

บทที่ 1

บทนำ



## ภูมิหลังของการวิจัย

ก่อนที่รัฐจะเข้ามามีบทบาท ให้การศึกษาสำหรับพลราษฎรอย่างเป็นทางการ (Formal Education) นั้น การจัดการศึกษาของประเทศจะดำเนินการโดยครอบครัว วัด วัง บ้านขุนนาง และ สำนักอาจารย์ที่สอนวิชาชีพโดยเฉพาะ จึงทำให้ต่างคนต่างทำ มีอิสระโดยเต็มที่ หลักสูตรการเรียนการสอนของแต่ละแห่งจึงแตกต่างกัน ไม่เป็นแบบแผนเดียวกัน การจัดการศึกษาของประเทศตามสภาพดังกล่าว ได้ดำเนินต่อมา จนกระทั่งในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ โดยพระองค์ได้ทรงเล็งเห็นความจำเป็นในการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชน จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ สถาปนาโรงเรียนหลวงขึ้นในพระบรมมหาราชวัง สำหรับสอนบุตรหลานเจ้านายและข้าราชการ ในปี พ.ศ. 2414 ในปี พ.ศ. 2428 ได้ประกาศตั้งโรงเรียนหลวงสำหรับราษฎรขึ้นที่วัดมหารวดพาราม พระนคร นับตั้งแต่นั้นมาโรงเรียนต่าง ๆ ของทางราชการก็ได้เกิดขึ้น เป็นจำนวนมากทั้งในพระนครและหัวเมือง<sup>1</sup> จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2430 จึงโปรดตั้งกรมศึกษาธิการขึ้น ทำให้การจัดการศึกษาของไทยเริ่มมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารงานรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการศึกษา และได้ขยายตัวเป็นกระทรวงธรรมการ ในปี พ.ศ. 2435<sup>2</sup> ซึ่งก็คือกระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบันนั่นเอง ต่อมาเมื่อ พ.ศ. 2441 ได้เริ่มมีการจัดการศึกษาที่มีระบบเป็นแบบแผน โดยมีหน่วยงานบริหารที่รับผิดชอบโดยตรง และได้ขยายการศึกษาไปยังหัวเมืองมากขึ้น จึงนับได้ว่าปี พ.ศ. 2441 เป็นปีแรกที่ไ้มีระบบบริหารการประถมศึกษาที่เป็นแบบ

<sup>1</sup> กระทรวงศึกษาธิการ, ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2435-2507 (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2507), หน้า 317-343.

<sup>2</sup> ภิญโญ สาร, หลักบริหารการศึกษา (พระนคร : วัฒนาพานิช, 2516), พิมพ์ครั้งที่ 22, หน้า 336.

แผนชั้น<sup>3</sup> โดยเริ่มมีหน่วยงานบริหารขึ้นทำหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาเป็นการแน่นอน ซึ่งมีอยู่ 2 กระทรวง คือ

1. กระทรวงธรรมการ โดยกรมศึกษาธิการทำหน้าที่จัดการศึกษาในเมืองหลวง
2. กระทรวงมหาดไทย ทำหน้าที่จัดการศึกษาในหัวเมือง แต่ก็ยังอาศัยความร่วมมือจากวัด โดยมีพระสงฆ์ทำหน้าที่เป็นครูสอนอยู่เป็นจำนวนมาก

นอกจากนี้กระทรวงธรรมการ ยังมีหน้าที่ควบคุมการดำเนินการศึกษาในหัวเมืองให้เป็นที่ไปตามนโยบายส่วนกลางและฝ่ายเทศาภิบาล ก็ได้จัดตั้งสารวัตรการศึกษาขึ้นควบคุมและตรวจการศึกษาตามหัวเมืองและอำเภอ<sup>4</sup> และในปีเดียวกันนี้ได้มีโครงการศึกษาขึ้นเป็นฉบับแรก โดยอาศัยแบบอย่างของอังกฤษ คือ แบ่งเป็นการศึกษาในกรุงเทพฯ และหัวเมือง การศึกษาทั้งหมดแบ่งออกเป็นการศึกษาสามัญและการศึกษาพิเศษ และได้แบ่งระดับชั้นเรียนชั้นต้นออกเป็นมูลศึกษา และมัธยมศึกษา ในปี พ.ศ. 2445 ได้มีโครงการศึกษาระดับที่ 2 ขึ้น ได้มีการแบ่งการศึกษาออกเป็นสามัญศึกษา และวิสามัญศึกษา เป็น 2 สายขนานกันไป ในมัธยมศึกษาและอุดมศึกษา หลังจากที่ได้เรียนจากการศึกษาชั้นต้นซึ่งเรียกว่า "ประถมศึกษา" จบแล้ว<sup>5</sup>

ในปี พ.ศ. 2451 ได้มีการเปลี่ยนแปลงชั้นมูลศึกษา ให้มีหลักสูตรตายตัวและกำหนดเวลาเรียนเป็น 3 ปี แยกออกไปจากชั้นประถมศึกษาตามโครงการศึกษา พ.ศ. 2445

จากการทำความเข้าใจระหว่างกระทรวงธรรมการกับกระทรวงนครบาล ในปี พ.ศ. 2454 เกี่ยวกับการจัดการศึกษาเบื้องต้นสำหรับทวยราษฎร์นั้น ได้มีข้อตกลงแบ่งงานจัดการศึกษาดังนี้

<sup>3</sup> ภิญ โสธร, เรื่องเดิม หน้า 337.

<sup>4</sup> กระทรวงศึกษาธิการ, เรื่องเดิม หน้า 170.

<sup>5</sup> สามัญศึกษา, กรม, สัมฤทธิ์ผลการจัดการศึกษาภาคบังคับ (พระนคร : โรงพิมพ์การศาสนา, 2516), หน้า 33.

1. กระทรวงนครบาล ทำหน้าที่จัดการศึกษาระดับประถมศึกษาในส่วนกลาง  
 2. กระทรวงธรรมการ ทำหน้าที่ในการจัดปรับปรุงหลักสูตร ตรวจสอบการ  
 สอนการเรียนใหญ่ถูกต้องตามระเบียบและความประสงค์ของบ้านเมือง และเป็นฝ่ายจัด  
 สรรงงบประมาณของกรมศึกษาธิการ เป็นเงินอุดหนุนช่วยการศึกษา และการสอบไล่ของ  
 โรงเรียนประชาบาลในท้องที่ต่าง ๆ นอกจากนี้ยังเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดสร้างและ  
 ดำเนินการ "โรงเรียนรัฐบาล" ซึ่งทำการสอนในระดับสูงกว่าโรงเรียนประชาบาล ได้  
 แก่การศึกษาในระดับประถมศึกษา และมีมัธยมศึกษา ซึ่งราษฎรสามารถเข้าโรงเรียน  
 ประเภทนี้ได้

คำว่า "โรงเรียนประชาบาล" และ "โรงเรียนรัฐบาล" เกิดขึ้นโดยการ  
 แบ่งประเภทโรงเรียนออกตามลักษณะการเงินที่ใช้ในการตั้งและดำรงโรงเรียนใน พ.ศ.  
 2454 โดยแบ่งโรงเรียนออกเป็น 3 ประเภท คือ

1. โรงเรียนที่ใช้เงินเบิกตรงต่อกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ในงบประมาณของ  
 กรมศึกษาธิการ กระทรวงธรรมการเรียกว่า "โรงเรียนรัฐบาล"
2. โรงเรียนที่ราษฎรได้ร่วมกันจัดขึ้น บำรุงหรือดำรงโรงเรียนด้วยเงินภาษี  
 อากรของท้องถิ่น หรือเงินใด ๆ ตามแต่จะหาได้เรียกว่า "โรงเรียนประชาบาล"
3. โรงเรียนซึ่งเอกชนหรือหมู่คณะตั้งขึ้นด้วยทุนของเอกชน หรือหมู่คณะนั้น เพื่อ  
 ประโยชน์ของหมู่คณะนั้น ไม่ใช่โรงเรียนทั่วไปเรียกว่า "โรงเรียนบุคคล"<sup>6</sup>

ในปี พ.ศ. 2464 มีพระราชบัญญัติประถมศึกษา ซึ่งให้การศึกษาในระดับประถม  
 ศึกษาเป็นการศึกษาภาคบังคับ โดยให้เด็กทุกคนที่มีอายุตั้งแต่ 7 ปีบริบูรณ์ขึ้นไปเริ่มเรียน  
 หนังสือในโรงเรียนประถมศึกษาจนอายุ 14 ปี ถ้าเรียนจบชั้นประถมศึกษาจนอายุ 14  
 ปี ก็ให้ออกจากโรงเรียนได้ ซึ่งตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา ฉบับ พ.ศ. 2464 จึงยัง

<sup>6</sup> กระทรวงศึกษาธิการ, เล่มเดิม หน้า 197.

ใช้บังคับไม่ทั่วทุกท้องถิ่น แต่ให้อำนาจเสนาบดีกระทรวงธรรมการ เป็นผู้พิจารณาท้องถิ่น  
 ที่ใช้บังคับเอาตามแต่จะเห็นเหมาะสม และในพระราชบัญญัติประถมศึกษาฉบับดังกล่าวได้  
 ระบุให้ช่วยทุกคนที่อยู่ในจังหวัด อำเภอ ตำบล ที่ใช้บังคับ และมีอายุระหว่าง 18-60  
 ปี ต้องเสียเงินศึกษาฟรี ปีหนึ่งระหว่าง 1-3 บาท ซึ่งเอามาใช้บำรุงการศึกษาประจำ  
 บาล ซึ่งต่อมาได้ให้ขบเก็บเงินศึกษาฟรี ในปี พ.ศ. 2473

ในปี พ.ศ. 2475 ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิ  
 ราชเป็นระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลสมัยนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น จึง  
 ได้มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้น ดังนั้นในพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478 บังคับ  
 ให้เด็กได้เข้าเรียนในชั้นประถมศึกษาตั้งแต่อายุ 8 - 15 ปี และถ้าจบชั้นประถมศึกษา  
 ก่อนอายุ 15 ปี ก็ให้พ้นจากการเรียนได้ ยังปรับปรุงแนวการจัดการประถมศึกษาโดย  
 กำหนดประเภทโรงเรียนประถมศึกษาเพิ่มขึ้นอีก 1 ประเภท คือ โรงเรียนเทศบาล

นอกจากนั้น ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2479 มาตรา 50 ข้อ 6 ได้  
 กำหนดหน้าที่ของเทศบาลไว้ซึ่งหนึ่งว่า "เทศบาลมีหน้าที่จัดราษฎรให้ได้รับการศึกษาอบรม"  
 ซึ่งผลของพระราชบัญญัตินี้ทำให้เทศบาลต้องมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ทำให้ไม่นานก็  
 เกิดภาวะขาดแคลนบุคลากรและวัสดุขี้อย ไม่สามารถจะดำเนินการต่อไปได้ กระทรวงศึกษา  
 ธิการจึงรับโอนคืนมา ในปี พ.ศ. 2487 และโอนกลับไปยังเทศบาลอีกครั้งหนึ่งในปี  
 พ.ศ. 2488 ซึ่งเทศบาลได้รับโอนทรัพย์สิน ตัวโรงเรียนไวฑูแลรักษา ส่วนการจัดการ  
 ศึกษาเป็นหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการต่อไปตามเดิม นั่นคือ กระทรวงศึกษาธิการเป็น  
 ผู้รับผิดชอบด้านจัดหาครู เงิน ค่าใช้สอยอื่น ๆ ส่วนเทศบาลนั้นเป็นผู้ดูแลเด็กที่เข้าเกณฑ์  
 ศึกษาภาคบังคับ โดยมีสารวัตรศึกษา กับการดูแลอาคาร

ใน พ.ศ. 2479 ได้มีการปรับปรุงและประกาศใช้แผนการศึกษาชาติฉบับใหม่  
 เรียกว่าแผนการศึกษาชาติ พุทธศักราช 2479 โดยเน้นจุดมุ่งหมายให้พลเมืองได้รับการ  
 ศึกษา เพื่อให้สามารถทำหน้าที่พลเมืองตามระบบรัฐธรรมนูญได้เต็มที่ ทั้งนี้จะต้องได้รับ  
 การศึกษาทั้งสายสามัญศึกษาและอาชีวศึกษา ซึ่งเดิมเรียกว่าวิสามัญศึกษา และเพื่อความ  
 สมบูรณ์แห่งการศึกษา จะต้องได้รับการศึกษาพร้อมกันทั้ง 3 ด้านคือ ด้านความรู้ (พุทธิศึกษา)

ด้านศีลธรรม (จริยศึกษา) และ ด้านร่างกาย (พลศึกษา) และการจัดระบบการศึกษา ในตอนต้นนั้น ได้มีการเปลี่ยนแปลง โดยชั้นประถมศึกษาไหลคเหลือ 4 ชั้น คือ ประถมปีที่ 1 ถึง ประถมปีที่ 4 โดยยกเลิกชั้นประถมปีที่ 5 และ 6 และได้จัดตั้งโรงเรียนอาชีวะ ชั้น 3 ระดับ คือ อาชีวะชั้นต้น อาชีวะชั้นกลาง และ อาชีวะชั้นสูง นักเรียนที่จบชั้น ประถมปีที่ 4 แล้ว มีโอกาสเรียนต่อในชั้นมัธยมศึกษา หรือ อาชีวะชั้นต้นได้ตามความต้องการ นอกจากนี้ในชั้นต่ำกว่าประถมศึกษาได้มีการจัดอนุบาลศึกษา มีโรงเรียน อนุบาลเกิดขึ้น รับผิดชอบตั้งแต่อายุ 5 ขวบ ถึง 7 ขวบเข้าเรียน และถือว่าเป็นระดับมูล ศึกษา นอกจากนี้ในแผนการศึกษาชาติฉบับนี้ ได้มีการแถลงเป็นครั้งแรกว่า การจัด สถานศึกษาสำหรับประชาชนเข้าศึกษานั้น รัฐใช้วิธีแบ่งแรง คือ รัฐจัดตั้งโรงเรียนเอง บาง ให้เทศบาลหรือประชาชนจัดตั้งบาง และ ยอมให้คณะหรือเอกชนจัดตั้งขึ้นบาง

ใน พ.ศ.2481 ยุบกรมศึกษาธิการ แต่มีกรมสามัญศึกษา ซึ่งปฏิบัติการในปี พ.ศ.2482 ซึ่งดำเนินการเกี่ยวกับการควบคุมโรงเรียนรัฐบาล ดำเนินการตามหลัก สูตรประถมศึกษาและมัธยมศึกษาทั่วราชอาณาจักร ซึ่งมีทั้งโรงเรียนราษฎร์ โรงเรียน ประชาบาล และ โรงเรียนเทศบาล

ใน พ.ศ.2484 เจาหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการที่ไปช่วยในการจัดการ ศึกษาในส่วนภูมิภาคที่เรียกว่า ธรรมการจังหวัด และธรรมการอำเภอ ซึ่งเรียกว่า ศึกษาธิการ ต่อมาในปี พ.ศ.2487 กระทรวงศึกษาธิการได้จัดการศึกษาที่ไ้รับคืนมา จากเทศบาล และในปี พ.ศ.2488 ยังได้มีการเปลี่ยนแปลงในด้านการบริหารงาน บุคคลในวงการศึกษารวม คือ ได้จัดตั้งคุรุสภาขึ้นทำหน้าที่เป็น ก.พ. ของข้าราชการครู อีกด้วย

ใน พ.ศ.2491 กิจการศึกษาประชาบาลที่เป็นของท้องถิ่นมาตั้งแต่ พ.ศ.2453 ได้กลับมาขึ้นตรงต่อกรมสามัญศึกษาทั้งหมด และต่อมา กองโรงเรียนประชาบาล กรมสามัญ ศึกษาได้เป็นกรมประชาบาลศึกษา

ใน พ.ศ.2495 ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ได้แบ่งส่วน ภูมิภาคการศึกษา 9 ภาค โดยมีข้าหลวงตรวจการศึกษาธิการเป็นหัวหน้าส่วน ประจำภาค แต่ละภาค

ใน พ.ศ.2497 รัฐบาลไคมีนโยบายให้โอนโรงเรียนประชาบาลให้เทศบาล  
 ให้เทศบาลไปดำเนินการอีก โดยให้เฉพาะเทศบาลที่มีรายได้สูงพอดำเนินการได้ และ  
 ทางกระทรวงศึกษาธิการ ได้ให้ยืมตัวบุคลากรชั่วคราวจนกว่าเทศบาลจะจัดการเองได้หมด  
 และจะต้องเป็นผู้ดำเนินการบริหารงานการศึกษาโดยตรงต่อไป และต่อมาได้แบ่งภาคการ  
 ศึกษาออกเป็น 12 ภาค เพื่อประโยชน์ในการบริหารการศึกษา แต่ละภาคแบ่งเป็นจังหวัด  
 อำเภอ โดยมีศึกษาธิการเป็นผู้รับผิดชอบงาน

ใน พ.ศ.2503 องค์การ UNESCO ได้เริ่มมีบทบาทในการศึกษา เพราะ  
 ประเทศไทยได้สมัครเป็นสมาชิกในองค์การนี้ เนื่องจาก UNESCO มีความมุ่งหมาย  
 ที่จะพัฒนาการศึกษาในประเทศสมาชิก สำหรับความช่วยเหลือแก่ประเทศสมาชิกแถบเอเชีย  
 นั้น ได้ดำเนินการเกี่ยวกับการประถมศึกษาเป็นส่วนใหญ่ จากการประชุมส่วนภูมิภาคของ  
 องค์การที่เมืองการาจี่ ประเทศปากีสถาน การประชุมได้มีการเสนอแผนการหนึ่ง ซึ่ง  
 เรียกชื่อว่าแผนการาจี่ ซึ่งมุ่งหมายจัดการประถมศึกษาให้แก่ประเทศในภูมิภาคเอเชียโดย  
 ทั่วกัน โดยที่ประชุมระหว่างประเทศ 18 ประเทศเห็นพ้องต้องกันว่า "ให้ประเทศต่าง ๆ  
 ที่รวมในโครงการจัดการศึกษาภาคบังคับ อย่างน้อยเป็นเวลา 7 ปี ให้ใช้กำหนดเวลา  
 20 ปี นับตั้งแต่เริ่มแผนในปี พ.ศ.2503 จนถึงปี พ.ศ.2523 โดยจะต้องพยายามให้  
 เด็กซึ่งมีจำนวนประมาณ 20 % ของมวลประชากร เขาอยู่ในโรงเรียนประถมศึกษา

ขอเสนอในเรื่องการศึกษาภาคบังคับขององค์การระหว่างชาติที่ไทยเป็นสมาชิก  
 อยู่ จึงสอดคล้องกับความคำรียนักการศึกษาไทย ซึ่งในเวลาต่อมา คณะรัฐบาลไคราย  
 งานการประชุมเรื่องการศึกษาภาคบังคับตามแผนการาจี่ ให้จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์  
 นายกรัฐมนตรี และ หม่อมหลวงปิ่น มาลากุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ  
 จอมพลสฤษดิ์ในฐานะหัวหน้ารัฐบาลไคมีความเห็นพ้องด้วยกับความคิดในการขยายการศึกษา  
 ภาคบังคับเป็นเวลา 7 ปี นอกจากนั้นยังไคมีความคิดก้าวหน้าต่อไปถึงช่วงระยะซึ่งกำหนด  
 ไว้ 20 ปี ในแผนการาจี่ว่า เป็นเวลานานเกินไป ควรลดลงมาดำเนินการให้เสร็จ  
 ใน 10 ปี ความคิดนี้มีประจักษ์พยาน จากคำกล่าวปราศรัยของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์  
 ที่มีต่อสมาชิกวุฒิสภาในการประชุมสมาชิกวุฒิสภาประจำปี ระหว่างวันที่ 8-17 พฤษภาคม  
 2505 ความบางตอนที่สำคัญเกี่ยวกับเรื่องนี้ มีดังนี้

"... ข้าพเจ้าได้ส่งท่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการไปประชุมที่ญี่ปุ่น ณ กรุงโตเกียว ผลจากการประชุมที่โตเกียว ซึ่งท่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการไปประชุมมานั้น เขายืนยันให้ทุกประเทศจัดให้มีการศึกษาภาคบังคับ ซึ่งกำหนดไว้ 7 ปี... นอกจากนี้เขายังสรุปให้เด็กเข้าเรียนประถมศึกษาภาคบังคับ 20 % ของพลเมืองทั้งหมด ใหม่นักเรียน 35 คนต่อครู 1 คน... ซึ่งเราหวังเป็นอย่างยิ่งกว่าเราจะต้องจัดทำให้สำเร็จก่อน 20 ปีตามที่เขากำหนดไว้ ซึ่งข้าพเจ้าเคยพูดไว้ว่า ประเทศไทยจะต้องทำให้ได้ในครั้งเดียว คือ 10 ปีเท่านั้น..."<sup>7</sup>

ดังนั้นในปีการศึกษา 2506 จึงได้เริ่มขยายการศึกษาภาคบังคับในท้องที่ทั้งหมด รวม 394 ตำบล หลังจากที่ได้นำความคิดเริ่มต้นมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2489

ในเรื่องเกี่ยวกับเวลา สำหรับการขยายการศึกษาภาคบังคับให้ทั่วถึง ซึ่งจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ขอให้ร่นลงจาก 20 ปี เป็น 10 ปีนั้น ยังมีปัญหาติดตามมาเป็นอันมาก เพราะต้องการให้เห็นผลอย่างรวดเร็ว โดยไม่ได้คำนึงถึงข้อมูลรากฐานทางเศรษฐกิจและกำลังคนของประเทศให้รอบคอบเพียงพอ

ต่อมาในปี พ.ศ. 2509 ได้มีการเปลี่ยนแปลงการบริหารงานด้านประถมศึกษา~~การ~~ อย่างสำคัญคือ ได้โอนการศึกษาประชาบาลทั้งหมดให้อยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ทำหน้าที่รับผิดชอบควบคุมดูแล และบริหารงานด้านธุรการ กระทรวงศึกษาธิการ ทำหน้าที่ควบคุมและประสานงานด้านวิชาการ ส่วนเทศบาลและครูสภายังคงทำหน้าที่อย่างเดิม

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าในปัจจุบันมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินงานประถมศึกษา 5 หน่วยงาน คือ

<sup>7</sup> คำปราศรัยของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์, วิทยากรย ปีที่ 61 ฉบับที่

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำหน้าที่จัดการศึกษาประจำตำบล
  2. กระทรวงมหาดไทย ทำหน้าที่ควบคุมดูแลและบริหารงานทางด้านธุรการ
  3. กระทรวงศึกษาธิการ ทำหน้าที่ควบคุมและประสานงานด้านวิชาการ
  4. เทศบาล ทำหน้าที่จัดการศึกษาในเขตเทศบาล
  5. ครูสภา ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลของข้าราชการครูสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และทำหน้าที่แทน ก.จ. โดยเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- ตำแหน่งครู

จากประวัติความเป็นมาของการบริหารการประถมศึกษา ในรอบ 75 ปีที่ผ่านมา ทำให้เห็นได้ว่าการบริหารการประถมศึกษา มีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ถ้าพิจารณาให้ละเอียดแล้วก็จะเกิดปัญหาขึ้นว่า การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีเหตุผลทางวิชาการสนับสนุนเพียงพอหรือไม่ หรือเปลี่ยนแปลงไปเนื่องจากเหตุผลทางการเมือง โดยเฉพาะโรงเรียนเทศบาลควยแล้ว จะได้รับความสนใจจากผู้บริหารการศึกษาน้อย อาจเป็นเพราะโรงเรียนเทศบาลเป็นชนกลุ่มน้อย เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่เมื่อเปรียบเทียบกับโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษา โรงเรียนเทศบาลจะรับผิดชอบนักเรียนจำนวนมากกว่า ดังตารางข้างล่างนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



จำนวนโรงเรียน ครู นักเรียนในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจำแนกตามสังกัด<sup>8</sup>

สังกัด	โรงเรียน		ครู		นักเรียน	
	ส่วนกลาง	ภูมิภาค	ส่วนกลาง	ภูมิภาค	ส่วนกลาง	ภูมิภาค
1. กรมสามัญศึกษา	252	2,503	9,584	35,129	207,710	762,766
1.1 กองการประถมศึกษา	43	234	2,103	5,678	47,845	140,927
1.2 กองการศึกษาพิเศษ	11	91	451	2,166	7,594	57,067
1.2.1 การศึกษาอนุบาล	4	71	161	1,889	4,316	51,420
1.2.2 การศึกษาสงเคราะห์	2	17	96	245	2,334	5,251
1.3 กองการศึกษาผู้ใหญ่	127	1,548	2,235	9,393	34,126	139,909
1.3.1 แบบเบ็ดเสร็จ	1	259	2	259	46	5,174
1.3.2 สายสามัญ	107	1,004	2,024	7,898	28,169	92,818
2. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน	989	1,635	23,365	30,603	499,566	711,857
3. เทศบาล	-	371	-	5,910	-	204,919
4. องค์การบริหารส่วนจังหวัด	-	27,767	-	163,348	-	5,128,845
5. กรุงเทพมหานคร	382	-	7,045	-	217,298	-
6. ตำรวจตระเวนชายแดน	-	116	-	364	-	10,579
รวม	1,918	35,616	47,066	262,882	1,045,004	6,611,582

<sup>8</sup> กองแผนงาน สำนักงานปลัด กระทรวงศึกษาธิการ, สถิติการศึกษาปีการศึกษา 2517 (อัดสำเนา), ปี 2517.

และต่อไปโรงเรียนเทศบาลนี้วันจะทวีความสำคัญมากขึ้น เพราะเป็นโรงเรียนที่  
จัดโดยชุมชนเพื่อชุมชนโดยประชาชนอย่างแท้จริง ตามหน้าที่ของเทศบาล จึงเป็นสิ่งที่น่าสนใจ  
น่าที่จะทำการวิจัยเกี่ยวกับระบบบริหาร สถานการณ์ ปัญหา และ โครงสร้างของ  
โรงเรียน เพื่อที่จะได้นำข้อมูลที่ได้ไปปรับปรุงแก้ไขโรงเรียนให้ดีขึ้น เพื่อเตรียมตัวรับ  
ความเปลี่ยนแปลงของระบบการศึกษาระดับประถมศึกษาที่จะมีในอนาคต

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาโครงสร้างของระบบบริหารภายในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัด  
เทศบาลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยเฉพาะในความสัมพันธ์กับชุมชน งานวิชา  
การ งานบุคคล งานกิจกรรมนักเรียน งานธุรการ การเงิน บริการ และอื่น ๆ  
ในประเภทเดียวกัน
2. เพื่อทราบปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างของระบบบริหารภายในโรงเรียนประถม  
ศึกษา สังกัดเทศบาลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และงานบริหารการศึกษาทั้ง 5 ประเภท  
ในโรงเรียนดังกล่าว

### ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย

ผู้วิจัยคาดว่าผลของการวิจัยเรื่องนี้ จะทำให้ผู้บริหารการศึกษามีความรู้และ  
ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบบริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดเทศบาลในภาคตะวันออกเฉียง  
เหนือ ซึ่งอาจจะเป็นประโยชน์ในการปรับปรุงการบริหารโรงเรียนประถมศึกษา  
สังกัดเทศบาลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

### ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยเรื่องนี้เกี่ยวข้องกับเฉพาะงานบริหารการศึกษาระดับโรงเรียนสังกัด  
เทศบาลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเท่านั้น

2. คำว่า "ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ" หมายถึง จังหวัดต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทยตามหลักภูมิศาสตร์ ยกเว้นกรุงเทพมหานคร

3. คำว่า "งานบริหารการศึกษา" หมายถึง งานหลัก 5 ประเภท เท่านั้น คืองานเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน งานวิชาการ งานบุคคล งานกิจการนักเรียน งานธุรการ การเงิน บริการและอื่น ๆ ในประเทศเดียวกัน

ผลที่คาดว่าจะได้จากการวิจัย

จากการวิจัยครั้งนี้ คาดว่าจะส่งผลให้เกิดความรู้ความเข้าใจงานบริหารการศึกษาภายในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดเทศบาลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือในต่าง ๆ ดังนี้

1. เข้าใจถึงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดเทศบาลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
2. เข้าใจถึงงานบริหารการศึกษาภายในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดเทศบาลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
3. เข้าใจถึงปัญหางานบริหารการศึกษา ภายในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดเทศบาลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

นิยามคำต่าง ๆ สำหรับการศึกษา

เนื่องจากคำบางคำที่ใช้ในการวิจัยอาจมีความหมายแตกต่างจากคำที่ใช้กันโดยทั่วไป ผู้วิจัยจึงขอให้ความหมายของคำบางคำที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ดังต่อไปนี้

โครงสร้างระบบบริหารของโรงเรียน หมายถึง การจัดแบ่งสายการดำเนินงาน การกำหนดตำแหน่งหน้าที่ ขอบเขตของงานภายในโรงเรียน ทั้งที่เป็นไปตามกฎหมายกำหนด และที่ครูใหญ่จัดทำขึ้นเอง เพื่อความสะดวกในการบริหารงาน

## งานบริหารการศึกษา

หมายถึง งานที่โรงเรียนปฏิบัติ 5 ประเภท คือ

1. งานที่เกี่ยวข้องกับชุมชน หมายถึงงานทุกประเภทที่โรงเรียนจัดดำเนินการเพื่อค้ำประกันประชาชนเขามารัฐจัก และให้ความร่วมมือกับโรงเรียนและที่โรงเรียนพยายามออกไปเพื่อรัฐจัก เข้าใจ และให้ความร่วมมือกับชุมชน
2. งานวิชาการ หมายถึงงานเกี่ยวกับการเรียนการสอนที่เกี่ยวข้องของกับหลักสูตร แบบเรียน การวัดผล การนิเทศ การสอน การจัดกิจกรรมการเรียนการสอน
3. งานบริหารงานบุคคล หมายถึงการแสวงหาอัตราบรรจุ การเลือกสรร การรับและนำคนเข้าสู่หน่วยงาน การพัฒนาบำรุงรักษา แต่งตั้ง ย้ายโอน ให้ออก ตลอดจนการนิเทศงาน
4. งานกิจการนักเรียน หมายถึงงานทุกอย่างที่เกี่ยวข้องกับนักเรียน ได้แก่ การทำสำมะโนนักเรียน การรับเข้าเรียน การลงทะเบียน แบ่งกลุ่ม แบ่งชั้น การจัดสวัสดิการนักเรียน การส่งเสริมให้มีกิจกรรมนอกหลักสูตรของนักเรียน
5. งานธุรการการเงิน ใค้แก่งานสำนักงานและงานบริการทุกประเภท มีงานสารบรรณ การเงิน อาคารสถานที่ อาหารกลางวัน น้ำดื่ม น้ำใช้ ฯลฯ

## ผู้บริหาร

หมายถึง ผู้มีหน้าที่ควบคุมและดูแลการศึกษาและการบริหารโรงเรียนในระดับท้องถิ่นและโรงเรียน ได้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ตรวจราชการท้องถิ่น ศึกษาธิการจังหวัด ศึกษาธิการอำเภอ นายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล หัวหน้าแผนกหรือหัวหน้าหมวดการศึกษาของเทศบาล ครูใหญ่ และผู้ช่วยครูใหญ่

**นักวิชาการ** หมายถึง ผู้ทำหน้าที่เน้นหนักไปทางด้านเกี่ยวกับการเรียน การสอน ใดแก่ ครู ศึกษานิเทศก์ฝ่ายสามัญศึกษาของจังหวัด และ ศึกษานิเทศก์ของเทศบาล (มีบางเทศบาล)

**ประชาชน** หมายถึง ผู้ปกครองนักเรียน

**ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ** หมายถึง พื้นที่จังหวัดต่าง ๆ รวม 15 จังหวัด คือ นครราชสีมา, กาฬสินธุ์, ขอนแก่น, ชัยภูมิ, บุรีรัมย์, มหาสารคาม, ยโสธร, ร้อยเอ็ด, เลย, ศรีสะเกษ, สกลนคร, สุรินทร์, หนองคาย, อุดรธานี, อุบลราชธานี,

**โรงเรียน** หมายถึง โรงเรียนประถมศึกษา สังกัดเทศบาลที่เปิดสอนระดับ ป.1 - ป.4, ป.1 - ป.7, และ ป.5 - ป.7 ทุกระดับ

**ขนาดของโรงเรียน** หมายถึง จำนวนห้องเรียนในแต่ละโรงเรียน ซึ่งเรียกโรงเรียนตามขนาดจำนวนห้องเรียน ดังนี้

1. โรงเรียนขนาดเล็ก คือ โรงเรียนที่มีจำนวนห้องเรียน ตั้งแต่ 1-9 ห้อง
2. โรงเรียนขนาดกลาง คือ โรงเรียนที่มีจำนวนห้องเรียน ตั้งแต่ 10-20 ห้องเรียน
3. โรงเรียนขนาดใหญ่ คือ โรงเรียนที่มีจำนวนห้องเรียน ตั้งแต่ 21-30 ห้องเรียน
4. โรงเรียนขนาดใหญ่มาก คือ โรงเรียนที่มีจำนวนห้องเรียน ตั้งแต่ 31 ห้องเรียนขึ้นไป

**วุฒิทางอาชีพ** หมายถึง วุฒิที่ใช้ในการประกอบอาชีพ ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ



1. วุฒิต่ำกว่าปริญญาตรี โดแก วุฒิ อ.ก.ศ., ป.ม., พ.ม.,  
ป.ก.ศ., พ.ก.ศ. และต่ำกว่า ม.ศ.6 ลงมาหรือวุฒิที่  
เทียบเท่า ตั้งแต่อนุปริญาลงไป
2. วุฒิปริญญาตรี โดแก วุฒิ ก.ศ.บ., ค.บ., ว.ท.บ.,  
ศ.ศ.ช. หรือวุฒิอื่น ๆ ที่เทียบเท่าปริญญาตรี
3. วุฒที่สูงกว่าปริญญาตรี โดแก วุฒิ ก.ศ.ม., ค.ม.,  
วท.ม. หรือวุฒิอื่น ๆ ที่เทียบเท่าสูงกว่าปริญญาตรี

### ลำดับชั้นการเสนอข้อมูล

ภูมิหลังและวัตถุประสงค์ของการวิจัย ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย ขอบเขต  
ของการวิจัย ผลที่คาดว่าจะได้จากการศึกษา นิยามคำต่าง ๆ สำหรับการวิจัย ใ้รายงาน  
ไว้ใน**บทที่ 1** **บทที่ 2** จะกล่าวถึงผลงานด้านการเขียนและงานวิจัยอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่ง  
ได้แบ่งออกเป็น 6 เรื่องคือ บทบาทและหน้าที่งานบริหารการศึกษาของโรงเรียนประถม  
ศึกษา งานบริหารความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน งานบริหารงานทาง  
ด้านวิชาการ งานบริหารทางคานธุการ งานบริหารงานทางด้านบุคลากร และ  
งานบริหารทางคานกิจการนักเรียน **บทที่ 3** กล่าวถึงวิธีดำเนินการวิจัย ซึ่งประกอบ  
ด้วยประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย ลักษณะเครื่องมือ การสร้างและการ  
ทดสอบแบบสอบถาม การจัดทำแบบสอบถามจริง วิธีรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์  
และการเสนอข้อมูล **บทที่ 4** กล่าวถึงผลการวิเคราะห์ข้อมูล **บทที่ 5** เป็นการสรุป  
ผลการวิจัย ตลอดจนขอเสนอแนะ ส่วนรายละเอียดของแบบสอบถามจะเสนอไว้ใน

ภาคผนวก