



ประวัติความเป็นมาของก่านัน ผู้ใหญ่บ้าน

ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ก่อนสมัยรัชกาลที่ 5 ได้ดำเนินการตามหลักการจัดระเบียบการปกครองหัวเมืองในสมัยกรุงศรีอยุธยา ทั้งนี้เพราะ "ในยุคแรก ๆ ของกรุงรัตนโกสินทร์ ประเทศไทยต้องทำศึกสงครามกับพม่าบ้าง บราบคมกบฏบ้าง แม้ในรัชสมัยรัชกาลที่ 2, 3, 4 ก็มีการติดต่อกับต่างประเทศ ซึ่งไม่ค่อยจะได้มีการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค จะมีการเปลี่ยนแปลงบ้างก็การจัดระเบียบบริหารส่วนกลางเท่านั้น"<sup>1</sup> หลังจากที่ประเทศไทยจำต้องยินยอมยกประเทศเขมร ให้แก่ประเทศฝรั่งเศส และจ่ายอมให้ประเทศตะวันตกหลายประเทศมีสิทธิออกอาณาเขตเหนือดินแดนไทยทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักว่า นโยบายการต่างประเทศแบบ "ขอให้อยู่รอด" หรือ Survival Diplomacy ซึ่งประเทศไทยใช้มาตลอดตั้งแต่รัชกาลที่ 3 แต่ประการเดียวไม่เหมาะสม และเพียงพอแก่ความรุนแรงของเหตุการณ์แวดล้อมเสียแล้ว ประเทศไทยขณะนั้นต้องการระบบการปกครองประเทศ อันทรงประสิทธิภาพกว่า ต้องการการควบคุมหัวเมืองที่ตั้งอยู่ห่างออกไปให้ได้ผลมากกว่าเดิม และต้องการจัดการรายได้มาใช้จ่ายในกิจการต่าง ๆ ของประเทศให้มากกว่านี้ และหนทางเดียวที่เหมาะสมที่สุด ในอันที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวก็คือวิธีการแบบตะวันตก สร้างและรวบรวมอำนาจขึ้นมาไว้ที่รัฐบาลกลางอย่างได้ผลกว่าที่แล้วมา<sup>2</sup>

<sup>1</sup> เชาววิศ สุศลภา, "ก่านันกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2505), หน้า 8.

<sup>2</sup> จักรกฤษณ์ นรินดิศดุการ, สมเด็จพระมหาคณาจารย์ราชานุกาตกับกระทรวงมหาดไทย (พระนคร : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2506), หน้า 75.

ส่วนปฏิรูปการปกครองในระดับตำบลหมู่บ้าน ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองที่เล็กที่สุด และใกล้ชิดกับราษฎรที่สุดนั้น พระองค์ได้ทรงมีพระราชดำริที่จะจัดระเบียบการปกครอง ตำบล หมู่บ้าน เสียใหม่ เพื่อให้เป็นแบบแผนเดียวกันทั่วราชอาณาจักร ใน ร.ศ. 111 (พ.ศ. 2435) พระองค์จึงทรงมอบให้หลวงเทศาภิตรวิจารณ์ ไปทดลองจัดการปกครอง ตำบล หมู่บ้าน โดยให้มีการเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้ปกครองที่บางปะอิน เมื่อผลการทดลองได้ผลดีจะได้แก้ไขข้อขัดข้องต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นตลอดจนส่งคนไปศึกษาการจัตุรูป การปกครองในลักษณะเดียวกันที่ประเทศพม่าและมลายู เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาวาง รากฐานการจัดระเบียบการปกครองท้องที่เสียใหม่ จากนั้นก็ได้มีการประชุมกัน ในที่สุด ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) ได้โปรดเกล้าฯ ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้อง ที่ ร.ศ. 116 ขึ้นใช้บังคับทั่วราชอาณาจักร โดยหลักใหญ่ ๆ ให้ราษฎรเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้ปกครองในเขตหมู่บ้าน และให้ผู้ใหญ่บ้านในเขตตำบลเลือกกันเอง ขึ้นมาเป็นกำนันคน หนึ่ง แล้วให้ผู้ว่าราชการเมือง เป็นผู้ออกหมายตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้าน กำนันต่อไป ต่อมาสมัย รัชกาลที่ 6 ได้มีการปรับปรุงบางประการ และได้ตราเป็นพระราชบัญญัติลักษณะปกครอง ท้องที่ พ.ศ. 2457 ขึ้นใช้บังคับแทนกฎหมายเดิม กฎหมายใหม่นี้ถือว่า เป็นกฎหมายหลักใน การจัดระเบียบการปกครองตำบล หมู่บ้าน สืบมาจนทุกวันนี้ แม้จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมบ้าง โดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2489 พระราชบัญญัติลักษณะ ปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2510 ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ตามลำดับแล้วก็ตาม หลักสำคัญยังคงยึดหลักเดิมเพียงแต่มีการแก้ไขราย ละเลียบปลีกย่อยเท่านั้น อย่างไรก็ตามแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงใช้ของใหม่ แต่พอใช้ได้ไม่ นานก็ต้องกลับไปใช้อย่างเดิมอีกโดยเฉพาะเกี่ยวกับการเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน<sup>3</sup>

<sup>3</sup>ตาม พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ให้ใช้วิธีการเลือกตั้ง ต่อมา พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486 เปลี่ยนมาเป็นวิธีแต่งตั้ง โดยคณะ กรรมการอำเภอเป็นผู้คัดเลือก แล้วเสนอให้ข้าหลวงประจำจังหวัดแต่งตั้งกำนันต่อไป แต่ ใช้หลักการนี้ได้ 2 ปี ก็กลับมาใช้วิธีการเลือกตั้งเหมือนเดิม โดย พ.ร.บ. ลักษณะปกครอง ท้องที่ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2489.





### การทดลองจัดหมู่บ้านและตำบล

การจัดระเบียบการปกครองในระดับหมู่บ้านและตำบล ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ซึ่งได้ยึดถือปฏิบัติกันมาช้านาน ได้เลือนลางลงทุกที ในสมัยก่อนได้มีพระราชกำหนด "ให้ผู้รักษาเมือง ผู้รั้งกรมการเอาคนที่ซื่อสัตย์ มั่นคงดี ซึ่งเป็นผู้ใหญ่พอจะว่ากล่าวบังคับบัญชาแก่ชาวบ้านทั้งปวงได้นั้น ให้ตั้งเป็นนายบ้าน จงทุกบ้าน ทุกอำเภอ"<sup>4</sup> แต่ปรากฏว่าในระยะต่อมาหัวเมืองต่าง ๆ ละเลยไม่ปฏิบัติตาม เป็นเหตุให้แบบแผนการปกครองชั้นหมู่บ้านเสื่อมสูญหายได้ ไม่มีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน คงมีแต่พนักงานระดับตำบล (กำนัน) เท่านั้น ซึ่งไม่มีผู้ใหญ่บ้านที่จะเป็นผู้ช่วยปฏิบัติงาน คูแฉกผู้สัสของราษฎรได้อย่างทั่วถึง นอกจากนี้สมัยก่อนยังไม่มีกำหนดเขตของตำบลไว้แน่นอน ดังจะเห็นได้จากความตอนหนึ่งในตราราชสีห์น้อยของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ที่มีไปถึงข้าหลวงเทศาภิบาลว่า "ตามที่เป็นอยู่ทุกวันนี้บ้านเรือนราษฎรมักตั้งเรียงรายไปตามฝั่งแม่น้ำโดยมาก ส่วนท้องที่ข้างหลังออกไปมักจะเป็นทุ่งนาและป่าเบญจพรรณออกไป เขตตำบลตามที่มืออยู่แล้ว น่าจะมีแต่ตอนริมแม่น้ำ ข้างหลังออกไปไม่มีใครมี หรือมีก็หมดอยู่เพียงเขตทุ่งนา ส่วนตอนป่าคอนจะเป็นที่เบญจพรรณป่า ไม่อยู่ในเขตตำบลโดยอยู่โดยมาก"<sup>5</sup> ฉะนั้นเมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวดำริจะทรงปฏิรูปการปกครองทุกระดับแล้ว พระองค์จึงได้มีพระราชประสงค์จะให้มีการจัดระเบียบการปกครองตำบล และหมู่บ้านให้เป็นแบบแผนเดียวกันด้วย ในขณะที่เสด็จพักก่อนพระราชพิธีที่เกาะสีชัง สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ และหลวงเทศาภิกรวิจารย์ ได้เสด็จตามไปด้วย ในครั้งนี้ได้ทรงปรึกษาหารือเกี่ยวกับการจัดการปกครองท้องที่ตามหัวเมือง และทรงรับสั่งตอนหนึ่งว่า "เรามีหลักฐานแต่โบราณแล้วว่า มีเจ้าบ้าน ผู้ใหญ่บ้าน กำนันแขวง ตามบ้านนอกหรือหัวเมือง เวลานั้นมีเป็นบ้าน ๆ กำนันแขวงอะไรอยู่แล้ว การที่เราจะจัดใหม่ต่อไปนั้น เห็นว่า เราควรจะอนุโลมจัดท้องที่คล้ายคลึงกับที่เราจัดมีอยู่บ้างแล้วบางเมือง คือ กำหนดหลาย ๆ บ้านที่อยู่ใกล้ชิดติดต่อกัน"

<sup>4</sup> พระพิศาลสงคราม "สำเนาตราพระราชสีห์น้อยของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ถึงข้าหลวงเทศาภิบาล เรื่องจัดการปกครองท้องที่ ลงวันที่ 21 กันยายน ร.ศ. 115" ตำนานปกครอง เล่ม 1 (พระนคร : โรงพิมพ์ลิริเจริญ, ร.ศ. 121), หน้า 95.

<sup>5</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 104.

กันเป็นกลุ่ม ๆ หนึ่งเข้าเป็นหมู่บ้านในกลุ่มนี้ เรียกว่าหมู่บ้านแล้วให้มีผู้ใหญ่บ้านปกครองคน  
หนึ่ง หลาย ๆ หมู่บ้านที่อยู่ในระยะใกล้เคียงกันมากน้อยพอสมควร ตั้งขึ้นเป็นตำบลให้มี  
กำนันเป็นหัวหน้าตำบล การรวบรวมบ้านขึ้นเป็นหมู่บ้านเป็นตำบล เช่นนี้ คงมีเล็กบ้างใหญ่  
บ้าง ต้องเอาภูมิประเทศ ท้องที่เป็นหลัก"<sup>6</sup> ในการจัดให้มีผู้ปกครองระดับตำบลหมู่บ้านนี้  
พระองค์ดำที่จะให้มีการเลือกตั้งโดยประชาชนในหมู่บ้านนั้น ซึ่งแตกต่างกับพระราชกำหนด  
เก่า เพื่อนำเอาความคิดแบบประชาธิปไตยมาใช้ในการคัดเลือกผู้ปกครอง โดยพระองค์ทรง  
เห็นว่า "ใครเป็นคนดีในหมู่บ้าน ราษฎรซึ่งอยู่ในหมู่บ้านย่อมรู้จักดีกว่าผู้อื่น อีกประการหนึ่ง  
ที่ย่อมให้ราษฎร เลือกสรรผู้ใหญ่บ้านตามใจสมัคร เช่นนี้ ราษฎรคงจะต้องเลือกคนที่ดี  
จริง ๆ เพราะผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจที่จะควบคุม บังคับบัญชาราษฎรที่เป็นลูกบ้านได้โดย  
ตำแหน่ง ถ้าราษฎรไม่เลือกคนดี ราษฎรย่อมจะไม่ได้ได้รับความอุปการะตามควร หรือจะ  
ต้องเดือดร้อนเพราะเลือกผิดนั้น ฝ่ายข้างที่เป็นผู้ใหญ่บ้านนั้นแล้ว เมื่อเห็นได้ว่าราษฎรหมู่  
บ้านนั้นพากันเลือกสรรให้เป็นผู้บังคับบัญชา ว่ากล่าวด้วยความนิยมนับถือก็ย่อมจะยินดีเต็มใจ  
อุปการะแก่ราษฎร ถ้าหากว่าราษฎรโดยมากเลือกสรรให้ผู้ใดเป็นผู้ใหญ่บ้านแล้ว ผู้ใหญ่บ้าน  
นั้นประพฤติการดีทุจริตไม่ชอบธรรมประการใด ราษฎรก็มีอำนาจที่จะร้องขอเลือกสรรผู้ใหญ่  
บ้านใหม่ได้"<sup>7</sup>

ฉะนั้น จึงโปรดเกล้าฯ ให้หลวงเทศาภิตรวิจารณ์ไปลองจัดทำคูตามพระบรม-  
ราชโขนาย ก็ได้มีรายงานกราบทูลสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพดังนี้ ".....การที่  
จะจัดใหม่คราวนี้ ข้าพระพุทธเจ้าเห็นด้วยเกล้าฯ ว่าควรพยายามจัดโดยอนุโลมให้ละม้าย  
คล้ายคลึงกับของเก่า เท่าที่จะทำได้ ซึ่งเห็นด้วยเกล้าฯ ว่าจะเป็ประโยชน์มากกว่า  
เพราะราษฎรและชนชั้นเก่า ๆ อาจเข้าใจได้ทันที และจะทำให้สะดวกแก่การปกครอง  
และคงพอพระทัย เพราะทรงทราบด้วยเกล้าฯ อยู่ว่าทรงโปรดของเก่า ๆ วันตั้งต้นที่จะ  
ออกไปจัดการ ข้าพระพุทธเจ้าได้ขอให้ขุนวรภักดีพิศาล หลวงพลฯ ผู้เป็นกรมการผู้ใหญ่ และ  
เป็นนายแขวงของตำบลที่จะจัดใหม่อยู่แล้วไปกับข้าพระพุทธเจ้า แล้วข้าพระพุทธเจ้าออกไป

<sup>6</sup> พระยามหาอำมาตยาธิบดี (เส็ง วิริยศิริ) "เรื่องมหาดไทย" อนุสรณ์เนื่องใน  
งานฉลองวันทีระลึกสถาปนากระทรวงมหาดไทยครบรอบ 60 ปี (พระนคร : โรงพิมพ์  
พระจันทร์, 2495), หน้า 122.

<sup>7</sup> พระพิศาลสงคราม, ตำราปกครอง เล่ม 1, หน้า 97-98.



จัดทางหมู่บ้านใกล้เคียงบางปะอินเป็นครั้งแรก แล้วก็จัดทำต่อไปอย่างเดียวกัน ในขั้นต้นทำบัญชีสามะโนครัวบ้านที่จะจัดเป็นหมู่บ้านและตำบลก่อน เสร็จแล้วจึงลงมือจัดการตั้งผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ต่อไป คือ ไปจัดรวมครัวที่เป็นเจ้าของบ้านใกล้เคียงติดต่อกันราว 10 เจ้าของเจ้าของหนึ่งจะมีเรือนที่หลังก็ตามเข้าเป็นหมู่บ้านแล้วเชิญเจ้าบ้านมาประชุมกันในวัดพร้อมกับราษฎรอื่น ๆ เมื่อทราบว่ามีใครเป็นเจ้าของบ้านแล้วให้มารวมกัน ขอให้เลือกกันในหมู่ของเขาที่มาประชุมว่า ควรจะให้ใครเป็นผู้ใหญ่บ้าน.....แล้วข้าพระพุทธเจ้าก็เขียนใบตั้งชั่วคราวให้เขาถือไว้ จนกว่าจะได้มีหมายเลือกตั้งออกให้ใหม่ตามทางราชการ....."<sup>8</sup>

ส่วนการเลือกกำนันนั้น หลวงเทศาภิตรวิจารณ์รายงานในฉบับเดียวกันว่า "....เมื่อได้จัดตั้งผู้ใหญ่บ้านได้พอสมควรที่จะจัดตั้งเป็นตำบลไว้แล้ว ข้าพระพุทธเจ้าก็ได้ไปประชุมที่ศาลาวัดพร้อมด้วยราษฎรในท้องที่นั้น เชิญผู้ใหญ่บ้านในตำบลที่ข้าพระพุทธเจ้าให้เลือกตั้งขึ้นมาประชุมพร้อมกัน แล้วขอให้ผู้ใหญ่บ้านเหล่านั้นเลือกผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งเป็นหมู่บ้านของเขาว่า ใครควรจะได้รับเลือกตั้งเป็นหัวหน้าว่าการตำบล เมื่อเขาเห็นควรผู้ใดแล้ว ข้าพระพุทธเจ้าก็ออกหมายตั้งชั่วคราวให้เขาเป็นกำนันตำบลนั้น เมื่อตั้งเสร็จแล้วข้าพระพุทธเจ้าได้สั่งให้กำนันทุกกำนันมั่งคั่งบัญชาของหลวงเพล กรมการเก่าที่เขาได้เคยบังคับบัญชากันมาแต่ก่อนแล้ว ให้ปกครองกันต่อไปตามเดิม จนกว่าจะได้รับคำสั่งประการใดต่อไป<sup>9</sup> สำหรับอำนาจหน้าที่ของกำนันนั้นในระยะเริ่มแรกมีเพียงเล็กน้อย ดังปรากฏตามรายงานของหลวงเทศาภิตรวิจารณ์ว่า ".....ภายหลังที่ได้มีการจัดตั้งกำนันขึ้นแล้ว จึงมีบัญชาว่า จะให้มีอำนาจหน้าที่อย่างใดบ้างในการที่จะอำนวยความสะดวกที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริได้ แต่การจัดตั้งตำบลนั้น เป็นการทดลอง ยังไม่มีระเบียบแบบแผนแต่อย่างใด พระยามหาอำมาตยาธิบดีจึงได้กำหนดไว้ว่า เมื่อตั้งผู้ใหญ่บ้านกำนันขึ้นแล้ว.....ข้าพระพุทธเจ้าจึงได้จดลงไว้ในหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านและกำนันย่อ ๆ ว่า

<sup>8</sup> พระยามหาอำมาตยาธิบดี, สนุสรณ์เนื่องในงานฉลองวันพระสถิตสถาปนากระหวางมหาดไทยครบรอบ 60 ปี, หน้า 123-124.

<sup>9</sup> เรื่องเดียวกัน.

1. รักษาความสงบเรียบร้อยในท้องที่
2. บังคับการโจรกรรม
3. ถ้าเป็นความทะเลาะวิวาทเล็กน้อย กำนันเปรียบเทียบตกลงกันได้

เว้นแต่ไม่ยอมตกลงกัน และเป็นความฉกรรจ์.....ต้องส่งนายแขวง<sup>10</sup>

แม้ว่าการทดลองจัดระเบียบปกครองตำบล หมู่บ้าน ที่บางปะอินจะประสบความสำเร็จก็ตาม แต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงหวังโยว่า หากจัดให้มีการปกครองเช่นนี้ขึ้นทั่วประเทศโดยไม่มีการศึกษาข้อขัดข้อง และข้อมูลต่าง ๆ ได้เพียงพอแล้ว อาจเป็นผลเสียหายได้ พระองค์จึงให้รอไว้ระยะหนึ่งก่อนจนกว่าจะได้ศึกษาสภาพความเป็นอยู่ของราษฎรโดยทั่วไปโดยด่องแท้ ดังนั้น พระองค์จึงโปรดเกล้าฯ ให้สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพพระบิดาเนิมาการด้านศึกษาสภาพความเป็นอยู่ของท้องที่ ตามหัวเมือง และโปรดเกล้าฯ ให้หลวงเทศาภิตรวิจารณ์ (ขณะนั้นได้รับพระราชทานสัญญาบัตรเป็นพระสฤทธิ์พจนกร) เติทางไปยังประเทศพม่าและมลายูเพื่อศึกษาการจักระบบการปกครองท้องที่ ตลอดจนศึกษาส่วนดีและข้อบกพร่องต่าง ๆ เพื่อนำมาประกอบการพิจารณา เพราะประเทศทั้งสองนั้นอังกฤษได้เป็นผู้จัดการปกครองให้ โดยไปดูงานที่ประเทศพม่าก่อนและชากลับแวะมลายู การดูงานครั้งนั้นพระสฤทธิ์พจนกร ได้กราบถวายรายงานการไปดูงานตามพระบรมราชโองการตอนหนึ่งว่า "การที่ข้าพระพุทธเจ้าไปพม่าคราวนั้นเป็นประโยชน์แก่กระทรวงมหาดไทยอยู่บ้าง คือได้ไปเรียนรู้การปกครองของอังกฤษโดยเฉพาะการปกครองท้องที่แบบมีข้าหลวงเทศาภิบาล ผู้ว่าราชการเมือง อำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และได้หนังสือตำราแบบแผนการปกครองเขามามาก<sup>11</sup> ในการนี้ "พระสฤทธิ์พจนกรได้เป็นหัวเรี่ยวหัวแรงสำคัญของสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพทั้งในการร่างแบบแผนการปกครองและชี้แจงระเบียบการต่าง ๆ ให้แก่ข้าหลวงเทศาภิบาล<sup>12</sup> การปกครองส่วนภูมิภาคและการปกครองท้องที่ของไทยที่ได้กำเนิดขึ้นใหม่นี้ ซึ่งมีลักษณะแบบแผนคล้ายของอังกฤษที่ใช้กับพม่า

<sup>10</sup> เซาว์นวัศ สุตลาภา, "กำนันกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค", หน้า 10.

<sup>11</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 129.

<sup>12</sup> จักรกฤษณ์ นรนิติคุดการ, "สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาคำรง-ราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย" (วิทยานิพนธ์ปริณฎฎามหาบัณฑิต, คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2505), หน้า 87.



เมื่อได้ข้อมูลจากการศึกษาการปกครองของประเทศใกล้เคียงแล้ว ต่อไปเป็นขั้นตอนการโอนอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการบังคับบัญชาให้มาอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาเพียงกระทรวงเดียว คือ "กระทรวงมหาดไทย" โดยให้มีการเรียกประชุมสมุหเทศาภิบาล ที่สำเร็จราชการอยู่ในมณฑลต่าง ๆ ทั่วประเทศที่กรุงเทพฯ<sup>13</sup> ตั้งแต่วันที่ 19 มกราคม ร.ศ. 114 (พ.ศ. 2438) ที่ประชุมได้มีมติเกี่ยวกับการบริหารการปกครองในระยะต่อมามีดังนี้<sup>14</sup>

1. ถ้าผู้ที่ราษฎรเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญบ้านกิติ กำนันกิติ ไม่ยอมรับตำแหน่ง เนื่องจากเหตุผลต่าง ๆ ก็ควรให้ราษฎรเลือกตั้ง 2 ครั้ง แต่ให้ถือว่าราชการเมืองชี้แจงให้เข้าใจ คนที่นับถือศาสนาอื่นก็สามารถได้รับเลือกตั้งให้เป็นกำนัน ผู้ใหญบ้านได้ เว้นแต่คนในบังคับต่างประเทศ สำหรับทหารถ้าได้รับเลือกตั้งก็ให้พ้นจากการเป็นทหาร

2. ให้ผู้ใหญบ้านมีอำนาจที่จะว่ากล่าวลูกบ้านได้ตามหน้าที่โดยชอบธรรม ถ้าลูกบ้านคนใดไม่ฟัง ไม่ทำตาม ให้เอาตัวส่งกำนัน แต่อย่าให้กักขังจองจำ เขียนค้อนไต อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญบ้าน ได้คลุมไปถึงทั้งเรือในน้ำและบนบกด้วย ส่วนคนในเรือนจำถ้าเป็นเรือจร ไม่ให้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ถ้าคนอยู่ในเรือประจำให้ออกเสียงได้เช่นเดียวกับราษฎรทั่วไปในหมู่บ้าน

3. เขตของกำนันควรมีปักไว้เป็นหลักฐาน ผู้ใหญบ้านไม่ต้องมี และถ้ามีหลักฐานทางธรรมชาติอยู่แล้ว เช่น ห้วยหนอง กูเขา ลำคลอง ก็ให้หมายกะไว้ไม่ต้องปักใหม่ หน้าบ้านกำนันต้องมีป้ายเขียนบอกให้ราษฎรรู้

4. กำนัน ผู้ใหญบ้าน ต้องถืออำนาจพิทักษ์เสียดยา และต้องไปประชุมที่แขวง (อำเภอ) ตามสมควร และในหมู่บ้านหนึ่ง ๆ ให้มีฆ้อง กลอง หรือเกราะประจำไว้ เมื่อเกิดโจรผู้ร้ายหรือไฟไหม้จะได้ใช้เป็นสัญญาณบอกให้ทราบและรวมกันมาช่วย

<sup>13</sup> กระทรวงมหาดไทย ขอพระราชทานุญาตเรียกสมุหเทศาภิบาลเข้าประชุมในกระทรวงมหาดไทยเป็นประเพณีปีละครั้ง จึงกลายเป็นธรรมเนียม จัดขึ้นทุกปี ตั้งแต่ ร.ศ. 114 (พ.ศ. 2438 ถึง พ.ศ. 2474).

<sup>14</sup> กระทรวงมหาดไทย, อนุสรณ์เนื่องในงานฉลองที่ระลึกวันสถาปนากระทรวงมหาดไทยครบรอบ 60 ปี, หน้า 235.

5. กำนันมีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานเฉพาะยื่นค่อนายแขวงเดือนละครั้ง และจัดทำบัญชีคนเกิด คนตาย ในหมู่บ้านด้วย ถ้ากำนันไม่มีผลประโยชน์จากห้องที่เลย ทางราชการควรให้ประโยชน์แก่กำนันตามควร จัดให้เป็นเรื่อง ๆ ไป

เมื่อเสร็จการประชุมแล้ว ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าให้กระทรวงมหาดไทย จัดระเบียบการปกครองห้องที่ระดับหมู่บ้าน ตำบลและอำเภอ ในการนี้กระทรวงมหาดไทยได้ส่งแบบแผนการปกครองไปให้ข้าหลวงเทศาภิบาล และผู้ว่าราชการเมืองถือปฏิบัติ และต่อมาได้โปรดเกล้าให้ตราเป็นพระราชบัญญัติลักษณะปกครองห้องที่ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) ขึ้นใช้บังคับทั่วประเทศ และมีการแก้ไขปรับปรุงอีกหลายครั้งจนปัจจุบัน

#### การจัดหน่วยการปกครองขึ้นตำบล

ผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้กำหนดหมายเขตตำบลแต่ละตำบล ตามแบบแผนที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมาย แต่แรกกำหนดว่าให้รวมหมู่บ้านราว 10 หมู่บ้านเข้าเป็นตำบลหนึ่ง ครั้นต่อมาเมื่อประชาชนมีจำนวนมากขึ้น ความหนาแน่นของชุมชนก็มากขึ้นด้วย การกำหนดเขตดังกล่าวเล็กเกินไป เป็นการเปลืองค่าใช้จ่ายที่ต้องจัดให้มีเจ้าหน้าที่มากขึ้น จึงได้ขยายจำนวนออกเป็น 20 หมู่บ้านโดยประมาณ รวมกันเป็นหนึ่งตำบล

เจ้าพนักงานในตำบลหนึ่ง ประกอบด้วย "กำนัน" ซึ่งเป็นนายตำบลหนึ่งคน กำนันเป็นผู้เสนอชื่อให้ผู้ว่าราชการเมืองให้ความเห็นชอบในการที่ตนแต่งตั้ง "สารวัตรกำนัน" ไว้เป็นผู้ช่วยและรับใช้ส่วยสองคน ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้รับมอบหมายหน้าที่ในด้านการพยาบาลมาด้วย จึงได้เพิ่มพนักงานประจำตำบลขึ้นอีกคนหนึ่ง คือ "แพทย์ประจำตำบล"

วิธีเลือกแพทย์ประจำตำบล ให้ทำเหมือนเลือกและตั้งกำนัน แต่ผู้ที่เป็นแพทย์ประจำตำบลนั้นจะเลือกจากผู้ที่อยู่ในหมู่บ้านอยู่แล้ว หรือยังไม่ได้เป็นหมู่บ้านก็ได้ แต่ห้ามมิให้เลือกผู้ที่อยู่ในห้องที่ตำบลนั้น เว้นแต่ที่เป็นแพทย์ประจำตำบลที่ใกล้เคียงกันอยู่แล้ว และเขาจะทำการรวมเป็น 2 ตำบล ทั้งนี้เพราะในเวลานั้นหาแพทย์ยาก แต่ทั้งนี้ให้อยู่ในดุลยพินิจของผู้ว่าราชการเมือง<sup>15</sup>

<sup>15</sup>พระราชบัญญัติลักษณะปกครองห้องที่ ร.ศ. 116, "ราชกิจจานุเบกษา.

14 (พฤษภาคม ร.ศ. 116) และ "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองห้องที่ พ.ศ. 2457," ราชกิจจานุเบกษา 31 (กรกฎาคม 2457).



นอกจากบุคคลเหล่านี้ อาจจะสามารถกล่าวได้ว่า ผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นหัวหน้าหมู่บ้านแต่ละหมู่บ้านนั้นถืออยู่ในฐานะเป็นผู้ช่วยการตำบลด้วย

การปกครองตำบลที่นับว่าอยู่ในหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านโดยทั่วไป ได้แก่<sup>16</sup>

".....บรรดาการที่จะตรวจตรารักษาความปกติเรียบร้อยในตำบล คือ การที่จะคอยว่ากล่าวลูกบ้านให้ประพฤติตามพระราชกำหนดกฎหมายก็ดี หรือ การที่จะป้องกันภัยอันตราย และรักษาความสุจริตสำราญของลูกบ้านก็ดี หรือการที่จะรับกิจทุกข์สุขของลูกบ้านขึ้นร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการเมือง กรมการ และ จะรับข้อราชการมาประกาศแก่ลูกบ้านก็ดี หรือที่จะจัดการตามพระราชกำหนดกฎหมาย เช่น การตรวจนำเก็บภาษีอากรในตำบลนั้นก็ดี การตั้งนอญในหน้าที่ของกำนันผู้เป็นหัวหน้าในตำบล และผู้ใหญ่บ้านทั้งปวงในตำบลนั้น จะต้องช่วยกันเอาเป็นธุระจัดการให้เรียบร้อยได้ตามสมควรแก่หน้าที่ เมื่อมีการอันใดเกิดขึ้น กำนันเห็นสมควรจะปรึกษาหารือกันระหว่างกำนันและผู้ใหญ่บ้านทั้งปวง กำนันก็มีอำนาจที่จะเรียกบรรดาผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นมาปรึกษาหารือกัน และให้เอาเสียงเห็นพร้อมกันโดยมากเป็นที่ชี้ขาดตกลงในการที่ปรึกษาหารือนั้น"

กล่าวโดยทั่วไป ภารกิจที่กำนันจะเรียกผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบลมาประชุมก็คือ เพื่อปรึกษาการทั่วไป เพื่อสืบจับโจรผู้ร้าย เพื่อเรียกประกันลูกบ้านที่ประพฤติชั่วไม่ดี เพื่อบังคับให้ลูกบ้านย้ายที่อยู่จากที่เปลี่ยว เพื่อป้องกันการเลี้ยงชีพในตำบลให้พ้นอันตราย ตัดสินความแก่งแย่ง เพื่อทำทะเบียนและทำรายงาน เพื่อประกาศข้อราชการ เพื่อรักษาความเรียบร้อยในงานมณฑลทุกข์ เพื่อรับคุ้มครองคดี และเพื่อแจ้งข้อราชการแก่ผู้ตรวจ<sup>17</sup>

นอกจากนี้ หน้าที่ของกำนันที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะอื่น ๆ อีกก็คือ หน้าที่ในการปกครองตำบล การเอาตัวผู้ละเมิดส่งกรมการอำเภอ บอกเหตุโจรผู้ร้ายหรือรายงาน

<sup>16</sup>พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 และพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ (พ.ศ. 2457) (อ้างใน จักรกฤษณ์ นรินดิศดุลงการ, สมเด็จพระบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย, หน้า 231).

<sup>17</sup> เรื่องเดียวกัน.

การทุกระบอนของราษฎร หรือการแปลกประหลาดในตำบล การจัดการตามหมายค้นหรือให้ ยึดทรัพย์สิน การช่วยเหลือทำอายุต ชันสูตรและตราสิน การส่งเคราะห์คนเดินทางและคน เตินราชการ การรักษาส่งที่เป็นสาธารณประโยชน์ เช่น สระน้ำ ศาลาศัย ที่เลี้ยง ปศุสัตว์ เป็นต้น อีกทั้งก้านเป็นผู้รักษานัดชีสำมะโนครัวและทะเบียนบัญชีของรัฐในตำบล และคอยแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้อง ตรงกับบัญชีของผู้ใหญ่บ้าน การนำพนักงานเก็บภาษีหรือนำ ราษฎรมาเสียภาษีแก่กรมการอำเภอ และเนื่องจากหน้าที่ดังกล่าวมานี้บางอย่างต้องขอ ความร่วมมือจากบุคคลอื่น เช่น ผู้ใหญ่บ้านและราษฎร ดังนั้นกฎหมายจึงได้กำหนดให้อำนาจ ก้านที่จะเรียกผู้ใดมาหาหรือให้ช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ก็ได้ หากผู้นั้นขัดขืนจะมีโทษ ตามกฎหมายด้วย<sup>18</sup>

อนึ่ง เมื่อกระทรวงมหาดไทยได้วางแบบแผนการปกครองขึ้นในตำบลในปี 2440 (ร.ศ. 116) ได้ให้อำนาจแก่ก้านเปรียบเทียบความแห่งที่มื่นทรัพย์หรือเบี้ยปรับใหม่ไม่ เกิน 100 บาท ซึ่งไม่ใช่เป็นอาญาแผ่นดินได้ ในกรณีที่คู่พิพาทขายินยอม แต่ภายหลังไม่ได้มี บทบัญญัติเช่นนี้ในการตรากฎหมายฉบับใหม่<sup>19</sup>

การพิจารณาอย่างรอบคอบถึงอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ตลอดจนการจัด พนักงานเข้าปฏิบัติงานในตำบลหนึ่ง ๆ แล้วจะเป็นที่ประจักษ์ได้ว่า พนักงานประจำตำบล โดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวก้าน เป็นบุคคลที่สำคัญซึ่งมีส่วนช่วยเหลือเป็นหู เป็นตา ในการปก ครอง และสามารถปฏิบัติราชการในฐานะลูกมือของหน่วยบริหารราชการชั้นอำเภอได้เป็น อันมาก ด้วยเหตุนี้ หากได้ก้านที่เป็นคนดีมีความสามารถที่จะปฏิบัติตามแบบที่กำหนดไว้ดัง กล่าว การบริหารราชการของอำเภอก็จะมีประสิทธิภาพสูงขึ้น เพราะก้านเป็นผู้ที่ใกล้ชิด กับประชาชนในท้องที่มากที่สุด และเป็นผู้ที่ประชาชนเลือกขึ้นมาด้วยความนิยมชมชอบและ ด้วยความนับถือ ดังนั้น เมื่อก้านมีอิทธิพล เช่นนี้ ราษฎรย่อมจะยินดีปฏิบัติตามคำแนะนำ ของก้าน มากกว่าจะขัดขวาง การที่ได้จัดให้มีก้านเช่นนี้ จึงเท่ากับเป็นการสนับสนุนประชาชน เข้าด้วยกันให้เป็นปึกแผ่นขึ้นหนึ่งก่อน ทำให้เป็นการง่ายแก่ความพยายามของรัฐบาลที่จะให้

<sup>18</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>19</sup> พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116, มาตรา 27.



การบังคับตามกฎหมายได้เป็นอย่างดี ยิ่งมากที่สุด ก็คงยังความยุติธรรมให้บังเกิดแก่  
ไพร่ฟ้า ประชาชนทั่วทุกตัวคน<sup>20</sup>

### การจัดแบบแผนการปกครองชั้นหมู่บ้าน

หมู่บ้านเป็นหน่วยการปกครองที่เล็กที่สุดของประเทศไทย หมู่บ้านหนึ่ง ๆ ก็คือ  
บ้านหมู่หนึ่งจำนวนราว 10 บ้าน หรือมีราษฎรชายหญิงประมาณ 100 คน จัดขึ้นโดยให้มี  
ราษฎรในท้องถิ่นหนึ่งยกขึ้นเป็นผู้ปกครองและเป็นตัวแทนของชนกลุ่มนั้น เพื่อดำเนินกิจ  
การทั้งปวงที่เกี่ยวกับประโยชน์ของกลุ่มชนนั้น และเพื่อประโยชน์ในการติดต่อประสานงาน  
กับรัฐบาล ซึ่งจะให้ความคุ้มครองและส่งเสริมความเป็นอยู่ของราษฎรในท้องถิ่นให้ดีขึ้น กาล  
ล่วงมารัฐบาลได้ขยายเขตหมู่บ้าน โดยถือเอาจำนวนประชาชนประมาณ 200 คน เป็น  
เกณฑ์แทน นอกจากจะเป็นท้องถิ่น ๆ ประชาชนตั้งบ้านเรือนห่างไกลอันจะยากแก่การ  
ปกครองถ้าจัดมารวมกัน ก็ให้จัดเป็นหมู่บ้านต่างหากแต่ต้องไม่ต่ำกว่า 5 บ้าน<sup>21</sup>

หัวหน้าหน่วยการปกครองหมู่บ้านคือ "(ผู้ใหญ่บ้าน" เป็นพนักงานที่ทำหน้าที่ในเขต  
นั้นแต่ผู้เดียว นอกจากจะต้องเป็นผู้ช่วยเหลือกำนันในการปกครองตำบลเป็นส่วนรวม ดัง  
กล่าวมาแล้ว ผู้ใหญ่บ้านยังมีอำนาจหน้าที่เฉพาะภายในเขตการปกครองของตนอีกด้วย ซึ่ง  
ทั้งนี้สาระสำคัญของหน้าที่ก็คงเป็นไปเช่นเดียวกับกำนัน แต่จำกัดอยู่ในชั้นต่ำกว่ากำนัน ซึ่งมี  
ความรับผิดชอบในการเป็นนายตำบลทั้งหมด

ผู้ใหญ่บ้าน มีหน้าที่รักษาความสุขสำราญของราษฎรที่เป็นลูกบ้าน และช่วยป้องกัน  
ความทุกข์และภัยอันจะมีมาถึงลูกบ้านโดยเต็มกำลังและความสามารถ ลูกบ้านคนใดประพฤติ  
ชั่วร้าย ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ต้องเรียกตัวมาอบรมสั่งสอน ถ้าหากว่ายังไม่ฟังก็ให้จับตัวส่งกำนัน  
ผู้ใหญ่บ้านต้องเอาเป็นธุระในการตรวจตราคนจนและเหตุร้าย ซึ่งหากสงสัยว่าจะเป็นการ  
ผิดกฎหมายต้องรีบจัดการแจ้งกำนันให้ทราบ ในกรณีที่เกิดโจรผู้ร้าย หรือไฟไหม้หมู่บ้านที่ตน

<sup>20</sup> จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, สมเด็จพระบรมวงศ์เธอกรมพระยาคำรง  
ราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย, หน้า 233.

<sup>21</sup> พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116, มาตรา 8 และ พระราช  
บัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457, มาตรา 8.

ปกครองหรือหมู่บ้านใกล้เคียง ผู้ใหญ่บ้านต้อง เป็นหัวหน้า เรียกลูกบ้านช่วยกันต่อสู้ติดตามจับโจรสู้ร้าย และช่วยกันดับไฟโดยเติมกัลปังหา ทั้งนี้ในยามปกติผู้ใหญ่บ้านต้องชักซ้อมลูกบ้านไว้ให้ดี เพื่อจะได้ใช้ปราบปรามเหตุร้ายได้ทันทั่วทั้งที่ ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาจะปฏิบัติงานตามหมายสั่งราชการของข้าราชการชั้นเหนือ เช่น หมายให้จับกุมบุคคล หมายให้ค้นหรือให้ยึด เป็นต้น<sup>22</sup>

นอกจากนี้ผู้ใหญ่บ้านยังทำหน้าที่เป็นนายทะเบียนสามะโนครวัระประจำหมู่บ้าน ในอันที่จะจัดทำบัญชีสามะโนครวัระให้ถูกต้องอยู่เสมอ

มีข้อที่น่าสังเกตอยู่ว่า ในการกำหนดอำนาจให้แก่ผู้ใหญ่บ้านเมื่อปี ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) กฎหมายได้กำหนดโทษแก่ผู้ค่าสินลางของผู้ใหญ่บ้านไว้กว้างขวางมาก ถึงกับว่าในกรณีที่เกิดเพลิงไหม้หรือโจรสู้ร้าย ผู้ใหญ่บ้านคือสัญญาเวรียกลูกบ้าน ๆ คนใด ชักขึ้นไม่มาช่วยตามสัญญาเวรีย ลูกบ้านคนนั้นจะมีความผิดและจะถูกลงโทษ จำคุกไม่เกิน 1 เดือนหรือปรับไม่เกิน 100 บาท หรือในกรณีที่ผู้ใหญ่บ้าน บังคับบัญชาตามหน้าที่อย่างอื่นและลูกบ้านคนใดค่าสินไม่ปฏิบัติตาม หรือล่องลวงอาหารจากผู้ใหญ่บ้านด้วยประการใด ๆ ก็มีโทษถึงจำคุก<sup>23</sup>

อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการเห็นวรั้งผู้ใหญ่บ้าน กฎหมายจึงได้บัญญัติไว้ว่า หากผู้ใหญ่บ้านละเมิดต่อหน้าที่ที่ต้องได้รับโทษเหมือนกัน อย่างน้อยที่สุดก็ปรับไปตามศักคินา<sup>24</sup>

ผู้ใหญ่บ้านจะพ้นจากตำแหน่งก็เมื่อ (1) ไปอยู่เสียห่างที่ หมู่บ้านที่ได้อยู่เกินกว่า 6 เดือนขึ้นไป (2) ต้องราชทัณฑ์อย่างใด ๆ ถึงจำคุกขึ้นไป (3) ไม่มียศหรือตำแหน่งราชการอย่างอื่น ซึ่งจะทำการในหน้าที่ผู้ใหญ่บ้านไม่ได้ (4) เพราะทุจริตต่อหน้าที่ (5) เพราะลูกบ้านส่วนมากขอให้ออก และ (6) เมื่อลูกบ้านอพยพไปอยู่ที่อื่น เสียจนเป็นหมู่บ้านไม่ได้ ต่อมาภายหลังได้เพิ่มเงื่อนไขขึ้นใหม่อีกข้อ คือ "หรือผู้ว่าราชการเมืองเห็น

<sup>22</sup>พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457, มาตรา 27-28.

<sup>23</sup>พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116, มาตรา 12-15.

<sup>24</sup>เรื่องเดียวกัน.



ว่าความสามารถไม่พอกับตำแหน่ง"<sup>25</sup> เมื่อผู้ใหญ่ว่าง กำนันต้องรีบแจ้งให้นายอำเภอทราบ เพื่อจัดการตั้งซ่อมเสียภายใน 7 วัน นับแต่ทราบความจากกำนัน

### การจัดตั้งหมู่บ้านชั่วคราว<sup>26</sup>

เนื่องจากว่าท้องที่บางแห่ง มีประชาชนพลเมืองไปตั้งชุมชนท่ามาหาเลี้ยงชีพอยู่เป็นจำนวนมาก ตามฤดูกาลที่เหมาะสมแก่อาชีพนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงเห็นว่า ควรจะจัดให้มีการปกครองสำหรับชุมชนหมู่บ้านนั้นขึ้นเป็นการชั่วคราว ตามสภาพของเหตุการณ์ จึงได้ตราบทบัญญัติเกี่ยวกับหมู่บ้านชั่วคราวไว้ ให้นายอำเภอ ซึ่งเป็นเจ้าของท้องที่ จัดการประชุมราษฎรในหมู่บ้านเลือกหัวหน้าขึ้นมาคนหนึ่ง ชื่อว่า "ว่าที่ผู้ใหญ่บ้าน" ในเมื่อถึงฤดูกาลที่มีประชาชนมาอาศัยอยู่

ผู้ที่จะเป็นว่าที่ผู้ใหญ่บ้านได้ ต้องมีคุณสมบัติเช่นผู้ที่จะเป็นผู้ใหญ่บ้าน ตามปกติ วันแต่ไม่จำเป็นต้องเป็นเจ้าของบ้าน เพราะตำแหน่งว่าที่ผู้ใหญ่บ้านเป็นตำแหน่งชั่วคราว และคนที่ไปตั้งทำการเป็นครั้งเป็นคราวเช่นนี้ ไม่มีบ้านช่องเป็นภูมิลำเนาในท้องที่นั้น แต่ถ้าจะพิจารณาถึงอำนาจและหน้าที่ ว่าที่ผู้ใหญ่บ้านก็มีฐานะเสมือนผู้ใหญ่บ้านธรรมดา คนหนึ่งนี่เอง

ผู้ว่าราชการเมืองจะกำหนดพิเศษตั้งว่าที่ผู้ใหญ่บ้านดำรงตำแหน่งมีกำหนดระยะเวลาเป็นเดือน จากเดือนหนึ่งถึงเดือนหนึ่งให้เป็นการแน่นอน ตามกำหนดฤดูกาลที่ราษฎรจะตั้งชุมนุมกันอยู่ ณ ที่นั้น เมื่อราษฎรแยกย้ายกันไปและเมื่อถึงปีใหม่ กลับมาใหม่ ก็จะต้องมีการเลือกว่าที่ผู้ใหญ่บ้านใหม่ทุกปีทุกคราวไป หมู่บ้านที่ตั้งชั่วคราวนี้ ให้รวมอยู่ในกำนัน นายตำบลซึ่งได้ว่าท้องที่นั้นแต่เดิม วันแต่ว่า ถ้าท้องที่เป็นป่าเปลี่ยวห่างไกลจากกำนัน เมื่อมีจำนวนคนตั้งอยู่มาก ผู้ว่าราชการเมืองอาจเห็นเป็นการจำเป็นให้ตั้ง "ว่าที่กำนัน" ในตนเองเดียวกับว่าที่ผู้ใหญ่บ้านก็ได้

จำนวนว่าที่ผู้ใหญ่บ้านนั้นอาจมากน้อยตามแต่จำนวนราษฎรที่มาชุมนุม จะมีมากน้อยตามอัตราส่วนตนเองเดียวกับหมู่บ้านปกติ

<sup>25</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 16 และ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457, มาตรา 18-20.

<sup>26</sup> พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457, มาตรา 22-26.



จากกำหนดกฎเกณฑ์ของการจัดหน่วยปกครองชั้นหมู่บ้านจะเห็นได้ว่า ผู้ใหญ่บ้านก็มีบทบาทสำคัญยิ่งก้ำกันั้น คือ เป็นผู้นำในท้องถิ่นในการระงับเหตุร้าย หรือการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ภายในหมู่บ้านและเป็นผู้ที่ขยายความสามารถของอำเภอให้มาใกล้ชิดประชาชนมากขึ้น ทั้งในด้านรักษากฎหมาย และในด้านบำรุงความสุข เพราะผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่รับผิดชอบทั้ง "การบังคับบัญชา" "การตรวจตรา" "การสั่งสอน" และ "การแนะนำ"<sup>27</sup>

### คุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบัน

#### ตำแหน่งกำนัน

ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นกำนัน จะต้องเป็นผู้ใหญ่บ้าน ในตำบลนั้น มีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้าน และไม่อยู่ในลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้<sup>28</sup>

1. เป็นชายเจ้าบ้าน มีสัญชาติไทย
2. มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ แต่ไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์
3. มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำในหมู่บ้านนั้นมาแล้วไม่น้อยกว่าหกเดือน
4. เป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองตามรัฐธรรมนูญด้วยความบริสุทธิ์ใจ
5. ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือ นักบวช
6. ไม่เป็นผู้มีร่างกายทุพพลภาพหรือวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ

หรือเป็นผู้ติดยาเสพติดให้โทษ หรือไม่เป็นโรคตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

<sup>27</sup> พิเศษสังคราม, ตำราปกครองเล่ม 1, หน้า 18-20.

<sup>28</sup> พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457, มาตรา 12 แก้ไขเพิ่มเติมโดย ประกาศของคณะปฏิวัติครั้งที่ 364 พ.ศ. 2515, ข้อ 1, และโดย พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2516, มาตรา 3 (เรื่องคุณสมบัติของกำนันผู้ใหญ่บ้านได้มีการเพิ่มเติมหลายครั้ง).



7. ไม่เป็นข้าราชการประจำ หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น
  8. ไม่เป็นผู้มีชื่อเสียงในทางทุจริต หรือเสื่อมเสียในทางศีลธรรม
  9. ไม่เป็นผู้เคยถูกลงโทษ ไล่ออก หรือ ปลดออกฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการในองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล หรือ องค์การบริหารส่วนตำบล และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสามปีนับจากวันที่ถูกไล่ออก หรือปลดออก
  10. ไม่เคยเป็นผู้ต้องรับโทษ จำคุก โดยคำพิพากษาให้ถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสามปี ตั้งแต่พ้นโทษ
  11. มีพื้นความรู้ไม่ต่ำกว่าประโยคประถมศึกษาตอนต้น หรือที่กระทรวงศึกษาธิการเทียบเท่า ไม่ต่ำกว่าประโยคประถมศึกษาตอนต้น เว้นแต่ในท้องที่ใดราษฎรไม่อาจเลือกผู้มีความรู้ดังกล่าวได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา ยกเว้นหรือผ่อนผันได้
- ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ก็ใช้หลักเกณฑ์ในเรื่องคุณสมบัติของผู้จะมาดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เช่นเดียวกับตำแหน่งกำนัน ตามที่กล่าวมาแล้ว

### การพ้นจากตำแหน่งกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบัน

#### การพ้นจากตำแหน่งกำนัน

หากกำนันประพฤติมิชอบ หรือไม่มีขีดความสามารถ รวมทั้งเหตุผลอื่น ๆ ซึ่งทำให้การปฏิบัติหน้าที่ไม่บังเกิดความสงบสุขแก่ตำบลที่ปกครองแล้ว กำนันอาจถูกพิจารณาให้ออกจากตำแหน่ง เพื่อให้คนดีที่มีความสามารถกว่าเข้ามาทำหน้าที่แทน ซึ่งกฎหมายระบุไว้ว่า กำนันจะต้องออกจากตำแหน่งด้วยเหตุหนึ่งเหตุใดดังต่อไปนี้

1. เมื่อต้องออกจากผู้ใหญ่บ้าน
2. เมื่อได้รับอนุญาตให้ลาออก
3. เมื่อยุบตำบลที่ปกครอง

4. เมื่อข้าหลวงประจำจังหวัด สั่งให้ออกจากตำแหน่งเพราะพิจารณาเห็นว่า บกพร่องในทางความประพฤติหรือความสามารถไม่พอกับตำแหน่ง หรือ
5. เมื่อต้องถูกปลดหรือไล่ออกจากตำแหน่ง<sup>29</sup>

#### การพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน

ผู้ใหญ่บ้านจะพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้

1. ซากคุณสมบัตินหรือเข้าลักษณะต้องห้ามอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา 12 (คุณสมบัตินของผู้มีสิทธิสมัครเป็นผู้ใหญ่บ้าน)

2. ตาย
3. ได้รับอนุญาตให้ลาออก
4. หนีบ้านที่ปกครองถูกยุบ
5. ไปเสียจากหมู่บ้านที่ตนปกครองเกินสามเดือน
6. ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านนั้น มีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง

ร้องขอให้ออกจากตำแหน่ง

7. ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ออกจากตำแหน่งเมื่อได้สอบสวนเห็นว่า บกพร่องในทางความประพฤติ หรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง<sup>30</sup>

#### อำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบัน

กำนันผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่หลายประการในฐานะเป็นผู้ปกครองระดับตำบลและหมู่บ้าน ซึ่งมีความรับผิดชอบมากมาย กฎหมายกำหนดไว้ คือ

<sup>29</sup>พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457, มาตรา 31 แก้ไขเพิ่มเติม โดย พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486, มาตรา 10 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 60 ตอนที่ 14 (9 มีนาคม 2486), หน้า 242-243.

<sup>30</sup>พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457, มาตรา 14 แก้ไขเพิ่มเติม โดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 364, ข้อ 2, หน้า 304-305.



อำนาจปกครองดูแลทุกข์สุขของราษฎรโดยทั่วไป

ก. กำนัน พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ได้กำหนดหน้าที่ของกำนันไว้ ดังนี้

1. ว่ากล่าวราษฎรในตำบลนั้นให้ประพฤติตามพระราชกำหนดกฎหมาย
2. ป้องกันภัยอันตรายและรักษาความสุจริตของราษฎรในตำบลนั้น
3. รับกิจธุระตลอดทั้งความสุขความทุกข์ของราษฎร ในตำบลนั้นร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ
4. รับข้อราชการมาประกาศแก่ราษฎร
5. ช่วยกันจัดการตามพระราชกำหนดกฎหมาย เช่น การตรวจแนะนำเก็บภาษีอากรในตำบลนั้น<sup>31</sup>
6. ถ้ามีเหตุทุกข์ร้องของราษฎร หรือการแปลกประหลาดเกิดขึ้นเมื่อกำนันรู้เห็น ก็ต้องรายงานให้นายอำเภอทราบ
7. ถ้าเกิดจลาจลก่อกวนตายก็ตี ชิงทรัพย์ก็ตี โฟนไฟก็ตี หรือเหตุร้ายแรงอย่างใด ๆ ในตำบลของตน หรือในตำบลที่ใกล้เคียง อันสมควรจะช่วยกันได้ก็ตี หรือมีผู้ร้ายจากที่อื่นมาวิ่งสูมในตำบลนั้นก็ เป็นหน้าที่ของกำนันจะต้องเรียกผู้ใหญ่บ้านและลูกบ้านในตำบลนั้นออกช่วยต่อสู้คดีตามจับผู้ร้ายหรือติดตามเอาของกลางคืน หรือดับไฟหรือช่วยอย่างอื่นตามสมควรแก่การโดยเต็มกำลัง<sup>32</sup>

ข. ผู้ใหญ่บ้าน พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 27 ได้กำหนดหน้าที่และอำนาจในทางปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อยของราษฎร ดังนี้

1. รักษาความสงบและความสุจริต ช่วยป้องกันความทุกข์ภัยของลูกบ้านตามสมควรและที่สามารถจะกระทำได้ การที่กล่าวนี้ถ้าสมควรจะต้องปรึกษาหารือและช่วยเหลือกันกับเพื่อนผู้ใหญ่บ้านก็ดี กำนันนายตำบลก็ดี ก็เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน ที่จะต้องปฏิบัติให้สมควรแก่การที่จะรักษาประโยชน์และความสุขของลูกบ้าน ซึ่งได้มอบไว้ให้เป็นธุระในพระราชบัญญัตินี้

<sup>31</sup> พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457, มาตรา 34.

<sup>32</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 36, 37.

2. ถ้าความทุกข์ภัยเกิดแก่ลูกบ้าน ซึ่งจะต้องขอความป้องกันจากรัฐบาล เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะนำความแจ้งต่อเจ้าพนักงานปกครอง ตั้งแต่กำนันและนายอำเภอเป็นต้น ขึ้นไปตามลำดับ
3. ถ้ารัฐบาลจะประกาศ หรือสั่งราชการใดให้ประชาชนทราบ เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะนำความอันนั้นไปแจ้งแก่ลูกบ้านของตนให้ทราบ
4. เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะทำบัญชีสำมะโนครัวในหมู่บ้านของตน และคอยแก้ไขบัญชีนั้นให้ถูกต้องอยู่เสมอ
5. ถ้าผู้ใหญ่บ้านรู้เห็นเหตุการณ์อันแปลกประหลาดอันใดที่เกิดขึ้นในหมู่บ้านของตน หรือในลูกบ้านของตน ซึ่งอาจเป็นคุณหรือโทษแก่ราชการบ้านเมืองก็ดี ประชาชนในท้องถิ่นก็ดี ยกตัวอย่างข้างฝ่ายโทษคงรู้เห็นว่า ผู้คนมีทรัพย์สินของอันแปลกปลาด น่าสงสัยว่าจะเป็นของที่ได้มาโดยการโจรกรรมก็ดี หรือว่า เห็นผู้คนล้มตาย หรือมีบาดแผล อันควรสงสัยว่าจะมีผู้อื่นกระทำเอา โดยทุจริตต่อผู้อื่นแล้วจึงเกิดเหตุขึ้นก็ดี เหล่านี้เป็นต้น ให้นำความแจ้งต่อกำนัน นายตำบลของตนทันที
6. ถ้ามีคนจรแปลกหน้านอกสำมะโนครัว ในหมู่บ้านนั้นเข้ามาอาศัย เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะต้องไต่ถามให้รู้จักตัวและเหตุการณ์ที่มาอาศัย ถ้าเห็นว่าไม่ได้มาโดยสุจริต ให้เอาตัวบุคคลนั้นส่งกำนัน นายตำบลของตน
7. ถ้าเกิดเหตุจลาจลก็ดี ฆ่ากันตายก็ดี ตีชิงก็ดี ปล้นทรัพย์ก็ดี หรือไฟไหม้ก็ดี หรือเหตุร้ายสำคัญอย่างใด ๆ ในหมู่บ้านของตน หรือในหมู่บ้านที่ใกล้เคียง อันสมควรจะช่วยเหลือ เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่ใกล้เคียง อันสมควรจะช่วยเหลือ เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะต้องเรียกลูกบ้านของตนออกช่วยต่อสู้ติดตามจับผู้ร้าย เอาของกลางคืน หรือดับไฟ หรือช่วยอย่างอื่นที่สมควรโดยเต็มกำลัง
8. ผู้ใหญ่บ้านเห็นลูกบ้านของตนคนใด แสดงความอาสาดมร้ายแก่ผู้อื่นก็ดี หรือเป็นคนจรจัดไม่ปรากฏการท้าวหาเลีย้งชีพ และไม่สามารถจะชี้แจงให้เห็นความบริสุทธิ์ของตนได้ก็ดี ผู้ใหญ่บ้านเมื่ออำนาจที่จะเรียกลูกบ้านคนนั้นมาไต่ถาม และว่ากล่าวสั่งสอน ถ้าไม่ฟังให้เอาตัวส่งกำนันดำเนินการต่อไป
9. ควบคุมดูแลลูกบ้านให้ปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งจะต้องพึงกระทำตามกฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ
10. สึกหัดอบรมให้คนใหญ่รู้จักหน้าที่และกระทำการในเวลา



11. ทำการสั่งสอนอบรมหรือชี้แจงข้อราชการแก่ราษฎร ในการนี้ให้เรียกราษฎรมาประชุมได้ตามครั้งคราวที่สมควร
12. บำรุงและส่งเสริมการอาชีพของราษฎร ในทางเกษตรกรรม พาณิชยกรรม และอุตสาหกรรม
13. ตรวจตราและรักษาประโยชน์ในการอาชีพราษฎร
14. สั่งให้ราษฎรช่วยเหลือในการสาธารณประโยชน์ เพื่อนำไปบำบัด บำรุง บังคับรักษา ซึ่งมิมาเป็นสาธารณะโดยฉุกเฉิน และให้ทำการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ ราษฎรผู้ประสบสาธารณภัย
15. จัดการป้องกันโรคติดต่อ หรือโรคระบาดซึ่งเกิดขึ้น หรือจะเกิดขึ้นในหมู่บ้าน เพื่อมิให้ติดต่อลุกลามมากไป
16. จัดหมู่บ้านให้เห็นระเบียบเรียบร้อยและต้องด้วยสุขลักษณะ
17. จัดให้มีการประชุมกรรมการหมู่บ้าน
18. ปฏิบัติตามคำสั่งของกำนัน หรือทางราชการ และรายงานเหตุการณ์ซึ่งเกิดขึ้นในหมู่บ้านให้กำนันทราบ เพื่อให้กำนันรายงานต่ออำเภอ
19. การทำตนให้เป็นตัวอย่างแก่ราษฎร ตามที่ทางราชการได้แนะนำ

นอกจากนี้ผู้ใหญ่บ้านยังมีหน้าที่ต้องช่วยเหลือกำนัน อีกด้วย

กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็น "พนักงานฝ่ายปกครอง" โดยพิจารณาจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 อนุ 16 ซึ่งบัญญัติว่า พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ หมายถึง "เจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้อำนาจและหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน"<sup>33</sup> กำนันผู้ใหญ่บ้านจึงมีอำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิด ป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทุกประเภทที่เกิดขึ้นในตำบลหมู่บ้านของตน อย่างไรก็ตาม ผู้ใหญ่บ้านยังอาจมีอำนาจหน้าที่นอกหมู่บ้านของตนได้ แต่ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด

<sup>33</sup> คณิ่ง ฤาไชย, คำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ศิริธรรม, 2514), หน้า 27.

อย่างเคร่งครัด คือ ต้องมีเหตุจลาจล ฆ่ากันตาย ตีชิง ปล้นทรัพย์ ไฟไหม้ หรือเหตุร้ายสำคัญในหมู่บ้านใกล้เคียง อันสมควรจะช่วยให้ "หากข้อเท็จจริงไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ผู้ใหญ่บ้านจะใช้อำนาจหน้าที่นอกเขตหมู่บ้านของตนมิได้" <sup>34</sup>

การปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน กำนันผู้ใหญ่บ้านอาจเรียกให้ราษฎรมาช่วยเหลือได้ตามสมควรแก่เหตุการณ์ และผู้ที่ถูกเรียกให้มาช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ตามขอบเขตของกฎหมายของกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้น "ศาลฎีกาวินิจฉัยตามฎีกาที่ 265/2467 ว่าผู้้นเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย"<sup>35</sup> คำสั่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั้นอาจเป็นวาจา เป็นรายคนไปหรือออกคำสั่ง เป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้

อย่างไรก็ตามกำนันผู้ใหญ่บ้านจะเรียกราษฎรให้ช่วยเหลือได้นั้นต้องเป็นเรื่องเฉพาะกิจตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น การอย่างอื่นแม้ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลโดยตรง เช่น เรื่องการพัฒนาให้ข้าราชการเข้าถึงประชาชนก็มีใช้อำนาจโดยตรงของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ เมื่อกำนันผู้ใหญ่บ้านเรียกให้ราษฎรมาประชุมหากราษฎรไม่มา ราษฎรก็ไม่มีความคิดเห็นคัดค้านคำสั่งเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 368 แต่หากการประชุมนั้นเป็นเรื่องราชการ เช่น เรียกให้ราษฎรมาประชุมเพื่อชี้แจงระเบียบราชการ ภายในบ้านท้องที่ ทหารกองเกิน เมื่อราษฎรทราบแล้วแต่ไม่ปฏิบัติตามย่อมมีความผิดฐานขัดคำสั่งของเจ้าพนักงาน เป็นต้น

### อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับความอาญา

ตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477 ให้พนักงานฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการจับกุมผู้กระทำความผิด ป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดได้ทุกประเภท โดยไม่จำกัด ทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นพนักงานฝ่ายปกครอง ต้องมีอำนาจ

<sup>34</sup> ฎีกาฎ จินารัตน์, พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ศึกษาทางคำพิพากษาศาลฎีกา (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์วิบูลย์กิจ, 2515), หน้า 31.

<sup>35</sup> ชูรประเสริฐสุภามาตรา, กฎหมายปกครอง (พระนคร : โรงพิมพ์พระจันทร์ 2478), หน้า 208.



หน้าที่ดังกล่าวประกอบกับพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านเกี่ยวกับความอาญาไว้ดังนี้

ก. กำนัน มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับความอาญาของกำนันไว้ ดังต่อไปนี้

1. เมื่อทราบข่าวว่า มีการกระทำความผิดกฎหมายเกิดขึ้น หรือสงสัยว่าจะได้เกิดขึ้นในตำบลของตน ต้องแจ้งความต่อกรมการอำเภอให้ทราบ
2. เมื่อทราบข่าวว่า มีการกระทำความผิดกฎหมายเกิดขึ้น หรือสงสัยว่าจะได้เกิดขึ้นในตำบลที่ใกล้เคียง ต้องแจ้งความต่อกำนัน นายตำบลนั้นให้ทราบ
3. เมื่อปรากฏว่าผู้ใดกำลังกระทำความผิดกฎหมายก็ดี หรือมีเหตุควรสงสัยว่าเป็นผู้ที่ได้กระทำความผิดกฎหมายก็ดี ให้จับผู้นั้นไว้ และรีบนำส่งต่อกรมการอำเภอ
4. ถ้ามีหมาย หรือมีคำสั่งตามหน้าที่ราชการให้จับผู้ใดในตำบลนั้น เป็นหน้าที่ของกำนันที่จะจับผู้นั้น แล้วรีบส่งกรมการอำเภอตามสมควร
5. เมื่อเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ออกหมายสั่งให้ค้น หรือให้ยึด กำนัน ต้องจัดการให้เป็นไปตามกฎหมาย
6. ถ้ามีผู้มาขออายัดตัวคนหรือสิ่งของก็ดี หรือผู้ต้องโจรกรรมจะหาหมายตราสิน หรือมีผู้จะขอทำชั้นสูตรบาดแผลก็ดี ทั้งนี้ให้กำนันสืบสวนหังข้อความแล้วรีบนำตัวผู้ขอและผู้ต้องอายัด และทรัพย์สินของบรรดาที่จะหาไปด้วยนั้นไปยังกรมการอำเภอ ถ้าสิ่งของอย่างใดจะหาไปได้ ก็ให้กำนันชั้นสูตรให้รู้เห็นแล้วนำความไปแจ้งต่อกรมการอำเภอในขณะนั้น

ข. ผู้ใหญ่บ้าน มาตรา 28 ในพระราชบัญญัติเดียวกัน ให้อำนาจหน้าที่ผู้ใหญ่บ้านเกี่ยวกับความอาญา ดังนี้

1. เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำความผิดกฎหมายเกิดขึ้น หรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในหมู่บ้านของตนต้องแจ้งความต่อกำนัน นายตำบลให้ทราบ
2. เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำความผิดกฎหมายเกิดขึ้น หรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในหมู่บ้านของตนต้องแจ้งความต่อกำนัน นายตำบลให้ทราบ
3. เมื่อตรวจพบของกลางที่ผู้กระทำความผิดกฎหมายมีอยู่ก็ดี หรือสิ่งของที่สงสัยว่าได้มาโดยการกระทำความผิดกฎหมายหรือเป็นสิ่งของสำหรับใช้ในการกระทำความผิดกฎหมายก็ดี ให้จับสิ่งของนั้นไว้ และรีบนำส่งต่อกำนัน นายตำบล

4. เมื่อปรากฏว่า ผู้ใดกำลังกระทำผิดกฎหมายกิติ หรือเหตุควรสงสัยว่า เป็นผู้ที่ได้กระทำผิดกฎหมายกิติ ให้จับตัวผู้ขึ้นไว้ และรีบนำส่งกำนัน นายตำบล

5. ถ้ามีหมายหรือมีคำสั่งตามหน้าที่ราชการ ให้จับผู้ใดในหมู่บ้านนั้น เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะจับผู้ขึ้น และรีบส่งต่อกำนัน หรือกรรมการอำเภอตามสมควร

6. เมื่อเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ออกหมายสั่งให้ค้นหรือให้ยึด ผู้ใหญ่บ้าน ต้องจัดการให้เป็นไปตามหมาย

สำหรับอำนาจในการจับกุมขึ้น ตามหลักทั่วไปพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ (ชั้นผู้น้อย) จะจับกุมโดยไม่มีหมายจับไม่ได้ กำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นพนักงานฝ่ายปกครองชั้นผู้น้อยจะจับกุมได้ก็ต่อเมื่อมีหมายจับ อย่างไรก็ตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาชญา มาตรา 78 (1) (2) (3) (4) ให้อำนาจพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ (ชั้นผู้น้อย) จับกุมผู้กระทำความผิดได้โดยไม่ต้องมีหมายจับในกรณีดังต่อไปนี้

1. เมื่อบุคคลนั้นได้กระทำความผิดซึ่งหน้า ดังบัญญัติไว้ในมาตรา 80
2. เมื่อพบบุคคลนั้น กำลังพยายามกระทำความผิดหรือพบโดยมีพฤติการณ์อันควรสงสัยว่าผู้้นกระทำความผิด โดยมีเครื่องมือหรือวัตถุอย่างอื่นอันสามารถอาจใช้ในการกระทำความผิด
3. เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้้นได้กระทำความผิดมาแล้ว และจะหลบหนี
4. เมื่อมีผู้ขอให้จับโดยแจ้งว่าบุคคลนั้นได้กระทำความผิดและแจ้งด้วยว่าได้ร้องทุกข์ไว้ตามระเบียบแล้ว

ฉะนั้น หากกำนันผู้ใหญ่บ้านมิได้พิจารณาให้รอบคอบก่อนดำเนินการเกี่ยวกับความอาชญาดังกล่าวก็อาจตกเป็นผู้ต้องหาได้ เช่นกัน

การที่ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว เนื่องจากว่า ในแต่ละท้องถิ่นมักจะมีการกระทำผิดกฎหมายอยู่เสมอ โดยเฉพาะการโจรกรรมและทำร้ายร่างกาย เช่น ลักทรัพย์ ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ เรียกค่าสินไถ่ ทำร้ายร่างกาย ส่ากันตาย เป็นต้น ในทางปฏิบัติเมื่อคดีอาชญาดังกล่าวเกิดขึ้น เจ้าทุกข์หรือผู้เสียหายก็ย่อมจะแจ้งให้ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ทราบเพื่อดำเนินการต่อไป หากเป็นเรื่องศีลธรรมคาไม่ใช่เรื่องคว้น กำนันผู้ใหญ่บ้านก็มักจะสืบสวนด้วยตนเอง เพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงแล้วรายงานนายอำเภอทราบ แต่ถ้าเป็นเหตุฉกรรจ์หรือเป็นเรื่องริบคว้นจะมิตรวจสอบส่วนก่อนไม่ได้ เช่น ส่ากันตาย ปล้นทรัพย์ ต้องรีบ



รายงานด่วน มิฉะนั้นอาจไม่ทันต่อเหตุการณ์ กำนันผู้ใหญ่บ้านในฐานะผู้ปกครองตำบลหมู่บ้าน  
ซึ่งเป็นผู้ที่คอยดูแลทุกข์สุขของราษฎรในระดับต้น

อำนาจหน้าที่ในการประชุมผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบล

อำนาจหน้าที่อีกประการหนึ่งของกำนัน คือ การเรียกประชุม ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์  
ประจำตำบล เพื่อปรึกษาหารือที่จะรักษาหน้าที่ในตำบลนั้นให้อยู่ในความเรียบร้อย และเมื่อ  
มีประชุมส่วนใหญ่เห็นพร้อมกันอย่างไรก็ดีให้เป็นเสียงชี้ขาด การเรียกประชุมดังกล่าวอาจทำ  
ได้ในการติดตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 มาตรา 51-61  
ดังนี้

1. เมื่อเห็นว่ามีกรณีอันใดเนื่องในการรักษาความปกติเรียบร้อยในตำบล  
อันสมควร จะปรึกษาหารือกันระหว่างกำนันผู้ใหญ่บ้านทั้งปวง และแพทย์ประจำตำบล
2. ถ้ามีเหตุสงสัยว่า ผู้ใดในตำบลนั้นแสดงความอาชญากรรมร้ายแก่ผู้อื่น  
หรือเป็นคนจรจัด ไม่ปรากฏการท้าวหาเสียงชี้พ และไม่สามารถจะชี้แจงแสดงความจริง  
ของตนได้ก็ดี ให้กำนันเรียกประชุมผู้ใหญ่บ้านสืบสวน ถ้ามีหลักฐานเชื่อว่าเป็นความจริงก็ให้  
เอาตัวผู้นั้นส่งนายอำเภอเพื่อดำเนินการต่อไป
3. เมื่อมีผู้ใหญ่บ้านนำคนจรแปลกหน้าออกสามะโนคร้วมาส่งกำนัน ให้  
กำนันปรึกษาหารือกับผู้ใหญ่บ้าน เมื่อเห็นสมควร จะขับไล่บุคคลผู้้นออกไปเสียจากท้องที่  
ตำบลนั้นก็ได้
4. ถ้าลูกบ้านไม่ไปตั้งทัพหรือกระท่อมหรือโรงเรือนอยู่ที่เปลี่ยวในตำบลนั้น  
ซึ่งน่ากลัวว่าจะเป็นอันตรายด้วยโจรผู้ร้าย หรือน่าสงสัยว่าจะเป็นสำนักโจรผู้ร้าย การ  
อย่างนี้ให้กำนันผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นประชุมปรึกษากันดู เมื่อเห็นว่าเป็นการสมควรแล้วจะ  
บังคับให้ลูกบ้านคนนั้นย้ายเข้ามาอยู่เสียในหมู่บ้านราษฎรก็ได้ และให้นำความแจ้งต่อนาย  
อำเภอทราบด้วย
5. ถ้าลูกบ้านผู้ใดตั้งบ้านเรือนให้ชำรุด รุงรัง หรือปล่อยให้โสโครก  
โสภณ อาจเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่ผู้ที่อยู่ในที่นั้น หรือผู้ที่อยู่ใกล้เคียง หรือผู้ที่ไปมา หรือ  
ให้เกิดอัคคีภัย หรือโรคภัย ให้กำนันผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบลปรึกษากัน ถ้าเห็น

สมควรจะบังคับให้ผู้ที่อยู่ในทีมแก้ไขเสียให้ดีกว่า ถ้าผู้หนึ่งไม่ทำตามบังคับให้กำหนดนำความร้องเรียนต่อนายอำเภอ

6. ในเวลาใดก็จะมีอันตรายแก่การห้ามพาทากินของลูกบ้านในตำบลนั้น เช่น มีเหตุโรคภัยไข้เจ็บติดต่อเกิดขึ้น หรือน้ำมาก หรือน้ำน้อย เป็นต้น ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบลปรึกษาหารือกัน ในการป้องกันแก้ไขเยียวยา ภัยอันตรายด้วยอาการที่แนะนำลูกบ้านให้ทำอย่างไร หรือลงแรงช่วยกันได้ประการใด กำนันเมื่ออำนาจที่จะบังคับการได้ ถ้าเห็นเป็นการเหลือกำลังให้ร้องเรียนต่อนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด ขอกำลังรัฐบาลมาช่วย

7. ในการที่จะสำรวจสำมะโนครัวและทะเบียนตามบัญชีต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในราชการ เช่น การที่จะสำรวจสำมะโนครัว และทำบัญชีไร่นา และสิ่งของต้องพิทักษ์อากรในตำบลนั้น กำนันจะเรียกผู้ใหญ่บ้านแห่งปวงมาประชุมกันตรวจบัญชีให้ถูกต้อง และลงชื่อพร้อมกันเป็นพยานในบัญชีที่ยื่นต่อเจ้าพนักงาน

8. ในการที่จะทำรายงานประจำ หรือรายงานการจรรอย่างใด ๆ ยื่นต่อนายอำเภอ กำนันจะเรียกประชุมผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลพร้อมกัน ตรวจสอบก่อน และจะให้ลงชื่อเป็นพยานในรายงานนั้นก็ได้

9. ในเวลาที่ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอมีหมายให้ประกาศข้อราชการอันใดแก่ราษฎร กำนันจะเรียกประชุมผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น พร้อมกับชี้แจงให้เป็นที่เข้าใจข้อราชการนั้น แล้วให้รับข้อราชการไปประกาศแก่ราษฎรอีกชั้นหนึ่งก็ได้

10. ในเวลาใดมีงานนักขัตฤกษ์ หรือประชุมชนเป็นการใหญ่ในตำบลนั้น กำนันจะเรียกผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบลพร้อมกันมาช่วยพิทักษ์รักษาความสงบเรียบร้อยในสถานที่นั้น ถ้าเห็นเป็นการจำเป็นจะขอแรงราษฎรมาช่วยก็ได้

11. เวลาข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ หรือผู้บังคับบัญชาโดยตรง มาตรวจราชการในท้องที่ กำนันจะเรียกผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบลมาประชุมพร้อมกัน เพื่อชี้แจงข้อราชการ หรือฟังข้อราชการก็ได้

การที่กฎหมายกำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบล ได้มีการประชุมปรึกษาหารือกันเพราะการแก้ไขปัญหาเพื่อความเรียบร้อยของตำบล อาจกระทบกระเทือนและเกี่ยวข้องกับบุคคลทั่วไป หากดำเนินการโดยพลการ อาจเกิดการเสียหายต่อส่วนรวมได้ การที่มีบุคคลหลายคนมาช่วยกันคิด ช่วยกันหาข้อยุติดีกว่า คิดหรือทำคนเดียว



### อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับสิ่งสาธารณประโยชน์

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 40 บัญญัติให้ "กำนันต้องตรวจจัดการรักษาส่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อันอยู่ในตำบลนั้น สิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์ก็ได้แก่ ทรัพย์และสิ่งต่าง ๆ ซึ่งใช้ร่วมกันเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ไม่มีผู้หนึ่งผู้ใดเป็นเจ้าของ รวมทั้งสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดิน เช่น (1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน (2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ (3) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เช่น บ້อม และโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์<sup>36</sup>

### หน้าที่เกี่ยวกับการรักษาตู้สี่ล้อในครัวและทะเบียนบัญชีของครัว

"กำนันต้องรักษาตู้สี่ล้อในครัวและทะเบียนบัญชีของรัฐบาลในตำบลนั้น และคอยแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้องตรงกับบัญชีของผู้อยู่บ้าน" เป็นหน้าที่ที่บัญญัติในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 41 เนื่องจากงานทะเบียนต้องเกี่ยวข้องกับการควบคุมพลเมืองให้เป็นระเบียบ เป็นการคุ้มครองประโยชน์ส่วนบุคคล แสดงกรรมสิทธิ์แห่งทรัพย์สินหรือความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่ต่อกัน งานทะเบียนมีอยู่หลายประการที่อยู่หน้าของกรมการปกครอง คือ ทะเบียนสัตว์พาหนะ การทะเบียนมัลลิก การทะเบียนนิติกรรม การทะเบียนพันยกรรม การทะเบียนมูลนิธิ การทะเบียนศาลเจ้า การทะเบียนเกาะ การทะเบียนครอบครัว การทะเบียนราษฎร การทะเบียนบัตรประจำตัวประชาชน การทะเบียนชื่อบุคคล การทะเบียนเลือกตั้ง นอกจากนี้ยังมีงานทะเบียนของกรมกองอื่น ๆ ที่ฝากอำเภอปฏิบัติอีก เช่น การทะเบียนทหาร การทะเบียนพาณิชย์ การทะเบียนสมาคม อย่างไรก็ตาม

<sup>36</sup> รตท. เสถียร วิชัยลักษณ์, และ พ.ต.ท. วงศ์ วิชัยลักษณ์, ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์นิติเวช, 2514), หน้า 301.

งานทะเบียนเหล่านี้ ส่วนมากเจ้าหน้าที่อำเภอมีหน้าที่ปฏิบัติจัดทำ แต่งานทะเบียนบางประเภทต้องเกี่ยวข้องกับกำนัน ซึ่งพอจะแยกออกได้ ดังนี้<sup>37</sup>

1. งานทะเบียนราษฎร กำนันมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับงานทะเบียนราษฎร คือเป็นนายทะเบียนตำบลซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการรับแจ้งเกิด แจ้งตาย แจ้งย้ายที่อยู่ ตลอดจนจนลูกตาย เฉพาะราษฎรที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตตำบลที่กำนันเป็นผู้ปกครองอยู่เท่านั้น กำนันจะเป็นผู้ออกสูติบัตรและมรณบัตร ซึ่งเอกสารทั้ง 2 ประเภทนี้ เป็นเอกสารสำคัญเกี่ยวกับสิทธิของบุคคล นอกจากนี้ กำนันยังมีหน้าที่ช่วยเหลือนายทะเบียนอำเภอในเรื่องการรับแจ้งย้ายเข้า ย้ายออกและมีอำนาจอนุญาตการเก็บเหาและย้ายศพอีกด้วย ตลอดจนการออกหมายเลขประจำบ้านให้แก่ราษฎร ตรวจสอบทะเบียนราษฎร เป็นต้น แต่ปัจจุบันนายทะเบียนตำบลได้เปลี่ยนแปลงใหม่<sup>38</sup> ได้แก่ ปลัดอำเภอ และแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านหรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้ช่วยนายทะเบียนในหมู่บ้านนั้น

2. งานทะเบียนครอบครัว ซึ่งทะเบียนครอบครัวได้แบ่งออกเป็น 5 ประเภท ได้แก่ ทะเบียนสมรส ทะเบียนหย่า ทะเบียนรับรองบุตร ทะเบียนรับบุตรบุญธรรม และทะเบียนเลิกรับบุตรบุญธรรม ซึ่งกำนันจะเกี่ยวข้องในฐานะเป็นนายทะเบียนเพียงอย่างเดียว คือ ทะเบียนสมรส ตามพระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2482 ให้กำนันซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งให้มีอำนาจรับคำร้องขอจดทะเบียนสมรส ซึ่งฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่ายมีภูมิลำเนาอยู่ในท้องที่ของกำนันในชั้นแรกได้ และให้กำนันนำส่งนายทะเบียนอำเภอเพื่อจัดการจดทะเบียนและออกหนังสือสำคัญการสมรส มอบให้แก่กำนันนำส่งคู่สมรสต่อไป อย่างไรก็ตาม งานทะเบียนครอบครัวอื่น ๆ เช่นทะเบียนรับรองบุตร เป็นต้น ต้องอาศัยกำนัน ผู้ใหญ่บ้านให้เป็นผู้รับรองด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจึงมีส่วนเกี่ยวข้องกับด้านทะเบียนอยู่มาก

3. งานทะเบียนสัตว์พาหนะ สัตว์พาหนะดังกล่าวหมายถึง ช้าง ม้า โค กระบือ ล่อ ลา ซึ่งตามระเบียบสัตว์พาหนะ พ.ศ. 2481 กำหนดให้สัตว์ทั้ง 6 ชนิดต้องมีตัวรูปพรรณว่า "ให้เจ้าของสัตว์ หรือตัวแทนพร้อมด้วยผู้ใหญ่บ้านหรือพยานในกรณีที่ไม่

<sup>37</sup> สมพร ธนสถิตย์, "บทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านกับความมั่นคงภายในชาติ"

(เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2519-2520), หน้า 59.

<sup>38</sup> หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0402/ว 1298 ลงวันที่ 1 กันยายน 2526.





ใช้ผู้ใหญ่นำ หรือผู้ใหญ่บ้านไปด้วยไม่ได้ นำสัตว์นั้นไปจดทะเบียนหาตัวรูปพรรณจากนายทะเบียนท้องที่ที่สัตว์นั้นอยู่ภายในกำหนด" ทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านต้องมีหน้าที่ช่วยเหลือเจ้าของสัตว์และนายอำเภอ ซึ่งในทางปฏิบัติมักปรากฏว่า มีกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านไปเป็นพยานรับรองกรรมสิทธิ์ของสัตว์ในการจดทะเบียนหาตัวรูปพรรณแทบทุกราย นอกจากนี้ กำนันผู้ใหญ่บ้านยังมีหน้าที่ทำบัญชีสัตว์หาหนะประจำคอก ที่เรียกว่า บัญชีลูกคอก อีกด้วย

4. งานทะเบียนอาวุธปืน ซึ่งในการออกใบอนุญาตให้แก่มือขอมืออาวุธปืนนั้น จะต้องสอบสวนอย่างเคร่งครัด เนื่องจากอาวุธปืนเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพร้ายแรง หากออกใบอนุญาตให้โดยไม่พิจารณาให้รอบคอบแล้วอาจนำไปใช้ในทางที่มีขอบได้ปกติจะต้องให้มีการรับรองความประพฤติกจากกำนันผู้ใหญ่บ้านก่อน เพื่อนำไปเป็นหลักฐานประกอบการพิจารณา

#### อำนาจเกี่ยวกับการภาษีอากร

"กำนันต้องทำบัญชีสิ่งของซึ่งต้องเสียภาษีอากรในแขวงนั้นยื่นต่อกรมการอำเภอ และนำราษฎรไปเสียภาษีอากรตามพระราชบัญญัติภาษีอากร" นั้นเป็นข้อความที่บัญญัติไว้ในมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แต่ในปัจจุบันอำนาจหน้าที่นั้นลดลง ไม่ต้องทำบัญชีสิ่งของที่ต้องเสียภาษีอากร เพียงแต่ช่วยในการสำรวจและตีราคาปานกลางที่ดินที่จะต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ ซึ่งตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2516 ได้ให้ความสำคัญแก่กำนันในท้องที่ เข้าร่วมดำเนินการตีราคาปานกลางที่ดินในรูปคณะกรรมการ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณาแต่งตั้ง สำหรับนอกเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาล ให้คณะกรรมการตีราคาปานกลางที่ดิน ประกอบด้วย ปลัดจังหวัด ที่ดินจังหวัด นายอำเภอท้องที่ กำนันท้องที่ และผู้ทรงคุณวุฒิสองคน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เลือก กำนันในฐานะกรรมการตีราคาปานกลางของที่ดินได้เข้าร่วมพิจารณาลงมติ วินิจฉัยชี้ขาดราคาปานกลางของที่ดินตำบลนั้นเหมือนกรณีอื่น ๆ เพราะถือว่าเป็นผู้ปกครองในท้องที่นั้น และกำนันผู้ใหญ่บ้านยังได้รับแต่งตั้งให้เป็นพนักงานสำรวจ หากการสำรวจเพื่อทราบจำนวนเนื้อที่ดินในกรรมสิทธิ์ หรือความครอบครองของเจ้าของที่ดินแต่ละรายอีกด้วย

อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเกษตรทหารในยามปกติและสภาวะสงคราม

ตามพระราชบัญญัติแรงงานอุดหนุนราชการทหาร พ.ศ. 2464 ซึ่งเป็นเรื่องของทางราชการที่อาจเรียกเกณฑ์พลเมืองไปช่วยราชการทหาร ได้ทั้งยามปกติและยามสงคราม ซึ่งในมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัตินี้ ได้กำหนดให้กำนันเป็นเจ้าหน้าที่ปกครองท้องถิ่นด้วยโดยให้มี อำนาจในการสำรวจกิจการเกณฑ์พลเมืองแล้วแบ่งสรรปันส่วนหมุนเวียนกันระหว่างพลเมืองเพื่อให้ได้รับการระดมอากาศกัน วิธีดำเนินการก็ให้กำนันซึ่งได้รับคำสั่งจากผู้มีอำนาจสั่ง เกณฑ์ทั้งพลเมือง ยวดยาน สัตว์พาหนะ เสบียงอาหาร เครื่องสาครอาวุธ เครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ แล้วรายงานให้นายอำเภอทราบ เพื่อรายงานตามลำดับชั้นจนถึงเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารผู้ออกหมายเกณฑ์ต่อไป ในการเกณฑ์นี้ผู้ถูกเกณฑ์จะมีสิทธิที่จะได้รับเงินทดแทนค่าเสียหายด้วย

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. 2497 ยังกำหนดให้กำนันผู้ใหญ่บ้าน เข้าไปมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องอยู่ด้วย คือ เจ้าหน้าที่จะส่งประกาศเกี่ยวกับการเกณฑ์ทหารให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านไปแจ้งให้ราษฎรในตำบลหมู่บ้านของตนทราบว่ามียาอยู่ถึง เกณฑ์ที่จะต้องลงบัญชีทหารกองเกินหรือยัง และในวันเกณฑ์ทหาร กำนันก็จะต้องร่วมกับเจ้าหน้าที่เพื่อทำการเกณฑ์ด้วย นอกจากนี้ยังมีหน้าที่อื่น ๆ อีกเกี่ยวกับราชการทหาร เช่น มีหน้าที่จับกุมผู้หลบหนีทหาร เป็นต้น

อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับคนเดินทาง

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 38 กำหนดให้ "กำนันดูแลคนเดินทางซึ่งไม่มีเหตุควรสงสัยจะเป็นผู้ร้ายให้ได้ว่าผิดตามควร" คำว่า "คนเดินทาง" หมายความว่า คนเดินทางมาจากท้องที่อื่น เข้ามาพักอาศัยอยู่ในเขตท้องที่ที่รับผิดชอบของกำนัน ชั่วครั้งชั่วคราว ในฐานะที่กำนันเป็นหัวหน้าราษฎรในตำบลนั้น กฎหมายซึ่งให้กำนันอำนวยความสะดวกแก่ผู้เดินทางพอสมควร เป็นการแสดงอัธยาศัยไมตรีระหว่างเพื่อนมนุษย์ด้วยกัน เมื่อปรากฏว่าไม่มีที่พักที่หาที่พักให้ตามสมควร ซึ่งในชั้นบางท้องที่การคมนาคมยังไม่สะดวก ไม่สามารถเดินทางถึงที่หมายได้ในวันเดียว จำเป็นต้องค้างแรม ซึ่งในชนบทไม่มีโรงแรม จำเป็นต้องอาศัยในหมู่บ้าน เช่น ศาลาวัด เป็นต้น ผู้เดินทางบางคน



อาจเป็น พ่อค้า หรือนักธุรกิจ มีทรัพย์สินส่วนตัวคิดไปบ้างก็ย่อมจะไม่เป็นการปลดกัยอย่าง  
ยิ่ง

ปัจจุบันการคมนาคมสะดวก มีรถยนต์ทางพาหนะเพิ่มขึ้น ปัญหาเกี่ยวกับผู้เดินทางผ่าน  
เขตท้องที่แล้ว ไม่สามารถถึงที่หมายในวันเดียวได้แน่นอนมีไม่มากนัก ดังนั้นหน้าที่นี้จึงยังมี  
ปฏิบัติอยู่บางท้องที่เท่านั้น โดยเฉพาะในชนบทที่ห่างไกล

### อำนาจหน้าที่เป็นหัวหน้ารับผิดชอบดูแลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการตำบล

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 29 ทวิ กำหนดให้มี  
คณะกรรมการตำบลคณะหนึ่ง ประกอบด้วยกำนันท้องที่ ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบลและ  
แพทย์ประจำตำบล เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง มีครูประจำบาลในตำบลหนึ่งคน กรรมการ  
หมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละหนึ่งคนเป็นกรรมการตำบล ผู้ทรงคุณวุฒิได้มาจากนายอำเภอ  
เป็นผู้คัดเลือก กรรมการตำบลนั้นจะต้องมีการประชุมกัน โดยมีกำนันเป็นประธาน ซึ่ง  
โครงสร้างคล้ายกับคณะกรรมการสภาตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่  
13 ธันวาคม 2515 ต่างกันแต่เพียงว่า คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมาจากการเลือกตั้ง และ  
มีปลัดอำเภอหรือพัฒนากร เป็นที่ปรึกษาสภาตำบลและเพิ่มขึ้น เท่านั้น หน้าที่ของสภาตำบล  
ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ข้อ 11 กำหนดไว้ 6 ประการ คือ

1. บริหารงานของสภาตำบล หรือดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายจาก ผู้  
ว่าราชการจังหวัด
2. งานบริหารสภาตำบล ได้แก่ การพิจารณาจัดหางบประมาณรายจ่าย  
ประจำปีเสนอให้นายอำเภออนุมัติ การพิจารณาจัดทำโครงการพัฒนาตำบลในด้านต่าง ๆ  
เป็นต้น

หน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นกิจกรรมส่วนจังหวัดอัน  
เป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีดังต่อไปนี้

- 1.1 การรักษาความสงบ เรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของประชาชน
- 1.2 การศึกษา การหาทุนบำรุงศาสนา และการส่งเสริมวัฒนธรรม
- 1.3 การสาธารณสุขการ

- 1.4 การป้องกันโรค การบำบัดโรค การจัดตั้งและการบำรุงสถานพยาบาล
- 1.5 การจัดให้มีและบำรุงทางน้ำ ทางบก
- 1.6 การจัดให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- 1.7 การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดินและที่สาธารณะ
- 1.8 การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- 1.9 การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- 1.10 การจัดให้มีโรงฆ่าสัตว์
- 1.11 การจัดให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- 1.12 การจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- 1.13 การจัดให้มีบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะ สวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมราษฎร
- 1.14 การบำรุงและส่งเสริมการทํามาหากินของราษฎร
- 1.15 การจัดให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- 1.16 การแย่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้ส่วนราชการส่วนท้องถิ่น
- 1.17 การจัดการคุ้มครองดูแลและหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินส่วนจังหวัด
- 1.18 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 1.19 การพาณิชย์
- 1.20 กิจการอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎร และท้องถิ่น หรือกิจการอื่นซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นกิจการส่วนจังหวัด

เนื่องจากสภาตำบลไม่ได้เป็นนิติบุคคล และมีพื้นที่ซ้อนทับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนั้นทรัพย์สินที่เกิดจากโครงการต่าง ๆ หลายโครงการ เช่น โครงการสร้างงานในชนบท จึงต้องขึ้นทะเบียนเป็นทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ตั้งงบประมาณเพื่อซ่อมแซม ปรับปรุง บำรุงรักษา โดยมีสภาตำบลเป็นผู้ดูแล

2. พิจารณาให้ความเห็นชอบโครงการและงานเกี่ยวกับการพัฒนาตำบล ปัจจุบันได้มีการกำหนดหน่วยงานพัฒนาชนบทระดับชาติขึ้น ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม



แห่งชาติ ฉบับที่ 5<sup>39</sup> การดำเนินการพัฒนาชนบท ของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ จะต้องมีการประสานสอดคล้องกันมากขึ้น ไม่ใช่ต่างคนต่างทำเหมือนแต่ก่อน ดังนั้นจึงต้องมีการกำหนดแบบแผนของการพัฒนาชนบทขึ้น ต้องมีแผนระดับตำบล 5 ปี มีแผนประจำปี สภาตำบลมีหน้าที่ให้ความเห็นชอบโครงการต่าง ๆ หรือบรรจุเอาความต้องการต่าง ๆ ของประชาชนในปกครองของคนเข้าไปในแผน รวบรวมข้อเสนอของประมาณมาดำเนินการ

3. ให้ความร่วมมือและประสานงานในโครงการ สนับสนุนให้มีการร่วมมือจากองค์การอาสาสมัคร หรือองค์การสาธารณกุศล ตลอดจนพิจารณาแก้ไขปัญหาย่อยขัดข้อง และอุปสรรคที่เกี่ยวกับการพัฒนาตำบล

4. เผยแพร่การดำเนินงานพัฒนาของทางราชการให้ราษฎรทราบ

5. ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ที่กำหนดไว้สำหรับคณะกรรมการตำบล ซึ่งหมายถึง การทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาและให้คำแนะนำแก่กำนันในการปฏิบัติหน้าที่โดยเฉพาะ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในตำบล การส่งเสริมอาชีพราษฎร การหาบารุงท้องที่ เป็นต้น

6. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการได้มอบหมาย โดยให้ประธานสภาตำบลเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการตามมติของสภาตำบล เว้นแต่สภาตำบลจะมอบหมายให้ผู้อื่นดำเนินการแทน

ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 29 ทวิ กำหนดให้ตำบลหนึ่ง ให้มีคณะกรรมการตำบลคณะหนึ่งมีหน้าที่เสนอข้อแนะนำ และให้คำปรึกษาต่อกำนัน เกี่ยวกับกิจการที่จะปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของกำนัน ซึ่งตามบทบัญญัติดังกล่าวได้ให้คณะกรรมการตำบลมีหน้าที่เพียงเสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาต่อกำนันเกี่ยวกับกิจการที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของกำนันเท่านั้น กรรมการตำบลมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา เว้นแต่กรรมการตำบลผู้ทรงคุณวุฒิเท่านั้น

อย่างไรก็ตามกำนันยังมีฐานะอีกฐานะหนึ่งคือเป็นประธานสภาตำบล ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 โดยให้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

<sup>39</sup> "บททวนความจำ : สำระสำคัญของแผน 5," วารสารเศรษฐกิจและสังคม 1 (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2527), หน้า 12-13.

### อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจำหน่ายยาตำราหลวง<sup>40</sup>

โดยที่กระทรวงสาธารณสุขได้ขอให้กระทรวงมหาดไทยสั่งการให้กรมการปกครอง ดำเนินการจำหน่ายยาตำราหลวง เนื่องจากเห็นว่ากรมการปกครองมีเครื่องมือที่จะติดต่อกับราษฎรได้ใกล้ชิด คือ มีกำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นพนักงานฝ่ายปกครองอยู่แล้ว ซึ่งสามารถ ดำเนินการได้ง่ายและสะดวกกว่าที่จะให้กระทรวงสาธารณสุขดำเนินการ ฉะนั้นกรมการ ปกครอง จึงได้จัดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่อยู่ห่างไกลจากโรงพยาบาล หรือสถานอนามัยเป็นผู้ จำหน่ายยาตำราหลวง

ปัจจุบัน สถานอนามัยตามตำบลต่าง ๆ ของกระทรวงสาธารณสุขมีเพิ่มมากขึ้นแล้ว ประกอบกับการคมนาคมสะดวกขึ้นกว่าเก่า ทำให้การติดต่อกับสถานอนามัยตำบล สถานี อนามัยอำเภอ โรงพยาบาลก็มีขึ้นทั่วไปตามอำเภอ ฉะนั้นความจำเป็นที่ต้องให้กำนันผู้ใหญ่ บ้านจำหน่ายยาตำราหลวงจึงลดลง

### อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาชุมชน

งานพัฒนาชุมชนเป็นการเสริมสร้างความเจริญทั้งด้านวัตถุและจิตใจ คือ ทั้งด้าน เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ให้ราษฎรมีมาตรฐานการครองชีพสูงขึ้น ได้เปลี่ยนแปลง แก่ไข ชีวิตจิตใจและความรู้สึกนึกคิดของราษฎร โดยมีกรมพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย เป็นเจ้าหน้าที่รับผิดชอบ การบริหารงานของกรมพัฒนาชุมชนแยกเป็น การบริหารส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค สำหรับการบริหารส่วนภูมิภาคได้แบ่งออกเป็นคณะกรรมการระดับต่าง ๆ คือ คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด คณะกรรมการพัฒนาอำเภอ คณะกรรมการพัฒนาตำบล และ คณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะเข้าไปเกี่ยวข้องในระดับตำบลและหมู่บ้าน เป็นคณะกรรมการพัฒนาตำบล และคณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน ซึ่งมีองค์ประกอบดังนี้<sup>41</sup>

<sup>40</sup> กระทรวงมหาดไทย, ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วย การดำเนินการ จำหน่ายยาตำราหลวง (ตามโครงการจำหน่ายยาตำราหลวงของกรมการปกครอง) พ.ศ. 2507.

<sup>41</sup> กระทรวงมหาดไทย, "ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยคณะกรรมการพัฒนา หมู่บ้าน และตำบล ปี พ.ศ. 2508" (เอกสารจัดสำเนา), หน้า 3-4.



คณะกรรมการหมู่บ้าน ประกอบด้วยบุคคลต่อไปนี้

1. กำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง
2. บุคคลอื่น ได้แก่ ครูประจำบาลที่สอนอยู่ในโรงเรียนซึ่งตั้งอยู่ในหมู่บ้านนั้น หรือผู้นำท้องถิ่นในหมู่บ้านนั้น ซึ่งผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาตำบลเป็นผู้เลือกตั้งขึ้น อยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 5 ปี

คณะกรรมการหมู่บ้านมีจำนวนรวมกันระหว่าง 5-9 คน เรียกชื่อย่อว่า "กพม" มีประธานกรรมการคนหนึ่ง ได้แก่ กำนันหรือผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านนั้น เป็นประธานโดยตำแหน่ง และให้เลือกตั้งกันเองเป็นรองประธานคนหนึ่ง

คณะกรรมการพัฒนาตำบล ประกอบด้วยกำนันท้องถิ่น แพทย์ประจำตำบล ผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบล และรองประธานคณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน หมู่บ้านละ 1 คน เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง เรียกชื่อโดยย่อว่า "กพต"

คณะกรรมการพัฒนาตำบลนี้ มีประธานกรรมการคนหนึ่ง ได้แก่กำนันแห่งตำบลนั้นเป็นประธานโดยตำแหน่ง และมีรองประธาน 1 คน เลือกตั้งขึ้นจากกรรมการ สำหรับเลขานุการเลือกตั้งจากกรรมการ หรือบุคคลอื่นที่เห็นสมควร การดำเนินงานของคณะกรรมการพัฒนาตำบล มีพัฒนาการเป็นผู้รับผิดชอบประจำกลุ่ม เป็นที่ปรึกษาสำหรับตำบลที่เป็นเขตพัฒนาชุมชนที่มีหมู่บ้านเกินกว่า 15 หมู่บ้านขึ้นไป ต้องแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มให้รวมกันเป็นคณะกรรมการพัฒนาตำบลคณะเดียว มีพัฒนาการผู้รับผิดชอบประจำกลุ่มในแต่ละกลุ่มร่วมกันเป็นที่ปรึกษาในการดำเนินงาน มีหน้าที่ดังนี้

1. ทำงานร่วมกับพัฒนาการ และเจ้าหน้าที่วิชาการของกระทรวง ทบวง กรม ในการพัฒนากิจกรรมของหมู่บ้านตามความต้องการของประชาชน
2. เป็นสถาบันที่ประชุมพิจารณาปัญหาของท้องถิ่น และวางโครงการเพื่อพัฒนาท้องถิ่นนั้น ๆ
3. เป็นสื่อการติดต่อ ให้ความรู้ที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชน
4. ส่งเสริมเผยแพร่ ให้ประชาชนมองเห็นปัญหาในการครองชีพ เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาหรือรับเอาการเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ เข้าไปใช้ในการดำเนินชีวิตให้ดีขึ้น

5. ร่วมกับประชาชนในการวางโครงการพัฒนากิจกรรมต่าง ๆ และรวมกลุ่มประชาชนที่มีความสนใจร่วมกัน เพื่อฝึกอบรมให้มีความรู้ในวิธีการและฝีมือใหม่ ๆ อันเป็นประโยชน์ในการยกระดับการครองชีพให้สูงขึ้น และอื่น ๆ ตามความต้องการของประชาชน

ในัจจุบันนี้รัฐบาลได้กำหนด ให้หมู่บ้าน มีคณะกรรมการหมู่บ้านเพียงคณะเดียว โดยให้กระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2524 เรื่อง การปรับปรุงรูปแบบหมู่บ้าน ทั้งนี้โดยให้ปฏิบัติตาม ข้อบังคับ กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินงานของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2526 ลงวันที่ 3 สิงหาคม พ.ศ. 2526 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 100 ตอนที่ 132 วันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2526 และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 9 ธันวาคม 2526 ทั้งนี้ ยกเว้นหมู่บ้าน อพย. ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง พ.ศ. 2522 ให้คงเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

ดังนั้น รูปแบบคณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน ซึ่งถูกยกเลิกไป แล้วใช้รูปคณะกรรมการหมู่บ้าน ซึ่งออกโดยอาศัยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แทน บทบาทภาระหน้าที่ของผู้นำหมู่บ้านก็เปลี่ยนแปลงไปด้วย

#### สถานการณ์และบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

ก. สถานะทางกฎหมาย กำนันผู้ใหญ่บ้านมิได้มีฐานะเป็นข้าราชการ เพราะได้รับเงินเดือนซึ่งไม่ใช่จากงบประมาณประเภทเงินเดือน คำว่า "ข้าราชการพลเรือน" หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ให้รับราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือน... แต่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 27, 28 และ มาตรา 34, 35 มีหน้าที่ตรวจรักษาความปกติเรียบร้อย หรือป้องกันภัยอันตราย หรือจับกุมผู้กำลังกระทำความผิด หรือมีเหตุควรสงสัยว่าเป็นผู้ที่ได้กระทำความผิดกฎหมาย หรือจับกุมผู้ที่ถูกหมายจากทางราชการให้จับกุม เป็นต้น ประกอบกับพิจารณาถึงความหมายของคำว่า เจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง ตามมาตรา 2 (16) แห่งประมวลกฎหมายวิธี



พิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477 ให้ความหมายว่า "เจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้มีอำนาจ และหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของราษฎร" ดังนั้นกำนันผู้ใหญ่บ้านมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ข. สถานะในทางปกครอง นอกจากมีอำนาจหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยในหมู่บ้านตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แล้วกำนันผู้ใหญ่บ้านยังทำหน้าที่แบ่งเป็น 2 สถานะ คือ สถานะแรก เป็นตัวแทนของประชาชน ทั้งนี้เนื่องจากกำนันผู้ใหญ่บ้านได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในตำบลและหมู่บ้าน และต้องเป็นผู้ดูแลผลประโยชน์ของราษฎร คอยเป็นปากเสียงให้ราษฎร หากราษฎรได้รับความลำบากเดือดร้อนประการใดกำนันผู้ใหญ่บ้านต้องนำเสนอให้ทางราชการทราบ โดยเฉพาะระดับอำเภอ เพื่อหาทางช่วยเหลือต่อไป อีกสถานะหนึ่ง เป็นตัวแทนของทางราชการ มีหน้าที่ดูแลความสงบเรียบร้อยและทุกข์สุขของราษฎรในตำบลและหมู่บ้าน นำนโยบายของทางราชการไปปฏิบัติ ให้ความช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ลงไปปฏิบัติงานในพื้นที่ ฯลฯ

ค. สถานะในทางสังคม กำนันผู้ใหญ่บ้าน มักเป็นผู้นำแบบไม่เป็นทางการอีกด้วย เช่น เชี่ยวเป็นเจ้าภาพงานแต่งงาน โทณจุก บวชนาค เป็นประธานกรรมการ หอดคำป่า กรินสามัคคี หรือเป็นกรรมการต่าง ๆ เนื่องจากเป็นบุคคลที่ได้รับความเชื่อถือ และเป็นผู้นำทางสังคมอย่างเป็นทางการอยู่แล้ว

#### กำนัน ผู้ใหญ่บ้านถูกควบคุมอย่างไร

แม้ว่า กำนันผู้ใหญ่บ้านจะไม่ได้เป็นข้าราชการ ตามระเบียบข้าราชการพลเรือนก็ตาม แต่ตามกฎหมาย ถือว่า กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง ที่มีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของราษฎร จึงจำเป็นต้องมีการปกครองบังคับบัญชา และคอยควบคุมการปฏิบัติงานของกำนันผู้ใหญ่บ้านให้ดำเนินไปด้วยความถูกต้อง หากกระทำผิดกฎหมายหรือผิดวินัยก็ย่อมต้องได้รับโทษ เช่นกัน

สำหรับการบังคับบัญชา กำนันผู้ใหญ่บ้าน ขึ้นตรงต่อนายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัด ขึ้นไปตามลำดับชั้น นายอำเภอเป็นผู้ออกคำสั่ง กำนันผู้ใหญ่บ้านอยู่ในฐานะ ที่อยู่ใต้การบังคับบัญชา จะต้องมีพันธะผูกพันในผลการปฏิบัติหน้าที่ของตนต่อนายอำเภอ ซึ่งเป็นผู้

บังคับบัญชา ในทางปฏิบัติผู้ใหญ่มักรายงานกำนัน และกำนันรายงานให้นายอำเภอทราบ และในทางกลับกันเมื่อมีราชการอะไร อำเภอก็มักส่งกำนันให้ไปชี้แจงสั่งการแก่ผู้ใหญ่บ้าน อีกต่อหนึ่ง เป็นต้น

สำหรับการควบคุม นอกจากควบคุมโดยตรง โดยการวางระเบียบกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตลอดจนวิธีการเลือกตั้ง คุณสมบัติของผู้สมัคร การวางระเบียบนั้นก็เพื่อต้องการให้ได้คนดีเข้ามาเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แล้วยังมีการควบคุมโดยการกำหนดวินัยไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 61 ทวิ ว่า "กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องรักษาวินัยโดยเคร่งครัดอยู่เสมอ ผู้ใดฝ่าฝืนให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดต้องได้รับโทษ" และวรรค 2 ของ มาตราเดียวกันบัญญัติว่า "วินัยและโทษผิดวินัย ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนโดยอนุโลม"

วินัยของข้าราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2517 กำหนดไว้ตั้งแต่มาตรา 65-82 นอกจากนั้นพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 61 ทวิ ยังได้กำหนดอำนาจการลงโทษให้แก่กำนัน นายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัด โดยสรุปว่า

1. กำนันมีอำนาจลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ใหญ่บ้านได้
2. นายอำเภอมีอำนาจลงโทษกำนัน ผู้ใหญ่บ้านได้ เช่น ลดอันดับเงินตอบแทน ตัดเงินตอบแทน ลงโทษภาคทัณฑ์ และสั่งพักหน้าที่ในระหว่างถูกสอบสวนความผิดอาญาหรือวินัย
3. ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจลงโทษกำนัน ผู้ใหญ่บ้านได้ทุกสถาน เช่น หากสอบสวนพบว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้านบกพร่องในหน้าที่ หรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง จะสั่งให้ออกจากตำแหน่งได้

นอกจากนี้ยังมีการควบคุมโดยราชฎีกอีกด้วย กล่าวคือในมาตรา 14 (6) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 บัญญัติว่า "ราชฎีกามีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านนั้น มีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งจำนวน ร้องขอให้ออกจากตำแหน่ง" และเมื่อผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง ตำแหน่งกำนันก็พ้นด้วยโดยปริยาย



## สรุป

กล่าวได้ว่า พัฒนาการของการแบ่งรูปการปกครองในอดีตจนถึงปัจจุบัน มีระยะเวลาอันยาวนานมาก และไม่มีลักษณะที่ผิดแผกแตกต่างจากเดิมมากนัก ทั้งนี้เพราะกฎหมายปกครองท้องที่ตราขึ้นสมัยหลัง ได้ร่างขึ้นโดยอาศัยรูปการปกครอง ซึ่งมีอยู่เดิมเป็นหลักใหญ่ จะคิดแปลงแก้ไขก็เพียงเล็กน้อย ดังนั้น การยอมรับของประชาชนในด้านอำนาจและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงมีมาช้านานแล้ว การที่กฎหมายรองรับอำนาจหน้าที่ของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีมากมายหลายทาง ทั้งทางอาญา อำนาจหน้าที่ในการเรียกประชุมราษฎรเพื่อแจ้งข้อราชการ อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับสิ่งสาธารณประโยชน์ เกี่ยวกับบัญชีสำมะโนครัว ทะเบียนสัตว์พาหนะ อำนาจหน้าที่ในการเกณฑ์ทหารในยามปกติและสภาวะสงคราม อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับคนเดินทาง อำนาจหน้าที่ดูแลสภาพตำบล อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาชุมชน และอื่น ๆ เช่นนี้ ล้วนมีอิทธิพลเหนือความเป็นอยู่ของประชาชน เพราะฐานะหนึ่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีหน้าที่เกี่ยวข้องในทุกข์สุขและเอื้อประโยชน์ต่อประชาชน.

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย