

ความเป็นมาของปัญหา

ประเทศชาติจะเจริญก้าวหน้ามั่นคงเพียงไร ย่อมขึ้นอยู่กับคุณภาพของพลเมืองของประเทศนั้นเป็นสำคัญ พลเมืองของชาติใดมีระดับการศึกษาต่ำ ไม่มีวัฒนธรรมอันเป็นเอกลักษณ์ของชาติ ไม่มีความสามัคคี และขาดแคลนประชากรที่มีความรู้ ความคิดริเริ่ม ความสามารถในการผลิตอันเป็นกำลังทางเศรษฐกิจของชาติ ก็ยากที่ชาตินั้นจะเจริญก้าวหน้ามั่นคงและดำรงความเป็นเอกราชอยู่ได้ ประชากรของชาติจึงเป็นชุมทรัพย์อันสำคัญอย่างยิ่งของแต่ละชาติ<sup>1</sup> ภัยเหตุนี้ทุกประเทศจึงมุ่งพัฒนาคนเป็นอันดับแรก สิ่งที่มีบทบาทในการพัฒนากำลังคนอย่างสำคัญประการหนึ่งก็คือการศึกษา เพราะระบบการศึกษาที่ดีจะสามารถสร้างกำลังคนที่มีประสิทธิภาพ ประเทศใดประชากรได้รับการศึกษาสูงย่อมสามารถพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าได้ในเวลาอันรวดเร็ว มีฐานะทางเศรษฐกิจดี มีระบบการเมืองมั่นคง ตรงกันข้ามกับประเทศที่ขาดกำลังคนที่มีคุณภาพ ย่อมจะเป็นอุปสรรคในการพัฒนาชาติเป็นอย่างมาก ปัญหาสำคัญประการหนึ่งของประเทศที่กำลังพัฒนากำลังประสบอยู่ก็คือ การที่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศไม่ได้รับการศึกษาอย่างเพียงพอ ขาดระบบการศึกษาที่ดี ทำให้ประสิทธิภาพของการผลิตอยู่ในระดับต่ำ จากการศึกษาของผู้เชี่ยวชาญขององค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรม แห่งองค์การสหประชาชาติ (UNESCO) พบว่าประเทศที่มีเศรษฐกิจดีนั้นส่วนใหญ่เป็นประเทศที่มีประชากรได้รับการศึกษาดี สหภาพโซเวียตได้ลองศึกษาเรื่องนี้เมื่อ ค.ศ. 1924 และได้รายงานผลการทดลองพอสรุปได้ว่า

---

<sup>1</sup>บุญถิ่น อัตถากร, "การพัฒนานโยบายการศึกษาเพื่อความมั่นคงของชาติ" ประมวลบทความการวางแผนการศึกษา (พระนคร: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2514), หน้า 1.

ผู้ที่ได้รับการศึกษาจะสามารถผลิตงานและรายได้สูงกว่าผู้ที่ไม่ได้รับการศึกษาเลยเป็นอันมาก และยิ่งได้รับการศึกษาสูงมากเท่าใด ก็จะสามารถผลิตงานและมีรายได้เพิ่มขึ้นเป็นอัตราส่วนที่สูงขึ้นตามไปด้วย<sup>1</sup>

สำหรับประเทศไทยเรา รัฐบาลได้เห็นความสำคัญของการศึกษาเป็นอย่างมาก จึงได้มีการพัฒนาการศึกษาทุกระดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาเบื้องต้นที่เรียกว่า การศึกษาประชาบาลนั้นเริ่มมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2451 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมอบให้เป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย ต่อมาในปี พ.ศ. 2454 สมัยสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว กระทรวงธรรมการและกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายท้องถิ่น เป็นผู้ร่วมกันรับผิดชอบ ให้ความช่วยเหลือให้แพร่หลายขึ้น โดยที่สมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวยังคงดำเนินนโยบายตามพระประสงค์ของพระบรมชนกนาถ คือมุ่งให้ราษฎรในพระราชอาณาเขตทุกหมู่บ้านทุกตำบลได้มีโอกาสศึกษาเล่าเรียน มีความรู้ ความประพฤติที่เป็นไพเราะซื่อสัตย์สุจริตที่มีความสามารถ ทั้งยังได้จัดการศึกษาให้มีระเบียบแบบแผนขึ้น<sup>2</sup> โดยได้จำแนกโรงเรียนออกเป็น 2 ลักษณะคือ

1. โรงเรียนจำแนกโดยลำดับชั้นวิชาแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ
  - 1.1 การศึกษาเบื้องต้น คือการประถมศึกษา จัดให้มีโรงเรียนทุกตำบลและทุกหมู่บ้านให้เพียงพอแก่เด็กชายและเด็กหญิง
  - 1.2 การศึกษาชั้นสูงขึ้นไป คือตั้งแต่มัธยมศึกษาขึ้นไป จัดให้มีขึ้นในที่ชุมชนเป็นบางแห่ง จำนวนมากน้อยตามความต้องการของท้องถิ่น เช่นในเขตที่ตั้งที่ว่าการมณฑล จังหวัด และอำเภอ อันเป็นเขตที่มีประชากรอยู่หนาแน่น
2. โรงเรียนที่จำแนกโดยประเภทเงินที่ใช้สอนมี 3 ประเภท คือ

<sup>1</sup> ช่าง บิวศรี, "เศรษฐกิจการศึกษา" ประมวลบทความเกี่ยวกับมัธยมศึกษา (กรุงเทพฯ : กุสุสภาพระสุเมรุ, 2513), หน้า 91.

<sup>2</sup> กรมการปกครอง, กระทรวงมหาดไทย, การศึกษาประชาบาล (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2518), หน้า 1.

2.1 โรงเรียนรัฐบาล ส่วนมากเป็นโรงเรียนชั้นสูง และตั้งขึ้นเป็นตัวอย่าง หรือตั้งขึ้นในที่ซึ่งไม่มีผู้อื่นสามารถจัดตั้งได้ ใช้เงินเบิกตรงต่อกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ในงบประมาณของกรมศึกษาธิการ

2.2 โรงเรียนประชาบาล ได้แก่โรงเรียนที่พวกอาณานิคมหรือราษฎรจัดตั้งขึ้น และบำรุงด้วยพิทักษ์อักษร เงินช่วย หรือเงินอื่นตามแต่ที่จะหาได้

2.3 โรงเรียนบุคคล (โรงเรียนราษฎรปัจจุบัน) เป็นโรงเรียนที่บุคคลหรือ หมู่คณะจัดตั้งขึ้นด้วยเงินทุนส่วนตัว และจำกัดประโยชน์เฉพาะหมู่คณะของตน เช่น โรงเรียนของพวกมิชชันนารี เป็นต้น<sup>1</sup>

ในปี พ.ศ. 2464 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงตรา พระราชบัญญัติประถมศึกษาขึ้น เริ่มใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2464 นับเป็น ครั้งแรกของประเทศไทยที่มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาของพลเมือง ซึ่งมีสาระสำคัญว่า เด็กทุกคนทั้งหญิงและชายที่มีอายุ 7 ปีบริบูรณ์ ต้องเข้าเรียนอยู่ในโรงเรียนประถมศึกษา จนอายุ 14 ปีบริบูรณ์ การศึกษาในโรงเรียนประชาบาลเป็นการให้เปล่า ไม่ต้องเสีย ค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมใด ๆ ทั้งสิ้น<sup>2</sup>

ต่อมาในปี พ.ศ. 2475 คณะราษฎรได้ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองเข้าสู่ ระบอบประชาธิปไตย แผนการศึกษาที่เปลี่ยนไป คือให้มีชั้นประถมศึกษา 6 ปี สอนวิชา สามัญ 4 ปี ซึ่งเป็นการบังคับสำหรับเด็กวัย 8 ปีถึง 14 ปีทุกคน และสอนวิชาที่พ่วง 2 ปีไม่บังคับ หลังจากนั้นในปี พ.ศ. 2478 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2478 มีสาระสำคัญที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม เช่นเกณฑ์บังคับเข้าเรียนเมื่อเด็กมี อายุย่างเข้าปีที่ 8 และต้องเรียนอยู่ในโรงเรียนประถมศึกษาจนมีอายุย่างเข้าปีที่ 15 เว้นแต่จะมีความรู้สอบไล่ได้ประโยคประถมศึกษาตามหลักสูตรประถมศึกษาหรือเทียบเท่า

<sup>1</sup>กระทรวงศึกษาธิการ, ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ 2434-2507 (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2507), หน้า 47-48.

<sup>2</sup>ม.ค.มานิต ชุมสาย, ประวัติการศึกษาภาคบังคับในประเทศไทย (กองสัมพันธ์ ต่างประเทศ, กระทรวงศึกษาธิการ, 2498), หน้า 44-45.



ส่วนที่เพิ่มเติมขึ้นก็มี เช่นห้องดินโคลเป็นเทศบาลท้องถิ่นโรงเรียนประชาบาลไปให้เทศบาล แต่ที่สำคัญก็คือกำหนดให้นายอำเภอจัดตั้งโรงเรียนประชาบาลขึ้นทุกตำบล ให้เพียงพอกับความจำเป็นของตำบลนั้น ๆ และหลังจากประกาศใช้แผนการศึกษาชาติ พ.ศ.2479 เมื่อวันที่ 17 มีนาคม พ.ศ.2479 แล้ว ชั้นประถมศึกษาปีที่ 5 และชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ก็ยุบเลิกไป คงเหลือแต่ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 เท่านั้น<sup>1</sup>

เกี่ยวกับผู้สอนในขณะนั้นส่วนมากไม่มีวุฒิต่างครู และมีความรู้ต่ำ ส่วนผู้ที่มีความรู้สูงมักจะทำการสอนเพียงชั่วคราวเพื่อรอโอกาสที่จะหางานอื่นทำต่อไป ประกอบกับครูประชาบาลไม่ได้เป็นข้าราชการ เป็นเหตุให้ครูออกไปหางานอื่นทำ แล้วกลับเข้ามาเป็นครูหมุนเวียนกันเรื่อยไป ทำให้เกิดความกระพกระเือนต่อการศึกษาระดับรัฐบาล ได้เห็นความสำคัญของอาชีพครูจึงได้ยกฐานะครูประชาบาลให้เป็นข้าราชการ เมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม พ.ศ.2491 สังกัดกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ต่อมาในปี พ.ศ.2494 ได้มีการประกาศใช้แผนการศึกษาชาติ ซึ่งมีสาระสำคัญที่เกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล คือการจัดตั้งโรงเรียนมัธยมสามัญศึกษา มีหลักสูตรการเรียน 3 ปี (มัธยมปีที่ 1 ถึงมัธยมปีที่ 3) มีการสอนวิชาหัตถศึกษาเพื่อเป็นรากฐานในการประกอบอาชีพ โรงเรียนประเภทนี้เป็นโรงเรียนรัฐบาล สังกัดกรมสามัญศึกษา มีทั้งที่จัดตั้งขึ้นเป็นเอกเทศ เปิดสอนเฉพาะหลักสูตรมัธยมปีที่ 1 ถึงมัธยมปีที่ 3 และเปิดสอนหลักสูตรดังกล่าวในโรงเรียนประชาบาลก็มี มีความมุ่งหมายที่จะรับเด็กที่ไม่ประสงค์จะเรียนต่อในโรงเรียนมัธยมวิสามัญศึกษา<sup>2</sup>

ในปี พ.ศ.2503 สภาการศึกษาแห่งชาติได้ปรับปรุงแผนการศึกษาชาติใหม่ และรัฐบาลได้ประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ.2504 มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการประถมศึกษาดังนี้

1. การประถมศึกษามุ่งหมายที่จะเสริมสร้างพัฒนาการของเด็กด้วยการอบรมสั่งสอนขั้นมูลฐานอันเป็นทางนำไปสู่การเรียนรู้และการปฏิบัติ แบ่งออกเป็น 2 ประโยคคือ

<sup>1</sup> ประพัฒน์ แสงวิเชียร, วิชาครูประกาศนียบัตรวิชาการศึกษาฉบับปรับปรุงใหม่ (พระนคร : แพร่พิทยา, 2506), หน้า 18.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 47-48.

ประโยคประถมศึกษาตอนต้น 4 ชั้น และประถมศึกษาตอนปลาย 3 ชั้น

2. ระบบโรงเรียนประถมศึกษา เป็นการศึกษาเบื้องต้นที่กุลบุตร กุลธิดาโดยทั่วไปพึงได้รับ อาจจัดสอนประโยคประถมศึกษาตอนต้น และประถมศึกษาตอนปลายรวมในโรงเรียนเดียวกันหรือแยกกันก็ได้

3. การศึกษาภาคบังคับได้แก่การศึกษาที่มีกฎหมายบังคับให้เด็กชายหญิงทุกคนเรียนอยู่ในโรงเรียนจนกว่าจะพ้นเกณฑ์บังคับ<sup>1</sup>

นับตั้งแต่ครูประชาบาลมีฐานะเป็นข้าราชการตั้งแต่วันที่ 5 พฤษภาคม พ.ศ. 2491 เป็นต้นมา กิจการของการศึกษาประชาบาลก็เริ่มโอนมาให้ทางราชการจัดโดยตรง ทั้งที่ได้มีกฎหมายบัญญัติไว้ว่าให้เป็นหน้าที่ของท้องถิ่น สำหรับประเทศไทยเราได้เคยมอบหมายให้ท้องถิ่นดำเนินการในเรื่องนี้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2451 และได้ตราเป็นกฎหมายเมื่อ พ.ศ. 2464 เป็นต้นมา ดังนั้นเพื่อให้เป็นไปตามหลักการเดิมจึงได้กำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาลตั้งแต่ พ.ศ. 2502 ให้โอนกิจการการศึกษาประชาบาลไปให้ราชการส่วนท้องถิ่นจัดทำ โดยไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และได้ดำเนินการหมดสิ้นเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2509 สาเหตุที่มีการโอนการศึกษาประชาบาลไปให้ท้องถิ่นดำเนินการ นอกจากมีเหตุผลเพื่อปรับปรุงการศึกษาดังกล่าวแล้ว ยังมีเหตุผลอื่น ๆ อีก คือ

1. รัฐบาลต้องการกระจายอำนาจการบริหารงานรูปต่างๆ รวมทั้งการศึกษา ซึ่งแต่เดิมมาดำเนินการโดยส่วนกลางให้ไปอยู่กับส่วนท้องถิ่นตามหลักการปกครองแบบประชาธิปไตย

2. ต้องการให้ท้องถิ่นและประชาชนเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาประชาบาล เพราะท้องถิ่นและประชาชนย่อมทราบปัญหาและความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ดีกว่าเจ้าหน้าที่ในส่วนกลาง

<sup>1</sup> ภูซังค์ เพ็งศรี, "ประวัติความเป็นมาของการประถมศึกษาและการบริหารประถมศึกษาของประเทศไทย" วารสารสภาการศึกษาแห่งชาติ 5 (ธันวาคม, 2513): 7

3. งบประมาณของรัฐที่นำมาใช้จ่ายในการจัดการศึกษาประชาบาลมีไม่เพียงพอ สำหรับใช้จ่ายในการให้การศึกษาแก่เด็ก การให้ท้องถิ่นดำเนินการจัดการศึกษาย่อมเป็น การแบ่งเบาภาระของรัฐได้<sup>1</sup>

เมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้เข้ามารับผิดชอบดำเนินการจัดการศึกษา ประชาบาลตามอำนาจหน้าที่ จึงได้จัดตั้งส่วนการศึกษาขึ้นในจังหวัด และหมวดการศึกษา ขึ้นในอำเภอ เพื่อทำหน้าที่บริหารงานในจังหวัดและอำเภอ โดยแยกจากศึกษาธิการ จังหวัดและศึกษาธิการอำเภอ แต่ในระยะแรกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังไม่พร้อมเพราะ มีกำลังคนไม่เพียงพอ การบริหารงานในองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็มีลักษณะเช่นเดียวกับ กรมในกระทรวงต่าง ๆ บรรณสิทธิ์ สดับแสง ได้ให้ความเห็นว่าองค์การบริหารส่วน จังหวัดก็ทำหน้าที่เหมือนกรมสามัญศึกษา แต่แยกออกเป็น 71 กรม บรรดาเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ของกระทรวงศึกษาธิการ เช่นศึกษาธิการจังหวัดและศึกษาธิการอำเภอ ก็จะหมดสภาพ จากหน้าที่ในการบริหารงานการศึกษาประชาบาลไปโดยนิเทศ<sup>2</sup> แต่เนื่องจากความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นงานใหม่ เพิ่งอยู่ในระยะ เริ่มต้นจึงต้องยืมตัวศึกษาธิการจังหวัดและศึกษาธิการอำเภอมาช่วยในการบริหารงาน การศึกษาของจังหวัดและอำเภออยู่ระยะหนึ่งก่อน แต่เพื่อให้การทำงานเกิดประสิทธิภาพและมีเจ้าหน้าที่ดำเนินงานเป็นของตนเอง โดยไม่ต้องยืมตัวศึกษาธิการจังหวัดและศึกษาธิการ อำเภอมาอีก คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (ก.จ.) กรมการปกครอง จึงได้ กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการบรรจุแต่งตั้งข้าราชการส่วนจังหวัด ตำแหน่งหัวหน้า ส่วนการศึกษา และหัวหน้าหมวดการศึกษาในอำเภอต่าง ๆ สำหรับตำแหน่งหัวหน้าส่วน การศึกษานั้นให้ถือหลักการว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่งมีปริมาณงานและคุณภาพ

<sup>1</sup>กรมการปกครอง, กระทรวงมหาดไทย, การศึกษาประชาบาล (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2518), หน้า 9-10.

<sup>2</sup>บรรณสิทธิ์ สดับแสง, "บทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาประชาบาล" คู่มือนักบริหาร (พระนคร : ส. พยุ่งพงศ์, 2515), หน้า 402-404.



ของงานเพียงพอที่จะกำหนดให้ตำแหน่งหัวหน้าส่วนการศึกษาได้ การขอกำหนดอัตราตำแหน่งให้เป็นไปตามคำขอขององค์การบริหารส่วนจังหวัด คือจังหวัดไคมีงบประมาณพร้อมก็ให้ทำคำขอไปเพื่อพิจารณาตามระเบียบ<sup>1</sup>

สำหรับการแบ่งงานในส่วนการศึกษา องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดไว้ว่างานในส่วนการศึกษามี 3 ประเภท คือ งานธุรการและวิชาการ งานการเงินและพัสดุ งานค้ำนการบริหารบุคคล แต่โดยเหตุที่การจัดการศึกษาประชาบาลนั้นยังมีกระทรวงศึกษาธิการรับผิดชอบงานบางประเภทอยู่ กระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงมหาดไทย จึงได้มีการประชุมกันที่สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย (เอ.ไอ.ที.) เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ ถึงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2520 เพื่อตกลงเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามนโยบายการประถมศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จากการประชุมในครั้งนั้น ได้มีการแบ่งงานรับผิดชอบการจัดการประถมศึกษา โดยกระทรวงศึกษาธิการรับผิดชอบในการให้บริการทางวิชาการ กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบด้านบุคลากร ธุรการ วัสดุครุภัณฑ์<sup>2</sup> และเพื่อให้การปฏิบัติงานด้านการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไคมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ในเดือนสิงหาคม พ.ศ.2520 สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัดได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษา และหัวหน้าหมวดการศึกษา และเรียกเจ้าหน้าที่ดังกล่าวนี้ว่า "เจ้าหน้าที่การศึกษาประชาบาล"<sup>3</sup>

ในหมวดการศึกษาของอำเภอ หัวหน้าหมวดการศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบในด้านการศึกษาประชาบาลท่านเองเดียวกับหัวหน้าส่วนการศึกษา หัวหน้าหมวดการศึกษาจึงมี

<sup>1</sup>สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด, กรมการปกครอง, หนังสือที่ ม.ท.0328/ว.316 "เรื่องหัวหน้าส่วนการศึกษาและหัวหน้าหมวดการศึกษา" ลงวันที่ 21 มิถุนายน 2514.

<sup>2</sup>กระทรวงมหาดไทย, หนังสือที่ ม.ท.0328/ว.35 "เรื่องการแบ่งงานในส่วนการศึกษา" ลงวันที่ 14 มกราคม 2518.

<sup>3</sup>สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด, หนังสือที่ ม.ท.0328/ว.6 "เรื่องการปรับตำแหน่งหัวหน้าหมวดการศึกษา" ลงวันที่ 7 กันยายน 2520.

บทบาทสำคัญในการจัดและบริหารการศึกษาในส่วนของอำเภอให้ดำเนินไปตามนโยบายการศึกษาของชาติ และนโยบายการศึกษาของท้องถิ่น แต่เท่าที่ปรากฏในกฎหมายและพระราชบัญญัติต่าง ๆ นั้น ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาพระราชบัญญัติให้แก่นายอำเภอเป็นผู้ดำเนินการ ตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478<sup>1</sup> สำหรับขอบเขตและความรับผิดชอบของหัวหน้าหมวดการศึกษาไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจน ฉะนั้นงานรับผิดชอบที่ปฏิบัติอยู่จึงเป็นงานด้านธุรการเสียเป็นส่วนใหญ่ เพราะงานด้านวิชาการกระทรวงศึกษาธิการรับผิดชอบอยู่ ส่วนงานบริหารบุคคลครูสภาทำหน้าที่รับผิดชอบแทนอยู่เช่นกัน ดังนั้นในการดำเนินการบริหารการศึกษาของหัวหน้าหมวดการศึกษาจะมีบทบาทในการบริหารงานแค่ไหน หัวหน้าหมวดการศึกษาได้ปฏิบัติงานบริหารการศึกษาโดยอาศัยประสบการณ์และหลักวิชาการบริหารศึกษามากน้อยเพียงไร จึงเป็นเรื่องที่น่าจะศึกษา เพื่อจะได้ข้อมูลที่จะเป็นแนวทางในการปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่มีต่อการบริหารงานการประถมศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้การศึกษาพระราชบัญญัติบรรลุผล **สมความมุ่งหมายและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น**

#### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยเรื่องบทบาทของหัวหน้าหมวดการศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในภาคใต้ มีวัตถุประสงค์ดังนี้

1. เพื่อศึกษาถึงบทบาทและหน้าที่ของหัวหน้าหมวดการศึกษา ในการบริหารงานเกี่ยวกับ การมีความสัมพันธ์กับชุมชน การบริหารงานบุคคล การบริหารงานวิชาการ และการบริหารงานธุรการ การเงิน และบริการ
2. เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่มีต่อการปฏิบัติงานของหัวหน้าหมวดการศึกษาในภาคใต้

<sup>1</sup> ชาติเลื่อง วุฒิจันทร์ และ ถวัลย์ สนธิอนุเคราะห์, กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารการศึกษา (กรุงเทพฯ : วัฒนาพานิช, 2516), หน้า 174.



3. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของหัวหน้าส่วนการศึกษา หัวหน้าหมวดการศึกษา และครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เกี่ยวกับ การมีความสัมพันธ์กับชุมชน การบริหารงานบุคคล การบริหารงานวิชาการ การบริหารงานธุรการ การเงิน และบริการ

ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยเรื่องนี้เกี่ยวข้องกับเฉพาะบทบาทในการบริหารงานการศึกษา ประชากรของหัวหน้าหมวดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคใต้ของประเทศไทย เท่านั้น

2. การวิจัยนี้จำกัดอยู่แต่เพียงบทบาทของหัวหน้าหมวดการศึกษา 4 ประการ คือ

- ก. บทบาทที่เกี่ยวกับการมีความสัมพันธ์กับชุมชน
- ข. บทบาทที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล
- ค. บทบาทที่เกี่ยวกับการบริหารงานวิชาการ
- ง. บทบาทที่เกี่ยวกับการบริหารงานธุรการ การเงิน และบริการ<sup>1</sup>

3. การวิจัยเรื่อง "บทบาทของหัวหน้าหมวดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคใต้" นี้ เป็นการสำรวจและศึกษาความคิดเห็นจากบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการศึกษา 3 กลุ่ม คือ หัวหน้าส่วนการศึกษา หัวหน้าหมวดการศึกษา และครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคใต้

---

<sup>1</sup>Robert S.Fisk, "The Task of Educational Administration," The Administrative Behavior in Education (New York : Harper and Row, 1949), p.211 - 225.

### คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

1. หัวหน้าส่วนการศึกษา หมายถึงเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานการศึกษาประจำภาค  
ระดับจังหวัด สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ๆ<sup>1</sup>
2. หัวหน้าหมวดการศึกษา หมายถึงเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานการศึกษาประจำภาค  
ระดับอำเภอในส่วนอำเภอต่าง ๆ เป็นข้าราชการส่วนจังหวัด<sup>2</sup>
3. ครูใหญ่ หมายถึงบุคคลผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในงานฝ่ายวิชาการของโรงเรียน  
และเป็นหัวหน้าควบคุมครูของโรงเรียนในโรงเรียนประถมศึกษา<sup>3</sup>
4. องค์การบริหารส่วนจังหวัด หมายถึงหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับ  
ผิดชอบในการจัดการศึกษาประจำภาคของจังหวัดนั้น<sup>4</sup>
5. บทบาท หมายถึง หน้าที่หรือเงื่อนไขที่ต้องกระทำ เมื่อบุคคลเข้ามา  
ดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่ง<sup>5</sup>
6. ภาคใต้ หมายถึงภาคตามสภาพภูมิศาสตร์ได้แก่จังหวัดชุมพร ระนอง กระบี่  
พังงา ภูเก็ต สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช ตรัง พัทลุง สงขลา ปัตตานี ยะลา นราธิวาส  
และสตูล รวม 14 จังหวัด

<sup>1</sup>บรรณสิทธิ์ สลับแสง, "บทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เกี่ยวกับการ  
จัดการศึกษาประจำภาค" คู่มือผู้บริหาร (พระนคร : ส.พยุ่งพงศ์, 2515), หน้า 403.

<sup>2</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 407.

<sup>3</sup>ชำเคื่อง วุฒิจันทร์ และ ถวัลย์ สนธิอนุเคราะห์, กฎหมายเกี่ยวกับการ  
บริหารการศึกษา (กรุงเทพฯ : วัฒนาพานิช, 2516), หน้า 175.

<sup>4</sup>บรรณสิทธิ์ สลับแสง, "บทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เกี่ยวกับการ  
จัดการศึกษาประจำภาค" คู่มือผู้บริหาร, หน้า 432.

<sup>5</sup>ภิญโญ สาธร, บทบาทของศึกษาธิการจังหวัด (กองวางแผนการศึกษา :  
สำนักงานปลัดกระทรวง, กระทรวงศึกษาธิการ, 2512), หน้า 7.

## ผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้คาดว่าจะได้รับประโยชน์ดังนี้

1. เป็นประโยชน์ต่อหัวหน้าหมวดการศึกษา ได้เข้าใจถึงบทบาทและหน้าที่ในการบริหาร การศึกษา อันจะเป็นแนวทางในการปรับปรุงการบริหารงานในหน้าที่ของหัวหน้าหมวดการศึกษา
2. ทำให้หัวหน้าหมวดการศึกษาเข้าใจถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวกับการบริหารงาน
3. เป็นประโยชน์ต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อจะได้เป็นแนวทางในการกำหนด บทบาทและหน้าที่ ความรับผิดชอบของหัวหน้าหมวดการศึกษาให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น
4. เป็นประโยชน์ต่อครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้เข้าใจถึงบทบาทและหน้าที่ของหัวหน้าหมวดการศึกษาดียิ่งขึ้น อันจะก่อให้เกิดความสำเร็จในการ บริหารการศึกษาารวมกัน

## วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีวิธีการดำเนินการวิจัยดังต่อไปนี้

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ประกอบด้วยหัวหน้าส่วนการศึกษา หัวหน้าหมวด การศึกษาของ 14 จังหวัดในภาคใต้ โดยไม่มีการสุ่มตัวอย่าง ส่วนกลุ่มตัวอย่างประชากรที่เป็น ครูใหญ่ดำเนินการโดยใช้วิธีสุ่มตัวอย่างแบบง่าย (Simple Random Sampling) สุ่มได้จังหวัด ตัวอย่าง 4 จังหวัด คือ สงขลา บัตตานี ตรัง และสตูล แล้วจึงทำการสุ่มครูใหญ่มารอยละ 15 ของจังหวัดตัวอย่าง รวมกลุ่มประชากรที่เกี่ยวข้องในการวิจัยครั้งนี้ 350 คน ซึ่งประกอบด้วย หัวหน้าส่วนการศึกษา 14 คน หัวหน้าหมวดการศึกษา 113 คน และครูใหญ่ 223 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ใช้แบบสอบถาม (Questionnaire) 1 ชุด

แบ่งออกเป็น 2 ตอนคือ

ตอนที่ 1 เป็นข้อมูลส่วนตัว

ตอนที่ 2 เป็นข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารงานของหัวหน้าหมวดการศึกษา



การเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยส่งแบบสอบถามไปให้ผู้ตอบโดยทางไปรษณีย์ พร้อมทั้งจัดเตรียมซองซึ่งปิดแสตมป์เรียบร้อยแล้วไปให้ผู้ตอบแบบสอบถาม และให้ผู้ตอบแบบสอบถามส่งคืนผู้วิจัยโดยทางไปรษณีย์

การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยจะวิเคราะห์ข้อมูลแบบตารางวิเคราะห์โดยวิธีการทางสถิติ เปรียบเทียบเป็นค่าร้อยละ และหาค่าเฉลี่ย (  $\bar{X}$  ) และหาค่า S.D.

### ลำดับชั้นในการเสนอข้อมูล

บทที่ 1 กล่าวถึงความเป็นมาของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย ข้อจำกัดของการวิจัย คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย วิธีดำเนินการวิจัย และลำดับชั้นในการเสนอข้อมูล

บทที่ 2 กล่าวถึงวรรณคดีที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พื้นฐานการบริหารการประถมศึกษาของไทย บทบาทการบริหารการศึกษาประจำภาคขององค์การบริหารส่วนจังหวัด การจัดการศึกษาในปัจจุบัน กรมการปกครองกับการบริหารการศึกษาของท้องถิ่น บทบาทการควบคุมและการประสานงานการศึกษาประจำภาคของคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด บทบาทการควบคุมและประสานงานการศึกษาประจำภาคของคุรุสภา การแบ่งงานประถมศึกษาระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงศึกษาธิการ การแบ่งงานในส่วนการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่บริหารการศึกษาประจำภาค ปัญหาการจัดการศึกษาประจำภาคขององค์การบริหารส่วนจังหวัด บทบาทของหัวหน้าหมวดการศึกษา บทบาทด้านความสัมพันธ์กับชุมชน บทบาทด้านการบริหารงานบุคคล บทบาทด้านการบริหารงานวิชาการ และบทบาทด้านงานธุรการ การเงิน และบริการ

บทที่ 3 กล่าวถึงวิธีดำเนินการวิจัยและการเก็บรวบรวมข้อมูล ซึ่งประกอบด้วย กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย ลักษณะเครื่องมือ การสร้างแบบสอบถาม การเก็บรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 4 กล่าวถึงการวิเคราะห์ข้อมูล และผลการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และขอเสนอแนะ