

~~This document is the property of the Thailand Information Center (TIC), Academic Resource Center and is to be returned within two weeks to the Thailand Information Center, Academic Resource Center, Chulalongkorn University~~



ประวัติความเป็นมาของส่วนการศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

การจัดการศึกษาของไทยนับได้ว่ามีหลักฐานเริ่มปรากฏมาตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย เป็นราชธานี (พ.ศ. 1781-1921) แต่เป็นการศึกษาแผนโบราณโดยมีวัดเป็นศูนย์กลางกิจกรรมต่าง ๆ รวมทั้งการศึกษาคด้วย

ในสมัยกรุงศรีอยุธยา (พ.ศ. 1893-2310) การศึกษาโดยทั่วไปก็ยังอาศัยวัดเป็นศูนย์กลาง ราชบรรณนิยมนามบุตรหลานไปฝากไว้กับพระเพื่อเรียนหนังสือ และพระจะได้มีลูกศิษย์ไว้ปรนนิบัติรับใช้ในขณะเดียวกันก็ได้รับการอบรมสั่งสอนทางศาสนาด้วย การศึกษาในสมัยนั้นส่วนมากเป็นการอ่าน เขียน ภาษาไทย ภาษาบาลี ต่อมาในรัชสมัยของสมเด็จพระนารายณ์มหาราช การศึกษาได้เจริญกว้างขวางออกไปบ้างได้มีการสอนภาษาต่างประเทศ เช่น ภาษาฝรั่งเศส ภาษา และจีน นอกจากนี้ยังมีการตั้งโรงเรียนมิชชันนารี เพื่อสอนลัทธิศาสนาชาวยุโรปด้วย

สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นการศึกษายังคงดำเนินไป เช่นเดียวกับสมัยกรุงศรีอยุธยา กล่าวคือ วัด และบ้าน รับภาระในการอบรมสั่งสอนเด็กรัฐเป็นผู้ควบคุมและให้ความอุปถัมภ์ การสอนให้รู้คำสั่งสอนและประกอบพิธีทางศาสนาเป็นส่วนสำคัญของระบบการศึกษาที่ได้รับการศึกษส่วนใหญ่เป็นชายผู้หญิงมีส่วนน้อยมาก¹

ต่อมาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ได้ทรงดำริว่าผู้ที่เข้ามารับราชการสนองพระเดชพระคุณจะต้องรู้หนังสือไทยและขนบธรรมเนียมทางราชการจึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งโรงเรียนสอนหนังสือแก่บุตรหลาน พระบรมวงศานุวงศ์ และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ขึ้นในพระบรมมหาราชวังตามประกาศเรื่องโรงเรียนเมื่อ พ.ศ. 2414 ภายหลังเมื่อจัดตั้งกรมมหาดเล็กขึ้นก็ได้โปรดให้คัดเลือกบุตรหลานผู้มีตระกูล

¹ สมเด็จพระบรมราชาธิบดีจักรพรรดิราชานุภาพ, ความทรงจำ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2506) หน้า 161-162.

สูงมาฝึกหัดจัดเป็นกรมมหาดเล็กรักษาพระองค์และโปรดให้ศึกษาความรู้ในพระราชสำนักสำหรับราชการด้วย ขณะนั้นได้มีการจัดตั้งกรมต่าง ๆ ขึ้นหลายกรม คนหนุ่ม ๆ นิยมการศึกษาเล่าเรียนมากขึ้น เมื่อห้องเรียนในโรงมหาดเล็กไม่พอเรียน จึงมีพระบรมราชานุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2425 แต่การศึกษายังอยู่ในวงแคบเฉพาะพระบรมวงศานุวงศ์และบุตรหลานข้าราชการชั้นผู้ใหญ่เท่านั้น

วัตถุประสงค์ของการศึกษาที่เพื่อสอนหนังสือและวิชาอื่น ให้กุลบุตรมีความรู้ความสามารถพอที่จะเข้ารับราชการได้หมาย¹

การตั้งโรงเรียนหลวงสำหรับราษฎร

ในขณะที่โปรดให้จัดตั้งโรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบเป็นโรงเรียนสำหรับราชการนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปรารถนาจะจัดตั้งโรงเรียนให้แพร่หลายออกไปให้เป็นประโยชน์ถึงประชาชนพลเมืองด้วย แต่โดยที่ประชาชนยังนิยมฝากเด็กไปเล่าเรียนตามวัดจนเป็นประเพณีการสอนก็ไม่เป็นระเบียบและไม่เป็นประโยชน์ต่อมหาชนเท่าที่ควร จึงโปรดให้จัดตั้งโรงเรียนหลวงสำหรับราษฎรขึ้นต่างหาก โดยอาศัยที่ดินและศาลาวัดที่มีอยู่แล้วเป็นสถานที่สอน ทั้งนี้เพื่อเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายและไม่ให้ขัดกับขนบธรรมเนียมประเพณีแต่เดิมโรงเรียนสำหรับราษฎรแห่งแรกตั้งขึ้นที่วัดมหรณพาราม เมื่อ พ.ศ. 2447 ต่อมาได้ขยายไปตามพระอารามต่าง ๆ แพร่หลายออกไปตามลำดับ²

สำหรับการศึกษาส่วนภูมิภาคได้อาศัยพระสงฆ์และกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้จัดสอนมาตั้งแต่ พ.ศ. 2441 คือ นอกจากจะโปรดให้พระบรมวงศานุวงศ์ที่ไปปกครองหัวเมืองจัดตั้งโรงเรียนสำหรับราษฎรแล้วยังโปรดให้จัดตั้งโรงเรียนขึ้นตามวัดวาอารามต่าง ๆ ทั่วพระราช

¹ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 1 ตุลาคม 2514 ครอบคลุม 50 ปี การศึกษาประชาชน (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2514), หน้า 20.

² วิทยุ สาทร หลักการบริหารการศึกษา (พิมพ์ครั้งที่สอง แก้ไขเพิ่มเติม; กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์วัฒนาพานิช จำกัด, 2516), หน้า 336-338.

อาณาจักร โดยอาราธนาพระสงฆ์ให้เป็นครูสอนทั้งค่านิยมปฏิบัติ และวิชาความรู้ข้าง
อื่น และทรงอาราธนาพระเจ้าอโนงยาเชอ กรมหมื่นวิจิตรญาณวโรรส ที่สมเด็จพระราชา
คณะ เจ้าคณะใหญ่ให้ทรงรับภาระอำนวยการให้พระสงฆ์สั่งสอนกุลบุตร และบังคับอาราม
ในหัวเมืองทั่วพระราชอาณาจักร โดยกรมหมื่นพระยาดำรงราชานุภาพเป็นเจ้าหน้าที่จัดพิมพ์
แบบเรียนต่าง ๆ ที่จะพระราชทานพระสงฆ์ไปฝึกสอน รวมทั้งเบิกจ่ายพระราชทรัพย์เพื่อ
การนี้และโปรดให้ยกโรงเรียนพุทธศาสนิกชนในหัวเมืองทั้งปวงขึ้นอยู่ในพระเจ้าอโนงยาเชอ
กรมหมื่นวิจิตรญาณวโรรส เพื่อจะได้เป็นหมวดเดียวกัน ต่อมาเมื่อประกาศใช้พระราชบัญญัติ
ลักษณะการปกครองสงฆ์ ร.ศ. 121 ได้กำหนดให้พระภิกษุสงฆ์ช่วยจัดการศึกษาให้แพร่หลาย
ออกไปภายใต้การอำนวยการของเจ้าคณะมณฑลทำให้การศึกษาได้ขยายออกไปอย่างรวดเร็ว

การจัดการศึกษาประชาบาล

ในระหว่างปี พ.ศ. 2451 และ พ.ศ. 2452 ได้มีการประชุมเทศบาลเกี่ยวกับ
การศึกษา ที่ประชุมตกลงให้ข้าหลวง เทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการศึกษาตาม
มณฑลต่าง ๆ โดยมีข้าหลวงกรรมการเป็นผู้จัดการศึกษาขึ้นอยู่ในความบังคับบัญชาของ
ข้าหลวงเทศบาลโดยตรง ข้าหลวงกรรมการจึงมีบทบาทจัดการศึกษาเบื้องต้นให้ทวย
ราษฎร์ได้เล่าเรียนทั่วทุกคนตั้งแต่นั้นมา ส่วนการศึกษาชั้นสูงขึ้นไป นับตั้งแต่ชั้นประถม
ศึกษาซึ่งสามารถเรียนได้เฉพาะราษฎรบางพวกบางชั้น ก็คงให้เป็นหน้าที่ของกระทรวง
กรรมการ การจัดการศึกษาเบื้องต้นของทวยราษฎร์ ซึ่งต่อมาเรียกกันว่า "การศึกษา
ประชาบาล" นั้นมีวิธีการจัดการศึกษาของข้าหลวงกรรมการในสมัยนั้นคือ ได้ตั้ง
กรรมการตำบลขึ้นทุก ๆ ตำบล ๆ ละ 3 คน ประกอบด้วย กำนัน แพทย์ประจำตำบลและ
เจ้าอธิการ จังหวัดสำคัญในท้องถิ่นหนึ่งรูป กรรมการนี้มีหน้าที่จัดการศึกษาเบื้องต้นภายใน
ท้องถิ่นเพื่อให้เด็กมีความรู้อย่างน้อยสามารถอ่านหนังสือได้

ใน พ.ศ. 2454 หลังจากที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสด็จสวรรคตแล้ว พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ก็ได้ทรงดำเนินตามรอยพระยุคลบาทพระบรมชนกนาถ คือ ทรงส่งเสริมการศึกษาให้แพร่หลายให้ราษฎรในราชอาณาจักรทุกพระแควบ้านได้ศึกษาเล่าเรียน มีความรู้ความประพฤติดี ให้เป็นไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินที่ดี โดยมอบหมายให้กระทรวงธรรมการ และ กระทรวงซึ่งปกครองท้องที่ได้แก่ กระทรวงนครบาล และ กระทรวงมหาดไทยร่วมมือช่วยเหลือกัน

ในสมัยนั้นได้จำแนกโรงเรียนออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

1. โรงเรียนจำแนกโดยลำดับชั้นวิชาแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

- (1) โรงเรียนการศึกษาขั้นต้น คือ การประถมศึกษาจะจัดให้มีโรงเรียนทุกตำบล ทุกพระแควบ้านไม่พอกแก่เด็กชายและเด็กหญิงที่อยู่ในวัยเล่าเรียนทั่วราชอาณาจักร
- (2) โรงเรียนการศึกษาขั้นสูงขึ้นไป คือ ตั้งแต่ชั้นมัธยมศึกษาขึ้นไปจะจัดให้มีขึ้นในที่ชุมนุมเป็นแห่ง ๆ มากน้อยตามความต้องการของท้องถิ่น เช่น ในเขตที่ตั้งที่ว่าการ มณฑล จังหวัด และอำเภออันเป็นเขตที่มีประชาชนอยู่หนาแน่น

2. โรงเรียนจำแนกโดยประเภทเงินที่ใช้สอยมีอยู่ 3 ประเภท คือ

- (1) โรงเรียนรัฐบาล ส่วนมากเป็นโรงเรียนชั้นสูงและตั้งขึ้นเป็นตัวอย่าง หรือตั้งขึ้นในที่ซึ่งไม่มีผู้อื่นสามารถจัดตั้งขึ้นได้ ใช้เงินเบิกตรงต่อกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ในงบประมาณของกรมศึกษาธิการ (กรมสามัญศึกษาปัจจุบัน)
- (2) โรงเรียนประชาบาล ได้แก่โรงเรียนที่อาณาประชาราษฎร์จัดตั้งขึ้นและบำรุงด้วยพิทักษ์ภาษีอากร เงินช่วยเหลือ เงินอื่น ๆ ตามแต่จะหาได้
- (3) โรงเรียนบุคคล เป็นโรงเรียนที่บุคคลหรือหมู่คณะตั้งขึ้นด้วยทุนส่วนตัวและจำกัดประโยชน์เฉพาะหมู่คณะของตน เช่น โรงเรียนพวกมิชชันนารี เป็นต้น

หน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดการศึกษา

ได้มีการตกลงแบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาดังนี้

1. กระทรวงปกครองท้องถิ่น (กระทรวงนครบาล และ กระทรวงมหาดไทย) มีหน้าที่จัดตั้งโรงเรียนประชาบาลชักนำเด็กเข้าเรียน การหาครูสอน หาเงินเลี้ยงโรงเรียน บำรุงโรงเรียนที่ได้ตั้งขึ้นแล้ว รับผิดชอบและเป็นเจ้าของปกครองโรงเรียน บำรุงโรงเรียนจัดให้มีที่เล่าเรียนเพียงพอแก่จำนวนเด็กที่มีอายุเข้าเกณฑ์เรียนทั้งชายและหญิงทั่วทุกตำบล

2. กระทรวงธรรมการ มีหน้าที่วางหลักสูตร และระเบียบต่าง ๆ ตรวจตราให้การสอนโรงเรียนประชาบาลเป็นไปโดยถูกต้องตามระเบียบ และเฉลี่ยแบ่งเงินบำรุงการศึกษาให้ตามสมควร เพื่ออุดหนุนการศึกษาและการสอบไล่

การจัดการศึกษาในระยะแรก ๆ ดังกล่าวมาแล้วนั้น มุ่งหมายฝึกหัดคนเพื่อรับราชการ เพราะในเวลานั้นกิจการของรัฐบาลกำลังขยายตัวกว้างออกไป จำเป็นต้องใช้คนมากขึ้น ต่อมารัฐบาลได้มีการประกาศเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดการศึกษาให้กว้างขวางออกไป โดยมุ่งให้พลเมืองมีความรู้ในการทำมาหาเลี้ยงชีพ โดยสมควรแก่สภาพของชนระเบียนการศึกษาที่แก้ไขใหม่ได้ขยายหลักสูตรประถมศึกษาให้มีเวลาเรียน 5 ปี แบ่งเป็นเรียนวิชาสามัญ 3 ปี วิชาชีพ 2 ปี และมีมัธยมศึกษา 8 ปี และได้จัดแบ่งการศึกษาออกเป็นประเภทสามัญศึกษา และวิสามัญศึกษา นอกจากนั้นได้แบ่งการศึกษาตามประโยชน์ของผู้เล่าเรียนออกเป็น 2 ภาค คือ

1. การศึกษาภาคบังคับ ได้แก่ความรู้ทั้งฝ่ายสามัญและวิสามัญศึกษาที่ราษฎรทุกคนควรจะได้รู้พื้นฐาน ให้รับผิดชอบทั่วๆ ไป รู้จักทำมาหาเลี้ยงชีพ และการรักษาตัวในฐานะเป็นพลเมืองซึ่งเรียกว่าประถมศึกษา

พระราชบัญญัติประถมศึกษาปี 2464¹

ใน พ.ศ.2464 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงตราพระราชบัญญัติประถมศึกษาขึ้น เริ่มบังคับใช้ตั้งแต่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2464 นับว่าเป็นครั้งแรกของประเทศไทยที่มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาของพลเมือง ซึ่งมีสาระสำคัญว่าเด็กทุกคนไม่ว่าหญิงหรือชายที่มีอายุ 7 ปีบริบูรณ์ ต้องเข้าโรงเรียนประถมศึกษาจนมีอายุ 14 ปีบริบูรณ์ การศึกษาในโรงเรียนประชาบาลเป็นการให้เปล่าไม่ต้องเสียค่าเล่าเรียนค่าธรรมเนียมอื่นใด จัดตั้งสภารัฐศึกษาคอยตรวจตราดูให้เด็กเข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาโดยทั่วถึง ทั้งได้กำหนดวิธีพิจารณาพลงโทษบิดามารดาหรือผู้ปกครองเด็กที่ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ นอกจากนี้ยังได้เก็บเงินชานนกรรจทุกคนที่ มีอายุ 18 ปี - 60 ปี ไม่น้อยกว่าคนละ 1 บาท หรือไม่เกิน 3 บาทต่อปี ตามฐานะทางเศรษฐกิจของแต่ละท้องถิ่น เงินที่กำหนดให้เก็บ เรียกว่า "เงินศึกษาพลี" สำหรับอุดหนุนโรงเรียนประชาบาล เช่น จ่ายเป็นเงินเดือนครูบ้าง

นับตั้งแต่ พ.ศ.2464 เป็นต้นมา การศึกษาประชาบาลเป็นที่นิยมของประชาชนอย่างกว้างขวางขึ้น รัฐบาลในสมัยต่อมาก็ได้มีนโยบายในการเร่งรัดการศึกษาประชาบาลเป็นสำคัญ

ใน พ.ศ.2478 รัฐบาลได้ประกาศพระราชบัญญัติประถมศึกษาพุทธศักราช 2478 ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ.2478 มีสาระสำคัญบางประการที่ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม เช่น เกณฑ์บังคับเข้าเรียนให้เริ่มเมื่อเด็กอายุย่างเข้าปีที่ 8 นับปีเกิดเป็น 1 ปี (เต็ม) พันเกณฑ์บังคับเมื่อย่างเข้าปีที่ 15 เป็นต้น ส่วนที่เพิ่มเติมขึ้นมาก็มี

¹สิริ เทศประสิทธิ์, กฎหมายว่าด้วยการบริหารศึกษา (พิมพ์ครั้งที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติม, พระนคร : เปี่ยมศิริการพิมพ์, 2513), หน้า 207-200.

เช่น ในท้องถิ่นใดมีฐานะเป็นเทศบาลก็ให้โอนโรงเรียนประชาบาลเป็นของเทศบาล แต่ที่สำคัญคือ กำหนดให้นายอำเภอจัดตั้งโรงเรียนประชาบาลขึ้นทุกตำบล ให้เพียงพอต่อความเป็นอยู่ของตำบลนั้น ๆ อันเป็นการแสดงออกถึงความมุ่งหมายที่จะให้มีโรงเรียนประชาบาลทุกตำบลในราชอาณาจักร เงินที่ใช้จ่ายสำหรับจัดตั้งและดำรงโรงเรียนให้ได้รับเงินหรือทรัพย์สินที่ประชาชนออกให้โดยสมัครใจหรือโดยกฎหมาย หรือจากเงินช่วยการประถมศึกษาในงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการ กับให้ยกเลิกเก็บเงินศึกษาพลีที่ค้างชำระไว้แต่เดิมนับ¹

ต่อมารัฐบาลได้ยกฐานะครูประชาบาลให้เป็นข้าราชการ เมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม พ.ศ. 2491 สังกัดกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ

พ.ศ. 2503 สภาการศึกษาแห่งชาติได้ปรับปรุงแผนการศึกษาของชาติใหม่ และรัฐบาลได้ประกาศใช้ ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2504 โดยประกาศเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2503

นับตั้งแต่ครูประชาบาลมีฐานะเป็นข้าราชการตั้งแต่วันที่ 5 พฤษภาคม พ.ศ. 2491 เป็นต้นมากิจการศึกษาประชาบาลก็เริ่มโอนมาให้ทางราชการจัดโดยตรง ทั้ง ๆ ที่ได้มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นหน้าที่ของท้องถิ่น รัฐบาลจึงได้กำหนดเป็นนโยบายตั้งแต่ พ.ศ. 2502 ให้โอนกิจการการศึกษาประชาบาลให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจัดทำโดยมีความมุ่งหมายที่จะกระจายอำนาจการปกครองซึ่งรวมไว้ในส่วนกลางออกไปให้แก่ส่วนท้องถิ่นดำเนินการ เป็นทางแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในส่วนกลาง

¹ ฆ่าเรื่อง วุฒิจันทร์ และ ถวัลย์ สมิขณูเคราะห์, เรื่องเดิม, หน้า 174 -

การโอนการศึกษาประชาบาลให้ท้องถิ่นดำเนินการ

พ.ศ. 2497 รัฐบาลได้มีนโยบายให้โอนโรงเรียนในเขตเทศบาลให้เทศบาลรับไปดำเนินการ โดยถือรายได้เป็นหลักในการพิจารณาคือให้โอนเฉพาะเทศบาลที่มีรายได้พอที่จะดำเนินการได้เท่านั้น

พ.ศ. 2502 รัฐบาลได้พิจารณาเรื่องการประถมศึกษาอีกครั้งหนึ่งและเห็นว่าเพื่อให้เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ ควรโอนการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาไปให้ท้องถิ่นดำเนินการโดยให้โรงเรียนเป็นของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเอง จึงได้มีการโอนการจัดการศึกษาประชาบาลไปให้ท้องถิ่นดำเนินการใน พ.ศ. 2509 โดยรัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2509¹ ได้โอนโรงเรียนในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดประมาณ 24,150 โรงเรียน จำนวนครู 104,700 คน ทั้งนี้ให้ยกเว้นไว้เฉพาะโรงเรียนที่กระทรวงศึกษาธิการสงวนไว้เป็นโรงเรียนปรับปรุง

การโอนนี้ให้โอนทั้งงานด้านบริหารธุรการ วิชาการ และบริหารงานบุคคล โดยมีกระทรวงมหาดไทยควบคุมและส่งเสริมการปฏิบัติงานด้านธุรการ กระทรวงศึกษาธิการควบคุมและส่งเสริมการปฏิบัติงานด้านวิชาการ

มูลเหตุที่รัฐบาลได้โอนการศึกษาประชาบาลไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำเมื่อ พ.ศ. 2509

สาเหตุที่มีการโอนการศึกษาประชาบาลนั้นรัฐบาลได้พิจารณาและดำเนินการปรับปรุงแก้ไขวิธีการประถมศึกษา โดยเฉพาะการศึกษาประชาบาลเสียใหม่ และยังมี

¹ ประทีน ศรีพรหม, วิทยานิพนธ์เรื่อง, การบริหารงานบุคคลของหัวหน้าส่วนการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด, ภาควิชาบริหารการศึกษา, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. 2522, หน้า 17-18.

. เหตุผลอื่น ๆ อีก ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

1. รัฐบาลต้องการกระจายอำนาจการบริหารงานรูปต่าง ๆ รวมทั้งการศึกษา เพื่อให้เป็นไปตามครรลองการปกครองระบอบประชาธิปไตยและเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
2. รัฐบาลต้องการให้ท้องถิ่นและประชาชนเข้ามามีบทบาทและช่วยเหลือในการจัดการศึกษาประชาบาลอย่างแท้จริง
3. รัฐบาลต้องการให้ท้องถิ่นและประชาชนเป็นผู้รับภาระในการจัดการศึกษาประชาบาล เพื่อแบ่งเบาภาระทางด้านการเงิน และงบประมาณของรัฐบาลที่ได้นำมาใช้จ่ายในการจัดการศึกษาประชาบาลเป็นจำนวนเงินในแต่ละปีอย่างมหาศาล

หลักการและวิธีการจัดการศึกษาประชาบาลในปัจจุบัน

1. หลักการ :

- 1.1 กระจายอำนาจในการจัดการศึกษาประชาบาลซึ่งแต่เดิมมาได้รวมอำนาจไว้แต่ในส่วนกลางให้ไปอยู่กับราชการส่วนท้องถิ่น
- 1.2 มอบภาระหน้าที่ในการจัดการศึกษาประชาบาลให้อยู่ในความรับผิดชอบของท้องถิ่นและประชาชนดังที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงวางรากฐานการประถมศึกษาไว้แต่เดิม และ เช่น ที่นานาอารยประเทศจัดทำอยู่
- 1.3 รัฐบาลจะเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องก็เฉพาะในแหล่งที่ท้องถิ่นและประชาชนยังช่วยตัวเองไม่ได้ หรือ ช่วยเหลือเพื่อให้เขาช่วยตัวเอง

2. วิธีจัดการศึกษาประชาบาล :

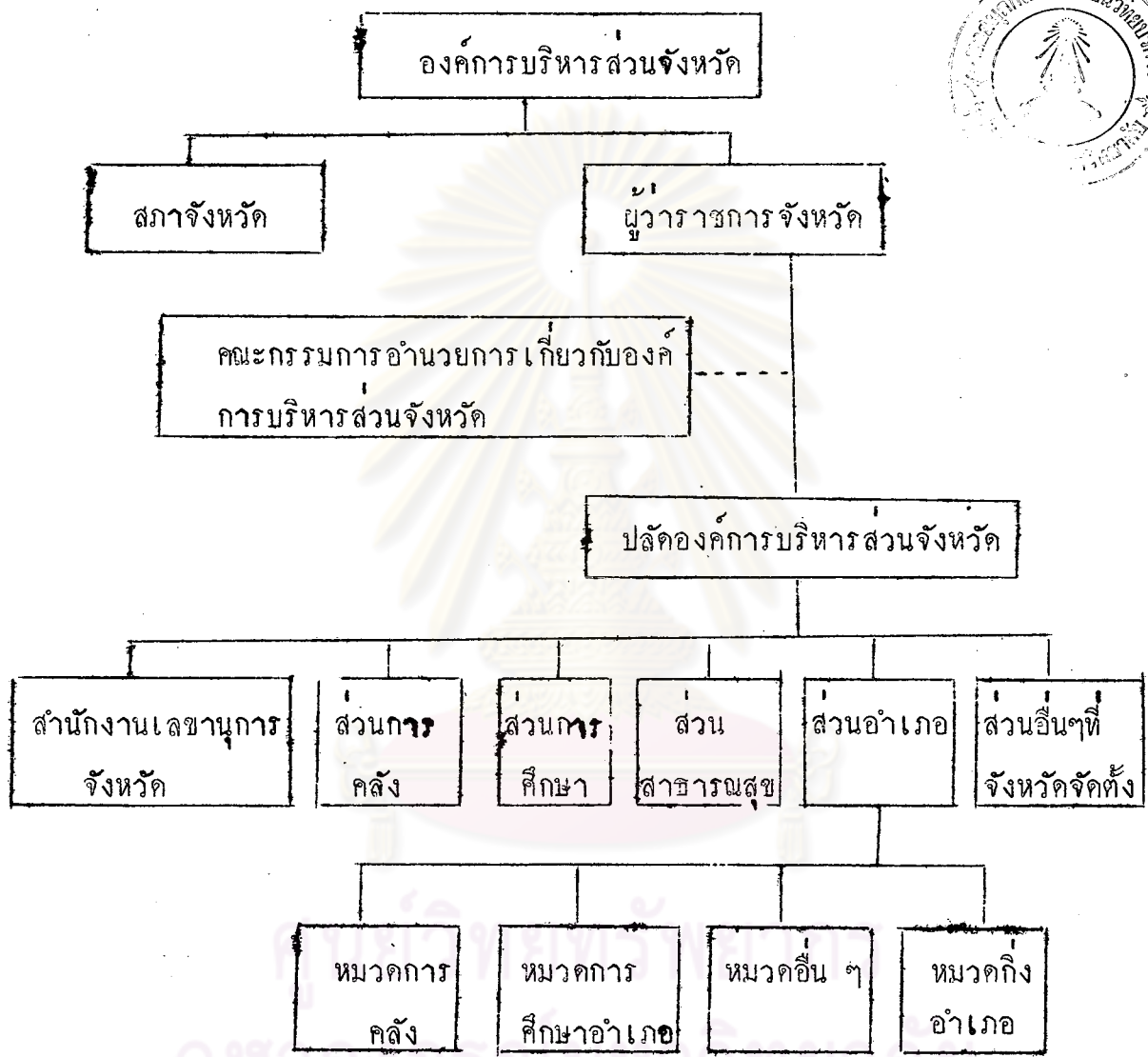
ในปัจจุบันหน้าที่ความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาประชาบาลขึ้นอยู่กับองค์การ

บริหารส่วนจังหวัดซึ่งรับผิดชอบในการบริหารงานด้านการศึกษาประชาบาลอย่างเต็มที่ทั้งในทางวิชาการ ธุรการ และการบริหารงานบุคคล โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดกับข้าราชการส่วนจังหวัดทำหน้าที่บริหาร และมีสภาจังหวัดซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนเป็นผู้ควบคุมปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารดังกล่าว การแบ่งหน่วยงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 ก็แบ่งเป็นสำนักงานเลขานุการองค์การบริหารส่วนจังหวัด และส่วนต่าง ๆ รวมทั้งส่วนการศึกษาด้วย (ดูแผนภูมิส่วนราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบ) แต่อยู่ภายใต้หน่วยงาน 3 หน่วย คือ กระทรวงมหาดไทย ศรุสภา และ กระทรวงศึกษาธิการ"



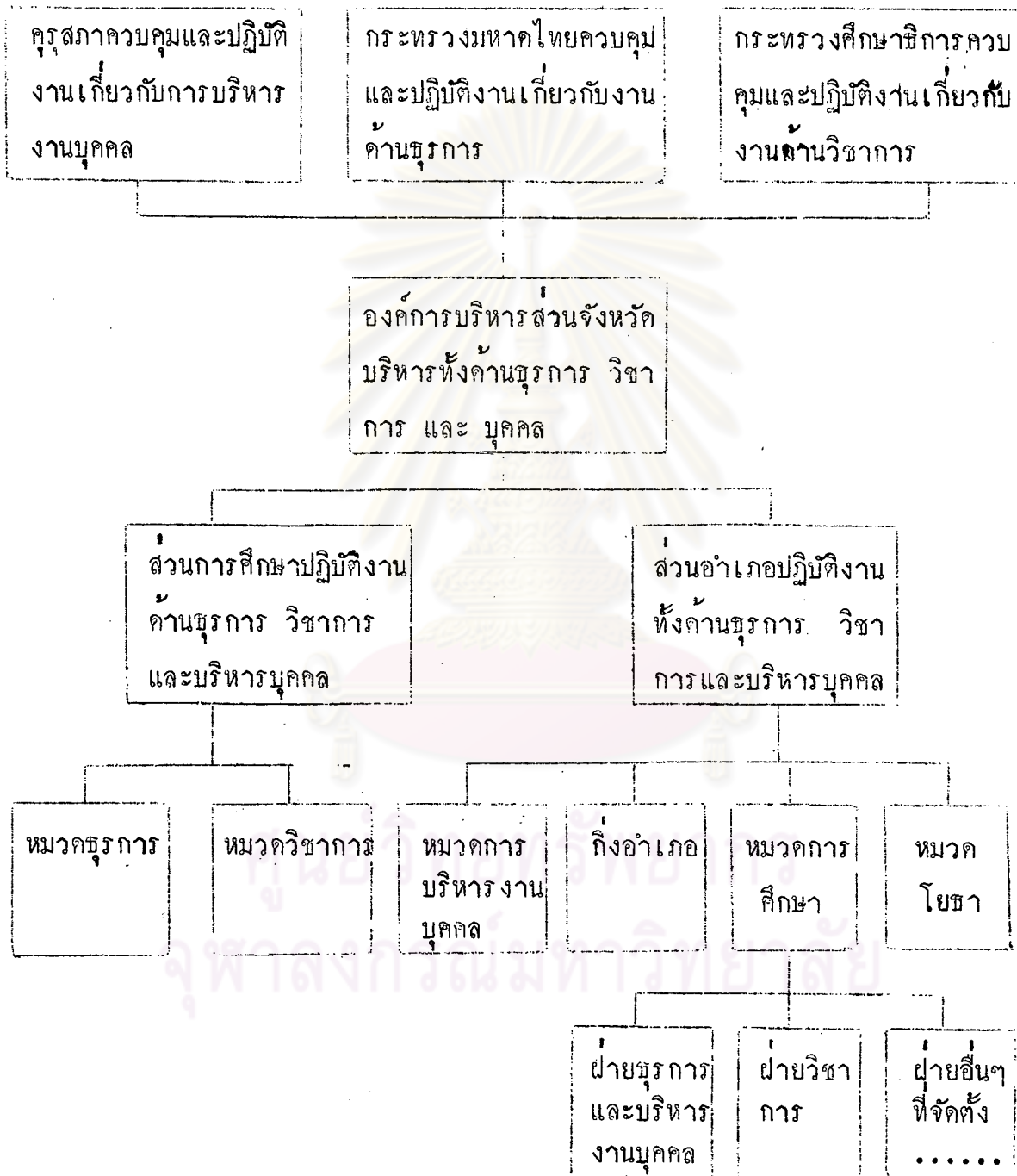
ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิที่ 1 แผนภูมิส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด¹



¹ วิทยุ โสธร, หลักการบริหารการศึกษา (พิมพ์ครั้งที่สอง แก้ไขเพิ่มเติม; กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์วัฒนาพานิช จำกัด, 2516), หน้า 345

แผนภูมิที่ 2 แผนภูมิการจัดองค์การงานการศึกษาประชาบาล¹



¹ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, ๑ ตุลาคม 2514, ครอบคลุม 50 ปี การศึกษาประชาบาล (พระนคร: โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, 2514), หน้า 47.

เราพอที่จะสรุปการเปลี่ยนแปลงของระบบบริหารประถมศึกษาของประเทศไทย
ในรอบ 82 ปีที่ผ่านมา ได้เป็น 5 ระยะ คือ

ระยะที่ 1 : พ.ศ. 2441 ถึง พ.ศ. 2450 กระทรวงธรรมการจัดการศึกษาใน
กรุงเทพมหานคร กระทรวงมหาดไทยจัดการศึกษาตามหัวเมือง ซึ่งนับว่าเป็นปีแรกที่เริ่มมี
หน่วยงานบริหารขึ้นทำหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาเป็นการแน่นอน

ระยะที่ 2 : พ.ศ. 2451 ถึง พ.ศ. 2474 ในช่วงระยะนี้นับว่าเป็นปีที่มีการ
เปลี่ยนแปลงการศึกษาระดับประถมศึกษาอย่างมากกล่าวคือ ได้เริ่มมีการขยายการศึกษาภาค
บังคับออกไปทั่วราชอาณาจักรจนถึงระดับตำบลโดยมีหน่วยงานรับผิดชอบในการจัดประถม
ศึกษา 3 กระทรวงดังต่อไปนี้ คือ

1. กระทรวงนครบาล ทำหน้าที่จัดการศึกษาระดับประถมศึกษาในส่วนภูมิภาค
หรือในต่างจังหวัด
2. กระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่จัดการศึกษาระดับประถมศึกษาในส่วนกลาง
หรือในเขตกรุงเทพมหานคร
3. กระทรวงธรรมการทำหน้าที่เป็นหน่วยงานให้การศึกษารับไปตามนโยบาย
ที่วางไว้

ระยะที่ 3 : พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2490 กระทรวงมหาดไทยจัดการศึกษา
ประชาบาล เทศบาลจัดการศึกษาในเขตเทศบาล ครูสภาทำหน้าที่ประสานงานทางด้าน
บุคคล และ กระทรวงศึกษาธิการทำหน้าที่ประสานงานและควบคุมนโยบาย ดังนั้น ในช่วง
ระยะเวลานี้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบการดำเนินการประถมศึกษา 4 หน่วยงาน คือ

1. กระทรวงมหาดไทย รับผิดชอบการศึกษาประชาบาลในอาณาเขตที่ยังมิได้
ยกเป็นเทศบาล

2. เทศบาล รับผิดชอบการศึกษาเขตเทศบาล
3. กระทรวงศึกษาธิการรับผิดชอบ เรื่อง การศึกษาของเทศบาลโดยเฉพาะเรื่องครู และงบประมาณ และมีหน่วยศึกษาธิการจังหวัดทำหน้าที่ประสานงานและควบคุมนโยบายให้เป็นไปตามส่วนกลางที่ได้วางไว้
4. CURSQA รับผิดชอบในด้านการบริหารงานบุคคล โดยทำหน้าที่เป็น ก.พ. ของข้าราชการครู

ระยะที่ 4 : พ.ศ. 2491 ถึง พ.ศ. 2508 กระทรวงศึกษาธิการจัดการศึกษาประชาบาล เทศบาลจัดการศึกษาในเขตเทศบาล CURSQA ทำหน้าที่ทางด้านการบริหารบุคคล และได้มีการโอนการศึกษาประชาบาลจากกระทรวงมหาดไทยอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ ในระยะนี้จึงมีหน่วยงานรับผิดชอบการประถมศึกษา 3 หน่วยงาน คือ

1. กระทรวงศึกษาธิการ : ทำหน้าที่จัดการศึกษาประชาบาลทั้งหมด ภายใต้ความรับผิดชอบของ กรมสามัญศึกษา
2. เทศบาล : ทำหน้าที่จัดการศึกษาในเขตเทศบาล
3. CURSQA : ทำหน้าที่ประสานงานด้านบุคคลหรือเป็น ก.พ. ของข้าราชการครู

ระยะที่ 5 : พ.ศ. 2509 จนถึงปัจจุบัน องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดการศึกษาประชาบาล กระทรวงมหาดไทยควบคุมดูแลและบริหารงานด้านธุรการ กระทรวงศึกษาธิการทำหน้าที่ประสานงานด้านวิชาการ เทศบาลจัดการศึกษาในเขตเทศบาล และ CURSQA ทำหน้าที่ทางด้านการบริหารงานบุคคล จึงสรุปได้ว่า มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินงานประถมศึกษา 5 หน่วยงาน คือ

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำหน้าที่จัดการศึกษาประชาบาล
2. กระทรวงมหาดไทย ทำหน้าที่ควบคุมดูแลและบริหารงานด้านธุรการ

3. กระทรวงศึกษาธิการ ทำหน้าที่ประสานงานด้านวิชาการ
4. เทศบาล ทำหน้าที่จัดการศึกษาในเขตเทศบาล
5. CURSMA ทำหน้าที่ทางด้านการบริหารงานบุคคล ข้าราชการครูสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และ ทำหน้าที่แทน ก.จ.(คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตำแหน่งครู

จากประวัติความเป็นมาของการบริหารการประถมศึกษาในรอบ 82 ปีที่ผ่านมา ทำให้เห็นได้ว่า การบริหารการประถมศึกษาโดยเฉพาะการศึกษาประชาบาล มีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ กล่าวคือ ในระยะที่ 1 ถึง ระยะที่ 3 การบริหารการศึกษาประชาบาลอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย ระยะที่ 4 อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ และในระยะสุดท้าย คือ ระยะที่ 5 นี้ การศึกษาประชาบาลอยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งอยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทย, กระทรวงศึกษาธิการ และ CURSMA¹

ต่อมาใน พ.ศ. 2523 รัฐบาลได้มีนโยบายเปลี่ยนแปลงการศึกษาประชาบาลเข้ากับกระทรวงศึกษาธิการ และให้การปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการบริหารการศึกษาได้มากขึ้นกว่าเดิม ตามหลักการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นรับผิดชอบงานของตนเองมากขึ้น จึงถือว่าเป็นระยะที่มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกขั้นหนึ่งของประวัติศาสตร์การศึกษาประชาบาลประเทศไทยในระยะนี้จึงถือเป็นระยะที่ 6

ระยะที่ 6 : ใน พ.ศ. 2523 รัฐบาล ได้ทำการพิจารณาร่างหลักการเกี่ยวกับ

¹สุบรรณ จันทร์कुณา, หัวข้อวิทยานิพนธ์ งานบริหารการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคเหนือ, หน้า 20 ถึง 31, พ.ศ. 2519.

ร่างพระราชบัญญัติเพื่อเปลี่ยนแปลงระบบบริหารการประถมศึกษาแห่งชาติ **นี้คณะรัฐมนตรี** เห็นชอบและรับหลักการแล้ว นับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญของประวัติศาสตร์ การศึกษาประจำชาติของประเทศไทย ซึ่งจะทำให้มีการเปลี่ยนแปลงการบริหารการศึกษา ครั้งสำคัญ และคาดว่ารัฐบาลจะประกาศใช้ภายใน พ.ศ. 2524 นี้

รายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติเพื่อเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารการประถมศึกษาแห่งชาติพอสรุปใจความที่สำคัญได้ดังนี้

ให้มีคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดขึ้นทุกจังหวัด ประกอบด้วย ราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายเป็นประธาน กรรมการศึกษาธิการจังหวัด สมาชิกสภาจังหวัดหนึ่งคน สมาชิกสภาเทศบาลหนึ่งคน ข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดผู้ได้รับเลือกตั้ง เป็นผู้แทนข้าราชการครู จำนวนห้าคน ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติแต่งตั้งจำนวนสองคน ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคัดเลือกจากประชาชนในจังหวัด จำนวนสองคนเป็นกรรมการ และผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกำหนด

ให้มีคณะกรรมการประถมศึกษาอำเภอทุกอำเภอประกอบด้วยนายอำเภอเป็น ประธานกรรมการ ศึกษาธิการอำเภอ และ ประธานกลุ่มโรงเรียนภายในเขตอำเภอ เป็นกรรมการ และหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอเป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้มีการรวมโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอหรือสำนักงาน การประถมศึกษาถึงอำเภอ แล้วแต่กรณีหลายโรงเรียนรวมเข้าด้วยกัน เป็นกลุ่มโรงเรียน จำนวนโรงเรียนในกลุ่มโรงเรียน โครงสร้าง และวิธีการแบ่งกลุ่มโรงเรียน อำนาจหน้าที่ของกลุ่มโรงเรียน และการเลือกประธานกลุ่มโรงเรียน ให้เป็นไปตามระเบียบที่ คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกำหนด

โอนกิจการบริหารโรงเรียนประจำตำบลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และ

โรงเรียนประถมศึกษาของกรมวิสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ โดยให้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติขึ้นในกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการประถมศึกษา

มีกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู โดยแยกการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูออกจาก ก.พ. และคุรุสภา โดยมอบอำนาจการบริหารบุคคลสำหรับข้าราชการครูไปดำเนินงานในระดับจังหวัด เพื่อให้การบริหารบุคคลมีความคล่องตัวและสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น เป็นการสมควรที่จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติ และ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู โดยให้มีฐานะเป็นกรมในกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อดำเนินงานเกี่ยวกับการประถมศึกษาและการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครู¹

สำหรับร่างพระราชบัญญัติเพื่อการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารการประถมศึกษาแห่งชาติคาดว่าจะประกาศใช้ในเร็ว ๆ นี้ แต่ในที่นี้ผู้เขียนจะทำการศึกษาวิจัยการจัดการของส่วนการศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดกันจนถึงในระยะที่ 5 ทั้งนี้เพราะการดำเนินการบริหารการศึกษาในขณะที่ผู้เขียนกำลังทำการศึกษาวิจัยอยู่นี้ยังอยู่ในระยะที่ 5

ส่วนการศึกษาเป็นหน่วยงานหนึ่งซึ่งทำหน้าที่รับผิดชอบต่อการศึกษาประชาบาลอันเป็นการศึกษาภาคบังคับที่ประชาชนไทยทุกคนจะต้องเข้ารับการศึกษา ซึ่งแต่เดิมส่วนการศึกษาอยู่ในสังกัดของกรมวิสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ต่อมารัฐบาลได้อโอนความรับผิดชอบการศึกษาประชาบาลเข้าไปสังกัดกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด เมื่อพ.ศ. 2509 เรียกว่า "พระราชบัญญัติโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไปสังกัดองค์การ

¹ร่างพระราชบัญญัติ เพื่อเปลี่ยนแปลงระบบบริหารการประถมศึกษาแห่งชาติ ที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบและรับหลักการ พ.ศ. 2523

บริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2509" ซึ่งหมายความว่าโอนโรงเรียนประถมศึกษาที่อยู่นอกเขตเทศบาลและมีผลบังคับใช้พระราชบัญญัติตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2509 เป็นต้นมา ดังนั้นจึงถือว่า วันที่ 1 ตุลาคม เป็นวันกำเนิดส่วนการศึกษาหรือที่เราเรียกว่าวันศึกษาประชาบาลนั่นเอง

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ การโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไปสังกัดองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นนั้น รัฐบาลได้กำหนดเป็นนโยบายมาตั้งแต่ พ.ศ. 2502 โดยมีความมุ่งหมายที่จะกระจายอำนาจการปกครอง ให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นตามลำดับขั้นเพื่อให้เป็นไปตามท่วงนองเกี่ยวกับนานาประเทศที่จัดการปกครองระบอบประชาธิปไตยทั้งหลาย ซึ่งให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ารับผิดชอบบริหารงานในท้องถิ่นของตน สำหรับการศึกษาระชาบาลในเขตเทศบาลทั่วพระราชอาณาจักรได้โอนไปให้เทศบาลดำเนินการเสร็จเรียบร้อยแล้วตั้งแต่ พ.ศ.2506 จึงสมควรที่จะโอนโรงเรียนประถมศึกษาประเภทที่ยังเหลืออยู่ ไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามนโยบายเดิมโดยขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทย นับตั้งแต่เริ่มก่อตั้งส่วนการศึกษามาจนถึงปัจจุบันเป็นเวลา 14 ปี

ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยประถมศึกษาเรียกว่าพระราชบัญญัติประถมศึกษา (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2509 และให้ใช้คำว่าโรงเรียนประชาบาลแทนโรงเรียนประถมศึกษา โรงเรียนประชาบาล หมายความว่า โรงเรียนประถมศึกษาที่ประชาชนในตำบลหนึ่งหรือหลายตำบลจัดตั้ง และดำรงด้วยทรัพย์สินของตนเอง และโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่นายอำเภอจัดตั้งหรือที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับโอนมา

การโอนการศึกษาประชาบาลเข้าสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายละเอียดการโอนพอสรุปได้ดังนี้ :-

1. ให้โอนโรงเรียนประถมศึกษาดังต่อไปนี้ที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด เขตสุขาภิบาล และเขตองค์การบริหารส่วนตำบลไปเป็นโรงเรียนประชาบาล

สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด

- ก. โรงเรียนประชาบาลที่นายอำเภอจัดตั้ง
- ข. โรงเรียนรัฐบาลสังกัดกรมวิสามัญ กระทรวงศึกษาธิการซึ่งสอนตามหลักสูตรประถมศึกษาตอนปลายของกระทรวงศึกษาธิการ และตั้งอยู่ในบริเวณเดียวกับโรงเรียนประชาบาลที่นายอำเภอจัดตั้ง หรือตั้งอยู่ในท้องที่ตำบลที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการประกาศขยายการศึกษาบังคับแล้ว ทั้งนี้ไม่รวมถึงโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์

2. ให้โอนบรรดากิจการโรงเรียนประถมศึกษาตามบรรดาสิทธิประโยชน์และหนี้สินของกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ เฉพาะที่เกี่ยวกับ **โรงเรียนดังกล่าวไปเป็น** ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่รับโอนมา

3. ให้โอนข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการพลเรือนวิสามัญและลูกจ้างในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ รับเงินเดือน ในงบประมาณของกรมวิสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ และตำแหน่งครู หรือตำแหน่งอื่นในโรงเรียน ไปเป็นข้าราชการส่วนจังหวัดสามัญ ข้าราชการส่วนจังหวัดวิสามัญ หรือลูกจ้างแล้วแต่กรณี สังกัดกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยให้รับเข้าชั้น และรับเงินเดือน หรือค่าจ้างในอัตราที่ไม่ต่ำกว่าเดิม โดยข้าราชการส่วนจังหวัดวิสามัญ มีสิทธิไต่เนียบเวลาราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน เป็นเวลาราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดด้วย

4. ผลการสอบคัดเลือก การสอบแข่งขัน หรือคัดเลือกเพื่อบรรจุข้าราชการพลเรือนในตำแหน่งครู หรือตำแหน่งอื่นในโรงเรียนที่โอนมาให้ใช้ เป็นผลการสอบแข่งขัน สอบคัดเลือกหรือคัดเลือก เพื่อบรรจุข้าราชการส่วนจังหวัดในตำแหน่งอย่างเดียวกันได้ ทั้งนี้ให้ใช้ได้ภายในกำหนดเวลาไม่เกินสองปีนับแต่วันประกาศผลการสอบแข่งขันสอบคัดเลือกแล้วแต่กรณี

ผลการสอบคัดเลือก เพื่อเลื่อนชั้นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

ให้ใช้เป็นการ สอดคัดเลือก เพื่อเลื่อนชั้นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการ ส่วนจังหวัด สำหรับข้าราชการที่โอนมานั้นได้ ทั้งนี้ให้ใช้ได้ภายในกำหนดเวลาไม่เกิน สองปี นับแต่วันประกาศผลการคัดเลือก

5. ข้าราชการพลเรือนที่โอนมาเป็นข้าราชการส่วนจังหวัดผู้ใดกระทำความผิดวินัย หรือมีกรณีที่จะต้องออกจากราชการด้วยเหตุใด ๆ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ พลเรือน ก่อนโอนให้ผู้นับตั้งบัญชีตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด มีอำนาจสั่งลงโทษหรือสั่งให้ออกจากราชการได้

การสอบสวนและการพิจารณาเพื่อสั่งลงโทษ หรือสั่งให้ออกจากราชการ ให้ ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด สำหรับการสอบสวน ที่ได้กระทำไปเสร็จแล้วก่อนวันโอนและถูกต้องตามวิธีการที่ใช้อยู่ในขณะนั้นให้ใช้เป็นการ สอบสวนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด สำหรับการสอบสวนที่ ได้สั่งดำเนินการไปแล้วแต่ยังค้างอยู่ให้ดำเนินการสอบสวนตามวิธีการนั้นต่อไปจนเสร็จ และให้ใช้เป็นการสอบสวนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด

6. ให้โอนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2510 ของกรม สามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ เฉพาะส่วนที่ตั้งไว้เพื่อนำไปใช้จ่ายในกิจการของ โรงเรียนประถมศึกษาที่ได้โอนมานั้นไปเป็นงบประมาณรายจ่ายของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เพื่อจ่ายเป็นเงินอุดหนุนแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับ ใช้จ่ายในกิจการของโรงเรียนประถมศึกษาที่โอนเข้ามาสังกัดในองค์การบริหารส่วน จังหวัด ตามระเบียบที่สำนักงานงบประมาณกำหนด

7. เมื่อรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศขยายการศึกษาบังคับไปยัง ท้องที่ตำบลใดในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด เขตสุขาภิบาล และเขตองค์การบริหาร ส่วนตำบล ให้โอนโรงเรียนรัฐบาลสังกัดกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการซึ่งตั้งอยู่ ในท้องที่ตำบลนั้นไปเป็นโรงเรียนประชาบาล สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตั้งแต่

วันที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศขยายการศึกษาบังคับในท้องถิ่นและให้นำความในข้อต่าง ๆ เบื้องต้นมาใช้บังคับโดยอนุโลมทั้งนี้ไม่รวมถึงโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์

8. ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

9. ให้ยกเลิกความในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษาพุทธศักราช 2478 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประถมศึกษา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2505 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ให้รัฐมนตรี ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ รองปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ผู้ตรวจราชการกระทรวงศึกษาธิการ อธิบดีในกระทรวงศึกษาธิการ รองอธิบดีกรมสามัญศึกษา ผู้อำนวยการกองการประถมศึกษา หัวหน้ากองในกรมสามัญศึกษา หัวหน้ากองในกรมวิชาการ หัวหน้าแผนกโรงเรียนกองการประถมศึกษา ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด ผู้ตรวจการศึกษา ศึกษาธิการจังหวัด ผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัด นายอำเภอผู้เป็นหัวหน้ากิ่งอำเภอ ศึกษาธิการอำเภอ ศึกษาธิการอำเภอประจำกิ่งอำเภอ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่โดยตำแหน่ง

ในท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นเทศบาล และ เทศบาลได้รับโอนโรงเรียนประชาบาลไปจัดการแล้ว อธิบดีกรมการปกครอง รองอธิบดีกรมการปกครอง ผู้อำนวยการส่วนการปกครองท้องถิ่น ผู้ตรวจราชการ กรมการปกครอง หัวหน้าแผนกการศึกษาท้องถิ่น ส่วนการปกครองท้องถิ่น กรมการปกครอง ผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่น นายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาลและพนักงานเทศบาลซึ่งดำรงตำแหน่งหัวหน้ากอง หัวหน้าแผนก หรือหัวหน้าหมวดการศึกษาของเทศบาลเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่โดยตำแหน่งด้วย

ในท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้รับโอนโรงเรียนประชาบาลไปจัดการแล้ว

ให้ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย อธิบดีกรมการปกครอง รองอธิบดีกรมการปกครอง ผู้อำนวยการกองหรือหัวหน้ากองและหัวหน้าแผนกที่เกี่ยวกับการประถมศึกษา ในกองบริหารราชการส่วนจังหวัด และ ส่วนตำบล กรมการปกครอง ผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง ผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่น ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด หัวหน้าส่วนการศึกษา และ ผู้ตรวจการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่โดยตำแหน่งด้วย"¹

ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญไทยนั้น อำนาจอธิปไตยมีผู้ใช้สามฝ่ายคือ ฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่ทางการกำหนดนโยบายหลักของประเทศด้วยการออกกฎหมาย ฝ่ายบริหารเป็นผู้นำนโยบายมาปฏิบัติ และ ฝ่ายตุลาการมีหน้าที่ตัดสินว่าการกระทำของฝ่ายต่าง ๆ นั้นถูกต้องตามตัวบทกฎหมายหรือไม่ เมื่อได้ตัดสินไปเช่นใด ฝ่ายบริหารก็ต้องนำคำพิพากษานั้นไปปฏิบัติ

ฝ่ายบริหารซึ่งมีคณะรัฐมนตรี เป็นผู้รับผิดชอบนั้นมีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็นแบบผสมโดยมีทั้งที่เป็นแบบรวมอำนาจและกระจายอำนาจกล่าวคือ ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 นั้น ได้แบ่งการบริหารราชการแผ่นดินเป็น 3 ส่วนคือ

- ก. ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง
- ข. ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค
- ค. ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางเป็นการจัดตามหลักการรวมอำนาจการปกครอง (Centralization) การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นการมอบอำนาจ (Delegation of Authority) ให้แก่ข้าราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นส่วนหนึ่ง

¹โกศล มารมย์, สังวร ศานติธรรม, ประมวลความรู้สอบบรรจุครู, หน้า 581 ถึง 585, พ.ช. 2519.

ของหลักการของอำนาจการปกครองส่วนการ จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้นเป็น การกระจายอำนาจการปกครอง

ราชการส่วนกลางได้แก่ : กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ในส่วนกลางมี หน้าที่รับผิดชอบในการวางนโยบายและควบคุมการบริหารราชการทั่วราชอาณาจักร ราชการส่วนภูมิภาคได้แก่ : ราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ในส่วนกลางที่ไต่แยกออกไปดำเนินการตามเขตการปกครองของประเทศเพื่อสนองความต้องการของประชาชน ในเขตการปกครองนั้น ๆ มีเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลาง ซึ่งได้รับการแต่งตั้งออกไปประจำเขตการปกครองต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาคเพื่อบริหารราชการภายใต้การบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง (เขตการปกครองตั้งที่กลาแฉวนั้นได้แก่จังหวัดและอำเภอ)

ราชการส่วนท้องถิ่นได้แก่ : ราชการบางอย่างซึ่งรัฐบาลมอบหมายให้ท้องถิ่นจัดทำกันเองโดยมีองค์กรราชการในท้องถิ่นเลือกตั้งขึ้นมาบริหารราชการมีงบประมาณของตนเอง และมีอิสระในการดำเนินงานตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ ราชการส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน มี 4 รูป คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และ องค์การบริหารส่วนตำบล¹

จากการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ขององค์การบริหารราชการทั้ง 3 ส่วนนั้น ปรากฏว่าราชการส่วนกลางเป็นฝ่ายควบคุม และ บังคับบัญชาราชการส่วนภูมิภาค และ ราชการส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่ในการควบคุมราชการส่วนท้องถิ่นโดยตรง โดยทำการควบคุมผ่านหน่วยราชการส่วนภูมิภาค คือ จังหวัด และ อำเภอ มีผู้ว่าราชการจังหวัด และ นายอำเภอ เป็นผู้ควบคุมดูแล แต่เนื่องจากราชการส่วนภูมิภาคต้องปฏิบัติงานตามความต้องการของส่วนกลาง ดังนั้นในการควบคุม

¹สุบรรณ จันทรีคุณา, วิทยานิพนธ์หัวข้อเรื่อง งานบริหารการศึกษาของโรงเรียน ประถมศึกษา สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในภาคเหนือ, หน้า 25, พ.ศ. 2519.

ของจังหวัด และ อำเภอ จึงเห็นได้ว่าเป็นการควบคุมในนามของส่วนกลางทั้งสิ้น¹

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด ตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ.2498 โดย "พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498" เป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นหน่วยย่อยรองมาจากหน่วยใหญ่อื่นเป็นหน่วยการปกครองประเทศโดยทางส่วนกลางพยายามกระจายอำนาจการปกครองไปให้ท้องถิ่นต่าง ๆ รับผิดชอบภาระเหล่านี้แทนเพื่อสนองความต้องการของชุมชนภายในเขตนั้น ๆ โดยมีอิสระในการบริหารงานมากพอสมควรตามระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรากฐานการจัดตั้งมาจาก พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 และสามารถดำเนินการจัดตั้งสำเร็จอย่างสมบูรณ์ได้ใน พ.ศ.2509 โดยมีทุกจังหวัดยกเว้นกรุงเทพมหานคร และมีสภาพเป็นนิติบุคคล การจัดองค์การได้แบ่งออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ ๆ คือ

1. ผู้ว่าราชการจังหวัด : เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารส่วนราชการที่อยู่ใต้บังคับบัญชาประกอบด้วย สำนักงานจังหวัด และส่วนต่าง ๆ เช่น ส่วนการศึกษา, ส่วนการคลัง, ส่วนสาธารณสุข, ส่วนพัฒนาชุมชน, ส่วนเร่งรัดพัฒนาชนบท เป็นต้น

2. สภาจังหวัด : มีสมาชิกสภาจังหวัดซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชนอย่างต่ำ 24 คน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี โดยมีเขตพื้นที่ความรับผิดชอบครอบคลุมไปทั้งจังหวัด เมื่อได้สมาชิกสภาจังหวัดแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องเรียกประชุมสภาจังหวัดภายใน 90 วัน นับตั้งแต่เลือกตั้งเสร็จ การประชุมสภาจังหวัดมี 2 สมัย คือ สมัยประชุมสามัญ และสมัยประชุมวิสามัญ สมัยประชุมสามัญปีหนึ่งมีครั้งเดียวมีกำหนด 50 วัน หรือแล้วแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำหนด สมัยประชุมวิสามัญมีกี่สมัยก็ได้ เมื่อผู้ว่า

¹อมร รักษาสิทธิ์, เรื่องเดิม, หน้า 19-26.

ราชการจังหวัดเรียกประชุมหรือสมาชิกไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งร้องขอให้เปิดมีกำหนดเจ็ดวัน
หรือแล้วแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะกำหนด

อำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัด : อำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัด কেনส์ด

ในลักษณะต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- ก. วินิจฉัย ให้สมาชิกสภาจังหวัดออกจากตำแหน่ง
- ข. ตราข้อบัญญัติจังหวัด
- ค. พิจารณาตราข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี

หน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด : ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชา
ข้าราชการส่วนจังหวัด มี ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้บังคับบัญชา และ
ปกครองรองจากผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาค
มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการส่วนจังหวัดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาประชาชนดังนี้

1. การจัดตั้ง การดำรงอยู่ การล้มเลิกโรงเรียน
2. การเลือกแบบเรียน
3. การบรรจุ แต่งตั้ง ย้าย และ การให้ออก
4. การพิจารณาความดีความชอบของครู
5. การตรวจและนิเทศการศึกษา
6. การจัดสรร เงินงบประมาณให้แก่โรงเรียน
7. การขยายชั้นเรียนในโรงเรียนประถมศึกษา
8. การจัดเตรียมงบประมาณของจังหวัด¹

¹ กุชงค์ เฟงศรี, "ประวัติศาสตร์ความเป็นมาของประถมศึกษา และการบริหารประถมศึกษา
ศึกษาของไทย," วารสารสภาการศึกษาแห่งชาติ (ธันวาคม 2513) : 12

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการส่วนจังหวัดดังนี้

1. การรักษาความสงบเรียบร้อย และ ศีลธรรมอันดีของประชาชน
2. การศึกษา การทำนุบำรุงศาสนา และการส่งเสริมวัฒนธรรม
3. การสังคมสงเคราะห์อันรวมทั้งการสาธารณูปการ และการประกันสังคมด้วย
4. การป้องกันโรค การบำบัดโรค และการจัดตั้ง และบำรุงสถานพยาบาล
5. การจัดให้มีการบำรุงทางน้ำ ทางบก และการชลประทานราษฎร
6. การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
7. การจัดให้มีน้ำสะอาดและการประปา
8. การจัดให้มีตลาด และ ท่าเทียบเรือ
9. การจัดให้มีการบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
10. การจัดให้มีฌาปนสถาน
11. การจัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะ สวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมราษฎร
12. การบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
13. การแบ่งสรรเงิน ซึ่งตามกฎหมายจะแบ่งให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น
14. การจัดการคุ้มครองดูแลและหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินส่วนจังหวัด
15. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยต่าง ๆ
16. กิจการอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่นหรือหน้าที่อื่น ๆ ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่กิจการส่วนจังหวัด

ทั้งนี้ให้ดำเนินการภายในวงเงินงบประมาณที่ตั้งทางจังหวัดซึ่งได้รับอนุมัติจากสภาจังหวัดแล้ว

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายได้ดังต่อไปนี้

1. ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
2. ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
3. รายได้จากทรัพย์สินส่วนจังหวัด
4. รายได้จากการสาธารณูปโภค และการพาณิชย์ของจังหวัด
5. เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม นิติบุคคล หรือองค์การต่าง ๆ ทั้งนี้ จังหวัดต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี
6. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
7. เงินที่มีผู้อุทิศให้เป็นการกุศลสาธารณประโยชน์
8. เงินรายได้อื่นใดตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
9. พันธบัตรหรือเงินกู้ตามแต่กฎหมายกำหนดไว้

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายจ่ายดังนี้ :-

1. เงินเดือน
2. ค่าใช้สอย
3. ค่าครุภัณฑ์
4. รายจ่ายในการลงทุนซื้อที่ดินก่อสร้าง และ ทรัพย์สินอื่น ๆ
5. การชำระหนี้เงินกู้
6. การจ่ายตามสัญญาพันธบัตร
7. รายจ่ายในกิจการอื่นใดตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
8. เงินอุดหนุนที่ให้แกส่วนต่าง ๆ

หน่วยงานของส่วนกลางที่มีความสัมพันธ์กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ

ก. กระทรวงมหาดไทย : องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความสัมพันธ์กับกระทรวงมหาดไทยหลายด้าน คือ นอกจากจะผ่านทางตัวบุคคลและกฎหมายดังที่ได้กล่าวแล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัด ยังมีความสัมพันธ์กับกระทรวงมหาดไทยดังนี้

1. ระเบียบของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งออกในลักษณะของคำแนะนำ แต่มีผลในทางปฏิบัติไม่แตกต่างไปจากคำสั่ง

2. การควบคุมผ่านค่านงบประมาณ เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายได้น้อย ดังนั้น งบประมาณเพื่อการศึกษาประชากรเกือบทั้งหมด จึงเป็นเงินอุดหนุน โดยให้กรมการปกครอง เป็นผู้ประสานงานในการติดต่อกับสำนักงานงบประมาณ

ข. กระทรวงศึกษาธิการ : มีความสัมพันธ์กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในด้านวิชาการในวงกว้าง มิได้ระบุโดยแน่ชัดนักส่วนใหญ่เป็นงานนิเทศการศึกษา

ค. ครูสภา มีความสัมพันธ์ กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ เป็นผู้ปฏิบัติงานแทน ก.จ.ในเรื่อง การกำหนดตำแหน่ง เงินเดือน การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน และอันดับเงินเดือน และการเลื่อนขั้น

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีบทบาทในการจัดการศึกษาประชากร แต่รูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นราชการส่วนภูมิภาคปฏิบัติหน้าที่แทน ทั้งนี้เพราะผู้บริหารส่วนใหญ่เป็นข้าราชการส่วนกลางโดยเฉพาะ ข้าราชการจากกระทรวงมหาดไทยได้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญ ๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และสภาจังหวัดมีบทบาทน้อยมากในการควบคุมบริหารงานส่วนหน่วยงานของกระทรวงศึกษาธิการส่วนใหญ่เป็นงานนิเทศการศึกษาเท่านั้น จึงมีบทบาทใน

การควบคุมและปฏิบัติงานด้านวิชาการในการดำเนินการศึกษาประชาบาลโดยทั่ว ๆ ไป
เท่านั้น¹.

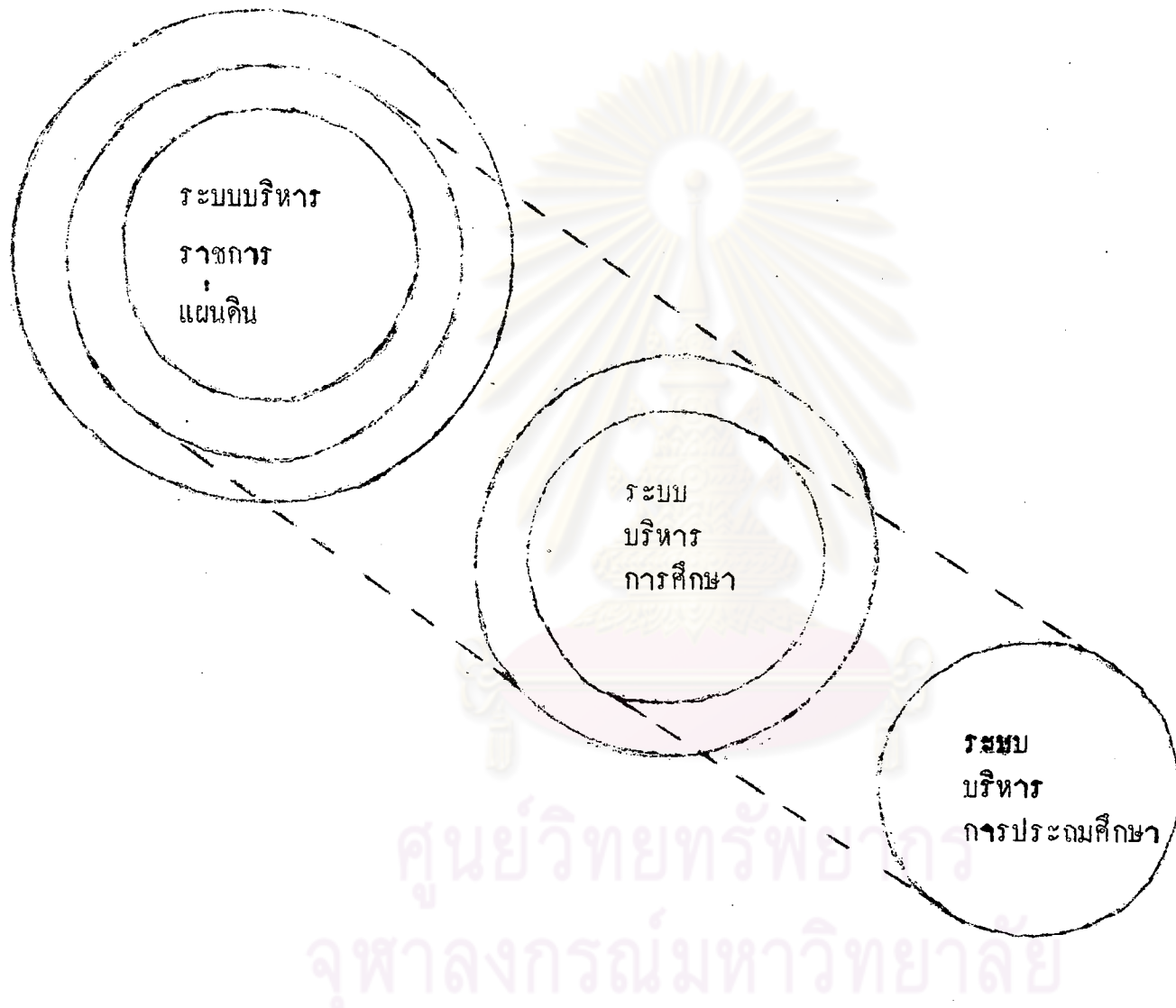
ระบบบริหารการศึกษาของไทย

ระบบบริหารการประถมศึกษา นั้นเป็นระบบย่อยอันหนึ่งของระบบบริหารการศึกษา
และในขณะเดียวกันระบบบริหารการศึกษา ก็เป็นระบบย่อยของระบบบริหารราชการแผ่นดิน
(ดูภาพที่ 1 ประกอบ) อย่างไรก็ตามระบบบริหารราชการแผ่นดินกับระบบบริหารการศึกษา
มีอิทธิพลอย่างมาก ต่อระบบบริหารการประถมศึกษา

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ ชวงค์ ฉายะบุตร, การวิจัยเรื่อง "การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครอง
ท้องถิ่น," โรงพิมพ์ของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, พระนคร, พ.ศ. 2510,
หน้า 10.

แผนภูมิที่ 3 แสดงระบบบริหารการศึกษาของไทย¹



¹ กองการวิจัย สำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, รายงานการศึกษาเบื้องต้น เรื่อง ระบบบริหารการประถมศึกษาของไทย (กรุงเทพมหานคร เอกสารอัดสำเนา, 2517), หน้า 16