

สภาพและปัญหาของระบบบริหารการประถมศึกษาในภาคกลาง



นายประวัติน คงอ่อน

ศูนย์วิทยพัทยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาครุศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชาบริหารการศึกษา

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2537

ISBN 974-584-210-9

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

I16884124

STATE AND PROBLEMS OF THE ELEMENTARY
EDUCATION ADMINISTRATIVE SYSTEM IN THE CENTRAL REGION



Mr. Pravat Kong-on

ศูนย์วิทยทรัพยากร
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


1994

ISBN 974 - 584 - 210 -9


หัวข้อวิทยานิพนธ์ สภาพและปัญหาของระบบบริหารการประถมศึกษาในภาคกลาง
โดย นายประวัตี คงอ่อน
ภาควิชา บริหารการศึกษา
อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ฉัฐนิภา คุปรัตน์
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม รองศาสตราจารย์ ดร.อมรชัย ตันติเมธ

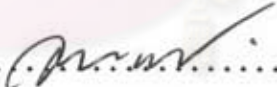


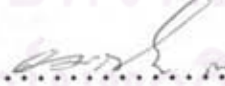
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยรับเป็น ส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต


.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ศาสตราจารย์ ดร.ถาวร วัชรภักย์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


.....ประธานกรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.सनานจิตร์ สุขนทรทรัพย์)


.....อาจารย์ที่ปรึกษา
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ฉัฐนิภา คุปรัตน์)


.....อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม
(รองศาสตราจารย์ ดร.อมรชัย ตันติเมธ)


.....กรรมการ
(รองศาสตราจารย์เอกชัย กี่สุขพันธ์)



ประวัติ คงอ่อน : สภาพและปัญหาของระบบบริหารการประถมศึกษาในภาคกลาง (STATE AND PROBLEMS OF THE ELEMENTARY EDUCATION ADMINISTRATIVE SYSTEM IN THE CENTRAL REGION) อ.ที่ปรึกษา : ผศ.ดร.ณัฐนิภา คุปรัตน์, รศ.ดร.อมรชัย ตันติเมธ, 319 หน้า. ISBN 974-584-210-9

การวิจัยครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาสภาพและปัญหาของระบบบริหารการประถมศึกษาในภาคกลาง กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ ผู้บริหารการศึกษา 388 คน ข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการประถมศึกษา 107 คน และครูวิชาการ 321 คน จากภาคกลาง แบบสอบถามมีลักษณะเป็นแบบเลือกตอบและแบบปลายเปิด แบ่งออกเป็น 5 ประเด็น ได้แก่ 1) นโยบายการจัดการประถมศึกษา 2) โครงสร้างระบบบริหารการประถมศึกษา 3) การบริหารงานวิชาการ 4) การบริหารงานบุคคล และ 5) การบริหารงบประมาณ

ผลการวิจัยพบว่า ระบบบริหารการประถมศึกษาในภาคกลางมีการดำเนินการคือ การกำหนดนโยบายการจัดการประถมศึกษา โดยปรับจากนโยบายของคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ การบริหารการประถมศึกษาในรูปแบบของคณะกรรมการ การวางแผนงานวิชาการ การวางแผนอัตรากำลัง และการจัดสวัสดิการ ส่วนสิ่งที่ควรจัดให้มีหรือปรับปรุงแก้ไข คือ การติดตามการนำนโยบายไปปฏิบัติ การวางแผนความก้าวหน้าทางวิชาการของบุคลากร การนิเทศเทคนิคการสอน การทบทวนเรื่องการจ่ายค่าตอบแทน และการจัดระบบการจัดสรรงบประมาณ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา.....บริหารการศึกษา
สาขาวิชา.....บริหารการศึกษา
ปีการศึกษา..... 2536

ลายมือชื่อนิต.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

C 441424: MAJOR EDUCATIONAL ADMINISTRATION
KEY WORD: STATE AND PROBLEMS/ ADMINISTRATIVE SYSTEM/ ELEMENTARY EDUCATION/
CENTRAL REGION

PRAVAT KONG-ON : STATE AND PROBLEMS OF THE ELEMENTARY EDUCATIONAL
ADMINISTRATIVE SYSTEM IN THE CENTRAL REGION. THESIS ADVISORS :
ASST.PROF.NATNIPA COOPARAT, Ph.D., ASSO.PROF.AMORNCHAI TONTIMADH,
Ph.D. 319 PP. ISBN 974-584-210-9

The purpose of this study was to explore the current situation and problems of the elementary education administrative system in the central region. The study sample consisted of 388 educational administrators, 107 government officers who involved in elementary education, and 321 school academic teachers who were answered the questionnaire from the central region. The checklist and open-ended questionnaire form used in this study was divided according to the 5 areas of the elementary education administrative system, namely, policy of the elementary education administration, structure of the elementary education administrative system, academic administration, personnel administration, and budget allocation.

The results of the study indicated that the elementary education administrative system in the central region had operated the following : formulating policy by way of adaptation from the policy of the national elementary education commission, administering elementary education in term of committee, planning academic affairs, planning a staffing plan, and managing welfare. While the areas that needed to be provided or improved included the following: monitoring policy implementation, planning for professional growth, self-evaluating of personnel, reviewing personnel compensation, supervising in an instructional methods and organizing a system of allocation of budget.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา.....บริหารการศึกษา
สาขาวิชา.....บริหารการศึกษา
ปีการศึกษา..... 2536

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



กิตติกรรมประกาศ

การวิจัยครั้งนี้สำเร็จได้ด้วยความอนุเคราะห์ของผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ฉัฐนิภา คุปรัตน์ อาจารย์ที่ปรึกษาและควบคุมการวิจัย และรองศาสตราจารย์ ดร.อมรชัย ตันติเมธ อาจารย์ที่ปรึกษาและควบคุมการวิจัยร่วม ซึ่งได้ให้คำปรึกษา แนะนำ แก้ไขข้อบกพร่องและให้กำลังใจตลอดเวลา ตั้งแต่เริ่มต้นจนสำเร็จเรียบร้อย

ขอขอบพระคุณผู้บริหารในโรงเรียน หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ หัวหน้าหน่วยศึกษานิเทศก์จังหวัด ผู้อำนวยการประถมศึกษาจังหวัด ศึกษาธิการอำเภอ นายอำเภอ นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดในภาคกลางและผู้มีอุปการคุณทุกท่านที่ได้กรุณาให้ความอนุเคราะห์ช่วยเหลือในการเก็บรวบรวมข้อมูล

ขอขอบคุณเพื่อนนิสิตร่วมรุ่นและต่างรุ่นทุกท่าน ที่มีส่วนทั้งทางตรงและทางอ้อมที่ทำให้การสนับสนุนและให้กำลังใจอย่างดียิ่ง หากงานวิจัยครั้งนี้มีประโยชน์ต่อวงการศึกษ ผู้วิจัยขอมอบความดีแต่บิดา มารดา ครู อาจารย์ผู้ประสิทธิ์ประสาทความรู้ ตลอดจนผู้เขียนตำราและเอกสารที่ใช้อ้างอิงในการวิจัย ด้วยความเคารพและสำนึกในพระคุณเป็นอย่างยิ่ง

ศูนย์วิทยทรัพยากร
ประวัตินิเทศศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประวัตินิเทศศาสตร์



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ช
สารบัญแผนภูมิ.....	ซ
บทที่	
1. บทนำ.....	
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	4
ขอบเขตการวิจัย.....	5
ประโยชน์การวิจัย.....	5
ค่านิยมที่เข้าในการวิจัย.....	5
วิธีดำเนินการวิจัย.....	7
ลำดับขั้นตอนในการเสนอข้อมูล.....	9
2. วรรณคดีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	11
แนวคิดเกี่ยวกับระบบบริหารการศึกษา.....	11
หลักการจัดระบบบริหารการศึกษา.....	13
โครงสร้างระบบบริหารการศึกษาไทย.....	15
หลักในการกำหนดนโยบาย.....	18
โครงสร้างระบบบริหารการประถมศึกษา.....	28
การบริหารงานวิชาการ.....	52
การบริหารงานบุคคล.....	43
การบริหารงานงบประมาณ.....	68
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	77

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3. วิธีดำเนินการวิจัย.....	79
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	79
ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง.....	79
เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย.....	83
การเก็บรวบรวมข้อมูล.....	84
การวิเคราะห์ข้อมูล.....	84
4. ผลการวิเคราะห์ข้อมูล.....	86
ตอนที่ 1. สถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม.....	86
ตอนที่ 2. สภาพและปัญหาของระบบบริหารการประถมศึกษา.....	89
5. สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ.....	239
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	239
วิธีดำเนินการวิจัย.....	239
สรุปผลการวิจัย.....	240
อภิปรายผลการวิจัย.....	254
ข้อเสนอแนะ.....	254
รายการอ้างอิง.....	256
ภาคผนวก.....	256
ประวัติผู้เขียน.....	319

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1. แสดงจำนวนอำเภอและโรงเรียนที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง.....	81
2. แสดงจำนวนกลุ่มตัวอย่างของผู้บริหารการศึกษา ข้าราชการที่เกี่ยวข้อง กับการประถมศึกษาและครูวิชาการ.....	82
3. จำนวนและร้อยละของแบบสอบถามที่ส่งไปและได้รับคืน.....	85
4. จำนวนและร้อยละแสดงสถานภาพของผู้บริหารการศึกษา ผู้เกี่ยวข้องกับ การประถมศึกษาและครูวิชาการ.....	87
5. จำนวนและร้อยละแสดงภาพนโยบายการจัดการประถมศึกษาของสำนักงาน การประถมศึกษาจังหวัด.....	
6. จำนวนและร้อยละแสดงผู้กำหนดนโยบายการจัดการประถมศึกษาของจังหวัด.....	90
7. จำนวนและร้อยละแสดงแหล่งข้อมูลที่ใช้ในการจัดทำนโยบายการจัดการ ประถมศึกษาของจังหวัด.....	93
8. จำนวนและร้อยละแสดงเรื่องที่กำหนดนโยบายการจัดการประถมศึกษา ของจังหวัด.....	97
9. จำนวนและร้อยละแสดงเรื่องสำคัญที่กำหนดไว้ในนโยบายการจัดการประถม ศึกษาของจังหวัด.....	99
10. จำนวนและร้อยละแสดงวิธีการให้ผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการประถมศึกษา ระดับต่าง ๆ รับผิดชอบ.....	101
11. จำนวนและร้อยละแสดงการติดตามผลการดำเนินงานไปปฏิบัติของ คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด.....	103
12. จำนวนและร้อยละแสดงการประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบายของสำนักงาน การประถมศึกษาจังหวัด.....	105
13. จำนวนและร้อยละแสดงปัญหาการจัดทำนโยบายการจัดการประถมศึกษา.....	107
14. จำนวนและร้อยละแสดงปัญหาการดำเนินงานไปปฏิบัติ.....	109
15. จำนวนและร้อยละแสดงปัญหาในการติดตามประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบาย ของจังหวัด.....	112

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตารางที่	หน้า
16. จำนวนและร้อยละแสดงรูปแบบการบริหารโดยองค์คณะบุคคลเป็นคณะกรรมการ....	115
17. จำนวนและร้อยละแสดงองค์ประกอบของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด....	118
18. จำนวนและร้อยละแสดงความเหมาะสมของการกำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการ การประถมศึกษาจังหวัด.....	121
19. จำนวนและร้อยละแสดงการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ การประถมศึกษาจังหวัด.....	123
20. จำนวนและร้อยละแสดงลักษณะการปฏิบัติราชการของสำนักงานการประถม ศึกษาจังหวัด.....	127
21. จำนวนและร้อยละแสดงอำนาจการตัดสินใจของผู้บริหารโรงเรียน.....	130
22. จำนวนและร้อยละแสดงวิธีการตัดสินใจของผู้บริหารโรงเรียน.....	132
23. จำนวนและร้อยละแสดงวิธีการประสานงานภายในจังหวัดของสำนักงาน การประถมศึกษาจังหวัด.....	134
24. จำนวนและร้อยละแสดงการวางแผนงานด้านวิชาการของสำนักงานการ ประถมศึกษาจังหวัด.....	136
25. จำนวนและร้อยละแสดงวิธีดำเนินการวางแผนด้านวิชาการของจังหวัด.....	138
26. จำนวนและร้อยละแสดงเรื่องนโยบายที่การบริหารงานวิชาการของจังหวัดให้ ความสำคัญมากที่สุด.....	140
27. จำนวนและร้อยละแสดงวิธีการได้หลักสูตรที่ใช้เป็นแนวทางการจัดการศึกษา ของจังหวัด.....	142
28. จำนวนและร้อยละแสดงการปรับปรุงหลักสูตรให้เหมาะสมกับท้องถิ่นของ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด.....	144
29. จำนวนและร้อยละแสดงการสนับสนุนการจัดการเรียนการสอนในโรงเรียน.....	146
30. จำนวนและร้อยละแสดงวิธีการส่งเสริมการจัดกิจกรรมเสริมหลักสูตรใน โรงเรียนของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด.....	148

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตารางที่	หน้า
31. จำนวนและร้อยละแสดงกิจกรรมเสริมหลักสูตรที่สำนักงานการประถมศึกษา จังหวัดให้มีความสำคัญ.....	150
32. จำนวนและร้อยละแสดงวิธีการสนับสนุนการผลิตสื่อและการจัดหาสื่อการเรียน การสอนแก่โรงเรียนของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด.....	152
33. จำนวนและร้อยละแสดงวิธีการสนับสนุนการบริการและเผยแพร่สื่อการเรียน การสอนของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด.....	154
34. จำนวนและร้อยละแสดงการวางแผนการนิเทศการศึกษาของสำนักงาน การประถมศึกษาจังหวัด.....	156
35. จำนวนและร้อยละแสดงวิธีการนิเทศของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด.....	158
36. จำนวนและร้อยละแสดงการสนับสนุนการนิเทศหน่วยงานในสังกัดของสำนักงาน การประถมศึกษาจังหวัด.....	160
37. จำนวนและร้อยละแสดงวิธีการสนับสนุนการวัดและการประเมินผลการเรียน การสอนแก่โรงเรียนของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด.....	162
38. จำนวนและร้อยละแสดงปัญหาในการบริหารหลักสูตร.....	164
39. จำนวนและร้อยละแสดงปัญหาเกี่ยวกับการจัดการเรียนการสอน.....	166
40. จำนวนและร้อยละแสดงปัญหาเกี่ยวกับการจัดกิจกรรมเสริมหลักสูตร.....	168
41. จำนวนและร้อยละแสดงปัญหาในการบริหารด้านสื่อการเรียนการสอน.....	170
42. จำนวนและร้อยละแสดงปัญหาด้านนิเทศการศึกษา.....	172
43. จำนวนและร้อยละแสดงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูประถมศึกษา.....	174
44. จำนวนและร้อยละแสดงอำนาจการตัดสินใจของคณะกรรมการการประถม ศึกษาจังหวัดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล.....	178
45. จำนวนและร้อยละแสดงการวางแผนกำลังคนในส่วนข้าราชการครูประถมศึกษา ของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด.....	180

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตารางที่	หน้า
46. จำนวนและร้อยละแสดงแนวปฏิบัติของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดกรณี ไม่มีการวางแผนกำลังคน.....	183
47. จำนวนและร้อยละแสดงการเตรียมการของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เพื่อให้ได้ข้าราชการครูมาปฏิบัติหน้าที่.....	185
48. จำนวนและร้อยละแสดงวิธีการเสริมสร้างความพึงพอใจในการทำงานของ ข้าราชการครูประถมศึกษาของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด.....	187
49. จำนวนและร้อยละแสดงการดำเนินงานพัฒนาข้าราชการครูประถมศึกษา ของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด.....	189
50. จำนวนและร้อยละแสดงวิธีการพัฒนาข้าราชการครูประถมศึกษาของสำนักงาน การประถมศึกษาจังหวัด.....	191
51. จำนวนและร้อยละแสดงการปฏิบัติต่อข้าราชการครูเมื่อพ้นจากการปฏิบัติงาน ของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด.....	193
52. จำนวนและร้อยละแสดงปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงานเพื่อให้ครูประถมศึกษา มาปฏิบัติหน้าที่.....	195
53. จำนวนและร้อยละแสดงปัญหาในการบำรุงรักษาข้าราชการครูประถมศึกษา ของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด.....	198
54. จำนวนและร้อยละแสดงปัญหาในการพัฒนาข้าราชการครูประถมศึกษาของ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด.....	210
55. จำนวนและร้อยละแสดงปัญหาเกี่ยวกับการพ้นจากงานของข้าราชการครู ประถมศึกษา.....	205
56. จำนวนและร้อยละแสดงหน่วยงานที่มีอำนาจในการจัดตั้งงบประมาณของ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด.....	209
57. จำนวนและร้อยละแสดงแหล่งที่มาของงบประมาณของสำนักงาน การประถมศึกษาจังหวัด.....	211

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตารางที่	หน้า
58. จำนวนและร้อยละแสดงการปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดตั้งงบประมาณของ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด.....	213
59. จำนวนและร้อยละแสดงแหล่งข้อมูลประกอบการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ มายังจังหวัดของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ.....	215
60. จำนวนและร้อยละแสดงผลต่อการบริหารในการจัดสรรงานงบประมาณของ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด.....	217
61. จำนวนและร้อยละแสดงการนำเงินงบประมาณไปใช้จ่ายของสำนักงานการ ประถมศึกษาจังหวัด.....	219
62. จำนวนและร้อยละแสดงวิธีการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ ของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด.....	221
63. จำนวนและร้อยละแสดงลักษณะการบริหารงบประมาณที่เป็นอยู่ปัจจุบัน ของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด.....	223
64. จำนวนและร้อยละแสดงแนวทางการบริหารงบประมาณของสำนักงาน การประถมศึกษาจังหวัด.....	225
65. จำนวนและร้อยละแสดงปัญหาเกี่ยวกับการจัดตั้งงบประมาณของสำนักงาน การประถมศึกษาจังหวัด.....	228
66. จำนวนและร้อยละแสดงปัญหาในการจัดสรรงบประมาณของสำนักงาน การประถมศึกษาจังหวัด.....	232
67. จำนวนและร้อยละแสดงปัญหาในการบริหารงบประมาณของสำนักงาน การประถมศึกษาจังหวัด.....	236

สารบัญแนบ

	หน้า
แนบที่ 1 โครงสร้างและระบบบริหารการประถมศึกษาแห่งชาติ.....	34
แนบที่ 2 โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการของสำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาแห่งชาติ.....	36
แนบที่ 3 โครงสร้างการแบ่งหน่วยงานของสำนักงานการศึกษาจังหวัด.....	39
แนบที่ 4 โครงสร้างการแบ่งหน่วยงานของสำนักงานการศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ .	41

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย