

การปกครองระบบกษัตริย์ใหญ่บ้านของกรุงเทพมหานคร

วิวัฒนาการทางการปกครองของกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครเป็นนครหลวงของประเทศไทยมาตั้งแต่ พ.ศ. 2325 เมื่อพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ได้ทรงสร้างเมืองหลวงขึ้นใหม่ที่กรุงธนบุรี หลังจากที่ได้สถาปนาขึ้นเป็นปฐมกษัตริย์แห่งราชวงศ์จักรี ในช่วงแรกของการดูแลปกครองกรุงเทพมหานคร ได้ถือเอาแบบอย่างการปกครองของในอดีตคือ กรุงศรีอยุธยาเป็นหลัก เพราะยังอยู่ในสภาพของการฟื้นฟูประเทศไทยให้ดีขึ้นจึงได้รับเอาแบบอย่างที่มีมาแต่เดิม และเหมาะสมกับสภาพการณบ้านเมืองในช่วงนั้น คือการปกครองในรูปแบบเวียง หรือเมืองอันเป็นส่วนหนึ่งของระบบจตุสดมภ์ การปกครองของกรุงเทพมหานครมาเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว อันเป็นผลกระทบมาจากการแผ่ขยายอิทธิพลของประเทศไทยตะวันตกเข้ามาแสวงหาอาณานิคมในแถบเอเชีย ทำให้ประเทศไทยจำเป็นต้องปรับปรุงประเทศไทยในทุก ๆ ด้านให้ทันสมัยเพื่อความเป็นปึกแผ่นมั่นคง และได้รับการยอมรับจากประเทศตะวันตกที่มีความเจริญก้าวหน้าและอารยธรรมที่เข้มแข็งกว่า ประกอบกับแนวความคิดในเรื่องการปกครองแบบประชาธิปไตยได้เริ่มแพร่ขยายเข้ามาเนื่องจากบุคคลชั้นสูงของไทยได้มีโอกาสไปสัมผัส หรือไปศึกษาต่อต่างประเทศ ตลอดจนการติดต่อค้าขายกับประเทศตะวันตก ทำให้เปิดโอกาสได้รับรู้สิ่งใหม่ ๆ ที่เป็นหนทางไปสู่ความเจริญก้าวหน้าของประเทศ การจัดรูปแบบการปกครองประเทศ ซึ่งใช้กันมานานตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาจนถึงยุคล่าอาณานิคม จึงไม่เป็นเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมในขณะนั้นจำเป็นต้องปรับปรุงให้เหมือนกับอารยประเทศ ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวระบบจตุสดมภ์จึงถูกยกเลิกและเปลี่ยนมาใช้รูปแบบการปกครองของประเทศไทยตะวันตกมีการจัดตั้งกระทรวงใหม่ขึ้นมา 12 กระทรวงในปี พ.ศ. 2435 และหนึ่งในกระทรวงที่ตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกก็คือ กระทรวงนครบาลโดยยกฐานะขึ้นมาจากกรมพระนครบาล มีหน้าที่ดูแลนครหลวงและพื้นที่มณฑลกรุงเทพพระมหานครอันประกอบด้วย จังหวัด พระนคร ธนบุรี สมุทรปราการ พระประแดง มีนบุรี ปทุมธานี และนนทบุรี อยู่ในความปกครองดูแลของเสนาบดีกระทรวงนครบาล ต่อมาในปี พ.ศ. 2437 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงปรับปรุงการปกครองใหม่ โดยให้

รวมอำนาจการบังคับบัญชาหัวเมืองต่าง ๆ มาขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงนครบาล ส่วนกระทรวงกลาโหม ซึ่งเคยบังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายใต้ก็ให้มีอำนาจบังคับบัญชาเฉพาะแต่ราชการทหารอย่างเดียว¹ สำหรับหน้าที่ในการปกครองดูแลมณฑลกรุงเทพฯพระมหานครยังคงอยู่ในบังคับบัญชาของเสนาบดีกระทรวงนครบาลตามเดิม กระทรวงนครบาลจึงเป็นหน่วยการปกครองที่ดำเนินการปกครองเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานคร ต่อมาได้มีการตรากฎหมายและข้อบังคับเพื่อวางระเบียบการปกครองให้ชัดเจน และเป็นระบบลดหลั่นกันไป โดยการออกข้อบังคับลักษณะการปกครองหัวเมือง ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) สำหรับวางหลักการปกครองของเมือง และตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) สำหรับวางหลักการปกครองอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ซึ่งก็ได้ถูกนำมาใช้ในการปกครองของมณฑลกรุงเทพฯพระมหานครด้วยการก่อกำเนิดระบบกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในไทย

แต่เริ่มเดิมทีชนเผ่าไทยสมัยโบราณมีการปกครองโดยถือเอากลุ่มชนที่มาอยู่รวมกัน โดยมีหัวหน้าเป็นหลักในการปกครองไม่ถือเอาอาณาเขตการปกครองเป็นเรื่องสำคัญ เพราะว่าการอพยพเคลื่อนย้ายถิ่นฐานหากินไปยังที่ใหม่ซึ่งอุดมสมบูรณ์กว่าหรือปลอดภัยจากการรุกรานของชนเผ่าอื่น

แม้ว่าจะไม่มีหลักฐานที่แน่ชัดว่า ระบบกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีมาตั้งแต่เมื่อใด แต่ก็มีเค้าเงื่อนให้เห็นว่าในสมัยกรุงสุโขทัยได้มีระบบนี้ใช้อยู่แล้ว คือการปกครองแบบปิตาธิปไตยหรือแบบพ่อปกครองลูก (patriachal family) ที่ราษฎรผู้อยู่ใต้การปกครองถือเอากษัตริย์เป็นพ่อ ต่อมาในสมัยกรุงศรีอยุธยาไทยได้รับอิทธิพลจากขอมทำให้สภาพของกษัตริย์เปลี่ยนแปลงไปกลายเป็นสมมุติเทพอำนาจลึทธิขาดทุกอย่างขึ้นอยู่กับกษัตริย์แต่เพียงผู้เดียวที่เรียกกันว่าการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราช (absolute monarchy) หลักฐานที่ปรากฏมีอยู่ในกฎหมาย เช่น ในพระราชกำหนดเก่า เป็นต้น โดยได้กล่าวถึงการปกครอง "หมู่บ้าน" มีหัวหน้าคือผู้ใหญ่บ้านซึ่งผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้เลือกหลายหมู่บ้านรวมเข้าเป็น "ตำบล" มีหัวหน้าคือ กำนัน

¹ "ประกาศจัดป็นหน้าที่ระหว่างกระทรวงกลาโหมกับกระทรวงมหาดไทย" ราชกิจจานุเบกษา 11 (23 ธันวาคม ร.ศ. 113) : 306-307.

ตัวกำนันมักได้รับบรรดาศักดิ์เป็น "พัน" หลายตำบลรวมเข้าเป็น "แขวง" มีหัวหน้าคือหมื่นแขวง หลายแขวงรวมเข้าเป็น "เมือง" มีผู้รั้งหรือพระยามหานครเป็นผู้ปกครอง ระบบการปกครองที่มี ตำบล หมู่บ้าน เป็นหน่วยย่อยในระดับพื้นฐานนี้ยังคงมีการสืบทอดใช้กันเรื่อยมาจนกระทั่งสิ้นยุคสมัยกรุงศรีอยุธยา เมื่อมีการสถาปนากรุงรัตนโกสินทร์ ระบบการปกครองเดิมก็ถูกนำมาใช้อีก จนกระทั่งมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ในปี พ.ศ. 2435 กระทรวงมหาดไทยได้ถือกำเนิดขึ้นมาโดยพระราโชบายของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในอันที่จะรวบรวมราชอาณาจักรทั้งหมดให้มีความปึกแผ่นเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เป็นจุดเริ่มต้นของการปกครองส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ซึ่งการปกครองท้องถิ่นมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นหลักในการทำหน้าที่ ดูแล บำบัดทุกข์ บำรุงสุขของราษฎรก็คือส่วนสำคัญอย่างยิ่งของการปกครองส่วนภูมิภาค พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระปรีชาสามารถ รอบรู้ในราชการบ้านเมืองและกิจการของโลกภายนอกทั่วไปว่าประเทศไทยจะนิ่งอยู่โดดเดี่ยวเช่นเป็นมาแล้วแต่โบราณหาได้ไม่ เพราะเป็นสมัยของโลกที่กำลังเปลี่ยนแปลงเข้ายุคใหม่ จะต้องเผชิญกับประเทศตะวันตกที่เจริญแล้วและมีอาณานิคมมาอยู่ใกล้ชิดติดประเทศไทย โดยกำลังแสดงและจัดการปกครองอาณานิคมให้เจริญยิ่ง ๆ ขึ้น ฉะนั้นประเทศไทยจะต้องรีบเร่งลงมือจัดการปรับปรุงระบบการปกครองตลอดจนหมู่บ้านเมืองให้เจริญทัดเทียมกับกาลสมัยจึงจะรักษาอิสรภาพไว้ได้ โดยเหตุผลดังกล่าว พระองค์จึงได้เสด็จพระราชดำเนินไปทอดพระเนตรการปกครองของประเทศใกล้เคียงที่พอจะเสด็จได้สะดวกในสมัยนั้น เช่น เสด็จประพาสเมืองสิงคโปร์อาณานิคมของอังกฤษ เกาะชวา อาณานิคมของฮอลันดาและอินเดีย เพื่อทรงศึกษาการปกครองบ้านเมือง และขนบธรรมเนียมประเพณี ขากลับแวะประพาสหัวเมืองชายทะเลฝั่งตะวันตกได้แก่มณฑลไทรบุรีเพื่อทรงทราบสภาพท้องที่และการปกครองของบ้านเมืองในมณฑลนั้น จะได้เป็นช่องทางที่จะนำมาประกอบเข้ากับพระราโชบายที่จะรวบรวมหัวเมืองในประเทศไทย และชนชาติไทยที่ยังแตกแยกกันให้เข้ามารวมอยู่ในประเทศไทยเป็นปึกแผ่นมั่นคง และเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน นอกจากนั้นแล้วเพื่อนำมาแก้ไขปรับปรุงใช้กับประเทศไทยให้เหมาะสมกับสถานการณ์ ในสมัยของพระองค์จึงได้มีการปฏิรูปครั้งใหญ่ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพความเป็นอยู่ของประชากรในขณะนั้น พระองค์ทรงตระหนักดีว่า รูปการปกครองที่เข้ามาแต่เดิมนั้นไม่เหมาะสม เพราะได้ประพฤติดิถีปฏิบัติสืบเนื่องกันมาเป็นเวลาช้านาน

ต่อมาบ้านเมืองเจริญขึ้น และจำนวนประชากรยิ่งเพิ่มขึ้นทุกที จึงมีความจำเป็นจะต้องปฏิรูป การปกครองเสียใหม่ให้สามารถดูแลทุกข์สุขของประชาชนได้อย่างทั่วถึง ซึ่งจะทราบได้จาก พระราชดำรัสของพระองค์ที่ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดินตอนหนึ่งว่า²

"การปกครองในบ้านเมืองเราซึ่งเป็นไปในปัจจุบันนี้ ยังไม่เป็นวิธี ปกครองที่จะทำให้การทั้งปวงเป็นไปสะดวกได้แต่เดิมมาแล้ว ครั้นล่วงมาถึง ปัจจุบันนี้ บ้านเมืองยิ่งเจริญขึ้นกว่าแต่ก่อนหลายเท่า การปกครองอย่างเก่า นั้น ก็ยังไม่สมกับความต้องการของบ้านเมืองหนักขึ้นทุกที"

พระองค์จึงได้มีความประสงค์อันยิ่งใหญ่ที่จะแก้ไขธรรมเนียมการปกครองให้เหมาะสม กับเวลา ให้เป็นหนทางที่จะสร้างความเจริญให้แก่บ้านเมือง สำหรับราชการบริหารส่วนกลาง ได้มีการจัดตั้งกระทรวงต่าง ๆ ขึ้น 12 กระทรวง ซึ่งหากจะเปรียบการปกครองหรือการบริหาร ราชการเป็นระบบจักรกลแล้ว กระทรวงต่าง ๆ ซึ่งจัดตั้งขึ้นก็เหมือนกับจักรกลตัวใหญ่ เมื่อได้ รับการปรับปรุง แก้ไขแล้ว หน่วยการปกครองถดถอยไปซึ่งเปรียบได้กับตัวจักรรอง ๆ จนกระทั่ง ถึงตัวจักรเล็กที่สุดก็ต้องได้รับการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขด้วย การบริหารราชการ จึงจะดำเนินไปด้วยความราบรื่นไม่ติดขัด

ในขณะนั้นการจัดระเบียบการปกครองในระดับหมู่บ้านและตำบลที่ประเทศไทยยึดถือ มาแต่เดิมนั้นได้เลือนลางลงเป็นอันมาก เป็นเหตุให้เกิดความเสื่อมถอยประ โยชน์แก่รัฐบาล และราษฎร โดยเฉพาะอย่างยิ่งบ่อเกิดของความบกพร่องมาจากการปกครองชั้นหมู่บ้าน ซึ่ง แต่ตามกฎหมายตราสามดวงในพระราชกำหนดเก่า กฎที่ 12 ได้กำหนดว่า "ให้ผู้รักษาเมือง ผู้รั้งกรมการเอาคนที่ชื่อสัตย์ มั่นคงดี ซึ่งเป็นผู้ใหญ่พอจะว่ากล่าวบังคับบัญชาแก่ชาวบ้านทั้งปวง

²ช้อยนันต์ สมุทวณิช และชัตติยา กรรณสูต. เอกสารการเมืองการปกครองไทย (พ.ศ. 2417-2477) (กรุงเทพมหานคร : สถาบันสยามศึกษา, 2532), หน้า 72.

ได้นั้น ให้ตั้งเป็นนายบ้านจงทุกบ้านทุกอำเภอ"³ และในพระราชกำหนดฉบับเดียวกันนี้ยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านไว้หลายเรื่องหลายประการ แต่ในระยะต่อมาหัวเมืองต่าง ๆ ได้ละเลยไม่ปฏิบัติตามความในพระราชกำหนดนี้ จนกระทั่งแบบแผนการปกครองชั้นหมู่บ้านเสื่อมสูญหายไป ไม่มีการเลือกสรรผู้ใหญ่บ้านคงมีแต่พนักงานปกครองชั้นตำบลที่เรียกว่ากำนัน เป็นแบบแผนการปกครองชั้นต้น ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้การปฏิบัติราชการของกำนันพลอยเสื่อมไปด้วย เนื่องจากขาดผู้ช่วยเป็นหูเป็นตาในท้องที่ ครั้นจะทำการด้วยตนเอง ก็ไม่สามารถจะสอดส่องดูแลทุกข์สุขของประชาชนได้ทั่วถึง เพราะเขตท้องที่ภายในตำบล ๆ หนึ่งกว้างขวางมากเกินไป กาลังคน ๆ เดียวที่จะปกครองไหว อาทิเช่น จำนวนพลเมืองแต่ละตำบลก็มีไม่ต่ำกว่าพันคน หมู่บ้านที่มีอยู่หลายหมู่บ้านก็อยู่ในระยะห่าง ๆ กัน จึงจำเป็นต้องจำแนกตำบลออกเป็นหมู่บ้าน และให้มีผู้ใหญ่บ้านเป็นพนักงานบังคับบัญชาตามพระราชกำหนดเก่าที่ได้มีมาแต่เดิม โดยจัดเอาชั้นหมู่บ้านเป็นชั้นต้นในการปกครองท้องที่

ในสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก่อนที่จะปฏิรูปการปกครอง การปกครองในระดับหมู่บ้านที่มีมาแต่ครั้งสมัยกรุงศรีอยุธยาได้เลือนลางหายไป ซึ่งอาจจะไม่มี ความจำเป็นในระยะก่อนหน้านั้น เพราะหน่วยการปกครองที่จัดขึ้นในรูปแบบต่าง ๆ ย่อมมีความ เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมในแต่ละยุคสมัย นอกจากนี้ก็น่าจะเป็นด้วยในสมัยก่อนหน้านั้นผู้คนพลเมือง มีจำนวนน้อย คนจึงอยู่กันเป็นหย่อม ๆ ในบริเวณที่อุดมสมบูรณ์ไม่อยู่กระจัดกระจายทั่วกันไปเหมือน ทุกวันนี้ ขนาดหมู่บ้านคงจะเล็กมากและคงจะมีน้อย จึงไม่มีความจำเป็นจะต้องจัดขึ้น ถ้าจัดก็จัด เป็นตำบลมีกำนันคนเดียว ลักษณะชุมชนของไทยตามที่กล่าวถึง อาจมองเห็นได้จากความตอนหนึ่ง ในท้องตราพระราชสีห์น้อยของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ที่มีไปถึงข้าหลวงเทศาภิบาล เรื่อง จัดการปกครองท้องที่ ดังนี้⁴ "ตามที่เป็นอยู่ในทุกวันนี้ บ้านเรือนราษฎรมักตั้งเรียงรายไปตามฝั่ง แม่น้ำโดยมาก ส่วนท้องที่ข้างหลังออกไปมักจะเป็นทุ่งนาแลป่าเบญจพรรณออกไป เขตตำบลตามที่มี อยู่แล้ว น่าจะมีแต่ตอนริมน้ำ ข้างหลังออกไปไม่มีใครมี หรือถึงจะมีก็หมดยุคเพียงเขตทุ่งนา ส่วน

³พระพิศาลสงคราม. "สำเนาตราตราพระราชสีห์น้อยของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ถึงข้าหลวงเทศาภิบาล เรื่องจัดการปกครองท้องที่ ลงวันที่ 21 กันยายน ร.ศ. 115", ตำราปกครองเล่ม 1 (พระนคร : โรงพิมพ์ศิริเจริญ, ร.ศ. 121), หน้า 95.

⁴เรื่องเดียวกัน, หน้า 104.

ตอนป่าดอนจะ เป็นที่เปลี่ยวเปล่า ไม่อยู่ในเขตตำบลโดยอยู่โดยมาก ในข้อนี้เราพอจะกล่าวสรุปได้ว่าการจัดหน่วยการปกครองตำบลและหมู่บ้านนี้ ได้มีมาแล้วแต่ในโบราณกาล แต่อาจจะจัดครบบ้าง ไม่ครบบ้าง คือบางครั้งในระดับหมู่บ้านหายไป ไม่มีผู้ปกครอง (ผู้ใหญ่บ้าน) และลักษณะของการจัดก็คงไม่มีระเบียบอะไรเป็นที่แน่นอนหรือรัดกุมเท่าใดนัก คงประพุดปฏิบัติสืบเนื่องกันต่อมาโดยไม่รู้ว่าเป็นหน่วยการปกครองที่มีความจำเป็นหรือสำคัญแต่อย่างใด จึงได้เพิกเฉยละเลยไปในบางสมัยก็มี"

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงปฏิรูปการปกครองทุกระดับ ดังได้กล่าวมาแล้ว พระองค์ทรงตระหนักว่า การปกครองระดับตำบลและหมู่บ้านมีความจำเป็น และเป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารราชการแผ่นดิน เพราะเป็นหน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดกับราษฎรที่สุด จึงทรงมีพระราชดำริที่จะจัดระเบียบการปกครองตำบลและหมู่บ้านให้เป็นแบบแผนมั่นคงขึ้นในปี ร.ศ.111 (พ.ศ.2435) ขณะที่พระองค์เสด็จไปพักผ่อนพระราชอิริยาบถที่เกาะสีชัง สมเด็จพระยามหาราชดำรงราชานุภาพ และหลวงเทศาภิตรวิจารย์ (บรรดาศักดิ์ขณะนั้น) ได้ตามเสด็จไปด้วย ได้ทรงปรึกษาหารือกันถึงการที่จะจัดการปกครองท้องที่ตามหัวเมือง ซึ่งได้ทรงรับสั่งว่า⁵

"เรามีหลักฐานมาแต่โบราณแล้วว่า มีเจ้าบ้าน ผู้ใหญ่บ้าน กำหนดแขวงตามบ้านนอกหรือหัวเมือง เวลาที่มีเป็นบ้าน ๆ กำหนดแขวงอะไรอยู่บ้างแล้ว การที่เราจะจัดใหม่ต่อไปนั้น เห็นว่า เราควรจะอนุโลมจัดท้องที่ที่คล้ายคลึงกับที่เราจัดมีอยู่บ้างแล้ว บางเมือง คือกำหนดหลาย ๆ เจ้าบ้านที่อยู่ใกล้ชิดติดต่อกันเป็นกลุ่ม ๆ หนึ่ง เข้าเป็นหมู่บ้าน ในกลุ่มนี้เรียกว่า "หมู่บ้าน" แล้วให้มีผู้ใหญ่บ้านปกครองคนหนึ่ง หลาย ๆ หมู่บ้านที่อยู่ในระยะใกล้เคียงกันมากนักพอสมควร ตั้งขึ้นเป็น "ตำบล" ให้มีกำนันเป็นหัวหน้าตำบล...การรวบรวมบ้าน

⁵พระยามหาอำมาตยาธิบดี (เส็ง วิริยศิริ). "เรื่องมหาดไทย" อนุสรณ์เนื่องในงานฉลองวันที่ระลึกสถาปนากระทรวงมหาดไทย ครบรอบ 60 ปี (พระนคร : โรงพิมพ์พระจันทร์, 2495), หน้า 122.

ขึ้นเป็นหมู่บ้านเป็นตำบล... เช่นนี้คงมีเล็กบ้างใหญ่บ้าง ต้องถือเอาภูมิประเทศ
ท้องที่เป็นหลัก "

หลังจากได้ทรงปรึกษาหารือกันดังกล่าวแล้ว ก็ได้ทรงมอบให้หลวงเทศาภิตรวิจารณ์
จัดการทดลองตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพื่อปกครองตำบล หมู่บ้าน ที่บางปะอิน ปรากฏว่าได้ผล
สำเร็จอย่างงดงาม การจัดการและระเบียบในการดำเนินงานก็เป็นไปด้วยดี เป็นที่พอใจของ
ราษฎรบางปะอิน การทั้งนี้ก็เนื่องด้วยหลวงเทศาภิตรวิจารณ์ได้ดำเนินการอย่างรอบคอบเป็น
ขั้นตอนดังนี้

1. ได้ดำเนินการสำรวจจำนวนราษฎรในหมู่บ้านที่มีมาแต่ตั้งเดิม แล้วทำบัญชี
สำมะโนครัวเพื่อทราบจำนวนราษฎรในแต่ละหมู่บ้านที่มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน โดยรวมจำนวน
เจ้าของบ้านประมาณ 10 เจ้าของบ้าน (จะมีเรือนกี่หลังก็ตาม) เป็นหมู่บ้านหนึ่ง แล้วจัดการ
ประชุมราษฎรตามที่สำรวจไว้ ณ ศาลาวัด ต่อจากนั้นจึงเสนอให้ราษฎรที่มาร่วมประชุมได้ใช้
ความพิณพิจารณาเลือกบุคคลที่พวกเขาเห็นสมควรทำหน้าที่เป็นผู้ปกครองหรือผู้ใหญ่บ้าน โดย
อาศัยเสียงข้างมาก เมื่อปรากฏว่าทำการเลือกผู้ใหญ่บ้านได้สำเร็จแล้วหลวงเทศาภิตรวิจารณ์
ก็ออกไปตั้งชั่วคราวไว้ให้

สำหรับการเลือกตั้งกำนันก็ทำวิธีเดียวกัน แต่ใช้การออกเสียงทางอ้อม โดยให้
ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นตัวแทนของราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งไว้แล้วประชุมปรึกษาร่วมกันว่าจะเลือก
ใครในหมู่ผู้ใหญ่บ้านด้วยกันขึ้นเป็นหัวหน้าปกครอง หรือที่เรียกว่ากำนัน โดยอาศัยเสียงข้างมาก
เช่นกัน ปรากฏว่าได้มีการประชุมปรึกษาหารือกันเพื่อให้ได้กำนันที่เหมาะสม และในที่สุดท้าย
เลือกได้กำนันตามความต้องการแล้วหลวงเทศาภิตรวิจารณ์ได้ออกไปตั้งชั่วคราวไว้ให้เหมือนกับ
ผู้ใหญ่บ้าน

2. เมื่อได้ดำเนินการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ได้สั่งการให้
กำนันผู้ใหญ่บ้านอยู่ในบังคับบัญชาของกรมการเก่าไปก่อนจนกว่าจะมีคำสั่งเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้เพื่อ
ไว้กำนันผู้ใหญ่บ้านทราบลำดับสายการบังคับบัญชา และได้มอบหมายอำนาจหน้าที่ให้ ได้แก่

การรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องที่ การป้องกันการโจรกรรม และให้กำนันมีอำนาจเปรียบ-เทียบความทะเลาะวิวาทเล็กน้อยได้ ถ้าเป็นเรื่องใหญ่ก็ให้นำส่งอำเภอต่อไป

การที่กำนันผู้ใหญ่บ้านเข้ามาปฏิบัติหน้าที่บำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ราษฎรภายในเขตปกครองจำเป็นจะต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนบ้างในฐานะเป็นผู้เสียสละเพื่อส่วนรวม ซึ่งหลวงเทศาภิตรวิจารณ์ก็ได้กำหนดขึ้นไว้ให้โดยอาศัยของเดิมเป็นหลักได้แก่สิบลดค่านา ภาษีไม้ไผ่ และค่าเหยียบย่ำที่นาราชฎ

ผลงานที่หลวงเทศาภิตรวิจารณ์ได้ปฏิบัติไปในี่ นับว่าเป็นไปตามพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทุกประการ เพราะเป็นการวางรากฐานการกำหนดตัวผู้ปกครองในระดับตำบลและหมู่บ้าน ด้วยความเห็นชอบของราษฎรส่วนใหญ่ ซึ่งอาจจะดีกว่าทางราชการแต่งตั้งให้เพราะไม่สามารถทราบได้ว่าใครในท้องที่นั้น ๆ เป็นบุคคลที่ดีพอ และราษฎรให้ความเคารพนับถือ

ผลสำเร็จอย่างงดงามในการทดลองจัดระเบียบการปกครองตำบลและหมู่บ้านที่บางปะอินนี้ นับว่าเป็นการเร่งเร้าพระราชประสงค์ที่จะต้องจัดขึ้นทั่วทั้งประเทศ แต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเกรงว่า จะประสบอุปสรรคข้อขัดข้องนานาประการ เนื่องจากยังไม่ได้ศึกษาสภาพความเป็นอยู่ที่แท้จริงของราษฎรในชนบท ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในประเทศพม่า ซึ่งอังกฤษได้มายึดครองจัดการปกครองแบบตำบลและหมู่บ้านเช่นเดียวกับประเทศไทย และยังมีอุปสรรคข้ออื่น ๆ อีก อาทิ การปกครองหัวเมืองฝ่ายเหนือและฝ่ายใต้ ยังแยกกันอยู่ระหว่างกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงกลาโหม ดังนั้นพระองค์จึงทรงให้รอไว้ชั่วระยะหนึ่งก่อนจนกว่าจะได้ดำเนินการศึกษาให้ทราบสภาพความเป็นอยู่ของราษฎรโดยทั่วไปให้ถ่องแท้เสียก่อนแล้วจึงเริ่มต้นลงมือจัดระเบียบการปกครองตำบลและหมู่บ้านให้กว้างขวางออกไป ในการนี้สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงรับภาระไปดำเนินการเป็นที่เรียบร้อยโดยได้ทรงตรวจราชการหัวเมืองเหนือครั้งแรกในปี ร.ศ. 111 (พ.ศ. 2435) ผลจากการไปตรวจราชการของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพครั้งนี้ ก่อให้เกิดความรู้ต่าง ๆ จากเหตุการณ์ที่ได้ทรงพบเห็นเกี่ยวกับการจัดระเบียบการปกครองหรือสภาพบ้านเมืองต่าง ๆ อันเป็นรากฐานอันดีที่จะยึดถือเป็นแนวอย่างหนึ่งในการวางแผนงานแบบแผนการปกครองขึ้นใหม่

ประเด็นต่อไปที่จะกล่าวถึงก็คือ การศึกษาแบบแผนการจัดการปกครองส่วนภูมิภาคของประเทศไทย ซึ่งได้แก่ประเทศพม่าและมลายู เพื่อนำส่วนที่ดีและเหมาะสมมาประกอบในการพิจารณาวางรากฐานจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยจึงได้ให้หลวงเทศาจิตร-วิจารณ์เดินทางไปยังประเทศทั้งสองเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว ซึ่งก็ได้พบว่า พม่าจัดการปกครองท้องถิ่นแบบมีข้าหลวงเทศาภิบาล ผู้ว่าราชการเมือง อำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน การจัดแบบนี้ให้บุตรตามพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งได้ทรงมอบให้สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการอยู่แล้ว และโดยที่หลวงเทศาจิตรวิจารณ์ ได้เป็นหัวเรี่ยวหัวแรงสำคัญของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทั้งในการร่างแบบแผนการปกครองและชี้แจงรายละเอียด ให้แก่ข้าหลวงเทศาภิบาล ดังนั้น จึงสามารถกล่าวได้ว่า ประเทศไทยได้จัดระเบียบการปกครองส่วนภูมิภาคซึ่งรวมถึงการปกครองท้องถิ่นด้วยการเจริญรอยตามแบบแผนการปกครองของอังกฤษ ซึ่งใช้ปกครองเมืองขึ้นอยู่ในขณะนั้นเป็นจำนวนมากไม่น้อยทีเดียว

สำหรับการเตรียมการอีกหัวข้อหนึ่งซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการจัดระเบียบการปกครองในระดับตำบลและหมู่บ้านขึ้นทั่วทั้งประเทศก็คือ การโอนอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการบังคับบัญชาหัวเมืองทั้งราชอาณาจักรให้มาอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาเพียงกระทรวงเดียว คือ กระทรวงมหาดไทย ซึ่งแต่เดิมนั้นบังคับบัญชารับผิดชอบเฉพาะหัวเมืองฝ่ายเหนือเท่านั้น จึงเป็นอุปสรรคต่อการลงมือจัดระเบียบการปกครองตำบลและหมู่บ้านให้กว้างขวางออกไปอีก ดังนั้น ภายหลังจากการกำหนดแผนงานในการปรับปรุงราชการบริหารในส่วนภูมิภาคได้เสร็จเรียบร้อยแล้ว ก็ได้มีประกาศพระบรมราชโองการแบ่งปันหน้าที่ระหว่างกระทรวงกลาโหม กับกระทรวงมหาดไทย เสียใหม่ลงวันที่ 23 ธันวาคม ร.ศ. 113 (พ.ศ. 2437) โดยประกาศฉบับนี้ มีผลให้ราชการฝ่ายปกครองอันเป็นราชการพลเรือนกับฝ่ายทหารได้แยกออกจากกันอย่างเด็ดขาด และทำให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่บังคับบัญชาหัวเมืองทั้งหมดตามแผนการที่วางไว้ ซึ่งเป็นการสะดวกที่จะเริ่มลงมือจัดระเบียบการปกครองตำบลและหมู่บ้านตามหัวเมืองต่าง ๆ และราษฎรก็จะได้รับการปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอเท่าเทียมกัน ส่วนเขตนครหลวงได้กำหนดให้ขึ้นอยู่ในความบังคับบัญชาของกระทรวงนครบาลในระยะต่อมา ได้แก่ เขตที่รวมเมืองต่าง ๆ คือ พระนคร ธนบุรี สมุทรปราการ นนทบุรี ัญญบุรี พระประแดง มีนบุรี และปทุมธานี ซึ่งได้มีการจัดการปกครองต่างหากเป็นพิเศษ

ก่อนที่จะลงมือจัดระเบียบการปกครองตำบลและหมู่บ้านนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทราบสภาพของท้องที่และสถานการณ์ทั้งปวงโดยทั่วไปอย่างแท้จริง การเสด็จตรวจราชการทั่วเมืองของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพนั้น ก็นับว่าเป็นประโยชน์อย่างมาก แต่ก็ไม่สามารถเสด็จได้ทั่วถึงทุกท้องที่ เพราะการคมนาคมลำบาก และทรงมีภารกิจต้องปฏิบัติภารกิจด้านอื่น ๆ ไปพร้อม ๆ กันด้วย ทั้งนี้ กระทรวงมหาดไทยในฐานะที่ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้มีหน้าที่ปกครองบังคับบัญชาบรรดาหัวเมืองทั่วราชอาณาจักรและจะต้องรับเร่งจัดการปกครองแบบใหม่ตามพระราชประสงค์ดังกล่าวมาแล้ว จึงคิดหาวิธีที่จะทราบสภาพท้องที่และเหตุการณ์ตามหัวเมืองต่าง ๆ ให้ทั่วถึงโดยรับด่วน และขณะเดียวกันก็จะได้พิจารณาวางหลักเกณฑ์ในการจัดระเบียบการปกครองท้องที่ไปพร้อม ๆ กันด้วย และเห็นว่าวิธีที่ดีกว่าวิธีอื่น ๆ ก็คือ การเรียกสมุหเทศาภิบาลที่สำเร็จราชการอยู่ในมณฑลต่าง ๆ ทั่วประเทศมาประชุมที่นครหลวง เพราะสมุหเทศาภิบาลแต่ละคนรับผิดชอบในเขตของตนเป็นสัดส่วน ย่อมจะได้ตรวจตราสภาพภูมิประเทศและสถานการณ์ทั้งปวงในท้องที่ได้ทั่วถึง นอกจากนั้นการประชุมที่จะจัดขึ้นนี้ยังเปิดโอกาสให้สมุหเทศาภิบาลต่าง ๆ และบรรดาข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในกระทรวงมหาดไทย ได้ไต่ถามและปรึกษาหารือถึงการที่จะดำเนินการร่วมกันได้ถนัดขึ้น สามารถปรับความเข้าใจอันดีซึ่งกันและกันและมีโอกาสพบปะวิสาสะแลกเปลี่ยนความรู้แก่กันด้วย

ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงได้มีหนังสือกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตเรียกสมุหเทศาภิบาลเข้ามาประชุมในกระทรวงมหาดไทยเป็นประเพณีปีละครั้ง ซึ่งก็ได้ทรงมีพระบรมราชานุญาต กระทรวงมหาดไทยจึงได้เริ่มดำเนินการประชุมสมุหเทศาภิบาลขึ้นเป็นครั้งแรกในปี ร.ศ. 114 (พ.ศ. 2438) และได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ถือเป็นธรรมเนียมนิยมจัดขึ้นทุกปี การประชุมครั้งแรกนี้ นับว่ามีความสำคัญต่อการจัดระเบียบการปกครองตำบลและหมู่บ้านเป็นอย่างยิ่ง เพราะเป็นการประชุมเพื่อปรึกษาหารือในการจัดวางระเบียบเกี่ยวกับเรื่องนี้โดยตรง⁶

⁶จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ. สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2527), หน้า 561-569.

ผลการประชุมการมีกำหนดแบ่งการปกครองท้องที่ออกเป็น 5 ชั้น คือ

- ชั้นที่ 1 การปกครองหมู่บ้าน
- ชั้นที่ 2 การปกครองตำบล
- ชั้นที่ 3 การปกครองอำเภอ (และ เมืองขึ้น)
- ชั้นที่ 4 การปกครองเมือง
- ชั้นที่ 5 การปกครองมณฑล

ซึ่งสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพได้ทรงชี้แจงให้ที่ประชุมทราบว่า จะได้ปรึกษาเพื่อวางระเบียบแบบแผนในชั้นหมู่บ้าน ตำบล และอำเภอก่อน เพราะจะเริ่มลงมือจัดระเบียบให้เป็นทีเรียบร้อยเสมอเหมือนกันทุกมณฑล และได้แจ้งให้ที่ประชุมทราบต่อไปว่า ตำแหน่งผู้ปกครองตำบลและหมู่บ้านในแบบแผนใหม่ที่จะได้กำหนดขึ้นนี้ กำหนดให้ราษฎรเป็นผู้เลือกตั้ง ซึ่งแตกต่างไปจากของเก่าที่ให้ผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้เลือก

หลังจากที่กระทรวงมหาดไทยได้จัดให้มีการประชุมสมุหเทศาภิบาลครั้งที่ 1 เพื่อวางแบบแผนในการจัดระเบียบการปกครองท้องที่ ในระดับอำเภอ ตำบล และหมู่บ้านเสร็จสิ้นไปแล้วใน ร.ศ.115 (พ.ศ. 2439) พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กระทรวงมหาดไทยลงมือจัดระเบียบการปกครองท้องที่ทั้ง 3 ระดับดังกล่าวได้ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยก็ได้รับสนองพระบรมราชโองการไปปฏิบัติตามพระราชประสงค์ โดยได้ส่งแบบแผนการปกครองไปให้สมุหเทศาภิบาลและผู้ว่าราชการเมืองทั้งปวงถือปฏิบัติเป็นแบบแผนเดียวกัน ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองหมู่บ้าน การปกครองตำบล และการปกครองอำเภอ

เมื่อปรากฏว่าโครงการทดลองได้รับผลด้วยดีในที่แตกต่างกัน เป็นไปตามพระราชประสงค์ทุกประการใน ร.ศ.115 (พ.ศ. 2439) แล้ว ก็ได้ทรงเห็นว่าถึงเวลาอันสมควรที่วางรูปแบบการปกครองส่วนภูมิภาคดังกล่าวอย่างเป็นทางการในระบบการปกครองของประเทศในปีต่อมา ก็ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 (พ.ศ. 2440) ขึ้นใช้บังคับทั่วทั้งประเทศต่อไป

พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นแม่บทในการจัดระเบียบการปกครองตำบลและหมู่บ้านทั่วทั้งประเทศฉบับแรก ทั้งนี้เพื่อให้มีเจ้าหน้าที่คอยตรวจตราดูแลทุกข์สุขของราษฎรตามพื้นที่ต่าง ๆ ซึ่งเป็นกำลังสำคัญอย่างหนึ่งในการปกครองบ้านเมือง นอกจากนี้ก็เพื่อรักษาไว้ซึ่งอำนาจพระราชกำหนดกฎหมายให้ประชาชนพึงปฏิบัติตามด้วยความเรียบร้อย ข้อความและหลักเกณฑ์ส่วนใหญ่ของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ได้ใช้เป็นหลักในการปกครองท้องที่ของประเทศไทยสืบมาจนตราบเท่าทุกวันนี้

ระบบบ้าน ผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 (พ.ศ. 2440) เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรฉบับแรกที่วางระเบียบการปกครองส่วนภูมิภาค มีรูปแบบการปกครองเป็นแบบเดียวกันทั่วราชอาณาจักร วัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้ในตอนแรกต้องการวางหลักการปกครองท้องที่เฉพาะหัวเมืองทุกมณฑลและเทศาภิบาลเท่านั้น มิได้ใช้บังคับในพื้นที่มณฑลกรุงเทพฯพระมหานคร แต่ต่อมาได้มีประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 สำหรับหัวเมืองในมณฑลกรุงเทพฯพระมหานคร⁷ ด้วยเหตุผลว่าควรจะให้การปกครองท้องที่เป็นแบบเดียวกันในทุกมณฑล

ในส่วนของพระนคร และธนบุรีก็ได้มีการกำหนดพื้นที่ออกเป็นอำเภอชั้นนอกและอำเภอชั้นใน โดยอำเภอชั้นนอกให้หน้าเอาพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 มาใช้บังคับ แต่อำเภอชั้นในไม่ใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 เพราะลักษณะพื้นที่แตกต่างกัน ประกอบกับระหว่างนั้นกำลังแก้ไขเพื่อประกาศใช้กฎหมายฉบับใหม่คือพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 จึงต้องรออยู่ แต่มิได้ประสงค์จะนำเอาพระราชบัญญัตินี้มาใช้ทุกหมวดทุกมาตรา เพียงแต่เลือกเอามาตราที่เป็นว่าเหมาะสมมาใช้เท่านั้น

⁷"ประกาศลักษณะปกครองท้องที่สำหรับหัวเมืองและมณฑลกรุงเทพฯพระมหานคร ร.ศ. 116," ราชกิจจานุเบกษา 14 (20 มิถุนายน ร.ศ. 116) : 146.

ระบบกำนันผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457

หลังจากใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 มาได้ 17 ปีก็ถูกยกเลิกไป โดยใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แทนในตอนแรกพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับในหัวเมืองต่าง ๆ ทุกมณฑล ยกเว้นเขตอำเภอชั้นในของพระนครและธนบุรีอำนาจหน้าที่ของสมุหเทศาภิบาลตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับนี้ เฉพาะในมณฑลกรุง เทพพระมหานครให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเสนาบดีกระทรวงนครบาล สำหรับการปกครองอำเภอชั้นในให้เป็นอำนาจของกรมอำเภอ

ต่อมาในปี พ.ศ. 2458 ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองของมณฑลกรุง เทพพระมหานคร เสียใหม่ โดยกำหนดเขตการปกครองออกเป็น 6 จังหวัด มีนครบาลจังหวัดเป็นผู้ปกครองดูแล ยกเว้นจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีไม่มีนครบาลจังหวัด แต่มีอธิบดีกรมพระนครบาลทำหน้าที่แทน แบ่งการปกครองออกเป็นอำเภอชั้นใน 25 อำเภอ อำเภอชั้นนอกอีก 8 อำเภอ โดยมีผู้ปกครองดูแลคือ กรมพระนครบาลซึ่งเปลี่ยนชื่อมาจากกรมอำเภอ และได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ในเขตอำเภอชั้นในกรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 18 กันยายน พ.ศ. 2458⁸ โดยกำหนดใช้บังคับเฉพาะบางส่วนบางมาตรา การปกครองแบ่งออกเป็นอำเภอ จากอำเภอแบ่งเป็นตำบลมีผู้ปกครองดูแลคือกำนัน ในเขตอำเภอชั้นนอกได้จากการเลือกตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ส่วนอำเภอชั้นในการตั้งกำนัน อยู่ในดุลยพินิจของเสนาบดีกระทรวงนครบาล ถ้าเสนาบดีกระทรวงนครบาลเป็นสมควรก็อาจตั้งได้แต่มีอำนาจที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงทุกเมื่อ หน่วยการปกครองย่อยลงไปจากตำบลเรียกว่าหมู่บ้านมีผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ปกครองดูแล ซึ่งการแบ่งตำบลออกเป็นหมู่บ้านมีเฉพาะในเขตอำเภอชั้นนอกเท่านั้น ในเขตอำเภอชั้นใน มีการแบ่งออกเป็นตำบล แต่ไม่มีหมู่บ้าน ตำบลในเขตอำเภอชั้นใน จึงเป็นเพียงเขตท้องที่ไม่มีกำนันทำหน้าที่ปกครองดูแล แม้ว่าจะอยู่นอกเขตเทศบาลก็ตาม ต่อมา ในปี พ.ศ. 2476 ได้มีการยกเลิกระบบเทศาภิบาล ทั้งนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารราชการทั่วราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ซึ่งกำหนดให้ระเบียบการปกครองส่วนภูมิภาคแบ่งออกเป็นจังหวัดและอำเภอ เท่ากับว่า เป็นการยกเลิกมณฑลโดยปริยาย ดังนั้นจึงทำให้มณฑลกรุง เทพมหานครถูกยกเลิกไปด้วย

⁸ "ประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ในเขตชั้นในในกรุงเทพมหานคร," ราชกิจจานุเบกษา 32 (3 ตุลาคม 2458) : 1837-1838.

คงเหลือเพียงจังหวัดพระนคร และจังหวัดธนบุรี⁹ และต่อมาในปีเดียวกันได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 กฎหมายฉบับนี้มีผลกระทบต่อกรุงเทพมหานคร ทำให้เกิดการจัดตั้งเทศบาลนครกรุงเทพ และเทศบาลนครธนบุรีขึ้นในปี พ.ศ. 2480

ระบบกำนันผู้ใหญ่บ้านตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 24 และ 25

รูปแบบการปกครองของกรุงเทพมหานครได้วิวัฒนาการมาโดยลำดับ ซึ่งรูปแบบจะเป็นเช่นไรนั้นขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลเป็นสำคัญ ทั้งนี้เนื่องจากว่ากรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวงของประเทศ และเป็นศูนย์รวมของการปกครอง เศรษฐกิจ และความเจริญในทุก ๆ ด้าน หน่วยงานสำคัญ ๆ ต่างก็มารวมกันอยู่ที่นี้ ดังนั้นรูปแบบการปกครองของกรุงเทพมหานครจึงจำเป็นที่จะต้องมึลักษณะพิเศษแตกต่างจากที่อื่น

จากอดีตที่ผ่านมากรุงเทพมหานครเป็นการปกครองส่วนภูมิภาคโดยแยกพื้นที่ออกเป็น 2 จังหวัด คือ จังหวัดพระนคร และจังหวัดธนบุรี โดยที่แต่ละจังหวัดแบ่งหน่วยการปกครองย่อยลงไปเป็นระดับอำเภอเหมือนกับจังหวัดอื่น ๆ ในส่วนภูมิภาค แต่มีความแตกต่างกันตรงที่ว่าหน่วยการปกครองระดับอำเภอนั้นได้ถูกกำหนดพื้นที่ออกเป็น 2 ส่วน ตามระดับของความเจริญและความเป็นศูนย์กลางของชุมชน คือ ถูกกำหนดเป็นอำเภอชั้นนอกในส่วนที่เป็นชนบทและอำเภอชั้นในส่วนที่เป็นชุมชนเมือง

หลังจากที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศโดยเกิดรัฐประหารโดยกลุ่มที่เรียกตนเองว่า คณะปฏิวัติ เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 คณะปฏิวัติในฐานะที่ยึดถืออำนาจรัฐได้ปรับปรุงรูปแบบการปกครองของกรุงเทพมหานครในขณะนั้นเสียใหม่ โดยได้ออกประกาศ

⁹พระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลกรุงเทพ พ.ศ. 2479 และพระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลนครธนบุรี พ.ศ. 2480.

ของคณะปฏิวัติฉบับที่ 24 เมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2514¹⁰ กำหนดให้จังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีรวมเข้าเป็นจังหวัดเดียวกัน เรียกว่า "นครหลวงกรุงเทพธนบุรี" มีขอบเขตของอำนาจการปกครองและพื้นที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน พร้อมกันนั้นก็ได้ออกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 25 เมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2514¹¹ รวมหน่วยการปกครองท้องถิ่นของทั้งสองจังหวัดเข้าด้วยกันคือ เทศบาลนครกรุงเทพ และเทศบาลนครธนบุรี รวมกันเป็น "เทศบาลนครหลวง" โดยมีเจตนารมณ์ เพื่อให้การบริหารราชการของกรุงเทพมหานครเป็นไปโดยประหยัดมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับนโยบายการบริหารราชการส่วนกลางยิ่งขึ้น

จะเห็นได้ว่า นับตั้งแต่เริ่มต้นกรุงรัตนโกสินทร์ ตั้งแต่ พ.ศ. 2325 เป็นต้นมา พื้นที่ของจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีเป็นหน่วยการปกครองซึ่งแยกกันอยู่ตลอดมา ครั้นนี้นับเป็นครั้งแรกที่พื้นที่ทั้งสองได้ถูกผนวกเข้าไว้ด้วยกัน ซึ่งกว่าจะวิวัฒนาการมาจนเป็นเช่นนี้ ต้องใช้เวลาถึง 189 ปี จึงจะบังเกิดขึ้น หากมองในภาพรวมของรูปแบบการปกครองสามารถแบ่งออกได้ ดังนี้

1. พื้นที่ในเขตเทศบาลนครหลวง เป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น
2. พื้นที่นอกเขตเทศบาลนครหลวง เป็นรูปแบบการปกครองส่วนภูมิภาค

สำหรับพื้นที่นอกเขตเทศบาลนครหลวง ซึ่งมีรูปแบบการปกครองส่วนภูมิกษัตริย์นั้น ก็ยังคงมีอยู่บางส่วน รูปแบบการปกครองระดับอำเภอเป็น 2 ส่วน คือ อำเภอชั้นนอกและอำเภอชั้นใน เช่นเดิมและโดยที่ประกาศของคณะปฏิวัติทั้งสองฉบับมิได้กำหนดถึงการปกครองระดับตำบลไว้เลย ดังนั้น โดยผลแห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 24 ซึ่งกำหนดให้นครหลวงกรุงเทพธนบุรีเป็นจังหวัด ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด ดังนั้น การปกครองระดับตำบลจึงยังคงถือปฏิบัติตาม

¹⁰"ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 24," ราชกิจจานุเบกษา 88 ตอนที่ 144 (21 ธันวาคม 2514) : 816-819.

¹¹"ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 25," ราชกิจจานุเบกษา 88 ตอนที่ 144 (21 ธันวาคม 2514) : 820-824.

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 นั่นคือ ระบบกำนันผู้ใหญ่บ้านของอำเภอชั้นนอก ในเขตนครหลวงกรุงเทพมหานคร ยังคงมีอยู่เหมือนเดิมทุกประการ มิได้มีผลกระทบจากการปรับปรุงโครงสร้างการปกครองในระดับบมแต่อย่างใด

ระบบกำนันผู้ใหญ่บ้านตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 335

หลังจากคณะปฏิวัติได้ปรับปรุงโครงสร้างการปกครองของกรุงเทพมหานครให้อยู่ในรูปของนครหลวงกรุงเทพมหานคร ได้เกือบจะครบ 1 ปี ก็ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างใหม่อีกครั้งหนึ่ง โดยได้มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 335 เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2515¹² กำหนดให้

1. เรียกนครหลวงของประเทศไทยว่า "กรุงเทพมหานคร" มีลักษณะเป็นจังหวัดตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้รับผิดชอบบริหารงานตามนโยบายของรัฐบาล การแต่งตั้งและถอดถอนเป็นไปตามมติของคณะรัฐมนตรี
2. แบ่งพื้นที่กรุงเทพมหานครออกเป็นเขตในเขตหนึ่ง ๆ แบ่งออกเป็นแขวง โดยมีหัวหน้าเขตและหัวหน้าแขวงเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาและรับผิดชอบตามลำดับ โดยการกำหนดพื้นที่เขตให้ถือเขตอำเภอเดิมเป็นเขต และพื้นที่แขวงให้ถือเขตตำบลเดิมเป็นแขวง
3. หัวหน้าแขวงมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายระเบียบ คำสั่ง กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านไปพลางก่อน
4. ให้กำนันผู้ใหญ่บ้านในเขตอำเภอชั้นนอกคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะมีคำสั่งยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงและให้กำนันเป็นหัวหน้าแขวง โดยตำแหน่งจนกว่าจะมีประกาศของกระทรวงมหาดไทยยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลง

¹²"ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335," ราชกิจจานุเบกษา 89 ตอนที่ 190 (13 ธันวาคม 2515) : 187-201.

ผลจากการมีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 335 ทำให้

1. นครหลวงของประเทศถูกใช้ชื่อว่า "กรุงเทพมหานคร" เป็นครั้งแรก และยังคงใช้ต่อกันมาจนถึงปัจจุบัน แม้ว่าจะมีการยกเลิกกฎหมายเก่า แล้วประกาศใช้กฎหมายฉบับใหม่ก็ตาม
2. แม้ว่ากรุงเทพมหานครจะมีสถานะ เป็นจังหวัด ซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาค แต่ก็ยังมีลักษณะพิเศษภายในที่แตกต่างออกไป โดยรูปแบบการปกครองระดับอำเภอและตำบล ได้เปลี่ยนแปลงไปเรียกชื่อใหม่เป็นเขตและแขวง มีผู้ดูแลรับผิดชอบคือ หัวหน้าเขตและหัวหน้าแขวงแทนนายอำเภอและกำนัน โดยที่หัวหน้าแขวงมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับกำนันผู้ใหญ่บ้าน
3. กำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งยังมีอยู่ในเขตอำเภอชั้นนอกยังคงอยู่ในตำแหน่งเดิมต่อไป จนกว่ากระทรวงมหาดไทยจะประกาศยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลง ซึ่งนับว่าเป็นครั้งแรก ตั้งแต่มีระบบกำนันผู้ใหญ่บ้านในกรุงเทพมหานครตั้งแต่ พ.ศ. 2440 ที่กฎหมายแสดงเจตนารมณ์ที่จะยกเลิกตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านเสีย โดยให้อยู่ในอำนาจของกระทรวงมหาดไทยที่จะพิจารณา ซึ่งในช่วงที่มีการใช้ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 335 ก็มิได้มีการยกเลิกตำแหน่งแต่อย่างใด

ระบบกำนันผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518

หลังจากที่ได้เกิดเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งใหญ่ เมื่อประชาชนลุกฮือขึ้นต่อต้านการปกครองของคณะปฏิวัติ จนนำไปสู่เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 อำนาจการปกครองประเทศขึ้นอยู่กับคณะรัฐบาลชั่วคราวที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาแต่งตั้ง และในส่วนของอำนาจนิติบัญญัติ ก็ได้มีการแต่งตั้งสภานิติบัญญัติขึ้นทำหน้าที่ มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยมากที่สุดฉบับหนึ่งของไทย และในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีบทบัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นขึ้นเป็นครั้งแรก โดยกำหนดไว้ในมาตรา 216 ว่า การปกครองท้องถิ่นทุกระดับในทุกจังหวัดรวมทั้งนครหลวง ให้มีสภาท้องถิ่นและหัวหน้าฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้ง¹³ ดังนั้น จึงได้มีการเสนอร่างพระราช

¹³"รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517," ราชกิจจานุเบกษา 91 ตอนที่ 169 (7 ตุลาคม 2517) : 1-90.

บัญญัติเกี่ยวกับการปกครองกรุงเทพมหานครฉบับใหม่ขึ้นมา ซึ่งนำไปสู่การตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 ขึ้นใช้บังคับ

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518¹⁴ ได้กำหนดรูปแบบการปกครองไว้ว่า

1. ให้กรุงเทพมหานครเป็นทบวงการเมือง มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนครหลวง
2. แบ่งพื้นที่กรุงเทพมหานครออกเป็นเขต และแขวงตามลำดับ กฎหมายใดอ้างอิงถึงพื้นที่อำเภอให้หมายถึงพื้นที่เขต อ้างถึงพื้นที่ตำบลให้หมายถึงพื้นที่แขวง
3. เขตหนึ่งอาจแบ่งเป็นแขวงในแต่ละแขวงจะมีหัวหน้าแขวง เป็นผู้มือนำเจ้าหน้าที่รับผิดชอบปฏิบัติราชการในแขวง
4. ให้ตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในเขตกรุงเทพมหานครที่มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับยังคงมีต่อไปจนกว่าจะมีประกาศกระทรวงยกเลิกตำแหน่งดังกล่าว หรือมีตำแหน่งของแขวงขึ้นมาแทน

จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 นับเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ได้กำหนดฐานะของกรุงเทพมหานครไว้อย่างชัดเจน ว่าเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นท้องถิ่นที่แตกต่างไปจากพื้นที่อื่น ๆ คือ เป็นท้องถิ่นที่มีพื้นที่ครอบคลุมทั่วทั้งจังหวัด ซึ่งในประเด็นนี้อาจก่อให้เกิดความสับสนไม่เข้าใจสำหรับผู้ที่ไม่ได้มีความรู้พื้นฐานในทางการปกครองเพียงพอ โดยเข้าใจว่า กรุงเทพมหานครเป็นจังหวัด ๆ หนึ่ง แต่ความจริงแล้ว กรุงเทพมหานครเป็นราชการส่วนท้องถิ่น มิใช่เป็นจังหวัดซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาคตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินอีกประการหนึ่งก็คือ กรุงเทพมหานคร มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นเพียงรูปแบบเดียว ในพื้นที่เดียว ไม่เหมือนกับจังหวัด ซึ่งมีหน่วยการปกครองท้องถิ่น

¹⁴ "พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518," ราชกิจจานุเบกษา 92 ตอนที่ 42 (20 กุมภาพันธ์ 2518) : 1-59.

หลายรูปแบบอยู่ในพื้นที่ของจังหวัดได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล
องค์การบริหารส่วนตำบล

เมื่อมาพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวกับกำนันผู้ใหญ่บ้าน พระราชบัญญัติระเบียบบริหาร
ราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 ได้กำหนดบทบาทหน้าที่และแนวทางต่อกำนันผู้ใหญ่บ้าน
ไว้คล้ายคลึงกับประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 335 โดยกำหนดโครงสร้างการปกครองในระดับ
แขวงไว้ มีหัวหน้าแขวงเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบปฏิบัติราชการในแขวง และให้ตำแหน่ง
กำนันผู้ใหญ่บ้านในเขตกรุงเทพมหานครหรืออำเภอชั้นนอก ยังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่า
จะมีประกาศกระทรวงมหาดไทย ยกเลิกตำแหน่งดังกล่าว ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว ก็ได้มีประกาศ
กระทรวงมหาดไทยในเรื่องดังกล่าวนี้ แต่ประกาศใด แต่มีข้อสังเกตประการหนึ่งว่า กฎหมาย
ได้เขียนไว้ว่าให้มีตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน จนกว่าจะมีตำแหน่งหัวหน้าแขวงขึ้นมาแทน แสดงให้
เห็นว่าต้องการที่จะให้ตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านค่อย ๆ ลดบทบาทลง แล้วให้ตำแหน่งหัวหน้าแขวง
ขึ้นมาแทนที่

ระบบกำนันผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

หลังจากที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 ใช้
บังคับมาได้ 10 ปี ตลอดระยะเวลาก็ได้มีการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมกับสภาพการที่เปลี่ยน
ไปหลายครั้ง แต่ในที่สุดก็ได้มีการยกเลิกกฎหมายฉบับนี้เสียแล้วประกาศใช้ พระราชบัญญัติระเบียบ
บริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528¹⁵ ขึ้นแทนโดยกำหนดให้

1. กรุงเทพมหานครมีฐานะ เป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีผู้บริหาร
ประกอบด้วย สภากรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง
2. กำหนดให้มีสภาเขต ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาเขตเข้ามาทำหน้าที่ดูแลให้ข้อ
คิดเห็นหรือคำปรึกษาต่อการดำเนินงานของเขต

¹⁵ "พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528," ราชกิจจานุ-
เบกษา 102 ตอนที่ 115 (31 สิงหาคม 2528) : 1-64.

3. การแบ่งพื้นที่การบริหารยังคงแบ่งเป็นเขตและแขวง เช่นเดิม
4. ในบทเฉพาะกาลได้กำหนดให้ตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านในเขตกรุงเทพมหานคร ยังคงมีอยู่ต่อไป ถ้าเขตหรือแขวงใดหมดความจำเป็นต้องมีตำแหน่งดังกล่าว ให้กรุงเทพมหานคร ประกาศยกเลิกตำแหน่งนั้นในราชกิจจานุเบกษา

ฐานะของกรุงเทพมหานครเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ (autonomy) เป็นของตนเองมากที่สุดเหนือกว่ารูปแบบการปกครองอื่น ๆ ทุกรูปแบบ มีโครงสร้างซึ่งมีตำแหน่งของราษฎรเข้ามามีส่วนในการบริหารงาน ควบคุม กำกับ ดูแลการปฏิบัติงานข้าราชการประจำ ตั้งแต่ระดับบนสุดลงมาจนถึงระดับล่าง แม้แต่อำนาจในการควบคุมดูแลซึ่งในอดีตเป็นของกระทรวงมหาดไทย แต่ตามกฎหมายฉบับใหม่ให้อำนาจตกเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่เพียงผู้เดียว

เมื่อเรามองตรงฐานะบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้าน จะเห็นได้ชัดเจนว่า กฎหมายได้ให้ความสำคัญกับกำนันผู้ใหญ่บ้านน้อยลงตามลำดับ คือมีการพูดถึงไว้เพียงในมาตรา 132 ซึ่งเป็นมาตราสุดท้ายในบทเฉพาะกาลว่าให้ยังคงมีอยู่ แต่ถ้าเขตหรือแขวงใดเห็นว่าหมดความจำเป็นแล้วก็อาจดำเนินการออกเป็นประกาศกรุงเทพมหานครลงในราชกิจจานุเบกษาเท่านั้น ก็สามารถยุบตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านได้ จะสังเกตได้ว่า กฎหมายฉบับก่อน ๆ ได้กำหนดอำนาจในเรื่องนี้ไว้โดยให้เป็นอำนาจของกระทรวงมหาดไทย แต่ในกฎหมายฉบับปัจจุบันนี้ เป็นอำนาจเด็ดขาดของกรุงเทพมหานคร แต่ในเรื่องการยุบตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านนี้ก็เหมือนเช่นเดียวกับกฎหมายทุกฉบับที่ผ่านมาคือ ผู้มีอำนาจในการยุบตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน ยังไม่เคยมีการใช้อำนาจนี้แม้แต่ครั้งเดียว

บทบาทหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน

กำนันผู้ใหญ่บ้านมีบทบาทหน้าที่ในการบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ราษฎรในพื้นที่ซึ่งตนปกครองดูแล บทบาทหน้าที่นี้มีมากมาย ทั้งที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และกฎหมายอื่น ๆ เมื่อได้พิจารณาโดยละเอียดแล้วก็สามารถสรุปบทบาทหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในภาพรวมได้ดังนี้

1. การปกครองราชการ

ในการปกครองระดับตำบลหมู่บ้านนั้น กำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับเลือกจากราชการให้ทำหน้าที่ดูแลคุ้มครองราชการ นอกจากนั้นในฐานะที่กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นบุคคลที่อยู่ในท้องที่รู้จักคุ้นเคยกับสภาพท้องที่และรู้ปัญหา รู้ความต้องการของราษฎรดี กำนันผู้ใหญ่บ้านจึงเป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหา ปิดเป่าความเดือดร้อนให้แก่ราษฎร และพัฒนาความเจริญให้กับท้องถิ่นในฐานะ เป็นตัวกลางระหว่างรัฐบาลกับราษฎร

โดยที่ราชการให้การยอมรับนับถือต่อกำนันผู้ใหญ่บ้าน ในฐานะผู้ปกครองดังกล่าว ทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านนอกจากจะมีบทบาทในการบำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่ประชาชนตามนโยบายของรัฐบาลหรือกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติแล้วยังต้องแสดงบทบาทพิเศษอื่น ๆ อีกมาก กล่าวคือ การเป็นผู้นำของท้องถิ่น เช่น เป็นหัวเรี่ยวหัวแรงพัฒนาท้องถิ่น การจัดหาระดมทุนสิ่งของตลอดจนระดมราษฎรทำกิจกรรมบางอย่าง งานต้อนรับผู้มาเยี่ยมเยียน ประสานงานกับหน่วยราชการและข้าราชการทุกหน่วยงานที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ แสดงบทบาทในงานสังคม งานทำบุญงานประเพณี งานรัฐพิธี ฯลฯ ดังนั้น การเข้าไปสัมพันธ์กับทุก ๆ คน ในฐานะผู้นำท้องถิ่น ทั้งที่เป็นราษฎร พ่อค้า ข้าราชการ นักการเมือง จะสามารถแสดงบทบาทดังกล่าวได้ดีเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถบุคคลิกความเป็นผู้นำของกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นสำคัญด้วย

เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ปกครองดูแลราษฎรในพื้นที่ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องรู้สภาพท้องที่และเขตการปกครองของตนด้วย กล่าวคือ กำนันผู้ใหญ่บ้านจะต้องทราบแนวเขต ตำบลหมู่บ้าน สามารถนำชี้แนวเขตในภูมิประเทศจริงได้ และจัดทำหลักฐานแนวเขตการปกครองขึ้นไว้ นอกจากนี้ในกรณีที่มีราษฎรเพิ่มจำนวนมากขึ้นจนเกินกว่าความสามารถของกำนันผู้ใหญ่บ้าน จะดูแลปกครองให้เรียบร้อยหรือสภาพท้องที่เป็นอุปสรรคในการปกครอง หรือท้องที่ใดมีจำนวนหมู่บ้านเพิ่มมากขึ้นก็อาจแยกตำบลหรือหมู่บ้านดังกล่าวออกตั้งเป็นตำบลหรือหมู่บ้านใหม่โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากราชการในพื้นที่เดิมด้วย

ในการปกครองราชการบทบาทหนึ่งซึ่งผู้นำของราษฎรไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ก็คือการประนีประนอมข้อพิพาทระหว่างราษฎร เมื่อเหตุการณ์เกิดขึ้น กำนันผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่หาทาง

ระงับข้อพิพาทให้ยุติลงโดยเร็ว เพื่อขจัดปัญหาความขัดแย้งและส่งผลให้เกิดความสงบเรียบร้อยในตำบลหมู่บ้าน ถึงแม้ว่าตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่จะมิได้กำหนดให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ในการประนีประนอมข้อพิพาทระหว่างราษฎร แต่เนื่องจากกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้นำของราษฎร เป็นผู้ได้รับความเคารพ เชื่อถือไว้วางใจจากราษฎรให้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาโดยตลอด การประนีประนอมข้อพิพาทระหว่างราษฎรจึงเป็นบทบาทที่สำคัญประการหนึ่งของกำนันผู้ใหญ่บ้าน และโดยที่ภาระหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน มีมากมายทั้งในด้านการปกครองพัฒนาและรักษาความสงบเรียบร้อย ดังนั้นกำนันผู้ใหญ่บ้านอาจมอบหมายให้คณะกรรมการหมู่บ้านช่วยเหลือในการประนีประนอมข้อพิพาทได้โดยอาศัยอำนาจตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปฏิบัติงานประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2530

2. การรายงานต่อทางราชการ

ในการดูแลรักษาความสงบและเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชน ตลอดจนการป้องกันและระงับเหตุร้าย วิธีที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ การรายงานเหตุการณ์ผิดปกติที่เกิดขึ้นในตำบลหมู่บ้านให้ทางราชการทราบเพื่อจะได้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งได้โดยฉับพลันทันเหตุการณ์ อันเป็นการป้องกันมิให้เหตุการณ์ลุกลามใหญ่โตขึ้น สิ่งที่กำนันผู้ใหญ่บ้านจะรายงานให้ทางราชการทราบมีอยู่มากมาย เช่น เหตุการณ์อาชญากรรม อัคคีภัย ว่างภัย ฝนแล้ง โรคระบาด การหลบหนีเข้าเมือง ฯลฯ โดยที่เหตุการณ์เหล่านี้ เป็นสิ่งที่จะต้องรีบรายงานโดยรีบด่วน จึงจะสามารถหาทางแก้ไขได้อย่างทันท่วงที แต่ก็ยังมีเหตุการณ์ในอีกบางลักษณะ ซึ่งจะต้องรายงานในแบบปกติ ตามห้วงเวลาที่กำหนด เช่น รายงานการประชุมสภาตำบลประจำเดือน รายงานจำนวนสัตว์พาหนะที่จะต้องจัดทำตัวพิมพ์รูปพรรณ รายงานการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ ฯลฯ

3. การนำข้อราชการไปประกาศแก่ราษฎร

ดังที่กล่าวไว้แต่ต้นว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นตัวแทนที่ราษฎร เลือกรับมา เพื่อเป็นผู้เชื่อมประสานระหว่างทางราษฎรกับทางราชการ ดังนั้น บทบาทในทางการปกครองที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การนำข้อราชการไปประกาศให้ราษฎรได้รับทราบหรือการประชุมอบรม

ในหลักสูตรหรือหัวข้อที่กำหนดตลอดจนการประชุมประจำเดือนเพื่อชี้แจงข่าวสารแก่ราษฎร เพื่อให้เกิดความเข้าใจร่วมกัน กำหนดผู้ใหญ่บ้านจึงอยู่ในฐานะ เป็นตัวกลางที่จะนำข่าวสารข้อมูลของทางราชการถ่ายทอดไปให้ราษฎรทราบและในขณะ เดียวกันก็จะนำความเห็นความต้องการของราษฎรกลับคืนไปแจ้งต่อทางราชการเช่นเดียวกัน

การนำข้อราชการไปสู่ราษฎรอาจทำได้โดยการปิดประกาศ เช่น ปิดประกาศไว้ที่ทำการของกำนันผู้ใหญ่บ้าน สถานที่สำหรับปิดประกาศ ที่อ่านหนังสือพิมพ์ประจำหมู่บ้าน ซึ่งมีราษฎรไปชุมนุมกันอยู่เป็นประจำ นอกจากนี้อาจทำได้โดยการประกาศผ่านทางเครื่องขยายเสียงประจำหมู่บ้านหรือหอกระจายข่าว การแจกโรเนียวประกาศ แผ่นพิมพ์ แผ่นพับ

การเรียกราษฎรมาประชุมอาจมีจุดมุ่งหมายเพื่อชี้แจงข้อราชการเมื่อทางราชการมีประกาศหรือคำสั่งใหม่ ๆ ออกมาก็สามารถดำเนินการเรียกประชุมโดยชี้แจงเป็นเฉพาะบุคคลหรือเป็นกลุ่มตามความจำเป็น หรืออาจมีจุดมุ่งหมายเพื่อการอบรมเมื่อมีโครงการฝึกอบรมของทางราชการ เช่น การฝึกอบรมอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน การฝึกอบรมลูกเสือชาวบ้าน การฝึกอบรมไทยอาสาป้องกันชาติ เพื่อนำราษฎรที่ผ่านการฝึกอบรมมาเป็นผู้ช่วยเหลือของเจ้าหน้าที่ทางราชการ

4. การจัดทำทะเบียน

การจัดทำทะเบียนในท้องที่เป็นที่มาของข้อมูลที่พื้นฐานสำคัญในการปกครองที่จะต้องทำเพื่อให้ได้ทราบรายละเอียดต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น หรือเป็นปรากฏการณ์ต่าง ๆ ภายในพื้นที่การปกครอง อันเกี่ยวกับจำนวนประชากร จำนวนครอบครัว จำนวนสัตว์พาหนะ และลักษณะพื้นที่ ข้อมูลรายละเอียดดังกล่าวนอกจากจะเป็นประโยชน์ในการปกครองและงานในหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านแล้ว ยังจะสามารถใช้ประสานกับทางราชการ เมื่อเกิดเหตุการณ์หรือมีความต้องการที่จะใช้สำหรับชี้แนะสิ่งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นให้กับทางราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลเชิงสถิติเพื่อใช้ในการวางแผนพัฒนาต่าง ๆ

การจัดทำทะเบียนที่มีความเกี่ยวข้องกับบทบาทหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นอย่างมากคือ การจัดทำทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร ซึ่งได้กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านเป็นนายทะเบียนผู้รับแจ้งกรณีมีคนเกิด คนตาย หรือย้ายที่อยู่ เมื่อได้รับแจ้งไว้แล้ว จะต้องส่งต่อไปให้สำนักงานทะเบียนอำเภอหรือเขต เพื่อดำเนินการตามขั้นตอนของงานทะเบียนต่อไป นอกจากนี้กำนันผู้ใหญ่บ้าน ยังเป็นเจ้าพนักงานตรวจบัตร ตามกฎหมายว่าด้วยบัตรประจำตัวประชาชน ทำหน้าที่อยู่ปฏิบัติตามด้านตรวจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ในส่วนของงานทะเบียนครอบครัว กำนันผู้ใหญ่บ้านอาจจะต้องเป็นผู้รับคำร้อง เป็นพยานรับรองบุคคลที่ประสงค์จะขอจดทะเบียน อย่างเช่น การสมรส การหย่า การรับรองบุตร การรับบุตรบุญธรรม ฯลฯ ตามกฎหมายว่าด้วยการนี้

สำหรับในพื้นที่ซึ่งราษฎรยังดำรงชีวิตอย่างเป็นธรรมชาติ หรือประกอบอาชีพทางด้านเกษตรกรรมเป็นหลักใหญ่ หน้าที่สำคัญประการหนึ่งของกำนันผู้ใหญ่บ้านในเรื่องของกฎหมายว่าด้วย สัตว์พาหนะ ซึ่งกำหนดให้ช้าง ม้า โค กระบือ ลา ล่อ เป็นสัตว์พาหนะที่จะต้องจดทะเบียนทำตัวรูปพรรณ ผู้เป็นเจ้าของพร้อมด้วยกำนันผู้ใหญ่บ้าน มีหน้าที่ต้องนำสัตว์พาหนะ เหล่านี้ไปดำเนินการขอจดทะเบียนตัวรูปพรรณจากนายทะเบียนท้องที่นั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามกฎหมายเป็นกรณี ๆ ไป

อีกประการหนึ่งที่สำคัญไม่น้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวข้องกับบทบาทในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย ก็คือ การทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน ซึ่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน อาจเป็นผู้ให้คำรับรองเกี่ยวกับความประพฤติและหลักฐานของราษฎร ผู้ขออนุญาตมีและใช้อาวุธปืนเพื่อประกอบการพิจารณาของนายทะเบียนว่าราษฎรผู้นั้นมีคุณสมบัติและความจำเป็นตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่

5. กิจกรรมสาธารณประโยชน์

การที่กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ได้รับเลือกจากราษฎรประกอบกับเป็นผู้คุ้นเคยกับตัวบุคคลและสภาพพื้นที่ทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาคัดเป่าความเดือนร้อนของราษฎร ทั้งที่เป็นเรื่องของส่วนรวม หรือเป็นเรื่องส่วนตัว แต่มีผลกระทบต่อ

ส่วนรวมอย่างเช่น ในกรณีที่เกิดเหตุร้ายใด ๆ ได้แก่ เหตุจลาจล การฆ่ากันตาย การปล้นทรัพย์ เกิดอัคคีภัย อุทกภัย ภายในเขตตำบลหมู่บ้าน กำนันผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่เรียกลูกบ้านของตนออกมาช่วยเหลือในการระงับเหตุการณ์ การติดตามจับตัวผู้ร้าย การดับไฟ การขนย้ายผู้คนและทรัพย์สิน ไปอยู่ในที่ปลอดภัย หรือการช่วยเหลืออย่างอื่นตามความเหมาะสมแก่เหตุการณ์ หากกำนันผู้ใหญ่บ้านร้องขอให้ราษฎรช่วยกันดับไฟ ราษฎรผู้ใดสามารถช่วยได้ แต่ไม่ช่วยก็อาจจะมีความผิดในทางกลับกัน หากราษฎรออกช่วยเหลือกำนันผู้ใหญ่บ้านติดตามจับกุมผู้ร้ายกฎหมายอาญากำหนดให้อยู่ในฐานะเป็นผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ใดต่อสู้ขัดขวางทำร้ายหรือฆ่าราษฎร ผู้นั้นก็อาจมีความผิดฐานต่อสู้ขัดขวางเจ้าพนักงานหรือผู้ซึ่งต้องช่วยเหลือเจ้าพนักงานตามกฎหมายก็ได้

บทบาททางด้านกิจกรรมสาธารณประโยชน์ อีกประการหนึ่งก็คือ การตรวจตรารักษาสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น ที่ดินสาธารณะประจำตำบลหมู่บ้าน ที่ราชพัสดุ ที่ชายตลิ่ง สระน้ำ หุ่นเลี้ยงสัตว์ ฯลฯ สิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์เหล่านี้ได้ถูกรุกล้ำครอบครองมากขึ้นตามลำดับเพราะบ้านเมืองมีความเจริญมากขึ้น จำนวนราษฎรขยายตัวขึ้น ดังนั้นความจำเป็นในการแสวงหาสิ่งเหล่านี้เพื่อประโยชน์ในการดำรงชีวิตหรือประกอบอาชีพจึงมีมากขึ้น ในหลายกรณีโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การอ้างสิทธิกับทางราชการทำให้เกิดเหตุการณ์ลูกหลานใหญ่โตเป็นการชุมนุมประท้วง ดังนั้นบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ในการดูแลรักษาสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งประการหนึ่ง

ในกรณีที่เกิดปัญหาต่อการทำมาหากินของราษฎร เนื่องจากเกิดน้ำท่วม ฝนแล้ง โรคระบาด ราคามลผลิตตกต่ำ ฯลฯ การแก้ปัญหาอาจทำได้ตั้งแต่ระดับตำบลหมู่บ้าน โดยการร่วมประชุมปรึกษาหารือ เพื่อหาหนทางป้องกันแก้ไข ในบางกรณีอาจจะต้องระดมลูกบ้านลงมือลงแรงทำอย่างใดอย่างหนึ่ง กำนันผู้ใหญ่บ้านก็มีอำนาจในการกำหนดให้ราษฎรร่วมกันดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ แต่ถ้าหากเห็นว่า เป็นการเหลือกำลังก็อาจร้องเรียนต่อทางราชการ เพื่อขอความช่วยเหลือได้

6. การฝึกอบรมราษฎรให้รู้จักกระทำการในเวลารบ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้กำหนดไว้ชัดเจนว่า บุคคลมีหน้าที่ป้องกันประเทศมีหน้าที่รับราชการทหารตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งสอดคล้องกับบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ โดยจะต้องปฏิบัติหน้าที่ในการฝึกอบรมราษฎรให้รู้จักกระทำการรบ ไม่ว่าจะโดยการเกณฑ์ช่วยราชการทหารทั้งในเวลาปกติหรือการเกณฑ์ทหารในเวลาไม่ปกติ คือ ประเทศอยู่ในสภาวะสงครามมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก นอกจากนี้ในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ซึ่งทางราชการกำหนดแผนในการป้องกันภัยไว้แล้ว กำนันผู้ใหญ่บ้านก็มีบทบาทเป็นหัวเรี่ยวหัวแรงในการชักชวน รวบรวมกลุ่มราษฎรให้อาสาสมัครเข้ารับการฝึกอบรม และจัดตั้งเป็นหน่วยกำลังป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติของทางราชการ และตามกฎหมายกองอาสารักษาดินแดนกำหนดให้กำนันดำรงตำแหน่งผู้บังคับหมู่ อส. ตำบล มีหน้าที่หลายประการ เช่น การบรรเทาภัยที่เกิดขึ้นจากธรรมชาติและเข้าศึก การรักษาความสงบภายในท้องที่ร่วมกับพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ป้องกันการจารกรรมและรายงานข่าว เป็นกำลังสำรองยามเมื่อเกิดศึกสงคราม ฯลฯ หน่วยอาสาสมัครของราษฎรที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันประเทศหรือการรักษาความสงบเรียบร้อย ยังมีอีกหลายหน่วยที่รู้จักกันทั่วไปได้แก่ ไทยอาสาป้องกันชาติ ลูกเสือชาวบ้าน ซึ่งการจัดหาอาสาสมัครและการดำเนินการของหน่วยเหล่านี้ เป็นเรื่องหลีกเลี่ยงไม่พ้นที่จะต้องอาศัยบทบาทความเป็นผู้นำของราษฎรมาใช้ให้เกิดประโยชน์

7. การบำรุงและส่งเสริมอาชีพของราษฎร

การบำรุงและส่งเสริมอาชีพของราษฎรนับว่า เป็นงานที่สำคัญและเป็นงานที่มีความยากลำบาก เพราะการกระทำนั้นจะส่งผลกระทบต่อคนจำนวนมากด้วยกัน โดยปกติราษฎรทุกครัวเรือนต่างก็มีอาชีพอย่างใดอย่างหนึ่งอยู่แล้ว การที่จะส่งเสริมให้ขยายกิจการมากขึ้นหรือปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับสภาวะตลาดนั้นไม่ใช่เรื่องง่าย ราษฎรผู้อยู่ในตำบลหมู่บ้านส่วนใหญ่มักจะประกอบอาชีพเกษตรกรรม ซึ่งโดยปกติแล้ว การเปลี่ยนแปลงค่อนข้างช้า เนื่องจากคุ้นเคยกับการสืบทอดการประกอบอาชีพกันมา การเปลี่ยนแปลงจำเป็นต้องใช้ทุน มีความรู้ที่ดีในงานที่ทำ รวมถึงด้านการตลาดด้วย

ตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ กำหนดให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่บำรุงส่งเสริมอาชีพของราษฎร ทั้งในด้านเกษตรกรรม พาณิชยกรรม และอุตสาหกรรม ขึ้นอยู่กับสภาพพื้นที่แต่ละตำบลหมู่บ้านว่าราษฎรจะประกอบอาชีพด้านใดเป็นหลัก หากกำนันผู้ใหญ่บ้านจะบำรุงส่งเสริมการประกอบอาชีพด้านเกษตรกรรม ก็จะเข้าไปมีบทบาทเกี่ยวข้องกับเรื่องของการดำเนินการของเอกสารสิทธิในที่ดิน การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งมีการกำหนดอัตราค่าเช่าขั้นสูงของแต่ละพื้นที่ การเข้าทำกินในเขตปฏิรูปที่ดิน การป้องกันและรักษาป่าไม้ไว้ไม่ให้ถูกบุกรุกจนเสื่อมโทรม การระดมราษฎรเข้าร่วมในการจัดหาแหล่งน้ำเพื่อการเพาะปลูกตามโครงการชลประทานราษฎร โครงการแหล่งน้ำขนาดเล็ก การดูแลรักษาคันคลองส่งน้ำชลประทานที่อยู่ในพื้นที่ รวมถึงการดูแลผลประโยชน์ของราษฎรในเรื่องปัจจัยการผลิตอื่น ๆ เช่น ปุ๋ยจะมีคุณภาพและน้ำหนักตามมาตรฐานหรือไม่

บทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านในการบำรุงส่งเสริมด้านพาณิชยกรรม อาจทำได้ โดยเข้าร่วมกับทางราชการในนโยบายการแทรกแซงตลาดผลผลิตทางการเกษตร ซึ่งจะต้องมีการรวบรวมเกษตรกรให้นำผลผลิตมาขายที่หน่วยรับซื้อ การตรวจตราสต็อกราคาสินค้าที่อยู่ใน การควบคุมหรือป้องกันการผูกขาด การเอาเปรียบของพ่อค้าจากการใช้เครื่องชั่ง ตวง วัด ที่ไม่เที่ยงตรงหรือไม่ได้มาตรฐาน

สำหรับตำบลหมู่บ้าน ซึ่งเป็นพื้นที่เจริญหรืออยู่ในย่านอุตสาหกรรม กำนันผู้ใหญ่บ้าน อาจได้รับมอบหมายจากทางราชการให้สอดส่องดูแลโรงงานว่ามีสภาพมั่นคงแข็งแรงมีความปลอดภัยตามที่กฎหมายกำหนด หรือให้ช่วยดูแลเกี่ยวกับการค้าน้ำมันและ เก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง และเป็นเรื่องเสี่ยงได้ยากที่ย่านอุตสาหกรรมจะมีสภาพแวดล้อมที่ดี ดังนั้น กำนันผู้ใหญ่บ้านจะต้องหมั่นดูแลหากพบการกระทำใดที่ทำให้คุณภาพสิ่งแวดล้อมเสียหาย ก็มีหน้าที่จะต้องแจ้งให้ทางราชการทราบเพื่อดำเนินแก้ไข

นอกจากจะมีบทบาทในการบำรุงส่งเสริมอาชีพราษฎรในด้านต่าง ๆ แล้ว กำนันผู้ใหญ่บ้าน ยังมีบทบาทในการตรวจตรารักษามลประโยชน์ในทางอาชีพของราษฎร โดยการเป็นผู้นำในการจัดตั้งกลุ่มผู้ประกอบอาชีพ กลุ่มเกษตรกร กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มผู้ใช้น้ำ หรือกลุ่มสหกรณ์

8. การป้องกันโรคติดต่อ

การดูแลสุขภาพอนามัยของราษฎรนับเป็นบทบาทที่สำคัญอย่างหนึ่ง เพราะสุขภาพของราษฎรย่อมเป็นรากฐานและบ่อเกิดของความสุขสมบูรณ์ของราษฎร ซึ่งจะส่งผลให้เป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศไม่ว่าจะเป็นสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจหรือการสร้างสรรค์สิ่งที่ดีงามให้สังคมตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องถิ่นที่กำหนดให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่จัดการป้องกันและแก้ไข โรคติดต่อหรือโรคระบาดที่เกิดขึ้น ดังนั้นเมื่อกำนันผู้ใหญ่บ้านได้ทราบ ตรวจพบหรือสงสัยว่า มีโรคติดต่อหรือโรคระบาดเกิดขึ้นในตำบลหมู่บ้าน จะต้องรีบแจ้งให้ทางราชการทราบโดยเร็วเพื่อป้องกันมิให้โรคระบาดดังกล่าวลุกลามออกไป ในส่วนของการป้องกันก็สามารถดำเนินการได้โดยมุ่งเน้นไปที่การส่งเสริมการสาธารณสุขมูลฐาน เช่น การสุขศึกษา การโภชนาการ การให้การรักษาพยาบาล การตั้งกองทุนยาเวชภัณฑ์ในหมู่บ้าน การวางแผนครอบครัว ฯลฯ

9. การจัดทำลหมู่บ้านให้เป็นระเบียบเรียบร้อย

กำนันผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสะอาดความเป็นระเบียบเรียบร้อยภายในตำบลหมู่บ้าน เช่น ถ้าราษฎรผู้ใดทิ้งบ้านเรือนให้ชำรุดทรุดโทรม จนอาจจะเป็นเหตุให้เกิดอันตราย เกิดอัคคีภัย กำนันผู้ใหญ่บ้านอาจจะบังคับให้แก้ไขเสียให้ดีกว่าได้ ถ้าท้องที่ใดมีฝักตบชวาชั้นมากมาย กำนันผู้ใหญ่บ้านก็อาจเรียกระดมราษฎรมาช่วยกันกำจัด แม้แต่ในเรื่องสุขลักษณะ กำนันผู้ใหญ่บ้านจะต้องแจ้งให้ราษฎรดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องโดยการจัดให้มีที่รองรับขยะมูลฝอย จัดการระงับเหตุรำคาญอันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัย กำหนดควบคุมรักษาความสะอาดของตลาดสดแผงลอย หรือการค้าอันเป็นที่น่ารังเกียจ ในการใช้ประโยชน์จากที่ดินในตำบลหมู่บ้าน กำนันผู้ใหญ่บ้านก็มีบทบาทเป็นผู้กำหนดการจัดทำแผนผัง ตำบลหมู่บ้าน เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินสูงสุด ทั้งในด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการอยู่อาศัย โดยสอดคล้องกับการเจริญเติบโตของตำบลหมู่บ้านในอนาคต

10. การที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญา

การดูแลรักษาความเรียบร้อยในทางคดี เป็นการปฏิบัติการเพื่อปราบปรามผู้กระทำผิดในคดีอาญา อันส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ถึงแม้ว่ากฎหมายจะบัญญัติโทษไว้หนักเพียงใดหรือเจ้าหน้าที่บ้านเมืองจะมีประสิทธิภาพเพียงใด ก็ไม่อาจป้องกันการกระทำผิดมิให้เกิดขึ้นได้ทุกกรณี ทั้งนี้เนื่องจากการกระทำผิดนั้นเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมหรือผลผลิตที่เกิดจากสังคม ตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ที่กำหนดให้กำนันผู้ใหญ่บ้าน เมื่อทราบว่ามีผู้กระทำความผิดเกิดขึ้น ในพื้นที่ของตนและพื้นที่ใกล้เคียง หรือสงสัยว่า ได้เกิดขึ้นต้องรับแจ้งให้ทางราชการทราบ หากพบผู้กระทำความผิดหรือมีเหตุควรสงสัยว่าได้กระทำความผิด ก็มีหน้าที่จับบุคคลนั้นไว้ เพื่อนำส่งทางราชการ ในการปฏิบัติงานเช่นที่ว่าเป็น กำนันผู้ใหญ่บ้านมีสิทธิที่จะใช้อำนาจสืบของทางราชการ เพราะกำนันผู้ใหญ่บ้านถือว่าเป็นพนักงานฝ่ายปกครอง และเนื่องจากเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของราษฎรภายในเขตตำบลหมู่บ้าน ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาก็ได้กำหนดให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีฐานะ เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ซึ่งมีอำนาจที่จะสืบสวน โดยการออกไปตรวจดูสภาพที่เกิดเหตุ เมื่อมีคดีอาญาเกิดขึ้นเพื่อหาข้อเท็จจริง พยานหลักฐานของกลาง ตลอดจนตรวจค้นรายละเอียดยที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด มีอำนาจที่จะจับกุมผู้กระทำความผิด รวมทั้งมีอำนาจตรวจค้นทั้งในที่รโหฐาน เมื่อมีหมายค้นหรือเมื่อปรากฏความผิดซึ่งหน้า

จะเห็นได้ว่าบทบาทหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีมากมายและครอบคลุมถึงวิถีการดำรงชีวิตของราษฎรตั้งแต่เกิดจนตาย ดังนั้นการที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านได้รับความเชื่อถือไว้วางใจและถูกเลือกขึ้นมาเพื่อเป็นผู้นำของราษฎร จึงถือว่าเป็นเกียรติและต้องมีความรับผิดชอบอย่างสูง

ระบบกำนัน ผู้ใหญ่บ้านของกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน

ระบบกำนันผู้ใหญ่บ้านของกรุงเทพมหานครได้ถือกำเนิดมาพร้อมกับการกำเนิดของระบบกำนันผู้ใหญ่บ้านในส่วนภูมิภาคคือ ตั้งแต่เริ่มมีใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) เพียงแต่ถูกนำมาใช้ในพื้นที่ยกของนครหลวงในส่วนที่เป็นชนบทหรือห่างไกล

ความเจริญ ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับสภาพสังคมส่วนใหญ่ในจังหวัดต่าง ๆ ในขณะนั้น จนถึงปัจจุบันนี้ ระบบกำนันผู้ใหญ่บ้านได้ดำรงอยู่ในช่วงเวลาเปลี่ยนแปลงไปถึง 98 ปี กรุงเทพมหานครได้มีความเจริญเติบโตขึ้นในทุก ๆ ด้าน สภาพพื้นที่ซึ่งในอดีตเคยเป็นชนบท ราษฎรประกอบอาชีพทำนาทำสวน ปัจจุบันกลับกลายเป็นหมู่บ้านจัดสรร เป็นชุมชนเมือง เต็มไปด้วยปัญหาการจราจรติดขัด แต่ก็มีพื้นที่นอก ๆ ออกไป ในเขตชั้นนอกซึ่งอยู่สุดทางทิศตะวันออกและทิศตะวันตก ซึ่งค่อนข้างจะมีความเป็นชนบทหลงเหลืออยู่บ้าง ดังนั้นหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งกฎหมายกำหนดไว้กับที่ได้แสดงบทบาทไปจริงต่อราษฎร ซึ่งอยู่ภายใต้การปกครอง ในส่วนของพื้นที่ซึ่ง เป็นชุมชนเมืองและที่เป็นสังคมชนบทก็อาจจะต้องปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมซึ่งแตกต่างกัน

หากเรามองกรุงเทพมหานครในแง่กายภาพ จะเห็นได้ว่า มีพื้นที่กว้างขวางถึง 1568.737 ตารางกิโลเมตร ปัจจุบันแบ่งพื้นที่การปกครองออกเป็น 38 เขต 154 แขวง มีประชากร 5,570,743 คน จำนวนบ้าน 1,661,311 หลัง ในจำนวนพื้นที่ทั้งหมดแบ่งเป็นพื้นที่กรุงเทพมหานครฝั่งตะวันออก 1118.618 ตารางกิโลเมตร รวม 27 เขต และเป็นพื้นที่กรุงเทพมหานครฝั่งตะวันตก 450.119 ตารางกิโลเมตร รวม 11 เขต รายละเอียดพิจารณาได้จากตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ 1 จำนวนเขต แขวง พื้นที่ ราษฎร และบ้านของกรุงเทพมหานคร

สำนักงานเขต/แขวง	พื้นที่ (ตาราง กิโลเมตร)	จำนวนราษฎร			จำนวนบ้าน
		ชาย	หญิง	รวม	
1. เขตพระนคร	5.536	42,605	41,066	83,671	20,036
1.1 แขวงพระบรมมหาราชวัง		4,710	3,047	7,757	1,414
1.2 แขวงวังบูรพาภิรมย์		7,801	7,592	15,393	4,739
1.3 แขวงวัดราชบพิธ		2,573	2,562	5,135	1,034
1.4 แขวงสำราญราษฎร์		2,730	2,658	5,388	1,311
1.5 แขวงศาลเจ้าพ่อเสือ		2,397	2,504	4,901	1,130
1.6 แขวงเสาชิงช้า		2,079	2,128	4,207	784
1.7 แขวงบวรนิเวศ		4,330	4,287	8,617	1,798
1.8 แขวงตลาดยอด		2,295	2,697	4,992	1,339
1.9 แขวงชนะสงคราม		1,867	1,887	3,754	849
1.10 แขวงบ้านพานถม		5,226	5,502	10,728	2,356
1.11 แขวงบางขุนพรหม		4,028	3,661	7,689	2,254
1.12 แขวงวัดสามพระยา		2,569	2,541	5,110	1,028
2. เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย	1.931	40,875	40,057	80,932	19,180
2.1 แขวงป้อมปราบ		14,097	14,109	28,206	6,866
2.2 แขวงวัดเทพศิรินทร์		6,251	5,891	12,142	2,828
2.3 แขวงคลองมหานาค		8,883	8,973	17,856	4,460
2.4 แขวงบ้านบาตร		6,084	5,657	11,741	2,701
2.5 แขวงวัดโสมนัส		5,560	5,427	10,987	2,325

ตารางที่ 1 (ต่อ)

สำนักงานเขต/แขวง	พื้นที่ (ตาราง กิโลเมตร)	จำนวนราษฎร			จำนวนบ้าน
		ชาย	หญิง	รวม	
3. เขตปทุมวัน	8.369	58,032	58,163	116,195	27,985
3.1 แขวงรอบเมือง		15,324	14,877	30,201	10,760
3.2 แขวงวังใหม่		10,255	9,728	19,983	7,217
3.3 แขวงปทุมวัน		18,845	19,446	38,291	2,023
3.4 แขวงลุมพินี		13,608	14,112	27,720	7,985
4. เขตสัมพันธวงศ์	1.416	20,714	19,698	40,412	14,439
4.1 แขวงจักรวรรดิ		6,683	6,143	12,826	5,347
4.2 แขวงสัมพันธวงศ์		8,116	7,802	15,918	5,418
4.3 แขวงตลาดน้อย		5,915	5,753	11,668	3,674
5. เขตบางรัก	5.536	33,814	34,267	68,081	22,361
5.1 แขวงมหาพฤฒาราม		9,886	10,050	19,936	5,407
5.2 แขวงสีลม		8,521	8,554	17,075	5,809
5.3 แขวงสุริวงค์		3,920	3,945	7,865	4,438
5.4 แขวงบางรัก		2,850	2,565	5,415	1,425
5.5 แขวงสี่พระยา		8,637	9,153	17,790	5,282
6. เขตยานนาวา	16.662	47,623	48,772	96,395	35,621
6.1 แขวงช่องนนทรี		27,803	28,326	56,129	19,701
6.2 แขวงบางโพงพาง		19,820	20,446	40,266	15,920

ตารางที่ 1 (ต่อ)

สำนักงานเขต/แขวง	พื้นที่ (ตาราง กิโลเมตร)	จำนวนราษฎร			จำนวนบ้าน
		ชาย	หญิง	รวม	
7. เขตสารธร	9.326	59,108	60,805	119,913	33,064
7.1 แขวงทุ่งวัดดอน		27,050	28,393	55,443	15,254
7.2 แขวงยานนาวา		18,180	18,869	37,049	9,334
7.3 แขวงทุ่งมหาเมฆ		13,878	13,543	27,421	8,476
8. เขตบางคอแหลม	10.921	64,082	65,274	129,356	32,016
8.1 แขวงบางคอแหลม		19,062	19,391	38,453	8,019
8.2 แขวงวัดพระยาไกร		20,233	20,381	40,614	9,399
8.3 แขวงบางโคล่		24,787	25,502	50,289	14,598
9. เขตดุสิต	10.665	91,528	75,089	166,617	26,264
9.1 แขวงดุสิต		19,996	14,214	34,210	2,951
9.2 แขวงวชิรพยาบาล		12,512	13,156	25,668	2,551
9.3 แขวงสวนจิตรลดา		7,354	7,481	14,835	2,356
9.4 แขวงสี่แยกมหานาค		4,768	4,677	9,445	2,279
9.5 แขวงถนนนครไชยศรี		46,898	35,561	82,459	16,127
10. เขตบางซื่อ	11.545	83,049	86,099	169,148	43,493
10.1 แขวงบางซื่อ		83,049	86,099	169,148	43,493
11. เขตพญาไท	9.595	56,010	52,718	108,728	27,107
11.1 แขวงสามเสนใน		56,010	52,718	108,728	27,107

ตารางที่ 1 (ต่อ)

สำนักงานเขต/แขวง	พื้นที่ (ตาราง กิโลเมตร)	จำนวนราษฎร			จำนวนบ้าน
		ชาย	หญิง	รวม	
12. เขตราชเทวี	7.126	81,517	81,693	163,210	23,868
12.1 แขวงทุ่งพญาไท		53,310	52,203	105,513	6,652
12.2 แขวงถนนพญาไท		5,840	6,383	12,223	5,503
12.3 แขวงถนนเพชรบุรี		10,566	11,160	21,726	5,042
12.4 แขวงมักกะสัน		11,801	11,947	23,748	6,671
13. เขตห้วยขวาง	15.033	39,131	41,843	80,974	28,993
13.1 แขวงห้วยขวาง		13,498	13,925	27,423	8,764
13.2 แขวงบางกะปิ		8,395	8,573	16,968	7,276
13.3 แขวงสามเสนนอก		17,238	19,345	36,583	12,953
14. เขตดินแดง	8.354	86,177	91,508	177,685	45,922
14.1 แขวงดินแดง		86,177	91,508	177,685	45,922
15. เขตพระโขนง	32.775	97,182	103,265	200,447	67,777
15.1 แขวงบางนา		47,497	49,372	96,869	33,833
15.2 แขวงบางจาก		49,685	53,893	103,578	30,944
16. เขตคลองเตย	25.559	114,138	118,797	232,935	88,588
16.1 แขวงคลองเตย		49,230	50,288	99,518	33,045
16.2 แขวงคลองตัน		11,957	12,242	24,199	9,493

ตารางที่ 1 (ต่อ)

สำนักงานเขต/แขวง	พื้นที่ (ตาราง กิโลเมตร)	จำนวนราษฎร			จำนวนบ้าน
		ชาย	หญิง	รวม	
16.3 แขวงพระโขนง		16,662	17,271	33,933	10,677
16.4 แขวงคลองเตยเหนือ		3,893	4,062	7,955	6,050
16.5 แขวงคลองตันเหนือ		18,884	20,386	39,270	20,047
16.6 แขวงพระโขนงเหนือ		13,512	14,548	28,060	9,276
17. เขตประเวศ	61.547	58,750	62,330	121,080	34,207
17.1 แขวงประเวศ		34,583	37,161	71,744	19,085
17.2 แขวงหนองบอน		16,330	17,138	33,468	8,646
17.3 แขวงดอกไม้		7,837	8,031	15,868	6,476
18. เขตสวนหลวง	23.678	51,588	55,476	107,064	35,804
18.1 แขวงสวนหลวง		51,588	55,476	107,064	35,804
19. เขตบางเขน	76.613	127,592	129,167	256,759	95,715
19.1 แขวงอนุสาวรีย์		35,258	32,664	67,922	20,441
19.2 แขวงคลองถนน		55,239	57,476	112,715	42,604
19.3 แขวงสายไหม		18,523	19,629	38,152	16,622
19.4 แขวงท่าแร้ง		15,337	15,989	31,326	12,703
19.5 แขวงออเงิน		3,235	3,409	6,644	3,345

ตารางที่ 1 (ต่อ)

สำนักงานเขต/แขวง	พื้นที่ (ตาราง กิโลเมตร)	จำนวนราษฎร			จำนวนบ้าน
		ชาย	หญิง	รวม	
20. เขตดอนเมือง	59.789	118,725	117,418	236,143	77,988
20.1 แขวงตลาดบางเขน		35,636	33,703	69,339	21,457
20.2 แขวงสีกัน		43,171	43,759	86,930	28,307
20.3 แขวงทุ่งสองห้อง		39,918	39,956	79,874	28,224
21. เขตจตุจักร	32.908	85,122	88,555	173,677	60,306
21.1 แขวงลาดยาว		85,122	88,555	173,677	60,306
22. เขตบางกะปิ	48.904	111,688	122,910	234,598	81,598
22.1 แขวงคลองจั่น		38,618	42,735	81,353	24,663
22.2 แขวงวังทองหลาง		46,119	50,163	96,282	31,642
22.3 แขวงหัวหมาก		26,951	30,012	56,963	25,293
23. เขตลาดพร้าว	30.476	64,193	70,935	135,128	39,855
23.1 แขวงลาดพร้าว		37,965	41,831	79,796	23,590
23.2 แขวงจรเข้บัว		26,228	29,104	55,332	16,265
24. เขตปทุมธานี	69,903	108,047	118,605	226,652	62,740
24.1 แขวงคลองกุ่ม		63,981	70,087	134,068	35,041
24.2 แขวงสะพานสูง		21,829	24,561	46,390	14,562
24.3 แขวงคันนายาว		22,237	23,957	46,194	13,137

ตารางที่ 1 (ต่อ)

สำนักงานเขต/แขวง	พื้นที่ (ตาราง กิโลเมตร)	จำนวนราษฎร			จำนวนบ้าน
		ชาย	หญิง	รวม	
25. เขตหนองจอก	236.261	35,209	35,592	70,801	17,205
25.1 แขวงกระทุ่มราย		8,319	8,547	16,866	3,773
25.2 แขวงหนองจอก		4,934	4,947	9,881	2,149
25.3 แขวงคลองสิบ		3,111	3,173	6,284	1,113
25.4 แขวงคลองสิบสอง		2,808	2,844	5,652	1,266
25.5 แขวงโคกแฝด		6,713	6,700	13,413	4,314
25.6 แขวงคูฝั่งเหนือ		2,947	3,025	5,972	1,127
25.7 แขวงลำผักชี		3,613	3,652	7,265	2,405
25.8 แขวงลำต้อยติ่ง		2,764	2,704	5,468	1,058
26. เขตมีนบุรี	174.331	65,114	67,843	132,957	45,769
26.1 แขวงมีนบุรี		26,639	28,149	54,788	16,276
26.2 แขวงแสนแสบ		10,526	10,571	21,097	5,637
26.3 แขวงบางชัน		13,550	14,300	27,850	11,916
26.4 แขวงทรายกองดิน		2,562	2,668	5,230	2,039
26.5 แขวงทรายกองดินใต้		4,390	4,504	8,894	1,703
26.6 แขวงสามวาตะวันออก		4,645	4,746	9,391	2,726
26.7 แขวงสามวาตะวันตก		2,802	2,905	5,707	5,472

ตารางที่ 1 (ต่อ)

สำนักงานเขต/แขวง	พื้นที่ (ตาราง กิโลเมตร)	จำนวนราษฎร			จำนวนบ้าน
		ชาย	หญิง	รวม	
27. เขตลาดกระบัง	123.859	43,431	45,714	89,145	28,076
27.1 แขวงลาดกระบัง		13,982	14,895	28,877	8,515
27.2 แขวงคลองสองต้นนุ่น		12,972	13,501	26,473	7,795
27.3 แขวงคลองสามประเวศ		2,824	3,052	5,876	3,330
27.4 แขวงลำปลาทิว		5,629	5,762	11,391	4,039
27.5 แขวงทับยาว		5,375	5,709	11,084	3,139
27.6 แขวงชุมทอง		2,649	2,795	5,444	1,258
28. เขตธนบุรี	8.626	103,211	104,850	208,061	51,248
28.1 แขวงวัดกัลยาณ์		8,647	8,195	16,842	3,096
28.2 แขวงศิริอมรบุรี		9,303	9,583	18,886	3,921
28.3 แขวงบางยี่เรือ		19,344	20,215	39,559	11,285
28.4 แขวงบุคคลิโ		52,092	52,922	105,014	25,105
28.5 แขวงตลาดพลู		13,825	13,935	27,760	7,841
29. เขตคลองสาน	6.051	61,935	63,281	125,216	30,830
29.1 แขวงส้มเต็จเจ้าพระยา		12,472	12,601	25,073	5,430
29.2 แขวงคลองสาน		16,402	16,127	32,529	5,998
29.3 แขวงบางลำภูล่าง		18,955	19,457	38,412	10,871
29.4 แขวงคลองตันไทร		14,106	15,096	29,202	8,531

ตารางที่ 1 (ต่อ)

สำนักงานเขต/แขวง	พื้นที่ (ตาราง กิโลเมตร)	จำนวนราษฎร			จำนวนบ้าน
		ชาย	หญิง	รวม	
30. เขตบางกอกน้อย	11.944	85,807	85,205	171,012	40,734
30.1 แขวงศิริราช		22,482	19,400	41,882	4,310
30.2 แขวงบ้านช่างหล่อ		25,077	24,357	49,434	11,609
30.3 แขวงบางขุนนนท์		5,714	6,023	11,737	3,349
30.4 แขวงบางขุนศรี		21,041	23,042	44,083	12,358
30.5 แขวงอรุณอมรินทร์		11,493	13,383	23,876	9,108
31. เขตบางพลัด	11.360	63,380	67,379	130,759	37,202
31.1 แขวงบางพลัด		16,970	18,305	35,275	9,261
31.2 แขวงบางอ้อ		15,648	16,492	32,140	9,165
31.3 แขวงบางบำหรุ		11,117	12,252	23,369	8,315
31.4 แขวงบางยี่ขัน		19,645	20,330	39,975	10,461
32. เขตบางกอกใหญ่	6.180	47,969	48,395	96,364	26,012
32.1 แขวงวัดอรุณ		11,952	10,384	22,336	4,336
32.2 แขวงวัดท่าพระ		36,017	38,011	74,028	21,676
33. เขตภาษีเจริญ	53.947	133,742	140,810	274,552	84,217
33.1 แขวงบางหว้า		21,188	21,709	42,897	12,842
33.2 แขวงบางด้วน		16,364	17,234	33,598	7,982
33.3 แขวงบางแค		20,717	21,847	42,564	16,612
33.4 แขวงบางแคเหนือ		26,621	28,946	55,567	17,869

ตารางที่ 1 (ต่อ)

สำนักงานเขต/แขวง	พื้นที่ (ตาราง กิโลเมตร)	จำนวนราษฎร			จำนวนบ้าน
		ชาย	หญิง	รวม	
33.5 แขวงบางไผ่		15,884	16,506	32,390	9,689
33.6 แขวงบางจาก		3,264	3,591	6,855	1,808
33.7 แขวงบางแกว		9,792	10,518	20,310	6,745
33.8 แขวงคลองขวาง		3,922	4,119	8,041	2,228
33.9 แขวงปากคลองภาษีเจริญ		12,005	12,204	24,209	6,600
33.10 แขวงคูหาสวรรค์		3,985	4,136	8,121	1,832
34. เขตบางขุนเทียน	155.432	72,581	75,065	147,646	61,075
34.1 แขวงบางบอน		29,526	30,629	60,155	28,130
34.2 แขวงท่าข้าม		11,568	12,240	23,808	11,968
34.3 แขวงสามเต่า		31,487	32,196	63,683	20,977
35. เขตจอมทอง	25.724	83,270	86,112	169,382	47,867
35.1 แขวงบางขุนเทียน		21,839	22,680	44,519	11,651
35.2 แขวงบางค้อ		23,174	23,707	46,881	11,479
35.3 แขวงบางมด		16,071	17,159	33,230	12,394
34.4 แขวงจอมทอง		22,186	22,566	44,752	12,343
36. เขตตลิ่งชัน	79.698	66,732	71,095	137,827	45,253
36.1 แขวงคลองชักพระ		5,527	5,757	11,284	3,824
36.2 แขวงตลิ่งชัน		12,776	13,520	26,296	7,303
36.3 แขวงฉิมพลี		14,089	15,343	29,432	8,990

ตารางที่ 1 (ต่อ)

สำนักงานเขต/แขวง	พื้นที่ (ตาราง กิโลเมตร)	จำนวนราษฎร			จำนวนปี
		ชาย	หญิง	รวม	
36.4 แขวงบางพรหม		6,762	7,168	13,900	3,30
36.5 แขวงบางระมาด		9,579	10,169	19,748	5,71
36.6 แขวงทวีวัฒนา		5,500	5,672	11,172	3,90
36.7 แขวงบางเข็อกหน้		4,202	4,478	8,680	2,24
36.8 แขวงศาลาธรรมสพน์		8,297	8,988	17,285	9,82
37. เขตหนองแขม	42.874	85,201	89,129	174,330	58,42
37.1 แขวงราษฎร์บูรณะ		20,906	21,799	42,705	11,89
37.2 แขวงบางปะกอก		30,101	31,005	61,106	19,03
37.3 แขวงบางมด		17,922	19,151	37,073	14,97
37.4 แขวงทุ่งครุ		16,272	17,174	33,446	12,52
38. เขตหนองแขม	48.283	56,559	60,332	116,891	45,47
38.1 แขวงหลักสอง		20,795	22,171	42,966	17,06
38.2 แขวงหนองแขม		13,855	14,849	28,684	10,53
38.3 แขวงหนองค้ำงพลู		21,929	23,312	45,241	17,87
รวม 38 เขต 154 แขวง	1,568.737	2,745,431	2,825,312	5,570,743	1,661,31

ข้อมูล : สำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย (31 ธันวาคม 2538)

สำหรับเขตชั้นนอกซึ่งมีกำนันผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติหน้าที่อยู่นั้น มีอำนาจทั้งสิ้น 15 เขต อยู่ทางฝั่งพระนครจำนวน 9 เขต ได้แก่ เขตประเวศ เขตบางเขน เขตดอนเมือง เขตบางกะปิ เขตลาดพร้าว เขตบึงกุ่ม เขตมีนบุรี เขตหนองจอก และเขตลาดกระบัง อยู่ทางฝั่งธนบุรี 6 เขต ได้แก่ เขตภาษีเจริญ เขตบางขุนเทียน เขตจอมทอง เขตตลิ่งชัน เขตหนองแขม และเขตราชบุรีบูรณะ ในบรรดาเขตชั้นนอกทั้ง 15 เขตนี้ แบ่งพื้นที่การปกครองออกเป็น 72 แขวง แต่มีกำนันผู้ใหญ่บ้านไม่ครบทุกแขวง กล่าวคือมีอยู่ 6 แขวง ซึ่งไม่มีกำนันผู้ใหญ่บ้าน ที่เหลือนอกนั้น 66 แขวง อันประกอบด้วยหมู่บ้านรวม 727 หมู่บ้าน มีกำนันผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติหน้าที่อยู่ หากรวมกับตำแหน่งอื่น ๆ อันประกอบด้วยสารวัตรกำนัน แพทย์ประจำตำบล ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน โครงสร้างอัตรากำลังทั้งหมดจะเป็นดังนี้

กำนัน	66 คน
ผู้ใหญ่บ้าน	727 คน
สารวัตรกำนัน	132 คน
แพทย์ประจำตำบล	66 คน
ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน	1,454 คน

ในจำนวนทั้งหมดปรากฏว่า เป็นผู้หญิง 43 คน โดยเป็นกำนันผู้หญิง 3 คน

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ได้มีการแก้ไข ปรับปรุงครั้งล่าสุด¹⁶ โดยเปลี่ยนแปลงระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง ซึ่งเดิมกำหนดให้อยู่ในตำแหน่งจนกระทั่งอายุ 60 ปี บริบูรณ์ ให้อยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี จากผลของกฎหมายฉบับนี้ ทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านที่ดำรงตำแหน่งก่อนวันที่ 7 กรกฎาคม 2535 สามารถที่จะอยู่ในตำแหน่งจนกระทั่งอายุ 60 ปีบริบูรณ์ มีจำนวน 552 คน และกำนันผู้ใหญ่บ้านที่ดำรงตำแหน่งหลังวันที่ 7 กรกฎาคม 2535 ซึ่งจะอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 5 ปี มีจำนวน 175 คน

¹⁶พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2535, "ราชกิจจานุเบกษา" 109 ตอนที่ 42 (8 เมษายน 2535), หน้า 90-91.

สำหรับรายละเอียดว่า 15 เขต 66 แขวง 727 หมู่บ้าน ประกอบด้วยอะไรบ้าง
สามารถพิจารณาได้จากตารางดังนี้

ตารางที่ 2 จำนวน แขวง และหมู่บ้านที่มีกำนันผู้ใหญ่บ้าน

เขต/แขวง	จำนวน แขวง	จำนวน หมู่บ้าน	หมายเหตุ
1. เขตประเวศ	2		(ยกเว้นแขวงหนองบอน)
1.1 แขวงประเวศ		17	
1.2 แขวงดอกไม้		12	
2. เขตบางเขน	5		
2.1 แขวงสายไหม		7	
2.2 แขวงออเงิน		7	
2.3 แขวงท่าแร้ง		7	
2.4 แขวงอนุสาวรีย์		6	
2.5 แขวงคลองถนน		7	
3. เขตดอนเมือง	3		
3.1 แขวงตลาดบางเขน		9	
3.2 แขวงสีกัน		6	
3.3 แขวงทุ่งสองห้อง		6	
4. เขตบางกะปิ	2		(ยกเว้นแขวงหัวหมาก)
4.1 แขวงคลองจั่น		10	
4.2 แขวงวังทองหลาง		13	

ตารางที่ 2 (ต่อ)

เขต/แขวง	จำนวน แขวง	จำนวน หมู่บ้าน	หมายเหตุ
5. เขตลาดพร้าว	2		
5.1 แขวงลาดพร้าว		14	
5.2 แขวงจรเข้บัว		10	
6. เขตบึงกุ่ม	3		
6.1 แขวงคลองกุ่ม		13	
6.2 แขวงสะพานสูง		11	
6.3 แขวงคั่นนายาว		11	
7. เขตมีนบุรี	7		
7.1 แขวงมีนบุรี		20	
7.2 แขวงบางชัน		12	
7.3 แขวงทรายกองดิน		8	
7.4 แขวงทรายกองดินใต้		12	
7.5 แขวงสามวาตะวันออก		21	
7.6 แขวงสามวาตะวันตก		16	
7.7 แขวงแสนแสบ		18	
8. เขตหนองจอก	8		
8.1 แขวงกระทุ่มราย		18	
8.2 แขวงหนองจอก		13	
8.3 แขวงคลองสิบสอง		11	
8.4 แขวงโคกแฝด		11	

ตารางที่ 2 (ต่อ)

เขต/แขวง	จำนวน แขวง	จำนวน หมู่บ้าน	หมายเหตุ
8.5 แขวงลำผักชี		10	
8.6 แขวงลำต้อยติ่ง		8	
8.7 แขวงคู้มั่งเหนือ		8	
8.8 แขวงคลองสีบ		14	
9. เขตลาดกระบัง	6		
9.1 แขวงลาดกระบัง		7	
9.2 แขวงคลองสองต้นนุ่น		5	
9.3 แขวงคลองสามประเวศ		5	
9.4 แขวงลำปลาทิว		13	
9.5 แขวงทับยาว		9	
9.6 แขวงชุมทอง		7	
10. เขตภาษีเจริญ	8		(ยกเว้นแขวงปากคลองภาษี
10.1 แขวงบางหว้า		15	เจริญ และแขวงคูหาสวรรค์)
10.2 แขวงบางแค		9	
10.3 แขวงบางแคเหนือ		8	
10.4 แขวงบางด้วน		15	
10.5 แขวงบางแวก		11	
10.6 แขวงบางไม้		10	
10.7 แขวงบางจาก		7	
10.8 แขวงคลองขวาง		7	

ตารางที่ 2 (ต่อ)

เขต/แขวง	จำนวน แขวง	จำนวน หมู่บ้าน	หมายเหตุ
11. เขตบางขุนเทียน	3		
11.1 แขวงสามคน		10	
11.2 แขวงบางบอน		11	
11.3 แขวงท่าข้าม		10	
12. เขตจอมทอง	3		(ยกเว้นแขวงบางค้อ)
12.1 แขวงบางมด		10	
12.2 แขวงจอมทอง		11	
12.3 แขวงบางขุนเทียน		11	
13. เขตตลิ่งชัน	7		(ยกเว้นแขวงคลองซึกพระ)
13.1 แขวงตลิ่งชัน		15	
13.2 แขวงจิมพลี		16	
13.3 แขวงบางระมาด		24	
13.4 แขวงบางพรหม		15	
13.5 แขวงบางเชือกหนัง		13	
13.6 แขวงศาลาธรรมสพน์		13	
13.7 แขวงทวีวัฒนา		8	

ตารางที่ 2 (ต่อ)

เขต/แขวง	จำนวน แขวง	จำนวน หมู่บ้าน	หมายเหตุ
14. เขตหนองแขม	3		
14.1 แขวงหนองแขม		12	
14.2 แขวงหลักสอง		12	
14.3 แขวงหนองค้ำงพลู		9	
15. เขตราษฎร์บูรณะ	4		
15.1 แขวงราษฎร์บูรณะ		9	
15.2 แขวงบางปะกอก		13	
15.3 แขวงบางมด		5	
15.4 แขวงทุ่งครุ		6	
รวมทั้งสิ้น	66	727	6

ข้อมูล ฝ่ายเลือกตั้ง กองปกครองและทะเบียน สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร

เงินค่าตอบแทนของกำนันผู้ใหญ่บ้าน

โดยปกติตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นตำแหน่งซึ่งอยู่ในส่วนภูมิภาค โดยมีจังหวัดและอำเภอเป็นผู้ควบคุมบังคับบัญชาและพิจารณาให้เงินค่าตอบแทนเงินสวัสดิการต่าง ๆ เงินค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เกี่ยวกับกำนันผู้ใหญ่บ้าน ได้มาจากการจัดสรรโอนไปให้โดยกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานผู้ดูแลเรื่องนี้โดยตรง สำหรับกำนันผู้ใหญ่บ้านของกรุงเทพมหานครก็เช่นเดียวกัน คือกรมการปกครองได้จัดสรรเงินไปให้สำนักงานการคลัง กรุงเทพมหานคร

เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในกิจการเกี่ยวกับกำนันผู้ใหญ่บ้านในปีหนึ่งเป็นจำนวนไม่น้อย ค่าใช้จ่ายจะมีสองส่วนใหญ่ ๆ ส่วนแรกคือ เงินค่าตอบแทนตำแหน่ง ซึ่งให้เป็นรายเดือนตามบัญชีใช้จ่าย คล้ายกับบัญชีอัตราเงินเดือนของข้าราชการ อีกส่วนหนึ่งก็คือ เงินค่าเล่าเรียนบุตร ซึ่งระเบียบกำหนดให้เบิกได้เหมือนกับข้าราชการ รายละเอียดจะพิจารณาได้จากตารางแสดงเงินค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำนันผู้ใหญ่บ้านข้างล่างนี้

ตารางที่ 3 เงินค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำนันผู้ใหญ่บ้าน ปี 2537

เดือน/ปี	ค่าตอบแทนตำแหน่ง	ค่าเล่าเรียนบุตร	รวม
มกราคม 2537	2,353,305.43	481,652.50	2,834,957.93
กุมภาพันธ์ 2537	2,327,218.12	393,165.00	2,720,383.12
มีนาคม 2537	2,339,879.10	281,840.00	2,621,719.10
เมษายน 2537	2,321,914.80	103,070.00	2,424,984.80
พฤษภาคม 2537	2,352,714.84	530,890.25	2,883,605.09
มิถุนายน 2537	2,440,815.76	234,965.00	2,675,780.76
กรกฎาคม 2537	2,389,276.02	555,145.00	2,944,421.02
สิงหาคม 2537	2,388,681.31	22,590.00	2,411,271.31
กันยายน 2537	2,389,556.48	931,970.00	3,321,526.48
ตุลาคม 2537	2,375,213.68	98,725.00	2,473,938.68
พฤศจิกายน 2537	2,383,578.06	235,040.00	2,618,618.06
ธันวาคม 2537	2,363,837.88	491,032.50	2,854,870.38
รวม	28,425,991.48	4,360,085.25	32,786,076.73

ตารางที่ 4 เงินค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำหนดผู้ใหญ่อัน ปี 2538

เดือน/ปี	ค่าตอบแทนตำแหน่ง	ค่าเล่าเรียนบุตร	รวม
มกราคม 2538	2,370,612.00	582,200.00	2,952,812.00
กุมภาพันธ์ 2538	2,361,318.38	499,495.00	2,860,813.38
มีนาคม 2538	2,350,958.23	164,235.00	2,515,193.23
เมษายน 2538	2,355,978.01	254,005.00	2,609,983.01
พฤษภาคม 2538	3,030,165.13	74,735.00	3,104,900.13
มิถุนายน 2538	3,052,594.63	465,755.00	3,518,349.63
กรกฎาคม 2538	3,044,991.75	130,300.00	3,175,291.75
สิงหาคม 2538	3,053,077.24	-	3,053,077.24
กันยายน 2538	3,097,866.22	1,678,642.50	4,776,508.72
ตุลาคม 2538	3,035,291.06	147,125.00	3,182,416.06
พฤศจิกายน 2538	3,041,170.17	44,670.00	3,085,840.17
ธันวาคม 2538	3,035,766.66	197,590.00	3,233,356.66
รวม	33,829,789.48	4,238,752.50	38,068,541.98

ตารางที่ 5 เงินค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำหนดผู้ใหญ่บ้าน ปี 2539

เดือน/ปี	ค่าตอบแทนตำแหน่ง	ค่าเล่าเรียนบุตร	รวม
มกราคม 2539	3,036,604.83	100,115.00	3,136,719.83
กุมภาพันธ์ 2539	3,312,091.92	-	3,312,091.92
มีนาคม 2539	3,316,019.17	1,446,130.00	4,772,149.17
เมษายน 2539	3,289,319.06	47,830.00	4,506,002.07
พฤษภาคม 2539	3,245,870.10	721,950.00	3,967,820.10
มิถุนายน 2539	3,254,732.25	62,305.00	3,317,037.25
กรกฎาคม 2539	3,300,588.79	720,740.00	4,021,298.79
สิงหาคม 2539	3,304,235.07	965,190.00	4,269,425.07

หมายเหตุ ไม่รวมเงินเลื่อนขั้นตอบแทนตำแหน่ง

ข้อมูลจาก กองระบบการคลัง สำนักงานการคลัง กรุงเทพมหานคร

หากจะพิจารณาต่อสัดส่วนของค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำนันผู้ใหญ่บ้าน ว่าในพื้นที่ของเขตต่าง ๆ ว่าต้องใช้ไปมีมากน้อยเพียงใดก็อาจพิจารณาได้จากตัวเลขค่าใช้จ่ายประจำเดือนที่แสดงตัวอย่างไว้ดังนี้

ตารางที่ 6 เงินค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำนันผู้ใหญ่บ้านประจำเดือนสิงหาคม 2539

เขต	ค่าตอบแทนตำแหน่ง	ค่าเล่าเรียนบุตร
1. ประเวศ	132,525.80	32,450.00
2. บางเขน	162,050.00	-
3. ดอนเมือง	97,100.00	4,035.00
4. บางกะปิ	92,593.33	14,110.00
5. ลาดพร้าว	108,450.00	85,465.00
6. บึงกุ่ม	162,300.00	-
7. มีนบุรี	467,950.00	178,965.00
8. หนองจอก	453,042.90	8,370.00
9. ลาดกระบัง	221,699.99	111,375.00
10. ภาษีเจริญ	358,850.00	367,740.00
11. บางขุนเทียน	155,731.82	18,660.00
12. จอมทอง	135,498.00	33,515.00
13. ตลิ่งชัน	449,592.90	67,540.00
14. หนองแขม	152,150.00	42,965.00
15. ราษฎร์บูรณะ	153,700.00	-
รวม	3,304,235.07	965,190.00

จากที่กล่าวมาทั้งหมด จะเห็นได้ว่า กรุงเทพมหานครมีประวัติความเป็นมาและลักษณะการปกครองที่เป็นเอกลักษณ์ไม่เหมือนเมืองอื่น ๆ ทั้งนี้เนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวงเป็นศูนย์กลางของการปกครอง เศรษฐกิจ และความเจริญทางสังคม ระบบกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั้น แรกเริ่มเดิมทีมิได้มีวัตถุประสงค์ที่จะนำมาใช้กับกรุงเทพมหานคร แต่เนื่องจากในขณะนั้นความเจริญของบ้านเมืองจะมีอยู่เฉพาะในเขตชั้นใน ส่วนรอบนอกออกมายังไม่ค่อยจะเจริญมากนัก ความเป็นชนบทอยู่สูง ซึ่งก็คล้ายกับสภาพของบ้านเมืองในต่างจังหวัด จึงได้นำเอาระบบกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมาใช้ในเขตชั้นนอก ซึ่งผลที่ออกมาก็เป็นไปด้วยดี หลังจากเวลาผ่านไปเป็นเวลานาน กรุงเทพมหานครก็ได้มีวิวัฒนาการเปลี่ยนแปลงไปในทุก ๆ ด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการปกครอง กลายเป็นเมืองที่เป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์ แต่สำหรับระบบกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งโดยหลักแล้วเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองส่วนภูมิภาค มิได้มีการเปลี่ยนแปลงเหมือนอย่างสิ่งอื่น ๆ ยังมีโครงสร้างอำนาจหน้าที่และตัวบุคคล ผู้ดำรงตำแหน่งอยู่เช่นเดียวกับเมื่อครั้งถือกำเนิดขึ้นมาครั้งแรก แม้จะได้มีแนวความคิดที่จะยกเลิกตำแหน่งนี้หลายครั้ง แต่ก็ได้มีการดำเนินการแต่อย่างไร ดังนั้น ระบบกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจึงยังคงเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองของกรุงเทพมหานครไปอีกนานเท่าอนาน