



บทที่ ๒

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ศึกษาถึง หลักการจักระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน การจักระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย การบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร ความหมายของโครงสร้าง และโครงสร้างการบริหารการศึกษาของกรุงเทพมหานคร โดยจะกล่าวถึงตามลำดับดังนี้

หลักการจักระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

การจักระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศต่าง ๆ นั้น มีหลักสำคัญที่ยึดถือและใช้กันอยู่ ๒ หลัก คือหลักการรวมอำนาจการปกครอง (centralization) และหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (decentralization) ในการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศต่าง ๆ อาจใช้หลักการรวมอำนาจ การกระจายอำนาจ หรือใช้ทั้ง ๒ หลักผสมกัน การที่จะใช้อย่างใดมากน้อยเพียงใต้นั้นขึ้นอยู่กับสถานการณ์ และความสามารถในการปกครองตนเองของราษฎรในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ

การแบ่งหลักการที่ใช้ในการบริหารราชการเป็น ๒ หลัก ดังได้กล่าวมานี้ ถือว่าหลักการรวมอำนาจการปกครองได้รวมหลักการแบ่งอำนาจการปกครองไว้เป็นส่วนหนึ่งด้วย ซึ่งในเอกสารนี้อาจแบ่งออกเป็น ๓ หลัก โดยแยกเป็นหลักการรวมอำนาจการปกครอง หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง ซึ่งมาจากคำว่า deconcentration และหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (decentralization) ซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดต่อไป

กรมการปกครอง, กระทรวงมหาดไทย. "การจัดกรปกครองกรุงเทพมหานคร"
๒๕๒๓, หน้า ๑ (อัครดำเนา)

หลักการรวมอำนาจการปกครอง

หลักการรวมอำนาจการปกครอง เป็นหลักที่วางระเบียบราชการบริหาร โดยรวมอำนาจการปกครองไว้แก่ราชการบริหารส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ของรัฐ และมีพนักงานเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา เป็นผู้ดำเนินการปกครอง ตลอดทั้งอาณาเขตของรัฐ ซึ่งมีลักษณะดังนี้คือ

๑. รวมกำลังทหารและกำลังตำรวจให้ชนแ่งส่วนกลาง ทั้งนี้ก็เพื่อจะสามารถดำเนินการบังคับได้โดยสิทธิขาด และทันที่ในกรณีจำเป็นต้องใช้กำลังบังคับ และเป็นการให้อำนาจอย่างเต็มที่แก่ราชการบริหารส่วนกลางในการรักษาความสงบภายใน และความมั่นคงของประเทศ

๒. รวมอำนาจในการสั่งราชการไว้แก่ส่วนกลาง ได้แก่การมอบให้เจ้าหน้าที่ชั้นสูงของราชการบริหารส่วนกลาง คือเจ้ากระทรวงต่าง ๆ มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการในเรื่องราชการต่าง ๆ ได้ ตลอดทั้งราชอาณาจักร

๓. มีการจัดลำดับชั้นการบังคับบัญชา ได้แก่ การกำหนดอำนาจหน้าที่ระดับชั้นต่าง ๆ ให้เจ้าหน้าที่ชั้นสูงมีอำนาจบังคับบัญชา และสั่งการเจ้าหน้าที่ชั้นรองลงมาให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ได้ ซึ่งเจ้าหน้าที่ชั้นรองก็จะต้องปฏิบัติตาม ทั้งนี้โดยมีวินัยเป็นเครื่องบังคับ

ข้อดีของการรวมอำนาจการปกครอง

๑. ทำให้รัฐบาลสามารถรักษาเอกภาพของรัฐไว้ได้ เอกภาพทางการปกครองเป็นสิ่งจำเป็นที่จะช่วยให้รัฐรักษาความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเอาไว้

๒. ทำให้รัฐบาลเกิดความมั่นคง ทั้งทางการเมือง และการบริหารงานเพราะอำนาจทางการปกครองของรัฐบาลได้แผ่ขยายออกไปทั่วอาณาเขตของประเทศ และอาจมั่นคงได้เกิดผลตามความประสงค์ได้โดยง่าย

๓. การรวมอำนาจการปกครองไว้กับส่วนกลาง ทำให้สามารถอำนวยการนโยบายแก่ราษฎรได้เสมอกันทั่วประเทศ ส่วนกลางเป็นหน่วยที่อยู่ในระดับสูง ย่อมมองการณ์ไกลกว่า

ท้องถิ่น และปราศจากอคติ

๔. ประหยัดคึกว่าการกระจายอำนาจ เพราะสามารถจะโยกย้ายสับเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ตลอดทั้งเครื่องมือ เครื่องใช้ที่มีอยู่หมุนเวียนไปใช้ได้ทั่วประเทศ โดยไม่จำเป็นต้องสร้างชิ้นใหม่ทุกแห่งไป เหมือนกับการกระจายอำนาจ

ข้อเสียของการรวมอำนาจการปกครอง

๑. เนื่องจากท้องถิ่นและจำนวนประชากรได้ขยายใหญ่โตมากยิ่งขึ้น ส่วนกลางย่อมจะต้องรับภาระหน้าที่มากขึ้นทุกที ๆ และไม่สามารถจะดำเนินกิจการทุกอย่างให้โดยลดีโดยทั่วถึงได้ ในกรณีเช่นนี้ถ้าหากการปกครองยังคงยึดมั่นอยู่ในหลักการรวมอำนาจอยู่ โดยไม่กระจายอำนาจไปให้แก่ท้องถิ่นแล้ว จะเกิดผลเสียมากกว่าผลดี

๒. การรวมอำนาจการปกครองทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน เพราะเจ้าหน้าที่ส่วนกลางส่งไปปฏิบัติราชการประจำอยู่ตามส่วนต่าง ๆ ของรัฐจำเป็นต้องทำเรื่องเสนอขึ้นไปตามลำดับชั้นจนถึงส่วนกลาง เพื่อขออนุมัติ ระเบียบแบบแผนต่าง ๆ ที่ต้องเสนอไปตามลำดับชั้นเป็นเหตุให้ต้องเสียเวลามาก ซึ่งบางเรื่องไม่มีความจำเป็นเลย

๓. ส่วนกลางอยู่ไกลย่อมไม่ทราบความต้องการที่แท้จริงของราษฎรในท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเมื่อแต่ละท้องถิ่นอาจมีความต้องการแตกต่างกันไป จึงเป็นการยากที่ส่วนกลางจะปฏิบัติงานให้ถูกเจตจำนงของประชาชนในท้องถิ่นได้ เว้นเสียแต่ว่าจะกระจายอำนาจการปกครองไปประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการปกครอง และจัดบริการสาธารณะสนองตอบความต้องการกันเอง

หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง

โดยที่การรวมอำนาจการปกครองไว้ที่ส่วนกลางมีข้อเสียดังได้กล่าวมาแล้วจึงได้เกิดมีวิธีการที่จะขยายการรวมอำนาจโดยการแบ่งอำนาจให้แก่ราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยที่ส่วนกลางจะมอบอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการบางอย่างให้แก่เจ้าหน้าที่ของส่วนกลางซึ่งไปประจำอยู่ในเขตการปกครองต่าง ๆ ของประเทศ อำนาจที่จะมอบให้ส่วนมากก็เป็นข้อ

ราชการที่เกี่ยวกับเขตการปกครองนั้น ๆ โดยเฉพาะ และมีใช้เรื่องที่เกี่ยวข้องกับส่วนใดส่วน
เสียบทั่วไปของประเทศ

การแบ่งอำนาจให้แก่ราชการบริหารส่วนภูมิภาคนี้ บางท่านก็ถือว่าเป็นส่วน
หนึ่งของการรวมอำนาจการปกครอง ทั้งนี้เพราะเจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคก็ยังคงอยู่ใต้อำนาจ
บังคับบัญชาของส่วนกลาง และการแต่งตั้งถอดถอนเจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคก็ยังคงเป็นอำนาจ
ของส่วนกลางอยู่

หลักการกระจายอำนาจการปกครอง

หลักการกระจายอำนาจการปกครอง เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจการปกครอง
บางส่วนให้แก่องค์กรอื่น เป็นผู้จัดบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีอิสระตามสมควร และ
ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง

การกระจายอำนาจแบ่งได้เป็น ๒ ลักษณะ คือ^๒

๑. การกระจายอำนาจตามระดับการบังคับบัญชา (hierarchical
decentralization) เป็นการกระจายอำนาจทางค่านบริหาร อาจเป็นรูปของการมอบ
หมายอำนาจหน้าที่ (delegation) หรือการแบ่งอำนาจหน้าที่ (deconcentration)
ก็ได้ ในกรณีมอบอำนาจยังมีความรับผิดชอบอยู่ และสามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขการใช้
อำนาจหน้าที่ของผู้รับมอบอำนาจอย่างไรก็ได้ ในเรื่องหนึ่ง ๆ ซึ่งแบ่งได้เป็น ๒ ลักษณะคือ

๑.๑ การกระจายอำนาจตามสายการบังคับบัญชาภายในองค์การที่อยู่ใน
ส่วนกลาง หมายถึงการมอบหมายอำนาจหน้าที่ของผู้มีอำนาจสูงสุดในกระทรวง ทบวง กรม

^๑ เรื่องเดียวกัน.

^๒ อนันต์ เกตุวงศ์, การบริหารการพัฒนากรุงเทพมหานคร (โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย

ธรรมศาสตร์, ๒๕๒๓), หน้า ๒๐๐ - ๒๐๑.

ในส่วนกลางของรัฐบาลกลาง เช่น รัฐมนตรี หรือปลัดกระทรวงมอบอำนาจให้แก่อธิบดี หัวหน้ากอง หัวหน้าแผนก ประจำแผนก ลดหลั่นกันลงมาตามสายงานและระดับการบังคับบัญชา

๑.๒ การกระจายอำนาจตามสายการบังคับบัญชาที่อยู่ในส่วนภูมิภาค ซึ่งหมายถึงการแบ่งอำนาจหน้าที่ให้กับตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ทำงานในภูมิภาค อาจได้แก่ เจ้าหน้าที่ฝ่ายเกษตร การศึกษา การปกครอง สาธารณสุข เป็นต้น หรือในประเทศไทยได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ อามัยจังหวัด และอามัยอำเภอ เป็นต้น การกระจายอำนาจเช่นนี้ เป็นการกระจายอำนาจทางการบริหารเท่านั้น ซึ่งนักวิชาการบางท่านเรียกว่าเป็นการแบ่งอำนาจหน้าที่ (deconcentration)

๒. การกระจายอำนาจทางค้ำประชาชนไทย โดยมีกรณีโอนหรือยกอำนาจหน้าที่ (devolution) ให้กับองค์กร หรือหน่วยงาน ซึ่งมักจะมีการเลือกตั้งมาโดยประชาชนในบริเวณหนึ่ง หรือทำหน้าที่ประเภทหนึ่ง โดยองค์กรดังกล่าวจะมีความเป็นอิสระในการบริหารในขอบเขตหนึ่ง แต่มีใ้คอยู่ในสาย หรือระดับการบังคับบัญชา การกระจายอำนาจลักษณะนี้ อาจมอบให้กับองค์กรทางบริหารพิเศษที่ตั้งขึ้นมา ซึ่งอาจอยู่นอกสายการบังคับบัญชาทั้งหมด หรือมีส่วนอยู่ในสายบังคับบัญชาบ้างก็ได้ จึงแบ่งออกเป็น ๒ ลักษณะ คือ

๒.๑ การกระจายอำนาจใ้กับองค์กรที่มีการเลือกตั้งโดยประชาชนในพื้นที่ทางภูมิศาสตร์เขตใดเขตหนึ่ง องค์กรรูปแบบนี้ ใ้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ กัน และมีลักษณะแตกต่างกันออกไปสู่แล้วแต่ความเหมาะสมของท้องถิ่น สำหรับประเทศไทย ได้แก เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

๒.๒ การกระจายอำนาจใ้กับองค์กรที่มีการเลือกตั้งโดยประชาชนบางอาชีพ โดยไม่คำนึงถึงพื้นที่หรืออาณาเขตที่เขาอาศัยอยู่ ซึ่งส่วนใหญ่จะปรากฏออกมาในรูปแบบของสมาคม เช่น สมาคมนายควม สมาคมนายกเทศมนตรี สมาคมครู และสมาคมผู้ปกครอง เป็นต้น

ข้อดีของการกระจายอำนาจการปกครอง

๑. ทำให้สนองความต้องการของท้องถิ่นได้ดียิ่งขึ้น เพราะบริการสาธารณะบางอย่าง ไม่เกี่ยวแก่ส่วนใดส่วนเสียของประเทศเป็นส่วนรวม แต่เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนใดส่วนเสียของท้องถิ่นโดยตรง เช่น การสาธารณสุข การสร้างถนน เป็นต้น ถ้าใครยอมให้ท้องถิ่นจัดทำเองก็น่าจะได้ดีกว่า เพราะราษฎรในท้องถิ่นย่อมจะรู้ความต้องการของตนได้ดีกว่าส่วนกลาง และอาจจัดดำเนินการให้เหมาะสมกับสภาพความเป็นอยู่ของท้องถิ่นได้ดีกว่า

๒. เป็นการแบ่งเบาภาระราชการบริหารส่วนกลางในกิจการอันเกี่ยวแก่ท้องถิ่นไปไ้มาก ในปัจจุบันราชการบริหารส่วนกลางของประเทศต่าง ๆ ก็มีภาระหนักมากอยู่แล้ว ถ้าหากไม่กระจายอำนาจให้ท้องถิ่นก็จะไม่สามารถดำเนินการให้ได้ผลดีได้ การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นจึงเป็นการแบ่งเบาภาระของราชการบริหารส่วนกลาง นอกจากนี้ยังช่วยให้กิจการใดก็ตามลุกลงไปโดยรวดเร็วยิ่งขึ้น เพราะท้องถิ่นวินิจฉัยดำเนินการได้เองโดยไม่ต้องรอคำสั่งจากส่วนกลาง

๓. เป็นการฝึกราษฎรให้เรียนรู้หลักการปกครอง และสนใจในการทะนุบำรุงท้องถิ่น การดำเนินกิจการของท้องถิ่นเป็นการจัดทำตามเสียงข้างมากของผู้แทนแห่งท้องถิ่น ซึ่งราษฎรได้เลือกตั้งมา ทำให้ราษฎรต้องสนใจ และปรึกษาหารือกันเพื่อความเจริญของท้องถิ่นเป็นส่วนรวม สำหรับผู้ได้รับเลือกตั้งในท้องถิ่น ก็มีโอกาที่จะฝึกฝนตนที่จะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนในโอกาสต่อไป

ข้อเสียของการกระจายอำนาจการปกครอง

๑. ถ้ากระจายอำนาจมากเกินไป อาจเป็นภัยต่อเอกภาพของรัฐ เพราะส่วนกลางไม่อาจควบคุมท้องถิ่นได้ จึงจำเป็นต้องใช้หลักนี้ให้เหมาะสมกับสภาพความจำเป็นของประเทศ และความรู้ความสามารถของราษฎร

๒. การกระจายอำนาจย่อมสิ้นเปลืองมากกว่าการรวมอำนาจ เพราะต้องมี

สำนักงานเจ้าหน้าที่ และเครื่องมือเครื่องใช้ของตนเองโดยอิสระ ทั้งนี้ควยงประมาณของ
ตนเอง นอกจากนั้นถ้าหากการจัดทำงบประมาณดังกล่าวได้จัดทำไปโดยสุรุ่ยสุราย ซึ่งไปประ
โยชน์ไม่คุ้มค่าอยู่แล้ว ก็จะเป็นเหตุให้เกิดความสิ้นเปลืองมากยิ่งขึ้น

๓. การกระจายอำนาจอาจเป็นสาเหตุให้ท้องถิ่นมุ่งจัดกิจกรรมโดยคำนึงถึง
ประโยชน์ของท้องถิ่นฝ่ายเดียว ในบางครั้งอาจเห็นประโยชน์ของท้องถิ่นสำคัญกว่าประโยชน์
ส่วนรวมของประเทศชาติ ซึ่งจะเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ส่วนรวมได้

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย

ในอดีตประเทศไทยได้จัดระเบียบราชการบริหารโดยถือหลักการรวมอำนาจอย่าง
เดียวมาตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย จนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณา
ญาสิทธิราช มาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ และในปี พ.ศ. ๒๔๗๖ ก็เริ่ม
มีการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่น คือ เทศบาล ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบ
เทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖

ในปัจจุบันประเทศไทยใช้หลักการรวมอำนาจการปกครอง การแบ่งอำนาจการปก
ครอง ผสมกับหลักการกระจายอำนาจการปกครอง ทั้งนี้จะเห็นได้จากกฎหมายระเบียบ
บริหารราชการแผ่นดิน (ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๑๕) ซึ่ง
จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ออกเป็น ๓ ส่วน คือ

๑. ราชการบริหารส่วนกลาง
๒. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค
๓. ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคนั้น เป็นการจัดตามหลัก
การรวมอำนาจการปกครอง (centralization) และการแบ่งอำนาจให้แก่ราชการ
บริหารส่วนภูมิภาค (deconcentration) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหลักการรวมอำนาจการ
ปกครองดังกล่าวมาแล้ว ส่วนการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นการจัดตามหลัก

การกระจายอำนาจการปกครอง (decentralization)

ราชการบริหารส่วนกลาง

ราชการบริหารส่วนกลาง หมายถึง ราชการหรือบริการสาธารณะ ซึ่งรัฐบาลในฐานะฝ่ายปกครองได้ดำเนินการจัดทำ เพื่อสนองความต้องการของประชาชนเป็นส่วนรวมทั้งทั้งอาณาเขตของประเทศ เช่น การป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อย การบริหารการคลัง การพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนาการคมนาคม การส่งเสริมการศึกษา การพัฒนาการเกษตร การส่งเสริมการสาธารณสุข เป็นต้น ราชการส่วนกลางมีหน้าที่รับผิดชอบในกรวางแผนนโยบาย และมีอำนาจหน้าที่บังคับบัญชาควบคุมการปฏิบัติราชการทั่วราชอาณาจักร

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางของประเทศไทย ปัจจุบันได้จัดตั้งเป็น

๑. สำนักนายกรัฐมนตรี
๒. กระทรวง
๓. ทบวง ซึ่งสังกัด หรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือกระทรวง
๔. กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น ที่ฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัด หรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือ ทบวง

ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

ราชการบริหารส่วนภูมิภาค หมายถึง ราชการของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ซึ่งได้แบ่งแยกออกไปดำเนินการจัดทำตามเขตการปกครองของประเทศ เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในเขตการปกครองนั้น ๆ โดยมีเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลาง ซึ่งได้รับการแต่งตั้งออกไปประจำตามเขตการปกครองต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาค เพื่อบริหารราชการภายใต้การบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทย ปัจจุบันมีเพียง ๒ รูป คือ จังหวัด กับ อำเภอ ในแต่ละหน่วยมีเจ้าหน้าที่ ซึ่งส่วนกลางได้ส่งไปประจำปฏิบัติงานตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย

ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น หมายถึงราชการบางอย่าง ซึ่งรัฐบาลได้มอบหมายให้ท้องถิ่นจัดทำกันเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น โดยมีเจ้าหน้าที่ซึ่งราษฎรในท้องถิ่นได้เลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือแต่เพียงบางส่วนมาบริหารราชการในท้องถิ่นนั้น โดยมีงบประมาณของตนเอง และมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นการจัดการปกครองตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง ซึ่งมีหลักเกณฑ์ตามที่กล่าวมาแล้ว ในเรื่องหลักการกระจายอำนาจการปกครอง สำหรับประเทศไทยในปัจจุบัน ได้จัดรูปราชการบริหารส่วนท้องถิ่นออกเป็น ๕ รูป ดังนี้คือ

๑. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
๒. เทศบาล
๓. สุขาภิบาล
๔. กรุงเทพมหานคร
๕. เมืองพัทยา

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น อาจแตกต่างกันบ้างในแต่ละแห่ง แต่โดยทั่วไปแล้วจะประกอบด้วย ฝ่ายบริหาร เช่น นายกเทศมนตรี เทศมนตรี ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ประธานกรรมการ สุขาภิบาล และฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายสภา เช่น สภาเทศบาล คณะกรรมการบริหารสุขาภิบาล ซึ่งทั้งสองฝ่ายก็อาจได้มาจากการเลือกตั้ง หรือการแต่งตั้ง เหตุผลอีกประการหนึ่งที่จัดให้มีการปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นนี้ นอกจากจะเป็นการกระจายอำนาจการปกครองดังที่กล่าวมาแล้ว ยังเป็นการฝึกประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนด้วย เพราะจะทำให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครอง เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล และเพื่อให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นตัวแทนของราชการบริหารส่วนกลาง ในการให้บริการขั้นพื้นฐานแก่ประชาชนอีกด้วย

การบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร

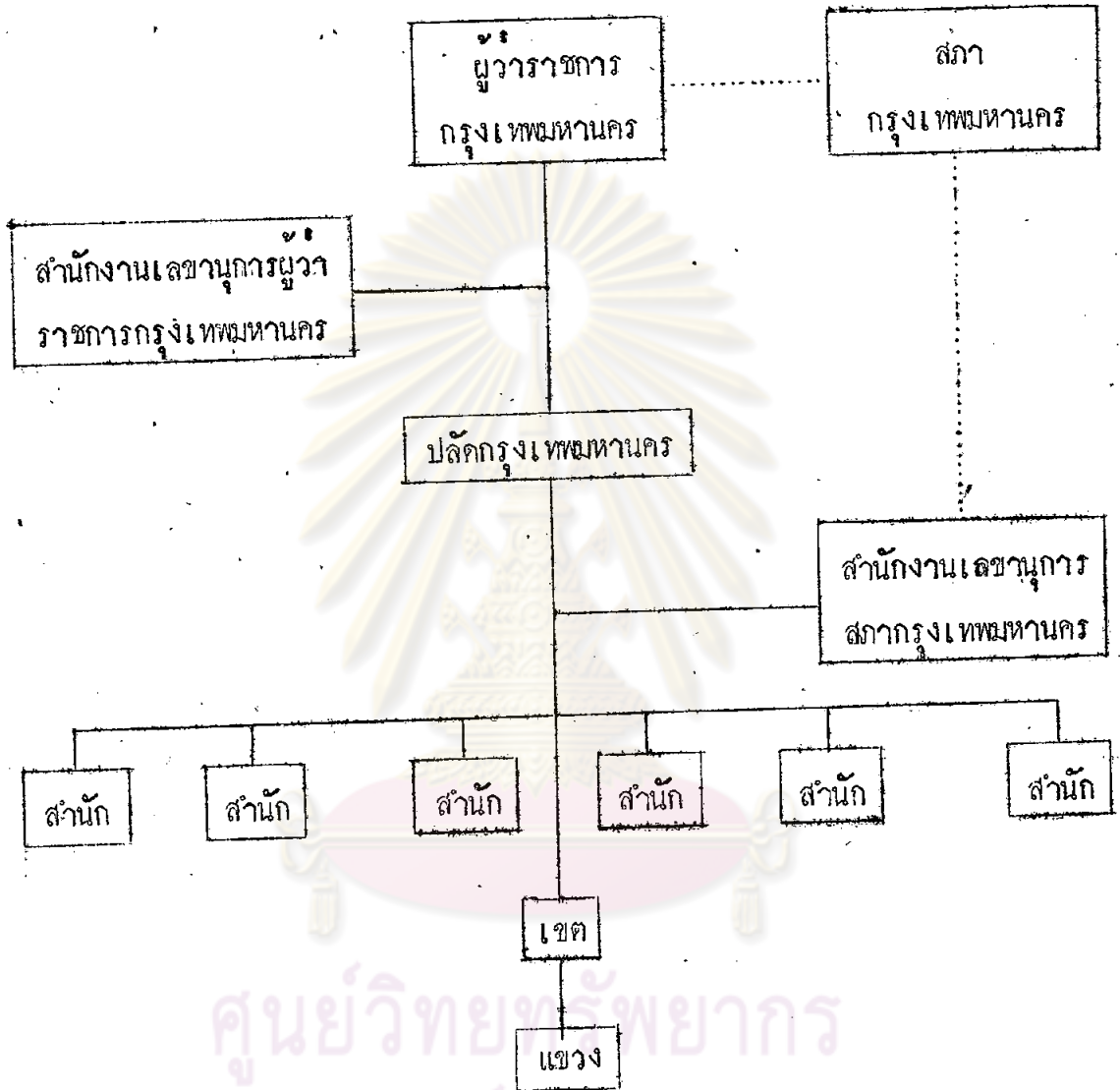
การบริหารราชการกรุงเทพมหานคร เป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยยึดหลักการกระจายอำนาจ เช่นเดียวกับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ แต่โดยที่กรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวงที่มีประชากรมาก และมีขนาดใหญ่ ระบบบริหารจึงมีความแตกต่างและมีลักษณะพิเศษไม่เหมือนกับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ที่มีอยู่ในประเทศไทย กล่าวคือกรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นทบวงการเมือง ผู้ว่าราชการมณฑลที่จะเข้าประชุมร่วมกับคณะรัฐมนตรีได้

ปัจจุบันการบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร ได้ปฏิบัติราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๔ เป็นหลักในการปกครอง พระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดโครงสร้าง ในการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ออกเป็น ๒ ฝ่าย คือ

๑. ระดับหน่วยงานส่วนกลาง มีส่วนราชการที่เรียกว่า "สำนัก" เปรียบเสมือนเป็นกรม โดยมีผู้อำนวยการสำนัก ซึ่งเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานคร ระดับ ๑๐ เป็นผู้รับผิดชอบ มีบทบาทสำคัญทางด้านการให้คำปรึกษาหารือ และเสนอแนะนโยบายต่าง ๆ แก่ฝ่ายบริหาร รวมทั้งให้คำปรึกษาหารือและแนะนำทางด้านการวิชาการ และให้การสนับสนุนแก่หน่วยงานปฏิบัติ

๒. ระดับหน่วยงานที่ปฏิบัติ มีส่วนราชการที่เรียกว่า "เขต" หรืออำเภอเดิม มีรวมทั้งสิ้น ๒๔ เขต แต่ละเขตจะมีหัวหน้าเขต ซึ่งเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้รับผิดชอบ มีหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชนโดยตรงทางด้านต่าง ๆ เช่น ด้านทะเบียน ด้านการศึกษา ด้านการเก็บขยะมูลฝอย และด้านการซ่อมแซมถนน เป็นต้น

โครงสร้างการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร



ศูนย์วิทยพัชร์พยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ที่ระลึกวันสถาปนากรุงเทพมหานคร, ๒๕๒๓, ม.ป.ท.

การบริหารการศึกษาของกรุงเทพมหานคร

ในประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตย องค์การปกครองท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่บริหารกิจการของท้องถิ่นภายในขอบเขตของงาน และพื้นที่ซึ่งกำหนดไว้ การศึกษาก็เป็นส่วนหนึ่งของกิจการที่องค์การปกครองท้องถิ่นต้องจัดทำ สำหรับประเทศไทยได้มีถาวรตกลงกันว่า จะให้จัดเฉพาะการประถมศึกษาอน เมื่อองค์การปกครองท้องถิ่นเจริญขึ้น ก็อาจต้องจัดการมัธยม และการศึกษาค้นอื่น ๆ ด้วย ดังที่หลายประเทศได้ดำเนินการอยู่แล้ว

ในประเทศประชาธิปไตยฝ่ายตะวันตกหลายประเทศ ได้ยึดหลักในการบริหารการศึกษา ดังนี้ คือ

๑. แบบโยงอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง

ประเทศที่บริหารการศึกษาแบบนี้ ได้แก่ประเทศฝรั่งเศส ซึ่งประเทศฝรั่งเศสมีกระทรวงศึกษาธิการที่เข้มแข็ง มีเจ้าหน้าที่ประจำเป็นจำนวนมาก กระทรวงศึกษามีหน้าที่วางแผนการศึกษา จัดระบบงานจัดการศึกษา ประเมินผลงาน และคอยควบคุมงาน ตลอดจนกระทั่งทำหน้าที่ ร่างหลักสูตร กำหนดครุภัณฑ์ กำหนดอัตราเวลาเรียน ของวิชาต่าง ๆ ทุกระดั

๒. แบบกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น

การบริหารการศึกษาแบบนี้มีจัดอยู่ที่ประเทศอังกฤษ และสหรัฐอเมริกา สำหรับประเทศอังกฤษนั้น ส่วนกลางยังส่งมอบอำนาจบางอย่างไว้บ้าง เช่น อำนาจการตรวจเยี่ยมโรงเรียน แต่สหรัฐอเมริกา นั้น เป็นการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นโดยสิ้นเชิง รัฐบาลสหรัฐไม่มีอำนาจสั่งการในการบริหารการศึกษาแม้แต่น้อย รัฐบาลของรัฐแต่ละรัฐอาจควบคุมท้องถิ่นบาง แห่งที่ควบคุมน้อยที่สุด

กอ สวัสดิ์พานิชย์, "องค์การปกครองท้องถิ่นกับการศึกษา" บทความและรายงานสัมมนาทางวิชาการเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมนักการศึกษาแห่งประเทศไทย, ๒๕๐๘), หน้า ๑๕๐ - ๑๕๗ .

รูปลักษณะของการบริหารการศึกษาแบบนี้ ได้แก่การอนุญาตให้องค์การท้องถิ่นจัดการศึกษาเอง นับตั้งแต่การจัดสร้างโรงเรียน การจ้างครู การจัดหลักสูตร การวัดผล และการกำหนดแบบเรียน รัฐบาลกลางไม่มีสิทธิสั่งการให้โรงเรียนสอนอะไร หรือสอนอย่างไร องค์กรท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบเองทั้งสิ้น โดยแต่งตั้งคณะกรรมการการศึกษาของท้องถิ่นไปดำเนินการอาชีพ เช่น สมาคมครู หรือสมาคมผู้บริหารการศึกษา ส่วนกระทรวงศึกษาธิการนั้นทำงานในด้านการวิจัย การให้คำแนะนำและการช่วยเหลือเป็นบางอย่างเท่านั้น

๓๑. แบบผสม

การบริหารการศึกษาแบบโยงอำนาจบางส่วน เข้าสู่ส่วนกลาง และยกอำนาจบางส่วนให้แก่ท้องถิ่นนั้น ประเทศที่จัดการศึกษาแบบนี้ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น ซึ่งรัฐบาลกลางจะเป็นผู้วางแผนการศึกษา จัดหลักสูตร กำหนดแบบเรียน กำหนดคุณวุฒิของครู และกำหนดมาตรฐานการศึกษาไว้เป็นบรรทัดฐาน ส่วนการจัดหางบประมาณเพื่อใช้จ่ายในการศึกษาเป็นหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นกับรัฐบาลกลาง โดยแบ่งกันออกประมาณครึ่งต่อครึ่ง องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่บริหารงานภายในขอบเขตที่กำหนดไว้ แต่รัฐบาลกลางก็ควบคุมการดำเนินงานของท้องถิ่น โดยตรวจตราดูแลอย่างใกล้ชิด และรัฐบาลกลางก็สนับสนุนการศึกษาของท้องถิ่นด้วยการให้เงินอุดหนุนตามความจำเป็น

สำหรับการศึกษาของกรุงเทพมหานครนั้น มีการจัดในรูปแบบแยกความรับผิดชอบระหว่างรัฐบาลกลางกับกรุงเทพมหานครมาตั้งแต่สมัยยังไม่เป็นกรุงเทพมหานคร โดยรัฐบาลมอบหมายให้อยู่ภายใต้การบริหารงานของนายอำเภอ ซึ่งเป็นข้าราชการส่วนกลาง ที่ส่วนกลางส่งไปปกครอง เมื่อแยกออกมาเป็นกรุงเทพมหานครแล้ว จึงได้มีการกระจายอำนาจในการบริหารมาให้แก่กรุงเทพมหานคร แต่ส่วนกลางยังคงกุมในเรื่องหลักสูตร และนโยบายสำคัญ ๆ อยู่ ระบบบริหารของกรุงเทพมหานครจึงมีลักษณะเป็นแบบผสม เช่น เกี่ยวกับการบริหารงานของประเทศญี่ปุ่น คือถึงแม้ว่ารัฐบาลกลางจะกระจายอำนาจการบริหารไปยังส่วนท้องถิ่นแล้วก็ตาม แต่การวางแผนการศึกษา การจัดหลักสูตร การกำหนดแบบเรียน

การกำหนดคุณวุฒิของครู และการกำหนดมาตรฐานการศึกษาที่ยังอยู่ในส่วนกลาง การบริหาร
แบบเหม่หงซอกค และขอเสียถึงนคอ

ข้อดีของการบริหารงานแบบผสม

๑. เป็นการแบ่งแรงระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น
๒. รัฐบาลกลางสามารถวางแผน และควบคุมการศึกษาได้โดยไม่ต้องลงมือ

จักเอง

๓. สามารถปรับปรุงการศึกษาได้รวดเร็ว เพราะรัฐบาลกลาง และองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น สามารถช่วยเหลือกันได้โดยสะดวก

๔. สามารถปรับมาตรฐานการศึกษาทั้งประเทศให้เท่าเทียมกันได้สะดวก เพราะถ้าท้องถิ่นใดยากจน รัฐบาลกลางอาจจ่ายเงินอุดหนุนให้ได้ตามความจำเป็น

ข้อเสียของการบริหารงานแบบผสม

๑. การที่รัฐบาลกลางเป็นผู้วางแผน และควบคุมการศึกษานั้น เป็นการเปิดโอกาสให้รัฐบาลกลางใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือในทางดลร เมืองไคสะตวก

๒. ทำให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นแก่งแย่งกัน ตางฝ่ายตางถัหาวิธีเรียก ร้องเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางให้ไคมากที่สุด

๓. เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกลาง และองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นได้ มาก ถ้าแต่ละฝ่ายไม่เข้าใจบทบาท และความรับผิดชอบของตน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ความหมายของโครงสร้าง

นักการศึกษาได้ให้ความหมายของคำว่า "โครงสร้าง" ไว้อย่างต่าง ๆ กัน เช่น

Blau ได้ให้ความหมายของโครงสร้างไว้ว่า "โครงสร้างหมายถึง การกำหนดตำแหน่งของบุคลากรออกเป็นฝ่ายต่าง ๆ ซึ่งจะมีอิทธิพลต่อบทบาทของบุคคลในองค์กร"

Child ให้ความหมายของโครงสร้างไว้ว่า "โครงสร้างเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่ง ตลอดจนกลไกการบริหารงาน ซึ่งจะกำหนดรูปแบบ ความสัมพันธ์ในการปฏิบัติงาน และช่วยให้องค์กรสามารถดำเนินกิจการ ประสานงาน และควบคุมการปฏิบัติงานภายในองค์กร"^๒

ทนาย บุญาค ให้ความหมายของโครงสร้างไว้ว่า "โครงสร้างหมายถึง สิ่งที่มีขึ้นหรือแสดงออกถึงวิธีการในการจัดหน่วยงาน หรือองค์กร โดยโครงสร้างจะแสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างงานส่วนต่าง ๆ และระหว่างบุคลากรปฏิบัติงานในหน่วยงานต่าง ๆ การแสดงออกดังกล่าวจะแสดงออกในรูปแบบภูมิ และคู่มือการดำเนินงานของหน่วยงาน (Organization manual)"^๓

^๑ Richard H. Hall, Organization Structure and Process (3d. ed. N.J. : Prentice - Hall, 1982), 380.

^๒ John H. Jackson and Cyril P. Morgan, Organization Theory: A Macro Perspective for Management (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice - Hall, 1978), 260.

^๓ ทนาย บุญาค, "วิวัฒนาการโครงสร้างขององค์กร" ผู้บริหารการศึกษาระดับสูง, หน้าที่ ๓/๒๕๒๘. (ม.ป.ท., ม.ป.ป.) หน้า ๑๑

สมยศ นาวิการ ให้ความหมายของโครงสร้างไว้ว่า "โครงสร้างขององค์การ หมายถึงแบบแผน ความสัมพันธ์กันบทบาท การจัดสรรกิจกรรมให้กับแผนกต่าง ๆ ที่แยกจากกัน การจัดสรรอำนาจหน้าที่ระหว่างตำแหน่งหน้าที่ การบริหารต่าง ๆ และสายใยของการติดต่อสื่อสารที่เป็นทางการ"

Dessler โลกกล่าวถึงโครงสร้างว่า โครงสร้างประกอบด้วยมิติต่าง ๆ ดังต่อไปนี้คือ^๒

๑. การจัดแบ่งหน่วยงาน (Departmentation)
๒. สายงานหลัก และสายงานที่ปรึกษา (Line and staff)
๓. การประสานงาน (Co-ordination)
๔. ระดับ และช่วงการบังคับบัญชา (Levels and span control)
๕. สายการบังคับบัญชา (Authority hierarchy)
๖. การมอบอำนาจหน้าที่ (Delegation)

ธงชัย สันติวงศ์ ได้ชี้ให้เห็นว่า โครงสร้างขององค์การจะต้องมีส่วนเกี่ยวข้องกับองค์การอยู่ ๓ ประการ คือ^๓

๑. จะต้องมี การแบ่งแยกงานกันทำ (Division of labor) ซึ่งจะมีการแบ่งงานกันทำทั้งในแนวกิ่ง และแนวนอน

สมยศ นาวิการ, พฤติกรรมองค์การ (กรุงเทพมหานคร : ไพศาลศิลปการพิมพ์, ๒๕๒๔), หน้า ๑๔.

^๒ Dessler, Gary. Organization Theory. Englewood Cliff,

N.J.: Prentice-Hall:1980, p. 109.

^๓ ธงชัย สันติวงศ์, องค์การและการบริหาร. (กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิชย์, ๒๕๒๓), หน้า ๒๐๑-๒๐๒.

๒. จะต้องมีการกำหนดเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ (Authority)
๓. จะต้องจัดเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ต่าง ๆ (Relationship) จำเป็นจะต้องจัดวางเรื่องความสัมพันธ์ต่าง ๆ ให้แน่ชัด เพื่อให้การทำงานเป็นไปอย่างมีระเบียบไม่ขัดแย้งกัน

ตามความหมายที่นักการศึกษาแต่ละท่านได้กล่าวไว้นี้ พอจะสรุปได้ว่า โครงสร้างหมายถึงสิ่งที่บอกให้ทราบถึงการกำหนดอำนาจหน้าที่ การแบ่งงานกันทำ และความสัมพันธ์ในการปฏิบัติงานในองค์กร และนอกจากนี้ โครงสร้างยังจะต้องประกอบไปด้วยส่วนที่สำคัญ ๓ ส่วน คือ

๑. การแบ่งแยกงานกันทำ เช่นการกำหนดงาน การแบ่งหน่วยงานย่อย การกำหนดความรับผิดชอบ และการกำหนดสายงานหลัก สายงานรอง และสายงานที่ปรึกษา
๒. การกำหนดอำนาจหน้าที่ เช่นการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการบังคับบัญชาสั่งการ เอกภาพในการบังคับบัญชา สายการบังคับบัญชา ระเบียบ และช่วงการบังคับบัญชา การมอบอำนาจหน้าที่ และการกระจายอำนาจ
๓. ความสัมพันธ์ในการปฏิบัติงาน เช่นการประสานงาน และการติดต่อสื่อสาร

โครงสร้างการบริหารการศึกษาของกรุงเทพมหานคร

การบริหารการศึกษาของกรุงเทพมหานครนั้น ได้อาศัยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๔ เป็นหลักในการบริหาร ซึ่งในมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้แบ่งส่วนราชการของกรุงเทพมหานคร ดังนี้คือ

๑. สำนักงานเลขาธิการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
๒. สำนักงานเลขาธิการสภากรุงเทพมหานคร
๓. สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร
๔. สำนัก หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น เทียบเท่าสำนัก
๕. เขต

สมบูรณ์ อานิกวงศ์ชัย ได้วิเคราะห์หลังการจัดส่วนราชการกรุงเทพมหานคร ว่า เป็นระดับ (Tiers) ซึ่งสรุปได้ดังนี้คือ^๑

๑. การบริหารราชการกรุงเทพมหานครส่วนกลาง (central agencies of headquarters) มีฐานะเป็นสำนักงานกลางเพื่อการบริหาร ได้แก่ สำนัก กอง หรือ สำนักงานต่าง ๆ หน้าที่ความรับผิดชอบของราชการส่วนกลาง ได้แก่ ส่วนราชการในระดับ สำนักงานซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากรม จะทำหน้าที่เสมือนงานที่ปรึกษา (staff function) ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือปลัดกรุงเทพมหานคร จะทำหน้าที่กำนัลเสนอโยบายและแผนงานช่วยเหลือและสนับสนุนงานปฏิบัติ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานเขต) ในด้านวิชาการ

๒. การบริหารราชการเขต เขตมีฐานะเป็นส่วนราชการเพื่อการบริหารงานที่แบ่งออกตามพื้นที่ปกครอง ซึ่งตามพระราชบัญญัติกฤษฎีกาแบ่งกรุงเทพมหานครออกเป็นเขต พ.ศ. ๒๕๑๖^๒ ได้แบ่งพื้นที่กรุงเทพมหานครออกเป็น ๒๔ เขต และในแต่ละเขตอาจแบ่งย่อยออกไปอีกเป็น "แขวง" ตามนัยมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๔ จุดมุ่งหมายของการแบ่งส่วนราชการออกเป็นเขตก็เพื่อให้เขตมีฐานะเป็นหน่วยปฏิบัติการ (field operation) สามารถบริการอำนวยความสะดวกรวดเร็ว และสามารถเข้าถึงประชาชนโดยแท้จริง บริการที่เขตมีหน้าที่รับผิดชอบมีหลายด้านและมีหน่วยงานต่าง ๆ ที่รับผิดชอบเรียกว่า "งาน"

^๑ สมบูรณ์ อานิกวงศ์ชัย, การปกครองและการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร, (กรุงเทพมหานคร: ส.พยุ่งพงศ์การพิมพ์, ๒๕๑๗), หน้า ๔๕ - ๕๐.

^๒ "พระราชบัญญัติกฤษฎีกาแบ่งกรุงเทพมหานครออกเป็นเขต พ.ศ. ๒๕๑๖," ราชกิจจานุเบกษา ๕๐ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ๔ - ๖.

ในการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครนั้น ตามประกาศของกระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดให้มี "สำนักการศึกษา" ขึ้น ให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานด้านประถมศึกษาของ กรุงเทพมหานคร ตลอดจนควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร โดยกำหนดให้หน้าที่ดังนี้

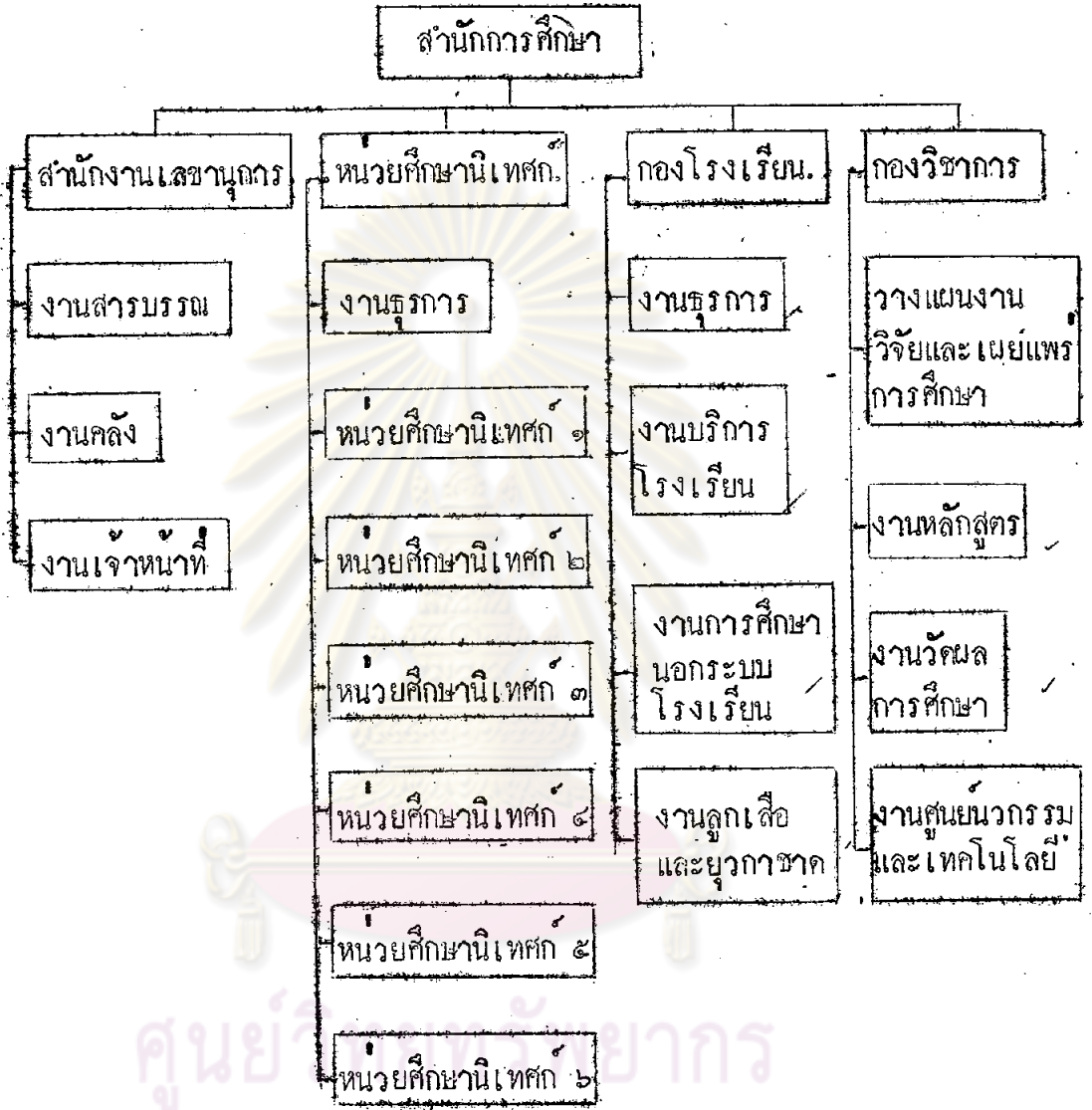
๑. จัดให้เด็กอายุในเกณฑ์บังคับตามพระราชบัญญัติประถมศึกษาให้ได้รับการศึกษา
๒. จัดตั้งโรงเรียนประถมศึกษาในเขตกรุงเทพมหานคร
๓. จัดและส่งเสริมการศึกษาผู้ใหญ่
๔. จัดการศึกษาพิเศษและการศึกษาสงเคราะห์
๕. จัดการศึกษาตามอาชีวศึกษาและตามอาชีพ
๖. จัดตั้งและส่งเสริมห้องสมุดโรงเรียน
๗. จัดกิจกรรมลูกเสือและยุวกาชาด
๘. จัดวิทยุและโทรทัศน์เพื่อการศึกษา
๙. จัดการนิเทศการศึกษา
๑๐. หน้าที่อื่น ๆ ที่เกี่ยวกับนโยบายและแผนของกรุงเทพมหานคร

ปัจจุบันสำนักการศึกษาแบ่งส่วนราชการออกเป็น ๔ ส่วน คือ สำนักงานเลขานุการ สำนักการศึกษา หน่วยศึกษานิเทศก์ กองโรงเรียน และกองวิชาการ ซึ่งแสดงเป็นแผนภูมิได้ดังนี้

ศูนย์วิทยุทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



แผนภูมิการแบ่งส่วนราชการของสำนักงานศึกษา กรุงเทพมหานคร

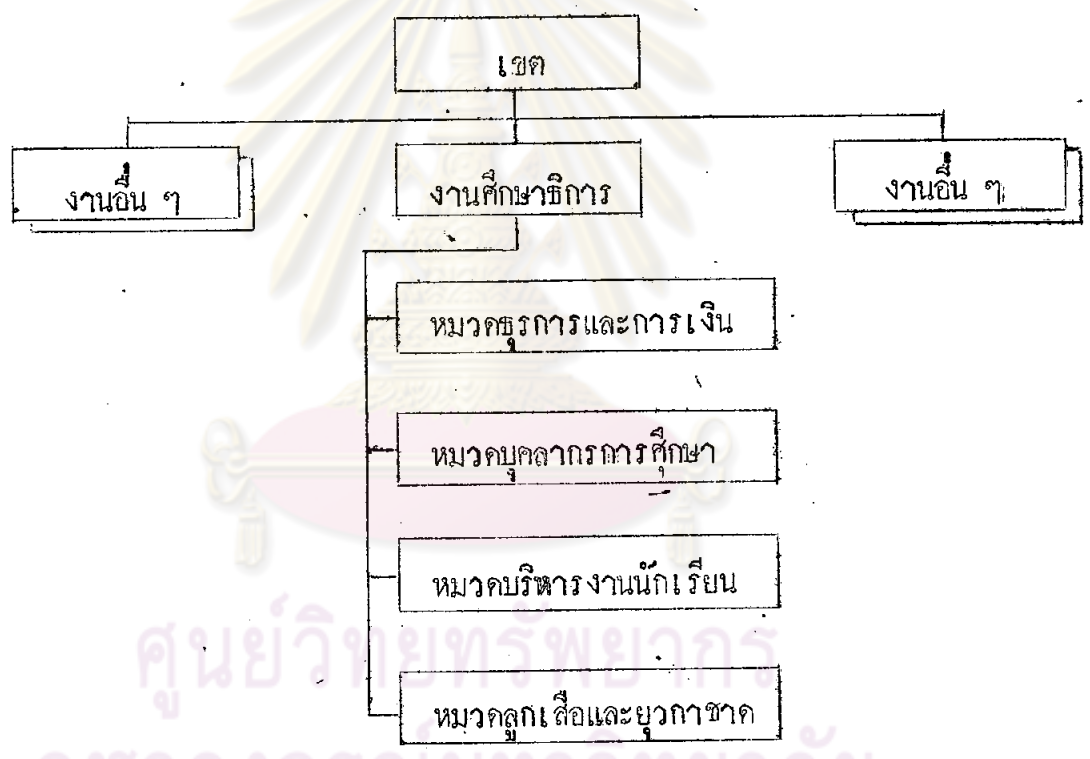


ศูนย์วิจัยและพัฒนาการศึกษา
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สำนักงานการศึกษา, กรุงเทพมหานคร, "เอกสารเผยแพร่การจัดการศึกษารอง
กรุงเทพมหานคร"(ม.ป.ป., ม.ป.ท.)

ส่วนราชการที่ทำหน้าที่บริหารการศึกษารองลงมาคือ "เขต" ซึ่งถือเป็นหน่วย
 งานปฏิบัติที่ขึ้นตรงต่อปลัดกรุงเทพมหานคร ในแต่ละเขตจะมีงานศึกษานิเทศก์เขต โดยมี
 ศึกษาเขตทำหน้าที่ช่วยเหลือหัวหน้าเขตในการบริหารการศึกษา ซึ่งหัวหน้าเขตจะเป็นผู้
 บังคับบัญชาศึกษาเขต ผู้บริหารโรงเรียน ตลอดจนข้าราชการครูที่อยู่ในเขต และควบคุม
 การปฏิบัติงานต่าง ๆ ของโรงเรียนให้เป็นไปตามนโยบายของสำนักการศึกษา และของ
 กรุงเทพมหานคร ซึ่งการแบ่งส่วนราชการของงานศึกษานิเทศก์เขตแสดงเป็นแผนภูมิได้ดังนี้

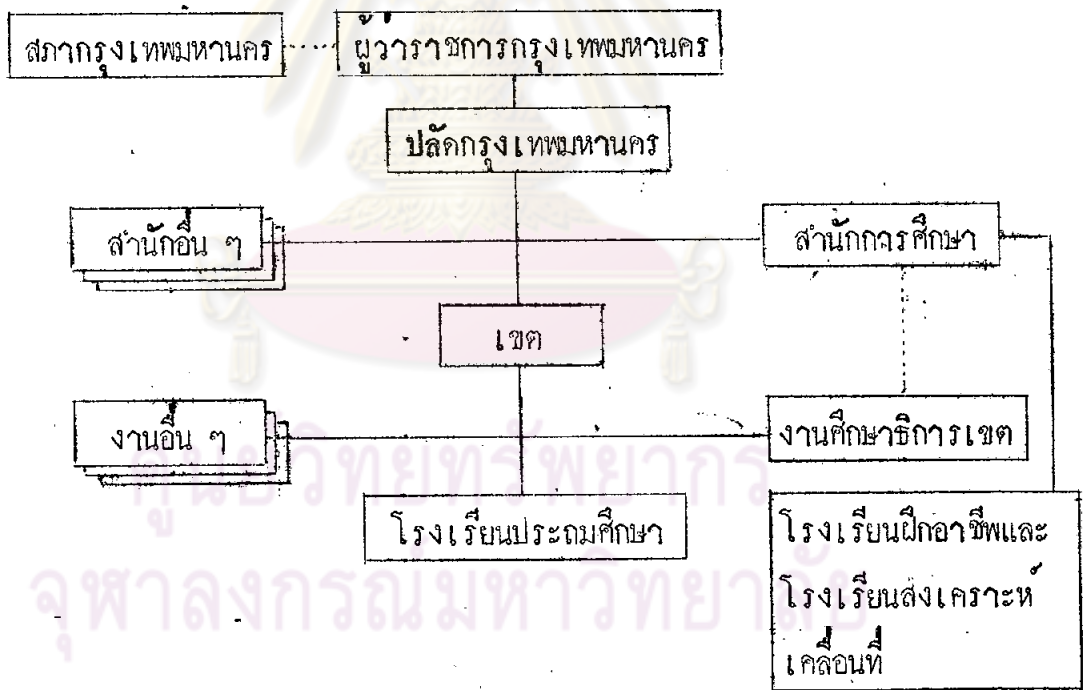
แผนภูมิการแบ่งส่วนราชการของงานศึกษานิเทศก์เขต



สำนักการศึกษา, กรุงเทพมหานคร, "เอกสารเผยแพร่การจัดการศึกษาของ
 กรุงเทพมหานคร" (ม.ป.ป., ม.ป.ท.)

ในทางปฏิบัติเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ และ กำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๐ กำหนดให้สำนักการศึกษา มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานค่านการศึกษารวมทั้งกรุงเทพมหานครดังกล่าวมาแล้วก็ตาม แต่โรงเรียนก็ขึ้นกับเขตโดยตรง ซึ่งสำนักการศึกษาไม่มีอำนาจที่จะควบคุมเขต การใช้ อำนาจของอาศัยอำนาจของปลัดกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำนักการศึกษาจึงมีฐานะเป็น staff โดยอาจจะมีการประสานงานกับเขต หรือโรงเรียนได้ นอกจากนี้โรงเรียนฝึกอาชีพและโรงเรียนสังเคราะห์ที่เคลื่อนที่เท่านั้น ที่ขึ้นกับสำนัก การศึกษาโดยตรง สำหรับเขตที่มีศึกษาเขตเป็น staff เช่นเดียวกัน ซึ่งแสดงเป็นแผน ภูมิได้ดังนี้

แผนภูมิการบริหารการศึกษาของกรุงเทพมหานคร



สำนักการศึกษา, กรุงเทพมหานคร, " เอกสารเผยแพร่การจัดการศึกษาของ กรุงเทพมหานคร" (ม.ป.ป., ม.ป.ท.)

ต่อมากรุงเทพมหานครได้ออกระเบียบว่าด้วยการบริหารการศึกษาของกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๔ และระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยกลุ่มโรงเรียน พ.ศ. ๒๕๒๕ ขึ้น เพื่อลดแรงกดดันจากการที่ข้าราชการครูกรุงเทพมหานครส่วนหนึ่ง ต้องการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง และเพื่อให้เป็นการสอดคล้องกับนโยบายการบริหารการศึกษาแห่งชาติ ที่เปิดโอกาสให้ผู้แทนข้าราชการครู และประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษาด้วย โครงสร้างระบบบริหารการศึกษาของกรุงเทพมหานคร จึงมีลักษณะตามแผนภูมิหน้า ๓๔

จากโครงสร้างดังกล่าวได้กำหนดให้มีคณะกรรมการการศึกษาขึ้น เพื่อเป็นที่ปรึกษาและช่วยเหลืองานของผู้บริหารในการจัดการศึกษา ซึ่งมี ๓ ระดับ คือ

๑. ระดับกรุงเทพมหานคร

คณะกรรมการการศึกษากรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการ หรือ รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นประธาน ปลัดกรุงเทพมหานคร หรือ รองปลัดกรุงเทพมหานคร เป็นรองประธานกรรมการ คณะกรรมการประกอบด้วย ผู้อำนวยการสำนักสวัสดิการสังคม ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผน ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งจากสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ๓ คน ศึกษาในเทศก์ของกรุงเทพมหานครผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนศึกษานิเทศก์ของกรุงเทพมหานคร ๑ คน ผู้แทนของศึกษาเขตผู้ได้รับเลือกตั้ง ๑ คน ข้าราชการครูผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นตัวแทน ๒ คน ผู้อำนวยการสำนักการศึกษาเป็นกรรมการและเลขาธิการ ผู้อำนวยการกองวิชาการสำนักการศึกษาเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขาธิการ

คณะกรรมการการศึกษาของกรุงเทพมหานคร มีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

๑. พิจารณาเสนอนโยบายการศึกษาของกรุงเทพมหานคร ให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น นโยบายการศึกษา และแผนการศึกษาแห่งชาติ
๒. พิจารณาเสนอแผนพัฒนาการศึกษาของกรุงเทพมหานคร ให้สอดคล้องกับ

แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๓. เสนอแนะเกี่ยวกับการจัดตั้งงบประมาณทางด้านการศึกษา
๔. พิจารณาเสนอ จัดตั้ง บริหาร รวม ปรับปรุง และเลิกล้ม โรงเรียนของกรุงเทพมหานคร

๕. เสนอแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการในคณะกรรมการการศึกษาเขต
๖. พิจารณายับยั้งและสั่งแก้ไขการกระทำที่มีข้อของคณะกรรมการการศึกษาเขต

๗. ให้ความเห็นแก่วุฒิวาราชการกรุงเทพมหานคร ในการออกระเบียบขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามระเบียบนี้

๘. ให้ความปรึกษาและให้ความเห็นแก่วุฒิวาราชการกรุงเทพมหานคร เกี่ยวกับการศึกษาของกรุงเทพมหานคร

๒. ระเบียบเขต

คณะกรรมการการศึกษาเขต ประกอบด้วย หัวหน้าเขต เป็นประธานกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งวุฒิวาราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งจากประชาชนภายในเขต ๒ คน ผู้แทนข้าราชการครูผู้ได้รับเลือกตั้งกลุ่มโรงเรียนละ ๑ คน ศึกษาเขตเป็นกรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการการศึกษาเขต มีอำนาจและหน้าที่ภายในเขต ดังนี้คือ

๑. ประสานการดำเนินงานการศึกษาของโรงเรียนภายในเขต
๒. พิจารณาเสนอแผนพัฒนาการศึกษาของเขต ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการศึกษากรุงเทพมหานคร

๓. เสนอแนะเกี่ยวกับการตั้งงบประมาณทางด้านการศึกษา
๔. ให้ความปรึกษาและความเห็นแก่หัวหน้าเขต เกี่ยวกับการศึกษาของเขต
๕. เสนอแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการในคณะกรรมการการศึกษาของโรงเรียน

๖. พิจารณายับยั้งและสั่งแก้ไขการกระทำที่มีผลของคณะกรรมการศึกษา
ของโรงเรียน

๗. ให้การสนับสนุนการจัดการศึกษาภายในเขต

๘. ปฏิบัติการอื่นตามระเบียบ และตามที่คณะกรรมการการศึกษากรุงเทพ
มหานครมอบหมาย

๓. ระคับโรงเรียน

คณะกรรมการการศึกษาโรงเรียน ประกอบด้วย หัวหน้าสถานศึกษาเป็น
ประธานกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งหัวหน้าเขตแต่งตั้งจากประชาชนในละแวกโรงเรียนไม่
เกิน ๕ คน ข้าราชการครูกรุงเทพมหานครซึ่งได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนในโรงเรียน ๔ คน
ข้าราชการครูกรุงเทพมหานครในโรงเรียนซึ่งประธานกรรมการแต่งตั้ง ๑ คน เป็น

เลขานุการ

๐
ทางกรม
คิงคอง

คณะกรรมการการศึกษาของโรงเรียน มีอำนาจหน้าที่ภายในโรงเรียน

๑. พิจารณาเสนอแผนพัฒนาการศึกษาของโรงเรียน ให้สอดคล้องกับแผน
พัฒนาการศึกษาเขต

๒. เสนอแนะเกี่ยวกับการตั้งงบประมาณทางด้านการศึกษาของโรงเรียน

๓. ให้คำปรึกษาและความเห็นแก่หัวหน้าสถานศึกษา เกี่ยวกับการศึกษาของ
โรงเรียน

๔. ให้การสนับสนุนการจัดการศึกษาของโรงเรียน

๕. ปฏิบัติการอื่นตามระเบียบ และตามที่คณะกรรมการการศึกษาเขต

มอบหมาย

นอกจากโครงสร้างที่เป็นรูปแบบคณะกรรมการใน ๓ ระดับ ที่กล่าวแล้วได้มีการกำหนดรูปแบบการบริหารของกลุ่มโรงเรียน โดยในปี พ.ศ. ๒๕๒๕ กรุงเทพมหานครได้ออกระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนชั้น มีวัตถุประสงค์ของกลุ่มโรงเรียน ดังนี้

๑. เพื่ออำนวยความสะดวกในการเรียนการสอนให้มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับแผนการศึกษาชาติ
๒. เพื่อสนองนโยบายค่าน้ำจืดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร
๓. เพื่อให้มีการปรึกษาหารือ ประสานงานพิจารณาปัญหาต่าง ๆ และร่วมมือกันระหว่างกลุ่มโรงเรียน เขต สำนักการศึกษา และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงาน
๔. เพื่อให้มีการเพิ่มพูนความรู้ ความสามารถ ตลอดจนการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ และส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีต่อกัน
๕. เพื่อให้โรงเรียนได้ร่วมมือช่วยเหลือกันในการบริหารงานทางค่าน้ำจืดวิชาการ จัดสวัสดิการ และกิจกรรมอื่น ๆ
๖. เพื่อส่งเสริมให้เกิดการนิเทศภายในกลุ่มโรงเรียน

ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนดังกล่าว ได้กำหนดค่าน้ำจืดหน้าที่ของกลุ่มโรงเรียนไว้ ๔ ประการคือ

๑. ปรับปรุงและส่งเสริมคุณภาพการศึกษาของโรงเรียน
๒. ร่วมมือกันจัดกิจกรรมต่าง ๆ และแก้ปัญหาต่าง ๆ ทางการศึกษาเพื่อประโยชน์ต่อกรเรียนการสอน

"ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยกลุ่มโรงเรียน พ.ศ. ๒๕๒๕," กรุงเทพมหานคร
 นุเบกษา ฉบับพิเศษ ๘ (๓๑ สิงหาคม ๒๕๒๕)

๓. ปฏิบัติกรให้เป็นไปตามแผนงาน และโครงการของกลุ่ม
๔. เสนอปัญหาและขอเสนอแนะเกี่ยวกับงานด้านการศึกษาต่อผู้บริหาร ตามลำดับเพื่อพิจารณา
๕. ประสานงานระหว่างโรงเรียนในกลุ่ม ระหว่างกลุ่มโรงเรียน เขตสำนักงานการศึกษา และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อประโยชน์ทางการศึกษา
๖. จัดให้มีการบริการของกลุ่มโรงเรียน และการช่วยเหลือกันระหว่างโรงเรียนในกลุ่ม คำนวณวัสดุ สื่อการเรียน และอื่น ๆ
๗. ประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ผลงานของกลุ่มโรงเรียน
๘. ติดตามประเมินผลงานของกลุ่มโรงเรียน

คณะกรรมการบริหารกลุ่มโรงเรียน ประกอบด้วย ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ หรือผู้บริหารที่อยู่ในกลุ่ม โดยเฉพาะคณะกรรมการกลุ่ม เลือกคณะกรรมการคนใดคนหนึ่งเป็นประธาน และรองประธาน ให้ประธานกลุ่มกลุ่มโรงเรียนคัดเลือกเลขานุการ ๑ คน จากคณะกรรมการบริหารกลุ่มโรงเรียน คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๒ ปี ตามปีการศึกษา

จากโครงสร้างการบริหารการศึกษาของกรุงเทพมหานครดังกล่าว จะเห็นได้ว่า กรุงเทพมหานครจัดการศึกษาภาคบังคับ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ และตามแผนการศึกษาแห่งชาติพหุศักราช ๒๕๒๐ ซึ่งระบุให้ท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการประถมศึกษา โดยมีสำนักงานศึกษาทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำทางด้านวิชาการ และมีเขตทำหน้าที่เป็นหน่วยงานปฏิบัติที่อยู่ใกล้ชิดกับโรงเรียน ทั้ง ๕๒๐ โรงเรียน การศึกษาของกรุงเทพมหานครจะประสบผลสำเร็จและมีประสิทธิภาพหรือไม่เพียงใดจึงขึ้นอยู่กับการบริหารงานของสำนักงานการศึกษา และการปฏิบัติงานของเขตเป็นสำคัญ ที่จะช่วยให้การปฏิบัติงานในโรงเรียนดำเนินไปตามวัตถุประสงค์ และเป็นผลดีต่อการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครตามที่ได้ตั้งจุดมุ่งหมายไว้ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้พิจารณาโครงสร้างการบริหารการศึกษาในระบับกรุงเทพมหานคร ระบับเขต และระบับ

โรงเรียน โดยแยกพิจารณาเป็น ๓ ชั้น คือ

๑. องค์ประกอบของคณะกรรมการการศึกษาระดับต่าง ๆ
๒. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาระดับต่าง ๆ
๓. สายการบังคับบัญชา และความสัมพันธ์ภายในและระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการศึกษาของกรุงเทพมหานครในระดับต่าง ๆ



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย