

งานในหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย

ก่อนที่จะได้ศึกษาถึง เนื้อหาอันเป็นสาระสำคัญของวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ ทั่วๆ ไป กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่และบทบาทต่อการจัดการศึกษาประชาบาลในรูปของการกระจายอำนาจอย่างไร ตลอดจนมีปัญหาอุปสรรคข้อขัดข้องประการใดหรือไม่ นั้น จะได้พิจารณาถึงหน้าที่โดยทั่วไปหรือหน้าที่หลักของกระทรวงนี้เสียก่อนว่า มีขอบเขตกว้างขวางเพียงใด เพื่อจะได้เป็นความรู้พื้นฐานในการศึกษาวิเคราะห์เนื้อหาของเรื่องต่อไป

งานในหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยโดยทั่วไป

การที่จะศึกษางานในหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย ตลอดจนบทบาทในทางการปกครองของกระทรวงนี้ หากมิได้ศึกษาถึงผลงานในอดีตเสียเลยนั้นก็ยากที่จะเข้าใจบทบาทในยุคปัจจุบันได้ถูกต้อง เพราะกระทรวงมหาดไทยเป็นกระทรวงเก่าแก่ที่สุดกระทรวงหนึ่ง และเป็นกระทรวงที่ได้มีบทบาทสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินของไทยมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี โดยเฉพาะในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๕ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่งเป็นระยะเริ่มแรกที่ได้มีการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินตามแบบนานาอารยประเทศ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้มีบทบาทอย่างสำคัญยิ่งต่อการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินในครั้งนั้น ซึ่งจะพิจารณาคำกล่าวต่อไป เพื่อความสะดวกในการศึกษาและเข้าใจปัญหาได้แจ่มชัดยิ่งขึ้น จะขอแยกพิจารณาออกเป็น ๒ ตอน หรือ ๒ ระยะ คือก่อนการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองประเทศ ปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ระยะหนึ่ง และภายหลังการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองอีกระยะหนึ่ง

ระยะก่อนการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองประเทศ ปี พ.ศ. ๒๔๗๕

กระทรวงมหาดไทยเป็นกระทรวงเก่าแก่และเป็นกระทรวงที่มีบทบาทในการบริหารราชการแผ่นดินของไทยมานานกว่า ๕๐๐ ปีแล้ว กล่าวคือ เมื่อปี พ.ศ. ๑๙๘๘ สมเด็จพระบรมไตรโลก

นารดแห่งกรุงศรีอยุธยา ได้ทรงจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น "ฝ่ายทหาร" และ "ฝ่ายพลเรือน" ทรงตั้งตำแหน่งอัครมหาเสนาบดีขึ้น ๒ คน คือ เจ้าพระยามหาเสนาบดีให้เป็นหัวหน้าฝ่ายทหาร มีกรมกลาโหมเป็นผู้ช่วย และเจ้าพระยาจักรีเป็นหัวหน้าฝ่ายพลเรือน มีกรมมหาดไทยเป็นผู้ช่วย เพิ่งมาบัญญัติให้เรียกชื่อกรมทั้งสี่เสนาบดีเป็นผู้บัญชาการว่า "กระทรวง" เมื่อรัชกาลที่ ๕ นี้เอง

งานในหน้าที่ของกรมมหาดไทยหรือกระทรวงมหาดไทยในสมัยนี้มีขอบเขตกว้างขวางมาก กล่าวคือ นอกจากจะมีหน้าที่บังคับทุกข์และบำรุงสุขให้แก่อาณาประชาราษฎร์อันเป็นหน้าที่ทางคานพลเรือนแล้ว ยังได้มีหน้าที่ป้องกันประเทศในยามที่พยามเมืองมีศึกสงครามอีกด้วย เพราะได้ถือเป็นประเพณีมานานว่า คนไทยทุกคนต้องมีหน้าที่ทำการรบพุ่งกับข้าศึกที่อยู่ตลอดเวลา เพื่อรักษาไว้ซึ่งเอกราชและความสงบเรียบร้อย กำลังทั้งหมดของคนไทยในชาติจำเป็นจะต้องรวบรวมระดมกันเพื่อป้องกันพิภพชาติให้คงเป็นปึกแผ่น ซึ่งในยามคับขัน อำนาจของหัวหน้าชุมชนจะมีอยู่เหนือชีวิตร่างกายและทรัพย์สินของทุกคน การระดมสรรพกำลังในการที่จะต่อสู้กับหมู่อื่นเพื่อให้ชาติดำรงคงอยู่หรือความอยู่รอดของชนในหมูของชน จึงเป็นความจำเป็นที่จะต้องทำอย่างยิ่ง ฉะนั้น ชาติไทยแต่แรกเริ่มปรากฏในประวัติศาสตร์มาจนกระทั่งสมัยรัชกาลที่ ๕ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ คนไทยทุกคนจึงต้องมีหน้าที่ป้องกันชุมชนหรือชาติของตนด้วย ไม่ว่าจะเป็นทหารหรือพลเรือนทุกคนจะต้องช่วยทำสงครามเพื่อป้องกันประเทศชาติ แมฆาราชการมหาดไทยที่แต่งตั้งไว้สำหรับราชการฝ่ายพลเรือนดังกล่าวเมื่อไม่มีศึกสงครามก็คงปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายพลเรือนอยู่โดยปกติก็ตาม แต่ถ้าวายามถูกเงินบานเมืองต้องเผชิญศึกแห่งสงคราม ทุกคนจะต้องร่วมกันช่วยกันป้องกันชาติ ข้าราชการมหาดไทยหรือข้าราชการพลเรือนทุกฝ่ายจะต้องเป็นทหาร เขาต่อสู้ที่ภูเขามหาหนากันหมด ฉะนั้นการแบ่งหน้าที่มหาดไทยว่าเป็นฝ่ายพลเรือนในสมัยนั้น เห็นจะเป็นจริงก็เฉพาะในยามที่พยามเมืองสงบเท่านั้น เพราะเมื่อยามศึกสงคราม ทุกคนต้องเป็นทหารหมดด้วยกันอยู่แล้ว

กระทรวงมหาดไทย, ประวัติมหาดไทย ส่วนกลาง (ภาคที่ ๑), (พระนคร: โรงพิมพ์มหาดไทย กรมราชทัณฑ์, พ.ศ. ๒๕๐๓), หน้า ๕๑.

<sup>๒</sup> Ibid., หน้า ๕๖.

หลังจากที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๕ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ได้ทรงทำการปฏิรูประบอบบริหารราชการแผ่นดิน เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๕๓ โดยการจัดตั้งกระทรวงขึ้นตามแบบอารยะประเทศ ยิ่งผลให้กระทรวงกลาโหมแยกออกไปทำหน้าที่ป้องกันประเทศโดยเด็ดขาดแล้ว กระทรวงมหาดไทยจึงไม่ต้องมีหน้าที่ป้องกันประเทศโดยตรงเหมือนแต่ก่อน แม่กระนั้นก็ตามในยามที่มศึกสงคราม หรือมีการประกาศกฎอัยการศึกเป็นภาวะฉุกเฉิน ซึ่งต้องการอาศัยอำนาจเด็ดขาดของการรวมกำลังทั้งชาติเพื่อเผชิญภาวะเช่นนั้น อำนาจทหารจึงกำหนดให้มอยู่เหนือพลเรือนทุกหน่วยโดยทั่วไป ราชการมหาดไทยจึงทำหน้าที่เสริมสร้างพลังอำนาจ เจนวนานนี้ให้เข้มแข็งยิ่งขึ้นได้ อย่างมากทีเดียว

นับแต่ พ.ศ. ๒๔๓๕ เป็นต้นมาการบริหารราชการแผ่นดินของไทยได้มอบหมายให้หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่ก็คือ "กระทรวง" เป็นผู้รับผิดชอบรวมทั้งสิ้น ๑๒ กระทรวง ดังนี้

๑. กระทรวงมหาดไทย สำหรับบังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายเหนือและเมืองลาวประเทศราช
๒. กระทรวงกลาโหม สำหรับบังคับบัญชาหัวเมืองปักษ์ใต้ฝ่ายตะวันตก ตะวันออก และเมืองมลายูประเทศราช
๓. กระทรวงการต่างประเทศ ว่าการเฉพาะการต่างประเทศอย่างเดียว
๔. กระทรวงวัง ว่าการในพระราชวังและกรมซึ่งใกล้เคียงกับราชการในพระองค์ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว
๕. กระทรวงเมือง (ภายหลังเรียกว่า กระทรวงนครบาล) ว่าการการโปลิศ และการบัญชาคน คือ กรมตำรวจและรักษาคนโทษ ต่อมาจึงให้เป็นกระทรวงบังคับบัญชาภายในเขตแขวงกรุงเทพา ราชธานี
๖. กระทรวงเกษตราธิการ ว่าการการเพาะปลูกและการค้าขาย การป่าไม้และการบ่อแร่

---

<sup>๓</sup> พระบรมราชโองการประกาศแต่งตั้งตำแหน่งเสนาบดี, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๔ (เมษายน ร.ศ. ๑๑๑), หน้า ๒๕ - ๒๘.

- ๗. กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ว่าการบรรดากาษาอากรและเงินที่จะรับจะจ่ายในแผ่นดิน  
ทั้งสิ้น
- ๘. กระทรวงยุติธรรม บังคับศาลที่จะชำระความร่วมกันทั้งแพ่ง อาญา นครบาล อุทธรณ์  
ทั้งแผ่นดิน
- ๙. กรมยุทธานธิการ เป็นพนักงานสำหรับที่จะได้ตรวจตราจัดการในกรมทหารบกทหาร  
เรือ ซึ่งจะมีบัญชาการทหารบกทหารเรือต่างหากอีกตำแหน่งหนึ่ง
- ๑๐. กระทรวงธรรมการ เป็นพนักงานที่จะบังคับบัญชาการเกี่ยวของในพระสงฆ์ ตำแหน่ง  
ที่พระยาพระเสด็จ และเป็นผู้อำนวยการโรงเรียนและโรงพยาบาลทั่วทั้งราชอาณาจักร
- ๑๑. กระทรวงโยธาธิการ เป็นพนักงานที่จะตรวจการก่อสร้างทำถนน ซुकคลองและการ  
ช่างทั่วไป ทั้งการไปรษณีย์และโทรเลข หรือรถไฟซึ่งจะมีสืบไปในภายหน้า
- ๑๒. กระทรวงมูรธาธิการ เป็นพนักงานที่รักษาพระราชบัญญัติ รักษาพระราชกำหนดกฎ  
หมายและหนังสือราชการทั้งปวง

แต่ละกระทรวงมีเสนาบดีเป็นผู้บังคับบัญชาราชการและรับผิดชอบงานในกระทรวงของตน

โดยที่กระทรวงมหาดไทยที่ได้สถาปนาขึ้นในใหม่มีวิวัฒนาการมาจากกรมมหาดไทยอันเคย  
เป็นเพียงงานของสมุหนายก ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดทางฝ่ายพลเรือน บังคับบัญชาหัวเมืองต่าง ๆ  
ทางภาคเหนือและกรมเล็ก ๆ ที่ขึ้นอยู่กับหลายกรมมาแต่เดิม ฉะนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์  
ของกระทรวงมหาดไทย ที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงกำหนดไว้อย่างแน่ชัดไว้ใหม่ ให้มี  
ฐานะเท่าเทียมกับกระทรวงอื่น ๆ และได้จัดสรรอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบใหม่แต่ในทางปก  
ครองแต่คนเดี๋ยวม สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ซึ่งเป็นเสนาบดีกระทรวง  
มหาดไทยในขณะนั้น จึงได้ทรงจัดการโอนงานในหน้าที่สมุหนายกเดิมที่มีได้เกี่ยวกับงานคาน  
มหาดไทยต่อไป ให้กระทรวงที่เกี่ยวข้องทั้งที่ทั้งขึ้นใหม่หรือมีอยู่เดิม เช่น การโอนหมายตั้งราช  
การฝ่ายพลเรือนไปให้กระทรวงวัง ซึ่งจะเป็นกระทรวงที่ขึ้นใหม่ที่มีหน้าที่เกี่ยวกับหมายตั้งราชการตามพระ  
บรมราชโองการต่อ ๆ ไป และโอนศาลอุทธรณ์ความหัวเมืองกับการเรือนจำไปยังกระทรวงยุติ

ธรรม ซึ่งโคกขันธ์ใหม่ เป็นต้น

ในระยะเริ่มตนของการจัดระเบียบการบริหารราชการในกระทรวงมหาดไทยสมัยใหม่ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังมีได้ทรงมอบหัวเมืองและประเทศราชทั้งหมดในพระราชอาณาจักร์มาไว้บังคับบัญชาแก่กระทรวงเดียว สองปีต่อมา ภายหลังจากการกำหนดแผนงานในการปรับปรุงส่วนราชการบริหารในส่วนภูมิภาคได้เสร็จเรียบร้อย จึงได้มีการประกาศพระบรมราชโองการแบ่งปันหน้าที่ระหว่างกระทรวงกลาโหมกับกระทรวงมหาดไทยเสียใหม่ ประกาศฉบับนั้น ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ร.ศ. ๑๑๓ มีสาระสำคัญ คือ

ข้อ ๑. บรรดาหัวเมืองชั้นในชั้นนอกและเมืองประเทศราชที่แบ่งเป็นปักษ์ใต้ อยู่ในกระทรวงกลาโหมก็ดี เป็นฝ่ายเหนืออยู่ในกระทรวงมหาดไทยก็ดี และที่อยู่ในกระทรวงต่างประเทศก็ดี ตั้งแต่นั้นสืบไปให้อยู่ในบังคับบัญชาตราพระราชสีห์กระทรวงมหาดไทย

ข้อ ๒. เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่รักษาการภายในพระราชอาณาเขตตลอดทั่วไป เว้นไว้แต่ในกรุงเทพมหานคร กับเมืองที่ติดต่อกองใกล้เคียงควรเป็นเขตแขวงกรุงเทพฯ ดังจะได้กำหนดไว้ในประกาศฉบับหนึ่งต่างหากในภายหน้านั้น คงให้อยู่ในหน้าที่กระทรวงนครบาลรักษาการตามเดิม ให้เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับียบอกจากหัวเมืองทั้งปวงนั้น และมีพระราชสีห์ตามกระแสพระบรมราชโองการ หรือพระบรมราโชวาท เพื่อที่จะได้บำรุงรักษาความเรียบร้อยและเพิ่มความเจริญในเมืองนั้น

---

จักรกฤษณ์ นรนิติติกุงการ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย, วิทยานิพนธ์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๐๖), หน้า ๑๖๕.

ประกาศจัดปันหน้าที่ระหว่างกระทรวงกลาโหมกับกระทรวงมหาดไทย, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๑๑ (ธันวาคม ร.ศ. ๑๑๓), หน้า ๓๐๖ - ๐๗.

ข้อ ๓. ให้เสนาบดีกระทรวงกลาโหมมีหน้าที่เป็นผู้กำกับรักษาการทั้งปวงเกี่ยวกับทหารบก ทหารเรือ และเครื่องสรรพาวุธยุทโธปกรณ์และป้อมค่ายคูเวรล้อม และพาหนะสำหรับทหาร ให้เป็นผู้รับใบบอกรายงานการทหาร และมีตราพระคชสีห์ตามกระแสพระบรมราชโองการหรือพระบรมราโชวาทในราชการทหารทั่วหัวเมืองประเทศราชและปักปันไต่ฝ่ายเหนือทั้งพระราชอาณาเขต เพื่อจะรักษาการบ้านเมืองให้อยู่เย็นเป็นสุขเกษมปราศจากสรรพภัยอันตราย

โดยประกาศฉบับนี้ จึงนับได้ว่าราชการฝ่ายปกครองอันเป็นราชการฝ่ายพลเรือนกับฝ่ายทหารได้แยกออกจากกันอย่างเด็ดขาดอีกวาระหนึ่ง และกระทรวงมหาดไทยก็มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการบังคับบัญชาหัวเมืองทั่วราชอาณาจักร โดยเฉพาะแต่หัวเมืองฝ่ายเหนือเหมือนแต่ก่อน ยังผลให้กระทรวงมหาดไทยจำต้องเร่งรัดปรับปรุงหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งมีสภาพและฐานะเป็นตัวแทนหรือหน่วยงานประจำท้องที่ของชนให้เป็นที่เรียบร้อย และมีประสิทธิภาพสูงขึ้น สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพปฐมเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นกำลังสำคัญในการปฏิรูประบอบการบริหารราชการแผ่นดินในครั้งนั้น ทรงจัดหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคออกเป็น ๔ รูปด้วยกัน คือ

๑. การจัดการปกครองมณฑลเทศาภิบาล
๒. การจัดการปกครองเมือง
๓. การจัดการปกครองอำเภอ
๔. การจัดการปกครองตำบลและหมู่บ้าน

การจัดการปกครองมณฑลเทศาภิบาล มณฑลเทศาภิบาลเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุด โดยมีอาณาเขตรวมเมืองหลาย ๆ เมืองเข้าด้วยกัน มากบางน้อยบาง สุดแก่ให้

---

๖ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ ได้มีการปรับปรุงรูปการปกครองส่วนภูมิภาคใหม่ คือ ได้มีการจัดตั้ง "ภาค" ขึ้น โดยรวมเขตการปกครองของมณฑลหลาย ๆ มณฑลเข้าด้วยกัน "ภาค" จึงเป็นองค์การปกครองส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุดและถูกยุบเลิกไปในรัชกาลต่อมา

สะดวกแก่การปกครองตรวจราชการของชาหลวงเทศาภิบาล ซึ่งเป็นหัวหน้ารับผิดชอบในการ  
การมณฑลเทศาภิบาลหนึ่ง ๆ ชาหลวงเทศาภิบาลมีฐานะเป็นข้าราชการทางพระเนตรพระกรรณพระ  
บาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งได้ทรงมอบความไว้วางพระราชหฤทัย โดยคัดเลือกจากขุนนางชั้นผู้  
ใหญ่ ทั้งทหารและพลเรือนที่มีวุฒิความรู้และความสามารถสูงออกไปปฏิบัติราชการให้ประชาชนได้รับ  
ความสุขสบายมณฑลละหนึ่งคน

ในมณฑลเทศาภิบาลแต่ละมณฑล มีข้าราชการคณะหนึ่งประกอบด้วยชาหลวงเทศาภิบาลเป็น  
ประธาน และมีข้าราชการชั้นรองอีกจำนวนหนึ่งรวมกันเรียกว่า "กองมณฑล" ทำหน้าที่ช่วยเหลือการ  
ปฏิบัติราชการในแผนกต่าง ๆ ภายในมณฑลตามสมควรแก่ปริมาณงาน โดยชาหลวงเทศาภิบาลมี  
ฐานะและอำนาจสูงสุดในเขตมณฑล มีอำนาจเหนือข้าราชการพนักงานทั้งปวงในมณฑล และมีขอบเขต  
ของความรับผิดชอบตลอดทั่วบริเวณ ตรงต่อกระทรวงมหาดไทยในการที่จะบริหารราชการให้เรียบร้อย  
และในระยะต่อมาได้แก้ไขให้ชาหลวงเทศาภิบาลนี้เอง เป็นเสมือนตัวแทนของกระทรวงอื่น ๆ นอก  
จากกระทรวงมหาดไทยด้วย ดังพระราชดำรัสตอนหนึ่งว่า

... หน้าที่สมุหเทศาภิบาลนั้น รวมทั้งฐานะของผู้อำนวยการเมืองและเสนาบดีเข้าด้วยกัน  
ต้องมีความรู้ความสามารถในแบบแผนวิธีปกครองโดยมั่นคง และยังคงมีความไหวพริบ  
ตรวจตราคาคะเนเหตุการณ์ และรู้จักที่จะผ่อนผันราชการที่มีอยู่ในมณฑลนั้นทุกกระทรวง  
ทบวงการ อย่าให้เกี่ยงแย่งกัน ราชการทั้งปวงจึงจะดำเนินไปโดยเรียบร้อย ข้าพเจ้า  
ขอฝากเตือนผู้ที่เป็นสมุหเทศาภิบาลทุกท่าน ขอให้ถือว่าเป็นข้าราชการชั้นในกระทรวง  
เสนาบดีทุกกระทรวง ไม่ใช่ชั้นแต่กระทรวงมหาดไทยกระทรวงเดียว ควรเอาใจใส่ใน  
ราชการของกระทรวงทั้งปวงเหมือนกันทั่วไป ควรสมาคมและไต่ถาม ใหญ่ความประสงค์  
ของเสนาบดีทุก ๆ กระทรวง เมื่อเกิดคิดขัดหรือสงสัยในราชการกระทรวงใด ๆ ควร  
ปรึกษาหารือขอคำสั่งเสนาบดีกระทรวงนั้น ๆ และตั้งใจให้เสนาบดีเข้าใจความจริง ใน

<sup>๗</sup> กระทรวงมหาดไทย, "รายงานการประชุมสมุหเทศาภิบาล ๒๔๕๖," เทศาภิบาล, เล่ม  
๑๕ (เมษายน - กันยายน ๒๔๕๖), หน้า ๑๖.

การทิ้งปวงที่เป็นอยู่ในมณฑลนั้น ๆ เมื่อเสนาบดีกระทรวงใด มีบัญชาให้จัดการอย่างใด ต้องถือเป็นหน้าที่ที่จะทำได้ดังบัญชานั้นโดยเพิ่มกำลัง...

การจัดรูปการปกครองเมือง หน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคที่มีขนาดลดลงไปจากมณฑลเทศาภิบาล ก็คือแกเมือง ก่อนการปฏิรูปการจัดระเบียบการปกครองของไทยในสมัยที่สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพเสด็จมาดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย "เมือง" เป็นหน่วยการปกครองที่มีความสำคัญที่สุดและมีบทบาทมากที่สุด และนับได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองหลักเพียงหน่วยเดียวในการปกครองส่วนภูมิภาค โดยมีผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบการบริหารราชการทุกอย่างในเมือง และมีอำนาจใหญ่ให้โทษกรรมการผู้ใหญ่ผู้น้อย และอำนาจพิจารณาคดีตามทัณฑกฎหมาย เช่น มีอำนาจที่จะถอดยศปลดข้าราชการที่ตนเองมีอำนาจตั้งได้โดยตำแหน่ง อาทิ ตำแหน่งปลัดอำเภอ ตำแหน่งเสมียนพนักงาน และเมื่อเป็นการรับความอับไม่อาจจะขออนุญาตขึ้นมาตามลำดับได้ทันเวลาที่ มีอำนาจที่จะปลดกรมการคนหนึ่งคนใด ซึ่งเป็นตำแหน่งที่เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยหรือข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ออกเสียจากตำแหน่งหน้าที่เป็นการชั่วคราว แต่ในกรณีเช่นนี้ต้องรับรายงานไปยังข้าหลวงเทศาภิบาลและเสนาบดี ซึ่งมีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนที่แท้จริงให้ทราบเรื่องภายใน ๗ วัน

นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการเมืองยังมีอำนาจที่จะลงโทษผู้ที่ไม่เอาใจใส่แก่ราชการและมีกระทำความผิดที่หัวหน้างานสั่งโดยจะปรับหรือลดเงินเดือนกรมการผู้ใหญ่ผู้น้อยเสียก็ได้

ในเวลาปกติ ผู้ว่าราชการเมือง มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องทำการตรวจตราว่ากล่าวเพื่อให้ราชการทั้งปวงใดดำเนินไปตามพระราชกำหนดกฎหมายหรือตราเสนาบดีในกรุงเทพฯ หรือ

---

๘ กรมการผู้ใหญ่ผู้น้อยใดแก่ข้าราชการอันดับรองลงมาจากผู้ว่าราชการเมือง คือ ปลัดเมือง ยกกระบัตร และผู้ช่วยราชการเป็นกรมการเมืองชั้นผู้ใหญ่ ส่วนจำเมือง สัสดี แพ่ง ฤๅมาตรา และสวาระเลข (อักษรเลข) เป็นกรมการเมืองชั้นผู้น้อย.

๘ จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, op.cit., หน้า ๑๘๓.



อนุมัติของข้าหลวงเทศาภิบาล ทั้งกองคอยตรวจตราและระงับเหตุการณ์ที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ทางราชการ ผู้ว่าราชการเมืองต้องเป็นตัวแทนของรัฐที่จะสอดส่องดูแลทุกข์สุขของราษฎร ทรงรายงานขอราชการและความเห็นที่จะจัดการบำรุงแก้ไขความขัดข้องในอาณาเมืองต่อข้าหลวงเทศาภิบาล หรือบอกเขามายังเสนาบดี เพื่อนำความขึ้นกราบบังคมทูลแล้วแต่คดีของราชการ

ในกรณีนี้เรื่องราวเกิดขึ้นและเป็นเรื่องที่ไม่ออกเหนืออำนาจหน้าที่ที่แบบแผนปรากฏอยู่ ซึ่งจะต้องแก้ไขในปัจจุบันทันด่วน ผู้ว่าราชการเมืองมีอำนาจที่จะสั่งการให้ปฏิบัติไปตามที่เห็นว่าเห็นทางที่ดีที่สุด เพื่อป้องกันและรักษาผลประโยชน์ของรัฐไว้



จากบทบัญญัติที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการเมืองที่ได้รับการปรับปรุงใหม่เป็นที่เข้าใจได้ว่า ผู้ว่าราชการเมืองยังคงเป็นตัวจักรกลสำคัญของราชการบริหารส่วนภูมิภาคอย่างยิ่ง เพราะนอกจากจะเป็นผู้อำนาจเต็มในการบังคับบัญชาข้าราชการในท้องที่ต่าง ๆ ภายในเมืองที่ตนบังคับบัญชาแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องติดตามการปฏิบัติราชการในแผนกงานต่าง ๆ อันเป็นการสงวนอำนาจไว้เป็นปึกแผ่นตามแบบฉบับของหน่วยงานที่มีหัวหน้าคนเดียวกัน

การจัดรูปการปกครองอำเภอ หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคระดับตั้งลงไปจากเมืองก็คืออำเภอ และโดยที่อำเภอแต่ละอำเภอเป็นหน่วยการปกครองส่วนหนึ่งที่ประกอบขึ้นเป็นเมือง ฉะนั้นอำเภอจึงเป็นหน่วยงานที่ขึ้นต่อเมืองตามสายการบังคับบัญชาด้วย แต่ก่อนนี้หน่วยการปกครองระดับนี้เรียกว่า "แขวง" ไม่ค่อยจะมีบทบาทในการปกครองมากมายนัก เพราะเหตุว่าความสำคัญไปอยู่ที่เมืองเสียส่วนใหญ่ ดังที่ไต่กล่าวมาแล้ว แต่จากการปฏิรูปใหม่ อำเภอกลายเป็นส่วนราชการสำคัญของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในเวลาต่อมา

ตามแผนการปรับปรุงระบอบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ ได้ทรงกำหนดให้อำเภอเป็นหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทย ในฐานะที่เป็นหน่วยปฏิบัติราชการซึ่งเป็นสาขาหรือตัวแทนของรัฐหน่วยสุดท้ายและอยู่เบื้องล่างที่สุด อันจะเป็นส่วนราชการที่สำคัญในการบริหารงานตามแนวใหม่ กล่าวคือ อำเภอเป็น "จุดกระทบ" ระหว่างรัฐบาลกับประชาชน โดยที่อำเภอจะเป็นผู้บริหารราชการในท้องที่และให้บริการทุกอย่างในท้องถิ่นที่รัฐบาลจะพึงมีกานนโยบายแก่ประชาชนพลเมือง อำเภอจะเป็นเครื่องอุปกรณ์ของรัฐในการ

ที่จะปกครองไฟฟ้าประชาชนในประเทใหม่ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

ขอแตกต่างระหว่างเมืองกับอำเภอ ก็คือว่า อำเภอเป็นหน่วยบริหารราชการที่ติดต่อกับประชาชนโดยตรง และอย่างใกล้ชิดกว่าส่วนเมืองอยู่ในฐานะเป็นหน่วยควบคุมการบริหารราชการของอำเภอสูงขึ้นไปตามสายการบังคับบัญชา

อำนาจหน้าที่ของกรมการอำเภอ<sup>๑๐</sup> ได้บัญญัติไว้มากมาย จนกระทั่งเป็นที่กล่าวว่า อำเภอ<sup>๑๑</sup> ก็คือ "กระโถนทองพระโรง" เพราะของปฏิบัติราชการทุกอย่างที่รัฐมีต่อประชาชน แม้กระนั้นก็ตาม อำนาจหน้าที่ของกรมการอำเภออาจกล่าวโดยสรุปได้ดังนี้ คือ การปกครองท้องที่ การป้องกันภัยอันตรายของราษฎรและรักษาความสงบในท้องที่ การที่เกี่ยวข้องกับความแพงและอาญา การป้องกันโรคภัย การบำรุงการทำนา ค้าขาย ป่าไม้ และทางไปมาต่อกัน การบำรุงการศึกษา การเก็บภาษีอากร และหน้าที่เบ็ดเตล็ดอื่น ๆ<sup>๑๒</sup>

จากการพิจารณาอำนาจหน้าที่ของกรมการอำเภอดังกล่าว จะเห็นได้ว่าขอบเขตของการปฏิบัติราชการนั้นกว้างขวางมาก ซึ่งการที่จะบังคับให้ได้ตามกฎหมายนั้น จำเป็นต้องได้บุคคลที่มีความรู้ทั้งในคานหนังสือและในคานการปราชญ์คดี จึงจะปฏิบัติหน้าที่ราชการให้โดยลดีมีประสิทธิภาพตามที่รัฐบาลกลางต้องการได้ และจากการพิจารณาถึงการจัดหน่วยราชการบริหารอำเภอทั้งหมด ก็จะเป็นที่ประจักษ์ได้ว่า อำเภอเป็นจักรกลอันสำคัญยิ่งของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอีกหน่วยหนึ่ง ซึ่งมีบทบาทอย่างใกล้ชิดกับประชาชน และอาจจะถือว่าอำเภอเป็นแกนเคาของการปกครอง

<sup>๑๐</sup> อำนาจหน้าที่ของกรมการอำเภอ ครอบคลุมได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ  
แต่ผู้เดียว

<sup>๑๑</sup> Kasem Udyanin & Rufus D. Smith, The Public Service in Thailand : Organization, Recruitment & Training (Brussels : International Institute of Administrative Sciences, 1954), p.50.

<sup>๑๒</sup> พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๓๓ (กรกฎาคม ๒๔๕๗), มาตรา ๔๓ - ๑๓๖.

ในยุคนั้น เพราะรัฐบาลได้อาศัยหน่วยการปกครองหน่วยนี้เป็นผู้ติดต่อกับประชาชนแทนรัฐบาลเองทั่วพระราชอาณาเขต กล่าวคือว่าอำเภอเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในราชการแทนทุกประเภท ด้วยเหตุนี้จึงน่าจะให้ความสนใจควยว่า ขนาดของอำเภอที่กำหนดให้อยู่ในขอบเขตของความสามารถของกรมการอำเภอที่จะสอดส่องดูแลได้ทั่วถึง ก็เป็นเรื่องสำคัญอีกเรื่องหนึ่งซึ่งจะบันดาลให้กรมการอำเภอสามารถปฏิบัติงานมากอย่างนั้นให้ได้ผลดีควย

แม้ว่าอำเภอจะเป็นหน่วยงานที่เล็กที่สุดของกระทรวงมหาดไทยที่สามารถปฏิบัติเป็นตัวแทนในท้องที่ใด แต่อำเภอก็มีหน่วยงานชั้นรองซึ่งช่วยเป็นหูเป็นตาและช่วยเหลือการเล็ก ๆ น้อย ๆ บางอย่างให้อีกชั้นหนึ่ง หน่วยงานเหล่านี้ก็คือ ตำบลและหมู่บ้านซึ่งจะได้พิจารณาในข้อต่อไป

การจัดรูปการปกครองตำบลและหมู่บ้าน อำเภอหนึ่ง ๆ ยังแบ่งเขตการปกครองออกเป็น ส่วนย่อย ๆ อีกเป็นตำบล และตำบลหนึ่ง ๆ ก็แบ่งซอยเขตการปกครองให้เล็กลงไปเป็นหมู่บ้าน จึงเป็นอันสิ้นสุดหน่วยการปกครอง นอกจากการลดหลั่นในเรื่องอาณาเขตของการปกครองแล้ว อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองทั้งสองนี้ก็ลดน้อยลงไปตามลำดับสายการบังคับบัญชาควย

ผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้กำหนดคณหมายเขตตำบลและหมู่บ้าน ตามแบบแผนที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมาย และเป็นผู้ออกหมายตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นหัวหน้าปกครองตำบลหรือหมู่บ้านแล้วแต่กรณี อำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านโดยทั่ว ๆ ไปได้แก่ บรรดาการที่จะตรวจตรารักษาความสงบเรียบร้อยในตำบล คือการที่จะคอยว่ากล่าวตักเตือนให้ประพฤติตามพระราชกำหนดกฎหมาย ป้องกันภัยอันตราย และรักษาความสุขสำราญของลูกบ้าน รับกิจทุกข์สุขของลูกบ้านขึ้นร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการเมืองและกรมการอำเภอ ตลอดจนรับขอราชการมาประกาศแก่ลูกบ้าน หรือที่จะจัดการตามพระราชกำหนดกฎหมาย เช่น การตรวจน้ำเก็บภาษีอากรในหมู่บ้านตำบลนั้น กิจการเหล่านี้เป็นหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าในตำบลและผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นที่จะต้องช่วยกันจัดการให้เรียบร้อยตามสมควรแก่หน้าที่ เมื่อมีการอันใดเกิดขึ้น ซึ่งกำนันเห็นสมควรจะปรึกษาหารือกันในระหว่างกำนันผู้ใหญ่

<sup>๑๓</sup> Ibid., มาตรา ๒๗ - ๒๘, ๒๘ ทวิ, ๒๘ ทริ, ๓๘, ๓๘ ทวิ, ๓๘ - ๔๔.

บ้านทั้งปวง กำนันก็มีอำนาจที่จะเรียกบรรดาผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นมาปรึกษารื้อกัน และให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นเครื่องชี้ขาดตกลงในการที่ปรึกษารื้อนั้นได้

เมื่อใดที่พิจารณาดังอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของกำนันและผู้ใหญ่บ้านแล้ว จะเห็นประจักษ์ได้ว่า ตัว "กำนัน" และ "ผู้ใหญ่บ้าน" เป็นบุคคลสำคัญที่มีส่วนช่วยเหลือเป็นหูเป็นตาในการปกครองและสามารถปฏิบัติราชการในฐานะลูกมือของหน่วยบริหารราชการนั้นอำเภอใดเป็นอันมาก คุ้มเหตุนี้หากใดกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านที่เป็นคนก็มีความสามารถที่จะปฏิบัติตามแบบที่กำหนดไว้ดังกล่าว การบริหารราชการของอำเภอก็จะมีประสิทธิภาพสูงขึ้น เพราะผู้ดำรงตำแหน่งทั้งสองดังกล่าวเป็นผู้ที่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด และเป็นผู้ที่ประชาชนเลือกขึ้นมาด้วยความนิยมชมชอบและด้วยความนับถือ ราษฎรย่อมจะยินดีปฏิบัติตามคำแนะนำของกำนันมากกว่าที่จะชักขวาง การที่ได้จัดให้มีกำนันผู้ใหญ่บ้านขึ้น จึงเท่ากับเป็นการเพิ่มมวลประชาชนเข้าด้วยกันให้เป็นปึกแผ่นรุดหน้าขึ้นก่อน ซึ่งจะมีส่วนช่วยในการปกครองประเทศหรือการบริหารราชการแผ่นดินเกิดความสะดวกรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

โดยสรุปแล้วจะเห็นได้ว่า เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงจัดสรรอำนาจหน้าที่ให้แก่กระทรวงมหาดไทยแต่แรกปฏิรูปกระทรวงตามแนวใหม่เมื่อวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๓๔ กศ หรือเมื่อได้มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงกลาโหมเมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๓๗ ตลอดจนทำการปรับปรุงหน่วยงานบริหารราชการส่วนภูมิภาคดังกล่าวข้างต้นก็ อาจกล่าวได้ว่า แม้จะเป็นการมอบอำนาจให้แก่กระทรวงมหาดไทยอย่างกว้าง แต่พอจะจำกัดได้ว่า ในฐานะที่กระทรวงนี้เป็นผู้รับผิดชอบในการปกครองและบังคับบัญชาหัวเมืองทั่วพระราชอาณาจักร เว้นแต่เขตราชธานีนั้น กระทรวงมหาดไทยจำต้องรับผิดชอบและดำเนินการตามหน้าที่สำคัญสองประการ คือ ในการป้องกันและปราบปรามเพื่อรักษาไว้ซึ่งความสงบ และในด้านการบำรุงความเจริญของบ้านเมืองดังข้อความบางตอนซึ่งได้บ่งไว้อย่างชัดเจนว่า "เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่รักษาการ... เพื่อที่จะบำรุงรักษาความเรียบร้อยและให้มีความเจริญในเมือง"

๑๘  
ประกาศจัดปับหน้าที่ระหว่างกระทรวงกลาโหมกับกระทรวงมหาดไทย, op.cit., หน้า ๓๐๖ - ๓๐๗.

ต่าง ๆ เป็นต้น

อำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยภายในขอบเขตดังกล่าวมานี้ อาจเห็นได้ประจักษ์ชัดแจ้ง ยิ่งขึ้น จากกระแส พระบรมราชโองการ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนดหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ซึ่งบัญญัติขึ้นในระยะต่อมามากมาย แต่เพื่อความสะดวกและจำเป็นแก่การศึกษาในที่นี้ จะไต่ถามประเภทโดยถือเกณฑ์เพื่อสรุปอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยไว้เป็น ๓ ประการ คือ

- ๑. การป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อยให้แก่ประชาชน
- ๒. การบำรุงและส่งเสริมความเป็นอยู่ของราษฎร และ
- ๓. การประสานงานให้แก่หน่วยราชการสังกัดอื่นในส่วนภูมิภาค

การป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อยให้แก่ประชาชน ในฐานะที่กระทรวงมหาดไทยซึ่งมีหน้าที่ป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อยให้แก่ประชาชนเป็นสำคัญ จึงจำต้องรับผิดชอบในราชการ ๓ ประเภทใหญ่ ๆ คือ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในราชอาณาจักร การป้องกันราชอาณาจักร (โดยอ้อม) และการจัดการรักษารัฐสมบัติทุกประเภท

การบำรุงและส่งเสริมความเป็นอยู่ของราษฎร จากวิวัฒนาการของแนวความคิดในด้านการปกครองมาเป็นลำดับจนถึงรัชสมัยสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงได้ทรงเป็นผู้ริเริ่มวางมาตรการปรับปรุงรูปการบริหารราชการแผ่นดินให้ทันสมัย เยี่ยงนานอารยประเทศทั้งหลาย รัฐย่อมมีหน้าที่นอกเหนือจากการเป็นรัฐตำรวจ คือต้องมีหน้าที่ในฐานะเป็นรัฐสวัสดิการหรือบริการอย่างสำคัญด้วย เพราะรัฐสมัยใหม่ทุกรัฐยอมตกลงการให้ประชาชนพลเมืองของทมิชีวิตและความเป็นอยู่อย่างร่มรื่น มีความสมบูรณ์พลสุขพอกที่จะเป็นกำลังในการสร้างความเจริญให้แก่ประเทศชาติยิ่ง ๆ ขึ้นไป ด้วยเหตุนี้ กระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นกระทรวงใหญ่และมีภาระหน้าที่ที่จะต้องติดต่อกับราษฎรอย่างใกล้ชิดที่สุด กระทรวงหนึ่ง จึงได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในด้านการบำรุงและส่งเสริมความเป็นอยู่ของราษฎรในหัวเมืองต่าง ๆ ของประเทศ หน้าที่สำคัญที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ได้ทรงโปรดเกล้าฯ มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยเมื่อครั้งสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงบัญชางานอยู่ มีทั้งหน้าที่ปกติและหน้าที่พิเศษ ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งมีทั้งหน้าที่ที่ทรงมอบให้โดยเฉพาะ และหน้าที่ที่โปรดมอบให้อย่างกว้าง

ขวาง งานในหน้าที่ตั้งกล่าวครอบคลุมทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม อาทิ ในทางเศรษฐกิจได้แก่การ เมืองแร่ การป่าไม้ การโยธา การเก็บเงินผลประโยชน์ของแผ่นดิน การสำรวจและจัดการที่ดิน การควบคุมเงินและสุรา ฯลฯ ส่วนในทางสังคมได้แก่การศึกษา การพยาบาล การสุขาภิบาลท้องถิ่น เป็นต้น

การประสานงานให้แก่อนวยราชการสังกัดอื่นในส่วนภูมิภาค เนื่องจากว่าอำนาจหน้าที่ใน แขนงงานอื่น ๆ นอกจากการปกครองได้มีหน่วยงานระดับกระทรวงรับผิดชอบอยู่อย่างเป็นทางการ แล้ว และกระทรวงเหล่านี้ก็มีความมุ่งหมายที่จะขยายงานในหน้าที่ความรับผิดชอบของตนออกไปทั่ว พระราชอาณาจักร ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงตั้งเป้าหมายว่า จะเป็นเพียงศูนย์กลางบริหารการในส่วนภูมิภาคให้แก่อนวยงานของกระทรวงอื่น ๆ ในระยะแรกเริ่มเท่านั้น และเมื่อได้พิจารณาเห็นว่า กระทรวงอื่น ๆ ยังไม่พร้อมที่จะบริหารราชการในส่วนภูมิภาคได้ กระทรวงมหาดไทยจึงได้ให้ความ ร่วมมืออย่างใกล้ชิด ไม่ว่าจะเป็นงานการคลังหัวเมืองหรือการยุติธรรมหัวเมือง ซึ่งเป็นราชการ สำคัญในระยะแรกของการวางแผนการปกครองสมัยใหม่และสามารถถ่ายทอดราชการต่าง ๆ ไปให้ กระทรวงเจ้าสังกัดอื่นรับจัดทำต่อไปที่ละเล็กละน้อย กระทรวงอื่น ๆ ซึ่งแต่แรกไม่มีอำนาจบังคับ บัญชาออกไปถึงหัวเมืองหรือส่วนภูมิภาค ก็ได้รับอำนาจบังคับบัญชาออกไปสู่ส่วนภูมิภาคเพิ่มขึ้นเป็นลำดับต่อมา

สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยได้ ทรงกล่าวไว้ในที่ประชุมชาหลวงเทศาภิบาลประจำปี เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๓๘ ซึ่งทำวถึงฐานะของ กระทรวงมหาดไทยว่า

... หน้าที่มหาดไทยเหมือนกับลูกกุญแจสำหรับไขกลไกให้เครื่องจักรเดินโดยเรียบร้อย คงจะกองคอยตรวจตราอยู่เสมอ ถ้าเห็นข้อขัดข้องจะมีขึ้นที่ใดก็ถึงต้องหักทวง ถ้าและ

---

๑๕ กระทรวงมหาดไทย, "รายงานประชุมเทศาภิบาลแผนกมหาดไทยและกรรมการ ร.ศ. ๑๓๑," เทศาภิบาล, ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๑๕ (เมษายน - กันยายน ๒๔๕๖), หน้า ๒๐๓.

จะไม่ตลอดไปได้ ก็คงจะต้องนำความขึ้นกราบบังคมทูลฯ เห็นว่าแทนที่จะป้องกัน...

ดังนั้น คงจะไม่เป็นการผิดจากความจริง หากจะกล่าวถึงความเจริญของราชการในส่วนภูมิภาคในระยะแรกของการปฏิรูประเบียบบริหารราชการแผ่นดินมาในแนวทางสมัยใหม่ นั้น เกิดขึ้นได้ก็ด้วยความสามารถของกระทรวงมหาดไทยเป็นสำคัญยิ่งที่ทันกาลให้ราชการทั้งหลายก้าวหน้าอย่างรวดเร็วและมีขอบเขตกว้างขวางอย่างน่าพอใจ

004322

ระยะหลังการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองประเทศ พ.ศ. ๒๔๗๕

ระบบการบริหารราชการแผ่นดินของไทยได้มีการปรับปรุงพัฒนาให้ทันสมัยและสอดคล้องกับสถานการณ์ของบ้านเมืองและความเจริญก้าวหน้าของโลกเรื่อยมา จนกระทั่งได้มีการปฏิวัติระบอบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ยังผลให้มีรัฐธรรมนูญเป็นหลักในการปกครองประเทศเอียงนามอารยประเทศทั้งหลาย ในขณะที่เดียวกันก็ได้มีการปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและหลักการหรือแนวทางการบริหารงานสมัยใหม่ยิ่งขึ้น กล่าวคือได้ตรากฎหมายว่าด้วยการขึ้นชั้นมากมายหลายฉบับ ที่สำคัญคือพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๘๕ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมอีก ๕ ฉบับ ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้บัญญัติถึงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น ๓ ส่วน คือ

๑. ราชการบริหารส่วนกลาง ได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงทบวงกรม หรือทบวงการเมืองที่ฐานะเทียบกรม ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐบาลระดับชาติ

๒. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัดและอำเภอ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่ตั้งอยู่ในท้องที่ต่างๆ ทั่วประเทศ เพื่อทำหน้าที่ปกครองดูแลและบริหารราชการเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนตามกฎหมาย และนโยบายของรัฐบาล โดยมีเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลเป็นผู้รับผิดชอบ

๑๖

กระทรวงมหาดไทย, รายงานการประชุมเทศาภิบาล ร.ศ. ๑๑๔ (พระนคร: โรงพิมพ์บำรุงนุกฎกิจ, ร.ศ. ๑๑๔), หน้า ๒๓.

๓. ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายทางพระราชบัญญัติ ไทย จึงนับได้ว่าหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นดังกล่าวเป็นหน่วยราชการที่จัดตั้งขึ้นใหม่แทบทั้งสิ้น

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทยภายหลังจากการปฏิวัติระบอบการปกครองดังกล่าวมานี้ นอกจากจะได้มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ อันเป็นแม่บทแล้ว ยังได้มีบทกฎหมายอื่น ๆ บัญญัติในรายละเอียดลงไปอีกชั้นหนึ่ง ที่สำคัญคือ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. ๒๕๐๖ พระราชบัญญัติจัดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๐๕ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๘ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๕๔๕ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๔๙ พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมในกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ซึ่งกฎหมายเหล่านี้ได้บัญญัติให้อำนาจหน้าที่และสายการบังคับบัญชาตลอดจนกลไกในการดำเนินงานของแต่ละกระทรวงทบวงกรมหรือหน่วยราชการบริหารอย่างพร้อมสรรพ อย่างไรก็ตาม ในที่นี้จะขอพิจารณาเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงมหาดไทยซึ่งอยู่ในขอบข่ายหรือความมุ่งหมายของวิทยานิพนธ์เรื่องนี้เท่านั้น สำหรับอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน อาจแยกพิจารณาตามฐานะต่าง ๆ ดังนี้

ในฐานะหน่วยราชการบริหารส่วนกลาง ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๖ ซึ่งยกเลิกพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พุทธศักราช ๒๕๐๖ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมอีก ๖ ฉบับ ได้กำหนดให้กระทรวงและส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวงดังต่อไปนี้

๑๓ พระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ ดังกล่าวมานี้ต่อมาถูกยกเลิกโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๖ และฉบับที่ ๒๑๘ ซึ่งจะได้พิจารณากันต่อไป.

๑๔ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๖, ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕, ข้อ ๒.



๑. สำนักนายกรัฐมนตรี
๒. กระทรวงกลาโหม
๓. กระทรวงการคลัง
๔. กระทรวงการต่างประเทศ
๕. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
๖. กระทรวงคมนาคม
๗. กระทรวงพาณิชย์
๘. กระทรวงมหาดไทย
๙. กระทรวงยุติธรรม
๑๐. กระทรวงศึกษาธิการ
๑๑. กระทรวงสาธารณสุข
๑๒. กระทรวงอุตสาหกรรม

สำหรับอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยนั้น ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ได้กำหนดไว้  
 ๑๘ ว่า "กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการปกครองท้องที่ บำบัดทุกข์บำรุงสุข การ  
 พัฒนาชนบทและชุมชน การส่งเสริมการศึกษาและการประกอบอาชีพ การส่งเสริมควบคุมและคุม  
 ครงการไร่สวน การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การป้องกันสาธารณภัย การผัง  
 เมือง การโยธาและการราชทัณฑ์" ซึ่งงานอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวได้มอบ  
 หมายให้หน่วยงาน (ระดับกรมหรือเทียบเท่า) ในสังกัดเป็นผู้ดำเนินการรับผิดชอบรวมทั้งสิ้น ๑๓  
 หน่วยงานด้วยกัน คือ ๒๐

๑. สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี
๒. สำนักงานปลัดกระทรวง

๑๘ Ibid., ข้อ ๑๘.

๒๐ Ibid., ข้อ ๒๐.

- ๓. กรมการปกครอง
- ๔. กรมการพัฒนาชุมชน
- ๕. กรมตำรวจ
- ๖. กรมที่ดิน
- ๗. กรมประชาสัมพันธ์
- ๘. กรมโยธาธิการ
- ๙. กรมราชทัณฑ์
- ๑๐. กรมแรงงาน
- ๑๑. กรมอัยการ
- ๑๒. สำนักผังเมือง
- ๑๓. สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท

เมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติในประกาศคณะปฏิวัติดังกล่าว ประกอบกับว่าหากได้ศึกษาถึงพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการแบ่งส่วนราชการของกรมและสำนักงานในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นบทกฎหมายที่กำหนดหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ๆ แล้วจะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่หรืองานที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงนี้ มีขอบเขตกว้างขวางไม่แพ้สมัยก่อนการปฏิวัติระบอบการปกครองแต่อย่างใด ตรงกันข้าม กลับมีอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางและแน่นอนชัดเจนยิ่งซึ้นกว่าเดิมเสียอีก

ในฐานะหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค<sup>๒๑</sup> ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๘ ซึ่งยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๘๕ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคออกเป็นจังหวัดและอำเภอ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ ซึ่งเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีใน

---

<sup>๒๑</sup> ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕, ส่วนที่ ๒ ข้อ ๔๓, ๕๐, ๕๓, ๖๐ และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๓, op.cit., มาตรา ๓๐, ๓๑, ๖๐ ทวิ.

ฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติภารกิจให้เหมาะสมกับท้องที่ และ ประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดและ อำเภอ และรับผิดชอบงานบริหารราชการทั้งปวงของจังหวัดหรือของอำเภอตามแต่กรณี

อนึ่ง ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ยังได้ จัดระเบียบการปกครองท้องที่ คือ กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ซึ่งเป็นหน่วยราชการบริหารที่รอ ดลงมาจากอำเภอตามลำดับ โดยมีปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ กำหนด และผู้ใหญ่มาน เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาและรับผิดชอบงานทนายอำเภอและผู้อำนวยการจังหวัดตามลำดับ ภา สมิ เชาเขตการปกครองของชนบทตามแต่กรณียกเว้น สำหรับรายละเอียดของเรื่องนี้จะได้พิจารณาในตอนที่ ๒ ต่อไป

ในฐานะเป็นผู้ควบคุมส่งเสริมการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็น รูปการปกครองที่เกิดขึ้นใหม่ (เวเนซุเอลา) ภายหลังการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองประ เทศ พ.ศ. ๒๔๗๕ โดยมีความมุ่งหมายเพื่อให้ระบอบการปกครองของประเทศสอดคล้องกับคติชา การปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งถือเอาเจตนารมณ์ของประชาชนเป็นหลักในการปกครองประ เทศ

ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแชน ดิน พ.ศ. ๒๔๕๕ และถือเป็นแม่บทในการจัดระเบียบบริหารราชการของไทยปัจจุบัน กำหนดจัดรูป การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นออกเป็น ๔ รูปด้วยกัน คือ

- ๑. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
- ๒. เทศบาล
- ๓. สุขาภิบาล
- ๔. องค์การบริหารส่วนตำบล

แม้ว่าการบริหารส่วนท้องถิ่นทั้ง ๔ รูปนี้จะได้มีฐานะแตกต่างจากราชการบริหารส่วน

<sup>๒๒</sup> Ibid., ส่วนที่ ๓ ข้อ ๒๕.

กลางและส่วนภูมิภาค กล่าวคือ มีฐานะเสมือนเป็นองค์การปกครองอิสระอีกรูปหนึ่ง โดยมีการจัด  
 ระเบียบงานออกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ทำนองเดียวกับรัฐบาลกลาง แต่ทำให้เป็นองค์  
 การปกครองอิสระอย่างแท้จริงไม่ เพราะราชการบริหารส่วนท้องถิ่น หมายความว่า <sup>๒๓</sup> เป็นการ  
 บริการสาธารณะอย่างหนึ่งซึ่งรัฐบาลมอบหมายให้ท้องถิ่นจัดทำเอง เพื่อสนองความต้องการของ  
 ประชาชนเฉพาะในท้องถิ่นนั้น โดยมีเจ้าหน้าที่ซึ่งราษฎรในท้องถิ่นได้เลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือแต่  
 เพียงบางส่วน เพื่อทำหน้าที่บริหารราชการในท้องถิ่นนั้น ๆ โดยตรง เพื่อให้การจัดทำบริการ  
 สาธารณะในเขตต่าง ๆ ของประเทศได้ประสานและดำเนินไปโดยสะดวกและรวดเร็วเท่านั้น การ  
 บริหารราชการส่วนท้องถิ่นยังคงมีความสัมพันธ์กับราชการบริหารส่วนกลาง โดยเฉพาะราชการ  
 บริหารส่วนภูมิภาคอย่างใกล้ชิด กล่าวคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ซึ่งเสมือนเป็นตัวแทน  
 ของราชการบริหารส่วนกลาง มีอำนาจควบคุมดูแลราชการบริหารส่วนท้องถิ่นทุกรูปตามประกาศคณะ  
 ปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ส่วนที่ ๒ ข้อ ๕๓ (๕) และข้อ ๖๐ (๔) และตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การ  
 ปกครองท้องถิ่น ซึ่งจะแยกพิจารณา ดังนี้

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๕๔ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม  
<sup>๒๔</sup>  
พ.ศ. ๒๔๕๕ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๕๔ และฉบับแก้ไข  
 เพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๕๕ ได้กำหนดให้หน่วยราชการบริหารส่วนกลางโดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทย  
 และส่วนภูมิภาค มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้  
 หลายประการ เช่น ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจที่จะยุบสภาจังหวัดเพื่อให้ราษฎร

<sup>๒๓</sup>  
 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คำบรรยายกฎหมายปกครอง พ.ศ. ๒๕๐๕  
 (ฉบับที่ ๑) : โรงพิมพ์สุทธิสารการพิมพ์, พ.ศ. ๒๕๐๖), หน้า ๓๕.

<sup>๒๔</sup>  
 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๕๔, ราชกิจจานุเบกษา,  
 เล่ม ๗๒ ตอนที่ ๑๑ (กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๕๔), และ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วน  
 จังหวัด (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๕๕, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๗๓ ตอนที่ ๑๖ (กุมภาพันธ์ พ.ศ.  
 ๒๔๕๕), มาตรา ๓๐ ทวิ, ๓๕, ๔๔, ๔๕, และ ๔๘.

เลือกทั้งใหม่ และใหม่อำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้อีกด้วย สำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเสมือนเป็นตัวแทนของกระทรวงมหาดไทยและของรัฐบาลนั้น ก็ได้ให้อำนาจในการนี้หลายประการเช่นกัน ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นวามติของสภาจังหวัดมีลักษณะเป็นการเมืองแห่งรัฐ หรือฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับทางราชการ หรือนอกเหนือกิจการส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจที่จะสั่งให้เพิกถอนมตินั้นภายในกำหนด ๒๐ วัน นับแต่วันที่สภาจังหวัดนั้นได้มีมติ โดยแจ้งคำสั่งเพิกถอนพร้อมด้วยเหตุผลไปให้ประธานสภาจังหวัดทราบ และห้ามมิให้อภิปรายคำสั่งเพิกถอนมติของผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีเช่นนี้ หรือในด้านการบริหารงานบุคคล ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนขั้น เลื่อนเงินเดือน ตลอดจนการรักษาวินัยของข้าราชการส่วนจังหวัดนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดมีฐานะหรือมีอำนาจเช่นเดียวกับอธิบดี เจ้ากระทรวง แลแหว่กรณี เป็นต้น

๒. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖<sup>๒๕</sup> ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖ ส่วนที่ ๒ ซึ่งเป็นบทบัญญัติว่าด้วยการควบคุม ได้มีสาระสำคัญว่า ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดนั้น ให้ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ในการนี้ ให้มีอำนาจหน้าที่สั่งแจ้งแนะนำตักเตือนเทศบาลและตรวจสอบกิจการ เรียกรายงาน และเอกสารหรือสถิติใด ๆ จากเทศบาลมาตรวจ ตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาล หรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนก็ได้ ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้ใดปฏิบัติการฝ่าฝืน

<sup>๒๕</sup> พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๗๐ ตอนที่ ๑๔ (กุมภาพันธ์ ๒๔๕๖), มาตรา ๗๑ - ๗๕, พระราชบัญญัติกำหนดให้เทศบาลนครกรุงเทพฯ อยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๔๕๖, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๗๐ ตอนที่ ๒๐ (๒๖ กันยายน ๒๔๕๖), หน้า ๑๑๗๖, และพระราชบัญญัติกำหนดให้เทศบาลนครกรุงเทพฯ และเทศบาลนครธนบุรี อยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๔๐๒, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๗๖ ตอนที่ ๑๑๓ (๑๐ ธันวาคม ๒๔๐๒), หน้า ๓.

ต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ศรีตำแหน่ง หรือแก่เทศบาลหรือแก่ราชการ ให้เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพร้อมด้วยหลักฐาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจสั่งให้คณะเทศมนตรี หรือเทศมนตรีผู้ใดออกจากตำแหน่งก็ได้ และถ้าเห็นว่า คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้ใดปฏิบัติการของเทศบาลไปในทางที่อาจเป็นการเสียหายแก่เทศบาลหรือแก่ราชการ และนายอำเภอหรือผู้วาราชการจังหวัดแล้วแต่กรณีมีคำสั่งแนบมาแล้วไม่ปฏิบัติตาม นายอำเภอหรือผู้วาราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี มีอำนาจที่จะสั่งเพิกถอน หรือสั่งให้ระงับการปฏิบัติของคณะเทศมนตรี หรือของเทศมนตรีนั้นไว้ก่อนได้ แล้วให้รับรายงานให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบภายในกำหนด ๑๕ วัน เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยสั่งการตามที่เห็นสมควร ในขณะเดียวกันก็ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอันที่จะยุบสภาเทศบาลเพื่อให้ราษฎรเลือกตั้ง หรือแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลใหม่

อนึ่ง ในเมื่อเห็นจำเป็นที่จะให้เทศบาลใดอยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทยโดยตรง ก็ให้ทำได้โดยตราพระราชกฤษฎีกา ซึ่งได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เทศบาลนครกรุงเทพฯ และเทศบาลนครธนบุรี อยู่ในความควบคุมของกระทรวงมหาดไทยโดยตรงไปแล้ว

๓. พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕ <sup>๒๗</sup> ภายใต้บังคับของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕ กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกประกาศจัดตั้ง เปลี่ยนแปลงเขตและยุบสุขาภิบาลได้ทั้งมีอำนาจที่จะออกระเบียบเกี่ยวกับการคลัง ตลอดจนวิธีการงบประมาณ การจัดหาและการรักษาทรัพย์สิน การจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สิน การจัดหาพัสดุและการจ้างเหมาต่าง ๆ นอกจากนี้ยังมีอำนาจตรวจสอบการคลัง การบัญชีหรือการเงินอื่น ๆ ของสุขาภิบาลอีกด้วย

<sup>๒๖</sup> เทศบาลนครกรุงเทพฯ และเทศบาลนครธนบุรี ทอดมาไ้รวมเข้าเป็นเทศบาลนครหลวงและกรุงเทพฯ นครตามลำดับ.

<sup>๒๗</sup> พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๒๘ ตอนที่ ๒๓ (๑๔ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๕๕), มาตรา ๑๕, ๓๒, ๓๓, ๓๔.

สำหรับในส่วนภูมิภาค กระทรวงมหาดไทยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตัวแทนในการควบคุมดูแลสุขาภิบาลในจังหวัดนั้นให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย กล่าวคือ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้เพิกถอน หรือให้ระงับการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือขัดต่อระเบียบของกระทรวงมหาดไทย และให้มีหน้าที่ชี้แจง แนะนำ ตักเตือนและตรวจสอบกิจการ เรียกรายงาน เอกสาร หรือสถิติใด ๆ จากสุขาภิบาลมาตรวจ ตลอดจนเรียกกรรมการสุขาภิบาล หรือพนักงานสุขาภิบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนได้ นอกจากนี้ยังมีอำนาจตราข้อบังคับสุขาภิบาลโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย เพื่อใช้บังคับในเขตสุขาภิบาลนั้น ๆ ได้อีกด้วย

๔. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. ๒๔๙๕ <sup>๒๘</sup> ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. ๒๔๙๕ ในส่วนที่ว่าด้วยการควบคุม ควบคุมขังผู้ปฏิบัติหน้าที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ในกรณีนี้ให้มีอำนาจชี้แจง แนะนำ ตักเตือนและตรวจสอบกิจการ เรียกรายงาน เอกสาร หรือสถิติใด ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลมาตรวจสอบ ตลอดจนเรียกกรรมการตำบล หรือพนักงานตำบลมาชี้แจงหรือสอบสวนได้ ส่วนนายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอให้มีปฏิบัติตามกฎหมายเช่นเดียวกัน

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมติของสภาตำบล ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งเลิกมติซึ่งไม่ชอบด้วยมติตำบล เมื่อเห็นว่ามีลักษณะเป็นการเมืองแห่งรัฐ หรือฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับของทางราชการ หรือนอกเหนือกิจการส่วนตำบล เมื่อใดในกรณีนี้ให้นายอำเภอเห็นว่า มติของสภาตำบลเข้าลักษณะดังกล่าวมาแล้ว นายอำเภอจะยับยั้งการปฏิบัติตามมติไว้อีกได้ แล้วเสนอไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สั่งให้เพิกถอนมตินั้นภายในกำหนด ๖๐ วัน นับแต่วันที่สภาตำบลลงมติใหม่ก็นับเป็นอันใช้ได้ แต่หาในกรณีนี้ให้นายอำเภอเห็นว่า คณะกรรมการตำบล หรือกรรมการ

<sup>๒๘</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. ๒๔๙๕, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๗๙ ตอนที่ ๑๑ (๒๕ มกราคม พ.ศ. ๒๔๙๐), มาตรา ๕๕ - ๕๘.

คำขอร้องไปในการเสียหายแก่องค์กรบริหารส่วนตำบล หรือแก่ทางราชการ  
ให้นายอำเภอมีอำนาจสั่งเพิกถอน หรือสั่งให้ระงับการปฏิบัติการนั้น ๆ ได้ คำสั่งของนายอำเภอ  
เช่นนี้ให้เป็นที่สุด

อนึ่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจที่จะยุบสภาตำบลเพื่อให้ราษฎรเลือกตั้ง  
สมาชิกสภาตำบลใหม่ภายในกำหนด ๖๐ วัน นับแต่วันยุบสภาตำบล

เมื่อได้พิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยในระยะหลังการปฏิวัติระบอบการ  
ปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ จากตัวบทกฎหมายในแง่มุมต่าง ๆ โดยสังเขปดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่า  
กระทรวงมหาดไทยเป็นกระทรวงที่ใหญ่ที่สุดกระทรวงหนึ่ง มีหน่วยงานอยู่ที่ตั้งกึ่งโดยตรง หรืออยู่  
ใต้อาณัติของส่วนกลางในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ  
งานที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงนี้ซึ่งขอบเขตกว้างขวางครอบคลุมชีวิตความเป็นอยู่ของ  
ประชาชนทุกคนในชาติตั้งแต่เกิดจนตาย แต่โดยสรุปแล้วอาจจำแนกออกเป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้ดังนี้

- ๑. การป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อยให้แก่ประชาชน
- ๒. การบำรุงและส่งเสริมความเป็นอยู่ของประชาชน
- ๓. การประสานงานให้แก่หน่วยราชการสังกัดอื่นในส่วนภูมิภาค และ
- ๔. การควบคุมดูแลและส่งเสริมการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

สำหรับงานในหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยตั้งแต่ข้อ ๑ ถึงข้อ ๓ ได้มีรายละเอียดอธิบาย  
ไว้ในตอนต้นแล้ว ส่วนงานในหน้าที่ประการสุดท้ายนี้จะได้พิจารณาในรายละเอียดในตอนต่อไป

### งานในหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการศึกษาประชาชน

เมื่อได้ศึกษาถึงงานในหน้าที่โดยทั่วไปของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวมาข้างต้นพอสังเขป  
แล้ว จะเห็นได้ว่า ล้วนเป็นเรื่องที่เน้นหนักไปในทางที่เกี่ยวกับการบำบัดทุกข์และบำรุงสุขโดยทั่ว ๆ  
ไปของประชาชนทั้งสิ้น แต่พึงเข้าใจว่า นั้นเป็นหน้าที่หลักหรือหน้าที่โดยทั่วไปของกระทรวงนี้เท่า  
นั้น ส่วนหน้าที่รองหรือหน้าที่ย่อยยังมีอีกมากมายหลายประการ รวมทั้งการจัดการศึกษาประชาชน  
ซึ่งเป็นหน้าที่ประการสำคัญที่สุดในบรรดาหน้าที่รองหรือหน้าที่ย่อยทั้งหลายซึ่งจะพิจารณาตามลำดับต่อไป



## ความเป็นมาของการศึกษาประชาชนของไทยโดยสังเขป

การศึกษาได้จักกัณมาตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยเป็นราชธานี (พ.ศ. ๑๗๘๑ - ๑๘๑๑) แต่เป็นการศึกษาแบบโบราณ ซึ่งเจริญรอยสืบต่อมาจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ๓ รัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในสมัยกรุงสุโขทัย รัฐและวัดรวมเป็นศูนย์กลางแห่งประชาคม กิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐและวัดย่อมเป็นการสอนประชาคมไปในตัว วิชาที่เรียนคือ ภาษาบาลี ภาษาไทยและวิชาสามัญชั้นต้น สำนักเรียนมี ๒ แห่ง แห่งหนึ่งคือวัด เป็นสำนักเรียนของบรรดาบุตรหลานขุนนางและราษฎรทั่วไป มีพระที่เชี่ยวชาญภาษาบาลีเป็นครูผู้สอน เพราะสมัยนั้นเรียนภาษาบาลีกันเป็นพื้น ไคร้รู้พระธรรมวินัยแตกฉานกันนับว่าเป็นปราชญ์ อีกแห่งหนึ่งคือ สำนักราชบัณฑิต ซึ่งสอนแต่เฉพาะเจ้านายและบุตรหลานข้าราชการเท่านั้น ปรากฏในพระราชพงศาวดารว่า พระเจ้าลิไทแห่งกรุงสุโขทัย เมื่อทรงพระเยาว์ได้เคยศึกษาเล่าเรียนในสำนักราชบัณฑิตเหล่านี้ จนมีความรู้วิชาหนังสือแตกฉาน ถึงขั้นได้รับยกย่องว่าทรงเป็นนักปราชญ์

ในสมัยกรุงศรีอยุธยา (พ.ศ. ๑๘๘๓ - ๒๓๑๐) การศึกษาได้เปลี่ยนรูปต่างไปจากการศึกษาสมัยกรุงสุโขทัยไปบ้าง กล่าวคือลักษณะการศึกษาสมัยกรุงศรีอยุธยาเน้นไปในทางศึกษากับประชาคมเท่านั้น เพราะการศึกษาทั่วไปตกอยู่แก่วัด ราษฎรนิยมพาลูกหลานไปฝากพระเพื่อเล่าเรียนหนังสือ พระก็ยินดีรับไว้ เพราะท่านต้องมีศิษย์ไว้สำหรับปรนนิบัติ ศิษย์ได้รับการอบรมในทางศาสนา ได้เล่าเรียนอ่านเขียนหนังสือไทยและบาลีตามสมควร เพื่อเป็นการเตรียมสำหรับเวลาข้างหน้า เมื่อเติบโตขึ้น จะได้สะดวกในการอุปสมบท การให้ผู้ชายที่มีอายุครบ ๒๐ ปีบริบูรณ์อุปสมบทเป็นพระภิกษุหนึ่ง เป็นประเพณีที่สืบมานานแล้ว เขาใจว่าจะสืบเนื่องมาจากแผ่นดินพระเจ้าบรมโกศ เพราะปรากฏว่าพระองค์ทรงกวดขันการศึกษาทางพระศาสนามาก บุตรหลานข้าราชการคนใดที่จะฉวยตัวทำราชการ ถ้ายังไม่ได้อุปสมบท ก็ไม่ทรงแต่งตั้งให้เป็นข้าราชการ ประเพณีนี้ยังผลให้วัดทุกแห่งเป็นโรงเรียน และพระภิกษุทุกรูปเป็นครูทำหน้าที่อบรมสั่งสอนศิษย์ของตนตามความสามารถที่จะจัดได้ แต่คำว่า "โรงเรียน" ในเวลานั้นมีลักษณะต่างกับ "โรงเรียน" ในเวลานี้ กล่าวคือไม่มีอาคารปลูกขึ้นสำหรับใช้เป็นที่เรียนโดยเฉพาะ เป็นแต่ศิษย์ใครใคร่สอนอยู่ที่ภูมิจากตนตามสะดวกและความพอใจ พระภิกษุรูปหนึ่ง ๆ มีศิษย์ไม่กี่คน เพราะจะต้องบิณฑบาตมาเลี้ยงดูศิษย์

๒ ๒๕  
 ภาย

ต่อมาในสมัยต้นแห่งกรุงรัตนโกสินทร์ (พ.ศ. ๒๕๒๕) การศึกษาของเมืองไทยก็ยังคงดลกล  
 เลียนแบบมาจากกรุงศรีอยุธยา คือมีวัดเป็นสถานที่ให้ความรู้แก่พลเมืองเช่นเดียวกัน ถึงแม้ว่าการ  
 ศึกษาสมัยก่อน ๆ นั้นจะจัดขึ้นเองโดยอาศัยพระและราษฎรร่วมมือกัน แต่พระเจ้าแผ่นดินก็ได้ทรงทำ  
 นุบำรุงการศึกษาทั้งทางตรงและทางอ้อมมาทุกสมัย ครั้นถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า  
 เจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ จึงได้มีการตั้งโรงเรียนสำหรับราษฎรขึ้นตามวัดหลายแห่ง เพื่อให้การศึกษา  
 แก่บุตรหลานเจ้านาย ตลอดจนราษฎรทั่วไป ทั้งนี้ยังคงเป็นการเรียนด้วยใจสมัคร ไม่มีการบังคับ  
 อยางใด ในสมัยรัชกาลที่ ๕ ได้มีการปรับปรุงระบบการศึกษาครั้งใหญ่ มีการตั้งโรงเรียนหลวง  
 สำหรับราษฎรในกรุงเทพฯ ที่วัดมหาธาตุและในต่างจังหวัดที่วัดนิเวศธรรมประวัติ อำเภอบาง  
 ปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีโรงเรียนฝึกหัดครูสำหรับส่งออกไปสอนตามหัวเมือง<sup>๓๐</sup> ต่อมาได้  
 มีการปรับปรุงไปเรื่อย ๆ ในที่สุดจะเสนอประวัติการศึกษาประชาบาลในระยะเปลี่ยนแปลงหรือปรับ  
 ปรับที่สำคัญ ๆ ดังนี้

ก. พ.ศ. ๒๔๕๑ กระทรวงมหาดไทยได้รับมอบหมายให้จัดการศึกษาเบื้องต้นสำหรับทวย  
 ราษฎร หรือการศึกษาประชาบาลตามหัวเมืองต่าง ๆ

ข. พ.ศ. ๒๔๕๔ ได้มีการตกลงระหว่างกระทรวงธรรมการ กระทรวงนครบาล และ  
 กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ปกครองท้องถิ่นว่า

(๑) การศึกษาขั้นต้น จะจัดให้มีโรงเรียนทุกตำบล ทุกละแวกบ้าน ให้พอแก่จำนวน

<sup>๒๕</sup>  
 กระทรวงศึกษาธิการ, ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ ๒๔๓๕ - ๒๕๐๗, พิมพ์เป็นที่ระลึก  
 ในวโรกาสเจ็ดสิบสองปีของกระทรวง ๑ เมษายน พุทธศักราช ๒๕๐๗ (พระนคร: โรงพิมพ์คุรุสภา),  
 หน้า ๑ - ๒.

<sup>๓๐</sup>  
 สายสุณีย์ สุจนคร, "ร.๖ ผู้ทรงวางรากฐานการศึกษาประชาบาล," นิตยสารประชา  
 ชาติ, ฉบับปฐมฤกษ์ (เมษายน ๒๕๑๐), หน้า ๒ - ๓.

<sup>๓๑</sup>  
 กมล เกฬพิจิตร และคณะ, บทเรียนการสอนวิชาคุรุศึกษาระดับมัธยมศึกษา  
พ.ศ. ๒๔๕๗ (พระนคร: โรงพิมพ์คุรุสภา, ๒๔๕๗), หน้า ๓๕๑ - ๕๒.

เด็กชาย เด็กหญิง ที่อยู่ในวัยเล่าเรียนทั่วราชอาณาจักร

(๒) การศึกษาชั้นสูงขึ้นไป ก็จะมีโรงเรียนตั้งขึ้นในชุมชนชนบทเป็นแห่ง ๆ มากน้อย ตามความต้องการของท้องถิ่น

(๓) แยกประเภทโรงเรียนตามประเภทเงินใช้จ่าย ๓ ชนิด คือ โรงเรียนรัฐบาล ใช้เงินเบิกตรงต่อกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ในงบประมาณของกรมศึกษาธิการ กระทรวงธรรมการ เป็นผู้ให้หน้าที่ยอมรับชอบ โรงเรียนประชาบาลบำรุงด้วยเงินพิศัตหั่ว อกรเงินส่วย หรือเงินอื่น สุกแล้วแต่จะหาได้ และโรงเรียนนุคคล คือโรงเรียนที่บุคคลหรือคณะตั้งขึ้นด้วยทุนส่วนตัว และจำกัด ประโยชน์เฉพาะหมู่คณะใด ๆ ไม่ทั่วไป (ภายหลังเรียกโรงเรียนราษฎร์)

(๔) การควบคุมส่งเสริมโรงเรียนประชาบาล ให้กระทรวงมหาดไทยและนครบาล เป็นผู้จัดตั้งโรงเรียนประชาบาล ชักนำเด็กให้เข้าเรียน หากครูสอน หาเงินเลี้ยงโรงเรียน จัดให้มี ที่เล่าเรียนเพียงพอแก่จำนวนเด็กที่มีอายุเข้าโรงเรียน รับจดทะเบียนและเป็นเจ้าปกครองทั้งโรงเรียนประชาบาลและโรงเรียนนุคคล ส่วนกระทรวงธรรมการให้เป็นผู้วางระเบียบการ หลักสูตร ตรวจตราการฝึกสอน จัดตั้งงบประมาณบำรุงการศึกษาให้ตามสมควร นั่นก็คือฝ่ายมหาดไทยมีหน้าที่ ฝ่ายบริหารและฝ่ายธรรมการ หรือศึกษาธิการมีหน้าที่ฝ่ายวิชาการ เชนปัจจุบันนี้เอง

ค. พ.ศ. ๒๔๖๔ ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาฉบับแรก มีสาระสำคัญ คือ <sup>๓๖</sup>

(๑) เด็กในเกณฑ์บังคับอายุระหว่าง ๗ - ๑๔ ปี อาจสูงถึง ๘ - ๙ - ๑๐ ปี ถ้ามีความจำเป็นเฉพาะท้องถิ่น เช่นครูไม่พอ

(๒) เป็นการศึกษাজัดให้เปล่า

(๓) ให้มีสรวัครศึกษาทำหน้าที่ตรวจตราเด็ก

(๔) มีบทลงโทษบิดามารดาที่ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

(๕) จัดให้มีเงิน "ศึกษาพลี" โดยเก็บจากชายฉกรรจ์วัย ๑๘ - ๒๐ ปี คนละ ๑ -

๓ บาทต่อปี แล้วแต่สภาพท้องถิ่นเพื่ออุดหนุนโรงเรียนประชาบาล

<sup>๓๖</sup> พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. ๒๔๖๔. ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๓๘ (๑๓ พฤศจิกายน ๒๔๖๔), มาตรา ๖, ๗, ๘๕ - ๘๖.

(๖) ประกาศใช้เฉพาะตำบลในมณฑลที่ตายพระราชบัญญัติเสนาบดีกระทรวงศึกษาธิการอาจประกาศเพิ่มเติมได้

ง. พ.ศ. ๒๔๓๓ มีเหตุการณ์สำคัญ คือ <sup>๓๓</sup>

(๑) เศรษฐกิจตกต่ำ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ เป็นเหตุให้การท่ามาหากินของราษฎรฝืดเคืองอย่างหนัก

(๒) ให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติจ่ายเงินอุดหนุนการศึกษาปีละ ๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท

จ. พ.ศ. ๒๔๓๕ ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา ยกเลิกพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. ๒๔๒๔ มีสาระสำคัญ คือ <sup>๓๔</sup>

(๑) เด็กในเกณฑ์บังคับอายุระหว่าง ๘ - ๑๕ ปี

(๒) โอนการศึกษาประชาบาลในเขตเทศบาลทุกแห่งให้เทศบาล

(๓) ให้นายอำเภอจัดการศึกษาประชาบาลทุกตำบล

(๔) เลิกเงินศึกษาพลีที่ค้างชำระ

ฉ. พ.ศ. ๒๔๕๑ โดยที่สมัยนั้นมีความเชื่อกันว่าเกียรติภูมิของครูประชาบาลซึ่งเป็นเพียงลูกจ้างของท้องถิ่นคดอกรวาทราชการ ทำให้ถือกันว่าตำแหน่งครูประชาบาลเป็นเพียงศาลาพักรอน จึงได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๕๓ โดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๔๕๑ เพื่อยกฐานะครูประชาบาลและสารวัตรศึกษาชั้นเป็นข้าราชการพลเรือน สังกัดกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ <sup>๓๕</sup>

เกี่ยวกับการยกฐานะครูประชาบาลจากฐานะเดิมซึ่งเป็นเพียงลูกจ้างชั้นเป็นข้าราชการ

<sup>๓๓</sup> กมด. เกาพิจิตร และคณะ, op.cit., หน้า ๓๕๖.

<sup>๓๔</sup> พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. ๒๔๓๕, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๕๖ ตอนที่ ๔ (๒๔ พฤศจิกายน ๒๔๓๕), มาตรา ๓, ๖, ๖๐.

<sup>๓๕</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๔๕๑, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๖๕ ตอนที่ ๒๔ (๔ พฤษภาคม ๒๔๕๑).

ตลอดจนการกำหนดอัตราเงินเคื่อนของข้าราชการครูใหญ่ชั้นนี้ มีข้อสงสัยเกวว่า ผู้ที่สมัครรับเป็น  
พิเศษ คือ จอมพล ป.พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี กับขุนคลังศึกษากร รัฐมนตรีช่วยว่าการ  
กระทรวงศึกษาธิการในขณะนั้น ซึ่งเรื่องนี้ไ้เคยความปลาบปลื้มให้กับวงการครูและวงการศึกษามาก  
อย่างยิ่ง ทั้งนี้ก็เพราะรัฐบาลสมัยนั้นได้ให้ความสนใจแก่ครูเป็นพิเศษกว่าที่เคยผ่านมา กล่าวคือ  
ขุนคลังศึกษากร รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นผู้ริเริ่มและให้การสนับสนุนยก  
ฐานะครู ในฐานะที่เคยมีงานครุมาากอน จึงซาบซึ้งถึงชีวิตครูสมัยเป็นเพียงลูกจ้างได้<sup>๓๖</sup> อยางไร  
ก็ดี ในสมัยปัจจุบันนี้เมื่อได้โอนการศึกษาแกลงการบริหารส่วนจังหวัดแล้ว ครูก็มีฐานะเป็นข้าราชการ  
การส่วนจังหวัดตำแหน่งครู นอกจากไม่เสียสิทธิหน้าที่อันเคยมีอยู่เดิมแล้ว ยังมีโอกาสดีกว่าเดิมใน  
บางกรณีอีกด้วย ดังจะได้ศึกษาต่อไปในเรื่องที่เกี่ยวข้อง

ผลจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติ<sup>๓๖</sup>คือ ทำให้งานการศึกษาประชาบาลโอนไปขึ้นอยู่กับ  
กระทรวงศึกษาธิการโดยปริยาย ทั้ง ๆ ที่กฎหมายต่าง ๆ ดังกล่าวมาบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของท้องถิ่น

๓. พ.ศ. ๒๕๐๔ โอนการศึกษาประชาบาลในเขตเทศบาลนครกรุงเทพและธนบุรี (เทศ  
บาลนครหลวง) ให้กลับมาอยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาล เรียกโรงเรียนเทศบาล

๔. พ.ศ. ๒๕๐๖ โอนการศึกษาประชาบาลในเขตเทศบาลทุกแห่งให้กลับมาอยู่ในความ  
รับผิดชอบของเทศบาลนั้น ๆ

๕. พ.ศ. ๒๕๐๘ โอนการศึกษาประชาบาลบางประเภทในเขตสุขาภิบาล องค์การบริหาร  
ส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด อีกนัยหนึ่งนอกเขตเทศบาลทั่วประเทศ ให้กลับมาอยู่ใน  
ความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภายใต้การควบคุมส่งเสริมของกระทรวงมหาดไทย  
ด้านการบริหารหรือธุรการ และกระทรวงศึกษาธิการด้านวิชาการ

กระทรวงมหาดไทยกับการศึกษาประชาบาลระยะก่อนปี พ.ศ. ๒๕๐๘

เมื่อได้พิจารณาจากประวัติของกระทรวงมหาดไทยตลอดจนวิวัฒนาการของการศึกษา

<sup>๓๖</sup> เนาวรัตน์ พงศ์ไพบูลย์, "ขุนคลังศึกษากร," วิทยาสาร, ปีที่ ๒๑ ฉบับที่ ๗ (๑๕  
กุมภาพันธ์ ๒๕๑๓), หน้า ๑๕.

ประชาบาลของไทยดังกล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่า กระทรวงมหาดไทยได้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาระดับนี้มานาน ซึ่งจะได้พิจารณาตามลำดับดังนี้

ตามข้อตกลงระหว่างกระทรวงธรรมการกับกระทรวงนครบาล และกระทรวงมหาดไทย <sup>(๓๕)</sup>

ใน พ.ศ. ๒๔๕๑ ได้มีการประชุมชาลหลวงเทศาภิบาลที่ประชุมได้พิจารณาปัญหาเกี่ยวกับกิจการศึกษาเป็นครั้งที่ ๒ ต่อเนื่องมาจากครั้งที่ ๑ และในปีต่อมาคือปี พ.ศ. ๒๔๕๒ ก็ได้มีการประชุมเป็นครั้งที่ ๓ ในการประชุมทั้ง ๓ ครั้งนี้ มีข้อตกลงว่า กระทรวงธรรมการมอบให้ชาลหลวงเทศาภิบาลเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการศึกษาตามมณฑล โดยให้ชาลหลวงธรรมการซึ่งกระทรวงธรรมการแต่งตั้งออกไปเป็นผู้จัดการศึกษาขึ้นอยู่ในความบังคับบัญชาของชาลหลวงเทศาภิบาลโดยตรง สำหรับมณฑลบางมณฑลที่การศึกษาเจริญขึ้น การงานทวีมากขึ้น กระทรวงธรรมการก็ได้ตั้งตำแหน่งผู้ช่วยธรรมการประจำหัวเมือง ทำการในตำแหน่งธรรมการเมืองซึ่งภายหลังเปลี่ยนเรียกว่า ธรรมการจังหวัด แต่ได้คงเฉพาะมณฑลและจังหวัดที่จำเป็นก่อน โดยกระทรวงมหาดไทยรับเป็นผู้จัดการศึกษาเบื้องต้นให้ทวยราษฎร์ได้เล่าเรียนทั่วทุกคนทั่วราชอาณาจักร ส่วนการศึกษาชั้นสูงกว่านั้นขึ้นไป นับแต่ชั้นประถมศึกษาซึ่งสามารถเรียนได้เฉพาะแต่ราษฎรบางจำพวกบางชั้น ให้เป็นหน้าที่ของกระทรวงธรรมการเป็นผู้จัดการที่ต้องให้กระทรวงมหาดไทยเป็นธุระในส่วนพื้นการศึกษาของทวยราษฎรนี้ ก็เพราะกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ปกครองท้องที่มีเจ้าหน้าที่ประจำตลอดทั่วทุกตำบล จึงยอมจะจัดการได้สะดวก

การศึกษาประชาบาลหรือการศึกษาเบื้องต้นสำหรับทวยราษฎร ตามที่กระทรวงมหาดไทยได้รับมอบหมายให้เป็นผู้จัดนั้นไม่เท่ากับวิชาที่กำหนดไว้ในหลักสูตรมูลศึกษาของกรมศึกษาธิการ เพราะกระทรวงมหาดไทยเพียงแต่จัดการสอนให้นักเรียนอ่านหนังสือไทยออกเป็นสำคัญ วิธีจัดนั้นคือตั้งกรรมการตำบลขึ้นทุกตำบล กรรมการนั้นมีกำนันและแพทย์ประจำตำบลอย่างละ ๑ คน กับเจ้าอาวาสวัดสำคัญในท้องที่รูปหนึ่ง รวม ๓ คนนี้เป็นกรรมการจัดการศึกษาเบื้องต้น ในชั้นแรกกระทรวงมหาดไทยจัดเพียงเท่านั้นก่อน คือเด็กที่มีอายุควรเรียนให้ได้เล่าเรียนทั้งหมด เมื่อมีเวลาสำรวจสำมะโนครัว ก็ให้เด็กลองอ่านหนังสือดู เด็กชายอายุ ๑๓ ปี ถ้าอ่านหนังสือไทยออก ก็เป็น

<sup>(๓๕)</sup> กระทรวงศึกษาธิการ, op.cit., หน้า ๑๕๕, ๑๕๗.

อันใจใค ส่วนแพทย์ประจำตำบลนั้นเป็นผู้จำหน่ายยารักษาโรคและปลูกไขทรพิษด้วย

ใน พ.ศ. ๒๔๕๕ กระทรวงธรรมการได้ทำความตกลงกับกระทรวงนครบาลและกระทรวงมหาดไทยในเรื่องการจัดการศึกษาเบื้องต้นหรือการศึกษาประชาบาลอีกครั้งหนึ่ง มีสาระสำคัญว่า ในกระทรวงปกครองท้องที่ คือ กระทรวงนครบาลและกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่จัดตั้งโรงเรียนประชาบาล จัดนำเด็กให้เข้าเรียน หากครูสอน บำรุงโรงเรียนที่ได้ตั้งขึ้นแล้ว รับโรงเรียนบุคคลชั้น ทะเบียนและเป็นเจ้าของปกครองโรงเรียนประชาบาลกับทั้งจัดการให้ใครที่เล่าเรียนเพียงพอแก่จำนวนเด็กที่อายุสมควรเข้าเล่าเรียนทั้งชายและหญิงทั่วทุกตำบล ส่วนกระทรวงธรรมการมีหน้าที่วางหลักสูตรและระเบียบการต่าง ๆ ตรวจตราให้มีการฝึกสอนของโรงเรียนนั้น ๆ เป็นไปโดยถูกต้องตามระเบียบ และความประสงค์ของบ้านเมืองที่จะให้เด็กเติบโตขึ้นเป็นพลเมืองดี ฉลาดเฉลียวเงินบำรุงการศึกษาให้มากและน้อยตามสมควรแก่คุณประโยชน์ที่เกิดแก่โรงเรียนนั้น ๆ เพื่อเป็นเครื่องอุดหนุนและบำรุงการศึกษา และสอบไล่วิชาด้วย

ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม <sup>๓๔</sup> นับแต่ที่

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๕ ทรงให้มีการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๓๕ เป็นต้นมา ตลอดจนทรงให้มีการขยายการศึกษาออกไปสู่หัวเมืองทั่วประเทศ ครั้นเมื่อประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ซึ่งเป็นกฎหมายสำคัญฉบับหนึ่งเกี่ยวกับการปกครองส่วนภูมิภาคและการปกครองท้องที่ โดยเฉพาะในชั้นอำเภอ ตำบล และหมู่บ้านนั้น ได้มีบทบัญญัติให้หน่วยราชการบริหารระดับนี้ทำหน้าที่ในด้านการศึกษาไว้ว่า ในกรมการอำเภอ <sup>๓๕</sup> ปรึกษากับกำนันผู้ใหญ่บ้าน และผู้ปลการการศึกษาในท้องที่ซึ่งมีพระภิกษุสงฆ์เป็น

<sup>๓๔</sup> พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗, *op.cit.*, มาตรา ๑๒๔ - ๑๒๖.

<sup>๓๕</sup> กรมการอำเภอประกอบด้วยนายอำเภอ ปลัดอำเภอ และสมุหบัญชีอำเภอ บรรดาอำนาจหน้าที่ของกรมการอำเภอไดโอนมาให้นายอำเภอคนเดียว ตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๕๕ และตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๔ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕.



ช่วยกันแนะนำและจัดให้มีสถานที่เล่าเรียนให้พ่อแม่เด็กในอำเภอขึ้น กรมการอำเภอของกระทรวง  
 ปรีกษาช่วยกันผู้ใหญ่นานและผูกภาระการศึกษาในท้องที่ จัดบำรุงการศึกษาอย่าให้เสื่อมทราม  
 นอกจากนั้นจะต้องคอยชี้แจง ตักเตือนแก่กำนันผู้ใหญ่บ้าน และผูกครองเด็กให้ส่งบุตรหลานไปเล่า  
 เรียน โดยนับนี้แล้วจึงถือได้ว่าตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๕๗ เป็นต้นมา ได้มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดให้  
 นายอำเภอซึ่งเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาในเขตอำเภอ และเป็นทั้งข้าราชการสังกัดกระทรวง  
 มหาดไทย มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาอย่างชัดแจ้ง ซึ่งก็สอดคล้องต้องกันกับข้อตกลงว่า  
 ด้วยการแบ่งปันหน้าที่ความรับผิดชอบในเรื่องการจัดการศึกษาขั้นมูลฐาน หรือการศึกษาประชาบาล  
 ระหว่างกระทรวงธรรมการ กระทรวงนครบาล และกระทรวงมหาดไทย ดังกล่าวมาแล้วนั่นเอง

ตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. ๒๔๖๔ พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. ๒๔๖๔  
 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมต่อ ๆ มา อีก ๕ ฉบับ ได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารการศึกษา  
 ของผู้ว่าราชการจังหวัดและของนายอำเภอ ซึ่งเสมือนเป็นตัวแทนของกระทรวงมหาดไทยในราชการ  
 บริหารส่วนภูมิภาคไว้หลายประการที่สำคัญดังนี้

๑. การควบคุมให้เด็กในเกณฑ์บังคับเข้าเรียนโดยทั่วถึง ภายใต้บทบัญญัติแห่งพระราช  
 บัญญัติฉบับนี้ เด็กทุกคนที่มีอายุย่างเข้าปีที่แปด ต้องเรียนอยู่ในโรงเรียนประถมศึกษา จนมีอายุย่าง  
 เข้าปีที่สิบห้า เว้นแต่เป็นผู้มีความรู้สอบไล่ได้โดยประโยคประถมศึกษาตอนต้นตามหลักสูตรประถมศึกษา  
 ของกระทรวงศึกษาธิการ หรือหลักสูตรอื่นที่รัฐมนตรีเห็นว่าเทียบเท่า เมื่อมีความเหมาะสมเฉพาะ  
 ของที่ตำบลใด เกณฑ์ความรู้สอบไล่ได้โดยประโยคประถมศึกษาตอนต้นตามความในวรรคก่อน อาจเขยิบ  
 ขึ้นเป็นความรู้สอบไล่ได้ โดยประโยคประถมศึกษาตอนปลาย ตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการได้  
 ตามที่รัฐมนตรีจะโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา การนับอายุให้นับตามปีปฏิทิน ตามกฎหมายว่าด้วย  
 ปีปฏิทิน

๕๐  
 พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. ๒๔๗๕, op.cit., มาตรา ๑๒ - ๑๕ และพระ  
 ราชบัญญัติประถมศึกษา (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๐๕, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๗๙ ตอนที่ ๒๐ (๒๐  
 กรกฎาคม ๒๕๐๕), มาตรา ๔, ๕.



ถ้าบิดามารดาหรือผู้ปกครอง เด็กคนใดร้องขอเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ ยกเว้นเด็กคนนั้นจากการเรียนอยู่ในโรงเรียนประถมศึกษา โดยเหตุที่เด็กคนนั้นได้รับการศึกษาอยู่ในครอบครัวของตน และเมื่อนายอำเภอไคพิจารณาเห็นชอบตามเกณฑ์ในกฎกระทรวงที่กำหนดไว้แล้ว ให้นายอำเภอส่งยกเว้นได้

บิดามารดาหรือผู้ปกครอง ต้องส่งเด็กที่ได้รับการยกเว้นนี้ให้ศึกษาวิชาการอำเภอสอบได้ ความรู้ใดครั้ง ถ้าปรากฏว่าเด็กนั้นไม่มีความรู้เพียงพอตามหลักสูตรประโยคประถมศึกษาตอนต้น หรือประโยคประถมศึกษาตอนปลายของกระทรวงศึกษาธิการแล้วแต่กรณี หรือหลักสูตรอื่นที่รัฐมนตรีเห็นว่าเทียบเท่า หรือเมื่อมีเหตุอันสมควร ผู้ว่าราชการจังหวัดจะสั่งถอนการยกเว้นนี้ก็ได้ เมื่อบิดามารดาหรือผู้ปกครอง เด็กคนใดร้องขอเป็นลายลักษณ์อักษรว่า การเป็นอยู่ของตนจำต้องอาศัยใช้เด็กนั้นชั่วคราว หรือจำเป็นต้องใช้เด็กสำหรับการอาชีพ ซึ่งมีเดะนั้นจะหาไปไม่ได้ทีเดียว และเมื่อนายอำเภอสอบสวนปรากฏความจริงก็อาจถอนคืนเด็กคนนั้น จากการเรียนอยู่ในโรงเรียนประถมศึกษาได้ปีหนึ่งไม่เกินสองเดือน ผู้ว่าราชการจังหวัดจะสั่งถอนการถอนคืนที่นายอำเภอไคให้ไปนั้นเมื่อใดก็ได้ เมื่อมีเหตุอันสมควร

ภายในเดือนธันวาคม และมกราคมทุกกรอบปี ให้นายอำเภอประกาศแก่ราษฎรในท้องที่ของตน ให้บิดามารดาหรือผู้ปกครองของเด็กที่มีอายุถึงเกณฑ์ที่จะต้องเข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาในเดือนเมษายน หรือพฤษภาคมต่อไป ไปแจ้งความความรายการสำรวจเด็กต่อเจ้าพนักงานยังสถานที่ในตำบล และภายในเวลาที่นายอำเภอกำหนดไว้ ให้นายอำเภอแจ้งความเป็นลายลักษณ์อักษรแก่บิดามารดาหรือผู้ปกครองของเด็กที่ได้สำรวจดังกล่าวแล้ว ให้ส่งเด็กนั้นเข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาในวันเปิดภาคเรียนภาคต้นของปีต่อไป ตามที่นายอำเภอจะไคกำหนดไว้ในใบแจ้งความนั้น เว้นแต่จะมีเหตุสุดวิสัยเป็นอุปสรรคขัดขวางไว้ ถ้าปรากฏว่ามีเด็กยังมีไคเขาเรียนในโรงเรียนประถมศึกษา ให้นายอำเภอแจ้งความเป็นหนังสือแก่บิดามารดาหรือผู้ปกครองเด็กนั้น ให้ปฏิบัติตามที่พระราชบัญญัติที่กำหนดไว้ ภายในกำหนดเวลาไม่น้อยกว่าสิบห้าวันนับแต่วันรับแจ้งความ เมื่อปรากฏว่าเด็กคนใดยังมีไคเรียนอยู่ในโรงเรียนตามแจ้งความของนายอำเภอ ให้นายอำเภอแจ้งความเป็นลายลักษณ์อักษรอีกครั้งหนึ่ง บังคับให้บิดามารดาหรือผู้ปกครองนำเด็กนั้นไปเข้าโรงเรียน แต่ตามบิดามารดาหรือผู้ปกครองของเด็กคนใดร้องขอเป็นลายลักษณ์อักษรให้เด็ก ซึ่งมีถิ่นที่อยู่

ในท้องที่ตำบลหนึ่งหรืออีกอำเภอหนึ่งไปเรียนยังโรงเรียนประถมศึกษา ซึ่งอยู่ในท้องที่อีกตำบลหนึ่งหรืออำเภอหนึ่ง และเมื่อนายอำเภอสอบสวนเห็นสมควรแล้วก็มีอำนาจสั่งได้

๒. การจัดตั้งโรงเรียนประชาบาล อำนาจหน้าที่ของคูวาราชการจังหวัดและนายอำเภอ เกี่ยวกับการจัดตั้งโรงเรียนประชาบาลนั้น อาจแยกพิจารณาได้ ๒ กรณี คือ กรณีที่โรงเรียนประชาบาลประเภทราษฎรเป็นผู้จัดตั้งและกรณีโรงเรียนประชาบาลประเภทนายอำเภอเป็นผู้จัดตั้ง สำหรับกรณีแรกได้มีบทบัญญัติดังนี้ เมื่อประชาชนในตำบลใดประสงค์จะตั้งโรงเรียนประชาบาล ในตำบลที่ตนอาศัยอยู่ ใหญ่เป็นหัวหน้าเปิดบัญชีรับเงินและเก็บเงินที่ประชาชนในตำบลนั้นสมัครออก สำหรับการตั้งโรงเรียนนั้น แล้วทำเรื่องรាយขึ้นต่อคูวาราชการจังหวัด โดยทางอำเภอขออนุญาตตั้งโรงเรียนพร้อมทั้งส่งบัญชีแสดงรายชื่อบุคคลออกเงินและจำนวนเงินที่สมัครออก และส่งเงินที่เก็บได้ก่อนายอำเภอ เมื่อคูวาราชการจังหวัดเห็นสมควร และมีเงินพอที่จะจัดตั้งโรงเรียนได้ ก็ให้อุญาตให้ตั้งโรงเรียนตามประสงค์ แล้วรายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ถ้าคูวาราชการจังหวัดไม่ให้อุญาต ก็ให้คืนเงินที่เก็บได้นั้นแก่ผู้ออกเงิน โรงเรียนประชาบาลที่ประชาชนจัดตั้งนั้นเป็นนิติบุคคล มีคณะกรรมการจัดการเป็นผู้จัดการ และดำรงตำแหน่งมีจำนวนไม่ต่ำกว่าสามคน และไม่เกินกว่าห้าคน สำหรับโรงเรียนประชาบาลที่ประชาชนจัดตั้งขึ้นนั้นคูวาราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้เลิกได้เมื่อคณะกรรมการจัดการได้รายงานขอเลิก คอยเหตุใด ๆ หรือถ้าปรากฏว่าคณะกรรมการจัดการไม่ปฏิบัติตามให้ไปตามพระราชบัญญัติ และเมื่อได้รับหนังสือแจ้งความจากคูวาราชการจังหวัดให้ปฏิบัติตามภายในเวลาที่กำหนดไว้ในหนังสือแจ้งความแล้ว คณะกรรมการจัดการก็ยังไม่ปฏิบัติตาม คูวาราชการจังหวัดอาจสั่งเลิกโรงเรียนได้โดยอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เมื่อโรงเรียนใดเลิกตามความข้างต้น ในคูวาราชการจังหวัดสั่งนายอำเภอถอนชื่อคณะกรรมการจัดการโรงเรียนนั้นออกจากทะเบียน

สำหรับโรงเรียนประชาบาลประเภทนายอำเภอเป็นผู้จัดตั้งนั้น เมื่อปรากฏว่าตำบลใดไม่

๔๑ พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. ๒๕๐๕, op.cit., มาตรา ๒๐, ๒๑, ๒๔, ๓๑,

มีโรงเรียนประถมศึกษาหรือมีไม่พอแก่ความเป็นอยู่แห่งตำบลนั้น ให้นายอำเภอจัดตั้งโรงเรียนประชา  
 ชาบาลตามจำนวนที่เห็นสมควร โดยความเห็นชอบของผูวราชการจังหวัด ให้นายอำเภอเป็นผู้จัด  
 การโรงเรียนประชาบาล และให้ศึกษาธิการเป็นผู้ช่วยโดยตำแหน่ง นอกจากนี้ ผูวราชการจังหวัด  
 จะแต่งตั้งข้าราชการอื่นในอำเภอเป็นผู้ช่วยอีกก็ได้ ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งการปรับปรุง  
 ประถมศึกษา ผูวราชการจังหวัดจะตั้งศึกษาธิการจังหวัดให้เป็นผู้จัดการโรงเรียนประชาบาลโรง  
 เรือนใดโรงเรียนหนึ่งแทนนายอำเภอก็ได้

๓. การควบคุมการบริหารโรงเรียนประชาบาล<sup>๘๒</sup> ผูวราชการจังหวัดหรือนายอำเภอซึ่ง  
 เป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการพลเรือนฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาค และรับผิดชอบส่วน  
 ราชการทั้งปวงในเขตจังหวัดหรืออำเภอนั้น นอกจากจะมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ  
 ภาคเรียน หลักสูตร การสอน หนังสือ อุปกรณ์การเรียนการสอน วินัย ระเบียบการปกครองโรง  
 เรือน ตลอดจนการสุขาภิบาลของโรงเรียนให้เป็นที่ไปตามระเบียบแบบแผนและกฎกระทรวงต่าง ๆ  
 แล้ว ยังมีอำนาจอันที่จะแต่งตั้งและถอดถอนครูโรงเรียนประชาบาล กรรมการศึกษาและสารวัตร  
 ศึกษาได้อีกด้วย กล่าวคือ ในกรณีที่โรงเรียนประชาบาลประเภทที่ประชาชนจัดตั้งนั้น นายอำเภอ  
 เป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอน ครูผู้สอนในโรงเรียนประเภทนี้ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากผูวราช  
 ราชการจังหวัดก่อน สำหรับกรรมการศึกษาซึ่งมีหน้าที่รับปรึกษาหารือในการจัดและดำเนินการศึกษา  
 ตรวจสอบดูแลงบประมาณบัญชีเงิน สอดส่องความเป็นไปของโรงเรียนและช่วยเหลือนายอำเภอใน  
 ส่วนโรงเรียนประชาบาลที่นายอำเภอจัดตั้งนั้น ผูวราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอนตามที่  
 เห็นสมควร ส่วนการแต่งตั้งและถอดถอนสารวัตรศึกษาซึ่งมีหน้าที่สำรวจตรวจสอบเพื่อทราบว่า มี  
 เด็กในเกณฑ์บังคับผู้ใดไม่ได้อ่านหนังสือในโรงเรียนชั้นประถมศึกษาตามแรงความของนายอำเภอเพื่อ  
 รายงานให้นายอำเภอทราบนั้น ก็เป็นอำนาจของผูวราชการจังหวัดเช่นเดียวกัน

อนึ่ง ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังได้กำหนดให้ข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทยใน  
 ตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวง อธิบดี และรองอธิบดีกรมการปกครอง ผู้ตรวจราชการกรมการ

๘๒

Ibid., มาตรา ๑๘, ๑๗, ๓๖ - ๓๘.

ปกครอง หัวหน้ากองและหัวหน้าแผนกที่เกี่ยวข้องกับประถมศึกษา (เช่น หัวหน้ากอง และหัวหน้าแผนก ในกองการศึกษาประชาบาล) ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอเป็นผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ และผู้ตรวจราชการสวนทองถิ่น มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานโดยตำแหน่ง มีอำนาจเข้าตรวจสอบความเป็นไปในโรงเรียนประถมศึกษา ซึ่งใดแกโรงเรียนสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ โรงเรียนประชาบาล โรงเรียนเทศบาลที่สอนตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการ หรือหลักสูตรอื่นที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเห็นว่าเทียบเท่า และโรงเรียนราษฎร์ที่อนุมัติให้สอนตามหลักสูตร เช่นว่านี้ได้ทุกเมื่อ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของโรงเรียนจะก่อให้เกิดความสะดวกแก่เจ้าพนักงานในการนี้ทุกอย่าง อำนาจของเจ้าพนักงานในการตรวจสอบดังกล่าวอาจเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการปกครองโรงเรียน การเงินและทรัพย์สินของโรงเรียน การจัดสถานที่เรียนและเครื่องใช้ในโรงเรียน ตลอดจนบัญชีและทะเบียนทุกอย่างในโรงเรียน

โดยสรุปแล้ว จะเห็นได้ว่ากระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาภายหลังที่การศึกษาของไทยได้จัดเป็นระบบตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๕ เป็นต้นมา ซึ่งเป็นผลส่วนหนึ่งสืบเนื่องมาจากข้อตกลงว่าด้วยการจัดการศึกษาระหว่างกระทรวงธรรมการ กระทรวงนครบาล และกระทรวงมหาดไทย เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๕๑ และ พ.ศ. ๒๔๕๔ พระราชบัญญัติคณะกรรมการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. ๒๔๕๗ และพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. ๒๔๖๔ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่จัดตั้งโรงเรียนประชาบาลตามตำบลต่าง ๆ ทั่วราชอาณาจักร ชักนำเด็กให้เข้าเรียน หากครูสอน หาเงินบำรุงโรงเรียน จัดให้มีที่เล่าเรียนพอแก่จำนวนเด็กที่มีอายุเข้าโรงเรียน รับผิดชอบและเป็นเจ้าของปกครองโรงเรียน นอกจากหน้าที่ดังกล่าวแล้ว ยังมีหน้าที่ควบคุมดูแลและตรวจตราบรรดากิจการของโรงเรียนให้เป็นไปตามตัวบทกฎหมาย กฎและข้อบังคับอื่น ๆ อำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวมานี้ ในทางปฏิบัติหรือตามข้อเท็จจริง ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอเป็นผู้ให้หรือปฏิบัติเสียเป็นส่วนใหญ่ กระทรวงมหาดไทยเป็นเพียงผู้ควบคุมขั้นสุดท้ายเท่านั้น ดังได้พิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายฉบับต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

กระทรวงมหาดไทยกับการศึกษาประชาบาลระยะหลังปี พ.ศ. ๒๕๐๕

กระทรวงมหาดไทย เข้ามามีหน้าที่จัดการและควบคุมส่งเสริมการศึกษาประชาบาลมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๕๑ เรื่อยมาจนกระทั่งถึง พ.ศ. ๒๔๙๑ ซึ่งรัฐบาลสมัยนั้นได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๔๙๑ เพื่อยกฐานะครูประชาบาลและสารวัตรศึกษาขึ้นเป็นข้าราชการพลเรือน ยังผลให้การศึกษาประชาบาลโอนไปขึ้นกับกระทรวงศึกษาธิการโดยปริยาย นับแต่นั้นมา อำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาลก็ลดน้อยถอยลงตามลำดับ จนกระทั่งถึงวันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งเป็นวันที่พระราชบัญญัติโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไปสังกัดกองการบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๐๕ มีผลใช้บังคับ กระทรวงมหาดไทยในฐานะเป็นผู้ควบคุมส่งเสริมองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศ ตามกฎหมาย จึงหวนกลับมาใช้อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษาประชาบาลอีกครั้งหนึ่ง ดูเหมือนว่าการหวนกลับมาใช้อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษาประชาบาลของกระทรวงมหาดไทยในครั้งหลังนี้ จะได้อิทธิพลที่ยิ่งกว่าระยะก่อนมากมายนับหลายเท่าตัว ในที่นี้จะพิจารณาเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ก่อน ส่วนในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับบทบาทนั้นจะได้ศึกษาในบทความต่อไป

มูลเหตุโอนการศึกษาประชาบาลให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการ เมื่อพิจารณาย้อนหลังขึ้นไป ๕ - ๑๐ ปีก่อนโน้น จะเห็นได้ว่าการประถมศึกษาของประเทศไทย เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ที่อยู่ใญ่ภูมิภาคส่วนนี้ของโลก อาจกล่าวได้ว่ายังมีสภาพล้าหลังกว่าประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) เกาหลี และมาเลเซีย ซึ่งได้ก้าวหน้าไปมาก เด็กของประเทศเหล่านี้ได้มีโอกาสเข้าศึกษาในระดับประถมศึกษาโดยทั่วถึง และได้รับการศึกษาสูง เช่น เกาหลี และสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) ซึ่งต่างก็มีแผนที่จะขยายการศึกษาภาคบังคับถึงระดับปีที่ ๘ ในระยะ ๒ ปีที่ผ่านมานี้ อันจะทำให้คุณภาพของประชากรของประเทศเหล่านี้สูงขึ้น ซึ่งย่อมเป็นประโยชน์แก่การพัฒนาประเทศ<sup>๕๓</sup> สำหรับการศึกษาภาคบังคับของประเทศไทยโดยทั่วไป ก็คือระดับปีที่ ๑ - ๔ และขยายไปถึงระดับปีที่ ๗ เป็นเพียงบางตำบลและเป็นส่วนน้อย เพราะโรงเรียนประถมศึกษาตอนต้น

<sup>๕๓</sup> กรมการปกครอง, รายงานแผนเกี่ยวกับการจัดการศึกษาประชาบาล (พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๑๒), หน้า ๑๖.

ก็ยังไม่สามารถจัดให้เด็กที่อยู่ในเกณฑ์บังคับได้เข้าเรียนโดยทั่วถึงและเหมาะสมได้ เพราะยังขาดโรงเรียน อุปกรณ์การเรียน การสอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งยังขาดแคลนครูอยู่อีกมาก สภาพการณ์เช่นนี้เป็นปัญหาเรื้อรังมานาน ที่เป็นดังนี้เนื่องมาจากสาเหตุหลายประการด้วยกัน รัฐบาลจึงได้พิจารณาและดำเนินการปรับปรุงแก้ไขวิธีการประถมศึกษาใหม่ กล่าวคือ มอบอำนาจหน้าที่ในการศึกษาประชาบาลไปให้ท้องถิ่นจัดการ ตามหลักการกระจายอำนาจ เช่นเดียวกับประเทศที่พัฒนาแล้ว ดังคำสั่งลงสำนักนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๐๗ ตอนหนึ่งว่า

... ตามที่ไคมิซาวะวิพากษ์วิจารณ์กล่าวแย้งกันในหนังสือพิมพ์ ถึงเรื่องที่ว่าควรโอนการศึกษาประชาบาลไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือไม่นี้ สำนักนายกรัฐมนตรีขอแถลงนโยบายและความเป็นมาของเรื่องนี้ ดังนี้

๑. การศึกษาชั้นประถมศึกษา ในนานาประเทศที่เจริญแล้วถือว่าเป็นหน้าที่ของท้องถิ่น สำหรับประเทศไทยก็ได้มอบหมายให้ท้องถิ่นดำเนินการในเรื่องนี้ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๖๔ เป็นต้นมา ทั้งจะโอนมาให้ทางราชการจัดการโดยตรงเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๕๑ ทั้ง ๆ ที่ไคมิซาวะวิพากษ์วิจารณ์ไว้ให้เป็นหน้าที่ของท้องถิ่น รัฐบาลจึงเห็นว่าการโอนการศึกษาประชาบาลไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดครั้งนี้ นอกจากจะเป็นการดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการแล้ว ก็ยังเป็นการปฏิบัติให้เป็นไปตามเจตนารมณ์และความมุ่งหมายของพระราชบัญญัติประถมศึกษา อีกด้วย

๒. รัฐบาลมีความมุ่งหมายอย่างแน่วแน่ที่จะส่งเสริมให้ประชาชนได้มีความรู้ความเข้าใจอย่างซบซึ้งถึงระบอบการปกครองตนเอง จึงได้พยายามเป็นอย่างยิ่งที่จะส่งเสริมการปกครองระบอบเทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นรูปการปกครองท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ โดยได้เพิ่มงบประมาณและเจ้าหน้าที่ให้สามารถดำเนินการพัฒนาท้องถิ่นได้กว้างขวาง ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจการปกครองอันจะเป็นทางนำไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

๓. การโอนการศึกษาประชาบาลไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการนี้ ทางรัฐบาลและทางกระทรวงศึกษาธิการยังคงต้องรับผิดชอบในผลการศึกษาอยู่ ตามนี้กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด และกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหาร

ราชการส่วนจังหวัด และกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ผู้ว่าราชการ  
จังหวัด ศึกษาธิการจังหวัด มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงต่อกระทรวงศึกษาธิการ ในอัน  
ที่จะจัดการประถมศึกษาให้บังเกิดผลดีมีความเจริญก้าวหน้าต่อไป...

และคำแถลงของสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องเดียวกันนี้ ฉบับที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๐๘  
อีกตอนหนึ่งว่า

๑. การโอนการศึกษาประชาบาลไปให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นปฏิบัติจัดทำนี้  
ได้กำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาลมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๒ โดยมีความมุ่งหมายที่จะกระจาย  
อำนาจการปกครอง ซึ่งรวมไว้ในส่วนกลางออกไปให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นตามลำดับ  
จนกระทั่งท้องถิ่นต่าง ๆ สามารถที่จะบริหารงานตามความต้องการของตนเองได้ ทั้ง  
นี้เพื่อให้เป็นไปในทำนองเดียวกับนานาประเทศในระบบประชาธิปไตยทั้งหลาย ซึ่ง  
ประชาชนในท้องถิ่นเข้ารับผิดชอบบริหารงานในท้องถิ่นของตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง  
ยังการจัดการศึกษาชั้นประถมโดยทั่ว ๆ ไป ย่อมเป็นภาระหน้าที่ของท้องถิ่นที่จะจัด  
การเองได้ เป็นทางแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในส่วนกลาง สำหรับการโอนการศึกษา  
ประชาบาลนี้ได้ดำเนินการมาแล้วเป็นชั้น ๆ คือ ชั้นแรกได้โอนการศึกษาประชาบาล  
ในเขตเทศบาลนครกรุงเทพและธนบุรี เสร็จเรียบร้อยตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๔ ในปี  
พ.ศ. ๒๕๐๖ ได้ดำเนินการโอนในเขตเทศบาลอื่นทั่วประเทศซึ่งเป็นชั้นที่สอง เสร็จ  
เรียบร้อยแล้ว และถึงกำหนดที่จะดำเนินการโอนในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่ง  
เป็นชั้นที่สามนี้ นโยบายนี้รัฐบาลปัจจุบันก็ได้พิจารณาหาหนทางโดยดင့်แท้ ยังคงยึดถือ  
ปฏิบัติโดยเห็นว่าเป็นประโยชน์อย่างแท้จริงแก่ประเทศชาติ คณะรัฐมนตรีจึงได้ลงมติ  
ยืนยันตามหลักการเดิม ซึ่งได้ตกลงไว้แต่สมัยรัฐบาลชุดก่อนนั้น หากเป็นเรื่องที่เพิ่ง  
ริเริ่มขึ้นในสมัยปัจจุบัน เพื่อประโยชน์ทางการเมืองแก่ประการใดไม่

๕๕ สำนักนายกรัฐมนตรี, คำแถลงสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องการโอนการศึกษาประชาบาล  
ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการ, ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๐๗.

๒. การโอนการศึกษาประชาบาลไปให้เป็นหน้าที่ของราชการบริหารส่วนจังหวัด  
นี้ ฐานะของครูที่โอนมาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด หากได้ถูกกระทบกระเทือนแต่  
ประการใดไม่ กล่าวคือ มีฐานะเป็นข้าราชการส่วนจังหวัดในชั้นและอัตราเงินเดือน  
เดิมและการรับบำเหน็จบำนาญก็มีสิทธิเช่นเดิม โดยนับอายุราชการต่อเนื่องกัน ซึ่ง  
อัตราบำเหน็จบำนาญของข้าราชการส่วนท้องถิ่น ยิ่งสูงกว่าอัตราทางสังกัดเดิมถึงร้อย  
ละ ๒๕ อีกด้วย ส่วนข้อที่มุ่งเป็นห่วงว่าเมื่อโอนครูประชาบาลมาแล้ว องค์การ  
บริหารส่วนจังหวัดจะไดงบประมาณใช้จ่ายจากที่ใดจึงจะเพียงพอ นั้น เป็นเรื่องของการ  
บริหารซึ่งในระหว่างที่ยังไม่ได้มีรายได้ให้แก่ท้องถิ่นให้เพียงพอ รัฐบาลก็จะต้องจัด  
สรรงบประมาณอุดหนุนให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการไปได้ ทั้งนี้ ในเรื่องนี้จึงไม่น่า  
จะมีสิ่งใดที่ควรห่วงใย

๓. การโอนการศึกษาประชาบาลมาให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำนี้ คงมี  
หลักการและแนวทางปฏิบัติในการโอนทำนองเดียวกับที่ได้ออไนให้เทศบาลมาแล้ว นอก  
จากนี้คณะรัฐมนตรียังได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่ง ประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงมหาด  
ไทย ซึ่งควบคุมราชการบริหารส่วนจังหวัด กับผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ ตลอดจนผู้  
แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องร่วมกันพิจารณารายละเอียด และกำหนดวิธีการเพื่อให้  
การโอนการศึกษาประชาบาลได้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยทุกฝ่าย...

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า สาเหตุที่การโอนการศึกษาประชาบาลจากกระทรวงศึกษาธิการ  
ไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด นอกจากมีเหตุผลเพื่อปรับปรุงการจัดการศึกษาดังกล่าวแล้ว ยังมี  
เหตุผลอื่นอีกดังนี้

๑. รัฐบาลต้องการกระจายอำนาจการบริหารงานรูปต่าง ๆ รวมทั้งการศึกษา ซึ่งแต่เดิม  
มาดำเนินการโดยส่วนกลางให้ไปอยู่กับท้องถิ่น ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและ

---

๔๕  
สำนักนายกรัฐมนตรี, คำแถลงสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องการโอนการศึกษาประชาบาล  
ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด, ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๐๘.



เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญที่ว่า "รัฐพึงส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและสนับสนุนให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เป็นผลดี"<sup>๔๖</sup>

๒. ท้องการให้ท้องถิ่นและประชาชนเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาประชาบาล เพราะท้องถิ่นและประชาชนยอมรับปัญหาและความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ดีกว่าเจ้าหน้าที่ในส่วนกลาง ปัจจุบันบ้านเมืองเจริญก้าวหน้าไปมาก ธุรกิจการงานมากขึ้น เจ้าหน้าที่ทางส่วนกลางยอมไม่อาจปฏิบัติงานเพื่อสนองความต้องการดังกล่าวให้เป็นไปด้วยดี และตรงตามความประสงค์อันแท้จริงของท้องถิ่นต่าง ๆ ใดก็เท่าท้องถิ่นจัดทำกันเอง

๓. งบประมาณของรัฐที่นำมาใช้จ่ายในการจัดการศึกษาประชาบาลประมาณปีละ ๒ พันล้านบาท (ในขณะนั้น) ไม่เพียงพอสำหรับใช้จ่ายในการให้การศึกษาแก่เด็กในระดับประถมศึกษาซึ่งเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ ๓.๘๘ ต่อปี หากให้ท้องถิ่นและประชาชนมีความรู้ดีกว่า การจัดการศึกษาเป็นภาระหน้าที่ของเขาเช่นเดียวกับที่ปฏิบัติกันอยู่ในนานาประเทศที่พัฒนาแล้ว ท้องถิ่นและประชาชนก็นำทรัพยากรของท้องถิ่นและของประชาชนมาใช้ในการจัดการศึกษาอย่างเต็มที่และเต็มใจ เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล

ผลในด้านการจัดการศึกษาประชาบาลภายหลังที่โอนหรือมอบหมายหน้าที่ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามที่คณะรัฐมนตรีซึ่งมีจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี (ในขณะนั้น) ได้มีนโยบายแน่วแน่ที่จะโอนโรงเรียนประชาบาลไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการ ควบเหตุผลดังไคกล่าวมาแล้ว และภายหลังที่รัฐบาลได้ศึกษาและพิจารณาพระราชบัญญัติโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างรอบคอบถี่ถ้วน จึงได้นำร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เสนอต่อสภาาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งทำหน้าที่สภานิติบัญญัติ ก่อนที่สภาาร่างรัฐธรรมนูญลงมติผ่านร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้มีการถกเถียงและวิพากษ์วิจารณ์กันระหว่างสมาชิกสภาาร่างรัฐธรรมนูญ ตลอดจนประชาชนทั่วไป เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว แต่โดยสรุปแล้วมีความ

<sup>๔๖</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๑๑, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๘๕ ตอนพิเศษ (๒๐ มิถุนายน ๒๕๑๑), มาตรา ๗๐.

เห็นแบ่งออกเป็นสองฝ่าย คือฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายคัดค้าน โดยฝ่ายแรกมีเหตุผลว่า เพื่อให้สอดคล้องของตามหลักการปกครองท้องถิ่น อันที่จะให้ท้องถิ่นจัดการศึกษาเองภายใต้การควบคุมส่งเสริมของส่วนกลาง คือกระทรวงมหาดไทยคานาบริหารหรือบูรณาการทั่วไป และกระทรวงศึกษาธิการคานาวิชาการ ส่วนฝ่ายหลังก็อ้างว่าการที่ส่วนกลางโดยกระทรวงศึกษาธิการจัดดำเนินการอยู่ในขณะนั้นก็คืออยู่แล้ว หากกระจายอำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ไปท้องถิ่น เกรงจะเป็นการลดมาตรฐานการศึกษาของเยาวชนเป็นต้น ดังจะเห็นได้จากข่าวหนังสือพิมพ์รายวันบางฉบับวิจารณ์ว่า

... สภากร่างรัฐธรรมนูญ ได้ประชุมกันทำหน้าที่วิสามัญครั้งที่ ๒๑๓ เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่แล้ว เป็นการประชุมสภานัดสำคัญนัดหนึ่งที่ประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะครูประชาบาลทั้งหลายต่างสนใจทั่วกันเป็นพิเศษ เพราะคณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติโอนโรงเรียนประถมศึกษาไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้สภานี้พิจารณา นับเป็นการที่ระชาของครูประชาบาลอีกครั้งหนึ่ง ความจริงครูประชาบาลทั้งหลายต่างก็ทราบกันเป็นอันดีแล้วว่า ต้องโอนไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพราะคณะรัฐมนตรีชุดนี้ได้ลงมติให้กระทรวงศึกษาธิการโอนไปให้กระทรวงมหาดไทยรับไปดำเนินการ ถึงกระนั้นก็มีชาวบ้านหลายคนโดยเฉพาะผู้หลักผู้ใหญ่ในกระทรวงศึกษาธิการต่างก็ตั้งความหวังเอาไว้วางใจสภากร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งทำหน้าที่เสมือนผู้แทนราษฎรอาจไม่เห็นด้วยกับรัฐบาล และคงจะได้อภิปรายกันอย่างกว้างขวาง และเมื่อรอนพอดก็พอราษฎรอาจถอนร่างพระราชบัญญัตินี้กลับไปที่พิจารณาใหม่ก็ได้ นั้นเป็นเพียงความหวังลม ๆ แดง ๆ ของท่านผู้ใหญ่ในกระทรวงศึกษาธิการเท่านั้น... ๕๗

ข้างต้นนี้เป็นความเห็นของประชาชนคนหนึ่ง โดยผ่านสื่อมวลชน จะไม่พิจารณาถึงทัศนคติส่วนตัวของเจ้าของความเห็นนี้ แต่ขานให้คิดไปว่ายังมีประชาชนอื่น ๆ อีกเป็นจำนวนไม่น้อย โดยเฉพาะในระยะหัวเลี้ยวหัวต่อของการกระจายอำนาจจัดการศึกษาประชาบาลให้แก่ท้องถิ่น เข้าใจ

๕๗

อ.อ.น. (นามแฝง), "ปริทรรศน์การศึกษา," หนังสือพิมพ์สยามรัฐรายวัน,

๕๘

หรืออาจเข้าใจไขว่เขวไปว่า เป็นการโอนอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาประชาบาลจากกระทรวงศึกษาธิการไปให้กระทรวงมหาดไทย ดังข้อเขียนที่ว่า "โคลงมติให้กระทรวงศึกษาธิการโอนไปให้กระทรวงมหาดไทยรับไปดำเนินการ" ซึ่งแท้ที่จริงแล้วองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการ ภายใต้การควบคุมส่งเสริมของกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงมหาดไทย

ตามที่ปรากฏในสมาชิกสภาาร่างรัฐธรรมนูญส่วนมากสนับสนุนให้โอนการศึกษาประชาบาลไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการ ซึ่งสมาชิกบางท่านได้โต้เถียงว่า

... การโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไปสังกัดองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นนั้น รัฐบาลได้กำหนดเป็นนโยบายมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๒ โดยมีความมุ่งหมายที่กระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นตามลำดับ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปในทำนองเดียวกับนานาประเทศที่จัดการปกครองระบอบประชาธิปไตยทั้งหลาย ซึ่งประชาชนในท้องถิ่นเข้ารับผิดชอบในการบริหารงานในท้องถิ่นของตน สำหรับการศึกษาประชาบาลในเขตเทศบาลทั่วราชอาณาจักร ได้โอนไปให้เทศบาลดำเนินการเสร็จเรียบร้อยแล้วตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๒ จึงสมควรที่จะโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทที่ยังเหลืออยู่ไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามนโยบายเดิม...

ในขณะที่เดียวกันก็ได้มีผู้แสดงความกังขาในปัญหาที่อาจจะเกิดตามมาภายหลัง โดยเฉพาะเกี่ยวกับระดับมาตรฐานของการศึกษา มีสมาชิกฯ อภิปรายว่า

... ตามที่รัฐบาลจะโอนโรงเรียนประชาบาลไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น รัฐก็จะเข้าไปในลักษณะไม่รัดกุมพอ คือไม่เห็นว่าจะสามารถยกระดับมาตรฐานการศึกษาในระดับประถมศึกษาได้ที่ตรงไหน ตามประสบการณ์ที่พบมาด้วยตนเอง ปรากฏว่าเด็กที่จบชั้นประถมศึกษาบางส่วนยังอ่านภาษาไทยไม่ออก เขียนไม่ได้ เมื่อเป็นเช่นนั้น การโอนโรงเรียนประชาบาลไปก็เห็นจะไม่ตรงกับจุดประสงค์ เพราะไม่เห็นว่ารัฐ

บาลได้วางโครงการแก้ไขปัญหานี้กันอย่างไร จึงขอคำชี้แจงจากรัฐบาล...<sup>๔๘</sup>

ต่อขอถึงขานี้ มีผู้อภิปรายชี้แจงว่า

... การที่รัฐบาลโอนโรงเรียนประชาบาลไปจากกระทรวงศึกษาธิการนั้น การดำเนินการในขั้นต่อไปก็มีไต่ถามความถึงว่าองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นจะบริหารงานไปฝ่ายเดียวกับไหน หน่วยราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ก็ยังคงให้ความช่วยเหลือต่อไป โดยเฉพาะกระทรวงศึกษาธิการก็ยังคงมีหน้าที่ช่วยในด้านวิชาการอยู่ด้วย...<sup>๕๐</sup>

อย่างไรก็ดี สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ลงมติผ่านร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ และประกาศใช้ เป็นกฎหมายเมื่อวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๐๘ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ศกเดียวกัน ยังให้เกิดผลสำคัญสองประการ คือ

ประการแรก ให้โอนโรงเรียนประถมศึกษาดังต่อไปนี้ คือ โรงเรียนประชาบาลที่นายอำเภอจัดตั้ง และโรงเรียนรัฐบาลสังกัดกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งสอนตามหลักสูตรประถมศึกษาตอนปลายของกระทรวงศึกษาธิการ และตั้งอยู่ในบริเวณเดียวกันกับโรงเรียนประชาบาลที่นายอำเภอจัดตั้ง หรือตั้งอยู่ในท้องที่ตำบลที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการประกาศขยายการศึกษาบังคับแล้ว (ยกเว้นโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์) ซึ่งตั้งอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด เขตสุขาภิบาลและเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ไปเป็นโรงเรียนประชาบาลสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศพร้อมด้วยบรรดากิจการ สหิทธิ ทรัพย์สิน และหนี้สินของโรงเรียน หรือของกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ตลอดจนบรรดาข้าราชการพลเรือนและลูกจ้าง ซึ่งรับ

<sup>๔๘</sup> Ibid.

<sup>๕๐</sup> Ibid.

<sup>๕๑</sup> พระราชบัญญัติโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด, พ.ศ. ๒๕๐๘, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๘๓ ตอนที่ ๗๘ ฉบับพิเศษ (๑๒ กันยายน ๒๕๐๘), มาตรา ๓ - ๖.

เงินเคื่อนในงบประมาณของกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ในตำแหน่งครู หรือตำแหน่งอื่น  
ในโรงเรียนดังกล่าว ไปเป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือไปเป็นข้าราชการส่วนจังหวัดหรือ  
ถูกจ้างแล้วแต่กรณี

นอกจากนี้ ยังกำหนดให้โอนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๑๐ ของกรม  
สามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ เฉพาะส่วนที่ค้างไว้เพื่อนำไปใช้จ่ายในกิจการของโรงเรียนประ  
ถมศึกษาที่โอนไปดังกล่าว ไปเป็นงบประมาณรายจ่ายของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย  
เพื่อจ่ายเป็นเงินอุดหนุนแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับใช้จ่ายในกิจการของโรงเรียนประถม  
ศึกษาที่รับโอนมา ตามระเบียบที่สำนักงานประมาณกำหนด อนึ่ง เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษา  
ธิการได้ประกาศขยายการศึกษาบังคับไปถึงท้องที่ตำบลใดในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด เขต  
สุขาภิบาล และเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ให้โอนโรงเรียนรัฐบาลสังกัดกรมสามัญศึกษา  
กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งตั้งอยู่ในท้องที่ตำบลนั้นไปเป็นโรงเรียนประชาบาลสังกัดองค์การบริหาร  
ส่วนจังหวัด ตั้งแต่วันที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ได้ประกาศขยายการศึกษาบังคับในท้อง  
ที่นั้นแล้ว ๕๒

โดยสรุปแล้ว อาจกล่าวได้ว่าผลจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ ทำให้องค์การ  
บริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่รับผิดชอบการศึกษาในระดับประถมศึกษา หรือการศึกษาประชาบาลโดย  
ตรงทั้งในด้านการบริหารงานบุคคล วิชาการ และธุรการทั้งปวง ๕๓ เว้นแต่ในโรงเรียนประถม  
ศึกษาบางประเภทที่กระทรวงศึกษาฯ ยังคงสงวนไว้เท่านั้น ส่วนกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษา  
ธิการ ซึ่งเคยมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารงานการศึกษาประเภทนี้โดยตรง เป็นอันหลุดพ้นจากหน้า  
หน้าไป แต่ก็มีใ้หมายความว่า เมื่อโอนการศึกษาประชาบาลไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด

๕๒

Ibid., มาตรา ๘ - ๑๐.

๕๓

ซึ่งแต่เดิมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๓๑

(๒) เพียงแต่กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษาไว้โดย ๆ

คำ เนิมการแล้ว จะถึงกับมีมติให้กระทรวงศึกษาธิการสิ้นสุดหน้าที่และความรับผิดชอบต่อการศึกษาระดับนี้อย่างสิ้นเชิงก็หาไม่ เพราะผลของการนี้เพียงทำให้กระทรวงศึกษาธิการพ้นจากหน้าผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาประเภทนี้โดยตรงเท่านั้น "กระทรวงศึกษาธิการยังคงต้องรับผิดชอบในผลของการศึกษาอยู่ตามนัยแห่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด และกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน" ตลอดจนควบคุมส่งเสริมการศึกษาทางคานววิชาการให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามข้อตกลงระหว่างกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงศึกษาธิการอีกด้วย ซึ่งจะไปไกลกว่าต่อไป

ประการที่สอง แม้วารัฐบาลจะได้โอนการศึกษาประชาบาลจากกระทรวงศึกษาธิการไปเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศ ซึ่งเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปหนึ่งต่างหากจากราชการบริหารส่วนกลาง แต่ก็มีใ้หมายความว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเป็นหน่วยราชการบริหารที่อิสระจากส่วนกลางหรือรัฐบาลโดยเด็ดขาดเสียเลยก็หาไม่ เพราะองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเพียงหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่รัฐบาลก่อตั้งและมอบอำนาจหน้าที่บางประการไปดำเนินการให้เหมาะสมกับสภาวะการณ์ของท้องถิ่นภายในขอบเขตของกฎหมายว่าด้วยการนั้นเท่านั้น ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจึงอยู่ในลักษณะที่ฝ่ายแรกมีฐานะเหนือฝ่ายหลัง กล่าวคือ ส่วนกลางมีอำนาจหน้าที่ควบคุมส่งเสริมให้ส่วนท้องถิ่นปฏิบัติภาระหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายโดยถูกต้องและมีประสิทธิภาพ สำหรับการศึกษาประชาบาลซึ่งเป็นหน้าที่ประการสำคัญที่สุดของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ก็คงอยู่ในลักษณะที่นั่นเองเหมือนกัน คือไม่อาจปลอดจากการควบคุมส่งเสริมจากส่วนกลางไปได้ ส่วนหน่วยราชการส่วนกลางที่เกี่ยวข้องกับการนี้ มีกระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ กุรุสภา และคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (ก.จ.) ซึ่งทำหน้าที่ควบคุมส่งเสริมองค์การบริหารส่วนจังหวัด ภายในขอบเขตหน้าที่รับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานก็จะพิจารณาตามลำดับดังนี้

๑. งานในหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย ตามมติข้อตกลงระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับ  
กระทรวงศึกษาธิการ โดยกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ควบคุมส่งเสริมองค์การบริหารส่วน  
จังหวัดเกี่ยวกับการศึกษาประชาชน ในเรื่องดังต่อไปนี้ คือ ๕๕

- (ก) การตั้งงบประมาณเงินอุดหนุน การจัดสรรและการควบคุมการใช้จ่าย
- (ข) การควบคุมการสร้างอาคาร คุรุภัณฑ์
- (ค) การบริหารบุคคลากรในส่วนที่เกี่ยวกับการบรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนขั้น เลื่อนอับดับ  
วินัย ทะเบียนประวัติ บำเหน็จบำนาญ
- (ง) การตรวจจัดทำสถิติทะเบียนเด็ก และจัดให้เด็กมาเข้าโรงเรียน
- (จ) การพิจารณาให้ความเห็นชอบในเรื่องการตั้ง ยุบเลิกโรงเรียนประชาบาล
- (ฉ) การขยายการศึกษาภาคบังคับ
- (ช) การช่วยเหลือนักเรียนในเรื่องต่าง ๆ เช่น จัดหาแบบเรียนและอุปกรณ์การ  
ศึกษา
- (ซ) การประสานงานกับกระทรวงศึกษาธิการ และองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดย  
เฉพาะในเรื่อง
  - (๑) การอบรมครูในระดับจังหวัด
  - (๒) โครงการต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดการประถมศึกษา
  - (๓) เรื่องอื่น ๆ

เมื่อได้พิจารณาจากมติข้อตกลงดังกล่าวแล้ว พอดีจะกล่าวสรุปอย่างกว้าง ๆ ใ้ได้ว่า  
กระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่เป็นศูนย์ประสานงานการบริหารการศึกษาประชาบาลระหว่างหน่วยงาน

๕๕  
คณะกรรมการพิจารณารายละเอียดเพื่อดำเนินการโอนโรงเรียนประชาบาลไปขึ้นกับ  
องค์การบริหารส่วนจังหวัด, มติข้อตกลงระหว่างกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงศึกษาธิการ, ใน  
การประชุมครั้งที่ ๘๗/๒๕๐๘ เมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๐๘ ณ ห้องประชุมสำนักงานสภาพัฒนาการ  
เศรษฐกิจแห่งชาติ.

ที่เกี่ยวข้อง แต่มีใ้การบริหารงานศึกษาประชาบาลเอง คงทำหน้าที่ประสานงาน ควบคุม และส่งเสริมสนับสนุนการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาลในด้านบริหารหรือธุรการทั่วไป ให้เป็นไปตามนโยบายและเจตนารมณ์ของกฎหมาย ในการนี้กระทรวงมหาดไทยจะไม่ถือเอาการสั่งการเป็นหลัก แต่จะให้คำปรึกษาแนะนำหรือเสนอแนะจังหวัดเป็นสำคัญ เพราะถือว่าได้กระจายอำนาจให้แก่จังหวัดไปแล้ว ส่วนการควบคุมก็ได้ใช้มาตรการที่จะไม่เป็นการเพิ่มภาระแก่จังหวัดมากนัก กล่าวคือเมื่อจังหวัดได้ปฏิบัติกิจการส่วนจังหวัดเรื่องใดไปแล้ว ก็ให้จังหวัดส่งสำเนา ระเบียบการ คำสั่ง หรือผลการปฏิบัติงานในเรื่องบางเรื่องไปให้กระทรวงมหาดไทยทราบ

๒. งานในหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ งานที่อยู่ในหน้าที่ควบคุมส่งเสริมของกระทรวงศึกษาธิการมีดังนี้

(ก) การควบคุมในเรื่อง

- (๑) หลักสูตร ประมวลการสอน (กรมวิชาการและกรมสามัญศึกษา)
- (๒) แบบเรียน (กรมวิชาการ)
- (๓) การวัดผลการศึกษา (กรมสามัญศึกษา)
- (๔) การตรวจและนิเทศการศึกษา

(ข) การให้บริการ

- (๑) การผลิตครู (กรมการฝึกหัดครู)
- (๒) การอบรมครูและเจ้าหน้าที่การศึกษาเพื่อเพิ่มคุณวุฒิตามขั้นหรือตามภาคในระดับกระทรวง (กรมสามัญศึกษา)
- (๓) การวิจัยการศึกษา (กรมสามัญศึกษา)
- (๔) การทดลองและสาธิต (กรมสามัญศึกษา)
- (๕) การจัดหาแบบเรียน (กรมสามัญศึกษา)



(ค) การประสานงานกับกระทรวงมหาดไทยและองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยเฉพาะในเรื่อง

- (๑) การวางแผนพัฒนาการศึกษาให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจ
- (๒) การกำหนดและรักษามาตรฐานการจัดสรรและดำเนินการประถมศึกษา
- (๓) การกำหนดและควบคุมมาตรฐานจำนวนครูให้ตรงตามหลักบริหารการศึกษา
- (๔) การแนะนำและเผยแพร่เทคนิคการศึกษา
- (๕) เรื่องอื่น ๆ

๓. งานในหน้าที่ของคุรุสภา คุรุสภาทำหน้าที่ควบคุมการบริหารงานบุคคลแทน ก.จ. ในเรื่องที่ไม่ใช่อำนาจเฉพาะของ ก.จ. ซึ่งส่วนใหญ่เป็นอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบรรจุ แต่งตั้ง การกำหนดตำแหน่ง และงานเกี่ยวกับวินัยของข้าราชการ

เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลนี้ ตามมาตรา ๓๐ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๕ ใ้กำหนดให้ข้าราชการส่วนจังหวัดมีฐานะเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน และให้คำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนสามัญ และข้าราชการพลเรือนวิสามัญมาใช้บังคับโดยอนุโลมด้วย ในพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติให้คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (ก.จ.) ซึ่งจะกล่าวในลำดับต่อไป

คุรุสภาซึ่งมีหน้าที่เข้ามาเกี่ยวข้องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล (ครู) ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในกรณีนี้ จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดแทน ก.จ. และ

<sup>๕๗</sup> สำนักนายกรัฐมนตรี, มติคณะรัฐมนตรี เรื่องการโอนการศึกษาประชาบาล, ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๐๘.

<sup>๕๘</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๕, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๘๓ ตอนที่ ๕๗ (๕ กรกฎาคม ๒๕๐๕), มาตรา ๔, แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๘.

แต่งตั้งอนุกรรมการใหม่อำนาจหน้าที่และปฏิบัติการแทนได้ในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการส่วนจังหวัดซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นผู้สอนประจำในสถานศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้เพื่อต้องการให้ครูควบคุมครูด้วยกันนั่นเอง ดังนั้น การบริหารงานบุคคลของข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งครูจึงได้มอบให้ครูสภาเป็นผู้ทำหน้าที่แทน ก.จ. ในกรณีดังต่อไปนี้ คือ

(ก) การบรรจุ แต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการในตำแหน่งครู ซึ่งจะต้องมีการสอบแข่งขันหรือสอบคัดเลือกตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนทั่วไป

(ข) การกำหนดตำแหน่ง โดยปกติตำแหน่งที่จะขอตั้งขึ้นใหม่ จะต้องทำความตกลงกับ ก.จ. ว่ามีความจำเป็นอย่างไร จะตั้งตำแหน่งไว้ที่ไหน เพื่อปฏิบัติหน้าที่อะไร เมื่อได้รับอนุมัติแล้วจึงจะดำเนินการต่อไป การขอกำหนดตำแหน่งของข้อหลัก ๒ ประการ คือ

(๑) ต้องมีอัตราเงินเดือน

(๒) ต้องมีคนครองอัตรานั้นอยู่แล้ว การสับเปลี่ยนตำแหน่งเอาขึ้นไปไว้ในตำแหน่งชั้นตรี หรือชั้นตรีไปไว้ชั้นโท ปกติครูสภาจะไม่อนุมัติ เพราะถ้าทำได้ตำแหน่งนั้นก็จำเป็นต้องเป็นชั้นโท ส่วนชั้นจัตวาครูสภาไม่ได้ควบคุม

(ค) วินัย เกี่ยวกับวิธีการว่าด้วยการสอบสวนความผิดทางวินัยของครูก็คงใช้กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๒๐ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ เพราะ ก.จ. ยังไม่ได้ออกกฎ ก.จ. เกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ การลงโทษจะลงแค่ไหน อย่างไร เพียงใด ก็ต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ส่วนผู้มีอำนาจลงโทษก็ให้แก่ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งครู เช่น หัวหน้าส่วนอำเภอ (นายอำเภอ) ผู้อำนวยการจังหวัด เป็นต้น

๔. งานในหน้าที่ของ ก.จ. (คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด) ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดฯ กำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด เรียกโดยย่อว่า ก.จ. ประกอบด้วยรัฐมนตรีเป็นประธาน ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นรองประธาน อธิบดีกรม

๕๕ พระราชบัญญัติครู พ.ศ. ๒๔๘๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๐๙. ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๘๓ ตอนที่ ๕๗ (๕ กรกฎาคม ๒๕๐๙), มาตรา ๓.

การปกครอง ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนสำนักงานประมาณ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการ  
การพลเรือน และผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน ๕ คน ซึ่งรัฐมนตรี (ว่าการกระทรวงมหาดไทย) แต่งตั้งเป็น  
กรรมการ และให้ ก.จ. ตั้งเลขานุการหนึ่งคน

ให้ ก.จ. มีฐานะและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนด  
ไว้สำหรับคณะรัฐมนตรี และ ก.พ.

ให้ ก.จ. มีอำนาจออกกฎ ก.จ. ในกรณีที่มีกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน  
กำหนดให้ออกกฎ ก.พ. ในระหว่างที่ยังไม่ได้ออกกฎ ก.จ. ให้นำกฎ ก.พ. ว่าด้วยเรื่องนั้น ๆ มา  
ใช้บังคับ เป็นกฎ ก.จ. โดยอนุโลม<sup>๒๐</sup>

เมื่อพิจารณาควบคู่กับอำนาจหน้าที่ของตุรุษสภา ในกรณีที่ตุรุษสภาเป็นผู้ทำการแทน ก.จ. นี้  
อาจจะมีปัญหาข้อขัดแย้งขึ้นไครหว่าง ก.จ. กับตุรุษสภา อย่างไรก็ตามในการพิจารณาปัญหาข้อขัด  
แย้งนั้น ไควางหลักไควาถาอำนาจใดเป็นอำนาจเฉพาะของ ก.จ. แล้ว ตุรุษสภาจะทำการแทนไม่ได้  
ซึ่งมีอยู่ ๔ เรื่อง คือ<sup>๒๑</sup>

(ก) การศึกษาและวินิจฉัยปัญหา

(ข) การควบคุมดูแลกิจการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วน

จังหวัด

(ค) การควบคุมดูแลการท้องคการบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติไม่ถูกต้อง

(ง) ออกกฎ ก.จ. และวางระเบียบต่าง ๆ

<sup>๒๐</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๔, *op.cit.*, มาตรา  
๓๐ ทวิ (๑).

<sup>๒๑</sup> ประเสริฐ กาญจนกุล และคณะ, "นำอภิปรายเรื่องอำนาจหน้าที่ในการบริหารการ  
ศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด," เอกสารการประชุมปลัดจังหวัดและศึกษาธิการจังหวัดทั่ว  
ราชอาณาจักร หน้าที่ ๑ - ๓ พ.ศ. ๒๕๑๐ (พระนคร: โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, ๒๕๑๐), หน้า  
๘๕.

โดยนัยนี้แล้ว อาจสรุปได้ว่าเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ควบคุมของ ก.จ. ส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในเรื่องทั่ว ๆ ไป ซึ่งไม่เกี่ยวกับข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งครู เช่น ในการออกกฎ ก.จ. และวางระเบียบต่าง ๆ เป็นต้น

สำหรับระดับจังหวัดหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดเอง ก็ได้มีบทบัญญัติกำหนดให้มีหน่วยงานทำหน้าที่ควบคุมการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละจังหวัด รองจากครูสภา และ ก.จ. อีกชั้นหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า อ.ก.จ. (อนุกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด) ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขาธิการจังหวัดและหัวหน้าส่วนต่าง ๆ ซึ่งจังหวัดตั้งขึ้นเป็นอนุกรรมการ และให้ อ.ก.จ. ตั้งเลขานุการหนึ่งคน โดยให้ อ.ก.จ. มีฐานะและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กำหนดไว้สำหรับ อ.ก.พ. กระทรวง อ.ก.พ. กรม และ อ.ก.พ. จังหวัด<sup>๒๒</sup>

เมื่อได้ศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาจนปัจจุบัน โดยสังเขปดังกล่าวแล้ว จึงพอสรุปได้ว่า งานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทยนั้นเริ่มขอบเขตกว้างขวางเกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนทุกคานทุกระยะ นับแต่เกิดจนตาย (from cradle to the grave) และครอบคลุมพื้นที่ทั่วพระราชอาณาเขต ลักษณะงานในหน้าที่ส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการทำนุบำรุงบ้านเมือง การพิทักษ์รักษาความสงบเรียบร้อย และการส่งเสริมการกินดีอยู่ดีของประชาชน ซึ่งอาจกล่าวสั้น ๆ ได้ว่า งานหลักของกระทรวงมหาดไทยก็คือ การบำบัดทุกข์และบำรุงสุขให้แก่ประชาชนนั่นเอง สำหรับหน้าที่ด้านการจัดการศึกษานั้น แมว่าตามพระบรมราชโองการประกาศจัดตั้งกระทรวงมหาดไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ รัชกาลที่ ๕ หรือตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการแบ่งส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทยต่าง ๆ ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองประเทศ เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๕ จะมีใ้มีบทบัญญัติกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ

๒๒

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๘, *op.cit.*, มาตรา

การจัดการศึกษา แต่กลับบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการมาแต่บัดนี้ แต่เมื่อใดพิจารณาถึงข้อตกลงเกี่ยวกับการแบ่งปันหน้าที่ในการจัดการศึกษาเบื้องต้นระหว่างกระทรวงมหาดไทย กระทรวงนครบาล และกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๔๕๑ และ พ.ศ. ๒๔๕๔ จะเห็นได้ว่าความข้อตกลงนี้ได้อบรมหมายให้กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่จัดการศึกษาเบื้องต้นหรือการศึกษาประชาบาลสำหรับทวยราษฎร์ตามหัวเมืองทั่วทุกตำบลให้พอแก่จำนวนเด็กที่อยู่ในวัยเล่าเรียน จัดหาครูสอน หาเงินบำรุงโรงเรียนและหน้าที่ธุระการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง กับทั้งกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้าของปกครองโรงเรียนประชาบาลอีกด้วย ครั้นประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ก็ได้มีบทบัญญัติกำหนดให้กรมการอำเภอ (หรือนายอำเภอซึ่งสังกัดกระทรวงมหาดไทย) มีหน้าที่เกี่ยวกับการบำรุงการศึกษาเช่นเดียวกัน ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๖๔ ได้มีพระบรมราชโองการประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. ๒๔๖๔ ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยการจัดการศึกษาระดับชั้นประถมศึกษาแรกของไทย ก็ได้มีบทบัญญัติให้ข้าหลวงประจำจังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัด) และนายอำเภอซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนสังกัดกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่จัดตั้งและควบคุมโรงเรียนประชาบาลตลอดจนควบคุมโรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ และโรงเรียนประถมศึกษาที่เอกชนจัดตั้งในบรรดากิจการที่เกี่ยวกับภาคเรียน หลักสูตรการสอน อุปกรณ์การเรียนการสอน ตลอดจนระเบียบการปกครองโรงเรียนให้เป็นไปโดยเรียบร้อยและถูกต้องตามกฎหมาย และกฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ในฐานะที่ข้าหลวงประจำจังหวัดและนายอำเภอเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดหรือนายอำเภอตามแต่กรณี

ถ้าได้พิจารณาถึงพระราชบัญญัติโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๐๕ ประกอบกับมติข้อตกลงระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงศึกษาธิการ เกี่ยวกับการแบ่งปันหน้าที่ในการควบคุมส่งเสริมการศึกษาประชาบาล เมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๐๘ ตลอดจนพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๘ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ประกอบกับประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๖ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ด้วยแล้ว จะเห็นได้เด่นชัดว่า ภายหลังจากการศึกษาประชาบาลโอนมาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๕ ยังผลให้กระทรวงมหาดไทยได้เข้ามามีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการ

ศึกษาประชาบาลโดยตรงมากขึ้นกว่าเดิมซึ่งเป็นเพียงผู้คอยควบคุมดูแลชาวหลวงเทศาภิบาล ชาวหลวงประจำจังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัด) และนายอำเภอซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจและปฏิบัติหน้าที่ด้านการจัดการศึกษาประชาบาลโดยตรงเท่านั้น ที่กล่าวเช่นนั้นก็กล่าวเช่นนั้นโดยเหตุผลที่ว่าตามมติข้อตกลงระหว่างกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงศึกษาธิการ และพระราชบัญญัติโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดดังกล่าว ได้กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ควบคุมส่งเสริมการจัดการศึกษาประชาบาลให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศในเรื่องที่เกี่ยวกับการตั้งงบประมาณ เงินอุดหนุน การจัดสรรและการควบคุมการใช้จ่าย การควบคุมการสร้างอาคาร ครุภัณฑ์ การบริหารบุคคลากรในส่วนที่เกี่ยวกับการบรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนชั้น เลื่อนอันดับ วินัย ทะเบียนประวัติ บำเหน็จ บำนาญ การตรวจจัดทำสถิติทะเบียนเด็ก และจัดให้เด็กมาเข้าโรงเรียนและหน้าที่ที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาประชาบาลด้านธุรการอื่น ๆ อีกหลายประการดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น นอกจากนี้ กระทรวงมหาดไทยยังมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาอีกหลายประการ เช่น ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับร่างขออนุมัติจังหวัดที่สภาจังหวัด นำเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะตัวแทนของกระทรวงมหาดไทย และผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วย ในกรณีเช่นนี้ให้ส่งร่างขออนุมัติจังหวัดนั้นไปให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย พิจารณา ถ้ารัฐมนตรีฯ เห็นชอบด้วยร่างขออนุมัติจังหวัดนั้นก็ให้ส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดลงชื่อไว้บังคับ แต่ถ้าวินิจฉัยว่าไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ร่างขออนุมัติจังหวัดนั้นเป็นอันระงับไป<sup>๒๓</sup> หรือในกรณีเกี่ยวกับการควบคุมการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.จ. นั้น ก็ได้มีบทบัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานและรองประธาน ก.จ. ตามลำดับ ในขณะที่เดียวกันก็ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน ๕ คน เป็นกรรมการ ก.จ. อีกด้วย

อนึ่ง เพื่อประโยชน์แก่กิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งโอนข้าราชการส่วนจังหวัดของจังหวัดหนึ่งไปบรรจุในอีกจังหวัดหนึ่ง ในชั้น อันดับ และชั้น

๒๓

Ibid., มาตรา ๓๕.

ไม่สูงกว่าเดิม กับทั้งให้ผู้อำนวยการแต่งตั้งข้าราชการไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดใดเป็นการชั่วคราวก็ได้ โดยไม่ขาดจากความเป็นข้าราชการและคงได้รับเงินเดือนสังกัดเดิม ถ้าแต่งตั้งข้าราชการสังกัดอื่น ให้กระทรวงมหาดไทยทำความตกลงกับกระทรวงเจ้าสังกัดก่อน ในกรณีเช่นนี้ให้ข้าราชการผู้ได้รับแต่งตั้งมีอำนาจหน้าที่เสมือนเป็นข้าราชการสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งตนดำรงตำแหน่งนั้น ๆ ทุกประการ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยก็ได้ไม่จัดส่งแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนทั้งในสังกัดกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงศึกษาธิการไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไปแล้วหลายคน คงจะคงพิจารณากันในโอกาสไป

การดำเนินงานในหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยคงกล่าวมาในหน่วยงานระดับกอง คือ กองการศึกษาประชาบาล สังกัดกรมการปกครอง เป็นปฏิบัติและรับผิดชอบโดยตรง ทั้งนี้เห็นได้ในเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยเฉพาะ

โดยนัยดังกล่าวนี้ จะเห็นประกายสว่างในหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาลระหว่างสมัยก่อนและหลังโอนการศึกษาระดับนี้ไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการ มีลักษณะแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด กล่าวคือ แต่เดิมมากระทรวงมหาดไทยคงทำหน้าที่ควบคุมราชการในสังกัด คือ ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการประจำจังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัด) และนายอำเภอ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาประชาบาลโดยตรง แต่มาบัดนี้กระทรวงมหาดไทยได้มีหน่วยงานระดับกอง คือ กองการศึกษาประชาบาลซึ่งเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนกลางปฏิบัติและรับผิดชอบงานในหน้าที่ของกระทรวงนี้โดยตรง ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษานั้น ปรากฏว่าในสมัยก่อน ๆ ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับใดกำหนด หรือระบุแจ้งชัดว่า ให้กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาแต่อย่างใด แต่มาปัจจุบันนี้ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๒ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ (ขอ ๑๕) คงกล่าวมาข้างต้น ได้ระบุจัดแจงว่าให้กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ส่งเสริมการศึกษาด้วย อาจกล่าวได้ว่าประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้มีส่วนช่วยในงานในหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยตามข้อเท็จจริงสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

---

<sup>๒๔</sup> Ibid., มาตรา ๓๐ ทวี.

มากยิ่งขึ้นกว่าเดิม

อาจกล่าวสรุปสั้น ๆ ได้ว่า กระทรวงมหาดไทยได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ควบคุมส่งเสริม การศึกษาประชาบาลตลอดระยะเวลาที่การจัดการศึกษาระดับนี้อยู่ในหน้าที่ความรับผิดชอบของท้องถิ่น เริ่มตั้งแต่ได้มีการปฏิรูประบบการจัดการศึกษาในสมัยรัชกาลที่ ๕ แห่งจักรีวงศ์เรื่อยมาจนถึง ปัจจุบัน เว้นแต่ในช่วงเวลาที่รัฐบาลได้ถอนอำนาจหน้าที่ในการนี้จากท้องถิ่นกลับคืนสู่ส่วนกลาง คือ กระทรวงศึกษาธิการดำเนินการรับผิดชอบเองระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๕๑ - ๒๔๐๕ เท่านั้น