

บทที่ ๑

บทนำ



### ความเป็นมาของปัญหา

การศึกษาเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งในการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้เพราะการศึกษาเป็นรากฐานของการพัฒนา ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การบริหาร และทำให้เกิดความมั่นคงปลอดภัยแก่ประเทศ หรืออาจจะกล่าวได้ว่า การจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนของประเทศนั้น เป็นการวางรากฐานของการพัฒนาทั้งหมด ด้วยเหตุที่การศึกษามีความสำคัญดังกล่าวมาแล้วนั้น รัฐบาลจึงได้กำหนดแนวนโยบายการศึกษาของรัฐในแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช ๒๕๒๐ ข้อ ๑๐ ว่า "รัฐพึงส่งเสริมและนำร่องการศึกษา โดยถือว่าการศึกษามีความสำคัญในอันดับสูงยิ่งแห่งกิจการของรัฐ"<sup>๑</sup> และจะเห็นได้จากการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อการศึกษา ปีงบประมาณ ๒๕๒๑ ได้รับ ๑๖,๒๔๓.๐ ล้านบาท หรือเท่ากับ ๒๐.๑% ของงบประมาณค่าใช้จ่ายทั้งหมด<sup>๒</sup>

ประเทศไทยได้เริ่มจัดการศึกษาแผนใหม่ตามแบบสากลในรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งโรงเรียนหลวงขึ้นในพระบรมมหาราชวัง เมื่อ พ.ศ. ๒๔๑๔ โดยมีความมุ่งหมายให้กุลบุตร มีความรู้ความสามารถที่จะเข้า

---

<sup>๑</sup>"แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช ๒๕๒๐," ราชกิจจานุเบกษา ๔๔ (๑๒ เมษายน ๒๕๒๐): ๓๔๒.

<sup>๒</sup>สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, เกล็ดความรู้จากเอกสาร, ฉบับที่ ๓ (กุมภาพันธ์ ๒๕๒๑): ๔.

รับราชการได้<sup>๑</sup> การจัดการศึกษาในระยะต้นนั้น เป็นการจัดการศึกษาสำหรับเจ้านายและ  
 บุตรข้าราชการ เพื่อให้บุคคลเหล่านั้นมีความรู้ความสามารถในการรับราชการต่อไป ต่อมา  
 พระองค์ทรงพระราชปรารภว่า ควรจะจัดตั้งโรงเรียนให้แพร่หลายออกไปให้เป็นประโยชน์แก่  
 พลเมืองด้วย ดังนั้น ใน พ.ศ. ๒๔๒๗ จึงโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งโรงเรียนหลวงสำหรับราษฎร  
 ขึ้นที่วัดมหรธพารามเป็นแห่งแรก<sup>๒</sup> "และให้ตั้งโรงเรียนขึ้นตามวัดในจังหวัดต่าง ๆ เมื่องาน  
 ทางด้านการศึกษาเพิ่มมากขึ้น จึงได้เริ่มกำหนดรูปแบบการศึกษาเป็นครั้งแรก โดยประกาศ  
 ตั้งกรมศึกษาธิการขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๓๐ และในปี พ.ศ. ๒๔๓๕ ได้ยกฐานะขึ้นเป็นกระทรวง  
 ธรรมการ"<sup>๓</sup> และได้เปลี่ยนชื่อเป็นกระทรวงศึกษาธิการเมื่อ พ.ศ. ๒๔๔๔ จนถึงปัจจุบัน

"การจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษาของไทยตั้งแต่ พ.ศ. ๑๘๒๐ ถึงก่อนปี ๒๔๑๔  
 นั้น ไม่ปรากฏว่ารัฐจะจัดระเบียบหรือควบคุมการสั่งสอนอย่างหนึ่งอย่างใด และไม่มีหน่วยงาน  
 ที่มีหน้าที่บริหารงานเกี่ยวกับการศึกษาของประเทศโดยตรงเลย"<sup>๔</sup> "วัดจึงเป็นโรงเรียน ครู ก็คือ  
 พระ และนักเรียนก็ต้องมาเป็นศิษย์วัด ซึ่งแน่นอนเหลือเกินที่นักเรียนก็ต้องเป็นผู้ชายล้วน ๆ  
 เพราะสตรีไม่อาจจะไปอยู่ใกล้ชิดกับพระซึ่งเป็นครูได้ ส่วนบุตรเจ้านายและบุตรข้าราชการก็  
 จะรับการประถมศึกษาในราชบัลลังก์ ซึ่งตั้งอยู่ในวัง"<sup>๕</sup> การจัดการประถมศึกษาในช่วงระยะ

<sup>๑</sup>กระทรวงศึกษาธิการ, ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ ๒๔๓๔-๒๕๐๗, (พระนคร:  
 โรงพิมพ์คุรุสภา, ๒๕๐๗), หน้า ๒๗-๒๘.

<sup>๒</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๗-๔๘.

<sup>๓</sup>สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, การศึกษาในประเทศไทย (กรุง-  
 เทพฯ: โรงพิมพ์สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ๒๕๑๔), หน้า ๓.

<sup>๔</sup>นิสิตปริญญาโท, วิวัฒนาการของระบบบริหารการศึกษาไทย พ.ศ. ๑๘๒๖-๒๕๑๕,  
 รายงานการศึกษาริชาตฤษฎีและการวิจัยในการบริหารการศึกษา, แผนกริชาตบริหารการศึกษา  
 บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๐, หน้า ก.๘

<sup>๕</sup>วิทยุ สาธร, "การบริหารโรงเรียนประถมศึกษา," หลักบริหารการศึกษา,  
 พิมพ์ครั้งที่ ๓ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์วัฒนาพานิช, ๒๕๑๔), หน้า ๓๒๒.

เวลานั้น ก็เป็นการศึกษาเพื่อวชเรียน การเตรียมคนเข้ารับราชการไม่มีการกำหนดอายุของผู้เรียน จนกระทั่ง พ.ศ. ๒๔๔๑ ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้มีโครงการศึกษาระดับแรกของการจัดการประถมศึกษา ซึ่งได้กำหนดแบ่งหน้าที่ของหน่วยงานในการจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษา และหลังจากนั้นมาจนถึงปัจจุบันได้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบาย และหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษา เพื่อให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพการทางเศรษฐกิจ สังคม การปกครอง การเมือง และเทคโนโลยีต่าง ๆ ซึ่งจะได้กล่าวเป็นช่วงระยะเวลาของการเปลี่ยนแปลงพอเป็นสังเขปได้ ๕ ช่วง ดังนี้ คือ

ช่วงที่ ๑. ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๔๑ ถึง พ.ศ. ๒๔๕๐ เป็นช่วงระยะเวลาที่มีการกำหนดระบบโรงเรียนขึ้น ให้มีชั้นประถมและมัธยมขึ้นเป็นครั้งแรก และนับเป็นต้นเค้าของระบบโรงเรียนในปัจจุบัน มีโครงการศึกษาเกิดขึ้น ๒ โครงการ คือ โครงการศึกษา ๒๔๔๑ และ ๒๔๔๕ มีหน่วยงานรับผิดชอบจัดการศึกษา ๒ กระทรวง คือ

๑. กระทรวงธรรมการ (กระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบัน) รับผิดชอบการจัดการศึกษาในเมืองหลวง

๒. กระทรวงมหาดไทย รับผิดชอบจัดการศึกษาในหัวเมือง โดยร่วมมือกับพระสงฆ์<sup>๑</sup>

ช่วงที่ ๒. ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๕๑ ถึง พ.ศ. ๒๔๗๔ ช่วงนี้มีโครงการศึกษาเกิดขึ้น ๒ โครงการ คือ โครงการศึกษา ๒๔๕๖ และ ๒๔๖๔ มีหน่วยงานรับผิดชอบ ๓ กระทรวง คือ

๑. กระทรวงนครบาล ทำหน้าที่จัดการศึกษาระดับประถมศึกษาในส่วนกลาง

๒. กระทรวงมหาดไทย ทำหน้าที่จัดการศึกษาระดับประถมศึกษาในส่วนภูมิภาค

---

<sup>๑</sup>สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, "การบริหารการศึกษาประชาบาลระดับจังหวัด," รายงานการวิจัยระบบบริหารการศึกษา (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ๒๕๒๐), หน้า ๑๑.

๓. กระทรวงศึกษาธิการ ทำหน้าที่เป็นหน่วยประสานงานให้การศึกษาเป็นไปตามนโยบายที่วางไว้<sup>๑</sup>

ในระหว่าง พ.ศ. ๒๔๕๑ และ ๒๔๕๒ ได้มีการประชุมเทศบาล และได้ตกลงให้เทศบาลรับผิดชอบในการจัดการศึกษาตามมณฑลต่าง ๆ โดยมีข้าหลวงธรรมการเป็นผู้จัดการศึกษา ขึ้นอยู่กับการบังคับบัญชาของข้าหลวงเทศาภิบาลโดยตรง กระทรวงมหาดไทยจึงมีบทบาทจัดการศึกษาเบื้องต้นให้ช่วยราษฎร หรือ เรียกกันต่อมาว่า "การศึกษาประชาชน" ตั้งแต่นั้นมา<sup>๒</sup>

ช่วงที่ ๓. ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ ถึง พ.ศ. ๒๔๙๐ ช่วงนี้เป็นช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตย มีแผนการศึกษาชาติเกิดขึ้น ๒ ฉบับ คือ แผนการศึกษาชาติ พ.ศ. ๒๔๗๕ และ พ.ศ. ๒๔๗๘ มีหน่วยงานรับผิดชอบ ๔ หน่วยงาน คือ

๑. กระทรวงมหาดไทย รับผิดชอบการศึกษาประชาชนในอาณาเขตที่มีได้ยกเป็นเทศบาล

๒. เทศบาล รับผิดชอบการศึกษาในเขตเทศบาล

๓. กระทรวงศึกษาธิการ รับผิดชอบการศึกษาของเทศบาล โดยเฉพาะเรื่องครูและงบประมาณ มีหน่วยศึกษาธิการจังหวัด ทำหน้าที่ประสานงานควบคุมนโยบายให้เป็นไปตามที่ส่วนกลางวางไว้

๔. ครูสภา รับผิดชอบในการบริหารงานบุคคล โดยทำหน้าที่เป็น ก.พ. ของครู<sup>๓</sup>

<sup>๑</sup>สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, "การบริหารการศึกษาประชาชนระดับจังหวัด," หน้า ๑๑.

<sup>๒</sup>ดวงเดือน ศิลาบุตร, ประวัติการศึกษาไทย (ฉบับย่อ), (กรุงเทพฯ: มงคลการพิมพ์, ๒๕๑๗), หน้า ๔๔.

<sup>๓</sup>สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, "การบริหารการศึกษาประชาชนระดับจังหวัด," หน้า ๑๒.

ช่วงที่ ๔. ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๕๑ ถึง พ.ศ. ๒๕๐๔ ช่วงนี้มีแผนการศึกษาชาติเกิดขึ้น ๒ ฉบับ คือ แผนการศึกษาชาติ พ.ศ. ๒๔๕๓ และ พ.ศ. ๒๕๐๓ มีหน่วยงานรับผิดชอบ ๓ หน่วย คือ

๑. กระทรวงศึกษาธิการ ทำหน้าที่จัดการศึกษาประจำบालทั้งหมดภายใต้ความรับผิดชอบของกรมสามัญศึกษา
๒. เทศบาล ทำหน้าที่จัดการศึกษาในเขตเทศบาล
๓. ครูสภา ทำหน้าที่ประสานงานด้านบุคคล หรือเป็น ก.พ. ของข้าราชการครู<sup>๑</sup>

ในช่วงนี้รัฐบาลมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจการปกครองไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยดำเนินการเป็นขั้น ๆ ดังนี้ คือ

พ.ศ. ๒๕๐๔ โอนโรงเรียนประจำบาลในเขตเทศบาลนครกรุงเทพและธนบุรี รวม ๗๑ โรงเรียน ให้แก่เทศบาลทั้งสองรับไปดำเนินการ

พ.ศ. ๒๕๐๖ โอนโรงเรียนประจำบาลในเขตเทศบาลอื่น ๆ ที่ว่าราชการจัดกรรวม ๔๗๑ โรงเรียน ให้เทศบาล ๑๑๔ แห่งรับไปดำเนินการ<sup>๒</sup>

ช่วงที่ ๕. ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๕ ถึงปัจจุบัน มีแผนการศึกษาแห่งชาติเกิดขึ้น ๑ ฉบับ คือ แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๐ มีหน่วยงานรับผิดชอบหลายฝ่าย คือ

๑. กระทรวงศึกษาธิการ ทำหน้าที่ควบคุมประสานงานด้านวิชาการ กับหน่วยงานที่จัดการศึกษาระดับประถมศึกษาต่าง ๆ จัดโรงเรียนประถมศึกษาโดยกรมสามัญศึกษา และควบคุมโรงเรียนเอกชนโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน

๒. กระทรวงมหาดไทย ทำหน้าที่ควบคุมประสานงานด้านธุรการโรงเรียนประ-

<sup>๑</sup>สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, "การบริหารการศึกษาประจำบาลระดับจังหวัด," หน้า ๑๒.

<sup>๒</sup>คณะทำงานของคณะกรรมการดำเนินการศึกษาและโครงการพัฒนาการศึกษา ระดับอนุบาล และประถมศึกษา, รายงานสภาพปัจจุบัน ปัญหาและความต้องการทางการศึกษา ในระยะแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ ๓, ระดับอนุบาลและประถมศึกษา, พ.ศ. ๒๕๑๔-๒๕๑๘, มีนาคม ๒๕๑๘, หน้า ๔-๕.

ชาบาล สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และโรงเรียนเทศบาล สังกัดเทศบาล

๓. กรุงเทพมหานคร ทำหน้าที่จัดการศึกษาโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร

๔. ครูสภา ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลของข้าราชการครูสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และทำหน้าที่แทน ก.จ. ในเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตำแหน่งครู

นอกจากนั้น ยังมีโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดหน่วยงานอื่น ๆ อีก เช่น โรงเรียนสาธิต สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย และสังกัดกรมการฝึกหัดครู โรงเรียนประถมศึกษา สังกัดกองกำกับการตำรวจตระเวนชายแดน กรมตำรวจ

ในปี พ.ศ. ๒๕๐๔ ได้มีการโอนโรงเรียนประชาบาลทั่วประเทศในเขตการปกครองขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เขตสุขาภิบาลและเขตองค์การบริหารส่วนตำบล รวม ๒๔,๑๕๐ โรงเรียน ซึ่งเดิมอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ ไปอยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ ๗๑ จังหวัด<sup>๑</sup> และในปี พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากรัฐนครหลวงกรุงเทพธนบุรี เป็นกรุงเทพมหานคร จึงได้โอนโรงเรียนจากเทศบาลนครหลวงกรุงเทพธนบุรี และองค์การนครหลวงกรุงเทพธนบุรี รวม ๓๕๐ โรงเรียน ไปสังกัดกรุงเทพมหานคร

จากประวัติการจัดการศึกษาประชาบาลในอดีตจนถึงปัจจุบัน จะเห็นได้ว่าการจัดการศึกษาประชาบาล มีหน่วยงานรับผิดชอบหลายหน่วยงานด้วยกัน โดยเฉพาะภายหลังการโอนการศึกษาประชาบาลในปี พ.ศ. ๒๕๐๔ ซึ่งเป็นการโอนจากกระทรวงศึกษาธิการมาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงมหาดไทย การโอนครั้งนี้เพื่อเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้กำหนดไว้ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๒ โดยมีความมุ่งหมายที่จะกระจายอำนาจการปกครองไปให้แก่ท้องถิ่น เพื่อท้องถิ่นจะได้บริหารงานตามความต้องการของตนเอง

<sup>๑</sup>สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, การศึกษาในประเทศไทย, หน้า ๒๗.

อย่างเช่นกับนานาประเทศในระบอบประชาธิปไตยทั้งหลายได้ปฏิบัติกัน<sup>๑</sup>

หลังจากที่รัฐบาลได้ออนการศึกษาประชาบาลในปี ๒๕๐๔ แล้ว ได้เกิดปัญหาในการบริหารการศึกษาประชาบาลหลายประการ ที่สำคัญพอสรุปได้ดังนี้ คือ

๑. ปัญหาเกี่ยวกับนายอำเภอ เนื่องจากบุคคลที่จะเป็นนายอำเภอนั้น ส่วนใหญ่มาจากปลัดอำเภอ ซึ่งมีความรู้ทางด้านรัฐศาสตร์การปกครอง เมื่อนายอำเภอต้องมาทำหน้าที่และมีบทบาทในเรื่องการบริหารการศึกษา จึงทำหน้าที่และมีบทบาทในเรื่องการบริหารงานการศึกษาคลาดเคลื่อนจากหลักการและทฤษฎีในทางการศึกษา นอกจากนี้ นายอำเภอยังดำรงตำแหน่ง ๒ ตำแหน่ง ๒ ฐานะ ในเวลาเดียวกัน คือ

ก. ดำรงตำแหน่งนายอำเภอ ในฐานะเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาค เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการพลเรือนในระดับอำเภอ

ข. ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนอำเภอ เป็นผู้ควบคุมบังคับบัญชาบริหารงานการศึกษาประชาบาล ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในระดับอำเภอ

ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ราชการของนายอำเภอ จึงเกิดความสับสนและเป็นข้ออ้างเมื่อทำงานผิดพลาดหรือขาดประสิทธิภาพ

๒. ปัญหาเกี่ยวกับศึกษาธิการอำเภอ และหัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอ ซึ่งเป็นข้าราชการจาก ๒ กระทรวง หรือ ๒ องค์กร ( Organization ) แต่มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารการศึกษา หรือการจัดการ ( Management ) ในเรื่องการศึกษาประชาบาลร่วมกัน โดยกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงมหาดไทย ได้ทำความตกลงกันในเบื้องต้นว่า ให้ศึกษาธิการอำเภอ ซึ่งเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ มีหน้าที่รับผิดชอบงานทางด้านวิชาการ และให้หัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอ ซึ่งเป็นข้าราชการสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่รับผิดชอบงานทางด้านธุรการ

---

<sup>๑</sup>คำแถลงสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องการโอนการศึกษาประชาบาลให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด, สำนักนายกรัฐมนตรี, ๒๔ มีนาคม ๒๕๐๔.

จากการที่มี ๒ หน่วยงาน ( Organization ) แต่ร่วมกันจัดการ ( Management ) เกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล จึงก่อให้เกิดปัญหาด้านบทบาทและหน้าที่ของบุคคลทั้ง ๒ และมีการทำงานก้าวก่ายลักลั่นกันอยู่เสมอ ทำให้ครูประชาบาลมีเจ้านายหลายคน ครูประชาบาลแบ่งความนิยมศรัทธาในตัวผู้บริหารออกเป็น ๒ ฝ่าย และเป็นการใช้คนและเงินงบประมาณของชาติให้สิ้นเปลืองไปโดยใช่เหตุ

๓. ปัญหาเกิดจากการแบ่งอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบและการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบ เนื่องจากการแบ่งอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบและการประสานงาน ระหว่างกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงมหาดไทย เป็นการแบ่งงานรับผิดชอบอย่างกว้าง ๆ เช่น งานวิชาการ งานธุรการ ขาดรายละเอียดยกแก่การนำไปปฏิบัติ และเป็นผลทำให้ต่างฝ่ายต่างส่งเสริมงานทางฝ่ายของตนที่รับผิดชอบ โดยไม่ได้คำนึงถึงวัตถุประสงค์อันแท้จริงของการจัดการศึกษา เช่น กระทรวงมหาดไทย ส่งเสริมในด้านการสร้างอาคารเรียน บ้านพักครู ปรับปรุงบริเวณรั้วและสนามโรงเรียน ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นส่วนประกอบที่จะอำนวยความสะดวกให้แก่การจัดการศึกษาเท่านั้น แต่ผู้บริหารการศึกษาซึ่งมีอำนาจหน้าที่ให้ความดีความชอบแก่ครู ซึ่งได้แก่ ฝ่ายงานของกระทรวงมหาดไทย กลับมองเห็นความสำคัญในเรื่องวัตถุประสงค์เป็นส่วนประกอบในการจัดการศึกษา ดังได้กล่าวมาแล้วสำคัญกว่าประสิทธิภาพหรือคุณภาพของการศึกษาอันได้แก่ วิชาความรู้และการพัฒนาในทุก ๆ ด้านของเยาวชน ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ของการจัดการศึกษา เป็นต้น

จากปัญหาที่เกิดขึ้น จึงน่าที่จะศึกษาบทบาทของผู้บริหารการศึกษาประชาบาลที่มีบทบาทสำคัญยิ่งในการบริหารการศึกษาประชาบาลในระดับอำเภอ ซึ่งได้แก่ นายอำเภอ ทั้งนี้เพราะตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช ๒๔๗๘ ได้กำหนดให้นายอำเภอเป็นผู้จัดการโรงเรียนประชาบาล สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และให้ศึกษาธิการอำเภอเป็นผู้ช่วยโดยตำแหน่ง นอกจากนี้ นายอำเภอยังเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในการจัดตั้งโรงเรียนประชาบาล การเกณฑ์เด็กในบังคับเข้าเรียน การยกเว้นผ่อนผันเด็กเข้าเรียน การแต่งตั้งและถอดถอนครูด้วยความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้ควบคุมบังคับบัญชางานการศึกษาประชาบาลของ



องค์การบริหารส่วนจังหวัดในระดับชั้นอำเภอ โดยมีหัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอ เป็นผู้ช่วยควบคุม และประสานงานการศึกษาประชาชนของอำเภอ

ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาบทบาทของนายอำเภอ ในการบริหารการศึกษาประชาชน เพื่อจะทราบว่านายอำเภอมีความคิดเห็นในบทบาทและหน้าที่ในการบริหารการศึกษาประชาชนมากน้อยเพียงใด มีปัญหาอุปสรรคในการบริหารการศึกษาประชาชนอะไรบ้าง เพื่อจะได้นำไปเป็นแนวทางในการปรับปรุงการบริหารการศึกษาประชาชนให้เกิดประสิทธิภาพต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยเรื่อง บทบาทของนายอำเภอในการบริหารการศึกษาประชาชนในภาคกลาง มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้ คือ

๑. เพื่อศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทของนายอำเภอ ในการบริหารงานที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนงาน การวินิจฉัยสั่งการ การบริหารงานบุคคล การบริหารงานวิชาการ การบริหารการเงิน และการติดตามและการประเมินผลการปฏิบัติงาน โดยเปรียบเทียบความคิดเห็นของนายอำเภอ ศึกษาธิการอำเภอ และหัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอ

๒. เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคข้อขัดข้องต่าง ๆ ที่มีต่อการปฏิบัติราชการของนายอำเภอในภาคกลาง

### ขอบเขตของการวิจัย

๑. การวิจัยเรื่องนี้เกี่ยวข้องกับเฉพาะบทบาทของนายอำเภอในการบริหารการศึกษาประชาชนในภาคกลางของประเทศไทย ซึ่งมี ๒๔ จังหวัด ๑๕๔ อำเภอ

๒. การวิจัยนี้จำกัดอยู่เฉพาะบทบาทของนายอำเภอในการบริหารการศึกษาประชาชน ๖ ด้าน คือ

- ก. การวางแผนงาน
- ข. การวินิจฉัยสั่งการ

- ค. การบริหารงานบุคคล
- ง. การบริหารงานวิชาการ
- จ. การบริหารการเงิน
- ฉ. การติดตามและการประเมินผลการปฏิบัติงาน
- ๓. การวิจัยครั้งนี้ไม่ศึกษาถึงประชากรในระดับกิ่งอำเภอ

### ข้อจำกัดของการวิจัย

การวิจัยเรื่องบทบาทของนายอำเภอในการบริหารการศึกษาประชาบาลในภาคกลางนี้ เป็นการสำรวจและศึกษาความคิดเห็นจากบุคคลที่เกี่ยวข้อง ๓ กลุ่ม คือ นายอำเภอ ศึกษาธิการอำเภอ และหัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอในบทบาทของนายอำเภอ ๖ ด้าน

### คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

๑. นายอำเภอ ในที่นี้หมายถึง ข้าราชการส่วนภูมิภาคที่ทำหน้าที่หัวหน้าส่วนอำเภอ เป็นผู้ควบคุมบังคับบัญชาบริหารงานการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในระดับอำเภอ และทำหน้าที่เป็นผู้จัดการโรงเรียนประชาบาลตาม พ.ร.บ. ประถมศึกษา ๒๔๗๔
๒. ศึกษาธิการอำเภอ เป็นข้าราชการพลเรือน สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ประจำอยู่ในส่วนภูมิภาค ในฐานะหัวหน้าสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ ในที่นี้หมายถึง ผู้ช่วยนายอำเภอในฐานะผู้จัดการโรงเรียน ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในเขตอำเภอที่ตนดำรงตำแหน่งอยู่<sup>๑</sup>

---

<sup>๑</sup> คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๔๐๗/๒๕๐๔ เรื่อง แต่งตั้งข้าราชการสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ดำรงตำแหน่งและปฏิบัติกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด สั่ง ณ วันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๐๔. (อัครสำเนา)

๓. หัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอ หมายถึง เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานการศึกษาประจำ-  
บาลระดับอำเภอในส่วนอำเภอต่าง ๆ ซึ่งเป็นข้าราชการส่วนจังหวัด<sup>๑</sup>

๔. องค์การบริหารส่วนจังหวัด หมายถึง หน่วยปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบใน  
การจัดการศึกษาประจำบาล

๕. บทบาท หมายถึง หน้าที่หรือเงื่อนไขที่ต้องกระทำและบรรดาสลิตีต่าง ๆ ที่ได้  
มาพร้อมตำแหน่ง สลิตีและหน้าที่ประจำตำแหน่งแต่ละตำแหน่ง เกี่ยวกันกับสลิตีและหน้าที่ของ  
ตำแหน่งอื่นที่เกี่ยวข้องกันภายในระบบสังคมเดียวกัน<sup>๒</sup>

๖. ภาคกลาง หมายถึง จังหวัดต่าง ๆ ๒๔ จังหวัด ในภาคกลางของประเทศไทย  
คือ กาญจนบุรี จันทบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ชัยนาท ตราด นครนายก นครปฐม นน-  
ทบุรี ปทุมธานี ประจวบคีรีขันธ์ ปราจีนบุรี พระนครศรีอยุธยา เพชรบุรี ราช-  
บุรี ลพบุรี สมุทรปราการ สมุทรสงคราม สมุทรสาคร สระบุรี สิงห์บุรี สุพรรณบุรี  
อ่างทอง ยกเว้นกรุงเทพมหานคร

#### ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้คาดว่าจะได้รับประโยชน์ ดังนี้

๑. จะทราบบทบาทและหน้าที่ของนายอำเภอในเขตภาคกลาง เกี่ยวกับการบริหาร  
การศึกษาประจำบาล ในด้านการวางแผนงาน การวินิจฉัยสั่งการ การบริหารงานบุคคล  
การบริหารงานด้านวิชาการ การบริหารการเงิน และการติดตามและการประเมินผลการ  
ปฏิบัติงาน

<sup>๑</sup>บรรณลิตี สลับแสง, คู่มือนักบริหาร (พระนคร: โรงพิมพ์ ส.พยุพพงศ์, ๒๕๑๕),  
หน้า ๔๑๐.

<sup>๒</sup>ภิญโญ สาธร, บทบาทของศึกษาธิการจังหวัด (พระนคร: โรงพิมพ์กรมการศาสนา,  
๒๕๑๒), หน้า ๗.

๒. จะทราบถึงอุปสรรคต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดของอำเภอต่าง ๆ ในภาคกลาง

๓. เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงการบริหารการศึกษาประชาบาล

### วิธีดำเนินการวิจัย

๑. กลุ่มประชากร การวิจัยครั้งนี้ใช้ประชากรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารการศึกษาประชาบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคกลาง ๒๔ จังหวัด โดยแบ่งเป็น ๓ กลุ่ม คือ นายอำเภอ ศึกษาธิการอำเภอ และหัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอ ทุกอำเภอ

๒. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

ใช้แบบสอบถามประกอบด้วยแบบสอบถาม ๑ ชุด มี ๒ ตอน คือ ตอนที่ ๑ เป็นข้อมูลส่วนตัว และตอนที่ ๒ เป็นบทบาทของนายอำเภอในการบริหารการศึกษาประชาบาล ๖ ด้าน ใช้มาตราส่วนประเมินค่า ( Rating Scale )

๓. การเก็บรวบรวมข้อมูล

ก. ค้นคว้ารวบรวมจากเอกสาร หนังสือ บทความ บันทึกลง และรายงานการวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารการศึกษาประชาบาล

ข. รวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถามที่ผู้วิจัยได้ส่งไปทางไปรษณีย์พร้อมด้วยซองที่จำหน่ายซองและติดแสตมป์เรียบร้อย และผู้ตอบแบบสอบถามได้ส่งกลับมาถึงผู้วิจัยทางไปรษณีย์ไปส่งและรับด้วยตนเองอีกส่วนหนึ่ง

ค. หลังจากผู้วิจัยได้ส่งแบบสอบถามไปแล้วประมาณ ๑ เดือน และยังไม่ได้รับแบบสอบถามจากผู้ตอบรายใด ผู้วิจัยจะส่งแบบสอบถามไปให้อีกชุดหนึ่ง เพื่อเป็นการติดตามผล และเป็นการเตือนผู้ตอบแบบสอบถามด้วย

๔. การวิเคราะห์ข้อมูล

ก. วิเคราะห์ข้อมูลส่วนตัวของกลุ่มประชากรทั้ง ๓ กลุ่ม โดยใช้ค่าร้อยละ

ข. วิเคราะห์ข้อมูลจากความคิดเห็นของประชากรทั้ง ๓ กลุ่ม เกี่ยวกับการบริหารการศึกษาประชาบาลทั้ง ๖ ด้าน ตามลักษณะของข้อมูลแบบตารางวิเคราะห์ โดยใช้วิธีการทางสถิติเปรียบเทียบค่าเฉลี่ย ( $\bar{X}$ ) และตามส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ( S.D. )

### ลำดับชั้นในการเสนอข้อมูล

บทที่ ๑. ประกอบด้วย ความเป็นมาของปัญหา วัตถุประสงค์ ขอบเขตของการวิจัย ข้อจำกัดของการวิจัย คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย วิธีดำเนินการวิจัย

บทที่ ๒. เอกสารอ้างอิงและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งประกอบด้วยความสำคัญของการศึกษาประชาบาล หลักการและวิธีการจัดการศึกษาประชาบาล อำเภอบทบาทความเป็นมาของตำแหน่งนายอำเภอ ความสำคัญของตำแหน่งนายอำเภอ นายอำเภอกับการศึกษาประชาบาล ความหมายของคำว่า บทบาท ความหมาย หลักการและกระบวนการเกี่ยวกับการวางแผนงาน การวินิจฉัยสั่งการ การบริหารงานบุคคล การบริหารวิชาการ การบริหารการเงิน และการติดตามและการประเมินผลการปฏิบัติงาน และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทที่ ๓. กระบวนการวิจัย ซึ่งประกอบด้วย วิธีดำเนินการวิจัย การสร้างแบบสอบถาม การรวบรวมข้อมูล และสถิติที่ใช้ในการวิจัย

บทที่ ๔. การวิเคราะห์ และผลของการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ ๕. สรุปผลการวิจัย อภิปราย และข้อเสนอแนะ

ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย