

เอกสารอ้างอิงและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ข้อมูล 4 เรื่องต่อไปนี้ได้แก่ ข้อมูลเกี่ยวกับหน่วยอบรมประชาชนประจำตำบล ข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารงาน ข้อมูลเกี่ยวกับจังหวัดสมุทรสงคราม และข้อมูลเกี่ยวกับงานวิจัยที่เกี่ยวข้องจะทำให้เข้าใจเรื่องที่ทำการศึกษาวิจัยยิ่งขึ้น ดังจะกล่าวเป็นเรื่อง ๆ ไปดังต่อไปนี้

หน่วยอบรมประชาชนประจำตำบล

หน่วยอบรมประชาชนประจำตำบล คือ หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นที่วัดใดวัดหนึ่งในตำบล โดยอาศัยอำนาจของมหาเถรสมาคม ตามระเบียบมหาเถรสมาคมว่าด้วยการจัดตั้งหน่วยอบรมประชาชนประจำตำบล พ.ศ. 2518 เพื่อให้ทำหน้าที่ในการให้การอบรมประชาชนในตำบล ตลอดจนส่งเสริมประชาชนในตำบลที่ผ่านการอบรมให้ได้รับการจัดกิจกรรมต่อเนื่อง ใน 8 หัวข้อเรื่อง คือ ศิลปกรรมและวัฒนธรรม สุขภาพอนามัย สัมมาชีพ สันติสุข ศึกษาสงเคราะห์ กตัญญูกตเวทิตาธรรม สามัคคีธรรมและเรื่องสาธารณสงเคราะห์ ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนในตำบลที่ผ่านการอบรมและได้รับการส่งเสริมกิจกรรมต่อเนื่อง ได้รับความรู้ความเข้าใจและทักษะที่จำเป็นในการดำเนินชีวิต อันจะเป็นประโยชน์ต่อพัฒนาท้องถิ่นและสังคม (กรมการศาสนา อ้างแล้ว : 1-16)

เหตุผลและความจำเป็นที่จัดตั้งหน่วยอบรมประชาชนประจำตำบลขึ้นที่วัด แล้วให้วัดมีบทบาทในการให้การศึกษอบรมประชาชน ระเบียบมหาเถรสมาคมว่าด้วยการจัดตั้งหน่วยอบรมประชาชนประจำตำบล พ.ศ. 2518 ให้เหตุผลไว้ว่าวัดนั้นนอกจากจะเป็นที่อยู่อาศัยของพระภิกษุสามเณรแล้ว วัดยังเป็นศูนย์กลางของชุมชนเป็นแหล่งกลางในการศึกษาเรียนรู้ของชุมชน เป็นที่สงเคราะห์ประชาชนในด้านต่าง ๆ เป็นต้น นอกจากเหตุผลประการนี้แล้วยังได้พิจารณาเหตุผลในด้านบทบาทของเจ้าอาวาสวัดอีกด้วย กล่าวคือ

ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ได้บัญญัติบทบาทของเจ้าอาวาสวัดไว้ว่า ให้เจ้าอาวาสวัดมีหน้าที่ในการให้การศึกษอบรมทั้งแก่พระภิกษุสามเณรและประชาชนทั่วไปอีกด้วย ดังนั้นด้วยเหตุผลและความจำเป็นดังกล่าว จึงจัดตั้งหน่วยอบรมประชาชนประจำตำบลขึ้นที่วัดใดวัดหนึ่งของตำบล เพื่อให้วัดได้มีบทบาทในด้านต่าง ๆ ต่อวิถีชีวิตของประชาชน รวมทั้งในด้านการให้การศึกษอบรมประชาชนต่อไป

วิธีการและขั้นตอนจัดตั้งหน่วยอบรมประชาชนประจำตำบลนั้น ตามระเบียบมหาเถรสมาคมฯ กำหนดว่า เมื่อต้องการจะจัดตั้งหน่วยอบรมประชาชนประจำตำบลขึ้นที่ตำบลใด ให้เจ้าคณะอำเภอเจ้าของท้องที่เป็นผู้พิจารณาวัดที่มีความเหมาะสม และเมื่อได้วัดที่มีความเหมาะสมแล้ว จึงให้เจ้าคณะอำเภอเจ้าของท้องที่เสนอเรื่องขออนุมัติจัดตั้งไปที่เจ้าคณะจังหวัด เมื่อเจ้าคณะจังหวัดอนุมัติแล้วขั้นตอนการจัดตั้งก็เป็นอันสิ้นสุด หน่วยอบรมประชาชนประจำตำบลแห่งนั้นก็ถูกต้องตามระเบียบมหาเถรสมาคมฯ สามารถดำเนินการใด ๆ อันเป็นภาระหน้าที่ของหน่วยอบรมประชาชนประจำตำบลได้ทุกประการ

ในกรณีที่พื้นที่ตำบลบางตำบลมีอาณาเขตกว้างขวาง และประชาชนมีจำนวนมาก หน่วยอบรมประชาชนประจำตำบลที่จัดตั้งไว้แล้วไม่สามารถให้บริการได้อย่างทั่วถึง การขยายพื้นที่การอบรมไปเปิดการอบรมในสถานที่อื่นในตำบลนั้น ไม่ว่าจะสถานที่นั้นจะเป็นที่วัดหรือสถานที่อื่นที่เห็นสมควรก็ได้ และการขยายการอบรมไปเปิดการอบรมในตำบลใกล้เคียงก็สามารถดำเนินการได้ ถ้าเชื่อว่าตำบลใกล้เคียงนั้นไม่ได้ตั้งหน่วยอบรมประชาชนประจำตำบล สถานที่ที่ว่าจะไปเปิดการอบรมนั้นก็เช่นเดียวกันจะเป็นวัด หรือสถานที่อื่นที่เห็นว่าเหมาะสมก็ได้ โดยมีขั้นตอนการขยายการอบรมเช่นเดียวกับขั้นตอนการจัดตั้งหน่วยอบรมประชาชนประจำตำบล กล่าวคือ เริ่มต้นที่คณะกรรมการหน่วยอบรมประชาชนประจำตำบล และไปสิ้นสุดที่คณะกรรมการอำนวยการอบรมประชาชนประจำจังหวัดที่มีเจ้าคณะจังหวัดเป็นประธาน

ส่วนในด้านการย้ายหน่วยอบรมประชาชนประจำตำบล ตามระเบียบมหาเถรสมาคมฯ กำหนดว่าถ้ามีความจำเป็นที่จะต้องย้ายก็ให้ย้ายได้ แต่มีเงื่อนไขว่าจะต้องย้ายไปจัดตั้งในวัดอื่นภายในตำบลนั้นเท่านั้น จะย้ายไปจัดตั้งในต่างตำบลไม่ได้ วิธีดำเนินการย้ายก็เริ่มต้นจาก

คณะกรรมการหน่วยอบรมประชาชนประจำตำบล จะเป็นผู้รายงานเหตุผลและความจำเป็น ไปตามลำดับชั้นจนถึงคณะกรรมการอำนวยการอบรมประชาชนประจำจังหวัด ซึ่งมีเจ้าคณะ จังหวัดเป็นประธาน เมื่อเจ้าคณะจังหวัดอนุมัติก็เป็นอันว่าขั้นตอนการย้ายก็สิ้นสุด ส่วนการ ล้มเลิกกิจการหน่วยอบรมประชาชนประจำตำบลนั้น ล้มเลิกได้ในกรณีเดียวคือกรณีที่มหา เถรสมาคมมีมติให้ล้มเลิก และเมื่อล้มเลิกแล้วบรรดาทรัพย์สินสิ่งทั้งปวงของหน่วยอบรมประ ชาชนประจำตำบล จะต้องตกเป็นทรัพย์สินของวัดที่เป็นที่ตั้งหน่วยอบรมประชาชนประจำ ตำบลนั้น

หน่วยอบรมประชาชนประจำตำบล เป็นกิจกรรมที่เริ่มจัดตั้งมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 ซึ่งเป็นปีที่ระเบียบมหาเถรสมาคมว่าด้วยการจัดตั้งหน่วยอบรมประชาชนประจำตำบล พ.ศ. 2518 ประกาศใช้ ตามระเบียบมหาเถรสมาคมฯ ดังกล่าว มหาเถรสมาคมตั้งเป้าหมายใน การจัดตั้งไว้ว่า จะต้องจัดตั้งหน่วยอบรมประชาชนประจำตำบลให้ครบทุกตำบลให้ได้ภายใน ปี 2521 เว้นแต่จะมีเหตุขัดข้องที่ไม่อาจจัดตั้งได้ แต่ก็ให้รายงานเหตุแห่งความขัดข้องนั้น ให้หน่วยเหนือตามลำดับชั้นขึ้นไปได้ทราบ

ด้านการบริหารงานหน่วยอบรมประชาชนประจำตำบลนั้น เมื่อจัดตั้งหน่วยอบรม ประชาชนประจำตำบลขึ้นแล้ว หน่วยอบรมประชาชนประจำตำบลเหล่านั้น ๆ ก็จะบริหารและ ดำเนินงานอยู่ในรูปของคณะกรรมการ เรียกว่า คณะกรรมการหน่วยอบรมประชาชนประจำ ตำบล ซึ่งคณะกรรมการคณะนี้ประกอบไปด้วยบุคคลต่าง ๆ ทั้งที่เป็นพระสงฆ์ ผู้นำท้องถิ่น และประชาชนทั่วไป โดยมีเจ้าอาวาสวัดของวัดที่หน่วยอบรมประชาชนประจำตำบลตั้งอยู่ เป็นประธาน คณะกรรมการคณะนี้ประกอบด้วยกรรมการ 2 ชุด คือ กรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการโดยแต่งตั้ง รายละเอียดของกรรมการแต่ละชุดดังจะได้กล่าวต่อไปนี้

กรรมการโดยตำแหน่ง ประกอบด้วย

1. เจ้าอาวาสวัดของวัดที่หน่วยอบรมประชาชนประจำตำบลตั้งอยู่เป็นประธาน
2. เจ้าอาวาสวัดอื่นทุกวัดในตำบล เป็นรองประธานฝ่ายบรรพชิต เว้นแต่เจ้า อาวาสวัดที่ดำรงตำแหน่งพระสังฆาธิการตั้งแต่ระดับเจ้าคณะตำบลขึ้นไป ซึ่งในกรณีเช่นนี้ก็ ให้แต่งตั้งพระภิกษุสงฆ์รูปใดรูปหนึ่งของวัดนั้นขึ้นทำหน้าที่รองประธานฝ่ายบรรพชิตแทน

6. ติดต่อประสานงานกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายบ้านเมือง รวมทั้งขอความร่วมมือในด้านต่าง ๆ เพื่อให้การอบรมประชาชนดำเนินไปโดยสะดวกเรียบร้อย
7. รายงานกิจการที่ได้ดำเนินการไปแล้วในรอบปีให้หน่วยเหนือขึ้นไปได้รับทราบ

นอกจาก 7 ประการดังกล่าวแล้ว ระเบียบมหาเถรสมาคมฯ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้คณะกรรมการหน่วยอบรมประชาชนประจำตำบล อีกว่าให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดตั้งห้องสมุดและแหล่งงานประจำตำบลอีกด้วย

ในด้านการบังคับบัญชาหน่วยอบรมประชาชนประจำตำบล ระเบียบมหาเถรสมาคมฯ กำหนดว่าให้หน่วยอบรมประชาชนประจำตำบลปฏิบัติงานอยู่ในการควบคุมดูแลของคณะกรรมการชั้นเหนือขึ้นไป 4 ระดับคือ

1. คณะกรรมการอำนวยการอบรมประชาชนประจำอำเภอ
2. คณะกรรมการอำนวยการอบรมประชาชนประจำจังหวัด
3. ผู้อำนวยการอบรมประชาชนประจำภาค
4. คณะกรรมการอำนวยการอบรมประชาชนกลาง

คณะกรรมการชั้นเหนือขึ้นไปทั้ง 4 ระดับดังกล่าว จะประกอบไปด้วยใครและมีอำนาจหน้าที่อย่างไรบ้าง ระเบียบฯ กำหนดว่า

คณะกรรมการอำนวยการอบรมประชาชนประจำอำเภอ ประกอบด้วย เจ้าคณะอำเภอเป็นประธาน รองเจ้าคณะอำเภอเป็นรองประธาน เจ้าคณะตำบลทุกตำบลในเขตอำเภอเป็นกรรมการ ทั้งหมดที่กล่าวมาเรียกว่าเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง นอกจากคณะกรรมการอำนวยการอบรมประชาชนประจำอำเภอ ประกอบไปด้วย กรรมการโดยตำแหน่งแล้ว ยังประกอบไปด้วยกรรมการที่ปรึกษา ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ประจำอำเภอนั้น จำนวนไม่ต่ำกว่า 3 คน แต่ไม่เกิน 5 คน ตามที่นายอำเภอคัดเลือกอีกด้วย

คณะกรรมการอำนวยการอบรมประชาชนประจำจังหวัด ประกอบด้วยเจ้าคณะจังหวัดเป็นประธาน รองเจ้าคณะจังหวัดเป็นรองประธาน และเจ้าคณะอำเภอทุกอำเภอเป็นกรรมการ ทั้งหมดที่กล่าวมาเรียกว่ากรรมการโดยตำแหน่ง นอกจากคณะกรรมการ

อำนาจการอบรมประชาชนประจำจังหวัดดังกล่าวจะประกอบไปด้วย กรรมการโดยตำแหน่งแล้ว ยังประกอบไปด้วยกรรมการที่เรียกว่า กรรมการที่ปรึกษาซึ่งประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ประจำจังหวัด จำนวนไม่ต่ำกว่า 3 คน แต่ไม่เกิน 5 คน ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดคัดเลือกอีกด้วย

ผู้อำนวยการอบรมประชาชนประจำภาค ตามระเบียบมหาเถรสมาคมฯ หมายถึง เจ้าคณะภาคเจ้าสังกัด เป็นผู้อำนวยการอบรมโดยตำแหน่ง

คณะกรรมการอำนาจการอบรมประชาชนกลาง ประกอบด้วยพระเถระชั้นผู้ใหญ่ที่มหาเถรสมาคมแต่งตั้งขึ้น ให้ทำหน้าที่เป็นประธาน รองประธานและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกิน 5 รูป เจ้าคณะใหญ่ทุกหนเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง นอกจากกรรมการโดยตำแหน่งแล้ว คณะกรรมการอำนาจการอบรมประชาชนกลางประกอบด้วยผู้แทนจากกระทรวง ทบวง และกรมที่มีส่วนเกี่ยวข้องตามที่เห็นสมควรอีกด้วย

คณะกรรมการอำนาจการอบรมประชาชนในแต่ละระดับ จะแต่งตั้งพระสงฆ์รูปใดรูปหนึ่งขึ้นทำหน้าที่เป็นเลขานุการคณะกรรมการหรือผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการก็ได้ สำหรับผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการจะมีมากกว่า 1 รูปก็ได้

อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการอำนาจการดังกล่าวมี 3 ประการดังต่อไปนี้ คือ

1. ควบคุมและส่งเสริมการอบรมประชาชนให้เป็นไปตามระเบียบฯ
2. แก้ไขข้อขัดข้องเกี่ยวกับกิจการในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอบรมประชาชนประจำตำบลให้เป็นไปโดยชอบ
3. ตรวจตราชี้แจงและแนะนำเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับหน่วยอบรมประชาชนประจำตำบลให้ปฏิบัติหน้าที่โดยเรียบร้อย

ในการอบรมประชาชนของคณะกรรมการหน่วยอบรมประชาชนประจำตำบลนั้น ระเบียบมหาเถรสมาคมฯ ได้กำหนดวิธีการอบรมไว้ 3 วิธี ดังนี้ คือ

1. วิธีอบรมทั่วไป ใช้สำหรับอบรมประชาชนทั่วไปในตำบล
2. วิธีอบรมเฉพาะกรณี ใช้สำหรับอบรมประชาชนบางส่วนของตำบลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ

3. วิธีอบรมเฉพาะบุคคล ใช้สำหรับอบรมชี้แจงหรือแนะนำประชาชนในตำบล เป็นการเฉพาะบุคคล

คณะกรรมการหน่วยอบรมประชาชนประจำตำบล จะเลือกวิธีการอบรมวิธีใด ก็ให้ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมาย วัตถุประสงค์ของการอบรม เป็นต้น ส่วนจำนวนครั้งที่อบรม วิธีอบรมวิธีที่หนึ่งเดือนละครั้ง นอกนั้นจะจัดอบรมกี่ครั้งก็ให้แล้วแต่กรณี

งบประมาณสำหรับดำเนินการอบรมประชาชนของหน่วยอบรมประชาชนประจำตำบล นั้น นอกจากเงินบริจาคที่บุคคลทั่วไปบริจาคแล้ว หน่วยอบรมประชาชนประจำตำบลยังได้รับการสนับสนุนเงินงบประมาณจากทางราชการอีกด้วย กล่าวคือ กรมการศาสนาจะจัดตั้งเงินงบประมาณอุดหนุนเป็นประจำทุกปี หน่วยอบรมประชาชนประจำตำบลแต่ละหน่วยจะได้รับเงินงบประมาณอุดหนุนหน่วยละ 1,000 บาทต่อปี แต่วิธีการจัดสรรเงินดังกล่าวได้มีการเปลี่ยนแปลงใหม่ในปีงบประมาณ 2532 และใช้วิธีการนั้นเรื่อยมาจนปัจจุบัน วิธีการจัดสรรเงินดังกล่าวคือ กรมการศาสนาจะไม่จัดสรรเงินงบประมาณให้หน่วยอบรมประชาชนประจำตำบลหน่วยละ 1,000 บาท ดังแต่ก่อน แต่กรมการศาสนาจะจัดสรรยอดงบประมาณทั้งหมดไปยังจังหวัด เพื่อที่จังหวัดจะได้จัดสรรเงินงบประมาณตามความเหมาะสมให้กับหน่วยอบรมประชาชนประจำตำบลอีกต่อหนึ่ง จะให้หน่วยใดจำนวนเท่าใดก็ได้ หรือจะไม่ให้เลยก็ได้ ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมที่คณะกรรมการอำนวยการอบรมประชาชนประจำจังหวัดจะพิจารณา

ในด้านจำนวนหน่วยอบรมประชาชนประจำตำบลที่จัดตั้งแล้ว สถิติล่าสุดปีงบประมาณ 2532 กรมการศาสนารายงานว่าจัดตั้งหน่วยอบรมประชาชนประจำตำบลได้แล้ว 4,185 หน่วย (กรมการศาสนา 2532:130)

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้จะประกอบด้วยแนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร 3 เรื่อง คือ แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารการศึกษา และแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารการศึกษานอกโรงเรียน รายละเอียดของแต่ละแนวคิดดังกล่าวดังจะได้กล่าวต่อไป

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป

การดำเนินงานขององค์การหรือหน่วยงานต่าง ๆ จะบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ มากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับว่าองค์การหรือหน่วยงานนั้นถึงพร้อมด้วยทรัพยากรการบริหาร หรือปัจจัยการบริหารมากน้อยเพียงใด ถ้าพร้อมมากการดำเนินงานขององค์การหรือหน่วยงานนั้นก็บรรลุวัตถุประสงค์ ทรัพยากรการบริหารหรือปัจจัยการบริหารที่กล่าวถึงนี้ประกอบด้วย คน เงิน วัสดุและการบริหารหรือการจัดการ (สมพงษ์ เกษมลีน 2529 : 1-3) ซึ่งในบรรดาทรัพยากรหรือปัจจัยการบริหารดังกล่าว การบริหารหรือการจัดการจัดว่าเป็น ทรัพยากรการบริหารหรือปัจจัยการบริหารที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะปัจจัยประการนี้ เป็นผู้กระทำการต่อปัจจัยอื่น ๆ หากปัจจัยนี้ไม่ดี ไม่มีประสิทธิภาพแม้ปัจจัยอื่นจะบริบูรณ์ เพียงพร้อมสักเพียงใด องค์การหรือหน่วยงานนั้นก็ไม้อาจจะดำเนินงานให้บรรลุภารกิจของ องค์การหรือหน่วยงานได้

การบริหารหรือการจัดการ คือ กระบวนการในการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีระบบ ระเบียบวิธีการวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) ของผู้บริหารเพื่อให้ภารกิจขององค์การบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งกระบวนการในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้นี้ เรียกว่ากระบวนการบริหาร กระบวนการทางการบริหารจึงเป็นทั้งแนวทาง เทคนิคหรือวิธีการที่ผู้บริหารใช้ในการปฏิบัติภารกิจให้ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย ผู้บริหารในทุกระดับที่ปฏิบัติงานจะต้องยุ่งอยู่กับกระบวนการบริหารอยู่ตลอดเวลา เพียงแต่เราลืมนึกไปว่าขณะที่เราปฏิบัติและดำเนินการนั้น กระบวนการต่าง ๆ ได้ดำเนินไปพร้อมกับเราด้วย เราควรจัดลำดับก่อนหลังอย่างไร กระบวนการอะไรที่สัมพันธ์กัน แล้วเราลืมกระทำในรายละเอียดจนเป็นเหตุให้กระบวนการอย่างอื่นต้องผิดพลาด ล่าช้าได้ หรือบางครั้งเราลืมกระบวนการอย่างใดอย่างหนึ่งไปเลย จนทำให้เกิดอุปสรรคในการบริหารงานต่อไป ดังนั้นผู้บริหารจึงมีความจำเป็นต้องทราบกระบวนการบริหารไว้ให้แม่นยำ และให้รู้ความสัมพันธ์ของกระบวนการเหล่านั้น เพื่อจะได้เลือกใช้ได้ถูก เปรียบเสมือนผู้บริหารเมื่อยืนอยู่บนยอดเขา ถ้าเราหันหน้าไปทางใดทางหนึ่ง อาจได้เห็นภาพปรากฏที่เชิงเขามีความแตกต่างกัน ถ้าเรามองดูเพียงข้างเดียว เราอาจจะวาดภาพและมองเห็นความสำคัญของบริเวณรอบเชิงเขาผิดไปก็ได้ เช่น ถ้าเรามองเชิงเขาด้านตะวันออก

ออก เราจะเห็นป่าไม้มีต้นไม้หนาทึบ มีพันธุ์ไม้นานาชนิด แต่ถ้ามองทางด้านตะวันตกอาจ
จะเห็นทุ่งนา ทุ่งหญ้า แต่เมื่อมองไปทิศเหนือ เราอาจจะเห็นหมู่บ้านและโรงงาน แต่
เมื่อมองไปทางทิศใต้อาจจะเห็นทะเลสาป ดังนั้นผู้บริหารควรจะมองดูให้รอบภูเขาเสียก่อน
ก่อนที่จะอธิบายภาพพจน์ว่ารอบเชิงเขานั้นเป็นเหมือนภาพด้านใดด้านหนึ่งที่เราเห็น และให้
ความสำคัญของด้านนี้ด้านนี้ ดังนั้นเราควรจะทำความเข้าใจว่ากระบวนการบริหารที่สอดคล้อง
แทรกในการดำเนินงานมีอะไรบ้าง (นพพงษ์ นฤจิตราตลย์ 2527 : 39)

ทั้งนี้ เป็นหน้าที่ของผู้บริหารในการใช้ทรัพยากรทางการบริหารให้มีประสิทธิภาพ จึง
จำเป็นต้องอาศัยกระบวนการบริหารมาเป็นองค์ประกอบเพื่อให้เกิดระบบในการบริหารงาน
ที่มีระเบียบ เพราะระบบของการบริหารเป็นเสมือนเครื่องมือที่จะทำงานให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์
ประสงค์และนำไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้

กระบวนการในการบริหารหรือวิถีทางปฏิบัติในการบริหารนั้น ได้มีผู้ให้ข้อคิดเห็น
เกี่ยวกับหลักและวิธีบริหารงานไว้เป็นจำนวนมาก โดยปกติแล้วทฤษฎีการบริหารจะประกอบด้วย
ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับความล้มเหลวของมนุษย์และสังคม ทฤษฎีที่คำนึงถึงผลผลิตของสถาบัน
ทฤษฎีการบริหารที่ยึดถือวิธีการทางวิทยาศาสตร์ ทฤษฎีบริหารเหล่านี้จะแยกย่อยออกไปตาม
แนวความคิดของนักวิชาการแต่ละคน ในที่นี้จะได้นำแนวความคิดทั้งหลายในรูปของกระบวนการ
บริหาร

ผู้ที่ได้เสนอต้นเค้าความคิดเกี่ยวกับกระบวนการบริหารคือ อองรี ฟาโยล (Henri
Fayol อ้างถึงในสมพงษ์ เกษมสิน 2517 : 10) วิศวกรและนักวิชาการชาวฝรั่งเศส ได้
วิเคราะห์องค์ประกอบมูลฐานของการบริหารว่ามี 5 ประการคือ

1. การวางแผนงาน (To plan)
2. การจัดหน่วยงาน (To organize)
3. การบังคับบัญชา (To command)
4. การประสานงาน (To coordinate)
5. การควบคุม (To control)

ศาสตราจารย์ ลูเชอร์ กุลลิก (Luther Gulick) และศาสตราจารย์ ลินดอน
เออวิก (Lyndall Urwick) (อ้างถึงในสมพงษ์ เกษมสิน 2517 : 11) ได้สรุป
กระบวนการบริหารไว้ใน "paper on the Science of Administration" ในปี

1937 ว่ากระบวนการบริหาร ประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 7 ประการ หรือเรียกย่อ ๆ ว่า "POSDCoRB Model" ได้แก่

1. P=Planning หมายถึง การวางแผนอันเป็นการคาดการณ์ในอนาคต ซึ่งจะต้องคำนึงถึงนโยบาย (Policy) ทั้งนี้เพื่อให้แผนงานที่กำหนดขึ้นมีความสอดคล้องต้องกันในการดำเนินงาน การวางแผนเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการใช้ความรู้ในทางวิชาการและวิจรรณญาณ วินิจฉัยเหตุการณ์ในอนาคต แล้วกำหนดวิธีการโดยถูกต้องอย่างมีเหตุผลเพื่อการดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้องและสมบูรณ์
2. O= Organizing หมายถึง การจัดส่วนราชการหรือองค์การให้เหมาะสมกับการปฏิบัติงาน เช่น การจัดแบ่งงานเป็นกรม กอง แผนก โดยอาศัยปริมาณงาน คุณภาพของงาน
3. S= staffing หมายถึง การจัดหาบุคคลและเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับการจัดแบ่งหน่วยงานที่กำหนดไว้ หรือการจัดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความรู้ ความสามารถมาปฏิบัติงานให้เหมาะสม (Competent man for Competent Job) รวมถึงการที่จะสร้างเสริมและจ้ำรงไว้ซึ่งสัมพันธภาพในการปฏิบัติงานของบุคลากรด้วย
4. D=Directing หมายถึง การศึกษาวิธีการอำนวยความสะดวก รวมทั้งการควบคุมและนิเทศงาน ตลอดจนจรรยาบรรณในการบริหารงานเช่น ภาวะผู้นำ (Leadership) มนุษย์สัมพันธ์ (Human relations) การจูงใจ (Motivation) และการวินิจฉัยสั่งการ (Decision making)
5. Co= Co-ordinating หมายถึง การร่วมมือประสานงาน เพื่อดำเนินงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อย รวบรวม ศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการที่จะช่วยให้การประสานงานดีขึ้น เพื่อช่วยแก้ปัญหาข้อขัดข้องในการปฏิบัติงาน
6. R= Reporting หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนจรรวมถึงการประชาสัมพันธ์ที่จะต้องแจ้งให้ประชาชนทราบด้วย
7. B= Budgeting หมายถึง การงบประมาณ โดยศึกษาให้ทราบถึงระบบและกรรมวิธีในการบริหารเกี่ยวกับงบประมาณและการเงิน การวางแผน หรือโครงการในการใช้จ่ายเงิน การบัญชี การควบคุมดูแล การใช้จ่ายเงินหรือตรวจสอบบัญชีโดยรอบคอบและรัดกุม



ศาสตราจารย์ ชูบ กาญจนะประกกร (อ้างถึงในสมพงษ์ เกษมสิน 2517:8-9) ได้เสนอว่า กระบวนการบริหารนั้นน่าจะเพิ่มนโยบาย (Policy) และอำนาจหน้าที่ (Authority) เข้าไปด้วย โดยเรียกย่อ ๆ ว่า "PAPOSCORB"

ทีด (Ordway Teed 1951:105 (อ้างถึงในสมพงษ์ เกษมสิน 2517:12-13) ได้วิเคราะห์กระบวนการบริหาร และได้สรุปขั้นสำคัญสำหรับการดำเนินการบริหารเป็น กระบวนการมี 10 ขั้นคือ

1. การกำหนดความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ของหน่วยงานไว้อย่างชัดเจน
2. การจัดทำแผนภูมิโครงสร้างของหน่วยงาน
3. การกำหนดขอบข่ายความรับผิดชอบ หรืออำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร
4. การมอบหมายงานให้ปฏิบัติตามความเหมาะสม
5. การควบคุมดูแลการปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมายให้ เป็นไปตามความต้องการของหน่วยงาน
6. การพยายามดำเนินการทุกอย่างเพื่อความสำเร็จของงาน
7. การจัดให้มีการประสานสัมพันธ์กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมีคณะกรรมการต่าง ๆ เป็นสื่อกลางในการประสานงาน
8. การเสริมสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน
9. การประเมินผลงานเพื่อให้เป็นไปตามความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์
10. การเตรียมแผนงาน โครงการสำหรับอนาคต รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น

กระบวนการบริหารของ เจสซี บี. ซีียร์ (Jesse B' Sears อ้างถึงใน วิทยุ สาทร 2526 : 209) เรียกย่อ ๆ ว่า "PODCoC" ซีียร์ (Sears) เป็นนักการศึกษา ได้เขียนเกี่ยวกับกระบวนการบริหาร 5 อย่างคือ

1. Planning (P) หมายถึง การวางแผนหรือโครงการ
2. Organizing (O) หมายถึง การจัดเค้าโครงการบริหารโดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของตำแหน่งต่าง ๆ ไว้ให้แน่นอนและรัดกุม
3. Directing (D) หมายถึง การวินิจฉัยสั่งการและมอบหมายงาน
4. Co-ordinating (Co) หมายถึง การประสานงาน
5. Controlling (C) หมายถึง การควบคุมและติดตามดูแลการปฏิบัติงาน

กระบวนการบริหารตามความคิดเห็นของ รัสเซลล์ ที. เกร็ก (Russell T. Gregg 1957 : 273-316 (อ้างถึงในสมพงษ์ เกษมสิน 2517:14) ได้วิเคราะห์และประมวลการบริหารไว้ 7 ประการคือ

1. การตัดสินใจสั่งการ (Decision-making) หมายถึง การตัดสินใจสั่งการ ซึ่งเป็นหัวใจของกระบวนการบริการ บรรดากระบวนการบริหารอื่น ๆ ล้วนแต่ดำเนินไปเพื่อช่วยเหลือการตัดสินใจสั่งการทั้งสิ้น การตัดสินใจที่ดีควรจะใช้ข้อมูลและข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องเป็นแนวพิจารณา

2. การวางแผน (Planning) หมายถึง การวางแผนที่จะต้องคำนึงถึงนโยบายด้วย ทั้งนี้เพื่อให้แผนงานที่กำหนดขึ้นมีความสอดคล้องต้องกันในการดำเนินงานการวางแผนจะต้องใช้ความรู้ทางวิชาการและการคาดคะเนเหตุการณ์ในอนาคต จึงจะได้แผนงานที่ถูกต้องและมีเหตุผล เมื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้องและสมบูรณ์

3. การจัดองค์การ (Organizing) หมายถึง การจัดรูปแบบโครงการหรือเค้าโครงของการบริหารโดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานย่อย หรือของตำแหน่งต่างๆ ของหน่วยงานให้ชัดเจน พร้อมด้วยกำหนดลักษณะและวิธีการติดต่อกันสัมพันธ์กันตามลำดับชั้นแห่งอำนาจหน้าที่สูงต่ำลดหลั่นกันไป

4. การสื่อสาร (Communicating) หมายถึง กระบวนการสื่อสารที่เป็นคำสั่ง (Direction) ข่าว (Information) ความคิด (Ideas) คำอธิบาย (Explanation) คำถาม (Questions) จากบุคคลไปถึงบุคคล หรือจากหน่วยงานหนึ่งไปยังอีกหน่วยงานหนึ่ง การเสนอรายงานเป็นการติดต่อประสานสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ถ้าขาดการเสนอรายงาน องค์การก็ไม่สามารถดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ร่วมกันขององค์การได้

5. การใช้อิทธิพล (Influencing) หมายถึง การใช้อิทธิพลหรือการจูงใจที่ผู้บังคับบัญชาจะกระตุ้นผู้ทำงานอย่างเต็มความสามารถและมีประสิทธิภาพ เพื่อให้งานที่ทำบรรลุตามเป้าหมายของหน่วยงาน

6. การประสานงาน (Coordinating) หมายถึง การประสานงานหรือสื่อสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานย่อย หรือตำแหน่งต่าง ๆ ภายในองค์การให้เข้าใจกันได้เพื่อให้งานดำเนินไปได้อย่างสะดวกและมีประสิทธิภาพ

7. การประเมินผลงาน (Evaluating) หมายถึง การประเมินผลงานหรือ การตรวจสอบการปฏิบัติงานทุกระยะให้ทราบผลการปฏิบัติและปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อหาทางแก้ไขทุกระยะ และประเมินผลขั้นสุดท้าย

สมพงษ์ เกษมสิน (2517:10) ได้สรุปกระบวนการบริหารตามทัศนะของบุคคลดังกล่าว และได้สรุปกระบวนการบริหารตามลำดับขั้นตอน ดังนี้

1. การวางแผน (Planning) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการคาดการณ์ (Forecasting) การกำหนดวัตถุประสงค์ (Set objective) การพัฒนากลยุทธ์ (Develop strategies) ในการวางแผน โดยจำแนกแผนออกเป็นโครงการ (program) กำหนดงบประมาณ (Budget) และแนวปฏิบัติ (procedure) ตลอดจนจะต้องตั้งตัวปรับปรุงนโยบาย (Policy) ให้สอดคล้องและทันกับเหตุการณ์อยู่เสมอ หรือกล่าวโดยสรุปก็คือ เป็นการเตรียมการขั้นแรกในการที่จะปฏิบัติงานนั่นเอง

2. การจัดองค์การ (Organize) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการที่จัดโครงสร้างขององค์การ (Organization structure) การสร้างขอบเขตของงาน และความสัมพันธ์ของงานต่าง ๆ (Delineate relationships) การกำหนดตำแหน่งหน้าที่ (Create position descriptions) ตลอดจนการกำหนดคุณสมบัติที่ต้องการตำแหน่งนั้น ๆ กล่าวโดยสรุป การดำเนินงานขั้นนี้เป็นการจัดงานให้ประสานสอดคล้องเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

3. การจัดเจ้าหน้าที่ (Staff) เป็นขั้นตอนที่เกี่ยวกับการเลือกสรร (Select) ปรูณนิเทศ (Orientation) การฝึกอบรม (Training) และการพัฒนาบุคคล (Personnel development) เพื่อให้บุคคลที่ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ มีความรู้เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ ความรับผิดชอบที่มีอยู่ ซึ่งอาจจะสรุปกระบวนการขั้นนี้ได้ว่าเป็นการเลือกสรรบุคคลเพื่อให้ได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งที่กำหนดไว้

4. การอำนวยการ (Direct) การบริหารในขั้นนี้เป็นหน้าที่เกี่ยวกับการตัดสินใจ (Decision making) การมอบหมายหน้าที่การงาน (Delegation) การจูงใจ (Motivation) การประสานงาน (Coorgination) การจัดให้มีส่วนร่วม (Participation) ในการปฏิบัติงาน เพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทางสร้างสรรค์ ความเจริญก้าวหน้าให้แก่องค์การอันอาจกล่าวได้ว่า เป็นการดำเนินการเพื่อให้ภารกิจขององค์การบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

5. การควบคุม (Control) ในการควบคุมงานนั้นจะต้องกำหนดระบบการรายงาน (Establish reporting system) พัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงาน (Develop performance standard) การวัดผลงาน (Measurement result) ดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่อง (Correct) ทั้งนี้เพื่อให้งานดำเนินไปโดยถูกต้อง ความมุ่งหมายที่สำคัญของการควบคุมงานก็คือ ต้องการให้งานบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้และเพื่อต้องการให้การปฏิบัติงานนั้น ๆ ได้ดำเนินไปอย่างเป็นระบบตามที่กำหนดไว้ในแผนทั้งเป็นการติดตามผลการปฏิบัติงานด้วย หากไม่บรรลุวัตถุประสงค์ก็จะได้ทราบอุปสรรคข้อขัดข้องได้ เพื่อสะดวกต่อการแก้ไขอุปสรรคที่เกิดขึ้นแต่ต้นมือ ก่อนที่เหตุการณ์นี้จะลุกลามเสียหายมากมายจนเกินแก้

วิระนารถ มานะกิจ และพรณี ประเสริฐวงศ์ (2519:5) กล่าวว่า กระบวนการบริหาร คือขั้นตอนต่าง ๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหาร เพื่อให้งานบรรลุวัตถุประสงค์ สุธีระ ทานตวนิช (2521:13) กล่าวว่า กระบวนการบริหารหมายถึง ขั้นตอนการปฏิบัติงานของผู้บริหาร เพื่อให้งานได้รับการปฏิบัติ จนประสบผลสำเร็จบรรลุเป้าหมาย จากแนวคิดต่าง ๆ เกี่ยวกับกระบวนการบริหารที่กล่าวมา พอสรุปได้ว่ากระบวนการบริหารคือ กระบวนการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารหน่วยงานหรือองค์การอย่างมีระบบระเบียบทางวิทยาศาสตร์ เพื่อให้ภารกิจของหน่วยงานหรือองค์การเป็นไปด้วยความเรียบร้อยบรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งแต่ละแนวคิดก็อธิบายหรือให้รายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารแตกต่างกันออกไป แต่บางแนวคิดก็คล้ายคลึงกัน จะคล้ายคลึงหรือแตกต่างกันอย่างไรก็ขึ้นอยู่กับเจ้าของแนวคิดนั้น ๆ ว่าจะมองกระบวนการบริหารด้วยความคิดและประสบการณ์อย่างไร เหมือนหรือต่างกับ (วิจิตร วรุตบางกูร และสุนันทา อธิระกุล 2521:20)

การบริหารการศึกษา

การบริหารการศึกษาเป็นการนำเอาทฤษฎีการบริหารทั่วไปมาประยุกต์ใช้ร่วมกันหลักและวิธีการจัดการศึกษา การบริหารการศึกษาจึงแตกต่างจากการบริหารแขนงอื่น ๆ ตรงที่จุดมุ่งหมายของการบริหารแขนงอื่น ๆ มักจะมุ่งที่ผลกำไรเป็นสำคัญ แต่การบริหารศึกษามุ่งพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นสำคัญ วิจิตร ครีลอ่าน (2523 : 45-46)

ให้ความเห็นว่า ระบบบริหารการศึกษาแตกต่างจากระบบบริหารอื่น ๆ 4 p's คือ

1. purpose ความมุ่งหมาย ระบบบริหารการศึกษาเป็นระบบ Non-profit organization ไม่หวังผลกำไรที่มาในรูปวัตถุ แต่มุ่งพัฒนาบุคคลให้มีความเจริญงอกงามในด้านต่าง ๆ ที่เขาควรจะเจริญงอกงาม

2. people บุคคลทั้งฝ่ายผู้ให้บริการและผู้รับบริการจะแตกต่างไปจากระบบบริหารอย่างอื่น ผู้รับบริการส่วนมากจะเป็น "ผู้เยาว์" ที่ยังไม่มีรายได้ เป็นผู้ที่ยังไม่ได้ประกอบอาชีพเป็นหลักฐาน ส่วนคุณสมบัติของผู้ให้บริการก็ต้องมีคุณลักษณะนิสัย เจตคติแตกต่างไปจากอาชีพอื่น

3. process เมื่อมีวัตถุประสงค์ต่างกัน บุคคลต่างกัน กรรมวิธีในการดำเนินงานก็ต้องต่างกัน การถ่ายทอดความรู้ การจัดโรงเรียน ฯลฯ เป็นกรรมวิธีที่หน่วยงานอื่นนำไปใช้ไม่ได้ ผู้ที่ไม่ได้รับการศึกษาโดยเฉพาะจึงไม่สามารถให้บริการได้ดีเท่าที่ควร

4. product ผลผลิตทางการศึกษาไม่เหมือนกับผลผลิตในทางอุตสาหกรรมหรือหน่วยงานอื่น เพราะผลผลิตของสถาบันทางการศึกษาคือคุณลักษณะที่เด็กได้พัฒนาตนเองให้ดีขึ้น

จากความแตกต่างของระบบบริหารศึกษากับระบบบริหารสาขาอื่นนั้น ถ้าเป็นการบริหารธุรกิจก็มุ่งที่จะดำเนินงานเพื่อให้ได้มาซึ่งผลผลิตที่มีทั้งคุณภาพและปริมาณ ถ้าเป็นการบริหารราชการก็มุ่งที่จะบริการประชาชนให้ได้รับบริการที่สะดวกรวดเร็ว หรือให้ได้ประโยชน์สุขมากที่สุด หรือถ้าเป็นการบริหารการศึกษาที่มุ่งที่จะผลิตเยาวชนของชาติให้มีความรู้ ความสามารถเป็นพลเมืองดีของสังคมและประเทศชาติ ดังนั้นบุคลากรที่ให้บริการทางการศึกษาจึงควรจะเป็นบุคคลที่แตกต่างโดยการศึกษาอบรมกับคนที่มาจากระบบอื่น

ความหมายของการบริหารการศึกษา

ภิญโญ สาธร (2526 : 2) ได้สรุปความหมายของคำว่า การบริหารการศึกษาไว้ดังนี้

การบริหารการศึกษาคือ กิจกรรมต่าง ๆ ที่บุคคลหลายคนร่วมมือกันดำเนินการ เพื่อพัฒนาเด็ก เยาวชน ประชาชน หรือสมาชิกของสังคมในทุก ๆ ด้าน เช่นความสามารถ ทักษะ ทักษะ พฤติกรรม ค่านิยม หรือคุณธรรม ทั้งในด้านการสังคม การเมือง และเศรษฐกิจ เพื่อให้บุคคลดังกล่าวเป็นสมาชิกที่ดี และมีประสิทธิภาพของสังคม โดยกระบวนการต่าง ๆ ทั้งที่เป็นระเบียบแบบแผนและไม่เป็นระเบียบแบบแผน ทั้งในโรงเรียนและนอกโรงเรียน

นพพงษ์ บุญจิตราดุลย์ (2527 : 4) ได้ให้ความหมายของการบริหารการศึกษาดังนี้

การบริหารการศึกษาหมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ ที่บุคคลหลายคนร่วมมือกันดำเนินการ เพื่อพัฒนาสมาชิกของสังคมในทุก ๆ ด้านนับตั้งแต่บุคลิกภาพ ความรู้ ความสามารถ พฤติกรรม และคุณธรรม เพื่อให้มีค่านิยมตรงกันกับความต้องการของสังคม โดยกระบวนการต่าง ๆ ที่อาศัยการควบคุมสิ่งแวดล้อมให้มีผลต่อบุคคล และอาศัยทรัพยากร ตลอดจนเทคนิคต่าง ๆ อย่างเหมาะสม เพื่อให้บุคคลพัฒนาไปตรงตามเป้าหมายของสังคมที่ตนดำเนินชีวิตอยู่

แฮร์ริส (Harris 1960 : 19 (อ้างถึงในสมพงษ์ เกษมสิน 2517 : 15) ได้กล่าวถึงความหมายของการบริหารการศึกษาว่า

การบริหารการศึกษาคือ กระบวนการในการสร้างบูรณาการแห่งความสามารถของบุคคล และการนำประโยชน์จากวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ มาใช้อย่างเหมาะสมเพื่อช่วยให้มีการพัฒนาคุณภาพของมนุษย์อย่างมีประสิทธิภาพ และในการนี้ไม่เพียงแต่มุ่งพัฒนาอนุชนของชาติเท่านั้น แต่ยังมุ่งให้การพัฒนาบุคลากรต่าง ๆ ของโรงเรียนด้วย

กูด (Good 1973 : 14 (อ้างถึงในสมพงษ์ เกษมสิน 2517 : 15) ได้กล่าวถึงความหมายของการบริหารการศึกษาไว้ 2 นัยคือ หมายถึง การอำนวยการ การควบคุม และการดำเนินกิจการเกี่ยวกับภาระหน้าที่ทั้งหมดของโรงเรียน รวมทั้งงานด้านธุรการ ด้วย

ลักษณะหน้าที่ทั้งหลายของโรงเรียนนั้นจะต้องคำนึงถึงผลบั้นปลายในการศึกษานั้นเป็นหลักในการพิจารณา กับหมายถึงการควบคุมและการจัดการเกี่ยวกับเรื่องราวต่าง ๆ ของการบริหารโรงเรียนอันเกี่ยวพันถึงกรรมวิธีทางการสอน เช่น เรื่องเกี่ยวกับตัวครู นักเรียน โครงการเรียนการสอน กิจกรรมต่าง ๆ หลักสูตร อุปกรณ์การสอน และการแนะแนว เป็นต้น

จากคำกล่าวข้างต้นพอสรุปได้ว่า การบริหารการศึกษาหมายถึงกิจกรรมต่าง ๆ ที่บุคคลหลายคนร่วมมือกันดำเนินการ เพื่อพัฒนาสมาชิกของสังคมในทุก ๆ ด้าน นับตั้งแต่บุคลิกภาพ ความรู้ ความสามารถ พฤติกรรมและคุณธรรม โดยนำเอาทรัพยากรการบริหารมาประกอบการตามกระบวนการบริหารให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

กระบวนการบริหารการศึกษา

กระบวนการบริหารการศึกษาตามแบบของสมาคมผู้บริหารการศึกษา ของประเทศสหรัฐอเมริกา AASA (The American Association of School Administration 1955: 17 อ้างถึงในสมพงษ์ เกษมลิน 2517 : 18) ได้เสนอกระบวนการบริหารการศึกษาไว้ 5 ประการคือ

1. Planning หมายถึง การปฏิบัติงานในอนาคตให้ตรงเป้าหมายที่ต้องการ โดยกำหนดงานที่จะทำ วิธีทำและวัตถุประสงค์รายย่อยของการทำงานนั้น ๆ ขึ้นไว้ล่วงหน้า เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติงานของบุคลากรทุกฝ่าย

2. Allocation หมายถึง การแสวงหาและกำหนดตัวบุคคล และวัสดุทุกชนิดที่จำเป็น เพื่อการปฏิบัติตามแผน

3. Stimulation หมายถึง การเสริมกำลัง บำรุงขวัญ กระตุ้นและส่งเสริมให้บุคลากรปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ผลงานดีทั้งปริมาณและคุณภาพ

4. Coordination หมายถึง การประสานงาน คือจัดให้ผู้แทนของหน่วยงานย่อยทุกหน่วยพบปะปรึกษาหารือกัน เพื่อให้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นหรือทราบเรื่องของการปฏิบัติงานของผู้อื่น และเพื่อให้งานสัมพันธ์ไม่ขัดแย้งกัน โดยยึดเป้าหมายขององค์การเป็นหลัก

5. Evaluation หมายถึง การประเมินผลงานหรือการตรวจสอบการปฏิบัติงานทุกระยะให้ทราบผลการปฏิบัติงานและปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อหาทางแก้ไขทุกระยะ และประเมินผลขั้นสุดท้าย เพื่อเปรียบเทียบกับผลงานที่ควรจะได้ตามเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้ตั้งแต่ต้น

ว่าตรงกับแผนที่วางไว้หรือไม่ เป็นการสะดวกที่จะได้วางแผนใหม่เพื่อการปฏิบัติงานในอนาคตต่อไป

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารการศึกษาออกโรงเรียน

สืบเนื่องจากธรรมชาติของการศึกษาในระบบโรงเรียน มีลักษณะและธรรมชาติที่แตกต่างจากการศึกษารูปแบบอื่น การบริหารงานการศึกษาออกโรงเรียนจึงมีลักษณะและธรรมชาติที่แตกต่างไปจากการบริหารงานอื่น ๆ ด้วย

การบริหารการศึกษาออกโรงเรียน หมายถึง การนำเอาทรัพยากรหรือปัจจัยการบริหารต่าง ๆ มาใช้ในการดำเนินงานการศึกษาออกโรงเรียนอย่างมีระเบียบแบบแผน เพื่อให้สถาบันหรือองค์การที่จัดการศึกษาออกโรงเรียนสามารถดำเนินงานการบริหารการศึกษาออกโรงเรียนให้เป็นไปตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ ซึ่งในการบริหารการศึกษาออกโรงเรียนที่กล่าวว่าการบริหารการศึกษาออกโรงเรียนเป็นศาสตร์ก็เพราะว่า การบริหารการศึกษาออกโรงเรียนมีหลักเกณฑ์และทฤษฎีตลอดจนวิธีปฏิบัติงานที่มีลักษณะเฉพาะ และเช่นเดียวกันที่กล่าวว่าการบริหารการศึกษาออกโรงเรียนเป็นศิลป์ ก็เพราะในการบริหารการศึกษาออกโรงเรียนไม่อาจที่จะยึดกฎเกณฑ์หรือระเบียบแบบแผนทางทฤษฎีอย่างตายตัวได้ ต้องอาศัยความรู้ ความสามารถและประสบการณ์ของผู้บริหารแต่ละบุคคลในการประยุกต์ศาสตร์การบริหารการศึกษาออกโรงเรียนให้เข้ากับสภาพการณ์ต่าง ๆ ให้เหมาะสมเป็นการเฉพาะอีกด้วย (วิกิร ตันตพวุฒโท 2530:20)

ในการบริหารการศึกษาออกโรงเรียนให้ประสบผลสำเร็จจำเป็นต้องอาศัยองค์ประกอบของการบริหารการศึกษาออกโรงเรียน ซึ่งรัตนาน พุ่มไพศาล (2528 :10-14) กล่าวว่า องค์ประกอบของการบริหารการศึกษาออกโรงเรียนที่จะทำให้ผู้บริหารการศึกษาออกโรงเรียนประสบผลสำเร็จในการบริหารการศึกษาออกโรงเรียน ประกอบด้วยองค์ประกอบ 3 ด้าน คือ ด้านหน้าที่ของการบริหาร ด้านการจัดองค์การ และด้านกระบวนการบริหาร ซึ่งองค์ประกอบแต่ละด้านมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

องค์ประกอบด้านหน้าที่การบริหาร รัตนา นุ่มไพศาล กล่าวว่า หน้าที่ของการบริหาร การศึกษานอกโรงเรียน มี 8 ประการ คือ

1. จัดองค์การการบริหารให้เหมาะสม
2. เข้าถึงประชาชนให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้
3. จัดทรัพยากรการบริหารให้พร้อม เช่น สถานที่
4. ประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ให้ได้
5. สร้างและพัฒนาหลักสูตรตลอดจนสื่อต่าง ๆ ให้เหมาะสม
6. ตระหนักในความสำคัญของผู้เข้าร่วมกิจกรรมไว้เป็นที่ตั้ง
7. ต้องติดต่อสื่อสารกันตลอดเวลาระหว่างผู้จัด ผู้บริหารและประชาชน ที่เข้าร่วมโครงการทางการศึกษานอกโรงเรียน
8. จัดให้มีการประเมินและติดตามผลการปฏิบัติงาน

องค์ประกอบด้านการจัดองค์การ องค์ประกอบนี้เป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการ บริหารการศึกษานอกโรงเรียน จะต้องจัดให้มีขึ้นให้ได้ รวมทั้งจะต้องพัฒนาองค์การ การบริหารอยู่เสมอ พยายามขจัดปัญหาการปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อนกัน หากองค์กรใดปราศจาก องค์การการบริหาร ภาระกิจขององค์กรนั้นก็ไม้อาจดำเนินไปสู่จุดหมายปลายทางได้ ซึ่ง องค์การที่ใช้ในการบริหารการศึกษานอกโรงเรียนมีอยู่ด้วยกัน 3 ระดับคือ องค์การระดับ นโยบาย (Policy Level Organization) องค์การระดับปฏิบัติการ (Operational Level Organization) และองค์การระดับสนาม (Field Level Organization) องค์การทั้งสามระดับดังกล่าวมีหน้าที่แตกต่างกันดังต่อไปนี้

องค์การระดับนโยบาย (Policy Level Organization) องค์การระดับนี้จะ ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายกว้าง ๆ ให้สอดคล้องกับแผนต่าง ๆ ของประเทศ ซึ่งวิธี การในการกำหนดนโยบายดังกล่าว อาจทำได้โดยเชิญผู้เกี่ยวข้องในระดับต่าง ๆ มาร่วม กันกำหนด องค์การระดับนี้นอกจากจะทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายกว้าง ๆ ดังกล่าวแล้ว ยังทำหน้าที่ในการตัดสินใจในเชิงนโยบายอีกด้วย

องค์กรระดับปฏิบัติการ (Operational Level Organization) องค์กรระดับนี้จะทำหน้าที่ในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ กล่าวคือ แปลงนโยบายออกเป็นแผนงานและโครงการ เตรียมพร้อมในเรื่องของทรัพยากรการบริหารต่าง ๆ ที่จะต้องใช้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้การสนับสนุนด้านงบประมาณแก่องค์กรในระดับสนาม

องค์กรระดับสนาม (Field Level Organization) เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการนำโครงการการศึกษาออกโรงเรียนต่าง ๆ ไปปฏิบัติร่วมกับประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่

นอกจากองค์ประกอบดังกล่าวแล้ว การบริหารงานการศึกษาออกโรงเรียนให้ประสบผลสำเร็จ จำต้องอาศัยกระบวนการในการบริหารงานการศึกษาออกโรงเรียน ประกอบด้วย ซึ่งกระบวนการในการบริหารงานการศึกษาออกโรงเรียน ได้มีผู้เสนอแนวคิดในการบริหารไว้ดังต่อไปนี้

โนลส์ (Knowles) ให้แนวคิดในการบริหารการศึกษาออกโรงเรียนว่า ประกอบด้วยขั้นตอนการบริหาร 7 ประการ (อ้างถึงในรัตนา พุ่มไพศาล อ้างแล้ว : 10-14) ดังต่อไปนี้

1. สร้างบรรยากาศให้เข้าใจที่จะเรียนรู้
2. สร้างโครงสร้างขององค์กรในการปฏิบัติงาน
3. วินิจฉัยความต้องการด้านการเรียนรู้
4. สร้างวัตถุประสงค์ของการเรียนรู้
5. พัฒนารูปแบบกิจกรรมการศึกษาออกโรงเรียน
6. ลงมือปฏิบัติการตามแผนงานหรือโครงการ
7. วิเคราะห์และประเมินผลการปฏิบัติงาน

โมห์หมัด อับดุลการเดร์ (2520:26-29) กล่าวว่า กระบวนการบริหารการศึกษาออกโรงเรียน ประกอบด้วยงานบริหาร 6 ด้าน คือ ด้านส่งเสริมและเผยแพร่ การบริหารการเงิน การจัดอุปกรณ์และสถานที่ การคัดเลือกและอบรมครูผู้สอน การให้คำปรึกษา

การจัดทำกำหนดการ รายละเอียดของงานบริหารแต่ละด้าน ดังจะได้กล่าวถึงดังต่อไปนี้

การส่งเสริมและเผยแพร่ หมายถึง การแจ้งโครงการต่าง ๆ ของงานการศึกษา นอกโรงเรียนให้ประชาชนทราบ เพื่อประชาชนจะได้เข้าใจและสนใจมาเข้าร่วมโครงการ รวมทั้งการแจ้งโครงการต่าง ๆ ให้ประชาชนทราบถึงคุณค่าของโครงการด้วย

การบริหารการเงิน งานบริหารด้านนี้มุ่งไปที่การจัดลำดับความสำคัญของโครงการ ที่สมควรจะให้เงินสนับสนุน การใช้เงินอย่างระมัดระวัง การสำรวจผลการใช้เงิน และการใช้เงินให้คุ้มค่า ฯลฯ

การจัดอุปกรณ์และสถานที่ สถานที่ที่จะใช้จัดกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียน ไม่ยึดติดกับห้องเรียน จะเป็นที่ไหนก็ได้ที่เห็นว่าเหมาะสมกับกิจกรรมนั้น ๆ เช่นเดียวกับอุปกรณ์ที่ใช้ก็แล้วแต่ความเหมาะสมกับกิจกรรมเช่นเดียวกัน

การคัดเลือกและอบรมครู จะต้องคัดเลือกให้ได้ครูการศึกษานอกโรงเรียนให้ได้คุณลักษณะ 3 ประการ ได้แก่ เข้าใจเนื้อหาวิชาที่สอนดี มีความสามารถในการถ่ายทอด และเป็นที่ยอมรับนับถือของผู้เรียน ส่วนการฝึกอบรมนั้นจะต้องทำเพื่อให้ครูการศึกษานอกโรงเรียน เข้าใจเรื่องของวิธีสอนและวิธีจัดกิจกรรมตลอดจนให้มีความสามารถในการสอนอยู่เสมอ

การให้คำปรึกษา แม้ว่าผู้ใหญ่กลุ่มเป้าหมายหลักของงานการศึกษานอกโรงเรียน จะได้เปรียบเด็ก ๆ ในเรื่องข้อมูลด้านต่าง ๆ แต่การให้คำปรึกษากับผู้ใหญ่ก็มีความจำเป็นอยู่ เพราะผู้ใหญ่มีความต้องการได้รับความช่วยเหลือในบางด้าน

การกำหนดเวลาจัดกิจกรรม การกำหนดเวลาจัดกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียน ประเภทต่าง ๆ จะกำหนดเวลาใดก็ได้ กลางวัน ตอนเย็นหรือกลางคืน และความถี่ที่พบปะ ทำกิจกรรมกันจะให้บ่อยแค่ไหน ก็ให้ขึ้นอยู่กับความต้องการของกลุ่มเป้าหมายนั้น และหลักเกณฑ์ที่กำหนด โดยยึดหลักความพร้อมของผู้เรียน หรือผู้รับบริการเป็นสำคัญ

ในด้านหน้าที่ของนักการศึกษาออกโรงเรียนนั้น วิรุฬ โฉมจันทร์ (2530 : 18-19) กล่าวถึงหน้าที่ของนักการศึกษาออกโรงเรียน ว่ามีหน้าที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับว่าคน ๆ นั้น เป็นนักการศึกษาออกโรงเรียนที่ปฏิบัติงานอยู่ในระดับใด ซึ่งวิรุฬ โฉมจันทร์แบ่งนักการศึกษาออกโรงเรียนออกเป็น 3 ระดับ คือ

1. ระดับผู้ปฏิบัติ
2. ระดับผู้อำนวยการโครงการ
3. ระดับผู้นำทางวิชาชีพ

รายละเอียดของนักการศึกษาออกโรงเรียนทั้ง 3 ระดับ ดังกล่าวเป็นดังนี้
ระดับผู้ปฏิบัติ ซึ่งนักการระดับนี้การศึกษาออกโรงเรียนระดับนี้มีหน้าที่ 6 ประการดังต่อไปนี้

1. ช่วยให้ผู้เรียนสามารถกำหนดความต้องการของตนเองได้ โดยเฉพาะความต้องการด้านการเรียนรู้ ทั้งนี้จะต้องสอดคล้องกับเงื่อนไขที่ได้กำหนดให้ (The piagnosfic Function)
2. วางแผนร่วมกับผู้เรียนในการจัดลำดับความสำคัญของประสบการณ์การเรียนรู้ที่ต้องการ (The planning Function)
3. สร้างเงื่อนไขที่สามารถจูงใจให้ผู้เรียนมีความต้องการที่จะเรียนรู้ (The mofivafional Function)
4. เลือกสรรวิธีการและเทคนิคที่มีประสิทธิภาพสูงสุดในการจัดประสบการณ์การเรียนรู้ที่ต้องการ (The Methodological Function)
5. จัดหาวิทยากรและวัสดุการสอนที่จำเป็นต่อการจัดประสบการณ์การเรียนรู้ที่ต้องการ (The Resource Function)
6. ช่วยเหลือผู้เรียนในการประเมินผลประสบการณ์การเรียนรู้ (The evaluafive Function)

ระดับผู้อำนวยการโครงการ นักการศึกษาออกโรงเรียนระดับนี้ ได้แก่ ประธานกรรมการ คณะกรรมการบริหาร ผู้อำนวยการฝึกรวม ผู้บริหารโรงเรียนผู้ใหญ่ และผู้บริหารระดับอื่น ๆ ที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการวางแผนและปฏิบัติงานสำคัญ ๆ ด้านการศึกษา นอกโรงเรียน นักการศึกษาออกโรงเรียนระดับนี้มีหน้าที่ 5 ประการ คือ

1. การประเมินความต้องการของบุคคล สถาบัน และสังคม เพื่อประโยชน์ในการจัดประสบการณ์การเรียนรู้ที่เหมาะสมให้กับกลุ่มเป้าหมาย (The Diagnostic Function)
2. การจัดและบริหารโครงสร้างองค์การ เพื่อการพัฒนาขององค์การและการดำเนินงานโครงการการศึกษาออกโรงเรียนที่มีประสิทธิภาพ (The Organizational Function)
3. การกำหนดรูปแบบกิจกรรมที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของโครงการและสอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย (The planning Function)
4. การบริหารและการนิเทศกระบวนการดำเนินงานของโครงการ ซึ่งประกอบด้วยภารกิจเกี่ยวกับการสรรหาและฝึกอบรมครูและผู้นำกลุ่มและการอำนวยความสะดวก การจัดหาทุน เป็นต้น (The Administrative Function)
5. การประเมินผลโครงการ (The evaluative Function)

ระดับผู้นำทางวิชาชีพ (The professional-Leadership Level) นักการศึกษาออกโรงเรียนระดับนี้ มีหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาความรู้ทางการศึกษาออกโรงเรียน การสร้างความรู้ใหม่ ตลอดจนแนวคิดและแนวทางใหม่เกี่ยวกับการบริหารและการดำเนินงานเกี่ยวกับการศึกษาออกโรงเรียน นักการศึกษาออกโรงเรียนเป็นที่น่าเสียดายว่ายังมีน้อยอยู่ในประเทศเรา

ในบรรดากระบวนการบริหารงานการศึกษาออกโรงเรียน หรือแนวคิดเกี่ยวกับหน้าที่ของนักการศึกษาออกโรงเรียนดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่า แนวคิดเกี่ยวกับหน้าที่ของนักการศึกษาออกโรงเรียนที่ วิรุฬห์ นิลโมจน์ เสนอเป็นแนวคิดที่สอดคล้องเหมาะสมกับหน้าที่ของคณะกรรมการหน่วยอบรมประชาชนประจำตำบล เหมาะสมในทุก ๆ ขั้นตอน ทั้งก่อนที่จะเริ่มปฏิบัติ

งาน ในระหว่างที่มีการปฏิบัติงาน และเมื่อการปฏิบัติงานเสร็จแล้ว ประกอบกับการบริหาร หน่วยอบรมประชาชนประจำตำบล บริหารในรูปของคณะกรรมการ ซึ่งหน้าที่ของนักการศึกษา นอกโรงเรียนที่ปฏิบัติงานในรูปของคณะกรรมการ วิรุฬห์ นิลโมจน์ กล่าวว่า มีหน้าที่แตกต่าง ออกไปจากนักการศึกษานอกโรงเรียนระดับอื่น เรียกนักศึกษานอกโรงเรียนระดับนี้ว่า นักศึกษานอกโรงเรียนระดับผู้อำนวยการโครงการ ดังนั้นด้วยเหตุผลดังกล่าว ผู้วิจัยจึง เลือกแนวคิดของวิรุฬห์ นิลโมจน์ เป็นกรอบแนวคิดสำหรับการวิจัย

ข้อมูลเกี่ยวกับจังหวัดสมุทรสงคราม

จังหวัดสมุทรสงครามเป็นจังหวัดที่ตั้งอยู่ในเขตภาคกลาง ค่อนข้างมาทางใต้ บริเวณอ่าวไทยฝั่งตะวันตก ตรงอ่าวแม่กลอง ปากแม่น้ำแม่กลอง ห่างจากกรุงเทพฯ ไปตามทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 35 (ถนนธนบุรี-ปากท่อ) ประมาณ 65 กิโลเมตร มีอาณาเขตติดต่อดังนี้

ทิศเหนือ ติดต่อกับจังหวัดราชบุรีและจังหวัดสมุทรสาคร

ทิศใต้ ติดต่อกับจังหวัดเพชรบุรีและอ่าวไทย

ทิศตะวันออก ติดต่อกับจังหวัดสมุทรสาคร

ทิศตะวันตก ติดต่อกับจังหวัดราชบุรี

ในด้านภูมิประเทศ จังหวัดสมุทรสงครามมีเนื้อที่ 416.707 ตารางกิโลเมตร หรือ 260,441.87 ไร่ จัดว่าเป็นจังหวัดที่มีขนาดเล็ก พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบลุ่มชายฝั่ง ทะเลและที่ราบริมแม่น้ำลำคลอง มีแม่น้ำที่สำคัญคือ แม่น้ำแม่กลอง และมีลำคลองประมาณ 330 สาย เชื่อมโยงต่อกันกระจายไปทั่วทั้งจังหวัด ส่วนใหญ่ลำคลองเหล่านี้ไหลลงสู่มแม่น้ำแม่กลอง ที่ตั้งและพื้นที่เช่นนี้เหมาะสำหรับทำการกสิกรรม ปลูกพืชผักผลไม้ ประมง และการอุตสาหกรรม

การปกครอง จังหวัดสมุทรสงครามแบ่งการปกครองออกเป็น 3 อำเภอ คือ อำเภอเมืองสมุทรสงคราม อำเภอบางคนที และอำเภออัมพวา มีตำบลทั้งหมด 36 ตำบล

หมู่บ้าน 278 หมู่บ้าน เทศบาล 2 เทศบาล และสุขาภิบาล 3 สุขาภิบาล

ในด้านประชากร จังหวัดสมุทรสงครามมีประชากรทั้งสิ้น 206,420 คน ซึ่งเป็นประชากรเพศชาย 101,241 คน และประชากรเพศหญิง 105,179 คน (สถิติเมื่อ 30 มิถุนายน 2533) อัตราความหนาแน่นของประชากร 495.36 คน ต่อตารางกิโลเมตร มีจำนวนครัวเรือนทั้งสิ้น 36,825 ครัวเรือน ส่วนใหญ่แล้วการตั้งบ้านเรือนราษฎรกระจายไปตามพื้นที่สวน จะมีหนาแน่นอยู่บ้างก็บริเวณชุมชนริมแม่น้ำลำคลอง

ลักษณะของประชากร ประชากรจังหวัดสมุทรสงครามส่วนใหญ่ มีเชื้อชาติและสัญชาติไทย นับถือศาสนาพุทธ เป็นผู้ที่มีความสงบ ขยันหมั่นเพียร มัธยัสถ์ ฐานะค่อนข้างดี ใจบุญ ยึดมั่นในขนบธรรมเนียมประเพณี มีอารมณ์ศิลปิน และรักการดนตรี การไปมาหาสู่กันระหว่างครัวเรือนมีน้อย ยกเว้นในกรณีที่มีความจำเป็น สาเหตุเพราะการคมนาคมที่ไม่ค่อยสะดวกนัก และเวลาว่างจากการประกอบอาชีพมีน้อย ลักษณะเช่นนี้เป็นอุปสรรคต่อการรวมกลุ่มชาวบ้านในการจัดกิจกรรมเป็นอย่างมาก (จังหวัดสมุทรสงคราม 2526 : 10-20)

อาชีพและรายได้ ประชากรร้อยละ 80 ของจังหวัด ประกอบอาชีพทำสวนผลไม้ ส่วนใหญ่แล้วได้แก่ สวนมะพร้าว ส้มโอ ลิ้นจี่ มะม่วง และโกโก้ รองลงมาคือ ประมง อุตสาหกรรมมีบ้างเล็กน้อย เมื่ออาชีพและรายได้เป็นเช่นนี้ โครงสร้างทางเศรษฐกิจของจังหวัดนี้จึงมีโครงสร้างทางเศรษฐกิจแบบเกษตรกรรม รายได้เฉลี่ยของประชากรต่อคนต่อปี 14,357 บาท (สถิติเมื่อปี 2529)

ด้านการศึกษาของประชาชน ประชาชนจังหวัดสมุทรสงครามได้รับการศึกษาพื้นฐานระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 7 มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2506 แสดงว่าการศึกษาพื้นฐานของประชาชนจังหวัดนี้อยู่ในเกณฑ์ที่ดี เมื่อเปรียบเทียบกับการศึกษาพื้นฐานระดับเดียวกันในจังหวัดอื่น จำนวนโรงเรียนของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสมุทรสงครามปัจจุบันมีจำนวน 134 โรงเรียน ทั้ง ๆ ที่เป็นจังหวัดขนาดเล็ก หมู่บ้านทั้งหมดมีเพียง 278 หมู่ นับว่าโรงเรียนประถมศึกษาของรัฐกระจายอยู่ทั่วไป ส่วนโรงเรียนมัธยมศึกษาและอาชีวศึกษานั้นมีจำนวนพอสมควรกับจำนวนผู้เรียน แต่การศึกษาระดับนี้ไม่ได้รับความสนใจเท่าที่

ควรจากผู้เรียน เนื่องจากผู้เรียนนิยมไปศึกษาต่อในสถานศึกษาจังหวัดใกล้เคียงและกรุงเทพมหานคร ในด้านประชากรที่ด้อย พลาด และขาดโอกาสทางการศึกษานั้น มีหน่วยงานทั้งราชการและเอกชนหลายหน่วยงานให้การช่วยเหลือ โดยเฉพาะอย่างยิ่งศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดสมุทรสงคราม ซึ่งได้ให้การช่วยเหลือในรูปแบบการศึกษาตลอดชีวิต ในรูปของการจัดการศึกษาพื้นฐาน การให้บริการข่าวสารข้อมูล และการจัดบริการทักษะต่าง ๆ มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2527

ด้านศาสนา ประชากรจังหวัดสมุทรสงครามส่วนใหญ่นับถือพุทธศาสนา วัดซึ่งเป็นศาสนสถานในพระพุทธศาสนา มีจำนวน 107 วัด เป็นวัดในฝ่ายมหานิกาย 100 วัด และเป็นวัดในฝ่ายธรรมยุติ 7 วัด ที่พักสงฆ์อีก 4 แห่ง จำนวนพระภิกษุและสามเณรทั้งจังหวัด มีจำนวน 2,023 รูป โดยแบ่งเป็นพระสงฆ์จำนวน 1,590 รูป และสามเณร 433 รูป นอกจากประชากรส่วนใหญ่นับถือพุทธศาสนาแล้ว ยังมีประชากรส่วนน้อยที่นับถือศาสนาคริสต์และศาสนาอิสลาม โบสถ์คริสต์ศาสนสถานในศาสนาคริสต์มีจำนวน 2 แห่ง มัสยิด ศาสนสถานในศาสนาอิสลาม มีจำนวน 1 แห่ง (ที่มาของข้อมูล : สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดสมุทรสงคราม พ.ศ.2532) จากตัวเลขจำนวนศาสนสถานดังกล่าว วัดในพุทธศาสนานับว่ามีมากที่สุด กระจายอยู่ทั่วไปเฉลี่ยแล้ว 1 วัดต่อ 2 หมู่บ้าน (จำนวนหมู่บ้านมีจำนวน 278 หมู่บ้าน) แสดงว่าวัดเข้าถึงประชาชนส่วนใหญ่ของจังหวัด มีบทบาทต่อชีวิตความเป็นอยู่เป็นอย่างมาก

ในด้านการพัฒนาชนบท จากผลการประเมินระดับการพัฒนาหมู่บ้านของจังหวัดสมุทรสงคราม ตามเกณฑ์การประเมินระบบ กชช. ซึ่งประเมินเมื่อปี 2531 ปรากฏว่าระดับการพัฒนาหมู่บ้านของจังหวัดสมุทรสงครามเป็นดังนี้

ตารางที่ 1 ระดับการพัฒนาหมู่บ้าน

อำเภอ	หมู่บ้านลำหลัง	หมู่บ้านปานกลาง	หมู่บ้านก้าวหน้า	รวม
เมืองฯ	9	55	17	81
บางคนที	7	67	18	92
อัมพวา	13	73	10	96
รวม	29	195	45	269

จากหมู่บ้านจำนวน 269 หมู่บ้าน ที่อยู่ในระบบ กชช. แสดงว่า หมู่บ้านส่วนใหญ่ของจังหวัดสมุทรสงคราม พัฒนาอยู่ในระดับปานกลาง และพัฒนาอยู่ในระดับ ก้าวหน้าและลำหลังตามลำดับ

ปัญหาของหมู่บ้านจำนวน 269 หมู่บ้าน ของจังหวัดสมุทรสงครามที่ประสบอยู่ รอการพัฒนา เรียงตามประเด็นปัญหาที่หมู่บ้านประสบอยู่ จากมากไปหาน้อย ดังนี้

ตารางที่ 2 ปัญหาของหมู่บ้านในจังหวัดสมุทรสงคราม

ลำดับที่	ปัญหาเรื่อง	จำนวนหมู่บ้าน
1	แหล่งน้ำเพื่อการเกษตร	263
2	การประกอบอาชีพและการมีงานทำ	180
3	สถานที่ให้บริการข่าวสารข้อมูล	175
4	การมีความรู้ด้านคุณภาพชีวิต	153
5	สถานที่ให้ความรู้ในหมู่บ้าน	149
6	การอพยพหางานทำ	139
7	สิทธิในที่ดิน	99
8	การรวมตัวของเกษตรกร	87

ลำดับที่	ปัญหาเรื่อง	จำนวนหมู่บ้าน
9	บริการสาธารณสุขในหมู่บ้าน	74
10	โรงสีและร้านค้า	72
11	น้ำหนักเด็กแรกเกิด	72
12	การคมนาคม	67
13	การประกอบอาชีพ	66
14	การวางแผนครอบครัว	54
15	อัตราค่าจ้าง	53
16	การให้ความรู้ของรัฐ	53
17	กิจกรรมทางศาสนา วัฒนธรรม และการกีฬา	51
18	สุขภาพอนามัย	27
19	แหล่งสินเชื่อในทางการเกษตร	13
20	สุขลักษณะในบ้าน	13
21	การรักษาพยาบาล	7
22	เด็กแรกเกิด - 5 ปี	6
23	บริการสาธารณสุขในตำบล	6
24	น้ำกินน้ำใช้	6
25	การทำกรเกษตรในฤดูแล้ง	5
26	มีไฟฟ้าใช้	3
27	สภาพความทนทานของบ้านเรือน	3
28	การฉีดวัคซีน	3
29	เอกสารสิทธิมีปัญหา	1
30	ผลผลิตจากการทำนาทำไร่	-
31	ระดับการศึกษาของประชาชน	-
32	แหล่งไม้ใช้สอย	-

จากปัญหาหมู่บ้านดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าปัญหาที่ 1-4 ซึ่งหมู่บ้านส่วนใหญ่ประสบอยู่ เป็นปัญหาโดยตรงเกี่ยวกับการศึกษานอกโรงเรียนทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นปัญหาในเรื่องการประกอบอาชีพหรือการมีงานทำ ปัญหาเรื่องสถานที่ให้ความรู้ในหมู่บ้าน ปัญหาดังกล่าวหน่วยงานพัฒนาต่าง ๆ ทั้งของรัฐและเอกชน จะต้องประสานงานจัดกิจกรรมพัฒนาคุณภาพชีวิตร่วมกัน เพื่อให้ปัญหาของหมู่บ้านดังกล่าวบรรเทาและหมดสิ้นไปในที่สุด ซึ่งบรรดาหน่วยงานที่จัดกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียนเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนนั้น มีอยู่ด้วยกันหลายหน่วยงาน หน่วยอบรมประชาชนประจำตำบลก็เป็นหน่วยงานหนึ่งที่จัดกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียนเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชน ซึ่งจังหวัดสมุทรสงครามมีหน่วยอบรมประชาชนประจำตำบลจำนวน 34 หน่วย (สถิติปี พ.ศ. 2533 : ที่มาของข้อมูล สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดสมุทรสงคราม)

หน่วยอบรมประชาชนประจำตำบลของจังหวัดสมุทรสงคราม

จังหวัดสมุทรสงคราม ประกอบด้วย 3 อำเภอ แต่ละอำเภอประกอบด้วยจำนวนตำบล ดังนี้ คือ อำเภอเมืองสมุทรสงคราม มี 11 ตำบล อำเภออัมพวา มี 13 ตำบล และอำเภอบางคนทีมี 12 ตำบล

ในเรื่องของจำนวนหน่วยอบรมประชาชนประจำตำบล สถิติปี พ.ศ. 2533 จังหวัดสมุทรสงครามมีหน่วยอบรมประชาชนประจำตำบลทั้งสิ้น 34 หน่วยกระจายอยู่ใน 3 อำเภอ ซึ่งอำเภอแต่ละอำเภอมีจำนวนหน่วยอบรมประชาชนประจำตำบล ดังนี้คือ อำเภอเมืองสมุทรสงคราม มีจำนวน 11 หน่วย อำเภออัมพวา มีจำนวน 12 หน่วย และอำเภอบางคนที มีจำนวน 11 หน่วย ซึ่งจำนวนหน่วยอบรมประชาชนประจำตำบลทั้งหมดดังกล่าวนี้ เป็นหน่วยที่ดำเนินงานโดยได้รับเงินงบประมาณสนับสนุนจากกรมการศาสนา โดยการจัดสรรวิธีใหม่ กล่าวคือ กรมการศาสนาจะจัดสรรยอดเงินรวมให้แก่จังหวัดแล้วจังหวัดจะเป็นผู้พิจารณาจำนวนเงินที่เหมาะสมให้แก่หน่วยอบรมประชาชนประจำตำบลอีกต่อหนึ่ง

รายชื่อหน่วยอบรมประชาชนประจำตำบล ดังกล่าวข้างต้นมีดังต่อไปนี้

ตารางที่ 3 รายชื่อและสถานที่ตั้งหน่วยอบรมประชาชนประจำตำบล

ลำดับที่	ชื่อหน่วยอบรมประชาชนประจำตำบล	สถานที่ตั้ง		
		วัด	ตำบล	อำเภอ
1	หน่วย อ.ป.ต. ตำบลแม่กลอง	เพชรสมุทร	แม่กลอง	เมือง
2	หน่วย อ.ป.ต. ตำบลท้ายหาด	วชิรคาม	ท้ายหาด	"
3	หน่วย อ.ป.ต. ตำบลบ้านปรก	คู่สนามจันทร์	บ้านปรก	"
4	หน่วย อ.ป.ต. ตำบลคลองเขิน	ดาวโด่ง	คลองเขิน	"
5	หน่วย อ.ป.ต. ตำบลนางตะเคียน	ธรรมาจุฬาราม	นางตะเคียน	"
6	หน่วย อ.ป.ต. ตำบลลาดใหญ่	น้อยแสงจันทร์	ลาดใหญ่	"
7	หน่วย อ.ป.ต. ตำบลบางขันแตก	บางขันแตก	บางขันแตก	"
8	หน่วย อ.ป.ต. ตำบลบางจะเกร็ง	บางจะเกร็ง	บางจะเกร็ง	"
9	หน่วย อ.ป.ต. ตำบลบางแก้ว	เจริญสุนทราราม	บางแก้ว	"
10	หน่วย อ.ป.ต. ตำบลแหลมใหญ่	ปากสมุทร	แหลมใหญ่	"
11	หน่วย อ.ป.ต. ตำบลคลองโคน	คลองโคน	คลองโคน	"
12	หน่วย อ.ป.ต. ตำบลปลายโพงพาง	ประชาโฆสิตาราม	ปลายโพงพาง	อัมพวา
13	หน่วย อ.ป.ต. ตำบลเหมืองใหม่	เสด็จ	เหมืองใหม่	"
14	หน่วย อ.ป.ต. ตำบลบางแค	บางแคกลาง	บางแค	"
15	หน่วย อ.ป.ต. ตำบลยี่สาร	เขายี่สาร	ยี่สาร	"
16	หน่วย อ.ป.ต. ตำบลบางนางลี่	ราษฎร์พัฒนาราม	บางนางลี่	"
17	หน่วย อ.ป.ต. ตำบลสวนหลวง	บางนางลี่ใหญ่	สวนหลวง	"
18	หน่วย อ.ป.ต. ตำบลบางช้าง	พระยาญาติ	บางช้าง	"
19	หน่วย อ.ป.ต. ตำบลท่าคา	เทพประสิทธิ์คณาวาส	ท่าคา	"
20	หน่วย อ.ป.ต. ตำบลวัดประตู่	ช่องลมวรรณาราม	วัดประตู่	"
21	หน่วย อ.ป.ต. ตำบลแควอ้อม	ปากน้ำ	แควอ้อม	"
22	หน่วย อ.ป.ต. ตำบลอัมพวา	อัมพวันเจติยาราม	อัมพวา	"

ลำดับที่	ชื่อหน่วยอบรมประชาชนประจำตำบล	สถานที่ตั้ง		
		วัด	ตำบล	อำเภอ
23	หน่วย อ.ป.ต. ตำบลแพรภนามแดง	เพชรรัตนราษฎร์บำรุง แพรภนามแดง "		
24	หน่วย อ.ป.ต. ตำบลบางนกแขวก	เจริญสุขาราม	บางนกแขวก	บางคนที
25	หน่วย อ.ป.ต. ตำบลกระดังงา	ปากง่าม	กระดังงา	"
26	หน่วย อ.ป.ต. ตำบลบางกระบือ	ตะโหนดราย	บางกระบือ	"
27	หน่วย อ.ป.ต. ตำบลบางกุ่ม	กลางเหนือ	บางกุ่ม	"
28	หน่วย อ.ป.ต. ตำบลดอนมะโนรา	ดอนมะโนรา	ดอนมะโนรา	"
29	หน่วย อ.ป.ต. ตำบลบางคนที	บางคนที	บางคนที	"
30	หน่วย อ.ป.ต. ตำบลบางพรม	บางพลับ	บางพรม	"
31	หน่วย อ.ป.ต. ตำบลจอมปลวก	บางน้อย	จอมปลวก	"
32	หน่วย อ.ป.ต. ตำบลบางสะแก	บางสะแก	บางสะแก	"
33	หน่วย อ.ป.ต. ตำบลโรงหีบ	บางกล้วย	โรงหีบ	"
34	หน่วย อ.ป.ต. ตำบลบ้านปราโมทย์	ปราโมทย์	บ้านปราโมทย์	"

สำหรับหน่วยอบรมประชาชนประจำตำบล ที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลศึกษาวิจัยในครั้งนี้ คือ หน่วยอบรมประชาชนประจำตำบล ซึ่งเป็นหน่วยที่ได้รับเงินงบประมาณอุดหนุนจากกรมการศาสนา ในปีงบประมาณ 2532 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายที่กรมการศาสนาจัดสรรเงินงบประมาณสนับสนุนให้แก่หน่วยอบรมประชาชนประจำตำบล โดยตรง หน่วยละ 1,000 บาท ต่อปีงบประมาณ หน่วยอบรมประชาชนประจำตำบลดังกล่าวนี้มีจำนวนทั้งสิ้น 13 หน่วย ดังมีรายชื่อหน่วยอบรมประชาชนประจำตำบล และสถานที่ตั้งดังต่อไปนี้

ตารางที่ 4 รายชื่อและสถานที่ตั้งของหน่วยอบรมประชาชนประจำตำบลที่ใช้ในการศึกษาวิจัย

ลำดับที่	ชื่อหน่วย อ.ป.ต.	สถานที่ตั้ง		
		วัด	ตำบล	อำเภอ
1	หน่วย อ.ป.ต. ตำบลบางกระบือ	ตะโหนดราย	บางกระบือ	บางคนที
2	หน่วย อ.ป.ต. ตำบลกระดังงา	ปากง่าม	กระดังงา	"
3	หน่วย อ.ป.ต. ตำบลบางสะแก	บางสะแก	บางสะแก	"
4	หน่วย อ.ป.ต. ตำบลบ้านปราโมทย์	ปราโมทย์	ปราโมทย์	"
5	หน่วย อ.ป.ต. ตำบลคอนมะโนรา	คอนมะโนรา	คอนมะโนรา	"
6	หน่วย อ.ป.ต. ตำบลอัมพวา	อัมพวันเจติยาราม	อัมพวา	อัมพวา
7	หน่วย อ.ป.ต. ตำบลวัดประดู่	ช่องลมวรรณาราม	วัดประดู่	"
8	หน่วย อ.ป.ต. ตำบลสวนหลวง	บางนางลิใหญ่	สวนหลวง	"
9	หน่วย อ.ป.ต. ตำบลเหมืองใหม่	เสด็จ	เหมืองใหม่	"
10	หน่วย อ.ป.ต. ตำบลท่าคา	เทพประสิทธิ์ฉัตรवास	ท่าคา	"
11	หน่วย อ.ป.ต. ตำบลบางช้าง	พระยาญาติ	บางช้าง	"
12	หน่วย อ.ป.ต. ตำบลท้ายหาด	วชิรคาม	ท้ายหาด	เมืองสมุทรสงคราม
12	หน่วย อ.ป.ต. ตำบลบางขันแตก	บางขันแตก	บางขันแตก	"

สภาพของหน่วยอบรมประชาชนประจำตำบล

หน่วยอบรมประชาชนประจำตำบล บางหน่วยในจำนวน 13 หน่วยที่ใช้สำหรับศึกษาวิจัยในครั้งนี้ มีสภาพค่อนข้างทรุดโทรมไม่ว่าจะพิจารณาในเรื่องของการพัฒนาที่ตั้งของหน่วยอบรมประชาชนประจำตำบล ในด้านคณะกรรมการผู้รับผิดชอบการบริหารดำเนินงานในด้านการจัดอบรมหรือกิจกรรมต่อเนื่อง หรือแม้แต่ในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนก็ตามซึ่งข้อมูลดังกล่าวนี้ผู้วิจัยได้จากการสังเกต พูดคุยกับผู้รับผิดชอบและผู้เกี่ยวข้องเป็นส่วนใหญ่

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับหน่วยอบรมประชาชนประจำตำบลมีน้อยมาก เท่าที่ค้นคว้า และรวบรวมมาได้มีเพียงเรื่องเดียวเท่านั้น และก็เป็นเรื่องที่ผู้วิจัยมิได้วิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้ โดยตรงอีกด้วย หากแต่เป็นการวิจัยเรื่องอื่นแต่ผลการวิจัยผู้วิจัยได้อภิปรายผลการวิจัยพาดพิงมาถึงการดำเนินงานของหน่วยอบรมประชาชนประจำตำบล งานวิจัยเรื่องนี้เป็นเรื่อง "บทบาทของพระสงฆ์ต่อการพัฒนาชนบทภาคตะวันออกเฉียงเหนือ" ซึ่ง มาโนช ตันชวณิชย์ (อ้างถึงในกรมการศาสนา อ้างแล้ว : 85) ได้ทำการศึกษาในกลุ่มตัวอย่างซึ่งเป็นผู้นำท้องถิ่นและพระสงฆ์ในเขตพื้นที่ 4 จังหวัด คือ หนองคาย ขอนแก่น นครราชสีมา และนครพนม โดยเครื่องมือ ทั้งแบบสังเกต สัมภาษณ์และแบบสอบถาม ซึ่งผลการศึกษาวิจัย ผู้วิจัยได้อภิปรายพาดพิงมาถึงการดำเนินงานหน่วยอบรมประชาชนประจำตำบล โดยอภิปรายเอาไว้ว่า หน่วยอบรมประชาชนประจำตำบลเริ่มดำเนินการจัดตั้งมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 จวบจนถึงปีที่ผู้วิจัยทำการศึกษาวิจัยเรื่องนี้คือ ปี พ.ศ. 2528 ซึ่งเลยกำหนดเวลาที่ระเบียบมหาเถรสมาคม ว่าด้วยการจัดตั้งหน่วยอบรมประชาชนประจำตำบล พ.ศ. 2518 ตั้งเป้าหมายว่าจะจัดตั้งหน่วยอบรมประชาชนประจำตำบลให้ครบทุกตำบลทั่วประเทศ มาประมาณ 10 ปีแล้ว การดำเนินการจัดตั้งหน่วยอบรมประชาชนประจำตำบล ก็ยังจัดตั้งได้น้อยอยู่ทำให้กิจกรรมนี้ไม่เป็นที่แพร่หลายเท่าที่ควร เหตุที่จัดตั้งได้น้อย และไม่เป็นที่แพร่หลายเท่าที่ควร ผู้วิจัยสรุปว่า เป็นเพราะกิจกรรมนี้ขาดการสนับสนุนอย่างจริงจังจากรัฐบาล ในส่วนงานวิจัยอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวข้องกับการบริหารหน่วยอบรมประชาชนประจำตำบล ไม่ปรากฏงานวิจัยดังกล่าวเลย