

นโยบายการปกครองหัวเมืองประเทศราชทางภาคใต้

ความหมายของหัวเมืองประเทศราช

หัวเมืองประเทศราช เป็นเมืองของชนต่างชาติ ต่างภาษา ซึ่งไทยได้มาไว้ในกรอบการตั้งการปกครองใช้กำลัง เข้าปราบปราม หรืออาจได้มาโดยหัวเมืองเหล่านั้นเข้ามาสวามิภักดิ์ต่อไทยอย่างใดอย่างหนึ่ง การปกครองหัวเมืองประเทศราชของไทยนั้น ได้ให้เจ้าผู้ครองเมืองมีสิทธิในการปกครองภายในรัฐของคนทุกอย่าง แต่ต้องส่งดอกไม้เงินดอกไม้ทองและเครื่องราชบรรณาการอื่น ๆ มากมายต่อพระมหากษัตริย์ไทยตามกำหนด¹ คือ 3 ปี ต่อหนึ่งครั้ง และจะต้องส่งกองทัพมาช่วยเมื่อเกิดศึกสงคราม²

ในสมัยกรุงสุโขทัย สมัยกรุงศรีอยุธยา สมัยกรุงธนบุรี และสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ หัวเมืองประเทศราชในแต่ละสมัยต่างมีอาณาเขตไม่แน่นอน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งของพระราชอาณาจักรและพระบรมเดชานุภาพของพระมหากษัตริย์ รัชสมัยใดที่พระมหากษัตริย์ทรงพระปรีชาสามารถทางการรบ พระราชอาณาเขตก็แผ่ขยายกว้างขวางตามไปด้วย ดังเช่นในสมัยพ่อขุนรามคำแหงมหาราช สมัยพระเจ้ากรุงธนบุรีมหาราช และสมัยสมเด็จพระนเรศวรมหาราช

¹ องค์การคำคุณุสภา, กฎหมายตราสามดวง เล่ม 1 (พระนคร : องค์การคำคุณุสภา, 2505), หน้า 70.

² รอง ศยามานนท์ และ วิลลาสวงค์ นพรัตน์ "ประวัติศาสตร์สมัยกรุงศรีอยุธยา" แถลงงานประวัติศาสตร์เอกสารโบราณคดี 1 (พฤษภาคม 2510) : 75.

ในสมัยรัตนโกสินทร์นี้เอาแบ่งหัวเมืองประเทศราชไว้ดังนี้

ภาคเหนือ ไค้แก๋ เชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง แพร่ และน่าน
 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ไค้แก๋ หลวงพระบาง เวียงจันทน์¹
 ภาคตะวันออก ไค้แก๋ คินแคนเขมร
 ภาคใต้ ไค้แก๋ เมืองไทรบุรี ปัตตานี กลันตัน และตรังกานู²

ความสัมพันธ์ระหว่างหัวเมืองเอกกับหัวเมืองปกครองหัวเมืองประเทศราชทางภาคใต้

ในสมัยกรุงสุโขทัยและกรุงศรีอยุธยามีลักษณะการปกครองหัวเมืองโดยแบ่งหัวเมืองออกเป็น 3 ชั้น ประกอบด้วยหัวเมืองชั้นใน หัวเมืองชั้นนอก (เมืองพระยามหานคร) และหัวเมืองประเทศราช แต่ละหัวเมืองต่างขึ้นตรงต่อราชธานีตามหน้าที่ความรับผิดชอบที่พึงปฏิบัติต่อราชธานี แต่เนื่องจากหัวเมืองประเทศราชอยู่ห่างไกลจากราชธานีมาก จึงไม่อาจควบคุมดูแลได้อย่างใกล้ชิด จำเป็นต้องมอบหมายให้หัวเมืองเอกในภาคนั้นทำหน้าที่ควบคุมดูแลแทน

สำหรับหัวเมืองเอกทางภาคใต้นั้น ตามที่ปรากฏในพระไอยการตำแหน่งนาทหารหัวเมืองใน พ.ศ. 1919 ตรงกับรัชสมัยของสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 1 (ขุนหลวงพะงั่ว) มีการแบ่งหัวเมืองนอกเขตราชธานีออกเป็น 3 ชั้น คือ เมืองเอก เมืองโท เมืองตรี ในแต่ละเมืองจะประกอบด้วยเมืองที่เล็กกว่าลงมา คือ เมืองจัตวา ในครั้งนั้นทรงกำหนดให้มีเมืองเอก 2 เมือง คือ เมืองนครศรีธรรมราชและเมืองพิษณุโลก³ (เมืองนครราชสีมา

¹วอลเตอร์ เอฟ. เวลลา, แผ่นดินพระนั่งเกล้าฯ แปลโดย นิจ ทองโสภิต (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สมาคมสังคมนักประวัติศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2514), หน้า 159.

²เรื่องเดียวกัน, หน้า 118.

³องค์การคำครุสภา, กฎหมายตราสามดวง เล่ม 1 (พระนคร : โรงพิมพ์ครุสภา, 2505), หน้า 316 - 318.

ได้เลื่อนขึ้นมาเป็นหัวเมืองชั้นเอกในสมัยรัชกาลที่ 3) เมืองนครศรีธรรมราชจึงเป็นเมืองเอก เมืองเดียวและเป็นหัวเมืองที่สำคัญที่สุดในหัวเมืองภาคใต้ ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการควบคุมดูแลหัวเมืองภาคใต้ส่วนใหญ่และหัวเมืองมลายูที่ขึ้นอยู่กับไทยแทนราชธานี เป็นศูนย์กลางกำลังทางหัวเมืองภาคใต้¹

พระเจ้ากรุงธนบุรีทรงเห็นความสำคัญขงนโยบายการปกครองของหัวเมืองประเทศราชมากขึ้น จึงโปรดเพิ่มอำนาจแก่เจ้านครศรีธรรมราช (หนู) เป็นพระเจ้านครศรีธรรมราชครองเมืองนครศรีธรรมราชอย่างเมืองประเทศราช² รับผิดชอบในการควบคุมดูแลหัวเมืองทางใต้เพิ่มขึ้น เพื่อป้องกันหัวเมืองทางใต้ก่อการไม่สงบ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะพระองค์มีพระราชภาระที่จะต้องทำศึกสงครามอยู่เสมอ ทำให้ไม่มีเวลาสอดส่องดูแลหัวเมืองภาคใต้ได้อย่างทั่วถึง

✓¹ต่อมาในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช เห็นด้วยกับพระบรมราชโบายในการเพิ่มอำนาจมากเกินไปแก่เจ้านครศรีธรรมราช จึงโปรดให้ปลดเจ้านครศรีธรรมราช (หนู) ออกจากตำแหน่ง แล้วโปรดฯ ให้เจ้าพัฒนบุตรเขยเจ้านครศรีธรรมราช (หนู) ที่รับราชการอย่างจงรักภักดีออกมาเป็นเจ้าเมืองนครศรีธรรมราชสืบต่อมา³

¹สุภาภรณ์ คัลล์วารักษ์, "บทบาทของเจ้าพระยานครศรีธรรมราช (น้อย) . . ." หน้า 15 - 16.

²องค์การค่าครูสภา, ประชุมพงศาวดาร ภาค 73 (เล่ม 46) ทำเนียบข้าราชการนครศรีธรรมราช (กรุงเทพฯ นคร : องค์การค่าครูสภา, 2512), หน้า 41.

³ห้องสมุดวชิรญาณ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ 1 จ.ศ. 1146 (พ.ศ. 2327) เลขที่ 1 ร่างสารตราถึงเมืองนครฯ ให้ถอดเจ้าเมืองนครศรีธรรมราชออกจากตำแหน่งแล้วตั้งเจ้าพัฒนเป็นเจ้าพระยานครออกไปว่าราชการเมืองนคร

พ.ศ. 2328 เมืองนครศรีธรรมราชได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ปกครองดูแลหัวเมือง
 ประเทศราชมลายู คือ เมืองปัตตานี เมืองไทรบุรี และเมืองตรังกานู ซึ่งตกมาเป็น
 ของไทยในปี พ.ศ. 2328 เมื่อครั้งที่สมเด็จพระราชวังบรมมหาสุรสิงหนาทเสด็จยกทัพ
 หลวงลงไปปราบปรามพม่าที่ยกมาตีหัวเมืองภาคใต้ของไทย¹ จะเห็นได้ว่า นโยบายในการ
 ปกครองหัวเมืองภาคใต้ในสมัยรัตนโกสินทร์เริ่มกำหนดให้หัวเมืองสำคัญมีหน้าที่ควบคุมบรรดา
 หัวเมืองประเทศราชมากขึ้น

ในปี พ.ศ. 2334 ความสำคัญของเมืองนครศรีธรรมราชเริ่มตกต่ำลง เมื่อ
 พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกโปรดฯ ให้แยกเมืองสงขลาออกจากเมืองนครศรี
 ธรรมราชมาขึ้นตรงต่อกรุงเทพฯ โปรดฯ เลื่อนพระยาสงขลา (บุญชู) ขึ้นเป็นเจ้าพระยา
 สงขลา และโปรดฯ ให้ทำหน้าที่ควบคุมดูแลหัวเมืองประเทศราชมลายูทั้ง 3 แทนเมืองนคร
 ศรีธรรมราชต่อมา² ทั้งนี้เนื่องจากเจ้าพระยานครศรีธรรมราช (พัฒน์) ไม่มีความสามารถ
 ในการปกครองดูแลหัวเมืองภาคใต้เพียงพอ และเมื่อครั้งพม่ายกทัพมาตีไทยใน พ.ศ. 2328
 นั้น เจ้าพระยานครฯ (พัฒน์) ได้แสดงความอ่อนแอหนีพม่าโดยมิได้ทำการต่อสู้ ประกอบกับ
 ทางราชธานีได้เห็นความสามารถของพระยาสงขลา (บุญชู) แทน กล่าวคือ สามารถตี
 เมืองปัตตานีคืนหลังจากพวกแขกปัตตานีก่อกบฏใน พ.ศ. 2334 ทำให้เป็นที่โปรดปราน
 และไว้วางใจจากราชธานี นอกจากนี้ทางราชธานียังได้เห็นความสำคัญของที่ตั้งเมือง

¹ หอสมุดควนิรญาณ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 จ.ศ. 1194 (พ.ศ. 2375)
 เลขที่ 10 อธิบายเรื่องหัวเมืองมลายู และ ทวีศักดิ์ ล้อมลิ้ม, ความสัมพันธ์ระหว่างไทย
 กับมลายูในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น (กรุงเทพฯ: เจริญรัตน์การพิมพ์, 2516),
 หน้า 25.

² หอสมุดควนิรญาณ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 จ.ศ. 1194 (พ.ศ. 2375)
 เลขที่ 10 และ องค์การคำครุสภา, ประชุมพงศาวดาร เล่ม 3 (พระนคร : โรงพิมพ์
 คำครุสภา, 2506), หน้า 52 - 53.

สงขลาซึ่งอยู่ติดกับหัวเมืองประเทศราชมลายู ทำให้สามารถควบคุมดูแลหัวเมืองมลายู
ได้ใกล้ชิดกว่าเมืองนครศรีธรรมราชซึ่งอยู่เหนือเมืองสงขลาขึ้นมา และเหตุผลอีกประการ
หนึ่งคือเมืองนครศรีธรรมราชก็ไม่มีพรมแดนติดหัวเมืองมลายูอีกด้วย

จากความสำคัญของเมืองสงขลาและบทบาทของเจ้าเมืองที่เพิ่มขึ้นในสมัยรัตน
โกสินทร์ ส่งผลให้นโยบายการปกครองเมืองสงขลามีส่วนสัมพันธ์กับนโยบายการปกครอง
หัวเมืองประเทศราชทางภาคใต้ซึ่งจะได้อธิบายในตอนต่อไป

ฐานะและอำนาจของหัวเมืองประเทศราช

ตามพระราชกำหนดในกฎหมายเพียรบาลว่าด้วยการปกครองหัวเมืองประเทศราช
หากวิเคราะห์ถึงขอบเขตอำนาจของเจ้าผู้ครองหัวเมืองประเทศราชในกิจการภายในบ้าน
เมืองของคนจากตัวบทกฎหมายซึ่งเป็นอำนาจในทางทฤษฎี จะเห็นได้ว่าบรรดาเจ้าเมือง
เหล่านั้นได้รับอำนาจอย่างกว้างขวางก็จริง แต่อำนาจเหล่านั้นก็คงอยู่ภายในขอบเขต
ของกฎหมายที่รัฐบาลบัญญัติ ซึ่งกำหนดโดยประเพณีหรือธรรมเนียมการปกครองที่ยึดถือกันมา
แต่ในทางปฏิบัติจริง อำนาจของเจ้าเมืองเหล่านี้เป็นไปโดยเด็ดขาด โดยมีได้ยึดถือ
ธรรมเนียมการปกครองดังกล่าวแต่อย่างใด เจ้าเมืองเหล่านี้ไม่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุม
ของรัฐบาลมากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ยิ่งห่างไกลออกไปความอิสระและอำนาจของ
เจ้าเมืองก็ยิ่งมากขึ้นตามลำดับ¹ ทั้งนี้เนื่องจากปัญหาหรืออุปสรรคด้านการคมนาคม เพราะ

¹ Walter F. Vella. The Impact of the West on Government
in Thailand (Berkeley and Los Angeles : University of California
Press, 1955), p. 32.

ระยะทางที่ห่างไกลจากราชธานีไปถึงหัวเมือง¹ ทำให้เจ้าเมืองแต่ละคนสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างเป็นอิสระ โดยเฉพาะเจ้าเมืองที่อยู่ห่างไกลมักจะยอมรับอำนาจของพระมหากษัตริย์แต่เพียงเฉิน ๆ เท่านั้น เมื่อใดมีโอกาสเจ้าเมืองเหล่านั้นก็มักกบฏต่อรัฐบาลกลางทันที²

ฉะนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าอำนาจของเจ้าผู้ครองหัวเมืองประเทศราช ในระบบการปกครองของไทยทั้งในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติที่แท้จริงนั้นไม่เหมือนกัน³

นโยบายและการควบคุมหัวเมืองประเทศราชภาคใต้

การควบคุมหัวเมืองประเทศราชในสมัยกรุงศรีอยุธยา นอกจากข้อกำหนดตามกฎหมายเพื่อปราบให้หัวเมืองประเทศราชมีหน้าที่ส่งเครื่องราชบรรณาการและดอกไม้เงินดอกไม้ทอง 3 ปีต่อครั้งแล้ว ในกรณีที่เกิดศึกสงคราม หัวเมืองดังกล่าวต้องส่งกำลังมาสมทบกับเมืองหลวงอีกด้วย ทั้งนี้เพื่อเป็นเครื่องแสดงว่าบรรดาหัวเมืองประเทศราชทั้งหลายยังจงรักภักดีต่อราชธานีไม่เปลี่ยนแปลง จะเห็นได้ว่าทางราชธานีให้อำนาจสิทธิขาดแก่

¹ประมาณจากทางรถไฟในปัจจุบัน ซึ่งเป็นทางตรงจากกรุงเทพฯ ถึงบ้านพายัพ 751 กม. บ้านอีสาณ 575 กม. ทางนี้ขั้วใต้ตั้งแต่ 851 กม. - 1,150 กม. จากพระยาราชเสนา (ศิริ เทพหัสดิน ณ อยุธยา) "ความสุขก็แก่พระบาทสมเด็จพระปิยมหาราชเจ้า" เทศาภิบาล พิมพ์แจกในงานพระราชทานเพลิงศพพระยาจินดารักษ์ (เจ้าหลวงสวัสดี - ชูโต) (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2509), หน้า 47.

²Arsa Meksawan. "The Role of the Provincial Governor in Thailand" (Doctoral disertation, Department of Government Indiana University, 1961), p. 101.

³Walter F. Vella. The Impact of the West on Government in Thailand. p. 327-330.

เจ้าเมืองประเทศราชในการปกครองตนเองอย่างเต็มที่ จากสภาวการณ์ดังกล่าวหากทาง
 ราชธานีมีกำลังเข้มแข็งย่อมสามารถกุมบรรดาหัวเมืองเหล่านั้นได้ แต่เมื่อทางราชธานี
 มีเหตุการณ์ไม่สงบเกิดขึ้น หัวเมืองทั้งหลายต่างฉวยโอกาสแข็งเมืองทันที ดังปรากฏ
 เหตุการณ์ในรัชสมัยสมเด็จพระมหาจักรพรรดิ หัวเมืองมลายูได้ก่อกบฏหลายครั้ง
 ครั้งแรกเมื่อพ่ายกกองทัพมาตีไทยปี พ.ศ. 2092 พระยาตานีศรีสุลต่านยกทัพเรือมายับ
 200 ลำ มาช่วยราชการสงคราม เมื่อได้โอกาสกลับก่อกบฏ แต่สามารถปราบได้¹
 ครั้งต่อมาในปี พ.ศ. 2106 ได้เกิดสงครามระหว่างไทยกับพม่า เหตุการณ์ครั้งนั้นปรากฏ
 ในพระราชพงศาวดารฉบับหลวงประเสริฐ ได้บันทึกไว้ว่า

ศักราช 925 กนศก พระเจ้าหงสา ยกพลมาตีพิษณุโลก . . . อยู่ชยา
 ขอเป็นไมตรี ครั้งนั้นพระยาตานีศรีสุลต่านพระยาตานีมาช่วยรบศึก พระยา
 ตานีนั่นเป็นขบถและคุมชาวตานีทั้งปวงเข้าในพระราชวัง ครั้นแลเข้าในพระ
 ราชวังโคเอาช่างเผือกมาขี้นอยู่ ณ หองสนามหลวง แล้วจึงช่างออกไปทาง
 ตะแฉงแฉงและชาวพระนครเอาพานมาชิงไว้รบควยชาวตานี ชาวตานีนั่น
 ตายมาก และพระยาตานีนั่นลงสำเภานี้ไปได้ . . .²

สาเหตุที่ปัตตานีก่อกบฏในปี พ.ศ. 2106 นั้น เพราะทราบข่าวว่าพระเจ้า
 บู่เรงนองยกทัพมาล้อมกรุงศรีอยุธยาจึงยกทัพเรือมาช่วย ครั้นมาถึงกรุงศรีอยุธยาได้
 ทราบข่าวว่าไทยเสียที่แก่งพม่าแล้ว จึงถือโอกาสจะโจมตีซ้ำเติม แต่ถูกไทยปราบลงได้³

¹ กรมศิลปากร. พระราชพงศาวดารกรุงสยาม (พระนคร : โรงพิมพ์อักษร
 สัมพันธ์, 2507), หน้า 94. และ พระราชพงศาวดารกรุงศรีอยุธยา ฉบับพันจันทนุมาศ
 (เจิม) กับ พระจักรพรรดิพงศ์ (จาก) (พระนคร : สำนักพิมพ์คลังวิทยา, 2507),
 หน้า 79, 583.

² ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 1 (เล่ม 1) "พระราชพงศาวดาร ฉบับหลวง
 ประเสริฐ" (พระนคร : โรงพิมพ์ก้าวหน้า, 2506), หน้า 757 - 758.

³ W.A.R. Wood. A History of Siam (Bangkok : The Siam
 Barnakich Press, 1933), p. 119.

สาเหตุเบื้องหลังในการตัดสินใจออกการกบฏนั้น อาจเนื่องจากไม่พอใจในหน้าที่ตามประเพณี
ที่ประเทศราชต้องปฏิบัติด้วยการส่งกองทัพและเสบียงอาหารมาช่วยไทย ซึ่งในระบายนั้นไทย
ต้องทำศึกยี่สิบเย็ดกับพม่าตลอดมา หัวเมืองมลายูมักถูกเกณฑ์ทัพมาร่วมในการศึกอยู่เสมอ
ประการหนึ่ง ส่วนสาเหตุอีกประการหนึ่งก็คือการที่ไทยเป็นฝ่ายเสียเปรียบในสงครามจน
สมเด็จพระมหาจักรพรรดิต้องทรงขอเป็นไมตรีกับพม่า โดยทรงยอมยกพระราชมเหศวรเป็น
ตัวประกันพร้อมทั้งช้างเผือกนั้น คงจะทำให้ปัตตานีรู้สึกว่าไทยไม่อยู่ในฐานะที่จะเป็นที่พึ่ง
ได้อีกต่อไป ทั้งการเป็นไมตรีกับไทยอาจก่อให้เกิดผลเสียแก่ฐานะของชน¹ จึงเป็นเหตุให้
ปัตตานีคิดแยกตัวเป็นอิสระ

ต่อมา หลังจากพระเจ้าทรงธรรมเสด็จสวรรคต เป็นระบะที่กรุงศรีอยุธยา
กำลังอยู่ในสภาพที่ปั่นป่วน มีการแย่งชิงราชสมบัติ รายนาน ซึ่งครองปัตตานีขณะนั้นเริ่ม
แสดงตนเป็นปฏิปักษ์ต่อไทย ปฏิเสธไม่ยอมรับขนานนาม "พระเจ้า" ซึ่งเป็นนามที่พระมหา
กษัตริย์ไทยพระราชทานให้ และผู้ครองปัตตานีเคยใช้มาก่อน² ครั้นเมื่อสมเด็จพระเจ้า
ปราสาททองเสด็จเสวยราชสมบัติ ใน พ.ศ. 2173 พระนางก็ปฏิเสธที่จะถวายความ
จงรักภักดี และทรงตั้งพระทัยไม่แสดงความเคารพยำเกรงต่อคนสยามเหมือนอย่างพระเจ้า
แผ่นดินของปัตตานีในสมัยโบราณ ทรงแสดงต่อพระเจ้าแผ่นดินสยามองค์ก่อน ๆ³ ทางกรุง
ศรีอยุธยาจึงส่งกองทัพไปปราบ และในที่สุดปัตตานีก็ยอมสงบศึก ทั้งผู้ครองปัตตานีคนใหม่
ก็ยอมรับขนานนาม "พระเจ้า" ดังเดิม⁴

¹ Teeuw A and David K. Wyatt, Hikayat Patani (The Hague :
Nijhoff, 1970), Vol. I p. 8.

² Ibid., p. 16.

³ กรมศิลปากร. เอกสารของฮอลันดาสมัยกรุงศรีอยุธยา พ.ศ. 2151 -
2163 และ พ.ศ. 2167 - 2185 แปลโดย นันทา สุกกุล (พระนคร : โรงพิมพ์
คุรุสภา, 2513), หน้า 113 - 114.

⁴ Teeuw and Wyatt. Hikayat Patani p. 18.

สภาพการณ์ความไม่สงบที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งอันเนื่องมาจากหัวเมืองประเทศราชทางภาคใต้นั้น แสดงให้เห็นถึงนโยบายการควบคุมหัวเมืองในสมัยกรุงศรีอยุธยาไม่คงเป็นไปอย่างกวัดจั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการควบคุมหัวเมืองปัตตานีนั้น กรุงศรีอยุธยาไม่เคยเข้าเกี่ยวข้องกับปัตตานีนอกเหนือไปจากความสัมพันธ์ทางการค้าทั่วไป คงปล่อยให้ปัตตานีมีอิสระในการปกครองภายใน การทหาร และการต่างประเทศอย่างเต็มที่ มีสถาบันเจ้าผู้ครองตำแหน่งมุขมนตรี สถาบันทางศาสนา และระบบการพิจารณาตัดสินความของตนเองอย่างรัฐที่มีเอกราชทั่วไป¹ จากความมีอิสระดังกล่าวจึง เป็นสภาวะปกติที่หัวเมืองปัตตานีมักก่อการไม่สงบได้เสมอ

ความพยายามของหัวเมืองมลายูในการก่อกบฏขึ้นหลายครั้งนั้น แม้ว่าจะไม่ประสบผลสำเร็จก็ตาม แต่เมื่อกรุงศรีอยุธยาแตกเสียแก่พม่าใน พ.ศ. 2310 ทั้งปัตตานีและไทรบุรีต่างถือโอกาสตั้งตนเป็นเอกราชได้สำเร็จตลอดมาจนถึงสมัยกรุงธนบุรี ดังจะเห็นได้จากพระเจ้ากรุงธนบุรีได้โปรดให้พระเจ้านครศรีธรรมราช (หนู) ลองใจหัวเมืองปัตตานีและไทรบุรีว่าจะภักดีต่อไทยหรือไม่ ด้วยการให้ยืมเงินเมืองละ 1 พันชั่ง² แต่ปรากฏว่าไม่ได้ผล อย่างไรก็ตาม ทางกรุงธนบุรีก็ได้ส่งกำลังไปปราบแต่อย่างใด ทั้งนี้อาจเนื่องจากทางกรุงธนบุรีต้องมีภาระกิจการรักษาความสงบค่านอื่น ๆ ที่ต้องรับผิดชอบอีกมากมาย เพราะฉะนั้น หัวเมืองปัตตานีและไทรบุรีจึงเป็นอิสระจากไทยตลอด

¹F.H. Giles. "A Critical Analysis of Van Vliet's Historical Account of Siam in the 17th Century" Journal of the Siam Society, XXX, 2 (August 1938)

²อ้างถึงใน พรหมงาม เเงาธรรมสาร "การปกครองหัวเมืองภาคใต้ทั้ง 7 . . ." หน้า 20.

²ห้องสมุดหอสมุดเจ้าพระยาพยานนครศรีธรรมราช, จดหมายเหตุสมัยกรุงธนบุรี จ.ศ. 1138 (พ.ศ. 2319) เลขที่ 6 ว่างกฏตั้งเจ้าพระยานครศรีธรรมราช

สมัยกรุงธนบุรี¹

ต่อมา ในสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก โปรดให้กรมพระราชวัง
บรมมหาสุรสิงหนาทเสด็จลงไปปราบพม่าที่ยกมาตีหัวเมืองมลายูเมื่อ พ.ศ. 2328² เมื่อได้
รับชัยชนะแล้วจึงโปรดให้กองทัพยกเลยลงไปปราบหัวเมืองมลายู ที่ใต้เมืองปัตตานี ส่วน
หัวเมืองมลายูอื่น ๆ คือ ไทรบุรี ตรังกานู กาลันตัน ต่างพากันมาอ่อนน้อมเป็นข้าขอบ
ขันธเสมอโดยดี³ โดยไม่ต้องยกทัพไปปราบแต่อย่างใด

การได้หัวเมืองมลายูเข้ามาอยู่ในอำนาจของไทยอีกครั้งหนึ่งในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์
นั้น นโยบายในการควบคุมหัวเมืองมลายูใช้วิธีควบคุมใกล้ชิดและรัดกุมกว่าสมัยกรุงศรีอยุธยา⁴
กล่าวคือ นอกจากการมอบอำนาจสิทธิขาดในการปกครองบ้านเมืองแก่เจ้าผู้ครองเมือง
ตลอดจนเงื่อนไขในการนำส่งบรรณาการมาถวายแก่พระมหากษัตริย์เพื่อแสดงความจงรักภักดี
ยังได้มีการกำหนดให้หัวเมืองสำคัญทางภาคใต้ทำหน้าที่ควบคุม คือให้เมืองสงขลาควบคุม
หัวเมืองมลายูฝ่ายตะวันตก คือ ไทรบุรี และแปะซึ่งภายหลังได้เข้ามาอ่อนน้อมต่อไทย
อีกเมืองหนึ่ง⁵ เป็นการแบ่งความรับผิดชอบในการดูแลหัวเมืองมลายูเพื่อการควบคุมดูแล

¹ กรมศิลปากร. พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ ฉบับหอสมุดแห่งชาติ
รัชกาลที่ 1 - 2 (พระนคร : ป.พิศนาคการพิมพ์, 2506), หน้า 451 - 452.

² หอสมุดวชิรญาณ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 จ.ศ. 1194 (พ.ศ. 2375)
เลขที่ 10. อธิบายเรื่องหัวเมืองมลายู

³ เรื่องเดียวกัน.

⁴ ทวีศักดิ์ ล้อมลิ้ม, ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับมลายูในสมัยรัตนโกสินทร์
ตอนต้น หน้า 42.

⁵ เรื่องเดียวกัน.

ได้รั้กัฎมยั้งซึ้น ส่วนหน้าทีใการควบคุมดูแลนั้ จักต้งกัฎแลให้เมืองประเทษราชทีอยู่ ภายใการควบคุมของตนส่งต้งน้เงินต้งน้ทอง และเครือราชบรรณาการมายัง กรุงเพพา ตามก้าหนด เมือถึงก้าหนดแล้วเมืองประเทษราชใการควบคุม ของเมืองโค ก็ต้งจักให้ซาราชการคุมเครือราชบรรณาการมาทูนเกล้าฯ ถวายที กรุงเพพา¹

หน้าทีอื่กัฎอย่างหนึ่งใการควบคุมดูแลหัวเมืองมลายู คืการแตงต้งเจ้าผู้ ครองเมืองคนใหม่เมือคนเก่าถึงแกการรม โดยเป็นผู้เลือกเจ้าผู้ครองคนใหม่ พร้อม ทั้ตำแหน่งผู้ช่วยทีเหมาะสมแล้วนำเข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาท ณ กรุงเพพา เพือรับ พระบรมราชโองการแตงต้งต่อไป ทั้จะเห็นไค้จากครั้งที พระยาไทรบุรี (อับดุลละโม- กัฎร์มะชะ) ถึงแกการรมใปี พ.ศ. 2341² เจ้าพระยามนครฯ (พัฒน์) ผู้ควบคุมเมืองไทร- บุรีใขณะนั้จึงไค้นำตงกัฎปะแงร์น และตงกัฎบ้ต้งบุตรพระยาไทรบุรี (โมกัฎร์มะชะ) นำเข้า เฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทใกรุงเพพา จึงไปรดพระราชทานบรรดาศักตึให้ตงกัฎปะแงร์น ใเป็นพระยารัคนสงครามรามภักตึศรีสุลต่านมะหะหมักรัคนราชบดินทรสุรินทรวังษา พระยา ไทรบุรี ใเป็นเจ้าเมืองไทรบุรี และต้งตงกัฎบ้ต้งนุเป็นพระยาอภัยนุราช ก้ารงตำแหน่ง รายามุคาหรือผู้ช่วยราชการ³ แสดงให้เห็นว่าการควบคุมหัวเมืองมลายู แม้จะรั้กัฎม ยั้งกว่าเคิม แต่รั้ฐบาลกลางก็มีไค้ก้าวก้ายในติจการภายในของหัวเมืองต้งกล่าวมากนั้

(?)

นอกเหนือจากการควบคุมหัวเมืองมลายูต้งกล่าวแล้ว พระบาทสมเด็จเจ้าพระ ฟ้าพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกทรงตระหนักถึงปัญหาความแตกค่างทางเชื้อชาติ ภาษา และวัฒนธรรม

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 35 - 37.

² สุภาภรณ์ คันตลารักษ์, "บทบาทของเจ้าพระยามนครศรีธรรมราช (น้อย . . .)" หน้า 184.

³ สมเด็จเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาค้ารงราชานุภาพ. พระราช พงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ 2 พิมพ์ใงานพระราชเพลิงศพ พลเรือเอก หลวง อาจนรงค์ (อิง ชวงสุวนิช) (พระนกร : บุญส่งการพิมพ์, 2511), หน้า 267.

I1695153X

ในหัวเมืองภาคใต้ จึงทรงดำเนนพระบรมราโชบายที่แยบยล โดยการสนับสนุนให้มีการผสมกลมกลืนทางวัฒนธรรมระหว่างคนไทยกับประชาชนเชื้อสายมลายู ทั้งนี้เพื่อให้การปกครองหัวเมืองเป็นไปโดยสะดวกขึ้น โดยทรงแต่งตั้งให้คนไทยเป็นเจ้าเมืองปัตตานีแทน โดยโปรดฯ ให้ปลัดจนะ (ชาวจีนฮกเกี้ยน) ขึ้นเป็นเจ้าเมืองปัตตานี¹ นับเป็นคนไทยคนแรกที่ได้เป็นพระยาปัตตานี ทั้งยังโปรดฯ ให้ยกคนไทยเลขส่วยคึก เมืองสงขลา พัทลุง และจนะไปเป็นกำลังอยู่ที่เมืองปัตตานีพร้อมกับพระยาปัตตานี (ชาวจีนฮกเกี้ยน) ถึง 500 กรว้าเรือน² อีกด้วย

เมื่อพิจารณาถึงนโยบายของรัฐบาลกลางในการปกครองหัวเมืองประเทศราช ตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ รัฐบาลกลางดำเนินนโยบายที่ไม่ก้าวก่ายกิจการภายในของหัวเมืองประเทศราชทุกภาค แต่ผลที่ได้รับจากการดำเนินการปกครองหัวเมืองมลายูกับหัวเมืองประเทศราชในภาคอื่น ๆ มีลักษณะที่แตกต่างกัน กล่าวคือหัวเมืองมลายูมักประสบปัญหาความวุ่นวายตลอดมา ในขณะที่หัวเมืองทางภาคอื่น ๆ แม้จะมีปัญหาแต่อยู่ในสภาวะที่วุ่นวายน้อยกว่า ซึ่งอาจศึกษาเปรียบเทียบให้เห็นถึงข้อแตกต่างเป็นภาค ๆ ได้

เริ่มจากหัวเมืองลานนาเท่าที่ปรากฏมาในอดีต กล่าวได้ว่ามีความจงรักภักดีต่อรัฐบาลกลางด้วยดี แม้บางโอกาสที่อาจตั้งตนเป็นอิสระได้ แต่ก็ยังส่งกำลังมาสมทบในการปราบกบฏ ดังปรากฏเมื่อครั้งกบฏเจ้าอนุวงศ์เจ้าเมืองเวียงจันทน์

¹ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์. พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ 1 (พระนคร : องค์กรคำครุสภา, 2503), หน้า 142.

² องค์กรคำครุสภา, ประชุมพงศาวดาร เล่ม 3 (ภาค 3) (พระนคร : องค์กรคำครุสภา, 2506), หน้า 6.

ใน พ.ศ. 2369¹ ในครั้งนั้นพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงโปรดเกล้าฯ ให้มีตราเกณฑ์กองทัพหัวเมืองประเทศราชทั้งหลายรวมทั้งเมืองเชียงใหม่ ลำปาง ลำพูน แพร่ น่าน ให้ไปช่วยในราชการด้วย² ปรากฏเหตุการณ์ในครั้งนั้นว่า หัวเมืองลานนายังคงสวามิภักดิ์ต่อรัฐบาลกลาง โดยไม่ถือโอกาสซ้ำเติมด้วยการแยกตัวเป็นอิสระหรือไปเข้ากับพม่า³ ยิ่งกว่านั้น หัวเมืองลานนายังเป็นกำลังสำคัญทางภาคเหนือของไทย กล่าวคือเมื่อเกิดศึกเชียงตุงใน พ.ศ. 2395 ตรงกับรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว⁴ หัวเมืองลานนาหรือเชียงใหม่ภายใต้การปกครองของพระยามหาวงศ์ ได้จัดทัพไปสมทบกับทัพหลวงตามพระบรมราชโองการ แม้ว่าสงครามครั้งนั้นไทยไม่สามารถตีเมืองเชียงตุงได้ แต่ก็อาจกล่าวได้ว่ากองทัพหลวงได้รับความร่วมมือจากลานนาเป็นอย่างดี เป็นเหตุให้พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ เลื่อนยศพระยามหาวงศ์ขึ้น

¹ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์. พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ 3 เล่ม 1 (พระนคร : องค์การค้าคุรุสภา, 2514), หน้า 39 - 40.

² หอสมุดควชิรญาณ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 จ.ศ. 1189 (พ.ศ. 2370) เลขที่ 16. หนังสือบอกราชการเมือง เกาะหมากกับเรื่อง เกณฑ์หัวเมืองฝ่ายเหนือไปรบเจ้าอนุวงศ์

³ พรพรรณ จงวัฒนา, "กรณีพิพาทระหว่างเจ้านครเชียงใหม่กับคนในบังคับอังกฤษ อันเป็นเหตุให้รัฐบาลสยามจัดการปกครองมณฑลพายัพ" (พ.ศ. 2401 - 2445) (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517), หน้า 21.

⁴ สนั่น เมืองวังษ์, ประวัติศาสตร์ธนบุรี - รัตนโกสินทร์ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์อักษรสมัย, 2519), หน้า 171.

เป็นพระเจ้ามโหตรประเทศา พระเจ้าประเทศราชของเชียงใหม่¹

สถานการณ์ดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงการปกครองหัวเมืองประเทศราชล้านนา เป็นไปอย่างราบรื่น เช่นเดียวกับหัวเมืองขึ้นล้านนา เมื่อเปรียบเทียบถึงความสัมพันธ์ระหว่างราชธานีกับหัวเมืองมลายูและหัวเมืองลาวแล้ว จะเห็นได้ว่า หัวเมืองลาว มีความสำคัญต่อหน้าที่ในฐานะเป็นประเทศราชดีกว่ารัฐที่เป็นเมืองขึ้นในมลายูมาก พวกลาวรักษาคำมั่นสัญญาดีกว่าพวกมลายู ในการที่จะจัดกำลังทหารมาช่วยเหลือฝ่ายไทยในการรบเมื่อได้รับการขอร้อง² ปัญหาความยุ่งยากอันเนื่องมาจากการก่อความไม่สงบจากหัวเมืองลาวเท่าที่ปรากฏเป็นเหตุการณ์สำคัญก็มีเพียงเรื่องเดียว คือการกบฏของเมืองเวียงจันทน์ในปี พ.ศ. 2369 ซึ่งเป็นเมืองขึ้นที่มีอำนาจมากอยู่เมืองหนึ่ง³

อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างราชธานีกับหัวเมืองลาวที่ไม่เกิดปัญหาคังเช่นหัวเมืองทางภาคใต้นั้น อาจเนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างหัวเมืองลาวกับราชธานีที่มีมาช้านาน กล่าวคือ เจ้านายฝ่ายลาวได้มีการเสกสมรสกับพระราชวงศ์ฝ่ายไทย และยังได้มีการส่งบุตรเข้ามารับการศึกษามหาวิทยาลัย⁴ ทำให้หัวเมืองลาว

¹องค์การคำคุณุสภา, ประชุมพงศาวดาร ภาค 3 (เล่ม 3) หน้า 106 - 108. และ คำรณราชานุภาพ, สมเด็จพระนเรศวรมหาราช. ไทยรบพม่า (พระนคร : ศิลปบรรณการ, 2514), หน้า 773 - 807.

²วอลเตอร์ เอฟ. เวลลา, แผ่นดินพระนั่งเกล้า หน้า 159.

³เรื่องเดียวกัน, หน้า 161.

⁴ศึกษารายละเอียดจาก พงศาวดารเมืองหลวงพระบาง ในประชุมพงศาวดาร ภาค 5 (เล่ม 4) (พระนคร : โรงพิมพ์คำคุณุสภา, 2506), หน้า 324 - 325. และ หน้า 348 - 349.



มีความสัมพันธ์อันใกล้ชิดกับราชธานี เพราะฉะนั้นความคิดที่จะแจ้ง เมือง ต่อราชธานี จึงมีน้อยกว่าหัวเมืองมลายู

สำหรับหัวเมืองประเทศราชทางภาคตะวันออกคือ เขมรนั้น มีปัญหาที่เกิดขึ้นมาช้านานนับตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา คือหัวเมือง เขมรมักถือโอกาสยกกองทัพมาเข้าตีเมืองไทย เมื่อทราบว่าไทยต้องทำสงครามกับพม่า หรือเวลาที่ไทยเกิดแย่งอำนาจกันหรือเปลี่ยนรัชกาลใหม่ ดังเช่นใน พ.ศ. 2091 ตรงกับรัชสมัยสมเด็จพระมหาจักรพรรดิ พม่ายกกองทัพมารุกรานไทย¹ พระยาละแวก (พระเจ้าจันทรราม) จึงยกทัพมากวาดต้อนเอาครอบครัวและทรัพย์สินของชาวไทยแถบเมืองปราจีนบุรี ต่อมาเมื่อเสร็จศึกถันพม่า สมเด็จพระมหาจักรพรรดิจึงยกทัพไปปราบเขมรในปี พ.ศ. 2094 แต่ยังไม่ทันได้รบกัน เขมรก็ยอมอ่อนน้อมโดยดี² เหตุการณ์ที่เขมรถือโอกาสมาเข้าตีเมืองนั้นมิได้เกิดขึ้นเพียงครั้งเดียวเท่านั้น แต่เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งจนมีคำกล่าวเรียกเขมรว่า "เขมรแปรพักตร์" ส่วนอีกปัญหาหนึ่งที่เกิดขึ้นในหัวเมืองเขมรนั้นคือ การแทรกแซงของญวนในดินแดนเขมร เป็นผลให้ราชการเขมรแตกแยกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายหนึ่งนิยมญวน และอีกฝ่ายหนึ่งนิยมไทย

กล่าวได้ว่าการแทรกแซงของญวนนั้นเป็นแรงสนับสนุนให้ เขมรกล้าแข็งข้อต่อไทย ทั้งนี้เพราะได้รับความช่วยเหลือจากญวนในการรบพุ่งกับไทย ดังเช่นในสมัยพระเจ้ากรุงธนบุรี หลังจากที่เขมรตกเป็นเมืองขึ้นของไทยมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาจนกระทั่งกรุงศรีอยุธยาแตกใน พ.ศ. 2310 เขมรก็ตั้งตัวเป็นอิสระ

¹ อดอม อานามวัฒน์ และ คณะ, ประวัติศาสตร์ไทย (กรุงเทพมหานคร : ภาควิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2518), หน้า 159.

² องค์การคำครุสภา, พระราชพงศาวดารกรุงศรีอยุธยา เล่ม 1 ฉบับพระเจ้าจักรพรรดิพงศ์ (จาก) (พระนคร : โรงพิมพ์ครุสภา, 2504), หน้า 42 - 44.

พระเจ้ากรุงธนบุรีทรงพยายามที่จะสร้างอำนาจในเขมรอีก แต่สมเด็จพระนารายณ์ราชา ไม่ยอมส่งคนไม่เงินทอง เครื่องราชบรรณาการมาถวาย¹ เพราะเห็นว่าไทยยังอยู่ในระหว่างจลาจล บ้านเมืองยังไม่สงบเรียบร้อย ประกอบกับมีญวนให้ความคุ้มครองอยู่ทำให้สมเด็จพระนารายณ์ราชากล้าแข็ง ข้อต่อไทย

อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่าการปกครองหัวเมืองเขมรนั้นมีปัญหาน้อยกว่า การปกครองหัวเมืองมลายู ทั้งนี้เพราะความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับเขมรคล้ายคลึงกับความสัมพันธ์ที่ไทยมีต่อดาว กล่าวคือมีความผูกพันทางประเพณีและวัฒนธรรมบางอย่าง และไทยก็ได้รับวัฒนธรรมบางอย่างจากเขมร โดยเฉพาะวัฒนธรรมทางการปกครอง ต่อมาเมื่อไทยมีอิทธิพลครอบงำเขมรแล้ว ไทยก็ใช้วิธีการปกครองที่ละมุนละม่อม โดยชักชวนกษัตริย์เขมรให้ส่งพระราชบุตรเข้ามาศึกษาและรับราชการในกรุงเทพฯ เช่น นักองค์เองเข้ามาในรัชกาลที่ 1 นักองค์ด้วง นักองค์ราชาวดี และนักองค์ศรีสวัสดิ์เข้ามาในรัชกาลที่ 3 เป็นต้น ทำให้การปกครองหัวเมืองเขมรไม่ประสบปัญหาหรืออุปสรรคมากนัก ส่วนปัญหาที่มีอยู่คือการแข็งข้อต่อไทยเมื่อมีโอกาส นั่นก็เป็นปัญหาที่มีอยู่ในการปกครองหัวเมืองประเทศราชทุกภาค และอีกปัญหาหนึ่งคือการแทรกแซงของญวนก็สามารถแก้ไขได้โดยการสร้างความสัมพันธ์กับเจ้านายและข้าราชการเขมรให้มีคามใกล้ชิดสนิทสนมต่อไทย ช่วยให้ปัญหาที่อาจลุกลามโดยการสนับสนุนจากญวนคลี่คลายลงได้

เพราะฉะนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าการปกครองหัวเมืองประเทศราชทั้งภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคตะวันออก และภาคใต้ นั้น หัวเมืองประเทศราชที่ประสบปัญหามากที่สุดคือภาคใต้ หัวเมืองประเทศราชอื่น ๆ นั้นแม้จะประสบปัญหาในการปกครอง แต่ก็สามารถขจัด

¹ กรมศิลปากร. พระราชพงศาวดารกัมพูชา ฉบับหอสมุดแห่งชาติ.

(พระนคร : แพร่พิทยา, 2513), หน้า 139 - 140.

ปัญหานั้นได้ที่สุดในที่สุด ในขณะที่หัวเมืองมลายูทางภาคใต้นั้นมีปัญหาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา จนถึงกรุงรัตนโกสินทร์ เมื่อมีการปฏิรูปการปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลตั้งแต่พ.ศ. 2437 ปรากฏว่าหัวเมืองประเทศราชภาคใต้ได้รับการจัดตั้งเป็นมณฑลเทศาภิบาลได้สำเร็จเป็นมณฑลสุดท้ายเมื่อปี พ.ศ. 2449 คือ มณฑลปัตตานี ในขณะที่หัวเมืองภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคตะวันออก ได้รับการตั้งเป็นมณฑลเทศาภิบาลสำเร็จพร้อมกันเป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2437 แสดงให้เห็นถึงปัญหาหรืออุปสรรคในการจัดการปกครองหัวเมืองประเทศราช ทางภาคใต้ที่มีอยู่มากนั่นเอง

ปัญหาในการควบคุมหัวเมืองประเทศราชภาคใต้

ในการปกครองหัวเมืองประเทศราชภาคใต้นั้น มีปัญหาในการควบคุมหัวเมือง ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาช้านานนับแต่เริ่มมีการปกครองหัวเมือง นับเป็นปัญหาคั้งเคิม อันเนื่องมาจากความห่างไกลระหว่างหัวเมืองกับราชธานี ทำให้การติดต่อของหน่วยราชการ จากส่วนกลางที่มีไปถึงหัวเมืองเป็นไปด้วยความลำบากและล่าช้าไม่ทันกาล โดยเฉพาะหัวเมืองประเทศราชภาคใต้มีระยะทางที่ห่างจากราชธานีมากกว่าหัวเมืองประเทศราชในภาคอื่นๆ ปัญหาหรืออุปสรรคในการควบคุมหัวเมืองอันเนื่องมาจากการคมนาคม ก็มีปรากฏในความเห็นของกรมพระยาดำรงราชานุภาพที่ได้ทรงแสดงไว้เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย มีความตอนหนึ่งว่า



เมื่อไปตรวจหัวเมืองครั้งนั้น ข้าพเจ้าไปแลเห็นความลำบาก เป็นข้อสำคัญแก่การที่จะจัดการปกครองหัวเมืองข้อหนึ่ง คือ หัวเมืองมีมาก คุ้มกัน การคมนาคมกับกรุงเทพฯ กว่าจะไปถึงกันก็หลายวันและหลายทาง พณวิสัยที่เสนาบดีกระทรวงในกรุงเทพฯ จะจัดการด้วยตนเอง และจะไป ตรวจตราการงานไต่หัวถึงทุกแห่งเสมอ จะต้องมีแคทงตราสั่งและตั้งข้อ บังคับสั่งไปในแผนกระดาษ พวกเจ้าเมือง กรมการจะทำอย่างไรก็ยาก ที่จะรู้ . . .¹

การคมนาคมเป็นปัญหาสำคัญ เพราะเป็นปัจจัยสำคัญอันหนึ่งที่จะเชื่อมโยง ความสัมพันธ์ระหว่างหัวเมืองกับส่วนกลางให้แน่นแฟ้นได้ ด้วยการบังคับบัญชาหรือสั่งการ จากส่วนกลางจะมีลักษณะเป็นสารตราเท่านั้น การออกไปตรวจตราการปฏิบัติงานของ หัวเมืองโดยเสนาบดีนั้น จะออกไปตรวจก็ต่อเมื่อจะทำสงครามหรือมีการกบฏขึ้นใน ดินแดนเหล่านี้² แสดงให้เห็นถึงความห่างไกลระหว่างหัวเมืองกับราชธานีอย่างมาก

อนึ่ง ผลที่ตามมาจากปัญหาคำถามการคมนาคมก็คือ อำนาจของเจ้าเมือง ซึ่ง โดยปกติแล้วเจ้าเมืองต่างได้รับมอบอำนาจจากพระมหากษัตริย์ ในการปกครองดินแดน ของตนอย่างเต็มที่ โดยมีเงื่อนไขที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชกำหนดในกฎ มณฑลเทศาภิบาลซึ่งได้กล่าวแล้ว เมื่อมีปัญหาเรื่องการคมนาคมอันเนื่องจากระยะทางที่ห่าง ไกลก็ยังเพิ่มอำนาจแก่เจ้าเมืองมากขึ้นตามลำดับ เพราะหัวเมืองยังอยู่ห่างไกลจาก ราชธานี อำนาจจากรัฐบาลกลางที่จะควบคุมก็มีอำนาจกระทำได้อย่างเต็มที่

¹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าจุฑาธุชธราดิลกพรรณมธุระราชกุมารี (พระนคร : โรงพิมพ์ ทองถิ่น, 2511), หน้า 168.

² สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าจุฑาธุชธราดิลกพรรณมธุระราชกุมารี (พระนคร : โรงพิมพ์ ทองถิ่น, 2511), หน้า 34.

เมื่อเจ้าเมืองมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ความเป็นเอกภาพของชาติก็ตั้งอยู่บนรากฐานอันคลอนแคลน ซากความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ทั้งนี้เพราะเจ้าเมืองเหล่านั้นอาจหาโอกาสก่อการกบฏเมื่อใดก็ได้¹

ปัญหาที่นับว่ามีอิทธิพลต่อการติดต่อสื่อสารอีกประการหนึ่งคือลมฟ้าอากาศ โดยเฉพาะในภาคใต้มีลักษณะลมฟ้าอากาศ 2 ฤดู คือ ฤดูร้อน และฤดูฝน เมื่อเข้าฤดูฝนแล้วมีฝนตกชุกและพายุแรง เป็นอุปสรรคในการติดต่อสื่อสาร กรณีที่หัวเมืองมลายูก่อความไม่สงบก็เป็นการยากลำบากต่อการปราบปรามได้ทันที่ จึงต้องมอบหมายให้หัวเมืองภาคใต้เป็นผู้ควบคุมดูแลหัวเมืองมลายู ดังปรากฏในข้อความตอนหนึ่งของจดหมายหลวงอุดมสมบัติว่า

. . . ใ้ใช้ใบออกจากสามร้อยยอด ก้าวเรือลงไป เป็นลมสำเภบ้าง ลมสลาตันบ้าง ก้าวลงไปถึงเขาเลียง แล้วเสียรอยกลับมาถึงเขาเลียงอีก หาพินแหลมปะทิวไ้ไม้ ครั้น ๗ วันเดือน 5 ขึ้น 14 ค่ำ เวลาเช้ามีคนเป็นลมพิทยาอ่อน ๆ แล้วก้าวลงไป พอแลเห็นอ่าวปากน้ำเมืองชุมพรเพล่าเช้า 3 โมง ลมเป็นลมสลาตันจึกหนัก ถูกพายุฝนทอดสู้อยู่ 2 วัน เรืออยู่หลายวัน ๗ วันเดือน 5 แรม 5 ค่ำ จึงเข้าปากน้ำชุมพรได้ ทรงตรัสว่าลำบากนักหนาที่เดียว?

¹Arsa Meksawan. "The Role of the Provincial Governor in Thailand" (Doctoral dissertation, Department of Government, Indiana University, 1961) Reproduced by the Institute of Public Administration, Thammasat University, p. 101.

²หลวงอุดมสมบัติ, จดหมายหลวงอุดมสมบัติ. พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพคุณหญิงบุญเกิด เบญจกาญจน์ (พระนคร : โรงพิมพ์พระจันทร์, 2515), หน้า 186.

ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้การปกครองหัวเมืองมลายูทางภาคใต้มีเอกลักษณ์ที่แตกต่างไปจากหัวเมืองลานนา หัวเมืองลาว และหัวเมืองเขมร นั่นคือปัญหาเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา และวัฒนธรรมที่แตกต่างจากไทย นับเป็นอุปสรรคสำคัญยิ่ง เมื่อเปรียบเทียบถึงความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับหัวเมืองลานนาซึ่งเป็นประเทศราชที่พลเมืองส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธเช่นเดียวกับไทย แต่มีขนบธรรมเนียมประเพณีส่วนใหญ่ที่โน้มเอียงไปทางพม่ามากกว่าไทย จะเห็นได้ว่าทางราชการได้แก้ปัญหาดังกล่าวที่อาจเกิดขึ้นในหัวเมืองลานนา โดยการจัดส่งข้าหลวงขึ้นไปยังหัวเมืองลานนาไทยในโอกาสต่าง ๆ กัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโอกาสที่เจ้านายหัวเมืองลานนาไทยถึงแก่พิราลัย และในกรณีที่เกิดเหตุการณ์วุ่นวายต่าง ๆ ขึ้น¹

ส่วนความสัมพันธ์กับหัวเมืองลาวนั้นไม่มีปัญหาเหมือนหัวเมืองมลายู ทั้งนี้เพราะลาวมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับไทยในทางศาสนา ภาษา วัฒนธรรม และความสัมพันธ์ฉันท์ญาติ ทำให้มีความเข้าใจกันเป็นอย่างดี เช่นเดียวกับความสัมพันธ์ที่มีต่อเขมร เขมรนั้นแม้ว่าจะมีเชื้อชาติและภาษาที่แตกต่างไปจากไทยบ้าง แต่ก็มีความผูกพันต่อไทยทางด้านวัฒนธรรมซึ่งได้กล่าวมาแล้ว

สำหรับหัวเมืองมลายูนั้นประกอบด้วยชาวพื้นเมืองที่มีลักษณะสภาพความเป็นอยู่ ขนบธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรม ภาษา ตลอดจนเชื้อชาติที่แตกต่างจากราชาธานี เพราะฉะนั้น ความผูกพันที่จะเกิดขึ้นระหว่างหัวเมืองมลายูกับราชธานีจึงเป็นไปได้ยาก กรณีที่จะเกิดความผูกพันหากจะมีขึ้นได้ก็แต่เพียงการขยายอำนาจ เพราะประเทศสยาม

¹ศึกษารายละเอียดจาก พรหมพงศ์ ณ เชียงใหม่, "การปฏิรูปการปกครองหัวเมืองลาวเฉียงในรัชสมัยสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก่อนสมัยเป็นมณฑลเทศาภิบาล (พ.ศ. 2427 - 2436)" (วิทยานิพนธ์ปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2518), หน้า 58 - 59.

เข้มแข็งและรวมกันเป็นอันหนึ่งอันเดียว ส่วนหัวเมืองมลายูนั่นอ่อนแอและแบ่งแยกกันอยู่หลายรัฐ¹ แสดงว่าการควบคุมหัวเมืองประเทศราชมลายูนั่นขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งของราชธานีมากกว่าความผูกพันทางด้านภาษา วัฒนธรรม และเชื้อชาตินั่นเอง.



ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย