

พัฒนาการของระบบบริหารการศึกษาของกรุงเทพมหานคร

นางศรีวิไล บุญศิริระ



ศูนย์วิทยพัทยากร  
วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาคามหลักสูตรปริญญาครุศาสตรมหาบัณฑิต  
ภาควิชาบริหารการศึกษา  
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2531


ISBN 974-569-399-5

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

014492

9745693995

DEVELOPMENT OF THE EDUCATIONAL ADMINISTRATION SYSTEM OF  
BANGKOK METROPOLITAN ADMINISTRATION



Mrs. Sriwilai Boonyatirana

คุณย์วิทยทรัพย์ากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Education

Department of Educational Administration

Graduate School

Chulalongkorn University

1988

ISBN 974-569-399-5





# พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว

คำขวัญ : พัฒนาการของระบบบริหารการศึกษาของกรุงเทพมหานคร

(DEVELOPMENT OF THE EDUCATIONAL ADMINISTRATION SYSTEM OF BANGKOK

METROPOLITAN ADMINISTRATION) อ.ที่ปรึกษา : ผศ.ดร.ลีนานฉัตร ลุคนธทรัพย์

220 หน้า

การวิจัยครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาพัฒนาการของระบบบริหารการศึกษาของกรุงเทพมหานคร 4 องค์ประกอบ อันได้แก่ นโยบายการศึกษา การจัดการศึกษา การบริหารงานบุคคล งบประมาณการศึกษา และศึกษาแผนพัฒนาการศึกษาเพื่อพิจารณาแนวโน้มของระบบบริหารการศึกษาของกรุงเทพมหานคร

ผลการวิจัยพบว่า นโยบายการศึกษามีการพัฒนาขึ้นด้านความมีอิสระในการกำหนดนโยบาย แต่มีปัญหาเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงนโยบายบ่อยครั้ง เนื่องจากมีการเปลี่ยนผู้บริหารระดับสูงของกรุงเทพมหานคร ทำให้การจัดการศึกษาเป็นไปอย่างไม่ต่อเนื่อง

การจัดการศึกษาได้มีการเปลี่ยนแปลงไปตามรูปแบบการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย การบริหารการศึกษาเป็นโครงสร้างแบบมีหน่วยงานหลัก หน่วยงานที่ปรึกษา และคณะกรรมการที่ปรึกษา ผู้บริหารการศึกษา ได้แก่ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร และผู้อำนวยการเขต มีหน่วยงานที่ปรึกษาคือ สำนักการศึกษาและงานศึกษาริการเขต มีคณะกรรมการที่ปรึกษา 3 ระดับคือ ระดับกรุงเทพมหานคร ระดับเขต และระดับโรงเรียน การจัดโครงสร้างแบบนี้มีปัญหาหลายประการ ทำให้การบริหารการศึกษาดำเนินไปอย่างไม่คล่องตัว

การบริหารงานบุคคลมีการพัฒนาขึ้นคือ มีองค์การกลางของตนเอง แต่องค์การกลางที่ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลข้าราชการครูกรุงเทพมหานคร คือคณะกรรมการข้าราชการครูกรุงเทพมหานคร ยังมีบทบาทอำนาจหน้าที่น้อยมาก

งบประมาณการศึกษาไม่ค่อนอย่างจำกัด ซึ่งทำให้การศึกษายังไม่พัฒนาเท่าที่ควร

การศึกษาแนวโน้มของระบบบริหารการศึกษาของกรุงเทพมหานครจากแผนพัฒนาการศึกษา พบว่า แนวโน้มจะปรับปรุงโครงสร้างการบริหารโดยมีการกระจายอำนาจการบริหารในรูปคณะกรรมการมากขึ้น และสำนักการศึกษาจะมีบทบาทในการบริหารการศึกษามากขึ้นด้วย

ภาควิชา ..... บริหารการศึกษา .....

สาขาวิชา ..... บริหารการศึกษา .....

ปีการศึกษา ..... 2526 .....

ลายมือชื่อนิติต ..... *นิติต มุขมนตรี* .....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา ..... *กมล ลุคนธทรัพย์* .....



พิมพ์ต้นฉบับบทความวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว

SRIWILAI BOONYATIRANA : DEVELOPMENT OF THE EDUCATIONAL ADMINISTRATION SYSTEM OF BANGKOK METROPOLITAN ADMINISTRATION. THESIS ADVISOR : ASST:PROF. SNANCHIT SUKONTASAP, Ph.D 220 PP.

The purposes of this research were : 1) To study the development of the educational system of Bangkok Metropolitan Administration (BMA.) and 2) To analyze the Educational Development Plan of Bangkok Metropolitan Administration.

The study revealed that local government took more active role in formulating educational policies. However, continual change in top administrators caused too often change in educational policies.

Organizing has also been changed according to the evolution of the form of Local government. At present, the structure of the educational administration of BMA. is in the form of line and staff with three levels of advisory boards, i.e. central, district and school levels. The present structure sometimes causes problems in operation.

As for staffing, BMA. has its own personnel administration committee. However, the sub-committee directly responsible for teaching staff is still passive. Also, limitation in educational resources has been found through the periods investigated.

The Third Educational Development Plan of BMA. indicated trends in developing administrative structure, especially more authorities and responsibilities will be delegated to the two levels of educational committees and Bureau of Education.

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา ..บริหารการศึกษา.....

สาขาวิชา ..บริหารการศึกษา.....

ปีการศึกษา .. 2526 .....

ลายมือชื่อนิติ .....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา .....

## กิตติกรรมประกาศ

การทำวิทยานิพนธ์เรื่อง พัฒนาการของระบบบริหารการศึกษาของ กรุงเทพมหานคร ผู้วิจัยได้รับความกรุณาอย่างยิ่งจาก ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สนั่นจิตร สุคนทรทรัพย์ ซึ่งเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ที่ได้ดูแลเอาใจใส่ช่วยเหลือ แนะนำให้ข้อคิดเห็นและแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ จนสำเร็จเรียบร้อยและสมบูรณ์

ขอขอบคุณ นายบุญเหลือ พูลทอง รองผู้อำนวยการสำนักการศึกษา กรุงเทพมหานคร นายผล ผดุงโยธี ผู้อำนวยการกองโรงเรียนที่ให้ข้อมูลในการสัมภาษณ์เกี่ยวกับการบริหารการศึกษาของหน่วยงานในอดีต แนะนำข้อคิดเห็นบางประการ ขอขอบคุณพี่ ๆ และน้อง ๆ ผู้ร่วมงานในสำนักการศึกษาที่ช่วยเป็นกำลังใจในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ขอขอบคุณ คุณพ่อ คุณแม่ สามี และลูก ๆ ที่เป็นกำลังใจให้เป็นอย่างดี

นางศรีวิไล มุญยศิริณะ  
ผู้วิจัย

ศูนย์วิทยพัทยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
กิตติกรรมประกาศ .....	ฉ
สารบัญตาราง .....	ฉ
สารบัญแผนภูมิ .....	ฉ
<b>บทที่</b>	
1 <b>บทนำ</b> .....	1
ความเป็นมาของปัญหา .....	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย .....	9
ขอบเขตของการวิจัย .....	9
ข้อจำกัดของการวิจัย .....	9
คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย .....	10
ประโยชน์ของการวิจัย .....	10
การเสนอรายงานการวิจัย .....	11
2 <b>วรรณคดีที่เกี่ยวข้อง</b> .....	12
ความหมายของคำว่า พัฒนาการ .....	12
แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหาร .....	12
ความหมายของคำว่า บริหาร .....	13
ความหมายของคำว่า ระบบ .....	14
ทฤษฎีและแนวความคิดของแต่ละองค์ประกอบ .....	16
นโยบาย .....	16
การจัดองค์การ .....	21
การบริหารงานบุคคล .....	25

บทที่

## สารบัญ (ต่อ)

หน้า

	งบประมาณการจัดการศึกษา .....	31
	แผนพัฒนาการศึกษา .....	34
3	วิธีดำเนินการวิจัย .....	38
	วัตถุประสงค์ของการวิจัย .....	38
	เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย .....	38
	การเก็บรวบรวมข้อมูล .....	39
	ขั้นตอนในการเก็บรวบรวมข้อมูล .....	39
	การเสนอผลการวิจัย .....	40
4	ผลการวิเคราะห์ข้อมูล .....	41
	ส่วนที่ 1 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลของระบบบริหารการศึกษา.	41
	1.1 นโยบายการจัดการศึกษา .....	41
	1.1.1 สภาพทั่วไป .....	42
	1.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับนโยบายการจัดการ	
	ศึกษา .....	54
	1.2 การจัดองค์การ .....	59
	1.2.1 สภาพทั่วไป .....	59
	1.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับการจัดองค์การ ....	86
	1.3 การบริหารงานบุคคล .....	107
	1.3.1 สภาพทั่วไป .....	107
	1.3.2 ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล.	139
	1.4 งบประมาณการจัดการศึกษา .....	152
	1.4.1 สภาพทั่วไป .....	152
	1.4.2 ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณการจัด	
	การศึกษา .....	159



## สารบัญ (ต่อ)

บทที่		หน้า
	ส่วนที่ 2 ผลการวิเคราะห์แผนพัฒนาการศึกษากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2530-2534) ในส่วนที่เกี่ยวกับ ระบบการศึกษา .....	164
5	สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ .....	171
	วัตถุประสงค์ของการวิจัย .....	171
	วิธีดำเนินการวิจัย .....	171
	สรุปผลการวิจัย .....	171
	ส่วนที่ 1 ผลที่ได้จากการวิเคราะห์ระบบการบริหารการศึกษา.	171
	1.1 สภาพทั่วไป .....	171
	1.1.1 นโยบายการจัดการศึกษา .....	171
	1.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับนโยบาย .....	172
	1.2 การจัดองค์การ .....	173
	1.2.1 สภาพทั่วไป .....	174
	1.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับการจัดองค์การ .....	175
	1.3 การบริหารงานบุคคล .....	176
	1.3.1 สภาพทั่วไป .....	176
	1.3.2 ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ..	179
	1.4 งบประมาณการจัดการศึกษา .....	180
	1.4.1 สภาพทั่วไป .....	180
	1.4.2 ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณการจัดการ ศึกษา .....	181

## สารบัญ (ต่อ)

หน้า

ส่วนที่ 2 ผลการวิเคราะห์แผนพัฒนาการศึกษากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2530-2534) ในส่วนที่เกี่ยวข้อง ระบบบริหารการศึกษา .....	181
อภิปรายผลการวิจัย .....	182
ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้ .....	195
ข้อเสนอแนะในการวิจัยในอนาคต .....	197
บรรณานุกรม .....	198
ภาคผนวก .....	207
ประวัติผู้เขียน .....	209

ศูนย์วิทยพัทยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1	ลำดับของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร .....	46
2	สรุปอำนาจ ที่มา และกระบวนการกำหนดนโยบาย .....	50
3	สรุปลักษณะนโยบายการจัดการศึกษาของหน่วยงานก่อนเป็น กรุงเทพมหานคร .....	51
4	สรุปนโยบายการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร .....	53
5	สรุปลักษณะปัญหาเกี่ยวกับนโยบายการจัดการศึกษา .....	58
6	สรุปลักษณะการจ้คองค์การ .....	80
7	สรุปลักษณะปัญหาเกี่ยวกับการจ้คองค์การ .....	102
8	สรุปลักษณะการบริหารงานบุคคล .....	127
9	สรุปลักษณะปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล .....	148
10	แหล่งที่มาของระบบงบประมาณการจัดการศึกษาของเทศบาล.	153
11	รายจ่ายเพื่อการศึกษาของเทศบาล .....	155
12	แหล่งที่มาของงบประมาณการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร	157
13	รายจ่ายเพื่อการศึกษาของกรุงเทพมหานคร .....	158

## สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่		หน้า
1	ลำดับที่มาของการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร .....	7
2	แผนภูมิทั่วไป-ผลผลิต .....	14
3	การแบ่งส่วนของฝ่ายการศึกษาและสวัสดิการสังคมเทศบาล นครกรุงเทพ .....	63
4	การแบ่งส่วนของกองการศึกษาเทศบาลนครธนบุรี .....	65
5	การแบ่งส่วนงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด .....	70
6	การแบ่งส่วนงานของสำนักการศึกษา .....	76
7	การแบ่งส่วนของงานศึกษาธิการ เขต .....	78

ศูนย์วิทยพัทยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย