

ระบบบริหารงานบุคคลฝ่ายครุยุคนปฏิรูป (พ.ศ. 2515-2519)

ระหว่างปี 2515 จนถึงปัจจุบัน (30 เมษายน พ.ศ. 2519) นับว่าเป็นช่วงแห่งการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารงานบุคคลในระบบบริหารราชการของไทยอย่างมาก นับตั้งแต่คณะปฏิวัติ 17 พ.ย. 2514 ได้ปรับปรุงกระทรวงทบวงกรมใหม่ เหตุการณ์ที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลคือ ใ้ส่วนราชการระดับกรม จัดตั้งกองการเจ้าหน้าที่ เพื่อจัดการเรื่องบุคลากรในกรมนั้น ๆ โดยเฉพาะ ทำให้งานบุคลากร ซึ่งเคยอยู่กับฝ่ายต่าง ๆ ในกรมหนึ่ง ๆ ได้มารวมอยู่ในหน่วยเดียวกัน และก่อนที่จะประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ก.พ. ได้ใช้ช่วงนี้ทดลองใช้ระบบการจำแนกตำแหน่งในกรมต่าง ๆ เช่น กรมศุลกากร กรมวิทยาศาสตร์ กรมการขนส่งทางบก สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง และกรมสรรพากร เป็นต้น อันเป็นการหาแนวทางที่จะนำระบบการจำแนกตำแหน่ง มาใช้กับข้าราชการพลเรือนทั้งระบบ และเหตุการณ์ที่สำคัญยิ่งคือ การประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2518 มีผลใช้บังคับใน 1 ปี เมื่อวันที่ 9 กันยายน 2518 ก.พ. ก็ได้ดำเนินงานใหญ่กฎหมายมีอำนาจใช้บังคับเช่นกัน แต่จนถึงวันที่ 30 เมษายน 2519 ครุสถายังปรับตำแหน่งครุยังไม่สิ้นสุด ทั้งนี้เพราะมีอุปสรรค และปัญหาต่าง ๆ ดังจะไดกล่าวต่อไป

ในช่วง 5 ปี นี้ได้มีหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทยเกิดขึ้นใหม่ คือ กรุงเทพมหานคร (ก.ท.ม.) ก.ท.ม. เป็นองค์การปกครองท้องถิ่นในอุดมคติที่องค์การรูปแบบอื่น อยากจะเป็นนั่นคือ ความเป็นอิสระในตัวเอง มีการเลือกผู้บริหารองค์การ และมีองค์การกลางบริหารงานบุคคลขึ้นเฉพาะ

เพื่อให้องค์การเห็นวิวัฒนาการที่สัมพันธ์เนื่องกันมา จนถึงองค์การกลางบริหารงานบุคคลของ ก.ท.ม. จึงขอกล่าวถึงหัวข้อต่อไปนี้ตามลำดับ คือ

- ก. การเมืองและการปกครอง
- ข. การจัดหน่วยงานจัดการศึกษา
- ค. ระบบบริหารงานบุคคลฝ่ายครู
- ก. การเมืองและการปกครอง

หลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2511 แล้ว ในวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2512 ก็ได้มีการเลือกตั้งทั่วไปเพื่อให้เป็นไปตามหลักการในรัฐธรรมนูญฉบับนั้น แต่หลังจากบริหารงานไปได้ 3 ปี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางกลุ่มได้เรียกร้องผลประโยชน์เกินไป จนเป็นที่รำคาญของฝ่ายรัฐบาล จึงได้เกิดการปฏิวัติเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 โดยคณะปฏิวัติอ่าว

...ได้มีบุคคลบางจำพวก อาศัยฉ้อฉลตามรัฐธรรมนูญ ยุ่งบอนทำลาย ใช้อิทธิพลทั้งภายในและภายนอกสภานิติบัญญัติ ก่อความวุ่นวายบริหารราชการของรัฐบาล ให้ดำเนินไปด้วยความลำบากและวุ่นวาย ไม่ทันต่อเหตุการณ์ ทั้งกระทำเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว...<sup>1</sup>

ด้วยอำนาจของคณะปฏิวัติ ทำให้การเมืองและการปกครองของไทยช่วง 17 พฤศจิกายน 2514 - 14 ตุลาคม 2516 ดำเนินไปอย่างรวดเร็ว ประกาศของคณะปฏิวัติเกือบ 400 ฉบับ ได้รวมทั้งอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการบางส่วนไว้ด้วย เกี่ยวกับอำนาจนิติบัญญัติ ประกาศของคณะปฏิวัติได้ใช้เป็นหลักบริหารราชการมาจนบัดนี้คือ

- ฉบับที่ 218 ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน
- ฉบับที่ 216 ว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ
- ฉบับที่ 24 ว่าด้วยการจัดตั้งนครหลวงกรุงเทพมหานครบุรี

<sup>1</sup>ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 6 อ้างจาก สกุด วีระบุญยฤทธิ์ กฎหมายใหม่สมัยปฏิวัติ (นครหลวงฯ : บัณฑิตการพิมพ์, 2515), หน้า 225.

- ฉบับที่ 25 วาดวยการจัดตั้งเทศบาลนครหลวง  
ฉบับที่ 335 วาดวยการจัดตั้งกรุงเทพมหานคร

ประกาศของคณะปฏิวัติที่เกี่ยวของกับการจัดการศึกษา มี

- ฉบับที่ 320 วาดวยระเบียบปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ  
ฉบับที่ 257 วาดวยการแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ  
ฉบับที่ 267 วาดวยการแบ่งส่วนราชการ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ  
ฉบับที่ 268 วาดวยการแบ่งส่วนราชการ กรมการฝึกหัดครู  
ฉบับที่ 269 วาดวยการแบ่งส่วนราชการ กรมการศาสนา  
ฉบับที่ 270 วาดวยการแบ่งส่วนราชการ กรมวิชาการ  
ฉบับที่ 271 วาดวยการแบ่งส่วนราชการ กรมสามัญศึกษา  
ฉบับที่ 272 วาดวยการแบ่งส่วนราชการ กรมอาชีวศึกษา  
ฉบับที่ 273 วาดวยการแบ่งส่วนราชการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน

การแบ่งส่วนราชการในกรมต่าง ๆ ของกระทรวงศึกษาธิการ ยังคงใช้อยู่จนบัดนี้ การแบ่งส่วนราชการนี้เมื่อศึกษาในแง่การจัดองค์การ นับว่าเป็นการจัดองค์การที่ก้าวหน้า กล่าวคือ ได้มีการแบ่งส่วนงานต่าง ๆ ไว้โดยเฉพาะ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ทั้งงานการเจ้าหน้าที่ไว้โดยเฉพาะ ถ้ากรมใหญ่ก็ตั้งหน่วยงานขึ้นในระดับกอง เช่น กองการเจ้าหน้าที่ของ กรมการฝึกหัดครู กรมสามัญศึกษา กรมอาชีวศึกษา และสำนักงานปลัดกระทรวง เป็นต้น ถ้าเป็นกรมที่บุคลากรไม่มาก ก็ตั้งหน่วยงานในระดับแผนก สังกัดสำนักงานเลขาธิการกรม เช่น แผนกการเจ้าหน้าที่ของกรมการศาสนา กรมวิชาการ เป็นต้น

เกี่ยวกับระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ยังคงแบ่งจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ออกเป็น 3 ส่วน เช่น ฉบับปี 2476 และ 2495 แต่มีการเพิ่มอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการมากขึ้น ตั้งแต่นายกรัฐมนตรีลงไปถึงนายอำเภอ ทั้งนี้เพื่อการบริหารราชการแผ่นดินได้เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพขึ้น

เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516

การใช้อำนาจของคณะปฏิวัติ ก่อให้เกิดการประท้วงเงื้อมมานานแล้ว ในหมู่ประชาชน อำนาจทำให้เกิดการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว แต่เป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้ามากกว่าแก้ปัญหาหลัก เช่น ประชาชนไม่ศรัทธาในระบบราชการ เนื่องจากการฉ้อราษฎร์บังหลวง ระบบราชการด้าชา เพราะไม่แก้ตัวระบบ ผู้คนขาดโอกาสทางการศึกษา รัฐบาลดิครอนสิทธิเสรีภาพทางการเมือง กระบวนการนักศึกษาแพร่ขยายไปทั่วโลก และระบบรัฐสภาที่รอคอยมาตั้ง 10 ปี ไม่สร้างศรัทธาให้กับประชาชน เมื่อเกิดเหตุการณ์เรียกร้องรัฐธรรมนูญขึ้นมาเมื่อต้นเดือนตุลาคม 2516 จึงเป็นผลนำมาสู่เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 อำนาจของคณะปฏิวัติสลายไปกับการจากไปของผู้นำ สังคมไทยเข้าสู่การปกครองแบบประชาธิปไตยยุคใหม่ มีการปฏิรูประบบการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและการศึกษา สืบเนื่องกันต่อมา

กรุงเทพมหานคร

ก่อนที่ท้องถิ่นนครหลวงของประเทศไทยจะโคกกลายรูปมาเป็นการบริหาร และการปกครองที่เรียกว่า ก.ท.ม. ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ขอกล่าวถึงวิวัฒนาการของ ก.ท.ม. ดังนี้

#### 1. กำเนิดเทศบาลนครกรุงเทพ

เทศบาลนครกรุงเทพ กำเนิดขึ้นตามพระราชบัญญัติ จักรระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท และโดยอาศัยกฎหมายแม่บทฉบับนี้ได้ มี "พ.ร.บ. จัดตั้งเทศบาลนครกรุงเทพ พ.ศ. 2479 (17 พฤษภาคม 2479)" ขึ้นโดยอาศัยความตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติจักรระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ดังกล่าว ซึ่งได้กำหนดให้มีการจัดตั้งเทศบาลนครหลวงกรุงเทพ กำเนิดขึ้นโดยผลของกฎหมายที่มีเจตนารมย์ กระจายอำนาจการปกครองจากรัฐบาลกลางไปให้ท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดให้ท้องถิ่นดำเนินการได้เอง เพื่อสนองความต้องการของ



ประชาชนในชุมชนหรือท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งนี้เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง

## 2. กำเนิดเทศบาลนครหลวง

เทศบาลนครกรุงเทพได้บริหารงานท้องถิ่นภายใต้ของเขตและอำนาจตามกฎหมายในฐานะราชการส่วนท้องถิ่นตลอดมา ได้มีการขยายและปรับปรุงส่วนราชการเป็นลำดับมาตามความเจริญเติบโตขององค์การ ตราบจนวันที่ 21 ธันวาคม 2515 ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 25 ให้รวมเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรี เข้าด้วยกันเป็นเทศบาลสำหรับนครหลวงกรุงเทพธนบุรี เรียกว่า "เทศบาลนครหลวง" แต่เทศบาลนครหลวงดำเนินงานไปได้ประมาณ 1 ปี ก็สิ้นสุดลง และได้จัดตั้ง "กรุงเทพมหานคร" ขึ้น ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 335 วันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515

## 3. กำเนิดกรุงเทพมหานคร (ก.ท.ม.)

เจตนารมณ์ของการจัดรูปแบบการปกครองกรุงเทพมหานคร ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 335 ตามความกล่าวนำของประกาศฉบับนี้มีใจความว่า

...โดยที่นครหลวงกรุงเทพธนบุรีเป็นมหานครที่ประชากรอยู่หนาแน่น และเป็นศูนย์กลางของกิจการต่าง ๆ มีความจำเป็นที่จะต้องจัดรูปการปกครองและการบริหารใหม่ลักษณะพิเศษ โดยการปรับปรุงระเบียบบริหารราชการ ส่วนราชการ และแบ่งขอบเขตพื้นที่การปกครอง ใหม่เจ้าหน้าที่สามารถทำงานแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ซึ่งเกิดขึ้น สามารถบริการอำนวยความสะดวกและเข้าถึงประชาชน ในเขตนครหลวงกรุงเทพธนบุรีได้โดยแท้จริง และรวดเร็ว...<sup>2</sup>

หากจะวิเคราะห์จากเหตุผลหรือเจตนารมณ์ตามนัยของประกาศแยกได้เป็น 3 ประเด็น คือ

<sup>2</sup>"ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335," ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 89 ตอนที่ 190(13 ธันวาคม พ.ศ. 2515).

1) มูลเหตุและความมุ่งหมายในการจัดรูปการปกครองให้มีลักษณะพิเศษ เพราะ

- เป็นมหานคร มีประชากรหนาแน่น
- เป็นศูนย์กลางของกิจการต่าง ๆ

2) วิธีการจัดรูปการปกครอง โดย

- ปรับปรุงระเบียบบริหารราชการ
- ปรับปรุงส่วนราชการ
- แบ่งขอบเขตพื้นที่การปกครอง ให้มีเจ้าหน้าที่สามารถ

ทำงานแก้ไขปัญหาดังกล่าว

3) จุดมุ่งหมาย

- เพื่อให้การพัฒนามนครหลวงมีประสิทธิภาพ
- เพื่อให้สามารถอำนวยความสะดวก และเข้าถึงประชาชน

โดยแท้จริงและรวดเร็ว

อนึ่ง การจัดรูปการปกครองกรุงเทพมหานครตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 335 นี้ มีส่วนเป็นมาจากการเสนอแนวความคิดของคณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติกรุงเทพมหานคร ที่เสนอไว้เมื่อ พ.ศ. 2509 กล่าวคือ เป็นเพราะความคิดที่เสนอให้รวมจังหวัดพระนครและธนบุรี เข้าด้วยกัน แล้วแบ่งอาณาเขตที่รวมกันนี้ออกเป็นเขตต่าง ๆ มีความสำคัญเท่ากัน ให้เขตดำเนินการต่าง ๆ ภายในเขตของตน และให้มีสภาสำหรับเขตรวมใหญ่ของจังหวัดพระนครและธนบุรีที่รวมกัน<sup>3</sup>

<sup>3</sup> ชูวงศ์ ฉายะบุตร, "การเมืองและการปกครองของกรุงเทพมหานคร," กรุงเทพมหานคร วิทยุ อังคนารักษ์และคณะ(รวบรวม) (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์-สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2516), หน้า 180.

## ฐานะใหม่ของกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครเกิดขึ้นจากการรวมเขตพื้นที่การปกครองของจังหวัดพระนครและธนบุรี เดิม หรือนครหลวงกรุงเทพธนบุรี สมัยต่อมาเข้าเป็น กรุงเทพมหานคร มีการปกครองท้องถิ่นพิเศษ ในฐานะเป็นที่ตั้งของนครหลวง ในการรวมครั้งนั้นจึงต้องสลายราชการส่วนภูมิภาค คือ นครหลวงกรุงเทพธนบุรี สลายราชการส่วนท้องถิ่น คือ องค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรี (ในฐานะองค์การบริหารส่วนจังหวัด) เทศบาลนครหลวง และสุขาภิบาลต่าง ๆ ที่มีอยู่ตามเขตอำเภอชั้นนอก ในการรวมจึงได้รวมบรรดากิจการ ทรัพย์สิน หนี้สิน และบุคลากรขององค์การดังกล่าวมาเป็นของกรุงเทพมหานคร (ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 ข้อ 25, 26)

กรุงเทพมหานครปัจจุบันจัดแบ่งพื้นที่ออกเป็นเขตรวม 24 เขต และมีสำนักงานบริหารกลาง เรียกว่า สำนัก รวม 15 สำนัก

## การจัดระเบียบบริหารราชการในกรุงเทพมหานคร

การจัดระเบียบบริหารราชการในกรุงเทพมหานคร ปัจจุบันเป็นไปตามพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518<sup>4</sup> กล่าวคือ กรุงเทพมหานครเป็นทบวงการเมือง มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนครหลวง (ม. 6) มีองค์การของกรุงเทพมหานครประกอบด้วย ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร กับสภากรุงเทพมหานคร (ม. 12) การจัดระเบียบราชการมีดังนี้ (ม. 11)

1. สำนักงานเลขาธิการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
2. สำนักงานเลขาธิการสภากรุงเทพมหานคร
3. สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร

<sup>4</sup> ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับพิเศษ เล่ม 92 ตอนที่ 42(20 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2518)

4. สำนักหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งเทียบเท่าสำนัก

5. เขต

คณะผู้บริหาร ก.ท.ม. มี 5 คน คือ ผู้ว่าราชการ ก.ท.ม. คนหนึ่ง และรองผู้ว่าราชการ ก.ท.ม. 4 คน (ม. 12) บุคคลคณะนี้ได้จากการเลือกตั้งโดยตรงและลับ (ม. 21) ผู้ว่าราชการ ก.ท.ม. มีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย และการบริหารราชการ ก.ท.ม. ให้เป็นไปตามกฎหมาย แต่งตั้งที่ปรึกษาหรือคณะกรรมการต่าง ๆ บริหารราชการตามที่นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีมอบหมาย (ม. 19) หัวหน้าข้าราชการประจำ คือ ปลัดกรุงเทพมหานคร (ม. 13) มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและตามคำสั่งของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของ ก.ท.ม. ให้เป็นไปตามนโยบายของ ก.ท.ม. กำกับ เร่งรัด ติดตามผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการใน ก.ท.ม. รวมทั้งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้าง ก.ท.ม. รองจากผู้ว่าราชการ ก.ท.ม.

ข. การจัดการศึกษา

การจัดการศึกษาในช่วงหลัง 14 ตุลาคม 2516 ได้เปลี่ยนแปลงไปมาก เฉพาะการจัดการศึกษา นักศึกษาได้เข้ามามีส่วนอย่างมากในการเรียกร้องยกฐานะสถานศึกษาของตนให้สูงขึ้น รัฐบาลจึงได้ยกฐานะวิทยาลัยวิชาการศึกษาขึ้นเป็นมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ยกฐานะวิทยาลัยเกษตรกรรมเชียงใหม่ (แม่โจ้) ขึ้นเป็น สถาบันเทคโนโลยีทางการเกษตร และยกฐานะสถานศึกษาของกรมการฝึกหัดครู และกรมอาชีวศึกษาบางแห่งให้สอนถึงระดับปริญญา ตามพระราชบัญญัติวิทยาลัยครูและพระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีและอาชีวศึกษา

การบริหารการศึกษาในระดับประถมศึกษา ได้มีการเคลื่อนไหวที่จะโอนการจัดการศึกษาไปสังกัดกระทรวงศึกษาธิการตามเดิม โดยยึดหลักการบริหาร การศึกษาควร เป็นเอกภาพ และให้ผู้ที่ชำนาญเฉพาะทางเป็นผู้จัด ผู้ที่คัดค้านคือ ฝ่ายมหาดไทย โดยยึดหลักว่า การจัดการศึกษาที่เป็นอยู่สอดคล้องกับการปกครองท้องถิ่น

การบริหารการศึกษาในระดับมัธยมศึกษา เป็นการเตรียมโรงเรียนมัธยม เข้าให้หลักสูตรมัธยมแบบประสมแบบต่าง ๆ นั่นคือ จะจัดหลักสูตรการเรียน การสอน การประเมินผล การแนะแนวและการบริหารใหม่

การบริหารการศึกษาสายอาชีวศึกษา และการฝึกหัดครู การอาชีวศึกษา ได้พยายามจัดให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาทางด้านคนระดับกลาง แต่ก็มีค่านิยมในเรื่องปริญญาบัตรไม่ได้ ในที่สุดสถานศึกษาระดับสูงของกรมอาชีวศึกษาก็ต้องยกฐานะขึ้นสอนถึงระดับปริญญา ส่วนการฝึกหัดครูได้เบนเข้าประสงคจากการผลิตครูมาเป็นการสนองให้นักเรียนที่จบ ม.ศ. 3 ได้มีที่เรียน จึงผลิตครูเกินความต้องการที่กำลังงบประมาณของรัฐจะจ้างได้ และได้เปิดสถาบัน การผลิตครูเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งที่สังกัดกรมพลศึกษา กรมการฝึกหัดครู และมหาวิทยาลัยต่าง ๆ

การบริหารการศึกษา ระดับอุดมศึกษา คณะปฏิวัติได้จัดตั้งทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐขึ้น เพื่อดำเนินการและกำกับการศึกษาของรัฐในระดับอุดมศึกษา แต่ต่อมาได้เปลี่ยนจุดมุ่งหมายนี้ วิทยาลัยเอกชน ซึ่งเคยอยู่ในการกำกับของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ก็โอนมาอยู่ในการกำกับของทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐเช่นกัน

### การปฏิรูปการศึกษา

การจัดการศึกษาที่เริ่มดงระบบมาตั้งแต่ปี 2435 เมื่อมาถึงปี 2515 ก็ได้เกิดความคับสนุนววยทั้งในระบบการศึกษาเอง และระบบอื่น ๆ ที่มากระทบระบบการศึกษา การจัดการศึกษาเพื่อชีวิตและสังคมที่ดีกว่า จากผู้นุญคิดทั้งในประเทศและต่างประเทศได้เร่งเร้ากระตุ้นเตือน ทั้งผู้บริหารการศึกษา ครูอาจารย์ ตลอดจนนักเรียน นิสิต นักศึกษา คงไม่มีใครกล้ากล่าวหา เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ส่วนใหญ่เป็นผลมาจากการจัดการศึกษา ที่เพียรปลุกฝังให้คนมีความคิด กล้าแสดงออก และเปลี่ยนแปลงชีวิตและสังคมไปในแนวทางที่ดีกว่า หลังจากเหตุการณ์นั้นแล้ว รัฐบาลของนายสัญญา

ธรรมศักดิ์ สมัยที่ 2 จึงได้แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2517 ว่า จะปฏิรูปการศึกษา วันที่ 21 เดือนเดียวกัน กระทรวงศึกษาธิการ จึงได้เสนอคณะรัฐมนตรีตั้งคณะกรรมการ วางพื้นฐานปฏิรูปการศึกษาขึ้นคณะหนึ่งรวม 22 นาย มีนายสีปนนท์ เกตุทัต เป็นประธาน นายเอกวิทย์ ณ ถลาง เป็นรองประธาน นายประยูร ศรีประสาธน์ เป็นเลขานุการ ส่วนราชการที่รับผิดชอบคือ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ วันที่ 25 มิถุนายน 2519 คณะรัฐมนตรีลงมติเห็นชอบด้วยกับขอเสนอของกระทรวงศึกษาธิการ และให้คณะกรรมการชุดนี้ทำหน้าที่ในการพิจารณาเสนอแนะแนวทางการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา ทั้งในระบบโรงเรียน นอกโรงเรียนและลักษณะอื่น ๆ ให้เหมาะสมกับกาลสมัย เพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระบอบประชาธิปไตย

คณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษาลงมือทำงานตั้งแต่วันแรกจนงานสำเร็จ และเสนอเป็นรายงานให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ นำเสนอคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2517 ใ้เวลาทั้งหมดประมาณ 6 เดือน คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติรับหลักการ และให้ดำเนินการต่อไป เมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2517 แต่ต่อมากระทรวงมหาดไทยข้องใจ เกี่ยวกับการปฏิรูประบบบริหารการศึกษาประจำภาค จึงเสนอให้คณะรัฐมนตรีทบทวนมติดังกล่าวเสียใหม่ และคณะรัฐมนตรีมีมติใหม่ยกเลิกมติเดิม เมื่อวันที่ 14 มกราคม 2518 เปลี่ยนเป็นมีมติให้คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ร่วมกับกระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณารายงานฉบับนี้ใหม่<sup>5</sup>

ต่อมาธิบดีชุก ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาขึ้น มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธาน กรรมการชุดนี้ได้แต่งตั้ง

<sup>5</sup> การปฏิรูปการศึกษา : รายงานของคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา, สมาคมผู้บริหารการศึกษาแห่งประเทศไทยจัดพิมพ์ (กรุงเทพฯ : วัฒนาพานิช, 2518), หน้า 6.

อนุกรรมการดำเนินงานฯ คณะ เพื่อรับนิชขอบในการวางโครงการปฏิบัติงานใน  
รายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ รวม 9 เรื่อง คือ

1. เรื่องโครงสร้างระบบบริหารการศึกษาและการกระจายอำนาจ  
การศึกษา

2. เรื่องโครงสร้างเนื้อหาสาระ และกระบวนการเรียนรู้

3. เรื่องครูและบุคลากรทางการศึกษา

4. เรื่องความเสมอภาคทางการศึกษา

5. เรื่องการศึกษาเอกชน

6. เรื่องระดมสรรพกำลังและการลงทุนทางการศึกษา

7. เรื่องการใช้สื่อมวลชนเพื่อการศึกษา

8. เรื่องการศึกษานอกโรงเรียน

9. เรื่องติดตามผลการดำเนินงานปฏิรูปการศึกษา

การปฏิรูปการศึกษาต้องใช้เวลาดำเนินการ ระยะเวลาที่เหมาะสมน่าจะเริ่มดำเนินการเมื่อสิ้น  
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระยะที่ 4 (2520-2524) คือ ปี 2524 แต่ปัจจุบัน  
หน่วยงานที่จัดการศึกษาได้ปรับปรุงรูปแบบและเนื้อหาการทำงานของคนให้สอดคล้องกับ  
หลักการปฏิรูปการศึกษาไปบ้างแล้ว เช่น การปรับปรุงระบบโรงเรียน การปรับปรุง  
การผลิตครู การปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคล เป็นต้น

การจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร

เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2515 การจัดการศึกษาประชาบาลของกรุงเทพ  
มหานคร ขึ้นอยู่กับหลายหน่วยงาน ดังรูปแบบการปกครองซึ่งกล่าวแล้ว ก่อนหน้า  
เทศบาลนครกรุงเทพแบ่งส่วนราชการออกเป็น 8 ฝ่าย ซึ่ง 1 ใน 8 ฝ่ายนี้มีฝ่ายการศึกษา  
และสวัสดิภาพสังคม ประกอบด้วย กองการศึกษาและกองสวัสดิภาพ ต่อมาวันที่ 13 กรกฎาคม  
2516 เมื่อตั้ง ก.ท.ม. แล้ว ได้มีการแบ่งส่วนราชการ ก.ท.ม. ออกเป็น สำนักและ

ฝ่ายต่าง ๆ หน่วยงานจัดการศึกษาขึ้นอยู่กับฝ่ายการศึกษาและบริการชุมชน ประกอบด้วย กองการประถมศึกษา กองการศึกษาพิเศษ กองบริการชุมชนและเยาวชน และ กองวิชาการ วันที่ 22 มีนาคม 2517 มีการปรับปรุงส่วนราชการแบ่งงานออกเป็น 15 สำนัก และ 24 เขต ได้จัดตั้งหน่วยงานจัดการศึกษาโดยเฉพาะ เรียกว่า สำนักการศึกษา ประกอบด้วย สำนักงานเขตอนุการ กองประถมศึกษา กองการศึกษาพิเศษ กองวิชาการ และกองอุปกรณ์และสถานศึกษา วันที่ 13 ธันวาคม 2517 ได้มีการปรับปรุงสำนักการศึกษาอีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้เหมาะสมกับลักษณะของหน่วยงานการศึกษา มีส่วนราชการดังนี้

1. สำนักงานเขตอนุการสำนักการศึกษา
2. หน่วยศึกษานิเทศก์
3. กองโรงเรียน
4. กองวิชาการ<sup>6</sup>

ก่อนตั้ง ก.ท.ม. ปี 2515 เทศบาลนครกรุงเทพ ได้รับโอนโรงเรียนจากกระทรวงศึกษาธิการมาตั้งแต่ปี 2480 จำนวน 47 โรงเรียน และได้สร้างโรงเรียนเพิ่มขึ้นปีละโรง จนถึงปี 2485 มีโรงเรียน 52 โรงเรียน ปี 2487 รัฐบาลมีมติโอนการศึกษาที่เทศบาลจัดอยู่ไปสังกัดกระทรวงศึกษาธิการตามเดิม และได้โอนมาให้เทศบาลจัดอีกในปี 2497 แต่ได้ส่งวนสิทธิไม่โอนโรงเรียน 3 ประเภท คือ

1. โรงเรียนที่จัดเป็นโรงเรียนมัธยมศึกษา
2. โรงเรียนที่อยู่ในโครงการปรับปรุงของ กระทรวงศึกษาธิการและ
3. โรงเรียนที่จัดเป็นตัวอย่างของอำเภอ

ดังนั้น โรงเรียนที่เทศบาลนครกรุงเทพรับมา จึงลดลงเหลือ 30 โรงเรียน

---

<sup>6</sup> กองการเจ้าหน้าที่, สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร, รายงานประจำปี 2517. (อัครสำเนา)



ต่อมาได้ตั้งเพิ่มขึ้นอีก 3 โรง เป็น 33 โรง วันที่ 1 เมษายน 2506 กระทรวง  
ศึกษาธิการ ได้โอนโรงเรียนประชาบาลมาให้อีก 38 โรง รวมเป็น 71 โรง และ  
ในจำนวนนี้ได้เปิดสอน 2 นัด ถึง 55 โรง และเมื่อขยายเขตของเทศบาลออกไป  
เมื่อ 25 มิถุนายน 2508 ได้รับโอนโรงเรียนมาอีก 22 โรง รวมเป็น 93 โรง  
และได้สร้างโรงเรียนเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ปีละ 1-3 โรง จนถึงปี 2514 ก่อนรวมกับ  
เทศบาลนครธนบุรี เข้าเป็นนครหลวง เทศบาลนครกรุงเทพมีโรงเรียนรวม 160  
แห่ง รวมกับของเทศบาลนครธนบุรี 56 โรง เป็น 216 โรง และเมื่อยกฐานะเป็น  
กรุงเทพมหานคร ได้รับโรงเรียนจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครและธนบุรี  
มาเพิ่มอีกเป็น 384 โรง มีครู 7,464 คน นักเรียน 217,200 คน มีห้องเรียน  
6,266 ห้อง<sup>7</sup> การรวมครูจากหลายหน่วยงาน หลายสังกัด เข้ามาอยู่ในองค์การกลาง  
บริหารงานบุคคลใหญ่ ก่อให้เกิดปัญหาหลายด้าน ดังจะไดกล่าวต่อไป

#### ค. ระบบบริหารงานบุคคลฝ่ายครู

##### 1. หลักการและวิธีการ

ในช่วงปี 2515 ถึง 2519 ระบบบริหารงานบุคคลฝ่ายครูได้แปร  
เปลี่ยนไปกับระบบการปกครองที่สำคัญคือ เมืองกลางบริหารงานบุคคลของ  
ข้าราชการกรุงเทพมหานคร เกิดขึ้น โดยเฉพาะข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งครู  
จากองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครและธนบุรี กับพนักงานเทศบาลตำแหน่งครู  
จากเทศบาลนครกรุงเทพและธนบุรี ได้โอนเข้ามาสังกัดองค์การกลางบริหารงานบุคคล  
ใหม่นี้ เหตุการณ์ที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบ  
ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ซึ่งทำให้การบริหารงานบุคคล ซึ่งครุสภาปฏิบัติ  
งานแทน ก.พ. และ ก.จ. อยู่ต้องเปลี่ยนแปลงไปด้วย ดังจะกล่าวในรายละเอียดต่อไป

<sup>7</sup> วัระ คำวิเศษณ์, การนิเทศการศึกษาของกรุงเทพมหานคร,  
(อัครสำเนา)

1. การบริหารงานบุคคลฝ่ายครูของกรุงเทพมหานคร  
 ข้าราชการกรุงเทพมหานครอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบ  
 ข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2516<sup>8</sup> ซึ่งตามกฎหมายนี้รวมข้าราชการ  
 ก.ท.ม. ตำแหน่งครูด้วย

ผู้ควบคุมข้าราชการ ก.ท.ม. คือ องค์การกลางบริหารงานบุคคล  
 ของ ก.ท.ม. มีชื่อว่า คณะข้าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งเรียกโดยย่อว่า "ก.ก."  
 ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน รัฐมนตรีช่วยว่าการ  
 กระทรวงมหาดไทยคนหนึ่ง ตามที่รัฐมนตรีกำหนดเป็นรองประธาน ผู้ว่าราชการ  
 กรุงเทพมหานครเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินห้าคน ซึ่งรัฐมนตรี  
 แต่งตั้งเป็นกรรมการ<sup>9</sup> ปลัดกรุงเทพมหานครเป็นกรรมการและเลขานุการ (ม. 7  
 วรรคแรก)

ก.ก. มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน  
 กำหนดไว้สำหรับ ก.พ. อ.ก.พ. กระทรวง และอ.ก.พ. กรม และมีอำนาจออก  
 กฎ ก.ก. ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดให้ออกกฎ ก.พ.  
 (ม. 7 วรรคที่ 2 และ 3) ฉะนั้นอำนาจหน้าที่สำคัญของ ก.ก. กว้างขวาง ๆ ได้ดังนี้

1) หน้าที่กำหนดและควบคุมมาตรฐาน ได้แก่ การกำหนดอัตรา  
 ตำแหน่ง เงินเดือน วุฒิ หรือเงื่อนไขการบรรจุหลักสูตรและวิธีการสอบของข้าราชการ  
 กรุงเทพมหานคร เป็นต้น

2) ควบคุมความประพฤติ ซึ่งเทียบได้กับ อำนาจกิ่งตุลาการ  
 เกี่ยวกับการพิจารณาโทษทางวินัย

<sup>8</sup> เทศกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 1 ตอนที่ 10(13 กรกฎาคม 2516),  
 หน้า 3. และ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 90 ตอนที่ 84(13 กรกฎาคม 2516).

<sup>9</sup> แต่ตามคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของ ก.ก. เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม  
 2518 มีกรรมการถึง 7 คน อ้างจากหนังสือพิมพ์ประชาธิปไตย(3 กันยายน 2518) หน้า 3.

3) อำนาจในการออกกฎ ก.ก. เพื่อใช้เป็นข้อบังคับในการบริหารงานบุคคล ตามความจำเป็น อำนาจหน้าที่ข้อนี้เทียบได้กับอำนาจกึ่งนิติบัญญัติ

ก.ก. ได้ตั้งอนุกรรมการ ข้าราชการกรุงเทพมหานคร (อ.ก.ก.) เพื่อทำการแทนในเรื่องต่าง ๆ 2 คณะ ดังนี้<sup>10</sup>

(1) อ.ก.ก. เกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบการและวินัยมีอำนาจหน้าที่ทำการแทน ก.ก. เกี่ยวกับการพิจารณาร่างกฎหมายพระราชกฤษฎีกา ร่างกฎ ก.ก. ร่างข้อบังคับ ร่างระเบียบและพิจารณาปัญหาต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร หรือกฎหมายที่ ก.ท.ม. นำมาใช้หรือออกใช้บังคับ และมีอำนาจหน้าที่พิจารณาเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับวินัย และการสั่งให้ข้าราชการออกจากราชการออกควยเหตุอื่น นอกจากกรณีเพื่อรับบำเหน็จบำนาญ เพราะเหตุสูงอายุ และหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ ก.ก. มอบหมาย

(2) อ.ก.ก. เกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน และการสอบ มีอำนาจหน้าที่ทำการแทน ก.ก. เกี่ยวกับการพิจารณาตำแหน่ง และอัตราเงินเดือน หลักสูตรและวิธีสอบเพื่อบรรจุเข้ารับราชการ หลักสูตรและวิธีสอบเพื่อรับทุนไปต่างประเทศ การพิจารณาคณะผู้สำเร็จการศึกษาจากต่างประเทศ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับทะเบียนประวัติข้าราชการ ทำหน้าที่แทน อ.ก.พ. กระทรวงและกรม เกี่ยวกับการเลื่อนชั้น การบรรจุกลับเข้ารับราชการ และมีหน้าที่อื่น ตามที่ ก.ก. มอบหมาย

หน่วยงานช่วยบริหารงานบุคคลหรือองค์การปฏิบัติการบุคคลากรของ ก.ท.ม. คือ กองการเจ้าหน้าที่ และกองฝึกอบรม

<sup>10</sup> สมบูรณ์ อานิกวงศ์ชัย, การปกครองและการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (กรุงเทพฯ : บริษัท ส. พยุงพงศ์ จำกัด, 2517), หน้า 73-74.

กองการเจ้าหน้าที่ของ ก.ท.ม. ปัจจุบันวิวัฒนาการมาจากการเจ้าหน้าที่ แผนกกลาง สำนักปลัดเทศบาลนครกรุงเทพฯ ซึ่งเริ่มเมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 2490 ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นแผนกวินัยและทะเบียนประวัติ สังกัดกองกลาง เมื่อปี 2503 และโดยฐานะเป็นกองการเจ้าหน้าที่ เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2506 ปัจจุบันกองการเจ้าหน้าที่ สังกัดสำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร มีแผนกรื่องานที่รับผิดชอบ 9 งาน คือ

1. งานวิเคราะห์อัตรากำลังและระบบงาน
2. งานการสอบ
3. งานบรรจุและแต่งตั้ง
4. งานความชอบและประเมินสมรรถภาพ
5. งานวินัย
6. งานทะเบียนประวัติ
7. งานการดูจาง
8. งานบุคลากรสัมพันธ์และสวัสดิการ
9. งานเลขานุการ ก.ก.<sup>11</sup>

การจัดหน่วยงานของกองการเจ้าหน้าที่ นับว่าทันสมัยและก้าวหน้ากว่ากองการเจ้าหน้าที่บางกรมในกระทรวงศึกษาธิการ แต่ทุกแผนก (งาน) ก็มีปัญหาเนื่องจาก ก.ท.ม. เพิ่งอยู่ในระยะเริ่มตั้งและเป็นการรวมคนจากหลายสังกัดเข้ามาสู่สังกัดเดียวกัน งานที่นับว่าใหม่คือ งานบุคลากรสัมพันธ์และสวัสดิการ

จากรายงานของกองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร ปรากฏว่า งานบุคลากรสัมพันธ์และสวัสดิการ เป็นหน่วยงานตั้งใหม่ของกองการเจ้าหน้าที่ หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานนี้ดูออกจะใหม่สำหรับ ก.ท.ม.

<sup>11</sup> รายงานประจำปี 2517 ของกองการเจ้าหน้าที่สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร, หน้า 20. (อัครสำเนา)

หรือแม้แต่นายราชการโดยทั่วไป อันที่จริงแล้วงานบุคคลสัมพันธ์ (Public Relations) และงานสวัสดิการนั้นเป็นกระบวนการสำคัญยิ่งประการหนึ่งของการบริหารงานบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการบริหารงานบุคคลของหน่วยราชการหรือวิสาหกิจ หากแต่หาไม่มีใครได้รับความสนใจหรือมองเห็นความสำคัญเท่าที่ควร ในการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งของหน่วยราชการโดยทั่วไป จะเน้นเฉพาะการบริหารงานบุคคลที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ หรืออาจกล่าวได้ว่า เราเน้นองค์การในรูปแบบที่เป็นทางการ (Formal Organization) สำหรับจุดมุ่งหมายของบุคคลสัมพันธ์และสวัสดิการนั้น นอกจากคำนึงถึงองค์การในรูปแบบทางการแล้วยังได้คำนึงถึงพัฒนาองค์การในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ (Informal Organization) ด้วย ทั้งงานด้านบุคคลสัมพันธ์และงานด้านสวัสดิการ ถ้าได้ดำเนินงานอย่างใดแล้ว จะมีส่วนช่วยส่งเสริมเพิ่มพูนขวัญและสมรรถภาพในการปฏิบัติราชการอันจะนำไปสู่เป้าหมายขององค์การในที่สุด นั่นคือ การบรรลุเป้าหมายในการบริหารราชการของ ก.ท.ม.

งานที่เป็นสายงานหลักของบุคคลสัมพันธ์และสวัสดิการ ดังนี้

1. งานบุคคลสัมพันธ์ มีจุดมุ่งหมายที่จะเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดีในระหว่างบรรดาข้าราชการและลูกจ้างของ ก.ท.ม. ความสัมพันธ์ระหว่างเพื่อนร่วมงานหรือระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา มีงานที่จะดำเนินการ 2 อย่าง คือ งานราชการเจ้าหน้าที่และงานหน่วยให้คำปรึกษาหารือ
2. งานด้านสวัสดิการ มีโครงการจัดหาที่อยู่อาศัยให้ข้าราชการชั้นผู้น้อยและลูกจ้างประจำของ ก.ท.ม. กับโครงการสหกรณ์ออมทรัพย์
3. งานด้านธุรการและสารบรรณ ทำงานในคานธุการของกองการเจ้าหน้าที่<sup>12</sup>

<sup>12</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 120.

จากการสังเกตและสัมภาษณ์หัวหน้างานบุคคลสัมพันธ์และสวัสดิการ งาน  
ที่ทำอยู่ประจำคือ งานคานธุกรรมการเท่านั้น ส่วนงานขอ 1 และขอ 2 ยังมีงานน้อย  
ทั้งนี้รอฟังความเห็นชอบของผู้บริหารอยู่ ส่วนสหกรณ์ออมทรัพย์ของครู ก.ท.ม. มี  
สหกรณ์ออมทรัพย์ครูกรุงเทพมหานคร จำกัด

ส่วนกองฝึกอบรมได้ตั้งขึ้นครั้งแรกในระดัับแผนก สังกัดกองการเจ้าหน้าที่  
เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2509 ต่อมาในปี 2516 จึงได้ยกฐานะขึ้นเป็นกอง งาน  
ส่วนใหญ่ยังอยู่ในขั้นเริ่มต้น จึงมีปัญหาาก ตั้งแต่บุคลากร งบประมาณ สำนักงานและ  
ความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นใน ก.ท.ม. ที่ให้การยอมรับว่า กองฝึกอบรมจะจัดอบรม  
บุคลากรในหน่วยงานของหน่วยงานนั้น ๆ ได้ตรงเป้าหมาย ส่วนการฝึกอบรมครูมี  
หน่วยศึกษานิเทศก์ให้การอบรมอยู่แล้ว หัวหน้ากองฝึกอบรมกล่าววา

กองฝึกอบรมมีแนวโน้มที่จะฝึกอบรมครูควย รวมทั้งงานธุรการของโรงเรียน  
ควย และเพื่อใหคลุมงานฝึกอบรมของ ก.ท.ม. ทั้งหมด จะยกฐานะกองเป็น  
สำนักวิจัยและพัฒนาข้าราชการ มีหน่วยงานสังกัด 5 กอง คือ สำนักงาน  
เลขาธิการ กองพัฒนาการบริหาร กองพัฒนาองค์การ กองพัฒนาวิชาการ  
และกองวิจัย<sup>13</sup>

ขั้นตอนอื่น ๆ ของการบริหารงานบุคคลฝ่ายครู ของกรุงเทพมหานคร  
มีลักษณะคล้ายกับข้าราชการฝ่ายอื่น

องค์การกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน

การบริหารงานบุคคลฝ่ายครูในยุครัฐูป นับตั้งแต่ปี 2515 เป็นต้นมา  
แม้จะมีได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างของคุรุสภา แต่แนวความคิดเรื่อง องค์การกลาง

<sup>13</sup> สัมภาษณ์นายสมบุรณ์ ณคุงเจริญ หัวหน้ากองฝึกอบรม สำนักงานปลัด  
กรุงเทพมหานคร ณ ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2519.

บริหารงานบุคคลฝ่ายครู ควรจะแยกต่างหากจากสถาบันอาชีพครู ได้เริ่มมีการวิพากษ์วิจารณ์มากขึ้น โดยเฉพาะในหมู่นักวิชาการบริหารการศึกษา อย่างไรก็ตามจนถึงขณะเขียนวิทยานิพนธ์นี้ โครงสร้างของคุรุสภาก็หาได้เปลี่ยนแปลงไม่ นอกจากมีการเคลื่อนไหวต่าง ๆ เพื่อปรับปรุงโครงสร้างของคุรุสภาให้ดีขึ้น แต่ตรงกันข้ามองค์การกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนคือ ก.พ. ได้เปลี่ยนแนวการบริหารงานบุคคลใหม่ จากระบบชั้นยศมาสู่ระบบการจำแนกตำแหน่ง ก.พ. เริ่มงานนี้มาตั้งแต่คณะรัฐมนตรีได้ลงมติให้สำนักงาน ก.พ. ดำเนินการสำรวจหน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่งต่าง ๆ ในราชการพลเรือนทั่วประเทศ ตั้งแต่วันที่ 21 ธันวาคม 2508<sup>14</sup> และประกาศใช้ระบบจำแนกตำแหน่งเป็นครั้งแรกในสำนักงาน ก.พ. เอง เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2514 จากนั้นได้ประกาศใช้ในกรมต่าง ๆ ที่ ก.พ. ได้กำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนในกรมต่าง ๆ ที่สำรวจแล้วเสร็จ เช่น กรมสรรพากร กรมศุลกากร กรมการขนส่งทางบก กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ เป็นต้น จนถึงวันที่ 9 กันยายน 2518 จึงได้มีการประกาศใช้ทุกหน่วยราชการของราชการ แม้ในบางส่วนราชการ เช่น หน่วยงานบริหารงานท้องถิ่นทุกรูปแบบ และสายงานครูในสถานศึกษาทั้งปวงจะมีได้มีการจำแนกตำแหน่ง ตามขั้นตอนที่พึงกระทำ แท้ก็ได้อनुโลมตามตำแหน่ง และอัตราเงินเดือนที่ควรได้รับตามระดับตำแหน่งและอัตราเงินเดือน พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 บัญชี ก. ทั้งนี้โดยยึดถือเงินเดือนเดิมเป็นหลักในการปรับเข้าสู่ระดับตำแหน่ง และอัตราเงินเดือนใหม่

เนื่องจากคุรุสภา ก.จ. ก.ท. และ ก.ก. ซึ่งรับผิดชอบการบริหารงานบุคคล สายงานครูอนุโลมตาม ก.พ. จึงขอเสนอสาระสำคัญใน พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ดังนี้

<sup>14</sup>สำนักงาน ก.พ. การจำแนกตำแหน่ง (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2510), หน้า คำนำ.

1. เพิ่มบทบาทของ ก.พ. มากขึ้น

อำนาจหน้าที่ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 มีเพียง 8 ข้อ แต่ฉบับใหม่มี 12 ข้อ อำนาจหน้าที่ที่บัญญัติเพิ่มขึ้น คือ เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรี เกี่ยวกับนโยบายการบริหารงานบุคคลและการจัดระบบราชการพลเรือน ม. 8 (1)

รายงานคณะรัฐมนตรีในกรณีที่ศาลทรงชี้พบบัดเปลี่ยนแปลงไปมาก หรือการจัดสวัสดิการสำหรับข้าราชการพลเรือนยังไม่เหมาะสม เพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาในอันที่จะปรับปรุงเงินเดือนหรือเพิ่มค่าครองชีพหรือสวัสดิการสำหรับข้าราชการพลเรือนให้เหมาะสม ม. 8 (6)

รับรองคุณวุฒิของผู้ได้รับปริญญา หรือประกาศนียบัตรวิชาชีพ เพื่อประโยชน์ในการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน และกำหนดเงินเดือนที่ควรได้รับ ม. 8 (9) อำนาจหน้าที่ตามวรรคนี้ เดิม ก.พ. ได้ดำเนินการอยู่แล้ว แต่มิได้บัญญัติไว้ชัดเจน

ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่บัญญัติไว้ในมาตราอื่น แห่งพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น ม. 8 (12)

2. ระบุหน้าที่ของสำนักงาน ก.พ. ไว้แน่ชัด

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 มาตรา 8 กำหนดเพียงว่า "ให้มีเลขาธิการ ก.พ. คนหนึ่งและเจ้าหน้าที่รองลงไปตามสมควร" แต่ตามกฎหมายใหม่นี้ได้ระบุว่า ให้มีสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) โดยมีเลขาธิการ ก.พ. เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการพลเรือน และบริหารราชการของสำนักงาน ก.พ. ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี และให้สำนักงาน ก.พ. มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) เป็นเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงานในหน้าที่ของ ก.พ.
- 2) วิเคราะห์และวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล และการจัดระบบราชการพลเรือน เพื่อเสนอต่อ ก.พ. และผู้ที่เกี่ยวข้อง



3) ประสานงานและดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาข้าราชการ  
พลเรือน

4) จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลใน  
ราชการพลเรือนเสนอต่อ ก.พ.

5) ดำเนินการตามที่ ก.พ. มอบหมาย (ม. 12)

3. องค์ประกอบของคณะบุคคลมีลักษณะเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น

องค์ประกอบของ ก.พ. มีจำนวนเท่ากับกฎหมายเดิม คือ มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานตามเดิม และมีจำนวนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 7 คน ในจำนวนนี้ตามกฎหมายใหม่ได้กำหนดให้แต่งตั้งจากข้าราชการประจำไม่น้อยกว่า 3 คน และใน อ.ก.พ. วิสามัญ ก.พ. ตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาเรื่องอรรถคดีหรือร้องทุกข์ตามกฎหมายใหม่ ก็กำหนดให้ตั้งจากข้าราชการที่ได้รับเลือกจากข้าราชการไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนอนุกรรมการทั้งหมด

การที่กฎหมายได้ระบุให้ผู้ใดปกครอง เข้าไปมีส่วนร่วมรับรู้และรวม  
วินิจฉัยสั่งการใด ๆ ในการบริหารงาน นับว่าได้ใช้วิธีการแบบประชาธิปไตย เพิ่มขึ้นในการบริหารงาน แต่ทั้งนี้เป็นไปในระดับสูง ในระดับ อ.ก.พ. สามัญ ก็น่าจะให้ตัวแทนข้าราชการในส่วนราชการนั้น ๆ เข้าไปเป็นอนุกรรมการด้วย ในเรื่องนี้สมาคมนักบริหารงานบุคคลแห่งประเทศไทยได้เสนอแนะไปยัง ก.พ. แล้ว<sup>15</sup>

4. แยกข้าราชการการเมืองออกไป

ตามกฎหมายฉบับใหม่ได้แยกข้าราชการการเมืองออกต่างหาก ทำให้  
การบริหารงานบุคคลในราชการของไทยเข้าสู่หลักการสากลมากขึ้น หลักนั้นคือ ความ

<sup>15</sup> ผู้เขียนได้เข้าร่วมประชุมทางวิชาการบริหารงานบุคคลของสมาคมนักบริหารงานบุคคลแห่งประเทศไทย ซึ่งจัดขึ้น ณ สำนักงานส่งเสริมเยาวชน เมื่อวันที่ 8 มกราคม 2519.

เป็นกลางทางการเมือง ทำให้การดำเนินงานตามหลักความเสมอภาคในโอกาส  
หลักความสามารถ และหลักยุติธรรม เป็นไปด้วยความสะดวกยิ่งขึ้น เป็นการส่งเสริม  
ระบบคุณวุฒิและระบบอุปถัมภ์ในวงราชการได้ดั่งอย่างมาก และเนื่องจากเป็น  
แนวความคิดใหม่ จึงได้รับการต่อต้านจากนักการเมือง และข้าราชการประจำที่ชอบ  
โตเต่าขึ้นสู่ตำแหน่งสูง โดยวิถีทางการเมืองไม่พอใจ จนถึงกับมีเสียงคัดค้านใน  
แก้ไขกฎหมายฉบับนี้ ในส่วนนี้ในโอกาสต่อไป

### 5. เลิกประเภทข้าราชการพลเรือน

ตามกฎหมายฉบับเดิม ข้าราชการพลเรือนมี 8 ประเภท แต่ตาม  
กฎหมายใหม่ได้ลดไป 2 ประเภท คือ ข้าราชการการเมืองซึ่งแยกตัวออกไปตั้งได้  
กล่าวแล้ว และเลิกประเภทข้าราชการพลเรือนวิสามัญ เนื่องจากเป็นการซ้ำซ้อนกับ  
ดูจางประจำในส่วนราชการต่าง ๆ ตามกฎหมายใหม่ได้บัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาล  
สำหรับข้าราชการพลเรือนวิสามัญ ดังนี้

... สำหรับผู้ที่มีความรู้รับผิดชอบอย่างเดียวกับข้าราชการ  
พลเรือนสามัญ ถ้าผู้นั้นมีคุณสมบัติทั่วไปที่จะเป็นข้าราชการพลเรือนใด มี  
ความรู้ชั้นมัธยมศึกษา และทำงานในหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างเดียวกับ  
ข้าราชการพลเรือนเป็นเวลาติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี ก็ให้ผู้นั้น  
เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ... ม. 116 (3)

ในที่นี้รวมทั้งข้าราชการครูและข้าราชการประเภทอื่นด้วย

### 6. การเปลี่ยนแปลงบทบาท อ.ก.พ. สามัญ

อนุกรรมการข้าราชการพลเรือนสามัญประจำส่วนราชการต่าง ๆ  
ที่เรียกกันย่อ ๆ ว่า อ.ก.พ. กระทรวง อ.ก.พ. กรม อ.ก.พ. จังหวัดนั้น  
เดิม อ.ก.พ. เหล่านี้ให้คณะให้โทษแทนผู้บังคับบัญชาโดยตรงหลายอย่าง เช่น พิจารณา  
รับโอนข้าราชการและบรรจุกลับ พิจารณาเลื่อนชั้นข้าราชการ พิจารณาอนุมัติให้ลงโทษ  
ข้าราชการ เป็นต้น การที่กฎหมายบัญญัติให้ อ.ก.พ. มีหน้าที่ดังกล่าวก็โดยมีความ  
มุ่งหมายที่จะให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการ และเพื่อเป็นประโยชน์ต่อราชการส่วนรวม

แต่ในทางปฏิบัติกลับปรากฏว่า ทำให้มีการขัดความรับผิดชอบ การดำเนินการต่าง ๆ  
 ไม่มีใครรับผิดชอบ หรือแม้แต่จะชี้แจงขอเท็จจริง เหตุผลในการดำเนินการก็ไม่มี  
 เพราะผลออกมาในรูปมติของคณะกรรมการ การพิจารณาก็ล่าช้า กว่าจะเปิดประชุม  
 กรรมการได้ก็เสียเวลามาก ต้องรอให้วันว่างตรงกัน หรือถ้าจะกำหนดวันประชุม  
 ว่างล่วงหน้า แต่พอประชุมกันจริง ๆ ก็ตั้งผู้แทนไปประชุมแทน เช่น ในการประชุม  
 อ.ก.พ. กระทรวง ผู้แทนอธิบดีไม่กล้าไปขุดยพินิจแทนอธิบดีใดหมดทุกอย่างทุกเรื่อง  
 ผลการพิจารณาจึงเป็นไปตามข้อเสนอของกรมเจ้าของเรื่อง ทั้งนี้ก็โดยที่คิดว่าไม่ใช่  
 เรื่องของตนเอง และหวังว่าเมื่อถึงคราวที่เป็นเจ้าของเรื่อง เสนอให้ อ.ก.พ.  
 กระทรวงพิจารณาบ้างก็คงจะไม่มีใครคัดค้าน

กฎหมายใหม่จึงได้เปลี่ยนแปลงบทบาทของ อ.ก.พ. เสียใหม่ ให้เป็น  
 ที่ปรึกษาของหัวหน้าส่วนราชการ ให้หัวหน้าส่วนราชการมีหน้าที่รับผิดชอบตามหลักการ  
 บริหารงานแผนใหม่ แต่เพื่อให้มีระบบตรวจสอบและดวงคู่กัน กฎหมายจึงบัญญัติ  
 ให้มีการอุทธรณ์ การร้องทุกข์ และการฟ้องร้องศาลปกครองขึ้น

7. ศาลปกครอง

ศาลปกครองเป็นแนวความคิดใหม่ในระบบราชการไทย และกระบวนการ  
 การยุติธรรมในประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517  
 มาตรา 212 บัญญัติว่า "ศาลปกครองและศาลในสาขาแรงงาน สาขาภาษี หรือสาขา  
 สังคม จะตั้งขึ้นได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ" เกี่ยวกับศาลปกครองตามพระราชบัญญัติ  
 ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 107 สรุปความว่า "ข้าราชการ  
 ที่ถูกสั่งลงโทษ มีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายใน 1 เดือน นับแต่วันที่ได้รับ  
 ทราบคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้บังคับบัญชา หรือของ ก.พ. แล้ว" กล่าวคือ การอุทธรณ์  
 ในกรณีถูกลงโทษสถานเบา คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน ข้าราชการ  
 อุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชา คือ อธิบดีหรือปลัดกระทรวง ส่วนการอุทธรณ์ในกรณีถูกลงโทษ  
 สถานหนัก คือ ให้ออก ปลดออก ไล่ออก จากราชการ ให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. และถ้าไม่

พอใจควินิจนัยอุทธรณ์ดังกล่าว ก็ฟ้องร้องต่อศาลปกครอง แต่สิทธิการฟ้องต่อศาล  
ปกครอง ขณะนี้ยังมีได้บังคับใช้ เนื่องจากยังมีใ้มีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองขึ้น  
การตั้งศาลปกครองนี้เราได้แนวความคิดมาจากฝรั่งเศสและอังกฤษ  
เนื่องจากประเทศทั้งสองประสบปัญหาความคืบประสิทธิภาพในระบบราชการมาก่อน  
จึงได้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นในปี ค.ศ. 1799 และ ค.ศ. 1968 ตามลำดับ<sup>16</sup> การ  
จัดตั้งศาลปกครองขึ้น นับเป็นส่วนหนึ่งในการปฏิรูประบบราชการ

8. ความคล่องตัวในการปรับอัตราเงินเดือนและการเพิ่มค่าครองชีพ  
ตามกฎหมายเดิมการปรับอัตราเงินเดือนแต่ละครั้ง ต้องตราเป็น  
พระราชบัญญัติ ซึ่งต้องผ่านรัฐสภา แต่ตามกฎหมายใหม่ การปรับอัตราเงินเดือนตาม  
กฎหมายใหม่ เพียงตราเป็นพระราชกฤษฎีกาจะใช้บัญชีใดใน 6 บัญชีเงินเดือน ก็  
สามารถที่จะใช้บังคับได้ทันที ซึ่งแต่ละบัญชีได้กำหนดระดับตำแหน่งและอัตราเงินเดือน  
ไว้เรียบร้อยแล้ว ซึ่งแต่ละบัญชีมีเงินสูงกว่าบัญชีต้นประมาณ 5 % การกำหนดบัญชี  
เงินเดือนดังกล่าวนี้ว่าเหมาะสมยิ่งในการเพิ่มรายได้ของข้าราชการให้ทันกับค่า  
ครองชีพที่สูงขึ้น

ในกรณีที่ค่าครองชีพเพิ่มขึ้น กฎหมายใหม่ให้อำนาจออกพระราช  
กฤษฎีกา ให้ข้าราชการพลเรือนอาจได้รับเงินเพิ่ม ค่าครองชีพชั่วคราวตามภาวะ  
เศรษฐกิจ

#### 9. การเลิกชั้นยศ

หัวใจของการบริหารงานบุคคลในระบบเดิม คือ การกำหนดชั้นยศติดตัว  
ข้าราชการ ดังนั้น การบรรจุ แต่งตั้ง การรับเงินเดือน และสวัสดิการต่าง ๆ จึงเป็นไป  
ตามชั้นยศ เมื่อประกาศใช้ระบบจำแนกตำแหน่ง ระบบชั้นยศก็หมดไปโดยปริยาย ลักษณะ

<sup>16</sup>นิรันดร์ บรรดาศักดิ์, "ศาลปกครอง," มิตรครู ปีที่ 18 ฉบับที่ 6  
(ปีที่ 31 มีนาคม 2519), หน้า 40-43.

ใหม่ที่เกิดขึ้นของชั้นของข้าราชการ (ในแนวความคิดที่ว่ายังคงมีชั้น) มีใช้ชั้นยศที่  
ติดตัวข้าราชการ แต่เป็นชั้นของตำแหน่งซึ่งเรียกวาระดับตำแหน่ง ซึ่งมีถึง 11 ระดับ

#### 10. การไ้ระบบจำแนกตำแหน่ง

การไ้ระบบจำแนกตำแหน่งเป็นหัวใจของกฎหมายฉบับใหม่ การ  
บริหารงานบุคคลทุกชั้นตอนในยุคนใหม่ จะใช้ตำแหน่งเป็นหลัก ไม่ว่าจะเป็นการบรรจุ  
แต่งตั้ง รับเงินเดือน เลื่อนเงินเดือน เลื่อนระดับตำแหน่ง การสับเปลี่ยนนักบริหาร  
ต้องยึดถือหลัก "ถางงานเท่ากันเงินทองเท่ากัน" และ "หลักการใช้คนให้ถูกกับงาน"

#### 11. การพัฒนาข้าราชการ

ในระบบคุณธรรมหลักหนึ่งที่ยึดถืออยู่เสมอคือ หลักความสามารถ  
ซึ่งนี้จุดมุ่งหมายให้ใครคนใดมีความรู้ ความสามารถเขามาจับมือในตำแหน่งต่าง ๆ  
องคการกลางบริหารงานบุคคล และหน่วยงานที่ไ้บุคคลากร จึงต้องมีการพัฒนาข้าราชการ  
อยู่เป็นประจำ ตามกฎหมายใหม่จึงได้กำหนดให้ ก.พ. มีหน้าที่ประสานงาน  
และดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาข้าราชการพลเรือน (ม. 12 (3))

#### 12. การร้องทุกข์

การร้องทุกข์เป็นกลไกใหม่ตามกฎหมายใหม่นี้ อันจะเป็นหลัก  
ประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการมากยิ่งขึ้น การร้องทุกข์ทำได้ในกรณีไ้ข้าราชการ  
เห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อคนโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และระเบียบ  
แบบแผน แต่ทั้งนี้มิใช่เรื่องที่ได้สิทธิในเรื่องการอุทธรณ์ (เก็บความจาก ม. 102)

ข้าราชการสามารถร้องทุกข์เกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ อาทิ การสอบ  
การบรรจุและแต่งตั้ง การเลื่อนเงินเดือน การเลื่อนตำแหน่งหรือลดตำแหน่ง การ  
โยกย้าย การศึกษาและการอบรม ตลอดจนเรื่องอื่น ๆ<sup>17</sup>

<sup>17</sup>สมาน รังสิโยภุณ, "การร้องทุกข์," วารสารข้าราชการ ปีที่ 20  
ฉบับที่ 3 (มีนาคม, 2518), หน้า 56-59.

สายงานครูกับระบบจำแนกตำแหน่ง

ตามมาตรา 110 แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน บัญญัติ  
ว่า

การกำหนดตำแหน่ง การให้ได้รับเงินเดือน การบรรจุ การแต่งตั้ง การ  
เลื่อนชั้นเงินเดือน วินัยและการรักษาวินัย การออกจากราชการ การร้อง  
ทุกข์และการอุทธรณ์ของข้าราชการครู ให้เป็นไปตามลักษณะ 3 เว้นแต่  
กระทรวงเจ้าสังกัดจะได้อำนาจความตกลงกับ ก.พ. กำหนดดังกล่าวนั้น  
อื่น แลดูรายงานคณะรัฐมนตรีที่นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงตราเป็น  
พระราชกฤษฎีกา

ในวันที่ 8 ตุลาคม 2518 จึงได้มีประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบ  
ข้าราชการครู พ.ศ. 2518 โดยให้มีผลบังคับใช้ย้อนหลังตั้งแต่วันที่ 30 กันยายน  
2518 สายงานครูขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ก็ได้มีการกำหนดตำแหน่งข้าราชการ  
ส่วนจังหวัด พร้อมทั้งมาตรฐานกำหนดตำแหน่งสายงานครูสอนให้จังหวัดต่าง ๆ ถือปฏิบัติ  
และให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 30 กันยายน 2518 เช่นกัน สายงานครูของกรม  
มหานคร เป็นไปตามมติ ก.ก. ส่วนของ ก.ท. ในขณะที่ทำการวิจัยนี้ ยังมีได้กำหนด  
ตำแหน่งตามระบบใหม่

การกำหนดสายงานครูของแต่ละองค์การกลางบริหารงานบุคคลนั้น แม้จะ  
ใช้บัญชีอัตราเงินเดือนเดียวกัน แต่การกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนแตกต่างกันไป  
จึงก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ว่าไม่ให้ความยุติธรรมแก่ครู จึงได้มีความเคลื่อนไหวที่  
จะปรับปรุงกฎหมาย เกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งสายงานครูใหม่ ซึ่งจะได้ออกต่อไป

ครูสภา กับ ก.พ. และ ก.จ.

ครูสภา เป็นองค์การกลาง บริหารงานบุคคลฝ่ายครู เฉพาะที่พระราชบัญญัติ  
ครู พ.ศ. 2488 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2509 ให้อำนาจไว้ว่า ปฏิบัติ  
ตามกฎหมายว่าด้วย ระเบียบข้าราชการพลเรือนแทน ก.พ. และกฎหมายว่าด้วยระเบียบ

บริหารราชการส่วนจังหวัดแทน ก.จ. (ม. 6 (7)(8)) ดังนั้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลง  
 กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ครูสภาที่ต่องอนุมัติตามกฎหมายใหม่นี้  
 แม้ในกฎหมายใหม่ไ้ระบุแน่ชัดว่า "ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยครู" เช่น  
 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 แต่ในพระราชกฤษฎีกา  
 ว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2518 มาตรา 8 ก็ไ้ระบุให้อำนาจครูสภา  
 ไว้ดังนี้ "ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยครู การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนชั้น  
 เงินเดือน วินัยและการรักษาวินัย การออกจากราชการ การร้องทุกข์ และการ  
 อุดหนุนของข้าราชการครู ให้เป็นไปตามลักษณะ 3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ  
 ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 โดยอนุโลม" ตามพระราชกฤษฎีกานี้ไ้กำหนด  
 ตำแหน่งข้าราชการครูออกเป็น 2 สาย คือ ตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้สอน ซึ่งมี 8  
 ตำแหน่ง กับ ตำแหน่งเกี่ยวกับการให้การศึกษา ซึ่งมี 14 ตำแหน่ง ในแต่ละสาย  
 ไ้มีมาตรฐานกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนไว้อย่าง (ดูตารางหน้า 389-390)

ตารางเปรียบเทียบ P.C. ครูระหว่างข้าราชการครูกับครูองค์การฯ

วุฒิ	ข้าราชการครู	ระดับ	ระดับ	ครูองค์การฯ	วุฒิ
ป.กศ.	ครูผู้ช่วย	1-2	1	ครู 1	ป.กศ.
ป.กศ. สูง	ครู	2-4	2	ครู 2	ป.กศ. + 2 ปี
กศ.บ., ค.บ., ศก.บ., ...บ.	อาจารย์ 1	3-5	3	ครู 3	ป.กศ.สูง, ป.ม. กศ.บ.
กศ.บ. + 5 ปี กศ.ม. + 4 ปี	อาจารย์ 2 ผู้ช่วยศาสตราจารย์	5-6	3	ครู 3	กศ.บ.
อาจารย์ 2 + 3 ปี อาจารย์ 1 + 8 ปี	อาจารย์ 3	6-7	4	ครู 4	กศ.ม.
กศ.ค. + 3 ปี กศ.ม. + 7 ปี กศ.บ. + 10 ปี	รองศาสตราจารย์	7-8	5	ครู 5	หัวหน้าวิชาใน โรงเรียนไม่น้อยกว่า 16 ห้องเรียน
กศ.ค. + 5 ปี กศ.ม. + 10 ปี กศ.บ. + 15 ปี	ศาสตราจารย์	7-9			

สายครู

สายครู



ตารางเปรียบเทียบ P.C. ครูระหว่างข้าราชการครูกับครูองค์การฯ

สายบริหาร

วุฒิ	ข้าราชการครู	ระดับ	ระดับ	ครูองค์การฯ	วุฒิ
ป.กศ.สูง (พละนามัย)	สารวัตรนักเรียน	1-3			ไม่ระบุวุฒิ ขอให้เทียบตำแหน่ง
ป.กศ.สูง + 2 ปี	ผู้ช่วยครูใหญ่	2-4	2-5	ครู 2 ถึงครู 5 (ผู้ช่วยครูใหญ่)	และอัตราเงินเดือนเดิมเป็นเกณฑ์
กศ.บ. + 2 ปี ป.กศ.สูง + 3 ปี	ครูใหญ่/ศึกษา นิเทศก 1 ผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่	3-5	3-6	ครู 3 ถึงครู 6 (ผู้ช่วยครูใหญ่หรือครูใหญ่)	
กศ.บ. + 4 ปี ผช.ศอ. + 2 ปี	อาจารย์ใหญ่/ ศน.2/ผช.ศจ./ ผช.ผอ.โรงเรียน	5-6			
กศ.บ. + 12 ปี ศน.2 + 5 ปี อจ.2 + 7 ปี	ผู้อำนวยการ	7			
ศอ. + 2 ปี	ศึกษาธิการจังหวัด ศน.3	6-7			
ผช.ศอ. + 2 ปี	ศึกษาธิการอำเภอ	4-5			
พ.ม. + 2 ปี กศ.บ. + 1 ปี ป.กศ.สูง + 3 ปี	ผช.ศอ.	3-4			

สายบริหาร

ส่วนการกำหนดตำแหน่งครูของข้าราชการส่วนจังหวัด ตำแหน่งครูของ  
องค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ ( ครองคร่า ) ก็ได้มีการกำหนดตำแหน่งและ  
อัตราเงินเดือนขึ้นแล้วเช่นกัน แต่ต่างจากข้าราชการครู ทั้งการเรียกชื่อตำแหน่งและ  
ระดับเงินเดือน ( ดูตารางหน้า 412 ประกอบ ) ความแตกต่างดังกล่าวก่อให้เกิดความ  
ยุ่งยากแก่หน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ ครูสภา ซึ่งเป็นผู้ใช้กฎหมายแทน ก.พ. และ ก.จ.  
เนื่องจากมีผู้ร้องเรียนว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม จากการปรับใช้กฎหมายดังกล่าวทั้ง  
ทางหน้าหนังสือพิมพ์ และทางครูสภา ผู้ที่ไม่พอใจการปรับใช้กฎหมาย พอจะแบ่งได้  
4 กลุ่ม

1. กลุ่มครองคร่า ฯ เมื่อเปรียบเทียบกับข้าราชการครูว่า ทำไมจึง  
ไปสิ้นสุดเพียงระดับ 6
2. กลุ่มตำแหน่งสายบริหารของข้าราชการครู เมื่อเปรียบเทียบกับ  
สายงานสอน
3. กลุ่มสายงานสอนเอง เมื่อเปรียบเทียบกับเพื่อนซึ่งอยู่สายเดียวกัน  
แต่ต่างระดับสถานศึกษา
4. กลุ่มข้าราชการพลเรือนในกระทรวงศึกษาธิการ เมื่อเปรียบเทียบกับ  
ข้าราชการครู

ผู้ที่ไม่พอใจจึงมีปฏิกริยาออกมาต่าง ๆ ตั้งแต่พากษ์วิจารณ์ในกลุ่ม  
ของตน ร้องเรียนผู้บังคับบัญชา ร้องเรียนสื่อมวลชน ตลอดจนครูสภา จนในที่สุด  
ครูสภาจึงต้องตั้งกรรมการขึ้น 2 ชุด ชุดแรกคือ คณะอนุกรรมการ การกำหนดตำแหน่ง  
และการใช้วุฒิสำหรับข้าราชการครู ชุดที่สองคือ คณะอนุกรรมการเกี่ยวกับตำแหน่งและ  
อัตราเงินเดือน ซึ่งแต่งตั้งมาจากส่วนราชการทุกส่วนที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการใช้ครู<sup>18</sup>

<sup>18</sup> คำสั่งครูสภาที่ 17/2519 เรื่องแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเกี่ยวกับตำแหน่งและ  
อัตราเงินเดือน มีนายเอื้อ วิชัยดิษฐ์ เป็นประธาน หัวหน้าฝ่ายงานข้าราชการและการ  
โรงเรียนราษฎร์ เป็นเลขานุการ คำสั่งนี้ นายประชุม รัตนเพียร รัฐมนตรีว่าการกระทรวง  
ศึกษาธิการ เป็นผู้ลงนามเมื่อวันที่ 8 เมษายน 2519 กรรมการชุดนี้มี 14 คน. ( จากเพิ่ม  
คำสั่งครูสภา พ.ศ. 2519 )

การบริหารงานบุคคลฝ่ายครูตามแนวปฏิรูปการศึกษา

การบริหารงานบุคคลฝ่ายครูตามแนวปฏิรูปการศึกษาเป็นไปตามโครงสร้างระบบบริหารการศึกษาและการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา ซึ่งมีหลักการที่สำคัญคือ

1. เอกภาพในการบริหารการศึกษา
2. การเสริมสร้างการปกครองระบบประชาธิปไตย โดยมุ่งเป็นการกระจายอำนาจ
3. ให้ระบบบริหารการศึกษาเสริมสร้างความเสมอภาคในสิทธิโอกาส และการจะมีส่วนได้รับความสนับสนุนทางการศึกษา
4. การสนองตอบต่อความต้องการทางการศึกษาของท้องถิ่น ซึ่งมีลักษณะต่าง ๆ กัน
5. อยู่ในวิสัยสมารถที่จะร่วมมือประสานนโยบายและการบริหารทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษาโดยเฉพาะ และกิจกรรมอื่น ๆ
6. การวินิจฉัยตัดสินปัญหาโดยองค์คณะบุคคล
7. การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับภาระและมีส่วนร่วมในการบริหารศึกษามากขึ้น เพื่อเป็นการระดมสรรพกำลังและทรัพยากร

การบริหารงานบุคคลฝ่ายครู ดำเนินไปตามหลักการดังกล่าว ตามรายงานของคณะอนุกรรมการเรื่อง โครงสร้างระบบบริหารการศึกษาและการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา ที่เสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา มีดังนี้

- 1) ให้แยกระบบบริหารงานบุคคลฝ่ายครูออกจากระบบบริหารงานบุคคล ฝ่ายข้าราชการสามัญและข้าราชการท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารงานบุคคลฝ่ายครูอยู่ในบุคลากรฝ่ายการศึกษาโดยเฉพาะ ไม่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างครูสังกัดองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น รูปแบบต่าง และข้อสำคัญสายงานครูมีลักษณะจำแนกโดยชั้น (Rank Classification) มิใช่เป็นลักษณะจำแนกตำแหน่งอย่างข้าราชการประจำประเภทอื่น

2) ให้มีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลฝ่ายครูโดยเฉพาะ ในระดับชาติหรือองค์การกลางบริหารงานบุคคลเรียกว่า คณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) ในระดับท้องถิ่นหรือองค์การปฏิบัติการบริหารงานบุคคล เรียกว่า คณะกรรมการข้าราชการครูจังหวัด (ก.ค. จังหวัด) ก.ค. และ ก.ค. จังหวัด บริหารงานบุคคลฝ่ายครูที่ทำการสอนในสถานศึกษาที่ต่ำกว่าอุดมศึกษา ส่วนการบริหารงานบุคคลฝ่ายการศึกษาทุกสายงานในสถานศึกษาระดับอุดมศึกษา มีคณะกรรมการอีกคณะหนึ่งเรียกว่า คณะกรรมการข้าราชการสถาบันอุดมศึกษา (ก.ศ.)

3) ก.ค. ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการศึกษา เป็นประธาน ปลัดกระทรวงการศึกษาเป็นรองประธาน เลขานุการคณะกรรมการข้าราชการครูเป็นกรรมการและเลขานุการ นอกจากนี้ให้มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอีกไม่ต่ำกว่า 9 คน และไม่เกิน 15 คน สำหรับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิคัดเลือกมาจากหน่วยงานที่ใช่ครู หน่วยงานที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษา และหน่วยงานบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานเหล่านี้ อาทิ กรมการปกครอง คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ก.พ. เป็นต้น

ก.ค. มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายการบริหารงานบุคคล กำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือน ตลอดจนพิจารณาและกำหนดคุณวุฒิของข้าราชการครูระดับต่ำกว่าอุดมศึกษา

4) คณะกรรมการข้าราชการครูจังหวัด (ก.ค. จังหวัด) คือ องค์การปฏิบัติการบุคคล ฝ่ายครูที่ต่ำกว่าระดับอุดมศึกษาในจังหวัดหนึ่ง ๆ มีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นประธาน เลขานุการคณะกรรมการศึกษาจังหวัดเป็นรองประธาน หัวหน้ากองการเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานท้องถิ่นเป็นกรรมการและเลขานุการ และมีกรรมการอื่น ๆ อีกตามความเหมาะสมและตามความจำเป็น

ก.ค. จังหวัด มีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ ก.ค. กำหนดไว้ รวมทั้งที่ใครมอบหมายให้จัดทำด้วย การดำเนินงานส่วนใหญ่จะสิ้นสุดในระดับจังหวัด

ส่วนการโอนย้ายข้าราชการในระดับสูงระหว่างจังหวัด ให้ทำความตกลงกันระหว่างจังหวัดก่อนแล้วเสนอใน ก.ค. อนุมัติ

5) คณะกรรมการข้าราชการอุดมศึกษา (ก.ศ.) ทำหน้าที่รับผิดชอบการบริหารงานบุคคลข้าราชการสถาบันอุดมศึกษาทั้งที่สอนในระดับต่ำกว่าปริญญาและปริญญา และข้าราชการทบวงอุดมศึกษา

ก.ศ. ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาเป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการทบวงอุดมศึกษาเป็นรองประธาน ปลัดทบวงอุดมศึกษาเป็นกรรมการและเลขาธิการ และมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีกระหว่าง 9-15 คน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหนึ่ง แต่งตั้งจากตัวแทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และอีกไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเป็นผู้ที่ประชุม อ.ก.ศ. สถานศึกษาเสนอชื่อต่อรัฐมนตรีว่าการทบวงอุดมศึกษา เพื่อนำเสนอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

ก.ศ. มีอำนาจหน้าที่กำหนดเกณฑ์มาตรฐานกลางที่สถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ ควรใช้ร่วมกัน อันได้แก่การจำแนกตำแหน่ง การพิจารณาคุณวุฒิ การเลื่อนขั้นเงินเดือน เลื่อนขั้น และเลื่อนระดับวิทยฐานะ ตลอดจนเรื่องวินัย จรรยาแห่งวิชาชีพและจริยธรรม การดำเนินงานตามเกณฑ์มาตรฐานจะมอบให้องค์การบริหารงานบุคคลระดับสถานศึกษารับผิดชอบมากที่สุด

6) เปลี่ยนแปลงโครงสร้างของครุสภา

ครุสภาที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 ทำหน้าที่ทั้งบริหารงานบุคคลฝ่ายครูแทน ก.พ. และ ก.จ. และทำหน้าที่เป็นสถาบันอาชีพครูอยู่บางส่วน ตามองในแง่การวางจ้างแรงงานเป็นทั้งตัวแทนนายจ้าง ครู และตัวแทนของครู ซึ่งเป็นลักษณะที่มีความขัดแย้งอยู่ในตัว จึงทำให้ครูขาดการพิทักษ์รักษาสิทธิและผลประโยชน์ของครูอย่างแท้จริง คณะอนุกรรมการฯ จึงเสนอให้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างของครุสภา จัดแยกการบริหารงานบุคคลของครูออกไปเป็น ก.ก. และ ก.ศ. และเสนอให้ครุสภาทำหน้าที่เฉพาะสถาบันทางวิชาชีพครู แบบเดียวกับเนติบัณฑิตยสภาและแพทยสภา กล่าวคือ ทำหน้าที่ออกใบอนุญาตให้ประกอบอาชีพครูหรือบุคลากรทางการศึกษา

ครูสภาตามโครงสร้างใหม่เป็นองค์การที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย  
คุ้มครองอาชีพครู มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีสาขาตามจังหวัดต่าง ๆ และไม่เป็นหน่วยงาน  
ทางราชการ<sup>19</sup>

แผนภูมิ แสดงโครงสร้างระบบบริหารงานบุคคลตามข้างตน

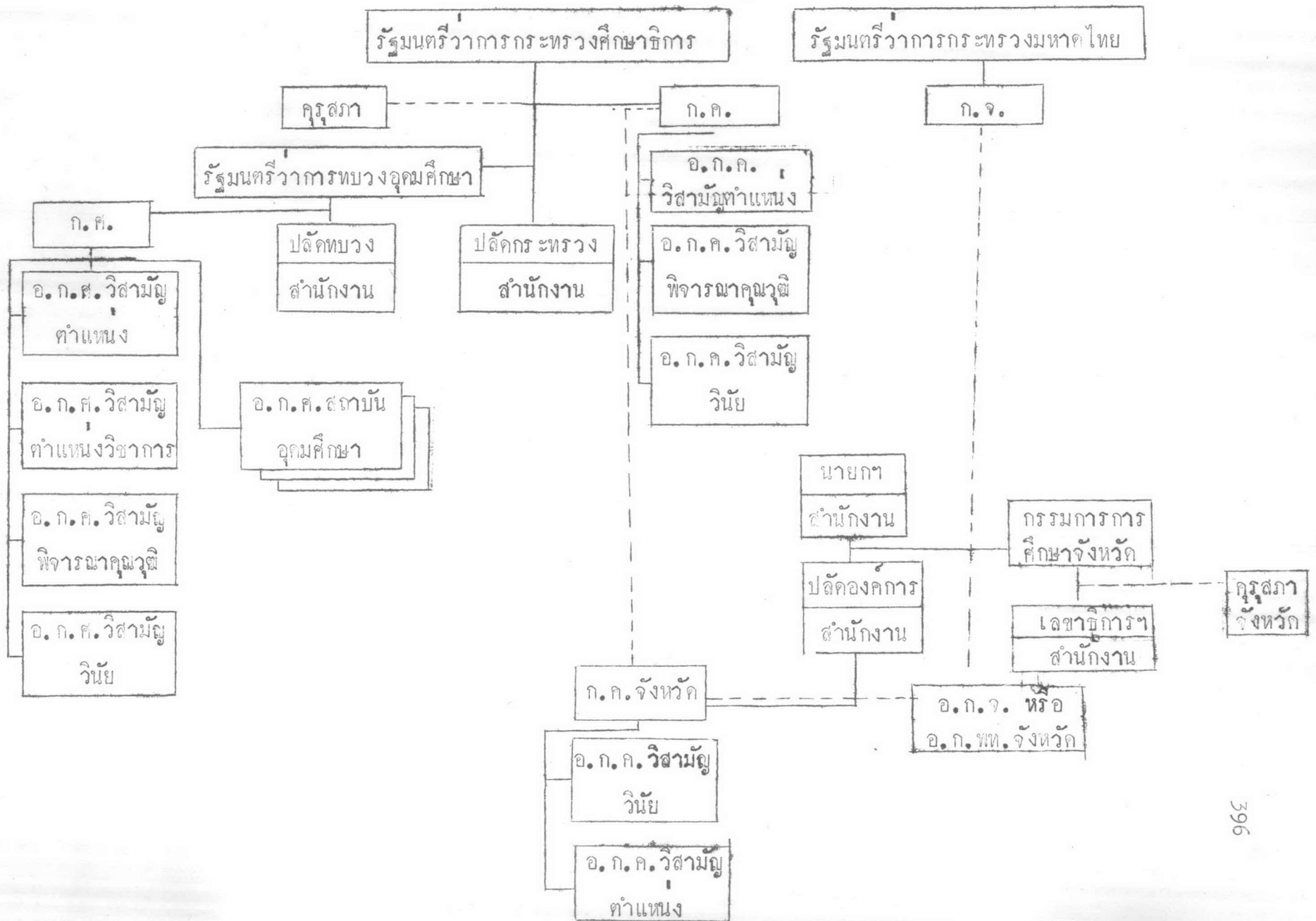
สี่สี่<sup>20</sup>  
มีดังนี้

---

<sup>19</sup>สรุปจาก รายงานของอนุกรรมการเรื่อง โครงสร้างระบบบริหารการ  
ศึกษาและการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา เสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูปการ  
ศึกษา ในที่ประชุมครั้งสุดท้าย ณ โรงแรมบางแสน เมื่อ 16-18 กรกฎาคม 2519  
สรุปมาเฉพาะระบบบริหารงานบุคคล หน้า 18-21. (อัดสำเนา)

<sup>20</sup>เรื่องเดียวกัน, เอกสารผนวกที่ 4.

เอกสารแนบที่ 4 โครงสร้างระบบงานบุคคล



## การปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยครู

ในช่วงตั้งแต่ปี 2515 เป็นต้นมา การเสนอแนะปรับปรุงโครงสร้างของครูสภา เป็นไปอย่างกว้างขวาง ข้อเสนอแนะนี้มาจากสมาชิกครูสภาเอง นักวิชาการ ตลอดจน ผู้ที่เกี่ยวข้องของหัวใจในการศึกษาแห่งชาติ ครูสภา เป็นสภาทางวิชาชีพที่แปลกกว่าสภาอื่น ๆ ทั้งในต่างประเทศและในเมืองไทยเอง ที่แปลกกว่าเพราะไปทำหน้าที่ในการบริหารงาน บุคคลด้วย นายทวี บุญยเกต ได้บันทึกเรื่องพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 ไว้ว่า

...หลักการใหญ่ของพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 นี้ เพื่อให้มี ครูสภาขึ้น และมีหลักการซึ่งเป็นสาระสำคัญ 3 ประการ คือ

1. เพื่อให้ความคิดเห็น เป็นสภาที่ปรึกษาและรักษานโยบายการศึกษาของชาติ
2. เพื่อช่วยยกฐานะครู
3. ทำหน้าที่แทน ก.พ.....<sup>21</sup>

นายทวี บุญยเกต ได้อธิบายหลักการทั้ง 3 ข้อ อย่างละเอียดและได้สรุป ประโยชน์ของพระราชบัญญัติครูว่า ข้อ 1 เป็นประโยชน์ของชาติเป็นส่วนรวม ข้อ 2 เป็นประโยชน์โดยตรงของครู ข้อ 3 เพื่อความสะดวกในการบังคับบัญชา<sup>22</sup>

ถ้าพิจารณาครูสภาเมื่อ 30 ปีที่แล้ว ก็เหมาะสมกับสภาพของสังคมไทยในสมัยนั้น เนื่องจากสภาการศึกษาแห่งชาติ ยังไม่มีครูสภายังทำหน้าที่คล้ายสภาการศึกษาแห่งชาติ และเป็นลักษณะการบริหารงานแบบประชาธิปไตย ที่ให้สมาชิกเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบ ในนโยบายและการวินิจฉัยสั่งการ ครูสภาช่วยยกฐานะครู เนื่องจากครูส่วนใหญ่ คือ ครูประชาบาล มิได้เป็นข้าราชการและมีรายได้น้อย ส่วน ก.พ. เอง ก็ยังขาดประสิทธิภาพ

<sup>21</sup> วิทยากรย์ เล่ม 45 ตอนที่ 2 พ.ศ. 2489, หน้า 4 บันทึกนี้ลง วันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2489.

<sup>22</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 45.



ในการบริหารงาน ครุสภาจึงปฏิบัติงานแทน แต่ในปัจจุบันครูที่เป็นข้าราชการทั้งหมด ได้รับสวัสดิการต่าง ๆ เช่นเดียวกับข้าราชการทั่วไป ก.พ. และ อ.ก.พ. สามีญต่างก็เข้าใจในงานของตนดีพอควร ประกอบกับความรู้ ความเข้าใจในการบริหารราชการและการบริหารงานบุคคลในวงราชการมีมากขึ้น จึงมีผู้เสนอแนะให้เปลี่ยนโครงสร้างของครุสภาตลอดมา การเสนอแนะนี้มาตลอดตั้งแต่แรกตั้งครุสภาแล้ว เช่นในปี พ.ศ. 2490 รัฐสภาได้อภิปรายพระราชบัญญัติถึง 3 ฉบับคือ

1. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายครู
2. พระราชบัญญัติครุสภา พ.ศ. 2490
3. พระราชบัญญัติสมาคมครู<sup>23</sup>

แต่พระราชบัญญัติทั้ง 3 ฉบับมิได้ผ่านรัฐสภา พระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 จึงยังคงใช้กันอยู่จนทุกวันนี้

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2512 เป็นต้นมา ดร. ภิญโญ สาทร นักวิชาการสาขาบริหารการศึกษา ได้เสนอแนวความคิดให้เห็นชัดเจนว่า ควรเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของครุสภาให้แยกการบริหารงานบุคคล และสถาบันวิชาชีพออกจากกัน แต่ก็เป็นแนวความคิดที่ส่งผลไปสู่แนวปฏิบัติได้ชามาก จนหลังจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 แล้ว บรรยากาศทางการเมืองเป็นแรงกระตุ้นให้มีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยครูรวดเร็วขึ้น แต่ก็ได้เปลี่ยนหลักการเดิมไม่ นอกจากข้อเสนอแนะของคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษาตั้งใดกวดแล้ว

ในวันที่ 14 มกราคม 2514 ได้มีการอภิปรายเรื่อง "อนาคตครุสภา" ที่วิทยาลัยวิชาการศึกษาประสานมิตร ในการอภิปรายครั้งนี้ผู้อภิปรายอ้างว่า ครุสภาตั้งขึ้นมาเพื่อรักษาผลประโยชน์ของครู แต่ปรากฏว่าในการบริหารงานแท้จริงแล้ว ครุสภากลายเป็นหน่วยงานที่กดขี่และปิดบังผลประโยชน์ของครู และในวันที่ 16 มกราคม

<sup>23</sup> วิทยากรย์ เลม 46 (กันยายน 2490) บทความพิเศษหน้า ก.-จ.

2517 ซึ่งเป็นวันครู ศูนย์นักศึกษาคูครูแห่งประเทศไทยและสหภาพครูแห่งประเทศไทย ไต่ถามใจมตี และออกแถลงการณ์โดยมีสาระสำคัญในทำนองเดียวกัน พร้อมทั้งทำหนังสือกราบเรียนนายกรัฐมนตรี มีขอเรียกร้อง 2 ข้อ คือ

1. ให้แก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกพระราชบัญญัติครู
2. ให้มีการเลือกตั้งผู้แทนครู ซึ่งไม่ใช่ผู้บริหารโดยเร็ว เพื่อพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติครูฉบับใหม่ แลวนำเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อพิจารณานำ มาใช้เป็นกฎหมายของครุต่อไป<sup>24</sup>

ถ้าวิเคราะห์งานของครุสภาในรูปแบบสถาบัน จะได้สถาบัน 3 ประเภท ซึ่งอยู่ในหน่วยงานเดียวกัน ได้แก่

1. สถาบันบริหารงานบุคคลกลาง
2. สถาบันวิชาชีพ
3. สถาบันรักษานโยบายชน

ครุสภาได้ให้ความสำคัญของงานทั้ง 3 สถาบันดัดกันมาตามลำดับ สถาบันรักษานโยบายชนครุสภาทำน้อยที่สุด โดยเฉพาะครูโรงเรียนราษฎร์และครู เทศบาล ซึ่งเป็นสมาชิกครุสภาที่รับบริการเฉพาะงานในข้อ 2 และ 3 เมื่อสภาพ ทางการเมืองเปิดโอกาสให้มีการเรียกร้องสิทธิที่พึงได้ ครุสภาจึงรวุวาคนไคทำงาน ในหน้าที่น้อย โดยเฉพาะการรักษาผลประโยชน์ของครู (Collective bargaining) โดยธรรมชาติของสังคม เมื่อสถาบันที่ทำหน้าที่เฉพาะ มิได้ปฏิบัติหน้าที่ของตนจึงมีสถาบัน ใหม่เกิดขึ้นแทนที่ ดังนั้นในวงตั้งแต่ปี 2516 เป็นต้นมาจึงเกิดมีกลุ่ม ศูนย์ ชมรม ของครุรวมตัวกันเพื่อเรียกร้องผลประโยชน์ เช่น ศูนย์สิทธิครูแห่งประเทศไทย สหภาพครู แห่งประเทศไทย ศูนย์นักศึกษาคูครูแห่งประเทศไทย และแมสมาคมครูต่าง ๆ ที่ต่างตั้งขึ้น

<sup>24</sup>"30 ปีของครุสภา" (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ครุสภา, 2518),  
หน้า 159.

ถูกต้องตามกฎหมาย ทางที่มาทำหน้าที่รักษาดประโยชน์ใหญ่ของบุคคล ทั้งที่ควร  
จะมุ่งไปในด้านวิชาการมากกว่าความมุ่งในเรื่องนี้

การประท้วงของครูโรงเรียนราษฎร์ที่ถูกให้ออกโดยไม่เป็นธรรม ระหว่าง  
วันที่ 17 เมษายน - 10 พฤษภาคม 2517 เป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่าครูสภา  
เอาใจใส่ในการรักษาดประโยชน์ของครูน้อยมาก<sup>25</sup> และเกี่ยวพันถึงนโยบายการ  
จัดการศึกษาเอกชน จนต้องมีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนราษฎร์ในเวลา  
ต่อมา

ในที่ประชุมสามัญครูสภาประจำปี 2518 (22-25 เมษายน) ได้มีการ  
อภิปราย ร่าง พระราชบัญญัติครู แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2518 โดย  
คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงกิจการของครูสภาและกฎหมายว่าด้วยครู เป็นผู้  
เสนอต่อที่ประชุมให้พิจารณา เนื่องจากพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 ได้ใช้มานาน  
แล้ว สมควรจะได้มีการเปลี่ยนแปลงไปตามเหตุการณ์ เพื่อสนองเจตนารมณ์ของสมาชิก  
ในการที่จะให้มีการแก้ไขโครงสร้างและการบริหารงานของครูสภา และเพื่อให้การ  
บริหารงานของครูสภากระจายอำนาจออกไป จึงได้มีการร่างพระราชบัญญัติครูฉบับใหม่  
ขึ้น แต่การประชุมคราวนั้นไม่แล้วเสร็จ ที่ประชุมจึงได้เสนอให้มีการสัมมนาในวาระพิเศษ  
เพื่อให้ทันการประชุมในปีต่อไป<sup>26</sup>

ระหว่างวันที่ 19-23 มกราคม 2519 จึงได้มีการสัมมนาเรื่อง การแก้ไข  
ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยครู ณ สว่างคินิวาส สมุทรปราการ สรุปผลการประชุมเพื่อ  
พิจารณารวบรวมการสัมมนาแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยครู ซึ่งเป็นเอกสารเสนอ  
ต่อที่ประชุมสามัญครูสภาประจำปี 2519 (22-26 มีนาคม) ดังนี้<sup>27</sup>

<sup>25</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 164-171.

<sup>26</sup> สรุปรายงานการประชุมสามัญครูสภาประจำปี พ.ศ. 2518 หน้า 24-28.

<sup>27</sup> เอกสาร ส. 6/2519 สรุปผลการสัมมนาเพื่อแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่า  
ด้วยครู.

สรุปผลการประชุม  
เพื่อพิจารณารวบรวมผลการสัมมนาแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยครู

1. วิธีดำเนินการ

ที่ประชุมสัมมนา ณ สว่างคนิवास มีมติเป็นเอกฉันท์ให้ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 และที่แก้ไขเพิ่มเติมเป็นฉบับที่ 4

2. ชื่อและฐานะของครูสภา

ก. ให้มีสถาบันครูแห่งชาติเรียกว่า "ครูสภา" และมีฐานะเป็นนิติบุคคล

ข. ครูสภาประกอบด้วย

1) สมิชชาครู

2) คณะกรรมการบริหารครูสภา

3. อำนาจและหน้าที่ของครูสภา

ให้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2509 เป็นดังนี้

(1) รับผิดชอบและให้ความเห็นในเรื่องนโยบายการศึกษาทั่วไป แก่กระทรวงศึกษาธิการและส่วนราชการอื่น ที่เกี่ยวกับการศึกษา

(2) ให้ความเห็นในเรื่องหลักสูตร แบบเรียน การสอน การอบรม การวัดผล และอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการศึกษาแก่กระทรวงศึกษาธิการและส่วนราชการอื่น ที่จัดการศึกษา

(3) ควบคุมและสอดส่องจรรยาบรรณและวินัยของครู พิจารณาลงโทษครูประพฤติผิด ตลอดจนพิจารณาคำร้องทุกข์ของครู

(4) พิทักษ์รักษาและคุ้มครองผลประโยชน์ สิทธิและสวัสดิภาพของครู ตลอดจนส่งเสริมฐานะของครูให้มั่นคง

- (5) ช่วยเหลือครูและครุภัณฑ์ของครูให้ได้รับความอุปการะและสวัสดิการตามสมควร
- (6) ส่งเสริมความรู้ ความสามารถ ความประพฤติ และความสามัคคีของครู โดยจัดให้มีการอบรม ปาฐกถา การเผยแพร่ความรู้ การสโมสร และอื่น ๆ
- (7) ส่งเสริมและควบคุมดูแลการบริหารงานของคณะกรรมการครูสภาประจำจังหวัด
- (8) ส่งเสริมและควบคุมมาตรฐานอาชีพครูและออกใบอนุญาตประกอบอาชีพครู
- (9) ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูหรือพนักงานเทศบาลที่ทำการสอนในสถานศึกษา หรือข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งครู หรือข้าราชการกรุงเทพมหานครตำแหน่งครู หรือข้าราชการ หรือพนักงานเทศบาลผู้ทำหน้าที่เกี่ยวกับการให้การศึกษา

#### 4. สมาชิกครู

##### ก. สมาชิกสมาชิกครู

1) สมาชิกสมาชิกครูเลือกจากสมาชิกครูสภาจังหวัด โดยเลือกจากสมาชิกครูสภาอุดมกระษेत्रวงศึกษาธิการ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และโรงเรียนราษฎร์กลุ่มละ 1 คน

สำหรับกรุงเทพมหานคร เลือกจากสมาชิกครูสภาอุดมกระษेत्रวงศึกษาธิการ กรุงเทพมหานคร และโรงเรียนราษฎร์กลุ่มละ 1 คน

2) ให้สมาชิกครูสภาของแต่ละจังหวัดทำการเลือกสมาชิกสมาชิกครูจากที่ประชุม

สำหรับกรุงเทพมหานครให้สมาชิกครูสภาของแต่ละกลุ่มเลือกสมาชิกสมาชิกครู

3) ให้สมาชิกสมาชิกครูมีอายุคราวละ 4 ปี

ข. การประชุมสมัชชาครู

1) การประชุมสามัญให้มีการประชุมสามัญปีละ 1 สมัย ไม่เกิน 15 วัน

2) การประชุมวิสามัญในกรณีที่มีเรื่องสำคัญเร่งด่วน ประธานสมัชชาครูจะเรียกประชุมได้ดังนี้

(1) คณะกรรมการบริหารคุรุสภาขอ

(2) สมาชิกสมัชชาครูจำนวนไม่น้อยกว่า 50 คนร้องขอ

3) ตำแหน่งประธานและรองประธานสมัชชาครู

ในสมัชชาครูเลือกประธานและรองประธานสมัชชาครูทุกสมัยประชุมสามัญประจำปี และให้ดำรงตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะมีการเลือกประธานและรองประธานสมัชชาครูในสมัยประชุมสามัญต่อไป

ค. อำนาจและหน้าที่ของสมัชชาครู

- 1) ให้ความเห็นชอบในการกำหนดนโยบายต่อคณะกรรมการบริหารคุรุสภา
- 2) ให้ความเห็นชอบงบประมาณรายรับรายจ่ายประจำปี
- 3) ออกกฎ ขัณฑ์เกี่ยวกับการทำงาน of สมัชชาครู
- 4) ตรวจสอบ ซักถาม และควบคุมการบริหารงานของคณะกรรมการบริหารคุรุสภา
- 5) เสนอความคิดเห็นเพื่อให้คณะกรรมการบริหารคุรุสภาดำเนินการ

5. คณะกรรมการบริหารคุรุสภา

ก. คณะกรรมการบริหารคุรุสภา มี 30 คน ประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่ง 12 คน และกรรมการโดยเลือกตั้ง 18 คน

ข. กรรมการบริหารคุรุสภา โดยตำแหน่ง ได้แก่

1) รัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธานกรรมการ

2) ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นรองประธานกรรมการ

- 3) อธิบดีกรมสามัญศึกษา
- 4) อธิบดีกรมพลศึกษา
- 5) อธิบดีกรมอาชีวศึกษา
- 6) อธิบดีกรมการฝึกหัดครู
- 7) เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาเอกชน
- 8) เลขาธิการ ก.พ.
- 9) อธิบดีกรมการปกครอง
- 10) ผู้อำนวยการกองราชการส่วนท้องถิ่น
- 11) หัวหน้ากองการศึกษาประชาบาล
- 12) ผู้อำนวยการสำนักศึกษากรุงเทพมหานคร

ค. กรรมการโดยเลือกตั้ง ให้เลือกตั้งโดยสมาชิกครูจากสมาชิกสมัชชาครูแต่ละเขตการศึกษา เขตละ 1 คน รวม 12 คน และเลือกตั้งจากสมาชิกสมัชชาครูอีก 6 คน

ง. ให้คณะกรรมการบริหารคุรุสภาอยู่ในตำแหน่งเท่ากับอายุสมาชิกสมัชชาครู

#### 6. ตำแหน่งเลขาธิการและรองเลขาธิการคุรุสภา

ให้คณะกรรมการบริหารคุรุสภาคัดเลือกและแต่งตั้งเลขาธิการและรองเลขาธิการให้ดำรงตำแหน่งได้คราวละ 4 ปี

สำหรับเจ้าหน้าที่อื่น คณะกรรมการบริหารคุรุสภาอาจมอบให้เลขาธิการคุรุสภาดำเนินการคัดเลือกและแต่งตั้งก็ได้

#### 7. คณะกรรมการบริหารคุรุสภาจังหวัดและคณะกรรมการบริหารคุรุสภากรุงเทพมหานคร

ก. ให้มีคณะกรรมการบริหารคุรุสภาจังหวัดจังหวัดละไม่เกิน 14 คน ประกอบด้วยคณะกรรมการโดยตำแหน่ง 2 คน และกรรมการโดยเลือกตั้ง 12 คน

ข. กรรมการบริหารคุรุสภาจังหวัดโดยตำแหน่ง ได้แก่

- 1) ศึกษาธิการจังหวัด
- 2) หัวหน้าส่วนการศึกษา

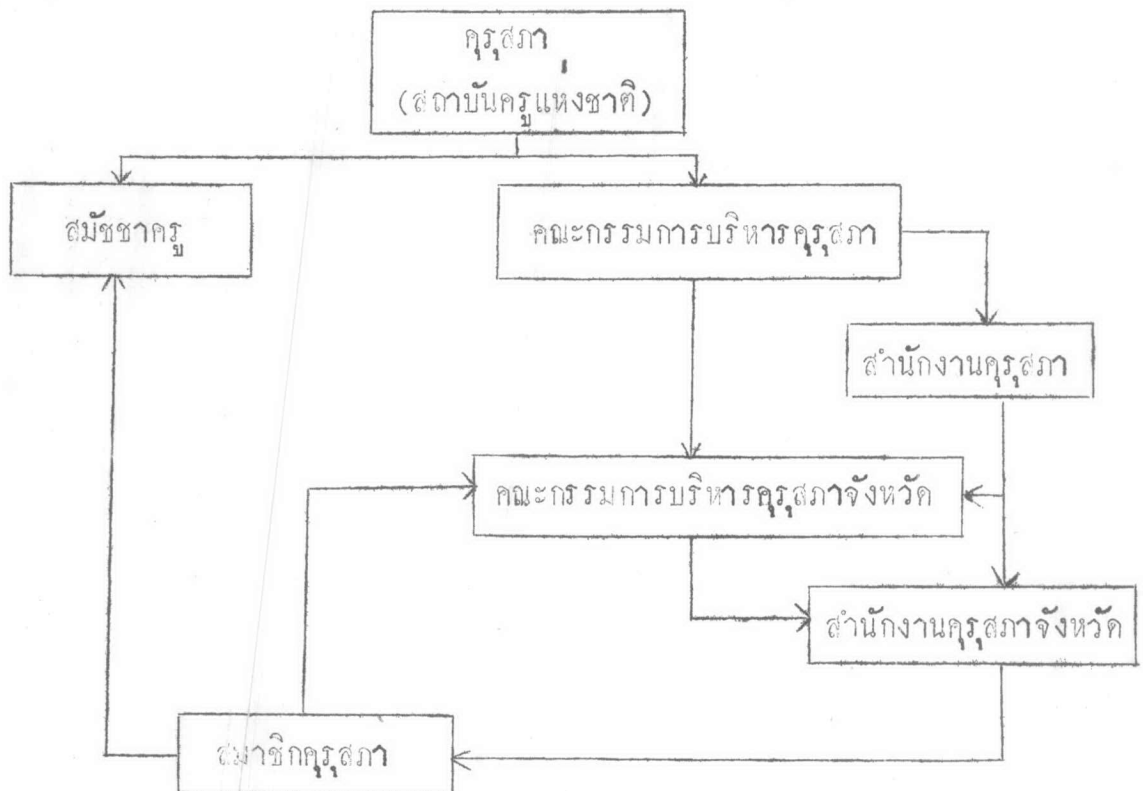
- ค. กรรมการบริหารคุรุสภาจังหวัดโดยเลือกตั้ง  
ให้เลือกตั้งจากสมาชิกคุรุสภากลุ่มกระทรวงศึกษาธิการ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และโรงเรียนราษฎร์ในจังหวัดนั้น กลุ่มละ 3 คน รวม 12 คน
- ง. คณะกรรมการบริหารคุรุสภากรุงเทพมหานครมี 15 คน โดยให้สมาชิกคุรุสภากลุ่มกระทรวงศึกษาธิการ กรุงเทพมหานคร และโรงเรียนราษฎร์ทำการเลือกตั้งกรรมการบริหารคุรุสภาจากกลุ่มของตนกลุ่มละ 5 คน
- จ. ให้คณะกรรมการบริหารคุรุสภาจังหวัด และคณะกรรมการบริหารคุรุสภา กรุงเทพมหานคร ได้ออกประธาน รองประธาน และเลขาธิการ
- ฉ. ให้คณะกรรมการบริหารคุรุสภาจังหวัด และคณะกรรมการบริหารคุรุสภา กรุงเทพมหานครมีอายุคราวละ 4 ปี
8. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารคุรุสภาจังหวัดและคณะกรรมการบริหารคุรุสภา กรุงเทพมหานคร  
กำหนดให้ปฏิบัติตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการบริหารคุรุสภา
9. สำนักงานคุรุสภาจังหวัด  
ให้มีสำนักงานคุรุสภาจังหวัดและมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานจำนวนตามสมควร
10. เรื่องอื่น ๆ
- ก. ให้คณะกรรมการบริหารคุรุสภาแต่งตั้งกรรมการที่ปรึกษาได้ตามที่เห็นสมควร
- ข. ให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารคุรุสภานอกจากที่มีบัญญัติไว้ในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติครูให้ชัดเจน เช่น อำนาจหน้าที่ในการบริหารงานคุรุสภา เป็นต้น
- ค. การเก็บค่าบำรุงสมาชิกคุรุสภาให้เป็นไปตามที่สมัชชาครูกำหนด
- ง. บทลงโทษ การละเมิดตามพระราชบัญญัตินี้ให้มีบทกำหนดโทษไว้ด้วย
- จ. การเป็นสมาชิกภาพของสมาชิกคุรุสภา ตามกฎหมายว่าด้วยครู ให้



พิจารณาปรับปรุงเช่นเดียวกับสถาบันอาชีวอื่น กล่าวคือเมื่อได้เป็นสมาชิกของคุรุสภา  
แล้วก็สมควรจะได้รับสิทธินั้นตลอดไป

หมายเหตุ คณะอนุกรรมการบริหารงานบุคคลควรประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่าย  
โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้มีผู้แทนครูรวมอยู่ด้วย มีจำนวนพอสมควร

### แผนภูมิโครงสร้างของคุรุสภา



การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายครูข้างตน มิได้แยกการบริหารงานบุคคลออกจากสถาบันวิชาชีพ ยังคงรักษาโครงสร้างเดิมไว้เพียงแต่ปรับปรุงการเลือกตั้งคณะกรรมการอำนวยการ และกระจายอำนาจออกไปในระดับจังหวัดให้มากขึ้น ในการประชุมแต่ละครั้ง ที่ประชุมมิได้คำนึงถึงแนวความคิดของนักวิชาการ หรือแนวความคิดของคณะกรรมการวางแผนเพื่อปฏิรูปการศึกษาแม่แทนอย การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายครูข้างตนจึงเป็นไปในลักษณะเกี่ยวเนื่องเต็มตัว หรือต่างคนต่างพาย แม่จะลง "การศึกษา นาวา" ดำเดียวกัน

การกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนของครู

การกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนของครู เป็นไปตามที่กฎหมายแม่บทกำหนดไว้ ตามมาตรา 110 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ได้กำหนดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูไว้ว่า

การกำหนดตำแหน่ง การให้ได้รับเงินเดือน การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน วินัยและการรักษาวินัย การออกจากราชการ การรื้อของทุกข และการอุทธรณ์ของข้าราชการครูให้เป็นไปตามลักษณะ 3 เว้นแต่เจ้ากระทรวง จะทำความตกลงกับ ก.พ. กำหนดการตั้งกลาเป็นอยางอื่น แดวรายงาน คณะรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูล เพื่อทรงตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

สายงานครูและสายเจ้าหน้าที่การศึกษา เป็นสายงานเฉพาะ กระทรวงศึกษาธิการจึงได้ขอทำความตกลงกับ ก.พ. ตามบทบัญญัติของกฎหมายข้างตน และได้ตราพระราชกฤษฎีกาวาดวาระระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2518 โดยใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 30 กันยายน 2518

ครูสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ก.จ. ได้ออกกฎ ก.จ. เพื่อกำหนดตำแหน่งข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งครู ครูสังกัดกรุงเทพมหานครออกมาเป็นมติ ก.ก. ส่วนครูสังกัดเทศบาลต่าง ๆ ยังคงรับเงินเดือนตามแบบเดิมอยู่ ในที่นี้จะกล่าวเฉพาะการกำหนดตำแหน่งและเงินเดือน ตามพระราชกฤษฎีกาวาดวาระระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2518

สาระสำคัญของพระราชกฤษฎีกาข้างต้นมีสาระสำคัญ 5 ประการ คือ

- ตำแหน่งของข้าราชการครู
- เงินเดือนของตำแหน่ง
- การให้รับเงินเดือน
- มาตรฐานกำหนดตำแหน่ง
- การบรรจุแต่งตั้ง และการบริหารงานบุคคล

ตำแหน่งของข้าราชการครู และเงินเดือนของตำแหน่ง

ตามมาตรา 3 แห่งพระราชกฤษฎีกา ได้กำหนดชื่อตำแหน่งของข้าราชการครูไว้ 2 ประเภท และตามมาตรา 6 แต่ละตำแหน่งให้ได้รับเงินตามตำแหน่งดังต่อไปนี้

ก. ตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้สอน ได้แก่ตำแหน่งดังต่อไปนี้

1. ครูช่วย ให้ได้รับเงินเดือนระดับ 1 ถึงระดับ 2
2. ครู ให้ได้รับเงินเดือนระดับ 2 ถึงระดับ 4
3. อาจารย์ 1 ให้ได้รับเงินเดือนระดับ 3 ถึงระดับ 5
4. อาจารย์ 2 ให้ได้รับเงินเดือนระดับ 5 ถึงระดับ 6
5. อาจารย์ 3 ให้ได้รับเงินเดือนระดับ 6 ถึงระดับ 7
6. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ให้ได้รับเงินเดือนระดับ 5 ถึงระดับ 6
7. รองศาสตราจารย์ ให้ได้รับเงินเดือนระดับ 7 ถึงระดับ 8
8. ศาสตราจารย์ ให้ได้รับเงินเดือนระดับ 7 ถึงระดับ 9

ข. ตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการให้การศึกษา ได้แก่ ตำแหน่ง

ดังต่อไปนี้

1. สารวัตรนักเรียนและนักศึกษา ให้ได้รับเงินเดือนระดับ 1

- ถึงระดับ 3
2. ผู้ช่วยครูใหญ่ ให้ได้รับเงินเดือนระดับ 2 ถึงระดับ 4
  3. ครูใหญ่ ให้ได้รับเงินเดือนระดับ 3 ถึงระดับ 5
  4. ผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่ ให้ได้รับเงินเดือนระดับ 3 ถึงระดับ 5
  5. อาจารย์ใหญ่ ให้ได้รับเงินเดือนระดับ 5 ถึงระดับ 6
  6. ผู้ช่วยผู้อำนวยการโรงเรียนหรือวิทยาลัย ให้ได้รับ  
เงินเดือนระดับ 5 ถึงระดับ 6
  7. ผู้อำนวยการโรงเรียนหรือวิทยาลัย ให้ได้รับเงินเดือน  
ระดับ 7
  8. ผู้ช่วยศึกษาธิการอำเภอ ให้ได้รับเงินเดือนระดับ 3  
ถึงระดับ 4
  9. ศึกษาธิการอำเภอ ให้ได้รับเงินเดือนระดับ 4 ถึงระดับ 5
  10. ผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัด ให้ได้รับเงินเดือนระดับ 4 ถึง  
ระดับ 5
  11. ศึกษาธิการจังหวัด ให้ได้รับเงินเดือนระดับ 5 ถึงระดับ 6
  12. ศึกษาพิเศษ 1 ให้ได้รับเงินเดือนระดับ 3 ถึงระดับ 5
  13. ศึกษาพิเศษ 2 ให้ได้รับเงินเดือนระดับ 5 ถึงระดับ 6
  14. ศึกษาพิเศษ 3 ให้ได้รับเงินเดือนระดับ 6 ถึงระดับ 7

ตำแหน่งข้าราชการครู ข้าราชการ รับเงินเดือนต่ำกว่าจากตำแหน่ง  
ของข้าราชการพลเรือนสามัญ กล่าวคือ ข้าราชการครูกำหนดให้รับเงินเดือนเกินกว่า  
1 ระดับก็ได้ แมว่าลักษณะของหน้าที่และความรับผิดชอบมิได้เพิ่มสูงขึ้น ทั้งนี้เพราะ  
ถือว่า ตำแหน่งข้าราชการครูนั้นเป็นตำแหน่งที่ตงใจประสพการณ์และความชำนาญใน  
หน้าที่สูง แมว่าหน้าที่และความรับผิดชอบคงเดิม แต่หากปฏิบัติงานนาน ๆ จนถึง  
ระยะหนึ่ง ผู้นั้นจะสามารถใจประสพการณ์ของงานในหน้าที่ใดม่งงานดีกว่าผู้มีประสพการณ์

น้อย ด้วยเหตุนี้ หลักการของการกำหนดตำแหน่งของข้าราชการครู จึงมีหลักการให้สามารถปรับตำแหน่งให้สูงขึ้นในตัวเองได้ เช่น ครูช่วยสอนที่ได้รับเงินเดือนในระดับ 1 จนถึงระดับ 2 หรือครู ให้ได้รับเงินเดือนในระดับ 2 ถึงระดับ 4 เป็นต้น นอกจากนี้ การกำหนดตำแหน่งในลักษณะนี้ จะสามารถดึงดูดใจให้ครูดำรงตำแหน่ง ตำแหน่งต่าง ๆ ได้นานพอที่จะใช้ความรู้และประสบการณ์ของเขาให้เป็นประโยชน์ในหน้าที่อย่างเต็มที่ การกำหนดตำแหน่งลักษณะนี้ทางวิชาการเรียกว่า การกำหนดตำแหน่งโดยถือคุณวุฒิและประสบการณ์ของผู้ดำรงตำแหน่งเป็นหลัก (Qualification Classification System) แต่การกำหนดตำแหน่งดังกล่าวทำให้ครูทางสังกัดกันไม่พอใจ เนื่องจากความเหลื่อมล้ำของขั้นเงินเดือนในชั้นสูงของตำแหน่ง และข้าราชการครู ตำแหน่งซึ่งทำหน้าที่ให้การศึกษาไม่พอใจ เมื่อไปเทียบกับข้าราชการพลเรือนสามัญในสายงานอื่น ซึ่งกำหนดให้ได้รับเงินเดือนในระดับเดียว อันจะเป็นประโยชน์ในการปรับตำแหน่งครั้งแรกตามหนังสือ ว. 37

อัตราเงินเดือนของข้าราชการครู อนุโลมตามมาตรา 25

(1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ซึ่งมีบัญญัติว่า อัตราเงินเดือนของข้าราชการพลเรือน นอกจากข้าราชการตำรวจที่มียศ ให้เป็นไปกตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ โดยแบ่งเป็น 11 ระดับ แต่ละระดับมีจำนวนชั้น ดังนี้

ระดับ 1 มี 18 ชั้น

ระดับ 2 ระดับ 3 ระดับ 4 ระดับ 5 และระดับ 6 มี

ระดับละ 12 ชั้น

ระดับ 7 มี 11 ชั้น

ระดับ 8 มี 10 ชั้น

ระดับ 9 มี 9 ชั้น

ระดับ 10 มี 8 ชั้น

ระดับ 11 มี 7 ชั้น

ในวันที่พระราชบัญญัติใช้บังคับ (9 กันยายน 2518) ให้ใช้  
 ขึ้นเงินเดือนตามอัตรา ก. และเมื่อปรากฏว่าค่าจ้างทั่วไปในประเทศเพิ่มขึ้น สมควร  
 เปลี่ยนเงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราวตามมาตรา 28 (ซึ่งบัญญัติว่า "ข้าราชการพลเรือน  
 อาจได้รับเงินเพิ่มชั่วคราวตามภาวะเศรษฐกิจ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด  
 ในพระราชกฤษฎีกา") บางส่วนหรือทั้งหมดให้เป็นกึ่งเดือน ก็ให้มีการปรับขึ้นเงินเดือน  
 เป็นอัตรา ข. อัตรา ค. อัตรา ง. อัตรา จ. หรืออัตรา ฉ. ตามความเหมาะสม  
 โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา การปรับขึ้นเดือนดังกล่าว ให้มีผลเป็นการปรับขึ้นเงินเดือน  
 ข้าราชการพลเรือนที่ได้รับอยู่ และที่กำหนดไว้โดยพระราชกฤษฎีกา กฎ ก.พ. ระเบียบ  
 มติคณะรัฐมนตรี และมติ ก.พ. ซึ่งออกตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน  
 ตามไปควย

สำหรับตำแหน่งและอัตราเงินเดือนตามบัญชี ก. ดังกล่าว นำ  
 มาดำดัดให้เห็นภาพชัดเจนว่า ข้าราชการครูตำแหน่งต่าง ๆ ดังกล่าว จะรับเงินเดือน  
 จากขั้นไหน ถึงไหน จะได้อะไร

ตารางแสดงอัตราเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนอัตรา ก.

ระดับ	จำนวนขั้น	เงินเดือน				
1	18	750	800	850	900	955
		1,015	1,080	1,150	1,220	1,295
		1,375	1,460	1,550	1,645	1,750
		1,860	1,975	2,100		
2	12	1,375	1,460	1,550	1,645	1,750
		1,860	1,975	2,100	2,230	2,370
		2,520	2,680			
3	12	1,750	1,860	1,975	2,100	2,230
		2,370	2,520	2,680	2,850	3,030
		3,220	3,420			
4	12	2,230	2,370	2,520	2,680	2,850
		3,030	3,220	3,420	3,630	3,850
		4,085	4,335			
5	12	3,030	3,220	3,420	3,630	3,850
		4,085	4,335	4,600	4,880	5,175
		5,485	5,810			
6	12	4,085	4,335	4,600	4,880	5,175
		5,485	5,810	6,150	6,505	6,875
		7,260	7,660			
7	11	5,175	5,485	5,810	6,150	6,505
		6,875	7,260	7,660	8,075	8,505
		8,950				
8	10	5,810	6,150	6,505	6,875	7,266
		7,660	8,075	8,505	8,950	9,410
9	9	6,505	6,875	7,260	7,660	8,075
		8,505	8,950	9,410	9,885	
10	8	7,260	7,660	8,075	8,505	8,950
		9,410	9,885	10,380		
11	7	8,075	8,505	8,950	9,410	9,885
		10,380	10,900			

การให้รับเงินเดือน

การให้รับเงินเดือนของข้าราชการครูนั้น ตามมาตรา 7 แห่งพระราชกฤษฎีกา กำหนดไว้ว่า

การให้ข้าราชการครูได้รับเงินเดือนตามตำแหน่งตามมาตรา 6 ให้เป็นไปตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2517 โดยอนุโลม

ในกรณีที่ตำแหน่งให้ได้รับเงินเดือนหลายระดับ เมื่อข้าราชการครูผู้ดำรงตำแหน่งนั้นได้รับเงินเดือนถึงขั้นตำแหน่งระดับถัดไป ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มีคำสั่งให้ผู้นั้นรับเงินเดือนในระดับถัดไปนั้น

มาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518

บัญญัติว่า

ข้าราชการพลเรือนสามัญจะได้รับเงินเดือนตามตำแหน่ง ผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับใดให้ได้รับเงินเดือนในระดับนั้น โดยให้ได้รับในขั้นตำแหน่งของเงินเดือนสำหรับตำแหน่ง ในกรณีที่จะให้รับเงินเดือนสูงกว่าหรือต่ำกว่าขั้นตำแหน่ง หรือสูงกว่าขั้นสูงของเงินเดือนสำหรับตำแหน่ง ให้เป็นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ.

บัดนี้ ก.พ. ได้ออกกฎ ก.พ. ดังกล่าวออกมาแล้ว คือ กฎ ก.พ. ฉบับที่ 2 (2518) แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎ ก.พ. ฉบับที่ 12 ว่าด้วยการให้ข้าราชการพลเรือนสามัญรับเงินเดือนสูงกว่าหรือต่ำกว่าขั้นตำแหน่ง หรือสูงกว่าขั้นสูงของเงินเดือนสำหรับตำแหน่ง ดังนี้

1. ข้าราชการพลเรือนผู้ใดได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับใดให้ได้รับเงินเดือนในขั้นตำแหน่งของเงินเดือนสำหรับตำแหน่งนั้น เว้นแต่

(1) ผู้นั้นได้รับเงินเดือนสูงกว่าขั้นตำแหน่งนั้นอยู่แล้ว ให้ได้รับเงินเดือนในอัตราเท่ากับเงินเดือนที่ได้รับอยู่

(2) ผู้นั้นได้รับปริญญา หรือประกาศนียบัตรวิชาชีพ ซึ่ง ก.พ. รับรองว่าเป็นคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งใด ระดับใด และกำหนดเงินเดือนที่ควรได้รับในขั้นใด ให้ผู้นั้นรับเงินเดือนในขั้นที่ ก.พ. กำหนดนั้น



แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ด้วย คือ

(ก) ผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 1 ให้ได้รับเงินเดือนไม่สูงกว่า 1,220 บาท

(ข) ผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 2 ให้ได้รับเงินเดือนไม่สูงกว่า 1,550 บาท

(ค) ผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 3 ให้ได้รับเงินเดือนไม่สูงกว่าชั้น 2,370 บาท

ในกรณีที่ ก.พ. รับรองคุณวุฒิของผู้ใดว่าเป็นคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งใด ระดับใด และกำหนดเงินเดือนที่ควรได้รับแตกต่างกันไป จากหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้ใน (ก) (ข) และ (ค) ให้ผู้นั้นได้รับเงินเดือนในชั้นที่ ก.พ. กำหนด

(3) ผู้นั้นได้รับปริญญาหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพเพิ่มขึ้น หรือสูงขึ้น และ ก.พ. รับรองว่า ปริญญาหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพที่ ได้รับเพิ่มขึ้น หรือสูงขึ้นนั้น เป็นคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้ง อธิบดีผู้บังคับบัญชาหรือผู้บังคับบัญชาที่ ได้รับมอบหมายจากอธิบดีอาจปรับให้ ได้รับเงินเดือนตามที่ ก.พ. อนุมัติได้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดใน (2)

(4) ในกรณีที่ ก.พ. ใดกำหนดเงินเดือนขั้นต้นสำหรับ ตำแหน่งระดับใด ในสายงานใดไว้ในมาตรฐานกำหนดตำแหน่งสูงกว่า เงินเดือนขั้นต้นของระดับนั้น ให้ผู้นั้นได้รับเงินเดือนในชั้นที่ ก.พ. กำหนด นั้น

(5) ผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น ถ้าได้รับ เงินเดือนต่ำกว่าขั้นต้นของเงินเดือนสำหรับตำแหน่ง ให้ได้รับเงินเดือนใน อัตราเท่ากับเงินเดือนที่ ได้รับอยู่ไปก่อน เว้นแต่ ก.พ. จะได้พิจารณา กำหนด เป็นอย่างอื่น<sup>28</sup>

สำหรับตาม (3) ครุสภาได้อนุมัติหลักการและวิธีการในการจะให้ข้าราชการ ครู และข้าราชการส่วนจังหวัดสามัญสายงานผู้สอน ให้ได้รับเงินเดือนตามคุณวุฒิ (เรียกเป็น ภาษาสามัญว่า ปรับวุฒิ) ไว้ดังนี้

<sup>28</sup> ก.พ. ฉบับที่ 12 ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518.

1. ครุสภาจะประกาศรับรองปริญญา หรือประกาศนียบัตรวิชาชีพที่เป็นคุณสมบัติ เฉพาะสำหรับตำแหน่งต่าง ๆ ไว้ว่า คุณสมบัติเป็นคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งใด

2. ในกรณีที่ครูได้รับปริญญาหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพ ตามครุสภารับรองเพิ่มขึ้นหรือสูงขึ้น และเข้าหลักเกณฑ์ตามกฎหมาย ก.พ. ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2519) ข้อ 1 (2) ก็ให้ผู้นับตั้งบัญชีหรือผู้นับตั้งบัญชีที่ได้รับมอบหมายส่งให้ผู้นับได้รับเงินเดือน ตามคุณวุฒิ และตามหลักเกณฑ์ตามกฎหมาย ก.พ. ดังกล่าวได้ทันที

3. ในกรณีที่มิใช่ตำแหน่งและอัตราว่าง และครูผู้ใดได้รับปริญญาหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพตามที่ครุสภารับรองเพิ่มขึ้นหรือสูงขึ้น และเป็นคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งที่ว่างนั้น หากผู้นับตั้งบัญชีหรือผู้นับตั้งบัญชีที่ได้รับมอบหมายเป็นการสมควรคัดเลือกบรรจุ ครุสภาจะอนุมัติให้คัดเลือกครูดังกล่าว บรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ว่างได้

4. สำหรับครูที่ได้รับปริญญาหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพ ตามที่ครุสภารับรองเพิ่มขึ้นหรือสูงขึ้น แต่ไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามข้อ 2 หรือ 3 ข้างต้น หากผู้นับมีคุณสมบัติตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งเข้าเกณฑ์ที่จะพิจารณาเลื่อนขั้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นได้ ครุสภาจะพิจารณากำหนดตำแหน่งที่ผู้นับครองอยู่ให้เป็นตำแหน่งที่ระดับสูงขึ้นแล้ว และเมื่อได้รับการกำหนดตำแหน่งจากครุสภาให้เป็นตำแหน่งระดับสูงขึ้นแล้ว ผู้นับตั้งบัญชีหรือผู้นับตั้งบัญชีที่ได้รับมอบหมายจึงดำเนินการส่งปรับให้ได้รับเงินเดือนตามกฎหมาย ก.พ. ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2519) ข้อ 1 (2) ต่อไป

5. การจะให้ครูได้รับเงินเดือนตามคุณวุฒิดังกล่าวในข้อ 2-3-4 ข้างต้น ตั้งแต่เมื่อใดนั้น ครุสภาจะอนุมัติให้ได้รับโดยมีหลักดังนี้ :-

5.1 ถ้าได้รับคุณวุฒิเพิ่มขึ้น หรือสูงขึ้นก่อนปีงบประมาณ 2519 จะได้รับเงินเดือนตามคุณวุฒิได้ไม่ก่อน 1 ตุลาคม 2518

5.2 ถ้าได้รับคุณสมบัติเพิ่มขึ้นหรือสูงขึ้นหลัง 1 ตุลาคม 2518 ให้ได้รับเงินเดือนตามคุณสมบัติตั้งแต่วันที่ได้รับคุณวุฒินั้น ๆ หรือตั้งแต่วันที่มารายงานตัวเข้ารับหน้าที่การงาน

5.3 ถ้าเป็นกรณีได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ว่าง จะได้รับเงินเดือนตามคุณสมบัติตั้งแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง<sup>29</sup>

หลักการและวิธีการข้างต้น ข้าราชการได้สั่งการให้กรมและองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ ไต่ทราบและถือปฏิบัติแล้วตั้งแต่วันที่ 15 กรกฎาคม 2519<sup>30</sup>

## 2. การสรรหา

การสรรหาครูของหน่วยงานต่าง ๆ ในยุคปฏิรูป เป็นไปตามหลักการที่องค์การกลางบริหารงานบุคคล คือ ก.พ. ได้กำหนดไว้ตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ ก.พ. ยังคงใช้วิธีการเดิมอยู่ ก.ก. อนุโลมตาม ก.พ. สำหรับครูสภาซึ่งปฏิบัติการบริหารงานบุคคลแทน ก.พ. และ ก.จ. ได้วางหลักการต่าง ๆ ไว้ดังนี้

1. ตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 บัญญัติว่า

ให้ ก.พ. เป็นผู้ดำเนินการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการ ในกรณี ก.พ. จะมอบให้ อ.ก.พ. หรือส่วนราชการใดเป็นผู้ดำเนินการสอบแทนก็ได้ ทั้งนี้ ก.พ. จะเป็นผู้กำหนดให้มีการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุในกระทรวง ทบวงกรมเป็นการทั่วไป หรือในหน่วยราชการใด หรือในท้องที่ใด เป็นการเฉพาะแห่งก็ได้

หลักการและวิธีการเกี่ยวกับการสอบแข่งขัน ตลอดจนเกณฑ์การตัดสิน การขึ้นบัญชี และการยกเลิกบัญชีผู้สอบแข่งขันใด ให้เป็นไปตามที่ ก.พ. กำหนด

<sup>29</sup>สรุปจาก หนังสือที่ คส. 0401/ว. 5 ลงวันที่ 16 กรกฎาคม 2519 เรื่องให้ข้าราชการครูสามัญได้รับเงินเดือนตามคุณสมบัติที่ได้รับเพิ่มขึ้นหรือสูงขึ้น

<sup>30</sup>"การให้ข้าราชการได้รับเงินเดือนตามคุณสมบัติ" ข่าวครูสภา ปีที่ 2 ฉบับที่ 7 (กรกฎาคม 2519), หน้า 2.

2. ก.พ. ได้กำหนดเรื่องนี้ไว้ในหนังสือเวียน ของสำนักงาน ก.พ. ที่ สร. 1004/ว. 15 ลงวันที่ 9 กันยายน 2519 เรื่องหลักสูตรและวิธีดำเนินการ เกี่ยวกับการสอบแข่งขัน เกณฑ์การคัดเลือก การขึ้นบัญชี และการยกเลิกบัญชีผู้สอบแข่งขัน ได้ สรุปได้ดังนี้

(1) หลักสูตรและวิธีการสอบแข่งขัน เพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการในตำแหน่งระดับ 1, 2 และ 3 ได้กำหนดไว้ 3 ส่วน (ภาค) คือ

ก. ภาคความรู้ความสามารถทั่วไป แบ่งเป็น

1. ความสามารถทั่วไป (เฉพาะระดับ 3 เรียกว่า ความสามารถในการศึกษา วิเคราะห์และสรุปเหตุผล)

2. ภาษาไทย

ข. ภาคความรู้ความสามารถที่ใช้เฉพาะตำแหน่ง

ค. ภาคความเหมาะสมกับตำแหน่ง

(2) ให้รับสมัครสอบก่อน การสอบแข่งขันไม่น้อยกว่า 15 วัน หน่วยงานที่ดำเนินการสอบต้องประกาศรับสมัคร โดยระบุชื่อตำแหน่งที่จะบรรจุและ แต่งตั้ง และคุณสมบัติเฉพาะของผู้มีสิทธิสมัครสอบสำหรับตำแหน่งนั้น ตามที่ ก.พ. กำหนด

(3) ก.พ. กำหนดค่าธรรมเนียมสอบในระดับ 1, 2, 3, และ 4 ขึ้นไป ในอัตราตำแหน่งละ 20, 30, 40 และ 50 ตามลำดับ

(4) ในการดำเนินการสอบ ต้องตั้งกรรมการดำเนินการสอบแข่งขันไม่น้อยกว่า 3 คน ในกรณีที่ ก.พ. มอบหมายให้ อ.ก.พ. หรือส่วนราชการใดเป็นผู้ดำเนินการสอบแข่งขัน ให้ผู้ดำเนินการสอบแข่งขันตั้งผู้แทน ก.พ. เป็นกรรมการดำเนินการสอบแข่งขันด้วยอย่างน้อยหนึ่งคน

(5) การคัดเลือกผู้ใดเป็นผู้สอบแข่งขันได้ ให้ถือเกณฑ์ว่า ต้องเป็นผู้สอบได้คะแนนในแต่ละภาคที่สอบตามหลักสูตรไม่ต่ำกว่าร้อยละห้าสิบ และ ได้คะแนนรวมทั้งสิ้นไม่ต่ำกว่าร้อยละหกสิบ ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงหลักวิชาการวัดผลด้วย

(6) การขึ้นบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ ให้เรียงลำดับที่จากผู้สอบ  
 โดคะเนนรวมสูงลงมาตามลำดับ ในกรณีที่ผู้สอบโดคะเนนรวมเท่ากัน ให้ผู้สอบโดคะเนน  
 ภาคความเหมาะสมกับตำแหน่งมากกว่าเป็นผู้อยู่ในลำดับที่สูงกว่า ถ้าคะแนนยังเท่ากันอยู่  
 ให้ถือคะแนนภาคความรู้ความสามารถเป็นหลัก ถ้าคะแนนยังเท่ากันอีก ก็ให้ผู้ได้รับ  
 หมายเลขประจำตัวสอบก่อนเป็นผู้อยู่ในลำดับที่สูงกว่า

(7) บัญชีผู้สอบแข่งขันได้ ให้ใช้ได้ไม่เกินสองปี นับแต่วันขึ้น  
 บัญชี แต่ดำเนินการสอบแข่งขันอย่างเดียวกันอีก และได้ขึ้นบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ใหม่แล้ว  
 บัญชีก่อนยกเลิกได้

3. ในการประชุมคณะกรรมการอำนวยการครุสภาครั้งที่ 3/2519  
 วันที่ 28 มกราคม 2519 ที่ประชุมได้ลงมติเกี่ยวกับการสอบแข่งขันบุคคลเข้ารับราชการ  
 ครู ไว้ตามหลักการข้างต้น ดังนี้<sup>31</sup>

(1) ในการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการ เป็น  
 ข้าราชการครูในส่วนราชการกรมต่าง ๆ ในกระทรวงศึกษาธิการ มอบหมายให้กรม  
 นั้น ๆ เป็นผู้ดำเนินการสอบแข่งขันแทน

(2) การสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการ เป็น  
 ข้าราชการส่วนจังหวัดในสายงานครูสอน ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ มอบหมาย  
 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น เป็นผู้ดำเนินการสอบแข่งขันแทน

(3) สำหรับคณะกรรมการดำเนินการสอบแข่งขัน ซึ่งกรมหรือ  
 จังหวัดจะตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการสอบแข่งขันนั้นจะต้องตั้งผู้แทนของครุสภารวมเป็นกรรมการ  
 ควายน้อย 1 คน

(4) หลักสูตรที่จะใช้ในการสอบ วิธีดำเนินการ เกณฑ์การตัดสิน  
 การขึ้นบัญชี และการยกเลิกบัญชีให้เป็นไปตามที่ ก.พ. กำหนด และ ก.พ. ก็ได้กำหนด

<sup>31</sup> ขาวครุสภา, ปีที่ 2 ฉบับที่ 3 (มีนาคม 2519), หน้า 3.

แล้วตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ สร. 1004/ว. 15 ลงวันที่ 9 กันยายน 2519

ตัวอย่าง ประกาศการสรรหาบุคลากรที่จะเข้ามาเป็นครูของส่วนราชการ  
ตามหลักการข้างตน

1. ประกาศกรมการฝึกหัดครู เรื่องรับสมัครสอบแข่งขันเพื่อบรรจุและ  
แต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการในกรมการฝึกหัดครู

ด้วยกรมการฝึกหัดครูประสงค์จะรับสมัครสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับ  
ราชการในสถานศึกษาของกรมการฝึกหัดครู ฉะนั้นอาศัยความตามขอ 2 ของ  
หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่สร. 1004/15 ลงวันที่ 9 กันยายน 2518 เรื่อง  
หลักสูตรและวิธีดำเนินการเกี่ยวกับการสอบแข่งขัน เกณฑ์การคัดเลือก การขึ้น  
บัญชี และการยกเลิกบัญชีผู้สอบแข่งขันใด ซึ่งออกตามความในมาตรา 40  
แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 และโดยอนุมัติ  
ครุสภาตามหนังสือสำนักงานครุสภาที่ คส. 0402/3829 ลงวันที่ 8 มีนาคม  
2519 จึงประกาศรับสมัครสอบแข่งขัน เพื่อบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้ารับ  
ราชการในกรมการฝึกหัดครูดังนี้

ตามประกาศข้างตนใดกำหนดเรื่องต่าง ๆ ที่ผู้สมัครต้องรู้และปฏิบัติ

ได้แก่

1. ตำแหน่งที่จะบรรจุและแต่งตั้ง
2. คุณสมบัติทั่วไปและคุณสมบัติเฉพาะของผู้มีสิทธิสมัครสอบ
3. วันเวลา และสถานที่รับสมัครสอบ
4. เอกสารและหลักฐานที่ต้องนำมาขึ้นในการสมัครสอบ
5. ค่าธรรมเนียมการสอบ
6. การประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเข้าสอบ
7. หลักสูตรและวิธีการสอบแข่งขัน
8. การประกาศ วัน เวลา สถานที่สอบและระเบียบเกี่ยวกับการสอบ
9. เกณฑ์การคัดเลือก
10. การประกาศขึ้นบัญชีผู้สอบแข่งขันใด
11. การสอบ

12. การบรรจุและแต่งตั้ง

13. การรับโอน

14. เอกสารและหลักฐานที่จะต้องนำมามอบให้ทางราชการ เมื่อได้รับการบรรจุ<sup>32</sup>

2. ประกาศองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ เรื่องรับสมัครสอบเพื่อบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการในตำแหน่งครู 1, ครู 2 และครู 3 สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 30 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2509 และตามขอ 2 แห่งหลักสูตรและวิธีดำเนินการ เกี่ยวกับการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการในตำแหน่งครู 1, ครู 2 และครู 3 สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ทั้งนี้

รายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ ที่ผู้สมัครต้องรู้และปฏิบัติตามหัวข้อเพิ่มเติมตัวอย่างแรก ต่างกันตรงรายละเอียดเกี่ยวกับ เวลา สถานที่ ส่วนหลักการต่าง ๆ เป็นไปตามที่ ก.พ. กำหนดเช่นกัน

3. การพัฒนาครู

3.1 การฝึกอบรม

<sup>32</sup>ประกาศกรมการฝึกหัดครู เรื่องรับสมัครสอบแข่งขันเพื่อบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการในกรมการฝึกหัดครู ลงวันที่ 15 มีนาคม 2519.

ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2516 เป็นต้นมา (1 ตุลาคม 2515) คณะปฏิวัติ (เริ่ม 17 พฤศจิกายน 2514) ได้ประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการแบ่งส่วนราชการในกรมต่าง ๆ ของกระทรวงศึกษาธิการ การประกาศใช้กฎหมายดังกล่าว นับว่าเป็นการปรับปรุงระเบียบบริหารราชการที่สำคัญอีกครั้งหนึ่ง โดยเฉพาะเรื่องการบริหารงานบุคคล ซึ่งเดิมกระจัดกระจายอยู่ตามแผนกและกองในกรมหนึ่ง ๆ ตามกฎหมายใหม่ได้รวมงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลมาอยู่ ณ ที่เดียวกัน เรียกว่า กองการเจ้าหน้าที่ กรมที่มีสถานศึกษาจำนวนมาก หน่วยงานนี้อยู่ในระดับกอง ได้แก่ สำนักงานปลัดกระทรวง กรมการฝึกหัดครู กรมสามัญศึกษา และกรมอาชีวศึกษา ส่วนกรมที่มีสถานศึกษาสังกัดน้อย หรือกรมที่มีข้าราชการสังกัดอยู่ไม่มากนักจัดตั้งหน่วยงานนี้เพียง แผนกการเจ้าหน้าที่ ได้แก่ กรมพลศึกษา กรมการศาสนา กรมวิชาการ และสำนักงานคณะกรรมการศึกษาเอกชน<sup>33</sup>

การดำเนินงานของกองการเจ้าหน้าที่ เพิ่งเข้ารูปเข้ารอยเมื่อได้มีการประกาศบังคับใช้ระบบจำแนกตำแหน่งกันอย่างจริงจัง เมื่อปี 2519 (9 กันยายน) ทำให้ข้าราชการได้ทำงานตรงตามสายงานของตนแน่ชัดขึ้น แต่ก็เป็นเพียงระยะแปรเปลี่ยน เหตุที่งานการบุคคลเขารูปเข้ารอยช้า เพราะการจัดแบ่งเจ้าหน้าที่ให้เหมาะกับงานเป็นเรื่องยากลำบาก และในการจำแนกตำแหน่งของกระทรวงศึกษาธิการเอง ก็แบ่งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญและข้าราชการครู บุคลากรหลักที่ปฏิบัติงานอยู่ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการครูที่ขยับตัวจากสถานศึกษาต่าง ๆ มาทำงานในกรม เมื่อจำแนกตำแหน่งให้บุคคลเหล่านี้มาเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งระดับตำแหน่งที่รับผิดชอบต่ำกว่าสายงานครู จึงไม่มีใครอยากมาครองตำแหน่งใหม่ ข้าราชการเหล่านี้จึงอยู่ในระหว่างการตัดสินใจว่าจะเลือกทำงานในสายงานใดจึงจะดีกว่า

<sup>33</sup> ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 267, 268, 271 และ 272 เรื่องการแบ่งส่วนราชการในสำนักงานปลัดกระทรวง, กรมการฝึกหัดครู, กรมสามัญศึกษา และกรมอาชีวศึกษาตามลำดับ.



งานหลักของกองการเจ้าหน้าที่ คือ การควบคุม ดูแลและ  
 ดำเนินงานบริหารงานบุคคล ซึ่งได้แก่ การสรรหา การสอบ การชอกำหนดอัตรา  
 เงินเดือน การบรรจุ การแต่งตั้ง การโอน การย้าย การชอกลับเข้ารับราชการ  
 การพ้นจากตำแหน่ง การส่งเสริมวิทยฐานะและสมรรถภาพ การเสนอความดีความชอบ  
 การลาศึกษาต่อ การฝึกอบรม การลงโทษทางวินัยข้าราชการ การให้คำปรึกษาและ  
 พิจารณาข้อสัญญาต่าง ๆ เกี่ยวกับระเบียบ กฎหมาย จัดทำทะเบียนประวัติ และ  
 บำเหน็จบำนาญ

งานฝึกอบรมที่ทำงานสม่ำเสมอในฝ่ายครุสามัญ เป็นหน้าที่ของ  
 หน่วยงานในเทศก์ ส่วนครูหรือบุคลากรในตำแหน่งอื่น เป็นหน้าที่ของกองหรือกรม  
 กระทรวงศึกษาธิการ ยังไม่มีหน่วยงานกลางในการฝึกอบรม แต่ละกรมกองยังคง  
 จัดการฝึกอบรมบุคลากรของตนเอง

การดำเนินการดังกล่าว นับว่าเป็นการสิ้นเปลืองกำลังคน  
 และงบประมาณ แสดงถึงความไม่ประสานงานกันและเป็นการบริหารงานในแบบเก่า  
 จึงได้มีผู้เสนอแนะแนวทางปรับปรุงเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้เสมอ ทั้งในที่ประชุมทางวิชาการ  
 ผลการวิจัย และแม้ในกฤษฎีกาของกระทรวงศึกษาธิการเอง เช่น วิทยุ สาทร<sup>34</sup>  
 ได้เสนอแนะ ให้จัดตั้งศูนย์พัฒนานักบริหาร หรือโรงเรียนศึกษาธิการ เพื่อให้รับผิดชอบ  
 การเตรียมบุคคลที่จะไปเป็นศึกษาธิการ และการพัฒนาบุคคลที่ประจำการอยู่แล้วให้มี  
 ความรู้ความเข้าใจในวิธีการบริหารใหม่ ๆ

หลังจาก วิทยุ สาทร ได้แพร่แนวความคิดนี้ไปแล้ว ได้มีการ  
 เสนอแนวความนี้แบบนี้ในที่ประชุมทางการศึกษาต่างกรม ต่างวาระกัน โดยเฉพาะใน  
 ที่ประชุมสามัญคุรุสภาเกือบทุกปีได้มีการเสนอเรื่องการฝึกอบรม ที่เป็นหน่วยงานกลาง  
 ของกระทรวงศึกษาธิการขึ้น เช่น ในคราวประชุมสามัญคุรุสภาประจำปี 2516 นาย

<sup>34</sup>วิทยุ สาทร, "บทบาทและหน้าที่ของศึกษาธิการจังหวัด," ศูนย์ศึกษา  
 ปีที่ 16 ฉบับที่ 11-12 (พฤศจิกายน-ธันวาคม 2512), หน้า 89.

สวัสดิ์ ชัยโอภาส ผู้แทนสมาชิกจากจังหวัดพบุรี ได้ถามว่า "ขอให้สำนักงานปลัด  
 กระทรวงพิจารณาจัดตั้งวิทยาลัยบริหารการศึกษาศึกษา เช่นเดียวกับวิทยาลัยการปกครอง  
 เพื่อให้ผู้ที่จะเป็นศึกษานิเทศก์ ศึกษานิเทศก์อำเภอ ครูใหญ่หรืออาจารย์ใหญ่เข้า  
 ศึกษาจะได้หรือไม่"<sup>35</sup> ในเรื่องนี้ นายระบิล สีตสุวรรณ รองปลัดกระทรวงศึกษาธิการ  
 ได้ตอบว่า "การจัดตั้งเพื่ออบรมผู้ที่ดำเนินงานบริหารการศึกษานั้น เคยคิดมาแล้ว  
 เป็นเรื่องนโยบายของกระทรวง ซึ่งจะดำเนินการต่อไป ทั้งนี้ปัญหาเรื่องงบประมาณ"<sup>36</sup>  
 ผู้บริหารการศึกษาเกือบทุกฝ่ายเห็นพ้องกับข้อเสนอแนะข้างต้น  
 ว่า ควรจัดให้มีหน่วยงานกลางฝึกอบรมของกระทรวงศึกษาธิการได้แล้ว แต่ขาดคนที่  
 รับผิดชอบในเรื่องนี้อย่างจริงจัง จากการศึกษาของผู้เขียนพบว่า ข้อขัดแย้งเกิดจาก  
 ขาดการประสานงานและการเข้าใจผิดในเรื่องการบริหารบุคคล กล่าวคือ เข้าใจกัน  
 ว่า ถ้าให้หน่วยงานนี้มาสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง จะทำให้อำนาจ ศักดิ์ศรีของ  
 แต่ละกรมลดลง ทั้งนี้รู้อยู่ว่า ถ้าจัดทำได้จะถูกต้องตามหลักการและเป็นการประหยัด  
 ผู้ที่คานเรื่องนี้อยู่เสมอ คือ อธิบดีกรมต่าง ๆ นั้นเอง ต่อมาในปี 2519 จึงได้มีคณะ  
 บุคคลในกระทรวงศึกษาธิการได้ริเริ่มจัดตั้งหน่วยงานกลางเรื่องฝึกอบรมขึ้น เรียกว่า  
 "คณะกรรมการประสานโครงการฝึกอบรมของกระทรวงศึกษาธิการ" คณะกรรมการ  
 ชุดนี้ได้ประชุม ครั้งที่ 1/2519 เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2519 มีมติดังนี้<sup>37</sup>

<sup>35</sup> สรุปรายงานการประชุมสามัญคุรุสภา ประจำปี 2516 (กรุงเทพฯ-  
 มหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2516), หน้า 44.

<sup>36</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

<sup>37</sup> หนังสือของกองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกระทรวง ลงวันที่ 10  
 กุมภาพันธ์ 2519 เสนอปลัดกระทรวงศึกษาธิการ.

1. ให้สำนักงานปลัดจัดฝึกอบรมผู้บริหารชั้นในปีงบประมาณ 2520 ผู้เข้ารับการอบรมคัดเลือกจากบุคลากรตำแหน่งหัวหน้าแผนกขึ้นไปทุกกรม
2. การอบรมในดานวิชาการเฉพาะของกรม และการอบรมอื่น ๆ ของกรมต่าง ๆ คงดำเนินการดังที่เคยปฏิบัติมาต่อไป
3. ที่ประชุมมีความต้องการอย่างยิ่งที่จะให้มีสถาบันการฝึกอบรมของกระทรวงศึกษาธิการขึ้น แม้ในระยะแรกจะเป็นเพียงการปฏิบัติงานฝึกอบรมร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของกรมต่าง ๆ ก็ตาม และกรรมการคณะนี้รับที่จะเป็นคณะกรรมการดำเนินงานสถาบันฝึกอบรมให้ต่อไปจนกว่ากระทรวงจะแต่งตั้งกรรมการชุดใหม่ขึ้นมา
4. ให้ส่งรายงานการประชุมนี้ไปให้ผู้แทนกรมที่เป็นกรรมการเป็นการถาวร เพื่อจะได้เสนอผู้บังคับบัญชาระดับกรม ให้ทราบผลการประชุมของคณะกรรมการ ในอันที่จะสนับสนุนให้มีสถาบันฝึกอบรมของกระทรวงศึกษาธิการขึ้น
5. ให้เสนอรายงานผลการประชุมของคณะกรรมการให้กระทรวงศึกษาธิการอนุมัติเพื่อดำเนินการต่อไป

ตามหนังสือข้างต้น ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (นายจรรยวงศายัณห์) ได้บันทึกความเห็นวา

มติของคณะกรรมการชอบแล้วอนุมัติให้ดำเนินการต่อไปได้ เรื่องสถาบันฝึกอบรมนั้น ครุสภากำลังพิจารณาจะจัดตั้ง ให้อวยงมัติของกรรมการอำนวยการของครุสภา อาจเป็นไปได้ที่ครุสภาจะสร้างสถานที่ให้ และมีคณะกรรมการชุดใหม่ที่จะตั้งต่อไปตามขอ 3 ดำเนินการในดานกิจกรรม

เกี่ยวกับเรื่องสถาบันฝึกอบรมดังกล่าว คณะกรรมการอำนวยการครุสภาเห็นชอบในหลักการที่จะจัดตั้ง "ศูนย์ฝึกอบรมผู้บริหารการศึกษา" ขึ้น แต่เห็นว่าควรเป็นเรื่องที่กระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้ดำเนินการ ส่วนที่จะให้ครุสภาช่วยเหลือใน

เรื่องนี้อย่างใด เพียงใต้นั้นเป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณากันต่อไป<sup>38</sup>

สำหรับการฝึกอบรมข้าราชการพลเรือนโดยทั่วไป ในยุคนี้ ก.พ. ได้จัดตั้งศูนย์วางแผนและประสานงานฝึกอบรมข้าราชการพลเรือนขึ้นในกองวิชาการ สำนักงาน ก.พ. ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 มิถุนายน พ.ศ. 2517 ศูนย์มีหน้าที่รวบรวมข่าวสารการฝึกอบรม ประสานงานด้านการจัดฝึกอบรมของส่วนราชการต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อการประหยัดและเพิ่มประสิทธิภาพในการฝึกอบรมในระบบข้าราชการพลเรือน<sup>39</sup> หลักการใหญ่คือ ส่วนราชการใดจัดฝึกอบรมขึ้น ส่วนราชการใดสนใจก็ส่งข้าราชการไปรับการฝึกอบรมโดยศูนย์ดังกล่าว เป็นผู้ประสานงาน

ส่วนราชการพลเรือนที่จัดดำเนินการฝึกอบรมได้อย่างมีประสิทธิภาพได้แก่ วิทยาลัยการปกครอง ซึ่งสังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ในปัจจุบันวิทยาลัยการปกครองได้จัดฝึกอบรมผู้บริหารการศึกษาของราชการท้องถิ่นด้วย จึงขอกล่าวถึงงานฝึกอบรมในคานนี้ด้วยดังนี้

งานฝึกอบรมผู้บริหารการศึกษาของราชการส่วนท้องถิ่นเป็นงานหนึ่งในสำนักงานของวิทยาลัยการปกครอง งานส่วนนี้เรียกว่าโรงเรียนราชการส่วนท้องถิ่นมี 2 หลักสูตร คือ

1. หลักสูตรการบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งให้การศึกษอบรมแก่ผู้ที่ดำรงตำแหน่งหรือจะได้รับการดำรงตำแหน่งผู้บังคับบัญชา และผู้บริหารระดับต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่น เลขาธิการจังหวัด หัวหน้าส่วน หัวหน้าหมวดต่าง ๆ ฯลฯ วัตถุประสงค์ของหลักสูตร เน้นหนักในการให้ความรู้ ความสามารถ และความ

<sup>38</sup> สรุปจากมติที่ประชุมคณะกรรมการอำนวยการคุรุสภาครั้งที่ 21/2519 เมื่อวันที่ 8 กันยายน พ.ศ. 2519 เรื่องโครงการจัดตั้งศูนย์ฝึกอบรมผู้บริหารการศึกษา (เรื่องที่ 64/2519 จากเพิ่มประชุมคณะกรรมการอำนวยการคุรุสภา)

<sup>39</sup> อุดม (นามแฝง), "การฝึกอบรมเพื่อพัฒนาข้าราชการพลเรือน," วารสารข้าราชการ ปีที่ 21 ฉบับที่ 3 (มีนาคม 2519), หน้า 12-17.

ชำนาญในกระบวนการบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด<sup>40</sup>

ตัวอย่างบุคลากรฝ่ายการศึกษา ซึ่งได้รับการศึกษาจากหลักสูตรนี้ เช่น ในปี 2509 มีการฝึกอบรมครูใหญ่กรุงเทพมหานคร 5 รุ่น

หลักสูตรนี้มีการอบรมบุคลากรฝ่ายการศึกษาน้อย เนื่องจากกองการศึกษา ประชาบาลมีโครงการฝึกอบรมบุคลากรฝ่ายการศึกษาขององค์การฯ มากอยู่แล้ว หนึ่ง กรมการปกครองยังมีบุคลากรสายงานอื่นที่จะต้องให้วิทยาลัยการปกครองฝึกอบรมอยู่อีกมาก

2. หลักสูตรการบริหารงานเทศบาล ให้การศึกษาอบรมแก่ผู้ที่ดำรงตำแหน่งหรือจะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้บังคับบัญชาและผู้บริหารต่าง ๆ ของเทศบาล เช่น ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล หัวหน้าส่วน หัวหน้าหมวดต่าง ๆ วัตถุประสงค์ของหลักสูตร เน้นหนักในการให้ความรู้ ความสามารถ และความชำนาญในกระบวนการบริหารของเทศบาล<sup>41</sup>

ตัวอย่างบุคลากรฝ่ายการศึกษาของเทศบาลต่าง ๆ ที่ได้รับการอบรมตามหลักสูตรนี้ เช่น

การฝึกอบรมครูใหญ่โรงเรียนเทศบาล 6 รุ่น

การอบรมหัวหน้าหมวดการศึกษาเทศบาล 2 รุ่น

วิทยาลัยการปกครองพัฒนามาจากกองฝึกอบรม กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งจัดตั้งขึ้นในปี 2501 ต่อมาในปี 2507 ได้จัดตั้งโรงเรียนนายอำเภอขึ้น ดำเนินงานฝึกอบรมผู้ที่จะเป็นนายอำเภอ บุคลากรในสายงานอื่นของกรมการปกครองด้วย เช่น บุคลากรที่ดำเนินงานตามโครงการพัฒนาพลเมืองระบบประชาธิปไตย (พ.พ.ป.) พนักงานเทศบาล เป็นต้น

<sup>40</sup>ปรับปรุงจากแฟ้มงานของวิทยาลัยการปกครอง, หน้า 9.

<sup>41</sup>เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน.

ในปี 2510 กระทรวงมหาดไทยได้เสนอเรื่องการจัดตั้ง "วิทยาลัยการปกครอง" ต่อนายกรัฐมนตรี (หนังสือที่ มท.0320/338 ลงวันที่ 11 มกราคม 2510) เพื่อส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า คณะรัฐมนตรีเพิ่งมาอนุมัติเรื่องนี้เมื่อปี 2515<sup>42</sup> ให้วิทยาลัยการปกครองมีฐานะเป็นกองหนึ่งในกรมการปกครอง แต่มีลักษณะเฉพาะแบบสถาบันการศึกษาระดับสูง

ปัจจุบันวิทยาลัยการปกครองฝ่ายการศึกษาแบ่งออกเป็น 4 โรงเรียน คือ

1. โรงเรียนนักปกครองระดับสูง
2. โรงเรียนนายอำเภอ
3. โรงเรียนข้าราชการฝ่ายปกครอง
4. โรงเรียนข้าราชการส่วนท้องถิ่น<sup>43</sup>

สถาบันผู้บริหารการศึกษาที่กระทรวงศึกษาธิการจะจัดตั้งขึ้นควรที่จะศึกษาวิวัฒนาการและอุปสรรคของวิทยาลัยการปกครองเป็นรูปแบบในการดำเนินงาน<sup>44</sup>

การฝึกอบรมบุคลากรฝ่ายครุที่ทำกันอย่างมีประสิทธิภาพของอีกหน่วยงานหนึ่งคือ งานฝึกอบรมของกองการศึกษาประชาบาล กรมการปกครอง ในการจัดทำงบประมาณของกองได้จัดทำโครงการและแผนงานในการส่งเสริมการศึกษาประชาบาลไว้ทุกปีงบประมาณ และในโครงการเหล่านี้ได้บรรจุโครงการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลฝ่ายครุขององค์การไว้ด้วย เช่น โครงการจัดสร้างบ้านพักครูในท้องถิ่นกันดาร

<sup>42</sup> ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 242 ลงวันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 89 ตอนที่ 108(8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515).

<sup>43</sup> แผนงานของวิทยาลัยการปกครอง, หน้า 5-9.

<sup>44</sup> รายละเอียดเรื่องนี้ดู วีระ รอดเรือง, "การพัฒนาข้าราชการฝ่ายปกครองของวิทยาลัยการปกครอง กรมการปกครอง" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย).

เป็นโครงการที่ต่อเนื่องตามแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 3 (2515-2519) มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการส่งเสริมสวัสดิการครูในท้องถิ่นกันดาร ปี 2517 สร้างไปแล้ว 600 หลัง ปี 2519 อีก 700 หลัง

โครงการอบรมครูโรงเรียนสังกัดองค์การฯ ที่มีครูสอนไม่ครบชั้น เป็นโครงการอบรมที่กระทำต่อเนื่องกันมาตั้งแต่ปี 2515 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการยกระดับมาตรฐานการศึกษาประชาบาลในโรงเรียนที่มีครูสอนไม่ครบชั้นเรียนให้สูงขึ้น เพื่อช่วยให้ครูคนเดียวสามารถสอนนักเรียนต่างชั้นเรียนในเวลาเดียวกันให้ดีขึ้น และเป็นการเพิ่มพูนความรู้ในความรู้สามัญและวิชาครูแก่ผู้รับการอบรม ทั้งยังเป็นการบำรุงขวัญแก่ครูประชาบาลที่ทำการสอนในโรงเรียนที่มีครูสอนไม่ครบชั้น ซึ่งส่วนมากอยู่ในท้องถิ่นทุรกันดารด้วย ปี 2518 อบรม 3 รุ่นจำนวน 270 คน ระหว่าง 8-30 เมษายน พ.ศ. 2518 การอบรมนี้กองการศึกษาประชาบาลได้เคยจัดอบรมมาแล้วในปี 2512 (2 รุ่น 2516 (3 รุ่น) 2517 (3 รุ่น) 2518 (3 รุ่น) และ 2519 (3 รุ่น)<sup>45</sup>

#### โครงการอบรมครูใหญ่สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด

โครงการนี้เป็นโครงการต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี 2515 โดยความร่วมมือของแผนกวิชาบริหารการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ครูได้รับทราบนโยบาย แผนพัฒนาการศึกษา ระเบียบเกี่ยวกับการบริหาร เพิ่มพูนความรู้ในหลักและทฤษฎีทางการบริหารการศึกษา เข้าใจหน้าที่ความรับผิดชอบของครูใหญ่ในฐานะผู้บริหารการศึกษาและผู้นำชุมชน และเป็นการเปิดโอกาสให้แลกเปลี่ยนความคิดเห็น ปัญหาทางการศึกษาต่าง ๆ เพื่อนำไปปรับปรุงการบริหารโรงเรียนให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

<sup>45</sup> จากแผนการอบรมครูสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีครูสอนไม่ครบชั้นเรียน พ.ศ. 2519, หน้า 2.

การอบรมที่จัดขึ้นที่คณะครุศาสตร์ได้จัดขึ้น 6 รุ่น ๆ ละ 1 เดือน ตั้งแต่ปี 2515 เป็นต้นมาจนถึงปี 2517 ส่วนในปี 2518 กรมการปกครองได้ขอให้คณะศึกษาศาสตร์ของมหาวิทยาลัยในส่วนภูมิภาคจัดดำเนินการอบรมแทน

ส่วนการฝึกอบรมของกรุงเทพมหานคร เป็นหน้าที่ของกองฝึกอบรม ซึ่งจัดให้ทุกส่วนราชการของกรุงเทพมหานคร (ซึ่งเรียกว่าสำนัก) จากการสังเกตการทำงานสำนักต่าง ๆ ไม่ค่อยยอมรับงานของกองฝึกอบรมเท่าที่ควร เนื่องจากถือกันว่าเรื่องการพัฒนาบุคคลหรือการฝึกอบรมเป็นเรื่องของแต่ละสำนัก ในสำนักการศึกษาของกรุงเทพมหานคร เองก็มีหน่วยศึกษานิเทศก์ซึ่งให้การฝึกอบรมครูเป็นประจำอยู่แล้ว แต่ในอนาคตกองฝึกอบรมตั้งใจนำงานฝึกอบรมจากทุกสำนักมาจัดทำเองทั้งหมด ขณะนี้ (พ.ศ. 2519) อยู่ในระยะปรับปรุงหน่วยงานภายในของกองฝึกอบรมเอง

#### การฝึกอบรมตามแนวปฏิรูปการศึกษา

คณะกรรมการเรื่องครูและบุคลากรทางการศึกษาได้เสนอเรื่องการฝึกอบรมนี้ไว้ในรายงานตอนที่ 3 เรื่อง "การศึกษาและการฝึกอบรมครูและบุคลากรทางการศึกษา" รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งที่คณะกรรมการชุดดังกล่าวเสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา เฉพาะตอนที่ 3 นี้ได้กล่าวไว้ 4 หัวข้อ คือ<sup>46</sup>

1. สภาพปัญหา
2. นโยบาย
3. กิจกรรม
4. วิธีดำเนินการ

<sup>46</sup> รายงานของคณะกรรมการเรื่องครูและบุคลากรทางการศึกษา เสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา ในคราวประชุมใหญ่ที่บางแสน วันที่ 16-18 กรกฎาคม พ.ศ. 2519 เอกสารหมายเลข 37, หน้า 30-34.



## 1. สภาพปัญหา

การที่ครูและบุคลากรทางการศึกษาส่วนใหญ่ขาดคุณภาพ เพราะมีการบรรจุบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งโดยมิได้พิจารณาถึงคุณสมบัติที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติงาน และเมื่อบรรจุไปแล้วก็หาโอกาสที่จะพัฒนาตนเอง เพื่อให้ทันความก้าวหน้าทางวิชาการและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการทำงานและความรับผิดชอบโดยยาก ผู้ได้รับการฝึกอบรมเพิ่มเติมซึ่งนับได้ว่ามีเพียงส่วนน้อยมักจะต้องชวนชวายเป็นตัวเองและลงทุนสูง นอกจากนั้นการที่หลักสูตรฝึกอบรมส่วนใหญ่จัดขึ้นโดยส่วนกลาง ทำให้ไม่อาจสนองความต้องการที่แตกต่างกันของท้องถิ่นได้ และไม่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับงานในหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้เข้ารับการอบรม ทั้งยังเน้นในเรื่องการเพิ่มวุฒิมากกว่าในเรื่องการปรับปรุงประสิทธิภาพในการทำงาน อันเป็นผลให้การฝึกอบรมได้ผลไม่ตรงเป้าหมาย และมักเป็นบันไดเท้าไปสู่งานอื่น ซึ่งการที่หน่วยงานต่าง ๆ จัดการฝึกอบรมครูและบุคลากรทางการศึกษาโดยไม่มีประสานงานกันนั้น ทำให้เกิดการซ้ำซ้อนงาน การเปลืองเปล่าในทรัพยากรและขาดการวางแผนการฝึกอบรมที่ต่อเนื่อง การฝึกอบรมในลักษณะดังกล่าวนี้เป็นผลให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องเบียดบังเวลาที่ควรใช้ในการปฏิบัติงานในหน้าที่มารับการฝึกอบรม เพื่อเพิ่มวุฒิของตนเอง อันเป็นการเพิ่มความขาดแคลนให้แก่ท้องถิ่นยิ่งขึ้น

ในการปฏิรูปการศึกษาครั้งนี้จึงได้เสนอให้มีการแยกเรื่องการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานและการศึกษาเพื่อเพิ่มวุฒิออกจากกัน โดยประสงค์ให้เกิดความสะดวกในการกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบ การวางแผนคัดเลือกบุคคล และการดำเนินงานในแต่ละเรื่องให้บรรลุถึงเป้าหมายเพื่อตอบสนองความต้องการในการเพิ่มคุณภาพของครูและบุคลากรทางการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ

## 2. นโยบาย

### 2.1 นโยบายการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน

ให้จัดตั้งศูนย์ฝึกอบรมครูและบุคลากรทางการศึกษาขึ้นเป็นหน่วยงานในกระทรวงศึกษาธิการ ทำหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องการฝึกอบรมเพื่อพัฒนา

บุคคลในอาชีพนี้ให้มีแนวความคิดใหม่ ๆ ทางการศึกษา และมีทัศนคติที่คิดต่อวิชาชีพ ความรู้ และทักษะที่จำเป็นต้องใช้ในการสอนหรือบริหารงานการศึกษาต่าง ๆ สำหรับครูและบุคลากรทางการศึกษา ทั้งก่อนเขาตำแหน่งและหลังจากเขาประจำการ ในตำแหน่งแล้ว ตลอดจนการฝึกอบรมเฉพาะกิจอื่น ๆ ซึ่งเกิดขึ้นได้เสมอตามความเปลี่ยนแปลงของสังคม

## 2.2 นโยบายการศึกษาอบรมเพื่อเพิ่มวุฒิ

การศึกษาเพื่อเพิ่มวุฒิในระบบเดิม นอกเหนือจากการสมัครเข้าเรียนภาคปกติในสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ แล้ว ส่วนใหญ่ได้แก่การสมัครเรียนภาคค่ำ ในสถาบันการศึกษา โดยเฉพาะสถาบันฝึกหัดครูและการสอนวิชาชุดของคุรุสภาเป็นการลงทุนอย่างมากสำหรับผู้เรียน และในขณะเดียวกันก็เป็นการเปิดช่องเปิดลาของระบบ การศึกษาด้วย จึงเห็นควรให้ยกเลิกการสอบภาคค่ำในสถาบันฝึกหัดครู เสียตั้งแต่ปี 2519 ส่วนการสอบภาคค่ำสำหรับครูประจำการให้เลิกดำเนินการตั้งแต่ปี 2525 สำหรับเรื่องการสอนวิชาชุดนั้นให้คุรุสภาเลิกรับสมัครสอนวิชาชุดตั้งแต่ปี 2522 โดยให้ผู้ที่สมัครไว้เดิมซึ่งยังมีวิชาค้างอยู่ดำเนินการให้เสร็จสิ้นไปภายในปี 2524 หากปรากฏว่ายังมีผู้สมัครเดิมหลงเหลืออยู่ที่ไหนมาเทียบเข้ากับโครงการใหม่หรือหา มาตราการอื่นที่เหมาะสม เช่น เปิดอบรมพิเศษให้สมัครไปโดยสิ้นเชิง แล้วให้นำโครงการศึกษาเพื่อเพิ่มวุฒินี้จะใช้สื่อการสอนต่าง ๆ ที่ช่วยให้เรียนรู้อย่างตนเองได้ เป็นส่วนใหญ่ หลังจากนั้นให้เข้ารับการฝึกอบรมแบบเขาเป็นระยะเวลาสั้นในระหว่าง ปีภาคเรียน ณ สถาบันฝึกหัดครูในเขตการศึกษาของตน หรือ ณ สถานที่ที่สามารถจะจัด ให้ใกล้ตัวผู้เรียนได้มากที่สุด ในเขตการศึกษานั้น ๆ ทั้งนี้ให้สถานฝึกหัดครูต่าง ๆ ดำเนินการร่วมกันหาความเชี่ยวชาญในแต่ละสาขา และโดยความร่วมมือสนับสนุนของ หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น คุรุสภา เป็นต้น

การศึกษาเพื่อเพิ่มวุฒิตามระบบเปิดนี้ให้ทำได้เฉพาะระดับไม่เกินปริญญาตรี เนื่องจาก การเพิ่มวุฒิที่สูงกว่าปริญญาตรีนั้นเป็นการเรียนระดับสูงขึ้น และจำต้องทำ การวิจัยหรือทำงานด้านอื่นประกอบด้วย ซึ่งนักศึกษาจะต้องไกรรับคำแนะนำจากผู้สอน

อย่างใกล้ชิดพอสมควร จึงต้องเข้าศึกษาในภาคปกติของสถาบันอุดมศึกษานั้น ๆ

เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายข้างต้น คณะอนุกรรมการเรื่องครูและบุคลากรทางการศึกษาได้เสนอโครงการใหม่ 2 โครงการ คือ

ก. โครงการจัดตั้งศูนย์ฝึกอบรมบุคลากรทางการศึกษาเป็นโครงการที่มีวัตถุประสงค์ คือ

1) เพื่อศึกษาหาข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพของครูและบุคลากรทางการศึกษาที่พึงปรารถนา ของวางทางคุณภาพดังกล่าวที่เป็นอยู่จริง และวิธีการต่าง ๆ ที่จะช่วยให้เกิดการ พัฒนาเพื่อลดช่องว่างนั้น

2) เพื่อกำหนดนโยบายแผนงานและมาตรฐานการฝึกอบรมครูและบุคลากรทางการศึกษาประเภทต่าง ๆ ในระดับและโครงการต่าง ๆ ทั้งก่อนเข้าสู่งานตำแหน่งและในระหว่างปฏิบัติงานหลังเข้าสู่งานตำแหน่ง เพื่อให้เกิดเอกภาพในการฝึกอบรม

3) รับผิดชอบในการฝึกอบรมครูและบุคลากรทางการศึกษาประเภทต่าง ๆ ทั้งในฐานะผู้ดำเนินการเอง ดำเนินการร่วมกับผู้อื่น และเป็นผู้ประสานงานการฝึกอบรมในรูปแบบต่าง ๆ ทำให้เกิดประสิทธิภาพและประหยัด

4) ร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปรับปรุงมาตรฐานการศึกษาและมาตรฐานอาชีพครู

โครงการนี้กระทรวงการศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง<sup>47</sup>

ข. โครงการศึกษาเพื่อเพิ่มคุณวุฒิครูประจำการ เป็นโครงการที่มีวัตถุประสงค์ คือ

1) เพื่อเพิ่มพูนความรู้และคุณวุฒิของครูประจำการให้สูงถึงระดับปริญญาตรี

<sup>47</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 49-50.

2) เพื่อให้โอกาสครูที่กระจายอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ ได้เพิ่มพูนความรู้ และคุณวุฒิโดยไม่ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ตามปกติบกพร่องหรือเสียหาย

3) เพื่อให้ครูประจำการได้เรียนรู้วิธีการศึกษาค้นคว้าด้วยตนเองให้เกิด แรงจูงใจที่จะเรียนรู้ตลอดชีวิต และสามารถนำความรู้มาใช้ให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม ในท้องถิ่นของตน

โครงการนี้สถาบันฝึกหัดครูเป็นผู้รับผิดชอบ<sup>48</sup>

3. กิจกรรม

เพื่อให้เห็นภาพการทำงานตามนโยบายข้างต้น คณะอนุกรรมการได้ เสนอตารางกิจกรรมและหน่วยงานที่รับผิดชอบไว้ด้วยดังต่อไปนี้

กิจกรรม	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
<u>ระยะเตรียมการ</u> 1. การฝึกอบรมผู้ฝึกอบรม	ศูนย์ฝึกอบรมฯ โดยความร่วมมือของ หน่วยงานราชการและสถาบันอุดมศึกษาที่ เกี่ยวข้อง
<u>ระยะดำเนินการ</u> ก. <u>การฝึกอบรม</u> 1) <u>ก่อนเข้าสู่งาน</u> 1.1) ผู้บริหารการศึกษา 1.2) ศึกษานิเทศก์	ศูนย์ฝึกอบรมฯ โดยความร่วมมือของ สถาบันอุดมศึกษาที่เชี่ยวชาญทางด้าน นั้น ๆ

<sup>48</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 78.

กิจกรรม	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
<p>2) <u>ระหว่างปฏิบัติการ</u></p> <p>2.1) <u>ครูประจำการในวิชา</u> เฉพาะอย่างตามเงื่อนไขที่ใคร่รับใบอนุญาต ประกอบอาชีพ</p> <p>2.2) <u>การฝึกอบรมเฉพาะตัว</u></p> <p>2.2.1) <u>ผู้บริหารการ</u> ศึกษาและศึกษานิเทศก์ที่ไม่มีความรู้ตามมาตรฐาน</p> <p>2.2.2) <u>อาจารย์</u> สถาบันฝึกหัดครูที่ไม่มีวุฒิศูนย์และที่ยังขาดประสิทธิ ภาพในการสอนวิชาหลัก</p> <p>2.2.3) <u>ครูในท้องถิ่น</u> กันดาร</p> <p>2.2.4) <u>บุคลากรการ</u> ศึกษาอื่น ๆ เช่น การศึกษานอกโรงเรียน ศูนย์ เด็กปฐมวัย ครูช่วยสอน ฯลฯ</p> <p>2.2.5) <u>การฝึกอบรม</u> เพื่อรับการเปลี่ยนแปลง เช่น การปฏิรูปการ ศึกษา การเปลี่ยนแปลงหลักสูตร ฯลฯ</p>	<p>สถาบันฝึกหัดครู โดยความร่วมมือ ของหน่วยมาตรฐานอาชีพครู (คุรุสภา) โดยมีศูนย์ฝึกอบรมฯ เป็นผู้ประสานงาน</p> <p>ศูนย์ฝึกอบรมฯ โดยความร่วมมือ ของสถาบันอุดมศึกษาอื่น ๆ ที่ เชี่ยวชาญทางค่านั้น ๆ</p> <p>สถาบันฝึกหัดครู โดยความร่วมมือ ของสถาบันอุดมศึกษาอื่น ๆ ที่ เกี่ยวข้อง โดยมีศูนย์ฝึกอบรมฯ เป็นผู้ประสานงาน</p> <p>หน่วยใช้โดยร่วมมือของสถาบัน ฝึกหัดครูและเขตการศึกษา โดย ศูนย์ฝึกอบรมเป็นผู้ประสานงาน</p> <p>หน่วยใช้โดยความร่วมมือของสถาบัน ฝึกหัดครูและเขตการศึกษา โดยศูนย์ อบรมเป็นผู้ประสานงาน</p> <p>หน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง นอก จากในเรื่องที่เป็นปัญหาร่วมหลาย หน่วยให้ศูนย์ฝึกอบรมเป็นผู้ดำเนินการ</p>

กิจกรรม	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
ข. <u>การศึกษาเพื่อเพิ่มวุฒิ</u> 1) การศึกษาต่อในภาคปกติระดับ ต่าง ๆ 2) การศึกษาต่อในระบบเปิดระดับ ไม่เกินปริญญาตรี	หน่วยงานและสถาบันอุดมศึกษาที่เปิด สอนวิชานั้น ๆ สถาบันฝึกหัดครู โดยความร่วมมือของ เขตการศึกษา และศูนย์ฝึกอบรม

#### 4. วิธีดำเนินการ

การดำเนินการในเรื่องการศึกษาระบบครูและบุคลากรทางการศึกษา  
 ตามแนวนโยบายนี้แบ่งออกเป็น 3 เรื่อง คือ

1) จัดตั้งศูนย์ฝึกอบรมครูและบุคลากรทางการศึกษาขึ้นสังกัดใน  
 กระทรวงการศึกษา และเพื่อให้มีความคล่องตัวในการบริหารทั้งในด้านการขอความ  
 ร่วมมือ การจัดการ และการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จึงเห็นควรให้ศูนย์  
 ฝึกอบรมฯ นี้มีฐานะเทียบเท่ากองใหญ่ขึ้นตรงต่อสำนักงานปลัดทบวง มีผู้อำนวยการศูนย์  
 ระดับ ซี 7-8 เป็นหัวหน้าดำเนินการ โดยมีการบริหารงานในรูปแบบคณะกรรมการอำนวยการ  
 มีปลัดกระทรวงการศึกษาเป็นประธาน คณะกรรมการและผู้อำนวยการศูนย์เป็น  
 กรรมการและเลขานุการ

2) ให้สถาบันฝึกหัดครูต่าง ๆ เตรียมการเพื่อรับงานที่เพิ่มขึ้นจาก  
 การสอนนักศึกษาโดยปกติหลังปฏิรูปการศึกษา อันได้แก่ การให้ความร่วมมือกับครูสภา  
 ในการจัดหลักสูตรฝึกอบรมครูประจำการในวิชาเฉพาะอย่าง เพื่อให้ได้มาตรฐานตาม  
 เงื่อนไขการรับใบอนุญาตประกอบอาชีพ ทั้งในระยะแรกก่อนที่จะได้รับใบอนุญาตถาวร  
 และหลังจากได้รับใบอนุญาตถาวรแล้วเพื่อต่ออายุตามช่วงเวลาที่กำหนด และการดำเนินงาน  
 ตามโครงการเพิ่มวุฒิครูประจำการโดยใช้ระบบเปิด

3) ให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่เคยให้การศึกษาระบบครูและบุคลากรทาง  
 การศึกษามาก่อนการปฏิรูปการศึกษา ปรับปรุงการดำเนินงานในค่านนี้ให้สอดคล้องกับ

## นโยบายและวิธีการข้างต้น

### 3.2 การเลื่อนตำแหน่งและเลื่อนขั้นเงินเดือน

#### ก. การเลื่อนตำแหน่ง

มาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 บัญญัติว่า "การเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้งดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น ให้เลื่อนและแต่งตั้งจากผู้สอบแข่งขันหรือผู้สอบคัดเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งนั้นได้ หรือจากผู้ได้รับคัดเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งนั้น"

กรณีนี้จะเลื่อนและแต่งตั้งจากผู้สอบแข่งขันได้ ผู้สอบคัดเลือกได้ หรือผู้ได้รับคัดเลือกให้เป็นไปตามที่ ก.พ. กำหนด

การสอบแข่งขันให้เป็นไปตามมาตรา 40 ส่วนการสอบคัดเลือกและคัดเลือกให้กระทรวงทบวงกรมเจ้าสังกัดเป็นผู้ดำเนินการ หลักสูตรและวิธีดำเนินการสอบคัดเลือก คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครสอบคัดเลือก เกณฑ์การตัดสินการขึ้นบัญชี และการยกเลิบบัญชีผู้สอบคัดเลือกได้ ตลอดจนวิธีดำเนินการเกี่ยวกับการคัดเลือกให้เป็นไปตามที่ ก.พ. กำหนด

การเลื่อนตำแหน่งตามบทบัญญัติข้างต้น เลื่อนได้ 3 วิธี คือ การสอบแข่งขัน การสอบคัดเลือก และการคัดเลือก การสอบแข่งขันนั้น ก.พ. เป็นผู้ดำเนินการสอบ แต่ ก.พ. จะมอบให้กรมดำเนินการแทนก็ได้ และวิธีดำเนินการให้เลือกได้หลายทาง เช่น สอบแล้วไชบรรจุในกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ หรือสอบบรรจุในส่วนราชการใดโดยเฉพาะก็ได้ หรือจะแบ่งสอบเป็นเขตพื้นที่ก็ได้ (สรุปจาก มาตรา 40)

การคัดเลือกเพื่อเลื่อนตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น ก.พ. กำหนดว่า

1) ในกรณีที่เลื่อนจากผู้ดำรงตำแหน่งระดับ 1 ขึ้นเป็นระดับ 2 ให้ผู้นั้นได้รับเงินเดือนไม่ต่ำกว่าขั้นค่าของระดับ 2 (1,375 บาท) และมีคุณสมบัติตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งระดับ 2 ของสายงานนั้น ถ้า

ผู้บังคับบัญชาพิจารณาเห็นว่าผู้นั้นเป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ และความประพฤติ  
เหมาะสมก็ให้พิจารณาคัดเลือกเพื่อเลื่อนขั้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนั้นได้

2) ในกรณีที่ผู้ที่จะเลื่อนขั้น แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง  
ระดับ 7 ขึ้นไป ก็ให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาว่า ผู้นั้นมีความรู้ ความสามารถ และความ  
ประพฤติเหมาะสมกับระดับตำแหน่งนั้นหรือไม่ จึงจะให้พิจารณาคัดเลือกเพื่อเลื่อนขั้น  
แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนั้นได้

3) ในกรณีที่ ก.พ. กำหนดตำแหน่งโดยมีเงื่อนไข  
(1) หรือ (2) ไว้ในบัญชีรายละเอียดกำหนดตำแหน่งและในกรณีอื่นนอกจากที่กล่าว  
ข้างต้น ถ้าจะคัดเลือกเพื่อเลื่อนระดับตำแหน่งให้ทำความตกลงกับ ก.พ. ก่อนเป็น  
กรณี ๆ ไป<sup>49</sup>

ต่อมา ก.พ. ได้กำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมว่า

1) การเลื่อนให้ดำรงตำแหน่งในระดับ 3 ให้เลื่อน  
จากผู้สอบแข่งขันได้ แต่ต้องมีเหตุจำเป็นก็ให้ทำความตกลงกับ ก.พ. ก่อนที่จะดำเนินการ  
การสอบคัดเลือก หรือคัดเลือก

2) การเลื่อนให้ดำรงตำแหน่งในระดับ 4, 5 และ 6  
ให้เลื่อนจากผู้สอบคัดเลือกได้ แต่ต้องมีเหตุจำเป็นก็ให้ทำความตกลงกับ ก.พ. ก่อน  
ที่จะดำเนินการคัดเลือก<sup>50</sup>

<sup>49</sup>สรุปจากหนังสือของสำนักงาน ก.พ. ที่ สร.1004/ว.25 เรื่องการ  
คัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการพลเรือนชั้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น  
ลงวันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2518

<sup>50</sup>สรุปจากหนังสือของสำนักงาน ก.พ. ที่ สร.1004/ว.31 เรื่องการ  
สอบแข่งขัน การสอบคัดเลือก และการคัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการพลเรือนชั้นแต่งตั้ง  
ให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น ลงวันที่ 22 กันยายน พ.ศ. 2518



ครุสภาได้กำหนดให้การเลื่อนตำแหน่งของข้าราชการครู และข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งครูจากระดับ 1-2 ระดับ 2-3 และระดับ 3-4 ไม่ต้องสอบเลื่อนตำแหน่ง<sup>51</sup> แต่ให้เลื่อนตำแหน่งโดยให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาความรู้ ความสามารถ และความประพฤติเหมาะสมกับตำแหน่งก็ให้เลื่อนขึ้นสู่ระดับนั้น ส่วน การเลื่อนตำแหน่งจากระดับ 4-5 และระดับ 5-6 ให้สอบคัดเลือก ตั้งแต่ระดับ 7 ขึ้นไปให้เลื่อนตำแหน่งโดยการคัดเลือก

ข. การเลื่อนขึ้นเงินเดือน

มาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 บัญญัติว่า "การเลื่อนขึ้นเงินเดือนข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยผู้บังคับบัญชาพิจารณาโดยคำนึงถึงคุณภาพและปริมาณงานของตำแหน่งและผลของงานที่ปฏิบัติมา การรักษาวินัยตลอดจนความสามารถและความอุสาหะในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ.

ในกรณีที่ไม่เลื่อนเงินเดือนประจำปีให้ข้าราชการพลเรือนสามัญใด ให้ผู้บังคับบัญชาชี้แจงเหตุผลให้ผู้นั้นทราบ"

เกี่ยวกับเรื่องนี้ ก.พ. คงจะดำเนินการไม่แตกต่างกันไป จากหลักการที่ใดกำหนดไว้แล้วตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับก่อน ดังตัวอย่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2519 ก.พ. ได้มีมติเกี่ยวกับการเลื่อนขึ้นเงินเดือน ให้แก่ข้าราชการดังนี้

---

<sup>51</sup>คือหลักเกณฑ์เดียวกันกับพระราชกฤษฎีกาครู พ.ศ. 2518 ที่ว่าตำแหน่งครูมีระดับ 2-4 ในวันที่ 8 มิถุนายน พ.ศ. 2518 คณะอนุกรรมการเกี่ยวกับตำแหน่งและอัตราเงินเดือนมีมติว่า "ครูระดับ 1 ถึงระดับ 4 ทุกตำแหน่งจะมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการเลื่อนระดับสูงขึ้นได้ โดยไม่ต้องขออนุมัติครุสภาเป็นราย ๆ ไป"

1) ให้นำหลักเกณฑ์และวิธีการเลื่อนเงินเดือนตามกฎหมาย  
ก.พ. ฉบับที่ 279 (พ.ศ. 2504) ฉบับที่ 677 (พ.ศ. 2515) ฉบับที่ 733  
(พ.ศ. 2516) และฉบับที่ 784 (พ.ศ. 2517) ออกตามความในพระราชบัญญัติ  
ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 มาใช้โดยอนุโลม

2) การเลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่ข้าราชการเป็นกรณี  
พิเศษเกินกว่าหนึ่งขั้น ให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์การเลื่อนเงินเดือนข้าราชการเป็น  
กรณีพิเศษตามนัยมติคณะรัฐมนตรี

3) การเลื่อนขั้นเงินเดือนจะเลื่อนได้ไม่เกินขั้นสูงของ  
ระดับตำแหน่งเงินเดือนสำหรับตำแหน่งที่ดำรงอยู่

4) ข้าราชการที่ได้รับเงินเดือนเท่าหรือสูงกว่าขั้นสูง  
ของระดับเงินเดือนสำหรับตำแหน่งที่ดำรงอยู่แล้ว จะเลื่อนขั้นเงินเดือนต่อไปไม่ได้

การเลื่อนขั้นเงินเดือนตามกฎหมายบัญญัติข้างต้นเป็นการ  
เปลี่ยนโฉมหน้าในการพิจารณาความดีความชอบในระบบข้าราชการไทยกล่าวคือ การ  
เลื่อนเงินเดือนตามกฎหมายใหม่ต้องคำนึงถึง "ผลงานที่ได้ปฏิบัติมา" ทำให้การปฐ  
บัพำเหน็จความชอบถูกต้องเป็นธรรมขึ้น ทำให้ข้าราชการแข่งขันกันทำงานพัฒนา  
"เขารวมเป็นสาม" การที่จะให้เป็นธรรมในการเลื่อนขั้นเงินเดือน ผู้บังคับบัญชา  
จะต้อง

1) มีการกำหนดหน้าที่ของแต่ละตำแหน่งโดยเฉพาะ

เจาะจง

2) มีมาตรฐานงาน

3) เกณฑ์ตัดสินงาน

4) มีการประเมินผลการทำงาน

ตามหลักสูตรและวิธีการสอบคัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการ  
พลเรือนชั้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 3, 4, 5 และ 6 มีการสอบ 3 ส่วน (ภาค  
คือ

- ก) ภาควิชาความรู้ความสามารถทั่วไป
- ข) ภาควิชาความรู้ความสามารถเฉพาะตำแหน่ง
- ค) ภาควิชาความเหมาะสมกับตำแหน่ง<sup>52</sup>

ในภาค ค. หลักสูตรได้กำหนดว่า "ให้ประเมินผล เพื่อพิจารณาความเหมาะสมกับตำแหน่งในตำแหน่งต่าง ๆ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการใน แบบประเมินบุคคลเพื่อพิจารณาความเหมาะสมกับตำแหน่งที่ ก.พ. กำหนดแนบท้ายนี้"

ก.พ. ได้กำหนดแบบประเมินบุคคลเพื่อพิจารณาความ เหมาะสมกับตำแหน่ง โดยให้คะแนนเต็ม 100 คะแนน แบ่งเป็น 2 หมวด

หมวด 1 องค์ประกอบที่ใช้ในการประเมินทุกตำแหน่ง 60 คะแนน แบ่งเป็นความรู้ความสามารถ 20 คะแนน ความประพฤติ 20 คะแนน ความรับผิดชอบหน้าที่ 20 คะแนน

หมวด 2 องค์ประกอบที่ใช้ในการประเมินเฉพาะบาง ตำแหน่งแบ่งเป็นความคิดริเริ่มและสร้างสรรค์กับทัศนคติและแรงจูงใจ

### 3.3 วินัยและการร้องทุกข์

#### ก. วินัย

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ได้บัญญัติเรื่องวินัยมากกว่ากฎหมายฉบับเก่า 3 ข้อ กล่าวคือ กฎหมาย เดิมมี 13 ข้อ แต่กฎหมายใหม่มี 16 ข้อ ข้อที่เพิ่มขึ้น 3 ข้อ ได้แก่

- 1) ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และเที่ยงธรรม (ม. 67)
- 2) ข้าราชการพลเรือนต้องไม่เป็นการหมิ่นประมาทหรือ

---

<sup>52</sup>สรุปจากหนังสือของสำนักงาน ก.พ. ที่ สร.1006/ว.23 เรื่อง การเลื่อน ขึ้นเงินเดือนข้าราชการ ลงวันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2518

ผู้จัดการ หรือตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันนั้นในทางหุ้นส่วนหรือบริษัท (ม. 79)

3) ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่เป็นกรรมการพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง

การที่กฎหมายใหม่ได้บัญญัติเรื่องวินัยเพิ่มขึ้นนับว่าเป็นการถูกต้องที่จะปรับปรุงระบบราชการ กำหนดรายละเอียดให้เขาหลักเกณฑ์ในการบริหารงานตามระบบคุณวุฒิ เช่น ความเป็นกลางทางการเมือง ความมั่นคงในการทำงาน เป็นต้น และเพื่อปรับปรุงตัวข้าราชการให้เป็นผู้รับใช้และบริการประชาชนอย่างแท้จริง จึงไม่ควรทำตนเป็นตัวละครในธุรกิจใด ๆ นับว่าเป็นการส่งเสริมให้ข้าราชการมุ่งทำงานในลักษณะที่เป็นวิชาชีพมากยิ่งขึ้น

เพื่อให้การรักษาวินัยมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นกว่าเดิม กฎหมายจึงบัญญัติให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจลงโทษผู้ใต้บังคับบัญชา การลงโทษของลงโทษตามระดับตำแหน่งที่ ก.พ. กำหนด ผู้บังคับบัญชาในระดับนั้น ๆ เป็นผู้สั่งลงโทษ ไม่ใช่เสนอให้อธิบดีเป็นคนสั่งอย่างเดิม ในเรื่องนี้กฎหมายบัญญัติว่าให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ส่งเสริมและดูแล ะมัดระวังให้ผู้อยู่ใต้อำนาจปฏิบัติตามวินัย

ถ้าผู้บังคับบัญชารูว่า ผู้อยู่ใต้อำนาจคนใดกระทำความผิดวินัยจะต้องดำเนินการทางวินัยทันที ถ้าเห็นว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยที่จะต้องไต่รับโทษและอยู่ในอำนาจของตนที่จะลงโทษได้ ให้สั่งลงโทษ แต่ถ้าเห็นว่าผู้นั้นควรจะไต่รับโทษสูงกว่าที่ตนมีอำนาจสั่งลงโทษ ให้รายงานต่อผู้บังคับบัญชาของผู้กระทำความผิดวินัยเหนือขึ้นไป เพื่อให้พิจารณาคำเนินการสั่งลงโทษตามควรแก่กรณี

ผู้บังคับบัญชาผู้ใดละเลย ไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรฐานโดยไม่สุจริต ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัย

ส่วนการรักษาวินัยตามกฎหมายใหม่ ได้บัญญัติให้รัดกุมขึ้น เช่น ในกรณีความผิดครั้งแรกให้ผู้บังคับบัญชาตักเตือนไว้หรือจะทำทัณฑ์บนก็ได้ (ม. 85)

วรรค 2) การตัดเงินเดือนผู้บังคับบัญชาแต่ละระดับตัดไล่ลดหลั่นกัน ไปดังนี้<sup>53</sup>

หัวหน้าส่วนราชการที่ต่ำกว่าระดับหัวหน้าแผนก  
(ระดับ 2 ลงมา) สิ้นลงโทษตัดเงินเดือนครั้งหนึ่งไม่เกิน 5 % เวลาไม่เกินหนึ่ง  
เดือน

หัวหน้าแผนก (ระดับ 3-4) สิ้นลงโทษตัดเงินเดือน  
ครั้งหนึ่งไม่เกิน 10 % เวลาไม่เกินหนึ่งเดือน

หัวหน้ากอง หรือผู้อำนวยการกอง (ระดับ 5-6-7-8)  
สิ้นลงโทษตัดเงินเดือนครั้งหนึ่งไม่เกิน 10 % เวลาไม่เกิน 2 เดือน

อธิบดีหรือผู้อำนวยการจังหวัด สิ้นลงโทษตัดเงินเดือน  
ครั้งหนึ่งไม่เกิน 10 % เวลาไม่เกินสี่เดือน หรือสิ้นลงโทษลดชั้นเงินเดือนครั้งหนึ่งไม่  
เกินหนึ่งขั้น

ปลัดกระทรวง หรือรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรี สิ้น  
ลงโทษตัดเงินเดือนครั้งหนึ่งไม่เกิน 10 % เวลาไม่เกินหกเดือน หรือสิ้นลงโทษลด  
ชั้นเงินเดือนครั้งหนึ่งไม่เกินสองขั้น

การให้ออกจะได้รับบำเหน็จบำนาญหรือไม่นั้น ให้เป็น  
ไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญ ซึ่งแต่เดิมลาออกไม่ได้รับบำเหน็จ  
บำนาญ แต่อาจส่งให้ออกกลับได้ ซึ่งไม่เป็นกรรม (ม. 86 วรรค 3)

เนื่องจากการรักษาวินัยที่ผ่านมาผู้บังคับบัญชามักจะช่วย  
เหลือพวกพ้องของตน (ส่วนราชการเดียวกัน) กฎหมายใหม่จึงกำหนดควาตาผู้บังคับบัญชา  
ละเลยไม่ดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการผู้กระทำความผิดจะตองถูกลงโทษ (ม. 86 วรรค 7)  
วรรค 7) นับว่าเป็นกลไกบังคับใหญ่ผู้บังคับบัญชาทำตัวเป็นผู้บังคับบัญชาที่ดี ใครผิดก็ว่า

<sup>53</sup>สรุปจากกฎ ก.พ. ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2518) ลงวันที่ 9 กันยายน

กันตามผิด จะช่วยเหลือพวกพ้องไม่ได้

การให้ข้าราชการรับโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก นับว่าเป็นโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง เพื่อให้ได้ความจริงและความยุติธรรม ก.พ. จึงได้ออกกฎ ก.พ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณาเป็นการเฉพาะตามกฎหมายใหม่คือ กฎ ก.พ. ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2518) ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนพิจารณาไว้อย่างละเอียด และในกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งคือ กระทำ ความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุก (เว้นความผิดที่ใดกระทำโดยประมาทหรือลหุโทษ) กับละทิ้งราชการติดต่อกันเป็นเวลานานเกินกว่าสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุผลอัน สมควร ผู้บังคับบัญชาจะไม่สอบสวนก็ได้<sup>54</sup>

ข. การร้องทุกข์

การร้องทุกข์นับเป็นกลไกใหม่ในการบริหารงานบุคคล ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 นับว่าเป็นสิ่งคู่กันกับ การให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจเพิ่มขึ้น รับผิดชอบการบริหารงานบุคคลแทน อ.ก.พ. ตามระบบเก่า การให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจมากขึ้น ถ้าไม่มีกลไกใดตรวจสอบไว้จะ ทำให้ข้าราชการไม่ได้รับความเป็นธรรม และหันไปใช้การร้องทุกข์วิธีการเก่า ๆ เช่น การเขียนบัตรสนเท่ห์ถึงผู้บังคับบัญชาชั้นสูง การเขียนจดหมายถึงหนังสือพิมพ์ โดยปกปิดชื่อจริง หรือบนนแกกดูมไปวันหนึ่ง ๆ เป็นต้น วิธีการดังกล่าวนี้แก้ปัญหาคิด น้อย กฎหมายใหม่จึงบัญญัติการร้องทุกข์ไว้ว่า

ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดเห็นว่า ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ ปฏิบัติต่อนุ โดยไม่ถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติต่อนุให้ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วย ระเบียบข้าราชการพลเรือน และเป็นกรณีที่ไม่มีสิทธิอุทธรณ์ตามหมวด 7<sup>55</sup>

<sup>54</sup>สรุปจากกฎ ก.พ. ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2518) ลงวันที่ 9 กันยายน

พ.ศ. 2518

<sup>55</sup>สิทธิอุทธรณ์ตามหมวด 7 การอุทธรณ์ เป็นเรื่องของการรักษาวินัย ตลอดจน จนถึงการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ผู้นับอาจร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาได้

การร้องทุกข์และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. (ม. 102)

เกี่ยวกับการร้องทุกข์ ก.พ. ได้ออกกฎ ก.พ. ไว้ว่า

แทนกันไม่ได้

1) ข้าราชการตอกร้องทุกข์ด้วยตนเอง จะร้องทุกข์

ร้องทุกข์ภายใน 30 วัน

2) ตอกร้องทุกข์ในกรณีไม่มีสิทธิอุทธรณ์ และต้อง

3) ใ้ร้องทุกข์ควรวางจากตอผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไป ขึ้นหนึ่งเสี้ยกอน หากไม่พอใจในคำชี้แจงหรือไม่ได้รับคำชี้แจงภายใน 7 วัน ใ้ร้องทุกข์ด้วยหนังสือตออธิบดีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดภายใน 3 วัน

4) ถ้าไม่อาจปฏิบัติตามข้อ 3 ได้ ก็ใ้ยื่นเรื่องร้องทุกข์ เป็นหนังสือตออธิบดีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดภายใน 30 วัน

5) ผู้บังคับบัญชาเมื่อได้รับคำร้องทุกข์แล้ว หากต้องชี้แจงทำความเข้าใจกับผู้ร้องโดยเร็ว หากชี้แจงไม่ได้ใ้รับรายงานตามลำดับชั้นจนถึงผู้บังคับบัญชามีอำนาจ อนึ่งทุกชั้นตอนดังกล่าวใ้ผู้บังคับบัญชานั้นทักไ้

6) การร้องทุกข์ เป็นหนังสืออย่างน้อยต้องประกอบด้วย

- (1) ระบุเรื่องอันเป็นเหตุใ้ร้องทุกข์
- (2) ระบุความประสงค์ของผู้ร้องทุกข์
- (3) ลงลายมือชื่อและตำแหน่งของผู้ร้องทุกข์

7) ถ้าเหตุร้องทุกข์ เกิดจากอธิบดี หรือผู้ว่าราชการจังหวัดใ้ร้องทุกข์ตอปลัดกระทรวง ถ้าเกิดจากปลัดกระทรวงใ้ร้องทุกข์ตอรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ถ้าเกิดจากรัฐมนตรีเจ้าสังกัดใ้ร้องตอนายกรัฐมนตรี ในกรณีนี้ใ้ ก.พ. เป็นผู้พิจารณาเสนอนายกรัฐมนตรีใ้เพื่อพิจารณสั่งการ

8) ผู้บังคับบัญชาระดับอธิบดีหรือผู้ว่าราชการหรือระดับสูงขึ้นไปใ้พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ใ้เสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันรับคำร้อง

แล้วแจกคำวินิจฉัยต่อผู้ร้องทุกข์ทราบเป็นหนังสือโดยเร็ว การวินิจฉัยของผู้บังคับบัญชาให้เป็นที่สุดจะร้องทุกข์ต่อไปอีกไม่ได้<sup>56</sup>

#### 4. การบำรุงรักษา

การบำรุงรักษาในยุคปฏิรูป (2515-2519) มิได้เปลี่ยนแปลงหลักการใด ๆ เพียงแต่เพิ่มจำนวนเงินบางรายการให้สอดคล้องกับภาวะทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งก็ทำได้น้อยเนื่องจากมีข้าราชการเป็นจำนวนมาก ขณะที่หน่วยงานธุรกิจเอกชนให้เงินเดือนแก่พนักงานตามภาวะค่าครองชีพ รัฐบาลเพิ่มเงินค่าครองชีพให้แก่พนักงานรัฐวิสาหกิจถึง 300 บาท แต่รัฐบาลยังมิได้เพิ่มค่าครองชีพให้แก่ข้าราชการเลย แม้รัฐบาลซึ่งมีพรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนนำได้สัญญาว่า จะเพิ่มค่าครองชีพให้ก็ยังไม่มีวิวัฒนาการใด (1 กันยายน พ.ศ. 2519)

อัตราเงินเดือนตามบัญชี ก. ที่ได้รับตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 เป็นอัตราเงินเดือนเดิมตามที่ได้รับตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2517) นั่นคือ อัตราเงินเดือนขั้นต่ำของทั้ง 2 บัญชี 750 บาทเท่ากัน สวัสดิการต่าง ๆ คงเหมือนเดิม ข้าราชการครูส่วนใหญ่ยังไม่มีบ้านพักครู ไม่มีเบี้ยประชุม ไม่มีค่าพาหนะเดินทาง ในท้องถิ่นที่มีการแทรกซึมของผู้ออกการร้าย ครูยังคงถูกรบกวนอยู่ตามปกติ มิได้มีเงินเพิ่มเช่นข้าราชการในสังกัดอื่น

สวัสดิการที่ได้จากหน่วยงานอื่นคือ สหกรณ์ออมทรัพย์ครู ได้รับการต้อนรับจากครูมากขึ้น แสดงถึงความก้าวหน้าของการจัดองค์การ แต่ในมุมกลับแสดงถึงภาวะความทุกข์ร้อนของครูในการครองชีพด้วย

<sup>56</sup>สรุปจากกฎ ก.พ. ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2518) ลงวันที่ 9 กันยายน



ส่วนสวัสดิการต่าง ๆ ที่ได้รับจากองค์การอาชีพครูคือ ครูสภา  
ยิ่งได้รับน้อยลง เนื่องจากสมาชิกมีมากขึ้น งบประมาณจากสวนกลางไม่เพิ่มขึ้น  
การจัดองค์การในระดับจังหวัดยังขาดประสิทธิภาพ บริการต่าง ๆ ที่ครูสภาจัดขึ้น  
จึงเป็นไปตามเดิม นอกจากครูและผู้บริหารจะเข้าใจและร่วมมือกับครูสภาในระดับ  
ท้องถิ่นให้มากขึ้น

