

บทที่ 1

บทนำ



## ภูมิหลังของการวิจัย

การศึกษานับเป็นปัจจัยสำคัญแก่การพัฒนาประเทศ เพราะการศึกษาทำให้คนฉลาด และความรู้ที่ได้รับมาจากการศึกษายังนำไปใช้ในการประกอบอาชีพได้ นอกจากนี้กำลังงานคนหรือทรัพยากรมนุษย์ เมื่อได้รับการศึกษาอย่างเต็มภาคภูมิแล้ว บุคคลนั้นก็จะกลายเป็นทรัพยากรอันมีค่าของชาติ ประเทศต่าง ๆ จึงพยายามหาวิถีทางที่จะให้พลเมืองทุกคนได้รับโอกาสทางการศึกษาให้มากที่สุด และลงทุนอย่างมหาศาลเพื่อการจัดการศึกษา โดยถือว่าการศึกษามีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศมากที่สุด

สำหรับประเทศไทย ไคมองเห็นความสำคัญของการศึกษาอยู่ตลอดเวลา และยิ่งในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่า รัฐได้เร่งพัฒนาการศึกษาควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ทั้งได้กำหนดแนวนโยบายการศึกษาของรัฐไว้ในแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2520 ว่า "รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการศึกษาโดยถือว่าการศึกษามีความสำคัญในอันดับสูงยิ่งแห่งกิจการของรัฐ"<sup>1</sup> จึงเป็นที่ประจักษ์ว่า ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญต่อการจัดการศึกษามากที่สุด

ก่อนรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การศึกษาของชาวไทย ยังไม่มีการจัดระบบที่แน่นอน การศึกษาเล่าเรียนจึงเป็นกิจกรรมของชาวไทยเพียงกลุ่มน้อย กล่าวคือ คนที่ได้เรียนหนังสือมักจะเป็นบุคคลชั้นสูงหรือเป็นบุคคลที่ได้รับการเลือก

<sup>1</sup> "แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2520," ราชกิจจานุเบกษา 94

สมุดรายนาม สถานที่เรียนก็มักจะอยู่ในราชสำนักหรืออยู่ในวัดใหญ่ ๆ วิชาที่เล่าเรียนนั้นก็ ไท่แก การอ่าน การเขียนหนังสือไทย การคิดเลขบาง เล็กน้อย ส่วนวิชาอื่น ๆ ซึ่งเด็กใน สมัยปัจจุบันเล่าเรียนนั้นแทบจะไม่มีสอนเลย <sup>1</sup>

ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 พระองค์ ทรง ปรารถนาการศึกษาไทยเป็นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2411 โดยให้รวมโรงเรียนซึ่งตั้งขึ้นตั้งแต่ สมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย พระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 2 เพื่อทรงใช้เป็นที่ จัดอาหารคาวหวานเลี้ยงพระภิกษุสงฆ์และข้าราชการที่มาอยู่เฝ้า และทรงใช้เป็นที่แจก พระราชทรัพย์เป็นทานแก่คนชราและคนพิการ แต่เมื่อว่างจากกิจการดังกล่าว ก็ทรงให้มี พระธรรมเทศนาและสอนวิชาการต่าง ๆ แก่พลเมืองในพระบรมหาราชวัง ซึ่งจะเรียกโรง เรียนนี้ว่าเป็นโรงเรียนแห่งแรกของไทยก็พอจะเรียกได้ โรงเรียนนี้ร่วมกับโรงเรียนใหม่ เป็นโรงเรียนแห่งแรกของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวใน พ.ศ. 2414 และทรง เลิกโรงเรียนอย่าง เกิมเสีย <sup>2</sup>

หลังจากนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงสร้างโรงเรียน เพิ่มเติมอีก 4 แห่งรวมเป็น 5 แห่ง จึงได้ทรงสร้างโรงเรียนหลวงสำหรับราษฎรสามัญ แห่งแรกขึ้นในวัดมเหยงคณ์ กรุงเทพมหานครใน พ.ศ. 2427 ซึ่งเป็นที่เดียวกันกับที่ ทรงวางระเบียบการสอบไล่สำหรับการศึกษาสามัญขึ้นเป็นครั้งแรก โรงเรียนหลวงสำหรับ ราษฎรสามัญในวัดมเหยงคณ์ที่ทรงสร้างใน พ.ศ. 2427 คือโรงเรียนประชาบาลแห่ง แรกของประเทศไทยนั่นเอง <sup>3</sup>

<sup>1</sup> กอ สวัสดิคพานิช, "ความเป็นมาของการศึกษาในประเทศไทย," ศูนย์ศึกษา 9 (กันยายน 2505) : 11.

<sup>2</sup> ฤทธิไธ สวรร, หลักการศึกษ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สุภา, 2521), หน้า 194.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 194 - 195.

ในด้านการบริหารการศึกษาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า  
 เจ้าอยู่หัว มีการรวมกรมศึกษาธิการกับกรมธรรมการ เขาด้วยกันแล้ว เรียกว่า กรมธรรมการ  
 ใน พ.ศ. 2432 และให้เป็นกรมมีเสนาบดีสูงสุดเมื่อ พ.ศ. 2433 และโดยฐานะเป็น  
 กระทรวง เรียก กระทรวงธรรมการ เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2435<sup>1</sup>

ระหว่างปี พ.ศ. 2451 และปี พ.ศ. 2452 ได้มีการประชุมเทศาภิบาลเกี่ยว  
 กับการจัดการศึกษา ที่ประชุมตกลงในชาหลวง เทศาภิบาลรับผิดชอบการจัดการศึกษาตาม  
 มณฑลต่าง ๆ โดยมีข้าหลวงธรรมการ เป็นผู้จัดการศึกษาอยู่ในบังคับบัญชาของข้าหลวง  
 เทศาภิบาลโดยตรง กระทรวงมหาดไทยจึง เข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษา เบื้องต้นแก่  
 ทวยราษฎร์ได้เล่าเรียนทั่วทุกคนตั้งแต่นั้นมา<sup>2</sup>

ด้วยพระมหากรุณาธิคุณในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ในปี พ.ศ.  
 2454 การจัดการศึกษาประชาชนได้มีการกำหนดนโยบายการศึกษา เบื้องต้นคือการประณม  
 ศึกษาไว้ว่า จะจัดให้มีโรงเรียนประถมศึกษาทุกตำบลและทุกละแวกบ้าน ให้มีพอแก่จำนวน  
 เด็กชายหญิงที่อยู่ในวัย เรียนทั่วราชอาณาจักร และต่อมาอีก 10 ปี ได้มีการประกาศใช้  
 พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2464 ซึ่งมีสาระสำคัญในพระราชบัญญัตินี้ว่า เด็ก  
 ทุกคนไม่ว่าหญิงหรือชายที่มีอายุ 7 ปีบริบูรณ์ ต้อง เข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษา จน  
 กว่า จะเรียนจบตามหลักสูตร หรือจนกว่าจะมีอายุ 14 ปีบริบูรณ์ โรงเรียนที่จัดขึ้นเรียกว่า  
 โรงเรียนประถมศึกษา การจัดการศึกษาประเภทนี้ เป็นการจัดให้เปล่า ไม่มีการเสียค่า  
 เล่าเรียนหรือค่าธรรมเนียมแต่อย่างใด เรียกกันว่า "การศึกษาประชาชน"<sup>3</sup>

<sup>1</sup> วิทยุ สาร, หลักการศึกษา (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สุภา, 2521), หน้า 195 - 196.

<sup>2</sup> กระทรวงมหาดไทย, กรมการปกครอง, การศึกษาประชาชน (พระนคร: โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, 2514), หน้า 22.

<sup>3</sup> อัญชลี แจ่มเจริญ, "หาสิบปีแห่งการศึกษาประชาชน," วารสารสภาการศึกษาแห่งชาติ 6 (กันยายน 2514): 54.

การศึกษาประชาชนได้ออนจากส่วนกลาง ไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด  
 ดำเนินการรับผิดชอบ ตามพระราชบัญญัติโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไปสังกัด  
 องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2509 โดยกำหนดว่า

ให้โอนโรงเรียนประถมศึกษาดังต่อไปนี้ที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด เขต  
 สุขาภิบาล และเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ไปเป็นโรงเรียนประชาบาลสังกัด  
 องค์การบริหารส่วนจังหวัด

(1) โรงเรียนประชาบาลที่นายอำเภอจัดตั้ง

(2) โรงเรียนประชาบาลสังกัดกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งสอน  
 ตามหลักสูตรประถมศึกษาตอนปลายของกระทรวงศึกษาธิการ และอยู่ในบริเวณเดียวกับ  
 กับโรงเรียนประชาบาลที่นายอำเภอจัดตั้ง หรืออยู่ในท้องที่ที่ควบคุมที่รัฐมนตรีว่าการ  
 กระทรวงศึกษาธิการประกาศขยายการศึกษาภาคบังคับแล้ว ทั้งนี้ไมรวมถึงโรงเรียน  
 ศึกษาสงเคราะห์<sup>1</sup>

โดยหลักการแล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีงบประมาณ มีเจ้าหน้าที่ของตน  
 เอง เรียกว่า ข้าราชการส่วนจังหวัด มีอิสระในการปฏิบัติงาน และประชาชนมีส่วนร่วม  
 รับผิดชอบในการดำเนินงาน โดยสภาจังหวัดซึ่งมีสมาชิกที่ประชาชนได้เลือกตั้ง เข้ามารับ  
 ทำหน้าที่ควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร แต่เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด  
 มีรายได้อันไม่เพียงพอ เพราะราชการส่วนกลางยังไม่ได้ให้อำนาจจังหวัดเก็บ  
 ภาษีเพิ่มขึ้น หรือกระจายภาษีที่ทางส่วนกลางเก็บออกไปให้จังหวัด องค์การบริหารส่วนจ  
 ังหวัดจึงยังพึ่งตัวเองไม่ได้ ต้องพึ่งเงินและเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลางอยู่ กล่าวคือ  
 รัฐบาลต้องให้เงินอุดหนุนและให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคบางตำแหน่ง เช่น ปลัดจังหวัด  
 นายอำเภอ ผอ.ตรวจการสวนทองถิ่น เสมียนตราจังหวัด ทำหน้าที่ปลัดองค์การบริหารส่วน  
 จังหวัด หัวหน้าส่วนอำเภอ เลขาญการจังหวัด และหัวหน้าส่วนการคลัง ตามลำดับ  
 ไปพลางก่อน<sup>2</sup>

<sup>1</sup> "พระราชบัญญัติโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไปสังกัดองค์การบริหาร  
 ส่วนจังหวัด พ.ศ. 2509," ราชกิจจานุเบกษา 93 (16 กันยายน 2509) : 9.

<sup>2</sup> กรมการปกครอง, กองการศึกษาประชาบาล, การศึกษาประชาบาล 2521  
 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, 2521), หน้า 22 - 23.

หลังจากไ้มีการโอนการศึกษาประชาบาลไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด  
 ก็ก่อให้เกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์ แสดงความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวางอยู่ตลอดเวลา

สมเกียรติ สมบัติจิระ กล่าววาท

การศึกษาประชาบาลนั้น นับว่าเป็นเรื่องสำคัญมาก เพราะเป็นการศึกษาขั้นมูลฐาน  
 ของประชาชนที่พึงจะไ้รับ แต่ปัญหาในการจัดการศึกษาประชาบาลนั้น มีมากมาย  
 หลายอย่าง เช่น การแย่งกันจัดการศึกษาประชาบาลระหว่างกระทรวงศึกษาธิการ  
 กับกระทรวงมหาดไทย การบริหารงานคานทาง ๆ ไม่เป็นอิสระเท่าที่ควร และ  
 ระเบียบในการปฏิบัติงานก็ยุ่งเหยิงเกินไป ทำให้การดำเนินงานต่าง ๆ ไม่คล่องตัว  
 เท่าที่ควร ดังนั้น การศึกษาประชาบาลนั้น จะขึ้นอยู่กับใครก็ไ้ แต่ขอให้มีอิสระใน  
 การดำเนินงานและ เป็นตัวของตัวเอง ซึ่งอาจเป็นทบวง หรือแยกตัวออกมาเป็น  
 หน่วยงานอีกหน่วยหนึ่งก็ไ้ แต่ถ้าวจะให้อยู่ในองค์การบริหารส่วนจังหวัด ก็ควรที่จะ  
 เป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ประชาชนมีส่วนร่วมจริง ๆ เช่น นายกองคการ  
 บริหารส่วนจังหวัด ก็ควรจะมาจากการเลือกตั้งของประชาชน เกี่ยวกับการดำเนินงาน  
 คานอื่น ๆ ก็ควรจะเป็นการดำเนินงานของคณะกรรมการ ในการเลือกตั้ง  
 คณะกรรมการดำเนินงานนั้น ก็อาจจะกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครว่า จะต้องมีความ  
 และมีประสบการณ์ในคานการศึกษาพอสมควร

สุภรณ์ ศรีพหล ได้ให้ความเห็นว่า

ในการจัดการศึกษาประชาบาลนั้น เราจะจัดอย่างไรก็ไ้ ที่มันไม่เหมือนกับการจัด  
 ในปัจจุบันนี้ และในการจัดนั้น จะต้องมีความภาพในคานนโยบาย การบริหาร  
 งบประมาณและการจัดการ และที่สำคัญที่สุดนั้น เราจะตองกระจายออกไปสู่ประชาชน  
 จริง ๆ ซึ่งเราอาจจะกระจายออกไปถึงระดับอำเภอโดยให้อำเภอ เป็นผู้จัดการศึกษา  
 มีรูปแบบของการดำเนินงาน เป็นแบบคณะกรรมการศึกษา ให้ประชาชนมีส่วนร่วม

สมเกียรติ สมบัติจิระ, "การอภิปราย เรื่อง เราจะจัดการศึกษาประชาบาล  
 อยางไร," ใน โฉมหน้าใหม่ของเทคโนโลยีกับการปฏิรูปการศึกษา, คณะนิสิตปริญญาโท  
 เทคโนโลยีทางการศึกษา มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร, บรรณาธิการ  
 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์, 2518), หน้า 68.

โดยอาจได้รับความช่วยเหลือและสนับสนุนในเรื่องงบประมาณต่าง ๆ จากส่วนกลาง  
บาง

กวี กาญจนภา กล่าววว่า

ดูจะใ้ห้องค้การบริหารส่วนจังหวัด เป็นค้่า เป็นการศึกษาเอง แต่วอองค้การบริหาร  
ส่วนจังหวัดก็อยู่ในความควบคุมของกระทรวงมหาดไทย ก็อาจจะมีปัญหาติดคาม  
ภายหลัง, คือกระทรวงมหาดไทยจะเขาไปกาฎาษาหรือบีบในการท้างานขององค้การบริหาร  
บริหารส่วนจังหวัด สำหรับ เรื่องที่ส่วนกลาง เขาไปมีบทบาทในการบริหารส่วนท้องถิ่น  
นั้น เชื่อวาคงจะเป็นเพราะเพื่อ เขาไปมีอำนาจและมีผลประโยชน์บางอง, ค้ังนั้น  
ก็ควรจะจัดระบบท้างาน ค้่า เสียใหม่ อี้กฎกระทรวงท้่างก็คงจะ เป็นเพราะวว่า ในส่วนกลาง  
นั้น ยังไม่เชื่อความสามารถของส่วนท้องถิ่นวาคงจะท้างานท้างาน ค้่า ไค้ตามเป้าหมาย  
หรือไม่ จึงคอยยื่นมือเขาไปเกี่ยวของอุมเสมอ ทำให้คุณะณท้างานในสวนท้องถิ่น  
ท้างานไม่สะดวก ไม่มีความคลอุงคว้ ซึ่งความจริงแล้ว ในท้องถิ่นนั้นก็มีความ  
สามารถ มีความคิดสร้างสรรค์สิ่งท้างาน ค้่า ที่อาจ เป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติได้ค้  
พอ ค้่า กับในส่วนกลาง หรือบางที่อาจจะดีกว่าเสียด้วยซ้ำ <sup>2</sup>

สายชู ได้ให้ความเห็นวว่า

การโอนการศึกษาประชาบาลไปให้แกองค้การบริหารส่วนจังหวัดค้่าเป็นการ เป็น  
นโยบายสำคัญของรัฐบาลในการพัฒนาการ เมืองในระบอบประชาธิปไตย และสอดคล้อง  
คลอุงกับหลักการกระจายอำนาจของนานาประเทศที่จัดการปกครอง ระบอบ  
ประชาธิปไตยท้่างหลาย แต่วิธีการกระจายอำนาจยังไม่รับกันกับหลักการกระจาย  
อำนาจอันแท้จริง เพราะส่วนกลางไค้กำหนดมาตรการควบคุมท้องถิ่นไว้มาก เกินไป  
จนทำให้การบริหารงานของท้องถิ่นขาดความคลอุงคว้ และเป็นอุปสรรคต่อการตอบ  
สนองความตองการของประชาชนในท้องถิ่น อี้กท้ังไม่เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล  
ที่มุ่งหมายจะให้ท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาล

<sup>1</sup>สุภรณ์ ศรีพหล, "การอภิปรายเรื่อง เราจะจัดการศึกษาประชาบาลอย่างไร,"  
ใน โฉมหน้าใหม่ของเทคโนโลยีกับการปฏิรูปการศึกษา, คณะนิสิตปริญญาโทเทคโนโลยีทางการ  
การศึกษา มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร:  
โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์, 2518), หน้า 68 - 69.

<sup>2</sup>กวี กาญจนภา, "การอภิปรายเรื่อง เราจะจัดการศึกษาประชาบาลอย่างไร,"  
ใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 69.

ในการบริหารราชการ จึงควรปรับปรุงวิธีการกระจายอำนาจเสียใหม่ ให้หน่วยราชการในส่วนกลางผ่อนคลายนโยบายการควบคุมท้องถิ่นลง,

และในระหวางที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมีรายได้น้อย มีกำลังคนจำกัด รัฐบาลก็ยังไม่ไปปรับปรุงหรือปรับรายได้ให้แกท้องถิ่น ก็ควรใช้บุคลากรและทรัพยากรที่มีอยู่ในสังกัดขณะประมุขจังหวัดควรให้ ศึกษาธิการจังหวัด และศึกษาธิการอำเภอ เป็นหัวหน้าส่วนและหัวหน้าหมวดการศึกษาของจังหวัดต่อไปตามเดิม ไม่ควรแต่งตั้งบุคคลอื่นเข้ามาแทน เพราะนอกจากจะก่อให้เกิดการแบ่งแยกแตกความสามัคคีและประสานงานกันไม่ไต่ผลแล้ว ยังสิ้นเปลืองงบประมาณโดยไม่จำเป็นอีกด้วย ควรนำงบประมาณจำนวนนี้ ไปช่วยเหลือนักเรียนที่ยากจน ขาดแคลนอาหารกลางวัน เครื่องแต่งกาย และเครื่องเขียนแบบเรียน ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญ . . . ฉะนั้นหากเจ้าหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการคนใดหย่อนสมรรถภาพ หรือไม่เหมาะสมควมควรประการใด ๆ ก็ควรให้กระทรวงศึกษาธิการพิจารณาปรับปรุง เปลี่ยนแปลงให้ใครคนใด มีสมรรถภาพไปทำงานแทน <sup>1</sup>

นอกจากนี้ ชม ภูมิภาค ไทกล่าวว่ จากการที่ได้มีโอกาสสนทนากับครูประจำภาคหลายร้อยคน พบว่า ครูประจำภาคส่วนใหญ่ที่ไต่สนทนาด้วยไม่พอใจสภาพการบังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชาไม่สนใจ เรื่องผลของการสอน ไม่ไต่ความสำคัญแกงานสอน สนใจพูนบ่เห็นใจครูที่ทำงานทางคานอื่น เช่น สร้างถนน และงานคานพัฒนาอื่น ๆ ขาดคนเอาใจใส่ เหลือวแลงานในคานการสอน บางคนก็บอกว่า นายมากเหลือเกิน ไม่ทราบว่าจะปฏิบัติอย่างไรถูก ไม่ทราบวงานในหน้าที่ของครูประจำภาคนั้นคืออะไรแกงานสอนหรืองานพัฒนาชุมชน หรือวงานช่วยค้ำรวจปราบปรามผู้ก่อการร้าย บางคนก็บอกว่า เคียวนี้เกียรติของครูประจำภาคคอยกวาแตกอน ถูกขาราชการประเภทอื่นชมชู้ เหยียดหยาม ใคร ๆ ก็พากันเป็นนายครูประจำภาคกันไปหมด หมกกำลังใจที่จะทำการสอนพยายามวิ่ง เตนที่จะย้ายไปรับราชการกรมกองอื่น <sup>2</sup>

<sup>1</sup> สายชู, "การศึกษาประจำภาค," วิทยาสาร 23 (8 ธันวาคม 2515) :

<sup>2</sup> ชม ภูมิภาค, "ขวัญของครูประจำภาค," เพชรไทย 10 (พฤศจิกายน 2511) : 31.

จากที่ไต่ถามมา จะเห็นได้ว่า การจัดการศึกษาประชาบาลมีผู้รับผิดชอบในตำแหน่งต่าง ๆ หลายกระทรวงและหลายหน่วยงาน ทั้งในสภาพปัจจุบันก็ได้มีการตั้งตัว ส่งเสริม ตลอดจนเกี่ยวกับปัญหาการจัดการศึกษาประชาบาล ในฐานะที่นายอำเภอ เป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการอำเภอ<sup>1</sup> เป็นหัวหน้าส่วนอำเภอ องค์การบริหารส่วนจังหวัด<sup>2</sup> และประการสำคัญ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่และ เป็นผู้จัดการโรงเรียนประชาบาลโดยตำแหน่ง<sup>3</sup> ทำให้นายอำเภอมีภาระรับผิดชอบที่สำคัญยิ่งต่อการดำเนินงานและการบริหารโรงเรียนประชาบาล ควรได้มีการศึกษาบทบาทหน้าที่ของนายอำเภอในการบริหารการศึกษาประชาบาล ศึกษาอุปสรรคและปัญหาเกี่ยวกับการบริหารการศึกษาประชาบาลของนายอำเภอ เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงการบริหารการศึกษาประชาบาลในอนาคต ผู้วิจัยจึงได้เลือกทำการวิจัยเรื่อง "บทบาทของนายอำเภอในการบริหารการศึกษาประชาบาลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ" ซึ่งยังมีได้มีผู้ใดทำการวิจัยมาก่อน

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาบทบาทหน้าที่ของนายอำเภอในการบริหารการศึกษาประชาบาลในตำแหน่ง การวางแผนงาน การวินิจฉัยสั่งการ การบริหารงานบุคคล การบริหารงานด้านวิชาการ การบริหารการเงิน และการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน โดยเปรียบเทียบจากความคิดเห็นของ นายอำเภอ ศึกษาธิการอำเภอ และ หัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอ

<sup>1</sup> "ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218, " ราชกิจจานุเบกษา 89 (29 กันยายน 2515) : 90.

<sup>2</sup> "แต่งตั้งข้าราชการไปดำรงตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนจังหวัด, " คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 566/2511 (1 สิงหาคม 2511).

<sup>3</sup> "พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478, " ราชกิจจานุเบกษา 62 (24 พฤศจิกายน 2478) : 1607.



2. เพื่อศึกษาอุปสรรคและปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดจากการปฏิบัติงานของนายอำเภอ  
ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ขอบเขตของการวิจัย



1. การวิจัยเรื่องนี้เกี่ยวข้องกับเฉพาะบทบาทในการบริหารการศึกษาประชาชน  
ของนายอำเภอในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย

2. การศึกษามบทของนายอำเภอ จะศึกษาเฉพาะงานหลักที่นายอำเภอ  
รับผิดชอบในการบริหารการศึกษา ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในอำเภอที่ตนสังกัด

ข้อจำกัดของการวิจัย

1. การวิจัยเรื่อง "บทบาทของนายอำเภอในการบริหารการศึกษาประชาชน  
ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ" เป็นการสำรวจและศึกษาความคิดเห็นของบุคคลที่เกี่ยวข้อง  
เพียง 3 กลุ่ม คือ นายอำเภอ ศึกษาธิการอำเภอ และหัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอ  
และจะศึกษาเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเท่านั้น

2. การวิจัยนี้ จำกัดอยู่แต่เพียงบทบาทของนายอำเภอ 6 ประการ คือ การ  
วางแผนงาน การวินิจฉัยสั่งการ การบริหารงานบุคคล การบริหารงานด้านวิชาการ  
การบริหารการเงิน และการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน

คำนิยามที่ใช้ในการวิจัย

1. นายอำเภอ หมายถึงข้าราชการส่วนภูมิภาค สังกัดกรมการปกครอง  
กระทรวงมหาดไทย ทำหน้าที่หัวหน้าส่วนอำเภอ องค์การบริหารส่วนจังหวัด และรับผิดชอบ  
งานบริหารการศึกษาประชาชนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ภายในอำเภอที่ตนดำรง  
ตำแหน่ง

2. ศึกษาธิการอำเภอ หมายถึงข้าราชการส่วนภูมิภาค สังกัดสำนักงานปลัด  
กระทรวงศึกษาธิการ รับผิดชอบงานด้านวิชาการโรงเรียนประชาชนสังกัดองค์การบริหาร  
ส่วนจังหวัด ในอำเภอที่ตนดำรงตำแหน่ง

3. หัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอ หมายถึง เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานการศึกษา  
 ประชาบาลระดับอำเภอ ในส่วนอำเภอ และเป็นข้าราชการส่วนจังหวัด

4. บทบาท หมายถึง หน้าที่หรือเงื่อนไขที่จะต้องกระทำและบรรดาสิทธิต่าง ๆ  
 ที่ไ้มาพร้อมกับตำแหน่ง<sup>1</sup>

5. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ หมายถึง จังหวัดต่าง ๆ 16 จังหวัด ในภาค  
 ตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย คือ กาฬสินธุ์ ขอนแก่น ชัยภูมิ นครพนม  
 นครราชสีมา หนองคาย บัรรัมย์ มหาสารคาม ยโสธร ร้อยเอ็ด เลย ศรีสะเกษ  
 สกลนคร สุรินทร์ อุบลราชธานี และอุบลราชธานี

#### ประโยชน์ที่จะไ้รับจากการวิจัย

1. จะทราบถึงบทบาทและหน้าที่ของนายอำเภอในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ  
 เกี่ยวกับการบริหารการศึกษาประชาบาล ในด้าน การวางแผนงาน การวินิจฉัยสั่งการ  
 การบริหารงานบุคคล การบริหารงานด้านวิชาการ การบริหารการเงิน และการติดตาม  
 และประเมินผลการปฏิบัติงาน

2. จะทราบถึงอุปสรรคและปัญหา เกี่ยวกับการบริหารการศึกษาประชาบาล  
 ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดของอำเภอต่าง ๆ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

3. เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงการบริหารการศึกษาประชาบาลในภาค  
 ตะวันออกเฉียงเหนือ

#### วิธีดำเนินการวิจัย

1. กลุ่มประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ใช้กลุ่มประชากรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับ  
 การบริหารการศึกษาประชาบาล ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

<sup>1</sup> วิทยุ ธาร, บทบาทของศึกษานิเทศก์จังหวัด (พระนคร : โรงพิมพ์กรม  
 การศาสนา, 2512), หน้า 7.

16. จังหวัด โดยแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม คือ นายอำเภอ 179 คน ศึกษาธิการอำเภอ 179 คน และหัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอ 179 คน รวมประชากรทั้งสิ้น 537 คน โดยไม่มีการสุ่มตัวอย่าง

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ใช้แบบสอบถามจำนวน 1 ชุด ซึ่งประกอบด้วย แบบตรวจสอบ ( Checklist ) แบบมาตราส่วนประมาณค่า ( Rating scale ) และแบบปลายเปิด ( Open - end )

3. การเก็บรวบรวมข้อมูล ใช้วิธี รวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถามโดยทางไปรษณีย์

4. การวิเคราะห์ข้อมูล เกี่ยวกับข้อมูลส่วนตัวของประชากรทั้ง 3 กลุ่ม วิเคราะห์โดยหาค่าร้อยละ ส่วนข้อมูลเกี่ยวกับความคิดเห็นของประชากรทั้ง 3 กลุ่ม เกี่ยวกับการบริหารการศึกษาประชาบาลของ นายอำเภอในคาน การวางแผนงาน การวินิจฉัยสั่งการ การบริหารงานบุคคล การบริหารงานคานวิชาการ การบริหารการเงิน และการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน นั้น วิเคราะห์โดย หาค่าเฉลี่ย และหาค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน

#### ลำดับขั้นของการ เสนอข้อมูล

บทที่ 1 ประกอบด้วย ภูมิหลังของการวิจัย วัตถุประสงค์ของการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย ขอบจำกัดของการวิจัย คำนิยามที่ใช้ในการวิจัย ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย วิธีดำเนินการวิจัย และลำดับขั้นของการ เสนอข้อมูล

บทที่ 2 เป็นเรื่องของ เอกสารอ้างอิงและงานวิจัย ซึ่งประกอบด้วย ความหมายของการศึกษาประชาบาล นายอำเภอกับการศึกษาประชาบาล ความหมายของ คำว่าหมายาท การวางแผนงาน การวินิจฉัยสั่งการ การบริหารงานบุคคล การบริหารงานคานวิชาการ การบริหารการเงิน การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน และผลงานวิจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3 เสนอวิธีดำเนินการวิจัยและการรวบรวมข้อมูล ซึ่งประกอบด้วย ประชากรที่ใช้ในการวิจัย เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การเก็บรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 4 เสนอการวิเคราะห์ข้อมูลและผลการวิเคราะห์ข้อมูล ซึ่งประกอบด้วย สถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม ความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถาม เกี่ยวกับบทบาทของ นายอำเภอในคาน การวางแผนงาน การวินิจฉัยสั่งการ การบริหารงานบุคคล การบริหาร งานด้านวิชาการ การบริหารการเงิน และการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน และความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามเกี่ยวกับอุปสรรคและปัญหาในการปฏิบัติงาน

บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย อภิปรายและขอเสนอแนะ

ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย