

**ปัญหาและข้อเสนอแนะ**

ตามที่ได้กล่าวมาในบทต้น ๆ แล้วว่า : กำนันเป็นตัวจักรที่สำคัญของทางราชการ เนื่องจากเป็นผู้นำในการพัฒนาชนบทอย่างแท้จริง ต่อไปนี้ผู้เขียนจะได้ชี้ให้เห็นถึงกำนันตามข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่ในขณะนี้ และที่ปรากฏในตัวบทกฎหมายอันเป็นรากฐานที่มาของกำนันผู้ใหญ่บ้านปัจจุบัน โดยจะได้อาศัยประสบการณ์จากที่ได้รับราชการในตำแหน่งปลัดอำเภอในส่วนภูมิภาคมาประกอบความคิดเห็นเป็นข้อเสนอแนะเท่าที่คิดว่าจะถูกต้อง และเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมในการเขียนวิทยานิพนธ์ เรื่องนี้ แต่ใคร่จะขอให้ถือว่าปัญหาและข้อเสนอแนะเหล่านี้เป็นความเห็นส่วนตัวของผู้เขียน โดยเฉพาะมิได้เกี่ยวข้องกับทางราชการหรือตำแหน่งหน้าที่ของผู้เขียนแต่อย่างใด

**ปัญหาของกำนันผู้ใหญ่บ้าน โดยทั่วไปและข้อเสนอแนะ**

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า ปัญหาของกำนันผู้ใหญ่บ้านโดยทั่วไปในปัจจุบันนี้ ยังไม่เคยปรากฏว่า ได้มีการศึกษาหรือชี้ให้เห็นถึงปัญหาดังกล่าวอย่างจริงจัง อันจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมในอันที่จะได้ทราบถึงปัญหา ซึ่งจะได้นำมาพิจารณาหาสาเหตุทางแก้ไขให้ดียิ่งขึ้นต่อไปอีก

ปัญหาของกำนันผู้ใหญ่บ้านโดยทั่วไปได้แก่เรื่อง อายุ ความรู้ อาชีพ ฐานะความเป็นอยู่ ระยะเวลาของการดำรงตำแหน่ง เหล่านี้เป็นต้น ดังผู้เขียนจะได้นำข้อเท็จจริงตามนัยแห่งตัวบทกฎหมายที่เป็นอยู่ในขณะนี้ และจากประสบการณ์ในขณะที่รับราชการในตำแหน่งปลัดอำเภอในส่วนภูมิภาคมาชี้ให้เห็นถึงปัญหาที่ได้กล่าวมาแล้ว ดังนี้

## 1. อายุ

ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2453 ฉบับที่ยังมิได้มีการแก้ไขนั้น กำหนดอายุผู้ที่เลือกผู้ใหญ่บ้านไว้ว่า ต้องมีอายุ 20 ปีขึ้นไป<sup>1</sup> แต่ต่อมาได้แก้ไขโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2489 กำหนดอายุของผู้ที่เลือกผู้ใหญ่บ้านไว้ว่า ต้องบรรลุนิติภาวะแล้ว และผู้ที่จะเป็นผู้ใหญ่บ้านก็ต้องมีอายุบรรลุนิติภาวะแล้ว และไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์ด้วย ทั้งนี้เท่ากับเป็นการลดระดับอายุของผู้ใหญ่บ้านให้ต่ำลงมาอีก กล่าวคือ ชายอายุ 17 ปี ถ้าถ้าสมรสกับหญิงอายุ 17 ปี ก็เป็นผู้บรรลุนิติภาวะแล้ว นอกจากนี้บุคคลผู้ที่จะเป็นหัวหน้าปกครองคนควรจะมีอายุสูงกว่า 20 ปี เช่นเป็นผู้พิพากษาต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปี การสมัครเป็นสมาชิกรัฐสภา กฎหมายบางฉบับบางประเทศก็กำหนดอายุไว้สูงกว่า 20 ปี ตลอดจนกฎหมายอื่น ๆ อีกหลายฉบับก็เช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม แม้การเลือกผู้ใหญ่บ้านจะเป็นสิทธิของผู้เลือกที่จะเลือกบุคคลผู้มีอายุสูงกว่า 20 ปีก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติในชนบทที่ห่างไกลย่อมยังมีอิทธิพลของความเกรงอกเกรงใจอะไรกันอยู่เป็นอันมาก ความอิสระทางใจยังไม่สู้จะมีมากนัก ลูกหลานของผู้มีอิทธิพลในทางต่าง ๆ แห่ง ซึ่งเป็นการกระทบกระเทือนทางจิตใจของราษฎรและทำให้เสียผลประโยชน์ของทางราชการไป โดยเฉพาะตำบลที่กำนันมีอายุน้อยกว่าผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นมาก ๆ การปกครองตำบลและหมู่บ้านย่อมจะไม่สะดวกและราบรื่นทีเดียวนัก หรือนอกจากนี้ในทางตรงกันข้ามในชนบท ที่ห่างไกลผู้มีอิทธิพลในทางต่าง ๆ ซึ่งมีอายุมากแล้ว อาจได้รับเลือกให้เป็นผู้ใหญ่บ้าน และเป็นกำนันได้ ดังที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบันนี้หลาย ๆ แห่งเช่นกันซึ่งบุคคลดังกล่าวนี้อาจทำงานให้แก่ทางราชการและประชาชนไม่ได้ผลดี กล่าวคือ อายุน้อยเกินไป ขาดประสบการณ์ ไม่มีบุคคลเชื่อถือและยังเป็นบุคคลที่เติบโตขึ้นมาในหมู่บ้าน ชาวบ้านก็เห็นเป็นเด็กลูกหลานไปหมดและถือเป็นคนรุ่นหลัง การที่จะไปสั่งการผู้ใหญ่ให้ดำเนินการต่าง ๆ ก็ลำบากและอึดอัดใจ

<sup>1</sup>พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 11 (ฉบับที่ยังไม่ได้แก้ไข)

ส่วนคนที่อายุมากเกินไปก็ขาดความกระฉับกระเฉง เฉื่อยชา บุคคลเหล่านี้แสดงอิทธิพลตนเอง ได้รับเลือกให้เป็นผู้ใหญ่บ้าน และเป็นกำนันได้ก็เพื่อหวังประโยชน์ตอบแทนจากหน้าที่ราชการ ซึ่งจะเป็นการสร้างความสะดวกให้แก่ประชาชนดังที่ปรากฏอยู่โดยทั่ว ๆ ไปหลายแห่งในขณะนี้

### ข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนเห็นว่า สมควรที่จะได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2489 มาตรา 12 (2) ที่ว่า "บรรลุนิติภาวะแล้ว และมีอายุไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์" เป็น "ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์ และมีอายุไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์" ทั้งนี้ เพื่อที่จะได้มีการจำกัดอายุของผู้ที่จะเป็นผู้ใหญ่บ้าน หรือกำนันในฐานะหัวหน้าราษฎรไม่ให้สั้นหรือมากเกินไป อันจะเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการดังกล่าวแล้ว

ส่วนการกำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง กฎหมายก็ยกเว้นเรื่องอย่าง "ผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้ ชาติคุณสมบัติข้อใดข้อหนึ่งตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 12 เว้นแต่เรื่องอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ตาม (2) ไม่เป็นเหตุต้องออกจากตำแหน่ง ฯลฯ ดังนี้" ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าสมควรที่จะได้มีการแก้ไขข้อความที่ว่า "ชาติคุณสมบัติข้อใดข้อหนึ่งตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 12 เว้นแต่เรื่องอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ตาม (2) ไม่เป็นเหตุต้องออกจากตำแหน่ง" เป็น "ชาติคุณสมบัติข้อใดข้อหนึ่งตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 12" ทั้งนี้ เพื่อที่จะได้เป็นผลให้ผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่งเมื่ออายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ หากไม่ผู้ใหญ่บ้านเมื่อได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้ใหญ่บ้านแล้ว จะอายุมากเกินไปเท่าใดก็ไม่ต้องออกจากตำแหน่ง ถ้าไม่บกพร่องในเรื่องอื่น กล่าวคือ เป็นไปได้จนตลอดอายุไขยคือความตาย ซึ่งนับได้ว่าเป็นข้อบกพร่องและมีทางเสียเปรียบเกิดขึ้นได้มากมายหลายประการ เพราะคนเรานั้นถ้าต่างวัยกันมาก ๆ แล้ว ทัศนคติและรสนิยมก็ผิดกันไปมากทีเดียว ประกอบกับบ้านเมืองในปัจจุบันนี้เจริญ

<sup>2</sup>พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486 มาตรา 3.

ก้าวหน้าไปรวดเร็วในทุก ๆ ด้าน ผู้มีอายุมากขึ้นไปจึงปรับตัวเองเข้ากับเหตุการณ์ไม่ทันหรือปรับตัวเข้ากับเหตุการณ์นั้นไม่ได้เลยทีเดียว เพราะไม่มีโอกาสจะศึกษาหาความรู้เพิ่มเติมใส่ตัวได้ที่ไหนในชนบทที่ห่างไกลเหล่านั้น เมื่อดำรงตำแหน่งอยู่นานเกินไปจนแก่จนเผ่าก็เกิดความชินชา ขาดความกระตือรือร้น แต่ก็คงอยากที่จะมีอำนาจหน้าที่เพื่อให้ประชาชนทั้งหลายได้นับหน้าถือตาอยู่ตลอดไป เพราะคนเราเมื่อได้อะไรมาแล้ว โดยเฉพาะเรื่องอำนาจก็ไม่อยากจะสูญเสียไม่ว่ากรณีจะเป็นอย่างไร ซึ่งข้อเท็จจริงที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน โดยส่วนใหญ่เป็นดังนี้

นอกจากนี้ กำนันผู้ใหญ่บ้านที่อายุมาก ๆ มักจะเดินเหินไม่ค่อยได้ไม่ค่อยไปไหนมาไหน แม้ไปประชุมข้อราชการที่อำเภอ ถึงไปประชุมก็ฟังไม่รู้เรื่องรู้เรื่องบ้างก็จำไม่ได้มากนัก มักจะต้องอาศัยลูกชายและลูกเขยซึ่งเป็นสรวัตรกำนันช่วยจดจำให้ และพวกนี้ก็ทำตัวเป็นเสมือนกำนันผู้ใหญ่บ้านไปบัญชางานกับลูกบ้าน โดยอ้างผู้ใหญ่บ้านใหญ่บ้านกำนันซึ่งอาจผิด ๆ ถูกอย่างไกล ๆ ก็ได้ บางคราวกำนันผู้ใหญ่บ้านที่อายุมากเหล่านี้ ก็ใช้ภรรยาเป็นตัวแทนบัญชางานต่าง ๆ กับผู้ใหญ่บ้านและลูกบ้านจนเกิดความสับสนอลหม่านอยู่ทั่วไปก็มี

อย่างไรก็ดี แม้กฎหมายให้อำนาจราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านนั้นเกินกว่ากึ่งจำนวนร้องขอให้ออกจากตำแหน่ง<sup>3</sup> แต่ก็ยังหาปรากฏว่ามีราษฎรใช้สิทธิ์อันนี้แก่ผู้ใหญ่บ้านคนใดมากนักไม่ เพราะประชาชนคนไทยย่อมมีเมตตาและมีความกตัญญู ไม่อยากจะลบหลู่ผู้มีผู้ใหญ่และเกรงภัยอันตรายต่าง ๆ นานา ถ้าร้องเรียกไม่สำเร็จผล จึงพากันทนทุกข์ทรมานทางใจอยู่ต่อไป

ดังนั้น จึงสมควรที่จะได้กำหนดอายุของกำนันผู้ใหญ่บ้านให้อยู่ในตำแหน่งเพียงอายุ 20 ปีบริบูรณ์ เท่ากับข้าราชการครบเกษียณอายุ ทั้งนี้ เนื่องจากอายุเกิน 60 ปีแล้ว ก็ถือว่าอายุมากแล้ว และไม่เหมาะสมกับเหตุการณ์หรือสถานการณ์ในปัจจุบัน ต่อมาในรัฐบาลสมัยนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีแนวความคิดที่จะแก้ไขกฎหมาย ลักษณะ



มาตรา 4 ให้ยกเลิกความในมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2525 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"มาตรา 12 ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่อยู่ในลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- (2) อายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าบริบูรณ์ แต่ไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์ในวันรับเลือก
- (3) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร ในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีจนถึงวันเลือกและเป็นผู้ที่ประกอบอาชีพเป็นหลักฐาน
- (4) เป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองตามรัฐธรรมนูญด้วยความบริสุทธิ์ใจ
- (5) ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
- (6) ไม่เป็นผู้มีร่างกายทุพพลภาพ วิกลจริต จิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ ผู้ติดยาเสพติดให้โทษ หรือเป็นโรคตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา
- (7) ไม่เป็นข้าราชการประจำ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น ข้าราชการการเมือง พนักงานส่วนท้องถิ่น หรือลูกจ้างของส่วนราชการ หรือหน่วยงานรัฐวิสาหกิจหรือลูกจ้างของเอกชน
- (8) ไม่เป็นผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาลหรือทางทุจริตหรือเสื่อมเสียในทางศีลธรรม
- (9) ไม่เป็นผู้เคยถูกลงโทษไล่ออก หรือปลดออก ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร หรือเมืองพัทยาและยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปี นับแต่วันถูกไล่ออกหรือปลดออก
- (10) ไม่เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุด เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปี นับแต่วันพ้นโทษ
- (11) ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด

ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน ในฐานะความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืนหรือวัตถุระเบิดที่นายทะเบียนไม่อาจออกใบอนุญาตให้ได้ กฎหมายว่าด้วยที่ดินในฐานะความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง และกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานะความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก

(12) ไม่เป็นผู้ลาออกจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และยังไม่พ้นกำหนดเวลาหนึ่งปี นับแต่วันที่ได้รับอนุญาตให้ลาออก

(13) ไม่เป็นผู้เคยถูกให้ออกจากตำแหน่ง ตามมาตรา 14 (6) (7) และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันถูกให้ออก

(14) ไม่เป็นผู้เคยถูกลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล หรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนและยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก

(15) มีพื้นความรู้ไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับหรือที่กระทรวงศึกษาธิการเทียบไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับ เว้นแต่ในท้องที่ใดไม่อาจเลือกผู้มีพื้นความรู้ดังกล่าวได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยอนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา ยกเว้นหรือผ่อนผันได้"

\*มาตรา 5 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคห้า ของมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2489

"ผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่งคราวละห้าปี นับแต่วันที่ราษฎรเลือก"

มาตรา 6 ให้เพิ่มเติมความต่อไปนี้เป็น (1 ทวิ) ของมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2532

"(1 ทวิ) ถึงคราวออกตามวาระ"

มาตรา 7 ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่แล้วในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ยังคงดำรงตำแหน่งอยู่ต่อไปกว่าจะมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์

มาตรา 8 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

## 2. ความรู้

ผู้ใหญ่วัยแต่เดิมนั้นพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 หาได้กำหนดคุณสมบัติ กำหนดไว้ไม่ เพราะขณะนั้นเป็นเวลากว่า 50 ปีมาแล้ว จึงยังไม่สามารถจะหาคนที่มีความรู้ในด้านหนังสือได้พอเพียง แต่มีภูมิวิเศษ หรือวิเศษก็พอจะปกครองกันได้แล้ว ดังมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดว่า "ผู้ที่จะเป็นผู้ใหญ่บ้านได้นั้นต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา 11 คือ ต้องเป็นคนในบังคับสยาม ต้องเป็นชราวาสอายุแต่ 20 ปีขึ้นไป" กับทั้งต้องเป็นชายเจ้าบ้าน มิใช่คนใช้หรือลูกจ้างของผู้อื่น และมีชื่อทหารในกองประจำการ คุณสมบัติมีเพียงเท่านี้ก็เห็นว่าพอเพียงในสมัยเมื่อ 50 ปีล่วงมาแล้ว ตามนัยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 คำว่าคนในบังคับสยามก็หมายความว่าคนต่างด้าวซึ่งอยู่ในบังคับของไทย ไม่มีกงสุลศาลพิเศษ เช่น ชาวจีน ก็เป็นกำนันผู้ใหญ่บ้านและเลือกผู้ใหญ่บ้านได้ด้วย แต่ในปัจจุบันนี้ พระราชบัญญัติดังกล่าวได้แก้ไขกำหนดให้บุคคลผู้ที่จะเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้านได้ต้องมีความรู้หนังสือไทยอ่านออกเขียนได้<sup>4</sup> เว้นแต่ท้องที่ซึ่งไม่อาจเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติดังกล่าวได้ และกระทรวงมหาดไทยอนุญาต

จึงนับได้ว่า ใน พ.ศ. 2486 รัฐบาลได้ยกระดับความรู้ของกำนันผู้ใหญ่บ้านขึ้นมาอีกระดับหนึ่ง กล่าวคือ กำนันผู้ใหญ่บ้านต้องอ่านออกและเขียนหนังสือไทยได้ ซึ่งเป็นการสมควรอยู่เป็นอันมาก เพราะอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านมิได้ทำแต่การสั่งงาน แต่ต้องมีการขีดเขียนบันทึก ทำรายงานเสนออำเภอด้วย แต่ก็ยังปรากฏว่ามีหลายท้องที่ที่ยังหาบุคคลมีความรู้อ่านออกเขียนได้เป็นกำนันผู้ใหญ่บ้านไม่ได้ ทั้งนี้ ก็มีใช้ว่าจะไม่มีบุคคลในหมู่บ้านใดอ่านไม่ออกเขียนไม่ได้ เสียทั้งหมู่บ้าน เว้นแต่หมู่บ้านชาวเขา แต่อาจขาดคุณสมบัติอย่างอื่น เช่น เป็นชั้นลูกหลานอันอยู่ในวัยหนุ่ม อายุยังน้อย ยังไม่มีผู้โดยยกย่อง ยังมีได้แยกครอบครัวออกไปมีบ้านเรือนเป็นเจ้าบ้าน

<sup>4</sup>พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486 มาตรา 3



ปัญหาจึงมีว่า ถึงเวลาแล้วหรือยังที่จะขยายความรู้ของผู้ที่จะเป็นกำนันให้สูงขึ้นไปอีก เช่น ถึงชั้นมัธยมศึกษาปริบูรณ์ (ม.6) ทั้งนี้ เพราะกำนันต้องมีภาระรับผิดชอบงานกว้างขวาง ของทุกกระทรวงทบวงกรม จำเป็นจะต้องใช้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถสูง และได้รับการศึกษา มาดีพอสมควร จึงจะสามารถวินิจฉัยสั่งการ หรือดำเนินงานต่าง ๆ ไปได้อย่างถูกต้องเหมาะสม ซึ่งถ้ากำนันในฐานะหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้านเป็นผู้ที่มีความรู้สูงขึ้นแล้ว การพัฒนาตำบลหมู่บ้านก็จะ ส่งผลดีสูงขึ้นไปด้วยเป็นเงาตามตัว อันจะเป็นผลสะท้อนให้การปกครองและความเป็นอยู่ของ ประชาชน เป็นไปด้วยความราบรื่นและสุขสมบูรณ์ อย่างไรก็ดี เกี่ยวกับเรื่องความรู้ของกำนันผู้ เขียนขอเสนอตารางความรู้ของกำนัน จำนวน 35 คน ของอำเภอเมือง จังหวัดนครปฐม และ อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น ซึ่งได้ออกแบบสำรวจเมื่อระหว่างเดือน กุมภาพันธ์-เมษายนถึง เดือนพฤษภาคม 2535 เพื่อประกอบการพิจารณา ดังนี้ (ดูตารางที่ 9)

ตารางที่ 5.1 ความรู้ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

ความรู้	จำนวน - ราย	คิดเป็นเปอร์เซ็นต์
อ่านไม่ออกเขียนไม่ได้		
อ่านออกเขียนได้	3	7.5 %
จบชั้นประถมปีที่ 4	18	45 %
จบชั้นมัธยมปีที่ 1-3	5	12.5 %
จบชั้นมัธยมปีที่ 4-6	13	32.5 %
อื่น ๆ	1	2.5 %
รวม	40	100 %

จากตารางดังกล่าวจะเห็นได้ว่า กำนันมีความรู้ไม่เกินชั้นประถมปีที่ 4 กล่าวคือ รวมพวกอ่านไม่ออกเขียนไม่ได้ อ่านออกเขียนได้ และผู้ที่จบชั้นประถมปีที่ 4 แล้ว มีจำนวนถึง

ร้อยละ 86.11 เปอร์เซนต์ และเมื่อเปรียบเทียบกับผู้ที่จบชั้นประถมศึกษาปีที่ 1-6 รวมกันแล้วมีเพียงร้อยละ 13.89 เปอร์เซนต์ ซึ่งนับว่าน้อยมาก ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า กำนันส่วนมากแล้วยังมีการศึกษาหรือมีความรู้น้อย และเมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณงานหรือความรับผิดชอบในหน้าที่การงานประกอบกับเมื่อดำเนินถึงว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้านหรือเป็นผู้นำในการปกครองชนบทแล้ว สมควรที่จะกำหนดความรู้ของกำนันผู้ใหญ่บ้านถึงขั้นสำเร็จชั้นมัธยมศึกษาปีที่ (ม.6)

### ข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนเห็นว่า ควรจะได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 3) ที่ว่า "มีความรู้หนังสือไทยอ่านออกเขียนได้ เว้นแต่ท้องที่ซึ่งไม่อาจเลือกผู้มีความรู้สมบัตินี้ดังกล่าวได้ในข้อนี้ และกระทรวงมหาดไทยอนุญาต" เป็น "มีความรู้สอบไล่ได้ไม่ต่ำกว่าชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 หรือมัธยมศึกษาปีที่ 3 หรือประโยคมัธยมศึกษาตอนปลาย หรือมีความรู้ตามที่กระทรวงศึกษาธิการเทียบเท่าหรือรับรองว่าเทียบได้ไม่ต่ำกว่าชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 หรือมัธยมศึกษาปีที่ 3 หรือประโยคมัธยมศึกษาตอนปลาย เว้นแต่ท้องที่ซึ่งไม่อาจเลือกผู้มีความรู้สมบัตินี้ดังกล่าวในข้อนี้และกระทรวงมหาดไทยอนุญาต" ทั้งนี้ เพื่อจะได้กำนันผู้ใหญ่บ้านที่มีความรู้และความสามารถที่เหมาะสมกับฐานะและความเจริญของบ้านเมืองที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและไม่หยุดยั้ง รวมทั้งจะเป็นการปรับปรุงระบบการปกครองแบบกำนันผู้ใหญ่บ้านให้สูงขึ้นมาอีกระดับหนึ่งด้วย

### 3. อาชีพ

สำหรับในเรื่องอาชีพของกำนันผู้ใหญ่บ้านย่อมเป็นที่รับรองกันแล้วว่า ให้มิได้เต็มภาคภูมิ เพราะกำนันผู้ใหญ่บ้านมีเงินค่าตอบแทนจากราชการน้อย แต่ราชการจะอาศัยใช้สอยเป็นอันมาก อย่างไรก็ตามมีข้อที่น่าสังเกตว่า ถ้ากำนันผู้ใหญ่บ้านมีอาชีพไม่เหมือนกับลูกบ้าน เวลาว่างของลูกบ้านก็จะไม่ตรงฤดูกาลกับของกำนันผู้ใหญ่บ้าน เช่น กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นพ่อค้าก็จะค้าขายประจำวันไม่มีเวลาจะไปสังสรรค์กับลูกบ้านมากนัก ถ้าอาชีพคล้ายกัน เช่น ทำนา เวลาว่างก็จะว่างด้วยกัน ประึกษาหรืออะไรกันง่ายและเข้าใจกันดี

### ข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนเห็นว่า ปัญหาเรื่องอาชีพของกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้นนับว่าไม่มีอะไรที่รุนแรงมากนัก แต่ที่ใคร่ขอเสนอเป็นข้อสังเกตไว้บ้างว่า คนเรานั้น โดยปกติหากมีอาชีพอย่างเดียวกันทัศนคติและความคิดเห็นก็คล้ายคลึงกัน ผลประโยชน์ที่จะขัดกันได้นั้นมีน้อย แต่ถ้าต่างอาชีพกัน ทัศนคติและความคิดเห็นก็มักไม่ตรงกัน ซึ่งผลประโยชน์ก็อาจขัดกันได้เป็นธรรมดา เช่น กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นชาวเขา ในตำบลนั้นราษฎรส่วนใหญ่ก็ทำนา ปัญหาข้อขัดข้องจะไม่ค่อยมี แต่ถ้ากำนัน ผู้ใหญ่บ้านค้าขายหรือเป็นคนกลาง ราษฎรเป็นชาวนาชาวสวน ปัญหาข้อขัดแย้งก็จะมีได้มากขึ้น เพราะผลประโยชน์ของผู้ผลิตกับคนกลางย่อมไม่ตรงกันนัก ดังนี้เป็นต้น ทั้งปัญหาของลูกบ้านในเรื่องการทำนา กำนันผู้ใหญ่บ้านที่เป็นชาวนาก็จะเข้าใจแก้ไขได้ง่ายถ้าปัญหาของลูกบ้านที่ส่วนมากเป็นชาวนา กำนันผู้ใหญ่บ้านมิใช่ชาวนา จะแก้ไขปัญหาให้เขาได้ยาก และอาจเป็นผลให้เข้ากับตัวเองอีกด้วย ดังนั้น ควรจะได้มีการกำหนดเป็นระเบียบว่า เมื่อเวลาจะมีการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน ควรจะได้ชี้แจงและประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รู้และเข้าใจว่า ตนควรจะเลือกบุคคลที่มีอาชีพที่มีลักษณะอย่างเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันเพื่อว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านจะได้สามารถเข้าใจและแก้ไขปัญหาและอุปสรรคข้อขัดข้องของลูกบ้านได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม

#### 4. ฐานะความเกี่ยวอยู่

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่ากฎหมายได้บัญญัติไว้ว่า ผู้ที่จะมีคุณสมบัติเป็นผู้ใหญ่บ้าน กำนันได้นั้นประการหนึ่งต้องเป็นเจ้าของบ้าน<sup>๕</sup> ฉะนั้น ในชนบทที่ผู้เป็นเจ้าของบ้านก็หมายความถึงผู้ที่มีบ้านเรือนของตนเป็นเอกเทศ นับว่าเป็นผู้มีฐานะดีพอสมควร เดิมทีเดียวนั้นกฎหมายบัญญัติว่า "ต้องไม่เป็นคนใช้หรือลูกจ้างของคนอื่น"<sup>๖</sup> แต่ในกฎหมายปัจจุบันมิได้บัญญัติห้ามไว้อาจเป็นเพราะเหตุว่าคนเราแม้จะมีฐานะดีพอสมควร ก็อาจเป็นคนใช้หรือลูกจ้างคนอื่น ๆ ได้เหมือนกัน และคนใช้หรือลูกจ้างคนอื่น ๆ ก็หา มีฐานะต่ำต้อยอันไม่สมควรจะยกย่องไม่ ถ้ามีคุณสมบัติอย่าง

<sup>๕</sup> พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486 มาตรา 3.

<sup>๖</sup> พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 12.

อื่นครบถ้วนเหมาะสม เป็นที่นับหน้าถือตาของชาวบ้านในตำบลหมู่บ้านก็อาจได้รับเลือกให้เป็น  
กำนันผู้ใหญ่บ้านได้

จึงนับว่ากฎหมายในปัจจุบันให้เสรีภาพแก่บุคคลไม่เลือกฐานะ ส่วนคนอื่นที่เป็นคนใช้  
หรือลูกจ้างอื่น ๆ นั้น จะพึงได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านกำนันหรือไม่นั้น ก็ให้อยู่ในดุลยพินิจของชาว  
บ้านผู้เลือกเองอยู่แล้ว อีกประการหนึ่ง ฐานะในที่นี้หมายถึงหลักฐานการอาชีพและความเป็น  
อยู่ ซึ่งรวมตลอดถึงความเป็นผู้บวชเรียนและมีครอบครัว หย่าเรือน ตลอดจนมีการประกอบ  
อาชีพเป็นหลักฐาน ชาวบ้านมักนิยมเลือกคนที่มีหลักฐานประการดังกล่าวนี้ขึ้นเป็นผู้ปกครอง

อย่างไรก็ดี เท่าที่ได้ประสบมานั้น กำนันในชนบทส่วนใหญ่มักจะเป็นคนมีหลักฐาน  
บ้านช่องดีพอสมควร และมีเรือสวนไร่นาอยู่บ้าง นับว่าเป็นคนมีอันจะกินในละแวกบ้านนั้น  
คนประเภทนี้ถ้าชื่อลือชื่อดีและมีอันจะกินแต่เดิมมาก็นับได้ว่าเป็นที่พึงอาศัยของลูกบ้านได้เป็น  
อย่างดี แต่ถ้าเป็นประเภทที่ร่ำรวยหลังจากได้รับเลือกเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้านแล้วในระยะพอ  
สมควร คนประเภทนี้เป็นผู้ปกครองที่ไม่สู้ดี เป็นที่พึงอาศัยของลูกบ้านไม่ได้มักหาโอกาสแสวงหา  
อามิสผลประโยชน์ใส่ตนทุกวิถีทาง สู้บุคคลประเภทเพียงพอมีพอกินตลอดมาทั้งก่อนเป็นกำนัน  
ผู้ใหญ่บ้านและหลังเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้านมาช้านานมิได้ เพราะปรากฏว่าเป็นคนมีศีลธรรม ไม่  
โลกโมโหสังฆาลภใส่ตนโดยทางมิชอบ เป็นคนเสียสละตนเพื่อบำบัดทุกข์ของชาวบ้านจริง ไม่  
ว่ากรณีจะเป็นอย่างไร เขาจะทิ้งงานของเขาที่ค้างมืออยู่ไปกับลูกบ้านที่ทุกข์ร้อนเสมอโดยไม่  
เลือกกาลเวลา ส่วนบุคคลประเภทที่ยากจนแต่ได้รับเลือกมาเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้าน ส่วนมากมัก  
จะรักษาฐานะความเป็นอยู่ของตำแหน่งหน้าที่หรือลาภการเข้าขวนมิได้ มักสร้างความทุกข์ร้อน  
ให้ลูกบ้านและเป็นที่พึ่งของชาวบ้านมิได้เป็นส่วนใหญ่ เพราะชาวบ้านจะขอให้ช่วยเหลือ หรือนำ  
ไปอำเภอก็จะต้องออกค่าพาหนะเลี้ยงดูให้บุคคลประเภทนี้ และบุคคลผู้วิโหดประเภทนี้มัก  
ชอบพอนิยมนับถือแต่ผู้มีอิทธิพล หรือคนร่ำรวย หมางเมินและห่างเหินกับลูกบ้านที่ลำบากยากจน

จึงเห็นได้ว่า กำนันผู้ใหญ่บ้านที่มีฐานะพอทำพอกินย่อมปฏิบัติหน้าที่ของตนต่อลูกบ้าน  
และต่อทางราชการได้ดีกว่าบุคคลที่ร่ำรวยหรือยากจนทีเดียว นอกจากนี้กำนันทางภาคกลางมัก  
เป็นคนมีฐานะพอมีพอกิน และไม่สู้จะอยากเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้านเท่าใดนัก เพราะเสียเวลาทำ

มาหากินและรู้สึกว่าจะขาดทุนต้องควักกระเป๋าจ้างคนทำงานแทน กับทั้งยังต้องเลี้ยงดูเจ้าหน้าที่ที่จะมาติดต่อตรวจตราในตำบลนั้น ๆ มาก เพราะเจ้าหน้าที่ที่ชอบที่จะไปพบและค้างแรมกับบ้านของกำนันที่มีฐานะดีกันเป็นส่วนมาก กำนันในภาคกลางจึงมักจะต้องอ้อนวอนกันให้เป็น เมื่อเป็นแล้ว ก็มักใช้วิธีจ้างคนเป็นสารวัตรกำนัน ให้ทำงานและให้เงินตอบแทนตำแหน่งของตนแต่บุคคลพวกนี้ทั้งหมด ส่วนกำนันผู้ใหญ่บ้านทางภาคอื่น ๆ ส่วนมากมักยากจน อยากรับเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้านเพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ บางภาคมีคำพังเพยล้อเลียนกันว่า "ผู้ใหญ่พ้นกำนันหมื่น" คือใครจะเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องเสียเงินพัน ใครจะเป็นกำนันต้องเสียเงินหมื่น โดยวิธีเอาไปจ้างลูกบ้านให้เลือกตนเป็นผู้ใหญ่บ้าน และไปจ้างผู้ใหญ่บ้านให้เลือกตนเป็นกำนัน บุคคลประเภทนี้ได้เป็นกำนันผู้ใหญ่บ้านแล้ว มักรีบไถลูกบ้านเพื่อเอาเงินคืน และหาทางร่ำรวยจากอามิสสินจ้างต่อไป

### ข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนเห็นว่า บุคคลที่วิ่งเต้นอยากเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้าน ส่วนมากมักจะไม่ใช่คนดีนัก แต่บุคคลที่ลูกบ้านหรือทางราชการอ้อนวอนขอร้องให้เป็นมักเป็นคนดี ดังนั้น จึงควรจะได้กำหนดระเบียบว่า เมื่อเวลาจะมีการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน ควรจะได้ชี้แจงและประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รู้และเข้าใจว่าบุคคลชนิดหรือประเภทใดที่ตนควรจะเลือกเป็นผู้ปกครองตนเอง และบุคคลชนิดหรือประเภทใดที่ตนควรจะหลีกเลี่ยงไม่ควรเลือกเป็นผู้ปกครองทั้งนี้ จะต้องมีการเสนอแนะแก่ราษฎรให้เข้าใจไม่หลงผิด เพื่อจะเลือกได้กำนันผู้ใหญ่บ้านที่ดีและสามารถทำงานให้แก่ทางราชการและประชาชนในหมู่บ้านอย่างแท้จริง

### 5. ระยะเวลาของการดำรงตำแหน่ง

ตามที่ได้ทราบมาแล้วว่า กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นตำแหน่งที่ราษฎรได้เลือกขึ้นมา กล่าวคือ ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน<sup>7</sup> ผู้ใหญ่บ้านเลือกผู้ใหญ่บ้านด้วยตนเองเป็นกำนัน<sup>8</sup> ผู้ที่จะได้

<sup>7</sup>พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2486 มาตรา 3.

<sup>8</sup>พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2489 มาตรา 4.

รับเลือกเป็นกำนัน ต้องเป็นผู้ใหญ่บ้านมาก่อน และกำนันก็เป็นทั้งผู้ใหญ่บ้านและกำนันพร้อมกันไปในตัว คือ เป็นผู้ใหญ่บ้านที่ตนตั้งบ้านเรือนอยู่ และเป็นกำนันทั้งตำบลนั้น อำนาจหน้าที่ในฐานะผู้ใหญ่บ้านก็มิอย่างผู้ใหญ่บ้าน ในฐานะกำนันก็มิอย่างผู้ใหญ่บ้าน และเพิ่มอำนาจหน้าที่กำนันเข้าไปอีกด้วย

เมื่อราษฎรผู้มีสิทธิ เลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านส่วนมาก เลือกใครผู้มิคุณสมบัติตามกฎหมายแล้ว ก็ถือว่าผู้นั้นเป็นผู้ใหญ่บ้านตั้งแต่วันได้รับเลือก และผู้ว่าราชการจังหวัดต้องออกหมายตั้งให้จะเปลี่ยนแปลงไม่ได้ เช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้านมากด้วยกัน เลือกผู้ใหญ่บ้านคนใดให้เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้านคนนั้นก็ เป็นกำนันตั้งแต่วันได้รับเลือก และผู้ว่าราชการจังหวัดต้องออกหมายตั้งให้ อย่างไรก็ตาม เมื่อบุคคลใดได้รับเลือกให้เป็นผู้ใหญ่บ้านกำนันแล้ว ก็ให้อำเภอรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อออกหมายตั้งส่งมาให้กำนันผู้ใหญ่บ้านต่อไป

ปัญหาจึงมีว่า โดยที่ตำแหน่งผู้ปกครองทั้งสองนี้ เป็นตำแหน่งที่ใช้วิธีการเลือกตั้ง กล่าวคือ ราษฎรเลือกผู้ใหญ่บ้าน และผู้ใหญ่บ้านเลือกกำนันอีกครั้งหนึ่ง จึงนับว่าเป็นวิธีการตามระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่อย่างสมบูรณ์ แต่กฎหมายบัญญัติว่า ให้กำนันผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่งได้เรื่อยไปไม่มีที่สิ้นสุดจนจะสิ้นอายุไซย หรือกรทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือบกพร่องในความประพฤติ หรือความสามารถไม่พอกับตำแหน่ง หรือราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านนั้น มีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งจำนวนร้องขอให้ออกในกรณีผู้ใหญ่บ้านอย่างใดอย่างหนึ่ง จึงจะพ้นจากตำแหน่งไป

### ข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนเห็นว่า โดยปกติการเลือกกันขึ้นทำหน้าที่ปกครองคนหมู่มากเช่นนี้ นับว่าถูกต้องตามระบอบประชาธิปไตยดีมาก แต่เหตุผลมีว่าการที่ให้กำนันผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่งช้านาน ไม่มีระยะเวลาที่จะออกจากตำแหน่งหน้าที่ เว้นแต่จะมีกรณีดังกล่าวข้างต้นนั้น นับว่าเป็นการไม่ถูกต้องตามหลักวิชารัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ หรือตามระบอบประชาธิปไตยในปัจจุบันอย่างแน่นอน ทั้งนี้ เพราะการที่บุคคลได้ครองอำนาจอยู่ตลอดไปย่อมเหลือในอำนาจ และกลายเป็น

เป็นเผด็จการในท่าทีขาดความเกรงใจหรือรื้อ และอาจแสวงหาผลประโยชน์จากอำนาจหน้าที่  
ใส่ตนโดยมิชอบ ซึ่งจำเป็นจะต้องจำกัดระยะเวลาของการอยู่ในตำแหน่งของกำนันของกำนัน  
ผู้ใหญ่บ้าน เพื่อจะได้บุคคลที่เหมาะสมผลัดเปลี่ยนกันเข้ามาทำงานให้แก่ท้องที่ของตนเองตลอด  
ไป อันจะทำให้ท้องที่ชนบทเจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น ในการนี้ผู้เขียนเห็นว่า สมควรที่จะบัญญัติ  
เพิ่มเติม มาตรา 13 เป็นวรรค 5 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 3)  
พ.ศ.2489 ดังนี้

"มาตรา 13 การเลือกนั้นให้กรรมการอำเภอเป็นประธาน พร้อมด้วยกำนัน หรือ  
ผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นอย่างน้อยหนึ่งคน"

วิธีเลือกจะกระทำโดยลับ หรือโดยเปิดเผยก็ได้

เมื่อราษฎรส่วนมากที่มาประชุมเลือกผู้ใดแล้ว ให้ถือว่าผู้นั้นเป็นผู้ใหญ่บ้านแล้วให้  
กรมอำเภอรายงานไปยังข้าหลวงประจำจังหวัด เพื่อออกหนังสือสำคัญให้ไว้เป็นหลักฐาน

ในกรณีที่ผู้รับเลือกมีคะแนนเสียงเท่ากันให้จับสลาก

**ผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 5 ปี**

และในทำนองเดียวกันสมควรที่จะบัญญัติเพิ่มเติม มาตรา 30 เป็นวรรค 3 แห่ง  
พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2489 ดังนี้

"มาตรา 30 ให้กรรมการอำเภอเป็นประธานประชุมผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น เลือกผู้ใหญ่  
บ้านคนหนึ่งในตำบลนั้นขึ้นเป็นกำนัน เมื่อผู้ใหญ่บ้านส่วนมากที่มาประชุมเลือกผู้ใดแล้ว ถือว่า  
ผู้นั้นเป็นกำนัน ให้กรรมการอำเภอรายงานไปยังข้าหลวงประจำจังหวัด เพื่อออกหนังสือสำคัญ  
ให้ไว้เป็นหลักฐาน

ในกรณีที่ผู้รับเลือกมีคะแนนเสียงเท่ากันให้จับสลาก วิธีเลือกจะกระทำโดยลับหรือเปิดเผยก็ได้

### กำหนดอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 5 ปี

ทั้งนี้ ก็เพื่อให้ได้กำนันผู้ใหญ่บ้านที่เหมาะสมกับเหตุการณ์และสภาพการณ์ในปัจจุบัน และเพื่อให้ได้เป็นไปตามระบอบประชาธิปไตยที่ถูกต้องสมบูรณ์ยิ่งขึ้นและเพื่อให้เป็นไปตามระบบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบ รัฐบาลในสมัย นายอานันท์ ปันยารชุน นายกรัฐมนตรีจึงได้มีมติ ให้กระทรวงมหาดไทยได้เสนอร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช 2475 โดยมีสาระสำคัญ กำหนดให้กำนันผู้ใหญ่บ้าน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี และจะต้องออกจากตำแหน่งเมื่อถึงคราวออกตามวาระ รวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกและผู้สมัครรับเลือกเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้าน ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน โดยไม่มีผลกระทบต่อกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่กำลังดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะนี้ แต่อย่างใดทั้งสิ้น

### ข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนเห็นว่า สมควรที่จะเขียนกฎหมายให้อำนาจกำนันให้ชัดเจนแน่นอนยิ่งขึ้นอีกบ้างบางประการ พอที่จะรักษาสถานการณ์ในตำบลหมู่บ้านนั้น ๆ ได้ เพราะอำนาจหน้าที่เท่าที่บัญญัติไว้มากมายหลายประการก็ยิ่งจะทำอะไรให้จริงจังลงไปไม่ได้ เช่น การเรียกลูกบ้านมาตรวจตราหมู่บ้านเพื่อป้องกันเหตุการณ์โจรผู้ร้าย รวมทั้งการที่จะให้อำนาจใด ๆ หรือบัญญัติกฎหมายสนับสนุนลงโทษผู้ขัดคำสั่งไว้ให้ชัดเจนด้วย มิฉะนั้นแล้ว ผลจะปรากฏเท่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้ว่ากำนันก็เรียกใช้ให้ว่านได้เฉพาะพวกน้องลูกหลานหรือคนหัวอ่อน ส่วนพวกนักเลงหัวแข็ง หัวกฎหมายก็ใช้ให้ว่านอะไรมิได้ ทำให้เสียอำนาจการปกครองมากขึ้นทุกที ซึ่งเป็นข้อที่กำนันเอือมระอาเป็นที่สุด หรืออย่างน้อยก็ให้กำนันใช้อำนาจรักษาดินแดนในท้องที่เพื่อการรักษาความสงบเรียบร้อยได้ โจรผู้ร้ายก็จะเบาบางลง ทุกวันนี้กำนันจะกระทำได้ก็แต่เหตุเฉพาะหน้าหรือติดตามจับกุมเมื่อเกิดเหตุร้ายขึ้นแล้ว เท่านั้นผลในทางที่จะป้องกันจึงไม่เกิดขึ้นอย่างสมบูรณ์



เป็นผลให้กำนันพากันเฉยเมยและไม่รับรู้ แม้กรณีที่เกิดเหตุโจรผู้ร้ายมีอาวุธร้ายแรงและจำนวนมาก กำนันก็ต้องหลบหลีกเพราะขาดกำลังคน และขาดกำลังอาวุธ ได้แต่รายงานไปอำเภอหรือตำรวจให้ดำเนินการ ซึ่งก็เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า การคมนาคมจากตำบลหมู่บ้านมาถึงอำเภอหรือตำรวจนั้นสภาพอย่างไร และอาจชักช้าไม่ทันการได้

อีกประการหนึ่ง กรณีความแฉ่ง และละเมิดเล็ก ๆ น้อย ๆ ตลอดจนคดีอาญาลหุโทษ กำนันก็ไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทให้ลูกบ้านอยู่เป็นประจำอยู่แล้ว ควรที่จะกำหนดกฎหมายให้อำนาจเหล่านี้แก่กำนันไปบ้างก็จะเป็นผลดี ในทางตัดเหตุร้ายในท้องที่ได้เพียงแต่กำหนดกระบวนการตรวจสอบให้เหมาะสมเท่านั้น ก็จะเป็นผลดีด้วยกันทุกฝ่าย กล่าวคือคดีเล็ก ๆ น้อย ๆ ราษฎรไม่ต้องไปอำเภอ ตำรวจ หรือศาล อำเภอตำรวจก็ได้รับการตัดภาระเหล่านี้ออกไปมาก ราษฎรก็จะไม่เสียเงินทองและเสียเวลาทำมาหากิน หรือมีฉะนี้ก็เก็บเอาความอาชญาไว้เพื่อแก้แค้นกันเองเรื่องใหญ่ต่อไป ดังที่ปรากฏอยู่เป็นคดีอุกฉกรรจ์ในชนบทเป็นอันมาก เช่น ปล้น ชำ วางเพลิง นั้นก็เกิดมาจากสาเหตุเล็ก ๆ น้อย ๆ ซึ่งเป็นการอาชญาจองเวรกัน เพราะไม่มีใครตัดสินวินิจฉัยไกล่เกลี่ยให้เป็นที่พอใจกันเสียแต่ต้น

สำหรับในเรื่องขอบเขตการปกครองนั้น จะเห็นได้ว่า การตั้งตำบลหมู่บ้านตามนัยกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มิได้กระทำโดยง่ายเหมือนกับแต่ก่อนเพราะกำนันมีเงินตอบแทนตำแหน่ง แม้จะมีความจำเป็นที่จะต้องตั้งตำบลหมู่บ้านในอำเภอใด แต่ถ้าไม่มีการยุบเลิกหมู่บ้านตำบลเดิม ก็ต้องมีงบประมาณประเภทเงินตอบแทนตำแหน่งเสียก่อน จึงจะตั้งได้ อย่างไรก็ตาม การตั้งตำบลในปัจจุบันนี้ก็อยู่ในวงจำกัดเพราะมีอุปสรรคเกี่ยวกับเรื่องงบประมาณ กล่าวคือ ตำบลหมู่บ้าน กำนันผู้ใหญ่บ้าน เงินตอบแทนตำแหน่ง เป็นเงาตามตัวซึ่งกันและกัน เงินนี้แม้จะให้ตำแหน่งละเล็ก ๆ น้อย ๆ แต่ตำแหน่งมีมากมาย รวมกันเข้าก็เป็นเงินก้อนใหญ่ เป็นภาระแก่งบประมาณเป็นอันมากแต่ถ้าเห็นประโยชน์แก่การปกครองชนบทก็ควรเสียสละ ทั้งนี้ ก็เพื่อผลประโยชน์แก่การปกครองและราษฎรเป็นสำคัญ

ดังทราบแล้วว่า เมื่อ พ.ศ. 2485 มีการดำเนินงานตามแผนการบูรณะชนบททั่วประเทศของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีนโยบายให้ปลัดอำเภอประจำตำบลไปอยู่ช่วยกำนันในการ

บุรณะชนบทตำบลละ 1 คน ทั่วประเทศ ในการนี้ก็ได้อำนาจสั่งให้ยุบตำบลเสียอำเภอละหลาย ๆ ตำบล บางแห่งครึ่งหรือบางแห่งอาจ 25 เปอร์เซ็นต์ของจำนวนตำบลเดิม เพื่อให้พอกับจำนวนปลัดอำเภอประจำตำบลที่ได้รับงบประมาณมาจำกัด ตำบลหมู่บ้านก็ลดลงไปมากมาย ตั้งแต่บัดนั้นมา แม้จะได้มีการตั้งตำบลหมู่บ้านเพิ่มขึ้นในระยะประมาณ 25 ปี มานี้อีกบ้างก็จริง แต่ก็ยังมีได้ตั้งได้ตามความเหมาะสมของการปกครองหรือตามนโยบายกฎหมายดังกล่าวข้างต้นนั้นได้อย่างจริงจัง จึงเป็นเหตุให้กำนันผู้ใหญ่บ้านปกครองลูกบ้านและท้องที่มากมายเกินกำลังที่จะดูแลได้ทั่วถึง แม้ในปัจจุบันนี้การคมนาคมจะดีกว่าเมื่อ 50 ปี มาแล้วบ้างก็จริง แต่ก็ดีเฉพาะบางแห่งบางท้องที่เท่านั้น และบางแห่งบางท้องที่ที่ถนนติดมืออยู่นั้นก็มักจะเป็นในเขตชุมชนหนาแน่น เขตเทศบาล เขตสุขาภิบาล หรือเขตทางหลวงจังหวัด ทางหลวงแผ่นดินเท่านั้น ส่วนในชนบทตำบลหมู่บ้านส่วนใหญ่ถนนหรือทางเดินเท้า ยังอยู่ในสภาพเช่นไรกันเช่นนั้น แต่ในโอกาสเดียวกัน ประชาชนพลเมืองก็เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและมากมาย ทั้งในชุมชนที่หนาแน่นและในชนบทกำนันผู้ใหญ่บ้านจึงต้องรับภาระปกครองลูกบ้านมากมายเพิ่มขึ้น เมื่อคนมากท้องที่มากปัญหาที่มีมาก กิจกรรมต่าง ๆ ก็มีมากมายเป็นเงาตามตัว แต่เนื่องจากอำนาจหน้าที่และขอบเขตการปกครองของกำนันผู้ใหญ่บ้านมีจำกัดและเป็นไปไม่ได้สัดส่วนดังกล่าวแล้ว จึงทำให้เป็นอุปสรรคและเกิดปัญหาแก่กำนันผู้ใหญ่บ้านในการปกครองเป็นอันมาก ประกอบกับกำนันผู้ใหญ่บ้านส่วนใหญ่ได้รับการศึกษาหรือมีความรู้น้อย จึงยิ่งทำให้เป็นผลกระทบกระเทือนต่อการปกครอง กล่าวคือกำนันผู้ใหญ่บ้านอาจจะปกครองท้องที่และราษฎรกว้างขวางหรือเกินกำลังความสามารถของตนเกินไป ดังจะเห็นได้จากตารางแสดงขอบเขตท้องที่การปกครองและราษฎรของอำเภอเมือง จังหวัดนครปฐม กับอำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น ของกำนันจำนวน 35 คน ซึ่งได้ออกแบบสำรวจ เมื่อเดือนพฤษภาคม - มิถุนายน 2535 ว่ากว้างขวางเกินกำลังหรือไม่ เพื่อประกอบการพิจารณาดังนี้ (ดูตาราง)

ตาราง 5.2 การแสดงขอบเขตท้องที่การปกครองและราษฎรของอำเภอเมือง จังหวัดนครปฐม  
กับอำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น

ขอบเขตการปกครองและราษฎร	จำนวน - ราย	คิดเป็นเปอร์เซ็นต์
กว้างขวางเกินไป	11	27.5%
เหมาะแก่การปกครอง	27	67.5%
เล็กเกินไป	2	5%
รวม	40	100%

ตารางดังกล่าว จะเห็นได้ว่า กำนันผู้ใหญ่บ้านที่มีอุปสรรคและประสบปัญหาเกี่ยวกับการปกครองท้องที่และราษฎรกว้างขวางเกินไปมีจำนวนเกินกว่ากึ่งหนึ่ง กล่าวคือมีถึงร้อยละ 27.5 ซึ่งนับว่าเป็นจำนวนเปอร์เซ็นต์ที่มากพอสมควรนอกจากนี้เมื่อเราเปรียบเทียบจำนวนหมู่บ้านสมัยก่อนกับจำนวนหมู่บ้านสมัยปัจจุบันก็นับว่ายังต่างกันอีกมากนั่นคือ เมื่อปี พ.ศ. 2455 (มีตำบล 4,723 ตำบล)<sup>๑</sup> แต่ปัจจุบันนี้ (มีตำบล 6,947 ตำบล)<sup>๑๐</sup>

### ข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนเห็นว่า หลังจากที่ทางราชการได้มีคำสั่งให้ยุบตำบลเพื่อดำเนินการตามแผนการบูรณะชนบททั่วประเทศ เมื่อปี พ.ศ. 2485 เนื่องจากมีอุปสรรคเกี่ยวกับงบประมาณแล้ว

<sup>๑</sup>หนังสือมหาดไทย 100 ปี

<sup>๑๐</sup>สถิติของแผนกกำนันผู้ใหญ่บ้าน กองปกครองท้องที่ กรมการปกครอง ปีพ.ศ. 2535

จำนวนตำบลหมู่บ้านก็ได้ลดลงไปอย่างมากมายตั้งแต่บัดนั้นมา แม้จะได้มีการตั้งตำบลหมู่บ้านเพิ่มขึ้นในระยะหลังนี้อีก ..แต่ก็ยังมีได้ตั้งได้ตามความเหมาะสมของการปกครองหรือตามนัยกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แต่อย่างใด และเมื่อเปรียบเทียบจำนวนหมู่บ้านในปัจจุบันนี้กับเมื่อปี พ.ศ. 2455 แล้ว ก็จะเห็นได้ว่า จำนวนหมู่บ้านในขณะนี้ยังตั้งได้ไม่เท่ากับปี เมื่อปี พ.ศ. 2455 ซึ่งยังขาดอยู่อีกเป็นจำนวนมาก จึงสมควรจะเพิ่มจำนวนตำบลหมู่บ้านในปัจจุบันนี้ให้ได้ส่วนสัมพันธ์กับจำนวนพลเมืองและขอบเขตการปกครอง ทั้งนี้เพื่อจะให้กำนันผู้ใหญ่บ้านได้มีโอกาสสมาคมคบหาและสังสรรค์ ตลอดจนดูแลทุกข์สุขของลูกบ้านได้อย่างทั่วถึงตลอดเวลาอีกด้วย

อีกประการหนึ่ง นอกจากปัญหาในเรื่องจำนวนตำบลหมู่บ้านในปัจจุบันนี้ ไม่ได้มีส่วนสัมพันธ์กับจำนวนราษฎรและขอบเขตการปกครองแล้ว ก็ยังปรากฏว่ามีปัญหาเกี่ยวกับตำบลหมู่บ้านในปัจจุบันนี้ยังลักลั่นกันอยู่อีก กล่าวคือ ตำบลหมู่บ้านที่ใกล้อำเภอนี้แต่ไปขึ้นกับอำเภอโนน หรือใกล้กับจังหวัดโนนแต่มาขึ้นกับจังหวัดนี้ ทั้งนี้ก็เพราะแต่เดิมเราได้อาศัยหลักแม่น้ำลำคลองแบ่งเขตการปกครองเป็นส่วนใหญ่ ครั้นปัจจุบัน การคมนาคมเปลี่ยนแปลงไป แม่น้ำลำคลองต้นเขินแปรสภาพไป กลับไปให้หลักถนนหนทางในการแบ่งเขตการปกครองก็ควรจะได้แก้ไขปรับปรุงเสียใหม่ และประกอบกับปรากฏว่าบางตำบลก็มีน้อยหมู่บ้าน บางตำบลก็มีหมู่บ้านมากเกินไป บางอำเภอก็มีน้อยตำบล บางอำเภอก็มีตำบลมากมาย ซึ่งสมควรจะได้แก้ไขปรับปรุงเสียใหม่ในคราวเดียวกันทั้งจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน เพื่อจะได้เป็นการสะดวกแก่การปกครอง และแก่ราษฎรเป็นส่วนรวมอีกด้วย อันส่งผลสะท้อนในทางที่ดีแก่การปกครองในระบบกำนันผู้ใหญ่บ้านยิ่งขึ้นไปอีก และจะสามารถจัดอุปสรรคของการปกครองในรูปนี้ให้หมดไปได้

### สรุปความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ

1. ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า กำนันเป็นตัวจักรที่สำคัญของทางราชการในอันที่จะช่วยให้งานของรัฐบาลในส่วนภูมิภาคหรือในชนบทสำเร็จลุล่วงไปด้วยดีและสำเร็จผลสมควรมุ่งหมายที่ได้วางไว้ ตลอดจนสามารถบันดาลความสงบสุขและความมั่นคงให้แก่ราษฎรและท้องที่ของตน

ได้ แต่เนื่องจากกำนันส่วนใหญ่ยังมีการศึกษาหรือความรู้น้อยไปในฐานะหัวหน้าราษฎรปกครองชนบท จึงทำให้กำนันไม่สามารถพัฒนาท้องถิ่นในหน้าที่ของตนให้บังเกิดผลดีเท่าที่ควร ทั้งนี้เพราะตามข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่กำนันปฏิบัติหน้าที่ของตนไปตามประเพณีนิยมของท้องถิ่น โดยไม่ได้คำนึงถึงตัวบทกฎหมายแต่อย่างใด เคยทำมาอย่างไรก็ทำไปอย่างนั้น และประกอบกับเจ้าหน้าที่อำเภอมีน้อยไม่ค่อยมีเวลาที่จะให้การศึกษาอบรมในเรื่องอำนาจหน้าที่แก่กำนัน ผลที่ปรากฏออกมาในชนบทเวลานี้ก็คือ โจรผู้ร้ายชุกชุม โรคภัยไข้เจ็บยังช่วยอะไรไม่ได้มากนักและความเป็นอยู่ของประชาชนก็ยังไม่ดีขึ้น ราษฎรชนบทเคยเป็นอย่างไร ปัจจุบันนี้ก็ยังมีความเป็นอยู่เหมือนเดิมไม่เปลี่ยนแปลงซึ่งพอจะถือเห็นข้อยุติลงได้ว่า กำนันที่เป็นอยู่ในขณะนี้ ยังขาดการพัฒนาในด้านส่วนตัวและสิ่งแวดล้อมอีกมาก ดังข้อสมมติฐานที่ได้ตั้งเอาไว้ข้างต้น

ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า ผู้ปกครองที่ได้รับการยอมรับโดยการที่เขาเลือกขึ้นมา ควรเป็นผู้ที่มีความรู้ดีพอสมควร กล่าวคือ ควรจะเป็นผู้ที่มีความรู้ชั้นมัธยมปีที่ 6 หรือเทียบเท่า และจะต้องได้รับการศึกษาอบรมคนเรื่องอำนาจหน้าที่ของตนอยู่เสมอ เพื่อจะได้เป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถสูงเหมาะสมกับฐานะรวมทั้งควรอยู่ในตำแหน่งชั่วคราวระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น เช่น 4 ปี หรือ 6 ปี เป็นอย่างมากเมื่อครบระยะเวลานั้นแล้วคนรุ่นหลังที่มีสิทธิเลือกเพิ่มขึ้นรวมทั้งคนรุ่นเดิมที่ยังเหลืออยู่จะได้เลือกผู้ปกครองของตนขึ้นใหม่ เพื่อแสวงหาคนที่ทันต่อเหตุการณ์ที่ทัศนคติและระสับระสว่กัน ความเชื่อถือตลอดจนความคิดเห็นต่าง ๆ สอดคล้องต้องกัน จึงจะเกิดความมั่นคงและสามัคคีปรองดองกันไปได้ แม้เจ้าหน้าที่ที่รัฐบาลหรือเทศบาลแต่งตั้งอยู่ประจำที่ใด ๆ ไม่ได้ชำนาญนักเมื่อใดประชาชนไม่ต้องการมากขึ้นก็ต้องโยกย้ายหรือออกจากหน้าที่ไป หากทำดีมีคุณประโยชน์ตรงตามเป้าหมายของประชาชน เขาก็จะเลือกตั้งเข้ามาเป็นอีก ทำให้ไม่ขาดความเฉื่อยชา เพราะจะต้องตั้งตนอยู่ในทางที่ราษฎรจะต้องนิยมชมชอบอยู่ตลอดเวลา ยิ่งกว่าผู้รู้ว่าคุณได้รับเลือกแล้วก็อยู่ได้ตลอดไป ซึ่งอาจทำดีแต่เฉพาะครั้งคราวตอนที่เขาจะเลือกตั้งเท่านั้น จึงปรากฏเรื่องราวร้องทุกข์แสดงความไม่พอใจกำนันมากมาย และโอกาสที่จะใช้วิธีร้องขอให้กำนันผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้นก็ทำได้ไม่ยากนักและเมื่อทำแล้วไม่สำเร็จก็เป็นภัยแก่ตนเองด้วย

2. สำหรับในด้านผลประโยชน์ที่กำนันผู้ใหญ่บ้านได้รับอยู่นั้น แต่เดิมมากำนันนั้นว่าเป็นตำแหน่งอันมีเกียรติในท้องที่ตำบลหมู่บ้านนั้น เป็นที่ยกย่องนับถือของประชาชนในชนบทกำนันจะทำอะไร จะประพฤติอย่างไร ทำมาหากินอะไร ย่อมเท่ากับเป็นกระเจกเงาส่องมายังประชาชน คือ ประชาชนถือว่าเป็นการสาดิตและเอาเป็นเยี่ยงอย่าง ผลประโยชน์ของกำนันเกิดมาทางน้ำใจยิ่งกว่าเป็นเงินเป็นทอง กำนันมาอำเภอก็ได้รับความยกย่องจากนายอำเภอและคณะข้าราชการ คำพูดของกำนัน มีน้ำหนักเชื่อถือได้ทั้งสิ้น ประชาชนนับถือและเรียกว่าพ่อเมื่อกำนันมีงานการอะไร ประชาชนลูกบ้านก็มาช่วยเหลือกกันอย่างเต็มใจ เช่น การลงแขกไถนา เกี่ยวข้าว หนวดข้าว ปลูกบ้าน หรือทำพิธีการไม่ว่าโกนจุก แต่งงาน บวชนาค เมื่อบ้านมีงานพิธีอันมีเกียรติอย่างใด ก็เชิญกำนันผู้ใหญ่บ้านไปให้เกียรติในงานนั้น ครั้นต่อมาเมื่อบ้านเมืองเจริญขึ้น กำนันผู้ใหญ่บ้านก็ได้รับมอบหมายการงานจากราชการมากขึ้นเป็นเงาตามตัว ทำให้กำนันไม่ค่อยมีเวลาไปประกอบอาชีพอื่นอย่างเต็มที่ ทั้งนี้เนื่องจากมีภาระหน้าที่การงานรัดตัว กล่าวคือ มีราชการที่จะต้องไปอำเภอมากขึ้นประกอบกับเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ออกไปพบกำนันในเรื่องหน้าที่ราชการเพิ่มขึ้นและบ่อยขึ้น หลายพวกหลายกลุ่ม กำนันจะต้องให้การต้อนรับและอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ให้อยู่เสมอ จึงทำให้กำนันซึ่งได้รับผลประโยชน์และเงินตอบแทนตำแหน่งน้อยอยู่แล้ว กลับยิ่งน้อยลงไปอีก เพราะมีรายจ่ายมาก ต้องอยู่อย่างกระเบียดกระเสียนเนื่องจากมีรายได้ไม่พอกับการครองชีพ อันนับว่าเป็นจุดอ่อนแหลมหรือเป็นอันตรายอย่างยิ่งต่อการปกครอง ซึ่งทำให้เป็นผลกระทบหรือโน้มน้าวจิตใจให้กำนันมีขวัญและกำลังใจไม่ดี อันอาจจะกระทำการทุจริตผิดกฎหมายโดยใช้อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่แสวงหาผลประโยชน์ทุกวิถีทางที่ไม่ควรได้ และเป็นผลให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน ซึ่งก็ได้ปรากฏให้เห็นเป็นตัวอย่างอยู่บ่อย ๆ ในขณะนี้

ผู้เขียนจึงเห็นว่า สมควรที่จะเพิ่มเงินตอบแทนตำแหน่งและสวัสดิการต่าง ๆ ให้แก่กำนัน เพื่อให้สมกับฐานะและเพียงพอต่อการดำรงชีพ โดยไม่กระเบียดกระเสียนและให้สมดุลง่ายกับปริมาณงานที่ทางรัฐบาลมอบหมายให้ปฏิบัติจัดทำ ทั้งนี้ เพื่อจะได้เป็นการยกฐานะและเกียรติยศชื่อเสียงของกำนัน ซึ่งเป็นตัวจักรที่สำคัญของทางราชการให้มีเกียรติภูมิสูงขึ้นและมีความหมาย ตลอดจนความมั่นคงขึ้นให้ขึ้นให้สมกับที่ราษฎรได้ยกย่องแต่เดิมมา อันจะเป็นการส่งเสริมให้ระบบการปกครองแบบกำนันดำเนินไปด้วยดีและมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามก็ตีปัญหาที่ว่า

ควรจะมีเงินตอบแทนตำแหน่งและสวัสดิการต่าง ๆ ให้แก่กำนันให้เพียงพอแก่การครองชีพ และให้สมฐานะนั้น ก็ยังมีอุปสรรคเกี่ยวกับงบประมาณของประเทศอยู่ เนื่องจากขณะนี้ประเทศเรากำลังขยายเพิ่มขึ้นมากนักภาษีอากรจึงยังเพิ่มขึ้นไม่ได้มาก เพราะจะเป็นภาระแก่ประชาชน จึงเห็นว่าในระยะนี้ควรค่อย ๆ เพิ่มเงินตอบแทนตำแหน่งและสวัสดิการต่าง ๆ แก่กำนันตามสมควรแก่อัตราและค่อยเป็นค่อยไป ทั้งนี้ เพราะกำนันผู้ใหญ่บ้านมีจำนวนมาก และทางราชการยังเปิดโอกาสให้กำนันประกอบอาชีพได้โดยอิสระอยู่ แต่ถึงกระนั้นทางราชการก็ไม่ควรนิ่งนอนใจควรจะได้พิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวโดยด่วน เพราะทางราชการได้ให้สอยกำนันเป็นเครื่องมือ เป็นหูเป็นตา เป็นสื่อกลางระหว่างรัฐบาลกับประชาชนตลอดเวลา จึงควรที่จะได้รีบส่งเสริมกำลังน้ำใจตลอดจนการบำรุงขวัญในด้านนี้อย่างเต็มที่อันนับได้ว่าเป็นการบำรุงขวัญที่ถูกต้องและตรงจุดมากที่สุด ซึ่งจะทำให้กำนันอุทิศเวลาให้แก่ทางราชการได้อย่างเต็มเวลาโดยไม่ต้องไปกังวลเกี่ยวกับการประกอบอาชีพอย่างอื่นของตนอีก ซึ่งเป็นการสอดคล้องหรือตรงกับข้อสมมติฐานที่ได้ตั้งไว้ข้างต้นดังกล่าวแล้ว