

การพัฒนารูปแบบการบริหารการประถมศึกษาระดับจังหวัด



นายสมาน อัสวภูมิ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาครุศาสตรดุษฎีบัณฑิต

ภาควิชาบริหารการศึกษา

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2537

ISBN 974-583-972-3

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

I 15918646

THE DEVELOPMENT OF AN ADMINISTRATION MODEL FOR PRIMARY EDUCATION
AT THE PROVINCIAL LEVEL

Mr. Saman Asawapoom

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Doctor of Philosophy
Department of Educational Administration
Graduate School Chulalongkorn University

1994

ISBN 974-583-972-3

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การพัฒนารูปแบบการบริหารการประถมศึกษาระดับจังหวัด

โดย

นายสมาน อัครภูมิ

ภาควิชา

บริหารการศึกษา

อาจารย์ที่ปรึกษา

รองศาสตราจารย์ ดร. อุทัย บุญประเสริฐ

อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

ศาสตราจารย์ ดร. ชีระ รุณเจริญ



บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาศึกษาศาสตรบัณฑิต

[Signature]
..... คณะบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ศาสตราจารย์ ดร. ถาวร วัชรากัย)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

[Signature]
..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. อมรชัย ตันติเมธ)

[Signature]
..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ ดร. อุทัย บุญประเสริฐ)

[Signature]
..... อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม
(ศาสตราจารย์ ดร. ชีระ รุณเจริญ)

[Signature]
..... กรรมการ
(ดร. ตายหยุด จำปาทอง)

[Signature]
..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ตันนาเจตร ฤคนทรทรัพย์)



สมาน อัสวภูมิ : การพัฒนารูปแบบการบริหารการประถมศึกษาระดับจังหวัด (THE DEVELOPMENT OF AN ADMINISTRATION MODEL FOR PRIMARY EDUCATION AT THE PROVINCIAL LEVEL)

อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร. อุทัย บุญประเสริฐ และ ศาสตราจารย์ ดร. ธีระ รุญเจริญ.

230 หน้า. ISBN 974-583-972-3

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ในการพัฒนารูปแบบการบริหารการประถมศึกษาระดับจังหวัดที่เหมาะสมสำหรับการบริหารการประถมศึกษาในระดับจังหวัดในกรณีที่หน่วยบริหารการศึกษาที่ระดับจังหวัดจะเป็นผู้รับผิดชอบการจัดการประถมศึกษาศึกษาด้วยตนเอง ผลการวิจัยพบว่าไม่มีรูปแบบทางเลือกใดที่สามารถใช้เป็นแบบในการบริหารจัดการประถมศึกษาของจังหวัดทั้งหมดได้ แต่รูปแบบที่ผู้ทรงคุณวุฒิโดยรวมทั้งหมดเห็นว่ามีสอดคล้องกับหลักการกำกับกับการกำหนดรูปแบบไม่แตกต่างจากรูปแบบอื่น มีความเหมาะสม และความเป็นไปได้ในเชิงปฏิบัติในสภาพปัจจุบันมากกว่ารูปแบบอื่นคือ รูปแบบที่นำเสนอ รูปแบบที่ 1 ซึ่งมีสาระโดยสรุปดังต่อไปนี้

รูปแบบนี้ กำหนดให้หน่วยบริหารที่กำกับดูแลการจัดการศึกษาในพื้นที่จังหวัดเป็นหน่วยงานสังกัดราชการส่วนกลาง แต่ได้รับมอบอำนาจเต็มในการกำกับดูแลการจัดการประถมศึกษาในระบบโรงเรียนในพื้นที่จังหวัดทั้งหมดทุกประเภททั้งของรัฐและของเอกชน ภายใต้การควบคุมกำกับของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด โดยแบ่งองค์การในการดำเนินงานออกเป็น 3 ระดับคือ ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ และระดับโรงเรียน โดยมีสำนักงานกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาเป็นหน่วยสนับสนุน และมีหน่วยบริหารสูงสุดของจังหวัดเรียกว่า "สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด" เป็นผู้กำหนดนโยบายและแผน ควบคุมคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาของจังหวัด ตามระบบรับรองมาตรฐาน และออกระเบียบเพื่อใช้เป็นแนวในการบริหารงานของหน่วยงานทางการศึกษาต่างๆ ในจังหวัด โดยการเห็นชอบของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด หน่วยบริหารระดับอำเภอเรียกว่า "สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ" มีหน้าที่ในการดำเนินงานตามนโยบายและแผนของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด และสำนักงานกลุ่มโรงเรียนทำหน้าที่ให้การสนับสนุน ศึกษา วิจัย และให้การช่วยเหลือทางวิชาการแก่โรงเรียนต่างๆ ทั้งโรงเรียนของรัฐและเอกชน ในแต่ละพื้นที่ ภายใต้การควบคุมดูแลของผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด ส่วนโรงเรียนต่างๆ มีหน้าที่ในการจัดการเรียนการสอนให้เป็นไปตามหลักสูตรนโยบายและแผนที่กำหนดไว้ ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการบริหารโรงเรียน

ภาควิชาบริหารการศึกษา.....
สาขาวิชาบริหารการศึกษา.....
ปีการศึกษา2536.....

ลายมือชื่อนิติต
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม



#C142106 : MAJOREducational ADMINISTRATION
KEY WORD: MODEL DEVELOPMENT / ADMINISTRATION / PRIMARY EDUCATION
SAMAN ASAWAPOOM : THE DEVELOPMENT OF AN ADMINISTRATION MODEL FOR
PRIMARY EDUCATION AT THE PROVINCIAL LEVEL. THESIS ADVISORS : ASSO.
PROF. UTHAI BOONPRASERT, Ph.D. AND PROF. TEERA RUNCHAROEN, Ph.D.
230 PP. ISBN 974-583-972-3

The purpose of this study was to develop an administration model suitable for primary education at the provincial level under a basic assumption if the province was to be responsible for primary education within its jurisdiction. The findings suggested that there be no alternative models of administration distinctively applicable for primary education at the provincial level as one single system. The proposed model that was perceived by experts to be as congruent with the principles as other models, but more appropriate and practical at the present was Model I.

This model established the Provincial Office of Primary Education under the central jurisdiction, but delegated sufficient power and authorities to the provincial administrative unit so that it could oversee primary education conducted in all formal systems under its jurisdiction, both public and private. It was operated under the Provincial Board of Primary Education. The system was divided into three levels: the province, district, and school level, with school cluster as a supportive unit. The Provincial Office of Primary Education formulated provincial primary educational policies and plans, certified school accreditation, and issued educational regulations under the approval of the board of primary education. The District Office of Primary Education was responsible to implement the provincial policies and plans, while the school cluster office functioned as a supportive unit, conducted researches, and facilitated schools in the area. The schools were to organize and provide instruction to students in relation to the curriculum, policies, and plans under the school board.

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

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



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เรื่อง "การพัฒนารูปแบบการบริหารการประถมศึกษาระดับจังหวัด" นี้สำเร็จลงด้วยดีด้วยความกรุณาของรองศาสตราจารย์ ดร. อุทัย บุญประเสริฐ และศาสตราจารย์ ดร. ชีระ บุญเจริญ ที่ได้กรุณาให้การปรึกษาและความช่วยเหลือแนะนำ และให้กำลังใจในการการดำเนินงานวิจัยตลอดมา ประสพการณ์ในการทำวิจัยครั้งนี้ เป็นสิ่งที่มีคุณค่าต่อการดำเนินชีวิตของผู้วิจัยอย่างมาก ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณท่านเป็นอย่างสูงยิ่งในความกรุณาของท่านดังกล่าว

ขอกราบขอบพระคุณคณาจารย์ทุกท่าน โดยเฉพาะผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วีระวัฒน์ อุทัยรัตน์ หัวหน้าภาควิชาบริหารการศึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สนาทเจียร สุนทรทรัพย์ อาจารย์ที่ปรึกษาทางวิชาการ รองศาสตราจารย์ ดร. อมรชัย สันติเมฆ และรองศาสตราจารย์ ดร. นิทยา ภัสสรศิริ ที่กรุณาให้สนับสนุนและให้กำลังใจในการดำเนินการวิจัยนี้มาตลอด

ขอกราบขอบพระคุณเณกการศึกษาและผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่าน ทั้งที่มีชื่อปรากฏในภาคผนวกและที่มีได้กล่าวนามถึง ที่ได้กรุณาให้การปรึกษาแนะนำ ให้ข้อคิดความเห็น ตลอดจนข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการวิจัยครั้งนี้อย่างยิ่ง และขอกราบขอบพระคุณคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ทุกท่าน

ขอบพระคุณศึกษานิเทศก์ฝ่ายแผนงานและประเมินผลกรมสามัญศึกษาทุกท่านโดยเฉพาะอาจารย์ ดร. สุพิศศรี พิบุญย์ และอาจารย์รัตนา อุณหะสุวรรณ

ขอขอบพระคุณ พี่ Tony Bennett และครอบครัวที่กรุณาให้ความช่วยเหลือและเป็นกำลังใจในการศึกษาและวิจัยครั้งนี้

ขอขอบคุณ มูลนิธิการศึกษาไทย-อเมริกัน ที่ให้ทุน Predoctoral Fellowship สนับสนุนการศึกษาและดูงาน ตลอดจนการรวบรวมข้อมูลเบื้องต้นที่ State University of New York at Buffalo ขอขอบคุณบัณฑิตวิทยาลัยที่ให้ทุนสนับสนุนการวิจัยนี้จำนวนหนึ่ง และขอขอบคุณหน่วยศึกษานิเทศกรรมกรมสามัญศึกษา เขตการศึกษา 10 และกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ที่ได้อนุญาตการศึกษาต่อในครั้งนี้

เพื่อน ๆ อีกหลายคนโดยเฉพาะ คุณแพตล เจนอักษร คุณอรทัย มุลคำ คุณวช มงคล คุณแสนอ ภิรมย์จิตผ่อง และคุณยุพิน วรพุทธานนท์ มีส่วนสำคัญอย่างมากในการให้ขวัญกำลังใจและการให้การช่วยเหลือในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยขอขอบคุณเพื่อน ๆ ทุกคนด้วย

และผู้วิจัยอยากจะขอบคุณ คุณมยุรี อัครวภูมิ ภรรยาของผู้วิจัย ที่เสียสละและการให้กำลังใจแก่ผู้วิจัยอย่างยิ่ง และขอใจ วิถีใต้ กับ สุรัสวดี ลูกสาวของผู้วิจัย ที่ให้กำลังใจพ่ออย่างมากตลอดมา

สมาน อัครวภูมิ



สารบัญ

	หน้า
คำย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ญ
สารบัญแผนภูมิ.....	ข
บทที่	
บทที่ 1. บทนำ.....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์การวิจัย.....	6
คำถามสำหรับการวิจัย.....	6
ขอบเขตของการวิจัย.....	7
คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย.....	7
วิธีดำเนินการวิจัย.....	8
ประโยชน์ของการวิจัย.....	9
บทที่ 2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	11
รูปแบบและการพัฒนารูปแบบ.....	11
ความเข้าใจเกี่ยวกับรูปแบบ.....	11
ประเภทของรูปแบบ.....	14
องค์ประกอบของรูปแบบ.....	16
การพัฒนารูปแบบ.....	18

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
แนวคิดพื้นฐานในการกำหนดหลักการของรูปแบบ.....	19
หลักการจัดการและการบริหาร.....	20
แนวคิด หลักการและรูปแบบที่เคยนำเสนอในประเทศไทย.....	22
การบริหารการประถมศึกษาของไทยในปัจจุบัน.....	30
การประถมศึกษาในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ.....	34
การบริหารการประถมศึกษาในสังกัดกระทรวงมหาดไทย.....	41
การบริหารการประถมศึกษาของหน่วยงานในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย.....	47
การกำหนดองค์ประกอบในการกำหนดรูปแบบการบริหารการศึกษา.....	48
การจัดการจัดการในการบริหาร.....	49
การกำหนดนโยบายและแผน.....	52
การบริหารงานวิชาการ.....	53
การบริหารงานบุคคล.....	54
การบริหารงานการงบประมาณ การเงินและพัสดุ.....	57
การบริหารการควบคุมคุณภาพและมาตรฐาน.....	62
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	63
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย.....	66

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 การรายงานผลการดำเนินการวิจัย.....	76
การวิเคราะห์เกี่ยวกับหลักการและข้อมูลพื้นฐานประกอบการสร้างรูปแบบ...	76
การสร้างรูปแบบขั้นต้น	95
การประมวลความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับรูปแบบ.....	124
บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ.....	146
รายการอ้างอิง.....	189
ภาคผนวก.....	198
ประวัติผู้วิจัย.....	230

สารบัญตารางประกอบ

ตารางที่		หน้า
1	แสดงค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของระดับความเหมาะสมของหลักการ ตามความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ.....	๘2
2	แสดงการวิเคราะห์อันได้ความสำคัญของหลักการซึ่งใช้กำกับการกำหนดรูปแบบ การบริหารการประถมศึกษาของผู้ทรงคุณวุฒิ.....	83
3	แสดงผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบด้านการจัดการ.....	86
4	แสดงผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบด้านการกำหนดนโยบายและแผน.....	87
5	แสดงผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบด้านการบริหารงานวิชาการ.....	88
6	แสดงผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบด้านการบริหารงานบุคคล.....	89
7	แสดงผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบด้านการบริหารงานการงบประมาณ การเงิน และพัสดุ.....	90
8	แสดงผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบด้านการบริหารการควบคุมคุณภาพ และมาตรฐาน.....	91
9	แสดงค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของคะแนนระดับความคิดเห็นของ ผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับความสอดคล้องของรูปแบบกับหลักการกำกับรูปแบบ.....	125
10	แสดงค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของคะแนนระดับความคิดเห็นของ ผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับความเหมาะสมของรูปแบบต่อสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในปัจจุบัน.....	126
11	แสดงค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของคะแนนระดับความคิดเห็นของ ผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในเชิงปฏิบัติของการนำรูปแบบไปใช้ ในสังคมไทยในปัจจุบัน.....	127

สารบัญตารางประกอบ (ต่อ)

ตารางที่		หน้า
12	การเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิต่อรูปแบบแต่ละคู่ ในเรื่อง ความสอดคล้องกับหลักการกำกับการกำหนดรูปแบบ.....	128
13	การเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิต่อรูปแบบแต่ละคู่ ในเรื่อง ความเหมาะสมของรูปแบบต่อสภาพเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ในปัจจุบัน.....	129
14	การเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิต่อรูปแบบแต่ละคู่ ในเรื่องความ เป็นไปได้ในเชิงปฏิบัติในการนำรูปแบบไปใช้ในสังคมปัจจุบัน.....	130
15	การเปรียบเทียบความคิดเห็นระหว่างกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับความสอดคล้อง ของรูปแบบกับหลักการกำกับการกำหนดรูปแบบ.....	131
16	การเปรียบเทียบความคิดเห็นระหว่างกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับความเหมาะสม ของรูปแบบต่อสภาพเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองในปัจจุบัน.....	132
17	การเปรียบเทียบความคิดเห็นระหว่างกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับความเป็นไปได้ ในเชิงปฏิบัติในการนำรูปแบบไปใช้ในสังคมปัจจุบัน.....	133
18	แสดงความดีของความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิแต่ละกลุ่ม และ ทั้งหมดรวมกันที่มีต่อ รูปแบบที่ 1	134
19	แสดงความดีของความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิแต่ละกลุ่ม และ ทั้งหมดรวมกันที่มีต่อ รูปแบบที่ 2	136
20	แสดงความดีของความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิแต่ละกลุ่ม และ ทั้งหมดรวมกันที่มีต่อ รูปแบบที่ 3	138

สารบัญตารางประกอบ (ต่อ)

ตารางที่		หน้า
21	แสดงความถี่ของความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิแต่ละกลุ่ม และ ทั้งหมดรวมกันที่มีต่อ รูปแบบที่ 4	140
22	แสดงความถี่ของความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิแต่ละกลุ่ม และ ทั้งหมดรวมกันที่มีต่อ รูปแบบที่ 5	142
23	แสดงความถี่ของความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิแต่ละกลุ่ม และ ทั้งหมดรวมกันในประเด็นอื่นๆ เพิ่มเติมจากข้อเสนอแนะในแต่ละรูปแบบ.....	144

สารบัญแผนภูมิประกอบ

แผนภูมิที่		หน้า
1	รูปแบบเชิงระบบและสถานการณ์ (Systems/contingency Model) ของ Brown และ Moberg.....	17
2	โครงสร้างการบริหารการประถมศึกษาของไทยโดยภาพรวม.....	32
3	โครงสร้างการบริหารการประถมศึกษาของไทยในปัจจุบัน (ในรายละเอียด).....	33
4	โครงสร้างการบริหารการประถมศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการ การประถมศึกษาแห่งชาติ.....	35
5	โครงสร้างการบริหารการประถมศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน.....	37
6	โครงสร้างการบริหารการประถมศึกษาส่วนที่อยู่ในสังกัดของกรมสามัญศึกษา.....	39
7	โครงสร้างการบริหารการประถมศึกษาในความรับผิดชอบของกรมการศึกษานอกโรงเรียน..	40
8	โครงสร้างการบริหารการประถมศึกษาในความรับผิดชอบของกรมการศึกษาคณะครู.....	41
9	โครงสร้างการบริหารการประถมศึกษาในความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานคร.....	43
10	โครงสร้างการบริหารการประถมศึกษาในความรับผิดชอบของกรมการปกครอง.....	44
11	โครงสร้างการบริหารการประถมศึกษาในความรับผิดชอบของกรมประชาสงเคราะห์.....	45
12	โครงสร้างการบริหารการประถมศึกษาในความรับผิดชอบของกรมตำรวจ.....	46
13	โครงสร้างการบริหารการประถมศึกษาในความรับผิดชอบของทบวงมหาวิทยาลัย.....	47
14	ขั้นตอนสำคัญในการดำเนินการวิจัย.....	60