

บทที่ 3

ปัญหาที่มีผลต่อการบริหารงานของกำนัน

กำนันจำนวนไม่น้อยได้เคยประสบปัญหายุ่งยากบางประการ เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ ที่มีอยู่เป็นประจำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาบางประการ ซึ่งเป็นอุปสรรคอันสำคัญประการหนึ่ง ที่ทำให้กำนันไม่อาจจะปฏิบัติหน้าที่ไปอย่างปกติได้ จะทำให้เกิดอุปสรรคบางประการ และเหตุการณ์บางกรณีก็เป็นผลให้กำนันมีความรู้สึกเบื่อหน่ายต่อการปฏิบัติหน้าที่ก็เป็นได้

ปัญหาดังกล่าวนี้พอจะแยกออกเป็นกรณีใหญ่ ๆ ได้ดังต่อไปนี้ คือ

1. ลัทธิหรือศาสนา
2. ฐานะทางเศรษฐกิจของสังคม
 - ฐานะทางเศรษฐกิจของชาวบ้าน
 - ฐานะความเป็นอยู่ของกำนัน
3. สภาพความประเพณีของสังคม
 - ความประเพณีของสังคมทั่วไป
 - อิทธิพลของบุคคลบางกลุ่ม
 - ความประเพณีของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีจำนวนเหนือกำนัน

ลัทธิหรือศาสนา

ศาสนาย่อมมีอิทธิพลเหนือจิตใจประชาชนอย่างมาก สามารถบรรดาให้บางสิ่งบางอย่างเปลี่ยนแปลงไปได้ แม้ว่าสิ่งเหล่านั้นจะทรงอำนาจประการใดก็ตาม ดังอุทธาหรณ์เรื่องปฏิกิริยาของศาสนาที่มีต่อสถาบันหนึ่งในญี่ปุ่น เมื่อศตวรรษที่ 17 กล่าวคือ นอกจากศาสนาจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการเคารพบูชาแล้ว ยังมีอิทธิพลเหนือบุคคลหรือสังคมอีกอย่างมาก อิทธิพล

อันนี้ถ้าเรามองจากแง่สังคมวิทยา ความสำคัญของผู้นับถือศาสนาที่มีต่อสถาบันทางสังคมต่าง ๆ ย่อมมีมาก เพราะศาสนาอาจจะสนับสนุนหรือไม่สนับสนุนสถาบันทางสังคมก็ได้ ในญี่ปุ่น ตามลัทธิศาสนาชินโตถือว่าพระจักรพรรดิได้รับพระราชอำนาจมาจากพระผู้เป็นเจ้าและถือพระราชกำเนิดมาจากมาจากพระอาทิตย์ คือพระเจ้าอเมเตอสุ พอมารถึงระหว่างศตวรรษที่ 8 ถึง 17 ความเชื่อถือในศาสนาพุทธทวีมากขึ้นในญี่ปุ่น ทำให้พระจักรพรรดิขาดความสนับสนุนเกี่ยวกับความเชื่อถือทางศาสนาดังกล่าวแล้ว ซึ่งเป็นสาเหตุอันหนึ่ง ที่ทำให้การมีพระราชอำนาจในการบริหารประเทศแต่ผู้เดียวต้องสูญสลายลง¹

ศาสนากับก่านันก็เช่นเดียวกัน ก่านันยอมอยู่ใต้อิทธิพลของศาสนา หากก่านันเป็นปฏิปักษ์ต่อศาสนา ดังอุทราหรรณ ศาสนาพุทธห้ามดื่มสุรา และห้ามผิดประเวณีลูกเขากรรยาเขา ก่านันกลับเป็นคนชอบดื่มสุรายาเมา เป็นคนขี้เมา หรือชอบเป็นชู้กับลูกเขามียาอยู่เสมอ เป็นการฝืนคำสั่งสอนของพระสัมมาสัมพุทธเจ้า ราษฎรก็ย่อมเสื่อมศรัทธาในตัวก่านัน ไม่สนับสนุน ไม่ติดต่อสมาคม ก่านันจะสั่งให้ราษฎรทำอะไรตามที่ทางราชการประสงค์ ราษฎรกลับเฉยเฉย ไม่เชื่อฟังและไม่ให้ความร่วมมือ ก่านันก็อยู่ไม่ได้ อาจจะต้องลาออกหรือมิฉะนั้นก็จะพากันร้องเรียนขอให้ทางราชการสั่งให้ก่านันออกจากตำแหน่งหน้าที่ก็ได้ หรืออีกตัวอย่าง เช่น ใน 4 จังหวัดภาคใต้ ราษฎรส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม ก่านันไปปฏิบัติตนเป็นปฏิปักษ์ต่อศาสนาของราษฎรในท้องถิ่น ก่านันจะต้องได้รับปฏิกิริยาจากการกระทำนั้น ๆ

ศาสนาไม่เป็นที่กีดขวางการกระทำใด ๆ ของบุคคลใดหรือของสังคมใดที่ปฏิบัติไปด้วยความชอบและอยู่ในกรอบแห่งคุณความดี แต่บางครั้งผู้เชื่อถือในศาสนา มักจะเชื่อถือเกินเลยไปยิ่งกว่าในหลักแห่งศาสนา เช่น ประชาชนชาวไทยมีความเชื่อถือว่า "การสร้างวัดสร้าง

¹ John Biesanz & Mavis Biesanz, Modern Society, (New Jersey: Prentice-Hall, Inc. Englewood Cliffs, 1959) p. 327.

โบสถ์จะทำให้ได้บุญและขึ้นสวรรค์" เรื่องนี้เป็นความเชื่อถือที่ยังแน่นอยู่ในจิตใจ โดยเฉพาะประชาชนในชนบททั้ง ๆ ที่คำสอนของพระสัมมาสัมพุทธเจ้าก็ได้ระบุไว้เช่นนั้น เพียงแต่ต้องการให้ประชาชนประพฤติอยู่ในทำนองครองธรรมและอยู่ในเหตุผลเท่านั้น

ผลแห่งความเชื่อถือในเรื่องนี้ เป็นผลให้เกิดอุปสรรคแก่การปฏิบัติงานของกำนัน เกี่ยวกับการสร้าง และทำนุบำรุงโรงเรียนของท้องถิ่นเป็นอย่างมากเช่น ตัวอย่างที่ปรากฏในท้องที่อำเภอพนมทวน จังหวัดกาญจนบุรี และจังหวัดสุพรรณบุรี ซึ่งได้ประสบข้อเท็จจริงอันหนึ่งว่า "อุโบสถ" มีแทบทุกวัดที่สร้างเสร็จแล้วก็มาก ที่กำลังสร้างก็มาก บางแห่งเพิ่งเพิงพื้นคอนกรีตและเพิงตั้งเสาไว้เท่านั้น มีเงินอยู่เพียงใดก็จัดทำไปก่อน แม้จะได้เพียงเล็กน้อยเท่านั้นก็ตาม เมื่อเป็นดังนี้ ก็เป็นภาระของราษฎรและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองขึ้นกำนันผู้ใหญ่บ้านที่จะต้องดำเนินการก่อสร้างเพิ่มเติมไปที่ละขั้นทุก ๆ ปี จนกว่าจะเสร็จ เพราะประชาชนต้องการเช่นนั้น ซึ่งจะต้องใช้เวลานานอยู่

แต่ในขณะเดียวกัน ปรากฏการณ์ความจริงอีกประการหนึ่งก็คือ โรงเรียนประชาบาลแทบทุกตำบลหมู่บ้านในจังหวัดดังกล่าวนี้หรือแทบทั่วราชอาณาจักรต้องอาศัยศาลาวัดเป็นสถานที่เรียน หลังหนึ่งต้องบรรจุถึง 4-8 ชั้นเรียน สภาพไม่เหมาะสมแก่การเรียน เช่น ไม่มีที่กำบังเป็นห้อง เป็นการทำลายสมาธิของนักเรียน โรงเรียนบางแห่งก็มีสถานที่เรียนเองไม่ต้องอาศัยศาลาวัด แต่ก็มีสภาพชำรุดทรุดโทรม บางแห่งมีแต่หลังคา ไม่มีฝา ไม่มีพื้น ต้องเรียนกับพื้นดิน ไม่สมกับเป็นสถานศึกษาของชาติ เช่น ตามรายงานของ Professor Charles Madge ศาสตราจารย์ทางสังคมวิทยา มหาวิทยาลัยนอร์มิงแฮม ผู้เชี่ยวชาญขององค์การบริหารเกี่ยวกับความช่วยเหลือทางเทคนิคของสหประชาชาติ (UNTA) ได้ออกสำรวจสภาพความเป็นอยู่ของหมู่บ้านต่าง ๆ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย รายงานเรื่องเกี่ยวกับโรงเรียนประชาบาลไว้ว่า "ในหมู่บ้านเล็ก ๆ มักจะมีโรงเรียนซึ่งจัดอยู่ในจำพวกโรงเรียน

ชั่วคราวหลายแห่ง ความจริงโรงเรียนถาวร โรงเรียนชั่วคราวนี้ส่วนใหญ่อาศัยศาลาวัดหรือที่ติดกับวัด กระทรวงศึกษาส่งครูไปสอน”²

กำนันจำนวนมิใช่บ่อย ประสงค์จะสร้างหรือบูรณะโรงเรียนดังกล่าวนี้ เมื่อได้ปรึกษาหารือกับราษฎรและเจ้าอาวาสในตำบลหมู่บ้านนั้นแล้ว แต่ก็ได้รับคำแนะนำจากราษฎรส่วนใหญ่ว่ายังไม่ควรสร้างเพราะอุโบสถยังไม่มีบ้าง ยังก่อสร้างไม่เสร็จ ต้องหาเงินดำเนินการก่อสร้างเพิ่มเติมให้แล้วเสร็จบ้าง และกลับว่าส่วนโรงเรียนไม่ใช่เป็นหน้าที่ของประชาชนแต่เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดำเนินการจัดสร้างให้ เมื่อเหตุการณ์กลับเป็นดังนี้แล้ว กำนันผู้ใหญ่บ้านผู้ใดบ้างที่จะไปแสดงตนเป็นผู้วิพากษ์วิจารณ์ หรือเป็นนักต่อต้านความคิดเห็นของชาวบ้านดังกล่าวนี้

เรื่องนี้ มีบุคคลอยู่ 2 ฝ่าย คือ ประชาชนฝ่ายหนึ่ง และฝ่ายกำนันผู้ใหญ่บ้าน ครูอีกฝ่ายหนึ่ง ทั้งสองฝ่ายมีความเห็นขัดกันเหมือนขากับดำ ฝ่ายแรกต้องการให้สร้างอุโบสถ เพราะถือว่าได้บุญมหาศาล เวลาตายไปแล้วจะได้ขึ้นสวรรค์ ฝ่ายที่สองซึ่งเป็นผู้ปกครองต้องการให้สร้างโรงเรียน แต่แล้วการกลับปรากฏว่า ได้มีการสร้างอุโบสถกันขนานใหญ่ และโดยความร่วมมือร่วมใจของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ครูโรงเรียน ผู้ซึ่งมีความเห็นคัดค้านอย่างจริงจังนั้นด้วย

อิทธิพลแห่งความเชื่อถือแห่งศาสนา ทำให้กำนัน ฯลฯ ซึ่งมีความเห็นคัดค้านในเรื่องนี้กลับต้องสนับสนุนอย่างจริงจังในภายหลัง เป็นผลให้กำนันไม่อาจบริหารงานในเรื่องนี้ไปโดยปกติได้

² Charles Madge, คำแปลรายงานสำรวจ เรื่องหมู่บ้านในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย (กรุงเทพฯ : กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, 2497) หน้า 9 (แปลโดยกรมสามัญศึกษา).

นอกจากนี้ ยังมีตัวอย่างอีกหลายประการในเรื่องนี้ที่แสดงให้เห็นว่าในบางครั้งผลแห่งศาสนาอาจจะ เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงานของกำนันได้

ฐานะทางเศรษฐกิจของสังคม

เรื่องนี้จะขอกล่าวในลักษณะ 2 ประการ ซึ่งมีผลต่อการบริหารงานของกำนัน กล่าวคือ ฐานะทางเศรษฐกิจของชาวบ้านและฐานะความเป็นอยู่ของกำนันเอง

ข้อที่ 1 ฐานะทางเศรษฐกิจของกำนัน

โดยทั่ว ๆ ไปแล้ว ภาวะความเป็นอยู่ของชาวนาในชนบทนั้นว่ายังอยู่ในระดับที่ต่ำมากอาชีพหลักของประชาชนก็ได้แก่การทำนา แต่กลับปรากฏว่าชาวนาจำนวนไม่น้อยไม่มีที่ดินเป็นของตนเองต้องเช่าผู้อื่นทำ รายได้ปีหนึ่ง ๆ ไม่พอแก่การใช้จ่ายเกี่ยวกับสิ่งจำเป็นสำหรับชีวิต เช่น ค่าอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค ในบางปีภัยธรรมชาติก็เกิดมีขึ้น เช่น ฝนแล้ง น้ำท่วม เป็นเหตุให้ชาวนาได้รับความเดือดร้อนยิ่งขึ้น ยิ่งกว่านั้น ในบางท้องที่ประชาชนยากจนแค้นแค้นต้องหาเลี้ยงชีพอย่างยากลำบาก มีความเป็นอยู่ชนิดหาเช้ากินค่ำ ต้องต่อสู้ดิ้นรนเพื่อให้ชีวิตของตนเอง และผู้อยู่ในความปกครองรับผิดชอบ ในสภาพที่มีรายได้น้อยหน้าไม่ถึงหลังมีหนี้สินรุงรัง ทำให้ไม่มีเวลามานั่งพักผ่อนหย่อนใจ ทั้งไม่มีเวลาจะมาเข้าสังคมกับพวกพ้องได้ จึงมีชีวิตความเป็นอยู่ที่เห็นห่างจากทางราชการหรือกำนันมาก ฉะนั้นเมื่อเวลาทางราชการพึงประสงค์จะได้รับความช่วยเหลือจากบุคคลเหล่านี้ก็มักจะ ไม่ค่อยได้รับความร่วมมือเท่าที่ควร ผู้เขียนได้สอบถามกำนันหลายนายที่อยู่ภาคอีสานในคราวประชุมอบรมกำนันประจำเดือน เมื่อเดือนธันวาคมพ.ศ. 2534 ณ ศาลาประชาคม อ.เมือง จ.ขอนแก่น ได้ความตรงกันว่า มีหลายตำบล หลายหมู่บ้าน ในภาคอีสานที่เดียวที่ราษฎรส่วนใหญ่ไม่มีเวลาจะมาสนใจและความให้ความร่วมมือแก่ทางราชการ เพราะเขาต้องดิ้นรนต่อสู้กับความอดอยากและยากจน

ยอมเป็นที่ทราบดีโดยทั่วไปแล้วว่า การที่ประชาชนในชนบทจะมีความสุขสบายได้ก็โดยที่ปราศจากโจรผู้ร้ายเป็นเบื้องต้น เพราะแม้ว่าถ้าราษฎรจะมีฐานะดีแต่มีโจรผู้ร้ายชุกชุม และตนไม่ได้รับหลักประกันในความปลอดภัยเท่าที่ควรก็ย่อมนอนตาไม่หลับ มีความทุกข์อยู่ตลอดเวลา ในการนี้ทางราชการมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยความร่วมมือจากประชาชนอีกส่วนหนึ่งด้วย เช่น ต้องการพยานหลักฐานและสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ เพื่อนำมาประกอบคดี แต่ก็ปรากฏว่าบุคคลที่สามารถเป็นพยานเป็นประโยชน์แก่คดีกลับไม่ให้ความร่วมมือเสียมิใช่น้อย ปรากฏอยู่เสมอว่าเจ้าพนักงานได้บุคคลที่เป็นคนยากจนมาเป็นพยาน กว่าจะเจรจาให้มาเป็นพยานต้องใช้เวลานาน เท่านั้นก็ยังไม่เป็นการพอเพียง จะต้องจ่ายเงินให้เป็นค่าป่วยการและค่าพาหนะทั้งในการสอบสวนขึ้นอำเภอและขึ้นศาล ที่เป็นเช่นนี้มีสาเหตุที่ไม่ต้องการให้ความร่วมมือกับทางราชการ หากแต่ภาวะความเป็นอยู่ที่ยากจนบังคับ เพราะว่าจะไหนดจะต้องเสียเวลาทำมาหากินเป็นประจำวันของเขาแล้วก็ต้องเสียเงินในการที่ต้องไปอำเภอและศาลเพื่อให้การนี้อีกด้วย.

ในทำนองเดียวกัน ในการปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวแล้วนั้น กำนันจะต้องเป็นผู้เข้าดำเนินการก่อนเจ้าพนักงานขึ้นอำเภอ เพราะกำนันเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับราษฎร กำนันก็จะได้รับอุปสรรคในเมื่อประสบกับราษฎรที่มีความยากจนแร้นแค้น เข้าในลักษณะเดียวกันดังกล่าวแล้ว

ดังกล่าวมาแล้วนี้ จะเห็นได้ว่ากำนันเป็นผู้ปกครองที่มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยในท้องที่จำเป็นจะต้องได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่าย เมื่อราษฎรไม่ให้ความร่วมมือแล้วการปฏิบัติหน้าที่ก็จะดำเนินไปโดยราบรื่นมิได้ และอาจจะไม่บรรลุถึงจุดหมายปลายทางได้

ปัญหา นี้ เป็นสิ่งที่แก้ไขยากสักหน่อย เพราะมิใช่เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นจากตัวบุคคล หากแต่เป็นเรื่องของสภาพความเป็นอยู่ของสังคม นอกจากจะทำการแก้ไขเป็นบางครั้ง บางคราวเท่านั้น เช่น เมื่อกำนันจะขอความร่วมมือจากบุคคลดังกล่าวนี้ ก็จะต้องใช้ชั้นเชิง

ในการติดต่อและอาจจะต้องจ่ายเงินเป็นค่าตอบแทน ซึ่งก็ย่อมเป็นภาระแก่กำนันซึ่งมีอาจจะ
กระทำได้น้อยนัก

สิ่งที่กำนันปฏิบัติหน้าที่อยู่เป็นประจำอีกประการหนึ่งก็ได้แก่ การประชุม
อบรมราษฎร เพื่อชี้แจงข้อราชการและนโยบายของทางราชการปกติก็มีการประชุมประจำเดือน
บ้าง 2 - 3 เดือนประชุมครั้งหนึ่งบ้าง ทั้งนี้ ย่อมแล้วแต่ความมากน้อยของเรื่องราชการ
เมื่อถึงคราวจะประชุม กำนันก็จะต้องตีเกราะเรียกลูกบ้านให้ไปประชุมกัน ณ ศาลาวัด หรือ
บ้านกำนันก็แล้วแต่ความสะดวก เมื่อประชาชนได้ยินเสียงสัญญาณเรียกประชุม ก็จะพากันไป
ยังสถานที่เคยประชุม หากแต่บางท้องที่ที่ราษฎรมีฐานะยากจนดังกล่าวแล้วนั้น ก็ย่อมจะเข้าไป
รับการประชุมอบรมน้อย เพราะเขาต้องมัวยุ่งหรือตั้งหน้าตั้งตาประกอบอาชีพของเขา บางพวก
ต้องทำงานถึงในเวลาค่ำคืน จึงเป็นเหตุให้ข้อราชการไม่ไปถึงประชาชนโดยทั่วกัน ฉะนั้น
ราษฎรจึงไม่ทราบความเคลื่อนไหวและความก้าวหน้าของบ้านเมือง เช่นบทกฎหมาย และ
นโยบายของทางราชการ

กรณีดังกล่าวนี้ เป็นตัวอย่างชี้ให้เห็นว่า ฐานะทางเศรษฐกิจย่อมมีส่วนสัมพันธ์กับการ
บริหารงานของกำนันด้วย ถ้าราษฎรส่วนใหญ่มีฐานะดี กำนันก็ย่อมจะได้รับความร่วมมือด้วยดี
หากประชาชนส่วนใหญ่อยู่ในฐานะยากจนแร้นแค้นต้องหาเช้ากินค่ำ ย่อมเป็นสิ่งที่หวังได้ยากที่
ราษฎรจะให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ ให้ลุล่วงไปด้วยดีได้

ข้อ 2 ฐานะความเป็นอยู่ของกำนัน

บุคคลที่จะเป็นผู้ใหญ่บ้านกำนันนั้น ส่วนใหญ่ราษฎรเลือกตั้งขึ้นมาเป็นผู้
ปกครองก็เพราะเห็นว่าเป็นบุคคลที่มีความซื่อสัตย์สุจริต อยู่ในศีลในธรรม เคยทำคุณความดีให้
แก่ราษฎรในหมู่บ้านนั้น ๆ มาแล้วและส่วนมาเป็นผู้ใหญ่บ้านที่มีฐานะดี แต่ก็มีกำนันจำนวนไม่น้อยที่มี
ฐานะค่อนข้างจะยากจน ต้องรับภาระหนักในการหาเลี้ยงชีพตนเองและครอบครัว ที่ต้องเป็น
กำนันก็เพราะความสนับสนุนของประชาชนและผู้ใหญ่บ้านไม่ได้ก็จำต้องรับตำแหน่งหน้าที่เมื่อ

ดำรงตำแหน่งแล้วมิใช่ว่าเงินประจำตำแหน่งเพียงเดือนละ 100 บาทเศษนั้น จะสามารถทำให้ เขยิบฐานะความเป็นอยู่ให้ดีขึ้นกว่าเดิมได้ กำนันก็ยังคงจะต้องทำงานหาเลี้ยงชีพอยู่อย่างเดิมนั่นเอง

กำนันบางคนอาจจะต้องไปทำมาหากินต่างท้องที่เป็นบางครั้งบางคราว เมื่อมีเรื่องราวเกิดขึ้น เช่น การโจรกรรม หรือฆาตกรรม เมื่อกำนันไม่อยู่ก็ไม่อาจจะทำการจับกุมให้ทันทองที่ได้ จริงอยู่แม้ว่าเมื่อกำนันไม่อยู่ จะให้ผู้ใหญ่บ้านทำการแทนก็ตาม ก็ไม่ได้รับผลเท่าที่ควร ฐานะความเป็นอยู่ที่ยากจนย่อมเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งได้หลายประการ เป็นต้นว่า ไม่มีเวลาเพียงพอที่จะไปเยี่ยมเยียนไต่ถามความทุกข์สุขของลูกบ้านได้ทั่วถึง จึงทำให้ทราบความเป็นอยู่และความต้องการของประชาชนได้น้อยมาก หรือไม่มีเวลาเพียงพอที่จะมาคิดทบทวนเรื่องท้องที่ให้เจริญก้าวหน้าได้เท่าที่ควร

หากกำนันมีฐานะดี ร่ำรวย กำนันย่อมสละเวลาส่วนตัวเพื่อประโยชน์ ส่วนรวมได้มากทำให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปด้วยความเรียบร้อยไม่เกิดอุปสรรคแต่อย่างใด

สภาพความประพฤตินของสังคม

สภาพความประพฤตินของสังคมย่อมมีผลต่อ เนื่องกับการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันมิใช่น้อย ความประพฤตินของสังคมดี การปกครองหรือการบริหารงานของกำนันก็ดำเนิน ไปด้วยความราบรื่น ถ้าสังคมมีความประพฤตินไม่ดี การปกครองก็ย่อมเกิดอุปสรรคได้

ข้อ 1 สภาพความประพฤตินของสังคม

เราจะพบว่า มีท้องที่หรือหมู่บ้านในชนบทจำนวนไม่น้อยที่ชาวบ้านมีความประพฤตินไม่ดีบางท้องที่ชอบเล่นการพนัน บางแห่งเล่นลากกินรวบเป็นอาจินต์ บางอำเภอก็ดื่มสุราผิดกฎหมายแทบทุกครัวเรือน บางแห่งชาวบ้านมากกว่าครึ่งที่มีนิสัยชอบลักขโมยและปล้นสดมภ์

เป็นอาชีพ ใครจะขอยกจังหวัดสุพรรณบุรี เป็นตัวอย่าง นับย้อนหลังจากขณะนี้ประมาณหลายปี เราจะเรียกได้ว่าจังหวัดสุพรรณบุรีเป็นเมืองโจรผู้ร้ายได้ดีทีเดียว ปีหนึ่งสถิติคดีอุกฉกรรจ์สูงมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งคดีลักทรัพย์มากมายเหลือเกิน (ยกเว้นบางปีเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเข้มงวด กวดขันการโจรกรรมก็น้อยลง) เมื่อการกระทำผิดเกิดขึ้นก็มิได้มีการปราบปรามกันอย่างจริงจัง บางครั้งการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ก็มิได้อยู่ในทำนองครองธรรมทำให้โจรผู้ร้ายมีอยู่ทั่ว ๆ ไป ประชาชนนอนตาไม่หลับ กำนันใหญ่บ้านไม่มีกำลังจะไปปราบปรามกับพวกเหล่าร้ายได้ตั้งนั้น ทำให้กำนันชินชาต่อเรื่องนี้ ปล่อยปละเลยไม่ค่อยได้เอาใจใส่สัก บางครั้งเวลามีคดีเล็ก ๆ น้อย ๆ เกิดขึ้น เช่น ลักทรัพย์ ทำร้ายร่างกาย ก็ไกลเกลี้ยให้เลิกกันเสีย โดยไม่ต้องรายงาน และนำตัวส่งนายอำเภอดำเนินคดี เมื่อมีโจรผู้ร้ายมากเช่นนี้ กำนันขาดความเอาใจใส่เพราะไม่สามารถจะแก้ไขเหตุการณ์ได้จึงปล่อยทำเป็นไม่ทราบเสียบ้าง

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ในสังคมที่ประชาชนมีความประพฤติไม่ดีเป็นส่วนมาก ย่อมเป็นผลให้กำนันมีอาจะปฏิบัติหน้าที่ได้เต็มที่ ถ้าท้องที่ใดประชาชนส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีความประพฤติเรียบร้อย หากินโดยสุจริต ไม่ค่อยจะมีการกระทำผิดกฎหมาย กำนันก็สามารถปกครองดูแลลูกบ้านให้มีความสงบสุขได้ด้วยดี

ข้อ 2 อิทธิพลของบุคคลบางกลุ่ม

มีท้องที่หลายแห่งที่มีบุคคลบางกลุ่มตั้งตนเป็นนักเลงหัวไม้ มีพรรคพวกมากมายหลายคน สร้างอิทธิพลขึ้นในหมู่บ้าน พวกนี้พอแบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม กล่าวคือ

กลุ่มที่ 1 เป็นผู้ทำมาหากินโดยสุจริต แต่อาศัยฐานะการเงินดีต้องการเป็นผู้ใหญ่ในหมู่บ้านหรือตำบลนั้น ๆ อย่างเดียว อาจจะมีบางครั้งที่ใช้อิทธิพลเข้าข่มขู่ชาวบ้าน เมื่อเวลามีเรื่องที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับตนหรือพวกน้อง เพื่อให้พ้นผิด และบุคคลจำพวกนี้พยายามติดต่อทำความสนิทสนมกับข้าราชการอำเภอ หรือจังหวัดและกระทำตนให้เหมือนกำนันผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น ๆ ซึ่งกำนันบางคนก็ต้องยอมอยู่ใต้อำนาจของพวกนี้ ฉะนั้น เวลาเมื่อมีเรื่องเกิดขึ้น

ในหมู่บ้านหรือตำบลซึ่งไม่ใช่เรื่องใหญ่ ๆ ที่เป็นคดีอุกฉกรรจ์ ราษฎรคู่กรณีไม่ต้องการจะให้ดำเนินคดีขึ้น อำเภอดำเนินคดี ก็วิ่งเต้นไปหาผู้หนึ่งและร้องขอให้ช่วยเหลือโดยยอมเสียเงินทอง ผู้หนึ่งก็ต้องขอร้องกำนันว่าขอให้เรื่องนี้เลิกแล้วต่อกัน ด้วยความเกรงใจในอิทธิพลด้านอำนาจหรือด้านการเงินของผู้หนึ่ง กำนันจึงไม่กระทำตามระเบียบและกฎหมายกล่าวคือ ไม่รายงานและไม่จับกุมตัวผู้กระทำผิดส่งน.ย.อำเภอดำเนินคดีลงโทษผู้กระทำผิดลงโทษผู้กระทำผิดกลับให้เลิกกันไปเฉย ๆ ดังนี้ เป็นต้น

กลุ่มที่ 2 บุคคลจำพวกนี้ประพฤติตนเป็นนักเลงหัวไม้ สะสมลูกน้องมากมาย มีอาวุธ เช่น อาวุธปืนมากมาย แล้วเที่ยวลักขโมยปล้นสดมภ์ชาวบ้านก่อให้เกิดความเดือดร้อนทั่วไป โดยเหตุที่กำนันมีพรรคพวกน้อย อาวุธก็ไม่มีอยู่ในชั้นจะต่อสู้ได้จึงมีความเกรงกลัวในอิทธิพลพวกนี้ ถ้าหากแข็งข้อก็อาจจะถูกประทุษร้ายต่อชีวิตได้ เรื่องดังกล่าวนี้มีปรากฏอยู่หลายแห่ง ที่อ้อมฉนวนมากที่สุดในประวัติอาชญากรรมของประเทศไทยก็ได้แก่เมื่อครั้งเสียดำ เสียดำฝ้าย และเสียดำเหศวร ยังครองอำนาจอยู่ในท้องที่จังหวัดจังหวัดกาญจนบุรีและจังหวัดสุพรรณบุรี บุคคลทั้งสามนี้คุมสมรรถพรรคพวกของตนไว้มากมายมีอิทธิพล เป็นที่เกรงของชาวบ้านเป็นอย่างมาก ยิ่ง ทั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน ชาวบ้านและแม้กระทั่งเจ้าหน้าที่ตำรวจต้องอยู่ใต้อำนาจบุคคลพวกนี้ ทั้งสิ้น ไม่กล้าเข้าไปยุ่งเกี่ยวใด ๆ ทั้งสิ้น ฉะนั้น กำนันไม่ต้องปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องการปราบปรามผู้ร้าย โดยเฉพาะเกี่ยวกับพวกนี้หรือในบริเวณที่พวกนี้ครอบครองอยู่ จนเมื่อบุคคลทั้งสามนี้สิ้นชีพไปหรือสิ้นอำนาจไปโดยการปราบปรามของเจ้าหน้าที่แล้ว การปฏิบัติงานด้านนี้จึงกลับคืนมาสู่กำนันอีกครั้งหนึ่ง

มิใช่ว่าจะมีบุคคลที่มีอิทธิพลมากมายใหญ่ยิ่ง เช่นบุคคลทั้งสามดังกล่าวมาแล้วเท่านั้นที่มีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ยังมีบุคคลอื่น ๆ ซึ่งมีอิทธิพลน้อยกว่าบุคคลดังกล่าวที่ตั้งตนเป็นหัวหน้ามีสมรรถพรรคพวกเที่ยวปล้นสดมภ์ ก็ยังสามารถมีอำนาจอิทธิพลทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านเกรงกลัวได้เช่นกัน และบุคคลพวกนี้มีจำนวนมากมายทั่วราชอาณาจักร

ตัวอย่างข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่าอิทธิพลของบุคคลบางกลุ่มอาจจะกระทำให้
 กำนันซึ่งเป็นพนักงานฝ่ายปกครองมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยในท้อง
 หน้าที่ตามบทกฎหมายโดยสมบูรณ์ได้ หรืออย่างน้อยก็เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ได้

เมื่อเป็นดังนี้ เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองชั้นผู้ใหญ่ เช่น นายอำเภอ ผู้กับ
 การตำรวจภูธร หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ควรจะได้เอาใจใส่ดูแลความเป็นอยู่และพฤติกรรม
 ของประชาชนอย่างใกล้ชิด เมื่อทราบความจริงว่ามีบุคคลบางกลุ่มมีอิทธิพลก่อความสงบสุข
 ของประชาชน หรือบิบบังคับเจ้าหน้าที่ของทางราชการแล้ว ก็ควรจะได้ทำการปราบปรามให้
 หหมดสิ้นไปโดยเด็ดขาด

ข้อ 3 ความประพฤติของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับกำนัน

ความประพฤติของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับกำนัน มีส่วนสำคัญ
 ไม่น้อย เพราะมีความสัมพันธ์กับจิตใจของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามาก ผู้บังคับบัญชามีความ
 ประพฤติดี ผู้ใญ่ก็ประพฤติตาม ถ้าผู้บังคับบัญชาประพฤติตนไปในทางเสียหาย ผู้ใญ่ก็อาจจะ
 ประพฤติตามหรือเกิดความท้อใจต่อการปฏิบัติหน้าที่ได้ ซึ่งย่อมเป็นผลเสียหายแก่ทางราชการได้

ผู้บังคับบัญชาของกำนันบางคนอาจจะมีความประพฤติทำนองที่โน้มเอียงไป
 ในทางเห็นผลประโยชน์ส่วนตนมาก เป็นต้นว่า พนักงานสอบสวนเมื่อมีการกระทำผิดกฎหมาย
 เกิดขึ้น สมมติว่า เช่น เรื่องปล้นทรัพย์ หลังจากที่พนักงานสอบสวนได้สืบสวนสอบสวนได้ความว่า
 ผู้ใดเป็นผู้ร้าย ก็จะมีการจับกุมคนร้ายขึ้น บางครั้งหรือส่วนมากกำนันได้ร่วมทำการจับกุมด้วย
 หรือทำการจับกุมเอง โดยที่เป็นเจ้าของท้องที่เกิดเหตุ หรือเจ้าของท้องที่ผู้ต้องหาไม่มีเงินค่า
 อยู่ ภายหลังผู้ต้องหาจักจะวิ่งเต้นขอให้พนักงานสอบสวนช่วยให้นั้นคดี โดยจะให้เงินให้ทอง
 จำนวนก้อนใหญ่เป็นการตอบแทน พนักงานสอบสวนบางคนหวังประโยชน์ส่วนตนจึงสอบสวน
 ช่วยเหลือผู้ต้องหาและในที่สุดผู้ต้องหาที่พ้นคดีไปทั้ง ๆ ที่ผู้ต้องหานั้นกระทำผิดจริง เมื่อเป็นเช่น
 นี้แล้วกำนันซึ่งเป็นผู้จับกุม โดยหวังจะให้ประชาชนอยู่เย็นเป็นสุข ย่อมจะต้องเกิดความนึกคิดอัน

อาจจะเป็ผลเสียหายแก่ชาวบ้านก็ได้ กล่าวคือ กำนันมีความรู้เ้าน้อยเนื่อตำใจคิดว่าตนจับผู้กระทำความผิดไปแล้ว พนักงานสอบสวนกลับปล่อยให้พ้นความผิดโดยหวังผลตอบแทน ฉะนั้น ต่อไปกำนันจึงท้อใจและคิดว่าจะเป็น อย่างไรก็ตามตนไม่เอาใจใส่เรื่องนี้ ฉะนั้น ผลเสียย่อมจะต้องเกิดแก่ประชาชน กล่าวคือ โจรผู้ร้ายชุกชุมประชาชนไม่ได้รับความประกันความปลอดภัยเท่าที่ควร

พฤติการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอยู่เสมอ จะขอยกตัวอย่างบางเรื่อง จาก
ประสบการณ์ กล่าวคือ



เรื่องแรก เรื่องมีอยู่ว่า ได้มีการปล้นทรัพย์และฆ่าคนตายเกิดขึ้นในหมู่บ้านของกำนันคนหนึ่ง ซึ่งอยู่ในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา หลังจากสอบสวนได้ข้อเท็จจริงแล้ว (ผู้เสียหายระบุตัวผู้ต้องหา) กำนันจึงเดินทางไปจับกุมผู้ต้องหาได้ยังต่างจังหวัด แล้วมาส่งพนักงานสอบสวน พนักงานสอบสวนได้ทำการสอบสวน ต่อมาทราบว่าผู้ต้องหาได้ติดต่อให้เงินพนักงานสอบสวนนี้ 5,000 บาท พนักงานสอบสวนจึงได้ให้ผู้ต้องหาประกันตัวไปได้โดยที่ผู้เสียหายยังไม่ทันชี้ตัว (ตามหลักการสอบสวน เมื่อจับผู้ต้องหาได้จะต้องให้ผู้เสียหายหรือเจ้าทุกข์ชี้ตัวผู้ต้องหาว่าใช่บุคคลที่กระทำผิดหรือไม่ และแม้จะ เป็นผู้รู้จักกันมาก่อนก็ต้องมีการชี้ตัวเพื่อจะไม่ให้มีการจับตัวผิด เพราะอาจจะมิบุคคลที่มีชื่อซ้ำกันก็ได้) กำนันผู้นี้ก็เกิดความท้อใจเพราะตนได้พยายามเดินทางไปทำการจับกุมด้วยความยากลำบาก และไม่พอใจต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานผู้นั้น ฉะนั้น จึงเห็นได้ว่า ต่อไปกำนันผู้นั้นคงจะขาดความเข้มแข็งในการปฏิบัติหน้าที่ในด้านการปราบปรามโจรผู้ร้ายไปอย่างแน่นอนในช่วงระยะเวลาหนึ่งหรือเป็นเวลานานก็ได้ อนึ่ง กำนันผู้นี้เป็นบุคคลที่มีความซื่อสัตย์สุจริต เอาใจใส่ต่อการปฏิบัติหน้าที่เป็นอย่างยิ่ง

เรื่องที่ 2 เหตุเกิดในจังหวัดภาคอีสาน กล่าวคือ ในคราวที่กำนันจังหวัดต่าง ๆ ได้เข้ามารับการประชุมประจำเดือนได้สอบถามข้อคิดเห็นต่าง ๆ จากกำนัน มีกำนัน

หลายคนบนพฤติการณ์ของพนักงานสอบสวนบางคนเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวแล้วนี้ สรุปรูสึกของกำนันแล้ว พอทราบว่า กำนันหลายคนมีความรู้สึกท้อใจไม่อยากปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องนี้ บางครั้งผลจากเรื่องนี้ทำให้มีผลสะท้อนไปถึงกำนันผู้ใหญ่บ้านอื่น ๆ ด้วย เช่น ดังปรากฏเรื่องตามคำบอกเล่าของกำนันผู้หนึ่ง ซึ่งเรื่องเกิดขึ้นที่อำเภอหนึ่งในจังหวัดนครพนมเมื่อเร็ว ๆ นี้ โดยเหตุมาจากมีชายผู้หนึ่งถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นประทวนจับไล่ยิงผู้นั้นจึงแจ้งกับผู้ใหญ่บ้าน ผู้ใหญ่บ้านจึงได้เชิญตัวเจ้าหน้าที่ตำรวจไปส่งกำนัน เมื่อกำนันสอบถามข้อเท็จจริงแล้ว ก็ส่งเรื่องไปยังสารวัตรใหญ่ พร้อมกับตัวเจ้าหน้าที่ตำรวจ แทนที่สารวัตรใหญ่จะดำเนินการสอบสวน กลับทำการจับกุมผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ต้องหาในข้อหาทำนองว่ากลั่นแกล้งจับกุมเจ้าหน้าที่ตำรวจ ส่วนเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้นั้นก็ได้รับการปล่อยตัวไปและกลับมาเป็นโจทก์หรือผู้เสียหาย เมื่อความนี้ทราบกันขึ้นในหมู่กำนัน มีกำนันผู้หนึ่งที่มีความรู้สึกรุนแรงได้ประกาศตัดความสัมพันธ์กับฝ่ายเจ้าหน้าที่ตำรวจทุกนาย และขอร้องให้กำนันผู้ใหญ่บ้านในอำเภอนั้น ไม่ติดต่อคบค้าสมาคมด้วย ปรากฏว่าหลังจากนั้นกำนันผู้ใหญ่บ้านทุกคนมีปฏิกิริยาขึ้นทันที และจะไม่ให้ความร่วมมือในการปราบปรามผู้ร้ายในท้องที่ จนในที่สุดความเรื่องนี้คงจะแพร่ขยายไปถึงนายอำเภอเข้า จึงได้ปล่อยผู้ใหญ่บ้านผู้นั้นพ้นข้อหาไปและเรื่องจึงเงียบหายไป

นอกจากนี้ยังมีเรื่องประเพณีอื่น ๆ อีกหลายเรื่อง ซึ่งเป็นการกระทำที่หาผลประโยชน์ส่วนตนเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ซึ่งเรื่องที่เกิดขึ้นดังกล่าวนี้เป็นผลสะท้อนที่ก่อให้เกิดความเสียหายได้หลายอย่าง ควรที่ทางราชการจะได้ดูแลสอดส่องอย่างใกล้ชิด ประการสำคัญที่พึงต้องแก้ไขจัดข้อบกพร่องดังกล่าว อาจจะทำได้โดยวิธีการ 2 ประการ กล่าวคือ

1. ประการแรก ผู้บังคับบัญชาที่ใกล้ชิดสัมพันธ์ในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น นายอำเภอ หัวหน้าสถานีตำรวจ พนักงานสอบสวนฯ และข้าราชการทุก ๆ คน ควรจะต้องประพฤติปฏิบัติตนให้เป็นตัวอย่างอันดีเป็นแบบฉบับของผู้อื่น ประพฤติตนอยู่ในศีลธรรม มีความซื่อสัตย์สุจริต ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเข้มแข็งและเอาใจใส่ปกครองผู้ใต้บังคับบัญชาด้วยความเที่ยงธรรมมิให้ ผู้น้อยเกิดความน้อยเนื้อต่ำใจได้ เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วกำนัน ผู้ใหญ่บ้านก็จะเอา

เขียนอย่างประพฤตินิติตาม สิ่งต่าง ๆ ดังกล่าวแล้วก็จะเกิดขึ้นได้ยาก

2. ประการที่สอง เป็นการปรับปรุงตัวผู้ไต่บั้งคับัญชา ผู้บั้งคับัญชาต้อง สอดส่องดูแลความประพฤติของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ไม่ปล่อยให้มีความประพฤติในทางทุจริตต่อหน้าที่ และซ่มเหงรังแกราษฎร ดังตัวอย่างข้างต้นนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอจะต้อง สอดส่องความประพฤติของกำนันอย่างใกล้ชิด

สรุป

ดังเหตุผลต่าง ๆ ที่กล่าวนี้ จะเห็นได้ชัดว่า สภาพแวดล้อมบางประการของสังคมย่อม มีอิทธิพลต่อการบริหารงานของกำนันมาก ทั้งสามารถจะส่งเสริมให้กำนันดีขึ้นได้ และสามารถ จะขัดขวางมิให้กำนันปฏิบัติหน้าที่ไปตามหน้าที่ไปตามบทกฎหมายอย่างเต็มที่ก็ได้ ผู้บั้งคับัญชา หรือผู้ที่เกี่ยวข้องควรจะได้พิจารณาหาทางแก้ไขข้อบกพร่องทั้งปวงดังกล่าวแล้วนี้ให้หมดสิ้น ลง เพื่อให้การบริหารงานของกำนันดำเนินไปได้ด้วยดีต่อไป

ปัญหาบางประการเกี่ยวกับกำนัน

ในการปฏิบัติราชการของกำนันทุกวันนี้ ได้ประสบปัญหาข้อขัดข้องบางประการ ทั้ง ในข้อกฎหมายและการปฏิบัติ ซึ่งเป็นเหตุให้การบริหารราชการในบางครั้งดำเนินไปไม่ได้ผล เท่าที่ควร และขาดประสิทธิภาพ ทั้งนี้ อาจจะเป็นเนื่องมาจากความบกพร่องในตัวกฎหมายหรือตัว บุคคลผู้บริหารก็เป็นได้ ปัญหาบางประการเกี่ยวกับตัวกำนันก็เป็นสิ่งที่วิพากษ์วิจารณ์กันมากใน ขณะนี้ เช่น ปัญหาอายุของบุคคลที่จะเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้านก็ดี ปัญหาระยะเวลาดำรงตำแหน่ง ของกำนันก็ดี ปัญหาวุฒิกดี อีกทั้งปัญหาการแต่งตั้งกำนันก็ดี ปัญหาเหล่านี้ควรจะได้นิยามกันให้ ถ่องแท้ เพราะหลังจากออกกฎหมายเกี่ยวกับการนี้แล้ว สังคมได้วิวัฒนาการในทุก ๆ ด้าน ไปมากโดยเฉพาะท้องถิ่นในประเทศไทยก็ได้เจริญก้าวหน้าไปกว่าเดิม ทั้งในทางวัตถุและจิตใจ เช่น บริการสาธารณะต่าง ๆ ซึ่งได้แก่การคมนาคม สิ่งอันเป็นสาธารณประโยชน์และสถาบัน

ทางสังคมเพิ่มขึ้นเป็นลำดับมา ย่อมจะต้องเจริญไปตามยุคตามสมัยเป็นสิ่งธรรมดา ฉะนั้นหลัก การบางประการในบทกฎหมายก็ย่อมมีความจำเป็นจะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย สิ่งใดในเรื่องการปกครองตำบลและกำนันก็เช่นกัน ย่อมจะต้องมีบางสิ่งทีี่วิวัฒนาการเปลี่ยนแปลงไป สิ่งใดในเรื่องนี้ควรจะได้อภิปรายแก้ไขบ้างทั้งนี้เพื่อเราจะได้มี "กำนันในอุดมการณ์" ที่มีประสิทธิภาพในการบริหารงานเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนสืบไป

ปัญหาการตั้งกำนัน

การตั้งกำนันมีปัญหาที่ทางราชการได้พิจารณาขบคิดกันมานาน นับแต่เริ่มมีระเบียบการปกครองตำบลขึ้นมา เนื่องจากได้มีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ เพราะมีปัญหาว่าการตั้งกำนันโดยวิธีใดจึงจะเป็นวิธีที่ดีที่สุดเพื่อให้กำนันปฏิบัติหน้าที่เกิดประสิทธิภาพอย่างดียิ่ง และถูกหลักในการปกครองด้วย

นับแต่ได้มีการตั้งตำบลขึ้นมา วิธีการเลือกตั้งกำนันได้เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดมาจนบัดนี้ ซึ่งทั้งนี้ก็เพื่อความเหมาะสมกับสภาพการของการปกครองแต่ละกาลสมัย

"การเลือกตั้งกำนันยังไม่รัดกุมพอ เพราะเมื่อผู้ใหญ่บ้านเลือกผู้ใดเป็นกำนันแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดจำต้องออกหนังสือสำคัญให้เป็นหลักฐาน โดยไม่มีสิทธิจะทักท้วงที่ประชุมมีมติให้แก้กฎหมายว่าด้วยการนั้น ให้บรรดาผู้ใหญ่บ้านในตำบลเลือกตั้งกำนัน แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดอีกชั้นหนึ่ง เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบก็ออกหมายแต่งตั้งให้ ถ้าไม่เห็นชอบก็มีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่"¹

¹ สัมภาษณ์ ชูศักดิ์ ชินวรรณโณ, นายอำเภอเมืองนครปฐม จ. นครปฐม, มกราคม

มูลเหตุดังกล่าวมีความมุ่งหมายจะให้ฝ่ายปกครองขึ้นอำเภอและจังหวัดได้รับรู้ในการตั้งกำนันนั้น ก็เพื่อผลในทางการปกครอง เพราะมีกำนันจำนวนไม่น้อยทีเดียวที่ได้รับเลือกตั้งขึ้นมาโดยมิใช่เหตุแห่งความสามารถของตนเอง แต่ได้รับเลือกตั้งขึ้นมาโดยวิธีการที่มีได้อยู่ในเจตนาารมย์แห่งกฎหมาย แม้ว่าแต่เดิมทางราชการมุ่งที่จะให้กำนันได้รับเลือกตั้งโดยความเห็นชอบของผู้ใหญ่บ้าน และราษฎรตามแนวของหลักการประชาธิปไตยที่แท้จริง แต่ก็เป็นที่น่าเสียดายที่ได้มีเหตุการณ์อันมิได้อยู่ในเจตนาารมย์ของกฎหมายแอบแฝงเข้ามาในลักษณะการปกครองนี้อยู่บ้าง กล่าวคือ มีการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านอยู่บ่อยครั้ง ได้มีเล่ห์เพทุบายนานาประการวิธีการต่าง ๆ ในการเลือกตั้งกำนันที่มีได้ดำเนินไปตามทำนองครองธรรมตามนโยบายของทางราชการ จากประสบการณ์และทราบจากผู้อยู่ในวงใกล้ชิดกับกำนันมาแล้ว สรุปได้ว่ากำนันจำนวนใช้น้อย ได้รับเลือกตั้งเนื่องจากการได้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่ผู้ที่เลือกตั้งตน เมื่อผู้ใดประสงค์จะเป็นกำนันก็ยอมลงทุนโดยการชอคะแนนเสียงจากผู้ใหญ่บ้านในตำบล แล้วสัญญาว่าเมื่อได้รับเลือกตั้งเป็นกำนันแล้วก็จะจ่ายเงินให้ เรื่องเช่นนี้เชื่อว่าปรากฏแทบทุกจังหวัด ดังตัวอย่างที่อำเภอศรีประจันต์ จังหวัดสุพรรณบุรี เมื่อ พ.ศ. 2502 มีตำบลหนึ่งตำแหน่งกำนันว่างลงเนื่องจากตั้งตำบลใหม่ ผู้ใหญ่บ้านผู้หนึ่ง ซึ่งถ้าจะพิจารณาถึงคุณสมบัติและสมรรถภาพแล้วแทบจะเรียกได้ว่าแทบจะไม่มีความสามารถจะเป็นกำนันได้เลย แต่มีฐานะดีกว่าผู้อื่น ผู้ที่มีความประสงค์อย่างแรงกล้าจะเป็นกำนันโดยได้สัญญาว่าจะให้เงินเป็นค่าตอบแทนในการนี้คนละ 500 บาท ผู้ใหญ่บ้านเหล่านั้นก็ตกลงตามข้อเสนอ ถึงคราวมีการเลือกตั้งกำนันแม้ว่าทางอำเภอพอจะทราบเรื่องนี้อยู่บ้างและได้กล่าวเตือนในที่ประชุมการเลือกตั้งว่าให้เลือกเอาบุคคลที่ดีมีความสามารถแล้วก็ตามแต่ผู้ใหญ่บ้านทั้งหมดก็เลือกผู้เป็นกำนันจนได้ นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดก็หาได้มีอำนาจจะยับยั้งได้ เพราะกฎหมายมิได้ให้อำนาจไว้ดังกล่าวนี้พิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า เป็นข้อเสียอย่างยิ่งต่อการปกครองหากว่าในประเทศไทยซึ่งมีกำนันทั้งหมด 6,950 คน ถ้าจะมีบุคคลเช่นดังกล่าวแล้วประมาณอำนาจละ 1 คนแล้ว จะมีกำนันชนิดนี้ถึง 694 คน ย่อมเห็นได้ว่าบ้านเมืองจะได้รับการกระทบกระเทือน ซึ่งไม่มีวิธีที่สุจริตทางใดที่จะได้ นอกเสียจากจะหามาได้จากวิธีการไม่สุจริตเท่านั้น

ข้อคิดเห็นในการตั้ง

วิธีการเลือกตั้งกำนันตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ ก็มีส่วนอยู่มาก เป็นวิธีการของระบบการปกครองประชาธิปไตย ให้สิทธิแก่ประชาชนเลือกผู้ปกครองตนเอง เป็นการเคารพมติมหาชน หากว่าผู้ที่ชนอาสาเข้ามาเป็นกำนันโดยมีความมุ่งหมายที่จะช่วยกันสร้างบ้านเรือนให้เจริญรุ่งเรือง และช่วยเหลือประชาชนก็จะเป็นผลดีแก่ราษฎรและประเทศชาติเป็นอย่างยิ่ง แต่เราก็มีอาจจะหวังได้เต็มที่นัก เพราะยังมีเหตุการณ์ที่เป็นผลเสียหายแก่รูปการปกครองเกิดขึ้นจำนวนไม่น้อยเท่าที่ได้ประสบการณ์มาแล้ว แม้กระทั่งในการประชุมผู้ว่าราชการภาค หรือผู้ว่าราชการจังหวัดที่แล้ว ๆ มา ก็มีการอภิปรายถึงเรื่องนี้อย่างกว้างขวาง อย่างน้อยย่อมจะต้องมีบางสิ่งที่เป็นการกระทบกระเทือนถึงฝ่ายปกครองชั้นผู้ใหญ่อยู่บ้าง เมื่อเป็นเช่นนี้ เราจะหาวิธีการหรือหนทางแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวนี้ให้หมดสิ้นไปได้ด้วยประการใด

ดังจะเห็นได้ว่า ตามที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 มาตรา 13 และมาตรา 30 ได้กำหนดวิธีการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านและเลือกตั้งกำนัน โดยให้ผู้ที่ได้คะแนนเสียงข้างมากเป็นผู้ใหญ่บ้าน และเป็นกำนันแล้วแต่กรณี ทั้งกำหนดให้ผู้ได้รับเลือกได้เป็นผู้ใหญ่บ้านและเป็นกำนันนับแต่วันเลือก เมื่อราษฎรเลือกผู้ใดเป็นผู้ใหญ่บ้าน เมื่อผู้ใหญ่บ้านเลือกผู้ใดเป็นกำนันแล้ว นายอำเภอต้องรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดออกหนังสือไว้เป็นหลักฐานดังกล่าวแล้ว จะเห็นว่า วิธีการเลือกตั้งดังกล่าวนี้ เป็นการให้สิทธิแก่ผู้เลือกฝ่ายเดียวอำเภอและจังหวัดไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาว่า บุคคลนั้นควรจะดำรงตำแหน่งนั้นหรือไม่ กล่าวคือไม่มีอำนาจในการท้วง จึงเป็นโอกาสให้ผู้ที่มีความประพฤติไม่ดีไม่เหมาะสมแก่ตำแหน่งหน้าที่ แต่มีสมัครพรรคพวกมากและมีอิทธิพลในด้านการเป็นนักเลง หรือด้านการเงินได้รับเลือกตั้งเข้ามาได้ง่าย เพราะผู้เลือกตั้งนั้นบางคนไม่ได้พิจารณาถึงคุณสมบัติของผู้ที่ตนเลือกว่าจะเป็นคนดีมีความสามารถหรือไม่ พิจารณาเพียงแต่ว่าเป็นพรรคพวกของตนหรือไม่เท่านั้น บางคนก็เลือกเพราะความเกรงกลัวอิทธิพล ซึ่งโดยข้อเท็จจริงแล้วปรากฏว่า บุคคลที่มีความประพฤติไม่ดีก็ชอบเลือกคนประเภทเดียวกันมา ดังนั้น ในกรณีนี้ ถ้านายอำเภอจะสนใจบังคับให้เลือกคนดีเข้ามาก็จะกลายเป็นโทษ ถูกฟ้องร้องกล่าวโทษอยู่เสมอ ๆ มา ฉะนั้น เพื่อเป็นการตัดข้อบกพร่องดังกล่าวนี้ให้หมดสิ้นไป และเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดบุคคลที่มีความประพฤติไม่ดี ได้รับ

เลือกตั้งเข้ามาเป็นผู้ใหญ่บ้านและเป็นกำนัน เห็นควรแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะการปกครอง
ท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 13 และมาตรา 30 เสียใหม่ โดยให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัด
มีอำนาจยับยั้ง (object) ได้ โดยไม่ออกหนังสือสำคัญให้ และสั่งให้มีการเลือกตั้งกันใหม่เมื่อ
เห็นว่าบุคคลที่ราษฎรเลือกเข้ามาเป็นผู้ใหญ่บ้านหรือบุคคลที่ผู้ใหญ่บ้านเลือกเข้ามา
เป็นกำนันนั้น ยังไม่เหมาะสมที่จะเป็นผู้ใหญ่บ้านหรือกำนันได้ และได้กำหนดว่าผู้ที่
ได้รับเลือกนั้น ๆ จะเป็นผู้ใหญ่บ้านหรือกำนันก็ต่อเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดออก
หนังสือสำคัญให้แล้วเท่านั้น

มีกำนันจำนวนมิใช่น้อยให้ข้อคิดบางประการในเรื่องนี้ว่า หากทาง
ราชการได้ใช้วิธีการตั้งกำนันตามวิธีการดังกล่าวแล้วน่าจะมีผลเสียหายเกิดขึ้นได้
กล่าวคือ² 1. ในเรื่องเกี่ยวกับความยุติธรรม วิธีการนี้อาจจะไม่ได้รับความเป็นธรรมได้ โดย

ทางปฏิบัติแล้ว การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเห็นชอบในการเลือกตั้งกำนันหรือไม่นั้น ก็ต้องอาศัย
การพิจารณาจากรายงานความเห็นของนายอำเภอซึ่งเป็นอยู่ใกล้ชิดกับกำนันมากกว่าผู้อื่น
นายอำเภออาจจะใช้อำนาจและหน้าที่ไปในทางที่ไม่ยุติธรรมก็ได้ เช่น นายอำเภออาจจะ
แกล้งรายงานบุคคลที่ตนไม่พึงปรารถนาเพราะสาเหตุส่วนตัวหรือประการอื่นใด ซึ่งมีสาเหตุ
จากความประพฤติดังนั้นว่า เป็นบุคคลที่ไม่สมควรจะดำรงตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านได้ ผู้ว่า
ราชการจังหวัดก็ต้องมีความเห็นคล้อยตามเห็นของนายอำเภอ จึงไม่ออกหมายแต่งตั้งให้

2. อาจจะเป็นช่องทางให้นายอำเภอ - หรือผู้เกี่ยวข้อง แสวงหาผลประโยชน์
เพื่อส่วนตัวจากการนี้ เป็นต้นว่า ผู้ใหญ่บ้านผู้ใดประสงค์จะเป็นกำนันก็ไปติดต่อขอความช่วยเหลือ
หรือนายอำเภอ โดยรับจะให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่นายอำเภอ นายอำเภอก็จะช่วย
เหลือทุกกรณี ดังนั้น บุคคลที่นายอำเภอช่วยเหลือก็มีหวังได้ดำรงตำแหน่งกำนัน

3. เมื่อใช้วิธีการเลือกตั้งกำนันดังกล่าวแล้ว กำนันก็ต้องอยู่ใต้อำนาจของนาย
อำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด เพราะที่ได้เป็นกำนันก็เนื่องจากนายอำเภอและผู้ว่าราชการ
จังหวัดไม่ได้ใช้สิทธิยับยั้ง ต่อไปนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดอาจจะสั่งให้กำนันกระทำการใด ๆ
ที่อาจจะเป็นการนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือเพื่อความประสงค์ใด ๆ ได้

² รวบรวมจากผู้ที่เคยเข้าสัมภาษณ์กำนันต่าง ๆ ในภาคอีสาน และภาคกลาง

เหตุผลทั้ง 3 ข้อ ดังกล่าวข้างต้นน่ารับฟัง แต่ถ้าพิจารณากันให้ถ่องแท้แล้ว เป็นสิ่ง
เป็นไปไม่ได้ ดังมีเหตุผลต่อไปนี้ คือ

1. ตามนัยข้อ 1 และ 2 ในปัจจุบันนี้ การที่นายอำเภอจะใช้อำนาจหน้าที่ในทาง
ที่ไม่ยุติธรรมนั้นดูจะเป็นสิ่งที่กระทำได้ยากเสียแล้ว เพราะประชาชนเจริญขึ้นมาก ทั้งผู้ใหญ่บ้าน
และกำนันมีความฉลาดพอที่จะใช้ดุลยนิมิตของตนเองหากไม่ได้รับความยุติธรรมหรือการบังคับให้
ปฏิบัติในสิ่งที่ไม่ควร ก็อาจร้องเรียนขอความเป็นธรรมจากผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปได้ประการ
หนึ่ง อีกประการหนึ่งบุคคลใดที่จะเป็นนายอำเภอได้นั้น นอกจากจะเป็นผู้ที่มีความสามารถในทาง
ปกครองแล้ว ก็จะเป็นบุคคลที่ทางราชการเห็นว่ามีความประพฤติดี มีความประพฤติดี พอที่จะให้
เป็นผู้ปกครองคนได้ เชื่อว่าจะไม่กล้ากระทำการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมแก่ศักดิ์ตำแหน่งได้
หากจะกล่าวว่าบุคคลเช่นนายอำเภอจะไม่ให้ความยุติธรรมแล้ว เราก็จะหวังได้อย่างไรว่าบุคคล
ซึ่งมีตำแหน่งเพียงกำนัน จะมีคุณสมบัติในด้านความประพฤติดีไปกว่านายอำเภอได้ เพราะ
อย่างน้อยกำนันก็เป็นผู้มีคุณสมบัติหลายประการที่ต่ำกว่านายอำเภอ เช่น คุณวุฒิ ความรับผิดชอบ
เกียรติยศชื่อเสียง ฉะนั้น จึงไม่ควรจะวิตกไปว่านายอำเภอจะมีความลำเอียงไม่ปฏิบัติงานไป
ด้วยความยุติธรรม

2. ตามนัยข้อ 3 ตามเหตุผลที่กล่าวไว้ว่า กำนันจะต้องอยู่ใต้อำนาจของนายอำเภอ
และผู้ว่าราชการจังหวัด ก็มีความจริงอยู่บ้าง แต่ระเบียบและกฎหมายก็ได้ระบุถึงอำนาจหน้าที่
ของแต่ละฝ่ายไว้อย่างชัดเจนแล้ว การที่จะกระทำการใด ๆ เกินขอบเขตแห่งบทกฎหมาย
เป็นสิ่งที่กระทำได้ยาก เพราะแต่ละฝ่ายก็ต้องมีหน้าที่และความรับผิดชอบตามกฎหมายอยู่แล้ว
สำหรับอำนาจการบังคับบัญชาระหว่างกำนันและผู้บังคับบัญชา กฎหมายก็พึงประสงค์ให้มีเช่นนั้น
เพราะถือว่ากำนันเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีอำนาจหน้าที่หลายประการ เกี่ยวข้องกับชีวิต
ประจำวันของราษฎร มีทั้งอำนาจและหน้าที่ให้คุณให้โทษแก่ประชาชนก็มีความจำเป็นอยู่เอง
ที่ต้องวางระเบียบการปกครองบังคับบัญชาขึ้นไว้ เพื่อป้องกันมิให้กำนันได้กระทำการใด ๆ
ลงไปอันอาจจะนำความเสียหายมาสู่ส่วนรวมได้ อีกทั้งในขณะที่นายอำเภอและผู้ว่าราชการ
จังหวัดเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปกครอง มีหน้าที่รับผิดชอบในการบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ราษฎรและรับ
ผิดชอบในความเจริญของท้องถิ่นในอำเภอและจังหวัดนั้น ก็จำเป็นจะต้องมีอำนาจบังคับบัญชา
ผู้อยู่ใต้ปกครองอยู่ด้วย งานจึงจะดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ และในการที่นายอำเภอหรือ
ผู้ว่าราชการจังหวัดจะสั่งงานอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย กำนันก็ย่อมจะขัดขืนได้และถือได้ว่ากรณีที่

กำหนดปฏิบัติไปเช่นนั้นเป็นการชอบแล้ว อย่างน้อยนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดก็เป็นพนักงานผู้ปกครองชั้นผู้ใหญ่ มีทั้งความรู้และคุณธรรมเป็นที่ไว้วางใจแก่ทางราชการอยู่แล้ว คงไม่กล้ากระทำการเช่นนั้น

อนึ่ง ในการใช้สิทธิยับยั้งของผู้ว่าราชการจังหวัดในการออกหมายแต่งตั้งกำนันนั้นจะต้องดำเนินการสอบสวนแน่ชัดแล้วว่า บุคคลนั้นสมควรจะเป็นกำนัน หากว่าผู้ว่าราชการจังหวัดใช้สิทธิยับยั้งบุคคลที่เหมาะสมโดยมีเหตุผลอันควรก็ย่อมเป็นผลเสียหายอย่างยิ่งต่อจิตใจของผู้ใหญ่บ้านทั้งหลาย และเป็นผลต่อเนื่องถึงจิตใจของประชาชนด้วย เพราะบุคคลที่จะเป็นผู้ใหญ่บ้าน กำนันได้ก็จะต้องได้รับความสนับสนุนของประชาชน คงจะมีผลกระทบกระเทือนต่อการปกครองได้

ยิ่งกว่านั้น ในคราวอบรมกำนันรุ่นพิเศษ พ.ศ. 2533 กำนันได้แสดงความคิดเห็นในเรื่องนี้ตามตารางข้างท้ายนี้ คือ

ตาราง 3.1 แสดงความคิดเห็นในการตั้งกำนัน

ความเห็น	จำนวน	คิดเทียบเป็นเปอร์เซ็นต์	หมายเหตุ
ควรให้ผู้ใหญ่บ้านเลือกกันเอง	814	62.27	จำนวน
ควรให้นายอำเภอแต่งตั้งเอาเอง	73	6.04	1276 คน
ควรให้ราษฎรเลือกตั้งกำนันก่อนแล้วให้นายอำเภอพิจารณา หากนายอำเภอเห็นชอบก็ให้เป็นกำนันได้ ถ้าไม่เห็นชอบให้เลือกกันใหม่	323	26.69	ไม่ออกเสียง 63 คน

ที่มา : จากแฟ้มเอกสาร เรื่องการอบรมกำนันรุ่นพิเศษ พ.ศ. 2533 ของกอง
ปกครองท้องที่ กรมการปกครอง

จริงอยู่ แม้ว่าส่วนมากจะมีคนเห็นว่าให้ใช้วิธีการเลือกตั้งตามที่ใช้อยู่ในปัจจุบันก็ตาม แต่ก็มีความเห็นมิใช่น้อยที่ประสงค์จะให้ทางราชการเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องด้วย (แต่วิธีการเลือกตั้งผิดไปจากความเห็นของผู้เขียน โดยให้ราษฎรเป็นผู้เลือกกำนันโดยตรง มิใช่ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้เลือก) กล่าวคือ มีจำนวนถึง 26.69 % และมีความคิดเห็นในทางที่ให้ทางราชการมีส่วนเข้าไปควบคุมมากยิ่งขึ้นกว่าความคิดเห็นดังกล่าวเสียอีก กล่าวคือให้นายอำเภอมีอำนาจใช้ดุลยพินิจ มิใช่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณา

กล่าวโดยสรุป เห็นว่าควรให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัด ในอันที่จะใช้ดุลยพินิจพิจารณาว่าบุคคลที่ผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นเลือกเข้ามาเป็นกำนันนั้น จะมีความเหมาะสมหรือไม่ ถ้าสมควรก็ออกหนังสือแต่งตั้งให้ ซึ่งจะ เป็นผลให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติในการปฏิบัติงานอย่างยิ่ง โดยแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ดังกล่าวแล้ว

ปัญหาอายุ

ปัญหาอายุของผู้ที่จะเข้ารับตำแหน่งและออกจากตำแหน่งกำนัน ก็เป็นปัญหาที่ถูกนำขึ้นมาพิจารณากันอยู่มิใช่น้อย ได้มีผู้เชี่ยวชาญในทางการปกครองของกระทรวงมหาดไทย ได้ขบคิดกันอยู่เสมอว่าจะควรให้เป็นไปตามหลักการเดิมที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย หรือว่าควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงใหม่ แต่ก็นอนิ่งได้ว่า กรมมหาดไทย มีความเห็นว่าควรเพิ่มอายุของบุคคลที่จะเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้านขึ้นกว่าเดิม

ในปัญหาอายุนี้ จะได้กล่าวถึง 2 ประการ คือ

1. ปัญหาเกี่ยวกับอายุของผู้ที่จะเข้ารับตำแหน่งกำนัน
2. ปัญหาเกี่ยวกับกำหนดอายุที่จะต้องออกจากตำแหน่งกำนัน

1. ปัญหาเกี่ยวกับอายุของผู้ที่จะเข้ารับตำแหน่งกำนัน

เรื่องนี้ (ความคิดเห็นของกำนันในการประชุมกำนันทั่วราชอาณาจักร ประจำปี 2533) เป็นส่วนมากกว่าควรจะได้เปลี่ยนแปลงหลักการเสียใหม่ กล่าวคือ ประสงค์จะให้ผู้ที่จะเป็นกำนันต้องอายุตั้งแต่ 30 ปีขึ้นไป ดังปรากฏตามสถิติการตรวจสอบความคิดเห็นดังต่อไปนี้

ตาราง 3.2 แสดงความคิดเห็นของกำนันเรื่องอายุของผู้ที่จะเข้ารับตำแหน่งกำนัน

ความคิดเห็น	จำนวน	เทียบเป็น %	หมายเหตุ
อย่างน้อยควรมีอายุ 30 ปีบริบูรณ์	468	62.00	จำนวนทั้งสิ้น 767 คน
อย่างน้อยควรมีอายุ 20 ปีบริบูรณ์	299	38.00	

ที่มา : รวบรวมจากแฟ้มเอกสารเรื่องการประชุมกำนันทั่วราชอาณาจักร ประจำปี 2533 ของกองประสานราชการ กรมการปกครอง

การที่กำนันส่วนใหญ่มีความเห็นว่า ผู้ที่จะเป็นกำนันควรมีอายุ 30 ปีบริบูรณ์นั้นก็โดยที่ประสงค์จะให้มีความรู้ในระดับเป็นผู้ใหญ่พอควร มีความสุขุม รอบคอบพอที่จะมีพิจารณาญาณปฏิบัติหน้าที่ไปด้วยความเรียบร้อยไม่เกิดผลเสียหายแก่ราชการได้

ตามเหตุผลดังกล่าว ก็มีเหตุผลที่น่าฟัง และเป็นความคิดเห็นที่มีจุดประสงค์ที่หวังดีต่อประชาชนและทางราชการ แต่ก็น่าจะได้พิจารณากันให้ละเอียดยิ่งไปกว่าเหตุผลนั้น

โดยความจริงแล้ว บุคคลที่จะเป็นกำนันได้นั้น จะต้องเป็นบุคคลที่ได้รับความเคารพนับถือและไว้วางใจจากราษฎรในท้องถิ่นนั้นเป็นส่วนใหญ่ และก่อนที่ราษฎรจะเลือกก็จะต้องพิจารณาอย่างละเอียดถี่ถ้วนแล้วว่า จะเป็นผู้ที่มีความดีและมีสามารถเพียงพอที่จะปกครองราษฎรไปด้วยความยุติธรรม และความสงบสุขสามารถเป็นตัวแทนของราษฎรเหล่านั้นได้ มิ

งานที่ต้องกระทำอย่างตราบคร่ำ ซึ่งในบางกรณี กำนันอาจจะสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้อื่น เช่น ผู้ใหญ่บ้านหรือสารวัตรกำนันไปทำหน้าที่ได้ เช่น การตรวจตราดูแลความสงบในท้องที่ การระงับข้อพิพาทของราษฎร การสำรวจเกี่ยวกับการเสียหายบำรุงท้องที่ การติดต่อประสานงาน เหล่านี้เป็นต้น แม้ว่า กำนันซึ่งมีอายุเกิน 60 ปี ไปบ้างก็ไม่ใช่ว่าจะขาดความสามารถในเรื่องเหล่านี้ ยังมีกำนันอีกเป็นจำนวนมากที่มีอายุเกิน 60 ปีขึ้นไป ที่ยังมีความสามารถในการนี้อยู่เสมอ

โดยข้อเท็จจริงแล้ว หากกำนันมีอายุมากหรืออยู่ในระดับที่ทำงานไม่ค่อยจะได้เต็มที่ เพราะความชราภาพก็ดี เกี่ยวกับสุขภาพก็ดี ส่วนมากจะไม่อยู่ในตำแหน่งหน้าที่ต่อไป โดยจะลาออกจากตำแหน่งเสีย

จากสถิติผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 61 ปีขึ้นไป มี 10.87 % เท่านั้น ซึ่งถ้าจะเทียบกับจำนวนกำนันทั้งสิ้นทั่วราชอาณาจักรแล้ว จะมีกำนันประเภทนี้แล้วประมาณ 524 คน และในจำนวนนี้ส่วนใหญ่ก็มีอายุในระยะ 60 ปีเศษเท่านั้น

ฉะนั้น เห็นว่า ตำแหน่งกำนันเป็นตำแหน่งที่งานส่วนใหญ่แล้วเกี่ยวกับการปกครองประชาชนให้ได้รับความสงบสุข เป็นตำแหน่งที่ประชาชนมอบความเชื่อถือไว้ งานในหน้าที่ส่วนน้อยที่ต้องใช้กำลังกายและใช้ความตราบคร่ำ ทั้งยังมีเจ้าหน้าที่ช่วยเหลือ การบริหารงานมักจะเพียงพออาศัยใช้ความดีและสมรรถภาพในการดำเนินการปกครองเท่านั้น สำหรับงานบางอย่างที่ต้องใช้กำลังกายก็อาจมอบให้ผู้ช่วยรับไปดำเนินการได้ เห็นว่าควรให้เป็นไปตามหลักการเดิมของกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้

ปัญหาระยะเวลาดำรงตำแหน่ง

มีบางท่านให้ข้อคิดเห็นว่า การที่กฎหมายได้บัญญัติให้กำนันผู้ใหญ่บ้านดำรงตำแหน่งตลอดกาล โดยไม่มีการเลือกตั้งกันใหม่ในระยะเวลาอันกำหนด ย่อมก่อให้เกิดผลเสียหายต่อการปฏิบัติหน้าที่ โดยเฉพาะนักวิชาการหลายท่านก็นำปัญหามาขบคิดกันว่า คำวินิจฉัยวิจารณ์นี้จะ

เป็นความจริงหรือไม่เพียงใด สำหรับท่านที่เห็นว่า วิธีการนี้เป็นผลเสียนั้นได้ให้เหตุผลต่าง ๆ พอสรุปได้ดังต่อไปนี้

1. เมื่อกำหนดปฏิบัติหน้าที่เป็นเวลานานมากก็จะทำให้การทำงานเกิดความเฉื่อยชา ปล่อยปละละเลย ขาดความเอาใจใส่ต่อหน้าที่ได้
2. ปัญหาอีกข้อหนึ่งว่า เมื่อมิได้กำหนดระยะเวลาดำรงตำแหน่งแล้ว การออกจากตำแหน่งหน้าที่ของกำนันก็ย่อมเป็นการยาก เพราะกำนันจะออกจากตำแหน่งนอกจากขาดคุณสมบัติบางอย่างโดยลาออก หรือตาย หรือยุบท้องที่ปกครองแล้ว จะต้องมีความผิดวินัยหรือความสามารถไม่พอแก่ตำแหน่งหน้าที่ตามนัยมาตรา 31 (4) และ (5) แห่งพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ จะต้องทำการสอบสวนให้ปรากฏความผิดหรือความสามารถที่ไม่พอแก่ตำแหน่งเสียก่อน นอกจากนี้ อาจจะออกจากตำแหน่งหน้าที่ได้อีกกรณีหนึ่ง กล่าวคือ เมื่อราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านนั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งของจำนวนทั้งหมดร้องขอให้ออกจากตำแหน่งตามความในมาตรา 14 (7) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่

ปัญหาข้อแรก เป็นที่น่าสังเกตอยู่มิใช่น้อย ถ้ามองกันโดยทั่ว ๆ ไป ก็น่าจะมีมูลความจริงอยู่บ้างเหมือนกัน อย่างไรก็ดี กำนันเป็นผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของนายอำเภอโดยตรง นายอำเภอมีอำนาจให้คุณให้โทษได้ตามนัยแห่งกฎหมายนั้น การที่กำนันจะขยันขันแข็งเอาใจใส่ต่อการปฏิบัติหน้าที่เพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับอยู่ในความปกครองแห่งนิมิจอเอ ใจใส่ของนายอำเภอเป็นใหญ่ นายอำเภอในฐานะพนักงานฝ่ายปกครองชั้นผู้ใหญ่ ต้องกระทำตัวเป็นตัวอย่างอันดีของผู้ใต้บังคับบัญชาถ้าปฏิบัติงานด้วยความเข้มแข็งแล้ว กำนันก็ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการตามไปด้วยความเอาใจใส่เสมือนกับการทำงานของเครื่องจักรนาฬิกา

อนึ่ง มีกำนันจำนวนมากที่ตั้งหน้าปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเอาใจใส่โดยมิพักต้องรอคำตักเตือนหรือคำสั่งจากผู้บังคับบัญชา ทั้งนี้ เพราะเป็นอุปนิสัยโดยแท้ของกำนัน ซึ่งมีความขยันขันแข็งต่อภาระงานในหน้าที่เป็นอย่างดี แม้จะอยู่ในตำแหน่งกำนันมาเป็นเวลานานก็ตาม

ปัญหาข้อที่สอง การออกจากตำแหน่งของกำนันนั้น มีสาเหตุต่าง ๆ หลายประการ กำนันผู้ใดไม่เอาใจใส่ต่อหน้าที่การงานแล้ว นายอำเภอหรือผู้บังคับบัญชาก็จะตักเตือน หาก



ไม่เชื่อฟังยังชินปฏิบัติตนเช่นเดิม ก็อาจจะเสนอให้ผู้ว่าราชการสั่งให้ออกจากตำแหน่งได้ในข้อที่
ว่าความสามารถไม่พอแก่ตำแหน่ง โดยการสอบสวนให้ปรากฏ นอกจากนี้ก็อาจจะให้ออกในกรณี
อื่น ๆ ได้ เช่น การบกพร่องในความประพฤติ

อนึ่ง ในคราวสอบถามกำนันของกรมปกครอง พ.ศ. 2534 กำนันได้ให้ข้อคิดเห็น
ในเรื่องนี้ไว้ดังต่อไปนี้

ตาราง 3.4 แสดงความเห็นเกี่ยวกับระยะเวลาดำรงตำแหน่ง

ระยะเวลาดำรงตำแหน่ง	จำนวน	เทียบเป็นเปอร์เซ็นต์	หมายเหตุ
ควรให้อยู่ในตำแหน่งตลอดไป	956	86.52	ไม่ส่งคำตอบ รวม 78 คน
ควรให้มีกำหนดระยะเวลา เช่น 4 ปี	149	13.48	

ที่มา : รวบรวมจากแนมเอกสารเรื่องการประชุมอบรมกำนันรุ่นพิเศษ 2534
ของกองปกครองท้องที่ กรมการปกครอง

จากสถิติข้างบน ปรากฏว่า กำนันส่วนมากมีความเห็นว่าจะไม่ควรถูกให้มีระยะเวลา
ดำรงตำแหน่ง เช่น 4 ปี ดังเช่นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกอื่น ๆ (แต่เป็นความคิด
เห็นของกำนันส่วนหนึ่งซึ่งอยู่ในภาคอีสาน ยังไม่ถือว่าเป็นตัวแทนของกำนันทั้งหมด)

อนึ่ง ผู้เชี่ยวชาญในด้านการปกครองได้ให้ความเห็นว่า "ตำแหน่งกำนันมิใช่เป็น
ตำแหน่งการเมืองเช่นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่เป็นตำแหน่งเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง มี
หน้าที่คล้าย ๆ กับเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นข้าราชการประจำ การที่จะกำหนดให้มีระยะเวลาดำรง
ตำแหน่งย่อมมิชอบด้วยเหตุผล หากกำนันขาดประสิทธิภาพ ความสามารถไม่พอแก่ตำแหน่งหน้าที่
ก็มีวิธีการที่จะให้ออกจากตำแหน่งย่อมมิชอบด้วยเหตุผล หากกำนันขาดประสิทธิภาพ ความ

สามารถไม่พอแก่ตำแหน่งหน้าที่ ก็มีวิธีการที่จะให้ออกจากตำแหน่งหน้าที่ได้”^๓

เห็นว่า ตำแหน่งกำนัน (และผู้ใหญ่บ้าน) ไม่ควรกำหนดระยะเวลาไว้ ควรให้
ไปตามหลักการของกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้

ข้อสังเกตการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของกำนัน

เพื่อให้บังเกิดประสิทธิภาพในการดำเนินการ ตามหน้าที่บางประการจำเป็นอย่าง
จะต้องมีปัจจัยที่สำคัญสนับสนุนอยู่ด้วย ซึ่งได้แก่อำนาจการบริหารงาน เพราะการขาดอำนาจ
ย่อมไม่อาจจะดำเนินการเพื่อการนั้น ๆ ได้ ในส่วนที่เกี่ยวกับกำนันก็เช่นกัน มีปัญหาที่จะต้อง
พิจารณากันเองประการดังต่อไปนี้

1. การเพิ่มอำนาจให้แก่กำนันในการรักษาความสงบเรียบร้อย เป็นที่ทราบกันแล้ว
ว่า ชาวชนบทที่อยู่ห่างไกลจากชุมชนในตัวเมืองหรือที่ตั้งที่ทำการของรัฐบาลที่สำคัญ เช่น
อำเภอ หรือสถานีตำรวจ ต้องการหลักประกันความปลอดภัยแห่งชีวิตและทรัพย์สินอย่างยิ่ง
ฉะนั้น การรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องที่จึงเป็นสิ่งสำคัญยิ่งสำหรับชีวิตชาวชนบท แต่เขา
เหล่านั้นจะหวังได้รับความคุ้มครองจากเจ้านักงานดังเช่น ผู้ที่อยู่ใกล้เคียงกับที่ทำการของรัฐ
เช่นที่ว่าการอำเภอหรือสถานีตำรวจนั้นย่อมเป็นไปได้โดยยาก ทั้งนี้ เนื่องจากอุปสรรคบาง
ประการ ดังนั้น ในการบิดเบือนความทุกข์ของประชาชนดังกล่าวนี้จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัย
กำนันผู้ใหญ่บ้าน เป็นหลัก

ฉะนั้น จึงมีปัญหาว่า จะทำอย่างไรจึงจะปรับปรุงหลักการและวิธีการในเรื่องนี้ให้ดีขึ้น
ขึ้น เพื่อความผาสุกของประชาชนในชนบทต่อไป

^๓ สัมภาษณ์ นายศักดิ์ อ่อนพงษ์, ผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่น, 18 มีนาคม 2535.

นอกจากข้อบกพร่องเกี่ยวกับสมรรถภาพของตัวกำนันเอง ที่จะต้องปรับปรุงดังกล่าวนี้แล้วในบทต้น ๆ ยังมีสิ่งอื่นที่เราควรจะได้พิจารณาอีก กล่าวคือตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ได้กำหนดให้กำนันมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย หากแต่กฎหมายมิได้ให้อำนาจแก่กำนันในการดำเนินการเพื่อให้ได้ผลตามหน้าที่ที่มีอยู่ เพียงแต่ให้อำนาจกำนันในการดำเนินการปราบปราม เมื่อเหตุการณ์โจรผู้ร้ายเกิดขึ้นแล้วเท่านั้น ดังปรากฏตามนัยมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ คือ "ถ้าเกิดจลาจลก่อกวนฆ่ากันตายก่อกวนชิงทรัพย์ก่อกวนไฟไหม้ก่อกวนหรือมีเหตุร้ายที่สำคัญอย่างใด ๆ ในตำบลของตนหรือในตำบลใกล้เคียงอันสมควรจะช่วยเหลือได้ก่อกวนหรือมีเหตุร้ายแต่ที่อื่นมาว่าสมในตำบลนั้นก่อกวนหรือมีเหตุควรสงสัยว่าลูกบ้านในตำบลนั้น บางคนจะเกี่ยวข้องเป็นโจรผู้ร้ายก่อกวน เป็นหน้าที่ของกำนันจะต้องเรียกผู้ใหญ่บ้านและลูกบ้านในตำบลออกช่วยเหลือติดตามจับผู้ร้ายก่อกวน เป็นหน้าที่ของกำนันจะต้องเรียกผู้ใหญ่บ้านและลูกบ้านในตำบลออกช่วยเหลือติดตามจับผู้ร้าย หรือติดตามเอาของกลางคืนหรือดับไฟ หรือช่วยอย่างอื่นตามควรแก่การโดยเต็มกำลัง"

ตามมาตรา 37 นี้ เป็นการให้อำนาจกำนันเรียกราษฎรช่วยเหลือเมื่อเหตุเกิดขึ้นแล้ว ซึ่งเป็นวิธีการปราบปราม มิใช่เป็นวิธีการป้องกัน กฎหมายมิได้ให้อำนาจแก่กำนัน ในอันที่จะเกณฑ์กำลังลูกบ้านระมัดระวังเหตุร้ายหรือโจรผู้ร้ายเช่น วิธีการอยู่เวรผลัดเปลี่ยนกันเพื่อป้องกันเหตุร้ายล่วงหน้า

การให้อำนาจในการดำเนินการเนื่องการนี้ ในบางประเทศก็ได้ระบุไว้เช่น ในประเทศฟิลิปปินส์ กฎหมายได้ให้อำนาจแก่นายกเทศมนตรี เรียกร้องชวยซึ่งอยู่ในเขตเทศบาลอายุระหว่าง 18-50 ปี ช่วยกันรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องที่ไม่เกินสี่ปาด้าละ 1 วัน เว้นแต่เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลและผู้มีอาชีพบางอย่าง⁴

⁴ เวทย์ นิฉาวาร, "ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการปกครองตำบลและหมู่บ้าน" เทศาภิบาล เล่ม 50 ตอนที่ 9 กันยายน 2498 (พระนคร : โรงพิมพ์เพชรรัตน์, 2498), หน้า 25.

ในประเทศอินเดียและพม่าก็เช่นกัน ได้มีกฎหมายให้อำนาจแก่รัฐและแมจิสเตรท (Magistrates) ซึ่งตั้งขึ้นโดยรัฐบาลท้องถิ่น (local government) จัดพลตระเวนเพิ่มขึ้น เพื่อป้องกันรักษาความสงบในท้องที่ได้ ในเมื่อเห็นว่าจะมีความไม่สงบเกิดขึ้น รัฐบาลมีอำนาจที่จะประกาศว่าท้องที่นั้นจะมีเหตุการณ์ร้ายหรืออันตรายเกิดขึ้น และรัฐบาลมีอำนาจเพิ่มพลตระเวนเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ส่วนค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียในเฉพาะการเพิ่มพลตระเวนก็ให้เรียกเก็บจากประชาชนในท้องที่นั้น นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติให้อำนาจว่า เมื่อปรากฏว่า ได้มีการมั่วสุมเพื่อก่อการร้ายหรือความไม่สงบเรียบร้อยขึ้น หรือมีเหตุที่เชื่อว่าจะมีเหตุการณ์เช่นนั้น ถ้าขณะนั้นกำลังพลตระเวนไม่เพียงพอแก่การรักษาและป้องกันประชาชนและทรัพย์สินให้ปลอดภัย นายพลตระเวน ซึ่งมียศไม่ต่ำกว่าสารวัตรมีหน้าที่ที่จะต้องขอไปยังแมจิสเตรทที่อยู่ใกล้ที่สุด ให้แต่งตั้งประชาชนผู้ชำนาญใกล้เคียงเป็นจำนวนมากพอควร นายพลตระเวนพิเศษชั่วคราวกำหนดเวลาที่จำเป็น แมจิสเตรทเมื่อได้รับคำขอแล้ว เมื่อไม่เป็นการขัดข้องก็ให้ดำเนินการตามที่ร้องขอ^๕ จะเห็นได้ว่าตามกฎหมายของประเทศฟิลิปปินส์ อินเดีย และพม่า ได้บัญญัติวิธีการป้องกันไว้

ในการให้ผู้ใดมีหน้าที่ในการดำเนินการบางอย่าง โดยมีได้ให้อำนาจแก่ผู้นั้น ในอันที่จะดำเนินการตามหน้าที่แล้วนั้น เป็นการไม่ชอบด้วยเหตุผล ในกรณีนี้ก็เช่นกัน ควรจะได้มีการปรับปรุงเสียใหม่

อย่างไรก็ตาม มีนักกฎหมายได้พิจารณาคัดค้านความเห็นนี้ โดยมีเหตุผลว่า จะทำให้เกิดความยุ่งยากในการดำเนินการ กล่าวคือ เมื่อมีผู้ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของกำนันแล้ว จะต้องมิบทลงโทษตามกฎหมาย อีกทั้งยุ่งยากแก่วิธีการปฏิบัติเพราะการจะสอบสวนผู้ขัดขืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของกำนันเพื่อนำมาลงโทษ นั้น ดำเนินไปด้วยความยุ่งยากและลำบากมาก

^๕ เรื่องเดียวกัน, หน้า 25-26.

เรื่องนี้เป็นสิ่งที่น่าพิจารณา แต่การดำเนินการเรื่องนี้เป็นผลทางปกครองเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยตามหน้าที่ที่มีอยู่ตามกฎหมาย ทางปฏิบัติจริง ๆ แล้วมิได้ก่อความยุ่งยากเกินไป เพราะเหตุผลหลายประการ กล่าวคือ ประการแรก การเรียกเกณฑ์ราษฎรมารักษาความสงบนี้มิได้กระทำกันเป็นประจำนาน ๆ จึงจะมีสักครั้ง กระทำเฉพาะในคราวที่เกิดหรืออาจจะเกิดความไม่สงบเท่านั้น ประการที่สอง แม้ว่าจะได้มีการอยู่เวรรักษาความสงบเรียบร้อยเป็นประจำในครั้งหนึ่ง ๆ ก็ตาม หากแต่ได้มีการหมุนเวียนช่วยกันปฏิบัตินาน ๆ จึงได้ออกตรวจตราสักครั้ง เพราะประชาชนมีมาก ประการหลัง จะไม่ยุ่งยากในการลงโทษผู้ฝ่าฝืน กล่าวคือ เมื่อแจ้งให้ทราบทั่วกันแล้ว ถ้าฝ่าฝืนก็มีความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงานซึ่งสั่งการโดยชอบ ด้วยกฎหมายตามนัยแห่งประมวลกฎหมายอาญา และคงไม่มีผู้ใดขัดขืนจนกระทั่งยอมเสียเวลามาถูกสอบสวนยังอำเภอมากกว่าที่จะอยู่เวรยามซึ่งไม่ลำบากอะไรนัก

อนึ่ง ได้มีท่านผู้เชี่ยวชาญในทางการปกครองท่านหนึ่งให้ความเห็นในเรื่อง เช่นเดียวกันว่า "การที่จะให้อำนาจแก่กำนันในการเรียกราษฎรมาอยู่เวรยามรักษาความสงบเรียบร้อยเมื่อเห็นว่าอาจจะเกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในท้องถิ่นนั้น เป็นผลดีในทางการปกครองอยู่มาก แม้ว่าจะเกิดความยุ่งยากในทางปฏิบัติอยู่บ้างเล็กน้อยก็ควรกระทำ เพราะเป็นผลดีแก่ประชาชน ทั้งจะเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระของกำนันลงบ้าง"

เห็นว่าการจะได้มีการแก้ไขกฎหมายลักษณะการปกครองท้องที่ในเรื่องนี้เสียใหม่โดยกำหนดให้กำนันมีอำนาจเรียกเกณฑ์ลูกบ้านที่เป็นชายฉกรรจ์ออกทำการตรวจตรารักษาความสงบเรียบร้อยในท้องที่ในเมื่อเชื่อว่าจะมีเหตุการณ์ไม่สงบเกิดขึ้น โดยขออนุมัติสภาตำบลในกรณีมีสภาตำบล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล หรือองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นใดหรือขออนุมัตินายอำเภอกรณีไม่มีองค์การฯ ดังกล่าว

“สัมภาษณ์ นายวิระ รอดเรือง, รองผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่น จ.ขอนแก่น,

28 กุมภาพันธ์ 2535

2. การให้อำนาจกำนันในการเปรียบเทียบความแฉ่ง

ในชีวิตประจำวันของกำนันจะต้องมีการติดต่อกับประชาชนอยู่เสมอ เช่น การรับปรึกษาความทุกข์ร้อนของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องขอให้กำนันประนีประนอมความแฉ่งเกี่ยวกับเรื่องทรัพย์สิน ซึ่งจะมีฝ่ายที่ถูกละเมิดสัญญาจะขอร้องผู้ละเมิดสัญญามาทำความไกลเกลี่ยเสมือนกับกำนันเป็นอนุญาโตตุลาการ โดยเหตุที่กำนันเป็นผู้ที่ประชาชนเคารพนับถือทำให้การเจรจาประนีประนอมในเรื่องนี้บรรลุผลสำเร็จเป็นส่วนใหญ่ แต่ก็ปรากฏว่า ภายหลังจากกลับบิณฑูรวิฑูรย์อยู่เสมอ ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสัญญาที่มีได้ทำเป็นลายลักษณ์อักษร ทำให้คำวินิจฉัยและข้อตกลงนั้นไม่มีผล ซึ่งไม่อาจนำไปเป็นพยานหลักฐานผูกมัดคู่กรณีในชั้นศาลได้

เห็นว่าเมื่อทางปฏิบัติกำนันปฏิบัติอยู่เป็นประจำแล้ว ควรจะได้ปรับปรุงให้การนี้บังคับแก่คู่กรณี-ได้ เพื่อช่วยปิดเป่าให้ราษฎรพ้นจากข้อยุ่งยากภายหลังควรที่จะได้ออกกฎหมายกำหนดให้กำนันมีอำนาจหน้าที่เปรียบเทียบความแฉ่งในคดีที่มีทุนทรัพย์ไม่เกิน 500 บาท ในการนี้จะต้องจัดหาแบบฟอร์มที่ง่าย ๆ เหมาะสมแก่ผู้มีความรู้ต่ำปฏิบัติ เสร็จแล้วเสนออำเภอดูหนึ่งเพื่อเก็บไว้เป็นหลักฐานต่อไป

ผลจากการปรับปรุงเรื่องนี้ จะได้รับประโยชน์หลายประการ คือ

1. แบ่งเบาภาระของทางอำเภอในเรื่องนี้ไว้มาก เพราะเมื่อมีคดีเรื่องดังกล่าวนี้ก็ตรงไปยังกำนันไม่ต้องไปเจรจากันที่อำเภอ
2. เพื่อเป็นหลักฐานในการยืนยันชั้นศาลได้ ฉะนั้น เมื่อมีหลักฐานคำเปรียบเทียบของกำนันเป็นหลักฐานแล้ว คู่กรณีก็ไม่กล้าบิณฑูรวิฑูรย์ มิฉะนั้นก็ต้องถูกฟ้องร้องยังศาลซึ่งศาลก็จะฟังคำบันทึกเปรียบเทียบของกำนัน จึงทำให้คดีที่ศาลลดลง เป็นการแบ่งเบาภาระของศาลไปด้วย
3. ทำให้ประชาชนได้รับความสะดวกเพิ่มขึ้นเพราะไม่จำเป็นต้องเดินทางไปยังอำเภอเพื่อขอให้เปรียบเทียบความแฉ่งดังกล่าวนี้

อย่างไรก็ดี เพื่อจะทราบข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติและปัญหาข้อกฎหมายในเรื่องนี้ จึงขอทราบความคิดเห็นจากท่านผู้เชี่ยวชาญในการปกครอง ซึ่งมีประสบการณ์ในเรื่องนี้มา

มาก ท่านผู้เชี่ยวชาญได้ให้ความเห็นว่า เมื่อในทางปฏิบัติกำหนดได้กระทำการเปรียบเทียบความ
 แห่งอยู่ตลอดมาอยู่เสมอโดยมิได้อำนาจ ควรจะให้อำนาจของกำหนดในการนี้ เพราะไม่เกิด
 ความยุ่งยากและความเสียหายในทางปฏิบัติวิธีการนี้จะก่อให้เกิดความสะดวกแก่ทางราชการ
 และราษฎรเป็นอย่างมาก⁷

อนึ่ง ควรจะให้กำหนดมีรายได้จากการนี้บ้างเพื่อเป็นการเพิ่มรายได้ให้แก่กำหนด
 โดยเรียกเป็นค่าธรรมเนียมมีส่วนสัมพันธ์กับทุนทรัพย์ที่เปรียบเทียบ

ปัญหาการจ่ายเงินตอบแทน

ปัญหาที่มีมาตั้งแต่เริ่มแรกแต่การตั้งกำหนดเป็นต้นมาก็ได้แก่ปัญหาเรื่องเงินตอบแทน
 หรือเงินประจำตำแหน่งซึ่งจ่ายให้เป็นรายเดือนในการประชุมอบรมกำหนดทั่วราชอาณาจักร
 ประจำปี 2534 และการประชุมอบรมกำหนดรุ่นพิเศษ พ.ศ. 2534 ได้มีเสียงเรียกร้องจาก
 กำหนดให้ทางรัฐบาลเพิ่มเงินเดือนให้ โดยให้ได้รับในขั้นต่ำเท่าเสมียนพนักงานของทางราชการ
 หรือองค์การรัฐบาลซึ่งเท่ากับ 1890 บาท การเรียกร้องนี้มีใช้เพียงจะมีเมื่อการประชุมกำหนดทั้ง
 สองคราวนี้เท่านั้น แต่ได้มีการเรียกร้องมานานแล้ว

ข้อสังเกตในการจัดการบริหารตำบล

ในการดำเนินการบริหารหน่วยงานหรือราชการใด ๆ ก็ตาม นอกจากเราจะพิจารณา
 ถึงในด้านการบริหารตัวบุคคล (personnel administration) แล้ว เราก็จำเป็นต้องพิจารณา
 ถึงการจัดองค์การบริหาร (organization) ด้วย เพราะทั้งสองประการมีส่วนเกี่ยวโยงกัน
 อย่างใกล้ชิด เมื่อสิ่งหนึ่งดี แต่อีกสิ่งหนึ่งไม่ดี การบริหารงานก็ไม่กลมกลืนกันและไม่อาจจะ

⁷ สัมภาษณ์ นายเฉลิม พรหมเลิศ, ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาคร, 6 ธันวาคม

ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพได้ ฉะนั้นในทำนองเดียวกัน การที่จะพิจารณาปรับปรุงหรือพิจารณา ปัญหาด้านตัวผู้บริหารงานคือกำนันฯ ฝ่ายเดียวนั้นไม่ได้ จำเป็นอย่างยิ่งที่เราจะต้องพิจารณาถึง การจัดองค์การบริหาร คือ ตำบล ด้วยว่าเป็นการเหมาะสมเพียงใดหรือไม่

การพิจารณาการปรับปรุงในเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดการบริหารตำบลนั้นได้ กล่าวแล้วในบางประการดังปรากฏในบทก่อน ๆ เช่น การปรับปรุงเรื่องอำนาจหน้าที่ของกำนัน การปรับปรุงในด้านบทกฎหมายอื่น ๆ เป็นต้น ฉะนั้นในบทนี้ จะขอกล่าวเฉพาะรูปการปกครอง ตำบลเป็นส่วนใหญ่เท่านั้น

การจัดการบริหารตำบลได้มีการวิวัฒนาการเฉพาะในระยะหลัง ๆ นี้กล่าวคือ เมื่อ พ.ศ. 2499 ได้มีการจัดตั้งสภาตำบลตามคำสั่งที่ 222/2499 ขึ้นทุกตำบลซึ่งอยู่นอกเขต เทศบาล และสุขาภิบาล รูปการปกครองตำบลก็คงยังดำเนินไปเช่นเดิม แต่ได้กำหนดให้มี สภาตำบลขึ้น ซึ่งเป็นสิ่งที่ปรากฏขึ้นใหม่ สภาตำบลประกอบด้วยสมาชิกซึ่งเลือกตั้งจากราษฎร หรือแต่งตั้งโดยนายอำเภอหมู่บ้านละ 2 คน นอกจากนี้ ยังกำหนดให้มีคณะกรรมการตำบลซึ่งมี ลักษณะคล้ายคลึงกับคณะกรรมการตำบลตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ หากแต่ได้เพิ่ม เจ้าหน้าที่ขึ้นบ้างเท่านั้น สำหรับสภาตำบลนั้น เพียงแต่เป็นที่ปรึกษาหารือหรือเสนอแนะความคิดเห็นใด ๆ ต่อคณะกรรมการตำบลเท่านั้น อย่างไรก็ตาม กำนันผู้ใหญ่บ้านฯ ก็ยังคงมีอำนาจ หน้าที่ตามกฎหมายเดิมทุกประการ หากได้มีการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด

ต่อมา พ.ศ. 2500 ได้มีการประกาศให้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วน ตำบล พ.ศ. 2499 ขึ้น เมื่อท้องถิ่นได้จัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว รูปการบริหาร ตำบลก็เปลี่ยนรูปไปจากเดิม กล่าวคือ กลายเป็นหน่วยการปกครองอิสระ มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีคณะกรรมการตำบลเป็นฝ่ายบริหารและมีสภาตำบลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ มีการคลังของตนเอง มีอำนาจออกข้อบัญญัติตำบล. เป็นรูปการบริหารซึ่งมีลักษณะกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนได้ ปกครองตนเองมากยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ดี ผู้บริหารงานขององค์การส่วนใหญ่ก็ยังคงเป็นเจ้าหน้าที่ ของรัฐบาลอยู่นั่นเอง

ตำบลที่จัดตั้ง เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วนั้น ลักษณะการบริหารงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ๔ ก็ยังคงดำเนินไปเช่นเดิมทุกประการนอกจากเรื่องเกี่ยวกับคณะกรรมการตำบล ที่มีอยู่เดิมต้องยกเลิกไป และได้จัดตั้งขึ้นใหม่ตามกฎหมายฉบับนี้

ความโน้มเอียงในการกระจายอำนาจไปสู่การปกครองท้องถิ่นนั้น ได้มีอยู่ตลอดเวลา แต่กระนั้นก็ตาม ควรจะต้องพิจารณากันอย่างรอบคอบว่าจะถึงเวลาที่จะดำเนินการหรือไม่ ความคิดเห็นในเรื่องหลักการที่ควรจะมีเทศบาลหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นทั่วประเทศนั้น เป็นความคิดเห็นที่ชอบด้วยเหตุผลอย่างยิ่ง เพราะนอกจากจะแก้ปัญหาเรื่องการจัดตั้งหน่วยงานบริหารท้องถิ่นโดยไม่จำเป็นแล้ว ยังเป็นการกระจายอำนาจการปกครองตนเองให้แก่ประชาชนชาวไทย โดยทั่วถึงด้วย

แต่อย่างไรก็ดี การดำเนินการนี้ ไม่อาจจะดำเนินไปโดยกว้างขวางได้ทั้งนี้เพราะ มีอุปสรรคบางประการ กล่าวคือ

1. การคมนาคมในชนบทยังไม่ดีราษฎรยังตั้งถิ่นฐานอยู่กับกระจัดกระจาย ไม่เหมือนท้องที่ในเมือง ย่อมยากแก่การรวมกันให้เป็นปึกแผ่น
2. ประชาชนส่วนใหญ่ยากจน มีรายได้น้อย รายได้ของตำบลจึงไม่สามารถที่จะเลี้ยงตัวเองได้

ในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวนี้ นับว่าเป็นก้าวใหม่แห่งการจัดตั้ง องค์การตำบล ซึ่งจะเป็นการแบ่งเบาภาระของกำนันให้น้อยลงจากเดิมบ้าง กล่าวคือ มีคณะกรรมการบริหารและสภาตำบลเป็นผู้ให้คำแนะนำ และนอกจากนี้ยังมีอำนาจและหน้าที่บางประการ และมีเครื่องมือที่สำคัญช่วยเหลือ เช่น มีรายได้และรายจ่ายของตนเอง มีอำนาจออกบัญญัติท้องถิ่นได้เหล่านี้เป็นต้น เป็นการช่วยเปิดช่องให้กำนันมีโอกาสหาทางปรับปรุงท้องถิ่น และบริหารงานได้กว้างขวางยิ่งขึ้นกว่าที่เป็นอยู่อย่างเดิม

อนึ่ง ขณะนี้ทางราชการกำลังพิจารณาร่างกฎหมายเพื่อปรับปรุงรูปการปกครองตำบล ขึ้นใหม่ และมีแนวโน้มเอียงไปในองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นขึ้นทุกตำบล โดยมุ่งประสงค์จะ

วางรากฐานการปกครองตนเองให้แก่ประชาชน ซึ่งเป็นแนวความคิดที่ดีเพราะการนี้เหมือนกับ การหัดให้คนเล่นฟุตบอล ครั้งแรก ๆ ก็จะต้องมีการล้มลุกคลุกคลานบ้าง ต่อไปก็จะเล่นได้เอง แต่อย่างไรก็ดี ให้เราจะจับเอาคนที่เสมือนกับคนง่ฉวยเปลี่ยเสียขามาเล่นเพราะเรายังมีโอกาส หาบุคคลที่พอมีความสามารถมาเล่นได้การกระจายอำนาจให้ประชาชนปกครองตนเองก็เช่นกัน จะต้องพิจารณาหลาย ๆ ทางโดยเหตุนี้นโยบายของทางราชการดังกล่าวนี้นับว่าเป็นแนวความคิดที่ค่อนข้างจะก้าวหน้าเกินสภาพของบ้านเมืองเนื่องจากเรากำลังประสบปัญหาบางประการ เช่น การศึกษาของประชาชนอยู่ในระดับต่ำฐานะความเป็นอยู่ที่ยากจน และควรตระหนักถึง อุปสรรคบางประการที่องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาลกำลังประสบอยู่ในอดีตและในขณะนี้ การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ทางราชการโดยเฉพาะอย่างยิ่งอำเภอจะต้องเข้าไปประคับประคองอยู่ตลอดเวลา หรือแทบจะเรียกได้ว่าไปดำเนินการเสียเองที่เดียว นับว่าเป็นการเพิ่มภาระแก่ เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารซึ่งมีงานล้นมืออยู่แล้ว ยิ่งกว่านั้น เรื่องรายได้และรายจ่ายก็เป็นสิ่งสำคัญที่ต้องพิจารณา เพราะรายได้ของตำบลก็ต่ำไม่อาจจะเลี้ยงตัวเองได้อยู่แล้ว จะต้องใช้จ่ายไปในเรื่องเงินเดือนลูกจ้างและพนักงาน ตลอดจนเงินกระทั่งเบี้ยประชุมกรรมการและสมาชิกสภาอีกด้วย รายได้ส่วนใหญ่ก็จะหมดไปในเรื่องนี้ ไม่มีเหลือพอที่จะนำไปใช้จ่ายในการทุนบำรุงท้องที่ได้ สำหรับเทศบาลก็เช่นกันมีอุปสรรคบางประการอยู่ตลอดมาตั้งแต่ที่กระทรวงมหาดไทยได้ประมวลข้อบกพร่องและอุปสรรคที่เทศบาลในประเทศไทยดำเนินไปไม่สมควร มุ่งหมายไว้ดังต่อไปนี้

ก. สมาชิกสภาเทศบาลมีจำนวนมากเกินไป และเลือกเฟ้นคนดีจริง ๆ ของท้องถื่นไม่ได้เพราะคุณสมบัติที่กำหนดไว้ค่อนข้างจะต่ำ ประกอบด้วยไม่มีใครมีผู้สนใจที่จะมาช่วยจัดการท้องถื่นโดยเข้ารับเลือกตั้ง

ข. คณะเทศมนตรีบำเพ็ญตนเป็นนักการเมืองมากกว่าฝ่ายบริหาร มักจะแสวงหาผลประโยชน์ แสวงหาอำนาจและสร้างสมัครพรรคพวกมากกว่าตั้งใจเข้ามาเป็นผู้บริหารที่ดี - กลับ

ก. กองราชการส่วนท้องถื่น กรมการปกครอง, บันทึกเรื่องแผนการปรับปรุงราชการบริหารส่วนท้องถื่น ของกระทรวงมหาดไทย ในหนังสือรายงานกิจการของเทศบาล ประจำปี พ.ศ. 2490 (พระนคร : โรงพิมพ์บริษัทสมเกียรติ, 2490) ม หน้า 1025.

ได้ผู้ที่ขาดความรู้ความชำนาญในการบริหาร ซึ่งยังก้าวก่ายในงานประจำ ซึ่งเป็นส่วนของพนักงานประจำ ทำให้ผิดระเบียบแบบแผน และก่อความยุ่งเหยิงในเทศบาล

ค. พนักงานประจำ โดยที่กฎหมายให้อยู่ในอำนาจการปกครองบังคับบัญชาของคณะเทศมนตรีจึงบำเพ็ญตนไปในทางเอาอกเอาใจคณะเทศมนตรีไม่รักษาระเบียบการงานกลายเป็นการเล่นพวกตามคณะเทศมนตรี และสภาเทศบาลเพื่อความดีความชอบของตน งานของเทศบาลจึงเลอะเทอะไปหมด

ง. การควบคุมเทศบาลห่างออกไปทุกที ทั้งนี้ เพราะกฎหมายพยายามให้สิทธิเสรีแก่ท้องถิ่นที่จะบริหารงานของตนเอง แต่ผลที่ได้รับเสื่อมมาก เพราะคนของท้องถิ่นส่วนมากยังเจริญไม่ถึงขนาดจะปกครองตนเองได้การทำงานบำรุงก็หย่อนลง การเงินที่เก็บได้ก็ใช้ไปในทางไม่ได้ประโยชน์ และเกิดความอลเวงภายใน มีการยกยอกองโกงทุจริตนานาประการในเทศบาลโดยมาก

จ. ค่าใช้จ่ายของเทศบาลสูงมาก เพราะมีจำนวนสมาชิกมาก พนักงานมาก ความฟุ่มเฟือยมาก การจัดงานไม่ดี ส่วนมากก็ใช้จ่ายเงินเป็นเงินเดือน

กล่าวโดยทั่ว ๆ ไปแล้วเทศบาลที่มีอยู่ขณะนี้คือ 156 เทศบาล^{๑๐} เป็นภาระแก่รัฐบาลที่คอยสอดส่องตรวจตราแก้ไขอยู่เป็นอันมาก เมื่อสรุปแล้ว ก็เป็นอันว่า การเทศบาลที่เป็นอยู่ในขณะนี้ย่อมขาดทั้งตัวบุคคลที่จะทำงานเงินที่จะพึงใช้จ่าย วิธีปฏิบัติงานก็ยังไม่รัดกุม และผลที่สุดก็กลายเป็นแหล่งสำหรับจ่ายเงินเดือนให้ให้กันเท่านั้นจึงสมควรที่จะต้องรีบแก้ไขโดยด่วน"

แม้ว่าการประมวลข้อบกพร่องดังกล่าวนี้ จะกระทำมาหลายปีแล้วก็ตาม แต่ข้อบกพร่องดังกล่าวนี้ก็ยังคงปรากฏอยู่ในปัจจุบัน จนถึงกับทางราชการต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงถึงรูปการไปบ้างดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้

^{๑๐} ขณะนี้มีส่วนร่วม 156 เทศบาล ข้อมูลจาก บันทึกมหาดไทยชาวรู้ 2535 ของกระทรวงมหาดไทย จัดทำโดยสำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2535.

ฉะนั้น แม้ว่าทางราชการจะได้มีการดำริที่ดี แต่เห็นว่าเป็นความคิดที่ก้าวหน้าเกิน
 แก่สภาพท้องถิ่นและประชาชนจะรับกันทั้ง ๆ ที่เทศบาลที่มีสภาพแวดล้อมดีพอควรอยู่แล้วก็ต้อง
 ประสบอุปสรรคอยู่ครู่ที่จะได้ตระหนักในเรื่องนี้ด้วย สำหรับการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล
 ในขณะนั้นนั้น นับว่าเหมาะสมเพราะเป็นการจัดตั้งตามสภาพความเจริญของท้องถิ่น มิได้จัดตั้งขึ้น
 ทุกท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ดี นอกจากเราจะคำนึงถึงเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานขององค์การ
 ดังกล่าวแล้ว ควรจะพิจารณาในเรื่องการใช้จ่ายรายได้ของท้องถิ่นด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
 การใช้จ่ายในเรื่องเงินเดือนของผู้บริหารและพนักงาน ควรที่จะได้มีการปรับปรุงอย่างยิ่ง
 โดยหลักการแล้ว ไม่ควรให้เงินเดือนแก่เจ้าหน้าที่ผู้ที่เป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมี
 เงินเดือนหรือรายได้ประจำอยู่แล้ว แต่ควรจะให้เงินเป็นเบี้ยประชุมเพื่อเป็นลู่น้ำใจแก่ผู้ที่ตั้ง
 ใจร่วมทำงานเท่านั้น เพื่อมีเงินเหลือพอที่จะนำไปทำนุบำรุงท้องถิ่นต่อไป

บทสรุป

หน่วยการปกครองตำบลเป็นระบบการปกครองที่มีลักษณะพิเศษต่างออกไปจากราชการ
 บริหารส่วนภูมิภาค เพราะมีกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้บริหารงานเท่านั้น ไม่มีหน่วยงานสาขาอื่น ๆ
 เข้าร่วมอยู่ด้วยดังที่ปรากฏ ณ อำเภอ

แนวความคิดที่จะกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง โดยการจัดตั้งหน่วยการ
 ปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลหรือองค์การท้องถิ่นอื่นใดทั่วราชอาณาจักร โดยการยกเลิกรูปการ
ปกครองตำบลที่มีระบบกำนันผู้ใหญ่บ้านที่เป็นอยู่ในขณะนี้เสียนั้น เป็นสิ่งที่น่าวิสัยที่จะกระทำ
 ปัญหาที่มีว่า ทางราชการจะมีวิธีการปรับปรุงอย่างไรในอันที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนและ
 ประเทศชาติสืบไป

โดยเหตุที่ขณะนี้ประชาชนในชนบทอยู่ในภาวะที่ต่ำทั้งในความเป็นอยู่และระดับการ
 ศึกษากำนันซึ่ง เป็นผู้นำของสังคมย่อมมีความสำคัญต่อชาวชนบทมีต่อกำนันอาจจะ เป็นช่องทางที่
 เปิดโอกาสให้บุคคลหรือคณะบุคคลหรือนักการเมืองจากภายนอกผู้มุ่งแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว
 หรือการเมือง โดยอาศัยกำนันเป็นเครื่องมือแสดงพฤติกรรมใด ๆ อันเป็นภัยต่อการบริหาร

ราชการหรือระบบการปกครองของประเทศได้ หากกำหนดไม่ตระหนักในภาระความรับผิดชอบที่มีอยู่หรือขาดความเข้าใจในรูปการปกครอง หรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์ จึงให้ความร่วมมือไป ก็อาจจะนำภัยอันใหญ่หลวงมาสู่ประเทศชาติได้ ฉะนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปรับปรุงกำหนดให้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลอย่างแท้จริง เพื่อเป็นการป้องกันภัยอันตรายในภายภาคหน้าต่อไป

ยิ่งกว่านั้น ควรจะดำเนินการปรับปรุงกำหนดให้มีความประพฤติน้อยอยู่ในระเบียบวินัย มีจิตใจเสียสละเพื่อประโยชน์ส่วนรวม มีความสำนึกในความรับผิดชอบต่อหน้าที่ให้มากขึ้นกว่าเดิม ตลอดจนการเพิ่มพูนความรู้ความสามารถให้แก่กำหนดฯ เช่น ในด้านวิธีการทำงาน ทางราชการควรจะได้เอาใจใส่อยู่เสมอเพราะจะเป็นหนทางที่จะนำไปสู่หลักการอันถูกต้อง และได้กำหนดอุดมการณ์ มีความสามารถในการบริหารงานจะเป็นการแบ่งเบาภาระของทางราชการได้ต่อไป อนึ่ง เนื่องจากสังคมชนบทเป็นสังคมที่แคบ ผู้บังคับบัญชาของกำหนดย่อมทราบความเคลื่อนไหวของสมาชิกแต่ละคนได้ดี ฉะนั้น ผู้บังคับบัญชาของกำหนดจะต้องกระทำตัวให้เหมาะสมทั้งในด้านความประพฤติและการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อกำหนดจะได้ประพฤติปฏิบัติตาม อีกทั้งจะต้องคอยดูแลเอาใจใส่ต่อกำหนดให้มากกว่านี้ เช่น การตรวจตราควบคุมด้านความประพฤติ ตลอดจนคอยประดับประดาส่งเสริมให้กำหนดสามารถปฏิบัติหน้าที่ไปด้วยดี ทั้งนี้เพื่อมิให้เกิดเป็นรอยต่างชั้นในการปกครองรูปนี้ เพื่อเป็นการป้องกันความเสื่อมศรัทธาของประชาชนในภายหน้าได้

นอกจากนี้ ควรกำหนดให้มีผลประโยชน์ตอบแทนความชอบที่กำหนดได้ตั้งหน้าปฏิบัติหน้าที่การงมาด้วยดี เช่น เงินรายได้ของกำหนดให้พอสมควร เงินรางวัล ตลอดจนสวัสดิการต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว ทั้งนี้เพื่อเป็นเครื่องช่วยส่งเสริมกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ต่อไป

การยกย่องให้เกียรติกำหนดก็เป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นมิใช่น้อย กำหนดในฐานะที่เป็นเสมือนหนึ่งผู้แทนของประชาชน มิใช่เป็นบุคคลที่ทางราชการแต่งตั้งให้ไปปกครองราษฎร ฉะนั้น ราชการทุกหน่วยงานควรจะยกย่องให้เกียรติกำหนด อย่างไรก็ตาม หากเราลองทบทวนเหตุการณ์แต่อดีตจะเห็นว่า กำหนดผู้ใหญ่บ้านสมัยก่อน แม้ว่าจะไม่มีเงินประจำตำแหน่ง สำหรับผลประโยชน์ก็ไม่มากนักเช่นสมัยนี้ แต่ก็ปฏิบัติงานด้วยดีตลอดมา เพราะทางราชการในขณะนั้นได้ยกย่องให้เกียรติแก่กำหนด ทั้งได้ให้บรรดาคักดีชั้นประทวนแก่กำหนดผู้ใหญ่บ้านโดยให้เป็นหมื่นบ้าง เป็นขุน

บ้าง ผลจากการนี้ ทำให้ก้านบังเกิดความพอใจและภูมิใจในตำแหน่งหน้าที่ อย่างไรก็ดี ปรากฏในขณะนี้ว่าข้าราชการของหน่วยงานต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาคมีใ้ช่น้อยที่มองก้านมีฐานะ เพียงเป็นผู้รับใช้ของทางราชการ ทำให้ในบางครั้งได้ปฏิบัติตัวไปในลักษณะที่ไม่เหมาะสมอย่างยิ่ง ประหนึ่งว่าก้านเป็นผู้อยู่ในปกครอง ผลที่เกิดขึ้นก็ปรากฏว่าก้านมีความรู้สึกที่เป็นปมด้อย ซึ่งอาจทำให้ขาดน้ำใจที่จะปฏิบัติหน้าที่ด้วยเต็มที่ การแก้ไขข้อบกพร่องเหล่านี้เป็นสิ่งที่ทางราชการกระทำได้โดยไม่ยาก เพียงแต่สั่งการขอความเข้าใจไปยังข้าราชการทุกหน่วยใน ส่วนภูมิภาคให้ตระหนักถึงเรื่องนี้ ผลจากการนี้ จะทำให้ก้านเกิดความภาคภูมิใจยิ่งขึ้นและมี กำลังใจที่จะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปด้วยดี

แม้ในสายตาของชาวต่างประเทศ ซึ่งเป็นผู้ที่ใกล้ชิดกับชาวชนบท ก็มองก้านเป็นผู้ อยู่ในฐานะสูง และให้ข้อคิดเห็นในเรื่องนี้ไว้ดังนี้

"ผู้เขียนจัดระดับของก้านผู้ใหญ่นบ้านสูงกว่าระดับในสายตาของผู้ที่ได้รับการศึกษา ในประเทศไทย ต่อไปสถาบันนี้อาจสูญเสียวอิทธิพลไปก็ได้ เพราะมีครูซึ่งมีความรู้ดี ๆ ซึ่งรัฐบาลจัดส่งมาอยู่ในหมู่บ้านมากขึ้น แต่เมื่อตัวผู้ใหญ่นบ้านเองก็จะเริ่มพิจารณา เห็นความเจริญของมาตรฐานการศึกษาทั่วไปแล้วอิทธิพลอันนี้อาจเข้มแข็งขึ้นมาอีกก็ได้ กระทรวงมหาดไทยกำลังช่วยส่งเสริมฐานะของก้านผู้ใหญ่นบ้าน โดยจัดให้มีการ ประชุมก้านผู้ใหญ่นบ้านขึ้นในกรุงเทพฯ และโดยออกหนังสือวารสารให้มีความรู้ ใหม่ ๆ แก่ก้านผู้ใหญ่นบ้าน โดยเขียนแบบง่าย ๆ พอจะอ่านกันออก เพื่อให้เข้ามามี ความรู้ที่เป็นประโยชน์ต่าง ๆ ให้นักศึกษาช่วยปลุกใจก้านผู้ใหญ่นบ้านให้เข้มแข็งขึ้น ยกให้เป็นผู้นำ อย่างอดหรืออดุณ อาจจะเป็นประโยชน์ในการทำงานของนักศึกษา เพราะพวกนี้ได้รับความนิยมนมาแล้วจากราษฎร"¹¹

¹¹ Charles Madge , op .cit. , p. 26

ในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือกำนันในด้านการบริหารงานใด ๆ ก็ดี เป็นสิ่งที่พึงควรกระทำ เพราะจะเป็นการแบ่งเบาภาระของกำนันให้ลดลงไปบ้าง เช่น การส่งเสริมข้าราชการไปเป็นที่ปรึกษาช่วยเหลือหรือประดับประดองกำนัน ดังที่ปฏิบัติกันในแต่ก่อนตามแผนการบูรณะชนบท - โดยได้จัดปลัดอำเภอออกไปประจำตามตำบล การดำเนินการครั้งกระโน้นนับว่าเป็นประโยชน์อย่างมาก เนื่องจากอุปสรรคบางประการ อย่างไรก็ตาม หากเราจะได้เริ่มปรับปรุงโดยนำเอาหลักการนี้มาดำเนินการก็น่าจะเป็นผลดีกว่าที่เป็นอยู่ขณะนี้ ได้มีท่านผู้เชี่ยวชาญทางการปกครองได้ให้ข้อคิดเห็นในเรื่องนี้ว่า "หากจะได้จัดปลัดอำเภอออกไปรับผิดชอบแต่ละตำบลหรือหลายตำบลรวมกันแล้วแต่ความเหมาะสม โดยทำหน้าที่เป็นผู้แนะนำช่วยเหลือและให้คำปรึกษาแก่กำนันผู้ใหญ่บ้าน ๔ ปรับปรุงท้องที่ชนบทคล้าย ๆ กับหน้าที่ของปลัดพัฒนาการหรือปลัดตำบลและออกไปเป็นครั้งคราว (ส่วนหน้าที่ปกติของปลัดอำเภอก็ให้คงเป็นไปเช่นเดิมโดยไม่เปลี่ยนแปลง) ก็จะเป็นผลดีแก่การบริหารงานของกำนันและของทางอำเภอโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการปรับปรุงท้องที่อยู่มาก"¹²

ผู้เขียนมีความเห็นเช่นเดียวกับแนวความคิดเห็นดังกล่าวข้างต้น ควรจะได้ดำเนินการอย่างยิ่ง เพราะการนี้จะไม่เป็นการเพิ่มเจ้าหน้าที่ (ปลัดอำเภอ) และงบประมาณแต่อย่างใด ทั้งจะเกิดประสิทธิภาพในการบริหารงาน และการเข้าถึงประชาชนตลอดจนเป็นกำลังใจแก่กำนันด้วย อย่างไรก็ตามในการดำเนินการดังกล่าวนี้ พึงระลึกละเอียดอยู่เสมอว่า จะต้องไม่ปฏิบัติกาไรใด ๆ อันเป็นการล่วงเลยเกินความมุ่งหมายไป ต้องอยู่ภายในขอบเขตอำนาจกีดของผู้ที่เป็นที่ปรึกษาให้คำแนะนำเท่านั้น มิใช่เป็นผู้ไปดำเนินการเสียเอง มิฉะนั้นแล้ว จะเป็นการก้าวก่ายหน้าที่ ซึ่งจะเป็นกระทบกระเทือนและเกิดผลเสียหายภายหลังได้

ผู้เขียนขอให้ข้อสังเกตไว้ว่า ความมุ่งประสงค์ของทางราชการทางผลงานของกำนันนั้น มิใช่จะหวังให้กำนัน ๔ ปฏิบัติหน้าที่ทุกอย่างทุกประการอยู่ในราชการส่วนภูมิภาคที่เกี่ยวข้อง

¹² สัมภาษณ์ ชูวงศ์ ฉายะบุตร, อธิบดีกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, ในโอกาสเดินทางไปตรวจราชการ จังหวัดขอนแก่น, 26 มกราคม 2535.

ประชาชนในชนบท เพราะกำนันต้องมีภาระทางส่วนตัวอีกมิใช่น้อย ประกอบทั้งกำนันมิได้มีเงินเดือนสำหรับใช้จ่ายเช่นข้าราชการ ฉะนั้น เราจะหวังอย่างยิ่งมากมายที่จะให้กำนันเสมือนหนึ่งเจ้าหน้าที่ที่จะต้องทำงานทุกอย่างตามที่ทางราชการจะใช้ และทุกสิ่งทุกอย่างที่ต้องการจะติดต่อกับประชาชนนั้น ย่อมเป็นการผิดเจตนารมของผู้ร่างกฎหมายและนโยบายทางราชการปัจจุบันในอันที่จะให้กำนันเป็นผู้ปกครองราษฎรให้อยู่ในความสงบสุขและเป็นผู้ประสานงานช่วยเหลือระหว่างทางราชการกับประชาชน เพราะปรากฏว่าในขณะนี้นางานในหน้าที่ของกำนันมีลักษณะที่ยุ่งเหยิง ทั้งนี้ เพราะการขาดการพิจารณาในการสั่งงานของเจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาค ซึ่งจะ เป็นผลให้กำนันเกิดความเบื่อหน่ายต่อภาระหน้าที่อันจุกจิกนี้ได้ และในที่สุดอาจจะเป็นผลให้ระบบการปกครองรูปนี้ขาดความศักดิ์สิทธิ์ลงไปกว่าเดิม ฉะนั้นหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับกำนันควรตระหนักถึงข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ไว้ด้วย