

บทบาทของจังหวัดเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล

การที่จะศึกษาถึงหน้าที่และบทบาทของกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล ตลอดจนปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น หากมิได้พิจารณาถึงอำนาจหน้าที่และบทบาทของจังหวัดในฐานะเป็นผู้มีหน้าที่จัดการศึกษาประชาบาลโดยตรงให้โดยก่อน ก็ยากที่จะเข้าใจบทบาทของกระทรวงมหาดไทยในด้านที่เกี่ยวกับการศึกษาประชาบาลได้ถูกต้อง ดังที่ผู้เข้าใจอยู่เนื่อง ๆ ว่า การที่รัฐบาลได้มีมติให้โอนหน้าที่การจัดการศึกษาประชาบาลไปขึ้นกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๐๘ เป็นต้นมา นั้น เป็นการโอนหน้าที่ในการนี้จากกระทรวงศึกษาธิการไปขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย มีที่โอนไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นความเข้าใจที่ยังคลาดเคลื่อนต่อความเป็นจริง เพราะความจริงมีอยู่ว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นผู้รับโอนหน้าที่ในการนี้มา นั้นเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น หรือองค์การปกครองท้องถิ่นซึ่งแยกจากรัฐบาลกลาง มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง มีอิสระในการดำเนินงานและสามารถให้ดุลพินิจในการตัดสินใจของตนเองได้พอสมควร เพียงแต่อยู่ใต้อาการควบคุมของกระทรวงมหาดไทยซึ่งอยู่ในฐานะเสมือนเป็นตัวแทนของรัฐบาลหรือราชการบริหารส่วนกลางเท่านั้น ฉะนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงมีลักษณะแตกต่างกับราชการบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งมีฐานะเสมือนเป็นตัวแทนของราชการบริหารส่วนกลางในส่วนภูมิภาคเท่านั้น และไม่ถือว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงมหาดไทย หรือกระทรวงทบวงกรมอื่น ๆ ใดๆ

เฉพาะในด้านที่เกี่ยวกับการศึกษาประชาบาลนั้น นอกจากจะได้มีกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ควบคุมส่งเสริมการบริหารหรือธุรการแล้ว ยังได้มีกระทรวงศึกษาธิการทำหน้าที่ควบคุมส่งเสริมทางด้านวิชาการให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่นรูปนี้อีกด้วย ดังที่ได้ยกขึ้นพิจารณาในบทที่ ๑ ไว้บ้างแล้ว

โดยที่ "จังหวัด" มีฐานะซ้อนกันอยู่ ๒ ฐานะ กล่าวคือ เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ฐานะหนึ่ง กับเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น คือองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกฐานะหนึ่ง ซึ่งมี

ลักษณะแตกต่างกันทั้งในเรื่องเกี่ยวกับลักษณะโครงสร้างการจัดองค์การ ฯลฯ แต่เนื่องจากจังหวัด
 ในฐานะราชการบริหารส่วนท้องถิ่น หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังไม่มีเจ้าหน้าที่ของตนเองโดย
 สมบูรณ์ ซึ่งต้องอาศัยข้าราชการส่วนกลางที่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ส่งไปประจำส่วนภูมิภาค
 ดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติภารกิจขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นควบคู่ไปพลางก่อน โดยเฉพาะใน
 ตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารซึ่งกฎหมาย ได้บัญญัติให้ข้าราชการพลเรือนสังกัดหน่วยราชการบริหาร
 ส่วนกลาง ในส่วนภูมิภาค คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวนอกเหนือจากฐานะ
 หัวหน้าข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคอีกตำแหน่งหนึ่ง สิ่งเหล่านี้นับว่าเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้
 คนทั่วไปเข้าใจสับสน คิดว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยงานส่วนหนึ่งของกระทรวงมหาดไทย
 หรืออยู่ที่สังกัดของกระทรวงมหาดไทย แต่ความจริงหาเป็นเช่นนั้นไม่

สำหรับบทที่ ๒ นี้ จะได้พิจารณาถึงบทบาทของจังหวัดทั้งในฐานะราชการบริหารส่วนภูมิ
 ภาคและฐานะราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่จะเน้นฐานะ
 อย่างหลังนี้เป็นสำคัญ โดยจะกล่าวถึงการจักองค์การ เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน และแนวทางการบริหารการ
 ทึกษาประชาบาลขององค์การปกครองท้องถิ่นรูปนี้ ซึ่งจะได้พิจารณาตามลำดับดังนี้

จังหวัดในฐานะราชการบริหารส่วนภูมิภาค

ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งยกเลิกระ
 ราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๘๕ ได้ให้หลักการรวมอำนาจปกครองผสมกับหลักการ
 กระจายอำนาจปกครอง โดยแบ่งราชการบริหารออกเป็น ๓ ส่วน คือ

๑. ราชการบริหารส่วนกลาง
๒. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค
๓. ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๘, *op.cit.*, มาตรา
 ๒๘, ๓๐, ๓๐ ทวิ.

ราชการบริหารส่วนกลางเป็นการจัดตามหลักรวมอำนาจ คือ รวมศูนย์การบังคับบัญชาไว้กับส่วนกลาง (centralization) มีองค์การอันใดแก่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาค เป็นการจัดตามหลักแบ่งอำนาจการปกครอง (deconcentration) คือแบ่งการปกครองออกเป็นจังหวัด อำเภอ เจ้าหน้าที่บริหารล้วนแต่เป็นผู้แทนของกระทรวงทบวงกรมอื่น เป็นราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งราชการบริหารส่วนกลางมีอำนาจแต่งตั้ง บังคับบัญชา ถอดถอน และรวมกำลังต่าง ๆ ในการที่จะบังคับบัญชาสูงสุดไว้ ณ ราชการบริหารส่วนกลาง องค์การที่จัดตั้งขึ้นในส่วนภูมิภาคเหล่านี้ทั้งงบประมาณของส่วนกลาง คืองบประมาณแผ่นดิน สำหรับราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นย่อมมีงบประมาณ เจ้าหน้าที่และกิจการของตนแยกไปต่างหาก ตามหลักการกระจายอำนาจ (decentralization) ในพื้นที่จะได้เสนอโครงสร้างและแนวทางบริหารงานแต่เพียงคร่าว ๆ ของจังหวัดในฐานะเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคตามหลักของการแบ่งอำนาจปกครอง พอเป็นแนวทางในการเปรียบเทียบกับจังหวัดในฐานะราชการบริหารส่วนท้องถิ่น หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่านั้น

การจัดองค์การ^๒

ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๔ นี้ ได้บัญญัติให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคออกเป็นจังหวัดและอำเภอ จังหวัดจึงเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุดในปัจจุบัน ซึ่งเกิดจากการรวมท้องที่หลาย ๆ อำเภอเข้าด้วยกัน จังหวัดแบ่งส่วนราชการออกเป็น

๑. สำนักงานจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของจังหวัดนั้น มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาและรับผิดชอบ
๒. ส่วนต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้น มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของส่วนนั้น ๆ โดยมีหัวหน้าส่วนราชการซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งมาประจำจังหวัดนั้น เช่น ปลัดจังหวัด คลังจังหวัด สรรพากรจังหวัด ป่าไม้จังหวัด เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาและรับผิดชอบต่อผู้ว่าราชการจังหวัดและกรม กระทรวงเจ้าสังกัดตามลำดับ

^๒ ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๔, *op.cit.*, ส่วนที่ ๒ ข้อ ๔๔, ๔๑, ๔๕.



อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด^๓

ในจังหวัดหนึ่ง ให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่ง เป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากคณะรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงทบวงกรม มาปฏิบัติให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการของจังหวัดและอำเภอ และจะให้มีรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้ช่วยปฏิบัติราชการ แทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินในจังหวัด ดังนี้

- (๑) บริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมาย และระเบียบแบบแผน
- (๒) บริหารราชการแผ่นดินตามที่คณะรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมาย

(๓) บริหารราชการแผ่นดินตามคำแนะนำ ที่แจ้งของผู้ตรวจราชการในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบแบบแผน คำสั่ง หรือคำวินิจฉัยของคณะรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงทบวง และกรม

(๔) ควบคุมดูแลราชการแผ่นดิน อันเป็นอำนาจและหน้าที่ของรัฐบาล ซึ่งเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ของรัฐบาลในจังหวัดนั้นปฏิบัติ

ในการนี้ให้อำนาจตรวจ แนะนำ ที่แจ้ง และสั่งให้เจ้าหน้าที่ในจังหวัดนั้นปฏิบัติราชการให้ เป็นไปตามกฎหมายระเบียบแบบแผน คำสั่ง และคำวินิจฉัยของคณะรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง และกรม และ

(๕) ควบคุมดูแลราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนั้นตามกฎหมาย

อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การให้อนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะพึงปฏิบัติ หรือดำเนินการตามกฎหมายใด ถ้ากฎหมายนั้นมีได้บัญญัติในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็น

^๓ Ibid., ข้อ ๔๘, ๕๐, ๕๓.

อย่างอื่น จะมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดทำการแทนในนามของ
ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้

นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจใหม่่าเห็นจ ลงโทษ บรรจุและแต่งตั้งข้าราชการ
ฝ่ายบริหารภายในเขตจังหวัดได้ตามกฎหมายและคำสั่งที่ปลัดกระทรวงหรืออธิบดีมอบหมาย

ในจังหวัดหนึ่ง นอกจากจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ
และรับผิดชอบงานบริหารของจังหวัดดังกล่าวแล้ว ยังมีคณะกรรมการจังหวัด ประกอบด้วยปลัดจังหวัด
และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งกระทรวง ทบวงกรมต่าง ๆ ส่งมาประจำทำหน้าที่เป็นที่
ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดนั้นอีกด้วย

สำหรับผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด และ ปลัด
จังหวัด เป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย

หน่วยราชการบริหารระดับรองจากจังหวัด

เนื่องจากจังหวัดประกอบขึ้นจากการรวมท้องที่หลาย ๆ อำเภอเข้าด้วยกัน และอำเภอเอง
ก็ได้แบ่งเขตการปกครองออกเป็นกิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน จำนวนมากน้อยตามแต่กรณีอีกด้วย
ฉะนั้นเพื่อให้เห็นโครงสร้างและสายการดำเนินงานของจังหวัดเด่นชัดยิ่งขึ้น จึงเห็นสมควรพิจารณา
ถึงหน่วยงานเหล่านี้ประกอบด้วย

๑. การปกครองอำเภอและกิ่งอำเภอ ในจังหวัดหนึ่ง ๆ ยังได้จัดส่วนราชการบริหารรอง
จากจังหวัด เรียกว่าอำเภอหรือกิ่งอำเภอ มีนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ

^๔ Ibid., ข้อ ๕๖, ๕๗, ๖๐, ๖๑, ๖๓.

^๕ เกี่ยวกับการจัดตั้งและการปกครองกิ่งอำเภอตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ
แผ่นดินฯ และตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๘ นี้ ไม่เคยมีบทบัญญัติระบุชัดแจ้งว่า กิ่งอำเภอเป็น
หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค แต่โดยนิติวิธีในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗
และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมซึ่งตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ก็ได้ให้นำพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวมาใช้
บังคับในการจัดการปกครองอำเภอด้วย.

ซึ่งเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย เป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการซึ่ง
กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ส่งมาประจำและรับผิดชอบการบริหารราชการในเขตอำเภอหรือกิ่ง
อำเภอนั้นตามแต่กรณี กล่าวโดยเจตนาเฉพาะนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ มี
หน้าที่บริหารราชการแผ่นดินในเขตการปกครองของตน ดังนี้

(๑) บริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมายและระเบียบแบบแผน ถ้ากฎหมายใดมิได้บัญญัติ
ว่า การปฏิบัติตามกฎหมายนั้นเป็นหน้าที่ของผู้ใดโดยเฉพาะ ก็ให้พึงเข้าใจว่าเป็นหน้าที่ของนาย
อำเภอจะต้องรักษาการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นด้วย

(๒) บริหารราชการแผ่นดินตามคำสั่ง คำแนะนำชี้แจงของผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้
มีหน้าที่ตรวจการอื่น ๆ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัด คณะรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง
และกรมมอบหมาย ในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบแบบแผน คำสั่ง หรือคำวินิจฉัยของคณะรัฐมนตรี
กระทรวง ทบวง กรม และ

(๓) ควบคุมดูแลเทศบาลและสุขาภิบาลในอำเภอนั้นตามกฎหมาย

โดยสรุปแล้ว การจัดการปกครองอำเภอก็มีลักษณะทำนองเดียวกันกับรูปการปกครอง
จังหวัด ทั้งได้กล่าวมาแล้วนั่นเอง เพียงแต่แตกต่างกันในเรื่องเขตการปกครองและขอบเขตอำนาจ
หน้าที่เท่านั้น

๒. การปกครองตำบลและหมู่บ้าน ในอำเภอหนึ่ง ๆ ยังแบ่งเขตการปกครองออกเป็น
ตำบลและหมู่บ้านตามลำดับ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำหนดเขตและรายงานไปยังกระทรวงมหาด
ไทย เพื่อออกประกาศจัดตั้งตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗, *op.cit.*, มาตรา ๑๓, ๒๔, ๓๐,
๓๑, ๖๐ ทวิ.

๓. การจัดการปกครองตำบลและหมู่บ้านก็มีลักษณะเช่นเดียวกันกับกิ่งอำเภอ คือ จัดตั้งตาม
พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ และไม่ถือว่าเป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนภูมิภาค แต่เป็น
เรื่องของการปกครองท้องที่.

๒๔๕๗ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ทั้งเป็นผู้ออกหมายตั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นหัวหน้าปกครองในเขตตำบลหรือหมู่บ้านตามเกณฑ์... นอกจากนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอยังมีฐานะเสมือนเป็นผู้บังคับบัญชาของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ตลอดจนพนักงานในตำแหน่งอื่นด้วย เพราะตามพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันนี้ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่เหล่านี้รับผิดชอบต่อนายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัดตามลำดับ กับทั้งให้อำนาจแก่นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดอันที่จะพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือน (ค่าตอบแทน) และพิจารณาโทษทางวินัยแก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ถึงขั้นปลดออกหรือไล่ออกจากตำแหน่งใดด้วย

เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ นั้น ได้มีกฎหมายบัญญัติไว้มากมาย โดยเฉพาะในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ แต่พอจะกล่าวสรุปกว้าง ๆ ใคว่า ส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมอาชีพ การศึกษาของราษฎรในท้องที่ต่าง ๆ โดยนัยนี้จะเห็นได้ว่ากำนันและผู้ใหญ่บ้านมีบทบาทสำคัญต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาครวมทั้งการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นด้วย

จังหวัดในฐานะราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

จังหวัดในฐานะราชการบริหารส่วนท้องถิ่น อีกนัยหนึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง และเป็นเรื่องที่ยังศึกษาในบทนี้ จะได้แยกพิจารณาถึงความเป็นมา การจัดองค์การ เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน ขอบเขตและลักษณะของการจัดการศึกษาประชาบาล ตามลำดับดังนี้

ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

การปกครองท้องถิ่นของไทยซึ่งเป็นการจัดตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปให้ท้องถิ่นดำเนินการรับผิดชอบนั้น ได้มีวิวัฒนาการมานาน กล่าวคือได้มีการริเริ่มมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๕ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่งได้ทรงทดลองจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นที่ตลาดท่าลาดอม เมืองสมุทรสาครเมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๕๕ เป็นครั้งแรก ต่อมาได้จัดตั้งสุขาภิบาลเพิ่มขึ้นอีก

หลายแห่งตามพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗ (พ.ศ. ๒๔๕๑)

สุขาภิบาลปัจจุบันนี้ตั้งขึ้นและบริหารงานตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕ มีคณะกรรมการสุขาภิบาลเป็นผู้บริหารกิจการ โดยมีนายอำเภอเป็นประธานโดยตำแหน่ง แต่ไม่มีสภาเหมือนเทศบาล ส่วนของเดิมในรูปเทศบาลได้จัดตั้งขึ้นครั้งแรกตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช พ.ศ. ๒๔๓๖^{๙๐} ปัจจุบันนี้เทศบาลจัดตั้งขึ้นและบริหารงานตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖ โดยแบ่งออกเป็น ๓ ประเภท คือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล แยกตามความแตกต่างกันในเรื่องจำนวนความหนาแน่นและรายได้ของราษฎร เทศบาลประกอบด้วยสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีซึ่งมีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าส่วนท้องถิ่นในรูปองค์การบริหารส่วนตำบล จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. ๒๔๕๕ ประกอบด้วยสภาตำบล และคณะกรรมการตำบล อีกรูปก็องค์การบริหารส่วนจังหวัด จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๕๔ ซึ่งจะได้อธิบายในรายละเอียดต่อไป

ในเรื่ององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งอยู่ในขอบเขตของการศึกษานี้ ได้มีวิวัฒนาการ

^๘ กรมมหาดไทย, "การจัดการสุขาภิบาลตำบลทาดลอม", เทศาภิบาล, เล่ม ๓ ร.ศ. ๑๒๖, หน้า ๕๔.

^๘ พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๖๕ ตอนที่ ๒๓ (๑๔ กรกฎาคม ๒๔๕๕), มาตรา ๑๑.

^{๙๐} พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๓๖, ประชุมกฎหมายประจำศก., เล่มที่ ๔๖ ประจำปี พ.ศ. ๒๔๓๖ รวบรวมโดยร้อยตำรวจโทเสถียร วิจัยลักษณะ และบุคคลอื่น, มาตรา ๔.

^{๙๑} ความจริงแล้ว เทศบาลของไทยเคยจัดเป็น ๔ ประเภท กล่าวคือ นอกจากเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบลแล้ว ยังมีเทศบาลนครหลวงอีกประเภทหนึ่ง ซึ่งเกิดจากการรวมเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรี เข้าเป็นเทศบาลนครหลวงกรุงเทพธนบุรี แต่ได้ถูกยุบเลิกไปรวมเป็นกรุงเทพมหานคร.

มาจากสภาจังหวัดในสมัยปี พ.ศ. ๒๔๗๖ ซึ่งจัดขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ สมัยนั้น สภาจังหวัดมีหน้าที่เพียงเป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด มติของสภาจังหวัดไม่มีผลผูกมัดใหญ่ผู้ว่าราชการจังหวัดของปฏิบัติวิภาษการใด

ต่อมาใน พ.ศ. ๒๔๘๑ ได้มีพระราชบัญญัติสภาจังหวัดออกมา ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติม ๒ ครั้ง คือในปี พ.ศ. ๒๔๘๕ และปี พ.ศ. ๒๔๘๗ ตามพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้สภาจังหวัดมีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดคล้าย ๆ กับสภาจังหวัดที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ ดังกล่าวแล้ว จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. ๒๔๘๘ จึงได้มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดซึ่งกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้น และให้มื่ออำนาจหน้าที่เพิ่มมากขึ้น ดังปรากฏในเหตุผลการตราพระราชบัญญัตินี้ว่า

... โดยที่พระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๑ แก้ไขเพิ่มเติมปี พ.ศ. ๒๔๘๕ และ พ.ศ. ๒๔๘๗ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้สภาจังหวัดเป็นเพียงที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด แก่ภาคอำนาจหน้าที่และกำลังเงินที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นในจังหวัดนั้น จึงเห็นสมควรจะปรับให้จังหวัดมีอำนาจรายได้และดำเนินกิจการเองได้ ทำให้สภาจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้น ...^{๑๒}

สภาจังหวัดที่จะกล่าวถึงต่อไป จึงหมายถึงสภาจังหวัดตามนัยแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๘ นี้ อย่างไรก็ตามควรจะได้อธิบายถึงสภาจังหวัดในอดีตบ้างพอสมควร ว่ามีลักษณะเป็นประชาธิปไตยและมีอำนาจหน้าที่เพียงไร เพื่อเป็นการศึกษาเปรียบเทียบ กับสภาจังหวัดในปัจจุบัน

๑. พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ ได้บัญญัติเกี่ยวกับสภาจังหวัดในสาระสำคัญ คือ^{๑๓}

^{๑๒} พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๘, op.cit., หน้าหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ.

^{๑๓} พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖, op.cit., มาตรา ๕๕, ๕๗, ๖๖.

(๑) สมาชิกมีจำนวน ๑๐ นาย เลือกจากอำเภอต่าง ๆ อำเภอละ ๑ นาย ถ้ายังไม่ครบ ที่ยังขาดอยู่เลือกตามอัตราส่วนจำนวนราษฎร

(๒) เมื่อจังหวัดใดได้มีสภาจังหวัดแล้ว ให้ผู้แทนราษฎรในจังหวัดนั้นเป็นที่ปรึกษาพิเศษสำหรับสภาจังหวัด อยู่ในตำแหน่งที่ตลอดวาระที่ได้รับเลือกเป็นผู้แทนราษฎร มีหน้าที่ให้คำปรึกษาเมื่อสภาจังหวัดร้องขอ

(๓) สภาจังหวัดมีหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือในกิจการต่าง ๆ แก่รัฐบาลเมื่อรัฐบาลร้องขอ ทั้งกระทรวงตามกรมการจังหวัดในที่ประชุมสภา จัดการแบ่งเงินระหว่างเทศบาล ฯลฯ

(๔) สมาชิกดำรงตำแหน่งมีวาระ ๔ ปี

๒. พระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๑ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๘๕ และ พ.ศ. ๒๔๘๗
ได้บัญญัติเกี่ยวกับสภาจังหวัดในสาระสำคัญ คือ^{๑๔}

(๑) สมาชิกมีจำนวน ๕ นาย เลือกแบบเดียวกันกับพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖

(๒) สมาชิกดำรงตำแหน่งมีวาระ ๔ ปีเช่นกัน

(๓) สมาชิกจังหวัดมีหน้าที่ทดลองเรื่องงบประมาณจังหวัด แบ่งสรรเงินอุดหนุนแก่เทศบาล เสนอขอแนะนำให้คำปรึกษาต่อคณะกรรมการจังหวัดในกิจการของจังหวัด ในเรื่องที่พระราชบัญญัติกำหนดไว้ เช่น การประถมศึกษา การรักษาความสงบ การป้องกันและบำบัดโรค การคมนาคม การกสิกรรม การภาษีอากร ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงเขตหน่วยปกครองในจังหวัด และให้คำปรึกษาในกิจการที่คณะกรรมการจังหวัดหรือรัฐบาลร้องขอ

๓. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๔ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม
ได้กำหนดให้จังหวัดเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีเจ้าหน้าที่ กิจการ และทรัพย์สินส่วนจังหวัด แยกไปต่างหากจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล ในด้านการจัดองค์การได้แยกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ คือสภาจังหวัดและฝ่ายบริหารได้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด

^{๑๔} พระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๑, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๑๘๗ ตอนที่ ๒ (๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๘๒), มาตรา ๕, ๗ และ ๒๕.

ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการรับผิดชอบในกิจการส่วนจังหวัดทั้งปวงภายใต้การควบคุมของสภาจังหวัด ก็จะ
ได้พิจารณาในข้อต่อไป

การจัดองค์การ

ในการปกครองท้องถิ่นต้องมีเนื้อที่และอาณาเขตปกครอง ตลอดจนอำนาจหน้าที่ความที่
รับมอบหมายหรือกำหนดไว้ในกฎหมายหรือกฎบัตรการจัดตั้งและมืองค์การที่จำเป็นเพื่อทำหน้าที่
บัญญัติและหน้าที่บริหารงานเป็นอิสระ เพื่อดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายให้ลุล่วงไป สำหรับองค์
การบริหารส่วนจังหวัด การจัดองค์การแยกออกเป็น ๒ ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติได้แก่สภาจังหวัดและ
ฝ่ายบริหารซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้นในองค์การบริหารส่วน
จังหวัดนั้น ๆ เป็นผู้ดำเนินการและรับผิดชอบในกิจการส่วนจังหวัดดังกล่าวแล้ว ทอมาเพื่อความ
สะดวกในการประสานงาน จึงได้แต่งตั้งกรมการอำนวยการขึ้นในองค์การคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่
ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งจะได้พิจารณาในลำดับต่อไป ฉะนั้น นอกจากจะมีฝ่ายนิติบัญญัติ
และฝ่ายบริหารตามที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดกำหนดไว้แล้ว ยังมีคณะกรรมการ
การอำนวยการ เกี่ยวข้องกับงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดรวมทั้งทำหน้าที่ด้วยตามแนวทางปฏิบัติ
กระทรวงมหาดไทยวางไว้เพื่อความสะดวกในการควบคุมและประสานงาน ซึ่งจะพิจารณาตามลำดับ
ต่อไป ดังนี้

ฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาจังหวัด มีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ดังนี้

๑. องค์ประกอบ^{๑๖} สภาจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกซึ่งเลือกตั้งจากประชาชนในอำเภอ
ภายในเขตจังหวัดแต่ละจังหวัด มีจำนวนอย่างน้อย ๒๔ คน โดยใช้วิธีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต

^{๑๕}

William A. Robson, "Local Government," Encyclopaedia of the Social Science (11th printing), (New York: Macmillan Company, 1954), p. 574.

^{๑๖}

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๘, op. cit., มาตรา

อำเภอหนึ่งถือเป็นเขตหนึ่ง แม้กระนั้นก็ดี ประชาชนที่ได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาจังหวัดจากอำเภอต่าง ๆ ไม่ได้ว่าเป็นผู้แทนเฉพาะในเขตอำเภอนั้น ๆ เท่านั้น แต่ให้ถือว่าเป็นผู้แทนของปวงชนทั่วทุกเขตอำเภอในจังหวัดนั้น และต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของตนโดยบริสุทธิ์ใจ โดยไม่อยู่ในความผูกพันแห่งอำนาจมอบหมายใด ๆ ทั้งสิ้น

๒. อำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัด^{๑๓} สภาจังหวัดเป็นตัวแทนของประชาชนในจังหวัดหนึ่ง ๆ เป็นฝ่ายที่จะรวมดำเนินการส่วนจังหวัด ควบคุมดูแลการบริหารงานของฝ่ายผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด อนุมัติให้ความเห็นชอบในข้อบัญญัติและงบประมาณ ระบายประจำปีของจังหวัดอาจกล่าวได้ว่ากิจการส่วนจังหวัดทุกประเภท ซึ่งฝ่ายผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการไปนั้น จะต้องอยู่ในความควบคุมเห็นและสอดส่องของสภาจังหวัดเสมอ ซึ่งอาจเป็นไปตั้งแต่ขั้นเริ่มจนถึงขั้นสุดท้าย เช่น จะใช้จ่ายเงินค่าเงินกิจการอย่างใดก็จะต้องไว้ในงบประมาณของจังหวัด เมื่อได้รับอนุมัติจากสภาจังหวัดและใช้จ่ายไปตามที่ได้รับอนุมัติแล้ว สภาจังหวัดก็จะทำการตรวจสอบตามระเบียบว่าด้วยการสอบสวนการคลังด้วย ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องระลึกรู้เสมอว่ามีความผูกพันหรือรับผิดชอบต่อสภาจังหวัด ซึ่งเป็นองค์การผู้แทนของประชาชนในท้องถิ่นนั้น จริงอยู่สภาจังหวัดไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะลงมติไม่ไว้วางใจผู้ว่าราชการจังหวัดอันจะมีผลให้ออกจากตำแหน่งเหมือนอย่างสภาผู้แทนราษฎร หรือสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ยกเว้นบางสมัย) แต่ก็มีสิทธิที่จะตั้งกระทู้สอบถามข้อเท็จจริงในการบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารราชการส่วนภูมิภาค และอาจพบข้อบกพร่องของราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดซึ่งอาจเป็นผลกระทบกระเทือนต่อการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดได้

กล่าวโดยสรุปแล้วสภาจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการงานต่าง ๆ ดังนี้

๑. การตั้งกระทู้ถามและสอบถามข้อเท็จจริง

(๑) การตั้งกระทู้ถาม สมาชิกย่อมมีสิทธิตั้งกระทู้ถามผู้ว่าราชการจังหวัดในข้อความใด ๆ อันเกี่ยวกับการงานในหน้าที่ของราชการบริหารส่วนจังหวัดใด

^{๑๓}

Ibid., มาตรา ๒๘.

อย่างไรก็ดี ผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อเห็นว่าข้อความเหล่านั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยแห่งรัฐหรือประโยชน์สำคัญของจังหวัดหรือเกี่ยวกับนโยบายราชการบริหารส่วนกลาง

(๒) การสอบถามขอเท็จจริง นอกจากที่กระทำได้ตามผู้ว่าราชการจังหวัดในสภาแล้ว สมาชิกสภาจังหวัดยังมีสิทธิสอบถามขอเท็จจริงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับงานในอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการบริหารส่วนภูมิภาคได้อีกด้วย

การสอบถามขอเท็จจริงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดตามนัยดังกล่าวนี้ ให้สิทธิที่จะถามถึงการบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งปฏิบัติอยู่ในส่วนภูมิภาคตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน การถามและการตอบจะทองทำเป็นหนังสือหรือบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษร และผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะเป็นตัวแทนของราชการส่วนกลางย่อมมีเหตุผลที่นึกตอบไปได้ แล้วเสนอคำถามและคำตอบไปยังกระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้อง แต่ถากการสอบถามขอเท็จจริงนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าเกี่ยวกับเรื่องราชการที่ยังไม่ควรจะเปิดเผยหรือเกี่ยวกับความปลอดภัย หรือประโยชน์สำคัญของราชการแผ่นดิน จะไม่ตอบก็ได้ แต่ทั้งนี้ของเสนอกระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้องทราบและพิจารณาต่อไป

๒. การตั้งคณะกรรมการสภาจังหวัด การที่จะให้สมาชิกสภาจังหวัดเข้ามาปฏิบัติงานเหมือนข้าราชการส่วนจังหวัดย่อมไม่ชอบด้วยหลักการและเหตุผล แต่อาจรวมดำเนินการได้ในรูปคณะกรรมการ ซึ่งกฎหมายให้อำนาจสภาจังหวัด ตั้งคณะกรรมการได้ ๒ ประเภท คือ

- (๑) คณะกรรมการสามัญประจำสภา เลือกจากสมาชิกสภาจังหวัด
- (๒) คณะกรรมการวิสามัญ เลือกจากสมาชิกสภาจังหวัดหรือบุคคลภายนอก

คณะกรรมการทั้ง ๒ ประเภทนี้ มีหน้าที่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดสุดแก่สภาจังหวัดจะมอบหมาย หรือพิจารณาสอบสวนขอความใด ๆ อันอยู่ในวงงานของสภา เช่น คณะกรรมการตรวจสอบรายงานการประชุม เป็นต้น

นอกจากนี้ สภาจังหวัดอาจตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม เพื่อร่วมมือกับ

๑๘ Ibid., มาตรา ๒๘.

ฝ่ายผู้ว่าราชการจังหวัด ในการพิจารณาว่าโครงการดำเนินกิจการต่าง ๆ หรือเพื่อควบคุมดูแล การบริหารราชการส่วนจังหวัดโดยใกล้ชิด เช่น คณะกรรมการเกี่ยวกับการศึกษา การสาธารณสุข เป็นต้น โดยสภาจังหวัดอนุมัติให้คณะกรรมการดังกล่าวปฏิบัติงานนอกสมัยประชุมสภาจังหวัดได้ เป็นวิถทางหนึ่งซึ่งผู้แทนของประชาชนได้มีโอกาสเข้าร่วมดำเนินกิจการตามความประสงค์ของประชาชนได้อย่างใกล้ชิด



๓. การตราข้อมัญญัติจังหวัด จังหวัดมีอำนาจตราข้อมัญญัติจังหวัด โดยในบางหรือสกัดทอ ฎหมายในกรณีต่อไปนี้

(๑) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติ และกิจการที่มีกฎหมายเฉพาะเรื่องบัญญัติให้ตราข้อมบังคับไว้ ในกรณีจังหวัดจะ ต้องศึกษาพิจารณาโดยรอบคอบมิให้แย้งหรือขัดต่อกฎหมายใด ๆ ได้ มิฉะนั้นข้อมัญญัตินั้นก็อาจไม่มีผล ใช้บังคับได้

(๒) ในกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะเรื่องบัญญัติไว้ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดตราข้อม บัญญัติจังหวัดได้ เช่น พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. ๒๔๘๕ ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น คือ เทศ บาลหรือคณะกรรมการจังหวัดแล้วแต่กรณี ออกเทศบัญญัติหรือข้อมบังคับในเรื่องต่าง ๆ เช่น การกำจัด มูลฝอยและสิ่งปฏิกูล เมื่อใดแก่พระราชบัญญัติสาธารณสุขฉบับดังกล่าว ให้จังหวัดมีอำนาจตราข้อม บัญญัติจังหวัดแทนคณะกรรมการจังหวัดแล้ว จังหวัดก็ตราข้อมบัญญัติจังหวัดโดยอาศัยอำนาจตามพระราช บัญญัติสาธารณสุขนี้ได้

ฝ่ายบริหาร มีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ดังนี้

๑. องค์ประกอบฝ่ายบริหารแบ่งส่วนราชการออกเป็น

(๑) สำนักงานเลขานุการจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับกิจการทั่วไปของจังหวัด มีเลขานุ การจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาและรับผิดชอบงานในหน้าที่

(๒) ส่วนต่าง ๆ ซึ่งจังหวัดตั้งขึ้น มีหน้าที่เกี่ยวกับกิจการส่วนจังหวัดในส่วนนั้น มี

Ibid., มาตรา ๗๒.

หัวหน้าส่วนราชการเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาและรับผิดชอบงานในหน้าที่

(๓) ส่วนอำเภอ

ถ้าจะเทียบกับหน่วยราชการระดับกรมแล้ว สำนักงานเลขาธิการจังหวัดก็เทียบได้กับสำนักงานเลขาธิการกรม ส่วนต่าง ๆ ก็เทียบได้กับกอง หรือถ้าจะเทียบกับระดับกระทรวงก็เทียบได้กับสำนักงานปลัดกระทรวงและกรมต่าง ๆ ผิดกันแต่บางส่วนต่าง ๆ เหล่านี้ตั้งขึ้นโดยประกาศของจังหวัดและรับผิดชอบเฉพาะกิจการของจังหวัด ในแต่ละจังหวัดอาจมีส่วนต่าง ๆ ไม่เท่ากันก็ได้ แล้วแต่คุณภาพและปริมาณงานของจังหวัดนั้น ปัจจุบันแต่ละจังหวัดต่างก็มีส่วนราชการที่นอกเหนือไปจากสำนักงานเลขาธิการจังหวัดตามความเหมาะสม อย่างไรก็ตามในเรื่องการแบ่งส่วนนี้ กระทรวงมหาดไทยได้วางแนวไว้ในเบื้องต้นแรกโดยให้แบ่งออกเป็น ๒ ส่วนก่อน คือ ส่วนการศึกษาและส่วนการคลัง สำหรับจังหวัดในเขตเร่งรัดพัฒนาชนบทที่มีส่วนการโยธาหรือส่วนวิศวกรรมด้วย ๒๐

๒. อำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ตามที่กล่าวมาแล้วเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๒ และพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๑ ซึ่งบัญญัติให้มีสภาจังหวัดอันเป็นจุดกำเนิดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น มีหน้าที่เพียงให้คำปรึกษาแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดและคณะกรรมการจังหวัดในการบริหารกิจการของจังหวัด ซึ่งฝ่ายบริหารจะนำไปปฏิบัติหรือไม่ก็ได้ และจะเรียกขอคำปรึกษาหารือหรือไม่ก็ได้เช่นกัน ต่อมาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๔ ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นรูปหนึ่งแยกจากราชการบริหารส่วนกลางตั้งก่อกำเนิดแล้ว โดยมีสภาจังหวัดทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติและควบคุมฝ่ายบริหาร ซึ่งจัดส่วนราชการออกเป็นส่วนต่าง ๆ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาราชการส่วนจังหวัด และรับผิดชอบในกิจการส่วนจังหวัดทั้งปวง ซึ่งแยกออกจากราชการบริหารส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค มีเจ้าหน้าที่และงบประมาณในการดำเนินการของตนโดยเฉพาะ กิจการส่วนจังหวัดซึ่งอยู่ในหน้าที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด

๒๐ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ควณมาก ที่ มท.๐๓๐๘/ว.๔๓๕ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๐๕ เรื่องการแบ่งส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด.

เป็นคุณค่าในการภายในคือการควบคุมของสภาจังหวัดดังกล่าวมานี้ มีขอบเขตกว้างขวาง เจน การ
รู้มากความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน การศึกษา การทำนุบำรุงศาสนา และการ
ส่งเสริมวัฒนธรรม เป็นต้น กิจกรรมเหล่านี้จะดำเนินการได้ภายในวงเงินงบประมาณที่ตั้ง
จังหวัด ซึ่งได้รับอนุมัติจากสภาจังหวัดแล้ว ^{๒๑}

จะเห็นว่ากิจกรรมเหล่านี้ล้วนเป็นเรื่องซึ่งจะต้องดำเนินการภายในวงเงินงบประมาณที่ตั้ง
ทางจังหวัด และได้รับอนุมัติจากสภาจังหวัดแล้ว การที่กฎหมายกำหนดให้ได้รับอนุมัติงบประมาณจาก
สภาจังหวัดก็เท่าเทียมเป็นการวางมาตรการให้ประชาชนในท้องถิ่น เขาคควบคุมฝ่ายบริหารราชการส่วน
ท้องถิ่น ตามวิถีทางในระบอบประชาธิปไตย และเป็นกระบวนการทางการเมืองที่มีลักษณะเป็นการ
ถ่วงดุลซึ่งกันและกัน (checks and balances) ระหว่างฝ่ายบริหารผู้เสนอขอบัญญัติงบประมาณ
และฝ่ายนิติบัญญัติผู้อนุมัติงบประมาณ

คณะกรรมการอำนวยการเกี่ยวกับงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ^{๒๒} เนื่องด้วยงาน
ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่ในระยะขยายตัวและนับวันจะสลับซับซ้อนมากขึ้น ฉะนั้น การ
ประสานงานที่ดี ตลอดจนการรวมวางแผนงาน การควบคุม และการตรวจสอบติดตามผล จึงเป็น
เรื่องสำคัญที่จะช่วยผลักดันให้งานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นอันหนึ่งอันเดียว ตั้งอยู่ใน
ระเบียบแบบแผนและดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยสมความมุ่งหมายของทางราชการ ด้วยเหตุผล
ดังกล่าวนี้กระทรวงมหาดไทยจึงได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ แต่งตั้งคณะกรรมการ

^{๒๑} พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๙,
op.cit., มาตรา ๕ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วน
จังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๔.

^{๒๒} หนังสือกระทรวงมหาดไทย ควณมาก ที่ มท.๐๓๐๙/ว.๘ ลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๑๐
เรื่อง การแต่งตั้งข้าราชการไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนจังหวัด ถึงผู้ว่า
ราชการจังหวัดทุกจังหวัด.

การอำนวยความสะดวกหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด" ประกอบด้วยปลัดจังหวัดเป็นประธาน หัวหน้าส่วนราชการอื่น ๆ ตามนัยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๔ ในส่วนที่ว่าด้วยการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นกรรมการ โดยมีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดสำหรับจังหวัดในเขตเร่งรัดพัฒนาพิเศษเป็นกรรมการและเลขานุการ ส่วนจังหวัดอื่น ๆ นอกเขตเร่งรัดพัฒนาพิเศษให้เลขานุการจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยให้คณะกรรมการคณะนี้ชี้แจงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด มีหน้าที่วางแผน วิเคราะห์ ควบคุม ตรวจสอบ ติดตามผล และประเมินผลงานเกี่ยวกับงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งหมด

เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัด ตามนัยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๐๔ ถึงกล่าวแล้ว เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร และบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัด ปัจจุบันข้าราชการส่วนจังหวัดมีจำนวนประมาณ ๑๓๖,๐๐๐ คน เป็นข้าราชการครูเสียส่วนใหญ่ มีข้าราชการทำตำแหน่งหน้าที่อื่น ๆ ที่ไม่ใช่ข้าราชการครู ตามสถิติในเดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ จำนวน ๓,๑๔๗ คน เป็นข้าราชการชั้นโท ๘๘ คน ชั้นตรี ๘๒๕ คน ชั้นเจ้าหน้า ๒,๒๓๔ คน ถูกจ้างอีกจำนวนหนึ่ง ส่วนตำแหน่งสูง ๆ เช่น ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการจังหวัด และหัวหน้าส่วนต่าง ๆ นั้น กระทรวงมหาดไทยได้แต่งตั้งให้ข้าราชการส่วนกลางที่ประจำอยู่ส่วนภูมิภาคดำรงตำแหน่งและปฏิบัติกิจการส่วนจังหวัดไปพลางก่อนจนกว่าจะมีเจ้าหน้าที่เป็นข้าราชการส่วนจังหวัดโดยตรง ซึ่งระยะเริ่มแรกได้กำหนดให้

๒๓ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด, เพิ่มปฏิบัติราชการ, เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๕.

๒๔ หนังสือกระทรวงมหาดไทยความมาก ที่ มท.๐๓๐๘/ว.๑๐ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๑๐, ความมาก ที่ มท.๐๓๐๘/ว.๘๒๔ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๐๘ และความมาก ที่ มท.๐๓๐๘/ว.๘๓๕, ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๐๘ เรื่อง การแต่งตั้งข้าราชการไปดำรงตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนจังหวัด ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด.

๑. ปลัดจังหวัด เว้นจังหวัดในเขตเร่งรัดพัฒนาชนบท ไปดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด

๒. ปลัดจังหวัดพัฒนา สำหรับจังหวัดในเขตเร่งรัดพัฒนาชนบท ไปดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด

๓. ผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่น เว้นจังหวัดในเขตเร่งรัดพัฒนาชนบท ไปดำรงตำแหน่งเลขาธิการจังหวัด

๔. ผู้ช่วยปลัดจังหวัดพัฒนาสำหรับจังหวัดในเขตเร่งรัดพัฒนาชนบท ไปดำรงตำแหน่งเลขาธิการจังหวัด

๕. ศึกษาธิการจังหวัด ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนการศึกษา

๖. เสมียนตราจังหวัด ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนการคลัง

๗. โยธาเทศบาลจังหวัดหรือนายช่างจากสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท สำหรับจังหวัดในเขตเร่งรัดพัฒนาชนบท ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนโยธา

๘. ส่วนอำเภอ มีคำสั่งแต่งตั้งให้ข้าราชการกระทรวงมหาดไทย และข้าราชการสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ไปดำรงตำแหน่งในส่วนอำเภอขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ เป็นการชั่วคราวดังต่อไปนี้

(๑) นายอำเภอทุกอำเภอ ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนอำเภอในอำเภอที่ตนดำรงตำแหน่งอยู่

(๒) ศึกษาธิการอำเภอทุกอำเภอ ดำรงตำแหน่งหัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอในอำเภอที่ตนดำรงตำแหน่งอยู่

(๓) เสมียนตราอำเภอทุกอำเภอ ดำรงตำแหน่งหัวหน้าหมวดการคลังในอำเภอที่ตนดำรงตำแหน่งอยู่

(๔) ปลัดอำเภอตรีปฏิบัติกิจการเกี่ยวกับภาษีบำรุงท้องที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

๒๕ คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๕๖๖/๒๕๑๑ เรื่อง แต่งตั้งข้าราชการไปดำรงตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนจังหวัด ลงวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๑๑.

ในอำเภอที่ไม่มีเสมียนตราอำเภอหรือทุกอำเภอ ดำรงตำแหน่งหัวหน้าหมวดการคลัง ในอำเภอที่ตนดำรงตำแหน่งอยู่

(๕) ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ทุกกิ่งอำเภอ ดำรงตำแหน่งหัวหน้าหมวดคลังอำเภอ ในกิ่งอำเภอที่ตนดำรงตำแหน่งอยู่

ให้ข้าราชการที่ได้รับแต่งตั้งนี้ มีฐานะเสมือนเป็นข้าราชการสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ตนไปดำรงตำแหน่งนั้นทุกประการ โดยไม่ขาดจากความเป็นข้าราชการพลเรือน และคงได้รับเงินเดือนทางสังกัดเดิม

สำหรับอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าส่วนต่าง ๆ นั้น ย่อมมีอยู่เหนือกิจการส่วนจังหวัดในส่วนนั้น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ส่วนอำนาจหน้าที่ของปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น พระราชบัญญัติที่กำหนดให้เป็นไปตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายและนายอำเภอยอมเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัดในเขตอำเภอ และมีหน้าที่ในการบริหารกิจการส่วนจังหวัดในเขตอำเภอนั้น ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายเช่นกัน

อย่างไรก็ดี ได้เคยมีการแต่งตั้งตำแหน่งปลัดจังหวัดพัฒนาและตำแหน่งผู้ช่วยปลัดจังหวัดพัฒนา ซึ่งเป็นข้าราชการชั้นเอกหรือชั้นโท สังกัดกรมการปกครองไปดำรงตำแหน่งทางองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระกิจอันมีอยู่มากมาย อย่างไรก็ดี ในขณะนี้ตำแหน่งปลัดจังหวัดพัฒนาและผู้ช่วยปลัดจังหวัดพัฒนาเหลืออยู่เพียงไม่กี่คน โอกาสต่อไปตำแหน่งทั้ง ๒ นี้ก็จะหมดไป เพราะทางราชการไม่มีนโยบายแต่งตั้งให้เป็นปลัดจังหวัดพัฒนา หรือผู้ช่วยฯ ท่อไปอีก สาเหตุเพราะตำแหน่งปลัดจังหวัดพัฒนา หรือผู้ช่วยฯ ไม่มีระบุไว้ในกฎหมาย และไม่มีกฎ ก.พ. ฉบับใดเทียบตำแหน่งไว้ ตำแหน่งปลัดจังหวัดพัฒนาจึงมิใช่ตำแหน่ง "หัวหน้าส่วนราชการ" ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ที่ถูกยกเลิกไปแล้วหรือทางประกาศคณะปฏิวัติที่ ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้แต่อย่างใด ทั้งนี้เพื่อความเหมาะสมและเพื่อขจัดปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างปลัดจังหวัดกับ ปลัดจังหวัดพัฒนา กระทรวงมหาดไทยจึงไม่มีนโยบายที่จะแต่งตั้งข้าราชการดำรงตำแหน่งนี้

๒๒
ต่อไป

ฉะนั้น ในระยะต่อมาจึงได้จัดการแต่งตั้งปลัดจังหวัดพัฒนาและผู้ช่วยปลัดจังหวัดพัฒนา แก่
ไค้แต่งตั้ง "ผู้ช่วยปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด" ขึ้นแทน ทั้งนี้ เพราะกรมการปกครอง
กระทรวงมหาดไทยมีนโยบายที่จะให้ปลัดจังหวัดทั้งใน เขตและนอกเขตเร่งรัดพัฒนาชนบทปฏิบัติหน้าที่
ในตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วยอีกตำแหน่งหนึ่ง การตั้งผู้ช่วยปลัดองค์การบริหารส่วน
จังหวัดจึงมีความมุ่งหมายเพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และมุ่งหมาย
ที่จะให้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับโครงการเร่งรัดพัฒนาชนบทเป็นสำคัญ ตำแหน่งผู้ช่วยปลัดองค์การบริหาร
ส่วนจังหวัดในปัจจุบันนี้จึงมีเฉพาะในเขตเร่งรัดพัฒนาชนบทเท่านั้น ^{๒๑} เกี่ยวกับหน้าที่และความรับผิดชอบ
ของผู้ช่วยปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดไว้ดังนี้คือ ^{๒๒}

๑. การควบคุมและรับผิดชอบงานฝ่ายเร่งรัดพัฒนาชนบทรองจากปลัดองค์การบริหารส่วน
จังหวัดในงานต่อไปนี้

(๑) การควบคุมบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัด พนักงานและลูกจ้างต่าง ๆ ใน
ส่วนงานของฝ่ายเร่งรัดพัฒนาชนบท

(๒) รับผิดชอบในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานโครงการหรือแผนงานต่าง ๆ ให้เป็นไป
ตามนโยบายของจังหวัดและของฝ่ายเร่งรัดพัฒนาชนบท

(๓) ควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินงบประมาณต่าง ๆ ของส่วนกลางในเขตเร่งรัดพัฒนา

^{๒๒}
เจริญ คีบุญมี (รวบรวม), ประมวลปัญหาและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับข้าราชการส่วน
จังหวัด (พระนคร: บริษัท ส.พยุพงษ์ จำกัด, ๒๕๑๓), หน้า ๓๗๔ - ๓๗๕.

^{๒๓}
Ibid., หน้า ๓๗๖.

^{๒๔}
หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท.๐๓๐๘/๓๘๔๔๐ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๑๒ เรื่อง
หน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ช่วยปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุก
จังหวัดในเขตเร่งรัดพัฒนาชนบท.

ชนบท

(๔) ความคุ้มครองสิทธิของเครื่องมือจักรกลของสำนักงาน แรง รัศพัฒนาชนบท รวมถึง เครื่องมือจักรกลอื่น ๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

(๕) การประสานงานระหว่างสำนักงาน แรง รัศพัฒนาชนบทและองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(๖) การปฏิบัติงานอื่น ๆ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดหรือปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ได้มอบหมาย

๒. การควบคุมรับผิดชอบและสั่งงานเกี่ยวกับงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด รองจาก ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด

๓. เป็นผู้รักษาการแทนปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในเมื่อปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ราชการได้

หลักการที่ให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคไปร่วมปฏิบัติงานในหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดดังกล่าวมานี้เป็นไปตามขั้นแห่งการพัฒนาระยะกระจายอำนาจ สำหรับประเทศไทยยังอยู่ในระยะที่ซึ่งประชาชนยังไม่ค่อยมีความเข้าใจและคุ้นเคยกับกิจการสาธารณะ ในระยะนี้ข้าราชการในส่วนภูมิภาคจะทองเป็นผู้นำทางไปก่อน เกี่ยวกับลักษณะการพัฒนาระยะกระจายอำนาจในระยะนี้ นี้ได้มีผู้ให้ความเห็นไว้ว่า

... การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยนั้น เราพอจะเปรียบเทียบได้กับการบริหารการพัฒนาชุมชน ซึ่งพัฒนาการทาง ๆ กำลังช่วยเหลือนักให้ราษฎรในชนบทเข้าใจกระบวนการพัฒนาและการวินิจฉัยปัญหา และให้ความคิดริเริ่มอยู่แล้ว โดยผ่านองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นสำคัญ... และยิ่งรวมถึงการบริหารราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย...^{๒๕}

^{๒๕} คำรณ ลัทธพิพัฒน์, "การพัฒนาการเมืองในท้องถิ่น," ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ, อมร รัศยาสิทธิ์ และชัชฌิมา กรรณสูต (เรียบเรียง), (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๐๘), หน้า ๑๓๓.

ตามที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า เป็นการจำเป็นที่ข้าราชการส่วนกลางที่ประจำอยู่ในส่วนภูมิภาคได้เข้ามาเป็นผู้ประทับประคองข้าราชการส่วนจังหวัดไปก่อน โดยเฉพาะในกรณีที่ข้าราชการส่วนจังหวัดยังไม่ชำนาญการบริหารงานนี้ กอไปเมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีเจ้าหน้าที่ของตนเองครบถ้วน และมีความรู้ประสบการณ์ดีพอแล้ว ข้าราชการส่วนกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคเหล่านี้ก็จะค่อย ๆ ถอนตัวไปในที่สุด

ขอบเขตและลักษณะของการจัดการศึกษาประชาบาลโดยองค์การบริหารส่วนจังหวัด

การปฏิบัติในระดับจังหวัด หรือภายในองค์การบริหารส่วนจังหวัด แยกพิจารณาได้ดังนี้

๑. ขอบเขตการบริหารการศึกษาประชาบาล^{๓๐} เนื่องจากพระราชบัญญัติโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๓ ได้มีบทบัญญัติให้โอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด เขตสุขาภิบาล และเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ไปเป็นโรงเรียนประชาบาลสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพราะฉะนั้นถึงแม้ว่าเขตการปกครองขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะไม่รวมเขตสุขาภิบาลและเขตองค์การบริหารส่วนตำบลก็ตาม แต่ในเรื่องการจัดการประถมศึกษาชั้นนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจจัดการประถมศึกษาทั้งในเขตสุขาภิบาลและเขตองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย

ก่อนโอนโรงเรียนประชาบาลไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัดเป็นตัวแทนกระทรวงศึกษาธิการในส่วนภูมิภาค ทำหน้าที่หัวหน้าแผนกศึกษาธิการจังหวัด ส่วนชั้นอำเภอมีนายอำเภอเป็นผู้จัดตั้งและจัดการโรงเรียนประชาบาล โดยมีศึกษาธิการอำเภอเป็นผู้ช่วยตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา ส่วนในชั้นกิ่งอำเภอก็มีศึกษาธิการกิ่งอำเภอเป็นผู้ช่วย ทั้งนี้ มีกรมสามัญศึกษาเป็นเจ้าหน้าที่แทนกระทรวงศึกษาธิการ

เมื่อโอนโรงเรียนประชาบาลไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว องค์การบริหารส่วน

^{๓๐} ประเสริฐ กาญจนกุล, "ขอบเขตการบริหารการศึกษาประชาบาล", นิตยสารประชาบาล, ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๘ (ธันวาคม ๒๕๑๒), หน้า ๔๔ - ๔๕.

จังหวัดแต่ละจังหวัดก็มีหน้าที่เสมือนเป็นกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ แยกออกเป็น ๑๖
กรม หากจะพิจารณาตามนิยามโดยเคร่งครัดแล้ว บรรดาเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ของกระทรวงศึกษา
ธิการ เช่น ศึกษาธิการจังหวัด ศึกษาธิการอำเภอ และศึกษาธิการกิ่งอำเภอ ย่อมหมดหน้าที่ในการ
บริหารงานศึกษาประชาบาล สำหรับนายอำเภอเนื่องถึงแม้ว่าจะมีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา
ก็ตาม แต่เมื่อโอนโรงเรียนประชาบาลไปสังกัดท้องถิ่นแล้ว นายอำเภอซึ่งเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาค
ก็ย่อมหมดหน้าที่ไปด้วยเช่นเดียวกัน

ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็จะของทั้งส่วนการศึกษาขึ้น และแต่งตั้งข้าราชการส่วน
จังหวัดขึ้นดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนการศึกษาและปฏิบัติหน้าที่แทนศึกษาธิการจังหวัด นายอำเภอ ศึกษ
ษาธิการอำเภอ และศึกษาธิการกิ่งอำเภอ แต่เนื่องจากว่าปัจจุบันองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมี
รายได้จำกัดอยู่ จึงไม่สามารถจะบรรจุแต่งตั้งข้าราชการส่วนจังหวัดให้ครบตามอัตราได้ในขณะนี้
จึงอยู่จังหวัดอาจสั่งให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาประชาบาล
อันใดแทนศึกษาธิการจังหวัด นายอำเภอ ศึกษาธิการอำเภอ และศึกษาธิการกิ่งอำเภอ คำเนนกิจ
การศึกษาประชาบาลไปพลางก่อนโดยตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วน
จังหวัดฯ แต่การสั่งเช่นนี้ควรกระทำได้ในกรณีที่เป็นการชั่วคราว เมื่อการจัดการศึกษาประชาบาล
เป็นกิจการที่จะต้องทำเป็นการถาวรตลอดไป จึงไม่สมควรสั่งตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติดัง
กล่าว ประกอบกับงานเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาลนี้ ตามข้อเท็จจริงปรากฏว่าเป็นงานหลักที่ศึกษ
ษาธิการจังหวัดและศึกษาธิการอำเภอปฏิบัติอยู่ (แม้ตามกฎหมายจะมีหน้าที่อื่น ๆ อีกมากมาย) กอบ
โอน ฉะนั้นเมื่อโอนการศึกษาประชาบาลไปแล้ว เกรงว่าจะเป็นที่ให้ศึกษาธิการฯ จะคอยตัว
อย่างน้อยก็ชั่วระยะเวลาหนึ่ง กระทรวงมหาดไทยจึงได้ทำความตกลงกับกระทรวงศึกษาธิการ ขอ
แต่งตั้งศึกษาธิการจังหวัดและผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัดมาดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนการศึกษา และผู้
ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษาตามลำดับ และขอศึกษาธิการอำเภอ ผู้ช่วยศึกษาธิการอำเภอ และศึกษา
ธิการกิ่งอำเภอมาเป็นผู้ช่วยนายอำเภอตามนัยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดฯ
ฉะนั้น ข้าราชการสังกัดกระทรวงศึกษาธิการเหล่านี้จึงมี ๒ ฐานะ คือ เป็นตัวแทนกระทรวงศึกษา
ธิการ ในส่วนกลาง ทำหน้าที่ควบคุมส่งเสริมในด้านวิชาการฐานะหนึ่ง และเป็นข้าราชการส่วน
จังหวัดในตำแหน่งหัวหน้าส่วนการศึกษา ผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษา หรือหัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอ

อีกฐานะหนึ่ง และมีอำนาจหน้าที่ตลอดจนสิทธิเช่นเดียวกันกับข้าราชการสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ตนมาดำรงตำแหน่งนั้นทุกประการ

สำหรับนายอำเภอ นั้น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๘ มาตรา ๓๐ ก็ได้บัญญัติให้นายอำเภอตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๘) เป็นศูนย์กลางบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัด และมีหน้าที่ในการบริหารกิจการส่วนจังหวัดในเขตอำเภอ นั้นอีกฐานะหนึ่ง ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบหมาย

๒. เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานการศึกษาประชาบาล ในที่นี้จะกล่าวเฉพาะเจ้าขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษาประชาบาลโดยตรง โดยจะแยกพิจารณาดังนี้

(๑) หัวหน้าส่วนการศึกษา โดยปกติ สายงานของส่วนต่าง ๆ ในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนึ่ง ๆ ก่อนที่งานต่าง ๆ จะถึงขั้นตัดสินใจของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น จะต้องผ่านการพิจารณาของหัวหน้าส่วนที่เกี่ยวข้อง และปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามลำดับเสียก่อน สำหรับส่วนงานเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาลซึ่งมีหัวหน้าส่วนการศึกษาคำเนินการและรับผิดชอบนั้น มีความสำคัญเป็นพิเศษกับทั้งอยู่ระยะหัวเลี้ยวหัวต่อ เพราะเพิ่งรับโอนงานมาดำเนินการ ย่อมต้องการควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดของหัวหน้าฝ่ายบริหาร ดังนั้น งานส่วนการศึกษาจึงให้ขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดในระยะเริ่มแรกไปก่อน

เกี่ยวกับเรื่องนี้ กระทรวงมหาดไทยได้แต่งตั้งศึกษาธิการจังหวัด ผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัด ศึกษาธิการอำเภอ และผู้ช่วยศึกษาธิการอำเภอ ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนการศึกษา ผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษา หัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอ และผู้ช่วยหัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอตามลำดับ ดังได้กล่าวมาแล้ว

การที่กระทรวงมหาดไทยได้ทำความตกลงกับกระทรวงศึกษาธิการ โดยขอแต่งตั้งศึกษา

^{๓๑} หนังสือกระทรวงมหาดไทย ควณมาก ที่ มท.๐๓๐๕/ว.๘ ลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๔๙๐, เรื่อง การแต่งตั้งข้าราชการไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนจังหวัด ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด.

การจังหวัด ผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัด ศึกษาธิการอำเภอ และผู้ช่วยศึกษาธิการอำเภอ ใหญ่มีหน้าที่
 ที่เกี่ยวกับการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ก็เพราะงานการศึกษาในหน้าที่ขององค์การ
 ศึกษาธิการส่วนจังหวัดเป็นงานใหม่ อยู่ในระยะเริ่มต้น ทั้งเป็นงานที่มีความสำคัญเป็นพิเศษ ต่อมา
 การศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดรับผิดชอบนั้น ได้ดำเนินการมาด้วยดี และงานก็
 เชารูปะเรารอยแล้ว จึงได้ดำเนินการแต่งตั้งข้าราชการส่วนจังหวัด หรือบุคคลอื่น ๆ ดำรงตำแหน่ง
 หัวหน้าส่วนการศึกษา ผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษา และหัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอ ขึ้นรับรองงาน
 แทนข้าราชการสังกัดกระทรวงศึกษาธิการซึ่งกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งดำรงตำแหน่งและปฏิบัติงาน
 ทางองค์การบริหารส่วนจังหวัดชั่วคราวนั้นเสีย เกี่ยวกับตำแหน่งหัวหน้าส่วนการศึกษานี้ ก.จ. ได้
 วางหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้

- (ก) ถือเป็นหลักว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่ง มีปริมาณและคุณภาพของงานเพียงพอที่จะกำหนดใหม่ตำแหน่งหัวหน้าส่วนการศึกษา (เป็นข้าราชการชั้นเอก) ได้
- (ข) การขอกำหนดอัตราตำแหน่งหัวหน้าส่วนการศึกษาให้เป็นไปตามคำขอขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดใดมีเงินงบประมาณพร้อมที่จะแต่งตั้งได้ ก็ให้ทำคำขอมาเพื่อพิจารณาตามระเบียบ
- (ค) คุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนการศึกษาต้องเป็นชาย และมีวุฒิต่างอย่าง อ.กศ. ป.กศ. สูง ป.ม. หรือ พ.ม. โดยมีเงื่อนไขดังนี้คือ วุฒิ อ.กศ. ป.กศ. สูง ป.ม. หรือ พ.ม. ต้องรับราชการมาแล้วไม่น้อยกว่า ๘ ปี และเคยดำรงตำแหน่งศึกษาธิการจังหวัด หรือผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษามาแล้วไม่น้อยกว่า ๑ ปี หรือเคยดำรงตำแหน่งผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัด หัวหน้าหมวดการศึกษา ศึกษาธิการอำเภอ ครูใหญ่โต หรือศึกษานิเทศก์โต มาแล้วไม่น้อยกว่า ๒ ปี วุฒิปริญญาทางการศึกษา ต้องรับราชการมาแล้วไม่น้อยกว่า ๘ ปี และเคยดำรงตำแหน่งศึกษาธิการจังหวัด หรือผู้ช่วยหัวหน้าส่วนในส่วนการศึกษามาแล้วไม่น้อยกว่า ๑ ปี

^{๗๖} หนังสือสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด ที่ มท.๐๗๒๘/ว.๓๑๖ ลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๑๔ เรื่อง หัวหน้าส่วนการศึกษา ผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษา และหัวหน้าหมวดการศึกษา ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด.

หรือเคยดำรงตำแหน่งผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัด หัวหน้าหมวดการศึกษา ศึกษาธิการอำเภอ ครูใหญ่ โท หรือศึกษานิเทศก์โท มาแล้วไม่น้อยกว่า ๒ ปี

(ง) ภายใต้บังคับข้อ (ค) เมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับอนุมัติอัตราตำแหน่ง หัวหน้าส่วนการศึกษาแล้ว ในการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่ง ให้เป็นไปตามกฎหมาย กล่าวคือ แต่งตั้งจากข้าราชการส่วนจังหวัดชั้นเอก หรือสอบเลื่อนชั้นจากข้าราชการส่วนจังหวัดสามัญชั้นโท หรือรับโอนจากข้าราชการพลเรือนสามัญชั้นเอก

ขณะนี้ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ ขอให้ ก.จ. กำหนดตำแหน่งดังกล่าวไปแล้ว ๒๓ จังหวัด ส่วนการแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งมีเพียง ๑๐ จังหวัด อย่างไรก็ตาม ได้มีหลาย จังหวัดแต่งตั้งผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษา รักษาการในตำแหน่งหัวหน้าส่วนการศึกษาในขณะเดียวกัน

ควย

(๒) ผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษา ตำแหน่งผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษานี้ ก.จ. ได้ กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขคล้าย ๆ กับตำแหน่งหัวหน้าส่วนการศึกษา คือ

(ก) ถือเป็นหลักว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละจังหวัดควรมีปริมาณและคุณภาพของ งานเพียงพอที่จะกำหนดให้มีตำแหน่งผู้ช่วยหัวหน้าส่วนโทในส่วนการศึกษาได้ ๑ อัตรา

(ข) การขอกำหนดอัตราของตำแหน่งดังกล่าวในข้อ (ก) ให้เป็นไปตามคำขอของแก ละองค์การบริหารส่วนจังหวัด กล่าวคือ จังหวัดใดมีเงินงบประมาณพร้อมทั้งทำคำขอมารเพื่อพิจารณา ความระเบียบ

^{๓๓} สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด, แผนปฏิบัติการราชการ, เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๑๕.

^{๓๔} หนังสือสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด, ที่ มท.๐๓๒๔/ว.๕๑๓ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๑๖ เรื่อง ตำแหน่งผู้ช่วยหัวหน้าส่วนในส่วนการศึกษา ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุก จังหวัด.

(ก) คุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยหัวหน้าส่วนโทใน ส่วนการศึกษา จะต้องมีความรู้ดีอย่างน้อย ป.ม. หรือ พ.ม. โดยมีเงื่อนไขดังนี้ คือ วุฒิ ป.ม. หรือ พ.ม. ต้องเคยรับราชการมาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปี และเคยดำรงตำแหน่งครูใหญ่หรือศึกษานิเทศก์หรือศึกษาธิการอำเภอมาแล้วไม่น้อยกว่า ๒ ปี หรือเคยรับราชการในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารการศึกษามาแล้วไม่น้อยกว่า ๗ ปี วุฒิปริญญาตรีทางการศึกษาต้องเคยรับราชการมาแล้วไม่น้อยกว่า ๓ ปี และเคยดำรงตำแหน่งครูใหญ่ หรือศึกษานิเทศก์ หรือศึกษาธิการอำเภอมาแล้วไม่น้อยกว่า ๒ ปี หรือเคยรับราชการในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารการศึกษามาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปี

(ง) เมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับอนุมัติกำหนดอัตราตำแหน่งผู้ช่วยหัวหน้าส่วนใน ส่วนการศึกษาให้แล้ว ในการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมาย

(จ) ให้สำนักงาน ก.จ. แจงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขพร้อมทั้งวิธีปฏิบัติในการแต่งตั้ง ไปให้จังหวัดต่าง ๆ ทราบเพื่อถือปฏิบัติ

อนึ่ง สำนักงาน ก.จ. ได้ขอความเข้าใจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติ ในเรื่องนี้อีกชั้นหนึ่งว่า

ประการที่หนึ่ง ตำแหน่งผู้ช่วยหัวหน้าส่วนใน ส่วนการศึกษาจะต้อง เป็นข้าราชการ ส่วนจังหวัดชั้นโท เมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดใดมีความจำเป็นจะต้องมีข้าราชการ ส่วนจังหวัดตำแหน่งนี้ และมีเงินงบประมาณเพียงพอที่จะตั้งอัตราตำแหน่งผู้ช่วยหัวหน้าส่วนโทใน ส่วนการศึกษาได้ ก็ให้ ดำเนินการจัดทำเรื่องราวขอกำหนดชั้นและอันดับเงินเดือนข้าราชการ ส่วนจังหวัดส่งไป

ประการที่สอง ในการชี้แจงหน้าที่ปริมาณและคุณภาพของงาน นอกจากจะชี้แจงหน้าที่ ปริมาณ และคุณภาพของงานโดยทั่ว ๆ ไปแล้ว ขอให้ชี้แจงเกี่ยวกับเรื่องดังต่อไปนี้ไว้ในบัญชีข้อกำหนด ตำแหน่งและบัญชีงบประมาณด้วย คือ

- จำนวนโรงเรียนประชาบาลที่อยู่ในความควบคุม
- จำนวนข้าราชการ ส่วนจังหวัดตำแหน่งครู
- เงินงบประมาณ งบเงินอุดหนุนการศึกษาประชาบาล
- เงินงบประมาณรายไคขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (เว้นเงินอุดหนุน) ที่ได้รับจริงของปีที่ผ่านมาแล้ว

- เงินงบประมาณที่จัดจ่ายเป็นเงินเคื่อนข้าราชการส่วนจังหวัดและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกประเภท ซึ่งจัดจ่ายจากเงินงบประมาณส่วนจังหวัดนอกจากเงินอุดหนุน

ประการที่สาม เมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับอนุมัติกำหนดอัตราตำแหน่ง ผู้ช่วยหัวหน้าส่วนโทในส่วนการศึกษาให้แล้ว ในการแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งจะต้องเป็นไปตามกฎหมาย กล่าวคือ แต่งตั้งจากราชการชั้นโทอยู่แล้ว โดยวิธีแต่งตั้ง โอน หรือบรรจุกลับ เช่น แต่งตั้งจากราชการส่วนจังหวัดสามัญชั้นโท หรือรับโอนจากราชการพลเรือนสามัญชั้นโทมาแต่งตั้งเป็นคน หรือจะใช้วิธีสอบคัดเลือกเลื่อนชั้นจากชั้นตรีเป็นชั้นโทก็ได้ ทั้งนี้ยอมอยู่ในดุลพินิจของข้าราชการจังหวัด

สำหรับตำแหน่งผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษานี้ ขณะนี้ได้มีการขอกำหนดตำแหน่งไปยังสำนักงาน ก.จ. ครบหมก ๗๑ จังหวัด และได้ดำเนินการแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งไปแล้ว ๒๔ จังหวัด^{๓๔}

(๓) อ.ก.จ. มีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กล่าวคือ ตามความในมาตรา ๓๐ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๘ กำหนดให้โอนกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด เรียกโดยย่อว่า อ.ก.จ. ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการจังหวัด และหัวหน้าส่วนต่าง ๆ ซึ่งจังหวัดตั้งขึ้น คือหัวหน้าส่วนการคลัง หัวหน้าส่วนการศึกษา หัวหน้าส่วนโยธา และหัวหน้าส่วนอำเภอ เป็นอนุกรรมการ และให้ อ.ก.จ. ตั้งเลขานุการขึ้นหนึ่งคน

อ.ก.จ. มีฐานะและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กำหนดไว้สำหรับ อ.ก.พ. กระทรวง อ.ก.พ.กรม และ อ.ก.พ.จังหวัด ซึ่งมีอยู่หลายเรื่องด้วยกัน เช่น

^{๓๔} สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด, เพิ่มปฏิบัตินายการ, เมื่อวันที่ ๑

ตุลาคม ๒๕๑๔.

การอนุมัติหลักสูตรและวิธีการสอบแข่งขันหรือสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุแต่งตั้ง เป็นข้าราชการส่วน
จังหวัด การสอบเลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่ง การสอบสวนและการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ข้าราชการ
ส่วนจังหวัด เป็นต้น



การดำเนินการของ อ.ก.จ. ดังกล่าวมานี้จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติ
ระเบียบข้าราชการพลเรือน กฎ ก.พ. และกฎ ก.จ. กำหนดไว้ เพราะฉะนั้น อำนาจหน้าที่ใน
การบริหารงานบุคคลประการใดก็ตามที่เป็นอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.พ. กระทรวง อ.ก.พ. กรม และ
อ.ก.พ. จังหวัด ตามกฎหมายดังกล่าว จึงเป็นอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.จ. ทุกประการ กล่าวอีกนัย
หนึ่งก็คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด (ในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด) ซึ่งเป็นผู้
ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัด จึงมีอำนาจหน้าที่เท่ากับผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการ
กระทรวง ปลัดกระทรวง อธิบดี และผู้ว่าราชการจังหวัด (ในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารราชการส่วน
ภูมิภาค) และนายอำเภอ (ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด) มีอำนาจหน้าที่
ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการส่วนจังหวัด ตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้
สำหรับนายอำเภอ ซึ่งนับว่าเป็นผลดีต่อการบริหารงานอยู่ไม่น้อย เพราะช่วยให้การดำเนินงานใน
เรื่องนี้เป็นไปโดยรวดเร็ว ไม่ต้องเสนอเรื่องไปยังกรม และหรือกระทรวง อันทำให้ล่าช้าดังเช่น
ราชการบริหารส่วนภูมิภาค แต่ก็อาจมีข้อเสียได้ในกรณีที่การพิจารณา ปัญหาต่าง ๆ จะถูกดำเนินการ
โดยบุคคลคณะเดียวกันเท่านั้น แต่ก็มีโอกาสแก้ไขข้อเสียนี้ได้ในกรณีที่เรื่องดำเนินการไปถึง ก.จ. หรือ
ตุลาการแล้วแต่กรณี

(๘) ส่วนอำเภอ การปฏิบัติงานการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
ในชั้นอำเภอ ซึ่งมีหมวดการศึกษาเป็นเจ้าหน้าที่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของนายอำเภอ ซึ่ง
ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนอำเภอนั้น อาจแยกพิจารณาได้ในด้านหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษา อำนาจ
เกี่ยวกับการศึกษา และการประสานงานเกี่ยวกับการศึกษา โดยที่ในหมวดการศึกษานี้ยังคงอาศัย
เจ้าหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ คือศึกษาธิการอำเภอและผู้ช่วยศึกษาธิการอำเภอเป็นส่วนใหญ่
แม้ว่าขณะนี้จะมีจังหวัดต่าง ๆ ขอกำหนดตำแหน่งหัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอไปแล้ว ๒๓
จังหวัด และแต่งตั้งบุคคลดำรงตำแหน่งดังกล่าวไปแล้วรวม ๒๗ อำเภอ กับทั้งให้ครูประชาบาล

สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวนหนึ่งไปช่วยปฏิบัติงานอยู่ด้วยก็ตาม แต่ก็ยังขาดเจ้าหน้าที่
เพื่อการนี้อีกเป็นจำนวนไม่น้อย ๓๕

(ก) หน้าที่เกี่ยวกับการศึกษา โดยปกติองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยราชการ
ปกครองท้องถิ่นระดับเดียวกันตลอดอาณาเขตของจังหวัด (ยกเว้นท้องที่ซึ่งมีฐานะเป็นเทศบาล สุขา
ภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล) กฎหมายไม่ได้แบ่งส่วนราชการชั้นอำเภอไว้เหมือนราชการ
บริหารส่วนภูมิภาค แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการประถมศึกษา องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจ
หน้าที่ดำเนินการในเขตสุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย ส่วนในเขตเทศบาลเป็นหน้าที่
ของเทศบาลดำเนินการโดยตรง

ก่อนโอนโรงเรียนประชาบาลไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายอำเภอเป็นผู้จัดตั้ง
และจัดการโรงเรียนประชาบาลตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา เมื่อโอนโรงเรียนประชาบาลไป
สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการครั้งนี้ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประถมศึกษา
ให้นายอำเภอเป็นผู้จัดตั้งและจัดการโรงเรียนประชาบาลที่โอนมาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด
ตามเดิม เหตุผลที่ต้องให้นายอำเภอเป็นผู้จัดตั้งและจัดการโรงเรียนประชาบาลต่อไปอีก ก็
เพราะในระยะแรกเริ่มนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังไม่มีรายได้ของจังหวัดเพียงพอที่จะนำมาใช้
จ่ายเป็นเงินเดือนข้าราชการส่วนจังหวัดในตำแหน่งหัวหน้าส่วนอำเภอ ซึ่งจะต้องแต่งตั้งขึ้นเพื่อทำ
หน้าที่บริหารการศึกษาประชาบาลที่ได้รับโอนมาแทนนายอำเภอได้ ประกอบกับนายอำเภอเป็นผู้ที่
เหมาะสม เพราะได้เคยเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาครูประชาบาล และได้เคยปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับ
โรงเรียนประชาบาลมาตั้งแต่สมัยที่เริ่มใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. ๒๔๒๔ แล้ว จึงจำเป็นต้อง
ให้นายอำเภอปฏิบัติงานเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาลต่อไป

โรงเรียนประถมศึกษาที่โอนมาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดมี ๒ ประเภท คือ

- (๑) โรงเรียนประชาบาลที่นายอำเภอจัดตั้ง

๓๕
Ibid.

(๒) โรงเรียนรัฐบาลสังกัดกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งสอนตามหลักสูตรประถมศึกษาตอนปลายของกระทรวงศึกษาธิการ และตั้งอยู่ในบริเวณเดียวกันกับโรงเรียนประถมศึกษาบาลที่นายอำเภอจัดตั้ง หรือตั้งอยู่ในท้องที่ตำบลที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการประกาศขยายการศึกษาบังคับแล้ว ทั้งนี้ไม่รวมถึงโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์

สำหรับโรงเรียนประถมศึกษาบาลที่นายอำเภอจัดตั้งตามข้อ (๑) ซึ่งได้แก่โรงเรียนประถมศึกษาตอนต้นชั้นประถมศึกษาปีที่ ๑ - ๔ พระราชบัญญัติประถมศึกษาได้กำหนดให้นายอำเภอเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการตั้งกล่าวมาแล้วข้างต้น ส่วนโรงเรียนรัฐบาลสังกัดกรมสามัญศึกษาตามข้อ (๒) พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ.๒๔๗๘ มาตรา ๑๕ บัญญัติว่า การตั้ง การดำรง และการจัดการโรงเรียนรัฐบาลให้เป็นไปตามระเบียบและข้อบังคับ ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการกำหนดให้ใช้สำหรับโรงเรียนรัฐบาล จะเห็นว่ากฎหมายไม่ได้บัญญัติให้นายอำเภอมีหน้าที่เกี่ยวข้องแต่อย่างใด แต่ความจริงโรงเรียนรัฐบาลสังกัดกรมสามัญศึกษาที่ว่าเป็น คือโรงเรียนประถมศึกษาตอนปลายชั้นประถมศึกษาปีที่ ๕ - ๗ นั้นเอง เมื่อรัฐบาลได้วางแผนการศึกษาแห่งชาติขึ้นเมื่อปี พ.ศ.๒๕๐๓ ได้ขยายการศึกษาภาคบังคับออกไปถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ ๗ กระทรวงศึกษาธิการได้เปลี่ยนชื่อโรงเรียนรัฐบาลชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๑ - ๓ เป็นโรงเรียนประถมศึกษาตอนปลายชั้นประถมศึกษาปีที่ ๕ - ๗ แต่ไม่แก่พระราชบัญญัติประถมศึกษาให้นายอำเภอเป็นผู้จัดตั้งและจัดการโรงเรียนประถมศึกษาตอนปลาย (ชั้นประถมศึกษาปีที่ ๕ - ๗) ด้วย ดังนั้นในพระราชบัญญัติโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๕๐๙ จึงต้องเรียกโรงเรียนประเภทนี้ว่าโรงเรียนรัฐบาลสังกัดกรมสามัญศึกษาตามพระราชบัญญัติประถมศึกษาอย่างเดิม แต่ในทางปฏิบัติกระทรวงศึกษาธิการได้มอบหมายให้นายอำเภอเป็นผู้ดำเนินการโรงเรียนประถมศึกษาตอนปลาย (ชั้นประถมศึกษาปีที่ ๕ - ๗) เช่นเดียวกับโรงเรียนประถมศึกษาตอนต้น (ชั้นประถมศึกษาปีที่ ๑ - ๔) เพราะเป็นการศึกษาภาคบังคับเหมือนกัน

ตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๔๘๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๕) พ.ศ.๒๕๐๙ ได้บัญญัติให้นายอำเภอตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินมีหน้าที่รับผิดชอบในการ

บริหารกิจการส่วนจังหวัดในอำเภอ นั้น ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย ดังที่โลกดวามาข้างต้น บ้างแล้ว เมื่อโอนโรงเรียนประชาบาลไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดก็มีกิจการส่วนจังหวัดที่จะมอบหมายให้ นายอำเภอ ดำเนินการได้เรื่องหนึ่ง คือเรื่องเกี่ยวกับการประถมศึกษาตอนปลาย (ชั้นประถมศึกษาปีที่ ๕ - ๗) ส่วนการบริหารการประถมศึกษาตอนต้น (ชั้นประถมศึกษาปีที่ ๑ - ๔) โดยมีพระราชบัญญัติประถมศึกษาบัญญัติว่า ให้ นายอำเภอ เป็นผู้ดำเนินการอยู่แล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงไม่จำเป็นต้องมอบหมายเรื่องนี้ให้แก่ นายอำเภอ อีก

การบริหารการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในชั้นอำเภอ นอกจากจะมี นายอำเภอ เป็นผู้ดำเนินการแล้ว พระราชบัญญัติประถมศึกษา ยังได้บัญญัติให้ศึกษาธิการอำเภอ เป็นผู้ช่วยนายอำเภอ โดยตำแหน่งอีกคนหนึ่ง แต่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดฯ มิได้บัญญัติให้ศึกษาธิการอำเภอ เป็นข้าราชการส่วนจังหวัด เหมือนนายอำเภอ กระทรวงมหาดไทยจึงได้ทำการตกลงกับกระทรวงศึกษาธิการตามความในมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ ขอแต่งตั้งศึกษาธิการอำเภอ และผู้ช่วยศึกษาธิการอำเภอ ไปปฏิบัติงานเกี่ยวกับการศึกษาอันเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย โดยให้ข้าราชการเหล่านี้มีฐานะเป็นข้าราชการส่วนจังหวัดมีฐานะหนึ่ง เสมือนเป็นข้าราชการสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งตนมาดำรงตำแหน่งทุกประการตั้งกล่าวแล้ว เช่น มีสิทธิเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ จากเงินงบประมาณส่วนจังหวัดได้เช่นเดียวกับข้าราชการส่วนจังหวัด

การบริหารกิจการส่วนจังหวัดชั้นอำเภอ นี้ เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดการแบ่งส่วนราชการไว้ ดังนั้นการบริหารกิจการส่วนจังหวัดในชั้นอำเภอ จึงต้องอนุโลมตามการแบ่งส่วนราชการของจังหวัด กล่าวคือ จัดตั้งหมวดการศึกษาอำเภอขึ้นและแต่งตั้งศึกษาธิการอำเภอ ผู้ช่วยศึกษาธิการอำเภอ ดำรงตำแหน่งหัวหน้าหมวดและผู้ช่วยหัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอตามลำดับ แต่มาบัดนี้ ได้มีองค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการแต่งตั้งข้าราชการส่วนจังหวัด เข้าดำรงตำแหน่งหัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอหรือแต่งตั้งครูใหญ่โรงเรียนประชาบาลไปรักษาการในตำแหน่งนี้ไปบ้างแล้ว

(ข) อำนาจเกี่ยวกับการศึกษา พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด

พ.ศ.๒๔๘๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๕) พ.ศ.๒๕๐๘ มาตรา ๓๐ ได้บัญญัติให้นายอำเภอตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัดในอำเภอ นั้น ๆ ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดไปมอบหมายให้นายอำเภอบริหารการประถมศึกษา และปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งครูประชาบาลในเขตอำเภอแล้ว ดังนั้น นายอำเภอก็ย่อมมีอำนาจที่จะปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัดเหล่านั้นตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ได้โดยอนุโลม

(ค) การประสานงานเกี่ยวกับการศึกษา การประสานงานระหว่างหมวดการศึกษาอำเภอกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ในทางปฏิบัตินายอำเภอรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง และเมื่อรายงานมาถึงจังหวัดแล้ว ก็เป็นหน้าที่ของหัวหน้าส่วนการศึกษาจังหวัดเป็นผู้พิจารณาเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดอีกชั้นหนึ่ง

การประสานงานกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยราชการส่วนกลางกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาลนั้น เป็นไปในลักษณะที่ส่วนกลางทำหน้าที่ควบคุมส่งเสริมการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในทางปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ ย่อมมีลักษณะการประสานงานอยู่ด้วยอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ในที่นี้จะได้พิจารณาถึงตัวบุคคลหรือองค์การที่ทำหน้าที่ประสานงานด้านการศึกษาประชาบาล ทั้งด้านวิชาการ ด้านธุรการ และด้านบริหารงานบุคคล ดังนี้

๑. การประสานงานระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับกระทรวงมหาดไทย เกี่ยวกับตัวบุคคลผู้ประสานงานในระดับจังหวัดและอำเภอไม่สู้จะมีปัญหามากนัก เพราะข้าราชการส่วนภูมิภาคในสังกัดกระทรวงมหาดไทยในระดับจังหวัดก็มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชา และในชั้นอำเภอก็มีนายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาเช่นกัน การปฏิบัติการณ์ในเรื่องนี้จึงประสานงานโดยตรงกับผู้ว่าราชการจังหวัดในระดับจังหวัด และนายอำเภอในระดับอำเภอตามแต่กรณี อนึ่ง ตามปกติตำแหน่งดังกล่าวนี้ก็มีฐานะเป็นข้าราชการส่วนจังหวัดด้วยเช่นเดียวกับศึกษาธิการจังหวัดและศึกษาธิการอำเภออยู่แล้ว จึงไม่มีปัญหาเรื่องตัวบุคคลเป็นพิเศษแต่อย่างใด สำหรับ

รายละเอียดของเรื่องนี้จะไต่พิจารณากันในตอนต่อไป

๒. การประสานงานระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับกระทรวงศึกษาธิการ ในเรื่องนี้จะไต่พิจารณาโดยเน้นหนักไปในทางตัวเจ้าหน้าที่ผู้ประสานงาน สำหรับตัวบุคคลที่ทำหน้าที่ประสานงานคานการศึกษาระหว่างกระทรวงศึกษาธิการ กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น แยกออกได้ ๓ ประเภท คือ

(๑) ศึกษาธิการจังหวัด ซึ่งเป็นผู้ที่เคยผ่านงานคานการศึกษามากย่อมทราบเรื่องต่าง ๆ ในวงการศึกษาคือ ซึ่งกรมสามัญศึกษาได้ติดต่อประสานงานกันมาก่อนแล้ว

(๒) ศึกษาานิเทศก์ ใหม่ๆ ที่มีศึกษาานิเทศก์อยู่ทุกจังหวัด ซึ่งกรมสามัญศึกษาได้คัดเลือกจากผู้ประสานงานทางการศึกษาเป็นอย่างดีแล้ว แต่ก็ยังไม่ครบจำนวน

(๓) ผู้ตรวจการศึกษาระง่ำภาค การที่จะให้ผู้ตรวจการศึกษาระง่ำภาคไปตรวจการศึกษากทุกจังหวัดย่อมไม่ได้ผล เพราะจำนวนบุคคลมีมาก จึงมุ่งให้ช่วยแบ่งเบาภาระของกระทรวงศึกษาธิการในจังหวัดที่อยู่ในเขตของตน ในเรื่องทีภาคพอจะจัดทำได้ เช่น การอบรมศึกษาานิเทศก์อบรมครู เป็นต้น

พึงสังเกตว่า จุดมุ่งหมายอันแท้จริงของการศึกษานั้นอยู่ที่การเรียนของเด็ก และการสอนของครู ซึ่งเป็นเรื่องที่ทางราชการกำลังปรับปรุงแก้ไขกันตลอดมา เท่าที่เป็นมากระทรวงศึกษาธิการได้มอบหมายให้ศึกษาานิเทศก์เป็นผู้ช่วยเหลือแนะนำในคานการสอนของครู ซึ่งพอจะแข่งขันที่การปฏิบัติงานของศึกษาานิเทศก์ออกป็นข้อใหญ่ ๆ รวม ๓ หมวด คือ

๓๖ : ช่วย แสงสุชาติ และคณะ, "นำอภิปรายเรื่องการประสานงานในคานวิทยาการระหว่างกระทรวงศึกษาธิการและองค์การบริหารส่วนจังหวัด," เอกสารการประชุมปลัดจังหวัดและศึกษาธิการจังหวัดทั่วราชอาณาจักร, หน้าที่ ๑ - ๓ พ.ศ. ๒๕๑๐ (พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๑๐), หน้า ๑๑๒.

๓๗) Ibid., หน้า ๑๒๔ - ๒๕.

(ก) ออกตรวจโรงเรียน ศึกษานิเทศก์ซึ่งจะทอ้งใช้แบบสำรวจเพื่อจะไ้ทราบว่โรงเรียนยังขาดอะไร เหมาะสมแล้วหรือไม และหาทางปรับปรุงจุดอ่อนของโรงเรียน ทั้งต้องมีการติดตามผลด้วย

(ข) ปรับปรุงปฏิบัติการ คือครู หากเป็นผู้มีวุฒิสุงและไม่เก็ยคร่ำนก็ไว้ใจได้ แต่ควรวุฒิต่ำก็ต้องช่วยเหลือ เช่น ให้ได้รับการอบรม ให้ไปปฏิบัติงาน เป็นการฝึกเพื่อมาทำงานของตัวเอง

(ค) ช่วยประสานงานกับบริหารให้ทำงานแบบใหม่ ซึ่งต้องมีการอบรมโดยไม่ต้องสั่งการ แต่ให้ทำโดยสมัครใจ

กิจการที่อยู่นอกเหนือจากหน้าที่ของศึกษานิเทศก์ดังกล่าวแล้วก็ป็นงานที่อังกการบริหารส่วนจังหวัดจะตองประสานงานกับศึกษาธิการ จังหวัดหรือศึกษาธิการอำเภอโดยตรง

๓. การประสานงานระหว่างอังกการบริหารส่วนจังหวัดกับคุรุสภา คุรุสภาซึ่งทำหน้าที่ควบคุมคานบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการส่วนจังหวัด ตำแหน่งครูแทน ก.จ. ตามความในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติครู พ.ศ.๒๔๘๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ ๕) พ.ศ.๒๕๐๕ นั้น แบ่งส่วนงานในสำนักงานออกเป็นฝ่ายธุรการและการเงิน ฝ่ายวิทยกิจ ฝ่ายสวัสดิการ และฝ่ายงานข้าราชการและการโรงเรียนราษฎร

ฝ่ายงานข้าราชการและการโรงเรียนราษฎรมีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนแทน ก.พ. สำหรับข้าราชการครู และปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดแทน ก.จ. เฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งครู เพื่อการนี้ คณะกรรมการอำนวยการคุรุสภาได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นทำการใด ๆ แทน ดังนี้

(๑) คณะอนุกรรมการเกี่ยวกับตำแหน่งและอัตราเงินเดือน มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ

^{๓๘} มนุเวทย์ ติงณะนาย, อำนาจหน้าที่ของคุรุสภา, บรรยายแก่ผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษา, ณ สว่างคนิวาส ระหว่างวันที่ ๑๔ - ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๑๓ (โรเนียว), หน้า ๑.

^{๓๙} Ibid., หน้า ๒ - ๓.

การพิจารณาคำเนิการในเรื่องที่เกี่ยวกับตำแหน่งและอัตราเงินเดือนสำหรับข้าราชการครู และข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งครู โดยอนุโลมตามประกาศของ ก.พ. เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.พ.วิสามัญ เกี่ยวกับตำแหน่งและอัตราเงินเดือนของ ก.พ. และตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด หรือระเบียบกฎ ก.จ. ที่เกี่ยวกับกรณีนี้ และกิจการอื่น ๆ ที่คณะกรรมการอำนาจการคุรุสภามอบหมาย โดยมีแผนกข้าราชการ เป็นเจ้าหน้าที่

(๒) คณะกรรมการเกี่ยวกับหลักสูตรและการสอบ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพิจารณาอนุมัติหลักสูตรและการสอบของข้าราชการสามัญและข้าราชการวิสามัญ ซึ่งเป็นตำแหน่งข้าราชการครู หรือข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งครู ตามที่กฎ ก.พ. หรือกฎ ก.จ. ได้กำหนดไว้ โดยมีแผนกทะเบียนประวัติข้าราชการ เป็นเจ้าหน้าที่

(๓) คณะกรรมการเกี่ยวกับวินัย มีอำนาจหน้าที่พิจารณาคำเนิการเกี่ยวกับวินัยสำหรับข้าราชการครู และข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งครู หรือกิจการอื่นโดยอนุโลมตามประกาศของ ก.พ. เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.วิสามัญเกี่ยวกับวินัย และกิจการอื่นที่คณะกรรมการอำนาจการคุรุสภามอบหมาย โดยมีแผนกวินัยและเรื่องราวเป็นเจ้าหน้าที่

(๔) คณะกรรมการควบคุมและสอดส่องจรรยาบรรณและวินัยของครู มีอำนาจหน้าที่แนะนำครูผู้ประพฤติผิดจรรยาบรรณและวินัย หรือพิจารณาสอบสวนแล้วรายงานต่อคณะกรรมการอำนาจการคุรุสภาเพื่อพิจารณาลงโทษต่อไป โดยมีแผนกวินัยและเรื่องราวเป็นเจ้าหน้าที่

(๕) คณะกรรมการว่าด้วยโรงเรียนราษฎร์ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาคำเนิการเกี่ยวกับครูโรงเรียนราษฎร์ และกิจการอื่นที่คณะกรรมการอำนาจการคุรุสภามอบหมาย มีแผนกครูและโรงเรียนราษฎร์ เป็นเจ้าหน้าที่

ในทางปฏิบัตินั้น เจ้าหน้าที่แต่ละแผนกย่อมชอบที่จะทำหน้าที่ประสานงานระหว่างคุรุสภาและองค์การบริหารส่วนจังหวัดแทนคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ได้โดยตรง ในทางกลับกัน องค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ ก็ชอบที่จะส่งเรื่องราวให้คุรุสภาพิจารณาหรืออนุมัติโดยตรงเช่นกัน

การที่ไ้ยกยิมยกเอาส่วนงานต่าง ๆ ของคุรุสภามากกล่าวโดยสังเขปในที่นี้ ก็เพราะเหตุที่คุรุสภาเป็นสถาบันที่มีความสำคัญต่อการบริหารการศึกษาประชาชนอย่างยิ่ง กล่าวคือ เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมด้านการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดใน

ส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งครูแทน ก.จ. งานที่อยู่ในความควบคุมของครูสภาใน
ที่มีขอบเขตกว้างขวาง ครอบคลุมถึงเรื่องการขอกำหนดตำแหน่ง หลักสูตรและวิธีการสอบแข่งขัน
หรือสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุแต่งตั้งเป็นข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งครู การสอบเลื่อนชั้น เลื่อน
ตำแหน่งสูงขึ้น การพิจารณาโทษทางวินัยตลอดจนจรรยาบรรณและวินัยของครูสังกัดองค์การ
บริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศ

๔. การประสานงานระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับ ก.จ. เกี่ยวกับองค์ประกอบ
และอำนาจหน้าที่ในการควบคุมส่งเสริมองค์การบริหารส่วนจังหวัดของ ก.จ. นี้ได้กล่าวไว้ตอนที่ว่า
ด้วยผลจากการโอนการศึกษาประชาบาลให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ดำเนินการในพ.ที่ ๑ ไป
บ้างแล้ว ในตอนนี้จะได้กล่าวเฉพาะตัวจักรกลในการประสานงานว่ามีหน่วยงานอะไรและดำเนิน
การอย่างไร

โดยที่ตามความในมาตรา ๓๐ ทวิ (วรรค ๒) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ
ส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ
ส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๘ ระบุไว้ว่า ข้าราชการส่วนจังหวัดมีฐานะเช่นเดียวกับข้าราชการ
พลเรือน และให้นำกฎหมายเกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนสามัญและข้าราชการพลเรือนวิสามัญมา
ใช้บังคับโดยอนุโลม และตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการพลเรือน พ.ศ.
๒๔๘๘ ระบุไว้ว่า ก.พ. มีอำนาจตั้งอนุกรรมการวิสามัญ เพื่อทำการแทนใด ๆ ก็ได้ ดังนั้น ก.จ.
จึงมีมติให้ตั้ง อ.ก.จ. วิสามัญฯ ขึ้น ๒ คณะ คือ^{๕๐}

(ก) อ.ก.จ. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการ มีหน้าที่พิจารณาร่าง
พระราชกฤษฎีกา ร่างกฎ ก.จ. และร่างระเบียบต่าง ๆ ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ ก.จ. พิจารณา
เรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับวินัยและกิจการอื่น ๆ ตามที่ ก.จ. มอบหมาย

^{๕๐}
สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด, ประกาศคณะกรรมการข้าราชการส่วน
จังหวัด เรื่อง ตั้ง อ.ก.จ. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการ และ อ.ก.จ. วิสามัญ
เกี่ยวกับตำแหน่งและอัตราเงินเดือน ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๑๒.

(ข) อ.ก.จ.วิสามัญเกี่ยวกับตำแหน่งและอัตราเงินเดือน มีหน้าที่พิจารณากำหนดชั้นและอัตราเงินเดือนของตำแหน่งข้าราชการส่วนจังหวัด พิจารณากำหนดหลักสูตรและวิธีการสอบแข่งขัน สอบคัดเลือก และการคัดเลือกและกิจการอื่นตามที่ ก.จ.มอบหมาย

สำหรับงานในสำนักงาน ก.จ. แบ่งออกเป็น ๔ แผนก โดยมีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบเป็นส่วน
 ลัด คือ ^{๔๑}

- (ก) แผนกสารบรรณ
- (ข) แผนกอัตรากำลังและเงินเดือน
- (ค) แผนกระเบียบข้าราชการ
- (ง) แผนกทะเบียนประวัติข้าราชการ

เจ้าหน้าที่ผู้ได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติงานใน ๔ แผนกนี้ เป็นข้าราชการสังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยทั้งสิ้น ทั้งนี้เพราะตำแหน่งและอัตราเงินเดือนที่ตั้งไว้สำหรับข้าราชการที่ปฏิบัติงานในสำนักงาน ก.จ. นั้น ขณะนี้ยังไม่ได้รับอนุมัติ แต่เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานในหน้าที่ของสำนักงาน ก.จ. ทั้ง ๔ แผนก ได้ อยู่ในความรับผิดชอบของแผนกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และตำบล กองปกครองท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้เพราะแผนกนี้มีหน้าที่รับผิดชอบงานเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่แล้ว ดังนั้น เจ้าหน้าที่ในแผนกนี้จึงต้องรับผิดชอบเป็นเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวด้วย และประสานงานในหน้าที่ของ ก.จ. กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ ตลอดจนหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

เมื่อได้ศึกษา ถึงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ที่ตลอดจนขบวนการบริหารงานของจังหวัดทั้งในฐานะเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนท้องถิ่นโดยสังเขปดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่า จังหวัดในฐานะที่เป็นหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด

^{๔๑} สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด, คำสั่งที่ ๑/๒๕๑๒ เรื่องแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๑๒.

นี้มีลักษณะแตกต่างจากฐานะที่เป็นหน่วยราชการบริหาร ส่วนภูมิภาคซึ่งพอจะสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

๑. องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีเจ้าหน้าที่ของตนเอง องค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นหน่วยราชการปกครองท้องถิ่นที่มีเจ้าหน้าที่ของตนเองต่างหากจากราชการที่ได้รับเงินเดือนจากงบประมาณแผ่นดินประเภทเงินเดือนหรือค่าจ้างประจำ กล่าวคือ มีผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขาธิการจังหวัด หัวหน้าส่วน หัวหน้าหมวด ครู และเสมียนพนักงานอีกจำนวนหนึ่ง เจ้าหน้าที่เหล่านี้มีฐานะเป็นข้าราชการส่วนจังหวัดตามกฎหมาย โดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมิใช่จากงบประมาณแผ่นดิน ทั้งนี้เว้นแต่ข้าราชการส่วนจังหวัดบางตำแหน่ง เช่น ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด หัวหน้าส่วน ซึ่งกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งจากราชการ ส่วนภูมิภาคดำรงตำแหน่งและปฏิบัติหน้าที่ทางองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นการชั่วคราวในระยะที่องค์การฯ ยังไม่อาจหากคนมาบรรจุในตำแหน่งดังกล่าวได้ แม้กระนั้นก็ดี ข้าราชการ ส่วนภูมิภาคที่ได้รับแต่งตั้งดำรงตำแหน่งทางองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวก็มีฐานะ เป็นข้าราชการ ส่วนจังหวัด เช่นเดียวกับข้าราชการ ส่วนจังหวัดที่ได้รับเงินเดือนจากงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกประการ และการปฏิบัติงานในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการ ส่วนจังหวัด ข้าราชการ เหล่านี้ก็ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด ตลอดจนกฎ ระเบียบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

องค์การบริหารส่วนจังหวัดนอกจากจะมีเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว ยังมีหน่วยงานสำคัญอีกหน่วยหนึ่งคือ สภาจังหวัด ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรหรือประชาชนในจังหวัดเลือกตั้งขึ้นตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด สภาจังหวัดจึงมีฐานะ เสมือนเป็นสภาผู้แทนของราษฎรในท้องถิ่นอีกนัยหนึ่ง มีฐานะคล้ายเป็นสถาบันหรือองค์การที่แสดงออกซึ่งเจตจำนงหรือความต้องการของราษฎรในท้องถิ่น เพราะกฎหมายได้กำหนดให้สภาจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เสมือนสถานิติบัญญัติ (ระดับชาติ) กล่าวคือ สมาชิกสภาจังหวัดมีสิทธิตั้งกร ะตุฎามผู้ว่าราชการจังหวัด (ในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด) ในข้อความใด ๆ อันเกี่ยวกับการงานในหน้าที่ในการบริหารกิจการส่วนจังหวัดได้ นอกจากกระตุฎามในสภาแล้ว สมาชิกสภาจังหวัดยังมีสิทธิสอบถามข้อเท็จจริงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคได้อีกด้วย

การตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาจังหวัด ย่อมมีลักษณะ เป็นการควบคุมผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารกิจการของจังหวัดให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และสอดคล้องของตามเจตนารมณ์หรือความต้องการของราษฎรในท้องถิ่น แม้ว่าสมาชิกสภาจังหวัดจะไม่มีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจผู้ว่าราชการจังหวัด อันจะมีผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือฝ่ายบริหารกิจการส่วนจังหวัดต้องลาออกเหมือนกับสมาชิกสภาผู้แทนระดับชาติลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล หรือสมาชิกสภาเทศบาลกระทำคณายกเทศมนตรีก็ตาม แต่การตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาจังหวัดดังกล่าวก็มีผลกระตุ้นเตือนผู้ว่าราชการจังหวัดให้สำรวมระวังในการพิจารณาสั่งงานในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการของจังหวัดโดยรอบคอบถี่ถ้วน และคำนึงถึงความต้องการของราษฎรในท้องถิ่นมากยิ่งขึ้นไม่มากก็น้อย โดยเฉพาะในกรณีเกี่ยวกับร่างข้อบัญญัติจังหวัด เช่นร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งเป็นหัวใจในการบริหารกิจการส่วนจังหวัด ถ้าหากสภาจังหวัดมีมติไม่อนุมัติหรือไม่เห็นด้วยร่างข้อบัญญัติที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอแล้ว จะมีผลทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือฝ่ายบริหารประสพความยุ่งยากอย่างยิ่ง

๒. องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีงบประมาณของตนเองต่างจากงบประมาณแผ่นดิน

ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมีรายได้จากค่าภาษีอากร ค่าธรรมเนียมคาใบอนุญาต รายได้จากทรัพย์สินส่วนจังหวัด จากสาธารณูปโภค เงินอุดหนุนจากรัฐบาล เงินที่มีผู้อุทิศให้เพื่อเป็นการกุศลสาธารณประโยชน์อื่น ๆ ฯลฯ แม้ว่าปัจจุบันมีรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งจัดเก็บจากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และกิจการอื่น ๆ จะไม่สมดุกับรายจ่าย ซึ่งต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐบาลปีละหลายพันล้านมาที่ก็ตาม แต่โดยนิตินัยแล้ว เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดดังกล่าวก็ถือว่าเป็นรายได้ขององค์การฯ อย่างหนึ่งเช่นเดียวกับรายได้จากกิจการอื่น ๆ เมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายได้หรืองบประมาณของตนเองต่างหากงบประมาณแผ่นดินเช่นนี้แล้ว ก็ชอบที่จะนำไปดำเนินกิจการส่วนจังหวัด เช่น การส่งเสริมอาชีพ การบำรุงทางคมนาคม การบำรุงการศึกษา (ประชาชน) ของท้องถิ่นตามที่พิจารณาเห็นสมควร และภายในขอบเขตของกฎหมาย ตลอดจนตามกฎหมายกำลังงบประมาณที่มีอยู่

๓. มีอิสระในการดำเนินงานและใช้ดุลพินิจของตนเองได้ องค์การบริหารส่วนจังหวัด

ในฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปหนึ่งซึ่งแยกต่างหากจากราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งกฎหมายกำหนดให้อำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการส่วนจังหวัดภายในขอบเขตแห่งกฎหมายได้ โดยอิสระ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน การศึกษา การบำรุงศาสนา การส่งเสริมวัฒนธรรม การบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมีอำนาจตราข้อบัญญัติจังหวัดเพื่อปฏิบัติกรให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ การดำเนินการต่าง ๆ เหล่านี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดชอบที่จะใช้ดุลพินิจตัดสินใจว่าควรจะทำอย่างไร และทำภายในขอบเขตเพียงใด โดยไม่ต้องขออนุมัติจากส่วนกลางก่อน ดังเช่นราชการบริหารส่วนภูมิภาค เพียงแต่มีเงื่อนไขบังคับไว้ว่า การดำเนินการต่าง ๆ เช่นว่านี้ให้อยู่ภายใต้ขอบเขตแห่งกฎหมายที่กำหนดไว้และตามกำลังงบประมาณที่มีอยู่เท่านั้น

หลักการทั้ง ๓ ประการดังกล่าวข้างต้นนี้จึงเป็นข้อแตกต่างประการสำคัญของจังหวัดระหว่างฐานะเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพราะจังหวัดในฐานะอย่างแรก ได้มีองค์ประกอบทั้ง ๓ ประการดังกล่าวมาแล้วนี้เหมือนอย่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็หาไม่ กล่าวคือ เงินเดือนสำหรับตั้งจ่ายแก่ข้าราชการส่วนภูมิภาค และงบประมาณที่ใช้ในการบริหาร ภูมิภาคนั้นล้วนตั้งจ่ายจากงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งเป็นของรัฐบาลส่วนกลางทั้งสิ้น แม้ว่าเจ้าหน้าที่หรือข้าราชการส่วนภูมิภาคเหล่านี้จะได้มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติราชการในหน้าที่อยู่บ้าง แต่ก็มีขอบเขตไม่กว้างขวางเท่าองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยเฉพาะในปัญหาบางเรื่องซึ่งเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาล หรือมีเหตุสำคัญประการอื่น ในกรณีเหล่านี้จังหวัดในฐานะราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะต้องเสนอเรื่องไปยังกรม หรือกระทรวงความสำคัญ เพื่อพิจารณาอนุมัติหรือชี้ขาดเสียก่อนจึงจะดำเนินต่อไปได้ ทั้งนี้ก็ด้วยเหตุผลที่ว่าราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีฐานะเสมือนเป็นเพียงตัวแทนของราชการบริหารส่วนกลาง ในการนำเอานโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้บังเกิดผลในส่วนภูมิภาคนั้น ๆ เท่านั้น กรณีจึงต่างกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นองค์การปกครองท้องถิ่น เป็นหน่วยราชการคนละส่วนและคนละระดับกับราชการบริหารส่วนกลาง มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจตัดสินใจหาใด ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ได้เสียของประชาชนในท้องถิ่นภายใต้บังคับแห่งกฎหมายได้ทุกอย่าง และสายการดำเนินงานมักจะ

สิ้นสุดลงที่ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีฐานะ
ผู้บังคับการส่วนราชการกระทรวง

ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารการศึกษาประชาบาลซึ่งเป็นหน้าที่หรือกิจการประการสำคัญที่สุดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น อาจกล่าวได้ว่า องค์การปกครองท้องถิ่นรูปนี้ได้ประสบความสำเร็จเป็นที่น่าพึงพอใจ ทั้งนี้ก็ด้วยเหตุผลที่ว่า กิจการด้านการศึกษาประชาบาลที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ รับผิดชอบมาจากกระทรวงศึกษาธิการนี้เมื่อขอบเขตกว้างขวาง มีเจ้าหน้าที่ครู และนักเรียนที่อยู่ในความรับผิดชอบเกือบ ๕ ล้านคน ซึ่งกระจัดกระจายอยู่ตามชนบทห่างไกลจากความเจริญทั้งปวง มีข้ออ้างสังเกตว่า การปกครองคนหมู่มากให้ประพฤติปฏิบัติอยู่ในกรอบแห่งกฎหมายและระเบียบแบบแผนของประชาคมนั้น นับว่าเป็นภารกิจที่หนักหน่วงไม่น้อยอยู่แล้ว แต่การอบรมสั่งสอนเด็กนักเรียนที่ยังอยู่ในวัยที่ไร้ความสำนึกผิดและชอบ หรือมีความคิดรวบยอด (concept) น้อยมาก ใ้รับเอาความรู้และประสบการณ์ต่าง ๆ ที่เขาเหล่านั้นไม่เคยมีอยู่ในความนึกคิดมาก่อนให้เต็มตามมาตรฐานซึ่งกำหนดไว้ในหลักสูตรนั้น ดูเหมือนว่าจะ เป็นภารกิจที่หนักยิ่งกว่าหลายเท่าตัว จึงเป็นเหตุนำมาซึ่งปัญหายุ่งยากนานับประการ เช่น ปัญหาเด็กนักเรียนสำเร็จชั้นประถมศึกษาปีที่ ๔ ยังอ่านหนังสือไม่ออก หรือเด็กนักเรียนสอบตกซ้ำชั้นปีละมาก ๆ ปัญหาการขาดแคลนครู อาคารเรียนไม่มีหรือมีไม่เพียงพอกับเด็กนักเรียน เป็นต้น ซึ่งปัญหาดังกล่าวได้เกิดขึ้นและเรื้อรังมาตั้งแต่สมัยที่การศึกษาระดับนี้ยังขึ้นอยู่กับกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมีพร้อมทั้งนักวิชาการ นักบริหารการศึกษา ตลอดจนผู้เชี่ยวชาญทางด้านนี้มากมาย แต่ก็ยังมีอาจขจัดอุปสรรคดังกล่าวให้หมดสิ้นไปได้ ฉะนั้น การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นหน่วยราชการบริหารระดับท้องถิ่นที่เพิ่งตั้งขึ้น และรับโอนหน้าที่ในการจัดการศึกษาประชาบาลมาจากกระทรวงศึกษาธิการ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๘ มาใหม่ ๆ มีประสบการณ์ในเรื่องนี้ชั่วระยะเวลาเพียง ๖ ปี แต่ก็สามารถรับภาระหน้าที่ที่แทนกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการในการจัดการศึกษาระดับนี้ได้ แม้จะประสบปัญหายุ่งยากในระยะที่รับโอนการศึกษาประชาบาลมาใหม่ ๆ เนื่องด้วยความไม่เข้าใจของบรรดาครูประชาบาลผู้ถูกโอนสังกัดทั้งหลายที่มีค่านโยบายและความมุ่งหมายของรัฐบาลที่ให้โอนการศึกษาประชาบาลให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการตามหลักการกระจายอำนาจในระบอบประชาธิปไตยในครั้งนั้น

ตลอดจนเกรงว่าฐานะและสิทธิของตนจะได้รับการกระทบกระเทือน ประกอบกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังไม่มีเจ้าหน้าที่ของตนเองอันที่จะปฏิบัติงาน ซึ่งก็ต้องอาศัยเจ้าหน้าที่คนเดิม คือ ศึกษาธิการจังหวัด ผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัด ศึกษาธิการอำเภอ และผู้ช่วยศึกษาธิการอำเภอ เป็นตัวจักรกลในการดำเนินงานด้านนี้ ในระยะเริ่มแรกไปพลางก่อน แต่ก็ปรากฏว่าได้มีศึกษาธิการจังหวัดและศึกษาธิการอำเภอบางคนไม่ยอมให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่ เพราะความเข้าใจในนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับการนี้ไม่แจ่มแจ้ง หรือเป็นเพราะเหตุที่บุคคลเหล่านี้ต้องสูญเสียประโยชน์อันสมควรได้ไปบางอย่าง แม้กระนั้นก็ดี ในระยะต่อ ๆ มา ปรากฏว่าการศึกษาประชาบาลภายใต้การบริหารและรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้มีแนวโน้มคลี่คลายเป็นไปในทางที่ดีขึ้นตามลำดับ ทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ แม้ว่าสถานะการณ์เช่นนี้จะหาข้อพิสูจน์ไม่ได้ว่า หากการศึกษาประชาบาลยังคงขึ้นกับกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ เรื่อยมาแล้ว จะมีแนวโน้มดีขึ้นหรือเลวลงกว่าที่เป็นอยู่ปัจจุบันหรือไม่ก็ตาม แต่ก็ไม่อาจปฏิเสธได้ว่า สถานะการณ์ดังกล่าวได้แสดงให้เห็นถึงความสามารถขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการดำเนินงานด้านการศึกษาสำเร็จจุดลงไปได้ แม้จะยังไม่อาจบรรลุผลตามเป้าหมายโดยสมบูรณ์ก็ตาม

อนึ่ง การจัดการศึกษาประชาบาลในรูปของการกระจายอำนาจตามระบอบประชาธิปไตย โดยมอบอำนาจหน้าที่ในการนี้ให้องค์การปกครองท้องถิ่นหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการ อย่างที่เป็นอยู่ปัจจุบันนี้ มีลักษณะพิเศษ อีกนัยหนึ่ง มีเอกลักษณ์อย่างหนึ่งซึ่งสมัยที่การศึกษาระดับนี้ ยังคงอยู่กับกระทรวงศึกษาธิการมิได้มี นั่นก็คือ นอกจากจะได้มีข้าราชการทำหน้าที่บริหารดังเช่นหน่วยราชการทั่ว ๆ ไปแล้ว ยังได้มีสภาจังหวัดซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่ประชาชนในอำเภอต่าง ๆ ของแต่ละจังหวัดเลือกตั้งขึ้น เพื่อทำหน้าที่ควบคุมฝ่ายบริหาร โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้า ศึกษาธิการจังหวัดเป็นผู้ช่วย หัวหน้าส่วนการศึกษาและข้าราชการ ส่วนจังหวัดที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ เป็นเจ้าหน้าที่

โดยสรุปแล้ว การจัดการศึกษาประชาบาลโดยท้องถิ่น ซึ่งเป็นผลจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลนี้ เป็นผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากการปฏิบัติที่กระทำอยู่แต่เดิมหลายประการ คือ

๑. ท้องถิ่นมีอิสระในการตัดสินใจในการดำเนินการ โดยมีต้องรอคำสั่งหรือขออนุมัติจาก

ส่วนกลาง ทำให้งานรวดเร็วขึ้น ตรงตามความต้องการของท้องถิ่นและประหยัด

๒. ท้องถิ่นมีโอกาสใช้ความคิดริเริ่มในการวางแผนงาน การปฏิบัติงาน และการแก้ไข
ปัญหาที่ปรับปรุงงานของตนเอง

๓. ท้องถิ่นและประชาชนเข้ามามีส่วนในการจัดการศึกษา โดยนำเงินมาร่วมสมทบกับเงิน
ของรัฐบาล เป็นการแบ่งเบาภาระทางงบประมาณของรัฐบาลได้ทางหนึ่ง

๔. สมาชิกจังหวัดซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสควบคุมการปฏิบัติงานของ
ท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด ซึ่งได้ผลดีกว่าการควบคุมโดยส่วนกลาง ที่ประชาชนไม่มีความรู้เห็นด้วย.