

กลไกการได้มาซึ่งตำแหน่งกำนันตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องถิ่น:  
บริบทความเชื่อมโยงกับประชาชน

Mechanism for the Acquisition of the Kamnan Position Under the  
Local Administration Act: Context of Connection with the People

สุวรรณ วงษ์การคำ<sup>1</sup> และบุญเรือน เนียมปาน<sup>2</sup>  
Suwan Wongkanka<sup>1</sup> and Boonruen Niempan<sup>2</sup>

Received: Mar 10, 2025 Revised: Nov 19, 2025 Accepted: Nov 24, 2025

---

<sup>1</sup> ปริญญาเอก, ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านขวาง อำเภอมหาราช จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

<sup>2</sup> ปริญญาเอก, รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลคลองเจ็ด อำเภอลำลูกเกด จังหวัดปทุมธานี

<sup>1</sup> L.L.D., Chief Administrator of the Subdistrict Administrative Organization of Ban Khwang, Maharat District, Ayuthaya Province, Thailand

<sup>2</sup> D.P. A, Deputy Chief Administrator of the Subdistrict Administrative Organization, Khlong Chet Subdistrict Administrative Organization (SAO), Khlong Luang District, Pathum Thani Province, Thailand

### บทคัดย่อ

การปกครองที่เรียกว่าระบอบประชาธิปไตยนั้น ต้องให้ประชาชนเป็นใหญ่ กล่าวคือประชาชนเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดของประเทศ แต่ในความเป็นจริงนั้นประชาชนทุกคนไม่สามารถที่จะใช้อำนาจของตนได้จริงทุกเรื่อง เนื่องจากประชาชนมีจำนวนมาก ดังนั้น จึงได้มีการมอบอำนาจของตนเองผ่านให้องค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ใช้อำนาจแทน

บทความนี้ได้กล่าวถึงการได้มาของตำแหน่งกำนัน ซึ่งถือว่าเป็นบุคคลหรือตำแหน่งที่มีความสำคัญ และมีอำนาจหน้าที่มากในทางปกครองท้องถิ่น เพื่อบำบัดทุกข์ บำรุงสุข ให้กับประชาชนภายในเขตพื้นที่ตำบล โดยหลักในความเป็นอิสระของกำนันนั้นน่าจะเป็นหลักที่ทำให้ความคุ้มครองมิให้ต้องถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองต่าง ๆ

อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมามีประชาชนมีความตื่นตัวมากในกระบวนการมีส่วนร่วมภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ซึ่งกระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งกำนันจะมีความสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยเพียงใด ซึ่งถือว่าประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอันเป็นอำนาจสูงสุดของประเทศจะมีส่วนร่วมหรือไม่ หากมีโดยตรงก็เห็นว่าจะมีความสอดคล้องมากเป็นประชาธิปไตยโดยแท้ แต่กระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งกำนันในปัจจุบันนี้ใช้วิธีการเลือกตั้งจากผู้ใหญ่บ้านเพียงไม่กี่คน ซึ่งถือว่ายังเป็นกระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งที่มีจุดยึดโยงกับประชาชนอยู่บ้างโดยผ่านตัวแทน แต่หากจะให้ดีเห็นว่าการเข้าสู่ตำแหน่งกำนันควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งโดยตรง อันเป็นวิถีทางแห่งประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

**คำสำคัญ** กฎหมายลักษณะปกครองท้องถิ่น , ความเชื่อมโยงกับประชาชน, ตำแหน่งกำนัน

## Abstract

A system of governance known as democracy dictates that the people are sovereign; that is, the people hold the ultimate power of the nation. In reality, however, the sheer size of the population makes it practically impossible for every citizen to directly exercise their power in every matter. Consequently, the people delegate their power to various organizations or agencies to exercise power on their behalf, as prescribed by the constitution.

This article discusses the acquisition of the Kamnan (Sub-district Headman) position, which is considered a crucial and influential role in local administration, tasked with mitigating hardships and promoting the well-being of the people within the sub-district area. The principle of the Kamnan's independence should ideally serve as a safeguard against political interference.

Nevertheless, in recent times, the public has become highly engaged in participatory processes under the democratic system. The article examines the extent to which the current process for assuming the Kamnan position aligns with democratic principles, particularly concerning the participation of the people who are the ultimate source of state power. Direct public participation would signify a strong alignment with true democracy. However, the current process for selecting a Kamnan involves an election conducted only by a limited number of Phu Yai Ban (Village Headmen). While this method maintains a degree of connection to the people through their representatives, the article suggests that for the process to be genuinely democratic, it would be preferable for the people to have direct participation in the election of the Kamnan.

**Keywords:** Local Administration Act, Connection with the People, Kamnan Position

## บทนำ

อดีตที่ผ่านมาประมาณ 10 กว่าปี ในการพัฒนาระบบประชาธิปไตยนั้นจะเห็นได้ว่าประชาชนมีความตื่นตัวในการแสดงออกในการมีส่วนร่วมได้เป็นอย่างดี ซึ่งการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยนั้นจะต้องเป็นการปกครอง ของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน หรืออาจเรียกว่า “การปกครองที่ประชาชนมีอำนาจสูงสุด” โดยเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย...” [1] ดังนั้น จะเห็นได้แน่ชัดและเป็นที่ยอมรับกันในปัจจุบันแล้วว่าการปกครองในระบบประชาธิปไตยนั้น เป็นการปกครองโดยประชาชนซึ่งอำนาจสูงสุดอยู่ที่ประชาชนนั่นเอง แต่เนื่องจากปัจจุบันนี้จำนวนประชาชนมีเป็นจำนวนมากจึงไม่อาจสามารถใช้อำนาจของตนเองได้อย่างเต็มรูปแบบ จึงได้มีบทบัญญัติมอบอำนาจให้กับองค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญเพื่อให้ใช้อำนาจแทนประชาชนซึ่งมีองค์กรหลัก กล่าวคือ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล [2] ในการนี้ แม้การได้มาซึ่งฝ่ายรัฐสภาของราชอาณาจักรไทยโดยเป็นตัวแทนของประชาชนจะใช้วิธีการเลือกตั้ง อันเป็นการให้สิทธิแก่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจเพื่อตัดสินใจเลือกบุคคลเข้ามาทำหน้าที่ซึ่งเป็นวิธีการอันเป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติประเทศ แต่จะเห็นได้ว่าบางองค์กรได้มาจากประชาธิปไตยแบบตัวแทน หรือประชาธิปไตยทางอ้อม โดยให้ประชาชนเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตนเองเพื่อเลือกบุคคลากรขององค์กรอีกครั้งหนึ่ง

การมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งอาจหมายถึงการกระทำใด ๆ ก็ตามที่เกิดขึ้นด้วยความเต็มใจ แม้ว่าจะประสบความสำเร็จหรือไม่ก็ตาม ดังนั้นการมีส่วนร่วมจึงมีความสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตยเป็นอย่างมาก กล่าวคือการมีส่วนร่วมเป็นวิธีการที่จะทำให้ผู้ปกครองและผู้ถูกปกครองได้มีโอกาสทราบความต้องการของกันและกัน [3] อย่างแท้จริง ทั้งนี้ในการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ดีคือการออกเสียงเลือกตั้ง ซึ่งการหาเสียงและการกระทำของแต่ละบุคคลจึงเป็นเอกเทศของบุคคลนั้น ๆ ในการนี้จะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกิจกรรมที่สำคัญของการปกครองแบบประชาธิปไตย และไม่ว่าจะเป็นการปกครองในรูปแบบใดบทบาทของการมีส่วนร่วมของประชาชนย่อมเป็นการจำเป็นอย่างยิ่งเสมอ อีกทั้งยังเป็นการรักษาความสมดุลของผู้ถูกเลือกกับผู้ได้เลือกอีกด้วย ซึ่งผู้ได้เลือกจะเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์อันเกิดจากการปกครองของผู้ถูกเลือก หากแม้ว่าระบบการเลือกตั้งแบบใดก็ตามที่ละเลยในประเด็นในการมีส่วนร่วมของประชาชนย่อมจะไม่ดำรงอยู่ได้อย่างถาวร

อย่างไรก็ตาม ในการได้มาซึ่งตำแหน่งกำนันอันเป็นบุคคลที่มีความสำคัญและมีบทบาทหลายประการในปัจจุบันนี้ กล่าวคือ กำนันเป็นกำลังหลักสำคัญของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีหน้าที่ที่สำคัญในการช่วยเหลือปลัดอำเภอและนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ อีกทั้งยังเป็นหัวหน้าในหมู่บ้านและตำบลนั้น ๆ ทั้งยังรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยให้แก่ราษฎรในพื้นที่ พร้อมทั้งยังเป็นผู้ปฏิบัติงานตามนโยบายสำคัญ เร่งด่วน หรือแม้แต่ภารกิจพิเศษที่ได้รับมอบหมายจากราชการ เป็นต้น ดังนั้นจากบทบาทหน้าที่ดังกล่าวจะเห็นว่ากำนันมีอำนาจและหน้าที่ที่มีความสำคัญต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นอย่างมาก เพราะเป็นตัวกลางและตัวแทนของภาครัฐที่เชื่อมต่อระหว่างภาครัฐกับประชาชนได้เป็นอย่างดี

## หลักการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

การบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นการจัดระเบียบการปกครองตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Deconcentration) ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ได้แก่ จังหวัด อำเภอ ซึ่งราชการส่วนภูมิภาคจะมีลักษณะสำคัญ ดังนี้

- 1) การปกครองแบบราชการส่วนภูมิภาค คือการแบ่งอำนาจการปกครองจากส่วนกลาง ให้กับผู้แทนของส่วนกลางที่มาประจำอยู่ที่ภูมิภาค
- 2) เจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคยังอยู่ในการบังคับบัญชาของส่วนกลาง รวมถึงการแต่งตั้ง การดำเนินการทางวินัย
- 3) ราชการส่วนกลางมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งราชการส่วนภูมิภาคมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการได้บางเรื่องเท่านั้น

ทั้งนี้ ราชการส่วนภูมิภาคมีหน้าที่ดูแลประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ ที่ห่างไกลโดยมีบุคคลที่เป็นตัวแทนของราชการส่วนกลาง ได้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ พร้อมทั้งยังมีบุคลากรที่สังกัดราชการตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน คอยทำหน้าที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ของราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ ตำบล หมู่บ้าน อีกด้วย

## การปกครองลักษณะท้องที่

การปกครองท้องที่ในระดับตำบลและหมู่บ้านถึงแม้จะเป็นหน่วยปกครองที่มีขนาดเล็กที่สุด แต่มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าหน่วยการปกครองในระดับอื่น ทั้งต่อการบริหารราชการแผ่นดินในภาพรวม และในด้านของความเป็นอยู่ของประชาชนที่อาศัยอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ เนื่องจากตำบลและหมู่บ้านเป็นหน่วยปกครองที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด สามารถสะท้อนปัญหาและความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม ถึงแม้บริบทของสภาพสังคม การเมืองการปกครองจะเปลี่ยนไป กำนันและผู้ใหญ่บ้านก็ยังคงเป็นเรี่ยวแรงสำคัญของกระทรวงมหาดไทยในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” ให้แก่ราษฎรในตำบลและหมู่บ้านต่าง ๆ ทั่วประเทศ

## การกำเนิดตำแหน่งกำนันในอดีตจนถึงปัจจุบัน

### กำนันในสมัยกรุงสุโขทัย

การกำเนิดเกิดขึ้นของตำแหน่งกำนันในราชอาณาจักรไทยในอดีต โดยมีประวัติความเป็นมาตั้งแต่สมัยสุโขทัยเป็นราชธานี โดยในสมัยนั้นสถาบันครอบครัวเป็นหลักสำคัญในการปกครอง ซึ่งเป็นการปกครองแบบพ่อปกครองลูก ซึ่งในสมัยนั้นการถือกำเนิดขึ้นของกำนัน โดยในแต่ละเมืองจะมีผู้ปกครอง กล่าวคือ

- 1) เจ้าเมือง เป็นผู้ปกครองที่มีหลายหมื่นหลังคาเรือน มีปลัดเมืองเป็นผู้ช่วย
- 2) นายแขวงหรือนายอำเภอ เป็นผู้ปกครองที่มีราวหมื่นหลังคาเรือน ขึ้นตรงต่อเจ้าเมือง
- 3) นายแคว้นหรือกำนัน เป็นผู้ปกครองราวพันหลังคาเรือน ขึ้นตรงต่อนายแขวง
- 4) นายบ้านหรือผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้ปกครองหลายร้อยหลังคาเรือน ขึ้นตรงต่อนายแคว้น

### กำนันในสมัยกรุงศรีอยุธยา

ในสมัยกรุงศรีอยุธยาได้มีการจัดระเบียบการปกครองท้องที่ โดยภายในเมืองหนึ่ง ๆ ทั้งหัวเมืองชั้นนอก และหัวเมืองชั้นใน แบ่งเมืองออกเป็นแขวง และแขวงแบ่งออกเป็นตำบล มีกำนันเป็นหัวหน้าและได้รับ

บรรดาศักดิ์เป็น “พັນ” โดยได้รับการแต่งตั้งโดยตรงจากองค์พระมหากษัตริย์ และต่อมาได้มีการมอบอำนาจการแต่งตั้งให้แก่ผู้รักษาเมือง ทั้งนี้กำนันจะได้รับการแต่งตั้งและมีวาระการดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต อย่างไรก็ตาม กำนันในสมัยกรุงศรีอยุธยาที่มีหน้าที่หลายประการ กล่าวคือ กำนันตลาด มีหน้าที่ควบคุมสินค้า มีบทบาทควบคุมตลาดการค้าให้ดำเนินไปในราคาปกติ นอกจากนี้ยังมีกำนันนา มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องนา โดยเฉพาะและยังมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีอากรการค้าเก็บภาษีค่านา (เทียบได้กับภาษีบำรุงท้องที่ซึ่งได้ยกเลิกไปแล้ว) [4] ทั้งนี้ ไม่ปรากฏว่ามีหน้าที่อื่น ๆ และไม่ปรากฏว่ามีจำนวนตำบลมากนักน้อยเพียงใด ดังนั้น น่าจะถือได้ว่ากำนันตามกฎหมายลักษณะอาญาหลวงนี้มีใช้กำนันซึ่งปกครองตำบลดังเช่นในปัจจุบัน ซึ่งมีหน้าที่ในการปกครองตำบลในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและดูแลความเดือดร้อนให้แก่ราษฎรให้มีความสุข [5] อย่างไรก็ตามการรวมกันหลายตำบลรวมกันเป็นแขวง มีหมื่นแขวงเป็นผู้ปกครอง หลายแขวงรวมกันเป็นเมือง มีผู้รั้งหรือพระยามหานครเป็นผู้ปกครอง หากเปรียบเทียบแล้วเมืองมีลักษณะคล้ายจังหวัด และแขวงเทียบเท่าอำเภอในปัจจุบัน การปกครองรูปแบบนี้ได้ยึดถือมาจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น

### กำนันในสมัยรัตนโกสินทร์

กำนันในสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ปรากฏหลักฐานว่ากำนันนอกจากจะมีหน้าที่ในการจัดเก็บค่านาจากราษฎรแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ในการติดตามจับกุมผู้ร้าย และในฐานะเป็นผู้ปกครองตำบล และได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต นอกจากนี้หากเกิดการทะเลาะวิวาทเล็กน้อยกำนันยังมีอำนาจเปรียบเทียบตกลงกันได้ เว้นแต่กรณีที่ตกลงกันไม่ได้หรือเป็นเหตุฉกรรจ์ เช่น ปล้น ฆ่า ทำร้ายสาหัส กำนันจะต้องนำส่งหลวงพลตระการนายแขวง เพื่อให้ตัดสิน แต่ถ้ายังตกลงกันไม่ได้อีกหลวงพลตระการก็จะบอกนำส่งกรุงเก่า

อย่างไรก็ดี ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมองเห็นความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขระบบบริหารราชการแผ่นดินให้เหมาะสม จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินให้มีความทันสมัย โดยได้ทรงปฏิรูประบบบริหารราชการส่วนกลาง มีการจัดตั้งกระทรวงแบบใหม่ขึ้นจำนวน 12 กระทรวง เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการบริหารประเทศ ทรงริเริ่มปรับปรุงการปกครองท้องที่ต่าง ๆ ในราชอาณาจักร โดยทรงมุ่งหมายที่จะจัดให้เป็นระบบเดียวกันทั้งประเทศและมีความเชื่อมโยงกับส่วนกลางอย่างใกล้ชิด ระบบการปกครองท้องที่ดังกล่าวเรียกว่า “เทศาภิบาล” ซึ่งการปกครองแบบเทศาภิบาลนี้จะมีมณฑลเทศาภิบาลเป็นเขตปกครองที่ใหญ่ที่สุด รองลงไปได้แก่จังหวัดต่าง ๆ และภายในแต่ละจังหวัดมีการแบ่งเขตการปกครองออกเป็นอำเภอ ตำบลและหมู่บ้านตามลำดับ จากการจัดรูปแบบการปกครองท้องที่ขึ้นในระดับตำบลและหมู่บ้านดังกล่าว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ (เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยคนแรก) ทดลองจัดระเบียบการปกครองระดับตำบล หมู่บ้าน ณ อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เมื่อ ร.ศ. 111 (พ.ศ. 2435) โดยให้ราษฎรเลือกตั้ง ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ปกครองในเขตหมู่บ้าน และให้ผู้ใหญ่บ้านในเขตตำบลเลือกกันเองเพื่อเป็นกำนัน ซึ่งในขณะนั้นผู้ใหญ่บ้านที่เข้าร่วมประชุมได้เลือกหลวงราชภรณ์บริหาร หรือพระยารัตนกุลอดุลยภักดี (จรัส รัตนกุล) เป็นกำนันประจำตำบลบ้านเลน หลวงราชภรณ์บริหารจึงเป็นกำนันคนแรกของประเทศไทย นับแต่นั้นมาจึงได้มีการจัดระเบียบการปกครองตำบล หมู่บ้านตามหัวเมืองต่าง ๆ โดยตราเป็นพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 (พ.ศ.2440)

ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีการตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ขึ้นใช้บังคับแทน และสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน [6]

#### การได้มาซึ่งตำแหน่งกำนันในอดีต

1) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) กำหนดการได้ตำแหน่งกำนัน โดยได้มาจากการเลือกตั้งโดยผู้ใหญ่บ้านในตำบลคัดเลือกกันเอง โดยมีอำเภอฟผู้ปกครองท้องที่เป็นประธานในการคัดเลือก และผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้แต่งตั้ง โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต แต่จะพ้นจากตำแหน่ง 3 ประการ ดังนี้ (1) เมื่อต้องออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน (2) เมื่อผู้ใหญ่บ้านส่วนมากในตำบลขอให้เปลี่ยน (3) เมื่อมีความผิดหรือไม่มีความสามารถ ผู้ว่าราชการเมืองจะให้เลือกตั้งใหม่ก็ได้

2) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 กำหนดการได้ตำแหน่งกำนัน โดยได้มาจากการให้ผู้ใหญ่บ้านทั้งปวงในตำบลเลือกกันเองเพื่อเป็นกำนัน โดยมีนายอำเภอสเป็นประธาน และมีวาระการดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต

3) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486 กำหนดให้การได้ตำแหน่งกำนัน โดยให้กรรมการอำเภอแต่งตั้งคณะกรรมการ โดยนายอำเภอเป็นประธานมีหน้าที่สอบสวนคัดเลือกผู้ใหญ่บ้านในตำบลเพื่อเป็นกำนัน

4) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2489 กำหนดให้การได้ตำแหน่งกำนัน โดยให้กรรมการอำเภอแต่งตั้งคณะกรรมการ โดยนายอำเภอเป็นประธานประชุมผู้ใหญ่บ้านในตำบล เลือกผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งขึ้นเป็นกำนัน

5) ประกาศของคณะปฏิวัติ (ฉบับที่ 364) พ.ศ. 2515 กำหนดให้การได้ตำแหน่งกำนันโดยให้นายอำเภอจัดให้มีการเลือกกำนันโดยรับสมัครจากผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น ซึ่งได้รับคะแนนเสียงส่วนมากจากราษฎร

6) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 กำหนดการได้ตำแหน่งกำนันโดยให้นายอำเภอเป็นประธานในการประชุมผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น เพื่อปรึกษาหารือคัดเลือกผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่ง ในตำบลนั้นเป็นกำนัน **อนึ่ง** วิธีการได้มาของตำแหน่งกำนันก็ใช้วิธีการคัดเลือกจากผู้ใหญ่บ้านมาจนถึงปัจจุบันนี้ [7]

#### อำนาจหน้าที่ของตำแหน่งกำนันในปัจจุบัน

1) การตรวจตรารักษาความปกติเรียบร้อยในตำบล คือ การที่จะว่ากล่าวราษฎรในตำบลนั้น ให้ประพฤติตามพระราชกำหนดกฎหมาย หรือการที่จะป้องกันภัยอันตรายและรักษาความสุขสำราญของราษฎรในตำบลนั้น หรือการที่จะรับกิจสุขทุกข์ของราษฎรในตำบลนั้นขึ้นร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการเมือง กรรมการอำเภอ และจะรับข้อราชการมาประกาศแก่ราษฎรในตำบลนั้น หรือที่จะจัดการตามพระราชกำหนด กฎหมาย เช่น การตรวจและนำเก็บภาษีอากรในตำบลนั้น ทั้งนี้อยู่ในหน้าที่ของกำนัน

2) กำนันมีหน้าที่และอำนาจในการที่เกี่ยวข้องด้วยความอาญา ดังต่อไปนี้ กล่าวคือ

(1) เมื่อทราบข่าวว่า มีการกระทำความผิดกฎหมายเกิดขึ้น หรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในตำบลของตน ต้องแจ้งความต่อกรรมการอำเภอให้ทราบ

(2) เมื่อทราบข่าวว่า มีการกระทำความผิดกฎหมายเกิดขึ้น หรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในตำบลที่ใกล้เคียงต้องแจ้งความต่อกำนันนายตำบลนั้นให้ทราบ

(3) เมื่อปรากฏว่า ผู้ใดกำลังจะกระทำผิดกฎหมายก็ดี หรือมีเหตุควรสงสัยว่าเป็นผู้ที่ได้กระทำผิดกฎหมายก็ดี ให้จับผู้นั้นไว้ และริบนำส่งต่อกรมการอำเภอ

(4) ถ้ามีหมายหรือมีคำสั่งตามหน้าที่ราชการให้จับผู้ใดในตำบลนั้น เป็นหน้าที่ของกำนันที่จะจับผู้นั้นแล้วริบส่งต่อกรมการอำเภอตามสมควร

(5) เมื่อเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ออกหมายสั่งให้ค้นหรือยึด กำนันจัดการให้เป็นไปตามหมาย

(6) ถ้ามีผู้มาขออายัดตัวคนหรือสิ่งของหรือผู้ต้องโจรกรรม จะทำกฎหมายตราสิน หรือมีผู้จะขอชั้นสูตรบาดแผลก็ดี ทั้งนี้ให้กำนันสืบสวนฟังข้อความแล้วริบนำตัวขอและผู้ต้องอาัยติ และทรัพย์สินของบรรดาที่จะพาไปด้วยนั้นไปยังกรมการอำเภอ ถ้าสิ่งของอย่างใดจะพาไปไม่ได้ ก็ให้กำนันชั้นสูตรให้รู้เห็น แล้วนำความไปแจ้งต่อกรมการอำเภอในขณะนั้น

3) ถ้ากำนันรู้เห็นเหตุทุกซ່อนของราษฎร หรือการแปลกประหลาดเกิดขึ้นในตำบลต้องริบรายงานต่อกรมการอำเภอให้ทราบ

4) ถ้าเกิดจลาจล ฆ่ากันตาย ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ ไฟไหม้ หรือเหตุร้ายสำคัญอย่างใด ๆ ในตำบลของตน หรือในตำบลที่ใกล้เคียงอันสมควรจะช่วยให้ก็ได้ก็ดี หรือมีผู้ร้ายแต่ที่อื่นมาฆ่าในตำบลนั้น หรือมีเหตุควรสงสัยว่าลูกบ้านในตำบลนั้น บางคน จะเกี่ยวข้องเป็นโจรผู้ร้ายก็ดี เป็นหน้าที่ของกำนันจะต้องเรียกผู้ใหญ่บ้านและลูกบ้านในตำบลออกช่วยต่อสู้ติดตามจับผู้ร้ายหรือติดตามเอาของกลางคืน หรือดับไฟ หรือช่วยอย่างอื่นตามควรแก่การโดยเต็มกำลัง

5) ให้กำนันดูแลคนเดินทาง ซึ่งไม่มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเป็นผู้ร้าย ให้ได้มีที่พักตามควร

6) ถ้าผู้เดินทางด้วยราชการจะต้องการคนนำทาง หรือขาดแคลนพาหนะเสบียงอาหารลงในระหว่างทาง และจะร้องขอต่อกำนันให้ช่วยสงเคราะห์ กำนันต้องช่วยจัดหาให้ตามที่จะทำได้ ถ้าหากว่าการที่จะช่วยเหลือนั้นจะต้องออกราคาค่าจ้างเพียงใด ให้กำนันเรียกเอาแก่ผู้เดินทางนั้น

7) กำนันต้องร่วมมือและช่วยเหลือนายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อันอยู่ในตำบล

8) กำนันต้องรักษาบัญชีสำมะโนครัว และทะเบียนบัญชีของรัฐบาลในตำบลนั้น และคอยแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้องกับบัญชีของผู้ใหญ่บ้าน

9) กำนันต้องทำบัญชีสิ่งของ ซึ่งต้องภาษีอากรยื่นต่อกรมการอำเภอและนำราษฎรไปเสียภาษีอากรตามพระราชบัญญัติภาษีอากร

ทั้งนี้ กำนันยังมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายอื่น ๆ กล่าวคือ การรับแจ้งการเกิด การตาย การเป็นเจ้าพนักงานตรวจบัตรประชาชน การเป็นพยานรับรองบุคคล การเป็นผู้รับรองเกี่ยวกับความประพฤติตามกิจการต่าง ๆ การนำประชาชนไปแสดงตัวคัดเลือกทหาร เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม อำนาจหน้าที่ของกำนันตามที่กล่าวมาแล้ว ให้กำนันมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้านด้วย

### วิเคราะห์การมีส่วนร่วมของประชาชนในการคัดเลือกบุคคลมาดำรงตำแหน่งกำนัน

1) ความเชื่อในการได้บุคคลมาดำรงตำแหน่งกำนันที่มีจุดยึดโยงกับประชาชน วิธีการเลือกตั้งนั้นเป็นทฤษฎีที่ถือว่าเป็นวิธีการที่เป็นประชาธิปไตยมากที่สุดเพราะประชาชนส่วนมากจะได้เป็นผู้ใช้อำนาจของตนเอง

อย่างเสมอภาค ทั้งนี้ ความเชื่อในการได้บุคคลมาดำรงตำแหน่งกำนันที่มีจุดยึดโยงกับประชาชนนั้น วิธีการเลือกตั้งนั้นจะเป็นหลักประกันว่าตำแหน่งของกำนันจะไม่ทรยศต่อประชาชน และมีความกล้าที่อิสระต่อการตัดสินใจในการทำหน้าที่ในตำแหน่งกำนัน อีกทั้งยังเป็นวิธีการที่ไม่ขัดกับหลักการประชาธิปไตยและมีจิตสำนึกในการรับผิดชอบต่อประชาชนโดยตรง แต่ในทางกลับกันหากการได้มาของบุคคลตำแหน่งกำนันโดยการเลือกตั้งจากผู้ใหญ่บ้านเพียงไม่กี่คนอาจทำให้เกิดการแทรกแซงจากทางการเมืองได้มาก

2) ความเหมาะสมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกตั้งบุคคลมาดำรงตำแหน่งกำนัน วิธีการที่สอดคล้องและเหมาะสมที่ว่าการเลือกตั้งเป็นวิถีทางแห่งระบอบประชาธิปไตย ซึ่งในฐานะที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย อันเป็นอำนาจสูงสุดของแผ่นดินและประชาชนได้แสดงออกซึ่งสิทธิในการเลือกตั้งกำนันให้มาปกครองคนในตำบล อย่างไรก็ตาม ตำแหน่งกำนันควรมีที่มาอันเป็นประชาธิปไตยเพื่อให้กำนันได้มีความสำนึกในการปฏิบัติหน้าที่ว่ากำลังปฏิบัติภารกิจเพื่อประชาชน ซึ่งต้องการความโปร่งใส และในขณะเดียวกันตำแหน่งกำนันนั้นต้องเป็นบุคคลที่ตรวจสอบได้โดยไม่กระทบต่อความเป็นอิสระของตำแหน่งในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเคร่งครัด ดังนั้นการได้มาของตำแหน่งกำนันที่มีจุดยึดโยงกับประชาชนจึงถือว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง

3) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 3 มาตรา 43 (3) อันเป็นบทบัญญัติเพื่อรองรับสิทธิของบุคคลและสิทธิของชุมชนให้เป็นไปตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ อีกทั้ง มาตรา 78 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังเน้นย้ำและมุ่งหมายให้รัฐพึงส่งเสริมประชาชนและชุมชนเข้าใจระบอบการปกครองและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศในทุกมิติ ดังนั้น ตำแหน่งกำนันจึงควรมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนในตำบล ซึ่งเป็นประชาธิปไตยแบบทางตรงโดยเสียงข้างมากของประชาชน และเป็นประชาธิปไตยที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจได้โดยตรงนั่นเอง

## สรุป

การได้มาซึ่งตำแหน่งกำนันอันเป็นบุคคลที่มีความสำคัญในฐานะที่จะต้องอำนวยความสะดวกให้ประชาชนโดยอิทธิพลที่สำคัญต่อการได้มาของตำแหน่งกำนันนั้นจะต้องเป็นไปตามแนวคิดในเรื่องระบอบประชาธิปไตยซึ่งจะต้องได้รับเสียงส่วนใหญ่จากประชาชน อย่างไรก็ตาม การได้มาซึ่งตำแหน่งกำนันในราชอาณาจักรไทยเริ่มตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ดังนี้

ตั้งแต่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) จนกระทั่งถึง พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2489 การได้มาซึ่งตำแหน่งกำนันจะได้มาโดยการเลือกตั้งจากผู้ใหญ่บ้านเลือกกันเองคนหนึ่งให้เป็นกำนัน จากนั้นได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ (ฉบับที่ 364) พ.ศ. 2515 จนกระทั่งถึงพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 กำหนดให้การได้ตำแหน่งกำนันโดยให้นายอำเภอจัดให้มีการเลือกกำนันโดยรับสมัครจากผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น ซึ่งได้รับคะแนนเสียงส่วนมากจากราษฎร และนับจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 เป็นต้นมา กำหนดการได้ตำแหน่งกำนันโดยให้นายอำเภอเป็นประธานในการประชุมผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นเพื่อปรึกษาหารือคัดเลือกผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งเป็นกำนัน อนึ่ง วิธีการได้มาของตำแหน่งกำนันก็ใช้วิธีการคัดเลือกจากผู้ใหญ่บ้านมาจนถึงปัจจุบันนี้ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าในช่วงเวลาที่ได้ตำแหน่งกำนันโดยการให้ผู้ใหญ่บ้านเลือกตั้งกันเองนั้นไม่เป็นไปตามระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง เพราะไม่มีส่วนร่วมจากประชาชนโดยตรง แต่หากการได้ตำแหน่งกำนันในช่วงเวลาที่ให้ประชาชนเป็นคนเลือกตั้งนั้นถือได้ว่ามีส่วนยึดโยงกับประชาชนอันเป็นวิถีทางแห่งประชาธิปไตย

อย่างไรก็ตาม ตำแหน่งกำนันนั้นมีอำนาจหน้าที่หลายประการ ทั้งอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 กล่าวคือ รักษาความสงบเรียบร้อย ปฏิบัติตามข้อสั่งการของทางราชการ เป็นต้น พร้อมทั้งอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น กล่าวคือ กฎหมายทหารโดยแจ้งให้ประชาชนไปคัดเลือกทหาร กฎหมายอาญาโดยมีหน้าที่จับกุมผู้กระทำความผิด เป็นต้น

### ข้อเสนอแนะ

1) การเชื่อมโยงตำแหน่งกำนันกับประชาชนนั้น เกี่ยวกับกระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งกำนัน ไม่ควรใช้วิธีการเลือกโดยให้เฉพาะผู้ใหญ่บ้านเท่านั้นเป็นคนเลือกกำนัน เพราะอาจทำให้เกิดการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองในระดับจังหวัดหรือระดับประเทศได้ ซึ่งอาจเป็นบุคคลที่มีทุนเพื่อสนับสนุนให้ผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งคนใดได้เข้าสู่ตำแหน่งกำนัน และอาจทำให้หลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันต้องเสียไป

2) การเข้าสู่ตำแหน่งกำนัน หากยังจะใช้รูปแบบกระบวนการเลือกโดยให้ผู้ใหญ่บ้านมีสิทธิเป็นคนเลือกอยู่นั้น ควรจะกำหนดสัดส่วนเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนภายในตำบล ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจตามระบอบประชาธิปไตยได้เข้ามามีส่วนร่วมให้มาก โดยให้มีสัดส่วนของประชาชนมากกว่าจำนวนผู้ใหญ่บ้านในตำบล

3) การเข้าสู่ตำแหน่งกำนันนั้น วิธีการที่ดีที่สุดสำหรับกระบวนการเลือก ควรสร้างความเชื่อมโยงกับประชาชนโดยให้ประชาชนในเขตพื้นที่ตำบลนั้น ๆ เป็นผู้มิตสิทธิเลือกตั้งโดยตรง อันจะส่งผลโดยตรงต่อประชาชนที่มีส่วนร่วมที่มีจุดเชื่อมโยงของการเข้าสู่ตำแหน่งกำนันนั่นเอง

4) การได้มาในตำแหน่งกำนันนั้น ซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญและมีบทบาทอย่างมากตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 เพื่อมิให้เกิดการแทรกแซงทางการเมืองเห็นควรให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ในส่วนของการเลือกตั้งกำนันโดยให้เป็นไปตามระบอบประชาธิปไตยแบบทางตรงโดยให้ประชาชนในตำบลมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเลือกกำนันโดยตรง

### เอกสารอ้างอิง

- [1] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.
- [2] ภูมิ มูลศิลป์. (2559). *ความเชื่อมโยงของอำนาจตุลาการกับประชาชน: การได้มาซึ่งบุคคลมาดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลยุติธรรม*, กรุงเทพฯ: บริษัท เอ.พี. กราฟิกแอนดดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด.
- [3] บุญเรือน เนียมปาน. (2564). *การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในจังหวัดปทุมธานี*. ดุษฎีนิพนธ์. ปริญญาดุษฎีบัณฑิต. สาขารัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต. มหาวิทยาลัยปทุมธานี.
- [4] พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พุทธศักราช 2562.
- [5] ส่วนบริหารงานกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน. (2556). *คู่มือการฝึกอบรมกำนันผู้ใหญ่บ้านที่ได้รับเลือกใหม่ประจำปี*. สำนักบริหารงานปกครองท้องที่. กรมการปกครอง, กรุงเทพฯ: กรมการปกครอง.
- [6] ฉัตรชัย ศรีเมืองกาญญา. (2566). *ความเป็นมาของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านของประเทศไทย*. บทความร้อยเรื่องเมืองไทย. สืบค้น 21 ตุลาคม 2567 จาก <https://library.parliament.go.th/radioscript/rr2566-mar2>.
- [7] พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457.