



บทที่ 2

ประวัติความเป็นมาของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

เค้าโครงแรกเริ่มของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นั้นเริ่มปรากฏนับแต่ได้มีการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ได้มีการจัดระเบียบการปกครองแผ่นดินเป็น 2 ส่วน ได้แก่

- ก) การปกครองส่วนกลาง
- ข) การปกครองส่วนภูมิภาค หรือเรียกอีกอย่างว่า การปกครองอาณาเขต

การปกครองอาณาเขต หรือการปกครองส่วนภูมิกานั้น มีเมือง หรือหัวเมือง เป็นศูนย์การบริหาร มีการจัดระเบียบการปกครองภายในเมืองหนึ่ง ๆ ออกเป็นหน่วยการปกครองรับผิดชอบลดหลั่นกันลงมา คือ

- แขวง ประกอบด้วยตำบล ผู้ปกครองแขวงได้รับบรรดาศักดิ์ เป็น "หมื่นแขวง"
- ตำบล มีหัวหน้าเป็นกำนัน รับบรรดาศักดิ์เป็น "พัน"
- หมู่บ้าน มีหัวหน้าเป็นผู้ใหญ่บ้าน

ลักษณะการปกครองรูปแบบตำบล หมู่บ้านนี้ ได้ใช้เป็นหลักในการปกครองสืบต่อเรื่อยมา

ในสมัยต่อมา หัวเมืองต่าง ๆ บางเมืองได้ละเลยไม่ปฏิบัติตามพระราชกำหนดกฎหมายที่ระบุไว้จนทำให้มีการละเว้นการจัดรูปแบบการปกครองให้มีผู้ใหญ่บ้านในระดับหมู่บ้าน คงมีแต่พนักงานปกครองระดับตำบลเรียกว่า "กำนัน" เท่านั้นเป็นผู้ปกครองขึ้นต้น อีกทั้งสถานการณ์บ้านเมืองในบางขณะไม่เอื้ออำนวย ทำให้บางครั้งหมู่บ้านไม่มีผู้ปกครอง ประกอบกับลักษณะการจัดการปกครองก็ไม่ได้มีระเบียบวางไว้เป็นที่แน่นอนแต่อย่างใด ดังนั้น ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้ทรงพระราชดำริให้มีการฟื้นฟูการปกครองระดับหมู่บ้านขึ้นใหม่ เพราะทรงเล็งเห็นว่าการปกครองระดับนี้จำเป็นและสำคัญยิ่งในการบริหารราชการแผ่นดิน เนื่องจากเป็นหน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดกับราษฎรมากที่สุด โดยให้ทรงมีการ

จัดระเบียบการปกครอง ตำบล หมู่บ้าน เมื่อ ร.ศ. 111 (พ.ศ. 2435) ที่อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ซึ่งการจัดการปกครอง ตำบล หมู่บ้านใหม่มีลักษณะแตกต่างจากเดิม หลายประการคือ ให้ราษฎรพิจารณาเลือกผู้ใหญ่บ้านเอง แทนการเลือกตั้งโดยผู้รั้งเมืองดังแต่ก่อน สำหรับการบังคับบัญชานั้นได้กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย ในท้องที่ การป้องกันโจรกรรมและผู้ร้าย และกำหนดให้มีผลประโยชน์ตอบแทนบ้างกับงาน ในหน้าที่ ได้แก่ สิ้นลดค่านา ภาษีไม้ไผ่ ค่าเหยียบย่ำที่นาราชกรซึ่งความมุ่งหมายในการปกครอง ระดับหมู่บ้านก็เพื่อให้ผู้ใหญ่บ้านซึ่งราษฎรเลือกสรรขึ้นด้วยความยินยอม ช่วยกันดำเนินกิจการ ในหมู่บ้านให้เรียบร้อยตลอดจนช่วยเก็บภาษีอากรซึ่งสมควรได้จากราษฎร โดยธรรม เพื่อให้ บริหารงานแผ่นดิน ปรากฏตามรายงานเรื่องการจัดตั้งผู้ใหญ่บ้านคราวแรก ของหลวงเทศา จิตรวิจารณ์ ซึ่งได้คัดเลือกมาลงพิมพ์ไว้ดังนี้

เรื่องการจัดตั้งผู้ใหญ่บ้านกำนันคราวแรก

บางปะอิน

วันที่ 10 สิงหาคม ร.ศ. 111

ข้าพระพุทธเจ้าหลวงเทศาจิตรวิจารณ์ ขอพระรราชทานทำรีโปสถวาย ทราบ
ใต้ฝ่าพระบาท

ด้วยทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อม ให้ข้าพระพุทธเจ้าไปจัดการทำบัญชี
สำมะโนครัวแล้วให้ทดลองตั้งผู้ใหญ่บ้าน กำนันทางแขวงบางปะอินนั้น ข้าพระพุทธเจ้า
ได้ไปจัดการเสร็จแล้ว กลับมาถึงกรุงเทพ เมื่อวันที่

รายงานตอนนั้น ซึ่งข้าพระพุทธเจ้าได้จัดทำประการใดนั้น มีแจ้งอยู่ในรายงานที่
ได้แถลงมาก่อนแล้วว่า ได้จัดทำไปได้ 9 ตำบล อีก 6 ตำบลนั้น ควรจะแล้วได้ใน
เร็ววันนี้ ที่ข้าเป็นเหตุที่กำนันไม่ค่อยชำนาญการเขียนอ่าน ชาวบ้านต้องออกไปทำ
งาน มีแต่คนแก่เฒ่าบ้าน ถามอะไรก็ไม่ทราบความ

ข้าพระพุทธเจ้าเห็นด้วยเกล้าว่าจะทำได้สะดวกเป็นแน่ ถึงโดยจะทำทั้งแขวง
อุทัยน้อย ซึ่งหลวงพลรักษาอยู่อีก 27 กำนัน ก็คงจะแล้วและสำเร็จดังพระราช
ประสงค์ได้โดยเร็ว เพราะกำนันนอกจากที่ทำนี้ พอได้ทราบก็มาฝึกหัดดูแบบอย่าง

กำหนด 9 กำหนดนี้มีได้ขาด โดยความเกรงว่าเมื่อแขวงตนจะต้องทำจะทำได้โดยง่าย

การที่โปรดเกล้า ให้ข้าพระพุทธเจ้าไปจัดตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านคราวนี้ นับว่าเป็นพระเดชพระคุณมาก และเป็นเรื่องที่ข้าพระพุทธเจ้าขอพระราชเป็นของใหม่ที่ซึ่งไม่เคยมีจัดในเมืองเรา เป็นของแรกตั้งขึ้นโดยยังไม่มีแบบแผน แต่ได้ฝ่าพระบาททรงทราบอยู่แล้วว่า ข้าพระพุทธเจ้าเป็นคนชอบสิ่งที่จัดตั้งขึ้นใหม่ ประดิษฐ์ขึ้นใหม่ ความรู้ของข้าพระพุทธเจ้าในชั้นนี้มีแต่ได้ไปเห็นมาแล้วตามหัวเมืองทั้งขึ้นในชั้นนอกและเมืองประเทศราช ว่าของเก่าเขามีอะไรอยู่บ้าง การที่จะจัดใหม่คราวนี้ ข้าพระพุทธเจ้าเห็นด้วยเกล้าว่า ควรพยายามจัดอนุโลมให้ละม้ายคล้ายกับของเก่าเท่าที่จะทำได้ ซึ่งเห็นด้วยเกล้าว่าจะเป็นที่ประเทศมากกว่า เพราะราษฎรคนขึ้นเก่า ๆ อาจจะเข้าใจได้ทันที จะทำให้สะดวกแก่การปกครอง และคงพอพระทัยพอทราบเกล้า อยู่ว่าทรงโปรดของเก่า ๆ วันตั้งต้นที่ออกไปจัดการข้าพระพุทธเจ้าได้ขอให้ขุนวรกิจนิศาล 1 หลวงพล ผู้เป็นกรมการผู้ใหญ่ล้าน และเป็นนายแขวงตำบลที่จะจัดใหม่อยู่แล้ว 1 ไปกับข้าพระพุทธเจ้า แล้วข้าพระพุทธเจ้าออกไปจัดทางหมู่บ้านใกล้เคียงบางปะอินเป็นครั้งแรก แล้วก็จัดทำต่อไปอย่างเดียวกัน ในขั้นต้นทำบัญชีสำมะโนครัวบ้านที่จะจัดเป็นหมู่บ้านและตำบลก่อน เสร็จแล้วจึงลงมือจัดการตั้งผู้ใหญ่บ้านกำนันต่อไป คือไปจัดรวมครัวเจ้าของบ้านที่ใกล้ชิดติดต่อกันราว 10 เจ้า ของ ๆ หนึ่งจะมีเรือนก็หลังก็ตามรวมเป็นหมู่บ้าน แล้วเชิญเจ้าของบ้านมาประชุมกันในวัด พร้อมด้วยราษฎรอื่น ๆ เมื่อถามทราบว่าใครผู้ใดเป็นเจ้าของบ้านแล้วก็ให้มารวมกัน ขอให้เลือกกันในหมู่ของเขาที่มาประชุมว่าควรจะให้ใครเป็น "ผู้ใหญ่บ้าน" สังเกตดูเขาตริตรองกันมาก ชุบชิบปรึกษารื้อกันเห็นจะเป็นด้วยเรื่องเกรงใจกัน แต่ในที่สุดก็ได้ความเห็นโดยมากกว่าใครในพวกของเขาที่มาประชุมนั้นควรจะเป็นผู้ใหญ่บ้าน แล้วข้าพระพุทธเจ้าก็เขียนใบตั้งชั่วคราวให้เขาถือไว้ จนกว่าจะได้มีหมายเลือกตั้งออกให้ใหม่ตามทางราชการ

เมื่อได้จัดตั้งผู้ใหญ่บ้านได้พอสมควรที่จะจัดตั้งเป็นตำบลไว้แล้ว ข้าพระพุทธเจ้าก็ได้ไปประชุมที่ศาลาวัดพร้อมด้วยราษฎรในท้องที่นั้น เชิญผู้ใหญ่บ้านในตำบลที่ข้าพระพุทธเจ้าให้เลือกตั้งไว้แล้วมาประชุมพร้อมกัน แล้วขอให้ผู้ใหญ่บ้านเหล่านั้น

เลือกผู้ใหญ่คนหนึ่ง ในหมู่ของเขาว่าใครจะควรได้รับเลือกเป็นหัวหน้าว่าการตำบล
 เมื่อเขาพร้อมกันเห็นควรผู้ใดแล้ว ข้าพระพุทธเจ้าก็ออกหมายแต่งตั้งชั่วคราวให้เขา
 เป็นกำนันตำบลนั้น แล้วข้าพระพุทธเจ้าไปทำอย่างเดียวกันต่อ ๆ ไปทุกตำบล
 ตำบลใดที่ข้าพระพุทธเจ้าไปจัดตั้งกำนันในวันแรกในวัดใด ข้าพระพุทธเจ้า
 อารารนาพระภิกษุในวัดนั้นมาประชุมอยู่ด้วย พอใครได้รับเลือกตั้งแล้ว ก็นิมนต์ให้
 สวดชยันโตให้พร

ควรมิควรแล้วแต่จะโปรดเกล้าโปรดกระหม่อม

ข้าพระพุทธเจ้า

(เซ็น) หลวงเทศาจิตรวิจารณ์ (เส็งวิรัชศิริ)

สำเนา

เกาะสีชัง

ที่ 11 สิงหาคม 111

ถึงหลวงเทศา

ด้วยได้รับจดหมายที่มีมาจากบางปะอิน มีความยินดีมากที่ได้ไปทำการโดยเอื้อเฟื้อ
 อุตสาหะให้ตลอดได้ การนี้เป็นการสำคัญจะมีประโยชน์ยิ่งกว่าที่ทำแก่ตำบล
 บางปะอินอีกมาก เพราะจะเป็นต้นเคำของการใหญ่ที่จะจัดทำบูรณบ้านเมืองต่อ
 ไป ถ้าสำเร็จตลอดบ้านเมืองได้ดังประสงค์ ถึงอีกกี่ปี ๆ ก็ตาม แกคงจะแลกลับมา
 ดูการที่ไปช่วยทำครั้งนี้ด้วยยินดี ว่าได้เป็นผู้เริ่มการสำคัญอย่างหนึ่ง

ที่ดูกฎหมายและสัญญาไว้แน่ดีแล้ว จะเป็นประโยชน์ ฉันทักวิตกแต่ตัวฉันจะไม่ว่าง
 เวลาให้ทำได้อย่างแก่

(เซ็นพระนาม) ดำรงราชานุภาพ

นับแต่เนิ่นมา จึงได้จัดระเบียบการปกครองตำบล หมู่บ้าน ตามหัวเมืองต่าง ๆ ให้
 เป็นแบบเดียวกันทั่วราชอาณาจักร โดยตราเป็นพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ รศ. 116 ขึ้น

โดยประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) ข้อความและหลักเกณฑ์ส่วนใหญ่ของพระราชบัญญัตินี้ ได้ใช้เป็นหลักในการปกครองท้องที่ของประเทศไทยสืบมานับว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกที่กำหนดการจัดระเบียบตำบลและหมู่บ้านรวมทั้งกำหนดหน้าที่ไว้อย่างละเอียดเพื่อให้เจ้าหน้าที่ตรวจตราดูแลทุกข์สุขของราษฎรตามท้องที่ต่าง ๆ ต่างพระเนตรพระกรรณ สร้างความเป็นธรรมในการปกครองบ้านเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งจุดเด่นของกฎหมายฉบับนี้ที่กำหนดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน เป็นเพราะพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่จะให้ราษฎรได้มีโอกาสใช้สิทธิในการปกครองตนเองด้วย

หลังจากที่ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 มาเป็นเวลานาน ประมาณ 17 ปี ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 จึงได้ทรงประกาศยกเลิก และประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ขึ้นใช้บังคับแทน และถือเป็นหลักในการจัดระเบียบการปกครองตำบล หมู่บ้านสืบมาจนทุกวันนี้ แม้ว่าจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมก็ตามก็เป็นเพียงการปรับปรุงข้อความในกฎหมายให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของบ้านเมืองดังประกาศพระบรมราชโองการที่ปรากฏในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2475 ความว่า

พระราชบัญญัติ

ลักษณะการปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2475

มีพระบรมราชโองการในพระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอานันทมหิดล พระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ดำรัสเหนือเกล้า ให้ประกาศว่า เมื่อในรัชกาลแห่งสมเด็จพระบรมชนกนาถ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ให้ตั้งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ขึ้น เมื่อพระพุทธศักราช 2440 และได้ใช้พระราชบัญญัตินั้นเป็นแบบแผนวิธีปกครองทั่วพระราชอาณาจักร อันอยู่ภายนอกจังหวัดกรุงเทพ มาจนบัดนี้ พระราชบัญญัติอื่น ๆ อันเนื่องวิธีปกครองราษฎร ซึ่งตั้งขึ้นภายหลังต่อมา ได้ยึดพระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่นี้เป็นหลักอีกเป็นอันมาก เพราะฉะนั้นพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ นับว่าเป็นพระราชบัญญัติสำคัญในการปกครองพระราชอาณาจักรอย่างหนึ่ง

ตั้งแต่ได้ตราพระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ ในพระนพทศกกราช 2440 มา วิธีปกครองพระราชอาณาจักรได้จัดการเปลี่ยนแปลงดำเนินมาโดยลำดับหลายอย่าง ทรงพระราชดำริเห็นว่าถึงเวลาอันสมควรที่จะแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ให้ตรงกับวิธีการปกครองที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ให้แก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่รัตนโกสินทร์ศก 116 ของเดิมแห่งใดที่ยังใช้ไม่ได้ให้คงไว้ แห่งใดที่เก่าเกินกว่าวิธีปกครองทุกวันนี้ ก็แก้ไขให้ตรงกับเวลา รวบรวมตราเป็นพระราชบัญญัติไว้สืบไปดังนี้

ประวัติเริ่มจัดการปกครองท้องที่ครั้งแรก

การปกครองท้องที่ในส่วนภูมิภาคที่จัดเป็นหมู่บ้านและตำบล มีผู้ใหญ่บ้านและกำนันเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการปกครองมาตั้งแต่โบราณกาลจนถึงบัดนี้ มีประวัติความเป็นมาซึ่งจะได้นำมากล่าวในที่นี้พอให้ทราบเค้าเรื่องเดิมว่ามีการจัดการปกครองกันอย่างไร มีการแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านกำนันกันมาตั้งแต่เมื่อใด และด้วยวิธีการอย่างไร ตลอดจนการปกครองได้วิวัฒนาการมาโดยลำดับ ได้ตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ใช้เป็นหลักในการปกครองท้องที่มาจนถึงปัจจุบันนี้

เรื่องการจัดการปกครองหมู่บ้านและตำบล และการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านและกำนัน ครั้งแรกมีเรื่องปรากฏเป็นหลักฐานอยู่ในหนังสืออนุสรณ์ 60 ปีของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งพระยามหาอมมาตยาธิบดีเขียนไว้ในเรื่อง การปกครองฝ่ายพลเรือน มีเรื่องเล่าไว้ว่าใน ร.ศ. 111 (พ.ศ. 2535) พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 เสด็จไปพักผ่อนพระราชอิริยาบถที่เกาะสีชัง มีสมเด็จพระเจ้าน้องยาตราพระราชานุญาตตามเสด็จไปด้วย ได้ทรงเรียกพระยามหาอมมาตยาธิบดี ซึ่งขณะนั้นมีบรรดาศักดิ์เป็นหลวงเทศาภิตรวิจารณ์ ได้ปรึกษาหารือถึงการที่จัดการปกครองท้องที่ตามหัวเมือง ปรากฏรับสั่งว่า "เรามีหลักมาแต่โบราณแล้วว่า มีเจ้าบ้าน ผู้ใหญ่บ้าน แขวง กำนัน แขวงตามบ้านนอกหรือหัวเมืองอยู่บ้างแล้ว การที่เราจะจัดใหม่ต่อไปนั้น ควรอนุโลมจัดท้องที่ให้คล้ายคลึงกับที่เราจัดให้มีอยู่บ้างแล้วบางเมือง คือกำหนดหลาย ๆ บ้านที่อยู่ใกล้ชิดติดต่อกันเป็นกลุ่มหนึ่งเข้าเป็นหมู่บ้านในกลุ่มนี้ เรียกว่า "หมู่บ้าน" แล้วให้ผู้ใหญ่บ้านปกครองคนหนึ่งหลายหมู่บ้านที่อยู่ในระยะใกล้เคียงกัน มากน้อย

พอสมควรตั้งขึ้นเป็นตำบล ให้มีกำนันเป็นหัวหน้าตำบล หลาย ๆ ตำบลรวมกันเป็นแขวงหรืออำเภออันหนึ่ง การรวบรวมบ้านขึ้นเป็นหมู่เป็นตำบล เป็นอำเภอเช่นนี้คงมีเล็กบ้างใหญ่บ้าง ต้องถือเอาภูมิประเทศท้องที่เป็นหลัก" แล้วทรงโปรดมอบให้หลวงเทศาจิตรวิจารณ์ไปทดลองจัดที่บ้านเกาะบางปะอินเป็นแห่งแรก

หลวงเทศาจิตรวิจารณ์ออกไปดำเนินการตามบัญชาเสร็จแล้วจึงได้กราบทูลรายงานให้ทรงทราบ เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม ร.ศ. 111 (พ.ศ. 2435) ในรายงานนั้นได้กล่าวถึงวิธีการจัดตั้งหมู่บ้าน = ตำบล และเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านกำนันไว้คือ ในขั้นต้นจัดทำบัญชีสำมะโนครัวบ้านก่อนที่จะจัดเป็นหมู่บ้านและตำบล เสร็จแล้วจึงจัดตั้งผู้ใหญ่บ้านกำนันต่อไป คือ จัดรวมครัวที่เป็นเจ้าของบ้านใกล้ชิดติดต่อกันราว 10 เจ้าของ เจ้าของหนึ่งจะมีที่เรือนก็หลังก็ตามรวมเข้าเป็นหมู่บ้าน แล้วเชิญเจ้าของบ้านมาประชุมกันในวัดพร้อมด้วยราษฎรอื่น ๆ เมื่อถามทราบว่าใครเป็นเจ้าของบ้านแล้วก็ให้มารวมกัน ให้เลือกกันในหมู่ของผู้มาประชุมว่า ควรให้ใครเป็นผู้ใหญ่บ้าน ในที่สุดก็ได้ตัวบุคคลที่ผู้มาประชุมลงความเห็น เป็นส่วนมากกว่าควรจะเป็นผู้ใหญ่บ้าน แล้วก็เชิญใบตั้งชั่วคราวให้ถือไว้จนกว่าจะมีหมายเลือกตั้งออกให้ใหม่ตามทางราชการ เมื่อจัดตั้งผู้ใหญ่บ้านได้พอสมควรที่จะจัดให้เป็นตำบลได้แล้ว ก็ไปประชุมที่ศาลาวัดพร้อมด้วยราษฎรในท้องที่นั้น เชิญผู้ใหญ่บ้านที่เลือกไว้แล้วมาประชุมพร้อมกัน แล้วขอให้ผู้ใหญ่บ้านเหล่านั้นเลือกผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งขึ้นเป็นหัวหน้าว่าการตำบล เมื่อผู้ใหญ่บ้านเห็นพร้อมกันที่จะเลือกผู้ใดขึ้นเป็นกำนัน ก็ออกหมายชั่วคราวตั้งให้เป็นกำนันตำบลนั้น และได้ปฏิบัติทำนองนี้เช่นเดียวกันทุก ๆ ตำบล ตำบลใดที่ไปจัดตั้งกำนันในวันแรกในวัดก็อาราธนาพระภิกษุในวัดนั้นมาประชุมด้วย เมื่อใครได้รับเลือกตั้งแล้วก็นิมนต์ให้พระภิกษุในวัดนั้นสวดชะยันโต = ให้พร

ปรากฏว่าการปฏิบัติในเรื่องการจัดการปกครองหมู่บ้านตำบลและการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน กำนันของหลวงเทศาจิตรวิจารณ์ที่ได้กราบทูลรายงานให้สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงทราบนั้น เป็นที่พอพระทัยยินดีเป็นอันมากให้ใช้เป็นแบบอย่างการจัดหมู่บ้านตำบล และการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน กำนันในท้องที่อื่น ๆ สืบต่อไป

การที่หลวงเทศาจิตรวิจารณ์ไปดำเนินการจัดรูปการปกครองหมู่บ้านตำบล และจัดตั้ง
 ผู้ใหญ่บ้านและกำนัน โดยให้ราษฎรเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน และให้ผู้ใหญ่บ้านเลือกตั้งกำนันในครั้งนั้น
 ถือได้ว่าเป็นผู้วางรากฐาน ให้กำเนิดการปกครองท้องถิ่นเป็นการเริ่มแรก การเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน
 และกำนันผู้ได้รับเลือกรู้สึกว่าเป็นผู้มีเกียรติและภาคภูมิใจ เพราะถูกเลือกด้วยความนิยมยินดี
 ของราษฎรในที่ประชุมของผู้ได้รับเลือกตั้ง อีกอย่างหนึ่งก็คือมีพระภิกษุสงฆ์สวดชยันโตให้พร
 ชาวพุทธถือว่าเป็นศิริมงคลแก่ตน เสมือนหนึ่งมีธรรมโอสถมาชะโลมจิตใจให้ชุ่มชื้น และเกิดพลัง
 ทางจิตที่จะให้สำนึกในหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย และตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ให้บังเกิดผลดีต่อไปเป็นผล
 ให้รูปการปกครองแบบผู้ใหญ่บ้านและกำนันเป็นหัวหน้าผู้ปกครองในหมู่บ้านและตำบลดำรงสืบ
 ตีตต่อมาจนถึงทุกวันนี้ ผู้ใหญ่บ้านและกำนันจึงมีบทบาทอันสำคัญในการปกครองท้องถิ่นที่มาตั้งแต่
 โบราณจนถึงปัจจุบัน เมื่อได้ตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่นขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อ ร.ศ.
 116 (พ.ศ. 2440) ใช้ติดต่อกันมาเป็นเวลา 17 ปี จนถึง พ.ศ. 2457 พระบาทสมเด็จพระ
 พระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 6 ได้ทรงพิจารณาเห็นว่าพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น
 นั้นว่าเป็นพระราชบัญญัติสำคัญในการปกครองพระราชอาณาจักรอย่างหนึ่ง และทรงพระราชดำริ
 เห็นว่าตั้งแต่ตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่นในปี พ.ศ. 2440 ใช้บังคับมา วิธีการ
 ปกครองพระราชอาณาจักรได้เปลี่ยนแปลงมาหลายอย่างเห็นได้ถึงเวลาอันสมควรที่จะแก้ไข
 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่นให้ตรงกับวิธีการปกครองที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ จึงทรงพระกรุณา
 โปรดเกล้าให้แก้ไขพระราชบัญญัติปกครองที่ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) ของเดิม แห่งใดที่ยัง
 ใช้ได้ให้คงไว้แห่งใดซึ่งเก่าเกินกว่าวิธีการปกครองทุกวันนี้ก็แก้ไขให้ตรงกับกาลเวลา รวบรวม
 ตราเป็นพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่นพุทธศักราช 2457

วิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่น

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457 ได้ใช้มาจนกระทั่งถึงบัดนี้ (พ.ศ.
 2520) เป็นเวลาติดต่อกันได้ประมาณ 64 ปี ผ่านระบอบการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราช
 มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย แม้รูปการปกครองจะเปลี่ยนแปลงไป แต่หลักการ
 ปกครองท้องถิ่นในรูป หมู่บ้าน และตำบล ซึ่งมีผู้ใหญ่บ้านและกำนันเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการนั้นยัง
 มีความจำเป็นที่จะต้องดำรงอยู่ต่อไปอีก โดยไม่อาจจะคาดหมายได้ว่าจะอยู่ต่อไปอีกนานสัก

เท่าไร เพราะจะต้องสร้างสรรชนบทที่ค้ำยันมาให้เจริญทั่วถึงกัน จนกระทั่งต้องพูดได้ว่าไม่มีบ้านนอกไม่มีในกรุง ทุกแห่งช่วยตนเองได้มีความเจริญทัดเทียมกัน มีน้ำใส ไฟสว่าง ทางเจริญ และเป็นเทศบาลในที่สุดทั่วถึงกันทุกแห่งแล้ว นั้นแหละสภาพของผู้ใหญ่บ้านและกำนันจึงจะสลายตัวไป ในขณะที่รูปการบริหารประเทศได้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินไว้ 3 ส่วน คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ผู้ใหญ่บ้านและกำนันอยู่ส่วนภูมิภาค คือ อยู่ในการปกครองบังคับบัญชาของนายอำเภอ สังกัดกรมการปกครองกระทรวงมหาดไทย และต้องปฏิบัติงานเป็นส่วนราชการท้องถิ่นด้วย เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด ร่วมพิจารณางบประมาณจัดสรรเงินภาษีบำรุงท้องที่ร่วมกับสภาตำบล จึงมีบทบาทอันสำคัญในการดำเนินการเป็นอิสระในการทูลเกล้าร้องทอนที่หนักยิ่งขึ้น หากหมู่บ้านและตำบลใดอยู่ในเขตสุขาภิบาล ก็เป็นกรรมการสุขาภิบาลร่วมดำเนินการกับคณะกรรมการสุขาภิบาลอีกด้วย จึงเห็นว่าแม้การเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยแล้วก็ตาม กำนันและผู้ใหญ่บ้านกลับมีบทบาทในการปกครองมากยิ่งขึ้น เป็นคนกลางระหว่างรัฐบาลกับประชาชนที่จะต้องนำข้อราชการไปทำความเข้าใจกับประชาชน และนำเรื่องราวความต้องการของประชาชนมาเสนอแนะรัฐบาล

เมื่อตรวจพิจารณาพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ที่ใช้อยู่ปัจจุบันนี้ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมต่อไปอีก 5 ครั้ง คือ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2489 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2510 และประกาศของคณะปฏิวัติอีก 2 ฉบับ หลักการที่แก้ไขเพิ่มเติมนี้เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ใหญ่บ้านกำนัน การเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน และกำนันให้นายอำเภอเป็นคนเลือก และต่อมาก็แก้ไขใหม่อีกให้กลับไปสู่สภาพเดิม คือ ให้ประชาชนเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน และให้ผู้ใหญ่บ้านเลือกตั้งกำนัน และเพิ่มตำแหน่งปลัดอำเภอประจำตำบล กรรมการหมู่บ้าน กรรมการตำบล และเพิ่มตำแหน่งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ ที่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ในขณะนี้ก็อย่างหนึ่งก็คือ ผู้ใหญ่บ้าน กำนันแพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนันและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านจะต้องมีการครบเกษียณอายุ คือ อายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ต้องออกจากตำแหน่งและที่แก้ไขเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่สุดอีกอย่างหนึ่งก็คือ ให้ประชาชนในตำบลนั้นเป็นผู้เลือกผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นขึ้น เป็นกำนันแทนที่จะให้ผู้ใหญ่บ้านเลือกผู้ใหญ่บ้านด้วยกันเป็นกำนันอย่างแต่ก่อน ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนในตำบลนั้นได้มีโอกาสพิจารณาเลือกตั้งกำนันในตำบลของตนด้วยตนเอง และเป็นการฝึกผลเมืองให้มีความ

รู้และความใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย



ผู้บริหารงานตาม พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องถิ่น

ตัวบุคคลที่บริหารงานตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457 รวมทั้งที่แก้ไขเพิ่มเติมและประกาศของคณะปฏิวัติด้วยในปัจจุบันมีดังนี้

1. **ผู้ใหญ่บ้าน** ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนี้ด้วยการเลือกตั้งจากชายเจ้าบ้านในหมู่บ้านนั้น โดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ทำการเลือกตั้งถือว่าเป็นผู้ใหญ่บ้าน ตั้งแต่เวลาที่ราษฎรเลือกตั้งเสร็จ ผู้ใหญ่บ้านจะได้รับเงินเดือนขึ้นต่ำเดือนละ 245 บาท ต่อไปขึ้นขึ้นละ 10 บาท จนถึง 325 บาท
2. **ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง** ให้มีหมู่บ้านละ 2 คน ถ้าจำเป็นต้องมีมากกว่า 2 คน ให้ขออนุมัติกระทรวงมหาดไทย ผู้ดำรงตำแหน่งนี้ผู้ใหญ่บ้านและกำนันท้องถิ่นร่วมกันพิจารณาคัดเลือก เสนอนายอำเภอแต่งตั้ง ถือว่าเป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองตั้งแต่วันที่นายอำเภอแต่งตั้งเป็นต้นไป ผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองจะได้รับเงินค่าตอบแทนขึ้นต่ำเดือนละ 75 บาท ต่อไปขึ้นขึ้นละ 10 บาท จนถึง 145 บาท
3. **ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ** จะให้มีได้ในหมู่บ้านใดเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควรก็ให้มีได้ตามจำนวนที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านและกำนันท้องถิ่น ร่วมกันพิจารณาคัดเลือก เสนอนายอำเภอแต่งตั้ง และถือว่าเป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านนับตั้งแต่วันที่นายอำเภอแต่งตั้ง ผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบจะได้รับเงินค่าตอบแทนขึ้นต่ำเดือนละ 145 บาท ต่อไปขึ้นขึ้นละ 10 บาท จนถึง 215 บาท
4. **ว่าที่ผู้ใหญ่บ้าน** ตำแหน่งนี้ตั้งขึ้นชั่วคราวในกรณีที่ราษฎรไปตั้งชุมนุมหาเลี้ยงชีพแต่ในบางฤดู เพื่อความสะดวกในการปกครองให้จัดตั้งหมู่บ้านชั่วคราวขึ้น โดยให้นายอำเภอประชุมราษฎรเลือกผู้มีคุณสมบัติจะเป็นผู้ใหญ่บ้านวันแต่ไม่ต้องเป็นเจ้าของบ้านก็ได้ แล้วรายงานขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งในชั่วระยะเวลาตั้งแต่เดือนนั้นถึงเดือนนั้นเมื่อราษฎรอพยพไป ก็เป็นอันสิ้นตำแหน่งและหน้าที่เมื่อถึงฤดูใหม่ก็ให้เลือกตั้งใหม่อีกทุกคราวไป (ไม่มีเงินเดือน)
5. **ว่าที่กำนัน** หมู่บ้านชั่วคราวที่ตั้งขึ้น ถ้าเป็นท้องที่ป่าเปลี่ยวห่างไกลจากตำบลเดิมมาก เมื่อมีราษฎรไปตั้งทำการประกอบอาชีพเป็นหลายชุมนุมก็ให้ตั้งกำนันชั่วคราวขึ้น โดย

ทำนองตั้งว่าที่ผู้ใหญ่บ้าน ดังที่กล่าวมาแล้ว (ไม่มีเงินเดือน)

6. **กำนัน** ผู้ที่ดำรงตำแหน่งนี้ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกหมู่บ้านในตำบลนั้น เป็นผู้เลือกตั้งจากผู้ใหญ่บ้านที่จะสมัครเป็นกำนัน และมีเสียงเลือกตั้งส่วนข้างมากถือว่าเป็นกำนัน นับแต่เวลาที่มีการเลือกตั้งสิ้นสุดลง กำนันจะได้รับเงินเดือนขั้นต่ำ 480 บาท ขึ้นต่อไปปีละขึ้น ชิ้นละ 10 บาท จนถึง 540 บาท

7. **สารวัตรกำนัน** คือผู้ช่วยและผู้รับใช้สอยกำนันผู้ดำรงตำแหน่งนี้ กำนันเป็นผู้ เลือกเสนอนายอำเภอ แล้วรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งตำบลละ 2 คน ถือว่าดำรง ตำแหน่งนับแต่วันที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง สารวัตรกำนันจะได้รับเงินเดือนขั้นต่ำเดือนละ 145 บาท ต่อไปขึ้นขึ้นละ 10 บาท จนถึง 215 บาท

8. **แพทย์ประจำตำบล** ผู้ดำรงตำแหน่งนี้ให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นประชุม กัน พิจารณาเลือกบุคคลผู้มีสัญชาติไทย และมีความรู้ในวิชาการแพทย์เป็นแพทย์ประจำตำบล เสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งแพทย์ประจำตำบลจะได้รับเงินเดือนขั้นต่ำเดือนละ 170 บาท ต่อไปขึ้นขึ้นละ 10 บาท จนถึง 240 บาท

9. **คณะกรรมการหมู่บ้าน** มีผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง ราษฎรผู้ทรง คุณวุฒิมีจำนวนไม่น้อยกว่า 2 คน ให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้เลือก

10. **คณะกรรมการตำบล** มีกำนันท้องที่ ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านประจำตำบลและแพทย์ ประจำตำบล ครูประชาบาลในตำบลนั้น 1 คน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คน โดย นายอำเภอเป็นผู้คัดเลือกเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดออกหนังสือสำคัญให้ไว้เป็นหลักฐาน

11. ตำแหน่งต่อไปนี้เป็นตำแหน่งข้าราชการ ซึ่งมีอำนาจและหน้าที่อยู่ใน พ.ร.บ. ปกครองท้องที่ แต่ในปัจจุบันแต่งตั้งโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน

- (1) ปลัดอำเภอ
- (2) สมุหบัญชีอำเภอ
- (3) นายอำเภอ
- (4) ผู้ว่าราชการจังหวัด

ตำแหน่งที่มีแต่ชื่อและถูกยกเลิกไป

- (1) สมุหเทศาภิบาล
- (2) กรรมการอำเภอ

- (3) ปลัดอำเภอประจำตำบล
- (4) ผู้ว่าราชการอำเภอ
- (5) ผู้ว่าราชการเมือง
- (6) ข้าราชการประจำจังหวัด

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นักปกครองท้องถิ่น

ตำบล หมู่บ้าน เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปแล้วว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เล็กและใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด โดยมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ปกครองรับผิดชอบประจำในแต่ละเขตของตำบลและหมู่บ้าน ซึ่งกระจัดกระจายอยู่ตามภูมิภาคต่าง ๆ กว่าร้อยละ 75 ของพื้นที่ทั่วประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ชนบทนอกเขตเมือง ทั้งนี้รวมไปถึงพื้นที่เขตกรุงเทพมหานคร ขึ้นนอกอันได้แก่ มีนบุรี หนองจอก ลาดกระบัง บางกะปิ บางเขต พระโขนง ราษฎร์บูรณะ ตลิ่งชัน บางขุนเทียน และ หนองแขม ด้วย

นอกจากตำบล หมู่บ้าน จะมีฐานะเป็นอาณาบริเวณอันเป็นผลจากความสามารถในอันที่จะทำประโยชน์จากลักษณะภูมิศาสตร์แวดล้อมของกลุ่มผู้ที่มีภูมิสำเนา ทั้งในแง่ของการอยู่อาศัย และการทำมาหากินฐานะเป็นแหล่งรวมประชากรซึ่งมักมีผลจากการเคลื่อนย้าย เพื่อตั้งถิ่นฐานใหม่ และฐานะที่เป็นระบบของความสัมพันธ์ในระบบครอบครัว เครือญาติ และเพื่อนฝูงในแง่ของสังคมวิทยาแล้ว ในแง่รัฐศาสตร์ ตำบลและหมู่บ้านนับเป็นหน่วยการปกครองที่เป็นฐานการปกครองของประเทศไทย ทั้งนี้เพราะกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีฐานะและบทบาทเกี่ยวกับการปกครองที่สำคัญ 2 ประการด้วยกัน ได้แก่ ฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐในการนำนโยบาย กฎหมาย ระเบียบแบบแผน รวมทั้งบริการต่าง ๆ ของรัฐหรือรัฐบาลจัดทำไปชี้แจงทำความเข้าใจ และบริการประชาชน ในอีกฐานะหนึ่ง กำนันผู้ใหญ่บ้านจะเป็นตัวแทนของประชาชนที่จะนำเอาข้อเท็จจริง ปัญหา อุปสรรค และความต้องการของราษฎรมาเสนอต่อรัฐบาล

ในขณะที่ปัจจุบันรัฐบาลมีนโยบายที่จะเร่งรัดการพัฒนาประเทศให้มากขึ้นนั้น บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงทวีความสำคัญมากขึ้น มิใช่เพียงในการที่จะเป็นฐานการปกครองของประเทศดังกล่าวข้างต้นหรือจะมีผลต่อการประหยัดงบประมาณที่รัฐจะต้องเจียดจ่ายมาเป็นค่าจ้างข้าราชการในระดับตำบล หมู่บ้านมากขึ้นเท่านั้น หากแต่จะเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองและพัฒนาท้องถิ่นของตนเองเป็นสำคัญในรูปของการปกครองท้องถิ่นที่มีประวัติศาสตร์อันยาวนานควบคู่กับการพัฒนาประเทศ

การปกครองท้องถิ่น "จากอดีตสู่ปัจจุบัน"

ตำบล หมู่บ้าน เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทยที่มีมานาน แม้ในสมัยกรุงสุโขทัย และสมัยกรุงศรีอยุธยาจะไม่ปรากฏหลักฐานแน่ชัดว่ามีการจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เป็นเช่นใด แต่ในสมัยต้นของกรุงรัตนโกสินทร์ได้ปรากฏว่า ในการปกครองภูมิภาค (หัวเมืองชั้นนอก) ยังแบ่งส่วนออกเป็นการปกครองท้องถิ่น โดยแบ่งออกเป็นแขวง (เทียบเท่าอำเภอ) มีหมื่นแขวง เป็นพนักงานปกครอง แต่ละแขวงแบ่งเป็นตำบล มีกำนันเป็นหัวหน้ามีบรรดาศักดิ์เป็น "ฉันท" ตำบลแบ่งออกเป็นหมู่บ้านมีผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้า

การจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ได้ปรากฏชัดเจนเป็นแบบแผนมาจนถึงปัจจุบัน นับตั้งแต่ร.ศ. 111 (พ.ศ. 2435) กล่าวคือพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ได้ทรงเรียกพระมหาอำมาตยาธิบดี ซึ่งขณะนั้นมีบรรดาศักดิ์เป็นหลวงเทศาภิตรวิจารณ์ (เส็งวิริยศิริ) มาปรึกษาหาหรือถึงการที่จะจัดการปกครองท้องถิ่นตามหัวเมือง ปรากฏรับสั่งว่า "เรามีหลักมาแต่โบราณแล้วว่า มีเจ้าบ้าน ผู้ใหญ่บ้าน แขวง กำนัน แขวงตามบ้านนอก หรือหัวเมืองอยู่บ้างแล้ว การที่เราจะจัดใหม่ต่อไปนั้น ควรอนุโลมจัดท้องที่ให้คล้ายคลึงกับที่เราจัดให้มีอยู่บ้างแล้วบางเมือง การที่เราจะจัดใหม่ต่อไปนั้น ควรอนุโลมจัดท้องที่ให้คล้ายคลึงกับที่เราจัดให้มีอยู่บ้างแล้วบางเมือง คือกำหนดหลาย ๆ บ้างที่อยู่ใกล้ชิดติดต่อกันเป็นกลุ่มหนึ่งเข้าเป็นหมู่บ้าน ในกลุ่มนี้เรียกว่าหมู่บ้านแล้ว ให้ผู้ใหญ่บ้านปกครองคนหนึ่งหลายหมู่บ้านที่อยู่ในระยะใกล้เคียงกันมากน้อยพอสมควรตั้งขึ้นเป็นตำบล ให้มีกำนันเป็นหัวหน้าตำบล หลาย ๆ ตำบลรวมกันเป็นแขวงหรืออำเภออันหนึ่ง การรวบรวมบ้านขึ้นเป็นหมู่บ้าน ตำบลเป็นอำเภอเช่นนี้ คงมีเล็กบ้าง

ใหญ่บ้าง ต้องถือเอาภูมิประเทศท้องถิ่นเป็นหลัก" แล้วทรงโปรดมอบให้หลวงเทศาจิตรวิจารณ์ไปทดลองจัดที่บ้านเกาะบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2435 โดยขอให้หัวหน้าครอบครัว 10 ครอบครัว ซึ่งมีบ้านเรือนตั้งอยู่ใกล้ ๆ กันเลือกกันเองขึ้นเป็นผู้ใหญ่บ้าน จากนั้นได้ขอให้ผู้ใหญ่บ้านที่ได้รับเลือกเข้ามาจากหมู่บ้านต่าง ๆ ซึ่งจำนวนหมู่บ้านกำหนดกันขึ้นโดยลักษณะตามธรรมชาติของท้องถิ่นนั้น ๆ เลือกพวกตนคนหนึ่งขึ้นมาเป็นกำนันในที่สุด อำเภอบางปะอิน ได้แบ่งออกเป็น 32 ตำบลด้วยกัน

ผู้ใหญ่บ้านและกำนันได้รับแจ้งให้ทราบว่ามีหน้าที่รับผิดชอบในการรักษาความสงบ ป้องกันอาชญากรรม ระงับข้อพิพาทเล็ก ๆ น้อย ๆ กำนันได้รับค่าตอบแทนในการบริการโดยการปูนบำเหน็จประมาณ 3 บาทต่อปี และโดยได้รับอนุญาตให้เก็บค่าธรรมเนียมการลงทะเบียน และค่าธรรมเนียมศาล

ต่อมา พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็ได้ทรงปรึกษาราชการกับบรรดาเสนาบดีที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องในการจัดการปกครองตามหัวเมืองอื่น ๆ พร้อมกับได้มีการส่งคนไปศึกษาแนวทางการจัดการปกครองส่วนภูมิภาคของประเทศใกล้เคียง เช่น ทรงให้หลวงเทศาจิตรวิจารณ์ไปดูงานในประเทศพม่าและมลายู ในปี ร.ศ. 112 (พ.ศ. 2436) แล้วนำผลการศึกษาดูงานมาทูลเกล้าฯ ถวายในเดือนมิถุนายน ร.ศ. 113 ซึ่งต่อจากนั้นมาพระองค์ก็ทรงใช้เป็นแนวทางประกอบการปรับปรุงการปกครองตำบล หมู่บ้าน ขยายออกไปอย่างกว้างขวางทั่วราชอาณาจักร เป็นระเบียบแบบแผนเดียวกันและทรงโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) เพื่อวางหลักการจัดระเบียบการปกครองตำบล หมู่บ้าน โดยกฎหมายอย่างแจ่มชัดและได้ทรงแก้ไขปรับปรุงเรื่อยมา ต่อมาอีก 3 ปี คือในปี พ.ศ. 2457 ได้ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ใหม่ ยกเลิกพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 และได้ใช้เป็นหลักในการปกครองตำบล หมู่บ้านมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง รวม 10 ครั้ง คือ

1. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2457
2. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486
3. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2489

4. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2510
5. ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 112 ลงวันที่ 3 เมษายน 2515
6. ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 365 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515
7. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2516
8. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2525
9. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2527
10. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2532

โครงสร้างการปกครองท้องที่

แม้ว่าพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 จะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลายครั้งก็ตาม แต่เป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในเรื่องปลีกย่อยเท่านั้น สาระสำคัญของการปกครองที่มีได้มีการเปลี่ยนแปลงไปมากมายแต่อย่างใด โดยยังคงแบ่งโครงสร้างของการปกครองท้องที่เป็นระดับตำบลและหมู่บ้าน ซึ่งสรุปได้ดังนี้

โครงสร้างการปกครองของหมู่บ้าน

หมู่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 8 กำหนดบ้านหลายบ้านในท้องที่อันหนึ่งซึ่งควรอยู่ในความปกครองอันเดียวกันได้ ให้จัดเป็นหมู่บ้านหนึ่ง ลักษณะที่กำหนดหมู่บ้านตามพระราชบัญญัตินี้ ถือความสะดวกแก่การปกครองเป็นประมาทคือ

ข้อ 1 ถ้าเป็นที่มีคนอยู่รวมกันมากถึงจำนวนบ้านน้อย ให้ถือเอาจำนวนคนเป็นสำคัญ ประมาณราว 200 คน เป็นหมู่บ้าน

ข้อ 2 ถ้าเป็นที่ผู้คนตั้งบ้านเรือนอยู่ห่างไกลกัน ถึงจำนวนคนจะน้อย ถ้าและจำนวนบ้านไม่ต่ำกว่า 5 บ้านแล้ว จะจัดเป็นหมู่บ้านหนึ่งก็ได้

ส่วนโครงสร้างการปกครองของหมู่บ้านนั้น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 9 ได้กำหนดว่า "ในหมู่บ้าน 1 ให้ราษฎรชายหญิงซึ่งตั้งบ้านเรือนหรือจอดเรือแพประจําอยู่ในหมู่บ้านนั้น ประจํากันเลือกเจ้าบ้านผู้เป็นที่นับถือของตนเป็นผู้ใหญ่บ้าน

คน 1..." ซึ่งต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขในปี 2486 ให้มีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านไม่น้อยกว่า 2 คน ในปี 2510 ได้เปลี่ยนแปลงแก้ไขโดยเพิ่มผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ และในปี 2515 ได้ปรับปรุงแก้ไขให้ "ในหมู่บ้านหนึ่ง ให้มีผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่ง และมีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองหมู่บ้านละสองคน เว้นแต่หมู่บ้านใดมีความจำเป็นต้องมีมากกว่าสองคน ให้ขออนุมัติกระทรวงมหาดไทย ในหมู่บ้านใดผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควรให้มีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบก็ให้มีได้ตามจำนวนที่กระทรวงมหาดไทยจะเห็นสมควร..." ซึ่งได้ใช้มาจนถึงปัจจุบันนี้

นอกจากผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านแล้ว ในปี 2486 ได้มีการกำหนดให้มีคณะกรรมการหมู่บ้าน และได้มีการปรับปรุงแก้ไขอีกครั้งหนึ่งในปี 2519 โดยกำหนดให้ "ในหมู่บ้านหนึ่งให้มีคณะกรรมการหมู่บ้านคณะหนึ่ง มีหน้าที่เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาต่อผู้ใหญ่บ้านเกี่ยวกับกิจการที่จะปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน...คณะกรรมการหมู่บ้านประกอบด้วยผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง เป็นกรรมการหมู่บ้านโดยตำแหน่ง และผู้ซึ่งราษฎรเลือกตั้งเป็นกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ มีจำนวนตามที่นายอำเภอเห็นสมควร แต่ต้องไม่น้อยกว่า 2 คน

อย่างไรก็ดีในปี 2522 ได้มีการจัดระเบียบบริหารหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง (อพป.) โดยในการกำหนดหมู่บ้านอพป. "ให้ถือเอาหมู่บ้านตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่เป็นหลัก ส่วนการที่จะกำหนดให้หมู่บ้านใดหมู่บ้านหนึ่งหรือตั้งแต่สองหมู่บ้านขึ้นไปเป็นหมู่บ้านตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กระทรวงมหาดไทยประกาศเป็นคราว ๆ ไปตามความเหมาะสมแห่งสภาพพื้นที่" ทั้งนี้ ได้กำหนดรูปแบบของคณะกรรมการหมู่บ้านว่า "ในหมู่บ้านหนึ่งให้มีคณะกรรมการกลางคณะหนึ่งประกอบด้วยผู้ใหญ่บ้านเป็นประธานคณะกรรมการกลาง ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน กรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิในหมู่บ้านเป็นกรรมการกลางโดยตำแหน่ง และให้มีการเลือกตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากราษฎรในหมู่บ้านนั้น มีจำนวนอย่างน้อยห้าคนอย่างมากไม่เกินเจ็ดคน เป็นกรรมการกลาง..."

ดังนั้น โครงสร้างของการปกครองของหมู่บ้าน จึงมีองค์ประกอบดังนี้

1. ผู้ใหญ่บ้าน
2. ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองหมู่บ้านละ 2 คน หรืออาจมีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบควบคู่กันไปด้วย ตามจำนวนที่กระทรวงมหาดไทยเห็นสมควรเป็นรายหมู่บ้านไป
3. คณะกรรมการหมู่บ้าน ซึ่งประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่งและราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิ มีจำนวนตามที่นายอำเภอเห็นสมควร แต่ต้องไม่น้อยกว่า 2 คน หรือคณะกรรมการกลางหมู่บ้านอพ. (มีจำนวน 9,211 แห่งในจำนวน 61,385 หมู่บ้านทั่วประเทศเมื่อธันวาคม 2533)

โครงสร้างการปกครองของตำบล

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 29 ระบุว่า "หลายหมู่บ้านรวมกันราว 20 หมู่บ้าน ให้จัดเป็นตำบลหนึ่ง และเมื่อสมุหเทศาภิบาลเห็นชอบด้วย ให้ผู้ว่าราชการเมืองกำหนดหมายเขตตำบลนั้นให้ทราบโดยชัดว่าเช่นใดทุกด้าน ถ้ามีหมายเขตไม่มีลำห้วย หนอง คลอง บึง บาง หรือสิ่งใดเป็นสำคัญ ก็จัดให้มีหลักปักหมายเขตใช้เป็นสำคัญ" ส่วนโครงสร้างในการปกครองตำบลนั้น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น ๆ เลือกกันเป็นกำนันนายตำบล 1 คน ซึ่งต่อมาในปี 2510 ได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ในตำบลหนึ่งมีกำนันคนหนึ่งมีอำนาจหน้าที่ปกครองราษฎรที่อยู่ในตำบลนั้น และให้นายอำเภอจัดให้มีการเลือกกำนัน โดยรับสมัครจากผู้ใหญ่บ้าน และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 44 ระบุว่า "ในตำบลหนึ่งมีสรวัตรกำนัน เป็นผู้ช่วยและรับใช้สอยกำนัน 2 คน ผู้ที่จะเป็นสรวัตรกำนัน แล้วแต่กำนันจะขอร้องให้ผู้ใดเป็น แต่ต้องได้รับความเห็นชอบของผู้ว่าราชการเมืองด้วยก็เป็นได้ และกำนันมีอำนาจเปลี่ยนสรวัตรได้" นอกจากนี้ในปี 2486 ได้มีการกำหนดให้มีคณะกรรมการตำบล ซึ่งต่อมาได้ยกเลิกเปลี่ยนแปลงในปี 2510 โดยกำหนดให้ "ในตำบลหนึ่งให้มีคณะกรรมการตำบลคณะหนึ่งมีหน้าที่เสนอข้อแนะนำ และให้คำปรึกษาต่อกำนันเกี่ยวกับกิจการที่จะปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของกำนัน คณะกรรมการตำบลประกอบด้วยกำนันท้องที่ ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบล และแพทย์ประจำตำบล เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และครูประชาบาลในตำบลคนหนึ่ง กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละหนึ่งคนเป็นกรรมการตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ โดยนายอำเภอเป็นผู้คัดเลือกแล้ว

รายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญให้ไว้เป็นหลักฐาน" และตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 45 ระบุว่า "ในตำบลหนึ่งให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านประชุมพร้อมกันเลือกผู้มีความรู้ในวิชาแพทย์เป็นแพทย์ประจำตำบลคนหนึ่ง สำหรับจัดการป้องกันความไข้เจ็บของราษฎรในตำบลนั้น"

จากสาระสำคัญของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 พร้อมทั้งที่ได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงดังกล่าว อาจสรุปได้ว่า โครงสร้างทางการปกครองของตำบลจะประกอบด้วย

1. กำนัน
2. สารวัตรกำนัน 2 คน
3. แพทย์ประจำตำบล 1 คน
4. คณะกรรมการตำบล

อำนาจหน้าที่ในการปกครองท้องที่

ในการปกครองท้องที่ กำนันและผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการมากมายนอกจากตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แล้ว ยังมีระเบียบ กฎหมายอื่น ๆ อีกกว่า 60 ฉบับ ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ให้เป็นความรับผิดชอบของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งอาจสรุปได้ดังนี้

1. เป็นหัวหน้าของราษฎร และมีหน้าที่ในการรักษาความสงบ ควบคุม ดูแล ลูกบ้าน ให้ปฏิบัติหน้าที่ซึ่งจะต้องพึงกระทำตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ รวมทั้งกระทำตนให้เป็นตัวอย่างแก่ราษฎร ทั้งนี้รวมถึงการประนีประนอมข้อพิพาทของราษฎร ด้วย
2. การรายงานต่อทางราชการ เมื่อมีมีทุกข์ภัยเกิดแก่ลูกบ้าน รวมทั้งรู้เห็น เหตุการณ์แปลกประหลาดอันใดเกิดขึ้นในหมู่บ้านของตน
3. นำข้อราชการไปประกาศแก่ราษฎร รวมทั้งทำการอบรมสั่งสอนหรือชี้แจงข้อราชการแก่ราษฎร เช่น ประกาศตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน การรับราชการทหาร การรับมรดกที่ดิน เป็นต้น

4. การจัดทำบัญชีสำมะโนครัว รวมไปถึงการทะเบียนราษฎร การจัดทำบัตรประจำตัวประชาชน ทะเบียนครอบครัว ทะเบียนอาวุธปืน และทะเบียนตามกฎหมายคณะสงฆ์ มัสยิดอิสลาม โบสถ์คริสต์ ศาลเจ้า
5. กิจการสาธารณประโยชน์ ทั้งในกรณีเกิดเหตุร้ายสำคัญ ๆ เช่น เหตุจลาจล ฆ่ากันตาย ติชิง ปล้นทรัพย์ ไฟไหม้ การดูแลสาธารณประโยชน์ เช่น สาธารณสมบัติของแผ่นดิน สุสานและฌาปนสถาน ที่ดินสาธารณประโยชน์ ทางหลวง ที่ราชพัสดุ รวมทั้งการป้องกันภัย ฝายพลเรือนด้วย
6. ฝึกหัดอบรมให้คนไทยรู้จักหน้าที่และการกระทำในเวลารบทั้งการดำเนินการตาม พ.ร.บ. รับราชการทหาร การป้องกันภัยฝายพลเรือน การอาสารักษาดินแดน และกิจการอาสาสมัครต่าง ๆ
7. การบำรุงและส่งเสริมอาชีพของราษฎร เช่น การปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การช่วยเหลือเกษตรกรผู้ยากจน การปฏิรูปที่ดิน การจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตร การจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ การป่าไม้ ป่าสงวนแห่งชาติ การสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า การชลประทานราษฎร การบริหารการใช้น้ำและบำรุงรักษาแหล่งน้ำขนาดเล็ก การชลประทานหลวง การค้าข้าว การกำหนดสินค้าและป้องกันการผูกขาด การควบคุมมาตรา ชั่ง ตวง วัด โรงงาน น้ำมันเชื้อเพลิง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ อุทยานกรรมในครัวเรือน กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์รวมตลอดถึงการเก็บภาษีอากรต่าง ๆ ทั้งภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้ายและภาษีตามประมวลรัษฎากร อีกด้วย
8. จัดการระวังและป้องกันโรคติดต่อหรือโรคระบาดทั้งในคนและสัตว์ รวมทั้งการดำเนินงานสาธารณสุขมูลฐาน
9. จัดระเบียบเรียบร้อยในหมู่บ้าน ตำบล ทั้งในด้านการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย การกำจัดผักตบชวา การสาธารณสุข รวมทั้งการวางผังเมืองในระดับตำบลหมู่บ้าน
10. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับความอาญา โดยเป็นเจ้าของงานฝ่ายปกครองตามประมวลกฎหมายหรือวิธีพิจารณาความอาญา การสืบสวน รวมทั้งช่วยเหลือเจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติ ตามกฎหมายหรือตามหมายจับ หมายค้นที่ได้รับคำสั่งให้ปฏิบัติ

11. รับผิดชอบดูแลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสภาตำบล โดยกำหนดจะเป็น ประธานสภาตำบลและผู้ใหญ่บ้านจะเป็นกรรมการสภาตำบลโดยตำแหน่ง โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการจัดทำโครงการพัฒนาตำบลในรูปแบบต่าง ๆ และตามนโยบายของทางราชการ เช่น โครงการสร้างงานในชนบท (กสช.) เป็นต้น

จุดแข็งและจุดอ่อนของระบบกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

หากจะพิจารณาในแง่การปกครองเรามักจะมุ่งเน้นว่า ระบบการปกครองนั้นเป็น ประชาธิปไตยมากน้อยเพียงใด ในขณะที่เดียวกันสิ่งที่ควบคู่กับการปกครองได้แก่ การบริหารซึ่งมัก มีแง่ของการพิจารณาว่าการบริหารนั้นมีประสิทธิภาพเพียงใด เมื่อพิจารณาทั้งระบบการปกครอง และการบริหาร ระบบกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนับเป็นระบบที่เป็นประชาธิปไตยและมีประสิทธิภาพ ควบคู่กันไป (ซึ่งเป็นจุดแข็งที่ควรพัฒนาให้เหมาะสมกับสถานการณ์ของโลกที่เปลี่ยนแปลงอยู่ เสมอ) กล่าวคือ

1. ระบบกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในแง่เป็นพื้นฐานของประชาธิปไตย

1.1 เป็นระบบแรกที่มีการนำวิธีการเลือกตั้งมาใช้ในประเทศไทยโดยเริ่ม ตั้งแต่พ.ศ. 2440 และใช้มาโดยต่อเนื่องร่วม 100 ปี โดยมีได้มีการสะดุดเหมือนเช่นการ เลือกตั้งในระดับอื่น ๆ จึงอาจนับได้ว่าเป็นระบบที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริงโดยตรง

1.2 เป็นประชาธิปไตยแบบไทย กล่าวคือ ใช้คุณธรรมของวัฒนธรรมไทยเป็น รากฐานการเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีลักษณะเครือญาติ พี่ ๆ น้อง ๆ เพราะอยู่ในท้องที่ ขนาดเล็ก ๆ สามารถพบปะกันได้ตลอดเวลา ไม่มีการโจมตีใส่ร้ายป้ายสี ไม่มีการจัดตั้งหรือ ฝั่งพาวรรคการเมือง ดุลยพินิจในการเลือกตั้งจะเกิดความสัมพันธ์ส่วนตัวที่เกิดจากระบบเครือ ญาติหรือเพื่อนฝูง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งความเคารพนับถือหรือไว้วางใจที่จะเป็นผู้นำของตน ได้

1.3 นำเชื่อว่าระบบกำนันผู้ใหญ่บ้านนี้เองเป็นพื้นฐานให้ระบบผู้แทนอื่น ๆ ซึ่งเกิดขึ้นภายหลังดำเนินไปได้ เพราะประชาชนทั่วทุกหัวระแหงได้เรียนรู้รูปแบบประชาธิปไตย เช่น วิธีการเลือกตั้งมาแล้วในระดับหมู่บ้าน แสดงให้เห็นว่าประชาชนมีสิทธิปกครองตนเอง

อย่างสมบูรณ์ภายในขอบเขตอำนาจของรัฐและสอดคล้องกับวิถีชีวิตของคนไทย และเป็นไปได้ เช่นเดียวกันว่าหากไม่มีระบบกำนันผู้ใหญ่บ้านมาก่อนหน้านี้ ประชากรไทยในระดับชาติของไทย เช่น ระบบรัฐสภาของไทยก็อาจจะยังไม่พัฒนามาถึงระดับนี้ได้

2. ระบบกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กับการบริหารงานในระดับตำบล หมู่บ้าน

อาจกล่าวได้ว่า ระบบกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นระบบการบริหารระดับตำบล หมู่บ้านที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดระบบหนึ่ง ทั้งนี้ เนื่องมาจาก

2.1 เนื่องจากได้รับเลือกจากประชาชนโดยตรงจึงมีความเชื่อมั่นและกล้าหาญ ในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวกับสาธารณะ

2.2 มีความมั่นคงในตำแหน่ง เพราะไม่มีใครสามารถถล่มแก๊งให้ออกจาก ตำแหน่งได้โดยง่าย ถ้าตนไม่กระทำผิดกฎหมายหรือศีลธรรม

2.3 มีความต่อเนื่องในหน้าที่สามารถวางแผนระยะยาวได้ เพราะปัญหาของ ตำบลหมู่บ้านจำเป็นต้องมีการวางแผนแก้ไขปัญหาระยะยาวโดยต่อเนื่อง จึงจะบังเกิดผลทั้งด้าน เศรษฐกิจ สังคม นอกจากนี้การพัฒนาหมู่บ้านยังคงที่ไม่เปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายของผู้ นำบ้อย ๆ ครั้งจนประชาชนตามไม่ทัน กำนันผู้ใหญ่บ้านยังเป็นหลักที่สำคัญของสภาตำบลและคณะกรรมการหมู่บ้าน เพราะอยู่ในตำแหน่งโดยต่อเนื่อง ในขณะที่กรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน อยู่ในตำแหน่งเพียงคราวละ 5 ปี

2.4 เป็นจุดประสานกับระบบราชการโดยวิถีทางธรรมชาติมากกว่าเป็นทางการ โดยเฉพาะมีความสัมพันธ์กับข้าราชการส่วนภูมิภาคที่เป็นตัวแทนของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ได้อย่างสนิทสนม ก่อให้เกิดการทำงานที่ผสมผสานได้แนบเนียนและจริงจังต่อกัน โดยมี ได้มุ่งถึงผลประโยชน์ในส่วนตัว

2.5 มีความเป็นอิสระ ปลอดภัยจากอิทธิพลของกลุ่มนายทุน นักการเมือง พรรค การเมือง เพราะไม่ต้องมีการเลือกตั้งบ่อยครั้ง การแก้ปัญหาสาธารณะก็จะใช้หลักกฎหมาย และศีลธรรมเป็นหลักมากกว่าคำนึงถึงผลประโยชน์ของกลุ่มอิทธิพล

2.6 ระยะเวลาการทำงานที่ต่อเนื่อง จึงมีกลุ่มพลังที่สนับสนุนการทำงาน จำนวนมหาศาล ทั้งในการติดต่อเชื่อมโยงกับกำนันผู้ใหญ่บ้านด้วยกัน รวมตัวกันเป็นองค์กรที่มี ระเบียบวินัยอันนับเป็นสถาบันเก่า ปกครองที่มีพลังมหาศาล มีสมาชิกกว่า 500,000 คน รวมทั้ง

พลังมวลชนในหมู่บ้านตำบล ที่พร้อมให้การสนับสนุนผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ซึ่งได้รับการยอมรับจากชุมชนนั้น ๆ

2.7 เนื่องจก ผลการปฏิบัติงานกระทบโดยตรงต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ในตำบล หมู่บ้าน นอกจากจะส่งผลให้ประชาชนนิถินถันในการเลือกบุคคลที่เหมาะสมเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้านแล้ว ยังส่งผลให้ประชาชนเอาใจใส่ต่อการควบคุมการปฏิบัติในระหว่างที่อยู่ในตำแหน่งซึ่งเท่ากับเป็นการรักษาประสิทธิภาพให้อยู่ในระดับสูงเสมอ

อย่างไรก็ดีแม้ว่าระบบกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะมีจุดแข็งมากมายดังกล่าวแล้ว ก็ย่อมหลีกเลี่ยงการมีจุดอ่อนไปไม่ได้เช่นกัน ซึ่งอาจพิจารณาได้ในบางประการ กล่าวคือ

1. การหย่อนประสิทธิภาพในการทำงาน จุดอ่อนนี้มักจะมีให้เห็นโดยผู้ที่เข้าไปสัมผัสกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นครั้งคราว เฉพาะคน เฉพาะท้องที่ มิได้ประเมิณผลทั้งประเทศ กิ่งเช่นเดียวกับข้าราชการทั่ว ๆ ไป ที่อยู่นานก็หย่อนสมรรถภาพ ยิ่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้ที่ต้องทำงานหนักและมากกว่าข้าราชการ แต่ได้รับผลตอบแทนน้อยกว่าข้าราชการ โอกาสที่จะขาดความกระตือรือร้นยอมเกิดขึ้ในดี ปัจจัยที่ก่อให้เกิดจุดอ่อนนี้ น่าจะเกิดจากความไม่เป็นที่เล็งเห็นดีของข้าราชการส่วนภูมิภาค มากกว่าจะเกิดจากร่างกายและจิตใจของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านโดยตรง

2. มาตรการให้กำนันผู้ใหญ่บ้านที่ใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่เป็นธรรม ประพฤติมิชอบออกจากตำแหน่งไม่เกิดผลในทางปฏิบัติ โดยข้อเท็จจริงมักพบว่า นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัดมักเห็นกำนันผู้ใหญ่บ้าน ในแง่ที่เคยทำงานเสียสละประโยชน์ส่วนตัวเพื่อประโยชน์ส่วนรวมมามากต่อมาก ผิดบ้างพลั้งบ้างก็มักให้อภัย ถ้าไม่ชั่วร้ายจริง ๆ ก็จะไม่ให้ออกจากตำแหน่งเพื่อรักษาสามัคคีธรรมในหมู่บ้านเอาไว้ อย่างไรก็ตาม กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาเห็นว่าบกพร่องในทางความประพฤติหรือความสามารถไม่พอแก่ตำแหน่ง หรือเป็นผู้มีชื่อเสียงในทางทุจริต หรือเสื่อมเสียในทางศีลธรรม แล้วมีคำสั่งให้ออกก็มีอยู่ไม่น้อยเช่น ในรอบปี 2532 มีจำนวนถึง 64 ราย

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ม.61 ทวิ ยังกำหนดให้"กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องรักษาวินัยโดยเคร่งครัดอยู่เสมอ วินัยและโทษผิดวินัยให้ใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนโดยอนุโลม" จุดอ่อนในเรื่องนี้จึงมีไม่น้อยเท่า ๆ กับระบบ

ราชการนั่นเอง เหตุของจุดอ่อนนั้นก็หาได้เกิดจากการที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีอิทธิพลเหนือกว่าข้าราชการ แต่นั่นจะเกิดจากระบบราชการส่วนภูมิภาคไม่ควบคุมให้เหมาะสม ทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่มีอิทธิพลใช้อำนาจหน้าที่ไม่เป็นธรรม และมักพบเสมอว่าได้รับการสนับสนุนจากนักการเมืองระดับชาติบางคน ข้าราชการบางประเภท และพ่อค้า นายทุนที่กระทำผิดกฎหมาย

3. กำนัน ผู้ใหญ่บ้านบางคน ถูกแทรกแซง ควบคุม และอยู่ภายใต้อิทธิพลของนักการเมือง ข้าราชการ และพ่อค่านายทุนมากเกินไป จนขาดความเป็นอิสระในการปกครองหมู่บ้าน ต้องฟังปากลุ่มอิทธิพลผลประโยชน์มากเกินไป ทำให้การแก้ไขปัญหของตำบลหมู่บ้านบางเรื่องบางราวต้องหันเหไปตามอำนาจภายนอกซึ่งอาจผิดพลาดได้

4. กำนัน ผู้ใหญ่บ้านบางคนใช้ระบบอุปถัมภ์ เห็นแก่พรรคพวก ญาติพี่น้องมากเกินไป การช่วยเหลือของรัฐบาลจึงอาจกระจุกตัวอยู่เฉพาะบางกลุ่ม อย่างไรก็ตามปัจจุบันนี้สภาพตำบลและกรรมการหมู่บ้าน สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ทำให้จุดอ่อนด้านนี้เบาบางลงไป

5. กำนัน ผู้ใหญ่บ้านขาดความรู้ ทั้งนี้เพราะกฎหมายกำหนดความรู้ไว้เพียงไม่ต่ำกว่า ป.4 ซึ่งจุดอ่อนนี้ก็เริ่มได้รับการแก้ไขโดยต่อเนื่อง จากการส่งเสริมให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านศึกษาตามหลักสูตรของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช การฝึกอบรมและทดสอบความรู้ทุก 6 เดือน การศึกษาอบรมในโรงเรียนกำนันผู้ใหญ่บ้านของกรมการปกครอง รวมทั้งการศึกษาเพิ่มเติมจากระบบการศึกษาออกโรงเรียนรูปแบบต่าง ๆ นอกจากนี้ยังมีข้อสังเกตว่าปริมาณของกำนันผู้ใหญ่บ้านที่มีความรู้ในระดับปริญญา เริ่มมีมากขึ้นในปัจจุบัน

บทสรุป

ระบบกำนันผู้ใหญ่บ้านเปรียบเสมือนต้นไม้ใหญ่ที่เจริญเติบโตมากกว่าหนึ่งศตวรรษที่ปกป้องคุ้มกันสถานแวดล้อมของสังคมไทยให้มีความอบอุ่น มีสถานแวดล้อมที่โดยปราศจากซึ่งมลภาวะ ต้นไม้ต้นนี้ก็มิอาจปลอดจากการรบกวนของศัตรูพืช และแม้ว่าจะยืนหยัดมาอย่างมั่นคงก็ย่อมมีกิ่งก้านสาขาบางส่วนที่ผุพังหรือเน่าเสีย ในขณะที่การพัฒนาทางการเมืองของประเทศได้เจริญรุดหน้าไปอย่างรวดเร็ว ความหลากหลายทางความคิดที่จะแก้ไขปรับปรุงระบบการปกครองและการบริหารประเทศในระดับต่าง ๆ มีอยู่มากมาย ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อระบบ

กำนัน ผู้ใหญ่บ้านอย่างแน่นอน การที่เราทบทวนกลับมาจนถึงกำนันผู้ใหญ่บ้าน ในฐานะนักปกครองท้องถิ่นที่มีวิวัฒนาการอันยาวนาน โครงสร้างอำนาจที่แท้จริงของการปกครองตำบล หมู่บ้าน อำนาจหน้าที่ที่หนักหน่วง เมื่อเปรียบเทียบกับผลตอบแทนที่ได้รับ รวมทั้งจุดอ่อนจุดแข็งที่มักกล่าวถึงกันตามที่ได้กล่าวมาแล้วตั้งแต่ต้น ย่อมเป็นแก่นแท้สำคัญในการที่ผู้เกี่ยวข้องจะนำไปประกอบการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขเปลี่ยนแปลงตั้งแต่การรื้อรอนตบแต่งกิ่ง การทำนุบำรุงให้บู๋ย จนแม้กระทั่งการที่จะ โคนต้นไม้ต้นนี้ลง อย่างไรก็ตามก็ขอพิจารณาที่สำคัญก่อนที่จะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง ซึ่งนับอันเป็นจุดเด่นของระบบกำนัน ผู้ใหญ่บ้านน่าจะ ได้แก่

1. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีใช้ข้าราชการการเมืองหรือข้าราชการประจำ แต่มีอำนาจหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายเช่นเดียวกับข้าราชการฝ่ายปกครอง

2. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้รับฉันทานุมัติจากประชาชน โดยการเลือกตั้งให้เป็นผู้นำของชุมชนที่ตนสังกัดอยู่ มิใช่ได้มาโดยการแต่งตั้ง

3. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน รับค่าตอบแทนน้อยมากเมื่อเทียบกับข้าราชการ จึงต้องเป็นบุคคลที่มีจิตใจสูง เสียสละประโยชน์ส่วนตนเพื่อประโยชน์ส่วนรวม

ดังนั้น การแก้ไขเปลี่ยนแปลงจึงควรพิจารณาในเชิงเสริมสร้างฐานะบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นประการแรก ก่อนที่จะก้าวไปสู่การพัฒนาระบบการปกครองท้องถิ่นต่อไป

บทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านในการพัฒนาท้องถิ่น

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้นำในการปกครองท้องถิ่นซึ่งต้องปฏิบัติกรในหน้าที่อย่างกว้างขวาง เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย การพัฒนาชนบท การส่งเสริมอาชีพ งานเกี่ยวกับสภาตำบล งานของทุกกระทรวงทบวงกรม ที่สั่งการไปยังส่วนภูมิภาค และงานอื่น ๆ ทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านต้องปฏิบัติภารกิจหน้าที่จนเกือบไม่มีเวลาทำมาหาเลี้ยงชีพเป็นการส่วนตัว นับได้ว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านมีบทบาทและเป็นกำลังอันสำคัญของประเทศชาติอย่างแท้จริง ดังจะได้ชี้ให้เห็นถึงบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านในการพัฒนาท้องถิ่น ตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ในตัวบทกฎหมายดังนี้

อำนาจหน้าที่บทกฎหมาย

การที่กำนันผู้ใหญ่บ้านต้องปฏิบัติงานในหน้าที่อย่างกว้างขวาง ทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ และเสริมสร้างตามบทกฎหมายหลายอย่างหลายประการ มิใช่เฉพาะแต่ที่ปรากฏกำหนดอยู่ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น เท่านั้น ในปัจจุบันนี้มีกฎหมายที่ออกใหม่มากมายหลายฉบับ กำหนดอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านขึ้นไว้ อาจกล่าวได้ว่า แต่เดิมนั้นกำนันผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่เฉพาะแต่งงานของกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น แต่ในปัจจุบันนี้มีอำนาจหน้าที่ในงานของทุกกระทรวงทบวงกรมดังกล่าวแล้วนอกจากนี้ คำสั่งและนโยบายใด ๆ ที่จะให้ไปสู่ประชาชนหรือให้ประชาชนทราบและปฏิบัติตาม ก็ย่อมจะพ้นจากหน้าที่กำนันผู้ใหญ่บ้านเสียมิได้ เพราะกำนันผู้ใหญ่บ้านเท่ากับเป็นผู้ประชาสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาชนนั่นเอง

อย่างไรก็ดีในสมัยนี้เป็นสมัยพัฒนา ไม่ว่าแห่งหนตำบลใดในท้องถิ่นที่มีกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้นำการปกครองของตำบลและหมู่บ้าน จะเห็นได้ว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านจะต้องเข้าไปมีบทบาทร่วมด้วยอย่างชนิดที่เรียกว่าเป็น "ขาดำ" การพัฒนาเหล่านั้นไม่ว่าจะมาจากกระทรวงทบวงกรมใด ไม่ว่าจะมาจากหน่วยกรมใด ไม่ว่าจะมิกฎหมายให้อำนาจไว้หรือไม่กำนันผู้ใหญ่บ้านย่อมจะต้องเข้าไปมีส่วนร่วมด้วยเสมอ อย่างน้อยก็ในฐานะผู้นำท้องถิ่น ประธานกรรมการตำบล ซึ่ง

กำนันผู้ใหญ่บ้านส่วนใหญ่ก็ยินดีและเต็มใจทำงานให้ เพราะหวังจะให้ตำบลหมู่บ้านของตนเจริญ
ยิ่ง ๆ ขึ้นไป

ดังนั้น ก่อนที่จะกล่าวถึงกำนันผู้ใหญ่บ้านว่าขาดความสนใจและเข้าใจในตัวบทกฎหมาย
เนื่องจากต้องมีการรับผิดชอบงานทุกกระทรวงทบวงกรมมากมายจนไม่มีเวลา เป็นตัวของตัวเองที่
จะศึกษาค้นคว้าตำรับตำรา หรือตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานให้เป็นที่เข้าใจ
อย่างดี จนถึงกับต้องมีการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มพูนสมรรถภาพในการปฏิบัติงานแล้วนั้น จะได้กล่าว
ถึงอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่และกฎหมายอื่น ๆ เสียก่อนเพราะเป็น
อำนาจหน้าที่หลักหรือขั้นพื้นฐาน และก็เป็นที่ปัจจัยสำคัญในการพัฒนาทำนองเดียวกันมาช้านานและ
เริ่มแรก แม้จะยังไม่ถึงขั้นให้หลักวิชาในการพัฒนาเข้ามาผสมผสานอย่างทุกวันนี้ แต่ก็เป็นที่
อำนาจของกำนันผู้ใหญ่บ้านที่จะใช้บุกเบิกไปสู่หน้าที่คือการพัฒนาต่อไป

1. อำนาจและหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่

1.1. ผู้ใหญ่บ้าน

ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 27
ได้บัญญัติไว้ว่า "ผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าของราษฎรในหมู่บ้านของตนตามที่กำหนดไว้ในพระราช
บัญญัตินี้มีหน้าที่และอำนาจในการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อยของราษฎร ดังจะกล่าว
ต่อไปนี้

ข้อ 1 ที่จะรักษาความสงบและความสุขสำราญ ช่วยป้องกันความทุกข์
ภัยของลูกบ้านตามสมควรและที่สามารถจะกระทำได้ การที่กล่าวนี้ถ้าสมควรจะต้องปรึกษาหารือ
และช่วยกันกับเพื่อนผู้ใหญ่บ้านที่ดี กับกำนันนายตำบลที่ดี ก็เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะต้องปฏิบัติ
ให้สมควรแก่การที่จะรักษาประโยชน์ และความสงบสุขของลูกบ้านซึ่งได้มอบไว้ให้เป็นธุระในพระราช
บัญญัตินี้

ข้อ 2 ถ้าความทุกข์ภัยเกิดแก่ลูกบ้าน ซึ่งจะต้องขอความป้องกันจากรัฐบาล เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะนำความแจ้งต่อเจ้าพนักงานปกครอง ตั้งแต่กำนันและนายอำเภอ เป็นต้น ขึ้นไปโดยลำดับ

ข้อ 3 ถ้ารัฐบาลจะประกาศ หรือจะสั่งราชการใดให้ราษฎรทราบ เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะรับข้อความอันนั้น ไปแจ้งแก่ลูกบ้านของตนให้ทราบ

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

ข้อ 5 ถ้าผู้ใหญ่บ้านรู้เห็นเหตุการณ์อันแปลกประหลาดอันใดที่เกิดขึ้นในหมู่บ้านของตน หรือในลูกบ้านของตน ซึ่งอาจจะ เป็นคุณหรือโทษแก่ราชการบ้านเมืองก็ดีแก่ประชาชนในที่นั้นก็ ได้ ยกตัวอย่าง ช้างฝ่ายโทษดังรู้เห็นว่าผู้คนมีทรัพย์สินของแปลกประหลาดอันน่าสงสัยว่าจะเป็นของที่ได้มาโดยทางโจรกรรมก็ดี หรือว่าถ้าเห็นผู้คนล้มตาย หรือมีบาดแผลอันควรสงสัยว่าจะมีผู้อื่นกระทำเอาโดยทุจริตต่อผู้อื่นแล้วจึงเกิดเหตุขึ้นก็ดี เหล่านี้เป็นต้น ให้รับนำความแจ้งต่อกำนันนายตำบลของตนทันที

ข้อ 6 ถ้ามีคนจรแปลกหน้านอกสำมะโนครัว (ทะเบียนบ้าน) ในหมู่บ้านนั้นเข้ามาอาศัย เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะต้อง ใต้ถามให้รู้จักตัวและรู้เหตุการณ์ที่มาอาศัยถ้าเห็นว่าไม่ได้มาโดยสุจริต ให้เอาตัวบุคคลนั้นส่งกำนันนายตำบลของตน

ข้อ 7 ถ้าเกิดเหตุกลางลี้ภัย ฆ่ากันตายก็ตี ตีชิงก็ตี ปล้นทรัพย์สินก็ตี หรือไฟไหม้ก็ตี หรือเหตุร้ายสำคัญอย่างใด ๆ ในหมู่บ้านของตน หรือในหมู่บ้านที่ใกล้เคียงอันสมควร จะช่วยได้ เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะต้อง เรียกลูกบ้านของตนออกช่วยต่อสู้ติดตามจับผู้ร้ายเอาของกลางคืน หรือดับไฟ หรือช่วยอย่างอื่นที่สมควรโดยเต็มกำลัง

ข้อ 8 ผู้ใหญ่บ้านเห็นลูกบ้านของตนคนใด แสดงความอาฆาตมาดร้าย แก่ผู้อื่นก็ดี หรือเป็นคนจรจัดไม่ปรากฏการทำมาหาเลี้ยงชีพ และไม่สามารถจะชี้แจงให้เห็น ความบริสุทธิ์ของตนได้ก็ดี ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจที่จะเรียกลูกบ้านคนนั้นมาไต่ถามและว่ากล่าวสั่งสอน ถ้าไม่ฟังให้เอาตัวส่งกำนันจัดการตามความในมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัตินี้¹

ข้อ 9 ควบคุมดูแลลูกบ้านให้ปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งจะต้องพึงกระทำตามกฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ

ข้อ 10 ฝึกหัดอบรมให้คนไทยรู้จักหน้าที่และกระทำการในเวลารบ

ข้อ 11 ทำการอบรมสั่งสอนหรือชี้แจงข้อราชการแก่ราษฎร ในการนี้ ให้เรียกราษฎรมาประชุมได้ตามครั้งคราวที่สมควร

ข้อ 12 บำรุงและส่งเสริมการอาชีพของราษฎรในทางเกษตรกรรม พาณิชยกรรม และอุตสาหกรรม

ข้อ 13 ตรวจตราและรักษาประโยชน์ในการอาชีพราษฎร

¹มาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 กำหนดว่า "ถ้ามีเหตุสงสัยว่าผู้ใดในตำบลนั้น แสดงความอาฆาตมาดร้ายแก่ผู้อื่นก็ดี หรือเป็นคนจรจัด ไม่ปรากฏการทำมาหาเลี้ยงชีพ และไม่สามารถจะชี้แจงความบริสุทธิ์ของตนได้ก็ดี ให้กำนัน เรียกประชุมผู้ใหญ่บ้านสืบสวน ถ้ามีหลักฐานควรเชื่อว่าเป็นความจริง ก็ให้เอาตัวผู้นั้นส่งกรมการ อำเภอบริเวณท้องที่เอาโทษ ตามตรา 30 แห่งมวลกฎหมายอาญา"

ข้อ 14 สั่งให้ราษฎรช่วยเหลือในการสาธารณประโยชน์ เพื่อบำบัดป้อง
ป้องกันตราย ซึ่งมีมาเป็นสาธารณะโดยฉุกเฉิน และให้ทำการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ราษฎร
ผู้ประสบสาธารณภัย

ข้อ 15 จัดการป้องกันโรคติดต่อ หรือโรคระบาด ซึ่งเกิดขึ้นหรือจะ
เกิดขึ้นในหมู่บ้าน เพื่อมิให้ติดต่อลุกลามมากไป

ข้อ 16 จัดหมู่บ้านให้เป็นระเบียบเรียบร้อยและต้องด้วยสุลักษณะ

ข้อ 17 จัดให้มีการประชุมกรรมการหมู่บ้าน

ข้อ 18 ปฏิบัติการตามคำสั่งของกำนันหรือทางราชการ และรายงาน
เหตุการณ์ซึ่งเกิดขึ้นในหมู่บ้านให้กำนันทราบ เพื่อให้กำนันรายงานต่อคณะกรรมการอำเภอ

ข้อ 19 กระทำตนให้เป็นตัวอย่างแก่ราษฎรตามที่ทางราชการได้แนะนำ

นอกจากนี้ ผู้ใหญ่บ้านยังมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับความอาญาอีกกล่าวคือ
ตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ได้กำหนดว่า "ผู้ใหญ่บ้าน
มีหน้าที่และอำนาจในการที่เกี่ยวข้องด้วยความอาญาดังต่อไปนี้ คือ

ข้อ 1 เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำผิดกฎหมายเกิดขึ้น หรือสงสัยว่า
ได้เกิดขึ้นในหมู่บ้านของตน ต้องแจ้งความต่อกำนันนายตำบลให้ทราบ

ข้อ 2 เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำผิดกฎหมายเกิดขึ้น หรือสงสัยว่า
ได้เกิดขึ้นในหมู่บ้านที่ใกล้เคียง ต้องแจ้งความต่อผู้ใหญ่บ้านนั้นให้ทราบ

ข้อ 3 เมื่อตรวจพบของกลางที่ผู้ที่กระทำผิดกฎหมายมีอยู่ก็ดี หรือสิ่งของที่สงสัยว่าได้มาโดยกระทำผิดกฎหมาย หรือเป็นสิ่งของสำหรับใช้ในการกระทำผิดกฎหมายก็ดี ให้จับสิ่งของนั้นไว้และริบนำส่งต่อกำนันนายตำบล

ข้อ 4 เมื่อปรากฏว่าผู้ใดกำลังกระทำผิดกฎหมายก็ดี หรือมีเหตุควรสงสัยว่าเป็นผู้ที่ได้กระทำผิดกฎหมายก็ดี ให้จับตัวผู้นั้นไว้ และริบนำส่งต่อกำนัน นายตำบล

ข้อ 5 ถ้ามีหมายหรือมีคำสั่งตามหน้าที่ราชการ ให้จับผู้ใดในหมู่บ้านนั้น เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะจับผู้นั้น และริบส่งต่อกำนันหรือกรรมการอำเภอตามสมควร

ข้อ 6 เมื่อเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ออกหมายสั่งให้ค้นหรือให้ยึด ผู้ใหญ่บ้าน ต้องจัดการให้เป็นไปตามหมาย"

1.2 กำนัน

ตามพระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457 มาตรา 34 ได้บัญญัติว่า "บรรดาการที่จะตรวจตรารักษาความปกติเรียบร้อยในตำบล คือ การที่จะว่ากล่าวราษฎรในตำบลนั้น ให้ประพฤติตามพระราชกำหนดกฎหมายก็ดี หรือการที่จะป้องกันภัยอันตราย และรักษาความสุขสำราญของราษฎรในตำบลนั้นก็ดี หรือการที่จะรับกิจสุทุกข์ของราษฎรในตำบลนั้นขึ้นร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการเมือง กรรมการอำเภอและจะรับข้อราชการมาประกาศแก่ราษฎรในตำบลนั้นก็ดี หรือที่จะจัดการตามพระราชกำหนดกฎหมาย เช่น การตรวจและนำเก็บภาษีอากรในตำบลนั้นก็ดี การทั้งนี้อยู่ในหน้าที่ของกำนันผู้เป็นนายตำบล ผู้ใหญ่บ้านทั้งปวงในตำบลนั้น และแพทย์ประจำตำบลจะต้องช่วยกันเอาเป็นธุระจัดการให้เรียบร้อยได้ตามสมควรแก่หน้าที่"

มาตรา 34 ทวิ ได้กำหนดว่า "นอกจากอำนาจหน้าที่ที่กล่าวโดย เฉพาะ ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกำนัน ให้กำนันมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้านด้วย"

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า กำนันมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 พอที่จะจำแนกได้เป็นส่วนใหญ่ ๆ 7 ประการ คือ

1. อำนาจและหน้าที่ในทางปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย
ซึ่งกำนันมีอำนาจและหน้าที่ในกรณีดังนี้
 - 1.1 ว่ากล่าวราษฎรในตำบลนั้น ให้ปฏิบัติตามพระราชกำหนดกฎหมาย
 - 1.2 ป้องกันภัยอันตราย และรักษาความสุภาพเรียบร้อยของราษฎรในตำบลนั้น
 - 1.3 รับกิจธุระตลอดทั้งความสุขและความทุกข์ของราษฎรในตำบลนั้นขึ้นเรื่องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ
 - 1.4 รับข้อราชการมาประกาศแก่ราษฎร
 - 1.5 ช่วยจัดการตามพระราชกำหนดกฎหมาย เช่น การตรวจและแนะนำเก็บภาษีอากรในตำบลนั้น
 - 1.6 ถ้ามีเหตุทุกข์ร้อนของราษฎร หรือการแปลกประหลาดเกิดขึ้นในตำบลเมื่อกำนันรู้เห็น ก็ต้องรายงานให้นายอำเภอทราบ
 - 1.7 ถ้าเกิดเวลาจลจี้ดี ช่างกันตายก็ดี ชิงทรัพย์ก็ดี ปล้นทรัพย์ก็ดี ไฟไหม้ก็ดีหรือเหตุร้ายสำคัญอย่างใด ๆ ในตำบลของตน หรือในตำบลที่ใกล้เคียงอันสมควร จะช่วยได้ก็ดี หรือมีผู้ร้ายจากที่อื่น ๆ มามั่วสุมในตำบลนั้นก็ดี หรือมีเหตุควรสงสัยว่าลูกบ้านในตำบลนั้น บางคนจะเกี่ยวข้องเป็นโจรผู้ร้ายก็ดี เป็นหน้าที่ของกำนัน จะต้องเรียกผู้ใหญ่บ้านและลูกบ้านในตำบลนั้นออกช่วยต่อสู้ติดตามเอาของกลางคืน หรือดับไฟ หรือช่วยอย่างอื่นตามสมควรแก่การโดยเต็มกำลัง

2. อำนาจหน้าที่ในการประชุมผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบล
กำนันมีอำนาจเรียกประชุมผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบลเพื่อปรึกษาหารือการที่จะรักษาหน้าที่ในตำบลนั้นให้เรียบร้อยไม่น้อยกว่าเดือนละหนึ่งครั้ง ในกรณีดังนี้

2.1 เมื่อเห็นว่ามีการอันใดเนื่องในการรักษาความปกติเรียบร้อย ในตำบลอันสมควรจะปรึกษาหารือกัน ในระหว่างกำนันผู้ใหญ่บ้านทั้งปวง และแพทย์ประจำตำบล

2.2 ถ้ามีเหตุสงสัยว่าผู้ใดในตำบลนั้นแสดงอาการมาตราบ้าย แก่ผู้อื่นหรือเป็นคนจรจัด ไม่ปรากฏการทำมาหาเลี้ยงชีพ และไม่สามารถจะชี้แจงแสดง ความบริสุทธิ์ของตนได้ก็ดี ให้กำนันเรียกประชุมผู้ใหญ่บ้านสืบสวน ถ้ามีหลักฐานเชื่อว่าเป็นความจริงก็ ให้เอาตัวผู้นั้นส่งนายอำเภอเพื่อดำเนินการต่อไป

2.3 เมื่อมีผู้ใหญ่บ้านนำคนจรแปลกหน้านอกสามะ โนครัว (ตะเบียนบ้าน) มาส่งกำนัน ให้กำนันปรึกษาหารือกับผู้ใหญ่บ้าน เมื่อเห็นสมควรจะจับไล่บุคคลผู้นั้นออกไปเสียจากท้องที่ตำบลนั้นก็ได้

2.4 ถ้าลูกบ้านได้ไปตั้งที่พักกระท่อมหรือโรงเรือนอยู่ที่เปลี่ยว ในตำบลนั้นซึ่งน่ากลัวว่าจะเป็นอันตรายด้วยโจรผู้ร้าย หรือน่าสงสัยว่าจะเป็นสำนักโจรผู้ร้าย การอย่างนี้ให้กำนันผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นประชุมปรึกษากันดู เมื่อเห็นว่าเป็นการสมควรแล้ว จะบังคับให้ลูกบ้านคนนั้นย้ายเข้ามาอยู่เสียในหมู่บ้านราษฎรก็ได้ และให้เฝ้าความแจ้งต่อนายอำเภอ ทราบด้วย

2.5 ถ้าลูกบ้านผู้ใดทิ้งบ้านเรือนให้ชำรุดรุงรัง หรือปล่อยให้ โสโครกโสมม อาจเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่ผู้ที่อยู่ในที่นั้น หรือผู้ที่อยู่ใกล้เคียงหรือผู้ที่ไปมา หรือให้เกิดอัคคีภัย หรือโรคภัย ให้กำนันผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบลปรึกษากัน ถ้าเห็น สมควรจะบังคับให้ผู้ที่อยู่ในที่นั้นแก้ไขเสียให้ก็ได้ ถ้าผู้นั้นไม่ทำตามบังคับ ให้กำนันนำความ ร้องเรียนต่อนายอำเภอ

2.6 ในเวลาใดจะมีอันตรายแก่การทำมาหากินของลูกบ้านใน ตำบลนั้น เช่น มีเหตุโรคภัยไข้เจ็บติดต่อเกิดขึ้น หรือน้ำมาก หรือน้ำน้อย เป็นต้น ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบลปรึกษาหารือกัน ในการป้องกันแก้ไขเยียวยาภัยอันตราย ด้วย อากาศที่แนะนำลูกบ้านให้ทำอย่างไร หรือลงแรงช่วยกันได้ประการใด กำนันมีอำนาจที่จะบังคับ การได้ ถ้าเห็นเป็นการเหลือกำลังให้ร้องเรียนต่อนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด ขอกำลัง รัฐบาลมาช่วย

2.7 ในการที่จะสำรวจสำมะโนครัว และทะเบียนตามบัญชีต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในราชการ เช่น การที่จะสำรวจสำมะโนครัว (ทะเบียนราษฎร) และทำบัญชีไร่นา และสิ่งของต้องนิกัตภาษีอากรในตำบลนั้น กำนันจะเรียกผู้ใหญ่บ้านทั้งปวงมาประชุมกันตรวจบัญชีให้ถูกต้อง และลงชื่อพร้อมกันเป็น พยานในบัญชีที่ยื่นต่อเจ้าพนักงาน

2.8 ในการที่จะทำรายงานประจำ หรือรายงานการจรรยาใด ๆ ยื่นต่อนายอำเภอ กำนันจะเรียกประชุมผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลพร้อมกัน ตรวจสอบก่อนและจะให้ลงชื่อเป็นพยานในรายงานนั้นก็ได้

2.9 ในเวลาที่ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอมิหมายให้ประกาศข้อราชการอันใดแก่ราษฎร กำนันจะเรียกประชุมผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น พร้อมกับชี้แจงให้เป็นที่เข้าใจข้อราชการนั้น แล้วให้รับข้อราชการไปประกาศแก่ราษฎรอีกชั้นหนึ่งก็ได้

2.10 ในเวลาใดมีงานนักขัตฤกษ์ หรือประชุมชนเป็นการใหญ่ในตำบลนั้น กำนันจะเรียกผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบลพร้อมกันมาช่วยพิธีรักษาความสงบเรียบร้อยในสถานที่นั้น ถ้าเห็นเป็นการจำเป็นจะขอแรงราษฎรมาช่วยด้วยก็ได้

2.11 เวลาข้าราชการขึ้นผู้ใหญ่ หรือบังคับบัญชาโดยตรง มาตรวจราชการในท้องที่ กำนันจะเรียกผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบลมาประชุมพร้อมกันเพื่อชี้แจงข้อราชการหรือฟังข้อราชการก็ได้

3. อำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับคนเดินทาง

กำนันมีอำนาจในการนี้ คือ

3.1 ดูแลคนเดินทางซึ่งไม่มีเหตุสงสัยว่าจะ เป็นผู้ร้ายให้ได้มีที่พักตามสมควร เป็นหน้าที่อันแสดงอัธยาศัยไมตรีระหว่างเพื่อนมนุษย์ด้วยกัน เมื่อปรากฏว่าผู้เดินทางไม่มีที่พัก ก็ควรจะได้จัดหาที่พักให้ตามสมควร แต่ถ้าสงสัยว่าคนเดินทางนั้นจะเป็นคนร้ายหลบหนีมา ก็ควรจะได้ทำการจับกุม และนำตัวส่งอำเภอเพื่อสอบสวนข้อเท็จจริงต่อไป

3.2 ถ้าผู้เดินทางด้วยราชการจะต้องการคนนำทาง หรือขาดแคลนพาหนะ สะเบียงอาหารลงในระหว่างทาง และขอร้องต่วยกำนันให้ช่วยสงเคราะห์กำนันต้องช่วยจัดหาให้ตามที่จะทำได้ ถ้าการที่จะช่วยเหลือนั้นจะต้องออกราคาค่าจ้าง เพียงใดให้



เรียกเอาแก่ผู้เดินทางนั้นได้

4. อำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์

กำนันต้องรักษาและตรวจดูแลสิ่งของซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อันอยู่ในตำบลนั้น เช่น สระน้ำ ศาลาอาศัย ที่เลี้ยงปศุสัตว์ เป็นต้น สิ่งสาธารณประโยชน์ซึ่งกำนันจะต้องดูแลรักษานั้น นอกจากที่ได้ระบุไว้ ตามตัวอย่างในกฎหมายก็มี ห้วย หนอง คลอง บึง ทาง เหวียนต่าง ๆ อีกด้วย กำนันจะต้องเอาใจใส่ระมัดระวังดูแลรักษาให้คงสภาพเดิมป้องกันมิให้ผู้ใดรุกล้ำ หรือใช้ประโยชน์แต่ผู้เดียว หากชำรุดทรุดโทรมก็ควรขอแรงลูกบ้านช่วยกันจัดการซ่อมแซมบูรณะให้ใช้การได้

5. อำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการรักษานักขี้สามะ โนคร้าวและทะเบียน

บัญชีของรัฐบาล

กำนันจะต้องรักษานักขี้สามะ โนคร้าว และทะเบียนบัญชีของรัฐบาลในตำบลนั้น และคอยแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้องตรงกับบัญชีของผู้ใหญ่บ้านด้วย ส่วนทรัพย์สินของรัฐบาลที่มีอยู่ในเขตตำบลนั้น กำนันจะต้องทำบัญชีขึ้นไว้หลักฐาน เช่น ที่ดินราชพัสดุ และสิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ ที่หวงห้าม และที่สาธารณสมบัติแผ่นดิน เป็นต้น

6. อำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับภาษีอากร

กำนันจะต้องทำบัญชีสิ่งของ ซึ่งจะต้องเสียภาษีอากรในตำบลนั้นยื่นต่อนายอำเภอ และนำราษฎรไปเสียภาษีอากรตามกฎหมายเกี่ยวแก่ภาษีอากรด้วย

7. อำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับความอาญา

กำนันมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับความอาญาดังต่อไปนี้

7.1 เมื่อทราบข่าวว่า มีการกระทำผิดเกิดขึ้น หรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในตำบลของตน ต้องแจ้งความต่อนายอำเภอให้ทราบ

7.2 เมื่อทราบข่าวว่า มีการกระทำผิดกฎหมายเกิดขึ้น หรือ

สงสัยว่าได้เกิดขึ้นในตำบลใกล้เคียง ต้องแจ้งความต่อกำนันท้องที่นั้นให้ทราบ

7.3 เมื่อปรากฏว่า ผู้ใดกำลังกระทำความผิดกฎหมายก็ดี หรือมีเหตุควรสงสัยว่า เป็นผู้ที่ได้กระทำความผิดกฎหมายก็ดี ให้จับผู้ผิดไว้แล้วรีบส่งต่อนายอำเภอเพื่อดำเนินการต่อไป

7.4 เมื่อมีหมาย หรือคำสั่งตามหน้าที่ราชการให้จับผู้ใดในตำบลนั้น เป็นหน้าที่ของกำนันที่จะจับกุมผู้ผิดนั้น แล้วรีบส่งต่อนายอำเภอ

7.5 เมื่อเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ออกหมายสั่งให้ค้น หรือให้ยึดกำนัน จะต้องจัดการให้เป็นไปตามกฎหมาย

7.6 ถ้ามีผู้ขออายัดตัวคนหรือสิ่งของก็ดี หรือผู้ต้องโจรกรรมจะทำความตราสิน หรือผู้จะขอทำชั้นสูตรবাদแผลก็ดี ให้กำนันสืบสวนฟังข้อความแล้วรีบนำตัวผู้ขอและผู้ต้องอายัดและทรัพย์สินของบรรดาที่จะพาไปด้วยนั้น ส่งนายอำเภอ ถ้าสิ่งของอย่างใดจะพาไปด้วยไม่ได้ ก็ให้กำนันชั้นสูตรให้เห็น แล้วนำความไปแจ้งต่อนายอำเภอในขณะนั้น

อำนาจหน้าที่ของกำนัน นอกจากจะมีอยู่ดังกล่าวแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้านอีกด้วย ทั้งนี้ เป็นผลให้กำนันใช้อำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้านได้ทั้งตำบลที่ตนปกครอง ไม่เฉพาะแต่ในหมู่บ้านที่ตนเป็นผู้ใหญ่บ้านอยู่ด้วยเท่านั้น เพราะกำนันเป็นนายตำบล ก็ย่อมมีอำนาจปกครองได้ทั่วทั้งตำบล

8. อำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ๆ

นอกจากกำนันผู้ใหญ่บ้านจะมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ๆ อีก ดังนี้

1. อำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการทะเบียนราษฎร

ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2499 ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนนายทะเบียนและผู้ช่วยนายทะเบียนในท้องที่ของตน ซึ่งได้แก่นายทะเบียนอำเภอ และนายทะเบียนตำบล ส่วนนายทะเบียนท้องที่นั้น ให้นายกเทศมนตรีเป็นผู้มีอำนาจตั้งและถอดถอน แล้วรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ

สำหรับการแต่งตั้งนายทะเบียนตำบลนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัด อาจแต่งตั้งจากกำนันผู้ใหญ่บ้าน หรือข้าราชการอื่นที่เห็นสมควรให้ทำหน้าที่นายทะเบียนตำบลหน้าที่ของนายทะเบียนตำบลกล่าวโดยส่วนใหญ่มีดังนี้

1.1 รับแจ้งคนเกิด ทั้งที่เกิดภายในบ้านและนอกบ้านตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แล้วออกสูติบัตรให้ไว้เป็นหลักฐาน

1.2 รับแจ้งคนตาย ทั้งในและนอกบ้าน แล้วออกมรณบัตรให้ไว้เป็นหลักฐาน

1.3 รับแจ้งลูกตายในท้อง ทั้งในและนอกบ้าน และออกมรณบัตรหรือบัตรลูกตายในท้องแล้วแต่กรณีให้ไว้เป็นหลักฐาน

1.4 รับแจ้งการย้ายเข้าหรือย้ายออกจากหมู่บ้าน

1.5 ทำทะเบียนบ้านและทะเบียนคนในหมู่บ้านและตำบลของตนให้ถูกต้องอยู่เสมอ

1.6 ทำการสำรวจตรวจสอบทะเบียนราษฎรในหมู่บ้าน และตำบลของตนให้ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนที่ได้วางไว้

1.7 รับแจ้งการตั้งชื่อบุตร

1.8 เป็นผู้อนุญาตการฝัง เหว เก็บ หรือย้ายศพ

1.9 ถ้ามีเหตุควรสงสัยว่า คนตายหรือลูกตายในท้องตายด้วยโรคติดต่ออันตราย หรือตายโดยผิดธรรมชาติ ต้องรับแจ้งพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งเกี่ยวกับโรคติดต่อหรือพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจ และรอการออกมรณบัตรหรือบัตรลูกตายในท้องไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับความเห็นชอบจากพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าว

1.10 นายทะเบียนตำบลจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการทะเบียนคนเกิด คนตาย หรือสูติบัตร และมรณบัตรที่ลงทะเบียนไว้แล้วไม่ได้ เว้นแต่จะ ได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด (การแก้ตัวสะกดการันต์เล็ก ๆ น้อย ๆ ปัจจุบันเป็นอำนาจของนายอำเภอพิจารณาอนุมัติ)

2. อำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการทหาร

ตามพระราชบัญญัติราชการทหาร พ.ศ. 2497 ได้กำหนดให้กำนันผู้ใหญ่บ้านเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ คือ ในเดือนกันยายนของทุกปี นายอำเภอจะประกาศให้ผู้ที่มีอายุถึงเขตที่จะต้องลงบัญชีทหารกองเกิน โดยปิดประกาศไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอ และ ณ ที่เปิดเผยตามเขตชุมชนในท้องที่นั้น กับส่งประกาศให้กำนันผู้ใหญ่บ้านรับแจ้งให้ราษฎรในตำบลหมู่บ้านของตนทราบด้วย (มาตรา 17) หรือในเมื่อกรณีจำเป็น และนายอำเภอออกประกาศเรียกบุคคลที่ได้ลงบัญชีทหารกองเกินไว้แล้ว ไปแสดงตนเพื่อลงบัญชีทหารกองเกินใหม่ ก็จะออกประกาศปิดไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอ ที่เปิดเผยตามชุมชนในท้องที่นั้น และส่งให้กำนันผู้ใหญ่บ้านรับไปแจ้งให้ราษฎรในท้องที่หมู่บ้านตำบลของตนทราบได้ทำนองเดียวกันที่ได้กล่าวมาแล้ว (มาตรา 17)

3. อำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการชลประทานราษฎร

ตามพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร พ.ศ. 2482 มาตรา 4 วรรคท้ายกำหนดว่า "เจ้าพนักงาน หมายความว่า คณะกรรมการจังหวัด ข้าหลวงประจำจังหวัด คณะกรรมการอำเภอ นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หัวหน้าหรือผู้ช่วยหน้าการชลประทาน และเจ้าพนักงานผู้ควบคุมการชลประทาน" ซึ่งจะเห็นได้ว่า กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎรนี้ด้วย

นอกจากนี้ตามพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร พ.ศ. 2482 มาตรา 14 มาตรา 17 และมาตรา 21 ยังได้กำหนดดอกนาจหนี่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านไว้ อีกดังนี้ คือ

มาตรา 14 กำหนดว่า "การเกณฑ์แรงงานหรือเครื่องอุปกรณ์การชลประทานส่วนราษฎรในเวลาปกติ ให้นายอำเภอเป็นผู้สั่งเกณฑ์ ในเวลาฉุกเฉินให้กรมการอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือหัวหน้าการชลประทานเป็นผู้สั่งเกณฑ์จากผู้ที่ได้รับประโยชน์ในเขตการชลประทานนั้น"

มาตรา 17 กำหนดว่า "ในการแบ่งปันการงาน และเครื่อง
อุปกรณ์การชลประทานส่วนราษฎร ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หัวหน้าการชลประทาน หรือผู้ช่วยในเขต
การชลประทานนั้นเป็นผู้แบ่งและควบคุมงานจนกว่าจะแล้วเสร็จ"

ส่วนมาตรา 21 กำหนดว่า "การแบ่งปันน้ำในเขตการชล
ประทานส่วนราษฎร ให้เป็นหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หัวหน้าการชลประทานหรือผู้ช่วยเป็นผู้
แบ่งปันตามส่วนของจำนวนเนื้อที่ทำการเพาะปลูก เว้นแต่ในกรณีที่ตกลงกันไม่ได้ จึงให้นาย
อำเภอหรือผู้แทน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และหัวหน้าการชลประทานในส่วนที่เกี่ยวข้องนั้นไม่น้อยกว่า
สามนายเป็นผู้พิจารณาสิ่งซึ่งขาดตามเสียงข้างมาก

ในเวลานั้นน้ำไม่พอแจกจ่ายให้ เป็นประโยชน์แก่การเพาะปลูก
ได้ทั่วถึงกันให้นายอำเภอหรือผู้แทน ประชุมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และหัวหน้าการชลประทานในเขต
การชลประทานนั้นพิจารณาสิ่งซึ่งขาดตามเสียงข้างมาก"

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ปัญหาในเรื่องน้ำของชนบทเกี่ยวกับการ
เพาะปลูกนั้น เป็นเรื่องสำคัญมากที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องเข้าไปมีบทบาทดำเนินการอยู่เสมอ และ
มีบ่อยครั้งที่ปัญหาในเรื่องน้ำตกลงกันไม่ได้ จนกลายเป็นเรื่องฟ้องร้องกันยังศาลอยู่เป็นประจำ
อย่างไรก็ดีจากอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านทั้งสามมาตราดังกล่าวแล้ว พอจะอธิบายได้ว่า
ในเวลาปกติ นายอำเภอมีอำนาจสั่งเกณฑ์แรงงานหรือเครื่องอุปกรณ์การชลประทานราษฎรสำหรับ
ในเวลาฉุกเฉิน ให้กรรมการอำเภอกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือหัวหน้าการชลประทาน เป็นผู้สั่งเกณฑ์
จากผู้ที่ได้รับประโยชน์ในเขตการชลประทานนั้น การแบ่งปันน้ำในเขตชลประทานส่วนราษฎรให้
เป็นหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หัวหน้าการชลประทานหรือผู้ช่วย เป็นผู้แบ่งปันตามส่วนของ
จำนวนเนื้อที่ทำการเพาะปลูก เว้นแต่กรณีที่ตกลงกันไม่ได้ จึงให้นายอำเภอหรือผู้แทน กำนัน
ผู้ใหญ่บ้าน และหัวหน้าการชลประทานในส่วนที่เกี่ยวข้องนั้น ไม่น้อยกว่า 3 นาย เป็นผู้พิจารณา
สิ่งซึ่งขาดตามเสียงข้างมาก ในเวลาน้ำไม่พอแจกจ่ายให้ เป็นประโยชน์แก่การเพาะปลูกได้ทั่วถึง
ก็ให้นายอำเภอหรือผู้แทนประชุมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และหัวหน้าการชลประทานในเขตชลประทาน

นั้นพิจารณาสิ่งซึ่งขาดตามเสียงข้างมาก (มาตรา 21)

4. อำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับชลประทาน

ตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2486

มาตรา 17 กำหนดให้กำนันผู้ใหญ่บ้านที่หน้าที่ดินแลกรักษาคันคลองและทางน้ำให้เป็นไปโดยเรียบร้อยและสามารถให้การให้เป็นประโยชน์ได้อยู่เสมอ

5. อำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการทะเบียนครอบครัว

ตามพระราชบัญญัติครอบครัว พ.ศ. 2478 มิได้กำหนดให้กำนันเป็นนายทะเบียนโดยตรง แต่ตามพระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2482 มาตรา 3 ซึ่งให้เพิ่มความในมาตรา 6 เป็นวรรค 3 วรรค 4 และวรรค 5 ก็ได้กำหนดให้กำนันมีหน้าที่เกี่ยวกับการจดทะเบียนสมรสไว้ คือ ถ้าในท้องที่ใด ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควรที่ทางราชการจะมอบหมายหน้าที่ให้กำนันทำหน้าที่รับคำร้องขอจดทะเบียนสมรสก็ให้พิจารณาโดยถือหลักเกณฑ์ดังนี้

5.1 การคมนาคมจากท้องที่ตำบลนั้นถึงสำนักงานทะเบียนเป็นทางลำบาก กั้นดง หรือหนทางไกล ไม่อาจไปกลับในวันเดียวได้

5.2 ปริมาณการจดทะเบียนสมรสในท้องที่ตำบลนั้น ๆ น้อยกว่าที่ควรกับความเป็นจริง

5.3 กำนันในตำบลนั้นเป็นผู้ที่ไว้วางใจได้ และสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยไม่เกิดการเสียหาย กล่าวคือ เป็นผู้มีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายพอสมควร

เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัด ได้พิจารณาครบตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้วก็ให้รายงานกระทรวงมหาดไทย เพื่อประกาศให้ราษฎรทราบ และให้ยื่นคำร้องขอจดทะเบียนสมรสต่อกำนันท้องที่ที่ชายหญิงฝ่ายใดหรือทั้งสองฝ่ายมีถิ่นที่อยู่ ซึ่งในทางปฏิบัตินั้นกำนันจะเป็นเพียงผู้รับแบบคำร้องขอจดทะเบียน ณ ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่กำนันนั้นขึ้นอยู่ เมื่อนายทะเบียนออกใบสำคัญแสดงการสมรสให้แล้ว ก็จะนำไปมอบให้แก่คู่สมรสต่อไป ซึ่งก็ถือว่าเป็นการ

สมบูรณ์ตามกฎหมายตั้งแต่วันที่ยื่นคำร้องกับกำนัน

6. อำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับสัตว์พาหนะ

ตามพระราชบัญญัติสัตว์พาหนะ พ.ศ. 2482 มาตรา 4 ได้ให้คำวิเคราะห์ที่ค้นหาคำว่า "เจ้านักงาน" ไว้ว่า หมายความว่าถึงพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและนายทะเบียน ฉะนั้น กำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นพนักงานฝ่ายปกครอง ตามความในมาตรา 2 (1) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงเป็นเจ้านักงานตามมาตราพระราชบัญญัติสัตว์พาหนะด้วย และได้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยมีอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ ดังนี้

6.1 เมื่อสงสัยว่า มีผู้กระทำความผิดต่อพระราชบัญญัติสัตว์พาหนะย่อมมีอำนาจตรวจสัตว์ และเรียกเจ้าของสัตว์ให้นำตัวนิมพ์รูปพรรณหรือหลักฐานใด ๆ มาตรวจสอบกับตัวสัตว์ได้

6.2 เมื่อมีผู้ได้นำสัตว์พาหนะที่จับได้ เนื่องจากการผลิตเพ็ดหรือถูกละทิ้งมาส่ง ต้องนำส่งต่อพนักงานสอบสวน เพื่อโฆษณาหาเจ้าของหรือดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

6.3 เมื่อพบผู้ใดครอบครองสัตว์โดยไม่มีตัวนิมพ์รูปพรรณหรือมีแต่ไม่ถูกต้องตรงกับสัตว์ ก็มีอำนาจที่จะยึดสัตว์พาหนะนั้นได้ และนำส่งพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีต่อไป

กำนันผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสัตว์พาหนะดังนี้ คือ

6.1 ต้องพาเจ้าของสัตว์พาหนะและสัตว์ไปขอจดทะเบียนทำตัวนิมพ์รูปพรรณต่อนายทะเบียนท้องที่ที่สัตว์นั้นอยู่ภายในเขต

6.2 เมื่อมีผู้นำตัวนิมพ์รูปพรรณมาส่ง โดยไม่มีสัตว์สำหรับตัวนิมพ์รูปพรรณนั้นไว้ในครอบครอง เช่น สัตว์ตายหรือหาย กำนันต้องนำส่งนายทะเบียนท้องที่

6.3 รับแจ้งความสัตว์ตายจากเจ้าของหรือผู้ครองสัตว์นั้น

ชั่วคราว

7. อำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับโรคระบาดปศุสัตว์และสัตว์พาหนะ

ตามพระราชบัญญัติโรคระบาดปศุสัตว์และสัตว์พาหนะ พ.ศ. 2474 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ของกำนันไว้ ได้แก่ การป้องกันโรคระบาดของสัตว์ต่าง ๆ รวมทั้งสัตว์พาหนะและปศุสัตว์บางจำพวก เช่น ช้าง ม้า โค กระบือ ล่อ แกะ แพะ สุนัข และ สัตว์เลี้ยงชนิดอื่น ๆ ซึ่งรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ได้ประกาศเป็นคราว ๆ ไป โรคระบาดที่กำหนดไว้ มีดังนี้

- (1) โรครินเดอร์เปสต์
- (2) โรคแอนแทรกซ์
- (3) โรคปากและเท้าเปื่อย
- (4) โรคมองคลอพิซ
- (5) โรคสารติด
- (6) โรคคหิวาต์สุกร (สะไวน์ฟีเวอร์)

ท้องที่ต่าง ๆ ที่ได้ประกาศให้พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์นี้ จะต้องมีเจ้าพนักงานเป็นนายตรวจประจำทุกตำบล ซึ่งนายตรวจประจำตำบลนี้ก็ได้แก่กำนัน ในท้องที่นั้นนั่นเอง เมื่อกำนันซึ่งเป็นนายตรวจได้รับรายงานจากเจ้าของสัตว์หรือได้ทราบว่ามี โรคระบาดสัตว์เกิดขึ้นในท้องที่ของตน จะต้องรีบไปสอบสวนอาการของโรคระบาดยังสถานที่ ที่สัตว์อยู่นั้นทันที ถ้าปรากฏว่าโรคระบาดได้เกิดขึ้นจริง หรือสงสัยว่าจะเกิดโรคระบาดขึ้นแล้ว ก็จะต้องปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ดังนี้

7.1 สั่งให้แยกสัตว์ที่ป่วยไว้ต่างหากจากสัตว์ที่ยังไม่ป่วย จนกว่าจะส่งต่อไป ตามคำแนะนำของเจ้าพนักงานสัตวแพทย์

7.2 สั่งให้กักสัตว์ที่อยู่รวมฝูงหรือเลี้ยงอยู่แห่งเดียวกัน หรือ กินน้ำในที่แห่งเดียวกันกับสัตว์ที่ป่วยนั้นไว้ภายในเขตที่เห็นสมควร

7.3 สั่งให้เจ้าของสัตว์ที่ตาย จัดการฝังหรือเผาซากสัตว์นั้น โดยเร็วหรือถ้าในท้องที่ใดจะจัดการฝัง หรือเผาไม่สะดวก ก็ให้ทำลายซากสัตว์นั้นเสีย วิธีทำ

ลายชากลัสนั้น ถ้าเจ้าพนักงานสัตวแพทย์ได้สั่งหรือแนะนำไว้อย่างไรก็ให้ทำตามวิธีนั้น

7.4 แนะนำเจ้าของสัตว์ถึงวิธีป้องกันโรคระบาด และวิธีป้องกันมิให้โรคติดต่อลูกตามต่อไปตามสมควร หรือตามคำแนะนำของเจ้าพนักงานสัตวแพทย์ ก็จะต้องคอยระวังให้ราษฎรปฏิบัติตามคำสั่ง หรือตามคำแนะนำนั้นโดยเคร่งครัดด้วย

7.5 ถ้าสัตว์ที่ป่วยหรือตายไม่ปรากฏเจ้าของ จะต้องดูแลควบคุมเพื่อป้องกันการระบาดของโรคนั้นด้วย

7.6 จะต้องรีบรายงานเรื่องโรคระบาดสัตว์ที่เกิดขึ้น และเหตุการณ์ที่ได้ปฏิบัติไปต่อนายอำเภอโดยเร็วที่สุด เพื่อเจ้าพนักงานสัตวแพทย์จะได้ดำเนินการต่อไป

การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ดังกล่าวนี้ ถ้าหากกำนันไม่สามารถจะปฏิบัติหน้าที่ได้ชั่วคราวในเวลาใด จะต้องมอบให้ผู้ใหญ่บ้านหนึ่งซึ่งอยู่ในตำบลเดียวกันเป็นผู้ทำหน้าที่แทน เมื่อมอบให้ผู้ใดทำหน้าที่แทนแล้ว ก็จะต้องแจ้งให้ผู้ใหญ่บ้านนอกนี้ในตำบลนั้นทราบด้วย

8. อำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการสวนครัวและเลี้ยงสัตว์

ตามพระราชบัญญัติการสวนครัวและการเลี้ยงสัตว์เพื่อประโยชน์แห่งครัวเรือน พ.ศ. 2482 มาตรา 8 และตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2482 ได้กำหนดให้กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องนี้ กล่าวคือให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจภายในเขตของตน สอดส่อง และตรวจตราให้เจ้าบ้านปฏิบัติตามคำสั่ง และให้มีอำนาจให้คำแนะนำตามสมควรถ้าปรากฏว่า เจ้าบ้านไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ก็ให้ตักเตือนเป็นหนังสือพร้อมทั้งกำหนดเวลาอันสมควรที่จะให้เจ้าบ้านปฏิบัติตามคำสั่งนั้นภายในเวลาดังกล่าวแล้ว

อย่างไรก็ดี ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือเวียนด่วนมาก ที่มท.0309/ว.514 ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด ให้ฟื้นฟูส่งเสริมการทำสวนครัวและเลี้ยงสัตว์ในครอบครัวอย่างจริงจัง ทั้งนี้เนื่องจากปรากฏว่าใน

ปัจจุบันนี้ภาวะค่าครองชีพได้สูงขึ้นอย่างรวดเร็ว และยังมีแนวโน้มที่คาดว่าจะลดลง กล่าวคือ ราคาเครื่องอุปโภคแทบทุกชนิดที่จะเป็นในการครองชีพถึงตัวสูงขึ้นจากระดับเดิมมาก ทำให้ราษฎรผู้บริโภครับความกระทบกระเทือนเป็นอย่างมาก ภาวะดังกล่าวนี้อาจเป็นผลมาจากเหตุการณ์หลายด้านประกอบกัน อาทิ ในปัจจุบันนี้รัฐบาลกำลังเร่งพัฒนาประเทศชาติทั้งในด้านการเศรษฐกิจ สังคมและการทหาร รวมทั้งการสร้างชื่อเสียงเกียรติคุณของประเทศเพื่อผลทางการเมืองระหว่างประเทศมากยิ่งขึ้นกว่าที่เคยเป็นมาแล้ว จึงทำให้มีชาวต่างประเทศ ทั้งนักธุรกิจ นักวิชาการ ทนายนิมิตร นักท่องเที่ยว อาสาสมัคร นักกีฬา และผู้มาชมมหรสพต่าง ๆ ที่จัดขึ้นในประเทศไทย เข้ามาพำนักอยู่ในประเทศไทยทั้งในระยะสั้นระยะยาวเป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นการเพิ่มอัตราผู้บริโภคให้สูงขึ้นกว่าเดิมจนอัตราการผลิตในปัจจุบันไล่ไม่ทันกับอัตราเพิ่มทางด้านผู้บริโภค ประกอบกับอัตราการเกิดของประชากรไทยขณะนี้มีอัตราสูง จึงทำให้เครื่องบริโภคที่จำเป็นบางอย่าง เช่น อาหารประเภทผัก เนื้อสัตว์ และไข่ สูงขึ้นผิดปกติ เป็นผลให้ราคาเครื่องอุปโภคแทบทุกชนิดสูงตามขึ้นไปด้วย

ทางราชการได้เห็นความสำคัญในเรื่องนี้ เพื่อแก้ไขภาวะดังกล่าวมิให้ราคาเครื่องบริโภคสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว จำต้องเร่งผลิตเกี่ยวกับอาหารหลักที่จำเป็นต้องใช้บริโภคเป็นประจำวัน เช่น ผัก เนื้อสัตว์ และไข่ ให้ได้ส่วนสัมพันธ์กับอัตราการบริโภค เพื่อช่วยดึงราคาเครื่องบริโภคชนิดอื่น ๆ ให้ลดต่ำลงในระยะเวลาอันสมควรต่อไป จึงได้แก้ไขปัญหานี้เฉพาะหน้าด้วยการรื้อฟื้นการส่งเสริมการทำสวนครัวและเลี้ยงสัตว์ ขึ้นมาแนะนำแก่ราษฎรให้กระทำอย่างจริงจังและทั่วถึง โดยให้มีนโยบายเน้นหนักที่จะได้ผลผลิตทำหรับบริโภคในครัวเรือนด้วยระยะเวลาอันสั้น เช่น อาหารจำพวกผัก สัตว์ปีก และไข่ อันจะได้ประโยชน์สำหรับประชาชนโดยทั่วไปทั้งด้านเศรษฐกิจภายในครอบครัวและความสัมพันธ์ในครอบครัวที่จะได้ใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าว ทางราชการมุ่งหมายเพื่อให้มีผลิตผลที่จำเป็นแก่การบริโภคประจำวันโดยรวดเร็ว มิได้มุ่งหมายจะให้นำเอาบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการทำสวนครัวและการเลี้ยงสัตว์เพื่อประโยชน์แห่งครัวเรือนมาใช้บังคับ อันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนแต่อย่างใด เพียงแต่ให้มีการกระตุ้นส่งเสริมและสนับสนุนเพื่อสนองนโยบายของทางราชการในการที่จะแก้ไขภาวะการครองชีพ ในปัจจุบันเป็นการเฉพาะ

หน้าเท่านั้น

ในการนี้ ในทางปฏิบัติกำนันผู้ใหญ่บ้านจะต้องมีบทบาทสำคัญที่จะต้องทำสวนครัวและเลี้ยงสัตว์ในครอบครัวเพื่อเป็นตัวอย่างแก่ลูกบ้านในเขตรับผิดชอบของตน และจะต้องดำเนินการดังต่อไปนี้ อีก คือ

8.1 แนะนำประชาชนทำการปลูกพืชผักที่จำเป็นแก่การบริโภค ชนิดที่ให้ผลผลิตเร็วตามสภาพของภูมิประเทศและดินฟ้าอากาศ และความเหมาะสมตามสภาพของบุคคล

8.2 แนะนำประชาชนทำการเลี้ยงสัตว์ปีก เช่น เป็ด ไก่ ฯลฯ อย่างใดอย่างหนึ่ง อย่างน้อยครอบครัวละ 5 ตัว หากท้องที่ใด จังหวัด อำเภอ ได้พิจารณาเห็นว่าสามารถจะเลี้ยงสุกรได้ก็แนะนำให้เลี้ยงครอบครัวละ 1 ตัว²

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการฟื้นฟูส่งเสริมการทำสวนครัวและเลี้ยงสัตว์ในครอบครัว จะสำเร็จผลสมความมุ่งหมายตามนโยบายของทางราชการมากน้อยแค่ไหน ก็ขึ้นอยู่กับผู้นำชนบท หรือกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นสำคัญ ทั้งนี้ เพราะกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ที่ใกล้ชิดกับราษฎรมากที่สุด สามารถที่จะให้คำแนะนำ กระตุ้น ส่งเสริม และสนับสนุน ตลอดจนควบคุมดูแล การดำเนินงานเกี่ยวกับการทำสวนครัวและเลี้ยงสัตว์ของลูกบ้านของตนได้เป็นอย่างดี ประกอบกับกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นคนของตำบลและหมู่บ้านนั้น ได้คลุกคลีและอยู่ในตำบลหมู่บ้านนั้นมาตลอด จึงทำให้เข้าใจสภาพท้องที่และบุคคล ในเขตการปกครองที่ตนเองรับผิดชอบได้อย่างเหมาะสม และถูกต้องสมบูรณ์ที่สุด อันจะเป็นผลทำให้การส่งเสริมการทำสวนครัวและเลี้ยงสัตว์ในครอบครัว เป็นไปตามนโยบายของทางราชการที่ได้วางไว้ดังกล่าวแล้ว

² หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท. 0309/ว.514 ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน 2513 เรื่อง การฟื้นฟูส่งเสริมการทำสวนครัวและเลี้ยงสัตว์ในครอบครัว ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด

9. อำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการเกณฑ์พลเมืองรับราชการทหาร

ตามพระราชบัญญัติเกณฑ์พลเมืองอุดหนุนราชการทหาร พ.ศ. 2464 มาตรา 31 มาตรา 33 และมาตรา 21 ได้กำหนดให้กำนันเป็นเจ้าหน้าที่ปกครองท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัตินี้ โดยกำหนดอำนาจไว้ให้ทำการสำรวจและดำเนินการ เมื่อได้รับหมายเกณฑ์จากผู้มีอำนาจสั่งเกณฑ์

10. อำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติสุขาภิบาล

ตามพระราชบัญญัติเกณฑ์พลเมืองอุดหนุนราชการทหาร พ.ศ. 2495 มาตรา 7 ได้กำหนดให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านของตำบลและหมู่บ้านซึ่งเป็นที่ตั้งสุขาภิบาล ร่วมเป็นคณะกรรมการสุขาภิบาลด้วย และมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติสุขาภิบาลดังกล่าวได้ กำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการสุขาภิบาลไว้ดังนี้

- 10.1 ให้มีและบำรุงทางน้ำ ทางบก
- 10.2 รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดิน และสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- 10.3 ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- 10.4 ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา ตลาด โรงฆ่าสัตว์ ทำเทียบเรือ ทำข้าม สุสาน และฌาปนสถาน
- 10.5 ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- 10.6 ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- 10.7 ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการนิเทศรักษาคนเจ็บไข้
- 10.8 บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- 10.9 ให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจของราษฎร
- 10.10 หน้าที่อื่น ๆ ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของสุขาภิบาล

คณะกรรมการสุขาภิบาลดังกล่าว มีอำนาจที่จะตราข้อบังคับสุขาภิบาล ขึ้นให้บังคับแก่ราษฎรซึ่งอยู่ในเขตสุขาภิบาล และเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้อนุมัติแล้ว ให้

ประกาศใช้บังคับได้ ในข้อบังคับสุขภาพนี้ จะกำหนดโทษปรับแก่ผู้ละเมิดข้อบังคับด้วยก็ได้ แต่ห้ามมิให้กำหนดโทษปรับไม่เกินหนึ่งร้อยบาท

11. อำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 มาตรา 9 ได้กำหนดให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบลนั้น เป็นสมาชิกสภาตำบล โดยตำแหน่งและมาตรา 38 ได้กำหนดให้กำนันเป็นประธานคณะกรรมการตำบลผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบลเป็นกรรมการตำบลหรือบรรดาผู้ทรงคุณวุฒิมีจำนวนไม่เกินห้าคน เพื่อบริหารกิจการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล

ส่วนหน้าที่ของตำบลนั้น มาตรา 46 ได้กำหนดไว้ว่า ตำบลอาจมีหน้าที่ดำเนินกิจการส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

- 11.1 รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- 11.2 ให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก
- 11.3 รักษาความสะอาดของถนนและทางเดิน และสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- 11.4 ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- 11.5 ป้องกันและระงับสาธารณภัย
- 11.6 ส่งเสริมให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- 11.7 บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- 11.8 ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา ตลาด โรงฆ่าสัตว์ ทำเทียบเรือ ทำข้าม สุสาน และฌาปนสถาน
- 11.9 ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- 11.10 ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
- 11.11 ให้มีสถานที่ประชุม สนามนั่งเล่น และสนามกีฬา

11.12 การส่งเสริมศาสนา วัฒนธรรม ศิลธรรม และสังคม
สงเคราะห์

11.13 กิจการอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและ
ท้องถิ่นหรือหน้าที่อื่นที่กฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นหน้าที่ของกิจการส่วนตำบล

หน้าที่ดังกล่าวมาข้างต้นนี้ จะมอบให้แก่ตำบลเพียงใดนั้นให้เป็น
ไปตามประกาศจัดตั้งตำบลและมอบอำนาจหน้าที่ในตำบล หรือตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นหน้าที่
ของตำบล และหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในประกาศนั้นอาจเปลี่ยนแปลงได้โดยประกาศของกระทรวง
มหาดไทย

ในด้านที่เกี่ยวกับกิจการของสภาตำบลตามกฎหมายนี้ กำนัน
ผู้ใหญ่บ้าน คงร่วมกันเป็นคณะกรรมการตำบล อาจต้องให้คำชี้แจงตอบข้อซักถามของสมาชิก
สภาตำบล ซึ่งอาจซักถามข้อความใด ๆ อันเกี่ยวกับการงานในหน้าที่ได้ทราบข้อบังคับการประชุม
อย่างไรก็ดีตั้งแต่ใช้พระราชบัญญัตินี้มาจนบัดนี้มีองค์การบริหารส่วนตำบล 53 แห่ง

12. อำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับสภาตำบล

สภาตำบลเกิดก่อนองค์การบริหารส่วนตำบล อาจกล่าวได้ว่า
เป็นบันไดขั้นแรกของการที่จะก้าวไปสู่องค์การบริหารส่วนตำบล สภาตำบลเป็นการทดลองรูป
การปกครองท้องถิ่นอีกรูปหนึ่ง และเกิดขึ้นโดยระเบียบของกระทรวงมหาดไทย คำปรารภของ
ระเบียบเรื่องนี้มีว่า "โดยที่การปกครองตำบลและหมู่บ้านในปัจจุบัน พระราชบัญญัติลักษณะ
ปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486 ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการตำบลและคณะกรรมการ
หมู่บ้านเพื่อช่วยเหลือและร่วมปรึกษากิจการที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน นับว่า

*ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่
222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม 2499.

เป็นวิธีการที่ชอบด้วยเหตุผลอยู่ แต่ในปัจจุบันนี้โลกได้วิวัฒนาการไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย ยิ่งขึ้น ประกอบด้วยในโอกาสที่ข้าพเจ้าออกไปเยี่ยมเยียนราษฎรตามชนบทจังหวัดต่าง ๆ หลายแห่ง ได้เกิดความรู้สึกว่าการบริหารงานตำบลหมู่บ้านนั้น ถ้าได้เปิดโอกาสให้ราษฎรได้ร่วมมือกันบริหารงานของตำบลและหมู่บ้านทุกอย่างเท่าที่จะเป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่น และประชาชนส่วนรวมโดยไม่ขัดต่อกฎหมายที่มีอยู่แล้ว ก็จะเป็นทางหนึ่งที่จะนำประชาชนไปสู่การปกครองระบอบเสรีประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์ และความตั้งใจที่จะส่งเสริมความเจริญของท้องถิ่นที่จะสำเร็จรวดเร็วยิ่งขึ้นด้วยจึงวางทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารงานของตำบล หมู่บ้านไว้ดังต่อไปนี้" นี้คือคำปรารภของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสมัยนั้น

ระเบียบดังกล่าวยังใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ โดยมีหลักการดังนี้

12.1 คณะกรรมการหมู่บ้าน ประกอบด้วยผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งและ ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านอีกไม่น้อยกว่า 2 คน การเลือกผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านแม้กฎหมายจะให้นายอำเภอเป็นผู้เลือกตั้งก็ตาม ในทางปฏิบัตินายอำเภอจะต้องฟังความคิดเห็นของราษฎรในหมู่บ้านนั้นประกอบด้วย เพราะผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ที่สมัครเข้ามาทำงานโดยไม่ได้ค่าตอบแทน ความสำเร็จของงานนั้นก็ต้องอาศัยความร่วมมือของราษฎรหมู่บ้านนั้นเป็นสำคัญ ฉะนั้น จึงต้องพิจารณาตั้งจากผู้ที่ราษฎรส่วนใหญ่มีความเคารพนับถือ และมีลักษณะที่จะเป็นหัวหน้างานท้องถิ่น (Local Leader) ด้วย

12.2 คณะกรรมการตำบล ประกอบด้วยกำนันท้องถิ่น แพทย์ประจำตำบลและครูประชาบาลในตำบลนั้นคนหนึ่ง กับราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิในตำบลไม่น้อยกว่า 2 คน

12.3 สภาตำบล ให้มีสมาชิกสภาตำบลหมู่บ้านละ 2 คน

12.4 การดำเนินงานของคณะกรรมการตำบล

12.4.1 กิจการตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น

12.4.2 กิจการที่ส่วนกลางโอนเงินมาให้ดำเนินการ

12.4.3 กิจการส่วนจังหวัดที่ข้าราชการส่วนจังหวัดมอบ

หมาย

12.4.4 กิจการส่วนตำบลโดยเฉพาะ

ดังนั้น ทุกตำบลในท้องที่ที่พระราชอาณาจักรจึงมีรูปเป็นสภาตำบล
 ในชั้นทดลองที่พระราชอาณาจักรตั้งแต่บัดนั้นมา แต่กิจการที่ได้ดำเนินไปดุก่อนข้างจะซบเซากันลงไป
 มาก ไม่เหมือนเมื่อแรก ๆ ที่จัดตั้ง อย่างไรก็ตาม ภายใต้อาณัติของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว
 ส่วนตำบล พ.ศ. 2499 เกิดขึ้น พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมีหลักการคล้ายคลึงกับระเบียบของกระทรวง
 มหาดไทยว่าด้วยบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้านมากที่สุด แต่มีลักษณะเป็นองค์การบริหาร
 ส่วนท้องถิ่นรูปหนึ่งที่ถูกหมายรับรองและเป็นนิติบุคคลมีรายได้รายจ่าย และจัดตั้งขึ้นได้โดย
 ประกาศของกระทรวงมหาดไทย ถ้าตำบลใดประกาศตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นแล้ว กิจการ
 เรื่องสภาตำบลตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยก็เป็นอันยกเลิกไป แต่จนถึงบัดนี้ที่พระราชอาณาจักร
 คงมีองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่เพียง 53 แห่งดังกล่าวแล้ว



13. อำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาชุมชน

ดังทราบแล้วว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านได้ร่วมเป็นคณะกรรมการการ
 พัฒนาชุมชน ตำบล และหมู่บ้าน ซึ่งจะชี้ให้เห็นบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านในงานพัฒนาชุมชนดังต่อ
 ไปนี้

13.1 คณะกรรมการพัฒนาตำบล ประกอบด้วยกำนันผู้ใหญ่บ้าน
 เป็นประธานคณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้านโดยตำแหน่ง ผู้นำท้องถิ่นซึ่งคณะกรรมการพัฒนาอำเภอ
 แต่งตั้งไม่เกิน 5 คน เป็นกรรมการ พัฒนาการเป็นเลขานุการ ให้ที่ประชุมเลือกตั้งผู้ใดคนหนึ่งซึ่ง
 จะเป็นกรรมการหรือไม่ก็ได้ เป็นผู้ช่วยเลขานุการสำหรับประธานคณะกรรมการให้ที่ประชุม
 เลือกตั้งทุก 2 ปี

ให้มีภาระแต่งตั้งกรรมการพัฒนาตำบล ซึ่งมีใช้เป็น
 กรรมการโดยตำแหน่งทุก 2 ปี

หน้าที่ วิจารณ์โครงการหมู่บ้าน แล้วรวบรวมเสนอ
 คณะกรรมการพัฒนาอำเภอ พร้อมด้วยความเห็นวิจารณ์ปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์
 ส่วนได้ส่วนเสียของประชาชนทั้งตำบล หรือเป็นกิจกรรมที่ต้องอาศัยความร่วมมือของประชาชน
 หลายหมู่บ้าน คณะกรรมการพัฒนาตำบลอาจประชุมกันตามโอกาสที่มีปัญหาเกิดขึ้น แต่อย่างน้อย
 ต้องประชุมกันเดือนละหนึ่งครั้ง

13.2 คณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน ประกอบด้วยผู้ใหญ่บ้านหรือกำนันในหมู่บ้านเป็นประธานโดยตำแหน่ง ครูประชาบาลและผู้นำท้องถิ่นซึ่งราษฎรเลือกตั้งเป็นกรรมการรวมกันมีจำนวน 4-9 คน พัฒนาการเป็นเลขานุการ และให้คณะกรรมการเลือกตั้งผู้หนึ่งผู้ใดซึ่งจะเป็นกรรมการด้วยหรือไม่ก็ตาม เป็นผู้ช่วยเลขานุการ สำหรับคณะกรรมการให้ที่ประชุมเลือกตั้งทุก 2 ปี

ให้มีการเลือกตั้งกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน ผู้ซึ่งมิใช่เป็นกรรมการ โดยตำแหน่งทุก 2 ปี

หน้าที่

13.2.1 ทำงานร่วมกับพัฒนากรและเจ้าหน้าที่วิชาการของกระทรวงทบวงกรม ในการพัฒนากิจกรรมของหมู่บ้านตามความต้องการของประชาชน

13.2.2 เป็นสถาบันที่ประชุมพิจารณาปัญหาของท้องถิ่นและวางโครงการเพื่อพัฒนาท้องถิ่นนั้น ๆ

13.2.3 เป็นสื่อการติดต่อ ให้ความรู้ในเรื่องที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชน

13.2.4 ส่งเสริมเผยแพร่ให้ประชาชนมองเห็นปัญหาในการครองชีพ เพื่อร่วมกันแก้ปัญหาหรือรับเอาการเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ เข้าในการดำเนินชีวิตให้ดีขึ้น

13.2.5 ร่วมกับประชาชนในการวางโครงการพัฒนากิจกรรมต่าง ๆ และรวมกลุ่มประชาชนที่มีความสนใจร่วมกันเพื่อฝึกอบรมให้มีความรู้ในวิธีการและฝีมือใหม่ ๆ อันเป็นประโยชน์ในการยกระดับการครองชีพให้สูงขึ้นและอื่น ๆ ตามความต้องการของประชาชน

จะเห็นได้ว่า กำนันผู้ใหญ่บ้านมีบทบาทสำคัญในการปกครองตำบลและหมู่บ้านในการให้ความช่วยเหลือชาวบ้านทั้งในด้านการอาชีพ ความเป็นอยู่ สวัสดิการ ความสงบสุขต่าง ๆ ภายในตำบลและหมู่บ้าน

อย่างไรก็ดี ในด้านการพัฒนาชุมชนนั้น มีจุดมุ่งหมายที่จะปรับปรุงส่งเสริมฐานะความเป็นอยู่ของชาวชนบทให้ดีขึ้นในทุก ๆ ด้าน โดยยึดหลักการช่วย

ตนเอง ซึ่งหมายถึงการริเริ่มดำเนินการทั้งในด้านแรงงานและความเป็นมาจากชาวบ้านทั้งสิ้น รัฐจะให้ความช่วยเหลือในเรื่องที่พัฒนาความสามารถของชาวบ้านในชนบทเท่านั้น อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่างานพัฒนาชุมชนจะเป็นขบวนการของประชาชนโดยแท้จริงก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้วต้องอาศัยผู้ที่จะเป็นหัวหน้าดำเนินงานในระดับตำบลและหมู่บ้านในเขตพัฒนาด้วย กำนันผู้ใหญ่บ้านย่อมเป็นหัวแรงที่สำคัญในการดำเนินงานนี้ เพราะทั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นที่เคารพนับถือของชาวบ้านในชนบท ก็ย่อมมีส่วนช่วยในการชักจูงประชาชนให้เข้าร่วมมือทำการปรับปรุง เสริมสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่นได้อย่างดี การชักจูงประชาชนให้เข้ามาร่วมงานด้วยนั้นเป็นสิ่งที่ทำได้ยาก จำเป็นต้องเข้าถึงจิตใจของประชาชนอย่างแท้จริง โดยเหตุนี้งานพัฒนาชุมชนจึงเน้นถึงความสำคัญของกำนันและผู้ใหญ่บ้านนี้ ซึ่งอาจแยกชี้แจงให้เห็นความสำคัญของกำนันและผู้ใหญ่บ้านในการดำเนินงานพัฒนาชุมชนได้เป็นข้อ ๆ ดังนี้

13.1 กำนันผู้ใหญ่บ้านในฐานะเป็นประธานกรรมการพัฒนา

ตำบลและหมู่บ้าน

ตำแหน่งนี้ับได้ว่าสำคัญต่อการดำเนินงานพัฒนาชุมชนในเขตพัฒนาในระดับตำบลและหมู่บ้าน เพราะต้องมีหน้าที่และรับผิดชอบมากกว่ากรรมการอื่น ๆ กับทั้งหัวแรงในการดำเนินงานนี้ด้วย กรรมการนี้ถือได้ว่าเป็นของประชาชนโดยแท้จริง การทำให้คณะกรรมการนี้มีประสิทธิภาพเป็นสิ่งที่จำเป็นยิ่ง เพราะชาวบ้านจะสามารถใช้คณะกรรมการนี้เพื่อการวางโครงการ การตกลงใจในการดำเนินงานปรับปรุงส่งเสริมพร้อมทั้งแก้ไขปัญหาของชุมชนของตนเอง

กล่าวได้ว่างานที่สำคัญที่สุดอันหนึ่งในหน้าที่พัฒนาการก็คือ การช่วยให้ชาวบ้านรู้จักวางแผนงานพร้อมทั้งส่งเสริมสนับสนุนโครงการของชุมชนสิ่งสำคัญอันดับแรกในการวางแผนพัฒนา ก็คือ การสนใจและการร่วมมือของชาวบ้าน การรักษาไว้ซึ่งความร่วมมือของชาวบ้านก็อยู่ที่การมีประสิทธิภาพของคณะกรรมการนี้

13.2 ในฐานะเป็นผู้ให้คำแนะนำช่วยเหลือ ทั้งเป็นที่ปรึกษาของการพัฒนาการในการปฏิบัติงานในเขตพัฒนา

กำนันผู้ใหญ่บ้าน เป็นที่ยกย่องนับถือของประชาชนในเขตนั้น งานส่วนใหญ่ที่ดำเนินไปในตำบลและหมู่บ้านก็อยู่ที่กำนันและผู้ใหญ่บ้านด้วยนอกจากนี้

กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ที่อาศัยอยู่ในชนบทนั้น ๆ มาเป็นเวลานานก็ย่อมรู้ถึงปัญหาความต้องการต่าง ๆ ในชนบทได้ดีกว่าพัฒนากร ซึ่งเป็นข้าราชการจากส่วนกลางที่เข้าไปอยู่ในหมู่บ้านเพียงชั่วคราวเวลาอันสั้น ฉะนั้น การที่พัฒนากรจะกระทำการอะไรลงไปก็ต้องนำไปปรึกษาต่อกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้น ๆ เสียก่อนเพื่อให้เกิดความเข้าใจซึ่งกันและกัน และความร่วมมือกันอย่างดีในภายหลัง

13.3 ในฐานะผู้นำท้องถิ่น

ผู้นำท้องถิ่นเป็นบุคคลที่ควบคู่กับพัฒนากรในการปฏิบัติงานในเขตพัฒนา แต่ผู้นำท้องถิ่นนั้นไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐเช่นพัฒนากร ผู้นำนี้เป็นชาวบ้านธรรมดาที่เองซึ่งมีลักษณะแตกต่างจากชาวบ้านในท้องถิ่นนั้น ๆ ตรงที่มีลักษณะของผู้นำ และโดยทั่วไปมักจะเป็นผู้เริ่มดำเนินงานใหม่ ๆ และโดยปกติชาวบ้านในท้องถิ่นนั้นจะกระทำตาม ผู้นำท้องถิ่นจึงเป็นบุคคลที่จะช่วยให้การปฏิบัติงานพัฒนาชุมชนสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ซึ่งในการนี้กำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นบุคคลที่ถูกจัดอยู่ในผู้นำท้องถิ่นลักษณะนี้ แต่โดยที่ผู้นำท้องถิ่นนี้เป็นบุคคลที่มีความสำคัญต่องานพัฒนาชุมชนควบคู่กับพัฒนากร โดยเป็นบุคคลที่คอยกระตุ้นเตือนให้ชาวบ้านเข้าร่วมมือกับงาน ทั้งเป็นผู้ถ่ายทอดความรู้ต่าง ๆ ให้ชาวบ้าน ตลอดจนนำบริการต่าง ๆ ของรัฐมาสู่ประชาชน จะเห็นได้ว่ากำนันและผู้ใหญ่บ้านนี้เป็นบุคคลสำคัญต่อการส่งเสริมและสนับสนุนแผนการพัฒนาชุมชนร่วมอยู่ด้วยเป็นอันมาก

14. อำนาจและหน้าที่อื่น ๆ

นอกจากนี้กำนันและผู้ใหญ่บ้านยังมีหน้าที่อื่น ๆ ตามีจะมีคำสั่งเป็นครั้งคราวโดยมิได้มีกฎหมายอีกด้วย เช่น การสำรวจสำมะโนประชากรสำมะโนเกษตร การสำรวจหมู่บ้านของสำนักงานสถิติแห่งชาติ สำรวจทะเบียนบ้าน งานเกี่ยวกับบัตรประจำตัวประชาชน การสำรวจสัตว์หาย ตลอดจนการสำรวจอื่น ๆ อีก เป็นต้น

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า กำนันและผู้ใหญ่บ้านนั้นต่างก็เข้าไปมีส่วนร่วมและบทบาทเกี่ยวกับงานราชการบ้านเมืองเกือบทุกอย่าง ไม่ว่างานนั้นจะเป็นของกระทรวงทบวงกรมใด หรือไม่ว่าจะเป็นงานที่เกี่ยวกับตัวบทกฎหมายหรือนโยบายก็ตาม ทั้งที่เป็นส่วน

เล็กน้อยและมีความสำคัญแก่ประเทศชาติเป็นอย่างมากมาย โดยมีทั้งอำนาจและหน้าที่ควบคู่กันไป อำนาจและหน้าที่เหล่านี้ บางอย่างก็มีมาช้านานแล้ว และปัจจุบันก็ยังมิอยู่ จึงอาจกล่าวได้ว่า กำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้มีส่วนสำคัญอย่างมากเกี่ยวกับการบริหารราชการและในการพัฒนา ประเทศ

อย่างไรก็ดี กำนันและผู้ใหญ่บ้านนอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและในทางการปกครองโดยทั่วไปแล้ว ยังมีส่วนสำคัญในฐานะเป็นผู้นำของท้องถิ่น ในการประกอบสาธารณกิจทางสังคมต่าง ๆ อีกด้วย เช่น งานสังคมสงเคราะห์ตั้งแต่เกิด ศึกษาเล่าเรียน โภชนา บวชนาค แต่งงาน หย่าร้าง ตาย รวมตลอดทั้งงานด้านศาสนาและสาธารณกุศล งานเกี่ยวกับวัฒนธรรม ประเพณี ทั้งที่เป็นส่วนรวมของตำบล หมู่บ้าน และงานส่วนตัว งานนักชดถุภรณ์ งานเทศกาลปีใหม่ ตรุษ สารท ทอดผ้าป่า ทอดกฐิน สร้างวัด สร้างโรงเรียน ซึ่งในกรณีนี้กำนันผู้ใหญ่บ้านต้องทำตัวเป็นสื่อมวลชน คือมีฐานะร่วมงานสังสรรค์กับชาวบ้านและดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในพิธีกรรมต่าง ๆ นั้นอีกด้วย

กล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่า บทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านในการพัฒนาท้องถิ่นเป็นปัญหาใหญ่ปัญหาหนึ่ง เพราะกำนันผู้ใหญ่บ้านไม่ใช่ข้าราชการพลเรือนเป็นตำแหน่งงานฝ่ายปกครอง อยู่ในบังคับบัญชาของนายอำเภอ เป็นบุคคลที่ทางราชการต้องพึ่งพาอาศัยเป็นอย่างมาก ทั้งในการมอบหมายการงานให้ปฏิบัติ หรือให้ความสะดวกแก่เจ้าหน้าที่ที่จะออกไปปฏิบัติงานในท้องถิ่น ปัจจุบันราชการมีเพิ่มขึ้นมากมายจนปรากฏว่า กำนันผู้ใหญ่บ้านต้อง

กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ มอบหมายการงานให้กำนันผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติรวมกันได้ถึง 100 เรื่อง ดู อัยยุทธ์ คชนิมพ์, การปกครองตำบลและหมู่บ้าน ในบทที่ 5 ของหนังสือวารสารรัฐประศาสนศาสตร์ ฉบับพิเศษ 2508 เรื่อง การบริหารราชการในส่วนภูมิภาค หน้า 288-293 และหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย ที่ 6452/2504 ลงวันที่ 20 เมษายน 2504.

มีหน้าที่ทำงานให้แก่ราชการเกือบทุกวันไม่มีโอกาสทำมาหาเลี้ยงชีพโดยปกติ แต่ทางราชการก็ให้ผลประโยชน์ตอบแทนน้อยมาก ความคุ้มครองเกี่ยวกับชีวิตร่างกายและทรัพย์สินก็เกือบจะไม่มีตลอดจนอุปกรณ์ที่จะช่วยในการปฏิบัติงาน ก็เกือบจะไม่มีอยู่เลยเช่นกัน ในส่วนตัวของกำนันผู้ใหญ่บ้านเองก็ปรากฏว่า แม้จะมีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมสูงกว่าชาวบ้านอื่น ๆ อยู่บ้าง แต่ก็ยังไม่สูงจนเกินไปนัก ประกอบกับพื้นฐานความรู้ทางสมัยใหม่มีจะค่อนข้างต่ำ กล่าวคือส่วนมากมีความรู้ระดับประถมศึกษา และบางครั้งก็อ่านไม่ออกเขียนไม่ได้ และมักอยู่ในวัยสูงอายุเพราะอยู่ในตำแหน่งได้ตลอดไปไม่มีกำหนดระยะเวลาซึ่งผู้เป็นกำนันยังมีอาวุโสสูง เพราะเลือกจากผู้ใหญ่บ้านอีกต่อหนึ่งจึงทำให้เป็นภาระหนักแก่กำนันผู้ใหญ่บ้านที่จะต้องรับผิดชอบงานทั้งหมดดังกล่าวแล้ว นอกจากนี้ สิ่งที่เป็นภาระหนักแก่กำนันผู้ใหญ่บ้านอีกอย่างหนึ่งก็คือบทบาทที่จะต้องมีส่วนร่วมในราชการบริหารส่วนท้องถิ่นระดับตำบลและหมู่บ้านแบบต่าง ๆ รวมทั้งในคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ตามที่ได้กล่าวแล้ว เช่น งานพัฒนาชุมชน สิ่งเหล่านี้เป็นของใหม่ ต้องการบุคคลที่มีความรู้และความเข้าใจระเบียบการต่างๆมาก การเป็นประธานและเป็นกรรมการที่ดีต้องพึ่งความรู้ทางหนังสือ ทางเก็บรักษาเอกสาร และงานส่วนมากก็มีหลักฐานและระเบียบทางการเงินที่ยุ่งยากซับซ้อน สิ่งเหล่านี้เป็นภาระอันหนักแก่กำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งจำเป็นจะต้องใช้กำนันผู้ใหญ่บ้านที่มีความรู้ดีพอสมควร และไม่มีอายุสูงจนเกินไป ขณะเดียวกันก็ต้องให้ผลประโยชน์ตอบแทนอย่างคุ้มกับค่าเหนื่อย จึงจะนับได้ว่าเป็นการเหมาะสมกับรูปการปกครองแบบกำนันผู้ใหญ่บ้านนี้ ทั้งนี้ หากจะพิจารณาถึงเจตนารมณ์และความมุ่งหมายที่แท้จริงของระบบการปกครองแบบกำนันผู้ใหญ่บ้านแต่เดิมแล้ว กำนันผู้ใหญ่บ้านย่อมเป็นหัวหน้าราษฎร เป็นคนทางฝ่ายราษฎร (เพราะราษฎรเลือกตั้ง) ไม่ใช่ฝ่ายเครื่องมือของรัฐแบบข้าราชการ แต่รัฐกลับใช้กำนันผู้ใหญ่บ้านเสียจนกลายเป็นคนของรัฐไปอย่างเช่นข้าราชการ ซึ่งนับว่าไม่ชอบด้วยหลักการที่ได้ตั้งไว้แต่เดิมดังกล่าวแล้ว

ความรู้ความเข้าใจในตัวบทกฎหมายและระเบียบแบบแผนของกำนันผู้ใหญ่บ้าน

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า อำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านมีอยู่มากมายหลายประการ ไม่เฉพาะแต่อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น.ศ. 2457 อันเป็นกฎหมายหลักเท่านั้น แต่ยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นที่ได้ตราไว้แล้ว และซึ่งอาจจะได้ตราขึ้นต่อไป

ในอนาคตซึ่งรวมตลอดทั้งข้อราชการใหม่ ๆ ที่นายอำเภอสั่งการไปให้ปฏิบัติเป็นประจำอีกด้วย จึงทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีภาระรับผิดชอบงานทุกกระทรวงทบวงกรมมากมาย จนไม่มีเวลาเป็นตัวของตัวเองในการที่จะศึกษาค้นคว้าตำรับตำรา หรือตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงาน ให้เป็นที่เข้าใจอย่างดี ปัญหาจึงมีอยู่ว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านมีความรู้ความเข้าใจในหน้าที่ดังกล่าว นั้นดีพอสมควรหรือไม่เพียงใด มีความสันทัดชัดเจนในการที่จะรักษาหน้าที่และความรับผิดชอบนั้น อย่างไร ซึ่งก็เป็นการแน่นอนเหลือเกิน ถ้ากำนันผู้ใหญ่บ้านยังขาดตกบกพร่องในความรู้ความเข้าใจต่อหน้าที่แล้ว ความรับผิดชอบทั้งมวลก็จะเกิดขึ้นเป็นผลดีต่อตำบลหมู่บ้านและราษฎรนั้นได้ยากมาก และข้อเท็จจริง จะปรากฏว่าราษฎรที่ได้รับเลือกขึ้นเป็นผู้ใหญ่บ้านจะเข้ารับหน้าที่ดำเนินการทีเดียว ยังไม่มีระเบียบวิธีการให้การศึกษาอบรมอย่างไรแก่ผู้ใหญ่บ้านใหม่ก่อนเข้ารับหน้าที่แต่อย่างใด เช่นเดียวกันกับกำนันเมื่อได้รับเลือกเป็นกำนัน ก็จะเข้ารับหน้าที่ปกครองดูแลราษฎรเลยทีเดียว มิได้เรียกมาพบปะชี้แจงหลักการทั่วไปในอันที่จะปกครองดูแลลูกบ้านให้ร่มเย็นเป็นสุข จึงทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านไม่ทราบแนวทางที่เป็นหลักการ ซึ่งเป็นผลให้ขาดความรู้ความเข้าใจในตัวบทกฎหมายและระเบียบแบบแผนและตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ก็มิได้บัญญัติข้อความอันใดเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ให้เป็นแนวทางแต่อย่างใด

อย่างไรก็ดี อำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านมีมากมายเพียงใด ความรับผิดชอบก็มีมากขึ้นเป็นเงาตามตัว ความรับผิดชอบย่อมหมายถึงความรับผิดชอบต่อผลที่เกิดจากการใช้อำนาจปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น อำนาจและหน้าที่กับความรับผิดชอบจึงแยกกันไม่ออก หรือนัยหนึ่งมีความหมายเช่นเดียวกันเพราะเป็นเงาของกันและกัน เมื่อกำนันผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ ก็ย่อมจะต้องมีความรับผิดชอบต่อความคู่กันไปด้วย ซึ่งในเรื่องต่อไปนี้จะได้นำพิจารณาถึงกำนันผู้ใหญ่บ้านขาดความสนใจและเข้าใจในตัวบทกฎหมาย กล่าวคือ กำนันผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ตามกฎหมายมากมายหลายประการ ตลอดจนมีหน้าที่ตามระเบียบแบบแผนกฎข้อบังคับและคำสั่งอีกมากดังกล่าวมาแล้ว กฎหมายระเบียบแบบแผนกฎข้อบังคับและคำสั่งต่าง ๆ เหล่านี้

มีมาแล้วอย่างน้อยเมื่อประมาณ 58 ปี⁵ และกำลังมี กับจะมีต่อไปในอนาคตอีกมากมาย กำหนด ผู้ใหญ่บ้านทราบ เข้าใจดีในกฎหมายระเบียบแบบแผนและคำสั่งนี้อย่างไรหรือไม่ เพราะเหตุใด เพราะถ้าทราบดีเข้าใจดีก็ย่อมจะทำหน้าที่ได้ครบถ้วนสมบูรณ์ดี แต่ถ้าทราบบ้าง เข้าใจบ้างการ ปฏิบัติหน้าที่ก็ย่อมจะขาดตกบกพร่องมาก ตามความเป็นจริงและในทางปฏิบัติแล้ว กำหนดผู้ใหญ่บ้าน ทราบและเข้าใจหน้าที่ของตนอย่างกว้างๆเท่านั้น เพราะไม่มีผู้ใดชี้แจงแนะนำอบรมสั่งสอน เรื่อย ๆ โดยไม่ขาดสายให้ทราบ อาจมีบ้างเป็นบางแห่ง บางคราว แต่ก็เฉพาะเรื่องที่เป็น กิจเฉพาะหน้า รวมความว่ากำหนดผู้ใหญ่บ้านคงรู้หน้าที่เป็นข้อใหญ่ใจความว่าเป็นหัวหน้าตำบล และหมู่บ้าน เป็นผู้รับใช้ทางอำเภอและเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ตามที่เขาจะสั่งให้ทำ และทำที่สุดก็รู้ ว่าต้องปกครองลูกบ้านให้เป็นสุขปราศจากโจรผู้ร้ายเท่านั้น แต่ถ้าพิจารณาในปัญหาปลีกย่อย หรือรายละเอียดของกฎหมายอื่นแล้ว จะเห็นได้ว่า กำหนดผู้ใหญ่บ้านยังขาดความรู้ความเข้าใจ ต่อตัวบทกฎหมายและระเบียบแบบแผนในหน้าที่ตามสมควร ซึ่งบางครั้งทำให้เกิดความบกพร่อง และถูกร้องเรียนอยู่เสมอ

ขอยกตัวอย่างก่อนกฎหมายระเบียบแบบแผน กำหนดให้กำหนดเป็นนายทะเบียนตำบล⁶ มีหน้าที่รับแจ้งการย้ายเข้าย้ายออก เกิด ตาย เป็นต้น กำหนดก็หาความรู้ตามกฎหมายและ ระเบียบการเรื่องนี้ก็ไม่ จึงปฏิบัติไม่ถูกต้องหรือละเลยต่อหน้าที่เป็นส่วนใหญ่ ส่วนการเก็บ สำเนาทะเบียนบ้าน ที่เก็บก็มีบ้างไม่มีบ้าง จึงมีการสูญหายและไปขอทำการคัดลอกจากทาง อำเภออยู่เสมอ หรืออีกตัวอย่างหนึ่ง เช่น การที่มีกฎหมายกำหนดให้กำหนดบางตำบลที่ห่างไกล คมนาคมจากอำเภอเป็นผู้มีหน้าที่รับคำร้องจดทะเบียนสมรสแล้วนำมาให้อำเภอจดทะเบียนแทน⁷ ก็ปรากฏว่ากำหนดบางตำบลที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศแต่งตั้งตามนี้

⁵พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457.

⁶พระราชบัญญัติทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2499 มาตรา 9.

⁷พระราชบัญญัติว่าด้วยการจดทะเบียนครอบครัว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2482 มาตรา 3.

กฎหมายดังกล่าว ไม่ทราบ"น้ำหนัก" จะไม่ได้ทำหน้าที่เลยทั้งเอกสารคำร้องต่าง ๆ เกี่ยวกับเรื่อง
นี้ก็หาเคยมีไม่

นอกจากนี้ในเรื่องเกี่ยวกับบัตรประจำตัวประชาชน ตามพระราชบัญญัติบัตรประจำตัว
ประชาชน พ.ศ. 2505 มาตรา 5 วรรคแรก กำหนดว่า "เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้
พระราชบัญญัตินี้บังคับในท้องที่ใด ผู้มีสัญชาติไทยซึ่งมีอายุตั้งแต่สิบเจ็ดปีบริบูรณ์ขึ้นไป แต่ไม่เกิน
เจ็ดสิบปีบริบูรณ์ และมีภูมิลำเนาและหรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในท้องที่นั้น ต้องมีบัตรภายใน
กำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับท้องที่นั้น หรือนับแต่วันที่มิใช่เจ็ดสิบปีบริบูรณ์
หรือนับแต่วันที่มิใช่ภูมิลำเนา และหรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในท้องที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับหรือ
นับแต่วันที่มิใช่สัญชาติไทย" ซึ่งในทางปฏิบัติอำเภอก็จะได้ประกาศให้ผู้ที่มีอายุครบสิบเจ็ดปีบริบูรณ์
ในปีที่ขอมีบัตรประจำตัวประชาชน ไปขอมีบัตรประจำตัวประชาชน โดยกำหนดให้บุคคลดังกล่าว
ไปยื่นคำร้องขอมีบัตรประจำตัวประชาชนได้ภายในเดือนมกราคมถึงกุมภาพันธ์ เป็นเวลาหกสิบวัน
ทั้งนี้กำหนดผู้ใหญ่บ้านจะต้องออกประชาสัมพันธ์และชี้แจงให้ประชาชนทราบ แต่ปรากฏว่ากำหนด
ผู้ใหญ่บ้านขาดความรู้ความเข้าใจ ทำให้ประชาชนไปติดต่อกับอำเภอก่อนหรือหลังกำหนดเวลา
ดังกล่าวนี้เป็นจำนวนมาก

อีกอย่างหนึ่ง คือ ตามพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชนพ.ศ. 2505 มาตรา 7
กำหนดว่า "บัตรให้ใช้ได้หกปีนับแต่วันออกบัตร และเมื่อบัตรหมดอายุผู้ถือบัตรต้องมีบัตรใหม่ภายใน
กำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่บัตรเดิมหมดอายุ

ในกรณีผู้ถือบัตร เปลี่ยนชื่อตัวและหรือชื่อสกุล ผู้ถือบัตรต้อง เปลี่ยนบัตรใหม่ภายใน
กำหนดสามสิบวันนับแต่วัน เปลี่ยนชื่อตัวและหรือชื่อสกุล

และมาตรา 8 กำหนดว่า "ในกรณีบัตรหายถูกทำลายหรือชำรุดในสารสำคัญ ผู้ถือบัตร
ต้องมีบัตรใหม่หรือ เปลี่ยนบัตรใหม่ แล้วแต่กรณี ภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่บัตรนั้นหาย
ถูกทำลายหรือชำรุด"

ในการนี้ดังกล่าวปรากฏว่า เมื่อลูกบ้านมีปัญหาในเรื่องการขอมีบัตรใหม่เมื่อบัตรเดิมหมดอายุ หรือในเรื่องเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุล แล้ว จะต้องเปลี่ยนบัตรใหม่หรือไม่ หรือในเมื่อลูกบ้านบัตรหาย ถูกทำลาย หรือชำรุดในสารสำคัญจะต้องทำอย่างไร ในทางปฏิบัติกำนันผู้ใหญ่บ้านจะต้องชี้แจงแนะนำให้ความสว่างแก่ลูกบ้านได้เป็นอย่างดี กลับปรากฏว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านไม่สามารถชี้แจงแนะนำหรือให้ความสว่างแก่ลูกบ้านให้เข้าใจได้ คงปล่อยให้ลูกบ้านต้องเสียเวลาไปติดต่อกับอำเภอในการขอมีบัตรใหม่หรือขอเปลี่ยนบัตรใหม่เกินกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ทำให้ราษฎรต้องถูกปรับโดยไม่จำเป็น

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า กำนันผู้ใหญ่บ้านของเรายังขาดความรู้ความเข้าใจในตัวบทกฎหมายและระเบียบแบบแผน ซึ่งกำหนดให้เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน อันอาจจะเป็นผลให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนในตำบลและหมู่บ้าน ตลอดจนราชการเป็นส่วนรวมได้

ปัญหาเรื่องการอบรม

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า กำนันผู้ใหญ่บ้านมีภาระรับผิดชอบงานของทุกกระทรวงทบวงกรมอย่างมากมาย และประกอบกับทางราชการให้เงินตอบแทนตำแหน่งแก่กำนันผู้ใหญ่บ้านน้อย ไม่เพียงพอแก่การครองชีพ ทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านต้องชวนชวายหาเลี้ยงชีพและประกอบอาชีพอย่างอื่นนอกจากอาชีพกำนันผู้ใหญ่บ้านเพื่อจะหารายได้มาจุนเจือครอบครัวตามควรแก่อัธยาศัย จนไม่มีเวลาเป็นตัวของตัวเองในการที่จะใช้เวลาว่างศึกษาค้นคว้าตำรับตำรา หรือตัวบทกฎหมายและระเบียบการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานในหน้าที่ให้เป็นที่เข้าใจอย่างดีพอสมควร และนอกจากนี้ยังปรากฏว่าราษฎรที่ได้รับเลือกขึ้นเป็นผู้ใหญ่บ้านจะเข้ารับหน้าที่ดำเนินการเลยทีเดียว ถึงแม้กำนันเองก็ตาม เมื่อได้รับเลือกเป็นกำนันแล้วก็จะเข้ารับหน้าที่ปกครองดูแลราษฎรเลยทีเดียวเช่นกัน ทางราชการมิได้เรียกมานับปะชี้แจงหลักการทั่วไปในอันที่จะปกครองดูแลลูกบ้านให้ร่มเย็นเป็นสุข ปล่อยให้กำนันผู้ใหญ่บ้านค้นหาหลักการ หรือแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่กันเอาเองโดยไม่มีหลักเกณฑ์ จากทางปฏิบัติ นับว่าเป็นผลเสียหายอย่างมากมายแก่ราชการ

และตัวกำนันผู้ใหญ่บ้านเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกำนันผู้ใหญ่บ้านที่ได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งใหม่ ย่อมไม่ทราบแนวทางหรือหลักการเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการในฐานะผู้นำท้องถิ่นเลย และนอกจากนี้ ถึงแม้ว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านที่ได้ดำรงตำแหน่งมานานแล้วเมื่อไม่มีการชี้แจงแนะนำหรือให้การศึกษาดูแบบเป็นครั้งคราว ก็ย่อมจะเป็นอุปสรรคต่อการปกครอง ทั้งนี้เพราะบ้านเมืองได้วิวัฒนาการเปลี่ยนแปลงไปทุกสิ่งทุกอย่างย่อมเปลี่ยนแปลงไป ถ้ากำนันผู้ใหญ่บ้านไม่มีการศึกษาอบรมก็ย่อมจะติดตามไม่ทัน และย่อมเป็นผลเสียต่อการปกครอง กล่าวคือ กำนันผู้ใหญ่บ้านขาดความกระตือรือร้น ขาดความรู้ความเข้าใจดังกล่าวแล้ว

อย่างไรก็ดี แม้ว่าอำเภอจะจัดให้มีการประชุมกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นประจำทุกเดือนเดือนละครั้ง ก็ไม่เกิดผลดี ทั้งนี้ เพราะการประชุมดังกล่าวเป็นการประชุมเพื่อชี้แจงข้อราชการหรือสั่งราชการแก่กำนันผู้ใหญ่บ้านให้รับไปจัดทำเป็นส่วนใหญ่ นอกจากนี้อำเภอเองก็มียางมากมายไม่มีโอกาสหรือไม่มีเวลาที่จะจัดให้มีการศึกษาอบรมได้ ประกอบกับไม่มีงบประมาณเพื่อการนี้ จึงทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านขาดการฝึกฝนอบรมในข้อกฎหมายและอื่นๆ ตามที่ควรจะเป็น

ดังนั้น จะเห็นได้ว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นกลไกสำคัญยิ่งในการปกครองหรือการพัฒนาท้องถิ่นในส่วนภูมิภาค ผลจากการศึกษาและสังเกตเกี่ยวกับตัวกฎหมาย ระเบียบแบบแผนและประเพณีปฏิบัติดังกล่าวมาแล้วพอสรุปได้ว่า

1. เจตนาารมย์ และความมุ่งหมายแต่เดิมต้องการให้กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าราษฎรเป็นคนของราษฎร เพราะว่ราษฎรเป็นคนเลือกกำนันผู้ใหญ่บ้านไม่ใช่เป็นเครื่องมือของรัฐแบบข้าราชการ ซึ่งทางราชการเป็นผู้แต่งตั้ง แต่ในปัจจุบันกำนันผู้ใหญ่บ้านมิได้เป็นไปตามเจตนาารมย์ดังกล่าว เพราะ

1.1 กฎหมายและระเบียบแบบแผนกำหนดอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านไว้มากมาย ทำให้ฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นเสมือนข้าราชการซึ่งอยู่ในบังคับของรัฐบาล

1.2 ในทางปฏิบัติกระทรวงทบวงกรมต่างๆ เมื่อได้กำหนดแผนการและโครงการต่าง ๆ ที่มุ่งนำไปปฏิบัติในท้องถิ่น มักจะสั่งการหรือบังคับให้กำนันผู้ใหญ่บ้านจำต้องรับปฏิบัติและถือเป็นหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัตินอกเหนือจากระเบียบแบบแผนที่กฎหมายได้กำหนดไว้

ฉะนั้น จากการที่ผู้เขียนได้ตั้งสมมติฐานไว้ข้างต้นในแง่ที่ว่า การพัฒนาท้องถิ่นในหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านตามตัวบทกฎหมายและระเบียบแบบแผนที่มีอยู่นั้นกำนันผู้ใหญ่บ้านขาดความรู้ความเข้าใจ ในตัวบทกฎหมายและระเบียบแบบแผนที่วางไว้ ประกอบกับเจ้าหน้าที่อำเภอขาดความสนใจที่จะให้การศึกษาอบรมในเรื่องดังกล่าว รวมทั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านขาดการบำรุงขวัญและมีข้อจำกัดต่าง ๆ ของการปกครองในปัจจุบัน จึงทำให้มองเห็นได้ในข้อนี้ กล่าวคือ กฎหมายและระเบียบแบบแผนทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านไม่มีเวลาเพียงพอที่จะริเริ่ม และปฏิบัติงานในท้องที่ได้ อย่างเต็มที่ ความบกพร่องในหน้าที่โดยตรงต่าง ๆ จึงเกิดขึ้น ซึ่งดูเสมือนว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านขาดความรู้ความเข้าใจในตัวบทกฎหมาย และระเบียบแบบแผนที่วางไว้

ความบกพร่องดังกล่าวที่เกิดขึ้นนี้เป็นผลกระทบโดยตรงต่อราษฎรหรือลูกบ้านต้องเสียเวลาไปติดต่อกับอำเภอด้วยตนเอง ทำให้ราษฎรซึ่งเป็นผู้ที่อยู่ใต้การปกครองของกำนันผู้ใหญ่บ้านไม่ได้รับความสุขความสะดวกตามสมควร ประชาชนย่อมขาดความเชื่อถือต่อกฎหมายระเบียบแบบแผนต่าง ๆ ที่วางไว้ทำให้งานพัฒนาท้องถิ่นในหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านตามที่กำหนดไว้ในระเบียบแบบแผนของทางราชการไม่บรรลุผลดีเท่าที่ควร การทำงานในหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านจึงมักเป็นการทำงานในลักษณะที่อาศัยความรู้ความสามารถส่วนตัวมากกว่ากฎหมาย ระเบียบแบบแผนซึ่งทำให้เห็นได้ว่า กฎหมายระเบียบแบบแผนมิได้มีความหมายอย่างแท้จริงต่อชีวิตและความ เป็นไปของประชาชนในชนบท ดังนั้น การพัฒนาความเจริญการปฏิบัติงานของกำนันผู้ใหญ่บ้าน จึงย่อมเป็นไปอย่างขาดระเบียบแบบแผน

2. การทำงานในหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน โดยปราศจากระเบียบแบบแผนดังกล่าวแล้วย่อมเป็นผลให้ขาดทัศนคติที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่หรือการพัฒนาท้องถิ่น อันเป็นผลเสียต่อระบบการปกครองส่วนรวม และเมืองต่าง ๆ ทับถมมากขึ้น กำนันหรือผู้ใหญ่บ้านจึงมักทำงานในลักษณะที่แก้ปัญหาเฉพาะหน้าไปวัน ๆ หนึ่ง ไม่อาจหาความรู้เพิ่มเติมหรือทำความเข้าใจในตัวบทกฎหมายและระเบียบแบบแผนต่าง ๆ ได้ ผลย่อมขยายไปถึงประชาชน ซึ่งเป็นผู้เลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน ทำให้ขาดทัศนคติและความเข้าใจอย่างถ่องแท้ว่าตนเลือกกำนันผู้ใหญ่บ้านมาใช้เป็นเครื่องมือทางใดบ้าง ประชาชนย่อมมีความเข้าใจว่า ทั้ง ๆ ที่ตนเป็นผู้เลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน แต่เมื่อกำนันผู้ใหญ่บ้านได้รับการเลือกตั้งแล้ว กำนันผู้ใหญ่บ้านกลายเป็น

ข้าราชการ กลายเป็นคนของรัฐบาลมากกว่าที่จะเป็นคนของประชาชน

ในการปฏิบัติหน้าที่หรือการพัฒนาด้านใด ๆ ก็ตาม ประชาชนจึงถือว่ากำนันผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากทางราชการ ตนเองมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามเพราะอยู่ใต้บังคับของกำนันผู้ใหญ่บ้าน นับเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการพัฒนาท้องถิ่น กล่าวคือ ทำให้ประชาชนเคยชินต่อการให้ความร่วมมือในพัฒนาการต่าง ๆ ตามคำสั่งมากกว่าการริเริ่มด้วยความเข้าใจหรือโดยเล็งเห็นความสำคัญของการพัฒนาการนั้น ๆ ด้วยตนเอง

การพัฒนาท้องถิ่นในหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านจะบังเกิดผลดีอย่างแท้จริงนั้น มิได้อยู่ที่การมีอำนาจในฐานะเป็นตัวแทนของทางราชการ แต่อยู่ที่ความผูกพันความใกล้ชิดสนิทสนมระหว่างกำนันผู้ใหญ่บ้านและประชาชน เมื่อผลการศึกษาที่กล่าวแล้วปรากฏว่า กำนันผู้ใหญ่บ้านมีความสัมพันธ์และผูกพันต่อราชการมากกว่าประชาชน การพัฒนาท้องถิ่นในชนบทของประเทศไทยจึงประสบกับปัญหาเรื่องความร่วมมืออย่างแท้จริงจิงของประชาชน

การพัฒนาท้องถิ่นในหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้น ถ้าหากว่ากำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นตัวจักรสำคัญความรู้ความเข้าใจ ในหน้าที่ของตนอย่างแท้จริงแล้วกฎหมาย และระเบียบแบบแผน จึงมีอาจใช้เป็นเครื่องมือในทางปฏิบัติได้ ประกอบกับ การที่กำนันผู้ใหญ่บ้านไม่สามารถดำเนินการพัฒนาท้องถิ่นในหน้าที่ของตนให้ได้ผลเท่าที่ควร เนื่องมาจากขาดการบำรุงขวัญและข้อจำกัดต่าง ๆ ของการปกครองในปัจจุบันทำให้ดูเหมือนว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านมิได้มีบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่นอย่างจริงจังเลย ปัญหาจึงเป็นปัญหาที่สำคัญและต้องการการแก้ไขโดยเร่งด่วน หากทางราชการจะถือว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ และมีความสำคัญอย่างจริงจังต่อการพัฒนาท้องถิ่นแล้ว ควรจะได้มีการปรับปรุงส่งเสริมให้กำนันผู้ใหญ่บ้านสามารถมีบทบาทมากขึ้น โดยมีกฎหมาย และระเบียบแบบแผนเป็นสิ่งอำนวยความสะดวกเป็นเครื่องมือที่กำนันผู้ใหญ่บ้านสามารถนำมาใช้ในสถานะที่กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ดำเนินการพัฒนา ดังจะได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาและข้อเสนอแนะที่ปรากฏอยู่ในตัวบทกฎหมายและระเบียบแบบแผน ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาท้องถิ่นในหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในบทต่อไป