

บทที่ 3

ความเป็นมาของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

บทนี้จะกล่าวถึงการปกครองระดับตำบล หมู่บ้าน เพื่อเป็นการปูพื้นฐานความเข้าใจ ประกอบการศึกษา โดยจะนำเสนอในรายละเอียดเกี่ยวกับ ความเป็นมาของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ศึกษาทำการพิจารณาออกเป็น 2 ส่วนคือ ในส่วนที่หนึ่ง จะว่าด้วยความเป็นมาของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยเน้นความสัมพันธ์ในเชิงสังคมวิทยา และในส่วนที่สอง กล่าวถึงโครงสร้างตามอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

ในสังคมไทย ประเทศไทยได้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น¹ ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองแบบกระจายอำนาจ (decentralization) กล่าวคือ มีองค์กรซึ่งเป็นนิติบุคคล แยกออกไปจากองค์กรของราชการบริหารส่วนกลาง มีการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ทั้งหมดหรือบางส่วน โดยราษฎรในท้องถิ่นนั้น และมีอำนาจเกือบอิสระในการปฏิบัติกิจการตามหน้าที่² ส่วนราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิกาคนั้น เป็นการปกครองแบบรวมอำนาจ (centralization) เพราะมีการรวมกำลังทหาร กำลังตำรวจ และอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการให้ขึ้นต่อส่วนกลาง ตลอดจนมีการลำดับชั้นการบังคับบัญชา³ อย่างไรก็ตาม มีนักวิชาการบางท่าน กำหนดให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นการปกครองโดย

¹"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2495," ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 69 ตอนที่ 16, ลงวันที่ 11 มีนาคม พ.ศ.2494.

²สีก กอแสงเรือง, คำบรรยายกฎหมายปกครอง (ธนบุรี: โรงพิมพ์ไทยเทอดธรรม, พ.ศ.2512), หน้า 59-60.

³เรื่องเดียวกัน, หน้า 53-54.

การแบ่งอำนาจ (deconcentration) กล่าวคือ ส่วนกลางแบ่งอำนาจบางอย่างในส่วนภูมิภาคดำเนินการตัดสินใจเอง

การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนั้น ได้กำหนดรูปการปกครองท้องถิ่นออกเป็น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ต่อมาได้มีกฎหมายยกเลิกองค์การบริหารส่วนตำบล สำหรับการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางของประเทศไทยจัดเป็น กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคนั้น จัดเป็นจังหวัด อำเภอ โดยมีพระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น พ.ศ.2457 แบ่งอำเภอออกเป็น กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน

ตำบลเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคขนาดเล็ก ขึ้นอยู่กับอำเภอ หรือ กิ่งอำเภอ มีกำนันเป็นผู้ปกครอง อำนาจหน้าที่ของกำนันก็อาศัยกฎหมายลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ.2457 เป็นบรรทัดฐาน ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 รัฐบาลมีความปรารถนาที่จะพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองประชาธิปไตย ดังนั้น จึงได้พิจารณาปรับปรุงตำบลโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปให้ราษฎร และมุ่งประสงค์จะสร้างพื้นฐานให้หน่วยการปกครองในระดับตำบล เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีสิทธิและมีส่วนในทางการเมือง การปกครองตนเองอันเป็นวิถีทางอันเป็นวิถีทางของการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการตำบลและสภาตำบลบ้าง องค์การบริหารส่วนตำบลบ้าง และคณะกรรมการสภาตำบลบ้าง

เพราะฉะนั้น การปกครองในส่วนนี้ จะมีความสำคัญกับรัฐบาล ในการส่งนโยบายลงไปปฏิบัติอย่างเป็นจริงเป็นจัง ทำให้ผู้ปกครองในระดับนี้คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีความสำคัญต่อการดำเนินนโยบายให้มีผลหรือไม่มีผลปรากฏอย่างเป็นรูปธรรมได้ ซึ่งมีการยอมรับกันมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน แต่จะมีการเปลี่ยนแปลงไปเฉพาะการเลือกสรรกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เท่านั้น ส่วนการยอมรับนับถือ ความเชื่อถือ ประชาชนก็ยังมอบความไว้วางใจให้กับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเสมอ

1. ความเป็นมาของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

ในสมัยกรุงสุโขทัย อาณาเขตการปกครองอยู่ในวงแคบ การแบ่งเขตการปกครองในส่วนภูมิภาคกระทำอย่างง่าย ๆ โดยการแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ บ้าน เมือง ประเทศ และเนื่องจากการปกครองในสมัยนี้มีลักษณะการปกครองเป็นแบบบิดาปกครองบุตร การเรียกชื่อตำแหน่งต่าง ๆ จึงมีคำว่า "พ่อ" นำหน้าอยู่เสมอ ผู้ปกครองบ้านเรียกว่า พ่อบ้าน หรือ พ่อเรือน ผู้ปกครองเมืองเรียกว่า พ่อเมือง พระเจ้าแผ่นดิน เรียกว่า พ่อขุน ดังปรากฏในหนังสือลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ ของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการว่า

"...ผู้ปกครองบ้าน เรียกว่า พ่อครัว หรือ พ่อเรือน หลาย ๆ ครัวเรือนรวมกัน เรียกว่า เมือง มีพ่อเมืองเป็นผู้ปกครอง หลาย ๆ เมืองรวมกันอยู่ภายใต้การปกครองของพระเจ้าแผ่นดิน เรียกว่า พ่อขุน..."⁴

ลักษณะที่พอจะเทียบได้กับตำแหน่ง ผู้ใหญ่บ้านในสมัยนี้คือ "พ่อบ้าน" สำหรับผู้ปกครองในระดับตำบล หรือ ตำแหน่งที่เทียบเท่ากับกำนันไม่มี และไม่ปรากฏหลักฐานแน่ชัดว่าตำแหน่ง "พ่อบ้าน" ได้มาโดยวิธีใด

นับตั้งแต่ได้มีการปฏิรูประเบียบการบริหารราชการแผ่นดินในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถและในสมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 2 ซึ่งนับได้ว่าได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดของพวกพราหมณ์ และขุนนาง จากกัมพูชาในราชสำนักที่มีความชำนาญในการปกครองอำนาจการบริหารราชการแผ่นดิน จึงแบ่งออกเป็นสองส่วน⁵ ได้แก่

- ก) อำนาจบริหารราชการส่วนกลาง
- ข) อำนาจบริหารราชการส่วนภูมิภาค หรือเรียกอีกอย่างว่า การปกครอง

⁴ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ, "ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ," ประวัติศาสตร์และการเมือง (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2516), หน้า 9.

⁵ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ, ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2515), หน้า 107.

อาณาเขต โดยการปกครองส่วนกลางแบ่งออกเป็น จัดตั้งองค์กรเสนาบดีชั้น 2 ตำแหน่ง เพื่อบังคับบัญชาหัวเมืองต่างพระเนตรพระกรรณ การปกครองอาณาเขตหรือการปกครองส่วนภูมิภาคนั้นมีเมืองหรือหัวเมืองเป็นศูนย์การบริหาร มีการจัดระเบียบการปกครองภายในเมืองหนึ่ง ๆ ออกเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบลดหลั่นกันลงมา คือ

- แขวง ประกอบด้วยตำบล ผู้ปกครอง ได้รับบรรดาศักดิ์เป็น "หมื่นแขวง"
- ตำบล มีหัวหน้าเป็นกำนัน ได้รับบรรดาศักดิ์เป็น "นันท"
- หมู่บ้าน มีหัวหน้าเป็นผู้ใหญ่บ้าน

หากพิจารณาตามลักษณะนี้ จะเห็นได้ว่า ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านนั้นมีลักษณะเช่นเดียวกันกับสมัยกรุงสุโขทัย ส่วนตำแหน่งกำนันเพียงจะมีในสมัยกรุงศรีอยุธยา การได้มาซึ่งตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านได้มาโดยการคัดเลือกโดยผู้ว่าราชการเมืองหรือผู้รั้งเมือง หรือพระยามหานคร

ต่อมาในสมัยกรุงศรีอยุธยาก็ได้ใช้เป็นหลักสืบมาโดยตลอด รูปการปกครองแบบตำบลหมู่บ้าน ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองเล็กที่สุดจึงมีผลใช้บังคับเรื่อยมานับได้ว่าการปกครองโดยมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีประวัติความเป็นมานับร้อย ๆ ปี ควบคู่กับระบบเวียง วัง คลัง นา ในราชการส่วนกลางสมัยนั้น และได้ใช้ปกครองประเทศมาได้ตลอดจนถึงทุกวันนี้ โดยการปรับปรุงแก้ไขให้เข้ากับสภาพการณ์ในแต่ละยุคแต่ละสมัยจนถึงปัจจุบัน

การจัดระเบียบการปกครองตำบลหมู่บ้านแต่เดิมมานั้น ก็ได้ใช้หลักอันเดียวกันโดยตลอดมา โดยเฉพาะการปกครองระดับหมู่บ้าน ซึ่งแต่โบราณตามพระราชกำหนดเก่า ๆ ได้มีกำหนดไว้ว่า^๕ "...ให้ผู้รักษาเมือง ผู้รั้งกรมการเอาคนที่ชื่อลี้ด้อยมันคงดี ซึ่งเป็นผู้ใหญ่พอที่จะกล่าวบังคับบัญชาแก่ชาวบ้านทั้งปวงได้นั้น ให้ตั้งเป็นนายบ้านทุกบ้าน ทุกอำเภอ..." แต่ในระยะต่อมา หัวเมืองต่าง ๆ ก็ได้ละเลยไม่ปฏิบัติตามพระราชกำหนดกฎหมายที่ระบุไว้ จนทำให้การจัดให้มีผู้ใหญ่บ้านในทุกหมู่บ้านได้เสื่อมสูญไป มิได้มีการเลือกสรรบุคคลที่สมควรเข้ารับ

^๕พระพิศาลสงคราม, "สำเนาตราพระราชสิทธิ์น้อยของ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ถึงข้าหลวงเทศาภิบาล เรื่อง จัดการปกครองท้องที่ ลงวันที่ 21 กันยายน ร.ศ.115," ตำราปกครอง เล่ม 1 (พระนคร : โรงพิมพ์ศิริเจริญ, ร.ศ.121,) หน้า 96.

ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านอีก คงมีแต่พนักงานปกครองระดับตำบลเรียกว่า "กำนัน" เท่านั้นเป็นผู้ปกครองชั้นต้น เนื่องจากการปกครองแบบผู้ใหญ่บ้านนี้ ได้ยึดถือมาแต่โบราณ อีกทั้งสถานการณ์บ้านเมืองไม่เอื้ออำนวยเป็นครั้งคราว ทำให้มีการละเลยการจัดการปกครองรูปนี้ครบข้างไม่ครบข้างคือ บางครั้งหมู่บ้านไม่มีผู้ปกครอง ประกอบกับลักษณะการจัดก็คงไม่ได้มีระเบียบเป็นที่แน่นอนแต่อย่างใด ดังนั้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้ทรงพระราชดำริให้มีการฟื้นฟูการปกครองระดับหมู่บ้านขึ้นใหม่ เพราะทรงเล็งเห็นว่า การปกครองระดับนี้จำเป็นและสำคัญยิ่งในการบริหารราชการแผ่นดิน เนื่องจากเป็นหน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดกับราษฎรมากที่สุด และได้ทรงให้มีการทดลองจัดระเบียบการปกครองตำบลหมู่บ้าน ขึ้นก่อนที่บ้านเกาะ อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เมื่อ ร.ศ. 111 (พ.ศ. 2435) เพื่อหาอุปสรรคและปัญหาต่าง ๆ ก่อนจะตราขึ้นเป็นกฎหมาย

"ปรากฏตามรายงานของหลวงเทศาจิตรวิจารณ์ ลงวันที่ 10 สิงหาคม ร.ศ. 111 ทูลเกล้าฯ ถวายในการจัดตั้งผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ครั้งแรกมีความหมายว่า ได้เชิญเจ้าของบ้านมาประชุมในวัดแล้วขอให้เลือกกันในหมู่ของเขาที่มาประชุมว่า ควรจะให้ใครเป็น "ผู้ใหญ่บ้าน" เมื่อเจ้าบ้านมีความเห็นส่วนมากเลือกผู้ใดแล้ว ก็ได้เขียนใบตั้งชั่วคราวให้ถือไว้จนกว่าจะมีหมายเลือกตั้งออกใหม่ตามทางราชการ และ เมื่อได้จัดตั้งผู้ใหญ่บ้านได้พอสมควรที่จะจัดตั้งเป็นตำบลแล้ว ก็ได้ประชุมผู้ใหญ่บ้านในตำบลพร้อมด้วยราษฎรในท้องที่นั้น แล้วขอให้ผู้ใหญ่บ้านเหล่านั้นเลือกผู้ใหญ่บ้านเหล่านั้นเลือกผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่ง ในหมู่ของพวกเขาว่า ใครควรได้รับเลือกเป็นหัวหน้าว่าการตำบล เมื่อผู้ใหญ่บ้านเหล่านั้นเห็นพร้อมกันเลือกผู้ใหญ่บ้านคนใดเป็นกำนันแล้วก็ออกหมายตั้งชั่วคราว ให้ถือไว้เช่นเดียวกัน"⁷

คือ ให้ราษฎรพิจารณาเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านเอง แทนการแต่งตั้งโดยผู้รั้งเมืองดังแต่ก่อน⁸ สำหรับการบังคับบัญชาชั้น ได้กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยใน

⁷หลวงเทศาจิตรวิจารณ์ "กำนัน," วารสารกำนันผู้ใหญ่บ้าน (ปีที่ 16 ฉบับที่ 4 เมษายน 2508), หน้า 37-39.

⁸เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

ท้องถิ่นการป้องกันการโจรกรรมและผู้ร้าย และกำหนดให้มีผลประโยชน์ตอบแทนบ้างกับงานในหน้าที่ ได้แก่ ลินลดค่านา ภาษีไม้ไผ่ ค่าเหยียบย่ำที่นาราชภูริ^๑ ซึ่งความมุ่งหมายในการปกครองระดับหมู่บ้านนี้ ก็เพื่อให้ผู้ใหญ่บ้านซึ่งราษฎรเลือกสรรขึ้นด้วยความยินยอม ช่วยกันดำเนินกิจการในหมู่บ้านให้เรียบร้อย เป็นหู เป็นตา แก่ทางราชการ ที่จะช่วยสอดส่องดูแลทุกข์สุขของราษฎร โดยทั่วไป ตลอดจนช่วยเก็บภาษีอากรผลประโยชน์ของแผ่นดินซึ่งสมควรได้จากราษฎรโดยธรรม^{๑๐}

ต่อมาได้มีประกาศพระบรมราชโองการ แบ่งหน้าที่ระหว่างกระทรวงกลาโหมกับกระทรวงมหาดไทยเสียใหม่^{๑๑} ซึ่งได้มีการโอนหน้าที่และความรับผิดชอบในการบังคับบัญชาหัวเมืองทั่วราชอาณาจักร ให้มาอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทย แต่เพียงกระทรวงเดียวตามประกาศจัดแบ่งหน้าที่ระหว่างกระทรวงกลาโหมกับกระทรวงมหาดไทย^{๑๒} ซึ่งมีสาระสำคัญว่า

"บรรดาหัวเมืองชั้นใน ชั้นนอก และเมืองประเทศราชที่แบ่งเป็นบัญชีได้ อยู่ในกระทรวงกลาโหมก็ดี เป็นฝ่ายเหนืออยู่ในกระทรวงมหาดไทยก็ดี และที่อยู่ในกระทรวงต่างประเทศก็ดี ตั้งแต่นั้นสืบไปให้อยู่ในบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทย"

^๑ สรศักดิ์ สร้อยสนธิ์, "ความเป็นมาของการปกครองหมู่บ้าน", เทศาภิบาล 65 (พฤศจิกายน, 2513) : 1181.

^{๑๐} พระพิศาลสงคราม, "สำเนาตราพระราชสีห์น้อยของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย", หน้า 17.

^{๑๑} ขณะนั้นการปกครองระดับหัวเมืองต่าง ๆ มิได้อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทยแต่เพียงฝ่ายเดียว ยังแยกอยู่ในบังคับบัญชาของกระทรวงกลาโหมและกรมเจ้าท่าอีกด้วย ดังนั้น การทดลองจัดระเบียบการปกครองหมู่บ้าน แม้ว่าจะเป็นแรงกระตุ้นให้มีการจัดระเบียบแบบนั้ขึ้นทั่วประเทศ แต่โดยที่การปกครองแยกเป็นหลายฝ่าย จึงทรงโปรดให้รอไว้ก่อน จนกว่าจะได้มีการปรับปรุงและศึกษาสภาพอันต้องแก้ไขก่อน

^{๑๒} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 11 (ธันวาคม ร.ศ.113), หน้า 306.

นับจากนั้นมา จึงได้เริ่มจัดระเบียบการปกครองตำบลหมู่บ้าน ตามหัวเมืองต่าง ๆ ให้เป็นแบบเดียวกันทั่วราชอาณาจักร โดยตราเป็นพระราชบัญญัติการปกครองท้องที่ ร.ศ.116 ขึ้น และประกาศใช้เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม ร.ศ.116 (พ.ศ.2440) ซึ่งข้อความและหลักเกณฑ์ส่วนใหญ่ของพระราชบัญญัตินี้ ได้ใช้เป็นหลักในการปกครองท้องที่ของประเทศไทยสืบมาจนทุกวันนี้ นับว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ได้กำหนดการจัดระเบียบตำบลและหมู่บ้าน รวมทั้งกำหนดหน้าที่ไว้อย่างละเอียด

นอกจากนี้ จุดเด่นของกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งถือเป็นการปฏิรูปการปกครองระดับท้องถิ่น คือการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน ให้ทำการปกครองกันเอง กล่าวคือ นอกจากการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแบบแผนเดิมที่มีอยู่เดิมแล้ว ยังคงมีประโยชน์หลายประการในการปกครองและบริหารอีกด้วย อันเป็นพระราชประสงค์สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่จะให้ราษฎรมีโอกาสฝึกฝนให้ชินต่อการให้สิทธิในการปกครองตัวเอง¹³

ภายหลังที่ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการปกครองท้องที่ ร.ศ.116 มาเป็นเวลานานประมาณ 17 ปี ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 จึงได้ทรงประกาศยกเลิก และประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ขึ้นมาบังคับแทน และถือเป็นหลักในการจัดระเบียบการปกครองตำบล หมู่บ้านสืบมาจนทุกวันนี้ แม้ว่าจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมก็ตาม ก็เป็นเพียงการปรับปรุงข้อความในกฎหมายให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของบ้านเมือง

ประเพณีการปกครองระดับตำบล หมู่บ้านของไทย

สำหรับประเพณีการปกครองของไทยแต่โบราณยอมรับกันว่า ผู้ปกครองในหมู่บ้านเป็นบุคคลที่สำคัญและมีอิทธิพลอยู่เหนือประชาชน และอิทธิพลต่าง ๆ ก็ยังถ่ายทอดสืบเนื่อง

¹³ จักรกฤษณ์ นรนิติพัฒนาการ, สมเด็จพระบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2506), หน้า 147.

มาถึงปัจจุบัน ประเพณีหนึ่งที่มีอิทธิพลมากคือ ระบบเจ้าขุนมูลนาย ระบบนี้มีการแบ่งชั้นระหว่างเจ้านายกับไพร่ บรรดาข้าไพร่ทั้งหลายจะต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้เป็นนายอย่างเด็ดขาด อิทธิพลประเพณีนี้ยังคงอยู่ในวงการบริหารการปกครองของไทย ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ยังคงถือว่า ผู้นำคือผู้เป็นเสมือนเจ้านาย มีอำนาจหน้าที่ทางการปกครอง ซึ่งราษฎรส่วนใหญ่ในชนบทมีความเชื่อถือกันมาจนเป็นประเพณี¹⁴

โดยที่ประชาชนให้การยอมรับนับถือต่อกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในฐานะผู้ปกครองดังกล่าวข้างต้น ทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นอกจากจะมีบทบาทในการบำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่ประชาชนตามนโยบายหรือกฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติแล้ว ยังจะต้องปฏิบัติหน้าที่ซึ่งมิได้มีกฎหมายหรือบทบัญญัติใดกำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ปฏิบัติคือ

ก) งานสังคมต่าง ๆ ในหน้าที่ ในส่วนภูมิภาคปรากฏว่า โดยทั่วไปประชาชนมีงานพิธีต่าง ๆ ตามประเพณีมากมาย เช่น งานบวชงานศพ ชื่นบ้านใหม่ งานแต่งงาน โกนจุกงานศพ หรืองานสังคมอื่น ๆ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะต้องได้รับเชิญจากบุคคลทุกระดับ ทั้งในท้องถิ่นของตนเองและตำบลหมู่บ้านข้างเคียง เพื่อให้เป็นประธานหรือแขกผู้มีเกียรติอยู่เสมอ ในฐานะที่กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้นำในท้องถิ่น การเข้าไปมีบทบาทและมีส่วนร่วมในกิจการสังคมต่าง ๆ นั้นทำให้ประชาชนมีความรู้สึกอบอุ่นใจ และมีผลไปถึงการเลือกสรรกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และการปฏิบัติงานด้านการปกครองของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ในอันที่จะได้รับความร่วมมือร่วมใจอย่างดียิ่งในโอกาสต่อไป

ข) งานเทศกาลและงานรัฐพิธี โดยปกติแล้วกำนันผู้ใหญ่บ้านมักมีบทบาทในการจัดงานประเพณีตามเทศกาลหรืองานประจำปีโดยทั่ว ๆ ไป ซึ่งได้แก่ งานสงฆ์ทำบุญแก้ตัวต้อนรับปีใหม่ งานสงกรานต์ งานทอดกฐิน งานทอดผ้าป่า งานลอยกระทง เป็นต้น ซึ่งงานต่าง ๆ เหล่านี้เป็นงานที่ราษฎรในท้องถิ่นทั่วไปเชื่อถือ และปฏิบัติสืบต่อกันมาจนเป็นประเพณี และเป็นบทบาทสำคัญของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่จะมีโอกาสแสดงออกซึ่งความเป็นผู้นำ และสร้างความ

¹⁴ทรงวุฒิ งามมีศรี, "นายอำเภอในฐานะประธานกรรมการสุขาภิบาล" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารการปกครอง คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2500), หน้า 462.

สมัครสมานสามัคคีให้เกิดขึ้นแก่ชุมชน นอกเหนือไปจากงานประเพณีทั่วไปแล้ว งานราชพิธี รัฐพิธี ซึ่งถือว่าเป็นงานประเพณีของชาติ เช่น งานวันเบ็ญสมหาราช งานเฉลิมพระชนมพรรษา กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะต้องทำหน้าที่เป็นผู้นำบรรดาพ่อค้าประชาชนร่วมพิธีในงานดังกล่าว ซึ่งทางอำเภอ และจังหวัดจัดขึ้น

นอกจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะมีบทบาทในงานสังคมต่าง ๆ งานเทศกาลรวมทั้ง งานรัฐพิธีแล้ว กำนัน ผู้ใหญ่บ้านยังต้องปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้นำท้องถิ่น ในเรื่องอื่น ๆ อีก เช่น งานพัฒนาท้องถิ่น งานจัดหาทุน สิ่งของ หรือทำกิจการบางอย่างตลอดจนงานต้อนรับผู้มา เยี่ยมเยียนและข้าราชการจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เดินทางมาที่หมู่บ้านและตำบลของตน

จึงพอสรุปได้ว่า ความรับผิดชอบตามขนบธรรมเนียมประเพณีทางสังคม ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีอยู่มิใช่น้อย โดยที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางดังได้ กล่าวมาแล้วนั้น ทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องเป็นผู้ที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับสัมพันธกับทุก ๆ คน ทั้งที่เป็นราษฎร พ่อค้า นักการเมือง ตลอดจนข้าราชการในอำเภอ อาจกล่าวได้ว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีส่วนเกี่ยวข้องกับประชาชนนับตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตาย ซึ่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะแสดง บทบาท "ผู้บำบัดทุกข์ บำรุงสุข" ได้ดีแค่ไหนเพียงใด ก็ขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถและ ฐานะทางเศรษฐกิจ, การยอมรับความเป็นผู้นำของกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้น ๆ เป็นสำคัญ

2. โครงสร้างอำนาจหน้าที่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

ตามกฎหมายปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 กำหนดให้ราษฎรที่ตั้งบ้านเรือน หรือ จอดเรือแพเป็นประจำในหมู่บ้านเลือกบุคคลที่นับถือเป็นผู้ใหญ่บ้าน โดยผู้ที่จะเป็นผู้ใหญ่บ้านนั้น ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังนี้¹⁵

- เป็นชายเจ้าบ้าน
- อายุไม่ต่ำกว่า 21 ปี
- มีสัญชาติไทยและไม่เป็นทหารประจำการ

¹⁵ "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457," ราชกิจจานุเบกษา 229, 18 กรกฎาคม พ.ศ.2457, มาตรา 8.

การเลือกตั้งจะใช้วิธีเปิดเผยหรือวิธีลับก็ได้ โดยถือเกณฑ์ตัดสินจากเสียงข้างมาก ถ้าคะแนนเท่ากัน ก็ให้ใช้วิธีจับสลาก การเลือกตั้งผู้ใหญ่นับต่อมามีกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมหลายฉบับ ปรับปรุงคุณสมบัติและผู้ที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่นับไว้หลายประการ

จนกระทั่งในสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้เปลี่ยนแปลงวิธีการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่นับ มาใช้วิธีการพิจารณาคัดเลือกและแต่งตั้งแทน โดยได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะท้องที่ (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2486 มีดังนี้

คุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่นับ¹⁶

1. เป็นชายมีสัญชาติไทย
2. เป็นหรือเคยเป็นทหาร หรือ ตำรวจ ถ้าท้องที่ใดไม่อาจเลือกผู้ที่เป็น หรือ เคยเป็นทหารหรือตำรวจได้ ก็ให้เลือกบุคคลอื่นซึ่งมิใช่เป็นคนใช้ หรือ ลูกจ้าง
3. บรรลุนิติภาวะแล้ว และมีอายุไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์
4. มีภูมิลำเนา หรือ ถิ่นที่อยู่เป็นประจำในหมู่บ้านนั้นมาแล้ว ไม่น้อยกว่าหกเดือน เว้นแต่ผู้ที่เป็นทหาร หรือ ตำรวจ
5. เป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญด้วยความบริสุทธิ์ใจ
6. ไม่เป็นภิกษุสามเณร นักพรต หรือ นักบวช
7. ไม่เป็นผู้มีร่างกายทุพพลภาพ หรือ ไร้ความสามารถ หรือ จิตฟั่นเฟือน ไม่ลมประกอบ หรือ ติดยาเสพติดให้โทษ หรือ ไม่เป็นโรคตามที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้กำหนด
8. ไม่เป็นข้าราชการประจำการ หรือ พนักงานเทศบาล หรือ ครู ประชาบาล หรือ สारวตริศึกษา
9. ไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดี

¹⁶ "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2486," ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 60 ตอนที่ 19 วันที่ 9 มีนาคม 2486, มาตรา 12.

10. ไม่เป็นผู้เคยถูกไล่ออก หรือ ปลดออกจากราชการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือ ต้องรับอาญาจำคุกโดยคำพิพากษาโทษจำคุกเพราะกระทำผิดฐานใช้อำนาจ และตำแหน่งหน้าที่ในทางทุจริตฐานปล้นทรัพย์ ซึ่งทรัพย์ หรือลักทรัพย์ โดยยังไม่พ้นกำหนดเวลาสามปี นับแต่วันถูกไล่ออก ปลดออก หรือ พ้นโทษ

11. มีความรู้หนังสือไทยอ่านออกเขียนได้

วิธีการคัดเลือกและแต่งตั้ง ให้กรรมการอำเภอแต่งตั้งกรรมการไม่น้อยกว่า 3 นาย โดยมีนายอำเภอเป็นประธานทำหน้าที่สอบสวนคัดเลือกราษฎร ซึ่งมีคุณสมบัติดังกล่าวมาแล้ว ขึ้นเป็นผู้ใหญ่บ้าน เมื่อคณะกรรมการได้สอบสวนคัดเลือกผู้ใดจะให้เป็นผู้ใหญ่บ้าน ให้คณะกรรมการอำเภอรายงานไปยังข้าหลวงประจำจังหวัด เพื่อพิจารณาและหากข้าหลวงประจำจังหวัดพิจารณาเห็นสมควรแล้วก็ให้ออกหมายตั้งผู้นั้นเป็นผู้ใหญ่บ้าน¹⁷

หลักการและวิธีการคัดเลือกกำนัน ให้กรรมการอำเภอตั้งคณะกรรมการไม่น้อยกว่า 2 นาย โดยนายอำเภอเป็นประธาน มีหน้าที่สอบสวนเลือกผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นเพื่อเป็นกำนันคนหนึ่ง เมื่อคณะกรรมการสอบสวนคัดเลือกผู้ใดจะให้เป็นที่กำนันแล้ว ให้กรรมการอำเภอรายงานไปยังข้าหลวงประจำจังหวัด เมื่อข้าหลวงประจำจังหวัดพิจารณาเห็นสมควรก็ให้ออกหมายแต่งตั้งให้ผู้นั้นเป็นกำนัน¹⁸ ในลักษณะเช่นนี้ ประชาชนไม่สามารถคัดเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้านได้ด้วยตนเอง เนื่องจากการพิจารณากำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั้น ขึ้นอยู่กับกรรมการอำเภอเป็นหลักสำคัญ ประกอบกับคุณสมบัติที่กำหนดนั้น ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2486 ทำให้ยุคลสมัยนี้ประชาชนไม่มีบทบาทในการเลือกสรรกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อย่างแท้จริง เพราะฉะนั้น ปัญหาที่เกิดขึ้นภายในหมู่บ้าน หรือสภาพความเป็นจริงภายในหมู่บ้าน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไม่สามารถสัมผัส หรือรับรู้ได้อย่างลึกซึ้ง หากแต่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นเพียงเครื่องมือของรัฐบาล ในการรับนโยบายไปปฏิบัติภายในท้องถิ่น โดยไม่ได้สะท้อนปัญหาจากท้องถิ่นเข้าสู่ส่วนกลาง ต่อมา ได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไข ให้การคัดเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็น

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 11 และ 13.

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 30.

การเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านแทน โดยการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน ต้องมีคุณสมบัติและข้อห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้านในประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งฉบับที่ 364 ได้กำหนดไว้ดังนี้¹⁹

- 1) เป็นชาย เจ้าบ้าน มีสัญชาติไทย
- 2) มีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ แต่ไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์
- 3) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำในหมู่บ้านนั้นมาแล้ว ไม่น้อยกว่า 6 เดือน
- 4) เป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองตามรัฐธรรมนูญด้วยความบริสุทธิ์ใจ
- 5) ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวช
- 6) ไม่เป็นผู้มีร่างกายทุพพลภาพ หรือวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ หรือติดยาเสพติดให้โทษ หรือไม่เป็นโรคตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ประกาศในราชกิจจานุเบกษา
- 7) ไม่เป็นข้าราชการประจำ หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น
- 8) ไม่เป็นผู้มีชื่อเสียงในทางทุจริต หรือเลื่อมเสียมในทางศีลธรรม
- 9) ไม่เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษ สำหรับความผิดที่กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ และยังไม่พ้นกำหนดเวลา 3 ปี นับแต่วันพ้นโทษ
- 10) ไม่เป็นผู้เคยถูกลงโทษไล่ออก หรือปลดออก ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ในองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และยังไม่พ้นกำหนดเวลา 3 ปี นับแต่วันถูกไล่ออกหรือปลดออก
- 11) มีพื้นฐานความรู้ไม่ต่ำกว่า ประโยคประถมศึกษาตอนต้น หรือที่กระทรวงศึกษาธิการเทียบเท่า ไม่ต่ำกว่าประโยคประถมศึกษาตอนต้น

¹⁹ "ประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งฉบับที่ 364," ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 89 ตอนที่ 190, วันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515.

เกี่ยวกับคุณสมบัติและข้อห้ามของผู้ที่จะได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้าน นั้น มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลายครั้ง ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2486 และตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2489 และแก้ไข ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 364 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ.2518

ตำแหน่งกำนัน ก็ให้หลักเกณฑ์ในเรื่องคุณสมบัติของผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่ง กำนัน เช่นเดียวกับตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ตามที่กล่าวมาแล้ว แต่ผู้ที่จะสมัครเลือกตั้งเป็นกำนันนั้น จะต้องเป็นผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น ด้วย

ผลจากการประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 364 นี้ นับเป็นก้าวสำคัญของการ เลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กล่าวคือ นอกจากจะกำหนดให้สิทธิประชาชนเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยตรงแล้ว ยังได้กำหนดอายุการอยู่ในตำแหน่งชั้นสูง คือ 60 ปีบริบูรณ์อีกด้วย ซึ่งในพระราช บัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฉบับก่อน ๆ นอกจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2489 ไม่ได้กำหนดไว้และประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ยังมีผลทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่มี อายุ 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไปทั่วประเทศต้องพ้นจากตำแหน่งในวันประกาศใช้ราชกิจจานุเบกษาอีก ด้วย²⁰

ในจุดนี้ พบว่าการเปลี่ยนแปลงจากสังคมมีผลกระทบต่อการออกกฎหมายมาบังคับ ใช้คือ รัฐบาลเริ่มเห็นความสำคัญของการเลือกสรรกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยขอความเห็นจาก ประชาชน เพื่อกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะได้ดำเนินงานตอบสนองท้องถิ่นด้วย ไม่เพียงแต่เลือกขึ้นมา เพื่อรับนโยบายมาปฏิบัติเท่านั้น ในส่วนนี้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จำเป็นจะต้องเข้าไปคลุกคลีกับปัญหา ของท้องถิ่นอย่างแท้จริง นอกจากนี้ รัฐบาลยังตระหนักถึงความสำคัญของอายุกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งยอมรับความสามารถในการปฏิบัติงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แต่อายุ 60 ปีเท่านั้น

²⁰ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 5.

ในปัจจุบัน กระทรวงมหาดไทยได้ปรับปรุงพระราชบัญญัติ ลักษณะการปกครอง
ท้องที่ (ฉบับที่ 8) มาเป็นพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2535²¹

โดยผู้ที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่อยู่ในลักษณะต้องห้าม
ดังต่อไปนี้

1. มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
2. อายุไม่ต่ำกว่า ยี่สิบห้าปีบริบูรณ์ แต่ไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์ในวันรับเลือก
3. มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านตาม
กฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร ในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีจนถึงวันเลือก
และเป็นผู้ที่ประกอบอาชีพเป็นหลักฐาน
4. เป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองตามรัฐธรรมนูญด้วยความบริสุทธิ์ใจ
5. ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือ นักบวช
6. ไม่เป็นผู้มีร่างกายทุพพลภาพ วิกลจริต จิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
ติดยาเสพติดให้โทษ หรือเป็นโรคตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนดใน
ราชกิจจานุเบกษา
7. ไม่เป็นข้าราชการประจำ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น ข้าราชการ
การเมือง พนักงานส่วนท้องถิ่น หรือ ลูกจ้างของส่วนราชการ หรือ หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ หรือ
ลูกจ้างของเอกชน
8. ไม่เป็นผู้มีอิทธิพล หรือ เสียชื่อในทางพาล หรือ ทางทุจริต หรือ
เลื่อมเลี้ยวในทางศีลธรรม
9. ไม่เป็นผู้เคยถูกลงโทษไล่ออก หรือ ปลดออก ฐานทุจริตต่อหน้าที่
ราชการ หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร หรือ เมืองพัทยา
และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสืบปี นับแต่วันถูกไล่ออก หรือปลดออก

²¹พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2535,

10. ไม่เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือ ความผิดลหุโทษ และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปี นับแต่วันพ้นโทษ
11. ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดกว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยศิลปากร กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน ในฐานะความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิดที่นายทะเบียน ไม่อาจออกใบอนุญาตให้ได้ กฎหมายว่าด้วยที่ดินในฐานะความผิดเกี่ยวกับสาธารณประโยชน์ กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง และ กฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานะความผิดเป็นเจ้ามือ หรือ เจ้าสำนัก
12. ไม่เป็นผู้ลาออกจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและยังไม่พ้นกำหนดเวลาหนึ่งปี นับแต่วันที่ได้รับอนุญาตให้ลาออก
13. ไม่เป็นผู้เคยถูกให้ออกจากตำแหน่ง ตามมาตรา 16(6) (7) และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันถูกให้ออก
14. ไม่เป็นผู้เคยถูกลงโทษให้ออก ปลดออก หรือ ไล่ออกจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล หรือ ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันถูกให้ออก ปลดออก หรือ ไล่ออก
15. มีพื้นฐานความรู้ไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับ หรือ ที่กระทรวงศึกษาธิการเทียบไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับ เว้นแต่ในท้องที่ใดไม่อาจเลือกผู้ที่มีพื้นฐานความรู้ดังกล่าวได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยอนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา ยกเว้น หรือผ่อนผันได้

จากการปรับปรุง แก้ไข พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ฉบับแก้ไขตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 364 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 มาเป็นพระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2535 จะเห็นได้ว่า มีการปรับปรุงเพิ่มเติม เป็นส่วน ๆ ดังต่อไปนี้

1. การพำนักอาศัย ในหมู่บ้าน จาก 6 เดือน เป็นต้องอาศัยอยู่ในหมู่บ้านมาแล้ว ไม่น้อยกว่า 2 ปี

2. ต้องไม่เป็นผู้ที่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุด ในคดีที่เกี่ยวกับ สถานแวดล้อมตามธรรมชาติ, เรื่องของอาวุธและวัตถุระเบิด, รวมถึงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการสร้างอิทธิพลให้เกิดภายในท้องถิ่น เช่น ยาเสพติด, การพนัน, การรुक้าที่ดิน

3. ไม่เป็นผู้ที่เคยลาออก หรือถูกให้ออก ปลดออก ไล่ออก จากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และยังไม่พ้นกำหนดเวลา 10 ปี

4. การศึกษาเดิมให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีพื้นฐานไม่ต่ำกว่าประโยคมัธยมศึกษาตอนต้น เปลี่ยนมาเป็นต้องมีพื้นฐานความรู้ ไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับ

หลังจากได้รับการเลือกตั้งแล้ว ก็มีการกำหนดถึงสาเหตุจะต้องออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 กำหนดไว้ว่า ผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่ง เมื่อ

- 1) ไปจากหมู่บ้านเกินกว่า 6 เดือน
- 2) ต้องราชทัณฑ์ตั้งแต่จำคุกขึ้นไป
- 3) ไปมียศและตำแหน่งราชการอย่างอื่น ซึ่งจะทำการในหน้าที่ผู้ใหญ่บ้านไม่ได้
- 4) ลูกบ้านในหมู่บ้านนั้น ส่วนมากร้องขอให้ออก
- 5) ทุจริตต่อหน้าที่
- 6) หมู่บ้านถูกยุบ

การกำหนดสาเหตุที่ต้องออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านนี้ มีแกการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลายครั้ง แต่ก็ไม่ได้แก้ไขในข้อสาระสำคัญแต่อย่างใด การปรับปรุงแก้ไขครั้งหลังสุด กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่ง ด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้²²

- 1) ถึงคราวออกตามวาระ²³ หรือขาดคุณสมบัติ หรือเข้าลักษณะต้องห้ามอย่างใดอย่างหนึ่ง

²² พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2532, มาตรา 9.

²³ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2535, มาตรา 6.

- 2) ตาย
- 3) ได้รับอนุญาตให้ลาออก
- 4) หมู่มากที่ปกครองถูกยุบ
- 5) ไปเลยจากหมู่บ้านที่ตนปกครองเกินกว่า 3 เดือน
- 6) ราชาภรรยาผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใหญ่นั้น มีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง
ร้องขอให้ออกจากตำแหน่ง
- 7) ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ออกจากตำแหน่ง เมื่อได้สอบสวนเห็นว่า
บกพร่องในทางความประพฤติ หรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง

ข้อที่น่าสังเกตก็คือ การออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่นั้น โดยให้ประชาชนส่วนมาก
ในท้องที่ร้องขอให้ออกนั้น เป็นวิธีการสำหรับการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยตรง กล่าว
คือ เป็นการให้ประชาชนได้ออกเสียงประชามติ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของตน หรือของรัฐ ออกจาก
ตำแหน่งก่อนเวลา ซึ่งใช้กันอยู่ในหลายมลรัฐของอเมริกา เรียกว่า Recall²⁴

อำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบัน

กำนันผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่หลายประการในฐานะเป็นผู้ปกครองระดับตำบลและ
หมู่บ้าน ซึ่งมีความรับผิดชอบมากมาย กฎหมายกำหนดไว้ คือ

อำนาจปกครองดูแลทุกข์สุขของราษฎรโดยทั่วไป

ก. กำนัน พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ได้กำหนดหน้าที่ของ
กำนันไว้ ดังนี้

1. ว่ากล่าวราษฎรในตำบลนั้น ให้ประพฤติตามพระราชกำหนดกฎหมาย
2. ป้องกันภัยอันตรายและรักษาความสุขสำราญของราษฎรในตำบลนั้น

²⁴G. A. Jacobsen and M. H. Lipman, Political Science (New York: Barnes and Noble, 1973), p. 88

3. รับกิจธุระตลอดทั้งความสุขความทุกข์ของราษฎร ในตำบลขึ้นเรื่อง เรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ
4. รับข้อราชการมาประกาศแก่ราษฎร
5. ช่วยกันจัดการตามพระราชกำหนดกฎหมาย เช่น การตรวจแนะนำเก็บภาษีอากรในตำบลนั้น²⁵
6. ถ้ามีเหตุทุกข์ร้อนของราษฎร หรือการแปลกประหลาดเกิดขึ้นเมื่อกำนันรู้เห็น ก็ต้องรายงานให้นายอำเภอทราบ
7. ถ้าเกิดจลาจลก่อกวนฆ่ากันตายก็ตี ชิงทรัพย์ก็ตี ไฟไหม้ก็ตี หรือเหตุร้ายแรงอย่างใด ๆ ในตำบลของตน หรือในตำบลที่ใกล้เคียง อันสมควรจะช่วยได้ก็ตี หรือมีผู้ร้ายจากที่อื่นมาฆ่าสุ่มในตำบลนั้นก็ตี เป็นหน้าที่ของกำนันจะต้องเรียกผู้ใหญ่บ้านและลูกบ้านในตำบลนั้นออกช่วยต่อสู้ติดตามจับผู้ร้ายหรือติดตามเอาของกลางคืน หรือดับไฟหรือช่วยอย่างอื่นตามสมควรแก่การโดยเต็มกำลัง²⁶

ข. ผู้ใหญ่บ้าน พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 27 ได้กำหนดหน้าที่และอำนาจในการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อยของราษฎร ดังนี้

1. รักษาความสงบและความสุขสำราญ ช่วยป้องกันความทุกข์ภัยของลูกบ้านตามสมควรและที่สามารถจะกระทำได้ การที่กล่าวนี้ถ้าสมควรจะต้องปรึกษาหารือและช่วยเหลือกันกับเพื่อนผู้ใหญ่บ้านกิตติ กำนันนายตำบลกิตติ ก็เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะต้องปฏิบัติให้สมควรแก่การที่จะรักษาประโยชน์และความสุขของลูกบ้าน ซึ่งได้มอบไว้ให้เป็นธุระในพระราชบัญญัตินี้
2. ถ้าความทุกข์ภัยเกิดแก่ลูกบ้าน ซึ่งจะต้องขอความบอกรับจากรัฐบาล เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะนำความแจ้งต่อเจ้าพนักงานปกครอง ตั้งแต่กำนันและนายอำเภอเป็นต้นขึ้นไปตามลำดับ
3. ถ้ารัฐบาลจะประกาศ หรือสั่งราชการใดให้ประชาชนทราบ เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะนำความอันนั้น ไปแจ้งแก่ลูกบ้านของตนให้ทราบ

²⁵ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457, มาตรา 34.

²⁶ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 36, 37.

4. เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะทำบัญชีสำมะโนครัว ในหมู่บ้านของตน และคอยแก้ไขบัญชีนั้นให้ถูกต้องอยู่เสมอ
5. ถ้าผู้ใหญ่บ้านรู้เห็นเหตุการณ์อันแปลกประหลาดอันใดที่เกิดขึ้นในหมู่บ้านของตน หรือในลูกบ้านของตน ซึ่งอาจเป็นคุณหรือโทษแก่ราชการบ้านเมืองก็ดี ประชาชนในที่นั้นก็ดี ยกตัวอย่างข้างฝ่ายโทษดังรู้เห็นว่า ผู้คนมีทรัพย์สินของอันแปลกประหลาด นำส่งเสียว่าจะเป็นของที่ได้มาโดยการโจรกรรมก็ดี หรือว่าเป็นผู้คนล้มตาย หรือมีบาดแผลอันควรสงสัยว่าจะมีผู้อื่นกระทำเอา โดยทุจริตต่อผู้อื่นจึงเกิดเหตุขึ้นก็ดี เหล่านี้เป็นต้น ให้นำความแจ้งต่อกำนัน นายตำบลของตนทันที
6. ถ้ามีคนจรแปลกหน้านอกสำมะโนครัว ในหมู่บ้านนั้นเข้ามาอาศัยเป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะต้องไต่ถามให้รู้จักตัวและเหตุการณ์ที่มาอาศัย ถ้าเห็นว่าไม่ได้มาโดยสุจริต ให้เอาตัวบุคคลนั้นส่งกำนัน นายตำบลของตน
7. ถ้าเกิดเหตุจลาจลก่อกวน ตายก่อกวน ตีชิงก่อกวน ปล้นทรัพย์ก่อกวน หรือไฟไหม้ก่อกวน หรือเหตุร้ายสำคัญอย่างใด ๆ ในหมู่บ้านของตน หรือในหมู่บ้านที่ใกล้เคียง อันสมควรจะช่วยได้ เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่ใกล้เคียง อันสมควรจะช่วยได้ เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะต้องเรียกลูกบ้านของตนออกช่วยต่อสู้ติดตามจับผู้ร้าย เอาของกลางคืน หรือดับไฟ หรือช่วยอย่างอื่นที่สมควรโดยเต็มกำลัง
8. ผู้ใหญ่บ้านเห็นลูกบ้านของตนคนใด แสดงความอาฆาตมาดร้ายแก่ผู้อื่นก็ดี หรือเป็นคนจรจัดไม่ปรากฏการทำมาหาเลี้ยงชีพ และไม่สามารถจะชี้แจงให้เห็นความบริสุทธิ์ของตนได้ก็ดี ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจที่จะเรียกลูกบ้านคนนั้นมาไต่ถาม และว่ากล่าวสั่งสอน ถ้าไม่ฟัง ให้เอาตัวส่งกำนันดำเนินการต่อไป
9. ควบคุมดูแลลูกบ้านให้ปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งจะต้องพึงกระทำตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ
10. ฝึกหัดอบรมให้คนไทยรู้จักหน้าที่และกระทำการในเวลา
11. ทำการสั่งสอนอบรมหรือชี้แจงข้อราชการแก่ราษฎร ในการนี้ให้เรียกราษฎรมาประชุมได้ตามครั้งคราวที่สมควร
12. บำรุงและส่งเสริมการอาชีพของราษฎร ในทางเกษตรกรรม พาณิชยกรรม และอุตสาหกรรม
13. ตรวจตราและรักษาประโยชน์ในการอาชีพราษฎร

การปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กำนันผู้ใหญ่บ้านอาจเรียกให้ราษฎรมาช่วยเหลือได้ตามสมควรแก่เหตุการณ์ และผู้ที่ถูกเรียกให้มาช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ตามขอบเขตของกฎหมายของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั้น "ศาลฎีกาวินิจฉัยตามฎีกาที่ 265/2467 ว่าผู้เป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย"²⁹ คำสั่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั้นอาจเป็นวาจา เป็นรายคนไปหรือออกคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้

อย่างไรก็ตาม กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะเรียกราษฎรให้ช่วยเหลือได้นั้นต้องเป็นเรื่องเฉพาะกิจตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น การอย่างอื่นแม้ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลโดยตรง เช่น เรื่องการพัฒนาให้ข้าราชการเข้าถึงประชาชนก็มีให้อำนาจโดยตรงของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ เมื่อกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเรียกให้ราษฎรมาประชุม หากราษฎรไม่มา ราษฎรก็ไม่มีความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 368 แต่หากการประชุมนั้นเป็นเรื่องราชการ เช่น เรียกให้ราษฎรมาประชุมเพื่อชี้แจงทะเบียนราษฎร ภาษีบำรุงท้องที่ ทหารกองเกิน เมื่อราษฎรทราบแล้วแต่ไม่ปฏิบัติตามย่อมมีความผิดฐานขัดคำสั่งของเจ้าพนักงาน เป็นต้น

²⁹ ขุนประเสริฐศุกุมাত্রา, กฎหมายปกครอง (พระนคร : โรงพิมพ์พระจันทร์, 2478), หน้า 208.