

นโยบายการปกครองเมืองสงขลาระหว่าง พ.ศ. 2394 - 2439

ฐานะความสำคัญทางการเมืองและเศรษฐกิจของเมืองสงขลา

รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว แม้ว่าการปราบกบฏไทรบุรีในปี พ.ศ. 2381 จะมีผลทำให้เมืองสงขลาลดบทบาทความสำคัญลงบ้าง พร้อม ๆ กับเมืองนครศรีธรรมราชได้เพิ่มความสำคัญขึ้น แต่หลังจากที่เจ้าพระยานครศรีธรรมราช (น้อย) ถึงแก่อสัญกรรมแล้ว ทายาทที่ดำรงตำแหน่งสืบต่อมาเป็นเจ้าพระยานครศรีธรรมราช (น้อยกลาง) มิได้มีความสามารถเท่าเทียมเจ้าพระยานครศรีธรรมราช (น้อย) จึงเป็นผลให้เมืองสงขลาคงความสำคัญเรื่อยมา ทั้งนี้เป็นผลจากนโยบายในการปกครองหัวเมืองภาคใต้ในสมัยรัตนโกสินทร์มีลักษณะคั้งที่แยกกล่าวมาแล้วคือ นโยบายของราชธานีในการควบคุมบังคับบัญชาหัวเมืองเหล่านี้ไม่แน่นอน ทั้งขึ้นอยู่กับความพอพระราชมุทิตยของพระเจ้าแผ่นดินและความสามารถของเจ้าเมืองที่ปกครองบ้านเมืองเป็นสำคัญ ประกอบกับสถานการณ์ภายนอกเป็นแรงผลักดันอีกประการหนึ่ง ค้วยเหตุคุดคั้งกล่าว นับตั้งแต่สมัยเจ้าพระยานครศรีธรรมราช (น้อยกลาง) เป็นต้นมา เมืองนครศรีธรรมราชจึงลดความสำคัญลงตามลำดับ

ช่วงสมัยที่เจ้าพระยานครศรีธรรมราช (น้อยกลาง) ปกครองเมืองนครศรีธรรมราชระหว่าง พ.ศ. 2384 - 2410 นั้น ทางเมืองสงขลาเป็นระยะที่เจ้าพระยาสงขลา (แข็ง) และเจ้าพระยาสงขลา (บุญสังข์) ดำรงตำแหน่งเจ้าเมือง โดยเฉพาะเจ้าพระยาสงขลา (บุญสังข์) นั้น ได้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ พ.ศ. 2390 - 2408 ปรากฏว่าเมืองสงขลาได้รับการยอมรับจากราชธานีว่ามีความสำคัญทั้งในค้ำนัญญุมิตที่คั้ง ตลอดจนบทบาทในการควบคุมหัวเมืองใหญ่่อยทางภาคใต้ คั้งปรากฏในสารตราทานเจ้าพระยาอรรคมหาเสนา ถึงพระยาสงขลากรมการว่า

สมเด็จพระบรมนารถพิทพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว . . . มีพระบรมราช
 โองการพระบิณฑุรสุรสิงหนารดคำรัสเหนือเกล้าฯ สั่งว่า เสด็จออกไป
 ประภาษชม ^{บ้าน} } ฝ่ายทะเลปากไถ่ถึงเมืองสงขลา . . . ทรงทอด
 เมือง }
 พระเนตรเมืองสงขลาเป็นเมืองชัยภูมิลูกคำพานิช ^{ชื่อ} } ไปมาคลองสะทาก
 ชาย }
 สุกสบาย คน ^{ไทย} } ก็มีมากหัวเมืองแขกขึ้นก็มีมากหลายเมือง ควรจะ
 จีน }
 จัดเป็นเมืองใหญ่จะได้เป็นสง่าขึ้นกับพระนครเมืองหนึ่ง . . .¹

ความสำคัญของเมืองสงขลาเท่าที่ปรากฏในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ นอกจากใน
 สมัยเจ้าพระยาสงขลา (บุญสุข) ผู้ว่าราชการเมืองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้า
 จุฬาโลกซึ่งได้กล่าวมาแล้ว เมืองสงขลาได้มีบทบาทความสำคัญที่เท่าเทียมกันอีกครั้งหนึ่ง
 ในสมัยเจ้าพระยาสงขลา (บุญสังข์) ตรงกับรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
 ทั้งนี้จะเห็นได้จากพระบรมราชโองการตั้งพระยาวิเชียรคีรีฯ เป็นเจ้าพระยาผู้สำเร็จราชการ
 เมืองสงขลา โดยมีพระราชดำรัสถึงเหตุการณ์ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้า
 จุฬาโลกในเชิงเปรียบเทียบถึงความสำคัญของทั้งสองรัชกาล ดังนี้

เมื่อครั้งแผ่นดินพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกดั่งมาแล้ว ได้
 ทรงพระกรุณาฯ สมเด็จพระยาผู้สำเร็จราชการเมืองสงขลาเป็นตำแหน่ง
 เจ้าพระยา ถือกักกินา 10,000 ในครั้งหนึ่งเป็นมาแล้ว ๆ บัดนี้เมือง
 สงขลาที่รุ่งเรืองจำเริญเป็นที่มาค้าขายของลูกคาทางประเทศ แลลูกคาใน
 เมืองก็ตั้งตัวทำมาหากินค้าขายแลทำการสิ่งของต่าง ๆ เจริญขึ้นมากกว่า
 แตกอน ป้อมแลกำแพงเมืองก็ก่อสร้างขึ้นแลทำนุบำรุงไว้ถึงามเป็นสง่า
 ปรากฏกว่าเมืองปากไถ่ทั้งปวงอยู่แล้ว พระยาวิเชียรคีรีศรีสมทวิสุทิตักถา
 มหาพิไชยสงครามปรัมภักดิ์พิริยพาหุบุญสังข์คนนี้ ได้เป็นผู้สำเร็จราชการ
 เมืองมาไต่ 9 ปีแล้ว แลไม่มีถ้อยความถกทรวงฟ้องร้องแตรกรรมการณอยแล
 ไพรบ้านพลเมืองแลหัวเมืองแขกประเทศราชแต่สักครั้งหนึ่ง ก็เห็นเป็นความ

¹ หจข., ราชการกรมพระกลาโหม รัชกาลที่ 4 จ.ศ. 1221 (พ.ศ. 2402)
 เล่ม 17 หน้า 82 และ ประชุมพงศาวดาร เล่ม 30 (ภาค 53), หน้า 308.

ชอบมากอยู่แล้ว ควรจะเลื่อนให้สูงขึ้นตามอย่างแต่ก่อน เพราะฉะนั้น บันทึก
ให้พระยาวิเชียรคีรีศรีสมทวิสุทธิศักดิ์คามหาพิไชยสงครามรามภักดี อภัยพิริย
ปรากฏรณาทู ถือกักกินา 10,000 จงมีอำนาจไควากล่าวสิทธิขาดในราชการ
ทั้งปวง ตลอดจนแขวงเมืองสงขลาแลเมืองขึ้นเมืองสงขลาทั้งปวงตามอย่าง
แต่ก่อน ดังเจ้าพระยาพิไชยศรีสมทสงคราม ผู้สำเร็จราชการเมืองสงขลา
ในครั้งแผ่นดิน พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกนันททุกประการ¹
 (ชี้คเส้นไต โดยผู้เขียน)

จากพระราชดำรัสดังกล่าว แสดงว่าเมืองสงขลาได้ทำหน้าที่ในการควบคุมดูแล
 หัวเมืองแขกประเทศราชด้วยความเรียบร้อยตลอดมา เพราะไม่ปรากฏคำร้องอุทธรณ์
 จากพลเมืองหรือเจ้าเมืองในหัวเมืองเหล่านั้น ซึ่งจัดเป็นความคิดความชอบในการปฏิบัติ
 ราชการของเจ้าพระยาสงขลา (บุญสังข์) ทำให้เมืองสงขลามีความสำคัญขึ้นประการหนึ่ง
 ความสำคัญอีกประการหนึ่งคือความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ ตระกูล ณ สงขลาต่างเป็นพ่อค้า
 มีความเชี่ยวชาญทางการค้าขายมาช้านานตั้งแต่สมัยพระยาสงขลา (เหยียง) เป็นต้นมา
 จนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็เป็นที่ปรากฏว่าความสำคัญทาง
 เศรษฐกิจของเมืองสงขลาเจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้นกว่าแต่ก่อน²

พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพอพระราชหฤทัยในการปฏิบัติราชการ
 อย่างซื่อสัตย์สุจริตต่อราชธานีของเจ้าพระยาสงขลา (บุญสังข์) ที่มีความรับผิดชอบในการ
 จัดส่งทองส่วยมุกรจีนให้แก่ทางราชธานีอย่างครบถ้วนทุกปีมิได้ค้างค่างแต่อย่างใด จึงมี
 พระบรมราชโองการดำรัสเหนือเกล้าฯ ว่า สมควรที่ทรงพระมหากรุณาธิคุณเล็งพระยา
 สงขลาออกมาให้เป็นผู้ใหญ่³ แม้แต่ในสมัยที่เจ้าพระยาสงขลา (เม่น) วิจารณ์การต่อมา

¹ หอสมุดควจิรวิद्याณ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ 4 จ.ศ. 1222 (พ.ศ. 2403)
 เลขที่ 114.

² เรื่องเดียวกัน.

³ หจข., ราชการกรมพระกลาโหม รัชกาลที่ 4 จ.ศ. 1216 (พ.ศ. 2397)
 เล่ม 7 หน้า 129.

เมืองสงขลา ก็ยังมีความดีความชอบในการปฏิบัติราชการ ดังปรากฏในพระราชดำรัสว่า เจ้าพระยาสงขลาทำราชการฉลองพระเดชพระคุณมาช้านาน ทะนุบำรุงไพร่บ้านพลเมือง ลูกค่านิชบริบูรณ์ยิ่งกว่าหัวเมืองทั้งปวง¹

เหตุการณ์ดังกล่าว ย่อมแสดงให้เห็นว่า ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมืองสงขลา มีความสำคัญมากขึ้น แต่สำหรับฐานะของเมืองสงขลา ก็คงมีฐานะเป็นเมืองโทขึ้นตรงต่อราชธานี และต้องถวายคนไม้อื่นเงินต้นไม้ทองคำนองเดียวกับหัวเมืองประเทศราช

การปฏิรูปมณฑลนครศรีธรรมราชในปี พ.ศ. 2439 อันประกอบด้วยเมืองนครศรีธรรมราช สงขลา และพัทลุง นั้น แม้จะให้ชื่อว่าการมณฑลนครศรีธรรมราชก็ตาม แต่หากไต่พิจารณาแล้ว ก็เห็นบทบาทความสำคัญของเมืองสงขลาในรัชสมัยนี้ว่า ยังคงมีอยู่ ดังจะเห็นได้จากการกำหนดให้เมืองสงขลาเป็นที่ตั้งที่บัญชาการมณฑลแทนที่จะตั้งที่เมืองนครศรีธรรมราช เพราะเท่าที่ปรากฏ ในการปฏิรูปมณฑลทุกมณฑล ได้กำหนดที่ตั้งที่บัญชาการมณฑลเป็นเมืองเดียวกับชื่อมณฑลนั้นทั้งสิ้น จะมีแต่มณฑลนครศรีธรรมราชมณฑลเดียวที่มีที่บัญชาการมณฑลอยู่ที่เมืองสงขลา ซึ่งเป็นข้อที่น่าสังเกตประการหนึ่งว่า เมืองสงขลา ย่อมมีบทบาทสำคัญ แม้แต่ตัวบุคคลซึ่งทำหน้าที่บริหารบ้านเมือง คือ ตำแหน่งเจ้าเมืองของเมืองสงขลา กับเมืองนครศรีธรรมราช ก็อาจกล่าวได้ว่า ทางราชธานีให้ความสำคัญต่อผู้ว่าราชการเมืองทั้งสองต่างกัน กล่าวคือ หลังจากการรับตำแหน่งจางวางกำกับราชการเมืองแล้ว ปรากฏว่าพระยานครศรีธรรมราชได้รับพระราชทานเบี้ยบำนาญปีละ 6,000 บาท พระยาวิเชียรคีรีปีละ 8,000 บาท² และต่อมาภายหลังที่ได้จัดตั้งมณฑลนครศรีธรรมราช

¹ หจข., ราชการกรมพระกลาโหม รัชกาลที่ 4 จ.ศ. 1229 (พ.ศ. 2410)
เล่ม 30 หน้า 160.

² หจข., ร.5 ม.2.3/195 กรมหมื่นคำรงฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ 145/7917, 22 พฤศจิกายน ร.ศ. 120

ผ่านพ้นไปแล้ว 10 ปี ได้มีพระบรมราโชบายในการจัดการปกครองหัวเมืองทั้งเจ็ดซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของเมืองสงขลา ปรากฏว่าอิทธิพลของเมืองสงขลาก็ยังเป็นที่เกรงใจของทางราชธานี ดังปรากฏในคำสั่งถึงพระเสนีพิทักษ์ ได้ทรงกำชับให้ระมัดระวังการแสดงการตำหนิพระยาวิเชียรคีรีเจ้าเมืองสงขลาและกรมการเมืองต่อเจ้าเมืองทั้งเจ็ด เพื่อให้ไม่ให้เกิดเหตุในการปกครอง เพราะถึงอย่างไรการจะจัดการหัวเมืองทั้งเจ็ดจำเป็นต้องพึ่งพากำลังของสงขลา ซึ่งเป็นเมืองใหญ่ เป็นเมืองที่มีอิทธิพลไทยอย่างแน่นแฟ้น และมีพรมแดนติดกับเมืองเหล่านี้ การก่อให้เกิดความรู้สึกลดคนผู้ว่าราชการเมืองย่อมเป็นผลเสียต่อการปกครองหัวเมืองเหล่านี้ภายหลังได้¹

นอกเหนือจากฐานะความสำคัญทางการเมืองของสงขลาที่กล่าวมาแล้วนั้น ความสำคัญทางเศรษฐกิจของเมืองสงขลาจากสภาพที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ซึ่งมีอาณาเขตติดต่อกับทะเลสาบและทะเลหลวง ทำให้เมืองสงขลาที่มีสภาพเหมาะสมเป็นเมืองท่าค้าขายสินค้า ดังปรากฏในรายงานพระยาสุภะกิจพจนกร ผู้ตรวจราชการมณฑลนครศรีธรรมราช ได้เสนอความเห็น²

สงขลาควรจัดเป็นอ่าวให้เรือคนไทยไปมาได้ตลอดปี ปากน้ำสงขลานั้นเห็นควรเกล้าว่า ถ้ามีการลงทุนขุดให้เรือไฟไปมาค้าขายเข้ามาจอดหน้าเมืองได้ตลอดทั้งปี จะมีคุณค่าการค้าขายมาก ประการหนึ่งชายทะเลฝ่ายตะวันออกในพระราชอาณาเขตไม่มีปากอ่าวใด ที่จอดเรือในระดัลมตะวันออกเฉียงเหนือได้ ถ้าให้มีอ่าวสงขลาใช้ได้สักแห่งหนึ่งจึงจะเป็นการดี . . .²

และยังได้เปรียบเทียบเมืองสงขลา กับเมืองพัทลุงทางด้านผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจว่า เมืองพัทลุงเป็นเมืองมีแค่ว่าไร่นาการเพาะปลูกท่ามาหากิน ไม่ใคร่มีผล

¹ หจข., ร.5 ม.49/27 กรมหมื่นคำรงฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ไปรเวทที่ 262/2307, 2 มีนาคม ร.ศ. 114

² หจข., ร.5 ม.2.14/22 รายงานพระยาสุภะกิจ เรื่องตรวจราชการมณฑลนครศรีธรรมราช ร.ศ. 113

ประโยชน์แลได้ง่ายสะดวกทั้งเมืองสงขลา แต่การทำปลาในทะเลลำบากยิ่งกว่าสงขลาไม่ได้ แลเมืองสงขลาเป็นเมืองท่าค้าขายสินค้าเป็นที่ทองเงินทองได้มากโดยง่ายโดยเร็วดีกว่าเมืองใดใดที่ใกล้เคียงกัน¹

จากรายงานราชการมณฑลนครศรีธรรมราช ซึ่งกรมหลวงดำรงราชานุภาพ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ 3 พฤษภาคม พ.ศ. 2453 เรื่องจะขุดปากน้ำแลทำลายเกาะหนูหน้าเมืองสงขลาเป็นอ่าวจอดเรือว่า

ข้าพระพุทธเจ้าเห็นควยเกล้าว่า เมืองสงขลานั้นคงจะต้องเป็นอ่าว สำหรับจอดเรืออ่าวหนึ่ง แลเวลานี้ลำน้ำข้างในลึก มีดินอยู่ที่ปากน้ำข้างนอก หนึ่งเวลามรสุมลมวาวเรือเข้าออกลำบาก การที่จะให้เป็นอ่าวจอดเรือได้นั้นก็จะต้องขุดปากน้ำตอนนอกให้ลึกอย่างหนึ่ง และบางที่จะต้องมีกำแพงบังคลื่นควย²

นอกจากนี้ สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมขุนลพบุรีฯ ได้ทรงชี้แจงราชการในมณฑลนครศรีธรรมราช ลงวันที่ 13 พฤษภาคม พ.ศ. 2453 ว่า

เรื่องอ่าวสงขลา หม่อมฉันเห็นว่า ถึงเวลาที่จะต้องตัดสินใจว่าจะทำให้อ่าวสงขลาดีขึ้นได้อย่างไร เพราะสงขลาจะเป็นเมืองท่าของมณฑลนี้ โดยลำพังผู้ที่ไม่ใช่อินนิเยชำนานูในการทำอ่าวจะคิดไปให้ละเอียดไม่ได้ตลอด จะต้องการมีอินนิเยชและเซอร์มาตรวจให้ถี่ถ้วน เพราะฉะนั้นในเรื่องนี้ขอประทานพระดำริให้รัฐบาลควรจะทำอ่าวสงขลาเองหรือจะให้มีผู้ขอทำ³

จะเห็นได้ว่า ข้อเสนอดังกล่าวล้วนเป็นข้อเสนอที่สนับสนุนให้มีการปรับปรุงเมืองสงขลาให้เป็นท่าจอดเรือที่เหมาะสม เพื่อส่งผลให้สงขลาเป็นเมืองที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจบริเวณชายฝั่งตะวันออกในภาคใต้ของไทยอีกเมืองหนึ่ง

¹ เรื่องเดียวกัน.

² หจข., ร.5 ม.47/19 รายงานราชการมณฑลนครศรีธรรมราช (10 มิ.ย. 113 - 5 ต.ค. 129)

³ เรื่องเดียวกัน.

ด้านความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ เมืองสงขลามีสินค้าออกที่ส่งไปจำหน่ายต่างประเทศและต่างเมืองมากคือ รั้งนก ข้าวเปลือก ข้าวสาร กุ้งแห้ง ผ้าพื้น สุกกรเป็น ตีหมุก หนังเขา เครื่องดินเผา ส้มศรีลังกา¹ ความเจริญทางการค้าที่ยังประสบปัญหาหรืออุปสรรคก็เนื่องด้วยการคมนาคมที่ไม่สะดวก ทำให้กำหนดการเดินทางเรือไม่ใคร่จะแน่นอน อย่างไรก็ตาม ตัวเลขจากรายงานราชการ ที่พระยาสุโขมนัยวินิต ข้าหลวงเทศาภิบาลไทรบุรีทูล พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นคำรบพระราชทานภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยว่า ". . . เรือที่ไปมาค้าขายระหว่างเมืองสงขลากับเมืองต่างประเทศคิดเที่ยวหนึ่งเป็นลำ 720 เทียบกับศก 115 เรือในศก 116 มากกว่า 348 ลำ² แสดงให้เห็นถึงจำนวนเรือสินค้าที่ผ่านเข้าออกได้เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างมากมาย หากเมืองสงขลาได้รับการปรับปรุงให้เป็นเมืองท่าที่เหมาะสม การคมนาคมที่สะดวกย่อมส่งผลถึงเมืองสงขลาให้กลายเป็นเมืองที่เจริญมั่งคั่งทางเศรษฐกิจเมืองหนึ่งของหัวเมืองภาคใต้ในช่วงสมัยนั้นอย่างแน่นอน

บทบาทของเมืองสงขลาในการควบคุมหัวเมืองประเทศราชภาคใต้

สงขลาเริ่มมีบทบาทสำคัญในการควบคุมหัวเมืองประเทศราชทางภาคใต้แทนที่นครศรีธรรมราชเมื่อปี พ.ศ. 2334 เนื่องจากความดีความชอบในการปราบกบฏปัตตานีได้สำเร็จ หัวเมืองประเทศราชที่ตกอยู่ในความควบคุมดูแลของเมืองสงขลา ได้แก่ เมืองศรีลังกา และเมืองปัตตานี ซึ่งพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัยได้โปรดให้แบ่งเมืองปัตตานีออกเป็น 7 เมือง ได้แก่ เมืองตานี ยี่ริง รามันท์ ระแงะ ยะลา สายบุรี และหนองจิก

¹ หจข., ร.5 ม.47/19 ในบอกเรื่องส่งรายงานศก 116 ลงวันที่ 4 ตุลาคม ร.ศ. 117

² เรื่องเดียวกัน.

หน้าที่ความรับผิดชอบของเมืองสงขลา คือ ความคุ้มครองส่งดอกไม้เงินดอกไม้ทอง และเครื่องราชบรรณาการ เข้ามาทูลเกล้าฯ ถวาย ดังปรากฏในหนังสือราชการเกล้าฯ โหม ปีชวด จัตวาศก จ.ศ. 1214 (พ.ศ. 2395) ดังนี้

. . . เจ้าพระยาสงขลา กรมการ ได้จัดให้ขุนทิพอักษร ขุนสิทธิยา ขุนเทพภักดี ขุนเทพทวี กรมการ ขุนรามเคโซ ขุนศรีวังษา ลาม พรหมควยพระสุนทรานุรักษ์ ผู้ช่วยราชการ นำศรีทวันกรมการ เมืองตานี เมืองสาวย เมืองฉะเชิง เมืองญะลา เมืองรามัญ เมืองหนองจิก เมืองระแงะ คุมเอาดอกไม้ทองเงิน เครื่องราชบรรณาการ เข้ามาทูลเกล้าฯ ถวาย . . .¹

แม้ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมืองสงขลาที่ยังคง เป็นศูนย์กลางในการควบคุมเมืองทั้งเจ็ด คำสั่งข้าราชการจากเมืองหลวงถึงหัวเมือง จะถูกส่งมายังเจ้าเมืองสงขลา ก่อน หลังจากนั้นเจ้าเมืองสงขลาจึงมีใบบอกไปยังหัวเมืองเหล่านั้น ทำนองเดียวกัน เมื่อมีเหตุการณ์ระหว่างประเทศ เจ้าเมืองเหล่านี้ ก็จะมีใบบอกราชงานมายังสมุหพระกลาโหมโดยผ่านเจ้าเมืองสงขลา² รวมทั้งการส่ง เครื่องราชบรรณาการต้นไม้เงินต้นไม้ทอง สงขลาก็ต้องทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมตรวจตรา เครื่องราชบรรณาการที่เจ้าเมืองทั้ง 7 นำถวายแล้วจกรายการลงใบบอก แล้วให้ กรมการเมืองสงขลาควบคุมมายังกรุงเทพฯ เช่นเดิม³ แสดงให้เห็นว่าทางเมืองหลวง ต้องการแสดงอำนาจของข้าราชการฝ่ายไทยให้เป็นที่ปรากฏแก่หัวเมืองประเทศราชมลายู

¹ หจข., ราชการกรมพระกลาโหม รัชกาลที่ 4 จ.ศ. 1214 (พ.ศ. 2395) เล่ม 3 หน้า 153.

² หจข., ร.5 ม.2.12ก/24 ใบบอกพระยาสาวยบุรีถึงสมุหกลาโหมว่าชาวเมือง กลันตัน เข้ามาทำศึกที่แขวงเมืองสาวยบุรี ลงวันที่ 10 สิงหาคม ร.ศ. 108

³ หจข., ร.5 ม.2.12ก/24 ใบบอกพระยาสุนทรานุรักษ์ พระอนุรักษบัญชาเบศ หลวงอุดมภักดี ผู้ช่วยราชการเมืองสงขลา ลูกขุน ณ ศาลา 5 11 ปีเถาะ เอกศก

เหล่านั้น เป็นการป้องกันมิให้เกิดความขัดแย้งกันขึ้น อันจะเป็นผลให้หัวเมืองเหล่านั้น
 ก่อความกระด้างกระเดื่อง ซึ่งจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อเมืองหลวงได้ ดังปรากฏใน
 พระบรมราชโองการแต่งตั้งเจ้าเมืองปัตตานีคนหนึ่ง ว่า "เมืองปัตตานีอยู่ใต้มงคัมเมือง
 สงขลา ให้พระยาวิสุทธิภักดีศรีสุริวงษาธิบดีประเทศราชพระยาตานีพิงบังคัมบัญชาเจ้า
 พระยาวิเชียรคีรี ผู้ลาราชการเมืองสงขลา กรมการ . . ." ¹

อำนาจความรับผิดชอบของเมืองสงขลาต่อหัวเมืองทั้งเจ็ด นอกจากทำหน้าที่เป็น
 ศูนย์กลางการติดต่อระหว่างเมืองหลวงกับหัวเมืองเหล่านั้นแล้ว เมืองสงขลาต้องรับผิดชอบ
 ต่อเมืองในมงคัมบัญชา กรณีความผิดของบรรดาเจ้าเมืองประเทศราชที่เกิดขึ้นย่อมเกิดแก่
 เมืองสงขลาด้วย ดังปรากฏในสารตราท่านเจ้าพระยาอัครมหาเสนาธิบดีอภัยพิริยปรากฏกรม
 ภาหุสมุทพระกลาโหม มาถึงพระยาสงขลากรมการว่า

. . . พระยาสงขลาขอรับพระราชทานให้นายเวียงออกไปรักษาเมืองหนองจิก
 มาถึงพระยาสงขลากรมการราชการหัวเมืองแขกต่อไป . . . พระยาสงขลา
 เห็นว่านายเวียงบุตรหลวงอนุรักษภูเบศร์แสงซึ่งเป็นหลานสนิทของพระยา
 สงขลา เป็นผู้รักษาเมืองหนองจิกต่อไปนี้ ทรงพระราชดำริว่า เมือง
 หนองจิกเป็นเมืองประเทศราชอยู่ในมงคัมเมืองสงขลา ถ้าเจ้าเมืองมีระแวง
 ในราชการฤๅละทิ้งอย่างธรรมเนียมประการใด ความผิดก็ตกอยู่แก่เมือง
 สงขลาซึ่งเป็นเมืองใหญ่ธรรมเนียมเมืองประเทศราชดังนี้ ²

แต่เดิมนั้นธรรมเนียมการเก็บภาษีอากรในบริเวณหัวเมืองทั้งเจ็ดก็เหมือนกับ
 หัวเมืองอื่น ๆ ทางภาคใต้ เช่น เมืองสงขลา และนครศรีธรรมราช ต่างกันแต่เพียงว่า
 หัวเมืองทั้งเจ็ด รายได้จากภาษีอากรไม่ต้องส่งเข้ามาถวายยังเมืองหลวง ตกเป็นผล

¹ หจข., สารบัญญัตินิติพิเศษ รัชกาลที่ 5 เล่ม 20 (จ.ศ. 1241 - 1242)
 คัดจากหนังสือราชการปีเถาะ เอกศก ศักราช 1241 เล่ม 5 หน้า 92.

² หจข., ราชการกรมพระกลาโหม รัชกาลที่ 5 เล่ม 1 (จ.ศ. 1230 -
 1231) หน้า 120.

ประโยชน์ของผู้ว่าราชการเมือง ซึ่งจะนำมาใช้จ่ายในการบริหารบ้านเมืองเหล่านั้น เมื่อพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกได้โปรดเกล้าฯ ให้เมืองสงขลาเป็นผู้ควบคุม บังคับบัญชาหัวเมืองทั้งเจ็ด เจ้าพระยาสงขลาได้เข้าไปแสวงหาผลประโยชน์จากหัวเมือง ทั้งเจ็ดตลอดมา ผู้ว่าราชการเมืองเหล่านั้นต้องแบ่งส่วนแบ่งในภาษีอากรต่าง ๆ ให้ เจ้าพระยาสงขลา เมืองละมากบ้างน้อยบ้าง เจ้าพระยาสงขลาแต่งตั้งนายหมวคนายกอง ออกไปตั้งควบคุมผู้คนบางหมู่บ้านเหล่า เก็บเงินส่งมายังเมืองสงขลา นอกจากนี้ เจ้าพระยาสงขลายังมีที่ดินซึ่งเกิดประโยชน์ต่าง ๆ เช่น บ่อแร่ที่บุกในบริเวณ 7 หัวเมืองอยู่ หลายตำบล และยังเรียกเกณฑ์ซื้อร้องเบ็ดเตล็ดต่าง ๆ เป็นครั้งคราว อีกด้วย¹

จะเห็นได้ว่าการควบคุมหัวเมืองทั้งเจ็ด ก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่เมืองสงขลา อย่างมาก มิใช่แต่เพียงผลประโยชน์จากภาษีอากรของหัวเมืองเหล่านี้เท่านั้น หากแต่ ยังรวมถึงเลขไทยและเลขแขกในหัวเมืองทั้งเจ็ด ซึ่งถูกเกณฑ์ให้ส่งส่วยหว่ายและชันมา ช่วยราชการในเมืองสงขลา สำหรับเลขไทยเรียกว่าส่วยแทนกระดานหรือรายเฉลย ส่วนเลขแขกนั้นเรียกว่าส่วยหว่าย²

อำนาจอีกประการหนึ่งของเมืองสงขลา คือการพิจารณาคดีที่หัวเมืองทั้งเจ็ด อุทธรณ์มา³ กล่าวคือบรรดาราษฎรที่ได้รับความเดือดร้อนจากการกตัญญูบังคับของบรรดา เจ้าเมืองหรือกรมการเมืองต่าง ๆ สามารถยื่นฟ้องร้องต่อเมืองสงขลา และทางเมืองสงขลา อาราชางานเรื่องที่ราษฎรยื่นฟ้องนั้นมายังกรุงเทพฯ เพื่อปรึกษาและดำเนินการแก้ปัญหาต่อไป

¹ หจข., ร.5 ม.49/27, กรมหมื่นคำรงฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, (ไปรเวตที่ 262/23027), 2 มีนาคม ร.ศ. 114

² หจข., ร.5 ม.2.16/3, พระยาวิเชียรคีรี - ออกพันนายเวรให้นำความขึ้นกราบเรียนลูกขุน ณ ศาลา, 18 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 111

³ หจข., ร.5 ม.49/27, กรมหมื่นคำรงฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, (ไปรเวตที่ 262/23027), 2 มีนาคม ร.ศ. 114

นโยบายการปกครองเมืองสงขลา

รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว นับเป็นยุคที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากด้านกิจการความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ทั้งนี้เป็นผลจากการทำสนธิสัญญาเบาว์ริงกับประเทศอังกฤษเป็นประเทศแรกในปี พ.ศ. 2398 และติดตามด้วยการทำสัญญากับประเทศตะวันตกอื่น ๆ อีกหลายประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส โปรตุเกส เนเธอร์แลนด์ ปรัสเซีย และประเทศต่าง ๆ ในกลุ่มสแกนดิเนเวียตามลำดับ¹

เนื่องจากสถานการณ์ภายนอกประเทศที่แปรเปลี่ยนไป ประกอบกับภัยคุกคามอันเนื่องมาจากลัทธิจักรวรรดินิยม โดยเฉพาะประเทศอังกฤษได้แผ่อิทธิพลในจีน สามารถบีบบังคับให้จีนยอมตกลงทำสนธิสัญญานานกิงใน พ.ศ. 2385 และยังมีชัยชนะในสงครามกับพม่าครั้งที่ 2 (พ.ศ. 2394 - 2395)² ตลอดจนการยุบราชวงศ์โมกุลและเข้าปกครองอินเดียทั้งประเทศใน พ.ศ. 2401³ ส่วนประเทศฝรั่งเศสได้มีบทบาทคุกคามไทยทางด้านตะวันออก และใน พ.ศ. 2405 ญวนได้ตกเป็นของฝรั่งเศส⁴ แล้วฝรั่งเศสได้ใช้กำลังบีบบังคับสมเด็จพระนโรดมแห่งกัมพูชาให้ยินยอมทำสัญญาอยู่ใต้อารักขาของฝรั่งเศส ทั้งนี้ล้วนเป็นเหตุการณ์ที่ทำให้ไทยต้องระมัดระวังตัวมากขึ้น ซึ่งเป็นผลให้การดำเนินนโยบายการปกครองหัวเมืองภาคใต้ ต้องคำนึงถึงสถานการณ์ระหว่างประเทศตามไปด้วย ทั้งนี้เพราะการขยายอิทธิพลของอังกฤษที่มีมาตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ย่อมเป็นอุทธาหรณ์ที่ทำให้ไทยเกรงการแผ่อิทธิพลของอังกฤษที่อาจมีผลกระทบต่อประเทศไทยได้ ดังปรากฏเหตุการณ์เมื่อครั้งอังกฤษใช้เรือรบระดมยิงเมืองตรังกานู

¹ วิชาสงฆ์ พงศะบุตร, ประวัติศาสตร์ไทย (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2519), หน้า 332.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 327.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 333.

⁴ เรื่องเดียวกัน.

ของไทยเมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2405¹ ดังนั้นจึงเป็นที่ประจักษ์ว่าในรัชสมัยนี้ ทั้งอังกฤษและฝรั่งเศสต่างคุกคามดินแดนของไทยหนักยิ่งขึ้นกว่าเดิม

พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักถึงภัยคุกคามจากการแผ่ อิทธิพลของประเทศตะวันตกที่เริ่มทวีความรุนแรงมากขึ้น การมอบอำนาจรับผิดชอบให้ หัวเมืองใหญ่ควบคุมหัวเมืองย่อยอย่างเด็ดขาดนั้น ย่อมเป็นการเสี่ยงต่อความมั่นคงและ ความปลอดภัยในพระราชอาณาเขต จึงทรงดำเนินพระบรมราโชบายในการปกครองหัวเมือง ประเทศราชภาคใต้อย่างใกล้ชิดมากขึ้น และเริ่มให้ความสำคัญต่อหัวเมืองเหล่านั้น กล่าวคือแต่เดิมในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น เจ้าเมืองสงขลาเป็นผู้พิจารณาถวายรายชื่อ ให้พระราชทานแต่งตั้งแต่ฝ่ายเดียว แต่ครั้งในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงโปรดเกล้าฯ ให้เจ้าเมืองสงขลาปรึกษากับศรีวิชกรมการเมืองนั้น ๆ ด้วย โดยการ เลือกจากบุคคลในตระกูลเจ้าเมืองเดิม ผู้ซึ่งได้รับความยินยอมเห็นชอบจากญาติพี่น้อง เจ้าเมืองศรีวิชกรมการเมืองนั้นพร้อมกัน² ทั้งนี้เพื่อมิให้เกิดปัญหาในการปกครองอันเนื่อง จากความไม่พอใจในการเลือกสรรเจ้าเมืองคนใหม่ และอาจก่อความไม่สงบขึ้นได้ โดยเฉพาะหัวเมืองหลายซึ่งมีพรมแดนติดต่อกับเขตอิทธิพลของอังกฤษ และอังกฤษอาจถือ โอกาสแทรกแซงจนเหตุการณั้ลุกลามยิ่งขึ้นได้

พระบรมราโชบายที่แยบยลประการหนึ่งในการสร้างความสัมพันธ์ให้ใกล้ชิดกับ หัวเมืองประเทศราชทางภาคใต้ คือการเสด็จประพาสหัวเมืองภาคใต้อันถึงสองครั้งในช่วงที่

¹Neon Snidvonges, "The Development of Siam's Relation with Britain and France in the Reign of King Mongkut 1851 - 1868" Doctor Thesis, London University, 1961. Vol.VII photocopied p. 393.

²หจธ., สารบัญสมุทพินิเทศ รัชกาลที่ 5 เล่ม 4 "สารตราเจ้าพระยาอรรคมหาเสนาถึงเจ้าพระยาสงขลา" ปีเถาะ สัมฤทธิ์ศึก จ.ศ. 1240, หน้า 53 - 54.

เจ้าพระยาวิเชียรคีรี (บุญสังข์) เป็นผู้สำเร็จราชการ และเสด็จมาประทับแรมที่เมืองสงขลาทั้งสองครั้ง นับเป็นเหตุการณ์ครั้งสำคัญในประวัติศาสตร์ ทั้งนี้เพราะพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นพระมหากษัตริย์พระองค์แรกที่ได้เสด็จมาเยือนสงขลา

การเสด็จพระราชดำเนินครั้งแรกนั้น ได้เสด็จประพาสหัวเมืองชายทะเลภาคใต้ โดยเรือพระที่นั่งกลไพบดี่เมขลา เสด็จขึ้นประพาสเมืองนครศรีธรรมราชก่อนแล้วเสด็จมาถึงเมืองสงขลา วันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2402¹ เจ้าพระยาสงขลาได้จัดเตรียมการรับเสด็จอย่างแข็งขัน โดยก่อสร้างพระราชวังสำหรับเป็นที่ประทับ การเสด็จพระราชดำเนินมาสงขลาในครั้งนั้น จึงโปรดพระราชทานนามพลับพลาที่ประทับครั้งนั้นว่า พระราชวังสงขลาแหลมทราย² แต่เป็นที่น่าเสียดายที่พระราชวังแห่งนี้สร้างด้วยไม้ จึงไม่เหลือปรากฏให้เห็นจนทุกวันนี้

พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงประทับแรมที่เมืองสงขลาถึง 7 คืน ทรงพอพระราชหฤทัยในการจัดการรับเสด็จของเจ้าพระยาสงขลาเป็นอย่างยิ่ง ถึงปรากฏในพระราชดำรัสมีความตอนหนึ่งว่า

... เราไปทุกบ้านทุกเมืองหลายเมืองมาแล้ว ยังไม่เห็นใครทำได้ดังนี้ ที่ทำแข็งแรงลงทุนลงแรงใช้จ่ายเงินทองมากมาย ไม่ใช่ทำฉันทนราชการ ทำโดยจิตรักใคร่เราจริง ๆ บ้านเมืองเขาก็เรียบร้อยดี จะต้องซุบเสียงเขาให้บ้านเมืองเขาเป็นใหญ่เป็นโตขึ้นหนึ่งจนได้ . . .³

¹ หอสมุดควชิรญาณ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ 4 จ.ศ. 1221 เลขที่ 105.

จดหมายเหตุเสด็จพระราชดำเนินประพาสเมืองนครศรีธรรมราช และ เย็น สุวรรณปัทม "พงศาวดารเมืองสงขลา ภาคที่ 2" เจ้าพระยาศรีธรรมมาธิเบศ, หน้า 385.

² องค์การคำคุณุสภา, ประชุมพงศาวดาร เล่ม 30 (ภาค 53, หน้า 269).

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 270.

รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมืองสงขลาได้รับการยอมรับว่าเป็นเมืองสำคัญเมืองหนึ่งในหัวเมืองภาคใต้ มิใช่เพียงแต่การเสด็จพระราชดำเนินมาประทับแรมของพระเจ้าแผ่นดินเท่านั้น แม้พระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้า กรมพระราชวังบวรก็ได้เสด็จออกไปถึงเมืองสงขลา เมื่อ พ.ศ. 2403 ประทับแรมอยู่ที่ค่ายหลวงแหลมทราย 10 คืน¹ ค่ายหลวงแหลมทรายที่กล่าวถึงนี้คือ พระราชวังสงขลาแหลมทรายที่เคยจัดเป็นพลับพลาที่ประทับของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมาแล้วครั้งหนึ่งในปี พ.ศ. 2402 นั้นเอง

ต่อมาในปี พ.ศ. 2406 พระองค์ได้เสด็จทอดลองเรือพระที่นั่งอรรคราชวรเดช ออกมาถึงเมืองสงขลาเป็นครั้งที่ 2 และได้ประทับแรมอยู่ 4 คืน² การเสด็จประพาสเมืองสงขลาถึงสองครั้งนั้น แสดงให้เห็นถึงพระบรมราโชบายที่ทรงปรารถนากระชับความสัมพันธ์ระหว่างหัวเมืองกับราชธานีอย่างแท้จริง ดังปรากฏเมื่อครั้งเสด็จพระราชดำเนินไปประทับที่เมืองสงขลาใน พ.ศ. 2402 เพื่อให้เจ้าเมืองประเทศราชมลายูเข้าเฝ้าถวายเครื่องราชบรรณาการ³ นับเป็นโอกาสที่บรรดาเจ้าเมืองประเทศราชมลายูได้เข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทอย่างใกล้ชิด และทูลเกล้าฯ ถวายเครื่องราชบรรณาการด้วยตนเองอีกด้วย

พระบรมราโชบายในการสร้างความสัมพันธ์ให้ใกล้ชิดกับหัวเมืองประเทศราชมลายู ด้วยการเสด็จพระราชดำเนินหัวเมืองภาคใต้อย่างไม่เป็นการเพียงพอ ปัญหาหลัก

¹เย็น สุวรรณปัทม, "พงศาวดารเมืองสงขลา ภาคที่ 2," เจ้าพระยาศรีธรรมมาธิเบศร์, หน้า 386.

²เรื่องเดียวกัน, และ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดารรัชกาลที่ 4 เล่ม 2 (พระนคร : องค์การคำคุณุสภา, 2504), หน้า 45.

³เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดารรัชกาลที่ 4 เล่ม 1 (พระนคร : องค์การคำคุณุสภา, 2504), หน้า 220 - 221.

อีกประการหนึ่งที่เป็นอุปสรรคในการสร้างความสัมพันธ์อันใกล้ชิด นั่นคือ เส้นทางคมนาคมติดต่อกับหัวเมืองประเทศราชมลายู โดยเฉพาะเมืองสงขลาซึ่งได้รับมอบอำนาจในการควบคุมหัวเมืองมลายูหลายเมือง ดังนั้น พระองค์จึงทรงมีพระราชดำริให้สร้างเส้นทางคมนาคมติดต่อระหว่างเมืองไทรบุรีกับเมืองสงขลาให้เป็นไปโดยสะดวกยิ่งขึ้น

แม้ว่าโดยหน้าที่หลักแล้ว เมืองไทรบุรีมิได้อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของเมืองสงขลาก็ตาม แต่พระบรมราโชบายที่ทรงสนับสนุนให้การคมนาคมระหว่างเมืองทั้งสองเป็นไปอย่างสะดวกนั้น จะส่งผลถึงการสร้างความสัมพันธ์อันใกล้ชิดกับหัวเมืองมลายูที่อยู่ใกล้เคียงตามไปด้วย เพื่อดำเนินตามพระบรมราโชบายดังกล่าว พระองค์จึงทรงมีพระราชดำริที่จะสร้างทางไปมาติดต่อระหว่างเมืองไทรบุรีกับเมืองสงขลา ดังปรากฏในพระราชดำรัสมีความตอนหนึ่ง ว่า

ณ ปีก่อจุ้ววาศก จุลศักราช 1224 (พ.ศ. 2405) พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระราชดำริพร้อมด้วยทานเสนาบดี เห็นว่า ระยะทางแต่เมืองสงขลาไปเมืองไทรบุรีควรทำให้เป็นทางหลวง ราษฎรลูกคาจะไค้ไปมาง่าย มีราชการสิ่งใดเกิดขึ้นจะไค้เดินไปมาทันราชการ. . . 1

พระองค์จึงโปรดเกล้าฯ ให้เจ้าพระยาสงขลาจัดสร้างทางหลวงจากเมืองสงขลาไปต่อพรมแดนเมืองไทรบุรี ให้ขอแรงไพร่เมืองแขกที่ขึ้นกับเมืองสงขลา และพระราชทานเงินช่วยเมืองสงขลา 3 ปีให้ทำ² ส่วนทางเมืองไทรบุรีนั้น ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ขอแรงไพร่แขกหัวเมืองไทรบุรี ปะลิส สกูด ให้พระยาไทรบุรีสร้างทางมาจากเมืองไทรบุรีมาถึงพรมแดนเมืองสงขลา โดยพระราชทานเงินอกรรังกเมืองสกูดให้พระยาไทรบุรีเป็นค่าใช้จ่ายในการนี้ 3 ปี เป็นเงิน 15,000 เหรียญ³ เส้นทางสายนี้

¹ องค์การคำครุสภา, ประชุมพงศาวดาร เล่ม 2 (ภาค 2), หน้า 273.

² เย็น สุวรรณปัทม, "พงศาวดารเมืองสงขลา ภาคที่ 2," เจ้าพระยาศรีธรรมมาธิเบศ หน้า 386.

³ เรื่องเดียวกัน.

จึงเป็นเส้นทางที่สร้างขึ้นโดยอาศัยความร่วมมือทั้งจากเมืองสงขลาและเมืองไทรบุรีร่วมกัน โดยสร้างให้บรรจบพรมแดนของเมืองทั้งสอง นับเป็นเส้นทางหลวงที่ใช้ประโยชน์มา ครบถ้วนทุกวันนี้

กล่าวได้ว่าพระบรมราชาไชยบาลกล่าวเป็นพระบรมราชาไชยบาลที่ถึงผลไกล ทั้งนี้เนื่องจากเส้นทางคมนาคมที่สะดวกยอมทำให้การไปมาหาสู่ติดต่อกันระหว่างไพร่บ้าน พลเมืองในเมืองสงขลา กับเมืองไทรบุรี ตลอดจนหัวเมืองมลายูอื่น ๆ ทางฝั่งตะวันตก สามารถติดต่อกันสะดวกยิ่งขึ้น แล้วปัญหาอีกประการหนึ่งที่อาจแก้ไขได้คือปัญหา เชื้อชาติ เพราะหัวเมืองประเทศราชเหล่านี้ ประกอบด้วยชาวพื้นเมืองเชื้อสายมลายู หากการติดต่อกันระหว่างคนไทยกับชาวมลายูเป็นไปอย่างใกล้ชิดแล้ว ย่อมเป็นการสะดวก คำนโยบายการปกครอง และผลพลอยได้อีกประการหนึ่งคือ ทำให้สามารถทราบความ เคลื่อนไหวของบรรดาหัวเมืองมลายูได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งเป็นความสะดวกในการเตรียม การป้องกันและรักษาพระราชอาณาเขตได้รวดเร็วทันการณ์ แสดงให้เห็นว่าพระองค์ทรง คำเนินพระบรมราชาไชยบาลที่แยบยลและลึกซึ้งมาก และปรากฏว่าในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ จุฬจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ใช้ทรงดำเนินพระบรมราชาไชยบาลคล้ายตามในระยะต่อมา

นอกเหนือจากพระบรมราชาไชยบาลในการสร้างความสัมพันธ์กับหัวเมืองประเทศราช มลายูโดยอาศัยเมืองสงขลาเป็นแกนกลางดังกล่าวแล้ว รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังเป็นสมัยที่ริเริ่มลักษณะการปกครองหัวเมืองแบบใหม่ซึ่งแตกต่างไปจากเดิม กล่าวคือ

... ความมุ่งหมายของการปกครองทั้งอย่างใหม่และอย่างเก่าก็อยู่ในจะให้ "บ้านเมืองอยู่เย็นเป็นสุข" ด้วยกัน แต่เขาใจอธิบายคำว่า "อยู่เย็นเป็นสุข" นั้นผิดกัน อย่างเก่าถือว่า "ถ้าบ้านเมืองปราศจากภัยต่าง ๆ" เช่นโจรผู้ร้าย เป็นต้น "ก็เป็นสุข" ข้อนี้สังเกตได้ในบ้านแผนกที่แกกฏหมายในการปกครอง แต่โบราณมักอ้างเหตุที่เกิดโจรผู้ร้ายชุกชุมแทบทั้งสิ้น เพราะฉะนั้น คำว่า หัวเมืองเจ้าเมืองกรมการก็มุ่งหมายจะรักษาความเรียบร้อยในพื้นที่เมืองไม่ให้มีโจรผู้ร้ายเป็นที่ตั้ง ตลอดจนถึงเจ้ากระทรวงในกรุงเทพฯ เมื่อเห็นว่าเมือง



โคสุมเบียมไม่มีเหตุร้ายก็ยกย่องว่าปกครองดี ต่อเมืองโคไม่เรียบร้อย
โจรผู้ร้ายชุกชุมหรือราษฎรเดือดร้อนด้วยเหตุอื่น จึงให้ชาหลวงออกไป
ระงับ หรือมีเหตุการณ์ใหญ่โต เช่น เกิดทัพศึก เสนาบดีก็ออกไปเอง จึง
ไม่มีการตรวจห้ามเมืองในเวลาเมืองเป็นปรกติ ความคิดที่ว่าจะให้บ้านเมือง
อยู่เย็นเป็นสุข ต้องจัดการห้ามบำรุงในเวลาบ้านเมืองเป็นปรกติ เป็นคติ
เกิดขึ้นใหม่ ดูเหมือนจะเริ่มเกิดขึ้นแต่ในรัชกาลที่ 4 และมาถือเป็นข้อ
สำคัญในรัฐธรรมนูญฉบับนโยบายต่อรัชกาลที่ 5 สืบมา¹

(ขีดเส้นใต้ โดยผู้เขียน)

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการปกครองห้ามเมืองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้า
เจ้าอยู่หัวตลอดจนรัชสมัยก่อนหน้านั้น พระบรมราชาไชยาในการมุ่งทะนุบำรุงห้ามเมืองให้
เจริญก้าวหน้าทั้งด้านการพัฒนาเส้นทางคมนาคมและด้านอื่น ๆ นั้น ไม่เคยมีปรากฏมาก่อน
ทั้งนี้อาจเนื่องจากต้องประสบปัญหาความไม่สงบของบ้านเมืองที่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง เป็นผล
ให้นโยบายส่วนใหญ่มุ่งด้านการรักษาความมั่นคงของบ้านเมืองมากกว่าที่จะเน้นด้านการทะนุ
บำรุงบ้านเมือง ดังจะเห็นได้จากการสร้างกำแพงเมืองสงขลาในปี พ.ศ. 2379
พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีท้องตราให้พระยา
วิเชียรคีรี (เถี้ยนเซ่ง) ก่อกำแพงเมืองและป้อม โดยพระราชทานยกเงินภาษีอากรเมือง
สงขลาให้ 200 ชั่ง² ทั้งนี้ก็เพื่อจุดมุ่งหมายในการรักษาพระราชอาณาเขตเป็นสำคัญ
ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ปัญหาความไม่สงบภายในบ้านเมือง
ลดน้อยลง รวมทั้งปัญหาสงครามกับประเทศเพื่อนบ้านก็หมดไปด้วย ฉะนั้น เวลาในการ
ที่จะมุ่งทะนุบำรุงห้ามเมืองจึงได้เริ่มมีมากขึ้นในรัชสมัยของพระองค์ มีการพัฒนาบ้านเมือง
ทั้งเส้นทางคมนาคม ตลอดจนการส่งเสริมให้มีการก่อสร้างถาวรวัตถุอื่น ๆ อีกหลายแห่ง

¹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, สถาปนาเมืองแรก
สถาปนากระทรวงมหาดไทย พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พระยารามราชภักดิ์
(ม.ล. สวัสดิ์ อิศรางกูร) (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2519),
หน้า 36 - 37.

² องค์การคำครุสภา, ประชุมพงศาวดาร เล่ม 30 (ภาค 53), หน้า 219.

ทั้งเช่นในปี พ.ศ. 2408 หลังจากที่พระองค์ได้เสด็จกลับจากประพาสเมืองสงขลาครั้งหลัง ทรงพระราชดำริว่ามีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ พระราชทานเงิน 37 ชั่งเศษ ให้ เจ้าพระยาสงขลา (เม่น) เป็นแม่กองสร้างเจดีย์บนยอดเขาคังกวน บูรณะปฏิสังขรณ์ขึ้น ให้สูงกว่าเก่า เจ้าพระยาสงขลาทำถวายโดยเสด็จงานพระราชกุศลสิ้นเงิน 17 ชั่งเศษ¹

การที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสนับสนุนพระบรมราชโองบาย ในการปกครองหัวเมืองตามพระราชบิคาณั้น มิใช่เพียงแต่เหตุผลอันสืบเนื่องจากเหตุการณ์ ภายในประเทศที่เป็นไปอย่างปกติในระยะกัณรัชกาลเท่านั้น หากแต่ยังมีสาเหตุเนื่องมาจาก สถานการณ์จากภายนอกประเทศ อันเนื่องด้วยภัยจากอิทธิพลของมหาอำนาจตะวันตกที่เริ่ม คุกคามไทยหนักขึ้น โดยเฉพาะอังกฤษและฝรั่งเศสต่างได้ประเทศเพื่อนบ้านของไทยเป็น เมืองขึ้น โดยอังกฤษได้อินเดีย พม่า และมลายู ฝรั่งเศสได้ญวน และกำลังเตรียม การรุกรุกคามเขมรและลาวของไทยต่อไป จากสถานการณ์ดังกล่าวจึงเป็นแรงผลักดันให้ ทรงเล็งเห็นความสำคัญของการปกครองหัวเมืองมากขึ้น การปกครองหัวเมืองประเทศราช ในระบบ "กินเมือง" ซึ่งเปิดโอกาสแก่เจ้าเมืองที่อยู่ห่างไกลจากราชธานีได้มีอิสรภาพมาก ย่อมบังเกิดผลเสียมากกว่าผลดี ทั้งนี้พระองค์จึงได้เริ่มต้นปฏิรูปการปกครองหัวเมือง เปลี่ยนเป็นการปกครองแบบเทศาภิบาลคือรวมหัวเมืองหลายเมืองเข้าเป็นมณฑลหนึ่ง มีข้า หลวงเทศาภิบาลเป็นผู้ปกครองมณฑลขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทย การปกครองระบบนี้ ได้เริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2437 มณฑลนครศรีธรรมราชจักเป็นมณฑลหนึ่งที่เป็นผลจากการปฏิรูป การปกครองระบบเทศาภิบาล ซึ่งจะได้กล่าวถึงสาระสำคัญในตอนต่อไป

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงดำเนินพระบรมราชโองบายใน พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยเน้นความสำคัญของหัวเมืองประเทศราช ตลอดจนให้ความสำคัญต่อเมืองสงขลา เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2414 ขากลับจากการเสด็จ

¹เย็น สุวรรณปัทม, "พงศาวดารเมืองสงขลา ภาคที่ 2" เจ้าพระยาศรีธรรมมา ธิเบศ, หน้า 388.

ประพาสประเทศอินเดีย ได้เสด็จพระราชดำเนินตามถนนที่สร้างจากเมืองไทรบุรีมาลงเรือพระที่นั่งที่ท่าเมืองสงขลา กลับสู่พระนคร เป็นประวัติการณที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเสด็จข้ามแหลมมลายูทางสถลมารคเป็นครั้งแรก¹ และครั้งต่อ ๆ มาเท่าที่ปรากฏจากจดหมายเหตุเสด็จประพาสแหลมมลายู ได้กล่าวถึงการเสด็จประพาสแหลมมลายูรวมหลายครั้ง โดยเฉพาะการเสด็จพระราชดำเนินประพาสแหลมมลายู ร.ศ. 109 (พ.ศ. 2431) นั้น พระองค์ได้ทรงพระราชนิพนธ์จดหมายเหตุมีความปรากฏดังนี้

วันอาทิตย์ เดือน 9 แรม 11 ค่ำ เวลาเช้า 4 โมง 25 นาที ถึงปากน้ำเมืองสงขลา ทอดเรือพระที่นั่งหลังเกาะหนูทางฝั่ง 60 เส้นเศษ หลวงวิเศษภักดี ผู้ช่วยเมืองสงขลา ลงมาเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทในเรือพระที่นั่ง กราบบังคมทูลพระกรุณาว่า พระยาวิเชียรคีรี ผู้สำเร็จราชการเมืองสงขลาป่วยเป็นฝีคอเนสัน มาแต่เมืองแขก กลับมาถึงเมืองสงขลาได้ 4 วัน . . . ถึงอนิจกรรม . . . เสด็จพระราชดำเนินขึ้นบกประทับแรมที่ค่ายหลวงที่แหลมทรายเมืองสงขลาเวลาบ่าย 2 โมงเศษ เสด็จโดยทางชลมารค ไปขึ้นท่าหน้าจวนเมืองสงขลา . . .²

เมืองสงขลาในช่วงที่พระยาวิเชียรคีรี (ชม) ว่าราชการ ได้มีโอกาสเตรียมการรับเสด็จพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นที่พอพระราชหฤทัยหลายครั้งจนเป็นที่โปรดปราน แม้ว่าการเสด็จประพาสในปี พ.ศ. 2431 จะเป็นระยะเวลาที่พระยา

¹ เรื่องเดียวกัน. และ หจช., ราชการกรมพระกลาโหม รัชกาลที่ 5
จ.ศ. 1233 - 1234 เล่ม 6

² พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, "จดหมายเหตุพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จประพาสแหลมมลายู คราว ร.ศ. 107" ระยะทางเสด็จประพาสมณฑลอยุธยา จดหมายเหตุเสด็จประพาสแหลมมลายูและเสด็จประพาสต้นในรัชกาลที่ 5 พิมพ์ในงานฌาปนกิจศพ นางกิมลี ศรีสมบุญ (พระนคร : โรงพิมพ์สามมิตร, 2514), หน้า 31.

วิเชียรคีรี (ชุม) ใต้ถึงแก่อนิจกรรมแล้ว 6 วัน¹ แต่พระยาวิเชียรคีรี (ชม) เมื่อครั้งยังเป็นหลวงวิเศษภักดี ก็ได้ปฏิบัติราชการเตรียมการรับเสด็จเป็นที่พอพระราชหฤทัยได้ หากจะเปรียบเทียบระหว่างเมืองสงขลา กับเมืองนครศรีธรรมราชในช่วงสมัยเดียวกัน ซึ่งเจ้าพระยานครศรีธรรมราช (พร้อม) เป็นผู้สำเร็จราชการเมืองระหวาง พ.ศ. 2410 - 2450² จะเห็นได้ว่าเมืองนครศรีธรรมราชถูกลดบทบาทความสำคัญลงมาก การปฏิบัติราชการของเจ้าพระยานครศรีธรรมราช (พร้อม) มีข้อบกพร่องให้ได้รับการตำหนิจากทางราชธานี เนื่องจากเจ้าพระยานครศรีธรรมราช (พร้อม) เป็นเจ้าเมืองคนเดียวที่มีได้มารอรับเสด็จพระราชดำเนินตามประเพณีที่มีมาช้านาน ดังปรากฏในหนังสือ เจ้าพระยาสุรวงษ์ไวยวัฒน์ ว่าที่สมุหพระกลาโหม มาถึงพระยานครศรีธรรมราช ความว่า

ด้วยพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์เกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จพระราชดำเนินประพาสทะเลถึงเมืองกาละกะตากกลับมาประทับที่หอพระนครเขตรแดนเมืองพังงา เมืองภูเก็ต และเสด็จประพาสเมืองไทรบุรี เสด็จพระราชดำเนินทางสถลมารค แต่เมืองไทรบุรีมาลงเรือพระที่นั่ง ณ เมืองสงขลา กลับเข้ามากรุงเทพมหานคร เมื่อเสด็จพระราชดำเนินประทับตามระยะเมืองนั้น เจ้าเมือง ^{ไทย} แลบุตรหลานได้มาเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทรับเสด็จตามระยะเมืองทุกเมือง เมืองนครฯ เป็นเมืองได้บังคับเมืองไทรบุรี เสด็จพระราชดำเนินมาประทับ ^{ร้อน} อยู่ ณ เมืองไทรบุรีก็หลายเวลา พระยานครฯ เภิกเฉยเสียทำเป็น ^{แรม} ไม่ ^{รับ} มิได้รับเสด็จโดยธรรมเนียมเป็นซ้ำแผ่นดิน แลไม่แต่งญาติพี่น้องไปรับเสด็จ . . . 3

¹เย็น สุวรรณปัทม, "พงศาวดารเมืองสงขลา ภาคที่ 2" เจ้าพระยาศรีธรรมมาธิเบศ หน้า 393.

²พระยาโกมารกุลมนตรี, วงศ์เจ้าพระยานคร (พระนคร : โรงพิมพ์มกุฏราชวิทยาลัย, 2505), พิมพ์ในงานศพ คุณกลิ่น ณ นคร. ไม่ระบุหน้า

³หจข., ราชการกรมพระกลาโหม รัชกาลที่ 5 จ.ศ. 1233 - 1234 เล่ม 6 หน้า 124.

ดังนั้น การปฏิบัติราชการของเจ้าพระยานครศรีธรรมราช (พร้อม) ย่อมไม่เป็น
ที่พอพระราชหฤทัย ซึ่งจะเห็นได้จากพระราชดำริที่จะตั้งบ้านเมืองเพิ่มขึ้นทางฝั่งตะวันตก
จึงโปรดเกล้าฯ ให้พระยาวิเชียรสงครามรามฤทธิเดช ผู้ว่าการเมืองภูเก็ตเป็นผู้จัดการ
และทรงรับสั่งว่า

. อย่าให้พระยานครศรีธรรมราชขัดขวางแต่สิ่งหนึ่งสิ่งใดได้ ถ้าพระยา
นครฯ มีข้อขัดขวางพระยาวิเชียรสงครามรามฤทธิเดชจัดการบ้านเมือง } ไม่ได้
ก็จะตัดแบ่งเขตรแดนเมืองนครฯ แยกออกขึ้นเสียต่างเมือง ก็ยกรัตนยศ
พระยานครฯ สดุดยลงแล้ว ก็เหมือนพระยานครฯ ทำลายวงศ์ตระกูลของ
พระยานครศรีธรรมราชลงเหมือนกัน¹

สาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้เมืองนครศรีธรรมราชลดความสำคัญลงคือ เจ้าพระยา
นครศรีธรรมราช (พร้อม) ปฏิบัติราชการบกพร่องจนได้รับการตำหนิจากทางราชธานี
และสาเหตุอีกประการหนึ่งคือ นโยบายจากส่วนกลางได้เริ่มต้นวางแผนสำหรับการปฏิรูป
การปกครองอย่างแท้จริง โดยพยายามดึงอำนาจซึ่งกระจายอยู่ทั่วไปนั้นให้กลับมาสู่ส่วน
กลางคือกรุงเทพฯ ทำให้ตำแหน่งเจ้าเมืองนครศรีธรรมราชต้องถูกลิดรอนลดความสำคัญลง
เพื่อจะได้นำการปกครองโดยข้าหลวงเทศาภิบาลซึ่งจะเข้ามาบริหารบ้านเมืองแทนต่อไป

พระบรมราชาธิบายในการลิดรอนอำนาจเจ้าเมืองนครศรีธรรมราชนั้น เป็นความ
จำเป็นที่จะต้องดำเนินการ ทั้งนี้หากได้ศึกษาถึงประวัติเจ้าผู้ครองเมืองนครศรีธรรมราช
บางท่าน โดยเฉพาะเจ้าพระยานครศรีธรรมราช (น้อย) ซึ่งเป็นผู้มีอิทธิพลมากที่สุด
ในบรรดาเจ้าเมืองทุกคนที่ดำรงตำแหน่ง ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้แม้แต่เอกสารชาวต่างชาติก็
ยอมรับความจริงข้อนี้ และได้บันทึกเรื่องราวของเจ้าพระยานครศรีธรรมราช (น้อย) ว่า

¹ เรื่องเดียวกัน.

เจ้าเมืองนครนั้นกล่าวกันว่า เป็นพระโอรสของพระยาศาก ซึ่งเกิดหลังจากที่พระราชบิดาสวรรคตแล้ว และมีสิทธิในพระราชบัลลังก์สยาม ฉะนั้นจึงไม่มีเรื่องเลวร้ายเรื่องใดที่มีจุดมุ่งหมายเลวร้าย เทียบกับเรื่องที่ว่า เจ้าเมืองนครใดทำการติดต่อย่างลับ ๆ กับชาวเขา โดยมีจุดประสงค์ จะยึดราชบัลลังก์ด้วยความช่วยเหลือของรัฐบาลอังกฤษ¹

แม้ว่าเหตุการณ์ดังกล่าวไม่ปรากฏหลักฐานในเอกสารฝ่ายไทยก็ตาม แต่เรื่องอำนาจและอิทธิพลของเจ้าพระยามนตรีศรีธรมราช (น้อย) นั้น เป็นที่ยอมรับกันแล้วว่า เจ้าพระยามนตรีศรีธรมราช (น้อย) เป็นเจ้าเมืองที่มีอิทธิพลมากที่สุดคนหนึ่งในหัวเมืองภาคใต้ ในสมัยนั้น จะเห็นได้ว่า แม้แต่การสักเลขในหัวเมืองภาคใต้ เจ้าพระยามนตรีศรีธรมราช (น้อย) ยังได้รับมอบอำนาจเป็นหัวหน้าในการสักเลข ทางราชธานีจะกะเกณฑ์ราชการสิ่งใดก็เกณฑ์ได้จากเจ้าพระยามนตรีศรีธรมราช² การที่เจ้าพระยามนตรีศรีธรมราช ได้รับมอบอำนาจมากมาย ประกอบกับอำนาจเดิมที่ได้สร้างสมมาช้านาน ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูปการปกครองหัวเมืองภาคใต้ โดยเฉพาะการเริ่มนโยบายการปกครองระบบเทศาภิบาล ที่มอบอำนาจความรับผิดชอบแก่ข้าหลวงเทศาภิบาลทำหน้าที่บังคับบัญชามณฑลนั้น ๆ ให้เป็นไปตามคำสั่งของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยที่กรุงเทพฯ

การปฏิรูปมณฑลนครศรีธรรมราชในปี พ.ศ. 2439 ประกอบด้วยเมืองนครศรีธรรมราช เมืองสงขลา และเมืองพัทลุง โดยเฉพาะเมืองสงขลาซึ่งทำหน้าที่กำกับควบคุมหัวเมืองมลายูทั้งเจ็ด หากการปฏิรูปมณฑลเป็นไปอย่างขาดความระมัดระวังและความรอบคอบแล้ว ผลเสียย่อมจะเกิดขึ้นมากมาย ทั้งนี้เพราะหัวเมืองทั้งเจ็ดมีชายแดนที่ติดต่อกับอาณานิคมของอังกฤษ การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองหัวเมืองที่ทำให้เจ้าเมืองท้องถิ่นเสียอำนาจและผลประโยชน์ อาจเป็นชนวนให้อังกฤษถือโอกาสแทรกแซงได้

¹ กรมศิลปากร, เอกสารของเฮนรี เบอร์นี เล่ม 2, หน้า 29.

² หจข., สารบาณสมุคพิเศษ รัชกาลที่ 5 จ.ศ. 1241 - 1242 เล่ม 20

จะเห็นได้จากรายงานของพระวิจิตรวรสาส์น (ปั่น สุขุม) ข้าหลวงพิเศษซึ่งลงไปตรวจราชการในดินแดนแถบนี้ รายงานมาเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2438 มีความตอนหนึ่งว่า

. . . เมืองแขกในมลายูเวลานี้ ตั้งเทศกุดังกฤษกระหายอยากจะได้
 คุ้มที่ ฝาพระบาททรงทราบ ถ้างั้นเฉยเสียไม่จัดการให้เจริญขึ้น
 นากลัวอังกฤษจะหาเหตุผลยกขึ้นพูด ตามอุบายของเมือง
 ที่มีอำนาจ . . .¹

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงตระหนักถึงปัญหาในการปกครองหัวเมืองประเทศราชมลายูเป็นอย่างดี ได้ทรงดำเนินพระบรมราโชบายประนีประนอม และทรงเอาใจหัวเมืองประเทศราชมลายูอยู่ตลอดเวลา จะเห็นได้ว่าพระองค์ได้เสด็จเยือนหัวเมืองมลายูหลายครั้ง ได้ทรงยกฐานะผู้ครองรัฐไทรบุรีขึ้นเป็นเจ้าพระยา และให้ไทรบุรีขึ้นตรงต่อกรุงเทพฯ แทนที่จะขึ้นกับนครศรีธรรมราช² การยกไทรบุรีขึ้นกับกรุงเทพฯ นั้นตรงกับปี พ.ศ. 2415 ได้โปรดเกล้าฯ เลื่อนยศพระยาไทรบุรี โดยพิจารณาเห็นความดีความชอบในการถวายการรับเสด็จเป็นอย่างดี อีกทั้งทะนุบำรุงบ้านเมืองตลอดจนสร้างถนนตั้งแต่เมืองไทรบุรีมาถึงเมืองสงขลา นอกจากนั้นยังมีความสวามิภักดิ์คุ้นเคยสนิทสนมกับรัฐบาลที่กรุงเทพฯ ยิ่งกว่าหัวเมืองประเทศราชฝ่ายใต้เมืองอื่น ๆ³

¹ หจข., ร.5 ม.49/28 พระวิจิตรวรสาส์นกราบทูลกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ สำเนาที่ 42196 ลงวันที่ 14 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 114

² แดมสุข นุมนนท์, "การเจรจาทางการทูตระหว่างไทยกับอังกฤษ ค.ศ. 1900 - 1909," วรรณไวทยาการ พิมพ์ถวายพระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนคราธิพงษ์ประพันธ์ ในโอกาสที่พระชนม์ครบ 80 พรรษาบริบูรณ์ (กรุงเทพฯมหานคร : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2514), หน้า 5.

³ ชาวลีย์ ณ ถลาง, "การศึกษาเปรียบเทียบระหว่างความสัมพันธ์ของหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือและฝ่ายใต้กับรัฐบาลไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521, หน้า 124.

หลักฐานความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับเมืองไทรบุรีนี้ มีปรากฏในพระราชหัตถเลขาพระราชทานมายังเจ้าพระยาสุรวงษ์ไวยวัฒน์ ที่สมุหพระกลาโหม ความว่า

ตั้งแต่เมืองมลายูประเทศราชทั้งปวง ใค้อยู่ในอำนาจกรุงสยามมาก็ไม่มีเมืองใดเมืองหนึ่ง ถาผู้ใค้หนึ่ง ซึ่งจะใค้ทำนุบำรุงบ้านเมืองให้มีความเจริญแลศรัทธาราชการเรียบร้อย เสมอควยเจ้าพระยาไทรบุรี แลไม่มีผู้ใค้ซึ่งจะใค้แสดงความนับถือรักใค้สนิทสนมคองกรุงสยามยังยืนสม่ำเสมอเปรียบควยเจ้าพระยาไทรบุรี กับพระเจ้ากรุงสยามเลา ก็ใค้คุณเคยสนิทสนมมาแต่ครั้งพระบาทสมเด็จพะจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ญาตีพื้นองบุตรหลานก็มีความรักใค้สนิทสนมกับกรุงสยามยิ่งกวามลายูประเทศราชอื่น ๆ ทั้งสิ้น¹

เมื่อพิจารณาถึงการปกครองหัวเมืองประเทศราชมลายูในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพะจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จากคำกราบบังคมทูลของกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ลงวันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2438 มีความปรากฏตอนหนึ่งว่า

. . . ประเทศราชใหญ่เช่น กลันตัน ตรังกานันมีนิสัยเกลียดฝรั่งอยู่เป็นพื้นแลเช่นเมืองไทรเลาก็เพราะเหตุที่ตั้งหน้าจัดการค้าขายเปิดบ้านเมือง รุเทาทันฝรั่ง พวกชาวต่างประเทศจึงเข้าแทรกแซงไม่คิด แคหัวเมืองเล็กนอยเช่นแขก 7 เมืองจะไว้ใจหัวไปไม่ได้ ควยเป็นเมืองเล็กนอยอยู่ในอำนาจเงินโดยมาก เช่นพระยาระแงะไปทำสัญญาขายภาษีอากรและประโยชน์การทำเหมืองแร่ในบานเมืองให้แขกสิงคโปร์ แขนนั้นเอาไปขายให้มิสเตอร์ลีชคนอังกฤษเช่นนี้ ถ้าทอดทิ้งไว้ไม่ดูแลให้แข็งแรงเหตุเช่นนี้ยังมีใค้อีก . . .²

จะเห็นได้ว่า หัวเมืองทั้งเจ็ดนี้ได้รับความสนใจจากทางราชธานีมาก จึงกำหนดให้เมืองสงขลาทำหน้าที่ควบคุมดูแลต่อไปในฐานะหัวเมืองประเทศราช บรรดาเจ้าเมือง

¹ จข., ร.5 บ.1.2/4 ร.ที่ $\frac{291}{43}$ พระราชหัตถเลขาพระราชทานเจ้าพระยาสุรวงษ์ไวยวัฒน์ ที่สมุหพระกลาโหม วัน 6 ฤ 3 ค่ำ ปีมะเส็ง ตรีศก ศักราช 1243

² จข., ร.5 ม.49/27 กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพะเจ้าอยู่หัว, (ไปรเวคที่ 262/43027), 4 มีนาคม ร.ศ. 114

ต่างได้รับอำนาจสิทธิขาดตามแบบแผนเมืองประเทศราช คือมีอำนาจที่จะเก็บภาษีอากรตามพิภพที่ตราในบ้านเมืองแล้วจ่ายใช้สอยได้ตามอำเภอใจ และมีอำนาจเหนือราษฎรสิทธิขาดทำได้จนประหารชีวิต¹ เมืองสงขลาทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางติดต่อระหว่างเมืองทั้งเจ็ดกับทางราชธานีก็ในกรณีที่มีการแต่งตั้งผู้ว่าราชการเมืองสงขลาและกรรมการผู้ใหญ่อกรสงขันไม้เงินทอง เครื่องราชบรรณาการ เช่นเดียวกันในกรณีที่จะมีข้อบังคับหรือท้องตราจากทางราชธานีก็ต้องผ่านเมืองสงขลา ทั้งนี้แสดงให้เห็นถึงพระบรมราโชบายในการปกครองหัวเมืองทั้งเจ็ดด้วยความระมัดระวัง เพื่อมิให้เกิดปัญหาภายหลัง อำนาจต่าง ๆ ที่บรรดาเจ้าเมืองเหล่านี้ได้รับจึงเป็นไปอย่างกว้างขวาง ซึ่งพิเคราะห์ดูแล้วหัวเมืองทั้งเจ็ดน่าจะอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของเมืองสงขลาอย่างปรกติสุขได้ แต่ปรากฏว่าหัวเมืองทั้งเจ็ดภายใต้การดูแลของเมืองสงขลาได้เกิดปัญหาวุ่นวายอย่างมาก โดยมีสาเหตุทั้งจากความบกพร่องของเมืองสงขลาเอง ขณะเดียวกันบรรดาผู้ว่าราชการเมืองเหล่านั้นก็ทำหน้าที่ปกครองไพร่บ้านพลเมืองอย่างกตัญญู จนเป็นผลให้มีการเรียกร้องให้เจ็ดหัวเมืองเป็นอิสระพ้นจากการควบคุมดูแลของเมืองสงขลา ซึ่งจะได้กล่าวรายละเอียดในตอนต่อไป

การแก้ปัญหาในการปกครองหัวเมืองทั้งเจ็ดนี้ มิได้ดำเนินการพร้อม ๆ กับการจัดการปกครองเมืองสงขลา ทั้งนี้เนื่องจากพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ซึ่งดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ทรงดำริว่า ในขณะนั้นรัฐบาลเพิ่งจะเริ่มดำเนินการปฏิรูปการปกครองเมืองสงขลา การจะจัดการปกครองหัวเมืองทั้งเจ็ดให้พร้อม ๆ กับเมืองสงขลา นั้น อาจก่อให้เกิดภาระแก่รัฐบาลในการให้ความสนับสนุนซึ่งรัฐบาลยังไม่พร้อม² แต่ทรงมอบหมายให้พระเสนีพิทักษ์ออกไปตรวจราชการในหัวเมือง

¹ เรื่องเดียวกัน.

² พรณงาม เเงาธรรมสาร, "การปกครองหัวเมืองภาคใต้ทั้ง 7 . . ."

ทั้งเจ็ดเพื่อศึกษาสภาพปัญหาต่าง ๆ เป็นการวางพื้นฐานการจะจัดการปกครองแบบใหม่ต่อไป
เท่านั้น เมื่อพระเสน็พิทักษ์ปฏิบัติราชการดังกล่าวสำเร็จลงตามพระประสงค์แล้ว จึงจะ
มีห้องตราแต่งตั้งให้เป็นข้าหลวงกำกับราชการในหัวเมืองเหล่านี้ โดยแยกจากการปกครอง
ของสงขลาในภายหลัง¹

จะเห็นได้ว่า พระบรมราชาไชยบาลในการปกครองเมืองสงขลาในรัชสมัยพระบาท
สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ยังคงให้ความสำคัญแก่เมืองสงขลา โดยเฉพาะการ
มอบอำนาจควบคุมดูแลหัวเมืองประเทศราชมลายู แม้ว่าการปกครองหัวเมืองทั้งเจ็ดล้วน
แต่สร้างปัญหาให้แก่ราชธานีก็ตาม แต่พระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
เจ้าอยู่หัวและพระดำริของกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ที่มีต่อการจัดการปกครองในหัวเมือง
ทั้งเจ็ดสอดคล้องกันในหลักการที่จะต้องจัดราชการเมืองสงขลาให้เรียบร้อยเสียก่อน²
ทั้งนี้เพราะสภาพการปกครองของเมืองสงขลาเองก็อยู่ในสภาพที่สับสนวุ่นวายมาก กล่าวคือ
ตั้งแต่ปลาย พ.ศ. 2436 เป็นต้นมา พระยาวิเชียรคีรีได้สั่งให้เลขาธิการปกครองแบบ
เดิม ซึ่งแบ่งเขตการปกครองออกเป็นอำเภอและแขวง มีนายอำเภอและนายแขวงเป็น
ผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น มาเป็นแบบที่กรมการเมืองผู้ซึ่งเป็นญาติและพรรคพวกตนคุม
อำนาจการปกครองทั้งหมด โดยผ่านทางนายบ้าน การรวมอำนาจการปกครองไว้ในมู
กรมการเมืองเช่นว่านี้ ทำให้ผู้ว่าราชการเมืองและกรมการเมืองต่าง ๆ ได้ผลประโยชน์
และอำนาจยิ่งขึ้น จนดูเหมือนว่าอำนาจของผู้ว่าราชการเมืองสงขลาในขณะนั้นจะมากกว่า
ผู้ว่าราชการเมืองนครศรีธรรมราช ซึ่งเป็นเมืองสำคัญที่สุดในการปกครองของไทยใน
ภาคใต้มาก่อน ในขณะเดียวกันก็ก่อให้เกิดความเคียดแค้นแก่ราษฎรมากขึ้น เพราะเมื่อ
เกิดเหตุราษฎรไม่สามารถจะไปร้องเรียนกับเจ้าหน้าที่ผู้ใดได้ จะไปหานายบ้าน ๆ ก็ถือว่า
เป็นหน้าที่ของกรมการเมืองซึ่งเป็นเสมือนแม่กองบังคับบัญชาหมู่บ้านตน แต่กรมการเมืองเจ้าหน้าที่

¹ เรื่องเดียวกัน,

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 151.

เหล่านี้อาศัยอยู่ในเมือง ปีหนึ่งจะออกไปยังหมู่บ้านก็เฉพาะเมื่อถึงเวลาเก็บเงินส่วยต่าง ๆ เท่านั้น การเก็บภาษีอากรปราศจากระเบียบหรือกฎข้อบังคับแน่นอน มีการเรียกเก็บจากผลิตผลและกิจการทุกอย่างตามแต่ต้องการ เก็บซ้ำปีละหลายครั้งบ้าง และเก็บในอัตราตามใจชอบ นอกจากนี้ยังมีการเกณฑ์แรงงานราษฎร ทั้ง ๆ ที่รัฐบาลที่กรุงเทพฯ ได้ออกตราชดเชยสิ่งเล็กน้อย¹ คังนั้นเมื่อพระสฤษดิ์พจนกร เป็นข้าหลวงออกไปตรวจราชการเมืองสงขลาใน พ.ศ. 2437 จึงมีรายงานต่อรัฐบาลให้เลิกมอบอำนาจในการเปลี่ยนแปลงการปกครองใด ๆ แก่ผู้ตรวจราชการเมือง และได้เสนอให้ทางกรุงเทพฯ กำหนดการจัดเก็บภาษีให้เป็นระเบียบแน่นอนว่า ควรเก็บภาษีสิ่งใดบ้าง เวลาใดและอย่างไร²

จากรายงานของพระสฤษดิ์พจนกร ย่อมทำให้พระองค์ทรงหนักพระทัยในการปกครองเมืองสงขลา ทั้งนี้เพราะความสับสนวุ่นวายของการปกครองเมืองสงขลาเป็นมาช้านานแล้ว ประกอบกับมีการทะเลาะเบาะแว้งกันระหว่างกรมการเมืองสงขลาเอง และระหว่างสงขลาต่างเมือง เป็นต้นว่า พัทลุงอีกด้วย³ พระองค์ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะปรับปรุงการปกครองเมืองสงขลา แต่คิดขัดข้องไม่อาจหาบุคคลที่เหมาะสม คังปรากฏในพระราชดำรัสแสดงความกังวลพระทัยต่อกรมหลวงเทเวศร์ไปราชการ ว่า

. . . เห็นสมควรอยู่ว่าจะต้องรีบจัด แต่คิดหาตัวผู้ใดออกไปเวลานี้ก็ยาก เพราะเป็นการยุ่งยากกันเสีย หนักกว่าหนักแล้ว . . . ฉะนั้น . . . ยังนั่งทนไม่ได้เหมือนอย่างแกล่น . . . จนชั้นนอนก็ยังรอนกัน ถ้าไม่เป็นเพราะการอันนี้ทอดทิ้งมาช้านานเหลือเกินมาเสียแล้ว . . .⁴

¹ หจช., ร.5 ม.2.14/22 "รายงานพระสฤษดิ์พจนกร" เล่มที่ 12 ว่าด้วย การตรวจแหลมมลายูในพระราชอาณาเขต

² เรื่องเดียวกัน.

³ หจช., ร. 5 ม.2.14/98 "รายงานเจ้าพระยาเทเวศร์ไปตรวจราชการ เมืองสงขลา พัทลุง และกลันตัน ร.ศ. 113"

⁴ เรื่องเดียวกัน.

สถานการณ์ในหัวเมืองภาคใต้ในรัชสมัยนี้ ต่างได้รับความสนใจและเอาใจใส่จากรัฐบาลเพิ่มขึ้น จะเห็นได้ว่าหลังจากรายงานของพระสุภคิพจนกรแล้ว ได้โปรดให้ส่งพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ เป็นข้าหลวงใหญ่ออกไปตรวจราชการในหัวเมืองภาคใต้ในปีเดียวกัน¹ ถัดมาอีกหนึ่งปี คือปี พ.ศ. 2438 ได้โปรดให้พระวิจิตรวรสาส์น ซึ่งภายหลังเป็นพระยายมราช (ปั้น สุขุม) เป็นข้าหลวงพิเศษออกไปจัดการราชการในสงขลาอีกครั้งหนึ่ง² การจัดส่งข้าราชการจากส่วนกลางออกตรวจราชการหัวเมืองภาคใต้บ่อยครั้งนั้น แสดงถึงสถานการณ์ในหัวเมืองภาคใต้ที่ไม่น่าไว้วางใจ จึงเป็นผลให้รัฐบาลมีความกระตือรือร้นในการจัดการราชการในหัวเมืองภาคใต้ให้เป็นไปอย่างสงบเรียบร้อย

ปัญหาในการควบคุมหัวเมืองทั้งเจ็ดของเมืองสงขลา

การกล่าวถึงปัญหาในการควบคุมหัวเมืองทั้งเจ็ดของเมืองสงขลานั้น ได้กำหนดคำเรียกหัวเมืองดังนี้ เมืองปัตตานี กำหนดเรียกในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2355 และเรียกหัวเมืองทั้งเจ็ดในช่วงหลังปี พ.ศ. 2355 ทั้งนี้เป็นผลจากข้อสรุปเรื่องการแบ่งแยกเมืองปัตตานีออกเป็น เจ็ดหัวเมืองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย

บรรดาหัวเมืองประเทศราชภาคใต้ทั้งหมด กล่าวได้ว่าหัวเมืองทั้งเจ็ด ซึ่งได้แก่ ปัตตานี ยะลา ยะหริ่ง รามันห์ กระจัง สายบุรี และหนองจิก มีความสำคัญทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจมาก ความสำคัญทางการเมืองนั้นพิจารณาจากสภาพที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ เนื่องจากบริเวณหัวเมืองทั้งเจ็ดอยู่ใกล้กับดินแดนที่อังกฤษกำลังแผ่ขยายอิทธิพลเข้าครอบครอง จึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องจัดการอย่างใดอย่างหนึ่งเกี่ยวกับการปกครองให้เป็นระเบียบกว่าเดิม ดังปรากฏในคำกราบบังคมทูลของพระวิจิตรวรสาส์นทูลเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ว่า

¹ เรื่องเดียวกัน.

² หจข., ร.5 ม.2 14/69, กรมหมื่นคำรงฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, ที่ 251/41969, 23 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 114

. . . หัวเมืองแขกมลายูเวลานี้ สังกศอังกฤษอยากได้เต็มที ถ้าจึง
 ปล่อยให้จัดการให้เจริญขึ้นบ้าง นากลัวอังกฤษจะหาเหตุยกขึ้นผูกพาโล
 ทาง ๆ ตามอุบายของเมืองที่มีอำนาจ เมื่อชาพระพุทธเจ้าพบกับเจ้าเมือง
 สิงคโปร์ที่บีนัง พังเสียงพูดแลความว่าเมืองแขกอยู่เพียงไหน ไทยอยู่
 เพียงนั้นก็เห็นได้ว่า ความต้องการของอังกฤษต้องการตั้งแต่เมืองแขก
 ออกไป¹

ส่วนความสำคัญทาง เศรษฐกิจของหัวเมืองทั้งเจ็ด กล่าวได้ว่าดินแดนแถบนี้
 มีความอุดมสมบูรณ์มาก ทั้งรายงานค่ากราบบังคมทูลของกรมหมื่นคำรงราชานุภาพ
 ลงวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2439 ความว่า

. . . ภูมิลำเนาของเมืองแขกทั้งเจ็ดซึ่งชาพระพุทธเจ้าได้ไปเห็นแลได้สืบสวน
 ทราบความในคราวนี้ เห็นเป็นเมืองที่บริบูรณ์อย่างปลาด จะหาเมืองมลายู
 เมืองใดในแหลมมลายูนี้เปรียบได้เสมอเหมือนเป็นอันไม่มี คือหัวเมืองที่อยู่ริม
 ทะเลสี่เมือง เมืองหนองจิกเป็นเมืองที่น่าศึกษาเมืองจะเปรียบมิได้ อาไศรย
 เขาเป็นสินค้าใหญ่ ในเมืองคานีมีนาเกลืออย่างเคียว ตลอดแหลมมลายู
 สินค้าเกลือ เมืองคานีขายได้อย่างแพงถึงเกวียนละ 16 เหรียญ . . .
 เมืองยี่หริ่งเป็นเมืองที่มีปลาบริบูรณ์เป็นสินค้าใหญ่ในเมืองนี้ เมืองสายใน
 พื้นเมืองเองอยู่ข้างทราวม แดกอยู่ปากนำทางสินค้าขึ้นลงบริบูรณ์ ส่วนเมือง
 ที่อยู่ข้างใน 3 เมือง คือ ยะลา รามัญ ระแงะ เหล่านล้วนเป็นเมืองอุดม
 ไปด้วยของป่าซึ่งเป็นสินค้าได้หลายอย่าง ถ้าจัดการบำรุงให้ดี น่าจะมีผล
 ประโยชน์ได้มากกว่าเมืองใดใดในแหลมมลายูทั้งสิ้น . . .²

¹ หจข., ร.5 ม.49/28 พระวิจิตรวราสารักษ์ หลุเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย
 สำเนาที่ 42196, 14 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 114

² หจข., ร.5 ม.2.14/74 รายงานค่ากราบบังคมทูลของกรมหมื่นคำรง
 ราชานุภาพ วันที่ 7 ธันวาคม ร.ศ. 115

และยังปรากฏในรายงานพระอนันตสมบัติ ผู้ช่วยราชการเมืองสงขลา เรื่องความอุดมสมบูรณ์ของเมืองระแงะอีกว่า " ... ระแงะเป็นเมืองที่อุดมสมบูรณ์เหมาะแก่การทำมาหากิน มีตำบลบ้านสิบห้าตำบล ทุ่งที่ทำนาก็มีมาก แขนดินรับน้ำทั่วเมืองจะทำนาหรือปลูกต้นไม้อื่นๆ ก็ได้ผลทั้งสิ้น"¹

กล่าวได้ว่าเมืองสงขลาเริ่มมีบทบาทสำคัญมาก เป็นผลจากอำนาจที่ได้รับมอบหมายในการควบคุมดูแลหัวเมืองทั้งเจ็ดตั้งแต่ยังเป็นเมืองปัตตานี ซึ่งเป็นเมืองใหญ่เมืองเดียว ต่อมาพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัยโปรดให้แบ่งแยกเมืองปัตตานีเป็นเมืองเล็กเมืองน้อย 7 เมือง มักเรียกกันสั้นๆ ว่าเจ็ดหัวเมือง รัชสมัยนี้เมืองสงขลายังคงทำหน้าที่ควบคุมหัวเมืองทั้งเจ็ดตลอดมาจนถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว หัวเมืองทั้งเจ็ดคงอยู่ภายใต้การปกครองดูแลของเมืองสงขลาตั้งแต่ พ.ศ. 2334-2439 เป็นเวลา 105 ปี ต่อมาในช่วงปฏิรูปมณฑลนครศรีธรรมราช ภาระในการควบคุมหัวเมืองทั้งเจ็ดเป็นของข้าหลวงเทศาภิบาลตลอดมา จนถึงพ.ศ. 2449 หัวเมืองทั้งเจ็ดได้แยกตัวเป็นอิสระเป็นมณฑลปัตตานี

ดังได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นว่า เมืองปัตตานีภายใต้การควบคุมดูแลของเมืองสงขลาได้เกิดปัญหายุ่งยากมากมาย ทั้งนี้เนื่องจากสาเหตุ 3 ประการ ประการแรก คือ ความเพิกเฉยของราชธานีไทย² กล่าวคือเมื่อมอบอำนาจแก่เมืองสงขลาแล้ว รัฐบาลไม่ได้สนใจนโยบายในการปกครองหัวเมืองทั้งเจ็ด คงปล่อยให้เจ้าเมืองสงขลาตั้งหน้าแสวงหาประโยชน์ และอำนาจส่วนตนยิ่งกว่าประโยชน์ในราชการ การแต่งตั้งเจ้าเมืองซึ่งแต่เดิมอาศัยอำนาจจากส่วนกลาง เปลี่ยนไปเป็นการดำรงตำแหน่งโดยการสืบตระกูลแบบเมืองประเทศราช ยกเว้นเมืองหนองจิกเมืองเดียว

¹ หจข., ร.5 ม.62.1/25 พระอนันตสมบัติ + พระยาสุนทรานุรักษ์ ผู้ว่าราชการเมืองสงขลา, 11 ธันวาคม ร.ศ. 109 (พ.ศ. 2433)

² หจข., ร.5 ม.49/27 กรมหมื่นคำรงฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, (ไปรเวศที่ 262/43027), 4 มีนาคม ร.ศ. 114

สาเหตุประการที่สองเป็นผลสืบเนื่องจากประการแรก กล่าวคือเมื่อรัฐบาล
เพิกเฉยไม่สนใจนโยบายการปกครองของเมืองสงขลา ย่อมเป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าเมือง
สงขลาปฏิบัติราชการด้วยความบกพร่อง การปกครองหัวเมืองทั้งเจ็ดไม่เคยมีความคิดที่จะ
ทะนุบำรุงบ้านเมือง เหล่านี้ให้เจริญก้าวหน้า ทรงข้ามบรรดาเจ้าเมืองสงขลากลับมาประโยชน์
จากเมืองเหล่านี้ในค่านต่าง ๆ ใต้แก่

1. ผู้วาระาชการเมืองแขกเหล่านี้ ต้องแบ่งส่วนในภาษีอากรต่าง ๆ ให้
พระยาสงขลา เมืองละมากบ้างน้อยบ้างตามกำลัง
2. พระยาสงขลาแกลงให้นายหมวด นายกอง ออกไปตั้ง ความคุมผู้คน
บางหมู่บ้านเหล่านี้ในเมืองเหล่านั้นเก็บเงินส่งมาเป็นอาณาประโยชน์ที่
เมืองสงขลา
3. พระยาสงขลาที่มีที่ดินซึ่งเกิดประโยชน์ต่าง ๆ เช่น บ่อแร่ดีบุก เป็นต้น
อยู่ในหัวเมืองเหล่านั้น แลเก็บเงินจากที่เหล่านี้เป็นอาณาประโยชน์
หลายตำบล
4. การกะเกณฑ์ขอร้องเบ็ดเตล็ดต่าง ๆ บางมือบางคราวก็มีอยู่¹

พระยาสงขลาได้รับผลประโยชน์จากหัวเมืองทั้งเจ็ดมาก ประมาณปีหนึ่งไม่ต่ำกว่า
200 ซึ่ง กรมหมื่นคำรงราชานุภาพทรงพิเคราะห์ถึงอำนาจที่บรรดาเจ้าเมืองทั้งเจ็ดที่มี
อย่างมาก ทั้งอำนาจการเก็บภาษีอากร การตัดสินคดีตามอำเภอใจ และการมีอำนาจ
เหนือราษฎร สิทธิขาดทำได้จนประหารชีวิต² ยกเว้นการติดต่อกับต่างประเทศ การส่ง
บรรณาการหรือรับส่งทองคำสิ่งต่างๆ จากรัฐบาลที่ส่งมาเมืองสงขลา ดังนั้นบรรดา
เจ้าเมืองเหล่านี้จะพอใจในอำนาจที่ใคร่รับ แต่ปรากฏว่า เจ้าเมืองเหล่านี้ต่างพยายาม
ปลื้มตัวออกจากการปกครองของสงขลา มาขึ้นกับกรุงเทพฯ ดังปรากฏในคำพิเคราะห์ของ
กรมหมื่นคำรงราชานุภาพถึงสาเหตุแห่งความเดือดร้อนของเจ้าเมืองทั้งหลายว่า

¹ เรื่องเดียวกัน.

² เรื่องเดียวกัน.

พิจารณาเหตุข้อเค็ดครอนของฌวาราชการเมืองแซกทั้ง 7 ที่จะขอลอกจากเมืองสงขลา นั้นเข้าใจว่าเป็นเพราะเรื่องชำระความอุทธรณ์ประการหนึ่ง คือถ้ามีโจทก์มาฟ้องร้องยังเมืองสงขลา ฌวาราชการ กรมการพวกนี้ต้องมาเป็นคู่ความอยู่ในบังคับบัญชากรมการเมืองสงขลา ต้องเสียเงินทองในการเหล่านี้ครวระมาก ๆ อีกอย่าง 1 เค็ดครอนที่ฌวาราชการเมืองสงขลาตั้งกรมการ นายหมวด นายกอง ลงไปควบคุมเกี่ยวของบุคคลเมืองให้เป็นฝักเป็นฝ่ายประการหนึ่ง อีกอย่างหนึ่งเข้าใจว่าเค็ดครอนควมการขอร้องกะเกณฑ์จุกจิกต่าง ๆ ซึ่งฌวาราชการเมืองสงขลาแลกรมการเมืองสงขลาอาจจะทำได้หลายคน ความเค็ดครอนเข้าใจว่าจะควยเหตุผลเหล่านี้เป็นใหญ่ยิ่งกว่าการที่จะต้องแบ่งส่วนในภายการให้แก่พระยาสงขลา เพราะเงินเหล่านี้เป็นเงินประจำปีแล้ว แบ่งจากเงินที่ไคไม่ตองชักเนื้อ เกือบหนึ่งอันไค . . . 1

(ชีกเส้นไค โดยผู้เขียน)

สาเหตุประการสุดท้ายคือ ปัญหาที่เกิดจากบรรดาเจ้าเมืองเหล่านั้นเองที่ปกครองไพร่บ้านพลเมืองอย่างกคชี่ เป็นผลให้ราษฎรได้รับความเค็ดครอนเนื่องจากถูกขูดรีดส่วยสาอากร แต่ผลประโยชน์ที่บรรดาเจ้าเมืองเหล่านี้ได้รับก็มีไคนำส่งหลวงอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย กรณีเมืองแซกนี้เป็นระบบปลาใหญ่กินปลาเล็ก คือเจ้าเมืองสงขลาเร่งรีดจากเจ้าเมืองแซก ๆ ก็เร่งรีดจากประชาชนในเมืองของคนอีกที่²

ความเค็ดครอนของราษฎรเมืองเหล่านี้ปรากฏในรายงานไปบอกข้อมกราชการต่าง ๆ ที่ส่งมายังเมืองหลวงตลอดมา ดังกรณีราษฎรเมืองยะหริ่งไคเข้าช้อกันฟ้องร้องพระยายะหริ่งต่อกรมการเมืองสงขลาเป็นจำนวนหลายร้อยฉบับ³ ไคแก่คำร้องของหนิควร ซึ่งเป็นหลาน

¹ เรื่องเดียวกัน.

² ฎากา ประภาพันท์, "ระบบเจ้าภาชีนายอากรสมัยกรุงเทพา ยุคต้น" วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาเศรษฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519, หน้า 114.

³ หจข., ร.5 ม.62.1/25 "พระกระแสรับสั่งให้จดหมายไว้ในเรื่องหนังสือพระองค์เจ้าสายสนิทวงษ์"

พระยาเยหฺริงกับบ่าวไพร่สิบคน กล่าวโทษพระยาเยหฺริงและแม่กองว่า ". . . เข้าปล้นบ้านหนิควรและฆ่าบุตรภรรยาและบ่าวไพร่ และเก็บทรัพย์สินสมบัติไป . . ." ¹ เมืองสงขลาได้บอกเรื่องนี้ไปยังสมุหกลาโหม จึงเรียกตัวพระยาเยหฺริงมาชำระ แต่พระยาเยหฺริงทำเพิกเฉย และไม่ยอมให้ความร่วมมือในการสอบสวนคดี เหตุการณ์ครั้งนี้นับเป็นความผิดคดีหนึ่ง ของพระยาเยหฺริง

ต่อมาเมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จประพาสแหลมมลายู ใน พ.ศ. 2432 ปรากฏว่า ราษฎรเมืองยี่หฺริงและพระยาโยธานุประดิษฐ์ ผู้ช่วยราชการเมือง ความว่า ". . . กระทำการคุมเหงตัวและราษฎรต่าง ๆ . . . ฆ่าคนไม่มีความ . . . เก็บทรัพย์สินสมบัติตามชอบใจ" ²

กรณีความผิดของพระยาเยหฺริง จากผลการสอบสวนของพระอนันตสมบัติไค้ทูต พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าสายสนิทวงศ์ซึ่งเป็นข้าหลวงประจำแหลมมลายู ทำให้ทราบถึงความบกพร่องอย่างมากของพระยาเยหฺริงครั้งนี้

. . . ให้หาตัวพระยาเยหฺริง พระโยธานุประดิษฐ์มาที่พักไค้ตั้งแจ้งให้ฟังแต่ อัครยาไค้รยพระยาเยหฺริง พระโยธานุประดิษฐ์นี้จะทรมารให้เข้าใจนึกถุนั้น เห็นจะลำบาก คุ้มเป็นคนไม่รู้จักภาษาเสียทีเดียว แลความซึ่งถูกกล่าวหาของราษฎรเป็นอยู่นั้นจริงทุกราย . . . แลเมื่อข้าพระพุทธเจ้ายกไปถึงเมืองยี่หฺริง ผู้ว่าราชการเมืองแขกทั้งปวง เข้าใจจักแน่วพระยาเยหฺริงเป็นคนชั่วที่สุดครุร้ายกษิยงกว่าเมืองอื่น ๆ . . . ³

¹ หจข., ร.5 ม.49/58, เจ้าพระยาพลเทพ ที่สมุหพระกลาโหม ทูลกรมหมื่นสมมตฯ ที่ 152/15410, 24 ตุลาคม ร.ศ. 112

² พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชหัตถเลขาเรื่องเสด็จประพาสแหลมมลายูของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. (พระนคร : องค์การตำราสาร, 2506), หน้า 59.

³ หจข., ร.5 ม.62.1/25, พระอนันตสมบัติ. ทูลพระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าสายสนิทวงศ์, 11 ธันวาคม ร.ศ. 109

ทางบ้านเมืองระแงะ ราษฎรก็ประสบกับความอยุติธรรมต่าง ๆ ของเจ้าเมือง จากรายงานของพระอนันตสมบัติแจ้งว่าราษฎรเมืองระแงะได้อพยพไปอยู่เมืองอื่นเป็นจำนวนมาก เพราะถูกเจ้าเมืองกดขี่ได้รับความเดือดร้อนหลายอย่าง¹ ทั้งจากความไม่ยุติธรรม ในการชำระคดีความ ผลประโยชน์จากป่า เช่น ป่าหวาย ป่ากระวาน ก็ถูกปิดไม่ให้ ราษฎรเข้าทามาหากินได้ นอกจากคนของเจ้าเมือง ซึ่งก็ไม่ได้กำหนดเวลาตัดหา ทำให้ ประโยชน์ที่เก็บได้ลดลงทุกปี ความจริงแล้วราษฎรเมืองระแงะไม่ควรประสบปัญหาในการ ทามาหากิน ทั้งนี้เพราะเป็นเมืองที่มีความอุดมสมบูรณ์มากเมืองหนึ่ง

ทางรามันก็เช่นกัน มีรายงานแจ้งว่าราษฎรได้อพยพไปอยู่เมืองอื่น ๆ โดยเฉพาะ เมืองเปรัคเป็นจำนวนมาก และในหมู่ราษฎรที่อพยพออกไปนั้น มีแม่กองซึ่งพระยารามัน แต่งตั้งให้นายที่ดูแล บังคับบัญชาราษฎรรวมอยู่ด้วย² การที่ราษฎรโดยเฉพาะแม่กองซึ่ง เป็นบุคคลระดับผู้ปกครองท้องถิ่นไปอยู่ในดินแดนของผู้พิพาท คือ เปรัค³ ย่อมแสดงให้เห็น ถึงความไม่พอใจในสภาพความเป็นอยู่ของสังคมเมืองรามันอย่างรุนแรง จากรายงาน ความเดือดร้อนของราษฎรเมืองรามัน พอประมวลได้โดยย่อ ๆ ดังนี้

1. การเก็บส่วยและภาษีต่าง ๆ เป็นไปอย่างไม่ยุติธรรมและกดขี่บังคับ ราษฎร กล่าวคือในการเก็บส่วยต้นไม้เงินทองซึ่งกำหนดเก็บห้าปี 2 ครั้ง ในครั้งหนึ่ง ๆ ราษฎรมักจะถูกเรียกเก็บซ้ำสองซ้ำสาม ถ้าราษฎรขัดขึ้นก็จะถูกลงโทษโดยชักโคกระบือไปบ้าง จับตอกชื่อ ไว้บ้าง ราษฎรทนการกดขี่ไม่ไหวก็ยอมให้ เหล่านี้เป็นต้น

¹ หจข., ร.5 ม.62.1/25, พระอนันตสมบัติ - พระยาสุนทรานุรักษ์ ผู้ว่า ราชการเมืองสงขลา, 11 ธันวาคม ร.ศ. 109

² หจข., ร.5 ม.49/70, "รายงานกิจการบ้านเมืองของเมืองรามัน" พระอนันต สมบัติ หลวงกรมหมื่นสมมตฯ, 11 ตุลาคม ร.ศ. 113

³ กรณีพิพาทระหว่างเปรัคกับรามัน เป็นกรณีพิพาทเรื่องพรมแดนครั้งแรก (พ.ศ. 2426 - 2430)

2. การเกณฑ์ราษฎรไปทำธุระกิจต่าง ๆ ให้เจ้าเมือง มักกินระยะเวลา นานเกินไป เป็นเหตุให้ราษฎรขาดเวลาทำมาหากิน
3. พระยารามันและพวกพ้องมักใช้อำนาจกดดันแก้งราษฎรให้ได้รับความ เคื่อคร่อนในการทำมาหากินโดยวิธีต่าง ๆ เช่น ต้อนช้างซึ่งไม่ได้จับมา เข้าประจำการมาไว้ใกล้ไร่นาของราษฎร แล้วปล่อยให้ช้างเหล่านั้น บุกรุกเข้าไปทำความเสียหายแก่พืชผล
4. พวกพ้องพระยารามันใช้อำนาจกดขี่ข่มเหงราษฎรในทุกด้านตามแต่จะมี โอกาส เช่น ทดวงรายาภักดีบุตรพระยารามัน หรือบ่าวพระยารามัน พอใจลูกสาวราษฎรคนใด ก็ให้ไปลู่คบมา บ่าวพระยารามัน บ่าวทวดง รายาภักดี หรือลูกสะใภ้พระยารามัน เมื่อต้องการไร่นาของใคร ก็แยกเอามาเป็นของตน หรือยกให้คนอื่นโดยไม่สนใจว่าจะมี เจ้าของ อยู่ก่อนหรือไม่¹

จากความเคื่อคร่อนของราษฎรเมืองยะหริ่ง ระแงะ และรามัน ย่อมแสดง ให้เห็นถึงปัญหาของการปกครองหัวเมืองเหล่านั้น เมื่อวิเคราะห์ดูแล้วจะเห็นได้ว่าต้นตอ ของปัญหาการปกครองของหัวเมืองทั้งเจ็ดที่เกิดขึ้นนั้น เป็นปัญหาถูกใช้ กล่าวคือ จากสาเหตุ ประการแรก คือความเพิกเฉยของราชาธิปไตย แล้วเป็นผลให้เกิดสาเหตุประการต่อมาคือ เมื่อทางราชธานีไม่เอาใจใส่ในการปกครองหัวเมือง ทำให้เจ้าเมืองสงขลาซึ่งทำหน้าที่ ควบคุมหัวเมืองทั้งเจ็ดถือโอกาสแสวงหาประโยชน์จากหัวเมืองทั้งเจ็ด และบรรดาเจ็ด หัวเมืองก็ใช้อำนาจกับประชาชนในปกครองของตนอีกต่อหนึ่ง

ดังนั้น ปัญหาความยุ่งยากในหัวเมืองทั้งเจ็ด อาจดำเนินการแก้ไขได้โดยเริ่มต้น จากสาเหตุประการแรก คือ ความเพิกเฉยของราชาธิปไตย ซึ่งปรากฏจากเหตุการณ์

¹ หจข., ร.5 ม.49/70, "รายงานกิจการบ้านเมืองของเมืองรามัน"

ความวุ่นวายที่เกิดขึ้นระหว่าง พ.ศ. 2432 - 2437 ในเมืองปัตตานี ตลอดจนภัยคุกคามจากอิทธิพลตะวันตกโดยเฉพาะฝรั่งเศส รวมทั้งอังกฤษในกรณีพิพาทพรมแดนแปร์ก-รามัน ทำให้รัฐบาลกลางเริ่มคิดจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาล เพื่อตั้งอำนาจการปกครองจากหัวเมืองเหล่านี้เข้าสู่ส่วนกลาง โดยมีพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยใน พ.ศ. 2435

สำหรับมาตรการในการแก้ปัญหาความยุ่งยากในหัวเมืองทั้งเจ็ดนั้น กรมหมื่นดำรงราชานุภาพได้กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึงแนวทางในการจัดการปกครองหัวเมืองทั้งเจ็ด ดังนี้

เมื่อว่าโดยการหัวเมืองทั้ง 7 นี้ เฉพาะแต่ขอที่ราชธานีไทยควรจะได้ผลประโยชน์จากหัวเมืองแขก 7 เมืองมากกว่าทุกวันนี้เป็นการสมควรและเป็นการที่ข้าพระพุทธเจ้าคิดครีตรองอยู่เสมอมิได้ขาด . . . เห็นด้วยเกล้าฯ ว่า หัวเมืองแขกเหล่านี้ที่แบบแผนกอนจัตไว้ให้อยู่ในบังคับบัญชาเมืองสงขลานั้น เป็นแบบแผนอันดีควรเอาเป็นทางที่จะจัดการต่อไปได้ กล่าวคือ ต้องจัดแต่เมืองสงขลาออกไป ถ้าจัดเมืองสงขลาลงเป็นแบบแผนใดเรียบร้อยแล้ว การที่จะจัดต้อออกไปในหัวเมืองแขกทั้ง 7 นี้ก็ไม่ยากอันใด เพราะฉะนั้นในเวลาี้ระงับไว้เสียก่อนดีกว่า¹

(ขีดเส้นใต้ โดยผู้เขียน)

ก่อนหน้านั้น กรมหมื่นดำรงราชานุภาพได้กราบบังคมทูลถึงเหตุผลในการจัดการหัวเมืองทั้งเจ็ด โดยเริ่มต้นจากเมืองสงขลา ก่อน เป็นนโยบายการจัดการปกครองที่เริ่มต้นจากภายในก่อน โดยแสดงเหตุผลดังนี้

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

. . . ส่วนหัวเมืองแขก 7 เมืองอยู่ใกล้ชิดกับสงขลา เมื่อการเมืองสงขลา ออกเดินไคแล้วคงจะจงการเมืองทั้ง 7 ไทเดินตามไปโดยง่าย ถ้าความ เจริญรุ่งเรืองจัดให้เป็นผลไคเท่าใดก็คงจะเป็นอนานิสงฆ์แพร่หลายออกไปถึง หัวเมืองกลันตัน ตรังกานู . . . ภัยเหตุนี้จึงตั้งต้นจัดการแต่ภายในออกไป คือจัดการเมืองสงขลาเป็นคน แลหัวเมืองแขกทั้ง 7 คัดตอออกไป ดีกว่าจะจัดหัวเมืองข้างนอกยกอนเข้ามาหาข้างใน¹

จะเห็นไควว่า เมืองสงขลามีความสำคัญต่อการจัดการปกครองหัวเมืองทั้งเจ็ด แม้ในคำสั่งถึงพระเสน็พิทักษ์ซึ่งออกตรวจราชการหัวเมืองทั้งเจ็ด ก็ได้ทรงกำชับให้ระมัด ระวังการแสดงการคำทนิพระยาวิเชียรคีรีเจ้าเมืองสงขลาและกรมการเมืองต่อหัวเมือง ทั้ง 7 เพื่อไม่ให้เสียหลักในการปกครอง เพราะการจะจัดการปกครองหัวเมืองทั้ง 7 จำเป็นต้องพึ่งพากำลังของสงขลา ซึ่งเป็นเมืองใหญ่ เป็นเมืองที่มีอิทธิพลไทยอย่าง แน่นแน่น และมีพรมแดนติดกับเมืองเหล่านี้ การก่อให้เกิดความรู้สึกเกลียดผู้ว่าราชการ เมืองย่อมเป็นผลเสียต่อการปกครองหัวเมืองเหล่านี้ภายหน้าไค²

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำรัสคัดคล่องกับ พระคักริของกรมหมื่นคักรงราชานุภาพที่มีต่อการจัดการปกครองหัวเมืองทั้ง 7 ว่า หัวเมือง เหล่านี้ยังอยู่ไคยังคักรงของเมืองสงขลาอีกชั้นหนึ่ง การจะเปลี่ยนแปลงการปกครองในหัวเมือง เหล่านี้ไคอย่างไคไม่อาจเป็นไปได้ ถ้าปราศจากการสนับสนุนของเจ้าเมืองสงขลา คักรง พระราชกระแสค่อนหนึ่งว่า ". . . ถึงว่าไม่ผิดธรรมเนียมในกรุงนัก ก็เป็นการแปลก ใหม่ในเมืองนั้นเอง แลข้ามเมืองสงขลาอยู่"³

¹ หจข., ร.5 ม.49/27, กรมหมื่นคักรงฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ไปรเวคที่ 262/43047, 4 มีนาคม ร.ศ. 114

² หจข., ร.5 ม.49/27, กรมหมื่นคักรงฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ไปรเวคที่ 262/2307, 2 มีนาคม ร.ศ. 114

³ หจข., ร.5 ม.49/36, พระราชกระแสพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว สำเนาที่ 1/1535, 7 พฤศจิกายน ร.ศ. 113

ดังนั้น กระบวนการปฏิรูปการปกครองหัวเมืองภาคใต้ จึงเริ่มขึ้นในรูปของการจัดการปกครองเมืองสงขลา ก่อน พร้อม ๆ กับการปฏิรูปการปกครองหัวเมืองทั้งเจ็ด กล่าวคือประกาศจัดตั้งมณฑลนครศรีธรรมราชในปี พ.ศ. 2439 ประกอบด้วยเมืองนครศรีธรรมราช สงขลา และพัทลุง รวมตลอดถึงดินแดนที่อยู่ในความควบคุมของเมืองเหล่านี้ด้วย ส่วนหัวเมืองทั้งเจ็ด รัฐบาลก็ได้เริ่มดำเนินการจัดการปฏิรูปการปกครองตั้งแต่ พ.ศ. 2439 - 2449 หลังจากนั้นหัวเมืองทั้งเจ็ดจึงเป็นอิสระจัดตั้งเป็นมณฑลปัตตานี จัดเป็นมณฑลที่รัฐบาลได้พยายามวางแผนเพื่อจัดการปกครอง ด้วยความรอบคอบและละเอียดลออ หรือ "ผ่อนสั้นผ่อนยาว" เป็นที่สุกยิ่งกว่าแผนการดำเนินงานปฏิรูปการปกครองในมณฑลใด ๆ¹

เมืองสงขลาในช่วงการปฏิรูปมณฑลนครศรีธรรมราช (พ.ศ. 2439)

การศึกษามหาบทความสำคัญของเมืองสงขลาในช่วงการปฏิรูปมณฑลนครศรีธรรมราช ต้องการศึกษาเปรียบเทียบกับเมืองนครศรีธรรมราชเฉพาะในช่วงเริ่มต้นการปฏิรูปมณฑลนครศรีธรรมราช จากข้อสังเกตประการแรกคือที่ตั้งบัญชาการมณฑลซึ่งได้กล่าวมาแล้วว่า มณฑลนครศรีธรรมราชเป็นมณฑลเดียวที่ไม่ได้ตั้งที่บัญชาการมณฑลตามชื่อของมณฑล แต่ที่บัญชาการมณฑลตั้งอยู่ที่สงขลา แสดงให้เห็นถึงความสำคัญประการหนึ่งของเมืองสงขลา

การปฏิรูปมณฑลนครศรีธรรมราช นอกจากการรวมเมืองนครศรีธรรมราช เมืองสงขลา และเมืองพัทลุงแล้ว ยังรวมถึงดินแดนที่อยู่ในความควบคุมดูแลของเมืองนครศรีธรรมราช และเมืองสงขลาอีกด้วย สังเกตจากจำนวนเมืองที่อยู่ในความควบคุมของเมืองทั้งสองก็เป็นข้อสนับสนุนให้เมืองนั้น ๆ เพิ่มหรือลดความสำคัญลงได้ เมืองนครศรีธรรมราชในระยะหลังทำหน้าที่ควบคุมหัวเมืองน้อยกว่าเมืองสงขลา ทั้ง ๆ ที่โดยฐานะแล้ว

¹ สมโภช อองสกุล, การปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานี (พ.ศ. 2449 - 2474) วิทยานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2521, หน้า 188.

เมืองนครศรีธรรมราชมีฐานะเป็นเมืองเอก แต่ทำหน้าที่ควบคุมกantonเพียงเมืองเดียวเท่านั้น ทั้งนี้เพราะเมืองไทรบุรีซึ่งเคยอยู่ในความควบคุมของนครศรีธรรมราชนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้โปรดให้ขึ้นกับกรุงเทพฯ ในปี พ.ศ. 2415¹ ขณะที่เมืองสงขลาซึ่งมีฐานะเป็นเมืองโททำหน้าที่ควบคุมเมืองตานี ยี่หริ่ง รามัน สายบุรี ระแงะ ยะลา นหนองจิก และตรังกานู

กรณีเมืองที่อยู่ในความควบคุมของเมืองสงขลา น่าจะเป็นคำตอบที่เป็นไปได้ว่าเป็นผลให้ทางราชธานีมีความเกรงใจและให้ความสำคัญแก่เมืองสงขลา โดยกำหนดให้เมืองสงขลาเป็นเมืองที่ทั้งที่บัญชาการมณฑล ทั้ง ๆ ที่การทั้งที่บัญชาการที่สงขลาที่มีข้อเสียในเรื่องการเบิกจ่ายสิ่งของ ดังปรากฏในคำกราบบังคมทูลเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ความว่า

. . . การเบิกถึงแม้ว่าจะได้มีรายละเอียดยกแยกจำนวนเป็นส่วนลัด เป็นจังหวัด ๆ อยู่แล้วก็จริง แต่เวลาส่งสิ่งของจากกระทรวงโดยมากมักรวมส่งตรงไปยังมณฑลก่อน แล้วจึงจะแยกของส่งยอนไปตามจังหวัดต่าง ๆ ในบางแห่ง บางท้องที่ไม่ควรจะเป็นเช่นนั้น เพราะเป็นการเสียเวลาต้องส่งกลับทวนหนทางเพิ่มค่าใช้จ่ายมากขึ้น ทั้งเสียเวลาช้ากว่าไม่มีประโยชน์ยกตัวอย่างเช่น มณฑลนครศรีธรรมราช มณฑลทั้งอยู่ที่สงขลา การเบิกหรือการรับส่งจากจังหวัดที่อยู่คนทางเช่น จังหวัดนครศรีธรรมราช หรือพัทลุงก็ตี จะต้องส่งตรงไปสงขลาเสียก่อน แล้วจึงส่งกลับยอนทางมายังพัทลุง และนครศรีธรรมราชอีกครั้งหนึ่ง (หมายความถึงทางรถไฟ) ต้องเสียค่าระวางค่าสำหรับคนควบคุมยกขนเป็น 2 ซ้ำ . . .²

¹ชวลีย์ ณ กลาง, การศึกษาเปรียบเทียบระหว่างความสัมพันธ์ของหัวเมืองประเทศราช . . . หน้า 124.

²หจข., ร.6 ม.3.3/2, เจ้าพระยายมราช กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ 7/2022, 28 มิถุนายน พ.ศ. 2466

ข้อที่ควรวิเคราะห์อีกประการหนึ่งคือตัวเจ้าเมืองผู้ทำหน้าที่บริหารบ้านเมือง
เปรียบเทียบเจ้าเมืองที่ดำรงตำแหน่งในช่วงปี พ.ศ. 2439 เจ้าพระยานครศรีธรรมราช
(พร้อม) ดำรงตำแหน่งระหว่าง พ.ศ. 2410 - 2450 ส่วนพระยาวิเชียรคีรี (ชม)
ดำรงตำแหน่งระหว่าง พ.ศ. 2431 - 2439 ปรากฏว่าการปฏิบัติราชการของเจ้าพระยา
นครศรีธรรมราช (พร้อม) มีข้อบกพร่องให้ได้รับการตำหนิจากทางราชธานี ทั้งในกรณี
ไม่มารอรับเสด็จเมื่อครั้งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จประพาสหัวเมือง
ภาคใต้เมื่อปี พ.ศ. 2414 ทรงมีพระราชดำรัสตำหนิเจ้าพระยานครศรีธรรมราช (พร้อม)
ถึงรายละเอียดได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น

ส่วนพระยาวิเชียรคีรี (ชม) นั้น การปฏิบัติราชการมิใช่จะไม่เคยมีเรื่อง
มัวหมอง ดังปรากฏในรายงานตรวจราชการมณฑลนครศรีธรรมราชของพระยาสุฤทธิ
ไค์รายงานเรื่องความเดือดร้อนของราษฎรเมืองสงขลา ทั้งกรณีการเก็บส่วยรายเฉลี่ย
แลส่วยแทนกระดาน การจองนา เป็นต้น¹ นอกจากนี้ยังปรากฏในคำกล่าวโทษของหลวง
อุดมภักดิ์ กรมการเมืองสงขลา ได้ฟ้องร้องเรื่องการฉ้อพระราชทรัพย์หลายข้อหา²
ขณะเดียวกันพระยาวิเชียรคีรีก็กล่าวโทษหลวงอุดมภักดิ์เรื่องมั่วสุมผู้ร้าย³ คดีพิพาทนี้เจ้า
พระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ได้ลงไปสอบสวน ลงความเห็นว่าเป็นการตั้งใจล้างผลาญกัน
ในส่วนตัวมากกว่าจะรักษาราชการบ้านเมือง⁴ ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

¹ หจข., ร.5 ม.2.14/22, รายงานพระยาสุฤทธิไค์ เรื่องตรวจราชการมณฑล
นครศรีธรรมราช ร.ศ. 113

² หจข., ร.5 ม.47/9, หลวงอุดมภักดิ์กล่าวโทษพระยาวิเชียรคีรีหาว่าฉ้อ
พระราชทรัพย์, 17 พฤศจิกายน ร.ศ. 112 - 21 เมษายน ร.ศ. 113

³ หจข., ร.5 ม.47/10, พระยาวิเชียรคีรีกล่าวโทษหลวงอุดมภักดิ์ว่ามั่วสุม
ผู้ร้าย, 10 ธันวาคม ร.ศ. 112 - 20 พฤษภาคม ร.ศ. 113

⁴ หจข., ร.5 ม.2.14/98, รายงานเจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ไปตรวจ
ราชการเมืองสงขลา พัทลุง กลันตัน ร.ศ. 113

ทรงเห็นชอบด้วย พระยาวิเชียรคีรีจึงพ้นผิดไป

พระยาวิเชียรคีรีเป็นคนเฉลียวฉลาด และรู้ตัวที่ว่าเคยมีหมองในทางราชการ เมื่อพระยาสุโขมนัยวินิตไปจักราชการในเมืองสงขลา ก็ให้ความร่วมมืออย่างดีทำนองฝากเนื้อฝากตัว ดังปรากฏในรายงานพระยาสุโขมนัยวินิตว่า ". . . ขอร้องให้ทำอะไรหรือเปลี่ยนแปลงอะไรไม่ได้ซักข้อเลยสักอย่างเดียว"¹ ทำให้การจักราชการต่าง ๆ ในเมืองสงขลาก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว ราชการในเมืองสงขลาได้รับความร่วมมือจากผู้ว่าราชการเมืองดีกว่าเมืองอื่น ๆ แต่ทางรัฐบาลกลางก็ต้องให้เงินเดือนตอบแทนผลประโยชน์ที่ผู้ว่าราชการเมืองต้องเสียไปให้คุ้มกัน ดังเช่นผู้ว่าราชการเมืองสงขลาเคยได้รับผลประโยชน์ถึงปีละ 35,900 บาทเศษ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจึงต้องทรงปรึกษากับสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพว่าจะให้เงินเดือนเท่าใด จึงจะเป็นที่พอใจ ไม่ต้องกระสับกระส่ายเบียดแวง² ทั้งนี้แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลกลางพยายามเอาใจพระยาวิเชียรคีรีมาก เพราะรู้ดีว่าเป็นผู้มีอิทธิพลมาก ไม่เพียงแต่ในเมืองสงขลา แต่ยังคงครอบคลุมถึงหัวเมืองทั้งเจ็ดอีกด้วย

ดังนั้นจึงอาจสรุปได้ว่า บทบาทและฐานะในทางทฤษฎีนั้นเมืองนครศรีธรรมราชยังคงความสำคัญอยู่เช่นเดิม แต่หากพิจารณาในทางปฏิบัติแล้ว ต้องยอมรับว่าเมืองสงขลา มีบทบาทมากในช่วงการปฏิรูปมณฑลนครศรีธรรมราช.

¹ หจข., ร.5 ม.47/4, รายงานของพระวิจิตรวรสาส์น เรื่องจักราชการเมืองสงขลา พัทลุง, 23 มีนาคม ร.ศ. 114

² หจข., ร.5 ม.47/14, เรื่องผลประโยชน์และการจัดการต่าง ๆ ในเมืองสงขลา พัทลุง และนครศรีธรรมราช ร.ศ. 115