

ระบบบริหารงานบุคคลฝ่ายครุยุคนครราชสีมา (พ.ศ. 2475-2515)

ก. การเมืองและการปกครอง

ตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี 2475 จนกระทั่งถึงปี 2515 นี้ เวลาได้ 40 ปี ในช่วงนี้การเมืองและการปกครองโดยค่อย ๆ เปลี่ยนพฤติกรรมการบริหารจากการกระจายอำนาจมาเป็นการรวมอำนาจมากขึ้น แต่ถ้าพิจารณาตามตัวบทกฎหมายก็นับได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจอยู่บ้าง เช่น ส่วนราชการหลายส่วนยังคงแยกออกไปเป็นภาคหรือเขต แต่ในแง่ของการทำงานยังคงใช้ระบบระเบียบเดียวกันทั่วประเทศในลักษณะของรัฐเดี่ยว ประกอบกับการสื่อสาร การคมนาคมได้เจริญก้าวหน้ามาตามลำดับ จึงทำให้การบริหารราชการเป็นการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางมากขึ้น ซึ่งต่างกับการบริหารราชการในยุคบุกเบิกที่กระจายอำนาจให้มณฑลและจังหวัด สำหรับในยุคประชาธิปไตยนี้มีหน่วยบริหารงานหลักอยู่ที่จังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ แต่เป็นไปในลักษณะหลวม ๆ เนื่องจากส่วนราชการต่าง ๆ ในระดับจังหวัดและลงไปถึงอำเภอมีสายการบังคับบัญชาขึ้นตรงกับส่วนกลาง อย่างไรก็ตามในการบริหารราชการยังคงยึดหลักการใหญ่ของประชาธิปไตยคือการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง แต่วิธีการหาได้กระจายอำนาจให้ท้องถิ่นอย่างแท้จริงไม่ เพราะมีสภาพจำกัดทางการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ สังคม และการศึกษา ในช่วง 40 ปีมีพัฒนาการทางการเมือง และการปกครองที่สำคัญที่เกี่ยวข้องเนื่องกับวิทยานิพนธ์เรื่องนี้นดังนี้

หลังจากที่คณะราษฎรได้ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 แล้ว ได้มีการปรับปรุงการเมืองและการปกครองประเทศเป็นอย่างมาก การปรับปรุงรูปแบบการปกครองที่สำคัญยิ่งที่เอื้อต่อการพัฒนาประชาธิปไตย คือ การจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า เทศบาล เพื่อส่งเสริมประชาชนให้เข้าใจในระบบประชาธิปไตยยิ่งขึ้น

การทดลองจัดรูปแบบการปกครองในสมัยเริ่มยุคประชาธิปไตยนี้ได้จัดรูปแบบการปกครองที่มีได้เปลี่ยนแปลงของเดิมมากนัก โดยได้แบ่งการปกครองออกเป็นบริหารราชการส่วนกลาง บริหารราชการส่วนท้องถิ่นและเทศบาล ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยธรรมนูญราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2476 มิได้ใคร่จะมีส่วนราชการที่ส่วนเพียงแต่บอกวาทให้แบ่งการบริหารราชการแผ่นดินเป็นกระทรวง ในกระทรวงหนึ่งมีรัฐมนตรีเป็นผู้นำ และในกระทรวงหนึ่งแบ่งออกเป็นส่วนราชการ และมีผู้รับผิดชอบคือ

1. กรมเลขาธิการรัฐมนตรี มีเลขาธิการรัฐมนตรี เป็นผู้รับผิดชอบ
2. กรมปลัด มีปลัดทูลฉลอง เป็นผู้รับผิดชอบ
3. กรมอื่น ๆ ตามความจำเป็น อธิบดีหรือเจ้ากรม เป็นผู้รับผิดชอบ

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นได้แบ่งท้องถิ่นออกเป็นมณฑล จังหวัด และอำเภอ มีสมุหเทศาภิบาล ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอเป็นผู้รับผิดชอบตามลำดับ และมีหน้าที่บังคับบัญชาในทางปกครอง เหนือบรรดาข้าราชการซึ่งกระทรวงทบวงกรมตั้งขึ้นเป็นเจ้าหน้าที่ประจำอยู่ในมณฑล จังหวัด และอำเภอ นั้น ๆ<sup>1</sup>

ในปลายปี 2476 ได้เปลี่ยนแปลงระเบียบราชการบริหารใหม่<sup>2</sup> โดยได้แบ่งส่วนราชการออกเป็น 3 ส่วนคือ ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ในการจัดส่วนราชการส่วนท้องถิ่นได้มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการนี้ขึ้นโดยเฉพาะ เรียกว่า พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476<sup>3</sup> ตามกฎหมายฉบับนี้ให้มีรูป

<sup>1</sup>ป.ช.ศ. เล่ม 46, หน้า 56.

<sup>2</sup>"พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476," ป.ช.ศ. เล่ม 46, หน้า 505.

<sup>3</sup>ป.ช.ศ. เล่ม 46, หน้า 815.

แบบองค์การปกครองท้องถิ่นนี้

- ก. เทศบาลตำบล มีองค์การคือ สภาตำบลกับคณะมนตรีตำบล
- ข. เทศบาลเมือง มีองค์การคือ สภาเมืองกับคณะมนตรีเมือง
- ค. เทศบาลนคร มีองค์การคือ สภานครกับคณะมนตรีนคร
- ง. สภาจังหวัด ให้นำบังคับสภาเมืองมาใช้กับกรมการจังหวัดคือ

หัวหน้าส่วนราชการที่ไปประจำในจังหวัดนั้น ๆ

- จ. สหเทศบาล คือรูปกิจการบางอย่างของเทศบาลเข้าด้วยกัน

ค่าใช้จ่ายในการบริหารเทศบาลให้เทศบาลเก็บภาษีตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และให้มีเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง ให้สภาจังหวัดเป็นผู้พิจารณาแบ่งสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาลระหว่างบรรดาเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 นี้ นอกจากได้กำหนดหน้าที่ต่าง ๆ ที่จำเป็น ซึ่งเทศบาลชนิดต่าง ๆ จะพึงทำแล้วยังบังคับให้เทศบาลทุกชนิดได้จัดการศึกษาภาคบังคับด้วย

- “6. จัดการให้ราษฎรได้รับการศึกษาธรรมชั้นประถม
- 7. จัดการอบรมให้ราษฎรเข้าใจในการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญ”<sup>4</sup>

ความเสียหายในการยุบมณฑล

หลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475 แล้ว รัฐบาลได้ยุบเลิกการปกครองแบบเทศาภิบาล โดยแบ่งท้องที่หลายเมือง (จังหวัด) เป็นมณฑล ซึ่งเริ่มมาตั้งแต่ปี 2437 ได้สิ้นสุดลงเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 การยุบเลิกมณฑลก่อให้เกิดความเสียหายในการ

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 821.

ปกครองดังที่หลวงนรกิจบริหาร<sup>5</sup> ได้สรุปผลเสียหายในการยุบมณฑลไว้ดังนี้

1. การงานต่าง ๆ ไคมาทับถมอยู่ที่กระทรวงทบวงกรม เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดมิได้รับมอบอำนาจหน้าที่จากราชการส่วนกลางเหมือนหรือเท่ากับสมุหเทศาภิบาลโดยแท้จริง แม้จะมีข้าหลวงตรวจการภาคหรือจังหวัดก็ไม่เป็นการแบ่งเบาภาระในการปฏิบัติงานทางส่วนกลางและทางจังหวัด เพราะข้าหลวงตรวจการมีหน้าที่เพียงไปแนะนำและไม่มีหน้าที่พอที่จะปฏิบัติงาน การงานกลับซ้ำไปกว่าเดิม เพราะแต่เดิมนั้นกระทรวงทบวงกรมพิจารณาสั่งการเพียง 10 มณฑลเท่านั้น ในที่สุดก็ต้องเพิ่มเจ้าหน้าที่ในส่วนกลางขึ้นอีก จึงไม่เป็นการประหยัดใดจริง

2. จังหวัดขณะนั้นมีถึง 71 จังหวัด ย่อมยากที่จะควบคุมตรวจตราแบ่งเบาภาระการงานและดูแลผู้คนได้ทั่วถึง เพราะชาคนผู้ใหญ่ที่ประจำอยู่ทางส่วนภูมิภาคของกระทรวงต่าง ๆ ซึ่งเคยมีแต่ดะมณฑล นอกจากสมุหเทศาภิบาลก็เคยมี เช่น อัยการมณฑล ผู้บังคับการตำรวจมณฑล สรรพากรมณฑล เป็นต้น เมื่อมีการตรวจตราและการแบ่งเบาภาระในการงานมิได้ผลสมบูรณ์ จึงเป็นเหตุประการหนึ่งที่ทำให้ราชการส่วนภูมิภาคต้องเสื่อมเสียไป รวมทั้งในทางความประพฤติของข้าราชการ พนักงานเจ้าหน้าที่ และระเบียบแบบแผนในทางราชการ

3. เมื่อความรับผิดชอบในการบริหารราชการของจังหวัดเปลี่ยนจากผู้ว่าราชการจังหวัดไปเป็นคณะกรรมการจังหวัด แทนที่จะเกิดความรวมแรงรวมใจกัน กลับทำให้แต่ละคนถือเอา ตนก็มีอำนาจหน้าที่เท่ากับผู้ว่าราชการจังหวัด และการบริหารราชการตามหลักการที่ว่านี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการจังหวัด จึงขาดความเด็ดขาดรวดเร็ว และชาคนผู้มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง การงานก็หย่อนประสิทธิภาพ แต่เมื่อราชการอะไรผิดพลาดบกพร่องกลับถือเอาเป็นความผิดของผู้ว่าราชการจังหวัด

<sup>5</sup>หลวงนรกิจบริหาร, การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (กรุงเทพฯ : ไทวีวัฒนาพานิช, 2517), หน้า 158-159.

4. ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งยกย่องให้เป็นประธานกรรมการจังหวัดเสมือน  
 เป็นใหญ่ในจังหวัด ก็มีใ้มีอำนาจในการปกครองบังคับบัญชาข้าราชการหรือพนักงาน  
 เจ้าหน้าที่ในจังหวัดใดเค็ดชชาติจริง แม้ข้าราชการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ชั้นผู้น้อย  
 ผู้ว่าราชการก็ไม้อาจให้โทษ (รวมทั้งการแต่งตั้ง) โดแท้จริง เพราะอำนาจ  
 คังกล่าวถูกคังหรือรวมไว้ในราชการส่วนกลางเสียเป็นส่วนใหญ่ ทำให้ข้าราชการและ  
 พนักงานเจ้าหน้าที่ทำตัว ไปขึ้นตรงต่อกระทรวงทบวงกรมเจ้าสังกัด เพราะให้โทษ  
 ได้คังกว่า จึงเกิดการไม่รวมแรงรวมใจกันในการปฏิบัติงานทางจังหวัดกันจริงจัง เป็น  
 เหตุผลอีกประการหนึ่งที่ทำให้การบังคับบัญชาเสื่อมลง ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องพยายาม  
 สร้างบารมีของตนให้เกิดความนิยมนับถือเป็นส่วนตัว จึงจะปกครองบังคับบัญชาและ  
 ดำเนินการไปได้โดยเรียบร้อย

ได้มีความพยายามที่จะแก้ไขให้การปกครองดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ  
 แต่ก็ทำได้น้อยมากจนในที่สุดได้มีการประกาศใช้ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495  
 จึงโดยยกเลิกปัญหาข้างตนไ้บาง แต่ก็ชั่วคราวในที่สุดส่วนกลางก็มีอำนาจเช่นเดียว  
 กับกาลก่อน กล่าวคือตามกฎหมายใหม่ได้แก้ไขให้ภาคและชาหลวงภาค (เรียกใหม่ว่า  
 ผู้ว่าราชการภาค) ซึ่งเดิมเป็นข้าราชการส่วนกลางเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาค และให้  
 ผู้ว่าราชการภาคเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบการงานของ  
 ทุกกระทรวงทบวงกรมในเขตภาค (นอกจากศาลและทหาร) แต่มีใ้คุมหมายให้อยู่  
 ประจำทำงาน ณ ที่ทำการภาค ใ้หนักไปในทางตรวจตรา เรงรัดการงาน และ  
 สอดส่องความประพฤติ วินัย และสมรรถภาพของข้าราชการเป็นสำคัญ (มีใ้คุมอบงาน  
 และอำนาจอย่างสมุหเทศาภิบาล) แต่ต่อมาในปี 2499 ได้มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร  
 ราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ฉบับที่ 3 แก้ไขใ้ผู้ว่าราชการภาคมีอำนาจเพียงตรวจตรา  
 แนะนำ (อำนาจการให้โทษและใ้โทษหมดไป จึงมีอำนาจทำนองเดียวกับกฎหมายฉบับก่อน)  
 แต่ยังคงถือว่าเป็นราชการส่วนภูมิภาค จนในที่สุดได้มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ  
 แผ่นดินฉบับที่ 4 แก้ไขใ้ภาคและผู้ว่าราชการภาคกลับมาเป็นราชการส่วนกลางและมา

ประจำทำงานทางกระทรวง<sup>6</sup>

จากรูปแบบการปกครองข้างต้นทำให้ส่วนราชการต่าง ๆ รวมทั้งกระทรวง  
ศึกษาธิการ เมื่อแบ่งส่วนงานของตน เป็นภาคหรือเขตก็ถือว่าภาคหรือเขตนั้นเป็นราชการ  
ส่วนกลางด้วย

การบริหารราชการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2495 และการแก้ไข

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 และการแก้ไข  
ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วนเช่นเดียวกับกฎหมายฉบับก่อน แม้จะได้  
ปรับปรุงแก้ไขให้ทันสมัย และสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลแต่ละสมัยแล้วก็ตาม ก็หา  
ได้บังเกิดผลโดยสมบูรณ์ไม่ ดังได้กล่าวถึงเหตุผลในเรื่องนี้บ้างแล้วในตอนก่อน

ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินได้จัดระเบียบบริหาร  
ราชการไว้ดังต่อไปนี้

#### ราชการส่วนกลางมี

1. สำนักนายกรัฐมนตรี (เดิมเรียกว่า สำนักคณะรัฐมนตรี)
2. กระทรวงหรือทบวง
3. กรมหรือทบวงการ เมืองที่มีฐานะเทียบกรม

การจัดตั้งกระทรวงทบวงกรมจะมีเพียงใด มีหน้าที่อย่างไรโดยฉบับไปตาม  
กฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม หรือด้วยมีกฎหมายโดยเฉพาะ

#### ราชการส่วนภูมิภาคมี

1. จังหวัด
2. อำเภอ

<sup>6</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 160.

การจัดตั้งจังหวัดทองกระทำโดยพระราชบัญญัติ สำหรับอำเภอเพียงตรา  
เป็นพระราชกฤษฎีกา

ราชการส่วนท้องถิ่นมี

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. เทศบาล
3. สุขาภิบาล
4. องค์การบริหารส่วนตำบล

การจัดตั้งและระเบียบการปกครองราชการส่วนท้องถิ่นทั้ง 4 รูปแบบต้อง  
เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะ

เนื่องจากราชการส่วนท้องถิ่น 2 รูปแบบคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด  
และเทศบาล มีส่วนในการจัดการศึกษาประชาบาล จึงขอกล่าวถึงลักษณะการบริหาร  
งานขององค์การปกครองท้องถิ่น 2 รูปแบบนี้ไว้พอสังเขปในตอนนี้นี้ด้วย

องค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเริ่มจัดตั้งเมื่อปี 2498 โดยวิวัฒนาการมาจาก  
สภาจังหวัด ซึ่งเริ่มจัดตั้งขึ้นครั้งแรกในปี 2476 ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล  
พ.ศ. 2476 และได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 24 เมษายน พ.ศ. 2477 ในพระราช  
บัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้มีสภาจังหวัดขึ้นพร้อมกับเทศบาล<sup>7</sup> วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง  
สภาจังหวัดขึ้นตามแถลงการณ์เรื่องการจัดระเบียบเทศบาลกล่าวไว้ว่า

<sup>7</sup> "พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476," ราชกิจจานุเบกษา  
เล่ม 51 ตอนที่ 6 (24 เมษายน พ.ศ. 2477), มาตรา 54-57.

"...ในทุกจังหวัดจะให้มีสภาจังหวัดขึ้น เพื่อให้คำปรึกษาหารือแก่รัฐบาล และในที่ประชุมสภา สมาชิกสภาจังหวัดก็อาจจะตั้งกร ะตุณตามคณะกรรมการจังหวัดได้..."<sup>8</sup>

จะเห็นได้ว่า รัฐบาลในสมัยนั้นจัดตั้งสภาจังหวัดขึ้น เพื่อให้เป็นเพียง องค์การตัวแทนของประชาชนกระทำหน้าที่ให้คำปรึกษา และให้คำแนะนำแก่จังหวัดเท่านั้น ยังไม่ได้มีความมุ่งหมายจะให้เป็นองค์การปกครองตนเอง และจังหวัดตามพระราชบัญญัติ ราชอาณาจักรบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ก็เป็นเพียงหน่วย ปกครองหน่วยหนึ่งของราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งประกอบด้วยอำเภอ ตำบล และ หมู่บ้าน การปกครองของจังหวัดมีคณะกรรมการจังหวัดประกอบด้วยหัวหน้าส่วนราชการ ซึ่งเป็นผู้แทนของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ บริหารราชการตามระเบียบและคำสั่งของ ส่วนกลาง โดยมีข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นประธานของคณะกรรมการจังหวัด<sup>9</sup> สภา จังหวัดจึงเป็นเพียงสาขาหนึ่งของจังหวัด ไม่ใช่ของค่านิติบุคคลที่แยกจากส่วนกลาง สภาจังหวัดไม่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลคณะกรรมการจังหวัด ความรับผิดชอบในการ บริหารราชการจังหวัดของคณะกรรมการจังหวัดขึ้นตรงต่อส่วนกลาง สภาจังหวัดประกอบด้วย สมาชิกไม่น้อยกว่า 10 คน ซึ่งพลเมืองในอำเภอเลือกตั้งขึ้นมาอำเภอละคน และ ดำเนินตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้<sup>10</sup> การดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดใช้ระเบียบ เช่นเดียวกันกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ประโยชน์ที่ได้รับจากการจัดตั้งสภาจังหวัดนั้นมีอยู่น้อย ดังคำแถลงของ นาวาเอกหลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ ร.น. รัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรมในสมัยนั้นว่า

<sup>8</sup>สำนักงานโฆษณาการ, แถลงการณ์เรื่องจัดระเบียบเทศบาล วันที่ 27 เมษายน พ.ศ. 2477, ระเบียบการกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยสหภาพและเทศบาล ของกองควบคุมเทศบาล (พระนคร . โรงพิมพ์เคลิเมด, 2488), หน้า 265-266.

<sup>9</sup>"พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476," ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 50(9 ธันวาคม พ.ศ. 2476), มาตรา 19-20.

<sup>10</sup>"พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล," เรื่องเดิม, มาตรา 54.



...ในเรื่องสภาจังหวัดนี้ผู้เขียนอย่างว่า เหนือที่จัดตั้งขึ้นมาอันได้  
พิจารณาถูกรูสึกว่าจะใคร่ประโยชน์น้อยเกินไป ทั้งที่ใคร่เคยมีสมาชิกสภา  
เช่นอย่างพระราชบัญญัติเข้ามาในสภาผู้แทนราษฎรว่าสมควรจะเลิกสภาจังหวัด  
เสีย แต่ภายหลังที่ใคร่อภิปรายกันแล้วที่ประชุมส่วนมากก็เห็นว่าหาควรทำเช่นนั้น  
นั้นไม่... หน้าที่ของสภาฯ ก็น่าจะปรับปรุงให้สภาจังหวัดเป็นประโยชน์ยิ่งขึ้น  
... 11

เหตุที่มีประโยชน์น้อยจะเห็นได้จากเหตุผลที่ นายสนิท สว่างพันธ์ สมาชิก  
สภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสุพรรณบุรีกล่าวไว้ว่า

...ตามปกติแล้วมักมีการประชุมสามัญประจำปีละไม่เกิน 15 วันเท่านั้น  
ในการประชุมสมาชิกใดเสนอกระทู้อาบาง ผู้ใดบ้าง กระทู้อาบางมีประโยชน์  
อย่างไร... เมื่อคิดดูแล้วไม่ผิดอะไรกับเล่นเพลงยาวกันนั่นเอง นอกนั้นก็  
ผู้ใดที่แนะนำความเห็นต่าง ๆ แก่คณะกรรมการจังหวัด ในที่สุดสภาจังหวัดลงมติ  
ไปอย่างไรก็อย่างหนึ่งก็ตาม หากใดมีกฎหมายผูกพันให้คณะกรรมการจังหวัดปฏิบัติ  
ตามมติอย่างหนึ่งอย่างใดไม่ จะปฏิบัติก็ตามก็ใดไม่ปฏิบัติก็ตามก็ใด... 12

จะอย่างไรก็ตามสภาจังหวัดก็อำนวยความสะดวกเหมือนกัน เป็นต้นว่าทำให้คณะ  
กรรมการจังหวัดมีความเกรงอกเกรงใจสมาชิกสภาจังหวัด  
ไม่สามารถกระทำการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียอันจะเป็นที่ครหานินทาจากราษฎร  
และในการตั้งกระทู้อาบางทำให้คณะกรรมการจังหวัดมีความระแวงระวังกิจการในหน้าที่  
ของตนให้คำเป็นงานไปควยดี<sup>13</sup>

<sup>11</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "การประชุมครั้งที่ 20/2481  
เรื่องร่างพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481," รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร  
สมัยที่ 2 ชุดที่ 3 (สามัญ) พ.ศ. 2481 เล่มที่ 3 (พระนคร : โรงพิมพ์ไทยพิทยา,  
2483), หน้า 1190-1191.

<sup>12</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 1192-1193.

<sup>13</sup> เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน.

ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 ขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะแยกกฎหมายเกี่ยวกับสภาจังหวัดไว้โดยเฉพาะ นอกจากนี้ได้มีการปรับปรุงหน้าที่ของสภาจังหวัดข้างเล็กน้อย ได้มีการลดจำนวนสมาชิกลงพอสมควร ตามหลักเกณฑ์ใหม่สภาจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกอย่างน้อย 9 คน ราษฎรในอำเภอเล็กตั้งขึ้นอำเภอละ 1 คน แต่ตาอำเภอใดมีราษฎรมากกว่าสามหมื่นคนให้อำเภอนั้นมีสมาชิกทุกสามหมื่นคน<sup>14</sup> ซึ่งเดิมตาอำเภอใดมีราษฎรมากกว่าหมื่นคนจึงให้อำเภอนั้นมีผู้แทนทุกหมื่นคน หลักการนอกจากนี้ไม่ได้แตกต่างไปจากกฎหมายฉบับเดิมแต่อย่างใด สภาจังหวัดยังคงเป็นสภาที่ปรึกษาของคณะกรรมการจังหวัด มีอำนาจหน้าที่เหมือนเดิมทุกประการคือ มีหน้าที่ตรวจและรายงานเรื่องงบประมาณ ซึ่งตั้งทางจังหวัดและสขยสวนการคลังทางจังหวัดตามระเบียบซึ่งมีกฎกระทรวงวางไว้ มีหน้าที่แยงสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาลระหว่างเทศบาลในจังหวัด และมีหน้าที่เสนอแนะและให้คำปรึกษาต่อคณะกรรมการจังหวัดในกิจการจังหวัดตามที่กฎหมายระบุไว้<sup>15</sup>

เมื่อได้ออกกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในปี 2495 ได้เพิ่มอำนาจการปกครองบังคับบัญชาให้ดูวาราชการ (ตั้งใค้กล่าวมาแล้ว) สภาจังหวัดมีฐานะเป็นที่ปรึกษาของดูวาราชการจังหวัด บทบาทดังกล่าวหาได้ทำให้สภาจังหวัดดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพขึ้นก็หาไม่ ทั้งนี้เพราะเป็นเพียงสภาที่ปรึกษาไม่มีอำนาจเด็ดขาด เพราะโอกาสให้คำปรึกษาก็ไม่ค่อยมี การประชุมสภาจังหวัดแต่ละครั้งก็เพื่อพิจารณาเรื่องงบประมาณซึ่งตั้งทางจังหวัด บางครั้งสมาชิกตั้งกรหุ้ตาม คณะกรรมการ

<sup>14</sup> "พระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481," ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 56 ตอนที่ 2(1 เมษายน พ.ศ. 2482).

<sup>15</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 25.

จังหวัดก็ตอบอย่างเสียมิได้ โดยเหตุนี้เมื่อเรียกประชุมสภาจังหวัดจึงมักไม่มีใครมีสมาชิกมาประชุมครบองค์<sup>16</sup>

การที่สภาจังหวัดยังเป็นองค์การที่ไม่ได้ทำประโยชน์ให้ประชาชนเท่าที่ควรในระบายนั้นจึงได้มีปัญหาวาควรจะเลิกสภาจังหวัดหรือไม่ ในที่ประชุมของวุฒาราชการจังหวัดปี 2497 ได้มีมติว่าให้แก้ไขต่อไป แต่ต้องมีการปรับปรุงโดยให้ความเห็นว่า

๑๐๑. ลักษณะของสภาจังหวัดให้เป็นสภาควบคุมการบริหารของสภาเฉพาะกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัด ไม่ใช่แต่เพียงสภาที่ปรึกษา ควรปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดใหม่ โดยให้มีอำนาจอนุมัติงบประมาณซึ่งตั้งทางจังหวัด และมติของสภาจังหวัดบางประการมีผลผูกพันจังหวัดที่จะต้องปฏิบัติตาม และให้สมาชิกสภาจังหวัดเสนอขอชักถามจังหวัดใดทั้งภายในและภายนอกสภา...<sup>17</sup>

ในระบายนั้นหัวหน้ารัฐบาลคือ จอมพล ป. พิบูลสงครามกำลังสนใจปรับปรุงการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยอยู่แล้ว มติของที่ประชุมวุฒาราชการจังหวัดจึงมีส่วนช่วยผลักดันให้รัฐบาลพิจารณาปรับปรุงฐานะของสภาจังหวัดตามแนวที่มติได้วางไว้ จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 และนับเป็นหลักในการบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบันนี้ แม้ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมามีการแก้ไขถึง 9 ครั้ง แต่ก็ยังคงยึดเจตนารมณ์เดิมอยู่ กล่าวคือเพื่อที่จะกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้จังหวัดมีอิสระในการปกครองตนเองยิ่งขึ้น และปรับปรุงให้จังหวัดมีอำนาจหารายได้ มีอิสระที่จะดำเนินกิจการได้เองและให้สภาจังหวัดมีอำนาจ

<sup>16</sup> คำเก็ง สุรการ, "สภาจังหวัด" (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2495), หน้า 55.

<sup>17</sup> กระทรวงมหาดไทย, "มติของที่ประชุมวุฒาราชการจังหวัด พ.ศ. 2497," รายงานการประชุมวุฒาราชการจังหวัด พ.ศ. 2497 วันที่ 19-30 มกราคม พ.ศ. 2497 ณ ที่ทำการกรมตำรวจ (พระนคร : โรงพิมพ์มหาดไทย, 2497), หน้า 158.

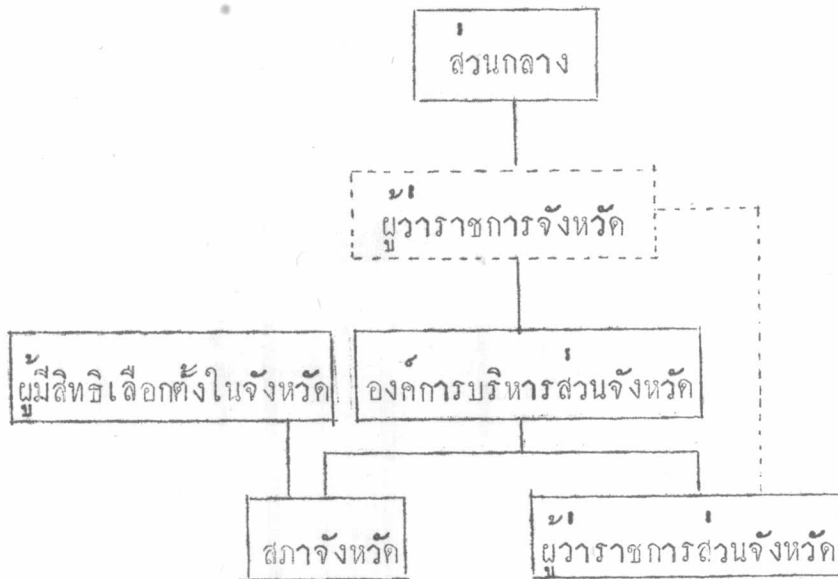
หน้าที่เพิ่มขึ้น 18

ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ทำให้จังหวัดมีฐานะซ้อนกันอยู่ 2 ฐานะคือ จังหวัดในฐานะเป็นองค์การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มีหน้าที่บริหารราชการตามระเบียบแบบแผนขึ้นตรงต่อส่วนกลาง ทั้งนี้มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาและรับผิดชอบบริหารราชการโดยมีคณะกรรมการจังหวัดเป็นที่ปรึกษาและช่วยเหลือปฏิบัติงาน<sup>19</sup> อีกฐานะหนึ่งจังหวัดมีฐานะเป็นองค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีชื่อว่าการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นองค์การนิติบุคคลแยกต่างหากจากองค์การบริหารราชการส่วนกลาง และมีงบประมาณของส่วนจังหวัดต่างหากจากงบประมาณแผ่นดิน มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารเช่นกัน ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทอยู่ 2 บทบาทกล่าวคือ บทบาทแรกเป็นตัวแทนของส่วนกลางดูแลควบคุมองค์การบริหารส่วนจังหวัด และอีกบทบาทหนึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จะต้องตอบกระทู้ถามของสมาชิกสภาจังหวัดในเรื่องเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของราชการบริหารส่วนจังหวัด (ม. 25) และมีหน้าที่ปฏิบัติตามมติของสภาจังหวัด (ม. 29)

<sup>18</sup> "พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด," ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 72 ตอนที่ 11(8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2498).

<sup>19</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495, มาตรา 32-38. และประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218, หน้า 48-55.

บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในองค์การบริหารส่วนจังหวัด



- ผู้ว่าราชการจังหวัดในบทบาทหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การฯ
- ผู้ว่าราชการจังหวัดในบทบาทเป็นตัวแทนของส่วนกลางควบคุมองค์การฯ

สำหรับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารนั้นตามกฎหมายให้จังหวัดมีผู้ว่าราชการส่วนจังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัดปกครองบังคับบัญชา ทดมาได้เพิ่มให้มีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชา รองจากผู้ว่าราชการจังหวัด และให้นายอำเภอเป็นผู้บังคับบัญชาผู้ว่าราชการส่วนจังหวัดและบริหารกิจการส่วนจังหวัดในเขตอำเภอ ปลัดองค์การฯ และนายอำเภอมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารกิจการส่วนจังหวัดตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดแบ่งองค์การ ออกเป็น

1. สำนักงานเลขาธิการจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับกิจการทั่วไปของจังหวัด มีเลขาธิการจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาและรับผิดชอบงานในหน้าที่
2. ส่วนต่าง ๆ ซึ่งจังหวัดจัดตั้งขึ้นมีหน้าที่เกี่ยวกับกิจการส่วนจังหวัดในส่วนนั้น มีหัวหน้าส่วนราชการเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา และรับผิดชอบงานในหน้าที่ (ม. 30)

ในระยะแรกเริ่มตั้งองค์การฯ องค์การฯ ยังมีรายได้น้อยไม่เพียงพอที่จะ  
 ใช้จ่ายค่าเนกิจการที่มีความรับผิดชอบกว้างขวาง จึงไม่สามารถมีข้าราชการส่วน  
 จังหวัดจริง ๆ ได้ จำเป็นต้องให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคที่ประจำอยู่ในจังหวัดนั้นทำ  
 หน้าที่แทนในปัจจุบันได้จัดให้มีข้าราชการส่วนจังหวัดขึ้นมากแล้ว แต่สำหรับตำแหน่ง  
 สำคัญยังคงให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคทำหน้าที่อยู่ดังนี้

จังหวัดในเขตเร่งรัดพัฒนาชนบท

ปลัดองค์การฯ	ได้แก่ ปลัดจังหวัด
เลขาธิการจังหวัด	ได้แก่ ผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่น
หัวหน้าส่วนการ ศึกษา	ได้แก่ ศึกษาธิการจังหวัด
หัวหน้าส่วนการคลัง	ได้แก่ เสมียนตราจังหวัด
หัวหน้าส่วนโยธา	ยังไม่มี

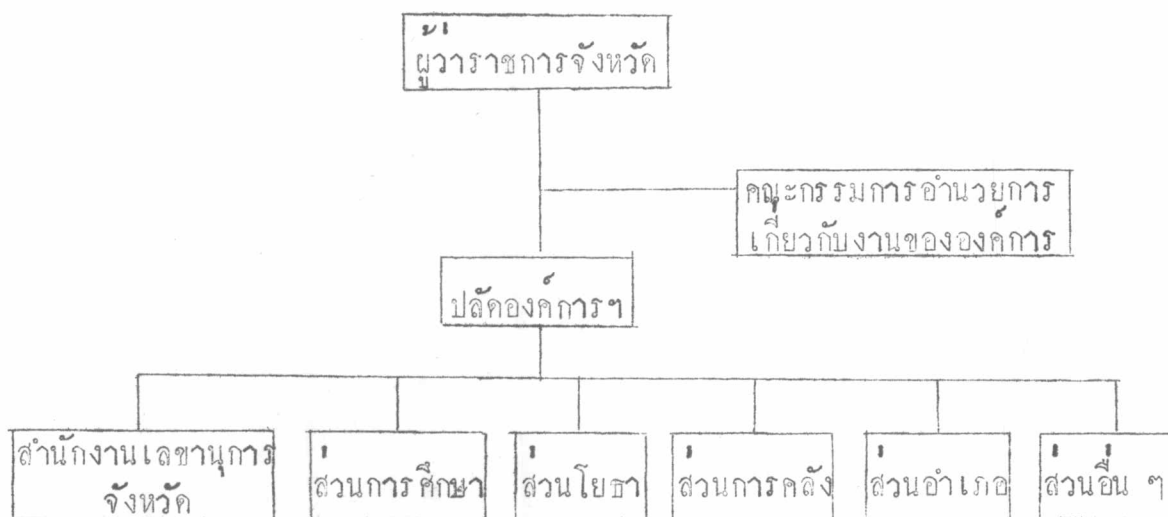
ส่วนคณะกรรมการอำนวยการ เกี่ยวข้องกับงานขององค์การฯ มีปลัดจังหวัด  
 เป็นประธาน หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ และเลขาธิการจังหวัดเป็น  
 กรรมการและเลขาธิการ

จังหวัดในเขตเร่งรัดพัฒนาชนบท

ปลัดองค์การฯ	ได้แก่ ปลัดจังหวัดพัฒนา
เลขาธิการจังหวัด	ได้แก่ ผู้ช่วยปลัดจังหวัดพัฒนา
หัวหน้าส่วนการ ศึกษา	ได้แก่ ศึกษาธิการจังหวัด
หัวหน้าส่วนโยธา	ได้แก่ ข้าราชการส่วนจังหวัด

คณะกรรมการอำนวยการเกี่ยวกับงานขององค์การฯ มีปลัดจังหวัดเป็นประธาน หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ และปลัดองค์การฯ เป็นกรรมการและเลขานุการ<sup>20</sup>

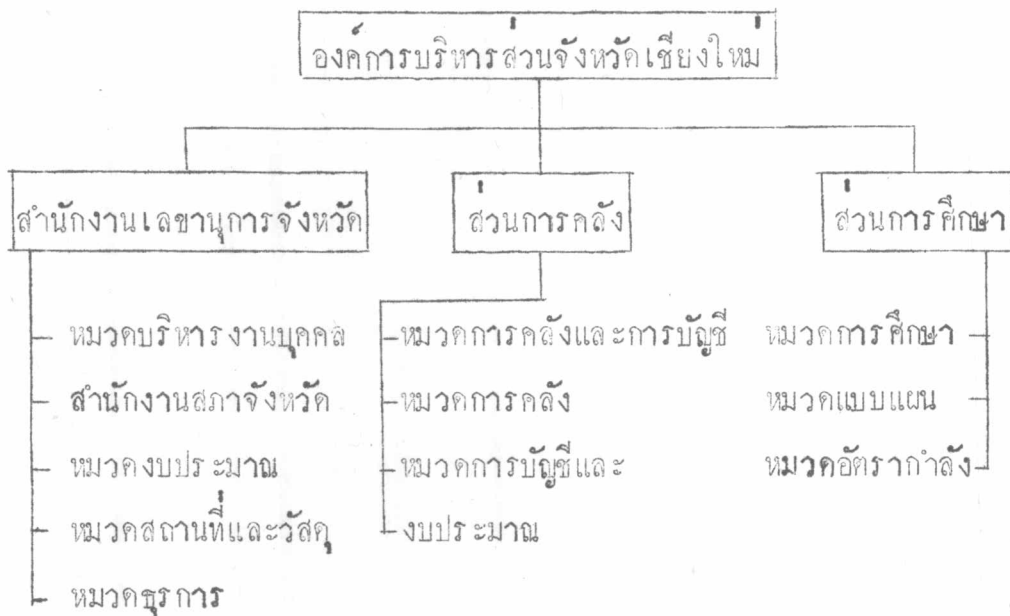
แผนผังการบังคับบัญชาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด



การแบ่งงานในหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์การในรพช 20 ปีได้เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอเพื่อความเหมาะสม เช่น ในปี 2509 ได้มีการโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไปสังกัดองค์การฯ จึงได้เพิ่มส่วนการศึกษาขึ้นและงานประถมศึกษาเป็นงานใหญ่ข้อเสียดังกล่าวขจัดและรู้จักกันแพร่หลายยิ่งขึ้นตั้งแต่ปีนั้น เป็นต้นมา การแบ่งส่วนงานนี้ทุกครั้งเป็นไปตามขอเสนอแนะของกระทรวงมหาดไทย โดยให้แต่ละ

<sup>20</sup> กระทรวงมหาดไทย, หนังสือควมมากที่ มท.0309/ว.435 เรื่องการแบ่งส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จากปลัดกระทรวงมหาดไทย ถึงผู้ว่าราชการทุกจังหวัด ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2509 และหนังสือควมมากที่ มท.0309/ว.8 เรื่องการแต่งตั้งข้าราชการไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติงานในองค์การฯ จากปลัดกระทรวงมหาดไทย ถึงผู้ว่าราชการทุกจังหวัด ลงวันที่ 9 มกราคม พ.ศ. 2510.

องค์การไปแบ่งงานกันเองเพื่อความเหมาะสม ขอยกตัวอย่างการแบ่งงานในหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ดังนี้



หมวดบริหารงานบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่ง

ครูมี

1. การสอบแข่งขันและสอบคัดเลือก
2. การลา
3. การออกจากราชการ
4. การจัดทำและเก็บรักษาสมุดประวัติ ก. พ. 7
5. การสอบสวนความผิดทางวินัยและลงโทษ
6. การพิจารณาสมรรถภาพ
7. การออกบัตรประจำตัว
8. การสอบคัดเลือกและสอบปฏิบัติ
9. การขอเครื่องราชอิสริยาภรณ์



## 10. การดำเนินงานเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด<sup>21</sup>

เทศบาล

การจัดระเบียบบริหารราชการอีกรูปแบบหนึ่ง ซึ่งจะกล่าวในที่นี้คือ เทศบาล เทศบาลได้มีขึ้นหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ. 2475) โดยประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 และได้เริ่มจัดตั้งเมื่อ พ.ศ. 2478 ขึ้นแรก โดยฐานะสมาชิกสภาซึ่งตั้งในเขตเมือง (จังหวัด) ขึ้นเป็นเทศบาลเมือง แล้วจึงจัดให้มีขึ้นในท้องถิ่นต่าง ๆ เท่าที่เห็นสมควรเป็นแห่ง ๆ ไป และต่อมาก็ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 และ พ.ศ. 2486

จะเห็นได้จากกฎหมายและทางปฏิบัติในขณะนั้นว่า มีวัตถุประสงค์ที่จะสอนประชาชนได้มีความรู้ความเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตยไปในตัวด้วย จึงวางรูปแบบการบริหารของเทศบาลทำนองเดียวกับของรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญที่ใช้ในเวลานั้น กล่าวคือให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเข้ามาควบคุมการบริหารงานของคณะเทศมนตรีมีสิทธิในการแต่งตั้งคณะเทศมนตรี และมีสิทธิในการตราเทศบัญญัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทศบัญญัติงบประมาณ ซึ่งมีนัยเดียวกับพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดินนั้น หากสมาชิกสภาเทศบาลส่วนมากไม่ลงมติเห็นชอบตามที่คณะเทศมนตรี เสนอที่จะตราเป็นเทศบัญญัติก็เสมือนไม่ให้ความไว้วางใจและไม่มีงบประมาณที่จะใช้จ่าย คณะเทศมนตรีก็ต้องออกไปจากตำแหน่งทำนองเดียวกับคณะรัฐมนตรีเหมือนกัน

<sup>21</sup> คำสั่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ที่ 220/2518 เรื่องแบ่งงานในหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ สั่ง ณ วันที่ 23 เมษายน พ.ศ. 2518, แผนภูมิจัดทำเองโดยผู้เขียน.

ต่อมาใน พ.ศ. 2496 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496<sup>22</sup> ซึ่งใช้มาจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2519) เป็นเวลาดัง 23 ปีแล้ว มีการแก้ไขให้เหมาะสมกับสภาพการปกครองแต่ละสมัยถึง 7 ครั้ง ในปี 2498, 2499, 2505, 2510, 2511 และ 2515<sup>23</sup> การแก้ไขในปี 2498 นั้นได้ยกเลิกสาระสำคัญของระเบียบเรื่องมาตั้งแต่ พ.ศ. 2486 กล่าวคือ เกิมสมาชิกสภาเทศบาลมี 2 ประเภทคือ ประเภทที่ 1 โคนแก่ ผู้ที่ประชาชนเลือกตั้ง ประเภทที่ 2 โคนแก่ ผู้ที่กระทรวงมหาดไทยแต่งตั้ง โดยมีจำนวน 2 ประเภทเท่ากัน เป็นมาเช่นนี้จนถึง พ.ศ. 2498 จึงได้ยกเลิกสมาชิกสภาเทศบาลประเภทที่ 2 คงให้มีแต่สมาชิกสภาเทศบาลเฉพาะประเภทที่ 1 ประเภทเดียว แต่แล้วต่อมาเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 ได้เกิดการปฏิวัติและได้ยกเลิกการที่จะให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล โดยอ้างว่าไม่เหมาะสมกับสภาวะการณบ้านเมือง ได้มอบให้เป็นอำนาจของผูวราชการจังหวัดที่จะเสนอผู้ที่มีคุณสมบัติตามกฎหมายและสมควรจะเป็นสมาชิกเทศบาล ให้กระทรวงมหาดไทยแต่งตั้ง รวมทั้งคณะเทศมนตรีก็เป็นไปโดยการแต่งตั้งเช่นเดียวกัน โดยมากก็แต่งตั้งข้าราชการประจำเป็นคณะเทศมนตรีได้ปฏิบัติถึงกล่าวจนกระทั่งประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่เมื่อ พ.ศ. 2511 จึงได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลอีกครั้ง ระยะเวลาหนึ่ง ต่อมาวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 ก็เกิดปฏิวัติอีก และกลับมาใช้วิธีการแต่งตั้งทำนองเมื่อมีการปฏิวัติ พ.ศ. 2501<sup>24</sup> และเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 จึงได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในปลายปี 2517 นั้นเอง

<sup>22</sup>ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 70 ตอนที่ 14(17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2496).

<sup>23</sup>"พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496," กฎหมายเกี่ยวกับการบริหาร การศึกษา, ชำเลียง วุฒิจันทร์ (รวบรวม) (กรุงเทพฯ : วัฒนาพานิช, 2516), หน้า 90.

<sup>24</sup>หลวงนรกิจบริหาร, เรื่องเดิม, หน้า 219.

เทศบาลเป็นทบวงการเมือง (ม. 7 วรรค 2) มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาลและกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติประถมศึกษา เป็นต้น การจัดตั้งและการยุบเลิกเทศบาลของตราเป็นพระราชกฤษฎีกา (ม. 9, 10, 11, 13) องค์การเทศบาลประกอบด้วยสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี (ม. 14) บุคลากรของเทศบาลมี 2 ประเภทคือ ฝ่ายเลือกตั้ง ได้แก่ สมาชิกสภาเทศบาลซึ่งสมาชิกจะเลือกตั้งประธานสภาและคณะเทศมนตรีอีกต่อหนึ่ง กับฝ่ายประจำเรียกว่า พนักงานเทศบาล การบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับพนักงานเทศบาลมีกฎหมายตราไว้เฉพาะ ฉบับปัจจุบันคือ พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2506

#### ข. การจัดการศึกษายุคประชาธิปไตย (พ.ศ. 2475-2515)

การจัดการศึกษาในยุคประชาธิปไตยในช่วง 40 ปีได้ขยายงานการศึกษาทุกระดับออกไปอย่างกว้างขวางตามหลักข้อที่ 6 ที่คณะราษฎรได้วางไว้คือ "จะต้องให้การศึกษาเต็มที่แก่ราษฎร"<sup>25</sup> เริ่มตั้งแต่ให้ท้องถิ่นที่มีอิสระในการปกครองตนเองคือ เทศบาล เข้ามามีส่วนในการจัดการศึกษาประชาบาล ได้ขยายโรงเรียนประชาบาลและโรงเรียนรัฐบาลออกไปอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะการอาชีวศึกษาและการพลศึกษาได้รับการเอาใจใส่เพิ่มขึ้นจนถึงกับระบุไว้ในแผนการศึกษาแห่งชาติ ในส่วนราชการต่าง ๆ ต้องการกำลังคนที่ได้รับการศึกษาระดับสูงที่ฝึกมาเฉพาะทางมากขึ้น จึงมีการตั้งมหาวิทยาลัยเฉพาะทางมากขึ้น ได้แก่ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ และมหาวิทยาลัยศิลปากร มหาวิทยาลัยเหล่านี้เมื่อปลายยุคนี้ได้จัดให้มีการสอนสาขาวิชาต่าง ๆ เพิ่มขึ้น เพื่อให้เข้าหลักสากล จึงได้เปลี่ยนวัตถุประสงค์ไปบ้าง เช่น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เปลี่ยนจากมหาวิทยาลัยตลาดวิชามารับนักศึกษาตามปกติ ได้เปลี่ยนชื่อบ้าง เช่น มหาวิทยาลัย

<sup>25</sup> วิชัย บำรุงอุษ (รวบรวม), บันทึกนักปฏิวัติไทย (กรุงเทพฯ : เจริญการพิมพ์, 2517), หน้า 14.

แพทยศาสตร์ เปลี่ยนจากมหาวิทยาลัยมหิดล เป็นต้น ที่เกี่ยวข้องกับครูคือ สถาบัน  
เหล่านี้มีส่วนอบรมครูและผลิตครูในระดับสูงในหลายสาขาวิชาและต่อมาถึงกับตั้ง  
คณะศึกษาศาสตร์ขึ้นผลิตครูโดยเฉพาะ เช่น มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์และมหาวิทยาลัย  
ศิลปากร เป็นต้น ส่วนมหาวิทยาลัยในส่วนภูมิภาคซึ่งเกิดขึ้นในยุคพัฒนา (พ.ศ. 2504)  
นั้นได้เปิดคณะศึกษาศาสตร์เพิ่มขึ้นทุกแห่ง ส่วนการผลิตครูระดับประกาศนียบัตรมัธยม  
(ป.ม.) ได้ขยายขึ้นผลิตถึงระดับปริญญาในคณะอักษรศาสตร์ และต่อมาได้จัดตั้งคณะ  
ครุศาสตร์ขึ้นผลิตครูโดยเฉพาะในปี 2500 เป็นต้นมา

การจัดการศึกษาในช่วง 40 ปีนี้แม้จะมีรัฐบาลผลัดเปลี่ยนเข้ามาบริหารงาน  
ของชาติหลายชุด แต่รัฐบาลแต่ละชุดก็มิได้เปลี่ยนแปลงแนวทางการจัดการศึกษามาก  
นัก ทั้งนี้เพราะการศึกษามีวิวัฒนาการ<sup>26</sup> และเมื่อจะเปลี่ยนโครงสร้างการศึกษา  
จริงก็เปลี่ยนที่แผนการศึกษาแห่งชาติหรือที่เรียกว่า โครงการศึกษาในยุคบุกเบิกนั่นเอง  
แผนการศึกษาในช่วง 40 ปีนี้มีใช้ 4 แผนคือ แผนการศึกษาชาติฉบับ พ.ศ. 2475,  
ฉบับ พ.ศ. 2479, ฉบับ พ.ศ. 2494 และแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503 ซึ่ง  
ใช้มาจนถึงปัจจุบันนี้ หัวใจของแผนการศึกษาแห่งชาติอยู่ที่ความมุ่งหมายและระบบ  
โรงเรียน แต่ในภาคปฏิบัติรัฐบาลเอาใจใส่ในนโยบายของตนมากกว่ายึดถือแผนฯ  
เป็นหลัก และผู้บริหารการศึกษาระดับสูงเอาใจใส่ในเรื่องแผนพัฒนาการศึกษามากกว่า  
แผนพัฒนาการศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเริ่ม  
มาตั้งแต่ พ.ศ. 2504 แต่เพิ่งมีการกำหนดแผนพัฒนาการศึกษากันแน่ชัดในระยะที่ 2  
(พ.ศ. 2510-2514) โดยหน่วยงานที่จัดการศึกษาจะกำหนดแผนงานของตนเข้าไว้ใน  
แผนพัฒนาการศึกษานี้ ทั้งนี้เพื่อสะดวกในการตั้งงบประมาณและการบริหารงาน

การจัดการศึกษาที่เคยจัดมาตั้งแต่แรกเริ่มเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (เอกภาพ)  
พจนานุกรมนี้ได้แยกเป็นหลายฝ่ายชวกันจัด ทั้งนี้เป็นไปตามแนวทางการเมือง กล่าวคือ

<sup>26</sup> "ความในใจของรองปลัดกระทรวงศึกษาฯ บรรจง ชูสกุลชาติ," วิทยาสาร,  
ปีที่ 27 ฉบับที่ 12 (8 เมษายน พ.ศ. 2519), หน้า 18.

ระดับอุดมศึกษาได้แยกออกไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ระดับประถมศึกษาในเขตเทศบาลโอนไปให้เทศบาลจัด และต่อมาได้โอนโรงเรียนประชาบาลส่วนใหญ่ไปให้องค์การฯ จัด อย่างไรก็ตามการจัดการศึกษาส่วนใหญ่ยังสังกัดอยู่กับกระทรวงศึกษาธิการ ในที่นี้จะกล่าวถึงการจัดการศึกษาในหน้าที่ของหน่วยงาน 3 หน่วย คือ

1. การจัดการศึกษาในหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ
2. การจัดการศึกษาในหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
3. การจัดการศึกษาในหน้าที่ของเทศบาล



1. การจัดการศึกษาในหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ

ในปีที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 นั้นรัฐบาลได้แต่งตั้ง "กรรมการศึกษา" ขึ้นชุดหนึ่งจำนวน 7 คน มีเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีเป็นประธาน เพื่อจัดวางแผนการศึกษาชาติ<sup>27</sup>

กรรมการคณะนี้ได้ร่างประกาศแผนการศึกษาชาติ และแผนปฏิบัติการต่าง ๆ ขึ้นแล้วเสร็จก็ประชุมกับไศยทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศตั้ง สภาศึกษา ขึ้น สำหรับเป็นที่ปรึกษาคำวินิจฉัยวิธีการศึกษาแห่งชาติด้วย สภานี้ประกอบด้วยสมาชิก 15 คน มีทั้งพระราชาวงศ์ นายทหารบก นายทหารเรือ และข้าราชการพลเรือน มีรัฐมนตรีกระทรวงธรรมการเป็นนายกสภา หลวงศรีปริยัติธรรมปาฐก ซึ่งเป็นเลขานุการของกรรมการศึกษานั้นเป็นเลขานุการของสภาศึกษาด้วย สภาศึกษามีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของกระทรวงธรรมการ และเป็นผู้อำนวยการงานฝ่ายการศึกษาในแก่กระทรวงธรรมการ สภานี้ได้พิจารณาาร่างประกาศแผนการศึกษาชาติและแผนปฏิบัติการต่าง ๆ อีกครั้งหนึ่ง แล้วนำเสนอกระทรวงเพื่อเสนอคณะกรรมการราษฎร

<sup>27</sup> กระทรวงศึกษาธิการ, ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2435-2507 (พิมพ์เป็นครั้งที่ระลึกในวันครบ 72 ปีของกระทรวง วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2507) (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2507), หน้า 309.

(คือ คณะรัฐมนตรี) ต่อไป สถาปนาไต่ถามประชุมตั้งแต่เดือนกันยายน พ.ศ. 2476  
เป็นคนมา<sup>28</sup>

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในยุคแรกเริ่มประชาธิปไตยนี้คือ  
เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี ท่านเป็นผู้ที่ยำเรื่องการศึกษาเพื่อประกบอาชีพเป็นหลัก  
และอาชีพนั้นต้องสอดคล้องกับอาชีพหลักของคนไทยคือ การเกษตรกรรม ท่านไม่เห็น  
ด้วยกับการศึกษา "แบบโตเตา" มานานแล้ว เมื่อท่านมารับตำแหน่งรัฐมนตรีอีกครั้ง  
หนึ่ง ท่านจึงย่ำว่า

ปัญหาสำคัญในการจัดการศึกษาของประเทศสยาม ซึ่งทางการจะต้องตัดสินใจ  
แต่เบื้องต้นนั้นอยู่ที่ว่า จะจัดแผนเสนาราบหรือแผนเสนตั้ง ความเร่งรอนที่ตอง  
การคนเขารับราชการในตำแหน่งสำคัญ และในงานเทคนิคซึ่งประเทศจัดใหม่  
ตองรับจำกับความรักสงบของประชาชนทั่วไป สนับสนุนให้ไชแผนเสนตั้ง แต่  
วิทยาและโรงเรียนอุดมศึกษาจัดใดแพง ทั้งจะตองตั้งฐานรับให้แข็งแรงคือ  
มีโรงเรียนมัธยมเดียวเพียงพอ, การเงินซึ่งอุตุคตอยมากเขามาทักกลางให้จัด  
ไปในทางแผนเสนราบ พรอมควยคตที่ว่า ไมตองบั้นเทวดากัดไค เมื่อยก  
มนษยขึ้นทั้งกะบิกัดไคเทวดาเอง คำคตสันใจจึงเป็นไปในทางเลือกจัดแผน  
เสนราบให้ใครบเป็นการศึกษาชาติที่เรียกว่า National Education<sup>29</sup>

จากแนวความคิดนี้ไคปรากฏในแผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2475 ซึ่งไคประกาศใช้  
เมื่อวันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2475<sup>30</sup> เช่น จัดให้มีชั้นประถมถึง 6 ปี และย่ำให้  
เรียนเพื่อสามารถประกบอาชีพในชั้น ป. 5-6 เนื่องจากเป็นชั้นสูงสุดสำหรับคนไทย  
ทั่วไปที่จะเรียนไค แต่ถาใครมีความสามารถก็เรียนตอสูงขึ้นไคทั้งในสายสามัญและ  
สายอาชีพ ซึ่งจัดให้เออตอการเข้ออกในการเรียน 2 สายนี้ไคสะดวกขึ้น

<sup>28</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 309-310.

<sup>29</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 335.

<sup>30</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 313.

เพื่อสนับสนุนการสอนวิชาการเกษตรในโรงเรียนรัฐบาลจึงได้เปิดโรงเรียนฝึกหัดครูกสิกรรมขึ้นทั้ง 3 ภาค กล่าวคือ ที่ภาคใต้เปิดที่ตำบลคอหงส์ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา มีหลวงสุวรรณวาจกกสิกิจ เป็นอาจารย์ใหญ่ ภาคเหนือเปิดที่บ้านแม่โจ้ ตำบลหนองหาร อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ มีพระช่วงเกษตรศิลปเป็นอาจารย์ใหญ่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเปิดที่บ้านห้วยขวาง ตำบลโนนสูง อำเภอโนนวัต จังหวัดนครราชสีมา มีนายอินทรีย์ จันทรสถิตย์ (หลวงอิงคศรีกสิการ) เป็นอาจารย์ใหญ่ เมื่อหม่อมสมัยเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีในปี พ.ศ. 2477 นโยบายการศึกษาของชาติที่เน้นทางคานการเกษตรก็จางหายพร้อมไปกับท่านควย เป็นเหตุให้โรงเรียนฝึกหัดครูกสิกรรมทั้ง 3 ภาคก็เลิกกันไปควย

ในปี 2478 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาใหม่ หลักการใหญ่ของพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งต่างจากฉบับ พ.ศ. 2464 คือ ให้เทศบาลเข้ามาช่วยจัดการศึกษา กฎหมายนี้ยังคงใช้มาจนถึงบัดนี้มีการแก้ไข 3 ครั้งในปี 2483, 2509 และ 2509 ทั้งนี้ให้รับกับสภาพการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและการปกครอง

ตามแผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2475 ตามปฏิบัติได้ตามแผนจริงรัฐต้องลงทุนอย่างมากเนื่องจากการบังคับให้เรียนสายอาชีพควย อย่างน้อยในชั้นต้นก็ต้องใช้เวลาถึง 6 ปี และในระยะยาวถึง 12 ปี จึงได้ปรับปรุงแผนการศึกษาชาติใหม่ในปี 2479 หลักการสำคัญคือ เปลี่ยนระบบโรงเรียนจากระบบ 4-4-4 มาเป็น 4-3-3-2 2 ปีหลังเรียกว่าชั้นเตรียมอุดมศึกษา และมุ่งให้มีการแบ่งแรงโดยให้เอกชนเข้ามาจัดการศึกษามากขึ้น ในปี 2497 จึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ฉบับใหม่และได้ใช้มาจนถึงบัดนี้ ส่วนโรงเรียนประชาบาลแผนกอาชีพที่จัดแล้ว (ป.5-6) ในปี 2481ได้โอนไปสังกัดโรงเรียนรัฐบาลทั้งหมด ทางประชาบาลคงมีหน้าที่จัดการประถมศึกษาตามพระราชบัญญัติประถมศึกษาและตามแผนการศึกษาชาติที่บังคับไว้เท่านั้น

ต่อมาในปี 2494 ได้มีการประกาศใช้แผนการศึกษาชาติฉบับใหม่ ทั้งนี้เพื่อปรับปรุงให้เหมาะกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนไปเนื่องจากเด็กที่เข้าเรียนการศึกษาบังคับเขาเรียนตั้งแต่อายุน้อยกว่าครั้งก่อนจึงจบชั้นตัวประโยคมีอายุเพียง 10-11 ปี จึงเห็นควรให้เด็กอยู่ในโรงเรียนนานขึ้น ประกอบกับรัฐบาลมีแนวโน้มจะขยายการศึกษาบังคับเพิ่มขึ้น แต่ยั้งขาดงบประมาณ จึงได้กำหนดการจัดมัธยมศึกษาไว้ 3 สาย คือ มัธยมสามัญศึกษา มัธยมวิสามัญศึกษา และมัธยมอาชีวศึกษา โดยจัดเป็น 2 ตอน คือ ตอนละ 3-3 ชั้นประโยคมัธยมตอนต้นนี้เองเมื่อปรับปรุงระบบโรงเรียนตามแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503 คือ ชั้นประถมปลาย (ป. 5-6-7) หลักการสำคัญที่ระบุไว้ในแผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2494 คือ ให้เพิ่มองค์ที่ 4 ของการศึกษาลงไป คือ หัตถศึกษา และยังคงยึดถือไว้ในแผนถัดมา แต่ก็กลายเป็นแต่เพียงตัวอย่างซึ่งอาจจะมองค่อนข้าง ใดอีก ข้อนี้อาจจะเป็นควยเหตุที่เดิมองค์ที่ 4 เข้าไปแล้วจนเป็นเหตุให้หลักการเรื่ององค์สามแห่งการศึกษาของเดิมนั้นคลอนแคลนจนต้องกลายเป็นเพียงตัวอย่างไปในที่สุด<sup>32</sup>

เกี่ยวกับการจัดองค์การในกระทรวงศึกษาธิการในยุคประชาธิปไตย ที่เกี่ยวข้องกับวิทยานิพนธ์เรื่องนี้จะกล่าวโดยสังเขปดังนี้

ในต้นปี 2476 ได้มีการปรับปรุงกระทรวงทบวงกรมใหม่ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวงและกรม พ.ศ. 2476<sup>33</sup> ได้แบ่งงานการศึกษาดังนี้

<sup>32</sup> เรื่องเดิม, หน้า 373.

<sup>33</sup> ป.ช.ศ. เล่ม 46, หน้า 59.



มาตรา 15 ราชการกระทรวงธรรมการแบ่งเป็น

1. กรมเลขาธิการรัฐมนตรี
2. กรมปลัด
3. กรมศึกษาธิการ
4. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
5. กรมธรรมการ
6. กรมศิลปากร<sup>34</sup>

ในปลายปี 2476 นั้นเองได้มีการประกาศพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง  
ทบวงกรม พ.ศ. 2476 ส่วนราชการในกระทรวงธรรมการจึงได้เพิ่มกรมพลศึกษา  
และกรมมหาวิทยาลัย<sup>35</sup> ขึ้น เนื่องจากรัฐบาลได้ให้ความสนใจในเรื่องนี้จนถึงกับได้  
ระงับพลศึกษาดลงในแผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2475 ส่วนกรมมหาวิทยาลัยนั้นบังคับบัญชา  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเช่นเดิม ในปีนี้แม้จะได้จัดตั้งมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์  
และการเมืองขึ้นมาใหม่ก็ได้สังกัดกรมใหม่นี้ แต่ทว่ามีคณะกรรมการบริหารงานขึ้น  
คณะหนึ่ง ประกอบด้วยนายรัฐมนตรีเป็นนายกกิตติมศักดิ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง  
ธรรมการเป็นนายกกรรมการ ผู้ประศาสน์การมหาวิทยาลัยเป็นอุปนายก คณะนี้ทุกคณะ  
เป็นกรรมการ เลขาธิการมหาวิทยาลัยเป็นเลขาธิการของคณะกรรมการชุดนี้ ทั้งหมด  
เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง นอกจากนี้มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งได้ทรงพระกรุณา  
โปรดเกล้าฯ ตั้งขึ้นโดยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่เกินกว่ากรรมการ  
โดยตำแหน่ง<sup>36</sup>

<sup>34</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 63.

<sup>35</sup> การบริหารงานมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์ รวมทั้งมหาวิทยาลัยอื่นที่ตั้งใน  
สมัยศักราชดำเนินมาในรูปแบบนี้จนถึงปี 2515 เมื่อจัดตั้งทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ  
แล้ว จึงให้ยกเลิกที่จะให้นายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัย และห้ามมิให้  
นักการเมืองเข้าไปเป็นอธิการบดีจนกระทั่งบัดนี้

<sup>36</sup> "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง," ป.ช.ศ.  
เล่ม 46, หน้า 707.

การตั้งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ยุคแรกมีจุดมุ่งหมายหลัก เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้าใจและมีส่วนร่วมในการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งเพิ่งตั้งขึ้นใหม่ จึงได้กำหนดให้มหาวิทยาลัยมีหน้าที่ "จัดการศึกษาวิชากฎหมาย วิชาการเมือง วิชาเศรษฐศาสตร์ และบรรณศาสตร์อื่น ๆ อันเกี่ยวข้องกับวิชาธรรมศาสตร์ และการเมือง"<sup>37</sup> ทว่าเหตุนี้มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ยุคแรกจึงชื่อว่า มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง (มธก.)

เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้าใจเรียนอย่างกว้างขวาง จึงจัดเป็นมหาวิทยาลัยตลาดวิชาคือ ไม่จำกัดอายุผู้ที่สมัครเรียนและกำหนดเวลาเรียน ผู้ที่เรียนมาจากบุคคลหลายวุฒิและหลายชั้นอาชีพ เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้แทนตำบล ข้าราชการ ทนายความ และผู้ที่เคยจบการเรือนกฎหมายจากโรงเรียนสอนกฎหมายกระทรวงยุติธรรม ทั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความรู้แพร่หลายยิ่งขึ้น ปริญญามีแต่ปริญญาธรรมศาสตร์บัณฑิต (ธ.บ.) เท่านั้น แต่จะแยกสาขาศึกษาทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ และการทูตก็ต่อเมื่อศึกษาชั้นปริญญาโท<sup>38</sup>

เมื่อมีการประกาศใช้แผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2479 และได้กำหนดระบบโรงเรียนเป็น 4-3-3 และมีชั้นเตรียมอุดมศึกษาค้วย 2 ปีนั้น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์จึงได้เปิดชั้นเตรียมมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง (เตรียม มธก.) ขึ้น หลักสูตรนี้จัดทำถึงปี 2490 จึงเลิกไป

การมีมหาวิทยาลัยแบบตลาดวิชาช่วยเปิดโอกาสให้ครูได้เล่าเรียนต่อสูงขึ้น จะเห็นได้ว่าผู้บริหารการศึกษาในกระทรวงและในสถานศึกษาต่าง ๆ ยังมีปริญญา ธ.บ. อยู่ แต่ส่วนใหญ่เมื่อครูได้ปริญญาแล้วมักจะลาออกจากสายงานครูไปเป็นผู้พิพากษา ทนายความ และฝ่ายปกครอง นี่อาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่กระตุ้นให้เปิดสอนสายงานครูถึงระดับปริญญาในระยะเวลาต่อมา

<sup>37</sup> เรื่องเดียวกัน มาตรา 4, หน้า 708.

<sup>38</sup> มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คู่มือการศึกษา พ.ศ. 2515 (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515), หน้า 7-8.

ในแง่ของการบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ที่สำคัญยิ่งคือ การจัดตั้งคณะรัฐประศาสนศาสตร์ขึ้นในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จุดมุ่งหมายหลักนอกจากผลิตบัณฑิตฝ่ายบริหารรัฐกิจแล้วคือ การฝึกอบรมข้าราชการและพนักงาน<sup>39</sup> คณะรัฐประศาสนศาสตร์นี้เองที่วิวัฒนาการมาเป็นสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ตั้งแต่ปี 2509 เป็นต้นมา แต่ในขณะนี้สถาบันฯ เน้นค่านการผลิตมากกว่างานฝึกอบรม งานฝึกอบรมจึงค่อยไป จะอย่างไรก็ตามสถาบันฯ ยังคงผลิตมหาบัณฑิตทางคานบริหารงานบุคคล ผลิตวิทยานิพนธ์ งานวิจัยของสถาบันฯ ผลิตหนังสือและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลได้มากกว่าสถาบันอื่น<sup>40</sup>

ระหว่างปี 2477-2480 การแบ่งส่วนราชการในกระทรวงธรรมการแบ่งเป็นสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมธรรมการ กรมพลศึกษา กรมมหาวิทยาลัย กรมศิลปากร และกรมศึกษาธิการ

กรมที่จัดเรื่องการศึกษาโดยตรงคือ กรมศึกษาธิการ โดยแบ่งงานเป็นกองสามัญศึกษา ดูแลเรื่องการศึกษาบังคับและการศึกษาระดับมัธยม กองวิสามัญศึกษา ดูแลเรื่องการมัธยมระดับปลายและการอาชีวศึกษา กองวิชาการดูแลเรื่องหลักสูตรแบบเรียน การตรวจ การสอบไล่ และการอบรมครู ส่วนกรมมหาวิทยาลัยดูแลจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งมีส่วนราชการ 4 ส่วนคือ สำนักงานเลขาธิการ คณะแพทยศาสตร์และศิริราชพยาบาล คณะอักษรศาสตร์และวิทยาศาสตร์ และคณะวิศวกรรมศาสตร์<sup>41</sup>

<sup>39</sup> ประยุทธ์ ไทยวุฒิพงศ์, "กิจกรรมการฝึกอบรมของฝ่ายอบรมข้าราชการ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2509).

<sup>40</sup> ทรายชื่อวิทยานิพนธ์บางส่วนของสถาบันฯ ในภาคผนวกของวิทยานิพนธ์เล่มนี้

<sup>41</sup> บุญเจือ อองคประดิษฐ์, ความเป็นมาของการบริหารการศึกษา (พระนคร : มงคลการพิมพ์, 2505), หน้า 120-123.

เนื่องจากงานของกรมศึกษาธิการเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ในปี 2482 (วันที่ 1 เมษายน) จึงได้ยุบเลิกกรมศึกษาธิการ และเพิ่มกรมสามัญศึกษาและกรมวิชาการขึ้น กรมสามัญศึกษามีหน้าที่จัดการศึกษาทางสายสามัญ กรมวิชาการมีหน้าที่จัดการทางสายอาชีวศึกษา ตลอดจนปรับปรุงหลักสูตร ตำราเรียน และจัดการสอบได้<sup>42</sup>

การขยายงานออกไปทำให้สถานที่ตั้งกระทรวงเดิม ซึ่งอยู่ที่ถนนจักรเพชร (ที่ตั้งกรมประมงในปัจจุบัน)คับแคบ จึงได้ย้ายมาตั้งที่วังจันทร์เกษม ถนนราชดำเนินนอก<sup>43</sup> ในปี 2483 (24 มิถุนายน) และในปีนี้อเองได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการสำนักงานและกรมในกระทรวงธรรมการ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2483 หลักการสำคัญคือ ย้ายกองงานการศึกษาออกเป็นราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค และมีหน่วยงานเพิ่มขึ้น 2 หน่วยคือ งานการศึกษาผู้ใหญ่ตั้งขึ้นเป็นกองสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง กับงานฝึกหัดครูยกขึ้นเป็นกองสังกัดกรมสามัญศึกษา

ในปี 2484 ได้แยกงานอาชีวศึกษาจากกรมวิชาครูมาตั้งเป็นกรมอาชีวศึกษา เปลี่ยนชื่อกรมธรรมการเป็นกรมการศาสนา และเปลี่ยนชื่อกระทรวงธรรมการเป็นกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งชื่อกรมและชื่อกระทรวงยังคงใช้อยู่จนถึงบัดนี้

ในปี 2486 รัฐบาลได้กำหนดนโยบายการจัดการศึกษาของท้องถิ่นใหม่ โดยมี "ความประสงค์ให้กระทรวงศึกษาธิการ เป็นผู้ควบคุมการศึกษาของชาติทั้งหมด กระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงมหาดไทยจึงได้ตกลงกันให้โอนการประถมศึกษา มาจากเทศบาลไปให้กระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้จัดทำต่อไป ตั้งแต่วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2486 เป็นวันวารกรมสามัญศึกษาได้เข้ารับจัดการประถมศึกษาแทนเทศบาลต่อไป"<sup>43</sup>

<sup>42</sup> ประวัติกระทรวงฯ, หน้า 351.

<sup>43</sup> เค็มวังจันทร์เกษมใช้เป็นสถานที่ของโรงเรียนการเรือนวังจันทร์เกษม เมื่อมาตั้งกระทรวงที่นี้จึงได้ย้ายกิจการของโรงเรียนไปตั้งในบริเวณสวนสุนันทา เปลี่ยนชื่อเป็นโรงเรียนการเรือนพระนคร ปัจจุบันคือ วิทยาลัยครูสวนดุสิต

<sup>44</sup> บุญเจ้า อองคประดิษฐ์, เรื่องเค็ม, หน้า 164-168.

แต่พอปีรุ่งขึ้นรัฐบาลก็ได้เปลี่ยนนโยบายนี้ใหม่ ให้โอนการประถมศึกษาไปให้เทศบาลจัดทำตามเดิมต่อไปให้เสร็จสิ้นในวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2487 แต่โรงเรียนเหล่านี้โดยชื่อว่าเป็นโรงเรียนเทศบาลตามพระราชบัญญัติเท่านั้น กระทรวงศึกษาธิการยังคงต้องใช้เงินการประถมศึกษาจ่ายในการดำรงอยู่ของโรงเรียนเทศบาลเช่นเดียวกับโรงเรียนประชาบาล เพราะทางเทศบาลยังไม่รับไปจัดการเองตั้งแต่นั้น<sup>45</sup>

การจัดการศึกษาหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลงแล้ว ได้มีการขยายไปอย่างรวดเร็วทุกระดับการศึกษา เพื่อให้ทันสนองความต้องการของพลเมืองซึ่งเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

ระดับประถมศึกษาโดยฐานะกองโรงเรียนประชาบาล กรมสามัญศึกษาขึ้นเป็นกรมประชาศึกษาเมื่อวันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2494 กรมนี้ได้เปลี่ยนชื่อเป็นกรมสามัญศึกษาในปีรุ่งขึ้น

ระดับมัธยมศึกษา โดยฐานะกองโรงเรียนรัฐบาล กรมสามัญศึกษา (เดิม) ขึ้นเป็นกรมวิสามัญศึกษา และรับผิดชอบการฝึกหัดครูด้วย

ระดับอุดมศึกษา ได้เปิดสอนวิชาครุศาสตร์ขึ้นในคณะอักษรศาสตร์และวิทยาศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยรับนักเรียนปีที่ 2 เข้าเรียนวิชาครุศาสตร์เพื่อรับปริญญาครุศาสตร์บัณฑิต ซึ่งเริ่มในปี 2491 ทำให้เราเริ่มผลิตบัณฑิตสายครูถึงระดับปริญญาเป็นครั้งแรก และในช่วงเดียวกันนี้กระทรวงศึกษาธิการได้เปิดโรงเรียนฝึกหัดครูชั้นสูงขึ้นอีกแห่งหนึ่งที่ถนนประสานมิตร แต่ยังสอนเพียงหลักสูตรอนุปริญญา

วันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2497 ได้จัดตั้งกรมการฝึกหัดครูขึ้น เพื่อรับผิดชอบการฝึกหัดครูของชาติโดยเฉพาะ โดยโอนการฝึกหัดครูของส่วนราชการอื่นมาขึ้นกับกรมใหม่ พร้อมกันนี้ได้ยกฐานะโรงเรียนฝึกหัดครูชั้นสูง ถนนประสานมิตรขึ้น

<sup>45</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 201.

เป็นวิทยาลัยวิชาการศึกษา แทนนโยบายการบริหารการศึกษาของชาติขึ้นอยู่กับตัวบุคคลมากกว่าหลักการ ในยุคต่อมากรณีอื่น ๆ ในกระทรวงศึกษาธิการก็ทำหน้าที่ผลิตครูเช่นกัน และวิทยาลัยวิชาการศึกษาที่เป็นหน่วยงานหลักในการผลิตและมีกิจกรรมครูระดับสูงก็ยกฐานะเป็นมหาวิทยาลัยไป

ในปี 2502 ได้จัดให้มีหน่วยงานที่ปรึกษาทางการศึกษาระดับชาติขึ้น<sup>46</sup> เรียกว่า สภาการศึกษาแห่งชาติ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และในปีรุ่งขึ้นจึงโอนมหาวิทยาลัยทุกแห่ง (ตอนนั้นมี 5 แห่ง) ไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีสภาการศึกษาแห่งชาติเป็นผู้ประสานงาน และในบทบาทการประสานงานนี้ในปี 2515 จึงได้ตั้งทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐขึ้นมารับผิดชอบขึ้นโดยเฉพาะ ส่วนสภาการศึกษาแห่งชาติเปลี่ยนชื่อเป็นสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และในปีนี้เอง (พ.ศ. 2502) รัฐบาลได้พิจารณาเรื่องการประถมศึกษาอีกครั้งหนึ่งและเห็นว่าเพื่อให้เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ ควรโอนการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาไปให้ท้องถิ่นดำเนินการ โดยให้ท้องถิ่นเป็นของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเอง การโอนครั้งนี้เป็นการโอนทั้งโรงเรียน ทรัพย์สิน และครู โดยรัฐบาลได้ให้เงินอุดหนุนการศึกษาแก่เทศบาลเท่าที่ต่องใช้จ่ายในขณะนั้น ได้มีการโอนจัดการศึกษาประชาบาลมาให้ท้องถิ่นดำเนินการดังนี้

1. พ.ศ. 2504 โอนโรงเรียนประชาบาลและครูในเขตเทศบาล นครกรุงเทพและเขตเทศบาลนครอื่นจำนวน 71 โรงเรียน จำนวนครู 368 คน
2. พ.ศ. 2506 โอนโรงเรียนประชาบาลและครูในเขตเทศบาลต่าง ๆ ทั้งหมดรวม 114 แห่ง จำนวนโรงเรียน 471 โรงเรียน จำนวนครู 4,932 คน

<sup>46</sup> ความจริงคุรุสภาทำหน้าที่มานานแล้ว แต่คงจะปฏิบัติงานค่านี้น้อยไป โดยเฉพาะการศึกษาระดับอุดมศึกษา ทั้งที่มีกรมมหาวิทยาลัยขึ้นกับกระทรวงศึกษาธิการมาตั้งแต่นั้น

3. พ.ศ. 2509 โอนโรงเรียนในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด  
ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดประมาณ 24,150 โรงเรียน จำนวนครู 104,700 คน ทั้งนี้  
ให้ยกเว้นไว้เฉพาะโรงเรียนที่กระทรวงศึกษาธิการส่งวนไว้เป็นโรงเรียน ตัวอย่าง

ในการโอนทั้ง 3 ครั้งนี้ โอนทั้งงานบริหารด้านธุรการ วิชาการ และ  
บริหารงานบุคคล โดยมีกระทรวงมหาดไทยควบคุมและส่งเสริมงานด้านธุรการ  
กระทรวงศึกษาธิการควบคุมและส่งเสริมการปฏิบัติงานด้านวิชาการ<sup>47</sup>

สรุปการจัดการศึกษาในหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการในช่วง 40 ปี  
(พ.ศ. 2475-2515) เป็นยุคที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากจากยุคบุกเบิก การจัดการ  
ศึกษาแม้จะผันแปรไปตามแนวทางการเมืองและการปกครอง แต่ก็พยายามคงไว้ซึ่ง  
วิญญานอิสระ การจัดการศึกษาบังคับได้ดำเนินตามนโยบายให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่น  
รับผิดชอบมาแต่ต้น เพื่อส่งเสริมการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้น ยังคงเป็นแนวที่ยึด  
ถืออยู่ตลอดมา แต่เนื่องด้วยหน่วยงานปกครองท้องถิ่นยังปกครองตนเองไม่ได้ งาน  
การศึกษาบังคับจึงโอนไปมาระหว่างกระทรวงศึกษาธิการกับเทศบาล และเริ่มโอนเป็น  
กิจการขณะตามมติคณะรัฐมนตรีในปี 2502 เป็นต้นมา และโอนครั้งใหญ่เมื่อปี 2509  
ไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด กระทรวงศึกษาธิการยังคงรับภาระจัดการด้านมัธยม  
ศึกษา อาชีวศึกษา และการฝึกหัดครูเป็นส่วนใหญ่ ส่วนระดับอุดมศึกษาได้โอนไปสังกัด  
ทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ

## 2. การจัดการศึกษาในหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับโอนการจัดการศึกษาประชาบาลไป  
จากกระทรวงศึกษาธิการ เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2509 ตามพระราชบัญญัติโอน  
โรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2509

<sup>47</sup> กรมการปกครอง, การจัดการศึกษาโดยท้องถิ่น (พระนคร : โรงพิมพ์  
ส่วนท้องถิ่น, 2513), หน้า 24-25.

ในการนี้รัฐบาลจึงต้องแก้ไขกฎหมายบางฉบับที่เกี่ยวข้องให้รับกัน อาทิ พระราชบัญญัติ  
ประถมศึกษา พ.ศ. 2478 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด  
พ.ศ. 2498 และพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 เป็นต้น

ก่อนที่จะเห็นภาพการจัดการศึกษาประชาบาลในปัจจุบันจะขอทบทวน  
การจัดการศึกษาประชาบาลในอดีต ซึ่งได้กล่าวไว้อย่างคร่าวๆ ในตอนก่อน ๆ

การจัดการศึกษาประชาบาลนั้นได้จับคู่ควบคู่มากับการศึกษาของไทย  
ตลอดมา เริ่มต้นจากการศึกษาภายในวัดที่ปล่อยให้ไปตามธรรมชาติของสังคมที่ย่อมถาย  
ทอดวัฒนธรรมจากชนต่างรุ่นกันมาเป็นการศึกษาที่รัฐเข้าไปจัด เริ่มตั้งแต่เปิดโรงเรียน  
มูลศึกษา โดยกำหนดให้พระภิกษุสามเณรมีความรู้เป็นครูสอนและกำหนดให้ใช้แบบเรียน  
หลวง งานนี้เริ่มมีปี 2435 จนถึงปี 2451 กระทรวงมหาดไทยได้สั่งให้มณฑลต่าง ๆ  
จัดการศึกษาเบื้องต้นสำหรับทวยราษฎร์ตามหัวเมืองเพื่อให้แพร่หลายยิ่งขึ้น วิธีจัดนั้น  
ให้ประชาชนดูแลช่วยเหลือบำรุงการศึกษาขึ้นเอง จึงได้ชื่อว่าโรงเรียนประชาบาล  
แต่ในการดำเนินงานที่แท้จริงโรงเรียนยังคงตั้งอยู่ในวัด (และยังตั้งอยู่ในวัดจนบัดนี้)  
พระเป็นผู้สอน แต่ทางรัฐได้เข้าไปช่วยจัดให้ใหม่แบบแผนขึ้น ประชาชนผู้เคยบำรุงวัด  
มาอย่างไรก็ขอโคบายบำรุงไป แต่ขอโคบุญเคราะห์การศึกษาของเด็กซึ่งเป็นลูกหลานของ  
ตนด้วย การปฏิบัติดังกล่าวประชาชนพอใจ วัดก็ได้ประโยชน์ รัฐก็ได้ดำเนินงาน  
ตามแนวนโยบายแห่งรัฐ รัฐบาลกลางได้เริ่มจับงานนี้อย่างจริงจังเมื่อปี 2454 ใน  
ต้นรัชสมัยรัชกาลที่ 6 เมื่อหน่วยงานวิชาการคือ กระทรวงศึกษาธิการกับหน่วยงาน  
ปกครองท้องถิ่นคือ กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงนครบาลได้ตกลงกันว่า

- ก. การศึกษาขั้นต้นจะจัดให้มีโรงเรียนทุกตำบล ทุกละแวกบ้าน  
ให้พอแก่จำนวนเด็กหญิง เด็กชายที่อยู่ในวัยเล่าเรียนที่ราชอาณาจักร
- ข. การศึกษาขั้นสูงขึ้นไป จะให้มีโรงเรียนตั้งขึ้นในชุมชนชนเป็นแห่ง ๆ  
มากน้อยตามความต้องการของท้องถิ่น (คือ โรงเรียนชาย หญิงประจำจังหวัด)
- ค. แยกประเภทโรงเรียนตามประเภทเงินใช้สอย 3 ชนิด
  - 1) โรงเรียนรัฐบาลใช้เงินเบิกตรงต่อกระทรวงมหาดสมบัติ



ในงบประมาณของกรมศึกษา กระทรวงธรรมการ เป็นผู้หน้าที่รับผิดชอบ

2) โรงเรียนประชาบาล บำรุงควยเงินพิทักษ์ อากาศเงินส่วน หรือเงินอื่นสุดแล้วแต่จะหาได้ และ

3) โรงเรียนบุคคลคือ โรงเรียนที่บุคคลหรือคณะตั้งขึ้นควยทุนส่วนตัว และจำกัดเฉพาะหมู่คณะใดไม่ทั่วไป (ต่อมาเรียกว่า โรงเรียนราษฎร์)

#### ง. การควบคุมส่งเสริมโรงเรียนประชาบาล

1) กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงนครบาลเป็นผู้จัดตั้งโรงเรียนประชาบาล ชักนำเด็กให้เข้าเรียน หาเงินเลี้ยงโรงเรียน จัดใหม่ที่ได้เรียนเพียงพอแก่จำนวนเด็กที่มีอายุเข้าโรงเรียน รับผิดชอบและเป็นเจ้าปกครองทั้งโรงเรียนประชาบาลและโรงเรียนบุคคล

2) กระทรวงธรรมการเป็นผู้วางหลักสูตร ระเบียบ ควบคุมการสอนเฉลี่ยแบ่งเงินการบำรุงการศึกษาให้ตามสมควร

จากข้อตกลงนี้ตามแนวปัจจุบัน กระทรวงมหาดไทยเป็นฝ่ายจัดการ กระทรวงศึกษาธิการเป็นฝ่ายวิชาการ และถ้ารัฐจะมีเงินอุดหนุนก็ส่งผ่านกระทรวงศึกษาธิการ หลังจากการตกลงกันแล้ว 10 ปีจึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 มีสาระสำคัญ คือ

1) เด็กในเกณฑ์บังคับอายุระหว่าง 7-14 ปี ในบางท้องถิ่นอาจสูงถึง 8-9-10 ปีต้องเข้าโรงเรียน

2) เป็นการศึกษาที่รัฐจัดให้เปล่า

3) มีบทลงโทษบิดามารดาที่ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

4) จัดให้มีเงิน "ศึกษาฟรี" โดยเก็บจากชายฉกรรจ์วัย

18-60 ปี คนละ 1-3 บาทต่อปีแล้วแต่สภาพท้องถิ่น เพื่ออุดหนุนการศึกษาประชาบาล

ปี 2473 ทั่วไกรวมทั้งไทยประเศบภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ รัชกาลที่ 7 จึงโปรดเกล้าฯ ให้เลิกเงิน "ศึกษาฟรี" และให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติจ่ายเงินอุดหนุนปีละ 3 ล้านบาท เงินอุดหนุนการศึกษาประชาบาลรัฐยังคงจ่ายอยู่จนถึงบัดนี้

และมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นตามปริมาณงานที่เพิ่มขึ้น เช่น ปี 2516 รัฐบาลให้งบประมาณอุดหนุนการประถมศึกษาสำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเงินถึง 2,920,000,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 89.54 ของงบประมาณงานประถมศึกษาในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เหลือเป็นรายได้จังหวัด เงินองค์การมูลนิธิและเอกชน สมทบ<sup>48</sup>

ปี 2478 ประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาฉบับใหม่ ซึ่งใช้มาจนถึงบัดนี้มีสาระสำคัญ คือ

- 1) เด็กในเกณฑ์บังคับให้เข้าเรียนอายุระหว่าง 8-15 ปี
- 2) โอนการศึกษาประชาบาลในเขตเทศบาลทุกแห่งให้เทศบาลจัดทำ
- 3) ให้นายอำเภอจัดการศึกษาประชาบาลทุกตำบล
- 4) เลิกเงินศึกษาพลีที่ค้างชำระ

ปี 2491 ยกฐานะครูประชาบาลและสาวตรีศึกษาขึ้นเป็นข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2491 ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม พ.ศ. 2491 ผลที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้ทำให้การศึกษาประชาบาลไปขึ้นกับกระทรวงศึกษาธิการเต็มรูปโดยปริยาย และมีฐานะไม่ต่างไปจากโรงเรียนรัฐบาล ทั้ง ๆ ที่กฎหมายหลักคือ พระราชบัญญัติประถมศึกษาและพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ต่างก็ระบุว่า เป็นหน้าที่ของท้องถิ่น แต่การศึกษาในแง่งบประมาณและการบริหารการศึกษาแล้ว การศึกษาประชาบาลเริ่มจัดโดยรัฐบาลมาตั้งแต่รัชกาลที่ 7 โปรดเกล้าฯ ให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติจ่ายเงินอุดหนุนตั้งแต่ปี 2473 แล้ว และปัญหาที่ถกเถียงกันมากในปัจจุบันนี้ว่า เมื่อรัฐจ่ายเงินอุดหนุนโดยตรงจายผ่านหน่วยงานจัดการศึกษาโดยตรง (กระทรวงศึกษาธิการ) หรือจายผ่านหน่วยงานควบคุมองค์การปกครองท้องถิ่น (กระทรวงมหาดไทย)

<sup>48</sup> สถิติที่สำคัญของกรมการปกครอง (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2517), หน้า 90.

การศึกษาของไทยเริ่มเจริญอย่างรวดเร็วตั้งแต่ปี 2495 ซึ่งเป็นปีที่เริ่มใช้การศึกษาแผนใหม่ ระยะเวลาตั้งแต่ปี 2495 จนถึงปี 2509 นับว่าเป็นเวลานาน พอควรที่ทำให้คุณล้มไปว่าในอดีตนั้นท้องถิ่นเคยเป็นผู้ที่จัดการศึกษาเอง และในภาคปฏิบัติจริง เทศบาลที่รับภาระจัดการศึกษาอยู่ก็หาได้รับไปทั้งหมดไม่ รัฐบาลยังให้เงินอุดหนุนตลอดมารวมทั้งส่งครูไปช่วยเหลือด้วย ทั้งนี้เพราะเทศบาลยังมีรายได้น้อยนั้นเอง และงานการศึกษาเป็นงานใหญ่เกินกว่าที่ท้องถิ่นจะรับภาระได้ทั้งหมด นี่เป็นสาเหตุหนึ่งที่เกิดเคียงกันว่าเมื่อหน่วยงานปกครองท้องถิ่นยังไม่พร้อมแล้วโอนการศึกษาไปทำไม ทั้งที่งานจำเป็นเบื้องต้น เช่น การสาธารณสุข โภชนา การสุขาภิบาล การบำนาญทุกข บำรุงสุข ก็มีภาระหนักอยู่แล้ว การโอนการศึกษาไปจะดูความบกพร่องของเทศบาลเป็นตัวอย่าง แต่หน่วยงานปกครองท้องถิ่นอาจการศึกษาไปรษณีย์ที่จัดทำมานั้นไม่ตรงกับงานอารยประเทศที่มีท้องถิ่นปกครองตนเองแล้วหน่วยงานท้องถิ่นจัดการศึกษาเองทั้งสิ้น<sup>49</sup> แต่ถ้ามองที่กันให้คิด วิวัฒนาการของแต่ละสังคมย่อมแตกต่างกัน การปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ของไทยนั้นเพิ่งจัดตั้งขึ้นเมื่อ 40 ปีมานี้เอง โดยเลียนแบบมาจากอังกฤษแทบทั้งสิ้น<sup>50</sup> และองค์การบริหารส่วน

<sup>49</sup> กรมการปกครอง, การจัดการศึกษาโดยท้องถิ่น (พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, 2513), หน้า 26.

<sup>50</sup> ธวัช รอดพร้อม, "การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ (อังกฤษ-ไทย)" (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิตทางรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์). (อัครสำเนา) ผู้เขียนได้เปรียบเทียบเฉพาะโครงสร้าง ซึ่งพอจะเทียบได้ดังนี้

- |   |                            |
|---|----------------------------|
| 1. Borough or Non-County-Borough                    | - เทศบาลเมือง              |
| 2. Urban District                                   | - เทศบาลตำบล               |
| 3. Rural District                                   | - สุขาภิบาล                |
| 4. Parish Council                                   | - องค์การบริหารส่วนจังหวัด |
| ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัดคิดแปลงมาจาก Department | ของฝรั่งเศส                |

จังหวัดแม่จะปฏิสนธิเมื่อปี 2476 แต่เพิ่งเกิดเป็นรูปร่างเมื่อปี 2486 และอีก 10 ปีต่อมาเมื่อโครงการศึกษาประชาชนลาดไปจึงจะลุกขึ้นเดินได้ แต่ก็ยังคงเป็นภาระหนักแก่รัฐ อยู่ตราบเทาทุกวันนี้ เรามุ่งปรับปรุงกันแต่รูปแบบแต่เนื้อหาและคุณภาพเราสนใจกันน้อย โดยเฉพาะการศึกษาบังคับเป็นสิ่งทีละเอียดยกอน เราไปผูกโยงไว้กับการเมืองการปกครองเกินไปจนลืมคิดถึงจิตใจของผู้คน โดยเฉพาะผู้ให้การศึกษา (ครู) และผู้รับการศึกษา (คือ เด็กทองไรทองนาทั่วไป)

องค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบัน แม้จะยังไม่มีอิสระในการปกครองตนเองเต็มรูป แต่ในอนาคตอันใกล้ก็คงต้องดำเนินการไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ซึ่งในหมวด 9 เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น มาตรา 214 บัญญัติว่า

การจ้กระเบียบการปกครองท้องถิ่นรวมุทั้งนครหลวงต้องเป็นไปตามหลักการแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมย์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง มีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครองท้องถิ่นของตน และมีอิสระในการภาษีอากร และการเงินแห่งท้องถิ่นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย<sup>51</sup>

นอกจากนี้กฎหมายรัฐธรรมนูญยังระบุว่า ท้องถิ่นย่อมมีสิทธิปกครองตนเอง (ม. 215) ให้มีสภาท้องถิ่นและหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่น ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง (ม. 216) และการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและหัวหน้าฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด (ม. 217) ทั้งหมดต้องจัดทำภายใน 2 ปี นับแต่วันที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้ (7 ตุลาคม พ.ศ. 2517)

ในปี 2516 นครหลวงได้มีกฎหมายกำหนดจ้กรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไปแล้วในรูปแบบมหานคร และมีการเลือกตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิก

<sup>51</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุณพิมพ์อักษรกิจ, 2517), หน้า 99.

สภากรุงเทพมหานครตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญไปแล้ว (ม. 217) เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2518 จากตัวอย่างการโอนการศึกษาประชาบาลและรูปแบบการปกครองกรุงเทพมหานครพอจะเป็นแนวทางในการปกครองตนเองขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในอนาคตได้

ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2509-2519) จึงเป็นช่วงของการเรียนรู้เรื่องการจัดการศึกษาโดยท้องถิ่น (เนื่องจากเรื่องการศึกษาที่ทำอยู่เป็นกิจการสำคัญลำดับแรกขององค์การฯ) ซึ่งทางหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของต่างก็ได้ทำไปมากแล้วในระยะแรกเริ่มได้แบ่งงานกันดังนี้

ก. งานในหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย

1) การตั้งงบประมาณอุดหนุน การจัดสรรและการควบคุม

การใช้จ่าย

2) การควบคุมการก่อสร้างอาคาร ครุภัณฑ์

3) การบริหารงานบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบรรจุ แต่งตั้ง

เลื่อนชั้น เลื่อนขั้นกับ วินัย ทะเบียนประวัติ บำเหน็จบำนาญ

4) การตรวจจัดทำสถิติ ทะเบียนเด็ก และจัดให้เด็กมาเข้า

โรงเรียน

5) การพิจารณาให้ความเห็นชอบเรื่องการจัด ยูนิตเล็กโรงเรียน

ประชาบาล

6) การขยายการศึกษาภาคบังคับ

7) การช่วยเหลือนักเรียนในเรื่องต่าง ๆ เช่น จัดหาแบบ

เรียนและอุปกรณ์การศึกษา

8) การประสานงานกับกระทรวงศึกษาธิการและองค์การบริหาร

ส่วนจังหวัดโดยเฉพาะเรื่อง

8.1) การอบรมครูในระดับจังหวัด

8.2) โครงการต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดประถมศึกษา

8.3) เรื่องอื่น ๆ

ข. งานในหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ

1) การควบคุมในเรื่อง

- 1.1) หลักสูตร ประมวลการสอน
- 1.2) แบบเรียน
- 1.3) การวัดผลการศึกษา
- 1.4) การตรวจและนิเทศการศึกษา

2) การให้บริการ

- 2.1) การผลิตครู
- 2.2) การอบรมครูและเจ้าหน้าที่การศึกษา เพื่อเพิ่ม

พูนคุณวุฒิตามศูนย์หรือตามภาคในระดับกระทรวง

- 2.3) การวิจัยการศึกษา
- 2.4) การทดลองและสาธิต
- 2.5) การจัดหาแบบเรียน

3) การประสานงานกับกระทรวงมหาดไทยและองค์การบริหาร

ส่วนจังหวัด

- 3.1) การวางแผนพัฒนาการศึกษาให้สอดคล้องกับการ

พัฒนาเศรษฐกิจ

- 3.2) การกำหนดและรักษามาตรฐานการจัดสรรและ

ดำเนินการประถมศึกษา

- 3.3) การกำหนดและควบคุมมาตรฐานจำนวนครูให้

ตรงตามหลักบริหารการศึกษา

- 3.4) การแนะนำและเผยแพร่เทคนิคการศึกษา

- 3.5) การขยายการศึกษาระดับมัธยม

- 3.6) เรื่องอื่น ๆ<sup>52</sup>

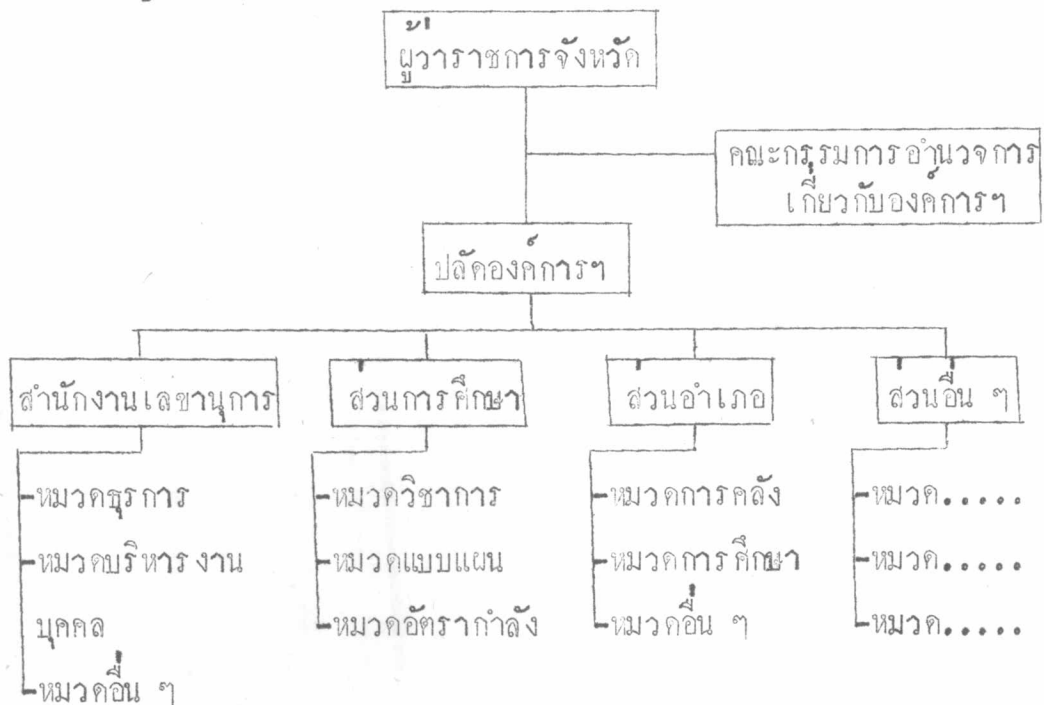
---

<sup>52</sup>สมสัน โทณะสุต และสุวิทย์ อุทธิเศษ, คู่มือครูองค์การบริหารส่วนจังหวัด  
(พระชนก : ส. การพิมพ์, 2509), หน้า 72-73.

เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน กระทรวงมหาดไทยจึง  
 ใ้กรมการปกครอง ซึ่งเป็นกรมที่ควบคุมและส่งเสริมการบริหารงานขององค์การ  
 บริหารส่วนจังหวัดจัดตั้งกองการศึกษาประจำชาติขึ้น (ปัจจุบันตั้งอยู่ที่พระที่นั่งนงคราญ  
 สโมสร ใกล้วิทยาลัยการปกครอง เขตดุสิต กรุงเทพฯ) ส่วนในเรื่องการบริหารงาน  
 บุคคลได้มีองค์การกลางบริหารงานบุคคลคือ คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด  
 (ก.จ.) ขึ้นโดยเฉพาะ ซึ่งจะได้อธิบายในตอนต่อไป

การบริหารการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น งานการศึกษา  
 (ตอนนี้มีเพียงการศึกษาระดับมัธยม) เป็นงานเพียงส่วนหนึ่งขององค์การฯ เรียกว่างานนี้  
 ว่า "ส่วนการศึกษา" มีหัวหน้าส่วนการศึกษา ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในระดับจังหวัดเป็นผู้  
 รับผิดชอบรองมาจากปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดในระดับ  
 อำเภอ งานการศึกษาเป็นงานหมวดหนึ่งของ "ส่วนอำเภอ" มีหัวหน้าหมวดการศึกษา  
 อำเภอเป็นผู้รับผิดชอบรองมาจากนายอำเภอ ซึ่งทำหน้าที่เป็นหัวหน้าส่วนอำเภออยู่

แผนภูมิส่วนงานการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด  
 ต่าง ๆ มีรูปแบบดังนี้



### 3. การจัดการศึกษาในหน้าที่ของเทศบาล

เทศบาลเริ่มจัดการศึกษาประชาบาลอย่างจริงจังในครั้งหลังเมื่อเทศบาลทั่วราชอาณาจักรรับโอนโรงเรียนประถมศึกษามาดำเนินการในปี 2506<sup>53</sup> แต่ดาพิจารณาในแง่กฎหมายการจัดการศึกษาของเทศบาลได้เริ่มมาตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476<sup>54</sup> นั้นแล้ว ซึ่งในกฎหมายฉบับนั้นได้กำหนดให้เทศบาลมีหน้าที่ "จัดการให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรมชั้นประถมศึกษา และจัดการอบรมให้ราษฎรเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย"<sup>55</sup> และเมื่อมีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยเทศบาลให้เหมาะสมสมัย ใน พ.ศ. 2481 และ 2486 จนถึงฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2496 ต่างก็ได้อนุญาตเกี่ยวกับการจัดการศึกษาไว้ชัดเจน เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50(6) บัญญัติว่า "ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม" มาตรา 54(8) จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา<sup>56</sup> และเพื่อให้สอดคล้องต้องกันกับกฎหมาย การศึกษาบังคับจึงได้มีการแก้ไขและปรับปรุงพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 ซึ่งใช้อยู่เดิมมาประกาศใช้ฉบับใหม่ในปี 2478 ซึ่งในกฎหมายฉบับนี้ได้อนุญาตว่า "โรงเรียนเทศบาล หมายความว่า โรงเรียนประถมศึกษาที่เทศบาลตั้งหรือได้รับโอนมาและดำรงด้วยเงินรายได้เทศบาล"<sup>57</sup> และได้กำหนดว่า

<sup>53</sup> หนังสือที่ 4246/2506 ลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2506 เรื่องให้โอนโรงเรียนประชาบาลในเขตเทศบาลให้เทศบาลจัด

<sup>54</sup> ป.ช.ศ. เล่ม 45, หน้า 815.

<sup>55</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 821, มาตรา 27(6), (7).

<sup>56</sup> "พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และฉบับแก้ไข," กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารการศึกษา, ชำเลียง วุฒิจันทร์ (รวบรวม) (กรุงเทพฯ : วัฒนาพานิช, 2516), หน้า 100.

<sup>57</sup> "พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2478 และฉบับแก้ไข," เรื่องเดียวกัน, หน้า 175.



“เมื่อท้องถิ่นใดมีฐานะเป็นเทศบาลแล้ว ให้โอนโรงเรียนประชาบาลรวมทั้งทรัพย์สินของโรงเรียนมาเป็นของเทศบาลนั้น” (ม. 40) และเทศบาลมีอำนาจออกเทศบัญญัติในกิจการต่อไปนี้

- 1) การปกครองโรงเรียน
- 2) การเงินและทรัพย์สินของโรงเรียน
- 3) การทำงบประมาณรายได้อำนาจจ่ายของโรงเรียน
- 4) การจัดสถานที่เรียนและเครื่องใช้ในโรงเรียน
- 5) การตรวจตรากิจการของโรงเรียน
- 6) การบัญชีทุกอย่างในโรงเรียน
- 7) การอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องการจัดโรงเรียน (ม. 44)

ส่วนการบริหารการศึกษามีนายกเทศมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด ส่วนงานของเทศบาลที่รับผิดชอบจัดการศึกษาคือ หมวดการศึกษาสำหรับเทศบาลขนาดใหญ่ หรือแผนกการศึกษา ถ้าเป็นเทศบาลขนาดเล็กซึ่งมีหัวหน้าหมวดหรือหัวหน้าแผนกเป็นผู้รับผิดชอบรองลงมา แต่ตามที่กฎหมายระบุไว้การบริหารการศึกษาเป็นหน้าที่ของคณะบุคคลเรียกว่า คณะกรรมการอำนวยการศึกษา ซึ่งกรรมการคณะนี้มีกี่คนแล้วแต่คณะเทศมนตรีเป็นผู้กำหนด แต่ต้องมีอย่างน้อย 5 คน อย่างสูงไม่เกิน 11 คน มีนายกเทศมนตรีเป็นประธานโดยตำแหน่ง และให้มีผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทยฝ่ายละหนึ่งคนเป็นกรรมการ นอกนั้นให้เทศมนตรีเป็นผู้เลือก (ม. 42) คณะกรรมการอำนวยการมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) ควบคุมการเงินและทรัพย์สินของโรงเรียนให้เรียบร้อย
- 2) ทำงบประมาณรายรับ รายจ่ายของโรงเรียนแยกเป็นรายโรงเรียน
- 3) จัดสถานที่เรียนเครื่องใช้ให้พอควรแก่การ
- 4) การตรวจตรากิจการของโรงเรียนเป็นครั้งคราว และให้รายงานกิจการของโรงเรียนต่อคณะเทศมนตรีทุกภาคเรียน

5) ทำรายงานประจำปีแสดงกิจการของโรงเรียน ขึ้นต่อยูวาราชาการจังหวัดตามกำหนดเวลา และตามแบบของกระทรวงศึกษาธิการ

6) หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง (ม. 43)

ตามกฎกระทรวงซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2478 เกี่ยวกับโรงเรียนเทศบาลนั้น ระบุไว้ในหมวด 7 ซึ่งกำหนดถึงการควบคุมโรงเรียน คุณสมบัติของครูเทศบาลทั้งครูใหญ่ ครูน้อย เรื่องสารวัตรศึกษา และการใช้แบบประกาศนียบัตรต่าง ๆ นอกจากนี้ยังให้อำนาจเทศบาลกำหนดวันหยุดการทำงานที่เป็นซึ่งเป็นงานของนายกเทศมนตรี ส่วนการใช้หลักสูตร แบบเรียนต้องเป็นไปตามที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด<sup>58</sup>

### ค. ระบบบริหารงานบุคคลฝ่ายครู

#### 1. หลักการและวิธีการ

วิวัฒนาการของระบบบริหารงานบุคคลฝ่ายครูก่อนสิ้นยุคบุกเบิก ได้วางแนวทางการบริหารงานบุคคลไว้อย่างเป็นระบบระเบียบบ้างแล้ว ทั้งนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 แต่ครูที่ได้รับประโยชน์ตามกฎหมายฉบับนี้ก็เป็นเพียงครูในโรงเรียนรัฐบาล ต่อเมื่อเข้าสู่ยุคประชาธิปไตยจึงได้มีการตั้งองค์การกลางบริหารงานบุคคลฝ่ายครูขึ้นโดยเฉพาะ และมีการยกฐานะครูประชาบาลขึ้นเป็นข้าราชการพลเรือน และที่นาคึกษาเกี่ยวกับเรื่องการบริหารงานบุคคล เมื่อมีการแยกส่วนงานจัดการศึกษาออกไปก็มีการแยกส่วนคนตามไปด้วย จึงทำให้มีองค์การกลางบริหารงานบุคคลเพิ่มขึ้น ในตอนนี้จะกล่าวถึงหน่วยงานดังกล่าวแล้วต่อไปนี้ คือ ก.พ. ก.ท. ก.จ. และคุรุสภา ดังนี้

#### 1) ก.พ.

ก.พ. ย่อมาจากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ซึ่งวิวัฒนาการมาจาก ก.ร.พ. ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471

<sup>58</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 192-201.

เมื่อมาถึงยุคประชาธิปไตย รัฐบาลได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายนี้เป็นไปตามแนวความคิดทางการเมืองและการปกครองในยุคใหม่ ในช่วง 40 ปี (พ.ศ. 2475-2515) มีการแก้ไขกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลนี้หลายครั้ง ที่สำคัญมี 3 ครั้งคือ ในปี 2476, 2479 และ 2497 ดังจะกล่าวพอสังเขปดังนี้

#### 1.1) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน

พ.ศ. 2476

หลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขใต้รัฐธรรมนูญแล้ว ได้มีการปรับปรุงระเบียบข้าราชการพลเรือนใหม่ โดยออกเป็นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476<sup>59</sup> มีหลักการเปลี่ยนแปลงไปจากหลักการเดิมมาก คือ เปลี่ยนแปลงจาก "ระบบชั้นยศ" มาสู่ "ระบบจำแนกตำแหน่ง" เป็นครั้งแรก ส่วนหลักการอื่น ๆ มี

(1) ให้มีคณะกรรมการกลางบริหารงานบุคคล เรียกว่า คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธานโดยตำแหน่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง กรรมการนี้มีหน้าที่สรรหาบุคคลมาบริหารราชการ และควบคุมการบริหารงานบุคคลของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง เพื่อประกันความเสมอภาคและความเป็นธรรม ตลอดจนความมั่นคงของข้าราชการ เป็นการสนับสนุนหลักการตามระบอบประชาธิปไตยที่เพิ่งเริ่มต้น และกรรมการนี้อาจตั้ง อ.ก.พ. ประจำกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด ทั้งนี้เพื่อช่วยรักษาการณ์ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

(2) เลิกยศและชั้นของข้าราชการพลเรือน เพื่อสนับสนุนหลักความเสมอภาค

<sup>59</sup> ประมวลพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471-2502, หน้า 12-40.

(3) โฆษการพลเรือนได้รับเงินเคื่อนตามตำแหน่งที่ ก.พ. เป็นผู้พิจารณากำหนดอัตราขั้นค่า ชั้นสูงของตำแหน่งต่าง ๆ โดยคำนึงถึงคุณภาพของงานและปริมาณในตำแหน่งนั้น ๆ

(4) วางระบบโฆษการพลเรือนเป็น "ผู้อำนวยการเฉพาะทาง" โดยในการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุในตำแหน่งต่าง ๆ นั้น กำหนดหลักสูตรให้สอบความรู้ในหลักวิชาการและปฏิบัติการต่าง ๆ เกี่ยวกับตำแหน่งต่าง ๆ นั้น โดยเฉพาะ (ม. 22) และการย้ายราชการจากตำแหน่งหนึ่งไปดำรงตำแหน่งใหม่จะย้ายใดคอบเมื่อตำแหน่งทั้งสองมีลักษณะของงานอย่างเดียวกัน (ม. 16)

(5) มีการสอบแข่งขันในการสรรหาคนมาบรรจุทุกระดับตำแหน่งเป็นการ "เข้ามาด้านข้างโค" (Lateral entry) ตามหลักความสามารถ

(6) การเลื่อนฐานะทางราชการเป็นการเลื่อนตำแหน่งหรือแต่งตั้งในตำแหน่งใหม่ตามผลการสอบแข่งขัน ไม่ใช่เลื่อนตามยศชั้นของบุคคล

เนื่องจากการใช้กฎหมายตามหลักการใหม่ ๆ นี้ขัดกับหลักที่เคยปฏิบัติกันมาในระบบราชการไทยมาช้านาน เมื่อใช้กฎหมายนี้ได้เพียง 3 ปีก็กลับไปใช้ระบบชั้นยศอีก

### 1.2) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน

พ.ศ. 2479

ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479<sup>60</sup> ใหม่มีหลักการที่สำคัญดังนี้

<sup>60</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 41-66.

(1) กำหนดให้มีชั้นประจำตัวข้าราชการคล้ายกับยศในสมัยก่อนอีกคือ แบ่งเป็นชั้นจัตวา ศรี โท เอก พิเศษ (ม. 12)

(2) เปลี่ยนระบบการกำหนดเงินเดือนจากที่เคยกำหนดประจำตำแหน่งมากำหนดประจำตัวคนตามชั้นข้าราชการ และกำหนดหลักเกณฑ์การแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่ง

การเปลี่ยนระบบการกำหนดเงินเดือนเช่นนี้เป็นผลให้หน้าที่ ก.พ. เกี่ยวกับการกำหนดอัตราเงินเดือนข้าราชการ เปลี่ยนจากกำหนดอัตราขั้นต่ำ ขั้นสูงของตำแหน่งต่าง ๆ มาเป็นกำหนดเพียงจำนวนอัตราที่จะพึงมีในแต่ละกรมภายในวงเงินงบประมาณ หรืออีกนัยหนึ่งงบประมาณเงินเดือนของแต่ละกรมที่ได้รับอนุมัตินั้นเป็นเงินก้อน ส่วนจะแบ่งเป็นอัตราชั้นใด อันควมไต่ถามอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ ก.พ. ที่จะพิจารณากำหนด

(3) กระจายอำนาจการปฏิบัติการในการบริหารงานบุคคล ซึ่งเคยให้ ก.พ. ควบคุมอย่างกว้างขวางนั้น ไปให้ส่วนราชการปฏิบัติเองได้มากขึ้น โดยมี อ.ก.พ. กระทรวง กรม จังหวัด ประจำส่วนราชการนั้น ๆ ทำหน้าที่บริหารงานบุคคล ซึ่งกระจายอำนาจไปจาก ก.พ. หลายประการ รวมทั้งการจัดสอบแข่งขันในวิชาข้าราชการพลเรือนชั้นจัตวาและชั้นตรีด้วย

การแก้ไขครั้งใหม่ทำให้ ก.พ. มีหน้าที่หนักไปในทางออกกฎหมายกำหนดหลักการและวิธีการซึ่งมีเพิ่มขึ้นหลายประการ ส่วนการพิจารณาอนุมัติและปฏิบัติการบางอย่างได้กระจายอำนาจไปให้กระทรวงทบวงกรมเจ้าสังกัดทำแทน

(4) วางระบบให้ข้าราชการเป็น "ผู้ชำนาญทั่วไป" อีกโดยในการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการให้สอบความรู้ทั่วไปเป็นขั้น และในการแต่งตั้งโยกย้ายหมุนเวียนข้าราชการก็ให้ทำได้ทั่วไป โดยอาศัยชั้นประจำตัวข้าราชการเป็นกฎเกณฑ์

(5) การบรรจุข้าราชการพลเรือนบรรจุให้มีฐานะ

เป็นชั้นต่าง ๆ และการเลื่อนฐานะทางราชการก็เป็นการเลื่อนชั้นบุคคล (มิใช่เลื่อนตำแหน่ง) ส่วนการโยกย้ายราชการดำรงตำแหน่งสูงขึ้นไปเป็นการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใหม่

(6) มีการสอบแข่งขัน สดวกัดเลือก หรือ กัดเลือก สรรหาคนมาบรรจุเข้ารับราชการเฉพาะชั้นคน ๆ คือ ชั้นจัตวา ชั้นตรี และ ชั้นโทเท่านั้น ส่วนชั้นสูงกวานั้นไม่สรรหาคนมาบรรจุ แต่ใช้วิธีการเลื่อนชั้น

### 1.3) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน

พ.ศ. 2497<sup>61</sup>

ก่อนที่จะประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายแม่บท และประกาศใช้ในปี 2482, 2485 และ 2495 แต่หลักการก็ไม่ต่างไปจากฉบับปี 2479 ในสาระสำคัญเท่าใดนัก คงแก้ไขเพียงอำนาจ ก.พ. หรือวิธีการควบคุมการบริหารงานบุคคลกับระบบการกำหนดอัตราเงินเดือนและวิธีพิจารณาเลื่อนชั้น หลักการที่สำคัญของฉบับปี 2497 ที่เพิ่มขึ้น คือ

(1) ได้เพิ่มอำนาจ ก.พ. ขึ้นอีกหลายประการ เช่น ให้พิจารณาอัตราเงินเดือนประจำตำแหน่งต่าง ๆ พิจารณาค่าส่งอุทธรณ์ ไล่ออกปลดออกของข้าราชการ เพื่อทำความเห็นเสนอนายกรัฐมนตรีพิจารณา เป็นต้น

(2) การกำหนดอัตราเงินเดือน ได้เปลี่ยนหลักการให้ ก.พ. กำหนดอัตราเงินเดือนประจำตำแหน่งต่าง ๆ เป็นชั้น อันดัดชั้นสูงไว้ โดยพิจารณาถึงคุณภาพและปริมาณงานนั้น ๆ ซึ่งเปลี่ยนกลับไปเป็นการกำหนดเงินเดือนตามตำแหน่ง เช่น ฉบับ พ.ศ. 2471

เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับนี้ใช้มานานถึง 20 ปี และบางส่วนยังคงใช้เป็นหลักในการบริหารงานบุคคลอยู่ การศึกษาเรื่องระบบบริหารงานบุคคลฝ่ายครูในช่วง 40 ปี (พ.ศ. 2475-2515) จึงใช้

<sup>61</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 172-246.

กฎหมายฉบับนี้เป็นหลักในการศึกษาถึงกฎและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะได้อีกต่อไป

หน้าที่ของ ก.พ.

ก.พ. มีหน้าที่หลายประการดังนี้

ก. หน้าที่ทั่วไป (ม. 11) คือ

1) รักษาระเบียบประวัติข้าราชการพลเรือน

2) กำหนดหลักสูตรและวิธีการสอบแข่งขันและการสอบ

คัดเลือกเพื่อรับทุนรัฐบาลไปศึกษาวิชา ณ ต่างประเทศตามความต้องการของส่วนราชการฝ่ายพลเรือน ยกเว้นตำรวจ

3) ศึกษาและวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติ

ระเบียบข้าราชการพลเรือน

4) ควบคุมดูแลให้การ เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบ

ข้าราชการพลเรือน

5) รายงานให้นายกรัฐมนตรีทราบในกรณีที่ปรากฏว่า

กระทรวง ทบวง กรม ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน หรือปฏิบัติการไปโดยไม่เหมาะสม เพื่อนายกรัฐมนตรีจะได้มีคำสั่งให้ปฏิบัติให้ถูกต้อง

6) ดูแลและจัดการศึกษาของนักเรียนฝ่ายพลเรือนใน

ต่างประเทศ

7) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมสอบ

8) ออกกฎ ก.พ.

ข. หน้าที่ตามมาตราต่าง ๆ เช่น

1) กำหนดชั้นและอันดับ เงิน เดือนของตำแหน่งข้าราชการ

พลเรือน (ม. 24)

2) พิจารณาแต่งตั้งผู้อำนวยการกอง รองอธิบดี รองปลัด

กระทรวง หรือทบวง (ม. 26)

- 3) กำหนดเทียบชั้น อับดับ และชั้นเงินเดือนข้าราชการ  
อื่น ๆ กับชั้น อับดับ และชั้นเงินเดือนของข้าราชการพลเรือน (ม. 30, 58, 59  
และ 60)
- 4) กำหนดวิธีการบรรจุผู้ออกจากราชการแล้วกลับเข้า  
รับราชการ (ม. 32)
- 5) พิจารณานุมัติให้บรรจุผู้ออกจากราชการแล้วกลับ  
เข้ารับราชการในอัตราที่สูงกว่าเดิม (ม. 32)
- 6) พิจารณาสอบสวนยกเว้นให้บุคลากรคุณสมบัติบางประการ  
มีสิทธิสมัครเข้ารับราชการได้ (ม. 45)
- 7) พิจารณาวางข้อบังคับมิให้แต่งตั้งบุตรหรือสตรีในบาง  
ตำแหน่ง (ม. 46)
- 8) จัดการสอบแข่งขันข้าราชการพลเรือนชั้นจัตวาและ  
ชั้นตรี ตลอดจนกำหนดหลักสูตรและวิธีการสอบ (ม. 48)
- 9) พิจารณาตราพระราชกฤษฎีกาบรรจุข้าราชการใน  
เหตุพิเศษ (ม. 54)
- 10) พิจารณาสอบสวนบรรจุผู้ทรงคุณวุฒิให้ดำรงตำแหน่ง  
ต่าง ๆ เป็นพิเศษ (ม. 56)
- 11) พิจารณานุมัติให้เลื่อนอับดับเงินเดือนสูงกว่าชั้นต่ำ  
ของอับดับ (ม. 62)
- 12) พิจารณาอุทธรณ์การถูกลงโทษ ไล่ออก ปลดออก  
ให้ออก ที่ยื่นต่อนายกรัฐมนตรี (ม. 104)
- 13) หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.
  - ค. หน้าที่ตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย
    - 1) พิจารณาการจัดแบ่งส่วนราชการ
    - 2) พิจารณาการขอตั้งอัตราเงินเดือนเพิ่มใหม่
    - 3) พิจารณาการขอพระราชทานเหรียญคุณวุฒิมาลา เข็ม



ดังนั้นฐานะของ ก.พ. ในทางวิชาการจึงเป็นเสมือน

- 1) เป็นหน่วยควบคุมระบบคุณธรรม (Watch-dog of Merit System) จุดมุ่งหมายในการตั้ง ก.พ. ขึ้นมาก็เพื่อต้องการให้เป็นไป ตามระบบคุณธรรมจริง และพยายามขจัดระบบอุปถัมภ์ให้หมดไป แม้จะไม่หมดไปเสียทีเดียวก็พยายามให้หมดที่สุดเท่าที่จะทำได้
- 2) เป็นศูนย์กลางประสานระเบียบข้าราชการพลเรือน ทั้งนี้เพื่อรักษามาตรฐานในการบรรจุ แต่งตั้งข้าราชการ ตลอดจนระเบียบข้าราชการ ตามระบบคุณธรรมให้เป็นไปตามแบบแผนเดียวกันทุกกระทรวง
- 3) เป็นคณะกรรมการออกกฎและระเบียบข้าราชการพลเรือนในฐานะที่ ก.พ. จึงมีฐานะเหมือนฝ่ายนิติบัญญัติของวงการระเบียบข้าราชการพลเรือน
- 4) เป็นผู้ปฏิบัติการบริหารงานบุคคล โดยเป็นหน่วยงานกลางที่ดำเนินการสอบแข่งขันบุคคลเข้ารับราชการ แม้จะมีอนุกรรมการข้าราชการพลเรือนกระทรวงหรือกรมรับช่วงไปปฏิบัติบ้าง แต่ ก.พ. ก็ยังเป็นฝ่ายควบคุมอีกทอดหนึ่ง โดยส่งผู้แทน ก.พ. เข้าร่วมใน อ.ก.พ. ค่าย จึงมีหน้าที่เหมือนฝ่ายบริหารของวงการระเบียบข้าราชการพลเรือน
- 5) เป็นหลักประกันความมั่นคงและความยุติธรรมของ ข้าราชการพลเรือนด้วยการตรวจสอบเรื่องราวต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับตัวข้าราชการไม่ว่าจะเป็นคำสั่งใด ๆ จากกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ เพื่อให้เป็นไปอย่างถูกต้อง ตลอดจนการอุทธรณ์ของข้าราชการในกรณีถูกลงโทษ ก.พ. ต้องทำหน้าที่เสมือนศาลาการที่ต้องคอยสอดส่องและควบคุมการปฏิบัติการอย่างยุติธรรม หากมีข้อบกพร่องใดเกิดขึ้นมีสิทธิที่จะเสนอขอแนะนำต่อนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี เพื่อสั่งการใหม่ได้
- 6) เป็นผู้นำในการบริหารงานบุคคล จะเห็นได้ว่ามี องค์การกลางบริหารงานบุคคลอีกหลายหน่วย เช่น ก.ต. ก.ม. ก.อ. ก.ค. ก.จ. และแม้บางองค์การที่เป็นอิสระ เช่น การท่าเรือแห่งประเทศไทย ร.ส.พ.

ซึ่งไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามระเบียบ ก.พ. แต่ในทางปฏิบัติแล้วได้อนุโลมตามระเบียบของ ก.พ. เป็นส่วนใหญ่ ตั้งแต่หลักเกณฑ์การบรรจุบุคคลผู้ได้ปริญญา หรือประกาศนียบัตร หรือประกาศนียบัตรวิชาชีพ หลักเกณฑ์ในการเลื่อนเงินเดือน ระเบียบการลงโทษ ข้าราชการ เป็นต้น และหลักเกณฑ์อื่น ๆ ที่ ก.พ. ใช้เป็นมาตรฐานในการบริหารงานบุคคล

7) เป็นที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี ในกรณีพิเศษต่าง ๆ เช่น การพิจารณาตัวบุคคลที่จะเลื่อนเป็นชั้นพิเศษ หรือเรื่องขอพระราชทานเหรียญคุณงามาตา เข็มศิลปวิทยา เป็นต้น<sup>62</sup>

ส่วนอำนาจหน้าที่ของ ก.พ. สรุปแล้ว ก.พ. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) หน้าที่ในการคัดเลือกให้ใคร่ผู้มีความรู้ความสามารถ
- 2) หน้าที่ในการรักษามาตรฐานและระเบียบอันเดียวกัน
- 3) หน้าที่ในการรักษาความมั่นคงของอาชีพข้าราชการ
- 4) หน้าที่พิเศษ คือการควบคุมนักเรียนไทยในต่าง

ประเทศ<sup>63</sup>

เพื่อช่วยปฏิบัติหน้าที่ของ ก.พ. ซึ่งมีมากมาย กฎหมายจึงกำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (อ.ก.พ.) ขึ้น ซึ่งแยกออกเป็น 2 ประเภทคือ อ.ก.พ. สามัญ และ อ.ก.พ. วิสามัญ

- 1) อ.ก.พ. สามัญ ครอบคลุม อ.ก.พ. กระทรวง อ.ก.พ. กรม และ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. สามัญประกอบด้วยคณะกรรมการโดย

<sup>62</sup> สมณ รัชไชยบุญ, "คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน," อมร รักษาสัตย์ และโสรัจ สุจริตกุล (บรรณาธิการ) การบริหารงานบุคคลในประเทศไทย (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2514), หน้า 144-146.

<sup>63</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 147.

ตำแหน่ง ซึ่งไม่ตองพนตำแหน่งเมื่อ ก.พ. ตองออกตามวาระ อ.ก.พ. สามัญ  
แต่ละระดับมีหน้าที่ช่วย ก.พ. และ อ.ก.พ. ระดับสูงเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตาม  
อำนาจหน้าที่ดังกล่าว

2) อ.ก.พ. วิสามัญ เป็นหน่วยงานที่ ก.พ. ตั้งขึ้น  
เพื่อทำการใด ๆ แทน ก.พ. เมื่อ ก.พ. คณะใดพ้นจากตำแหน่งตามวาระ อ.ก.พ.  
วิสามัญก็ต้องพ้นจากตำแหน่งไปด้วย

ตามปกติ อ.ก. วิสามัญตั้งกันอยู่เป็นประจำ (หมายถึง  
งานมีไขตัวบุคคล) มี 6 คณะ ได้แก่

- 1) อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับตำแหน่งและอัตราเงินเดือน
- 2) อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับหลักสูตร การสอบและ  
ทะเบียนประวัติ
- 3) อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบ  
ราชการ
- 4) อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับตำแหน่งที่แต่งตั้งจาก  
ข้าราชการพลเรือนชั้นพิเศษบางตำแหน่ง
- 5) อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับวินัย
- 6) อ.ก.พ. เกี่ยวกับนักเรียนในต่างประเทศ

นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการซึ่ง ก.พ. ตั้งขึ้นเป็นพิเศษ  
อีก ได้แก่ คณะกรรมการแพทย์ของ ก.พ. และคณะอนุกรรมการขอพระราชทานเหรียญ  
ดุษฎีมาลา เข็มศิลปวิทยา ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้ ก.พ. เป็นผู้ดำเนินการแทน<sup>64</sup>

<sup>64</sup> เกิดนี้ หงสนันท์, การบริหารงานบุคคลในราชการไทย (เอกสาร  
การศึกษาศาชารัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เลขที่ 20,  
อัสสำเนา), หน้า 30.

2) ก.ท.

ก.ท. ย่อมาจากคณะกรรมการพนักงานเทศบาล ตั้งขึ้นครั้งแรกตั้งแต่ประเทศไทยได้จัดการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลตามพระราชบัญญัติระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 จึงได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2476 เพื่อจัดวางระเบียบการบริหารงานบุคคลของพนักงานเทศบาลขึ้น ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายว่าด้วยเทศบาลก็เปลี่ยนกฎหมายว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาลเกือบทุกครั้ง ก่อนใช้กฎหมายฉบับปัจจุบันคือ พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2486 และฉบับแก้ไข ซึ่งได้ยกเลิกไปเมื่อมีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2506<sup>65</sup> ในที่นี้จะใช้กฎหมายฉบับนี้เป็นหลักในการศึกษาโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของ ก.ท.

คณะกรรมการพนักงานเทศบาล หรือที่เรียกโดยย่อว่า ก.ท. มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน กรรมการประกอบด้วยรัฐมนตรีช่วย ปลัดกระทรวง อธิบดีกรมต่าง ๆ และหัวหน้าสำนักงาน ซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากรมในกระทรวงมหาดไทย และผู้อำนวยการส่วนการปกครองท้องถิ่นเป็นกรรมการและเลขานุการ เป็นที่นำสั่งเกล้า ก.ท. เป็นข้าราชการกระทรวงมหาดไทยทั้งสิ้น ไม่มีตัวแทนของเทศบาลอยู่รวมด้วยเลย กรรมการที่ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการ โดยตำแหน่งทั้งสิ้น ไม่มีระยะเวลาของการดำรงตำแหน่ง และไม่มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

หน่วยงานที่ทำหน้าที่ปฏิบัติงานของ ก.ท. ปัจจุบันคือ ส่วนการปกครองท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานคือ ข้าราชการในแผนกข้าราชการส่วนท้องถิ่น กองราชการส่วนท้องถิ่นนั้นเอง หน่วยงานนี้มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานเทศบาลทุกประเภท เว้นแต่ในเรื่องวินัย บำเหน็จ บำนาญ การฝึกอบรม และการประเมินผลการปฏิบัติงานของ

<sup>65</sup>ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ตอนที่ 84(23 สิงหาคม พ.ศ. 2506).

พนักงานเทศบาล ซึ่งมีหน่วยงานอื่นในกรมการปกครองเป็นผู้รับผิดชอบ กล่าวคือเรื่องวินัยเป็นหน้าที่ของแผนกวินัยและสมรรถภาพราชการส่วนท้องถิ่น การฝึกอบรมและประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นหน้าที่ของแผนกวิจัยและประเมินผล งานทั้งสองแผนกนี้สังกัดกองราชการส่วนท้องถิ่นเช่นกัน และงานฝึกอบรมบางส่วนเป็นหน้าที่ของวิทยาลัยการปกครอง (ดูเรื่องการฝึกอบรมในตอนถัดไป) ส่วนเรื่องบำเหน็จบำนาญเป็นหน้าที่ของแผนกบำเหน็จบำนาญ กองคลังส่วนท้องถิ่น

อำนาจหน้าที่ของ ก.ท.

ก. หน้าที่ทั่วไป (ม. 6)

- 1) รักษาระเบียบประวัติพนักงานเทศบาล
- 2) กำหนดวิธีการศึกษาอบรมพนักงานเทศบาล
- 3) ดูแลและจัดการศึกษาของพนักงานเทศบาลที่ส่งไป

ศึกษาต่างประเทศ

- 4) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมไม่เกินครึ่งละหนึ่งร้อย

บาท

- 5) ศึกษาและวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ ซึ่งเกิดขึ้นจากการ

ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา

- 6) เรียกเอกสารจากหน่วยราชการต่าง ๆ หรือเรียกผู้แทนหน่วยราชการนั้น ๆ มาชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณา

7) รายงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในกรณีที่น่าปรากฏว่าไม่ปฏิบัติตามให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกานี้ หรือให้ปฏิบัติตามให้ถูกต้องหรือเหมาะสม

- 8) ออกข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งเพื่อปฏิบัติตาม

พระราชกฤษฎีกานี้

- 9) แต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญให้ปฏิบัติตามใด

อย่างหนึ่งตามที่ ก.ท. มณฑล

- 10) ควบคุมดูแลให้การ เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกานี้
- ข. หน้าที่ตามมาตราอื่น ๆ มีดังนี้
- 1) พิจารณาอนุมัติการขอกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนเพิ่มขึ้น (ม. 14)
  - 2) พิจารณาการเลื่อนชั้น อับดับ และชั้นเงินเดือนแก่พนักงานเทศบาลผู้ถึงแก่ความตาย เนื่องจากการปฏิบัติงานตามหน้าที่ (ม. 18)
  - 3) เป็นผู้กำหนดเทียบตำแหน่งพนักงานเทศบาลสำหรับตำแหน่งที่เรียกชื่อเป็นอย่างอื่น กับตำแหน่งที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา<sup>66</sup> (ม. 20)
  - 4) ออกข้อมติกำหนดคุณสมบัติ พื้นความรู้ และวิธีการคัดเลือก หรือสอบคัดเลือกอย่างอื่น เพื่อให้การบรรจุ แต่งตั้งเป็นไปโดยความเที่ยงธรรม โดยบุคคลที่มีวุฒิและความสามารถในการงานสำหรับงานของเทศบาลส่วนใดที่มีเหตุพิเศษ (ม. 24)
  - 5) พิจารณาอนุมัติการแต่งตั้งพนักงานเทศบาลตำแหน่งปลัดเทศบาล สมุหบัญชี และตำแหน่งประจำเทศบาล (ม. 26, 27)
  - 6) เป็นผู้สั่งให้มีการอบรมก่อนและทำการสอบคัดเลือก หรือคัดเลือกเดี่ยวเอง สำหรับการเลื่อนชั้น พนักงานเทศบาล (ม. 30, 31)
  - 7) พิจารณาอนุมัติการเลื่อนชั้นพนักงานเทศบาลชั้นโท ผู้สอบคัดเลือกได้เป็นชั้นเอก และชั้นเอกเป็นชั้นพิเศษ (ม. 32)
  - 8) พิจารณาอนุมัติการเลื่อนอับดับเงินเดือนพนักงานเทศบาลทุกชั้น
  - 9) พิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษเกินกว่าสองชั้นสำหรับพนักงานชั้นจัตวา และเกินกว่า 1 ชั้นสำหรับพนักงานสามัญตั้งแต่ชั้นตรี

<sup>66</sup> คือ เสมียน ประจำแผนก หัวหน้าแผนก หัวหน้ากอง ผู้อำนวยการกอง ผู้อำนวยการฝ่าย รองปลัดเทศบาล และปลัดเทศบาล

ขึ้นไป (ม. 35)

10) พิจารณาอนุมัติการโอนพนักงานเทศบาลระหว่างเทศบาลตั้งแต่ชั้นโทขึ้นไป (ม. 36)

11) พิจารณาอนุมัติการโอนข้าราชการจากสังกัดอื่นมาเป็นพนักงานเทศบาล (ม. 38) และสอบสวนความบุคคลนั้นเหมาะสมหรือไม่กับตำแหน่งนั้น ๆ (ม. 39)

12) ยกเว้นผู้ที่ขาดสิทธิเข้าเป็นพนักงานเทศบาลเป็นรายบุคคล (ม. 42)

13) ให้ความเห็นชอบในการสั่งให้พนักงานเทศบาลตั้งแต่ชั้นโทขึ้นไปออกจากงาน เพื่อรับบำเหน็จบำนาญ หรือเจ็บป่วยไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ของตนได้โดยสม่ำเสมอ แต่ไม่ถึงทุพพลภาพหรือหย่อนความสามารถ หรือประพฤตินั้นไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่การงาน หรือบกพร่องในหน้าที่หรือมีมลทินหรือมีวัชระ หรือต้องโทษจำคุกสำหรับความผิดทุจริตหรือความผิดโดยประมาท สำหรับพนักงานเทศบาลตั้งแต่ชั้นโทขึ้นไป (ม. 49, 50, 51, 52 และ 53)

14) อนุมัติการสั่งให้ไล่ออก ปลดออก ให้ออกสำหรับพนักงานเทศบาลที่ดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาลหรือสมุหบัญชี (ม. 56)

15) สั่งห้ามมิให้พนักงานเทศบาลดำรงตำแหน่งในทางหุ้นส่วนหรือบริษัท ซึ่งอาจทำความเสียหายมาสู่ทางราชการและเทศบาลได้ ทั้งนี้เป็นไปตามข้อเสนอของนายกเทศมนตรี (ม. 63)

16) พิจารณาอนุมัติการลงโทษไล่ออก ปลดออกแก่พนักงานเทศบาลชั้นพิเศษลงมา (ม. 75, 76)

17) สั่งให้พนักงานตั้งแต่ชั้นพิเศษลงมาออกจากงานไว้ก่อนเมื่อพนักงานเทศบาลถูกฟ้องคดีอาญา หรือต้องหาวากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง (ม. 78) หรือให้พนักงานไว้ก่อน (ม. 79)

18) รับทราบรายงานการลงโทษทางวินัยสำหรับความผิดที่ร้ายแรง (ม. 73) ซึ่งรายงานมานาตามลำดับ (ม. 84)

19) วัตถุประสงค์เนื่องจากการลงโทษทางวินัย ซึ่งลงโทษ  
โดยประธาน อ.ก.ท. จังหวัด (ม. 87)

ถ้าพิจารณาอำนาจหน้าที่ของ ก.ท. อย่างละเอียด จะ  
เห็นว่า เป็นทั้งผู้ออกข้อบังคับ ผู้จัดการให้เป็นไปตามข้อบังคับ (บริหาร) และวินิจฉัย  
ปัญหาและวัตถุประสงค์ (ตุลาการ) ซึ่งถ้าตัดสินควยหลักการบริหารงานแผนใหม่ก็เป็น  
อำนาจเผด็จการ (ไม่เป็นประชาธิปไตย) แต่ถ้าพิจารณาแบบการจ้างทำงานใน  
องค์การธุรกิจทั่วไปก็เป็นของธรรมดาที่นายจ้างจะมีอำนาจออกกฎข้อบังคับ ดูแลลูกจ้าง  
ใหม่ปฏิบัติตามกฎข้อบังคับ และวินิจฉัยตัดสินลงโทษ รั้งร้องทุกข์และอุทธรณ์เมื่อมีปัญหาที่  
เกิดจากการใช้ข้อบังคับนั้น แต่ในฐานะที่เทศบาลเป็นงานรัฐกิจส่วนหนึ่งก็ย่อมจะมี  
ผู้ปกครองบังคับบัญชาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ทางตรงก็ทางอ้อม ระเบียบกฎหมายห้าม  
ทำความยุ่งยากในการปฏิบัติงานใด แต่ถ้าผู้ใดระเบียบใช้ควยความสุจริตใจและคิดว่า  
ระเบียบเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้การปฏิบัติงานคล่องตัว ระเบียบนั้นก็เป็ประโยชน์และ  
มีการปรับปรุงให้เหมาะสมสมัย อย่างไรก็ตามคุณสมบัติของ ก.ท. ก็ไม่ต่างจาก  
ก.ท. ในแง่ความเรียบร้อยของการปฏิบัติ ความเสมอภาค และความมั่นคงของ  
เจ้าหน้าที่ และอื่น ๆ อีกตามที่องค์การกลางบริหารงานบุคคลทั้งมี

องค์การปฏิบัติการบุคลากรของพนักงานเทศบาลตาม  
กฎหมายมีอยู่ 2 คณะอยู่ในระดับจังหวัดและระดับเทศบาลดังนี้

1) คณะอนุกรรมการพนักงานเทศบาลสามัญประจำจังหวัด  
เรียกโดยย่อว่า อ.ก.ท.จังหวัด โดยออกนามจังหวัดนั้น เช่น อ.ก.ท.จังหวัดเชียงใหม่  
มีผู้ว่าราชการเป็นประธาน รองผู้ว่าราชการจังหวัด (ถ้ามี) ปลัดจังหวัด และหัวหน้า  
ส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ แต่งตั้งไปประจำจังหวัดเป็น  
อนุกรรมการ ผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่นเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ อ.ก.ท.  
จังหวัดมีหน้าที่ช่วย ก.ท. ปฏิบัติการในจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมาย (ม. 7)

2) คณะอนุกรรมการพนักงานเทศบาลสามัญประจำเทศบาล  
เรียกโดยย่อว่า อ.ก.ท.เทศบาล โดยออกนามเทศบาลนั้น เช่น อ.ก.ท.เทศบาลเมือง  
ลำพูน มีนายกเทศมนตรีเป็นประธาน เทศมนตรี รองปลัดเทศบาล สมุห์บัญชี และหัวหน้า



ส่วนการบริหารที่ ก.ท. กำหนดในเทศบาลนั้นเป็นอนุกรรมการ และให้แต่งตั้ง  
อนุกรรมการคนหนึ่ง หรือพนักงานเทศบาลอื่นเป็นเลขานุการ อ.ก.ท. เทศบาล  
อ.ก.ท. เทศบาลมีหน้าที่ช่วย อ.ก.ท. จังหวัด และ ก.ท. ปฏิบัติการในเทศบาลนั้น  
ให้เป็นไปตามกฎหมาย

ยังมี อ.ก.ท. วิสามัญอีก 2 คณะ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้อำนาจ ก.ท. แต่งตั้งได้ (ม. 6(9)) ปัจจุบัน อ.ก.ท. มี 2 คณะ คือ

1) คณะอนุกรรมการวิสามัญพิจารณากำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือน การบรรจุ แต่งตั้ง การโอน และการต่ออายุการทำงานของพนักงานเทศบาล อ.ก.ท. วิสามัญชุดนี้มีกรรมการ 9 คน มีอธิบดีกรมการปกครองเป็นประธาน หัวหน้ากองราชการส่วนท้องถิ่นเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(1) พิจารณากำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนพนักงานเทศบาลของเทศบาลต่าง ๆ การเลื่อนชั้น การเลื่อนอันดับเงินเดือน การเลื่อนชั้นเงินเดือน การบรรจุ แต่งตั้ง การโอนของพนักงานเทศบาลตามบทบัญญัติแห่งพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2506 และการต่ออายุการทำงาน  
ของพนักงานเทศบาลดังนี้

ก) สำหรับพนักงานเทศบาลตั้งแต่ชั้นโทหรือเทียบเท่าลงมาทุกตำแหน่งให้อนุกรรมการฯ มีอำนาจพิจารณาและสั่งการแทน ก.ท. ได้ทุกกรณี

ข) สำหรับพนักงานเทศบาลตั้งแต่ชั้นเอกหรือเทียบเท่าขึ้นไปทุกตำแหน่งให้คณะอนุกรรมการฯ พิจารณาเสนอความเห็นต่อ ก.ท. เพื่อพิจารณาและสั่งงาน

(2) คำเนินกิจการอื่นตามที่ ก.ท. มขหมาย<sup>67</sup>

2) คณะอนุกรรมการวิสามัญพิจารณาเกี่ยวกับการสั่งให้พนักงานเทศบาลออกจากงานและพิจารณาวินัยพนักงานเทศบาล อ.ก.ท. วิสามัญชุดนี้มีกรรมการ 7 คน มีอธิบดีกรมการปกครองเป็นประธาน หัวหน้ากองราชการส่วนท้องถิ่นเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(1) การสั่งให้พนักงานเทศบาลออกจากงานด้วยเหตุอื่น นอกจากกรณีเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเพราะเหตุสูงอายุ

(2) การพิจารณาวินัยพนักงานเทศบาลและการพิจารณาอุทธรณ์เนื่องจากการถูกลงโทษฐานผิดวินัยตามพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2506

ในกรณีพนักงานเทศบาลหรือเทียบเท่าลงมาทุกตำแหน่งให้อนุกรรมการวิสามัญคณะนี้เป็นผู้พิจารณาสั่งการแทน ก.ท. ใ้ทุกกรณี

ในกรณีตั้งแต่ชั้นเอกหรือเทียบเท่าขึ้นไปทุกตำแหน่งให้คณะอนุกรรมการวิสามัญคณะนี้พิจารณาความเห็นต่อ ก.ท. เพื่อวินิจฉัยสั่งการ

3) การพิจารณาคำเนินการในเรื่องอื่น ๆ นอกจากที่กล่าวแล้วข้างต้นใดก็ตามที่ ก.ท. มขหมาย<sup>68</sup>

3) ก.จ.

ก.จ. ย่อมมาจากคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นรอง

<sup>67</sup> คำสั่ง ก.ท. ที่ 1/2507 เรื่องตั้งอนุกรรมการวิสามัญพิจารณากำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือน การบรรจุ การแต่งตั้ง การโอน และการต่ออายุการทำงานของพนักงานเทศบาล ลงวันที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2507

<sup>68</sup> คำสั่ง ก.ท. ที่ 2/2507 เรื่องตั้งคณะอนุกรรมการวิสามัญพิจารณาเกี่ยวกับการสั่งให้พนักงานเทศบาลออกจากงานและพิจารณาวินัยพนักงานเทศบาล ลงวันที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2507

ประธาน อธิบดีกรมการปกครอง ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนสำนักงานประมาณ  
 ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน 5 คน ซึ่ง  
 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้แต่งตั้งเป็นกรรมการ และให้ ก.จ. ตั้ง  
 เลขาธิการหนึ่งคน<sup>69</sup>

ปัจจุบันกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของ ก.จ. ประกอบด้วย  
 เลขาธิการคุรุสภา และเลขาธิการสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ทั้งนี้เพราะงาน  
 ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบันนี้เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับงานศึกษาประชาบาล  
 (ซึ่งคุรุสภาบริหารงานบุคคลในระดับองค์การกลางแทน ก.จ. อยู่) และงานของ  
 สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทเสียเป็นส่วนมากและการดำรงตำแหน่งของกรรมการ  
 ก.จ. ไม่ว่าโดยตำแหน่งหรือผู้ทรงคุณวุฒิ มิได้กำหนดระยะเวลาไว้คง เช่น ก.พ.  
 (ซึ่งกำหนดไว้คราวละ 2 ปี) ส่วนเจ้าหน้าที่ของ ก.จ. ซึ่งดำเนินการบริหารงาน  
 บุคคลอยู่ (เทียบได้กับสำนักงาน ก.พ. เป็นหน่วยปฏิบัติการของ ก.พ.) เป็นเจ้าหน้าที่  
 ในแผนกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและตำบล กองปกครองท้องที่ กับเจ้าหน้าที่ในกอง  
 การศึกษาประชาบาล กรมการปกครอง

อำนาจหน้าที่ของ ก.จ.

ก.จ. เป็นองค์การกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการ  
 ส่วนจังหวัด (ยกเว้นตำแหน่งครู ซึ่งมอบให้คุรุสภาปฏิบัติงานแทน) อำนาจหน้าที่จึง  
 ครอบคลุมตามที่ ก.พ. พึ่งจะมี ทั้งนี้เพราะกฎหมายระบุอำนาจหน้าที่นั้นไว้แล้ว

"ข้าราชการส่วนจังหวัดมีฐานะเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน  
 และให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการ

<sup>69</sup> มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด  
 พ.ศ. 2498 แก้ไขตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 5)  
 พ.ศ. 2509, " อำนาจจาก กฎหมายเกี่ยวกับบริหารการศึกษา (กรุงเทพฯ : วัฒนาพานิช,  
 2516), หน้า 79.

พลเรือนสามัญ และข้าราชการพลเรือนวิสามัญมาใช้บังคับเป็นระเบียบข้าราชการส่วน  
จังหวัด โดยอนุโลม<sup>70</sup>

นอกจากนี้ ก.จ. ยังมีอำนาจออกกฎ ก.จ. ถ้ายังไม่ได้ออก  
กฎ ก.จ. ก็ให้นำกฎ ก.พ. มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ให้ ก.จ. มีฐานะและอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบ  
ข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้สำหรับคณะรัฐมนตรีและ ก.พ.

ให้ ก.จ. มีอำนาจออกกฎ ก.จ. ในกรณีที่ถูกกฎหมายว่าด้วยระเบียบ  
ข้าราชการพลเรือนกำหนดให้ออกกฎ ก.พ. ในระหว่างที่ยังไม่ได้ออกกฎ  
ก.จ. ให้นำกฎ ก.พ. ว่าด้วยเรื่องนั้น ๆ มาใช้บังคับเป็นกฎ ก.จ. โดย  
อนุโลม<sup>71</sup>

ขอยกตัวอย่างว่า ก.จ. ออกกฎ ก.จ. อนุโลมตามกฎ ก.พ.

ดังนี้

กฎ ก.พ.  
ฉบับที่ 774 (พ.ศ. 2517)

ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบ  
ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 ว่า  
ด้วยการบริหารงานบุคคลหรือ  
ประกาศนียบัตรวิชาชีพ

กฎ ก.จ.  
ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2518)

ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบ  
บริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498  
ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลหรือ  
ประกาศนียบัตรวิชาชีพ

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา  
11(8) และมาตรา 53 แห่งพระราช  
บัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน  
พ.ศ. 2497, ก.พ. ออกกฎ ก.พ.  
ไว้ดังต่อไปนี้

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา  
30 ทวิแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร  
ราชการส่วนจังหวัด ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา  
4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบฯ (ฉบับที่ 5)  
พ.ศ. 2509 มาตรา 11(8) และ

<sup>70</sup> เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน.

<sup>71</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 80.

มาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ  
ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 โดย  
คุณโสม ก.จ. ออกกฎ ก.จ. ไว้มั่ง  
ต่อไปนี้

ขอ 1 กฎ ก.พ. นี้ให้ใช้บังคับแก่  
กระทรวงทบวงกรมฝ่ายพลเรือน

ขอ 2 ให้ใช้กฎ ก.พ. นี้ตั้งแต่วันที่  
1 ตุลาคม พ.ศ. 2517 เป็นต้นไป

ขอ 3 ให้ยกเลิกกฎ ก.พ. ฉบับ  
ที่ 622 (พ.ศ. 2513) ออกตามความ  
ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ  
พลเรือน พ.ศ. 2497

ขอ 4 ปริญญาหรือประกาศนียบัตร  
วิชาชีพใดจะเป็นปริญญาหรือประกาศนียบัตร  
วิชาชีพชั้นใดตามกฎหมาย ก.พ. นี้หรือไม่ ให้  
เป็นไปตามที่ ก.พ. จะได้รับรอง

ขอ 5 ส่วนราชการใดจะให้ผู้ได้รับ  
ปริญญาหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพใด ชั้นใด  
บรรจุในตำแหน่งใด ให้เป็นไปตามที่ ก.พ.  
จะได้อนุมัติ

ขอ 6 การบรรจุผู้ได้รับปริญญา  
หรือประกาศนียบัตรวิชาชีพในประเทศเขา  
เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยจะให้  
ได้รับเงินเดือนในชั้น อันคัม หรือชั้นใดให้  
เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1) ผู้ได้รับอนุปริญญาหรือประกาศ-  
นียบัตรวิชาชีพเทียบใดไม่ต่ำกว่าอนุปริญญา  
ซึ่งมีหลักสูตรกำหนดเวลาศึกษาไม่น้อยกว่า  
สามปี จะบรรจุใดไม่สูงกว่าข้าราชการ  
พลเรือนสามัญชั้นตรี อันคัม 2 ชั้น 1,550  
บาท

ขอ 1 กฎ ก.จ. นี้ให้ใช้บังคับ  
แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด

ขอ 2 ให้ใช้กฎ ก.จ. นี้ตั้งแต่วันที่  
1 ตุลาคม พ.ศ. 2517 เป็นต้นไป

ขอ 3 ให้ยกเลิกกฎ ก.จ. ฉบับ  
ที่ 6 (พ.ศ. 2515) ออกตามความใน  
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ  
ส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498

ขอ 4 ปริญญาหรือประกาศนียบัตร  
วิชาชีพใดจะเป็นปริญญาหรือประกาศนียบัตร  
วิชาชีพชั้นใดตามกฎหมาย ก.จ. นี้หรือไม่ ให้  
เป็นไปตามที่ ก.จ. จะได้รับรอง

ขอ 5 ส่วนราชการใดจะให้ผู้ได้รับ  
ปริญญาหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพใด ชั้นใด  
บรรจุในตำแหน่งใด ให้เป็นไปตามที่ ก.จ.  
จะได้อนุมัติ

ขอ 6 การบรรจุผู้ได้รับปริญญา  
หรือประกาศนียบัตรวิชาชีพในประเทศเขา  
เป็นข้าราชการส่วนจังหวัด โดยจะให้  
ได้รับเงินเดือนในชั้น อันคัม หรือชั้นใดให้  
เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1) ผู้ได้รับอนุปริญญาหรือประกาศ-  
นียบัตรวิชาชีพเทียบใดไม่ต่ำกว่าอนุปริญญา  
ซึ่งมีหลักสูตรกำหนดเวลาศึกษาไม่น้อยกว่า  
สามปี จะบรรจุใดไม่สูงกว่าข้าราชการ  
ส่วนจังหวัดสามัญชั้นตรี อันคัม 2 ชั้น  
1,550 บาท

2) ผู้ได้รับปริญญาตรีหรือประกาศนียบัตรเทียบได้ไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี ซึ่งมีหลักสูตรกำหนดเวลาศึกษาไม่น้อยกว่าสี่ปี จะบรรจุโดยไม่สูงกว่าข้าราชการพลเรือนสามัญชั้นตรี อันค้ำ 2 ชั้น 1,750 บาท

2) ผู้ได้รับปริญญาตรีหรือประกาศนียบัตรเทียบได้ไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี ซึ่งมีหลักสูตรกำหนดเวลาศึกษาไม่น้อยกว่าสี่ปี จะบรรจุโดยไม่สูงกว่าข้าราชการส่วนจังหวัดสามัญชั้นตรี อันค้ำ 2 ชั้น 1,750 บาท

...  
ให้ไว้ ณ วันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2517

(ลงชื่อ) นายสัญญา ธรรมศักดิ์  
นายกรัฐมนตรี  
ประธาน ก.พ. 72

...  
ให้ไว้ ณ วันที่ 31 มกราคม พ.ศ. 2518

(ลงชื่อ) พลตำรวจตรี อรรถสิทธิ์ สิริชินุทธ  
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย  
ประธาน ก.จ. 73

ด้วยเหตุที่ ก.จ. ดำเนินงานตาม ก.พ. เจาหน้าที่ที่ดำเนินการ จึงใช้เพียงข้าราชการในแผนกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและตำบลของกองปกครอง ท้องที่ กรมการปกครอง และข้าราชการส่วนจังหวัดส่วนใหญ่มีตำแหน่งครุฑอยู่ในความ รับผิดชอบของคุรุสภา และท่านองเดียวกันกับ ก.พ. ที่ได้แต่งตั้งคณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือนสามัญ (อ.ก.พ. กระทรวง, กรม, จังหวัด) ขึ้นมา เพื่อแบ่งเบา ภาระบางประการที่ไม่สามารถทำได้ทั่วถึง ก.จ. จึงได้ตั้งคณะกรรมการข้าราชการ ส่วนจังหวัด เรียกโดยย่อว่า "อ.ก.จ." ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขาธิการจังหวัด และหัวหน้าส่วนต่าง ๆ ซึ่งจังหวัด ตั้งขึ้นเป็นอนุกรรมการ และให้ อ.ก.จ. ตั้งเลขาธิการหนึ่งคน อ.ก.จ. มีฐานะและ อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้สำหรับ อ.ก.พ. กระทรวง อ.ก.พ. กรม และ อ.ก.พ. จังหวัด (ม. 30 ทวิ)

<sup>72</sup>วารสารข้าราชการ ปีที่ 19 ฉบับที่ 10 (พฤศจิกายน 2517),  
หน้าพิเศษ (1)-(3).

<sup>73</sup>วิทยาสาร ปีที่ 26 ฉบับที่ 19 (8 มิถุนายน พ.ศ. 2518), หน้า 38-39.

4) ครูสภา

เนื่องจากครูสภาเป็นองค์การกลางบริหารงานบุคคล ฝ่ายครูที่ปฏิบัติงานการบริหารงานบุคคลแทน ก.พ. และ ก.จ. แต่ครูสภายังมีฐานะ เป็นสถาบันวิชาชีพและสถาบันรักษาผลประโยชน์ครูอีกด้วย จึงควรที่จะได้ศึกษา วัฒนาการของครูสภาควบคู่ไปกับฐานะและบทบาททางตนด้วย

กอนตั้งครูสภา

ตั้งแต่แรกเริ่มจัดการศึกษาเป็นระบบมาตั้งแต่ พ.ศ. 2435 องค์การกลางบริหารงานบุคคลของครูที่แท้จริงคือ กรมศึกษาธิการ ต่อเมื่อได้จัดตั้ง ก.ร.พ. หรือ ก.พ. ในสมัยต่อมา องค์การกลางบริหารงานบุคคลฝ่ายครูจึงเป็นหน้าที่ ของ ก.พ. ตลอดมาจนถึงบัดนี้ ครูที่ขึ้นกับ ก.พ. มีเฉพาะข้าราชการครูเท่านั้น แต่ ครูส่วนใหญ่คือ ครูประชาบาลยังมีไต่ขึ้นกับ ก.พ. ฐานะของครูประชาบาลเป็นเพียง ลูกจ้างของโรงเรียน ซึ่งดำรงอยู่ด้วยเงินซึ่งเก็บได้ในท้องถิ่นนั้น ๆ ครูส่วนใหญ่มี ฐานะต่ำต้อย แมทางรัฐบาลจะมีการยกเว้นการเกณฑ์ทหารและยกเว้นเงินค่าธรรมเนียม เพื่อกระตุ้นให้คนมาเป็นครูมากขึ้นก็ไม่มีใครอยากมาเป็นครู ผู้ที่เป็นครูอยู่แล้วเมื่อมี โอกาสดีก็มักไปเปลี่ยนไปประกอบอาชีพอื่น แมตอมารัฐจะได้มีการเก็บเงิน "ศึกษาพลี" ซึ่งรัฐเก็บมาใช้จ่ายในการศึกษาประชาบาล แต่เนื่องจากความยากจนของประชาชน จึงทำให้เก็บเงินได้น้อย ค่าตอบแทนที่ให้แก่ครูจึงน้อยตามไปด้วย ส่วนครูโรงเรียน รัฐบาลนั้นการจะเลื่อนเงินเดือนก็มีข้อสิ่งที่ไม่ไต่ใจงายนัก แมครูจะเลื่อนขั้นเงินเดือนเดือน ของครูควยการสขยวิชาซุด แต่ในยุคโนนตำราหรือหนังสือการสขยซุดครูน้อย สถาบัน ที่ให้การอบรมก็มีน้อย การสขยวิชาซุดจึงทำไม่ไต่ใจงายนัก และเงินเดือนที่ครูได้รับก็ไต่รับ ตามวุฒิ (ตามันมากกว่าวุฒิครู) และประสบการณ์มากกว่าที่จะไต่รับตามงานที่รับผิดซขย สรูปแล้วฐานะของครูจึงคอย เมื่อเทียบกับข้าราชการในสายงานอื่น

เอื้อ นุชปะเกศ<sup>74</sup> ได้เล่าเรื่องความตกต่ำแห่งครู  
ในบทความเรื่อง "การฟื้นฟูฐานะครูทั่วไป" เมื่อปี 2478 (40 ปีมาแล้ว) ดังนี้

...ครูประชาบาลของเราสำหรับในต่างจังหวัดได้รับเงินเดือนคนละ 8 บาทต่อเดือน สำหรับในจังหวัดพระนคร เองนั้นครูประชาบาลได้เงินเดือน 10 บาทเป็นขั้นต่ำ 48 บาทเป็นขั้นสูง นับว่าดีกว่าในต่างจังหวัดเล็กน้อย ถ้าไม่คิดถึงข้าวของที่อยู่ในพระนครแพงกว่าบ้านนอก หากคิดถึงค่ากินอยู่ในพระนครแพงกว่าบ้านนอกแล้ว เงินเดือนครูประชาบาลในจังหวัดพระนครก็ไม่ดีกว่าในต่างจังหวัดเลย ดัดขึ้นมากครูโรงเรียนรัฐบาลบาง ครูโรงเรียนรัฐบาลนั้นมีกำหนดเขตควยเงินเดือนเทียบไว้กับความรูที่สอยโคแน่นอนแล้ว แต่เสียที่ที่ไม่ได้เพิ่มเงินเดือนในурอบปีเหมือนงานในกระทรวงอื่น ๆ กว่าจะได้เพิ่มเงินเดือนแต่ละครั้งก็ต้องรอถึง 5 ปีเป็นอย่างเร็ว โดยมากตกเขา 7 ปี บางคนถึง 10 ปีก็มี และงานในหน้าที่ครูจะพาให้เคนก็ยาก เพราะครูไม่มีโอกาสจับผู้ร้ายหรือสร้างอะไรขึ้นมา ผลแห่งงานของครูก็คือ จำนวนนักเรียนที่สอบไล่ตกเท่านั้น บางทีครูจะเพิ่มเงินเดือนอีกอย่างหนึ่งก็คือ การสอบต่าง ๆ เช่น สอบธรรม เป็นคน โดยเหตุนี้ครูจึงมีหวังอีกอย่างเดียวคือ การสอบแต่การสอบก็ไม่หมดคนอยู่เพียงครู ป.ม. เงินเดือน 80 บาทเท่านั้นเอง สำหรับครูโรงเรียนราษฎรนั้นยังชำระรายกวาคูโรงเรียนรัฐบาลลงไปอีกเพราะค่าแรงค่าเหลือเกิน เนื่องควยรายโคและทุนรอนของผู้เป็นเจาของไม่คอยอยู่ในฐานะดี ดัดจากครูขึ้นไปถึงขั้นหัวหน้าแผนก เช่น ธรรมการจังหวัด ธรรมการอำเภอ เป็นต้น ในคณะกรรมการจังหวัดหรือกรมการอำเภอควยกันแล้ว ไม่มีแผนกไหนเงินเดือนน้อย แต่งานมากเทาแผนกธรรมการเลย เนื่องควยรายโคของครูโดยทั่วไปอยู่ในฐานะตกต่ำนี้เอง เลยพาให้วิทยาฐานะและสมรรถภาพของครูตกต่ำลงไปควยเหมือนเครื่องจักรขาดน้ำมันนั้น

ในตอนท้ายของบทความนี้ ผู้เขียนได้เสนอเรื่อง

"ครูสภา" ไว้ดังนี้

...หนทางที่จะฟื้นฟูฐานะโคนั้นมีสองทางคือ ทางหนึ่งครูทำกันเอง โดยตั้งสมาคมครูแห่งชาติ (National Teacher Union) ขึ้น อีกทางหนึ่งโดย

<sup>74</sup>เอื้อ นุชปะเกศ, "การฟื้นฟูฐานะครูทั่วไป," วิทยากรย์ เล่ม 35 ตอนที่ 12, หน้า 2743-2753.



รัฐบาลจัดการฟื้นฟูเองด้วยการตั้งสภาขึ้นสภาหนึ่ง ซึ่งข้าพเจ้าขอที่จะให้ชื่อ  
ว่า "คุรุสภา" คุรุสภาสมควรจะมีรูปการเป็นไปเพื่อ

1. ควบคุมความประพฤติของครู
2. ดูแลผลประโยชน์และฐานะของครู
3. ส่งเสริมสมรรถภาพของครู

ในข้อ 1. ควบคุมความประพฤติของครูนั้นคือ ครูทุกคนที่เป็นสมาชิก  
แห่งสภานี้จะต้องมีความประพฤติดี สภานี้จะมีกรรมการสอดส่องมรรยาทของ  
ครู ครูคนใดมีความประพฤติเสียหายจะต้องถูกลงโทษ เช่น ห้ามมิให้ทำการ  
สอนภายในเวลาอันกำหนด หรือดูเป็นการเสื่อมเสียมรรยาทอย่างร้ายแรง  
ก็ควร ถูกขับชื่อออกจากสมาชิกแห่งสภาเลยทีเดียว

ในข้อ 2. การดูแลผลประโยชน์ของครูนั้น จะต้องมีพระราชบัญญัติ  
จัดตั้งคุรุสภา ครูทุกคนต้องเป็นสมาชิกแห่งสภานี้จึงจะมีสิทธิทำการสอนใด  
สภานี้จะเป็นผู้ควบคุมอัตราเงินเดือน ครูประเภทอื่นยัตถ์ต่าง ๆ รวมทั้งขึ้น  
ปริญญาด้วย การกำหนดงานในครูทำก็จะต้องอยู่ในความควบคุมของสภา เช่น  
โรงเรียนทุกแห่ง ชั้นหนึ่งจะจูนักเรียนเกิน 30 คนต่อครู 1 คนไม่ได้ และชั้น  
ประถมจะต้องใช้ครูประเภทอื่นยัตถ์ ป. ชั้นมัธยมคน ป.ป. ชั้นมัธยมปลาย  
ป.ม. อาจารย์จะต้องใช้ครูประเภทอื่นยัตถ์ ป.อ. ดังนี้ เป็นต้น ส่วนการ  
ผูกฐานะของครูนั้นสภามีหน้าที่ช่วยเหลือสมาชิกในทางประหยักรายจ่าย เช่น  
เรื่องที่อยู่ควรจะต้องเป็นนิคมโคกตั้งเสีย ของอุปโภคบริโภคควรจะให้สมาชิก  
ซื้อโคกยวราคร ถูกควรมีร้านแบบสหกรณ์ผู้ซื้อขึ้น มีกีฬาซึ่งสมาชิกอาจเล่นได้  
โดยไม่ต้องเสียเงินแพง มีรถให้สมาชิกเช่า โคกยวราครถูก มีที่พักให้สมาชิก  
ไปตากอากาศได้ฟรี มีห้องสมุด หอประชุม และสโมสร เช่น สุมาคมทั้งหลาย  
จะพึงมี เหล่านี้ให้เป็นไปโดยการประหยักรายจ่ายและโดยประโยชน์ทั้งสิ้น

ในข้อ 3. การส่งเสริมสมรรถภาพของครู สภามีหน้าที่รับรองความรู้  
ความสามารถของสมาชิก ครูคนใดแม้จะสอบได้โดยประเภทอื่นยัตถ์หรือปริญญา  
มาจากสถานศึกษาแห่งใด ชั้นไหนก็ตาม ถ้าสภานี้ยังมีใครรับรองความรู้ความ  
สามารถของผู้นั้นก็ยังทำงานครูยังไม่ได้อยู่ที่นั่น เพราะฉะนั้นสภาจะต้องมี  
กรรมการสอบสวนและรับรองความรู้ความสามารถของสมาชิกขึ้น และการอบรม  
สมาชิกก็ควรมีประจำปี

สรุปความเห็นของ เอื้อ บุษปะเกศ เกี่ยวกับคุรุสภา  
ไต่ถาม คุรุสภาเป็นทั้งสถาบันวิชาชีพ (ข้อ 1. และข้อ 3.) กับสถาบันบริหารงานบุคคล  
(ข้อ 2.) ส่วนสมาชิกอาจารย์สุมาคมในความเห็นของ เอื้อ บุษปะเกศ เมื่อปี 2477

เห็นว่ามิใช่สมาคมครู

... แต่สมาคมอาจารย์สมาคมนั้นเป็นสมาคมที่ส่งเสริมการศึกษาสมาคม  
หนึ่ง แต่หาใช่สมาคมครูที่แท้ ๆ ไม่, สมาคมอาจารย์จะจัดการอย่างไรลงไป  
จะเอาแต่ให้ใครๆ โยชนแก่ครูนั่นไม่ได้อีก ถึงสมาชิกที่เขาไม่ใช่ว่า  
พวกครูทั้งหลายไม่ว่าครูโรงเรียนราษฎร์ โรงเรียนประชาบาล หรือโรงเรียน  
รัฐบาล ควรมีสมาคมซึ่งตั้งขึ้นเพื่อบำรุงฐานะและคุณสมบัติของครู เป็นสมาคม  
ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อบำรุงอาชีพทางครูเท่านั้น คนโดยมากที่ไม่เคียดแค้น  
เขาใจว่าการเขาเป็นสมาชิกในสมาคมใดสมาคมหนึ่งนั้น, สมาคมจะสามารถ  
ช่วยเสริมสิ่งที่เขาต้องการให้ใครๆ ได้ทุกอย่าง, แต่หากไม่ว่าการเขาสมาคมนั้น  
คือ งานที่เราสามารถร่วมมือร่วมแรงกันเขาเพื่อช่วยตัวเอง ถ้าสมาชิกช่วยเหลือ  
สมาคมก็คือ ช่วยตัวเขานั่นเอง แต่ช่วยอย่างส่วนรวม ทุกคนต่างรับผิดชอบใน  
สมาคมทั้งสิ้น<sup>75</sup>

คงจะมีผู้เสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับสมาคมครูนี้ อีกหลาย  
คน แต่ผู้เสนอเป็นกิจลักษณะก็คือ ผู้เขียนบทความดังกล่าวแล้ว และในปี 2476 ซึ่ง  
เป็นปีที่เริ่มการปกครองระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลชุดแรกก็ได้แถลงว่าจะบำรุงฐานะ  
และส่งเสริมวิชาชีพครู

"... ส่วนวิธีให้การศึกษโดยทั่วไปที่จะให้สมหวังดังว่า  
มานั้น รัฐบาลนี้จะจัดการปรับปรุงหลักสูตรและสรรพคำรากับทั้งบำรุงฐานะและคุณสมบัติ  
ของครูอาจารย์ให้สมกับที่วิชาชีพเป็นวิชาชีพและที่ครูจะเป็นผู้อบรมสั่งสอนอนุทร กุศลธิคา  
สืบไป"<sup>76</sup>

หลังจากที่รัฐบาลชุดแรกได้แถลงนโยบายไว้เกี่ยวกับ  
บำรุงฐานะและคุณสมบัติของครูอาจารย์ให้สมกับที่วิชาชีพเป็นวิชาชีพ และมีผู้ให้ข้อคิด  
ความเห็นต่าง ๆ แล้วถึง 12 ปี รัฐบาลชุดนายควง อภัยวงศ์ ซึ่งมีนายทวี บุณยเกตุ

<sup>75</sup> เอื้อ บุษปะเกศ, "สมาคมครู," วิทยากรย์ เล่มที่ 34 ตอนที่ 7  
(เมษายน พ.ศ. 2477), หน้า 684-688.

<sup>76</sup> เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน.

เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ จึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 หลักการใหญ่ของกฎหมายฉบับนี้คือ เรื่องครูสภา ซึ่งนายทวี บุญยเกตุ ได้ชี้แจงเรื่องนี้ แก่ครูรุ่นหลังเพื่อกันลืมในปี 2489 ว่า

...หลักการใหญ่ของพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 นี้ เพื่อให้มีครูสภา ขึ้น และมีหลักการซึ่งเป็นสาระสำคัญ 3 ประการ คือ

1. เพื่อให้ความคิดเห็นเป็นสภาที่ปรึกษาและรักษานโยบายการศึกษาของชาติ
2. เพื่อช่วยฐานะครู
3. ทำหน้าที่แทน ก.พ. ...<sup>77</sup>

ผู้เขียนได้อธิบายหัวข้อทั้ง 3 อย่างละเอียด และสรุปประโยชน์ของแต่ละข้อ คือ "...ข้อ 1 เป็นประโยชน์ของชาติโดยรวม ข้อ 2 เป็นประโยชน์โดยตรงของครู และข้อ 3 เพื่อความสะดวกในการปกครองบังคับบัญชา"<sup>78</sup>

เมื่อตั้งครูสภาขึ้นแล้วจึงได้โอนกิจการต่าง ๆ ในเรื่องช่วยฐานะของครูที่กระทรวงศึกษาธิการเคยทำอยู่ เช่น สมาคมช่วยเพื่อคณะศึกษา ซึ่งตั้งขึ้นเกี่ยวกับฉบับกิจสงเคราะห์ที่กลายมาเป็นองค์การช่วยเพื่อสมาชิกครูสภา (ช. พ.ค.) และกิจการของสามัคยาจารย์สมาคมก็โอนมาเป็นกิจการของครูสภา และถ้าศึกษาเปรียบเทียบระหว่างโครงสร้างของสามัคยาจารย์สมาคมกับครูสภาก็ไม่แตกต่างกันมากนัก คณะบุคคลผู้บริหารครูสภา การฝึกอบรมที่ครูสภาจัดอยู่ ตลอดจนกิจกรรมต่าง ๆ ล้วนวิวัฒนามาจากสามัคยาจารย์สมาคมทั้งสิ้น จึงกล่าวได้ว่า สามัคยาจารย์จะเล็กลงไปแล้ว แต่วิญญาณยังปรากฏอยู่ที่ครูสภา การที่มีบุคคลทำ

<sup>77</sup> ทวี บุญยเกตุ, "บันทึกเรื่องพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488," วิทยากร เล่มที่ 45 ตอนที่ 2, หน้า 39.

<sup>78</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 45.

ครูสภาอยู่ในปัจจุบัน เพราะมีผู้จัดการศึกษาหลายสังกัด จึงก่อให้เกิดความยุ่งยากในการประสานงานและประสานคน แต่เรายังใช้โครงสร้างเดิมอยู่ ปัญหาต่าง ๆ จึงเกิดขึ้น ก่อนที่จะกล่าวถึงการบริหารงานของครูสภาจึงควรที่จะย้อนไปศึกษาเรื่องราวของสามัคยาจารย์สมาคม

สามัคยาจารย์สมาคม

สามัคยาจารย์สมาคมควรจะถือว่า เป็นสมาคมแห่งแรกในประเทศไทยที่ตั้งและดำเนินกิจกรรมอย่างแข็งขันก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติสมาคม พ.ศ. 2457 สมาคมนี้เดิมชื่อ สามัคยาจารย์สถาน ตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 15 กันยายน พ.ศ. 2445 ที่โรงเรียนทวีธาภิเศก วัดอรุณราชวราราม มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นที่ชุมนุมศึกษาหาความรู้ในเรื่องการศึกษา เพื่อการตั้งพรรคสมาคมและการสโมสรกรรมศึกษาธิการ เป็นผู้สนับสนุน และสถาปนาสมาคมนี้นั้น เพื่อบำรุงการศึกษาด้วยเหตุนี้กรรมศึกษาธิการจึงได้อธิษฐานเลือกตั้งสภานายก อุปนายก และเลขาธิการ สมาคมโคจรถะเบียนตามพระราชบัญญัติสมาคมเมื่อวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2457 สมาคมโคจจัดพิมพ์หนังสือชื่อ วิทยากรย์ ออกแจกจ่ายแก่สมาชิกและจำหน่ายแก่ผู้สนใจ ทั้งนี้เพื่อเผยแพร่การศึกษาและกิจการลูกเสือ สมาชิกมี 3 ประเภทคือ สมาชิกสามัญเสียค่าบำรุงปีละ 12 บาท สมาชิกตลอดชีพเสียค่าบำรุง 200 บาท หรือมอบสงคราวละ 40 บาทก็ได้ และสมาชิกวิสามัญไม่ต้องเสียค่าสมาชิก โด่แก่ ผู้ที่สมาคมเห็นสมควรเชิญเข้าเป็นสมาชิก คณะกรรมการบริหารของสมาคมมี

- 1) สภานายก
  - 2) อุปนายก
  - 3) เลขาธิการ
  - 4) เทร็ดผู้ฝึก
  - 5) สาราณียกร
  - 6) กรรมการ 4 คน
  - 7) นายกสโมสรสาขา
- 3 ตำแหน่งนี้กระทรวงศึกษาธิการ เลือกตั้ง
- 3 ตำแหน่งนี้สมาชิกเลือกตั้ง
- สมาชิกในสโมสรสาขานั้นเองเป็น

ผู้เลือกตั้ง

## 8) ผู้จัดการโรงเรียนของสมาคม กรรมการอำนวยการ เลือกตั้ง

บุคคลทั้ง 11 คนนี้คือ กรรมการอำนวยการ ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ประจำมาช่วยอีกตามความจำเป็นของงาน โดยเฉพาะกรรมการหมายเลข 3, 4, 5 และ 8 เนื่องจากกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้จัดการศึกษาของชาติ รวมทั้งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และโรงเรียนราชแพทยาลัย รัฐมนตรีว่าการและปลัดกระทรวงเป็นสภานายกและอุปนายกโดยตำแหน่งของสมาคม สามีคณาจารย์สมาคมจึงเป็นสมาคมระดับชาติและช่วยทางราชการในการส่งเสริมการศึกษาและพัฒนาบุคคลในวงการศึกษาดังนี้โดยมีประสิทธิภาพ<sup>79</sup>

### คุรุสภา

คุรุสภาเป็นสภาของครู หรือสถาบันอาชีวศึกษาแห่งชาติ เป็นสภาในกระทรวงศึกษาธิการ และมีสภาพเป็นนิติบุคคล ก่อตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 ผู้บริหารคุรุสภาคือ คณะกรรมการอำนวยการคุรุสภา ซึ่งปัจจุบันนี้เป็นชุดที่ 9 (มีวาระการทำงานตั้งแต่วันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ. 2516-17 พฤษภาคม พ.ศ. 2520) มีจำนวน 27 คน เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง 12 คน โดยการเลือกตั้งจากสมาชิก 15 คน (จำนวนนี้เปลี่ยนแปลงตามการยุบหรือเพิ่มส่วนราชการระดับกรม) คุรุสภามีอำนาจหน้าที่ 7 ประการตามกฎหมาย แต่สรุปแล้วมี 4 ประการ คือ

- 1) รับปรึกษาและให้ความเห็นเรื่องเกี่ยวกับการศึกษาแก่กระทรวงศึกษาธิการ
- 2) ความคุมและสอดส่องจรรยาบรรณและวินัยของครู พิจารณาตั้งโทษครูผู้ประพฤติผิด ตลอดจนพิจารณาค่าครองชีพของครู

<sup>79</sup> วิทยากรย์ เล่ม 2 ตอนที่ 6 (ร.ศ. 121), หน้า 205-216 และ เล่ม 20 ตอนที่ 21 (พ.ศ. 2463), หน้า 1623-1636.

3) รักษาผลประโยชน์ ช่วยเหลือ และส่งเสริมครูทั้ง  
ในคานส์สวัสดิการและวิชาการ

4) ปฏิบัติงานการบริหารงานบุคคลแทน ก.พ. และ  
ก.จ.<sup>80</sup>

ถ้าสรุปงานของครูสภาในรูปสถาบัน ครูสภามีหน้า 3  
ประการในสภาเดียวกัน คือ

1) สถาบันบริหารงานบุคคลกลางของครู (เฉพาะ  
ข้าราชการครูและครูองค์การฯ)

2) สถาบันอาชีพครู (สถาบันวิชาชีพ)

3) สถาบันรักษานโยบาย (Teacher Union)

ถ้ามองในแง่พฤติกรรมกรรมการบริหารงานของครูสภาใน  
หน้าที่ทั้ง 3 ครูสภาได้ปฏิบัติหน้าที่ตลอดตามลำดับ 1-2-3 ดังกล่าวแล้ว

ถ้ามองในแง่คณะกรรมการบริหารงานบุคคลคนใหม่  
กรรมการดังกล่าวเป็นความก้าวหน้ากว่าคณะกรรมการบริหารงานบุคคลยุคใด ๆ  
(รวมทั้ง ก.พ. ด้วย) เนื่องจากมีตัวแทนของผู้ไต่บังคับบัญชาเขามารวมรับรูและ  
ตัดสินใจด้วย แต่พฤติกรรมกรรมการบริหารในการเลือกกรรมการโดยการเลือกตั้งนั้นเป็น  
ประเพณีสืบกันมาตั้งแต่ครูสภาคือ ครูเลือกผู้บังคับบัญชาของตน (คือ ศึกษาธิการจังหวัด  
สำนักงานปลัดกระทรวง) มาจากระดับจังหวัด และผู้แทนสมาชิกเหล่านี้จะเลือกคนใน  
สังกัดเดียวกับตนคือ ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในสำนักงานปลัดกระทรวงเขาเป็นกรรมการ  
โดยการเลือกตั้ง แท้จริงการเลือกบุคคลเหล่านี้มิใช่เป็นเรื่องที่เสียหาย เพราะ  
ศึกษาธิการจังหวัดเหล่านี้ขึ้นมาจากครูหรือเสมียนที่เอาการเอางานในสำนักงานศึกษาธิการ

<sup>80</sup> ปฏิสารครูสภา พ.ศ. 2515 (เอกสารเผยแพร่กิจการของครูสภา)

(พระนคร : โรงพิมพ์ครูสภา ลาดพร้าว, 2515), หน้า 2.

ที่เห็นความทุกข์ยากของครูมาก่อน และเป็นเรื่องของความสะดวกในการบริหารงาน เพราะบุคคลเหล่านี้เป็นเจ้าหน้าที่ครูสภาประจำจังหวัดอยู่แล้ว แต่เมื่อสังคมแปรเปลี่ยนไปพฤติกรรมดังกล่าวถูกหาวาไม่เป็นประชาธิปไตย และระบบบริหารการศึกษา เปลี่ยนไปเนื่องจากครูมีหลายสังกัด และครูบางสังกัดก็มาเกี่ยวข้องกับครูสภาเพียง บางท่าน กล่าวคือครูสังกัดเทศบาล ก.ท. บริหารงานบุคคลเอง แต่ครูเทศบาลเป็น สมาชิกครูสภาในฐานะสถาบันวิชาชีพ ครูกรุงเทพมหานครไม่สังกัดทั้ง 3 สถาบัน ส่วนครูโรงเรียนราษฎร์ เกี่ยวข้องในสถาบันที่ 2 และที่ 3 และต้องการสถาบันที่ 3 มากกว่าครูสังกัดอื่น

ในทางปฏิบัติตามกฎหมายครู เนื่องจากมีงานใหญ่ ๆ ถึง 3 สาขา (สถาบัน) กฎหมายได้กำหนดให้เลขาธิการ เป็นผู้ดำเนินการตามมติของ คณะกรรมการอำนวยการในความควบคุมของประธานหรือผู้ที่ประธานมอบหมาย (ม. 9) จึงกำหนดให้มีสำนักงานครูสภา มีเลขาธิการครูสภาเป็นผู้รับผิดชอบใน สำนักงาน ต่อมาเมื่อครูสภามีงานมากขึ้นจึงได้กำหนดให้ตำแหน่งรองเลขาธิการ ขึ้นตั้งแต่วันที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2501 เพื่อครูสภาจะได้ทำงานครบทุกสาขา คณะกรรมการอำนวยการจึงตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ ขึ้น (ม. 10) บริหารงานแทน โดยมีกรรมการอำนวยการคนใดคนหนึ่งเป็นประธานอนุกรรมการ ส่วนอนุกรรมการก็ ตั้งจากสมาชิกที่ทำงานในกระทรวงหรือในส่วนกลาง (เพื่อความสะดวกในการติดต่อ และประชุม) เลขาธิการของคณะกรรมการมักเป็นเจ้าหน้าที่ประจำสำนักงานครูสภา ซึ่งรับภาระเฉพาะเรื่องนั้น ๆ

ในปีการศึกษา 2518 มีคณะผู้อำนวยการ คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ มุขนิธิ ชุมชุม และอื่น ๆ ที่ทำงานในนามครูสภาใน 3 ฐานะดังนี้ (ผู้เขียนแบ่งเองในแง่การศึกษา )

ก. ในฐานะสถาบันบริหารงานบุคคลกลาง (องค์การ กลางบริหารงานบุคคลแทน ก.พ. และ ก.จ.)

- เงินเคื่อน
- 1) คณะอนุกรรมการเกี่ยวกับหลักสูตรและการสอน
  - 2) คณะอนุกรรมการเกี่ยวกับตำแหน่งและอัตรา
  - 3) คณะอนุกรรมการเกี่ยวกับวินัยและสอคล้อง  
มรรยาทของครู (วรรคหลังทำความเกี่ยวกับสถาบันวิชาชีพ)
  - 4) คณะอนุกรรมการคำร้องทุกข์ของครู
  - 5) คณะอนุกรรมการดำเนินการสอบแข่งขัน เพื่อ  
รับทุนรัฐบาลไปศึกษา ณ ต่างประเทศตามความต้องการของคุรุสภา

คณะอนุกรรมการชุดนี้ทำหน้าที่เหมือน อ.ก.พ. วิสามัญ

ข. ในฐานะสถาบันวิชาชีพ

- 1) คณะอนุกรรมการชูนโยบายวิชาการของคุรุสภา
- 2) คณะอนุกรรมการจัดปฐกถาของคุรุสภา
- 3) คณะอนุกรรมการวิจัยของคุรุสภา
- 4) คณะอนุกรรมการดำเนินการแปลตำราภาษา  
ต่างประเทศเป็นภาษาไทย
- 5) คณะผู้ช่วยการ อ.ส.ช. (การอบรมเพื่อสข  
วิชาชุด)
- 6) คณะผู้ช่วยการ การจัดการศึกษาภาคฤดูร้อน  
(อ.ศ.ร.)
- 7) คณะผู้ช่วยการ การสอนวิชาชุดครูทาง  
ไปรษณีย์ของคุรุสภา
- 8) คณะอนุกรรมการวิชาการของคุรุสภา  
(ก.ว.ค.)
- 9) คณะอนุกรรมการว่าคยการ โรงเรียนราษฎร์



## ค. ในฐานะสถาบันรักษาดลประโยชน์

- 1) คณะอนุกรรมการส่งเสริมสวัสดิการของครูสภา
- 2) คณะอนุกรรมการการบริหารสถานพยาบาลของ  
ครูสภา
- 3) คณะกรรมการการดำเนินงานส่งเสริม  
เพื่อนสมาชิกครูสภา (ช.พ.ค.)
- 4) คณะกรรมการการดำเนินงานส่งเสริม  
เพื่อนสมาชิกครูสภาในกรณีคู่ สมรสถึงแก่กรรม (ช.พ.ส.)
- 5) คณะกรรมการอำนวยความสะดวกสถานครูสภา  
วัดสระเกศ
- 6) คณะกรรมการบริหารมูลนิธิช่วยการศึกษา  
บุตรสมาชิกครูสภา
- 7) คณะกรรมการบริหารมูลนิธิช่วยครูอาวุโสใน  
พระบรมราชูปถัมภ์
- 8) คณะอนุกรรมการช่วยเหลือสมาชิกครูสภาด้าน  
กฎหมาย
- 9) คณะกรรมการองค์การค่าของครูสภา

## ครูสภากับการบริหารงานบุคคลฝ่ายครู

เมื่อได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488

แล้ว กระทรวงศึกษาธิการเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 มาตรา 6(7) กำหนดให้ครูสภามีอำนาจและหน้าที่ปฏิบัติการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนแทน ก.พ. และแต่งตั้งอนุกรรมการต่าง ๆ ให้มีอำนาจหน้าที่และปฏิบัติการแทน อ.ก.พ. ต่าง ๆ แล้วแต่กรณี สำหรับข้าราชการครูในปี 2491 กระทรวงศึกษาธิการจึงได้มีหนังสือมายังครูสภาว่าครูสภาควรตั้งคณะอนุกรรมการดังกล่าวขึ้นแล้ว  
เดียวกับ อ.ก.พ. ครูสภาจึงได้ตั้ง อ.ก.ค. จังหวัดขึ้น และต่อมาปี 2497 ได้ตั้ง  
อ.ก.ค.ภาคขึ้นอีก ต่อมาปี 2498 เกิดขึ้น กระทรวงศึกษาธิการจึงหารือไปยัง ก.พ.

ว่า การได้ การปลด และการให้ครูออกจากราชการนั้น หากสั่งการไปตามความเห็น  
ของ อ.ก.ค.ภาคแล้ว น่าจะไม่ชอบด้วยเหตุผล เพราะการทำหน้าที่ของครูสภาแทน  
ก.พ. นั้นเป็นการกระทำโดยมีกฎหมายพิเศษคือ พระราชบัญญัติครู ข้าราชการ  
ได้ตกเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ กฤษฎีกาเป็นผู้ตีความ ผลของการตีความครูสภาไม่  
มีอำนาจตั้ง อ.ก.ค.ภาค เพื่อปฏิบัติกรแทน อ.ก.พ.ภาค ดังนั้น อ.ก.ค.อื่น ๆ  
ครูสภาไม่มีอำนาจตั้งไปโดยปริยาย<sup>81</sup>

ในหนังสือของคณะกรรมการกฤษฎีกานี้ได้ตีความอำนาจ  
หน้าที่ของครูสภาควรวา บทบัญญัติในมาตรา 115 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ  
พลเรือน พ.ศ. 2497 นั้นเป็นบทบัญญัติรับรองอำนาจ และหน้าที่ของครูสภาตามเรื่อง  
ตั้งระบวไว้ในมาตรานั้นให้ชัดเจนยิ่งขึ้น มิใช่เป็นบทบัญญัติที่จำกัดอำนาจของครูสภาเพียง  
เท่าที่บัญญัติไว้ในมาตรา 115 เท่านั้น และในมาตรานี้เองก็ยังใช้คำว่า "ภายใต้แห่ง  
กฎหมายว่าด้วยครู" ซึ่งหมายความว่าตามกฎหมายว่าด้วยครูเป็นอย่างไรแล้วก็ต้องเป็น  
ไปตามกฎหมายนั้นเอง แต่อำนาจของครูสภาที่จะปฏิบัติกรแทน ก.พ. นี้จำเป็นต้อง  
พิจารณาเป็นกรณี ๆ ไปว่า อำนาจนั้นเป็นอำนาจโดยเฉพาะของ ก.พ. หรือไม่ ถ้า  
เป็นอำนาจเฉพาะของ ก.พ. ครูสภาก็ไม่มีอำนาจปฏิบัติกรแทนได้

อำนาจตามมาตรา 11 ครูสภามีอำนาจปฏิบัติกรแทนได้  
ในเรื่องการรักษาทะเบียนประวัติ การกำหนดหลักสูตรและวิชาการสอนแข่งขันและ  
สอบคัดเลือกเพื่อรับทุนไปศึกษาต่อต่างประเทศ กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการสอบ  
เพื่อสรรหาบุคคลเข้ารับราชการครู ส่วนที่ครูสภาปฏิบัติกรแทนไม่ได้คือ เรื่องการ  
ตีความและวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ ซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากการใช้พระราชบัญญัติระเบียบ  
ข้าราชการพลเรือน การควบคุมดูแลให้การเป็นไปตามกฎหมายดังกล่าว ดูแลการที่

<sup>81</sup> 30 ปีของครูสภา (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ครูสภา ลาดพร้าว, 2518),  
หน้า 28-29.

กระทรวงทบวงกรมไม่ปฏิบัติการให้ถูกต้องตามกฎหมายดังกล่าว (ดูแลส่วนงานมิใช่  
 ส่วนคน เพื่อ ก.พ. รายงานนายรัฐมนตรี ม. 11(5)) การออกกฎ ก.พ. ส่วน  
 เรื่องการดูแลและจัดการศึกษาของนักเรียนฝ่ายพลเรือนในต่างประเทศมิใช่เป็น  
 อำนาจโดยเฉพาะของ ก.พ. ถ้าคุรุสภาประสงค์จะยอมทำได้

อำนาจตามมาตรา 24 เรื่องกำหนดอัตราเงินเดือน  
 คุรุสภามีอำนาจจะปฏิบัติการแทนได้ แต่เพื่อมิให้เกิดความเหลื่อมล้ำ ก.พ. ควรเป็น  
 ผู้กำหนด

อำนาจตามมาตรา 26 วรรคสองสุดท้ายใครจะบัญญัติ  
 แล้วว่า กระทรวงทบวงกรมใดจะมีตำแหน่งผู้อำนวยการกอง รองอธิบดี รองปลัดทบวง  
 หรือรองปลัดกระทรวง ให้ ก.พ. เป็นผู้กำหนดตำแหน่งเหล่านี้ในกระทรวงศึกษาธิการ  
 มิใช่ตำแหน่งข้าราชการครู คุรุสภาจึงไม่มีอำนาจปฏิบัติการแทนได้

อำนาจตามมาตรา 32 เรื่องการบรรจุข้าราชการที่ออก  
 ไปแล้ว มิใช่เป็นอำนาจโดยเฉพาะของ ก.พ. คุรุสภาจึงมีอำนาจที่จะปฏิบัติการแทน  
 ได้ แต่ต้องทำตามหลักเกณฑ์ ก.พ. วางไว้

อำนาจตามมาตรา 45 เรื่องการยกเว้นคุณสมบัติ คุรุสภา  
 มีอำนาจเหมือนมาตรา 32

อำนาจตามมาตรา 55 เรื่องการบรรจุข้าราชการในเทศ  
 พิเศษ คุรุสภามีอำนาจเหมือนมาตรา 32<sup>82</sup>

---

<sup>82</sup>บรรณสิทธิ์ สลับแสง, คู่มือนักบริหาร (พระนคร : บริษัท ส. พยุง  
 การพิมพ์, 2514), หน้า 142-149.





กรุชั้น 1	80-100	บาท
กรุชั้น 2	55-75	บาท
กรุชั้น 3	34-50	บาท <sup>84</sup>

ต่อมาในปี 2478 ได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนสามัญ กระทรวงธรรมการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2478 (ฉบับที่ 2) หลักการใหญ่คือ เรียกชื่อกรรมการใหม่ ส่วนอัตราเงินเดือนคงเดิมดังได้สว่างไว้ตอนก่อนแล้ว เปลี่ยนเฉพาะกรรมการจังหวัดผู้ช่วยจากอัตรา 110-130 บาท เป็น 80-110 บาท และกรรมการอำเภอชั้น 2 จาก 34-50 บาท เป็น 46-50 บาท<sup>85</sup>

2. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479  
อัตราเงินเดือนได้แบ่งออกตามชั้นและอันดับของข้าราชการดังนี้
- ชั้นจัตวา แบ่งออกเป็น 12 อันดับ เริ่มตั้งแต่อันดับ 1 อัตราเงินเดือน 20 บาท ไปสิ้นสุดในอันดับที่ 12 อัตราเงินเดือน 120 บาท
- ชั้นตรี แบ่งออกเป็น 5 อันดับ เริ่มตั้งแต่อันดับ 1 อัตราเงินเดือน 80 บาท ไปสิ้นสุดในอันดับ 5 อัตราเงินเดือน 190 บาท
- ชั้นโท แบ่งออกเป็น 7 อันดับ เริ่มตั้งแต่อันดับ 1 อัตราเงินเดือน 140 บาท ไปสิ้นสุดในอันดับ 7 อัตราเงินเดือน 350 บาท
- ชั้นเอก แบ่งออกเป็น 7 อันดับ เริ่มตั้งแต่อันดับ 1 อัตราเงินเดือน 140 บาท ไปสิ้นสุดในอันดับ 7 อัตราเงินเดือน 600 บาท

<sup>84</sup>ราชกิจจานุเบกษา ลงวันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ. 2477, หน้า 51 และจาก ป.ช.ศ. เล่ม 47, พ.ศ. 2477, หน้า 178-208.

<sup>85</sup>ป.ช.ศ. เล่ม 48, หน้า 2069.

ชั้นพิเศษ แยกออกเป็น 6 ชั้น เริ่มตั้งแต่ชั้น 1 อัตรา  
เงินเดือน 600 บาท ไปสิ้นสุดชั้น 6 อัตราเงินเดือน 1,000 บาท<sup>86</sup>

ในปี 2479 นี้กระทรวงธรรมการได้ออกระเบียบกระทรวงธรรมการ  
ว่าด้วยการตั้ง ย้าย เลื่อนตำแหน่ง วินัย และการลงโทษครูประจำภาค และสารวัตร  
ศึกษา พ.ศ. 2479 เกี่ยวกับอัตราเงินเดือนตามระเบียบนี้ได้กำหนดไว้ในเรื่องการจัด  
และบรรจุต้องมีคุณสมบัติและได้รับเงินเดือนดังนี้<sup>87</sup>

- 1) ได้รับประกาศนียบัตรประโยคครูประถม อัตราเงินเดือนไม่เกิน  
34 บาท
- 2) ได้ประกาศนียบัตรประโยคครูมูล เงินเดือนไม่เกิน 24 บาท
- 3) ได้ครูประกาศนียบัตรจังหวัดให้เงินเดือนไม่เกิน 20 บาท
- 4) ผู้เคยเรียนฝึกหัดครู แต่สอบไม่ได้อัตราประกาศนียบัตร ก็รับเข้า  
ทำงานได้เงินเดือนไม่เกินที่ระเบียบการฝึกหัดครูกำหนด
- 5) มีวิทยฐานะสามัญ
 

สอบได้ประถม 4-6 หรือมัธยม 1-2	ไม่เกิน	8 บาท
สอบได้มัธยม 3	ไม่เกิน	10 บาท
สอบได้มัธยม 4	ไม่เกิน	12 บาท
สอบได้มัธยม 5	ไม่เกิน	14 บาท
สอบได้มัธยม 6	ไม่เกิน	16 บาท
สอบได้มัธยม 7	ไม่เกิน	18 บาท
สอบได้มัธยม 8	ไม่เกิน	20 บาท

<sup>86</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 53 ตอนที่ 50 (27 ธันวาคม พ.ศ. 2497),  
หน้า 937 และประมวลพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471-2502,  
หน้า 62-64.

<sup>87</sup> วิทยากรย์ เล่ม 37 ตอนที่ 9 (พ.ศ. 2479), หน้า 1947-1952.

(หมายเหตุ การเรียกชั้นเรียนต่าง ๆ นี้เป็นไปตามแผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2475 ระเบียบนี้ประกาศใช้ 27 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2497 ส่วนแผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2479 ประกาศใช้ 17 มีนาคม พ.ศ. 2479 สมัยนั้นยังคงนับ 1 เมษายน เป็นวันเดิถึงศกใหม่ - ดูเขียน)

ส่วนตำแหน่งครูประจำภาคแบ่งออกเป็น 3 ชั้นคือ ครูประจำภาคตรีโท เอก มีอัตราเงินเดือนดังนี้

ครูประจำภาคตรี แบ่งออกเป็น 12 อันดับ ชั้นครั้งแรก 2 บาท  
อัตรา 8-30 บาท

ครูประจำภาคโท แบ่งออกเป็น 5 อันดับ ชั้นครั้งแรก 4 บาท  
อัตรา 34-50 บาท

ครูประจำภาคเอก แบ่งออกเป็น 5 อันดับ ชั้นครั้งแรก 5 บาท  
อัตรา 55-75 บาท

### 3. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2482

ได้มีการปรับปรุงเฉพาะเงินเดือนของชั้นตรีคือ ข้าราชการชั้นตรี  
อันดับ 1 เริ่ม 80 บาทเท่าเดิม ไปสิ้นสุดในอันดับ 5 อัตราเงินเดือน 160 บาท  
(ลดลงจากอัตราเดิมซึ่งได้รับ 190 บาท) ส่วนชั้นอื่น ๆ อัตราเงินเดือนคงเป็นไป  
เท่าเดิม<sup>88</sup>

### 4. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2485

อัตราเงินเดือนคงเหมือนฉบับ พ.ศ. 2479 และ 2482 แต่ได้  
ปรับปรุงอันดับในชั้นจตุวา ชั้นตรี และชั้นโท ส่วนชั้นเอกและชั้นพิเศษคงเป็นไปตาม  
เดิมดังนี้<sup>89</sup>

<sup>88</sup> ประมวลฯ, หน้า 90-92.

<sup>89</sup> ประมวลฯ, หน้า 128-130.



ชั้นจัตวา แพงออกเป็น 21 อันคืบ เริ่มตั้งแต่อันคืบ 1 อัตราเงินเดือน 20 บาท ไปสิ้นสุดในอันคืบ 21 อัตราเงินเดือน 120 บาท

ชั้นตรี แพงออกเป็น 9 อันคืบ เริ่มตั้งแต่อันคืบ 1 อัตราเงินเดือน 80 บาท ไปสิ้นสุดในอันคืบ 9 อัตราเงินเดือน 160 บาท

ชั้นโท แพงออกเป็น 14 อันคืบ เริ่มตั้งแต่อันคืบ 1 อัตราเงินเดือน 140 บาท ไปสิ้นสุดอันคืบ 14 อัตราเงินเดือน 350 บาท

ในปี 2490 ได้ปรับปรุงค่าของวุฒิเพื่อรับครูประชาบาลใหม่ดังนี้  
วุฒิ ม. 6 ให้ได้รับ 20 บาท (เดิม 16 บาท)

วุฒิประกาศนียบัตรจังหวัด (ว.) ให้ได้รับ 24 บาท (เดิม 20 บาท)

วุฒิประกาศนียบัตรครูมูล (ป.) ให้ได้รับ 34 บาท (เดิม 24 บาท)

วุฒิประกาศนียบัตรประโยคครูประถม ให้ได้รับ 50 บาท (เดิม 34 บาท)

วุฒิประกาศนียบัตรประโยคครูมัธยม ให้ได้รับ 60 บาท (เดิม ไม่ได้กำหนดไว้ แต่วุฒินี้ครูในโรงเรียนรัฐบาลได้รับ 80 บาท)<sup>90</sup>

5. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491 กฎหมายฉบับนี้ได้ปรับปรุงอันคืบและชั้นเงินเดือนใหม่ และให้ได้รับเงินเดือนตามชั้น อันคืบ ชั้นที่ได้ปรับใหม่ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2491 เป็นต้นไป ดังนี้<sup>91</sup>

ชั้นจัตวา แพงออกเป็น 4 อันคืบ (อันคืบ 1, 2, 3 และอันคืบพิเศษ) เริ่มตั้งแต่อันคืบ 1 ชั้น 30 บาท ไปสิ้นสุดอันคืบพิเศษ ชั้น 120 บาท

ชั้นตรี แพงออกเป็น 2 อันคืบ เริ่มตั้งแต่อันคืบ 1 ชั้น 90 บาท ไปสิ้นสุดในอันคืบ 2 ชั้น 160 บาท

<sup>90</sup> ประวัติกรมสามัญศึกษา (ธนบุรี : โรงเรียนการช่างวุฒศึกษา (แผนกการพิมพ์), 2503), หน้า 99.

<sup>91</sup> ประมวลฯ, หน้า 139.

ชั้นโท แยกออกเป็น 3 อันดับ เริ่มตั้งแต่อันดับ 1 ชั้น 160 บาท  
 ไปสิ้นสุดในอันดับ 3 ชั้น 350 บาท  
 ชั้นเอก แยกออกเป็น 2 อันดับ เริ่มตั้งแต่อันดับ 1 ชั้น 350 บาท  
 ไปสิ้นสุดในอันดับ 2 ชั้น 650 บาท  
 ชั้นพิเศษ แยกออกเป็น 2 อันดับ เริ่มตั้งแต่อันดับ 1 ชั้น 650 บาท  
 ไปสิ้นสุดในอันดับ 2 ชั้น 1,220 บาท

คิดเทียบร้อยละของการปรับปรุงเงินเดือนครั้งนี้กับครั้งก่อนระหว่าง  
 ขั้นต่ำและขั้นสูงได้ดังนี้  
 ขั้นต่ำสุด เดิม 20 บาท ปรับเป็น 30 บาท เท่ากับเพิ่มร้อยละ 50  
 ขั้นสูงสุด เดิม 1,000 บาท ปรับเป็น 1,200 บาท เท่ากับเพิ่ม  
 ร้อยละ 20

ในปี 2491 รัฐบาลโดยคณะกรรมการประชาชนและสภาวุฒิสภาชั้น  
 เป็นข้าราชการพลเรือน ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 4)  
 พ.ศ. 2491<sup>92</sup> ในการนี้จึงได้มีการออกกฎ ก.พ. เทียบอัตราเงินเดือนครูประชาบาล  
 และสภาวุฒิสภาเท่ากับชั้น อันดับ และขั้นของอัตราเงินเดือนของข้าราชการพลเรือน  
 ดังนี้<sup>93</sup>

ครูประชาบาล หรือสภาวุฒิสภาที่ได้รับเงินเดือนอยู่ตามระเบียบครู  
 ประชาบาลและสภาวุฒิสภา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2481 ในชั้นและอันดับใด ในวันไข  
 ระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2491 ซึ่งได้เป็นข้าราชการพลเรือน  
 สามีญัตตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 4)

<sup>92</sup>ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 65 ตอนที่ 24(4 พฤษภาคม พ.ศ. 2491),  
 หน้า 280 และประมวลฯ, หน้า 140-141.

<sup>93</sup>"กฎ ก.พ. (ฉบับที่ 194) พ.ศ. 2491," ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 65  
 ตอนที่ 65(9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2491) และวิทยากรย์ ปีที่ 47 เล่ม 12, หน้า 68.

พ.ศ. 2491 ให้ปรับเข้าชั้น อันคืบ ขึ้นดังต่อไปนี้

ชั้น	อัตราเดิม		ชั้น	เงินเดือนที่ปรับปรุงใหม่	
	อันคืบ	อัตรา		อันคืบ	อัตรา
ครูประจำบาลตรี	5	16	ข้าราชการ พลเรือนชั้น	1	30
	6	18		1	30
	7	20		1	30
	8	22		1	30
	9	24		1	30
	10	26		1	30
	11	28		1	30
	12	30		1	30
ครูประจำบาลโท	1	34	2	35	
	2	38	2	40	
	3	42	2	45	
	4	46	2	50	
	5	50	2	50	
ครูประจำบาลเอก	1	55	2	55	
	2	60	2	60	
	3	65	2	65	
	4	70	2	70	
	5	75	2	75	

(หมายเหตุ ขอบหน้า 286 เปรียบเทียบครุพระราชบาลตรี มี 12  
อันดับ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2485 กำหนดคุณสมบัติ  
ขั้นต่ำของข้าราชการพลเรือนชั้นจัตวา รับจากผู้ที่ได้ประกาศนียบัตรมัธยมศึกษา (ม. 6)  
เมื่อยกฐานะครุพระราชบาลตรีต้องเริ่มจากผู้มีคุณสมบัติดังกล่าว จึงเริ่มที่อันดับ 5 ชั้น  
16 บาท ส่วนผู้ที่มิได้อยู่ในเกณฑ์นี้ กฎหมายก็ให้ขอยกเว้นไว้ว่า "เป็นผู้ที่ได้รับประกาศ-  
นียบัตรครู หรือประกาศนียบัตรมัธยมศึกษา หรือเทียบเท่าวิทย์ฐานะเท่าประโยคมัธยมศึกษา  
หรือเป็นผู้ที่ได้รับเงินเดือนตั้งแต่ 20 บาทขึ้นไป และได้ทำหน้าที่การงานมาแล้วเป็นเวลา  
ไม่น้อยกว่า 5 ปี หรือเป็นผู้ที่ได้ทำหน้าที่การงานมาแล้วเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า  
10 ปี" (ม. 4(2) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 4)  
พ.ศ. 2491) ผู้ที่ไม่อยู่ในเกณฑ์ดังกล่าวก็ให้ผู้นั้นเป็นข้าราชการพลเรือนวิสามัญไปก่อน  
(ม. 5) -ผู้เขียน)

ปี 2493 ได้มีการปรับปรุงฐานะและระดับเงินเดือนครุตามประกาศ-  
นียบัตรให้ไต่ระดับสูงขึ้นกว่าเดิมตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ 222 ได้เริ่มใช้ตั้งแต่วันที่ 24  
มกราคม พ.ศ. 2493 ดังนี้

วุฒิ	เดิมบรรจุ	ใหม่บรรจุ
ประโยคครูประชาบาล (ป.บ.)	24 บาท	30 บาท
ประกาศนียบัตรจังหวัด (ว.)	30 บาท	35 บาท
ประโยคครูมูล (ป.)	34 บาท	40 บาท
ประโยคครูประถม (ป.ป.)	50 บาท	60 บาท
ประโยคครูมัธยม (ป.ม.)	80 บาท	90 บาท

ส่วนผู้ที่ได้รับอัตราต่ำกว่า 30 บาท ให้ปรับขึ้นเป็น 30 บาททั้งหมด  
สำหรับผู้ที่มิได้ปรับเลื่อนดังกล่าวให้ปรับขึ้นวงโดยถืออนุโลมตามกฎ ก.พ. ทุกอัตรา  
แต่มีเงื่อนไขโดยถือเกณฑ์ว่า ผู้ที่จะได้รับจริงเต็มตามอัตรานั้น ๆ จะต้องเป็นผู้ที่ทำงาน

มาครบปีและไม่มีคามผิดพลาด<sup>94</sup>

6. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2495

ได้ปรับปรุงขยายอัตรากำลัง และขึ้นเงินเดือนข้าราชการเฉพาะชั้นพิเศษ โดยแบ่งออกเป็น 3 อัตรากำลัง เริ่มตั้งแต่อัตรากำลัง 1 ชั้น 650 บาท (เท่าเดิม) ไปสิ้นสุดในอัตรากำลัง 3 ชั้น 1,400 บาท ส่วนชั้นจัตวา ชั้นตรี ชั้นโท และชั้นเอก อัตรากำลังและอัตราเงินเดือนคงเป็นไปตามเดิม<sup>95</sup>

7. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2502

ได้มีการปรับปรุงอัตราเงินเดือนข้าราชการใหม่ทุกชั้น และให้ได้รับเงินเดือน อัตรากำลัง และชั้นที่ได้ปรับใหม่ตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2502 เป็นต้นไป คือ<sup>96</sup>

ชั้นจัตวา แบ่งออกเป็น 4 อัตรากำลัง (อัตรากำลัง 1 ถึง 3 และอัตรากำลังพิเศษ) เริ่มตั้งแต่อัตรากำลัง 1 ชั้น 450 บาท ไปสิ้นสุดในอัตรากำลังพิเศษ ชั้น 900 บาท

ชั้นตรี แบ่งออกเป็น 2 อัตรากำลัง เริ่มตั้งแต่อัตรากำลัง 1 ชั้น 750 บาท ไปสิ้นสุดในอัตรากำลัง 2 ชั้น 1,200 บาท

ชั้นโท แบ่งออกเป็น 3 อัตรากำลัง เริ่มตั้งแต่อัตรากำลัง 1 ชั้น 1,200 บาท ไปสิ้นสุดในอัตรากำลัง 3 ชั้น 2,650 บาท

ชั้นเอก แบ่งออกเป็น 2 อัตรากำลัง เริ่มตั้งแต่อัตรากำลัง 1 ชั้น 2,650 บาท ไปสิ้นสุดในอัตรากำลัง 2 ชั้น 4,300 บาท

ชั้นพิเศษ แบ่งออกเป็น 3 อัตรากำลัง เริ่มตั้งแต่อัตรากำลัง 1 ชั้น 4,300 บาท ไปสิ้นสุดในอัตรากำลัง 3 ชั้น 8,000 บาท

<sup>94</sup> ประวัติฯ, หน้า 450.

<sup>95</sup> ประมวลฯ, หน้า 1700.

<sup>96</sup> ประมวลฯ, หน้า 245.

คิดเทียบเป็นร้อยละของการปรับปรุงเงินเคียนครั้งนี้กับครั้งก่อน เฉพาะขั้นต่ำสุดกับสูงสุดได้ดังนี้

ขั้นต่ำสุด เดิม 30 บาท ปรับเป็น 450 บาท เท่ากับเพิ่มร้อยละ 1,400

ขั้นสูงสุด เดิม 1,400 บาท ปรับเป็น 8,000 บาท เท่ากับเพิ่มร้อยละ 471.43

การที่ปรับใหม่ในครั้งนี้แท้จริงเป็นการรวมเงินเพิ่มเข้ากับเงินเคียนเดิม และเรียกเป็นเงินเคียนเลยตั้งแต่ พ.ศ. 2502 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันนี้ กอนหนานตั้งแต่ พ.ศ. 2486 เป็นต้นมารัฐบาลเกือบทุกชุดได้จ่ายเงินเพิ่มของเงินเคียนและเงินเพิ่มของเงินบ้านาญตลอดมา ทั้งนี้เป็นเพราะตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมาจนถึงบัดนี้เงินเฟ้อขึ้นจากเดิมหลายเท่าตัว จนเงินเพิ่มที่รัฐบาลจ่ายให้มากกว่าเงินเคียนเป็นสิบ ๆ เท่า เช่น

ปี 2486 รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามจ่ายเงินเพิ่มให้แก่ข้าราชการที่ได้รับเงินเคียนต่ำกว่า 50 บาท คนละ 4 บาท

ปี 2487 รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ ได้เปลี่ยนแปลงเกณฑ์จ่ายใหม่ให้เงินเพิ่มแก่ผู้ที่ได้เงินเคียนต่ำกว่า 20 บาทอีกหนึ่งเท่าตัว ปีรุ่งขึ้นเพิ่มให้เป็นสองเท่าตัว

ปี 2489 รัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เพิ่มให้สี่เท่าตัว ส่วนอัตราอื่น ๆ ก็เพิ่มขึ้นตามลำดับ เป็นต้น

8. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2510 รัฐบาลจอมพล ถนอม กิตติขจร ได้พิจารณาปรับปรุงอัตราเงินเคียนของข้าราชการพลเรือนใหม่ดังนี้

ชั้นจตุรา	มี 4 อันดับ	ได้รับตั้งแต่	540-1,300 บาท
ชั้นตรี	มี 3 อันดับ	ได้รับตั้งแต่	800-1,800 บาท
ชั้นโท	มี 3 อันดับ	ได้รับตั้งแต่	1,300-3,050 บาท

ชั้นเอก มี 3 อันดับ ได้รับตั้งแต่ 2,750-5,000 บาท

ชั้นพิเศษ มี 4 อันดับ ได้รับตั้งแต่ 4,400-8,600 บาท

9. ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 358 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 คณะปฏิวัติ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 อันมี จอมพล ถนอม กิตติขจร เป็นหัวหน้าได้พิจารณาปรับปรุงอัตราเงินเดือนข้าราชการใหม่ และบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2516 เป็นต้นไป ตามอัตราต่อไปนี้<sup>97</sup>

ชั้นจัตวา มี 5 อันดับ ได้รับตั้งแต่ 600-1,990 บาท

ชั้นตรี มี 3 อันดับ ได้รับตั้งแต่ 880-1,990 บาท

ชั้นโท มี 3 อันดับ ได้รับตั้งแต่ 1,480-3,300 บาท

ชั้นเอก มี 3 อันดับ ได้รับตั้งแต่ 2,480-3,300 บาท

ชั้นพิเศษ มี 4 อันดับ ได้รับตั้งแต่ 4,380-8,600 บาท

ตามกฎหมายฉบับนี้ไม่มีบัญชีอัตราเงินเดือนพิเศษ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีกำหนดอัตราปรับเงินเดือนเป็นรายปีทุก ๆ ปีไปตามกำลังงบประมาณจนกว่าจะเข้าขั้นอันดับ ชั้นที่กำหนดไว้ แต่เกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 เสียก่อน จึงไม่ได้ใช้บัญชีพิเศษดังกล่าว รัฐบาลจึงได้ประกาศใช้อัตราเงินเดือนข้าราชการใหม่ในปีถัดไป

10. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2517

รัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้ปรับปรุงบัญชีอัตราเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนใหม่ เพื่อให้เหมาะสมกับภาวะครองชีพที่สูงขึ้น และมีหลักการใหม่คือ ให้ข้าราชการเสียภาษีเงินได้เอง ทั้งนี้บังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2517 เป็นต้นไป

<sup>97</sup>สรุปจากบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือน หมายเลข 2 ท้ายประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 358 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 89 ตอนที่ 190(13 ธันวาคม พ.ศ. 2515).

เนื่องจากอัตราเงินเดือนตามบัญชีฉบับนี้เป็นฐานของอัตราเงินเดือนตามระบบการจำแนกตำแหน่ง จึงได้ลงบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนไว้เต็มรูปดังนี้<sup>98</sup>

บัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือน

บัญชีหมายเลข 1

ข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการพลเรือนรัฐพาณิชย์ ข้าราชการพลเรือนในพระองค์  
ข้าราชการครู และข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษ

ขั้น	อันดับ	ขั้น
จัตวา	1	750 - 800 - 850 - 900 บาท
	2	955 - 1,015 - 1,080 - 1,150 บาท
	3	1,220 - 1,295 - 1,375 - 1,460 - 1,550 บาท
	4	1,645 - 1,750 - 1,860 - 1,975 - 2,100 บาท
ตรี	1	1,150 - 1,220 - 1,295 - 1,375 - 1,460 บาท
	2	1,550 - 1,645 - 1,750 - 1,860 - 1,975 บาท
	3	2,100 - 2,230 - 2,370 - 2,520 - 2,680 บาท
โท	1	1,860 - 1,975 - 2,100 - 2,230 - 2,370 บาท
	2	2,520 - 2,680 - 2,850 - 3,030 - 3,220 บาท
	3	3,420 - 3,630 - 3,850 - 4,085 - 4,335 บาท
เอก	1	3,420 - 3,630 - 3,850 - 4,085 - 4,335 บาท
	2	4,660 - 4,880 - 5,175 - 5,485 - 5,810 บาท
	3	6,150 - 6,505 - 6,875 - 7,260 - 7,660 บาท
พิเศษ	1	5,175 - 5,485 - 5,810 - 6,150 - 6,505 บาท
	2	6,875 - 7,260 - 7,660 - 8,075 - 8,505 บาท
	3	8,950 - 9,410 - 9,885 - 10,380 - 10,900 บาท

<sup>98</sup> คัดจากบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือน หมายเลข 1 ท้ายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2517 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 91 ตอนที่ 50(19 มีนาคม พ.ศ. 2517).



การกำหนดตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

ในฐานะครูเป็นข้าราชการประเภทหนึ่ง คือข้าราชการครู การได้รับเงินเดือนจึงเป็นไปตามบัญชีอัตราเงินเดือนทนายพระราชบัญญัติ ส่วนข้าราชการครู คนใดจะได้รับเงินเดือนขั้นใด อันคับใดเป็นไปตามกฎ ก.พ. ซึ่งกำหนดเป็นคราว ๆ ตามลักษณะของหลักสูตรการเรียนจากสถานศึกษา หรือหลักสูตรการฝึกอบรม ซึ่ง ก.พ. รับรอง ตัวอย่าง

1. กฎ ก.พ. ฉบับที่ 21 ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479 ลงวันที่ 15 กรกฎาคม พ.ศ. 2489 ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้ารับราชการในชั้นและอันดับต่อไปนี้ต้องมีคุณสมบัติดังนี้

- |   |                               |
|---|-------------------------------|
| 1) ปรินญาตรี หลักสูตร 3 ปี หรือ<br>ปรินญาเทียบใดไม่ต่ำกว่าปรินญาตรี | ชั้นตรี อันดับ 1              |
| 2) ปรินญาตรี หลักสูตร 4 ปี  | ชั้นตรี อันดับ 2              |
| 3) ปรินญาโท หลักสูตรรวมกับชั้น<br>ปรินญาตรี 5 ปี                    | ชั้นตรี อันดับ 3              |
| 4) ปรินญาโท หลักสูตรรวมกับ<br>ปรินญาโท 6 ปี                         | ชั้นโท อันดับ 1               |
| 5) ปรินญาเอก  | ชั้นโท อันดับ 3               |
| ผู้ใดปรินญาต่างประเทศ ธรรมดา  | ชั้นโท อันดับ 1               |
| เกียรตินิยม   | ชั้นโท อันดับ 3               |
| สูงกวานี้   | ชั้นโท อันดับ 4 <sup>99</sup> |

<sup>99</sup>ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 54 ตอนที่ 19 (19 กรกฎาคม พ.ศ. 2480),  
หน้า 827.

2. ๑๑ ส่วนราชการใดต้องการใช้บุคคลที่มีคุณวุฒิใดเป็นพิเศษ ก็ให้ ก.พ. พิจารณาออกกฎ ก.พ. ใช้กับข้าราชการส่วนนั้น ตัวอย่างเช่น กฎ ก.พ. ฉบับที่ 29<sup>100</sup> ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479 เมื่อวันที่ 23 กันยายน พ.ศ. 2480 กำหนดว่า

...กฎนี้ให้ใช้แก่กรมศึกษาธิการ (ขอ 1) ผู้ที่เข้ารับการอบรมวิชา เฉพาะกำหนดเวลาไม่น้อยกว่า 6 เดือน ให้ อ.ก.พ. กรมจัดการคัดเลือก หรือสอบคัดเลือกบรรจุเป็นข้าราชการชั้นจัตวา อันดับ 1 (ขอ 2) ถ้าสอบได้ ประกาศนียบัตรครูมูลหรือเทียบเท่า บรรจุเป็นครูใดไม่สูงกว่าชั้นจัตวา อันดับ 4, (ขอ 3) ได้ประกาศนียบัตรครูประถมสามัญหรือเทียบเท่า บรรจุเป็นครูใดไม่สูงกว่าชั้นจัตวา อันดับ 7, (ขอ 4) ได้รับประกาศนียบัตรครูมัธยมสามัญหรือเทียบเท่า บรรจุเป็นครูใดไม่สูงกว่าชั้นตรี อันดับ 1 (ขอ 5)...

3. อัตราเงินเดือนก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 เป็นไปตามบัญชีอัตราเงินเดือนท้ายพระราชบัญญัติ ส่วนจะบรรจุผู้ใดเข้ารับราชการในชั้นใด อันดับใด ให้เป็นไปตามกฎ ก.พ. ซึ่งออกเป็นคราว ๆ ตามบัญญัติอัตราเงินเดือนที่รัฐบาลประกาศใช้เป็นครั้งคราวตามภาวะค่าครองชีพ ดังตัวอย่างในตารางข้างล่างนี้

ตารางเงินเค็อนตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ ปี 2510, 2515 และ 2517 เมื่อเทียบกับวุฒิกฎ

วุฒิ	ชั้น	อันคับ	2510	2515	2517	กฎ ก.พ. 744- 778
ป. หรือ พ. หรือ ม.ศ.3	จัตวา	1	540	600	750	-
ป.กศ.	จัตวา	2	720	780	1,015	1,080
ป.ป.	จัตวา	2	810	840	1,080	1,220
ป.กศ.สูง, อ.ก.ศ.	ตรี	1	900	940	1,220	1,375
ป.ม., พ.ม., ปวศ.	ตรี	1	1,000	1,060	1,375	1,550
กศ.บ., ค.บ., ศศ.บ.	ตรี	2	1,250	1,320	1,645	1,750
กศ.บ. + ปวศ.	ตรี	2	1,300	1,380	1,750	1,860
กศ.ม., ค.ม.	โท	1	1,690	1,880	2,230	-

ที่มา : ผู้วิจัยจัดทำจากรายงเงินเค็อนท้ายพระราชบัญญัติ  
ข้าราชการพลเรือน ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2510 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 355  
พ.ศ. 2515 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2517  
และตามกฎ ก.พ. ตั้งแต่ฉบับที่ 774 ถึงฉบับที่ 778

## 2. การสรรหา

ระบบข้าราชการฝ่ายพลเรือนของไทย โดยเฉพาะข้าราชการครู  
ถือระบบคุณวุฒิมานานแล้ว ในการสรรหาครูเข้าทำงานจึงมีการสอบคัดเลือกเพื่อแสวงหา  
คนดี มีความรู้ความสามารถเข้ารับราชการ และในโอกาสเดียวกันเป็นการให้สิทธิ  
เสมอภาคแก่ผู้มีความรู้ความสามารถที่จะเข้ามาเป็นครู การกำหนดคุณสมบัติพื้นฐานความรู้  
และวิธีการสอบของข้าราชการฝ่ายครู ก.พ. เป็นผู้กำหนด ส่วน ก.จ. ก.ท.  
ก.ก. อนุโลมตามแบบ ก.พ. และครูสถานนำหลักการที่ ก.พ. กำหนดไปปฏิบัติงานแทน  
ในที่นี้จะกล่าวเฉพาะที่กฎหมายกำหนดจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน

พ.ศ. 2497<sup>101</sup> เป็นหลัก เนื่องจากเป็นฉบับที่วิวัฒนาการมาจากฉบับปี 2479 เรื่อยมาดังนี้

1) ผู้สมัครสอบแข่งขัน สอบคัดเลือก หรือคัดเลือกต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา 44

- (1) ต้องมีสัญชาติไทย (ตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ)
- (2) อายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ (นับถึงวันสมัคร)
- (3) เป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญด้วยความบริสุทธิ์ใจ
- (4) ไม่เป็นผู้มีกายทุพพลภาพ ไร้ความสามารถหรือมีจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ หรือเป็นโรคตามที่กำหนดเป็นกฎ ก.พ. คือ โรคเรื้อน วัณโรคในระยะอันตราย โรคเท้าช้างในระยะที่ปรากฏอาการเป็นที่รังเกียจแสบคัน โรคยาเสพติดให้โทษอย่างร้ายแรง โรคพิษสุราเรื้อรัง (กฎ ก.พ. ฉบับที่ 155 พ.ศ. 2500)
- (5) ไม่เป็นผู้อยู่ในระหว่างพักราชการ
- (6) ไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดี เช่น นักเลงอันธพาล หรือเป็นผู้มีต้นคานอันชั่วร้าย เป็นต้น
- (7) ไม่เป็นผู้มีหนี้สินพันตัว คือมีหนี้สินมากและไม่สามารถชำระให้หมดสิ้นได้
- (8) ไม่เป็นผู้เคยต้องโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ความผิดเป็นลหุโทษชั้นลหุโทษ หรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท
- (9) ไม่เป็นผู้เคยถูกลงโทษ เพราะความประพฤติชั่ว ถึงต้องออกจากองค์การรัฐบาล องค์การสาธารณสุข เทศบาล หรือสุขาภิบาล
- (10) ไม่เป็นผู้เคยถูกลงโทษให้ออกจากราชการ เพราะกระทำ

<sup>101</sup>ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 71 ตอนที่ 17(15 มีนาคม พ.ศ. 2497).

ผิดทางวินัย

(11) ไม่เป็นผู้เคยถูกลงโทษปลดออกจากราชการตามกฎหมาย  
ว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน หรือตามกฎหมายอื่น

(12) ไม่เป็นผู้เคยถูกลงโทษไล่ออกจากราชการตามกฎหมาย  
ว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนหรือตามกฎหมายอื่น

2) ผู้ที่ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 44(6), (7), (9), (10),  
(11) และ (12) ก.พ. อาจยกเว้นให้ ถ้า ก.พ. ได้พิจารณาสอบสวนว่าผู้นั้น  
ได้กลับคนประพฤติก็นกนดีแล้ว และในกรณีที่ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 44 (9), (10)  
หรือ (11) ก.พ. จะพิจารณาขกเว้นและพิจารณาสอบสวนให้มีสิทธิสมัครได้อีกเมื่อ  
ผู้นั้นได้ออกจากงานหรือออกจากราชการไปแล้วเกินกว่า 2 ปี และขาดคุณสมบัติตาม  
มาตรา 44(12) นั้น จะพิจารณาให้มีสิทธิสมัครได้อีกเมื่อผู้นั้นได้ออกจากราชการไปแล้ว  
เกินกว่า 3 ปี มติของ ก.พ. ในการประชุมยกเว้นมติของ ก.พ. ในการประชุม

3) พ้นความรู้ของครูที่จะบรรจุในตำแหน่งใด อัตราเงินเดือนเท่าใด  
เป็นไปตามที่ ก.พ. กำหนด (ม. 47) ซึ่งได้กล่าวไว้ในตอนก่อนแล้ว

4) ก.พ. เป็นผู้จัดสอบแข่งขันวิชาข้าราชการพลเรือนชั้นจตุรา  
และชั้นตรี (ม. 48) แต่ในการปฏิบัติงาน ก.พ. มอบให้ อ.ก.พ. กระทรวง  
อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. จังหวัดแล้วแต่กรณี จัดการสอบแทน ก.พ. ก.พ.  
อาจส่งผู้แทนไปรวมเป็นกรรมการให้ความยุติธรรมอยู่ด้วย โดยหลักการเดียวกันนี้  
เมื่อคุรุสภาปฏิบัติงานแทน ก.พ. และ ก.จ. คุรุสภาจึงมีมติให้ อ.ก.พ. สามัญเป็น  
ผู้ปฏิบัติการแทนในการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุครูในตำแหน่งต่าง ๆ

5) การสอบแข่งขัน ตามปกติให้มีปีละครั้ง แต่อย่างช้าต้องไม่เกิน  
2 ปี ถ้ามีการสอบแข่งขันใหม่อีกเมื่อใดแล้ว บัญชีการสอบแข่งขันคราวก่อนเป็นอันยกเลิก  
(ม. 50) บัญชีการสอบคราวก่อนจะยกเลิกเมื่อประกาศผลการสอบคราวใหม่ เมื่อ  
ประกาศผลการสอบคราวใหม่แล้วจะบรรจุผู้สอบใดคราวก่อนมิได้

6) ผู้สอบแข่งขัน ผู้สอบคัดเลือก หรือผู้ได้รับการคัดเลือก ซึ่งมีสิทธิ

ที่จะไ้บรรจ้เข้ารับราชการ ถ้าปรากฏว่าขาดคุณสมบัติตามมาตรา 44 โดยไม่ได้รับการยกเว้นตามความในมาตรา 45 หรือขาดพ้ันความรู้ตามมาตรา 47 อยู่ก่อน หรือหลังการสอบแข่งขัน สอบคัดเลือก หรือได้รับการคัดเลือก ผู้นั้นหมดสิทธิที่จะไ้รับ การบรรจุ (ม. 51)

ตัวอย่าง การประกาศของส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อสอบคัดเลือกครูของสังกัดส่วนราชการนั้น ๆ

ประกาศ อ.ก.พ. กรมสามัญศึกษา<sup>102</sup>

เรื่อง รับสมัครคัดเลือกครูจ้ตัวเพื่อบรรจุเป็นครูตรี

อ.ก.พ. กรมสามัญศึกษามีความประสงค์จะสขยคัดเลือกครูจ้ตัว สังกัดกรมสามัญศึกษา เพื่อบรรจุเป็นครูตรีและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งครูใหญ่ตามระเบียบการสอบดังต่อไปนี้

ผู้มีสิทธิเข้าสอบต้องมีคุณสมบัติและพ้ันความรู้ดังต่อไปนี้

- ก. กู้ดังรับราชการ เป็นครูสังกัดกรมสามัญศึกษา
- ข. ไ้รับประกาศนียบัตรตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ 29 (พ.ศ. 2497) ข้อ 3(7), (8) หรือ (9) แต่จาเป็นข้าราชการครูวิสามัญต้องเป็นผู้ซึ่งรับราชการอยู่กอนวันที่กฎ ก.พ. ฉบับที่ 29 ไซบังคับ
- ค. ไ้รับราชการมาแล้วนับจ้ถึงวันสอบคัดเลือกไม่น้อยกว่า 3 ปี และเคยเป็นครูที่คุ้ต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่า 8 ปี
- ง. ไ้รับเงินเดือนตั้งแต่ชั้น 725 บาทจ้ขึ้นไป
- จ. กู้ดังเป็นครูใหญ่หรือเคยเป็นครูใหญ่มาแล้ว (แต่ทั้งนี้มิใช่ถูกลดตำแหน่ง เพราะเหตุบกพร่องต่อนาที่หรือความประพฤติ) หรือเป็นผู้มีคุณลักษณะเหมาะจะสมที่จะเป็นครูใหญ่ ทั้งนี้ผู้บังคับบัญชาตั้งแต่ชั้นศึกษาธิการจังหวัดขึ้นไปรับรองว่าเป็นบุคคลที่มีสมรรถภาพและมีความประพฤติดี

การสมัครสขยยื่นที่ศึกษาธิการจังหวัด ส่วนกลางยื่นที่ส่วนงานเลขาธิการกรม

<sup>102</sup>คัดจากหนังสือของกระทรวงศึกษาธิการที่ 1940/2505 เรื่อง การสอบคัดเลือกครูจ้ตัวเป็นครูตรี ถึงผู้วาราชการจังหวัดทุกจังหวัด จากประธาน อ.ก.พ. กรมสามัญศึกษา

## วิชาที่สอบ

ภาควิชาการ (600 คะแนน)

- ก. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับหน้าที่ครู (100 คะแนน) มี 10 ข้อ 3 ชั่วโมง  
 ข. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับหลักสูตร (100 คะแนน) มี 10 ข้อ

3 ชั่วโมง

ค. กฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับโรงเรียนและครู (100 คะแนน)

- ง. วัฒนธรรม (100 คะแนน) ตาม 10 ข้อ 3 ชั่วโมง  
 จ. ภาษาไทย (100 คะแนน) เรียงความตามกรกฎ 3 ชั่วโมง  
 ฉ. ภาษาอังกฤษ (100 คะแนน) 1.30 ชั่วโมง

ภาคปฏิบัติการ (10 คะแนน)

1. ผลการปฏิบัติงานในหน้าที่ราชการตามสมุดประวัติและตามรายงานของผู้นบังคับบัญชา (60 คะแนน)
2. สัมภาษณ์ (40 คะแนน)

## ประกาศกรมการฝึกหัดครู

เรื่อง รับสมัคร สขยคัดเลือกบุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการในตำแหน่งครู<sup>103</sup>

กรมการฝึกหัดครูประสงค์จะรับสมัครผู้ที่มีคุณสมบัติตามความในมาตรา 44 หรือได้รับการยกเว้นตามความในมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 ที่มีพื้นความรู้ต่าง ๆ เพื่อสอบคัดเลือกบรรจุเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูชั้นโท ชั้นตรี และชั้นจัตวา

- ผู้ที่รับสมัคร มีทั้งปริญญาโท, ปริญญาตรี และประกาศนียบัตร แต่ละคนสมัครตามสาขาวิชาเอกหรือเงื่อนไขที่ระบุไว้ เช่น ปริญญาโท ทางโสตทัศนศึกษา, บรรณารักษศาสตร์ พละศึกษา ปริญญาตรีทางประวัติศาสตร์ เกษตรศาสตร์ เป็นต้น

- การรับสมัครและสถานที่สอบ กำหนดหลักฐานที่จะต้องนำมา เช่น

<sup>103</sup> ย่อจากประกาศกรมการฝึกหัดครู เรื่อง รับสมัครสขยคัดเลือกบุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการในตำแหน่งครู ตามประกาศลงวันที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2517

ใบสมัคร ใบรับรองแพทย์ สำเนาทะเบียนบ้าน วุฒิบัตร รูปถ่าย เงินค่าธรรมเนียม  
วัน เวลา สถานที่รับสมัคร

- หลักสูตรการสอบคัดเลือก

ชั้นโท และชั้นตรี

1) วิชาความรู้ทั่วไป สดขความรู้เกี่ยวกับการ เมือง เศรษฐกิจ และ  
สังคมของประเทศไทย และต่างประเทศ (ชั้นตรีสอบเฉพาะของประเทศไทย)  
(1.30 ชั่วโมง 50 คะแนน)

2) วิชากฎหมายและระเบียบราชการ สดขความรู้และความเข้าใจ  
เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนและระเบียบงานสารบรรณ  
(1.30 ชั่วโมง 50 คะแนน)

3) วิชาภาษาไทย สดขความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับการใช้ภาษา  
ไทย (1.30 ชั่วโมง 50 คะแนน)

4) วิชาเฉพาะตำแหน่ง วิชาที่ 1 สดขความรู้เกี่ยวกับวิชาที่จะทำ  
การสอบในสถานศึกษาฝึกหัดครูตามวิชาที่เลือกสมัคร (1.30 ชั่วโมง  
100 คะแนน)

5) วิชาเฉพาะตำแหน่ง วิชาที่ 2

ก. ความรู้เกี่ยวกับครู

(1) กฎหมายเกี่ยวกับครู

(2) ความรู้เกี่ยวกับแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับปัจจุบัน

ข. ความรู้เกี่ยวกับงานในหน้าที่ครู

(1) ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการศึกษาฝึกหัดครู  
ประกาศนียบัตรวิชาการศึกษา และประกาศนียบัตรวิชาการศึกษาชั้นสูง

(2) ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการศึกษาปฏิบัติของ  
ผู้กำกับการสอน

(3) ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการศึกษาปฏิบัติของ  
ผู้ช่วยสอน

(4) ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการศึกษาวิชา  
ชุดครู

(5) ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการศึกษาของ  
ข้าราชการในสถานศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ

(6) ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการศึกษาพานักเรียน  
นิสิต และนักศึกษาไปนอกสถานศึกษา

(7) ระเบียบต่าง ๆ เกี่ยวกับเงินบำรุงการศึกษา (สอบเฉพาะ  
ชั้นโท) (1.30 ชั่วโมง 100 คะแนน)



(8) หลักเกณฑ์การสอบสวนทางวินัย (สขย เฉพาะชั้นโท)  
(1.30 ชั่วโมง 100 คะแนน)

6) สัมภาษณ์ (100 คะแนน)

ก. ทวงทีวาทจา (30 คะแนน)

ข. บุคลิกลักษณะ (30 คะแนน)

ค. ความเหมาะสมที่จะปฏิบัติงาน (40 คะแนน)<sup>104</sup>

### การบรรจุ

การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการมีหลายกรณีดังนี้

1. บรรจุในกรณีที่กองสขยแข่งขัน สขยคัดเลือก หรือคัดเลือกได้

2. บรรจุในกรณีอื่นตามที่กฎหมายระบุไว้ ซึ่งมีหลายกรณีด้วยกัน เช่น

ก. บรรจุข้าราชการพลเรือนผู้ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้ไป

ปฏิบัติงานใด ๆ และกระทรวงทบวงกรมเดิมเรียกกลับเข้าบรรจุในราชการ

(ม. 28)

ข. บรรจุข้าราชการที่ออกจากราชการไปแล้วกลับเข้ารับราชการ

(ม. 32, ม. 32 ทวิ และ ม. 33)

ค. บรรจุข้าราชการพลเรือนที่กลับจากราชการทหาร (ม. 27)

ง. บรรจุผู้ทรงคุณวุฒิให้ดำรงตำแหน่งใด ๆ เป็นพิเศษในเมื่อ

กระทรวงทบวงกรมใดมีความจำเป็นจะต้องบรรจุ (ม. 56)

จ. บรรจุข้าราชการการเมือง (ม. 109)

ฉ. บรรจุข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษ (ม. 117)

<sup>104</sup> หลักสูตรการสอบคัดเลือกนี้เป็นไปตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ 622

## หลักเกณฑ์และวิธีการบรรจุ

1. ในกรณีสอบแข่งขัน สอบคัดเลือก หรือคัดเลือก ถ้าผู้นั้นมิได้เป็นข้าราชการต่งแต่งตั้งเป็นข้าราชการพลเรือนวิสามัญชั่วคราว เพื่อทดลองปฏิบัติราชการก่อนเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 6 เดือน แต่ไม่เกินหนึ่งปี เมื่อปรากฏว่ามีความประพฤติ ความรู้ และความสามารถสมควรที่จะบรรจุและแต่งตั้งได้แล้ว จึงบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญต่อไป และให้นับวันรับราชการที่ผ่านมาเป็นวันรับราชการและได้รับผลประโยชน์เกื้อกูลอื่น ๆ ควบ แต่อาจตรงกันข้ามก็ได้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ สั่งให้ออกจากราชการ แต่ผู้นั้นเป็นข้าราชการอยู่แล้วก็ปฏิบัติแบบเดียวกัน ต่างกันที่ไม่ต้องแต่งตั้งเป็นข้าราชการวิสามัญชั่วคราว (ม. 52)

2. ส่วนการบรรจุกรณีอื่น ๆ เช่น กรณีบรรจุผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 56 หรือบรรจุข้าราชการการเมืองตามมาตรา 109 ต้องเป็นไปตามที่ ก.พ. หรือคณะรัฐมนตรี แล้วแต่กรณีจะกำหนดหรือพิจารณาอนุมัติ

## การแต่งตั้ง

1. การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนให้ดำรงตำแหน่งใดนั้น ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ คือ

- 1) เสมียนพนักงานหรือเทียบเท่า แต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนชั้นจัตวา
- 2) ประจำแผนกหรือเทียบเท่า แต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนชั้นตรี หรือจัตวา
- 3) หัวหน้าแผนกหรือเทียบเท่า แต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนชั้นโท หรือชั้นตรี
- 4) หัวหน้ากองหรือเทียบเท่า แต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนชั้นเอก หรือชั้นโท
- 5) ปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง ปลัดทบวง รองปลัดทบวง

อธิบดี รองอธิบดี ผู้อำนวยการกองที่เทียบเท่ากับตำแหน่งดังกล่าว แต่งตั้งจาก  
ข้าราชการพลเรือนชั้นพิเศษ (ม. 65)

การเทียบตำแหน่งนี้ ก.พ. เป็นผู้ออกกฎ ก.พ. เช่น กฎ ก.พ. 545  
(พ.ศ. 2509) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน  
พ.ศ. 2497 ว่าด้วยการเทียบตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นในสำนักงานปลัดกระทรวง  
ศึกษาธิการ

ตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่น	เทียบกับตำแหน่ง	เป็นตำแหน่งผู้บังคับบัญชา
ผู้ช่วยศึกษาธิการอำเภอจัตวา	เสมียนพนักงาน	
ศึกษาธิการอำเภอตรี	ประจำแผนก	ที่ทำการศึกษาธิการอำเภอ
ศึกษาธิการอำเภอตรี	ประจำแผนก	ในฐานะหัวหน้าส่วนราชการ ที่ต่ำกว่าหัวหน้าแผนก
ศึกษาธิการอำเภอโท	หัวหน้าแผนก	ที่ทำการศึกษาอำเภอใน ฐานะหัวหน้าแผนก
ศึกษาธิการจังหวัดโท	หัวหน้าแผนก	ที่ทำการศึกษาธิการจังหวัด ในฐานะหัวหน้าแผนก
ศึกษาธิการจังหวัดเอก	หัวหน้ากอง	ที่ทำการศึกษาธิการจังหวัด ในฐานะหัวหน้ากอง
ผู้ตรวจการศึกษา	หัวหน้ากอง <sup>105</sup>	

การเทียบตำแหน่งนี้เป็นไปเพื่อความคล่องตัวในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการ  
การบังคับบัญชา เป็นลักษณะของการบริหารงานในสำนักงานมากกว่าการบริหารการ  
ศึกษา โดยเฉพาะงานครูซึ่งเป็นลักษณะการใช้วิชาชีพที่มีลักษณะพิเศษ การเทียบ

<sup>105</sup>ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 83 ตอนที่ 102 (15 พฤศจิกายน

หรือไม่เทียบจึงไม่คอยมีความหมายต่อลักษณะของงาน แต่มีความหมายทางคันจิใจ  
ในฐานะเป็นข้าราชการด้วยกัน

## 2. ผู้มีอำนาจแต่งตั้ง

- 1) รัฐมนตรีเจ้าสังกัด สำหรับข้าราชการพลเรือนตั้งแต่หัวหน้า  
กอง หรือเทียบเท่าลงมา
- 2) ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรืออธิบดี ผู้บังคับบัญชาแล้วแต่กรณี  
สำหรับข้าราชการพลเรือนตั้งแต่หัวหน้าแผนกหรือเทียบเท่าลงมา
- 3) ผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับข้าราชการพลเรือนตั้งแต่หัวหน้า  
แผนก หรือเทียบเท่าลงมา

เฉพาะตำแหน่งปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง ปลัดทบวง  
รองปลัดทบวง อธิบดี รองอธิบดี ผู้อำนวยการกอง หรือตำแหน่งที่เทียบเท่ากับตำแหน่ง  
ดังกล่าว รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้พิจารณา แล้วเสนอไปยังคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะ  
รัฐมนตรีเห็นชอบแล้วให้ความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง  
(ม. 66 วรรคแรก)

3. ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนถูกสั่งพักราชการ ถือว่า  
ตำแหน่งดังกล่าวว่างลงชั่วคราว และแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนผู้อื่นดำรงตำแหน่ง  
แทนได้ (ม. 66 วรรคหลัง)

4. ประจักษ์กระทรวง ประจำกรม ประจำกอง และประจำจังหวัด  
ไม่เป็นตำแหน่งตามกฎหมายนี้ และไม่มีกฎ ก.พ. เทียบตำแหน่งไว้แต่อย่างใด ดังนั้น  
ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งมาประจำส่วนงานดังกล่าวจะคงดำรงตำแหน่งหนึ่งและรับเงินเดือน  
ในตำแหน่งนั้นอยู่ก่อน ทั้งนี้เพื่อความสะดวกในการบริหารงานบุคคล อย่างไรก็ตาม  
ต้องถือว่าผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหน้าที่เดิม จึงยกยอแต่งตั้งผู้นั้นให้ดำรงตำแหน่งนั้นได้  
(ม. 67)

การสรรหาครูในสังกัดอื่น ๆ अनुโลมตามที ก.พ. กำหนดไว้ นอกจาก  
กฎหมายและระเบียบราชการที่กำหนดไว้ในหลักสูตรการสวเปลี่ยนไปเล็กน้อย เช่น

ของครูเทศบาล ก็เปลี่ยนเป็น "ความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยระเบียบ  
พนักงานเทศบาล และระเบียบงานสารบรรณ" เป็นต้น

### 3. การพัฒนาครู

#### การฝึกอบรม

การฝึกอบรมครูในยุคประชาธิปไตยมิได้แตกต่างไปจากปลายยุคอนุเบก  
กล่าวคือยังคงยึดถือหลักการเดิม แต่ได้ขยายวิธีการให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ปรากฏว่าเพื่อ  
สอบวิชาชุดแทนที่จะจัดเฉพาะที่สามัคยาจารย์สมาคม หรือครูสภาในสมัยต่อมา ได้ขยาย  
ไปจัดตามวิทยาลัยครูต่าง ๆ ส่วนการพัฒนาครูได้กลายเป็นหน้าที่เฉพาะของหน่วย  
ศึกษานิเทศก์ แต่การอบรมผู้บริหารการศึกษายังคงจัดทำที่ส่วนกลาง โดยทำเฉพาะใน  
กรมนั้น ๆ ยังไม่มีศูนย์กลางการฝึกอบรมตามหลักการบริหารงานบุคคลแผนใหม่ กรณี  
ที่นำศึกษาในยุคประชาธิปไตยคือ การจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาขึ้น ในยุคต้นของสถาบัน  
นั้น ๆ มักดำเนินการให้ครบวัตถุประสงค์ของสถาบันคือ เป็นสถาบัน การสอน การวิจัย  
การบริการทางวิชาการ และการชำระรักษาวินัยธรรม เรื่องการบริการทางวิชาการที่  
จัดทำกันเป็นลำดับขั้นคือ การฝึกอบรม แต่เมื่อดำเนินการไปได้สักระยะหนึ่ง สถาบัน  
ต่าง ๆ กลับคำนึงงานด้านอื่นน้อยลง กลับมุ่งหนักไปในด้านผลิตบัณฑิตเป็นส่วนใหญ่  
สถาบันอุดมศึกษาทุกแห่งจึงควรจะทบทวนบทบาทของตนเสียใหม่ ทั้งนี้เพื่อประหยัด  
ค่าใช้จ่ายของรัฐที่มีต่องตั้ง หน่วยฝึกอบรมในส่วนราชการต่าง ๆ มากแห่งเป็นการ  
ประสานงานระหว่างผู้ผลิตและผู้ใช้ และเป็นการบริหารสถาบันสมกับเป็นสถาบันอุดมศึกษา  
อย่างไรก็ตามการอบรมครูกับการผลิตครูยังคงมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด เนื่องจาก  
ภาวะการขาดแคลนครูนั่นเอง

#### สามัคยาจารย์สมาคมกับการอบรมครู

สามัคยาจารย์สมาคมมีวัตถุประสงค์สำคัญ 3 ประการ คือ

- 1) เพื่อเป็นที่ชุมนุมทางการศึกษาทั้งการคนควา แลกเปลี่ยน ฝึกฝน  
ความรู้ซึ่งกันและกัน
- 2) เพื่อฝึกการสังคม

3) เพื่อความบันเทิง<sup>106</sup>

การให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับวิชาการหลายแขนงในช่วงแรก ๆ ที่การศึกษาของไทยและอุดมศึกษาเพิ่งเริ่มจัดตั้งนั้น ทำให้สามัคยาจารย์สมาคมจึงเป็นแหล่งรวมของครูและเผยแพร่ความรู้ นอกจากงานสามัคยาจารย์สถานแล้ว ยังพานักหนังสือพิมพ์วิทยากรย์ไปยังสมาชิกและผู้นิยมใจอีกด้วย ต่อมาเมื่อสถานการณ์การศึกษาต่าง ๆ คำเนื้องานในสายงานของตนแข่งขันขึ้น สามัคยาจารย์สมาคมจึงให้บริการสมาชิกที่เป็นครูเป็นส่วนใหญ่ ปาฐกถาในยุคนั้น ๆ จึงเป็นเรื่องงานในหน้าที่ครู ชาวในวงการครู ลูกเสือ อนุชาตมากกว่าเรื่องอื่นใด วัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ในแรกเริ่มจึงได้แคบลง เช่น วัตถุประสงค์ตามข้อ 1 จากการให้ความรู้ทั่วไปมาเป็นการอบรมเพื่อสขวิชาชุด อาทิ

ในปี 2482 "การอบรมครูได้จัดให้มีการอบรมครูมัธยมในส่วนกลาง ตอนเย็นที่สามัคยาจารย์สมาคม ระหว่างวันที่ 3 กรกฎาคม-10 มกราคม พ.ศ. 2482 (ตอนนั้นยังมี 1 เมษายน เป็นวันเถลิงศกใหม่) มีผู้เข้ารับการอบรม 229 คน ตามต่างจังหวัดก็ได้มีการอบรมครูประจำภาคกันในบางจังหวัด"<sup>107</sup>

ในปี 2485 "การอบรมครูได้มีการอบรมวิชาชุดครูมัธยมและครูประถมศึกษาในส่วนกลางเฉพาะตอนเย็นที่สามัคยาจารย์สมาคมเช่นปีก่อน และการอบรมครูเพื่อซมความเข้าใจในเรื่องนโยบายการศึกษาที่โรงเรียนสวนสุนันทาวิทยาลัย และที่โรงเรียนฝึกหัดครูประถมพระนครเกี่ยวกับวิชาบูรณททการ และอบรมครูที่จะไปรับตำแหน่งครูใหญ่ ณ สามัคยาจารย์สมาคม"<sup>108</sup>

<sup>106</sup> วิทยากรย์ เล่ม 20 ตอนที่ 21 (พ.ศ. 2463), หน้า 1623.

<sup>107</sup> ประวัติกรมวิสามัญศึกษา (ธนบุรี : โรงเรียนการช่างวุฒศึกษา (แผนกการพิมพ์), 2503), หน้า 49.

<sup>108</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 64.

การอบรมครูทำนองดังกล่าวได้ขยายตัวมากขึ้นตามการขยายตัวทางการศึกษา และตั้งแต่ปี 2492 เป็นปีที่เตรียมที่จะขยายการผลิตครูจนถึงระดับปริญญา ในเริ่มแรกได้เปิดโรงเรียนฝึกหัดครูชั้นสูง<sup>109</sup> ขึ้นที่ถนนประสานมิตร ต่อมาในปี 2497 ได้ยกฐานะโรงเรียนฝึกหัดครูแห่งนี้ขึ้นเป็นวิทยาลัยวิชาการศึกษา ซึ่งนับเป็นสถาบันการศึกษาผลิตครูและนักการศึกษาในประเทศไทยถึงระดับปริญญาเป็นแห่งแรก นอกจากเป็นสถาบันผลิตบุคลากรฝ่ายการศึกษาแล้ว วิทยาลัยวิชาการศึกษายังเป็นสถาบันฝึกอบรมด้วย ดังในเหตุผลในท้ายพระราชบัญญัติวิทยาลัยวิชาการศึกษา พ.ศ. 2497 ดังนี้<sup>110</sup>

- 1) คำเนิการฝึกหัดครูและฝึกหัดเจ้าหน้าที่ผู้บริหารการศึกษา เพื่อให้ได้บัณฑิตในวิชาการศึกษาสาขาต่าง ๆ เช่น วิชาการประถมศึกษา มัธยมศึกษา อาชีวศึกษา และบริหารการศึกษา เป็นต้น
- 2) ส่งเสริมวิทยฐานะของครูและเจ้าหน้าที่ผู้บริหารการศึกษาให้ ได้มาตรฐานระหว่างประเทศ และส่งเสริมความนิยมในอาชีพครูให้สูงขึ้น
- 3) เป็นศูนย์กลางของการศึกษา อบรม คนควาทางวิชาการศึกษา และจิตวิทยาทางการศึกษาของประเทศ

เป็นที่น่าเสียดายว่าเมื่อสถาบันนี้ตั้งได้มา 20 ปี (พ.ศ. 2497-2517) ผู้บริหารสถาบันได้แปรเปลี่ยนเจตนารมย์จากวิทยาลัยวิชาการศึกษาไปเป็น มหาวิทยาลัยสามัญธรรมคา และแยกตัวออกไปจากฝ่ายไขครู (กระทรวงศึกษาธิการ กรมการฝึกหัดครู) ดังนั้นการผลิต การฝึกอบรมตามแนวนโยบายเดิมคงต้องเปลี่ยนไป

<sup>109</sup> หมายถึงสถาบันที่ผลิตครูชั้นอนุปริญญา หรือ ป.ม. ซึ่งเป็นวุฒิปริญญาตรีสูงสุด ฝ่ายครูในสมัยนั้น

<sup>110</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 71 ตอนที่ 61(28 กันยายน พ.ศ. 2497).

### การยอมรับโดยการสอนวิชาชุด

การสอนวิชาชุดครูที่จัดกันมาตั้งแต่แรกจัดการศึกษาได้มีการปรับปรุงระเบียบให้สมสมัยยิ่งขึ้น ในปี 2494 ได้ปรับปรุงระเบียบว่าด้วยการเลื่อนวิทยฐานะเสียใหม่ เนื่องจากระเบียบการเลื่อนวิทยฐานะครูสามัญศึกษา พ.ศ. 2484 และ พ.ศ. 2490 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาหลายครั้ง จึงได้ปรับปรุงเสียใหม่ให้เหมาะสมยิ่งขึ้นเรียกว่า "ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการเลื่อนวิทยฐานะครู พ.ศ. 2494" และให้ยกเลิกระเบียบเดิมทั้ง 2 อยู่นั้นเสีย<sup>111</sup>

ระเบียบนี้ใช้มาจนถึงปี 2505 จึงได้มีการประกาศใช้ "ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการสอนวิชาชุดครู พ.ศ. 2505" ซึ่งใช้มาจนบัดนี้ ตามระเบียบใหม่นี้มีการสอนวิชาชุดเพียง 2 ประเภทคือ วิชาชุดครูประกาศนียบัตรวิชาการศึกษา กับวิชาชุดครูมัธยม หรือที่เรียกกันย่อ ๆ ตามวุฒิบัตรว่า วิชาชุดครู พ.ศ. และ พ.ม. ผู้สมัครสอนวิชาชุดครู พ.ศ. และ พ.ม. จะต้องมีความสมบัติข้อใดข้อหนึ่งดังนี้<sup>112</sup>

#### ก. วิชาชุดครู พ.ศ.

- (1) ม. 8 หรือ ม.ศ. 3 หรือ ม.ศ. 5 หรือเทียบเท่าของกรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ
- (2) เปรียญธรรมตั้งแต่ 5 ประโยคขึ้นไป
- (3) ประโยคมัธยมอาชีวศึกษาตอนปลาย หลักสูตร 3 ปี
- (4) ประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.)

<sup>111</sup> ประวัติกรมวิสามัญศึกษา, หน้า 130.

<sup>112</sup> "คุณสมบัติและพื้นความรู้ของผู้สมัครสอนวิชาชุดครู ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการสอนวิชาชุดครู พ.ศ. 2505," คู่มือสอบบรรจุ, ชาติชาย พรหมสาส์น และคณะรวบรวม (กรุงเทพฯ : ประจักษ์การพิมพ์, 2518), หน้า 273-275.



- (5) การศึกษาผู้ใหญ่ระดับ 4
- (6) ประกาศนียบัตรครูจังหวัด
- (7) ประกาศนียบัตรประโยคครูมูล (ป.)
- (8) ประกาศนียบัตรครูประชาบาล (ป.ม.)
- (9) ใบเทียบความรู้ตั้งแต่ ม.6 หรือ ม.ศ.3 ขึ้นไป
- (10) ขรവാสนที่เป็นครูมาก่อนวันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494
- (11) พระภิกษุสามเณรที่เป็นครูมาก่อนวันที่ 1 พฤศจิกายน

พ.ศ. 2494 จะต้องเป็นนักธรรมโท หรือนักธรรมตรีมาก่อนวันที่ 1 พฤศจิกายน

พ.ศ. 2494 ซึ่งได้เคยสอนนักธรรมโทในสนามหลวงมาแล้ว หรือเป็นเปรียญ (ตามระเบียบของคณะกรรมการศึกษาหาควยการจัดศาสนศึกษา พ.ศ. 2494)

#### ข. วิชาชุดครู พ.ม.

- (1) ประกาศนียบัตรวิชาการศึกษาหรือเทียบเท่า ยกเว้นประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.)
- (2) ประกาศนียบัตรประโยคครูประถมหรือเทียบเท่า
- (3) ปริญญาหรือเทียบเท่า ยกเว้นปริญญาทางคณะสงฆ์ในประเทศไทย

เพื่อให้การสอบวิชาชุดของครูมีประสิทธิภาพ กองส่งเสริมวิทยฐานะและครูสภา จึงได้เขามาร่วมรับภาระในงานคานนี้ตั้งวิวัฒนาการโดยย่อดังนี้

หลังจากตั้งกองฝึกหัดครูขึ้นรับผิดชอบเฉพาะเมื่อปี 2483 สังกัดกรมสามัญศึกษา กองฝึกหัดครูได้แบ่งงานออกเป็น 3 แผนก คือ แผนกฝึกหัดครูชั้นสูงจัดการฝึกหัดครูประถมและมัธยมในสวนกลาง แผนกฝึกหัดครูชั้นต้นจัดการฝึกหัดครูมูล ครูประกาศนียบัตรจังหวัด และครูประชาบาล แผนกตรวจและอบรมมีหน้าที่ตรวจโรงเรียนในสังกัดกองฝึกหัดครูและทำการอบรมครู<sup>113</sup>

<sup>113</sup>กรมการฝึกหัดครู, ผลงานครบรอบ 16 ปีของกรมการฝึกหัดครูตั้งแต่กรม- 29 กันยายน พ.ศ. 2513 (พระนคร : โรงพิมพ์ครูสภา ลาดพร้าว, 6 กรกฎาคม พ.ศ. 2514), หน้า 3.

ต่อมาเมื่อตั้งกรรมการฝึกหัดครูขึ้นเมื่อวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2497 จึงได้รวมงานการอบรมตั้งขึ้นเป็นกองส่งเสริมวิทยฐานะ งานนี้กองฯ ได้ทำงานร่วมกับคุรุสภาและวิทยาลัยครูต่าง ๆ ตลอดมาจนบัดนี้ (พ.ศ. 2519)

การอบรมครูประจำการเป็นการอบรมให้แก่ครูที่ยังไม่มีวุฒิทางครูชั้นต้น และครูที่มีวุฒิทางครูชั้นต้นให้ได้มีวุฒิทางครูสูงขึ้นถึงชั้น ป.ม. จัดการอบรมวิชาชุดตามที่กำหนดไว้ในระเบียบการสอบวิชาครู โดยแยกการอบรมเป็น 2 ประเภท ดังนี้<sup>114</sup>

1) ประเภทการอบรมเพื่อเตรียมสอบ เป็นการอบรมวิชาชุดครู ป.ป. และวิชาชุดครู ป.ม. ตามระเบียบวาทะถาวรเลื่อนวิทยฐานะ พ.ศ. 2494 เพื่อช่วยให้ครูที่เข้ารับการอบรมได้รับความรู้จากการอบรมไปทำการสอนในเมื่อถึงระยะเวลาที่กำหนดรับสมัครสอบวิชาชุดประจำปี ได้จัดเปิดการอบรมทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ใช้เวลาอบรมตอนเย็นหลังจากเลิกทำการสอนแล้วมาเข้ารับการอบรมระหว่างเวลา 16.00 น. ถึง 18.00 น. การอบรมประเภทนี้จัดให้ได้ไม่ทั่วถึงทุกจังหวัด เพราะได้รับเงินงบประมาณจำกัด จึงต้องพิจารณาเปิดอบรมเป็นบางจังหวัดตามกำลังเงินงบประมาณที่ได้รับ และในที่สุดการอบรมเพื่อเตรียมสอบนี้ก็ต้องระงับเมื่อ พ.ศ. 2506 เนื่องจากไม่ได้รับเงินงบประมาณที่จะดำเนินการต่อไป

2) ประเภทการอบรมเพื่อนับผลการสอบได้ได้เป็นวิชาชุดครู การอบรมประเภทนี้กรรมการฝึกหัดครูได้เริ่มดำเนินการเมื่อปี 2505 อบรมวิชาหัดดีศึกษาในวิชาชุดครูมูล และครูประถมตามระเบียบวาทะถาวรเลื่อนวิทยฐานะครู พ.ศ. 2494 ใช้เวลาอบรมในระหว่างโรงเรียนปีภาคเรียนภาคปลาย ทำการสอนซึ่งจะต้องใช้เวลาอบรมให้เป็นไปตามระเบียบคือ ต้องมีเวลาอบรมติดต่อกันตั้งแต่ 180 ชั่วโมงขึ้นไป แล้วมีการสอบภายหลังการอบรม ผู้เข้ารับการอบรมจะมีสิทธิ์เข้าสอบต่อเมื่อเวลาเข้ารับการอบรมไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ของเวลาเปิดการอบรม

ได้ดำเนินการมา 3 ครั้งจนถึงปี 2502 และใน พ.ศ. 2503 จึงได้รวมกับคุรุสภา  
จัดเปิดอบรมวิชาชุดครูมูล วิชาชุดครูประถม และวิชาชุดครูมัธยม หมวด ก. ข. ตาม  
ระเบียบดังกล่าวขึ้น โดยเรียกการอบรมประเภทนี้ว่า "การอบรมเพื่อการศึกษาระหว่าง  
ภาคฤดูร้อน" หรือที่เรียกโดยย่อว่า "อ.ศ.ร." กรมการฝึกหัดครูและคุรุสภาได้  
รวมดำเนินงานกันมาโดยตลอด และต่อมาใน พ.ศ. 2506 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2519)  
ได้เริ่มเปิดการอบรมวิชาชุดครูประกาศนียบัตรวิชาการศึกษา (พ.กศ.) และวิชาชุด  
ครูมัธยม (พ.ม.) ตามระเบียบว่าด้วยการสอบวิชาชุดครู พ.ศ. 2505 (ระเบียบ  
พ.ศ. 2494 ยกเลิกเมื่อ 16 พฤษภาคม พ.ศ. 2505) และเปิดอบรมวิชาในหมวด  
ค. ที่กำหนดไว้ในระเบียบดังกล่าวเป็นบางวิชาเพิ่มขึ้นอีกตามความเหมาะสม เฉพาะ  
วิชาในหมวด ค. ชุดครูมัธยมจะต้องมีการอบรมติดต่อกันตั้งแต่ 360 ชั่วโมงขึ้นไป ผู้  
เข้ารับการอบรมจะมีสิทธิเข้าสอบต้องมีเวลาเข้ารับการอบรมไม่น้อยกว่าร้อยละ 80  
ของเวลาเปิดการอบรม การอบรมเพื่อการศึกษาระหว่างภาคฤดูร้อนได้ขยายการ  
อบรมออกไปในส่วนภูมิภาคเกือบทุกแห่งที่มีสถานศึกษาฝึกหัดครู และผู้เข้ารับการอบรม  
ก็มีทั้งอยู่ประจำและไปกลับ ซึ่งสูงสุดแก่ความสมัครใจของผู้เข้ารับการอบรม นอกจากนี้  
นี้ยังได้ดำเนินการร่วมกับกรมวิสามัญในการอบรมวิชาชุดครูมัธยมตามโครงการพัฒนา  
การศึกษา (ค.พ.ศ.) เมื่อ พ.ศ. 2505 กับอบรมวิชาชุดครู ป.กศ. เมื่อ พ.ศ.  
2505 และ พ.ศ. 2506 ร่วมกับกรมอาชีวศึกษาอบรมวิชาชุดครู ป.กศ. เมื่อ  
พ.ศ. 2506 และ พ.ศ. 2507 เพื่อนับผลการสอบได้ได้เป็นวิชาชุดครูตามระเบียบ  
ว่าด้วยการสอบวิชาชุดครู พ.ศ. 2505 อีกด้วย

ใน พ.ศ. 2512 กรมการฝึกหัดครูกับคุรุสภาได้ร่วมกันเปิดอบรมเพิ่ม  
ขึ้นอีกประเภทหนึ่ง วิธีดำเนินงานเช่นเดียวกับประเภทการอบรมเพื่อนับผลการสอบ เป็น  
วิชาชุดครู ใช้เวลาอบรมในตอนบ่ายหลังจากเลิกทำการสอนแล้ววันละ 2 ชั่วโมง ทำ  
การสอนวันเว้นวัน ในวันจันทร์ วันพุธ และวันศุกร์ หรือจะทำการสอนสัปดาห์ละหนึ่งวัน  
ในวันเสาร์หรือวันอาทิตย์ โดยสอนวันละ 6 ชั่วโมงก็ได้ ทั้งนี้สูงสุดแก่ความสะดวกของ  
หน่วยอบรมนั้น เป็นการอบรมประเภทเดินเรียน (ไป-กลับ) มีชื่อเรียกการอบรมประเภท

นี้ว่า "การอบรมเพื่อสอบวิชาชุดครู" หรือที่เรียกโดยย่อว่า "อ.ส.ช." จัดเปิดการ  
อบรมทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เริ่มเปิดต้นเดือนสิงหาคม และสิ้นสุดการอบรม  
ในปลายเดือนกุมภาพันธ์ในปีถัดไป รวมเวลาเปิดการอบรม 180 ชั่วโมง ผู้ที่มีสิทธิ  
เข้าสอบเพื่อรับผลการสอบได้เป็นวิชาชุดครูหนึ่งชุด จะต้องใช้เวลาเข้ารับการอบรม  
ไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ของเวลาเปิดการอบรมเช่นเดียวกัน

มีผู้กล่าวว่าการสอบวิชาชุดครูนั้นสอบกันง่าย เรื่องนี้ถ้าดูกันจากสถิติ  
จะเห็นว่า ร้อยละของการสอบได้โดยต่างค่ากลาวนั้นได้ และถ้าเป็นการสอบของนักเรียน  
ก็อาจกล่าวได้ว่าเป็นความล้มเหลวอย่างหนึ่งในการจัดการศึกษา แต่เป็นเรื่องของ  
การอบรมในวิชาชีพเราจึงไม่ไคยในเรื่องความล้มเหลวของระบบ แต่เป็นความผิดพลาด  
ของผู้เข้าสอบมากกว่าเขาใจได้ในวิชาชีพของตนเพียงใด

พ.ศ.	ป.ม.	ป.ป.	พ.ศ.	ป.ม.	พ.ศ.	พ.ศ.
					หมวด ก.ช.	หมวด ค.
2490	21.30	7.53	2505	47.40	15.65	-
2491	19.41	29.54	2506	37.84	22.63	60.76
2492	19.90	32.19	2507	35.41	23.06	38.14
2493	13.26	23.92	2508	34.58	15.47	29.28
2494	27.33	20.46	2509	31.49	27.37	53.02
2495	40.76	25.95	2510	36.84	21.77	44.97
2496	53.69	30.52	2511	31.68	18.60	54.17
2497	43.07	34.39	2512	38.80	16.39	51.21
2498	34.25	43.95				
2499	50.69	40.33				
2500	30.12	32.38				
2501	27.15	30.97				
2502	27.63	21.54				
2503	15.06	20.47				
2504	18.78	20.81				

### การฝึกอบรมครูประชาบาล

การฝึกอบรมครูประชาบาลได้ทำติดต่อกันมาตั้งแต่แรกจัดให้มีการศึกษาเพื่อทวยราษฎรแล้ว ตอนแรกทางฝ่ายคณะสงฆ์เป็นผู้จัดอบรมครู เนื่องจากครูส่วนใหญ่คือ พระภิกษุ ซึ่งสอนหนังสืออยู่ในโรงเรียนซึ่งตั้งอยู่ในวัดนั่นเอง ต่อมาเมื่อการศึกษาประชาบาลเขารูปเขารอยแล้ว การฝึกอบรมครูประชาบาลจึงเป็นหน้าที่ของศึกษาราชการอำเภอและศึกษาราชการจังหวัด ถ้าอบรมวิชาเฉพาะอย่างหรืออบรมครูที่จะไปทำหน้าที่วิทยากรก็จะจัดอบรมขึ้นที่ส่วนกลาง เช่น ตัวอย่างการอบรมครูวิทยากรของกรมสามัญศึกษาได้จัดอบรมเมื่อปี 2482 ดังนี้<sup>115</sup>

คำสั่งกระทรวงธรรมการที่ ส.217/2482 เรื่องให้เปิดอบรมครูประชาบาล พ.ศ. 2482

เหตุผลเพื่อเร่งรัดการสอนในโรงเรียนประชาบาลให้ไต่ผลดีตามหลักสูตรกระทรวงธรรมการ พ.ศ. 2480 จึงให้อบรมครูประชาบาลเพื่อให้ครูผู้ที่ได้รับการอบรมนำเอาวิชาที่อบรมไปเผยแพร่ในท้องที่จังหวัดภูมิสำเนาของตนให้แพร่หลายออกไป การอบรมครั้งนี้ใช้เวลา 6 เดือน ระหว่างวันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ. 2482 ถึงวันที่ 10 เมษายน พ.ศ. 2483 วิชาที่อบรมมี วิชาครู หน้าที่พลเมือง วาดเขียน การฝีมือ ชีบร้อย พลศึกษาและวิชาอื่น ๆ เท่าที่เห็นสมควรให้เพิ่มเติม สถานที่อบรมโรงเรียนสตรีเพชรบุรีวิทยาลงกรณ์ โรงเรียนมัธยมบ้านสมเด็จเจ้าพระยา และที่อื่นตามความเหมาะสมของลักษณะวิชา ผู้เข้าอบรมมาจากจังหวัดละ 3 คน ชาย 2 คน หญิง 1 คน ยกเว้นจังหวัดแมฮ่องสอน

ผู้เข้าอบรมต้องมีเกณฑ์ดังนี้

- 1) เป็นผู้มีความรู้สามัญสอยได้ไต่ชั้น ม. 4 เป็นอย่างต่ำ
- 2) สอบไต่ประโยคครูมูลสามัญเป็นอย่างต่ำ

<sup>115</sup> วิทยากรย เล่ม 39 ตอนที่ 10(พ.ศ. 2482), หน้า 2129.

3) มีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ และไม่เกิน 25 ปีบริบูรณ์

(9 ตุลาคม)

4) เป็นครูประจำภาคมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี และยังเป็นครูประจำภาคอยู่

5) เป็นผู้ที่จังหวัดใดเห็นแล้วว่ามีคุณสมบัติ อุดสาหกรรม ทั้งใจทำงาน และปฏิบัติกรงานในหน้าที่ใดคนหนึ่ง และเป็นที่เรียบร้อยทุกอย่าง

6) เป็นผู้ที่โรงเรียนเชื่อว่า จะกลับไปทำงานให้เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาประจำภาคต่อไป

7) เป็นผู้ที่จังหวัดเห็นว่า ไม่มีอุปสรรคใด ๆ ที่จะทำให้ไม่สามารถรับราชการกรมโดยตลอดได้

8) มีใบรับรองแพทย์ เจ้าหน้าที่ของจังหวัดแสดงว่า ไม่เป็นผู้มีโรคติดต่อ หรือโรคใด ๆ อันเป็นที่รังเกียจแก่สังคมหรือเป็นอุปสรรคแก่สังคมหรือเป็นอุปสรรคแก่การเรียน

สิทธิผู้สอบไล่ได้คะแนนรวม 65 % ขึ้นไป และเป็นผู้ประพฤติดีทางการจะออกใบสำคัญให้ และให้จังหวัดถือความดีความชอบในการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนให้ต่อไป

ค่าใช้จ่าย ให้อาพาหนะชั้น 3 หรือชั้นต่ำที่สุดให้เบิกทางจังหวัดโดยกระทรวงธรรมการจะตัดเงินมาตั้งจ่ายให้ แต่ถาปรากฏว่าประพฤติคนไม่เรียบร้อยทางการจะส่งตัวกลับบ้าน ต้องออกอาพาหนะกลับเอง และให้ทางจังหวัดตั้งความดีความชอบในปีนี้และปีต่อไป

ระหว่างอบรมทางการจัดอาหารเลี้ยงตามสมควรในอัตราวันหนึ่งคนละไม่เกิน 40 สตางค์

การฝึกอบรมที่ศึกษาธิการอำเภอ หรือศึกษาธิการจังหวัดจัดเป็นประจำในหัวเมืองนั้นส่วนใหญ่ไม่มีงบประมาณ ถือว่าเป็นงานในหน้าที่ของศึกษาธิการที่จะต้อง

ทำ ดังนั้นในข่าวหรือรายงานการอบรมจึงมักจะลงท้ายว่า "ในการอบรมครั้งนี้ไม่ใช้งบประมาณของกระทรวง" ดังตัวอย่างการอบรมครูประชาบาลของจังหวัดขอนแก่น ปี 2484 สรุปว่า

"... การอบรมได้จัดกันขึ้นเอง โดยมีค่าใช้จ่ายงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการในการอบรมได้มีเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ในคณะกรรมการจังหวัดและอำเภอ ตลอดจนคุณแทนราษฎรช่วยเหลือ เช่น ในการโอวาทและแสดงปาฐกถาชักชวนความเข้าใจในเรื่องต่าง ๆ"<sup>116</sup>

การพัฒนาครูในหน้าที่ของหน่วยศึกษานิเทศก์

หน่วยศึกษานิเทศก์ในประเทศไทยตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม พ.ศ. 2495 ผู้นิเทศการศึกษาเรียกว่า ศึกษาานิเทศก์ ความประสงค์ครั้งแรกที่ตั้งหน่วยศึกษานิเทศก์ขึ้นก็เพื่อให้ความช่วยเหลือเฉพาะโรงเรียนสังกัดกองการฝึกหัดครูกรมวิสามัญศึกษา (กองนี้ยกฐานะเป็นกรมเมื่อวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2497) ในส่วนภูมิภาค 28 โรง และโรงเรียนที่เปิดสอนเตรียมอุดมศึกษา (เรียกชั้น ม.ศ.4-5 ตามแผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2494) ในส่วนภูมิภาครวม 20 จังหวัดด้วยการเป็นที่ปรึกษาในกิจการของโรงเรียน ทำให้เกิดความสัมพันธ์และความเข้าใจอันดีในหน้าที่การงานระหว่างกรมกับโรงเรียน ระหว่างโรงเรียนกับโรงเรียน และระหว่างภาคกับโรงเรียน (ตอนนั้นจัดตั้งเป็นภาคตามภาคการปกครอง ซึ่งมี 9 ภาคในปี 2495 ส่วนภาคการศึกษา 12 ภาคเพิ่มตั้งเมื่อปี 2500 และต่อมาเรียกชื่อว่าเขตการศึกษา เมื่อปี 2515) เป็นผู้เสนอแนะการปรับปรุงการศึกษาในคานโรงเรียนฝึกหัดครู<sup>117</sup>

<sup>116</sup> "ข่าวการอบรมครูประชาบาลจังหวัดขอนแก่น," วิทยากร เล่ม 41 ตอนที่ 6 (พ.ศ. 2484), หน้า 851.

<sup>117</sup> ประวัติกรมวิสามัญศึกษา, หน้า 141. (ข้อความในวงเล็บเป็นของผู้เขียน)

ต่อมากระทรวงศึกษาธิการได้จัดตั้งหน่วยศึกษานิเทศก์ขึ้นในกรมสามัญศึกษา กรมวิสามัญศึกษา กรมการฝึกหัดครู กรมอาชีวศึกษา และแผนกพลศึกษานิเทศในกรมพลศึกษา

ในชั้นแรกกรมต่าง ๆ ได้ตั้งหน่วยศึกษานิเทศก์ในส่วนกลางขึ้นก่อน เพื่อช่วยเหลือโรงเรียนและครูทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค งานได้ขยายออกไปกว้างขวางยิ่งขึ้น โดยเฉพาะกรมสามัญศึกษามีโรงเรียนในสังกัดมากมาย ศึกษานิเทศก์ส่วนกลางทำงานไม่ทั่วถึง จึงได้จัดตั้งศึกษานิเทศก์ฝ่ายสามัญศึกษาประจำจังหวัดขึ้นทำงานในส่วนจังหวัดและประสานงานกับศึกษานิเทศก์ส่วนกลาง และเมื่อกระทรวงศึกษาธิการได้เริ่มงานโครงการพัฒนาการศึกษาในส่วนภูมิภาคและโครงการพัฒนาการศึกษาขึ้น (ในปี 2501) โครงการทั้งสองมีศูนย์กลางฝ่ายวิชาการประจำทุกภาค จำต้องมีศึกษานิเทศก์ช่วยดำเนินการฝ่ายวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการจึงได้ตั้งศึกษานิเทศก์ประจำภาคและศึกษานิเทศก์ประจำจังหวัดขึ้น<sup>118</sup>

เมื่อมีการตั้งศูนย์พัฒนาการศึกษาภาคตามโครงการพัฒนาการศึกษาในส่วนภูมิภาคในปี 2501 นั้นได้มีการจัดสร้างครูสัมมนาจารย์ขึ้นในจังหวัดที่ตั้งภาคการศึกษาตามโครงการนี้โดยเฉพาะในเรื่องการฝึกอบรมจุดมุ่งหมายหลักคือ ต้องการจะสร้างสถานที่ที่เจ้าหน้าที่การศึกษาและครูอาจมาอยู่กินนอนรวมกัน เพื่อรับการอบรมหรือปรึกษาหารือเกี่ยวกับงานในหน้าที่ ตลอดจนทั้งการวิจัย<sup>119</sup> ศูนย์พัฒนาการศึกษาและครูสัมมนาจารย์ใช้คุณค่าเมื่ออยู่ในระหว่างการค้าเนินการตามโครงการพัฒนาการศึกษา (ค.พ.ศ.) ซึ่งได้รับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาในช่วงปี 2501-2505 หลังจากนั้นก็พบว่า ความร่วมมือระหว่างสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ในท้องถิ่นที่เรียก

<sup>118</sup> ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ, หน้า 521.

<sup>119</sup> ปิ่น มาลากุล, พัฒนาการศึกษาในส่วนภูมิภาค (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2517), หน้า 18. (เป็นหนังสือชุกภาษาไทยของคุรุสภา เลขที่ 1537)



ว่า โรงเรียนประจำหูกุดง กลายเป็นเพียงส่วนหนึ่งของประวัติศาสตร์การศึกษาไทย  
 แมหน่วยงานหลายหน่วยยังคงสืบต่อวัตถุประสงค์ของโครงการไว้อย่าง แต่ผู้ทำงาน  
 ต่อในรุ่นหลังต่างก็ลืมโครงการนี้แล้ว และลักษณะการจัดการศึกษาที่แยกกันอยู่หลายฝ่าย  
 ในยุคปัจจุบันจึงมองไม่เห็นเงาของโครงการฯ ปัจจุบันศูนย์พัฒนาการศึกษาจะยังคง  
 รักษาปรากฏลักษณะเดิมอยู่ แต่วิธีการและชื่อได้เปลี่ยนไปแล้ว ในปี 2516 ได้  
 เปลี่ยนชื่อศูนย์พัฒนาการศึกษาเป็นสำนักงานศึกษาธิการเขต<sup>120</sup> และกำลังรื้อฟื้น  
 วิทยาลัยเพิ่มในการเป็นผู้นำทางวิชาการ การฝึกอบรมแก่บุคลากรฝ่ายการศึกษาของ  
 แต่ละเขตเพิ่มขึ้น โดยมีกรมวิชาการเป็นผู้ประสานงานและกรมวิชาการกำลังขอความ  
 รวมมือจากส่วนราชการต่าง ๆ ในกระทรวงศึกษาธิการ เช่น ขอให้สำนักงานปลัด  
 กระทรวงแต่งตั้งศึกษาธิการเขตที่สนใจในค่านวิชาการ (ซึ่งในอดีตเป็นที่พักผ่อนของ  
 ศึกษาธิการจังหวัดก่อนปลดเกษียณ) ขอให้กรมสามัญศึกษาแต่งตั้งศึกษานิเทศก์ที่สนใจ  
 ในค่านวิชาการ โดยเฉพาะการวิจัยและการพัฒนาหลักสูตร และขอความร่วมมือจาก  
 วิทยาลัยครูในท้องถิ่นเป็นผู้ช่วยฝึกอบรมและเผยแพร่วิชาการใหม่ ๆ<sup>121</sup>

#### วิทยาการประจำอำเภอ

เมื่อโอนการศึกษาประจำอำเภอไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดดำเนินการ  
 เมื่อปี 2509 นั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจบริหารการศึกษาทุกด้าน  
 ไม่ว่าจะเป็นค่านธุรการ วิชาการ และการบริหารงานบุคคล ในค่านวิชาการโดย  
 เฉพาะการนิเทศการศึกษา ในตอนแรกยังคงเป็นหน้าที่ของหน่วยศึกษานิเทศก์ประจำ  
 จังหวัด แต่เนื่องจากความไม่ประสานงานกัน และองค์การฯ มีอำนาจเต็มในค่าน  
 บริหารวิชาการและพัฒนาบุคลากรขององค์การเอง ในปี 2516 กรมการปกครองจึง

<sup>120</sup> "พระราชกฤษฎีกาแบ่งท้องที่ของกระทรวงศึกษาธิการออกเป็นเขต  
 พ.ศ. 2516," ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 90 ตอนที่ 56 (28 พฤษภาคม พ.ศ. 2516).

<sup>121</sup> จากการเฝ้าศึกษาคิดตามการทำงานของกรมวิชาการของผู้วิจัยในช่วง  
 ปี 2517-2518 โดยการสอบถาม อานจากเอกสาร และเข้าร่วมสัมมนาหลายครั้งใน  
 ช่วง 2 ปีดังกล่าว

ได้เสนอแนะให้องค์การฯ ต่าง ๆ จัดตั้งวิทยาการประจำอำเภอขึ้น ซึ่งมีอำนาจหน้าที่  
บทบาท และวิธีการเหมือนศึกษานิเทศก์ ในตอนแรกที่จัดตั้งวิทยาการประจำอำเภอนี้  
ได้ขอครูที่มีคุณสมบัติตามที่ระเบียบกำหนดไว้มาเป็นวิทยากร แต่ต่อไปเมื่อองค์การฯ  
มีรายใ้เ้มามากขึ้น แล้วคงใ้เ้มกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนเป็นการแน่นอน<sup>122</sup>

### การฝึกอบรมผู้บริหารการศึกษา

ในยุคประชาธิปไตยนี้ลักษณะงานการศึกษาได้แบ่งแยกเฉพาะสายงานมาก  
ขึ้น ในฝ่ายการศึกษาเองก็ใ้เ้มการอบรมขึ้นเฉพาะสายงานของตน การฝึกอบรมนี้  
เมื่อตั้งหน่วยศึกษานิเทศก์ขึ้นแล้ว ใ้เ้มการตั้งศึกษานิเทศก์ใ้เ้มรับหน้าที่อบรมครูในส่วน  
ของตน ส่วนการฝึกอบรมผู้บริหาร เป็นหน้าที่ของกรมนี้ ๆ

ใ้เ้มการฝึกหัดครู การอบรมผู้บริหารสถานศึกษาเป็นการฝึกแบบคัดเลือก  
ผู้มีความรู้ความสามารถขึ้นไปดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้อำนวยการวิทยาลัย เป็นการฝึก  
แบบผู้ชางาน (Apprenticeship training) จากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการ  
วิทยาลัยครูเชียงใหม่ ท่านกล่าวอย่างภูมิใจว่า วิทยาลัยครูอุตรธานีที่ท่านเคยดำรง  
ตำแหน่งผู้อำนวยการ เป็นแหล่งที่ผลิตผู้อำนวยการวิทยาลัยครูใ้เ้มการฝึกหัดครู  
มากกว่าวิทยาลัยอื่น ๆ<sup>123</sup> แต่นี้เป็นลักษณะส่วนบุคคล และกรมการฝึกหัดครูเองมี  
สถานศึกษาจำนวนน้อย แต่ใ้เ้มจำนวนน้อยนี้เป็นสถานศึกษาขนาดใหญ่ที่ผู้บริหารการศึกษา  
ระดับรองจำนวนมาก กรมยังไม่มีโครงการฝึกอบรมผู้บริหารโดยตรง นอกจากใ้เ้ม  
ขึ้นไปตามระบบอาวุโส ตามคุณวุฒิทางการศึกษา และขอใ้เ้มคือ ความสนใจของบุคคลนั้น

<sup>122</sup> หมวทวิชากร ส่วนการศึกษา องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่,  
เอกสารการสัมภาษณ์ครูผู้ทำหน้าที่วิทยาการอำเภอ 20-24 มกราคม พ.ศ. 2518,  
77 หน้า. (อัคราเนา)

<sup>123</sup> สัมภาษณ์ นางสาวบุญจันทร์ วงศ์รัศมิตร ผู้อำนวยการวิทยาลัยครู  
เชียงใหม่ ณ วิทยาลัยครูเชียงใหม่ วันที่ 24 มกราคม พ.ศ. 2518.

หน่วยงานที่ยอมรับบริหาร การศึกษาเป็นลำดับขั้นคือ สำนักงานปลัดกระทรวง มีการฝึกอบรมบุคคลก่อนที่จะเข้ารับงานและมีการประชุมประจำปีของศึกษาธิการ เขตและ ศึกษาธิการจังหวัดทุกปี แต่จาเปรียบเทียบการพัฒนาบุคคลทั้งระบบระหว่างสำนักงาน ปลัดกระทรวงกับกรมอื่น ๆ ในกระทรวงศึกษาธิการแล้ว สำนักงานปลัดพัฒนาบุคคลได้ วิชา เพราะการคัดเลือกผู้บริหารจำกัดเฉพาะบุคคลที่สังกัดหน่วยงานของตน ซึ่งส่วนใหญ่ เลื่อนขึ้นมาจากประจำแผนก มีสิทธิสวดุฉิครูแล้วสอบคัดเลือกบรรจุเป็นผู้ช่วยศึกษาธิการ อำเภอก แต่ลักษณะงานของตำแหน่งศึกษาธิการทุกระดับเป็นตำแหน่งบริหารทางการศึกษา ซึ่งในระบบการศึกษาเองใช้วิทยฐานะเป็นหลักในการกำหนดตำแหน่ง และการสังคม สัมพันธ์ การฝึกอบรมมีส่วนช่วยให้ศึกษาธิการอำเภอก้าวไปสู่ตำแหน่งสูง แต่เป็นไป ในแง่ธุรการ แต่ในหลักวิชาการบริหารการศึกษายังนับไม่เหมาะสมเนื่องจากตำแหน่งผู้ บริหารการศึกษาเป็นตำแหน่งทางวิชาการ ดังนั้นการเขาสู่ตำแหน่งของศึกษาธิการจึง ควรเป็นแบบเขาคานข้าง (Lateral entry) ในการสรรหาจึงควรเปิดรับในวง กว้างไม่จำกัดเฉพาะข้าราชการในสำนักงานปลัดกระทรวงดังที่เป็นอยู่ คงเป็นการ กลาวที่ไม่ดีผลพลานัก ถ้าจะว่าการชะงักงันในวงการศึกษานี้ปัจจุบัน เป็นการลาช้าใน การพัฒนาบุคคลของสำนักงานปลัดกระทรวงเอง ทั้งที่หลักการเดิมยังคงยึดถือว่าผู้บริหาร การศึกษามีความรู้ความสามารถเหนือกว่าครูผู้ใ้บังคับบัญชาทั่วไป แต่หลังจากช่วง พัฒนาการศึกษากลับแล้ว สำนักงานปลัดกระทรวงพัฒนาบุคคลได้ช้าเมื่อเทียบกับกรมอื่น ถ้า จักรระบบพัฒนาคนไม่มีการฝึกอบรมที่ดำเนินการอยู่ก็คงช่วยได้ไม่มากนัก อนึ่งการส่งคน ไปศึกษาต่อก็ดำบาก เพราะสถาบันชั้นสูงที่ส่งคนไปเรียนก็มีความสัมพันธ์กับกระทรวง ศึกษาธิการน้อยลง (เนื่องจากสถาบันเหล่านี้ไม่ยอมรับทุนประเภท ก.) และเป็นการ เอาเปรียบทางราชการที่ส่งผู้บริหารมาเรียนคล้ายกับว่างานในหน้าที่ผู้บริหารไม่สำคัญ การสรรหาคนให้ตรงกับลักษณะงานและฝึกอบรมคนให้ตรงกับงานในหน้าที่จะทำให้การ ปฏิบัติงานในหน้าที่ต่าง ๆ ขององค์การมีประสิทธิภาพขึ้น

การอบรมผู้บริหารโรงเรียนที่ทำกันอย่างจริงจังเห็นจะเป็นงานของกรม วิสามัญศึกษาก่อนที่จะรวมกับกรมสามัญศึกษา กรมวิสามัญศึกษาได้เริ่มงานนี้มาตั้งแต่

ปี 2504<sup>124</sup> โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อฝึกอบรมบุคลากรชั้นหัวหน้างาน ซึ่งรวมถึงหัวหน้าครูสายวิชา หรือหัวหน้าครูอื่น ๆ ควบคู่ใหม่ความรู้ความสามารถในหน้าที่ทั้งการบริหารและธุรการ เตรียมไว้สำหรับตำแหน่งครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ต่อไป ผู้เข้ารับการอบรมเป็นผู้ที่ทางจังหวัดและกรมพิจารณาคัดเลือกส่งมา การฝึกอบรมผู้บริหารโรงเรียนของกรมวิสามัญศึกษายังคงดำเนินงานอยู่มาจนบัดนี้ แม้จะยุบรวมกรมมาเข้ากับกรมสามัญศึกษาแล้วก็ตาม อย่างไรก็ตาม ภารกิจตามกระทรวงศึกษาธิการหรือครูสภายังไม่มีศูนย์กลางการฝึกอบรมครูในยุคนี้

การเลื่อนตำแหน่งและเงินเดือน

นับตั้งแต่ปี 2475 เป็นต้นมาการเลื่อนตำแหน่งและเงินเดือนทำกันอย่างเป็นระบบระเบียบยิ่งขึ้น ทั้งนี้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งแต่ละฉบับใต้วงหลักการไว้มีใต้แตกต่างกันมาก ซึ่งจะได้อธิบายต่อไปในเรื่องการเลื่อนชั้นและการเลื่อนเงินเดือน

#### การเลื่อนตำแหน่ง

การจัดการศึกษาทุกสมัยมา การไต่มาซึ่งเจ้าหน้าที่ทางการศึกษาได้จากครู การเลื่อนบุคลากรจากสายครูมาอยู่สายเจ้าหน้าที่ทางการศึกษา นับเป็นการพัฒนาครูและผู้นำเห็นถึงความดีความชอบอย่างหนึ่ง ในปี 2476 ได้กำหนด "แผนเลื่อนตำแหน่ง" ไว้แนชัตั้งนี้<sup>125</sup>

<sup>124</sup> วิทยากรย์ ปีที่ 60 ฉบับที่ 10 (ธันวาคม 2504), หน้า 801.

<sup>125</sup> บุญเจือ องคประดิษฐ์, "ความเป็นมาของการบริหารการศึกษา," เอกสารของกรมวิชาการ ชุดพัฒนาการทางการศึกษา อันดับที่ 4 (พระนคร : มงคลการพิมพ์, 2505), หน้า 120. และประวัติฯ, หน้า 400.

- |                           |                |                     |
|---------------------------|----------------|---------------------|
| 1. ครูใหญ่โรงเรียนอำเภอ   | เลื่อนขึ้นเป็น | กรรมการอำเภอ        |
| 2. ครูใหญ่โรงเรียนจังหวัด | เลื่อนขึ้นเป็น | กรรมการจังหวัด      |
| 3. ครูใหญ่โรงเรียนมณฑล    | เลื่อนขึ้นเป็น | กรรมการมณฑล         |
| 4. กรรมการอำเภอ           | เลื่อนขึ้นเป็น | ครูใหญ่โรงเรียนมณฑล |
| 5. กรรมการอำเภอ           | เลื่อนขึ้นเป็น | กรรมการจังหวัด      |
| 6. กรรมการจังหวัด         | เลื่อนขึ้นเป็น | กรรมการมณฑล         |
| 7. ครูใหญ่โรงเรียนเล็ก    | เลื่อนขึ้นเป็น | ครูใหญ่โรงเรียนกลาง |
| 8. ครูใหญ่โรงเรียนกลาง    | เลื่อนขึ้นเป็น | ครูใหญ่โรงเรียนใหญ่ |
| 9. ครูใหญ่โรงเรียนใหญ่    | เลื่อนขึ้นเป็น | อาจารย์ใหญ่         |
| 10. ครู                   | เลื่อนขึ้นเป็น | ครูใหญ่             |
| 11. ครูใหญ่               | เลื่อนขึ้นเป็น | อาจารย์ใหญ่         |
| 12. อาจารย์               | เลื่อนขึ้นเป็น | อาจารย์ใหญ่         |

โรงเรียนเล็ก คือสอนเพียงชั้นมัธยมต้น

โรงเรียนกลาง คือสอนถึงชั้นมัธยมปีที่ 6 มีนักเรียน 150 คนขึ้นไป

โรงเรียนใหญ่ คือสอนถึงชั้นมัธยมปีที่ 6 และมีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 250 คนขึ้นไป

อนึ่งเพื่อเป็นการบำรุงขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติของครู จึงได้มี "แผนเทียบตำแหน่ง" ระหว่างสายงานครูกับสายงานบริหารการศึกษาไว้คยตามพระราชกฤษฎีกาเทียบอัตราตำแหน่งในสำนักงานปลัดกระทรวง ทั้งเพื่อสะดวกในการกำหนดเงินเดือนด้วยดังนี้<sup>126</sup>

พนักงานตรวจการ	พนักงานสอบไล่	เทียบ	กรรมการมณฑล
ชั้นผู้ช่วย		เทียบ	กรรมการจังหวัด

<sup>126</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 124.

อาจารย์ใหญ่	เทียบ	กรรมการมณฑล
อาจารย์ผู้ปกครอง	เทียบ	กรรมการมณฑล
ครูผู้ปกครอง	เทียบ	กรรมการจังหวัด
ผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่	เทียบ	กรรมการจังหวัด
อาจารย์	เทียบ	ครูใหญ่โรงเรียนใหญ่
ครูใหญ่โรงเรียนใหญ่	เทียบ	ครูใหญ่โรงเรียนใหญ่
ครูใหญ่โรงเรียนกลาง	เทียบ	กรรมการอำเภอ
ครูตรวจโรงเรียนราษฎร์	เทียบ	กรรมการอำเภอ
ตำแหน่งกรรมการจังหวัด	ควรได้แก่	ครู ป.ม.
ตำแหน่งกรรมการอำเภอ	ควรได้แก่	ครู ป.ป.

### การเลื่อนตำแหน่งของครูประจำภาค

ตามระเบียบกระทรวงกรรมการว่าด้วยการตั้ง ย้าย เลื่อนตำแหน่ง วินัยและการลงโทษครูประจำภาคและสารวัตรศึกษา พ.ศ. 2479<sup>127</sup> เฉพาะเรื่อง การเลื่อนตำแหน่งใดกำหนดไว้ว่า

การพิจารณาเลื่อนตำแหน่งอัตราเงินเดือนให้คำนึงถึงคุณวุฒิกับความสามารถตามเกณฑ์ต่อไปนี้

ก. ความอุตสาหะพยายามในหน้าที่การงาน (หมายถึงเวลามาทำงาน มีวันลาป่วยหรือการมาทำงานสายบ่อย ไม่ขาด และความตั้งใจจริงในการทำงาน)

ข. การปกครอง (หมายถึง ความสงบเรียบร้อยของนักเรียน ความประพฤติของนักเรียน ถ้าเป็นครูใหญ่ให้พิจารณาถึงการปกครองครูน้อยในโรงเรียนด้วย)

ค. ใ้ทการศึกษา (หมายถึงการอบรมสั่งสอนเด็ก ผลแห่งการอบรม

<sup>127</sup> วิทยากรย์ เล่ม 37 ตอนที่ 4 (พ.ศ. 2475), หน้า 1948-1959.

ตั้งสอนนั้น)

ง. ความประพฤติ (หมายถึงการกระทำคนเป็นแบบอย่างที่ดีแก่เด็ก มีอัยยาศัยอันดีต่อประชาชน คือเป็นที่นิยม การดำรงคนสมควรแก่หน้าที่)

จ. ความก้าวหน้าในการงาน (หมายถึงการช่วยเหลือราชการเป็นพิเศษ การจัดให้โรงเรียนดีขึ้นเป็นพิเศษ)<sup>128</sup>

การดำเนินการเลื่อนตำแหน่งตามระเบียบข้างต้นได้กำหนดว่า เมื่อได้รับงบประมาณปีใหม่แล้ว ไชธรรมการอำเภอเป็นผู้ทำบัญชีครูประจำตำบลและสารวัตรศึกษาในเขตอำเภอนั้นยื่นต่อนายอำเภอท้องถิ่น เพื่อจะได้นำปรึกษาในที่ประชุมคณะกรรมการอำเภอ เมื่อที่ประชุมลงมติเห็นว่าผู้ใดสมควรได้รับบำเหน็จเลื่อนตำแหน่งอัตราเงินเดือน ภายในตำแหน่งอัตราเงินเดือนที่ว่างโดยเหตุผลประการใด ให้นายอำเภอรวบรวมทำรายงานเสนอต่อข้าหลวงประจำจังหวัด เมื่อได้รับรายงานจากทางอำเภอแล้ว ไชธรรมการจังหวัดรวบรวมและเสนอความเห็นต่อข้าหลวงประจำจังหวัด ข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นผู้สั่งอนุญาตให้เลื่อนตำแหน่งและอัตราเงินเดือน (ขอ 9) ในการอนุญาตให้เลื่อนตำแหน่งนี้ ในครั้งหนึ่ง ๆ ให้เลื่อนได้ไม่เกิน 2 อันดับ (ขอ 7) ส่วนการเลื่อน 3 อันดับมีในกรณีดังต่อไปนี้

1. ครูน้อย ซึ่งได้เลือกเป็นครูใหญ่ อาจได้เลื่อนตำแหน่งอัตราเงินเดือนไม่เกินกว่า 3 อันดับ (ขอ 10 วรรค 2)
2. การย้ายครูไปอยู่ท้องที่ที่กันดาร โดยทางราชการสั่งย้าย และครูนั้นไม่มีความผิดหรือบกพร่องในหน้าที่การงานอย่างไร อาจได้เลื่อนตำแหน่งอัตราเงินเดือนไม่เกินกว่า 3 อันดับ เป็นการเพิ่มเฉพาะเมื่ออยู่ในท้องที่กันดารนั้น

แต่การรับเลื่อนเป็นครูใหญ่และครูย้ายไปอยู่ในท้องที่กันดารนี้หากเดิมมารับในตำแหน่งเดิม ก็ให้ลดเงินที่ใดเพิ่มเท่าจำนวนที่ใดเพิ่ม เพราะเหตุที่ย้ายไปนั้น แต่ถ้าไม่อาจปรับเข้าอันดับใดก็ได้ให้ปรับขึ้นไปเข้าอันดับ (ขอ 10 วรรค 3 และขอ 11 วรรค 2)

## การเลื่อนวิทยฐานะ

การเลื่อนวิทยฐานะของครูอาจถือได้ว่าเป็นการขรมครูครั้งใดก็ตามมาแล้ว และเมื่อครูใดเลื่อนวิทยฐานะ การเลื่อนตำแหน่งและอัตราเงินเดือนก็จะเกิดตามมา ในยุคนี้กระทรวงศึกษาธิการจึงได้วางระเบียบการเลื่อนวิทยฐานะครูขึ้นใหม่หลักการสำคัญขึ้น แต่การจะได้รับตำแหน่งและอัตราเงินเดือนเท่าใดย่อมแล้วแต่ผู้จ้างดังนี้

1. ครูทุกประเภทที่เิดทำการสอนมาแล้วในโรงเรียนรัฐบาล ประชาบาล หรือโรงเรียนราษฎร์ ตามกำหนดเวลาของโรงเรียนไม่ต่ำกว่าหนึ่งปีติดต่อกัน มีสิทธิที่จะสอบไล่เลื่อนวิทยฐานะใดก็ตามคราวที่เจ้าหน้าที่จะเิดกำหนดคนใด
2. ครูที่สอบไล่เลื่อนวิทยฐานะใดแล้วเช่นนี้ ให้ใช้ข้อขรมที่ขึงข้อใดก็ตามเกณฑ์เดิมของกระทรวงขรมการคือ ครูประเภทนี้ขุมบัตรประเภท ข "ป.ป." ครูประเภทนี้ขุมบัตรมัธยมข "ป.ม." และสำหรับขุมที่มีเิดสังกัดเป็นนักเรียนฝึกหัดครูมาแต่เดิมคือ ครูประเภทนี้ขุมบัตรพิเศษประเภท ข "พ.ป." และครูประเภทนี้ขุมบัตรพิเศษมัธยมข "พ.ม."
3. ขุมที่เลื่อนฐานะใดแล้วเช่นนี้ ถ้าเป็นครูในโรงเรียนรัฐบาลขอมมีสิทธิที่จะได้รับพระราชทานเงินเดือนตามขันที่เิดกำหนดไว้ในระเบียบเดิม ถ้าเมื่อมีตำแหน่งนั้นวางลง ,ถายังไม่วางก็ให้เจ้ากรมวิสามัญศึกษาทำขุมขีครูสำรวจไว้ตามลำดับคะแนนสอบไล่เป็นปี ๆ ไป เมื่อมีตำแหน่งวางก็ให้บรรจุตามลำดับที่ค้างอยู่

ครูประชาบาลและครูโรงเรียนราษฎร์ขอมแล้วแต่ผู้จ้าง

### 4. เกณฑ์เลื่อนวิทยฐานะมีดังนี้

ก. ครูไม่มีประเภทนี้ขุมบัตรและครูประเภทนี้ขุมบัตรมูลเลื่อนเป็นครูประเภทนี้ขุมบัตรประเภท

ข. ครูประเภทนี้ขุมบัตรประเภทเลื่อนเป็นครูประเภทนี้ขุมบัตรมัธยม

### 5. การสอบไล่และคุณภาพเพื่อเลื่อนฐานะ คือ

ก. ขันครูประเภทนี้ขุมบัตรประเภท

1) สอบวิชาครตามหลักสูตรครูประเภทนี้ขุมบัตรประเภท

2) สอบวิชาเลือกใดก็ตามใจสมัคร (มี 24 วิชา) เช่น ภาษา



บาลี-อังกฤษ เมคานิกส์ การทหารชั้นนายกอง นักธรรมชั้นโท หรือธรรมศึกษา โท ฯลฯ

ข. ชั้นครูประกาศนียบัตรมัธยม

1) สอบวิชาครูตามหลักสูตรครูประกาศนียบัตรมัธยมแห่ง คณะอักษรศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2) สอบวิชาเลือกใด 2 วิชา วิชาที่ให้เลือกเช่นเดียวกับ ครู ป.ป.

3) สอบภาษาไทยพร้อมทั้งวิชาประกอบภาษาไทยตาม หลักสูตรต่อไปนี้

(1) ต้องสามารถเขียนร้อยแก้วได้ดี และ

(2) ต้องได้อ่านวรรณคดีไทยหมวดใดหมวดหนึ่ง

(มี 4 หมวด)...

การเลื่อนชั้น

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 ได้กำหนด ชั้นของข้าราชการไว้เป็น 5 ชั้นคือ ชั้นจตุรา ชั้นตรี ชั้นโท ชั้นเอก และชั้นพิเศษ การกำหนดอัตราเงินเดือนเป็นไปตามลำดับชั้นดังกล่าว การเลื่อนชั้นต่าง ๆ เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งสรุปได้ดังนี้

1. ข้าราชการครูชั้นจตุรามีทางเลื่อนเป็นชั้นตรีได้ 2 ทาง คือ

1) โดยการสอบแข่งขันในวิชาข้าราชการพลเรือนชั้นตรี (ม. 57 วรรคแรก)

2) รับราชการมาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี และได้รับเงินเดือนหนึ่งพันสามร้อยบาทมาแล้วไม่น้อยกว่าสี่ปี หรือได้รับเงินเดือนการรบบาทมาแล้วไม่น้อยกว่าสี่ปี ก่อนวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2510 (ม. 57 วรรคสอง และ ม. 8 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2512)

โดยทั่วไปครูที่สอบวุฒิ พ.ม. ได้ก็จะทำการปรับวุฒิและมีสิทธิสอบชั้นตรีได้ทันที ข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งครูก็ใช้หลักการอันเดียวกันนี้ แต่ได้วางระเบียบให้รักษุมชั้น ดังตัวอย่างหลักสูตร การสอบเลื่อนชั้นจตุรา เป็นชั้นตรีของ

องค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนดว่า ผู้สมัครสมควรคัดเลือกต้องมีคุณสมบัติและพื้นความรู้ ดังนี้

1) เป็นข้าราชการส่วนจังหวัดสามัญ ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นผู้สอนประจำในสถานศึกษาขององค์การฯ ที่คนสังกัดอยู่ในตำแหน่งที่ไขประกาศนียบัตรวิชาชีพ ตามกฎ ก.จ. ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2512) ข้อ 3(3) คัดต่อกันมาไม่น้อยกว่า 5 ปี หรือข้อ 3(5), (6) คัดต่อกันมาไม่น้อยกว่า 4 ปี ข้อ 3(7), (8), (9) และ (10) คัดต่อกันมาไม่น้อยกว่า 3 ปี แต่ถาเป็นข้าราชการส่วนจังหวัดวิสามัญจะต้องเป็นผู้ซึ่งรับราชการอยู่ก่อนวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2497

2) ใ้ได้รับเงินเดือนตั้งแต่ชั้น 810 บาทขึ้นไป (ปรับตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 358 เป็น 840 บาท)<sup>130</sup>

2. ข้าราชการครูชั้นตรี มีทางเลือกเป็นชั้นโทได้ทางเดียวคือ การสอบคัดเลือก โดยจะต้องอยู่ในเกณฑ์ต่อไปนี้

1) สดขคัดเลือกตามหลักสูตรและวิธีการซึ่ง อ.ก.พ. กระทรวงกำหนด ในกรณีเห็นสมควรรัฐมนตรีเจ้าสังกัดจะจัดให้มีการอบรมก่อนการคัดเลือกก็ได้

2) ต้องเป็นผู้ที่ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรืออธิบดี ผู้บังคับบัญชาแล้วแต่กรณีเห็นว่ามีคุณสมบัติ ความรู้ และความสามารถที่จะเลื่อนเป็นชั้นโทได้ และ

3) ต้องเป็นข้าราชการครูชั้นตรี หรือเป็นข้าราชการที่ ก.พ. เทียบไม่ต่ำกว่าชั้นตรีมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสามปี แต่ยกเว้นให้ลดเป็นหนึ่งปีสำหรับผู้ใ้ได้รับปริญญาหรือประกาศนียบัตร ซึ่ง ก.พ. เทียบได้ไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี

<sup>130</sup>ประกาศ ก.จ. เรื่องหลักสูตรและวิธีการคัดเลือกข้าราชการส่วนจังหวัดชั้นจั้ทวา ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นผู้สอนประจำในสถานศึกษาขององค์การฯ เพื่อบรรจุเป็นข้าราชการส่วนจังหวัดชั้นตรี ตามกฎ ก.จ. ฉบับที่ 4(พ.ศ. 2512), ข้อ 2.

เมื่อสอบไต่ถามแล้วผู้บังคับบัญชาตาม (2) เป็นผู้เสนอชื่อผู้นั้นไปยัง  
อ.ก.พ. กระทรวง เพื่อพิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติแล้วเจ้ากระทรวงก็เป็นผู้  
สั่งเลื่อน (ม. 58)

3. ข้าราชการครูชั้นโท เลื่อนเป็นชั้นเอกได้ทำนองเดียวกับการเลื่อน  
ข้าราชการครูชั้นตรี (ม. 59)

4. ข้าราชการครูชั้นเอก เลื่อนเป็นชั้นพิเศษได้ทางเดียวคือ การ  
คัดเลือก โดยจะต้องอยู่ในเกณฑ์ต่อไปนี้

1) ต้องเป็นผู้ที่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดพิจารณาคัดเลือกจากข้าราชการ  
พลเรือนชั้นเอก หรือข้าราชการที่ ก.พ. เทียบไม่ต่ำกว่าชั้นเอกซึ่งมีความประพฤติก  
ความรู้ และความสามารถที่จะเลื่อนเป็นชั้นพิเศษได้ และ

2) ต้องเป็นข้าราชการชั้นเอกมาแล้วไม่ต่ำกว่าสามปี แต่อาจ  
ยกเว้นได้ในกรณีพิเศษ และมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของทางราชการ กำหนดสามปี  
อาจจะไม่ถึงก็ได้

เมื่อครบตามเกณฑ์ข้างตน รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้เสนอชื่อไปยัง  
คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้ว รัฐมนตรีเจ้าสังกัด  
เป็นผู้เลื่อน (ม. 60)

การเลื่อนเงินเดือน

การเลื่อนเงินเดือนแยกออกเป็นการเลื่อนอันดับเงินเดือน และการเลื่อน  
ชั้นเงินเดือน ในเรื่องนี้มีกฎ ก.พ. ฉบับที่ 279 (พ.ศ. 2504) ได้กำหนดหลักเกณฑ์  
การเลื่อนอันดับเงินเดือนและการเลื่อนชั้นเงินเดือนไว้ดังนี้<sup>131</sup>

<sup>131</sup> วิทยากรย ปีที่ 60 ฉบับที่ 9 (พฤศจิกายน พ.ศ. 2504),

ตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ 279 (พ.ศ. 2504) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 ว่าด้วยการเลื่อนอันดับเงินเดือน และการเลื่อนขั้นเงินเดือน

ในหมวดที่ 1 บททั่วไป ข้อ 4 ข้าราชการผู้ซึ่งจะเลื่อนเงินเดือนต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ดังนี้

1. มีวัณธรรม
2. ปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนตามที่ทางราชการได้กำหนดไว้ และรักษาวินัยโดยเคร่งครัด
3. มีความรู้และความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ และมีความอุตสาหกรรมหนักในการปฏิบัติหน้าที่ของตน ทั้งงานที่ใคร่กระทำให้มันเรียบร้อยเป็นผลดีแก่ทางราชการ
4. ได้ปฏิบัติงานในตำแหน่งที่มีคุณภาพและปริมาณของงานสมควรที่จะเลื่อนเงินเดือน
5. ได้รับบรรจุเข้ารับราชการหรือเลื่อนขั้น หรือเลื่อนเงินเดือนมาครบสิบสองเดือน โดยนับตั้งแต่เดือนแรกของปีเป็นต้นไป
6. ในรอบปีที่แล้วมาต้องไม่มีวันลาพัก โดยถือเกณฑ์วันลารวมทั้งลากิจ ลาป่วยถึง 45 วัน เว้นแต่
  - ก. ลาอุปสมบท โดยได้รับเงินเดือนระหว่างลาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจ่ายเงินเดือนระหว่างลาของข้าราชการพลเรือนและตุลาการ
  - ข. ลาคดอศบุตรไม่เกิน 60 วัน
  - ค. ลาป่วย ซึ่งจำเป็นต้องรักษาตัวเป็นเวลานานคราวเดียวหรือหลายคราว รวมกันไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวัน หรือ
  - ง. ลาป่วย เพราะประสบอันตรายในขณะที่ปฏิบัติราชการตามหน้าที่ หรือในขณะที่เดินทางไปหรือกลับจากปฏิบัติราชการตามหน้าที่
7. ในรอบปีที่แล้วมาต้องไม่ลาบ่อยครั้ง หรือมารับราชการสายกว่าเวลา

ที่ทางราชการกำหนดเนื่อง ๆ

8. ในรอบปีที่แล้วมาต้องไม่ขาดราชการ เว้นแต่เหตุสุดวิสัย
9. ในรอบปีที่แล้วมาจนถึงวันออกคำสั่งเลื่อนเงินเดือนต้องไม่ถูกลงโทษทางวินัย เว้นแต่โทษภาคทัณฑ์
10. ในรอบปีที่แล้วมาต้องไม่ถูกสั่งพักราชการเกินกว่าหกเดือน

ในหมวด 2 ข้อ 10 การพิจารณาเลื่อนอันดับเงินเดือนข้าราชการให้เป็นไปตามวิธีการต่อไปนี้

1. ให้พิจารณาคัดเลือกจากผู้ซึ่งอยู่ในอันดับถัดลงไป ทั้งนี้ให้พิจารณาผู้ได้รับเงินเดือนขั้นสูงก่อน ถ้าผู้ได้รับเงินเดือนขั้นสูงยังไม่สมควรก็ให้พิจารณาผู้ได้รับเงินเดือนขั้นถัดไปตามลำดับ
2. ถ้าผลการพิจารณาปรากฏว่า มีผู้ซึ่งอยู่ในหลักเกณฑ์จะได้รับการพิจารณาเลื่อนอันดับเงินเดือนมากกว่าจำนวนแห่งอันดับที่จะเลื่อนได้ให้พิจารณาถึงเวลาราชการและเวลาที่อยู่ในอันดับและขั้นนั้น หากเป็นการสมควรจะให้มีการสขตามผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีภาพประกอบด้วยก็ได้
3. การเลื่อนอันดับเงินเดือนให้เลื่อนได้หนึ่งอันดับ แต่จะเลื่อนอันดับเช่นนั้นได้จำนวนเงินที่ได้เลื่อนต้องไม่เกินสองขั้น

ข้อ 11 การพิจารณาเลื่อนอันดับเงินเดือนข้าราชการผู้ใดให้ได้รับเงินเดือนเกินกว่าขั้นค่าของอันดับที่ได้เลื่อนขึ้น ให้เจ้ากระทรวงที่ผู้นั้นสังกัดอยู่ชออนุมัติ ก.พ. เป็นราย ๆ ไป

ในหมวด 3 ข้อ 12 การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการในอันดับหนึ่ง ๆ โดยปกติให้ส่งเลื่อนได้ปีละหนึ่งขั้น

ข้อ 13 การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษ เกินกว่าหนึ่งขั้นนั้น ให้พิจารณาคัดเลือกจากผู้ที่อยู่ในหลักเกณฑ์ข้อ 4 และเป็นผู้ที่อยู่ในหลักเกณฑ์ประการใดประการหนึ่งดังต่อไปนี้

1. ปฏิบัติงานในหน้าที่ราชการโดยผลดียิ่งจนถือเป็นตัวอย่างที่ดีได้
2. ปฏิบัติงานในหน้าที่ที่มีการต่อสู้ หรือเสี่ยงอันตรายเป็นกรณีพิเศษ
3. ปฏิบัติงานในท้องถิ่นกันดาร และมีไขชุกชุมเป็นการเสี่ยงอันตรายต่อชีวิต และเป็นท้องที่ที่ทางราชการได้รับรองแล้ว
4. ปฏิบัติงานเกินกว่าตำแหน่งหน้าที่จนเกิดประโยชน์ต่อราชการเป็นพิเศษ และปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่ของตนเป็นผลดีด้วย
5. ปฏิบัติงานโดยใดคนกว่าหรือประคองสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่เป็นประโยชน์ต่อราชการเป็นพิเศษ และทางราชการได้รับรองให้ใช้การคนกว่าหรือสิ่งประคองนั้น
6. ปฏิบัติงานทรากตราและรับผิดชอบการเงินเป็นจำนวนมาก
7. ปฏิบัติงานในหน้าที่ราชการด้วยความทรากตรา เห็นคเห็น้อยเป็นพิเศษ และงานนั้นโดยผลดียิ่ง
8. ปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายให้กระทำกิจการอย่างหนึ่งอย่างใดจนสำเร็จเป็นผลดีแก่ประเทศชาติยิ่ง
9. ปฏิบัติงานในตำแหน่งที่มีคุณภาพและปริมาณของงานสูงกว่าอัตราเงินเดือนที่ได้รับอยู่ และโดยผลดีสมควรความมุ่งหมาย

ทั้งนี้ให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาหลักฐานโดยละเอียดครบถ้วนว่า สมควรจะเลื่อนชั้นเกินกว่าหนึ่งชั้นหรือไม่ ถ้าสมควรก็ให้เลื่อนได้ แต่ไม่เกินสองชั้น ถ้าเกินกว่าสองชั้นก็ให้นำเสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อพิจารณาอนุมัติให้ผู้บังคับบัญชาสั่งเลื่อนต่อไป และให้ระบุควรวาเขาหลักเกณฑ์ในกฎ ก.พ. ข้อใด

ขอ 14 ผู้ซึ่งสมควรได้เลื่อนชั้นเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษเกินกว่าหนึ่งชั้นตามขอ 13 แต่ขาดลักษณะตามหลักเกณฑ์ในขอ 4(5) ถ้าในปีก่อนนั้นจะได้รับบรรจุเข้ารับราชการหรือเลื่อนชั้นหรือเลื่อนเงินเดือนแล้วแต่กรณีตั้งแต่หกเดือนขึ้นไป ให้เลื่อนชั้นเงินเดือนได้ไม่เกินหนึ่งชั้น

การเลื่อนชั้นของข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งครู

ในการเลื่อนชั้นของข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งครูมีหลักเกณฑ์พิเศษต่างจากข้าราชการครูในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ เนื่องจากมีครูเป็นจำนวนมาก มีวุฒิค่า และมีผู้บังคับบัญชาที่มีชั้นไม่แตกต่างกันมากนัก ในการวางหลักเกณฑ์จึงต้องคำนึงถึงชั้นของคน ชั่วโมงสอน และชั้นของผู้บังคับบัญชาดังมีหลักเกณฑ์ดังนี้<sup>132</sup>

1. การเลื่อนชั้นจัตวาเป็นชั้นตรี ให้เลื่อนจากตำแหน่งดังนี้

1.1 ครูใหญ่จัตวา

1.2 ผู้ช่วยครูใหญ่จัตวาที่ครูใหญ่เป็นชั้นตรี

1.3 ครูชั้นจัตวาที่มีชั่วโมงสอนไม่น้อยกว่าสี่ปีค่าหละ 20 ชั่วโมง

และครูใหญ่เป็นชั้นตรี

2. การเลื่อนชั้นตรีเป็นชั้นโท ให้เลื่อนจากตำแหน่งดังนี้

2.1 ครูใหญ่ตรีในโรงเรียนที่เปิดสอนระดับประถมศึกษาชั้นต้นมีนักเรียนไม่น้อยกว่า 350 คน หรือในโรงเรียนที่เปิดสอนชั้นประถมปลายมีห้องเรียนไม่น้อยกว่า 6 ห้อง หรือในโรงเรียนที่เปิดสอนชั้นประถมทั้ง 2 ระดับมีห้องเรียนไม่น้อยกว่า 8 ห้อง

2.2 ผู้ช่วยครูใหญ่ตรี ในโรงเรียนที่เปิดสอนระดับประถมต้นมีห้องเรียนไม่น้อยกว่า 12 ห้อง หรือผู้ช่วยครูใหญ่ตรีในโรงเรียนที่เปิดสอนระดับประถมปลาย มีนักเรียนไม่น้อยกว่า 300 คน หรือผู้ช่วยครูใหญ่ตรีในโรงเรียนที่เปิดสอนชั้นประถมทั้ง 2 ระดับ มีนักเรียนไม่น้อยกว่า 350 คน และครูใหญ่เป็นชั้นโท

2.3 ครูตรีที่มีวุฒิไม่ต่ำกว่าอนุปริญญาทางการศึกษาหรือเทียบเท่าทำการสอนมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี หรือมีวุฒิปริญญาตรีทางการศึกษาหรือเทียบเท่าทำการสอนมาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี และทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายในโรงเรียนระดับประถม

<sup>132</sup> สมสัน โทณะสุต และสุวิทย์ ฤทธิเกษ (รวบรวม), คู่มือครูองค์การบริหารส่วนจังหวัด (พระนคร : ส. การพิมพ์, 2509), หน้า 613-616.

คนที่มียศหรือตำแหน่งไม่ต่ำกว่า 32 ห้องเรียน หรือ... และมีครูใหญ่เป็นข้าราชการชั้นโท

2.4 เหมือน 2.3 และทำหน้าที่หัวหน้าหมวดวิชาในโรงเรียนระดับประถมศึกษาคนที่มียศหรือตำแหน่งไม่ต่ำกว่า 16 ห้องหรือ...

2.5 ครูตรีที่มีวุฒิไม่ต่ำกว่าอนุปริญญาบรรณารักษศาสตร์หรือ...

2.6 ครูตรีที่ทำหน้าที่การเงินและพัสดุในโรงเรียนที่ติดทำการสอนในโรงเรียนระดับประถมคนที่มียศหรือตำแหน่งไม่ต่ำกว่า 1,000 คนหรือ...

2.7 ครูตรีที่มีวุฒิปริญญาตรีทางการศึกษา และทำการสอนมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี มีชั่วโมงสอนในชั้นประถมศึกษาไม่ต่ำกว่าสัปดาห์ละ 20 ชั่วโมง ครูใหญ่เป็นข้าราชการชั้นโท

3. การเลื่อนชั้นโทเป็นชั้นเอกให้เลื่อนจากตำแหน่งดังนี้

ครูใหญ่โทในโรงเรียนที่เปิดทำการสอนตั้งแต่ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 ที่มีจำนวนนักเรียนไม่ต่ำกว่า 1,200 คน หรือครูใหญ่โทในโรงเรียนที่เปิดทำการสอนตั้งแต่ชั้นประถมศึกษาปีที่ 5 ถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 7 ที่มีจำนวนห้องเรียนไม่ต่ำกว่า 18 ห้อง หรือครูใหญ่โทในโรงเรียนที่เปิดทำการสอนตั้งแต่ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 7 รวมกันที่มีจำนวนห้องเรียนไม่ต่ำกว่า 25 ห้องเรียน

วินัยและการร้องทุกข์

ในยุคประชาธิปไตยวินัยของข้าราชการเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน แม่แต่ครูประจำภาคก่อนที่จะยกฐานะเป็นข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2491 เมื่อประกาศใช้ระเบียบการกระทรวงธรรมการว่าด้วยการตั้ง การย้าย การเลื่อนตำแหน่ง วินัยและการลงโทษ ครูประจำภาคและสารวัตรศึกษา พ.ศ. 2479<sup>133</sup>

<sup>133</sup> วิทยากรย์ เลม 37 ตอนที่ 9 (พ.ศ. 2479), ข้อ 15-25



ก็เขียนเรื่องวินัยและการลงโทษจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479<sup>134</sup> เนื่องจากวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ฉบับต่าง ๆ มิได้แตกต่างกัน ในที่นี้จะกล่าวถึงฉบับ พ.ศ. 2497 เป็นหลัก ซึ่งบัญญัติไว้ในลักษณะ 4 ตั้งแต่มาตรา 70 ถึงมาตรา 82 รวม 13 ข้อ คือ

1. ต้องสนับสนุนการปกครองตามรัฐธรรมนูญด้วยความบริสุทธิ์ใจ

(ม. 70)

2. ต้องสุภาพเรียบร้อย เชื่อฟัง และไม่แสดงความกระด้างกระเดื่อง ต่อผู้บังคับบัญชา ผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ ห้ามมิให้ขัดขืนหรือหลีกเลี่ยง

ในการปฏิบัติราชการห้ามมิให้กระทำการข่มขู่ผู้บังคับบัญชาเหนือตน เว้นแต่ผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปสั่งให้กระทำ หรือได้รับอนุญาตเป็นพิเศษชั่วคราว

(ม. 71)

3. ต้องสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลด้วยความบริสุทธิ์ใจ และต้องตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการและมติคณะรัฐมนตรีให้เกิดผลดี หรือความก้าวหน้าแก่ราชการด้วยความเอาใจใส่ ระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการ (ม. 72)

4. ต้องถือเป็นหน้าที่พิเศษที่จะต้องสนใจและรับทราบเหตุการณ์เคลื่อนไหวใด ๆ อันอาจเป็นภัยอันตรายต่อประเทศชาติ และต้องป้องกันภัยอันตรายซึ่งจะบังเกิดแก่ประเทศชาติจนเต็มความสามารถ (ม. 73)

5. ต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการ จะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการไม่ได้

---

<sup>134</sup>ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 53 ตอนที่ 50(27 ธันวาคม พ.ศ. 2475), หน้า 937(มาตรา 45-55).

ห้ามมิให้เป็นที่กระทำการในทางหุ้นส่วนหรือบริษัทใด ๆ นอกจากทางราชการสั่ง หรือได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีเจ้าสังกัด แต่ในกรณีที่ยูบงคับบัญชาเห็นว่าการดำรงตำแหน่งใดในทางหุ้นส่วนหรือบริษัทอาจนำความเสียหายมาสู่ทางราชการได้ ก็ให้มีอำนาจสั่งห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งนั้นได้ (ม. 74)

6. ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ เที่ยงธรรม และประพฤติตนอยู่ในความสุจริต

ห้ามมิให้อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการของตนไม่ว่าจะเป็นโดยทางตรงหรือทางอ้อมก็ตาม หาประโยชน์ให้แก่ตนเองและผู้อื่น

ห้ามมิให้รายงานเท็จต่อยูบงคับบัญชา (ม. 75)

7. ต้องรักษาชื่อเสียงมิให้ชู้ช้อวว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว ห้ามมิให้ประพฤติซึ่งอาจทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ เช่น ประพฤติเป็นคนเสเพล เสพเครื่องทองของเมาจจนไม่สามารถครองสติได้ มีหนี้สินรุงรัง หมกหมุ่นในการพนัน และทำความผิดอาญา กระทำหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการอื่นใดซึ่งอาจทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน (ม. 76)

8. ต้องไม่กระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาผลประโยชน์อย่างใด ๆ อันจะเป็นทางให้เสียความเที่ยงธรรม และเกียรติศักดิ์ในหน้าที่ราชการของตน (ม. 77)

9. ต้องต้อนรับให้ความสะดวก ให้ความเป็นธรรม และให้ความสงเคราะห์ต่อประชาชนผู้มาติดต่อในกิจการอันเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตนโดยไม่ชักช้า ห้ามมิให้ดูหมิ่นเหยียดหยามบุคคลใด ๆ ต้องรักษาความสามัคคีอันดี และสุภาพเรียบร้อยต่อประชาชน (ม. 78)

10. ต้องถือปฏิบัติตามแบบธรรมเนียมของราชการ (ม. 79)

11. ต้องรักษาความสามัคคีระหว่างข้าราชการและช่วยเหลือซึ่งกันและกันในหน้าที่ราชการ (ม. 80)

12. ต้องอดสูสาหะ และอำนวยความสะดวกในหน้าที่ราชการ (ม. 81)

13. ต้องรักษาความลับในราชการ (ม. 82)

โทษผิดวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 มี 6 สถานคือ ไล่ออก ปลดออก ให้ออก ลดขั้นเงินเดือน ตัดเงินเดือน ภาคทัณฑ์ (ม. 83) การจะลงโทษสถานใด กฎหมายก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ชัดเจน เช่น การลงโทษไล่ออกจะกระทำได้อต่อเมื่อข้าราชการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงดังนี้

1. ทำความผิดต้องรับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าจำคุก
2. ต้องคำพิพากษาให้เป็นคนล้มละลาย เพราะหนี้สิน
3. ทุจริตต่อหน้าที่ราชการ
4. ชักคำสั่งผู้บังคับบัญชาโดยชอบด้วยราชการ และการชักคำสั่งนั้นเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง
5. เปิดเผยความลับของทางราชการ เป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง
6. ทุจริต หนีคดีหยาม และกดขี่ข่มเหงราษฎร
7. ประพฤติชั่วร้ายแรง (ม. 84)

ก.พ. มีอำนาจออกกฎ ก.พ. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวน การตั้งกรรมการ การกำหนดองค์คณะกรรมการที่จะทำการสอบสวน การส่งประเด็น ไปสอบสวนพยานบุคคล ซึ่งอยู่ตามท้องที่ การรวบรวมพยานหลักฐานและกิจการอื่น ๆ เพื่อให้ได้ความจริงและความยุติธรรม (ม. 84 วรรคท้าย) เกี่ยวกับเรื่องนี้ ก.พ. ไล่ออกกฎ ก.พ. ฉบับที่ 60 (พ.ศ. 2497) ว่าด้วยการสอบสวนไว้แล้ว ปกติเมื่อจะลงโทษข้าราชการผู้กระทำความผิดวินัยจะต้องมีการสอบสวนก่อนเสมอ ทั้งนี้เพื่อจะให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหา เพื่อให้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาได้นั้นได้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและเป็นความผิดปรากฏชัดแจ้ง ผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งไล่ออกได้ทันที โดยไม่ต้องทำการสอบสวนและรายงาน อ.ก.พ. กระทรวง หรือ อ.ก.พ. จังหวัด เพื่อพิจารณา<sup>135</sup>

<sup>135</sup> กฎ ก.พ. ฉบับที่ 19 (พ.ศ. 2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 ว่าด้วยกรณีปรากฏชัดแจ้ง

การพิจารณาการลงโทษนอกจากยึดถือกฎหมายแม่บทข้างตน กฎ ก.พ. แลวมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการประพฤติปฏิบัติของข้าราชการก็ถือเป็นแนวทางหนึ่งในการลงโทษข้าราชการ ดังตัวอย่างต่อไปนี้

#### เล่นการพนัน

1. ข้าราชการผู้ใดเล่นการพนันประเภทที่กฎหมายห้ามเด็ดขาดให้ลงโทษถึงไล่ออก ปลดออกจากราชการ
2. การพนันประเภทที่กฎหมายบัญญัติว่าจะเล่นใดต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากทางการแล้ว

ก. ถ้าเล่นโดยไม่ได้รับอนุญาต หากข้าราชการผู้เล่นเป็นเจ้าพนักงานซึ่งมีหน้าที่ปราบปรามโดยตรงหรือเป็นครู หรือเป็นเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการวัฒนธรรม หรือเจ้าพนักงานอื่นใดซึ่งมีข้อห้ามของกระทรวงทบวงกรมวางไว้เป็นพิเศษ ให้ลงโทษตามข้อ 1

ข. ถ้าเล่นโดยได้รับอนุญาตแล้ว หากผู้เล่นเป็นเจ้าพนักงานซึ่งมีหน้าที่ปราบปรามโดยตรงหรือเป็นครู หรือมีหน้าที่เกี่ยวกับการวัฒนธรรม หรือเจ้าพนักงานอื่นใดซึ่งมีข้อห้ามของกระทรวงทบวงกรมวางไว้ ให้ลงโทษตามข้อ 1

#### เสพสุรา

ข้าราชการผู้ใดเสพหรือเมาสุราในกรณีต่อไปนี้อาจถูกลงโทษหนักไล่ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ คือ

1. เสพสุราในขณะปฏิบัติราชการ
2. เมาสุราเสียราชการ
3. เมาสุราในที่ชุมนุมจนเกิดเรื่องเสียหาย หรือเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ<sup>136</sup>

<sup>136</sup> หนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ น.ว.208/2496 ลงวันที่ 3 กันยายน พ.ศ. 2496 เรื่อง แนวทางลงโทษข้าราชการเล่นการพนันและเสพสุรา

มาสาย

หากข้าราชการผู้ใดมาทำงานสายกว่ากำหนดเวลาเป็นนิจ อันเป็นการ  
แสดงว่ามีใจตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยเต็มที่และละเอียดไม่นำพาต่อคำสั่งของทาง  
ราชการ ก็ให้ผู้นั้นยังมีฐานะพิจารณาโทษทางวินัยตามควรแก่กรณี<sup>137</sup>

กดบังคอน

ข้าราชการผู้ใดเลิกงานออกจากสถานที่ราชการก่อนกำหนดอันเป็นการ  
ไม่ร่วมมือ และไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐบาลให้พิจารณาโทษสถานหนัก<sup>138</sup>

คบชู้สาว

ข้าราชการผู้ใดไม่ว่าจะเป็นหญิงหรือชายประพฤติคบชู้สาวให้ถือว่าเป็น  
การประพฤติชั่วผิดวินัยของข้าราชการ ผิดวัฒนธรรมและศีลธรรม เป็นผลอันนำมาซึ่ง  
ความเสื่อมเสียแก่หมู่ข้าราชการด้วยกัน<sup>139</sup>

ละทิ้งหน้าที่

ข้าราชการกระทำผิดฐานละทิ้งหน้าที่ราชการเกินกว่า 15 วัน โดยไม่มี  
เหตุผลอันสมควรเป็นความผิดร้ายแรง ซึ่งควรไล่ออกจากราชการ จะปรานีลดหย่อน  
ผ่อนโทษลงได้ก็เพียงปลดออกจากราชการ<sup>140</sup>

<sup>137</sup> หนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ น.ว.1/2492 ลงวันที่ 6  
มกราคม พ.ศ. 2492 เรื่องให้กวักขันข้าราชการที่มาทำงานสาย

<sup>138</sup> หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ควบคุมาก ที่ น.ว.108/2502  
ลงวันที่ 18 กันยายน พ.ศ. 2502 เรื่องให้กวักขันข้าราชการที่กดบังคอนเวลา

<sup>139</sup> หนังสือสำนักนายกรัฐมนตรีที่ น.ว.115/2486 ลงวันที่ 31 พฤษภาคม  
พ.ศ. 2486 เรื่องห้ามมิให้ข้าราชการคบชู้สาว

<sup>140</sup> หนังสือสำนักเลขาธิการรัฐมนตรี ควบคุมาก ที่ น.ว.25/2503 ลง  
วันที่ 5 ตุลาคม พ.ศ. 2503 เรื่องการลงโทษข้าราชการผู้กระทำความผิดวินัยอย่าง  
ร้ายแรง

## วินัยของครูเทศบาล

วินัยของพนักงานเทศบาลตำแหน่งครู เป็นไปตามพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2506 ซึ่งบัญญัติไว้ในส่วนที่ 4 ว่าด้วยวินัยเทศบาลตั้งแต่มาตรา 59 ถึงมาตรา 71 รวม 13 ข้อ วินัยทั้ง 13 ข้อนี้เหมือนวินัยข้างต้นดังกล่าวแล้ว แต่โทษวินัยมี 5 สถานคือ ไล่ออก ปลดออก ลดขั้นเงินเดือน ตักเงินเดือน และภาคทัณฑ์

ตัวอย่างการลงโทษทางวินัยแก่ครูเทศบาล<sup>141</sup>

1. ความผิดฐานไม่สุภาพเรียบร้อย กระด้างกระเดื่องต่อผู้บังคับบัญชา

(ม. 60)

คานุกาญจน์ผู้บังคับบัญชา

ครูตรีประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ ไม่สุภาพเรียบร้อย พுகจาการราวถึงคานุกาญจน์ผู้บังคับบัญชา ทา สวาหนุคกลอน กล่าวหาว่าคานุกาญจน์ผู้บังคับบัญชาทำร้ายร่างกายโดยไม่มีมูลความจริง ลงโทษตัดเงินเดือน 10 % มีกำหนด 6 เดือน (มติครั้งที่ 11/2515)

2. ความผิดฐานไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผน ยื่นใบลาเท็จ

ครูจัตวาโรงเรียนเทศบาลได้ตั้งหน้าที่การงานโดยยื่นใบลาป่วยและใช้เวลาไปทำธุระส่วนตัว 2 วัน มีความประพฤติส่วนตัวไม่เหมาะสม ลาภิจบอยครั้งผู้บังคับบัญชาเคยกล่าวตักเตือนหลายหน ลงโทษตัดเงินเดือน 10 % มีกำหนด 6 เดือน (มติครั้งที่ 10/2514)

<sup>141</sup> สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย, ประมวลปัญหาและแนวปฏิบัติงานของเทศบาล (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, 2516), หน้า 80-108.  
(ถัดมาเฉพาะความผิดของพนักงานเทศบาลตำแหน่งครู)

ดงโพนนักเรียนเกินกว่าเหตุ

ครูจัตวาโรงเรียนเทศบาลดงโพนนักเรียนควยไม้กวาดที่ทำควยคนตัดมอญ  
จนได้รับความบอบช้ำที่บริเวณศีรษะ ใบหน้า และขาตอนกลาง มีรอยถูกตีควยไม้เรียว  
8 แห่ง ผู้ปกครองเด็กไม่เอาเรื่องช่วยการรักษาพยาบาลให้พ่อแม่เด็ก 200 บาท เป็น  
การดงโพนนักเรียนเกินกว่าเหตุ ดงโพนลดชั้นเงินเดือน 1 ชั้น (มติครั้งที่ 1/2515)

3. ความผิดฐานไม่ซื่อสัตย์สุจริตและประพฤติตนอยู่ในความไม่สุจริต

(ม. 64)

สงไสยเงินยืมลาซา

หัวหน้าหมวดการศึกษายืมเงินทรงจ่ายเป็นค่าพาหนะขนย้ายครอบครัว  
จากเทศบาลหนึ่งเป็นเงิน 5,000 บาท ครั้นมาถึงเทศบาลหนึ่งแล้วได้เบิกเงินสด  
เป็นค่าพาหนะขนย้ายครอบครัวจากเทศบาลอีกเป็นเงิน 4,600 บาท นำไปใช้เป็น  
ประโยชน์ส่วนตัว เทศบาลเดิมเตือนให้ชำระเงินค้างถึง 2 ครั้ง ผลัดส่งชำระจน  
กระทั่ง 8 เดือนจึงชำระหมด เคยดงโพนฐานะชกคำสั่งผู้บังคับบัญชาไม่ไปตรวจ  
โรงเรียน ถูกตัดเงินเดือน 10 % มีกำหนด 6 เดือนมาแล้ว ดงโพนปลดออกจากงาน  
(มติครั้งที่ 6/2514)

4. ความผิดฐานประพฤติก้าว (ม. 65)

เมาสุราอาละวาด

ครูจัตวาโรงเรียนเทศบาลเสตุสุรามีนเมา แล้วอาละวาดทุบแก้วทำดา  
ยทรัพย์สินของสโมสร และพูดจาก้าวร้าวนายอำเภอซึ่งเป็นผู้ควบคุมงานเทศบาล ดงโพน  
ตัดเงินเดือน 10 % มีกำหนด 2 เดือน (มติครั้งที่ 5/2514)

5. ความผิดฐานกระทำการหาผลประโยชน์ ทำให้เสียเกียรติศักดิ์ใน  
ตำแหน่งหน้าที่การงาน (ม. 60)

ทุจริตนักเรียน

ครูใหญ่โพนโรงเรียนเทศบาลเรียกเงินกินเปล่าจากผู้ปกครองนักเรียนควย  
การบังคับให้ซื้อเครื่องแบบลูกเสือและอนุภาค เครื่องเขียน แบบเรียนในราคาแพง  
กว่าท้องตลาด เพื่อหวังกำไรทำให้ผู้ปกครองนักเรียนได้รับความเดือดร้อน เรียก

รับเงินค่าออกไปสุทธิและการเปลี่ยนชื่อสกุลของนักเรียนโดยไม่ซบถวาระเบียบแบบแผน เป็นการฝ่าฝืนคำสั่งของเทศบาล นอกจากนี้ยังไม่นำเงินซึ่งครูและนักเรียนบริจาคเป็น ค่ากัณฑ์เทศน์ถวายพระตามวัตถุประสงค์ของผู้บริจาค และหย่อนสมรรถภาพในการบริหาร กิจการของโรงเรียน ลงโทษไล่ออกจากงาน (มติครั้งที่ 3/2515)

6. ความผิดฐานไม่ปฏิบัติตามธรรมเนียมของเทศบาล (ม. 68)

เรียกเอาของแทนเงิน

ครูใหญ่ศรีโรงเรียนเทศบาลได้ทำสัญญาให้แม่ค้าเช่าสถานที่ของโรงเรียน ขายอาหารปีละ 3,500 บาท แต่ในปี 2509 ได้ให้แม่ค้าซึ่งเช่าสถานที่นำเครื่อง พิมพ์ดีดกระเป่าหิ้ว 1 เครื่อง ลูกฟุตบอล 2 ลูก และตะกร้อ 2 ลูก ราคารวมกันเป็น เงิน 3,500 บาทมาชำระแทนค่าเช่า เห็นว่าไม่ปฏิบัติตามธรรมเนียมของเทศบาล ลงโทษภาคทัณฑ์ (มติครั้งที่ 3/2513)

7. ความผิดฐานไม่รักษาความสามัคคีระหว่างพนักงานเทศบาลด้วยกัน

(ม. 69)

เบิกเงินแล้วไม่ชำระหนี้

หัวหน้าหมวดการศึกษาเบิกเงินค่าซื้อของเพื่อเอาไปชำระหนี้แล้วเอาไป ใช้เป็นประโยชน์ส่วนตัว จนเวลาไต่ดวงเดยมานานแล้วถึง 9 เดือน จึงนำไปชำระ โดยเข้าใจว่าเป็นการชื้อกันจะชำระเมื่อใดก็ได้ ลงโทษลดขั้นเงินเดือน 1 ขั้น (มติครั้งที่ 7/2514)

ข้าราชการครูที่สังกัดหน่วยงานอื่นก็ได้กระทำความผิดวินัยคล้ายคลึงกับตัวอย่าง ที่ยกมาแล้ว โดยมีผู้สรุปความผิดทางวินัยที่พบเสมอ ดังนี้<sup>142</sup>

<sup>142</sup> ตางัก (นามแฝง), "ความผิดตัวอย่าง," มิตรครู ปีที่ 4 ฉบับที่ 2  
 บัณฑิต (30 มกราคม พ.ศ. 2505), หน้า 13-19, 49.



ข้าราชการฝ่ายบริหาร (ประจำที่สำนักงาน)

1. ทุจริตเกี่ยวกับการเก็บรักษาเงิน เช่น เก็บเงินไว้กับตัว ไม่มี  
กรรมการรักษา
2. ทุจริตเกี่ยวกับการรับเงิน เช่น เงินผลประโยชน์ เงินวัด
3. ทุจริตเกี่ยวกับการกระจาย เช่น จ่ายเงินไม่ครบจำนวน ของที่ซื้อต่ำกว่า  
คุณภาพ

4. ทุจริตเกี่ยวกับเงินยืม เช่น สั่งอนุญาตให้ยืมเงินข้าราชการไปใช้  
ส่วนตัว โดยไม่มีอำนาจสั่ง

5. ทุจริตเกี่ยวกับบัญชี
6. ทุจริตเกี่ยวกับการประมูลและก่อสร้าง
7. เรียกรอจนเอือมระอา ควบคุมความเคยตัว นึกว่าผู้อื่นมีรายไ้มาก
8. ตั้งตัวเป็นนายทุน
9. ทำตัวเป็นคนเจ้าชู
10. เรื่องสุรกายาเมาและการพนัน
11. ความอาฆาตมาครายต่อผู้ใดบังคับบัญชา

ข้าราชการครูฝ่ายประจำการ (ประจำที่โรงเรียน)

1. ขาดราชการ
2. ทำโทษนักเรียนอย่างวิตถาร
3. คุกคามทนายเสียคดีนักเรียนด้วยอารมณ์
4. บกพร่องงานในหน้าที่ เช่น ไม่เรียกชื่อนักเรียน ไม่ทำสมุดประจำชั้น  
ไม่มีบันทึกการสอน

5. ทุจริตต่าง ๆ เช่น เก็บเงินค่าธรรมเนียบต่าง ๆ โดยอำนาจของ  
โรงเรียนแล้วไม่ลงบัญชี

6. การสอบเลื่อนวิทยฐานะ
7. ชูสาวทั้งในโรงเรียนและนอกโรงเรียนโดยวิธีสลับกัน โดยไม่คำนึง  
ถึงศีลธรรมอันดีงาม

8. การพนัน
9. หนี้สินรุงรัง
10. เสพสุราเครื่องคองของเมา

### วินัยครูของคุรุสภา

วินัยเป็นเรื่องของการจัดคนชั่ว อภิบาลคนดี และชำระรักษาไว้ซึ่งระบบคุณธรรม วินัยเป็นเรื่องของกฎหมายที่ต้องมีการลงโทษเมื่อมีผู้กระทำผิด ข้าราชการครูนอกจากต้องรักษาวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนแล้ว ยังมีวินัยครูซึ่งออกโดยสถาบันวิชาชีพอีก กล่าวคือในปี 2506 คุรุสภาได้ออกระเบียบคุรุสภาว่าด้วยวินัยตามระเบียบประเพณีครู พ.ศ. 2506 ซึ่งพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 มาตรา 28 ได้ให้อำนาจไว้

ระเบียบประเพณีของครูว่าด้วยวินัยของครูมี 10 ข้อ เลียนแบบไปจากวินัยของข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 เกือบทุกข้อ ยกเว้นเฉพาะมาตรา 77, 78 และ 81 เท่านั้น

การพิจารณาคำเนิการลงโทษครูผู้กระทำผิดวินัยเป็นอำนาจหน้าที่ของอนุกรรมการเกี่ยวกับจรรยา มารยาท และวินัยของครู และคณะกรรมการอำนวยการคุรุสภา

#### อำนาจหน้าที่ของอนุกรรมการ

1. สอดส่องจรรยา มารยาท และวินัยของครู
2. แนะนำ ตักเตือนครูผู้ประพฤติผิดจรรยา มารยาท หรือวินัยของครู
3. ทำการพิจารณาสอบสวน แลวรายงานต่อคณะกรรมการอำนวยการ

เพื่อพิจารณาลงโทษต่อไป

#### อำนาจการลงโทษของคณะกรรมการอำนวยการ

1. ออกคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ คำறிโทษเป็นลายลักษณ์อักษร หรือ

2. ให้ออกจากสมาชิกภาพของครูสภา (แล้วแต่จะเห็นควรแก่ความผิด)  
คำสั่งของคณะกรรมการอำนวยการให้เป็นที่สุด<sup>143</sup>

วิวัฒน์ พลโยธา<sup>144</sup> ได้เสนอแนะเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาความผิด  
ทางวินัยของข้าราชการพลเรือนไว้ดังนี้

1. ควรแก้ไขเรื่องการลงโทษให้มีลักษณะยืดหยุ่น
2. ควรให้ผูถูกกล่าวหามีโอกาสเข้าฟังการสอบสวน
3. ควรเปิดโอกาสให้ผูถูกออกจากราชการทุกกรณีมีสิทธิอุทธรณ์
4. การรักษาวินัยควรใช้วิธีเสริมสร้างมากกว่าวิธีปราบปราม
5. ความผิดที่ไม่ถึงออกจากราชการควรกำหนดอายุความไว้
6. นายอำเภอควรมีอำนาจตั้งกรรมการสอบสวน

ตามมาตรา 84 เรื่องให้ดูวาราชการเท่านั้นที่มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการ  
สอบสวนได้ ซึ่งกำหนดไว้ตั้งแต่ดูวาราชการจังหวัดเป็นข้าราชการชั้นเอก ปัจจุบัน  
นายอำเภอเกือบทุกอำเภอก็เป็นข้าราชการชั้นเอกแล้ว จึงควรแต่งตั้งให้นายอำเภอ  
เป็นการแบ่งเบาภาระดูวาราชการจังหวัด และจะทำให้การดำเนินงานรวดเร็วขึ้น  
เพราะนายอำเภอควบคุมโดยใกล้ชิดยิ่งขึ้นอีกด้วย

7. ควรจะมีการฝึกอบรมเกี่ยวกับกระบวนการสอบสวนสำหรับข้าราชการ  
ชั้นสูง

<sup>143</sup> สิริ เทศประสิทธิ์, กฎหมายว่าด้วยการบริหารการศึกษ  
(พระนคร : เปี่ยมศิริการพิมพ์, 2513), หน้า 290.

<sup>144</sup> วิวัฒน์ พลโยธา, "กระบวนการพิจารณาความผิดทางวินัยของ  
ข้าราชการพลเรือน" (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัย  
ธรรมศาสตร์, 2517), หน้า 150.

การที่มีเรื่องอุทธรณ์ร้องทุกข์ขึ้นมากในยุคนี้ การที่ระบบราชการค่อย  
ประสิทธิภาพ ส่วนหนึ่งมาจากข้าราชการไม่ประพฤติปฏิบัติตามวินัยของข้าราชการ  
จากบันทึกการนิเทศการศึกษา พ.ศ. 2519 ได้สรุปสาเหตุที่ทำให้วินัยเสื่อมดังนี้<sup>145</sup>

1. ความจำเป็นในการครองชีพ
2. ฆาตกรรม
3. โอกาสเบิกของล่อใจ
4. ตัวอย่างที่ไม่ดี
5. คุณภาพของคนกับคุณภาพของงานไม่สมมูลกัน
6. ปริมาณงานล้นมือ
7. เหตุกระทบกระทั่งเพื่อนขวัญ
8. ความไม่ซื่อของสังคม
9. การสนับสนุนหรือสมยอมของผู้ให้บริการ
10. การปลดปล่อยละเลยของหน่วยงานและผู้บังคับบัญชา
11. ความห่อหุ้มในการเลือกคน
12. การไม่มีกลไกเกี่ยวกับวินัยที่พอ

### การร้องทุกข์

ตามปรกติในการปฏิบัติราชการ ถ้าได้รับความยุติธรรมก็ยอมยื่นเรื่อง  
ราร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาที่เหนือตนขึ้นไป แต่ลักษณะของประเพณีและวัฒนธรรม  
ไม่เอื้อให้ข้าราชการใดกล้าไปฟ้องร้องใครๆ ทั้งนี้เนื่องจากความเกรงใจ เกรงกลัว  
และจะเป็นผลเสียต่อตำแหน่งหน้าที่ทางราชการ อย่างไรก็ตามทางราชการได้สร้าง  
กลไกเกี่ยวกับการร้องทุกข์ไว้บ้างดังนี้

<sup>145</sup> กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, บันทึกการนิเทศการศึกษา  
พ.ศ. 2519, ไม่บอกแหล่งพิมพ์, หน้า 87.

ในระเบียบการกระทรวงธรรมการว่าด้วยการตั้ง การย้าย การเลื่อน  
ตำแหน่ง วินัยและการลงโทษครูประจำภาคและसारวัตรศึกษา พ.ศ. 2479 ได้  
กำหนดเรื่องการร้องทุกข์ไว้ในข้อ 32 ว่า

ครูประจำภาคหรือसारวัตรศึกษาผู้ใดถูกผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษฐาน  
ผิดวินัย ผู้นั้นต้องปฏิบัติตามทันที ถ้าไม่พอใจในคำสั่งนั้นก็มีสิทธิจะร้องทุกข์  
ไปยังผู้บังคับบัญชาเหนือผู้สั่งขึ้นไปจนถึงข้าหลวงประจำจังหวัด คำวินิจฉัย  
ของข้าหลวงประจำจังหวัดให้ถือว่าเป็นที่สุด<sup>146</sup>

การร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกล่าวไว้ใน  
หมวดที่ว่าด้วยการรักษาวินัยฉบับ พ.ศ. 2471 มาตรา 55 และ 56 ฉบับ พ.ศ. 2479  
มาตรา 63 และ 64 ฉบับ พ.ศ. 2482 มาตรา 65 และ 66 ฉบับ พ.ศ. 2485  
ได้กล่าวถึงเรื่องร้องทุกข์โดยตรงไว้ในหมวดที่ 4 ว่าด้วยการร้องทุกข์ มาตรา 71-76  
ฉบับ พ.ศ. 2495 หมวด 3 การรักษาวินัย มาตรา 89-92 และหมวด 4 การอุทธรณ์  
มาตรา 93-99 ซึ่งทั้ง 2 หมวดนี้คือ การร้องทุกข์นั่นเอง ฉบับ พ.ศ. 2497  
มาตรา 98-105<sup>147</sup>

สรุปจากกฎหมายข้างต้นได้ว่า การร้องทุกข์เป็นส่วนหนึ่งของการรักษาวินัย  
กล่าวคือ ใหญ่บังคับบัญชามีหน้าที่ดูแล ฆักร ะวังข้าราชการในบังคับบัญชาของตนให้  
ปฏิบัติตามวินัยข้าราชการพลเรือน ถ้าผู้บังคับบัญชารู้ว่าผู้อยู่ใต่บังคับบัญชาทำผิดวินัย  
ผู้บังคับบัญชาคงพิจารณาว่าความผิดของข้าราชการนั้นอยู่ในอำนาจของตนที่จะลงโทษ  
ไต่หรือไม่ ถ้าอยู่ในอำนาจของตนที่จะลงโทษก็ให้สั่งลงโทษ แล้วรายงานไปยังผู้  
บังคับบัญชาเหนือตน ถ้าเห็นว่าความผิดนั้นควรจะต้องลงโทษมากไปกว่าที่ตนจะมีอำนาจ  
ลงโทษได้ ก็ให้รายงานต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปเพื่อให้ลงโทษตามสมควร อนึ่งใน

<sup>146</sup> วิทยากรย์ เลม 37 ตอนที่ 9 (พ.ศ. 2479), หน้า 1948-1959.

<sup>147</sup> ประมวลพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471-2502  
(พระนคร : มงคลการพิมพ์, 2504).

เรื่องนี้ถ้าผู้บังคับบัญชาคนใดไม่จัดการลงโทษผู้บังคับบัญชาที่ทำผิดวินัย หรือจัดการลงโทษผู้บังคับบัญชาที่ทำผิดวินัย หรือจัดการลงโทษไม่เป็นการสุจริต ให้ถือว่าผู้บังคับบัญชานั้นทำผิดวินัย

ข้าราชการพลเรือนผู้ใดถูกผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษฐานผิดวินัย ข้าราชการผู้นั้นต้องปฏิบัติตามทันที ถ้าเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมในคำสั่งก็มีสิทธิร้องทุกข์ไต่ทามวิธีการที่บัญญัติไว้ในกฎ ก.พ. ว่าด้วยการร้องทุกข์ แต่ปรากฏว่าเป็นการร้องทุกข์เท็จให้ถือว่าเป็นการผิดวินัย

แต่ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 มิได้บัญญัติเรื่องการร้องทุกข์ไว้โดยตรง เพียงแต่บัญญัติเรื่องการอุทธรณ์ไว้อย่างละเอียด กล่าวคือ ถ้าเห็นว่าในการลงโทษทางวินัยนั้นตนไม่ได้รับความเป็นธรรมที่มีสิทธิอุทธรณ์ได้ โดยอุทธรณ์ด้วยตนเองภายใน 15 วัน และถ้าอุทธรณ์แล้วไม่ได้รับความเป็นธรรมในชั้นอุทธรณ์ได้อีกต่อไปได้กระหวางภายใน 30 วันนับแต่วันรับคำสั่ง เมื่อ อ.ก.พ. กระหวางพิจารณาใดควมอย่างไรก็ให้รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงสั่งการไปตามมติ อ.ก.พ. กระหวาง เฉพาะมติความผิดร้ายแรงคือ ไล่ออก ปลดออก ให้ออก ให้ถือว่าสิ้นสุดอุทธรณ์อีกไม่ได้ ถ้าความผิดไม่ร้ายแรงมีสิทธิอุทธรณ์ต่อนายกรัฐมนตรีได้อีกภายใน 30 วันนับแต่วันรับคำสั่ง ในกรณีนี้ ก.พ. เป็นผู้พิจารณาและเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการไต่ทามที่เห็นสมควร คำสั่งของนายกรัฐมนตรีให้เป็นที่สิ้นสุด (มาตรา 97-104)

ยกเว้นการอุทธรณ์แล้วข้าราชการมีสิทธิร้องทุกข์ในชั้นคนอื่น ๆ ในระบบบริหารงานบุคคลได้ต่อคณะกรรมการเรื่องราวยุติธรรม ซึ่งเป็นส่วนงานพิเศษสังกัด

สำนักนายกรัฐมนตรี<sup>148</sup> แต่ประชาชนและข้าราชการไปรับบริการจากสำนักงานน้อย  
มาก ความบกพร่องนี้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518  
จึงได้บัญญัติลักษณะเรื่องการร้องทุกข์ไว้โดยเฉพาะซึ่งจะโคกถาวรต่อไป

#### 4. การบำรุงรักษา

การบำรุงรักษาครูประจำภาคเอกชนในฐานะเป็นข้าราชการ เมื่อ

พ.ศ. 2491

ครูประจำภาคเอกชนในฐานะเป็นข้าราชการเมื่อ พ.ศ. 2491

แม้จะมีได้มีฐานะเป็นข้าราชการ แต่ผลประโยชน์เกื้อกูลต่าง ๆ ทางรัฐสวัสดิการ  
จะจัดให้ เช่น ลาโดยให้ได้รับเงินเดือน หรือเมื่อออกไปก็ได้รับเงินรางวัล ซึ่งมีลักษณะ  
คล้ายกับเงินบำเหน็จบำนาญในปัจจุบัน เป็นต้น

การลาโดยให้ได้รับเงินเดือนเป็นไปตามระเบียบการลากระทรวง  
กรรมการว่าด้วยการลาของครูประจำภาคและสารวัตรศึกษา พ.ศ. 2482<sup>149</sup> ได้  
กำหนดการลาไว้ 4 ประเภท คือ

1) ลาป่วย ในปีหนึ่งให้ลาได้ไม่เกิน 30 วัน แต่ในกรณีจำเป็น  
ให้ลาต่อได้อีกไม่เกิน 30 วัน ถ้าเกินกว่านั้นผู้บังคับบัญชาจะอนุญาตให้ลาโดยไม่ได้รับ  
เงินเดือน ถ้าเกินกว่า 3 เดือนจะพิจารณาให้ออกเสียจากหน้าที่ ลาป่วยติดต่อกัน  
ตั้งแต่ 15 วันขึ้นไปต้องมีใบตรวจของแพทย์แนบมากับใบลา

<sup>148</sup> "พระราชบัญญัติเรื่องการร้องทุกข์ พ.ศ. 2492," ราชกิจจานุเบกษา  
เล่ม 66 ตอนที่ 15 (15 มีนาคม พ.ศ. 2492) ในมาตรา 4 ข้อ 4 ซึ่งเพิ่มเติม  
ตามฉบับที่ 2 พ.ศ. 2516 ตามมิให้สำนักงานรับเรื่องราวจึงอ้างว่าได้รับความเดือดร้อน  
หรือเสียหาย เนื่องจากถูกลงโทษทางวินัยตามกฎหมาย ด้วยมีเหตุผลว่าเรื่องวินัยได้มีสิทธิ  
อุทธรณ์คำสั่งลงโทษไว้แล้ว ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 90 ตอนที่ 58 (28 พฤษภาคม  
พ.ศ. 2516)

<sup>149</sup> วิทยากรย์ เล่ม 39 ตอนที่ 10 (พฤษภาคม 2482), หน้า 2142.

2) การลาจิสส่วนตัว ปีหนึ่งลาได้ไม่เกิน 20 วัน ปีแรกเข้าทำงานไม่เกิน 10 วัน การลาจิสส่วนตัวนี้ผู้บังคับบัญชาจะอนุญาตให้ลามากหรือน้อยหรือไม่อนุญาตเลยก็ได้ แลวแต่จะเห็นสมควร

3) การลาอุปสมบท ผู้ที่ยังมิได้อุปสมบทจะลาอุปสมบทได้ไม่เกิน 120 วัน

ถ้าทำงานมาครบ 1 ปีให้ได้รับเงินเดือน 1 เดือน นอกนั้นให้ลาหยุดได้โดยไม่ได้รับเงินเดือน ถ้าทำงาน 2 ปีได้ 2 เดือน 3 ปีได้ 3 เดือน และทำงานมา 4 ปีได้ 4 เดือน นอกนั้นให้ลาหยุดโดยไม่ได้รับเงินเดือน

4) การลาเช่าระคมทหาร ให้ได้รับเงินเดือนเต็ม

เงินรางวัลที่ให้แก่ครูประชาบาลและสาร์วัตรศึกษาเป็นไปตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยเงินรางวัลครูประชาบาลและสาร์วัตรศึกษา พ.ศ. 2489<sup>150</sup> (ฉบับ พ.ศ. ก่อนหน้านี้ก็มีลักษณะคล้ายกัน)

เงินรางวัล คือเงินที่ได้ในครั้งเดียวคำนวณตามอัตราในระเบียบนี้ (ข้อ 4) กล่าวคือให้ตั้งเงินเดือนสุดท้ายซึ่งได้รับอยู่ก่อนพ้นตำแหน่งหน้าที่ คูณด้วยจำนวนปีที่ทำงาน (ข้อ 16) การนับปีนับแต่ละปี ถ้าเศษเกินครึ่งให้นับ 1 ปี เงินรางวัลนี้จะจ่ายให้ภายใน 2 ปี เกินกว่านี้ไม่ได้ (ข้อ 16 วรรค 2) และเป็นเงินสิทธิเฉพาะตัวจะโอนแก่กันไม่ได้ ข้อ 4 วรรคหลัง

ครูประชาบาลหรือสาร์วัตรศึกษามีสิทธิได้รับเงินรางวัลเมื่อออกจากงานด้วยเหตุดังนี้

1) เหตุทดแทน โด่แก่ ซึ่งให้ออกโดยไม่มีความคิด ออกไปประกอบอาชีพอย่างอื่นและยุบเลิกตำแหน่ง ทั้งนี้แต่ละกรณีต้องทำงานมาไม่น้อยกว่า 5 ปี 15 ปี และ 1 ปีตามลำดับ

<sup>150</sup> วิทยาราย เล่ม 45 ตอนที่ 2 (พ.ศ. 2489), หน้า 52-57.



- 2) เหตุพหุสภาพ ต้องทำงานมาไม่น้อยกว่า 1 ปี
- 3) เหตุสูงอายุ เนื่องจากอายุครบ 55 ปีขึ้นไปต้องทำงานมาไม่น้อยกว่า 5 ปี
- 4) เหตุทำกรงานนาน เนื่องจากรับราชการมาครบ 25 ปีบริบูรณ์ igrนับเริ่มตั้งแต่ทำงานหรือตั้งแต่วันที่ประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาในท้องถิ่น

เมื่อโดยฐานะครูประจำชานขึ้นเป็นข้าราชการพลเรือนเมื่อปี 2491 แล้ว คณะรัฐมนตรีได้ลงมติเมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม พ.ศ. 2493 ให้จ่ายเงินรางวัลแก่ครูประจำชานดวยเหตุทดแทน เพราะยุบเลิกตำแหน่ง ทั้งนี้ก่อนวันที่ 12 เมษายน พ.ศ. 2494 ก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494<sup>151</sup>

การบำรุงรักษาที่บุคลากรฝ่ายครูที่เป็นข้าราชการกับข้าราชการส่วนท้องถิ่น ตำแหน่งครูได้รับไม่แตกต่างกัน เนื่องจากอยู่ในระบบราชการเหมือนกัน จึงขอกล่าวรวม ๆ กัน ไม่คั้งนี้

การบำรุงรักษาของบุคลากรฝ่ายครูได้รับจาก 3 ทาง คือ

- 1) จากทางราชการจัดให้
- 2) จากสถาบันวิชาชีพครู (คุรุสภา)
- 3) จากองค์การภายนอก (เช่น สหกรณ์ออมทรัพย์ครู)

- 1) การบำรุงรักษาจากทางราชการจัดให้

การบำรุงรักษาที่ทางราชการจัดให้เป็นไปตามคัวบทกฎหมายและระเบียบที่รัฐบาลแต่ละสมัยได้จัดให้มีขึ้น และสืบตอเนื่องมาจนบัดนี้ ในทางราชการเรียกว่า ผลประโยชน์เกื้อกูล ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท คือ

<sup>151</sup> หนังสือกระทรวงศึกษาธิการที่ 17680/2494 ลงวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2494, วิทยารย ปีที่ 5 ฉบับที่ 12, หน้า 1420.

- ก. ผลประโยชน์เกื้อกูลในขณะปฏิบัติราชการ<sup>152</sup>  
 ข. ผลประโยชน์เกื้อกูลที่ช่วยในการปฏิบัติราชการ  
 ค. ผลประโยชน์เกื้อกูลที่จ่ายให้เมื่อออกจากราชการ  
 ก. ผลประโยชน์เกื้อกูลในขณะปฏิบัติราชการ

(1) เงินเพิ่มพิเศษประจำตำแหน่ง คือเงินที่มีสิทธิ

ได้รับนอกเหนือจากเงินเดือน ได้แก่

- 1/ ครูช่างอาชีพศึกษา ได้รับเงินเพิ่มพิเศษประจำตำแหน่งครูช่าง (พ.ค.ช.) เดือนละ 300 บาท
  - 2/ ครูสอนคนพิการ ได้รับเงินเพิ่มพิเศษประจำตำแหน่ง (พ.ค.ส.) เดือนละ 300 บาท
  - 3/ เงินเบี้ยกนการ ข้าราชการที่ประจำปฏิบัติหน้าที่ในท้องที่กนการ มีสิทธิได้รับเบี้ยกนการ (บ.ก.) ในอัตราร้อยละ 10 ของเงินเดือน แต่ไม่น้อยกว่าเดือนละ 165 บาท
  - 4/ เงินยังชีพ (ย.ช.) ภาคใต้ ผู้วราชการจังหวัดหรือนายอำเภอเดือนละ 100 บาท ข้าราชการอื่น ๆ เดือนละ 50 บาท
  - 5/ เงินเพิ่มพิเศษภาษามาลาญ (พ.ภ.ม.) ให้ขาราชการซึ่งดำรงตำแหน่งกองโชภาษามาลาญใน 4 จังหวัดภาคใต้ ใหญ่ได้รับประกาศนียบัตรภาษามาลาญระดับสูงเดือนละ 100 บาท ระดับสามัญ 50 บาท
- (2) คาเชาบ้าน โดยช่วยเหลือคาเชาบ้านและจัดบ้านพักแกขาราชการซึ่งต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้
- (3) คารักษาพยาบาล ช่วยเหลือเฉพาะขาราชการ

<sup>152</sup> บันทึกการนิเทศการศึกษ พ.ศ. 2519, หน้า 78-79 และ

สนธิ เกษะศิริ, คู่มือขาราชการ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์กรมสรรพสามิต, 2518), หน้า 195-221.

คู่สมรส บิดามารดา และบุตรที่ซบถด้วยกฎหมายยังไม่บรรลุนิติภาวะ โดยให้ทางโรงพยาบาลของรัฐไปเก็บค่ารักษาพยาบาลประเภทคนไข้ในจากกรมเจ้าสังกัดของคนไข้คนนั้นได้

(4) การช่วยเหลือการศึกษาของบุตร ได้แก่การช่วยเหลือบุตรที่ซบถด้วยกฎหมาย แต่ไม่รวมถึงบุตรบุญธรรม และอายุไม่เกิน 25 ปี ในวันที่ 1 พฤษภาคม ของทุกปี

(5) เงินช่วยเหลือบุตร โดยช่วยเหลือบุตรที่ซบถด้วยกฎหมาย แต่ไม่รวมบุตรบุญธรรม และอายุต้องไม่เกิน 18 ปีบริบูรณ์ในอัตราคนละ 50 บาทต่อเดือน

(6) การลาโดยได้รับเงินเดือน ปัจจุบันนี้มีการลาอยู่หลายประเภท เช่น ลาป่วย ลากิจ ลาอุปสมบท ลาพักผ่อน เป็นต้น แต่เดิมเคยมีพระราชกฤษฎีกาพักชดเชย (พักชดเชย) มีกำหนด 10 วัน หลังจากนั้นก็หยุดไปประมาณ 5 ปี ต่อมารัฐบาลชุด ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้ลงมติใหม่วันหยุดได้ตั้งเดิมอีก<sup>153</sup>

สำหรับครุณันมีโอกาหยุดในระหว่างปีภาคเรียนแล้ว

การลาโดยได้รับเงินเดือนนั้นลาได้ดังนี้<sup>154</sup>

(1) ลาป่วย ป่วยธรรมดาลาได้ไม่เกิน 60 วัน  
 เจากระทรวงอาจขอได้อีกไม่เกิน 60 วัน ลาป่วยเพราะประสบอันตรายเนื่องจากปฏิบัติราชการในหน้าที่ไม่เกิน 120 วัน

(2) ลาคลอด ลาได้ไม่เกิน 60 วัน

(3) การลากิจส่วนตัวและลาพักผ่อน ไม่เกิน 45 วัน

<sup>153</sup>หนังสือที่ สร.0201/ว.46 ลงวันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2518 เรื่องการหยุดพักผ่อนประจำปี

<sup>154</sup>พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจ่ายเงินเดือนระหว่างลาของข้าราชการพลเรือน และบุคลากร พ.ศ. 2478 และที่แก้ไขเพิ่มเติม 6 ฉบับ

120 วัน

- (4) การลาอุปสมบทและลาไปประกอบพิธีฮัจย์ไม่เกิน
- (5) การลาเข้าระดมราชการทหาร ลาได้ตลอดเวลาที่ไปรับราชการทหาร
- (6) การลาไปศึกษา ฝึกอบรม และปฏิบัติงานเป็นไปตามระเบียบที่ทางราชการได้กำหนดไว้

ข. ผลประโยชน์เกื้อกูลที่ช่วยในการปฏิบัติราชการ

- (1) ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ได้แก่ การช่วยเหลือค่าเช่าที่พัก ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าพาหนะ ค่าใช้จ่ายเบ็ดเตล็ด
- (2) ค่าอาหารทำกรดวงเวลา ได้แก่ การทำงานนอกเวลาดังจากทำงานในเวลาปกติแล้ว ซึ่งมีงานที่ต้องทำโดยเร่งด่วน
- (3) เบี้ยประชุมกรรมการ โดยจ่ายให้แก่กรรมการหรืออนุกรรมการที่ได้รับแต่งตั้ง เบี้ยประชุมนี้จะได้รับเมื่อมีการประชุมแต่ละคราวที่มีการประชุม
- (4) ค่าสอนพิเศษ ได้แก่ เงินที่จ่ายให้แก่ผู้สอนในสถานศึกษา นอกเหนือจากการสอนหรือปฏิบัติการประจำในฐานะอาจารย์พิเศษ จ่ายให้เป็นรายชั่วโมง ในระดับต่ำกว่าปริญญาตรี 40 บาท ระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า 50 บาท ระดับปริญญาโทขึ้นไป 75 บาท
- (5) เงินสมนาคุณ เป็นเงินสมนาคุณตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงของสถานศึกษาระดับมหาวิทยาลัยหรือเทียบเท่า ได้มีมติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือที่ สร.0101/1672 ลงวันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2513 กำหนดเงินสมนาคุณให้ดังนี้ ตำแหน่งอธิการบดี ที่มีข้าราชการประจำเดือนละ 8,000 บาท ที่เป็นข้าราชการประจำเดือนละ 6,000 บาท ตำแหน่งรองอธิการบดีหรือคณบดีที่มีข้าราชการประจำเดือนละ 6,000 บาท ที่เป็นข้าราชการประจำเดือนละ 4,000 บาท สิทธิในการรับเงินสมนาคุณนี้รับได้เพียงตำแหน่งเดียว

(6) เงินสมนาคุณผู้บรรยายในการอบรมของส่วนราชการ ซึ่งมีหลักสูตรกำหนดเรื่องเวลาที่จะอบรมหรือสัมมนาแน่นอน และได้รับอนุมัติจากหัวหน้าส่วนราชการเจ้าของงบประมาณแล้ว เงินสมนาคุณผู้บรรยายได้รับในอัตราชั่วโมงละ 50 บาท<sup>155</sup>

ค. ผลประโยชน์เกื้อกูลที่จ่ายให้เมื่อออกจากราชการ

(1) เงินสะสม เงินที่หักจากเงินเดือนของข้าราชการ เพื่อเก็บสะสมไว้จำนวนมากหรือน้อยตามอัตราเงินเดือนของข้าราชการแต่ละคน เงินสะสมนี้จ่ายคืนให้เมื่อออกจากราชการโดยคิดดอกเบี้ยร้อยละ 8<sup>156</sup>

(2) บำเหน็จบำนาญ จ่ายให้แก่ข้าราชการที่ออกจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการฉบับที่ในปัจจุบันคือ ฉบับ พ.ศ. 2494 ซึ่งหลักการมีไต่ต่างไปจากฉบับ พ.ศ. 2444 และฉบับ พ.ศ. 2471 นิดกั้นเฉพาะจำนวนเงิน ซึ่งเพิ่มให้ตามค่าของเงินและกำลังงบประมาณของแต่ละสมัย เฉพาะข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2500 มีลักษณะพิเศษของกฎหมายฉบับนี้คือ กำหนดให้มีกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นขึ้นด้วย

2) การบำรุ้งรักษาจากสถาบันวิชาชีพครู

ครูสถานนอกจากทำหน้าที่บริหารงานบุคคลฝ่ายครูแทน ก.พ. และ ก.จ. แล้ว ยังทำหน้าที่เป็นสถาบันวิชาชีพเพื่อรักษาผลประโยชน์ของครูด้วย ตั้งแต่ตั้งครูสมาตั้งแต่ พ.ศ. 2488 จนถึงปัจจุบัน ครูสภาได้จัดงานช่วยเหลือสมาชิกครูสภาและครอบครัวทางคานสวัสดิการดังนี้<sup>157</sup>

<sup>155</sup>ระเบียบการจ่ายเงินสมนาคุณผู้บรรยายในการอบรมของส่วนราชการ พ.ศ. 2518, "วารสารข้าราชการ" ปีที่ 20 ฉบับที่ 4 (พฤษภาคม 2518), หน้า 42.

<sup>156</sup>ระเบียบการหักเงินเดือนข้าราชการไว้เป็นเงินสะสม พ.ศ. 2518

<sup>157</sup>สรุปจากหนังสือ "30 ปีของครูสภา" เงินช่วยเหลือสมาชิกครูสภาและครอบครัวทางคานสวัสดิการ, หน้า 55-74.

(1) ให้เงินช่วยเหลือสมาชิกคุรุสภาที่ประสบภัยพิบัติต่าง ๆ เช่น สมาชิกคุรุสภาที่ถึงแก่กรรมจากอุบัติเหตุการร้าย สมาชิกคุรุสภาที่ประสบอัคคีภัยและภัยธรรมชาติ เป็นต้น เพื่อให้คุรุสภาจะได้ช่วยเหลือสมาชิกในคานนี้อย่างจริงจัง จึงได้จัดตั้งมูลนิธิช่วยเหลือสมาชิกคุรุสภาประสบอัคคีภัยและภัยธรรมชาติขึ้นเมื่อ พ.ศ.

2516

(2) การขอลดค่าโดยสารรถไฟและเครื่องบินให้แก่สมาชิกคุรุสภาโดยลดให้ 25 % ในพาหนะทั้ง 2 ชนิด

(3) การช่วยเหลือสมาชิกคุรุสภาและครอบครัวที่เจ็บป่วย โดยจัดส่งสถานพยาบาลของคุรุสภาขึ้นที่ส่วนกลาง และจัดห้องหรือเรือนหรือตึกพยาบาลให้แก่สมาชิกคุรุสภาตามโรงพยาบาลจังหวัดต่าง ๆ 55 จังหวัด

(4) จัดตั้งองค์การช่วยเหลือสมาชิกคุรุสภา (ช.พ.ค.) เพื่อดำเนินงานเกี่ยวกับอาชีพกิจสงเคราะห์ ปัจจุบัน ช.พ.ค. จ่ายเงินสงเคราะห์ศพประมาณรายละ 38,521.47 บาท

(5) จัดฌาปนสถานให้แก่สมาชิกคุรุสภาที่ถึงแก่กรรม โดยจัดขึ้นที่วัดสระเกศชื่อว่า "ฌาปนสถานคุรุสภา วัดสระเกศ" อยู่ในแผนก ช.พ.ค.

(6) การช่วยเหลือสมาชิกคุรุสภาในวัยชรา ในเรื่องนี้คุรุสภาได้จัดตั้งมูลนิธิช่วยครูอาวุโส และพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงรับมูลนิธิไว้ในพระบรมราชูปถัมภ์ ครูที่ทำการสอนมาด้วยความเรียบร้อยเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 30 ปี และมีอายุครบ 60 ปีจะได้รับเครื่องหมายเชิดชูเกียรติและประกาศนียบัตร และครูอาวุโสท่านใดที่กรรมการบริหารมูลนิธิเห็นว่าสมควรจะได้รับความช่วยเหลือเป็นพิเศษ จะได้รับเงินคนละ 8,000 บาท

(7) การช่วยเหลือบุตรสมาชิกคุรุสภา เพื่อเป็นทุนเล่าเรียนวิชาครู ป.กศ. จังหวัดละ 2 ทุน ต่อมาคุรุสภาได้จัดตั้ง "มูลนิธิช่วยการศึกษาบุตรสมาชิกคุรุสภา" ขึ้นเพื่อให้การจัดหาทุนช่วยเหลือดังกล่าวมีประสิทธิภาพขึ้น

(8) การจัดหาที่พักสมาชิกคุรุสภา เพื่อให้สมาชิกที่มาราชการหรือพักผ่อนได้รับความสะดวก หอพักคุรุสภาตั้งอยู่ในบริเวณคุรุสภา ซึ่งติดอยู่กับกระทรวง

ศึกษาธิการ จึงสะดวกแก่สมาชิกอย่างยิ่งในการติดต่อการทำงาน อนึ่งค่าเช่าห้องก็ถูก  
เพียงห้องละ 50 บาทและห้องรวม 10 ห้อง ค่าเช่าเตียงละ 10 บาท

(9) การสร้างบ้านพักตากอากาศสำหรับสมาชิกคุรุสภาจัด  
ขึ้นที่ตำบลอ่างศิลา ชลบุรี ตำบลหนองแก ประจวบคีรีขันธ์ ตำบลบางแสน ชลบุรี  
และที่ดินสวนป่าคลองนางรม ประจวบคีรีขันธ์

(10) องค์การช่วยเหลือสมาชิกคุรุสภาในกรณีฉุกเฉินถึงแก่  
กรรม (ช.พ.ส.)

นอกจากนี้คุรุสภายังได้ช่วยเหลือสมาชิกในการประกอบพิธีสมรส  
ให้สิทธิซื้อสินค้าลดจากร้านศึกษาภัณฑ์ ให้คำแนะนำด้านกฎหมาย จัดยานพาหนะให้สมาชิก  
ได้ทัศนศึกษาในเขตกรุงเทพมหานคร จัดสรรที่ดินที่จังหวัดสมุทรสาคร และจัดร้านสหกรณ์

การช่วยเหลือของคุรุสภาแก่สมาชิกและครอบครัวได้ช่วยเหลือ  
สมาชิกในคานสวัสดิการเกือบทุกด้านตั้งแต่คานส่วนตัวคือ ตั้งแต่เช่าทำงาน การเดินทาง  
การเจ็บไข้ได้ป่วย การช่วยเหลือยามประสบเคราะห์ภัย การช่วยเหลือในยามชรา ถ้า  
ยากจน และเมื่อถึงแก่กรรมก็มีเงินช่วยเหลือศพ ถ้าเป็นสมาชิก ช.พ.ส. หรือ ช.พ.ค.  
คานผู้ที่เกี่ยวข้องของโคชซื้อสินค้าส่วนลด มีที่พักแนอนเมื่อมาติดต่อราชการหรือธุรกิจใน  
กรุงเทพและบุตรมีสิทธิรับทุนเล่าเรียน

### 3) การบำรุงรักษาจากองค์การภายนอก

การบำรุงรักษาจากองค์การภายนอกที่ครูได้รับเป็นเรื่องที่ครู  
เข้าไปเป็นสมาชิก และรับผิดชอบแห่งสมาชิกขององค์การนั้น เช่น สมาชิกร้านสหกรณ์  
สมาชิกกลุ่มเกษตรกร สมาชิกครู ผู้ปกครองของโรงเรียนโคโรงเรียนหนึ่ง เป็นลูกคำ  
ธนาคารพาณิชย์ เป็นต้น ในที่นี้จะกล่าวเฉพาะสหกรณ์ออมทรัพย์ครู

## สหกรณ์ออมทรัพย์ครู

สวัสดิการของครูนอกจากที่ทางราชการและครุสภาได้ให้อยู่แล้ว ยังมี  
หน่วยงานอีกหน่วยงานหนึ่งที่ให้สวัสดิการครูได้เป็นอย่างมาก โดยครูเขาไปเป็นสมาชิก  
ก็จะได้อะไรต่าง ๆ ตามระเบียบที่วางไว้ หน่วยงานนั้นคือ สหกรณ์ออมทรัพย์ครู ซึ่ง  
ปัจจุบันจัดตั้งขึ้นทุกจังหวัดและเฉพาะครูกรุงเทพมหานครเองก็มีอีก 1 สหกรณ์<sup>158</sup>

ครูส่วนใหญ่เป็นข้าราชการชั้นผู้น้อยที่มีเงินเดือนพอกินพอใช้ การที่ครูจะ  
ปรับปรุงฐานะของตนให้ดีขึ้น เช่น การศึกษาต่อ การชื้อยานพาหนะ ชื้อที่ดิน หรือปลูก  
สร้าง หรือต่อเติมที่อยู่อาศัย เหล่านี้ต้องใช้เงินก้อนใหญ่ซึ่งครูต้องไปกู้ยืมเงินจาก  
สถาบันการเงินอื่นหรือนายทุนผู้ใหญ การกู้เงินจากภายนอกยุ่งยากในเรื่องการค้ำ  
ประกันและดอกเบี้ยแพง ไม่เหมาะแก่ฐานะของครู ทางราชการจึงสนับสนุนให้ครู  
รวมกันจัดตั้งสหกรณ์ขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมฐานะความมั่นคงทางเศรษฐกิจ  
ของครูซึ่งเป็นสมาชิกโดยวิธีร่วมกันค้ำเงินธุรกิจ เพื่อประโยชน์ด้วยกันในข้อต่อไป

1. ส่งเสริมให้สมาชิกออมทรัพย์ โดยช่วยให้สามารถสงวนส่วนแห่ง  
รายได้ของตนไว้ในทางอันมั่นคงและได้รับประโยชน์ตามสมควร
2. รับฝากเงินจากสมาชิก
3. จัดให้เงินกู้สำหรับสมาชิกตามข้อกำหนดอันสมควร
4. ส่งเสริมช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และช่วยตัวเองในหมู่สมาชิก
5. จัดหาทุนเพื่อกิจการตามวัตถุประสงค์
6. ให้สหกรณ์อณุกู้ยืมเงิน
7. ดำเนินการ เพื่อให้สมาชิกมีที่ดินหรือบ้านเรือนเป็นของตนเอง

<sup>158</sup> หนังสือที่ กส.1209/ว.68 ลงวันที่ 28 กรกฎาคม พ.ศ. 2518  
จากอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด เรื่องรายงานสรุปผล  
การดำเนินงานของสหกรณ์ออมทรัพย์ทั่วประเทศ ประจำปี 2517 ตามหนังสือนี้มีสหกรณ์  
ออมทรัพย์รวมทั้งสิ้น 144 แห่ง ซึ่งรวมทั้งสหกรณ์ออมทรัพย์ครูด้วย และถึงปี 2519  
(23 เมษายน) มี 151 แห่ง



8. ร่วมมือกับทางราชการ สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย ชุมนุมสหกรณ์ และสหกรณ์อื่น เพื่อส่งเสริมและปรับปรุงกิจการของสหกรณ์ออมทรัพย์

9. กระทำการต่าง ๆ ตามที่อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กล่าวข้างต้น ทั้งนี้รวมทั้งการถือกรรมสิทธิ์หรือทรัพย์สิน ครอบครอง ก่อสร้าง ซ่อม แลกเปลี่ยน โอนหรือรับโอน เช่าหรือให้เช่า เช่าซื้อหรือ ให้เช่าซื้อ จำนองหรือรับจำนอง จำนำหรือรับจำนำ ขายหรือจำหน่ายซึ่งทรัพย์สิน ตลอดจน จนดำเนินกิจการอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ด้วย<sup>159</sup>

สหกรณ์ออมทรัพย์ได้มีการจัดตั้งขึ้นครั้งแรกเมื่อปี 2492 ในหมู่ข้าราชการ กรมสหกรณ์ (เดิม) และพนักงานเพื่อการสหกรณ์ (เดิม) ให้ชื่อว่า "สหกรณ์ข้าราชการ สหกรณ์จำกัดสินไช" มีสมาชิกแรกตั้งเพียง 132 คน ปรากฏว่าการดำเนินงานของ สหกรณ์นี้ประสบผลเป็นที่น่าพอใจ และถือเป็นตัวอย่างที่จะส่งเสริมให้จัดตั้งขึ้นในหมู่ ข้าราชการอื่น ๆ ได้ ดังนั้นในปี 2498 จึงได้มีการจัดตั้งสหกรณ์ออมทรัพย์ขึ้นเป็น แห่งที่ 2 ในหมู่ครูจังหวัดนครสวรรค์ชื่อว่า "สหกรณ์ครูนครสวรรค์จำกัดสินไช" ต่อ จากนั้นก็ได้มีการจัดตั้งสหกรณ์ออมทรัพย์ในหมู่ข้าราชการสังกัดต่าง ๆ เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ<sup>160</sup>

ครูส่วนใหญ่รู้จักสหกรณ์ครู...จำกัดสินไช หรือในชื่อใหม่ สหกรณ์ออมทรัพย์ ครู...กันดี และรู้จักในแง่การกู้เงินตามสิทธิของตน (วัตถุประสงค์ข้อ 3) มากกว่า สหกรณ์ในแง่อื่น โดยเฉพาะในแง่ออมทรัพย์ซึ่งสมาชิกทำกันน้อยมาก และถ้าออมกัน จริงก็ไปใช้ในการบริการของธนาคารพาณิชย์มากกว่า ทั้งนี้ก็เพราะสหกรณ์ออมทรัพย์ ที่ดำเนินงานอยู่ทั้งหมดได้เน้นในเรื่องการให้กู้ยืมเงินแก่สมาชิกมากกว่าที่จะให้ความรู้ ความเข้าใจ เพื่อความอยู่ดีมีสุขในสังคม ทั้งนี้เพราะสมาชิกสหกรณ์โดยเฉพาะผู้บริหาร

<sup>159</sup> ขอมังคัมของสหกรณ์ออมทรัพย์ครูทุกแห่งเขียนไว้เหมือนกัน ตัวอย่างนี้ได้ มาจากของจังหวัดระนอง และของครูกรุงเทพมหานคร

<sup>160</sup> ธีรวิทย์ คุณทรัพย์, ชุมนุมสหกรณ์ออมทรัพย์แห่งประเทศไทย จำกัด (เอกสารอัดโรเนียวของกองสหกรณ์พาณิชย์และธนกิจ).

สหกรณ์ไม่ค่อยเข้าใจในวิธีการสหกรณ์ ศึกษาศึกษาจังหวัดหรือศึกษาศึกษาอำเภอเข้ารับ  
ตำแหน่งในสหกรณ์ก็เกินไปตามผู้มาดำรงตำแหน่งนี้ จะอย่างไรก็ตามบุคคลกลุ่มนี้อยู่กับ  
งานสหกรณ์มานานจึงรู้วิธีการและปัญหาดี เมื่อสหกรณ์ออมทรัพย์ครูได้เปลี่ยนมือจาก  
กลุ่มศึกษาศึกษาเป็นกลุ่มหัวหน้าหมวด หัวหน้าส่วนการศึกษา ปัญหาการดำเนินการ  
สหกรณ์ในช่วง 2-3 ปีนี้จึงมีอยู่บ้างดังที่ปรากฏข่าวทางหน้าหนังสือพิมพ์แล้ว<sup>161</sup>

คนไทยรวมทั้งครูไทยไม่ค่อยมีนิสัยในการรู้จักใช้จ่ายทรัพย์สินเงินที่หามาได้  
คล่อง อย่างการกู้มาจากสหกรณ์สะดวกในการใช้จ่ายใช้สอย แต่มีปัญหาเมื่อหักเงินเดือน  
ส่งคืน ครูส่วนใหญ่เมื่อเริ่มกู้หนี้ก็มักหนี้ตลอดไป และเมื่อถูกจากสหกรณ์ไม่พอก็ไปกู้จาก  
ภายนอกอีก ซึ่งสิ่งเหล่านี้ก่อให้เกิดปัญหาทางความจิตใจของครูผู้นั้น และกระทบกระทั่งอัน  
ถึงงานในหน้าที่ด้วย ดังนั้นการได้เงินมาโดยสะดวกแต่ไม่รู้จักใช้ในทางที่เป็นประโยชน์  
ก่อให้เกิดการประหยัดและส่งเสริมคุณภาพของชีวิต (เช่น ทางชีวิตแห่งการสันโดษ)  
แล้วก็ยากที่จะทำให้เกิดความสุขใจ รังแต่จะก่อให้เกิดหนี้สินเป็นทบเทาทวีคูณ จะ  
อย่างไรก็ตามสหกรณ์ช่วยครูได้มากในการกู้เงินก่อนมาใช้สอย (ในสิ่งที่จำเป็น) โดย  
ครูไม่ต้องไปกู้มาจากแหล่งอื่นซึ่งไม่ใคร่ผลประโยชน์ทดแทนคืน การที่ครูใช้จ่ายเงิน  
ไม่เป็นเป็นเรื่องนิสัยของแต่ละคน มีข้อความผิดหรือความบกพร่องของสหกรณ์ และใน  
บางท้องถิ่นหรือบางกลุ่มที่เข้าใจระบบสหกรณ์ครูได้นำเอาวิธีการของสหกรณ์ไปใช้ช่วย  
ในการดำเนินชีวิตของครูได้มาก เช่น กลุ่มครูองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ได้  
จัดสินค้าที่จำเป็นแก่การครองชีพไว้ขายแก่ครูแบบสหกรณ์การขาย แต่ยังมีใจจดทะเบีย  
นกลุ่มครูในอำเภอยะหา จังหวัดยะลา ได้จัดตั้งสหกรณ์ยะหาจำกัด ได้เปิดเป็นสหกรณ์  
การขายเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ตอนแรกจำกัดสมาชิกในวงการครู ต่อมา

161 สัมภาษณ์นายทะเบียน บริสุทธิ์ นักวิชาการสหกรณ์ กองสหกรณ์พาณิชย์  
และธนกิจ เมื่อวันที่ 23 เมษายน พ.ศ. 2519 เวลา 11.35 น.

ได้ขยายไปสู่วงนอกและตั้งใจจะขยายเป็นรูปสหกรณ์อเนกประสงค์<sup>162</sup>

ครูมีอยู่ทั่วประเทศและมีความสัมพันธ์กับบุคคลในอาชีพอื่น กลุ่มอื่นซึ่งคนเหล่านั้นอาจเป็นสมาชิกสหกรณ์ในประเภทต่าง ๆ เช่น สหกรณ์ร้านค้า กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์นิคม เช่น ครอบครัวยุคใหม่ของครูเลี้ยงไหม ครูอาจเป็นสมาชิกกลุ่มเกษตรกรเลี้ยงไหม หรืออยู่ในเมืองใหญ่เป็นสมาชิกสหกรณ์ร้านค้า เป็นต้น ถ้าครูไปใช้บริการของสหกรณ์เหล่านี้ก็จะช่วยสวัสดิการครูได้มาก นอกเหนือจากสหกรณ์ออมทรัพย์ซึ่งครูส่วนใหญ่เป็นสมาชิกอยู่แล้ว อนึ่งถ้าสหกรณ์เหล่านี้ได้ให้ความรู้แก่ครูตามวิธีการสหกรณ์จริง ครูก็จะนำความรู้นั้นไปสอนนักเรียนและบุคคลภายนอกในระบบโรงเรียนและนอกระบบ โรงเรียนก็จะช่วยให้สังคมก้าวหน้ายิ่งขึ้นไม่สงสัย