

ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติ
ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457: ศึกษากรณีการพ้นจากตำแหน่งของกำนัน
ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน ในเขตท้องที่ที่ยกฐานะ
เป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร

Problems to Enforcement of the Municipal Act B.E. 2496 and
the Provincial Administration Act B.E. 2457: Study of the Removal of
Subdistrict Headmen, Village Headmen, Assistant Village Headman,
Subdistrict Medical Practitioner, and Assistant Subdistrict Headman in
Areas Upgraded to Town Municipality or City Municipality

วายุภักษ์ ทาบุญมา¹

สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช

Vayupak Thaboonma

Law Department, Faculty of Humanities and Social Sciences,

Nakhon Si Thammarat Rajabhat University

วิมลรัตน์ แซ่หลี่²

สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช

Wimonrat Saelee

Law Department, Faculty of Humanities and Social Sciences,

Nakhon Si Thammarat Rajabhat University

¹ ผู้ประพันธ์อันดับแรก (First Author), ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำหลักสูตรนิติศาสตร์ สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์ และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช

ที่อยู่: สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราชเลขที่ 1 หมู่ 4 ตำบลท่าจั่ว อำเภอมะนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช 80280

E- mail : Vayupak_tab@nstru.ac.th

² ผู้ประพันธ์บรรณกิจ (Corresponding Author), อาจารย์ประจำหลักสูตรนิติศาสตร์ สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์ และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช

ที่อยู่: สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราชเลขที่ 1 หมู่ 4 ตำบลท่าจั่ว อำเภอมะนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช 80280

E- mail : Wimonrat_sae@nstru.ac.th

นิชชา วัชรากุลพงศ์³

สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช

Nichsha Vatcharakunphong

Law Department, Faculty of Humanities and Social Sciences,

Nakhon Si Thammarat Rajabhat University

วันที่รับบทความ 12 พฤษภาคม 2568; วันที่แก้ไขบทความ 25 มิถุนายน 2568; วันที่ตอบรับบทความ 26 ธันวาคม 2568

บทคัดย่อ

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน เป็นผู้ใกล้ชิดกับประชาชน ทำหน้าที่ตามกฎหมายและนโยบายของรัฐในระดับพื้นที่ และมีบทบาทสำคัญในการประสานงานระหว่างราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการรักษาความสงบ แก้ไขภัยพิบัติ และระงับข้อพิพาทในชุมชน อย่างไรก็ตาม เมื่อประเทศไทยมีการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และในปีพ.ศ. 2546 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 4 โดยได้กำหนดให้ท้องถิ่นใดที่ได้ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครแล้ว เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ให้มีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะ ห้ามแต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนันในท้องถิ่นนั้น และให้พ้นจากตำแหน่งและหน้าที่เฉพาะในเขตท้องถิ่นนั้น ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 กับพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องสถานะและอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านในเขตเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร ซึ่งอาจซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกับโครงสร้างบริหารของเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครที่มีนายกเทศมนตรีและสภาเทศบาลที่มาจากการเลือกตั้ง อันส่งผลกระทบต่อการบริหารงานและการให้บริการประชาชน

ดังนั้น จึงควรศึกษาปัญหาการบังคับใช้กฎหมายพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งมีความขัดแย้งกับพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 เพื่อหาแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับบริบททางการเมืองการปกครองที่เปลี่ยนแปลงไป การแก้ไขปัญหาดังกล่าวควรพิจารณาทั้งกฎหมาย โครงสร้างการบริหารและผลกระทบต่อประชาชน เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและลดความขัดแย้งในการปกครองท้องถิ่น

คำสำคัญ: ยกฐานะ, กำนัน, ผู้ใหญ่บ้าน, เทศบาลเมือง, เทศบาลนคร

³ ผู้ประพันธ์ร่วม (Co-Author) รองศาสตราจารย์ประจำหลักสูตรนิติศาสตร์ สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช

ที่อยู่: สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราชเลขที่ 1 หมู่ 4 ตำบลท่าจี่ อำเภอมะนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช 80280

E-mail : Nichshalaw@hotmail.com

Abstract

Subdistrict Headmen, Village Headmen, Assistant Village Headman, Subdistrict Medical Practitioner, and Assistant Subdistrict Headman serve as frontline officials closely engaged with local communities. They perform duties pursuant to state laws and policies and coordinate between the provincial administration and local administrative organization. Their responsibilities include maintaining public order, managing disasters and epidemics, and mediating community disputes. However, following the adoption of decentralization principles in The Constitution of The Kingdom of Thailand B.E. 2540, and the amendment of Section 4 of the Municipal Act B.E. 2496 in B.E. 2546, conflicts have arisen in the legal framework governing local administration.

The amended the Municipal Act stipulates that in any locality upgraded to a town municipality or city municipality, one year after the official announcement by the Ministry of Interior, prohibition of appointment of subdistrict headmen, village headmen, assistant village headman, subdistrict medical practitioner, and assistant subdistrict headman, and removed from their positions. This provision creates legal contradictions with the Provincial Administration Act B.E. 2457, which still recognizes the authority of subdistrict headmen and village headmen in Town Municipality or City Municipality. These overlapping or conflicting roles raise questions about the status and function of such positions within Town Municipality or City Municipality areas, where elected mayors and municipal councils now exercise administrative authority.

Therefore, it is essential to study the problems to enforcement related to the Municipal Act B.E. 2496, which conflicts with the Provincial Administration Act B.E. 2457, to develop legal reforms that align with the evolving administrative context. Addressing these conflicts requires consideration of legal provisions, administrative structures, and their impact on the public to ensure effective governance and minimize conflicts in local administration.

Keywords: Promote, Subdistrict Headman, Village Headman, Town Municipality, City Municipality

1. บทนำ

การบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยแบ่งออกเป็นสามระดับ ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งแต่ละระดับมีบทบาทและอำนาจหน้าที่แตกต่างกัน โดยการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นถือเป็นกลไกสำคัญในการดูแลประชาชนในพื้นที่อย่างใกล้ชิด หนึ่งในโครงสร้างที่สำคัญของการปกครองระดับท้องถิ่นคือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างประชาชนกับภาครัฐ รวมถึงเป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอในการบริหารพื้นที่ให้เป็นไปตามกฎหมายและนโยบายของรัฐ

อย่างไรก็ตาม แนวคิดการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา โดยเฉพาะภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ส่งผลให้โครงสร้างการบริหารท้องถิ่นเปลี่ยนแปลงไป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้น ส่งผลให้เกิดข้อถกเถียงเกี่ยวกับบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และตำแหน่งอื่น ๆ ในเขตเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร โดยเฉพาะเมื่อมีการตรากฎหมายที่กำหนดให้บุคคลในตำแหน่งดังกล่าวต้องพ้นจากหน้าที่เมื่อท้องถิ่นได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ในเขตเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร เป็นตำแหน่งในพื้นที่ที่มีความใกล้ชิดกับราษฎรในการปฏิบัติงานตามกฎหมายและแนวนโยบายของรัฐ เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยมีบทบาทอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมถึงปัจจุบัน โดยเฉพาะในการเป็นผู้ประสานงานระหว่างราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การรักษาความสงบเรียบร้อย การแก้ไขปัญหาที่เกิดจากภัยพิบัติ หรือโรคระบาดร้ายแรง การป้องกันและแก้ไขปัญหากรณีต่าง ๆ นอกจากนี้ยังทำหน้าที่เป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ยประนีประนอมและจัดการระงับปัญหาความขัดแย้งในท้องที่และยังมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐ ตัวแทนของราษฎรเกี่ยวกับเรื่องร้องทุกข์ความเดือดร้อนของราษฎรเพื่อนำเสนอต่อส่วนราชการ ซึ่งไม่ได้เป็นการทับซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่น ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้มีการบริหารราชการส่วนกลางส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นโดยบริหารตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี จนกระทั่งต่อมาแนวคิดของการกระจายอำนาจเข้ามา โดยรัฐบาลกลางจะไม่รวมศูนย์อำนาจในการจัดการ แต่จะเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการของตนเอง ทำให้ปัญหาในแต่ละท้องถิ่นได้รับการแก้ไขปรับปรุงได้อย่างมีประสิทธิภาพและตรงตามความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งการกระจายอำนาจเริ่มปรากฏขึ้นอย่างชัดเจนนับแต่มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540⁴ ที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ ในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง⁵ ทั้งยังพัฒนาการกระจายอำนาจอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ปี พ.ศ. 2546 มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 4 กำหนดให้เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้อำนาจปกครอง ท้องถิ่นใดเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครแล้ว ห้ามมิให้ใช้กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ในส่วนที่บัญญัติถึงการแต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ ประจำตำบล และสารวัตรกำนันในท้องที่นั้น และให้บรรดาบุคคลที่เป็น

⁴ ภิรมย์พร ไชยยนต์, ‘การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น: ศึกษากรณีการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในระดับจังหวัด’ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2557).

⁵ ดาวันภา เกตุทอง, ‘การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น’ (2563) 2 วารสาร มจร เพชรบุรีปริทรรศน์ 45, 50.

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วย ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนันพ้นจากตำแหน่งและหน้าที่เฉพาะในเขตท้องถิ่นนั้น

โดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้ท้องถิ่นใดที่ได้ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครแล้ว เมื่อพ้นกำหนด 1 ปีนับแต่วันที่ให้มีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะห้ามแต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนันในท้องถิ่นนั้นและกำหนดให้บรรดาบุคคลที่เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลและสารวัตรกำนันพ้นจากตำแหน่งและหน้าที่เฉพาะในเขตท้องถิ่นนั้น รวมถึงกำหนดให้ในเขตเทศบาลตำบลใด ถ้าหมดความจำเป็นที่จะต้องมีตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลหรือสารวัตรกำนัน ให้รัฐมนตรีประกาศยกเลิกตำแหน่งดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา ส่วนในกรณีที่เป็นกรณีการเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลและสารวัตรกำนันในท้องถิ่นที่ได้เปลี่ยนแปลงเขตเป็นเทศบาลสิ้นสุดอำนาจหน้าที่เฉพาะในเขตที่ได้เปลี่ยนแปลงนั้นเมื่อพ้นกำหนด 1 ปีนับแต่วันที่ประกาศกระทรวงมหาดไทยเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลใช้บังคับเป็นต้นไป⁶

นอกจากนี้ ได้มีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 693/2558 เรื่อง การพ้นจากตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่ บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน เมื่อมีการยกฐานะท้องถิ่น เป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร สรุปได้ดังนี้⁷

เมื่อกฎหมายว่าด้วยเทศบาลซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้ง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล ตามมาตรา 4 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ได้กำหนดว่าเมื่อมีการยกฐานะท้องถิ่นใดเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครและพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ให้มีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครแล้ว ห้ามมิให้ใช้กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ในส่วนที่บัญญัติถึงการแต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนันในท้องถิ่นที่ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร และให้บรรดาบุคคลที่เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน ต้องพ้นจากตำแหน่งและหน้าที่เฉพาะในเขตท้องถิ่นนั้น บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการกำหนดมิให้นำกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ในส่วนที่บัญญัติถึงการแต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ มาใช้บังคับ มิได้บัญญัติให้ยกเลิกตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ แต่อย่างใด ตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ จึงยังคงมีอยู่ เพียงแต่ในเขตเทศบาลดังกล่าวไม่อาจนำกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ในส่วนว่าด้วยการแต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ มาใช้บังคับได้เท่านั้น นอกจากนี้ การพ้นจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวก็เป็นการพ้นไป เพราะกฎหมายกำหนดให้ต้องพ้นจากตำแหน่ง มิได้เป็นการพ้นจากตำแหน่งไปเพราะการยกเลิกตำแหน่งแต่อย่างใด

⁶ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, โดยคณะกรรมการขับเคลื่อนการรับฟังความคิดเห็นการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปสู่ภาคประชาชน ‘รายงานผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมาย ร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ...’ (2568) 3-1.

⁷ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ‘เรื่องเสร็จที่ 693/2558 บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การพ้นจากตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน เมื่อมีการยกฐานะท้องถิ่นเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร’ (2558) 1-4.

ส่วนบทบัญญัติแห่งมาตรา 3 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2552 ที่กำหนดว่าการยกเลิตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน จะกระทำมิได้ ก็เป็นการห้ามมิให้ผู้ใดยกเลิกตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้คงมี ตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านไว้ในทุกตำบลหมู่บ้านต่อไป โดยผลของบทบัญญัติดังกล่าวทำให้ บทบัญญัติมาตรา 4 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ ที่กำหนดให้ รัฐมนตรีประกาศยกเลิก ตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน ในเขตเทศบาลตำบลได้เมื่อหมดความจำเป็นอันใช้บังคับมิได้ เพราะต้องห้ามตามมาตรา 3 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่

ด้วยเหตุผลดังกล่าว บทบัญญัติตามมาตรา 4 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ เทศบาลฯ จึงไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติมาตรา 3 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ แต่อย่างใด กฎหมาย ทั้งสองฉบับยังคงใช้บังคับคู่เคียงกันได้ยกเว้นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ มาตรา 4 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ เท่านั้น ที่ไม่อาจใช้บังคับต่อไปได้ ด้วยเหตุนี้บทความวิจัยฉบับนี้มุ่งศึกษา ความเปลี่ยนแปลงของบทบาทกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนันใน เขตเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร รวมถึงผลกระทบของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อทำความเข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างการบริหารแบบดั้งเดิมกับแนวทางการกระจายอำนาจในปัจจุบัน

2.วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาถึงความเป็นมา แนวคิด เจตนารมณ์ และปัญหาที่เกิดขึ้นจากการพ้นจากตำแหน่ง และการยกเลิกตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนันของประเทศไทยตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และกฎหมายต่างประเทศ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปกครองระดับหมู่บ้าน ตำบล
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทของสังคมท้องถิ่น

3. สมมุติฐานการวิจัย

การยกฐานะท้องถิ่นเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครส่งผลให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนันต้องพ้นจากตำแหน่งตามกฎหมาย แม้มิได้หมายความว่า ตำแหน่งเหล่านี้ถูกยกเลิกโดยสิ้นเชิงก็ตาม ทั้งนี้ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มีข้อขัดแย้งกัน เกี่ยวกับการดำรงอยู่ของตำแหน่งดังกล่าวในพื้นที่ที่ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามแนวทางการกระจายอำนาจได้ส่งผลกระทบต่อ บทบาทและอำนาจหน้าที่ของบุคคลในตำแหน่งเหล่านี้ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการ

โดยเฉพาะด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและการทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างรัฐกับประชาชน แม้ว่าการกระจายอำนาจจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระมากขึ้นในการบริหารพื้นที่ แต่การลดบทบาทของบุคคลเหล่านี้ อาจทำให้การประสานงานระหว่างราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดช่องว่างและอุปสรรคในการปฏิบัติงานร่วมกัน

4. ขอบเขตการวิจัย

ผู้วิจัยทำการศึกษาความเป็นมา แนวคิด เจตนารมณ์ และปัญหาขัดแย้งระหว่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 : ศึกษากรณี บทบัญญัติเกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน ในเขตท้องที่ซึ่งได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร และประกาศ ระเบียบ คำสั่ง เอกสารตำราต่าง ๆ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำผลการศึกษามาวิเคราะห์แนวทางการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทของสังคมท้องถิ่น

5. ประโยชน์ที่ได้รับ

1. ได้ทราบความเป็นมา แนวคิด เจตนารมณ์ และที่เกิดขึ้นจากการพ้นจากตำแหน่งและการยกเลิกตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนันของประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496
2. ได้ทราบปัญหาและวิเคราะห์เปรียบเทียบพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และกฎหมายต่างประเทศ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปกครองระดับหมู่บ้าน ตำบล
3. ได้แนวทางการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทของสังคมท้องถิ่น

6. วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยนั้น ผู้ศึกษาได้ดำเนินการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยค้นคว้าข้อมูลจากบทความ วารสาร หนังสือ วิทยานิพนธ์ เอกสารในเชิงวิชาการ กฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์จากสื่อต่าง ๆ รวบรวมศึกษาอย่างเป็นระบบ เพื่อให้ทราบถึงปัญหาการพ้นจากตำแหน่ง และการยกเลิกตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนันของประเทศไทยตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ไปจนถึงการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ให้ความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย เพื่อให้กฎหมายมีความเหมาะสม สอดคล้องกับบริบทพื้นที่และสภาพสังคมในปัจจุบันที่สุด

7. เปรียบเทียบปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 กรณีการพ้นจากตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน ในเขตท้องที่ที่ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร กับต่างประเทศ

เมื่อพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับการปกครองของประเทศทั้ง 4 ประเทศแล้วพบว่า การยกฐานะของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจากระดับหนึ่งไปสู่อีกระดับหนึ่ง

ประเทศฟิลิปปินส์ ระบบการปกครองท้องถิ่นถูกกำหนดโดย Local Government Code of 1991 ซึ่งมีลักษณะโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่ชัดเจน ได้แก่ Barangay (หมู่บ้าน), Municipality (เทศบาลตำบล), City (เมือง) และ Province (จังหวัด) ผู้นำท้องถิ่น เช่น Barangay Captain มีบทบาทคล้ายกับกำนันของประเทศไทย เมื่อมีการยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร ผู้นำท้องถิ่นบางตำแหน่งสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งใหม่ได้ แทนที่จะพ้นจากตำแหน่งทันทีที่มีระบบ Barangay ซึ่งคล้ายกับตำบลในประเทศไทย โดยผู้บริหารท้องถิ่น (Barangay Captain) ยังคงมีบทบาทในระดับชุมชนแม้ว่าพื้นที่นั้นจะได้รับการยกฐานะเป็นเมือง มีผลทำให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ สิ้นสภาพไป และก่อให้เกิดหน่วยการปกครองท้องถิ่นอีกประเภทหนึ่งขึ้นมาทำหน้าที่แทนเท่านั้น แต่เมื่อประเทศฟิลิปปินส์ไม่มีการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่อาจมีการกิจซ้ำซ้อนกันกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นอยู่ภายในพื้นที่เดียวกันแล้ว การยกฐานะจากท้องถิ่นในระดับหนึ่งไปสู่ท้องถิ่นในอีกระดับหนึ่งจึงไม่มีประเด็นปัญหาทางกฎหมายหรือในทางปฏิบัติในทำนองเดียวกันกับในประเทศไทย⁸

ประเทศญี่ปุ่น ประเทศญี่ปุ่นเป็นรัฐเดี่ยว (unitary state) มีการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 2 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นประกอบด้วยจังหวัด ซึ่งในแต่ละจังหวัดก็จะประกอบด้วยเทศบาล จังหวัดถือได้ว่าเป็นโครงสร้างส่วนบน (Upper Tier) ของการปกครองท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่น โดยจังหวัดจะมีพื้นที่ความรับผิดชอบที่กว้างขวาง และรับผิดชอบภารกิจที่มีความยุ่งยากซับซ้อน ต้องอาศัยทรัพยากรในการดำเนินการมาก ซึ่งเทศบาลไม่มีขีดความสามารถที่จะดำเนินการจัดการกิจเหล่านั้นได้ หรือในบางกรณีอาจเป็นภารกิจที่มีขอบเขตความรับผิดชอบที่กว้างขวางกว่าเขตของเทศบาล จังหวัดถือเป็นโครงสร้างส่วนสำคัญที่ทำหน้าที่เชื่อมโยงระหว่างรัฐบาลกลางกับเทศบาล และถือเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางด้วย

สำหรับการจำแนกประเภทของเทศบาลนั้น ในประเทศญี่ปุ่นมีการจัดแบ่งเทศบาลออกเป็น 3 ประเภท ตามระดับความเจริญและความหนาแน่นของประชากร อันได้แก่ เทศบาลนคร (City) เทศบาลเมือง (Town) และเทศบาลหมู่บ้าน (Village)⁹ ตามจำนวนประชากร ระดับความเจริญทางเศรษฐกิจ สังคม และภูมิหลังทางประวัติศาสตร์เป็นสำคัญ นอกจากนี้ยังมีการตั้ง “เทศบาลนครพิเศษ” ดังนั้น เทศบาลในระดับล่างสามารถยกฐานะเป็นเทศบาลประเภทที่สูงกว่าได้ตามหลักเกณฑ์ของเทศบาลในแต่ละประเภทที่กำหนดไว้ เทศบาลหมู่บ้านจะเป็นเทศบาลที่เล็กที่สุดจะมีนายกเทศมนตรีและสภาเทศบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้งวาระดำรงตำแหน่ง 4 ปี เมื่อมีการจัดตั้งเทศบาลในประเทศญี่ปุ่นการปกครองท้องถิ่นจะเป็นไปตามโครงสร้างของเทศบาลโดยไม่มีตำแหน่งที่เทียบเคียงได้กับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยกฎหมายหลักที่ใช้กำกับดูแลการปกครองท้องถิ่นคือ Local Autonomy Law (กฎหมายการปกครองตนเองท้องถิ่น) ปี 1947 ในประเทศญี่ปุ่นไม่มีระบบกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านแบบประเทศไทย ซึ่งทำให้การยกฐานะท้องถิ่นเป็นไปอย่างราบรื่นกว่า¹⁰

⁸ ณัฐธิดา บุญธรรม, ระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ (พิมพ์ครั้งที่ 1, สถาบันพระปกเกล้า 2556) 43-59.

⁹ ศุภสวัสดิ์ ชีวาล, การปกครองท้องถิ่น: มุมมองจากประเทศฝรั่งเศส ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และไทย, (พิมพ์ครั้งที่ 1, สำนักงานสัญญาธรรมศักดิ์เพื่อประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2563) 134-143.

¹⁰ ประเสริฐ จิตติพัฒน์พงศ์, ‘การปกครองท้องถิ่นและการเลือกตั้งท้องถิ่นในญี่ปุ่น’ (2532) 29(2) วารสารพัฒนบริหารศาสตร์, 145-155.

ประเทศฝรั่งเศส เป็นรัฐเดี่ยว มีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย การจัดโครงสร้างการบริหารราชการของประเทศฝรั่งเศส ประกอบด้วยโครงสร้างการบริหารราชการในส่วนท้องถิ่น (Local Administration) ซึ่งมีการจัดโครงสร้างและการทำหน้าที่คู่ขนานกันไปกับโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค การจัดโครงสร้างการบริหารราชการของฝรั่งเศสมีอิทธิพลต่อรูปแบบและการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของไทย การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส ในปัจจุบันแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วน คือ การปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปที่ปรากฏให้เห็นอยู่ทั่วประเทศ กับ การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่เป็นการประกาศใช้เฉพาะบางเมืองหรือพื้นที่ของประเทศเท่านั้น โดยการปกครองท้องถิ่นแบบทั่วไปจะมีลักษณะเป็นการจัดโครงสร้างในระบบสามชั้น (Three-Tier System) อันประกอบด้วย เทศบาล (Commune) จังหวัด (Département) และภาค (Region)¹¹ โดยที่เทศบาล (Commune) เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เล็กที่สุด ซึ่งมีนายกเทศมนตรี (Maire) และสภาเทศบาล (Conseil municipal) ทำหน้าที่ดูแลท้องถิ่น รับผิดชอบด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย รับแจ้งเกิดและตาย การสำรวจสำมะโนประชากร งานบางอย่างที่เกี่ยวข้องกับกองทัพ ประเทศฝรั่งเศสไม่มีระบบกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แบบประเทศไทยจึงไม่มีปัญหาการพ้นจากตำแหน่งของเจ้าหน้าที่แบบเดียวกับประเทศไทย เพราะประเทศฝรั่งเศสไม่มีเจ้าหน้าที่ปกครองในระดับหมู่บ้านที่เป็นตัวแทนของรัฐเหมือนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน¹²

ประเทศสหรัฐอเมริกา การปกครองท้องถิ่นในประเทศสหรัฐอเมริกา ถูกกำหนดโดย Home Rule and Dillon's Rule มีโครงสร้างที่แตกต่างกันไปในแต่ละรัฐ¹³ แต่โดยทั่วไปแบ่งเป็น County (เทศมณฑล) ลักษณะการปกครองคล้ายจังหวัดของไทย Township (ตำบล) หรือ Municipality (เทศบาลเมือง/เทศบาลนคร) City (เมือง) เทียบเท่ากับเทศบาลนครของประเทศไทย ดังนั้นหากมีการยกฐานะตำบลขึ้นเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเดิมสามารถสมัครรับเลือกตั้งในโครงสร้างใหม่ได้ โดยประเทศสหรัฐอเมริกาไม่มีระบบกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านแบบประเทศไทย แต่มี Town Supervisor, Mayor หรือ City Manager ซึ่งได้รับเลือกตั้ง ไม่มีกฎหมายบังคับให้เจ้าหน้าที่เดิมต้องพ้นจากตำแหน่งเหมือนประเทศไทย¹⁴

ประเทศไทย การเปลี่ยนแปลงสถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร อันเป็นเหตุให้กำนันผู้ใหญ่บ้านต้องสิ้นฐานะนั้น มิได้เปลี่ยนแปลงจากตำบลหรือหมู่บ้าน ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองส่วนภูมิภาคมิใช่รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่จะเปลี่ยนแปลงยกฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลตำบลไปสู่เทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครส่งผลกระทบต่อสถานะทางกฎหมายและบทบาทของเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์

¹¹ วรณภา ตีระสังขะ, ฝรั่งเศส. สาธารณรัฐ รัฐธรรมนูญ โครงสร้างสถาบันการเมืองการปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 1, โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2562) 234.

¹² พรหมศักดิ์ แสงโพธิ์, 'หลักหน้าที่และอำนาจทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศฝรั่งเศส และการนำมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทย' (2566) วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 527-535.

¹³ FiscalNote, 'Dillon's Rule vs Home Rule: Implications for Local Government Affairs Teams' (November 5 2021) < https://fiscalnote.com/blog/dillons-rule-vs-home-rule?utm_source=chatgpt.com > accessed 18 March 2025

¹⁴ ICMA. 'A Brief Description of Local Government Systems in the United States' (22 February 2022) < https://icma.org/articles/article/brief-description-local-government-systems-united-states?utm_source=chatgpt.com > accessed 18 March 2025

ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 จึงมีความสำคัญในการพิจารณาถึงผลกระทบด้านสิทธิ หน้าที่ และอำนาจของบุคคลเหล่านี้เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงสถานะของท้องถิ่น ก่อให้เกิดปัญหาข้อกฎหมายในการบังคับใช้รวมถึงความขัดแย้งของกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 กำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน เป็นผู้บริหารท้องถิ่น ในระดับตำบลและหมู่บ้าน ขณะที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดให้เทศบาลเป็นองค์กรบริหารหลักในเขตเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร ซึ่งนำไปสู่การพ้นจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน เมื่อท้องถิ่นตำบลหรือหมู่บ้านได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร และเมื่อมีการยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครแล้ว ทำให้อำนาจบริหารในพื้นที่เปลี่ยนไปเป็นของนายกเทศมนตรี และสภาเทศบาล ส่งผลให้บทบาทของกำนันและผู้ใหญ่บ้านลดลงอย่างมีนัยสำคัญ อาจเกิดปัญหาความซ้ำซ้อนในการบริหาร รวมถึงสถานะทางกฎหมายของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน ซึ่งบุคคลเหล่านี้มีสิทธิได้รับค่าตอบแทน และสวัสดิการจากรัฐ การยกเลิกตำแหน่งโดยผลของกฎหมายอาจเป็นการละเมิดสิทธิที่เคยมีของบุคคลกลุ่มนี้เป็นต้น¹⁵

**ตารางสรุปเปรียบเทียบการพ้นจากตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน
แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน ในเขตท้องที่เมื่อมีการยกฐานะท้องถิ่นเป็นเทศบาลเมืองหรือ
เทศบาลนครของประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ**

ประเทศ	โครงสร้างการปกครองท้องถิ่น	มีตำแหน่งกำนัน/ ผู้ใหญ่บ้านหรือไม่	ผลกระทบจากการยก ฐานะ
ประเทศ ฟิลิปปินส์	Barangay Municipality City Province	มี Barangay Captain	เจ้าหน้าที่บางตำแหน่ง สมัครรับเลือกตั้งใหม่ได้
ประเทศญี่ปุ่น	Village Town City	ไม่มี	เจ้าหน้าที่เดิมสมัคร เลือกตั้งใหม่ได้
ประเทศฝรั่งเศส	Commune Department Region	ไม่มี	ไม่มีผลกระทบต่อ เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น
ประเทศ สหรัฐอเมริกา	Township Municipality City	ไม่มี	เจ้าหน้าที่เดิมสามารถ สมัครรับเลือกตั้งใหม่ได้
ประเทศไทย	หมู่บ้าน/ตำบล/เทศบาลเมือง/นคร	มี	กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตำแหน่งที่เกี่ยวข้องต้อง พ้นจากตำแหน่งทันที

จากการเปรียบเทียบพบว่า ประเทศไทยมีปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการยกฐานะท้องถิ่น เนื่องจากมีตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่บ้านที่ได้รับผลกระทบโดยตรง ต่างจากประเทศอื่นที่ไม่มีตำแหน่งในลักษณะนี้ ทำให้สามารถเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการปกครองได้อย่างราบรื่นกว่าประเทศไทยอาจต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อให้การบริหารท้องถิ่นมีประสิทธิภาพมากขึ้น

¹⁵ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (เชิงอรธ 6) 3-1 – 3-2.

8. ผลการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เป็นกฎหมายที่กำหนดโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานของเทศบาลในประเทศไทย ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทหนึ่ง โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางไปสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นของตนเอง โดยแนวคิดสำคัญของการกระจายอำนาจ จะเน้นให้ท้องถิ่นมีอำนาจบริหารตนเอง โดยมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล ส่วนการพัฒนาท้องถิ่นจะสนับสนุนให้เทศบาลดูแลบริการสาธารณะ เช่น การศึกษา สาธารณสุข และโครงสร้างพื้นฐาน ในเรื่องความรับผิดชอบต่อประชาชนจะมีการกำหนดโครงสร้างการบริหารที่ประชาชนสามารถตรวจสอบและมีส่วนร่วมได้ ในส่วนสาระสำคัญของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้แบ่งประเภทของเทศบาลออกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร โดยแต่ละประเภทมีระดับของอำนาจและงบประมาณที่แตกต่างกัน โดยโครงสร้างการบริหารจะมีนายกเทศมนตรี ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงและมีสภาเทศบาล ทำหน้าที่ออกข้อบัญญัติและควบคุมการบริหารของนายกเทศมนตรี อำนาจหน้าที่ของเทศบาลต้องจัดทำบริการสาธารณะ เช่น ไฟฟ้า ประปา การศึกษา บำรุงรักษาความสงบเรียบร้อย และส่งเสริมเศรษฐกิจและสังคมในท้องถิ่น

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 เป็นกฎหมายที่กำหนดระบบการปกครองระดับท้องถิ่นในสมัยรัชกาลที่ 6 เพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบและมีประสิทธิภาพในการบริหารพื้นที่ทั่วราชอาณาจักร โดยเน้นการรวมศูนย์อำนาจของรัฐ ส่วนการควบคุมท้องถิ่นจะให้ข้าราชการส่วนกลางเข้ามากำกับดูแลโดยจะแบ่งระดับการปกครองออกเป็น จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน โดยสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้คือการจัดโครงสร้างปกครองท้องที่ โดยจังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครอง อำเภอมีนายอำเภอเป็นผู้ดูแล ตำบลมีกำนันเป็นผู้บริหาร หมู่บ้านมีผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าหมู่บ้าน ในส่วนของอำนาจของข้าราชการฝ่ายปกครอง ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลกลาง นายอำเภอ กำนัน และผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่ดูแลความสงบเรียบร้อย บริหารราชการ และลักษณะการปกครองเป็นแบบอุปถัมภ์โดยผู้นำท้องถิ่น เช่น กำนันและผู้ใหญ่บ้าน มีบทบาทสำคัญในการเชื่อมโยงระหว่างรัฐบาลกับประชาชนมีการรวมศูนย์อำนาจมากกว่าการให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรง

ตารางเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายทั้งสองฉบับ

หัวข้อ	พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496	พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457
แนวคิดหลัก	กระจายอำนาจให้ท้องถิ่น	รวมศูนย์อำนาจที่รัฐบาล
การบริหาร	นายกเทศมนตรีและสภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้ง	ข้าราชการได้รับแต่งตั้งจากรัฐบาล
โครงสร้างปกครอง	เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร	จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน
อำนาจของประชาชน	มีสิทธิเลือกตั้งและมีส่วนร่วมทางการเมือง	จำกัดอำนาจประชาชนในการบริหารท้องถิ่น
อำนาจของรัฐ	ลดการควบคุมจากส่วนกลาง	ควบคุมเข้มงวดโดยข้าราชการประจำ

ดังนั้น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เป็นกฎหมายที่เน้นการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระมากขึ้น โดยมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสภาเทศบาล ส่วนพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 เป็นกฎหมายที่ยังเน้นการรวมศูนย์อำนาจที่รัฐบาลกลาง โดยให้ข้าราชการเป็นผู้ควบคุมท้องถิ่น แม้ว่าทั้งสองฉบับมีเป้าหมายในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น แต่ก็สะท้อนแนวคิดทางการปกครองที่แตกต่างกัน โดยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มุ่งเน้นการปกครองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตย ขณะที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ยังคงมีลักษณะของการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ

8.1 ผลการศึกษาความเป็นมาของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนันถือเป็นตำแหน่งทางการปกครองที่สำคัญ ทั้งยังใกล้ชิดกับราษฎรมากที่สุด เป็นกำลังสำคัญที่พัฒนาประเทศและขับเคลื่อนนโยบายแห่งรัฐ¹⁶ การกำหนดให้เมื่อพ้นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้ยกฐานะท้องถิ่นใดเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครแล้วนั้น มิให้ใช้กฎหมายเกี่ยวกับการแต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน และให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนันพ้นจากตำแหน่งอาจก่อให้เกิดปัญหาตามมา จึงสามารถแยกประเด็นศึกษาได้ ดังนี้

1) ความเป็นมาของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีมาตั้งแต่สมัยโบราณ โดยในสมัยกรุงศรีอยุธยามีหลักฐานปรากฏแน่ชัดว่าได้มีการจัดระเบียบการปกครองท้องที่ภายในเมืองหนึ่ง ๆ ทั้งหัวเมืองชั้นนอกและหัวเมืองชั้นใน แบ่งเมืองออกเป็นแขวง แขวงแบ่งออกเป็นตำบล ตำบลแบ่งออกเป็นบ้าน ซึ่งเป็นที่รวมของหลาย ๆ ครอบครัว บ้านมีผู้ใหญ่บ้านซึ่งเจ้าเมืองแต่งตั้งเป็น หัวหน้า เมื่อหลายบ้านรวมกันเป็นตำบล มีกำนันเป็นหัวหน้าและได้รับบรรดาศักดิ์เป็น “พัน” และ หลายตำบลรวมกันเป็นแขวง มีหมื่นแขวงเป็นผู้ปกครอง หลายแขวงรวมกันเป็น “เมือง” มีผู้รั้งหรือพระยามหานครเป็นผู้ปกครอง เมืองนี้มีลักษณะคล้ายจังหวัดในปัจจุบัน ส่วนแขวงเทียบเท่าอำเภอ การปกครองรูปแบบนี้เป็นหลักที่ยึดถือมาจนกระทั่งถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น¹⁷

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำริให้มีการฟื้นฟูการปกครองระดับหมู่บ้านที่มีมาแต่เดิมขึ้นใหม่ เพราะทรงเล็งเห็นว่าการปกครองในระดับนี้จำเป็นและมีความสำคัญยิ่งในการบริหารราชการแผ่นดิน เนื่องจากเป็นหน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดกับราษฎรมากที่สุด ได้ทรงมีการทดลองจัดระเบียบการปกครองตำบล หมู่บ้านขึ้นที่อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เมื่อ ร.ศ. 111 (พ.ศ. 2453) โดยให้ราษฎรเลือกผู้ใหญ่บ้านแทนการแต่งตั้งโดยเจ้าเมืองเหมือนที่เคยปฏิบัติมาในสมัยก่อน สำหรับการบังคับบัญชาขึ้นได้กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย ในท้องที่ การป้องกันการโจรกรรมและผู้ร้าย และกำหนดให้มีผลประโยชน์ตอบแทนบ้างกับงานในหน้าที่ ได้แก่ สิ้นลดค่านา ภาษีไม้ไผ่ ค่าเหยียบย่ำที่นาราษฎร ความมุ่งหมายในการจัดการปกครองระดับหมู่บ้านนั้นก็เพื่อให้ผู้ใหญ่บ้านซึ่งราษฎรเลือกสรรขึ้นด้วยความยินยอมช่วยกันดำเนินกิจการในหมู่บ้านให้เรียบร้อย เป็นหูเป็นตา

¹⁶ กฤษฎา บุญราช, ‘สาร อธิปติกรรมมการปกครอง เนื่องใน “วันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน” ประจำปี 2557’ 1.

¹⁷ สมชาย หงส์รัมย์, ‘บทบาทของกำนันในการพัฒนาชนบท: กรณีศึกษากำนันที่ได้รับรางวัลประจำปีของจังหวัดอุบลราชธานี’ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี 2549). 14.

ให้แก่ทางราชการที่จะช่วยสอดส่องดูแลทุกข์สุขของราษฎรทั่วไป ตลอดจนช่วยเก็บภาษีอากรผลประโยชน์ของแผ่นดินซึ่งสมควรได้จากราษฎรโดยธรรม¹⁸

นับแต่นั้นมาจึงได้มีการจัดระเบียบการปกครองตำบล หมู่บ้าน ตามหัวเมืองต่าง ๆ โดยตราเป็นพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ ร.ศ. 118 ขึ้น ถือเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ได้กำหนดการจัดระเบียบตำบลและหมู่บ้าน รวมทั้งกำหนดหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านไว้อย่างละเอียด เพื่อให้ทำหน้าที่ตรวจตราดูแลทุกข์สุขของราษฎรตามท้องที่ต่างพระเนตรพระกรรณ สร้างความเป็นธรรมในการปกครองบ้านเมือง¹⁹ ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีการตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ขึ้นใช้บังคับแทนและสืบเนื่องมาจนปัจจุบัน²⁰ (2566)

บทบาทของกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายมีสถานะเป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอในการรักษาความสงบเรียบร้อย การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน การอำนวยความสะดวก ดูแลความเป็นอยู่ของราษฎรในพื้นที่ ตลอดจนเป็นกลไกสำคัญของภาครัฐในการขับเคลื่อนนโยบายนำไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ จึงทำให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านมีบทบาทที่ใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ เป็นด่านแรกในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของชาวบ้าน และเป็นกระบอกเสียงของชาวบ้านต่อหน่วยงานภาครัฐในการเข้ามาบำบัดทุกข์ บำรุงสุขของประชาชนในพื้นที่ กล่าวได้ว่า การปกครองท้องที่จะมีประสิทธิภาพหรือไม่ขึ้นให้พิจารณาจากการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน อย่างไรก็ตามการปกครองแบบกระจายอำนาจโดยประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ทำให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านต้องเข้าไปมีบทบาทเป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล และเมื่อมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (มาตรา 285) ซึ่งผลจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ดังกล่าว ทำให้มีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด ทำให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่เป็นตัวแทนของการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคแยกจากการบริหารส่วนท้องถิ่น และถูกปรับเปลี่ยนบทบาทให้เป็นผู้สนับสนุนและประสานงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เป็นผู้แทนประชาคมท้องถิ่นทำหน้าที่แจ้งข่าวสาร นำเสนอความต้องการของประชาชนในพื้นที่ต่อการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น และเป็นกลไกตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ปฏิบัติงานถูกต้องโปร่งใส รวมถึงมีศักยภาพสร้างความเข้มแข็งระหว่างประชาชน หน่วยงานราชการส่วนกลาง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาพื้นที่ได้เป็นอย่างดี ถือว่ามีบทบาทสำคัญต่อการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นทั้งในรูปแบบความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาชน ซึ่งเป็นผู้คัดเลือกผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่และรูปแบบกลไกตัวแทนของการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในการตรวจสอบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ด้วย²¹

¹⁸ พระพิศาลสงคราม, ‘สำเนาตราพระราชสีห์น้อย’ ของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยถึงข้าหลวงเทศาภิบาล เรื่อง จัดการปกครองท้องที่ ลงวันที่ 21 กันยายน ร.ศ. 115 ‘ตำราปกครองเล่ม 1’ (โรงพิมพ์ศิริเจริญ ร.ศ. 121) 96. อ้างถึงในกรมการปกครอง ‘กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน’ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย 4

¹⁹ สมชาย หงษ์รัมย์ (เชิงอรธ 17).

²⁰ นทีมาศ สุขทวี, ‘การจัดวางบทบาทของกำนันและผู้ใหญ่บ้านต่อการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเขตพื้นที่สังคมเมือง: กรณีศึกษา ตำบลบางใหญ่ อำเภอบางใหญ่ จังหวัดนนทบุรี’ (สารนิพนธ์ปริญญาโท, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2566) 1.

²¹ เฟิ่งอ้าง 1-2.

2) การแต่งตั้ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการแต่งตั้ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้านไว้ ดังนี้

2.1) กำนัน ในการแต่งตั้งกำนันนั้น ตามมาตรา 30 กำหนดให้นายอำเภอเป็นผู้จัดให้มีการปรึกษาหารือ เพื่อคัดเลือกผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งในตำบลนั้นขึ้นเป็นกำนัน และเมื่อได้คัดเลือกผู้ใดเป็นกำนันแล้ว นายอำเภอจะรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญให้ไว้เป็นหลักฐาน ดังนั้น กำนันจึงต้องเป็นผู้ใหญ่บ้านด้วย และหากกำนันผู้ใดต้องออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน กำนันผู้นั้นก็ต้องออกจากตำแหน่งกำนันด้วย ตามมาตรา 31 กำนันจะได้รับเงินเดือนแต่มีใช้จากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือน²²

2.2) ผู้ใหญ่บ้าน มาจากการเลือกจากราษฎรที่อยู่ในเขตหมู่บ้าน กำหนดให้ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 12 ทั้งนี้ หากผู้ใหญ่บ้านขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามข้อใดข้อหนึ่งดังกล่าวข้างต้น ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 เว้นแต่ กรณีได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดให้ลาอุปสมบทหรือบรรพชาตามประเพณี เมื่อเลือกผู้ใหญ่บ้านแล้วนายอำเภอจะออกคำสั่งเพื่อแต่งตั้ง ผู้ที่ได้รับเลือกให้เป็นผู้ใหญ่บ้าน และให้ถือว่าผู้นั้นเป็นผู้ใหญ่บ้านนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง²³ โดยผู้ใหญ่บ้าน จะได้รับเงินเดือนแต่มีใช้จากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือน²⁴ และเมื่อได้รับเลือกตั้งแล้วให้อยู่ในตำแหน่งได้จนมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์²⁵

8.2 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายระหว่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ที่แตกต่างกัน

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มีวัตถุประสงค์ในการกำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของเทศบาล ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระในการบริหารตนเองมากขึ้นเมื่อเทียบกับการปกครองท้องที่รูปแบบอื่น ในขณะที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 เป็นกฎหมายที่กำหนดโครงสร้างการปกครองระดับตำบลและหมู่บ้าน โดยกำหนดให้มีตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐในการบริหารงานระดับท้องถิ่น เมื่อท้องถิ่นได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 อำนาจของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 จะต้องถูกยุติลง ซึ่งทำให้เกิดความขัดกันของกฎหมายในประเด็นต่อไปนี้ 1) สถานะของกำนันและผู้ใหญ่บ้านเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 กำหนดให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจในการปกครองระดับตำบลและหมู่บ้าน ในทางกลับกันพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดให้เทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครเป็นหน่วยปกครองท้องถิ่นที่บริหารตนเอง และไม่มีตำแหน่งกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน ทำให้เกิดปัญหว่ากำนันและผู้ใหญ่บ้านในเขตเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครจะต้องพ้นจากตำแหน่งโดยปริยายหรือไม่ 2) อำนาจหน้าที่ของเทศบาลและโครงสร้างการบริหารท้องถิ่น เทศบาลเมืองหรือ

²² พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 31 วรรคแรก.

²³ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 13 วรรค 4.

²⁴ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 9 วรรค 3.

²⁵ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 14 (1).

เทศบาลนครมีสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งมีอำนาจบริหารงานแทนภาครัฐในระดับท้องถิ่นกำนันและผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจในการบริหารงานตามนโยบายของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งอาจเกิดความซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกับโครงสร้างของเทศบาล 3) ผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ ประชาชนอาจได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการให้บริการสาธารณะ และการรักษาความสงบเรียบร้อยอาจเกิดข้อโต้แย้งว่ากำนันและผู้ใหญ่บ้านยังคงจำเป็นในพื้นที่เทศบาล เมืองหรือเทศบาลนครหรือไม่ เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งของกฎหมายดังกล่าว อาจพิจารณาทางเลือกดังต่อไปนี้ แก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ให้กำหนดสถานะของกำนันและผู้ใหญ่บ้านในกรณีที่พื้นที่ของตนได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร หรือปรับปรุงพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ให้มีบทเฉพาะกาลที่กำหนดแนวทางการเปลี่ยนผ่านของตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่บ้านไปสู่โครงสร้างการบริหารของเทศบาล โดยใช้แนวทางการบริหารร่วมกัน (Hybrid Governance) โดยให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่ร่วมกับเทศบาลในช่วงระยะเวลาหนึ่งก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงเต็มรูปแบบ และส่งเสริมการให้ความรู้แก่ประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้กฎหมายแต่ละฉบับเพื่อลดความสับสนและความขัดแย้ง

ดังนั้นปัญหาการบังคับใช้กฎหมายพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งขัดแย้งกับพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 จึงมีความจำเป็นในการปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับบริบททางการปกครองที่เปลี่ยนแปลงไป การแก้ไขปัญหาดังกล่าวควรพิจารณาทั้งกฎหมายโครงสร้างการบริหาร และผลกระทบต่อประชาชน เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและลดความขัดแย้งในการปกครองท้องถิ่น

8.3 ปัญหาการขาดผู้นำชุมชนที่มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายรับรองไว้อย่างชัดเจนในขั้นตอนการได้มาและการใช้อำนาจปกครองตามกฎหมาย

ผู้นำชุมชนมีบทบาทสำคัญในการบริหารและพัฒนาท้องถิ่น โดยต้องมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับกระบวนการได้มาและการใช้อำนาจ เพื่อสร้างความชอบธรรมและความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชน อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ที่มีความไม่สอดคล้องกันเกี่ยวกับสถานะของผู้นำชุมชน ซึ่งนำไปสู่ปัญหาความไม่ชัดเจนของการได้มาและการใช้อำนาจของผู้นำชุมชน

การกำหนดหลักเกณฑ์ของผู้นำชุมชนตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 กำหนดให้ กำนันและผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้นำชุมชนในระดับหมู่บ้านและตำบล โดยมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในหมู่บ้านหรือตำบล และแต่งตั้งโดยนายอำเภอ มีอำนาจในการบริหารงานด้านความสงบเรียบร้อยดูแลประชาชน และประสานงานกับภาครัฐ และตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดให้นายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล เป็นผู้นำชุมชนในเขตเทศบาล โดยมาจากการเลือกตั้ง จากประชาชนในเขตเทศบาล มีอำนาจบริหารงานท้องถิ่น ดูแลโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะของเทศบาล

ปัญหาความไม่ชัดเจนของผู้นำชุมชนตามกฎหมายทั้งสองฉบับ 1) ปัญหาจากความซ้ำซ้อนของตำแหน่งผู้นำชุมชน เมื่อท้องถิ่นได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร กำนันและผู้ใหญ่บ้านจะต้องพ้นจากตำแหน่ง ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 อย่างไรก็ตาม ประชาชนอาจยังต้องการให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านดำรงตำแหน่งเพื่อดูแลชุมชน ทำให้เกิดปัญหาการขาดผู้นำชุมชน 2) ปัญหาการขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในกระบวนการได้มาและการใช้อำนาจในเขตเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร ไม่มีตำแหน่ง

กำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งอาจทำให้ประชาชนขาดช่องทางในการเข้าถึงรัฐในระดับชุมชน นายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลได้รับเลือกตั้งจากประชาชน แต่ไม่ได้ทำหน้าที่แทนกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านในด้านการปกครอง ทำให้เกิดช่องว่างในการดูแลชุมชน ขาดกฎหมายหรือแนวทางที่กำหนดให้มีผู้นำชุมชนที่รับรอง โดยกฎหมายในเขตเทศบาล ทำให้เกิดปัญหาในการบริหารงานชุมชน 3) ผลกระทบต่อประชาชน ประชาชนอาจขาดที่พึ่งในด้านการบริหารงานภาครัฐโดยเฉพาะในเขตเทศบาลที่ไม่มีผู้ใหญ่บ้านหรือกำนัน อาจเกิดความลักลั่นระหว่างการปกครองของกำนันและนายกเทศมนตรี เนื่องจากไม่มีแนวทางการถ่ายโอนอำนาจที่ชัดเจน อาจทำให้เกิดความขัดแย้งในพื้นที่ระหว่างผู้นำชุมชนที่มาจากกฎหมายทั้งสองฉบับ

แนวทางแก้ไขปัญหามาปรับปรุงกฎหมายให้มีตำแหน่งผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร โดยกำหนดให้มีตำแหน่งคล้ายผู้ใหญ่บ้านในเขตเทศบาลตำบล เช่น “ผู้แทนชุมชนเทศบาล” ที่ได้รับการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งจากประชาชน และกำหนดแนวทางการเปลี่ยนผ่านของกำนันและผู้ใหญ่บ้านเมื่อท้องถิ่น ยกฐานะเป็นเทศบาล ให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านยังสามารถทำหน้าที่ได้ระยะหนึ่งก่อนที่จะมีการถ่ายโอนอำนาจสู่เทศบาล รวมถึงการกำหนดบทบาทของนายกเทศมนตรีให้สามารถทำหน้าที่คล้ายกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ตลอดจนปรับปรุงกฎหมายให้เทศบาลสามารถรับผิดชอบงานด้านการปกครองชุมชนได้ดีขึ้นและเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยจัดตั้งคณะกรรมการชุมชนหรือองค์กรประชาชนที่มีบทบาทแทนกำนันและผู้ใหญ่บ้านในเขตเทศบาล

ดังนั้นปัญหาการขาดผู้นำชุมชนที่มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายรองรับอย่างชัดเจนในเขตเทศบาลเป็นผลมาจากความไม่สอดคล้องของกฎหมายระหว่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 การแก้ไขปัญหาดังกล่าวควรดำเนินการโดยการปรับปรุงกฎหมายให้มีตำแหน่งผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลหรือกำหนดแนวทางการเปลี่ยนผ่านที่ชัดเจนระหว่างโครงสร้างการปกครองทั้งสองรูปแบบ เพื่อให้การบริหารงานในท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน

8.4 ปัญหาการพ้นจากตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน ในเขตท้องที่ซึ่งได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร

การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีทั้งรูปแบบการปกครองท้องที่ (โดยกำนันและผู้ใหญ่บ้าน) และการปกครองส่วนท้องถิ่น (โดยเทศบาล อบต. และ อบจ.) ซึ่งเมื่อท้องที่ที่ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร จะเกิดปัญหาสำคัญเกี่ยวกับสถานะและการพ้นจากตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และตำแหน่งอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 เหตุผลเพราะว่าพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ไม่ได้กำหนดให้มีตำแหน่งเหล่านี้ในโครงสร้างเทศบาล ทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายและปัญหาในการบริหารงานท้องถิ่น รวมถึงผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งเกิดจากความขัดแย้งของกฎหมายสองฉบับ คือพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 กำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน มีหน้าที่ปกครองและดูแลประชาชนในระดับตำบลและหมู่บ้าน แต่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ไม่ได้มีตำแหน่งเหล่านี้ในโครงสร้างเทศบาล แต่กำหนดให้เทศบาลมีนายกเทศมนตรีและสภาเทศบาล เป็นผู้บริหารพื้นที่เทศบาลแทน จึงก่อให้เกิดข้อขัดแย้งขึ้น ตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ระบุว่าเมื่อท้องที่ยกฐานะเป็นเทศบาล ตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่บ้านต้องถูกยกเลิก อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ไม่ได้กำหนด

แนวทางที่ชัดเจนเกี่ยวกับสถานะของตำแหน่งเหล่านี้หลังจากต้องถูกเปลี่ยนเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร ทำให้เกิดปัญหาความไม่แน่นอน

ปัญหาที่เกิดขึ้นหลังการพ้นจากตำแหน่งของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน 1) ปัญหาด้านโครงสร้างการบริหารงานท้องถิ่น ซึ่งการยกเลิกตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่บ้าน อาจทำให้เกิดช่องว่างในการปกครอง เพราะเทศบาลอาจยังไม่มีโครงสร้างบริหารที่เข้าถึงประชาชนระดับหมู่บ้านได้ดีเท่ากับกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ส่วนกำนันและผู้ใหญ่บ้านมีบทบาทสำคัญในการรักษาความสงบเรียบร้อย แต่เทศบาลไม่มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่นี้โดยตรงทำให้เกิดปัญหาในการถ่ายโอนอำนาจ 2) ปัญหาสิทธิและสถานะของผู้ดำรงตำแหน่งเดิมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน อาจมองว่าการพ้นจากตำแหน่งโดยอัตโนมัติเมื่อมีการยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร เป็นการกระทบสิทธิโดยไม่เป็นธรรม และไม่มีมาตรการรองรับสำหรับการเปลี่ยนผ่านของบุคคลที่เคยดำรงตำแหน่ง เช่น การจัดหางานทดแทน หรือ ค่าชดเชย 3) ปัญหาผลกระทบต่อประชาชน ประชาชนอาจรู้สึกว่าเขาผู้นำชุมชนที่เคยทำหน้าที่ดูแลและประสานงานระหว่างรัฐกับชุมชน และการเปลี่ยนผ่านจากระบบกำนันผู้ใหญ่บ้าน ไปสู่ระบบเทศบาล อาจทำให้เกิดความสับสนในการขอรับบริการและการติดต่อกับหน่วยงานรัฐ ปัญหาจากการขาดมาตรการเยียวยาหลังพ้นจากตำแหน่ง 4) ปัญหาด้านสิทธิของบุคคลที่พ้นจากตำแหน่ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนันต้องพ้นจากตำแหน่งโดยที่ไม่ได้สมัครใจ แต่เกิดจากผลของกฎหมาย บุคคลเหล่านี้อาจสูญเสียรายได้และสวัสดิการที่เคยได้รับจากตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งโดยไม่มีมาตรการเยียวยาอาจถือเป็นการละเมิดสิทธิในอาชีพและรายได้ 5) ปัญหาด้านการบริหารบุคลากรภาครัฐ ซึ่งไม่มีแนวทางในการจัดหางานทดแทน ให้กับผู้ที่พ้นจากตำแหน่ง ทั้งที่ผู้ที่พ้นจากตำแหน่งอาจยังมีศักยภาพในการทำงานด้านการปกครองและบริหารชุมชน แต่ไม่สามารถใช้ความรู้และประสบการณ์ต่อไปได้

ดังนั้น การพ้นจากตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนันในพื้นที่ที่ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร เป็นปัญหาสำคัญที่เกิดจากความไม่สอดคล้องกันของกฎหมายสองฉบับ ทำให้เกิดช่องว่างในการบริหารงานท้องถิ่นและผลกระทบต่อประชาชน แนวทางแก้ไขปัญหานี้ควรมุ่งเน้นไปที่การกำหนดมาตรการทางกฎหมายรองรับการเปลี่ยนผ่าน เพื่อให้การบริหารท้องถิ่นเป็นไปอย่างราบรื่น รวมถึงการกำหนดบทบาทใหม่ให้กับผู้นำชุมชนที่พ้นจากตำแหน่ง เพื่อให้ยังสามารถทำงานร่วมกับเทศบาลและดูแลประชาชนในชุมชนต่อไป

9. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

9.1 บทสรุป

การบริหารราชการของประเทศไทยแบ่งเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการดูแลประชาชน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ในท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างรัฐกับประชาชน อย่างไรก็ตามการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ปี 2540 ส่งผลให้โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นเปลี่ยนแปลง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจมากขึ้น และมีผลให้ตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ลื่นไถลลงในบางเขตเทศบาลพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดให้เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอิสระบริหารตนเอง เน้นการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสภาเทศบาล โดยเทศบาลมีหน้าที่ดูแลบริการสาธารณะและส่งเสริมเศรษฐกิจในท้องถิ่น ส่วนพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 เป็นกฎหมายที่เน้นการรวมศูนย์อำนาจ โดยให้ข้าราชการของรัฐกำกับดูแลท้องถิ่น แม้ทั้งสองฉบับมีเป้าหมายบริหารท้องถิ่น แต่แนวคิดแตกต่างกัน โดย

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 สนับสนุนการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน ขณะที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ยังสะท้อนการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ บทความวิจัยนี้กล่าวถึงการศึกษาที่มาและปัญหาที่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และการบังคับใช้กฎหมายในท้องถิ่น โดยเน้นไปที่การเปลี่ยนแปลงทางการปกครองท้องถิ่นและปัญหาการขัดแย้งระหว่างกฎหมายพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ที่ส่งผลกระทบต่อสถานะและบทบาทของกำนันและผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่เทศบาลตำบล ซึ่งถูกยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครตามพระราชบัญญัติเทศบาล โดยถือว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการบริหารท้องถิ่นและเป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอในการรักษาความสงบเรียบร้อยและช่วยเหลือการปกครองในท้องถิ่น โดยใกล้ชิดกับประชาชน โดยเริ่มมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาและได้รับการพัฒนาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยบทบาทของกำนันและผู้ใหญ่บ้านได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ทำให้มีการเลือกตั้งสมาชิกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มาของกำนันจะได้รับการคัดเลือกจากผู้ใหญ่บ้านในตำบล และได้รับการแต่งตั้งจากนายอำเภอ ส่วนที่มาของผู้ใหญ่บ้านได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรในเขตหมู่บ้านหรือเขตตำบล โดยบทบาทของทั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นการบริหารงานในท้องถิ่นและดูแลความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ จากการวิจัยทำให้พบปัญหาการบังคับใช้กฎหมายทั้งสองฉบับ ซึ่งพบว่าการยกฐานะท้องถิ่นเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งทางกฎหมาย เช่น การพ้นจากตำแหน่งของกำนันและผู้ใหญ่บ้านหลังมีการยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร ปัญหาการซ้ำซ้อนของอำนาจระหว่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร ซึ่งส่งผลกระทบต่อการบริหารงานในพื้นที่ เมื่อพื้นที่ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครจะไม่มีตำแหน่งกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน แต่ยังคงมีปัญหาในการขาดผู้นำที่ได้รับการรับรองตามกฎหมาย แนวทางการแก้ไขคือการตั้งตำแหน่งผู้นำหรือผู้นำชุมชนเทศบาลและการกำหนดแนวทางการเปลี่ยนผ่านการบริหารจากกำนันและผู้ใหญ่บ้านไปสู่เทศบาล โดยแนวทางการแก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้บทบาทของผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลมีความชัดเจนและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ทั้งในแง่ของอำนาจการบริหารและการดูแลความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น

9.2 ข้อเสนอแนะ

เสนอแนะให้ทำการแก้ไขหรือปรับปรุงพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- กำหนดให้บทบัญญัติใดกำหนดห้ามไม่ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้ง หรือการเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ในเขตเทศบาลเมืองและเทศบาลนครหรือกำหนดให้ตำแหน่งข้างต้นต้องพ้นจากตำแหน่งหรือสิ้นสุดอำนาจหน้าที่ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะมีการกำหนดให้ตำแหน่งใดมีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกับอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านหรือไม่ก็ตามให้บทบัญญัติในส่วนนั้นเป็นอันสิ้นผลไป โดยแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 “บรรดาบทบัญญัติใดที่กำหนดห้ามให้ใช้กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน และผู้ช่วย ผู้ใหญ่บ้าน ในเขตเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร หรือกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งข้างต้นต้องพ้นจากตำแหน่ง หรือสิ้นสุดอำนาจหน้าที่ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะมีการกำหนดให้ตำแหน่งใดมีอำนาจหน้าที่

อย่างเดียวกับอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านหรือไม่ก็ตาม ให้บทบัญญัติของกฎหมายในส่วนนั้นเป็นอันสิ้นผลไป”

แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ให้เพิ่มความต่อไปนี้ “ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองท้องที่ตามกฎหมายนี้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนด”

2. กำหนดให้ดำเนินการเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในทุกเขตเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งไปแล้วภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ โดยแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 5 “ให้ดำเนินการเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในทุกเขตเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งไปแล้วภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ”

3. กำหนดให้ดำเนินการเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในทุกเขตเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งไปแล้วภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และในระหว่างที่ยังดำเนินการเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในทุกเขตเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งไปแล้วไม่แล้วเสร็จ ให้นายอำเภอแต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านในตำบลหรือ หมู่บ้านใกล้เคียงเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในเขตเทศบาลเมืองนั้นไปพลางก่อน จนกว่าจะได้ดำเนินการเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในทุกเขตเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครแล้วเสร็จ โดยแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 “ภายหลังจากที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับในระหว่างที่ยังดำเนินการเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในทุกเขตเทศบาลเมืองที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งไปแล้วไม่แล้วเสร็จ ให้นายอำเภอแต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน หรือ ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านในตำบลหรือหมู่บ้านใกล้เคียง เพื่อปฏิบัติหน้าที่ในเขตเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครนั้นไปพลางก่อน จนกว่าจะได้ดำเนินการเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในทุกเขตเทศบาลเมืองแล้วเสร็จ”

4. มาตรการเยียวยาและการชดเชย โดยการออกกฎหมายกำหนดให้มีเงินชดเชยหรือสวัสดิการรองรับผู้ที่ต้องพ้นจากตำแหน่งตามกฎหมาย และพิจารณาจัดตั้งกองทุนเยียวยาผู้พ้นจากตำแหน่งเพื่อช่วยเหลือด้านรายได้และการดำรงชีวิตในระยะเปลี่ยนผ่าน

5. สนับสนุนการทำงานต่อในระบบเทศบาล โดยกำหนดให้บุคคลที่พ้นจากตำแหน่งสามารถสมัครเข้าทำงานในเทศบาล เช่น ตำแหน่งที่ปรึกษาชุมชน เจ้าหน้าที่ฝ่ายพัฒนาชุมชน หรือหน้าที่อื่นที่เหมาะสมและจัดอบรมและพัฒนาศักยภาพบุคคลเหล่านี้ให้สามารถปรับตัวเข้าสู่ระบบราชการเทศบาลได้ ปรับโครงสร้างเทศบาลเพื่อรองรับบทบาทเดิม โดยออกแบบให้เทศบาลมีตำแหน่ง “ผู้แทนชุมชน” หรือ “คณะกรรมการชุมชน” เพื่อทำหน้าที่คล้ายกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน และกำหนดให้บุคคลที่เคยดำรงตำแหน่งกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านสามารถเข้าร่วมเป็นสมาชิกในคณะกรรมการหรือกลไกดังกล่าว

6. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยส่งเสริมให้ประชาชนมีบทบาทในโครงสร้างเทศบาลผ่านการจัดตั้งคณะกรรมการชุมชนจากประชาชนในพื้นที่ และพิจารณาตั้ง “สภาผู้อาวุโสประจำชุมชน” โดยให้บุคคลที่เคยดำรงตำแหน่งเข้ามาเป็นที่ปรึกษาในการพัฒนาชุมชนและเชื่อมโยงกับเทศบาล