



ความเป็นมาของปัญหา

วิญญานของการจัดการศึกษาอยู่ที่ครู แม้จะมีคำกล่าวแย้งตามหลักปรัชญาการศึกษา
ยุคใหม่ว่า "หัวใจของการศึกษาอยู่ที่เด็ก" ก็ตาม แต่ครูที่เป็นครูไม่ได้รับการศึกษาอบรมให้
เข้าใจในวิชาชีพของตนแล้ว ครูจะเข้าใจเด็ก เข้าใจหลักสูตรและการสอนได้อย่างไร
องค์การหรือหน่วยงานที่ดำเนินงานจัดการศึกษาจึงต้องการใครคนใดที่มีความสามารถ และมี
วิญญานครู เขามาเป็นครู หน่วยงานที่ผลิตครู หน่วยงานที่ใช่ครู หน่วยงานกลางบริหารงาน
บุคคลฝ่ายครู ตลอดจนสถาบันวิชาชีพครู จึงเป็นองค์กรที่สำคัญยิ่งที่จะให้สถานศึกษาทั้งปวงได้
มาซึ่งครูดี ใซ้ครูดี และรักษาครูให้อยู่ในสมรรถภาพที่ดี จนแม้นสภาพจากอาชีพครูไปแล้วก็
ยังภูมิใจในอาชีพของตน และพร้อมที่จะช่วยจรรโลงอาชีพและสถาบันวิชาชีพของตนต่อไป

เมื่อแรกตั้งระบบโรงเรียนขึ้นในประเทศไทยนั้น ครูมีฐานะเป็นข้าราชการ แต่
เมื่อได้จัดตั้งโรงเรียนประชาบาลขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2454 ทางราชการมิได้กำหนดฐานะของครู
ประชาบาลไว้ แต่ให้มีครูทางหนังสือไม่ว่าเป็นบรรพชิตหรือคฤหัสถ์ได้มาขายสมหนังสือ ครู
ประชาบาลจึงมีฐานะเป็น "ครูของประชาชน" กล่าวคือรับเงินเดือนจากประชาชน ซึ่งรวมกัน
อภิบาลโรงเรียนประชาบาลแห่งนั้น ต่อมาปี พ.ศ. 2464 จึงได้มีกฎหมายออกมากำหนด
คุณสมบัติของครูใหญ่และครูย่อยของ โรงเรียนเหล่านี้ ตามกฎหมายนี้ยังคงยึดหลักการเดิมใน
การตั้งโรงเรียนคือ ประชาชนร่วมกันอภิปราย และเรียกเงินที่เก็บนี้ว่า "เงินศึกษาฟรี"¹
ทำนองภาษีเพื่อการศึกษาที่บางประเทศเรียกเก็บอยู่ ต่อมาปี พ.ศ. 2473 เมื่อรัฐบาลให้

¹ ประชุมกฎหมายประจำศก (ป.ช.ศ.) เล่ม 34 พ.ศ. 2464, หน้า 207.
(ต่อไปจะใช้คำยอว่า ป.ช.ศ. เมื่ออ้างถึงประชุมกฎหมายประจำศก)

เงินอุดหนุนแทนเงิน "ศึกษาพลี" ซึ่งให้เลิกไป ทำให้ฐานะของครูประชาบาลเริ่มดีขึ้น แต่ก็ตกเป็นภาระของรัฐมากขึ้นตรงเท่าทุกวันนี้ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2473 เป็นต้นมาการบริหารงานบุคคลฝ่ายครูประชาบาลจึงได้เริ่มจัดเป็นระบบขึ้นตั้งแต่การจัดเงินเดือนเป็นระบบระเบียบ และเมื่อพบสภาพไปก็มีเงิน "รางวัล" ให้ทำนองเดียวกับเงินบำเหน็จบำนาญของข้าราชการ แต่ครูประชาบาลก็ยังหาเป็นข้าราชการไม่ จนวันที่ 5 พฤษภาคม พ.ศ. 2491 เมื่อได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2491² จึงได้ยกฐานะครูประชาบาลขึ้นเป็นข้าราชการพลเรือน หลังจากยกฐานะมา 18 ปีจนถึงปี พ.ศ. 2509 ก็ได้โอนไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด

หลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 แล้ว รัฐบาลยุคนั้นต้องการให้ราษฎรได้เข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในภาคปฏิบัติมากขึ้น จึงได้จัดตั้งองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ที่เรียกว่า เทศบาล³ และได้ใช้การศึกษาอบรมเป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนา ระบอบประชาธิปไตย จึงได้กำหนดให้เทศบาลมีหน้าที่จัดการศึกษา⁴ การจัดการศึกษาของเทศบาลต่าง ๆ ได้โอนกลับไปกลับมาระหว่างกระทรวงศึกษาธิการกับบรรดาเทศบาลด้วย เหตุผลบางประการของรัฐบาลแต่ละยุคก็คือ กระทรวงศึกษาธิการรับโอนการจัดการศึกษาในความรับผิดชอบของเทศบาลมาในปี พ.ศ. 2487 แต่ก็ได้โอนคืนไปในปีรุ่งขึ้น โรงเรียนเหล่านี้ได้ชื่อว่าเป็นโรงเรียนเทศบาลตามพระราชบัญญัติเท่านั้น กระทรวงศึกษาธิการยังคงต้องใช้เงินประถมศึกษาจ่ายในการดำรงอยู่ของโรงเรียนเทศบาลเช่นเดียวกับโรงเรียนประชาบาล

²ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 65 ตอนที่ 24 (4 พฤษภาคม 2491), หน้า 280.

³"พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476", ป.ช.ศ., เล่ม 46, หน้า 815.

⁴เรื่องเดียวกัน, หน้า 821.

เพราะทางเทศบาลยังไม่รับไปจัดการเองดังแตกณ⁵ อีก 10 ปีต่อมา (พ.ศ. 2497) รัฐบาลได้มีนโยบายให้โอนโรงเรียนประชาบาลในเขตเทศบาลให้เทศบาลที่มีรายได้อาจจะดำเนินการได้ จนในปี พ.ศ. 2506 จึงได้ออนการศึกษาไปให้เทศบาลบริหารงานเองทั้งหมด⁶ ในกรณีนี้ได้จัดให้มีระบบบริหารงานบุคคลของเทศบาลขึ้นเองโดยเฉพาะ

ปี พ.ศ. 2514 มีการรวมจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี เข้าเป็นนครหลวง กทม. และรวมเทศบาลนครจังหวัดทั้งสอง เข้าเป็นเทศบาลนครหลวง และเพื่อความเหมาะสมยิ่งขึ้นในรู้งั้นจึงได้รวมหน่วยงานทั้งหมดเข้าเป็นกรุงเทพมหานคร⁷ และในการนี้ได้มีการจัดระบบบริหารงานบุคคลสำหรับกรุงเทพมหานครขึ้นโดยเฉพาะ

หลังจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 แล้ว สภาพทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ตลอดจนการศึกษาเองได้แปรเปลี่ยนไปมาก เหตุการณ์ที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลฝ่ายครู อาทิเช่น การประท้วงของครูโรงเรียนราษฎร์ เพื่อขอความเป็นธรรมเกี่ยวกับค่าจ้างและสวัสดิการต่าง ๆ จากเจ้าของโรงเรียนราษฎร์ โดยผ่านทางกระทรวงศึกษาธิการและคุรุสภา จากการประท้วงครั้งนี้เป็นส่วนหนึ่งที่กระตุ้นให้ทางรัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2515 ทำให้คุรุสภาต้องเคลื่อนไหวในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายครู ทำให้เกิดกลุ่มครูเพื่อรวมตัวกันเรียกร้องผลประโยชน์ในเวลาต่อมา และที่สำคัญเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ สมัยแรกต้องสิ้นสุดลง

⁵บุญเจือ อองคประดิษฐ์, ความเป็นมาของการบริหารการศึกษา (พระนคร : มงคลการพิมพ์, 2505), หน้า 164-168.

⁶กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, การจัดการศึกษาโดยท้องถิ่น (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2513), หน้า 24-25.

⁷"ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335", ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 89 ตอนที่ 190(13 ธันวาคม 2515).

ตั้งแต่ช่วง 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 จนถึง 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2517 เป็นช่วง
ที่หน่วยที่สุดในสถานศึกษาต่าง ๆ เนื่องจากความขัดแย้งในด้านความคิดและการกระทำทั้ง
ระหว่างผู้บริหารกับครู และครูรวมผู้บริหารกับนักเรียน อันในระบบการศึกษาและระบบบริหาร
การศึกษาที่เป็นอยู่ก็มิเอื้อต่อสภาพของสังคมที่แปรเปลี่ยนไป ในที่สุดเมื่อถึงรัฐบาลนายสัญญา
ธรรมศักดิ์ สมัยที่สองจึงได้มีนโยบายปฏิรูปการศึกษานี้

"รัฐบาลนี้... จะวางรากฐานและแนวทางปฏิบัติในการปฏิรูประบบการศึกษา..."⁸

ต่อมารัฐบาลได้ตั้งคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษานี้ เมื่อวันที่ 25
มิถุนายน พ.ศ. 2517 และในวันที่ 24 ธันวาคม พ.ศ. 2517 กระทรวงศึกษาธิการได้นำ
รายงานของคณะกรรมการฯ เสนอคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีได้รับหลักการและให้คำ
เนินการต่อไป ตามรายงานนั้นในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล คณะกรรมการได้ให้ความเห็น
ว่า

... หน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการที่ทำหน้าที่
ทางการศึกษามีอยู่ถึง 6 หน่วยด้วยกันคือ ก. พ., ก. ม., ก. ร. ส. ก., ก. จ., ก. พ.
และ ก. ก. และหน่วยงานดังกล่าวส่วนใหญ่มิได้พิจารณาเฉพาะข้าราชการครูอย่างเดียว
เท่านั้น ยังทำหน้าที่บริหารงานบุคคลข้าราชการอื่นในสังกัดอื่นด้วย ทำให้การออก
ระเบียบและวิธีการเกี่ยวกับการกำหนดอัตราเงินเดือน ตำแหน่ง และอื่น ๆ เกี่ยวกับ
การบริหารงานบุคคลแตกต่างกันในแต่ละหน่วยงานอันจะมีผลก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำ
ระหว่างครูที่มีคุณสมบัติและความสามารถคล้ายคลึงกัน แต่อยู่ทางสังกัดกัน นอกจากนี้
นั้นยังมีผลทำให้การบริหารงานบุคคลเป็นไปโดยสุที่ไม่เข้าใจลักษณะงานทางด้านการ
ศึกษาอย่างแท้จริง..."⁹

⁸"คำแถลงนโยบาย", วารสารข้าราชการ, ปีที่ 19 ฉบับที่ 6 (กรกฎาคม 2517),
หน้า 72. นโยบายนี้แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2517.

⁹การปฏิรูปการศึกษา รายงานของคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา
สมาคมผู้บริหารการศึกษาแห่งประเทศไทย (จัดพิมพ์) (กรุงเทพฯ : วัฒนาพานิช, 2518),
หน้า 192.

วันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2518 ได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับใหม่¹⁰ ทำให้การบริหารงานบุคคลในระบบราชการไทยเปลี่ยนแปลงไปมาก โดยเฉพาะการเปลี่ยนหลักการกำหนดตำแหน่งจากระบบชั้นยศมาใช้ระบบจำแนกตำแหน่ง ทำให้การบริหารงานบุคคลในระบบราชการไทยเกือบทั้งหมดต้องอนุวัติตามไปด้วย เรื่องระบบจำแนกตำแหน่งเป็นเรื่องใหญ่ที่โด่งดังในปี 2518 สำนักงาน ก.พ. ได้เริ่มดำเนินการเรื่องนี้มาตั้งแต่ปี 2508 และทำมาถึง 10 ปี จนประสบช่วงโอกาสทางการเมือง จึงได้ตราออกเป็นกฎหมายและประกาศบังคับใช้ดังกล่าวแล้ว ต่อมาได้มีประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากว่าควยระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2518 โดยใช้นับตั้งแต่วันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2518 จากกรณีที่ข้าราชการส่วนใหญ่รวมทั้งครูไม่เข้าใจระบบจำแนกตำแหน่ง และมีท่าทีไปในแง่ลบ เมื่อได้มีการบังคับใช้แล้วเห็นว่าตนเสียประโยชน์ จึงได้มีปฏิกริยาเกิดขึ้นจนมีการเรียกร้องให้แก้ไขพระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแล้ว

องค์การกลางบริหารงานบุคคลฝ่ายครูในประเทศไทยในปัจจุบันมีอยู่ 4 องค์การ คือ คุรุสภา คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (ก.จ.) และคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.บ.) ซึ่งตั้งขึ้นต่างกรมต่างวาระกันตามความผันแปรทางการเมืองและการปกครอง ส่วนสถาบันวิชาชีพครูรวมอยู่กับคุรุสภา ซึ่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 ก่อนหน้าปี 2488 คือตั้งแต่กระทรวงศึกษาธิการ เมื่อปี 2435 จนถึงปี 2488 ประเทศไทยมีระบบบริหารงานบุคคลฝ่ายครูกันอย่างไร เมื่อตั้งคุรุสภาแล้วการบริหารงานบุคคลได้ดำเนินการไปอย่างไร เมื่อได้จัดตั้งเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานครขึ้น และให้องค์การบริหารงานท้องถิ่นเหล่านี้รับภาระจัดการศึกษาประชาบาลด้วย องค์การเหล่านี้มีบริหารงานบุคคลฝ่ายครูอย่างไร เกี่ยวข้องกับคุรุสภา และองค์การกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนคือ ก.พ. อย่างไร เหล่านี้เป็นแรงกระตุ้นให้วิจัยเรื่อง "ระบบบริหารงานบุคคลฝ่ายครูในประเทศไทย"

¹⁰ "พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518", ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 92 ตอนที่ 26(6 กุมภาพันธ์ 2518).

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาวิวัฒนาการของระบบบริหารงานบุคคลฝ่ายครูในประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างครูสุภากับ ก.พ., ก.จ., ก.ท. และ ก.ก.
3. เพื่อศึกษาแนวโน้มของการบริหารงานบุคคลฝ่ายครูในอนาคต
4. เพื่อเสนอรูปแบบของหน่วยงานบริหารงานบุคคลฝ่ายครูในอนาคต

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยเรื่อง "ระบบบริหารงานบุคคลฝ่ายครูในประเทศไทย" นี้เริ่มศึกษาตั้งแต่ประเทศไทยเริ่มจัดการศึกษาเข้าสู่การศึกษาแผนใหม่ที่เริ่มระบบตั้งแต่ตั้งกระทรวงธรรมการในปี 2435 เป็นต้นมา โดยแบ่งการศึกษาออกเป็น 3 ยุค คือ

1. ระบบบริหารงานบุคคลฝ่ายครูยุคบุกเบิก (พ.ศ. 2435-2475)
2. ระบบบริหารงานบุคคลฝ่ายครูยุคประชาธิปไตย (พ.ศ. 2475-2515)
3. ระบบบริหารงานบุคคลฝ่ายครูยุคปฏิรูป (พ.ศ. 2515-2519)

ในการศึกษาแต่ละยุคจะศึกษาถึงสิ่งที่เกี่ยวเนื่องกันก่อนคือ การเมืองและการปกครอง การจัดการศึกษา แล้วจึงจะพิจารณาขั้นตอนในการบริหารงานบุคคลใน 4 เรื่องใหญ่ ๆ คือ หลักการและวิธีการ การสรรหา การพัฒนา และการบำรุงรักษา

ประโยชน์ที่จะได้จากการวิจัย

1. ผลการวิจัยนี้จะมีประโยชน์ในการวิเคราะห์ปัญหาของการบริหารการศึกษา โดยเฉพาะในการจัดหน่วยงานบริหาร การศึกษาและองค์การกลางบริหารงานบุคคลนั้นมีหลายฝ่ายจัดอยู่ สำหรับองค์การกลางบริหารงานบุคคลฝ่ายครูเองมีอยู่ถึง 4 องค์การ ซึ่งน่าจะได้ปรับปรุงให้เข้ามาตรฐานตามลักษณะสายงานอาชีพเดียวกัน
2. ผลการวิจัยนี้จะมีประโยชน์ในการปรับปรุงการบริหารงานบุคคลฝ่ายครู กล่าวคือตั้งแต่แรกกับครู เข้ามาสู่ระบบจนครูพ้นสภาพไปว่ามีอุปสรรคและปัญหาอย่างไร เพื่อ

จะได้นำไปปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

3. การวิจัยนี้จะเห็นเครื่องมือที่แนวทางใหญ่บริหารการศึกษาจะได้นำเอาใจใส่ในการบริหารงานบุคคลให้มากยิ่งขึ้น ซึ่งจะเป็นการนำระบบคุณวุฒิมาใช้ในการบริหารงานอย่างแท้จริง

4. ประโยชน์ในแง่ประวัติศาสตร์ เป็นการแสดงความเป็นมาแทนหลังจนถึงปัจจุบันเกี่ยวกับวิวัฒนาการของการจัดการศึกษาในแง่การบริหารงานบุคคลทั้งระบบ

5. ประโยชน์ทางวิชาการ โดยเฉพาะการสอนวิชาการศึกษาในสถานฝึกหัดครู และการศึกษาวิชาบริหารการศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษา

การดำเนินการวิจัย

ในการวิจัยเรื่อง "ระบบบริหารงานบุคคลฝ่ายครูในประเทศไทย" นี้เป็นการวิจัย
 คนควาจากเอกสาร (Documentary Research) เป็นส่วนใหญ่ ประกอบกับการสัมภาษณ์
 ผู้ที่เกี่ยวข้องในแต่ละขั้นตอนของการบริหารงานบุคคล ตลอดจนเขาไปสังเกตการดำเนินงาน
 ขององค์การกลางบริหารงานบุคคลฝ่ายครูทุกแห่ง รวมทั้ง ก.พ. และองค์การบริหารส่วน
 จังหวัดบางแห่ง เฉพาะเอกสารที่ค้นคว้ามีทั้งกฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่ง บันทึก เอกสาร
 สำคัญ หนังสือเล่ม วารสาร และวิทยานิพนธ์ โดยคนควาจากหน่วยงานดังกล่าวและส่วนราชการ
 ที่เกี่ยวข้อง จากนั้นจึงได้รวบรวมข้อมูลที่ไดจากการศึกษาค้นควาเอกสาร การสัมภาษณ์ และ
 การสังเกตเรียบเรียงขึ้นเป็นวิทยานิพนธ์

ลำดับขั้นในการเสนอข้อมูล

การเสนอข้อมูลสำหรับการวิจัยเรื่องนี้แบ่งออกเป็นดังนี้

บทที่ 1 บทนำ กล่าวถึงความจำเป็นของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย
 ขอบเขตของการวิจัย ประโยชน์ที่จะไดจากการวิจัย วิธีการที่จะดำเนินการค้นควาวิจัย

บทที่ 2 กล่าวถึงเอกสารและงานวิจัยอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งประกอบด้วยความหมาย
 ของการบริหารงานบุคคล ขอบข่ายของการบริหารงานบุคคล ขอบข่ายของการบริหารงานบุคคล

ฝ่ายครูในประเทศไทย และงานเขียนและงานวิจัยอื่นในประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยนี้

บทที่ 3 กล่าวถึงระบบบริหารงานบุคคลฝ่ายครูยุคบุกเบิก (พ.ศ. 2435-2515) ซึ่งประกอบด้วยการเมืองและการปกครองในยุคนี้ การจัดการศึกษา และระบบบริหารงานบุคคลฝ่ายครู ซึ่งแบ่งเป็น 3 ยุคคือ ยุคก่อนปฏิรูประบบราชการ ยุคปฏิรูประบบราชการ และยุควางรูปแบบคุณธรรม นอกจากนี้กล่าวถึงการกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือน การฝึกอบรม และการบำรุงรักษา

บทที่ 4 กล่าวถึงระบบบริหารงานบุคคลฝ่ายครูยุคประชาธิปไตย ซึ่งประกอบด้วย การเมืองและการปกครองในแง่การจัดตั้งเทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด การจัดการศึกษา โดยหน่วยงานทั้ง 2 นั้น รวมทั้งการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ และระบบบริหารงานบุคคลฝ่ายครูในแง่องค์การกลางบริหารงานบุคคล ก.พ., ก.จ., ก.ท. และคุรุสภา การสรรหา การพัฒนา และการบำรุงรักษา

บทที่ 5 กล่าวถึงระบบบริหารงานบุคคลฝ่ายครูยุคปฏิรูป (พ.ศ. 2515-2519) ซึ่งประกอบด้วยการเมืองและการปกครอง โดยกล่าวถึงเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป การจัดตั้งกรุงเทพมหานคร การจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครและของกระทรวงศึกษาธิการ และการบริหารงานบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518

บทที่ 6 เป็นบทสรุปผลการวิจัยและเสนอแนะ