

การวิเคราะห์เชิงการเมืองของพัฒนาการและทางเลือกใน
การพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา



นายภาณุวัฒน์ ภัคดีวงศ์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาครุศาสตรดุษฎีบัณฑิต

สาขาวิชาพัฒนศึกษา ภาควิชาสารัตถศึกษา

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2540

ISBN 974 - 637 - 162 - 2

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**A POLITICAL ANALYSIS OF DEVELOPMENT AND
DEVELOPMENT ALTERNATIVE OF
DECENTRALIZATION POLICY
IN EDUCATION**

MR. PANUWAT PAKDEEWONG

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Doctor of Philosophy in Development Education**

Department of Foundation of Education

Graduate School

Chulalongkorn University

Academic Year 1997

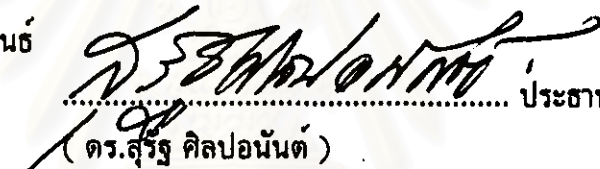
ISBN 974- 637 - 162 - 2

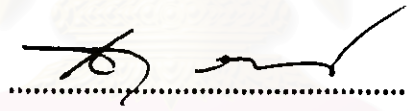
หัวข้อวิทยานิพนธ์ การวิเคราะห์เชิงการเมืองของพัฒนาการและทางเลือกในการพัฒนา
นโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา
โดย นายภาณุวัฒน์ ภัคดีวงศ์
ภาควิชา สารัตถศึกษา
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร.ชนิตา รักษ์พลเมือง
ดร.วิชัย ตันศิริ

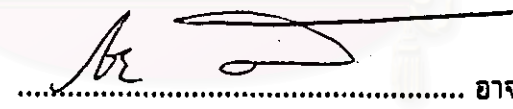
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้เป็นส่วน
หนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาครุศาสตรดุษฎีบัณฑิต



..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ศาสตราจารย์ นายแพทย์ศุภวัฒน์ ชุตินวงศ์)

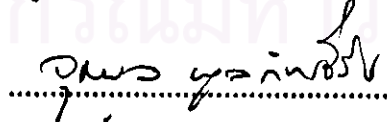
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(ดร.สุรัฐ ศิลปอนันต์)


..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ ดร.ชนิตา รักษ์พลเมือง)


..... อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม
(ดร.วิชัย ตันศิริ)


..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ทิพวรรณ เลขาวิช)


..... กรรมการ
(อาจารย์ ดร.จุมพล พูลภัทรชีวิน)

ภาควิชา ภัคดีวงศ์ : การวิเคราะห์เชิงการเมืองของพัฒนาการและทางเลือกในการ
พัฒนานโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา (A POLITICAL ANALYSIS OF
DEVELOPMENT AND DEVELOPMENT ALTERNATIVE OF
DECENTRALIZATION POLICY IN EDUCATION). อ.ที่ปรึกษา : รศ.ดร.ชนิดา
รักษ์พลเมือง, อ.ที่ปรึกษาร่วม : ดร.วิชัย ต้นศิริ ; 286 หน้า. ISBN 974 - 637-
162 - 2.

การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ดังนี้ 1) เพื่อวิเคราะห์พัฒนาการของนโยบายการกระจายอำนาจทางการ
ศึกษาของไทย 2) เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา 3) เพื่อวิเคราะห์ทางเลือกใน
การพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา

ผู้วิจัยใช้การวิจัยเอกสารและการวิเคราะห์เชิงอุปนัยในการวิเคราะห์พัฒนาการของนโยบายและปัจจัยที่
เกี่ยวข้อง การวิเคราะห์ทางเลือกในการพัฒนานโยบายใช้การสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญเป็นแนวทางในการศึกษา

ผลการวิจัยสรุปได้ดังนี้

1. พัฒนาการของนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา พบว่า การดำเนินนโยบายการ
กระจายอำนาจทางการศึกษาปรากฏเป็นรูปธรรมเป็นครั้งแรกเมื่อมีการประกาศจัดตั้งโรงเรียนมูลศึกษาในปี พ.ศ.
2435 ในระยะแรก (พ.ศ. 2435-2474) เป็นการกระจายอำนาจทางการศึกษาในรูปแบบการให้อำนาจ ต่อมาจึง
มีการกระจายอำนาจทางการศึกษาในรูปแบบการมอบอำนาจควบคู่กันไป ต่อมาในระยะที่ 2 (พ.ศ.2475-2499)
และระยะที่ 3 (พ.ศ.2500-2516) การกระจายอำนาจทางการศึกษาปรากฏในรูปแบบผสมผสานระหว่างการมอบ
อำนาจและการแบ่งอำนาจ ในระยะปัจจุบัน (พ.ศ.2517-2538) นโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษายังคง
รูปแบบการมอบอำนาจและการแบ่งอำนาจอยู่ ในขณะที่มีกระแสการเรียกร้องนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา
ในรูปแบบการให้อำนาจ ดังจะเห็นได้จากการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจการจัดการและการบริหาร
การศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ แต่ไม่ได้รับการอนุมัติจากที่ประชุมคณะรัฐมนตรี

2. ปัจจัยทางการเมืองที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา
พบว่า ในระยะแรกของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โครงสร้างส่วนบนโดยเฉพาะระบบราชการมีบทบาทเป็น
อย่างมากโดยมีการพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาในลักษณะการแบ่งอำนาจและการมอบอำนาจ
ระยะต่อมากลุ่มการเมืองมีความเข้มแข็งมากขึ้นและเข้ามามีบทบาทในการพัฒนานโยบายในชั้นการก่อตัวของ
นโยบาย กับมีข้อสังเกตว่า ประชาชนในท้องถิ่นซึ่งเป็นโครงสร้างทางการเมืองระดับพื้นฐาน กลับไม่มีบทบาทโดยตรง
ต่อกระบวนการพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา

3. ทางเลือกของการพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา พบว่า ผู้เชี่ยวชาญเสนอ
ให้การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นไปในรูปแบบการผสมผสานระหว่างการให้อำนาจกับการแบ่งอำนาจ รวมทั้ง
เสนอให้มีแนวทางในการพัฒนาความพร้อมของประชาชน ช้าราชการ และนักการเมือง ในด้านความรู้ ความเข้าใจ
และการเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองและการกระจายอำนาจ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา ... สำนัคดีศึกษา
สาขาวิชา ... พัฒนศึกษา
ปีการศึกษา 2540

ลายมือชื่อนิสิต
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

C640206
KEY WORD:

: MAJOR DEVELOPMENT EDUCATION

: EDUCATIONAL DECENTRALIZATION / POLICY DEVELOPMENT

PANUWAT PAKDEEWONG : A POLITICAL ANALYSIS OF DEVELOPMENT AND DEVELOPMENT
ALTERNATIVE OF DECENTRALIZATION POLICY IN EDUCATION. THESIS ADVISOR :

ASSOC.PROF CHANITA RUKSPOLLMUANG, Ph.D. THESIS CO-ADVISOR : WICHAI TUNSIRI, Ph.D.

286 PP. ISBN 974 - 637- 162 - 2.

The purposes of the study were 1) to analyze the development of decentralization policy in education 2) to analyze factors relating to the policy and 3) to analyze alternatives in developing educational decentralization policy.

Documentary research and analytic induction were employed in analyzing the policies and related factors. Interviewed experts' opinions were gathered to analyze alternatives for the policy development.

Findings of the study were as follow:

1. Development of decentralization policy in education. It was found that the policy was first implemented with the announcement of organizing "Mula-Suksa schools" in B.E.2435 . During the first period (B.E.2435-2474), educational decentralization policies were proposed and implemented in the form of devolution followed by delegation. Policies during the second (B.E.2475-2499) and third (B.E.2500-2516) could be analyzed as delegation and deconcentration. At present (B.E.2517-2538), the delegation and deconcentration educational policies were still implemented while there was increasing public demand for devolution as indicated by "the Decentralization Policy in Education Act of Ministry of Education" being proposed in B.E.2538 but was not approved by the Cabinet.

2. Factors relating to policy development process. It was found that in the beginning of democratic government, the superstructure in political structure, especially state bureaucracy played important roles in developing deconcentration and delegation educational policies. Political groups increasingly played more active roles in the policy formation. Moreover, it was noted that local people who were the substructure in political structure did not played any direct roles in the educational decentralization policy development process.

3. Alternatives for the development of decentralization policy in education. Experts suggested that devolution and deconcentration should be combined as basic concept of decentralization in educational policy. Also, they proposed that there should be some measures which would strengthen potentialities of local people, government officers and politicians with emphasis on knowledge and understanding as well as participation in self-governing and decentralization.

ภาควิชา.....FOUNDATION OF EDUCATION.....

สาขาวิชา.....DEVELOPMENT EDUCATION.....

ปีการศึกษา.....2540.....

ลายมือชื่อนิติกร.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะสำเร็จลงมิได้ หากมิได้รับการสนับสนุนจากมูลนิธิพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวและพระนางเจ้ารำไพพรรณี กับเงินทุนอุดหนุนจากบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และความเมตตาจาก ดร.สุรัฐ ศิลปอนันต์ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ท่านอาจารย์ ดร. จุมพล พูลภัทรชีวิน ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ทิพวรรณ เลขะวณิช รองศาสตราจารย์ ดร.ชนิตา รักษ์พลเมือง และท่านอาจารย์ ดร.วิชัย ตันศิริ ที่ให้ความกรุณาแก่ผู้วิจัยในการสอบ และให้กำลังใจกับคำแนะนำการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณคณาจารย์จากภาควิชาสารัตถศึกษาทุกท่านที่ให้กำลังใจแก่ผู้วิจัยเสมอมา ผู้วิจัยใคร่ขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ รศ.ดร.ดำรงค์ ฐานดี ท่านอาจารย์ ศ.ดร.สุจิต บุญบงการ กับ ท่านอาจารย์ รศ.ดร.สมพงษ์ จิตระดับ ที่เป็นผู้จุดไฟในความคิดที่จะทำวิทยานิพนธ์ในหัวข้อนี้

ผู้วิจัยใคร่ขอกราบขอบพระคุณ คุณครู ทุกท่าน ผู้ให้ความกรุณาในการตรวจสอบรายงานการวิจัยในบทที่ว่าด้วยพัฒนาการของนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา และผู้สละเวลาอันมีค่าในการให้สัมภาษณ์แก่ผู้วิจัยเพื่อการแสวงหาทางเลือกในการพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา ซึ่งทุกท่านได้ให้ความกรุณาตรวจสอบ ให้ข้อเสนอแนะ และให้แนวคิดที่เป็นประโยชน์แก่ผู้วิจัยในการเขียนเป็นอย่างดี

ผู้วิจัยขอขอบคุณพี่ต้อย พี่ปาน พี่เสวียน พี่แห้ว ญา จิน พลอย หมี พี่สำเร็จ และพี่น้องชาวสารัตถศึกษาทุกท่าน รวมทั้งพี่น้องผองเพื่อนในสาขาอื่น และพี่น้องชาวสำนักงานปฏิรูปการศึกษา สป.ศธ. และผู้ที่ไม่สามารถเอ่ยนามในที่นี้ได้หมด ที่กรุณาให้กำลังใจแก่กันและกันในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณคุณแม่ผู้ให้ทั้งกำลังใจ และเป็นผู้อยู่เบื้องหลังการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มาโดยตลอด รวมทั้งขบใจกระรอกน้องชายที่คอยผลักดัน คอยกระตุ้น และรวมถึงอีกหลายท่านที่ไม่สามารถกล่าวนามได้ ณ ที่นี้ ซึ่งผู้วิจัยใคร่ขอขอบพระคุณ ขอบคุณ และขอบใจมา ณ โอกาสนี้ด้วย

ภาณุวัฒน์ ภักดีวงศ์

สารบัญเรื่อง

บทคัดย่อภาษาไทย	ค
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ง
กิตติกรรมประกาศ	จ
บทที่ 1 บทนำ	1
หลักการและเหตุผล	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	3
ประโยชน์ที่จะได้รับการวิจัย	4
ขอบเขตของการวิจัย	5
นิยามศัพท์เฉพาะ	7
บทที่ 2 เอกสารและวรรณคดีที่เกี่ยวข้อง	12
1. แนวคิดของการกระจายอำนาจ	12
1.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ	13
1.2 หลักการและรูปแบบของการกระจายอำนาจ	24
1.3 แนวคิดของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของไทย.....	32
1.4 ประสบการณ์ของการจัดการศึกษาด้วยรูปแบบการ	
กระจายอำนาจการจัดการศึกษาในต่างประเทศ	36
2. แนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล	41
3. เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	67
4. กรอบการวิเคราะห์ในการวิจัย	72
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย	79
การวิจัยเอกสาร	79
การสัมภาษณ์เชิงลึก	82
บทที่ 4 พัฒนาการของรูปแบบและปัจจัยเชิงการเมืองที่เกี่ยวข้อง	89
ช่วงเวลาที่ 1 การใช้แนวคิดทางการเมืองในระบบ	
สมบูรณาญาสิทธิราชย์	90
ช่วงเวลาที่ 2 การใช้แนวคิดทางการเมืองในระบบ	
ประชาธิปไตยยุคต้น	118

	ช่วงเวลาที่ 3 การใช้แนวคิดทางการเมืองในระบบ	
	เผชิญการทหาร	137
	ช่วงเวลาที่ 4 การใช้แนวคิดทางการเมืองในระบบ	
	ประชาธิปไตย	160
	บทสรุป	194
บทที่ 5	บทวิเคราะห์ทางเลือกในการพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจ	
	ทางการศึกษา	203
	1. ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับมโนทัศน์การกระจายอำนาจ	
	ทางการศึกษา	203
	2. ประเด็นของปัจจัยทางการเมืองที่เข้ามาเกี่ยวข้อง	
	กับนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา.....	210
	3. ประเด็นของปัจจัยการศึกษาที่เข้ามาเกี่ยวข้อง	
	กับนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา	213
	4. ประเด็นของการพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจ	
	ทางการศึกษา	215
	บทสรุปของการแสวงหาและการสร้างทางเลือกในการพัฒนา	
	นโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา	235
บทที่ 6	บทสรุป อภิปราย และข้อเสนอแนะ	239
	รายการอ้างอิง	251
	ภาคผนวก	277

สารบัญตาราง

1. แสดงการเปรียบเทียบลักษณะการใช้อำนาจรัฐ	76
2. แสดงการเปรียบเทียบลักษณะการใช้อำนาจ	78
3. สรุปแนวคิดเกี่ยวกับมโนทัศน์ของการกระจายอำนาจทางการศึกษา จำแนกตามโครงสร้างทางการเมือง	204
4. สรุปแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย การกระจายอำนาจทางการศึกษา จำแนกตามโครงสร้างทางการเมือง ...	210
5. สรุปแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยจากระบบการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย การกระจายอำนาจทางการศึกษา จำแนกตามโครงสร้างทางการเมือง ...	213
6. สรุปแนวคิดที่เกี่ยวกับการพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา ตามกระบวนการนโยบาย จำแนกตามโครงสร้างทางการเมือง	215

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญแผนภาพ

1. แสดงความสัมพันธ์ระหว่างการกระจายอำนาจกับการรวมอำนาจ	27
2. แสดงปฏิสัมพันธ์ของโครงสร้างของการจัดองค์การตามความคิด ของMankoe และ Maynes	38
3. การวิเคราะห์ระบบการเมืองตามแนวคิดของ Deutsh	43
4. แสดงโครงสร้างองค์การบริหารการศึกษาส่วนตำบล	152



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย