



๕
บทที่ ๑

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กรุงเทพมหานคร ได้วิวัฒนาการรูปแบบการปกครองมาตั้งแต่ เริ่มเป็นเมืองหลวงของ ไทย คือตั้งแต่ พ.ศ. ๒๓๒๕ จนกระทั่งปัจจุบันนี้ ได้เปลี่ยนโครงสร้างและรูปแบบมาโดยตลอด ส่วนการจั้กการศึกษานั้น เริ่มมีระบบโรงเรียนเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๔๑๔ คือเมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงยุบโรงเรียน และสร้างโรงเรียนหลวงสำหรับราษฎรสามัญแห่งแรกขึ้นที่วัดมหรณพารามและเริ่มมีหน่วยงานที่รับผิดชอบทางการศึกษาโดยตรงขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๓๓๐ โดยตั้งกรมธรรมการขึ้น หลังจากนั้นก็ได้วิวัฒนาการเรื่อยมา ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๖ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาลขึ้น หลังจากนั้นเทศบาลก็ได้มีส่วนรับผิดชอบจัดการศึกษาอยู่เป็นระยะ ๆ การศึกษาในระดับประถมศึกษาในบางสมัย จึงมีทั้งส่วนที่อยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาล และส่วนที่เป็นการศึกษาประจำเทศบาลในความรับผิดชอบของกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ

ในปี พ.ศ. ๒๕๐๕ ได้มีการโอนโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ไปขึ้นกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด การศึกษาของกรุงเทพมหานครจึงมีทั้งส่วนที่ขึ้นอยู่กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนคร องค์การบริหารส่วนจังหวัดธนบุรี ; เทศบาลนครกรุงเทพฯ และเทศบาลนครธนบุรี ต่อมาได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔-๒๕ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๑๔ ให้รวมจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี เป็น "นครหลวงกรุงเทพฯ" การประถมศึกษาจึงมีเพียงส่วนที่ขึ้นอยู่กับ เทศบาลนครหลวงกรุงเทพฯ และส่วนที่ขึ้นอยู่กับองค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพฯ เท่านั้น

ต่อมา มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ ให้เปลี่ยนชื่อนครหลวงกรุงเทพธนบุรี เป็น "กรุงเทพมหานคร" และให้รวมการศึกษาที่สังกัดอยู่กับเทศบาล และที่สังกัดอยู่กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดเข้าเป็นสังกัดเดียวกันเรียกว่า "การศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานคร" ปัจจุบันการบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร ใ้โดยอาศัยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งในมาตรา ๖๖ (๖) ได้กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตกรุงเทพมหานคร เกี่ยวกับการจัดการศึกษา และแบ่งส่วนราชการโดยให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบทางด้านการศึกษาของกรุงเทพมหานคร คือ "สำนักการศึกษา" ทำหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร และการนิเทศการศึกษา และเมื่อรวมการประถมศึกษาไปขึ้นอยู่กับกรุงเทพมหานครแล้ว กระทรวงศึกษาธิการได้แต่งตั้งให้ข้าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช ๒๔๗๕ (คำสั่งกระทรวงศึกษาธิการ ที่ สป.๔๓๖/๒๕๒๐ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๒๐) ดังนี้

๑. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
๒. รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สังกัดราชการสำนักการศึกษา
๓. ปลัดกรุงเทพมหานคร
๔. รองปลัดกรุงเทพมหานคร สังกัดราชการสำนักการศึกษา
๕. ผู้อำนวยการสำนักการศึกษา
๖. รองผู้อำนวยการสำนักการศึกษา
๗. ผู้อำนวยการกอง หรือหัวหน้ากองในสำนักการศึกษา
๘. ศึกษานิเทศก์
๙. หัวหน้างานประถมศึกษา
๑๐. หัวหน้าเขต
๑๑. ผู้ช่วยหัวหน้าเขตฝ่ายการศึกษา
๑๒. ศึกษานิเทศก์เขต (ปัจจุบันเรียก "ศึกษาเขต" เพื่อให้ต่างไปจากศึกษานิเทศก์เขต สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ)
๑๓. ผู้ตรวจการศึกษาของกรุงเทพมหานคร

ปัจจุบันกรุงเทพมหานครจัดการศึกษาเกี่ยวกับโรงเรียน ๓ ประเภท คือ

- ๑. โรงเรียนประถมศึกษา
- ๒. โรงเรียนฝึกอาชีพ
- ๓. โรงเรียนสงเคราะห์เคลื่อนที่

จากสถิติการศึกษาของกรุงเทพมหานคร ปีการศึกษา ๒๕๒๕ (สำรวจเมื่อ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๒๕) ปรากฏว่าโรงเรียนประถมศึกษา มี ๔๒๐ โรงเรียน มีครู ๑๒,๒๒๕ คน มีนักเรียน ๒๒๒,๓๑๕ คน โรงเรียนฝึกอาชีพมี ๕ โรงเรียน มีครู ๕๔ คน มีนักเรียน ๔๘๒ คน และโรงเรียนสงเคราะห์เคลื่อนที่ ๗ โรงเรียน มีครู ๓๕ คน มีนักเรียน ๕๖๒ คน จากสถิติดังกล่าวจะเห็นได้ว่ากรุงเทพมหานครมีจำนวนโรงเรียน จำนวนนักเรียน และจำนวนบุคลากรที่ต้องรับผิดชอบมาก ด้วยเหตุนี้ถึงแม้ว่ากรุงเทพมหานครจะวางแผนในการจัดการศึกษาไว้ดีเพียงใดก็ตาม ย่อมจะมีอุปสรรคและปัญหาเกิดขึ้นอยู่เสมอ โดยเฉพาะปัญหาที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างของระบบบริหารการศึกษาของกรุงเทพมหานครที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ซึ่งเป็นโครงสร้างที่กรุงเทพมหานครประกาศใช้ตามระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการบริหารการศึกษาของกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๔ เพื่อให้เป็นไปตามคำเรียกร้องของข้าราชการครูกรุงเทพมหานครที่ต้องการจะเข้าไปมีส่วนร่วมในนครปกครองตนเอง เช่น เกี่ยวกับการประถมศึกษาใน ความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติในปัจจุบัน แต่โครงสร้างตามระเบียบกรุงเทพมหานครดังกล่าวมีลักษณะพิเศษ และแตกต่างไปจากความประสงค์ของ ข้าราชการครูกรุงเทพมหานครอยู่หลายประการ โดยเฉพาะในเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษา ซึ่งปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นนั้นพอสรุปได้ดังนี้คือ

- ๑. ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างการบริหารการศึกษา เนื่องจากโรงเรียนประถมศึกษาทั้งหมด ๔๒๐ โรงเรียนนั้น ขึ้นตรงกับเขตต่าง ๆ ทั้ง ๒๔ เขต โดยมีหัวหน้าเขตเป็นผู้บังคับ

เอกสารสารสัมพันธ์ผู้บริหารโรงเรียน สังกัดกรุงเทพมหานคร ประจำปีการศึกษา ๒๕๒๓ - ๒๕๒๕ (อัครสำเนา)

บัญชาโดยตรง จึงทำให้สำนักการศึกษา และงานศึกษาธิการเขต เป็นเพียงหน่วยงานที่ปรึกษา
ที่ให้การสนับสนุน และให้การแนะนำทางวิชาการเท่านั้น ไม่มีอำนาจที่จะไปบังคับบัญชา
โรงเรียนและครูโดยตรง จึงทำให้งานทางวิชาการไม่เจริญก้าวหน้าเท่าที่ควร ทั้งนี้เนื่อง
จากโรงเรียนอาจไม่รับฟัง หรือไม่ปฏิบัติตามก็ได้ และนอกจากนี้หัวหน้าเขตก็มีงานทางคาอื่น
มาก จึงทำให้ไม่มีเวลาที่จะบริหารการศึกษาภายในเขตมากนัก

๒. การที่ผู้อยู่ในสายงานปกครองเป็นผู้บังคับบัญชานักการศึกษา ทำให้ครูชาควัย
และกำลังใจ จึงมีครูช่วยายและโอนไปอยู่สังกัดอื่น ๆ อยู่เสมอ นอกจากนั้นครูที่มีความรู้ความ
สามารถและมีความสนใจในงานทางวิชาการมักจะไม่คอยเฝ้ารับการสนับสนุนส่งเสริม จึง
ทำให้ครูส่วนหนึ่งหันไปสนใจในงานที่เป็นนโยบายของเขต และงานอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวกับงาน
การศึกษาและงานในหน้าที่อยู่เสมอ ด้วยเหตุนี้จึงมีเสียงเรียกร้องจากครูบางกลุ่มขอให้โรง
เรียนไปขึ้นตรงต่อสำนักการศึกษา

๓. ถึงแม้ว่าสำนักการศึกษาจะเป็นเพียงหน่วยงานที่ปรึกษาก็ตาม แต่สำนักการศึกษา
ก็มีอำนาจแฝงที่ได้รับมาจากกรุงเทพมหานครให้ดำเนินการอยู่หลายเรื่อง เช่น การจัดสรรงบประมาณ
การพิจารณาความดีความชอบ และการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการครูในตำแหน่ง
หัวหน้าสถานศึกษา เป็นต้น จึงทำให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติงาน และก่อให้เกิดอุปสรรค
และปัญหาในการปฏิบัติงานในโรงเรียนและเขตที่อยู่เสมอ

๔. สำนักการศึกษาไม่ได้มีการกระจายงานต่าง ๆ ออกไปยังเขต โดยเฉพาะงาน
ทางวิชาการ จึงทำให้งานล่าช้า และบริการครูไม่ทั่วถึง ถึงแม้จะมีศึกษาเขตทำหน้าที่ประสาน
งานอยู่แล้วก็ตาม แต่ศึกษาเขตก็ไม่มีบุคลากรที่จะช่วยเหลืองานทางวิชาการอย่างเพียงพอ
และคนที่ศึกษาเขตต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของหัวหน้าเขตดังกล่าวนี้ ถ้าหัวหน้าเขตไม่
มอบงานให้ หรือกลับไปมอบงานอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวกับงานทางวิชาการ ก็จะให้เกิดการบริหารงาน
ทางคาการศึกษาไม่เจริญก้าวหน้าเท่าที่ควร

๕. การบริหารงานของหัวหน้าเขตนั้น จะมอบงานทางคาการศึกษาให้ช่วยหัวหน้า
เขตฝ่ายการศึกษาปฏิบัติราชการแทน แทนที่จะมอบให้ศึกษาเขตปฏิบัติราชการแทนโดยตรง จึง
ทำให้ศึกษาเขตไม่มีงานทำ จะมีก็แต่งานธุรการเท่านั้น และนอกจากนี้ผู้บริหารโรงเรียนบาง

แห่งยังมีคุณวุฒิ และระดับสูงกว่าศึกษาเขตควย จึงทำให้การบริหารงานของศึกษาเขตเกิดอุปสรรคและปัญหา

๖. หลังจากมีการโอนการประถมศึกษาจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรมสามัญศึกษา และมีพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติขึ้น ทำให้ข้าราชการครูกรุงเทพมหานครส่วนหนึ่งมีการเคลื่อนไหวที่จะปกครองกันเอง เช่นเดียวกับข้าราชการครูในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กรุงเทพมหานครจึงได้ตราระเบียบบริหารการศึกษากกรุงเทพมหานครขึ้น กำหนดโครงสร้างการบริหารการศึกษาของกรุงเทพมหานครขึ้นใหม่ เพื่อลดความกดดันดังกล่าว แต่ปรากฏว่าคณะกรรมการการศึกษาของกรุงเทพมหานครมีลักษณะต่างจากคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมาก คือคณะกรรมการการศึกษาของกรุงเทพมหานครมีหน้าที่เป็นเพียงที่ปรึกษาเท่านั้น และเท่าที่ผ่านมากกรุงเทพมหานครยังใช้ประโยชน์จากคณะกรรมการการศึกษาดังกล่าวอยู่น้อยมาก โดยเฉพาะในระดับเขต ในขณะที่เริ่มศึกษาเรื่องนี้ ปรากฏว่ายังไม่มีเขตใดที่เรียกประชุมคณะกรรมการการศึกษาเขตเลย ระเบียบดังกล่าวจึงตั้งขึ้นเพื่อให้ดูว่ากรุงเทพมหานครมีระบบบริหารการศึกษาคลายคลึงกับสังกัดอื่น ๆ เท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติแล้วข้าราชการครูกรุงเทพมหานครไม่ได้มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษาควยเลย

ควยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงมีความสนใจ และต้องการที่จะทราบความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษา และผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร ว่ามีความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารการศึกษาของกรุงเทพมหานครในปัจจุบันนี้อย่างไร เพื่อจะได้นำข้อมูลดังกล่าวมาเป็นแนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารการศึกษาของกรุงเทพมหานครให้มีประสิทธิภาพต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- ๑. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษา และผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร เกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารการศึกษาของกรุงเทพมหานคร

๒. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษา และผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร เกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการบริหารการศึกษา ตามโครงสร้างการบริหารการศึกษาของกรุงเทพมหานคร

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาโครงสร้างการบริหารการศึกษาของกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ ตามระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการบริหารการศึกษาของกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๔ และตามระเบียบกรุงเทพมหานครว่าควบคุมโรงเรียน พ.ศ. ๒๕๒๕

ประโยชน์ของการวิจัย

๑. ทำให้ทราบความคิดเห็นของกลุ่มผู้บริหารการศึกษา และกลุ่มผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร เกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารการศึกษาของกรุงเทพมหานคร
๒. ทำให้ทราบปัญหาและอุปสรรค ในการบริหารการศึกษาของกรุงเทพมหานคร ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างการบริหารการศึกษาของกรุงเทพมหานคร
๓. ทำให้ได้ข้อมูลพื้นฐาน สำหรับการพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างการบริหารการศึกษาของกรุงเทพมหานครในอนาคตต่อไป

คำนิยามที่ใช้ในการวิจัย

๑. ผู้บริหารการศึกษา หมายถึง ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา รองผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา ศึกษาเขต และผู้บริหารโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร โดยไม่รวมถึงผู้ช่วยผู้บริหารโรงเรียน
๒. ผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา หมายถึง รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครฝ่ายการศึกษา รองปลัดกรุงเทพมหานครฝ่ายการศึกษา หัวหน้าเขต และผู้ช่วยหัวหน้าเขตฝ่ายการศึกษา

วิธีดำเนินการวิจัย

๑. ประชากรที่ใช้ในการวิจัย แบ่งออกเป็น ๒ กลุ่ม คือ

๑.๑ ผู้บริหารการศึกษา ประกอบด้วย ผู้อำนวยการสำนักการศึกษา รองผู้อำนวยการสำนักการศึกษา ศึกษาเขต และผู้บริหารโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร (ไม่รวม ผู้ช่วยผู้บริหารโรงเรียน) จำนวน ๔๕๐ คน

๑.๒ ผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา ประกอบด้วย รองผู้อำนวยการกรุงเทพมหานครฝ่ายการศึกษา รองปลัดกรุงเทพมหานครฝ่ายการศึกษา หัวหน้าเขต และผู้ช่วยหัวหน้าเขตฝ่ายการศึกษา จำนวน ๕๐ คน

๒. กลุ่มตัวอย่างประชากร ได้จากการสุ่มตัวอย่างแบบง่าย (simple random sampling) ตามจำนวนที่กำหนดไว้ในตารางกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างของ โรเบิร์ต วี. เครจี และคาร์ล ดี. คัมบลิว มอร์แกน (Robert V. Krejcie and Daryle W. Morgan) ได้กลุ่มตัวอย่างดังนี้

๒.๑ ผู้บริหารการศึกษา ๒๐๕ คน

๒.๒ ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา ๔๕ คน

๓. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เป็นแบบสอบถามซึ่งสร้างโดยการศึกษาเอกสาร ตำรา พระราชบัญญัติระเบียบกรุงเทพมหานคร ผลงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และสอบถามผู้บริหารส่วนหนึ่งเกี่ยวกับโครงสร้าง และปัญหาการบริหารการศึกษาของกรุงเทพมหานคร แล้วนำมาร่างเป็นแบบสอบถามส่งให้ผู้ทรงคุณวุฒิ ๒ คน พิจารณาแก้ไขและเสนอแนะ แล้วนำมาปรับปรุงแก้ไขอีกครั้งหนึ่ง

Krejcie, Robert V. and Morgan, Daryle W. "Determining Sample Size for Research Activities." Journal of Educational and Psychological Measurement. (1970):30, 607-610.

แบบสอบถามที่สร้างขึ้น แบ่งเป็น ๓ ตอน

ตอนที่ ๑ ถามเกี่ยวกับสถานภาพส่วนตัวของผู้ตอบแบบสอบถาม เป็นแบบ
เลือกตอบ (checklist)

ตอนที่ ๒ ถามความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารการศึกษาของ
กรุงเทพมหานครในปัจจุบัน และที่ควรจะเป็น เป็นแบบมาตราส่วนประมาณค่า (rating
scale)

ตอนที่ ๓ ถามความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการบริหารการ
ศึกษาของกรุงเทพมหานคร เป็นแบบมาตราส่วนประมาณค่า และแบบปลายเปิด (open-
ended)

๔. การเก็บรวบรวมข้อมูล

๔.๑ รวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถาม ซึ่งผู้วิจัยส่งไปทางไปรษณีย์ โดยผู้ตอบ
ส่งคืนผู้วิจัยทางไปรษณีย์ส่วนหนึ่ง และผู้วิจัยไปเก็บด้วยตนเองอีกส่วนหนึ่ง

๔.๒ หลังจากผู้วิจัยได้ส่งแบบสอบถามไปแล้วประมาณ ๓๐ วัน ส่วนที่ยังไม่ได้
รับคืน ผู้วิจัยได้ส่งแบบสอบถามไปให้อีกชุดหนึ่ง เพื่อเป็นการติดตาม

๕. การวิเคราะห์ข้อมูล

๕.๑ ข้อมูลเกี่ยวกับสถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถามวิเคราะห์โดยหาค่าร้อยละ

๕.๒ หาค่าเฉลี่ย (mean) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (standard
deviation) ของส่วนที่เป็นมาตราส่วนประมาณค่า

๕.๓ วิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับปัญหา และอุปสรรคในการบริหารการศึกษาของ
กรุงเทพมหานคร ในแบบสอบถามส่วนที่เป็นมาตราส่วนประมาณค่า โดยการหาค่าเฉลี่ย และ
ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และส่วนที่เป็นแบบปลายเปิด โดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหา หาคความ
ถี่ และเทียบค่าร้อยละ

ลำดับชั้นในการเสนอข้อมูล

การเสนอข้อมูลในการวิจัยครั้งนี้ แบ่งเป็น ๕ บทคือ

บทที่ ๑ กล่าวถึงความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย ประโยชน์ของการวิจัย คำนิยามที่ใช้ในการวิจัย และวิธีดำเนินการวิจัย. ตามลำดับ

บทที่ ๒ กล่าวถึง เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยครั้งนี้

บทที่ ๓ กล่าวถึงวิธีดำเนินการวิจัย

บทที่ ๔ กล่าวถึงผลการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ ๕ สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และขอเสนอแนะ



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย