

บทที่ 3

เจ้าหน้าที่ในการปกครองรูปอำเภอในจังหวัดพระนคร

การปกครองรูปอำเภอมีเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการบริหารงานหลายฝ่าย ในสมัยเดิมการบริหารงานของอำเภอเป็นไปในรูปที่ต้องการความเด็ดขาด และความสะดวกรวดเร็ว จึงมอบหมายให้นายอำเภอทำหน้าที่ทั้งในด้านการปกครองและการบังคับบัญชา ต่อมาเมื่องานของอำเภอมีมากขึ้น มีระเบียบแบบแผนต่าง ๆ ในการปกครองมากขึ้น การบริหารงานของอำเภอจึงได้เปลี่ยนมาเป็นรูปที่มีเจ้าหน้าที่ในการรับผิดชอบเพิ่มขึ้น โดยให้มีกรรมการอำเภอทำหน้าที่รับผิดชอบงานเป็นส่วนสัด มีนายอำเภอเป็นผู้รับผิดชอบและปกครองบังคับบัญชาข้าราชการอื่น ๆ ในอำเภอ เมื่อได้เปลี่ยนรูปการปกครองประเทศมาเป็นระบอบประชาธิปไตยแล้ว ก็ยังคงรักษารูปการบริหารของอำเภอไว้ตามแบบเดิม กล่าวคือให้มีคณะกรรมการอำเภอทำหน้าที่บริหาร และร่วมกันรับผิดชอบในงานนโยบายและงานทั่วไปของอำเภอ และในขณะเดียวกันก็รับผิดชอบงานในหน้าที่ของตนเป็นส่วนสัดต่อกระทรวงทบวงกรมเจ้าสังกัดด้วย ต่อมาได้มีการแก้ไขปรับปรุงการบริหารงานของอำเภอเสียใหม่ โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 เนื่องจากการบริหารในรูปของคณะกรรมการอำเภอขาดตัวผู้รับผิดชอบอันแท้จริง ก่อให้เกิดการแตกแยกในการปฏิบัติหน้าที่ และเกิดความยุ่งยากในการปกครองบังคับบัญชา เพราะปรากฏว่านายอำเภอไม่มีอำนาจในการปกครองบังคับบัญชาเหนือข้าราชการในอำเภอ การแก้ไขรูปการบริหารของอำเภอจึงเปลี่ยนไปเป็นรูปที่มอบอำนาจและความรับผิดชอบในการบริหารงานของอำเภอให้แก่ นายอำเภอคนเดียว โดยยกเลิกคณะกรรมการอำเภอ และมอบให้นายอำเภอมีอำนาจในการปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอ ซึ่งถือเป็นหลักในการบริหารงานของอำเภออยู่ในปัจจุบันนี้

เจ้าหน้าที่ในการบริหารงานของอำเภอในปัจจุบันนี้แบ่งออกเป็นเจ้าหน้าที่ตำแหน่งต่าง ๆ ได้แก่ นายอำเภอ ปลัดอำเภอ และหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอตำแหน่งต่าง ๆ อำเภอชั้นในและอำเภอชั้นนอกมีเจ้าหน้าที่ในการบริหารงานแตกต่างกันออกไป โดยเฉพาะหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากเหตุที่ว่าประเภทของงานในแต่ละท้องที่ไม่เหมือนกัน การจัดตั้งส่วนราชการจึงไม่เหมือนกันทุกอำเภอ อำเภอชั้นนอกมี

เจ้าหน้าที่ของอำเภอเพิ่มขึ้นมากกว่าอำเภอชั้นใน ได้แก่ นายอำเภอ พนักงานชาวอำเภอ พนักงานกลีกรมอำเภอ สัตวแพทย์อำเภอ ซึ่งเจ้าหน้าที่เหล่านี้มีเพิ่มขึ้นเพื่อความเหมาะสมในการปกครอง ในการศึกษาเจ้าหน้าที่ของอำเภอนี้จะแยกพิจารณาเจ้าหน้าที่ตำแหน่งต่าง ๆ แต่ละตำแหน่ง นอกจากนี้ยังจะพิจารณาถึงเจ้าหน้าที่ในการปกครองตำบลและหมู่บ้านด้วย เนื่องจากเจ้าหน้าที่เหล่านี้มีความสำคัญต่อการปกครองแบบอำเภอในเขตอำเภอชั้นนอกเป็นอย่างมาก

1. นายอำเภอ

นายอำเภอเป็นเจ้าหน้าที่ปกครองอำเภอมาตั้งแต่ดั้งเดิม ในสมัยที่ประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 เจ้าหน้าที่ในการปกครองอำเภอประกอบด้วย นายอำเภอ ปลัดอำเภอ และสมุหบัญชีอำเภอ ซึ่งรวมเรียกว่าคณะกรรมการอำเภอ นายอำเภอเป็นผู้รับผิดชอบราชการทั่วไปของอำเภอ และเป็นผู้บังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอทั้งหมด ต่อมาเมื่อใดประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 การดำเนินการปกครองอำเภอก็ยังคงยึดหลักเดิม คือให้มีคณะกรรมการอำเภอเป็นเจ้าหน้าที่ในการปกครอง แต่ได้เปลี่ยนแปลงความรับผิดชอบงานของอำเภอเสียใหม่ โดยให้คณะกรรมการอำเภอรับผิดชอบรวมกันในการบริหารงานของอำเภอ เพื่อให้การปกครองอำเภอเป็นไปโดยเรียบร้อย และเมื่อตำแหน่งใดมีงานมากหรือไม่มีผู้ดำรงตำแหน่ง กรรมการอำเภอตำแหน่งอื่นต้องช่วยกันและทำหน้าที่แทนกัน¹ ตามพระราชบัญญัตินี้ นายอำเภอก็ยังคงเป็นหัวหน้าการปกครองทั่วไปในอำเภอ ส่วนปลัดอำเภอและสมุหบัญชีอำเภอเป็นผู้ช่วยของนายอำเภอ และอยู่ในบังคับบัญชาของนายอำเภอ² เจ้าหน้าที่ในการบริหารงานของอำเภอในสมัยนั้นเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทยทั้งหมดเฉพาะในเขตหัวเมืองชั้นนอก และ

¹ "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 31 (18 กรกฎาคม, 2457) มาตรา 67.

² เรื่องเดียวกัน มาตรา 66

สังกัดกระทรวงนครบาลเฉพาะในเขตมณฑลกรุงเทพฯ

พระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้เป็นหลักในการดำเนินการปกครองประเทศ ภายหลังจากที่ได้เปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อ พ.ศ. 2475 ยังคงยึดหลักให้มีคณะกรรมการอำเภออยู่ตามเดิม แต่เพิ่มจำนวนกรรมการอำเภอมากขึ้น โดยแก้ไขให้มีคณะกรรมการอำเภอประกอบด้วยนายอำเภอ ปลัดอำเภอ สมุหบัญชีอำเภอ และหัวหน้าส่วนราชการฝ่ายพลเรือนประจำอำเภอ³

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 เป็นกฎหมายที่ได้เปลี่ยนแปลงการบริหารราชการของอำเภอหลายประการ โดยยกเลิกคณะกรรมการอำเภอตั้งแต่นั้นมา มาตรา 40 บัญญัติไว้ว่า "ในอำเภอหนึ่งมีนายอำเภอคนหนึ่งเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในอำเภอ และรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ นายอำเภอสังกัดกระทรวงมหาดไทย"⁴ หมายความว่าบุคคลแรกที่มีหน้าที่ในการบริหารงานของอำเภอก็คือนายอำเภอ นายอำเภอมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารงานของอำเภอ เป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในอำเภอทั้งหมด ความรับผิดชอบของนายอำเภอมีได้จำกัดอยู่เฉพาะในแผนกปกครองเท่านั้น แต่คลุมถึงงานของส่วนราชการอื่น ๆ ที่มีอยู่ในอำเภอนั้นด้วย ส่วนการที่บัญญัติให้นายอำเภอสังกัดกระทรวงมหาดไทยก็มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งหมายถึงว่านายอำเภอจะต้องเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย บรรลุแต่งตั้ง การพิจารณาความดีความชอบ หรือการลงโทษต่าง ๆ เป็นไปตามระเบียบกฎหมายและสายการบังคับบัญชาที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

อาจสรุปสภาพของนายอำเภอตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ได้ 3 ประการคือ

³ "พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 50 (9 ธันวาคม, 2476) มาตรา 22.

⁴ "พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 69 ตอนที่ 16 (11 มีนาคม, 2495), มาตรา 40.

- (1) นายอำเภอเป็นหัวหน้ารับผิดชอบในการบริหารงานของอำเภอ
- (2) นายอำเภอมีอำนาจปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการทั้งปวงใน

อำเภอ

- (3) นายอำเภอเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย

ในปัจจุบันนี้นายอำเภอเป็นข้าราชการอยู่ในการปกครองบังคับบัญชาของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย แต่เดิมมานายอำเภอทั่ว ๆ ไปเป็นข้าราชการชั้นโท ต่อมากระทรวงมหาดไทยมีนโยบายยกฐานะนายอำเภอขึ้นเป็นข้าราชการชั้นเอก นายอำเภอทุกอำเภอในจังหวัดพระนครในปัจจุบันนี้เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญชั้นเอก โดยปกติแล้ว นายอำเภอเป็นผู้ที่เคยผ่านการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งปลัดอำเภอมาก่อน และได้รับการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งเป็นนายอำเภอ เมื่อกระทรวงมหาดไทยมีนโยบายปรับปรุงการบริหารราชการของอำเภอ เพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ จึงได้พยายามปรับปรุงความรู้ความสามารถของนายอำเภอ และได้ดำเนินการจัดตั้งโรงเรียนนายอำเภอขึ้น เพื่อให้เป็นที่ฝึกอบรมผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนายอำเภอ ให้มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่ง

ในสมัยก่อนการคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งนายอำเภอมีได้มีหลักเกณฑ์เหมือนอย่างทุกวันนี้ กฎหมายมิได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนายอำเภอเอาไว้ ผู้ที่จะเป็นนายอำเภอไม่จำเป็นต้องเป็นข้าราชการมาก่อน ผู้ว่าราชการเมืองจะเลือกผู้ใดก็ได้ตามที่เห็นว่าเหมาะสม และมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ตามกฎหมายจำนวน 3 คน เพื่อส่งให้ข้าหลวงเทศาภิบาลคัดเลือกคนใดคนหนึ่งขึ้นเป็นนายอำเภอ คุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการคัดเลือกเป็นนายอำเภอมีดังต่อไปนี้⁵

- (1) เป็นชาย
- (2) ตั้งบ้านเรือนอยู่ในท้องที่อำเภอที่จะไปบังคับบัญชา หรือเมื่อใดเป็นนายอำเภอ แล้วจะไปตั้งบ้านเรือนอยู่ในท้องที่อำเภอนั้นได้
- (3) เคยรับราชการในตำแหน่งมูลนาย หรือเป็นกรมการ หรือเป็นคหบดีใน

⁵ "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 14

คำปล้น

(4) เป็นคนในบังคับไทย

การแต่งตั้งนายอำเภอในสมัยก่อนยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่คิ๊ง อาจเป็นเพราะว่า ในสมัยนั้นผู้ที่มีความรู้ความสามารถมีน้อย บรรดาข้าราชการก็มีไม่เพียงพอแก่ราชการจึงต้องอาศัยแต่งตั้งจากคนที่อยู่ในท้องถิ่นนั้นเป็นนายอำเภอ ต่อมาเมื่อได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 การคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งนายอำเภอได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม กล่าวคือไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นนายอำเภอ และไม่ได้กำหนดวิธีการแต่งตั้งไว้แต่อย่างใด ซึ่งอาจจะเป็นเพราะว่าในสมัยต่อมาข้าราชการจำนวนมากพอที่จะส่งไปจากส่วนกลางได้แล้ว จึงเลิกใช้วิธีการแต่งตั้งบุคคลในท้องถิ่น

ในสมัยต่อมาการเลือกผู้ดำรงตำแหน่งนายอำเภอได้มีหลักเกณฑ์ที่คิ๊งตามลำดับ ผู้ที่จะเป็นนายอำเภออาจมาได้ 2 ทางคือ ทางแรกได้แก่ผู้สำเร็จจากโรงเรียนมหาดเล็ก และผ่านการฝึกงานเป็นมหาดเล็กรายงานมาแล้ว อีกทางหนึ่งได้มาจากการจัดให้มีปลัดซ้าย และปลัดขวา โดยให้ปลัดที่มีอาวุโสดำรงตำแหน่งปลัดขวา เพื่อพร้อมที่จะได้เลื่อนเป็นนายอำเภอในวันข้างหน้า แต่นายอำเภอประเภทหลังนี้ สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพทรงกล่าวถึงขอบกพร่องต่าง ๆ ไว้ว่า

"...วิธีเลือกคนเป็นปลัดอำเภอหัวเมือง ยังเห็นว่าไม่เป็นการสำคัญ เมื่อมีตำแหน่งว่างลง มักจะเลือกเอาเสมียนที่ทำงานมานาน ๆ ขึ้นมาเป็นปลัดอำเภอ ไม่ได้ถือเอาความสามารถเฉลียวฉลาดในส่วนตัวบุคคลเป็นประมาณ เมื่อเป็นเช่นนี้เวลาตำแหน่งนายอำเภอว่างลง เหลือหาปลัดอำเภอที่จะเลื่อนขึ้นเป็นนายอำเภอ จึงเห็นว่าปลัดอำเภอที่ตั้งขึ้นด้วยความสงสาร เป็นคนอยู่มากมานานแล้วไม่สามารถเป็นนายอำเภอได้จึงตั้งขึ้นเป็นนายอำเภอ..."⁶

ข้อสังเกตของสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ นับว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อการพิจารณาแต่งตั้งนายอำเภอในสมัยต่อมาเป็นอย่างมาก เพราะการที่แต่งตั้ง

⁶ กระทรวงมหาดไทย "รายงานประชุมเทศาภิบาล แผนกมหาดไทยและธรรมการ" เทศาภิบาล เล่ม 15 (เมษายน - กันยายน, 2456) หน้า 52.

นายอำเภอโดยไม่คำนึงถึงความรู้ความสามารถเป็นเกณฑ์ เป็นการเสียหายแก่การปกครอง เป็นอย่างยิ่ง สมเด็จพระยาตำรงราชานุภาพจึงทรงวางกฎเกณฑ์ในการเลือกผู้ดำรงตำแหน่งนายอำเภอไว้อย่างถี่ถ้วน และกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งปลัดอำเภอไว้ว่า จะต้องเป็นคนสุภาพไม่ก้าวร้าวต่อบุคคลอื่น ไม่เสียชื่อเสียงในทางใด ๆ ไม่เป็นนักเลง การพนัน หรือเสพสุรายาฝิ่น และจะต้องเป็นผู้ที่จงรักภักดีต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เพราะตำแหน่งปลัดอำเภอมีโอกาสจะได้เป็นนายอำเภอต่อไปในภายหน้า⁷

ตำแหน่งนายอำเภอเป็นตำแหน่งที่สำคัญต่อการบริหารงานในส่วนภูมิภาค เป็นตัวจักรสำคัญที่จะทำให้การปกครองเป็นไปโดยเรียบร้อย การแต่งตั้งจึงต้องเลือกสรรหาคนที่มีความรอบคอบ มีความสามารถ มีความซื่อตรง มีคุณธรรม และมีความเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ เพราะนายอำเภอจะต้องเป็นหัวหน้าปกครองข้าราชการในอำเภอ และรับผิดชอบการบริหารงานของอำเภอ ในการแบ่งการปกครองท้องที่เป็นอำเภอแต่เดิมมานั้น ทางราชการมีวัตถุประสงค์ที่จะให้นายอำเภอเป็นผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งต่าง ๆ ดังต่อไปนี้⁸

(1) ให้นายอำเภอทำหน้าที่แทนผู้ว่าราชการเมือง คอยตรวจตรารักษาแบบแผนการจัดการปกครองตำบลและหมู่บ้านให้เป็นไปไ้จริงจัง และให้เป็นที่ปรึกษาของกำนันในอำเภอนั้นในการรักษาความสงบเรียบร้อยในตำบลและหมู่บ้าน

(2) ให้นายอำเภอช่วยกำนันในการระงับคดีเล็กน้อยอันไม่จำเป็นต้องส่งโรงศาลให้สำเร็จไป เพื่อไม่ให้ราษฎรได้รับความยากลำบากในการฟ้องร้องกันเสียเวลาในการทำมาหากิน

(3) ให้นายอำเภอเป็นพนักงานในการเก็บภาษีอากรในท้องที่

(4) ให้นายอำเภอเป็นผู้ทำบริคตต์สัญญาต่าง ๆ การกู้ยืมซื้อขายทั้งปวงในอำเภอนั้น

⁷ กระทรวงมหาดไทย "โรงเรียนนายอำเภอ" ที่ระลึกคล้ายวันสถาปนากระทรวงมหาดไทย 2508 (พระนคร : โรงพิมพ์มหาดไทย, 2508) หน้า 114 - 115.

⁸ พระยาเกรียงไกรกระบวนยุทธ ปกครองเล่ม 1 (พระนคร : โรงพิมพ์ศิริเจริญ, ร.ศ. 123) หน้า 106.

(5) ให้นายอำเภอเป็นพนักงานตรวจตรา ใ้ส่วนเอาตัวโจรผู้ร้ายในอำเภอ
 ในปัจจุบันนี้ นายอำเภอเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ สังกัดกรมการปกครอง
 กระทรวงมหาดไทย ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการชั้นเอก ตำแหน่งนายอำเภอมีฐานะเทียบเท่า
 ตำแหน่งหัวหน้ากอง⁹ นายอำเภอเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ในการปกครอง
 ตำบล หมู่บ้าน ไ้แก่ กำนัน แพทย์ประจำตำบล ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ในอำเภอหนึ่ง ๆ
 มีข้าราชการและเจ้าหน้าที่อยู่ในความปกครองบังคับบัญชาของนายอำเภอจำนวนมาก นาย
 อำเภอเป็นผู้รับนโยบายของรัฐบาลและกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ไปปฏิบัติ และคอยควบคุม
 ใ้เป็นไปตามนโยบายนั้น นายอำเภอจึงเป็นผู้ปฏิบัติงานที่ต้องติดต่อกับประชาชนอย่างใกล้ชิด
 ต้องเข้าถึงจิตใจของประชาชน เพื่อให้สามารถดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลใ้บรรลุผล

เพื่อเป็นการผลิตบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมมาเป็นนายอำเภอ กระทรวง
 มหาดไทยจึงใ้ดำเนินการจัดตั้งโรงเรียนนายอำเภอขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2507 และเปิดการฝึก
 อบรมผู้ที่จะเป็นนายอำเภอรุ่นแรกเมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2508 มีหลักสูตรการอบรม 1 ปี
 หลักเกณฑ์ในการพิจารณาใ้เข้ารับการอบรมในโรงเรียนนายอำเภอนี้ กระทรวงมหาดไทย
 ใ้กำหนดคุณสมบัติของผู้เข้ารับการอบรมรุ่นแรกไว้ดังนี้¹⁰

(1) ต้องเป็นข้าราชการสามัญชั้นโท ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งในส่วนภูมิภาค
 สังกัดกรมการปกครองมาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี

(2) มีคุณวุฒิสำเร็จการศึกษาใ้รับปริญญาตรีทางการปกครองหรือทางกฎหมาย

(3) อายุไม่เกิน 40 ปี

(4) ใ้รับเงินเดือนอย่างต่ำฐานโทอันดับหนึ่ง ชั้น 1,500 บาท

ผู้มีคุณสมบัติดังกล่าวนี้จะต้องใ้รับการรับรองตามลำดับชั้นจนถึงอธิบดีกรมการ
 ปกครอง ว่าเป็นผู้มีบุคลิกลักษณะเหมาะสม และจะต้องผ่านการสอบใ้คะแนนมาตรฐานตาม

⁹ "กฎ ก.พ. ฉบับที่ 252 (พ.ศ.2503) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบ
 ข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2497 ว่าด้วยการเทียบตำแหน่งเรียกชื่ออื่นในกรมมหาดไทย"
ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 78 ตอนที่ 3 (10 มกราคม, 2504) หน้า 8.

¹⁰ กระทรวงมหาดไทย "โรงเรียนนายอำเภอ" หน้า 118.

ที่โรงเรียนได้กำหนดไว้ ต่อมาได้มีการกำหนดคุณสมบัติข้อ 4 เรื่องเงินเดือนใหม่ ผู้ที่จะเข้า
อบรมโรงเรียนนายอำเภอได้จะต้องได้รับเงินเดือนไม่ต่ำกว่าชั้นโท อันดับ 2 ชั้น 1,900 บาท

ต่อมากระทรวงมหาดไทยมีนโยบายที่จะยกฐานะนายอำเภอขึ้นเป็นข้าราชการ
ชั้นเอกทั่วประเทศ แต่คุณสมบัติที่กำหนดไว้แต่เดิมเป็นอุปสรรค เพราะผู้ที่ดำรงตำแหน่งนาย
อำเภอหรือรักษาการในตำแหน่งนายอำเภอมีอยู่จำนวนมากที่ไม่ได้สำเร็จการศึกษาชั้น
ปริญญาตรี เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของกระทรวงมหาดไทย จึงได้มีการปรับปรุงระเบียบ
การฝึกอบรมผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนายอำเภอเพื่อให้เหมาะสมยิ่งขึ้น โดยกำหนดคุณสมบัติของ
ผู้ที่จะเข้ารับการอบรมโรงเรียนนายอำเภอไว้ดังนี้¹¹

(ก) ต้องเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญชั้นโท ได้รับเงินเดือนชั้นโทอันดับ 2
ชั้น 1,900 บาทขึ้นไป

(ข) ต้องเป็นผู้มีอายุราชการดังนี้

(1) ผู้มีคุณวุฒิต่ำกว่าปริญญาตรี อายุราชการ 15 ปีขึ้นไป

(2) ผู้มีคุณวุฒิปริญญาตรี หรือเทียบเท่าปริญญาตรีทางการปกครองหรือ
ทางกฎหมาย อายุราชการ 7 ปีขึ้นไป

(3) ผู้มีวุฒิปริญญาโท หรือเทียบเท่าปริญญาโททางการปกครองหรือทาง
กฎหมาย อายุราชการ 4 ปีขึ้นไป

(4) ผู้มีวุฒิปริญญาเอก หรือเทียบเท่าปริญญาเอกทางการปกครองหรือ
ทางกฎหมาย อายุราชการ 2 ปีขึ้นไป

(ค) ผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นและอธิบดีกรมการปกครองรับรองว่าเป็นผู้มีความ
ประพฤติดี มีความรู้ความสามารถเหมาะสมที่จะเป็นนายอำเภอได้

(ง) ในกรณีที่เห็นว่าเป็นผู้มีความเหมาะสมเป็นพิเศษ หรือปฏิบัติราชการดีเด่น
สมควรได้รับการพิจารณาลดหย่อนอายุราชการจาก 15 ปี 7 ปี 4 ปี หรือ 2 ปีแล้วแต่กรณี
ลงตามสมควรก็ให้ทำได้ โดยให้ผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นเสนออธิบดีกรมการปกครองเพื่อ

¹¹ กระทรวงมหาดไทย "ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการฝึกอบรมผู้ที่จะดำรง
ตำแหน่งนายอำเภอ พ.ศ.2509" เทศาภิบาล เล่ม 61 ตอน 5 (พฤษภาคม, 2509) หน้า 251-252

พิจารณาอนุมัติ

เพื่อให้สอดคล้องกับโครงการฝึกอบรมผู้ที่จะเป็นนายอำเภอ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยเรื่องเดียวกันนี้ได้กำหนดไว้ว่า การแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งนายอำเภอ ให้พิจารณาแต่งตั้งจากผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือปริญญาโท สาขาวิชาที่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งนายอำเภอ เว้นแต่กรณีที่มีดังต่อไปนี้

(1) ผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งนายอำเภอมาแล้ว แต่ได้รับแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งอื่นเพื่อประโยชน์ของทางราชการ แต่ไม่รวมถึงผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งไปดำรงตำแหน่งที่ต่ำกว่านายอำเภอ เนื่องจากบกพร่องในหน้าที่ หรือหย่อนในทางความประพฤติ

(2) ถ้ากระทรวงมหาดไทยเห็นว่าข้าราชการพลเรือนสามัญชั้นเอกผู้ใดมีคุณวุฒิ ความสามารถ ความประพฤติ ซึ่งมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าผู้สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนนายอำเภอ จะแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายอำเภอเฉพาะรายก็ได้

(3) ในกรณีที่ผู้สอบ ชั้นเอกไคยังไม่เคยดำรงตำแหน่งนายอำเภอมาก่อน หรือไม่เคยฝึกอบรมมาก่อนในโรงเรียนนายอำเภอ ก่อนที่จะดำรงตำแหน่งนายอำเภอให้เขาฝึกอบรมโรงเรียนนายอำเภอเสียก่อน

วัตถุประสงค์ของการอบรมผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายอำเภอมีอยู่ 3 ประการคือ

- (1) เพื่อเพิ่มพูนความรู้ในทางวิชาการ
- (2) เพื่อสร้างทัศนคติในแนวทางที่ถูกต้อง
- (3) เพื่อให้เกิดความชำนาญในการบริหารงาน

หลักสูตรที่ใช้ในการอบรมของโรงเรียนนายอำเภอแบ่งออกเป็น 5 หมวด คือ การสร้างคุณสมบัติของนักปกครอง การบริหารราชการ สังคมวิทยา การสืบสวนสอบสวน และวิชาประกอบที่จำเป็นต่อตำแหน่งหน้าที่นายอำเภอ การอบรมดังกล่าวนี้เป็นการรวมหลักสูตรทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์เข้าด้วยกัน ผู้ที่อบรมจากโรงเรียนนายอำเภอจะมีความรู้ความสามารถ และมีบุคลิกเหมาะสมกับตำแหน่งนายอำเภอ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการปกครองเป็นอย่างดี แต่อย่างไรก็ตามการฝึกอบรมมีจำนวนผู้เข้ารับการอบรมจำกัด ปกติมีจำนวนผู้เข้ารับการอบรมรุ่นละ 40 คน แต่อำเภอต่าง ๆ ทั่วประเทศ มีประมาณ 510 อำเภอ จึงต้องใช้เวลานานกว่าจะอบรมได้ครบจำนวน และตำแหน่งนายอำเภอส่วนใหญ่ก็มีผู้ครองตำแหน่งอยู่แล้ว ซึ่งต้องรอไว้จนกว่าตำแหน่งจะว่างลง

สำหรับตำแหน่งนายอำเภอในเขตอำเภอชั้นใน งานของอำเภอมีน้อยประเภท อยู่แล้ว และงานแต่ละประเภทก็เป็นงานที่ปฏิบัติอยู่เป็นประจำ มีกฎหมายและระเบียบแบบแผนกำหนดวิธีปฏิบัติไว้อย่างแจ่มชัดและครบถ้วน ไม่ต้องใช้การตัดสินใจเป็นพิเศษแต่อย่างใด และการประสานงานในอำเภอชั้นในก็น้อย ดังนั้นความสามารถ บุคลิก และความรู้ความสามารถของนายอำเภอจึงมีความสำคัญน้อยลง นายอำเภอไม่ต้องทำหน้าที่ในการปกครองท้องที่ ไม่ต้องทำหน้าที่อีกหลายอย่างที่นายอำเภอชั้นนอกหรือนายอำเภอในจังหวัดอื่นปฏิบัติอยู่ เพียงแต่มีเจ้าหน้าที่ชั้นรองลงไปที่มีความชำนาญงานพอสมควรงานก็จะดำเนินไปด้วยดี เพราะส่วนใหญ่เป็นงานทะเบียนต่าง ๆ ซึ่งไม่มีอุปสรรคและปัญหามากนัก ส่วนในเขตอำเภอชั้นนอกหรือในต่างจังหวัด นายอำเภอเป็นผู้นำของชุมชนต้องดำเนินการในเรื่องการปกครองท้องที่ การดูแลทุกข์สุขของราษฎร และต้องติดต่อกับประชาชนอย่างใกล้ชิด นายอำเภอจึงต้องมีความรู้ความสามารถในการบริหารงาน และต้องสามารถเข้าถึงประชาชนได้เป็นอย่างดี

การรักษาราชการแทนนายอำเภอ

เพื่อให้การปฏิบัติงานของอำเภอเป็นไปโดยสม่ำเสมอไม่ขาดตอน จึงได้มีการพิจารณาถึงกรณีที่นายอำเภอไม่สามารถปฏิบัติราชการได้ว่าจะทำอย่างไรจึงจะทำให้งานเป็นไปตามปกติ วิธีแก้ไขก็คือการตั้งข้าราชการคนใดคนหนึ่งในอำเภอเป็นผู้รักษาราชการแทน หรือทำการแทน ซึ่งมีกฎเกณฑ์ดังต่อไปนี้

ก. ในกรณีที่ตั้งผู้รักษาราชการแทน

ในกรณีที่นายอำเภอทราบล่วงหน้าว่าตนจะไม่สามารถปฏิบัติราชการได้ นายอำเภอจะตั้งผู้ใดคนหนึ่งรักษาราชการแทนได้ โดยใช้ดุลยพินิจว่าสมควรจะมอบหมายให้ใครรักษาราชการแทน โดยพิจารณาว่าจะไม่เกิดผลเสียหายต่อการปฏิบัติราชการ โดยปกติแล้วนายอำเภอมักจะมอบหมายให้ปลัดอำเภอโทเป็นผู้รักษาราชการแทน เพราะเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับนายอำเภอ และมีอาวุโสพอสมควร

ข. ในกรณีที่ไม่ได้ตั้งผู้รักษาราชการแทน

ในบางกรณีที่นายอำเภออาจจะไม่ได้ตั้งผู้รักษาราชการแทนไว้เมื่อตนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามปกติ เป็นต้นว่าเกิดเจ็บป่วยโดยกะทันหัน หรือมีราชการควมมาก

ดังนั้นกฎหมายจึงได้กำหนดกฎเกณฑ์การรักษาราชการแทนเอาไว้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 บัญญัติไว้ว่า "ถ้านายอำเภอไม่อาจปฏิบัติราชการได้ตามปกติ และมีใครตั้งผู้ใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน ให้หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอผู้มีอาวุโสสูงตามระเบียบแบบแผนรักษาราชการแทน"¹²

อาจมีปัญหาว่าหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอผู้มีอาวุโสสูงตามระเบียบแบบแผนหมายถึงผู้ใด ปลัดอำเภอเป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอหรือไม่ ถ้าพิจารณาตามกฎหมายแล้วปลัดอำเภอมิได้เป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ ส่วนราชการประจำอำเภอของกระทรวงมหาดไทย ได้แก่แผนกปกครองอำเภอ ซึ่งมีนายอำเภอเป็นหัวหน้าส่วนราชการ ดังนั้นในกรณีที่นายอำเภอไม่ไ้แต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนไว้ ปลัดอำเภอจึงไม่อาจจะรักษาราชการแทนนายอำเภอได้ ผู้รักษาราชการแทนในกรณีนี้จะต้องเป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอคนหนึ่งคนใดที่มีอาวุโสสูง การกำหนดอาวุโสอาจจะพิจารณาตาม ยศ ชั้น เงินเดือน

ค. อำนาจหน้าที่ของผู้รักษาราชการแทนนายอำเภอ

อำนาจหน้าที่ของผู้รักษาราชการแทนนายอำเภอตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ได้บัญญัติในเรื่องนี้ไว้ว่า

"ในกรณีที่พระราชบัญญัตินี้มอบหมายอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นรักษาราชการแทนผู้ดำรงตำแหน่งใดใดก็ดี ในกรณีที่พระราชบัญญัตินี้ให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดมอบหมายให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติหน้าที่แทนใดก็ดี ให้ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนมีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับผู้แทนแทน....."¹³

ดังนั้น ผู้ที่ได้รับมอบหมายให้รักษาราชการแทนนายอำเภอ จึงมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเหมือนนายอำเภอทุกประการ

¹² "พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495" มาตรา 42

¹³ เรื่องเดียวกัน มาตรา 49.

2. ปลัดอำเภอ

ตำแหน่งปลัดอำเภอเป็นตำแหน่งที่มีมาพร้อม ๆ กับตำแหน่งนายอำเภอ ในสมัยที่
 ใ้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 มีตำแหน่งปลัดอำเภอเป็นผู้ช่วยราชการของ
 นายอำเภอทุกอย่าง ยกเว้นในการจัดเก็บภาษีซึ่งเป็นหน้าที่ของสมุหบัญชีอำเภอ เมื่อประกาศ
 ใ้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ก็ยังคงมีตำแหน่งปลัดอำเภอเป็นผู้ช่วย
 นายอำเภอเช่นเดียวกัน และมีฐานะรวมเป็นคณะกรรมการอำเภอด้วย ในอำเภอหนึ่ง ๆ
 จะมีปลัดอำเภอที่คนก็ยอมแล้วแต่ความเหมาะสมกับงานราชการในอำเภอนั้น โดยทั่วไปแล้ว
 ในอำเภอหนึ่ง ๆ มีปลัดอำเภอตั้งแต่ 2 - 6 คน ในสมัยที่ประกาศใช้ข้อบังคับลักษณะ
 ปกครองหัวเมืองชั่วคราว พ.ศ. 2465 ฉบับที่ 1 มอบให้ปลัดอำเภอเป็นเจ้าหน้าที่รับผิดชอบ
 รักษาการในแผนกปกครอง มีปลัดอำเภออำเภอเป็นผู้รับผิดชอบรักษาการในแผนกรักษาความ
 สงบเรียบร้อยและปราบปรามโจรผู้ร้าย ต่อมาตำแหน่งปลัดอำเภอแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย คือ
 ปลัดอำเภอฝ่ายธุรการคนหนึ่ง และปลัดอัยการคนหนึ่ง ปรากฏว่าการมีปลัดอำเภอ 2 ฝ่ายนี้
 เป็นอุปสรรคต่อการออกไปตรวจท้องที่ เพราะปลัดอำเภอต้องทำงานตามระเบียบในที่ว่าการ
 อำเภอทั้ง 2 คน และนายอำเภอก็ต้องรับผิดชอบดูแลราชการในอำเภอด้วย สมเด็จพระ
 ราชดำรัสพระราชทานภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยในสมัยนั้น ได้ทรงหาวิธีแก้ไขใหม่
 เพื่อให้สะดวกแก่การออกตรวจตราท้องที่ ซึ่งทรงถือว่าการตรวจท้องที่เป็นเรื่องสำคัญอันค้ำ
 หนึ่ง วิธีที่ทรงคิดแก้ไขใหม่มีดังนี้¹⁴

- (1) ให้ยกเลิกปลัดอำเภอฝ่ายธุรการและปลัดอำเภอฝ่ายอัยการ แล้วให้เป็น
 ปลัดซ้ายคนหนึ่ง ปลัดขวาคนหนึ่ง
- (2) ให้ปลัดซ้ายทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยและตัวแทนนายอำเภอทุกอย่าง ทั้งฝ่ายธุรการ
 และฝ่ายอัยการ
- (3) ให้นายอำเภอและปลัดขวามาสมัครกันออกเดินทางไปตรวจท้องที่ในอำเภอ
 นั้น ในเดือนหนึ่งจะต้องไม่น้อยกว่าคนละ 10 วัน และท้องที่ตำบลหนึ่งจะต้องตรวจตรา
 ไม่น้อยกว่าเดือนละ 2 ครั้งถ้าทำไมใดของซึ่งแจ้งเหตุผลต่อผู้วาราชการเมือง

¹⁴ พระยาเกรียงไกรกระบวนยุทธ หน้า 118.



เวลานายอำเภอออกไปตรวจท้องที่ ปลัดชาวอยู่ที่ว่าการอำเภอ เป็นผู้
สั่งการและทำการแทนนายอำเภอทั้งฝ่ายธุรการและอัยการ

(5) ปลัดชายเป็นตำแหน่งอยู่ประจำที่ว่าการอำเภอ เป็นผู้รับผิดชอบในระเบียบ
การทุกอย่าง

(6) ถ้าในอำเภอหนึ่งมีปลัดอำเภอคนเดียว ให้ปลัดอำเภอผู้นั้นเป็นปลัดชาว
และให้สมุหบัญชีอำเภอทำหน้าที่ปลัดชาย

ตำแหน่งปลัดอำเภอดังกล่าวมานี้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน
พ.ศ. 2495 ไม่ได้บัญญัติไว้แต่อย่างใด แต่มาตรา 45 บัญญัติไว้ว่า การจัดการปกครอง
อำเภอนอกจากที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปกครอง
ท้องที่ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 66 บัญญัติตำแหน่งปลัด
อำเภอไว้ในคณะกรรมการอำเภอว่า "ปลัดอำเภอเป็นผู้ช่วยและผู้แทนนายอำเภออยู่ในบังคับ
บัญชานายอำเภอ อำเภอหนึ่งมีจำนวนปลัดอำเภอน้อยตามควรแก่ราชการ"

ตำแหน่งปลัดอำเภอนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นตำแหน่งพิเศษตำแหน่งหนึ่ง เพราะ
ว่าปลัดอำเภอซึ่งสังกัดกรมการปกครองนั้นมิได้มีตำแหน่ง เป็นหัวหน้าแผนกปกครองแต่อย่างใด
หัวหน้าแผนกปกครองอำเภอใดแก่นายอำเภอ ผิดกับส่วนราชการประจำอำเภออื่น ๆ ซึ่งมี
หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ เช่น แผนกศึกษาธิการ ก็มีศึกษาธิการอำเภอ ถ้ามีผู้
ช่วยก็เรียกว่าผู้ช่วยศึกษาธิการอำเภอ ไม่มีชื่อแตกต่างไปจากหัวหน้าส่วนราชการนั้น ดัง
นั้นถ้าปลัดอำเภอเป็นผู้ช่วยนายอำเภอก็จะเรียกว่า ผู้ช่วยนายอำเภอหรือประจำแผนก
แต่ก็ไม่เรียกชื่อเช่นนั้น และแผนกปกครองอำเภอก็ไม่มีการประจำแผนกซึ่งเป็นข้าราชการชั้นตรี
เลย ผู้ที่เป็นข้าราชการชั้นโท ชั้นตรี ในแผนกปกครองเป็นตำแหน่งปลัดอำเภอทั้งสิ้น การ
ที่เป็นเช่นนี้อาจจะเป็นเพราะว่าแต่เดิมมานั้นอำเภอยังไม่มีส่วนราชการประจำอำเภอเหมือน
ทุกวันนี้ อำเภอจึงต้องปฏิบัติงานทุกด้าน จึงตั้งปลัดอำเภอเป็นผู้ช่วยเหลือ

ตำแหน่งนายอำเภอนั้น ความมุ่งหมายอันแท้จริงน่าจะให้เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด
ของอำเภอแต่อย่างใด แต่โดยที่มีส่วนราชการของกระทรวงมหาดไทยอยู่ในอำเภอด้วย
จึงตั้งให้นายอำเภอเป็นหัวหน้าแผนกปกครองอำเภอเสียด้วย เพราะเป็นผู้อาวุโสสูง และ
สังกัดกรมเดียวกัน

ในปัจจุบันตำแหน่งปลัดอำเภอมีอยู่ทั้งหมด 3 ประเภท คือปลัดอำเภอโท ปลัดอำเภอตรี และปลัดอำเภอจัตวา แต่ละอำเภอมีปลัดอำเภอจำนวนไม่เท่ากัน แต่ตัวงานจะมากน้อยเพียงใด เช่น อำเภอป้อมปราบศัตรูพ่ายมีปลัดอำเภอโท 1 คน ปลัดอำเภอตรี 3 คน ปลัดอำเภอจัตวา 3 คน อำเภอมีนบุรี มีปลัดอำเภอโท 1 คน ปลัดอำเภอตรี 3 คน และปลัดอำเภอจัตวา 4 คน¹⁵

ตามหนังสือของกระทรวงมหาดไทย เรื่องการแบ่งหน้าที่การงานของแผนกปกครองอำเภอ ได้กำหนดให้ปลัดอำเภอโทรับผิดชอบงานในแผนกปกครองและทำหน้าที่ในการปกครองท้องที่ ส่วนปลัดอำเภอคนอื่น ๆ รับผิดชอบในแผนกทะเบียน และแผนกบำรุงท้องที่ ส่วนที่เหลือปฏิบัติงานในแผนกปรับปรุงส่งเสริมอาชีพซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของนายอำเภอโดยตรง¹⁶ แผนกปกครองที่ปลัดอำเภอโทเป็นหัวหน้าอยู่นั้นมิได้เป็นแผนกเทียบเท่ากับส่วนราชการอื่น ๆ ที่ประจำอยู่ ณ อำเภอ เพราะแผนกปกครองที่ปลัดอำเภอโทรับผิดชอบอยู่นั้นอยู่กับแผนกปกครองอำเภอ ซึ่งเป็นส่วนราชการของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และมีนายอำเภอเป็นหัวหน้า

ในปัจจุบันนี้มีปลัดอำเภออีกตำแหน่งหนึ่ง เรียกว่าปลัดอำเภอโทฝ่ายป้องกัน ทำหน้าที่แบ่งเบาภาระของนายอำเภอในด้านกิจการรักษาดินแดนและการป้องกันฝ่ายพลเรือน คณะรัฐมนตรีได้ลงมติเมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2509 ให้ดำเนินการรับโอนนายทหารจากกองทัพบกผู้มีความรู้ความสามารถเหมาะสม อายุไม่เกิน 50 ปี ยศไม่เกินพันตรี โดยตั้งงบประมาณขึ้นใหม่ เหตุที่ต้องโอนนายทหารมาทำหน้าที่ปลัดอำเภอโทฝ่ายป้องกันนั้นอาจเหตุผลว่าเพราะต้องการผู้ที่มีความรู้ทางการทหาร และการที่ให้ดำรงตำแหน่งปลัดอำเภอโทก็

¹⁵ สมุดทะเบียนข้าราชการแผนกปกครองของจังหวัดพระนคร พ.ศ. 2510

¹⁶ กระทรวงมหาดไทย "หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท.0309/ว 1364 ลงวันที่ 29 มกราคม 2507 เรื่องการแบ่งหน้าที่การงานแผนกปกครองอำเภอและกิ่งอำเภอ" เทศาภิบาล เล่ม 59 ตอนที่ 3 (มีนาคม, 2507) หน้า 148 - 151.

เพื่อให้มีอำนาจตามกฎหมาย เช่นการสืบสวน การป้องกันสาธารณภัย¹⁷ แต่อย่างไรก็ตาม การตั้งนายทหารเป็นปลัดอำเภอโทฝ่ายป้องกันนี้จัดตั้งเฉพาะในเขตจังหวัดชายแดน โดย เฉพาะเขตที่ได้รับภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์เท่านั้น ในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาไม่มีปลัดอำเภอโท ฝ่ายป้องกันแต่อย่างใด

ปลัดอำเภอเป็นข้าราชการพลเรือนสังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย แต่งตั้งจากบุคคลต่าง ๆ 3 ประเภทคือ

1. โดยการสอบคัดเลือกผู้สำเร็จปริญญาตรีทางการปกครอง หรือทางกฎหมาย แล้วแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งปลัดอำเภอตรี
2. โดยการสอบแข่งขันเสมียนปกครองซึ่งเป็นข้าราชการชั้นจัตวา เมื่อสอบได้ ก็ได้รับการบรรจุในตำแหน่งปลัดอำเภอตรี
3. ปลัดอำเภอจัตวา เป็นข้าราชการชั้นจัตวาที่ได้รับเงินเดือนชั้นจัตวาอันค้ำ พิเศษคือตั้งแต่ 750 - 900 บาท มีความรู้ความชำนาญในการปฏิบัติงาน

ปลัดอำเภอในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ตามที่ปรากฏในสมุดทะเบียนข้าราชการแผนก ปกครองของที่ทำการปกครองจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ปรากฏว่ามีปลัดอำเภอโท 15 คน ปลัด อำเภอตรี 45 คน ปลัดอำเภอจัตวา 53 คน ส่วนใหญ่แล้วมีปลัดอำเภอโทอำเภอละ 1 คน ยกเว้นอำเภอคูสสิตมีปลัดอำเภอโท 2 คน ปลัดอำเภอตรีมีมากกว่าประเภทอื่น ๆ อำเภอหนึ่ง มีจำนวนตั้งแต่ 1 - 4 คน อำเภอคูสสิตมีถึง 9 คน ส่วนปลัดอำเภอจัตวานั้นมีเฉลี่ยประมาณ อำเภอละ 2 - 3 คน

¹⁷ กรมการปกครอง "หนังสือความมากที่ มท.0307/18915 ลงวันที่ 31 พฤษภาคม 2509 เรื่องปลัดอำเภอโทฝ่ายป้องกัน" เทศาภิบาล เล่ม 61 ตอน 7 (กรกฎาคม, 2509) หน้า 407 - 409.

3. หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ

หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ เป็นเจ้าหน้าที่ซึ่งกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ส่งมาประจำเพื่อปฏิบัติงานที่อำเภอ มีหน้าที่ดำเนินงานของกระทรวงทบวงกรมนั้น ๆ ในเขตอำเภอที่ไปประจำอยู่ การจัดให้มีส่วนราชการต่าง ๆ ประจำอำเภอได้เค้าโครงมาจากข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมืองชั่วคราว พ.ศ. 2465 ซึ่งเป็นกฎหมายที่พยายามแก้ไขการบริหารงานของอำเภอให้เหมาะสมยิ่งขึ้น แต่ละส่วนราชการต่างปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ กันตามที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวงทบวงกรมเจ้าสังกัด และรับผิดชอบโดยตรงต่อนายอำเภอ โดยที่ส่วนราชการประจำอำเภอในแต่ละอำเภอไม่เหมือนกัน จะมีส่วนราชการใดบ้างขึ้นอยู่กับปริมาณและประเภทของงาน กฎหมายได้เปิดโอกาสให้พิจารณาจัดตั้งขึ้นได้ตามความเหมาะสม ดังนั้นหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ในแต่ละอำเภอจึงแตกต่างกันออกไป ส่วนราชการต่าง ๆ ที่กระทรวงทบวงกรมจัดตั้งขึ้นนั้นจะต้องกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของกระทรวงทบวงกรมนั้น ๆ ว่ามีการแบ่งส่วนราชการเป็นส่วนภูมิภาคด้วย จึงจะสามารถแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ไปประจำเพื่อปฏิบัติราชการในคานนั้น ๆ ได้

อำเภอในจังหวัดพระนครมีหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอแตกต่างกันออกไป อำเภอชั้นในมีส่วนราชการประจำอำเภอเพียง 4 แผนกเท่านั้น คือ แผนกปกครอง แผนกสรรพากร แผนกสถิติ และแผนกศึกษาธิการ อำเภอชั้นนอกมีแผนกต่าง ๆ เพิ่มขึ้น จึงมีหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอมากขึ้น

ก. สมุหบัญชีอำเภอ

สมุหบัญชีอำเภอเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญมากตำแหน่งหนึ่งในอำเภอ เพราะทำหน้าที่ในการเก็บภาษีอากรอันเป็นรายได้และผลประโยชน์ของแผ่นดิน สมุหบัญชีอำเภอเป็นตำแหน่งกรมการอำเภอมาตั้งแต่สมัยแรกที่ใ้กฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ เป็นข้าราชการสังกัดกรมสรรพากร แต่เดิมมานั้นกรมสรรพากรมีอยู่ 2 กรม คือ กรมสรรพากรนอกและกรมสรรพากรใน กรมสรรพากรนอกทำหน้าที่เก็บภาษีอากรในหัวเมือง ขึ้นอยู่กับกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ กรมสรรพากรในมีหน้าที่จัดเก็บภาษีอากรเฉพาะในเขตมณฑลกรุงเทพฯ ขึ้นอยู่กับกระทรวงนครบาล ต่อมาเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2442 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ใ้ยกกรมสรรพากรนอกมาขึ้นกับ

กระทรวงมหาดไทย¹⁸ คังนั้นสมุหบัญชีอำเภอในหัวเมืองต่าง ๆ จึงสังกัดกระทรวงมหาดไทย
ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำริว่า
กรมสรรพากรซึ่งมีหน้าที่ตรวจตราตักเตือนเจ้าพนักงานผูกครองท้องที่ในการตรวจเก็บภาษี
อากรต่าง ๆ จะรวมอยู่กับกระทรวงมหาดไทยซึ่งมีหน้าที่ในการปกครองเป็นการไม่เหมาะสม
ควรจะย้ายมาขึ้นกับกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ซึ่งทำหน้าที่ในด้านการเงินอยู่แล้ว จึงทรง
พระกรุณาโปรดเกล้าฯ รวมกรมสรรพากรนอกและกรมสรรพากรในเป็นกรมเดียวกัน เรียกว่า
กรมสรรพากร และยกมาขึ้นกระทรวงการคลังเมื่อวันที่ 2 กันยายน 2457 กรมสรรพากร
จึงสังกัดกระทรวงการคลังตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา¹⁹

สมุหบัญชีอำเภอในสมัยก่อนมีหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอในการจัดเก็บภาษีอากร
เมื่อโอนกรมสรรพากรไปสังกัดกระทรวงการคลังแล้ว สมุหบัญชีอำเภอจึงเป็นข้าราชการสังกัด
กระทรวงการคลัง สมุหบัญชีอำเภอเป็นหัวหน้าแผนกสรรพากรอำเภอ โดยทั่วไปแล้วเป็น
ข้าราชการพลเรือนชั้นโท แต่ในจังหวัดพระนครมีสมุหบัญชีอำเภอเป็นข้าราชการชั้นเอก 4
อำเภอ คืออำเภอพระนคร อำเภอสัมพันธวงศ์ อำเภอบางรัก และอำเภอคูสิต มีสมุหบัญชี
ตรี 1 อำเภอ คือ อำเภอลาดกระบัง ส่วนอำเภอที่เหลือเป็นสมุหบัญชีอำเภอโทซึ่งมีอยู่ 9
อำเภอ²⁰ การที่บางอำเภอมีสมุหบัญชีเป็นข้าราชการพลเรือนชั้นเอกก็เพราะว่า ในอำเภอ
เหล่านั้นมีประชาชนหนาแน่น มีบริษัทห้างร้านต่าง ๆ มาก และเป็นย่านธุรกิจการค้าที่สำคัญ
รายได้จากภาษีอากรในท้องที่เหล่านั้นมีมาก สมุหบัญชีอำเภอจึงมีภาระมากขึ้น และมีความ

¹⁸ กรมสรรพากร "ประวัติกรมสรรพากร" สรรพากรสาส์น ฉบับวันสถาปนากกรม
สรรพากรครบรอบ 51 ปี (กันยายน, 2509) หน้า 264 - 265.

¹⁹ "ประกาศยกกรมสรรพากรนอกมาขึ้นกับกระทรวงพระคลังมหาสมบัติและรวมกรม
สรรพากรในเปลี่ยนนามเป็นกรมสรรพากร" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 32 (5 กันยายน,
2458) หน้า 291 - 292.

²⁰ จังหวัดพระนคร รายงานกิจการจังหวัดพระนคร ประจำปี 2509 (พระนคร :
โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, 2510) หน้า 108.

รับผิดชอบสูง จึงแต่งตั้งข้าราชการชั้นเอกเป็นสมุหบัญชี

นอกจากสมุหบัญชีอำเภอแล้ว ยังมีผู้ช่วยสมุหบัญชีอำเภอ ประจำแผนกและ เสมียนพนักงานมากน้อยตามปริมาณและคุณภาพของงาน ทำหน้าที่ในแผนกสรรพากรอำเภอ บรรดาข้าราชการเหล่านี้สังกัดกรมสรรพากรทั้งสิ้น

ข. ศึกษาธิการอำเภอ

ศึกษาธิการอำเภอเป็นข้าราชการพลเรือนสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง ศึกษาธิการ ทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลโรงเรียนประถมศึกษา ดำเนินการในเรื่องการศึกษา ผู้ใหญ่ กิจการลูกเสือ กิจการอนุชาด ศึกษาธิการอำเภอมีอยู่ทั้งในเขตอำเภอชั้นนอก และอำเภอชั้นใน ในเขตอำเภอชั้นในแต่เดิมเมื่อการศึกษาประชาชนบาลยังเป็นหน้าที่ของ อำเภอ ศึกษาธิการก็มีหน้าที่ดำเนินการทางด้านการศึกษาโดยเฉพาะ เมื่อใดไอนการ ประถมศึกษาไปให้เทศบาลดำเนินการแล้ว ศึกษาธิการอำเภอก็เกือบจะหมดหน้าที่ และมัก จะไปช่วยราชการอยู่ ณ ที่ทำการศึกษาธิการจังหวัด ส่วนในอำเภอชั้นนอกแม้ว่าการประถม ศึกษาจะได้ออนไปเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ศึกษาธิการอำเภอยังต้อง ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามเดิม โดยเป็นผู้ช่วยนายอำเภอในการจัดการศึกษาในเขตอำเภอทอง ที่ แต่ยังคงสังกัดกระทรวงศึกษาธิการตามเดิม

ค. สัสดีอำเภอ

สัสดีอำเภอเป็นข้าราชการทหารสังกัดกระทรวงกลาโหม เป็นเจ้าหน้าที่ปฏิบัติ งานเกี่ยวกับการทหารต่าง ๆ ได้แก่การทำทะเบียนบัญชีทหาร ขึ้นบัญชีทหารกองเกิน ดำเนิน งานในเรื่องการเรียกตัวเมื่อคัดเลือกทหาร ปลดทหารเป็นกองหนุน การย้ายภูมิลำเนาทหาร เป็นต้น แผนกสัสดีอำเภอเป็นหน่วยราชการที่มีประจำอยู่ทุกอำเภอทั้งอำเภอชั้นในและชั้นนอก มีงานในหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน เพราะเป็นงานที่ไม่สามารถจะมอบให้ หน่วยงานใดรับภาระไปจัดทำได้ ในเขตจังหวัดพระนครซึ่งมีราษฎรหนาแน่น จึงเป็นการ เพิ่มภาระแก่สัสดีอำเภอขึ้นมาก สัสดีอำเภอในจังหวัดพระนครแบ่งตามยศออกเป็น 2 ประเภท คือ สัสดีชั้นสัญญาบัตร และสัสดีชั้นประทวน มีสัสดีอำเภอยศร้อยโท 9 อำเภอ ยศจ่าสิบเอก 5 อำเภอ นอกจากนี้ก็มีผู้ช่วยสัสดีอำเภอยศจ่าสิบเอก 9 คน ยศสิบเอก 5 คน²¹

²¹ "รายงานกิจการจังหวัดพระนคร ประจำปี 2509" หน้า 137 - 138.

ง. อนามัยอำเภอ

อนามัยอำเภอเป็นข้าราชการพลเรือนสังกัดกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข เป็นเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานด้านการอนามัยและการสาธารณสุขของประชาชนในเขตอำเภอท้องที่ อนามัยอำเภอมีเฉพาะในเขตอำเภอชั้นนอก 6 อำเภอ ส่วนกิจการอนามัยในเขตอำเภอ ชั้นในอยู่ในหน้าที่ของฝ่ายสาธารณสุข เทศบาลนครกรุงเทพ อนามัยอำเภอเป็นข้าราชการที่ อาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภทคือ นายแพทย์อนามัย คือผู้ที่ดำรงตำแหน่งอนามัยอำเภอโดยจบ การศึกษาทางการแพทย์ และอนามัยอำเภอซึ่งได้รับการอบรมจากกระทรวงสาธารณสุข ในจังหวัดพระนครมีนายแพทย์อนามัยอำเภอโต 4 อำเภอ และอนามัยอำเภอตรี 2 อำเภอ²²

จ. สัตวแพทย์อำเภอ

สัตวแพทย์อำเภอเป็นข้าราชการพลเรือนสังกัดกรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตร ทำหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมโรคสัตว์ ไคแก่การป้องกันโรค การกำจัดโรค และการส่งเสริม การเลี้ยงสัตว์ ในจังหวัดพระนครมีสัตวแพทย์อำเภอเฉพาะในเขตอำเภอชั้นนอก 4 อำเภอ เท่านั้น คืออำเภอหนองจอก อำเภอมีนบุรี อำเภอบางเขน และอำเภอลาดกระบัง สัตว- แพทย์อำเภอเป็นข้าราชการชั้นตรี ขึ้นตรงต่อสัตวแพทย์จังหวัด

ฉ. พนักงานข่าวอำเภอ

พนักงานข่าวอำเภอเป็นข้าราชการพลเรือนชั้นตรีสังกัดกรมการข่าว กระทรวง เกษตร มีประจำอยู่ในเขตอำเภอชั้นนอกทั้ง 6 อำเภอ คืออำเภอหนองจอก อำเภอมีนบุรี อำเภอลาดกระบัง อำเภอบางเขน อำเภอบางกะปิ และอำเภอพระโขนง ซึ่งในอำเภอ เหล่านี้ราษฎรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพในการทำนา พนักงานข่าวอำเภอจัดทำหน้าที่ในกิจการ เกี่ยวกับเรื่องข่าวโดยเฉพาะ งานที่สำคัญได้แก่ การค้นคว้าและทดลองการทำนา ส่งเสริม และเผยแพร่การทำนาและการเกษตรทุกสาขาส่งเสริมและจัดสรรสิ่งคมนขนบท และการให้บริการและการอนุเคราะห์ชาวนาและเกษตรกรสาขาอื่น ๆ

4. เจ้าหน้าที่ในการปกครองตำบลและหมู่บ้าน

นอกจากเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ประจำอำเภอคงไคกลามาแล้ว ยังมีเจ้าหน้าที่อีกประเภทหนึ่ง ซึ่งปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องกับอำเภอและมีความสำคัญเป็นพิเศษ เจ้าหน้าที่เหล่านี้มีข้าราชการ แต่เป็นบุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรในท้องถิ่น เจ้าหน้าที่เหล่านี้ได้แก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน บุคคลเหล่านี้มีความสำคัญอย่างยิ่งในการปกครองตำบลและหมู่บ้าน เปรียบเสมือนตัวแทนของนายอำเภอในการปกครองท้องที่ เพราะในเขตอำเภอหนึ่ง ๆ ย่อมมีพื้นที่กว้างใหญ่ เป็นการเกินวิสัยที่นายอำเภอจะตรวจตราดูแลได้ทั่วถึงทุกแห่งได้ นายอำเภอจึงได้อาศัยเจ้าหน้าที่เหล่านั้นช่วยทำการปกครองดูแลให้เป็นไปโดยสงบเรียบร้อย เป็นหูเป็นตาให้กับทางราชการ และเป็นที่พักของประชาชนในท้องถิ่น

ก. กำนัน

กำนันเป็นเจ้าหน้าที่ปกครองตำบลตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 29 ทวิบัญญัติไว้ว่า "ในตำบลหนึ่งให้มีกำนันคนหนึ่งมีอำนาจหน้าที่ปกครองราษฎรที่อยู่ในเขตตำบลนั้น...." กำนันเป็นผู้รับช่วงงานจากอำเภอมาปฏิบัติในท้องที่ของตนให้สำเร็จบรรลุผลตามที่ได้รับมอบหมาย ทำหน้าที่แจ้งขอราชการให้ราษฎรทราบรายงานเหตุทุกขزونของราษฎรให้นายอำเภอทราบ กำนันจึงเป็นเจ้าหน้าที่ที่เป็นสื่อกลางระหว่างราษฎรกับทางราชการ

กำนันเป็นตำแหน่งที่เลือกตั้งโดยผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น ในสมัยเดิมใช้วิธีเลือกตั้งเช่นเดียวกัน ต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2486 ให้แต่งตั้งกำนันแทนการเลือกตั้ง ปรากฏว่าการใช้วิธีแต่งตั้งกำนันทำให้เกิดความยุ่งยาก และไม่สามารถดำเนินการปกครองให้เป็นไปด้วยดีได้²³ จึงได้ตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2489 แก้ไขการแต่งตั้งกำนันกลับไปใช้วิธีการเลือกตั้งตามแบบเดิม

²³ กำแกิง สุรการ "รากแก้วของการปกครองท้องที่" เทศาภิบาล เล่ม 59 ตอน 3 (มีนาคม, 2507) หน้า 331.

กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นเจ้าหน้าที่ปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไป จัดได้ว่าเป็นเจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์กับประชาชนอย่างใกล้ชิด ตำแหน่งทั้งสองนี้มักจะเรียกควบคู่กันไปเสมอ เป็นตำแหน่งที่เริ่มจัดเป็นระเบียบแบบแผนตั้งแต่สมัยประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น ร.ศ. 116 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้มีเจ้าหน้าที่ปกครองตำบลและหมู่บ้าน เรียกว่ากำนันและผู้ใหญ่บ้าน ความมุ่งหมายของการแต่งตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านในสมัยนั้นมีดังต่อไปนี้²⁴

(1) เพื่อให้ราษฎรในท้องถิ่นนั้นจัดการเลือกตั้งกันขึ้นเอง เพื่อให้จะได้คนดีปกครองกันเองตามชนบททั่วไป เพราะเหตุว่าประชาชนในเขตตำบลและหมู่บ้านรู้จักนิสัยใจคอกันดี ทราบว่าใครมีความประพฤติเป็นอย่างไร จึงเป็นการเหมาะสมกว่าการที่จะแต่งตั้งคนนอกท้องถิ่นเข้าไปควบคุมดูแลกิจการต่าง ๆ ในตำบลหมู่บ้าน นอกจากนี้ผู้ที่ได้รับเลือกเป็นกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีหลักฐานและเป็นที่รู้จักกันอย่างกว้างขวางในท้องถิ่นนั้น จึงเป็นที่เคารพนับถือของประชาชน ทำให้สะดวกต่อการดำเนินการปกครอง

(2) ราษฎรถือว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านนั้นพวกเขาเป็นผู้เลือกตั้งขึ้น ถ้าราษฎรมีความทุกข์ร้อนอย่างไรก็จะมาปรึกษากำนันผู้ใหญ่บ้านโดยไม่คิดเงิน เพื่อให้ช่วยบรรเทาความทุกข์ร้อนให้แก่เขา ราษฎรถือว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านไม่ใช่ข้าราชการที่รัฐบาลแต่งตั้งมาคอยดูแลเก็บภาษีอากร หรือปราบปรามความไม่สงบ

(3) ราษฎรถือว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น เมื่อราษฎรได้รับความเดือดร้อนในเรื่องต่าง ๆ หรือไม่ได้รับความยุติธรรม กำนันผู้ใหญ่บ้านจะเป็นผู้นำเรื่องขึ้นร้องเรียน เพื่อขอความช่วยเหลือจากรัฐบาลให้บรรเทาความทุกข์ร้อนได้

คุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นกำนันจะต้องเป็นผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นอยู่ก่อนแล้ว ดังนั้นกำนันจึงทำหน้าที่ 2 ตำแหน่งคือ เป็นกำนันในตำบลนั้น และเป็นผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านที่ตนมี

²⁴ พระยาสมันตรัฐบุรินทร์ "ประวัติและความมุ่งหมายแห่งพระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น ร.ศ. 116 ในหน้าที่กำนันผู้ใหญ่บ้าน" ที่ระลึกคล้ายวันสถาปนากระทรวงมหาดไทย 2508 (พระนคร : โรงพิมพ์มหาดไทย, 2508) หน้า 334 - 335.

ภูมิลาเนาอุยควย ในการเลือกตั้งกำนัน นายอำเภอเป็นประธานเรียกประชุมผู้ใหญ่บ้านใน ตำบลนั้น เพื่อทำการเลือกผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งเป็นกำนัน การเลือกให้ถือเอาคะแนนเสียงข้าง มากเป็นเกณฑ์ ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ใช้วิธีจับฉลาก เมื่อผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นเลือกผู้ใด ก็ถือว่าผู้นั้นเป็นกำนัน นายอำเภอจะต้องรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อออกหนังสือ สำคัญให้ไว้เป็นหลักฐาน²⁵ การดำรงตำแหน่งกำนันกฎหมายมิได้กำหนดเรื่องอายุไว้ แต่ กำนันเลือกตั้งจากผู้ใหญ่บ้าน กำนันจึงต้องมีคุณสมบัติของผู้ใหญ่บ้านครบถ้วนทุกประการ ยก เว้นคุณสมบัติเรื่องอายุ เพราะการมีอายุเกิน 60 ปีไม่เป็นเหตุให้ต้องออกจากตำแหน่ง ผู้ใหญ่บ้าน

กำนันจะต้องออกจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง คือ²⁶

- (1) เมื่อต้องออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน
- (2) ใ้รับอนุญาตให้ลาออก
- (3) เมื่อตำบลที่ปกครองถูกยุบ
- (4) เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ออกจากตำแหน่ง เพราะพิจารณาเห็นว่า

บกพร่องในทางความประพฤติ หรือความสามารถไม่พอกับตำแหน่ง

การออกจากตำแหน่งกำนันมิได้หมายความว่า จะต้องออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ด้วย นอกจากกรณีที่ถูกปลด หรือถูกไล่ออกจากตำแหน่ง จึงจะพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านด้วย ส่วนการลาออก ตำบลถูกยุบ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ออกจากตำแหน่ง ผู้นั้นก็ยังคง เป็นผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านของตนต่อไป เมื่อตำแหน่งกำนันว่างลง นายอำเภอจะต้องดำเนินการ เลือกตั้งกำนันขึ้นใหม่ภายในเวลา 15 วัน นับตั้งแต่วันที่ทราบว่าง ถ้าหากกำนันปฏิบัติหน้าที่ ไม่ดีชั่วครวร กำนันจะต้องมอบหน้าที่ให้ผู้ใหญ่บ้านคนใดคนหนึ่งในตำบลนั้นทำการแทน และ

²⁵ "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2489" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 63 ตอนที่ 83 (31 ธันวาคม, 2489) มาตรา 4.

²⁶ "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 10 ตอนที่ 14 (9 มีนาคม, 2486) มาตรา 10.

ต้องแจ้งให้ผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นทราบว่าใครมอบหมายให้ใครทำหน้าที่แทน พร้อมกับต้องแจ้งให้นายอำเภอท้องที่ทราบด้วย ผู้ใหญ่บ้านที่ทำหน้าที่แทนกำนันมีอำนาจเต็มตามตำแหน่งกำนันทุกประการ

กำนันเป็นเจ้าพนักงานที่ไม่ใช่ข้าราชการ จึงไม่ได้รับเงินเดือนประเภทเงินเดือนจากงบประมาณ เงินที่กำนันได้รับอยู่ทุกวันนี้มีลักษณะเป็นเงินค่าตอบแทนหรือเงินรางวัล ซึ่งเป็นจำนวนเล็กน้อย กำนันจึงมีสิทธิได้รับผลประโยชน์อื่น ๆ อีก ได้แก่ ส่วนแบ่งของภาษีบำรุงท้องที่ เมื่อกำนันไม่สามารถดำรงชีพอยู่ได้ด้วยเงินที่ได้รับจากทางราชการ กำนันจึงต้องประกอบอาชีพของตนเช่นเดียวกับราษฎรทั่วไป ซึ่งอาจจะทำให้การปฏิบัติงานของกำนันไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย เพราะต้องใช้เวลาส่วนใหญ่ในการประกอบอาชีพ จึงมีผู้เสนอให้จ่ายเงินเดือนแก่กำนันผู้ใหญ่บ้านเพื่อให้เพียงพอแก่การดำรงชีพ จะได้ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ เรื่องนี้สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพทรงเห็นว่าเป็นการไม่เหมาะสม ทรงให้เหตุผลว่าถ้าให้เงินเดือนผู้ใหญ่บ้านจะเป็นการผิดหลัก จะทำให้การทำนุบำรุงท้องที่ไม่ก้าวหน้า เพราะกำนันผู้ใหญ่บ้านไม่ต้องใส่ใจความสามารถอะไรก็ได้เงินมาใช้เป็นประจำเดือน จะทำให้การปกครองตำบลเสียหาย และสิ่งที่สำคัญที่สุดก็คือ กำนันผู้ใหญ่บ้านจะถูกปิดหูปิดตาไม่รู้เหตุการณ์ในท้องถิ่น เพราะราษฎรจะรู้สึกว่กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นข้าราชการทำให้ไม่สนิทสนมกับราษฎร และราษฎรจะไม่ไว้วางใจ²⁷

อำนาจหน้าที่ของกำนันบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แบ่งออกได้เป็น 8 ประเภทคือ²⁸

(1) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย กำนันเป็นผู้ดูแลความสงบเรียบร้อย ดูแลทุกข์สุขของราษฎรในตำบล แนะนำให้ราษฎรปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบแผน หรือตามนโยบายของรัฐบาล

²⁷ พระยาสมันตรัฐบุรินทร์ หน้า 336.

²⁸ "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457" มาตรา 34 - 42.

(2) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับทางอาญา กำหนดต้องรับผิดชอบเกี่ยวกับความผิดอาญาที่เกิดขึ้นในตำบล และให้ความร่วมมือในการสืบสวนคดีอาญา

(3) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการทะเบียนต่าง ๆ ได้แก่ทะเบียนราษฎร ซึ่งกำหนดเป็นนายทะเบียนตำบล การดำเนินการเกี่ยวกับทะเบียนสัตว์พาหนะ

(4) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการทำนุบำรุงรักษาสถานที่เป็นสาธารณประโยชน์ เช่น คลอง ถนน สะพาน บ่อน้ำสาธารณะ

(5) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเก็บภาษีอากร ส่วนใหญ่เป็นเรื่องการเร่งรัดภาษี ในทางปฏิบัติกำหนดเป็นผู้รับเงินภาษีจากราษฎรในตำบลมาชำระแทน ณ ที่ว่าการอำเภอ

(6) อำนาจหน้าที่ในฐานะผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านที่ตนอาศัยอยู่

(7) อำนาจหน้าที่ในฐานะเป็นหัวหน้ารับผิดชอบและดูแลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการตำบล และเป็นประธานกรรมการตำบล

โดยที่ปริมาณงานของทางราชการในปัจจุบันได้เพิ่มขึ้นอย่างมากมาย กำหนดและ ผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นบุคคลที่จะนำชาวบ้านและข้าราชการมาพบกัน ก็ย่อมมีความรับผิดชอบเพิ่มมากขึ้นเป็นเงาตามตัว อาจกล่าวได้ว่าปริมาณงานที่เพิ่มขึ้นในระดับอำเภอมากขึ้นเท่าใดหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านก็เพิ่มขึ้นเท่านั้น ด้วยอำนาจการบังคับบัญชาที่อำเภอมีต่อกำนันตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ หรือด้วยความสัมพันธ์ติดต่อในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่เพิ่มขึ้นของฝ่ายอำเภอก็ดี ทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นส่วนหนึ่งของทางราชการมากขึ้น กำหนดจึงตกอยู่ในฐานะลำบาก เพราะจะต้องมีบทบาทที่ชัดเจนในตัวเอง 2 ประการคือ²⁹

(1) บทบาทในฐานะเป็นตัวแทนของทางราชการ คือเป็นตัวแทนของอำเภอในการที่จะนำข่าวสารหรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่ทางราชการต้องการจากประชาชนในหมู่บ้านหรือตำบล จึงเป็นข้าราชการฝ่ายติดต่อ

²⁹ สำนักวิจัย, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ กำนัน : บุคคลสภาพและทัศนคติ (พระนคร : โรงพิมพ์สหกรณ์กรุงเทพฯ, 2510) หน้า 3.

(2) บทบาทในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชนในตำบล หมู่บ้าน กำนันจะต้อง
 แจงให้นายอำเภอทราบถึงความต้องการ ความเดือดร้อนของชาวบ้านที่ทางราชการควร
 ช่วยเหลือ ซึ่งบทบาทนี้กำนันมีฐานะเป็นผู้นำของชาวบ้าน

กำนันจึงเป็นตัวจักรสำคัญในการที่จะรักษาคุณภาพระหว่างความต้องการของ
 ประชาชนกับความประสงค์ของทางราชการในการดำเนินบริการสาธารณะต่าง ๆ อันเป็น
 ความรับผิดชอบโดยรวม เจตนาคึงเดิมในการตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้น มุ่งที่จะให้เป็นตัวแทน
 ของราชการบริหารส่วนภูมิภาค แต่ต่อมาวัตถุประสงค์นี้ก็เปลี่ยนแปลงไป โดยมุ่งที่จะใช้ระบบ
 กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นโรงเรียนสอนระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนรู้จัก
 ใช้สิทธิและหน้าที่ในระบอบประชาธิปไตย³⁰ เพราะในระหว่าง พ.ศ. 2499 - พ.ศ. 2500
 ได้มีการสร้างสถาบันประชาธิปไตยในระดับตำบลอย่างรีบด่วน โดยการจัดตั้งสภาตำบลและ
 องค์การบริหารส่วนตำบลขึ้น

กำนันเป็นตำแหน่งเลือกตั้งที่ไม่มีกำหนดเวลาในการดำรงตำแหน่ง โอกาสใน
 การเปลี่ยนแปลงตัวผู้ดำรงตำแหน่งกำนันจึงมีน้อยมาก ถ้ากำนันไม่มีความผิด ไม่ลาออกเอง
 ก็ยังคงดำรงตำแหน่งกำนันต่อไปได้ จนกว่านายอำเภอจะได้อนุญาตให้วุฒาราชการจังหวัด
 ดำเนินการให้กำนันออกจากตำแหน่ง แม้จะมีบทบัญญัติให้ราษฎรขอร้องใหญ่ผู้ใหญ่บ้านออกจาก
 ตำแหน่งอันเป็นผลทำให้ต้องออกจากตำแหน่งกำนันด้วย ในทางปฏิบัติก็ไม่เคยปรากฏว่า
 ประชาชนได้ใช้สิทธิอันนั้น

ในการดำรงตำแหน่งกำนัน มีผู้ศึกษาพบว่ากำนันส่วนใหญ่ประมาณ 57.19%
 เป็นผู้ใหญ่บ้านมาก่อนไม่เกิน 5 ปีก็ได้ดำรงตำแหน่งกำนัน และปรากฏว่ากำนันที่เคยเป็น
 ผู้ใหญ่บ้านมาก่อนไม่ถึง 1 ปีมีจำนวนถึง 29.64%³¹ ซึ่งแสดงว่าผู้ที่จะเป็นกำนันนั้นจะต้อง
 ได้รับความนับถือจากประชาชน การที่เป็นผู้ใหญ่บ้านมานาน ๆ ไม่สามารถจะเป็นเหตุให้ได้

³⁰ "กำนัน : บุคคลิกภาพและทัศนคติ" หน้า 3.

³¹ เรื่องเดียวกัน หน้า 50.

รับตำแหน่งกำนันได้ และการเป็นกำนันไม่ใช่เรื่องที่จะหาเสียงหรือวิ่งเต้นเพื่อให้ได้เป็นกำนันได้ เพราะปรากฏว่ากำนันเข้ารับตำแหน่งเพราะราษฎรขอร้องให้เป็นกำนันมีถึง 79.64%³².

กำนันมีผู้ช่วย 2 คนเรียกว่าสารวัตรกำนัน ทำหน้าที่ช่วยเหลือและคอยรับใช้กำนัน กำนันเป็นผู้เลือกสารวัตรกำนันจากผู้ที่ตนเห็นว่าเหมาะสม และจะต้องเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อขอความเห็นชอบเสียก่อน กำนันมีสิทธิที่จะถอดถอนหรือเปลี่ยนสารวัตรกำนันได้ตามความเหมาะสม³³

ข. แพทย์ประจำตำบล

แพทย์ประจำตำบลเป็นพนักงานปกครองท้องถิ่นที่ตำแหน่งหนึ่ง แต่เดิมเรียกตำแหน่งนี้ว่า "หมอตำบล" สมเด็จพระยาองค์เจ้าสุวภาภานุภาพทรงอธิบายไว้ว่า การตั้งหมอตำบลมีขึ้นเป็นครั้งแรกเป็นความคิดของเจ้าพระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์ (เชย กัลยาณมิตร) เมื่อครั้งยังเป็นสมุหเทศาภิบาล มณฑลพิษณุโลก ท่านผู้นี้มีความคิดเห็นว่าควรจะได้มีการบำรุงอนามัยในชนบท จึงให้กำนันผู้ใหญ่บ้านเลือกหมอในตำบลนั้นคนหนึ่งซึ่งเป็นคนดีที่สุด แต่งตั้งให้เป็นหมอประจำตำบล มีศักดิ์เท่ากับผู้ใหญ่บ้าน วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งหมอตำบลก็เพื่อจะใช้สำหรับเป็นพนักงานอนามัยในเขตตำบล ถ้าทางราชการต้องการทราบเรื่องอนามัยในตำบลก็สามารถไปตามได้ หรือถ้ามีความประสงค์จะชี้แจงในเรื่องอนามัยแก่ประชาชนหมอตำบลก็จะรับหน้าที่ไปชี้แจงต่อราษฎรอีกต่อหนึ่ง³⁴

ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แพทย์ประจำตำบลได้รับการคัดเลือก จากผู้ที่มีความรู้ทางด้านวิชาแพทย์และเป็นผู้ที่มีสัญชาติไทย กำนันและผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นร่วมกันพิจารณาเลือกขึ้นเป็นแพทย์ประจำตำบล เพื่อทำหน้าที่จัดการป้องกันความเจ็บไข้ของราษฎรในเขตตำบลนั้น โดยปกติตำบลหนึ่งมีแพทย์ประจำตำบลหนึ่งคน

³² เรื่องเดียวกัน หน้า 58.

³³ "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457" มาตรา 44.

³⁴ สมเด็จพระยาองค์เจ้าสุวภาภานุภาพ นิทานโบราณคดี (พระนคร : โรงพิมพ์ไทยหัตถการพิมพ์, 2494 พิมพ์ครั้งที่ 6) หน้า 771.

แต่งตั้งจากผู้ที่มีถิ่นที่อยู่ในเขตตำบลนั้น เว้นแต่ในกรณีที่มีความจำเป็น เช่นหาคนที่มีความรู้ทางแพทย์ไม่ได้ อาจแต่งตั้งแพทย์ประจำตำบลใกล้เคียงเป็นแพทย์ประจำตำบลในอีกตำบลหนึ่งได้ แต่ผู้นั้นจะต้องยินยอมรับตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ 2 ตำบลด้วย เมื่อเลือกผู้ใดเป็นแพทย์ประจำตำบลแล้ว กำนันจะต้องรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อทำการแต่งตั้งต่อไป³⁵

อำนาจหน้าที่ของแพทย์ประจำตำบล มีดังต่อไปนี้³⁶

(1) ช่วยกำนันและผู้ใหญ่บ้านรักษาความสงบเรียบร้อยในตำบล โดยรายงานเหตุทุกชักรอน เหตุการณ์แปลกประหลาด ประชุมไตสวนร่วมกับกำนันผู้ใหญ่บ้านเมื่อสงสัยว่าผู้ใดแสดงอาการมาทรายผู้อื่น หรือเป็นคนจรัจัดไม่ปรากฏการทำมาหากินเลี้ยงชีพ

(2) ตรวจตราและจัดการป้องกันโรคติดต่ออันตรายต่าง ๆ แจงการเจ็บป่วยของราษฎรในตำบลนั้น

(3) รายงานต่ออำเภอเมื่อเกิดโรคติดต่ออันตรายหรือโรคระบาดสัตว์ในตำบล และปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่อนามัยหรือเจ้าหน้าที่สาธารณสุข

(4) เป็นกรรมการตำบลโดยตำแหน่ง

ค. ผู้ใหญ่บ้าน

ผู้ใหญ่บ้านเป็นเจ้าหน้าที่ในการปกครองหมู่บ้าน เป็นหัวหน้าราษฎรในเขตหมู่บ้านของตน ในสมัยก่อนผู้ใหญ่บ้านเป็นเจ้าหน้าที่ตำแหน่งเดียวที่ประชาชนเลือกตั้ง นับว่าเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับมูลฐานอย่างหนึ่ง เพราะราษฎรในหมู่บ้านนั้น รู้ดีกว่าผู้ใดเหมาะสมที่จะเป็นผู้นำของตน หมู่บ้านแห่งหนึ่ง ๆ มีอาณาเขตไม่กว้างขวางนัก มีราษฎรประมาณ 200 คน ถาหากทางราชการใช้วิธีการแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้าน อาจจะได้คนดีหรือไคคนที่ไม่เป็นที่พอใจของราษฎรในหมู่บ้านนั้นก็ได้ เมื่อราษฎรไคเลือกหัวหน้าของตนเองขึ้นแล้ว ก็ยอมจะเคารพนับถือเชื่อฟังและมีความสนิทสนมใกล้ชิดกับผู้ใหญ่บ้าน อันจะช่วยนำบัดทุกข์บำรุงสุขของราษฎรไคอย่างแท้จริง เป็นประโยชน์ในการปกครองอย่างหนึ่ง

³⁵ "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457" มาตรา 45 - 46.

³⁶ เรื่องเดียวกัน มาตรา 48.

ผู้ที่จะรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านจะต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ดังนี้ คือ³⁷

- (1) เป็นชายเจ้าบ้าน และมีสัญชาติไทย
- (2) เป็นบุรุษบรรณัติภาวะ และอายุไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์
- (3) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำในหมู่บ้านนั้นมาแล้วไม่น้อยกว่า 6 เดือน
- (4) เป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญด้วยความบริสุทธิ์ใจ
- (5) ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต นักบวช
- (6) ไม่เป็นผู้ที่มีร่างกายทุพพลภาพ หรือวิกลจริต หรือมีจิตพินเพื่อนไม่สมประกอบ

ติดยาเสพติดให้โทษ หรือเป็นโรคดังต่อไปนี้ คือ โรคเรื้อน วัณโรคในระยะอันตราย วัณโรคตามส่วนต่าง ๆ ของร่างกาย โรคหิซุม เรีอรั่ว โรคลำไส้อักเสบเรื้อรัง หรือโรคผิวหนังเรื้อรังอันเป็นที่รังเกียจแก่บุคคลอื่น

- (7) ไม่เป็นข้าราชการประจำ พนักงานเทศบาล ครูประชาบาล หรือ

สารวัตรศึกษา

- (8) ไม่เป็นผู้ที่มีชื่อเสียงในทางทุจริต หรือเสื่อมเสียทางศีลธรรม

- (9) ไม่เป็นผู้เคยถูกไล่ออกหรือปลดออกฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ เทศบาล

หรือครูประชาบาล หรือต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาโทษจำคุก เว้นแต่คดีหุโทษหรือความผิดอันใดทำไปโดยประมาท และยังไม่พ้นกำหนด 3 ปี นับตั้งแต่วันถูกไล่ออก ปลดออก หรือพ้นโทษ

- (10) มีความรู้หนังสือไทยอ่านออกเขียนได้ เว้นแต่ทองที่ซึ่งไม่อาจเลือกผู้ที่มี

คุณสมบัติดังกล่าวได้ และกระทรวงมหาดไทยอนุญาต

สำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน กฎหมายใดที่กำหนดคุณสมบัติไว้เช่นเดียวกัน

ดังนี้ คือ³⁸

- (1) มีสัญชาติไทย และบรรณัติภาวะ
- (2) ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช

37 "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457" มาตรา 12

38 เรื่องเดียวกัน มาตรา 11.

(3) ไม่เป็นคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(4) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำในหมู่บ้านนั้นมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 เดือน ในการเลือกตั้งผู้ใหญ่วาน ในนายอำเภอเป็นประธาน และจะต้องมีกำนันหรือผู้ใหญ่วานในตำบลนั้น 1 คน นายอำเภอเรียกประชุมราษฎรในหมู่บ้านนั้น เลือกตั้งผู้ใหญ่วานคนหนึ่ง การเลือกตั้งจะกระทำโดยวิธีลับหรือโดยเปิดเผยก็ได้ ถ้าผู้รับเลือกใดคะแนนเท่ากันก็ใช้วิธีจับฉลาก เมื่อราษฎรเลือกผู้ใดเป็นผู้ใหญ่วานแล้วนายอำเภอจะต้องรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อออกหนังสือสำคัญให้ไว้เป็นหลักฐาน ผู้ใหญ่วานดำรงตำแหน่ง โดยไม่จำกัดระยะเวลาและอายุ แมว่าอายุจะเกิน 60 ปีก็ไม่ต้องออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่วาน การออกจากตำแหน่งของผู้ใหญ่วานจะต้องเนื่องมาจากเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้³⁹

(1) ซากคุณสมบัติข้อใดข้อหนึ่งในเรื่องคุณสมบัติของผู้ที่จะรับเลือกเป็นผู้ใหญ่วาน เว้นแต่เรื่องอายุครบ 60 ปี ไม่เป็นเหตุให้ต้องออกจากตำแหน่ง

(2) ตาย

(3) ใ้ได้รับอนุญาตให้ลาออก

(4) หมูบ้านที่ปกครองถูกยุบ

(5) ไปเสียจากหมู่บ้านที่ตนปกครองเกิน 3 เดือน

(6) ต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาโทษจำคุก ยกเว้นความผิดฐานลหุโทษ หรือความผิดอันใดทำขึ้นโดยประมาท

(7) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใหญ่วานในหมู่บ้านนั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งร้องขอให้ออกจากตำแหน่ง

(8) ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ออกจากตำแหน่ง เมื่อไ้สอบสวนเห็นว่าบกพร่องในทางความประพฤติ หรือความสามารถไม่พอกับตำแหน่ง

น่าสังเกตว่า ในเมื่อราษฎรมีสิทธิเลือกตั้งผู้ใหญ่วานขึ้นมา กฎหมายอนุญาตให้ราษฎรมีสิทธิเลือกตั้งนั้นถอดถอนผู้ใหญ่วานไ้ นับว่าเป็นวิธีการที่เป็นประชาธิปไตยอย่างหนึ่ง

ในจังหวัดพระนครมีผู้ใหญ่มาก โดยเฉพาะในเขตอำเภอชั้นนอกที่อยู่นอกเขตเทศบาล มีจำนวน 444 คน ปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ เช่นเดียวกับผู้ใหญ่นอกเขตเทศบาล งานในหน้าที่ของผู้ใหญ่นับว่าเป็นเรื่องที่สำคัญมาก เพราะการปกครองหมู่บ้านเป็นการปกครองขั้นมูลฐานของประเทศไทย ถ้าผู้ใหญ่นอกเขตเทศบาลสามารถทำการปกครองดูแลราษฎรได้ทั่วถึง และปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปได้อย่างครบถ้วนตามที่กฎหมายบัญญัติไว้แล้ว จะเป็นการแบ่งเบาภาระของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและตำรวจได้เป็นอย่างมาก

ง. ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน

ในการปกครองหมู่บ้านผู้ใหญ่นอกเขตเทศบาลมีผู้ช่วยได้ตามกฎหมาย การเลือกผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านใช้วิธีให้ผู้ใหญ่นอกเขตเทศบาลและกำนันในตำบลนั้น ร่วมกันพิจารณาเลือกราษฎรที่มีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้ใหญ่นอกเขตเทศบาล ซึ่งกฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ว่าจะต้องมีกี่คน สุดแล้วแต่ นายอำเภอจะเห็นสมควร

ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ในเรื่องผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านเสียใหม่ เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นว่าหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและการปราบปรามโจรผู้ร้าย เป็นหน้าที่สำคัญประการหนึ่งของผู้ใหญ่บ้าน แต่ในปัจจุบันนี้ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างกว้างขวาง และมีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านคอยช่วยเหลือตามที่ผู้ใหญ่บ้านใดมอบหมายเท่านั้น ผู้ใหญ่นอกเขตเทศบาลจึงขาดผู้ช่วยเหลือในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย การปราบปรามโจรผู้ร้ายจึงไม่ใคร่ผลแน่นอนเท่าที่ควร กระทรวงมหาดไทยจึงได้พิจารณาจัดตั้งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบขึ้น โดยให้กำนันและผู้ใหญ่นอกเขตเทศบาลร่วมกันพิจารณาคัดเลือกได้ไม่เกินหมู่บ้านละ 5 คน⁴⁰

ควยเหตุนี้ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านจึงแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ การตั้งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองนั้นกำนันและผู้ใหญ่นอกเขตเทศบาลร่วมกันพิจารณาเลือกราษฎรที่มีคุณสมบัติ เช่นเดียวกับผู้มีสิทธิรับเลือกเป็น

⁴⁰ "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2510" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 84 ตอนที่ 11 (ฉบับพิเศษ, 1 กุมภาพันธ์, 2510) หมายเหตุหา
พระราชบัญญัติ.

ผู้ใหญบ้าน ยกเว้นคุณสมบัติเรื่องการเป็นเจ้าบ้านมีจำนวนไม่น้อยกว่า 2 คน เมื่อเลือกผู้ใดเป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองแล้ว กำหนดจะต้องรายงานต่อนายอำเภอ เพื่อออกหนังสือสำคัญไว้เป็นหลักฐาน⁴¹ และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี ส่วนผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบจะมีไต่ทอยเมื่อผู้วาราชการจังหวัดเห็นสมควรจัดตั้ง จำนวนไม่เกินที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด วิธีการเลือกก็เป็นเช่นเดียวกันกับการเลือกผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง และในกรณีที่หมู่บ้านใดมีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ ก็ให้ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองทำหน้าที่ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบอีกตำแหน่งหนึ่ง

อำนาจหน้าที่ของผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านมีดังต่อไปนี้ คือ⁴²

ก. ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง

- (1) ช่วยเหลือผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติกิจการตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านเท่าที่ได้รับมอบหมายจากผู้ใหญ่บ้าน
- (2) เสนอขอแนะนำและให้คำปรึกษาต่อผู้ใหญ่บ้านในกิจการที่ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่

ข. ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ

- (1) ตรวจตรารักษาความสงบเรียบร้อยภายในหมู่บ้าน
- (2) แจ้งผู้ใหญ่บ้าน เมื่อรู้เห็นหรือทราบว่าจะเกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในหมู่บ้าน
- (3) ถ้ามีคนจรเข้ามาในหมู่บ้าน และสงสัยว่าไม่ใคร่มาโดยสุจริตให้นำตัวส่งผู้ใหญ่บ้าน
- (4) ติดตามโจรผู้ร้าย และระวังเหตุร้ายที่เกิดในหมู่บ้าน
- (5) เมื่อตรวจพบหรือตามจับสิ่งของใดที่มีไว้เป็นความผิด หรือมีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิด หรือใคร่มาโดยการกระทำความผิด ให้รับนำส่งผู้ใหญ่บ้าน

41 เรื่องเดียวกัน มาตรา 4 - 6.

42 เรื่องเดียวกัน มาตรา 11.

(6) ควบคุมตัวผู้ที่สงสัยว่าได้กระทำความผิดและกำลังจะหลบหนีส่ง
ผู้ใหญ่มาน

(7) ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ใหญ่มานอันชอบด้วยกฎหมาย
แม้ว่ากฎหมายจะมีบัญญัติให้จัดตั้งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบขึ้น แต่ใน
จังหวัดพระนครยังไม่ปรากฏว่าได้จัดตั้งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบขึ้น ซึ่งอาจจะเป็น
เพราะว่าทางราชการเห็นว่าไม่มีความจำเป็น เพราะหมู่บ้านต่าง ๆ ในจังหวัดพระนครมีความ
เจริญพอสมควร และมีตำรวจนครบาลประจำอยู่ตามสถานีต่าง ๆ อยู่แล้ว อย่างไรก็ตามใน
หมู่บ้านที่อยู่ห่างไกลออกไป ภัยอันเกิดจากโจรผู้ร้ายมีอยู่เสมอ ซึ่งสมควรจะพิจารณาจัดตั้ง
ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบขึ้น อันจะทำให้ราษฎรได้รับความปลอดภัยมากขึ้น และ
สามารถประกอบอาชีพได้อย่างเต็มที่ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการปกครองเป็นอย่างยิ่ง

การปกครองตำบลและหมู่บ้าน นอกจากจะมีกำนัน ผู้ใหญ่มาน แพทย์ประจำ
ตำบล และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านซึ่งทำหน้าที่ในการปกครองแล้ว ยังมีเจ้าหน้าที่ในการปกครองที่
เป็นคณะกรรมการอยู่อีกประเภทหนึ่ง คือคณะกรรมการตำบล และคณะกรรมการหมู่บ้าน

ก. คณะกรรมการตำบล

คณะกรรมการตำบลมีขึ้นเป็นครั้งแรกในปี 2486 ได้มีพระราชบัญญัติลักษณะ
ปกครองท้องที่ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2486 บัญญัติให้มีคณะกรรมการตำบล และคณะกรรมการ
หมู่บ้าน ต่อมาได้มีการแก้ไขโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2510

คณะกรรมการตำบลประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้ คือ⁴³

- (1) กำนันท้องที่
- (2) ผู้ใหญ่มานทุกคนในตำบลนั้น
- (3) แพทย์ประจำตำบล
- (4) ครูประจำตำบลในตำบลหนึ่งคน ซึ่งนายอำเภอคัดเลือก
- (5) กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คน โดยนายอำเภอคัดเลือก

43 "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2510" มาตรา 14.

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในตำแหน่งใดคราวละ 5 ปี เมื่อนายอำเภอคัดเลือก กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแล้ว จะต้องรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อออกหนังสือสำคัญ ให้เป็นหลักฐาน หน้าที่ของคณะกรรมการตำบลก็คือ ทำหน้าที่เสนอขอแนะนำและให้คำปรึกษา ต่อกำนันเกี่ยวกับกิจการที่จะปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของกำนัน

ข. คณะกรรมการหมู่บ้าน

คณะกรรมการหมู่บ้านเริ่มมีพร้อม ๆ กับคณะกรรมการตำบล มีหน้าที่เสนอขอ แนะนำและให้คำปรึกษาต่อผู้ใหญ่บ้านเกี่ยวกับกิจการที่จะปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน คณะกรรมการหมู่บ้านประกอบด้วย บุคคลดังต่อไปนี้ คือ⁴⁴

- (1) ผู้ใหญ่บ้านแห่งหมู่บ้านนั้น
- (2) ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง
- (3) กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งราษฎรเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 2 คน

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจะต้องเป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทย และมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้มีสิทธิที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ยกเว้นคุณสมบัติเรื่องการเป็นเจาบ้าน การเลือกตั้งในนายอำเภอเป็นประธานพร้อมควยกำนัน หรือผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น 1 คน เมื่อราษฎรเลือกผู้ใดเป็นกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิแล้ว นายอำเภอจะต้องออกหนังสือสำคัญให้ไว้เป็นหลักฐาน

44 เรื่องเดียวกัน มาตรา 12.