



เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ก่อนที่จะกล่าวถึง เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องนั้น ควรที่จะได้พื้นฐานความรู้ เกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาประชาบาลในประเทศไทย รวมทั้งหลักการ วิธีการจัดการศึกษาประชาบาล และปัญหาการบริหารการศึกษาของไทยในปัจจุบันก่อน ทั้งนี้เพื่อประกอบในการพิจารณาข้อมูลในบทต่อ ๆ ไป

ประวัติและความเป็นมาของการศึกษาประชาบาลในประเทศไทย

การศึกษาของไทยได้จัดกันมาตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยเป็นราชธานี ( พ.ศ. ๑๙๘๑ - ๑๙๒๑ ) แต่เป็นการศึกษาแผนโบราณ โดยรัฐและวัดเป็นศูนย์กลางแห่งประชาคม กิจกรรมต่าง ๆ ของวัดและของรัฐย่อมเป็นการสอนประชาชนไปในตัว สำนักเรียนในสมัยนั้นมีสองแห่งคือ " วัด " สำหรับบรรดาบุตรหลานขุนนางและราษฎรทั่วไป และ " สำนักราชบัณฑิต " สำหรับสอนเจ้านายและบุตรหลานของข้าราชการเท่านั้น ซึ่งสรุปแล้วการจัดการศึกษาในสมัยนั้นแทบจะกล่าวได้ว่า เป็นการจัดกันเองโดยอาศัยพระและประชาชนร่วมมือกัน ฝ่ายชายเท่านั้นที่มีโอกาสได้เรียนหนังสือ หญิงต้องอยู่กับบ้าน เรียนการฝีมือและการครัว ส่วนอาชีพศึกษาก็เรียนกันภายในครอบครัวหรือตามท้องถิ่น เป็นการเล่าเรียนแบบสืบตระกูลเป็นมรดกตกทอดกันมา

ในสมัยกรุงศรีอยุธยา ( พ.ศ. ๑๘๘๓ - ๒๓๑๐ ) การจัดการศึกษามีลักษณะในทางติดต่อกับประชาคมเท่านั้น การศึกษาทั่วไปตกอยู่กับวัด ราษฎรนิยมพาลูกหลานไปฝากพระเพื่อเรียนหนังสือ และพระต้องการมีศิษย์ไว้เพื่อปรนนิบัติ และรับการอบรมทางศาสนา คำว่า " โรงเรียน " ในสมัยนั้น ไม่มีอาคารสำหรับใช้เล่าเรียนโดยเฉพาะ แต่สอนกันในกุฏิพระเพียงไม่กี่คน วิชาที่สอนส่วนมากเป็นการอ่าน เขียนภาษาไทยและภาษาบาลี ในรัชกาลของ

<sup>๑</sup> กรมการปกครอง, ๑ ตุลาคม ๒๕๑๔ ครบรอบ ๕๐ ปี การศึกษาประชาบาล ( พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, ๒๕๑๔ ), หน้า ๑๘.

<sup>๒</sup> กรมวิชาการ, ความเป็นมาของการบริหารการศึกษา ( พระนคร : มงคลการพิมพ์, ๒๕๐๕ ), หน้า ๖.

สมเด็จพระนารายณ์มหาราช การศึกษาได้เจริญกว้างขวางออกไปบ้าง ได้มีการสอนภาษาต่างประเทศหลายภาษา เช่น ฝรั่งเศส พม่า และจีน นอกจากนั้นก็ได้มีการตั้งโรงเรียนมิชชันนารี เพื่อสอนลัทธิศาสนาของชาวยุโรปด้วย

ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น การศึกษายังคงดำเนินไปเช่นเดียวกับสมัยกรุงศรีอยุธยา กล่าวคือ วัดและบ้านรับภาระในการอบรมสั่งสอนเด็ก ส่วนรัฐเป็นผู้ควบคุมและให้ความอุปถัมภ์ การสอนใหญ่คำสั่งสอนและประกอบพิธีกรรมทางพุทธศาสนาเป็นส่วนสำคัญของระบบการศึกษา ผู้ที่ได้รับการศึกษาในสมัยนั้นส่วนมากเป็นผู้ชาย ส่วนผู้หญิงน้อยคนที่จะอ่านหรือเขียนหนังสือได้

ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ได้ทรงดำริว่า ผู้ที่เขามารับราชการสนองพระเดชพระคุณจะต้องรู้หนังสือไทย และขนบธรรมเนียมราชการ จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดโรงเรียนสอนหนังสือแบบตะวันตกหลายพระบรมวงศานุวงศ์ และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ขึ้นในพระบรมมหาราชวัง ตามประกาศเรื่องโรงเรียนเมื่อพ.ศ. ๒๔๑๔ ภายหลังเมื่อจัดตั้งกรมมหาดเล็กขึ้น ก็ได้โปรดให้คัดเลือกบุตรหลานผู้มีตระกูลสูง มาฝึกหัดจนเป็นกรมทหารมหาดเล็กรักษาพระองค์ และโปรดให้ศึกษาความรู้ในราชสำนักสำหรับราชการด้วย ขณะนั้นได้มีการจัดตั้งกรมต่าง ๆ ขึ้นหลายกรม คนหนุ่ม ๆ นิยมการศึกษาเล่าเรียนมากขึ้น เมื่อห้องเรียนในวังทหารมหาดเล็กไม่เพียงพอ ก็โปรดพระราชทานพระบรมราชานุญาต ให้จัดตั้งโรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบขึ้น เมื่อ พ.ศ. ๒๔๒๕ แต่การศึกษายังอยู่ในวงแคบ เฉพาะพระบรมวงศานุวงศ์และบุตรหลานข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ วัตถุประสงค์ของการศึกษาก็เพียงเพื่อสอนหนังสือและวิชาเลข ให้ลูกบุตรมีความรู้ความสามารถพอที่จะเข้ารับราชการได้เท่านั้น

### การตั้งโรงเรียนหลวงสำหรับราษฎร

ในขณะที่ได้โปรดให้จัดตั้งโรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบ เป็นโรงเรียนสำหรับข้าราชการนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปรารถนาว่า ควรจะจัดตั้งโรงเรียน

<sup>3</sup> Ministry of Education, Education in Thailand 1971 Bangkok :

ให้แพร่หลายออกไป ให้เป็นประโยชน์ถึงประชาชนพลเมืองด้วย แต่โดยที่ประชาชนยังนิยม  
 ฝากเด็กไปเล่าเรียนตามวัดจนเป็นประเพณี การสอนก็ไม่เป็นระเบียบและไม่เป็นประโยชน์  
 แก่มหาชนเท่าที่ควร จึงโปรดให้จัดตั้งโรงเรียนหลวงสำหรับราษฎรขึ้นต่างหาก โดยอาศัย  
 ที่ดินและศาลาวัดที่มีอยู่แล้วเป็นสถานที่สอน ทั้งนี้เพื่อประหยัดค่าใช้จ่าย และไม่ให้ขัดกับขนบ  
 ธรรมเนียมประเพณีแต่เดิม โรงเรียนสำหรับราษฎรแห่งแรกที่ตั้งขึ้น ตั้งขึ้นที่วัดมเหยงคณ์  
 อาราม เมื่อ พ.ศ. ๒๔๒๗ ต่อมาก็ได้ขยายไปตามพระอารามหลวงต่าง ๆ และแพร่หลาย -  
 ออกไปตามลำดับ

สำหรับการศึกษาในส่วนภูมิภาค อาศัยคณะสงฆ์และกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้จัดมา  
 ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๔๑ คือนอกจากจะโปรดให้พระบรมวงศานุวงศ์ที่ไปปกครองหัวเมืองจัดตั้ง  
 โรงเรียนสำหรับราษฎรแล้ว ยังโปรดให้จัดตั้งโรงเรียนขึ้นตามวัดวาอารามต่าง ๆ ทั้งราช  
 อาณาจักร โดยอาราธนาพระภิกษุสงฆ์ให้เป็นครูสอน ทั้งด้านธรรมเนียมปฏิบัติและวิชาความรู้ต่าง  
 อื่น และทรงอาราธนาพระเจ้าอนงยาเชอ กรมหมื่นวชิรญาณวโรรส ที่สมเด็จพระราชาคณะ  
 เจาคณะใหญ่ ให้ทรงรับภาระอำนวยการให้พระภิกษุสงฆ์สั่งสอนกุลบุตร และบังคับอารามใน  
 หัวเมืองทั่วพระราชอาณาจักร โดยกรมหมื่นดำรงราชานุภาพเป็นเจ้าหน้าที่จัดพิมพ์แบบเรียน  
 ต่าง ๆ ที่จะพระราชทานแก่พระภิกษุสงฆ์ไปฝึกสอน รวมทั้งเบิกจ่ายพระราชทรัพย์เพื่อกิจการ  
 นี้ และโปรดให้ยกโรงเรียนพุทธศาสนิกชนในหัวเมืองทั้งปวง ขึ้นอยู่ในพระเจ้าอนงยาเชอ -  
 กรมหมื่นวชิรญาณวโรรส เพื่อจะได้เป็นหมวดเดียวกัน ต่อมาเมื่อประกาศใช้พระราชบัญญัติ  
 ลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑ พ.ศ. ๒๔๔๕ ได้กำหนดให้พระภิกษุสงฆ์ช่วยจัดการ  
 ศึกษาให้แพร่หลายออกไป ภายใต้การอำนวยการของเจ้าคณะมณฑล ทำให้การศึกษาได้ขยาย  
 ออกไปอย่างรวดเร็ว

การจัดการศึกษาประชาชน

ในระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๔๑ และ พ.ศ. ๒๔๔๒ ได้มีการประชุมเทศาภิบาลเกี่ยวกับ

๕ ภิญญู สาร, หลักบริหารการศึกษา ( พระนคร : วัฒนาพานิช, พิมพ์ครั้งที่ ๒, ๒๔๑๖ ), หน้า ๓๓๖.

๕ กรมการปกครอง, เรื่องเดิม, หน้า ๒๑.

๖ กรมวิชาการ, เรื่องเดิม, หน้า ๑๘.



การศึกษา ที่ประชุมตกลงให้ชาหลวงเทศาภิบาลเป็นผู้รับผิดชอบ ในการจัดการศึกษาตาม-  
มณฑลต่าง ๆ โดยมีชาหลวงธรรมการเป็นผู้จัดการศึกษา ขึ้นอยู่ในความบังคับบัญชาของข้า  
หลวงเทศาภิบาลโดยตรง กระทรวงมหาดไทยจึงเข้ามามีบทบาทจัดการศึกษาเบื้องต้นให้ทวย-  
ราษฎร์ได้เล่าเรียนทั่วทุกคนตั้งแต่นั้นมา ส่วนการศึกษาชั้นสูงขึ้นไป นับตั้งแต่ชั้นประถมศึกษา  
ซึ่งสามารถเรียนได้เฉพาะราษฎรบางพวกบางชั้น ก็คงให้เป็นหน้าที่ของกระทรวงธรรมการ  
ที่ต้องให้กระทรวงมหาดไทยรับเป็นธุระในการจัดการศึกษาเบื้องต้นสำหรับทวยราษฎร์ -  
หรือเรียกกันต่อมาว่า " การศึกษาประชาบาล " นั้น ก็เพราะกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ปก  
ครองท้องที่ มีเจ้าพนักงานประจำหน้าที่ทั่วทุกตำบลแล้ว ย่อมจะจัดการได้สะดวก วิธีจัดการ  
ศึกษาของกระทรวงมหาดไทยในสมัยนั้น ได้ตั้งกรรมการตำบลขึ้นทุกตำบล ตำบลละ ๓ คน  
ประกอบด้วย กำนัน แพทย์ประจำตำบล และเจ้าอธิการวัดสำคัญในท้องที่ ๑ รูป กรรมการ  
นี้มีหน้าที่จัดการศึกษาเบื้องต้นภายในท้องที่ เพื่อให้เด็กมีความรู้อย่างน้อยอ่านหนังสือไทยได้

ใน พ.ศ. ๒๔๕๔ หลังจากที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสด็จ -  
สวรรคตแล้ว พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงดำเนนตามรอยพระยุคลบาทพระ  
บรมชนกนาถ คือทรงส่งเสริมการศึกษาให้แพร่หลาย ให้ราษฎรในราชอาณาจักรเขตทุกละแวก  
บ้านได้ศึกษาเล่าเรียน มีความรู้ความประพฤติดี ให้เป็นไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินที่ดี โดยมอบหมาย  
ให้กระทรวงธรรมการและกระทรวงซึ่งปกครองท้องที่ ได้แก่กระทรวงนครบาลและกระทรวง  
มหาดไทยร่วมมือช่วยเหลือกัน

ในสมัยนั้นได้จำแนกโรงเรียนออกเป็น ๒ ลักษณะ คือ

๑. โรงเรียนจำแนกโดยลำดับชั้นวิชา แบ่งออกได้เป็น ๒ ประเภทคือ
  - ๑.๑ การศึกษาขั้นต้น คือการประถมศึกษา จะจัดให้มีโรงเรียนทุกตำบล ทุก  
ละแวกบ้าน ให้มีพ่อแก่เด็กชายและเด็กหญิงที่อยู่ในวัยเล่าเรียนทั่วราชอาณาจักร
  - ๑.๒ การศึกษาชั้นสูงขึ้นไป คือตั้งแต่ชั้นมัธยมศึกษาขึ้นไป จะจัดให้มีขึ้นในที่  
ชุมนุมชนเป็นแห่ง ๆ มากน้อยตามความต้องการของท้องถิ่น เช่น ในเขตที่ตั้งที่ว่าการมณฑล  
จังหวัด และอำเภอ อันเป็นเขตที่มีประชาชนหนาแน่น

<sup>๑</sup> กองการวิจัย, สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, เรื่องเดิม, หน้า ๑๔.



๒. โรงเรียนตามประเภทเงินที่ใช้จ่าย มีอยู่ ๓ ประเภท คือ

๒.๑ โรงเรียนรัฐบาล ส่วนมากเป็นโรงเรียนชั้นสูง และตั้งขึ้นเป็นตัวอย่างหรือตั้งขึ้นในที่ซึ่งไม่มีผู้อื่นสามารถจัดตั้งขึ้นได้ ใช้จ่ายเงินเบิกตรงต่อกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ในงบประมาณของกรมศึกษาธิการ (กรมสามัญศึกษาในปัจจุบัน)

๒.๒ โรงเรียนประชาบาล ได้แก่โรงเรียนที่อาณานิคมประชาบาลจัดตั้งขึ้น และบำรุงด้วยพิทักษ์ภาษีอากร เงินส่วยหรือเงินอื่น ๆ ตามแต่จะหาได้

๒.๓ โรงเรียนบุคคล เป็นโรงเรียนที่บุคคลหรือหมู่คณะตั้งขึ้นด้วยทุนส่วนตัว และจำกัดประโยชน์เฉพาะหมู่คณะของตน เช่น โรงเรียนของพวกมิชชันนารี เป็นต้น

หน้าที่ความรับผิดชอบในการจัดการศึกษา

ได้มีการตกลงแบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดการศึกษากันดังนี้

๑. กระทรวงปกรองทองที่ (กระทรวงนครบาลและกระทรวงมหาดไทย) มีหน้าที่จัดตั้งโรงเรียนประชาบาล และชักนำเด็กให้เข้าเรียน การหาครูสอน หาเงินเลี้ยงโรงเรียน บำรุงโรงเรียนที่ได้ตั้ง ขึ้นแล้ว รับผิดชอบและเป็นเจ้าของปกครองโรงเรียน จัดให้มีที่เล่าเรียนเพียงพอแก่จำนวนระดับที่มีอายุเข้าเกณฑ์เรียนทั้งชายและหญิงทุกตำบลทั่วพระราชอาณาจักร

๒. กระทรวงธรรมการ มีหน้าที่วางหลักสูตรและระเบียบต่าง ๆ ควบคุมการให้การสอนของโรงเรียนประชาบาลเป็นไปโดยถูกต้องตามระเบียบ และเฉลี่ยแบ่งเงินบำรุงการศึกษาให้ตามสมควร เพื่ออุดหนุนการศึกษาและการสอบไล่

การจัดการศึกษาในระยะแรก ๆ กังวลมาแล้วนั้น มุ่งหมายฝึกหัดคนเพื่อใช้ราชการ เพราะขณะนั้นกิจการของรัฐบาลกำลังขยายกว้างออกไป จำเป็นต้องใช้คนมากขึ้น ต่อมารัฐบาลได้มองเห็นภัยของคตินิยมในการบริหารราชการ ในระหว่าง พ.ศ. ๒๔๕๖-๒๔๕๘ ได้มีการประกาศเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดการศึกษาให้กว้างขวางออกไป โดยมุ่งให้พลเมืองมีความรู้ในการทำมาหาเลี้ยงชีพโดยควรแก่อัธยาศัยของตน ระเบียบการศึกษาที่แก้ไขใหม่ได้ขยาย

กรมวิชาการ, ความเป็นมาของแผนการศึกษาชาติ เอกสารชุดพัฒนาการศึกษา  
ฉบับที่ ๑, (พระนคร : มงคลการพิมพ์, ๒๕๐๔), หน้า ๔๖.

หลักสูตรประถมศึกษาให้มีเวลาเรียน ๕ ปี แบ่งเป็นเรียนวิชาสามัญ ๓ ปี วิชาชีพ ๒ ปี และมัธยมศึกษา ๒ ปี นอกจากนั้นยังได้แบ่งการศึกษาออกเป็นประเภทสามัญศึกษาและวิสามัญศึกษา ทั้งได้แบ่งการศึกษาตามประโยชน์ของผู้เล่าเรียนออกเป็น ๒ ภาค คือ

๑. ภาคศึกษาบังคับ ได้แก่ความรู้ทั้งฝ่ายสามัญศึกษาและวิสามัญศึกษาที่ราษฎรทุกคนควรจะมีเป็นพื้นฐานใหญ่คือชอบชาติ รู้จักทำมาหากินเลี้ยงชีพและการรักษาตัวในฐานะเป็นพลเมืองดี ซึ่งเรียกว่าประถมศึกษา

๒. ภาคศึกษาพิเศษ ได้แก่ความรู้สามัญที่เหนือขึ้นไป ซึ่งเรียกว่ามัธยมศึกษาและอุดมศึกษา ซึ่งไม่จำเป็นที่คนจะต้องการเหมือนกันทุกคนเป็นการศึกษาไม่บังคับ สุดแต่ความรู้ความสามารถและทุนทรัพย์ของแต่ละคนจะเลือกเรียนได้ตามความพอใจ

#### พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. ๒๔๖๔

ในปี พ.ศ. ๒๔๖๔ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงตราพระราชบัญญัติประถมศึกษาขึ้น เริ่มบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๔๖๔ นับว่าเป็นครั้งแรกของประเทศไทยที่มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาของพลเมือง ซึ่งปัจจุบันได้ถือเอาวันที่ ๑ ตุลาคม ของทุกปีเป็นวันการศึกษาประชาบาล โดยถือเอาความสำคัญในการกำเนิดของพระราชบัญญัติประถมศึกษาเป็นที่ตั้ง ในพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว มีสาระสำคัญว่า เด็กทุกคนไม่ว่าหญิงหรือชายที่มีอายุ ๗ ขวบบริบูรณ์ ต้องเข้าเรียนอยู่ในโรงเรียนประถมศึกษาจนอายุ ๑๔ ปีบริบูรณ์ การศึกษาในโรงเรียนประชาบาลเป็นการให้เปล่า ไม่ต้องเสียค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมอื่นใดเลย จัดตั้งสารวัตรศึกษาคอยตรวจตราให้เด็กได้เข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาโดยทั่วถึง ทั้งได้กำหนดวิธีพิจารณาลงโทษบิดามารดาหรือผู้ปกครองเด็กที่ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ นอกจากนั้นยังได้เก็บเงินชายฉกรรจ์ทุกคนที่มีอายุ ๑๔ ถึง ๖๐ ปี ไม่ต่ำกว่าคนละ ๑ บาท หรือไม่เกินกว่า ๓ บาท ต่อปี ตามฐานะทางเศรษฐกิจของแต่ละท้องถิ่น เงินที่กำหนดให้เก็บนี้เรียกว่า " เงินศึกษาพลี " สำหรับอุดหนุน

๙ ภิโย โสธร เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน.

๑๐ กรมวิชาการ เรื่องเก็บ , หน้า ๗๗ - ๗๘.

โรงเรียนประชาบาล โดยจ่ายเป็นเงินเดือนสำหรับครูบ้าง ดังนั้นจึงพอสรุปได้ว่า ในปี พ.ศ. ๒๔๖๔ มีเหตุการณ์ที่สำคัญที่สุดเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาลขึ้น ๒ ประการ คือ "ไ้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา" และจากพระราชบัญญัตินี้ได้มีการเก็บ "เงิน-ศึกษาพลี" เพื่อใช้จ่ายในการจัดตั้งและการดำรงอยู่ของการศึกษาประชาบาลหรือโรงเรียนประชาบาล

003312

พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. ๒๔๖๔ หาได้ประกาศบังคับใช้ทั่วราชอาณาจักรไม่ แต่บังคับเฉพาะอำเภอและตำบลที่ปรากฏชื่อในบัญชีต่อท้ายพระราชบัญญัติเท่านั้นก่อน หากเสนาบดี(รัฐมนตรี)กระทรวงศึกษาธิการเห็นเป็นการสมควร ก็มีอำนาจที่จะทำบัญชีเพิ่มเติมประกาศบังคับใช้ในอำเภอและตำบลอื่น ๆ ได้เป็นครั้งคราวตามความเหมาะสมแก่ท้องถิ่น โดยอำเภอมีภาระหน้าที่ในการดำเนินการจัดตั้งโรงเรียนประชาบาล ต้องติดต่อขอความร่วมมือจากประชาชนและวัด ส่วนมากในศาลาวัดเป็นที่เล่าเรียนและพระภิกษุสงฆ์เป็นครูสอนไปพลางก่อน ต่อมาเมื่อมีเด็กเพิ่มจำนวนขึ้น และพระภิกษุสงฆ์ที่มีความรู้ไม่เพียงพอ จึงจ้างบุคคลที่มีความรู้พอสมควรมาเป็นครูสอน จะมีการสร้างอาคารเรียนด้วยผู้มีจิตศรัทธาบริจาค บางที่ยังมีน้อยมาก การเรียกชื่อโรงเรียนนั้นให้ชื่อตำบลที่โรงเรียนนั้นตั้งอยู่และมีหมายเลขกำกับ เช่น "โรงเรียนประชาบาลตำบล.....๑(วัด.....)" ถ้าตำบลหนึ่งมีหลายโรงเรียนก็ให้หมายเลขท้ายชื่อตำบลเพิ่มขึ้นเป็น ๒ และ ๓ ต่อไปเรื่อย ๆ เมื่อระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการเรียกชื่อโรงเรียนประชาบาลและเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๕ ออกมา การเรียกชื่อดังกล่าวก็เลิกไป ให้ใช้ชื่อวัด หมู่บ้าน ถนน หรือชื่ออื่นใดซึ่งเป็นที่ตั้งโรงเรียน และเป็นชื่อที่ประชาชนนิยมเรียกกันโดยทั่วไปอยู่แล้ว เช่น โรงเรียนวัดสะแก โรงเรียนบ้านคอนแดง เป็นต้น ทำให้ความชัดเจนของประเภทโรงเรียนหมดไป

นับตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๖๔ เป็นต้นมา การศึกษาประชาบาลเป็นที่นิยมของประชาชนกว้างขวางขึ้น โดยที่ประชาชนสร้างอาคารเรียนใหม่บ้าง สร้างมารองเขียน โต๊ะมานั่ง กระดานดำ และสมทบทุนสร้างอาคารเรียนบ้าง นอกจากนี้ยังมีสถิติจำนวนชื่อตำบลที่ประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาแล้ว เป็นหลักฐานว่า พ.ศ. ๒๔๖๔ มีอยู่ ๒,๓๑๑ ตำบล จากยอดจำนวนตำบลทั้งสิ้น ๕,๐๕๐ ตำบล คิดเป็นร้อยละ ๔๕.๗๖ และใน พ.ศ. ๒๔๖๕ มีเพิ่มขึ้นเป็น ๓,๘๑๓ ตำบล จากยอดจำนวนตำบลที่มีอยู่ในขณะนั้นทั้งสิ้น ๘,๘๘๒ ตำบล คิดเป็น

รอยละ ๗๖.๗๖

ในระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๗๒ - ๒๔๗๕ เศรษฐกิจตกต่ำอย่างหนัก ชาวเปลือกลดสินค้าหลักของประเทศราคาตกต่ำลงเหลือเกวียนละ ๑๔ บาท จากราคาเกวียนละ ๖๐ บาท รายได้ของประเทศจึงพลอยตกต่ำไปควย เพื่อให้งบประมาณของประเทศเข้าสู่ดุลย จึงมีการปลดข้าราชการทหารและพลเรือนออกและยุบกรมกองให้เหลือเท่าที่จำเป็น ส่วนครูประชาบาลไม่กระทบกระเทือน แต่กักตองลดเงินเดือน(คางจาง)ตัวเอง เพื่อช่วยมิให้เพื่อนครูด้วยกันถูกปลด โดยผู้บังคับบัญชาคือนายอำเภอรับรองว่า เมื่อภาวะเศรษฐกิจเข้าสู่ปรกติก็จะได้รับเงินเดือนเท่าเดิม ซึ่งก็เป็นความจริง คือเริ่มได้รับเงินเดือนเต็มตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๖ จำนวนตำบลที่ประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาไม่เพิ่มขึ้น อยู่ในระดับรอยละ ๘๓ ของจำนวนตำบลทั่วประเทศ แต่จำนวนโรงเรียนเพิ่มขึ้นอีก ๓๓๔ โรง ทั้งนี้ผู้ควยอาศัยเงินศึกษาพลีและเงินการกุศลที่มีผู้มีจิตศรัทธาบริจาคให้ จำนวนนักเรียนได้ทวีขึ้นถึง ๑๖๓,๑๐๕ คน ใน พ.ศ. ๒๔๗๓ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าฯให้ยกเลิกการเก็บเงินศึกษาพลี และให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติจ่ายเงินปีละ ๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท แทนเงินศึกษาพลี

การศึกษาในโรงเรียนประชาบาลตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา - พ.ศ. ๒๔๖๔ จนถึงปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้กำหนดหลักสูตรดังนี้ ความรู้ฝ่ายสามัญ เช่น ภาษาไทย เลขคณิต ศิลปกรรมจรรยา เป็นต้น ใช้เวลาเรียน ๓ ปี(ป.๑ - ป.๓)อันเป็นภาคบังคับ ส่วนความรู้ฝ่ายวิสามัญ เช่น การเกษตรกรรม การช่าง เป็นต้น ใช้เวลาเรียน ๒ ปี (ป.๔ - ป.๕) โดยมากเรียนเฉพาะชาย แต่อย่างไรก็ดีเด็กที่เข้าเกณฑ์บังคับที่ยังอ่านหนังสือไม่ออก ทางโรงเรียนจะจัดให้เรียนอยู่ในชั้นมูลก่อน ท่านองชั้นเด็กเล็กในปัจจุบัน ซึ่งในหลักสูตรไม่ได้กำหนดไว้ แต่ทางการอนุโลมจนกว่าจะอ่านหนังสือออก จึงให้เด็กเข้าเรียนชั้นประถมปีที่ ๑ เมื่อเด็กเรียนจบประโยคประถมศึกษา(ป. ๓)แล้ว อ่านออกเขียนหนังสือได้ดีพอสมควร แต่มีเด็กเรียนช้าชั้นมากกว่าปัจจุบัน ทั้งนี้เนื่องจากนายอำเภอกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายการศึกษาควบคุมการสอบไล่ประโยคประถมศึกษา(ป. ๓)อย่างใกล้ชิด



หลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตย ตั้งแต่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ แล้ว รัฐบาล " คณะราษฎร " ได้ให้คำปฏิญาณไว้ว่า เมื่อประชาชนได้รับการศึกษาจบหลักสูตรประถมศึกษาเกินกว่าร้อยละ ๕๐ ของจำนวนพลเมืองแล้ว จะยุบเลิกตำแหน่งสมาชิกประเภทสองในสภาผู้แทนราษฎร ให้มีแต่สมาชิกประเภทหนึ่งที่ราษฎรเลือกตั้งเข้ามาเท่านั้น จึงได้มีการเร่งรัดการจัดการศึกษาประชาบาล โดยเพิ่มเวลาเรียนเป็น ๔ ปี (ป.๑ - ป.๔) อันเป็นภาคบังคับ ส่วนวิสามัญศึกษา ๒ ปี (ป.๕ - ป.๖) ให้เป็นไปเหมือนเดิม สำหรับชั้นมูลให้เลิกลงไป<sup>๑๒</sup>

#### พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. ๒๔๗๘

พ.ศ. ๒๔๗๘ ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช ๒๔๗๘ ตั้งแต่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๔๗๘ มีสาระสำคัญบางประการได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม เช่น เกณฑ์บังคับเข้าเรียนให้เริ่มเมื่ออายุเด็กย่างเข้าปีที่ ๘ (นับปีเกิดเป็น ๑ ปีเต็ม) พันเกณฑ์บังคับเมื่ออายุย่างเข้าปีที่ ๑๕ เป็นต้น ส่วนที่เพิ่มเติมขึ้นก็มี เช่น ทองถิ่นใดมีฐานะเป็นเทศบาลก็ต้องโอนโรงเรียนประชาบาลให้เทศบาล แต่ที่สำคัญก็คือ กำหนดให้นายอำเภอจัดตั้งโรงเรียนประชาบาลทุกตำบล<sup>๑๓</sup> ให้เพียงพอแก่ความเป็นอยู่ของตำบลนั้น ๆ อันเป็นการแสดงออกถึงความมุ่งหมายที่จะให้มีโรงเรียนประชาบาลทุกตำบลในราชอาณาจักร เงินใช้จ่ายสำหรับจัดตั้งและดำรงโรงเรียน ให้ได้รับเงินหรือทรัพย์สินที่ประชาชนออกให้โดยสมัครใจหรือโดยกฎหมาย หรือจากเงินช่วยการศึกษาในงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการ ภัยให้ยกเลิกเก็บเงินศึกษาพลีที่ทางชำระไว้แต่เดิมด้วย

หลังจากประกาศใช้แผนการศึกษาชาติ พ.ศ. ๒๔๗๕ เมื่อ ๑๓ มีนาคม ๒๔๗๕ แล้ว ชั้นประถมปีที่ ๕ - ๖ ก็ยุบเลิกไป คงเหลือแต่ชั้นประถมปีที่ ๑ - ๔ เท่านั้น<sup>๑๔</sup>

ครูโรงเรียนประชาบาลหรือที่เรียกว่า " ครูประชาบาล " นั้น ส่วนมากเป็นผู้ที่ไม่วุฒิทางครูและมีความรู้ต่ำ ถ้าจะเป็นบุคคลที่มีความรู้สูงก็เป็นประเภทที่รอโอกาสหางานอื่นต่อไป

<sup>๑๒</sup> วิทยุ สาสรร เรื่องเดิม, หน้า ๓๔๐.

<sup>๑๓</sup> สุภรณ์ ประดับแก้ว, คู่มือบริหารโรงเรียน (พระนคร : ส.การพิมพ์, ๒๕๐๗), หน้า ๓๘๘.

<sup>๑๔</sup> กรมวิชาการศึกษา, ความเป็นมาของแผนการศึกษาชาติ (พระนคร : มงคลการพิมพ์, ๒๕๐๔), หน้า ๑๑๖.

ซึ่งเป็นที่เข้าใจกันในสมัยนั้นว่า " โรงเรียนประชาบาล หรือศาลาพักร้อน " ประกอบทั้งครู  
 ประชาบาลก็ไม่ไช่ข้าราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ทำให้มีความ  
 รู้สึกโดยทั่ว ๆ ไปว่า การเป็นครูประชาบาลนั้นศักดิ์ศรีก็ต่ำกว่าข้าราชการอื่น ๆ เช่น ครู  
 โรงเรียนรัฐบาล เป็นต้น จึงมีการลาออกไปทำงานอย่างอื่นที่ดีกว่า สลับกับการสมัครเข  
 มาเป็นครูหมุนเวียนกันเรื่อย ๆ ไป จึงทำให้กระทบกระเทือนต่อการศึกษาของเด็ก อัน  
 เป็นการเสียหายต่อการศึกษาของชาติเป็นส่วนรวมด้วย ดังนั้นรัฐบาลจึงได้ยกฐานะครูประ  
 ชาบาลให้เป็นข้าราชการ เมื่อ ๕ พฤษภาคม ๒๔๙๑ โดยให้สังกัดกรมสามัญศึกษา กระทรวง  
 ทรวงศึกษาธิการ

ในปี พ.ศ. ๒๔๙๔ ได้มีการประกาศใช้แผนการศึกษาชาติ พ.ศ. ๒๔๙๔ เมื่อ  
 ๔ มิถุนายน ๒๔๙๔ โดยมีสาระสำคัญที่จะเกี่ยวข้องกับการศึกษาประชาบาลในโอกาสต่อไป  
 ดังนี้คือ <sup>๑๕</sup> การจัดตั้งโรงเรียนมัธยมสามัญศึกษา มีหลักสูตรการเรียน ๓ ปี (ม.๑ - ๓)  
 และสอนวิชาในหมวดทัศนศึกษา สัปดาห์ละ ๒ หรือ ๔ ชั่วโมง เพื่อให้เด็กมีความเคยชิน  
 และขยันหมั่นเพียรในการใช้มือปฏิบัติงาน เพื่อเป็นรากฐานของการประกอบสัมมาอาชีพ  
 โรงเรียนประเภทนี้เป็นโรงเรียนรัฐบาล สังกัดกรมสามัญศึกษา จัดตั้งเป็นเอกเทศบ้าง  
 เปิดสอนในโรงเรียนประชาบาลบ้าง เรียกว่า ชั้นมัธยมสามัญปีที่ ๑ ถึงปีที่ ๓ มีความมุ่ง  
 หมายที่จะรับเด็กที่ไม่ประสงค์จะไปเรียนต่อในโรงเรียนมัธยมวิสามัญ (สังกัดกรมวิสามัญ  
 ษา)

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๐๓ สภาการศึกษาแห่งชาติ ได้ปรับปรุงแผนการศึกษาชาติ  
 ใหม่ และรัฐบาลได้ประกาศใช้ตั้งแต่ ๑ เมษายน ๒๕๐๔ (ประกาศเมื่อ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๓)  
 ซึ่งมีสาระสำคัญอันเกี่ยวกับการประถมศึกษาดังนี้ <sup>๑๖</sup>

๑. การประถมศึกษามุ่งหมายจะสร้างเสริมพัฒนาการของเด็ก ด้วยการอบรมสั่ง  
 สอนขั้นมูลฐาน อันเป็นทางนำไปสู่การเรียนรู้และการปฏิบัติ แบ่งออกเป็น ๒ ประโยคคือ

<sup>๑๕</sup> กรมวิชาการ เรื่องเดิม, หน้า ๑๔๖ - ๑๔๘. (เอกสารชุดพัฒนาทางการ  
 ศึกษา ฉบับที่ ๑)

<sup>๑๖</sup> กรมวิชาการ เรื่องเดิม, หน้า ๑๕๖ - ๑๗๐.

ประโยคประถมศึกษาตอนต้น ๔ ชั้น และประโยคประถมศึกษาตอนปลาย ๓ ชั้น

๒. ระบบโรงเรียนประถมศึกษา เป็นการศึกษาระเบียงต้นที่ถูกลบหลวมโดยทั่วไป ฟังใครรับ อาจจัดสอนประโยคประถมศึกษาตอนต้นและตอนปลาย รวมในโรงเรียนเดียวกันหรือแยกกันก็ได้

๓. การศึกษาบังคับ ได้แก่การศึกษาที่มีกฎหมายบังคับให้ถูกลบหลวมทุกคนอยู่ในโรงเรียน จนกว่าจะพ้นเกณฑ์บังคับ

รัฐพึงขยายการศึกษาบังคับให้สูงขึ้นเป็นระยะตามกำลังทางเศรษฐกิจ เพื่อให้มาตรฐานความรู้เบื้องต้นของพลเมืองสูงขึ้น

การศึกษาบังคับในสถานศึกษาของรัฐ จะต้องจัดให้โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน และพึงช่วยเหลือให้ได้มีอุปกรณ์การศึกษาอบรมตามสมควร

นอกจากที่กล่าวไว้มาก่อนแล้ว แผนการศึกษาแห่งชาติฉบับนี้ยังกล่าวระบุไว้ควรวางสถานศึกษาทั้งปวงพึงใช้ครูสอนที่มีวุฒิหรือความชำนาญที่เหมาะสมแก่ประเภท หรือระดับของการศึกษา ทั้งนี้หมายความว่า ผู้เป็นครูก็ต้องมีวุฒิทางครู ผู้สอนวิชาช่าง (หมวดหัตถกรรม) ก็ต้องมีความรู้ทางวิชาแขนงนั้น ๆ

เพื่ออนุวัติให้เป็นไปตามแผนการศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการจึงได้ประกาศใช้หลักสูตรประโยคประถมศึกษาตอนต้นและตอนปลาย พุทธศักราช ๒๕๐๓ เมื่อ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๐๓ โดยเริ่มบังคับใช้ตั้งแต่ปีการศึกษา ๒๕๐๔ จนครบทุกชั้นเมื่อปีการศึกษา ๒๕๐๖ ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า ประถมศึกษาตอนต้นคงเรียน ๔ ปี คือ ป.๑ - ๔ ตามเดิม แต่ตามแผนภูมิแสดงระบบโรงเรียนในแผนการศึกษาแห่งชาตินั้น ชั้นมัธยมสามัญ (ม.๑ - ๓) หดไป มีประโยคประถมศึกษาตอนปลาย (ป.๕ - ๗) มาแทน

เนื่องจากประเทศไทยเป็นสมาชิกขององค์การยูเนสโก และมีข้อผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของยูเนสโก อันเกี่ยวกับการขอให้ประเทศในทวีปเอเชียจัดการศึกษาภาคบังคับเป็น ๗ ปี เป็นอย่างต่ำ<sup>๑๗</sup> รัฐบาลจึงได้ประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติประ-

<sup>๑๗</sup> กองแผนงาน, สำนักงานเลขาธิการกระทรวงศึกษาธิการ, พัฒนาการศึกษาในเอเชีย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, ๒๕๑๖), หน้า ๑๔.



ศึกษา (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๐๕ เมื่อ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๐๕ มีสาระสำคัญว่า เมื่อตำบลใดมีความเหมาะสมที่จะประกาศขยายการศึกษาภาคบังคับถึงประโยคประถมศึกษาตอนปลายได้ ก็ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการประกาศได้เป็นตำบล ๆ ไป ตั้งแต่ปีการศึกษา ๒๕๐๖ ถึง ๒๕๑๑ ได้ประกาศไปแล้ว ๕๒๗ ตำบล ยังเหลืออีก ๔,๓๐๕ ตำบล<sup>๑๘</sup>

นับตั้งแต่ครูประชาบาลมีฐานะเป็นข้าราชการ เมื่อ ๕ พฤษภาคม ๒๔๘๑ เป็นคณาธิการศึกษาประชาบาลก็เริ่มโอนมาให้ทางราชการจัดโดยตรง ทั้ง ๆ ที่ได้มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นหน้าที่ของท้องถิ่น รัฐบาลพิจารณาเห็นว่า การประถมศึกษาบ้านในนานาประเทศที่เจริญแล้วถือว่าเป็นหน้าที่ของท้องถิ่น สำหรับประเทศไทยได้เคยมอบหมายให้ท้องถิ่นดำเนินการในเรื่องนี้มาตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๔๕๑ และได้ตราเป็นกฎหมายเมื่อ ปี พ.ศ. ๒๔๖๔ เป็นต้นมา ดังนั้นเพื่อให้เป็นไปตามหลักการเดิม จึงอารยะประเทศทั้งหลายกระทำกันจนถึงปัจจุบันนี้ จึงได้กำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาลตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๒ ให้โอนกิจการศึกษาประชาบาลให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นปฏิบัติจัดทำ โดยมีความมุ่งหมายที่จะกระจายอำนาจการปกครอง ซึ่งรวมไว้ในส่วนกลางออกไปให้แก่ท้องถิ่นดำเนินการ เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในส่วนกลาง ชั้นแรกได้โอนการศึกษาประชาบาลในเขตเทศบาลนครกรุงเทพและธนบุรี เสร็จเรียบร้อยตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๕๐๔ และในปี พ.ศ. ๒๕๐๖ ได้ดำเนินการโอนในเขตเทศบาลอื่นทั่วประเทศซึ่งเป็นขั้นที่สอง เสร็จเป็นที่เรียบร้อย การดำเนินการโอนกิจการของการศึกษาประชาบาลให้แก่เทศบาลทั้ง ๒ ครั้ง ได้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย ทั้งนี้โดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรีที่ว่า การโอนตัวบุคคลนั้นให้เป็นไปตามความสมัครใจ กล่าวคือ เมื่อครูคนใดไม่สมัครใจโอนไปอยู่กับเทศบาล ทางกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ก็ตั้งอัตราครูชดเชยให้แก่เทศบาลไป

#### การโอนการศึกษาให้แก่ท้องถิ่นดำเนินการ<sup>๑๙</sup>

การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาในเขตท้องที่ต่าง ๆ แต่เดิมมาคงที่ได้กล่าวมา

<sup>๑๘</sup> กรมการปกครอง เรื่องเดิม, หน้า ๓๒.

<sup>๑๙</sup> กรมการปกครอง, การจัดการศึกษาโดยท้องถิ่น (พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, ๒๕๑๓), หน้า ๒๓ - ๒๕.



แล้วนั้น ได้ดำเนินการร่วมกันตลอดมาระหว่าง กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงศึกษาธิการ โดยมีนายอำเภอและศึกษาธิการอำเภอเป็นเจ้าหน้าที่ชั้นต้น การตั้งงบประมาณค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการศึกษา คำเนินการโดยกระทรวงศึกษาธิการ ต่อมาเมื่อได้มีการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลขึ้นแล้ว เทศบาลก็ได้เริ่มมีบทบาทเกี่ยวกับการศึกษาครั้งแรก เมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๔ ตามความในพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. ๒๔๙๔ ซึ่งในมาตรา ๔๐ ได้บัญญัติไว้ว่า " เมื่อท้องถิ่นใดมีฐานะเป็นเทศบาลแล้ว ให้โอนโรงเรียนประชาบาลรวมทั้งทรัพย์สินของโรงเรียนมาเป็นของเทศบาลนั้น " แต่เนื่องจากในสมัยนั้นเทศบาลมีรายได้ไม่เพียงพอ และรัฐบาลก็ได้ให้เงินอุดหนุนแก่เทศบาล จึงเป็นอุปสรรคสำคัญที่เทศบาลไม่อาจดำเนินการศึกษาต่อไปได้ ในที่สุดของคืนโรงเรียนประชาบาลให้แก่กระทรวงศึกษาธิการรับไปดำเนินการเมื่อ ปี พ.ศ. ๒๔๘๖

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๘๗ รัฐบาลได้มีนโยบายให้โอนโรงเรียนประชาบาล ในเขตเทศบาลให้เทศบาลรับไปดำเนินการอีก โดยถือรายได้เป็นหลักในการพิจารณา คือให้โอนเฉพาะเทศบาลที่มีรายได้พอที่จะดำเนินการได้เท่านั้น จึงเป็นการโอนเฉพาะโรงเรียนและทรัพย์สิน ส่วนครุรัฐบาลให้ยืมไปทำการสอนพลางก่อน

ในปี พ.ศ. ๒๕๐๒ รัฐบาลสมัยปรีดีพิถีซึ่งมี พลโท จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้พิจารณาเรื่องการประถมศึกษาอีกครั้งหนึ่ง และเห็นว่าเพื่อให้เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ ควรโอนการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาไปให้ท้องถิ่นดำเนินการ โดยให้โรงเรียนเป็นของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเอง การโอนครั้งนี้เป็นการโอนทั้งโรงเรียน ทรัพย์สินและครุ โดยรัฐบาลได้ให้เงินอุดหนุนการศึกษาแก่เทศบาลเท่าที่คงใช้จ่าย ในขณะนั้น คงจะเห็นได้ว่าได้มีการโอนการจัดการศึกษาประชาบาลไปให้ท้องถิ่นดำเนินการโดยลำดับดังนี้

๑. พ.ศ. ๒๕๐๔ โอนโรงเรียนประชาบาลและครุ ในเขตเทศบาลนครกรุงเทพฯ และเขตเทศบาลนครชลบุรี จำนวนโรงเรียน ๙๖ โรงเรียน จำนวนครุ ๓๖๔ คน
๒. พ.ศ. ๒๕๐๖ โอนโรงเรียนประชาบาลและครุ ในเขตเทศบาลต่าง ๆ ทั้ง-

หมครวม ๑๑๔ แห่ง จำนวนโรงเรียน ๔๗๑ โรงเรียน จำนวนครู ๔,๕๓๒ คน

๓. พ.ศ. ๒๕๐๕ โอนโรงเรียนในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประมาณ ๒๔,๑๕๐ โรงเรียน จำนวนครู ๑๐๔,๗๐๐ คน ทั้งนี้ให้ยกเว้นไว้เฉพาะโรงเรียนที่กระทรวงศึกษาธิการสงวนไว้เป็นโรงเรียนปรับปรุง

ในการโอนทั้ง ๓ ครั้งนี้ โอนทั้งงานบริหารด้านธุรการ วิชาการ และการบริหารงานบุคคล โดยมีกระทรวงมหาดไทยควบคุมและส่งเสริมการปฏิบัติงานด้านธุรการ กระทรวงศึกษาธิการควบคุมและส่งเสริมการปฏิบัติงานด้านวิชาการ

อนึ่งเนื่องจากสุขาภิบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กและมีรายได้น้อย รัฐจึงไม่ได้อบรมหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษา ให้สุขาภิบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลรับไปจัดทำ งานการศึกษาที่อยู่ในเขตสุขาภิบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล จึงเป็นงานในหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย

จากการศึกษาประวัติและความเป็นมาของการบริหารการประถมศึกษา นับตั้งแต่เริ่มแรกที่ได้มีระบบบริหารการประถมศึกษาที่เป็นแบบแผนเรื่อยมาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน จะพบว่า ได้มีการเปลี่ยนแปลงหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการประถมศึกษาอยู่หลายครั้ง-ครั้งถ้าจะแบ่งตามระยะของการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ๆ แล้ว ก็จะแบ่งออกได้เป็น ๕ ระยะคือ

ระยะที่ ๑ ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๔๑ - ๒๔๕๐ กระทรวงธรรมการจัดการศึกษาในกรุงเทพฯ และกระทรวงมหาดไทยจัดการศึกษาตามหัวเมือง โดยอาศัยความร่วมมือจากวัดและประชาชนในท้องถิ่น

ระยะที่ ๒ ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๕๑ - ๒๔๗๔ กระทรวงนครบาลจัดการศึกษาในส่วนกลาง กระทรวงมหาดไทยจัดการศึกษาในส่วนภูมิภาค ส่วนกระทรวงธรรมการทำหน้าที่ประสานงานให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้วางไว้ ระยะนี้นับว่าเป็นระยะที่มีการเปลี่ยนแปลงการศึกษาระดับประถมศึกษาเป็นอย่างมาก เพราะได้เริ่มมีการขยายการศึกษาภาคบังคับออกไปทั่วราชอาณาจักร

ระยะที่ ๓ ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๗๔ - ๒๔๘๐ กระทรวงมหาดไทยจัดการศึกษาประชาชนบาล เทศบาลจัดการศึกษาในเขตเทศบาล ครูสภาทำหน้าที่ประสานงานทางด้านบุคคล และกระทรวงศึกษาธิการทำหน้าที่ประสานงานและควบคุมนโยบาย

ระยะที่ ๔ ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๘๑ - ๒๕๐๔ กระทรวงศึกษาธิการจัดการศึกษา  
ประชาบาล เทศบาลจัดการศึกษาในเขตเทศบาล และครูสภาทำหน้าที่ทางด้านการบริหาร  
งานบุคคล คือเป็น ก.พ. ของครู

ระยะที่ ๕ คือตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๔ ถึงปัจจุบัน จะเห็นได้ว่าองค์การบริหารส่วน  
จังหวัดจัดการศึกษาประชาบาล กระทรวงมหาดไทยควบคุมดูแลบริหารงานด้านธุรการ กระทรวง  
ศึกษาธิการทำหน้าที่ควบคุมและประสานงานด้านวิชาการ เทศบาลจัดการศึกษาในเขต  
เทศบาล และครูสภาทำหน้าที่ทางด้านการบริหารงานบุคคล ของข้าราชการครูสังกัดกระทรวง  
ศึกษาธิการ และทำหน้าที่แทน ก.จ. ในเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการสังกัดองค์การบริหาร  
ส่วนจังหวัดตำแหน่งครู

ดังนั้นจากประวัติความเป็นมาของการบริหารการประถมศึกษาที่ได้กล่าวมาแล้ว -  
จึงสรุปได้ว่า การบริหารการประถมศึกษาโดยเฉพาะการศึกษาประชาบาล ได้มีการเปลี่ยนแปลง  
อยู่เสมอตลอดมา อันชวนให้สงสัยว่า การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีเหตุผลทางวิชาการ  
สนับสนุนเพียงพอหรือไม่ หรือเปลี่ยนแปลงไปเนื่องจากเหตุผลทางการเมือง ซึ่งผู้วิจัยคิด  
ว่าน่าจะเป็นเรื่องที่น่าสนใจทั้งหลายในเรื่องนี้ จะได้ช่วยกันศึกษาค้นคว้าเพื่อหาข้อยุติกันต่อไป

### ระบบบริหารการศึกษาของไทย

การที่จะเข้าใจในระบบบริหารการประถมศึกษาของไทย หรือระบบบริหารการศึกษา  
โดยส่วนรวมของไทยปัจจุบันได้เป็นอย่างดีนั้น มีความจำเป็นที่จะต้องเข้าใจใน ๓ เรื่อง  
ต่อไปนี้ เพื่อเป็นพื้นฐานไว้ก่อนคือ

๑. หลักบริหารการศึกษาโดยทั่ว ๆ ไป อันเป็นเหตุผลทางวิชาการ
๒. ระบบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งรวมถึงการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย  
เพราะมีอิทธิพลอย่างมากต่อการบริหารการประถมศึกษา
๓. ระบบบริหารการศึกษาของไทยโดยส่วนรวม

#### ๑. หลักบริหารการศึกษา

ก่อนที่จะได้กล่าวถึงหลักการบริหารการศึกษา ควรจะได้ทราบเสียก่อนว่า -  
" การบริหาร " กับ " การศึกษา " นั้น มีความหมายแค่นั้นอย่างไร ทั้งนี้เพื่อที่จะได้

สามารถนำไปอ้างในเหตุผลทางวิชาการได้ต่อไป

คำว่า " การบริหาร " คือกิจกรรมต่าง ๆ ที่บุคคลตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไปร่วมมือกัน-  
 คำเนิการ เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่าง-  
 ๒๑  
 ร่วมกัน

ส่วนคำว่า " การศึกษา " นั้น มีผู้ให้คำนิยามไว้อย่างต่าง ๆ กันไป แต่สรุปได้วา-  
 การศึกษาคือ การพัฒนาความสามารถ ทักษะ ทักษะ พฤติกรรม และค่านิยม หรือคุณธรรม เพื่อ  
 ให้บุคคลเป็นสมาชิกที่ดีและมีประสิทธิภาพของสังคม โดยกระบวนการต่าง ๆ ทั้งที่เป็นระ-  
 ๒๒  
 เบียบแบบแผนและไม่เป็นระเบียบแบบแผน จะโดยเข้าเรียนในโรงเรียนหรือไม่ก็ตาม

ในวงการการศึกษา " การบริหารการศึกษา " ขอมหมายถึงกิจกรรมต่าง ๆ ที่บุคคล  
 หลายคนร่วมมือกันคำเนิการ เพื่อพัฒนาเด็ก เยาวชน ผู้ใหญ่ หรือสมาชิกทุกประเภทของ  
 สังคม ให้เจริญงอกงามในทุก ๆ ด้าน เช่น ความรู้ ความสามารถ เชาวปัญญา ร่างกาย  
 จิตใจ อารมณ์ ทักษะ ค่านิยม คุณธรรม วัฒนธรรม ศีลธรรม จรรยาบรรณ การสังคม  
 ก้าวร้าว และการ เศรษฐกิจ เพื่อจะได้เป็นสมาชิกที่ดีและมีประสิทธิภาพของสังคม และ  
 เพื่อความสุขความเจริญของตนเองในการดำเนินชีวิตในสังคม

การบริหารงานทุกชนิดจัดได้ว่าเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ ที่ว่าการบริหารเป็นศาสตร์  
 ก็เพราะว่า การบริหารมีหลักเกณฑ์แน่นอน การปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว ผลของการ  
 บริหารจะเกิดขึ้นในทำนองเดียวกันทุกครั้ง ถ้าบุคคล สถานการณ์ และสิ่งแวดล้อมทั้งทาง-  
 สังคมและวัตถุทำนองเดียวกัน หลักการหรือหลักเกณฑ์ในการบริหารเรียนรู้หรือเลียนแบบ-  
 กันได้ และถ่ายทอดความรู้ให้คนอื่นได้

ที่ว่าการบริหารเป็นศิลป์ เพราะวาม่างที่ในการบริหาร ผู้บริหารไม่อาจใช้หลัก  
 เกณฑ์หรือทฤษฎีใด ๆ ของวิชาบริหารได้ ความสำเร็จในการบริหารขึ้นอยู่กับ บุคลิกภาพ-  
 และประสิทธิภาพส่วนตัวของผู้บริหาร และขอบประเพณีในการบริหารหรือเหตุผลอย่างอื่น  
 ซึ่งมีส่วนช่วยให้การบริหารได้ประสบความสำเร็จ เทคนิคบริหารดังกล่าว ผู้นั้นจะทำตาม-  
 ๒๓  
 อย่างไม่ได้ จะถ่ายทอดความรู้ในกาบริหารแบบนี้ให้ผู้อื่นทำเพื่อผลสำเร็จแบบเดียวกันไม่ได้

๒๑ ภิญญู สาทร, การบริหารงานบุคคล (กรุงเทพฯ ๒ : วัฒนาพานิช, ๒๕๑๙),  
 หน้า ๑.

๒๒ ภิญญู สาทร เรื่อง • คิม, หน้า ๕.





แม้ผู้บริหารคนเดิมจะทำอย่างเดิมอีก บางทีก็ไม่สำเร็จเช่นเดิมเหมือนกัน ทั้งนี้จึงสรุปได้ว่าผู้บริหารต้องตัดสินใจใช้วิธีการที่คาดเดาเองว่า จะได้รับความสำเร็จ เมื่อบุคคล วัสดุอุปกรณ์ เงิน สิ่งแวดล้อม สถานที่ เวลา และสถานการณ์อำนวย จึงจัดว่าการบริหารแบบนี้เป็นศิลป์

อย่างไรก็ตามไม่ว่าจะเป็นการบริหารงานใด ๆ รวมทั้งการบริหารการศึกษาด้วย จะขาดเสียซึ่งองค์ประกอบสำคัญของการบริหาร ๔ ประการ ไม่ได้เป็นอันขาด นั่นคือ

๑. คน ( Man ) อันได้แก่บุคคลหรือบุคลากรในหน่วยงาน
๒. เงิน ( Money ) อันได้แก่ทุนหรืองบประมาณค่าใช้จ่ายต่าง ๆ
๓. วัสดุ ( Material ) อันได้แก่อุปกรณ์ อาคาร และสถานที่
๔. การจัดการ ( Management ) หรือเทคนิคในการบริหาร

องค์ประกอบทั้ง ๔ ของการบริหารดังกล่าว บางครั้งก็เรียกย่อ ๆ ว่า ฟอ - เอ็ม ( 4 M'S ) แต่บางแห่งจะพบว่าเพิ่มขวัญ (Morale) หรือจิตใจ ( Mind ) เข้าไปอีกเป็น ๕ ซึ่งความจริงแล้ว ขวัญหรือจิตใจ เป็นส่วนหนึ่งขององค์ประกอบที่เรียกว่าคน ( Man ) นั่นเอง

### กระบวนการของการบริหาร

กระบวนการบริหาร ( Process of Administration ) หรือการประกอบการในทางบริหารนี้ ที่บางทีจัดว่าเป็นหน้าที่ของนักบริหาร ( Executive function ) ได้มีผู้ให้ความเห็นถึงลำดับขั้นที่สำคัญของกระบวนการบริหารไว้แตกต่างกัน บางท่านเห็นว่าจะต้องประกอบด้วย การวางแผน ( Planning ) การจัดองค์การ ( Organizing ) การอำนวยการ ( Directing ) การประสานงาน ( Coordinating ) และการควบคุมงาน ( Controlling ) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การเสนอความเห็นในเรื่องเกี่ยวกับกระบวนการบริหารนี้ ก็เป็นผลสืบเนื่องมาจากการค้นคว้าในเรื่องการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ ( Scientific management ) ซึ่งหมายถึงความพยายามที่จะค้นหาวิธีการบริหารที่ดีที่สุด ( One best way ) ในการทำงาน จากแนวความคิดที่จะหาวิธีการที่ดีที่สุดในการบริหารงานนี้เอง กุลลิค ( Gulick ) และ

๒๓ ภิญโญ สาร เรื่องเดิม, หน้า ๑๗๒.

๒๔ ภิญโญ สาร เรื่องเดิม, หน้า ๗๔.

เออร์วิค ( Urwick ) ได้สรุปกระบวนการบริหารไว้ว่า กระบวนการบริหารย่อมประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ ๗ ประการ หรือที่เรียกกันย่อ ๆ ว่า " พอสซอบ " ( POSDCORB ) หรือ " พอสซอบโมเดล " ( POSDCORD Model ) ซึ่งอธิบายตามความหมายได้ดังนี้

๑. P = Planning หมายถึง การวางแผนงาน ซึ่งจะต้องคำนึงถึงนโยบาย ( Policy ) และเหตุการณ์ตลอดจนรายละเอียดอื่น ๆ ประกอบกัน แล้วกำหนดวิธีการ โดยถูกต้องอย่างมีเหตุผล เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้องและสมบูรณ์

๒. O = Organizing หมายถึง การจัดสรรราชการหรือองค์การ ซึ่งในการศึกษาบางแห่งก็พิจารณารวมไปกับการปฏิบัติงานหรือวิธีการจัดการ ที่เหมาะสมกับการปฏิบัติงาน เช่น ปริมาณงาน คุณภาพของงาน หรือลักษณะของงาน ตลอดจนการปรับปรุงองค์การบริหารให้ดีขึ้นด้วย

๓. S = Staffing หมายถึง การจัดหาบุคคลและเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงาน นับตั้งแต่การแสวงหา คัดเลือก บรรจุแต่งตั้ง อบรม พัฒนา บำรุงขวัญ พิจารณาความดีความชอบ ลงโทษ โอน ย้าย จนกระทั่งถึงการให้พ้นจากงาน

๔. D = Directing หมายถึง การศึกษาวิธีการอำนวยความสะดวก รวมทั้งการควบคุมงานและการนิเทศงาน ตลอดจนคิดปในการบริหารงานและการวินิจฉัยสั่งการ ( Decision making ) ต่าง ๆ ด้วย

๕. CO = Coordinating หมายถึง ความร่วมมือประสานงานทั้งภายในและภายนอกหน่วยงาน เพื่อให้การดำเนินงานได้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย

๖. R = Reporting หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนรวมถึงการประชาสัมพันธ์ ( Public relations ) ที่จะต้องแจ้งให้ประชาชนได้ทราบด้วย

๗. B = Budgeting หมายถึง การงบประมาณ อันได้แก่การจัดหารายรับรายจ่าย กำหนดยอดเงินที่ต้องใช้จ่ายเป็นระยะ ๆ หรือเป็นโครงการ ๆ ตามลักษณะงาน และจัดทำประมาณการ เงินลวงหนาท่าง ๆ

---

๒๕ สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร ( ทรนคร : แผนกการพิมพ์ทางหุ่นส่วนจำกัดเกษมสุวรรณ, ๒๕๑๔ ), หน้า ๒๑ - ๒๔.

## ข้อจำกัดในการบริหาร

จากการที่ได้เสนอข้อพิจารณาต่าง ๆ ที่จำเป็นในทางบริหารมาแล้ว การศึกษาในเรื่องกรณีแวดล้อมอื่น ๆ เกี่ยวกับการบริหารที่จะมีต่อไปคงจะไม่สมบูรณ์ หากเว้นที่จะกล่าวถึงข้อจำกัดในการบริหาร ( Limitation of administration ) ซึ่งพอจะนำมากล่าวได้เป็นข้อ ๆ ดังนี้ ๒๔

๑. ฐานะและสภาพทางภูมิศาสตร์ ข้อจำกัดในทางฐานะภูมิศาสตร์ จัดว่าเป็นข้อจำกัดขั้นมูลฐานของการบริหาร หากจะพิจารณาถึงประเทศไทยตามสภาพพื้นที่ ลักษณะที่ตั้งดินฟ้าอากาศ และสภาพการคมนาคมติดต่อของแต่ละภาค อันเป็นสื่อสัมพันธ์ที่สำคัญในการติดต่อกัน ทั้งในส่วนราชการและส่วนเอกชน เพราะฐานะและสภาพทางภูมิศาสตร์ของประเทศ ย่อมมีอิทธิพลต่อลักษณะนิสัยและการดำรงชีพของประชาชนพลเมืองเป็นอันมาก ซึ่งสิ่งเหล่านี้ถือได้ว่าเป็นข้อจำกัดในการบริหารและความเจริญด้านต่าง ๆ ของประเทศได้อย่างหนึ่ง

๒. ประชากร โดยที่ประชากรเป็นองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งของประเทศ ดังนั้นประชากรจึงย่อมมีความสำคัญต่อการบริหารงานอยู่มาก ทั้งในแง่ที่เป็นเครื่องมืออำนวยความสะดวกประโยชน์แก่รัฐ และเป็นภาระกิจของรัฐ เป็นที่เห็นพ้องต้องกันว่า ในบรรดาทรัพยากรการบริหาร มนุษย์เป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุด ดังนั้นถ้าจะพิจารณาประชากรในแง่ที่เป็นทรัพยากรการบริหาร ประชากรก็เป็นเครื่องมือที่จะช่วยอำนวยความสะดวกในด้านบริหาร โดยเฉพาะแรงงานของประชาชนที่มีฝีมือ ส่วนในแง่ที่เป็นภาระกิจของรัฐก็จะเห็นได้ว่า การบริหารราชการของรัฐนั้นกระทำเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเป็นส่วนรวม โดยเฉพาะในปัจจุบันแนวคิดในเรื่องการปกครองท่านองรัฐสวัสดิการ ( welfare state ) ได้แพร่หลายและเป็นที่ยินยอมกันอยู่อย่างกว้างขวาง

๓. ทรัพยากร ข้อเสนอในเรื่องทรัพยากรในที่นี้ จะพิจารณาเฉพาะในแง่ที่เป็นสิ่งจูงใจให้เกิดชุมชน อันเป็นผลสะท้อนต่อการบริหาร ทรัพยากรในที่นี้หมายถึงทรัพยากรธรรมชาติ ( Natural resources ) เท่านั้น ซึ่งเราจะพบอยู่เสมอว่า ประชาชน-

อพยพไปตั้งรกรากเพื่อแสวงโชคและหาที่ทำมาหากินใหม่ อันก่อให้เกิดชุมชนหรือหมู่บ้านใหม่ ๆ เกิดขึ้นเรื่อย ๆ ที่นับว่าเป็นปัญหาก็คือ เมื่อประชาชนไปตั้งถิ่นฐานเพิ่มเติมมากขึ้น ในท้องถิ่นเช่นนั้น รัฐบาลก็ต้องขยายบริการและจัดตั้งหน่วยบริหารงานให้แก่ชุมชนนั้นขึ้น เช่น จัดตั้งโรงเรียนขึ้น เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ก็นับได้ว่าเป็นผลทำให้การบริหารราชการต้องขยายตัว เพื่อสนองแก่จำนวนประชาชนที่เพิ่มขึ้นด้วย

๔. ลักษณะนิสัยและความสามารถของคนในชาติ นิสัยและความเคยชินในการปฏิบัติงานของคนในชาติ นับว่าเป็นอุปสรรคและปัจจัยที่สำคัญมากต่อการศึกษาพฤติกรรมกรรมการบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในวงราชการและการบริหารของไทย ซึ่งยึดตัวบุคคลมากกว่าลักษณะของงาน ที่ถือเป็นหลักปฏิบัติกันอยู่ในปัจจุบัน ดังนั้นการที่คนในชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการ หากมีลักษณะนิสัยขยันขันแข็งต่อการทำงานแล้ว ก็ย่อมจะเป็นผลดีต่อการบริหารราชการของชาติอย่างปราศจากข้อสงสัย

๕. ความเชื่อและความศรัทธา สำหรับความเชื่อ ( Myths ) นี้ บางทีเรียกว่าระบบความเชื่อ ( Belief system ) ความเชื่อหมายถึงระบบความเชื่อที่ฝังอยู่ในมโนธรรมมีอยู่ มนุษย์ยอมอยู่ได้โดยอาศัยความเชื่อเช่นนั้น อยู่เพื่อความเชื่อเช่นนั้น และกระทำสิ่งต่าง ๆ โดยความเชื่อเช่นนั้นบันดาลให้ทำไป โดยอาจจะรู้สึกตัวหรือไม่ก็ได้ ในสังคมมนุษย์ สิ่งหนึ่งซึ่งนำมนุษย์รวมอยู่ได้ก็คือ ระบบความเชื่อ ซึ่งมีอิทธิพลครอบงำความนึกคิดและบันดาลให้มนุษย์ทำอะไร ๆ ก็ได้ ในสิ่งที่ตนเองเชื่อถือและศรัทธา

ดังนั้นระบบความเชื่อถือและศรัทธานี้ จึงมีผลต่อการบริหาร โดยเฉพาะความเชื่อถือศรัทธาของประชาชน ที่มีต่อระบบการเมืองการบริหารราชการของรัฐ หากประชาชนมีศรัทธามีความเลื่อมใส ให้ความสนับสนุนการปกครองของรัฐ ความเจริญรุ่งเรือง ความสงบราบรื่น และความเรียบร้อยในการบริหาร ก็จะเป็นสิ่งที่บังเกิดขึ้นโดยง่าย แต่ในทางตรงกันข้าม หากประชาชนขาดความเชื่อถือและไม่ศรัทธาต่อระบบการปกครอง การบริหารของรัฐ ความยุ่งยากในการบริหารย่อมเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

๖. ขนบธรรมเนียมและประเพณี ขนบธรรมเนียมประเพณีของสังคม เป็นสิ่งที่มีอิทธิพลและเป็นข้อจำกัดเกี่ยวกับการบริหารอยู่มาก ตัวอย่าง เช่น ระเบียบบริหารราชการบางอย่างของไทยใน ๔ จังหวัดภาคใต้ ซึ่งแตกต่างไปจากระเบียบบริหารราชการโดยทั่วไปของไทยซึ่งถือปฏิบัติกันอยู่ การที่จัดให้มีการบริหารราชการแตกต่างไปเช่นนี้ ก็เพื่อให้-



สอดคล้องกับชนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น

๗. ค่านิยมและอุดมการณ์ทางสังคม คำว่า " ค่านิยมทางสังคม " ( Social value ) หมายถึงสิ่งที่สังคมเชื่อว่า เป็นสิ่งดีงามและยึดถือปฏิบัติในสังคม อีกคำหนึ่งซึ่งน่าจะได้ทำความเข้าใจก็คือ คำว่า " ค่านิยมทางการบริหาร " ( Administrative value ) สำหรับค่านิยมทางการบริหารนี้หมายถึง หลักเกณฑ์ที่จะใช้ตัดสินใจในการประเมินค่าของหลักการและการกระทำใด ๆ ว่าเป็นที่พึงปรารถนาหรือไม่พึงปรารถนา ควรยอมรับหรือไม่ยอมรับ น่าจะนำมาปฏิบัติได้หรือไม่ได้ ในสภาพแวดล้อมของสังคมหนึ่ง ๆ เพียงใดหรือไม่ ซึ่งความหมายของทั้ง ๒ คำมีส่วนสัมพันธ์กันอยู่มากในทางบริหาร

ส่วนคำว่า อุดมการณ์ทางสังคมนั้น หมายถึงสิ่งที่คนส่วนใหญ่ในสังคมเชื่อกันว่ามีค่าสูงสุด และประสงค์จะบรรลุถึงค่านั้นโดยสมบูรณ์ เช่น กลุ่มชนบางกลุ่มอาจมีอุดมการณ์ที่จะสร้างสรรกระบอบปกครองในระบอบประชาธิปไตยในกลุ่มสังคมของตน ดังนี้เป็นคน

อย่างไรก็ดี ทั้งค่านิยมและอุดมการณ์ทางสังคม มีผลสะท้อนเกี่ยวเนื่องต่อการบริหารอยู่มากมายหลายประการ ทั้งในส่วนส่งเสริมและข้อจำกัด ดังนั้นจึงนับได้ว่าเป็นข้อจำกัดในการบริหารที่สำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าข้ออื่น ๆ ดังได้กล่าวมาแล้วเช่นกัน

### งานบริหารการศึกษา

กระบวนการบริหารงานหรือวิธีบริหารต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้ว ผู้บริหารอาจนำไปคัดแปลงใช้กับงานบริหารต่าง ๆ ได้ตามความเหมาะสม

สำหรับในวงการศึกษ งานบริหารการศึกษา ( Tasks of Educational Administration ) ตามความเห็นของฟิสก์ ( Fisk ) พอสรุปโดยย่อได้ว่ามี ๔ ประเภทคือ

๑. การบริหารงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับชุมชนที่โรงเรียนตั้งอยู่ (Responsibilities relating to the community)
๒. การบริหารงานต่าง ๆ เกี่ยวกับการขยายหรือปรับปรุงโอกาสทางการศึกษาหรืองานวิชาการต่าง ๆ ของโรงเรียน

๓. การบริหารงานบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับครู หรือบุคลากรในโรงเรียนทุกฝ่าย  
 ๔. การบริหารงานธุรการ การเงิน อาคารสถานที่ วัสดุครุภัณฑ์ บริเวณ -  
 และบริการต่าง ๆ ทางการศึกษาของโรงเรียน อันอาจรวมไปถึงการประชาสัมพันธ์โรง-  
 เรียนด้วย

อย่างไรก็ตามในการทำวิจัยครั้งนี้ นอกจากจะได้ศึกษางานบริหารการศึกษาของ  
 โรงเรียนทั้ง ๔ ประเภท ดังได้กล่าวมาแล้ว ในการวิจัยครั้งนี้ยังได้บรรจุงานบริหารการ  
 ศึกษาของโรงเรียนเพื่อศึกษาเพิ่มเติมอีก ๑ ประเภท คือ " การบริหารกิจการนักเรียน "   
 ซึ่งถือได้ว่าเป็นมีความสำคัญและมีปัญหา ควรเอาใจใส่ศึกษาเป็นอย่างยิ่งในปัจจุบัน ทั้งนี้เพราะ  
 การวางพื้นฐานทางประชาธิปไตยให้แก่เยาวชน ก็คือการวางรูปแบบชีวิตในระบอบประชา-  
 ธิปไตยที่ถูกต้อง ในชีวิตประจำวันให้แก่เด็กเรียนในโรงเรียนระดับประถมศึกษาในเบื้องต้น  
 นั้นเอง ดังนั้นจึงถือได้ว่าการบริหารกิจการนักเรียนเป็นกลไกที่สำคัญยิ่งอันหนึ่ง ของระบบ  
 การบริหารงานภายในโรงเรียน ดังจะได้แยกศึกษาถึงงานบริหารการศึกษาภายในโรงเรียน  
 ทั้ง ๕ ประเภท โดยลำดับไปดังต่อไปนี้

#### ๑. งานบริหารเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

โรงเรียนถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนและเป็นสมบัติของชุมชน ซึ่งทั้งการจัดตั้ง  
 และการดำรงอยู่ของโรงเรียนเฉพาะอย่างยิ่งโรงเรียนประชาบาล เมื่อพิจารณาจากประ  
 วัติและความเป็นมาแล้ว โรงเรียนประชาบาลได้รับการจัดตั้งและดำรงอยู่ด้วยการสนับสนุน  
 ของประชาชนในท้องถิ่นตลอดมา ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า " โรงเรียนเป็นของชุมชนโดย  
 ชุมชนและเพื่อชุมชน " และเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว ผู้บริหารโรงเรียนจึง  
 ต้องมีหน้าที่ บริหารงานการศึกษาของโรงเรียนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ให้เป็นไปอย่าง  
 มีประสิทธิภาพ และได้ผลสมบูรณ์ต่อไป

การบริหารงานด้านความสัมพันธ์กับชุมชน นับว่าเป็นงานที่มีความยุ่งยากและจะต้อง  
 ใช้ศิลป์ในการบริหารเป็นอย่างมาก ในการที่จะสร้างความสัมพันธ์อันดีให้เกิดขึ้นระหว่างโรง  
 เรียนกับชุมชน ทั้งนี้จะโดยวิธีรายงานความเคลื่อนไหวหรือความก้าวหน้าของทางโรงเรียน  
 ในด้านต่าง ๆ ให้ประชาชนได้ทราบ หรือจะโดยการเผยแพร่ด้วยวิธีจัดกิจกรรมซึ่งมีประชา  
 ชนเข้าร่วมด้วย ก็ย่อมขึ้นอยู่กับความเหมาะสมและสภาพแวดล้อมทางสังคมของโรงเรียนนั้นๆ

อย่างไรก็ตาม เมอลี (Merle)<sup>๒๖</sup> ได้สรุปเอาไว้ว่า วัตถุประสงค์สำคัญในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน มีอยู่ถึง ๑๐ ประการด้วยกัน คือ

๑. เสนอรายงานให้ชุมชนทราบเกี่ยวกับกิจการและข่าวสารของโรงเรียน
๒. รับทราบข่าวความเคลื่อนไหวจากภายนอก เพื่อประโยชน์ของโรงเรียน
๓. ส่งเสริมให้ประชาชนเข้าใจในความสำคัญของการศึกษา และเกิดความรู้สึกว่าเป็นหน้าที่ของประชาชนในระบบประชาธิปไตย ที่จะต้องสนใจต่อการศึกษาของท้องถิ่น
๔. ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดูแลการจัดการศึกษาของโรงเรียน
๕. ส่งเสริมให้ประชาชนหรือชุมชนเข้ามามีบทบาทในการวางแผนเป้าหมายของการศึกษา และการพัฒนาการเรียนการสอน

๖. สร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันระหว่างบ้าน โรงเรียน และชุมชนหรือท้องถิ่นที่โรงเรียนตั้งอยู่ให้เกิดขึ้น โดยมีโรงเรียนเป็นศูนย์กลาง ประชาคม ศูนย์การศึกษาและวัฒนธรรม

๗. เสนอความรู้ ความก้าวหน้า และแนวโน้มใหม่ ๆ ทางการศึกษาแก่ชุมชน
๘. ส่งเสริมให้เกิดความสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างโรงเรียนกับสถาบันอื่น ๆ

ในสังคม

๙. เพื่อเป็นหนทางในการประเมินผลการดำเนินงานของโรงเรียนจากชุมชน

๑๐. เพื่อเป็นการแก้ไขข้อข้องใจและสิ่งที่จะทำให้ประชาชนเข้าใจโรงเรียนผิด ๆ ช่วยทำให้ประชาชนมองโรงเรียนในแง่ดี ด้วยความเชื่อถือและนิยมยกย่อง

ปฏิญญา สาธาร. ได้ให้ข้อสังเกตในการบริหารโรงเรียนเกี่ยวกับการสร้างมนุษยสัมพันธ์กับชุมชน สำหรับสังคมไทย ซึ่งผู้บริหารการศึกษาไทยควรจะได้พิจารณาในการบริหารงานด้านนี้ไว้ ๖ ประการ คือ

๑. ผู้บริหารการศึกษาทุกระดับควรถือว่าโรงเรียนเป็นของประชาชน รัฐจัดโรงเรียนขึ้นเพื่อประโยชน์ของประชาชน

<sup>๒๖</sup>Merle R. Sumption, School Community Relations (New York: McGraw-Hill Book company, 1966.), pp. 104 - 106.

<sup>๒๗</sup>ปฏิญญา สาธาร เรื่องเดิม, หน้า ๒๓๘.

๒. ผู้บริหารการศึกษาควรอยู่ใกล้ชิดประชาชน มีงานทางวัฒนธรรมและศาสนาที่ ไหนพอจะไปร่วมกับเขาได้ก็ควรไป ไม่ว่าจะ เป็นสิ่งที่เราเห็นควยหรือไม่เห็นควย ทั้งนี้ เพื่อรักษามนุษยสัมพันธ์ และความร่วมมือที่ดีกับประชาชน

๓. ควร เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ารู้เห็นกิจการของโรงเรียนตามสมควรหรือ ทุกโอกาสที่ทำได้

๔. แนะนำให้ครูออกไปพบปะผู้ปกครอง หรือเยี่ยมเยียนนักเรียนที่บ้าน ถ้าพอจะ ทำได้และสถานการณ์อำนวย เพื่อสร้างความสัมพันธ์ส่วนตัวตามแบบวัฒนธรรมไทย

๕. มีทางใดที่โรงเรียนพอจะพัฒนาชาวบ้านควยการให้การศึกษา ทั้งด้านวิชา สามัญและวิชาชีพ ผู้บริหารไม่ควรเพิกเฉยแต่ควรจัดให้ทุกโอกาสที่พอจะทำได้

๖. การรับความช่วยเหลือทางการเงินซึ่งนำมาบำรุงโรงเรียน โดยการให้เกียรติ แก่ผู้ให้ควยพิธีการอย่างดีและเอิกเกริก ก็ควรให้เป็นไปควยความรอบคอบและคำนึงถึงความ รู้สึกของประชาชน อันจะเป็นผลดีแก่ทางโรงเรียนควย

นอกจากนั้นจากผลการวิจัยของ ยาทสึชิโร ( Yatsushiro )<sup>๒๕</sup> พบว่า เกี่ยวกับ ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนนี้ ชาวบ้านส่วนใหญ่มีความคิดว่า รัฐบาลเป็นแหล่ง เงินที่จะให้ความช่วยเหลือแก่ชนบท การพัฒนาชนบทนั้นไม่ว่าในทางการศึกษาหรือทางใด ๆ ไม่ควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเงิน แต่อาจให้ความร่วมมือในเรื่องแรงงานได้ ยิ่งไปกว่านั้นจากผลการวิจัยของ เดกิงศักดิ์ พิณ<sup>๒๕</sup> ยังพบอีกว่า การที่ประชาชนเสีย- สละแรงงานหรือเงินหรือสิ่งอื่น ๆ ให้แก่โรงเรียนนั้น เกิดจากการชักจูงของครูเป็นส่วนใหญ่ ถัดลงมาก็คือกำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นบุคคลสำคัญของท้องถิ่น และใกล้ชิดกับท้องถิ่นอยู่ตลอด เวลา มีความเคารพนับถือและศรัทธาต่อกันเป็นทุนอยู่แล้วเป็นส่วนใหญ่

28

Yatsushiro Toshio, Some Aspects of Village life in North-East Thailand ( Bangkok : USOM, 1963 ), p. 6.

<sup>๒๕</sup> เดกิงศักดิ์ พิณ, การมีส่วนร่วมของประชาชนในการศึกษาประชาบาล ( วิทยานิพนธ์ สำหรับปริญญาพัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิตทางรัฐประศาสนศาสตร์, คณะรัฐ- ประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๑๔ ), หน้า ๑๕๒.





ดังนั้นหากจะกล่าวโดยสรุปแล้ว เกี่ยวกับอุปสรรคและปัญหาในการปฏิบัติงานด้านนี้ จึงขึ้นอยู่กับสาเหตุใหญ่ ๆ เพียง ๒ ประการ คือ

๑. เกิดจากตัวประชาชนในท้องถิ่นเอง อันได้แก่ความรู้สึกของประชาชนในท้องถิ่น ที่ยังขาดความรู้ ความเข้าใจ และขาดความสนใจต่อการจัดการศึกษา หรือต่อการจัดการของโรงเรียนอันเป็นเรื่องส่วนรวมของท้องถิ่น เพราะส่วนใหญ่ถือว่าเป็นเรื่องของรัฐ

๒. เกิดจากกระบวนการบริหารงานของส่วนกลาง ซึ่งควบคุมท้องถิ่นและโรงเรียนมากเกินไป ทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน และข้าราชการส่วนภูมิภาคซึ่งอยู่ในฐานะเป็นผู้บริหารการศึกษาระดับสูง ไม่ได้สนับสนุนการบริหารในรูปแบบท้องถิ่นที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษาอย่างแท้จริง ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของ ภิญโญ สาร<sup>๓๐</sup> ที่สรุปไว้ว่า ผู้บริหารชั้นผู้ใหญ่ในส่วนกลาง ยังลังเลใจที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีสิทธิมีเสียงในวงการศึกษาก็พอใจที่จะโฆษณาผลงานของตนให้ประชาชนทราบเพียงอย่างเดียว กลุ่มผู้ว่าราชการจังหวัดรู้สึกว่าจะไม่พอใจนักที่จะให้ประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องกับ แมผู้ปกครองจะเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับโรงเรียนซึ่งเป็นหน่วยย่อย ก็ไม่สู้จะเห็นควย กลุ่มศึกษาธิการจังหวัดค่อนข้างจะใจกว้างกว่ากลุ่มอื่นในเรื่องนี้ เพราะทุกคนไม่เห็นควยที่โรงเรียนจะไม่ยอมให้ผู้ปกครองมาเกี่ยวข้องกับกิจการของโรงเรียน

## ๒. การบริหารงานด้านวิชาการ

การบริหารงานวิชาการหมายถึงการบริหารกิจกรรมทุกชนิดในโรงเรียน ซึ่งเกี่ยวข้องกับปรับปรุงพัฒนาการสอนนักเรียนให้ได้ผลดีและมีประสิทธิภาพที่สุด ที่ผู้บริหารโรงเรียนหรือครูใหญ่จะต้องเป็นผู้นำในด้านการวิชาการโดยการทำงานร่วมกับครู<sup>๓๑</sup>

ในการบริหารงานด้านวิชาการนั้น ครูใหญ่หรือผู้บริหารการศึกษาโดยทั่วไปควรกระจายอำนาจ (share the authority) และความรับผิดชอบ (responsibility) ไปให้ครูทุกคน ความเป็นผู้นำของผู้บริหารการศึกษา อยู่ที่ความสามารถที่จะใช้คนอื่นให้ทำ

<sup>๓๐</sup> ภิญโญ สาร, บทบาทของศึกษาธิการจังหวัด (พระนคร : โรงพิมพ์การศาสนา, ๒๕๑๒), หน้า ๘๖.

<sup>๓๑</sup> ภิญโญ สาร เรื่องเดิม, หน้า ๒๕๒.

งาน โดยไม่ต้องใช้วิธีการขู่บังคับหรือขู่เชิญ แต่อยู่ที่เทคนิคในการที่จะกระตุ้นเตือน (motivate) ให้ครูและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการสอนนักเรียนทุกคน ขยันขันแข็งทำงานอย่างเต็มใจและอดทน อย่างไรก็ตาม ครูใหญ่และผู้บริหารการศึกษาทุกคนพึงระลึกเสมอว่า ตนเองนั้นไม่ใช่ครูของครู และไม่รอบรู้ในด้านวิชาการไปเสียหมดทุกสาขา การบริหารงานด้านวิชาการจึงอาศัยเทคนิคในการรู้จักใช้คน มากกว่าการสอนคนอื่นว่าเขาควรทำอะไร ความจริงที่ครูจะทำอะไรควรเป็นหน้าที่ของครู ไม่ใช่หน้าที่ของผู้บริหาร ผู้บริหารเพียงแต่ดูแลให้ครูทำงานที่ดีที่สุด และใช้ความรู้ความสามารถอย่างเต็มที่เท่านั้น

เกี่ยวกับการบริหารการศึกษาในด้านวิชาการนี้ กูด (Good) <sup>๓๒</sup> ได้ให้ความหมายของการบริหารการศึกษาในส่วนที่เกี่ยวกับวิชาการและการเรียนการสอนไว้ว่า หมายถึงความพยายามทุกชนิดของเจ้าหน้าที่ฝ่ายการศึกษา ที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่นี้เพื่อการศึกษา ในการแนะนำครูหรือผู้อื่นเกี่ยวกับการศึกษาให้รู้จักวิธีปรับปรุงการสอน หรือการให้การศึกษา ในการแนะนำครูเพื่อช่วยให้เกิดความงอกงามในวิชาชีพการศึกษา เช่น พัฒนาครู ช่วยเหลือและปรับปรุงวัตถุประสงค์ของการศึกษา ช่วยเลือกและปรับปรุงเนื้อหาการสอน วิธีสอนและการประเมินผล

ในด้านปรับปรุงงานวิชาการนั้น ภิญโญ สาทร <sup>๓๓</sup> ได้ให้หลักการที่จะยึดเป็นแนวในการปฏิบัติไว้ ๑๕ ประการ คือ

๑. พิจารณาหลักสูตรที่ใช้อยู่โดยรอบคอบ ในห้วงวัตถุประสงค์สำคัญของการสอนรายวิชา รู้เนื้อหาของวิชาที่จะต้องสอนตามหลักสูตร และรูว่ามีกิจกรรมอะไรบ้างที่ควรนำมาปฏิบัติในการสอนเพื่อเสริมหลักสูตร

๒. พิจารณาแบบเรียนและหนังสืออ่านประกอบโดยรอบคอบ ดูว่ามีเนื้อหาตรงกับหลักสูตรเพียงใด มีขอบกว้างควรเพิ่มเติมให้เหมาะสมอย่างไร

๓. ครูจะต้องร่วมกันพิจารณาแก้ไขปรับปรุงประมวลการสอน หรือจัดทำขึ้นใช้ในโรงเรียน เพื่อให้มีความสมบูรณ์ เหมาะสม และตรงเป้าหมายของหลักสูตร

<sup>32</sup> Cater V. Good, Dictionary of Education ( New York : McGraw-Hill Book Company, 1969 ), p. 539.

<sup>๓๓</sup> ภิญโญ -สาทร เรื่องเดิม, หน้า ๒๕๓.

๔. พิจารณาข้อสอบวิชาต่าง ๆ ที่เคยจัดสอบมาแล้ว เพื่อทราบแนวทางของข้อสอบ วัตถุประสงค์ในการสอน และทิศทางในการสอนวิชานั้น ๆ

๕. การเปลี่ยนแปลงหลักสูตรหรือการเปลี่ยนแปลงแบบเรียนไม่มีประโยชน์เลย ถ้าครูไม่ยอมเปลี่ยนวิธีการสอนให้เหมาะสมกับนักเรียนและสภาพแวดล้อม ดังนั้นการจัดให้มีการอบรมครูให้รู้วิธีการใหม่ ๆ ในการสอนโดยผู้ทรงคุณวุฒิ มีส่วนช่วยปรับปรุงงานวิชาการได้มาก

๖. ในค่านักเรียน ครูใหญ่ควรจัดใหญ่ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นที่รู้จักกันทั่วไป มาบรรยายวิธีการเรียนที่จะก่อให้เกิดผลดีเป็นครั้งคราว

๗. การกำหนดให้ครูในโรงเรียนผลิตเปลี่ยนเป็นผู้บรรยายพิเศษในการประชุมนักเรียนบางชั้นทั้งโรงเรียนซึ่งจัดให้มีขึ้นเป็นครั้งคราว ช่วยให้นักเรียนได้รับความรู้พิเศษเพิ่มเติมได้มาก ครูใหญ่จึงควรจัดให้มีเป็นประจำ อย่างน้อย ๒ ครั้งในภาคเรียนหนึ่ง ๆ

๘. ควรนำผลการสอบของแต่ละวิชาแต่ละชั้นมาวิเคราะห์ทุกสิ้นปีการศึกษา เพื่อครูจะใคร่ครวญการสอนวิชานั้น ๆ ใดผลเพียงใด - ทั้งจะใดแก้ไขปรับปรุงให้ดีขึ้นต่อไป

๙. ครูใหญ่ควรชักจูงให้ครูทุกคนอ่านหนังสือหรือคำราวีวิชาครูเสียบ้าง เป็นครั้งคราว แม้จะเคยเรียนมาแล้ว แต่เมื่อเวลาผ่านไปความรู้ทางวิชาครูอาจจะบกพร่องไปก็ได้

๑๐. ควรมีการประชุมครูเพื่ออภิปรายรวมกันเกี่ยวกับการสอน และการเรียนของนักเรียนบาง อย่างน้อยภาคเรียนละ ๒ ครั้ง

๑๑. ครูใหญ่ควรไปเยี่ยมห้องเรียนขณะครูสอนเสียบ้าง ในรูปร่างในโรงเรียนครูเขาสอนกันอย่างไร และควรทำเป็นประจำจนครูรู้สึกเป็นของธรรมดาที่ครูสืบทอดมาจากการสอน

๑๒. ครูใหญ่ควรชักจูงให้ครูน้อยที่มีชั่วโมงว่างเขาไปนั่งคุยเพื่อนครูสอนเสียบ้าง จะได้ช่วยกันค้นคว้าแก้ไขวิธีสอนให้ดีขึ้น บางทีอาจเกิดความคิดดี ๆ นำมาแก้ไขปรับปรุงตนเองก็ได้

๑๓. ครูใหญ่ไม่ควรแสดงการสอนให้ครูน้อยดูด้วยตนเองเพราะอาจผิดพลาดได้ แต่ถ้ายากให้ครูเห็นวิธีการดี ๆ ก็อาจเชิญครูอื่นที่เห็นว่ามีความสามารถมาแสดงให้ดูก็ได้

๑๔. ในระหว่างหยุดเรียนปลายปี โรงเรียนควรจัดให้มีการสัมมนาของคณะครูทั้งโรงเรียนบาง เพื่อให้ครูมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการสอน ในบรรยากาศทางวิชาการ

๑๕. ส่งครูไปรวมอบรมครูที่คุรุสภา วิทยาลัย มหาวิทยาลัย หรือหน่วยงานอื่นจัดให้มีขึ้นเป็นครั้งคราวเสียบ้าง เป็นการเปิดโอกาสให้ครูได้เปิดหูเปิดตา เห็นโลกกว้าง แทนที่จะเห็นแต่โรงเรียนของตนเองเพียงอย่างเดียว

ในการบริหารงานวิชาการนั้น ผู้บริหารการศึกษาหรือครูใหญ่ควรมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ หลักสูตร ประมวลการสอน ตารางสอน อุปกรณ์การสอน แบบเรียน ห้องสมุดโรงเรียน และการสอนต่าง ๆ ตามสมควร ทั้งนี้เพราะเหตุว่า ความรู้และความเข้าใจในสิ่งเหล่านี้ ย่อมเป็นพื้นฐานและเป็นปัจจัยให้ผู้บริหารการศึกษาหรือครูใหญ่ดำรงตนอยู่ในฐานะผู้ให้การนิเทศการศึกษา ทั้งภายในหรือภายนอกโรงเรียนอย่างใดผลและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

บุญเหลือ เทพยสุวรรณ<sup>๓๔</sup> ได้กล่าวถึงการนิเทศการศึกษาภายในโรงเรียนไว้ว่า การนิเทศภายในโรงเรียนเป็นเรื่องสำคัญมากรองจากเรื่องบริหาร เป็นเรื่องของทางคณาวิชาการ การนิเทศเป็นส่วนหนึ่งของการบริหาร การนิเทศคือการควบคุมดูแลกิจการนั้นเอง ยิ่งไปกว่านั้นยังย้ำเอาไว้อีกว่า การนิเทศภายในโรงเรียน ก็คือการสอนภายในโรงเรียนนั่นเอง เพราะว่า ถ้าไม่มีการนิเทศภายในโรงเรียน ก็หมายความว่าการสอนในโรงเรียนจะทำได้

นอกจากนั้น เครเปออร์<sup>๓๕</sup> ยังได้ให้แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการปรับปรุงการเรียน - การสอนไว้ว่า การปรับปรุงการเรียนการสอนเพื่อให้ได้ผลดีนั้น ต้องคำนึงถึงสิ่งที่เกี่ยวข้องของอย่างกว้างขวาง ซึ่งมีพอสรุปกล่าวได้เป็น ๓ ประการ คือ

๑. หลักสูตรหรือประมวลการสอน การปรับปรุงหลักสูตรหรือประมวลการสอนอาจจะเริ่มจาก

๑.๑ กระทรวง เป็นผู้กำหนดและวางมาตรฐานการศึกษาของชาติในส่วนรวม วางความมุ่งหมายเอาไว้อย่างกว้าง ๆ และคาดผลที่เกิดขึ้นว่าจะออกมาในรูปใด

๑.๒ ภาค(เขต)หรือจังหวัด การปรับปรุงการเรียนการสอนที่จะเริ่มจากระดับนี้ ภาคหรือจังหวัดอาจจัดให้มีการสัมมนาหรืออบรมครู ในเขตของตนเกี่ยวกับหลักสูตรและประมวลการสอน อาจมีคณะกรรมการเพื่อปรับปรุงเนื้อหาในหลักสูตรให้ทันสมัยอยู่เสมอ

<sup>๓๔</sup> บุญเหลือ เทพยสุวรรณ, ม.ล. "การนิเทศภายในโรงเรียน" การฝึกอบรมครูสังกัดกองโรงเรียนรัฐบาลเพื่อเตรียมไว้แต่งตั้งเป็นครูใหญ่และอาจารย์ใหญ่ หน้าที่ ๒๕๐๖ (พระนคร : จักรवालการพิมพ์, ๒๕๐๗), หน้า ๒๒ - ๒๓.

<sup>๓๕</sup> เครเปออร์, "แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการปรับปรุงการเรียนการสอน" หลักการบริหารโรงเรียนคณาวิชาการ (ธนบุรี : โรงพิมพ์บรรพการ, หน่วยศึกษานิเทศก์ กรมการฝึกหัดครูจัดพิมพ์, ๒๕๐๕), หน้า ๑๐๖ - ๑๐๗.



๑.๓ โรงเรียน สถาบันการศึกษาแต่ละแห่งจำเป็นต้องมีการประชุมปรึกษาหารือกัน เพื่อพิจารณาเนื้อหาของหลักสูตร และแก้ไขประมวลการสอน ก่อนที่จะนำไปปฏิบัติ ทั้งนี้โดยคำนึงถึงความเหมาะสมตามสภาพแวดล้อมและความต้องการของนักเรียน ตลอดจนความต้องการของชุมชนในท้องถิ่นของตน

๑.๔ อิทธิพลจากภายนอก มีส่วนสำคัญในอันที่จะให้มีการปรับปรุงหลักสูตร ความคิดเห็นของคนส่วนใหญ่ที่แสดงออกเกี่ยวกับการศึกษา ควรจะได้รับการรับฟังและนำไปพิจารณาในการปรับปรุงการเรียนการสอน

๒. บุคคลิกภาพของครู เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงการเรียนการสอนไม่น้อย ผลการเรียนการสอนจะดีมาน้อยเพียงใดนั้น หาใช่อยู่ที่ปรัชญาการศึกษา หลักสูตร หรือวิธีสอนของครูไม่ แต่ขึ้นอยู่กับตัวครูเองเป็นประการสำคัญ วิธีสอน วิธีทำงาน ตลอดจนทัศนคติของครูที่มีต่องานในหน้าที่และต่อนักเรียน จะมีผลโดยตรงต่อนักเรียนที่ตนสอน ดังนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ครูจะต้องปรับปรุงบุคลิกภาพของตน และสร้างบรรยากาศในการเรียนการสอนให้ดีที่สุด

๓. กระบวนการความเปลี่ยนแปลง ก็เป็นสิ่งที่มิได้ผลต่อการปรับปรุงการเรียนการสอนอยู่มาก เพราะการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นหลักสูตร วิธีการสอน หรือความเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมทางสังคมในท้องถิ่น ย่อมมีอิทธิพลที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่เหมาะสมทางการเรียนการสอน เพื่อให้ทันต่อเหตุการณ์อยู่เสมอตามไปด้วย

โดยเหตุที่การบริหารงานด้านวิชาการในโรงเรียนก็คือ การนิเทศการศึกษาภายในโรงเรียน อันเป็นหน้าที่หรือเป็นส่วนหนึ่งของงานบริหารโรงเรียนในส่วนที่เกี่ยวกับวิชาการ หรือการเรียนการสอน จึงมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่างานด้านอื่น ๆ เพราะมีผลโดยตรงต่อนักเรียน ดังที่นักการศึกษาชื่อ ไวลส์ (Wiles)<sup>๓๖</sup> ได้กล่าวถึงความสำคัญของการนิเทศการศึกษาเอาไว้ว่า คือการบริการที่จะช่วยให้ครูทำงานได้ดีขึ้น การนิเทศการศึกษามีอุดมการณ์เพื่อการเรียนของนักเรียน และเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของงานโรงเรียน

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า งานบริหารทางด้านวิชาการก็คือ การบริหารกิจกรรมทั้งปวงในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเรียนการสอนของครูและนักเรียน ให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ และได้ผลดีที่สุด

<sup>36</sup> Kimbal Wiles, Supervision for Better School (Englewood Cliffs : Prentice - Hall, Inc., 1955), p. 10.

### ๓. การบริหารงานบุคคล

กัญญา สาทร<sup>๓๗</sup> ได้สรุปไว้ว่า การบริหารงานบุคคลหมายถึง การดำเนินงานในการเลือกสรรบุคคลเข้าทำงาน และใช้บุคคลที่มีอยู่แล้วอย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้ได้ผลงานที่มีทั้งปริมาณและคุณภาพสูงสุด เป็นการทำให้ได้ประโยชน์และมีความพอใจ หรืออาจกล่าวได้ว่าการบริหารงานบุคคล คือกระบวนการเกี่ยวกับการสรรหาและคัดเลือกบุคคลใหม่ให้เหมาะสมกับงานที่จะมอบหมายให้รับผิดชอบ ตามหลักที่เรียกว่า ใช้คนให้เหมาะสมกับงาน ( Put the right man in the right job. ) และในเวลาเดียวกัน ก็บำรุงรักษาและพัฒนาบุคคลที่มีอยู่แล้วให้มีประสิทธิภาพ โดยให้มีความรู้ความสามารถยิ่งขึ้น เพื่อให้ได้ผลงานและประโยชน์สูงสุดตามวัตถุประสงค์และมีความพอใจด้วย รวมทั้งการให้ออกจากงานและการพิจารณาบำเหน็จบำนาญ

บีช ( Beach<sup>๓๘</sup> ) ให้ความหมายของการบริหารงานบุคคลว่า การบริหารงานบุคคลคือการดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับการวางแผนนโยบาย และโครงการเกี่ยวกับตัวบุคคล การคัดเลือกบุคคล การฝึกอบรม การกำหนดสิ่งตอบแทนต่าง ๆ การควบคุมอัตรากำลัง การเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน การสร้างภาวะผู้นำ ตลอดจนการสร้างมนุษยสัมพันธ์ที่ดีในการทำงานในองค์กรหรือหน่วยงาน

นีโกร ( Nigro<sup>๓๙</sup> ) ได้ลงความเห็นว่าการบริหารงานบุคคล คือศิลปะของการคัดเลือกคนเข้าทำงาน และการใช้คนที่มีอยู่แล้วให้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดและได้ผลงานมากที่สุด

<sup>๓๗</sup> กัญญา สาทร, การบริหารงานบุคคล ( ทรนคร : วัฒนาพานิช, ๒๕๑๗ ), หน้า ๘.

<sup>๓๘</sup> Dale S. Beach, Personnel: The Management of People at work ( New York : The Macmillan Company, 1965 ), p. 54.

<sup>๓๙</sup> Felix A. Nigro, Public Personnel Administration ( New York : Henry Holt & Co., 1958 ), P. 36.

สมพงศ์ เกษมสิน<sup>๔๐</sup> ได้ให้ความหมายของการบริหารงานบุคคลไว้ว่า การบริหารงานบุคคลหมายถึงศิลปะในการเลือกสรรคนใหม่ และใช้คนเก่าในลักษณะที่ให้ได้ผลงานและบริการจากการปฏิบัติงานของบุคคลเหล่านั้นมากที่สุด ทั้งในทางปริมาณและคุณภาพ

คิงสเบอร์รี่ (Kingsbury)<sup>๔๑</sup> ให้ความหมายของการบริหารงานบุคคลเอาไว้ว่า การบริหารงานบุคคลเป็นกระบวนการงานนโยบาย ระเบียบ และกรรมวิธีในการดำเนินการเกี่ยวกับตัวบุคคลที่ปฏิบัติงานในองค์การ โดยให้ได้บุคคลที่เหมาะสม และบำรุงรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรความมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพให้มีปริมาณเพียงพอ เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย

ชวัช ฉัตรระเนตร<sup>๔๒</sup> ให้ความเห็นเกี่ยวกับความหมายของคำ "การบริหารงานบุคคล" ไว้ว่า การบริหารงานบุคคลหมายถึงการดำเนินการทุกอย่างเกี่ยวกับตัวเจ้าหน้าที่ที่ทำงาน เริ่มแต่เข้ารับราชการจนกระทั่งเขาออกจากราชการไป เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของทางราชการ

ยิ่งไปกว่านั้น ภิญโญ สาคร<sup>๔๓</sup> ยังได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสำหรับวงการบริหารการศึกษาไทยไว้ว่า เนื่องจากผู้บริหารเป็นข้าราชการ ดังนั้นแนวคิดในการบริหารบุคลากรโรงเรียนจึงมีลักษณะไปในทำนองการปกครองตามหลักของรัฐศาสตร์ นั่นคือการใช้อำนาจปกครองเมื่อจำเป็น และครูก็นิยมใช้อำนาจกับนักเรียน เหล่านี้เป็นต้น

<sup>๔๐</sup> สมพงศ์ เกษมสิน, การบริหารงานบุคคลแผนใหม่ ( กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๖ ), หน้า ๖.

<sup>๔๑</sup> Joseph B. Kingsbury, Personnel Administration for Thai Students ( Bangkok : Pracharda Press, 1957 ), P. 7.

<sup>๔๒</sup> ชวัช ฉัตรระเนตร, " การบริหารงานบุคคล " หลักการบริหารโรงเรียน คานวิชาการ ( ธนบุรี : โรงพิมพ์บรรหาร, ๒๕๐๕ ), หน้า ๓๓.

<sup>๔๓</sup> ภิญโญ สาคร, " คำบรรยายรายวิชา Ed-Ad. 700 School Personnel Administration. " เมื่อวันที่ ๒๐ พ.ย. ๒๕๑๖.

อนึ่ง ไวลส์ ( Wiles )<sup>๔๔</sup> ได้ทำการวิจัยพบว่า สาเหตุสำคัญที่ทำให้ครูรักงานรักโรงเรียน และมีกำลังใจในการปฏิบัติงานนั้น ต้องอาศัยปัจจัยดังต่อไปนี้คือ

๑. สถานที่ทำงานมีชีวิตชีวา สวยงาม สะดวกสบาย
๒. มีเครื่องมือเครื่องใช้เพียงพอแก่ความต้องการ
๓. มีส่วนเป็นเจ้าของโรงเรียน และมีความหมายต่อหมู่คณะ
๔. ได้รับความเสมอภาคและยุติธรรม
๕. มีส่วนในการสร้างความสำเร็จให้แก่หมู่คณะ
๖. มีอิสระในการเลือกวิธีดำเนินงาน

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า การบริหารงานบุคคลหรือการบริหารบุคลากรโรงเรียน ได้แก่การใช้คนให้ทำงาน ให้ได้ผลดีที่สุด ใช้เวลาและเงินน้อยที่สุด เป็ลื่องอุปกรณน้อยที่สุด และผู้ร่วมงานมีความสบายใจและมีความสุขที่สุด

#### ๔. การบริหารกิจการนักเรียน

การบริหารกิจการนักเรียนเป็นงานที่สำคัญยิ่งอย่างหนึ่งของครูใหญ่ ที่จะต้องดำเนินไปอย่างฉลาดและรอบคอบ ความสำเร็จในการบริหารงานโรงเรียนของครูใหญ่จะมีมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับการบริหารกิจการนักเรียนส่วนหนึ่งด้วย ทั้งนี้เพราะการบริหารงานดังกล่าวเป็นเรื่องที่มีผลโดยตรงต่อนักเรียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับประสบการณ์ชีวิต ที่ทางโรงเรียนจะต้องพยายามจัดให้เหมาะสมทันต่อเหตุการณ์และความเปลี่ยนแปลงทางสังคมอันเป็นปัจจุบันอยู่เสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งครูใหญ่มีหน้าที่โดยตรงที่จะต้องดำเนินจนทุกอย่างภายในโรงเรียน เพื่อให้กิจการนักเรียนดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้โดยให้หลักการว่า โรงเรียนควรพยายามให้เด็กที่อยู่ในวัยเรียนทุกคน ได้มีโอกาสมาเป็นนักเรียนอย่างเสมอภาคและยุติธรรม เพราะการศึกษาช่วยให้เด็กเติบโตขึ้นมาเป็นพลเมืองดีของชาติ การศึกษาช่วยให้บุคคลมีความรอบรู้และฉลาดไหวพริบ รู้จักแก้ปัญหาต่าง ๆ ของตนเอง รู้จักปรับตัวให้เหมาะสมกับสถานการณ์และสภาพสังคม

<sup>44</sup> Kimbal Wiles, Supervision for Better Schools Third Edition, .

( Englewood Cliffs : Prentice - Hall, Inc., 1967 ), pp. 235 - 237.



การศึกษาช่วยพัฒนาบุคคลให้รู้จักใช้ความสามารถของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ และช่วยให้ประสบผลสำเร็จในการดำเนินชีวิต นอกจากนี้การศึกษายังช่วยให้ประเทศชาติมีความเจริญพัฒนาในทุก ๆ ด้าน คือในด้านสังคม วัฒนธรรม การเมือง เศรษฐกิจ - ความปลอดภัย และเอกราชของชาติ

ภิญโญ สาธร<sup>๔๕</sup> ได้ให้ความหมายงานบริหารกิจการนักเรียนไว้ว่า การบริหารกิจการนักเรียนหมายถึง การบริหารและการนิเทศบรรดากิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับนักเรียน ในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการสอนในห้องเรียน การบริหารกิจการนักเรียนเริ่มตั้งแต่การสำรวจนักเรียนที่มีอายุอยู่ในเกณฑ์บังคับตามพระราชบัญญัติประถมศึกษาที่เรียกว่า สำมะโนนักเรียน ( school census ) การรับเข้าเรียน การลงทะเบียนเรียน การแบ่งกลุ่มแบ่งชั้น กิจกรรมนอกหลักสูตรทั้งหลายที่นักเรียนจัดทำ ตลอดจนบริการเพื่อสวัสดิการที่โรงเรียนจัดให้แก่นักเรียน

นอกจากนั้น พันธุ์ หันนาคินทร<sup>๔๖</sup> ยังได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ของนักเรียนว่า ได้แก่งิจกรรมทั้งปวงที่จัดให้เพื่อเป็นการประกอบหรือเสริมหลักสูตรในการให้การศึกษาแก่นักเรียนนอกห้องเรียน กิจกรรมที่สามารถจัดในโรงเรียนประถมศึกษาที่มีดังนี้

๑. กิจกรรมที่ให้นักเรียนได้มีส่วนร่วมในการปกครองนักเรียนและรวมในการจัดกิจกรรมอันเป็นส่วนรวมของโรงเรียนอื่น ๆ เช่น สถานักเรียน
๒. การประชุมต่าง ๆ ซึ่งอาจมีกิจกรรมอย่างอื่นเสนอต่อที่ประชุมนักเรียน
๓. ชุมนุมหรือชมรมต่าง ๆ เช่น ชุมนุมทางวิชาการ
๔. กิจกรรมที่กระทำนอกโรงเรียน เช่น การจัดทัศนศึกษา
๕. กิจกรรมเกี่ยวกับการพิมพ์ ได้แก่หนังสือพิมพ์ของโรงเรียน หนังสือพิมพ์ประจำปี และหนังสือคู่มือนักเรียน
๖. กิจกรรมเกี่ยวกับการกีฬา

<sup>๔๕</sup> ภิญโญ สาธร เรื่องเคิม, หน้า ๒๐๔.

<sup>๔๖</sup> พันธุ์ หันนาคินทร, หลักการบริหารโรงเรียน ( พระนคร : วัฒนาพานิช, ๒๕๑๓ ), หน้า ๑๖๒ - ๑๖๗.

๓. กิจกรรมเกี่ยวกับดนตรีและศิลปะ
๔. กิจกรรมเกี่ยวกับการละครและการพูดในที่สาธารณะ
๕. กิจกรรมเกี่ยวกับการสังคมสงเคราะห์ เช่น กิจกรรมทางการลูกเสือและ

อนุภาค

สรุปแล้ว การบริหารกิจการนักเรียนก็คือ การบริหารกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับนักเรียน ในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการสอนในห้องเรียน ให้ดำเนินไปด้วยดี นับตั้งแต่เรื่องการทำสำมะโนนักเรียน การรับเข้าเรียน การลงทะเบียนเรียน การแบ่งกลุ่มแบ่งชั้น การจัดกิจกรรมเสริมหลักสูตร และบริการ เพื่อสวัสดิการต่าง ๆ ที่ทางโรงเรียนจัดให้แก่ นักเรียน

#### ๕. การบริหารงานธุรการโรงเรียน

ผู้บริหารการศึกษาหรือครูใหญ่ส่วนมากใช้เวลาในการบริหารด้วยการปฏิบัติงานด้านธุรการ มากกว่าการบริหารงานด้านวิชาการและด้านอื่น ๆ ทั้ง ๆ ที่วัตถุประสงค์ที่แท้จริงของโรงเรียนก็คือการให้การศึกษา หรืองานวิชาการนั่นเอง อย่างไรก็ตาม งานธุรการก็มีความสำคัญต่อการบริหารการศึกษาไม่น้อย เพราะงานด้านอื่นจะราบรื่นเรียบร้อยเพียงใด ก็ต้องอาศัยความร่วมมือของฝ่ายธุรการ

ภิญโญ สาธร<sup>๔๗</sup> ได้กล่าวถึงงานธุรการโรงเรียนไว้ว่า งานธุรการโรงเรียนประกอบด้วย งานสารบรรณ การเงิน การบัญชี อาคารสถานที่ การให้บริการต่าง ๆ แก่ครู นักเรียน ผู้ปกครอง และประชาชน ตลอดจนจนส่วนราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียน

แฮริส (Harris)<sup>๔๘</sup> ให้ความเห็นเกี่ยวกับงานธุรการโรงเรียนว่า การบริหารงานธุรการเป็นงานบริหารโรงเรียนส่วนหนึ่งที่มีนัยสำคัญ อันเกี่ยวกับการจัดหา การ-

<sup>๔๗</sup> ภิญโญ สาธร เรื่องเดิม, หน้า ๓๐๘.

<sup>๔๘</sup> Chester W. Harris (ed.), Encyclopedia of Educational Research Third Edition, (New York : Macmillan Company, 1960 ), p. 161.

การใช้จ่าย การบัญชี การบำรุงรักษา การจัดหน่วยงาน และการดูแลเกี่ยวกับการ -  
เงินและวัสดุอุปกรณ์ ให้มีประสิทธิภาพที่จะช่วยสนับสนุนให้บุคลากรของโรงเรียน ใช้ความ  
พยายามในการทำงานได้อย่างสูงสุด เพื่อช่วยให้บรรลุตามจุดมุ่งหมายที่ใฝ่หวังไว้

นอกจากนั้น สมาน แสงมณี และ ช่อม พลับจาง<sup>๔๘</sup> ก็ได้ให้ความเห็นว่า -  
การเงินเป็นเรื่องสำคัญมากเรื่องหนึ่งของโรงเรียน หากครูใหญ่จัดการเรื่องการเงินไม่ดี  
หรือทำบัญชีการเงินไม่เรียบร้อย ก็อาจเสื่อมเสียชื่อเสียง หรือถูกลงโทษทางวินัยไต่ถาม  
ครูใหญ่จึงสมควรที่จะศึกษาระเบียบ และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเงินให้เข้าใจ เพื่อ  
จะได้ปฏิบัติได้โดยถูกต้อง

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า การบริหารงานธุรการ การเงิน และบริการของโรงเรียน  
นั้น ได้แก่งานในหน้าที่และความรับผิดชอบของครูใหญ่ ในส่วนที่จะช่วยส่งเสริมสนับสนุน-  
งานบริหารด้านอื่น ๆ ของโรงเรียน ให้ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ  
สูงสุด ซึ่งประกอบด้วย งานธุรการโรงเรียน การเงิน งบประมาณ อาคาร สถานที่  
บริเวณ และบริการต่าง ๆ ของโรงเรียนที่จัดให้แก่ ผู้ปกครอง ประชาชน ส่วนราช-  
การที่เกี่ยวข้อง และบุคลากรโรงเรียนทุกฝ่าย .

### แบบในการบริหารการศึกษา

เรื่องสุดท้ายที่จะเวนกล่าวถึงเสียไม่ได้ในเรื่อง " หลักบริหาร " และ " หลัก  
การบริหารการศึกษาหรือ หลักการบริหารโรงเรียน " ก็คือ แบบต่าง ๆ ในการบริหารการ  
ศึกษา ทั้งนี้เพราะเป็นเรื่องผูกพันที่จะต้องนำไปประกอบในการพิจารณา เกี่ยวกับระบบ -  
บริหารการศึกษาของไทย เป็นอยู่ในปัจจุบันต่อไป

สุภรณ์ ประดับแก้ว<sup>๔๙</sup> กล่าวไว้ว่า แบบต่าง ๆ ในการบริหารการศึกษา อาจ  
กล่าวได้เป็นสองนัยดังนี้

<sup>๔๘</sup> สมาน แสงมณี และ ช่อม พลับจาง, คู่มือครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษา  
( พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, ๒๕๑๔ ), หน้า ๑๑๖.

<sup>๔๙</sup> สุภรณ์ ประดับแก้ว เรื่องเดิม, หน้า ๘๑๗.

๑. ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจมี ๒ แบบ คือ

๑.๑ แบบสังเอนทร หรือการรวมอำนาจบริหาร ( Centralization ) การบริหารแบบนี้อำนาจส่วนใหญ่อยู่ที่ส่วนกลาง คือกระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้โดยการปฏิบัติการในการบริหารราชการ ที่ยึดหลักการใช้อำนาจบริหาร เฉพาะอย่างยิ่งอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการรวมไว้ที่ส่วนกลาง ซึ่งการบริหารแบบนี้เหมาะสำหรับดำเนินการบริหารในระยะที่เป็นหัวเลี้ยวหัวต่อ หรือระยะระหว่าง การเปลี่ยนแปลง ซึ่งทุกสิ่งทุกอย่างยังไม่พร้อม

๑.๒ แบบวิเอนทร หรือการกระจายอำนาจบริหาร ( Decentralization ) การกระจายอำนาจบริหาร คือปฏิบัติการซึ่งส่วนใหญ่ของอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการในปัญหาทาง ๆ กระทำได้โดยราชการบริหารในส่วนหรือระดับรอง ๆ ลงไป แต่ส่วนกลางยังคงควบคุมนโยบายและวัตถุประสงค์ของแต่ละเรื่องไว้ เพื่อเอกภาพในการบริหารงาน อย่างไรก็ตาม การบริหารราชการของทุกประเทศ เริ่มด้วยการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางก่อนเสมอ แล้วจึงค่อย ๆ กระจายอำนาจการบริหารออกไปสู่ท้องถิ่น ตามความจำเป็นในที่สุด<sup>๕๑</sup>

แนวความคิดอันเป็นปรัชญาของการกระจายอำนาจบริหารนี้ มีผลสืบเนื่องมาจากปรัชญาการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งได้แปรรูปมาเป็นปรัชญาการบริหารราชการ- ทั้งนี้โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะพึงได้รับ จากการกระจายอำนาจบริหารในลักษณะต่างๆ ตามความจำเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งก็คือ ช่วยให้งานเร็วขึ้น ดังนั้นตามปรกตินิยมในการกระจายอำนาจบริหาร เขาจึงนิยมการกระจายอำนาจออกไปให้แก่ผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับปัญหา-มากที่สุด เพื่อให้เป็นผู้วินิจฉัยสั่งการไปไต่ที่เดียว

จากเหตุผลและแนวความคิดดังกล่าว ถ้าเป็นการบริหารการศึกษา ครูใหญ่หรือผู้บริหารโรงเรียนจึงควรจะอยู่ในฐานะเป็นผู้วินิจฉัยสั่งการในปัญหาทางการบริหารทาง ๆ ภายในโรงเรียนได้ เพราะอยู่ใกล้ชิดกับปัญหามากที่สุด

๒. ในส่วนที่เกี่ยวกับลักษณะการดำเนินงานมี ๕ แบบ คือ

<sup>๕๑</sup> บรรณสิทธิ์ สลับแสง, คู่มือนักบริหาร ( พระนคร : บริษัท ส. พยุงพงศ์, ๒๕๑๕ ), หน้า ๓๔๖ - ๓๔๗.



๒.๑ แบบอิตาธิปไตย ( Autocracy ) เป็นการบริหารที่ถืออำนาจของคนคนเดียวเป็นใหญ่ และคนคนนั้นใช้อำนาจในการบริหารและจัดการโดยอ้างว่าเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชน

๒.๒ แบบปล่อยตามสบาย ( Laissez faire ) เป็นการบริหารที่ถือว่าแต่ละคนเป็นอิสระในการทำงานไม่ขึ้นแก่กัน ทำให้เกิดการปล่อยปละละเลยไม่เป็นขบวน และขาดประสิทธิภาพในการบริหาร

๒.๓ แบบประชาธิปไตย ( Democracy ) เป็นการบริหารที่แต่ละคนต่างมีความสำคัญ อำนาจจัดการเป็นของคนทั้งหลาย ใช้อำนาจโดยคนทั้งหลาย และเพื่อประโยชน์อันเป็นส่วนรวมของปวงชน

๒.๔ แบบอภิชนาธิปไตย<sup>๕๒</sup> ( Aristocracy ) เป็นการบริหารที่อำนาจจัดการเป็นของอภิชนคนวิเศษไม่กี่คน ใช้อำนาจโดยบุคคลคณะนี้ เพื่ออภิสิทธิ์ของเขา โดยไม่ล้มอำนาจ เพื่อประชาชนคนทั้งหลายเหมือนกัน

๒.๕ แบบระบียบราชการอธิปไตย ( Bureaucracy ) เป็นการบริหารที่อำนาจจัดการอยู่ที่ระบียบ ใช้อำนาจโดยระบียบ เพื่อระบียบ ระบียบยิ่งออกมาก ความยืดหยุ่นในการบริหารงานก็ยิ่งมีมากขึ้น

ในองค์กรหนึ่ง ๆ มักจะมีแบบในการบริหารปะปนกันอยู่หลายแบบ สุดแต่เห็นว่าแบบไหนจะเด่นชัด แม้ในวงการบริหารการศึกษาในทุกระดับ นับตั้งแต่ระดับชาติลงไปจนถึงระดับโรงเรียน ยิ่งถือว่าเป็นหน่วยงานย่อยที่เล็กที่สุด ก็จะต้องมีรูปแบบการบริหารดังกล่าวปะปนกันอยู่เสมออย่างแน่นอน

## ๒. ระบบบริหารราชการแผ่นดิน

ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญไทยนั้น อำนาจอธิปไตยมีผู้ใ้ช้อยู่ ๓ ฝ่าย คือ

๒.๑ ฝ่ายนิติบัญญัติ มีหน้าที่ทางการกำหนดนโยบายหลักของประเทศด้วยการออกกฎหมาย

<sup>๕๒</sup> โกศล มารมย์ และ สัจวร ศานติธรรม, คู่มือบริหารโรงเรียน (พระนคร : อักษรเจริญทัศน์, ๒๕๑๓), หน้า ๗๑.

๒.๒ ฝ่ายบริหาร เป็นผู้นำนโยบายหลักของประเทศมาปฏิบัติ

๒.๓ ฝ่ายตุลาการ มีหน้าที่ตัดสินว่า การกระทำของฝ่ายต่าง ๆ นั้น ถูกต้องตามตัวบทกฎหมายหรือไม่ เมื่อใดตัดสินไปเช่นใด ฝ่ายบริหารก็ต้องนำคำพิพากษานั้นไปปฏิบัติ<sup>๕๓</sup>

ฝ่ายบริหารซึ่งมีคณะรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบนั้น มีการจัดตั้งระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็นแบบผสม โดยมีทั้งที่เป็นแบบรวมอำนาจและกระจายอำนาจ กล่าวคือ ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔ นั้น ได้แบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น ๓ ส่วนคือ

- ๑) ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง
- ๒) ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค
- ๓) ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง เป็นการติดตามหลักการรวมอำนาจปกครอง ( Centralization ) การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นการแบ่งอำนาจ ( Deconcentration ) ให้แก่ส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหลักการรวมอำนาจปกครอง ส่วนการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นการติดตามหลักการกระจายอำนาจปกครอง ( Decentralization )

ราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ในส่วนกลาง ซึ่งมีหน้าที่ในการวางนโยบาย และควบคุมการบริหารทั่วราชอาณาจักร

ราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ ราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ของส่วนกลางนั่นเอง ซึ่งได้แบ่งแยกออกไปดำเนินการตามเขตการปกครองต่าง ๆ ของประเทศ เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในเขตการปกครองนั้น ๆ โดยมีเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลาง-แต่งตั้งออกไปประจำในส่วนภูมิภาค เพื่อบริหารราชการภายใต้บังคับบัญชาของข้าราชการส่วนกลาง

<sup>๕๓</sup> อมร รัชศาสตร์, สถาพการบริหารราชการ (คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ จัดพิมพ์, เอกสารอัดสำเนา, ๒๕๑๒), หน้า ๑๘ - ๒๐.

<sup>๕๔</sup> ประสาร ทิพย์เกษร, การปกครองส่วนภูมิภาคของไทย ศึกษาเฉพาะกรณีการจัดรูปแบบหน่วยปกครอง (วิทยานิพนธ์ชั้นปริญญาโท คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๑๓), หน้า ๑๐.

ราชการส่วนท้องถิ่น ได้แกราชการบางอย่างที่รัฐมอบหมายให้ท้องถิ่นจัดทำกันเอง โดยมีองค์กรซึ่งราษฎรในท้องถิ่นเลือกตั้งขึ้นมา บริหารราชการ มีงบประมาณของตนเอง- และมีอิสระในการดำเนินงานตามขอบข่ายของกฎหมายกำหนด ราชการส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน มี ๔ รูป คือ



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

อย่างไรก็ตามจากการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ ของการบริหารราชการทั้ง ๓ ส่วน นั้นแล้ว ปรากฏว่า ราชการบริหารส่วนกลาง เป็นฝ่ายควบคุมและบังคับบัญชาราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนกลางโดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่ควบคุมราชการส่วนท้องถิ่นโดยตรง โดยทำการควบคุมผ่านหน่วยราชการส่วนภูมิภาค คือ จังหวัดและอำเภอ มีผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอเป็นผู้ควบคุมดูแล แต่เนื่องจากราชการส่วนภูมิภาคต้องปฏิบัติงานตามความต้องการของส่วนกลาง ดังนั้นการควบคุมของจังหวัดและอำเภอ จึงมองได้ว่าเป็นการควบคุมในนามของส่วนกลางทั้งสิ้น <sup>๕๕</sup> ดังนั้นจึงทำให้ระบบบริหารราชการ-แผ่นดินมีอิทธิพลต่อระบบบริหาร การศึกษาของประเทศในทุกระดับ

๓. ระบบบริหารการศึกษาของไทย

ระบบบริหารการศึกษาตามโครงสร้างโดยรวมของไทยนั้น แบ่งออกได้เป็น ๓ ส่วน เช่นเดียวกับระบบบริหารราชการแผ่นดิน คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีหน่วยงานที่รับผิดชอบดังต่อไปนี้ <sup>๕๖</sup>

๓.๑ ราชการส่วนกลาง ได้แก่

- ๓.๑.๑ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สังกัดสำนักนายก-

<sup>๕๕</sup> อมร รัชศาสตร์ เรื่องเดิม, หน้า ๒๐ - ๒๖.

<sup>๕๖</sup> ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๖, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑ ตอนที่ ๑๔๕ (ฉบับพิเศษ), ๑๘ กันยายน ๒๕๑๕.

รัฐมนตรี มีหน้าที่กำหนดนโยบายและเป้าหมาย วางแผนและพัฒนาระบบการศึกษาของชาติ ตลอดจน  
 จันทนาการวิจัย ประเมินผล และเป็นศูนย์ประสานงานอันเกี่ยวกับการศึกษาของชาติ

๓.๑.๒ ทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่  
 ดำเนินการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษา

๓.๑.๓ กระทรวงศึกษาธิการ มีหน้าที่จัดการศึกษาในทุกๆระดับ ตั้งแต่  
 ระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษาทั้งสายสามัญและสายอาชีพ การฝึกหัดครู การศึกษานอก-  
 ระบบโรงเรียน การศึกษาพิเศษ ตลอดจนส่งเสริมและควบคุมการศึกษาของเอกชน

๓.๑.๔ กระทรวงมหาดไทย เข้ามาเกี่ยวข้องกับการบริหารการศึกษา  
 เพราะเป็นหน่วยงานที่ควบคุมการปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นจึงอยู่ในฐานะเป็นผู้รับผิดชอบ-  
 การจัดการศึกษาประชาบาล อันเป็นการศึกษาส่วนใหญ่ของประเทศ

ในการจัดการศึกษาประชาบาลในหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยนั้น มีหน่วยงานที่มี  
 บทบาทสำคัญในการประสานงานคือ กองการศึกษาประชาบาล กรมการปกครอง ซึ่งมีหน้า  
 ที่ในการควบคุมงบประมาณ การวางแผน และโครงการต่าง ๆ เกี่ยวกับโรงเรียนประชา-  
 บาล

๓.๒ ราชการส่วนภูมิภาค มีส่วนราชการที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาอยู่  
 ๒ ระดับ คือ ระดับจังหวัดและระดับอำเภอ<sup>๕๗</sup> ซึ่งมีหน้าที่โดยสังเขปดังนี้

๓.๒.๑ ระดับจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัดและศึกษาธิการจังหวัด -  
 เป็นผู้มีความรับผิดชอบในการบริหารการศึกษาอยู่ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร-  
 ราชการแผ่นดิน นอกจากนั้นในสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ยังมีหน่วยงานที่รับผิดชอบฝ่าย  
 วิชาการโดยตรงอยู่ด้วย คือ หน่วยงานนิเทศก์ สังกัดกรมสามัญศึกษา

๓.๒.๒ ระดับอำเภอ มีนายอำเภอและศึกษาธิการอำเภอบริษัท  
 คือทำหน้าที่เช่นเดียวกับระดับจังหวัด เฉพาะในเขตอำเภอที่รับผิดชอบ

อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติ จะพบว่าหน่วยงานการศึกษาต่าง ๆ ในส่วนภูมิกษานั้น  
 มีอยู่เป็นจำนวนมากที่ไม่ได้อยู่ในสายการบังคับบัญชาโดยตรงของจังหวัดและอำเภอ เช่น

<sup>๕๗</sup> อาชวัน วายวานนท์, " การบริหารงานพัฒนาการศึกษา " ใน การบริหารงานพัฒนาจังหวัด (สถาบันวิจัยพัฒนาบริหารศาสตร์, อุดรธานี, ๒๕๑๖), หน้า ๓/๑-๓/๓.



โรงเรียนมัธยมแบบประสม วิทยาลัยครู และมหาวิทยาลัย เป็นต้น

๓.๓ ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ส่วนราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่ในการจัดการศึกษา คือ เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีหน้าที่โดยสังเขปดังนี้

๓.๓.๑ เทศบาล มีหน้าที่จัดการศึกษาระดับประถมศึกษา เฉพาะในเขตเทศบาล โดยได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ผ่านกระทรวงมหาดไทย

๓.๓.๒ องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีหน้าที่จัดการศึกษาประชาบาล มีส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องคือ กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่ควบคุมการบริหารงาน-  
 คำนวณการ กระทรวงศึกษาธิการ มีหน้าที่ควบคุมการบริหารงานด้านวิชาการ และครูสภา  
 มีหน้าที่ควบคุมการบริหารงานบุคคล

### ระบบบริหารการประถมศึกษา

การประถมศึกษาเป็นระบบย่อยของระบบการศึกษาของประเทศเป็นส่วนรวม<sup>๔๕</sup> เฉพาะอย่างยิ่งการบริหารการประถมศึกษาของไทยในปัจจุบัน อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานหลายฝ่าย เพียงแต่พิจารณาจากประเภทของโรงเรียน ก็จะมีอยู่ถึง ๕ ประเภทซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ กัน ดังนี้คือ

๑. โรงเรียนประชาบาล อยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
  ๒. โรงเรียนเทศบาล อยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาล
  ๓. โรงเรียนสังกัดกรมสามัญศึกษา อยู่ในความรับผิดชอบของกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ
  ๔. โรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร อยู่ในความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองรูปพิเศษรูปใหม่
  ๕. โรงเรียนราษฎร์ อยู่ในความควบคุมดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน กระทรวงศึกษาธิการ
- นอกจากโรงเรียนทั้ง ๕ ประเภท ดังกล่าวแล้ว ยังมีโรงเรียนประถมศึกษาซึ่งอยู่

<sup>๔๕</sup> ประเสริฐ รัตนรัตน์, การพยากรณ์ความต้องการทางการศึกษาในระดับประถมศึกษา (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทชั้นโท แผนกวิชาคอมพิวเตอร์ศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๗), หน้า ๔๕.

ในความรับผิดชอบของ กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน กรมตำรวจ โรงเรียน-  
สาธิต อยู่ในความรับผิดชอบของวิทยาลัยครู และมหาวิทยาลัย แต่โรงเรียนประเภทนี้มีจํานวนเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

โรงเรียนประถมศึกษาทั้ง ๕ ประเภทดังกล่าว ถ้าจะพิจารณาจากปริมาณงาน  
ไม่ว่าจะเป็นจำนวนโรงเรียน จำนวนนักเรียน หรือจำนวนงบประมาณค่าใช้จ่ายในการคํา  
เนินงานแล้ว จะเห็นได้ว่า โรงเรียนประชาบาลมีปริมาณมากที่สุด คือมากกว่าร้อยละ  
๘๐ ดังนั้นในการศึกษาเกี่ยวกับระบบบริหารการประถมศึกษา จึงมีความจำเป็นที่จะต้อง  
กล่าวถึงการศึกษาประชาบาล ตามอัตราส่วนของความสำคัญขอ้นควย นั่นคือกล่าวถึงระบบ  
และองค์กรที่เกี่ยวข้องของการบริหารโรงเรียนประชาบาล ไว้ตามสมควรดังต่อไปนี้

### ๑. รูปแบบและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

๑.๑ รูปแบบ องค์การบริหารส่วนจังหวัดตั้งขึ้นโดย พระราชบัญญัติระเบียบ  
บริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๘ มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีองค์ประกอบที่สำคัญ  
๓ ส่วน คือ

๑.๑.๑ สภาจังหวัด ทำหน้าที่นิติบัญญัติ โดยมีอำนาจในการตราข้อ  
บัญญัติจังหวัด ควบคุมงบประมาณ และตั้งกรรมการผู้ว่าราชการจังหวัด

๑.๑.๒ ผู้ว่าราชการจังหวัด มีฐานะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ของ-  
องค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ช่วย

๑.๑.๓ สำนักงานเลขาธิการจังหวัด และส่วนต่าง ๆ ซึ่งปัจจุบันแบ่ง  
ออกเป็น ๒ แบบ คือ

แบบที่ ๑ สำหรับจังหวัดในเขตเร่งรัดพัฒนาชนบท แบ่งออกเป็น

- ๑) สำนักงานเลขาธิการ
- ๒) ส่วนอำเภอ
- ๓) ส่วนการคลัง

๕๕ กองการวิจัยการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เรื่องเดิม,  
หน้า ๒๘.

๖๐ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๘, ราชกิจจา-  
นุเบกษา เล่มที่ ๗๒ ตอนที่ ๑๑ ( ๘ กุมภาพันธ์ ๒๔๘๘, มาตรา ๕ ).

๔) ส่วนการเจ้าหน้าที่

๕) ส่วนการศึกษา

แบบที่ ๒ สำหรับจังหวัดที่ไม่ใช่เขตเร่งรัดพัฒนาชนบท แบ่งออกเป็น

๑) สำนักงานเลขานุการ

๒) ส่วนการศึกษา ซึ่งแบ่งย่อยออกเป็น ๓ หมวด คือ <sup>๖๑</sup>

ก. หมวดธุรการ

ข. หมวดวิชาการ

ค. หมวดงานบุคคล

๑.๒ อำนาจหน้าที่ อำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตาม มาตรา ๓๑ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ถึง ๒๐ ประการ แต่ที่เกี่ยวกับการบริหารการประถมศึกษาานั้น กำหนดไว้เกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

๑.๒.๑ งานธุรการทั่วไป เกี่ยวกับการดำเนินงานด้านบริหารโรงเรียนประชาบาล

๑.๒.๒ งานบริหารบุคลากร ในส่วนที่เกี่ยวกับการบรรจุแต่งตั้ง - เลื่อนชั้น เลื่อนอันดับ วินัย ทะเบียนประวัติ บำเหน็จบำนาญ เป็นต้น

๑.๒.๓ งานเกี่ยวกับการขยายการศึกษาภาคบังคับ

๑.๒.๔ งานด้านการศึกษาประสานงานกับฝ่ายวิชาการ คือกระทรวงศึกษาธิการ การจัดหาแบบเรียนและอุปกรณ์การศึกษา

๑.๒.๕ งานเกี่ยวกับการเงินและงบประมาณ

๒. ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

โดยเหตุที่ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๘ และระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ ได้กำหนดบทบาทและหน้าที่ของวุฒาราชการจังหวัด และนายอำเภอ ให้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลกิจการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดและอำเภอใน

<sup>๖๑</sup> กรมการปกครอง, การแบ่งส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (เอกสารอัครสำเนา, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์), หน้า ๓ - ๔.

เขตรับผิดชอบ โดยรวมทั้งการบริหารการศึกษาประชาบาลด้วย ดังนั้นในแง่ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด กับราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จึงเป็นเรื่องที่แยกกันไม่ออก ทั้งนี้รวมถึงส่วนที่เกี่ยวกับกระทรวงศึกษาธิการและคุรุสภา ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลในเรื่องวิชาการและงานบุคคลนั้นด้วย

กล่าวโดยสรุปก็คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีบทบาทอย่างสำคัญ ในการจัดการศึกษาประชาบาล แต่รูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ได้รับความวิพากษ์วิจารณ์ว่า " เป็นราชการส่วนภูมิภาคจำบัง " <sup>๒๒</sup> ทั้งนี้เพราะผู้บริหารส่วนใหญ่เป็นข้าราชการส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการของกระทรวงมหาดไทย ใ้คดำรงตำแหน่งที่สำคัญ ๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และสภาจังหวัดมีบทบาทน้อยมากในการควบคุมการบริหารงาน สำหรับหน่วยงานของกระทรวงศึกษาธิการส่วนใหญ่เป็นการนิเทศเท่านั้น ซึ่งเป็นบทบาทในการควบคุมและปฏิบัติงานทางวิชาการ ดังนั้นการดำเนินงานในการจัดการศึกษาประชาบาลโดยทั่ว ๆ ไป ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงยังมีปัญหาอยู่อีกเป็นอันมาก

### ๓. การประสานงานการศึกษาประชาบาล

นอกจากเราจะไ้มองในเรื่องรูปแบบและอำนาจหน้าที่ในการบริหารการประถมศึกษาหรือการศึกษาประชาบาล ดังไ้กล่าวมาแล้ว ยังมีความจำเป็นที่จะต้องกล่าวถึง การประสานงานเอาไว้ด้วย เพราะเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารการศึกษาระชาบาลอยู่ตลอดมา การประสานงานการศึกษาประชาบาล มีพอจะนำมาสรุปกล่าวไ้ดังนี้

๓.๑ การประสานงานระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงศึกษาธิการ ส่วนใหญ่เป็นไปในเรื่องโครงการต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดการประถมศึกษา การวางแผนพัฒนาการศึกษาให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจ นอกจากนี้ยังประสานงานเกี่ยวกับการกำหนด ควบคุม รักษามาตรฐานจำนวนครูให้ตรงตามหลักบริหารการศึกษา ตลอดจนการขยายการศึกษาภาคบังคับ

๓.๒ การประสานงานระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับกระทรวงศึกษาธิการ มักประสบปัญหาเกี่ยวกับตัวบุคคล ที่เป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ

<sup>๒๒</sup> ชูวงศ์ ฉายะบุตร, การวิจัยเรื่องการเมืองมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๑๐), หน้า ๑๐.



๓.๓ การประสานงานระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับกระทรวงมหาดไทย นั้นว่าไม่ค่อยมีปัญหาอะไร เพราะมีผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวงมหาดไทยเป็นหัวหน้าอยู่ นอกเสียจากผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้ก่อให้เกิดปัญหาขึ้นเอง

๓.๔ การประสานงานระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับครุสภา ซึ่งทำหน้าที่ควบคุมการบริหารงานบุคคล ตามมติของคณะรัฐมนตรี<sup>๖๓</sup>

๓.๕ การประสานงานระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับ ก.จ. เกี่ยวกับองค์ประกอบ และอำนาจหน้าที่ในการควบคุมส่งเสริมการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ ก.จ. มีหน้าที่เกี่ยวข้องอยู่

อย่างไรก็ตาม เกี่ยวกับระบบบริหารการประถมศึกษา นอกจากที่กล่าวมาแล้ว ผู้วิจัยใครขอนำแนวคิดของ ' สรุตัน คีลปอนันต์ <sup>๖๔</sup> ' ซึ่งได้เขียนเกี่ยวกับเรื่องนี้เอาไว้ว่า ประสิทธิภาพและคุณภาพของการศึกษา ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง แต่จุดที่สำคัญยิ่งอยู่ที่ระบบบริหาร ดังนั้นระบบบริหารการศึกษาประจำบาลที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพ จึงควรตั้งอยู่บนหลัก ๕ ประการ ดังนี้

๑. หลักประชาธิปไตย หลักประชาธิปไตยส่งเสริมการกระจายอำนาจในการบริหารไปสู่ท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นมีสิทธิและหน้าที่ในการวางแผนปฏิบัติงาน มีอำนาจในการคิดและตัดสินใจเป็นของตนเอง จึงจะสามารถบริหารการศึกษาให้สอดคล้องกับความสนใจ ความต้องการ ความจำเป็น และความสามารถของบุคคลในท้องถิ่น ตามวิถีทางประชาธิปไตย แนวทางที่รัฐบาลไทยยึดถือและพยายามที่จะกระจายความรับผิดชอบในการศึกษา ไปสู่ท้องถิ่นดังเช่นปัจจุบันนี้ จึงนับเป็นความคิดที่ขอบควยหลักการและเหตุผลอย่างยิ่ง

๒. หลักการจัดการ หลักการจัดการตามอุดมการณ์ที่ถูกแบบ งานอย่างหนึ่งควรมี - หน่วยงานผู้รับผิดชอบโดยตรงเพียงหน่วยเดียว ( One - Unified System ) จึงจะก่อให้เกิดความสะดวกในการประสานงาน การสั่งการ และการปฏิบัติ ง่ายต่อการควบคุมดูแลและการบังคับบัญชา แต่ถ้ามองแยกเป็นหลายสังกัด การบริหารก็จะเป็นไปในลักษณะตรงกันข้าม - และขาดประสิทธิภาพในที่สุด

<sup>๖๓</sup> มนุเวทย์ ลักษณะนาย, อำนาจหน้าที่ของครุสภา บรรยายแกุ่ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษา, ณ สว่างคนิวาส ระหว่างวันที่ ๑๔-๒๗ กรกฎาคม ๒๕๑๓, (เอกสารโรเนียว), หน้า ๑.

<sup>๖๔</sup> สรุตัน คีลปอนันต์, "ระบบบริหารการศึกษาประจำบาล" สารวิทยา ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๑ ประจำเดือน ธันวาคม ๒๕๑๗, หน้า ๗๗ - ๘๐.

๓. หลักเศรษฐกิจ ประเทศชาติมีทรัพยากรจำกัด การดำเนินการใด ๆ จึงต้องระมัดระวังเป็นพิเศษ พยายามใช้จ่ายแต่น้อย แต่ให้ประโยชน์งอกเงยมากที่สุด การศึกษา-ประชาบาลเป็นเรื่องของคนทั้งประเทศ ยอมสละเปลี่ยนแปลงงบประมาณของชาติปีละมาก ๆ นโยบายการบริหารที่ฉลาด จึงควรเลือกทำเลเลือกใช้จ่ายเฉพาะทางที่จำเป็นจริง ๆ การแยกการบริหารการเงินให้อยู่ในสองกระทรวง และต้องมีคนทำงานบริหารซ้ำซ้อนกัน ดังเช่นการจัดการศึกษาประชาบาลในปัจจุบันนี้ จึงอาจนับเนื่องได้ว่าขัดต่อหลักเศรษฐกิจ

๔. หลักความชำนาญงาน โลกก้าวหน้าทางวิทยาการมาพร้อมกับความสลับซับซ้อน การบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ จึงต้องอาศัยผู้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะอย่าง แบ่งเบาทำคนละส่วนในระดับประเทศ เช่น กลาโหมทำหน้าที่ป้องกันประเทศ มหาดไทยทำหน้าที่ปกครอง และรักษาความสงบภายใน พาณิชยศาสตร์ทำเรื่องค้าขาย ศึกษาธิการก็ทำเรื่องของการศึกษา

งานการศึกษาเป็นงานละเอียดอ่อนและสืบเนื่องประสานสัมพันธ์กัน จึงสมควรที่จะให้ ผู้ชำนาญการ เรื่องนี้โดยเฉพาะเป็นผู้รับผิดชอบ การที่การศึกษาประชาบาลอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของกระทรวงมหาดไทย น่าจะเรียกว่าขัดต่อหลักของการบริหารที่มีประสิทธิภาพ เพราะจัดให้อยู่นอกสายความชำนาญงาน

๕. หลักผลประโยชน์ของทวยราษฎร์ การศึกษามีความหมายต่อชีวิตทุกชีวิต ทุกหัวระแหงของประเทศ เป็นสิ่งที่ทุกคนต่างไขว่คว้าตามสิทธิของมนุษยชน ในฐานะพลเมืองของประเทศ ขณะเดียวกันรัฐก็ถือเป็นภาระความรับผิดชอบที่ต้องจัดให้แก่วงชน หากประชาชนมีความรู้ความสามารถดี มีค่านิยมและทัศนคติที่เป็นคุณ ก็หมายถึงการมีชีวิตอยู่อย่างร่มเย็น-สังคมสงบ ประเทศรุ่งเรือง เพราะการศึกษาเป็นกระบวนการสร้างคุณภาพให้แก่ชีวิตของคน

การจัดการศึกษาจึงควรถือผลประโยชน์ของทวยราษฎร์เป็นที่ตั้ง ไม่ควรใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือ ในการสร้างจักรวรรดิหรือบารมีของผู้จัด การศึกษาโดยเนื้อแท้ของมันเองก็ยุ่งยากซับซ้อนอยู่แล้ว หากคนไปยุ่งกับมันมากนัก ปัญหามันจะยิ่งหนักขึ้นทุกวัน

แนวคิดในการกระจายอำนาจการบริหาร การศึกษาไปสู่ท้องถิ่นนั้น นับเป็นการเคลื่อนไหวที่ถูกตอง ตามเหตุผลของหลักวิชาและหลักบริหารประเทศ แต่ควรใช้วิธีการกระจายโดยผ่านทางกระทรวงศึกษาธิการ เพราะในประเทศต่าง ๆ ที่ถือหลักการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาไปสู่ท้องถิ่น ทั้งที่กำลังพัฒนาและพัฒนาอย่างเต็มรูป เช่น เกาหลี ญี่ปุ่น อินโดนีเซีย อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา ล้วนกระจายผ่านกระทรวงศึกษาธิการ

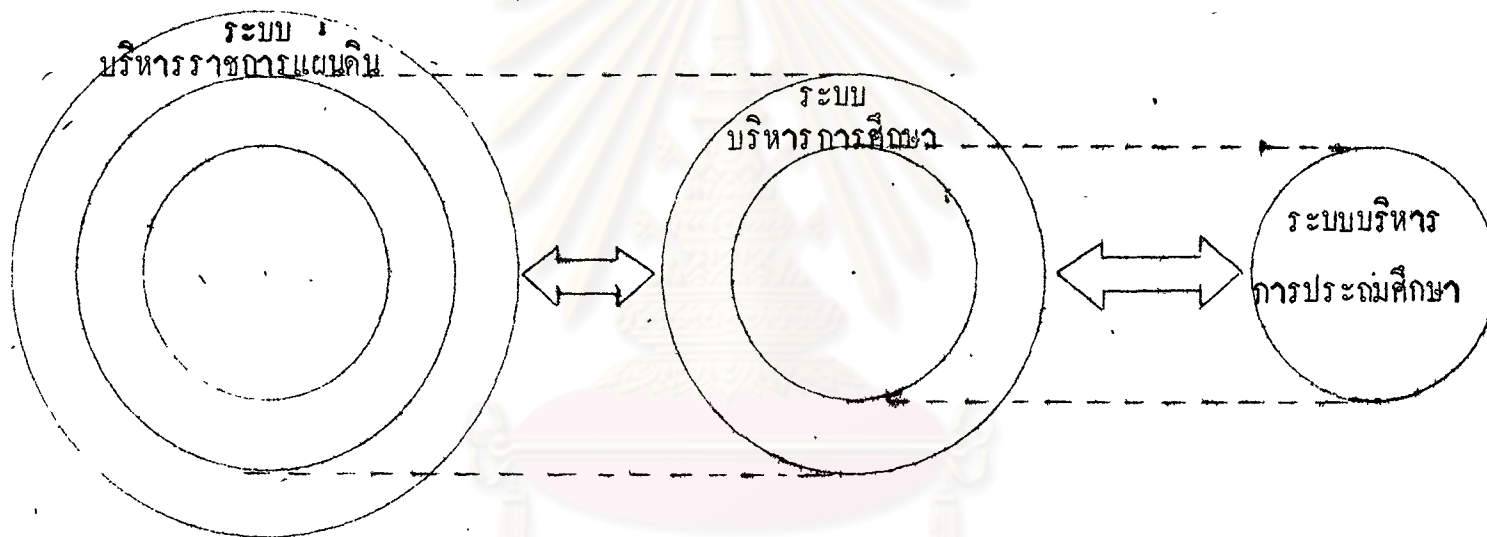
จากหลักการและแนวคิดในเรื่องระบบบริหารการประถมศึกษาโดยทั่วไป และเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จะพบว่า มีปัญหาในหลายลักษณะที่ยังจะต้องศึกษาเพื่อหาแนวทางแก้ไขปรับปรุง ให้ดีและเหมาะสมที่สุดเท่าที่จะทำได้ต่อไป และเพื่อเป็นเครื่องประกอบในเรื่องนี้ จึงใคร่ขอเสนอแผนภูมิ และแผนภาพต่าง ๆ อันเกี่ยวกับระบบการจัดการบริหารโรงเรียนประถมศึกษา ไว้เพื่อเป็นการประกอบในการพิจารณาดังต่อไปนี้



ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิที่ ๑

แสดงความสัมพันธ์ระหว่างระบบบริหารราชการแผ่นดิน ระบบบริหารการศึกษา และระบบบริหารการประถมศึกษา <sup>๖๖</sup>



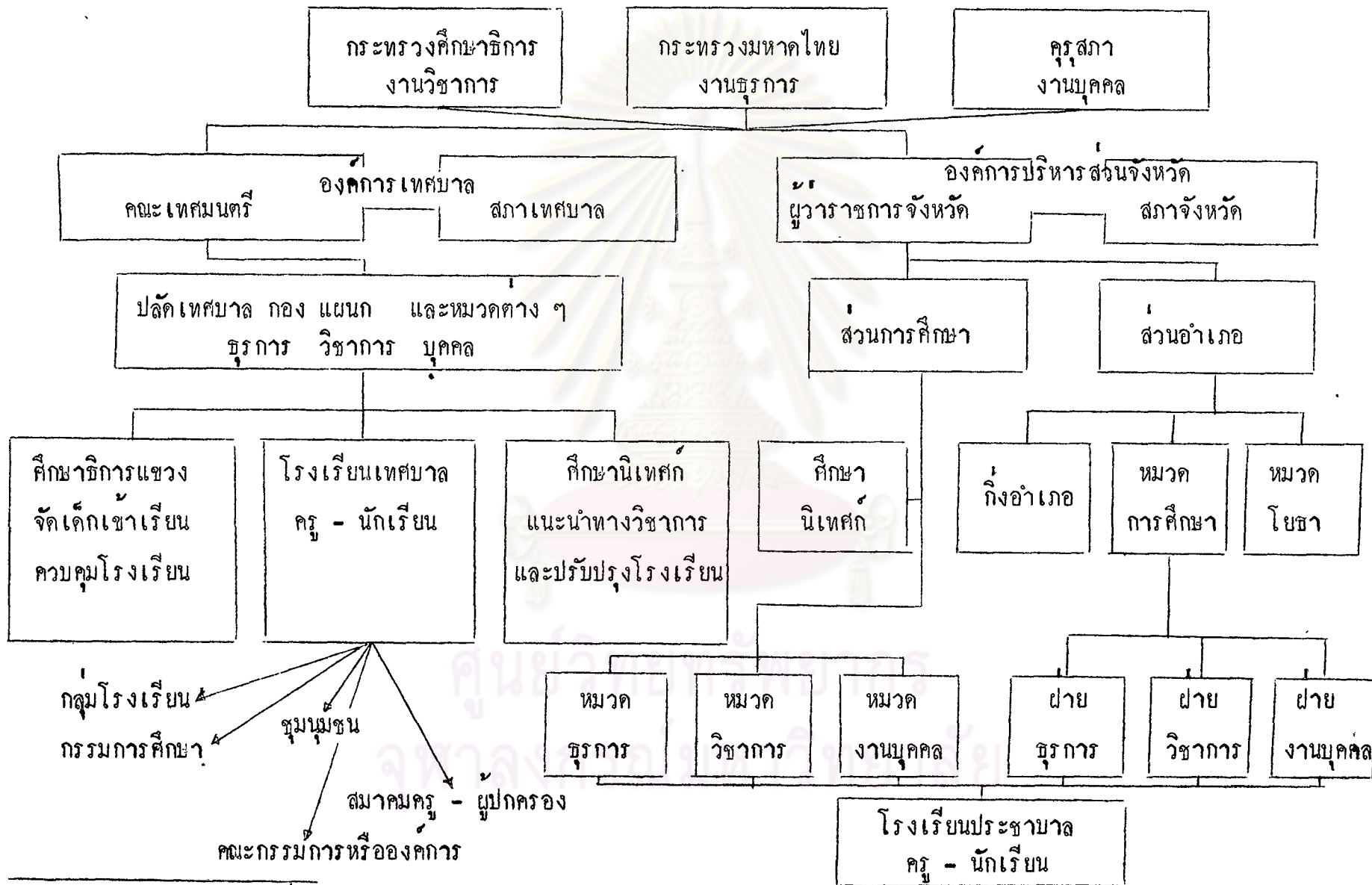
ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>๖๖</sup> กองวิจัยการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เรื่องเดิม, หน้า ๑๘.

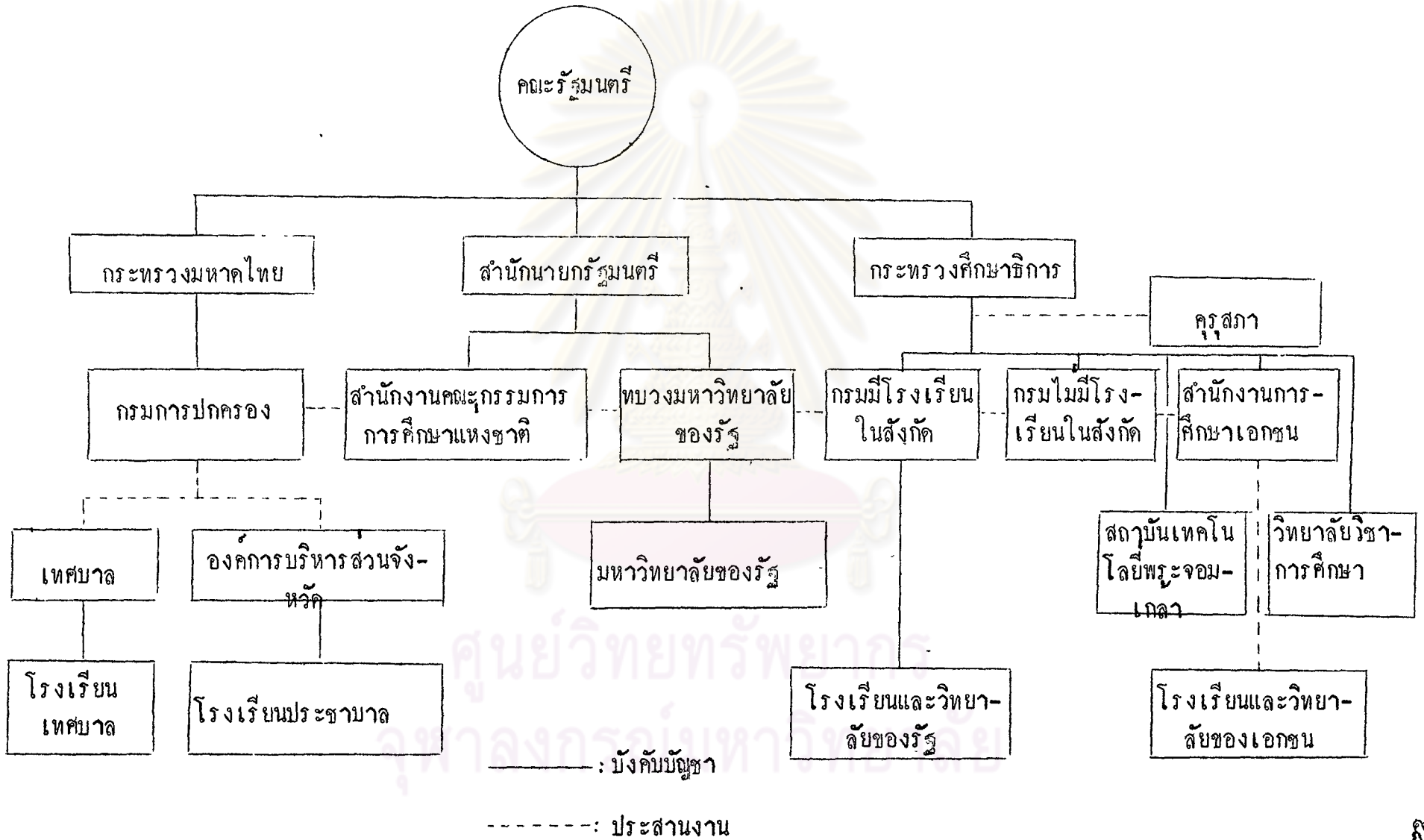


แผนภูมิที่ ๒

การบริหาร การศึกษาระดับท้องถิ่น ๖๗



แผนภูมิที่ ๓  
ระบบบริหารการศึกษาของประเทศไทย ๖๘



อย่างไรก็ตามเกี่ยวกับโครงสร้างและระบบบริหารโรงเรียนประถมศึกษา เฉพาะอย่างยิ่งในลักษณะของการจัดการศึกษาประจำตำบลโดยท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกา จะพบว่ามี ความแตกต่างจากของไทยเราไม่น้อย เพราะของไทยนั้นการบริหารระดับโรงเรียน แม้ ส่วนใหญ่จะขึ้นอยู่กับครูใหญ่ซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดในโรงเรียนแต่เพียงผู้เดียว แต่ในทางปฏิบัติ ครูใหญ่ก็ต้องดำเนินตามนโยบายและระเบียบคำสั่งจากส่วนกลางอยู่นั่นเอง ส่วนในสหรัฐอเมริกา ผู้บริหารโรงเรียนมิได้มีแต่ครูใหญ่ที่เป็นผู้บริหารสูงสุดในโรงเรียนแต่ผู้เดียว แต่จะมี รูปแบบการบริหารที่มีคณะกรรมการร่วมมือและประสานงานกัน ในงานดำเนินไปตามนโยบาย และบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ ดังที่ เอลสบรี ( Elsbree )<sup>๗๑</sup> และคณะ ได้เสนอรูปแบบ ในการบริหารงานในโรงเรียนประถมศึกษาแบบหนึ่ง ของการจัดการศึกษาท้องถิ่นในลักษณะ ของการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาให้แก่ท้องถิ่นอย่างเต็มรูป ซึ่งแสดงให้เห็นว่า การบริหารโรงเรียนประถมศึกษาประกอบด้วยคณะกรรมการบริหาร ร่วมมือประสานงานกัน หลายฝ่าย โดยมีศึกษาธิการเป็นประธานบริหารและควบคุมการปฏิบัติงาน ของผู้บริหารหน่วย งาน ๔ ฝ่าย คือ ผู้ช่วยศึกษาธิการฝ่ายหลักสูตร การสอน ครูใหญ่ ฝ่ายวิจัย และผู้ช่วย ศึกษาธิการฝ่ายการเงินและ บริการ สำหรับครูใหญ่ นั้น รับผิดชอบโดยตรงเฉพาะงานบริหาร บุคลากรเท่านั้น ส่วนงานด้านอื่นเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารฝ่ายต่าง ๆ ซึ่งประกอบด้วยบุคลากรผู้เชี่ยวชาญ ปฏิบัติงานในด้านนั้นโดยเฉพาะ (ดังแสดงไว้ในแผนภูมิที่ ๔) ส่วน แบบการบริหารโรงเรียนประถมศึกษานั้น สตีเฟน ( Stephen )<sup>๗๒</sup> และคณะ ก็ได้เสนอ แบบการบริหารสำหรับโรงเรียนประถมศึกษาที่น่าสนใจเป็นอันมาก โดยมีเนื้อหาสาระคล้าย คลึงกันกับที่ได้กล่าวมาแล้ว (ดังในแผนภูมิที่ ๕)

<sup>71</sup> Willard S. Elsbree, Harold J. McNally, and Richard Wynn, Elementary School Administration and Supervision ( 3rd ed.; New York, N.Y. : Van Nostrand Reinold Co., 1967), pp. 184 - 185.

<sup>72</sup> Stephen P. Hencley, Lloyd E. Mcleary, and J. H. Mcgrath, The Elementary School Principalship ( New York, N. Y. : Dodd, Mead & Company, Inc., 1970 ), p. 21.



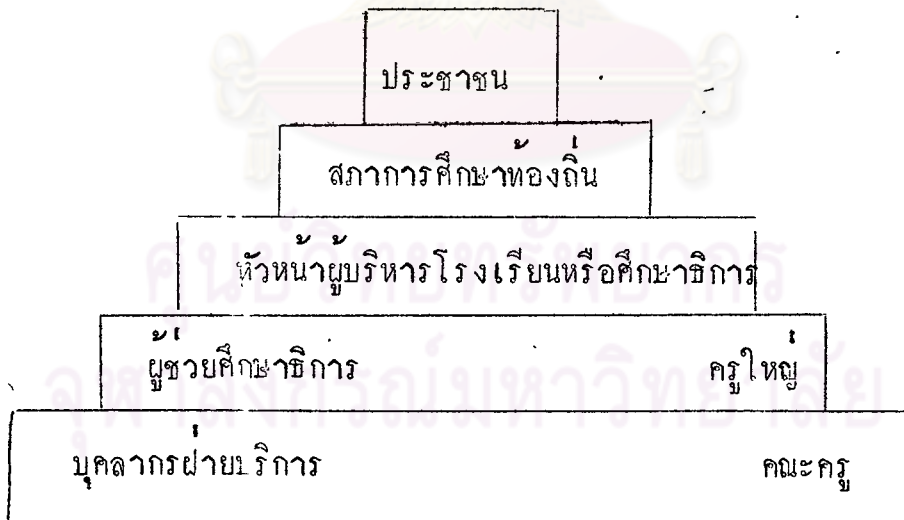




นอกจากที่กล่าวมาแล้ว โครงสร้างของระบบบริหารการศึกษาโดยรวมของสหรัฐอเมริกา เฉพาะอย่างยิ่งในระดับท้องถิ่น จะเห็นได้ว่าแนวโน้มในการปฏิบัติต่อสภาการศึกษาของท้องถิ่นเป็นหลักในการดำเนินการบริหาร โดยควบคุมการบริหารทั้งปวง นับตั้งแต่การแต่งตั้งผู้บริหารระดับต่าง ๆ ของโรงเรียน ในการบริหารนั้น ศึกษาธิการท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารโรงเรียน ภายใต้การควบคุมของสภาการศึกษาของท้องถิ่น และในขณะเดียวกันศึกษาธิการและสภาการศึกษาของท้องถิ่น ก็จะรวมกันเป็นผู้กำหนดและแต่งตั้งผู้ช่วยศึกษาธิการฝ่ายต่าง ๆ ครูใหญ่ ครู ตลอดจนบุคคลากรฝ่ายอื่น ๆ รวมทั้งกำหนดโปรแกรมการดำเนินงานต่าง ๆ ของโรงเรียนด้วย ดังจะเห็นได้จากข้อเสนอในการจัดระดับของอำนาจในการบังคับบัญชา ของระบบการบริหารโรงเรียนในท้องถิ่น ซึ่ง กริฟฟิตส์ ( Griffiths ) และคณะได้อธิบายไว้ โดยแสดงเป็นแผนภาพทั้งในแบบสูงและแบบราบ ( Tall & flat Organization of a School System ) ดังแสดงไว้ในแผนภูมิที่ ๖ และแผนภูมิที่ ๗ ต่อไปนี้

### แผนภูมิที่ ๖

แสดงระบบบริหารโรงเรียนในแนวราบ



71 Daniel Griffiths, David L. Clark, G. Richard Wynn, and Laurence Iannaccone, Organizing School for Effective Education (Danville, Ill : The Interstate Printers and Publishers, Inc., 1962), pp. 21 - 22.

### แผนภูมิที่ ๘

แสดงระบบการจัดองค์การบริหารโรงเรียนแบบสูง ( Tall )



ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## หลักการและวิธีการจัดการศึกษาประชาบาลในปัจจุบัน

### ๑. หลักการ

๑.๑ กระจายอำนาจในการจัดการศึกษาประชาบาล ให้ไปอยู่กับราชการส่วนท้องถิ่น

๑.๒ มอบภาระหน้าที่ในการจัดการศึกษาประชาบาล ให้อยู่ในความรับผิดชอบของท้องถิ่นและประชาชน เช่น นานาอารยประเทศจัดทำอยู่

๑.๓ รัฐบาลจะเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องก็เฉพาะในสิ่งที่ท้องถิ่นและประชาชนยังช่วยตนเองไม่ได้ หรือช่วยเหลือเพื่อให้เขาช่วยตนเอง

### ๒. วิธีการจัดการศึกษาประชาบาล

ปัจจุบันหน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาประชาบาล ตกอยู่กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ราชการส่วนกลาง คือ กระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงมหาดไทยไม่มีหน้าที่โดยตรงในการดำเนินงาน เพียงแต่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายช่วยเหลือส่งเสริมองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้สามารถปฏิบัติงานไปโดยสะดวก และทำหน้าที่ควบคุมตามความจำเป็นเป็นแพรวพราวตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเท่านั้น กล่าวคือ กระทรวงศึกษาธิการมีหน้าที่ควบคุมช่วยเหลือ และส่งเสริมเกี่ยวกับงานในสถานศึกษา เช่น การกำหนดหลักสูตร การวัดผลการศึกษา การนิเทศงาน ฯลฯ กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือ ส่งเสริม และควบคุมการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในทางธุรการ นอกจากนี้ก็มีคุรุสภา ทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

เนื่องจากการจัดการศึกษาประชาบาลในปัจจุบัน ได้ดำเนินไปในรูปของการกระจายอำนาจ ดังนั้นจังหวัดจึงมีอิสระในการพิจารณาตัดสินใจ ในการดำเนินงานได้เกือบทั้งหมด โดยไม่ต้องขออนุมัติต่อส่วนกลาง<sup>๗๒</sup> ดังจะเห็นได้ว่า

๒.๑ การบริหารงานบุคคล ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการส่วนจังหวัด (รวมทั้งครูประชาบาลด้วย) เช่นเดียวกับเจ้ากระทรวง รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวง อธิบดี และผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับข้าราชการพลเรือน

<sup>๗๒</sup> ถวัลย์ สนธิอนุเคราะห์, บันทึกย่อเตรียมสอบเลื่อนชั้นข้าราชการส่วนจังหวัด  
ตำแหน่งครูตรี โท เอก ( กรุงเทพฯ ๒ : วันนาพานิช, ๒๕๑๗ ), หน้า ๒๑๖.



และมี อ.ก.จ. (อนุกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด) มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับ อ.ก.พ. กระทรวง อ.ก.พ. กรม และ อ.ก.พ. จังหวัด ในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือน - ฉะนั้นการสอบแข่งขัน การสอบคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง หรือการลงโทษทางวินัย จังหวัดจึงมีอำนาจดำเนินการได้เองทั้งสิ้น

๒.๒ งบประมาณ เงินที่นำมาใช้จ่ายเพื่อจัดการศึกษาประจำภาคขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีที่มาจากนี้คือ

๒.๒.๑ เงินรายได้จังหวัด

๒.๒.๒ เงินบริจาคจากประชาชน มูลนิธิ หรือองค์กรต่าง ๆ

๒.๒.๓ เงินอุดหนุนของรัฐบาล

เงินดังกล่าวนี้ จังหวัดมีอิสระที่จะนำไปใช้จ่ายในการดำเนินงานตามความจำเป็นและความต้องการของจังหวัด โดยตราเป็นข้อบัญญัติจังหวัด กล่าวคือ ต้องผ่านการพิจารณาและได้รับความเห็นชอบจากสภาจังหวัด จึงประกอบด้วยผู้แทนที่ประชาชนได้เลือกตั้งขึ้นมา

ในทางด้านการศึกษาก็กระทรวงศึกษาธิการได้รับมอบหมายจากรัฐบาล ให้ควบคุมและส่งเสริมการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น หากกระทรวงศึกษาธิการมีแผน โครงการ หรือกิจกรรมอันเป็นนโยบายของทางส่วนกลาง ก็จะเสนอแนะไปจังหวัด และให้ความช่วยเหลือ และถ้าจำเป็นต้องใช้งบประมาณก็จะประสานงานกับจังหวัด เพื่อจัดตั้งงบประมาณไว้ดำเนินงานต่อไป

อย่างไรก็ดี เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง ในการจัดการศึกษาประจำภาค ทั้งในด้านการบริหารงานบุคคล และทางวิชาการดังได้กล่าวมาแล้วแต่คน ดังนั้นโครงการหรือแผนงาน หรือความคิดริเริ่มต่าง ๆ จะมาจากท้องถิ่น คือองค์การบริหารส่วนจังหวัด เว้นแต่งานที่เป็นนโยบายของส่วนกลาง หรือโครงการใหญ่ ( Master plan ) เท่านั้น ที่ทางราชการส่วนกลางเป็นผู้จัดทำและริเริ่มขึ้น แล้วเสนอไปยังจังหวัด

### ๓. นโยบายในการจัดการศึกษาประจำภาค

ในด้านการจัดการศึกษาประจำภาคในปัจจุบัน นโยบายใหญ่ ๆ ที่น่าจะนำมากล่าวเอาไว้ในที่นี้ควยนั้น มีอยู่ ๒ ประการ คือ

๓.๑ นโยบายแห่งรัฐเกี่ยวกับการจัดการศึกษา ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องส่งเสริมให้ประชาชนชาวไทยได้รับการศึกษาอบรมโดยเสมอ-

ภาคและทั่วถึงกันในทุกท้องถิ่น เนเพาะอย่างยิ่งในระดับการศึกษาภาคบังคับหรือระดับประถมศึกษา ซึ่งเป็นการศึกษาประชาชนาลเสียเกินกวารอยละ ๘๐ คงได้กล่าวเอาไว้แล้ว

๓.๒ นโยบายการจัดการศึกษาสวนท้องถิ่น ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งรัฐมุ่งที่จะส่งเสริมหรือแสวงหาความร่วมมือจากท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น โดยประสงค์จะให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนรวมอย่างเต็มที่

#### ๔. ความเห็นและปฏิกริยาต่อการจัดการศึกษาประชาชนาลในปัจจุบัน

สิริ เทศประสิทธิ์<sup>๗๓</sup> ได้ให้ความเห็นและนำสถิติข้อมูลเกี่ยวกับการแบ่งแยกความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาประชาชนาล มาแสดงเอาไว้ประกอบการพิจารณาควยวว่า ในต่างประเทศทั่วโลก จากจำนวน ๖๗ ประเทศ(เว้นประเทศไทย) มี ๕๒ ประเทศ หรือประมาณรอยละ ๖๓ ให้กระทรวงศึกษาธิการกระทรวงเดียวเป็นคนจัดการศึกษา เช่น อังกฤษ มี ๑๘ ประเทศ หรือประมาณรอยละ ๒๗ ให้กระทรวงศึกษาธิการจัดร่วมกับสายงานอื่น เช่น กระทรวง(สำนักงาน) อนามัย การศึกษาและสวัสดิการของสหรัฐอเมริกา มี ๓ ประเทศ หรือประมาณรอยละ ๔ ให้กระทรวงศึกษาธิการของรัฐบาลสหพันธรัฐจัดการศึกษารวมกับรัฐบาลของแต่ละรัฐ ในกรณีที่เป็นสหพันธรัฐหรือสาธารณรัฐ เช่น สหสาธารณรัฐอาหรับ มี ๓ ประเทศ หรือประมาณรอยละ ๔ ให้กระทรวงอื่นจัดการศึกษา เช่น กระทรวงวัฒนธรรมใน เอลซัลวาดอร์ และอีก ๑ ประเทศ ให้สำนักงานการศึกษาอยู่ในสำนักนายกรัฐมนตรีของรัฐบาลกลาง ไคแก ออสเตรเลีย

จึงอาจกล่าวได้ว่า ประมาณรอยละ ๘๕ ของประเทศทั้งหมดที่นำมาเปรียบเทียบให้กระทรวงศึกษาธิการจัดการศึกษา และเป็นที่น่าสังเกตว่ามี ๘ ประเทศ ซึ่งเคยให้กระทรวงมหาดไทยจัดการศึกษา แต่บัดนี้เลิกหมดสิ้น คงให้กระทรวงศึกษาธิการจัดการศึกษาแต่เพียงกระทรวงเดียว เช่น เบลเยียม และฝรั่งเศส เป็นต้น ไม่มีประเทศใดเลยที่ให้กระทรวงมหาดไทยจัดการศึกษา ดังนั้นการรวมการจัดการศึกษาทุกระดับให้อยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงศึกษาธิการ จึงเป็นการเหมาะสมควยประการทั้งปวง และควรได้รับการสนับสนุนจากทุกฝ่ายต่อไป

นอกจากนั้น เกรียง เอี่ยมสกุล<sup>๗๔</sup> ยังได้ให้ความเห็นในเรื่องการจัดการศึกษา --

<sup>๗๓</sup> สิริ เทศประสิทธิ์, " บางเรื่องในวงการการศึกษา " มิตรครู, ๗ (๑๕ เมษายน ๒๕๑๕), ๕๑.

<sup>๗๔</sup> เกรียง เอี่ยมสกุล, " การกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา " ประชาศึกษา, ๖ (มกราคม ๒๕๑๐), ๓๑๐.

ประชาบาลเอาไว้ว่า วิธีการที่ประเทศไทยกำลังจัดทำอยู่ไม่เหมือนใครทั้งสิ้น และไม่เหมือน  
แม้แต่วิธีการเดิมของประเทศไทยเอง เพราะโดยข้อเท็จจริงที่ประเทศไทยกำลังทำอยู่นี้  
เป็นเป็นดังนี้

๔.๑ กระทรวงศึกษาธิการไม่ได้ทำหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาแห่  
ประชาบาลกลางแต่เพียงกระทรวงเดียว อย่างน้อยในปัจจุบันก็มี ๒ กระทรวง ทำหน้าที่จัดการประ  
ถมศึกษา คือ กระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงศึกษาธิการ

๔.๒ การกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา ไม่ได้กระจายจากกระทรวงศึกษา  
ธิการซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง ไปสู่ท้องถิ่น แต่เป็นการย้ายอำนาจหน้าที่ส่วนหนึ่งจาก  
กระทรวงศึกษาธิการ เอาไปไว้ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงมหาด  
ไทยแบ่งอำนาจหน้าที่ที่ใดมาส่วนหนึ่งไปให้ท้องถิ่น

#### ๕. แนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารการศึกษาประชาบาล

จากการศึกษาตั้งแต่ต้นเกี่ยวกับงานบริหารการศึกษาในระดับประถมศึกษา ทำให้มองเห็น  
เห็นได้ว่า มีอุปสรรคและปัญหาต่าง ๆ ในทางปฏิบัติอยู่เนืองนิจ การซึ่งน่าจะได้มีการปรับปรุงแก้ไข  
ให้เหมาะสมกับสภาพเหตุการณ์ในสังคมปัจจุบันยิ่ง ๆ ขึ้น อย่างน้อยก็ในแง่ของความเสมอ  
ภาคทางการศึกษาดังที่กล่าวเอาไว้แล้ว ส่วนแนวโน้มที่น่าจะเป็นหรือควรจะได้มีการปฏิรู  
ปเป็นที่น่าเชื่อถือได้ว่าจะได้ดำเนินไปตามแนวโน้มในรายงานของคณะกรรมการวางแผนเพื่อปฏิ  
รูปการศึกษา ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติรับหลักการไปแล้ว

#### สรุป

การจัดการประถมศึกษาของไทย ถ้าจะกล่าวโดยสรุปแล้วจะเห็นได้ว่า มีลักษณะที่  
เป็นทั้งแบบการรวมอำนาจ ( Centralization ) แบบการแบ่งอำนาจ ( Deconcentration )  
และแบบการกระจายอำนาจ ( Decentralization ) กล่าวคือส่วนที่อยู่ใน  
ความควบคุมดูแลและรับผิดชอบของราชการส่วนกลาง ก็เรียกว่าจัดตามหลักการของการรวม  
อำนาจบริหาร ส่วนที่อยู่ในความควบคุมดูแลและรับผิดชอบของราชการส่วนภูมิภาค ก็เรียกว่า  
จัดตามหลักการของการแบ่งอำนาจ และส่วนที่อยู่ในความควบคุมดูแลและรับผิดชอบของราชการ  
ส่วนท้องถิ่น ก็เรียกว่าจัดตามหลักการของการกระจายอำนาจบริหาร ซึ่งลักษณะสุดท้ายนี้เอง  
เป็นลักษณะของการจัดการศึกษาประชาบาลที่พึงประสงค์ แต่โดยเหตุที่การจัดเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน  
นี้เป็นแบบผสม ในทางปฏิบัติทำให้ยากแก่การประสานงานระหว่างฝ่ายต่าง ๆ จนเป็นเหตุทำ  
ให้เกิดปัญหาและอุปสรรคเป็นอันมาก ควรที่ทุกฝ่ายจะได้ช่วยกันศึกษากันและวิจัยเพื่อหา  
ข้อบกพร่องในอันที่จะนำมาปรับปรุงแก้ไขหรือปฏิรูปการบริหารการศึกษาประชาบาลให้เหมาะสมต่อไป