

บทที่ 4

ความเป็นมาและพัฒนาการเกี่ยวกับตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน



ความเป็นมาของตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

การปกครองท้องถิ่นในระดับตำบล หมู่บ้าน น่าจะมีมาตั้งแต่สมัยบุพกาลแล้ว เป็นการปกครองระดับพื้นฐานที่ขยายมาจากการปกครองในระดับครัวเรือนเป็นชุมชนย่อย โดยมีนายบ้าน แก่บ้าน หัวหน้าหมู่บ้าน หรือผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีชื่อเรียกแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ เป็นผู้นำชุมชน ทำการปกครองดูแลหมู่บ้าน

ในสมัยกรุงศรีอยุธยา การแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่ง "นายบ้าน" หรือ "ผู้ใหญ่บ้าน" นั้น ปรากฏหลักฐานจากกฎหมายพระอัยการอาญาหลวงซึ่งบัญญัติเพิ่มเติมเมื่อปี พ.ศ.1976 ในสมัยสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 2 ว่า เป็นตำแหน่งที่ได้รับการแต่งตั้งโดยตรงจากองค์พระมหากษัตริย์ แต่ในยุคต่อมาได้มีการมอบอำนาจการแต่งตั้งให้แก่ผู้รักษาเมือง ผู้รั้งเมือง ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกำหนดเก่า ซึ่งประกาศเมื่อ พ.ศ.2295 ในสมัยสมเด็จพระบรมโกศ¹

มีข้อสันนิษฐานว่า การปกครองท้องถิ่นระดับหมู่บ้าน โดยมีนายบ้านซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยตรงจากพระมหากษัตริย์ ในสมัยของสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 2 คงใช้เฉพาะการปกครองในเขตราชธานีเท่านั้น ส่วนการปกครองในระดับหัวเมืองและประเทศราช คงมิได้มีแบบแผนการปกครองเช่นเดียวกันกับการปกครองราชธานี แต่คงเป็นไปตามนโยบายการปกครองของแต่ละเมือง ซึ่งย่อมแตกต่างกันไปตามจารีตประเพณี ดังนั้น ในระยะต่อมาเมื่อการปกครองในระดับภูมิภาคของหัวเมืองต่าง ๆ มีปัญหาใจผู้รั้งชุกชุมอันเนื่องมาจากความไร้ประสิทธิภาพของผู้รักษาเมือง ผู้รั้ง และกรมการเมือง จึงเป็นเหตุให้เกิดการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นระดับหมู่บ้านขึ้น ตามพระราชกำหนดในสมัยสมเด็จพระบรมโกศ² โดยให้เมืองต่าง ๆ แต่งตั้งนายบ้านหรือผู้ใหญ่บ้านขึ้นทุกหมู่บ้าน กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดถึงคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นนายบ้าน และอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ของนายบ้านไว้ นับเป็นกฎหมายฉบับแรกที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปกครองระดับหมู่บ้านไว้ ซึ่งเป็นหลักฐานที่ชัดเจนแน่นอนใช้เป็นบรรทัดฐานในการปกครองหมู่บ้านทั่วทั้งเขตราชธานีและหัวเมืองต่าง ๆ²

¹ กรมศิลปากร, กฎหมายตราสามดวง. (กรุงเทพมหานคร : กรมศิลปากร จัดพิมพ์, 2521) หน้า 614.

² พุทธิ์ พลอยงาม "การวิเคราะห์ปัญหาเชิงกฎหมายว่าด้วยฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านและการเลือกตั้ง" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 37.

สำหรับการปกครองในระดับตำบล ซึ่งมี “กำนัน” เป็นผู้ปกครองนั้น ไม่ปรากฏหลักฐานที่ชัดเจนว่ามีมาตั้งแต่เมื่อใด ตำแหน่ง “กำนัน” ในฐานะผู้ปกครองในระดับตำบลนั้น ชัย เรื่องศิลป์³ สันนิษฐานว่า เมื่อครั้งสมัยกรุงศรีอยุธยา ยังไม่มีการตั้งตำบลเป็นหน่วยปกครองแต่อย่างใด การตั้งกำนันเป็นผู้บริหารราชการระดับตำบลน่าจะมีในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นนี้เอง แต่จะเป็นในสมัยรัชกาลใดนั้นไม่ทราบแน่ชัด

คำว่า “กำนัน” นั้น ปรากฏว่าได้มีการใช้มานานแล้ว แต่เป็นชื่อตำแหน่งซึ่งมีความหมายแตกต่างจากคำว่า “กำนัน” ตามที่เราเข้าใจกันทุกวันนี้ มีหลักฐานปรากฏตามกฎหมายลักษณะอาญาหลวง ในสมัยกรุงศรีอยุธยาซึ่งใช้บังคับตั้งแต่ปี พ.ศ.1895 โดยได้ระบุให้กำนันมีหน้าที่ควบคุมตลาด ดูแลราคาซื้อขายในตลาดให้เป็นไปตามราคาตลาด เรียกว่า “กำนันตลาด” นอกจากนี้ยังมี “กำนันนา” ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนาโดยเฉพาะ ดังนั้น ในสมัยกรุงศรีอยุธยา เชื่อว่าคงไม่มีการแต่งตั้งกำนัน เพื่อทำหน้าที่ทางการปกครองอย่างที่ เป็นอยู่ในปัจจุบัน ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ก็ไม่พบหลักฐานที่ชัดเจนว่าตำแหน่ง “กำนัน” ที่มีหน้าที่ทางการปกครอง เริ่มมีมาตั้งแต่เมื่อใด อย่างไรก็ตามปรากฏหลักฐานในสมัยรัชกาลที่ 3 ว่ามีตำแหน่งกำนันที่ทำหน้าที่ติดตามจับกระบือ ผู้ร้าย เกิดขึ้นในรัชกาลนี้ ขณะเดียวกันคำว่ากำนันนา ที่มีหน้าที่ในการเดินนำประเมินนาก็ยังไม่ได้ถูกยกเลิกไป แต่คำว่า “กำนันนา” ไม่ค่อยมีการเรียกชื่อนี้ ส่วนใหญ่จะเรียกว่า “กำนัน” เท่านั้น ทั้ง ๆ ที่ยังเป็นผู้ทำหน้าที่เดินนำประเมินค่านาราษฎรด้วย

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ทรงริเริ่มดำเนินการปรับปรุงประเทศ ด้วยการปฏิรูปการปกครองให้เป็นระบบ “เทศาภิบาล” พระองค์และสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงร่วมกันปรึกษาและดำริว่า การจัดระเบียบวิธีการปกครองในระดับหมู่บ้านและตำบลที่ประเทศไทยยึดถือมาแต่เดิมนั้น เลื่อนลงไปเป็นอันมาก เป็นเหตุให้เกิดความเสื่อมเสียแก่ประโยชน์ของรัฐบาลและประชาชน โดยบ่อเกิดของความเสื่อมเสีย มาจากการปกครองระดับหมู่บ้าน ซึ่งหัวเมืองต่าง ๆ ได้ละเลยไม่ปฏิบัติตามความในพระราชกำหนด จนกระทั่งแบบแผนการปกครองระดับหมู่บ้านเสื่อมสูญหายไป ไม่มีการเลือกสรรผู้ใหญ่บ้าน คงมีแต่การเลือกพนักงานปกครองระดับตำบลที่เรียกว่า “กำนัน” เท่านั้น ด้วยเหตุนี้จึงทำให้การปฏิบัติราชการของกำนันพลอยเสื่อมเสียไปด้วย เนื่องจากขาดผู้ช่วยเป็นหูเป็นตาในท้องที่ ครั้นจะทำการด้วยตนเองก็ไม่

³ ชัย เรื่องศิลป์, ประวัติสังคมไทยสมัยโบราณก่อนศตวรรษที่ 25. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พิมพ์เนศ, 2523), หน้า 162.

สามารถจะสอดส่องดูแลทุกข์สุขของประชาชนให้ทั่วถึงได้ เพราะเขตท้องที่ภายในตำบลหนึ่ง ๆ กว้างขวางมากเกินกำลังคนคนเดียวจะปกครองได้ ข้อบกพร่องเช่นนี้จะได้รับการแก้ไขและปรับปรุงให้ดีขึ้นได้ เมื่อดำเนินการปฏิรูปการปกครองเป็นแบบเทศาภิบาล เพราะแบบแผนการปกครองระดับหมู่บ้านและตำบล ถือว่าเป็นรากฐานอันสำคัญของการบริการราชการแผ่นดิน⁴

หลังจากได้ทรงปรึกษารื้อกันดังกล่าวแล้ว ทรงมอบหมายให้หลวงเทศาภิตรวิจารณ์ ไปดำเนินการทดลองจัดตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านขึ้นปกครองตำบลและหมู่บ้านเป็นคราวแรกที่บ้านเกาะบางปะอิน อำเภออุทัยน้อย (ขณะนี้เป็นอำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา) เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2435 การจัดตั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้านดังกล่าว มีลักษณะแตกต่างจากเดิมหลายประการ คือ ให้ราษฎรเป็นผู้พิจารณาเลือกผู้ใหญ่บ้านเอง แทนการแต่งตั้งโดยผู้รั้งเมืองดังแต่ก่อน สำหรับอำนาจหน้าที่ได้กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องที่ การป้องกันโจรกรรมและผู้ร้าย โดยกำหนดให้มีผลประโยชน์ตอบแทนในการปฏิบัติหน้าที่ ได้แก่ สิ้นลดค่านา ภาษีไม้ไผ่ ค่าเหยียบย่ำที่นาราษฎร เป็นต้น ความมุ่งหมายในการปกครองตำบลและหมู่บ้าน ก็เพื่อให้ผู้ใหญ่บ้านซึ่งราษฎรเลือกขึ้นมา ได้ดูแลการดำเนินงานของหมู่บ้านให้เป็นไปโดยเรียบร้อย เป็นหูเป็นตาแก่ทางราชการที่จะช่วยสอดส่องดูแลทุกข์สุขของราษฎรทั่วไป ตลอดจนช่วยเร่งรัดเก็บภาษีอากร ผลประโยชน์ของแผ่นดิน ซึ่งสมควรได้รับจากราษฎรโดยธรรม⁵ สำหรับวิธีการเลือกกำนัน ให้ทำโดยการออกเสียงทางอ้อมโดยให้ผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นตัวแทนราษฎร ประชุมปรึกษาร่วมกันว่าจะเลือกใครระหว่างผู้ใหญ่บ้านด้วยกัน เป็นหัวหน้าปกครองเรียกว่า “กำนัน” โดยอาศัยเสียงข้างมากเช่นกัน⁶

การทดลองเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่บ้านเกาะบางปะอิน ประสบผลสำเร็จเป็นส่วนใหญ่ จึงได้ขยายการดำเนินการออกไปอย่างกว้างขวางเป็นระเบียบเดียวกันทั่วประเทศ และได้มี

⁴ จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย. (พระนคร : คณะรัฐประศาสนศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2506), หน้า 94-95.

⁵ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, สมุดคู่มือปฏิบัติงานกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2540), หน้า 1-2.

⁶ อยุธย์ คชพิมพ์, "การปกครองตำบลและหมู่บ้าน". วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ ฉบับพิเศษ 2508 (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2510), หน้า 191.

การตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 ขึ้น ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม ร.ศ.116 (พ.ศ.2440) นับเป็นกฎหมายฉบับแรกที่กำหนดเรื่องราวเกี่ยวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไว้อย่างเหมาะสมกับสภาพการณ์ในสมัยนั้น ทั้งนี้ โดยอาศัยแนวทางตามรายงานการจัดตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่บางปะอินเป็นหลัก แม้ต่อมาพระราชบัญญัตินี้จะถูกยกเลิก และประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 แทน แต่สาระสำคัญของมันยังคงยึดถือตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116

นับตั้งแต่ได้มีการตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 เป็นต้นมา มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านหลายครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่ง การเข้าสู่ตำแหน่ง การออกจากตำแหน่งและอำนาจหน้าที่ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงในเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้ถือเป็นพัฒนาการของระบบกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งพัฒนาการในเรื่องต่าง ๆ มีรายละเอียด ดังนี้

พัฒนาการเกี่ยวกับคุณสมบัติของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

แต่เดิมพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไว้อย่างกว้าง ๆ เพียง 5 ประการ คือ ต้องเป็นคนในบังคับสยาม (2) ต้องเป็นฆราวาสมีอายุตั้งแต่ยี่สิบปีขึ้นไป (3) ต้องเป็นชายเจ้าบ้าน (4) ต้องไม่เป็นคนใช้หรือลูกจ้างของผู้อื่น และ (5) ต้องไม่เป็นทหารในกองประจำการ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าในสมัยก่อนนั้น ผู้ที่ได้รับเลือกให้เป็นหัวหน้าปกครองดูแลตำบล หมู่บ้านได้ นอกจากจะต้องเป็นชายที่มีความเป็นผู้ใหญ่และมีหลักฐานเป็นเจ้าบ้านแล้ว ยังจะต้องเป็นผู้ที่มีศักดิ์ศรีเป็นที่เคารพนับถือของคนทั้งหลาย จะเป็นคนใช้หรือลูกจ้างของผู้อื่นไม่ได้ คุณสมบัติดังกล่าวได้ถือเป็นเรื่องสำคัญตลอดมาเป็นเวลากว่าสามสิบปีโดยไม่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี 2475 แล้วก็ตาม

ต่อมาบ้านเมืองเจริญขึ้นและสภาพการณ์ของสังคมได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมากขึ้น จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องที่ เป็นครั้งแรกในปี พ.ศ.2486 โดยกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่มีสิทธิจะได้รับเลือกเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเสียใหม่ ดังนี้คือ เป็นชายมีสัญชาติไทย เป็นหรือเคยเป็นทหารหรือตำรวจ แต่ถ้าในท้องที่ใดไม่อาจเลือกผู้ที่เป็นหรือเคยเป็นทหารหรือตำรวจได้ ก็ให้เลือกบุคคลอื่นซึ่งมิใช่เป็นคนใช้หรือลูกจ้าง เป็นผู้ที่มีบรรลุนิติภาวะแล้ว และมีอายุไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์ มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำในหมู่บ้านนั้นมาแล้วไม่น้อยกว่าหกเดือน เว้นแต่ผู้ที่เป็นทหารหรือตำรวจ ไม่ถูกจำกัดด้วยคุณสมบัติข้อนี้ นอกจากนั้น จะต้องเป็นผู้เลื่อมใสใน

การปกครองระบอบรัฐธรรมนูญด้วยความบริสุทธิ์ใจ ทั้งต้องไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช ไม่เป็นผู้มีกายทุพพลภาพ หรือไร้ความสามารถ หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ หรือติดยาเสพติดให้โทษ และไม่เป็นโรคตามที่ทางราชการกำหนด ตลอดจนไม่เป็นข้าราชการประจำการหรือพนักงานเทศบาล หรือครูประจำบาล หรือสาร์วัตรศึกษา เว้นแต่ผู้ที่เป็นทหารหรือตำรวจ ไม่ต้องถูกจำกัดแต่อย่างใด ยิ่งกว่านั้นจะต้องเป็นผู้ไม่บกพร่องในศีลธรรมอันดี ไม่เป็นผู้เคยถูกไล่ออกหรือปลดออกจากราชการฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือต้องรับอาญาจำคุกโดยคำพิพากษาโทษจำคุกเพราะกระทำความผิดฐานใช้อำนาจและตำแหน่งหน้าที่ในทางทุจริต ฐานปล้นทรัพย์ ชิงทรัพย์ หรือลักทรัพย์ โดยยังไม่พ้นกำหนดเวลา 3 ปีนับแต่วันถูกไล่ออก ปลดออก หรือพ้นโทษ และต้องมีความรู้หนังสือไทย อ่านออก เขียนได้ เป็นที่น่าสังเกตว่า การแก้ไขปรับปรุงคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ครั้งนี้ ได้กำหนดไว้อย่างค่อนข้างละเอียดมาก ซึ่งส่วนใหญ่ได้ยึดถือมาจนถึงทุกวันนี้ นอกจากนี้ การกำหนดคุณสมบัติดังกล่าว ได้แสดงให้เห็นถึงสภาวะการณ์ของบ้านเมืองและนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้นอย่างชัดเจน เพราะระยะเวลานั้นอยู่ระหว่างสงครามโลกครั้งที่สองในสภาวะสงครามมีความจำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงความมั่นคงของชาติ จึงกำหนดให้ผู้ที่จะเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะต้องเป็นทหารหรือตำรวจประจำการ หรือต้องเคยเป็นทหารหรือตำรวจมาแล้ว แต่ถ้าในท้องที่นั้นไม่อาจเลือกผู้ที่เป็นหรือเคยเป็นทหารหรือตำรวจมาก่อนได้ ก็ต้องเลือกจากบุคคลที่มีชื่อเป็น คนใช้หรือลูกจ้าง อนึ่ง ในระยะนี้การเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ก็มีได้ให้ราษฎรเป็นผู้เลือกโดยตรง แต่ได้ตั้งคณะกรรมการซึ่งนายอำเภอเป็นประธาน เป็นผู้คัดเลือก ทั้งนี้ เพื่อให้ได้บุคคลที่ไว้วางใจได้จริง ๆ เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อย่างไรก็ตาม วิธีการดังกล่าวได้ดำเนินไปเพียงระยะเวลาชั่วคราวเมื่อมหาสงครามได้สิ้นสุดลงแล้ว ก็ได้มีการแก้ไขให้ราษฎรเป็นผู้เลือกผู้ใหญ่บ้านตามเดิม ซึ่งจะกล่าวต่อไปในหัวข้อเกี่ยวกับวิธีการเข้าดำรงตำแหน่ง นอกจากนี้ ยังกำหนดคุณสมบัติของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้ต้องมีความรู้หนังสือไทย อ่านออก เขียนได้ เพราะบ้านเมืองเจริญขึ้น ภาระหน้าที่ที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะต้องปฏิบัติมีมากขึ้น ทั้งต้องกระทำให้เป็นระเบียบและถูกต้องอีกด้วย เช่น งานทะเบียนราษฎรในตำบล หมู่บ้าน เป็นต้น จึงต้องใช้ผู้ที่มีความรู้ อ่านออก เขียนได้เป็นผู้จัดทำ การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ได้แก่ การกำหนดอายุของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไว้ไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์ ซึ่งแต่ก่อนเรื่องอายุไม่มีการจำกัดไว้ นอกจากนี้ได้ยกเลิกคุณสมบัติที่ต้องเป็นเจ้าของบ้าน ออกเสีย โดยเห็นว่าคุณสมบัติข้อนี้ไม่เหมาะสม เพราะผู้ที่เป็นบุตรหรือเป็นเชย ยังคงอาศัยอยู่กับครอบครัวบิดามารดาก็ยังมี แม้ว่าจะมีอายุบรรลุนิติภาวะแล้วก็ตาม ในจำนวนนี้ผู้ที่เป็นหรือเคยเป็นทหารหรือตำรวจย่อมมีอยู่จำนวนไม่น้อย



ต่อมา เมื่อสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายปกครองท้องที่อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งในการแก้ไขปรับปรุงครั้งนี้ได้ยกเลิกคุณสมบัติที่เป็นเงื่อนไข ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องเป็นหรือเคยเป็นทหาร หรือตำรวจมาก่อน แต่ได้กำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องเป็นคนอยู่ในท้องที่และมีคุณสมบัติเป็นชายเจ้าบ้านดั้งเดิม และอีกประการหนึ่ง ได้กำหนดให้มีข้อยกเว้นเกี่ยวกับเรื่องความรู้หนังสือไทยที่ต้องอ่านออก เขียนได้ โดยให้กระทรวงมหาดไทยสามารถอนุญาตยกเว้นเป็นท้องที่ ๆ ไป ทั้งนี้ เนื่องจากท้องที่บางแห่งไม่อาจที่จะเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติดังกล่าวได้

การแก้ไข ปรับปรุงเกี่ยวกับคุณสมบัติของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้กระทำอีกครั้งหนึ่งในปี พ.ศ.2515 โดยได้กำหนดให้ผู้ที่จะเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ นับว่าเป็นครั้งแรกที่ได้กำหนดอายุขั้นต่ำไว้ เพราะแต่ก่อนมากำหนดไว้เพียงแค่ว่าเป็นผู้บรรลุนิติภาวะแล้ว ก็มีสิทธิที่จะได้รับเลือกเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้านได้ การแก้ไขปรับปรุงครั้งนี้แสดงให้เห็นว่า ภาระหน้าที่และความรับผิดชอบ ตลอดจนความสำคัญของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นั้นมีอยู่เป็นอย่างสูง ฉะนั้น ผู้ที่ดำรงตำแหน่งจะต้องเป็นผู้ใหญ่พอสมควร อนึ่ง ในการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งนี้ ได้ปรับปรุงพื้นความรู้ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จากมีความรู้หนังสือไทย อ่านออก เขียนได้ เป็นให้มีความรู้ไม่ต่ำกว่าประโยคประถมศึกษาตอนต้น หรือเทียบเท่าโดยไม่มีข้อยกเว้น

อย่างไรก็ดี ต่อมาเป็นที่ตระหนักว่า แม้บ้านเมืองจะมีความเจริญขึ้นอย่างมาก และ การศึกษาระดับประถมศึกษาตอนต้นได้ขยายไปในท้องที่ชนบทของประเทศอย่างกว้างขวางก็ตาม แต่ก็ยังมีท้องที่บางแห่งที่อยู่ห่างไกลหรืออยู่ในท้องที่กันดาร หรืออยู่ในหมู่บ้านชาวไทยภูเขา หรือชนกลุ่มน้อยอื่น ๆ ทำให้ไม่อาจจะหาผู้ที่มีความรู้สำเร็จการศึกษาประถมศึกษาตอนต้นได้ จึงมีการแก้ไขปรับปรุงคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อีกครั้งหนึ่งในปี พ.ศ.2516 โดยกำหนดข้อยกเว้นให้ท้องที่ที่ราษฎรไม่อาจเลือกผู้ที่มีพื้นความรู้ดังกล่าวได้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยอนุมัติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศยกเว้น หรือผ่อนผันให้ได้ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา⁷

ในปี พ.ศ.2525 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องที่ครั้งสำคัญอีกครั้งหนึ่ง โดยกำหนดให้สตรีสามารถเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้านได้ ซึ่งได้ให้เหตุผลในการแก้ไข

⁷ อาษา เมฆสวรรค์, การปกครองระดับตำบล หมู่บ้าน กับความมั่นคงแห่งชาติ.

คุณสมบัติในข้อนี้ว่า กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน ในปัจจุบันไม่ต้องรับผิดชอบด้านการปราบปรามอาชญากรรมโดยตรง อีกทั้งสามารถแต่งตั้งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านที่เป็นชายเพื่อช่วยปฏิบัติหน้าที่ได้อยู่แล้ว⁸

กล่าวโดยสรุป ในปัจจุบันผู้ที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ต้องมีคุณสมบัติและไม่อยู่ในลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้⁹

- 1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- 2) อายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ แต่ไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์ในวันรับเลือก
- 3) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร ในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีจนถึงวันเลือกและเป็นผู้ที่ประกอบอาชีพเป็นหลักฐาน
- 4) เป็นผู้เสียภาษีในการปกครองตามรัฐธรรมนูญด้วยความบริสุทธิ์ใจ
- 5) ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
- 6) ไม่เป็นผู้ที่มีร่างกายทุพพลภาพ วิกลจริต จิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ ติดยาเสพติดให้โทษ หรือเป็นโรคตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา
- 7) ไม่เป็นข้าราชการประจำ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น ข้าราชการการเมือง พนักงานส่วนท้องถิ่น หรือลูกจ้างของส่วนราชการ หรือหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ หรือลูกจ้างของเอกชน
- 8) ไม่เป็นผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาลหรือทุจริต หรือเสื่อมเสียในทางศีลธรรม
- 9) ไม่เป็นผู้เคยถูกลงโทษไล่ออก หรือปลดออก ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร หรือเมืองพัทยา และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันถูกไล่ออกหรือปลดออก
- 10) ไม่เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุด เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปี นับแต่วันพ้นโทษ
- 11) ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุด กระทำผิด เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วย

⁸ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2525, ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับพิเศษ เล่ม 99 ตอนที่ 121 ลงวันที่ 27 สิงหาคม 2525, มาตรา 3.

⁹ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงปัจจุบัน) มาตรา 12.

อุทยาแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน ในฐานความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิด ที่นายทะเบียนไม่อาจออกใบอนุญาตให้ได้ กฎหมายว่าด้วยที่ดินในฐานความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง และกฎหมายว่าด้วยการพนันในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก

12) ไม่เป็นผู้ลาออกจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และยังไม่พ้นกำหนดเวลาหนึ่งปี นับแต่วันที่ได้รับอนุญาตให้ลาออก

13) ไม่เป็นผู้เคยถูกให้ออกจากตำแหน่ง ตามมาตรา 16 (6) (7) และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันถูกให้ออก

14) ไม่เป็นผู้เคยถูกลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก จากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล หรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันถูกไล่ออก ปลดออก หรือไล่ออก

15) มีพื้นความรู้ไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับ หรือที่กระทรวงศึกษาธิการเทียบไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับ เว้นแต่ในท้องที่ใดไม่อาจเลือกผู้มีพื้นความรู้ดังกล่าวได้ ผู้ว่าราชการจังหวัด โดยอนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา ยกเว้นหรือผ่อนผันได้

พัฒนาการเกี่ยวกับการคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

เกี่ยวกับการคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนี้ อาจแยกการพิจารณาออกได้เป็นเรื่องผู้ใหญ่บ้าน ส่วนหนึ่ง และเรื่องกำนัน อีกส่วนหนึ่ง อย่างไรก็ตาม โดยหลักการ กำนันจะต้องปกครองดูแลหมู่บ้านที่ตนอาศัยอยู่ด้วย โดยมีฐานะเช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้าน และผู้ที่จะเป็นกำนันต้องเป็นผู้ที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านมาก่อน

1. การคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน

แต่เดิมกฎหมายกำหนดให้อำเภอจัดประชุมราษฎรที่เป็นคนในบังคับสยามและเป็นฆราวาสที่มีอายุตั้งแต่ยี่สิบปีขึ้นไป เพื่อทำการเลือกผู้ใหญ่บ้าน โดยให้ไต่ถามความเห็นราษฎรพร้อมกันเพื่อเลือกโดยเปิดเผยก็ได้ หรือถ้าเห็นว่าการเลือกโดยเปิดเผยจะไม่คล่องใจราษฎรผู้เลือกจะให้มาบอกโดยเงียบ ๆ ทีละคนมิให้เพื่อนรู้ว่าเลือกผู้ใดก็ได้ เมื่อราษฎรเลือกผู้ใดแล้ว ถือว่าผู้นั้นเป็นผู้ใหญ่บ้านโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ให้นายอำเภอรายงานขอหมายตั้งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด (ตอนนั้นเรียกว่า "ผู้ว่าราชการเมือง") ซึ่งเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดออกหมายตั้งให้แล้ว ก็จะมีอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านให้เข้าใจ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่อไป

ต่อมาในระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง ได้มีการแก้ไขปรับปรุงวิธีการเข้าดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านเสียใหม่ โดยมีเหตุผลเกี่ยวกับความมั่นคงของบ้านเมือง ทำนองเดียวกับการแก้ไขคุณสมบัติของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ดังได้กล่าวมาแล้ว โดยมีคณะกรรมการซึ่งนายอำเภอเป็นประธาน เป็นผู้สอบสวนคัดเลือกผู้ที่สมควรเป็นผู้ใหญ่บ้าน แล้วรายงานไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัด (ในขณะนั้น เรียกว่า “ข้าหลวงประจำจังหวัด”) พิจารณา เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาเห็นสมควร จึงออกหมายแต่งตั้งให้เป็นผู้ใหญ่บ้าน

ในปี พ.ศ.2489 ได้มีการแก้ไขปรับปรุงเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่ง โดยให้ราษฎรเป็นผู้เลือกผู้ใหญ่บ้านโดยตรง และได้ใช้วิธีการเลือกเช่นนี้มาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งการเลือกอาจกระทำโดยวิธีลับหรือโดยเปิดเผยก็ได้ เมื่อราษฎรส่วนมากที่มาประชุมเลือกผู้ใด ให้ถือว่าผู้นั้นเป็นผู้ใหญ่บ้าน แล้วให้นายอำเภอรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อออกหนังสือสำคัญให้ไว้เป็นหลักฐาน¹⁰

กล่าวโดยสรุป วิธีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปัจจุบัน ได้กำหนดไว้ว่า การเลือกผู้ใหญ่บ้านให้นายอำเภอเป็นประธาน พร้อมด้วยกำนัน หรือผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นอย่างน้อย 1 คน วิธีการเลือกจะกระทำโดยลับหรือเปิดเผยก็ได้ เมื่อราษฎรส่วนมากที่มาประชุมเลือกผู้ใดแล้ว ให้ถือว่าผู้นั้นเป็นผู้ใหญ่บ้านแล้ว ให้นายอำเภอรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อออกหนังสือสำคัญไว้เป็นหลักฐาน ในกรณีที่ผู้รับเลือกมีคะแนนเสียงเท่ากัน ให้จับสลาก¹¹

วิธีการเลือกผู้ใหญ่บ้านดังกล่าว กฎหมายได้กำหนดหลักการไว้อย่างกว้าง ๆ สำหรับรายละเอียดในทางปฏิบัติ ปัจจุบันถือปฏิบัติตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ.2535 ซึ่งได้ใช้บังคับมาตั้งแต่วันที่ 7 กรกฎาคม 2535¹²

¹⁰ อาษา เมฆสุวรรณค์, การปกครองระดับตำบล หมู่บ้าน กับความมั่นคงแห่งชาติ. หน้า 63 - 65.

¹¹ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 (แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปัจจุบัน), มาตรา 13.

¹² กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, คู่มือปฏิบัติงานเกี่ยวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, 2537) หน้า 373 - 402.

การคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งกำนัน

เกี่ยวกับวิธีการคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งกำนัน ได้มีการเปลี่ยนแปลงหลายครั้ง คือ ในสมัยแรกนั้นกำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นเลือกกันเองเป็นกำนัน โดยมีนายอำเภอเป็นประธานที่ประชุม เมื่อผู้ใหญ่บ้านทั้งหมดหรือส่วนมากเลือกใครแล้ว นายอำเภอก็จะนำตัวไปยังศาลากลางจังหวัด เพื่อขอรับหมายตั้งจากผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อเข้าดำรงตำแหน่ง¹³

ในปี พ.ศ.2486 ได้เปลี่ยนแปลงวิธีการเลือกกำนัน โดยให้มีกรรมการอำเภอตั้งคณะกรรมการไม่น้อยกว่า 3 คน โดยนายอำเภอเป็นประธาน มีหน้าที่สอบสวนคัดเลือกผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นเพื่อให้เป็นกำนัน เมื่อคณะกรรมการคัดเลือกได้ผู้ใดแล้ว ให้รายงานผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควรก็ออกหมายแต่งตั้งผู้นั้นเป็นกำนัน¹⁴

ต่อมาในปี พ.ศ.2489 ได้เปลี่ยนกลับไปใช้วิธีเดิม คือ ให้ผู้ใหญ่บ้านเลือกกันเองขึ้นเป็นกำนัน¹⁵ ต่อมาในปี พ.ศ.2515 ได้มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการเลือกกำนัน โดยให้นายอำเภอรับสมัครผู้ที่จะเป็นกำนัน จากผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น แล้วให้ราษฎรทั้งตำบลผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนและไม่อยู่ในลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายเป็นผู้ลงคะแนนเสียงเลือกกำนัน เมื่อราษฎรส่วนใหญ่ที่มาประชุมเลือกผู้ใดแล้ว ถือว่าผู้นั้นเป็นกำนัน และให้นายอำเภอรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญให้ไว้เป็นหลักฐาน¹⁶

การแก้ไขเพิ่มเติมวิธีเลือกกำนันในปี 2515 แสดงให้เห็นแนวโน้มเกี่ยวกับนโยบายของทางราชการที่ประสงค์จะให้กำนันเป็นตัวแทนของตำบลอย่างแท้จริง โดยต้องได้รับความไว้วางใจจากราษฎรส่วนใหญ่ของทั้งตำบล นับว่าเป็นการขยายพื้นฐานทางประชาธิปไตยให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

¹³ อาษา เมฆสุวรรณค์, การปกครองระดับตำบล หมู่บ้าน กับความมั่นคงของชาติ, หน้า 65 .

¹⁴ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2486, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 60 ตอนที่ 19 ลงวันที่ 9 มีนาคม 2486, มาตรา 15.

¹⁵ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2489, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 63 ตอนที่ 83 ลงวันที่ 31 ธันวาคม 2489.

¹⁶ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 364 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515, ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับพิเศษ เล่ม 89 ตอนที่ 190 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515, หน้า 302 - 306.

อีกส่วนหนึ่ง¹⁷ ซึ่งได้ถือปฏิบัติมาจนถึงทุกวันนี้ สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีเลือกกำนัน เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ซึ่งปัจจุบันถือปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกกำนัน พ.ศ.2534¹⁸

กล่าวโดยสรุป วิธีการเลือกกำนัน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปัจจุบัน ได้กำหนดไว้ดังนี้

"ให้นายอำเภอจัดให้มีการเลือกกำนัน โดยรับสมัครจากผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น ผู้มีสิทธิเลือกกำนันต้องมีคุณสมบัติและไม่อยู่ในลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 11"

เมื่อราษฎรที่มาลงคะแนนเสียงส่วนมาก เลือกผู้ใดแล้ว ให้ถือว่าผู้นั้นเป็นกำนันและให้นายอำเภอรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อออกหนังสือสำคัญให้ไว้เป็นหลักฐาน

ในกรณีที่ได้รับเลือกมีคะแนนเสียงเท่ากัน ให้จับฉลาก

วิธีการเลือกกำนัน ให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนด¹⁹

พัฒนาการเกี่ยวกับการให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน พ้นจากตำแหน่ง

แต่เดิมนั้น เมื่อผู้ใดได้รับเลือกจากราษฎรให้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านแล้ว ก็อยู่ในตำแหน่งได้ตลอดไป โดยไม่มีกำหนดเกษียณอายุ เว้นแต่จะขาดคุณสมบัติ คือ ไม่ได้เป็นเจ้าของบ้าน หรือต้องไปเป็นทหาร หรือไปเป็นคนใช้ หรือลูกจ้างของผู้อื่น ซึ่งถือว่าไม่เหมาะสมที่จะเป็นผู้ปกครองหมู่บ้านต่อไป นอกจากนั้น ผู้ใหญ่บ้านยังต้องออกจากตำแหน่งในเมื่อไม่อยู่ในท้องที่ของตนเกินกว่าหกเดือน หรือต้องราชทัณฑ์อย่างใด ๆ นับแต่ต้องจำคุกขึ้นไป หรือไปมียศและตำแหน่งราชการอื่น ซึ่งจะทำการในหน้าที่ผู้ใหญ่บ้านไม่ได้ หรือกระทำทุจริตในหน้าที่ หรือผู้ว่าราชการเมืองเห็นว่า ความสามารถไม่พอแก่ตำแหน่ง หรือลูกบ้านในหมู่บ้านส่วนมากร้องขอให้เปลี่ยน หรือในประการสุดท้าย ลูกบ้านอพยพไปอยู่ที่อื่นเสียจนเป็นหมู่บ้านไม่ได้ เป็นที่น่าสังเกตว่า การกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ที่เป็นเหตุให้ผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่งดังกล่าวข้างต้น ได้กำหนดไว้ตั้งแต่สมัยที่ประเทศไทยยัง

¹⁷ อาษา เมฆสวรรค์, การปกครองระดับตำบล หมู่บ้าน กับความมั่นคงแห่งชาติ.

หน้า 66.

¹⁸ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, คู่มือปฏิบัติงานเกี่ยวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน.

หน้า 345 - 372.

¹⁹ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงปัจจุบัน), มาตรา 30.

ปกครองด้วยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และเป็นเวลากว่ากึ่งศตวรรษมาแล้ว ซึ่งได้แสดงให้เห็นว่า ผู้ปกครองประเทศในสมัยนั้นได้มีแนวความคิดและความรู้เกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์ เป็นอย่างสูง โดยคำนึงถึงหลักการปกครอง ภาวะผู้นำ ความรู้ความสามารถและคุณภาพของคน ตลอดจนมีความคิดแบบประชาธิปไตยที่จะให้ราษฎรเป็นผู้เลือก และสามารถถอดถอนผู้ปกครองของตนได้ ซึ่งหลักการเหล่านี้ยังคงถือปฏิบัติตลอดมาจนถึงทุกวันนี้

ต่อมาเมื่อได้มีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ครั้งแรก ในปี พ.ศ.2486 ก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะเป็นผู้ใหญ่บ้าน ให้กว้างขวางและเหมาะสมกับสภาพการณ์ของบ้านเมืองยิ่งขึ้นดังได้กล่าวมาแล้ว และได้กำหนดสาเหตุที่ผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่งให้สอดคล้องกันด้วย โดยกำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่งเมื่อขาดคุณสมบัติ หรือได้รับอนุญาตให้ลาออก หรือยุบหมู่บ้านที่ปกครอง หรือไปเสียจากหมู่บ้านเกินกว่าสามเดือน หรือต้องรับอาญาจำคุกโดยคำพิพากษา เว้นแต่ความผิดฐานลหุโทษ หรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือต้องถูกปลดหรือไล่ออกจากตำแหน่ง หรือผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ออกจากตำแหน่ง เพราะพิจารณาเห็นว่าบกพร่องในทางความประพฤติ หรือความสามารถไม่พอกับตำแหน่งสาเหตุของการต้องออกจากตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านตามที่ได้แก้ไขปรับปรุงใหม่นี้แตกต่างไปจากเดิมหลายประการ เฉพาะที่สำคัญที่ควรกล่าวถึงก็คือ ได้กำหนดอายุของผู้ใหญ่บ้าน (รวมถึงกำนันด้วย) ไว้อย่างสูงไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์ หากเกินกว่านั้นก็ต้องออกจากตำแหน่ง เว้นแต่ผู้ที่เป็นหรือเคยเป็นทหารหรือตำรวจ ให้ดำรงตำแหน่งต่อไปได้โดยไม่จำกัดอายุ เนื่องจากระยะนั้นอยู่ระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง จึงถือเอาเหตุผลเกี่ยวกับความมั่นคงมาเป็นข้อยกเว้นคุณสมบัติดังกล่าวมาแล้วข้างต้น อีกประการหนึ่ง ได้กำหนดให้มีการปลด หรือไล่ออกผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งได้โดยง่ายด้วยเหตุผล เกี่ยวกับความมั่นคงเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ยังได้เพ่งเล็งความประพฤติของผู้ใหญ่บ้านเป็นการเพิ่มเติมจากความสามารถ กล่าวคือ หากเห็นว่าเป็นผู้มีประพฤติกบพร่อง ไม่สมควรแก่การเป็นผู้ปกครองหมู่บ้าน ก็ให้พิจารณาให้ออกได้ ข้อเปลี่ยนแปลงที่สำคัญมากอีกประการหนึ่งคือ มิให้ราษฎรมีสิทธิร้องขอให้ถอดถอนผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งได้แต่อย่างใด ทั้งนี้ เพราะบ้านเมืองอยู่ในสภาวะสงคราม การให้สิทธิดังกล่าวแก่ราษฎรเพื่อให้เรียกร้องให้ผู้ปกครองหมู่บ้านออกจากตำแหน่งได้ ย่อมจะเป็นการไม่เหมาะสม

อย่างไรก็ตาม เมื่อได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายปกครองท้องที่ ครั้งต่อมาในปี พ.ศ.2489 หลังจากมหาสงครามสิ้นสุดแล้ว ก็ได้กำหนดเงื่อนไขให้ราษฎรมีสิทธิร้องขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งได้อย่างเดิม และคงให้สิทธินี้ตลอดมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งนับว่าเป็นสิ่ง

สำคัญส่วนหนึ่งในการพยายามปลูกฝังประชาธิปไตยให้ประชาชนในระดับตำบล หมู่บ้าน มีความเข้าใจและมีโอกาสปฏิบัติได้ด้วย กล่าวคือ มีทั้งสิทธิในการเลือกและการถอดถอนผู้เป็นหัวหน้าปกครองตำบล หมู่บ้านของตนได้²⁰

ในปี พ.ศ.2532 ได้มีการแก้ไขให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีสิทธิลาอุปสมบทหรือบรรพชาได้เช่นเดียวกับข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ โดยให้มีสิทธิลาได้เป็นเวลาติดต่อกันไม่เกิน 120 วัน ทั้งนี้ ต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย ซึ่งแต่เดิมกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ กำหนดคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านไว้ว่าต้องไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช ทำให้ผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่งถ้าอุปสมบทหรือบรรพชา²¹

ในปี พ.ศ. 2535 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 โดยได้มีการตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 9) พ.ศ.2535 โดยกำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านต้องอยู่ในตำแหน่งเป็นวาระ คราวละ 5 ปี นับแต่วันที่ราษฎรเลือก แต่อย่างไรก็ตาม มีข้อยกเว้นไว้ว่า ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่แล้วในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ คือ วันที่ 7 สิงหาคม 2535 ยังคงดำรงตำแหน่งอยู่ต่อไปจนกว่าจะมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์²² การแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ เรื่องการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ครั้งนี้นับได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งยิ่งใหญ่ ที่มีผลกระทบต่อรูปการปกครองระดับตำบล หมู่บ้าน เป็นอย่างมาก ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการของประเทศไทยในด้านต่าง ๆ ดังนี้²³

²⁰ อาษา เมฆสุวรรณค์, การปกครองระดับตำบล หมู่บ้าน กับความมั่นคงแห่งชาติ, หน้า 66 - 68.

²¹ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 8) พ.ศ.2532, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 106 ตอนที่ 114 ลงวันที่ 19 กรกฎาคม 2532, มาตรา 14.

²² พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 9) พ.ศ.2535, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 90 ตอนที่ 42 ลงวันที่ 8 เมษายน 2535 มาตรา 5,7.

²³ บุญเติม เรณูมาศ, "การกำหนดนโยบายในระบบการเมืองไทย : ศึกษากรณีการแก้ไขวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539) หน้า 79 - 81.

1. ผลกระทบต่อรัฐบาล โดยที่การแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ เรื่อง การกำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านดำรงตำแหน่งเป็นวาระนั้น มีผลให้ผู้ใหญ่บ้านสามารถอยู่ในตำแหน่งได้ คราวละ 5 ปี แล้ว ต้องทำการเลือกผู้ใหญ่บ้านใหม่ ซึ่งในการเลือกผู้ใหญ่บ้านนี้ จะต้องใช้จ่ายงบประมาณในการเลือกตั้ง โดยอาศัยงบประมาณของประเทศแต่ละปีเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ เพราะ ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านทั่วประเทศมีอยู่เกือบแสนคน มีผลทำให้รัฐบาลต้องสูญเสียงบประมาณที่จะนำไปพัฒนาประเทศ มาเป็นค่าใช้จ่ายในการเลือกผู้ใหญ่บ้านในทุก ๆ ปี และหากยามใดฐานะทางการเงินของรัฐบาลมีสภาพไม่มั่นคงแล้ว ย่อมส่งผลให้การบริหารประเทศเป็นไปด้วยความลำบาก และไม่สามารถที่จะพัฒนาในด้านอื่น ๆ ได้ดีเท่าที่ควร เนื่องจากถูกจำกัดด้วยงบประมาณ

2. ผลกระทบต่อข้าราชการภูมิภาค การกำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่งเป็นวาระนั้น สิ่งที่เป็นอุปสรรคไม่ได้ก็คือ ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านจะเข้าสู่ระบบการเมืองมากขึ้นกว่าเดิม ทั้งนี้ เพราะการเลือกตั้งบ่อยครั้ง จะทำให้ผู้ที่เป็นผู้ใหญ่บ้านจำต้องคำนึงถึงกลุ่มที่สนับสนุนตนให้เป็นผู้ใหญ่บ้านเป็นสำคัญ มากกว่าที่จะคำนึงถึงข้าราชการภูมิภาค เช่น นายอำเภอ ซึ่งเคยมีผลต่อการให้คุณให้โทษ ในการอยู่ในตำแหน่งของตน โดยเฉพาะการเลือกตั้งของไทยนั้น สิ่งที่จะต้องคำนึงถึงในการเลือกตั้งก็คือ เงินทุนที่ใช้ในการหาเสียง หากผู้สมัครคนใดไม่มีเงินแล้ว ยากนักที่จะได้รับการเลือกตั้ง ด้วยสาเหตุดังกล่าวนี้เอง จึงส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างนายอำเภอกับผู้ใหญ่บ้าน ในฐานะผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา ลดความสำคัญลง แต่สัมพันธ์ระหว่างผู้ใหญ่บ้านกับนักการเมืองจะมีเพิ่มขึ้น โดยต่างฝ่ายต่างช่วยเหลือเกื้อกูลกัน เพื่อให้แต่ละคนสามารถชนะการเลือกตั้ง และจากนี้เอง จะทำให้ผู้ใหญ่บ้านมีฐานะเป็นหัวหน้าของนักการเมืองอย่างชัดเจน และนักการเมืองก็จะเข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน จะให้การสนับสนุนผู้สมัครคนใด ด้วยการสนับสนุนเงินทองเพื่อใช้ในการหาเสียง เป็นต้น อนึ่ง โดยที่ความสัมพันธ์ระหว่างนายอำเภอกับผู้ใหญ่บ้าน เริ่มเปลี่ยนไป ดังนั้น ในการปฏิบัติหน้าที่ของนายอำเภอในฐานะข้าราชการภูมิภาคที่จะต้องนํานโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติ โดยมีผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ช่วยเหลือ จะเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ หากนโยบายที่จะนำไปปฏิบัติ นั้น มีผลกระทบต่อกลุ่มที่สนับสนุนผู้ใหญ่บ้าน ทั้งนี้ เพราะผู้ใหญ่บ้านจะเลือกปฏิบัติตามกลุ่มที่สนับสนุนตนให้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน มากกว่าที่จะทำตามคำสั่งของนายอำเภอ ซึ่งส่งผลให้นโยบายนั้นต้องประสบความล้มเหลว และก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างนายอำเภอกับผู้ใหญ่บ้านเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากมีความเห็นในนโยบายแตกต่างกัน

3. ผลกระทบต่อการดำเนินงานของผู้ใหญ่บ้าน โดยที่ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านนั้น กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับข้าราชการประจำ นั่นก็คือ เป็นพนักงานของรัฐ ดังนั้น การดำเนินงานต่าง ๆ ของผู้ใหญ่บ้านให้ประสบผลสำเร็จ และมีประสิทธิภาพ จำต้องอาศัยประสบการณ์เป็นสำคัญ อีกทั้งการดำเนินงานต่าง ๆ เกี่ยวกับพัฒนาหมู่บ้านนั้น ส่วนใหญ่เป็นการ

ดำเนินงานในลักษณะที่เป็นงานต่อเนื่อง การที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่งเป็นระยะเวลาสั้นเช่นเดียวกับข้าราชการประจำ นับว่ามีความเหมาะสมอย่างยิ่ง ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาบทบาท อำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านแล้ว ส่วนใหญ่เป็นผู้ชำนาญไปปฏิบัติ มากกว่าจะเป็นผู้กำหนดนโยบายดังเช่นนักการเมือง ซึ่งได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนในระดับต่าง ๆ ด้วยความแตกต่างด้านบทบาทหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน และนักการเมืองเหล่านี้เอง ทำให้ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของนักการเมืองกับผู้ใหญ่บ้านแตกต่างกัน การแก้ไขกฎหมาย กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี โดยมีได้แก้ไขอำนาจ หน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านให้สอดคล้องตามไปด้วย จะทำให้การดำเนินงานของผู้ใหญ่บ้านโดยประสิทธิภาพลงไปด้วย นั่นคือ ผู้ใหญ่บ้านจะไม่สามารถปฏิบัติงานที่มีความต่อเนื่องดังเช่นแต่ก่อน หากผู้ที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านมิได้เป็นคนเดิม ทั้งนี้ เพราะผู้ที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านคนใหม่ ย่อมยังไม่มีประสบการณ์ และยังไม่มีความรู้ที่จะสานต่อการดำเนินงานของผู้ใหญ่บ้านคนเดิมได้ จำต้องอาศัยการเรียนรู้เกี่ยวกับบทบาท อำนาจหน้าที่ของตนสักระยะหนึ่งก่อน จึงจะสามารถปฏิบัติงานได้ และเมื่อผู้ใหญ่บ้านคนนั้น มีความสามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว พอถึงวาระการเลือกตั้งก็เกิดไม่ได้รับการเลือกตั้ง แต่ได้ผู้สมัครคนใหม่อีก ย่อมจะมีผลต่อการดำเนินงานเช่นรูปแบบเดิมอีก ด้วยระบบดังกล่าวนี้ อาจจะสามารถกล่าวได้ว่า ประสิทธิภาพในการดำเนินงานของผู้ใหญ่บ้านย่อมจะต้องลดลงอย่างแน่นอน โดยไม่สามารถปฏิเสธได้

4. ผลกระทบต่อประชาชน โดยที่การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของผู้ใหญ่บ้าน ดังนั้น อาจจะสามารถกล่าวได้ว่า เรื่องดังกล่าว มีผลกระทบต่อประชาชนเช่นกัน ทั้งนี้ เพราะผู้ใหญ่บ้านเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐคนหนึ่งที่ทำเนิการต่าง ๆ ตามนโยบายของรัฐให้ประสบผลสำเร็จ เพื่อผลประโยชน์ของประชาชน หากผู้ใหญ่บ้านไม่สามารถดำเนินการต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ความสงบสุขหรือความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนย่อมไม่สามารถเกิดขึ้นได้อย่างแน่นอน

5. ผลกระทบต่อการพัฒนาการเมืองไทย การกำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่งเป็นวาระสั้น แม้ว่าจะเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนได้มีการเรียนรู้เกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่สิ่งหนึ่งที่ควรพิจารณาก็คือ การเลือกตั้งนั้นมิใช่จะทำให้ประเทศเป็นประชาธิปไตยเสมอไป ทั้งนี้ เพราะการเลือกตั้งเป็นเพียงส่วนหนึ่งของหลักการการปกครองแบบประชาธิปไตย เท่านั้น หากส่วนอื่น ๆ ของประเทศ เช่น วัฒนธรรมทางการเมือง ความเสมอภาคของประชาชนและวิถีชีวิตของประชาชนยังไม่เป็นประชาธิปไตยแล้ว การเลือกตั้งก็เป็นเพียงวิถีทางที่สร้างความชอบธรรมให้กับผู้ปกครองบางกลุ่มเท่านั้นเอง ในการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านก็เช่นกัน หากวิถีทางการเลือกตั้งเป็นแบบการเลือกตั้งในระดับอื่น ๆ คือ มีการซื้อขายเสียงเป็นหลักเพื่อให้ตนได้รับ

เลือกตั้งแล้ว ย่อมทำให้คนดีมีความสามารถถูกกีดกันออกไป จนไม่สามารถที่จะเข้ามาทำงานรับใช้ประชาชนได้ ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านจะถูกจำกัดไว้สำหรับคนที่มีเงิน ดังเช่นการเลือกตั้งในระดับอื่น ๆ ซึ่งในที่สุดแล้ว จะทำให้ประชาชนเกิดความเบื่อหน่าย และส่งผลให้การพัฒนาทางการเมืองของไทยไปสู่ระบอบประชาธิปไตยนั้น ต้องล้มเหลวลงไปในที่สุด

6. ผลกระทบต่อความสามัคคีของราษฎร โดยที่การเลือกตั้งเพื่อให้ได้ผู้ใหญ่บ้านนั้น จึงต้องมีการแข่งขันกันระหว่างผู้สมัครต่าง ๆ ดังนั้น เพื่อให้ได้ชัยชนะในการเลือกตั้ง ผู้สมัครจำเป็นที่ต้องแสวงหากลุ่มราษฎรให้สนับสนุนตนให้มากที่สุด จากจุดนี้เองสิ่งหนึ่งที่ปฏิเสธไม่ได้ก็คือ กลุ่มราษฎรจำต้องมีการแบ่งแยกออกเป็นฝักเป็นฝ่าย เพื่อสนับสนุนผู้สมัครกลุ่มตน และบางครั้งก็ก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่างกลุ่มราษฎรต่าง ๆ โดยเฉพาะหากราษฎรกลุ่มใดมีความยึดมั่นต่อผู้สมัครที่ตนสนับสนุนอยู่เป็นอย่างมาก อาจจะทำให้เกิดการไม่ยอมรับผลการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นได้ หากผลการเลือกตั้งนั้นไม่เป็นผลตามที่กลุ่มตนต้องการ การแตกแยกของกลุ่มราษฎรนี้มีผลเป็นอย่างมากต่อการพัฒนาหมู่บ้านในด้านต่าง ๆ กล่าวคือ ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งมีความจำเป็นต้องพัฒนาหมู่บ้านในด้านหนึ่งด้านใดแล้ว อาจจะได้รับ การคัดค้านหรือขัดขวางจากกลุ่มราษฎรดังกล่าวได้ ซึ่งจะทำให้การพัฒนาหมู่บ้าน เกิดความชะงัก ล่าช้า หรือต้องล้มเลิกไปในที่สุด

การให้กำนันพ้นจากตำแหน่ง

สำหรับการออกจากตำแหน่งของกำนันนั้น ย่อมเป็นไปเช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้าน เพราะกำนันจะต้องเป็นผู้ใหญ่บ้านก่อน จึงจะมีสิทธิได้รับเลือกเป็นกำนันได้ สาเหตุของการออกจากตำแหน่งของกำนันนี้ แต่เดิมกำหนดไว้เพียง 3 ประการ คือ

- (1) ถ้าต้องออกจากผู้ใหญ่บ้าน ก็ต้องออกจากกำนันด้วย
- (2) ผู้ใหญ่บ้านส่วนข้างมากในตำบลนั้นร้องขอให้เอาออกจากตำแหน่งและ
- (3) ผู้ว่าราชการเมืองเห็นว่าความสามารถไม่พอกับตำแหน่ง และสมุหเทศาภิบาล

เห็นชอบด้วย

การออกจากตำแหน่งของกำนันตามเหตุข้อ (2) และ (3) ยังคงเป็นผู้ใหญ่บ้านต่อไปได้

ต่อมาได้มีการแก้ไขปรับปรุงเรื่องนี้ ในปี พ.ศ.2486 โดยได้กำหนดสาเหตุที่กำนันต้องออกจากตำแหน่งไว้ดังต่อไปนี้ คือ

- (1) เมื่อต้องออกจากผู้ใหญ่บ้าน
- (2) ได้รับอนุญาตให้ลาออก
- (3) ยุบตำบลที่ปกครอง

(4) เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ออกจากตำแหน่ง เพราะพิจารณาเห็นว่าบกพร่อง ในทางความประพฤติ หรือความสามารถไม่พอแก่ตำแหน่ง และ

(5) ต้องถูกปลดหรือไล่ออกจากตำแหน่ง

การออกจากตำแหน่งกำนันนี้ ถ้าออกตาม (2) , (3) และ (4) ก็ไม่ต้องออกจาก ผู้ใหญ่บ้าน แต่ถ้าออกเพราะ (5) แล้วก็ต้องออกจากผู้ใหญ่บ้านด้วย เพราะถือว่าเป็นสาเหตุที่ ร้ายแรง

อนึ่ง ตามที่แก้ไขปรับปรุงใหม่นี้ จะเห็นว่า ผู้ใหญ่บ้านไม่มีสิทธิร้องขอให้เอากำนัน ออกจากตำแหน่งได้ แต่ราษฎรส่วนข้างมากในหมู่บ้านที่กำนันมีภูมิลำเนาอยู่ ย่อมมีสิทธิที่จะร้องขอ ให้ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านได้ ซึ่งก็จะมีผลให้ต้องออกจากกำนันด้วยนั่นเอง เพราะกำนันอยู่ใน ฐานะเป็นผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านที่ตนมีภูมิลำเนาด้วย อีกประการหนึ่ง ถ้าหากราษฎรในตำบลมีความ ไม่พอใจต่อการปกครองของกำนัน หรือมีการร้องเรียนกันมากเกี่ยวกับความบกพร่องของความ ประพฤติ หรือการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ว่าราชการจังหวัดก็อาจสั่งให้มีการสอบสวน ซึ่งถ้าปรากฏ เป็นความจริงก็อาจสั่งให้พ้นจากตำแหน่งได้เช่นกัน²⁴

กล่าวโดยสรุป กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุใด เหตุหนึ่ง ดังนี้
การพ้นจากตำแหน่งกำนัน

(1) เมื่อต้องออกจากผู้ใหญ่บ้าน

(2) ได้รับอนุญาตให้ลาออก

(3) ยุบตำบลที่ปกครอง

(4) เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ออกจากตำแหน่ง เพราะพิจารณาเห็นว่าบกพร่อง ในทางความประพฤติ หรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง

(5) ต้องถูกปลด หรือไล่ออกจากตำแหน่ง

การออกจากตำแหน่งกำนันนั้น ให้ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านด้วย เว้นแต่การออก ตามข้อ (2), (3) และ (4) ไม่ต้องออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน²⁵

²⁴ อาษา เมฆสุวรรณ, การปกครองระดับตำบล หมู่บ้าน กับความมั่นคงแห่งชาติ, หน้า 68 - 69.

²⁵ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 (แก้ไขเพิ่มเติมจน ถึงปัจจุบัน), มาตรา 31.

การพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน

- (1) ขาดคุณสมบัติ หรือเข้าลักษณะต้องห้ามอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา 12
- (2) ถึงคราวออกตามวาระ
- (3) ได้รับอนุญาตให้ลาออก
- (4) หมู่บ้านที่ปกครองถูกยุบ
- (5) ไปเสียจากหมู่บ้านที่ตนปกครองเกิน 3 เดือน
- (6) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านนั้น มีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งจำนวนร้องขอให้ออกจากตำแหน่ง
- (7) ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ออกจากตำแหน่ง เมื่อได้สอบสวนเห็นว่าบกพร่องในทางความประพฤติ หรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง²⁶

พัฒนาการเกี่ยวกับการกำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีและรักษาวินัย

สิ่งที่น่าสนใจเป็นอย่างมากประการหนึ่งเกี่ยวกับพัฒนาการของตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน คือเรื่องการกำหนดให้มีวินัยสำหรับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งแต่เดิมกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ ไม่ได้มีบทบัญญัติว่าด้วยวินัยของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไว้แต่อย่างใด กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในช่วงแรกจึงไม่มีแนวทางสำหรับยึดถือในการประพฤติปฏิบัติตน และเมื่อได้กระทำการใดไม่ถูกต้อง หรือไม่สมควร ก็เป็นการยากที่ทางราชการจะดำเนินการใด ๆ กับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้เหมาะสมได้

ในปี พ.ศ.2486 จึงได้มีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องที่²⁷ กำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล ต้องรักษาวินัยโดยเคร่งครัดอยู่เสมอ วินัยและโทษทางวินัยให้ใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนโดยอนุโลม นอกจากนั้น เพื่อประโยชน์ในการบังคับบัญชา ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง มีอำนาจลงโทษทางวินัยตามลำดับ กล่าวคือ

- (1) ให้กำนันมีอำนาจลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ใหญ่บ้าน
- (2) นายอำเภอมีอำนาจลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดอันดับเงินเดือน

²⁶ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457, (แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปัจจุบัน), มาตรา 14.

²⁷ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2486, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 60 ตอนที่ 19 ลงวันที่ 9 มีนาคม 2486, มาตรา 15.

ไม่เกินหนึ่งชั้นต่อกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบลได้ อนึ่ง เมื่อผู้ใหญ่บ้านถูกฟ้องในคดีอาญา เว้นแต่คดีความผิดฐานลหุโทษหรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือมีกรณีที่ต้องหาว่าด้วยผิดวินัยอย่างร้ายแรง ถูกสอบสวนเพื่อไล่ออกหรือปลดออก นายอำเภอมีอำนาจสั่งให้พักหน้าที่ได้ ถ้าเห็นว่าการคงให้อยู่ในตำแหน่งต่อไป จะเป็นการเสียหายแก่ราชการ แล้วรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ

(3) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจลงโทษกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบลได้ทุกสถาน อย่างไรก็ตาม ในกรณีโทษปลดออกหรือไล่ออก หากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือแพทย์ประจำตำบลเห็นว่า ตนไม่ได้รับความเป็นธรรมก็มีสิทธิร้องทุกข์ต่อกระทรวงมหาดไทยได้ สำหรับผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ให้ยึดถือวินัยและโทษทางวินัยเช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้านโดยอนุโลม

การกำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องมีวินัยดังกล่าวนับว่าเป็นผลดี ทั้งในด้านการบริการและการปกครอง เนื่องจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นเจ้าของงานและเป็นเจ้าหน้าที่ของทางราชการ มีหน้าที่ปกครองดูแลตำบล หมู่บ้าน ซึ่งต้องเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของคนจำนวนมาก การประพฤติปฏิบัติของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงมีผลกระทบต่อราษฎรในเขตตำบล หมู่บ้าน การกำหนดให้มีวินัยสำหรับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพื่อให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ยึดถือปฏิบัติจึงเป็นสิ่งที่เหมาะสมและจำเป็น และจะทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้ตระหนักถึงความสำคัญของตำแหน่งและหน้าที่ความรับผิดชอบของตนในฐานะและเป็นเจ้าพนักงาน และเป็นผู้ปกครองตำบล หมู่บ้าน ซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุผลสำเร็จตามนโยบายของทางราชการ และบังเกิดผลดีแก่ประชาชน ทั้งต้องมีความระมัดระวังในเรื่องความประพฤติ และการปฏิบัติต่อประชาชนให้มากยิ่งขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็มีมาตรการคุ้มครองป้องกันมิให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ถูกกลั่นแกล้งหรือถูกลงโทษตามอำเภอใจของผู้ใด เพราะการพิจารณาโทษทางวินัยต้องมีการดำเนินการเป็นขั้นตอนตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่ใช้ปฏิบัติต่อข้าราชการโดยทั่วไป นับว่าเป็นการสร้างขวัญของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในการทำงานและเป็นความสะดวแก่ทางราชการในการดำเนินการอย่างมีหลักเกณฑ์ต่อกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มิให้เป็นที่ครหาได้ ซึ่งการกำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีวินัยและต้องรักษาวินัยนี้ตามที่กล่าวมานี้ ได้ยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติมาจนถึงทุกวันนี้²⁸

²⁸ อาษา เมฆสุวรรณค์, การปกครองระดับตำบล หมู่บ้าน กับความมั่นคงของชาติ,

พัฒนาการเกี่ยวกับการให้มีผู้ช่วยเหลือกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ปฏิบัติหน้าที่

แต่เดิมเรามีเจ้าหน้าที่ทำการปกครอง และบริหารราชการในตำบลหมู่บ้าน เพียงสามตำแหน่งเท่านั้น คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล ต่อมาเมื่อบ้านเมืองมีความเจริญและราษฎรมีจำนวนมากขึ้น ความจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีเจ้าหน้าที่เพื่อช่วยเหลือกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงเกิดตามมา ซึ่งมีวิวัฒนาการ ดังนี้

1. การกำหนดให้มีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน

ด้วยเหตุผลดังกล่าวแล้วข้างต้น ทางราชการได้กำหนดให้มีตำแหน่งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ขึ้นเป็นครั้งแรก เมื่อปี พ.ศ.2486 โดยกำหนดให้ผู้ใหญ่บ้าน มีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านได้จำนวนหนึ่ง สุดแต่นายอำเภอจะเห็นสมควร แต่ต้องไม่น้อยกว่าหมู่บ้านละสองคน ทั้งนี้ เนื่องจากในระยะนั้นอยู่ระหว่างมหาสงคราม การรักษาความสงบเรียบร้อยในหมู่บ้านเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่ง ประกอบกันผู้ใหญ่บ้านเพียงคนเดียวไม่อาจจะปฏิบัติหน้าที่ได้ดีและทั่วถึงดังแต่ก่อน

ต่อมาเมื่อสงครามโลกครั้งที่สองได้สิ้นสุดลงแล้ว เป็นที่ปรากฏว่า การจัดให้มีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านขึ้นนั้น เป็นผลดีต่อการปกครองท้องที่เพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก และในระยะต่อมาเหตุการณ์ของบ้านเมือง และสภาพการณ์ของสังคมในชนบทก็ได้เปลี่ยนแปลงไปมา โดยได้เริ่มมีการแทรกซึมบ่อนทำลายของคอมมิวนิสต์เข้าไปในตำบล หมู่บ้านต่าง ๆ ในปี พ.ศ.2510 จึงได้กำหนดให้มีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านเพิ่มขึ้นเป็นสองประเภท คือ "ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง" ประเภทหนึ่ง และ "ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ" อีกประเภทหนึ่ง สำหรับผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองนั้น ให้มีทุกหมู่บ้าน อย่างน้อยหมู่บ้านละสองคน ส่วนผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ ให้มีเฉพาะหมู่บ้านที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควร และมีจำนวนไม่เกินที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ในปี พ.ศ.2515 ได้มีการแก้ไขปรับปรุงอีกครั้งหนึ่ง โดยกำหนดให้มีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง หมู่บ้านละสองคน แต่ถ้าหมู่บ้านใดมีความจำเป็นต้องมีมากกว่าสองคนก็อาจขออนุมัติกระทรวงมหาดไทยเพิ่มจำนวนได้ ทั้งนี้ โดยเหตุผลเพื่อเป็นการประหยัด และมีให้มีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านมากเกินไปจนความจำเป็น ส่วนผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ คงมีได้ตามจำนวนที่กระทรวงมหาดไทยจะเห็นสมควร ซึ่งโดยปกติก็จะมีประมาณหมู่บ้านละสองคน ตามสถานการณ์ของหมู่บ้านอย่างไรก็ตาม ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นเป็นการสมควรจะแต่งตั้งให้ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองเป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านรักษาความสงบ อีกตำแหน่งก็ได้

การแต่งตั้งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านทั้งสองประเภทดังกล่าว ผู้ใหญ่บ้านและกำนันที่จะร่วมกันคัดเลือกจากราษฎร ที่มีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้าน แต่ยกเว้นไม่ต้องเป็นเจ้าของบ้านก็ได้ แล้วให้กำนันรายงานไปยังนายอำเภอ เพื่อออกหนังสือสำคัญไว้ให้เป็นหลักฐาน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านทั้งสองประเภทอยู่ในตำแหน่งได้คราวละห้าปี แต่อาจได้รับแต่งตั้งต่อไปอีกก็ได้

ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง มีหน้าที่ช่วยเหลือผู้ใหญ่บ้านในการปฏิบัติกรตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน และอาจให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะแก่ผู้ใหญ่บ้านในกิจการต่าง ๆ ได้ ส่วนผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบนั้น มีอำนาจหน้าที่เน้นหนักในด้านการตรวจการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยเป็นสำคัญ ฉะนั้น การแต่งตั้งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ จึงมีเฉพาะในพื้นที่ที่มีการแทรกซึมบ่อนทำลายของคอมมิวนิสต์ หรือพื้นที่ที่มีปัญหาเกี่ยวกับความปลอดภัยเป็นสำคัญ อีกประการหนึ่ง ผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ จะต้องเป็นผู้ที่ผ่านการฝึกอบรมทางการข่าว และการป้องกันรักษาความปลอดภัยตามโครงการราษฎรอาสาพัฒนาหมู่บ้าน (รพบ.) หรือโครงการผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ (ผรส.) เสียก่อน การตั้งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบนี้นับว่าเป็นประโยชน์แก่ราชการมาก แต่ก็มีปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณ เพราะต้องมีค่าใช้จ่ายเป็นค่าเบี้ยเลี้ยงในการปฏิบัติงาน ซึ่งเสี่ยงอันตราย จึงมีค่าตอบแทนพิเศษให้บ้าง ทั้งนี้ เพราะเงินค่าตอบแทนที่ได้รับเป็นรายเดือนนั้นเป็นจำนวนเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

2. การกำหนดให้มีคณะกรรมการในระดับหมู่บ้านและตำบล

แนวความคิดในการจัดให้มีคณะกรรมการในระดับหมู่บ้านและตำบล ได้เกิดขึ้นภายหลังจากการที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศมาเป็นระบอบรัฐธรรมนูญแล้ว โดยรัฐบาลในระยะนี้ได้มีนโยบายที่จะให้ข้าราชการและประชาชนมีโอกาสเรียนรู้ และเข้าใจถึงการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา โดยให้มีการปฏิบัติงานร่วมกันเป็นคณะกรรมการให้มาก มีการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น และในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคก็ได้จัดให้มีคณะกรรมการจังหวัด และคณะกรรมการอำเภอ เพื่อให้บริหารราชการเป็นกลุ่มหรือเป็นองค์คณะ โดยให้ความรับผิดชอบร่วมกัน สำหรับในระดับหมู่บ้านนั้น เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ในปี พ.ศ. 2486 ก็กำหนดให้มีเจ้าหน้าที่ปกครองหมู่บ้านเพิ่มขึ้น โดยให้มีคณะกรรมการหมู่บ้าน เพื่อร่วมปรึกษาหารือกันในการปกครองหมู่บ้าน ประกอบด้วยผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านทุกคนเป็นกรรมการ โดยมีผู้ใหญ่บ้านเป็นประธาน จะเห็นได้ว่าการแก้ไขปรับปรุงครั้งนี้ ได้กำหนดให้มีการบริหารงานของหมู่บ้านในนามของคณะกรรมการหมู่บ้าน มิใช่ในนามของผู้ใหญ่บ้านดังแต่ก่อน ในขณะที่เดียวกันได้จัดให้มีคณะกรรมการตำบลขึ้นด้วย ซึ่งคณะกรรมการ

ตำบลนี้มีลักษณะ และอำนาจหน้าที่แตกต่างจากคณะกรรมการหมู่บ้าน กล่าวคือ คณะกรรมการหมู่บ้านมีอำนาจหน้าที่บริหารงานของหมู่บ้าน แต่คณะกรรมการตำบลมีอำนาจหน้าที่เพียงเป็นที่ปรึกษาของกำนัน และเสนอข้อแนะนำแก่กำนันเท่านั้น คณะกรรมการตำบล ประกอบด้วยกำนัน เป็นประธานโดยตำแหน่ง แพทย์ประจำตำบล ครูประชาบาล ในตำบลนั้นหนึ่งคน และราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งนายอำเภอเป็นผู้คัดเลือก และผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง มีจำนวนตามที่นายอำเภอจะเห็นสมควร แต่ต้องไม่น้อยกว่าสองคน จะสังเกตได้ว่า คณะกรรมการระดับตำบลนี้ มีครูประชาบาล และราษฎรเข้ามาร่วมเป็นคณะกรรมการด้วย แต่ในคณะกรรมการระดับหมู่บ้านนั้น ไม่มีราษฎรเข้าร่วมเป็นกรรมการแต่อย่างใด เพราะเป็นคณะกรรมการปกครอง

อย่างไรก็ตาม การปกครองและการบริหารหมู่บ้านในนามของคณะกรรมการหมู่บ้านนั้น ไม่ได้ได้รับผลดีเพราะไม่มีผู้รับผิดชอบแน่นอน ฉะนั้น ในปี พ.ศ.2510 จึงได้มีการแก้ไขปรับปรุงใหม่ ให้ได้คณะกรรมการหมู่บ้าน เป็นคณะกรรมการที่ปรึกษาของผู้ใหญ่บ้าน มีหน้าที่เพียงเสนอให้คำแนะนำและคำปรึกษาแก่ผู้ใหญ่บ้านเท่านั้น การปกครองหมู่บ้าน จึงให้ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้รับผิดชอบ คณะกรรมการหมู่บ้านที่ปรับปรุงใหม่นี้ ประกอบด้วย ผู้ใหญ่บ้าน เป็นประธานโดยตำแหน่ง ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งราษฎรเลือกตั้ง มีจำนวนตามที่นายอำเภอจะเห็นสมควร แต่ต้องไม่น้อยกว่าสองคน โดยอยู่ในตำแหน่งคราวละห้าปี สำหรับในระดับตำบล ก็ได้แก้ไขปรับปรุงให้คณะกรรมการตำบล ประกอบด้วยกำนัน เป็นประธาน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ครูประชาบาลในตำบลหนึ่งคน และกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ หมู่บ้านละหนึ่งคน เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ โดยนายอำเภอเป็นผู้คัดเลือก แล้วรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อออกหนังสือสำคัญให้ไว้เป็นหลักฐาน กรรมการตำบลผู้ทรงคุณวุฒิอยู่ในตำแหน่งคราวละห้าปี²⁹

แต่อย่างไรก็ตาม รัฐบาลในแต่ละยุคสมัย ได้พยายามปรับปรุงองค์การบริหารงานในระดับหมู่บ้านและตำบลตลอดมา เช่น ได้พยายามมอบหมายภารกิจด้านต่าง ๆ ให้แก่คณะกรรมการหมู่บ้าน มีการจัดตั้งฝ่ายกิจการสตรีในคณะกรรมการหมู่บ้าน เป็นต้น แต่ในระดับตำบลปัจจุบันคณะกรรมการตำบลตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ ไม่มีการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรม เนื่องจากได้มีการจัดตั้งสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นมาบริหารงานในระดับตำบลอย่างเป็นทางการมากขึ้น

²⁹ อาษา เมฆสวรรค์, การปกครองระดับตำบล หมู่บ้าน กับความมั่นคงแห่งชาติ.

พัฒนาการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้มีการแก้ไขปรับปรุงใหม่ให้เหมาะสมกับกาลสมัยและสถานการณ์ของบ้านเมืองตลอดมา โดยแต่เดิมกฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านไว้รวม 8 ข้อ ซึ่งเป็นเรื่องการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในหมู่บ้าน และการช่วยเหลือ บำบัดทุกข์ภัยของราษฎรเป็นสำคัญ นับว่าเป็นการเหมาะสมกับสภาพการณ์ของท้องที่ในสมัยก่อน ต่อมาได้เพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านอีก 11 ข้อ รวมเป็น 19 ข้อ โดยกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมถึงภาระหน้าที่ที่ผู้ปกครองหมู่บ้านจะพึงมีและต้องปฏิบัติในสถานการณ์สมัยใหม่ นับตั้งแต่การควบคุมดูแลลูกบ้านให้ปฏิบัติหน้าที่ที่ตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ การฝึกอบรมให้ลูกบ้านรู้จักหน้าที่ในการป้องกันประเทศ การส่งเสริมอาชีพแก่ราษฎร การป้องกันและบำบัดภัยอันตรายหรือสาธารณภัยต่าง ๆ ซึ่งอาจจะเกิดหรือได้เกิดขึ้นแก่ราษฎรในหมู่บ้าน การจัดการป้องกันโรคติดต่อหรือโรคระบาดต่าง ๆ การปฏิบัติตามคำสั่งและการรายงานเหตุการณ์ต่อทางราชการ รวมตลอดถึงการกระทำตนให้เป็นตัวอย่างแก่ราษฎรตามที่ทางราชการแนะนำเป็นประการสุดท้าย

ในระดับตำบลนั้น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของกำนันไว้อย่างกว้างขวางเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งครอบคลุมกิจการที่กำนันต้องปฏิบัติในฐานะผู้ปกครองตำบลอย่างละเอียด อย่างไรก็ตาม ก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของกำนัน โดยนอกจากต้องปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้กำหนดไว้โดยเฉพาะให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกำนันแล้ว ให้กำนันมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้านด้วย³⁰

สำหรับการกำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เข้าไปมีบทบาทในหน่วยการปกครองท้องถิ่น เริ่มมีมาตั้งแต่การจัดตั้งสุขาภิบาลครั้งแรก ในปี 2495 โดยกำหนดให้กำนันที่มีพื้นที่ตำบลอยู่ในเขตสุขาภิบาล เป็นกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่ง และต่อมาเมื่อมีการกระจายอำนาจลงไปในระดับตำบลอย่างกว้างขวาง ก็ยังกำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีบทบาทเป็นผู้นำของหน่วยการปกครองท้องถิ่นตลอดมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นที่กำนันมีบทบาทอยู่นั้น ได้กล่าวไว้ในบทที่ 5 แล้ว

อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะเห็นได้ว่ามีอยู่อย่างมากมาย ทั้งในกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ และกฎหมายอื่น ๆ ซึ่งในอดีตที่ผ่านมาได้ช่วยเหลือส่วนราชการต่าง ๆ ให้

³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 75 - 76.

ปฏิบัติงานในท้องที่ตำบล หมู่บ้าน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ทางราชการได้พยายามเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตลอดจนมา โดยมีการฝึกอบรมตามโครงการต่าง ๆ มากมายหลายโครงการ เช่น โครงการอบรมกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่ได้รับเลือกตั้งใหม่ โครงการอบรม ทบพวนเพิ่มประสิทธิภาพกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โครงการอบรมหลักสูตรประกาศนียบัตรการปกครอง ท้องที่ โดยร่วมมือกับมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช เป็นต้น

อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในปัจจุบันสามารถจำแนกได้ ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจ หน้าที่ในการการปกครองตำบล หมู่บ้านของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ดังนี้

อำนาจหน้าที่ของกำนัน

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ได้จำแนกอำนาจหน้าที่ของ กำนัน เป็น 7 ประการด้วยกัน ดังนี้³¹

- (1) อำนาจหน้าที่ในการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย
- (2) อำนาจหน้าที่ในการประชุมผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบล
- (3) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับคนเดินทาง
- (4) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์
- (5) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาบัญชีสำมะโนครัว ทะเบียนบัญชีของรัฐบาล

เช่น ทะเบียนที่ดินราชพัสดุ ที่หวงห้ามหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

- (6) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับภาษีอากร

(7) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับความอาญา โดยกำนันมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับความ อาญา ดังต่อไปนี้³²

(7.1) เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้น หรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในตำบล ที่ใกล้เคียง ต้องแจ้งความต่อนายอำเภอให้ทราบ

³¹ สนิท วิไลจิตต์. "กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาตำบล หมู่บ้าน" (เอกสารวิจัยส่วนบุคคลของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ประจำปีการศึกษา พ.ศ.2506 - 2507, พิมพ์โรเนียว), หน้า 37-41.

³² พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 (แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปัจจุบัน) มาตรา 35.

(7.2) เมื่อทราบข่าวว่า มีการกระทำผิดกฎหมายเกิดขึ้น หรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในตำบลที่ใกล้เคียง ต้องแจ้งความต่อนายอำเภอที่นั้นให้ทราบ

(7.3) เมื่อปรากฏว่าผู้ใดกำลังกระทำความผิดกฎหมายก็ดี หรือมีเหตุการณ์สงสัยว่าเป็นผู้ที่ได้กระทำความผิดกฎหมายก็ดี ให้จับผู้นั้นได้ และรีบนำส่งต่อนายอำเภอ

(7.4) เมื่อมีหมายหรือคำสั่งตามหน้าที่ราชการให้จับผู้ใดในตำบลนั้น เป็นหน้าที่กำหนดที่จะจับผู้นั้น แล้วรีบส่งต่อนายอำเภอ

(7.5) เมื่อเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ออกหมายสั่งให้ค้นหรือให้ยึด กำหนดจะต้องจัดการให้เป็นไปตามกฎหมาย

(7.6) ถ้ามีผู้ขออายัดตัวคนหรือสิ่งของก็ดี หรือผู้ต้องโจรกรรมจะทำหมายตราลिन หรือมีผู้จะขอชันสูตรบาดแผลก็ดี ให้กำหนดสืบสวนฟังข้อความแล้วรับนำตัวผู้ขอและผู้ต้องอายัด และทรัพย์สินของบรรดาที่จะพาไปด้วยนั้นส่งนายอำเภอ ถ้าสิ่งของอย่างใดจะพาไปด้วยไม่ได้ ก็ให้กำหนดชันสูตรให้รู้เห็น แล้วนำความไปแจ้งต่อนายอำเภอในขณะนั้น

อำนาจหน้าที่ของกำนันนอกจากที่กล่าวมาแล้ว กำนันยังมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้านด้วย³³ ทั้งนี้ เป็นผลให้กำนันสามารถใช้อำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้านได้ทั้งตำบล ไม่เฉพาะแต่ในหมู่บ้านที่ตนมีภูมิลำเนาเท่านั้น เพราะกำนันเป็นนายตำบล ก็ย่อมมีอำนาจปกครองได้ทั่วทั้งตำบล

อำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน

ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ได้บัญญัติไว้ว่าผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้านนั้น ๆ มีอำนาจและหน้าที่ในทางปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อยของราษฎร ดังนี้³⁴

(1) รักษาความสงบและความสุขสำราญ ช่วยป้องกันความทุกข์ภัยของลูกบ้านตามสมควร และที่สามารถจะกระทำได้ การที่กล่าวนี้ ถ้าสมควรจะต้องปรึกษาหารือและช่วยกันกับเพื่อนผู้ใหญ่บ้านก็ดี กำหนดนายตำบลก็ดี ก็เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะต้องปฏิบัติให้สมควรแก่การที่จะรักษาประโยชน์ และความสุขของลูกบ้านซึ่งได้มอบไว้ให้เป็นธุระในพระราชบัญญัตินี้

³³ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 (แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปัจจุบัน) มาตรา 34 ทวิ.

³⁴ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 (แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปัจจุบัน) มาตรา 27.

2) ถ้าความทุกข์ภัยเกิดแก่ลูกบ้าน ซึ่งจะต้องขอความป้องกันจากรัฐบาล เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะนำความแจ้งต่อพนักงานปกครอง ตั้งแต่กำนันและนายอำเภอ เป็นต้น ขึ้นไปตามลำดับ

(3) ถ้ารัฐบาลจะประกาศหรือสั่งราชการใดให้ประชาชนทราบ เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะรับข้อความนั้นไปแจ้งแก่ลูกบ้านของตนให้ทราบ

(4) เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะทำบัญชีสำมะโนครัว (ทะเบียนบ้าน) ในหมู่บ้านของตน และคอยแก้ไขบัญชี (ทะเบียน) นั้นให้ถูกต้องอยู่เสมอ

(5) ถ้าผู้ใหญ่บ้านรู้เห็นเหตุการณ์อันแปลกประหลาดอันใดเกิดขึ้นในหมู่บ้านของตน หรือในลูกบ้านของตน ซึ่งอาจจะเป็นคนหรือโทษแก่ราชการบ้านเมืองก็ดีแก่ประชาชนในที่นั้นก็ตี ยกตัวอย่างข้างฝ่ายโทษดังรู้เห็นว่า ผู้คนมีทรัพย์สินของแปลกประหลาดอันน่าสงสัยว่าเป็นของที่ได้มาโดยทางโจรกรรมก็ดี หรือว่าถ้าเห็นผู้คนล้มตายหรือมีบาดแผลอันควรสงสัยว่าจะมีผู้อื่นกระทำเอาโดยทุจริตหรือไปกระทำทุจริตต่อผู้อื่นแล้วจึงเกิดเหตุขึ้นก็ดี เหล่านี้เป็นต้น ให้รับนำความแจ้งต่อกำนัน นายตำบลของตน

(6) ถ้ามีคนจรแปลกหน้านอกสำมะโนครัว (ทะเบียนบ้าน) ในหมู่บ้านนั้นเข้ามาอาศัย เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านจะต้องไต่ถามให้รู้จักตัวและเหตุการณ์ที่มาอาศัย ถ้าเห็นว่าไม่ได้มาโดยสุจริต ให้เอาตัวผู้นั้นส่งกำนันนายตำบลของตน

(7) ถ้าเกิดเหตุกลางลาก็ดี ฆ่ากันตายก็ดี ปล้นทรัพย์ก็ดี หรือไฟไหม้ก็ดี หรือเหตุร้ายสำคัญอย่างใด ๆ ในหมู่บ้านของตน หรือในหมู่บ้านที่ใกล้เคียงอันสมควรจะช่วยให้เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะต้องเรียกลูกบ้านของตนออกช่วยเหลือต่อสู้ติดตามจับผู้ร้ายเอาของกลางคืน หรือดับไฟ หรือช่วยอย่างอื่นที่สมควรโดยเต็มกำลัง

(8) ผู้ใหญ่บ้านเห็นลูกบ้านของตนคนใดแสดงความอาฆาตมาดร้ายแก่ผู้อื่นก็ดี หรือเป็นคนจรจัด ไม่ปรากฏการทำมาหากินเลี้ยงชีพ และไม่สามารถจะชี้แจงให้เห็นความบริสุทธิ์ของตนได้ก็ดี ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจที่จะเรียกลูกบ้านคนนั้นมาไต่ถามและว่ากล่าวสั่งสอน ถ้าไม่ฟังให้เอาตัวส่งกำนันดำเนินการต่อไป

(9) ควบคุมดูแลลูกบ้านให้ปฏิบัติหน้าที่ซึ่งจะต้องกระทำตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ

(10) ฝึกหัดอบรมให้คนไทยรู้จักหน้าที่และกระทำการในเวลาสงบ

(11) ทำการอบรมสั่งสอนหรือชี้แจงข้อราชการแก่ราษฎร ในการนี้ให้เรียกราษฎรมาประชุมได้ตามครั้งคราวที่สมควร

(12) บำรุงและส่งเสริมการอาชีพของราษฎรในทางเกษตรกรรม พาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม

(13) ตรวจตราและรักษาผลประโยชน์ในการอาชีพของราษฎร

(14) สั่งให้ราษฎรช่วยเหลือในการสาธารณประโยชน์ เพื่อนำมาป้องกันภัยอันตรายซึ่งมีมาเป็นสาธารณะโดยอุกฉกรรจ์ และให้ทำการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ราษฎรผู้ประสบสาธารณภัย

(15) จัดการป้องกันโรคติดต่อ หรือโรคระบาดซึ่งเกิดขึ้นหรือจะเกิดขึ้นในหมู่บ้าน เพื่อมิให้ติดต่อลุกลามต่อไป

(16) จัดหมู่บ้านให้เป็นระเบียบเรียบร้อย และตั้งด้วยสุลักษณะ

(17) จัดให้มีการประชุมกรรมการหมู่บ้าน

(18) ปฏิบัติตามคำสั่งของกำนัน หรือทางราชการ หรือรายงานเหตุการณ์ซึ่งเกิดขึ้นในหมู่บ้านให้กำนันทราบ เพื่อให้กำนันรายงานต่อนายอำเภอ

(19) กระทำตนให้เป็นตัวอย่างแก่ราษฎรตามที่ทางราชการได้แนะนำ

นอกจากนี้ผู้ใหญ่บ้านยังมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับความอาญาดังต่อไปนี้ คือ³⁵

(1) เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำผิดกฎหมายเกิดขึ้น หรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในหมู่บ้านของตน ต้องแจ้งความต่อกำนันนายตำบลให้ทราบ

(2) เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำผิดกฎหมายเกิดขึ้น หรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในหมู่บ้านที่ใกล้เคียง ต้องแจ้งความต่อผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านนั้นให้ทราบ

(3) เมื่อตรวจพบของกลางที่ผู้กระทำผิดกฎหมายมีอยู่ก็ดี หรือมีเหตุการณ์สงสัยว่าได้มาโดยการกระทำผิดกฎหมาย หรือเป็นสิ่งของสำหรับใช้ในการกระทำผิดกฎหมายก็ดี ให้จับสิ่งของนั้นไว้ แล้วรีบนำส่งต่อกำนันนายตำบล

(4) เมื่อปรากฏว่าผู้ใดกำลังกระทำผิดกฎหมายก็ดี หรือมีเหตุการณ์สงสัยว่าเป็นผู้กระทำความผิดกฎหมายก็ดี ให้จับตัวผู้นั้นไว้และรีบนำส่งต่อกำนันนายตำบล

(5) ถ้ามีหมายหรือมีคำสั่งตามหน้าที่ราชการให้จับผู้ใดในหมู่บ้าน เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะจับกุมผู้นั้นแล้วรีบนำส่งต่อกำนันหรือนายอำเภอตามสมควร

(6) เมื่อเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ออกหมายสั่งให้ค้นหรือยึด ผู้ใหญ่บ้านต้องจัดการให้เป็นไปตามกฎหมาย

³⁵ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 (แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปัจจุบัน)

เท่าที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านเฉพาะที่ปรากฏตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มีมากหลายประการ และยิ่งสอดแทรกอยู่ตามกฎหมายอื่นอีก ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป

2. อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ๆ

นอกจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 แล้ว ยังมีกฎหมายอื่น ๆ อีกหลายฉบับที่ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านไว้ กฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้ จะเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานในท้องที่ตำบล หมู่บ้าน โดยจะระบุอย่างชัดเจนว่า เป็นอำนาจหน้าที่ของกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน หรือเป็นของทั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งในที่นี้จะกล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านโดยรวม และเฉพาะที่สำคัญ ๆ เท่านั้น ดังนี้

1) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกฎหมายการทะเบียนต่าง ๆ ได้แก่ ทะเบียนบัตรประจำตัวประชาชน ทะเบียนครอบครัว ทะเบียนอาวุธปืน ทะเบียนสัตว์พาหนะ โดยกำนันและผู้ใหญ่บ้าน จะมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามที่กฎหมายกำหนด

2) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาและบำรุงสิ่งที่เป็นกิจการสาธารณประโยชน์ ได้แก่ สาธารณสมบัติของแผ่นดิน สุสาน และฌาปนสถาน ที่ดินสาธารณประโยชน์ ทางหลวง ที่ราชพัสดุ รวมทั้งการดำเนินการตามพระราชบัญญัติรักษาการทหาร การป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน การอาสารักษาดินแดน และกิจการอาสาสมัครต่าง ๆ

3) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบำรุง ส่งเสริมอาชีพของราษฎรและรักษาทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผู้ยากจน การปฏิรูปที่ดิน การจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตร การจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ การดูแลป่าไม้ ป่าสงวนแห่งชาติ การสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า การชลประทานราษฎร ตลอดจนการเก็บภาษีอากรต่าง ๆ ทั้งภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือน และที่ดิน ภาษีป้าย และภาษีตามประมวลรัษฎากร

4) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสาธารณสุขขั้นมูลฐาน ได้แก่ การจัดการระวังและป้องกันโรคติดต่อหรือโรคระบาดทั้งในคนและสัตว์ รวมทั้งการดำเนินงานสาธารณสุขมูลฐาน การจัดความเป็นระเบียบเรียบร้อยในหมู่บ้าน ตำบล

5) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับความอาญา โดยเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การสืบสวน รวมทั้งช่วยเหลือเจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติตามกฎหมายหรือตามหมายจับ หมายค้นที่ได้รับคำสั่งให้ปฏิบัติ

6) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกิจการสวนท้องถิ่น มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นหลายรูปแบบ ที่ได้กำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่อยู่ในหน่วยการปกครองท้องถิ่นอีกตำแหน่งหนึ่งด้วย กล่าวคือ สุขาภิบาล กำหนดกำนันเป็นกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่ง³⁶ องค์การบริหารส่วนตำบล กำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตำแหน่ง และในช่วง 4 ปีแรก ได้กำหนดให้กำนัน เป็นประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตำแหน่งด้วย³⁷ และสภาตำบล กำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นสมาชิกสภาตำบลโดยตำแหน่ง และกำนัน ดำรงตำแหน่งเป็นประธานสภาตำบลโดยตำแหน่ง³⁸

อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในหน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าว ทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้เข้าไปมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานต่าง ๆ และให้ความเห็นชอบโครงการและแผนงานต่าง ๆ ที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นนั้น ๆ

3. อำนาจหน้าที่ที่มีได้กำหนดไว้ในกฎหมาย

เนื่องจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นบุคคลสำคัญในสังคมชนบท มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบมากมาย เฉพาะหน้าที่ซึ่งได้กำหนดไว้ในกฎหมายต่าง ๆ ก็ไม่สามารถจะจำได้หมดอยู่แล้ว เมื่อประชาชนตามตำบล หมู่บ้าน มีความทุกข์ร้อน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องใด ผู้ที่พวกเขาคิดว่าจะเป็นที่พึ่งพาอาศัยได้เป็นคนแรกก็คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จนเกิดความเคยชิน และยอมรับกันได้โดยทั่วไปว่านั่นเป็นหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทั้ง ๆ ที่ไม่มีกฎหมายใด ๆ กำหนดไว้ เช่น การเป็นประธานหรือหัวหน้าในพิธีการ งานประเพณี งานบุญและงานสังคมต่าง ๆ ซึ่งกล่าวโดยสรุป กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีหน้าที่นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายอีกมากมาย ซึ่งเกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนทุกด้าน ตั้งแต่เกิดจนตาย เช่น งานสังคมสงเคราะห์ แต่งงาน หย่าร้าง โกงจุก บวชนาค ฯลฯ ล้วนแล้วแต่ตกเป็นหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านทั้งสิ้น

³⁶ พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.2495, ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 69 ตอนที่ 63 ลงวันที่ 14 ตุลาคม 2495 มาตรา 7.

³⁷ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มาตรา 45, 95.

³⁸ พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มาตรา 7, 16.

จะเห็นได้ว่าบทบาทของกำนันมีอยู่มากมาย ซึ่งแต่เดิมนั้น บทบาทในการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องที่ของกำนัน จะผสมกลมกลืนกันตลอดมา แต่เมื่อรัฐบาลได้กระจายอำนาจลงไปในระดับตำบลได้มากขึ้น โดยให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น สามารถกระทำการต่าง ๆ ได้มากขึ้น และมีงบประมาณสนับสนุนพอสมควร ทำให้การแสดงบทบาทของกำนันได้เปลี่ยนแปลงไปจากที่มีมาในอดีตอย่างมาก ซึ่งในส่วนนี้จะได้กล่าวไว้ในบทที่ 6