

ประเด็นคัดสรรว่าด้วยเรื่องกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
Selected Issues Concerning the Sub-District Headman
and Village Headman

พงศ์สวัสดิ์ ราชจันทร์¹ วรฉัตร วรวิวรรณ² พิมลศักดิ์ นิลผาย³ สุริยา ปัญญจิตร⁴ อภินันท์ ทะสุนทร⁵
Pongsawut Rachjun, Worachut Wariwun, Phimolsuk Nilphai, Suriya Punyajit,
Apinan Thasunthron

บทคัดย่อ (Abstract)

บทความนี้มุ่งนำเสนอประเด็นคัดสรรเกี่ยวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่ปกครองและบริหารการปกครอง “ท้องที่” ซึ่งได้ถือกำเนิดและมีพัฒนาการอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 และตราบจนปัจจุบัน ยังคงกล่าวได้ว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นสถาบันที่มีทั้งบทบาทและอำนาจหน้าที่ในเขตการปกครองที่เรียกว่าตำบลและหมู่บ้าน โดยมีแนวคิดรวบยอดทางกฎหมายและการบริหารราชการเรียกรวมกันว่าเป็น “การปกครองท้องที่” ดังจะเห็นได้ว่าชื่อดังกล่าวเป็นชื่อของการจัดระบบปกครองและเป็นระบบการบริหารราชการลักษณะหนึ่งของไทย ซึ่งมีพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 เป็นกฎหมายแม่แบบคือ ได้วางรากฐานไว้ลักษณะของการปกครองท้องที่ดังกล่าว นับว่าเป็นโครงสร้างสำคัญของการบริหารดินแดนของไทย

คำสำคัญ (Keywords): ประเด็นคัดสรร; กำนัน; ผู้ใหญ่บ้าน

Abstract

This article aims to present a Selected issues concerning the sub - district headman and village headman is an institution that governs and administers the

Received: 2022-04-01 **Revised:** 2022-06-17 **Accepted:** 2022-06-20

¹ คณะนิติรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด Faculty of Law and Politics, Roi Et Rajabhat University. Corresponding Author e-mail: seat007@outlook.com

² คณะนิติรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด Faculty of Law and Politics, Roi Et Rajabhat University

³ คณะนิติรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด Faculty of Law and Politics, Roi Et Rajabhat University

⁴ คณะนิติรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด Faculty of Law and Politics, Roi Et Rajabhat University

⁵ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์ Faculty of Humanities and Social Science, Phetchabun Rajabhat University

"local" administration, which has been born and developed continuously since the reign of King Rama V and until the present. still said the village headman is an institution that has both roles and duties in the administrative districts called sub-districts and villages. The concept of legal and public administration is collectively referred to as "local governance", as can be seen that the name is the name of the organization of government and is a system of government administration in Thailand. which has the Local Administrative Act B.E. 2457 as a model law is to have laid the foundation for the characteristics of such local governance It is considered an important structure of Thai territorial administration.

Keywords: Selected Issues; Sub - District Headman; Village Headman

บทนำ (Introduction)

กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่หลักในการบำบัดทุกข์ บำรุงสุขของประชาชน ซึ่งเป็นหน้าที่ที่มีขอบเขตของภารกิจกว้างขวาง กำหนดผู้ใหญ่บ้านในฐานะพนักงานฝ่ายปกครองในระดับท้องที่จึงมีบทบาทหน้าที่ต้องรับผิดชอบงานของกระทรวงมหาดไทย และยังต้องรับผิดชอบงานของทุกกระทรวง ทบวง กรม ที่นำลงไปปฏิบัติในตำบล หมู่บ้าน จึงนับว่าเป็นกลไกที่สำคัญที่ทำให้งานของทางราชการบรรลุเป้าหมาย ตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเกิดขึ้นครั้งแรกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 เนื่องจากสมัยนั้นประเทศไทยกำลังเผชิญกับการคุกคามของมหาอำนาจตะวันตกที่แผ่ขยายอิทธิพลเข้ามาถึงประเทศเพื่อนบ้านของไทย ขณะที่การปกครองของไทยขณะนั้นยังคงล้าสมัยไม่มีเอกภาพในทางการปกครองอย่างแท้จริง เป็นอันตรายต่อความมั่นคงของราชอาณาจักร พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงตัดสินพระทัยที่จะปฏิรูปการปกครองเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งและรักษาเอกราชของชาติไว้ จึงได้ปฏิรูปการปกครองระดับตำบล หมู่บ้านครั้งสำคัญในปี พ.ศ.2435 (ร.ศ. 111) โดยทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้หลวงเทศาภิบาลวิจารย์ (เส็ง วิริยศิริ) ไปทดลองตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านขึ้นที่บ้านเกาะบางปะอิน อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยาโดยให้ราษฎรพิจารณาเลือกผู้ใหญ่บ้านแล้วให้ผู้ใหญ่บ้านเลือกตนเองเป็นกำนัน ในการปฏิบัติหน้าที่ที่กำหนดให้มีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องที่การป้องกันโจรกรรมและผู้ร้ายและกำหนดให้มีผลประโยชน์ตอบแทนบ้าง เช่น สิ้นลดค่านา ภาษีไม้ไผ่ ค่าเหยียบย่ำที่นาราชกร เป็นต้น ความมุ่งหมายก็เพื่อให้บุคคลที่ราษฎรเลือกเข้ามาได้มีหน้าที่ดูแลดำเนินงานของตำบล หมู่บ้าน ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย เป็นหูเป็นตาให้แก่ทางราชการที่จะช่วยสอดส่องดูแลทุกข์สุขของราษฎรทั่วไป ตลอดจนช่วยเร่งรัดจัดเก็บภาษีอากรและผลประโยชน์ของแผ่นดินซึ่งสมควรได้จากราษฎรโดยธรรม (กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2553)

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นสถาบันที่ทำหน้าที่ปกครองและบริหารการปกครอง "ท้องที่" ซึ่งได้ถือกำเนิดและมีพัฒนาการอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

รัชกาลที่ 5 และตราฉบับปัจจุบัน ยังคงกล่าวได้ว่า กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นสถาบันที่มีทั้งบทบาทและอำนาจหน้าที่ในเขตการปกครอง ที่เรียกว่าตำบลและหมู่บ้าน โดยมีแนวคิดรวบยอดทางกฎหมาย และการบริหารราชการเรียกรวมกันว่าเป็น “การปกครองท้องที่” ดังจะเห็นได้ว่าชื่อดังกล่าวเป็นชื่อของการจัดระบบปกครองและเป็นระบบการบริหารราชการลักษณะหนึ่งของไทย ซึ่งมีพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 เป็นกฎหมายแม่แบบคือได้วางรากฐานไว้ลักษณะของการปกครองท้องที่ดังกล่าว นับว่าเป็นโครงสร้างสำคัญของการบริหารดินแดนของไทย (Territory Administration) โดยที่ในระยะต่อมาได้มีการสถาปนาโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคขึ้นที่มีจังหวัดและอำเภอขึ้นเป็นโครงสร้างส่วนบนอีกชั้นหนึ่ง การที่การปกครองท้องที่มีลักษณะดังกล่าวส่งผลให้กำนันผู้ใหญ่บ้านของไทยมีพัฒนาการต่อเนื่อง (การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและการบริหารแต่ละครั้งมุ่งปรับปรุงแก้ไขโครงสร้างส่วนบนและไม่ได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงโครงสร้างส่วนล่าง) และที่สำคัญคือ การมีสองสถานภาพควบคู่กันไปกล่าวคือในทางหนึ่ง กำนันผู้ใหญ่บ้านมีฐานะเป็นผู้แทนของรัฐคือ ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่ปฏิบัติงานอยู่ในระดับล่างสุดของรัฐและอยู่ใกล้ชิดสนิทกับประชาชนในท้องที่ต่าง ๆ มีหน้าที่สำคัญคือการช่วยเรื่อง การประสานงานต่างๆ เช่นการประชุมประชาชนในเขตหมู่บ้านและการแจ้งข่าวสารของทางราชการ ให้ประชาชนรับทราบ เป็นต้น ในขณะเดียวกัน กำนันผู้ใหญ่บ้านก็มีสถานะและมีบทบาทเป็นผู้แทนประชาชน เป็นผู้นำของชุมชน เนื่องจากไม่ได้มีสถานะเป็นข้าราชการของรัฐเต็มตัว อีกทั้งมิได้ทำงานให้แก่ทางราชการเต็มเวลาบทบาทและหน้าที่ดังกล่าวส่งผลให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ต้องดูแลความสุขทุกข์ของประชาชนที่เรียกกันว่า “ลูกบ้าน” ในด้านต่างๆ เป็นอันมาก ทั้งที่เกี่ยวข้องกับการระดมทรัพยากรจากแหล่งต่างๆ เพื่อให้มีโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นของตำบลหมู่บ้าน กิจกรรมทางด้านวัฒนธรรมและทางด้านจิตใจของลูกบ้าน (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2546)

ดังนั้น บทบาทวิชาการนี้จึงมุ่งนำเสนอองค์ความรู้เกี่ยวกับกำนันผู้ใหญ่บ้านอย่างรอบด้าน ซึ่งการนำเสนอแบ่งออกเป็น 4 ส่วน กล่าวคือ ส่วนแรก: ว่าด้วยประวัติศาสตร์กำนันผู้ใหญ่บ้าน ส่วนที่สอง: ว่าด้วยบทบาทอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมาย ส่วนที่สาม: ว่าด้วยการจัดระเบียบการปกครองท้องที่ และ ส่วนสุดท้าย : เป็นการสรุป

ว่าด้วยประวัติศาสตร์กำนันผู้ใหญ่บ้าน

กำนันผู้ใหญ่บ้านมีพัฒนาการและประวัติศาสตร์ที่สำคัญ ดังรายละเอียดต่อไปนี้ (กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2553)

กำนันผู้ใหญ่บ้านในยุคอดีต

ในชนบทของไทยเราแต่เดิมนั้นมีลักษณะเป็นสังคมที่ประชาชนอาศัยกันเป็นกลุ่มในแต่ละกลุ่มก็มีหัวหน้าทำหน้าที่เป็นผู้ปกครองคอยดูแลชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในกลุ่มอย่างใกล้ชิด ต่อมาเมื่อประชาชนเพิ่มจำนวนมากขึ้นปัญหาต่างๆ ก็มากตามมา ความเป็นอยู่ของประชาชนก็เปลี่ยนไปทำให้อยู่ร่วมกันเป็นหลักแหล่งเป็นชุมชนมากขึ้น มีอาณาเขตแน่นอนและมีแบบแผนการจัดการปกครองอย่างเป็นทางการยิ่งขึ้น

จากหลักฐานที่มีอยู่พอสันนิษฐานได้ว่าในสมัยสุโขทัยนั้นแบ่งการปกครองออกเป็นมณฑล แต่ละมณฑลมีเมืองในสังกัดซึ่งแยกออกเป็นเมืองเอก เมืองโท ทรี และจัตวา โดยแต่ละเมืองมีการปกครอง ดังนี้

- เจ้าเมือง (มีตำแหน่งต่างกันตามชั้นของเมือง) ปกครองหลายหมื่นหลังคาเรือนและมีปลัดเมือง เป็นผู้ช่วย
- นายแขวงหรือนายอำเภอ ปกครองคนราวหมื่นหลังคาเรือน ขึ้นตรงต่อเจ้าเมือง
- นายแคว้นหรือกำนัน ปกครองคนราวพันหลังคาเรือน ขึ้นตรงต่อนายแขวง
- นายบ้านหรือผู้ใหญ่บ้าน ปกครองราวร้อยหลังคาเรือน ขึ้นตรงต่อนายแคว้น

ต่อมา สมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นเมืองหลวงของไทยมีหลักฐานปรากฏแน่ชัดว่า ได้มีการจัดระเบียบการปกครองประเทศแยกย่อยลงไปอีก กล่าวคือมีการจัดระเบียบการปกครองท้องที่ภายในเมืองหนึ่งๆ ทั้งหัวเมืองชั้นนอกและหัวเมืองชั้นใน โดยแบ่งเมืองออกเป็นแขวงและแขวงแบ่งออกเป็นตำบล ตำบลแบ่งออกเป็นบ้าน ซึ่งเป็นที่รวมของหลายๆครัวเรือนแต่ไม่ได้กำหนดจำนวนคนหรือจำนวนบ้านไว้ นอกจากนี้ยังให้มีผู้ปกครองโดยเฉพาะ ได้แก่ บ้าน มีผู้ใหญ่บ้านซึ่งเจ้าเมืองแต่งตั้งเป็นหัวหน้า เมื่อหลายบ้านรวมกันเป็นตำบลก็มีกำนันเป็นหัวหน้าและมักจะได้รับบรรดาศักดิ์เป็น “พัน” และหลายตำบลรวมกันเป็นแขวง ก็จะมีหมื่นแขวงเป็นผู้ปกครอง หลายแขวงรวมกันเป็น “เมือง” มีผู้รั้งหรือพระยามหานครเป็นผู้ปกครองเมืองนี้มีลักษณะ คล้ายกับจังหวัดในปัจจุบัน ส่วนแขวงเทียบเท่าอำเภอ การปกครองรูปแบบนี้เป็นหลักที่ยึดถือมาจนกระทั่งถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น

เมื่อได้รู้แล้วว่า “กำนันผู้ใหญ่บ้านในยุคอดีต” มีลักษณะและสำคัญอย่างไร ในประเด็นต่อมาก็จะต้องพิจารณาว่า กำนันผู้ใหญ่บ้านยุคปฏิรูปการปกครองเป็นอย่างไร ดังจะได้กล่าวในรายละเอียด ดังต่อไปนี้

กำนันผู้ใหญ่บ้านยุคปฏิรูปการปกครอง

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ได้มีการปรับปรุงการจัดระเบียบการปกครองของราชอาณาจักรไทยครั้งสำคัญ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปกครองระดับหมู่บ้านและตำบลนั้น ได้มีการทดลองตั้งผู้ใหญ่บ้านและกำนันขึ้นปกครองหมู่บ้านและตำบลครั้งแรกที่อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ในปีพ.ศ.2435 ทั้งนี้เพื่อศึกษาปัญหาและแนวทางปรับปรุงแก้ไข ซึ่งการจัดการปกครองหมู่บ้านและตำบลใหม่นี้มีลักษณะแตกต่างจากเดิมหลายประการ โดยเฉพาะในด้านกระบวนการซึ่งปรากฏในเนื้อหาจดหมายของพระยามหาอำมาตยาธิบดี (เส็ง วิริยศิริ) ครั้งยังเป็นหลวงเทศาภิบาลวิจารณ์ผู้ได้รับมอบหมายให้ทดลองตั้งผู้ใหญ่บ้านกำนัน ความว่า “ในขั้นต้นทำบัญชีสำมะโนครัวบ้านที่จะจัดเป็นหมู่บ้านและตำบลก่อนเสร็จแล้วจึงลงมือจัดการตั้งผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ต่อไปคือจัดรวบรวมครอบครัวที่เป็นเจ้าของบ้านใกล้เคียงติดต่อกันราว 10 เจ้าของ เจ้าของหนึ่งจะมีเรือนที่หลังก็ตามรวมเข้าเป็นหมู่บ้าน แล้วเชิญเจ้าของบ้านมาประชุมกันในวัด พร้อมด้วยราษฎรอื่นๆ เมื่อถามทราบว่ามีใครผู้ใดเป็นเจ้าของบ้านแล้วก็ให้มาร่วมกันขอให้เลือกกันในหมู่ของเขาที่มาประชุมว่าควรจะให้ใครเป็น “ผู้ใหญ่” สังเกตดูเขาตรึก

ตรงกันมาก ชุบชิบปรึกษาหารือกันเห็นจะเป็นด้วยเรื่องเกรงใจกันแต่ในที่สุดก็ได้ความเห็นโดยมากว่าใครในพวกของเขาที่มาประชุมนั้นควรจะเป็นผู้ใหญ่บ้าน แล้วข้าพระพุทธเจ้าก็เขียนใบตั้งชั่วคราวให้เขาถือไว้ จนกว่าจะได้มีหมายตั้งออกให้ใหม่ตามทางราชการ เมื่อได้จัดตั้งผู้ใหญ่บ้านได้พอสมควรที่จะจัดตั้งเป็นตำบลไว้แล้ว ข้าพระพุทธเจ้าก็ได้ไปประชุมที่ศาลาวัดพร้อมด้วยราษฎรในท้องที่นั้นเชิญผู้ใหญ่บ้านในตำบลที่ข้าพระพุทธเจ้าให้เลือกตั้งไว้แล้วมาประชุมพร้อมกันแล้วขอให้ผู้ใหญ่บ้านเหล่านั้นเลือกผู้ใหญ่คนหนึ่งในหมู่ของเขาว่าใครจะควรได้รับเลือกตั้งเป็นหัวหน้าว่าการตำบล เมื่อเขาพร้อมกันเห็นควรผู้ใดแล้ว ข้าพระพุทธเจ้าก็ออกหมายตั้งชั่วคราวให้เขาเป็นกำนันตำบลนั้น แล้วข้าพระพุทธเจ้าไปทำอย่างเดียวกันไปทุกตำบล ตำบลใดที่ข้าพระพุทธเจ้าไปจัดตั้งกำนันในวันแรกในวัดใด ข้าพระพุทธเจ้าอาราธนาพระภิกษุในวัดนั้นมาประชุมอยู่ด้วย พอใครได้รับเลือกตั้งแล้ว ก็นิมนต์ให้สวดชยันโตให้พร”

นอกจากทดลองตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านแล้ว ยังมีการศึกษาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมโดยดูสภาพท้องที่และความเป็นอยู่ทั่วไปของประชาชนโดยสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพเสนาบดีคนแรกของกระทรวงมหาดไทยได้เสด็จออกตรวจราชการหัวเมืองต่างๆ และยังทรงมอบหมายให้หลวงเทศาจิตร วิจารณ์เดินทางไปดูงานการปกครองของประเทศพม่าและมลายู หลังจากนั้นได้จัดประชุมข้าหลวงเทศาภิบาลเพื่อปรึกษาความเห็นและรับฟังข้อเท็จจริงของแต่ละท้องที่ เมื่อปรากฏว่าโครงการทดลองตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านนี้ประสบผลสำเร็จด้วยดี จึงได้วางรูปแบบการปกครองระดับหมู่บ้าน ตำบล เรียกว่า “การปกครองท้องที่” อย่างเป็นทางการขึ้นเป็นส่วนหนึ่งในการปกครองประเทศ และได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 ขึ้นบังคับใช้ทั่วประเทศโดยประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม ร.ศ.116 (พ.ศ. 2440) ข้อความและหลักเกณฑ์ส่วนใหญ่ของพระราชบัญญัตินี้ได้ใช้เป็นหลักในการปกครองท้องที่ของประเทศไทยสืบมา นับว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ได้กำหนดการจัดระเบียบตำบลและหมู่บ้าน รวมทั้งกำหนดหน้าที่ไว้อย่างละเอียดเพื่อให้เจ้าหน้าที่ตรวจตราดูแลทุกข์สุขของราษฎรตามท้องที่ต่างๆ ต่างพระเนตรพระกรรณสร้างความเป็นธรรมในการปกครองบ้านเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งจุดเด่นของกฎหมายฉบับนี้ที่กำหนดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นเพราะพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่จะให้ราษฎรมีโอกาสใช้สิทธิในการปกครองตนเองด้วย

หลังจากที่ได้ประกาศพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 มาเป็นเวลานานประมาณ 17 ปี ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 จึงได้ทรงประกาศยกเลิกและประกาศให้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ขึ้นใช้บังคับแทนและถือเป็นหลักในการจัดระเบียบการปกครองตำบล หมู่บ้านสืบมาจนถึงปัจจุบัน

ในระยะแรกของการฟื้นฟูได้ประสบกับปัญหาต่างๆ มากมายหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องคุณสมบัติและความประพฤติของกำนันผู้ใหญ่บ้าน รวมถึงระบบเทศบาลที่ไม่สอดคล้องกันอย่างสมบูรณ์ในการบริหารการปกครองระดับตำบล หมู่บ้าน ซึ่งก่อให้เกิดปัญหามากมายในการปกครองในปี พ.ศ.2442- 2458 กระทรวงมหาดไทย ซึ่งได้ตระหนักถึงปัญหานี้ จึงพยายามปรับปรุง

คุณสมบัติของกำนันผู้ใหญ่บ้านให้การศึกษาดูแลจนปรับปรุงขวัญกำลังใจ และให้รางวัลเพิ่มขึ้นเพื่อส่งเสริมการปฏิบัติหน้าที่

เมื่อได้รู้แล้วว่า “กำนันผู้ใหญ่บ้านยุคปฏิรูปการปกครอง” มีลักษณะและสำคัญอย่างไร ในประเด็นต่อมาก็จะต้องพิจารณาว่า กำนันผู้ใหญ่บ้านช่วงเปลี่ยนแปลงการปกครอง เป็นอย่างไร ดังจะได้กล่าวในรายละเอียด ดังต่อไปนี้

กำนันผู้ใหญ่บ้านช่วงเปลี่ยนแปลงการปกครอง (ปี พ.ศ.2493 - 2500)

ในช่วงปี พ.ศ.2493 - 2500 ได้มีการยกระดับให้ความสำคัญสำหรับบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้าน มากขึ้น โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้ตราพระราชบัญญัติต่างๆมากมายที่เกี่ยวข้องกับกำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งจะต้องเป็นผู้รักษากฎหมายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ ทำให้อำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ครอบคลุมวิถีชีวิตประชาชนในตำบล หมู่บ้านเกือบทุกเรื่อง ตั้งแต่เกิดจนตาย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องน้ำท่วม ฝนตก ฝนแล้ง เกิดศัตรูพืช โรคภัยไข้เจ็บ ฯลฯ ล้วนเป็นหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะต้องคอยช่วยเหลือดูแลทั้งสิ้น

กำนันผู้ใหญ่บ้านเริ่มเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับงานการพัฒนามากขึ้น เมื่อมีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรกในปีพ.ศ.2504 ประกอบกับได้มีการโอนอำนาจการสอบสวนของกระทรวงมหาดไทยไปให้ตำรวจดำเนินการแต่ฝ่ายเดียว กระทรวงมหาดไทยจึงหันมามุ่งเน้นงานพัฒนาและส่งเสริมอาชีพให้ราษฎร กำนันผู้ใหญ่บ้านในฐานะพนักงานฝ่ายปกครองในตำบล หมู่บ้าน จึงต้องสนองนโยบายของกระทรวงมหาดไทยในสมัยนั้น โครงการสำคัญของรัฐบาลสามารถสำเร็จได้ด้วยความร่วมมือของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ไม่ว่าจะเป็นโครงการเลี้ยงสัตว์ ปลูกพืช โครงการทำนาปีละ 2 ครั้ง หรือโครงการสร้างงานในชนบท (กสช.) เป็นต้น

เนื่องจากการปกครองตำบล หมู่บ้าน เป็นการปกครองท้องที่ซึ่งชนบทที่ยังไม่มีลักษณะเป็นชุมชนพอที่จะยกระดับให้เป็นการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบใดรูปหนึ่งได้ แต่เพื่อเป็นการเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองและการบริหารท้องถิ่นของตนมากขึ้น และเป็นการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในชนบท รัฐบาลจึงได้ตั้งสภาตำบลขึ้นทั่วประเทศ โดยเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ ปีพ.ศ.2499 และแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลายครั้งจนถึงรูปแบบสภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติดังกล่าวก็คือคณะกรรมการสภาตำบล” ซึ่งกำหนดให้กำนันผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบล เป็นกรรมการสภาตำบลโดยตำแหน่ง ปฏิบัติงานร่วมกับกรรมการสภาตำบลโดยเลือกตั้ง ซึ่งได้แก่ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจาก การเลือกตั้งของราษฎรหมู่บ้านละ 1 คน มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานและพัฒนาตำบล โดยมีงบประมาณ เพื่อดำเนินการเป็นของตนเองส่วนหนึ่ง และมีอิสระในการดำเนินกิจการพอสมควรถึงแม้ว่าจะไม่ได้เป็นนิติบุคคลก็ตาม

เมื่อได้รู้แล้วว่า “กำนันผู้ใหญ่บ้านช่วงเปลี่ยนแปลงการปกครอง ” มีลักษณะและสำคัญอย่างไรในประเด็นต่อมาก็จะต้องพิจารณาว่า กำนันผู้ใหญ่บ้านในยุคปัจจุบัน เป็นอย่างไร ดังจะได้กล่าวในรายละเอียด ดังต่อไปนี้

กำนันผู้ใหญ่บ้านในยุคปัจจุบัน

ความเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญของกำนันผู้ใหญ่บ้าน เกิดขึ้นอีกครั้งเมื่อมีกระแสโลกาภิวัตน์เกิดขึ้นในสังคมโลก กระแสการเรียกร้องให้กระจายอำนาจการปกครองเริ่มดังขึ้น และในที่สุดก็ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปีพ.ศ.2540 การออกกฎหมายแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนมากขึ้น และยังมีผลให้กำนันผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยเช่นกัน

แต่อย่างไรก็ตาม ถึงแม้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเข้ามาบทบาทมากขึ้นในตำบล หมู่บ้านก็ได้หมายความว่าบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านจะลดน้อยถอยลง จากการศึกษาของกระทรวงมหาดไทยพบว่า กำนันผู้ใหญ่บ้านยังมีบทบาทภารกิจอีกมากมายทั้งตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 และกฎหมายอื่น ๆ รวมถึงงานตามนโยบายของรัฐบาลและกระทรวงมหาดไทย ยังมีงานภูมิภาคอีกมากที่จะต้องอาศัยกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นงานด้านการปกครองและการรักษาความสงบเรียบร้อยการอำนวยความสะดวก การป้องกันภัย ฝายพลเรือน การส่งเสริมการปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานต่างๆของรัฐในพื้นที่ งานเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน งานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริเศรษฐกิจ แบบพอเพียงเฉลิมพระเกียรติ เป็นต้น

กำนันผู้ใหญ่บ้าน คือ หัวหน้าของตำบล และหมู่บ้าน ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองของรัฐในระดับล่างที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการ ทำหน้าที่เป็นกลไกรวมทั้งอาณาบริเวณเขตพื้นที่ของการปฏิบัติงานของทางราชการในระดับล่างสุดของรัฐหรือของประเทศไทย เมื่อเรากล่าวว่า กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าของตำบลและหมู่บ้านนั้น เราหมายความว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าที่เป็นทางการ (Formal Leader) ที่ได้รับการแต่งตั้งจากทางอำเภอ ซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยปฏิบัติงานของราชการส่วนภูมิภาค แน่นอนว่าในกระบวนการดังกล่าว ได้มีการเรียกประชุมของชาวบ้าน มีการสอบถามความคิดเห็น และถึงขั้นที่ให้มีการออกเสียงเลือกตั้งของชาวบ้าน กระนั้นก็ตาม อำนาจสูงสุดและขั้นสุดท้าย กล่าวได้ว่าเป็นของราชการ ส่วนภูมิภาค เนื่องด้วยตำบลและหมู่บ้านนั้น มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองในระดับล่างของราชการ ส่วนภูมิภาค จึงไม่ได้มีความเป็นอิสระและไม่ได้เป็นองค์กรปกครองตนเองของประชาชนตามวิถีทางของระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่

อย่างไรก็ตาม ในท้องที่ต่างๆทั่วทั้งประเทศไทยนั้น ปรากฏว่ามีบรรดาผู้มีอำนาจของชุมชนอยู่แล้วตามธรรมชาติ บรรดาผู้นำเหล่านี้ เราเรียกว่าผู้นำตามธรรมชาติ หรือผู้นำที่ไม่ได้เป็นทางการ (Informal Leader) อาทิ เช่น ผู้นำของชนเผ่า หัวหน้ากลุ่มเครือญาติ บรรดาผู้อาวุโส ผู้นำทางสังคม หรือนักปราชญ์ชาวบ้าน คหบดีหรือเศรษฐีท้องถิ่น บรรดานักเลงโต รวมทั้งเจ้าพ่อท้องถิ่น เป็นต้น ผู้นำอย่างไม่เป็นทางการเหล่านี้ มีข้อที่น่าสังเกต ดังต่อไปนี้

1. บางส่วนมีลักษณะทับซ้อนกับบรรดากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กล่าวคือ กำนันผู้ใหญ่บ้านในกลุ่มนี้เป็นผู้นำที่ไม่เป็นทางการอยู่แล้ว และได้รับแต่งตั้งจากทางฝ่ายอำเภอให้ทำหน้าที่เป็นกำนันผู้ใหญ่บ้านด้วยอีกทางหนึ่ง

2. บางส่วนมีลักษณะที่แยกออกเป็นคนละส่วนกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กล่าวคือ บรรดาชาวบ้านก็ดี และทางฝ่ายอำเภอก็ดี พิจารณาว่าผู้นำที่ไม่เป็นทางการเหล่านั้น ไม่มีความเหมาะสมที่จะทำงานร่วมกับทางฝ่ายอำเภอ จึงได้แยกผู้นำที่ไม่เป็นทางการเหล่านั้นออกไปทำหน้าที่อื่นๆ ที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับกำนันผู้ใหญ่บ้านโดยตรง

3. ในขณะที่ผู้นำที่เป็นทางการคือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีพัฒนาการควบคู่ไปกับพัฒนาการของรัฐฝ่ายผู้นำที่ไม่เป็นทางการกลับมีพัฒนาการควบคู่ไปกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคม กล่าวคือ การขยายบทบาทของหน่วยงานของรัฐในท้องที่ ส่งผลให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีภารกิจเพิ่มมากขึ้น ตัวอย่างเช่น การขยายหน้าที่ของกระทรวงพาณิชย์ ส่งผลให้กำนันผู้ใหญ่บ้านได้รับมอบหมายเพิ่มขึ้นให้เป็นเจ้าหน้าที่ในการตรวจตราเครื่องชั่งตวงวัด ฯลฯ ในการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคม ก็มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงของผู้นำที่ไม่เป็นทางการ เช่น การขยายตัวของการนำมัน ส่งผลให้คหบดีท้องถิ่นมีกิจการปั้มน้ำมันในท้องถิ่น เป็นต้น

4. การศึกษาเรื่องผู้นำท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ (Formal Leader) คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงควรกระทำด้วยความระมัดระวังต่อการเปลี่ยนแปลงของผู้นำท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ (Informal Leader) เนื่องจากทั้งสองกลุ่มคนนับเป็นชนชั้นนำ (Local Elite) ของท้องถิ่นในพื้นที่เดียวกันและมีความสัมพันธ์ต่อกัน ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงของส่วนหนึ่งย่อมมีผลถึงอีกส่วนหนึ่งทั้งในทางบวกและในทางลบด้วย (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2546)

ว่าด้วยบทบาทอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมาย

อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457

อำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ในปัจจุบันเป็นไปตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาเป็นลำดับนั้น สามารถจำแนกออกมาได้เป็น 12 หมวด กล่าวคือ (กรมการปกครอง, 2553)

1. การใช้อำนาจหน้าที่ปกครองราษฎร

ในการปกครองระดับตำบล หมู่บ้านนั้น กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ได้รับเลือกจากราษฎรให้ทำหน้าที่ปกครองดูแลทุกข์สุขราษฎร นอกจากนั้นในฐานะที่กำนันก็ดี ผู้ใหญ่บ้านก็ดี เป็นบุคคลที่อยู่ในท้องที่รู้จักคุ้นเคยกับสภาพท้องที่ และรู้ความต้องการ รู้ปัญหาของท้องถิ่นเป็นอย่างดี กำนันผู้ใหญ่บ้านจึงเป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหา ปัดเป่าความเดือดร้อนแก่ราษฎรและพัฒนาความเจริญให้กับท้องถิ่นในฐานะเป็นตัวกลางระหว่างรัฐบาลกับราษฎร

2. รายงานต่อทางราชการ

ในการดูแลรักษาความสงบและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชน ตลอดจนการป้องกันและระงับเหตุร้าย การรายงานเหตุการณ์ผิดปกติที่เกิดขึ้นในตำบล หมู่บ้าน ซึ่งอาจเป็นคุณหรือโทษแก่ชุมชนประชาชนหรือต่อประเทศชาติให้ทางราชการทราบ เป็นหน้าที่สำคัญของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ในฐานะเป็นผู้ปกครองดูแลรับผิดชอบเขตปกครองนั้นๆ เพื่อจะได้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายและป้องกันมิให้เกิดเหตุลุกลามใหญ่โตขึ้น หรือเป็นการปราบปรามเหตุร้ายนั้นได้โดยเด็ดขาดรวดเร็ว

3. การนำข้อราชการไปประกาศแก่ราษฎร

การนำข้อราชการไปประกาศแก่ราษฎร หรือการประชุมอบรมชี้แจงข่าวสารแก่ราษฎรเป็นสิ่งสำคัญทางการปกครอง เนื่องจากการทำความเข้าใจร่วมกันเป็นพื้นฐานสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคถือว่า กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นตัวกลางระหว่างราชการและประชาชนในการที่จะนำข่าวสารข้อมูลทางราชการไปแจ้งให้แก่ราษฎรได้ทราบ และขณะเดียวกันก็นำความต้องการของราษฎรไปแจ้งแก่ทางราชการทราบ

4. การจัดทำทะเบียน

การจัดทำทะเบียนในท้องที่ เป็นข้อมูลพื้นฐานสำคัญด้านการปกครองที่จะต้องจัดทำเพื่อให้ได้ทราบเกี่ยวกับรายละเอียดต่างๆที่เกิดขึ้น หรือปรากฏการณ์ต่างๆ ภายในเขตปกครองอันเกี่ยวกับจำนวนประชากร จำนวนครอบครัว จำนวนสัตว์พาหนะและลักษณะพื้นที่ในเขตรับผิดชอบข้อมูลรายละเอียดดังกล่าว นอกจากจะเป็นประโยชน์แก่การปกครองและงานในหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านแล้ว ยังจะสามารถประสานงานกับทางราชการเมื่อเกิดเหตุและชี้แนะเหตุการณ์ต่างๆของทางราชการ

5. กิจการสาธารณประโยชน์

ในการปกครองระดับตำบล หมู่บ้าน กำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นผู้ได้รับเลือกจากราษฎรในตำบลหมู่บ้านนั้นมียานาจปกครองดูแลทุกข์สุขของราษฎรเป็นหน้าที่โดยตรงของกำนันผู้ใหญ่บ้านที่จะต้องดูแลเอาใจใส่ในเรื่องนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเป็นผู้ค้นเคยกกับสภาพท้องที่ที่จะต้องรู้ความต้องการและปัญหาของท้องถิ่น ได้เป็นอย่างดี กำนันผู้ใหญ่บ้านจึงเป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหา ปัดเป่าความเดือดร้อน แก่ราษฎรและปฏิบัติตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้โดยเคร่งครัด

6. การฝึกหัดอบรมให้ราษฎรรู้จักกระทำการในเวลารบ

กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านไว้ว่า จะต้องฝึกหัดอบรมให้คนไทยรู้จักหน้าที่และการกระทำในเวลารบ

7. การบำรุงและส่งเสริมอาชีพของราษฎร

การส่งเสริมอาชีพถือว่าเป็นงานที่สำคัญและเป็นงานที่ยากลำบาก เพราะการกระทำนั้นจะส่งผลไปถึงคนจำนวนมากด้วยกัน โดยปกติราษฎรทุกครัวเรือนต่างก็มีอาชีพอย่างหนึ่งอย่างใดอยู่แล้ว การที่จะส่งเสริมให้ทำมากขึ้นหรือให้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนั้นมีใช้อย่างง่าย เนื่องจากทุนในการประกอบอาชีพและแรงงานรวมทั้งการตลาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสืบทอดการประกอบอาชีพกันมาแต่โบราณ ดังนั้นการส่งเสริมอาชีพจึงหมายถึงการจัดให้ราษฎรประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งเป็นลำเป็นสัน สามารถเพิ่มพูนรายได้ให้สูงขึ้น ขยายการผลิตให้มากขึ้นไปโดยมุ่งในทางส่งเสริมอาชีพที่มีอยู่แล้วเป็นสำคัญ

8. การป้องกันโรคติดต่อ

การรักษาสุขภาพอนามัยของราษฎรนับเป็นภารกิจที่สำคัญอย่างหนึ่งของการรักษาความสงบเรียบร้อยเพราะสุขภาพของราษฎรย่อมเป็นรากฐานและบ่อเกิดแห่งความสุขสมบูรณ์ของราษฎร

ทั้งมวลและเมื่อราษฎรมีสภาพพลานามัยสมบูรณ์ ก็จะเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆไม่ว่าจะทางด้านผลิตและการสร้างสรรค์สิ่งที่ดีงามทางสังคม

9. การจัดหมู่บ้านให้เป็นระเบียบเรียบร้อย

การดูแลหมู่บ้านให้เป็นระเบียบเรียบร้อยและต้องด้วยสัญลักษณ์เป็นอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่จะต้องดูแลราษฎร หากราษฎรคนใดทิ้งให้บ้านเรือนชำรุดทรุดโทรม หรือปล่อยให้โสโครก โสภณ อาจจะเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่ผู้อยู่ในท้องถิ่นนั้น หรือผู้ที่อยู่ใกล้เคียง หรือผู้ที่ไปมา หรือให้เกิดอัคคีภัยหรือโรคภัย ให้กำนันผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบลปรึกษากัน ถ้าเห็นควรจะบังคับให้ผู้อยู่ที่นั้นแก้ไขเสียให้ดีกว่าบังคับได้ ถ้าผู้นั้นไม่ทำตามบังคับก็ให้กำนันนำความร้องเรียนต่อกรรมการอำเภอ

10. การที่เกี่ยวข้องความอาญา

การดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในทางคดี เป็นการปฏิบัติการต่อเนื่องเพื่อการปราบปรามผู้กระทำความผิดทางอาญา อันเป็นผลกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน เพราะถึงแม้ว่ากฎหมายจะบัญญัติโทษหนักเพียงใด หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีสมรรถภาพดีอย่างไรก็ตาม ก็ไม่อาจป้องกันการกระทำความผิดมิให้เกิดขึ้นได้ทุกกรณีเนื่องจากการกระทำความผิดนั้นเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมหรือเป็นผลผลิตที่เกิดขึ้นจากสังคมอยู่เสมอ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายจึงต้องเป็นผู้มีความรู้ในเรื่องนี้พอเพียงที่จะสามารถทำหน้าที่ทั้งป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิด

11. คณะกรรมการหมู่บ้าน

คณะกรรมการหมู่บ้านเป็นองค์กรประชาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ให้มีอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษาหารือ และช่วยเหลือผู้ใหญ่บ้านในการปฏิบัติหน้าที่ โดยยึดหลักเหตุผลที่ว่าการพัฒนาหมู่บ้านเป็นการพัฒนาที่ต้องช่วยเหลือร่วมมือกันและแบ่งหน้าที่รับผิดชอบกันไปทำงาน เป็นการบริหารงานของราษฎรในหมู่บ้านกันเอง อันเป็นการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยให้ราษฎรในหมู่บ้านได้ลงมือปฏิบัติจริง

12. คณะกรรมการตำบล

คณะกรรมการตำบลประกอบด้วยกำนันท้องที่ ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบลและแพทย์ประจำตำบลเป็นกรรมการตำบลโดยตำแหน่ง และครูประจำตำบลในตำบลคนหนึ่ง กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละหนึ่งคน เป็นกรรมการตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ โดยนายอำเภอเป็นผู้คัดเลือกแล้วรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญให้ไว้เป็นหลักฐาน และให้ถือว่าผู้นั้นเป็นกรรมการตำบลผู้ทรงคุณวุฒิตั้งแต่วันที่ผู้ว่าราชการจังหวัดออกหนังสือสำคัญ กรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิอยู่ในตำแหน่งคราวละห้าปี

กล่าวโดยสรุป บทบาทอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ และตามกฎหมายอื่น ๆ ที่สำคัญมีรายละเอียด ดังนี้

1. ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457

1.1 อำนาจหน้าที่ในทางปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย

1.2 หน้าที่ต้องรายงานต่อทางราชการ เช่น รายงานความเดือดร้อนของราษฎรให้ทางราชการทราบเพื่อขอความช่วยเหลือ ปฏิบัติตามคำสั่งของทางราชการ

1.3 การจัดทำทะเบียน เช่น การปรับปรุงทะเบียนท้องที่ข้อมูลจำนวนราษฎร

1.4 การนำข้อราชการไปประกาศแก่ราษฎร

1.5 การฝึกอบรมราษฎรให้รู้จักกระทำการในยามรบ

1.6 การบำรุงและส่งเสริมอาชีพแก่ราษฎร

1.7 การจัดหมู่บ้านให้เป็นระเบียบเรียบร้อย

1.8 การอันเกี่ยวกับความอาญา เช่น อำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมาย ส่งพนักงานสอบสวนท้องที่

2. ตามกฎหมายและระเบียบอื่น ๆ

2.1 ตามกฎหมายว่าด้วยทะเบียนราษฎร เช่น ผู้ใหญ่บ้านเป็นนายทะเบียนผู้รับแจ้งเกิด แจ้งตาย แจ้งย้ายที่อยู่และออกหลักฐานให้แก่ประชาชนนำไปยื่นต่อนายทะเบียน

2.2 ตามกฎหมายว่าด้วยบัตรประจำตัวประชาชน เช่น เป็นเจ้าพนักงานในการตรวจบัตรประจำตัวประชาชนเฉพาะด้านตรวจในพื้นที่

2.3 ตามกฎหมายว่าด้วยการจดทะเบียนครอบครัว เช่น ผู้ใหญ่บ้านอาจต้องไปเป็น พยาน บุคคลรับรองบุคคลที่ประสงค์จะจดทะเบียนสมรส ทะเบียนรับบุตรบุญธรรม

2.4 ตามกฎหมายว่าด้วยสัตว์พาหนะ เช่น ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ไปกับเจ้าของหรือตัวแทนนำสัตว์ ที่ต้องจดทะเบียนรูปพรรณไปจดทะเบียนรูปพรรณ

2.5 ตามกฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เช่น ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ให้คำรับรองเกี่ยวกับความประพฤติ และหลักฐานของผู้ขออนุญาตมีและใช้อาวุธปืน

2.6 ตามพระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. 2497 เช่น ต้องนำราษฎรไปแสดงตนเพื่อคัดเลือกทหาร

2.7 ตามประมวลกฎหมายอาญา เช่น ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่จับกุมผู้กระทำความผิดหรือจัดการให้เป็นไปตามหมายจับหรือหมายค้น ผู้ใหญ่บ้านและกำนันเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองเมื่อกระทำการตามอำนาจหน้าที่ ผู้ใดดูหมิ่นหรือขัดขวางย่อมมีความผิดต่อเจ้าพนักงานจะได้รับโทษหนักขึ้นกว่าความผิดต่อบุคคลธรรมดา

ว่าด้วยการจัดระเบียบการปกครองท้องที่

การจัดการปกครองท้องที่ตามที่กำหนดไว้ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 จะประกอบไปด้วย (สำนักงานบริหารการปกครองท้องที่, 2558)

อำเภอ

เป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาครองจากจังหวัด แต่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลเหมือนจังหวัด การจัดตั้ง ยุบเลิกและเปลี่ยนแปลงเขตอำเภอ กระทำได้โดยตราเป็น พระราชกฤษฎีกา มีนายอำเภอเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในอำเภอ และรับผิดชอบการบริหารราชการ

ของอำเภอ นายอำเภอสังกัดกระทรวงมหาดไทย และให้มีปลัดอำเภอและหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอซึ่งกระทรวงต่าง ๆ ส่งมาประจำให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือ การแบ่งส่วนราชการของอำเภอ มีดังนี้

1.สำนักงานอำเภอ มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของอำเภอนั้นๆ มีนายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบ

2.ส่วนต่างๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมได้ตั้งขึ้นในอำเภอนั้น มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวงกรมต่างๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอนั้นๆ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบ

กิ่งอำเภอ

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ได้กำหนดการจัดรูปการปกครองในระดับภูมิภาคไว้แค่อำเภอ แต่กิ่งอำเภอเป็นรูปการปกครองที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 กิ่งอำเภอมีฐานะเป็นส่วนราชการที่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐไปปฏิบัติงานประจำอยู่ เป็นส่วนย่อยของอำเภอ โดยอำเภอหนึ่งๆ อาจแบ่งพื้นที่ออกเป็นกิ่งอำเภอได้ตามความจำเป็นในการปกครองการจัดตั้งกิ่งอำเภอ

การตั้งกิ่งอำเภอทำโดยประกาศกระทรวงมหาดไทย โดยมีหลักเกณฑ์การจัดตั้งตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 64 ของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ดังนี้

1. อำเภอใดมีท้องที่กว้างขวางซึ่งจะตรวจตราให้ตลอดท้องที่ได้โดยยาก แต่ในท้องที่นั้นมีราษฎรไม่มากพอที่จะตั้งเป็นอำเภอหนึ่งต่างหาก หรือ

2. ท้องที่อำเภอใดมีราษฎรจำนวนมากอยู่ห่างไกลที่ว่าการอำเภอ ยากแก่การตรวจตรา แต่ท้องที่เล็กเกินไปไม่สมควรจะตั้งเป็นอำเภอหนึ่งต่างหาก

นอกจากหลักเกณฑ์ข้างต้น กระทรวงมหาดไทยโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2539 ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งกิ่งอำเภอไว้เป็นแนวทางปฏิบัติ ดังนี้

ก.กรณีเป็นชุมชนหนาแน่น

1.มีราษฎรไม่น้อยกว่า 30,000 คนขึ้นไป

2.มีตำบลไม่น้อยกว่า 5 ตำบล

3.ได้รับความเห็นชอบจากสภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดและสภาจังหวัด

ข.กรณีเป็นชุมชนห่างไกล

1.มีราษฎรไม่น้อยกว่า 15,000 คนขึ้นไป

2.มีตำบลไม่น้อยกว่า 4 ตำบล

3.ที่ว่าการกิ่งอำเภอใหม่ต้องห่างจากที่ว่าการอำเภอเดิมไม่น้อยกว่า 25 กิโลเมตร

4.ได้รับความเห็นชอบจากสภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดและสภาจังหวัด

ในการบริหารราชการของกิ่งอำเภอนั้น นอกจากมีนายอำเภอท้องที่เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาแล้ว จะมีปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ รับผิดชอบในการบริหารราชการรองจากนายอำเภอและมีหน้าที่ปฏิบัติราชการแทนนายอำเภอในเวลาที่นายอำเภอมิได้มาอยู่ที่กิ่งอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ เป็นข้าราชการในสังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

ตำบล

หน่วยงานบริหารราชการในส่วนภูมิภาคที่รองลงมาจากอำเภอ ก็คือตำบล ซึ่งจะประกอบด้วยหมู่บ้านรวมกันตั้งแต่ 5 หมู่บ้านขึ้นไป จัดตั้งขึ้นไปโดยประกาศกระทรวงมหาดไทย

ตำบล มีกำนัน เป็นหัวหน้า ได้รับค่าตอบแทนเป็นรายเดือน ซึ่งมีใช้เงินงบประมาณประเภทเงินเดือนตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

กำนันเป็นผู้ได้รับเลือกจากผู้ใหญ่บ้าน โดยนายอำเภอเป็นผู้จัดให้มีการเลือกกำนัน รับสมัครจากผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น โดยที่กำนันที่ได้รับเลือกตั้ง ตั้งแต่วันที่ 7 เมษายน 2551 มีวาระการดำรงตำแหน่ง จนอายุครบ 60 ปี ส่วนผู้ที่ดำรงตำแหน่งอยู่แล้วหรือเป็นผู้ใหญ่บ้านที่ดำรงตำแหน่งก่อน 7 เมษายน 2551 ให้ดำรงตำแหน่งวาระ 5 ปี ยังมีสาเหตุที่กำนันจะต้องออกจากตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย

หมู่บ้าน

หน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่เล็กที่สุด คือ หมู่บ้าน ซึ่งจะประกอบด้วยบ้านหลายบ้านในท้องที่เดียวกัน โดยยึดหลักเกณฑ์เพื่อความสะดวกในการให้บริการประชาชน ดังนี้

1. ถ้าเป็นที่ที่มีคนอยู่รวมกันมาก แม้จำนวนน้อยให้ถือจำนวนคนเป็นสำคัญคือ ประมาณ 200 คน เป็น 1 หมู่บ้าน
2. ถ้าเป็นที่ที่มีผู้คนตั้งบ้านเรือนอยู่ห่างไกล ถึงแม้จะมีจำนวนน้อย ให้ถือจำนวนบ้านคือประมาณ 5 บ้าน ก็จัดเป็นหมู่บ้านได้

ในหมู่บ้านมีผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งเป็นหัวหน้าที่รับผิดชอบ และมีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองหมู่บ้านละ 2 คน เว้นแต่หมู่บ้านใดมีความจำเป็นต้องมีมากกว่า 2 คน ต้องขออนุมัติกระทรวงมหาดไทย และผู้ว่าราชการจังหวัดอาจจะพิจารณาเห็นสมควรให้มีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบได้ด้วย

กล่าวโดยสรุป “ราชการบริหารส่วนภูมิภาค” เป็นการจัดระเบียบการปกครองตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Deconcentration) ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้แก่ จังหวัด อำเภอ เป็นหน่วยงานที่ใช้อำนาจรัฐ และเป็นระบบการปกครองซึ่งขึ้นตรงกับรัฐบาล เช่นเดียวกับการบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งราชการส่วนภูมิภาค มีลักษณะสำคัญที่พอจะสรุปได้ ดังนี้ 1) การปกครองแบบราชการส่วนภูมิภาคเป็นการแบ่งอำนาจการปกครองจากส่วนกลางให้แก่ผู้แทนการบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งประจำอยู่ในภูมิภาคตามหลักการแบ่งอำนาจการปกครอง 2) เจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคยังอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของส่วนกลางโดยเฉพาะอย่างยิ่งการแต่งตั้งถอดถอน วินัยโดยมีผู้บังคับบัญชารับผิดชอบในราชการและมีผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติ

ตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา 3) ราชการส่วนกลางมีอำนาจในการเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำวินิจฉัยสั่งการของราชการส่วนภูมิภาค โดยราชการส่วนภูมิภาคได้รับมอบอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการเฉพาะบางเรื่องเท่านั้น ราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีหน้าที่ในการปฏิบัติตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐโดยรัฐบาลมอบอำนาจบางส่วนในการดูแลและให้บริการประชาชนในพื้นที่ต่างๆ ที่ห่างไกล จากส่วนกลาง โดยผ่านทางบุคคลซึ่งเป็นตัวแทนที่แต่งตั้งไปจากส่วนกลาง ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ข้าราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งสังกัดส่วนราชการต่าง ๆ ตลอดจนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งแม้ไม่ได้แต่งตั้งจากส่วนกลางก็มีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำหน้าที่เป็นผู้บริหารงานในเขตพื้นที่ของราชการส่วนภูมิภาคนั้น ๆ ได้แก่ ตำบล และหมู่บ้าน

บทสรุป (Conclude)

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นสถาบันที่มีทั้งบทบาทและอำนาจหน้าที่ในเขตการปกครองที่เรียกว่า “ตำบล” และ “หมู่บ้าน” โดยมีแนวคิดรวบยอดทางกฎหมายและการบริหารราชการเรียกรวมกันว่าเป็น “การปกครองท้องถิ่น” ดังจะเห็นได้ว่าชื่อดังกล่าวเป็นชื่อของการจัดระบบปกครองและเป็นระบบการบริหารราชการลักษณะหนึ่งของไทย ซึ่งมีพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457 เป็นกฎหมายแม่แบบคือได้วางรากฐานไว้ลักษณะของการปกครองท้องถิ่นดังกล่าว นับว่าเป็นโครงสร้างสำคัญของการบริหารดินแดนของไทย (territory administration) โดยที่ในระยะต่อมาได้มีการสถาปนาโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคขึ้นที่มีจังหวัดและอำเภอขึ้นเป็นโครงสร้างส่วนบนอีกชั้นหนึ่ง การที่การปกครองท้องถิ่นมีลักษณะดังกล่าวส่งผลให้กำนันผู้ใหญ่บ้านของไทยมีพัฒนาการต่อเนื่อง (การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและการบริหารแต่ละครั้งมุ่งปรับปรุงแก้ไขโครงสร้างส่วนบนและไม่ได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงโครงสร้างส่วนล่าง) และที่สำคัญคือการมีสองสถานภาพควบคู่กันไป กล่าวคือ ในทางหนึ่งกำนันผู้ใหญ่บ้านมีฐานะเป็นผู้แทนของรัฐคือ ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่ปฏิบัติงานอยู่ในระดับล่างสุดของรัฐและอยู่ใกล้ชิดติดสนิทกับประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ มีหน้าที่สำคัญคือการช่วยเรื่องการประสานงานต่างๆ เช่น การประชุมประชาชนในเขตหมู่บ้านและการแจ้งข่าวสารของทางราชการให้ประชาชนรับทราบ เป็นต้น

ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นที่จะพัฒนาได้หรือไม่ และดำเนินไปในทิศทางใด จึงต้องมีการปรับตัวให้ทัน ต่อสถานการณ์เปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อม

บทความนี้จึงนำเสนอองค์ความรู้สำคัญเกี่ยวกับ “ประเด็นคัดสรรว่าด้วยเรื่องกำนันผู้ใหญ่บ้าน” ซึ่งถือว่าองค์ความรู้เหล่านี้เป็นพื้นฐานสำคัญยิ่งสำหรับการศึกษาและการนำไปประยุกต์ใช้เพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีประเด็นสำคัญ ได้แก่ 1) ประวัติศาสตร์กำนันผู้ใหญ่บ้าน ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในยุคอดีต , กำนันผู้ใหญ่บ้านยุคปฏิรูปการปกครอง , กำนันผู้ใหญ่บ้านช่วงเปลี่ยนแปลงการปกครอง (ปี พ.ศ.2493 - 2500) และ กำนันผู้ใหญ่บ้านในยุคปัจจุบัน 2) บทบาทอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของกำนันผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมาย ประกอบด้วย อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช

2457 และ 3) การจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วย อำเภอ , กิ่งอำเภอ , ตำบล และ หมู่บ้าน

องค์ความรู้ใหม่

บทความเรื่อง “ประเด็นคัดสรรว่าด้วยเรื่องกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน” ผู้เขียนมีข้อค้นพบองค์ความรู้ใหม่ ที่ควรนำเสนอในประเด็นสำคัญ ดังนี้คือ



ภาพประกอบที่ 1 : โมเดลประเด็นคัดสรรว่าด้วยเรื่องกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

เอกสารอ้างอิง (References)

- กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. (2547). พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงปัจจุบัน). กรุงเทพฯ: อาสารักษาดินแดน.
- กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. (2550). คู่มือปฏิบัติงานสำหรับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน. กรุงเทพฯ: อาสารักษาดินแดน.
- กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. (2553). คู่มือปฏิบัติงานสำหรับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน. กรุงเทพฯ: อาสารักษาดินแดน.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2546). บทบาทอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

พิบูลย์ศักดิ์ ราชจันทร์. (2554). บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านหลังการรัฐประหาร ปี พ.ศ.2549 - 2553. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

สำนักบริหารการปกครองท้องถิ่น. (2558). การจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่น. สืบค้น 1 เมษายน 2565, จาก https://multi.dopa.go.th/pab/info_organ/about1.