



## บทที่ 1

### บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กรุงเทพมหานครมีความสำคัญในฐานะที่เป็นเมืองหลวงของประเทศ เป็นศูนย์กลางทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งเป็นศูนย์กลางการบริหารของประเทศ แบ่งเป็นเขตการปกครอง 36 เขต 2 เขตสาขา มีประชากรตามสำมะโนประชากรของสำนักงานสถิติแห่งชาติเมื่อ พ.ศ. 2533 ประมาณ 6.13 ล้านคน (กรุงเทพมหานคร, 2534)

"กรุงเทพมหานคร" ในฐานะรูปแบบการปกครองและการบริหารนครหลวงของไทย ได้รับการจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2515 เป็นต้นไป และได้จัดระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครใหม่เป็นลักษณะผสมผสานระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นแต่ให้ฐานะเป็นจังหวัดมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นข้าราชการการเมืองแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบ จนกระทั่งเกิดความไม่สงบในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงฝ่ายบริหารฝ่ายนิติบัญญัติแห่งชาติได้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ประกาศขึ้นใช้ และได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 ขึ้น ทำให้กรุงเทพมหานครต้องมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นข้าราชการการเมืองมาจากการเลือกตั้งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร มีรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร 4 คน กรุงเทพมหานครจึงได้จัดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครขึ้น และการเลือกตั้งได้ นายธรรมบุญ เทียนเงิน เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่ท่านมิได้อยู่ในตำแหน่งจนครบวาระ 4 ปี ทั้งนี้เพราะเกิดการขัดแย้งทั้งในฝ่ายบริหารและ

ฝ่ายนิติบัญญัติจึงไม่สามารถจะประสานกันได้ จึงทำให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครต้องออกจากตำแหน่งโดยคำสั่งตามมาตรา 21 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งผู้เห็นสมควรเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอีก 4 คน ต่อมามีการยุบสภาเมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม พ.ศ.2528 สภาผู้แทนราษฎรมิมีมติรับหลักการเป็นเอกฉันท์ให้ความเห็นชอบกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้ง เพราะฉะนั้นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจึงเป็นข้าราชการการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

ตั้งแต่ พ.ศ.2515-2535 กรุงเทพมหานครมีผู้บริหารที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาระดับประถมศึกษาดังต่อไปนี้

สมัยที่ 1 - สมัยที่ 4 ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้รับการแต่งตั้งตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 335 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515

สมัยที่ 1 มกราคม 2516 - ตุลาคม 2516

ดร. ชานายู ยุวบูรณ์ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

นายสาย หุตะเจริญ รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ฝ่ายการศึกษา

นายศิลปชัย คีรินาม ผู้อำนวยการฝ่ายศึกษาและบริการสังคม

สมัยที่ 2 พฤศจิกายน 2516 - มิถุนายน 2517

นายอรรถ วิสูตรโยธาภิบาล ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

นายชลอ ชรรณศิริ รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ฝ่ายการศึกษา

นายศิลปชัย คีรินาม ผู้อำนวยการสำนักการศึกษา

สมัยที่ 3 มิถุนายน 2517 - พฤษภาคม 2518

นายศิริ	สันตะบุตร	ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
นายประสิทธิ์	อุไรรัตน์	รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ฝ่ายการศึกษา
นายสมพงษ์	จิระนนท์	ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา

สมัยที่ 4 พฤษภาคม 2518 - สิงหาคม 2518

นายสาย	หุดะเจริญ	ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
นายไพโรจน์	ไชยพร	รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ฝ่ายการศึกษา
นายสมพงษ์	จิระนนท์	ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา

สมัยที่ 5 ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้รับการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติ

ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518 (13 สิงหาคม 2518 - เมษายน 2520)

นายธรรมบุญ	เทียนเงิน	ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
นายจารุธรรม์	จารุประกร	รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ฝ่ายการศึกษา
นายสมพงษ์	จิระนนท์	ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา
ว่าที่ ร.ต.	เสมอใจ หุ่มพวง	ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา

สมัยที่ 6 - สมัยที่ 9 ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้รับการแต่งตั้งโดยคำสั่ง

ตามมาตรา 21 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519

สมัยที่ 6 เมษายน 2520 - กรกฎาคม 2522

นายชลอ	ธรรมศิริ	ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
นายชงค์	วงษ์จันทร์	รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ฝ่ายการศึกษา
นายสมพงษ์	จิระนนท์	ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา

สมัยที่ 7 กรกฎาคม 2522 - เมษายน 2524

นายเชาวน์วัศ สุดลาภา ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

นายสมชัย วุฒิปรีชา รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

นายสมพงษ์ จิระนนท์ ผู้อำนวยการสำนักงานศึกษา (พ.ศ.2522)

นายตรี ภาวภูตานนท์ ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา

สมัยที่ 8 พฤษภาคม 2524 - พฤศจิกายน 2527

พลเรือเอกเทียม มกรานนท์ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

นายสมชัย วุฒิปรีชา รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

นายตรี ภาวภูตานนท์ ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา

สมัยที่ 9 พฤศจิกายน 2527 - พฤศจิกายน 2528

ดร.อาษา เมฆสวรรค์ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

นายชงษ์ วงษ์จันทร์ รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ฝ่ายการศึกษา

นายตรี ภาวภูตานนท์ ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา (ถึง พ.ศ.2527)

ร.ต.บุญสิน จตุรฤกษ์ ร.น. ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา

สมัยที่ 10 - สมัยที่ 12 ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้รับการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528

สมัยที่ 10 พฤศจิกายน 2528 - พฤศจิกายน 2532

พลตรีจำลอง ศรีเมือง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

นางอารณีย์ พุกกะมาน รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ฝ่ายการศึกษา

(ลาออก พ.ศ. 2531 เนื่องจากสุขภาพไม่ดี)

นายบุญคง หันจางสิทธิ์ รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ฝ่ายการศึกษา  
(แทนนางอาภรณ์ พุกกะมาน)

ร.ต.บุญสิน จตุพฤกษ์ ร.น. ผู้อำนวยการสำนักงานศึกษา

สมัยที่ 11 มกราคม 2533 – มกราคม 2535

พลตรีจำลอง ศรีเมือง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

นางบุญนภา ทานสัมฤทธิ์ รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ฝ่ายการศึกษา

ร.ต.บุญสิน จตุพฤกษ์ ร.น. ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา (ถึงพ.ศ.2533)

นายบุญเหลือ หูลทอง ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา (ถึงพ.ศ.2534)

นายศิริ เปรมปรีดี ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา

สมัยที่ 12 เมษายน 2535 – ปัจจุบัน

ศาสตราจารย์ ร.อ.กฤษฏา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

นางบุญนภา ทานสัมฤทธิ์ รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ฝ่ายการศึกษา

นายศิริ เปรมปรีดี ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา

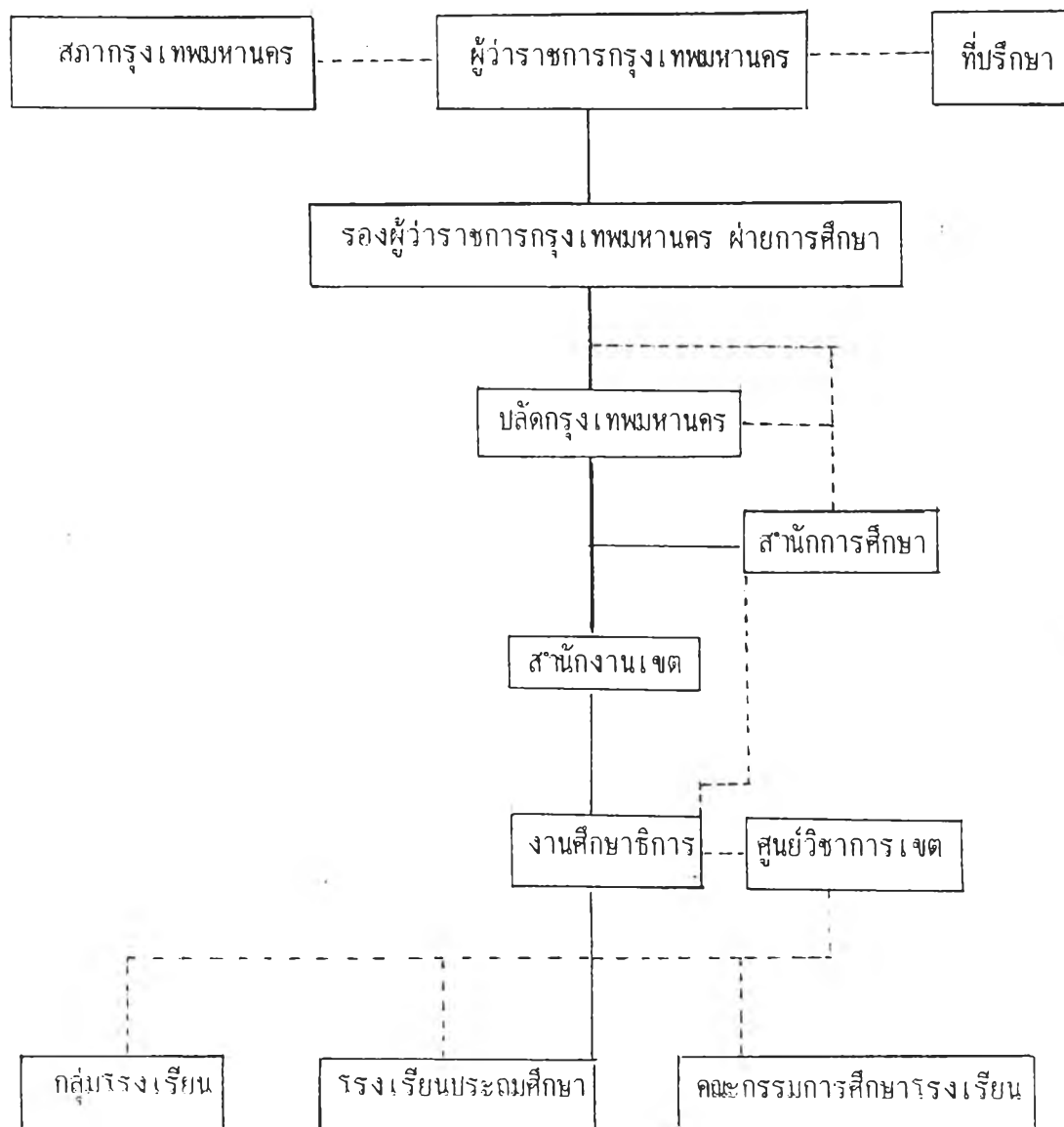
(กรุงเทพมหานคร, 2535)

ระบบบริหารการศึกษาระดับประถมศึกษาของกรุงเทพมหานคร เป็นไปตามระบบบริหารราชการและระบบการปกครองของกรุงเทพมหานคร โดยสายบริหารแบ่งออกเป็น 2 สาย คือ สายการบังคับบัญชาและสายหน่วยงานเสริม

สายบังคับบัญชาได้แก่ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่เป็นฝ่ายการเมืองมีอำนาจสูงสุดในการบริหารการศึกษาจะอยู่ในระดับของการกำหนดนโยบาย โดยมีรองผู้ว่าราชการฯ ฝ่ายการศึกษา เป็นผู้ช่วยตามทีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีคำสั่งมอบหมาย รองลงมาจะเป็นปลัดกรุงเทพมหานคร สำนักงานเขต และโรงเรียน ตามลำดับ

นอกจากนี้ยังมีองค์กรส่งเสริมหลายระดับคือ ศูนย์วิชาการเขต กลุ่มโรงเรียน และคณะกรรมการการศึกษาโรงเรียน (สำนักงานศึกษากรุงเทพมหานคร, 2534)

การบริหารการศึกษาของกรุงเทพมหานคร



ตารางที่ 1 แสดงระยะเวลาการจัดทำแผนพัฒนากรุงเทพมหานครและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2520-2524)	แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524)
แผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2525-2529)	แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529)
แผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2530-2534)	แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534)
แผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2535-2539)	แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539)

กรุงเทพมหานครได้จัดทำแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ดังกล่าวขึ้น เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการซึ่งกรุงเทพมหานครมีหน้าที่ให้บริการแก่คนกรุงเทพฯ 2 ด้าน ด้านหนึ่งนั้นเป็นการจัดระเบียบบำรุงรักษาความเจริญทางวัตถุและสภาพแวดล้อมอันเป็นผลทางอ้อมต่อคนกรุงเทพฯ ส่วนอีกด้านหนึ่งนั้นเป็นงานที่มีผลทางตรง ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตอันได้แก่การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว การรักษาพยาบาล ฯลฯ ซึ่งหน่วยงานที่ดำเนินงานรายย่อยเรื่องเหล่านี้ได้แก่ สำนักงานแพทย์ สำนักงานอนามัย สำนักงานการศึกษา (กรุงเทพมหานคร, 2528)

เมื่อพิจารณาถึงภาพอนาคตของการเติบโตของกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535- 2539) มีแนวโน้มว่าอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจของกรุงเทพฯและปริมณฑลเฉลี่ยเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 9.5 ขณะที่อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจของทั้งประเทศเฉลี่ยเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 8.2

(สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, การคำนวณในส่วนของตัวเลขเฉลี่ยทั้งประเทศ) จึงพอสรุปได้ว่า กรุงเทพมหานครจะยังเป็นศูนย์กลางของความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยส่วนรวมของประเทศต่อไป (กรุงเทพมหานคร, 2534)

นอกจากนี้กรุงเทพมหานครมีการขยายตัวจนกลายเป็นศูนย์กลางความเจริญในทุกด้าน และมีประชากรหนาแน่นแห่งหนึ่งของโลก สภาพความเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วและการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจนี้ ก่อให้เกิดผลกระทบทางสังคมอย่างมากกล่าวคือ มีการอพยพหลั่งไหลของแรงงานเข้ามาตอบสนองความต้องการของตลาดแรงงานอยู่ตลอดเวลา ชุมชนขยายตัว เกิดความแออัด ความเสื่อมทรามของสภาพแวดล้อม การให้บริการพื้นฐานทางสังคมของรัฐทำได้ไม่ทั่วถึง เช่น การจัดการศึกษาภาคบังคับ ซึ่งกรุงเทพมหานครรับผิดชอบอยู่ประมาณร้อยละ 42 ของเด็กทั้งหมดในกรุงเทพมหานครนั้น กรุงเทพมหานครยังไม่สามารถให้บริการแก่กลุ่มผู้ยากจน และผู้ด้อยโอกาสได้ทั้งหมด (กรุงเทพมหานคร, 2534)

เด็กที่อยู่ในชุมชนแออัดและชุมชนในบริเวณก่อสร้างบางส่วนไม่ได้รับการศึกษาภาคบังคับด้านการเรียนการสอน ปรากฏว่าผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนวิชาเกี่ยวกับความรู้ และทักษะพื้นฐานยังไม่เป็นที่น่าพอใจ อัตราการตกชั้นของนักเรียนยังอยู่ในอัตราสูงร้อยละ 7.83 จากเป้าหมายที่กำหนดไว้ ในแผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ 3 ร้อยละ 6 และยังคงมีปัญหาครูผู้สอนขาดความรู้ ความเข้าใจในเทคนิคการสอน ขาดการนิเทศการสอน และติดตามผลอย่างเป็นระบบ ประกอบกับวัสดุอุปกรณ์สนับสนุนการสอน ยังไม่เพียงพอและครูผู้สอนไม่ใช้วัสดุอุปกรณ์ในการเรียนการสอน รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาให้แก่โรงเรียนยังมีความเหลื่อมล้ำกันอยู่ นอกจากนี้เด็กที่พ้นเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับจากรังเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานคร รวมทั้งเด็กยากจนบางส่วนไม่มีโอกาสเข้ารับการศึกษาดูในระดับมัธยมจึงได้ออกมาประกอบอาชีพ แต่ขาดความรู้และทักษะที่เหมาะสมกับภาวะความต้องการของตลาด และยังมีประชากรอีกส่วนหนึ่งที่ขาดการรับรู้ข่าวสาร หรือไม่ได้รับความรู้เมื่อจบไปจากระบบโรงเรียน ทำให้ไม่มีลักษณะการเรียนรู้ตลอดชีวิต เพื่อปรับตัวให้ทันกับความก้าวหน้าของสังคม (สำนักงานการศึกษากรุงเทพมหานคร, 2534)



จากสภาพปัญหาดังกล่าวพบว่า กลุ่มคนที่น่าสนใจเป็นห่วงอย่างยิ่งและมีชีวิตอยู่อย่างยากไร้ นั่นคือ คนกรุงเทพมหานครที่มีรายได้น้อยและพวกที่อยู่แหว่งชุมชน เขาเหล่านั้นขาดโอกาสทางการศึกษาขาดปัจจัยสี่ที่เพียงพอแก่การดำรงชีวิต ขาดหลักประกัน เดิมใบด้วยหนี้สินและเสียเปรียบในหลายวิถีทาง จะเห็นได้ว่าแม้กรุงเทพมหานครมิใช่ประเทศไทยทั้งประเทศ แต่ก็เป็นส่วนหนึ่งที่มีปัญหาและเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรบริหารกรุงเทพมหานคร ที่จำเป็นต้องหันมาพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนกรุงเทพฯ อย่างจริงจังและเข้มแข็งมากขึ้นซึ่ง สุมน อมรวิวัฒน์ ได้กล่าวว่า "กรุงเทพมหานครอาจจะพัฒนากรุงเทพฯ ให้เป็นสีเขียวได้ แต่กรุงเทพฯ จะไม่มีวันสะอาดได้ครบถ้วนที่คนกรุงเทพฯ ส่วนใหญ่มีหัวใจเป็นสีดำ นโยบาย แผนของกรุงเทพมหานครควรจะมีการวางแผนโฉมหน้าใหม่ แต่ทั้งนี้ก็แล้วแต่ว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนกรุงเทพมหานครจะคิดถึงคุณภาพของชีวิตของคนกรุงเทพฯ เพียงใด" (สุมน อมรวิวัฒน์, 2528)

ซึ่งหมายความว่า การแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่วัดดูเพียงอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอ ต้องเป็นการพัฒนาการศึกษาด้วย

การจัดการศึกษาจึงเป็นกระบวนการสำคัญในการพัฒนาประเทศประการหนึ่ง การศึกษาเป็นกิจกรรมที่สำคัญในการพัฒนาคุณภาพมนุษย์ซึ่งเป็นสมาชิกของสังคม (চারু บัวศรี, 2527) ดังพระบรมราชโองการในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชตอนหนึ่งว่า

"ปัจจัยสำคัญที่สุดประการหนึ่งทั้ง ของชีวิตและส่วนรวม คือการศึกษาของอนุชนทุกระดับ จึงควรทราบตระหนักในความสำคัญของงานที่ตนทำ ทั้งต้องพยายามปฏิบัติให้ได้ผลสมบูรณ์เต็มความมุ่งหมาย เจตนาของการศึกษานั้น กล่าวโดยสรุปก็คือ การวางรากฐานที่ดีที่ถูกต้องในตัวบุคคล จิตใจและความรู้ทั้งปวง สำคัญที่สุดคือรากฐานความรู้จักฝึคชอบชั่วดี รู้จักตัดสินใจตามทางที่ถูกต้องที่เป็นธรรม ที่สร้างสรรค์ ผู้จัดการศึกษาต้องดำเนินการให้ได้ประโยชน์พร้อมดังนี้ จึงเรียกว่าปฏิบัติภารกิจต้องครบถ้วนเป็นนักการศึกษาที่แท้" (กระทรวงศึกษาธิการ, 2530) นอกจากนี้ "การศึกษา" ได้รับการยอมรับว่าเป็นกลไกหรือวิถีทางอันมีประสิทธิภาพอันหนึ่งที่จะทำให้อบรมจุดมุ่งหมายแห่งการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม เป้าหมายของประเทศ นอกจากนี้ยังมีความเห็นโดยทั่วไปว่า

ในการพัฒนาคนจำเป็นต้องมีการศึกษา และการศึกษา คือ "บันได" ไปสู่ความสำเร็จทั้งใน  
ด้านส่วนตัวและส่วนรวม (ชนิดา รักษ์พลเมือง, 2532)

จากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา  
89 (บ) กำหนดให้ กรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่จัดการศึกษาในระดับประถมศึกษา ซึ่ง  
มีจำนวนโรงเรียนประถมศึกษา 427 โรงเรียน ตั้งกระจายทั่วทั้ง 36 เขต มาจนถึงปัจจุบัน  
(สำนักงานการศึกษา กรุงเทพมหานคร, 2534)

แนวนโยบายและการดำเนินงานเพื่อการศึกษา มีองค์ประกอบในการพัฒนาการ  
ศึกษาอยู่หลายปัจจัย ซึ่งผู้นำก็เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่ง เพราะการเป็นผู้นำสามารถ  
ตัดสินใจและมองสภาพปัญหาและเล็งเห็นการแก้ปัญหาได้ อันจะส่งผลให้แนวนโยบายและการ  
ดำเนินงาน เพื่อการพัฒนาการศึกษาเป็นไปในทิศทางที่ถูกต้องและเหมาะสม

ในระยะที่ผ่านมา ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครบางสมัยมาจากการแต่งตั้ง บาง  
สมัยมาจากการเลือกตั้ง ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่ละคนมีแนวคิดทางการศึกษา  
แตกต่างกันตามสภาพแวดล้อม อันจะส่งผลต่อระบบการศึกษาในที่สุด ผู้ที่จะรับผิดชอบการศึกษา  
ในแต่ละยุคสมัยจะต้องเข้าใจงาน และความรับผิดชอบต่อภาระงานเสียแต่ต้น  
(โพนม วรรณศิริ, 2511)

บุคคลผู้เป็นผู้นำทางการศึกษาแต่ละบุคคลย่อมมีแนวคิด พฤติกรรมตลอดจนวิธีดำเนิน  
นโยบายในการจัดการศึกษาแตกต่างกันตามสภาพการณ์ของสิ่งแวดล้อมในขณะนั้น และขึ้นอยู่กับ  
ปัจจัยทางปรัชญาทางการศึกษาของบุคคลผู้นั้นด้วย อาจพิจารณาโดยอาศัยประเด็นในการ  
ศึกษาเฉพาะ เรื่องเฉพาะข้อเพื่อต้องการหาความกระจ่างในเรื่องนั้น ๆ โดยอาจจะใช้วิธี  
รวบรวมทัศนะของบุคคลต่าง ๆ เป็นแนวทางสรุปเพื่อศึกษาความเข้าใจต่อไป (ไพฑูริย์  
สินลารัตน์, 2529)

จากสภาพปัญหาที่กล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงต้องการศึกษาแนวคิด และการจัดการศึกษา  
ระดับประถมศึกษาของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ระหว่าง พ.ศ. 2515-พ.ศ. 2535 คือ  
ตั้งแต่เริ่มสถาปนาเป็นกรุงเทพมหานครจนถึงปัจจุบันว่า มีแนวคิดในการจัดรูปแบบการจัดการ  
ระดับประถมศึกษาลักษณะอย่างไรใน 3 แนวทาง คือ

- ๕ 1. การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาของกรุงเทพมหานครให้สอดคล้องกับการศึกษาชาติ
  2. การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาของกรุงเทพมหานครเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าของกรุงเทพมหานคร ในด้านปัญหาความเสื่อมทางวัฒนธรรม ปัญหาสิ่งแวดล้อม และความเสมอภาคทางการศึกษา
  3. การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาของกรุงเทพมหานคร เพื่อสนองตอบลักษณะเฉพาะของกรุงเทพมหานคร ในฐานะเมืองที่มีการปกครองส่วนท้องถิ่น
- ผลจากการศึกษาจะทำให้รู้ถึงแนวคิดของผู้มีอำนาจสูงสุดในการบริหารการศึกษาระดับประถมศึกษาของกรุงเทพมหานคร อันจะทำให้เห็นถึงวิธีการจัดการศึกษาหลายรูปแบบ ก่อให้เกิดความคิดที่จะนำแนวคิดและวิธีการที่เหมาะสมมาปรับปรุง ประยุกต์ใช้ให้เข้ากับสภาพการณ์ปัจจุบันได้อีกทางหนึ่ง

#### วัตถุประสงค์ในการวิจัย

เพื่อศึกษาแนวคิดและการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ระหว่างพุทธศักราช 2515 ถึง พุทธศักราช 2535

#### ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยเรื่อง การศึกษาแนวคิด และการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครระหว่าง พ.ศ. 2515-2535 ใช้วิธีวิจัยเชิงประวัติศาสตร์ โดยวิธีวิเคราะห์เอกสารและสัมภาษณ์ ทั้งนี้จะยึดหลักดังนี้คือ

1. ศึกษาเฉพาะแนวคิดทางการศึกษา และการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่ละคน ระหว่างพ.ศ. 2515-2535 ซึ่งมีผู้ว่าฯ ทั้งหมด 11 คน โดยศึกษาจากสถานการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมในแต่ละช่วง และแนวนโยบายการจัดการศึกษา แผนพัฒนาการศึกษารัฐธรรมนูญ กรุงเทพมหานคร แผนปฏิบัติงาน โครงการ

จัดการศึกษา คําปราศรัย บทความและจุลสารต่าง ๆ รวมถึงการสัมภาษณ์ผู้ว่าราชการ  
กรุงเทพมหานคร ตลอดจนผู้บริหารที่เกี่ยวข้อง

2. แนวทางในการวิจัย จะดำเนินการศึกษาจากเอกสารและการสัมภาษณ์  
บุคคลที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาของกรุงเทพมหานคร ในด้าน

2.1 แผนงานโครงการด้านวิชาการภายใต้การบริหารงานของผู้ว่าราชการ  
กรุงเทพมหานครแต่ละคน

2.2 การจัดการศึกษาเพื่อบริการสังคม ภายใต้การบริหารงานของผู้ว่า  
ราชการกรุงเทพมหานครแต่ละคน

3. การศึกษาวิจัยครั้งนี้จะศึกษาตามระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของผู้ว่า  
ราชการกรุงเทพมหานครแต่ละคน ดังนี้

สมัยที่ 1 - 4 ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้รับการแต่งตั้งตามประกาศ  
คณะปฏิวัติฉบับที่ 335 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515

สมัยที่ 1 ดร.ชานาญ ยูวบูรณ์ พ.ศ.2515 - 2516

สมัยที่ 2 นายอรรถ วิสูตรโยธาภิบาล พ.ศ.2516 - 2517

สมัยที่ 3 นายศิริ สัตบุตร์ พ.ศ.2517 - 2518

สมัยที่ 4 นายสาย หุตะเจริญ พ.ศ.2518

สมัยที่ 5 ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้รับการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติ  
ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518

สมัยที่ 5 ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้รับการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติ  
ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518

สมัยที่ 5 นายธรรมบุญ เทียนเงิน พ.ศ.2518 - 2520

สมัยที่ 6 - สมัยที่ 9 ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้รับการแต่งตั้งโดยคำสั่ง  
ตามมาตรา 21 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2519

สมัยที่ 6 นายชลอ ธรรมศิริ พ.ศ.2520 - 2522

สมัยที่ 7 นายเชาวน์วัศ สุตลาภา พ.ศ.2524 - 2527

สมัยที่ 8 พลเรือเอกเทียม มกรานนท์ พ.ศ.2522 - 2524

สมัยที่ 9 นายอาษา เมฆสวรรค์ พ.ศ.2527 - 2528

สมัยที่ 10 - สมัยที่ 12 ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้รับการเลือกตั้งตาม

พระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528

สมัยที่ 10 พลตรีจำลอง ศรีเมือง พ.ศ.2528 - 2532

สมัยที่ 11 พลตรีจำลอง ศรีเมือง พ.ศ.2533 - 2535

สมัยที่ 12 ศาสตราจารย์ ร.อ. กฤษณา อรุณวัชย์ ณ อยุธยา พ.ศ.2535 - ปัจจุบัน

#### 4. ข้อมูลที่ได้จะนำมาสรุป จัดกลุ่มจุดมุ่งหมายและแนวทางการจัด

การศึกษาของผู้รับศิปดชอบ การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาของกรุงเทพมหานคร

#### ข้อตกลงเบื้องต้น

1. การศึกษาแนวคิดในการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาของผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร มี 3 ด้าน คือ

1.1 การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาของกรุงเทพมหานครให้สอดคล้อง กับแผนการศึกษาแห่งชาติ และแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ

1.2 การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาของกรุงเทพมหานคร เพื่อ แก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าของกรุงเทพมหานครในด้านความเสื่อมทางวัฒนธรรม ปัญหาสิ่งแวดล้อม และความเสมอภาคทางการศึกษา

1.3 การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาของกรุงเทพมหานครเพื่อสนองตอบ ลักษณะเฉพาะของกรุงเทพมหานคร ในฐานะเมืองที่มีการปกครองส่วนท้องถิ่น

2. แนวคิดที่เป็นผลการวิจัยนี้ ได้จากการศึกษาเอกสารและการสัมภาษณ์ใน พ.ศ.2536 เท่านั้น ซึ่งอาจจะไม่ครอบคลุม ปัจจัย บริบท ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในยุคสมัย นั้น ๆ

## คำจำกัดความ

**แนวคิด** หมายถึง ความคิด หลักการ นโยบายและความเห็นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่ละคน รวมถึงผู้บริหารที่เกี่ยวข้องระหว่าง พ.ศ.2515 - 2535 ทั้งนี้จะแบ่งเป็น 3 แนวคิด คือ

- ก. การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาของกรุงเทพมหานครให้สอดคล้องกับแผนการศึกษาแห่งชาติ และแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ
- ข. การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาของกรุงเทพมหานคร เพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า ซึ่งครอบคลุมปัญหาความเสื่อมของวัฒนธรรม และปัญหาความเสมอภาคทางการศึกษาของกรุงเทพมหานคร
- ค. การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาของกรุงเทพมหานคร เพื่อสนองต่อลักษณะเฉพาะของกรุงเทพมหานคร ในฐานะเมืองที่มีการปกครองส่วนท้องถิ่น

**การจัดการศึกษา** หมายถึง การดำเนินการทางการศึกษาในระดับประถมศึกษาของโรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานคร ในด้าน

- ก. แผนงานโครงการด้านวิชาการในโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานครภายใต้การบริหารงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่ละคน
- ข. การจัดการศึกษาเพื่อบริการสังคมภายใต้การบริหารงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่ละคน

**ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร** หมายถึง บุคคลที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 กำหนดให้เป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายรับผิดชอบและบริหารงานในการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร ระหว่าง พ.ศ.2515 - 2535

**ผู้บริหารที่เกี่ยวข้อง** หมายถึง บุคคลที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงในสำนักการศึกษา  
 ในด้านการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาของกรุงเทพมหานครระหว่าง  
 พ.ศ.2515-2535 ได้แก่ รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครฝ่ายการศึกษา  
 ผู้อำนวยการสำนักการศึกษา ผู้อำนวยการพิเศษด้านแผนงานทางการ  
 ศึกษาของกรุงเทพมหานคร

### วิสัยทัศน์การวิจัย

การวิจัยเรื่องนี้มุ่งศึกษาค้นคว้าข้อมูลซึ่งปรากฏหลักฐานทางประวัติศาสตร์ จึงใช้  
 วิธีวิจัยทางประวัติศาสตร์ (Historical Research) โดยใช้หลักฐานข้อมูลจากเอกสาร  
 ที่เกี่ยวข้อง ทั้งเอกสารชั้นต้น (Primary Sources) และเอกสารชั้นรอง (Secondary  
 Sources) ประกอบกับข้อมูลเพิ่มเติมจากคำสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้ข้อมูลสนับสนุน  
 อย่างสมบูรณ์ที่สุดในการวิจัยและ เสนอรายงานในลักษณะการพรรณนาเชิงวิเคราะห์  
 (Analytical Decription) โดยมีขั้นตอนดังนี้คือ

1. ค้นคว้า และรวบรวมข้อมูลที่สามารถชี้ให้เห็นแนวคิดและการจัดการศึกษา  
 ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่ละคน จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ ซึ่งแบ่งเป็น  
 ประเภทข้อมูลดังนี้ คือ

#### 1.1 เอกสารชั้นต้น (primary Sources) ได้แก่

1.1.1 เอกสารทางราชการ เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหาร  
 ราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร  
 พ.ศ.2528 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ.2515 สถิติการศึกษา

1.1.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3,4,5,6 และ 7

1.1.3 แผนการศึกษาแห่งชาติ ปี 2503, 2520 และ 2535

1.1.4 แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 3, 4, 5, 6 และ 7

1.1.5 แผนพัฒนาการศึกษากกรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 1,2,3 และ 4

## 1.2 เอกสารชั้นรอง (Socondary Sources) ได้แก่

- 1.2.1 หนังสือ หนังสือพิมพ์รายวัน
- 1.2.2 บทความ
- 1.2.3 วารสาร จุลสาร
- 1.2.4 งานวิจัย และวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง

เอกสารชั้นต้น และ เอกสารชั้นรองนี้ศึกษาค้นคว้าได้จากแหล่งข้อมูลต่อไปนี้คือ

หอสมุดแห่งชาติ

ห้องสมุดกระทรวงมหาดไทย

ห้องสมุดกรุงเทพมหานคร

ห้องสมุดสำนักงานการศึกษา กรุงเทพมหานคร

กองนโยบายและแผน กรุงเทพมหานคร

กองประชาสัมพันธ์ กรุงเทพมหานคร

สำนักเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

ฝ่ายแผนงาน กองวิชาการ สำนักงานการศึกษา กรุงเทพมหานคร

ห้องสมุดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

สำนักหอสมุดกลาง มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร

ห้องสมุดคณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ห้องสมุดคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ศูนย์เอกสารแห่งประเทศไทย สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## 2. การสัมภาษณ์ใช้วิธีสัมภาษณ์ แบบไม่มีโครงสร้าง ซึ่งประกอบด้วย ความคิด

หลักการ นโยบาย และความคิดเห็นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาของ  
ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รวมถึงผู้บริหารที่เกี่ยวข้องระหว่าง พ.ศ. 2515-2535 ใน  
ด้านความสอดคล้องกับการศึกษาชาติ การแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม ความเสื่อมของวัฒนธรรม  
ความเสมอภาคทางการศึกษา และการสนองต่อลักษณะเฉพาะของกรุงเทพมหานคร  
แล้วนำไปสัมภาษณ์ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ที่ดำรงตำแหน่งระหว่าง พ.ศ. 2515  
- 2535 รวมถึงผู้บริหาร ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาของ



กรุงเทพมหานครฝ่ายการศึกษา ที่ปรึกษากรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการสำนักการศึกษา  
ผู้อำนวยการพิเศษด้านแผนงานทางการศึกษากรุงเทพมหานคร

เนื้อหาของการสัมภาษณ์มีกำหนดขอบเขต ดังนี้คือ

1. เกี่ยวกับการดำเนินงานการจัดการศึกษา ได้แก่
  - 1.1 การจัดการศึกษาเพื่อบริการสังคมภายใต้การบริหารของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
  - 1.2 แผนงานโครงการด้านวิชาการและโครงการภายใต้การบริหารงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
2. ปัญหาและอุปสรรคในการจัดการศึกษาประถมศึกษาในช่วงที่ผู้ให้สัมภาษณ์ดำรงตำแหน่ง
3. ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานกรุงเทพมหานครกับหน่วยงานทางด้านการศึกษาต่างสังกัด เช่น คณะกรรมการศึกษาแห่งชาติ สบช. ในช่วงที่ผู้ให้สัมภาษณ์ดำรงตำแหน่ง
4. จุดเด่นของการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาในช่วงที่ผู้ให้สัมภาษณ์ดำรงตำแหน่ง
5. รวบรวมข้อมูลที่ได้จากการค้นคว้าเอกสาร และจากการสัมภาษณ์มาสังเคราะห์เป็นหมวดหมู่แล้ววิเคราะห์เนื้อหา โดยอธิบาย (Explanation) ที่ความ (Interpretation) ข้อมูลในแต่ละประเด็น
6. นำข้อมูลมาอภิปราย วิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับแนวคิดทางการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่ละคน โดยศึกษาแนวคิดใน 3 แนวทางคือ
  - 6.1 การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาของกรุงเทพมหานครให้สอดคล้องกับแผนการศึกษาแห่งชาติ
  - 6.2 การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาของกรุงเทพมหานครเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าของกรุงเทพมหานคร
  - 6.3 การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาของกรุงเทพมหานครเพื่อตอบสนองลักษณะเฉพาะของกรุงเทพมหานคร
7. เรียบเรียงและนำเสนอเป็นวิทยานิพนธ์ โดยแยกบทดังนี้

### บทที่ 1

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

วัตถุประสงค์ในการวิจัย

ขอบเขตของการวิจัย

ข้อตกลงเบื้องต้น

คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

### บทที่ 2

ความเป็นมาของระเบียบการปกครองกรุงเทพมหานคร

ความเป็นมาของการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาของกรุงเทพมหานคร

นโยบายทางด้านการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาของผู้ว่าราชการ

กรุงเทพมหานครระหว่าง พ.ศ.2515 - 2535

สาระสำคัญของนโยบายการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาในแผนการศึกษาแห่งชาติ

แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติและแผนการศึกษากรุงเทพมหานคร

การจัดการศึกษาท้องถิ่น

### บทที่ 3

สถานการณ์และเหตุการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ที่มีผลกระทบต่อ

แนวคิดทางการศึกษาระดับประถมศึกษาของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่ละคน

### บทที่ 4

การศึกษาข้อมูลที่แสดงให้เห็นการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาตามแนวคิดของผู้ว่า

ราชการกรุงเทพมหานครแต่ละคน

## บทที่ 5

บทสรุป อภิปรายผล และเสนอแนะ เพื่อนำสู่แนวทางการจัดการศึกษาระดับ  
ประถมศึกษาของกรุงเทพมหานครต่อไป โดยจัดกลุ่มแนวคิดและการจัดการศึกษาระดับ  
ประถมศึกษาของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่ละคนตามแนวคิด 3 แนวทาง คือ

1. การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาของกรุงเทพมหานครได้สอดคล้องกับ  
การศึกษาชาติ
2. การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาของกรุงเทพมหานคร เพื่อแก้ไขปัญหา  
เฉพาะหน้าของกรุงเทพมหานคร ซึ่งครอบคลุมปัญหาความเสื่อมทางวัฒนธรรม ปัญหาสิ่งแวดล้อม  
และปัญหาความเสมอภาคทางการศึกษา
3. การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาของกรุงเทพมหานคร เพื่อสนองตอบ  
ลักษณะเฉพาะของกรุงเทพมหานคร ในฐานะ เมืองที่มีการปกครองส่วนท้องถิ่น

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ชี้ให้เห็นแนวทางการดำเนินงานจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาของผู้ว่าราชการ  
กรุงเทพมหานคร ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน อันจะเป็นแนวทางในการจัดการศึกษาระดับ  
ประถมศึกษาของกรุงเทพมหานครต่อไป