

พัฒนาการของการบริหารการศึกษาไทย



นางสาว จีระพันธุ์ พูลพัฒน์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาคณะหลักสูตรปริญญาครุศาสตรมหาบัณฑิต

แผนกวิชาบริหารการศึกษา

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2514

000438

195305856

THE DEVELOPMENT OF THAI EDUCATIONAL ADMINISTRATION

Miss Cheerapan Bhulpat

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Education

Department of Educational Administration

Graduate School

Chulalongkorn University

1971

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อเมตติให้นับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้  
เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต



*Handwritten signature*

คณบดี บัณฑิตวิทยาลัย

คณะกรรมการตรวจวิทยานิพนธ์

*Handwritten signature* ..... ประธานกรรมการ  
*Handwritten signature* ..... กรรมการ  
*Handwritten signature* ..... กรรมการ

อาจารย์ผู้ควบคุมการวิจัย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วิจิตร ศรีสอาน

หัวข้อวิทยานิพนธ์                      พัฒนาการของการบริหารการศึกษาไทย  
ชื่อ    นางสาว จีระพันธ์ หูลพันธ์  
แผนกวิชา                                    บริหารการศึกษา  
ปีการศึกษา                                2513

บทคัดย่อ



### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อวิเคราะห์ความเปลี่ยนแปลงของระบบบริหารการศึกษาของประเทศไทย
2. เพื่อเปรียบเทียบระบบบริหารการศึกษาของไทยในบุคคลต่างๆ
3. เพื่อประมวลข้อมูลเกี่ยวกับวิวัฒนาการทางด้านการบริหารการศึกษาในฐานะวิชาชีพชั้นสูง

### วิธีรวบรวมข้อมูล

1. ศึกษาเรื่อง พัฒนาการของการบริหารการศึกษาไทย จาก วิทยานิพนธ์ หนังสือเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ ประวัติบุคคล วารสาร ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ เอกสารของทางราชการ บันทึก กฎ ระเบียบและคำสั่ง โดยค้นคว้าจากห้องสมุดของสถาบันทางการศึกษาต่าง ๆ
2. สัมภาษณ์ ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการศึกษา ในกรณีที่มีข้อขัดแย้งเนื่องจากการศึกษา ค้นคว้าจากเอกสาร
3. รวบรวมข้อมูลที่ได้อาจจากการศึกษาค้นคว้าจากเอกสารและการสัมภาษณ์ เรียบเรียงเขียนเป็นวิทยานิพนธ์

สรุปผลของการวิจัย

การจัดการศึกษาของไทย เริ่มมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารงานรับผิดชอบเกี่ยวกับ  
การจัดการศึกษา คือ กรมศึกษาธิการ ในปี พ.ศ. 2430 ซึ่งนับเป็นจุดเริ่มต้นของ  
การมีระบบบริหารการศึกษาของไทย และได้ขยายตัวเป็นกระทรวงธรรมการในปี  
พ.ศ. 2435

นโยบายในการจัดการศึกษา เริ่มแรกมุ่งฝึกคนเข้ารับราชการ พ.ศ. 2449  
มุ่งการจัดสาธารณศึกษา แก่ราษฎรให้เรียนรู้ออกวรรแก่อัศภาพ และไปทำงานตามภูมิ  
สำเนาของคน พ.ศ. 2464 มุ่งการศึกษาสำหรับชาติ เพื่อยกคนทั้งชาติให้มีความรู้สูงขึ้น  
พ.ศ. 2475 จัดการศึกษาเน้นทั้งด้านจริยศึกษา พุทธิศึกษา และพลศึกษา พ.ศ. 2494  
มุ่งการอาชีวศึกษา และ พ.ศ. 2503 มุ่งสนองความต้องการของสังคมและบุคคล ตาม  
แผนเศรษฐกิจและการปกครองของประเทศ

การจ้กองค์กรการบริหารการศึกษา ตั้งแต่สมัยสุโขทัยจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น  
(ก่อนปี พ.ศ. 2430) มีสถานที่จัดการศึกษาคือ ราชสำนัก ราชบัณฑิต วัด สำนักของเจ้านาย  
หรือการศึกษาในสกุล และโรงเรียนในระบบปัจจุบัน (พ.ศ. 2414) แต่ยังไม่มืหน่วยงาน  
งานรับผิดชอบดำเนินการศึกษาโดยเฉพาะ ปี พ.ศ. 2430 เป็นต้นมา มีหน่วยงานที่รับ  
ผิดชอบในการจัดการศึกษา โดยการศึกษาส่วนใหญ่รวมอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวง  
เดียวกัน ในปี พ.ศ. 2453 มีการแบ่งภาระในการจัดการศึกษาขั้นต้นระหว่างกระทรวง  
ธรรมการ กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงนครบาล โดยกระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบ  
ในการจัดการศึกษาขั้นต้น ในส่วนภูมิภาค แต่นโยบายและผู้ควบคุมการจัดการศึกษายัง  
คงเป็นอยู่ที่แต่งตั้งไปจากส่วนกลาง พ.ศ. 2476 แบ่งการศึกษาขั้นต้นให้เทศบาลช่วย  
ดำเนินการ และในปี พ.ศ. 2486 เพชบาลโอนกลับมาให้กระทรวงศึกษาธิการดำเนินการ  
งานตามเดิม ต่อมาในปี พ.ศ. 2502 ได้แยกความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาโดย  
การศึกษาของมหาวิทยาลัยอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักนายกรัฐมนตรี การศึกษา

ชั้นสูงกว่าระดับประถมศึกษาอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ การศึกษา  
ในระดับประถมศึกษาเริ่มแบ่งความรับผิดชอบให้แก่เทศบาล คำเนินการรับผิดชอบ  
สำหรับโรงเรียนในเขตเทศบาลเสร็จสิ้นในปี พ.ศ.2506 และ พ.ศ.2509 ให้แก่  
องค์การบริหารส่วนจังหวัด และมีบางส่วนอยู่กับกรมสามัญศึกษาจนถึงปัจจุบันนี้

การบริหารงานบุคคล ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ.2475 ทุก  
อย่างดำเนินการไปภายใต้การควบคุมของพระมหากษัตริย์โดยมีคณะเสนาบดีเป็นที่ปรึกษา  
หลังเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยแล้ว ทุกอย่างดำเนินการไปภายใต้  
กฎหมาย ทั้งตำแหน่งงาน การคัดเลือกตัวบุคคล ส่วนการฝึกอบรม และการพัฒนาผู้  
บริหาร ก็มีวิวัฒนาการมาเป็นลำดับ และเริ่มมีระเบียบขึ้นตามความก้าวหน้าของประเทศ  
ส่วนการเงินที่ใช้ในการจัดการศึกษา เริ่มจากใช้เงินพระราชทรัพย์ ต่อมาจึงประมาณ  
แผ่นดินสำหรับดำเนินการศึกษาและมีจากด้านอื่น ๆ อีก ทั้งเงินค่าเล่าเรียน เงินที่จัด  
เก็บเป็นพิเศษตามความเหมาะสมของแต่ละสมัย เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ และ  
เงินบริจาคให้เพื่อการศึกษา

การศึกษาทางด้านการบริหารการศึกษา เริ่มมีการศึกษาในระดับปริญญาตรี  
สาขาวิชาบริหารการศึกษาในปี พ.ศ.2496 ที่วิทยาลัยวิชาการศึกษาประสานมิตร  
พ.ศ.2504 ที่คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย การศึกษาชั้นปริญญาโทในสาขา  
วิชาบริหารการศึกษา มีที่คณะบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2506 และ  
ที่วิทยาลัยวิชาการศึกษาประสานมิตร พ.ศ.2514 การศึกษาของสาขาวิชาบริหารการ  
ศึกษาของทั้ง 2 สถาบัน ถ้าพิจารณาตามหลักเกณฑ์ของวิชาชีพชั้นสูงนั้นพอจะนับเป็นวิชาชีพ  
ชั้นสูงได้ในแง่ที่เป็นวิชาเฉพาะในระดับสูง มีการสัมมนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็น มีการ  
วิจัยในระดับปริญญาโท มีการอบรมให้ความรู้ใหม่ ๆ อยู่เสมอ มีอิสรภาพในการประกอบ  
อาชีพพอควรตามอำนาจหน้าที่ของตน นับได้ว่าเป็นบริการสังคม แต่ยังมีขาดคุณลักษณะ  
ของวิชาชีพชั้นสูง คือ ไม่มีจรรยาบรรณและสมาคมวิชาชีพ

4

Thesis Title            The Development of Thai Educational  
Administration

Name                    Miss Cheerapan Bhulpat

Department            Educational Administration

Academic Year         1970

### ABSTRACT

#### The Purposes of the study

1. To analyze the development of educational administrative systems in Thailand.
2. To compare the educational administrative systems in different periods
3. To collect data dealing with the evolution of educational administration as a profession.

#### Research Procedures

Basic data were collected through documentary personal including previous research reports, thesis, reference materials, periodicals and other official documents, Supplementary information was obtained through interviews with selected resource persons

who were high ranking officials in the Ministry of Education.

### Major Findings

Educational Management : The educational administration in Thailand was originated when the Department of Education, an organization dealing with the conducting of education, was established in 1887. That could be claimed the inception of the educational administrative system in Thailand; and from then on it was expanded and became the Ministry of Education five years later.

Educational Policy : At the beginning, the purpose of education was to train men for official work. In 1906, the goal turned toward public education so that the people could be literate to earn livings in their own local areas. In 1921, it aimed at increasing national literacy all over the nation. In 1932, the educational objectives emphasized ethical education, intellectual education, and physical education. Vocational education was added to the goal of education in 1951; and in 1960, the needs of individuals and society with regard to the national economic and political systems were stressed.



r

Educational Organization : From the period of Sukothai (about 1300) up to early Ratanakosin (about 1887), education was under the aegis of the Royal Court, Royal Scholars' House, Manasteries, and homes of experienced teachers. However, no central organization was set up to coordinates these institutions. Since 1887, the central administrative body was established to administer the schools.

In 1910, three ministries - the Ministry of Education, the Ministry of Interior, and the Ministry of Home Guard shared the burden of managing primary education. The Ministry of Interior took part in primary education in up country while the policy making and the control of educational management were authorized from the central authorities.

In 1933, the management of primary education was partly transferred to the local municipalities; but ten years later it was returned to the Ministry of Education.

In 1959, higher education was under the responsibility of the Office of the Priminister, while intermediate education was run by the Ministry of Education and Primary education was partly transferred to the municipalities again. By the year 1963, primary education in municipal areas was completely managed by the local governments. In 1966, most primary schools was transferred to the provincial organizations of each province with several hundred schools remained with the Department of Elementary and Adult Education for experimentation purposes.

7

Personnel Administration : Before the revolution in 1932, administrative power was directed by the kings advised by a group of appointed counselors. After the country had become democratic, everything including rank and position, and the personnel appointments were undertaken according to laws and regulation. Also training of the administrators was developed and improved accordingly.

Educational Finance : The financial supports were obtained from the Royal Funds, and later from the national budget and other sources including tuition fees, special funds, foreign contributions and donated funds.

Preparation of Educational Administrators : Educational Administration became a major subject at the Bachelor's degree level at the College of Education, Prasarnmit, Bangkok in 1953, and at the Faculty of Education, Chulalongkorn University in 1961. Graduate study in educational administration started at the Graduate school, Chulalongkorn University in 1963, and at the college of Education, Prasarnmit in 1971.

Professional Status : The preparation program in educational administration in those two institutions can be considered as meeting the professional standard. This was due to the fact that the program embraced not only graduate course work but also seminar, research, and professional experiences. However, this profession is still in its infancy as compared to other mature professions existing in Thailand.

### กิติกรรมประกาศ

ในการทำวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ ผู้วิจัยได้รับความอนุเคราะห์เป็นอย่างดีจาก  
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วิจิตร ศรีสอาน ซึ่งได้กรุณาเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา โดยได้  
ช่วยเหลือในคำแนะนำต่าง ๆ อย่างใกล้ชิด เพื่อขจัดปัญหาข้อขัดข้องนานาประการ  
จนวิทยานิพนธ์เรื่องนี้สำเร็จเรียบร้อยโดยสมบูรณ์

ผู้วิจัยได้รับความอนุเคราะห์จาก หัวหน้าการบดีมหาวิทยาลัยศิลปากร รอง  
ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ หัวหน้ากองกลาง สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ  
อาจารย์ สวัสดิ์ จงกล และคณาจารย์วิทยาลัยวิชาการศึกษาประสานมิตร ในการ  
ให้สัมภาษณ์แจ้งข้อเท็จจริง และให้ความรู้ในเรื่องรายละเอียดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ  
งานผู้วิจัย ได้รับความกระจ่างในปัญหาต่าง ๆ ความอนุเคราะห์ของท่านเหล่านี้  
เป็นส่วนประกอบอันสำคัญยิ่ง ที่ช่วยให้งานของผู้วิจัยสำเร็จลุล่วงด้วยดี

ผู้วิจัยขอขอบคุณเป็นอย่างยิ่งในความอนุเคราะห์ของท่านเหล่านี้ ตลอดจน  
คุณสมศักดิ์ ชาวลาภ คุณคมเพชร ฉัตรศุภกุล คุณนภา กิจเจริญ คุณอนุฤดี รัตนจารย์  
พี่ ๆ เพื่อน ๆ และ น้อง ๆ ที่ไม่ว่าจะล่วงนามในที่นี้ก็ได้ช่วยให้การวิจัยประสบผล  
สำเร็จ

จิระพันธ์ พูลพัฒน์

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	๓
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๖
กิตติกรรมประกาศ.....	๗
รายการแนบดังประกอบ.....	๘
รายการตารางประกอบ.....	๙
<b>บทที่</b>	
1. บทนำ	
ภูมิหลังและวัตถุประสงค์.....	1
ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย.....	3
ข้อจำกัดของการวิจัย.....	3
ความหมายของคำที่ใช้ในการวิจัย.....	4
ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	5
วิธีรวบรวมข้อมูล.....	12
การเสนอข้อมูล.....	12
2. การศึกษาก่อนมีกฎกระทรวงการศึกษาระบบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น (พ.ศ. 1826 ถึง พ.ศ. 2429).....	14
นโยบายในการจัดการศึกษา.....	19
การจัดองค์กรการบริหารการศึกษาระดับมัธยมศึกษา.....	22
การบริหารงานบุคคล.....	24
การจัดระบบการเงินเพื่อการศึกษา.....	27
สรุป.....	28



บท

หน้า

3.	การจัดระบบการบริหารการศึกษาไทยในระบบสมบูรณา- ญาสิทธิราชย์ (พ.ศ. 2430 ถึง พ.ศ.2453).....	29
	นโยบายในการจัดการศึกษา.....	32
	การจัดองค์กรการบริหารการศึกษา.....	35
	การบริหารงานบุคคล.....	41
	การจัดระบบการเงินเพื่อการศึกษา.....	46
	สรุป.....	48
4.	การจัดระบบการบริหารการศึกษาไทยในระบบสมบูรณา- ญาสิทธิราชย์ (พ.ศ.2454 ถึง พ.ศ.2474).....	51
	นโยบายในการจัดการศึกษา.....	52
	การจัดองค์กรการบริหารการศึกษา.....	57
	การบริหารงานบุคคล.....	73
	การจัดระบบการเงินเพื่อการศึกษา.....	85
	สรุป.....	90
5.	การจัดระบบการบริหารการศึกษาไทยในสมัยการปกครองระบอบ ประชาธิปไตย (พ.ศ.2475 ถึง พ.ศ.2501).....	91
	นโยบายในการจัดการศึกษา.....	95
	การจัดองค์กรการบริหารการศึกษา.....	100
	การบริหารงานบุคคล.....	119
	การจัดระบบการเงินเพื่อการศึกษา.....	134
	สรุป.....	138

6.	การจัดระบบการบริหารการศึกษาไทยในสมัยการปกครอง ระบอบประชาธิปไตย (พ.ศ.2502 ถึง พ.ศ.2513).....	140
	นโยบายในการจัดการศึกษา.....	141
	การจัดองค์กรการบริหารการศึกษา.....	142
	การบริหารงานบุคคล.....	166
	การจัดระบบการเงินเพื่อการศึกษา.....	171
	สรุป.....	175
7.	วิวัฒนาการทางด้านการบริหารการศึกษาในฐานะวิชาชีพชั้นสูง	
	ความหมายและลักษณะของวิชาชีพชั้นสูง.....	177
	การศึกษาทางด้านการบริหารการศึกษาก่อนปี พ.ศ.2496..	184
	การศึกษาทางด้านการบริหารการศึกษาของวิทยาลัยวิชา การศึกษาประสานมิตร.....	189
	การศึกษาทางด้านการบริหารการศึกษาของ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.....	201
	สรุป.....	210
8.	สรุปการวิจัย อภิปราย และข้อเสนอแนะ	
	สรุป.....	216
	อภิปราย.....	226
	ข้อเสนอแนะ.....	229
	บรรณานุกรม.....	230
	ภาคผนวก.....	253

รายการแผนผังประกอบ

๘

แผนผังที่

หน้า

1	วิวัฒนาการขององค์กรจัดการศึกษาฝ่ายราชอาณาจักร ตั้งแต่สมัยลู่ซุ่ยถึงสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น (พ.ศ.1826-2430)...	23
2	ระบบการบริหารการศึกษาไทย พ.ศ.2430-2453 .....	50
3	ระบบการบริหารการศึกษาไทย พ.ศ.2452-2453 .....	60
4	การจัดรูปส่วนราชการกระทรวงธรรมการ พ.ศ.2455 .....	62
5	การแบ่งเขตการตรวจการศึกษา พ.ศ.2458 .....	64
6	การจัดรูปส่วนราชการกระทรวงธรรมการ พ.ศ.2459 .....	65
7	การจัดรูปส่วนราชการกระทรวงธรรมการ พ.ศ.2460 .....	67
8	การจัดรูปส่วนราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2462-2465.	69
9	การจัดรูปส่วนราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2466-2472.	71
10	การจัดรูปส่วนราชการกระทรวงธรรมการ พ.ศ.2473-2474..	74
11	ตำแหน่งราชการในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2461 .....	80
12	ตำแหน่งหน้าที่ของกรมศึกษาธิการ พ.ศ.2473-2474 .....	82
13	การจัดรูปส่วนราชการกระทรวงธรรมการ พ.ศ.2476 .....	102
14	การจัดรูปส่วนราชการกระทรวงธรรมการ พ.ศ.2481-2483..	106
15	การจัดรูปส่วนราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2484-2486.	108
16	การจัดรูปส่วนราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2487-2495.	113
17	การจัดรูปส่วนราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2497-2500.	115

แบบชี้แจง	หน้า
18	การจัดรูปส่วนราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ.2502-2513.. 146
19	การบริหารการศึกษาของมหาวิทยาลัย พ.ศ.2502-2513..... 145
20	การจัดรูปส่วนราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2502-2513. 154
21	การจัดองค์กรการศึกษาของเทศบาล..... 158
22	การบริหารการศึกษาของเทศบาล..... 159
23	การแบ่งส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด..... 160
24	การบริหารการศึกษาประจำตำบลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด. 162
25	ระบบการบริหารการศึกษาของท้องถิ่น..... 164
26	การจัดระบบการบริหารการศึกษาของไทย..... 165



รายการตารางประกอบ

ตารางที่	หน้า
1	หลักเกณฑ์การคัดเลือกเพื่อบรรจุตำแหน่งที่มีในคุรุสภา ในสำนักงานปลัดกระทรวงธรรมการ พุทธศักราช 2479... 127
2	จำนวนนิสิตที่สำเร็จการศึกษาทางด้านการบริหารการศึกษา จากวิทยาลัยวิชาการศึกษาประสานมิตร และ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ..... 215