

ความเป็นมาของปัญหา

การศึกษาเป็นกระบวนการต่อเนื่องกันตลอดชีวิต เพื่อมุ่งสร้างเสริมคุณภาพของพลเมืองให้มีความรู้ความสามารถขั้นพื้นฐาน มีความสามารถในการประกอบอาชีพในการดำรงชีวิตเป็นพลเมืองดี และทำคุณประโยชน์แก่สังคมและประเทศชาติ<sup>1</sup> การให้การศึกษาแก่ปวงชนชาวไทยในค่านิยมที่สอนให้รู้หนังสือได้มีมานานแล้ว นับตั้งแต่มีการประดิษฐ์อักษรไทยในสมัยพ่อขุนรามคำแหงแห่งกรุงสุโขทัย กรุงศรีอยุธยา กรุงธนบุรี ตลอดเรื่อยมาจนถึงกรุงรัตนโกสินทร์ การให้ศึกษาดังกล่าวได้อาศัยสถาบัน 2 สถาบัน กล่าวคือ สถาบันทางศาสนา โดยใช้วัดเป็นสถานศึกษา อาศัยพระภิกษุเป็นผู้สอน และสอนตามโอกาสที่ว่างจากภารกิจทางศาสนา ผู้เรียนก็เรียนได้เฉพาะเด็กชายที่พ่อแม่นำมาฝากไว้ ซึ่งเป็นการจำกัดทั้งผู้สอนและผู้เรียน หลักการเนื้อหาที่จะเรียนขึ้นอยู่กับผู้สอนเป็นสำคัญ ในบางสมัยอาจเน้นหนักไปทางศาสนาด้วยการบวชเรียน ทั้งนี้เพราะทางราชการจะไม่รับเข้าทำงานหากไม่ได้ผ่านการบวชเรียนเสียก่อน อีกสถาบันหนึ่งคือ การศึกษาในราชสำนักหรือในวัง เป็นการให้การศึกษาแก่บุคคลกลุ่มน้อย คือ บรรดาบุตรของเจ้าขุนมูลนายเท่านั้น การศึกษาดังกล่าวนี้นี้เรียกว่า "การศึกษาโบราณ" ต่อมาในสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้มีการปฏิรูปการศึกษาให้เข้ากับยุคใหม่ โดยได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไข ขยายวงกว้างออกไปและพัฒนาการเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>"แผนการศึกษาแห่งชาติพุทธศักราช 2520," ราชกิจจานุเบกษา 94 (12 เมษายน 2520) : 337.

<sup>2</sup>มณฑนา สุขเพณีส และประยูร ศรีประสาธน์, "ความเป็นมาของแผนการศึกษาแห่งชาติ," วารสารสภาการศึกษาแห่งชาติ 11 (เมษายน-พฤษภาคม 2520) : 18.

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเล็งเห็นการณ์ไกลและทรงตระหนักถึงความอยุธยาของประเทศไทย จึงได้ทำการปฏิรูปการศึกษาให้เจริญและขยายออกไปสู่ประชาชนอย่างกว้างขวาง ทรงเห็นว่าการที่จะอาศัยการศึกษาในวัดเพียงอย่างเดียวไม่พอ ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะจัดตั้งโรงเรียนให้แพร่หลายออกไปให้เป็นประโยชน์ถึงประชาชนพลเมืองค้าย ดังนั้นในปี พ.ศ. 2427 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าให้ตั้งโรงเรียนหลวงสำหรับราษฎรขึ้นที่วัดมหารพาราม กรุงเทพมหานครเป็นแห่งแรก และให้จัดตั้งโรงเรียนขึ้นตามวัดในจังหวัดต่าง ๆ<sup>1</sup> การจัดการศึกษาเบื้องต้นสำหรับพลราษฎรหรือที่เรียกว่า การจัดการศึกษาประชาบาลนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชประสงค์ให้ประชาชนส่งบุตรหลานเข้าศึกษาในโรงเรียน เพื่อให้ได้รับความรู้ขั้นมูลฐาน มีความรู้อ่านออกเขียนได้ และเพื่อจะได้ช่วยกันพัฒนาบ้านเมืองให้เจริญ ดังพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ประกาศโรงเรียน "...ทรงพระราชดำริเห็นว่าวิชาการหนังสือเป็นต้นทางของวิชาความรู้ทั้งปวง สมควรที่จะทำนุบำรุงให้เจริญยิ่ง ๆ ขึ้นไป เพราะคนในบ้านเมืองสยามเรานี้ที่จนโตใหญ่ไม่รู้นักหนังสือไทยก็มีโดยมาก ที่พออ่านออกเขียนได้แต่ไม่ถูกถ้วนั้นก็มีโดยมาก...โรงเรียนซึ่งได้โปรดเกล้าฯ ให้ตั้งขึ้นแล้วตามอารามหลวงเป็นหลายแห่ง และยังทรงพระราชดำริจะให้ตั้งโรงเรียนให้มีสำหรับพระอารามหลวงทุก ๆ พระอาราม เพื่อให้บุตรหลานของไพร่ฟ้าชาวแผ่นดินได้เล่าเรียนได้สะดวก ไม่ต้องเสียทองอะไร ...ถ้าใครมีบุตรหลานอยากให้เล่าเรียนให้มีความรู้สำหรับตัวก็ให้ส่งเข้าเรียนในโรงเรียนสอนที่ใกล้เคียงเขตบ้านที่อยู่ นั้น ๆ เด็ด..."<sup>2</sup> ประกาศดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชประสงค์ให้ประชาชนมีความรู้อ่านออกเขียนได้ และมีความสามารถพอที่จะเข้ารับราชการได้<sup>3</sup>

<sup>1</sup>สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, การศึกษาในประเทศไทย (กรุงเทพ : สำนักพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2519), หน้า 2-3.

<sup>2</sup>กระทรวงศึกษาธิการ, ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ 2435-2507 (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2507), หน้า 51.

<sup>3</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 31-32.

การจัดการศึกษาเบื้องต้นสำหรับทวยราษฎร์หรือการศึกษาประชาบาล พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ใ้ทรงริเริ่มวางรากฐานในการจัดการและจัดระบบบริหาร การศึกษาประชาบาล และใ้รับการพัฒนามาจนถึงปัจจุบันตามลำดับดังนี้

พ.ศ. 2451 - 2452 ใ้มีการประชุมเทศาภิบาลเกี่ยวกับการจัดการศึกษาประชาบาล ทำความตกลงแบ่งงานรับผิดชอบระหว่างกระทรวงธรรมการ (กระทรวงศึกษาธิการ) กับกระทรวงปกครองท้องถิ่น (กระทรวงมหาดไทย) ที่ประชุมใ้ตกลงใ้หน่วยงานที่รับผิดชอบ การจัดการศึกษาตามมณฑลต่าง ๆ โดยใช้ข้าหลวงธรรมการเป็นผู้จัดการศึกษา อยู่ในความ บังคับบัญชาของข้าหลวงเทศาภิบาลโดยตรง กระทรวงมหาดไทยจึงใ้เข้ามามีบทบาทในการ จัดการศึกษาประชาบาลตั้งแต่นั้นมา<sup>1</sup>

พ.ศ. 2454 กระทรวงธรรมการใ้ทำความตกลงกับกระทรวงนครบาลในเรื่อง การจัดการศึกษาเบื้องต้นในเขตมณฑลกรุงเทพฯ ทำนองเดียวกับกระทรวงมหาดไทย (กระทรวงปกครองท้องถิ่น) ในระยะนี้การจัดการศึกษาประชาบาลจึงอยู่ในความรับผิดชอบ ของ 3 หน่วยงาน คือ

- กระทรวงมหาดไทย (กระทรวงปกครองท้องถิ่น) รับผิดชอบการจัดการศึกษา หรือการศึกษาประชาบาล ใ้แก่ทวยราษฎร์ใ้เล่าเรียนทั่วทุกคนทั้งราชอาณาจักร
- กระทรวงนครบาล รับผิดชอบจัดการศึกษาเบื้องต้นหรือการศึกษาประชาบาล ในเขตกรุงเทพฯ เช่นเดียวกับกระทรวงมหาดไทย
- กระทรวงศึกษาธิการ (กระทรวงธรรมการ) รับผิดชอบจัดการศึกษาชั้นสูง ขึ้นไป นับตั้งแต่ชั้นประถมศึกษา ซึ่งจะสามารถเรียนใ้เฉพาะราษฎรบางพวกเท่านั้น

---

<sup>1</sup>กรมการปกครอง, การศึกษาประชาบาล (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2514), หน้า 22.

พ.ศ. 2464 รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา เป็นครั้งแรกและฉบับแรก พระราชบัญญัติฉบับนี้มีสาระสำคัญว่า เด็กทุกคนไม่ว่าเด็กหญิงหรือเด็กชายที่มีอายุ 7 ปีบริบูรณ์ จะต้องเข้าเรียนประถมศึกษาจนอายุครบ 14 ปีบริบูรณ์<sup>1</sup>

พ.ศ. 2473 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงประกาศยกเลิกการเก็บเงิน "ศึกษาพลี" และให้กระทรวงการคลังมหาสมบัตินำเงินอุดหนุนการศึกษาปีละ 3 ล้านบาท<sup>2</sup>

การจัดการศึกษาประชาบาลก่อนสมัยการเปลี่ยนแปลงการปกครองนี้ ส่วนใหญ่โรงเรียนประชาบาลจะเป็นโรงเรียนประชาบาลที่ประชาชนจัดตั้งเอง ตามความต้องการของท้องถิ่น โดยความเห็นชอบของนายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณาอนุญาต และท้องถิ่นจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องการสร้างอาคาร การจ้างครู และค่าใช้จ่ายอื่นๆ

หลังจากปี พ.ศ. 2475 ซึ่งเป็นช่วงเวลาประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงระบบการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราช มาเป็นระบบประชาธิปไตย การศึกษาประชาบาลหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองก็ได้มีการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงระบบการจัดการศึกษา เพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์และสภาพของบ้านเมืองตลอดมา ดังนี้

พ.ศ. 2478 ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา (ฉบับที่ 2) ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ เด็กที่มีอายุย่างเข้าปีที่แปด ต้องเรียนอยู่ในโรงเรียนประถมศึกษาจนมีอายุย่างเข้าปีที่สิบห้า<sup>3</sup>

<sup>1</sup>"พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464," ราชกิจจานุเบกษา 38 ( 13 พฤศจิกายน 2464) : 441.

<sup>2</sup>กรมการปกครอง, การศึกษาประชาบาล (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2514), หน้า 27.

<sup>3</sup>"พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2478," ราชกิจจานุเบกษา 52 (24 พฤศจิกายน 2478) : 1591.

พ.ศ. 2491 รัฐบาลได้ออกกฎหมายยกฐานะครูประชาบาล เป็นข้าราชการ พลเรือน เนื่องจากได้พิจารณาเห็นว่า "การศึกษาประชาบาลซึ่งเป็นรากฐานการศึกษาขั้นต้น และเป็นการศึกษาภาคบังคับ จำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจัง"...การศึกษาประชาบาลจึงจะก้าวหน้า มีครูที่มีวุฒิครูไปทำการสอน..."<sup>1</sup>

พ.ศ. 2502 รัฐบาลสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้พิจารณาเห็นว่า เพื่อให้การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ ควรโอนการศึกษาระดับประถมศึกษาไปให้ท้องถิ่นดำเนินการ โดยได้ดำเนินการเป็นขั้นตอน คือ ในปี พ.ศ. 2504 โอนโรงเรียนประชาบาลที่ตั้งอยู่ในเขตเทศบาลกรุงเทพและธนบุรี ให้กับเทศบาลกรุงเทพและธนบุรีรับไปดำเนินการ ในปี พ.ศ. 2506 โอนโรงเรียน - ประชาบาลในเขตเทศบาลอื่นทั่วราชอาณาจักรให้เทศบาลรับไปดำเนินการ

พ.ศ. 2509 รัฐบาลได้โอนโรงเรียนประชาบาลทั่วราชอาณาจักร ที่ตั้งอยู่ในเขตการปกครองขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เขตสุขาภิบาล และเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเดิมอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ โอนไปอยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศ ตามพระราชบัญญัติโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2509<sup>2</sup> ในการโอนโรงเรียนประชาบาลไปสังกัดเทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด รัฐบาลได้แบ่งและมอบหมายหน้าที่ให้กระทรวงมหาดไทย ควบคุมการปฏิบัติด้านธุรการ ให้กระทรวงศึกษาธิการควบคุมการปฏิบัติงานด้านวิชาการ<sup>3</sup>

<sup>1</sup>สมาน แสงมะลิ, "การบริหารการศึกษาโดยท้องถิ่น;" ศูนย์ศึกษา 12 (มีนาคม 2508) : 68.

<sup>2</sup>"พระราชบัญญัติโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2509;" ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ 83 (16 กันยายน 2509): 8.

<sup>3</sup>กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, ประมวลบทความการนิเทศการศึกษา ปี 2521 (ม.ป.ท. 2521), หน้า 466-467.

ปัจจุบันองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น สังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่าย ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน<sup>1</sup> และกระทรวงมหาดไทยได้จัดตั้งกองการศึกษาประชาบาล สังกัดกรมการปกครอง ทำหน้าที่เป็นหน่วยบริการ และประสานงานระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับกระทรวงมหาดไทย สำหรับการบริหารการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น กระทรวงมหาดไทยได้ออกคำสั่ง<sup>2</sup> แต่งตั้งให้

1. ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. ปลัดจังหวัดทุกจังหวัด ดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด
3. ศึกษาธิการจังหวัด ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนการศึกษา ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ตนดำรงตำแหน่ง

พ.ศ. 2511 กระทรวงมหาดไทย ได้ออกคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการระดับอำเภอ ให้ดำรงตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนจังหวัด<sup>3</sup> คือ

1. นายอำเภอทุกอำเภอ ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนอำเภอ ในอำเภอที่ตนดำรงตำแหน่ง
2. ศึกษาธิการอำเภอทุกอำเภอ ดำรงตำแหน่งหัวหน้าหมวดการศึกษา ในอำเภอที่ตนดำรงตำแหน่ง

---

<sup>1</sup>ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218, "ราชกิจจานุเบกษา 89 (29 กันยายน 2515): 53 .

<sup>2</sup>กระทรวงมหาดไทย, คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 1517/2509 เรื่องแต่งตั้งข้าราชการสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ดำรงตำแหน่งและปฏิบัติกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (22 พฤศจิกายน 2509).

<sup>3</sup>กระทรวงมหาดไทย, คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 566/2511 เรื่องแต่งตั้งข้าราชการไปดำรงตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนจังหวัด (1 สิงหาคม 2511).

พ.ศ. 2513 กระทรวงมหาดไทย ได้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ ที่ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนการศึกษา และที่ดำรงตำแหน่งหัวหน้าหมวดการศึกษาพ้นจากตำแหน่ง<sup>1</sup> ในเมื่อกระทรวงมหาดไทยได้แต่งตั้งหัวหน้าส่วนการศึกษา และหัวหน้าหมวดการศึกษาในท้องที่ใดและในปัจจุบันนี้องค์การ: มีหัวหน้าส่วนการศึกษาครบทุกจังหวัด และหัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอครบทุกอำเภอ เรื่องการจัดการศึกษาประชาบาลได้มีผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายอำเภอในขณะนี้ ให้ความเห็นว่า "ระบบการศึกษาที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงวางรากฐานไว้แต่เดิมนั้น เป็นระบบการศึกษาที่ถูกต้องสอดคล้องกับหลักการการศึกษาของประเทศที่เจริญแล้ว การจัดตั้งโรงเรียนประชาบาลนั้นอยู่ในอำนาจของนายอำเภอ ของเจ้าเมืองสมุหเทศาทั้งสิ้น เป็นเรื่องของท้องถิ่นจัดการเอง กระทรวงศึกษาธิการมีส่วนเกี่ยวข้องของควยเฉพาะในงานวิชาการนั้น เป็นการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาที่เป็นมาครั้งแรก ต่อมาภายหลังเมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว รัฐบาลได้พยายามล้มล้างระบบการจัดการศึกษาที่ว่านี้เสีย แทนที่จะส่งเสริมการกระจายอำนาจ กลับเอาอำนาจมาไว้ส่วนกลาง เอาโรงเรียนประชาบาลที่เป็นเรื่องของท้องถิ่น มาเป็นเรื่องของกระทรวงศึกษาธิการเสียทั้งหมด ครูประชาบาลซึ่งคนของท้องถิ่นเป็นลูกจ้างของท้องถิ่น เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นก็ทำให้เป็นข้าราชการขึ้นมา เมื่อมาถึงสมัยปัจจุบันซึ่งเรากระจายอำนาจในการศึกษาไปให้ท้องถิ่นจัด เราก็มีการกระจายไปดังที่เห็นอยู่แล้ว แต่เผอิญการกระจายอำนาจในครั้งนี้ อาจจะเนื่องมาจากว่ารัฐบาลกลางยังไม่ต้องการจะปล่อยอำนาจในเรื่องนี้ให้แก่ท้องถิ่นเต็มรูป ฉะนั้น บางส่วนก็จำเป็นต้องรักษาไว้ในส่วนกลาง และอำนาจในส่วนกลางก็แตกออกเป็น 2 กระทรวง คือ กระทรวงศึกษาธิการ กับกระทรวงมหาดไทย"<sup>2</sup> แต่จะอย่างไรก็ตามการจัดการและการบริหารงานการศึกษาประชาบาล กฎหมายต่าง ๆ ก็กำหนดให้นายอำเภอเป็นผู้ดำเนินการรับผิดชอบ

<sup>1</sup>กระทรวงมหาดไทย, คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 45/2513 เรื่องแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนจังหวัด (1 สิงหาคม 2513).

<sup>2</sup>บรรณสิทธิ์ สลับแสง, คู่มือนักบริหาร (พระนคร : โรงพิมพ์ ส.พยุ่งพงศ์, 2515), หน้า 383.

นายอำเภอ ตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา<sup>1</sup> มาตรา 5 กำหนดให้นายอำเภอ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่โดยตำแหน่ง และมาตรา 33 กำหนดให้นายอำเภอเป็นผู้จัดการ โรงเรียนประชาบาลสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกระทรวงมหาดไทยได้ออกคำสั่ง แต่งตั้งให้นายอำเภอดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนอำเภออีกตำแหน่งหนึ่ง ซึ่งทั้งสองตำแหน่งนี้ ก็มีหน้าที่จัดการศึกษาและบริหารการศึกษาประชาบาล ฉะนั้น จึงนับว่านายอำเภอเป็นบุคคล สำคัญในการจัดการและบริหารการศึกษาประชาบาล ในเขตอำเภอที่ตนดำรงตำแหน่ง จึง เป็นเรื่องที่น่าสนใจอย่างยิ่งที่จะทำการวิจัย "บทบาทของนายอำเภอในการบริหารการศึกษา ประชาบาล" เพื่อนำข้อมูลหรือข้อเท็จจริงที่ได้จากการวิจัยไปเป็นแนวทางในการปฏิบัติหรือ ปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงในการจัดการหรือบริหารการศึกษาประชาบาลให้บังเกิดประสิทธิภาพ ยิ่ง ๆ ขึ้น

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาบทบาทหน้าที่ของนายอำเภอในการบริหารการศึกษาประชาบาลใน ด้านการวางแผนงาน การวินิจฉัยสั่งการ การบริหารงานบุคคล การบริหารงานด้านวิชาการ การบริหารการเงิน การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน โดยเปรียบเทียบความคิดเห็น ของนายอำเภอ ศึกษาธิการอำเภอ หัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอ
2. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่มีต่อการปฏิบัติงานของนายอำเภอใน ภาคเหนือ

---

<sup>1</sup>"พระราชบัญญัติประถมศึกษา 2478;" ราชกิจจานุเบกษา 52 (24 พฤศจิกายน 2478) : 1591.



### ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยเรื่องนี้เกี่ยวข้องกับเฉพาะบทบาทในการบริหารการศึกษาประชาบาล ของ นายอำเภอทุกอำเภอทั้ง 17 จังหวัดในภาคเหนือ ประกอบด้วย 136 อำเภอ การวิจัยจะ อยู่ในขอบเขตของหน้าที่ความรับผิดชอบของนายอำเภอ 6 ประการ คือ

1. การวางแผนงาน
2. การวินิจฉัยสั่งการ
3. การบริหารงานบุคคล
4. การบริหารงานด้านวิชาการ
5. การบริหารการเงิน
6. การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน

### ข้อจำกัดของการวิจัย

1. การวิจัยเรื่อง "บทบาทของนายอำเภอในการบริหารการศึกษาประชาบาล ในภาคเหนือ" เป็นการสำรวจและศึกษาความคิดเห็นของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา เพียง 3 กลุ่ม คือ นายอำเภอ ศึกษาธิการอำเภอ หัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอ ทุกอำเภอ ในภาคเหนือ
2. บทบาทของนายอำเภอ จะยึดถืองานหลักที่นายอำเภอรับผิดชอบในการบริหาร การศึกษาประชาบาล สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามที่ระเบียบกฎหมายข้อบังคับกำหนด ไว้ ในเขตอำเภอที่ตนดำรงตำแหน่งนายอำเภอ
3. การวิจัยครั้งนี้ จะยึดแบบสอบถามที่คณะผู้ศึกษาได้สร้างขึ้นเอง โดยพยายามให้ ครอบคลุมถึงอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอที่ได้มีการกำหนดไว้ในส่วนที่สัมพันธ์กับการจัดการศึกษา ประชาบาล

### คำจำกัดความของคำที่ใช้ในการวิจัย

1. นายอำเภอ หมายถึง ข้าราชการส่วนภูมิภาค สังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ทำหน้าที่หัวหน้าส่วนอำเภอ รับผิดชอบงานบริหารการศึกษาประชาบาล สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ภายในอำเภอที่ตนดำรงตำแหน่งอยู่ และทำหน้าที่เป็นผู้จัดการโรงเรียนประชาบาล ตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2478 มาตรา 33<sup>1</sup>
2. ศึกษาธิการอำเภอ หมายถึง ข้าราชการส่วนภูมิภาค สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ รับผิดชอบงานด้านวิชาการของโรงเรียนประชาบาล และเป็นผู้ช่วยนายอำเภอตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2478 มาตรา 33<sup>2</sup>
3. หัวหน้าหมวดการศึกษา หมายถึง เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานการศึกษาประชาบาล ในระดับอำเภอ ในส่วนอำเภอต่าง ๆ ซึ่งเป็นข้าราชการส่วนจังหวัด<sup>3</sup>
4. บทบาท หมายถึง หน้าที่หรือเงื่อนไขที่ต้องกระทำและบรรดาสีทธิต่าง ๆ ที่ได้มาพร้อมกับตำแหน่ง สิทธิ และหน้าที่ประจำตำแหน่งแต่ละตำแหน่ง<sup>4</sup>
5. ภาคเหนือ หมายถึง จังหวัดต่าง ๆ ในประเทศไทย รวม 17 จังหวัด คือ เชียงใหม่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน พะเยา ลำพูน ลำปาง น่าน แพร่ อุตรดิตถ์ เพชรบูรณ์ ตาก สุโขทัย กำแพงเพชร พิษณุโลก พิจิตร นครสวรรค์ อุทัยธานี

<sup>1</sup>"พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2478," ราชกิจจานุเบกษา 52 (24 พฤศจิกายน 2478) : 1591.

<sup>2</sup>เรื่องเดียวกัน.

<sup>3</sup>บรรณสิทธิ์ สลับแสง, คู่มือนักบริหาร (พระนคร : โรงพิมพ์ ส.พยุ่งพงศ์, 2515), หน้า 403.

<sup>4</sup>ภิญโญ สาธร, บทบาทของศึกษาธิการจังหวัด (พระนคร : โรงพิมพ์การศาสนา, 2512), หน้า 7.

6. โรงเรียนประชาบาล หมายถึง โรงเรียนประถมศึกษา ที่ประชาชนในตำบลหนึ่งหรือหลายตำบลจัดตั้งและดำรงด้วยทรัพย์สินของตนเอง และโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่นายอำเภอจัดตั้งหรือที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับโอนมา<sup>1</sup>

### ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้คาดว่าจะได้รับประโยชน์จากผลของการวิจัย ดังนี้

1. ทราบถึงบทบาทและหน้าที่ของนายอำเภอ ในอำเภอทุกอำเภอ ทั้ง 17 จังหวัดภาคเหนือ เกี่ยวกับการบริหารการศึกษาประชาบาลในด้านการวางแผนงาน การวินิจฉัยสั่งการ การบริหารงานบุคคล การบริหารงานวิชาการ การบริหารการเงิน การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน
2. ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวกับการบริหารการศึกษาประชาบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด ในทุกอำเภอทั้ง 17 จังหวัดภาคเหนือ
3. เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงการบริหารงานการศึกษาประชาบาล

### วิธีดำเนินการวิจัย

#### 1. กลุ่มประชากร

การวิจัยครั้งนี้ ใช้ประชากรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารการศึกษาประชาบาล สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทุกอำเภอทั้ง 17 จังหวัดในภาคเหนือ โดยแบ่งประชากรออกเป็น 3 กลุ่ม คือ นายอำเภอ 136 คน ศึกษาธิการอำเภอ 136 คน หัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอ 136 คน รวมประชากรทั้ง 3 กลุ่ม 408 คน

<sup>1</sup>"พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2478;" ราชกิจจานุเบกษา 52 (24 พฤศจิกายน 2478) : 1591.

## 2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เป็นแบบสำรวจความคิดเห็นของนายอำเภอ ศึกษาธิการอำเภอ หัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอ เกี่ยวกับข้อมูลส่วนตัว จำนวน 5 ข้อ เกี่ยวกับบทบาทภาระหน้าที่ที่นายอำเภอจะต้องปฏิบัติในการบริหารการศึกษาประชาบาลในด้านกรวางแผน การวินิจฉัยสั่งการ การบริหารบุคคล การบริหารงานด้านวิชาการ การบริหารการเงิน การติดตามและประเมินผล การปฏิบัติงาน และปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงาน โดยมีลักษณะเป็นแบบสอบถามมาตราส่วนประเมินค่า ( Rating Scale ) ประกอบด้วยคำถามจำนวน 49 ข้อ พร้อมกับยึดหลักการทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารการศึกษาในด้านต่าง ๆ ข้างต้น จากเอกสาร ตำรา รายงาน การวิจัยที่เกี่ยวข้อง

## 3. วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยทำการส่งแบบสอบถามที่สมบูรณ์ไปยังประชากร ทางไปรษณีย์ส่วนหนึ่ง และไปส่งด้วยตนเองอีกส่วนหนึ่ง แล้วให้ผู้ตอบส่งแบบสอบถามกลับคืนมาทางไปรษณีย์ ปรากฏว่าได้รับแบบสอบถามที่สมบูรณ์คืนมา 353 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 86.52

## 4. วิธีวิเคราะห์ข้อมูล

เมื่อเก็บข้อมูลได้แล้ว **แจกแจงความถี่**แยกตามหัวข้อเพื่อหา **ค่าร้อยละ** ค่าเฉลี่ย - **มัธยัมเลขคณิต** ( $\bar{x}$ ) และ **ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน** (s.d.) คือข้อมูลส่วนตัว วิเคราะห์โดย **ใช้การร้อยละ** การกิจ และการปฏิบัติงานตามหน้าที่ที่กำหนดวิเคราะห์โดย **ค่าเฉลี่ยมัธยัมเลขคณิต และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน**

## 5. ลำดับขั้นในการเสนอข้อมูล

บทที่ 1 กล่าวถึง **ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา** **วัตถุประสงค์ของการวิจัย** **ขอบเขตของการวิจัย** **ข้อจำกัดของการวิจัย** **คำจำกัดความของคำที่ใช้ในการวิจัย** **ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย** และ **วิธีดำเนินการวิจัย**

- บทที่ 2 เสนอเอกสารอ้างอิง หลักการ ทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- บทที่ 3 เสนอเรื่องวิธีดำเนินการวิจัย กลุ่มประชากร เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย  
วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล การเสนอข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล
- บทที่ 4 รวบรวมผลการวิเคราะห์ข้อมูล โดยเสนอเป็นตารางและอธิบายประกอบ
- บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย อภิปรายและเสนอแนะ