

โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน

ในบทนี้จะได้กล่าวถึงการปกครองระดับตำบลหมู่บ้านเพื่อเป็นการปูพื้นฐานความเข้าใจประกอบการศึกษา โดยจะนำเสนอในรายละเอียดเกี่ยวกับความเป็นมาของรูปแบบการปกครอง และอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของกำนันผู้ใหญ่บ้าน โดยจะแบ่งออกเป็นสองส่วน คือ ในส่วนแรกจะว่าด้วยบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านตามขนบธรรมเนียมประเพณีและค่านิยมของสังคมไทย ในส่วนที่สองจะกล่าวถึงโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมาย ซึ่งผู้ศึกษาได้สรุปไว้สองส่วนย่อยด้วยกันได้แก่ หน้าที่เกี่ยวกับการบำบัดทุกข์ของราษฎร (การรักษาความสงบเรียบร้อยของราษฎร ทั้งในด้านการปกครอง และการสอบสวนคดีอาญา) และหน้าที่เกี่ยวกับการบำรุงสุขแก่ราษฎร (การส่งเสริมอาชีพ การรักษาผลประโยชน์อันพึงมีพึงได้ของราษฎรในการประกอบอาชีพ)

ก. บทบาทกำนัน ผู้ใหญ่บ้านตามขนบธรรมเนียมประเพณีและค่านิยมของสังคมไทย

1. ความเป็นมาในอดีต

นับแต่ได้มีการปฏิรูประเบียบการบริหารราชการแผ่นดินในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ และในสมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 2 ซึ่งนับได้ว่าได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดของพวกพราหมณ์ และขุนนางจากกัมพูชาในราชสำนักที่มีความชำนาญในการปกครองอำนาจการบริหารราชการแผ่นดิน จึงแบ่งออกเป็นสองส่วน¹ ได้แก่

ก) อำนาจบริหารราชการส่วนกลาง

ข) อำนาจบริหารราชการส่วนภูมิภาค หรือเรียกอีกอย่างว่า การปกครองอาณาเขต โดยการปกครองส่วนกลางแบ่งออกเป็น จิตตสุตมภ์ และแต่งตั้งจักรเสนาบตี

¹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2515), หน้า 107.

ขึ้น 2 ตำแหน่ง เพื่อบังคับบัญชาหัวเมืองต่างพระเนตรพระกรรณ การปกครองอาณาเขตหรือการปกครองส่วนภูมิภาคนั้นมีเมืองหรือหัวเมืองเป็นศูนย์การบริหาร มีการจัดระเบียบการปกครองภายในเมืองหนึ่ง ๆ ออกเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบลดหลั่นกันลงมา คือ

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

ลักษณะการปกครองแบบกรุงศรีอยุธยาได้ใช้เป็นหลักสืบมาโดยตลอด รูปการปกครองแบบตำบลหมู่บ้าน ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองเล็กที่สุดจึงมีผลใช้บังคับเรื่อยมานับได้ว่า การปกครองโดยมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีประวัติความเป็นมาอันรุ่มลึกมา ควบคู่กับระบบเวียง วัง คลัง นา ในราชการบริหารส่วนกลางสมัยนั้น และได้ใช้ปกครองประเทศมาได้ตลอดจนถึงทุกวันนี้ โดยการปรับปรุงแก้ไขให้ เข้ากับสภาพการณ์ในแต่ละยุคแต่ละสมัยจนถึงปัจจุบัน

2. ลักษณะการปกครองท้องถิ่นของไทย

การปกครองระดับตำบลหมู่บ้านของไทยแต่สมัยโบราณยึดถือกลุ่มชนและหัวหน้าเป็นหลักในการปกครอง มากกว่าถืออาณาเขตของการปกครองเป็นสำคัญ¹ เนื่องจากในสมัยโบราณอาจมีการเคลื่อนย้ายถิ่นที่อยู่หรือทำเลที่เหมาะสมแก่การทำมาหากินอยู่เสมอ เพื่อเลือกเป็นที่ทำนา และเลี้ยงสัตว์ ซึ่งหัวหน้าชุมชนจะใช้หลักการบริหารงานที่มุ่งที่จะหาหน้าที่ที่ใหญ่ๆ 3 ประการคือ

- ก) รักษาความสงบเรียบร้อยของชุมชน
- ข) เก็บภาษีอากรและรายได้ต่าง ๆ
- ค) บริหารกิจการที่เป็นภารกิจประจำวันให้มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์

การบริหารงานเช่นนี้อาจมีประสิทธิภาพ แต่มีลักษณะที่มั่นคงและสามารถรักษาสถานภาพ

¹ อรุณย์ คชนิมิต, "การปกครองตำบลหมู่บ้านของประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ แผนกวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2519), หน้า 3.

(Maintenance of status quo) ¹ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในทางการปกครองและรักษา
ความสงบเรียบร้อยของคนในหมู่คณะเป็นสำคัญ

การจัดระเบียบการปกครองตำบลหมู่บ้านแต่เดิมมานั้น ก็ได้ใช้หลักอันเดียวกันโดย
ตลอดมา โดยเฉพาะการปกครองระดับหมู่บ้าน ซึ่งแต่โบราณตามพระราชกำหนดเก่า ๆ ได้มีกำหนด
ไว้ว่า ² "...ให้ผู้รักษาเมือง ผู้รั้งกรมการเอาคนที่ชื่อสัตย์มั่นคงดี ซึ่งเป็นผู้ใหญ่พอที่จะว่ากล่าว
บังคับบัญชาแก่ชาวบ้านทั้งปวงได้นั้น ให้ตั้งเป็นนายบ้านจตุรบ้าน หุกอำเภอ..." แต่ในระยะ
ต่อมา หัวเมืองต่าง ๆ ก็ได้ละเลยไม่ปฏิบัติตามพระราชกำหนดกฎหมายที่ระบุไว้ จนทำให้
การจัดให้มีผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านได้เสื่อมสูญไป มิได้มีการเลือกสรรบุคคลที่สมควรเข้ารับตำแหน่ง
ผู้ใหญ่บ้านอีก คงมีแต่พนักงานปกครองระดับตำบลเรียกว่า "กำนัน" เท่านั้นเป็นผู้ปกครองชั้นต้น
เนื่องจากการปกครองแบบผู้ใหญ่บ้านนี้ได้ยึดถือมาแต่โบราณ อีกทั้งสถานการณ์บ้านเมืองไม่เอื้อ
อำนวยเป็นครั้งคราว ทำให้มีการละเลยการจัดการปกครองรูปนี้ครบข้างไม่ครบข้างคือ บางครั้ง
หมู่บ้านไม่มีผู้ปกครอง ประกอบกับลักษณะการจัดก็คงไม่ได้มีระเบียบเป็นที่แน่นอนแต่อย่างใด ดังนั้น
ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้ทรงพระราชดำริให้มีการฟื้นฟูการ
ปกครองระดับหมู่บ้านขึ้นใหม่ เพราะทรงเล็งเห็นว่า การปกครองระดับนี้จำเป็นและสำคัญยิ่งในการ
บริหารราชการแผ่นดิน เนื่องจากเป็นหน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดกับราษฎรมากที่สุด และได้ทรงให้
มีการทดลองจัดระเบียบการปกครองตำบลหมู่บ้านเมื่อ ร.ศ.110 (พ.ศ.2435) ที่บางปะอิน การ
จัดการปกครองระดับหมู่บ้านขึ้นใหม่นี้ แตกต่างจากเดิมคือ ให้ราษฎรพิจารณาเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านเอง

¹ ชัยอนันต์ สมุท วณิช, ความคิดอิสระ (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2519),
หน้า 279 - 280.

² พระพิศาลสงคราม, "สำเนาตราพระราชสีห์น้อยของ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย
ถึงข้าหลวงเทศาภิบาล เรื่อง จัดการปกครองท้องที่ ลงวันที่ 21 กันยายน ร.ศ.115,"
ตำราปกครอง เล่ม 1 (พระนคร : โรงพิมพ์ลิริเจริญ, ร.ศ. 121), หน้า 96.

แผนการแต่งตั้งโดยผู้รั้งเมืองดั้งแต่ก่อน¹ สำหรับการบังคับบัญชาชั้น ได้กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องที่ การป้องกันการโจรกรรมและผู้ร้าย และกำหนดให้มีผลประโยชน์ตอบแทนบ้างกับงานในหน้าที่ ได้แก่ สิ้นลดค่านา ภาษีไม้ไผ่ ค่าเหยียบย่ำที่นาราชฎ² ซึ่งความมุ่งหมายในการปกครองระดับหมู่บ้านนี้ ก็เพื่อให้ผู้ใหญ่บ้านซึ่งราชฎเลือกสรรขึ้นโดยความยินยอม ช่วยกันดำเนินกิจการในหมู่บ้านให้เรียบร้อย เป็นหู เป็นตาแก่ทางราชการ ที่จะช่วยสอดส่องดูแลทุกข์สุขของราชฎโดยทั่วไป ตลอดจนช่วยเก็บภาษีอากรผลประโยชน์ของแผ่นดิน ซึ่งสมควรได้จากราชฎโดยธรรม³

ต่อมาได้มีประกาศพระบรมราชโองการ แบ่งหน้าที่ระหว่างกระทรวงกลาโหมกับกระทรวงมหาดไทยเสียใหม่⁴ ซึ่งได้มีการโอนหน้าที่และความรับผิดชอบในการบังคับบัญชาหัวเมืองหัวราชอาณาจักร ให้มาอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทย แต่เพียงกระทรวงเดียวตามประกาศจัดป็นหน้าที่ระหว่างกระทรวงกลาโหมกับกระทรวงมหาดไทยมหาดไทย⁵ ซึ่งมีสาระสำคัญว่า

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

² สรศักดิ์ สร้อยสนธิ, "ความเป็นมาของการปกครองหมู่บ้าน," เทศาภิบาล 65 (พฤศจิกายน, 2513) : 1181.

³ พระพิศาลสงคราม, "สำเนาตราพระราชสีห์น้อยของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ฯ", หน้า 17.

⁴ ขณะนั้นการปกครองระดับหัวเมืองต่างามีได้อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทยแต่เพียงฝ่ายเดียว ยังแยกอยู่ในบังคับบัญชาของกระทรวงกลาโหมและกรมเจ้าท่าอีกด้วย ดังนั้น การทดลองจัดระเบียบการปกครองหมู่บ้าน แม้ว่าจะเป็นแรงกระตุ้นให้มีการจัดระเบียบแบบนี่ยขึ้นทั่วประเทศ แต่โดยที่การปกครองแยกเป็นหลายฝ่าย จึงทรงโปรดให้รอไว้ก่อน จนกว่าจะได้มีการปรับปรุงรูปแบบและศึกษาสภาพอันต้องแก้ไขก่อน.

⁵ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 11, (ธันวาคม ร.ศ.113), หน้า 306.

"..... บรรดาหัวเมืองชั้นใน ชั้นนอก และเมืองประเทศราชที่แบ่งเป็นปักษ์ใต้ อยู่ในกระทรวงกลาโหมก็ดี เป็นฝ่ายเหนืออยู่ในกระทรวงมหาดไทยก็ดี และที่อยู่ ในกระทรวงต่างประเทศก็ดี ตั้งแต่สืบไปให้อยู่ในบังคับบัญชาของตราพระราชสิทธิ์ กระทรวงมหาดไทย"

นับจากนั้นมา จึงได้เริ่มจัดระเบียบการปกครองตำบลหมู่บ้าน ตามหัวเมืองต่าง ๆ ให้เป็นแบบเดียวกันทั่วราชอาณาจักร โดยตราเป็นพระราชบัญญัติการปกครองท้องที่ ร.ศ.116 ขึ้นและประกาศใช้เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม ร.ศ.116 (พ.ศ.2440) ซึ่งข้อความและหลักเกณฑ์ส่วนใหญ่ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้ใช้เป็นหลักในการปกครองท้องที่ของประเทศไทยสืบมาจนทุกวันนี้ นับว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ได้กำหนดการจัดระเบียบตำบลและหมู่บ้าน รวมทั้งกำหนดหน้าที่ไว้อย่างละเอียด เมื่อให้มีเจ้าหน้าที่ตรวจตราดูแลทุกข์สุขของราษฎรตามท้องที่ต่าง ๆ อันจะเป็นกำลังสำคัญในการปกครองบ้านเมือง

นอกจากนี้ จุดเด่นของกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งถือเป็นการปฏิรูปการปกครองระดับท้องถิ่น คือ การเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน ให้ทำการปกครองกันเอง กล่าวคือ นอกจากการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแบบแผนเดิมที่มีอยู่เดิมแล้ว ยังคงมีประโยชน์หลายประการในการปกครองและบริหารอีกด้วย อันเป็นพระราชประสงค์ของสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่จะให้ราษฎรมีโอกาสฝึกฝนให้ชินต่อการใช้สิทธิในการปกครองตัวเอง ¹

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

¹ จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, สมเด็จพระบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2506), หน้า 147.

3. ประเพณีการปกครองระดับตำบล หมู่บ้านของไทย

สำหรับประเพณีการปกครองของไทยแต่โบราณยอมรับกันว่า ผู้ปกครองในชุมชนหมู่บ้าน เป็นบุคคลที่สำคัญและมีอิทธิพลอยู่เหนือประชาชน และอิทธิพลต่าง ๆ ก็ยังถ่ายทอดสืบเนื่องมาถึง ปัจจุบัน ประเพณีหนึ่งที่มีอิทธิพลมากคือ ระบบเจ้าขุนมูลนาย ระบบนี้มีการแบ่งชั้นระหว่างเจ้านาย กับไพร่ บรรดาข้าไพร่ทั้งหลายจะต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้เป็นนายอย่างเด็ดขาด อิทธิพลประเพณีนี้ยังคงมีอยู่ในวงการบริหารการปกครองของไทย ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ยังคงถือว่า ผู้นำคือผู้เป็นเสมือนเจ้านาย มีอำนาจหน้าที่ทางการปกครอง ซึ่งราษฎรส่วนใหญ่ในชนบท มีความเชื่อถือกันมาจนเป็นประเพณี¹

โดยที่ประชาชนให้การยอมรับนับถือต่อกำนันผู้ใหญ่บ้านในฐานะผู้ปกครองดังกล่าวข้างต้น ทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้าน นอกจากจะมีบทบาทในการบำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่ประชาชน ตามนโยบายหรือกฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติแล้ว ยังจะต้องปฏิบัติหน้าที่ซึ่งมิได้มีกฎหมายหรือบทบัญญัติใดกำหนดให้กำนันผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติ คือ

ก) งานสังคมต่าง ๆ ในหน้าที่ ในส่วนภูมิภาคปรากฏว่า โดยทั่วไปประชาชนมีงานพิธีต่าง ๆ ตามประเพณีมากมาย เช่น งานบวชนาค ขึ้นบ้านใหม่ งานแต่งงาน โทนจุก งานศพ หรืองานสังคมอื่น ๆ กำนันผู้ใหญ่บ้านจะต้องได้รับเชิญจากบุคคลทุกระดับ ทั้งในท้องถิ่นของตนเองและตำบลหมู่บ้านข้างเคียง เพื่อให้เป็นประธานหรือแขกผู้มีเกียรติอยู่เสมอ ในฐานะที่กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้นำในท้องถิ่น การเข้าไปมีบทบาทและมีส่วนร่วมในกิจการสังคมต่าง ๆ นั้น ทำให้ประชาชนมีความรู้สึกอบอุ่นใจและมีผลไปถึงการปฏิบัติงานด้านการปกครองของกำนันผู้ใหญ่บ้านในอันที่จะได้รับความร่วมมือร่วมใจอย่างดียิ่งในโอกาสต่อไป

ข) งานเทศกาลและงานรัฐพิธี โดยปกติแล้วกำนันผู้ใหญ่บ้านมักมีบทบาทในการจัดงานประเพณีตามเทศกาลหรืองานประจำปีโดยทั่ว ๆ ไป ซึ่งได้แก่ งานสงฆ์บายปีเก่าต้อนรับปีใหม่ งานสงกรานต์ งานทอดกฐิน งานทอดผ้าป่า งานลอยกระทง เป็นต้น ซึ่งงานต่าง ๆ เหล่านี้เป็น

¹ ทรงวุฒิ งามมีศรี, "นายอำเภอในฐานะประธานกรรมการสุขาภิบาล" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2500), หน้า 462.

งานที่ราษฎรในท้องถิ่นทั่วไป เชื่อถือและปฏิบัติสืบต่อกันมาจนเป็นประเพณี และเป็นบทบาทสำคัญของกำนันผู้ใหญ่บ้านที่จะมีโอกาสแสดงออกซึ่งความเป็นผู้นำ และสร้างความสมัครสมานสามัคคีให้เกิดขึ้นแก่ชุมชน นอกเหนือไปจากงานประเพณีทั่วไปแล้ว งานราชพิธี รัฐพิธี ซึ่งถือว่าเป็นงานประเพณีของชาติ เช่น งานวันปิยมหาราช งานเฉลิมพระชนมพรรษา กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะต้องทำหน้าที่เป็นผู้นำ บรรดาพ่อค้าประชาชนร่วมพิธีในงานดังกล่าว ซึ่งทางอำเภอและจังหวัดจัดขึ้น

นอกจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะมีบทบาทในงานสังคมต่าง ๆ งานเทศบาลรวมทั้งงานรัฐพิธีแล้ว กำนัน ผู้ใหญ่บ้านยังต้องปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้นำท้องถิ่น ในเรื่องอื่น ๆ อีก เช่น งานพัฒนาท้องถิ่น งานจัดหาทุน สิ่งของ หรือหากิจการบางอย่างตลอดจนงานต้อนรับผู้มาเยี่ยมเยียนและข้าราชการจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เดินทางมาที่หมู่บ้านและตำบลของตน

จึงพอสรุปได้ว่า ความรับผิดชอบตามขนบธรรมเนียมประเพณีและค่านิยมทางสังคมของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเมื่อมีใช้น้อย โดยที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางดังได้กล่าวมาแล้วนั้น ทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องเป็นผู้ที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กับทุก ๆ คน ทั้งที่เป็นราษฎร พ่อค้า นักการเมือง ตลอดจนข้าราชการในอำเภอ อาจกล่าวได้ว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีส่วนเกี่ยวข้องกับประชาชนนับตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตาย ซึ่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีส่วนเกี่ยวข้องกับประชาชนนับตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตาย ซึ่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะแสดงบทบาท "ผู้นำมีคุณทุกข์ บำรุงสุข" ได้ดีแค่ไหนเพียงใด ก็ขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถและบุคลิกภาพความเป็นผู้นำของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั้น ๆ เป็นสำคัญ

ข. โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมาย

1. การเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 9 ได้บัญญัติว่า "ในหมู่บ้านหนึ่งให้มีผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่ง และมีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองหมู่บ้านละสองคน ให้ชื่อนุมัติกระทรวงมหาดไทย

ในหมู่บ้านใด ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควรให้มีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ ก็ให้มีได้ตามจำนวนที่กระทรวงมหาดไทยจะเห็นสมควร"

และมาตรา 10 ระบุไว้ว่า "ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ปกครองบรรดาราษฎรที่อยู่ในเขตหมู่บ้าน"

และมาตรา 30 ระบุไว้ว่า "ให้นายอำเภอจัดให้มีการเลือกกำนัน โดยรับสมัครจากผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น ... เมื่อราษฎรที่มาลงคะแนนเสียงส่วนมากเลือกผู้ใดแล้ว ให้ถือว่าผู้นั้นเป็นกำนันและให้นายอำเภอรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญให้ไว้เป็นหลักฐาน"

การที่ผู้ใดจะได้เป็นผู้ใหญ่บ้านก็ดี เป็นกำนันก็ดี ต้องเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งจากราษฎร ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ที่ได้กำหนดตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ดังนั้น ผู้ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านจะต้องเป็นบุคคลที่ได้รับความเชื่อถือจากราษฎรว่าเป็นบุคคลที่ซื่อสัตย์เที่ยงธรรม ในขณะที่เดียวกันก็ต้องเป็นบุคคลที่มีความเสียสละสูง เพราะว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านจะทำการเพื่อประโยชน์สุขและความร่มเย็นของลูกบ้าน เพื่อประโยชน์ของรัฐโดยมิได้มุ่งหวังสินจ้างรางวัลจากตำแหน่งหน้าที่แต่อย่างใด แม้ว่าจะมีเงินจ่ายให้เป็นประจำ เดือน ก็มีใช่เป็นเงินเดือนคงเป็นเพียงค่าตอบแทนเพียงเล็กน้อย เพื่อให้ได้มีไว้ใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ที่จะต้องใช้จ่ายบ้างตามสมควร¹ เพราะว่าตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านมีภารกิจที่จะต้องช่วยเหลือทางราชการเป็นครั้งคราว ไม่มีสำนักงานให้มาทำงานประจำทุกวันเหมือนข้าราชการทั่วไป ยังมีโอกาสที่จะไปหามาหากิน ประกอบอาชีพที่ตนถนัดเป็นส่วนใหญ่ จึงจะเห็นได้ว่าการเป็นผู้ใหญ่บ้านนั้นมิได้มีผลตอบแทนมากมายอะไรเลย แต่หน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติมีอยู่มากมาย กำนันผู้ใหญ่บ้านนอกจากจะมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองตามกฎหมายแล้ว แต่ในฐานะที่ราษฎรเลือกขึ้นมาเป็นผู้ใหญ่บ้าน ย่อมมีพันธะ

¹ "ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินตอบแทนตำแหน่งและเงินอื่น ๆ ให้แก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ฝ่ายรักษาความสงบและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง พ.ศ. 2520, "เอกสารราชการของกองปกครองท้องที่ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย.

ทางกฎหมาย ทางศีลธรรม และทางจิตใจที่จะต้องทำหน้าที่เป็นตัวแทนของราษฎร เป็นสื่อระหว่าง ราชการกับประชาชน ถ้ากำนันผู้ใหญ่บ้านประพฤติปฏิบัติตัวไม่เหมาะสม กดขี่ข่มเหงประชาชน ราษฎรกว่ากึ่งหนึ่งในหมู่บ้านก็อาจร้องต่อนายอำเภอให้ปลดผู้ใหญ่บ้านคนนั้นออกจากตำแหน่งและ เลือกผู้ใหญ่บ้านขึ้นใหม่แทนต่อไป

สำหรับวิธีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายได้กำหนดไว้ว่า ¹ "... การเลือกนั้นให้ กรมการอำเภอเป็นประธาน พร้อมด้วยกำนันผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นอย่างน้อยหนึ่งคน วิธีการเลือก จะกระทำโดยลับ หรือเปิดเผยก็ได้ เมื่อราษฎรส่วนมากที่มาประชุมเลือกผู้ใดแล้ว ให้ถือว่าผู้นั้น เป็นผู้ใหญ่บ้าน แล้วให้กรมการอำเภอรายงานไปยังข้าหลวงประจำจังหวัด เพื่อออกหนังสือสำคัญให้ ไว้เป็นหลักฐาน ..." อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดแนวทางปฏิบัติ เกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้อีกชั้นหนึ่ง ² เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติงานด้วยความเรียบร้อยและรัดกุมยิ่งขึ้น ซึ่งอาจนำมากล่าวโดยย่อคือ คณะกรรมการที่ระบุตามกฎหมายซึ่งมีอย่างน้อยสามคน ประกอบด้วย นายอำเภอหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากนายอำเภอเป็นประธาน พร้อมด้วยกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน ในตำบลนั้น เป็นกรรมการดำเนินการประกาศกำหนดวัน เวลา และสถานที่ที่จะทำการเลือกตั้ง ให้ราษฎรในหมู่บ้านที่จะทำการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า เจ็ดวันก่อนวันทำการ เลือกตั้งเพื่อให้ราษฎรมีสิทธิเลือกตั้งไปประชุมกันในสถานที่กำหนดเพื่อดำเนินการเลือกตั้งผู้ใหญ่ บ้าน ซึ่งส่วนมากจะเป็นสาธารณะ เช่น ศาลาวัด โรงเรียนหรือลานว่างกลางหมู่บ้าน

ส่วนตำแหน่งกำนันนั้น กฎหมายได้กำหนดการตั้งกำนันไว้ว่า ³ "... ให้นายอำเภอจัด ให้มีการเลือกกำนัน โดยรับสมัครจากผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น ... เมื่อราษฎรที่มาลงคะแนนเสียง

¹ "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457," ราชกิจจานุเบกษา 31 (17 กรกฎาคม 2457) : 5 - 6.

² "ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. 2524," เอกสารราชการของกองปกครองท้องที่ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย.

³ "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457," : 11 - 12.

ส่วนมากเลือกผู้ใดแล้ว ให้ถือว่าผู้นั้นเป็นกำนันและให้นายอำเภอรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อออกหนังสือสำคัญให้ไว้เป็นหลักฐาน ในกรณีที่ได้รับเลือกมีคะแนนเสียงเท่ากัน ให้จับสลากวิธีเลือกกำนันให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด..."

สำหรับวิธีการเลือกกำนันจะเป็นอย่างไรนั้น¹ ในทางปฏิบัติกฎหมายได้ระบุให้กระทรวงมหาดไทยกำหนดระเบียบวิธีปฏิบัติ ซึ่งอาจนำมากล่าวโดยย่อไว้ในที่นี้ได้ คือ ในการเลือกกำนันให้นายอำเภอประกาศรับสมัครจากผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น แล้วทำการเลือกกำนันภายในหกสัปดาห์นับแต่วันที่นายอำเภอได้ทราบว่าจะตำแหน่งกำนันว่างลง สำหรับหน่วยเลือกตั้งกำนันให้นายอำเภอกำหนดหน่วยเลือกตั้งโดยถือเกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งหน่วยละไม่เกินหนึ่งพันคน หรือหากการคมนาคมไม่สะดวก นายอำเภออาจกำหนดหน่วยเลือกตั้งกำนันโดยไม่คำนึงถึงจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็ได้ แล้วให้ประกาศหน่วยเลือกตั้งกำนัน ๗ ที่ว่าการอำเภอหรือที่ว่าการกิ่งอำเภอและตำบลที่มีการเลือก การเลือกกำนันให้ทำโดยวิธีลับเท่านั้น โดยมีนายอำเภอหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้อำนวยความสะดวก และให้นายอำเภอแต่งตั้งกรรมการเลือกประจำทุกหน่วยเลือกตั้งกำนันและให้เชิญกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านตำบลอื่นในเขตอำเภอนั้นอย่างน้อยสองคนเป็นพยานการลงคะแนนและตรวจนับคะแนน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการปกครองในระดับตำบลหมู่บ้าน มีหลักในการปกครองสอดคล้องกับหลักการปกครองในระบบประชาธิปไตย ในอันที่จะเปิดโอกาสให้ราษฎรได้เข้ามามีบทบาทในการเลือกตั้งและควบคุมการปฏิบัติงานของกำนันผู้ใหญ่บ้าน นอกจากนี้ยังเป็นการสอนประชาธิปไตยในทางปฏิบัติแก่ประชาชน เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนสนใจการเลือกตั้งที่มีระดับสูงขึ้น

2. อำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน

มักจะเป็นที่กล่าวกันว่า งานปกครองเป็นงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลพื้นที่และประชาชนทั่วราชอาณาจักร อันเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับการสร้างสรรค์ความผาสุกแก่ราษฎร จนเป็นที่ยอมรับกันว่าพนักงานฝ่ายปกครองเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ยิ่งในระดับตำบลหมู่บ้าน

¹ "ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกกำนัน พ.ศ. 2524," เอกสารราชการของกองปกครองท้องที่ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย.

ด้วยแล้ว ถือว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นบุคคลที่มีความสำคัญในฐานะเป็นตัวกลางระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนกลาง

วัตถุประสงค์ของการปกครองไม่ว่าในยุคใดสมัยใด มีอยู่อย่างน้อย 2 ประการ คือ ประการแรก ธำรงรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ประการที่สอง สร้างสรรให้ประชาชน อยู่เย็นเป็นสุข มีอาชีพเป็นหลักฐาน¹ จากวัตถุประสงค์ดังกล่าว จึงสามารถแยกอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านได้เป็น 2 ส่วน คือ

- ก) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบำบัดทุกข์ของราษฎร
- ข) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบำรุงสุขของราษฎร

ในการปกครองระดับตำบลหมู่บ้าน กำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในตำบลหมู่บ้านนั้น มีอำนาจปกครองดูแลทุกข์สุขราษฎร ราษฎรได้รับความเดือดร้อนมีทุกข์สุขอย่างไรก็จะมาหาและขอความช่วยเหลือ อันเป็นหน้าที่โดยตรงของกำนันผู้ใหญ่บ้านที่จะต้องดูแลเอาใจใส่ในทุกข์สุขของราษฎร นอกจากนั้นในฐานะที่กำนันก็คือ ผู้ใหญ่บ้านก็คือ เป็นบุคคลที่อยู่ในท้องถิ่น รู้จักคุ้นเคยกับสภาพท้องถิ่นและรู้ความต้องการและปัญหาของท้องถิ่นเป็นอย่างดี กำนันผู้ใหญ่บ้านจึงเป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการแก้ไข้ปัญหา บัดเป่าความเดือดร้อนแก่ราษฎรและพัฒนาความเจริญแก่ท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการจัดที่ห้ามาหากิน การนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาพัฒนากรรมวิธีการผลิตทางการเกษตร การประกอบอาชีพแก่ราษฎรในหมู่บ้านได้เป็นอย่างดี

- ก) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบำบัดทุกข์ของราษฎร
เมื่อกล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งได้แยกไว้เป็น 2 ประเด็นข้างต้น

¹ สนิท วิไลจิตต์, บทความทางวิชาการของกรมการปกครอง (พระนคร : โรงพิมพ์อักษรสมัย, 2514), หน้า 29.



การบำบัดทุกข์หมายถึง การช่วยให้ราษฎรปลอดภัยทั้งด้านร่างกาย ชีวิตและทรัพย์สิน¹ ซึ่งเป็น การให้ความปลอดภัยจากการถูกข่มเหงรังแก ปลอดภัยจากโจรผู้ร้าย จากโรคภัยไข้เจ็บ โรคระบาด และในบรรดากิจการที่จัดการเพื่อบำบัดทุกข์ให้แก่ราษฎรนั้น การรักษาความสงบเรียบร้อยของราษฎร นับว่าเป็นกิจการที่มีความสำคัญที่สุด² เพราะเป็นกิจการที่มุ่งจะรักษาความสงบ เรียบร้อยในทางการปกครอง และการรักษาความสงบเรียบร้อยในทางคดี เพื่อให้ราษฎรดำรงชีวิต อยู่ด้วยความสงบสุขและปราศจากอันตราย การดำเนินการรักษาความสงบเรียบร้อยแก่ราษฎรนั้น โดยทั่วไปจะต้องใช้ทั้งวิธีป้องกันและปราบปรามควบคู่กันไป³ เพราะราษฎรนั้นรวมกันอยู่เป็นหมู่ เป็นคณะ ปัญหาที่เกิดขึ้นจึงเป็นปัญหาสลับซับซ้อนมาก การดำเนินการโดยวิธีป้องกันหรือวิธีปราบ ปราบแต่อย่างเดียว อาจจะไม่เป็นผลนัก ดังนั้น วิธีที่แสดงถึงอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบ เรียบร้อย จึงแยกออกเป็นการรักษาความสงบเรียบร้อยในทางปกครอง และการรักษาความสงบ เรียบร้อยในทางคดี

1) การรักษาความสงบเรียบร้อยในทางปกครอง การรักษาความสงบเรียบร้อย ในทางปกครองเป็นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อที่จะควบคุมสิทธิรักษาไว้ให้เกิดความไม่สงบ เรียบร้อยขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ในทางป้องกันการกระทำที่อาจจะเกิดขึ้น มิให้เกิดความยุ่งยาก ต่าง ๆ ในชุมชน ไม่ว่าจะป็นภัยจากธรรมชาติหรือจากการกระทำของมนุษย์เพื่อความกระจ่างชัด อาจจะแยกประเด็นเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยในทางปกครองตามพระราชบัญญัติลักษณะ ปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 กล่าวคือ หมายถึงการรักษาความสงบเรียบร้อยประการหนึ่ง การ

¹ เบญจกุล มะกะระชัย, "หากข้าพเจ้าเป็นอธิบดีกรมการปกครอง" เทศาภิบาล 71 (มีนาคม, 2519) : 248.

² จำลอง พลเดช, หลักการปกครองอำเภอ (พระนคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด นนทชัย, 2515), หน้า 33.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 34.

รักษาความปลอดภัยประการหนึ่ง และการรักษาสุขภาพของราษฎรอีกประการหนึ่ง

(ก) การรักษาความสงบเรียบร้อย การจัดระเบียบบริหารภายในตำบลหมู่บ้านนั้น กฎหมายได้กำหนดส่วนที่ว่าการรักษาความสงบเรียบร้อย ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ตอนที่ 3 ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของกำนัน มาตรา 34 ว่า "บรรดาการที่จะตรวจตรารักษาความปกติเรียบร้อยในตำบล คือการที่จะว่ากล่าวราษฎรในตำบลนั้น ให้ประพฤติตามพระราชกำหนด กฎหมายก็ดี หรือการที่จะป้องกันภยันตราย และรักษาความสุจริตของราษฎรในตำบลนั้นก็ดี หรือการที่จะรับกิจสุทุกข์ของราษฎรในตำบลนั้นขึ้นร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการเมือง กรมการอำเภอ และจะรับข้อราชการมาประกาศแก่ราษฎรในตำบลนั้นก็ดี หรือที่จะจัดการตามพระราชกำหนดกฎหมาย เช่น การตรวจแนะนำเก็บภาษีอากรในตำบลนั้นก็ดี การตั้งนี้อยู่ในหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านทั้งปวงในตำบลนั้น..."

ดังนั้น กำนันผู้ใหญ่บ้านจึงเป็นตัวแทนของการรักษาความสงบเรียบร้อยตามที่กฎหมายระบุไว้ เมื่อพิจารณาเฉพาะส่วนนี้จากมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน¹ มีสาระสำคัญดังนี้

(1) การประชุมอบรมชี้แจงราษฎร เป็นสิ่งสำคัญทางการปกครอง เพราะในทางการปกครองนั้น ความไม่สงบเรียบร้อยที่เกิดขึ้นในบ้านเมือง จะทำการปราบปรามด้วยกำลังอย่างเตี้ยย่อมไม่สำเร็จ จะต้องมีการพัฒนาด้านจิตใจ อบรมสั่งสอนควบคู่กัน ซึ่งตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ มาตรา 27 ข้อ 11 ได้บัญญัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านว่า "ทำการอบรมสั่งสอนหรือชี้แจงข้อราชการแก่ราษฎร ในการนี้ให้เรียกราษฎรมาประชุมได้ตามครั้งคราวที่สมควร" และเมื่อมีข้อราชการอันใดสมควรชี้แจงให้ราษฎรในตำบลหมู่บ้านทราบ จะต้องแจ้งข้อราชการนั้น ๆ ให้ราษฎรทราบ ตามมาตรา 27 ข้อ 3 ซึ่งบัญญัติว่า "ถ้ารัฐบาลจะประกาศ

¹ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 34 ตรี บัญญัติว่า "นอกจากอำนาจหน้าที่ที่กล่าวโดยเฉพาะให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกำนัน ให้กำนันมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้านด้วย".

หรือจะสั่งราชการใดให้ราษฎรทราบ เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะรับข้อความอันนั้นไปแจ้งแก่ลูกบ้านของตนให้ทราบ" การแจ้งข้อราชการนี้ไม่จำเป็นต้องเรียกประชุมราษฎรเสมอไป อาจจะทำโดยเดินแจ้งข่าวให้ราษฎรทราบหรือทำเป็นใบปลิวประกาศในที่ชุมนุมชนก็ได้

การประชุมอบรมราษฎรให้เข้าใจและได้ผล ย่อมขึ้นกับความรู้ความสามารถของผู้ใหญ่บ้านเองเป็นสำคัญ นอกจากนี้ยังขึ้นกับความเคารพเลื่อมใสที่ราษฎรมีต่อกำนันผู้ใหญ่บ้าน อันเป็นส่วนให้เกิดความเชื่อถือในคำอบรมชี้แจงแก่ราษฎรมากขึ้น ดังนั้น ผู้ใหญ่บ้านจึงต้องปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ราษฎร ซึ่งมาตรา 27 ข้อ 19 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ได้บัญญัติว่า "กระทำความให้เป็นตัวอย่างแก่ราษฎรตามที่ทางราชการได้แนะนำ"

(2) การจัดทำทะเบียนในท้องที่ พื้นฐานสำคัญด้านการปกครองจะต้องรู้จักคนในปกครองตลอดจนพื้นที่ที่ต้องปกครองดูแลเป็นอย่างดีก่อน จึงจะสามารถนำความสงบสุขเรียบร้อยภายในตำบลหมู่บ้านของคนได้ ซึ่งตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 27 ข้อ 4 บัญญัติว่า "เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะทำบัญชีสำมะโนครัวในหมู่บ้านของตนและคอยแก้ไขบัญชีนั้นให้ถูกต้องเสมอ" และมาตรา 41 บัญญัติว่า "กำนันต้องทำบัญชีสิ่งของ ซึ่งต้องเสียภาษีอากรในแขวงนั้นยื่นต่อกรมการอำเภอและนำราษฎรไปเสียภาษีอากรตามพระราชบัญญัติภาษีอากร" ในการนี้ได้มีการทำทะเบียนประจำท้องที่ขึ้นทุกหมู่บ้านทุกตำบล เพื่อประโยชน์แก่กำนันผู้ใหญ่บ้านที่จะทราบรายละเอียดต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นหรือปรากฏการณ์ต่าง ๆ ภายในเขตปกครองอันเกี่ยวกับจำนวนประชากร จำนวนครอบครัว จำนวนสัตว์พาหนะและลักษณะพื้นที่ในเขตรับผิดชอบ และข้อมูลนี้ผู้ใหญ่บ้านทุกคนจะสามารถประสานงานกับกำนันเมื่อเกิดเหตุและขึ้นเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในท้องที่ให้ทางราชการทราบได้นอกจากนี้ งานด้านการทะเบียนยังมีกฎหมายหลายฉบับให้อำนาจแก่กำนันผู้ใหญ่บ้านไว้ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับทะเบียนราษฎร¹ กฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรต่าง ๆ

¹ พระราชบัญญัติทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2499 มาตรา 9 บัญญัติว่า "ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนนายทะเบียนอำเภอและตำบลได้ ในตำบลหมู่บ้านนั้น อาจแต่งตั้งจากกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งคนใดที่เห็นสมควร ให้ทำหน้าที่นายทะเบียนตำบลก็ได้ โดยมีอำนาจจัดการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้".

(3) การป้องกันและระงับเหตุร้าย ทุกครั้งที่มิเหตุร้ายเกิดขึ้นในตำบล หมู่บ้าน กำนันผู้ใหญ่บ้านจะต้องพร้อมที่จะดำเนินการตามกฎหมายได้ ในการที่จะป้องกันมิให้เกิดเหตุร้ายขึ้น และหากไม่อาจป้องกันเหตุร้ายได้ก็ต้องทำการปราบปรามระงับเหตุร้ายนั้น โดยด่วน การป้องกันและระงับเหตุร้าย แบ่งตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน มีดังนี้

(3.1) การรายงานเหตุการณ์แปลกประหลาด ถ้ามีเหตุการณ์ผิดปกติเกิดขึ้นไม่ว่าจะเกิดต่อตนเองหรือเกิดแก่ลูกบ้าน ซึ่งอาจเป็นคุณหรือโทษแก่ทางราชการและของประชาชน ต้องรายงานเหตุการณ์นั้น ๆ ให้กำนันผู้ปกครองตำบลทราบ เพื่อที่จะได้รายงานให้อำเภอและจังหวัดทราบต่อไป เช่น ได้ทราบว่ามิได้ทรัพย์สินของแปลกประหลาดไว้ในครอบครอง อันน่าสงสัยว่าจะได้มาโดยทุจริตหรือโจรกรรมมา หรือเห็นมีผู้คนล้มตายหรือได้รับบาดเจ็บ อันสมควรสงสัยว่าจะมีผู้อื่นกระทำเองโดยทุจริต หรือเหตุการณ์ผิดปกติธรรมดา¹ ในกรณีเหตุการณ์แปลกประหลาดนั้นทำให้ราษฎรเกิดบาดเจ็บล้มตายก็ให้ดำเนินการจับกุมผู้ก่อเหตุร้ายได้ทันที

(3.2) การสอดส่องดูแลคนจรหรือคนแปลกหน้า ถ้ามีคนจรแปลกหน้าออกสำมะโนครัวหมู่บ้านนั้นเข้ามาอาศัย เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านจะต้องเฝ้าตามให้รู้จักตัวและรู้เหตุผลของการที่เข้ามาอาศัยในหมู่บ้าน ถ้าเห็นว่าบุคคลนั้นเป็นผู้กระทำความผิดหรือจะก่อการร้าย ให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านส่งตัวคนร้าย ให้อำเภอหรือตำรวจจัดการตามกฎหมาย² เพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายต่อไป

(3.3) ป้องกันและระงับการจลาจลหรือเหตุร้ายต่าง ๆ เมื่อเกิดเหตุจลาจลก่อกวนฆ่ากันตายก็ตี ตีชิงวิ่งราวก็ตี ปล้นทรัพย์ก็ตี หรือไฟไหม้ก็ตี หรือเกิดเหตุร้ายสำคัญอย่างใด ๆ ในตำบลหมู่บ้านของตน หรือในตำบลหมู่บ้านที่ใกล้เคียงอันสมควรจะช่วยให้ เป็นหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านที่จะต้องเรียกลูกบ้านของตนออกติดตามจับผู้ร้าย ระงับเหตุหรือช่วยอย่างอื่นอย่างใดที่เห็นสมควรโดยเต็มกำลัง³ นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดอำนาจหน้าที่ให้กำนันผู้ใหญ่

¹ "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457," : มาตรา 27 ข้อ 5.

² "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457," : มาตรา 27 ข้อ 6.

³ "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457," : มาตรา 27 ข้อ 7

บ้านมีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แม้จะอยู่นอกเขต ตำบลหมู่บ้านที่ตนปกครองดูแล¹ และในเหตุร้ายสำคัญ ๆ นั้นมิได้กำหนดไว้เฉพาะความผิดที่เกิดขึ้น ในทางอาญาเท่านั้นยังคงรวมความหมายไปถึงภัยพิบัติทางธรรมชาติอีกด้วย² เช่น น้ำท่วม แผ่นดินไหว ซึ่งถือว่าเป็นเหตุร้ายเหมือนกัน และเมื่อเกิดเหตุการณ์ดังกล่าวว่ากันผู้ใหญ่บ้านก็สามารถ จะร้องขอให้ลูกบ้านราษฎรช่วยเหลือ อันเป็นการช่วยให้การปฏิบัติของกำนันผู้ใหญ่บ้านดำเนินไป อย่างเต็มกำลังและช่วยขจัดภัยร้ายแรงที่เกิดขึ้นในตำบลหมู่บ้านได้

(3.4) การตักเตือนผู้กล่าวคำอาฆาตมาดร้าย เมื่อผู้ใหญ่บ้านเห็นว่าลูกบ้านในหมู่บ้านของตนคนหนึ่งคนใดได้แสดงการอาฆาตมาดร้ายผู้อื่น ไม่ว่าจะ เป็นโดยกิริยา หรือการกล่าวคำอาฆาต หรือประพฤติดัวเป็นคนจรจัดไม่หามาหากิน และไม่สามารถที่จะชี้แจง แสดงความบริสุทธิ์ของตนได้ ให้ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจที่จะเรียกตัวบุคคลนั้นมาไต่ถามเพื่อให้ทราบข้อเท็จจริง หากปรากฏว่าได้ประพฤติดุเช่นนั้นจริง ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจที่จะเรียกตัวบุคคลนั้นมาไต่ถาม เพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงเมื่อปรากฏชัดว่าได้ประพฤติดุเช่นนั้นจริง ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจที่จะว่ากล่าวสั่งสอนได้ ถ้าไม่เชื่อฟัง ผู้ใหญ่บ้านอาจส่งตัวไปให้กำนันจัดการได้³ ซึ่งกรณีนี้กำนันอาจใช้อำนาจหน้าที่ที่มีเกี่ยวข้องกับความอาญา เรียกประชุมผู้ใหญ่บ้านทั้งตำบลเพื่อสืบสวนหาข้อเท็จจริง หากเป็นจริงก็อาจส่งตัวไปให้อำเภอหรือตำรวจเพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมาย

(3.5) การรักษาความสงบในงานนักขัตฤกษ์ ในเวลาใดที่มีงานนักขัตฤกษ์หรือการประชุมชนเป็นการใหญ่ในตำบลนั้น กำนันจะเรียกผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบล พร้อมกันมาช่วยเหลือพิทักษ์รักษาความสงบเรียบร้อยในที่นั้น⁴ เพื่อให้มีการรักษาความสงบเรียบร้อยในคราวที่มีการชุมนุมคนเป็นจำนวนมาก เมื่อคราวมีงานฉลอง งานทำบุญ งานมหรสพ รวมไปถึงงานเทศกาลต่าง ๆ อันอาจจะเกิดการทะเลาะวิวาทหรือทำร้ายซึ่งกันและกันเกิดขึ้นได้

1 "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457," : มาตรา 28 และมาตรา 35.

2 "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457," : มาตรา 27 ข้อ 14.

3 "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457," : มาตรา 27 ข้อ 8.

4 "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457," : มาตรา 60.

(ข) การรักษาความปลอดภัย การรักษาความปลอดภัยนั้น ได้มีวิธีการไว้ในกฎหมายหลายฉบับด้วยกัน ที่กำหนดให้ไว้ซึ่งในที่นี้จะพิจารณาถึงเฉพาะที่บัญญัติในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 โดยอาจแยกออกได้ดังนี้

(1) การป้องกันและปราบปรามโจรผู้ร้าย การดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน มีดังนี้¹

(1.1) การล้อมรั้วหมู่บ้านป้องกันโจรผู้ร้าย การล้อมรั้วนี้เป็นการป้องกันมิให้โจรผู้ร้าย เข้ามาลักทรัพย์ ปล้นทรัพย์

(1.2) การให้ราษฎรที่ตั้งบ้านเรือนในที่เปลี่ยวย้ายเข้ามาในหมู่บ้านในการนี้คำนึงถึงเหตุผลว่า น่าจะเป็นอันตรายจากโจรผู้ร้ายประการหนึ่ง และน่าสงสัยว่า จะเป็นที่พักของโจรผู้ร้ายประการหนึ่ง เพื่อสะดวกในการปกครองและคุ้มครองชีวิตและทรัพย์สินของราษฎร ผู้ใหญ่บ้านและกำนันก็สามารถดำเนินการได้²

(2) การป้องกันและระงับสาธารณภัย เป็นการระเตรียมระแวดระวังรักษาความปลอดภัยจากสิ่งที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติและไม่สามารถทราบได้ว่าจะเกิดขึ้นเมื่อใดกำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นผู้ปกครองท้องถิ่นจะเป็นบุคคลสำคัญยิ่ง ที่จะร่วมประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ในการดำเนินงานป้องกันและระงับสาธารณภัยเมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้น หน้าที่การป้องกันสาธารณภัยนี้อาจแยกออกได้ ดังนี้

(2.1) การป้องกันและระงับอัคคีภัย ในการป้องกันและระงับอัคคีภัยในเขตตำบลหมู่บ้าน กำนันผู้ใหญ่บ้านนอกจากจะเป็นผู้แนะนำให้ราษฎรทราบวิธีป้องกันอัคคีภัยแล้ว จะต้องสอดส่องดูแลและระเตรียมอุปกรณ์สำหรับดับเพลิงไว้บ้าง เช่น น้ำ หวาย เป็นต้น

¹ จารุพงศ์ พลเดช, "ผู้ใหญ่บ้านกับการรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องที่; ศึกษาบทบาทของผู้ใหญ่บ้านเฉพาะกรณีอำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่, "วิทยานิพนธ์ปริญา มหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. 2521), หน้า 156 - 161.

² "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457," : มาตรา 54.

(2.2) การป้องกันอุทกภัยและวาตภัย ซึ่งถือว่าเป็นภัยร้ายแรงยิ่งกว่าภัยอื่น ๆ และยากที่จะป้องกัน ในการป้องกันอุทกภัยและวาตภัยนั้น ถ้าสามารถที่จะทราบและเตรียมการป้องกันไว้ล่วงหน้าแล้ว ก็จะสามารถบรรเทาความเดือดร้อนและความเสียหายลงได้ ดังนั้น กำนันผู้ใหญ่บ้านก็ต้องติดตามข่าวคราวของทางราชการ เช่น รายงานผลการตรวจอากาศของกรมอุตุนิยมวิทยา เป็นต้น

(ค) การรักษาสุขภาพของราษฎร การรักษาสุขภาพอนามัยของราษฎรนับเป็นภารกิจที่สำคัญอย่างหนึ่งของการรักษาความสงบเรียบร้อย เพราะสุขภาพของราษฎรย่อมเป็นรากฐานและบ่อเกิดแห่งความสุขสมบูรณ์ของราษฎรทั้งมวล และเมื่อราษฎรมีสุขภาพพลานามัยสมบูรณ์ ก็จะเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นทางด้านผลผลิตและการสร้างสรรค์สิ่งที่ดีงามทางสังคม

ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 27 ก็ได้บัญญัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในส่วนนี้ แยกเป็น 2 ประเด็น คือ

(1) การป้องกันและระงับโรคติดต่อ กำนันผู้ใหญ่บ้านมีบทบาทสำคัญที่จะต้องดูแลเอาใจใส่ กระตุ้นเตือนให้ราษฎรสนใจในการรักษาสุขภาพอนามัย โดยแนะนำส่งเสริมให้ราษฎรในท้องที่ให้ได้ทราบถึงความจำเป็นและประโยชน์ในการรักษาสุขภาพอนามัยของตนและครอบครัว รวมไปถึงการแนะนำให้มีส่วนร่วมที่ถูกสุขลักษณะไว้ใช้ในครัวเรือน การมีบ่อน้ำที่ถูกสุขลักษณะไว้ใช้ในหมู่บ้าน การรักษาความสะอาดของบ้านเรือน โดยกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลในที่อยู่อาศัย

เมื่อปรากฏว่า เกิดหรือมีเหตุสงสัยว่า มีโรคติดต่ออันตรายอย่างหนึ่งอย่างใด เกิดขึ้นภายในหมู่บ้าน เป็นหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านที่จะต้องกระทำ 1 กล่าวคือ ประการที่หนึ่งจะต้องย้ายบุคคลที่ป่วยหรือมีเหตุสงสัยว่าป่วยเป็นโรคติดต่อไปอยู่โรงพยาบาลหรือที่อื่น เพื่อควบคุมดูแลรักษาอย่างใกล้ชิดและเป็นการควบคุมโรคมิให้แพร่หลายไปอีกด้วย ประการที่สอง จะต้องแนะนำช่วยเหลือให้ราษฎรที่เจ็บป่วยได้รับการรักษาพยาบาลอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการแพทย์ โดยส่ง

1 "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457," : มาตรา 27 ข้อ 15 และ มาตรา 56.

ตัวผู้ป่วยไปทำการรักษาที่โรงพยาบาล อย่างปล่อยให้ย่ำแย่ให้ราษฎรรักษาตนเอง และประการที่สามก็คือ รัฐบาลแจ้งการเกิดโรคระบาดไปให้กำนันประจำตำบลทราบโดยด่วน เพื่อให้จะได้รายงานไปยังอำเภอและขอความช่วยเหลือจากหน่วยราชการต่าง ๆ เช่น อนามัยอำเภอ หรือเจ้าหน้าที่สาธารณสุขออกไปดำเนินการช่วยเหลือต่อไป

(2) การจัดหมู่บ้าน การจัดหมู่บ้านให้เรียบร้อยและรักษาความสะอาดในบริเวณหมู่บ้านนับว่าเป็นสิ่งจำเป็นและสำคัญยิ่งที่ผู้ใหญ่บ้านจะต้องจัดหาเพื่อส่งเสริมสุขภาพอนามัยของราษฎร ตามกฎหมายได้กำหนดไว้ว่า "...ถ้าราษฎรคนหนึ่งคนใดปล่อยให้บ้านเรือนชำรุดหรือรกรุงรัง ปล่อยให้ไม่มีสถานที่โสโครกอันอาจจะเกิดอันตรายแก่ผู้ที่อยู่ในที่นั้น หรือผู้ที่อยู่ใกล้เคียง หรือผู้เดินทางสัญจรไปมา ผู้ใหญ่บ้านจะต้องนำความไปปรึกษากำนัน พร้อมทั้งแพทย์ประจำตำบล เมื่อเห็นสมควรก็จะแจ้งให้เจ้าของสถานที่หรือเจ้าของอาคารบ้านเรือนนั้น ๆ ดำเนินการแก้ไขเสียให้เป็นที่เรียบร้อย ถ้าเจ้าของอาคารนั้น ๆ ไม่ยอมปฏิบัติตาม กำนันต้องนำความร้องเรียนต่อนายอำเภอ ถ้านายอำเภอเห็นชอบจะสั่งบังคับให้ปฏิบัติตามอีก ถ้าขัดขืนอีกก็ให้นายอำเภอมีอำนาจสั่งรื้อถอนหรือจัดการแก้ไขให้โดยให้เจ้าของบ้านหรือเจ้าของสถานที่นั้นออกค่าใช้จ่ายทั้งหมด ¹

2) การรักษาความสงบเรียบร้อยในทางคดี การรักษาความสงบเรียบร้อยในทางคดีเป็นการปฏิบัติการต่อเนื่องเพื่อการปราบปรามผู้กระทำความผิดทางอาญา อันเป็นผลกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน เพราะถึงแม้ว่ากฎหมายจะบัญญัติโทษหนักเพียงใด หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีสมรรถภาพคืออย่างไรก็ตาม ก็ไม่อาจจะป้องกันการกระทำความผิดมิให้เกิดขึ้นได้ทุกกรณี เนื่องจากการกระทำความผิดนั้นเป็นปรากฏการณ์ทางสังคม (Social Phenomena) หรือผลผลิตของสังคมซึ่งเกิดขึ้นจากสังคมอยู่เสมอ เจ้าหน้าที่ผู้รักษาความสงบเรียบร้อยในทางคดีจึงต้องเป็นผู้ที่ได้รับมอบหมายโดยตรงตามกฎหมาย ซึ่งผู้ปฏิบัติตามนัยของกฎหมายต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความชำนาญเป็นพิเศษด้วย

¹ "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457," : มาตรา 27 ข้อ 16 และ มาตรา 55.

ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในส่วนนี้ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ จึงมีดังต่อไปนี้

(ก) แจ้งเหตุการกระทำความผิดทางอาญา ¹ ผู้ใหญ่บ้านเมื่ออำนาจหน้าที่ในการดูแลทุกข์สุขของราษฎร จะต้องคอยสอดส่องดูแลและคอยบำบัดทุกข์ให้ราษฎรที่อยู่ในเขตการปกครองอยู่เสมอ ผู้ใหญ่บ้านจะต้องสนใจสืบข่าวคราวความเคลื่อนไหวต่าง ๆ อันจะเป็นภัยที่จะเกิดขึ้นแก่ราษฎร เมื่อได้ทราบว่ามี การกระทำ ความผิดกฎหมายขึ้นในท้องที่หรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นใหม่ในหมู่บ้านของตน ต้องรีบดำเนินการสอบสวนหาหลักฐานตามสมควรแล้วแจ้งให้กำนันประจำตำบลทราบโดยด่วน เพื่อให้กำนันจะได้นำความไปแจ้งยังนายอำเภอหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจต่อไป ² และในขณะเดียวกันก็ต้องสอดส่องดู พื้นที่ที่เป็นเขตติดต่อกับใกล้เคียงเขตหมู่บ้านของตนด้วย เมื่อทราบว่าได้มีการกระทำ ความผิดหรือสงสัยว่าจะมีการกระทำ ความผิดในเขตหมู่บ้านใกล้เคียง ให้รีบแจ้งความนั้นต่อผู้ใหญ่บ้านได้ทราบโดยเร็ว เพื่อให้ผู้ใหญ่บ้านเจ้าของท้องที่จะได้ดำเนินการป้องกันหรือสืบสวนหาข้อเท็จจริงต่อไป ³

(ข) การจับกุมผู้กระทำความผิด ผู้ใหญ่บ้านเมื่ออำนาจหน้าที่ในการจับกุมผู้กระทำความผิดอาญาได้ในเขตหมู่บ้านของตนและมีอำนาจจับกุมผู้ร้ายในเขตหมู่บ้านใกล้เคียงได้ด้วย เมื่อมีเหตุร้ายสำคัญ ⁴ แต่เนื่องด้วยเป็นการขัดกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งผู้ใหญ่บ้านมีสำนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ไม่มีอำนาจออกหมายจับ ซึ่งการกระทำผิดทางอาญาการจับกุมจะต้องมีหมายจับ ผู้ใหญ่บ้านจึงไม่มีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดโดยไม่มีหมายจับได้ นอกเสียจากว่าได้มีการกระทำ ความผิดซึ่งหน้า โดยเมื่อพบบุคคลใดกำลังพยายามกระทำความผิด เมื่อมีเหตุอันสมควรสงสัยว่าบุคคลใดกระทำความผิดมาแล้ว จะหลบหนีหรือเมื่อมีผู้ร้องขอให้จับโดยแจ้งว่า

¹ "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457," : มาตรา 27 ข้อ 5 และข้อ 6.

² "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457," : มาตรา 35 ข้อ 1.

³ "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457," : มาตรา 28 ข้อ 1 และข้อ 2.

⁴ "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457," : มาตรา 27 ข้อ 7.

บุคคลนั้นได้กระทำความผิดและได้แจ้งด้วยว่าได้ร้องทุกข์ไว้แล้ว ในกรณีใดกรณีหนึ่งข้างต้น ผู้ใหญ่บ้านย่อมมีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดนั้นได้โดยไม่มีหมายจับ ตามนัยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 78 (1) (2) (3) (4) หรืออีกในกรณีหนึ่งก็คือผู้ใหญ่บ้านดำเนินการจับกุมผู้กระทำความผิดตามหมายฯ หรือมีคำสั่งตามหน้าที่ราชการ ให้จับกุมผู้ใดในหมู่บ้านนั้น ก็เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านในการจับกุม และรับส่งตัวบุคคลนั้นต่อกำนันประจำตำบล หรือกรมการอำเภอตามสมควร ¹

(ค) การยึดของกลางและจัดการตามหมายค้นหรือหมายยึดทรัพย์ ในฐานะที่ผู้ใหญ่บ้านเป็นเจ้าพนักงานชั้นต้นที่ปฏิบัติการในท้องที่ กฎหมายได้ให้อำนาจแก่ผู้ใหญ่บ้านในการที่จะยึดของกลางได้เมื่อได้ทำการตรวจพบของกลางที่ผู้กระทำความผิดกฎหมายมีอยู่หรือสิ่งของของผู้ใหญ่บ้าน เห็นว่าน่าสงสัยและการได้มานั้นโดยการกระทำความผิดกฎหมาย หรือสิ่งของที่ใช้ในการกระทำความผิด ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ที่จะยึดของกลางดังกล่าวไว้แล้วส่งต่อไปให้กำนันดำเนินการต่อไป อีกกรณีหนึ่ง เมื่อเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ได้ออกหมายสั่งให้ค้นหรือให้ยึดทรัพย์อย่างใด ๆ ผู้ใหญ่บ้านจะต้องปฏิบัติตามหมายสั่งให้ค้นหรือหมายยึดทรัพย์ได้ตามกฎหมาย แต่ต้องปฏิบัติการตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้โดยเคร่งครัด และไม่นอกเหนือกว่าที่กฎหมายกำหนดให้ ²

ข) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบำรุงสุขของราษฎร

การดำเนินการเพื่อบำรุงสุขของราษฎรนั้น นับว่าพนักงานฝ่ายปกครองมีส่วนสำคัญอย่างยิ่ง เพราะวัตถุประสงค์ในการปกครองมุ่งที่จะสร้างสรรค์ให้ราษฎรที่อยู่ภายใต้การปกครองได้รับความร่มเย็นเป็นสุข และมีอาชีพเป็นหลักฐาน ดังนั้น การบำรุงสุขจึงหมายถึง การช่วยเหลือราษฎรให้ได้เข้าถึงปัจจัยสี่ คือ มีที่อยู่อาศัย รวมทั้งที่ดินทำกิน หรือมีงานทำ มีอาหารบริโภคเพียงพอ มีเครื่องนุ่งห่มและมียารักษาโรคยามป่วยไข้ นอกจากนี้ ก็ต้องช่วยให้ได้รับ

¹ "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457," : มาตรา 28 ข้อ 5.

² "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457," : มาตรา 28 ข้อ 3.

การศึกษาอบรมดี มีวินัย เพื่อเป็นพลเมืองดีของชาติ ¹

ผู้ที่ใกล้ชิดกับราษฎรมากที่สุดก็คือผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะเกี่ยวกับการส่งเสริมอาชีพและการบำรุงราษฎรให้ได้รับความสุข โดยกฎหมายได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ที่จะให้ความคุ้มครองและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎรหลายประการซึ่งสามารถแยกออกได้เป็นการส่งเสริมอาชีพ และการรักษาประโยชน์ในการประกอบอาชีพ

1) การส่งเสริมอาชีพ การส่งเสริมอาชีพถือว่าเป็นงานที่สำคัญและเป็นงานที่ยากลำบาก เพราะการกระทำนั้นจะส่งผลไปถึงคนจำนวนมากด้วยกัน โดยปกติราษฎรทุกครัวเรือนต่างก็มีอาชีพอย่างหนึ่งอย่างใดอยู่แล้ว การที่จะส่งเสริมให้ทำมากขึ้นหรือให้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนั้นไม่ใช่เป็นของง่าย เนื่องจากทุนในการประกอบอาชีพและแรงงาน รวมทั้งการขายสินค้าในตลาด ตลอดจนอาชีพที่ทำกันมานานจนตกทอดเป็นมรดก ดังนั้น การส่งเสริมอาชีพ หมายถึง การจัดให้ราษฎรประกอบอาชีพเป็นหลักเป็นแหล่ง เป็นลำเป็นสัน สามารถเพิ่มทุนรายได้ให้สูงขึ้น ขยายการผลิตให้มากแข่งกันไป ²

การดำเนินการส่งเสริมอาชีพมีความมุ่งหมายที่จะรับผลทางด้านการศึกษาและการปกครองควบคู่กันไป ในทางด้านการศึกษาจะหาอย่างไรที่จะให้ราษฎรมีรายได้ดี เพื่อเศรษฐกิจและความสงบเรียบร้อยและมุ่งที่จะทำให้ราษฎรใช้เวลาไปในทางที่ก่อให้เกิดประโยชน์มากกว่าที่จะใช้เวลาว่างไปในทางอบายมุขหรือกระทำการอันผิดกฎหมาย โดยเหตุนี้งานส่งเสริมอาชีพจึงมุ่งไปในทางการส่งเสริมอาชีพที่มีอยู่แล้วเป็นสำคัญ

¹ เญยจุล มะกะระชัย, "หากข้าพเจ้าเป็นอธิบดีกรมการปกครอง," เทศาภิบาล 71 (มีนาคม, 2519) : 249.

² สนิท วิไลจิตต์, "ฝ่ายปกครองกับการส่งเสริมอาชีพ," เทศาภิบาล 65 (กันยายน, 2513) : 10.

ในด้านเศรษฐกิจ ก็จะดำเนินการให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ เพื่อผลที่ได้รับในทางปกครอง อันจะทำให้เกิดความสงบเรียบร้อยในท้องถิ่นราษฎรมีฐานะดีขึ้น เพราะมีรายได้จากการประกอบอาชีพตลอดปี ราษฎรก็จะมีผลประโยชน์ทางด้านภาษีอากรมากขึ้นด้วย

ในการส่งเสริมการประกอบอาชีพที่สำคัญ ๆ ซึ่งราษฎรชาวไทยส่วนใหญ่จะประกอบอาชีพที่เป็นหลักใหญ่ ๆ เพียงสองสามชนิดซึ่งกฎหมายได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านที่จะบำรุงและส่งเสริม ได้แก่ การประกอบอาชีพในทางเกษตรกรรมประการหนึ่ง การประกอบอาชีพในทางด้านพาณิชย์กรรมและการประกอบอาชีพในทางอุตสาหกรรมอีกประการหนึ่ง¹

(ก) การส่งเสริมอาชีพในทางเกษตรกรรม เกษตรกรรมเป็นการสร้างผลผลิตทางการเกษตรเพื่อใช้ในการบริโภคและอุปโภค กรรมวิธีในการผลิตต้องอาศัยทรัพยากรธรรมชาติ ความรู้ ประสบการณ์และประสิทธิภาพของเกษตรกรผู้ผลิต ตลอดจนความต้องการของผู้ที่นำไปใช้คือตลาดด้วย การส่งเสริมการเกษตรแต่เดิมมาเป็นการทำแบบเก่าซึ่งอาศัยธรรมชาติอันแล้วแต่สภาพดินฟ้าอากาศ ภูมิประเทศจะอำนวยให้ ในปัจจุบันนี้ เริ่มใช้วิทยาศาสตร์เข้าช่วยในการเกษตรเพื่อให้ผลผลิตดีขึ้นกว่าเดิม ผู้ใหญ่บ้านพนักงานฝ่ายปกครองอันเป็นเจ้าหน้าที่เบื้องต้นมีส่วนร่วมเมื่อกับหน่วยราชการต่าง ๆ ปฏิบัติงานในการส่งเสริมการเกษตรอยู่ตลอดมา ประกอบกับ ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ที่ใกล้ชิดกับราษฎรมากที่สุดจะต้องแนะนำให้ราษฎรได้ทราบถึงวิธีการที่ใช้วิทยาศาสตร์เข้าช่วยเพื่อเป็นการเพิ่มผลผลิตและรายได้ของราษฎร ซึ่งมีกิจกรรมเน้นหนักซึ่งกำนันผู้ใหญ่บ้านต้องส่งเสริมได้แก่การปลูกพืชประการหนึ่ง และการเลี้ยงสัตว์อีกประการหนึ่ง

(ข) การส่งเสริมอาชีพในทางพาณิชย์กรรม อาชีพในทางการค้าขายนั้น เป็นอาชีพที่มีความสำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้เศรษฐกิจของประเทศดีขึ้น แต่คนไทยส่วนใหญ่ไม่ค่อยสนใจที่จะดำเนินอาชีพทางการค้าขาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งราษฎรที่อาศัยอยู่ในท้องที่ชนบท ผู้ใหญ่บ้านจะต้องสนใจที่จะดำเนินการเพื่อให้บรรลุผลตามความมุ่งหมาย โดยชักจูงใจให้ราษฎรรู้จักการค้าขาย หาวิธีการตลอดจนการติดต่อค้าขายเป็นแนวทางให้ราษฎรในบางท้องที่อาจจะจัดตลาดนัดขึ้นเพื่อให้เป็นสถานที่ที่ราษฎรผู้ซื้อผู้ขายมาพบปะกัน และแลกเปลี่ยนสินค้าตามความต้องการซึ่งกันและ

¹ "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457," : มาตรา 27 ข้อ 12 และข้อ 13.

กัน โดยการค้าขายนี้ต้องไม่ผ่านคนกลาง และมีการประกาศโฆษณาให้ราษฎรทราบโดยทั่วถึงกัน จะเป็นผลให้ราษฎรมีความสนใจที่จะเข้าร่วมในการดำเนินการค้าขายในตลาดนัดนี้มากขึ้น และในบางท้องที่มีความเจริญพอสมควร ผู้ใหญ่บ้านจะแนะนำให้ราษฎรร่วมกันดำเนินการค้าขายร่วมกันโดยเป็นรูปสหกรณ์ก็ได้ ซึ่งราษฎรได้ลงหุ้นร่วมกันดำเนินการเพื่อราษฎรเองและผลที่ได้ก็ตกเป็นของสมาชิกที่ลงหุ้นนั้น ในการดำเนินการในเรื่องดังกล่าว กำนันผู้ใหญ่บ้านจะต้องไปขอรับคำแนะนำจากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ เช่น กระทรวงพาณิชย์ หรือพาณิชย์จังหวัด เป็นต้น

(ค) การส่งเสริมอาชีพในด้านอุตสาหกรรม การอุตสาหกรรมเป็นปัจจัยสำคัญที่จะสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างหนึ่ง ในปัจจุบันเราจะสามารถวัดความเจริญทางเศรษฐกิจด้วยการผลิตทางอุตสาหกรรมของประเทศนั้น ประเทศที่มีอาชีพทางเกษตรกรรมหรือประเทศที่กำลังพัฒนา จึงมีแนวโน้มที่จะหันมาประกอบอาชีพทางอุตสาหกรรมมากขึ้น

การอุตสาหกรรมโรงงานขนาดใหญ่ ๆ นั้น เป็นหน้าที่โดยตรงของกระทรวงอุตสาหกรรมในท้องที่ชนบทนั้น ส่วนที่ผู้ใหญ่บ้านจะเกี่ยวข้องด้วยในการส่งเสริมอาชีพในทางอุตสาหกรรมนี้ก็คือการส่งเสริมอาชีพราษฎรในทางอุตสาหกรรมในครัวเรือน ซึ่งจะช่วยส่งเสริมให้ราษฎรได้ใช้เวลาว่างจากการประกอบอาชีพหลักให้เป็นประโยชน์ และเป็นรายได้ให้แก่ครอบครัว

2) การรักษาประโยชน์ในการประกอบอาชีพ การรักษาประโยชน์ในการประกอบอาชีพของราษฎร¹ นับว่าเป็นหน้าที่อันสำคัญประการหนึ่งของกำนันผู้ใหญ่บ้านที่จะต้องดำเนินการโดยพยายามที่จะรักษาผลประโยชน์ในการประกอบอาชีพของคนส่วนใหญ่ไว้ เนื่องจากราษฎรทุกครัวเรือนนั้นต่างก็มีอาชีพประจำของตนเองทุกคน นอกจากของราษฎรเป็นส่วนใหญ่เท่านั้น ในชนบทอาชีพที่เป็นอาชีพหลักของราษฎรส่วนใหญ่มักจะประกอบอาชีพทางด้านเกษตรกรรม มีการทำนา การเพาะปลูก เป็นต้น ผู้ใหญ่บ้านจะต้องเข้าไปมีบทบาทสำคัญในการรักษาประโยชน์เหล่านี้

ตามปกติแล้ว ทางราชการก็มีความมุ่งหมายที่จะปรับปรุงส่งเสริมฐานะความเป็นอยู่ของราษฎรให้ดีขึ้นทุกด้าน โดยการให้ราษฎรช่วยเหลือตนเองเป็นประการสำคัญ ซึ่งหมายถึงว่าราษฎร

¹ "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457," : มาตรา 27 ข้อ 13.

จะต้องริเริ่มดำเนินการไม่ว่าในทางด้านแรงงานหรือความคิด รัฐจะเข้าช่วยเหลือราษฎรในเรื่องที่เห็นความสามารถของราษฎรเท่านั้น ซึ่งอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย โดยเฉพาะตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ มาตรา 27 ข้อ 13 ได้ระบุให้อำนาจไว้ว่า "ตรวจตราและรักษาประโยชน์ในการอาชีพราษฎร" ซึ่งผู้ใหญ่บ้านจะต้องตรวจตราดูแลเอาใจใส่อยู่เสมอ เพื่อให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อนได้ นอกจากอำนาจตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่แล้ว ก็ยังมีกฎหมายอีกหลายฉบับที่ให้ผู้ใหญ่บ้านดำเนินการเป็นเจ้าหน้าที่ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น เช่น ตามพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร พ.ศ. 2482 มาตรา 4 วรรคท้าย ได้กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติตามพระราชบัญญัติด้วย เป็นต้น

ผู้ใหญ่บ้านจะต้องคอยชักจูงและแนะนำราษฎรในการประกอบอาชีพให้เป็นไปในทางดีอยู่เสมอ และถ้าเห็นว่าสิ่งไหนที่จะเป็นอันตรายแก่การหามาหาเลี้ยงชีพของราษฎร ก็ต้องรีบดำเนินการแก้ไขโดยรีบด่วนซึ่งอาจจะขอแรงราษฎรช่วยกันจัดการซ่อมแซมให้สามารถใช้การได้ดีเหมือนเดิมอยู่ตลอดเวลา พร้อมทั้งนำความต้องการของราษฎรไปติดต่อกับเจ้าหน้าที่ราชการให้เข้ามาช่วยเหลือแนะนำราษฎรในการประกอบอาชีพให้เกิดความเจริญก้าวหน้ายิ่ง ๆ ขึ้นไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย