกาลีที่มีประจำศาลไม่มีความรู้ หรือไม่ก็เป็นคนไม่ซื่อสัตย์สุจริต เพราะเลือกสรรตามใจชอบ หาได้เลือกตาม “ความนิยมยินดีของคนโดยมากไม่” 2) ผู้พิพากษาไทยไม่ใคร่เคร่งครัดในคดีที่ควรให้เป็นไปตามทางศาสนา และไม่ให้นำน้ำหนักความเห็นของโຕะกาลีเท่าที่ควร จึง “เป็นเหตุที่จะฉุดชักหรือดึงเอาวิธีพิจารณาบางอย่างที่ควรจะเป็นไปตามทางศาสนาให้เพื่อนไป”

เนื่องจากเจ้าพระยามรราชเคยเป็นผู้ปฏิรูปพื้นฐานการปกครองดินแดนส่วนนี้มาตั้งแต่เริ่มการปฏิรูปการปกครองหัวเมืองครั้งแรกในทศวรรษ 2430 ด้วยเหตุนี้ท่านจึงตระหนักและเข้าใจผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงด้านการจัดการเรื่องการศาลเป็นอย่างดี เดิมทีรัฐบาลปรับวิธีการตัดสินคดีทางศาสนาให้เข้ากับธรรมเนียมปฏิบัติของพื้นที่ เช่น คดีมรดกและคดีพิวเมีย ก็จัดให้มี “โຕะกาลี” ซึ่งเป็นหะยีหรือผู้รู้ทางศาสนาเป็นผู้ชี้ขาด แล้วให้ผู้พิพากษาไทยมีคำสั่งบังคับไปตามคำสั่งชี้ขาดของโຕะกาลี ทำนองตามคำสั่งชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ ผู้ที่จะมาเป็นโຕะกาลีได้มาจากการประชุมราษฎรเลือกสรรขึ้นไว้คณะหนึ่ง แล้วให้โจทก์จำเลยเลือกโຕะกาลีที่ตนพอใจจากคณะนั้นขึ้นเป็นผู้ชำระชี้ขาดคดีตน เมื่อมีโอกาสที่คู่ความเลือกคนที่ตนพอใจ การชำระคดีก็จะตกลงกันได้ง่าย ไม่จำเป็นต้องมีทนายหรือมีการอุทธรณ์ยืดเยื้อต่อไป แต่มาภายหลังเมื่อเปลี่ยนระบบเทศบาลหลัง

สมเด็จพระยาบรมราชโอรสเสนาบดีมหาดไทยกราบบังคมทูลลาออกแล้ว (หลัง 2458) มีการโอนศาลไปขึ้นกับกระทรวงยุติธรรม การศาลมณฑลปัตตานีก็เปลี่ยนไปตามมณฑลชั้นใน เปลี่ยนวิธีชำระความศาสนา โดยให้มีโตะกาตีประจำศาลๆ ละ 2 คน ผลก็คือ การเลือกโตะกาตีมาจากความเห็นของอธิบดีผู้พิพากษาและเทศาภิบาล ไม่มีการประชุมเลือกสรรระหว่างราษฎรกับหะยีผู้รู้ทางศาสนา ทำให้ได้โตะกาตีที่ไม่มีความรู้หรือบกพร่องด้านความซื่อสัตย์ อีกทั้งระบบพิจารณาแบบใหม่ ทำให้ “โตะกาตีแทนที่จะเป็นผู้นัดคนกลับเป็นแต่เพียงนั่งอยู่ในตำแหน่งที่ปฤกษา แล้วลงชื่อเป็นองค์คณะในคำตัดสินเท่านั้น” เจ้าพระยาบวรราชเจ้าว่า “เรื่องนี้ เป็นการเคียดแค้นอยู่ในหมู่ชนชาวมลายูชั้นสูงโดยมาก” จึงได้กราบบังคมทูลเสนอให้ได้รับความพิจารณาแก้ไขของกระทรวงยุติธรรม “เป็นพิเศษ”

9. ความกดขี่บีบบังคับต่าง ๆ ในที่ชนะเจ้าพระยาบวรราช “มีอยู่จริง” และมีสาเหตุหลักมาจาก “การที่เลื่อน ๆ ลืมระบุดังว่าแขกเป็นคนต่างชาติศาสนา มีการบังคับกวดขันในเรื่องหุ้มหมิม” ท่านยกตัวอย่างเช่น การสาบานต่อน้ำพระพิพัฒน์สัตยาของคนไทย หรือการเรียกร้องแรงงานเพื่อใช้สอยในช่วงถือบวช (ปอชอ) ของชาวมุสลิมในพื้นที่ และกราบบังคมทูลว่า “มีข้าราชการชั้นผู้น้อยและกรมการอำเภอบางคนมีนิสัยอหิยาสัยไม่เหมาะแก่การที่จะปกครองคนแขก..ถึงกับใช้อำนาจกดขี่ทูดิจินมีเหตุการณ์หลายคราว ที่ถึงฟ้องร้องในโรงศาลก็มี” ซึ่งเป็นสาเหตุสร้างความแค้นจากชาวมุสลิมในพื้นที่ต่อข้าราชการไทย “เรื่องข้าราชการที่ไม่เหมาะสมแก่เมืองแขกในมณฑลปัตตานี” นี้ เจ้าพระยาบวรราชทูลว่าเห็นสมควรต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไข อย่างไรก็ตามดีด้วยบริบทความยุ่งยากของสถานการณ์ในพื้นที่ในขณะนั้น จึงได้ยับยั้งไว้เพราะ “เกรงด้วยเกล้าฯว่าจะไม่เป็นการงดงามแก่กาละ บางทีจะกระทำให้เป็นการสมจริงแก่เหตุการณ์มากไป” แต่เฉพาะในอำนาจของกระทรวงมหาดไทยท่านได้ขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตที่จะถอดถอนโยกย้ายตามควรโดยเร็วต่อไป

แนวทางการแก้ไขปัญหา

ข้อเสนอของพระยาบวรราช

ผลจากการนำเสนอปัญหา 9 ประการในข้างต้น เจ้าพระยาบวรราชจึงได้กราบบังคมทูลเสนอว่า “ถ้าได้มีการดัดแปลงแก้ไขกิจการบางอย่าง ดังที่ได้กราบบังคมทูลพระกรุณา แลทั้งวางหลักการให้แน่นอนมั่นคงสำหรับเมืองแขกเสียด้วยในบางอย่างแล้ว” ก็เห็นว่า “ความมั่นคงแห่งการปกครอง ความเปนปรกติ สุขเรียบร้อยยังคงมียั่งยืน

“ไม่เป็นที่น่าวิตกมากนัก” หากเจ้ากระทรวงต่าง ๆ จะต้องช่วยกันระมัดระวังและดำเนินการ “โดยถือเอามณฑลปัตตานีเป็นท้องที่พิเศษด้วยภูมิประเทศแลบุคคล” กล่าวคือ

1. การที่จะเลือกสรรแต่งตั้งข้าราชการออกไปประจำมณฑลเช่นนี้ ต้องเป็นผู้มีคุณวิเศษในนิสยอักษรย้อยู่ในจำพวกที่มีความสุขุมเยือกเย็น รู้จักการได้การเสีย รู้จักผ่อนสั้นผ่อนยาวโดยรอบคอบ ประกอบด้วยองค์เป็นผู้ใหญ่ ไม่ใช่เป็นบุคคลชนิด วู่วามหรือหุนหันแก่วามคิด ข้อสำคัญก็คือ อย่าเอาผู้ที่ไม่เหมาะแก่กิจกรรมชั้นในไปไว้ โดยคิดเห็นเป็นท้องที่ที่มีการงานน้อยนั้นไม่ได้

2. ข้าราชการซึ่งจะรับราชการให้ได้ผลบริบูรณ์ในที่นั้น จักต้องมีคุณวุฒิอีกอย่างหนึ่งซึ่งจำเป็น ต้องรู้ภาษาพูดจาติดต่อกันได้ มิฉะนั้นย่อมเป็นการลำบากในทางบังคับบัญชาแลสมาคมกับหมุ่ชน ยิ่งกว่านั้น เป็นการจำเป็นที่จะต้องเอาใจใส่ศึกษาการศาสนาแลลัทธิประเพณีบางอย่างที่ควรจะต้องรู้ จะเข้าใจแต่เพียงว่าแขกไม่รับพระราชทานหมวยอย่าง เดี่ยวหาพอไม่” (เน้นโดยผู้เขียน)

เพื่อให้สอดคล้องกับการสนับสนุนการรู้ภาษาถิ่นในอันที่จะสื่อสารกับราษฎร เจ้าพระยามรราชกราบบังคมทูลให้หรือพิน “เบียดภาษา”⁵⁴ ที่เคยวางเป็นเกณฑ์คุณสมบัติ ข้าราชการในบริเวณ 7 หัวเมืองมาตั้งแต่เริ่มต้น* แต่ได้ถูกยกเลิกไปเมื่อ พ.ศ. 2459 กลับมาใช้ใหม่ เพื่อที่ข้าราชการจะได้ชวนชวาศึกษาหาความรู้เป็นพิเศษ แต่ให้กำหนดว่า ต้องเรียนรู้ทั้งภาษาและหนังสือ จะรู้เฉพาะภาษาอย่างเดียวไม่ได้

นอกจากนั้น เจ้าพระยามรราชยังกราบบังคมทูลฯเป็นพิเศษในอีก 2 เรื่อง คือ

1) ขอให้ถือว่าถ้ากระทรวงใดจะออกกฎระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับ การเก็บภาษีอากร หรือ การเกณฑ์แบบใดแบบหนึ่ง ต้องให้ปรึกษากับกระทรวงมหาดไทย โดย “จะต้องถือเอาความรับผิดชอบของฝ่ายเทศาภิบาล และเจ้ากระทรวงการปกครองท้องที่ เป็นหลักโดยเคร่งครัด” ทั้งนี้เพราะเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดชอบหากเกิดเหตุ ความไม่สงบขึ้น และเป็นการวางรากฐานตามแนวทางรัฐประศาสนโยบาย

2) การแต่งตั้งเชื้อสายเจ้าเมืองเดิมที่ยังอยู่ มีความสามารถและจงรักภักดีขึ้นมาดำรงตำแหน่งพระยาเมืองปัตตานี (เทียบตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นพิเศษ) เพื่อตัดทางที่อับดุลกาเดร์จะไฝ่ฝืนกลับมาดำรงตำแหน่งอีก

การตัดสินใจเชิงนโยบายของราชสำนักสยาม

รายงานอันยาวเหยียดแต่ลุ่มลึกด้วยเนื้อหาที่สะท้อนความเข้าใจถึงอัตลักษณ์ พิเศษด้านต่างๆ ของสังคมที่เป็นมณฑลปัตตานีในทศวรรษ 2460 ของเจ้าพระยามรราช

ข้างต้น ตามมาด้วยความเร่งร้อนที่ต้องการแก้ไขปัญหาด้านการปกครองที่เรื้อรังมานานให้สำเร็จเสร็จลงได้อย่างรวดเร็ว วันรุ่งขึ้นหลังจากกราบบังคมทูลเสนอรายงานข้างต้น เจ้าพระยาอมราชได้มีหนังสือขึ้นกราบบังคมทูลอีกฉบับหนึ่ง มีใจความย่อว่า ด้วยรัฐสาเหตุแน่ชัดถึงความเดือดร้อนที่เกิดขึ้น ว่ามาจากการเก็บภาษี การเกณฑ์ และการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับศาสนา และด้วยได้รับทราบจากสมเด็จพระอุปราชภาคปักษ์ใต้ว่า อับดุลกาเดร์ได้ยื่นหนังสือต่อข้าหลวงอังกฤษที่สิงคโปร์เพื่อขอความช่วยเหลืออีก แต่ก็ถูกปฏิเสธอีกครั้ง ให้กลับมาทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวด้วยตนเอง ด้วยเหตุนี้ จึงได้กราบบังคมทูลว่า ปัญหาปัตตานีควรได้รับการแก้ไขโดยรีบด่วน ทั้งนี้ด้วยเหตุผลว่า “การที่จะกีดกันๆ เปลี่ยนแปลงใช้วิธีกลบเกลื่อนทีละเล็กละน้อยนั้น อาจไม่ทันกับความต้องการ บางทีจะทำให้พวกแขกเห็นไปว่าผู้หลักผู้ใหญ่ก็ทราบดีอยู่แล้ว แต่แกลังรังรอเอาไว้ด้วยความลำเอียงช่วยเหลือแก่ข้าราชการจะให้ดำเนินการรุนแรงต่อไป..ถ้ามีความคิดเช่นนี้ก็จะเกิดทิวฎีตึงตันขึ้น จะไม่ระงับอยู่ได้” เจ้าพระยาอมราชได้กราบบังคมทูลขอพระราชวินิจฉัยในการแก้ปัญหาอย่างเด็ดขาด และเห็นว่า “เป็นการจำเป็นที่จะต้องรีบเร่งจัดการ รุ่ยเสียโดยด่วน ที่จะกลบเกลื่อนปกปิดอย่างไรก็คงไม่สิ้นเสียได้ จึงควรทำให้เห็นว่า ตรงไปตรงมา ถ้าจะทิ้งไว้ช้ากว่านี้กว่า จะเป็นเหตุให้ไม่เรียบร้อยขึ้น แต่ถ้ารีบแก้ไขให้ความพอใจบ้างแล้ว เชื่อด้วยเกล้าว่าอาจทำให้หยุดซังกไป ทั้งความคิดแลการกระทำ”

ด้วยเหตุผลดังกล่าว เจ้าพระยาอมราชจึงขอพระราชทานพระราชนุญาตให้มีการโยกย้ายข้าราชการในมณฑลปัตตานีโดยด่วน ด้วยเหตุผลว่า

“เพราะเหตุว่าข้าราชการชุดนี้เป็นผู้ที่ได้รับราชการมานาน มีความมีนชาซึ่งซึ่มจนเห็นว่าแขกเป็นพลเมืองธรรมดา หลงลืมไปว่าเป็นลักษณะหนึ่งต่างหากจากการปกครองคนไทย ข้อสำคัญอันรุนแรงก็คือ ต่างฝ่ายต่างอาจเห็นเป็นศัตรูซึ่งกันและกัน ไม่เป็นที่พึงพาอาศัยไว้วางใจอุปถัมภ์ค้ำชูกันได้อย่างพอบ้านลูกบ้าน เนื่องจากเหตุการณ์ที่ได้เกิดขึ้นแล้ว แลต่างถือเอาเป็นข้อขุ่นแค้นกัน ..”⁵⁵ (เน้นโดยผู้เขียน)

นอกจากจะกราบบังคมทูลขอให้เปลี่ยนตำแหน่งสมุหเทศาภิบาลมณฑลและข้าราชการอีกหลายตำแหน่ง รวมทั้งข้าราชการผู้น้อยด้วยแล้ว เจ้าพระยาอมราชยังกราบบังคมทูลให้ระงับประกาศการเก็บภาษีศก 111 (เรื่อง การเก็บอากรเครื่องมือจับสัตว์น้ำ) ที่ประกาศใช้ทุกจังหวัด เพื่อระงับปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นอีกที่มณฑลปัตตานี เป็นการชั่วคราว ส่วนการศึกษาและการพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับศาสนา ได้ขอพระราชทานให้เจ้ากระทรวงรีบสั่งการแก้ไขโดยเร็ว

ด้วยน้ำหนักของข้อมูลและเหตุผลอันประกอบขึ้นจากความรอบรู้อย่างลุ่มลึกถึง
 อัตลักษณ์ทางวิถีชีวิต วัฒนธรรมความเชื่อที่ผูกพันกับศาสนาของประชาชนในภูมิภาคนั้น
 ดังแสดงปรากฏในรายงาน และด้วยสถานะความสัมพันธ์อันเป็นพิเศษระหว่างเจ้าพระยา
 ยมราชกับพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ซึ่งกรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากรได้ทรง
 วิเคราะห์ไว้อย่างพิสดาร โดยแยกออกเป็น 3 สถานะ คือ 1) ทรงชุบเลี้ยงจนสหายและ
 นันเข้าในสกุล 2) ทรงยกย่องฉันปราชญ์และอาจารย์ และ 3) ทรงใช้สอยและยกย่องฉัน
 เสนาบดีและมุขมนตรี⁵⁶ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ จึงทรงสนองข้อเสนอของ
 เจ้าพระยากรมราชด้วยควมไว้วางพระทัยอย่างเต็มเปี่ยม ทรงมีพระราชกระแสตอบว่า

“ได้อ่านรายงานของเจ้าพระยากรมราชฉบับนี้แล้วโดยถ้วนถี่ เห็นว่าเจ้าพระยา
 ยมราชได้พิจารณากิจการโดยละเอียดและประกอบด้วยความรู้พิเศษอันได้เคยมีมาแต่เมื่อ
 ครั้งมีหน้าที่เป็นผู้ปกครองหัวเมืองมลายู เป็นผู้รอบรู้และสันทัดแก่การงานสำหรับหัวเมือง
 เหล่านี้เป็นอย่างดีที่เปรียบได้โดยยาก..”

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงมอบให้เจ้าพระยากรมราชจัด
 ราชการทั้งหมด ทรงมีพระราชกระแสว่า “เราเชื่อว่าเจ้าพระยากรมราชคงจะจัดดำเนินการ
 ดัดแปลงไปให้เหมาะแก่ภูมิประเทศและสภาพแห่งมณฑลปัตตานีได้ และเราขอกว่า
 ในที่นี้ว่า เราวางใจในตัวเจ้าพระยากรมราชโดยบริบูรณ์ทีเดียว” อย่างไรก็ตาม เนื่องจากยังมี
 กิจการที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงอื่นๆ ที่จำเป็นต้องได้รับการเปลี่ยนแปลง ให้สอดคล้องกับ
 สภาพพื้นที่ด้วยเช่นกัน พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ จึงทรงมอบให้ พระเจ้า
 น้อยยาเธอ เจ้าฟ้ากรมหลวงนครสวรรค์วรพินิต เป็นประธาน เรียกประชุมเสนาบดี
 กระทรวงต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาข้อราชการตามที่ปรากฏในรายงานเจ้าพระยา
 ยมราช โดยมีพระราชกระแสให้ดำเนินการ ดังนี้ “...ปฤกษาหาฤกกันในเรื่องที่จะแก้ไข
 ดัดแปลงวิธีดำเนินการอันยังขัดข้องอยู่ในมณฑลปัตตานี เพื่อให้ทุกแผนกในมณฑลนั้น
 ดำเนินไปโดยสะดวก อย่าให้ติดขัด หรือเป็นเหตุเดือดร้อนแก่ประชาชนในมณฑลนั้นได้
 ต่อไป ให้ผู้เป็นประธานและเสนาบดีทุกคนถือว่า นี่เป็นราชการสำคัญอันหนึ่ง ซึ่งอาจให้
 ผลร้ายได้เป็นอันมากในทางปกครอง และความมั่นคงความสงบแห่งพระราชอาณาจักร
 ฉะนั้น จงเอาประโยชน์แห่งราชการทั่วไปเป็นใหญ่ ยิ่งกว่าเป็นห่วงอำนาจวาสนาส่วนตัว
 หรือกระทรวงของตนโดยจำเพาะ หากไม่จะต้องพระราชดำหิเป็นแน่แท้ ..”⁵⁷

กล่าวได้ว่า ในเชิงการบริหารการปกครอง เจ้าพระยากรมราชประสบความสำเร็จ
 อย่างงดงามในการได้รับพระราชทานความเชื่อมั่นอย่างเต็มเปี่ยมจากพระบาทสมเด็จพระ

พระเจ้าอยู่หัว จนได้รับพระราชทานพระราชนุญาตให้ดำเนินการแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนต่าง ๆ อันเป็นมูลเหตุที่มาของเบื้องหลังความไม่สงบอย่างเบ็ดเสร็จสมบูรณ์ตามรายละเอียดที่กราบทูลฯเสนอไปในรายงาน ดังที่เห็นชัดเจนในพระราชกระแสที่พระราชทานลงมาข้างต้น

ในการประชุมเสนาบดีสภาเพื่อนำเอารายงานเจ้าพระยามรราชไปสู่การปฏิบัติแน่นอนว่าการเมืองระหว่างเสนาบดีต่างๆ ไม่ได้ทำให้เสนาบดีที่เกี่ยวข้องยอมสูญเสียอำนาจของตนโดยง่าย แต่ทุกคนก็ถูกเตือนตั้งแต่ก่อนประชุม ด้วยพระราชกระแสที่โปรดให้มีถึงราชเลขาธิการ เกี่ยวกับการจัดประชุมคณะเสนาบดีเพื่อพิจารณาเรื่องนี้ ไว้ 2 ประการ ดังนี้

- “เมื่อถึงเวลาประชุม ให้ราชเลขาธิการเชิญพระบรมราชโองการสั่งกำชับเสนาบดี ดังปรากฏในวรรคท้ายๆ แห่งพระราชกระแสที่จดมาในนี้ ไปอ่านให้ที่ประชุมฟังเพื่อเป็นเครื่องเตือนสติไว้”

- ให้ราชเลขาธิการทูลประธานว่า “การประชุมอย่าให้เร่งรัดเกินไป ให้ทรงประทานโอกาสให้เสนาบดีเจ้ากระทรวงต่างๆ แสดงความเห็นโต้แย้งกันให้เต็มที่ อย่าให้มีเสียงขึ้นได้ภายหลัง ว่าไม่มีโอกาสแสดงความคิดเห็นก่อนที่ถูกบังคับให้ตกลง”

ก่อนการประชุม สมเด็จพระนครสวรรค์ฯ ราชเลขาธิการเสนาบดีสภาได้จัดวาระการประชุมโดยรวบรวม “ข้อบกพร่องต่างๆ ที่กราบบังคมทูลนั้น เนื่องมาจากระเบียบการบ้าง วิธีปฏิบัติของเจ้าหน้าที่บ้าง” ขึ้นเป็น “กติกากลาง” เฉพาะมณฑลปัตตานี ที่สมควรถือเป็น “หลักรัฐประศาสนโยบาย” รวม 6 ข้อ เพื่อขอความเห็นชอบส่วนรายละเอียดประเด็นต่างๆ ที่เจ้าพระยามรราชทูลฯ ประกษณั้น ก็ได้นำมาหารือในที่ประชุมเป็นข้อๆ ตามลำดับไป

ที่ประชุมได้ตกลงเห็นชอบ หลักรัฐประศาสนโยบาย 6 ประการ ซึ่งมีสาระดังนี้

“ข้อ 1 ระเบียบการหรือวิธีปฏิการอย่างไร้ทางให้พลเมืองรู้สึกหรือเห็นไปว่าเป็นการเบียดเบียนกดขี่ศาสนาอิสลาม ต้องยกเลิกหรือแก้ไขเสียทันที ...การใดจะจัดขึ้นใหม่ต้องอย่าให้ขัดกับหลักธรรมเนียมของอิสลามหรือยิ่งทำให้เห็นเป็นการอุดหนุนศาสนาหมัดไต้ยี้ดี

ข้อ 2 การกะเกณฑ์อย่างใดๆ ก็ดี การเก็บภาษีอากรหรือพลีอย่างใดๆ ก็ดี เมื่อพิจารณาโดยส่วนรวมเทียบกันต้องอย่าให้ยิ่งกว่าที่พลเมืองในแคว้นแคว้นประเทศราชของอังกฤษซึ่งอยู่ใกล้เคียงนั้น ต้องเกณฑ์ต้องเสียอยู่เป็นธรรมดา เมื่อพิจารณาเทียบกันแต่

เฉพาะอย่างต้องอย่าให้ยิ่งหย่อนกว่ากันจนถือเหตุเสียหายในทางปกครองได้

ข้อ 3 การกดขี่บีบบังคับเจ้าพนักงานของรัฐบาลเนื่องแต่การใช้อำนาจในทางที่ผิดมิเป็นธรรมก็ดี เนื่องแต่การหมิ่นลู่ดูแคลนพลเมืองชาติแขกโดยที่เป็นคนต่างชาติก็ดี เนื่องแต่การหน่วงเหนี่ยวชักช้าในกิจการนำที่เปนเหตุให้ราษฎรเสียความสะดวกในทางหาเลี้ยงชีพก็ดี ฟังต้องแก้ไขและระมัดระวังมิให้มีขึ้น เมื่อเกิดขึ้นแล้วต้องให้ผู้ที่ผิดต้องรับผลตามความผิดโดยยุติธรรม ไม่ใช่สักแต่จะจัดการกลบเกลื่อนให้เงียบไปเสียเพื่อจะไว้หน้าสงวนศักดิ์ของข้าราชการ

ข้อ 4 กิจการใด ๆ ทั้งหมดอันเจ้าพนักงานจะต้องบังคับแก่ราษฎร ต้องระวังอย่าให้ราษฎรต้องขัดข้องเสียเวลาเสียการในทางหาเลี้ยงชีพของเขาเกินสมควร แม้จะเป็นการจำเป็นโดยระเบียบการก็ดี เจ้านาที่ฟังสอดส่องแก้ไขอยู่เสมอเท่าที่สุจริตจะทำได้

ข้อ 5 ข้าราชการที่จะแต่งตั้งออกไปประจำตำแหน่งในมณฑลปัตตานี ฟังเลือกเฟ้นแต่คนที่มิมีนิสัยซื่อสัตย์สุจริตสงบเงียบเยือกเย็น ไม่ใช่สักแต่จะส่งไปบรรจุให้เต็มตำแหน่งหรือส่งไปเปนทางลงโทษเพราะเลว

เมื่อจะส่งไป ต้องสั่งสอนชี้แจงให้รู้ลักษณะทางการ อันจะพึงประพฤติระมัดระวังโดยหลักที่ได้กล่าวในข้อ 1 ข้อ 3 และข้อ 4 ข้างบนนั้นแล้ว ผู้ใหญ่ในท้องที่ฟังสอดส่องฝึกฝนอบรมกันต่อ ๆ ไปในคุณธรรมเหล่านั้นเนื่อง ๆ ไม่ใช่แต่คอยให้พลาดพลั้งลงไปก่อนแล้วจึงว่ากล่าวลงโทษ

ข้อ 6 เจ้ากระทรวงทั้งหลายจะจัดวางระเบียบการอย่างใดขึ้นใหม่หรือบังคับการอย่างใดในมณฑลปัตตานีอันจะเป็นทางพาดพานถึงทุกข์สุขของราษฎรควรฟังความเห็นสมุหเทศาภิบาลก่อน ถ้าสมุหเทศาฯ ขัดข้องก็ควรพิจารณาเหตุผลแก้ไขหรือยับยั้ง ถ้าไม่เห็นด้วยว่ามีมูลขัดข้องก็ควรหารือกับกระทรวงมหาดไทย แม้ยังไม่ตกลงกันได้ระหว่างกระทรวงก็พึงนำความขึ้นกราบบังคมทูลทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทขอพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัย⁵⁸

จากนั้นประธานจึงได้นำรายงานเจ้าพระยามราชขึ้นปรึกษา สำหรับข้อเสนอส่วนใหญ่ที่ประชุมสามารถตกลงกันได้อย่างรวดเร็ว อาทิเช่น เรื่อง อากรค่านา และเงินรัชชูปการ เสนาบดีมหาดไทยยกขึ้นพูดเพื่อเป็นตัวอย่างของการออก พรบ. “ที่เร็วเกินควร”, ประเด็นอากรค่าน้ำ ที่ประชุมเห็นร่วมกันว่า “ควรงดชั่วคราว เพื่อแสดงพระมหากรุณาธิคุณ”, ประเด็น พรบ. ล้อเลื่อน กระทรวงมหาดไทยรายงานว่ากำลังแก้ไขอยู่, ประเด็น การสำรวจสวนผลไม้ กระทรวงมหาดไทยรับจะประเมินใหม่โดยจะสำรวจว่า

คุ้มค่าไหม, เรื่องป่าไม้ กระทรวงมหาดไทยรับจะปรึกษากระทรวงเกษตรเอง, เรื่องการศึกษา เป็นประเด็นที่ยากที่สุด เพราะเสนาบดีกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงมหาดไทยเคยขัดแย้งเกี่ยวกับนโยบายการศึกษามาก่อนแล้ว โดยเจ้าพระยามรราชสมัย เป็นเสนาบดีกระทรวงนครบาล ไม่ยอมให้ประกาศใช้ พรบ. การศึกษาภาคบังคับในเขตพระนครฯ และในครั้งแรกที่ทราบว่าจะเกิดเหตุร้ายที่ปัตตานี เจ้าพระยามรราชได้ไปพบเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี เสนาบดีกระทรวงศึกษาธิการในขณะนั้นทันที เพื่อปรึกษาเรื่องการบังคับเด็กชายหญิงเข้าโรงเรียนประชาบาล โดยขอให้หยุดการดำเนินการในเรื่องนี้ในทันที ซึ่งเสนาบดีกระทรวงศึกษาธิการก็ยอมเห็นด้วย เจ้าพระยามรราชได้มีหนังสือกราบบังคมทูลพระเจ้าอยู่หัวในเรื่องนี้ว่า “ทั้งนี้ทั้งนี้เพราะขาดการปรึกษาหากากัน ถ้ากระทรวงศึกษาจะถามข้าพระพุทธเจ้าสักคำหนึ่ง โดยที่เคยรับราชการทางนั้นนาน ข้าฯ ก็จะตอบทันทีเดียวว่า ที่อื่นควรค่อยจัดการได้ แต่ในมณฑลปัตตานีต้องรอไปก่อน...”⁵⁹

อย่างไรก็ดี ข้อเสนอแนวทางแก้ไขด้านการศึกษาที่กระทรวงมหาดไทยนำเสนอในที่ประชุมเพื่อแก้ความหมองใจของชาวบ้านที่ถูกบังคับให้ส่งลูกมาเรียน โดยหาโต๊ะหะยีมาสอนโกรานที่โรงเรียน โดยให้ผลประโยชน์ตอบแทนด้วย ทั้งนี้เพื่อให้เห็นว่าทรงพระมหากรุณาธิคุณถึงให้ช่วยสอนศาสนาได้ด้วยนั้น เสนาบดีกระทรวงศึกษาแสดงความเห็นขัดข้องเรื่องเงิน ส่วนเสนาบดีส่วนใหญ่เห็นด้วยที่จะเปิดทางให้เด็กมีเวลาไปศึกษาศาสนาเอง โดยรัฐอุดหนุนด้านการเงินบ้าง สำหรับปัญหาเรื่องเด็กหญิงเรียนสหศึกษา กระทรวงศึกษาไม่ยอมรับว่ามีภาระสั่งให้ดำเนินการ เสนอให้ตีความว่าที่มีการดำเนินการไปนั้นเป็นการดำเนินการไปเองเป็นส่วนบุคคล

ด้านการเกณฑ์ต่างๆ รวมทั้งเกณฑ์ตำรวจด้วย กระทรวงมหาดไทยเรียนว่ากำลังดำริอยู่ ต่อมาภายหลังเจ้าพระยามรราชได้กราบบังคมทูลขอให้หยุด และให้เปลี่ยนเป็นการจ้างแรงงาน แต่ให้ดำเนินการเมื่อเป็นความจำเป็นจริงๆ เพื่อประหยัดเงินและต้องไม่ให้ขัดกับเวลาทำการทางศาสนา เช่น เทศกาลปอซอ⁶⁰

เรื่องเสือป่า อุปนายกคิดแก้ไขแล้ว

เรื่องศาล เป็นประเด็นยากอีกเรื่อง โดยกระทรวงยุติธรรมเถียงว่าถ้าจะให้กลับไปทำเหมือนเมื่อเป็น “บริเวณ 7 หัวเมือง” ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ ก็ควรโอนให้กระทรวงมหาดไทยรับไปทำเอง ที่ประชุมเห็นว่ากระทรวงยุติธรรมควรหาทางเลิกดาโต๊ะยุติธรรม และดำเนินคดีทางศาสนาเป็นอนุญาโตตุลาการ⁶¹

การแก้ปัญหาอันเกิดจาก “(แผน) ขบถ พ.ศ. 2465” จึงสิ้นสุดลงด้วย

พระบรมราชาไชยบาลใหม่สำหรับมณฑลปัตตานีที่มีชื่อเรียกว่า “หลักรัฐประกาศนโยบาย 6 ประการ” มีการดำเนินการจัดการ “ดัดแปลง” แกะไขระเบียบราชการต่างๆ ให้สอดคล้องกับความเป็น “ท้องที่พิเศษด้วยภูมิประเทศแลบุคคล” นับจากวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2465 ซึ่งเจ้าพระยามรราชได้กลับเข้ามาเป็นเสนาบดีมหาดไทย การปกครองมณฑลปัตตานีก็เข้าสู่มิติใหม่ มีการเปลี่ยนแปลงหลายอย่าง เริ่มจากการเปลี่ยนถ่ายข้าราชการชุดเดิมตั้งแต่ระดับสมุหเทศาภิบาลออกไป แกะระเบียบทางราชการที่ขัดกับธรรมเนียมความเชื่อทางศาสนาอิสลาม เช่น ในพิธีถือน้ำพิพัฒน์สัตยาซึ่งมีการอ้างถึงพระรัตนตรัย เปลี่ยนเป็นการทำพิธีสาบานต่อหน้าพระคัมภีร์อัลกุรอานในมัสยิดตามธรรมเนียมในศาสนาอิสลามแทน ลดอัตราการเก็บเงินศึกษาพลีและเงินรัฐชูปการ เลิกการเก็บอากรค่าน้ำ⁶² มีการออก “สมุดคู่มือสำหรับข้าราชการกระทรวงมหาดไทยที่รับราชการในมณฑลซึ่งมีพลเมืองนับถือศาสนาอิสลาม” เพื่อสร้างความเข้าใจรวมทั้งปรับเปลี่ยนทัศนคติและพฤติกรรมของข้าราชการที่จะไปปกครองประชาชนในพื้นที่นั้นเป็นพิเศษ เป็นต้น จากนั้นความสงบเริ่มกลับมาสู่ดินแดนส่วนนี้⁶³ จนเมื่อยุบมณฑลปัตตานี (พ.ศ. 2474) และหมดยุคการปกครองราชาธิปไตย จากนั้นหมอกควันของหลักการใหม่ในยุค “ชาตินิยมสุดขั้ว” ที่เริ่มในทศวรรษ 2480 ในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงครามก็ได้นำดินแดนส่วนนี้ไปสู่วิกฤตใหม่ ที่มีความรุนแรงยิ่งขึ้นกว่าเดิม

สรุป

นับจากรัฐสยามได้เข้าปกครองหัวเมืองทั้ง 7 (หรือ รัฐปัตตานีเดิม) โดยตรงในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ โดยการปฏิรูปยึดอำนาจการปกครองจากเจ้าเมืองชาวมลายูเดิมและโยงเข้าสู่ศูนย์กลางการปกครองผ่านระบบเทศาภิบาลนั้น รัฐสยามในระยะต้นสามารถหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าระหว่างฝ่ายผู้ปกครองและราษฎรในพื้นที่ได้ เพราะ “นโยบายผ่อนปรน” ต่างๆ ที่โปรดให้ดำเนินการเพื่อสอดคล้องกับสถานการณ์ในพื้นที่ แต่ภายใต้ระบบการปกครองเทศาภิบาลที่เสื่อมถอยลงในต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ เปิดโอกาสให้มีการใช้ “อำนาจส่วนกลาง” และ “ระเบียบราชการ” ของรัฐบาลกลางสยามเข้าครอบงำเหนือนโยบายที่ให้ความเคารพในอัตลักษณ์ทางเชื้อชาติศาสนา ภาษาและวิถีชีวิตวัฒนธรรมของประชาชนชาวมลายูในพื้นที่ที่เป็นชนส่วนน้อยภายในรัฐ ซึ่งได้ดำเนินการมาในรัชกาลก่อนหน้านั้น ในบริบทเช่นนี้เองที่ความเดือดร้อนทางภววิสัย ผนวกกับความคับข้องใจพอใจในระเบียบปฏิบัติของรัฐที่ขัดขวาง

วิถีชีวิตทางสังคม ความเชื่อและวัฒนธรรม ได้นำไปสู่การความขัดแย้งและการปฏิเสธรัฐในหลาย ๆ มิติของชีวิตทางสังคมของประชาชนชาวมลายูในพื้นที่ และประชาชนบางส่วนได้เริ่มขับเคลื่อนเข้าร่วมอุดมการณ์ต่อต้านอำนาจรัฐกับฝ่ายผู้ปกครองเดิมที่สูญเสียอำนาจ

บทความนี้พยายามทำความเข้าใจ เงื่อนไขและสภาวะการณ์ที่เปลี่ยนไปในมณฑลปัตตานีภายใต้ระบบเทศบาลในช่วงต้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ว่านำไปสู่ความขัดแย้ง และ(แผน)การขบถต่อต้านรัฐสยามใน พ.ศ. 2465 อย่างไร หลักฐานเอกสารรายงานต่าง ๆ ได้เสนอมุมมองที่แตกต่างกันของผู้มีอำนาจระดับต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารปกครองดินแดนส่วนนั้นในช่วงสถานการณ์ที่เป็น “วิกฤต” และแสดงออกถึงปฏิกิริยาอันหลากหลายของเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายต่าง ๆ โศกคดีที่เราเป็นักปกครองชั้นนำของประเทศ คือ เจ้าพระยายมราช (ปั้น สุขุม) ผู้ซึ่งมีภูมิหลังการปกครองดินแดนส่วนนี้มาตั้งแต่ก่อนการนำเอาดินแดนส่วนนี้เข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของรัฐชาติสยาม รายงานปัญหาหมกมณฑลปัตตานีและแนวทางแก้ไขของท่านที่นำขึ้นกราบบังคมทูลต่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ให้แง่มุมความเข้าใจอย่างลุ่มลึกและเที่ยงตรงต่อนโยบายของรัฐบาลสยามกับผลกระทบทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมที่มีต่อประชาชนในพื้นที่ ที่สำคัญ รายงานนี้ได้สะท้อนให้เห็นบทบาทของรัฐ สถาบันและกลไกทางการเมือง-สังคม รวมทั้งกฎ-ระเบียบของรัฐส่วนกลางที่มีอิทธิพลกำหนด และขีดขวางวิถีชีวิตทางเศรษฐกิจสังคมและของประชาชนในระดับล่าง โดยเฉพาะในมิติของอัตลักษณ์ชนกลุ่มน้อยที่แตกต่างไปจากคนส่วนใหญ่ เอกสารและรายงานต่าง ๆ ของบุคคลที่เกี่ยวข้องในช่วงเวลาวิกฤตินี้ ทำให้เราเข้าใจเบื้องหลังของสถานการณ์ที่สัมพันธ์กับเหตุการณ์ “ขบถ” ในด้านลึก “วิกฤตมณฑลปัตตานี พ.ศ. 2465” ได้เผยให้เห็น “จุดอ่อนอันแท้จริง” ในโครงสร้างระบบการปกครองที่เรียกร้องความเข้าใจในหลักการพื้นฐานของการอยู่ร่วมกันของความแตกต่างของกลุ่มคนในพหุสังคม หากไม่ประชาชนและดินแดนส่วนนี้จะมีสถานภาพประหนึ่ง “ใส่ดิ่ง” อันเป็นอวัยวะในองคภาพของร่างกายที่ง่ายต่อการติดเชื้อและอักเสบจนอาจเป็นอันตรายต่อเจ้าของร่างกายโดยรวม รอเพียงจังหวะเวลาอันเหมาะสมของปัจจัยปรุงแต่งภายในและภายนอก ดังปรากฏในประวัติศาสตร์หลายยุคหลายสมัยในดินแดนส่วนนี้ทั้งในยุคสมัยก่อนหน้าและหลังจากนี้

บทบาทข้าราชการเจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่ที่ขาดความเข้าใจในความซับซ้อนของปัจจัยต่าง ๆ ขาดจิตสำนึกและความละเอียดอ่อนในการให้บริการผู้คนที่ต่างความเชื่อ

ศาสนา ภาษาและวัฒนธรรม ระเบียบกฎเกณฑ์ที่ไม่ยืดหยุ่นและขัดขวางการพัฒนาและความก้าวหน้าของพหุสังคม เหล่านี้สร้างความรำคาญให้เกิดกับประชาชนในพื้นที่ แต่ในวิกฤติ พ.ศ. 2465 รัฐสยามยังมีข้าราชการจำนวนหนึ่งที่มีทัศนะเปิดกว้าง มีขันติธรรมต่อความแตกต่าง มีความเที่ยงตรง มีวิสัยทัศน์ รวมทั้งมีความทุ่มเทมุ่งมั่น อย่างเช่น เจ้าพระยายมราช สมเด็จเจ้าฟ้ากรมหลวงลพบุรีราเมศวร์ พระวิชัยประชาบาล พระนันทมณฑาคุณ และหลวงอรรถกระวีสุนทร ฯลฯ ด้วยเหตุนี้ ในอีกด้านหนึ่ง วิกฤติ “แผนขบถ? พ.ศ. 2465” จึงแสดงให้เห็นภูมิปัญญาของผู้นำรัฐสยามในขณะนั้นที่เข้าใจและตระหนักในพลังด้านบวกของ “อัตลักษณ์” ของผู้คนในพื้นที่ และเลือกที่จะยึดเอาประชาชนส่วนใหญ่เป็นฐาน เพื่อปรับข้ออ่อนด้อยในระบบการบริหารปกครองของประเทศให้สอดคล้องกับความเป็น “ท้องที่พิเศษด้วยภูมิประเทศแลบุคลิก” ของมณฑลปัตตานี หลัก “รัฐประศาสนบาย 6 ข้อ” เป็นประดิษฐกรรมทางการปกครองที่สมสมัย สอดคล้องกับปัญหาความขัดแย้งของ “ท้องที่พิเศษ” ของมณฑลปัตตานี ซึ่งเนื้อแท้ของปัญหาความขัดแย้งหลายประการยังปรากฏสืบทอดมาถึงยุคปัจจุบัน แต่เหตุใดปัจจุบันเราจึงอับจนหนทาง ไม่อาจหาหลักการและรูปแบบการปกครองที่สอดคล้องกับอัตลักษณ์ของท้องถิ่นเพื่อรับมือกับปัญหาการปะทะด้านความคิดและอารยธรรมอันซับซ้อนของสังคมยุคโลกาภิวัตน์ได้ หรือว่าคนและระบบในปัจจุบันอ่อนด้อยและคับแคบในองค์ความรู้ วิสัยทัศน์ และขันติธรรมที่จะชำระความหลากหลายให้ดำรงอยู่คู่กับพหุสังคม.

อ้างอิง

* ปรับปรุงจากบทความที่นำเสนอใน การประชุมวิชาการทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ในส่วนภูมิภาค (ภาคใต้) ประจำปี 2550 และชื่อเดิมของบทความคือ “กระบวนการบูรณาการรัฐชาติไทยกรณีจังหวัดชายแดนใต้ : บูรณาการรัฐชาติไทย”

¹ ดู เดช บุนนาค, การปกครองระบบเทศาภิบาลของสยาม พ.ศ. 2435-2458 แปลจาก *The Provincial Administration of Siam, 1892-1915 : The Ministry of the Interior Under Prince Damrong Rajanubhab* โดย ภรณ์ กาญจนนัฐิติ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ธรรมศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ 2, 2548) ; วุฒิชัย มูลศิลป์ และ สมโชติ อ่องสกุล (บรรณาธิการ), *มณฑลเทศาภิบาล: วิเคราะห์เปรียบเทียบ* (เอกสารทางวิชาการของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2524)

² มีข้อถกเถียงว่ารัฐ (ประชา) ชาติไทยก่อกำเนิดขึ้นเมื่อใด ระหว่างกลุ่มนักวิชาการที่

ถือว่ารัฐชาติไทยเป็นผลจากการปฏิรูปการปกครองประเทศของรัชกาลที่ 5 ซึ่งเริ่มเมื่อ พ.ศ. 2435 กับนักวิชาการอีกกลุ่มหนึ่งที่มองว่า การปฏิรูปการปกครองในรัชกาลที่ 5 นำไปสู่รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์มากกว่า จนเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 จึงเข้าสู่จุดเริ่มต้นของ “รัฐประชาชาติ” ดู สมเกียรติ วันทะนะ “เมืองไทยยุคใหม่: ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประวัติศาสตร์สำนึก” ใน สมบัติ จันทรวงศ์ และ ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ (บก.), อยู่เมืองไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530) หน้า 74-105. อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาองค์ประกอบของความ เป็นรัฐชาติ อันได้แก่ มีประชากร ดินแดนที่แน่นอน รัฐบาลที่สามารถปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึง และมีอำนาจอธิปไตย แล้ว ก็ถือว่าสยามภายหลังการปฏิรูปการ ปกครองในรัชกาลที่ 5 เริ่มมีรูปแบบเป็นรัฐชาติตามแนวคิดรัฐสมัยใหม่แบบตะวันตกแล้ว เพียงแต่อำนาจสูงสุดยังอยู่ที่กษัตริย์ ไม่ได้เป็นของปวงชน ซึ่งเกิดขึ้นภายหลังการ เปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 ที่นำไปสู่การปกครองระบอบกษัตริย์ภายใต้ รัฐธรรมนูญ

³ ดู เศษ บุญนาค, *ขบถ ร.ศ. 121* (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2524), หน้า 57-102.

⁴ ดู วัน กาเดร์ เจ๊ะมาน, “ปัญหาของปาตานีและไทย : เมื่อเราไม่อาจอยู่ร่วมและแบ่งแยก จากกันได้” แปลจาก *The Problem of Patani Malays in Southern Thailand ; Neither Assimilation Nor Separation* โดย ปริญญา นवलเปียน , บทความ มหาวิทยาลัยเที่ยงคืน ลำดับที่ 656 เผยแพร่เมื่อวันที่ 3 กันยายน 2548 <http://www.midnightuniv.org>.

⁵ ดู พรรณงาม เน่าธรรมสาร , *การปกครองหัวเมืองภาคใต้ทั้ง 7 ในรัชสมัยพระบาท สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว*, วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2519.6 เพิ่งอ้าง, หน้า 267-278.

⁷ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ (ต่อไปใช้ กจช .), ร. 5, ม. 49/6, กระทรวงมหาดไทย ถึงพระยาสุโขมฯ, โทรเลข, สำเนาที่ 153, 9 มีนาคม ร.ศ. 120. และมีพระราชกระแสถึง กรมหลวงดำรงฯว่า “..ดูเหมือนไทยลงไปเก็บหุมหมิมให้เป็นที่เบื้อหน่าย... การ กระจุกกระจิกซึ่งยังไม่มีคนพอที่จะทำดีได้ ถ้าไม่ได้ประโยชน์อันใดมากนัก เป็นแต่จัดขึ้น ให้เต็มตามแบบ.. ..ควรจะยกเว้นเสียบ้าง อย่าให้ราษฎรบังเกิดความเบื้อหน่ายในการที่ ต้องถูกรบกวนกระจุกกระจิก ถ้าถ้าการกระจุกกระจิกมีอยู่แต่เดิม ปลดเปลื้องเสียบ้าง ให้เห็นว่าเป็นการมีคุณสบายขึ้น ..” และ ร.5 ม.49/13, พระราชหัตถเลขาถึงกรมหลวง

ดำรงฯ, ที่ 2, 8 กันยายน ร.ศ. 121.

⁸ กจข., ร. 5 ม. 2.11/9, “รายงานการประชุมเทศาภิบาล, ประชุมครั้งที่ 4 ร.ศ. 119.

⁹ กจข., ร. 5 ม. 49/6, กรมหลวงดำรงฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, ที่ 122/2913, 29 สิงหาคม ร.ศ. 124

¹⁰ กจข., ร. 5 ม. 49/25, กรมหลวงดำรงฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, ที่ 26/924, 27 เมษายน ร.ศ. 123.

¹¹ กจข., ร. 5 ม. 49/6, กรมหลวงดำรงฯ ถึง พระยาสุชุมฯ, โทรเลข, ที่ 158, ที่ 144/1848, 7 มีนาคม ร.ศ. 120 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ได้มีพระราชกระแสรับสั่งเรื่องการเลือกสรรบุคคลที่จะรับราชการในดินแดนนั้นไว้ว่า “ ..เรื่องข้าหลวงเมืองแขก เห็นว่าไม่ควรจะใช้คนซึ่งเป็นแต่ใช้ทดลองดู คนที่ทดลองควรจะทดลองในหัวเมืองไทย เมื่อเห็นว่าดีจริงแล้วจึงให้ลงไปอยู่เมืองแขก ข้าราชการที่ลงไปประจำอยู่หัวเมืองแขก ถึงเงินเดือนจะสูงกว่าหัวเมืองไทยก็ควร...เป็นการสำคัญนักที่จะต้องเลือกข้าหลวงให้เชื่อได้จนพวกแขกเห็นว่าข้าหลวงคนใดลงมา ก็คงจะเป็นคนมั่นคง ดีไม่แตก ล่อให้ผิดไม่ได้” กจข., ร. ม. 49/56, พระราชกระแสถึงกรมหลวงดำรงฯ ที่ 75/516, 5 กันยายน ร.ศ. 120. กรมหลวงดำรงฯ ได้ประทานคำแนะนำเกี่ยวกับคุณสมบัติของข้าหลวงอันเป็นที่พึงปรารถนาของรัฐบาลแก่พระยาสุชุมนัยวินิต ข้าหลวงมณฑลนครศรีธรรมราชในขณะนั้นไว้ 3 ข้อดังนี้. ต้องเป็นผู้ที่มีความประพฤติดี สุจริต และมั่นคงในความสุจริตอย่างไม้อาจถูกล่อให้หลงได้ ต้องเป็นผู้ที่คุ้นเคยกับการปกครองในดินแดนแถบนี้มาก่อน ทั้งเป็นคนหนักแน่น เพราะ “บางที่จะตื่นตื่นในเวลาไม่มีเหตุทำให้เกิดเหตุได้” และต้องไม่เป็นผู้ที่ “ไปโง่ไปจุกจิกให้ผู้คนเดือดร้อน” สรุปคือ จะต้องเป็นคนที่ยึดเวลาและความสำคัญในราชการ รู้ว่าเมื่อใด และเหตุอย่างใด ควรปฏิบัติอย่างไร กจข., ร. 5 ม.49/6, กรมหลวงดำรงฯ ถึงพระยาสุชุมฯ, โทรเลข, ที่ 161, 10 มีนาคม ร.ศ. 120.

¹² ดู พรรณงาม เก้าธรรมสาร, *อ้างแล้ว*, หน้า. 299-306.

¹³ เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่นๆ (ผู้รวบรวม), *ประชุมกฎหมายประจำศก* เล่ม 21 หน้า 330-331 อ้างถึงใน สมโชติ อ๋องสกุล *การปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานี*, *วิทยานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร*, 2521, หน้า 202.

¹⁴ กจข., ร. 5 ม. 49/25, กรมหลวงดำรงฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว,

ที่ 26/924, 27 เมษายน ร.ศ. 123.

¹⁵ เมื่อถึง พ.ศ. 2458 มณฑลปัตตานีมีเมืองในกำกับเพียง 4 เมือง คือ ปัตตานี (ยุบหนองจิกและยะหริ่งเข้ามารวม) ยะลา (รวมรามันและยะลา) ระแงะ และบางนรา (รวมสายบุรี และระแงะ) โดยเปลี่ยนชื่อบางนราเป็นนราธิวาส การยุบรวมเมืองเดิมจาก 7 เมืองเป็น 4 เมืองนี้ เหตุผลก็เพื่อความสะดวกในการบริหารราชการในรูปแบบ แต่สมเด็จพระยาดำรงฯเสนาบดีมหาดไทยในขณะนั้นใช้หลักรัฐประศาสน์นโยบาย คือ เมื่อเจ้าเมืองเดิมเสียชีวิต จะไม่ตั้งคนใหม่ แต่ทำการโยกย้าย และยุบรวมเมืองไปตามความเหมาะสม บางแห่งพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การทำมาหากิน เห็นสมควรก็ยกเป็นเมืองขึ้น เช่น จังหวัดบางนรา ซึ่งเดิมเป็นอำเภออยู่ในจังหวัดสายบุรี ดู กจข., ร. 5 ม. 49/13 กรมหลวงดำรงฯกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, ที่ 119/4149 วันที่ 20 กรกฎาคม ร.ศ. 125. และ รายงานเจ้าพระยามรราช กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, ร. 6 ม. 22/15 ที่ 2/1462 วันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2466.

¹⁶ กจข., ร. 6 ม. 1/56 “เจ้าพระยามรราชจัดราชการกระทรวงมหาดไทย” พ.ศ. 2465 - 2468.

¹⁷ เพิ่งอ้าง.

¹⁸ เพิ่งอ้าง.

¹⁹ เพิ่งอ้าง.

²⁰ ใช้คำนี้ ตามคำพิพากษาของศาลมณฑลปัตตานี ดู กจข., ม. 22/12 ตำเนาคำพิพากษาที่ 306-307 พ.ศ. 2467 วันที่ 17 มิถุนายน 2467. แต่การตั้งคำถามกับการใช้คำว่า “ขบถ” ก็เนื่องจากมีความเห็นที่แตกต่างในกลุ่มผู้นำไทยในขณะนั้น ถึงธรรมชาติของ “การต่อต้านรัฐ” ที่เกิดขึ้นในเหตุการณ์ในช่วงปลายเดือนมกราคม ถึงต้นกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2465 ที่ปัตตานี โดยเฉพาะทัศนะของเจ้าพระยามรราช (บันสุชุม) ดังจะได้พิจารณาต่อไป

²¹ กจข., ร. 6 ม. 22/11 รายงานกระทรวงกลาโหม “เรื่องเหตุการณ์ในมณฑลปัตตานี” กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่ 306/65 วันที่ 20 พฤศจิกายน 2465.

²² กจข., จดหมายลับหลวงศรีบุรีรัฐ ถึงผู้ว่าราชการมณฑลปัตตานี, 31 มกราคม พ.ศ. 2465

²³ กจข., ร.6 ม. 22/11 นายเชี่ยม ธารประดิษฐ์ (ปลัดขวาอำเภอมายอ) ถึง หลวงรัตนมนตรี (นายอำเภอมายอ) วันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2465 ; นายพันตำรวจโทพระheim

ประยูทธการ (ผู้บัญชาการตำรวจภูธรมณฑลปัตตานี) ถึง พระยาเดชาอนุชิต (สมุหเทศาภิบาล มณฑลปัตตานี) วันที่ 19 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2465

²⁴ กจข., ม. 22/11 รายงานนายอำเภอมาเยอ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดปัตตานี, รายงานที่ 579/2128 วันที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2465.

²⁵ กจข., ร. 6 ม. 22/11 สำเนาหนังสือนายอำเภอเยะรัง ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดปัตตานี, วันที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2465.

²⁶ กจข., ร.6 ม. 22/11 สำเนารายงานอำเภอเยะรัง ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดปัตตานี, วันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2465.

²⁷ กจข., ร. 6 ม. 22/11, สำเนาจดหมายจากพระสุระนัยพิณิจ (รักษาการแทนผู้ว่าราชการ) ถึง นายอำเภอเยะรัง วันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2465.

²⁸ กจข., ร. 6 ม. 22/11 ม.จ. ทศศิริวงศ์ (ผู้บัญชาการมณฑลทหารบกราชบุรี) ถึง เสนาบดีกระทรวงกลาโหม , สำเนา (ลับ) ที่ 33/511 วันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2465.

²⁹ กจข., เพิ่งอ้าง ไบแทรก ก. สำเนาคำให้การของหะยีปือฮาที่ให้ต่อนายอำเภอ วันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2465.

³⁰ กจข., ร.6 ม. 22/12 สำเนาคำพิพากษาที่ 306-307 พ.ศ. 2467 วันที่ 17 มิถุนายน พ.ศ. 2467.

³¹ กจข., ม. 22/11 เล่ม 2 รายงานกลาโหม “เรื่อง เหตุการณ์ในมณฑลปัตตานี” กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่ 306/65 วันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2465.

³² เพิ่งอ้าง.

³³ กจข., ร. 6 ม. 22/12 สำเนาคำพิพากษาที่ 306-307 พ.ศ. 2467 วันที่ 17 มิถุนายน พ.ศ. 2467

³⁴ กจข., ร.6 ม. 22/12 ส่วนวนศาล

³⁵ กจข., ร. 6 ม.22/12 หนังสือผู้บังคับการตำรวจภูธรมณฑลปัตตานี ถึง สมุหเทศาภิบาลมณฑล ที่ 1/24265 วันที่ 19 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2465

³⁶ กจข., ร.6 ม.22/11 ม.จ. ทศศิริวงศ์ (ผู้บัญชาการมณฑลทหารบกราชบุรี) ถึง เสนาบดีกระทรวงกลาโหม.., สำเนา (ลับ) ที่ 33/511 วันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2465.

³⁷ เพิ่งอ้าง.

³⁸ *เพ็ญอ้าง*. ในกรณีของเงี้ยว มีความเกี่ยวข้องกันที่ซับซ้อนของคนกลุ่มต่างๆ รวมทั้งผลประโยชน์ที่ต่างเอื้อกันในพื้นที่ แต่ฝ่ายเงี้ยวซึ่งเป็นคนในพื้นที่เดิมเป็นกลุ่มที่ถูกบีบคั้นที่สุด โดยเฉพาะด้านสิทธิและเศรษฐกิจ และดู เศษ บุนนาค, ขบถร.ศ. 121, *อ้างแล้ว*.

³⁹ กจข., ร. 6 ม. 22/12 อุปราชมณฑลปักษ์ใต้ บอกมายัง เจ้าพระยาอมรราช, (สำเนาฉบับ) กระทรวงมหาดไทย ที่ 17916 วันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2465.

⁴⁰ พระดำรินี้ประเด็นนี้ คล้ายอย่างยิ่งกับพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ที่ทรงวิจารณ์เปรียบเทียบการปกครองมลายูของอังกฤษ และการปกครองหัวเมืองมลายูของสยาม ดังความบางตอนที่ว่า “ลักษณะปกครองอย่างเมืองลาวก็ดี เมืองแขก 7 เมืองนี้ก็ดี เป็นการฝืนความจริงอยู่ ...คือว่า การที่ฝรั่งเขาปกครองตามแบบนี้ เขาถือว่าเจ้าเมืองเหล่านั้นเป็นเจ้าของเมือง อังกฤษไปช่วยเอาไปกำกับในการปกครอง แต่ข้างเราถือว่าเป็นเมืองของเรา พวกลาวพวกแขกเป็นข้าราชการคนหนึ่ง ไม่ได้ห้ามหวงในการไปมาสมาคมกับต่างประเทศ ถ้าจะมีหนังสือไปมาแห่งใดก็มีได้ .. แต่ความนั้นไม่จริง แขกถูลาวเขาก็ถือว่าเป็นเมืองของเขา การที่เราทำเป็นว่าไว้ใจนั้นก็ได้ไว้ใจจริงๆฝ่ายฝรั่งเขาทำเขาคิดให้เจ้าเมืองขึ้นไปเป็นสวรรค์เป็นเทวดา เกือบไม่ต้องทำอะไร มีหน้าที่แต่เพียงเซ็นชื่อกับได้เงิน ข้างเราสนใจให้มาทำการที่ไม่พอใจจะทำ แล้วข้าต้องเป็นตัวแมงกลางแปลงอยู่เสมอ ถ้าคิดเอาใจเราไปใส่ในหน้าที่เช่นนั้นก็จะไม่เป็นที่สงบระงับใจได้ ขอให้เชอตรีตรองดูเรื่องนี้ให้จงมาก ..มีความเสียใจที่ยังไม่มีทางความเห็น ซึ่งจะแก้อันใดในเวลานี้ เป็นแต่ขอให้ช่วยกันคิด...” กจข., ร. 5 ม. 49/93, พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ถึงกรมหลวงดำรงฯ, 21 พฤศจิกายน ร.ศ. 121.

⁴¹ กจข., ร. 6 ม. 22/11 เสนาบดีมหาดไทย กราบบังคมทูลสมเด็จพระอุปราชปักษ์ใต้ สำเนา(ฉบับ) ทราน้อยที่ 279/10675 วันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2465; ร.6 ม. 22/11 เลขที่ 36 สำเนาโทรเลข (ฉบับ) ผู้ว่าราชการจังหวัดปัตตานี ถึง มหาดไทย วันที่ 19 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2465.

⁴² กจข., ร. 6 ม. 22/11 สำเนาโทรเลข สมเด็จพระอุปราชภาคปักษ์ใต้ ถึงมหาดไทย เลขที่ 18 วันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2465

⁴³ กจข., ร. 6 ม. 22/12 หลวงลัทธิกะวาท ทูลสมเด็จพระยาเทววงศ์ยุโรปการ สำเนาที่ 17 ที่ 78/2183 วันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2466.

⁴⁴ อาจเป็นหนังสือพิมพ์ปิ่นนังแกแซต ซึ่งอ้างถึงอยู่ในหนังสือที่กระทรวงมหาดไทยมีถึงราชเลขาธิการฯ ว่า หนังสือพิมพ์นี้ ฉบับลงวันที่ 24 กรกฎาคม ได้ลงข่าวเกี่ยวกับ

เหตุการณ์ที่มณฑลปัตตานี ระหว่างชาวมลายูกับรัฐไทย ดู กจข., ร. 6 ม. 22/12 มหาดไทย ถึง เจ้าพระยามหิธรฯ วันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2466 ที่ 80/2998

⁴⁵ กจข., ร. 6 ม. 22/12 สมเด็จพระยาเทเววงศ์วโรปการ ถึง หลวงลัทธกะวาท สำเนาที่ 1/74 วันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2466.

⁴⁶ กจข., ร. 6 ม.22/12 นายพันตำรวจโทพระวิชัยประชาบาล กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่ 2/2465 วันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2465. ; ร.6 ม. 22/11 พระวิชัยประชาบาล กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่ 4/2465 วันที่ 4 มีนาคม 2465.

⁴⁷ ได้รับราชการในตำแหน่งสำคัญๆ โดยเป็นข้าหลวงเทศาภิบาล 12 ปี เสนาบดีกระทรวงต่างๆ 20 ปี ได้แก่ กระทรวงโยธาธิการ กระทรวงนครบาล และกระทรวงมหาดไทย ได้ดำรงตำแหน่งเสนาบดีมหาดไทยหลังเหตุการณ์วุ่นวายที่ปัตตานี โดยได้รับแต่งตั้งเข้าสู่ตำแหน่งเมื่อ วันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2465. ตำแหน่งสูงสุดของท่าน คือ ผู้สำเร็จราชการในรัชกาลที่ 8 ดู กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร, *ประวัติเจ้าพระยามราช (ปั้น สุขุม)*, ใน *ประวัติเจ้าพระยามหาเสนา (บุญนาค) ประวัติเจ้าพระยาบดินทรเดชา (สิงห์ สิงหเสนี) และประวัติเจ้าพระยายมราช (ปั้น สุขุม)*, (กรุงเทพ : องค์การคำครุสภา), ภาคที่ 2 ตอนที่ 5 หน้า 163 และ ตอนที่ 6 หน้า 173.

⁴⁸ สมเด็จพระยาดำรงฯ, *ประวัติเจ้าพระยามราช (ปั้น สุขุม)*, *อ้างแล้ว*, ภาคที่ 1, (กรุงเทพฯ : ครุสภา, 2504), หน้า 118-119.

⁴⁹ *เพิ่งอ้าง*, หน้า 120

⁵⁰ กจข., ร.6 ม. 22/12 พระราชกระแสพระราชทาน วันที่ 20 มีนาคม พ.ศ. 2465.

⁵¹ ประกาศตั้งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย อ้างถึงใน กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร, *อ้างแล้ว*, หน้า 163.

⁵² กจข., ร.6 ม.22/12, สำเนา รายงานอัยการมณฑลนครศรีธรรมราช (พระยาอรรถกระวีสุนทร) กราบบังคมทูล นายพลโทสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้ากรมขุนลพบุรีราเมศวร์ อุปราชภาคปักษ์ใต้ วันที่ 6 มีนาคม พ.ศ. 2465.

⁵³ กจข., ร. 6 ม. 22/15 เจ้าพระยายมราชกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่ 2/1462 วันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2466

⁵⁴ “เบียภาษา” ถูกกำหนดอยู่ใน “กฎข้อบังคับสำหรับการปกครองบริเวณเจ็ดหัวเมือง ร.ศ.120” ซึ่งระบุให้ข้าราชการที่ไปรับราชการในบริเวณนั้น ภายใน 1 ปีควรพูดภาษาได้

และเมื่อถึง 3 ปีควรรอ่านหนังสือมลายูได้ ถ้ามิฉะนั้นยังไม่ควรได้รับเงินเดือนเพิ่มเติมจนกว่าจะพูดและอ่านได้ภายในเวลาดังกล่าว (ข้อ 27) และให้มอบประกาศนียบัตรให้ถ้าพูดหรืออ่านภาษามลายูได้ โดยให้เงินรางวัลไม่เกิน 100 บาท หรือถ้าอ่านเขียนได้ให้ประกาศนียบัตรและเงินรางวัลไม่เกิน 400 บาท

⁵⁵ กจข., ร.6 ม.22/12 เจ้าพระยามรราชมกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว สำเนาที่ 902 ที่ 5/1854 วันที่ 21 มิถุนายน พ.ศ. 2466.

⁵⁶ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร, *ประวัติเจ้าพระยามรราช (ปั้น สุขุม)*, ภาคที่ 2 ตอนที่ 5, *อ้างแล้ว*, หน้า 150.

⁵⁷ กจข., ร. 6 ม. 22/15 สำเนาพระราชกระแส พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ พระราชทานมายังเจ้าพระยามรราช วันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2466.

⁵⁸ กจข., ร.6 ม. 22/13 เจ้าพระยามรราชกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว วันที่ 21 มีนาคม พ.ศ. 2465.

⁵⁹ *เพิ่งอ้าง*.

⁶⁰ กจข., ร.6 ม. 22/15 “จัดราชการมณฑลปัตตานีอันเกี่ยวแก่ลัทธิและศาสนา” เจ้าพระยามรราชทูลเจ้าพระยามหิธร วันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2466.

⁶¹ เรื่องศาลที่เกี่ยวกับการศาสนานี้ ยังมีการพัฒนาต่อมาอีกยาว ดู กจข., ร. 7 ม. 12 บันทึกสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมหลวงลพบุรีฯ ถึงเจ้าพระยามหิธร ฯ ที่ 121/2964 วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2469.

⁶² ดูรายละเอียดใน สมโชติ อ่องสกุล, *อ้างแล้ว*, หน้า 264-270.

⁶³ การปรับนโยบายของรัฐสยามในครั้งนี้เป็นที่ยอมรับแม้โดยขบวนการต่อต้านของชาวมุสลิมในพื้นที่ ว่าทำให้การต่อต้านของขบวนการลดความรุนแรงลงระหว่างปี พ.ศ. 2466-2481 ดู วัน กาเดร์ เจ๊ะมาน “*การเมืองนำการทหาร: กระบวนการประชาธิปไตยกับการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนใต้*” แปลโดย ปรีญญา นวลเปียน และนิพนธ์ โชะเฮง จาก Wan Kadir Cheman, “*Decolonization and National Integration: Malay Muslim Community in Southern Thailand*”, *Intellectual Discourse*, 2003, Vol. 11, No. 1, 26 pp. บทความหาวิทยาลัยเที่ยงคืน ลำดับที่ 601 เผยแพร่เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2548.

.....



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 ให้เป็นภาคีร่วมสนับสนุนทุนวิจัยเพื่อสร้างองค์ความรู้อันเป็นรากฐานในการกำหนดนโยบายต่อไป

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