

ยุทธศาสตร์ทางเลือกในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา  
ตามนโยบายการกระจายอำนาจการศึกษา

นายนฤเทพ ใจสุทธิ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาครุศาสตรดุษฎีบัณฑิต  
สาขาวิชาพัฒนศึกษา ภาควิชานโยบาย การจัดการ และความเป็นผู้นำทางการศึกษา

คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2550

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ALTERNATIVE STRATEGIES FOR EDUCATION ZONING REGARDING  
THE EDUCATIONAL DECENTRALIZATION POLICY

Mr. Narutap Jaisutti

A Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Doctor of Philosophy Program in Development Education  
Department of Educational Policy, Management, and Leadership

Faculty of Education

Chulalongkorn University

Academic Year 2007

Copyright of Chulalongkorn University

501304



นฤเทพ ใจสุทธิ: ยุทธศาสตร์ทางเลือกในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาตามนโยบายกระจายอำนาจการศึกษา (ALTERNATIVE STRATEGIES FOR EDUCATION ZONING REGARDING THE EDUCATIONAL DECENTRATION POLICY) อ.ที่ปรึกษา: รองศาสตราจารย์ ดร.ชนิตา รักษ์พลเมือง  
อ.ที่ปรึกษาร่วม: อาจารย์ ดร.อมรวิรัช นาคทรพรพ, 312 หน้า

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) เปรียบเทียบหลักการ แนวคิด รูปแบบ และการดำเนินงานของเขตพื้นที่การศึกษา และ (2) นำเสนอยุทธศาสตร์ทางเลือกในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาตามนโยบายกระจายอำนาจการศึกษา ผู้วิจัยใช้การวิจัยเอกสารเพื่อวิเคราะห์ข้อมูลของประเทศที่เป็นกรณีศึกษา คือ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น และประเทศไทย ดำเนินการวิจัยเชิงสำรวจในเขตพื้นที่การศึกษา 40 เขต โดยใช้แบบสอบถามรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างประกอบด้วยผู้บริหารและเจ้าหน้าที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา ครู คณะกรรมการสถานศึกษา และผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งจัดการสนทนากลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิด้านการวางแผนและการบริหารการศึกษาจำนวน 2 ครั้ง

ผลการวิจัยสรุปได้ดังนี้

1. การแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาของแต่ละประเทศมีความหลากหลายตามนโยบาย ระบบการศึกษา และลักษณะเฉพาะของแต่ละแห่ง มลรัฐต่างๆ ในสหรัฐอเมริกามีการแบ่งเขตการศึกษาหลายรูปแบบ แต่เกณฑ์ที่ใช้ร่วมกันที่สำคัญคือจำนวนนักเรียนที่ต้องมีขนาดเหมาะสมที่จะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการและการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเต็มที่ ที่น่าสังเกตคือมีบางมลรัฐที่พยายามแบ่งเขตการศึกษาตามเชื้อชาติของประชากร เช่น มลรัฐนิวยอร์ก และเนบราสก้า ประเทศอังกฤษให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพการบริหารจัดการศึกษา การป้องกันการแข่งขันทางการเมือง และการมีส่วนร่วมของประชาชน ประเทศออสเตรเลียและญี่ปุ่นมีการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาโดยใช้เกณฑ์เขตการปกครอง แต่ที่น่าสนใจคือประเทศญี่ปุ่นที่ใช้หลักการประหยัด คุ่มค่า และสะท้อนความเป็นท้องถิ่น สำหรับประเทศไทยในทางนิตินัยได้กำหนดให้ค้ำึงถึงปริมาณสถานศึกษา จำนวนประชากร วัฒนธรรม และความเหมาะสมด้านอื่น แต่ในทางปฏิบัติพบว่ายังไม่ได้ให้ความสำคัญกับเกณฑ์ด้านวัฒนธรรมเท่าใดนัก

2. ยุทธศาสตร์ทางเลือกในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาตามนโยบายกระจายอำนาจการศึกษา ได้นำเสนอไว้ 3 แนวทาง คือ ยุทธศาสตร์การแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาที่มุ่งเน้นประสิทธิภาพการบริหารงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ยุทธศาสตร์การแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาที่มุ่งเน้นคุณภาพและโอกาสทางการศึกษา และยุทธศาสตร์การแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยแต่ละยุทธศาสตร์ให้ลำดับความสำคัญของเกณฑ์ที่ใช้กำหนดเขตพื้นที่การศึกษาต่างกัน คือ จำนวนประชากร จำนวนนักเรียน จำนวนสถานศึกษา วัฒนธรรม และระยะทางระหว่างสถานศึกษากับเขตพื้นที่การศึกษา อย่างไรก็ตามอาจสรุปได้ว่าโดยหลักการ เขตพื้นที่การศึกษาไม่ควรมีขนาดใหญ่เกินไป และควรค้ำึงถึงวัฒนธรรมท้องถิ่นในเขตดังกล่าวด้วย

ภาควิชา นโยบาย การจัดการ และความเป็นผู้นำทางการศึกษา  
สาขาวิชา พัฒนศึกษา  
ปีการศึกษา 2550

ลายมือชื่อนิสิต.....  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

# # 4684620627 MAJOR : DEVELOPMENT EDUCATION

KEY WORD : EDUCATION ZONING / THE EDUCATIONAL DECENTRALIZATION POLICY

NARUTAP JAISUTTI : ALTERNATIVE STRATEGIES FOR EDUCATION ZONING REGARDING THE EDUCATIONAL DECENTRALIZATION POLICY. THESIS ADVISOR : ASSOC. PROF. CHANITA RUKSPOLLMUANG; Ph.D., THESIS CO-ADVISOR : Dr. AMORNVIT NAKORNTUP, Ph.D., 312 pp.

The purposes of this research were (1) to compare principles and guidelines for educational zoning as well as structure and operation of school districts/ educational service areas, and (2) to propose alternative strategies for educational zoning regarding the educational decentralization policy. Documentary research was used to analyze data from case studies; namely, the United States, England, Australia, Japan, and Thailand. A survey study, using questionnaire, was employed in 40 educational service areas to collect data from administrators and personnel of the Office of the Educational Service Areas, Area Committee for Education, school administrators, teachers, members of school boards, and representatives from local administration organizations. Experts in educational planning and administration were invited to participate in 2 focus-group discussions.

Findings were as follows:

1. National policy, educational system, as well as local characteristics and needs were the main guidelines for educational zoning. There were variations in the structure of school districts in the United States; however, common criteria were the appropriate number of students for efficient educational administration, and full participation of people. It was noteworthy that there were movements to set up school districts for specific ethnics in some states such as New York and Nebraska. Besides administrative efficiency and people participation, protection from political intervention was considered in England. Australia and Japan used local government areas as educational areas. But, it was interesting that Japan not only emphasized cost-effectiveness but also reflected its local characteristics. As for Thailand, it was legally stated that considerations must be given to the number of educational institutions, the number of population, culture as well as other appropriate conditions. Nevertheless, cultural factor was not much used as a criteria in setting up educational service area.

2. Three alternative strategies for educational zoning were proposed; namely, educational zoning strategy for administrative efficiency of the educational service areas, educational zoning strategy for enhancing educational quality and opportunity, and educational zoning strategy for people participation. Proposed criteria: namely, the number of population, the number of students, the number of educational institutions, and distance between educational institutions and the Office of the Educational Service Areas, were ranked differently in each strategy. Also, it might be concluded that, in principle, the educational service area should not be too large and considerations must be given to local culture in the area.

Department: Educational Policy, Management, and Leadership  
Field of study: Development Education  
Academic Year: 2007

Student's Signature:.....*Narutap J.*.....

Advisor's Signature:.....*Chanita R.*.....

Co-advisor's Signature:.....*A. N.*.....

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยการให้คำปรึกษาและชี้แนะอย่างดีจาก รองศาสตราจารย์ ดร. ชนิตา รัศมีพลเมือง อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ดร. อมรวิรัช นาคทรพรพ อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม ที่กรุณาให้คำปรึกษาแนะนำ ที่เป็นประโยชน์ และช่วยเหลือแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ จนเสร็จสมบูรณ์ นอกจากนี้คำแนะนำแล้วยังกรุณาให้กำลังใจ ห่วงใยและอดทนกับผู้วิจัยตลอดระยะเวลาการทำวิทยานิพนธ์ ผู้วิจัยรู้สึกซาบซึ้ง ตระหนัก และระลึกในพระคุณเป็นอย่างยิ่ง ขอน้อมการวะ และขอบพระคุณเป็นอย่างสูงมาในโอกาสนี้

ขอกราบขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ชื่นชนก โควินท์ ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ อาจารย์ ดร. อุบลวรรณ หงษ์วิทยากร และอาจารย์ ดร. สุวัฒน์ เงินจำ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ได้ให้การชี้แนะในการสอบวิทยานิพนธ์ รวมทั้งคณาจารย์ทุกท่านในสาขาวิชาพัฒนศึกษา

ขอขอบคุณผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ผู้บริหารโรงเรียน คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ครู อาจารย์ และผู้แทนระดับปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ให้ความอนุเคราะห์ข้อมูลด้วยไมตรีจิต และความเอื้อเฟื้อแก่ผู้วิจัยในการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นอย่างดี

ขอขอบคุณผู้เชี่ยวชาญดวงกมล บุญชนะวิวัฒน์ ผู้อำนวยการอนันต์ ระเบียบทุกข์ และเพื่อนพี่น้องชาวกองแผนงานทุกท่าน ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วงเดือน นาราสาจจ์ ที่ให้คำแนะนำภาษาต่างประเทศ และกราบนิมัสการขอบพระคุณพระมหาสมบูรณ จูติเมธี ที่ให้ความอนุเคราะห์ในเรื่องของการพิมพ์เอกสาร

กราบขอบพระคุณ “คุณพ่อคุณแม่” ที่เป็นแรงใจ ให้เกิดความมุ่งมั่น ขอขอบใจภรรยาและลูกรักทั้ง 2 คน ที่เข้าใจ ให้กำลังใจและเป็นกำลังสำคัญให้ทำงานวิจัยนี้สำเร็จไปด้วยดี และขอขอบคุณ ดร. จุฬากรณ์ มาเสถียรวงศ์ ดร. พัชรี ดำรงสุนทรชัย และเพื่อน พี่ น้อง พัฒนศึกษาทุกท่าน

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฉ
สารบัญแผนภูมิ.....	ญ
<b>บทที่ 1 บทนำ</b> .....	<b>1</b>
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย .....	9
ขอบเขตการวิจัย .....	9
วิธีดำเนินการวิจัย .....	10
คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย .....	10
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	11
<b>บทที่ 2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง</b> .....	<b>12</b>
แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจทางการศึกษา .....	13
โครงสร้างของสำนักงานเขตพื้นที่กับนโยบายกระจายอำนาจการศึกษา .....	83
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง .....	96
<b>บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย</b> .....	<b>122</b>
ขั้นตอนที่ 1 .....	122
ขั้นตอนที่ 2 .....	124
<b>บทที่ 4 ผลการวิจัย</b> .....	<b>134</b>
ตอนที่ 1 พัฒนาการของการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา.....	134
ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	134
ประเทศออสเตรเลีย.....	159
ประเทศอังกฤษ.....	164
ประเทศญี่ปุ่น .....	170
ประเทศไทย.....	175

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
ตอนที่ 2 การเปรียบเทียบเขตพื้นที่การศึกษาตามนโยบายการกระจายอำนาจ การศึกษา.....	199
ตอนที่ 3 การศึกษายุทธศาสตร์ทางเลือกการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาตาม นโยบายกระจายอำนาจการศึกษา.....	232
<b>บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ .....</b>	<b>273</b>
สรุปผลการวิจัย .....	273
อภิปรายผล .....	277
ข้อเสนอแนะ .....	282
รายการอ้างอิง .....	284
ภาคผนวก .....	297
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์ .....	312



สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 จำแนกประเภทและจำนวนของหน่วยการปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่น (ค.ศ. 2002).....	75
ตารางที่ 2 สรุปลักษณะการดำเนินงานของเขตพื้นที่การศึกษา.....	112
ตารางที่ 3 เขตพื้นที่การศึกษาที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง.....	125
ตารางที่ 4 พัฒนาการการจัดเขตการศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกา.....	159
ตารางที่ 5 พัฒนาการการจัดเขตการศึกษาในประเทศออสเตรเลีย.....	163
ตารางที่ 6 พัฒนาการการจัดเขตการศึกษาในประเทศอังกฤษ.....	170
ตารางที่ 7 พัฒนาการการจัดเขตการศึกษาในประเทศญี่ปุ่น.....	175
ตารางที่ 8 พัฒนาการการจัดเขตการศึกษาในประเทศไทย.....	195
ตารางที่ 9 ผลการเปรียบเทียบเขตพื้นที่การศึกษาของประเทศต่าง ๆ .....	224
ตารางที่ 10 จำนวนและร้อยละของกลุ่มตัวอย่างที่ตอบแบบสอบถาม.....	233
ตารางที่ 11 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามสถานภาพ.....	234
ตารางที่ 12 จำนวนและร้อยละของสภาพภูมิศาสตร์และที่ตั้งโรงเรียนและสำนักงานเขต พื้นที่การศึกษา.....	236
ตารางที่ 13 ค่าเฉลี่ยของระยะทาง เวลา ค่าใช้จ่าย ที่ใช้ในการเดินทาง.....	237
ตารางที่ 14 จำนวนและร้อยละของพาหนะที่ใช้วิธีการเดินทาง ค่าใช้จ่าย และการสื่อสาร ของโรงเรียนต่อสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา.....	238
ตารางที่ 15 ค่าเฉลี่ยของนักเรียนและครูในโรงเรียนและเขตพื้นที่การศึกษา.....	240
ตารางที่ 16 จำนวนและร้อยละความคิดเห็นที่มีต่อนักเรียนและครูในโรงเรียนและ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตามสภาพปัจจุบัน.....	241
ตารางที่ 17 จำนวนและร้อยละของประชากรในเขตของสำนักงานเขตพื้นที่จำแนกตาม สภาพทางเศรษฐกิจ.....	244
ตารางที่ 18 จำนวนและร้อยละของประชากรในเขตของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา.....	245
ตารางที่ 19 ค่าเฉลี่ยของความเหมาะสมของเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาการแบ่งเขตพื้นที่ การศึกษา.....	246
ตารางที่ 20 สรุปเปรียบเทียบเกณฑ์การพิจารณาการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา.....	249
ตารางที่ 21 เกณฑ์การแบ่งเขตพื้นที่ทางการศึกษาตามยุทธศาสตร์ที่ 1 เรียงตามลำดับ ความสำคัญ.....	257
ตารางที่ 22 เกณฑ์การแบ่งเขตพื้นที่ทางการศึกษาตามยุทธศาสตร์ที่ 1 เรียงตามลำดับ ความสำคัญ.....	260
ตารางที่ 23 เกณฑ์การแบ่งเขตพื้นที่ทางการศึกษาตามยุทธศาสตร์ที่ 1 เรียงตามลำดับ ความสำคัญ.....	262

## สารบัญแผนภูมิ

	หน้า
แผนภูมิที่ 1 จำนวน ร้อยละ บุคลากรของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเทียบกับ กค.ศ. ....	6
แผนภูมิที่ 2 สรุปความหมายของการกระจายอำนาจ.....	26
แผนภูมิที่ 3 หลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจบริหารและจัดการศึกษา.....	46
แผนภูมิที่ 4 โครงสร้างการบริหารงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานานาชาติ.....	143
แผนภูมิที่ 5 โครงสร้างการบริหารงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานานาชาติ.....	144
แผนภูมิที่ 6 กลไกการจัดการศึกษาของประเทศออสเตรเลีย.....	160
แผนภูมิที่ 7 พัฒนาการการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาในประเทศไทย.....	180
แผนภูมิที่ 8 พัฒนาการการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาทั้งในและต่างประเทศ.....	196