

ฐานะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมาย

ในการปฏิรูปการปกครองส่วนภูมิภาคจากระบบกินเมือง มาเป็นระบบเทศบาล ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 นั้น หลังจากที่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ได้ตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) อันเป็นการกำหนดแบบแผนและวิธีการปกครองหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งนอกจากจะบัญญัติถึงแบบแผนการปกครองชั้นอำเภอแล้ว ยังมีข้อบัญญัติถึงแบบแผนการปกครองชั้นตำบลและหมู่บ้านด้วย พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่ทันสมัยยิ่งในขณะนั้น และมีความสำคัญแก่วงการปกครองของประเทศไทย กล่าวกันทั่วไปว่าเป็นรากฐานของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในยุคใหม่ทีเดียว เพราะนอกจากจะได้บรรจุหลักเกณฑ์ซึ่งกล่าวถึงอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของหน่วยบริหารราชการชั้นอำเภอไว้อย่างมากมายแล้ว ยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของตำบลและหมู่บ้านไว้ให้สอดคล้องรับกันกับราชการของอำเภอนั้น นับเป็นการสะสางกฎหมายปกครองเก่า ๆ ที่เลอะเลือน และล้าสมัยที่เหมาะสมกับความประสงค์ในการปฏิรูปด้วย¹

พระราชบัญญัตินี้ได้ใช้เป็นแบบแผนของการปกครองส่วนภูมิภาคมาตั้งแต่ พ.ศ. 2440 ถึง พ.ศ. 2457 จึงได้มีการปรับปรุงใหม่ โดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และแม้ว่าพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจะมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขหลายครั้งก็ตาม แต่เป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในเรื่องปลีกย่อยเท่านั้นสาระสำคัญของการปกครองท้องที่มิได้มีการเปลี่ยนแปลงไป

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹จักรกฤษณ์ นรนิติพัฒนาการ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย, ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสแตรร์, 2527), หน้า 210-211.

มากมายแต่อย่างใด²

6.1 อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมาย

ในการปกครองท้องที่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการมากมาย นอกจากตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 แล้ว ยังมีระเบียบ กฎหมายอื่น ๆ อีกกว่า 60 ฉบับที่กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ให้เป็นความรับผิดชอบของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน³ เช่นกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยชลประทานราษฎร์ กฎหมายว่าด้วยชลประทานหลวง กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ฯลฯ

ซึ่งอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายดังกล่าวอาจจำแนกได้ดังนี้

6.1.1 ตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการปกครองตำบล หมู่บ้านของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ดังนี้

ก. อำนาจหน้าที่ของกำนันตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ได้จำแนกอำนาจหน้าที่ของกำนัน เป็น 7 ประการด้วยกัน⁴ คือ

²สงคราม กอสุทธิธีรกุล และ สงสันดี บุญากร, "กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน : นักปกครองท้องที่" ในหนังสืออนุสรณ์ 60 ปีอธิปติฉัตรนุชา, กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2534), หน้า 141.

³กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, สมุดคู่มือกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2531), หน้า 98-99.

⁴สนิท วิไลจิตต์, "กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาตำบลหมู่บ้าน" (เอกสารวิจัยส่วนบุคคลของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ประจำปีการศึกษา พ.ศ.2506-2507, พิมพ์รณีย์), หน้า 37-41.๕

1. อำนาจและหน้าที่ในทางปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย
 กำนันมีอำนาจในกรณีดังนี้⁵

(ก) ว่ากล่าวราษฎรในตำบลนั้นให้ประพฤติตามพระราชกำหนด
 กฎหมาย

(ข) ป้องกันภัยอันตรายและรักษาความสุภาพเรียบร้อยของราษฎร
 ตำบลนั้น

(ค) รับกิจธุระตลอดทั้งความสุขและความทุกข์ของราษฎร
 ในตำบลนั้นขึ้นร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ

(ง) รับข้อราชการมาประกาศแก่ราษฎร

(จ) ช่วยจัดการตามพระราชกำหนดกฎหมาย เช่น การตรวจ
 และแนะนำ เก็บภาษีอากรในตำบลนั้น

(ฉ) ถ้ามีเหตุทุกข์ร้อนของราษฎรหรือการแปลกประหลาดเกิดขึ้น
 เมื่อกำนันรู้เห็นก็ต้องรายงานให้นายอำเภอทราบ

(ช) ถ้าเกิดจลาจลก่อกวนฆ่ากันตายก็ตี ชิงทรัพย์ก็ตี ปล้นทรัพย์ก็ตี
 ไฟไหม้ก็ตี หรือเหตุร้ายแรงอย่างใด ๆ ในตำบลของตนหรือตำบลที่ใกล้เคียง อันสมควรจะช่วยได้
 ก็ตี หรือมีผู้ร้ายจากที่อื่นมาแว้วสูมในตำบลนั้นก็ตี เป็นหน้าที่ของกำนันจะต้องเรียกผู้ใหญ่บ้าน ลูกบ้าน
 ในตำบลนั้นออกมาช่วยต่อสู้ติดตามจับผู้ร้าย หรือติดตามเอาของกลางคืน หรือดับไฟหรือช่วยอย่างอื่น
 ตามสมควรแก่การโดยเต็มกำลัง

2. อำนาจหน้าที่ในการประชุมผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบล กำนัน
 มีอำนาจเรียกประชุมผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบล เพื่อปรึกษาหารือการที่จะรักษาหน้าที่ใน
 ตำบลนั้นให้เรียบร้อยไม่น้อยกว่าเดือนละหนึ่งครั้ง ในกรณีดังนี้⁶

(ก) เมื่อเห็นว่ามีภัยอันใดเนื่องในการรักษาความปกติเรียบร้อย
 ในตำบลอันสมควรจะปรึกษาหารือกันระหว่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้านทั้งปวงและแพทย์ประจำตำบล

⁵"พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457" มาตรา 34 36 และ 37.

⁶"พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457" มาตรา 50-61.

(ข) ถ้ามีเหตุสงสัยว่าผู้ใดในตำบลนั้นแสดงความอาฆาตมาดร้ายแก่ผู้อื่น หรือเป็นคนจรจัดไม่ปรากฏพำมาหาเลี้ยงชีพและไม่สามารถจะชี้แจงแสดงความสามารถของตนได้ก็ดี ำที่กำนันเรียกประชุมผู้ใหญ่อำเภอสืบสวน ถ้ามีหลักฐานเชื่อว่าเป็นความจริง ก็ำที่เอาตัวผู้นั้นส่งนายอำเภอเพื่อดำเนินการต่อไป

(ค) เมื่อมีผู้ใหญ่อำเภอคนจรแปลกหน้านอกสามะโรนครีว (ทะเลียบบ้าน) มาส่งกำนัน ำที่กำนันปรึกษาหารือกับผู้ใหญ่อำเภอ เมื่อเห็นสมควรจะขับไล่บุคคลนั้นออกไปเสียจากท้องที่ตำบลนั้นก็ได้

(ง) ถ้าลูกบ้านได้ไปตั้งทับกระท่อมหรือโรงเรือนอยู่ที่เปลี่ยวในตำบลนั้น ซึ่งน่ากลัวว่าจะเป็นอันตรายด้วยโจรผู้ร้าย หรือนำสงสัยว่าจะเป็นสำนักโจรผู้ร้าย การอย่างนี้ำที่กำนัน ผู้ใหญ่อำเภอในตำบลนั้นประชุมปรึกษากันดู เมื่อเห็นว่าเป็นการสมควรแล้วจะบังคับให้ลูกบ้านคนนั้นย้ายเข้ามาอยู่เสียในหมู่บ้านราษฎรก็ได้ และำที่นำความแจ้งต่อนายอำเภอทราบด้วย

(จ) ถ้าลูกบ้านผู้ใดทิ้งบ้านเรือนำที่ชำรุดรุงรัง หรือปล่อยให้โสโครกโสภณอาจเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่ผู้ที่อยู่ในที่นั้น หรือผู้ที่อยู่ใกล้เคียง หรือผู้ที่ไปมา หรือำที่เกิดอัคคีภัย หรือโรคภัย ำที่กำนัน ผู้ใหญ่อำเภอ และแพทย์ประจำตำบลปรึกษา กัน ถ้าเห็นสมควรจะบังคับให้ผู้ที่อยู่ในที่นั้นแก้ไขเสียให้เรียบร้อย ถ้าผู้นั้นไม่ทำตามบังคับ ำที่กำนันนำความร้องเรียนต่อนายอำเภอ

(ฉ) ในเวลาใดจะมีอันตรายแก่การพำมาหากินของลูกบ้านในตำบลนั้น เช่น มีเหตุโรคภัยไข้เจ็บติดต่อเกิดขึ้น หรือน้ำมาก น้ำน้อย เป็นต้น ำที่กำนัน ผู้ใหญ่อำเภอ และแพทย์ประจำตำบล ปรึกษาหารือกันในการป้องกันแก้ไขเยียวยายับอันตราย ด้วยการที่แนะนำลูกบ้านำที่ทำอย่างไร หรือลงแรงช่วยกันได้ประการใด กำนันเมื่อจำเป็นจะบังคับกับการได้ ถ้าเห็นเป็นการเหลือกำลังำที่ร้องเรียนต่อนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดขอกำลั้งรัฐบาลมาช่วย

(ช) ในกรณีที่เจ้าสารวจสามะโรนครีวและทะเลียบตามบัญญัติต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในราชการ เช่น การที่จะเจ้าสารวจสามะโรนครีว (ทะเลียบราษฎร) และทำบัญชีไร่นา และสิ่งของต้องสังกัดภาษีอากรในตำบลนั้น กำนันจะเรียกผู้ใหญ่อำเภอทั้งปวงมาประชุมกันตรวจบัญชี ำที่ถูกต้อง และลงชื่อพร้อมกันเป็นพยานในบัญชีที่ยื่นต่อเจ้าพนักงาน

(ช) ในการที่จะทำรายงานประจำหรือรายงานการจรรอย่างใด ๆ ขึ้นต่อนายอำเภอ กำนันจะเรียกประชุมผู้ใหญ่วบ้าน แพทย์ประจำตำบลพร้อมกันตรวจสอบก่อน และจะนำใลงชื่อเป็นพยานในรายงานนั้นก็ได้

(ฌ) ในเวลาที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอมีหมายให้ประกาศข้อราชการอันใดแก่ราษฎร กำนันจะเรียกประชุมผู้ใหญ่วบ้านในตำบลนั้นพร้อมกับชี้แจงให้เป็นที่ยอมรับเข้าใจข้อราชการนั้นแล้วให้รับข้อราชการไปประกาศแก่ราษฎรอีกชั้นหนึ่งก็ได้

(ญ) ในเวลาใดมีงานนักขัตฤกษ์ หรือประชุมชนเป็นการใหญ่ในตำบลนั้นกำนันจะเรียกผู้ใหญ่วบ้านและแพทย์ประจำตำบลพร้อมกันมาพิทักษ์รักษาความสงบเรียบร้อยในสถานที่นั้น ถ้าเห็นเป็นการจำเป็นจะขอแรงราษฎรมาช่วยก็ได้

(ฎ) เวลาข้าราชการชั้นผู้ใหญ่หรือผู้บังคับบัญชาโดยตรงมาตรวจราชการในท้องที่ กำนันจะเรียกผู้ใหญ่วบ้านและแพทย์ประจำตำบลมาประชุมพร้อมกัน เพื่อชี้แจงข้อราชการ หรือฟังข้อราชการก็ได้

3. อำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับคนเดินทาง กำนันมีอำนาจในการนี้ คือ 7

(ก) ดูแลคนเดินทางซึ่งไม่มีเหตุสงสัยว่าจะเป็นผู้ร้ายาทำผิดมีที่พักตามสมควรเป็นหน้าที่อันแสดงอัธยาศัยไมตรีระหว่างเพื่อนมนุษย์ด้วยกัน เมื่อปรากฏว่าผู้เดินทางไม่มีที่พัก ก็ควรจะได้จัดหาที่พักให้ตามสมควร แต่ถ้าสงสัยว่าคนเดินทางนั้นจะเป็นคนร้ายหลบหนีมา ก็ควรจะได้ทำการจับกุมและนำตัวส่งอำเภอเพื่อสอบสวนข้อเท็จจริงต่อไป

(ข) ถ้าผู้เดินทางด้วยราชการจะต้องการคนนำทางหรือขาดแคลนพาหนะเสบียงอาหารลงในระหว่างทาง และขอร้องต่อกำนันให้ช่วยสงเคราะห์ กำนันต้องช่วยจัดหาให้ตามที่ทำได้ ถ้าการที่จะช่วยเหลือนั้นจะต้องออกราคาค่าจ้างเพียงใด ให้กำนันเรียกเอาแก่ผู้เดินทางนั้น

4. อำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์ กำนันต้องรักษาและตรวจตราดูแลสิ่งของซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อันอยู่ในตำบลนั้น เช่น สระน้ำ ศาลาอาศัยที่เลี้ยงบสุสัตว์ เป็นต้น สิ่งสาธารณประโยชน์ซึ่งกำนันจะต้องดูแลรักษานั้น นอกจากที่ได้ระบุไว้ตามตัวอย่างในกฎหมายก็มีห้วย หนอง คลอง บึง ถนนหนทาง ทางเกวียนต่าง ๆ อีกด้วย กำนันจะต้อง

7 "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457" มาตรา 38 39.

เอาใจใส่ระมัดระวังดูแลรักษาให้คงสภาพเดิม ป้องกันมิให้ผู้ใดรุกล้ำหรือใช้ประโยชน์แต่ผู้เดียว หากชำรุดทรุดโทรม ก็ควรขอแรงลูกบ้านช่วยกันจัดการซ่อมแซมบูรณะให้ใช้งานได้

5. อำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาบัญชีสามะรัตนครีวและทะเบียนบัญชีของรัฐบาล กำนันจะต้องรักษาบัญชีสามะรัตนครีวและทะเบียนบัญชีของรัฐบาลในตำบลนั้น และคอยแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้องตรงกับบัญชีของผู้ใหญ่บ้านด้วย ส่วนทรัพย์สินของรัฐบาลที่มีอยู่ในเขตตำบลนั้น กำนันจะต้องทำบัญชีไว้เป็นหลักฐาน เช่น ที่ดินราชพัสดุและสิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ ที่ดินหวงห้าม และที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นต้น

6. อำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับภาษีอากร กำนันจะต้องทำบัญชีสิ่งของที่จะต้องเสียภาษีอากรในตำบลนั้นยื่นต่ออำเภอ และนำรายชื่อบุคคลตามกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร

7. อำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับความอาญา กำนันมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับความอาญาดังต่อไปนี้⁸

(ก) เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้น หรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในตำบลของตน ต้องแจ้งความต่อนายอำเภอให้ทราบ

(ข) เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำความผิดกฎหมายก็ดี หรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในตำบลที่ใกล้เคียง ต้องแจ้งความต่อนั้นท้องที่นั้นให้ทราบ

(ค) เมื่อปรากฏว่าผู้ใดกำลังกระทำความผิดกฎหมายก็ดี หรือมีเหตุการณ์สงสัยว่าเป็นผู้ที่ได้กระทำความผิดกฎหมายก็ดี ให้จับผู้นั้นไว้แล้วรีบส่งต่อนายอำเภอเพื่อดำเนินการต่อไป

(ง) เมื่อมีหมายหรือคำสั่งตามหน้าที่ราชการให้จับผู้ใดในตำบลนั้น เป็นหน้าที่ของกำนันที่จะจับกุมผู้นั้นแล้วรีบส่งต่อนายอำเภอ

(จ) เมื่อเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ออกหมายสั่งให้ค้น หรือให้ยึด กำนันจะต้องจัดการให้เป็นไปตามกฎหมาย

(ฉ) ถ้ามีผู้ขออายัดตัวคนหรือสิ่งของก็ดี หรือผู้ต้องโจรกรรมจะหมายตราสิน หรือมีผู้จะขอชันสูตรบาดแผลก็ดี ให้กำนันสืบสวนฟังข้อความแล้วรีบนำตัวผู้ขอและผู้ต้องอายัด และทรัพย์สินของบรรดาที่จะพาไปด้วยนั้นส่งนายอำเภอ ถ้าสิ่งของอย่างใดจะพาไปด้วยไม่ได้

⁸"พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457" มาตรา 35.



ก้ำก๋านันซัดสูตราที่เห็นแล้วความไปแจ้งต่อนายอำเภอในขณะนั้น

อำนาจหน้าที่ของก้ำก๋านันนอกจากจะมีอยู่ดังกล่าวแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ เช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้านอีกด้วย⁹ ทั้งนี้ เป็นผลจากก้ำก๋านันชื่ออำนาจหน้าที่ เช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้านได้ ทั้งตำบลที่คนปกครอง ไม่เฉพาะแต่ในหมู่บ้านที่ตนเป็นผู้ใหญ่บ้านอยู่ด้วยเท่านั้น เพราะก้ำก๋านันเป็น นายตำบล ก็ย่อมมีอำนาจปกครองได้ทั่วทั้งหมด

ข. อำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่

ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ได้บัญญัติไว้ว่าผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้านนั้น ๆ มีอำนาจและหน้าที่ในทางปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อยของราษฎร ดังนี้¹⁰

- (1) รักษาความสงบและความสุขสำราญ ช่วยป้องกันความทุกข์ภัยของลูกบ้านตามสมควร และที่สามารถจะกระทำได้ การที่กล่าวนี้ถ้าสมควรจะต้องปรึกษาหารือและช่วยกันกับเพื่อนผู้ใหญ่บ้านที่ดี ก้ำก๋านันนายตำบลที่ดี ก็เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะต้องปฏิบัติที่สมควรแก่การที่จะรักษาประโยชน์และความสุขของลูกบ้าน ซึ่งได้มอบไว้ให้เป็นธุระในพระราชบัญญัตินี้
- (2) ถ้าความทุกข์ภัยเกิดแก่ลูกบ้าน ซึ่งจะต้องขอความป้องกันจากรัฐบาล เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะนำความแจ้งต่อเจ้าพนักงานปกครอง ตั้งแต่ก้ำก๋านันและนายอำเภอ เป็นต้น ขึ้นไปตามลำดับ
- (3) ถ้ารัฐบาลจะประกาศหรือสั่งราชการใดให้ประชาชนทราบ เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะรับข้อความนั้นไปแจ้งแก่ลูกบ้านของตนให้ทราบ
- (4) เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะทำบัญชีสามะเรนครัว (ทะเบียนบ้าน) ในหมู่บ้านของตน และคอยแก้ไขบัญชี (ทะเบียน) นั้นให้ถูกต้องอยู่เสมอ
- (5) ถ้าผู้ใหญ่บ้านรู้เห็นเหตุการณ์อันแปลกประหลาดอันใดที่เกิดขึ้นในหมู่บ้านของตน หรือในลูกบ้านของตน ซึ่งอาจเป็นเหตุหรือโทษแก่ราชการบ้านเมืองก็ดี ประชาชนในที่นั้นก็ดียกตัวอย่างข้างฝ่ายโทษดังรู้เห็นว่า ผู้คนมีทรัพย์สินของอันแปลกประหลาด น่าสงสัยว่าจะเป็นของที่ได้มาโดยทางโจรกรรมก็ดี หรือว่าถ้าเห็นผู้คนล้มตายหรือมีบาดแผลอันควรสงสัยว่าจะมี

⁹พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457" มาตรา 34 ทวิ.

¹⁰พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457" มาตรา 27.

ผู้อื่นกระทำเอาโดยทุจริตหรือไม่สุจริตต่อผู้อื่นแล้วจึงเกิดเหตุขึ้นก็ดี เหล่านี้เป็นต้น ให้นำความแจ้งต่อกำนันนายตำบลของตนทันที

(6) ถ้ามีคนจรแปลกหน้าออกสวามะโรคริ้ว (ตะเบียบบ้าน) ในหมู่บ้านนั้นเข้ามาอาศัย เป็นหน้าที่ของผู้นำหมู่บ้านที่จะต้องไปตามมาให้รู้จักตัวและเหตุการณ์ที่มาอาศัย ถ้าเห็นว่าไม่ได้มาโดยสุจริตที่เอาตัวบุคคลนั้นส่งกำนันนายตำบลของตน

(7) ถ้าเกิดเหตุกลางลึกลับ ช่างกันตายก็ดี ปล้นทรัพย์ก็ดี หรือไฟไหม้ก็ดี หรือเหตุร้ายสำคัญอย่างใด ๆ ในหมู่บ้านของตน หรือในหมู่บ้านที่ใกล้เคียงอันสมควรจะช่วยได้ เป็นหน้าที่ของผู้นำหมู่บ้านที่จะต้องเรียกลูกบ้านของตนออกช่วยต่อสู้ติดตามจับผู้ร้ายเอาของกลางคืน หรือดับไฟ หรือช่วยอย่างอื่นที่สมควรโดยเต็มกำลัง

(8) ผู้นำหมู่บ้านเห็นลูกบ้านของตนคนใดแสดงความอาฆาตมาดร้ายแก่ผู้อื่นก็ดี หรือเป็นคนจรจัดไม่ปรากฏการทามาหาเลี้ยงชีพ และไม่สามารถจะชี้แจงให้เห็นความบริสุทธิ์ของตนได้ก็ดี ผู้นำหมู่บ้านมีอำนาจที่จะเรียกลูกบ้านคนนั้นมาติดตามและว่ากล่าวสั่งสอน ถ้าไม่ฟังให้เอาตัวส่งกำนันดำเนินการต่อไป (กำนันจะเรียกประชุมผู้นำหมู่บ้านเพื่อสืบสวน ถ้ามีหลักฐานก็จะส่งอำเภอเพื่อดำเนินการต่อไป)

(9) ควบคุมดูแลลูกบ้านให้ปฏิบัติหน้าที่ซึ่งจะต้องกระทำตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ

(10) ฝึกหัดอบรมให้คนไทยรู้จักหน้าที่และกระทำการในเวลา

(11) ทำการอบรมสั่งสอนหรือชี้แจงข้อราชการแก่ราษฎร ในการนี้ให้เรียกราษฎรมาประชุมได้ตามครั้งคราวที่สมควร

(12) บำรุงและส่งเสริมการอาชีพของราษฎรในทางเกษตรกรรม พาณิชยกรรม และอุตสาหกรรม

(13) ตรวจตราและรักษาผลประโยชน์ในการอาชีพราษฎร

(14) สั่งให้ราษฎรช่วยเหลือในการสาธารณประโยชน์ เพื่อบำบัดป้องกันภัยอันตรายซึ่งมีมาเป็นสาธารณะโดยฉุกเฉิน และให้ทำการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ราษฎรผู้ประสบสาธารณภัย

(15) จัดการป้องกันโรคติดต่อ หรือโรคระบาดซึ่งเกิดขึ้นหรือจะเกิดขึ้นในหมู่บ้าน เพื่อมิให้ติดต่อลูกหลานมากไป

- (16) จัดหมู่บ้านให้เป็นระเบียบเรียบร้อยและต้องด้วยสุขลักษณะ
- (17) จัดให้มีการประชุมกรรมการหมู่บ้าน
- (18) ปฏิบัติตามคำสั่งของกำนันหรือทางราชการ หรือรายงานเหตุการณ์

ซึ่งเกิดขึ้นในหมู่บ้านให้กำนันทราบ เพื่อให้กำนันรายงานต่ออำเภอ

- (19) กระทบตนาให้เป็นตัวอย่างแก่ราษฎรตามที่ทางราชการได้แนะนำ
- นอกจากนี้ผู้หมู่บ้านยังมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับความอาญาดังต่อไปนี้ คือ¹¹

- (1) เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทาศึกฎหมายเกิดขึ้น หรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในหมู่บ้านของตน ต้องแจ้งความต่อกำนันนายตำบลให้ทราบ
 - (2) เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทาศึกฎหมายเกิดขึ้น หรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในหมู่บ้านที่ใกล้เคียง ต้องแจ้งความต่อผู้หมู่บ้านในหมู่บ้านนั้นให้ทราบ
 - (3) เมื่อตรวจพบของกลางที่ผู้กระทาศึกฎหมายมีอยู่ก็ดี หรือสิ่งของที่สงสัยว่าได้มารคยการกระทาศึกฎหมาย หรือเป็นสิ่งของสำหรับใช้ในการกระทาศึกฎหมายก็ดี ให้จับสิ่งของนั้นไว้ แล้วรีบนำส่งต่อกำนันนายตำบล
 - (4) เมื่อปรากฏว่าผู้คกกำลังกระทาศึกฎหมายก็ดี หรือมีเหตุการณ์สงสัยว่าเป็นผู้ที่กระทาศึกฎหมายก็ดี ให้จับตัวผู้นั้นไว้และรีบนำส่งต่อกำนันนายตำบล
 - (5) ถ้ามีหมายหรือมีคำสั่งตามหน้าที่ราชการ ให้จับผู้ใดในหมู่บ้านนั้นเป็นหน้าที่ของผู้หมู่บ้านที่จะจับผู้นั้น แล้วรีบส่งต่อกำนันหรือนายอำเภอตามสมควร
 - (6) เมื่อเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ออกหมายสั่งให้ค้นหรือยึด ผู้หมู่บ้านต้องจัดการให้เป็นไปตามกฎหมาย
- เท่าที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ของผู้หมู่บ้านเฉพาะที่ปรากฏตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มีมากมายหลายประการ และยังมีสอดแทรกอยู่ตามกฎหมายอื่นอีก ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป

¹¹"พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457" มาตรา 28.

6.1.2 ตามกฎหมายอื่น ๆ

นอกจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แล้ว ยังมีกฎหมายอื่น ๆ อีกหลายฉบับที่ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านเอาไว้ กฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานในท้องที่ตำบล หมู่บ้าน จะระบุไว้อย่างชัดเจนว่า เป็นอำนาจหน้าที่ของกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน หรือเป็นของทั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งในที่นี้จะกล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านโดยรวม ซึ่งอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นที่สำคัญมีดังนี้

ก. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกฎหมายการทะเบียนต่าง ๆ

การจัดทำทะเบียนบัตรประจำตัวประชาชน ทะเบียนครอบครัว ทะเบียนอาวุธปืน ทะเบียนสัตว์พาหนะ และทะเบียนตามกฎหมายคณะสงฆ์ มัสยิดอิสลาม โบสถ์คริสต์ ศาลเจ้า¹² อาทิ เช่น

หน้าที่เกี่ยวกับการจดทะเบียนครอบครัว พระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว พ.ศ. 2478 ได้กำหนดหน้าที่ที่กำนันเป็นผู้รับคำร้องขอจดทะเบียนสมรสของคู่สมรส ซึ่งฝ่ายชายหรือฝ่ายหญิงฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือทั้งสองฝ่ายมีภูมิลำเนาอยู่ในตำบลนั้น และให้ถือว่าการสมรสได้สมบูรณ์ตั้งแต่วันที่กำนันได้รับคำร้องนั้น

คำร้องเช่นนี้จะต้องมีลายมือชื่อของผู้ร้องและพยาน 2 คน ลงลายมือชื่อต่อหน้ากำนัน พยาน 2 คนนั้น อย่างน้อยคนหนึ่งจะต้องเป็นพนักงานฝ่ายปกครองตั้งแต่ชั้นผู้ใหญ่บ้าน ขึ้นไป หรือเป็นนายตำรวจมียศตั้งแต่ร้อยตำรวจตรีขึ้นไป หรือผู้แทนราษฎร เทศมนตรี สมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาล หรือนายควม

อย่างไรก็ดี การจะยื่นคำร้องขอจดทะเบียนสมรสแบบนี้มีชื่อว่าทำได้ทุกแห่งไป กล่าวคือ จะกระทำได้เฉพาะในท้องที่ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ประกาศให้กระทำการยื่นคำร้องเช่นที่วามานั้นได้ โดยจะพิจารณาหลักเกณฑ์ประกอบ ดังนี้

¹²สงคราม กอสุทธิธีรกุล และ สุขสันต์ บุณยากร, "กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน : นักปกครองท้องที่", หน้า 144.

- (1) การคมนาคมจากห้องที่ตำบลนั้นถึงสำนักทะเบียนเป็นทางสามก้านคารหรือหนทางไกลไม่อาจไป-กลับในวันเดียวได้
- (2) ปริมาณการจดทะเบียนสมรสในท้องที่ตำบลนั้น ๆ น้อยกว่าที่ควรกับความเป็นจริง
- (3) กำนันตำบลนั้นเป็นผู้ที่ไว้วางใจได้ และมีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ได้โดยไม่เกิดความเสียหาย¹³

หน้าที่เกี่ยวกับทะเบียนสัตว์พาหนะ กำนันและผู้นำหมู่บ้านเป็นเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติสัตว์พาหนะ พ.ศ. 2482 และมีหน้าที่พอสรุปได้ดังนี้

- (1) หน้าที่เจ้าของสัตว์นำสัตว์ไปจดทะเบียนตัวพิมพ์รูปพรรณต่อนายทะเบียนท้องที่ที่สัตว์นั้นอยู่ในเขต
- (2) เมื่อมีผู้นำตัวพิมพ์รูปพรรณสัตว์มาส่ง โดยไม่มีสัตว์สำหรับตัวพิมพ์รูปพรรณนั้นไว้วนครอบครอง เช่น สัตว์ตายหรือหาย จะต้องนำตัวพิมพ์รูปพรรณนั้นส่งนายทะเบียนท้องที่โดยเร็ว
- (3) รับแจ้งความสัตว์ตายจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองสัตว์ชั่วคราว¹⁴

ข. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาและบำรุงสิ่งที่เป็นกิจการสาธารณประโยชน์ ได้แก่ สาธารณสมบัติของแผ่นดิน สุสาน และฌาปนสถาน ที่ดินสาธารณประโยชน์ ทางหลวง ที่ราชพัสดุ รวมทั้งการดำเนินการตามพระราชบัญญัติรับราชการทหาร การป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน การอาสารักษาดินแดน และกิจการอาสาสมัครต่าง ๆ¹⁵ อาทิ เช่น

หน้าที่เกี่ยวกับการเกณฑ์ทหาร พระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. 2497 กำหนดไว้แก่กำนัน ผู้นำหมู่บ้านประกาศของอำเภอเกี่ยวกับการให้ผู้มีอายุถึงเกณฑ์ที่จะต้องลงบัญชีทหารกองเกิน (ตามที่เรียกกันโดยทั่วไปว่าขึ้นทะเบียนทหาร) ในคดีไว้วนหมู่บ้านของตน เพื่อแจ้งให้ประชาชนในตำบลหรือหมู่บ้านทราบโดยทั่วกัน

¹³ คำจริง สุนทรสารบูล, บทบาทและสถานภาพของผู้นำระดับตำบลหมู่บ้าน, หน้า 32.

¹⁴ เรื่องเดียวกัน,

¹⁵ สงคราม กอสิทธิธิรกุล และ สุขสันต์ บุญยากร, "กำนัน ผู้นำหมู่บ้าน : นักปกครองท้องที่", หน้า 31.

หน้าที่เกณฑ์พลเมืองอุดหนุนราชการทหาร พระราชบัญญัติเกณฑ์พลเมือง
อุดหนุนราชการทหาร พ.ศ. 2464 ได้กำหนดหน้าที่ของกำนันเอาไว้ ครอบคลุมให้เป็นเจ้าหน้าที่ทำการ
สำรวจและดำเนินการในเขตตำบลของตน เมื่อได้รับหมายเกณฑ์จากผู้มีอำนาจสั่งเกณฑ์พลเมือง
อุดหนุนราชการทหาร¹⁶

ค. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบำรุง ส่งเสริมอาชีพของราษฎรและรักษา
ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน การเช่าที่ดินเพื่อ
เกษตรกรผู้ยากจน การปฏิรูปที่ดิน การจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตร การจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ
การป่าไม้ ป่าสงวนแห่งชาติ การสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า การชลประทานราษฎร การบริหาร
การใช้น้ำและบำรุงรักษาแหล่งน้ำขนาดเล็ก การชลประทานหลวง การค้าข้าว การกำหนดสินค้า
และป้องกันการผูกขาด การควบคุมมาตรา ชั่ง ตวง วัด โรงงาน น้ำมันเชื้อเพลิง การส่งเสริม
และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ อุตสาหกรรมในครัวเรือน กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์ ตลอดจน
การเก็บภาษีอากรต่าง ๆ ทั้งภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย และภาษีตามประมวล
รัษฎากร¹⁷ อาทิเช่น

หน้าที่เกี่ยวกับการทำสวนครัวและการเลี้ยงสัตว์ พระราชบัญญัติการสวนครัว
และการเลี้ยงสัตว์เพื่อประโยชน์แห่งครัวเรือน พ.ศ. 2482 ได้กำหนดให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็น
พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีหน้าที่ในการสอดส่อง ตรวจสอบ ให้คำแนะนำ
ให้ประชาชนทำสวนครัว คือ ปลูกพืช ปลูกผัก หรือทำการเลี้ยงสัตว์ เช่น เบ็ด ไม้ หมู เพื่อเอาไว้
กินเป็นอาหารในครอบครัว ซึ่งจะ เป็นวิธีหนึ่งงานการช่วยบรรเทาค่าครองชีพของประชาชนเอง
ในการนี้กำนันและผู้ใหญ่บ้านจะต้องทำสวนครัวและเลี้ยงสัตว์ เพื่อเป็นตัวอย่างแก่ลูกบ้านในเขต
ปกครองของตนด้วย

หน้าที่เกี่ยวกับการชลประทานราษฎร กำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นเจ้าพนักงาน
ตามพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร พ.ศ. 2482 ด้วย พ.ร.บ. นี้ได้บัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่ของ
กำนันผู้ใหญ่บ้านไว้พอสรุปได้ว่า ในยามฉุกเฉิน กำนันผู้ใหญ่บ้านสั่งเกณฑ์แรงงาน เครื่องอุปโภค

¹⁶ คารัง สุนทรสารบูล, บทบาทและสถานภาพของผู้นำระดับตำบล หมู่บ้าน, หน้า 31.

¹⁷ สงคราม กอสุทธิวีร์กุล และ สุขสันต์ บุญยากร, "กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน : นักปกครอง
ท้องถิ่น", หน้า 144.

ชลประทาน โดยสิ่งเกณฑ์จากประชาชนผู้ที่ได้รับประโยชน์ในเขตชลประทานนั้นพร้อมทั้งแบ่งปันงานควบคุมงานที่ได้เกณฑ์แรงงานมานั้นจนกว่างานจะแล้วเสร็จ

ในการเกณฑ์แรงงานนี้จะกระทำได้เฉพาะในกรณีฉุกเฉินเท่านั้น ถ้างานยามปกติกำหนดผู้ใหญ่วัยจะส่งเกณฑ์แรงงานเพื่อการนี้ไม่ได้

หน้าที่เกี่ยวกับการชลประทานหลวง พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2486 ได้กำหนดหน้าที่ที่กำหนดผู้ใหญ่วัยเป็นผู้ดูแลรักษาคันคลองและหนองน้ำ ให้เป็นไปด้วยเรียบร้อยและสามารถทำการให้เป็นประโยชน์ได้อยู่เสมอ ถ้ามีเหตุอะไรที่จะทำให้เกิดความเสียหายแก่คันคลองหรือทางน้ำ กำหนดผู้ใหญ่วัยจะต้องหาทางแก้ไขและรายงานให้อำเภอทราบโดยด่วน¹⁸

ง. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสาธารณสุขชั้นมูลฐาน ได้แก่ การจัดการระวังและป้องกันโรคติดต่อหรือโรคระบาดทั้งในคนและสัตว์ รวมทั้งการดำเนินงานสาธารณสุขมูลฐาน การจัดการความเป็นระเบียบเรียบร้อยในหมู่บ้าน ตำบล ทั้งในด้านการรักษาความสะอาดและความ เป็นระเบียบเรียบร้อย การกำจัดผักตบชวา การสาธารณสุข รวมทั้งการวางผังเมืองในระดับ ตำบลหมู่บ้าน¹⁹ อาทิเช่น

หน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันโรคระบาดสัตว์ หน้าที่นี้ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติโรคระบาดคน สัตว์ และสัตว์พาหนะ พ.ศ. 2474 บุตสัตว์ หมายถึงสัตว์เลี้ยงซึ่งปกติเลี้ยงไว้เป็นอาหาร เช่น เป็ด ไก่ หมู แพะ แกะ เป็นต้น ส่วนสัตว์พาหนะได้แก่สัตว์ที่เลี้ยงไว้ใช้งาน เช่น วัว ควาย ม้า ช้าง เป็นต้น ทั้งบุตสัตว์และสัตว์พาหนะนอกจากจะเลี้ยงไว้เป็นอาหารหรือใช้งานดังกล่าวแล้วยังสามารถขายเป็นสินค้าได้อีกด้วย

ในท้องที่ที่ได้ประกาศพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะต้องมีเจ้าพนักงานเป็นนายตรวจประจำตำบล ซึ่งก็ได้แก่กำนันหรือที่นั่นนั่นเอง เมื่อกำนันได้รับรายงานจากเจ้าของสัตว์หรือได้ทราบว่ามีการระบาดของสัตว์เกิดขึ้นในท้องที่ของตน จะต้องรีบไปสอบสวนอาการของโรคระบาดยังสถานที่ที่สัตว์นั้นอยู่ทันที เมื่อเห็นว่าเป็นโรคระบาดหรือเพียงแต่สงสัยว่าจะเป็นโรคระบาดจริง ต้องรีบดำเนินการให้คำแนะนำเพื่อกำจัดโรคระบาดนั้น เช่น ให้แยกสัตว์นั้นออกจากฝูง

¹⁸ คารัง สุนทรสารทูล, บทบาทและสถานภาพของผู้นำระดับตำบลหมู่บ้าน, หน้า 33.

¹⁹ สงคราม กอสุทธิธีรกุล และสุขสันต์ มุขยากร, "กำนันผู้ใหญ่บ้านนักปกครองท้องที่", หน้า 144-145.

เป็นต้น แล้วรายงานให้อำเภอทราบโดยเร็วที่สุด หากนายตรวจหรือกำนันไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ชั่วคราวในเวลาใด จะต้องมอบให้ผู้ใหญ่บ้านคนใดคนหนึ่งไปตามลั้นเป็นผู้ทำหน้าที่แทน และต้องแจ้งการมอบหมายนี้ให้ผู้ใหญ่บ้านคนอื่น ๆ ได้รับทราบด้วย²⁰

จ. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับความอาญา โดยเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การสืบสวน รวมทั้งช่วยเหลือเจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือตามหมายจับ หมายค้นที่ได้รับคำสั่งให้ปฏิบัติ

ฉ. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกิจการส่วนท้องถิ่น เช่น รับผิดชอบดูแลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสภาตำบล โดยกำนันจะเป็นประธานสภาตำบลและผู้ใหญ่บ้านจะเป็นกรรมการสภาตำบลโดยตำแหน่ง โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการจัดทำโครงการพัฒนาตำบลในรูปแบบต่าง ๆ และตามนโยบายของทางราชการ เช่น โครงสร้างงานในชนบท (กสช.) เป็นต้น นอกจากนั้นกำนันยังเป็นกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่ง ตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.2495

ช. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการปกครองหมู่บ้าน อพพ.

หมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง หรือที่เรียกย่อ ๆ ว่า หมู่บ้าน อพพ. กระทรวงมหาดไทยประกาศจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการจัดระเบียบการบริหารหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง พ.ศ.2522 โดยยึดเอาหมู่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องที่เป็นหลัก กล่าวคือ ถ้าไม่มีหมู่บ้านที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องที่ที่อยู่ก่อนแล้ว หมู่บ้าน อพพ. จะมีขึ้นไม่ได้เลย

การประกาศจัดตั้งหมู่บ้าน อพพ. กระทรวงมหาดไทยจะประกาศเอาหมู่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องที่หมู่บ้านเดิมขึ้นเป็นหนึ่งหมู่บ้าน อพพ. ก็ได้ หรือจะรวมเอาหลาย ๆ หมู่บ้านแต่ไม่เกิน 5 หมู่บ้านขึ้นเป็นหนึ่งหมู่บ้าน อพพ. ก็ได้ ถ้าเป็นเช่นนี้ตำแหน่งนักปกครองท้องที่ของหมู่บ้านนั้น ๆ ก็ติดไปด้วย

ดังนั้นพระราชบัญญัติการจัดระเบียบบริหารหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง พ.ศ.2522 จึงกำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านเป็นประธานคณะกรรมการกลางหมู่บ้าน อพพ. ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านเป็นกรรมการกลางโดยตำแหน่ง

²⁰ดำรง สุนทรสารทูล, บทบาทและสถานภาพของผู้นำระดับตำบลหมู่บ้าน, หน้า 33.

ถ้าหมู่บ้านนั้นมีผู้นำหมู่บ้านที่ได้รับเลือกตั้งให้เป็นกำนัน ก็ให้กำนันเป็นประธานกรรมการกลาง สารวัตรกำนันและแพทย์ประจำตำบลที่มีภูมิลำเนาอยู่หมู่บ้านนั้นเป็นกรรมการกลาง

ถ้าหลาย ๆ หมู่บ้านมารวมกันเป็นหนึ่งหมู่บ้าน อพป. และในหมู่บ้านเหล่านั้นมีกำนันอยู่ด้วย ให้กำนันเป็นประธานกรรมการกลาง ถ้ามีกำนันหลายคนให้กรรมการกลางเลือกกำนันคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการกลาง ให้กำนันที่เหลือเป็นรองประธานกรรมการกลาง

ถ้าหลาย ๆ หมู่บ้านมารวมเป็นหนึ่งหมู่บ้าน อพป. แต่ไม่มีกำนัน ให้กรรมการกลางเลือกผู้นำหมู่บ้านคนหนึ่งขึ้นเป็นประธานกรรมการกลาง ผู้นำหมู่บ้านที่เหลือเป็นกรรมการกลาง

6.1.3 อำนาจหน้าที่ของกำนันผู้นำหมู่บ้านที่มีได้กำหนดไว้ในกฎหมาย

เนื่องจากกำนันผู้นำหมู่บ้านเป็นบุคคลสำคัญในสังคมชนบท มีหน้าที่รับผิดชอบมากมาย เฉพาะหน้าที่ซึ่งได้กำหนดไว้ในกฎหมายต่าง ๆ ก็ไม่สามารถจะจำได้หมดอยู่แล้ว เมื่อประชาชนตามตำบลหมู่บ้านมีความทุกข์ร้อน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเล็กเรื่องใหญ่ เรื่องส่วนตัวหรือส่วนรวมก็ตาม ผู้ที่พวกเขาคิดว่าจะเป็นที่พึ่งพาอาศัยได้เป็นคนแรกก็คือกำนันผู้นำหมู่บ้าน ประชาชนไม่รับรู้ว่าสิ่งที่เขาจะไปขอพึ่งนั้นจะเป็นหน้าที่ของกำนันผู้นำหมู่บ้านหรือไม่ เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นก็ต้องเรียกร้องให้ช่วยทันที ในขณะที่เดียวกันทางฝ่ายกำนันผู้นำหมู่บ้านก็ไม่ว่าจะเคยปฏิบัติที่จะรับปรึกษาให้ความช่วยเหลือความทุกข์ร้อนนั้นตามความสามารถของตน บางอย่างได้กระทำครั้งแล้วครั้งเล่าจนเคยชินและยอมรับกันได้โดยทั่วไปว่านั่นเป็นหน้าที่ของกำนันผู้นำหมู่บ้านทั้ง ๆ ที่ไม่มีกฎหมายใด ๆ กำหนดไว้ซึ่งจะยกมากล่าวเป็นข้อ ๆ เพื่อจะได้เข้าใจได้ง่ายขึ้นดังนี้²¹

(1) การเป็นนายทะเบียนผู้รับแจ้งตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 ซึ่งตามกฎหมายเกี่ยวกับการทะเบียนราษฎร ตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2499 ก็มีได้กำหนดว่านายทะเบียนตำบลจะต้องเป็นกำนัน กล่าวคือนายทะเบียนตำบลจะแต่งตั้งจากราชการใดก็ได้ตามที่เห็นสมควร เช่น ครูประชาบาล พัฒนาการ อนามัยประจำตำบล เป็นต้น แต่เนื่องจากตั้งแต่ได้ประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้เป็นต้นมา ได้แต่งตั้งให้กำนันเป็น

²¹ วิจารณ์ สุนทรสารบูล, บทบาทและสถานภาพของผู้นำระดับตำบลหมู่บ้าน, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2528), หน้า 34-35.

นายทะเบียนตำบลมารับคดีตลอด ถึงแม้จะมีการทดลองแต่งตั้งพัฒนากรประจำตำบลดูบ้างในจังหวัดหนองคายและจังหวัดอุบลราชธานีอยู่ระยะหนึ่ง หลังจากนั้นก็หายเงียบไป เข้าใจว่าคงไม่ได้ผลเท่าที่ควรก็เป็นอำนาจหน้าที่ของกำนัน

อย่างไรก็ตามในระยะต่อมาก็ได้มีการแต่งตั้งปลัดอำเภอเป็นนายทะเบียนตำบลและได้แต่งตั้งให้กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ช่วยนายทะเบียนตำบลประจำหมู่บ้าน และหลังจากได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พงศ. 2534 แล้ว ผู้อำนวยการทะเบียนกลางก็ได้กำหนดให้กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นนายทะเบียนผู้รับแจ้งเกี่ยวกับการทะเบียนราษฎร ได้แก่ การรับแจ้งทะเบียนบ้าน ทะเบียนคนเกิด ทะเบียนคนตาย²²

การแต่งตั้งให้กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นนายทะเบียนผู้รับแจ้งตามกฎหมายการทะเบียนราษฎร จึงเป็นไปตามความเคยชินที่กระทำสืบต่อกันมาหรือที่เรียกว่าตามประเพณี ผู้ใดได้รับตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านก็จะได้รับแต่งตั้งให้เป็นนายทะเบียนด้วยเสมอ ทั้ง ๆ ที่กฎหมายมิได้กำหนดบังคับไว้ว่าจะต้องเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้านแต่อย่างใด²³

(2.) การชำระคดีความ ในชนบทที่อยู่ห่างไกลนั้นผู้ชุมนุมชนท้องถิ่นโดยเฉพาะกำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นที่เคารพเชื่อถือของประชาชนในเขตการปกครองของตนอย่างสูง เมื่อมีกรณีพิพาทเกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นความแห่งหรือความอาญา เช่น วิวาทกันเรื่องมรดก ก็นำความมาให้กำนันหรือผู้ใหญ่บ้านชำระความให้ คัวเมียทะเลาะกันก็นำเรื่องมาให้กำนันหรือผู้ใหญ่บ้านชำระทะเลาะกันเกี่ยวกับหลักเขตที่นา ก็นำมาให้กำนันหรือผู้ใหญ่บ้านตัดสิน ชกต่อยกันจนเลือดตกยางออกก็ต้องถึงบ้านกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน มีขมขลักเปิดลักไต่กัน ก็ต้องไปหากำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน

เป็นอันว่ากรณีพิพาทที่เกิดขึ้นในหมู่บ้านไม่ว่าเรื่องเล็กเรื่องใหญ่จะต้องนำไปหาที่กำนันผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่ชำระคดีที่เกิดขึ้นนั้นแทบทุกเรื่องไป การไกลเกลี่ยชำระคดีความนี้ไม่มีกฎหมายให้อำนาจหน้าที่เอาไว้แต่ก็ทำกันมาจนเป็นประเพณี

อนึ่งการไกลเกลี่ยหรือชำระความที่กำนันผู้ใหญ่บ้านทำไปนี้มิได้มีการบังคับว่าคู่กรณีจะต้องปฏิบัติตาม ถ้าเป็นที่พอใจของทั้งสองฝ่ายก็จะเลิกแล้วกันไป ถ้ายังไม่เป็นที่พอใจก็ให้

²²สำนักงานกลางทะเบียนราษฎร, "มิตินำแห่งการทะเบียนราษฎร", เทศาภิบาล, 87 (พฤศจิกายน 2535) : 115.

²³ดำรง สุนทรสารทูล, บทบาทและสถานะภาพของผู้นำระดับตำบลหมู่บ้าน, หน้า 35.

ห้องร้องกันเองยังโรงศาล ซึ่งส่วนใหญ่มหาชนก็ไม่นิยมที่ไปฟ้องร้องกัน เพราะไม่มีความสะดวกหลายอย่าง ภาษาที่ใช้ในทางราชการก็พูดไม่ค่อยถนัด เงินทองที่มาช้สอยระหว่างดำเนินคดีก็ไม่ค่อยมีเสียเวลาทรมานหาเงินเป็นต้น ประชาชนก็มักจะยอมรับการตัดสินของกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านด้วยความพอใจ²⁴

(3) การพัฒนา การพัฒนามีได้หลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาทางด้านวัตถุ เช่น ปรับปรุงถนนหนทาง ก่อสร้างศาลาการเปรียญ ชุมบ่อน้ำ เป็นต้น หรือการพัฒนาทางด้านนามธรรม คือการพัฒนาในสิ่งที่มองไม่เห็น จับต้องไม่ได้ แต่มีความสำคัญยิ่ง บางทีก็เรียกว่าพัฒนาด้านจิตใจ เช่น ความสามัคคี การเสียสละเพื่อส่วนรวม การปกครองในระบอบประชาธิปไตย เป็นต้น

การพัฒนาในด้านต่าง ๆ ดังที่ยกตัวอย่างมานี้กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องอย่างมากมาเป็นประธานกรรมการบ้าง เป็นกรรมการบ้าง ในคณะกรรมการต่าง ๆ หลายคณะซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาตำบลและหมู่บ้าน ทั้ง ๆ ที่ไม่มีกฎหมายใด ๆ บังคับ แต่ถ้าขาดกำนันผู้ใหญ่บ้านไปเสียแล้วจะทำให้การดำเนินงานต่าง ๆ ไม่ค่อยจะมีผลเท่าที่ควร เช่น เป็นที่เสี่ยง เป็นผู้นำการสนับสนุนศูนย์เยาวชนตำบล เป็นต้น จนเป็นที่ยอมรับกันในปัจจุบันว่าผู้ที่มีหน้าที่ในการพัฒนาทางานเสียงบ่า เสียงไห่หลังกับพัฒนากรก็คือกำนันผู้ใหญ่บ้าน²⁵

(4.) การศาสนกุศล การศาสนกุศลคือการทำบุญตามลัทธิประเพณีทางศาสนา และการสาธารณกุศลซึ่งหมายถึงการทำประโยชน์ต่อส่วนรวมไม่ค่อยจะเกี่ยวกับวิธีการทางศาสนานัก เช่น การก่อสร้างที่พักผู้โดยสารรถประจำทาง การสร้างโรงพยาบาล เป็นต้น

สำหรับด้านการศาสนกุศลนั้น ประชาชนชาวไทยส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธในสังคมไทยมีสิ่งที่อยู่กันอย่างหนึ่งก็คือ ศาสนาพุทธ เมื่อมีการก่อตั้งหมู่บ้านใหม่ตามชนบท ประชาชนจะพากันแบ่งสถานที่เอาไว้สร้างวัด คู่ไปกับการตั้งหมู่บ้านเสมอ พอมีประชาชนเพิ่มมากขึ้น ก็จะพากันก่อสร้างวัดต่อไป ผู้ที่เป็นหัวเรี่ยวหัวแรงหรือรับหน้าที่สำคัญก็คือผู้ใหญ่บ้าน บางแห่งสร้างวัดเสร็จไม่มีพระจะมาอยู่ก็ตกเป็นภาระของผู้ใหญ่บ้านอีก ที่จะต้องวิ่งเต้นไปเที่ยวหาเงินมาตั้งพระมาอยู่ หรือมีเงินนั้นก็จะต้องบวชลูกหลานในหมู่บ้านนั้นให้เป็นพระมาอยู่ประจำพรรษา

²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 35.

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 36.

ในกรณีหมู่บ้านเก่าแก่ตั้งมานาน มีวัดประจำหมู่บ้านแล้ว ก็จะต้องจัดให้มีการบำเพ็ญกุศลตามเทศกาลต่าง ๆ เช่น ทำบุญออกพรรษา บุญบั้งไฟของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ บุญชั้กพระของภาคใต้ บุญบอยหลวงของภาคเหนือ เป็นต้น หรือการบำเพ็ญกุศลประจำปีของแต่ละวัด แต่ละหมู่บ้าน งานการศาสนกุศลทั้งหลายเหล่านี้เป็นหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านจะต้องเป็นตัวตั้งตัวตี จัดให้มีขึ้น มิฉะนั้นประชาชนในปกครองก็จะถือว่าบกพร่องประชาชนถือว่าการศาสนกุศลนั้นเป็นหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านประการหนึ่งด้วย เป็นหน้าที่ที่ชุมชนมอบให้ ไม่มีบังคับว่าวันกฎหมายแต่ประการใด

อนึ่งสำหรับคนไทยที่นับถือศาสนาอื่น เช่น ศาสนาอิสลาม ศาสนาคริสต์ กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้มีความสำคัญในการบำเพ็ญศาสนกุศลตามประเพณีของศาสนานั้น ๆ เหมือนกัน²⁶

สำหรับด้านการสาธารณกุศลนั้น กำนันผู้ใหญ่บ้านต้องเป็นหัวหน้าหรือที่ปรึกษาหรืออาจเป็นผู้ลงมือดำเนินการเรียกรายเงินเองในกรณีที่เป็นกิจการที่มีความสำคัญต่อหมู่บ้าน เช่น การสร้างโรงเรียน การทำถนน เหล่านี้เป็นต้น

เมื่อกล่าวโดยสรุปกำนันผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่นอกเหนือจากที่กำหนดไว้โดยกฎหมายอีกมากมาย เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนทุกด้านตั้งแต่เกิดจนตาย เช่นงานสังคม สงเคราะห์ แต่งงาน หย่าร้าง โรคฉี่หนู บวชนาค ทะเลาะวิวาท งานศาสนา ล้วนแล้วแต่ตกเป็นหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านทั้งสิ้น

6.2 ฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมาย

จากการที่ได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านตามที่ได้กำหนดไว้โดยบทบัญญัติของกฎหมายมาแล้วนั้น จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้เมื่ออยู่มากมายจนมีผู้กล่าวว่าแม้เป็นกำนันผู้ใหญ่บ้านที่อยูานตำแหน่งมาเป็นเวลานานมากกว่า 30 ปี ก็จะจำหน้าที่ของตนไม่หมดและปฏิบัติหน้าที่ให้ครบถ้วนได้ยาก²⁷

เมื่อพิจารณาขอบเขตความรับผิดชอบของกำนันผู้ใหญ่บ้านที่มีอยู่อย่างกว้างขวางดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านมีฐานะและบทบาทเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญอยู่

²⁶เรื่องเดียวกัน, หน้า 37.

²⁷สมหมาย ฉัตรทอง, "ขอพูดแทนกำนันผู้ใหญ่บ้านหน่อย", วารสารกำนันผู้ใหญ่บ้าน,

2 ประการด้วยกัน ได้แก่ฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลในการนำนโยบาย กฎหมาย และระเบียบแบบแผน รวมทั้งบริการต่าง ๆ ของรัฐ หรือรัฐบาลจัดทำไปชี้แจง ทำความเข้าใจและบริการประชาชน ในอีกฐานะหนึ่งกำนันผู้ใหญ่บ้านจะเป็นตัวแทนของประชาชนที่จะนำเสนอข้อเท็จจริง ปัญหา อุปสรรค และความต้องการของราษฎรมาเสนอต่อรัฐบาล²⁸ ซึ่งจะได้พิจารณาเกี่ยวกับฐานะและบทบาททั้งสองประการของกำนันผู้ใหญ่บ้านโดยละเอียดต่อไป

6.2.1 กำนันผู้ใหญ่บ้านในฐานะตัวแทนของรัฐ

กำนันผู้ใหญ่บ้านมิได้มีฐานะเป็นข้าราชการประจำหรือข้าราชการการเมือง แต่จากบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้โดยกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่และกฎหมายอื่น ๆ อีกหลายฉบับ ได้กำหนดให้กำนันผู้ใหญ่บ้านใช้อำนาจต่าง ๆ ในการปกครองตำบลหมู่บ้านได้ โดยมีบทบาทหน้าที่ดังนี้

1. การเป็นหัวหน้าปกครองดูแลหมู่บ้านตำบล โดยที่กำนันผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ในการปกครองดูแลทุกข์สุข รักษาความสงบเรียบร้อยของราษฎรโดยทั่วไป ซึ่งอำนาจหน้าที่ของกำนันที่มีอยู่ด้วยกัน 7 ประการ หรืออำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ซึ่งมีอยู่ถึง 19 ประการนั้น โดยสรุปก็คือหน้าที่ของรัฐบาลในการปกครองนั่นเอง²⁹ จึงถือได้ว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นตัวแทนของรัฐโดยใช้อำนาจรัฐบาลในการปกครองตำบลหมู่บ้าน

2. การเป็นพนักงานฝ่ายปกครองและพนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามกฎหมาย โดยที่กำนันผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ในการเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายเช่นเดียวกับข้าราชการฝ่ายปกครอง เช่น ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 กำหนดให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ดังนั้น จึงเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2(16) คือ มีอำนาจสืบสวนและจับกุมผู้กำลังกระทำความผิดกฎหมายหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเป็นผู้กระทำความผิด

²⁸สงคราม กอสุทธิธีรกุล และสุขสันต์ บุญยากร, "กำนันผู้ใหญ่บ้าน นักปกครองท้องที่" ใน หนังสืออนุสรณ์ 60 ปี อธิบดีคลอง, กรมการปกครอง (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2534), หน้า 138.

²⁹ชัยอนันต์ สมุทวณิช, หมู่บ้าน ราชการ และการพัฒนา, (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์การพิมพ์พลชัย, 2528), หน้า 8.

กฎหมาย หรือถ้ามีหมาย มีคำสั่งตามหน้าที่ราชการให้ค้นหรือจับกุมผู้ใดในบ้านนั้นกำนันผู้ใหญ่บ้าน มีอำนาจการค้นหรือจับกุมตัวเพื่อนำส่งพนักงานสอบสวนต่อไป³⁰

นอกจากนั้นกำนันผู้ใหญ่บ้านยังเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ ป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันปราบปรามและจับกุมผู้กระทำความผิดตามกฎหมายดังกล่าว³¹

ทั้งนี้ยังมีกฎหมายอีกจำนวนมากกว่า 60 ฉบับที่กำนันผู้ใหญ่บ้านต้องเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ดูแลและบังคับใช้ให้เป็นประโยชน์ตามกฎหมายดังกล่าว เช่น กฎหมายว่าด้วยการชลประทานราษฎร กฎหมายว่าด้วยชลประทานหลวง กฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน กฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร กฎหมายการทะเบียน และนอกจากจะเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามกฎหมายต่าง ๆ แล้ว กำนันผู้ใหญ่บ้านยังต้องทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงานเมื่อทางราชการขอร้องให้ช่วยเหลืองานที่จะต้องปฏิบัติในที่ตำบลหมู่บ้าน เช่น ช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ในการสำรวจที่ดินเพื่อจัดสรรให้ประชาชนทำกิน เป็นต้น³²

3. การดูแลรักษาทรัพย์สินของทางราชการ ทรัพย์สินของทางราชการโดยปกติเป็นสาธารณสมบัติหรือทรัพย์สินของส่วนรวมที่สร้างขึ้นโดยงบประมาณแผ่นดิน เช่น ถนน สะพาน อ่างเก็บน้ำ ศาลาประชาคม ที่สาธารณประโยชน์ ซึ่งทรัพย์สินเหล่านี้อาจจะขึ้นอยู่กับารับผิดชอบของหน่วยราชการต่างกัน แต่กำนันผู้ใหญ่บ้านในฐานะเป็นตัวแทนของทางราชการจะต้องมีหน้าที่ดูแลรักษาเอาใจใส่สาธารณสมบัติดังกล่าว เพื่อมิให้ทรัพย์สินของรัฐเกิดความเสียหายได้³³

4. การประชาสัมพันธ์และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการติดต่อกับหน่วยราชการ

ซึ่งกำนันผู้ใหญ่บ้านจะต้องเอาใจใส่รับทราบข้อราชการอยู่เสมอโดยการ

³⁰ดำรง สุนทรสารทูล, บทบาทและสถานภาพของผู้นำระดับตำบลหมู่บ้าน, หน้า 19.

³¹กรมการปกครอง, ประมวลกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2533), หน้า 217-227.

³²ดำรง สุนทรสารทูล, บทบาทและสถานภาพของผู้นำระดับตำบลหมู่บ้าน, หน้า 19.

³³เรื่องเดียวกัน.

เข้าไปประชุมรับทราบจากทางอำเภอซึ่งปกติจะมีการประชุมเดือนละหนึ่งครั้ง ถ้ามีราชการสำคัญเร่งด่วนอาจจะมีการประชุมเดือนละก็ครั้งก็ได้ ในการประชุมที่อำเภอ นายอำเภอและหัวหน้าส่วนราชการซึ่งได้รับแต่งตั้งจากกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ให้ไปปฏิบัติหน้าที่ประจำอยู่ในอำเภอนั้น ๆ จะเป็นผู้ชี้แจงข้อราชการของตนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับประชาชนหรือต้องการให้ประชาชนรับทราบ พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้กำนันผู้ใหญ่บ้านได้ทำการซักถามจนเป็นที่เข้าใจ หลังจากนั้นกำนันผู้ใหญ่บ้านก็ต้องนำไปชี้แจงให้ราษฎรในหมู่บ้านของตนทราบ ถ้ามีแผนประกาศของทางราชการก็จะต้องนำมาปิดให้ประชาชนทราบโดยทั่วกันและในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนนั้น การติดต่อกับหน่วยราชการนับว่าเป็นปัญหาใหญ่สำหรับประชาชนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่อยู่ในชนบทห่างไกล ส่วนใหญ่จะไม่ค่อยรู้ระเบียบของทางราชการทำให้เสียเวลาเป็นวัน ๆ เลยทีเดียว กำนันผู้ใหญ่บ้านจะอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เช่น การจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ ประชาชนอาจนำเงินภาษีมามอบให้แก่กบกรครองท้องถื่นในหมู่บ้านของตน เพื่อนำไปดำเนินการแทนที่อำเภอแล้วนำหลักฐานการชำระภาษีนั้นไปมอบให้แก่ประชาชนในภายหลัง เป็นต้น³⁴

5. การเป็นแหล่งข่าวของทางราชการ เมื่อมีเหตุการณ์ใด ๆ อันมีผลต่อความเดือดร้อนแก่ประชาชน เช่น เกิดโรคระบาดร้ายแรงฝนแล้ง หรือมีเหตุการณ์กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติในรูปแบบต่าง ๆ เป็นอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในการที่จะต้องเอาใจใส่สอดส่องดูแลความเคลื่อนไหวใด ๆ ภายในหมู่บ้านไม่ว่าจะเป็นความทุกข์ยากของราษฎรหรือการกระทำอันผิดกฎหมาย และคอยรายงานชี้แจงข่าวคราวต่าง ๆ ภายในตำบลหมู่บ้านให้แก่ทางราชการได้ทราบ เพื่อที่ทางราชการจะได้หาหนทางแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนต่าง ๆ หรือดำเนินการช่วยเหลือราษฎรให้ทันการณ์ต่อไป³⁵

6.2.2 กำนันผู้ใหญ่บ้านในฐานะตัวแทนของราษฎร

กำนันผู้ใหญ่บ้านถือว่าเป็นคนของประชาชน คือประชาชนเป็นผู้เลือกขึ้นมาเป็นผู้ปกครอง เพื่อจะได้เป็นที่พึ่งพาอาศัย เป็นปากเป็นเสียงแทนราษฎร โดยเฉพาะในการติดต่อประสานงานกับทางราชการ การดำรงตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้านจึงขึ้นอยู่กับการสนับสนุนของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นตัวจักรสำคัญที่สุดในการ

³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.

³⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 19.

ปกครองส่วนภูมิภาคระดับตำบลหมู่บ้าน ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรงและ เป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ดำเนินชีวิตในสภาพแวดล้อมเดียวกับประชาชนที่เลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านขึ้นมาอะไรที่กระทบประชาชนในท้องที่ เช่น ฝนแล้ง หรือเกิดโรคระบาดในด้านพืชผลการเกษตร กำนันผู้ใหญ่บ้านก็รับผลกระทบนั้นด้วย สิ่งใดที่เป็นปัญหาและอุปสรรคในการประกอบอาชีพและดำรงชีวิตของประชาชน เช่น ขาดแคลนแหล่งน้ำ ขาดแคลนปุ๋ย การคมนาคมไม่สะดวก เหล่านี้ ก็ย่อมเป็นปัญหาและอุปสรรคของกำนันผู้ใหญ่บ้านเช่นกัน ดังนั้น กำนันผู้ใหญ่บ้านจึงเป็นผู้ที่รู้ทั้งปัญหาและความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

ที่ฝั่งด้านแรกของประชาชนในตำบลและหมู่บ้านก็คือนักปกครองท้องที่ เมื่อประชาชนประสบปัญหาไม่ว่าจะเป็นปัญหาส่วนตัว เช่น หัวเมื่อยทะเลาะกัน หรือปัญหาของส่วนรวม เช่น เกิดสาธารณภัย เกิดโรคระบาด บุคคลที่ประชาชนคิดถึงเป็นคนแรกก็คือกำนันผู้ใหญ่บ้านต่างก็พากันหวังว่าจะสามารถช่วยเหลือพวกเขาได้ หรือจะเป็นผู้ที่สามารถนำเอาความทุกข์ร้อนของพวกเขาไปแจ้งให้หน่วยงานของทางราชการที่รับผิดชอบได้รับทราบต่อไป ปัญหาของประชาชนโดยเฉพาะปัญหาส่วนตัวเล็ก ๆ น้อย ๆ นั้นมีอยู่มากมายหากกำนันผู้ใหญ่บ้านได้ช่วยแก้ไขอยู่แทบจะทุกวัน ปกติกำนันผู้ใหญ่บ้านก็จะพยายามหาทางไกล่เกลี่ยเพื่อให้เกิดความสามัคคี ให้เกิดความพอใจด้วยกันทุกฝ่าย แล้วเลิกรากันไป หากยังไม่เป็นที่พอใจของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือของทุกฝ่าย ก็จะแนะนำให้ไปพบเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้น ๆ ที่อำเภอหรือไม่ก็ไปฟ้องร้องกันเอาเองที่ศาลสถิตย์ยุติธรรม ถ้าหากเป็นปัญหาของส่วนรวมคือปัญหาของคนส่วนใหญ่นักปกครองตำบลหรือหมู่บ้าน กำนันผู้ใหญ่บ้านก็จะเป็นผู้วิ่งเต้นแทนประชาชน ติดต่อขอความร่วมมือหรือความช่วยเหลือจากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนทั้งหน่วยงานของเอกชน เช่น มูลนิธิ สมาคมต่าง ๆ การกระทำดังกล่าวนี้ก็คือการพิทักษ์ผลประโยชน์อันควรได้ของประชาชนนั่นเอง³⁶

กำนันผู้ใหญ่บ้าน จะแสดงบทบาทหน้าที่ในฐานะตัวแทนราษฎรได้ โดยสรุปดังนี้³⁷

1. การรายงาน คือการแจ้งเรื่องราวต่าง ๆ ที่ต้องการจะรายงานให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ เช่น มีขมยมลักรั่วควายนหมู่บ้าน กำนันผู้ใหญ่บ้านต้องแจ้งเรื่องการลักวัวควายให้นายอำเภอทราบ นายอำเภอเป็นผู้รับรายงาน

³⁶เรื่องเดียวกัน, หน้า 21.

³⁷เรื่องเดียวกัน, หน้า 22-24.

การรายงานนั้นทำได้ 2 แบบ คือ แบบที่หนึ่ง รายงานเป็นลายลักษณ์อักษร คือรายงานด้วยการเขียนหนังสือ มักจะใช้กับเรื่องที่ไม่ค่อยด่วนนัก คือเข้าไปสัก 3-4 วันก็ยังไม่ทำให้เสียหายเพิ่มขึ้น เช่น รายงานเกี่ยวกับจำนวนคนยากจนที่ขาดผู้อุปการะเลี้ยงดูขอให้ทางราชการช่วยเหลือ เป็นต้น การรายงานอีกแบบหนึ่งคือ รายงานด้วยวาจา คือไม่ต้องเขียนเป็นหนังสือ แต่ไปแจ้งให้ทราบด้วยวาจา การรายงานแบบนี้มักจะใช้กับเหตุการณ์ที่เร่งด่วน ถ้าชักช้าจะทำให้เกิดความเสียหายมากขึ้นหรือทำให้สถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป เช่น เกิดอัคคีภัยคือไฟไหม้ ประชาชนได้รับความเสียหาย กำนันผู้ใหญ่บ้านจะมัวนั่งเขียนหนังสือตามแบบทางราชการอยู่ก็จะทำให้ชักช้าเกิดความเสียหายมากขึ้น จะต้องรีบไปรายงานด้วยวาจาขอระดับเพลิงของสุขาภิบาลที่อำเภอมาช่วยโดยด่วน หรือจรผู้ร้ายจำนวนมากและมีอาวุธร้ายแรงกำลังทำการปล้นบ้านหลังใดหลังหนึ่งอยู่ เหลือวิสัยที่กำนันผู้ใหญ่บ้านจะพาลูกบ้านเข้าช่วยเหลือได้ และจะมัวเขียนรายงานชักช้าอยู่ไม่ได้ ต้องรีบไปรายงานด้วยวาจาให้ทางอำเภอทราบทันที

การรายงานแบบใดแบบหนึ่งเพื่อให้ทางราชการทราบดังกล่าวมานี้ เป็นวิธีการหนึ่งที่กำนันผู้ใหญ่บ้านถือปฏิบัติอยู่เป็นประจำในฐานะตัวแทนของประชาชนที่คอยพิทักษ์ผลประโยชน์และความผาสุกของคนส่วนใหญ

2. เสนอความต้องการ ในอดีตทางราชการเป็นผู้กำหนดโครงการต่าง ๆ ขึ้นเองโดยมิได้คำนึงถึงความต้องการที่แท้จริงของประชาชน มักเรียกโครงการแบบนี้ว่า "โครงการจากห้องแอร์" ซึ่งหมายถึงนั่งเพื่อตนเอง ไม่รู้หรือไม่เคยไปพบสภาพปัญหาอย่างแท้จริงเป็นโครงการที่มีลักษณะยึดเอาใจประชาชน จึงไม่ค่อยได้รับความร่วมมือทำให้การพัฒนานั้นสูญเปล่าทั้งเวลาและเงินทองที่นำมาใช้สอย เช่น โครงการส่งเสริมให้ประชาชนขุดบ่อเลี้ยงปลาในท้องที่ที่ประชาชนไม่มีน้ำจะดื่มหรืออาบในวันหนึ่ง ๆ เป็นต้น

ปัจจุบันแนวความคิดนี้ได้เปลี่ยนแปลงไป การพัฒนาต่าง ๆ ต้องยึดเอาความต้องการของประชาชนเป็นพื้นฐาน กำนันผู้ใหญ่บ้านจึงมีบทบาทในเรื่องนี้อย่างมาก รวบรวมความต้องการของประชาชนซึ่งได้จากการประชุมปรึกษาหารือภายในหมู่บ้านหรือตำบล แล้วนำมาจัดทำเป็นแผนเอาไว้เสนอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบได้ทราบ เพื่อหาทางช่วยเหลือโดยการจัดสรรเงินงบประมาณมาให้ดำเนินการตามที่ประชาชนต้องการ เช่น โครงการสร้างงานในชนบท (กสข.) กำนันผู้ใหญ่บ้านมีบทบาทสำคัญในการเสนอความต้องการของประชาชนอย่างเห็นได้ชัด ถ้าหมู่บ้านใดหรือตำบลใดไม่มีโครงการเสนอทางราชการก็จะไม่จัดสรรเงินให้

3. การประสานงาน งานบางอย่างอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานหลายหน่วยงานด้วยกัน หรือต้องผ่านการพิจารณาหลายขั้นตอน ถ้าปล่อยไว้ตามใจไปเรื่อย ๆ ก็อาจจะทำให้เกิดความล่าช้าและเป็นผลเสียได้ กำนันผู้ใหญ่บ้านจะต้องเอาใจใส่ติดตามว่าเรื่องนั้น ๆ ไปติดอยู่ที่ขั้นตอนใดหรือหน่วยงานใด แล้วติดต่อกับเจ้าหน้าที่เพื่อทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการล่าช้า หากจำเป็นอาจต้องนำหลักฐานมาเพิ่มเติมหรือให้คำชี้แจงแก่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ นักปกครองท้องถิ่นก็จะต้องทำ เช่น การติดต่อขอไฟฟ้าเข้าไปในหมู่บ้านของตน ซึ่งต้องผ่านทั้งทางอำเภอและการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค กำนันผู้ใหญ่บ้านจะต้องติดต่อทั้งทางอำเภอและการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เพื่อให้หน่วยงานทั้งสองตอบสนองความต้องการคือเอาไฟฟ้าเข้าหมู่บ้านให้ได้

อนึ่ง นอกจากการประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ แล้ว กำนันผู้ใหญ่บ้านยังต้องประสานงานระหว่างประชาชนในปกครองของตนกับหน่วยราชการอีกด้วย เมื่อประชาชนมีความจำเป็นติดต่อกับทางราชการ แต่มีเหตุขัดข้องไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ ต้องอาศัยความช่วยเหลือจากกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ติดต่อประสานงานให้ เช่น ประชาชนต้องการทำบัตรประจำตัวแต่ไม่มีชื่อในทะเบียนบ้าน เจ้าหน้าที่ไม่สามารถทำให้ได้ กำนันผู้ใหญ่บ้านก็ต้องประสานงานกับทางเจ้าหน้าที่ โดยให้คำรับรองตลอดทั้งแนะนำให้ประชาชนคนนั้นนำหลักฐานต่าง ๆ มาแสดงให้ทางราชการ เชื่อถือว่าบุคคลนั้นเป็นคนไทยและอยู่ในปกครองของตนจริง แล้วทางราชการก็จะดำเนินการให้ ประชาชนก็ได้รับประโยชน์ ทางราชการก็ไม่เสียหายกำนันผู้ใหญ่บ้านจึงเป็นตัวกลางประสานประโยชน์ระหว่างราชการกับประชาชนอย่างสำคัญยิ่ง

6.3 ฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านกับการเป็นข้าราชการ

ดังได้กล่าวมาแล้วว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านมีฐานะและบทบาทหน้าที่ในการปกครองท้องที่ตำบลหมู่บ้านอยู่ 2 ประการด้วยกัน คือ ประการแรกกำนันผู้ใหญ่บ้านมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐหรือของราชการในการนำกฎหมาย ระเบียบ และนโยบายต่าง ๆ ของทางราชการลงไปปฏิบัติในท้องที่ และในประการที่สอง กำนันผู้ใหญ่บ้านมีฐานะเป็นตัวแทนของราษฎรที่จะนำเอาความต้องการ ปัญหาต่าง ๆ ของราษฎรในท้องที่นั้นมาเสนอต่อรัฐหรือราชการ เพื่อพิจารณาช่วยเหลือแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎร

ถึงแม้ว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านจะมีฐานะเป็นข้าราชการประจำหรือข้าราชการการเมือง แต่จากการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตัวแทนของรัฐหรือของราชการ รวมทั้งมีกฎระเบียบ ข้อบังคับอีก

มากมาย เช่น เรื่องเงินประจำตำแหน่งของกษัตริย์ผู้ใหญ่วัยอื่น สิทธิและผลประโยชน์ของผู้ใหญ่วัยอื่น ๆ เช่น สวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล การศึกษาของบุตร การได้รับพระราชทานเครื่องอิสริยาภรณ์ การแต่งเครื่องแบบคล้ายกับข้าราชการ รวมทั้งเรื่องวินัยของกษัตริย์ผู้ใหญ่วัยอื่น ซึ่งระเบียบปฏิบัติหรือหลักเกณฑ์เหล่านี้เป็นสิ่งที่น่าศึกษาถึงโดยละเอียด เพราะเป็นสิ่งที่จะแสดงให้เห็นถึงความถึงฐานะที่แท้จริงของตำแหน่งกษัตริย์ผู้ใหญ่วัยอื่น³⁸ ว่าเป็นประการใดโดยจะได้ศึกษาเป็นลำดับต่อไปดังนี้

6.3.1 เงินประจำตำแหน่งของกษัตริย์และผู้ใหญ่วัยอื่น

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ได้ระบุว่าว่ากษัตริย์และผู้ใหญ่วัยอื่น จะได้รับเงินเดือน แต่มีมาจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือน³⁹ การที่ได้รับเงินเดือนของกษัตริย์ผู้ใหญ่วัยอื่นดังกล่าวได้มีการปรับปรุงเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ตามคำครองชีพ แต่ได้เปลี่ยนเรียกชื่อเป็น "เงินเดือนตำแหน่ง" เมื่อปี พ.ศ.2504 แทนระเบียบกระทรวงมหาดไทยเรื่องการเบิกและจ่ายเงินเดือนตำแหน่งและเงินอื่น ๆ ให้กับกษัตริย์ ผู้ใหญ่วัยอื่น แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกษัตริย์ พ.ศ.2504⁴⁰ และในปัจจุบันได้ถือปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินตอบแทนตำแหน่งและเงินอื่น ๆ ให้กับกษัตริย์ ผู้ใหญ่วัยอื่น แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกษัตริย์ ผู้ช่วยผู้ใหญ่วัยอื่นฝ่ายรักษาความสงบและผู้ช่วยผู้ใหญ่วัยอื่นฝ่ายปกครอง พ.ศ.2529

ในเรื่องการให้กษัตริย์และผู้ใหญ่วัยอื่นได้รับเงินเดือนตอบแทนนั้น ในการปฏิรูปการปกครองตำบลหมู่บ้านแต่แรกเริ่มของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทววงศ์วโรปการ กษัตริย์และผู้ใหญ่วัยอื่นได้รับเงินเดือนเหมือนข้าราชการแต่อย่างใด โดยให้ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนในรูปของตราภูมิและส่วนลดจากภาษีอากร ทั้งนี้เพราะมีพระประสงค์จะให้กษัตริย์และผู้ใหญ่วัยอื่นได้ส่งเสริมบำรุงการอาชีพความเป็นอยู่ของราษฎรให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งจะทำได้กษัตริย์และผู้ใหญ่วัยอื่นได้รับผลประโยชน์เพิ่มมากขึ้น

³⁸ อยุธ คุชพิมพ์, "การปกครองตำบลและหมู่บ้าน" ใน การบริหารราชการในส่วนภูมิภาค, ออมร รักษาสัตย์ บรรณาธิการ, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2508), หน้า 243.

³⁹ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 มาตรา 9, 29 ทวิ.

⁴⁰ อยุธ คุชพิมพ์, "การปกครองตำบลและหมู่บ้าน", หน้า 244.

ขึ้นไปด้วย ทั้งนี้สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพได้ทรงชี้แจงให้สมุหเทศาภิบาลทราบสาเหตุที่
 วนำที่กำนันผู้ใหญ่บ้านมีรายได้เป็นเงินเดือนว่า

... ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะให้กำนันผู้ใหญ่บ้าน เร่งอบรมส่งเสริมลูกบ้านให้
 ขยันทํามาหากิน เพราะถ้าลูกบ้านมีอาชีพ มีรายได้สูง ผลประโยชน์
 ด้านภาษีอากรก็จะเก็บได้มาก กำนันผู้ใหญ่บ้านก็จะได้ส่วนแบ่งมากขึ้น
 ด้วย ถ้าจ่ายให้เป็นเงินเดือน นอกจากจะทําให้กำนันผู้ใหญ่บ้านขาด
 ความกระตือรือร้นที่จะส่งเสริมลูกบ้านให้ทํามาหากินแล้ว ยังจะทําให้
 กำนันผู้ใหญ่บ้านเสียเกียรติยศกลายเป็นลูกน้องของข้าราชการ ความ
 ไว้วางใจจากประชาชนก็จะลดน้อยลง เพราะกำนันผู้ใหญ่บ้านได้รับ
 เงินเดือนจากรัฐบาล ก็คงจะกลายเป็นผู้แทนของรัฐบาลมากกว่าเป็น
 ตัวแทนของประชาชน... 41



เจตนารมณ์ดังกล่าวได้ถือปฏิบัติเป็นหลักกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่มาโดย
 ตลอด จนกระทั่งปี พ.ศ. 2486 สมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นขณะที่ประเทศไทยอยู่ใน
 ระหว่างมหาสงคราม รัฐบาลมีนโยบายเน้นด้านความมั่นคงในการปกครองส่วนภูมิภาค และมีความ
 มุ่งหมายจะยกฐานะกำนันผู้ใหญ่บ้านให้เท่ากับข้าราชการประจำ โดยตั้งเงินเดือนขึ้นและถือว่าเป็น
 เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร แทนที่จะเป็นสองฐานะคือเป็นทั้งตัวแทนของราษฎรและเป็นตัวแทนของรัฐ⁴²
 ซึ่งเมื่อยกฐานะกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นข้าราชการประจำแล้ว ก็ได้ยกเลิกวิธีการเลือกตั้งกำนัน
 ผู้ใหญ่บ้านเปลี่ยนเป็นการคัดเลือกเช่นเดียวกับการคัดเลือกข้าราชการ กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะ
 ได้รับคัดเลือกเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นพิเศษแตกต่างจากปกติโดยเป็นทหารตำรวจประจำการหรือ

41 ชานาญ ยูวบูรณ์, "กระทรวงมหาดไทยกับการบริหารส่วนภูมิภาค", เทศาภิบาล 83
 (กุมภาพันธ์ 2531) : 12-13.

42 พริยม คล้ายทับทิม, "ว่าที่กำนันและว่าที่ผู้ใหญ่บ้าน", เทศาภิบาล, 67 (มิถุนายน
 2515) : 608.

เคยเป็นทหารตำรวจมาก่อน⁴³ ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์การลงโทษทางวินัยให้เหมือนกับข้าราชการ
อย่างไรก็ตามในปี พ.ศ. 2489 ก็ได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงการคัดเลือกกำนัน
ผู้หมู่บ้าน ให้กลับมาใช้การเลือกตั้งเหมือนเดิม โดยเหตุผลว่าการให้อำนาจข้าราชการคัดเลือก
กำนันผู้หมู่บ้านเป็นการริดรอนสิทธิของราษฎร ซึ่งไม่สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชา
ธิปไตย จึงจำเป็นต้องเลิกเสีย แต่สำหรับเงินค่าตอบแทนและวินัยของกำนันผู้หมู่บ้านยังคงมีการถือปฏิบัติ
มาโดยตลอดจนกระทั่งปัจจุบัน⁴⁴

สำหรับหลักเกณฑ์การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนตำแหน่งกำนันผู้หมู่บ้านนั้น
ในปีหนึ่ง ๆ จะเลื่อนขั้นได้ไม่เกิน 2 ขั้น และในกรณีปกติผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้เลื่อนขั้นได้ปีละ
1 ขั้น โดยต้องมีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด เช่น ได้ดำรงตำแหน่งครบรอบปีที่แล้วมา เป็นผู้
อุทิศตนให้แก่ราชการเอาใจใส่ท้องที่ให้ความร่วมมือแก่ราชการด้านการพัฒนา เร่งรัดการจัดเก็บ
ภาษีอากร ฯลฯ

ในกรณีพิเศษจะเลื่อนได้ไม่เกิน 2 ขั้น ก็ต่อเมื่อเป็นผู้ซึ่งอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะ
ได้รับเลื่อน 1 ขั้นมาแล้ว และเป็นผู้กระทำคุณงามความดีเป็นพิเศษเข้าหลักเกณฑ์ประการใด
ประการหนึ่ง ดังต่อไปนี้

1. ได้ปฏิบัติงานฝ่าอันตรายต่อชีวิต เสี่ยงอันตรายจับกุมหรือต่อสู้กับคนร้าย
สำคัญ หรือฝ่าอันตรายช่วยเหลือผู้ประสบอันตราย อันเป็นหน้าที่ของตน
2. ช่วยเหลือก่อสร้างสิ่งสาธารณประโยชน์หรือสถานที่ราชการ คิดเป็นมูลค่า
ไม่ต่ำกว่า 50,000 บาท
3. เป็นผู้มีความสามารถในการปกครองท้องที่อย่างดียิ่ง ราษฎรได้รับความ
สงบสุข
4. ปฏิบัติราชการพิเศษให้ผลสำเร็จดีเด่น สมตามนโยบายของทางราชการ
และกระทรวงมหาดไทยหรือกรมการปกครอง

⁴³พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486 ราชกิจจานุเบกษา,
เล่มที่ 60 ตอนที่ 19 ลงวันที่ 9 มีนาคม 2486 มาตรา 12.

⁴⁴ชัยรัตน์ พัฒนเจริญ, "วิเคราะห์การเลือกตั้งกำนันผู้หมู่บ้าน", (วิทยานิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517), หน้า 17.

5. ปฏิบัติงานในหน้าที่ได้ผลดียิ่งจนถือเป็นตัวอย่างที่ดีได้
6. ปฏิบัติหน้าที่เกินกว่าตำแหน่งหน้าที่เกิดประโยชน์ต่อราชการเป็นพิเศษ
7. ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเป็นพิเศษและงานนั้นได้ผล

ดียิ่ง

8. ปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายให้กระทำสำเร็จเป็นผลดียิ่ง⁴⁵

ดังนั้นจึงสามารถกล่าวได้ว่า แม้ว่ากษัตริย์ผู้ใหญ่นั้นจะไม่ได้รับเงินเดือนประจำจากงบประมาณแผ่นดินประเภทเงินเดือนก็ตาม แต่ก็ได้รับทุก ๆ เดือนเช่นข้าราชการทั่วไป ทั้งยังมีโอกาสได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนในกรณีปกติและกรณีพิเศษเหมือนกับข้าราชการทุกประการ ในสายตาประชาชนทั่วไปหรือราษฎรผู้อยู่ใต้การปกครองก็ย่อมจะคิดว่ากษัตริย์และผู้ใหญ่นั้นรวมทั้งเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นข้าราชการไปด้วย หากชนท้องถิ่นหรือตัวแทนที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้นมาไม่⁴⁶

6.3.2 วินัยของกษัตริย์และผู้ใหญ่

นอกจากเงินตอบแทนประจำตำแหน่งที่ได้รับเป็นเงินเดือนอยู่แล้ว พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ก็ได้กำหนดไว้ว่า กษัตริย์และผู้ใหญ่นั้นจะต้องรักษา วินัยโดยเคร่งครัดอยู่เสมอ ผู้ใดฝ่าฝืนให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิด ต้องได้รับโทษ และยังได้บัญญัติต่อไปว่าวินัยและโทษผิดวินัยให้ใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนโดยอนุโลม⁴⁷

ส่วนอำนาจในการลงโทษก็ได้กำหนดไว้ลดหลั่นกันลงไปตามลำดับชั้นและเทียบตำแหน่งไว้ให้ทราบแน่ชัดดังนี้ คือ

1. กษัตริย์มีอำนาจลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ใหญ่นั้น
2. นายอำเภอมีอำนาจลงโทษกษัตริย์ ผู้ใหญ่นั้น ดังนี้
 - (ก) ลดอันดับเงินเดือนไม่เกิน 1 ขั้น

⁴⁵กรมการปกครอง, หนังสือ ที่ มท 0409/ว 236 ลงวันที่ 18 มีนาคม 2530.

⁴⁶อูฐ คุชฌิมภ์, "การปกครองตำบลและหมู่บ้าน", หน้า 245.

⁴⁷พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 มาตรา 61 ทวิ และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2486 มาตรา 15.

(ข) ตัดเงินเดือนโดยเทียบในฐานะ เป็นผู้บังคับบัญชาชั้นหัวหน้าแผนกกับ
ผู้กระทำผิดชั้นเสมียนพนักงาน ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

(ค) ลงโทษภาคทัณฑ์

เมื่อกำหนดผู้ใหญ่บ้านคนใดถูกฟ้องคดีอาญา เว้นแต่คดีความผิดฐานลหุโทษ
หรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือมีกรณีที่ต้องหาว่าทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง การสอบสวน
เพื่อปล่อยหรือปลดออก ถ้านายอำเภอเห็นว่าจำเป็นต้องให้คงอยู่ตามตำแหน่งจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ
จะสั่งให้พักหน้าที่ก็ได้ และรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ การสั่งให้กลับเข้ารับหน้าที่ตลอดถึง
การวินิจฉัยว่าควรจะจ่ายเงินเดือนระหว่างพักเพียงใดหรือไม่ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณา
สั่งอนุโลมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

3. ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจลงโทษกำนันผู้ใหญ่บ้านในทุกสถานในกรณีลด
อันดับและตัดเงินเดือน ให้เทียบผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นหัวหน้ากองและกำนันผู้ใหญ่บ้าน
เป็นชั้นเสมียนพนักงาน ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

โดยเฉพาะโทษปลดหรือปล่อย ถ้ากำนันผู้ใหญ่บ้านถูกลงโทษเห็นว่าตน
ไม่ได้รับความเป็นธรรม ก็มีสิทธิร้องทุกข์ต่อกระทรวงมหาดไทยต่อไปได้

การร้องทุกข์ให้ทำคำร้องลงลายมือยื่นต่อนายอำเภอภายในกำหนดสิบห้าวัน
นับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งลงโทษ เพื่อนายอำเภอจักได้เสนอต่อไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดและ
กระทรวงมหาดไทยตามลำดับ ภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้องทุกข์พร้อมด้วยคำชี้แจง
ถ้าจะพึงมี ให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งให้ยกคำร้องทุกข์ คำสั่งการลงโทษ หรือลดโทษ⁴⁸

ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นกระบวนการดำเนินการทางวินัยของกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้น
ได้ถือปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนโดยตลอดหรือพูดง่าย ๆ ก็คือกำนัน
ผู้ใหญ่บ้านกับข้าราชการพลเรือนถือวินัยอย่างเดียวกันตามพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน⁴⁹ รวมทั้ง
อำนาจในการบังคับบัญชาและการพิจารณาโทษวินัยเป็นของนายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัดและ
กระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นข้าราชการและองค์กรของรัฐตามลำดับ ภัยที่กำนันผู้ใหญ่บ้านไม่มีองค์กร
บริหารงานบุคคลหรือคณะกรรมการพิจารณาวินัยเป็นของตนเอง เช่น คณะกรรมการข้าราชการ

48 เรื่องเดียวกัน, หน้า

49 อยุทธ วิชาพิมพ์, "การปกครองตำบลและหมู่บ้าน", หน้า 245.

พลเรือน (ก.พ.) แต่อย่างใด ซึ่งจากสาเหตุดังกล่าวกษัตริย์ผู้ใหญ่นั้นจึงถูกรอบงาจากอิทธิพลของข้าราชการและมีแนวโน้มที่จะ เปลี่ยนฐานะของกษัตริย์ผู้ใหญ่นั้นไปเป็นข้าราชการมากยิ่งขึ้น

6.3.3 เครื่องแบบและ เครื่องหมายประจำตำแหน่งกษัตริย์ผู้ใหญ่นั้น

เครื่องแบบของกษัตริย์ผู้ใหญ่นั้น เมื่อแรกเริ่มนั้นทางราชการได้กำหนดค้ำกษัตริย์ผู้ใหญ่นั้นมี เครื่องแบบหรือ เครื่องแต่งตัวที่แตกต่างจากราชบุตรสามัญชนทั่วไป กล่าวคือกษัตริย์ผู้ใหญ่นั้น จะมี เครื่องหมายติดอกเสื้อข้างซ้ายทำด้วย เหรียญเงิน ผู้ใหญ่นั้นจะติดหนึ่งเหรียญ ส่วนกษัตริย์ผู้ใหญ่นั้นในฐานะ ที่ต้องเป็นกษัตริย์ผู้ใหญ่นั้นของตัวด้วยจะติด เหรียญแฝดสอง เหรียญติดกัน

ส่วนเครื่องแบบของกษัตริย์ผู้ใหญ่นั้น เมื่อแรกเริ่มนั้น ทางราชการได้กำหนดให้ ราชเสื่อราชประแตนสีงากี้ มีขลิบขาวข้อมือเป็นสำคัญ กษัตริย์ผู้ใหญ่นั้นมี 3 บั้ง ผู้ใหญ่นั้น 2 บั้ง สารวัตรกษัตริย์ผู้ใหญ่นั้น 1 บั้ง แต่เนื่องจากเสื้อของกษัตริย์ผู้ใหญ่นั้นเป็น เครื่องแบบที่ทางราชการตัดแจกฟรี จึงทำให้โดยมาก มักสวมไม่พอดีตัว และเมื่อเก่าหรือชำรุดกษัตริย์ผู้ใหญ่นั้นก็มักจะหาเปลี่ยนใหม่ได้ เพราะนาน ๆ ครั้งทางราชการจึงจะแจกสักครั้งหนึ่ง ทำให้มองดูไม่สะอาด รุ่งรัง และไม่เรียบร้อย ดังนั้นต่อมา สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ จึงได้ประชุมปรึกษาหารือกับข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลต่าง ๆ เมื่อปี ร.ศ. 127 และตกลงเปลี่ยน เครื่องแบบกษัตริย์ผู้ใหญ่นั้นโดยให้ใช้สายสะพายเป็นสายอำนาจ ซึ่งทำด้วยแพรแถบพื้นแดง มีริ้วขาว กษัตริย์ผู้ใหญ่นั้นใช้สามริ้ว ผู้ใหญ่นั้นใช้สองริ้ว สารวัตรกษัตริย์ผู้ใหญ่นั้นหนึ่งริ้ว แพรแถบนี้จะใช้สายสะพายสายอำนาจ ส่วนเสื้อจะใช้สีดก้ำดำใหม่ห้าม⁵⁰

ต่อมาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกำหนดเครื่องแต่งตัวกษัตริย์ผู้ใหญ่นั้น พ.ศ. 2453 กำหนดเครื่องแต่งตัวสำหรับกษัตริย์ผู้ใหญ่นั้นขึ้นใหม่โดยกำหนด เครื่องหมายประจำตำแหน่งมีรูปสิงห์เป็น เครื่องหมายสำหรับกษัตริย์ผู้ใหญ่นั้น เบื้องซ้าย แตกต่างกันที่ลักษณะของสิงห์ของกษัตริย์ผู้ใหญ่นั้นเป็นรูปสิงห์ยืนบนฐาน แต่ของกษัตริย์ผู้ใหญ่นั้นเป็นรูปสิงห์ ก่่น สำหรับเครื่องแต่งกายนั้นในสมัยก่อนกำหนดให้ใช้เสื้อแขนยาวแบบราชการสีขาว ส่วนท่อนล่าง จะใช้ผ้าถุงสีน้ำเงินหรือกางเกงขาสั้นสีอื่นก็ได้⁵¹

⁵⁰คมเนตร ญาณวิเศษ, "อำนาจท้องถิ่นแบบจารีตและผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลง การปกครองในยุคเทศาภิบาล", หน้า 183-184.

⁵¹อุรุ กษัตริย์, "การปกครองระดับตำบลหมู่บ้าน", หน้า 272.

เครื่องแบบของกำนันผู้ใหญ่บ้านนี้ ได้วิวัฒนาการมาโดยลำดับจนกระทั่งปัจจุบัน กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดเครื่องแบบกำนันผู้ใหญ่บ้านตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2532) ออกตามความในพระราชบัญญัติเครื่องแบบเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2509 กำหนดให้เครื่องแบบกำนันผู้ใหญ่บ้านและพนักงานตำบลมี 2 ชนิด คือ

1. เครื่องแบบปฏิบัติราชการ มี 1 ประเภท คือ เครื่องแบบสีกากีคอพับ
2. เครื่องแบบพิธีการ มี 3 ประเภท คือ ก. เครื่องแบบปกติขาว ข. เครื่องแบบครึ่งยศ ค. เครื่องแบบเต็มยศ

และกำหนดให้ใช้หมวกเหมือนกับข้าราชการพลเรือนทั่วไป คือ หมวกทรงหม้อตาล สีกากี และหมวกแก๊ปทรงอ่อนสีกากี เลือกลงแดงได้กำหนดให้เป็นสีกากีเช่นเดียวกับข้าราชการ ติดเครื่องหมายราชสีห์แสดงสังกัดที่ปกคอเสื้อด้านหน้าทั้งสองข้าง และที่สำคัญคือได้กำหนดให้มีเครื่องหมายอินทรี โดยกำนันมีแถบสีเหลืองกว้าง 1 เซนติเมตร 3 แถบ ผู้ใหญ่บ้านมี 2 แถบ เช่นเดียวกับแพทย์ประจำตำบล ส่วนสารวัตรกำนันมี 1 แถบ และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านมีแถบกว้าง 1 เซนติเมตรติดทางด้านอินทรี 1 แถบและแถบกว้าง 5 มิลลิเมตร ติดเรียงต่อไปอีก 1 แถบ⁵² และอินทรีนี้มีส่วนช่วยส่งเสริมให้กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นข้าราชการยิ่งขึ้นอีกทางหนึ่งเหมือนกัน เพราะราษฎรโดยทั่วไปมองเห็นได้ง่าย และมีลักษณะคล้ายคลึงกับของข้าราชการ

ดังนั้นจะเห็นว่าทางราชการได้กำหนดให้มีเครื่องแบบกำนันผู้ใหญ่บ้านมาเป็นเวลานานแล้ว หลังจากที่ได้กำหนดให้มีเครื่องแบบข้าราชการพลเรือนเพียงไม่กี่ปี และได้เปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมตามกาลสมัยอยู่เสมอ การกำหนดให้มีเครื่องแบบขึ้นนี้ นับว่าเป็นของดี ทำให้เกิดความเรียบร้อย ระเบียบเรียบร้อย อย่างน้อยก็ทำให้ราษฎรเข้าใจว่าใครเป็นข้าราชการใครเป็นราษฎร แต่กำนันผู้ใหญ่บ้านตามเจตนารมณ์แรกตั้งและในกาลต่อมาได้มุ่งหมายที่จะให้เลือกราษฎรด้วยกันเองขึ้นมาเป็นหัวหน้าปกครองเพื่อดูแลทุกข์สุขโดยทั่วไป ซึ่งเท่ากับเป็นคนของท้องถิ่นโดยแท้จริง แต่เมื่อทางราชการได้กำหนดให้บุคคลเหล่านี้มีเครื่องหมายประจำตำแหน่งและเครื่องแบบสำหรับแต่งกายให้ด้วย จึงทำให้ราษฎรเข้าใจได้ว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นคนของทางราชการหรือเป็นข้าราชการไปแล้ว เป็นคนละพวกกับราษฎร เท่ากับเป็นการส่งเสริมให้ระบบราชการแผ่ขยายเข้าไปใน

⁵²กรมการปกครอง, คู่มือปฏิบัติงานเกี่ยวกับกำนันผู้ใหญ่บ้าน, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทพิชการพิมพ์ จำกัด, 2533), หน้า 87-95.

ท้องถิ่นยิ่งขึ้น⁵³

สิทธิพิเศษของกำนันผู้ใหญ่บ้านอีกประการหนึ่งก็คือการได้รับพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเสนอขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ฝ่ายกำนันผู้ใหญ่บ้านฯ พ.ศ. 2499 ซึ่งกำนันผู้ใหญ่บ้านจะต้องเคยดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งหรือหลายตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลารวมกันไม่น้อยกว่า 8 ปีบริบูรณ์ หรือได้ดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งหรือหลายตำแหน่งต่อเนื่องกันเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปีบริบูรณ์ โดยกำนันมีสิทธิขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์สูงสุดได้ถึงชั้น จ.ช. (จตุตถาภรณ์ช้างเผือก) และผู้ใหญ่บ้านได้รับชั้นสูงสุดถึงชั้น บ.ช. (เบญจมาภรณ์ช้างเผือก)⁵⁴

เครื่องยศ เหยียดตรา และเครื่องแบบของกำนันผู้ใหญ่บ้านเหล่านี้นับได้ว่าเป็นเครื่องสูงใจให้กำนันผู้ใหญ่บ้านเกิดความภาคภูมิใจในเครื่องยศและเครื่องแต่งกายของตน และการที่ทางราชการได้กำหนดค่าให้บุคคลที่มีตำแหน่งนี้หากนำไปใช้ถือว่ามีความผิด ย่อมจะสร้างความรู้สึกที่เกิดแก่ตัวกำนันผู้ใหญ่บ้านว่าตนเองมีความแตกต่างจากราชบุตรทั่วไป ให้ดูมีสง่าราศรี มีบารมี และมีความภูมิใจเกิดขึ้น และเนื่องจากเครื่องแต่งกายดังกล่าวมีลักษณะคล้ายเครื่องแต่งกายของข้าราชการย่อมจะมีผลโน้มเอียงให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีจิตใจที่เอนเอียงไปในฐานะของข้าราชการยิ่งขึ้น⁵⁵

สิทธิพิเศษที่สำคัญอีกประการหนึ่งของกำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งในสมัยการปกครองระบอบเทศบาลกำนันผู้ใหญ่บ้านได้รับสิทธิในการเข้าร่วมพิธีถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยา เช่นเดียวกับข้าราชการ ทั้งนี้การถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยาในสมัยกรุงศรีอยุธยาและรัตนโกสินทร์ตอนต้นนั้นเป็นหน้าที่ส่วนหนึ่งของขุนนางหรือเจ้าขุนมูลนาย หรือผู้ที่ถือศักดินาตั้งแต่ 400 ไร่ขึ้นไป ซึ่งบุคคลเหล่านี้มีหน้าที่ประจำจะขาดเสียมิได้ก็คือต้องไปเข้าร่วมพิธีศรีสังฆายานกาล หรือพิธีถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยาเป็นประจำ ซึ่งโดยปกติผู้รับราชการอยู่จะต้องถือน้ำปีละ 2 ครั้ง

⁵³ อุต คชพิมพ์, "การปกครองระดับตำบลหมู่บ้าน", หน้า 273-274.

⁵⁴ กรมการปกครอง, คู่มือปฏิบัติงานเกี่ยวกับกำนันผู้ใหญ่บ้าน, หน้า 289-303.

⁵⁵ สมเอนตร ญาณรสภณ, "อำนาจท้องถิ่นแบบจารีตและผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในยุคลเทศบาล", หน้า 184.

พิธีดังกล่าวนี้ถือว่าเป็นพิธีที่สำคัญเป็นอย่างยิ่งในระบบการปกครองสมัยโบราณ โดยกฎหมายที่ยุโรปาลซึ่งตราขึ้นในรัชสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ เมื่อปีจุลศักราช 720 มาตรา 81 มีว่า

... อนึ่ง ผู้ถูกขูดขาดเดือนน้ำพิพัฒน์โทษถึงตาย ๑ ได้บอกป่วยล้ม ถ้าถูกขูด ผู้เดือนน้ำพิพัฒน์ ห้ามถือแหวนนาค แหวนทอง และกินข้าวกินปลา กินน้ำ กินยา และข้าวยาทุกก่อนท้าวพระพิพัฒน์ ถ้ากินน้ำพระพิพัฒน์จอกหนึ่ง แล ยืนน้ำห่มแก่กันกิน กินแล้วมิได้สम्मเหลือนั้นล้างเสีย โทษเท่านี้ในระหว่าง กบฏ...

ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าให้เลิกสวม แหวนกินข้าวกินปลา โทษการขาดเดือนน้ำพิพัฒน์มีเพียงว่า ถ้า "ขุนหมื่นานเบี้ยหวัดผู้ขาดเดือนน้ำ ๑ ให้เอา ตัวรัดเป็นไพร่หลวง" ส่วนประเพณีเดือนน้ำพิพัฒน์สัทยาแล้วยังต้องรดศีรษะนั้น ยังคงให้มีอยู่เพราะ เป็นการแสดงความเคารพและรักดีต่อพระมหากษัตริย์⁵⁶

ก่อนหน้าการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะต้องเข้าร่วมในพิธีเดือนน้ำพระพิพัฒน์สัทยาหรือไม่นั้นไม่ปรากฏหลักฐานชัดเจน แต่ผู้วิจัย มีความเห็นว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นมูลนายหรือมีศักดินามาตั้งแต่ 400 ไร่ขึ้นไป คงจะต้องเข้าร่วมพิธีด้วย ส่วนกำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งมิได้เป็นมูลนายหรือมีศักดินาต่ำกว่า 400 ไร่ อันเป็นราษฎร หรือไพร่สามัญชน น่าจะไม่ต้องเข้าร่วมพิธีเดือนน้ำดังกล่าว เพราะเป็นเหตุเฉพาะตัว

อย่างไรก็ตามหลังจากที่ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 แล้ว ได้กำหนดให้กำนันผู้ใหญ่บ้านทุกคน เข้าร่วมในพิธีเดือนน้ำพระพิพัฒน์สัทยาเป็นประจำ ทุกปีด้วยดังปรากฏหลักฐานดังนี้

⁵⁶กรมการปกครอง, "สารานุกรมเกี่ยวกับการปกครอง", ใน หนังสืออนุสรณ์ถวายผ้าพระกฐินพระราชทานกรมการปกครอง พ.ศ. 2525, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2525), หน้า 164-170.

...เมื่อผู้ใด ๆ รับตำแหน่งเป็นกรรมการอำเภอ ต้องกระทำสัตย์
 สาบานต่อหน้าผู้ว่าราชการเมือง แสดงความภักดีที่จะรับราชการ
 ตามตำแหน่งโดยความซื่อสัตย์สุจริตเป็นเบื้องต้น และเมื่อถึงกำหนด
 พระราชพิธีศรีสังข์จะปานกาล กรรมการอำเภอต้องไปพร้อมกันกับ
 กรรมการเมือง กระทำสัตย์ถือน้ำพิพัฒน์สัตยาตามประเพณีเป็นข้าทูล
 ละอองธุลีพระบาทเสมอไปทุก ๆ คราว อนึ่งเมื่อถึงกำหนดพระราช
 พิธีศรีสังข์จะปานกาล ให้กรรมการอำเภอบอกกำนันให้พร้อมกันเข้าไป
 ถือน้ำพิพัฒน์สัตยาที่เมืองจตุรพักตรพิมาน แต่ผู้ใหญ่บ้านนั้นให้แบ่งเป็นสองพวก
 ให้เข้าไปถือน้ำตรุษพวก 1 สารทพวก 1 คงให้ถือน้ำพิพัฒน์สัตยา
 คน 1 ปีละครั้งเป็นกำหนด ถ้ากำหนดแล้วผู้ใหญ่บ้านคนใดจะเข้าไป
 ถือน้ำพิพัฒน์สัตยามาไม่ได้ด้วยความจำเป็น ให้กรรมการอำเภอรับน้ำ
 พิพัฒน์สัตยามาให้ถือและกระทำสัตย์ ถ้าเป็นคนนับถือศาสนาใด ให้
 ถือน้ำกระทำสัตย์ตามลัทธิในศาสนาอันนั้น... 57

แม้ว่าพิธีถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยาจะได้มีการยกเลิกเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการ
 ปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยแล้ว อย่างไรก็ตามก็แสดงให้เห็นว่าแม้กำนันผู้ใหญ่บ้านจะไม่ได้
 เป็นข้าราชการก็ตาม แต่ก็ได้สิทธิถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยาพร้อมกับกรรมการอำเภอซึ่งเป็นข้าราชการ
 จารีตประเพณีดังกล่าวอาจเป็นทางหนึ่งที่ทำให้ราษฎรที่อยู่ในความปกครองมองไปในตนเองที่ว่า
 กำนันผู้ใหญ่บ้านก็เป็นข้าราชการ โดยได้รับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ เช่นเดียวกับข้าราชการนั่นเอง⁵⁸

6.3.4 สิทธิประโยชน์และสวัสดิการอื่น ๆ ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ได้แก่⁵⁹

- (1) เงินตอบแทนกรณีตาย จะได้รับเงินตอบแทนตำแหน่งสำหรับเดือนที่ตาย

⁵⁷พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 14
 (พฤษภาคม ร.ศ.116) มาตรา 56.

⁵⁸อุษ คุชพิมพ์, "การปกครองระดับตำบลหมู่บ้าน", หน้า 215.

⁵⁹สงคราม กอสุทธิวีรกุล และสุขสันต์ บุญยากร, "กำนันผู้ใหญ่บ้าน : นักปกครองท้องที่",

ตลอดทั้งเดือนกับอีกจำนวนหนึ่งเท่ากับเงินตอบแทนตำแหน่งเดือนสุดท้ายเป็นค่าช่วยเหลือในการทำศพ

(2) เงินรางวัลสำหรับกำนันผู้ใหญ่บ้านยอดเยี่ยมประจำปี เป็นแทนทองคำและอาวุธปืนขนาด .38 หนึ่งกระบอก ตำแหน่งละ 1 รางวัล รวมทั้งรางวัลที่ 2 และรางวัลสำหรับแพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านเป็นเงินสดด้วย

(3) เงินช่วยเหลือการศึกษาบุตร โดยมีสิทธิได้รับเช่นเดียวกับบุตรข้าราชการเฉพาะบุตรที่ศึกษาไม่สังกัดว่าระดับมัธยมศึกษาตอนปลายสายสามัญและสายอาชีพ ทั้งในโรงเรียนรัฐบาลและเอกชน

(4) เงินส่วนลดค่าภาษีบำรุงท้องที่ในฐานะเจ้าพนักงานสำรวจ

(5) เงินเบี้ยประชุมกรรมการสุขาภิบาลสำหรับกำนันที่อยู่ในเขตสุขาภิบาล

(6) เงินเพิ่มพิเศษเฉพาะกำนันผู้ใหญ่บ้านในเขต 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้ (จังหวัดยะลา ปัตตานี นราธิวาส และสตูล)

(7) เงินค่าตอบแทนสำหรับกำนันผู้ทำหน้าที่เป็นนายไปรษณีย์ตำบล

(8) เงินเบี้ยประชุมคณะกรรมการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบล

(9) เงินส่วนลดในกรณีช่วยเหลือเร่งรัดจัดเก็บอากรการประมงในท้องที่

(10) เงินค่าป่วยการในการพิสูจน์รังวัดที่ดินในฐานะเจ้าหน้าที่ปกครองท้องที่

(11) ค่ารักษาพยาบาลสำหรับตนเองและบุคคลในครอบครัวมีสิทธิได้ลดค่าห้อง

และค่ารักษาพยาบาลครึ่งหนึ่งในโรงพยาบาลสังกัดกระทรวงสาธารณสุข

(12) สิทธิค่าโดยสาธารณูปโภคครั้งราคา ประเภทค่าน้ำขาด

(13) สิทธิขอรับพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์

(14) สิทธิได้รับการช่วยเหลือเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ช่วยเหลือราชการตามกฎหมายว่าด้วยการสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องจากการช่วยเหลือราชการ การปฏิบัติงานของชาติ หรือการปฏิบัติหน้าที่มนุษยธรรม ระเบียบว่าด้วยเงินค่าใช้จ่ายในการปราบปรามผู้ก่อการร้ายในหน้าที่ของฝ่ายปกครอง ระเบียบว่าด้วยบำเหน็จความชอบ ค่าทดแทนและการช่วยเหลือเจ้าหน้าที่และประชาชนผู้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือช่วยเหลือราชการเนื่องในการป้องกันอุบัติเหตุและรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศ และตามกฎหมายว่าด้วยการปราบปรามโจรผู้ร้าย

จากการที่กษัตริย์ผู้ใหญ่นั้นมี 2 ฐานะ คือในฐานะตัวแทนของราษฎรและในฐานะตัวแทนของรัฐ ซึ่งแต่ละฐานะก็มีบทบาทหน้าที่ที่แตกต่างกันไป แต่เมื่อพิจารณาจากองค์ประกอบอื่น ๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ของกษัตริย์ผู้ใหญ่นั้น เช่น การได้รับเงินค่าตอบแทน ความสัมพันธ์ และการอยู่อาศัยกับบัญชาของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นข้าราชการทั้งในด้านสายการปกครองบังคับบัญชา และด้านวินัยซึ่งใช้ระเบียบกฎหมายเดียวกับข้าราชการพลเรือน ตลอดจนการแต่งเครื่องแบบและเครื่องหมายยศประจำตำแหน่ง การได้รับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ การได้รับสิทธิสวัสดิการต่าง ๆ ทั้งค่าเล่าเรียนบุตร ค่ารักษาพยาบาล และผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งกษัตริย์ผู้ใหญ่นั้นได้รับเช่นเดียวกับข้าราชการทุกประการ

เมื่อเป็นเช่นนี้ก็มักจะอนุมานได้ว่าฐานะของกษัตริย์ผู้ใหญ่นั้นมีแนวโน้มที่จะได้รับการปฏิบัติเยี่ยงข้าราชการตลอดมาทั้ง ๆ ที่เป็นตำแหน่งที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากราษฎรโดยตรง เป็นการขัดกับเจตนารมณ์ของการก่อตั้งตำบลและหมู่บ้าน ทั้งในอดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งมุ่งให้ราษฎรได้ฝึกหัดปกครองตนเอง โดยเลือกราษฎรในท้องถิ่นด้วยกันเป็นผู้ปกครอง ดังนั้นเมื่อผู้ปกครองกลายเป็นข้าราชการไปแล้ว ราษฎรก็จะเกิดความเคารพยำเกรง และให้ความเชื่อถือไปทุกอย่าง ราษฎรก็จะไม่กล้าเสนอความคิดเห็นใด ๆ ทั้งสิ้น สุดแต่กษัตริย์ผู้ใหญ่นั้นจะสั่งการอย่างไรไปก็ปฏิบัติตาม เพราะมีความเคารพเชื่อถือฝ่ายราชการเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว อันเป็นความเชื่อแบบเดียวกับการปกครองระบบไพร่ ซึ่งมีเจ้าขุนมูลนายกับบ่าวไพร่ ซึ่งสืบเนื่องมาแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา ความร่วมมือจากใจจริงของราษฎรก็จะมีขึ้นไม่ได้ นอกจากฟังคำสั่งสอนของกษัตริย์ผู้ใหญ่นั้นแล้วก็ปฏิบัติตามเท่านั้น ขณะเดียวกันกษัตริย์ผู้ใหญ่นั้นก็จะค่อยวางตัวเป็นข้าราชการมากขึ้นทุกที และจะไม่ยอมฟังความคิดเห็นของราษฎรหรือความต้องการของส่วนรวมอันใดทั้งสิ้น⁶⁰ อันจะมีผลกระทบต่อหลักการประชาธิปไตยในตำบลหมู่บ้านในการที่กษัตริย์ผู้ใหญ่นั้นได้รับเลือกตั้งจากราษฎรโดยตรง ซึ่งจะได้กล่าวถึงรายละเอียดในตอนต่อไป

6.4 ความสัมพันธ์ตามกฎหมายของกษัตริย์ผู้ใหญ่นั้นและรัฐ

ในการปฏิรูปการปกครองส่วนภูมิภาคในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 นั้น กระทรวงมหาดไทยโดยสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ได้กำหนดแบ่ง

⁶⁰ อูฐ คุชพิมพ์, "การปกครองระดับตำบลหมู่บ้าน", หน้า 247.

การปกครองท้องถิ่นออกเป็น 5 ชั้น คือ

- ชั้นที่ 1 การปกครองหมู่บ้าน
- ชั้นที่ 2 การปกครองตำบล
- ชั้นที่ 3 การปกครองอำเภอ
- ชั้นที่ 4 การปกครองเมือง
- ชั้นที่ 5 การปกครองมณฑล

อันเป็นระเบียบแบบแผนของการปกครองในระบอบเทศาภิบาล ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้ประสบความสำเร็จในการวางรากฐานระบบการรวมอำนาจการปกครองท้องถิ่นเข้าสู่ส่วนกลางตั้งแต่ปี พ.ศ. 2436 เป็นต้นมา โดยได้จัดระบบบริหารของโครงสร้างส่วนบนที่รวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางโดยให้หัวเมืองต่าง ๆ เข้ามารวมกันเป็นมณฑล และแต่งตั้งข้าหลวงเทศาภิบาลไปประจำอยู่ที่มณฑลนั้น และเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) จึงเป็นการเปิดโอกาสให้กระทรวงมหาดไทยมีขอบข่ายงานที่ถูกต้องและทำให้เรียงอำนาจการปกครองทุกหน่วยและทุกระดับของจังหวัดต่าง ๆ เข้ามารวมเข้าสู่ส่วนกลางได้ และแม้ว่าในระยะต่อมาจะมีการล้มเลิกการปกครองมณฑลในโครงสร้างส่วนบนระหว่างปี พ.ศ. 2458-2476 แต่ระบบการปกครองท้องถิ่นที่ตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2440 ก็ยังคงดำรงอยู่จนกระทั่งปัจจุบัน โดยมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงไม่มากนัก⁶¹

การปกครองในระดับอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน นั้น หากถือว่าองค์กรระดับจังหวัดและกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยบริหารในระดับอำนวยการและควบคุมงานแล้วก็ถือได้ว่าระดับการปฏิบัติงานได้แก่อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ซึ่งเป็นงานระดับล่างที่สุดติดต่อกับประชาชนทั่วไปโดยตรง การปกครองระดับนี้ถือว่าสำคัญยิ่ง เพราะเป็นระดับการปกครองที่นายอำเภอ กรรมการอำเภอ และข้าราชการซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐบาล และกำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นตัวแทนของราษฎรในท้องถิ่น ได้มาร่วมกันทำงานเพื่อประโยชน์ของรัฐบาลและประโยชน์ของประชาชน⁶²

⁶¹ เตช บุนนาค, การปกครองระบบเทศาภิบาลของประเทศไทย พ.ศ. 2435-2458, หน้า 342-343.

⁶² ชานาญ ยูวบูรณ์, "กระทรวงมหาดไทยกับราชการบริหารส่วนภูมิภาค", หน้า 11.

สมเด็จพระยาตราพระราชานุญาตทรงมีหนังสือเรียนถึงสมุหเทศาภิบาล และผู้ว่าราชการเมือง ลงวันที่ 21 กันยายน พ.ศ. 2439 ใจความว่า กระทรวงมหาดไทยถือว่าการปกครองระดับอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน เป็นการปกครองระดับพื้นฐานของประเทศ (The grass roots of the administration) เป็นการปกครองที่เริ่มจากประชาชนโดยทั่วไป ซึ่งนอกจากจะเป็นการปรับปรุงในด้านการปกครองการบริหารแล้ว ยังเป็นการปรับปรุงในด้านการเมืองและด้านสังคมพร้อมกันไปด้วย⁶³

ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ได้กำหนดให้ท้องที่หลายตำบลอันสมควรอยู่ในความปกครองอันเดียวกันได้กำหนดเป็นท้องที่อำเภอ 1 มีกรรมการอำเภอเป็นผู้ปกครองดูแลความสงบเรียบร้อยภายในอำเภอนั้น ประกอบด้วยนายอำเภอเป็นหัวหน้าการปกครองทั่วไปในอำเภอและขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดโดยมีปลัดอำเภอและสมุหบัญชีอำเภอเป็นผู้ช่วย⁶⁴

กรรมการอำเภอนี้เป็นข้าราชการอยู่ในฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลซึ่งจะต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการเป็นประจำมีกำหนดเวลาปฏิบัติงาน และต้องปฏิบัติงานให้แก่รัฐอย่างกว้างขวางดังที่ได้กล่าวมาแล้ว และเป็นข้าราชการพลเรือนที่ ได้รับเงินเดือนเป็นสิ่งตอบแทนซึ่งเข้ามารับราชการเป็นอาชีพด้วยความรู้ความสามารถในการปกครองเป็นสำคัญ⁶⁵

ส่วนตำแหน่งกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยการปกครองชั้นตำบลและหมู่บ้านไม่อยู่ในข้อบังคับที่จะได้รับเงินเดือนเช่นข้าราชการชั้นอำเภอหรือกรรมการอำเภอ กำนันผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติราชการให้กับรัฐเสมือนเป็นผู้ช่วยกรรมการอำเภอ จึงได้รับการตอบแทนให้ได้รับประโยชน์อย่างอื่น เช่นได้รับส่วนแบ่งจากค่าธรรมเนียมและส่วนลดภาษีอากร รวมทั้งได้รับการยกเว้นภาษีบางอย่าง กำนันผู้ใหญ่บ้านได้รับการสถาปนาขึ้นให้เป็นตัวแทนของราษฎรในท้องที่ เพื่อปฏิบัติงานเป็นตัวเชื่อมโยงระหว่างรัฐบาลกับประชาชน คือ เป็นผู้ประสานงานและช่วยเหลือให้การบริหารราชการของหน่วยปกครองชั้นอำเภอประสบความสำเร็จได้ดีขึ้น⁶⁶

63 เรื่องเดียวกัน, หน้า

64 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 66.

65 อยุธ คุชพิมพ์, "การปกครองระดับตำบลหมู่บ้าน", หน้า 213.

66 เรื่องเดียวกัน, หน้า 214.

สำหรับกรรมการอำเภอ นายอำเภอในฐานะที่เป็นหัวหน้าปกครองอำเภอนั้นได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่น่าวาประการ ซึ่งตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ได้กำหนดหน้าที่ของกรรมการอำเภอ (ซึ่งต่อมาคืออานาจหน้าที่ของนายอำเภอ) ไว้โดยสรุป ดังนี้⁶⁷

1. รักษาความสงบเรียบร้อยในท้องที่ ได้แก่การสืบสวนตรวจตราเหตุการณ์ต่าง ๆ ในท้องที่เพื่อหาทางป้องกันมิให้เหตุร้ายเกิดขึ้น
2. การป้องกันท้องที่ ได้แก่การตรวจตราการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านรับผิดชอบต่อการทะเบียนและหนังสือสัญญาต่าง ๆ
3. สืบจับโจรผู้ร้ายและดำเนินทางอรรถคดี
4. ป้องกันโรคภัย กำจัดโรคภัย ตรวจตรา การกำจัดสิ่งโสโครก
5. เก็บรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดิน
6. บำรุงการทวนาค้าขายและทางไปมาติดต่อกัน
7. บำรุงการศึกษา

นอกจากนี้ยังให้กรรมการอำเภอมีอำนาจหน้าที่ เช่นเดียวกับกำนันผู้ใหญ่บ้านด้วย⁶⁸

ดังนั้น กรรมการอำเภอกับกำนันผู้ใหญ่บ้านจึงต้องมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด กล่าวคือกำนันผู้ใหญ่บ้านจะต้องรายงานเหตุการณ์ต่าง ๆ ตามหน้าที่ให้กรรมการอำเภอทราบ และปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ขณะเดียวกันกรรมการอำเภอก็มีหน้าที่ต้องตรวจตราดูแลการปฏิบัติงานของกำนันผู้ใหญ่บ้านให้เป็นระเบียบเรียบร้อย ดังต่อไปนี้ คือ⁶⁹

1. ต้องเอาใจาใส่สมาคมให้คุ้นเคยกับกำนันผู้ใหญ่บ้าน
2. ต้องช่วยแก้ไขข้อขัดข้องของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ตลอดจนเป็นที่ปรึกษาหารือในเรื่องต่าง ๆ
3. ต้องรีบตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านเวลามีตำแหน่งว่าง
4. ต้องหมั่นตรวจตราท้องที่
5. ต้องหมั่นตักเตือนกำนันผู้ใหญ่บ้านให้สืบจับโจรผู้ร้าย

⁶⁷พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 มาตรา 83 - มาตรา 132.

⁶⁸พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 มาตรา 83.

⁶⁹พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 มาตรา 83 - มาตรา 92.

6. หากมีราชการที่จะต้องปรึกษาหรือสั่งการให้กรมการอำเภอเรียกประชุมกำนัน
ผู้ใหญ่บ้านเพื่อการดังกล่าวได้

7. แจ้งประกาศของทางราชการให้กำนันผู้ใหญ่บ้านข่าวร้องให้ราษฎรทราบ
นอกจากนี้กรมการอำเภอยังมีอำนาจเหนือกำนันผู้ใหญ่บ้านและราษฎร เช่นเดียวกับที่กำนัน
ผู้ใหญ่บ้านมีต่อราษฎร⁷⁰ และนายอำเภอสามารถสั่งพักราชการกำนันผู้ใหญ่บ้านที่ถูกฟ้องคดีอาญา
เว้นแต่คดีความผิดลหุโทษหรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือมีกรณีต้องหาว่ากระทำผิดวินัย
อย่างร้ายแรง⁷¹

มีข้อสังเกตว่านอกเหนือไปจากกรมการอำเภอซึ่งประกอบไปด้วยนายอำเภอ ปลัดอำเภอ
และสมุหบัญชีอำเภอ จะมีอำนาจบังคับบัญชาเหนือกำนันผู้ใหญ่บ้านแล้วพระราชบัญญัติลักษณะปกครอง
ท้องที่ พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486
ยังได้กำหนดตำแหน่ง "ปลัดอำเภอประจำตำบล" ซึ่งมีอำนาจบังคับบัญชาเหนือกำนันผู้ใหญ่บ้าน
และแพทย์ประจำตำบลในตำบลนั้น ดังนี้

...ในอำเภอหนึ่งนอกจากมีกรมการอำเภอ ให้มีตำแหน่งเสมียนพนักงานอยู่ใน
บังคับบัญชากรมการอำเภออีกมากน้อยตามสมควรแก่ราชการกับมีปลัดอำเภอ
ประจำตำบล ซึ่งมีอำนาจบังคับบัญชาเหนือกำนันผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบล
ในตำบลนั้น

ปลัดอำเภอประจำตำบล มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับกรมการอำเภอ ซึ่งมีอยู่
ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ แต่รับผิดชอบในกิจการเฉพาะตำบลที่
ตนมีหน้าที่ประจำอยู่...⁷²

⁷⁰พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 66 และ มาตรา 83.

⁷¹พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 61 ทวิ.

⁷²พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 69.

ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่าบทบัญญัติของกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ดังกล่าวออกในสมัยรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม ในปี พ.ศ. 2486 ซึ่งรัฐบาลมีนโยบายในการที่จะปรับปรุงฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านให้เป็นข้าราชการ โดยกำหนดให้มีการคัดเลือกกำนันผู้ใหญ่บ้านแทนการเลือกตั้ง กำหนดให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีเงินเดือนและมีวินัยกำนันผู้ใหญ่บ้านเช่นเดียวกับข้าราชการ การพยายามที่จะทำให้การบริหารงานตำบลหมู่บ้านเป็นระบบราชการดังกล่าวจึงได้กำหนดตำแหน่ง "ปลัดอำเภอประจำตำบล" ซึ่งเป็นข้าราชการขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติราชการภายในตำบลนั้น โดยมีระบบสายการบังคับบัญชาเช่นเดียวกับระบบราชการ จากอำนาจบังคับบัญชาสูงสุดไปต่ำสุด ตามลำดับชั้นคือนายอำเภอ (หรือกรรมการอำเภอ) ปลัดอำเภอประจำตำบล กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน

ต่อมาถึงแม้จะมีการปรับปรุงแก้ไขให้มีการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านเหมือนเดิม แต่ต้องประกอบหลายอย่างที่รัฐบาลในยุคนี้ได้กำหนดขึ้นในกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ เช่น การให้กำนันผู้ใหญ่บ้านได้รับเงินเดือนและการดำเนินการเกี่ยวกับวินัย รวมทั้งตำแหน่ง "ปลัดอำเภอประจำตำบล" ก็ได้ถือปฏิบัติตลอดมาซึ่งยังไม่มีมีการยกเลิกแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตามต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2495 รัฐบาลได้ออกกฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้อยกเลิกเจ้าหน้าที่ปกครองอำเภอตามระบบกรมการอำเภอเสีย โดยโอนอำนาจซึ่งเป็นของกรมการอำเภอไปให้นายอำเภอรับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียว⁷³

ซึ่งสำหรับความสัมพันธ์ของกำนันผู้ใหญ่บ้านกับนายอำเภอในปัจจุบันนั้น นายอำเภอถือว่าเป็นตัวแทนระหว่างข้าราชการของรัฐบาลกลางกับกำนันผู้ใหญ่บ้านที่ถูกเลือกตั้งโดยประชาชนในตำบลหมู่บ้าน นายอำเภอจึงเป็นผู้ที่ต้องพยายามทำให้คำสั่งต่าง ๆ จากรัฐส่วนกลางเป็นผลในระดับการปกครองหมู่บ้านตำบล ฉะนั้นนายอำเภอจึงได้รับคำสั่งที่ต้องออกตรวจท้องที่และรู้อย่างละเอียดเกี่ยวกับข้อมูลของตำบลหมู่บ้านในเขตการปกครองของตน⁷⁴ ซึ่งจำเป็นที่นายอำเภอจะต้องมีความสัมพันธ์โดยใกล้ชิดกับกำนันผู้ใหญ่บ้าน เพราะกำนันผู้ใหญ่บ้านจะต้องรายงานเหตุการณ์อุปสรรคข้อขัดข้องงานการปฏิบัติหน้าที่ให้นายอำเภอทราบและนายอำเภอจะต้องตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านอยู่เป็นประจำ มีการเรียกประชุมกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นประจำทุกเดือนเพื่อให้กำนัน

⁷³กรมการปกครอง, "สารานุกรมเกี่ยวกับการปกครอง", หน้า 122-123.

⁷⁴เดช นุนาค, การปกครองระบบเทศาภิบาลของประเทศสยาม พ.ศ. 2435-2458, หน้า 165-166.

ผู้นำบ้านนำข้อราชการหรือนโยบายของทางราชการไปแจ้งให้ราษฎรในท้องถิ่นทราบ ความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้อาจจะมีมากยิ่งขึ้นในสมัยก่อนเสียอีก เพราะนายอำเภอมีสิทธิให้คนพาให้ทราบได้ เช่น พิจารณาว่าเห็นความชอบประจำปีก่อนเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งการ รวมทั้งการพิจารณาโทษทางวินัยด้วย⁷⁵

จากความสัมพันธ์ดังกล่าวระหว่างนายอำเภอซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐส่วนกลางกับกำนันผู้นำบ้านซึ่งเป็นตัวแทนของราษฎรในท้องถิ่นได้สะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับหมู่บ้านหรือความสัมพันธ์ของรัฐส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น โดยที่ระบบการปกครองแบบเทศาภิบาลในสมัยของสมเด็จพระยาตราจราชานุกาฬซึ่งประสบความสำเร็จในการปฏิรูปการปกครอง เมื่อการวางรากฐานการปกครองส่วนกลางที่ทันสมัย ส่งเสริมระบบเทศาภิบาลในการปกครองท้องถิ่นส่วนภูมิภาคให้มั่นคง และการโยกย้ายอำนาจการปกครองเข้าสู่ส่วนกลางได้จัดทำขึ้นนั้น ได้สร้างปัญหาและข้อบกพร่องที่สำคัญประการหนึ่งในระบบการปกครองดังกล่าวคือ แนวโน้มในการโยกย้ายอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางมากเกินไป และการทำที่เป็นระบบราชการมากเกินไป⁷⁶ ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้ได้สืบเนื่องต่อมาจนถึงปัจจุบัน และยิ่งนับวันก็จะเป็นปัญหาที่รุนแรงยิ่งขึ้นในขณะที่ระบบการเมืองของสังคมไทยพัฒนาไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ระบบการบริหารประเทศกลับเน้นการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางมากยิ่งขึ้น⁷⁷

ดังนั้นจึงไม่ต้องสงสัยเลยว่าในระบบการปกครองปัจจุบันที่เน้นการรวมศูนย์อำนาจรัฐมากเกินไป การทำที่เป็นระบบราชการมากเกินไป หมู่บ้านที่เคยมีความเป็นอิสระของตนเองจึงถูกจำกัดขอบเขต โดยที่อำนาจรัฐสามารถเข้าสู่หน่วยย่อยที่สุดของการปกครองและสังคมคือหมู่บ้านได้⁷⁸ กำนันผู้นำบ้านซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากราษฎรในท้องถิ่น มีฐานะเป็นตัวแทนของราษฎร กลับถูกลดอำนาจบทบาทหน้าที่ในฐานะตัวแทนของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอิทธิพลของระบบราชการ

⁷⁵ อยุธยา คชพิมพ์, "การปกครองระดับตำบลหมู่บ้าน", หน้า 248.

⁷⁶ เตช บุณนาค, การปกครองระบบเทศาภิบาลของประเทศสยาม พ.ศ. 2435-2458, หน้า 346-347.

⁷⁷ ธเนศวร์ เจริญเมือง, "ปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น การกิจแห่งทศวรรษ", มติชน (2 พฤศจิกายน 2535) : 2.

⁷⁸ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, หมู่บ้าน ราชการ และการพัฒนา, หน้า 8.

ซึ่งมีนายอำเภอเป็นตัวแทนของรัฐส่วนกลาง ใต้ชื่ออำนาจอันมีอยู่เหนือกษัตริย์ผู้ใหญ่นั้น ทำให้กษัตริย์ผู้ใหญ่นั้นมีแนวโน้มการมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐ หรือการมีฐานะเป็นข้าราชการมากกว่าฐานะการเป็นตัวแทนราษฎร อันมีผลกระทบต่อความเป็นอิสระหรืออุดมการณ์ในการปกครองตนเองของหมู่บ้าน เนื่องจากความเจริญของหมู่บ้านจะขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ⁷⁹ มากกว่าที่จะอยู่ที่ความร่วมมือร่วมใจของราษฎรในตำบลหมู่บ้านนั้นเอง ซึ่งจะเป็นปัญหาต่อการปกครองในระดับตำบลหมู่บ้านที่นับวันจะเสื่อมทรमลงไป



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁷⁹อยุธ คุชพิมพ์, "การปกครองระดับตำบลและหมู่บ้าน", หน้า 248.