

## บทที่ ๒

### วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยนี้

#### ความเป็นมาและแนวคิดของทฤษฎีการบริหาร

การบริหารมีประวัติความเป็นมาอันยาวนานพอ ๆ กับอารยธรรมของมนุษย์ แต่หลักทฤษฎีการบริหารที่แท้จริงจะมีคนสนใจจริงจัง เมื่อไม่กี่สิบปีมานี้เอง ในสมัยโบราณคนส่วนใหญ่สนใจแต่เรื่องการบริหารงานของรัฐ การบริหารงานต่าง ๆ ซึ่งเป็นไปอย่างธรรมดา ๆ ไม่มีปัญหายุ่งยากมากนัก คงเป็นแต่เพียงการใช้อำนาจ (Power) เต็มที่ของตัวผู้นำของกลุ่มคนของยุคนั้น

หลังจากได้เกิดการปฏิวัติอุตสาหกรรมในประเทศแถบยุโรปขึ้นแล้ว สภาพแวดล้อมต่าง ๆ ก็เปลี่ยนแปลงไป การรวมกลุ่มกันทำงานเริ่มมีปัญหายุ่งยากขึ้น จึงมีผู้คิดค้นและพยายามหาวิธีศึกษาวิชาบริหารมากขึ้นมา

การศึกษาวិชาการด้านบริหารเกิดขึ้นหลายวิธี แตกต่างกันไปตามแนวคิดต่าง ๆ นักวิชาการต่างก็พยายามศึกษาหาคำตอบว่า การบริหารคืออะไร? ทฤษฎีการบริหารหมายถึงอะไร? ควรศึกษาวิชาการบริหารกันอย่างไร? และการบริหารที่ดีมีประสิทธิภาพนั้นมีหลักเกณฑ์และวิธีการอะไรบ้าง?

#### วิวัฒนาการของการบริหาร

ภายหลังจากที่มีการปฏิวัติอุตสาหกรรมของประเทศในยุโรป สภาพแวดล้อมต่าง ๆ ได้เปลี่ยนแปลงไป การรวมกลุ่มกันทำงานเริ่มมีปัญหายุ่งยากมากขึ้น จึงได้มีผู้คิดค้นและพยายามหาวิธีศึกษาวิชาการด้านบริหารขึ้นมา

สมพงษ์ เกษมสิน<sup>๑</sup> ได้เสนอวิวัฒนาการของการจัดการซึ่งสรุปความได้ว่า การจัดการตามวิธีการสมัยใหม่ได้รับความสนใจขนานใหญ่ เมื่อปี ค.ศ. ๑๘๙๓ เทคโนโลยีทางอุตสาหกรรมได้เจริญอย่างรวดเร็ว กิจการอุตสาหกรรมต้องการแรงงานที่มีฝีมือ (Skill) มีความรู้ (Knowledge) และมีทัศนคติ (Attitude) ที่ดีในการทำงาน การอุตสาหกรรมพยายามรวมตัวกันเข้าเป็นกิจการขนาดใหญ่ บรรดาช่างฝีมือในครอบครัวหันไปรับจ้างทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม ปัญหาฝีมือต่างกัน ปัญหาเรื่องชั่วโมงทำงานและค่าจ้างก็ตามมา ได้มีการแก้ปัญหาดังกล่าวด้วยการฝึกอบรมช่างฝีมือด้วยวิธีฝึกจากการทำงาน (On-the-job training) จากผลของการนำเอาระบบโรงงานมาใช้ ทำให้มีการพัฒนาในด้านผลิตและเศรษฐกิจมากขึ้น การจัดการ (Management) ได้กลายเป็นสาขาวิชาหนึ่งต่างหากจาก เรื่องการควบคุมโดยระเบียบวินัย (Discipline) ในการปฏิบัติงาน และการจัดการก็ได้วางกฎเกณฑ์ให้เน้นเรื่องวัตถุประสงค์ (Objective) พลังร่วมของกลุ่ม (Group effort) และความสะอาดในการทำงานมากขึ้น อย่างไรก็ตามก็ตีปัญหาการจัดการหรือการบริหารธุรกิจจึงเป็นไปในรูปที่มุ่งหวังกำไรมากกว่าอย่างอื่น ถ้อยผลประโยชน์ของนายทุนเป็นเป้าหมายสำคัญ ผลประโยชน์ของผู้ร่วมงานและผู้บริโภครวมกัน ชั่วโมงการทำงานของคนงานและพนักงานลูกจ้างทั่วไปยาวนาน แต่ค่าแรงถูก การผูกขาดตัดตอนมีอยู่แพร่หลาย ภาวะการนี้ดังกล่าวครอบงำบรรยากาศอยู่ไม่นานนัก พอดตอนต้นศตวรรษที่ ๑๙ ก็เกิดวิวัฒนาการทางการจัดการใหญ่ เรียกว่า "การจัดการแบบวิทยาศาสตร์" (Scientific Management) เป็นวิวัฒนาการใหม่ระยะแรกอันนำไปสู่การจัดการที่ดีและมีผลต่อสวัสดิภาพของคนงานในโอกาสต่อมา การวิวัฒนาการของการจัดการแบ่งเป็นยุคดังนี้ คือ

ยุคที่ ๑ การบริหารแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific Management)<sup>๒</sup>

การจัดการแบบวิทยาศาสตร์นี้บางทีก็เรียกว่า แบบประสิทธิผล (Efficiency Engineering) แบบหลักเกณฑ์ (Rationalism) แบบเทย์เลอร์ (Taylorism) หรือแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) ก็มี แต่นิยมกันมากที่สุดคือ การจัดการแบบวิทยาศาสตร์

<sup>๑</sup>สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหารงานบุคคลแผนใหม่. (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๖), หน้า ๔.

<sup>๒</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔-๑๐.

การจัดการแบบวิทยาศาสตร์ หมายถึง การจัดงานให้มีระบบโดยศึกษาหาเหตุผล (Cause and Effect) เพื่อหาวิธีการที่ดีที่สุดจากการทำงานนั้น

วิธีสำคัญขั้นมูลฐานของการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ คือ

- (๑) พัฒนาหลักการงานให้ดีขึ้น (Develop principles of work)
- (๒) วางมาตรฐานในการทำงาน (Standard of work)
- (๓) กำหนดเครื่องมือในการควบคุม (Control of work)

การจัดการแบบวิทยาศาสตร์ได้วิวัฒนาการในสหรัฐอเมริกา เริ่มต้นเมื่อเทานี (Henry R. Towne) ได้เสนอบทความทางวิชาการเรื่อง "The Engineer as an Economist" ต่อสมาคมวิศวกรเครื่องกลอเมริกา (The American Society of Mechanical Engineers) ในปี ค.ศ. ๑๘๘๖ เทานีได้เสนอว่า การจัดการงานที่อาศัยหลักการควบคุมทางวินัยควรจะแยกออกจากหน้าที่การงานทางวิศวกรรม อ้างว่า การจัดการต้องสำคัญเท่ากับงานวิศวกรรม จึงควรจะได้รวบรวมจัดระบบให้เป็นระเบียบและมีหลักการ หรือเกณฑ์ นายเทเลอร์ (Federick W. Taylor) วิศวกรหนุ่มจึงได้ศึกษาระบบและวิธีจัดการให้ละเอียดต่อ โดยได้รับการสนับสนุนจาก ASME ในปี ค.ศ. ๑๘๘๘ เทเลอร์สนใจจะประสานการปฏิบัติงานของคนงานกับฝ่ายจัดการให้เข้ากัน โดยอาศัยวิธีการจัดการเป็นเครื่องมือ เทเลอร์ประสบความสำเร็จ และได้เสนอวิธีการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ ต่อ ASME รับรอง เทเลอร์ได้เขียนหนังสือหลักการบริหารแบบวิทยาศาสตร์<sup>๑</sup> ออกเผยแพร่ เป็นที่นิยมกันมากจนได้รับสมญานามว่า "บิดาแห่งการจัดการแบบวิทยาศาสตร์"

ยุคที่ ๒ การจัดการแบบตามแนวมนุษยสัมพันธ์ (Human Relations Approach)<sup>๒</sup>

การจัดการตามแนวมนุษยสัมพันธ์ เริ่มต้นในตอนปลายศตวรรษที่ ๑๙ เป็นช่วงระยะเวลาที่ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ บรรดานักจิตวิทยาและสังคมวิทยาร่วมกับมนุษยวิทยาได้สนใจศึกษาสภาพการ

---

<sup>๑</sup>Federick W. Taylor, The Principles of Scientific Management (New York : Harper & Brothers, 1942).

<sup>๒</sup>สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหารงานบุคคลแผนใหม่, หน้า ๑๐-๑๑.

ทำงานของคนงานในทุก ๆ แ่ง โดยคิดว่ามนุษย์เป็นองค์ประกอบสำคัญที่สุดของการผลิต กลุ่มนักวิชาการเรียกวิธีการจัดการตามแนวใหม่นี้ว่า วิธีมนุษยสัมพันธ์ (Human Relation Approach)

การจัดการแบบตามแนวมุขสัมพันธ์นี้ถือว่าบุคคลเป็นองค์ประกอบของการจัดการที่สำคัญกว่าวิธีการจัดการ กล่าวคือ มองบุคคลในลักษณะ เป็นพลวัต (Dynamic) แทนที่จะมองในลักษณะ องค์ประกอบทางกายภาพ (Physical) ขององค์การ ย้ำเรื่องการบริหารงานบุคคลและการบำรุงรักษาทรัพยากรบุคคลเป็นอันมาก ผลของการศึกษาค้นคว้าด้านการจัดการตามแนวมุขสัมพันธ์ที่มีชื่อมาก คือ การศึกษาทดลองที่มีชื่อว่า "Hawthorne Experiment" โดยศาสตราจารย์แมโย (George Elton Mayo) เป็นหัวหน้าคณะ

การศึกษาค้นคว้าทดลองเกิดที่ Hawthorne ระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๒๗-๑๙๓๒ ในบริษัท Western Electric Company โรงงานผลิตอุปกรณ์สาขาของบริษัท The Bell Telephone Company เมืองชิคาโก สหรัฐอเมริกา ขณะที่ทำการทดลองนั้น แมโยเป็นหัวหน้าคณะวิจัยอุตสาหกรรมสัมพันธ์ของบัณฑิตวิทยาลัยการบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัย Harvard ร่วมกับโรทลิสเบอร์เกอร์กับคอนแอม (J.F. Roethlisberger and Wallace Brett Donham) ศาสตราจารย์วิชา มุขสัมพันธ์แห่งคณะบริหารธุรกิจ และศาสตราจารย์เทอร์เนอร์ (C.E. Turner) หัวหน้าคณะวิชา สาธารณสุขแห่งสถาบันเทคโนโลยี รัฐ Massachusetts การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ใช้คนงานของบริษัท Western Electric ทั้งหมด ซึ่งมีประมาณ ๔,๐๐๐ คน<sup>๑</sup>

การศึกษาดังกล่าวได้แบ่งออกเป็น ๓ ประเภทใหญ่ ๆ คือ

๑. การศึกษาดทดลองในห้องปฏิบัติการ โดยทดลองเกี่ยวกับการให้แสงสว่าง เพื่อหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับท่าทีของคนงานในการทำงานในที่ที่มีแสงสว่างต่างกัน ว่ามีผลกระทบต่อปริมาณการผลิตอย่างไร ทดลองระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๒๔-๑๙๒๗

---

<sup>๑</sup>Sherman Krupp, Pattern in Organization Analysis : A Critical Examination (London : Holt, Rinchart, & Winston, Inc., 1961), p. 22.

นอกจากนี้ยังได้ทำการทดลองศึกษาผลผลิตในสภาพการทำงานต่าง ๆ การทดลองนี้เรียกว่า The Relay Assembly Test Room ปี ค.ศ. ๑๙๒๗-๑๙๓๒ มีการทดลองหลายวิธี เช่น ปรับสภาพความชื้นของอุณหภูมิให้มีหลายสภาพ จัดให้ทำงานและหยุดงานเป็นระยะ ๆ เปลี่ยนแปลงการทำงานไม่ให้ทำซ้ำ ๆ ซาก ๆ ในงานอย่างเดียวกัน เพิ่มค่าจ้างแรงงานเป็นเครื่องจูงใจ และเปลี่ยนแปลงวิธีทำงาน ฯลฯ<sup>๑</sup>

ผลการทดลองปรากฏว่า สภาพทำงานก็ดี แสงสว่างก็ดี ระยะเวลาพักผ่อนก็ดี ระเบียบการจ่ายค่าจ้างก็ดี ตลอดจนวิธีการควบคุมงานก็ดี มีผลต่อความเปลี่ยนแปลงผลผลิตการทำงานไม่มากนัก แต่การศึกษาครั้งนี้ได้ก่อให้เกิดแนวความคิดใหม่ ๆ ในเรื่องความสามารถ การรับรู้ การแปลความหมาย และทำดีในการทำงานของคนงานได้ดี และมีประสพการณ์ด้านนี้มากขึ้น

๒. การศึกษาทดลองโดยการสัมภาษณ์ โดยมุ่งศึกษาค้นคว้าหาความเปลี่ยนแปลงในการทำงานเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม ได้สัมภาษณ์คนงานในโรงงาน ๒,๐๐๐ คน แต่การทดลองนี้ไม่ผู้ได้ผล เกี่ยวกับการศึกษาตามสมมติฐานที่ตั้งไว้เท่าใดนัก ผลการทดลองมีผลทำให้กิจการอุตสาหกรรมและโรงงานหลายแห่งจัดให้มีโครงการให้คำปรึกษาแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ (Employee Counseling Program) ขึ้น

๓. การศึกษาทดลองโดยการสังเกตการณ์การทำงานของคนงานและปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการทำงานของคนงาน ปรากฏว่าได้ความรู้เรื่องระบบสังคม (Social System)<sup>๒</sup> หลายประการ

ผลของการศึกษาของแมโย (Mayo) อาจสรุปได้ดังนี้ คือ

๑. ได้รับความจริงว่า คนงานเป็นสิ่งมีชีวิตจิตใจ จะปฏิบัติเช่นเดียวกับปัจจัยการผลิตอื่น ๆ ย่อมไม่ได้ ขวัญ (Morale) เป็นเรื่องสำคัญในการให้คนปฏิบัติงาน

<sup>๑</sup>Fritz J. Roethlisberger and William J. Dickson, Management and the Worker (Cambridge : Harvard University Press, 1939). p. 3.

<sup>๒</sup>Elton Mayo, The Social Problems of An Industrial Civilization (Cambridge, Harvard University Press, 1945), p. 21.



๒. ปริมาณการทำงานของคนงานไม่ได้ขึ้นอยู่กับสภาพทางกายภาพ (Physical capacity) หากแต่ขึ้นอยู่กับสมรรถภาพทางสังคม (Social capacity)

๓. รางวัลทางจิตใจมีผลต่อการกระตุ้นในการทำงานและให้ความสุขใจในการทำงานมากกว่ารางวัลทางเศรษฐกิจ

๔. การแบ่งการทำงานในลักษณะความชำนาญเฉพาะอย่าง (Specialization) มิได้ให้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงเสมอไป

๕. คนงานจะไม่มีปฏิกิริยาต่อการจัดการ ทัศนคติ (Norm) ทางสังคม หรือรางวัลใด ๆ เป็นส่วนบุคคลเลย หากแต่เป็นการตอบสนองในลักษณะที่เป็นส่วนหนึ่งของกลุ่ม<sup>๑</sup>

การศึกษาตามแนวมนุษยสัมพันธ์ให้คุณต่อการบริหารบุคคลเป็นอันมาก โดยเฉพาะด้านสัมพันธภาพในการปฏิบัติงาน ด้านสวัสดิภาพ การเสริมสร้างขวัญ และการเพิ่มปริมาณการผลิตด้วยวิธีจูงใจอย่างไรก็ดี การศึกษาตามแนวนี้ถูกตำหนิว่า ให้ความสนใจกับเรื่องคนมากเกินไป จนทำให้ความสำคัญของระบบการผลิตและวิธีการแบบวิทยาศาสตร์ค่อยไป จึงมีกลุ่มนักวิชาการพยายามคิดค้นหาวิธีการจัดการที่ดีกว่า และเสนอทฤษฎีแผนใหม่ขึ้น<sup>๒</sup>

### ยุคที่ ๓ การจัดการตามทฤษฎีแผนใหม่ (Modern Organization Theory)

ในขณะที่ศึกษาวิธีการบริหารตามแนวมนุษยสัมพันธ์นั้น วิชาพฤติกรรมศาสตร์กำลังเจริญขึ้นและวิชาเศรษฐศาสตร์ได้เปลี่ยนวิธีการมาเป็นวิธีแบบการศึกษาการตัดสินใจที่อาศัยวิธีเชิงปริมาณทางคณิตศาสตร์เข้าช่วย ธงชัย สันติวงษ์ ชี้แจงวิธีดังกล่าวไว้ดังนี้<sup>๓</sup>

#### วิธีการศึกษาการตัดสินใจ

เป็นวิธีการตามแบบที่เน้นหนักเรื่องการตัดสินใจต่าง ๆ ให้ใช้เครื่องมือสมัยใหม่มาปรับปรุงการตัดสินใจ คือ การวิเคราะห์เชิงปริมาณ นักวิชาการสนับสนุนว่า วิธีการตัดสินใจเป็นวิธีที่มี

<sup>๑</sup>Amital Etzione, Modern Organization (New Jersey : Prentice-Hall Inc., 1964), p. 32.

<sup>๒</sup>สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหารงานบุคคลแผนใหม่, หน้า ๑๓.

<sup>๓</sup>ธงชัย สันติวงษ์, องค์การและการบริหาร, หน้า ๔๔.

ประโยชน์ ช่วยให้มีการใช้สามัญสำนึกได้โดยง่าย ช่วยให้มีการคิดที่สมเหตุสมผล เป็นกระบวนการที่รัดกุม เหมาะสมสำหรับแก้ปัญหาต่าง ๆ และถือได้ว่าเป็นวิธีการบริหารที่ได้มีการคิดอย่างมีหลักมีเกณฑ์มากที่สุด

การตัดสินใจด้วยการวิเคราะห์เชิงปริมาณนี้มีข้อเสียอยู่บ้าง คือ มีข้อมูลสำคัญหลายประการที่ไม่สามารถแสดงออกในรูปของปริมาณทางคณิตศาสตร์ได้ เช่น สารสำคัญเชิงบรรยายความอื่น ๆ ถูกมองข้ามไป จึงเกิดการคิดแก้ไขให้วิธีการตัดสินใจมีความถูกต้องยิ่งขึ้น

วิธีการอย่างหนึ่งที่จะช่วยแก้ไขให้วิธีการตัดสินใจนี้ถูกต้อง กะทัดรัดยิ่งขึ้น คือ การใช้เทคนิควิธีการศึกษาเป็นเชิงระบบและกระบวนการ

#### วิธีการเชิงระบบ (Systems Approach)<sup>๑</sup>

วิธีการศึกษาโดยใช้วิธีการเชิงระบบ คือ การพยายามเทียบเคียงอยู่เสมอว่า ระบบบริหารนั้นเป็นระบบที่ปัจจัยต่าง ๆ จะต้องสัมพันธ์ต่อกันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เป็นระบบที่มีกระบวนการแปรสภาพข้อมูลและการกระทำของมนุษย์ในลักษณะสิ่งของนำเข้า (Inputs) สู่อุปกรณ์และแปรสภาพออกมาเป็นผลผลิตออกมา (Outputs) นอกเหนือไปจากระบบ ในระบบหนึ่งถือว่ามีระบบย่อยต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อกันและกันอยู่เสมอ

ในอีกทางหนึ่ง แนวคิดที่จะมองการบริหารว่าเป็นกระบวนการ (Process) อย่างหนึ่ง ถูกนำมาคิดควบคู่กับระบบไปด้วย การพิจารณาที่เป็นกระบวนการและระบบนี้เองช่วยแก้ไขข้อบกพร่องของวิธีการตัดสินใจ ช่วยให้การตัดสินใจมีกรอบและต่อเนื่องกันเรื่อยไป

นักวิชาการสมัยเดิมนิยามว่า ผู้บริหารทำหน้าที่บริหารเป็นรูปกระบวนการ มีหน้าที่การวางแผน การจัดองค์การ การบังคับบัญชาสั่งการ หรืออื่น ๆ ต่อเนื่องกันเป็นกระบวนการอย่างหนึ่งทำนองเดียวกัน นักพฤติกรรมศาสตร์ก็ถือว่า ความเกี่ยวพันกันของบุคคลในกลุ่ม การติดต่อสื่อสาร และการเรียนรู้ เป็นลักษณะในรูปกระบวนการ ส่วนผู้ศึกษาการตัดสินใจก็ถือว่า วิธีการแบบกระบวนการจะช่วยประสานคนกับองค์การเข้าด้วยกัน

กล่าวโดยสรุป กระบวนการตัดสินใจเป็นสิ่งสำคัญที่สุดในการทำงานต่าง ๆ การคิดอย่างมีระบบและเป็นกระบวนการก็จะทำให้การตัดสินใจถูกต้องกะทัดรัดมากขึ้น

<sup>๑</sup> อดัมสัน สันติวงษ์, องค์การและการบริหาร, หน้า ๔๘.

### การศึกษาตามแบบวิธีการปรับตัว (Adaptive or Ecological Approach)<sup>๑</sup>

เป็นวิธีการศึกษาที่เน้นหนัก ความสัมพันธ์ขององค์การที่จะต้องทำการปรับตัวให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงเพื่อความอยู่รอดขององค์การทั้งมวล ได้พยายามที่จะทำให้องค์การมีทรัพยากรที่เข้มแข็งและมั่นคง พร้อมทั้งจะรับความกดดันจากการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกองค์การ จะสนใจการพยายามดูลักษณะพฤติกรรมในการปรับตัว (Adaptive Behavior) ขององค์การเอง ในการบริหาร ผู้บริหารจะพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างสภาพของเศรษฐกิจ และตลาดซึ่งอยู่นอกองค์การควบคู่ไปกับระบบการผลิต การจำหน่าย การเงิน และความสามารถในการบริหารของแต่ละหน่วยงาน เป็นสำคัญ

วิธีการศึกษาในเชิงการปรับตัว เช่นนี้ นับว่าเป็นวิธีที่มีความสมบูรณ์ที่สุด โดยสามารถรวมทุกวิธีเข้าด้วยกัน และมีความคล่องตัวมากที่สุด สามารถปรับตัวรับกับสิ่งใหม่ ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปได้ตลอดเวลา สามารถครอบคลุมถึงปัจจัยที่เป็นพื้นฐานทุกอย่างได้ครบถ้วน สามารถเพิ่มสาระของวิธีปฏิบัติที่จำเป็นต่าง ๆ ได้ด้วย

ธงชัย สันติวงษ์ ได้สรุปข้อดีของวิธีนี้ไว้ว่า เป็นวิธีที่รวมของสิ่งต่อไปนี้ คือ<sup>๒</sup>

๑. หลีกต่าง ๆ ของนักวิชาการในสมัยเดิม
๒. แนวคิดที่จะให้ความร่วมมือที่ตระหว่างกลุ่มคนภายในขององค์การตามแนวของนักพฤติกรรมศาสตร์
๓. การมีกลยุทธ์ที่ดี และมีประสิทธิภาพจากวิธีการของนักทฤษฎีการตัดสินใจ

หน้าที่งานทางด้านบริหารจะ เปรียบ เสมือนศูนย์รวมที่คอยจะเป็นเครื่องช่วย เพื่อชี้ทิศทางอัตราเติบโต และการเปลี่ยนแปลงขององค์การ และช่วยให้มีโอกาสเจริญเติบโตต่อไปอีกได้ แนวคิดของการบริหารจึง เน้นการเติบโต (Growth-Centered) ขององค์การเป็นสำคัญ

### ความหมายของการบริหาร (Administration)

เมื่อกกล่าวถึงคำ "การบริหาร" สมพงษ์ เกษมสิน อธิบายไว้ว่า<sup>๓</sup> โดยทั่วไปมักจะเข้าใจว่า หมายถึงการบริหารราชการ ซึ่งแท้ที่จริงมีอีกคำหนึ่ง que หมายถึงการบริหารราชการ และเป็นคำ

<sup>๑</sup> ธงชัย สันติวงษ์, องค์การและการบริหาร, หน้า ๕๐.

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๒.

<sup>๓</sup> สมพงษ์ เกษมสิน, สารานุกรมการบริหาร (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๗), หน้า ๓.



ที่คณะกรรมการบัญญัติศัพท์ได้กำหนดขึ้น คือ คำว่า "รัฐประศาสนศาสตร์" (Public Administration) แม้กระนั้นก็ดี ยังมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า "การบริหาร" หรือบางครั้ง บางโอกาสก็ใช้แทนกันได้ เช่น คำว่า การจัดการ (Management) เป็นต้น

สำหรับคำว่า "การจัดการ" (Management) สมพงษ์ เกษมสิน อธิบายเพิ่มเติมอีกว่า โดยทั่วไปมักหมายถึงการจัดการในงานธุรกิจมากกว่าจะหมายถึงการบริหารราชการ หรือการบริหารรัฐกิจ และคำ Management นี้ หมายถึงกาจัดการ หรือการดำเนินการตามนโยบายที่ได้กำหนดไว้ ดังนั้นในกรณีที่ยพยายามแยกความแตกต่างระหว่างคำ Administration กับคำ Management นั้น อาจกล่าวได้ว่าคำ Administration มักจะเน้นในเรื่องการบริหารหรือการจัดการเกี่ยวกับนโยบาย ส่วนคำ Management นั้นหมายถึงการนำเอานโยบายไปปฏิบัติจัดทำ (Implementation) เป็นส่วนใหญ่ ถ้าพิจารณาในด้านความนิยมแล้ว จะนิยมใช้คำ Administration เรียกการบริหารราชการ และใช้คำ Management สำหรับการบริหารธุรกิจ อย่างไรก็ตาม ฟังระลึกว่า โดยทั่วไปแล้วสองคำนี้ ใช้แทนกันได้ และหมายถึงการบริหารเช่นเดียวกัน<sup>๑</sup>

นอกจากนี้ สมพงษ์ เกษมสิน ยังให้คำไทยและคำอังกฤษที่เกี่ยวข้องกับการบริหารอยู่ หลายคำ เช่น หลักการบริหารราชการ หลักบริหารรัฐประศาสนศาสตร์ การบริหารสาธารณะ การบริหารรัฐกิจ และบริหารศาสตร์ ฯลฯ ส่วนคำในภาษาอังกฤษนั้น นอกจากคำว่า Public Administration และ Management แล้ว ยังมีคำอื่น ๆ ที่ใช้แทนกันได้ในความหมายอย่างเดียวกัน เช่น Administration, Principles of Administration, Administration Sciences และ Administrative Affairs เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีคำหนึ่งซึ่งน่าสนใจ คือคำว่า "Organization" ซึ่งอาจจะมีความหมายได้ ๒ นัย คือ ประการแรก หมายถึงโครงสร้างขององค์การ (as a structure) กับอีกประการหนึ่ง หมายถึง การบริหารงานในองค์การ (as a function) ซึ่งหมายถึงการอำนวยการส่วนต่าง ๆ ในองค์การมาประกอบการให้สามารถบริหารงานไปได้ด้วยดีจนบรรลุวัตถุประสงค์<sup>๒</sup>

<sup>๑</sup>สมพงษ์ เกษมสิน, สารานุกรมการบริหาร (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๗), หน้า ๓.

<sup>๒</sup>เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน.

ในกรณีนี้พิจารณาว่า การบริหารเป็นสาขาวิชาที่มีการจัดระเบียบให้เป็นระบบของการศึกษา (Systematic study) การบริหารจะมีความหมายถึงการศึกษาค้นคว้าหลักการ กฎเกณฑ์ และทฤษฎีที่หึงเชื่อถือได้ไว้ใช้ เพื่อประโยชน์ในการบริหารงาน โดยในลักษณะนี้ย่อมจะเห็นได้ว่าการบริหารมีลักษณะเป็นศาสตร์ (Science) แต่ถ้าพิจารณาการบริหารในลักษณะของการปฏิบัติงานที่ต้องอาศัยความรู้ความสามารถและประสบการณ์ของแต่ละบุคคลแล้ว การบริหารในกรณีนี้ก็จะมีลักษณะเป็นศิลปะ (Arts)

เมื่อการบริหารมีลักษณะที่อาจเข้าใจได้เป็น ๒ นัยดังกล่าว เช่นนี้ การให้นิยาม หรือความหมายของการบริหารจึงมีลักษณะแตกต่างกันไปในแต่ละทัศนะ และแต่ละแนวการศึกษา เช่น ศาสตราจารย์ชูป กาญจนประกร<sup>๑</sup> กล่าวว่า "การบริหารหมายถึง การทำงานของคณะบุคคล (Group) ตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไป ที่ร่วมกันปฏิบัติการให้ลุเป้าหมายร่วมกัน" ซิโมน (Simon)<sup>๒</sup> ก็ให้คำนิยามทำนองเดียวกันว่า "การบริหาร คือ กิจกรรมต่าง ๆ ที่บุคคลตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไปร่วมมือกันดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างร่วมกัน" ฉะนั้น คำว่าการบริหารนี้จะต้องแสดงให้เห็นลักษณะการบริหารงานแต่ละประเภทได้เสมอ แล้วแต่กรณีไป แต่ถ้าเป็นการทำงานโดยบุคคลเดียว เราเรียกว่าเป็นการทำงานเฉย ๆ เท่านั้น คูนท์ซ์ (Harold Koontz)<sup>๓</sup> ให้ความหมายว่า "การบริหาร คือการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยอาศัยปัจจัยทั้งหลาย

<sup>๑</sup>สมพงษ์ เกษมสิน, สารานุกรมการบริหาร, หน้า ๔.

<sup>๒</sup>Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg, and Victor A. Thompson, Public Administration (New York : Alfred A. Knopf, 1960), p. 3.

<sup>๓</sup>Harold Koontz, "The Management Theory jungle" Journal of Academy of Management, 4 : 3 (December, 1961), p. 174.

อันได้แก่ คน เงิน และวัสดุสิ่งของที่เป็นอุปกรณ์ในการปฏิบัติงานนั้น" ศาสตราจารย์ ดร.ทูกเกอร์ (Peter F. Drucker)<sup>๑</sup> ได้ให้ความหมายการบริหารเชิงพฤติกรรมว่า "การบริหาร คือ ศิลปะในการทำงานให้บรรลุถึงเป้าหมายร่วมกับผู้อื่น"

สำหรับผู้วิจัยมีความเห็นว่า การบริหาร คือการใช้ศาสตร์และศิลปะนำเอาทรัพยากรการบริหาร (Administrative resource) มาประกอบการตามกระบวนการบริหาร (Process of Administration) ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

### ทรัพยากรการบริหาร

ในการบริหารงานทั่วไปนั้น ไม่ว่าจะเป็นการบริหารงานองค์การขนาดเล็ก หรือขนาดใหญ่เพียงใดก็ตาม ทรัพยากรการบริหารย่อมมีความสำคัญ และจำเป็นอย่างยิ่ง เสมอเหตุว่าหากขาดทรัพยากรบริหารอย่างใดอย่างหนึ่ง ก็จะไม่สามารถดำเนินงานไปด้วยดีได้

ทรัพยากรการบริหารหรือองค์ประกอบสำคัญในการบริหารงานทุกชนิดมี ๔ ประการ คือ<sup>๒</sup>

๑. คน หรือ บุคคล หรือบุคลากร (Men)
๒. เงิน หรือ ทุน หรืองบประมาณ (Money)
๓. วัสดุ อุปกรณ์ อาคาร และสถานที่ (Material)
๔. วิธีการ การจัดการ หรือเทคนิค (Method หรือ Management)

หรือรวมเรียกกันสั้น ๆ ว่า ๔ M's. เหตุผลที่จัดว่าปัจจัยทั้ง ๔ เป็นปัจจัยพื้นฐาน (Basic Administrative Resource) ที่สำคัญ หรือเป็นทรัพยากรพื้นฐานในการบริหารงานนั้น ก็เพราะเหตุว่า การบริหารงานเกือบทุกประเภทจำเป็นต้องอาศัย คน เงิน วัสดุสิ่งของ และวิธีการเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ ไม่ว่าจะการบริหารงานนั้นจะเป็นการบริหารรัฐกิจ หรือธุรกิจก็ตาม ต้องยอมรับว่าทรัพยากรพื้นฐานทั้ง ๔ ประการที่กล่าวมานี้จะขาดหรือมีน้อยไป ย่อมจะปฏิบัติงานได้ยากนั่นเอง

<sup>๑</sup>สมพงษ์ เกษมสิน, สารานุกรมการบริหาร, หน้า ๔.

<sup>๒</sup>เรื่องเดียวกัน.

นอกจากทรัพยากรพื้นฐาน ๔ ประการที่กล่าวมาแล้ว ได้มีนักวิชาการบางท่านได้เสนอแนวความคิด โดยเน้นให้พิจารณาถึงองค์ประกอบอื่น ๆ ที่สามารถจัดเข้าเป็นทรัพยากรอีกด้วย เช่น ศาสตราจารย์ กรีนวูด (William T. Greenwood)<sup>๑</sup> ได้ให้ความเห็นว่า ทรัพยากรการบริหารควรมีอย่างน้อย ๗ ประการ คือ

- |                    |              |
|--------------------|--------------|
| ๑. คน              | (Men)        |
| ๒. เงิน            | (Money)      |
| ๓. วัสดุสิ่งของ    | (Material)   |
| ๔. อำนาจหน้าที่    | (Authority)  |
| ๕. เวลา            | (Time)       |
| ๖. กำลังใจ         | (Will)       |
| ๗. ความสะดวกต่าง ๆ | (Facilities) |

กรีนวูดยังย้ำถึงความสำคัญและความจำเป็นของอำนาจหน้าที่ และเวลาในการบริหารไว้ว่า ในการบริหารงานนั้น ไม่ว่าจะ เป็นงานของรัฐหรือเอกชนก็ตาม งานจะไม่สามารถดำเนินไปด้วยดีได้ หากปราศจากอำนาจหน้าที่ที่จะใช้ คน เงิน และวัสดุสิ่งของ และเช่นกัน การบริหารนั้น ๆ ก็จะไม่สามารถสัมฤทธิ์ผลด้วยดี มีคุณค่าเลย หากมิได้กำหนดเวลาไว้ให้เหมาะสมเพียงพอกับประเภทและลักษณะของงานนั้น ๆ ดร.พนัส หันนาคินทร<sup>๒</sup> ถึงกับมีความเห็นว่า การบริหารหมายถึง การที่ผู้บริหารใช้อำนาจที่มีอยู่จัดการดำเนินงานของสถาบันนั้นให้ไปสู่จุดหมายที่ต้องการ ส่วนในทางบริหารธุรกิจ ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับปัจจัยเพิ่มเติมต่างออกไปอีกคือ มีคน เงิน วัสดุ สิ่งของ ขวัญ (Morale) ตลาด (Market) และเครื่องจักร (Machine) ซึ่งเรียกสั้น ๆ ว่า ๖ M's เป็นต้น

<sup>๑</sup> สมพงษ์ เกษมสิน, สารานุกรมการบริหาร, หน้า ๖.

<sup>๒</sup> พนัส หันนาคินทร, หลักการบริหารโรงเรียน (กรุงเทพมหานคร : วัฒนาพานิช, ๒๕๑๓), หน้า ๓.

การที่มีนักวิชาการบางท่านได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมในเรื่องทรัพยากรการบริหารดังกล่าว นั้น แม้ว่าจะเป็นสิ่งปลุกย่อยไปจากทรัพยากรหลักทั้ง ๔ ประการก็ตาม แต่ก็มีเหตุผลสมควรที่จะรับฟัง ดังเช่น กำลังใจและขวัญในการทำงานก็ดี อำนาจหน้าที่และความสะดวกต่าง ๆ ก็ดี ต่างก็มีความสำคัญด้วยกันทั้งนั้น สุดแท้แต่จะเพ่งพิจารณาไปในลักษณะปลุกย่อยลึกซึ้งเพียงใด สรุปแล้วก็คือ ทรัพยากรพื้นฐานในการบริหารนั้นควรได้แก่ คน เงิน วัสดุสิ่งของ และวิธีการจัดการ

### คุณค่าของการบริหาร

การศึกษาวិชาบริหารนั้น ปัจจุบันเน้นในเรื่องคุณค่าของการบริหารเป็นอันมาก เหตุว่า ถ้าจะพิจารณากันแต่เพียงว่า การบริหารเป็นการปฏิบัติงานเพื่อให้งาน เสร็จสิ้นไปแต่เพียงอย่างเดียว ก็ย่อมจะเป็นการไม่เพียงพอ โดยเฉพาะในยุควิทยาการก้าวหน้ายุคนี้ พลเมืองเพิ่มขึ้นและความต้องการของประชาชนก็เพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว การบริหารจึงต้องคำนึงถึงหลักประหยัด ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความเป็นธรรม ความซื่อสัตย์ ความรับผิดชอบในหน้าที่ และการให้บริการอย่างเพียงพอต่อความต้องการของประชาชน หรือลูกค้าผู้มาติดต่อด้วย

สมพงษ์ เกษมสิน สรุพอธิบายความไว้ดังนี้<sup>๑</sup>

#### ก. คุณค่าในด้านการประหยัด (Economy)

การประหยัดในที่นี้หาได้หมายถึงเพียงแต่การที่จะระมัดระวังการจับจ่ายใช้สอยเงินของประชาชน อันเป็นภาษีอากรที่รัฐจัดเก็บมาเป็นรายได้ เพื่อให้เกิดประโยชน์โดยตรงแก่ประชาชน ส่วนรวมเท่านั้นไม่ หากแต่จะต้องหมายความไปถึงการแสวงหาวิธีการที่จะใช้จ่ายเงินทอง ทรัพย์สินของรัฐ หรือขององค์การด้วยความรอบคอบ ประกอบด้วยเหตุผล และมุ่งประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้งด้วย

ในการบริหารโดยประหยัดนี้ ผู้เขียนใคร่จะเน้นความหมายที่ว่า ทำอย่างไรจึงจะสามารถใช้เงินแต่น้อย แต่ให้ได้ผลผลิตสูงสุด เพราะในทางปฏิบัติปัจจุบันนี้ รัฐหรือองค์การต้องจ่ายเงินงบประมาณจำนวนมากในการจัดหาวัสดุอุปกรณ์เครื่องใช้สอยมาใช้ในการบริหารงาน วิธีการที่จะใช้ อุปกรณ์เหล่านี้ให้ได้รับประโยชน์สูงสุดคือว่า จัดว่าเป็นการประหยัดอันแท้จริง ผู้วิจัยมั่นใจว่า ถ้า

<sup>๑</sup>สมพงษ์ เกษมสิน, สารานุกรมการบริหาร, หน้า ๖.



บรรดาข้าราชการ หรือคนงานในประเทศได้ร่วมมือร่วมใจทะนุถนอมให้ความดูแลเอาใจใส่ และระมัดระวังการใช้ทรัพย์สินของรัฐ หรือขององค์การให้เสมือนของตนเองแล้ว จะเป็นการประหยัดรายจ่ายของชาติได้มากที่สุดทีเดียว

### ข. คุณค่าในด้านประสิทธิภาพ (Efficiency)<sup>๑</sup>

ในที่นี้ ประสิทธิภาพหมายถึงการดำเนินงานให้เป็นไปตามที่คาดหมายไว้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การทำงานที่ต้องการให้ได้รับประโยชน์มากที่สุด และการที่จะพิจารณาว่า งานใดมีประสิทธิภาพหรือไม่ ก็พิจารณาได้จากผลงาน

มีนักวิชาการบางท่าน เสนอความเห็นเชิงสมการคณิตศาสตร์ว่า อาจเขียนเป็นสูตรได้ดังนี้คือ

$$E = (O - I) + S$$

โดยที่ E = Efficiency คือประสิทธิภาพของงาน

O = Output คือ ผลงานที่ได้รับออกมา

I = Input คือ บรรดาทรัพยากรทางบริหารทั้งหลายที่ได้ใช้ไป

S = Satisfaction คือ ความพึงพอใจในผลงานที่ออกมา

การพิจารณาประสิทธิภาพของการบริหารอย่างกว้าง ๆ ตามสมการดังกล่าวนี้อาจเข้าใจได้ง่ายและไม่มีปัญหามากนัก แต่ถ้าพิจารณาเฉพาะด้านการบริหารธุรกิจ ซึ่งมีเป้าหมายสำคัญอยู่ที่กำไร ก็อาจถือเป็นข้อพิจารณาได้ว่า งานนั้น ๆ มีประสิทธิภาพ ส่วนด้านการบริหารราชการหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ เหตุว่าเป้าหมายสำคัญของการบริหารราชการต่างกับการบริหารธุรกิจตรงที่ว่า การบริหารราชการนั้นมุ่งประโยชน์สุขของประชาชนเป็นที่ตั้ง จะต้องรับผิดชอบในอันที่จะสนองความต้องการและเจตนารมณ์ของประชาชน ฉะนั้น การที่นำเอาความพอใจในความสำเร็จของงานมาเป็นองค์ประกอบพิจารณาความมีประสิทธิภาพในการบริหารจึงเป็นสิ่งสำคัญและขอขบด้วยเหตุผล

นอกจากนี้ ยังมีผู้ให้คำอธิบายความหมายของความพึงพอใจ (Satisfaction) ในผลงานเพิ่มเติม เป็นการขยายความอีกว่า ความพึงพอใจนั้นจะต้องพิจารณาไปถึงความสำเร็จ (Achievement) และความมุ่งหมายปรารถนา (Aspiration) ในงานนั้นด้วย เพราะฉะนั้นจึงอาจเขียนเป็นสูตรได้ดังนี้

<sup>๑</sup>สมพงษ์ เกษมสิน, สารานุกรมการบริหาร, หน้า ๖.

### Satisfaction = Achievement : Aspiration

อย่างไรก็ดี ประสิทธิภาพของการบริหารนี้ย่อมหมายถึง เงิน แรงงาน กำลังใจ ความมุ่งมั่นส่วนบุคคล และผลอันเกิดจากการบริหารงานขององค์กร ซึ่งจะก่อให้เกิดมูลค่าเป็นความพอใจ สามารถส่งเสริมให้มีความตั้งใจในการทำงาน มีความสมานฉันท์ระหว่างมวลหมู่สมาชิก ตลอดจนเกียรติและความมั่งคั่ง ฯลฯ ดังนั้น คำว่าประสิทธิภาพในการบริหารจึงครอบคลุมถึงความพอใจของบุคคล กลุ่มชน และองค์กรด้วย

#### ค. คุณค่าในด้านประสิทธิผล (Effectiveness)<sup>๑</sup>

คำว่า ประสิทธิภาพและประสิทธิผลนี้ ฟังดูมีความหมายใกล้เคียงกันมาก แต่ถ้าจะพิจารณาให้เจาะจงลงไปแล้วก็จะเห็นว่า ประสิทธิภาพนั้นหมายถึง การพิจารณาผลของการทำงานที่สำเร็จลุล่วงไปตั้งประสงค์ หรือสิ่งที่คาดหวังไว้เป็นหลัก ความสำเร็จของงานอย่างมีประสิทธิภาพนี้อาจเกิดจากการปฏิบัติงานที่ไม่ประหยัด หรือไม่มีประสิทธิภาพก็ได้ เพราะประสิทธิภาพเป็นเรื่องของการที่จะทำงานให้ได้ผลสูงสุด ส่วนประสิทธิผลเป็นเรื่องของการพิจารณาผลงานที่สำเร็จนั้น สมดังคาดหวังหรือไม่เพียงใด ดังนั้น งานที่มีประสิทธิผลจึงไม่จำเป็นต้องมีประสิทธิภาพเสมอไป

#### ง. คุณค่าในด้านความเสมอธรรม (Equity)<sup>๒</sup>

ความเสมอธรรมในที่นี้หมายความว่าสิ่งที่ต้องบริหารงานด้วยความเป็นธรรมอย่างทั่วถึงและถ้วนหน้า ปราศจากเลือกที่รักมักที่ชัง โดยไม่เลือกแบ่งแยกชนชั้น เชื้อชาติ ศาสนา และฐานะการเงิน คุณค่าในด้านความเสมอธรรมนี้ หากจะพิจารณาโดยลึกซึ้งแล้วก็จะเห็นว่า เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบในการบริหารนั่นเอง อย่างไรก็ตาม ความเสมอธรรมนี้ ยังคงเป็นสิ่งที่ได้รับการเรียกร้องไต่หา และบางครั้งก็ต้องเผ้าคอยกันอยู่เสมอ ผู้บริหารน่าจะช่วยกันผดุงความเสมอธรรมให้คงอยู่ในมวลหมู่สังคมนมนุษย์ต่อไป

#### หน้าที่การบริหาร

ผู้นำขององค์กรหรือหน่วยงานเป็นผู้บริหาร ผู้บริหารหน่วยงานไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานรัฐบาล สถานศึกษา รัฐวิสาหกิจ องค์กรธุรกิจ หรือแม้แต่ผู้บริหารองค์การศาสนา และสาธารณะ

<sup>๑</sup> สมพงษ์ เกษมสิน, สารานุกรมการบริหาร, หน้า ๗

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน.

บุคคลต่าง ๆ จะได้ชื่อว่าเป็นนักบริหารทั้งนั้น ผู้บริหารจะได้ชื่อว่าเป็นนักบริหารที่แท้จริง ก็ต่อเมื่อสามารถบริหารงานขององค์การให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ตั้งเป็นเป้าหมายไว้ได้ในที่สุด

ปัญหาต่อไปก็คือ การเป็นนักบริหารที่มีความสามารถโดยสมบูรณ์นั้นจะต้องปฏิบัติหน้าที่อะไร และอย่างไรบ้าง ? ถ้าหากย้อนกลับไปพิจารณาถึงเรื่องราวที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่า ผู้บริหารทุกคนจะต้องรับผิดชอบในการจัดการให้ทรัพยากรทั้งที่เป็นสิ่งของและตัวตนขององค์การให้สามารถดำเนินการไปจนบรรลุวัตถุประสงค์ได้ในที่สุด ในการนี้ ถ้าจะกล่าวอย่างง่าย ๆ ก็คือ ในฐานะที่ผู้บริหารเป็นผู้นำขององค์การหรือกลุ่มงาน เขาย่อมต้องมีความรับผิดชอบสูงสุดต่อความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของกลุ่มหรือองค์การของตน เขาจึงควรที่จะต้องรับภาระปฏิบัติงานบริหารสำหรับกลุ่มของตน

การจำแนกหน้าที่ในการบริหาร (Management Functions) ที่เหมาะสมที่สุด และเป็นที่ยอมรับกันมากที่สุดคือ การใช้วิธีรวมกิจกรรม หรืองานบริหารต่าง ๆ ไว้เป็นหัวข้อดังนี้ คือ<sup>๑</sup>

๑. การวางแผน (Planning)
๒. การจัดองค์การ (Organizing)
๓. การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing)
๔. การสั่งการ (Directing)
๕. การควบคุม (Controlling)

แต่กระบวนการบริหาร (Administration Process) ที่ได้รับความนิยมอย่างกว้างขวาง เห็นจะได้แก่กระบวนการที่ ลูเธอร์ กุลลิค สรุปไว้ ที่เรียกย่อ ๆ ด้วยอักษรตัวแรกว่า พอสซอบ (POSDCORP)<sup>๒</sup> คือ

<sup>๑</sup> อดัม สันติวงษ์, องค์การและการบริหาร, หน้า ๔๗.

<sup>๒</sup> Luther Gulick, Notes on the Theory of Organization (In papers on the Sciences of Administration, L. Gulick and L. Urwick. New York : Institute of Public Administration, Columbia University, 1936), p. 13.

๑. การวางแผน (Planning)
๒. การจัดองค์การ (Organizing)
๓. การบริหารบุคคล (Staffing)
๔. การวินิจฉัยสั่งการ (Directing)
๕. การประสานงาน (Coordinating)
๖. การเสนอรายงาน (Reporting)
๗. การจัดทำงบประมาณ (Budgeting)

เพื่อเป็นกรอบของการศึกษาหลักการจัดองค์การและการบริหารในการวิจัยครั้งนี้ จึงขอสรุปหน้าที่ในการบริหารทั้ง ๗ ประการไว้เป็นลำดับ ดังนี้

๑. ทำการวางแผน (Planning) คือการที่จะต้องถือเป็นภาระรับผิดชอบในการพิจารณา กำหนดวิธีทางที่จะปฏิบัติ (สำหรับองค์การหรือกลุ่มของตน) ไว้เป็นการล่วงหน้า ในการนี้ เขาย่อมต้องมีกระบวนการนิกคิด (Conceptual thinking) ที่สมบูรณ์และเป็นสาระถูกต้อง เพื่อให้สามารถกำหนดวัตถุประสงค์ (Objectives) พัฒนากลยุทธ์ (Strategies) จัดทำแผนงาน (Programs) จัดสรรงบประมาณการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ (Budget) กำหนดระเบียบวิธีปฏิบัติ (Procedures) และแนวนโยบาย (Policies) ที่ดีที่สุดสำหรับองค์การของตน ภายหลังจากที่ได้มีการวิเคราะห์และคาดการณ์ (Forecast) สภาพเหตุการณ์ต่าง ๆ อย่างระมัดระวังและรอบคอบที่สุดแล้ว เป้าหมายของการวางแผนนี้ก็ คือ จะต้องตัดสินใจเลือกและรู้จักทำแผนต่าง ๆ ให้ได้แผนงานที่เหมาะสมที่สุดกับกำลังความสามารถขององค์การ เพื่อเป็นหนทางให้องค์การสามารถหาประโยชน์จากการทำงานภายใต้สภาพแวดล้อมที่ได้คาดการณ์ไว้แล้ว

๒. ดำเนินการจัดองค์การ (Organizing) คือ การรับภาระรับผิดชอบที่จะต้องจัดเตรียม และจัดให้มีความสัมพันธ์อันดีระหว่างกลุ่มกิจกรรมต่าง ๆ ส่วนใหญ่จะเกี่ยวกับการบริหารสิ่งของและทรัพยากรต่าง ๆ (Things) ภายหลังจากที่ได้ใช้ดุลพินิจ และตัดสินใจแล้วว่า จะทำอะไรบ้าง การดำเนินการจัดองค์การตามกระบวนการนี้ จะประกอบด้วยงานที่ต้องทำดังนี้ คือ จัดทำโครงสร้างขององค์การ (Organization structure) ออกแบบแผนผังตำแหน่งงาน กำหนดสายการบังคับบัญชา

และการติดต่อระหว่างกลุ่มงานต่าง ๆ ระบุขอบเขตอำนาจของตำแหน่งต่าง ๆ ตลอดจนการแจ้งให้ทราบรายละเอียดของความยากง่ายของงานในแต่ละตำแหน่ง เพื่อให้สามารถทราบคุณสมบัติของคนที่ต้องการได้ด้วย

๓. การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing) คือ ภาระหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารคน ซึ่งเริ่มด้วยการเสาะหา การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การอบรม การพัฒนา การบำรุงขวัญ การพิจารณาความดีความชอบ การลงโทษ การโอน และการย้าย ตลอดจนถึงการให้พ้นจากงาน ทั้งนี้ เพื่อให้มีคนที่ทำงานที่มีประสิทธิภาพ

๔. การอำนวยการ (Directing) คือ ภาระหน้าที่ที่ริบฉัยสั่งการ ออกคำสั่ง ให้คำแนะนำ กำหนดระเบียบปฏิบัติให้สมาชิกหรือหน่วยงานปฏิบัติตาม เพื่อให้ทำงานเป็นไปตามแผนที่ต้องการด้วยความพยายามที่จะเอาชนะใจผู้ร่วมงานทุกฝ่าย ให้ทำงานมุ่งแต่ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์การ ในการนี้ การรู้จักมอบหมายงาน การชักจูงใจและการกระตุ้นให้ทุกคนทำงานดี การรู้จักประสานงานของทุกฝ่ายให้เข้ากันได้ เหล่านี้ล้วนแต่เป็นภาระที่ต้องปฏิบัติ เพื่อให้การสั่งการสมบูรณ์ และเกิดผลสำเร็จได้ในที่สุด ความเข้าใจเกี่ยวกับพฤติกรรมของคนและกลุ่มของคนจะเป็นเครื่องมือสำคัญทำให้ภาระหน้าที่บริหารค้ำนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

๕. การควบคุม (Controlling) คือ ภาระหน้าที่ที่จะบังคับให้การทำงานต่าง ๆ เป็นไปตามแผน เพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายในประการทั้งปวง กระบวนการควบคุมภายใต้ระบบการควบคุมที่จัดขึ้น คือ การวัดผลงานที่นำวิธีและนำผลไปเปรียบเทียบกับมาตรฐานที่กำหนดวิเคราะห์หาข้อแตกต่างที่ผิดไปจากแผน และดำเนินการแก้ไขให้เข้าสู่ทิศทางที่ต้องการ ได้มีผู้รวบรวมวิธีการควบคุมงานที่อยู่ห่างไกล เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติตามความเหมาะสมเฉพาะที่สำคัญ ๆ ไว้ ๔-๕ อย่าง ดังนี้

วัฒนา สุตรสุวรรณ, ผู้บังคับบัญชา (นครหลวง ฯ : ไทยอนุเคราะห์ไทย, ม.ป.ป.),



๑) การวางแผน หมายถึง ให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเขียนแผนปฏิบัติงานมอบไว้ให้ อาจจะเป็นแผนงานชั่วระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง เช่น หนึ่งเดือน สามเดือน หกเดือน หนึ่งปี เป็นต้น ผู้บริหารจะได้อาศัยแผนนี้เป็นทั้งแหล่งข่าวและเครื่องมือควบคุมอำนาจงาน ตลอดจนติดตามประเมินผลงานด้วย

๒) การประชุม หมายถึง การจัดให้มีการประชุมผู้ใต้บังคับบัญชาในช่วงเวลาที่แน่นอนเป็นประจำ เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้บริหารกับผู้ใต้บังคับบัญชาได้ติดต่อ พบปะ เห็นหน้ากัน มีอะไรก็จะได้ปรึกษากัน และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกันอย่างเต็มที่ พร้อมทั้งสามารถทำงานด้วยกันอย่างใกล้ชิด

๓) การตรวจเยี่ยมเป็นประจำ หมายความว่าผู้บริหารจะต้องออกไปตรวจเยี่ยมผู้ใต้บังคับบัญชา หรือหน่วยงานในความรับผิดชอบเป็นประจำ และให้บ่อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ ถ้าหากมีการบอกรู้ล่วงหน้าก็จะเป็นการกระตุ้นให้หน่วยงานได้มีโอกาสเตรียมการตรวจเยี่ยมด้วยการสะสางงานที่ค้างค้ำ และปรับปรุงหน่วยงานให้อยู่ในสภาพที่ดีที่สุด ทั้งมีการรวบรวมปัญหาและข้อมูลต่าง ๆ และแผนไว้ให้เรียบร้อยด้วย เพราะวิธีนี้ถือว่าเป็นการให้เกียรติและแสดงความสุภาพต่อผู้ใต้บังคับบัญชา สามารถปลดเปลื้องหรือลดความกังวลใจต่าง ๆ ลงได้อีกด้วย

๔) การรายงาน หมายถึง การที่ผู้ใต้บังคับบัญชาติดต่อกับผู้บริหารตามลำดับชั้น เพื่อให้ทราบผลการปฏิบัติเป็นระยะ ๆ พร้อมด้วยข้อเสนอแนะแนวทางปฏิบัติเพิ่มเติม เพื่อแก้ไขหรือปรับปรุงงาน เป็นการช่วยให้ผู้บริหารตัดสินใจสั่งการได้ถูกต้องทันที่ ตลอดจนบันทึกเก็บหลักฐานการปฏิบัติงานทุกระยะ แต่ถ้าหากได้มีการประชุมหรือออกไปตรวจเยี่ยมเป็นประจำแล้ว ผู้บริหารก็ไม่มีเวลาจำเป็นแต่อย่างใดที่จะให้ผู้ใต้บังคับบัญชาจัดทำรายงานเสนอ จะเป็นการแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาโดยใช่เหตุ และเป็นการรายงานซ้ำซ้อนหาประโยชน์มิได้

๕) และการอื่น ๆ วิธีการควบคุมงาน หรือการปฏิบัติงานด้วยวิธีการนอกจากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ยังมีอีกมาก เช่นการจัดทำคู่มือปฏิบัติงาน การจัดทำเอกสารชี้แจง กำหนดระเบียบระบบ นโยบาย หรือกระบวนการปฏิบัติงาน วิธีทำงาน มาตรฐานการปฏิบัติงาน และอื่น ๆ ไว้อย่างแจ่มแจ้ง เพื่อให้ผู้ใต้บังคับบัญชาหรือหน่วยงานได้ถือ เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน เป็นการควบคุมงานไปในตัวด้วย

### แนวคิดเกี่ยวกับระบบและกระบวนการบริหาร

ในเมื่อสังคมในปัจจุบันเป็นสังคมประกอบด้วยองค์การ และด้วยเหตุผลที่ว่า องค์การเป็นเครื่องแก้ไขข้อจำกัดต่าง ๆ ของมนุษย์อย่างหนึ่ง<sup>๑</sup> มนุษย์ในสังคมก็หวังจะให้องค์การเหล่านั้นมีคุณค่าดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น เพื่อส่งเสริมให้มีความเป็นอยู่ดีขึ้นกว่าเดิม หนทางที่จะทำให้องค์การมีคุณค่าต่อมนุษย์อย่างสมบูรณ์ ได้แก่แนวคิดเกี่ยวกับระบบ (The System Concept) โดยถือว่าการบริหารมีลักษณะ เป็นระบบอย่างหนึ่ง และแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการ (The Process Concept) โดยถือว่า การบริหารมีลักษณะของกระบวนการต่อเนื่องกัน

คำว่า ระบบ (System) อาจมีความหมายว่า "การที่ส่วนต่าง ๆ จำนวนหนึ่งมีปฏิสัมพันธ์กันและกัน เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพื่อมุ่งกระทำบางสิ่งบางอย่างให้สำเร็จผลตามที่ต้องการ"<sup>๒</sup>

คุณลักษณะของระบบประกอบด้วยสิ่งต่อไปนี้ คือ<sup>๓</sup>

- ๑) ส่วนต่าง ๆ ของระบบอยู่ในสถานะที่เคลื่อนไหวได้ (Dynamic) และแต่ละส่วนมีคุณสมบัติและความสามารถเฉพาะของมัน
- ๒) การเคลื่อนไหวของแต่ละส่วนจะมีปฏิริยากระทบต่อกันและกัน เสมอ
- ๓) ในระบบหนึ่ง ๆ จะประกอบด้วยระบบย่อย ๆ และในระบบย่อยนั้น ยังมีระบบย่อยลงไปอีกได้
- ๔) เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในส่วนใดส่วนหนึ่งของระบบ ย่อมมีผลการเปลี่ยนแปลงส่งทอดไปสู่ส่วนอื่น ๆ ทั้งระบบ และอาจทำให้ระบบทั้งมวลกระเทือนไปด้วย

<sup>๑</sup> ธงชัย สันติวงษ์, องค์การและการบริหาร, หน้า ๖๔.

<sup>๒</sup> Justin G. Longenecker, Principles of Management and Organizational Behavior, 2nd. ed. (Columbus, Ohio : Charles E. Merrill Publishing Co., 1969), p. 27.

<sup>๓</sup> ธงชัย สันติวงษ์, องค์การและการบริหาร, หน้า ๖๔.

ระบบอาจแยกตามลักษณะออกเป็น ๒ ชนิด คือ<sup>๑</sup>

- ๑) ระบบปิด (Closed system) คือ คิดพิจารณาเฉพาะภายในองค์กรเท่านั้น
- ๒) ระบบเปิด (Open system) คือ คิดพิจารณาออกจากภายในองค์กรไปถึงระบบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น ระบบของสภาพแวดล้อม

การที่ผู้บริหารปฏิบัติภาระหน้าที่ด้วยวิธีกระทำไปทีละขั้นละตอน (Step by step) ที่ต่อเนื่องหมุนเวียนกันไปอย่างมีระเบียบโดยไม่ขาดตอนจากกัน เรียกลักษณะทำงานเช่นนี้ว่า กระบวนการ (A process)

เพื่อให้การบริหารมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด สมควรที่จะนำเอาวิธีการแบบระบบ และกระบวนการมาปฏิบัติ โดยให้ครอบคลุมถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องครบถ้วน ความสมดุลระหว่างส่วนต่าง ๆ ที่เป็นระบบย่อยภายในจะเกิดขึ้นและสอดคล้องกันอยู่ตลอดเวลา ปัญหาเรื่องการขัดแย้ง และความไม่เข้ากันระหว่างส่วนต่าง ๆ ขององค์กรก็จะไม่เกิดขึ้น

#### การวิเคราะห์ภารกิจของผู้บริหาร

การจำแนกภาระหน้าที่การบริหารดังที่กล่าวมาข้างต้นนั้น เป็นเพียงแต่กำหนดออกเป็นชนิด ๆ เท่านั้น หากจำแนกหน้าที่เหล่านี้ออกเป็นลักษณะอื่นบ้างจะเป็นประโยชน์และมีความหมายมากขึ้น บางตำราการบริหารจำแนกภาระหน้าที่ของผู้บริหารออกเป็น ๓ มิติ (Tridimensional Concept)<sup>๒</sup> เพื่อช่วยให้สามารถจำแนกความรู้ของผู้บริหารอันพึงมี มีแนวคิดจำแนกอีกแบบหนึ่ง

<sup>๑</sup> ธงชัย สันติวงษ์, องค์การและการบริหาร, หน้า ๗๓.

<sup>๒</sup> CDPSA, A Developing Concept of the Superintendent of Education, rev. ed. (Albany, N.Y., Cooperative Development of Public School Administration, 1955).

ชื่อว่า ๓ ทักษะ (Three-Skill Concept)<sup>๑</sup> เป็นการจำแนกที่ช่วยให้สามารถสร้างลำดับขั้นของ  
ภารกิจ กำหนดคุณสมบัติ และมอบหมายความรับผิดชอบให้แก่บุคคลที่มีความสามารถ เหมาะกับตำแหน่ง  
หน้าที่ได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น

กริฟฟิธส์ (Griffiths)<sup>๒</sup> กล่าวว่า ผู้บริหารย่อมปฏิบัติภารกิจของตนด้วยทักษะถึง ๓  
ระดับ ดังนี้

๑) ทักษะด้านเทคนิค (Technical Skill) หมายความว่า ผู้บริหารจะต้องเป็นผู้มี  
ความรู้และความสามารถในกิจกรรมพิเศษหลายอย่างอื่น เกี่ยวกับเทคนิคและวิธีทำกิจกรรมต่าง ๆ  
ในภารกิจของตน

๒) ทักษะด้านมนุษยสัมพันธ์ (Human Skill) หมายความว่า ผู้บริหารจะต้องมีความรู้  
และความชำนาญในการทำงานกับสมาชิกของกลุ่ม และในการดึงให้ผู้อื่นมาช่วยทำงานให้ตนอย่างมี  
ประสิทธิภาพ

๓) ทักษะด้านความรอบรู้ (Conceptual Skill) หมายความว่า ผู้บริหารจะต้อง  
สามารถมองเห็นและเข้าใจหน่วยงานทั้งหมด ตลอดจนหน่วยงานแต่ละหน่วยว่ามีปฏิสัมพันธ์กันอย่างไร  
กับหน่วยงานอื่น ๆ ที่ตนรับผิดชอบอยู่

#### แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารโรงเรียน

##### ก. โรงเรียนเป็นระบบสังคมรูปหนึ่ง

เช่นเดียวกับครอบครัวหรือกลุ่มที่มีลักษณะตรงกับ โรงเรียนเป็นสาขาหนึ่งของสังคมที่รวม  
เอาเด็กมาไว้เป็นกลุ่มเพื่อถ่ายทอดวัฒนธรรม โรงเรียนเป็นระบบสังคมโดยสมบูรณ์ เพราะมีระบบ  
งาน มีเอกภาพ และมีรูปแบบความหวังของตนเองผูกพันอยู่กับสมาชิกของตนโดยเฉพาะ

<sup>๑</sup>Robert L. Katz, "Skill of an Effective Administrator" Harvard Business Review, 3 : 1 (January-February, 1955), pp. 33-42.

<sup>๒</sup>Daniel E. Griffiths, David L. Clark, D. Richard Wynn, Laurence Iannaccone, Organizing Schools for Effective Education, (Illinois, Danville : Printers & Publishers, Inc., 1962), p. 154.

## ข. โรงเรียนมีวัฒนธรรม

โรงเรียนหนึ่ง ๆ ย่อมมีวัฒนธรรมปลั๊กย่อยของตน คือ มืองค์ความเชื่อต่าง ๆ มีค่านิยม และประเพณี มีแนวคิดและความประพฤติ ซึ่งทำให้โรงเรียนแตกต่างไปจากสถาบันสังคมอื่น ๆ หน้าที่เฉพาะของโรงเรียน คือ การศึกษา และบุคคลากรของโรงเรียนก็อยู่เพื่อก่อให้เกิดภาระหน้าที่นั้น ลุล่วงไปด้วยดี ทั้งในระดับอนุบาลไปจนถึงระดับมัธยมศึกษา และจากชั้นเสมียนสำนักงานไปจนถึง ผู้จัดการโรงเรียน ภาระหน้าที่อันนี้ก่อให้เกิดศักดิ์ศรีของโรงเรียน และกำหนดขอบเขตให้โรงเรียน มีกิจกรรมและการปฏิสัมพันธ์กับสังคมบางประการ ถ้าเปรียบโรงเรียนกับครอบครัวแล้ว การศึกษา ในโรงเรียนก็ดำเนินไปด้วยวิธีการค่อนข้างเป็นทางการและการทำกิจกรรมที่เป็นทางการน้อยที่สุด (เช่น เด็กเล่นเวลาพัก และเด็กวัยรุ่นออกทำกิจกรรมนอกหลักสูตร) ก็ยังถูกประเมินค่าออกมาในแง่ที่ว่า มีคุณสมบัติต่อการเรียนรู้มากน้อยเพียงใดด้วย การรวมกลุ่มกันมิได้ยึดหลักอาสาสมัคร แต่เป็นการร่วมกันด้วยทักษะ เพื่อก่อให้เกิดการเรียนการสอนด้วย<sup>๑</sup>

ยิ่งกว่านั้น โรงเรียนจะต้องมีหน้าที่เกี่ยวกับการจูงใจให้เด็กมีความสัมฤทธิ์ผล ดังที่พาสัน (Parson)<sup>๒</sup> ได้บอกไว้เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๕๔ ในห้องเรียนห้องหนึ่งนั้น นักเรียนคนหนึ่งได้เข้ากลุ่มกับเพื่อนอายุรุ่นราวคราวเดียวกัน ถ้าหากไม่มองความแตกต่างทางเพศแล้ว ในขั้นแรกจะไม่มีมูลฐานแห่งความแตกต่างด้านสถานภาพอันใดเลย ความแตกต่างจะค่อย ๆ เกิดขึ้นตามระดับความสัมฤทธิ์ผล กล่าวคือ ในระดับประถมศึกษา ความสัมฤทธิ์ผลจะมีมากขึ้นเป็น ๒ ทาง ทางแรกคือทางสติปัญญา หรือทางความรู้และทักษะ และทางที่สองคือทางที่พาสันเรียกว่า ทางศีลธรรมหรือสังคม ได้แก่ ได้รู้จักเคารพครู นับถือเพื่อน มีกิจนิสัยดี มีความคิดริเริ่ม และความรับผิดชอบ ในระดับมัธยมศึกษา

<sup>๑</sup>Robert J. Havighurst and Bernice L. Newgarten, Society and Education 2nd. ed, (Boston : Allyn and Bacon, Inc., 1962), pp. 150-151.

<sup>๒</sup>Talcott Parson, "The School Class as a Social System : Some of Its Functions in American Society", Harvard Educational Review, 29, 1959, pp. 297-318.



ก็เน้นหนักทางชนิดของความสัมฤทธิ์ผลมากกว่าระดับ ด้วยเหตุที่มีมัธยมศึกษาวิชิชาต้องเรียนมาก มี บุคคลากรและกิจกรรมหลายประเภท นักเรียนจึงมีสถานภาพกว้างขวาง และมีทางเลือกต่าง ๆ มาก ขึ้น ทั้งในด้านสติปัญญาและด้านสังคม

#### ๑. องค์ประกอบของวัฒนธรรมโรงเรียน

วัฒนธรรมของโรงเรียนประกอบด้วยส่วนประกอบมากมายหลายอย่างต่าง ๆ กัน เช่น อาคารสถานที่พร้อมด้วยวัตถุประสงค์และสภาพภายนอก ซึ่งจัดไว้เพื่อบริการทั้งเด็กและผู้ใหญ่ หลักสูตร ที่มีแนวความคิดและความรู้มากมาย บุคคลซึ่งเป็นบุคลากรของโรงเรียน และวิธีการที่บุคลากรเหล่านั้น ปฏิสัมพันธ์กัน และค่านิยมทางศีลธรรมกับหลักการที่มาแทรกอยู่ภายในโรงเรียน ถ้าหากไม่กล่าวถึง ลักษณะทั้งหมดเหล่านี้ของวัฒนธรรมโรงเรียนแล้ว ก็จะมีมองไม่เห็นว่าเป็นของ โรงเรียนมีวัฒนธรรมเป็นของตนเองแตกต่างจากที่เห็นอยู่ในส่วนอื่น ๆ ของสังคม

ในการบรรยายถึงวัฒนธรรมโรงเรียน Waller ได้กล่าวว่า

ครูเคยกล่าวไว้เสมอ ๆ ว่า นักเรียนที่ถือประเพณีแปลก ๆ นั้น ไม่มีความจำเป็นเลยที่ข้าม ทะเลไปแสวงหาวิชาความรู้ นิทานพื้นเมืองและตำนานประเพณี ข้อบัญญัติห้าม จารีตมรดกคาถา พิธีศาสนา ตัวแทนของกลุ่มชน สิ่งสืบทอด ทั้งหมดเหล่านี้มีอยู่ในสนามหน้าโรงเรียนทุกแห่ง และ มันมักจะแอบขึ้นบันไดไปร่วมเป็นส่วนประกอบของชีวิตโรงเรียนอยู่เสมอ

ในโรงเรียนมีการรวมจารีตหรือพิธีสัมพันธ์ส่วนบุคคลหลายชนิดด้วยกัน มีแบบแผนการกินอยู่ แปลก ๆ มีข้อห้ามข้อบังคับประหลาด ๆ ซึ่งถือเป็นหลักศีลธรรมของตน มีการเล่นซึ่งเป็น แบบจำลองของสงครามของการแบ่งพวก และการประกอบพิธีด้วย มีประเพณีและนักประเพณี นิยมก็มักจะประกาศสงครามสู้กับนักนวมนิยมอยู่ มีกฎหมายและมีปัญหาที่จะทำให้กฎหมายศักดิ์สิทธิ์ มีสมาคมพิเศษที่มีโครงสร้างตายตัวและจำกัดสมาชิก มีกลุ่มบุคคลส่งเสริมพันธมิตรชาตินิยม แต่ก็ มีธรรมเนียมควบคุมความสัมพันธ์ระหว่างเพศ ทั้งหมดเหล่านี้ล้วนแต่ทำให้เกิดมีโลกหนึ่งซึ่ง แตกต่างไปจากโลกของผู้ใหญ่ . . . .<sup>๑</sup>

<sup>๑</sup>Willard Waller, The Sociology of Teaching (New York : John Wiley and Sons, 1932), p. 103.

ในโรงเรียนนั้นนอกจากจะพบว่ามีวัฒนธรรมระหว่างเด็กและวัยรุ่นแล้ว ผู้วิจัยก็ยัง  
มีวัฒนธรรมพิเศษของคนผู้ใหญ่ด้วย กล่าวคือ ในโรงเรียนหนึ่งย่อมมีวัฒนธรรมพิเศษอีกส่วนหนึ่ง  
ปรากฏชัดบ้าง ไม่ชัดบ้าง เป็นต้นว่า มีกฎเกณฑ์วางไว้ให้ครูปฏิบัติเมื่อติดต่อกับเด็ก กับผู้ปกครอง  
กับผู้บริหารโรงเรียน และกับบุคคลอื่น เช่นกฎห้ามสูบบุหรี่ กฎว่าด้วยการแต่งกาย ระเบียบการพูด  
การกิน และอื่น ๆ ทว่าอนึ่ง สำหรับนักเรียนก็มีระเบียบกำหนดสิ่งที่นักเรียนควรพูดและไม่ควรพูด  
กับครู และครูก็เช่นกัน มีกฎกำหนดสิ่งที่อาจพูด และไม่พูดกับนักเรียน ทุกอย่างมีพิธีการและวิธีการ  
ก็กลายเป็นลักษณะของสถาบันและโรงเรียนที่สมาชิกในองค์การโรงเรียนต้องปฏิบัติ ผู้ใหญ่และเด็ก  
ทุกคนจะต้องระมัดระวังความประพฤติบางอย่าง เพราะมีบางอย่างควรประพฤติและบางอย่างไม่  
ควรประพฤติในโรงเรียน

เมื่อเปรียบเทียบกับสังคมอื่น โรงเรียนก็มีจารีตประเพณีปฏิบัติกันทั้งระหว่างเด็กและผู้ใหญ่ เช่น  
มีการชุมนุมภายในโรงเรียน มีงานแข่งขันกีฬา และพิธีแจกประกาศนียบัตร มีเพลงประจำโรงเรียน  
มีตราโรงเรียน มีธงโรงเรียน และกองเชียร์ของโรงเรียน ทุกอย่างเหล่านี้ล้วนถือว่าเป็นส่วน  
ประกอบของวัฒนธรรมของโรงเรียนทั้งสิ้น

เมื่อสำรวจจุดลักษณะของโรงเรียนแล้ว โรงเรียนเป็นชุมชนของชนชั้นกลาง จะมีการเน้น  
หนักลักษณะเด่นทางการตรงต่อเวลา ความซื่อสัตย์ และความรับผิดชอบ คือเคารพในสิทธิเหนือทรัพย์สิน  
สินของผู้อื่น เป็นเรื่องสำคัญ มีการสงบเสงี่ยมด้านเพศสัมพันธ์ ด้านการแต่งกาย การกินอยู่ ฯลฯ  
ในขณะที่เดียวกันกลับมองเห็นคุณค่าของการแข่งขันและความร่วมมือต่างกัน และไปเน้นความสัมฤทธิ์  
ผลมาก ทั้งนี้โดยหวังว่าค่านิยมของคนชั้นกลางนี้จะสามารถผูกความสัมพันธ์ของเด็กกับผู้ใหญ่ให้แน่น  
แน่นขึ้นได้

## ๒. รูปแบบของโรงเรียน

โรงเรียนเป็นตัวอย่งที่ดีสำหรับให้มองเห็นว่า คนเราย่อมมีสิทธิและหน้าที่ตามอายุของตน  
ทว่าอนึ่งเดียวกันกับบ้าน และกลุ่มสังคมอื่นก็เป็นระบบการจัดกลุ่มตามอายุ โรงเรียนเป็นสถาบันที่มีการ  
จัดกลุ่มคนตามระดับอายุ ลักษณะเด่นของโรงเรียนนั้นไม่เพียงแต่เป็นชุมชนที่นิยมแบ่งคนออกเป็นกลุ่ม  
ตามระดับอายุแล้ว โรงเรียนยังดำเนินงานนอกแบบมากขึ้น ด้วยเหตุนี้ ในโรงเรียนประถมศึกษา

เด็กคนหนึ่งจะต้องเรียนให้ได้ชั้นประถมปีที่ ๑ หรือ ๗ เสียก่อน จึงจะได้รับแต่งตั้งให้เป็นนักเรียนจราจร (A traffic patrol boy) ได้ ในโรงเรียนมัธยมส่วนใหญ่ เด็กชายหรือเด็กหญิงคนหนึ่งจะต้องอยู่ชั้นอาวุโสเสียก่อน จึงจะเข้าร่วมกิจกรรมบางอย่างได้ ลักษณะอย่างนี้เรียกว่า การเน้นให้ความสำคัญต่อการจัดกลุ่มเด็กตามอายุ ซึ่งนักเรียนเองเป็นผู้ทำการประเมินผลด้านสังคมของเขา ไม่เพียงแต่ทำให้เด็ก ป.๑ อยากเป็นเด็ก ป.๒ เท่านั้น แต่เด็กมัธยมตอนต้นก็อยากเป็นเด็กมัธยมปลายด้วย

แฮวิกเฮอส์ท (Havighurst)<sup>๑</sup> กล่าวว่า กาลเวลาเป็นผู้กำหนดวิธีการพิเศษต่าง ๆ นั้นขึ้นในโรงเรียน วันเรียนถูกแบ่งออกเป็นคาบเรียน ทุกคนต้องอยู่ในที่ ๆ กำหนดและทำกิจกรรมที่มอบหมายให้ทำในแต่ละคาบเวลาสัปดาห์หนึ่งแบ่งออกเป็นวันเรียนและวันหยุด บางกิจกรรมทำในวันจันทร์และอีกกิจกรรมก็ให้ทำในวันศุกร์ เป็นต้น

อำนาจตกอยู่ในมือของผู้ใหญ่ที่เป็นบุคลากรของโรงเรียน ส่วนเด็กก็อยู่ในตำแหน่งผู้ใต้บังคับบัญชา เรื่องนี้มองเห็นชัดจากการจัดอาคารสถานที่ของโรงเรียน ซึ่งจัดให้ครูมีห้องพิเศษต่างหาก นับแต่ห้องน้ำ ห้องอาหาร ฯลฯ ในห้องเรียนก็จัดโต๊ะครูพิเศษแตกต่างจากโต๊ะนักเรียนและอยู่ในที่ ๆ พิเศษด้วย

นอกจากจะมีความแตกต่างในการจัดห้องตามอาคารสถานที่สำหรับบุคลากรของโรงเรียนแล้ว แฮวิกเฮอส์ทยังชี้ให้เห็นความแตกต่างกันในเรื่องสิทธิส่วนบุคคลอีกด้วย กล่าวคือ ในโรงเรียนส่วนมากครูจะมีสิทธิที่ตรวจค้นโต๊ะ ตู้ กระเป๋าหนังสือของนักเรียนได้ตามอำเภอใจ แต่นักเรียนจะทำเช่นนั้นไม่ได้

มีโรงเรียนในประเทศไทยหลายโรงเรียน เคยพยายามลดรูปแบบการจัดโรงเรียนในลักษณะดังกล่าว คือพยายามจัดสายชั้นเรียนตามความเจริญเติบโตทางกายและสังคมให้มาก มีใช้แบ่งชั้นเรียนตามอายุอย่างเดียว

ยิ่งกว่านั้น บางโรงเรียนยังพยายามที่จะเลิกระบบจัดเป็นชั้น โดยจัดตารางสอนในช่วงแต่ละวันออกเป็นหมวดวิชาใหญ่ ๆ เช่น หมวดวิชาบังคับ หมวดวิชาเลือก หรือหมวดศิลป ภาษา ฯลฯ บางโรงเรียนทั้งระดับประถมและมัธยมศึกษา มีวิธีการจัดเวลา ห้องเรียน กิจกรรม ระเบียบ

<sup>๑</sup>Robert J. Havighurst and Bernice L. Neugarten, Society and Education, p. 153.

ข้อบังคับ เป็นแบบอื่น คือใช้สถานักเรียน เป็นเครื่องมือให้นักเรียนทั้งชายและหญิง เข้ามามีส่วนร่วมจัดระบบและกระบวนการบริหารโรงเรียน เพื่อลดขนาดช่องว่างทางสังคมระหว่างครูและนักเรียน ให้แคบลง

อย่างไรก็ดี ในขณะที่โรงเรียนต่างก็มีวัฒนธรรมจำเพาะของตนอยู่ โรงเรียนก็เป็นเหมือนครอบครัวหนึ่ง หรือกลุ่มคนกลุ่มหนึ่งที่มีจุดประสงค์ร่วมกัน ย่อมจะต้องมีโครงสร้างของสถาบันสังคมอย่างเด่นชัด

### ๓. วัฒนธรรมประจำโรงเรียน

โรงเรียนแต่ละโรงเรียนย่อมมีแบบแผนประเพณีพิเศษของตน เช่นว่า มีธรรมเนียมประวัติ และวิธีดำรงชีพที่ไม่เหมือนกัน ไม่เพียงแต่โรงเรียนจะมีตรา เพลง และสัญลักษณ์แตกต่างกันแล้ว ยังมีระเบียบการติดต่อผัดแผกออกไปด้วย ในโรงเรียนหนึ่งอาจมีความสัมพันธ์ระหว่างครูกับนักเรียนแน่นแฟ้นเป็นพิเศษ แต่อีกโรงเรียนหนึ่งกลับมีระบบระเบียบแบบแผนที่ประหลาดกว่านั้นก็ได้ บางโรงเรียนเน้นบรรยากาศแบบทหาร แต่อีกโรงเรียนหนึ่งกลับเน้นความแตกต่างระหว่างบุคคล บางโรงเรียนจัดให้มีการแข่งขันกัน แต่อีกบางโรงเรียนกลับไม่ให้มี ในโรงเรียนหนึ่งอาจมีประวัติความเป็นมาและประเพณีของตน บางโรงเรียนมีนักเรียนที่รู้สึกภูมิใจในโรงเรียนของตนที่รุนแรง แต่ก็มีบางโรงเรียนที่มีนักเรียนและครูอยากจะลาออกทุกวัน

ประเพณีและวัฒนธรรมของโรงเรียน ย่อมมีผลกระทบต่อสิ่งและวิธีที่นักเรียนได้เรียนรู้มา มีคำกล่าวที่ว่า นักเรียนไม่ได้เรียนรู้สิ่งที่ครูสอน แต่เรียนรู้สิ่งที่เขาารู้สึก สิ่งที่นักเรียนรู้สึกย่อมหลายอย่าง เช่น ทัศนคติต่อการเรียน ต่ออำนาจปกครอง ต่อค่านิยม และอื่น ๆ ที่ไม่ได้เกิดจากหลักสูตรของกระทรวง ฯ แต่มาจากภายนอกที่แทรกแซงวัฒนธรรมของโรงเรียนนั่นเอง

ในปี ๑๙๕๕-๑๙๖๐ พี. โคลแมน (P. Coleman)<sup>๑</sup> ได้ศึกษาเรื่องการสร้างค่านิยมด้านวิชาการของวัยรุ่นในโรงเรียนมัธยมศึกษาภาคตะวันตกตอนกลาง พบว่านักเรียนในโรงเรียน

---

<sup>๑</sup>Richard F. Coleman, "Social Class in Kansas City," Unpublished, Ph.D. dissertation, Committee on Human Development, University of Chicago, 1959, pp. 19, 62.

นิยมการศึกษา กิจกรรมร่วมกับต่างโรงเรียน และการแสดงตัวต่อสาธารณะมากกว่าวิชาการ ซึ่งเป็นที่เข้าใจว่าโรงเรียนจะต้องมีปัญหาคัดแย้งกันระหว่างเด็กกับผู้ปกครองอยู่เนือง ๆ แต่อย่างไรก็ดี ในประเทศไทยเราก็น่าจะมีสมัยหนึ่งที่นิยมการศึกษามาก ถึงกับให้สิทธิพิเศษแก่นักเรียนที่เป็นตัวนักกีฬาของโรงเรียน นั่นแสดงว่า นักเรียนได้รู้สึกและมีค่านิยมบางอย่างจากครูไป

ในทำนองเดียวกัน วิลสัน (Wilson)<sup>๑</sup> ได้ศึกษาภาวะครอบครัวยุคใหม่ของนักเรียนว่ามีผลต่อการเลือกอาชีพอย่างไร จากโรงเรียนมัธยม ๘ แห่งใน San Francisco-Oakland Bay พบว่าโรงเรียนที่มีนักเรียนจากครอบครัวยุคใหม่ชั้นกรรมกรมาก จำนวนนักเรียนชั้นกลางจะเรียนต่อระดับวิทยาลัยน้อยกว่าโรงเรียนที่มีนักเรียนจากครอบครัวยุคใหม่ชั้นกลาง ในทางกลับกัน นักเรียนจากครอบครัวยุคใหม่ชั้นกรรมกรที่เรียนในโรงเรียนของชนชั้นกลาง จะเรียนต่อระดับวิทยาลัยมาก นี่แสดงให้เห็นว่าลักษณะกลุ่มชนในโรงเรียน มีอิทธิพลต่อค่านิยมของนักเรียนเป็นอันมาก

ไม่ว่ากรณีใด ๆ จะต้องถือว่าวัฒนธรรมของโรงเรียนเป็นสิ่งแสดงให้เห็นการปฏิบัติภาระหน้าที่ของโรงเรียนในฐานะเป็นตัวแทนของสังคม และให้เห็นสิ่งที่โรงเรียนสอนอยู่ด้วย ยิ่งกว่านั้นยังเป็นที่ยอมรับกันว่า ประเพณีแบบแผนของโรงเรียนสามารถบอกให้รู้ทัศนคติและค่านิยมของนักเรียนและของครูด้วย

โรงเรียนไม่เพียงแต่จะมีแบบแผนประเพณีของคนเท่านั้น แต่ยังมีการจัดรูปองค์ทางสังคมของตนเองด้วย ภายในโรงเรียนจะมีรูปแบบการสัมพันธ์ทางสังคมคงที่แน่นอน และจะแน่นอนตลอดไป ไม่ว่าจะมีการหรือนักเรียนเข้าหรือลาออก กล่าวคือ บุคคลที่สร้างระบบโรงเรียนจะต้องแสดงบทบาททางสังคมบางอย่าง และสัมพันธ์กันและกันตามตำแหน่งหน้าที่ที่กำหนดไว้ บุคคลอาจจะเข้ารับหรือออกจากบทบาทตามตำแหน่งต่าง ๆ ได้ แต่บทบาทตามตำแหน่งยังคงอยู่อย่างเดิม

---

<sup>๑</sup>Allan B. Wilson, "Residential Segregation of Social Class and Aspirations of High School Boys," American Sociological Review, 24, 1959, pp. 836-845.



ชาร์เตอร์ (Charters)<sup>๑</sup> ได้ศึกษาสายสัมพันธ์การติดต่อกันของบุคลากรในโรงเรียนพบว่าสายสัมพันธ์ที่มีอยู่จะไม่ค่อยเปลี่ยนแปลง ๘๐ เปอร์เซ็นต์ของสายสัมพันธ์ที่บุคคลในโรงเรียนติดต่อกันจะคงอยู่นาน ชาร์เตอร์สรุปว่า การสอนวิชาเฉพาะทำให้สายสัมพันธ์ระหว่างบุคคลคงอยู่ในโรงเรียน กล่าวคือ ครูสอนภาษาอังกฤษ ๒ คน จะติดต่อกันเป็นประจำ ไม่ว่าคนใดคนหนึ่งจะเป็นครูใหม่ก็ตาม

เคยมีการศึกษารูปแบบการติดต่อในโรงเรียน และศึกษาหาวิธีการที่รูปแบบนั้นช่วยการจัดรูปงานเป็นทางการ กำหนดภาระหน้าที่ และบทบาทตามสายสัมพันธ์ได้อย่างไร เบอร์เนอร์ (Berner)<sup>๒</sup> พบว่า สายบังคับบัญชาในโรงเรียนจะมีประสิทธิภาพมากขึ้น ถ้ามีการติดต่อกันเป็นส่วนตัวก่อน แชปปีโร (Shapiro)<sup>๓</sup> พบว่าโรงเรียนขนาดเล็กมีการติดต่อประสานงานดีกว่าโรงเรียนขนาดใหญ่ สรุปความว่า การจัดรูปงานในโรงเรียนหนึ่งนั้น จะเป็นรูปลักษณะใดย่อมขึ้นอยู่กับองค์ประกอบหลายประการ ซึ่งทำให้มีรูปการติดต่อสัมพันธ์ภายใน ทั้งในรูปนัย (formal) และอรูปนัย (informal) เช่น ขนาดของโรงเรียนและนักเรียน เป็นต้น

---

<sup>๑</sup>W.W. Charters, "The Communication Structure of School Staffs", Paper given at meeting of American Sociological Society, Washington, D.C. (August, 1957), pp. 150-157.

<sup>๒</sup>Marshall K. Berner, "Development of Procedures and Techniques for the Analysis of the Relationships Between the Formal Organization of High-School Systems and the Informal Communication Structures Within these Systems" Unpublished, Ph.D. dissertation, University of Illinois, 1957.

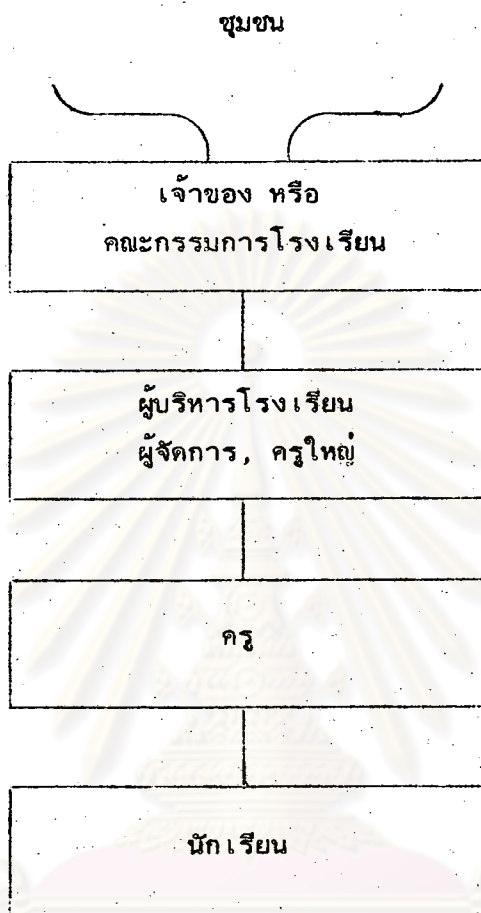
<sup>๓</sup>David F. Shapiro, "Relationship of High School Size to Staff Relation," Unpublished Ph.D. dissertation, Standord University, 1958.

#### ๔. โครงสร้างของสังคมโรงเรียน

เราอาจมองโรงเรียนเป็นสังคมระบบหนึ่ง ซึ่งมีระบบชั้นยศภายในอยู่ ๔ ระดับ ระดับสูงสุดได้แก่ คณะกรรมการหรือเจ้าของโรงเรียน เป็นผู้กำหนดนโยบายโรงเรียน เลือกผู้บริหารระดับชั้นสูง และจัดหางบประมาณรายจ่ายของโรงเรียน คณะกรรมการโรงเรียนหรือเจ้าของโรงเรียนทำหน้าที่เป็นตัวแทนของชุมชน มีสิทธิ์อำนาจปฏิบัติงานตามความสนใจของชุมชน ทำหน้าที่เป็นนายจ้างของผู้บริหารโรงเรียนและครู มีอำนาจเหนือโครงสร้างของโรงเรียนทั้งหมด ดังแผนภาพที่ ๑ ในหน้าต่อไป



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาพที่ ๑. แสดงโครงสร้างของโรงเรียนเป็นทางการ<sup>๑</sup>

ระดับที่สอง ได้แก่ผู้บริหารโรงเรียนซึ่งมีผู้จัดการ ครูใหญ่ และศึกษานิเทศ ถึงแม้ว่าจะมีชั้นยศต่างกันภายในกลุ่มนี้ก็ตาม ผู้บริหารพึงจะมีอำนาจและความรับผิดชอบเหนือครูในโรงเรียน บทบาทของผู้บริหารนั้นบางทีก็เหมือนกับบุคคลกึ่งชนระหว่างคณะกรรมการโรงเรียนกับครู<sup>๒</sup> เนื่อง

<sup>๑</sup>Robert J. Havighurst and Bernice L. Neugarten, Society and Education, p. 157.

<sup>๒</sup>Wilbur B. Brookover, A Sociology of Education (New York : American Book Company, 1955), p. 158.

จากคำกล่าวนี้เป็นความจริงในบางประการ จึงเป็นความจริงที่ว่าผู้บริหารและครูเป็นลูกจ้างในระบบหนึ่ง ซึ่งมีคณะกรรมการโรงเรียน หรือเจ้าของเป็นนายจ้าง

ระดับที่สาม ในโครงสร้างทั้งปวงได้แก่ ครู ซึ่งมีครูประจำชั้นประถมและมัธยม ครูประจำวิชา และครูพิเศษ และผู้เชี่ยวชาญงานต่าง ๆ เช่น ครูแนะแนว คณงาน พยาบาล และนักจิตวิทยา เหล่านี้ล้วนแต่เป็นสมาชิกสามัญของคณะครูในโรงเรียน ในระดับนี้ยังแบ่งระดับย่อยอีกหลายระดับ เช่น ครูระดับหัวหน้าฝ่าย หัวหน้าสายวิชา ครูปริญญา และครูต่ำกว่าปริญญา ฯลฯ แต่โดยทั่วไปแล้วครูทั้งปวงเป็นผู้มีน้อย อยู่ใต้บังคับบัญชาของผู้บริหารโรงเรียน และเป็นผู้มีตำแหน่งหน้าที่เหมือนนักเรียนอีกทอดหนึ่ง

ระดับที่สี่ เป็นระดับต่ำสุดของโครงสร้างโรงเรียน ได้แก่ นักเรียน ลูกค้ำผู้มารับบริการการศึกษาจากโรงเรียน เนื่องจากว่า จุดมุ่งหมายของการจัดตั้งโรงเรียนทั้งหมด คือให้บริการแก่เด็กและเยาวชน (ด้วยเหตุนี้จึงทำให้นักเรียนกลายเป็นบุคคลสำคัญที่สุดในโครงสร้างของโรงเรียน) แต่ในแง่อำนาจและความรับผิดชอบแล้ว นักเรียนก็เป็นบุคคลที่อยู่ปลายสุดท้ายในสายบังคับบัญชาของโรงเรียน

นอกจากนี้ ยังมีบุคคลอีกกลุ่มหนึ่งในคณะบุคลากรของโรงเรียน คือ เสมียน พนักงานภารโรง และบางทีก็มีคนขับรถ บุคคลเหล่านี้ แม้ว่ามีตำแหน่งหน้าที่สำคัญต่อชีวิตโรงเรียนโดยรวมก็ตาม ก็เป็นแต่เพียงแขนงหนึ่งของโครงสร้างใหญ่ของโรงเรียน ถ้าหากกำหนดให้อยู่ในระดับชั้นภายในโครงสร้างแล้ว ก็คงจะตกอยู่ในระดับเดียวกับครู ซึ่งต้องรับผิดชอบต่อผู้บริหารโรงเรียน และหวังว่ามีอำนาจเหนือเด็กบ้างตามแต่กรณี ดังนี้

#### ก) สายอำนาจบังคับบัญชาในโรงเรียน

โครงสร้างการบริหารโรงเรียน ๔ ระดับ ดังกล่าว เป็นลักษณะเด่นของการจัดหน่วยงานในโรงเรียน แต่โครงสร้างสายอำนาจอันแท้จริงของโรงเรียนอาจผิดแผกแตกต่างไปจากนี้ก็ได้ ในโรงเรียนส่วนใหญ่ครูใหญ่จะเป็นผู้มีอำนาจปกครองครู แต่ก็มีบางโรงเรียนมีครูหรือกลุ่มครูสองสามคนมีอิทธิพลเหนือครูใหญ่ และอาจสร้างอำนาจแท้จริงขึ้นในโรงเรียนก็มี ในบางแห่งและบางครั้งในชุมชนเล็ก ๆ ครูที่เป็นเจ้าถิ่นที่ประชาชนรู้จักดีอาจมีอิทธิพลพิเศษครอบงำครูใหญ่หรือคณะกรรมการโรงเรียนก็ได้

ยังมีบางครั้ง บางแห่งภารโรงก็มีอำนาจ หรืออิทธิพลเหนือครูในโรงเรียนบางทัศนะ ดังเช่นในด้านการปิดเปิดห้องเรียน และความสะอาดเรียบร้อยของห้องเรียน เป็นต้น

สถานการณ์ดังกล่าวมานี้ เป็นกรณีพิเศษที่โรงเรียนมีโครงสร้างอำนาจบังคับบัญชาตาม โครงสร้างขององค์การแท้จริง และก็ไม่มีในทุกรายละเอียด แต่อย่างไรก็ดี ยังเป็นข้อพิสูจน์กฎ แห่งอำนาจในโรงเรียนได้ดี กฎมีอยู่ว่า อำนาจบังคับบัญชาจะต้องไปตามสายตรงสายเดียวภายใน โครงสร้างบริหารโรงเรียน และต้องตรงลงไปจากคณะกรรมการโรงเรียน หรือเจ้าของสิ่ง นักเรียน

ในขณะที่อำนาจบังคับบัญชาตรงลงไปทางเดียวนั้น การปฏิสัมพันธ์ชนิดต่าง ๆ ก็เกิดขึ้น ภายในโครงสร้างบริหารโรงเรียน ทั้งในแนวดิ่งและแนวนอน และคุณภาพของการปฏิสัมพันธ์นี้เอง มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของผู้บริหาร ครู และนักเรียนเป็นอันมาก ถ้าหากจะพิจารณาการปฏิสัมพันธ์ ที่เกิดขึ้นในระบบงานโรงเรียนบางประการ เช่น การสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการโรงเรียนกับ ครูใหญ่ ระหว่างผู้บริหารกับครู ครูกับครู และนักเรียนกับนักเรียน ฯลฯ น่าจะมองเห็นสิทธิอำนาจ และระเบียบวินัยได้ชัดเจน

#### ข) การปฏิสัมพันธ์ระหว่างเจ้าของกับผู้จัดการ

มีการศึกษาเรื่องนี้บ่อยมาก ในเมืองไทยไม่มีเลย กรอสส์ (Gross)<sup>๑</sup> ได้สัมภาษณ์ ผู้จัดการโรงเรียน ๑๐๐ โรงเรียน ในรัฐเมสซาชูเซต กับกรรมการโรงเรียน ๕๐๐ คน พบว่า สองกลุ่มขัดแย้งกันในเรื่องสิทธิและหน้าที่หลายประการ เช่น การจ้างครู การจ่ายค่าครู การ พิจารณาการร้องทุกข์ของครู และการเลือกตั้งโรงเรียน โดยทั่วไปแล้วผู้จัดการเห็นว่า ผู้จัดการควร มีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องเหล่านี้มากกว่าเจ้าของ หรือคณะกรรมการโรงเรียน แต่เจ้าของหรือ กรรมการโรงเรียนมีแนวโน้มที่จะสงวนสิทธิอำนาจจัดการเรื่องนี้เอง

---

<sup>๑</sup> Neal Gross, Who Runs Our Schools? (New York: John Wiley and Sons, 1958).



ในการศึกษาคั้งนี้ มีผู้จัดการ ๑ ใน ๕ ตอบคำถามว่า คณะกรรมการชดชววงมิให้ตนทำ  
งานตามหน้าที่ตามวิธีอาชีพ

เช่น กรรมการในคณะกรรมการแห่งเล็งว่า ผู้จัดการเล่นการเมือง หรือไม่ก็กรรมการ  
บางคนไม่สนใจปัญหาการศึกษาเลย บางครั้งกรรมการบางคนเข้าแทรกแซงการบริหารโดยวิธีการ  
ที่ไม่ถูกต้อง เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ในลักษณะส่วนรวมแล้ว สองกลุ่มนี้นับถือกันดี ผู้จัดการครึ่งหนึ่งรู้สึกว่  
เจ้าของหรือคณะกรรมการโรงเรียนทำหน้าที่ของตนดีที่สุดในแล้ว ประมาณ ๑ ใน ๓ เห็นว่าปฏิบัติ  
หน้าที่ดี ในทำนองเดียวกัน กรรมการหรือเจ้าของโรงเรียนครึ่งหนึ่งเห็นว่า ผู้จัดการทำงานดีเลิศ  
และอีก ๔๐ เปอร์เซ็นต์ ทำหน้าที่อยู่ในขั้นดี สรุปความได้ว่า ในชุมชนที่คณะกรรมการหรือเจ้าของ  
ไม่ถูกกับผู้จัดการแล้วจะต้องให้ผู้จัดการลาออก หรือไม่ก็ทำสัญญากันใหม่โดยมีเงื่อนไขบางประการ

#### ค) การปฏิสัมพันธ์ระหว่างครูกับผู้บริหาร

ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารโรงเรียนกับครูเป็นสิ่งสำคัญยิ่งในการจัดบรรยากาศและ  
วิชาการทำงานของครู ผู้บริหารส่วนใหญ่จะเป็นบุคคลที่มาจากภายนอกโรงเรียน มีน้อยคนที่ได้  
เลื่อนตำแหน่งมาจากครูใหญ่ของโรงเรียน ด้วยเหตุเช่นนี้เองจึงมีทั้งคุณและโทษ วิธีการนี้ปรากฏ  
บ่อยในวงงานธุรกิจ เพราะคิดว่าการเอาบุคคลภายนอกมาเป็นใหญ่ในหน่วยงานจะทำให้สามารถ  
ปกครองผู้ใต้บังคับบัญชาได้อย่างมีอิสระ แต่วิธีนี้มักจะสร้างปัญหาใหญ่ขึ้นในโรงเรียน

แฮวิกเฮอส์ท์ (Havighurst)<sup>๑</sup> ได้ศึกษากรณีโรงเรียนในเมืองใหญ่แห่งหนึ่งในสหรัฐ ฯ  
ประกาศรับสมัครครูใหญ่ตามระบบคุณธรรม โดยไม่ต้องขอคำปรึกษาจากครูหรือฝ่ายใดเลย ผลการ  
คัดเลือกปรากฏว่า ครูไม่กี่คนหนึ่งได้รับเลือกและถูกส่งไปประจำในโรงเรียนชนผิวขาว ครูใหญ่ใหม่  
ทำงานหนัก พยายามทำทุกอย่างเพื่อชนะใจครูทุกคน แต่ก็มีครูกลุ่มหนึ่งขอย้ายไปสอนที่อื่นทันที ใน

<sup>๑</sup>Robert J. Havighurst and Bernice L. Neugarten, Society and Education, p. 161.

ระหว่างที่รอคำสั่งย้ายนั้นก็ขีดขวางครูใหญ่ทุกวิถีทาง บรรยายภาคโรงเรียนขณะนั้น เลวร้ายอย่างยิ่ง ความทุกข์มีอยู่ในครูและนักเรียนทุกคน มิใช่แต่ครูใหญ่ผู้เดียว

บางกรณีอาจจะเป็นที่น่าอนงนี่คือ ในโรงเรียนที่ครูกับผู้บริหารเคารพนับถือซึ่งกันและกัน ทุกคนมีเจตนาสร้างสรรค์ ขวัญทุกคนสูง ทุกคนชื่นชมในกันและกัน ทั้งเด็กและผู้ใหญ่

บางกรณีอาจจะเป็นอย่างนี้ก็ได้ คือว่า โรงเรียนหนึ่งตั้งอยู่ในแดนสลัมของเมือง ได้ครูใหญ่ที่ใคร ๆ ก็รู้จักว่าเป็นดีเยี่ยม ทั้ง ๆ ที่รู้ว่าเด็กแดนนี้สอนยากที่สุด แต่เมื่อครูใหญ่มีครูยอมเสียสละทั้งคณะ ครูจึงมีชื่อเสียงเลื่องลือว่าสามารถทำงานยากได้สำเร็จ ผลก็คือมีปัญหิตครูรอบรรจุในโรงเรียนนี้เป็นรายการหลายหน้ากระดาษทีเดียว

ในการบริหารโรงเรียน ความสัมพันธ์ระหว่างครูกับผู้บริหารจะต้องใกล้ชิด ทำนองติดต่อกันหน้าต่อหน้า แต่ในโรงเรียนขนาดใหญ่หรือเมืองใหญ่ ครูมีโอกาสติดต่อกับผู้บริหารโดยตรงน้อย ครูใหญ่กับครู ครูกับหัวหน้าสายวิชาอาจจะมีโอกาสพบกันได้โดยตรง แต่ช่องว่างทางสังคมระหว่างครูกับผู้บริหารดูกว้างเหลือเกินในเมื่อช่วงสายบังคับบัญชามีลำดับชั้นมาก การติดต่อสื่อสารจะเป็นทางการมากขึ้น เช่นด้วยคำสั่งหนังสือบันทึกใหลงนามรับทราบ ฯลฯ ฮันเตอร์ (Hunter)<sup>๑</sup> ได้ศึกษาพบว่าในโรงเรียนขนาดใหญ่ครูเข้าใจผู้จัดการแตกต่างไปจากผู้จัดการเข้าใจตัวเองมากกว่าในโรงเรียนขนาดเล็ก ในระดับชาติ เซส (Chase)<sup>๒</sup> พบว่า ครูที่พอใจในงานหน้าที่ที่ตนทำอยู่จะให้คะแนนความเป็นผู้นำของผู้จัดการสูง ส่วนครูที่ไม่พอใจจะให้คะแนนต่ำ ในการศึกษารังนี้ยังพบว่าสิ่งที่ทำให้เขาพอใจในการทำงานนั้น ได้แก่ความเป็นผู้นำของครูใหญ่ที่มาทำสิ่งใหม่ ๆ อยู่เสมอ

<sup>๑</sup>Ovid N. Hunter, "The Relationship Between School Size and Dcrepaney in Pereention of the Superintendent's Behavior" Unpublished Ph.D. dissertation, Washington University, 1959.

<sup>๒</sup>Francis S. Chase, "Factors Productive of Satisfaction in Teaching" Unpublished, Ph.D. dissertation, Department of Education, University of Chicago, 1951.

อาจจะสรุปได้ว่า ครูในโรงเรียนจะชอบหรือไม่ชอบครูใหญ่มากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับปริมาณความสพรหรงที่ครูได้จากความเป็นผู้นำของครูใหญ่นั้นเอง

เบกเกอร์ (Becker)<sup>๑</sup> ได้ศึกษาครูในรัฐชิคาโก โดยออกคำถามให้ตอบว่า "ครูใหญ่ควร จะปกป้องอำนาจของครูในชั้นที่จะจัดการกับผู้ปกครองและนักเรียนไว้ โดยไม่ต้องคำนึงว่าใครถูกใคร ผิด" ผลการศึกษาพบว่า ผู้บริหารควรสนับสนุนครูในเรื่องระเบียบวินัย ในการศึกษาเรื่องเดียวกัน ยาเบร่า (Yarbrough)<sup>๒</sup> ได้รับคำตอบตรงกัน ในเรื่องความคาดหวังเกี่ยวกับบทบาทสำคัญ ๆ ก็ พบว่า ครูใหญ่ควรให้ครูมีอิสระ เลือกวิธีและอุปกรณ์การสอนได้มากขึ้น ควรให้คำแนะนำ และต้อง เคารพสิทธิและศักดิ์ศรีของครู ยิ่งกว่านั้นยังพบว่าครูใหญ่ที่ดีได้แก่ผู้ที่ไม่แสดงความรักชอบใครเป็น พิเศษ แต่เป็นผู้ที่แบ่งงานหน้าที่ให้ครูทำด้วยความเที่ยงธรรมและ เสมอภาค

ทัศนคติที่มีต่อความเป็นผู้นำของครูใหญ่ นับตั้งแต่การพึ่งอำนาจของครูใหญ่ไปจนถึงมี ความรู้สึกเป็นอิสระจากครูใหญ่ และการต้องไปฟังกลุ่มเพื่อนครูเพื่อขอคำแนะนำและอำนาจทัศนคติ ๒ ชนิดดังกล่าว เรียกว่า ยึดผู้นำเป็นหลัก (Leader-Centered) กับยึดผู้ตามเป็นหลัก (Follower-Centered) โมเยอร์ (Moyer)<sup>๓</sup> พบว่า ครูมีจินตภาพของผู้นำในอุดมคติ (Ideal Leader) ที่ต้องการทำงานด้วยในสภาพการของโรงเรียนของตน และเมื่ออุดมการณ์ของเขาตรงกับชนิดผู้นำที่ เขานึกว่าควรมีในสภาพเช่นนั้น เขาจะรู้สึกพอใจมากขึ้น ยิ่งกว่านั้นถ้าทัศนคติของครูที่มีต่อภาวะผู้นำ ตรงกัน กลุ่มครูก็จะมี ความพอใจสูง

---

<sup>๑</sup>H.S. Becker, "Role and Career Problems of the Chicago Public School Teachers" Unpublished, Ph.D. dissertation, Department of Sociology, University of Chicago, 1951.

<sup>๒</sup>Joseph W. Yarbrough, "Morale Is a Number of Things" Illinois Education, 1949, pp. 130-131.

<sup>๓</sup>Donal C. Moyer, "Teacher Attitude Toward Leadership as They Relate to Teacher Satisfaction" Unpublished, Ph.D. dissertation, Department of Education, University of Chicago, 1954.

เชส (Chase)<sup>๑</sup> ได้ชี้แจงว่า โรงเรียนที่บริหารของครูตกต่ำ ครูจะรู้สึกไม่ปลอดภัยและ  
 อึดอัดใจเป็นอันมาก เพราะคิดว่าครูใหญ่ของตน เข้มงวดกวัดขั้นกับครูเกินไป และคอยกีดกันไม่ให้ครู  
 มีอำนาจใด ๆ ครูในโรงเรียนที่มีวิชาของครูสูงกลับมีความเข้าใจในบทบาทของครูไม่ตรงกัน บางคน  
 คิดว่าครูใหญ่ช่วยแก้ปัญหาการสอนและการปรับตัวของนักเรียนได้ ครูใหญ่ต้องบริหารแบบประชาธิปไตย  
 ครูใหญ่ต้องมีโมติวิจิตสนใจในงานของครู และยกย่องความสามารถของครูด้วย

ถ้าหากความคาดหวังของครูไม่ตรงกับความเข้าใจในบทบาทบริหารของผู้บริหารแล้ว  
 ความสัมพันธ์ระหว่างสองฝ่ายจะตึงเครียด ครูจะรู้สึกลำบากใจเป็นอย่างยิ่งที่จะยอมรับความเป็น  
 ผู้นำของครูใหญ่ ถ้ามันไม่ตรงกับลักษณะที่เขาคาดหวังไว้

#### ง) การปฏิสัมพันธ์ระหว่างครูด้วยกัน<sup>๒</sup>

ในระหว่างบรรดาครูตามโรงเรียนมักจะมีรูปองค์การทั้งแบบรูปนัย และอรูปนัยเกิดขึ้น  
 สำหรับควบคุมพฤติกรรมของครู และทำให้ครูมีตำแหน่งหน้าที่ที่ศักดิ์ศรีต่างกัน ในด้านรูปองค์การ  
 แบบรูปนัย จะมีรูปองค์การหนึ่งที่สัมพันธ์กับหน้าที่หลายประการ และครูต้องทำภายนอกชั้นสอนตาม  
 ปรกติ กล่าวคือ ในโรงเรียนจะมีคณะกรรมการหลายคณะ คณะหนึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบงานเกี่ยวกับ  
 หลักสูตร อีกคณะหนึ่งเกี่ยวกับงานสังคม และอีกคณะหนึ่งเกี่ยวกับปัญหาระเบียบวินัย แต่ละคณะจะมี  
 ประธานของตน ครูบางคนอาจมีหน้าที่รับผิดชอบดูแลห้องเรียนพิเศษ ครูคนอื่นอาจจะรับผิดชอบ  
 ดูแลโรงอาหาร ในโรงเรียนประถมอาจจะมีครูคนหนึ่งทำหน้าที่ช่วยครูใหญ่ ซึ่งชอบที่จะมีอำนาจ  
 และศักดิ์ศรีเหนือครูอื่น ๆ สำหรับในโรงเรียนขนาดใหญ่อาจจะแบ่งหน่วยงานออกเป็นฝ่ายวิชาการ  
 ซึ่งมีครูคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายปกครองครู องค์ประกอบเหล่านี้ และอื่น ๆ มักจะมีส่วนร่วม  
 สร้างองค์การรูปนัยขึ้นท่ามกลางครูในโรงเรียนใดโรงเรียนหนึ่งอยู่เสมอ ในองค์การรูปนัยครูจะมี  
 สิทธิและหน้าที่ต่างกัน และได้รับบทบาทจำเพาะแต่ละคน

<sup>๑</sup>Francis S. Chase, "Factors Productive of Satisfaction in Teaching".

<sup>๒</sup>Robert J. Havighurst and Bernice L. Neugarten, Society and Education, pp. 163-167.

ยังมีองค์การแบบอรูปนัยในกลุ่มครูอีก และมีอิทธิพลต่อการปฏิสัมพันธ์ของครูด้วย รูปการบริหารแบบอรูปนัยมีอยู่บ่อย (แม้ว่าไม่เสมอไป) ที่มีได้นำเอาความแตกต่างของครูเข้าไปเกี่ยวข้องกับงานหน้าที่ในโรงเรียน แต่ปฏิบัติการก่อให้เกิดมีศักดิ์ศรีคล้อยหลังเป็นลำดับขั้น และสถานภาพทางสังคมตามตำแหน่งชั้นยศขึ้นภายในโรงเรียน

องค์ประกอบที่ก่อให้เกิดศักดิ์ศรีได้แก่ อาวุโสในงาน กล่าวคือ ครูที่ทำงานนานปีในโรงเรียนมักจะมีตำแหน่งหน้าที่สูง ผู้บริหารมักจะให้ความเชื่อถือเพื่อเหนือครูหนุ่มสาวหรือครูใหม่หลายประการ ครูหนุ่มสาวก็มักจะเคารพนับถือและเข้าหาขอความช่วยเหลือและคำแนะนำ ความสูง-อายุจะเป็นตัวการในเรื่องนี้ ครูสูงอายุส่วนมากต้องการให้ครูอายุน้อยกว่าเกรงกลัว

องค์ประกอบอีกอย่างหนึ่ง คือ อายุของเด็กที่ครูสอน ครูสอนเด็กชั้นมัธยมไม่ว่าจะมีเงินเดือนน้อยหรืออุดหนุน มักจะได้รับความนับถือสูงกว่าสอนเด็กชั้นประถม ครูที่ได้เลื่อนขั้นหรือตำแหน่งมักจะเลื่อนจากระดับประถมขึ้นมาสอนมัธยม ไม่ใช่เลื่อนจากสอนชั้นมัธยมไปสอนชั้นประถม ครูสอนชั้นมัธยมปีหนึ่งจะรู้สึกว่ามีศักดิ์ศรีเหนือครูสอนชั้นประถมปีหนึ่ง ครูสอนภาษาอังกฤษคนเก่าจะมีศักดิ์ศรีดีกว่าครูใหม่

นอกจากนี้ ศักดิ์ศรีของวิชาที่สอนก็มีส่วนให้ครูที่สอนมีศักดิ์ศรีเหนือครูอื่น ๆ ด้วย เช่นว่า ครูที่สอนวิชาระดับศาสตรมักจะมีภาณีเหนือครูสอนภาคปฏิบัติ ในหลายโรงเรียน ครูสอนภาษาอังกฤษจะมีศักดิ์ศรีเหนือครูสอนวิชาศิลปะ ครูสอนคณิตศาสตร์จะเหนือกว่าครูสอนวิชาสังคมศึกษา ฯลฯ องค์ประกอบชนิดนี้จะเข้าไปเกี่ยวข้องกับชั้นวรรณะในสังคมด้วย กล่าวคือ เด็กจากครอบครัวชั้นสูงจะได้เรียนวิชาชั้นเตรียมอุดมศึกษา แต่เด็กจากครอบครัวชั้นต่ำกว่าจะได้เรียนวิชาอาชีวศึกษา ด้วยเหตุนี้ครูที่สอนวิชาเตรียมอุดมจะมีศักดิ์ศรีเหนือครูสอนวิชาอาชีวศึกษา พื้นฐานที่ก่อให้เกิดชั้นยศของครูยังเกี่ยวข้องกับค่านิยมของชุมชนด้วย คนส่วนมากถือว่าวิชาประวัติศาสตร์ยากกว่าวิชาศัลยกรรม เลยถือเอาว่าครูสอนประวัติศาสตร์มีสติปัญญาหรือมีวัฒนธรรมสูงกว่าครูสอนวิชาศัลยกรรม

การนิยมระดับชั้นยศในวงครูอาจจะไม่ตรงกับค่านิยมของชุมชนก็ได้ เช่นว่า ครูภักสิกรรมหรือครูพละอาจจะได้รับค่านิยมอย่างสูงในชุมชน แต่ในสายตาของเพื่อนครูแล้ว ถือว่าเป็นครูในตำแหน่งต่ำไป



ในเมืองใหญ่ โรงเรียนหนึ่งอาจจะมีการศึกษามากกว่าอีกโรงเรียนหนึ่ง เพราะตั้งอยู่ในชุมชนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีกว่า โรงเรียนที่มีมาตรฐานวิชาสูงย่อมมีคนนิยมมาก ครูที่สอนในโรงเรียนเหล่านี้จะได้รับความยกย่องนับถือเป็นพิเศษตามไปด้วย

สรุปความได้ว่า ไม่ว่าจะมีพื้นฐานระดับชั้นยศอันใดที่ปฏิบัติการอยู่ภายในโรงเรียน จะเป็นรูปองค์การหรือไม่ก็ตาม ครูที่สอนจะมีจุดยืนของตนในระบบสังคมนั้นไม่เรอรั้ช้ำ และจะปรับพฤติกรรมของตนไปตามนั้น

การจัดกลุ่มต่อต้านและกลุ่มส่งเสริม กลุ่มเล็กกลุ่มน้อยอาจเกิดขึ้นภายในโรงเรียนใดโรงเรียนหนึ่งก็ได้ กลุ่มเล็กกลุ่มน้อยนี้อาจรวมตัวด้วยพื้นฐานความสนใจตรงกัน อายุรุ่นราวคราวเดียวกัน ศาสนาหรือวัฒนธรรมเดียวกันหรือด้วยสาเหตุอื่น ๆ ทั้งนี้เพราะการปฏิสัมพันธ์ทางสังคมเปิดช่องทางให้ ครูก็เช่นกันจับกลุ่มกันขึ้น เพราะเหตุผลต่าง ๆ นานา การสัมพันธ์ในกลุ่มเหล่านี้ อาจก่อผลดีผลเสียต่อการปฏิบัติงานประจำวันของโรงเรียนได้ ในบางคราวครูกลุ่มหนึ่งดูเหมือนว่ามีอิทธิพลเหนือนโยบายของโรงเรียน บางทีเกิดการขัดแย้งกันระหว่างกลุ่มด้วย เหตุการณ์เช่นนี้โรงเรียนแต่ละโรงเรียนหลีกเลี่ยงได้ยาก

เป็นความจริงที่ว่า คุณภาพของความสัมพันธ์ระหว่างครูกับครูทำให้โรงเรียนทั้งหมดกระทบกระเทือน และเมื่อใดความสัมพันธ์ระหว่างครูแน่นแฟ้นในทางสร้างสรรค์ ผลดีจะเกิดขึ้นในโรงเรียน ทั้ง ๆ ที่อาจจะไม่มีคนชมเท่าใดนัก

#### ๑) การปฏิสัมพันธ์ระหว่างนักเรียน<sup>๑</sup>

ในโรงเรียนย่อมจะมีรูปแบบของคณาจารย์ในหมู่เด็กเรียน โรงเรียนหนึ่งจะต้องมีระบบชั้นศักดิ์ศรีของตนและความคาดหวังที่จะให้นักเรียนมีบทบาทตามตำแหน่งหน้าที่อีกด้วย กล่าวคือ มีการจัดนักเรียนออกเป็นชั้น ๆ ซึ่งแต่ละชั้นจะมีความภูมิใจในศักดิ์ศรีของชั้นเหนือชั้นอื่น ๆ ดังได้กล่าวมาแล้วว่า อายุเป็นตัวการหนึ่ง แต่ก็ยังมีตัวการอื่น ๆ อีกหลายประการด้วย โรงเรียนที่ถือความสามารถทางวิชาการเป็นพื้นฐานการแบ่งกลุ่มนักเรียน หรือโรงเรียนที่แบ่งกลุ่มนักเรียนออกเป็นชั้นการศึกษา นักเรียนจะได้รับการยกย่องว่ามีศักดิ์ศรีดีกว่านักเรียนที่ไม่มีชั้นปี ในระดับชั้นเดียวกัน

<sup>๑</sup>Robert J. Havighurst and Bernice L. Neugarten, Society and Education, pp. 167-168.

อาจจะมียี่ห้อหนึ่งมีศักดิ์ศรีดีกว่าห้องอื่น เช่น ห้อง ก. ดีกว่าห้อง ข. ห้อง ข. ดีกว่าห้อง ง. เป็นต้น ตัวการที่ก่อให้เกิดศักดิ์ศรีในโลกนักเรียนก็ทำนองเดียวกับตัวการในโลกของผู้ใหญ่

ชนชั้นทางสังคมก็เป็นตัวการหนึ่งที่ทำให้เกิดความรู้สึกนิยมระบบชั้นยศ ในโรงเรียนมัธยมศึกษาจะยกย่องนักเรียนที่เล่นกีฬาเก่ง นักฟุตบอลและนักบาสเกตบอลของโรงเรียนจะได้รับตำแหน่งหน้าที่และสิทธิพิเศษ และการได้เข้าไปร่วมทำกิจกรรมนอกบทเรียน การมีรูปร่างหน้าตาดี การมีทัศนคติและบุคลิกภาพดี เหล่านี้ล้วนแต่เป็นตัวการร่วมกันสร้างระบบที่มีนักเรียนส่วนหนึ่งเป็นชนชั้นสูงสุด และอีกส่วนหนึ่งเป็นชนชั้นปลายสุดของลำดับในสังคมโรงเรียน

ในโรงเรียนระดับมัธยมปลาย ชนิดวิชาตามหลักสูตรที่เลือกเรียนอาจมีผลกระทบต่อสถานภาพของนักเรียนได้ นักเรียนเลือกเรียนสายวิชาเตรียมอุดมศึกษามักจะรู้สึกว่าตนมีสถานภาพสูงกว่านักเรียนเลือกวิชาสายอาชีพ

ในกลุ่มนักเรียนด้วยกัน ก็มีการถือสายระดับชั้นยศกันด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งพวกวัยรุ่นจะมีบางคนถือศักดิ์ศรี แต่อีกบางคนไม่ถือ มีบางกลุ่มถูกเพื่อนนักเรียนถือว่าเป็นเจ้านิเจ้าการทำงานโรงเรียน และมีบางกลุ่มยังหาจุดยืนของตนในสังคมไม่ได้ นักเรียนบางกลุ่มภูมิใจที่ครูโปรดปรานเป็นพิเศษ แต่กลุ่มอื่น ๆ กลับรู้สึกเป็นเรื่องธรรมดา

กอร์ดอน (Gordon)<sup>๑</sup> ได้ศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับระบบสังคมภายในโรงเรียนมัธยมในชุมชนชานเมืองทางภาคกลางด้านตะวันตกของสหรัฐอเมริกา พบว่า สภาพทางสังคมภายในโรงเรียนมีพื้นฐาน ๓ อย่าง คือ การจัดชั้น การเข้าร่วมกิจกรรมองค์กรนักเรียน และสถานภาพมิติสัมพันธ์หรือจำนวนครั้งที่นักเรียนได้รับเลือกเป็นเพื่อนของนักเรียนอื่น ๆ กอร์ดอนยังพบอีกว่า ถึงแม้ว่ารายละเอียดต่าง ๆ ทางสังคมและการแข่งขันชิงดีชิงเด่นจะมีลักษณะแตกต่างกันไปตามสภาพของโรงเรียนก็ตาม องค์การในกลุ่มนักเรียนยังคงเหมือนกับในโรงเรียนมัธยมศึกษาแทบทุกโรงเรียน

เจ. โคลแมน (J. Coleman)<sup>๒</sup> ได้แนะว่าระบบสังคมของวัยรุ่นจะต้องมีแนวโน้มที่จะมีคุณค่าบางประการแตกต่างจากองค์การของผู้ใหญ่

<sup>๑</sup> C. Wayne Gordon, The School System of High School (Glencoe, Illinois: The Free Press), 1957.

<sup>๒</sup> Jame S. Coleman, "Social Climates in High School" Cooperative Research Monograph No. 4, U.S. office of Education. (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1961).

ในเวลาเดียวกัน องค์การทางสังคมที่มีอยู่ภายในองค์กรนักเรียนใด ๆ ย่อมจะมีหลายจุดที่อยู่ในกรอบขององค์การทางสังคมใหญ่ของโรงเรียน ดังได้อธิบายมาแล้ว เด็กชายหญิงบางคนจะได้รับการยกย่องจากครูและเพื่อนนักเรียนด้วยกัน และเป็นผู้ที่นำชื่อเสียงมาให้แก่โรงเรียนได้หลายประการ ส่วนนักเรียนคนอื่น ๆ จะถูกกลุ่มและครูลืม คล้ายกับว่าเป็นคนภายนอกโรงเรียน

#### ฉ) โรงเรียนเป็นสายใยปฏิสัมพันธ์ทางสังคม<sup>๑</sup>

จากที่ได้อภิปรายมาแล้วข้างต้น จะเห็นชัดว่า การปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลภายในระดับโครงสร้างเดียวกันของโรงเรียน หรือระหว่างบุคคลต่างระดับ จะมีผลกระทบองค์การทั้งหมด คุณภาพของการปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารกับครู หรือระหว่างครูด้วยกัน หรือครูกับนักเรียน มักจะเป็นตัวการทำให้ประสบความสำเร็จหรือความล้มเหลวของโรงเรียนได้บ่อย ๆ

ผู้จัดการหรือผู้อำนวยการโรงเรียน เมื่อได้รับความสนับสนุนจากเจ้าของหรือคณะกรรมการโรงเรียนจะมีความมั่นใจที่จะนำเอานวัตกรรมที่มีคุณประโยชน์ต่อครูและนักเรียนมาใช้ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ถ้าหากการติดต่อสัมพันธ์กับเจ้าของหรือคณะกรรมการโรงเรียนดีเยี่ยมขึ้นแล้ว ทุกคนภายในโรงเรียนจะรู้สึกไม่สบายใจ ในทำนองเดียวกัน การปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารกับครูจะทำให้นักเรียนรู้สึกดีหรือดีดรอ้นได้ และถ้าหากครูมีความสัมพันธ์อันดีกับนักเรียน ความสัมพันธ์ระหว่างครูกับผู้บริหารก็จะดีตามด้วย

เมื่อการปฏิสัมพันธ์ตลอดโครงสร้างของโรงเรียนมีคุณภาพดีทั่วไปแล้ว ครูก็จะสอนได้ดี และมีขวัญทำงานสูง ตรงกันข้ามถ้ามีการปฏิสัมพันธ์แล้ว ก็ปรากฏความคับข้องใจและความไม่พอใจเด่นชัดขึ้น ครูอาจจะไม่ทุกข์ ขวัญจะเสีย และมีการลาออกมาก การที่โรงเรียนหนึ่งมีผู้บริหารและครูลาออกมาก จะเป็นเหตุให้มีนักเรียนลาออกมากด้วย

---

<sup>๑</sup>Robert J. Havighurst and Bernice L. Neugarten, Society and Education, p. 171.

สรุปได้ว่า โรงเรียนมีสายใยปฏิสัมพันธ์ที่ซับซ้อน มีสายปฏิสัมพันธ์นานาชาติดำเนินประสาน รับช่วงกันตลอด แต่ละสายมีผลกระทบต่อโรงเรียนส่วนรวม และกระเทือนถึงนักเรียนได้ไม่มากนักน้อย

### องค์ประกอบของโรงเรียนราษฎร์ทั่วไป

โรงเรียนราษฎร์ทั่วไปจะดำเนินกิจการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น จะต้องทำหน้าที่สำคัญ ๔ ประการ คือ

#### ๑. หน้าที่สอน (Teaching Function)

โรงเรียนราษฎร์เป็นสถาบันการศึกษา หน้าที่ของสถาบันการศึกษาก็คือสอน จึงเป็นหน้าที่โดยตรงอันดับแรกของโรงเรียนที่จะสอนนักเรียนตามหลักสูตรที่กำหนดไว้ โรงเรียนจะดีหรือไม่ดีนั้นขึ้นอยู่กับคุณภาพของการสอน เพราะพฤติกรรมการสอนมีความสัมพันธ์และมีผลกระทบโดยตรงกับตัวนักเรียน

#### ๒. หน้าที่นิเทศ (Supervision Function)

หน้าที่ด้านนี้เกี่ยวกับตัวนักเรียนทางอ้อม เพราะการนิเทศเป็นการให้บริการที่ดีแก่ครู โดยถือหลักว่า เมื่อพัฒนาครูให้มีความรู้ความสามารถในการสอนแล้ว ผลดีก็จะเกิดแก่ตัวเด็กด้วย ดังนั้นโรงเรียนราษฎร์ควรจะได้จัดตั้งครูฝ่ายนิเทศขึ้น เพื่อพัฒนาการสอนของครูให้ดีขึ้นอยู่เสมอ

#### ๓. หน้าที่จัดการ (Management Function)

หน้าที่ด้านนี้ได้แก่บริหารธุรการต่าง ๆ รวมทั้งด้านการเงิน การบำรุงรักษาอาคารสถานที่ การพัสดุครุภัณฑ์ เป็นต้น หน้าที่ด้านนี้เป็นงานช่วยให้การเรียนการสอนดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดผลดีแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียน และแก่โรงเรียนเองด้วย

มัญญ ชันธบุญ และ บรรจง ศศิธราภรณ์, การบริหารโรงเรียนประถมศึกษา (กรุงเทพมหานคร : เจริญทัศน์, ๒๕๑๘), หน้า ๒๑.

#### ๔. หน้าที่บริการพิเศษ (Special Service Function)

เป็นงานเกี่ยวกับการให้บริการแก่เด็กโดยตรง อันได้แก่การบริการทางพลานามัย บริการอาหารกลางวัน บริการแนะแนว กิจกรรมเสริมหลักสูตร ฯลฯ ซึ่งถือว่าเป็นหน้าที่สำคัญยิ่ง ในฐานะที่โรงเรียนทำหน้าที่แทนบิดามารดาของนักเรียน

#### ๕. หน้าที่บริหารทั่วไป (General Administration)

เป็นงานทั่วไปที่ส่งเสริมให้งานทั้งหมดของโรงเรียนดำเนินไปอย่างมีระบบ มีระเบียบแบบแผน และมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล โดยมากเกี่ยวกับงานประชาสัมพันธ์ งานควบคุม ฯลฯ

การจำแนกภาระหน้าที่ของโรงเรียนดังกล่าวนี้ เป็นการจำแนกโดยยึดหน้าที่ (Functions) เป็นเกณฑ์ ถ้าจะแบ่งประเภทบุคลากรของโรงเรียนตามหน้าที่นั้นแล้ว โรงเรียนจะมีบุคลากรอยู่ ๕ ประเภทด้วยกัน คือ<sup>๑</sup>

๑. ครูฝ่ายการสอน (Teaching Personnel) ได้แก่ ครูหัวหน้าฝ่าย ครูหัวหน้าหมวด วิชา ครูประจำวิชา ผู้ช่วยครู เป็นต้น

๒. ครูฝ่ายนิเทศก์ (Supervisory Personnel) ได้แก่ครูฝ่ายนิเทศก์และเจ้าหน้าที่ด้านนิเทศการศึกษาในโรงเรียน

๓. ครูฝ่ายธุรการ (Management Personnel) ได้แก่ครูที่ทำงานด้านธุรการ ครูทำหน้าที่การเงินของโรงเรียน และครูทำหน้าที่ฝ่ายอาคารสถานที่ เป็นต้น

๔. ครูฝ่ายบริการ (Special Service Personnel) ได้แก่ครูฝ่ายแนะแนว ครูฝ่ายบริการอาหารกลางวัน ครูฝ่ายบริหารสุขภาพอนามัยเด็ก และครูฝ่ายสังคมสงเคราะห์ เป็นต้น

๕. ครูผู้บริหารทั่วไป (General Administration Personnel) ได้แก่ครูใหญ่ ผู้ช่วยครูใหญ่ ซึ่งเป็นผู้บริหารกิจการทั่วไปของโรงเรียน



ในทางปฏิบัติจริงนั้น ครูฝ่ายต่าง ๆ อาจทำหน้าที่คาบเกี่ยวกันบ้าง (Overlap) เช่น ครูฝ่ายนิเทศ และครูใหญ่ก็ทำการสอนด้วย โดยหลังวิชาแล้วโรงเรียนควรมีครูนิเทศประจำเป็นของตน แต่เท่าที่เป็นอยู่ในประเทศไทยขณะนี้ ครูศึกษานิเทศอยู่ในหน้าที่ที่ไม่มีภาระสอน หน่วยงานศึกษานิเทศอยู่นอกโรงเรียน คืออยู่ที่กรม ภาค และจังหวัด ทำให้ศึกษานิเทศไม่สามารถช่วยเหลือโรงเรียนได้ดีเท่าที่ควร เนื่องจากอุปสรรคประการข้างปวง

ในระบบบริหารโรงเรียนราษฎร์ของประเทศไทย แบ่งบุคลากรในโรงเรียนออกเป็น ๒ ฝ่าย คือ<sup>๑</sup>

๑. ฝ่ายบริหาร (Administrative) ได้แก่ เจ้าของ ผู้จัดการ และครูใหญ่ ซึ่งรับผิดชอบในการปกครองครู นักเรียน หรือผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นหัวหน้ารับผิดชอบงานประจำอย่างใดอย่างหนึ่งแล้วแต่กรณี

๒. ฝ่ายปฏิบัติการ (Executive) ได้แก่ครูที่ร่วมรับผิดชอบกับครูใหญ่ในการบริหารงานด้านวิชาการ ไม่ว่าจะรับผิดชอบโดยตรงต่องานวิชาการ หรือโดยทางอ้อม ซึ่งอาจแบ่งออกเป็น ๒ พวก<sup>๒</sup>

๒.๑ พวกสอน (Teaching Staff) ได้แก่ครูหัวหน้าฝ่าย หัวหน้าหมวดวิชาครูประจำชั้น ครูประจำวิชา หรือครูพิเศษ

๒.๒ พวกไม่สอน (Non-Teaching Staff) ได้แก่บุคคลผู้มีส่วนช่วยทำงานเป็นไปโดยเรียบร้อย เช่น เจ้าหน้าที่ห้องสมุด เจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการแนะแนว ตลอดจนคนงานภารโรงด้วย

<sup>๑</sup>"ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. ๒๕๑๔" ประกาศ ณ วันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๑๔, ข้อ ๓.

<sup>๒</sup>พริส พันนาคินทร์, หลักการบริหารโรงเรียน, หน้า ๖๑.

## หน้าที่ฝ่ายบริหารโรงเรียนราษฎร์

### ก. หน้าที่ของเจ้าของ

ตามพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. ๒๔๙๗ และกฎกระทรวง เจ้าของหมายถึง บุคคลหรือนิติบุคคลที่รับผิดชอบในการตั้ง การดำรง และการเลิกกิจการโรงเรียน มีหน้าที่รับผิดชอบดังต่อไปนี้<sup>๑</sup>

ตามพระราชบัญญัติ เจ้าของมีหน้าที่ดังนี้

๑. ต้องจัดให้มีผู้จัดการ ครูใหญ่ และให้มีครูพอสมควรแก่จำนวนชั้นและจำนวนนักเรียน (มาตรา ๒๒)
๒. หากเจ้าของประสงค์จะโอนกิจการให้แก่บุคคล หรือนิติบุคคลอื่น ให้เจ้าของหรือทนายททำคำร้อง พร้อมด้วยคำร้องของผู้ขอเป็นเจ้าของแทน ยื่นต่อทางราชการ เมื่อได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด หรือกรมเจ้าสังกัดแล้ว จึงเปลี่ยนแปลงได้ (มาตรา ๓๓)
๓. ถ้าเจ้าของต้องการเปลี่ยนผู้จัดการ ต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด หรือเจ้าสังกัดก่อน จึงจะเปลี่ยนได้ (มาตรา ๓๔)
๔. เมื่อโรงเรียนประสบอันตรายเพราะอัคคีภัย หรือประการอื่น หรือเจ้าของ ผู้จัดการ ครูใหญ่ หรือครูถูกถอน หรือกลายเป็นผู้ไม่สามารถทำการตามหน้าที่ด้วยประการใด ๆ เช่น ตาย หรือละทิ้งหน้าที่ หรือกลายเป็นผู้บกพร่องในคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมายกำหนดไว้ ให้เจ้าของรายงานต่อทางราชการเป็นหนังสือ ภายในกำหนด ๑๕ วัน นับตั้งแต่วันที่ได้เกิดเหตุการณ์นั้นขึ้น (มาตรา ๓๕)
๕. ต้องจัดสถานที่หรือบริเวณที่ตั้งโรงเรียนให้ถูกสุขลักษณะและอนามัยของนักเรียน (มาตรา ๓๖)
๖. เจ้าของจะใช้สถานที่ หรือบริเวณโรงเรียนเพื่อการอันมิชอบด้วยกฎหมาย หรือขัดต่อศีลธรรมอันดีหรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือไม่สมควรแก่กิจการของโรงเรียนไม่ได้ (มาตรา ๓๗)
๗. เมื่อเจ้าของไม่ประสงค์จะดำรงโรงเรียนอยู่ต่อไป ให้ยื่นคำร้องขอเลิกสัมต่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรือกรมเจ้าสังกัด (มาตรา ๔๓)

ตามกฎหมายกระทรวงเจ้าของมีหน้าที่ดังนี้

๑. การยื่นคำร้อง การส่งมอบสิ่งของ เอกสาร หรือรายงาน เฉพาะจังหวัดพระนครและธนบุรีให้ยื่นต่ออธิบดีกรมสามัญศึกษาโดยผ่านทางกองโรงเรียนราษฎร์ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน) จังหวัดอื่นให้ยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดโดยผ่านทางศึกษาธิการอำเภอ คำร้องขอและรายงานทุกเรื่อง ต้องสำเนาไว้เพื่อตรวจสอบ (ข้อ ๑.)
๒. การขอจัดตั้งโรงเรียน
  - ๒.๑ ต้องยื่นคำร้องขอโดยใช้แบบ ร.๑ ถ้าเป็นบุคคลธรรมดาให้ส่งรูปถ่ายปัจจุบันของผู้ขอเป็นเจ้าของหน้าตรง ท่าปกติ ไม่สวมหมวก ขนาด ๔ x ๖ ซม. ๓ รูป (ข้อ ๔)
  - ๒.๒ เมื่อเจ้าของโรงเรียนขอแต่งตั้งผู้จัดการ ต้องใช้แบบ ร.๓ พร้อมด้วยรูปถ่ายปัจจุบันของผู้ขอเป็นผู้จัดการ หน้าตรง ท่าปกติ ไม่สวมหมวก ขนาด ๔ x ๖ ซม. ๓ รูป (ข้อ ๔)
๓. การควบคุมโรงเรียน
  - ๓.๑ ต้องจัดสถานที่อันสมควรไว้ให้นักเรียนรับประทานอาหารเช้า และมีน้ำดื่มไว้ให้เพียงพอ โดยไม่ขัดต่อสุขลักษณะหรืออนามัยของนักเรียน และต้องควบคุมนักเรียนให้รับประทานอาหารเช้าเป็นเวลา (ข้อ ๑๐)
  - ๓.๒ ต้องมีส้วมและที่ถ่ายปัสสาวะถูกต้องตามสุขลักษณะ และระวังรักษาความสะอาดเสมอ ถ้ามีนักเรียนชายและหญิง ต้องแบ่งแยกเป็นชายและหญิง ส้วมและที่ถ่ายปัสสาวะต้องให้เพียงพอแก่จำนวนนักเรียน โรงเรียนที่รับนักเรียนประจำคิดเฉลี่ย ๑๐๐ คนแรกต่ออย่างละ ๑๐ ที่ โรงเรียนที่รับนักเรียนไป-กลับ คิดเฉลี่ย ๑๐๐ คนแรก อย่างละ ๓ ที่ เกิน ๑๐๐ คนขึ้นไป เพิ่มอย่างละที่ต่อทุก ๆ ๑๐๐ คน หรือเศษของ ๑๐๐ คน (ข้อ ๑๑)
  - ๓.๓ ในการบรรจุครูใหญ่หรือครูที่ไม่ใช่บุคคลเดียวกับเจ้าของโรงเรียน ต้องมีสัญญาต่อกันระหว่างเจ้าของโรงเรียนกับครูใหญ่หรือครู ตามแบบของกระทรวงศึกษาธิการ (ข้อ ๒๐)

ข. หน้าที่ของผู้จัดการ

ผู้จัดการ หมายถึง บุคคลที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการปกครองโรงเรียน กล่าวคือ เป็นผู้ดำเนินงานฝ่ายธุรการและควบคุมครูใหญ่ ครู และนักเรียนในโรงเรียน

หน้าที่ตามพระราชบัญญัติ มีดังนี้

๑. ในชั้นที่สูงกว่าประถม โรงเรียนจะรับนักเรียนเฉพาะนักเรียนชาย หรือเฉพาะนักเรียนหญิง เว้นแต่จะได้รับการผ่อนผันจากผู้ว่าราชการจังหวัด โดยอนุมัติจากรัฐมนตรี (มาตรา ๒๑)
๒. จะรับนักเรียนเข้าเรียนเกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตไม่ได้ ถ้าโรงเรียนขยายสถานที่เพื่อรับนักเรียนเพิ่มขึ้น จะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน (มาตรา ๒๓)
๓. ต้องจัดให้นักเรียนได้รับการศึกษาตลอดเวลาที่โรงเรียนเปิดทำการสอน และต้องรักษาความสงบเรียบร้อยตลอดเวลาที่มีนักเรียนอยู่ในโรงเรียน (มาตรา ๒๔)
๔. ต้องจัดให้มีป้ายแสดงชื่อโรงเรียนด้วยอักษรไทย ขนาดใหญ่พอเห็นได้ในระยะอันสมควร ติดไว้ที่โรงเรียน หรือบริเวณโรงเรียน ณ ที่ซึ่งเห็นได้ง่ายเมื่อโรงเรียนเลิกลม หรือถูกถอนใบอนุญาต หรือใบอนุญาตใช้ไม่ได้แล้ว ให้ผู้จัดการปลดป้ายชื่อโรงเรียนออกเสีย (มาตรา ๒๕)
๕. ต้องจัดให้มีทะเบียนครู ทะเบียนนักเรียน บัญชีเรียกชื่อ สมุดหมายเหตุรายวัน สมุดลงเวลาทำการของครู และบัญชีการเงินของโรงเรียน ทั้งต้องทำให้ถูกต้องตามแบบและข้อบังคับของกระทรวงศึกษาธิการ (มาตรา ๒๗)
๖. ต้องจัดการสอนนักเรียนให้
  - ๖.๑ อ่าน เขียน และเข้าใจภาษาไทยคล่องแคล่วพอสมควร
  - ๖.๒ ศึกษาหน้าที่พลเมืองดี ปลูกความจงรักภักดีต่อประเทศไทย ความรู้แห่งภูมิประเทศ รวมทั้งวิชาประวัติศาสตร์ และภูมิศาสตร์ของประเทศไทย
 ทั้งนี้เว้นแต่ได้รับการยกเว้นหรือผ่อนผันจากรัฐมนตรี (มาตรา ๒๘)
๗. ต้องสอนเป็นภาษาไทย เว้นแต่การสอนวิชาใดจะสอนเป็นภาษาอื่นในชั้นนั้น ๆ ต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด โดยอนุมัติจากรัฐมนตรี (มาตรา ๒๙)
๘. บรรดาสมุด หนังสือ เอกสาร ภาพ แผนที่ บทเพลง แผ่นเสียงฟิล์มและสิ่งทำนองเดียวกันที่มีไว้ หรือเป็นประโยชน์ในการสอน ต้องทำบัญชีเสนอต่อรัฐมนตรี รัฐมนตรีจะเรียกสิ่งนั้นมาพิจารณา และมีอำนาจห้ามใช้ หรือห้ามมีไว้ (มาตรา ๓๐)
๙. ต้องยื่นรายงานแสดงกิจการของโรงเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดตามกำหนดเวลา และตามแบบที่ได้กำหนดไว้ในกฎกระทรวง (มาตรา ๓๑)

๑๐. ต้องจัดทำเอกสารเกี่ยวกับกิจการของโรงเรียน เป็นภาษาไทย (มาตรา ๓๒)
๑๑. เมื่อจะย้ายสถานที่ตั้งโรงเรียน ขยายหรือลดสถานที่บริเวณโรงเรียนขยายหรือลดกิจการของโรงเรียน เปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ หลักสูตร ข้องกับหรือชื่อโรงเรียน หรือสับเปลี่ยน ตั้งใหม่ หรือถอนครูใหญ่ หรือครู ผู้จัดการต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน จึงจะทำการเปลี่ยนแปลงได้ (มาตรา ๓๔)
๑๒. เมื่อโรงเรียนประสบภัยอันตรายจากอัคคีภัย หรือประการอื่น ๆ หรือเจ้าของ ผู้จัดการ ครูใหญ่ ถูกถอดถอน หรือกลายเป็นผู้ไม่สามารถทำการตามหน้าที่ด้วยประการใด ๆ เช่น ตาย หรือละทิ้งหน้าที่ หรือกลายเป็นผู้บกพร่องในคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใด อันกฎหมายกำหนดไว้ ให้รายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นหนังสือภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่เหตุการณ์นั้นได้เกิดขึ้น การรายงานเช่นว่านี้ ให้เจ้าของหรือถ้าเป็นการพันวิสัย ให้ผู้จัดการหรือถ้าเป็นการพันวิสัยให้ครูใหญ่ หรือถ้าเป็นการพันวิสัย ให้ครูอาวุโสในตำแหน่งเป็นผู้รายงาน (มาตรา ๓๕)
๑๓. ถ้าโรงเรียนหยุดทำการสอนเป็นเวลาเกิน ๗ วัน ติดต่อกัน นอกจากวันหยุดตามปรกติ ผู้จัดการต้องรายงานเป็นหนังสือต่อผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน หรือภายใน ๗ วัน นับตั้งแต่วันหยุดทำการสอน (มาตรา ๓๖)
๑๔. เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการตรวจสอบความ เป็นไปในโรงเรียนในเวลาอันสมควร ต้องให้ความสะดวกในการตรวจสอบด้วย (มาตรา ๓๗)
๑๕. ถ้าสถานที่หรือบริเวณที่ตั้งโรงเรียนเกิดมีสภาพขัดต่อสุขลักษณะหรืออนามัยของนักเรียน ไม่น่าคงแข็งแรง หรือเป็นที่น่าเกรงว่าจะเกิดอันตรายใด ๆ ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจสั่งให้ผู้จัดการปลดเปลื้องสภาพเช่นว่า ผู้จัดการต้องปฏิบัติให้เสร็จภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง หรือภายในระยะเวลาที่นานกว่านั้น ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะกำหนด ระหว่างที่ผู้จัดการต้องปฏิบัติตามคำสั่ง เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นจำเป็นก็มีอำนาจสั่งให้หยุดทำการสอนได้ (มาตรา ๓๘)
๑๖. ห้ามสนับสนุนหรือสอน หรือเตรียมจะสอนลัทธิ หรือแบบแผนใด ๆ อันมิชอบด้วยกฎหมาย หรือขัดต่อศีลธรรมอันดี ขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ในบริเวณโรงเรียน (มาตรา ๔๐)
๑๗. ในกรณีที่โรงเรียนเลิกแล้ว ผู้จัดการและครูใหญ่ต้องรวบรวมหลักฐานการสอบข้อสอบ ผลการสอบไล่และใบสุทธิ พร้อมด้วยทะเบียนนักเรียน บัญชีเรียกชื่อ สมุดหมายเหตุรายวัน ส่งต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ๗ วัน นับแต่วันที่โรงเรียนเลิกแล้ว (มาตรา ๔๓)



ตามกฎกระทรวง ผู้จัดการมีหน้าที่ดังนี้

๑. การยื่นคำร้องขอ การส่งมอบสิ่งของ เอกสาร หรือรายงาน เฉพาะจังหวัดพระนครและธนบุรี ให้ยื่นต่ออธิบดีกรมวิสามัญศึกษา โดยผ่านกองโรงเรียนราษฎร์ (ผ่านสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน) จังหวัดอื่นให้ยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด โดยผ่านทางศึกษาอำเภอ คำร้องขอและรายงานทุกเรื่องต้องมีสำเนาไว้ตรวจสอบ (ข้อ ๒)
๒. คำร้องขอ
  - ๒.๑ เมื่อผู้จัดการขอแต่งตั้งครูใหญ่ ต้องยื่นคำร้องขอโดยใช้แบบ ร.๔ พร้อมคำบรรยายปัจจุบันของผู้ขอเป็นครูใหญ่ หน้าที่ตรง ท่าปกติ ไม่สวมหมวก ขนาด ๔ x ๖ ซม. ๓ รูป (ข้อ ๖)
  - ๒.๒ เมื่อผู้จัดการขอแต่งตั้งครู ให้ยื่นคำร้องขอโดยใช้แบบ ณ.๔ (ข้อ ๘)
  - ๒.๓ คำร้องขอต่าง ๆ นอกจากที่ได้ระบุให้ใช้แบบ ร.๑๑ และเมื่อโรงเรียนได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด แผนผังแบบแปลน รายการขยายหรือลดสถานที่ หรือบริเวณโรงเรียนแล้ว จึงจะมีสิทธิยื่นคำร้องขอขยายหรือลดสถานที่ หรือบริเวณโรงเรียน (ข้อ ๙)
๓. การควบคุมโรงเรียน
  - ๓.๑ โรงเรียนอนุบาล ประถม มัธยมศึกษา และวิสามัญ ต้องจัดแบ่งภาคเรียนเป็น ๓ ภาคใน ๑ ปี คือ ภาคต้น ภาคกลาง และภาคปลาย โรงเรียนใดจัดไม่ได้ ๓ ภาค ให้แบ่งเป็น ๒ ภาค คือ ภาคต้นและภาคปลาย (ข้อ ๑๒)
  - ๓.๒ โรงเรียนข้อ ๑๒ วันหยุดภาคเรียนตามปกติในภาคหนึ่งต้องไม่น้อยกว่า ๑๐ วัน และรวมวันหยุดภาคเรียนในปีหนึ่งไม่น้อยกว่า ๔๔ วัน และไม่เกิน ๕๐ วัน การหยุดนี้ให้คำนึงถึงความเหมาะสมของท้องถิ่นและฤดูกาล (ข้อ ๑๓)
๔. นอกจากวันหยุดภาคเรียนตามปกติ และวันหยุดราชการประจำปีแล้ว ในรอบสัปดาห์หนึ่งให้มีการหยุดเรียนเต็มวันอย่างน้อย ๑ วัน คือ วันอาทิตย์ หรือวันอื่นตามลัทธิศาสนา และหยุดอย่างมาก ๒ วัน รวมทั้งวันอาทิตย์ด้วย (ข้อ ๑๔)
๕. เวลาทำการสอนของโรงเรียน กำหนดตั้งแต่ ๗.๐๐ น. ถึง ๒๑.๐๐ น. (ข้อ ๑๕)
๖. โรงเรียนในข้อ ๑๒ ในวันหนึ่งให้มีเวลาเรียนอย่างมากไม่เกิน ๕ ชั่วโมง และให้มีเวลาหยุดพักใหญ่ระหว่างเรียน ๑ ครั้ง หยุดพักน้อยอย่างน้อย ๑ ครั้ง ต้องรวมเวลาหยุดพักในวันหนึ่งไม่น้อยกว่า ๑ ชั่วโมง และอย่างมากไม่เกิน ๑ ชั่วโมง ๓๐ นาที โรงเรียนที่มีวันหยุดในรอบสัปดาห์เกินกว่า ๑ วัน ให้ขยายเวลาทำการสอนเพิ่มขึ้นเพื่อชดเชยกันได้ แต่ต้องมีข้อจำกัดว่า เวลาเรียนไม่ให้เกิน ๓๐ ชั่วโมงในสัปดาห์หนึ่ง (ข้อ ๑๖)

๗. โรงเรียนการศึกษาพิเศษ อาจแบ่งการเรียนวันหนึ่งไม่เกิน ๓ รอบ โดยเวลาเรียนใน ๑ รอบไม่เกิน ๔ ชั่วโมง (ข้อ ๑๗)
๘. จำนวนนักเรียนที่บรรจุเข้าห้องเรียนห้องหนึ่ง ๆ ให้ถือเกณฑ์ ๑ ตารางเมตรต่อ ๑ คน ทั้งนี้ต้องไม่เกินจำนวนดังนี้
- ๘.๑ ชั้นประถมและมัธยมต้น ไม่เกินห้องละ ๔๕ คน
- ๘.๒ ชั้นมัธยมตอนปลายและเตรียมอุดม ไม่เกินห้องละ ๔๐ คน
- ๘.๓ ชั้นอนุบาลไม่เกินห้องละ ๓๕ คน (ข้อ ๑๘)
๙. ผู้จัดการจะต้องยื่นคำร้องขอดอนครูใหญ่หรือครูภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ครูใหญ่หรือครูนั้นพ้นจากหน้าที่ การแต่งตั้งครูใหญ่แทนจะต้องกระทำภายใน ๑ เดือนนับตั้งแต่วันที่ครูใหญ่หรือครูเดิมพ้นจากหน้าที่ (ข้อ ๒๐)
๑๐. หลักสูตรที่ใช้สอนในโรงเรียน ต้องเป็นหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการ หรือหลักสูตรอื่นที่ไม่ขัดกับการสอนภาษาไทย หน้าที่พลเมืองและการปลูกฝังความจงรักภักดีต่อประเทศไทย รัฐภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์เกี่ยวกับประเทศไทย ทั้งนี้เว้นแต่ได้รับการยกเว้นหรือผ่อนผันจากรัฐมนตรี (ข้อ ๒๑)
๑๑. การทำบัญชีสมุด หนังสือ เอกสาร และอุปกรณ์การสอนอื่น ๆ ให้ใช้แบบ ร.๑๓ (ข้อ ๒๒)
๑๒. ต้องจัดสอนนักเรียนให้เป็นไปตามตารางสอนที่ใช้ในชั้นนั้น ๆ (ข้อ ๒๓)
๑๓. ผลการสอบข้อสอบ ผลการสอบไล่ต้องเก็บไว้เป็นหลักฐาน เพื่อสะดวกแก่การตรวจสอบของพนักงานเจ้าหน้าที่ ส่วนข้อสอบและกระดาษตอบของนักเรียนต้องเก็บรักษาไว้อย่างน้อย ๑ ปี

ค. หน้าที่ของครูใหญ่

ตามพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ ครูใหญ่มีหน้าที่ดังนี้

๑. ครูใหญ่ต้องรับผิดชอบในงานฝ่ายวิชาการของโรงเรียน และเป็นหัวหน้าควบคุมครูและนักเรียนในโรงเรียน (มาตรา ๔)
๒. ครูใหญ่ต้องจัดให้นักเรียนได้รับการศึกษาตลอดเวลาที่โรงเรียนทำการสอน และต้องรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยตลอดเวลาที่มีนักเรียนอยู่ที่โรงเรียน ทั้งโรงเรียนต้องเปิดทำการสอนในระยะเวลาที่กำหนดในกระทรวง และต้องหยุดในวันหยุดราชการประจำปี (มาตรา ๒๔)
๓. ครูใหญ่ต้องอยู่ประจำที่โรงเรียนตลอดเวลาที่โรงเรียนเปิดทำการสอน (มาตรา ๒๖)

๔. ครูใหญ่ต้องจัดให้มีทะเบียนครู ทะเบียนนักเรียน บัญชีเรียกชื่อ สมุดหมายเหตุรายวัน สมุดลงเวลาทำการของครู และบัญชีการเงินของโรงเรียน ทั้งต้องทำให้ถูกต้องตามแบบแผนและข้อบังคับของกระทรวงศึกษาธิการด้วย (มาตรา ๒๗)
๕. ครูใหญ่ต้องจัดการสอนนักเรียน
  - ๕.๑ ให้อ่าน เขียน และเข้าใจภาษาไทยคล่องแคล่วพอสมควร
  - ๕.๒ ให้ได้ศึกษาหน้าที่พลเมืองดี ปลูกความจงรักภักดีต่อประเทศไทย และความรู้แห่งภูมิประเทศ รวมทั้งประวัติศาสตร์และภูมิศาสตร์ของประเทศไทยด้วย ทั้งนี้เว้นแต่ได้รับการยกเว้นหรือผ่อนผันจากรัฐมนตรี (มาตรา ๒๘)
๖. ครูใหญ่ต้องควบคุมดูแลการสอน โดยต้องจัดให้สอนเป็นภาษาไทย เว้นแต่การสอนวิชาใดจะสอนเป็นภาษาอื่นในชั้นนั้น ๆ ต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด โดยอนุมัติจากรัฐมนตรี (มาตรา ๒๙)
๗. บรรดาสมุด หนังสือ เอกสาร ภาพ แผนที่ บทเพลง แผ่นเสียง ฟิล์ม และสิ่งทำนองเดียวกันที่มีไว้ หรือใช้ในโรงเรียน เพื่อประโยชน์ในการสอนหรือการศึกษานั้น ให้ครูใหญ่ทำบัญชีเสนอต่อรัฐมนตรี รัฐมนตรีมีอำนาจห้ามมิให้มีไว้หรือใช้สิ่งนั้น ๆ ได้ และเพื่อการนี้ รัฐมนตรีจะเรียกสิ่งนั้นมาพิจารณาก่อนก็ได้ (มาตรา ๓๐)
๘. ครูใหญ่ต้องจัดทำเอกสารเกี่ยวกับกิจการของโรงเรียนเป็นภาษาไทย (มาตรา ๓๒)
๙. ในกรณีที่โรงเรียนต้องประสบภัยอันตรายเพราะอัคคีภัย หรือประการอื่น หรือเจ้าของผู้จัดการ ครูใหญ่ ครูถูกกลอน หรือกลายเป็นผู้ไม่สามารถทำการตามหน้าที่ด้วยประการใด ๆ เช่น ตาย หรือละทิ้งหน้าที่ หรือกลายเป็นผู้บกพร่องในคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใดอันกฎหมายกำหนดไว้ ให้รายงานต่ออธิบดีกรมวิสามัญ (โรงเรียนในส่วนภูมิภาคให้รายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด) เป็นหนังสือภายในกำหนด ๑๕ วัน นับตั้งแต่วันที่เกิดเหตุการณ์นั้นได้เกิดขึ้น การรายงานเช่นว่านี้ ให้เจ้าของหรือถ้าเป็นการพันวิสัย ให้ผู้จัดการหรือถ้าเป็นการพันวิสัยให้ครูใหญ่ และถ้าเป็นการพันวิสัยให้ครูผู้มีอาวุโสในตำแหน่งเป็นผู้รายงาน (มาตรา ๓๕)
๑๐. ครูใหญ่ต้องให้ความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบความเป็นไปในโรงเรียนในเวลาอันสมควร (มาตรา ๓๗)
๑๑. ในกรณีที่เจ้าของขอเลิกล้มโรงเรียน หรือถูกกลอนใบอนุญาต ครูใหญ่และผู้จัดการต้องรวบรวมหลักฐานแห่งผลการสอบข้อสอบ ผลการสอบไล่ ใบสุทธิ พร้อมด้วยทะเบียนนักเรียน บัญชีเรียกชื่อ สมุดหมายเหตุรายวัน ส่งต่ออธิบดีกรมวิสามัญ (โรงเรียนในส่วนภูมิภาค ให้ส่งต่อผู้ว่าราชการจังหวัด) ภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่โรงเรียนเลิกล้ม หรือถอนใบอนุญาต (มาตรา ๔๓)

จะเห็นว่าหน้าที่ครูใหญ่ตามพระราชบัญญัติ เหมือนกับหน้าที่ของผู้จัดการแทบทุกข้อ จึงไม่แน่ว่า เป็นงานของตำแหน่งใดโดยเฉพาะ แต่ในภาคปฏิบัติแล้ว ผู้จัดการจะสั่งให้ครูใหญ่ทำแล้วเสนอให้ผู้จัดการลงนามในเอกสารนั้น ๆ

ตามกฎกระทรวง ครูใหญ่มีหน้าที่ดังนี้

๑. (ก) ครูใหญ่ต้องควบคุมอำนวยการสอนในโรงเรียน ให้เป็นไปตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการ หรือหลักสูตรอื่นที่กระทรวงศึกษาธิการรับรอง หรือ
  - (ข) หลักสูตรอื่นนอกจากที่กล่าวไว้ในข้อ (ก) ซึ่งไม่ขัดกับบทบัญญัติที่บังคับไว้ในมาตรา ๒๔ (ข้อ ๒๑)
๒. ครูใหญ่จะต้องควบคุมดูแลการสอนของครูให้เป็นไปตามตารางสอนในชั้นเรียน (ข้อ ๒๓)
๓. ครูใหญ่ต้องควบคุมดูแลการปฏิบัติงานในการสอน การเรียน การสอบข้อสอบ การสอบไล่ การเลื่อนชั้น การออกใบประกาศนียบัตร หรือใบสำคัญ หรือใบสุทธิ โรงเรียนที่สอนตามหลักสูตร ข้อ ๒๑. (ก) ต้องปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับของกระทรวงศึกษาธิการ ที่ใช้อยู่ในโรงเรียนรัฐบาล (ข้อ ๒๔)
๔. ครูใหญ่ต้องเก็บรักษาข้อสอบ และกระดาษคำตอบของนักเรียนไว้อย่างน้อยหนึ่งปี ส่วนผลการสอบข้อสอบ ผลการสอบไล่ของนักเรียนนั้น ต้องเก็บไว้เป็นหลักฐาน (ข้อ ๒๕)
๕. ครูใหญ่ต้องรักษาจรรยาบรรณทางชันติงามและอยู่ในวินัยตามระเบียบประเพณีของครู และของสถานศึกษาที่ตนมีหน้าที่ทำการสอน (ข้อ ๒๗)

แนวคิดเกี่ยวกับบทบาท

คำว่า "บทบาท" มีความหมายหลายอย่าง มีผู้ให้ความหมายไว้ต่าง ๆ วิทยุ สาธ<sup>๑</sup> ให้ความเห็นว่า "บทบาทหน้าที่ หมายถึงเงื่อนไขที่ต้องกระทำ และบรรดาคาลิทธิต่าง ๆ ที่ได้มาพร้อม

<sup>๑</sup>วิทยุ สาธ, บทบาทของศึกษาธิการจังหวัด (พระนคร : กองวางแผนการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, ๒๕๑๒), หน้า ๗.

กับตำแหน่ง" ของคุณ หงส์พันธุ์<sup>๑</sup> ได้ให้ความหมายไว้ว่า "บทบาทหมายถึงกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบในงานโดยตรง และการงานพิเศษที่ควรจะต้องทำ" ส่วนแมกโดนัลด์ (MacDonald)<sup>๒</sup> ได้กล่าวถึงความหมายของคำว่า "บทบาท" ในเชิงพฤติกรรมทางสังคมว่า "บทบาท หมายถึงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและพฤติกรรมที่สมาชิกในสังคมหวังจะให้บุคคลนั้นประพฤติ" ในหนังสือเล่มเดียวกันนี้ เลวินสัน (Levinson)<sup>๓</sup> ได้สรุปความหมายของคำว่า "บทบาท" ไว้เป็น ๓ แนว คือ

๑. บทบาทหมายถึง ทัศนคติ (Norms) ความคาดหวัง (Expectation) ข้อห้าม (Taboos) ความรับผิดชอบ (Responsibilities) และอื่น ๆ ที่มีลักษณะทำนองเดียวกัน และผูกพันติดกับตำแหน่งที่สังคมกำหนดให้ บทบาทตามความหมายนี้ เน้นความสำคัญของตัวบุคคลน้อยที่สุด แต่กลับ เน้นความสำคัญของหน้าที่ที่พึงกระทำ

๒. บทบาทหมายถึง ความคิดเห็นของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งเอง ที่จะคิดและทำเมื่อดำรงตำแหน่งนั้น ๆ

๓. บทบาทหมายถึง การกระทำของบุคคลแต่ละคนที่จะกระทำ โดยให้สัมพันธ์กับโครงสร้างของสังคม หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ แนวทางอันบุคคลพึงกระทำ เมื่อตนดำรงตำแหน่งนั้น ๆ

<sup>๑</sup> หงส์พันธุ์, "บทบาทของหัวหน้าฝ่ายปกครอง และสวัสดิการของสถาบันฝึกหัดครู" วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๓. (อัดสำเนา), หน้า ๗.

<sup>๒</sup> Richard R. MacDonald and James H. Schellenberg, ed., Selected Readings and Projects in Social Psychology (New York: Randon House, Inc., 1971), p. 4.

<sup>๓</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๑.



ยัง (Young)<sup>๑</sup> ได้ให้ความหมายของบทบาท โดยผูกพันกับตำแหน่งหน้าที่ที่เจ้าของบทบาทกำลังดำรงอยู่ กล่าวคือ "บทบาท คือ หน้าที่ในตำแหน่ง กล่าวคือ เมื่อบุคคลหนึ่งได้ดำรงตำแหน่งใด สิ่งที่ดีมากับฐานะตามตำแหน่งก็คือ เขาจะต้องมีการปฏิสัมพันธ์ (Interaction) กับตำแหน่งอื่น ๆ ภายในกลุ่ม ทั้งตำแหน่งที่สูงกว่าและต่ำกว่า สิ่งที่ดีมากับตำแหน่งเพื่อเป็นเครื่องมือตั้งฐานะของตำแหน่งนั้น เรียกว่า บทบาท"

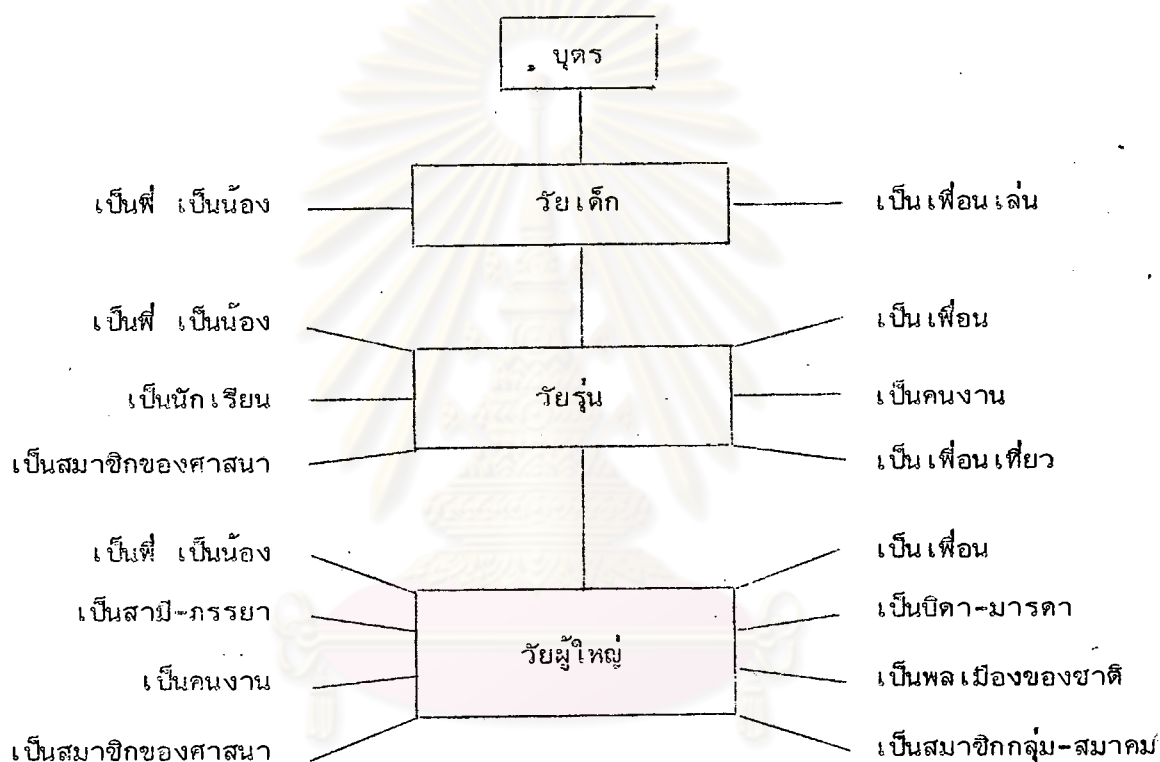
แฮวิกเฮอส์ท กับ นูการ์เตน (Havighurst and Neugarten)<sup>๒</sup> กล่าวว่ามนุษย์ทุกคนเข้าสู่ระบบสังคม โดยเรียนรู้บทบาททางสังคมชุดหนึ่ง อธิบายว่า บทบาททางสังคมหนึ่งอาจหมายถึงแบบยึดเกาะกันของพฤติกรรมของคนทั้งปวง ที่อยู่ในตำแหน่งหรือสถานที่เดียวกันในสมาคมหนึ่ง และเห็นแบบของพฤติกรรมที่สมาชิกคนอื่นของสมาคมนั้นคาดหวังให้ประพฤติ แบบพฤติกรรมนี้อาจมิได้หมายถึงตัวบุคคลในตำแหน่งนั้นโดยเฉพาะก็ได้ ดังนั้นสตรีทั้งปวงประพฤติตนในรูปแบบหนึ่ง เมื่อแสดงบทบาทเป็นมารดา เราจึงเรียกความประพฤติเช่นนี้ว่า บทบาททางสังคมของมารดา ในทำนองเดียวกัน ใคร ๆ ก็ปรารถนาให้ครูทั้งปวงประพฤติตนอีกแบบหนึ่ง เมื่อสอนในชั้นเรียนโดยไม่คำนึงว่าครูเหล่านั้นจะประพฤติเช่นไร เมื่อเลิกสอนในโรงเรียนแล้ว และเมื่อครูรับบทบาทอื่น ๆ เช่น เป็นบิดาหรือมารดา สามีหรือภรรยา เป็นเพื่อน ฯลฯ เป็นต้น

เด็กที่โตขึ้น ย่อมจะต้องรับบทบาททางสังคมมาประพฤติชุดหนึ่ง และสร้างสมพฤติกรรมเป็นบุคลิกภาพของตน (ดูภาพที่ ๒) ตอนแรก เด็กจะรู้จักประพฤติตนตามบทบาทที่ควรประพฤติ เด็กจะรู้ว่าบิดามารดาเป็นผู้ดูแลเขา และตั้งใจแทนเขาว่าควรประพฤติอย่างหนึ่ง และไม่ควรประพฤติเป็นอย่างอื่น ต่อมาเด็กก็จะ เรียนรู้ความแตกต่างระหว่างบทบาทอื่น ๆ นอกเหนือจากบทบาททั่วไปของเด็ก ๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบิดามารดา เขาเรียนรู้บทบาทของพี่ชาย พี่สาว หรือน้องชาย น้องสาว และแล้วก็รับบทบาทของเพื่อนเล่น

<sup>๑</sup> Kimball Young and Raymond W. Mack, Sociology and School Life, (New York: American Book Company, 1965), pp. 131-132.

<sup>๒</sup> Robert J. Havighurst and Bernice L. Neugarten, Society and Education 2nd. ed., pp. 78-79.

เด็กในวัยเรียนย่อมมีบทบาททางสังคมกว้างออกไป เพราะตัวเขาเป็นลูก เป็นพี่ เป็นนักเรียน เป็นเพื่อน และเพื่อนเล่น สำหรับบทบาทแต่ละอย่างเหล่านี้เขาจะต้องเรียนรู้พฤติกรรมที่ควรประพฤติมากมายเมื่อเขารับบทบาทนั้น ๆ เมื่ออยู่ในห้องเรียนเขาจะต้องเรียนรู้ ประพฤติเยี่ยงลูกศิษย์และรู้จักระงับการแสดงบทบาทการเป็นเพื่อนหรือเพื่อนเล่นไว้ก่อน จนกว่าจะเลิกเรียนลงสู่สนามเสียก่อน ต่อมาเมื่ออยู่ในวัยรุ่นและวัยผู้ใหญ่ เขาจะต้องแสดงบทบาทชุดหนึ่งซึ่งซับซ้อนมากขึ้น



รูปที่ ๒. แสดงบทบาททางสังคมที่เพิ่มขึ้นตามวัย<sup>๑</sup>

กล่าวโดยสรุป คำว่า "บทบาท" หมายถึงพฤติกรรมที่เกิดขึ้นตามเงื่อนไขและอำนาจหน้าที่ที่ต้องกระทำ ในเมื่อบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่งหรือฐานะหนึ่งใด และพฤติกรรมนั้นย่อมมีส่วนผูกพันกับความคิดเห็นของผู้ดำรงตำแหน่งหรือฐานะนั้น กับความคาดหวังของสังคมที่เห็นว่าบุคคลที่ดำรงตำแหน่ง

<sup>๑</sup>Robert J. Havighurst and Bernice L. Neeugarten, Society and Education, p. 79.

นั้น ๆ ควรจะกระทำ โดยนับแห่งความหมายดังกล่าวนี้ สิ่งที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของคนในตำแหน่งหรือฐานะใด ๆ อาจแบ่งออกได้ ๒ ส่วน คือ

๑. บทบาทที่ถูกกำหนดโดยตำแหน่ง ได้แก่ ฐานะของตำแหน่ง กฎ ระเบียบ หน้าที่ความรับผิดชอบซึ่งผู้อยู่ในตำแหน่งจะได้ยึดถือ เป็นหลักฐานควบคุมความประพฤติของตน
๒. บทบาทที่ถูกกำหนดโดยบุคลิกภาพของบุคคล อันได้แก่ทัศนคติ ประสบการณ์ การศึกษาอบรม วัฒนธรรม และประเพณี ที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นยึดถือ เป็นแนวปฏิบัติ

การที่บุคคลในตำแหน่งหนึ่งตำแหน่งใดต้องมีบทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบควบคู่มากับตำแหน่งนั้น จะต้องเป็นที่รับรู้ระหว่างบุคคลในตำแหน่งนั้น กับบุคคลอื่น ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องด้วย เดวิส (Davis)<sup>๑</sup> มีความเห็นว่า ความคิดเกี่ยวกับบทบาทย่อมมาจากการวิจัยทางสังคมศาสตร์ และอาจเรียกได้ว่าเป็นตำแหน่งในสังคม ซึ่งบุคคลในตำแหน่งประพฤติตนต่อบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง จึงเป็นที่เข้าใจว่าบทบาทเป็นเรื่องของความสัมพันธ์นั่นเอง โรส (Rose)<sup>๒</sup> ได้กล่าวทำนองเดียวกันว่า "ทุก ๆ บทบาทย่อมมีส่วนสัมพันธ์กับบทบาทอื่น ๆ ในสถานการณ์อื่น ๆ บทบาทหนึ่งใจจะไม่อาจมีขึ้นได้โดยตัวของมันเอง"

ปัญหาในการแสดงบทบาทของผู้ดำรงตำแหน่งหนึ่งตำแหน่งใดในสังคมนั้น ได้แก่ความขัดแย้งกันระหว่างบุคคลในตำแหน่งเอง กับบุคคลอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้อง กล่าวคือ หากว่ามีการแสดงบทบาทไม่ตรงตามที่ทั้งสองฝ่ายมุ่งหวังไว้ ปัญหาย่อมเกิดขึ้นได้ บราวน์ (Brown)<sup>๓</sup> กล่าวสนับสนุนว่า "บุคคลย่อมไม่เป็นกลาง (Neutral) ไม่มีจิตว่าง จึงมักจะก่อปัญหาขึ้นเสมอ ๆ ทั้งนี้เพราะความไม่พอดีระหว่างบุคลิกภาพของคนกับบทบาทที่เขาแสดงอยู่นั้น ทั้งนี้เพราะความเป็นมนุษย์เป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงตั้งใจได้ยาก โดยเฉพาะในเรื่องที่ไม่สบบารมย์"

<sup>๑</sup>Keith Davis, Human Relation at Work (New York: McGraw-Hill Book Company, Inc., 1962), p. 40.

<sup>๒</sup>Arnold M. Rose, Human Behavior and Social Process (Boston: Houghton Mifflin Company, Inc., 1962), p. 23.

<sup>๓</sup>Royer Brown, Social Psychology (New York: The Free Press, McMillan Company, 1965), p. 159.

ฮันท์ (Hunt)<sup>๑</sup> ได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับความขัดแย้งในเรื่องบทบาทไว้ว่า ในระบบสังคมที่ซับซ้อน ความสัมพันธ์ระหว่างตำแหน่งหลายตำแหน่งกับบุคคลที่ดำรงตำแหน่งเหล่านั้น บางอย่างก็เข้ากันได้ดี แต่ก็มีหลายอย่างที่ไม่สัมพันธ์กันเลย และนั่นคือสิ่งแสดงให้เห็นความสับสนและความขัดแย้งกัน บราวน์ (Brown)<sup>๒</sup> มีความเห็นตรงกันว่า บทบาทเป็นองค์ประกอบของปทัสถาน (Norms) และปทัสถานก็เป็นสิ่งกำหนดพฤติกรรม ความไม่ลงรอยกันในการกำหนดพฤติกรรมนี้ ก่อปัญหาให้แก่ผู้ต้องแสดงบทบาทเป็นอันมาก เรียกกันว่า ความขัดแย้งด้านบทบาท (Role Conflicts)

ความขัดแย้งในเรื่องบทบาทอาจเกิดขึ้นได้จากสาเหตุหลายประการ เช่น การกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ อันเป็นปทัสถานสำหรับตำแหน่งหนึ่งนั้น ไม่ชัดเจนหรือเกิดซ้ำซ้อนกัน ก็อาจจะเกิดจากตัวบุคคลผู้แสดงบทบาทเอง ที่นำเอาบุคลิกภาพส่วนตัวเข้าไปสู่ตำแหน่ง จึงทำให้แสดงพฤติกรรมออกมาขัดกับบทบาทที่ควรจะเป็น

แฮริก เอสสท์ กับ นูการ์เตน (Havighurst and Neugarten)<sup>๓</sup> ยืนยันว่าข้อขัดแย้งเรื่องบทบาททางสังคมของบุคคลในตำแหน่งหรือฐานะทางสังคม มักจะเกิดจากความรู้สึกจงรักภักดีของบุคคลนั้นต่อกลุ่มของตน อธิบายว่า เด็กนักเรียนคนหนึ่งมีหน้าที่เป็นสารวัตรนักเรียนในโรงเรียนของตน ต้องไปเป็นพยานต่อศาลเด็ก ในกรณีที่น้องชายถูกจับข้อหาก่อทำผิด เด็กนักเรียนคนนี้มีบทบาทเป็นลูกของวงศ์ตระกูล เป็นพี่ เป็นนักเรียน เป็นสารวัตรนักเรียน และเป็นพลเมืองดี ในกรณีเช่นนี้ย่อมจะมีปัญหาว่าตนจะเลือกแสดงบทบาทอย่างไรจึงจะถูกต้องเท่าที่ควร เพราะถ้าเป็นพยานปรักปรำน้อง ก็เป็นพลเมืองดี เป็นสารวัตรที่ยอดเยี่ยม เป็นนักเรียนที่น่าสรรเสริญ แต่อาจถูกเพ่งเล็งว่าเป็นสมาชิกของครอบครัวที่เลว ไม่มีความรักพากฎาดีพี่น้องเอาเสียเลย

<sup>๑</sup>Raymond G. Hunt, "Role and Role Conflict" Selected Readings and Projects in Social Psychology, Richard P. McDonald ed. (New York: Random House, Inc., 1971), p. 8.

<sup>๒</sup>Brown, Social Psychology, p. 156.

<sup>๓</sup>Havighurst and Neugarten, Social and Education, pp. 83-84.

อย่างไรก็ดี แฮร์ (Hare)<sup>๑</sup> สรุปความขัดแย้งทางบทบาทอันเกิดจากการกำหนดอำนาจหน้าที่รับผิดชอบตามตำแหน่งไว้ ๓ ประการ คือ

๑. บทบาทก้าวก่ายกัน (Role Collision) เกิดจากบุคคลสองคน ซึ่งมีตำแหน่งต่างกัน แต่มีกำหนดบทบาทซ้ำซ้อนกัน (Overlap) กันในกลุ่มของตน

๒. บทบาทไม่ลงรอยกัน (Role incompatibility) เกิดจากบุคคลเดียวดำรงตำแหน่งหนึ่ง แต่ได้รับแรงผลักดันจากบุคคลอื่นให้แสดงบทบาทที่แตกต่างออกไป ขัดแย้งกับฐานะที่ดำรงอยู่

๓. บทบาทสับสน (Role Confusion) เกิดจากบุคคลคนหนึ่งต้องดำรงตำแหน่งหลายตำแหน่ง (Dual Role) มีบทบาทในแต่ละตำแหน่งขัดกัน ก่อให้เกิดความมุงหวังไม่คงที่เกี่ยวกับพฤติกรรมที่เหมาะสม ทั้งนี้เพราะขาดการตกลงกันระหว่างสมาชิกในกลุ่ม ในเรื่องความมุงหวังสำหรับบทบาทนั้น ๆ

ในด้านบุคลิกภาพส่วนตัวของบุคคล เซคอร์ด (Secord)<sup>๒</sup> สรุปว่า อาจก่อให้เกิดสภาพการขัดแย้งได้ ๓ ประการ คือ

๑. คุณลักษณะประจำตัวของบุคคลอาจเข้าไปครอบงำพฤติกรรมที่คนทั่วไปคาดหวังไว้ หรือคุณสมบัติส่วนตัวของบุคคลอาจผูกพันอยู่กับบทบาทในตำแหน่งนั้น

๒. ความขัดแย้งอาจเกิดจากความคาดหวังเกี่ยวกับบทบาทหนึ่งไม่ลงรอยกับความคิดเห็นของผู้เป็นเจ้าของ หรือผู้ดำรงตำแหน่งนั้น

๓. บทบาทที่กำหนดไว้สำหรับตำแหน่งหนึ่งใด ไม่เหมาะสมกับความต้องการของผู้ดำรงตำแหน่งนั้น

<sup>๑</sup>A. Paul Hare, Handbook of Small Group Research (New York: The Free Press, of Glencoe, 1962), pp. 119-121.

<sup>๒</sup>Paul F. Secord and Carl W. Backman, Social Psychology, (New York: McGraw-Hill, Book Company, 1964), p. 493.



ในการบริหารงานขององค์การใด ๆ ก็ตาม จะมีการแยกงานหน้าที่ออกเป็น ๒ ฝ่ายใหญ่ ๆ ได้ดังนี้ คือ<sup>๑</sup>

หน้าที่ของฝ่ายปฏิบัติ (Line Functions of Operations)

๑. การสั่งงาน การออกคำสั่ง และการให้คำชี้แจงวิธีปฏิบัติงาน  
(Supervisory command, giving orders and instructions)
๒. การตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ (Decision making on cases)
๓. ผลิตงานหรือบริการ (Producing a product or service)
๔. บริหารบุคคลที่เกี่ยวข้องกับข้อ ๓ ข้างต้นนั้น

หน้าที่ของฝ่ายให้คำแนะนำปรึกษา (Staff Functions)

๑. วางแผน (Planning)
๒. วิจัย (Research)
๓. ให้คำแนะนำให้คำปรึกษาให้ความช่วยเหลือ และให้บริการแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติ  
(Advise, Counsel, assist and service)
๔. ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการสั่งงาน (Absense of command)

---

<sup>๑</sup> วัฒนา สุทรสุวรรณ, ผู้บังคับบัญชา, หน้า ๘๗.

บอลตัน (Balton)<sup>๑</sup> ได้ศึกษาความขัดแย้งระหว่างฝ่ายปฏิบัติการ (Line Functions) กับฝ่ายที่ปรึกษา (Staff Functions) ของโรงงานอุตสาหกรรม ๓ แห่ง ในสหรัฐอเมริกาเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๖๘ พบว่า การขัดแย้งกันระหว่างเจ้าหน้าที่สองฝ่ายของโรงงานทำให้การผลิตต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ เจ้าหน้าที่ระดับสูงสุดของฝ่ายปฏิบัติการมักจะแสดงท่าทีว่าจะเข้าควบคุมงานของฝ่ายที่ปรึกษา หรือไม่ก็จะจัดหน่วยงานฝ่ายปรึกษาให้หมดไป แล้วรวบรวมงานส่วนใหญ่มาทำเสียเอง ส่วนงานที่เหลือก็จ้างเจ้าหน้าที่ชั้นต่ำกว่า แต่มีความสามารถสูงเข้ามาทำแทน โดยเพิ่มค่าจ้างให้สูงขึ้นเล็กน้อย ส่วนเจ้าหน้าที่ฝ่ายปรึกษาก็มีความต้องการที่จะแสดงฝีมือให้เด่นเพื่อสร้างอิทธิพลเข้าควบคุมโรงงานหมด

กลุ่มคนงานที่รับผิดชอบตามจุดต่าง ๆ ของโรงงาน ต้องตกอยู่ภายใต้บรรยากาศการขัดแย้งของเจ้าหน้าที่ระดับสูงของสองฝ่ายนี้โดยตลอด หากไม่คำนึงถึงความซับซ้อนของระบบโรงงานแล้ว การขัดแย้งและการตื้นร่นของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติการกับฝ่ายที่ปรึกษาเกิดจากสภาพการณ์ ดังนี้

๑. หน่วยงานปฏิบัติและหน่วยงานที่ปรึกษาทำหน้าที่แล้ว เกิดขัดแย้งกัน โดยจะทำงาน ก้าวก้าวหน้าที่กัน

๒. ลักษณะของคนในกลุ่มต่างกันหลายด้าน อันได้แก่ อายุ การศึกษา ชีตความสามารถ และสภาพความเป็นอยู่ ฯลฯ (ฝ่ายที่ปรึกษามักจะเป็นคนหนุ่มสาว มีการศึกษาสูง แต่มีชิตความสามารถต่ำ และมีรสนิยมด้านการพักผ่อน และแต่งตัวเด่นกว่า)

๓. ฝ่ายที่ปรึกษาต้องการเสถียรภาพในการงาน (กลัวตงงาน)

---

<sup>๑</sup>Melville Balton, "Conflict between Staff and Line Managerial Officers" in A Sociological Reading on Complex Organizations 2nd. ed. by Amitai Etzioni (New York: Holt, Rinchart and Winston, Inc., 1967), pp. 274-279.

๔. ฝ่ายปฏิบัติการณ์มีความกลัวว่าฝ่ายที่ปรึกษาจะขยายงานกว้างออกไป และได้งบประมาณทำการวิจัยมากขึ้น เป็นการบ่อนทำลายอำนาจบังคับบัญชาของฝ่ายตนลงโดยปริยาย

๕. ฝ่ายที่ปรึกษาจะได้รับ เงิน เดือนขึ้น ต้องผ่านการอนุมัติจากฝ่ายปฏิบัติการณ์ก่อนจึงรู้สึก ว่าคนค้อยกว่า

ข้อขัดแย้งในเรื่องบทบาทดังกล่าว เป็นปัญหาในการปฏิบัติงาน พฤติกรรมของผู้ดำรง ตำแหน่งใดก็ตาม มักจะขึ้นอยู่กับความคาดหวังของผู้ดำรงตำแหน่งนั้นว่า ตนควรจะปฏิบัติอย่างไร จึงจะ เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ ในขณะที่เดียวกันก็ขึ้นอยู่กับความคาดหวังของผู้อื่น ที่อยากจะให้ทำ ในสภาพการณ์นั้น ๆ ซึ่งบางทีความคาดหวังทั้งสองประการนี้ขัดแย้งกันอยู่ และทำให้เกิดความสับสน ให้แก่เจ้าของบทบาทเป็นอันมาก ซาร์บิน (Sarbin)<sup>๑</sup> กล่าวว่า "กรรมใด ๆ (Actions) จะถูก ต้องและ เหมาะสมกับตำแหน่งนั้น จะต้องให้สอดคล้องกับบทบาท เพราะบทบาทย่อมติดมากับตำแหน่ง มิใช่ติดมากับบุคคลที่ดำรงตำแหน่งในขณะนั้น บุคคลที่ดำรงตำแหน่งใดก็ตามย่อมจะต้อง เรียนรู้ว่า ตนจะปฏิบัติต่อผู้อื่นอย่างไร และผู้อื่นหวังจะให้ เขาปฏิบัติอย่างไรด้วย"

การดำรงตำแหน่งครูใหญ่โรงเรียนราษฎร์ก็เช่นกัน เขาจะต้องรู้ว่าอะไรที่เขาต้อง ปฏิบัติ ควรปฏิบัติ และไม่ควรปฏิบัติ ทั้งต้องรู้จักว่าผู้อื่นมุ่งหวังให้เขาปฏิบัติอะไร และอย่างไรด้วย ครูใหญ่โรงเรียนราษฎร์จะไม่อาจแสดงบทบาทบริหารโรงเรียนได้สำเร็จ ถ้าเขาขาดความรู้ ความ เข้าใจในเรื่องบทบาทอันเป็นที่มุ่งหวังดังกล่าว

การปฏิบัติงานของครูใหญ่จะถูกต้องเหมาะสมตามบทบาทของตน ย่อมขึ้นอยู่กับความมุ่ง หวังของตัวครูใหญ่เอง บทบาทหรือหน้าที่ความรับผิดชอบที่กำหนดมากับตำแหน่งและความคาดหวัง

<sup>๑</sup>Theodore B. Sarbin, "Role Theory" Handbook of Psychology,

Gardner Lindzey ed. (Addison-Wesley Publishing Company, 1954), p. 223.

ของครูผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง สทูปส์ (Stoops)<sup>๑</sup> กล่าวยืนยันว่า อาชีพของครูใหญ่ คือปกครองดูแลครู และครูใหญ่ที่ดีควรจะรู้ว่าครูของตนหวังให้เขาเป็นคนอย่างไร คณะครูคณะหนึ่งได้ประชุมสัมมนาแบบ ระดมความคิดที่มหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนียภาคใต้ หากคำตอบต่อคำถามที่ว่า "ครูมีสิทธิจะให้ครูใหญ่มี พฤติกรรมเช่นไร จึงนับว่าเป็นครูใหญ่ที่ดี" ที่ประชุมได้สรุปพฤติกรรมตามความคาดหวังไว้ถึง ๑๗ ข้อ ซึ่งครูใหญ่ต้องเป็นมหาบุรุษที่แท้จริง ซึ่งจะประพฤติเช่นนั้นได้ ความคาดหวังของครูกลุ่มนี้เน้นหนักด้าน ความรอบรู้ ทัศนคติ การติดต่อ และมนุษยสัมพันธ์ ซึ่งจำเป็นจะต้องหาทางให้เป็นที่เข้าใจตรงกัน

ฮอฟมัน (Hoffman)<sup>๒</sup> ได้ศึกษางานหน้าที่ของครูใหญ่ใหม่พบว่า ครูใหญ่ที่เข้ารับตำแหน่ง ใหม่ ๆ แบ่งเวลาให้แก่งานดังนี้ คือ

๑. ทำงานนิเทศการศึกษา	๑๘ %
๒. ทำงานเกี่ยวกับหลักสูตรการสอนและการแนะแนว	๒๐ %
๓. ประชาสัมพันธ์กับชุมชน	๑๖ %
๔. ปกครองครู	๑๒ %
๕. ปกครองนักเรียน	๘ %
๖. งานบริหารและธุรการ	๑๗ %
๗. ควบคุมการใช้วัสดุและอุปกรณ์ต่าง ๆ	๘ %

งานหลักของครูใหญ่จากการศึกษาของ Hoffman ได้แก่งานนิเทศ งานด้านวิชาการ งานด้านธุรการ และงานประชาสัมพันธ์

<sup>๑</sup>Emery Stoops and Russell E. John, Elementary School Administration (New York: McGraw-Hill Book Company, 1967), p. 9.

<sup>๒</sup>Howardine G. Hoffman, "Pre-service and in-service Education for Beginning Elementary School Principals" California Journal of Elementary, vol. 26, No. 4 (May, 1958), p. 240.

สทูปส์กับจอห์นสัน (Stoops and Johnson)<sup>๑</sup> ชี้แจงว่า ครูใหญ่มีบทบาทควบคู่ (dual role) กล่าวคือ เป็นผู้บริหารสั่งการและเป็นผู้มีเทศคอยช่วยเหลือ ซึ่งอาจแยกเป็นประเภทงานได้ดังนี้ คือ

- นิเทศการศึกษา
- สร้างโปรแกรมการเรียน
- จัดโครงการอบรมครูระหว่างปฏิบัติงาน
- จัดโครงการรักษาความปลอดภัยภายในโรงเรียน
- จัดระบบงานของโรงเรียน
- ทำงานกับชุมชนที่โรงเรียนตั้งอยู่
- ไข้และบำรุงรักษาสมบัติของโรงเรียน

สทูปส์ (Stoops) ยังย้ำงานในหน้าที่ผู้บริหารการศึกษาไว้ว่า "ครูใหญ่ต้องทำงานเพื่อประชาชน โดยประชาชนและกับประชาชน"

ในการที่ครูใหญ่เป็นบุคคลคนเดียว แต่ต้องประพฤติดบทบาทสองอย่างซึ่งมีลักษณะต่างกัน เช่นนี้ สทูปส์ (Stoops) อธิบายว่า เป็นปัญหาที่ครูใหญ่จะต้องพบอยู่ทุกวัน ในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาครู (Line) ตามสายงานครูใหญ่จะเป็นผู้คัดเลือกและประเมินผลงานของครูในโรงเรียนของตน ออกใบรับรองต่อสภษาจารย์ให้แก่ครู หรือเสนอให้เลิกจ้างครูที่มีคุณภาพไม่พึงปรารถนา แต่ในขณะเดียวกัน ครูใหญ่เป็นผู้ให้คำแนะนำ ช่วยครูปรับปรุงเทคนิคการสอนแก่ครู ด้วยลักษณะการปฏิบัติหน้าที่ เช่นนี้ ครูก็มักจะไม่พอใจในครูใหญ่ เช่นในกรณีที่ครูใหญ่ไปเดินตรวจเยี่ยมตามห้องเรียนขณะที่ครูกำลังสอนอยู่นั้น ตัวครูใหญ่จะมีความมุ่งหมาย ๒ ประการ คือ ประการแรก เพื่อหาหนทางช่วยครูและประการที่สอง เพื่อประเมินผลการทำงานของครูว่าคุณภาพถึงมาตรฐานที่กำหนดไว้เพียงใด แต่ครูอาจไม่แน่ใจว่าครูใหญ่มาแบบมีกรหรือศัตรูผู้คอยจับผิด ด้วยเหตุที่ครูใหญ่เป็นผู้ประสานงานระหว่าง

---

<sup>๑</sup>Emery Stoops and Russell E. Johnson, Elementary School Administration, pp. 3-52.



ผู้บริหารกับครูผู้ปฏิบัติงานให้ดำเนินงานด้วยกันอย่างดี ครูใหญ่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้านบริหารแยก  
จากด้านนี้เทศอย่างเด่นชัด หมายความว่าครูใหญ่จะต้องมีฝีมือชั้นยอด เข้มแข็งจะทำเช่นนั้นได้

สตูปล (Stoops) ยังอธิบายอีกว่า ครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษาจะต้องทำหน้าที่เป็นได้  
หลายอย่าง เช่น

๑. จิตแพทย์ หรือนักจิตวิทยา : Psychologist
๒. เป็นผู้จัดการธุรกิจ : Business Manager
๓. เป็นนักประชาสัมพันธ์ : Public Relation Man
๔. เป็นวิศวกรแรงงาน : An Energizer
๕. เป็นผู้จัดการสำนักงาน : Office Manager
๖. เป็นที่ปรึกษาฝ่ายหลักสูตร : Curriculum Consultant
๗. เป็นนักการศึกษา : Educator
๘. เป็นผู้รักษากฎหมาย : Legal Authority
๙. เป็นนักนิเทศงาน : A Supervisor
๑๐. เป็นผู้นำฝ่ายอาชีพ : A Professional Leader
๑๑. เป็นนักบริหารงาน : A Good Executive
๑๒. เป็นนักจัดระบบงาน : An Organizer
๑๓. เป็นผู้นำของชุมชน : A Community Leader
๑๔. เป็นนักพูดในที่สาธารณะ : A Public Speaker
๑๕. เป็นนักปรัชญา : A Philosopher

นอกจากนี้ ยังมีลักษณะของมนุษย์ที่ครูใหญ่ควรเป็น ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมทาง  
สังคมในชุมชนที่โรงเรียนตั้งอยู่ บางชุมชนต้องการครูใหญ่รักษาไว้ได้ บางท้องที่ต้องการครูใหญ่เป็น  
นักการเมือง นั่นคือต้องการให้ครูใหญ่เป็นผู้นำที่ดีของชุมชนนั่นเอง

รอลลินส์กับอุรุษ (Rollins and Unruh)<sup>๑</sup> มีความเห็นเกี่ยวกับบทบาทของครูใหญ่ว่า  
 บทบาท หน้าที่ กิจกรรม และอิทธิพลของครูใหญ่นั้นอาจเขียนออกมาเป็นรายการได้ แต่ครั้งถึง  
 ๕๐ หรือ ๗๕ รายการ และมีหลายรายการในจำนวนนี้ครูใหญ่ไม่อาจปฏิบัติได้ จึงได้แยกประเภทงาน  
 ออกเป็น ๕ ประเภท ซึ่งแต่ละประเภทมีลักษณะปฏิบัติการ ๔ ลักษณะ ดังตารางต่อไปนี้



## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

---

<sup>๑</sup>Sidney E. Rollins and Adolph Unruh, Introduction To Secondary Education (Chicago: Rand McNally & Company, 1964), pp. 137-148.

ตารางที่ ๑๕. แสดงบทบาทและลักษณะปฏิบัติงานของครูใหญ่

บทบาท	ลักษณะปฏิบัติ				
	วางแผน	จัดหน่วยงาน	นิเทศ	ประเมินผล	รายงานผล
๑. พัฒนาการสอน					
๒. เป็นผู้นำด้านวิชาการ					
๓. เป็นผู้จัดการงานธุรการ					
๔. บริหารงานบุคคล (นักเรียน)					
๕. สัมพันธ์กับชุมชน					

เพื่อให้การจำแนกหน้าที่บริหารของครูใหญ่ออกมาให้มีความหมายทางปฏิบัติ ลิวริงสตัน กับ เดวิส (Livingston and Davies)<sup>๑</sup> ได้คิดแนวแยกประเภทแบบสามมิติ (Tridimensional Concept) ขึ้น คือแยกตามลักษณะงานที่ต้องทำตามลักษณะความเป็นมนุษย์ และตามลักษณะสิ่งแวดล้อมทางสังคม

งานของครูใหญ่ในฐานะ เป็นผู้บริหารโรงเรียนตามแนวคิดแบบสามมิติ แบ่งออกเป็น ๔ ประเภท ดังนี้

๑. งานปรับปรุงโอกาสทางการศึกษา
๒. งานเลือกและพัฒนาบุคลากร
๓. งานสัมพันธ์กับชุมชน
๔. งานจัดหาและบำรุงรักษาเงินและสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ

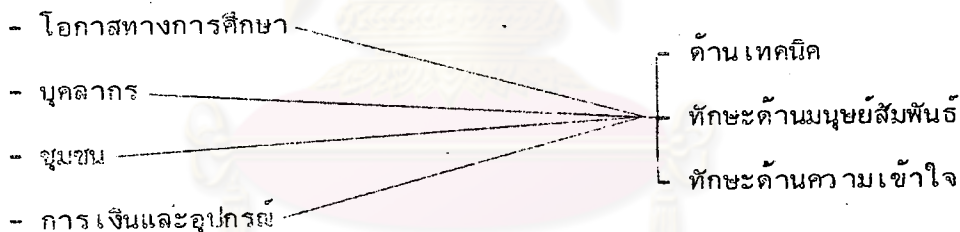
<sup>๑</sup>CDPSA, A Development Concept of the Superintendency of Education, rev. ed. (Albany, N.Y., : Cooperative Development of Public School Administration, 1955).

ครูใหญ่รับผิดชอบโดยตรง ได้แก่งานส่วนที่ ๑ และที่ ๓ ส่วนงานส่วนที่ ๒ และที่ ๔ ครูใหญ่รับผิดชอบทางอ้อม เพราะเป็นงานรับผิดชอบโดยตรงของผู้บริหารระดับสูงขึ้นไป

กริฟฟิธส์ (Griffiths)<sup>๑</sup> ได้ให้แนวคิดการจำแนกประเภทงานด้านบริหารแบบสามทักษะ (Three-Skill Concept) กล่าวว่าช่วยสร้างระบบสายงานมีอันดับก่อนและหลัง และสามารถบรรจุคนเข้ารับหน้าที่ได้อย่างเหมาะสมด้วย แนวคิดนี้เป็นแนวคิดของแคทซ์ (Katz) ซึ่งให้ความหมายของคำ "ทักษะ" ว่าเป็นความสามารถที่จะใช้ความรู้ให้บังเกิดผล มีอยู่ ๓ ชนิด คือ

๑. ทักษะด้านเทคนิค (Technical Skills)
๒. ทักษะด้านมนุษยสัมพันธ์ (Human Skills)
๓. ทักษะด้านความเข้าใจ (Conceptual Skills)

กริฟฟิธส์กล่าวว่า ควรวิเคราะห์งานตามตำแหน่งหน้าที่ของผู้บริหารการศึกษา เช่น ครูใหญ่ ออกเป็น ๔ ประเภท และแต่ละประเภทให้แยกพิจารณาเป็น ๓ ทักษะ ดังนี้



กริฟฟิธส์ได้จัดประเภทงาน หน้าที่รับผิดชอบ และลักษณะของงานของครูใหญ่ไว้ ดังแสดงในตารางที่ ๑๖ ต่อไปนี้

<sup>๑</sup>Daniel E. Griffiths, Divad L. Clark, D. Richard Wynn and Laurence Iannacone, Organizing Schools for Effective Education, pp. 172-187.

## ตารางที่ ๑๖. แสดงงานของครูใหญ่

เรื่องต้องรับผิดชอบ	หน้าที่ของครูใหญ่	ลักษณะของงาน
<ul style="list-style-type: none"> <li>- ปรับปรุงโปรแกรมการเรียนการสอน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ดำเนินงานตามโครงการที่มีอยู่</li> <li>- ประเมินผล</li> <li>- ทบทวน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- จัดตารางสอน, กำหนดชั่วโมงสอน, ประสานงาน, ติดต่อ, ประสมประสาน</li> <li>- ทำการสอบนักเรียน, วัดผลงานครู, วัดค่านิยมของประชาชน, สำรองความสัมฤทธิ์ผลของเด็ก, การใช้และสร้างข้อสอบมาตรฐาน</li> <li>- กระตุ้นและประสานงานครูกับงานของบุคคลอาชีพอื่น</li> <li>- จัดหาวัสดุอุปกรณ์และแหล่งความรู้ในการวิจัยหลักสูตร</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- คัดเลือกและพัฒนาบุคลากร</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เลือกและให้ออก</li> <li>- กำหนดนโยบายเกี่ยวกับบุคลากร</li> <li>- สัมพันธ์ระหว่างบุคคล</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สำรองความต้องการกำลังคน และผู้มาสมัคร</li> <li>- จัดให้มีเทคนิคการประเมินผลที่ดี</li> <li>- มีส่วนร่วมในการพัฒนานโยบาย</li> <li>- ใช้นโยบายบริหารบุคลากรในโรงเรียนด้วยความเที่ยงธรรม</li> <li>- รับรู้ความสำเร็จของครู</li> <li>- เชื้อเชิญครูให้มีส่วนวางแผนงานในโรงเรียน</li> </ul>



ตารางที่ ๑๖. (ต่อ)

เรื่องต้องรับผิดชอบ	หน้าที่ของครูใหญ่	ลักษณะของงาน
<p>- ทำงานร่วมกับชุมชน</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ปฐมนิเทศ และ จัดการอบรม</li> <li>- ศึกษานุเคราะห์ นักเรียน</li> <li>- รู้จักชุมชน</li> <li>- เข้าร่วมกิจกรรม ในชีวิตของชุมชน</li> <li>- โฆษณากิจการ โรงเรียน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- จัดทำข้อมูลและความรู้ให้ครูใหม่</li> <li>- พัฒนาประสบการณ์ด้านอาชีพ ตามโครงการต่อเนื่อง</li> <li>- ประสานงานกิจกรรมนักเรียนให้ช่วย กิจกรรมการเรียน</li> <li>- ประสมประสานความกลมเกลียว ระหว่างเด็กทุกเชื้อชาติ ศาสนา และสภาพสังคม</li> <li>- ใช้เทคนิคต่าง ๆ มาศึกษาสังคม</li> <li>- สำนักรวบรวมวิทยากรในชุมชน</li> <li>- เป็นนักพูด เป็นที่ปรึกษา และพนักงาน หน่วยปกครองท้องถิ่น</li> <li>- วางแผนให้ครูไปมีส่วนช่วยทำงาน ในชุมชน</li> <li>- พัฒนาการติดต่อกับสื่อมวลชน</li> <li>- จัดให้มีการส่งข่าวถึงผู้ปกครอง เช่น ข่าวสารและจดหมายเวียน</li> </ul>

## ตารางที่ ๑๖. (ต่อ)

เรื่องต้องรับผิดชอบ	หน้าที่ของครูใหญ่	ลักษณะของงาน
- จัดการโรงเรียน	<ul style="list-style-type: none"> <li>- จัดระบบการทำงาน</li> <li>- กำหนดความต้องการ</li> <li>- ใช้และบำรุงรักษาเครื่องอำนวยความสะดวก</li> <li>- ทำบันทึกและรายงาน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กำหนดงาน, และอำนาจความรับผิดชอบ</li> <li>- พัฒนาความมุ่งหมายของการบริหารหน่วยงาน</li> <li>- วางแผนงบประมาณให้ประสานงานกับทุกหน่วย</li> <li>- ทำงานร่วมกับศูนย์กลางงบประมาณโรงเรียนส่วนรวม</li> <li>- ทำตารางงาน - วันเปิดปิดเรียน</li> <li>- ตั้งระบบบำรุงรักษาอาคาร</li> <li>- ใ้มีแฟ้มเกี่ยวกับครูและนักเรียน</li> <li>- จัดระบบงานบัญชี เอกสารต่าง ๆ ออกเป็นหมวดหมู่</li> </ul>

ดร.พนัส หันนาคินทร์<sup>๑</sup> อธิบายว่า โดยทั่วไปแล้วหน้าที่ของครูใหญ่ คือบริหารโรงเรียน ให้เป็นไปตามความมุ่งหมายของการศึกษา อธิบายต่อไปอีกว่า งานบริหารโรงเรียนนั้นมียู่ ๓ อย่าง คือ

๑. งานด้านวิชาการ

ก. เกี่ยวกับตัวครู ได้แก่สรรหาครูมาสอน จัดแบ่งหน้าที่ให้ครู ประมุขิเทศครูใหม่ สร้างขวัญในการทำงานให้แก่คณะครู เสริมสร้างความสามารถของครู พิจารณาความดีความชอบ หรือลงโทษครู ประชุมครู ปกครองครูทั่วไป และนิเทศการสอน

ข. เกี่ยวกับหลักสูตรและการสอน ได้แก่ เลือกเนื้อหาสาระของหลักสูตร แบ่ง และทำประมวลการสอน จัดตารางสอน เลือกแบบเรียน จัดห้องสมุด วัดผลการสอน และการเรียน

๒. งานด้านบริหารนักเรียน ได้แก่จัดการแนะแนวประมุขิเทศ จัดที่รับประทานอาหาร จัดกิจกรรมนักเรียน การกีฬา ควบคุมความประพฤติและการรักษาวินัย

๓. งานด้านธุรการและบริหารงานทั่วไป ได้แก่ ทำทะเบียนนักเรียน ทำบัญชีเงิน รักษาพัสดุ บำรุงอาคารสถานที่ติดต่อกับสถานศึกษาอื่น ทำการประชาสัมพันธ์ เป็นต้น

แซนด์คอน (Sanddon)<sup>๒</sup> กำหนดหน้าที่ด้านบริหารของครูใหญ่โรงเรียนมัธยมให้มีขอบข่าย ครอบคลุมงานโรงเรียนทุกด้าน ๑๑ ข้อ ดังนี้

๑. กำหนดแผนงานและจัดระบบโรงเรียน จัดบุคลากร ตลอดจนพนักงานและภารโรง
๒. จัดให้มีการประชุมและการนิเทศครูทั้งรายบุคคลและเป็นกลุ่ม
๓. วัดความก้าวหน้าของนักเรียนเป็นรายบุคคลและส่วนรวม
๔. จัดให้มีการร่วมมือกันระหว่างหัวหน้าหมวดวิชา

<sup>๑</sup>พนัส หันนาคินทร์, หลักการบริหารโรงเรียน, หน้า ๔๔-๕๐.

<sup>๒</sup>Kathryn I. Sandon, Secondary Education for Examination Review, (New York: Collier Books, 1967), p. 66.

๕. ช่วยครูเลือกเนื้อหาวิชาตามหลักสูตร และหาวิชาใหม่ ๆ มาเพิ่มเสริมหลักสูตร
๖. จัดหาและจ้างครูมาสอน พร้อมทั้งให้คำปรึกษา
๗. จัดให้มีการประชาสัมพันธ์ที่ดี
๘. ส่งเสริมครูให้ศึกษาหาความรู้ความชำนาญในการสอน และมีความก้าวหน้าในอาชีพ
๙. จัดหาและแบ่งปันกันใช้วัสดุ อุปกรณ์ และตำรา
๑๐. จัดระบบฝึกการป้องกันภัย และซ้อมการหนีอัคคีภัย
๑๑. รักษาระเบียบวินัยทั่วไปภายในโรงเรียน

การบริหารกิจการโรงเรียนราษฎร์ ในหน้าที่ครูใหญ่ นายเพี้ยน สุวรรณมาลิก<sup>๑</sup> ผู้ดำรงตำแหน่งครูใหญ่โรงเรียนราษฎร์มานานกว่า ๔๐ ปี ได้ให้รายละเอียดไว้ว่า

หน้าที่ของครูใหญ่ในการบริหารในโรงเรียนราษฎร์ตามพ.ร.บ. ระบุไว้ แยกเป็น ๕ ข้อ คือ

๑. รับผิดชอบในงานฝ่ายวิชาการของโรงเรียน
๒. เป็นหัวหน้าและควบคุมครูและนักเรียนในโรงเรียน นอกจากนั้นครูใหญ่ยัง
๓. เป็นที่ปรึกษาของผู้จัดการและเจ้าของโรงเรียน
๔. ช่วยงานทางฝ่ายธุรการและงานอื่น ๆ ของโรงเรียน .
๕. ให้ความร่วมมือร่วมมือกับผู้จัดการและเจ้าของโรงเรียนในทางที่ชอบที่ควร

เพราะฉะนั้น ครูใหญ่โรงเรียนราษฎร์จึงมีหน้าที่บริหารกิจการโรงเรียนอย่างกว้างขวางมาก ซึ่งแบ่งออกเป็นดังนี้

๑. ทางวิชาการ
๒. ทางธุรการ

<sup>๑</sup>เพี้ยน สุวรรณมาลิก, เอกสารอบรมครูใหญ่และผู้บริหารโรงเรียนราษฎร์ ๕ มีนาคม ๒๕๑๐ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คุรุศาสตร์, ในนามของสมาคมสหพันธ์โรงเรียนราษฎร์.

๓. การเงิน
๔. การจัดชั้นเรียนและสถานที่
๕. การปกครอง
๖. กิจกรรมพิเศษ
๗. การประชาสัมพันธ์



งานด้านวิชาการ ได้แก่

๑. จัดตารางสอนให้ถูกต้องกับอัตราวิชาและเวลาเรียนตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการ
๒. จัดและควบคุมครูให้ดำเนินการสอนตามตารางสอนที่กำหนดไว้
๓. จัดให้มีการสอบระหว่างปีและสอบปลายปีให้ถูกต้องตามระเบียบการวัดผลการศึกษา
๔. เก็บและรักษาหลักฐานการวัดผลการศึกษาไว้เป็นหลักฐาน เป็นเวลานานพอสมควร
๕. ตรวจสอบและลงนามในสมุดลงเวลาทำการของครูทุกวัน
๖. ลงบันทึกเหตุการณ์ของโรงเรียนในสมุดหมายเหตุรายวันให้เป็นปัจจุบันเสมอ และถูกต้องตามระเบียบการบันทึก
๗. ควบคุมดูแลให้ครูสอนให้ทันและตรงตามหลักสูตร และประมวลการสอนที่ทางราชการกำหนดไว้
๘. ควบคุมให้นักเรียนใช้หนังสือเรียนตามคำสั่งของทางราชการ
๙. จัดให้มีห้องสมุดของโรงเรียน หรือห้องสมุดประจำห้องเรียน ซึ่งอาจจัดทำง่าย ๆ และโดยประหยัด
๑๐. ตรวจสอบและแก้ไขสมุดเตรียมการสอนของครู หรือจะมีครูหัวหน้าสายรับหน้าที่ไปตรวจก็ได้ และกวาดชั้นสมุดทำงานของนักเรียนให้ถูกต้องเรียบร้อย
๑๑. ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการเลื่อนชั้นนักเรียนระหว่างปีให้ถูกต้องตามระเบียบการวัดผลการศึกษา



๑๒. สอดส่องดูแลการสอนในโรงเรียนและต้องรีบแก้ไขทันที เมื่อมีการบกพร่องขึ้น

๑๓. ปรับปรุงวิธีการสอนของครูเสมอ

๑๔. ประชุมครูเพื่อประโยชน์ทางวิชาการซึ่งถือว่าเป็นสิ่งจำเป็นมาก

๑๕. สอดส่องดูแลว่ามีนักเรียนคนใดมีความรู้อ่อนบ้าง และหาวิธีช่วยเหลือให้สามารถ  
เล่าเรียนยิ่งขึ้น

๑๖. กวักชันการเรียนของนักเรียนให้เรียนถูกต้องตามหลักจิตวิทยาการเรียนรู

๑๗. รับรู้วิทยาการใหม่ ๆ และปรับปรุงงานทางวิชาการของโรงเรียนให้ทันสมัยอยู่เสมอ  
และควบคุมการเปลี่ยนแปลงทางวิชาการให้เป็นไปแบบรักษาของเก่าและเพิ่มของใหม่

๑๘. ดำเนินการเพื่อขอหรือรักษาคุณภาพการรับรองวิทยฐานะของโรงเรียน

๑๙. จัดกิจกรรมเสริมหลักสูตรในแต่ละหมวดสาขาวิชา

ด้านธุรการ ได้แก่

๑. ร่วมมือกับผู้จัดการและเจ้าของโรงเรียนในการจัดทำเอกสารตามพระราชบัญญัติ  
เช่น เอกสารประกอบกิจการและเอกสารประจำห้องเรียนให้เรียบร้อยทันตามเวลา ตลอดจน  
เก็บไว้เป็นหลักฐานของโรงเรียนสืบไป

๒. ไปประชุมรับนโยบายและวิธีการด้านต่าง ๆ จากทางราชการมาปฏิบัติ

เอกสารในหน้าที่ครูใหญ่มีดังนี้

ก. เอกสารประจำโรงเรียนตามพระราชบัญญัติ

๑. ทะเบียนโรงเรียน

๒. ทะเบียนครู

๓. ทะเบียนนักเรียน

๔. บัญชีเรียกชื่อนักเรียน

๕. สมุดประจำชั้น บันทึกผลการสอบ

- ๖. สมุดหมายเหตุรายวัน
- ๗. สมุดลงเวลาทำงานของครู
- ๘. บัญชีการเงินของโรงเรียน

ข. เอกสารประกอบที่โรงเรียนต้องจัดทำขึ้น

- ๑. ใบมอบตัวและหลักฐานประกอบ
- ๒. สถิติเวลามาของนักเรียน
- ๓. สมุดสถิติเวลาปฏิบัติงานของครู
- ๔. สมุดบันทึกของครูเวรรักษาการณ์
- ๕. สมุดคำสั่ง
- ๖. สมุดบันทึกรายงานการประชุมครู
- ๗. สมุดบันทึกรับหนังสือราชการและจดหมายสำคัญ
- ๘. แฟ้มเก็บหนังสือราชการ จดหมาย และหนังสือสำคัญ
- ๙. สมุดบันทึกหนังสือออกของโรงเรียน
- ๑๐. แฟ้มเก็บสำเนาหนังสือออกของโรงเรียน
- ๑๑. สมุดจัดครูสอนแทน
- ๑๒. สมุดรับประกาศนียบัตร
- ๑๓. หลักฐานการสอบไล่ของนักเรียน (ต.๒ก)
- ๑๔. ต้นข้าวใบสุทธิและใบรับรองความรู้ของนักเรียน
- ๑๕. ตารางสอนรวม
- ๑๖. สมุดเยี่ยมโรงเรียน
- ๑๗. สมุดคำแนะนำครู
- ๑๘. ทะเบียนลูกเสือ-อนุชาด
- ๑๙. สมุดบันทึกความประพฤติ และความดีความชอบของนักเรียน
- ๒๐. บัญชีพัสดุภัณฑ์ของโรงเรียน
- ๒๑. กระดาษคำตอบการสอบความรู้ประจำปีที่ผ่านมาแล้ว

- ๒๒. ต้นขวัญใบสำคัญรับเงินค่าธรรมเนียมการเรียน ฯลฯ
- ๒๓. หลักฐานการชำระภาษีเงินได้ของครู

ค. เอกสารประจำโรงเรียน

- ๑. สมุดประจำชั้น
- ๒. สมุดบันทึกการสอนและการบ้าน
- ๓. สมุดรายงานประจำตัวนักเรียน
- ๔. ตารางสอนประจำชั้น
- ๕. สมุดเตรียมการสอนของครู

ง. ครูใหญ่ต้องจัดทำบัญชีและป้ายประจำที่ต่าง ๆ ดังนี้

- ๑. ป้ายชื่อโรงเรียน
- ๒. ป้ายแสดงชื่อชั้นของห้องเรียน
- ๓. ป้ายประจำห้องต่าง ๆ ของโรงเรียน
- ๔. ป้ายจำนวนนักเรียนประจำห้องเรียน
- ๕. แผ่นป้ายแสดงสถิติยอดจำนวนนักเรียนและครู

จ. เอกสารที่โรงเรียนจะต้องมีประจำ

- ๑. พระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์-กฎกระทรวง
- ๒. พระราชบัญญัติครูและระเบียบช.พ.ค. ของคุรุสภา
- ๓. พระราชบัญญัติพลเรือน
- ๔. ประมวลรัษฎากรและระเบียบการเสียภาษีเงินได้
- ๕. ใบอนุญาตเป็นเจ้าของ ผู้จัดการ ครูใหญ่และครู
- ๖. หลักสูตรและประมวลการสอน
- ๗. ระเบียบการวัดผลการศึกษาของนักเรียน
- ๘. คู่มือการสอนวิชาต่าง ๆ

ฉ. ครูใหญ่ต้องมีความรู้ในเรื่องต่อไปนี้

๑. การขอบรรจุและขอจำหน่ายครู
๒. การขอเปลี่ยนแปลงกิจการต่าง ๆ
๓. การขอรับการอุดหนุน
๔. การขอการรับรองวิทยฐานะของโรงเรียน
๕. การขอผ่อนผันการรับราชการทหารของครูและนักเรียน
๖. การส่งนักเรียนเข้าสอบไล่
๗. การเสียภาษีโรงเรียน
๘. การเสียภาษีเงินได้
๙. การส่งครูเข้ารับการอบรม
๑๐. การขอวิทยากรมานิเทศการสอน

ช. ครูใหญ่ต้องมีความสามารถในด้านต่อไปนี้

๑. สามารถแก้ปัญหาเฉพาะหน้า
๒. สามารถเข้าใจในการรับตรวจเมื่อเจ้าหน้าที่ หรือผู้บังคับบัญชามาขอตรวจหรือเยี่ยมโรงเรียนและการต้อนรับแขก
๓. การรับนักเรียนชั้นประถมศึกษาใหม่ ซึ่งพึงระวังการรับนักเรียนที่มีอายุต้องห้ามสำหรับโรงเรียนราษฎร์
๔. ต้องจัดทำและส่งรายงานแสดงกิจการของโรงเรียนตามกำหนดเวลาที่ทางราชการกำหนดไว้
๕. ร่วมกับผู้จัดการและเจ้าของในการทำใบเบิกขอรับการอุดหนุนตามเวลากำหนด และการจ่ายเงินเดือนครูให้เป็นไปโดยถูกต้องเรียบร้อย
๖. ช่วยในการแนะนำแก่นักเรียนในทางส่วนตัว ทางการเรียน และอาชีพ
๗. ต้อนรับโรงเรียนและนักเรียนที่มาสมทบสอบไล่

๘. จัดบริการทัศนอาจร เพื่อการศึกษา
๙. จัดนิทรรศการหรือแสดงกิจกรรมของโรงเรียน
๑๐. การออกแถลงข่าวโรงเรียน
๑๑. ส่งเสริมหรือร่วมมือในการจัดกลุ่มโรงเรียนราษฎร์
๑๒. ขออนุญาตการสร้างและการขยายอาคารเรียน
๑๓. จัดระบบเงินสะสมและสวัสดิการแก่ครู-พนักงาน ภาคโรง
๑๔. จัดโปรแกรมเข้าร่วมกิจกรรมของชุมชน

#### ด้านการเงิน ได้แก่

๑. ช่วยเหลือผู้จัดการและเจ้าของในการบริหารเงินตามสมควร ทั้งนี้เว้นไว้แต่เมื่อผู้จัดการสามารถจัดการด้วยตนเองได้ โดยไม่ต้องรับความช่วยเหลือจากครูใหญ่
๒. มีความรู้ในเรื่องการอุดหนุนโรงเรียนราษฎร์
๓. ช่วยผู้จัดการในการรับค่าเล่าเรียน
๔. ช่วยสอดส่องนักเรียนที่นำเงินมาแล้วไม่ชำระค่าเล่าเรียนตามที่ถูกครอบงำมา
๕. พิจารณา เรื่องลดหย่อนผ่อนผันการชำระค่าเล่าเรียนให้แก่นักเรียนที่มีปัญหาการเงินที่บ้าน
๖. ทหารวิธีแก้ไขปัญหานักเรียนค้างค่าเล่าเรียนหลาย ๆ ภาคมาแล้ว

#### ด้านการจัดอาคารสถานที่และชั้นเรียน ได้แก่

๑. เป็นตัวอย่างแก่นักเรียนในทางความสวยงาม ความสะอาด และความระเบียบเรียบร้อย
๒. เชื้อเชิญให้ครูและนักเรียนช่วยกันพัฒนาอาคาร สถานที่ของโรงเรียน
๓. จัดอาคารสถานที่ เพื่อให้ผู้ที่เข้ามาในโรงเรียนเกิดความเคารพต่อสถานที่



๔. จัดอาคารสถานที่ให้เหมาะกับการปฏิบัติงานและกิจกรรมต่าง ๆ เป็นต้น ห้องสำนักงาน งานครูใหญ่ ห้องรับแขก ห้องเรียน ห้องสมุด ห้องพยาบาล ห้องประชุม ห้องพักครู ลานสนามเล่น โรงอาหาร ฯลฯ

๕. จัดให้นักเรียนมี เครื่องเล่นกีฬา และลานสำหรับ เล่นให้ถูกต้องมาตรฐาน

๖. จัดให้มีห้องน้ำห้องส้วมเพียงพอ และสะอาดปราศจากกลิ่น ทั้งแยกเป็นสัดส่วน ห่างกันพอควร

ด้านการปกครอง ได้แก่

๑. ปกครองครู
๒. ปกครองพนักงานภารโรง
๓. ปกครองนักเรียน

ด้านกิจกรรมพิเศษ ได้แก่

๑. กิจกรรมนอกหลักสูตรได้แก่การลูกเสือและอนุชาชาติ
๒. การสังคมสงเคราะห์
๓. การร่วมการกุศล
๔. การกีฬา
๕. การร่วมมือกับทางราชการ
๖. การพัฒนาท้องถิ่น
๗. การจัดงานชุมนุมและแสดงกิจกรรมของโรงเรียน

ด้านมนุษยสัมพันธ์และประชาสัมพันธ์ ได้แก่

๑. เป็นคนกลางระหว่างครูกับ เจ้าของ-ผู้จัดการโรงเรียน
๒. เป็นคนกลางระหว่างนักเรียนกับครู
๓. เชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับผู้ปกครองนักเรียน
๔. ติดต่อประสานงานกับทางราชการ

๕. ทำการประชาสัมพันธ์กับประชาชนทั่วไป

๖. เชิญฟังผู้บังคับบัญชา ต่อไปนี้

ก. ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ผู้น้อย ที่มีอำนาจหน้าที่ตรวจตราและควบคุมกิจการ  
โรงเรียนราษฎร์

ข. ผู้จัดการและเจ้าของโรงเรียน

ค. ผู้บังคับบัญชาพิเศษอย่างน้อย ๒ แห่งของจำนวนนักเรียนทั้งโรงเรียน คือ  
ผู้ปกครองนักเรียน ซึ่งได้แก่บิดามารดาของนักเรียน อีกทั้งประชาชนทั่วไป

๗. การโฆษณากิจการโรงเรียน โดยไม่กระทบกระเทือนกิจการของเพื่อนโรงเรียนอื่น  
หรือโดยไม่ต้องปิดป้าย หรือป้ายโฆษณาแบบการค้า นั่นคือ ปรับปรุงและเสริมสร้างคุณภาพของ  
โรงเรียนให้ดีขึ้นในตัวของโรงเรียนเอง ประชาชนจะเกิดความเลื่อมใสไม่มีที่สิ้นสุด

ดร.ภิญโญ สาธร<sup>๑</sup> เน้นความสำคัญของครูใหญ่ว่า ครูใหญ่เป็นบุคคลสำคัญสูงสุดในวงการ  
บริหารการศึกษาของทุกประเทศ อ้างว่าการบริหารการศึกษาในโรงเรียนมีอิทธิพลต่อความเจริญ  
เติบโตและการพัฒนาการในทุก ๆ ด้านของมนุษย์ยุคปัจจุบัน เพราะทุกคนจะต้องเข้าเรียนในโรงเรียน  
อย่างน้อยที่สุดก็โรงเรียนประถมศึกษา ดังนั้นครูใหญ่จะต้องบริหารโรงเรียนด้วยกระบวนการต่าง ๆ  
ที่จะก่อให้เกิดความร่วมมืออย่างจริงจังจากครูทุกคน บทบาทของครูใหญ่ตามแนวของดร.ภิญโญ สาธร  
มีมากมายถึง ๗๐ ข้อ แต่จัดประเภทตามภาระหน้าที่ของผู้บริหารแล้วมีดังนี้

๑. เป็นผู้ผู้นำ

๒. บริหารงานด้านวิชาการ

๓. ทำงานด้านธุรการ

๔. บริหารงานบุคลากร

<sup>๑</sup>ภิญโญ สาธร, หลักบริหารการศึกษา (กรุงเทพมหานคร : วัฒนาพานิช, ๒๕๑๖),

๕. นิเทศการสอน
๖. ทำทะเบียนบัญชีและสถิติ รายงานกิจการโรงเรียน
๗. บริหารงานกิจการนักเรียน
๘. ประชาสัมพันธ์กับชุมชน

เวย์ (Wey)<sup>๑</sup> ได้รวมความคำแนะนำข้อควรปฏิบัติสำหรับครูใหญ่ถือเป็นแนวในการบริหารโรงเรียนของตน ๒๕ เรื่อง ล้วนแต่เป็นแนวคิดได้มาจากการประชุมครูใหญ่ในสหรัฐอเมริกาหลายร้อยคน เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๖๑ ดังนี้

๑. งานเกี่ยวกับการจัดประชุมนักเรียน
๒. งานสมาคมครู-ผู้ปกครอง
๓. งานประชุมครูและผู้ปกครอง
๔. งานสัมพันธ์กับชุมชน
๕. งานจัดโปรแกรมการเรียน
๖. งานสอนรายบุคคล กลุ่มย่อย กลุ่มใหญ่
๗. งานสอนเป็นทีม
๘. งานนิเทศการสอน
๙. งานประชุมหมวดวิชา
๑๐. งานห้องสมุด
๑๑. งานโสตทัศนศึกษา
๑๒. งานจัดพื้นที่เพื่อการศึกษ
๑๓. งานพัฒนาจรเพื่อการศึกษ
๑๔. งานให้โอกาสนักเรียนเข้ามีส่วนบริหารโรงเรียน

---

<sup>๑</sup>Herbert W. Wey, Handbook for Principals Practical Suggestions for Action (New York : McGraw-Hill Book Company, 1966).

๑๕. งานศึกษาภายในห้องเรียน
๑๖. งานเกี่ยวกับการเปิด-ปิดโรงเรียน
๑๗. งานปฐมนิเทศครูใหม่
๑๘. งานปฐมนิเทศนักเรียนอนุบาล
๑๙. งานจัดสำนักงาน
๒๐. งานเกี่ยวกับกฎหมาย
๒๑. งานร่วมมือกับศึกษาธิการและคณะกรรมการบริหารท้องถิ่น
๒๒. งานรถรับส่งนักเรียน
๒๓. งานเกี่ยวกับการมาเรียนและจำหน่ายนักเรียน
๒๔. งานวินัยและจริยธรรมของนักเรียน
๒๕. งานแนะแนว
๒๖. งานรับนักเรียนใหม่
๒๗. งานจัดบทความเกี่ยวกับอาชีพให้ครูได้อ่าน
๒๘. งานจัดตารางเวลาและตารางทำงาน
๒๙. งานเกี่ยวกับครูประจำชั้นหรือครูดูแลนักเรียนเป็นชั้นหรือกลุ่ม

ในหัวข้อใหญ่ ๆ เหล่านี้ Wey ยังได้แจกแจงกิจกรรมที่ครูใหญ่พึงกระทำไว้อย่างละเอียด ซึ่งครูใหญ่โรงเรียนทุกระดับการศึกษาถือเป็นคู่มือปฏิบัติงานได้เป็นอย่างดี ครูใหญ่ในสหรัฐนิยมมาก ถึงกับต้องพิมพ์เป็นบรรทัดฐานระดับชาติมาจนปัจจุบันนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตามบัญชีมาตรฐานกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูท้ายพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๑๔ กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบ ลักษณะงานที่ครูใหญ่หรืออาจารย์ใหญ่ ดังนี้<sup>๑</sup>

หน้าที่และความรับผิดชอบ	ลักษณะงานที่ปฏิบัติ
<p>- บริหารงานในโรงเรียนที่มีขอบเขตและหน้าที่ความรับผิดชอบในระดับที่ไม่สูงนัก และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ได้รับมอบหมาย</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>๑. กำหนดแผนงานบริหารโรงเรียนในด้าน วิชาการ, จุฬการ และการเจ้าหน้าที่ ตลอดจนปกครองนักเรียน ครู อาจารย์ ผู้ช่วยครูใหญ่ และเจ้าหน้าที่อื่น</li> <li>๒. มอบหมายงานให้ครู อาจารย์ ผู้ช่วยครูใหญ่ และเจ้าหน้าที่อื่นปฏิบัติให้เหมาะสมกับความรู้และความสามารถ</li> <li>๓. ติดตามผลตรวจสอบและแนะนำการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนงาน</li> <li>๔. แก้ไขปัญหาต่าง ๆ เพื่อให้เป็นผลดีต่อการเรียนการสอน</li> <li>๕. นิเทศการสอนและการทำงานของครูและอาจารย์</li> <li>๖. ดูแลสวัสดิภาพและความเป็นอยู่ของนักเรียน ครู อาจารย์ ผู้ช่วยครูใหญ่และเจ้าหน้าที่</li> <li>๗. ควบคุมคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของโรงเรียน</li> <li>๘. พัฒนาโรงเรียนทุกด้าน</li> <li>๙. ปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง</li> </ol>

<sup>๑</sup>พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๑๔, เล่มที่ ๙๒ ราชกิจจานุเบกษา ๔ ตอนที่ ๒๐๘ (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๑๔.



หมายเหตุ ครูใหญ่และอาจารย์ใหญ่มีหน้าที่ความรับผิดชอบและลักษณะงานที่ปฏิบัติ เหมือนกัน ต่างกันแต่คุณสมบัติ เฉพาะตำแหน่งบางประการ และระดับเงินเดือนเท่านั้น คือ อาจารย์ใหญ่ได้รับเงินเดือนระดับ ๕ ถึง ๖ ส่วนครูใหญ่ได้ระดับ ๔ ถึง ๕ เท่านั้น

CDPSA (The Cooperative Development of Public School Administration)<sup>๑</sup> ได้ประชุมศาสตราจารย์วิชาการบริหารโรงเรียน จัดจำแนกงานของครูใหญ่โรงเรียน ทั้งระดับประถมและมัธยมศึกษาได้ ๔ ประเภท คือ

๑. ประเภทงานปรับปรุงโปรแกรมการเรียน
๒. ประเภทงานเกี่ยวกับการเลือกและพัฒนาบุคลากร
๓. ประเภทงานร่วมมือกับชุมชน
๔. ประเภทงานเกี่ยวกับการจัดกิจการโรงเรียน

งานดังกล่าวนี้ เป็นภาระรับผิดชอบหนักของครูใหญ่ เพื่อให้งานนี้สำเร็จและได้ผลดี ครูใหญ่จะต้อง เป็นผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วน และมีความสามารถสูง เป็นบุคคลตัวอย่างให้ครูและนักเรียน เอาเป็นวีรบุรุษของตนได้ คือ เป็นผู้นำที่ดีนั่นเอง

สรุปความได้ว่าบทบาทของครูใหญ่ได้แก่ งานการกิจรับผิดชอบตามที่ระบุมากับตำแหน่ง งานที่ต้องทำตามวิชาชีพ งานที่บุคคลที่เกี่ยวข้องคิดว่าครูใหญ่ควรทำ และงานที่ตัวครูใหญ่เองคิดว่า ตนควรกระทำ ซึ่งแยกเป็นประเภทตามขอบข่ายความรับผิดชอบหน้าที่ตามตำแหน่งและลักษณะงาน ได้ดังนี้

๑. นิเทศการศึกษา
๒. การใช้หลักสูตร การสอน และการแนะแนว

<sup>๑</sup>CDPSA, Secondary School Principalship Vol. 5 (New York: Cooperative Development of Public School Administration, 1956), p. 8.

๓. การสัมพันธ์กับชุมชน
๔. การบริหารงานบุคคล
๕. การจัดการกิจการนักเรียน
๖. การจัดระบบหน่วยงาน
๗. การเป็นผู้นำ



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย