

บทที่ 1

บทนำ

1. ภูมิหลังของการวิจัย

เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่างานทางด้านการศึกษาเป็นงานใหญ่ และมีผลกระทบต่อประชาชนทุกคนในประเทศ จะเห็นได้จากงบประมาณการศึกษาของประเทศแต่ละปีอยู่ในอันดับต้น ๆ เสมอ อย่างไรก็ตามแม้จะมีงบประมาณมากเพียงไร การจัดการศึกษาก็ยังไม่สามารถดำเนินไปสู่เป้าหมายได้ เพราะประสบอุปสรรคนานาประการ และอุปสรรคที่สำคัญที่สุดก็คือระบบการบริหารการศึกษา

สำหรับระบบการบริหารการศึกษาในประเทศไทยนั้น อำนาจการบริหารอยู่ที่ส่วนกลางโดยเฉพาะในกรุงเทพฯ เท่านั้น ผู้บริหารส่วนกลางจะสั่งตรงไปยังจังหวัด อำเภอ และตำบลอีกทอดหนึ่ง ผู้บริหารในระดับจังหวัด อำเภอ และโรงเรียนมีโอกาสน้อยในการวางแผนงาน ขาดความเป็นผู้นำและความคิดริเริ่ม¹

การจัดระบบการศึกษาของไทยนั้นเป็นทั้งแบบวิเทศ (Decentralization) และแบบสังคมนิยม (Centralization) ที่เป็นเช่นนี้เพราะว่ามีผู้รับผิดชอบในการจัดการศึกษาหลายฝ่ายด้วยกัน คือ กระทรวงศึกษาธิการ เป็นผู้รับผิดชอบในการศึกษาระดับต่ำกว่าอุดมศึกษาลงมาทุกสาขา เว้นแต่การประถมศึกษาภาคบังคับซึ่งมีผู้รับผิดชอบด้วยกันสามฝ่าย คือ กระทรวงศึกษาธิการรับผิดชอบโรงเรียนประถมศึกษาประมาณ 500 โรงเรียน และรับผิดชอบในเรื่องหลักสูตรของโรงเรียนประถมศึกษาทั้งหมดทั่วประเทศ ส่วนโรงเรียนประถมศึกษาภาคบังคับนั้นอยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด²

¹ เรย์ จี. ฮาร์เปอร์ และ สมชัย วุฒิปรีชา, การวางแผนการศึกษาในระดับภูมิภาค เอกสารฉบับที่ 7 (กระทรวงศึกษาธิการ, กองวางแผนการศึกษา, 2511), หน้า 1

² อ่างแล้ว, หน้า 2

สำหรับระดับอุดมศึกษานั้น ในปี พ.ศ. 2502 รัฐบาลประกาศใช้พระราชบัญญัติ
สภาการศึกษาแห่งชาติ มีผลให้ยกเลิกสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ พ.ศ. 2499 และให้โอน
มหาวิทยาลัย 5 แห่ง จากสังกัดต่าง ๆ ไปขึ้นกับสำนักนายกรัฐมนตรี³

การบริหารการศึกษาในปัจจุบันได้ยึดถือแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503⁴
เป็นหลัก โดยมีสาระสำคัญดังนี้

ก. ความมุ่งหมาย

รัฐมุ่งที่จะให้พลเมืองทุกคนได้รับการศึกษาตามควรแก่ศักยภาพ เพื่อเป็น
พลเมืองที่ดี มีศีลธรรมและวัฒนธรรม มีระเบียบวินัย มีความรับผิดชอบ มีสุขภาพสมบูรณ์
และมีจิตใจเป็นประชาธิปไตย ในการจัดการศึกษานี้ให้จัดเพื่อสนองความต้องการของสังคม
และบุคคล โดยให้สอดคล้องกับแผนเศรษฐกิจและแผนการปกครองของประเทศ จัดให้มี
วิจัยศึกษา พหุศึกษา พหุศึกษา และนิตศึกษา

ข. การศึกษาภาคบังคับ

รัฐจะขยายการศึกษาภาคบังคับให้สูงขึ้น เป็นระยะตามกำลังเศรษฐกิจ
เพื่อให้มาตรฐานความรู้เบื้องต้นของพลเมืองสูงขึ้น

ค. แนวจัดการศึกษา

รัฐจะส่งเสริมและบำรุงการศึกษาโดยถือว่าเป็นความสำคัญในระดับแรก
แห่งกิจการของรัฐ การจัดระบบการศึกษาเป็นหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะ ให้สถานอุดมศึกษา
ดำเนินกิจการของตนเองได้โดยชอบเขตที่กฎหมายบัญญัติไว้ การจัดให้มีสถานศึกษานั้นรัฐใช้

³ กระทรวงศึกษาธิการ, ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ 2435 - 2507 (พระนคร:
โรงพิมพ์คุรุสภา, 2507), หน้า 501

⁴ ราชกิจจานุเบกษาฉบับพิเศษ เล่มที่ 77 ตอนที่ 86 (20 ตุลาคม พ.ศ. 2503),
หน้า 3

วิธีแบ่งแรง และส่งเสริมให้เอกชนหรือคณะจัดในระดับที่ต่ำกว่าอุดมศึกษา จะสนับสนุน การศึกษาผู้ใหญ่ การวิจัยในศิลปวิทยาการต่าง ๆ ให้สถานศึกษาทั้งปวงใช้ผู้สอนที่มีคุณวุฒิหรือ ความชำนาญเหมาะสมแก่ประเภทและระดับของการศึกษา

กระทรวงศึกษาธิการ เป็นองค์การใหญ่ที่สุดในการจัดการศึกษาของประเทศไทย กระทรวงนี้ได้จัดระบบการบริหารออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ ๆ คือ

1. ส่วนกลาง

ประกอบด้วยส่วนราชการดังนี้

- 1.1 สำนักงานปลัดกระทรวง
- 1.2 สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี
- 1.3 กรมสามัญศึกษา
- 1.4 กรมวิสามัญศึกษา
- 1.5 กรมอาชีวศึกษา
- 1.6 กรมพลศึกษา
- 1.7 กรมการฝึกหัดครู
- 1.8 กรมวิชาการ
- 1.9 กรมการศาสนา
- 1.10 กรมศิลปากร⁵

2. ส่วนภูมิภาค

การบริหารการศึกษาส่วนภูมิภาค กระทรวงศึกษาธิการได้แบ่งการดำเนินงานออกเป็น 3 ระดับ คือ

2.1 ระดับภาคการศึกษา ได้จัดแบ่งเขตการบริหารการศึกษาออกเป็น 12 ภาคการศึกษาด้วยกัน แต่ละภาคการศึกษามีผู้ตรวจการศึกษาประจำภาคเป็นหัวหน้า

⁵ กระทรวงศึกษาธิการ, แหล่งเดิม, หน้า 480 - 481

2.2 ระดับจังหวัด ถือเอาจังหวัดทั้ง 71 จังหวัด เป็นเขตบริหาร การศึกษา แต่ละจังหวัดมีศึกษาธิการจังหวัดเป็นหัวหน้า

2.3 ระดับอำเภอ มี 574 อำเภอ แต่ละอำเภอมักมีศึกษาธิการอำเภอเป็นหัวหน้า⁶

การบริหารการศึกษาในระดับจังหวัดนั้น โดยเหตุที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบงานของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ทั้งหมดในจังหวัด แต่งานของจังหวัดมีหลายด้านด้วยกัน ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงจำเป็นต้องแบ่งงานให้กับหัวหน้าแผนกต่าง ๆ เป็นผู้ดำเนินการแทน สำหรับงานในด้านการศึกษา ก็มีศึกษาธิการจังหวัดเป็นหัวหน้าแผนกดำเนินการ⁷ ศึกษาธิการจังหวัดเป็นบุคคลที่ สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ แต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งในฐานะที่เป็นตัวแทนของกระทรวงศึกษาธิการ ให้ทำหน้าที่ดำเนินงานด้านการศึกษาของทุก ๆ กรมในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ เมื่อมีการประชุมคณะกรรมการจังหวัดศึกษาธิการ จังหวัดจะเป็นผู้เสนอข้อคิดเห็นและนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ เกี่ยวกับการศึกษาให้ที่ประชุมทราบ ในด้านที่เกี่ยวกับโรงเรียนรัฐบาลต่าง ๆ ในจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัดจะเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาในระดับจังหวัด นอกจากนี้ศึกษาธิการจังหวัดยังทำหน้าที่ให้การศึกษาให้แก่โรงเรียนราษฎร์ในจังหวัดอีกด้วย⁸

เมื่อ พ.ศ. 2509 รัฐบาลได้ออนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนั้นการจัดการศึกษาส่วนใหญ่ โดยเฉพาะการศึกษาภาคบังคับจึงเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละจังหวัดที่จะดำเนินการเอง จัดสรรงบประมาณและบริหารโรงเรียนดังกล่าวภายในเขตจังหวัดของตน โดยมีกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้จัดตั้งงบประมาณ และให้ข้อเสนอนโยบายการบริหารโรงเรียนแก่องค์การ

⁶ เรย์ จี. อาร์เปอร์ และ สมชัย วุฒิปรีชา, แฉ่งเคิม, หน้า 8

⁷ อ่างแล้ว, หน้า 5

⁸ อ่างแล้ว, หน้า 9

บริหาร ส่วนจังหวัดอีกทอดหนึ่ง กระทรวงศึกษาธิการ เป็นผู้จัดหลักสูตรและควบคุมทางด้านการวิชาการ และในขณะศึกษาธิการ จังหวัดได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้หน้าส่วนการศึกษาขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัดด้วย โดยทำหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาตามที่ได้วางราชการ จังหวัดมอบหมายให้

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ศึกษาธิการ จังหวัด เป็นผู้มีความสำคัญอย่างยิ่งในการ บริหาร การศึกษาในฐานะหัวหน้าส่วนการศึกษาขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัด และในฐานะที่ศึกษาธิการ จังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงจากกระทรวงศึกษาธิการ ด้วยเหตุผลดังกล่าวแล้ว ผู้วิจัยจึงมีความสนใจใคร่จะศึกษาเวลาปฏิบัติงานขางประการ ของศึกษาธิการ จังหวัด ว่ามีอัตราส่วน มากน้อยเพียงไร และแนวโน้มในการ ปฏิบัติงานนั้นโดยส่วนรวมของศึกษาธิการ จังหวัดทั่ว ประเทศเป็นอย่างไร ซึ่งน่าจะมีส่วนต่อการ บริหาร การ ศึกษา และการ จัดการ ศึกษาของ โฟดโดย ส่วนรวม

2. ความมุ่งหมายของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ดังนี้ คือ

1. เพื่อศึกษาเวลาปฏิบัติงานที่แท้จริงของศึกษาธิการ จังหวัดว่า งานที่เป็นหน้าที่และ อยู่ในความรับผิดชอบของศึกษาธิการ จังหวัดที่สำคัญบางประการนั้น ศึกษาธิการ จังหวัดได้ พิจารณาตัดสินใจและลงมือปฏิบัติด้วยตนเองเป็นอัตราส่วนมากน้อยเพียงไร
2. เพื่อศึกษาถึงงานในหน้าที่ทั่วไปของศึกษาธิการ จังหวัดที่จะต้องปฏิบัติว่ามีอะไรบ้าง
3. เพื่อศึกษาว่าศึกษาธิการ จังหวัดใช้เวลาปฏิบัติงานนั้นด้วยอัตราส่วนที่แตกต่างกันหรือไม่ เมื่อแบ่งตามภาคภูมิศาสตร์ ระดับการศึกษาของศึกษาธิการ จังหวัด และระยะเวลา ที่ดำรงตำแหน่งศึกษาธิการ จังหวัด

3. ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีความมุ่งหมายหลักที่จะศึกษาถึงการใช้เวลาปฏิบัติงานของผู้ที่ดำรง ตำแหน่งศึกษาธิการ จังหวัดของไทย 71 จังหวัด ว่า งานในหน้าที่และความรับผิดชอบ

ทั่วไปของศึกษาธิการจังหวัด 56 ข้อ ที่ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้ามานั้น ศึกษาธิการจังหวัดได้ใช้เวลาลงมือปฏิบัติงานนั้นด้วยตนเองมากน้อยเพียงไร การลงมือปฏิบัติงานนั้นไม่ได้หมายรวมถึงความรับผิดชอบในงาน แต่มอบหมายให้ผู้อื่นทำ แต่หมายถึงว่าเป็นการพิจารณา คัดเลือกใจ หรือลงมือปฏิบัติงานนั้นด้วยตนเองเท่านั้น

4. สมมุติฐานของการวิจัย

เพื่อความสะดวกในการวิเคราะห์ข้อมูลการวิจัยนี้ผู้ทดสอบสมมุติฐานดังต่อไปนี้

1. การใช้เวลาปฏิบัติงานแต่ละประเภทของศึกษาธิการจังหวัดไม่แตกต่างกัน แม้ว่าจังหวัดนั้นจะตั้งอยู่ในภาคภูมิศาสตร์ที่ต่างกัน
2. การใช้เวลาปฏิบัติงานแต่ละประเภทของศึกษาธิการจังหวัดไม่แตกต่างกัน แม้ว่าศึกษาธิการจังหวัดจะมีพื้นฐานทางการศึกษาที่แตกต่างกัน
3. การใช้เวลาปฏิบัติงานแต่ละประเภทของศึกษาธิการจังหวัดไม่แตกต่างกัน แม้ว่าศึกษาธิการจังหวัดจะมีประสบการณ์ตามระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งนี้ต่างกัน

5. ความสำคัญของปัญหา

จากผลของการวิจัยนี้ ผู้วิจัยคาดว่า

1. ควรจะเป็นประโยชน์ต่อสำนักงานปลัดกระทรวงของกระทรวงศึกษาธิการและสถานศึกษาที่จะเตรียมหรือฝึกอบรมเพื่อดำรงตำแหน่งศึกษาธิการจังหวัดว่า ควรจะฝึกงานด้านใดบ้าง
2. ควรจะเป็นประโยชน์แก่ผู้ที่อยู่ในวงการศึกษาทั่วไปที่ติดคอสัมพันธ์อยู่กับงานของศึกษาธิการจังหวัดจะได้เข้าใจ และมองเห็นแนวปฏิบัติงานของศึกษาธิการจังหวัด
3. ศึกษาธิการจังหวัดจะได้ประโยชน์จากการวิจัยนี้ เพื่อเปรียบเทียบกับงานที่ตนปฏิบัติอยู่

6. คำจำกัดความ

คำบางคำที่ใช้ในการวิจัยอาจมีความหมายแตกต่างจากที่ใช้กันอยู่ทั่วไป จึงขอให้ความหมายของคำบางคำที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้

ศึกษาธิการ จังหวัด

หมายถึงผู้ที่กำลังดำรงตำแหน่งศึกษาธิการจังหวัดในแต่ละจังหวัด ขณะที่ทำการวิจัยนี้

เวลาปฏิบัติงาน

หมายถึงเวลาซึ่งศึกษาธิการจังหวัดพิจารณาตัดสินใจ หรือลงมือปฏิบัติงานที่กำหนดไว้ในแบบสอบถามแต่ละข้อด้วยตนเอง

โรงเรียน

หมายถึงโรงเรียนทุกประเภทที่อยู่ภายใต้การควบคุมของศึกษาธิการจังหวัด

ข้าราชการ

หมายถึง ข้าราชการทุกประเภท ตั้งแต่ศึกษาธิการอำเภอ ศึกษาพิเศษ ครู ตลอดจนเจ้าหน้าที่ และคณาจารย์ โรงเรียนที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของศึกษาธิการจังหวัด

ภาคภูมิศาสตร์

หมายถึง การแบ่งอาณาเขตพื้นที่ของประเทศไทยออกเป็นภาค ๆ ตามสภาพทางภูมิศาสตร์ ในการวิจัยครั้งนี้ ได้กำหนดภาคภูมิศาสตร์ของประเทศไทยออกเป็น 4 ภาค คือ ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลางและตะวันออก และภาคใต้

1. ภาคเหนือ ประกอบด้วยจังหวัดพิจิตร โขงโขลก เพชรบูรณ์ นครสวรรค์ กำแพงเพชร ตาก สุโขทัย อุตรดิตถ์ พิษณุโลก ลำพูน เชียงใหม่ น่าน แพร่ ลำปาง แม่ฮ่องสอน และเชียงราย

2. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประกอบด้วยจังหวัด อุบลราชธานี นครราชสีมา

สกตสนกร ขอนแก่น เลย์ อุบลราชธานี ร้อยเอ็ด กาฬสินธุ์ นครพนม มหาสารคาม
นครราชสีมา ชัยภูมิ บุรีรัมย์ สุรินทร์ และศรีสะเกษ

3. ภาคกลางและตะวันออก ประกอบด้วยจังหวัดนครปฐม พระนครศรีอยุธยา
ปทุมธานี นนทบุรี สมุทรปราการ สมุทรสาคร ราชบุรี เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์
กาญจนบุรี สุพรรณบุรี สมุทรสงคราม ฉะเชิงเทรา นครนายก ปราจีนบุรี จันทบุรี
ตราด ระยอง และชลบุรี

4. ภาคใต้ ประกอบด้วยจังหวัดยะลา ปัตตานี นราธิวาส สตูล สงขลา
นครศรีธรรมราช สุราษฎร์ธานี พัทลุง ชุมพร ภูเก็ต ตรัง กระบี่ และระนอง⁹

7. ลำดับขั้นของการเสนอข้อมูล

ภูมิหลังของการวิจัย ความมุ่งหมายของการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย สมมุติฐาน
ของการวิจัย ความสำคัญของปัญหา และคำจำกัดความ ได้รายงานไว้ใน บทที่ 1 ในบทที่ 2
จะกล่าวถึงวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยนี้ ซึ่งจะรายงานเรื่อง หน้าที่และความรับผิดชอบ
ของศึกษานิเทศก์ การใช้เวลาปฏิบัติงานของศึกษานิเทศก์ และการวิจัยที่เกี่ยวข้อง
ในบทที่ 3 เสนอวิธีดำเนินการวิจัย ประชากรในโครงการวิจัย ลักษณะแบบสอบถาม การเก็บ
รวบรวมข้อมูล การเสนอข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล ในบทที่ 4 กล่าวถึง ผลการวิเคราะห์
ข้อมูล ในบทที่ 5 เป็นการสรุปผลการวิจัยตลอดจนขอเสนอแนะ ส่วนรายละเอียดของแบบสอบ
ถามจะเสนอไว้ในภาคผนวก

⁹ กรมวิชาการ, กระทรวงศึกษาธิการ, หนังสืออ้างอิงภูมิศาสตร์ : ภูมิศาสตร์
ประเทศไทย ประโยคมัธยมศึกษาตอนต้นและตอนปลาย (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2510),
หน้า 61 - 62