

บทนำ

ความเป็นมาของปัญหา

ในการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าในด้านการเมือง การเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ตลอดจนการบริหารนั้น สิ่งที่จะขาดมิได้คือ การพัฒนาการศึกษาควบคู่ไปพร้อม ๆ กัน ซึ่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ระยะที่ 4 (2520-2524) ได้เน้นในเรื่องการพัฒนาการศึกษาว่า

... การศึกษาของประเทศไทยปัจจุบันยังไม่เหมาะสมกับสภาพความต้องการทางเศรษฐกิจ สังคม การศึกษาในแต่ละขั้นตอนไม่เบ็ดเสร็จในตัว ทำให้นักเรียนมุ่งศึกษาต่อสูงขึ้นไปเรื่อย ๆ การที่จะจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับสภาพความต้องการทางเศรษฐกิจ พร้อมทั้งเสริมสร้างพัฒนาสังคมให้สอดคล้องกับภาวะทางเศรษฐกิจ การเมือง การแก้ไขปัญหาดังกล่าว ที่เกี่ยวกับการศึกษา จำเป็นต้องทำพร้อม ๆ กันให้สอดคล้องกับการพัฒนาการศึกษา¹

ดังนั้น ในการพัฒนาประเทศให้เจริญรุ่งเรือง การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหัวใจสำคัญซึ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจ "คนย่อมมีความสำคัญ" ส่วน "การศึกษา" จะช่วยให้คนมีความรู้ ความเฉลียวฉลาด มีทักษะ ตลอดจนความสามารถในการผลิตสูง มีรายได้สูงขึ้น มาตรฐานความเป็นอยู่ก็สูงขึ้นด้วย สมพงษ์ เกษมสิน ได้เสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับความสำคัญของคนว่า "คนสำคัญยิ่งกว่าเงินทองและสิ่งของมากมาย เพราะถ้าคนมีความสามารถ ทุกสิ่ง

¹ กระทรวงศึกษาธิการ, สำนักงานปลัดกระทรวง, กองวางแผน, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ระยะที่ 4 (2520-2524) เฉพาะที่เกี่ยวกับการศึกษาและสังคม. (กรุงเทพมหานคร : กองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ, 2519), หน้า 26 - 27.

ทุกอย่างจะสำเร็จลุล่วงไปด้วยดีและรวดเร็ว"¹ เมื่อคนมีความสำคัญเช่นนี้ รัฐจะหาอย่างไรจึงจะสร้างคนให้มีความสามารถตามที่ประเทศต้องการในระบอบประชาธิปไตย นั่นคือ การให้การศึกษแก่คนในประเทศจึงเป็นเรื่องสำคัญ ดังพระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 9 ตอนหนึ่งที่ว่า

...ปัจจัยสำคัญที่สุดทั้งของชีวิตและส่วนรวมคือ การศึกษา ซึ่งเป็นรากฐานส่งเสริมความเจริญมั่นคงเกือบทุกอย่าง ในบุคคล ประเทศชาติ ผู้มีหน้าที่จัดการศึกษาของอนุชนทุกระดับควรตระหนักในความสำคัญของงานที่ตนทำ ทั้งยังต้องปฏิบัติให้ไฉไลสมบูรณ์ เต็มความมุ่งหมายเจตนารมย์ของการศึกษานั้น ๆ กล่าวสรุปคือ รากฐานความรู้สึกลึกซึ้งชอบ ชั่วดี รู้จักคัดสรรใจในทางที่ถูก ที่เป็นธรรม และสร้างสรรค์²

สำหรับประเทศไทย ไพฑูรย์ สินดารัตน์ ได้พูดถึงอดีตของการจัดการศึกษาที่เป็นบทเรียนให้เราได้เรียนรู้บทบาทและหน้าที่ของการศึกษาว่า

... เป็นเรื่องของการสืบทอดวัฒนธรรมและค่านิยม กับ การแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ยิ่งกว่าการศึกษาเพื่ออนาคต โดยเริ่มตั้งแต่สมัยสุโขทัย จนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ ตอนต้น ก่อนสมัยรัชกาลที่ 5 สังคมไทยคงสภาพเดิมไว้ได้มากแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงช้า ๆ ค่อยเป็นค่อยไป เปลี่ยนแปลงในรายละเอียดปลีกย่อย สภาพการณ์เช่นนี้ การศึกษาไทยจึงมีบทบาทและหน้าที่ที่สำคัญคือการสืบทอดวัฒนธรรมและค่านิยมต่าง ๆ จากชนรุ่นหนึ่งมาสู่ชนอีกรุ่นหนึ่ง อันได้แก่การสืบทอดอาชีพจากบรรพบุรุษ

¹ สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหารบุคคลแบบใหม่ (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2519), หน้า 2.

² ประสงค์ มากนวล, พระบรมราโชวาทในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบัน, พระราชทานแก่ผู้บริหารโรงเรียนเนื่องในวโรกาสพระราชทานรางวัลแก่ครูใหญ่และนักเรียน ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน เมื่อวันที่ 13 มิถุนายน 2518, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519), หน้า 1.

สืบทอดความเชื่อแบบแผน ประเพณี จากพระและผู้ใหญ่ของตน สืบทอดการ
ดำรงชีวิตจากตัวอย่างที่คนรุ่นก่อนประพฤติกัน¹

กล่าวได้ว่าการจัดการศึกษานั้น อาศัยพระและราษฎรร่วมมือกัน แต่พระเจ้าแผ่นดิน
ก็ได้ทรงทำนุบำรุงการศึกษาของราษฎร ทั้งทางตรงและทางอ้อม การจัดการศึกษาคงกล่าวนี้
ดำเนินมาจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น อันเป็นยุคที่จักรวรรดินิยมตะวันตกเริ่มรุกรานไทยใน
ช่วงสมัยรัชกาลที่ 4 รัชกาลที่ 5 เป็นระยะที่เปิดรับอารยธรรมตะวันตกอย่างกว้างขวาง
มีผลให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงทรงปรับปรุงบ้านเมืองเพื่อรับสถานการณ์
ครั้งนี้ การศึกษาจึงมีบทบาทเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้า คือ การเตรียมคนเพื่อเข้ารับราชการ
ปรับปรุงประเทศ บทบาทนี้คลุมถึงการสร้างคนเพื่อการปกครองในระบบประชาธิปไตยของ
คณะราษฎรด้วย แต่เป็นที่เข้าใจว่า ในการสร้างคนเพื่อการปกครองในระบบประชาธิปไตยนั้น
ประสบผลสำเร็จน้อย การศึกษาในรูปแบบการสืบทอดวัฒนธรรมและค่านิยมกับการสร้างคนเพื่อ
รับราชการ มีระยะเวลาไม่น้อยกว่า 100 ปี ได้ฝังรากลึกในสังคมไทยอย่างแนบแน่น ได้
หลอมจิตใจของผู้ปกครองของบุคคลในวงการต่าง ๆ ของสังคมไทยเข้ากันอย่างสนิทสนม และ
มีอิทธิพล อำนาจทรงสิทธิ์อยู่ในสังคมการศึกษาไทย อันเป็นผลให้การเปลี่ยนแปลงและการ
ปรับปรุงการศึกษาเป็นอย่างเชื่องช้าถึงปรากฏทุกวันนี้²

การจัดการศึกษาแผนใหม่ตามแบบสากลนั้น กระทรวงศึกษาธิการได้รวบรวมไว้ว่า
เริ่มขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งโรงเรียนหลวง
ขึ้นในพระบรมมหาราชวัง เมื่อ พ.ศ. 2414 เพื่อให้กุลบุตรกุลธิดามีความรู้ความสามารถพอที่

¹ไพฑูริย์ สีนลาวัณย์, "อนาคตของการศึกษาในประเทศไทย", งานพัฒนา
การศึกษา อันดับที่ 11 (กองเผยแพร่การศึกษา สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2515),
หน้า 53.

²เรื่องเดียวกัน, หน้า 54.

จะรับราชการได้ ซึ่งต่อมาก็ได้จัดตั้งโรงเรียนแพร่หลายออกไปเป็นประโยชน์แก่ประชาชนทั่วไป และโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งโรงเรียนหลวงสำหรับราษฎรขึ้นที่วัดมหรณพารามเป็นแห่งแรก ใน พ.ศ.2427¹

การจัดการศึกษาเบื้องต้นสำหรับทวยราษฎรหรือที่เรียกกันว่า การศึกษาประชาบาลนั้น ได้เริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ.2451 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมอบให้เป็นที่ของกระทรวงมหาดไทย ต่อมา พ.ศ.2454 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมอบให้กระทรวงธรรมการ (กระทรวงศึกษาธิการ) กับกระทรวงนครบาลและกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายท้องถิ่นได้ร่วมมือกัน โดยตกลงว่า

1. การศึกษาขั้นต้น คือ การประถมศึกษา จะจัดให้มีโรงเรียนทุกตำบลและหมู่บ้าน ให้พอแก่เด็กชาย เด็กหญิง ที่มีอยู่ในวัยเรียนทั่วราชอาณาจักร
2. การศึกษาขั้นสูงขึ้นไป คือ ตั้งแต่มัธยมศึกษาให้มึโรงเรียนตั้งขึ้นในที่ชุมชนเป็นแห่ง ๆ มากน้อยตามความต้องการของท้องถิ่น เช่น ในเขตที่ตั้ง ที่ว่าการมณฑล จังหวัด และอำเภอ อันเป็นเขตที่มีประชากรหนาแน่น

3. โรงเรียนแยกออกโดยประเภทเงินสำหรับใช้สอย มีอยู่ 3 ประเภทคือ

- 3.1 โรงเรียนรัฐบาล ซึ่งเปิดสอนทั้งชั้นประถมและมัธยม ใช้เงินเบิกตรงต่อกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ (กระทรวงการคลัง) ในงบประมาณของกรมศึกษาธิการ (กรมสามัญศึกษาปัจจุบัน) กระทรวงธรรมการเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ

- 3.2 โรงเรียนประชาบาล บำรุงด้วยเงินพิทักษ์หัวนักเรียน อากร เงินส่วยหรือเงินอื่น ๆ สุกแต่จะหาได้

- 3.3 โรงเรียนบุคคล (โรงเรียนราษฎรปัจจุบัน) คือ โรงเรียนที่บุคคลหรือ

¹กระทรวงศึกษาธิการ, ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ 2435-2507, (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2507), หน้า 47-48.

คณะ ตั้งขึ้นด้วยทุนส่วนตัว และจำกัดผลประโยชน์เฉพาะหมู่ของตน เช่น โรงเรียนของพวกมิชชันนารี¹

ทั้งโรงเรียนประชาบาลและโรงเรียนบุคลลนี้ กระทรวงธรรมการและกระทรวงมหาดไทย แบ่งหน้าที่กันรับผิดชอบ กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ฝ่ายบริหาร กระทรวงธรรมการมีหน้าที่วางระเบียบสร้างหลักสูตร หรือมีหน้าที่ฝ่ายวิชาการอย่างในปัจจุบัน ในปี พ.ศ. 2464 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงตราพระราชบัญญัติประถมศึกษาขึ้นบังคับใช้ เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2464 นับเป็นครั้งแรกที่ไทยมีกฎหมายการศึกษาเกี่ยวกับการศึกษาของพลเมือง ซึ่งมีสาระสำคัญว่า เด็กทุกคนไม่ว่าชายหญิงเกี่ยวกับการศึกษาของพลเมือง ซึ่งมีสาระสำคัญว่า เด็กทุกคนไม่ว่าชายหญิงที่มีอายุครบ 7 ปีบริบูรณ์ ต้องอยู่ในโรงเรียนประถมศึกษาอายุ 14 ปีบริบูรณ์ การศึกษาในโรงเรียนประชาบาลเป็นการศึกษาให้เปล่า ไม่ต้องเสียค่าเล่าเรียน หรือค่าธรรมเนียมใด ๆ จัดตั้งสำรวจขึ้นตรวจตราให้เด็กเข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาโดยทั่วถึง ต่อมาปี 2478 ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาขึ้นอีกฉบับหนึ่ง โดยมีสาระสำคัญบางประการเปลี่ยนไปจากเดิม เช่น เกณฑ์บังคับเด็กเข้าเรียนให้เริ่มเมื่ออายุย่างเข้าปีที่ 8 พันเกณฑ์เมื่ออายุย่างเข้าปีที่ 15 และท้องถิ่นใดมีฐานะเป็นเทศบาลก็ให้โอนโรงเรียนประชาบาลให้เทศบาล ที่สำคัญคือกำหนดให้นายอำเภอจัดตั้งโรงเรียนประชาบาลขึ้นทุกตำบลให้เพียงพอแก่ความต้องการของตำบลนั้น ๆ เป็นการแสดงความมุ่งหมายจะให้โรงเรียนประชาบาลในตำบลทั่วราชอาณาจักร และในปี พ.ศ. 2494 ได้ประกาศใช้แผนการศึกษาชาติ ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาลในโอกาสต่อมาคือ การจัดตั้งโรงเรียนมัธยมสามัญศึกษา มีหลักสูตร 3 ปี (ม. 1 - 3) สอนวิชาหัดดศึกษาเพื่อเป็นรากฐานการประกอบอาชีพ²

¹ กระทรวงมหาดไทย, กรมการปกครอง, การศึกษาประชาบาล (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2518), หน้า 1-2.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 2-5.

จากรายงานเรื่องเดียวกันนี้ การศึกษาได้เปลี่ยนแปลงหลายครั้ง จนถึง พ.ศ. 2503 สภาการศึกษาแห่งชาติได้ปรับปรุงแผนการศึกษาชาติใหม่ มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาลดังนี้

1. การประณตศึกษามุ่งที่จะสร้างพัฒนาการของเด็กด้วยการอบรมสั่งสอนชั้นมูลฐานอันเป็นทางนำไปสู่การเรียนรู้และการปฏิบัติ แบ่งเป็น 2 ประเภทคือ ประโยคประถมศึกษาตอนต้น 4 ชั้น ประถมศึกษาตอนปลาย 3 ชั้น
2. ระบบโรงเรียนประถมศึกษา เป็นการศึกษาเบื้องต้นที่กลุ่มบุตรกุลธิดาพึงได้รับ อาจจัดสอนประโยคประถมศึกษาตอนต้นและประโยคศึกษาตอนปลาย รวมในโรงเรียนเดียวกันหรือแยกกันก็ได้
3. การศึกษาภาคบังคับ ได้แก่ การศึกษาที่มีกฎหมายบังคับให้กลุ่มบุตรกุลธิดาเรียนอยู่ในโรงเรียนจนกว่าจะพ้นเกณฑ์บังคับ

พ.ศ. 2505 ได้ขยายการศึกษาภาคบังคับถึงประถมศึกษาตอนปลายในตำบลที่เหมาะสม โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้ประกาศเป็นตำบล ๆ ไป

ต่อมาปี พ.ศ. 2509 ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติโอนโรงเรียนประชาบาลไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศ ยกเว้นโรงเรียนประถมศึกษาที่กระทรวงศึกษาธิการขอสงวนไว้เป็นโรงเรียนปรับปรุง¹

เมื่อมีการโอนการศึกษาประชาบาลแล้ว บรรณสิทธิ์ สลับแสง ให้ความเห็นว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ ก็ทำหน้าที่เหมือนกรมสามัญศึกษา แยกเป็น 71 กรม บรรดาเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ของกระทรวงศึกษาธิการก็หมดหน้าที่ในการบริหารการศึกษาประชาบาล

¹ กระทรวงมหาดไทย, กรมการปกครอง, การศึกษาประชาบาล (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2518), หน้า 6-8.

แต่เนื่องจากเป็นระยะเริ่มต้น จึงจำเป็นต้องอาศัยเจ้าหน้าที่เหล่านี้บริหารการศึกษาไป
ระยะหนึ่งก่อน¹

องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีตำแหน่งงานตามลำดับคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่ง
เป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบงานจังหวัด โดยเป็นฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
และมีฐานะเป็นตัวแทนของท้องถิ่น มีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งขณะนี้คือ ปลัดจังหวัด
เป็นผู้ดำรงตำแหน่ง มีหัวหน้าส่วนการศึกษารับผิดชอบในการจัดการศึกษาประชาบาลขององค์
การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งศึกษาธิการจังหวัดดำรงตำแหน่งนี้จนกว่าทางองค์การบริหารส่วน
จังหวัดจะมีตัวบุคคลของตนเอง ส่วนในอำเภอ การศึกษาประชาบาลอยู่ในความรับผิดชอบของ
นายอำเภอและศึกษาธิการอำเภอ สำหรับงานบริหารบุคคล ผู้ว่าราชการจังหวัดมีตำแหน่งหน้าที่
ในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการส่วนจังหวัด (รวมทั้งครูประชาบาลด้วย) เช่นเดียวกับเจ้ากระ-
หรวง รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวง อธิบดี และผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับ
ข้าราชการพลเรือนและมี อ.ก.จ. (อนุกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด) มีอำนาจหน้าที่เช่น
เดียวกับ อ.ก.พ. กระทรวง อ.ก.พ.กรม และ อ.ก.พ.จังหวัด ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ
ข้าราชการพลเรือน ฉะนั้น การสอบแข่งขัน การสอบคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง หรือการ
ลงโทษทางวินัย จังหวัดจึงมีอำนาจดำเนินการได้เองทั้งสิ้น²

¹บรรณสิทธิ์ สลับแสง, "บทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเกี่ยวกับการ
ศึกษาประชาบาล", คู่มือนักบริหาร (พระนคร : โรงพิมพ์ ส.พยุ่งพงศ์, 2515),
หน้า 402.

²จีระพันธุ์ พูลรังสรรค์, "วิวัฒนาการของการบริหารการศึกษาไทย",
(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศาสตรบัณฑิต แผนกวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, 2514), อักษรย่อ, หน้า 169-170.

ในปี พ.ศ.2512 องค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ จึงได้เริ่มแต่งตั้งผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษาขึ้นมาแทนผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัด¹ ในปี พ.ศ.2514 กรมการปกครองได้กำหนดลักษณะหลักเกณฑ์และเงื่อนไขหัวหน้าส่วนการศึกษาและหัวหน้าหมวดการศึกษา เพื่อให้ทำหน้าที่แทนศึกษาธิการจังหวัด และศึกษาธิการอำเภอ² และต่อมาปี พ.ศ.2520 กรมการปกครองได้อนุมัติหลักการแต่งตั้งหัวหน้าส่วนการศึกษา หรือเจ้าหน้าที่การศึกษาประจำตำบล 6 โดยระบุคุณสมบัติแก่ผู้ดำรงตำแหน่งไว้ชัดเจน³ ในปีเดียวกันนี้ ได้มีการประกาศใช้แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2520 โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการศึกษาประจำตำบลดังนี้

1. การศึกษาระดับประถมศึกษา เป็นการศึกษาที่มุ่งให้ผู้เรียนมีความรู้ความสามารถ ประกอบอาชีพควรแก่วัยและความสามารถได้ ความสามารถดำรงตนเป็นพลเมืองดีในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

การศึกษาระดับประถมศึกษาพึงจัดเป็นตอนเดียวตลอด ใช้เวลาเรียนประมาณ 6 ปี

2. การศึกษากภาคบังคับได้แก่ การศึกษาที่มีกฎหมายบังคับให้ทุกคนเรียนอยู่ในโรงเรียนจนกว่าจะพ้นเกณฑ์บังคับ

¹กรมการปกครอง, สำนักงาน ก.จ.ที่ มท.0328/ว.517 เรื่อง "ตำแหน่งผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษา", ลงวันที่ 30 มิถุนายน 2512, (ฉบับอัดสำเนา).

²กรมการปกครอง, สำนักงาน ก.จ.ที่ มท.0328/ว.316 เรื่อง "หัวหน้าส่วนการศึกษา ผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษา และหัวหน้าหมวดการศึกษา", ลงวันที่ 21 มิถุนายน 2514, อัดสำเนา.

³กรมการปกครอง, สำนักงาน ก.จ.ที่ มท.0328/ว.5 เรื่อง "การแต่งตั้งหัวหน้าส่วนการศึกษา ผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษา และหัวหน้าหมวดการศึกษา", ลงวันที่ 29 สิงหาคม 2520, (อัดสำเนา), หน้า 1.

การกำหนดอายุเข้าเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับ ท้องถิ่นแต่ละแห่งจะกำหนดขึ้นให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของท้องถิ่น ความพร้อมของเด็กในแต่ละท้องถิ่น แต่ต้องไม่บังคับเข้าเรียนก่อนอายุ 6 ปีบริบูรณ์ และไม่สมควรล่าอายุครบ 8 ปีบริบูรณ์¹

แผนการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่¹ มีผลบังคับใช้ในปีการศึกษา 2521 ระบบการศึกษาเปลี่ยนเป็น 6 : 3 : 3 การศึกษาภาคบังคับขยายทั่วทุกตำบลของประเทศ ภาควิชาการจังหวัดโดยปริยาย การศึกษาระดับนี้เป็นการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ อำนาจหน้าที่ของหัวหน้าส่วนการศึกษากับศึกษาธิการจังหวัดก็คล้าย ๆ กันในเรื่องการศึกษา การทำนุบำรุงและการส่งเสริมวัฒนธรรม แต่ไม่เหมือนกันทีเดียว ซึ่ง ทรงชัย เจตะบุตร ให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า

... เพราะตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการแผ่นดิน ยุคถึงอำนาจบังคับบัญชาของหัวหน้าส่วนราชการประจำในจังหวัดนั้นไม่ชัดเจน แต่ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดมิได้พูดถึงไว้ชัดเจนในเรื่องอำนาจบอกเจ้าหน้าที่และเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบในหน้าที่ ปัญหาจึงอาจเกิดขึ้นได้ หัวหน้าส่วนการศึกษามีอำนาจหน้าที่ปกครองดูแลการบริหารส่วนจังหวัดได้แค่ไหน เพียงไร...²

ส่วนนโยบายการจัดการประถมศึกษา การกำหนดบทบาทหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการและองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ชัดเจน ไม่มีรายละเอียดในเรื่องบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบให้แก่เจ้าหน้าที่ในระดับจังหวัดของแต่ละฝ่ายยึดถือเป็นแนวปฏิบัติได้ กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงศึกษาธิการ จึงมีการประชุมตกลงเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามนโยบาย

¹คณะกรรมการศึกษาแห่งชาติ, แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2520 (กรุงเทพมหานคร : อักษรบัณฑิต, 2520), หน้า 7-11.

²ทรงชัย เจตะบุตร, "อำนาจหน้าที่ของหัวหน้าส่วนการศึกษา", มิตรกรรม 11(เมษายน, 2512), 13.

การประถมศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย จังหวัดปทุมธานี เมื่อวันที่ 13-18 กุมภาพันธ์ 2520¹ แม้ว่าทั้ง 2 ฝ่ายยอมรับรายละเอียดการแบ่งงานในส่วนการศึกษาตามมติคณะรัฐมนตรี (เอกสารหมายเลข 7) และรายละเอียดเพิ่มเติมก็ตาม ซึ่งงานวิชาการ งานบริหารงานบุคคล และงานธุรการ อันเป็นงานหลักและงานช่วยนั้น แบ่งกันชัดเจน แต่ในการปฏิบัติจริงของหัวหน้าส่วนการศึกษาย่อมแตกต่างกันออกไปบ้างตามนโยบายของแต่ละจังหวัด ปัญหาต่าง ๆ จึงมีอยู่ หนึ่ง งานด้านความสัมพันธ์กับชุมชนมิได้ระมัดระวัง ทั้งๆ ที่การศึกษาประชาบาลนี้เป็นงานที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาชน หัวหน้าส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีส่วนร่วมในงานนี้มากที่สุด เมื่อตระหนักในความสำคัญของหัวหน้าส่วนการศึกษาแล้ว ผู้วิจัยมีความเชื่อว่า หากมีการวิจัยบทบาทและหน้าที่ของหัวหน้าส่วนการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคกลาง เกี่ยวกับงานทั้ง 4 ด้านคือ การมีความสัมพันธ์กับชุมชน การบริหารงานบุคลากร การบริหารงานวิชาการ การบริหารงานธุรการ การเงิน และการให้บริการ จากผู้ที่เกี่ยวข้องกับงานนี้และจากหัวหน้าส่วนการศึกษา จะทำให้ทราบว่าหัวหน้าส่วนการศึกษาได้บริหารงานตามขั้นตอนของทฤษฎีและหลักการในการบริหารเพียงใด มีปัญหาอุปสรรคอะไรบ้าง เพื่อได้ข้อมูลและแนวทางการปฏิบัติงานอันเป็นประโยชน์ต่อหัวหน้าส่วนการศึกษาโดยตรง และส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานบริหารการศึกษา องค์การบริหารส่วนจังหวัดให้หาทางแก้ไขปรับปรุงต่อไป

¹ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงศึกษาธิการ, "ข้อตกลงเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายการประถมศึกษาของคณะผู้ปฏิบัติงานระหว่างกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงศึกษาธิการ", การปฏิบัติเกี่ยวกับการประถมศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2520), หน้า 8.

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงบทบาทและหน้าที่ของหัวหน้าส่วนการศึกษา ในการบริหารงานเกี่ยวกับ การมีความสัมพันธ์กับชุมชน การบริหารงานบุคคล การบริหารงานวิชาการ การบริหารงานธุรการ การเงินและการให้บริการ โดยการเปรียบเทียบจากความคิดเห็นของปลัดจังหวัด หัวหน้าส่วนการศึกษา และหัวหน้าหมวดการศึกษา
2. เพื่อศึกษาดังอุปสรรคและปัญหาต่าง ๆ ที่บ่ต่อการปฏิบัติงานของหัวหน้าส่วนการศึกษาในภาคกลาง

ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยเรื่องนี้เกี่ยวข้องกับเฉพาะบทบาทในการบริหารการศึกษาประจำศาลของหัวหน้าส่วนการศึกษาราชการบริหารส่วนจังหวัดในภาคกลาง
2. การวิจัยเรื่องนี้เกี่ยวข้องกับเฉพาะงานหลักและงานช่วยที่หัวหน้าส่วนการศึกษารับผิดชอบอยู่

ข้อจำกัดของการวิจัย

1. การวิจัยนี้เป็นเรื่องการสำรวจความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างประชากรที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาประจำศาล 3 กลุ่มคือ ปลัดจังหวัด หัวหน้าส่วนการศึกษา และหัวหน้าหมวดการศึกษา อำเภอต่าง ๆ ในภาคกลาง 24 จังหวัด
2. การวิจัยนี้จำกัดเพียงบทบาทของหัวหน้าส่วนการศึกษาราชการบริหารส่วนจังหวัด 4 ศาลคือ¹

¹วิน เชื้อโพธิ์หัก และคณะ, บทบาทของผู้บริหารการศึกษา (เอกสารประกอบการสัมมนาในสถาบันบริหารการศึกษาระดับ 2 แผนกวิชาบริหารการศึกษาระดับมัธยมศึกษาชั้นสูงทางนครพนม-วิทยานิพนธ์, 2515), อังสาเนา, หน้า 483.

1. บทบาทที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์กับชุมชน
2. บทบาทที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล
3. บทบาทที่เกี่ยวกับการบริหารงานวิชาการ
4. บทบาทที่เกี่ยวกับการบริหารงานธุรการ การเงินและการให้บริการ

คำนิยามหรือคำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

ปลัดจังหวัด หมายถึง ข้าราชการส่วนภูมิภาคซึ่งทำหน้าที่ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด รับผิดชอบในการบริหารการศึกษาประชาบาลรองจากผู้ว่าราชการจังหวัด¹

หัวหน้าส่วนการศึกษา หมายถึง เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานการศึกษาประชาบาลระดับจังหวัด สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น²

หัวหน้าหมวดการศึกษา หมายถึง เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานการศึกษาประชาบาลระดับอำเภอ ในส่วนอำเภอต่าง ๆ ซึ่งเป็นข้าราชการส่วนจังหวัด³

องค์การบริหารส่วนจังหวัด หมายถึง หน่วยปกครองท้องถิ่นที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาประชาบาลของจังหวัดนั้น ๆ⁴

¹ เจริญ กิ่งอูมี, ประมวลปัญหาและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับข้าราชการส่วนจังหวัด (พระนคร : โรงพิมพ์ ส.พยุ่งพงศ์, 2515), หน้า 375.

² บรรณสิทธิ์ สลับแสง, "บทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัด", คู่มือนักบริหาร (พระนคร : โรงพิมพ์ ส.พยุ่งพงศ์, 2515), หน้า 403.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 407.

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 432.

บทบาท หมายถึง หน้าที่หรือเงื่อนไขที่จะต้องกระทำ และบรรดาสถิติต่าง ๆ ที่ได้
มาพร้อมกับตำแหน่ง¹

ภาคกลาง หมายถึง จังหวัดต่าง ๆ 24 จังหวัดในภาคกลางของประเทศไทย คือ
นครปฐม นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ สมุทรสาคร สมุทรสงคราม ราชบุรี
เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ สุพรรณบุรี กาญจนบุรี ลพบุรี พระนครศรีอยุธยา อ่างทอง
สิงห์บุรี นครนายก สระบุรี ชัยนาท ฉะเชิงเทรา ปราชินบุรี ตราด จันทบุรี
ระยอง ชลบุรี

ประโยชน์ที่จะได้รับ

1. การวิจัยครั้งนี้จะเป็นประโยชน์ต่อหัวหน้าส่วนการศึกษาในภาคกลางเกี่ยวกับ
บทบาทและหน้าที่ในการบริหารการศึกษา ในด้าน การมีความสัมพันธ์กับชุมชน การบริหาร
งานบุคคล การบริหารงานวิชาการ และ การบริหารงานธุรการ การเงินและการให้บริการ
2. การวิจัยครั้งนี้จะทำให้หัวหน้าส่วนการศึกษาในภาคกลางเข้าใจถึง อุปสรรค
และปัญหาเกี่ยวกับการบริหารการศึกษาประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
3. การวิจัยครั้งนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงการบริหารการศึกษาประมาณ
ในภาคกลาง

วิธีดำเนินการวิจัย

กลุ่มตัวอย่างประชากรที่ใช้ในการวิจัยนี้ เกี่ยวข้องกับการศึกษาประมาณขององค์การบริหาร
ส่วนจังหวัดในภาคกลาง 24 จังหวัด ซึ่งประกอบด้วย ปลัดจังหวัด 24 คน หัวหน้า

¹ วิทยุ สาคร, บทบาทศึกษาธิการ (กองวางแผนการศึกษา : โรงพิมพ์กรม
การศาสนา, 2512), หน้า 7.

ส่วนการศึกษา 24 คน และหัวหน้าหมวดการศึกษา 170 คน รวมประชากรทั้งสิ้น 218 คน โดยไม่มีการสุ่มตัวอย่าง

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ใช้แบบสอบถาม (Questionnaire) 1 ชุด ซึ่งเป็นแบบมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale)

การเก็บรวบรวมข้อมูล โดยการจัดส่งแบบสอบถามให้กลุ่มตัวอย่างประชากรตอบ และส่งคืนทางไปรษณีย์

การวิเคราะห์ข้อมูล ใช้สถิติเปรียบเทียบค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย (\bar{X}) และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D)

ลำดับขั้นในการเสนอข้อมูล

บทที่ 1 จะเสนอความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย ข้อจำกัดของการวิจัย คำนิยามหรือคำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย วิธีดำเนินการวิจัย และลำดับขั้นในการเสนอข้อมูล

บทที่ 2 กล่าวถึง วรรณคดี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3 กล่าวถึง วิธีดำเนินการวิจัย ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มประชากร เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย และการเก็บรวบรวมข้อมูล

บทที่ 4 กล่าวถึง การวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย อภิปรายและข้อเสนอแนะ