

แนวความคิดในการจัดระบบการศึกษาประชาบาล

การควบคุมและบริหารการศึกษาและของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกย่อมมีลักษณะแตกต่างกันไปตามความจำเป็นของสังคม วัฒนธรรม การเมือง ประวัติศาสตร์ และเศรษฐกิจของประเทศนั้น ๆ ^๑ แนวความคิดในการจัดระบบการศึกษาของแต่ละประเทศก็เช่นเดียวกัน ย่อมแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ อันมีผลมาจากความเป็นมาทางประวัติศาสตร์และนโยบายทางการปกครองของประเทศนั้น ๆ ในบทนี้จะนำเสนอให้ทราบถึงแนวความคิดในการจัดระบบการศึกษาประชาบาลหรือการประถมศึกษาทั้งในประเทศไทยและในต่างประเทศ เพื่อเป็นพื้นฐานในการศึกษาต่อไป

ก. แนวความคิดในการจัดระบบการศึกษาประชาบาลในต่างประเทศ

แนวความคิดในการจัดการศึกษาประชาบาลหรือการศึกษาในระดับประถมศึกษาในต่างประเทศที่จะขอนำมากล่าวในบทนี้นั้น จะขอนำมากล่าวเฉพาะในบางประเทศที่เห็นว่าการจัดระบบการศึกษาได้พัฒนา และฝังรากลึกลงเป็นที่ยอมรับในระบบสังคมนั้น เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ สหภาพโซเวียต และประเทศญี่ปุ่น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปฏิญญา สาร, "ระบบบริหารการศึกษาของไทย" ในคณะครุศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ประมวลคำบรรยายในการอบรมครูใหญ่สังกัดการบริหาร
ส่วนจังหวัดที่วราชนาจักร (วันที่ ๑, ๑๕ เมษายน - ๗ พฤษภาคม ๒๕๑๔),

เป็นต้น และคงได้กล่าวมาแล้วว่าการจัดระบบการศึกษาประชาบาลในประเทศเหล่านี้ได้เป็นที่ยอมรับในระบบสังคมแล้ว ดังนั้นการกล่าวถึงแนวความคิดในการจัดระบบการศึกษาประชาบาลในที่นี้จึงจะนำเสนอให้ทราบถึงการจัดระบบการศึกษาประชาบาลในประเทศนั้น ๆ อันเป็นผลผลิตที่เกิดขึ้นจากแนวความคิดในแต่ละประเทศ

๑. การจัดระบบการศึกษาประชาบาลในสหรัฐอเมริกา ประเทศ

สหรัฐอเมริกา มีการปกครองในรูปแบบ Federal State จำแนกการปกครองออกได้ ๓ ระดับ คือ การปกครองส่วนกลาง มีรัฐบาลกลาง (Federal Government) ทำหน้าที่ศูนย์กลางปกครองประเทศ การปกครองระดับมลรัฐ มีรัฐบาลมลรัฐ (State Government) เป็นศูนย์กลางการปกครองมลรัฐ และการปกครองในระดับท้องถิ่นซึ่งถือเป็นการปกครองในระดับต่ำสุด มีรัฐบาลของท้องถิ่นเป็นผู้ทำหน้าที่ในการบริหารของท้องถิ่น มีธรรมนูญของท้องถิ่นใช้ในการปกครองตนเอง เรียกว่า ฎบัตร (Charter) ^๒

อำนาจในการจัดการศึกษา รัฐธรรมนูญแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา ใ้คมอบอำนาจในการจัดการศึกษาแก่มลรัฐให้เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงตามแต่จะเห็นชอบเห็นควร แต่จะต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนในขอบเขตที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ด้วย ^๒ ในทุก ๆ รัฐ ประชาชนจะได้รับการศึกษาที่รัฐจัดให้โดยที่ประชาชนมิต้องเสียค่าใช้จ่ายแต่อย่างใดจนถึงชั้น ๑๒ เกือบทุกรัฐ บังคับให้เด็กไปเรียนโดยสมัครใจจนอายุครบเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ^๓

^๑ พงษ์ เทพปัญญา, การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๒๑), หน้า ๑๑๐-๑๑๑.

^๒ เฉลา ไชยรัตนะ (แปล), การศึกษาในสหรัฐอเมริกา (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๑๗), หน้า ๒.

^๓ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓.

การจัดการศึกษาทั้งระดับประถมศึกษา (Elementary Education)
ระดับมัธยมศึกษา (Secondary Education) และระดับสูงขึ้นไปอยู่ใน
อำนาจของมลรัฐ

การควบคุมของรัฐบาลกลาง มีหลายประเทศที่หน่วยราชการเป็นตัวแทน
แห่งชาติจัดการศึกษาเรียกว่า กระทรวงศึกษาธิการ ทำหน้าที่ประสานงานกับ
หน่วยราชการอื่น ๆ กระทรวงดังกล่าวนี้มีอำนาจจัดหลักสูตรและบริหารงานควบคุม
การจัดการศึกษาในคานต่าง ๆ สำหรับในสหรัฐอเมริกาไม่มีตัวแทนของรัฐบาลกลาง
จัดการศึกษาเหมือนประเทศอื่น ๆ รัฐบาลกลางเป็นเพียงผู้ควบคุมในด้านการกำหนด
แนวทางหรือปรัชญาและแนวความคิดในการจัดการศึกษา ซึ่งกำหนดให้มลรัฐจัดการ
ศึกษาในระดับต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับหลักการ ๔ ประการ

๑. พัฒนาความรู้ความสามารถ (Intellectual Development)
๒. พัฒนาสังคม (Social Development)
๓. พัฒนาบุคคล (Personnel Development)
๔. พัฒนาการผลิต (Productive Development)

มลรัฐและการจัดการศึกษา ในเรื่องเกี่ยวกับการศึกษา มลรัฐเป็นผู้
ดำเนินการศึกษาโดยอาศัยอำนาจของสภาร่างกฎหมายของรัฐ สภาร่างกฎหมาย
ของทุก ๆ รัฐ มีอำนาจหน้าที่กว้าง ๆ ในการออกกฎหมายบริหารการศึกษาภายใต้
การควบคุมของรัฐธรรมนูญของแต่ละรัฐ ในการใช้อำนาจหน้าที่เหล่านี้สภาร่างกฎหมาย

Reller and Morphet, Comparative Educational
Administration (Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliff, N.J.,
1962), p.168.

ของรัฐจะมอบอำนาจให้กับเจ้าหน้าที่ของโรงเรียนและมลรัฐมีอำนาจควบคุมและให้คำแนะนำแก่โรงเรียนต่าง ๆ^๑

เมื่อแต่ละมลรัฐยังมีทั้งหมด ๕๐ มลรัฐด้วยกันมีหน้าที่รับผิดชอบต่อการจัดการศึกษาของตนเอง นโยบายการศึกษาและวิธีการปฏิบัติงานของแต่ละมลรัฐจึงแตกต่างกันออกไป ถึงแม้จะมีความแตกต่างการจัดการศึกษาของมลรัฐในระดับประถมศึกษา ก็มีสาระสำคัญเหมือนกัน ตัวอย่างเช่น รัฐส่วนมากจะมีคณะกรรมการบริหารซึ่งเรียกว่าคณะกรรมการการศึกษาของรัฐ (State Board of Education) เพื่อวางนโยบายการศึกษาแก่โรงเรียนของรัฐซึ่งประกอบไปด้วยการศึกษาขั้นประถมและมัธยม แต่ละรัฐจะมีตำแหน่งหัวหน้าบริหารกิจการของโรงเรียนซึ่งเรียกว่าศึกษาธิการหรืออธิบดีผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งศึกษาธิการและคณะของเขาจะตั้งหน่วยบริหารงาน ซึ่งเรียกว่าแผนกศึกษาธิการ ศึกษาธิการจะทำหน้าที่บริหารการศึกษาและทำรายงานเกี่ยวกับกิจการในโรงเรียนและขอเสนอแนะเพื่อปรับปรุงแก้ไขให้คณะกรรมการบริหารการศึกษาของรัฐ (State Board of Education) พิจารณาต่อไป^๒

ท้องถิ่นกับการจัดการศึกษา ในสหรัฐอเมริกา การศึกษาระดับต่ำกว่ามหาวิทยาลัยอยู่ในความดูแลของหน่วยการปกครองท้องถิ่น เรียกว่า School District ซึ่งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่เดียว คือ การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา คณะผู้จัดการโรงเรียนท้องถิ่นในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาเรียกว่าคณะกรรมการบริหารการศึกษา (School Board) ใ้ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นคณะกรรมการบริหารการศึกษาจะจ้างศึกษาธิการที่เรียกว่า

^๑ เดลา ไชยรัตน์ะ (แปล), การศึกษาในสหรัฐอเมริกา, หน้า ๑๓.

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๔.

Superintendent ทำหน้าที่เป็นผู้บริหารร่วมกับคณะกรรมการ โดยปกติ
คณะกรรมการบริหารการศึกษาของท้องถิ่นไม่มีเงิน เดือนหรือเงินรายได้เป็นการ
ตอบแทนแต่อย่างใด^๑

คณะกรรมการบริหารการศึกษาและศึกษาธิการ รับผิดชอบร่วมกันในการ
กำหนดค่าใช้สอยของโรงเรียน และมักจะตัดสินใจกำหนดเพิ่มภาษีท้องถิ่นเพื่อบำรุง
การศึกษาและยังมีหน้าที่รับผิดชอบในการจ้างครูและพนักงานอื่น ๆ การดูแลอาคาร
และการบำรุงรักษาอาคารโรงเรียน การจัดหา อุปกรณ์การเรียนการสอน ตามที่
สภาวางกฎหมายของรัฐกำหนดอำนาจหน้าที่และขอบเขตการดำเนินงานได้^๒

เงินอุดหนุนการจัดการศึกษาในระดับท้องถิ่น เงินอุดหนุนการจัดการศึกษา
ในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาของท้องถิ่นนั้น นอกจากจะได้อาจมาจากภาษี
ทรัพย์สินในเขตท้องถิ่นแต่ละหน่วยแล้ว ยังได้รับการช่วยเหลือจากรัฐบาลกลาง
สำหรับโครงการที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาและเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมลรัฐด้วย
นอกจากนี้ยังได้รับการจัดสรรงบประมาณจากหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐบาลกลาง
อีกด้วย

^๑ เฉลา ไชยรัตน์ (แปล), การศึกษาในสหรัฐอเมริกา, หน้า ๑๗.

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕.

^๓ ปราโมทย์ จรรยาวิภาช, "การศึกษาในประเทศอังกฤษ" ในคุรุสภา,
ปาฐกถาเรื่องการศึกษาในประเทศต่าง ๆ ที่คุรุสภา (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา,
๒๕๐๖), หน้า ๖๓.

จากที่ไต่ถามมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าการจัดการศึกษาประชาบาลหรือการจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษาในสหรัฐอเมริกา นั้น เป็นงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นที่จะดำเนินการรัฐบาลมลรัฐหรือรัฐบาลกลางมีหน้าที่เพียงควบคุมทางด้านนโยบาย โดยการออกกฎหมายกำหนดขอบเขตการดำเนินงานของท้องถิ่น และการให้การสนับสนุนท้องถิ่นทางการเงินเท่านั้น รายละเอียดของการบริหารงานการศึกษาประชาบาลเป็นเรื่องของท้องถิ่นที่จะดำเนินการ เช่นการเก็บภาษีบำรุงการศึกษา การว่าจ้างครูและพนักงานอื่น ๆ เป็นต้น

๒. การจัดระบบการศึกษาประชาบาลในอังกฤษ อังกฤษเป็นประเทศที่มีการจัดการศึกษามานานและมีความก้าวหน้ามาก วิธีการจัดการศึกษาของอังกฤษเป็นการกระจายอำนาจหน้าที่จัดการศึกษาจากศูนย์กลาง (decentralization) ให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ กระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้ควบคุมดูแลและส่งเสริมการศึกษาตามนโยบายของชาติ และเป็นผู้จัดสรรงบประมาณอุดหนุนการศึกษาท้องถิ่น ออกคำแนะนำหนังสือเวียน เอกสารการศึกษาและระเบียบต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดการศึกษาสำหรับองค์การศึกษาท้องถิ่น (Local Education Authorities) ซึ่งเป็นผู้บริหารการศึกษาในท้องถิ่น

อำนาจในการจัดการศึกษา อังกฤษได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๐๖ โดยกำหนดให้ท้องถิ่นสามารถจัดตั้ง Local School Board เพื่อจัดทำบริการด้านการศึกษาเสริมจากการที่องค์การทางศาสนาหรือเอกชนจัดทำอยู่ ถ้าพิจารณาเห็นว่าบริการที่องค์การดังกล่าวจัดทำอยู่ไม่เพียงพอ Local School Board จะต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น

นิยม รัฐมฤต, การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๒๑), หน้า ๘๑.

ต่อมาพระราชบัญญัติการศึกษาปี ๑๘๘๔ กำหนดว่าอำนาจในการจัดการศึกษาระดับ
ประถม มัธยมและพหุมัธยมเป็นของท้องถิ่น^๑

ท้องถิ่นเป็นผู้ทำหน้าที่ในการจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษามาเป็นเวลา
ช้านาน ส่วนกลางเป็นเพียงผู้คอยสนับสนุนในด้านการเงิน การกำหนดแนวนโยบาย
โดยกว้าง ๆ ตามที่ใดกล่าวมาแล้ว

การควบคุมของรัฐบาลกลาง พระราชบัญญัติการศึกษา ๑๘๘๔ กำหนดให้ตั้ง
กระทรวงศึกษาธิการขึ้นมีสภาการศึกษาคล้ายวุฒิสภาคอยให้คำปรึกษา^๒ กระทรวง
ศึกษาธิการเป็นผู้ควบคุมดูแลและส่งเสริมการศึกษาและวางนโยบายอย่างกว้าง ๆ
ให้ท้องถิ่นถือปฏิบัติ กระทรวงศึกษาธิการไม่ได้ออกคำสั่งโดยตรงให้ท้องถิ่นปฏิบัติงาน
แต่ดำเนินการผ่านพนักงานตรวจการซึ่งเรียกว่าข้าหลวงตรวจการ (Her Majesty's
Inspector) ซึ่งเป็นตำแหน่งสำคัญมีหน้าที่ตรวจตราดูแลการสั่งสอนอบรมใน
โรงเรียนและให้คำแนะนำแก่ครูเพื่อให้การศึกษาคำเนินไปตามระเบียบแบบแผนและ
นโยบาย^๓ Inspectors นี้ แต่งตั้งจากผู้มีวิชาดีการสอนที่ดีที่สุด โดย
พระบรมราชโองการแต่งตั้งจากสมเด็จพระราชินีอังกฤษ ปัจจุบันมีประมาณ ๕๐๐ คน
มีศักดิ์ศรีและชื่อเสียงสูงเด่นมาก^๔

^๑ Reler and Morphet, p.60.

^๒ ปิ่น มาลากุล, "การศึกษาในประเทศอังกฤษ" ในคุรุสภา, ปรากฏา
เรื่องการศึกษาในประเทศต่าง ๆ ที่คุรุสภา, หน้า ๘๗.

^๓ ปราโมทย์ จรรย์วิภาฯ, "การศึกษาในประเทศอังกฤษ" ใน คุรุสภา,
ปรากฏาเรื่องการศึกษาในประเทศต่าง ๆ ที่คุรุสภา, หน้า ๖๓.

^๔ สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น, การบริหารการประถมศึกษาในประเทศต่าง ๆ.
(เอกสารอัครสำเนา)

ท้องถิ่นกับการจัดการศึกษา ตามกฎหมายมอบอำนาจในการจัดการศึกษาให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการทั้งในระดับประถมศึกษาและสูงกว่าระดับประถมศึกษา หน่วยงานการศึกษาท้องถิ่น (Local Education Authorities) จะเป็นผู้ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการศึกษา ท้องถิ่นแต่ละแห่งจะมีคณะกรรมการการศึกษา (Education Committee) ประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับเลือกโดยสภาท้องถิ่น (Main Council) และสมาชิกโดยตำแหน่งที่มาจากสมาคมครู ซึ่งทำหน้าที่ทางวิชาชีพ มีจำนวนมากน้อยต่างกันแล้วแตขนาดของท้องถิ่น^๑

คณะกรรมการการศึกษา (Education Committee) มีอำนาจในการจัดการศึกษาระดับท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดวิธีการดำเนินงานและรับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารการศึกษา^๒ ท้องถิ่นจะเป็นผู้เสนอโครงการเกี่ยวกับการศึกษาไปยังกระทรวงศึกษาธิการในส่วนกลาง กระทรวงศึกษาธิการจะเป็นผู้อนุมัติโครงการ ถ้าไม่ตกลงกันระหว่างกระทรวงศึกษาธิการจะเสนอให้รัฐสภาแห่งชาติเป็นผู้ตัดสิน^๓

ครูที่ทำหน้าที่สอนในโรงเรียนไม่ใช่ข้าราชการไม่ใช่ลูกจ้างของรัฐ แต่เป็นลูกจ้างขององค์การศึกษาท้องถิ่นหรือของกรมการจัดการโรงเรียนที่สร้างขึ้นโดยเอกชนหรือหมู่คณะ ครูใหญ่มีอิสระไม่ได้อยู่ในการจัดโรงเรียน การไต่แบบเรียน

^๑ Beller and Morphet, p.61.

^๒ Beller and Morphet, p.61.

^๓ ปิ่น มาลากุล, "การศึกษาในประเทศไทย" ใน คุรุสภา, ปรากฏการณ์การศึกษาในประเทศไทยต่าง ๆ ที่คุรุสภา, หน้า ๘๗.

การทำประมวลการสอน ตลอดจนวิธีการสอนแต่จะทำอะไรตามลำพังเกินไปไม่ได้ เพราะต้องอยู่ภายใต้การตรวจตราของผู้ตรวจการการศึกษา (Inspectors)^๑

เงินอุดหนุนการจัดการศึกษาท้องถิ่น เงินที่ใช้ในการศึกษาของท้องถิ่น ใ้รับการจัดสรรจากส่วนกลางและรายได้ของท้องถิ่นซึ่งมาจากการเก็บภาษีทรัพย์สิน ซึ่งเรียกว่า Rate โดยทั่วไปของกิจการศึกษาท้องถิ่น (Local Education Authorities) จะเก็บภาษีได้เพียง ๔๐% ของค่าใช้จ่ายส่วนที่เหลืออีก ๖๐% รัฐบาลกลางเป็นผู้สนับสนุน

จากที่กล่าวถึงการจัดการศึกษาในอังกฤษข้างต้นนั้นจะเห็นได้ว่าการจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษาหรือการจัดการศึกษาประจำบาลนี้เป็นเรื่องของท้องถิ่นที่จะดำเนินงานส่วนกลางเป็นเพียงผู้กำหนดนโยบายอย่างกว้าง ๆ ให้ท้องถิ่นปฏิบัติและเป็นเพียงผู้สนับสนุนทางด้านการงบประมาณเท่านั้น

๓. การจัดระบบการศึกษาประจำบาลในประเทศสหภาพโซเวียต

สหภาพโซเวียตมีการปกครองในรูปแบบสหพันธรัฐ (Federal State) การปกครองของสหภาพโซเวียตจำแนกออกได้อย่างกว้าง ๆ ๓ ระดับ เช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกา คือ การปกครองระดับสหภาพ (All Union Government) หรือส่วนกลาง การปกครองระดับสาธารณรัฐและการปกครองระดับท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ กัน เช่น Oblast, Raion, Mir^๒

^๑ ปราโมทย์ จรรยาวิภาส, "การศึกษาในประเทศอังกฤษ" ใน คุรุสภา, ปาฐกถาเรื่องการศึกษาในประเทศต่าง ๆ ที่คุรุสภา, หน้า ๖๓.

^๒ ชาดูชัย ลิงศรีสง่า, การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๒๑), หน้า ๒๗๕.

สภาสูงสุดแห่งสหภาพ (Supreme Soviet of the USSR)
 จะเป็นผู้ออกกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาโดยกำหนดแนวนโยบายอย่างกว้าง ๆ เกี่ยวกับการศึกษา^๑ มีกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการศึกษาในส่วนกลาง
 สาธารณรัฐและสาธารณรัฐปกครองตนเองมีอำนาจในการจัดการศึกษาและมีกระทรวง
 ศึกษาราชการของสาธารณรัฐเป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นมาทำหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษา
 ในสาธารณรัฐนั้น ๆ มีรัฐมนตรีซึ่งเลือกมาจากสภาสาธารณรัฐนั้น ๆ เป็นผู้รับผิดชอบ
 จัดการศึกษา เช่น การวางแผนเกี่ยวกับการศึกษา การจัดสรรงบประมาณ^๒

การจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาเป็นอำนาจหน้าที่
 ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นซึ่งมีหน่วยการศึกษาท้องถิ่น (department of
 Education) เป็นผู้จัดการศึกษาระดับท้องถิ่น หน่วยการศึกษานี้จะอยู่ภายใต้การ
 ควบคุมของสภาท้องถิ่นและคณะกรรมการบริหารของหน่วยการศึกษา หัวหน้าของ
 หน่วยการศึกษาท้องถิ่นนี้ได้รับเลือกจากสภาท้องถิ่นจะมี Staff ทำงานของ
 ตนเองทำหน้าที่เป็นผู้บริหารโรงเรียน วินิจฉัยสั่งการและวางโครงการใช้จ่าย
 เงินและอื่น ๆ ตามที่สภาจําชอบหมายและประสานงานด้านโครงการกับหน่วยงาน
 ที่เกี่ยวข้อง^๓

^๑ Beller and Morphet, p.115.

^๒ Beller and Morphet, p.117.

^๓ Beller and Morphet, p.120.

การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาของสหภาพโซเวียตก็เช่นเดียวกัน สหรัฐอเมริกาและอังกฤษที่มอบอำนาจให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจะแตกต่างกันอยู่ในเรื่องรายละเอียดของความเข้มงวดในการควบคุม สหภาพโซเวียตปกครองด้วยระบบคอมมิวนิสต์ย่อมมีการควบคุมในรายละเอียดเข้มงวดต่างประเทศเสรี

๔. การจัดการศึกษาประชาชาติในประเทศญี่ปุ่น หลังการพ่ายแพ้ในสงครามโลกครั้งที่ ๒ ญี่ปุ่นถูกยึดครองโดยสหรัฐอเมริกา นายพลแมคอาเธอร์ได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงระบบการศึกษาของญี่ปุ่นใหม่ โดยการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้มากที่สุด^๑ และให้คณะบุคคลที่รับผิดชอบต่อการศึกษาคงต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนและให้กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งตามปกติมีหน้าที่ควบคุมโรงเรียนนั้นให้ทำหน้าที่เฉพาะด้านให้คำปรึกษาแนะนำด้านวิชาชีพและวิชาการเท่านั้น คณะกรรมการการศึกษา (Board of Education) เป็นผู้รับผิดชอบการจัดการศึกษาในระดับต่าง ๆ^๒

ในปี ๑๙๕๖ ญี่ปุ่นได้มีการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาโดยได้ตรากฎหมายว่าด้วยการจัดองค์การและการจัดการศึกษาของท้องถิ่นขึ้นโดยมีสาระสำคัญดังนี้^๓

^๑ Reller and Morphet, p.251.

^๒ นิยม รัฐมนตรี, การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ, หน้า ๒๓๖.

^๓ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๕๗.

๑. คณะกรรมการการศึกษาไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเหมือนเดิม แต่มาจากการแต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายกเทศมนตรีในระดับเทศบาล แต่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น การถอดถอนกรรมการจะต้องปฏิบัติ ในทำนองเดียวกัน

๒. ความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารของคณะกรรมการการศึกษาได้ถูกบั่นทอน ให้ลดน้อยลงในคำอื่น ๆ ด้วย กล่าวคือ ตั้งแต่มีการปฏิรูปการศึกษาจนถึงปี ๒๕๒๖ คณะกรรมการการศึกษามีอำนาจที่จะจัดทำงบประมาณของตนเอง และต่างงบประมาณ ของคณะกรรมการการศึกษาแตกต่างไปจากงบประมาณของฝ่ายบริหารจะต้องเสนอ งบประมาณของคณะกรรมการการศึกษาไปให้สภาท้องถิ่นพิจารณาพร้อมกับของฝ่ายบริหาร แต่วาทะพาทของคณะกรรมการการศึกษาในส่วนที่เกี่ยวกับงบประมาณตามที่แก้ไขใหม่ ถูกตัดทอนลงให้เป็นเพียงที่ปรึกษาเท่านั้น การตั้งศึกษาธิการในระดับต่าง ๆ ก็ เช่นเดียวกัน มิใช่เป็นอำนาจโดยอิสระของคณะกรรมการฯ อีกต่อไป การแต่งตั้ง ศึกษาธิการจังหวัดในปัจจุบันต้องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการให้ความเห็นชอบ และการแต่งตั้งศึกษาธิการเทศบาลก็ต้องให้คณะกรรมการการศึกษาจังหวัดให้ความเห็นชอบ คณะกรรมการการศึกษาเทศบาลไม่มีอำนาจว่าจ้างหรือปลดครูที่อยู่ภายใต้การควบคุม ของตนเองอีกต่อไป อำนาจนี้ได้ถูกโอนไปเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษา จังหวัด เป็นต้น

การจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษาและโรงเรียนมัธยมตอนต้นอยู่ใน ความรับผิดชอบของคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นทั้งในระดับจังหวัดและระดับเทศบาล คณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นดังกล่าวนี้แต่งตั้งโดยหัวหน้าฝ่ายบริหารของท้องถิ่น ในแต่ละระดับ คือ ในระดับจังหวัดแต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัดในระดับเทศบาล แต่งตั้งโดยนายกเทศมนตรี คณะกรรมการการศึกษาระดับจังหวัดและระดับเทศบาล จะทำหน้าที่ควบคุมการดำเนินการในโรงเรียนที่ตั้งในเขตของตน

ส่วนกลางเป็นผู้จัดสรรงบประมาณ จัดสรรอัตราครู และกำหนดแนวนโยบาย ทางด้านการศึกษาให้ท้องถิ่น คือ ปฏิบัติตามลำดับ คือ รัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการ จะสั่งการในส่วนศึกษาโดยตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดจะ ควบคุมดูแลการดำเนินงานของเทศบาลตามลำดับ การควบคุมทางด้านงบประมาณ ก็เช่นเดียวกัน คือ ควบคุมเป็นทอด ๆ แต่อย่างไรก็ตามการดำเนินงานในรายละเอียด ของการปฏิบัติเป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น ซึ่งมีอำนาจในการบริหารบุคคลภายใน ของตนเอง เช่น ตรวจสอบสภาพการทำงานที่เป็นอยู่ให้ขอเสนอแนะเพื่อปรับปรุงการบริหาร ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่จัดการด้านการสอนและหน้าที่อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง^๒ ส่วนกลางจะทำ หน้าที่หนักไปในด้านให้คำแนะนำทางด้านวิชาการ การสนับสนุนด้านการเงินแก่ท้องถิ่น^๓

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า อำนาจในการจัดการศึกษาประชาบาล ของผู้ป้อนนั้นอยู่ในความรับผิดชอบของท้องถิ่นซึ่งมีคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นเป็นผู้ รับผิดชอบ ท้องถิ่นของผู้ป้อนมี ๒ ระดับ คือ ระดับจังหวัด และระดับเทศบาล^๔ ส่วนกลางเป็นผู้กำหนดนโยบายและสนับสนุนท้องถิ่นในด้านงบประมาณ เงินอุดหนุน ตลอดจน แนะนำทางด้านวิชาการ คณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ เดิมในสมัย ปฏิรูปการศึกษาในระยะที่ถูกยึดครองเลือกตั้งโดยประชาชน ต่อมาได้เปลี่ยนเป็นแต่งตั้ง โดยหัวหน้าฝ่ายบริหารในท้องถิ่นโดยความยินยอมของสภาท้องถิ่น

^๑ Reller and Morphet, p.255.

^๒ นิยม รัฐมฤต, การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ, หน้า ๒๒๗.

^๓ เรืองเดียวกัน, หน้า ๒๒๖.

^๔ เรืองเดียวกัน, หน้า ๒๒๐.

โดยสรุป แนวความคิดในการศึกษาประชาบาลหรือการศึกษาในระดับ
ประถมศึกษาในต่างประเทศที่นำมากล่าวถึงทั้ง ๔ ประเทศ คือ ประเทศสหรัฐอเมริกา
อังกฤษ สหภาพโซเวียต และประเทศญี่ปุ่นนั้น จะเห็นได้ว่ามีหลักการที่คล้ายคลึงกัน
คือการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ส่วนกลางจะเป็นเพียงผู้สนับสนุนค้ำ
งบประมาณและกำหนดนโยบายให้ท้องถิ่นถือปฏิบัติส่วนรายละเอียดปลีกย่อยนั้นเป็น
เรื่องของแต่ละท้องถิ่นจะดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของส่วนกลางที่วางไว้

ข. แนวความคิดในการจัดระบบการศึกษาประชาบาลในประเทศไทย

ดังได้กล่าวมาแล้ว ในส่วนที่เกี่ยวกับความเคลื่อนไหว เกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล
ว่า แนวความคิดในการจัดระบบการศึกษาประชาบาลในประเทศไทยนั้นยังมีความคิดเห็น
ขัดแย้งของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาประชาบาลอยู่ตลอดเวลา บางกลุ่มต้องการ
ให้ท้องถิ่นเป็นผู้จัดการศึกษาประชาบาลโดยมีหน่วยงานส่วนกลางเป็นเพียงผู้ส่งเสริม
สนับสนุนและประสานงานโดยทั่วไป ดังระบบการจัดการศึกษาประชาบาลตั้งแต่ปี ๒๕๐๘
ถึงปัจจุบัน บางกลุ่มต้องการให้โอนการศึกษาประชาบาลไปขึ้นกับกระทรวงศึกษาธิการ
ดั้งเดิม และบางกลุ่มต้องการให้มีการจัดตั้งทบวงการศึกษาประชาบาลขึ้นรับผิดชอบ
การศึกษาประชาบาลโดยเฉพาะดังกล่าวนั้นแล้วข้างต้น

อย่างไรก็ดี แม้จะมีความหลากหลายในแนวความคิด แต่ก็ไม่มีการจัดระบบ
เพื่อผลในการปฏิบัติแนวความคิดหรือความคิดเห็นต่าง ๆ จึงมีลักษณะการวิพากษ์วิจารณ์
ในรายละเอียดของความบกพร่องในการปฏิบัติมากกว่าการเสนอแนวความคิดในการ
เปลี่ยนแปลงระบบการจัดการศึกษาประชาบาล จึงเป็นการยากที่จะนำความคิดเห็น
เหล่านั้นมากล่าวถึงได้หมด ในที่นี้จึงจะขอแนะนำเฉพาะแนวความคิดที่ได้มีการเสนอ
อย่างเป็นระบบเป็นลายลักษณ์อักษรเกี่ยวกับการจัดระบบการศึกษาประชาบาล และ
ซึ่งผู้เกี่ยวข้องกับการศึกษาประชาบาลได้เสนอไว้ในช่วงที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการ
พิจารณาปัญหาการศึกษาประชาบาล ซึ่งมีนายสมภพ โทตระกิตย์ เป็นประธาน
ก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะลงมติเมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๒๒ ให้มีการปรับปรุง

ระบบบริหารการศึกษาประชาบาลใหม่ โดยให้มีคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติ เป็นผู้ควบคุมการบริหารงาน กำหนดนโยบายและวางแผนการศึกษา การจัดสรรเงิน และให้ข้าราชการครูส่วนจังหวัดสังกัดกระทรวงศึกษาธิการตั้งไต่ถ่วงถึงในบทที่แล้ว แนวความคิดเกี่ยวกับรูปแบบระบบบริหารการศึกษาประชาบาลที่จะนำมากล่าวถึงในบทนี้ คือ รูปแบบระบบบริหารการศึกษาประชาบาลของการสัมมนาปัญหาการศึกษาประชาบาล (ณ โรงแรมไทยไฮเต็ล) รูปแบบของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย รูปแบบของนายสีปนนท์ เกตุทัต รูปแบบของ นายโกวิท วรรณพิพัฒน์ และรูปแบบของ นายกรมล ทองธรรมชาติ ซึ่งเป็นแนวความคิดในการแก้ไขปัญหาการศึกษาประชาบาล โดยจะกล่าวถึงเฉพาะหลักการที่สำคัญเท่านั้น

๑. รูปแบบการบริหารการศึกษาประชาบาลที่เสนอจากผลการสัมมนาปัญหาการศึกษาประชาบาล วันที่ ๑๕-๑๗ สิงหาคม ๒๕๒๒ ณ โรงแรมไทยไฮเต็ล กรุงเทพฯ ในระหว่างวันที่ ๑๕-๑๗ สิงหาคม ๒๕๒๒ คณะสภาได้จัดให้มีการสัมมนาตัวแทนครูประชาบาลทั่วประเทศขึ้น เพื่อนำผลการสัมมนาเสนอต่อรัฐบาลพิจารณาแก้ไขปัญหาการศึกษาประชาบาล แนวความคิดในการจัดระบบการศึกษาประชาบาลสรุปได้ดังนี้

รูปแบบการแก้ปัญหาและหลักการ ที่ประชุมสัมมนาได้เสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารการศึกษาประชาบาลใหม่โดยจัดในรูปทบวงการศึกษาขึ้น โดยชื่อว่า "ทบวงการศึกษาประชาบาล" เป็นทบวงอิสระไม่สังกัดกระทรวงใด ๆ การบริหารทั่วไปเป็นแบบกระจายอำนาจ แต่ละจังหวัดมีฐานะเป็นกรมขึ้นโดยตรงต่อสำนักงานปลัดทบวง

๑ เอกสารประกอบการสัมมนาปัญหาการศึกษาประชาบาล ระหว่างวันที่ ๑๕-๑๗ สิงหาคม ๒๕๒๒ ณ โรงแรมไทยไฮเต็ล กรุงเทพฯ. (เอกสารอัดสำเนา)

การบริหารงานระดับส่วนกลาง มีคณะกรรมการศึกษาทบทวน ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการทบทวน เป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง ผู้แทนครูโดยเลือกตั้งจาก ภาคปกครอง ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ เลขาธิการ คณะกรรมการข้าราชการ พลเรือน เลขาธิการคุรุสภา เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ อธิบดีกรมการปกครองเป็นกรรมการ ปลัดทบวงเป็น กรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการมีหน้าที่ควบคุมการบริหารงานและกำหนด นโยบายด้านการศึกษา ทั้งทางด้านการบริหารงานบุคคล วิชาการ และงานด้าน งบประมาณ

การบริหารงานระดับส่วนจังหวัด มีคณะกรรมการการศึกษาประชาบาล จังหวัด ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานคณะกรรมการโดยตำแหน่ง ผู้แทนครูที่มาจากการเลือกตั้งระดับอำเภอและกิ่งอำเภอ ผู้แทนจากสมาชิกรัฐสภาจังหวัด ฝ่ายการศึกษา ศึกษาธิการจังหวัด ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งเป็นกรรมการ และเลขาธิการสำนักงานการศึกษาประชาบาลจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยตำแหน่ง คณะกรรมการฯ มีหน้าที่ควบคุมการบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบาย และวินิจฉัยตัดสินปัญหาใด ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมายกำหนด

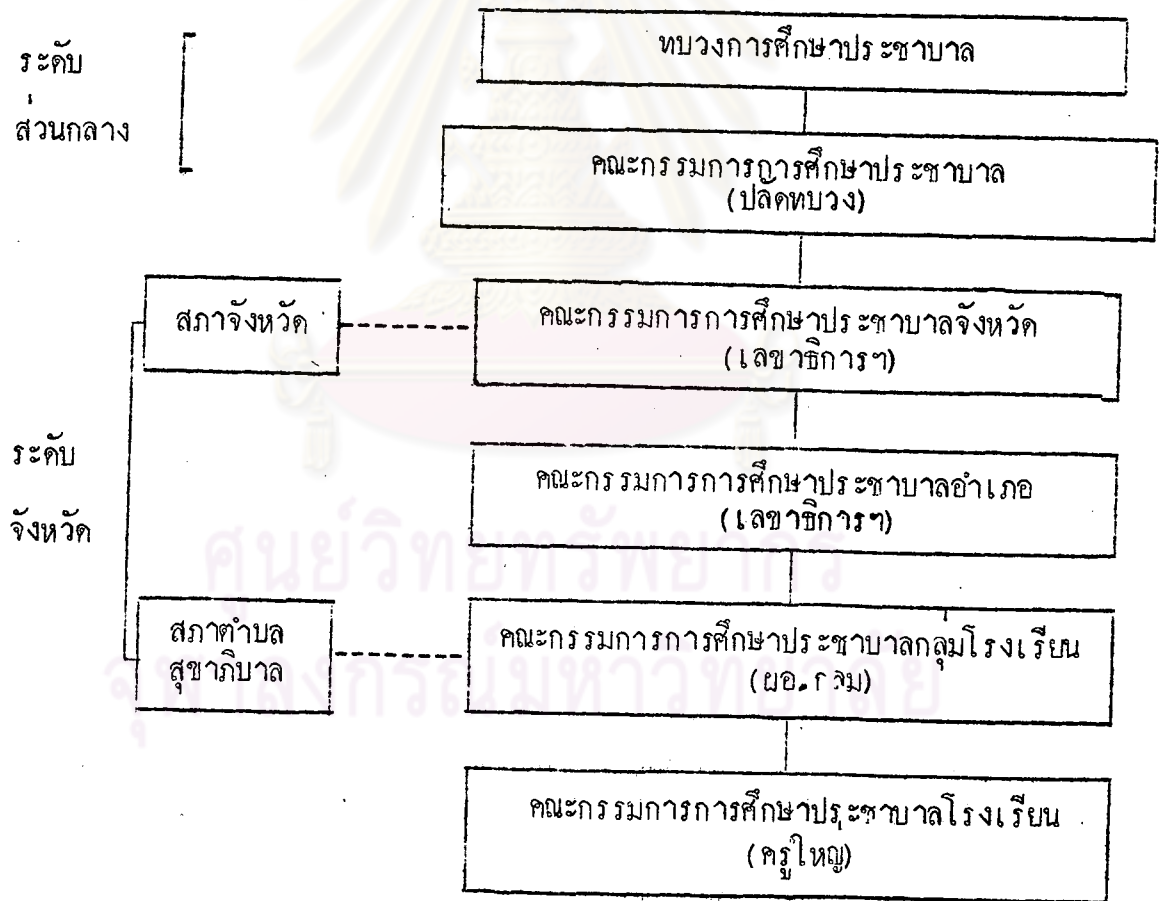
การบริหารงานระดับอำเภอ มีคณะกรรมการการศึกษาประชาบาลอำเภอ ประกอบด้วย นายอำเภอเป็นประธานคณะกรรมการโดยตำแหน่ง ผู้แทนกลุ่มโรงเรียน ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง สมาชิกสภาจังหวัดสังกัดอำเภอนั้น ๆ ทุกคน ศึกษาธิการอำเภอ ผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการและเลขาธิการการศึกษาประชาบาลอำเภอเป็นกรรมการและ เลขานุการ คณะกรรมการฯ มีหน้าที่บริหารงานในระดับอำเภอตามกฎหมาย

การบริหารงานระดับกลุ่มโรงเรียน มีคณะกรรมการการศึกษา ประชาบาลกลุ่มโรงเรียน ประกอบด้วยผู้อำนวยการกลุ่มโรงเรียนซึ่งคณะครู ในสังกัดกลุ่มเลือกตั้งขึ้นเป็นประธานคณะกรรมการโดยตำแหน่ง ประธานสภาตำบล หัวหน้าสถานศึกษา ผู้แทนครูผู้สอนโรงเรียน ผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการ ให้ คณะกรรมการแต่งตั้งครูในสังกัดกลุ่มทำหน้าที่เลขานุการ คณะกรรมการฯ มีอำนาจ ปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายกำหนด

การบริหารงานระดับโรงเรียน มีคณะกรรมการการศึกษาประชาบาล
 โรงเรียน ประกอบด้วยผู้แทนผู้ปกครองนักเรียนที่มาจากการเลือกตั้งกำนันหรือ
 ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านที่อยู่ในความรับผิดชอบของโรงเรียน ผู้แทนครูผู้สอน ผู้แทน
 นักเรียน เป็นกรรมการให้คณะกรรมการเลือกตั้งกรรมการ ๑ คน ขึ้นเป็นประธาน
 และให้หัวหน้าสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการทำหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด

แผนภูมิที่ ๓

รูปแบบการบริหารการศึกษาประชาบาลในรูปทบวงการศึกษาประชาบาล



๒. รูปแบบการบริหารการศึกษา ปร ระชาบาลของกรมการปกครอง^๑
รูปแบบการบริหารการศึกษา ปร ระชาบาลตามแนวความคิดของกรมการปกครอง
กระทรวงมหาดไทย สรุปได้ดังนี้

หลักการและนโยบายการจัดการศึกษา ปร ระชาบาล กรมการปกครอง
กระทรวงมหาดไทย ได้ยึดหลักการ ๓ ประการดังนี้

- (๑) ยืนยันหลักการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบการจัดการศึกษาท้องถิ่น
- (๒) ในส่วนกลางให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๐๘ และการสัมมนาแบ่งงานที่ เอ ไอ ที เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๐^๒
- (๓) เพื่อแก้ปัญหาที่กล่าวว่ามีฝ่ายบริหารการศึกษาไม่สอดคล้องกับฝ่ายวิชาการ ให้จัดตั้งคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นขึ้นทำหน้าที่กำหนดนโยบาย กำหนดวงเงินงบประมาณ ควบคุมและติดตามผลการจัดการศึกษา

การบริหารงานระดับส่วนกลาง มีคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นทำหน้าที่วางแผน กำหนดนโยบาย ตรวจสอบควบคุม ตลอดจนส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาของท้องถิ่น ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงมหาดไทย และปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นรองประธานกรรมการ อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมวิชาการหรือผู้แทน อธิบดีกรมสามัญศึกษา

^๑ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, รูปแบบการบริหารการศึกษา
ปร ระชาบาล เสนอต่อคณะกรรมการพิจารณาปัญหาการศึกษา ปร ระชาบาล. (เอกสารอัครสำเนา)

^๒ ส่วนกลางคือกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุนทางด้านการบริหารราชการ กระทรวงศึกษาธิการ ส่งเสริมสนับสนุนทางด้านการวิชาการ และคุรุสภาส่งเสริมสนับสนุนทางด้านการบริหารงานบุคคล.

หรือผู้แทน อธิบดีกรมการฝึกหัดครูหรือผู้แทน ผู้อำนวยการสำนักงานประถมศึกษาหรือผู้แทน เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติหรือผู้แทน เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนหรือผู้แทน เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหรือผู้แทน อธิบดีกรมอนามัยหรือผู้แทน เลขาธิการคุรุสภาหรือผู้แทน ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษากรุงเทพมหานครหรือผู้แทน เป็นกรรมการ ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาท้องถิ่น กรมการปกครองเป็นกรรมการและเลขานุการ ผู้ช่วยผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาท้องถิ่น กรมการปกครอง เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

การบริหารงานระดับจังหวัด ให้มีคณะกรรมการระดับจังหวัดรวม ๒ คณะ ได้แก่คณะกรรมการนโยบายการประถมศึกษาระดับจังหวัด และคณะกรรมการบริหารประถมศึกษาจังหวัด

(๑) คณะกรรมการนโยบายการประถมศึกษาจังหวัด มีหน้าที่กำหนดนโยบาย กำหนดงบประมาณ แนวทางการดำเนินงาน ควบคุม ตรวจสอบ ตลอดจนส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาประชาบาลใน ระดับจังหวัดให้บรรลุวัตถุประสงค์ คณะกรรมการประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ปลัดจังหวัดและศึกษาธิการจังหวัดเป็นรองประธาน นายอำเภอทุกอำเภอ ประธานกรรมการการศึกษาอบรรมของสภาจังหวัด หัวหน้าสำนักงานจังหวัด หัวหน้าหน่วยศึกษานิเทศก์ หัวหน้าส่วนการคลัง หัวหน้าส่วนการเจ้าหน้าที่หรือเลขานุการจังหวัด เจ้าหน้าที่บริหารงานการศึกษาเทศบาล และผู้ทรงคุณวุฒิที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งไม่เกิน ๕ คน เป็นกรรมการ หัวหน้าส่วนการศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการ

(๒) คณะกรรมการบริหารการประถมศึกษาจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารการศึกษาประชาบาลทั้งทางด้านการบริหารงานบุคคล การบริหารคานงบประมาณ การจัดทำแผนโครงการ และพิจารณาแก้ไขปัญหาการศึกษาประชาบาลใน ระดับจังหวัด คณะกรรมการประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ปลัดจังหวัด และศึกษาธิการจังหวัดเป็นรองประธาน หัวหน้าหน่วยศึกษานิเทศก์

หัวหน้าส่วนการคลัง หัวหน้าส่วนการเจ้าหน้าที่หรือเลขานุการจังหวัดเป็นกรรมการ
หัวหน้าส่วนการศึกษา เป็นกรรมการและเลขานุการ

การบริหารงานระดับอำเภอ มีคณะกรรมการรวม ๒ ชุด เช่นเดียวกับ
ระดับจังหวัด คือ คณะกรรมการนโยบายการประถมศึกษาระดับอำเภอ และ
คณะกรรมการบริหารการประถมศึกษาระดับอำเภอ

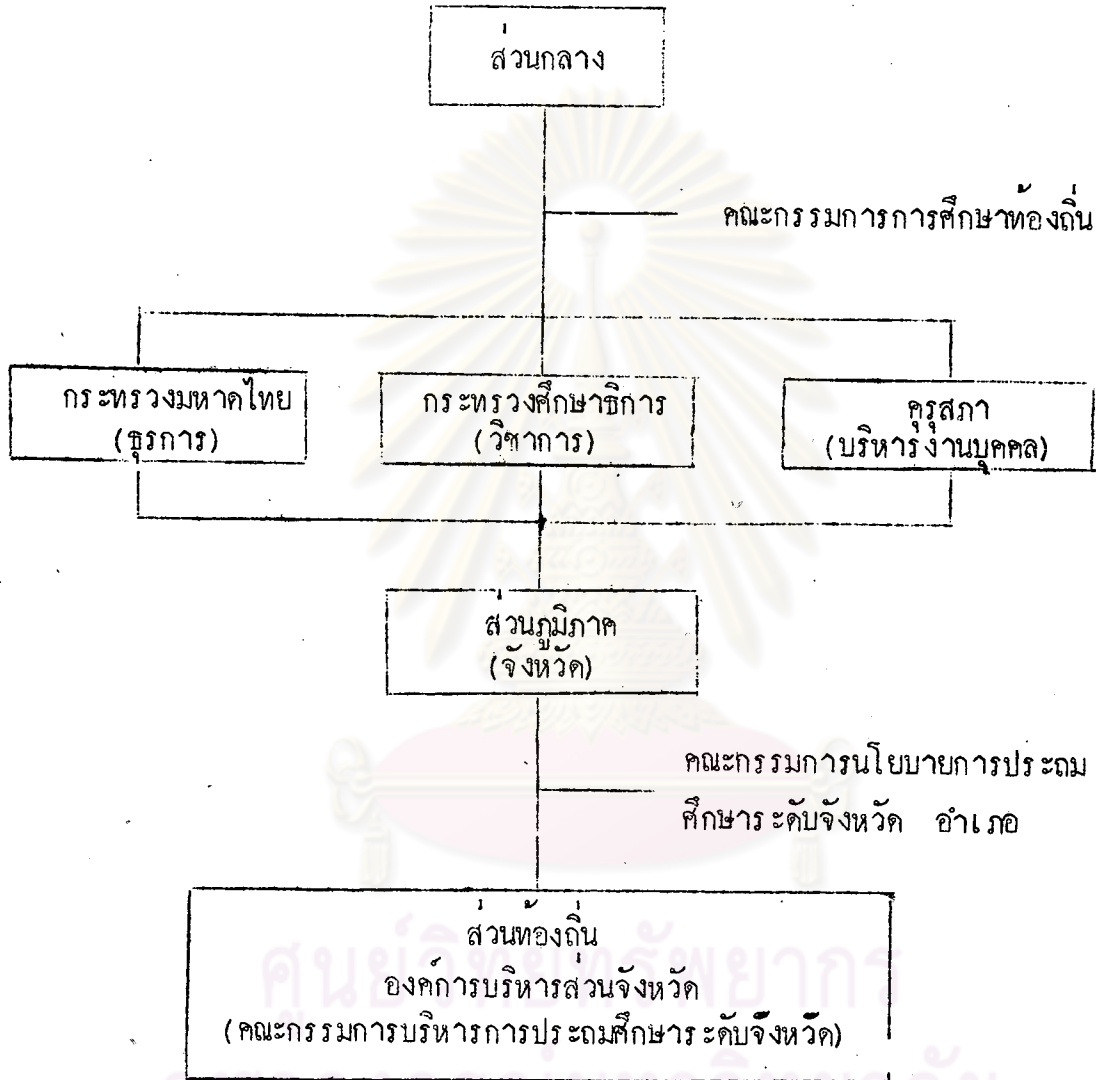
(๑) คณะกรรมการนโยบายการประถมศึกษาระดับอำเภอ มีหน้าที่กำหนด
นโยบาย กำหนดงบประมาณ กำหนดแผนทางการดำเนินงาน ควบคุมตรวจสอบ
ตลอดจนส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาประชาบาลในระดับอำเภอ โดยมีนายอำเภอ
เป็นประธาน ศึกษาธิการอำเภอเป็นรองประธานกรรมการ ปลัดอำเภอ หัวหน้า
กิ่งอำเภอ สมาชิกสภาจังหวัดในเขตอำเภอ หัวหน้าหมวดการคลังอำเภอ เจ้าหน้าที่
บริหารการศึกษาเทศบาล (ถ้ามี) ครูใหญ่ประธานกลุ่มในเขตอำเภอเป็นกรรมการ
หัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอเป็นกรรมการและเลขานุการ

(๒) คณะกรรมการบริหารการประถมศึกษาระดับอำเภอ มีหน้าที่เกี่ยวกับ
การบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ การจัดทำแผนและโครงการ และ
พิจารณาแก้ไขปัญหาการศึกษาประชาบาลในระดับอำเภอ ในระดับอำเภอคณะกรรมการ
ประกอบด้วยนายอำเภอเป็นประธาน ศึกษาธิการอำเภอเป็นรองประธาน ปลัดอำเภอ
ผู้เป็นหัวหน้ากิ่งอำเภอ (ถ้ามี) หัวหน้าหมวดการคลังอำเภอเป็นกรรมการ หัวหน้า
หมวดการศึกษาอำเภอเป็นกรรมการและเลขานุการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิที่ ๔

โครงสร้างรูปแบบบริหารการศึกษา ๖ ระดับของกรมการปกครอง



หมายเหตุ : จัดทำโดยผู้วิจัย

๓. รูปแบบการบริหารการศึกษาประชาบาลของ นายสีปนนท์ เกตุทัต
รูปแบบการบริหารการศึกษาประชาบาลตามแนวความคิดของ นายสีปนนท์ เกตุทัต
เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สรุปได้ดังนี้

หลักการบริหารการศึกษาประชาบาล

(๑) เอกภาพของการบริหารการประถมศึกษา คือ การบริหารวิชาการ
การบริหารงานบุคคล การบริหารการเงินและการบริหารทั่วไปอยู่ในความรับผิดชอบ
ของหน่วยงานเดียวกัน

(๒) เอกภาพของการประถมศึกษา โรงเรียนของรัฐ ของท้องถิ่น
และของเอกชนที่จัดการศึกษาระดับประถมศึกษาอยู่ภายใต้การควบคุม กำหนด
มาตรฐานและการสนับสนุนของหน่วยงานเดียวกัน

(๓) การประสานสัมพันธ์ระหว่างการศึกษาก่อนประถมศึกษา การ
ประถมศึกษาและมัธยมศึกษาจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมหรือประสานงานของหน่วยงาน
เดียวกัน

(๔) การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม
ในการกำหนดนโยบายและมีส่วนรับภาระในการจัดการศึกษา

(๕) การมอบอำนาจการจัดการศึกษา และกระจายอำนาจจะต้องดำเนินการ
อย่างเป็นขั้นตอนในระยะที่การปกครองท้องถิ่นยังไม่พร้อม การประถมศึกษามอบอำนาจ
ให้ส่วนภูมิภาคเป็นผู้รับผิดชอบก่อน เมื่อท้องถิ่นมีความพร้อมแล้ว การจัดการศึกษา
ก่อนประถมศึกษาและประถมศึกษาและมัธยมศึกษา กระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ

นายสีปนนท์ เกตุทัต, รูปแบบการบริหารการศึกษาประชาบาลเสนอต่อ
คณะกรรมการพิจารณาปัญหาการศึกษาประชาบาล. (เอกสารอัครสำเนา)

(๖) การกำหนดนโยบายและวินัยตัดสิ้นปัญหาการศึกษาโดยองค์คณะบุคคล

(๗) การสนองความต้องการทางการศึกษาของท้องถิ่น หน่วยงานที่รับผิดชอบ

ในการจัดการประถมศึกษาในส่วนกลางจะมีหน้าที่เฉพาะในการกำหนดนโยบาย มาตรฐานขั้นต่ำในเรื่องการเรียน การสอน ค่าใช้จ่าย อาคารสถานที่ และบุคลากร กับส่งเสริมการศึกษา ส่วนการจัดการศึกษาเป็นหน้าที่ของส่วนภูมิภาคในระยะแรกและท้องถิ่นในระยะต่อไป

(๘) การมอบหมายภาระในการจัดการศึกษาให้กับท้องถิ่นหรือเอกชน จะต้องพิจารณาถึงความสามารถและความพร้อมด้านค่าใช้จ่ายและบุคลากร เพื่อให้การศึกษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

(๙) ความเสมอภาค การประถมศึกษา เป็นการศึกษาภาคบังคับเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องให้ผู้เรียนได้มีความเสมอภาคกันในโอกาสที่จะเข้ารับการศึกษอาบรม และได้รับการศึกษาบรมในสถานศึกษาที่มีคุณภาพเท่าเทียมกัน

การบริหารงานระดับส่วนกลาง มีองค์ประกอบที่สำคัญ ๓ ส่วน คือ

(๑) คณะกรรมการประถมศึกษา มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมอบหมาย เป็นประธาน มีกรรมการโดยตำแหน่ง ๘ คน คือ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมวิชาการ อธิบดีกรมสามัญศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาเอกชน เลขาธิการคุรุสภา เลขาธิการคณะกรรมการประถมศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ๗ คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบาย ควบคุมให้ปฏิบัติตาม มาตรฐานค่านิเทศการ กำหนดแผนพัฒนาการประถมศึกษา จัดสรรงบประมาณ ตลอดจน สรรหา คัดเลือกเสนอแต่งตั้งหรือให้พ้นจากตำแหน่ง เลขาธิการคณะกรรมการประถมศึกษา

(๒) เลขาธิการคณะกรรมการประถมศึกษา เป็นข้าราชการประจำ
แต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ จากการเสนอของคณะกรรมการ
ประถมศึกษา ดำรงตำแหน่งคราวละ ๕ ปี อยู่เกิน ๒ วาระไม่ได้

(๓) สำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษา ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลาง
ในการดำเนินงานเกี่ยวกับการประถมศึกษา เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นสำนักงาน
เลขานุการของคณะกรรมการประถมศึกษาจะไม่โรงเรียนขึ้นตรงกับหน่วยงานนี้

การบริหารงานในระดับภูมิภาค มีองค์ประกอบที่สำคัญ ๓ ส่วน คือ

(๑) คณะกรรมการการศึกษาจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน
รองประธานมาจากการเลือกตั้งของกรรมการฯ มีกรรมการโดยตำแหน่งคือ
ศึกษาธิการจังหวัดสมาชิกสภาจังหวัด ๓ คน สมาชิกสภาเทศบาลเทศบาลละ ๑ คน
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะกรรมการประถมศึกษาแต่งตั้ง มีจำนวนเท่ากับกรรมการ
สมาชิกสภาจังหวัด และสมาชิกสภาเทศบาลรวมกัน ผู้อำนวยการการศึกษาจังหวัด
เป็นกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดมีหน้าที่รับผิดชอบจัดการ
ศึกษาประชากรทั้งดำเนินการวางแผน กำหนดนโยบาย คัดค้านประเมินผล นิเทศงาน
จัดตั้ง ยุบ ปรับปรุง เลิกล้มโรงเรียนประถมศึกษา ตลอดจนการสรรหา คัดเลือก
และเสนอแต่งตั้งผู้อำนวยการศึกษาจังหวัด

(๒) ผู้อำนวยการศึกษาจังหวัด เป็นข้าราชการส่วนภูมิภาค แต่งตั้งโดย
คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติจากการเสนอของคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด
อยู่ในตำแหน่งคราวละ ๕ ปี ไม่เกิน ๓ วาระ

(๓) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด เป็นส่วนราชการในส่วน
ภูมิภาค สังกัดสำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษา

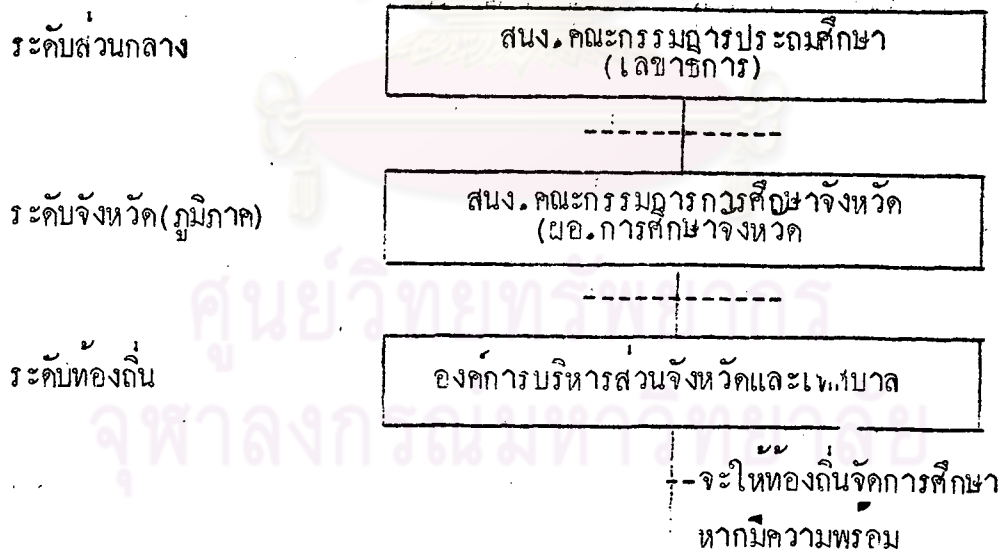
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดระดับอำเภอ ให้แบ่งส่วน
ราชการย่อยออกเป็นสำนักงานการศึกษาอำเภอ

การบริหารระดับส่วนท้องถิ่น ในระยะแรกท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล) และประชาชนเป็นผู้กำหนดนโยบายการศึกษาระดับประถมศึกษา และร่วมรับภาระในการจัดการศึกษาเมื่อท้องถิ่นมีความพร้อมในด้านการเงิน บุคคลและได้ปรับปรุงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีอิสระ สามารถรับภาระในการจัดการประถมศึกษา ก็จะโอนการศึกษาไปให้จัดการต่อไป

การบริหารงานบุคคล ในระยะแรกข้าราชการครู ข้าราชการส่วนจังหวัด และข้าราชการครูส่วนจังหวัดเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาค และในระยะต่อไปจะโอนไปเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น

แผนภูมิที่ ๕

โครงสร้างรูปแบบการบริหารการศึกษาประชาบาล ของหน่วยสี่ปีแผนก เกษัต



หมายเหตุ : จัดทำโดยผู้วิจัย.

๕. รูปแบบการบริหารการศึกษา ปรชาบาลของ นายโกวิทย์ วรพิพัฒน์
แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดระบบการศึกษา ปรชาบาลของ นายโกวิทย์ วรพิพัฒน์
รองอธิบดีกรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

หลักการบริหารการศึกษา ปรชาบาล ต้องยึดหลักการ

- ๑) เอกภาพในการจัดการศึกษา จะแยกบริหารออกจากวิชาการไม่ได้
ทั้งส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น
- ๒) ความเสมอภาค จะต้องมีทั้งทางด้านผู้เรียนและบุคลากรที่จัดการศึกษา
โดยเฉพาะครู ควรจะมีโอกาสได้รับสวัสดิการความก้าวหน้า สักดิ์ และสิทธิเหมือนกัน
- ๓) เสริมสร้างการปกครองในระบบประชาธิปไตย และสนองตอบความ
ต้องการของผู้รับบริการ
 - ควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา
 - การจัดการศึกษาต้องจัดโดยผู้มีความรู้เรื่องการศึกษา
 - องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมีบุคลากรไม่เพียงพอ
 - การกระจายอำนาจเฉพาะการจัดการศึกษาอาจทำให้เกิดความรู้สึกว่า
รัฐไม่เห็นความสำคัญของการศึกษา เพราะงานด้านอื่นไม่มีการกระจาย
- ๔) นโยบายและการประสานสัมพันธ์ ระหว่างการศึกษาก่อนประถมศึกษา
ประถมศึกษา และมัธยมศึกษาและแม่แต่มัธยมศึกษาจะต้องดี และหากเป็นไปได้
โดยเฉพาะประถมศึกษา และมัธยมศึกษาควรให้อยู่ในการบริหารของหน่วยงานหรือ
บุคลากรเดียวกันทั้งส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น

โกวิทย์ วรพิพัฒน์, รูปแบบการบริหารการศึกษา ปรชาบาลเสนอต่อ
คณะกรรมการพิจารณาปัญหาการศึกษา ปรชาบาล. (เอกสารอัครสำเนา)

- ๕) ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้ทรัพยากรเพื่อการศึกษา
- ใช้คนที่มีความรู้ ความชำนาญ ใหญ่กับงาน
 - จะต้องปรับปรุงระบบที่สามารถใหญ่ปฏิบัติงานทำงานได้
- ๖) ยกฐานะครูเป็นข้าราชการพลเรือนชั้นเดิม จะทำให้ครูมีขวัญและกำลังใจดีขึ้น

การบริหารระดับส่วนกลาง มีกระทรวงอะไรก็ได้ทำหน้าที่จัดการศึกษา โดยมีกรมส่งเสริมการศึกษาทำหน้าที่ส่งเสริมให้บริการ กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำ นิเทศ และติดตามแนวนโยบายที่ได้รับจาก (๑) (โปรดดูแผนภูมิประกอบ) งานบริหารส่วนกลางนี้ถือเป็นงานเทคนิค เป็นงานวิชาชีพ

การบริหารระดับภูมิภาค ในระบะที่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ยังมี ความพร้อมไม่พอ ควรจัดตั้งเป็นรูปคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ผู้แทนครูโรงเรียนประถมศึกษา ผู้แทนครูโรงเรียนมัธยมศึกษา (กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงที่จัดการศึกษาจะมอบอำนาจการจัด ให้ความ) ผู้แทนสมาชิกรัฐสภาจังหวัดและผู้ทรงคุณวุฒิอีกจำนวนหนึ่งเป็นกรรมการ โดยมี ศึกษาธิการจังหวัด (อาจเป็นคน ๆ เดียว หรือชื่อตำแหน่งเดียวกับปัจจุบันหรือคนอื่น ชื่ออื่นก็ได้) ทำหน้าที่เป็นกรรมการและเลขานุการ และผู้บริหารการศึกษาในจังหวัดนั้น ตามอำนาจและนโยบายที่ได้รับมอบหมาย

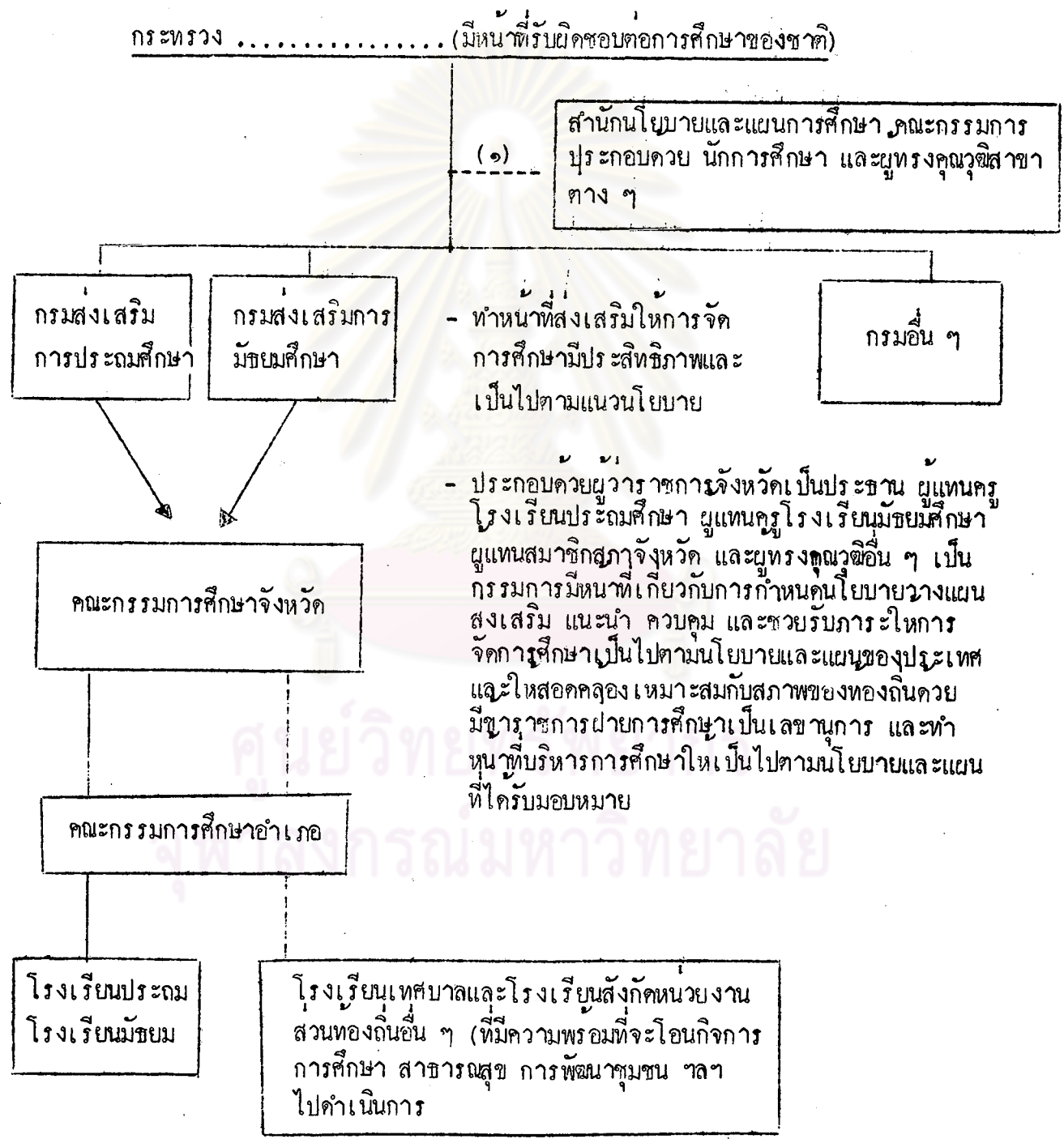
การบริหารระดับท้องถิ่น ในระบะที่มีความพร้อมไม่เพียงพอ ในองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมกำหนดนโยบาย ควบคุม ณะนำ และร่วมรับภาระ ในลักษณะการบริหารส่วนภูมิภาคดังกล่าวมาแล้ว หน่วยที่มีความพร้อมพอสมควรแล้ว เช่น กรุงเทพมหานครและหรือเทศบาลให้ดำเนินการต่อไป แต่การจัดสรรงบประมาณอุดหนุนด้านการศึกษาให้ผ่านกรมส่งเสริมการประถมศึกษา ส่วนเทศบาลที่ยังไม่พร้อม จะโอนการจัดการศึกษามาให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดจัดก็ได้ ส่วน องค์การบริหารส่วนจังหวัดเห็นควรให้มีความพร้อมทางด้านบุคลากร การเงินและการ ที่จะโอนกิจการอื่น ๆ นอกจากการศึกษาไปช่วยจึงให้ดำเนินการเต็มรูปต่อไป

การบริหารบุคลากร ในระบะนี้ให้เป็นข้าราชการพลเรือนประเภทข้าราชการครู



แผนภูมิที่ ๖

โครงสร้างและระบบบริหารการศึกษาประชาบาลของ นายโกวิทย์ วรพิพัฒน์



หมายเหตุ : แผนภูมิจาก โกวิทย์ วรพิพัฒน์.

๕. รูปแบบการบริหารการศึกษา ปรชาบาลของ นายกระมล ทองธรรมชาติ^๑
แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดระบบการศึกษา ปรชาบาลของ นายกระมล ทองธรรมชาติ
คณบดีคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มีหลักการสำคัญ ๆ สรุปได้ดังนี้

หลักการบริหารการศึกษา ปรชาบาล ยึดหลักการ ๕ ประการเป็นแนวทาง
ได้แก่

(๑) เอกภาพของการบริหารการศึกษา ปรชาบาล คือ การกำหนด
นโยบายการวางแผน การบริหารวิชาการ การบริหารงานบุคคล การบริหารการเงิน
และการบริหารทั่วไปในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น อยู่ภายใต้การดำเนินงานและการ
ควบคุมของหน่วยงานเดียวกัน

(๒) ความเชี่ยวชาญและความพร้อมในการจัดการศึกษา การจัดรูปแบบ
การบริหารการศึกษา ยึดความเชี่ยวชาญ ความพร้อมและศักยภาพของหน่วยงาน เป็นสำคัญ
เนื่องจากการจัดการศึกษา ปรชาบาลนั้น จำเป็นจะต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้และ
ประสบการณ์ ทั้งนี้ เพราะการบริหารการศึกษา ปรชาบาลต้องรับผิดชอบต่อครู นักเรียน
และงบประมาณจำนวนมาก

(๓) การมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่น
เพื่อให้การจัดการศึกษา ปรชาบาลได้สามารถสนองความต้องการของประชาชนในแต่ละ
ท้องถิ่น ให้ผู้แทนขององค์กรปกครองท้องถิ่นและประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการ
กำหนดนโยบายการศึกษาของจังหวัด และควบคุมการปฏิบัติงานของหน่วยงานการศึกษา

(๔) การกระจายอำนาจ หน่วยงานทางการศึกษา เป็นหน่วยงานท้องถิ่น
รับผิดชอบในการจัดการศึกษาโดยเฉพาะ มีกรรมกรซึ่งมาจากผู้แทนขององค์กร
ปกครองท้องถิ่นและประชาชน เป็นผู้กำหนดนโยบายและควบคุมการบริหาร

^๑ กระมล ทองธรรมชาติ, รูปแบบการบริหารการศึกษา ปรชาบาลเสนอต่อ
คณะกรรมการพิจารณาปัญหาการศึกษา ปรชาบาล. (เอกสารอัดสำเนา)

การศึกษาประชาบาลให้สอดคล้องกับนโยบาย แผนการศึกษาแห่งชาติ และแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ

(๕) การกำหนดนโยบายและวินัยจัตกตลนปัญหาการศึกษาประชาบาล เป็นของคณะบุคคล

การบริหารระดับส่วนกลาง มีองค์ประกอบที่สำคัญ ๓ ส่วน คือ

๑) คณะกรรมการประถมศึกษา มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ มอบหมาย เป็นประธาน และมีกรรมการโดยตำแหน่ง ๘ คน คือ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมวิชาการ อธิบดีกรมสามัญศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เลขาธิการคุรุสภา เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาเอกชน เลขาธิการคณะกรรมการประถมศึกษา เป็นกรรมการและเลขานุการ นอกจากนี้มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ๗ คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ ต้องแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเป็นผู้แทนของครูจำนวนไม่น้อยกว่า ๔ คน เป็นกรรมการ และอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๔ ปี คณะกรรมการประถมศึกษาทำหน้าที่กำหนดนโยบาย วางแผนพัฒนาการศึกษา ควบคุมให้ปฏิบัติตามมาตรฐานค่านวิชาการ จัดสรรงบประมาณ สรรหา คัดเลือก เสนอแต่งตั้ง และเสนอให้พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการประถมศึกษา

๒) เลขาธิการคณะกรรมการประถมศึกษา เป็นข้าราชการประจำ สรรหา คัดเลือก และเสนอแต่งตั้ง และเสนอให้พ้นจากตำแหน่งโดยคณะกรรมการประถมศึกษา และแต่งตั้งและให้พ้นจากตำแหน่งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เลขาธิการคณะกรรมการประถมศึกษา รับผิดชอบตอคณะกรรมการประถมศึกษา และทำหน้าที่บังคับบัญชาข้าราชการ ในสำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษา

๓) สำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษา เป็นส่วนราชการขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ทำหน้าที่เป็นสำนักงาน

เลขานุการให้กับคณะกรรมการการประถมศึกษา และเป็นหน่วยงานกลางมีหน้าที่
ในการจัดทำนโยบายการประถมศึกษา แผนพัฒนาการประถมศึกษา มาตรฐานการศึกษา
ควบคุมให้ปฏิบัติตามมาตรฐานจัดสรรงบประมาณ ส่งเสริมสมรรถภาพของบุคลากร
รวบรวมข้อมูล ทำการวิจัยและประสานงาน

การบริหารงานระดับส่วนท้องถิ่น มีองค์ประกอบสำคัญ ๓ ส่วน คือ

๑) คณะกรรมการการศึกษาจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัด หรือหัวหน้าฝ่าย
บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง (ถ้ามี) เป็นประธาน
รองประธานมาจากการเลือกตั้งของกรรมการฯ ศึกษาธิการจังหวัดและสมาชิกสภาจังหวัด
ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากสภาจังหวัดจำนวน ๓ คน และยูแทนของครู จำนวน ๓ คน
เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการยูทรงคุณวุฒิซึ่งแต่งตั้งโดยคณะกรรมการประถมศึกษา
จำนวน ๒ คน กรรมการยูทรงคุณวุฒิอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๔ ปี เลขาธิการ
คณะกรรมการการศึกษาจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการฯ มีหน้าที่
กำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาการศึกษาของโรงเรียนพิจารณาอนุมัติข้อบัญญัติ
เกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล สรรหา คัดเลือก เสนอแต่งตั้ง เสนอให้พ้นจาก
ตำแหน่งและควบคุมการบริหารงานของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด
และหน้าที่บริหารงานบุคคล

๒) เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด เป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น
สรรหา คัดเลือก และแต่งตั้งโดยคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด และอยู่ในตำแหน่ง
คราวละ ๔ ปี

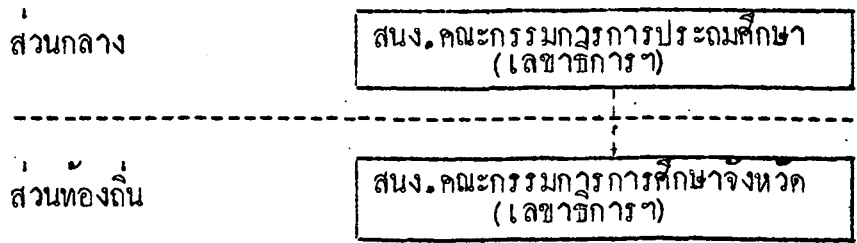
คุณสมบัติและวิธีการสรรหา การคัดเลือก เลขาธิการคณะกรรมการ
การศึกษาจังหวัด เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการศึกษากำหนดและมี
อำนาจหน้าที่ดังนี้

- ๑) ๑) จัดทำนโยบายและแผนพัฒนาการศึกษาของโรงเรียนประชาบาล
เสนอต่อคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด
- ๒) จัดทำระเบียบและร่างข้อบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของโรงเรียนประชาบาลเสนอต่อคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด
- ๓) จัดทำร่างข้อบัญญัติรายรับและรายจ่ายเพื่อการใช้จ่ายเสนอต่อคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด
- ๔) ควบคุม ติดตาม ประเมินผล และจัดทำรายงานการศึกษาของจังหวัดให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาการศึกษาของจังหวัดแล้วรายงานให้คณะกรรมการการศึกษาทราบอย่างน้อยปีละ ๑ ครั้ง
- ๕) เป็นผู้บังคับบัญชาของครูและบุคลากรในสังกัด
- ๖) เสนอจัดตั้ง ยุบ รวม ปรับปรุง และเลิกโรงเรียนประชาบาล
- ๗) ปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามระเบียบและกฎหมายการศึกษา

๓) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด เป็นส่วนราชการส่วนท้องถิ่น สังกัดคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีหน้าที่ในการจัดทำนโยบาย แผนพัฒนาการประถมศึกษาของจังหวัดจัดทำหลักสูตร จัดการประถมศึกษา จัดทำและจัดสรรงบประมาณ นิเทศ ติดตาม ประเมินผลการเรียนการสอน จัดตั้ง ยุบ รวม ปรับปรุงและเลิกโรงเรียนประถมศึกษา ดำเนินการเก็บ สำนวน รวบรวมข้อมูล และส่งเสริมการวิจัยภายในจังหวัด

แผนภูมิที่ ๗

โครงสร้างรูปแบบการบริหารการศึกษาประชาบาลของ นายกระมล ทองธรรมชาติ



หมายเหตุ : แผนภูมิที่ ๗ จัดทำโดยผู้วิจัย.

จากที่ได้นำแนวความคิดในการจัดระบบการศึกษาประชาบาลของผู้เกี่ยวข้องกับการศึกษาทั้ง ๕ รูปแบบข้างต้นจะเห็นได้ว่าสามารถแยกแนวความคิดออกเป็น ๔ หลักใหญ่ โดยสรุป คือ

๑. จัดตั้งทบวงการศึกษาประชาบาลเป็นหน่วยงานอิสระ แยกจากรัฐมนตรีเป็นกรม
๒. กระจายอำนาจให้ท้องถิ่นในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดการศึกษาประชาบาล หน่วยงานส่วนกลางที่เกี่ยวข้องของแผนกหน้าที่รับผิดชอบส่งเสริมสนับสนุนในส่วนของตน
๓. ให้หน่วยงานส่วนกลางจัดการศึกษาโดยตรง และกระจายให้ส่วนภูมิภาคดำเนินการ โดยมีเป้าหมายว่าให้กระจายให้ท้องถิ่นรับผิดชอบดำเนินการเมื่อท้องถิ่นพร้อมแล้ว หน่วยงานส่วนกลางในรูปแบบของ ดร.สีปพนธ์ เกตุทัต ให้กระทรวงศึกษารับผิดชอบ ส่วนรูปแบบของนายโกวิทป์ วรพิพัฒน์ ให้หน่วยงานใดก็ได้รับผิดชอบ แต่ต้องให้กรมส่งเสริมการศึกษาทำหน้าที่ส่งเสริมให้บริการ กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำ นิเทศและติดตามแนวนโยบาย
๔. ให้กระทรวงศึกษาธิการรับผิดชอบวางแผนในส่วนกลาง และกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นในรูปแบบของคณะกรรมการการศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ ท้องถิ่นในรูปแบบนี้จัดทำเฉพาะการศึกษาประชาบาลโดยเฉพาะ (รูปแบบของ นายกรมล ทองธรรมชาติ)

แนวความคิดที่เกี่ยวกับการจัดระบบการศึกษาประชาบาลมีหลายแนวทาง ดังได้กล่าวมาแล้ว จึงเป็นสิ่งที่นักศึกษาดึงถึงทัศนคติต่อการจัดระบบการศึกษาประชาบาลของข้าราชการครูส่วนจังหวัดโดยตรงซึ่งจะได้นำเสนอในบทต่อไป.