

ทฤษฎีและเอกสารการวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยครั้งนี้ได้ทำการศึกษารายละเอียดเบื้องต้นจากเอกสารต่าง ๆ ทั้งที่เป็นเอกสารการวิจัย ระเบียบข้อบังคับ กฎหมาย และบทความ โดยประมวล และวิเคราะห์ถึงการเปลี่ยนแปลงของระบบบริหารการประถมศึกษาของไทยในรัช 75 ปี ที่ผ่านมา ระบบบริหารการศึกษาในปัจจุบัน ระบบบริหารการประถมศึกษาและ ประวัติความเป็นมาของการศึกษาประชาบาล โดยจะเน้นเฉพาะการศึกษาประชาบาล เพื่อประกอบการพิจารณาและศึกษาเรื่องงานบริหารการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษา ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคเหนือต่อไป ทอท้ายด้วยทฤษฎีและผลงานวิจัย ที่เกี่ยวข้องกับงานบริหารการศึกษาทั้งในและต่างประเทศ

ประวัติความเป็นมาและระบบบริหารการประถมศึกษาของไทย

1. การเปลี่ยนแปลงของระบบบริหารการประถมศึกษาในรัช 75 ปี การศึกษาในระดับประถมศึกษาของไทยแต่เดิมนั้นอยู่กับวัดเป็นสำคัญ มิได้มีการจัดการศึกษาเป็นแบบแผน¹ จนกระทั่งถึงสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้มีการจัดตั้งโรงเรียนขึ้นเป็นครั้งแรกในพระบรมมหาราชวัง ในปี พ.ศ. 2414 หลังจากนั้นก็ได้จัดตั้งโรงเรียนเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ แต่ยังมีไม่มากนัก ส่วนใหญ่อยู่ในกรุงเทพมหานคร และยังมีหน่วยงานใดที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารโดยเฉพาะ ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2441 ได้เริ่มมีการจัดการศึกษาที่มีระบบเป็น

¹ สมเด็จพระยาค่างราชานุภาพ, ความทรงจำ, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ของสมาคมสังคมนาศตกรแห่งประเทศไทย, 2506), หน้า 161-162.

แบบแผน โดยมีหน่วยงานบริหารที่รับผิดชอบโดยตรง และได้ขยายการศึกษาไปยังหัวเมืองมากขึ้น จึงนับได้ว่า ปีพ.ศ. 2441 เป็นปีเริ่มแรกที่ได้มีระบบบริหารการประถมศึกษาที่เป็นแบบแผนขึ้น² หลังจากนั้นเรื่อยมาจนกระทั่งถึงปัจจุบันเป็นเวลาประมาณ 75 ปี ได้มีการเปลี่ยนแปลงหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการประถมศึกษาอยู่หลายครั้ง ซึ่งอาจจะแบ่งออกได้เป็น 5 ระยะ คือ³

ระยะที่ 1 พ.ศ. 2441 ถึง 2450 กระทรวงธรรมการจัดการศึกษาในกรุงเทพฯ กระทรวงมหาดไทยจัดการศึกษาตามหัวเมือง

ปี พ.ศ. 2441 นั้น นับว่าเป็นปีแรกที่เริ่มมีหน่วยงานบริหารขึ้นทำหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาเป็นการแน่นอน โดยมีอยู่ 2 กระทรวง คือ

1. กระทรวงธรรมการ (กระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบัน) โดยกรมศึกษาธิการ ทำหน้าที่จัดการศึกษาในเมืองหลวง
2. กระทรวงมหาดไทย ทำหน้าที่จัดการศึกษาในหัวเมือง แต่ก็ยังอาศัยความร่วมมือจากวัด โดยมีพระสงฆ์ทำหน้าที่เป็นครูสอนอยู่เป็นจำนวนมาก

² วิทยุ สาทร, หลักบริหารการศึกษา (พิมพ์ครั้งที่สอง แก้ไขเพิ่มเติม; กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์วัฒนาพานิช จำกัด, 2516), หน้า 336-338.

³ กระทรวงศึกษาธิการ, ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ 2435-2507 (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2507), หน้า 1132, กรมวิชาการ, ความเป็นมาของการบริหารการศึกษา : เอกสารของกรมวิชาการชุดพัฒนาการทางการศึกษา อันฉบับที่ 1 (พระนคร : มงคลการพิมพ์, 2505), หน้า 357, และวิทยุ สาทร เรืองเคิม, หน้า 236-342.

นอกจากนี้กระทรวงธรรมการ ยังมีหน้าที่ควบคุมการดำเนินการศึกษา
ในหัวเมืองให้เป็นไปตามนโยบายของส่วนกลาง และฝ่ายเทศาภิบาลก็ได้จัดตั้ง
สภารัตนการศึกษารับควบคุมและตรวจการศึกษาตามหัวเมืองและอำเภอ

ระยะที่ 2 พ.ศ. 2451 ถึง 2474 กระทรวงนครบาลจัดการศึกษา
ในส่วนกลาง กระทรวงมหาดไทยจัดการศึกษาในส่วนภูมิภาค และกระทรวงธรรมการ
ทำหน้าที่ประสานงานให้เป็นไปตามนโยบายที่วางไว้

ในช่วงระยะเวลานี้ถือว่าเป็นปีที่มีการเปลี่ยนแปลงการศึกษาระดับ
ประถมศึกษาอย่างมาก กล่าวคือ ได้เริ่มมีการขยายการศึกษาภาคบังคับออกไป
ทั่วราชอาณาจักร จนถึงระดับตำบล โดยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดประ
ถมศึกษา 3 กระทรวง ดังต่อไปนี้ คือ

1. กระทรวงนครบาล ทำหน้าที่จัดการศึกษาระดับประถมศึกษาใน
ส่วนกลาง
2. กระทรวงมหาดไทย ทำหน้าที่จัดการศึกษาระดับประถมศึกษา
ในส่วนภูมิภาค
3. กระทรวงธรรมการทำหน้าที่เป็นหน่วยประสานงาน ให้การศึกษา
เป็นไปตามนโยบายที่วางไว้

ระยะที่ 3 พ.ศ. 2475 ถึง 2490 กระทรวงมหาดไทยจัดการศึกษา
ประชาชน เทศบาลจัดการศึกษาในเขตเทศบาล ครูสภาทำหน้าที่ประสานงาน
ทางค่านบุคคล และกระทรวงศึกษาธิการทำหน้าที่ประสานงานและควบคุมนโยบาย

ในปี พ.ศ. 2475 ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณา
ญาสิทธิราชเป็นระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลสมัยนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจ
ไปสู่ท้องถิ่น ซึ่งได้มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้น และได้มอบหมายให้เทศบาลมีหน้าที่ช่วย
จัดการศึกษาด้วย นอกจากนี้ในปี พ.ศ. 2488 ยังได้มีการเปลี่ยนแปลงในคาน

การบริหารงานบุคคลในวงการศึกษาชั้นคือ ได้จัดตั้งคุรุสภาขึ้น ทำหน้าที่เป็น ก.พ. ของข้าราชการครูอีกด้วย

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าในช่วงระยะเวลานี้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบการ
ดำเนินการประถมศึกษา 4 หน่วยงาน คือ

1. กระทรวงมหาดไทย รับผิดชอบการศึกษาประชาบาลในอาณาเขต
ที่มีโดยกเป็นเทศบาล

2. เทศบาล รับผิดชอบการศึกษาเขตเทศบาล

3. กระทรวงศึกษาธิการ รับผิดชอบเรื่องการศึกษาของเทศบาล
โดยเฉพาะเรื่องครูและงบประมาณ และมีหน่วยศึกษาธิการจังหวัดทำหน้าที่ประสาน
งานและควบคุมนโยบายให้เป็นไปตามที่ส่วนกลางได้วางไว้

4. คุรุสภา รับผิดชอบในด้านการบริหารงานบุคคล โดยทำหน้าที่
เป็น ก.พ. ของข้าราชการครู

ระยะที่ 4 พ.ศ. 2491 ถึง 2508 กระทรวงศึกษาธิการจัดการศึกษา
ประชาบาล เทศบาลจัดการศึกษาในเขตเทศบาล คุรุสภาทำหน้าที่ทางด้านการ
บริหารงานบุคคล

ในปี พ.ศ. 2491 ได้มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ คือ ได้มีการโอนการ
ศึกษาประชาบาลจากกระทรวงมหาดไทย ตกอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวง
ศึกษาธิการ ดังนั้นในช่วงระยะเวลานี้จึงมีหน่วยงานที่รับผิดชอบการประถมศึกษา
3 หน่วยงาน คือ

1. กระทรวงศึกษาธิการ ทำหน้าที่จัดการศึกษาประชาบาลทั้งหมด
ภายใต้ความรับผิดชอบของกรมสามัญศึกษา

2. เทศบาล ทำหน้าที่จัดการศึกษาในเขตเทศบาล

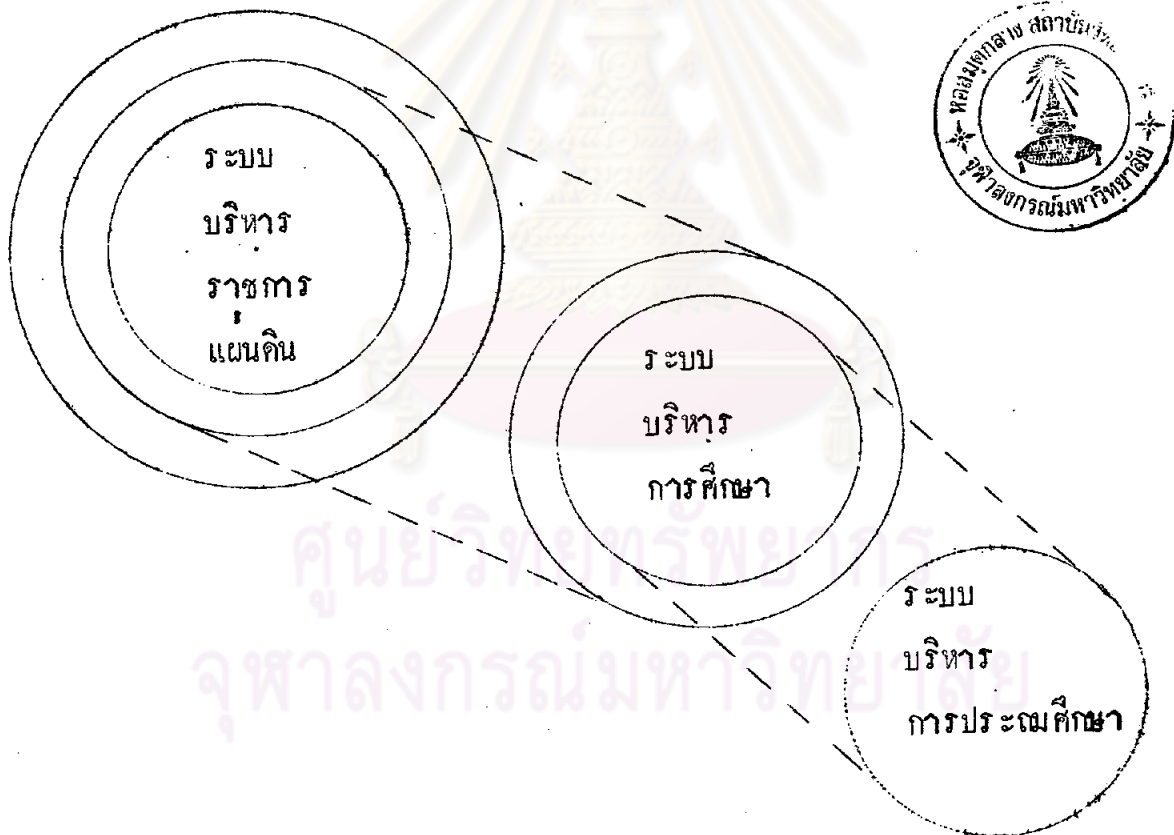
3. คุรุสภา ทำหน้าที่ประสานงานด้านบุคคล หรือเป็น ก.พ. ของ
ข้าราชการครู

ของกระทรวงศึกษาธิการ ,และในระยะสุดท้ายอยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

2. ระบบบริหารการศึกษาของไทย

ระบบบริหารการประถมศึกษา นั้น เป็นระบบย่อยอันหนึ่งของระบบบริหารการศึกษา และในขณะเดียวกันระบบบริหารการศึกษา ก็เป็นระบบย่อยของระบบบริหารราชการแผ่นดิน (ดูภาพที่ 1 ประกอบ) อย่างไรก็ตามระบบบริหารราชการแผ่นดินกับระบบบริหารการศึกษามีอิทธิพลอย่างมาก ต่อระบบบริหารการประถมศึกษา⁴

ภาพประกอบที่ 1 แสดงระบบบริหารการศึกษาของไทย



⁴ กองการวิจัย สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, รายงานการศึกษาเบื้องต้นเรื่อง ระบบบริหารการประถมศึกษาของไทย (กรุงเทพมหานคร : เอกสารอัดสำเนา, 2517), หน้า 16.

3. ระบบบริหารราชการแผ่นดิน

ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญไทยนั้น อำนาจอธิปไตยมีผู้ใช้สามฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ มีหน้าที่ทางการกำหนดนโยบายหลักของประเทศ ควบคุมการออกกฎหมาย ฝ่ายบริหาร เป็นผู้นำนโยบายมาปฏิบัติ และฝ่ายตุลาการมีหน้าที่ตัดสินว่าการกระทำของฝ่ายต่าง ๆ นั้นถูกต้องตามตัวบทกฎหมายหรือไม่ เมื่อใดตัดสินไปเช่นใด ฝ่ายบริหารก็ต้องนำคำพิพากษานั้นไปปฏิบัติ⁵

ฝ่ายบริหาร ซึ่งมีคณะรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบนั้น มีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็นแบบผสม โดยมีทั้งที่เป็นแบบรวมอำนาจและกระจายอำนาจ⁶ กล่าวคือ ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 นั้น ได้แบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วนคือ

- ก. ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง
- ข. ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค
- ค. ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การจัดระเบียบราชการส่วนกลาง เป็นการจัดตามหลักการรวม

⁵อมร รัชศาสตร์, สภาพการบริหารราชการ : ศึกษาวิเคราะห์ถึงการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์จัดพิมพ์, เอกสารอัดสำเนา, 2512), หน้า 19-20.

⁶ประสาร ทิพยเกษร, ร.อ., การปกครองส่วนภูมิภาคของไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีการจัดรูปแบบหน่วยปกครอง (วิทยานิพนธ์ชั้นปริญญาโทเสนอต่อคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2513,) , หน้า 10.

อำนาจการปกครอง (Centralization)⁷ การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นการแบ่งอำนาจ (Decentralization) ให้แก่การบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหลักการรวมอำนาจการปกครอง⁸ ส่วนการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นการจัดตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization)⁹

ราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ในส่วนกลาง มีหน้าที่รับผิดชอบในการวางนโยบายและควบคุมการบริหารราชการทั่วราชอาณาจักร

ราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ ราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ของส่วนกลางที่ไ้แบ่งแยกออกไปดำเนินการตามเขตการปกครองของประเทศ เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในเขตการปกครองนั้น ๆ มีเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลาง ซึ่งได้รับการแต่งตั้งออกไปประจำเขตการปกครองต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาค เพื่อบริหารราชการภายใต้การบังคับบัญชาของข้าราชการส่วนกลาง (เขตการปกครองทั้งที่กล่าวแล้วนั้น ได้แก่ จังหวัดและอำเภอ)

ราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ราชการบางอย่างซึ่งรัฐมอบหมายให้ท้องถิ่นจัดทำกันเอง โดยมีองค์กรซึ่งราษฎรในท้องถิ่นเลือกตั้งขึ้นมาบริหารราชการ มีงบประมาณ

⁷ ประยูร กาญจนกุล, คำสอนกฎหมายปกครอง (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, 2491), หน้า 177.

⁸ ชำนาญ ยุวบูรณ์, การรวมอำนาจและกระจายอำนาจทางการปกครองของกฎหมายไทย (พระนคร : โรงพิมพ์วิบูลกิจ, 2497), หน้า 11.

⁹ หลวงสุทธิภาคนฤพนธ์, คำสอนกฎหมายปกครอง (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2501), หน้า 5.

ของตนเอง และมีอิสระในการดำเนินงานตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ ราชการส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันนี้มี 4 รูป คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

จากการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของการบริหารราชการทั้ง 3 ส่วนนั้น ปรากฏว่า ราชการส่วนกลางเป็นฝ่ายควบคุมและบังคับบัญชาราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ในการควบคุมราชการส่วนท้องถิ่นโดยตรง โดยทำการควบคุมผ่านหน่วยราชการส่วนภูมิภาค คือ จังหวัดและอำเภอผู้มีอำนาจราชการจังหวัดและนายอำเภอเป็นผู้ควบคุมดูแล แต่เนื่องจากราชการส่วนภูมิภาคต้องปฏิบัติงานตามความต้องการของส่วนกลาง ดังนั้นการควบคุมของจังหวัดและอำเภอ จึงมองได้ว่าเป็นการควบคุมในนามของส่วนกลางทั้งสิ้น¹⁰

4. ระบบบริหารการศึกษา

ระบบบริหารการศึกษาของไทยนั้น แบ่งออกได้เป็น 3 ส่วน เช่นเดียวกับระบบบริหารราชการแผ่นดินคือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น¹¹ ซึ่งมีหน่วยงานที่รับผิดชอบ ดังต่อไปนี้

ก. ราชการส่วนกลาง ที่มีหน้าที่ในการจัดการศึกษา ได้แก่

1. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ อยู่ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและเป้าหมายวางแผนการศึกษาและแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ทำการวิจัยและประเมินผลทางการศึกษา และเป็นศูนย์

¹⁰อมร รักษาสัตย์, เรื่องเดิม, หน้า 19-26.

¹¹กัญญา สาร, เรื่องเดิม, หน้า 513-514.

ประสานงานต่าง ๆ อันเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ

2. ทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ อยู่ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการและกำกับการศึกษา ในระดับอุดมศึกษา

3. กระทรวงศึกษาธิการ มีหน้าที่จัดการศึกษาในระดับมัธยมศึกษา อาชีวศึกษา การฝึกหัดครู การศึกษาผู้ใหญ่ การศึกษาพิเศษ ส่งเสริมและควบคุมการศึกษาเอกชน

4. กระทรวงมหาดไทย เข้ามาเกี่ยวข้องกับการบริหารการศึกษา เพราะเป็นหน่วยงานที่ควบคุมการปกครองส่วนท้องถิ่น ดังได้กล่าวมาแล้วในเรื่องระบบบริหารราชการแผ่นดิน โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ควบคุมองค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล ซึ่งมีบทบาทอย่างสำคัญในการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการจัดการศึกษาประชาบาล อันเป็นการศึกษาของนักเรียนส่วนใหญ่ของประเทศ

ในการจัดการศึกษาประชาบาลในหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยนั้น มีหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการประสานงาน คือ กองการศึกษาประชาบาล กรมการปกครอง มีหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบการจัดและของงบประมาณ เงินอุดหนุนการศึกษา และควบคุมการใช้จ่ายเงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการศึกษาประชาบาล ควบคุมและพิจารณาคำเนินการวางแผนงานและโครงการขยายการจัดตั้งโรงเรียนประชาบาลทั่วประเทศ

ข. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ส่วนราชการที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาในส่วนภูมิภาคมี 2 ระดับ คือ ระดับจังหวัดและระดับอำเภอ¹²

¹² อชวัน วายวานนท์, "การบริหารงานพัฒนาด้านการศึกษา," ใน การบริหารงานพัฒนาจังหวัด, บรรณาธิการโดย สมพร แสงชัยและจักรกฤษณ์ นรินดีตุงการ (สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2516), หน้า 3/1-3/7. (เอกสารอัครสำเนา)

1. ระดับจังหวัด หน่วยงานที่ทำหน้าที่โดยตรงในการบริหารการศึกษา คือ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด มีศึกษาธิการจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบ ทำหน้าที่บริหารงานและควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการ เกี่ยวกับการศึกษาและกิจการอื่น ๆ ของกระทรวงศึกษาธิการ รวมทั้งให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด เกี่ยวกับการศึกษาประชาบาลและเทศบาล สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ด้านวิชาการโดยตรงประจำอยู่คือ หน่วยงานพิเศษฝ่ายสามัญศึกษาประจำจังหวัด สังกัดกรมสามัญศึกษา

ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารงานของจังหวัด ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พุทธศักราช 2515¹³ มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการบริหารการศึกษาของหน่วยงานการศึกษา ที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคด้วย

โรงเรียนที่อยู่ในความรับผิดชอบและสายการบังคับบัญชา ของทั้งศึกษาธิการจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดคือ โรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา โรงเรียนอาชีวศึกษา โรงเรียนราษฎร์ โรงเรียนการศึกษาผู้ใหญ่ ส่วนหน่วยงานที่จัดการศึกษาของหน่วยราชการอื่น ๆ ที่ไม่ใช่กระทรวงศึกษาธิการนั้น ไม่โค่นอยู่ในความรับผิดชอบและสายการบังคับบัญชาของศึกษาธิการจังหวัด แต่อยู่ในความรับผิดชอบและสายการบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด เช่น โรงเรียนฝึกอาชีพของกรมพัฒนาชุมชน กรมประชาสงเคราะห์ เป็นต้น

2. ระดับอำเภอ ในระดับอำเภอมีสำนักงานศึกษาธิการอำเภอทำหน้าที่เช่นเดียวกับสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด แต่มีขอบเขตการปฏิบัติงานเฉพาะในเขตอำเภอที่รับผิดชอบเท่านั้น

¹³ ข้อเดื่อง วุฒิจันทร์และถวัลย์ สนิธอนุเคราะห์, กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารการศึกษา (กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์วัฒนาพานิช จำกัด, 2516), หน้า 44-65.

ในทางปฏิบัติการบริหารการศึกษาส่วนภูมิภาค ในส่วนที่เป็นความรับผิดชอบของจังหวัดนั้น หน่วยงานบริหารการศึกษาทั้งระดับจังหวัดและอำเภอ มิได้มีบทบาทในการควบคุมการบริหารงานมากนัก ทั้งนี้เป็นเพราะโรงเรียนรัฐบาลของกรมกองเจ้าสังกัดส่วนกลางนั้น กรมกองเจ้าสังกัดทำหน้าที่ควบคุมการบริหารงานอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย แผนงาน วิธีดำเนินงาน การจัดสรรงบประมาณ การติดต่อสั่งการบังคับบัญชา การรายงาน การควบคุมงาน และการประสานงานระหว่างกรมเจ้าสังกัดกับโรงเรียนจะกระทำกันโดยตรง

นอกจากหน่วยงานการศึกษาที่อยู่ในสายบังคับบัญชาของจังหวัดดังกล่าวแล้วยังมีหน่วยงานการศึกษาอื่น ๆ ที่มีใ้ที่อยู่ในสายบังคับบัญชาของจังหวัด ได้แก่ โรงเรียนอาชีวศึกษาในโครงการเงินกู้ โรงเรียนมัธยมแบบประสมบางแห่ง โรงเรียนฝึกฝนอาชีพเคลื่อนที่ (ของกรมอาชีวศึกษา) วิทยาลัยครูและมหาวิทยาลัย

ค. ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่ในการจัดการศึกษา คือ เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด

1. เทศบาล มีหน้าที่จัดการศึกษาระดับประถมศึกษาเฉพาะในเขตเทศบาล และได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล โดยผ่านกระทรวงมหาดไทย
2. องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีหน้าที่จัดการศึกษาประชาบาล มีส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง คือ กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือ ส่งเสริมและควบคุมการบริหารงานด้านธุรการ กระทรวงศึกษาธิการ มีหน้าที่ช่วยเหลือส่งเสริมและควบคุมเกี่ยวกับงานด้านวิชาการ และครูสภา มีหน้าที่ควบคุมการบริหารงานบุคคลแทนคณะกรรมการส่วนจังหวัด (ก.จ.) ในเรื่องที่ไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของ ก.จ. สำหรับข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งครู เป็นต้นว่าการบรรจุ แต่งตั้ง การกำหนดตำแหน่งและเรื่องเกี่ยวกับวินัย

ราชการกรุงเทพมหานคร ราชการกรุงเทพมหานครมีหน้าที่ในการจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาในกรุงเทพมหานครด้วย ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 325 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พุทธศักราช 2515¹⁴ ทั้งนี้เฉพาะในเขตกรุงเทพมหานครเท่านั้น

5. ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับระบบบริหารการศึกษา

ระบบบริหารการศึกษาของไทยมีลักษณะการจัดควบคุม และการบริหารการศึกษาที่น่าสนใจ ดังนี้¹⁵

ก. การจัดระบบบริหารการศึกษาของไทยนั้นมีลักษณะรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางราชการบริหารส่วนกลางมีบทบาทในการวางนโยบาย และควบคุมการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น การจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษาของท้องถิ่นนั้น ยังมีลักษณะการรวมอำนาจ โดยกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ควบคุมนโยบาย และควบคุมองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น เป็นข้าราชการของกระทรวงมหาดไทย ดังนั้นจึงเท่ากับว่าราชการส่วนกลางเข้าควบคุมการบริหารการศึกษาโดยตรง ตามหลักการแล้วการกระจายอำนาจที่ถูกต้องนั้น ควรจะมีตัวแทนของประชาชนเข้ามาควบคุมนโยบายและควบคุมอำนาจนิติบัญญัติขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

ข. ประชาชนมีบทบาทน้อยในการควบคุมนโยบายบริหารการศึกษา ระบบบริหารการศึกษาของไทย ข้าราชการมีบทบาทอย่างมากในการกำหนดนโยบายและควบคุมการบริหารงาน ประชาชนมีบทบาทในการกำหนด

¹⁴ ฆ่าเลือด วุฒิจันทร์ และถวัลย์ สนธิอนุเคราะห์, เรื่องเดิม, หน้า 65-72

¹⁵ ภิญโญ สาร, เรื่องเดิม, หน้า 513-514.

นโยบายและควบคุมการบริหารการศึกษาใน สภาจังหวัดซึ่งเป็นตัวแทนของราษฎร นั้นก็อาจจะขัดนโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและผู้อำนวยการ จังหวัดได้ เพราะกฎหมายให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดไว้มาก เมื่อเทียบกับ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว สมาชิกสภาจังหวัดแทบจะไม่มีอำนาจในการควบคุม การบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดได้เลย

ค. หน่วยงานที่มีอำนาจควบคุมการศึกษามีหลายหน่วย
หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการศึกษามีหลายหน่วย งาน อันได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย เทศบาลกรุงเทพมหานคร และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งแต่ละหน่วยงานนั้นมีบทบาทและหน้าที่ต่าง ๆ กัน ดังที่ได้ กล่าวมาแล้ว

ง. การจัดระบบบริหารการศึกษาของไทยส่วนท้องถิ่นนั้น อยู่ใน การปกครองส่วนภูมิภาคจำบัง
การจัดระบบบริหาร การศึกษาของส่วนท้องถิ่น นั้นอยู่ใน การปกครองส่วนภูมิภาคจำบัง คล้าย ๆ กับการวางงานอำพรางหรือจำบัง (Disguised Unemployment) ในวิชาเศรษฐศาสตร์¹⁶ เพราะการปกครองส่วนท้องถิ่นของ เรายังไม่มีสภาพการปกครองพอที่จะเป็นการปกครองท้องถิ่นที่แท้จริง สิ่งที่ยังไป

¹⁶ ชูวงศ์ ฉายะบุตร, "ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น," คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, บทความ และรายงานสัมมนาทางวิชาการ เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น, 13-18 ธันวาคม 2508 (พระนคร : โรงพิมพ์ของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2509), หน้า 20.

ความถี่คือ การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีสภาพการปกครองที่ไม่แท้จริงนี้ อาจจะได้รับปรับปรุงให้กลายเป็นการปกครองส่วนภูมิภาคในทางปฏิบัติได้

6. สรุป

ระบบการบริหารการศึกษาของไทย แบ่งออกเป็น 3 ส่วน ตามระบบบริหารราชการแผ่นดิน คือ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนกลางมีหน่วยงานที่รับผิดชอบคือ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงมหาดไทย สำหรับราชการส่วนภูมิภาค แบ่งความรับผิดชอบออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับจังหวัด มีสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการบริหาร การศึกษาของ กระทรวงศึกษาธิการ โดยมีศึกษาธิการจังหวัดเป็นผู้ควบคุมและบริหารราชการในสำนักงาน ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบการศึกษาในส่วนภูมิภาค ในฐานะที่เป็นผู้ควบคุมบังคับบัญชา ข้าราชการในส่วนภูมิภาคของทุกกระทรวง ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด สำหรับในระดับอำเภอมีสำนักงานศึกษาธิการอำเภอทำหน้าที่รับผิดชอบ เช่นเดียวกับสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด และมีขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่เฉพาะในอำเภอที่รับผิดชอบ และศึกษาธิการอำเภอทำหน้าที่บริหารงานในสำนักงาน โดยผ่านสายการบังคับบัญชาของนายอำเภอ สำหรับราชการส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบการดำเนินการศึกษา คือ เทศบาล รับผิดชอบการศึกษาในระดับประถมศึกษาในเขตเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัดรับผิดชอบในการดำเนินการศึกษาประชาบาล โดยมีราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ และกรุงเทพมหานครรับผิดชอบในการดำเนินการศึกษาระดับประถมศึกษา และมีมัธยมศึกษาที่ตนเองดำเนินการอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร เท่านั้น

7. ระบบบริหารการประถมศึกษา : การศึกษาประชาบาล

การบริหารการประถมศึกษาของไทยในปัจจุบัน อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานหลายฝ่าย ถ้าพิจารณาจากประเภทของโรงเรียนแล้ว มีประเภทโรงเรียน

อยู่ 5 ประเภท ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ ดังนี้

โรงเรียนประชาบาล อยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานงานทางด้านธุรการ กระทรวงศึกษาธิการ มีหน้าที่รับผิดชอบทางด้านวิชาการ และคุรุสภารับผิดชอบทางด้านการบริหารบุคคลแทน ก.จ.

โรงเรียนเทศบาล อยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาล

โรงเรียนสังกัดกรมสามัญศึกษา อยู่ในความรับผิดชอบของกรมสามัญศึกษา

โรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร อยู่ในความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองรูปพิเศษรูปใหม่ โรงเรียนเหล่านี้แต่เดิมก็คือโรงเรียนเทศบาลและประชาบาลของจังหวัดพระนครและธนบุรีนั่นเอง

โรงเรียนราษฎร์ อยู่ในความดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน กระทรวงศึกษาธิการ

นอกจากโรงเรียน 5 ประเภทดังกล่าวแล้ว ยังมีโรงเรียนประถมศึกษาที่อยู่ในการรับผิดชอบของกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน กรมตำรวจ โรงเรียนสาธิตอยู่ในความรับผิดชอบของวิทยาลัยครูและมหาวิทยาลัย แต่โรงเรียนประเภทนี้มีจำนวนเพียงเล็กน้อยเท่านั้น เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนโรงเรียนของทั้งประเทศ

โรงเรียนประถมศึกษาทั้ง 5 ประเภท ดังที่กล่าวมาแล้ว ถ้าพิจารณาจากปริมาณงาน ซึ่งได้แก่ จำนวนโรงเรียนและนักเรียนที่อยู่ในความรับผิดชอบ ประกอบกับจำนวนเงินงบประมาณที่ใช้จ่ายในการดำเนินการศึกษาแล้ว จะเห็นได้ว่าโรงเรียนประชาบาลมีจำนวนโรงเรียนและนักเรียนที่อยู่ในความรับผิดชอบมากที่สุด รองลงไปเป็นโรงเรียนราษฎร์ โรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร โรงเรียนสังกัดกรมสามัญศึกษาและโรงเรียนเทศบาลตามลำดับ (ดูตารางที่ 1 ประกอบ)

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบจำนวนโรงเรียน นักเรียน และงบประมาณทางด้านการ
การศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษาประเภทต่าง ๆ

ประเภทโรงเรียน	จำนวนโรงเรียน (2515)		จำนวนนักเรียน (2515)		งบประมาณ(ล้านบาท) (2514)	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด	27,264	92.77	4,796,737	76.95	2,466.10 ¹	81.59
ราษฎร	1,042	3.55	793,875	12.73	105.66 ²	3.50
กรุงเทพมหานคร	380	1.29	220,695	3.54	- 3	-
กรมสามัญศึกษา	330	1.12	226,180	3.63	193.80	6.41
เทศบาล	373	1.27	196,336	3.15	256.80 ⁴	8.50
รวม	29,389	100	6,233,823	100	3,022.36	100

หมายเหตุ

1. รวมงบประมาณของโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนคร และธนบุรี ซึ่งปัจจุบันนี้โรงเรียนดังกล่าวโอนมาสังกัดกรุงเทพมหานคร
2. คิดเฉพาะเงินอุดหนุนของรัฐบาล และรวมทั้งเงินอุดหนุนโรงเรียนที่เปิดสอนระดับชั้นมัธยมศึกษา แต่มิได้เปิดสอนระดับชั้นประถมศึกษา
3. ไม่มีงบประมาณ เพราะยังไม่มีการจัดตั้งกรุงเทพมหานคร
4. รวมงบประมาณการศึกษาของโรงเรียนสังกัดเทศบาลนครกรุงเทพ และธนบุรี ซึ่งปัจจุบันโรงเรียนดังกล่าวโอนมาสังกัดกรุงเทพมหานคร

ที่มา

ก. กองสถิติและวิเคราะห์ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

ข. กองแผนงานการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทอย่างสำคัญในการบริหารงานการศึกษาประชาบาล

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัดในรายละเอียดต่อไป

1. รูปแบบและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ก. รูปแบบ องค์การบริหารส่วนจังหวัด จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พุทธศักราช 2498 มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ส่วน คือ¹⁷

สภาจังหวัด ทำหน้าที่นิติบัญญัติ โดยมีอำนาจในการตราข้อบัญญัติจังหวัดควบคุมงบประมาณ และตั้งกระตุกตามผู้ว่าราชการจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัด มีฐานะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ช่วย

สำนักงานเลขานุการจังหวัดและส่วนต่าง ๆ ในปัจจุบันแบ่งส่วนงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แบ่งออกเป็น 2 แบบ คือ

แบบที่ 1 แบ่งออกเป็น

1. สำนักงานเลขานุการ
2. ส่วนอำเภอ
3. ส่วนการคลัง



¹⁷ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พุทธศักราช 2498, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 72 ตอนที่ 11 (กุมภาพันธ์ 2498, มาตรา 5).

4. ส่วนการเจ้าหน้าที่
5. ส่วนการศึกษา (เฉพาะจังหวัดในเขตเร่งรัดพัฒนาชนบท)

แบบที่ 2 แยกออกเป็น

1. สำนักงานเลขานุการ
2. ส่วนการศึกษา แยกออกเป็น 3 หมวด คือ
 - ก. หมวดธุรการ
 - ข. หมวดวิชาการ
 - ค. หมวดงานบุคคล

การจัดหน่วยงานแบบที่ 1 นั้น เป็นการจัดหน่วยงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในเขตเร่งรัดพัฒนาชนบท ตัวอย่างเช่น จังหวัดน่าน เชียงใหม่ เพชรบูรณ์ และอุบลราชธานี เป็นต้น ส่วนแบบที่ 2 เป็นการแบ่งหน่วยงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในจังหวัดที่ไม่ใช่เขตเร่งรัดพัฒนาชนบท เช่น ลพบุรี สุโขทัย และระยอง เป็นต้น¹⁸

ข. อำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตาม มาตรา 31 ได้กำหนดหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ถึง 20 ประการใน อนุ 2 ได้กำหนดหน้าที่ไวกว้าง ๆ ว่า "การศึกษา การบำรุงศาสนาและการส่งเสริมวัฒนธรรม" แต่หน้าที่ในการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด นั้นมาจาก ขอบคดลงและอำนาจเฉพาะตำแหน่ง คือ

¹⁸ กรมการปกครอง, การแบ่งส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (เอกสารอัครสำเนา, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์), หน้า 3-4.

หน้าที่ตามข้อตกลงระหว่างกระทรวงศึกษาธิการกับกระทรวงมหาดไทย กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ควบคุมและส่งเสริมการศึกษา ดังต่อไปนี้¹⁹

1. การตั้งงบประมาณอุดหนุน การจัดสรรและควบคุมการใช้จ่าย
2. การควบคุมการสร้างอาคาร คุรุภัณฑ์
3. การบริหารบุคลากรในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนชั้น เลื่อนอันดับ วินัย ทะเบียน ประวัติ บำเหน็จ บำนาญ
4. การตรวจจัดทำสถิติทะเบียนเด็ก และจัดให้เด็กมาเข้าโรงเรียน
5. การพิจารณาให้ความเห็นชอบในเรื่องการตั้ง ยุบเลิกโรงเรียน ประชาบาล
6. การขยายการศึกษาภาคบังคับ
7. การช่วยเหลือนักเรียนในเรื่องต่าง ๆ เช่น จัดหาแบบเรียนและ อุปกรณ์การศึกษา
8. การประสานงานกับกระทรวงศึกษาธิการ และองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยเฉพาะในเรื่อง
 - ก. การอบรมครูในระดับจังหวัด
 - ข. โครงการต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดการประถมศึกษา
 - ค. เรื่องอื่น ๆ

¹⁹ คณะกรรมการพิจารณารายละเอียดเพื่อดำเนินการโอนโรงเรียนประชาบาลไปขึ้นกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด, มติข้อตกลงระหว่างกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงศึกษาธิการ, ในการประชุมครั้งที่ 47/2508 เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2508 ณ ห้องประชุมสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ

หน้าที่ตามนัยนี้มีประเด็นที่ควรพิจารณา คือ หน้าที่ดังกล่าวเป็นหน้าที่
ของกระทรวงมหาดไทย กระทรวงมหาดไทยจะมอบหมายต่อให้องค์การบริหาร
ส่วนจังหวัดใดหรือไม่เพียงใด

และในขณะเดียวกัน ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด
มาตรา 35 ทวิ ได้ให้อำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ออกข้อบัญญัติจังหวัด
ในเรื่อง

1. การปกครองโรงเรียน
2. การเงินและทรัพย์สินของโรงเรียน
3. การทำประมาณการรายได้และงบประมาณรายจ่ายของโรงเรียน
4. การจัดสถานที่เรียนและเครื่องใช้ในโรงเรียน
5. การตรวจตรากิจการของโรงเรียน
6. การบัญชีทุกอย่างในโรงเรียน
7. การอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดการโรงเรียน

จากหน้าที่ข้างต้นจะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
นั้นกล่าวถึงหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับงานธุรการ การเงิน และงบประมาณเป็นส่วนใหญ่

2. ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับราชการส่วนภูมิภาค
ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด กับหน่วยงานใน
ส่วนภูมิภาค 2 หน่วยงาน คือ

ก. หน่วยงานในสังกัดกระทรวงมหาดไทย
ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด กับหน่วยงาน
สังกัดกระทรวงมหาดไทย แยกออกได้ 3 ลักษณะ คือ

1. การควบคุมโดยกฎหมายตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับ
ที่ 218 กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอควบคุมดูแลการบริหารราชการ
ส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนั้น

นอกจากนี้ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พุทธศักราช 2498 ได้กำหนดบทบาทและหน้าที่ของผู้อำนวยการจังหวัด และนายอำเภอไว้หลายประการ

2. การชอนตำแหน่ง ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พุทธศักราช 2498 กำหนดให้ผู้อำนวยการจังหวัด ซึ่งเป็นข้าราชการของกระทรวงมหาดไทย เป็นหัวหน้าของข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด และในขณะเดียวกันก็เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำให้บุคคลคนเดียวกันต้องดำรงตำแหน่งถึง 2 ตำแหน่งในขณะเดียวกัน

3. การกำหนดบุคคลเข้าดำรงตำแหน่ง ตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น กระทรวงมหาดไทยได้แนะนำองค์การบริหารส่วนจังหวัด บรรจุข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย ดังนั้นในปัจจุบันตำแหน่งผู้บริหารที่สำคัญในองค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงแต่งตั้งจากข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ดังนี้

ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด	ปลัดจังหวัด สังกัดกรมการปกครอง
เลขาธิการจังหวัด	ผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่น สังกัดกรมการปกครอง
หัวหน้าส่วนโยธา	ปลัดจังหวัด สังกัดกรมการปกครอง
หัวหน้าส่วนการเจ้าหน้าที่	ผู้ช่วยปลัดจังหวัดเอก สังกัดกรมการปกครอง
	ผู้ช่วยปลัดจังหวัดเอก สังกัดกรมการปกครอง
หัวหน้าส่วนการคลัง	ผู้ช่วยปลัดจังหวัดโท สังกัดกรมการปกครอง
หัวหน้าส่วนอำเภอ	เสมียนตราจังหวัด สังกัดกรมการปกครอง
หัวหน้าหมวดการคลังอำเภอ	นายอำเภอ สังกัดกรมการปกครอง
	เสมียนตราอำเภอ สังกัดกรมการปกครอง

จากตำแหน่งดังกล่าวที่แต่งตั้งมา มีข้าราชการส่วนท้องถิ่นคือ หัวหน้าส่วนการศึกษา ผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษา และหัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอเท่านั้น

ที่มาจากครูขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ข. ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด กับหน่วยงานสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

องค์การบริหารส่วนจังหวัดกับหน่วยงานสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ไม่มีความสัมพันธ์กันโดยตรง เป็นสายตรง เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการแล้วจะเห็นว่า มีหน้าที่ในการจัดการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเท่านั้น ส่วนหน้าที่ที่กำหนดไว้เกี่ยวกับการจัดการศึกษาประจำภาคกำหนดไว้กว้างมาก คือ จากข้อตกลงระหว่างกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงมหาดไทย นั้นได้กำหนดงานในหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการไว้ดังนี้²⁰

1. กิจกรรมที่ต้องควบคุม

ก. หลักสูตร ประมวลการสอน (กรมวิชาการ

และกรมสามัญศึกษา)

ข. แบบเรียน (กรมวิชาการ)

ค. การวัดผลการศึกษา (กรมสามัญศึกษา)

ง. การตรวจและนิเทศการศึกษา (กรมสามัญศึกษา)

2. กิจกรรมที่ให้บริการ

ก. การผลิตครู (กรมการฝึกหัดครู)

ข. การอบรมครูและเจ้าหน้าที่การศึกษาเพื่อเพิ่ม

คุณภาพตามศูนย์หรือภาคในระดับกระทรวง (กรมสามัญศึกษา)

ค. การวิจัยการศึกษา (กรมสามัญศึกษา)

ง. การทดลองและสาธิต (กรมสามัญศึกษา)

จ. การจัดหาแบบเรียน (กรมสามัญศึกษา)

3. กิจกรรมที่ประสานงานกับกระทรวงมหาดไทย และ
 กับการบริหารส่วนจังหวัด โดยเฉพาะในเรื่อง

- ก. การวางแผนพัฒนาการศึกษาให้สอดคล้องกับ
 การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
- ข. การกำหนดและรักษามาตรฐานการจัดสรรและ
 ดำเนินการประถมศึกษา
- ค. การกำหนดและควบคุมมาตรฐานจำนวนครูให้
 ตรงตามหลักบริหารการศึกษา
- ง. การแนะนำและเผยแพร่เทคนิคการศึกษา
- จ. เรื่องอื่น ๆ

หน้าที่ดังกล่าวข้างต้น กล่าวไว้อย่างกว้าง ๆ และมีหน้าที่หลายประการ
 ซึ่งเป็นหน้าที่ของกระทรวงหรือกรมต่าง ๆ ในกระทรวงศึกษาธิการมากกว่างานของ
 จังหวัด

3. ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับราชการส่วนกลาง
 องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีความสัมพันธ์กับหน่วยงานส่วนกลาง
 3 หน่วยงาน คือ²¹

ก. กระทรวงมหาดไทย องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความสัมพันธ์
 กับกระทรวงมหาดไทยหลายด้านคือ นอกจากจะผ่านทางตัวบุคคลและกฎหมายดังกล่าว

²¹ ธรรมบุญ คัมพะเตมีย์, ร.ต., การวิเคราะห์การบริหารการศึกษา
ประชากรในหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด : ศึกษาเฉพาะจังหวัดหนึ่งใน
ภาคกลาง (วิทยานิพนธ์ชั้นปริญญาโท เสนอต่อคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบัน
 บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2514), หน้า 46-49.

ในข้อ 2 แล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมีความสัมพันธ์กับกระทรวงมหาดไทย ดังนี้

1. ระเบียบของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งออกในลักษณะของคำแนะนำ แต่มีผลในทางปฏิบัติไม่แตกต่างไปจากคำสั่ง
2. การควบคุมผ่านค่างบประมาณ เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายได้น้อย ดังนั้น งบประมาณเพื่อการศึกษาประชาบาลเกือบทั้งหมด จึงเป็นเงินอุดหนุน โดยให้กรมการปกครองเป็นผู้ประสานงานในการติดต่อกับสำนักงบประมาณ

ข. กระทรวงศึกษาธิการ มีความสัมพันธ์กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดในด้านวิชาการในวงกว้าง มิได้ระบุโดยแน่ชัดนัก ส่วนใหญ่เป็นงานนิเทศการศึกษา

ค. ครูสภา มีความสัมพันธ์กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ เป็นผู้ปฏิบัติงานแทน ก.จ. ในเรื่องการกำหนดตำแหน่ง เงินเดือน การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน และอันดับเงินเดือน และการเลื่อนขั้น

สรุป

องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีบทบาทอย่างสำคัญในการจัดการศึกษาประชาบาล แต่รูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่า เป็นราชการส่วนภูมิภาคจำบัง²² ทั้งนี้เพราะผู้บริหาร

²² ขวรงค์ นายบุตร, การวิจัยเรื่องการเมืองมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น (พระนคร : โรงพิมพ์ของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2510), หน้า 10.

ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะข้าราชการของกระทรวงมหาดไทย ได้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญ ๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และสภาจังหวัดมีบทบาทน้อยมากในการควบคุมการบริหารงาน ส่วนหน่วยงานของกระทรวงศึกษาธิการส่วนใหญ่เป็นงานนิเทศการศึกษาเท่านั้น จึงมีบทบาทในการควบคุมและปฏิบัติงานทางด้านวิชาการในการดำเนินการศึกษาประชาบาลโดยทั่ว ๆ ไป เท่านั้น

ประวัติความเป็นมาของการศึกษาประชาบาล

การศึกษาของไทยได้จัดกันมาตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยเป็นราชธานี (พ.ศ. 1781-1921) แต่เป็นการศึกษาแผนโบราณ โดยรัฐและวัดเป็นศูนย์กลางแห่งประชาคม กิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐและวัดย่อมเป็นการสอนประชาชนไปในตัว สำนักเรียนในสมัยนั้นมี 2 แห่ง คือ "วัด" สำหรับบรรดาบุตรหลานขุนนางและราษฎรทั่วไป และ "สำนักราชบัณฑิต" สำหรับสอนเจ้านายและบุตรหลานของข้าราชการเท่านั้น

ในสมัยกรุงศรีอยุธยา (พ.ศ. 1893-2310) การจัดการศึกษามีลักษณะในทางติดต่อกับประชาคมเท่านั้น การศึกษาทั่วไปตกอยู่กับวัด ราษฎรนิยมพาลูกหลานไปฝากพระเพื่อเรียนหนังสือ และพระคองการมีศิษย์ไว้สำหรับปรนนิบัติและรับการอบรมทางศาสนา คำว่า "โรงเรียน" ในสมัยนั้นไม่มีอาคารสำหรับใช้เป็นที่เล่าเรียน โดยเฉพาะ แต่สอนกันในกุฏิพระเพียงไม่กี่คน วิชาที่สอนส่วนมากเป็นการอ่านเขียนภาษาไทยและภาษาบาลี ในรัชกาลสมเด็จพระนารายณ์มหาราช การศึกษาได้เจริญกว้างขวางออกไปบ้าง ได้มีการสอนภาษาต่างประเทศหลายภาษา เช่น ภาษาฝรั่งเศส พม่า และจีน นอกจากนั้นได้มีการตั้งโรงเรียนมิชชันนารี เพื่อสอนลัทธิศาสนาของชาวยุโรปด้วย

ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น การศึกษายังคงดำเนินไปเช่นเดียวกับสมัยกรุงศรีอยุธยา กล่าวคือ วัดและบ้านรับภาระในการอบรมสั่งสอนเด็ก ส่วนรัฐ

เป็นผู้ควบคุมและให้ความอุปถัมภ์ การสอนใหญ่คำสั่งสอนและประกอบพิธีกรรมทาง พุทธศาสนาเป็นส่วนสำคัญของระบบการศึกษา ผู้ได้รับการศึกษาในสมัยนั้นส่วนมาก เป็นผู้ชาย ส่วนผู้หญิงน้อยคนที่อ่านหรือเขียนหนังสือได้²³

ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ได้ทรงดำริว่า ผู้ที่เขามารับราชการสนองพระเดชพระคุณ จะต้องรู้หนังสือไทยและ ขนบธรรมเนียมทางราชการ จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดโรงเรียนสอน หนังสือแบบทรหลาน พระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ขึ้นในพระบรมมหาราชวัง ตามประกาศเรื่องโรงเรียนเมื่อ พ.ศ. 2414 ภายหลังเมื่อจัดตั้งกรมมหาดเล็กขึ้น ก็ได้โปรดคัดเลือกเด็กอนุทรหลานผู้มีตระกูลสูงมาฝึกหัดจัดเป็นกรมมหาดเล็กรักษาพระองค์ และโปรดให้ศึกษาความรู้ในราชสำนักสำหรับราชการด้วย ขณะนั้นได้มีการจัดกรม ต่าง ๆ ขึ้นหลายกรม คนหนุ่ม ๆ นิยมการศึกษาเล่าเรียนมากขึ้น เมื่อห้องเรียน ในโรงทหารมหาดเล็กไม่เพียงพอ ก็โปรดพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้จัดตั้ง โรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบขึ้น เมื่อ พ.ศ. 2425 แต่การศึกษายังอยู่ในวงแคบ เฉพาะพระบรมวงศานุวงศ์และบุตรหลานข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ และวัตถุประสงค์ของ การศึกษาก็เพื่อสอนหนังสือและวิชาเลข ให้กุลบุตรมีความรู้ความสามารถพอที่จะ เขารับราชการได้เท่านั้น²⁴

การตั้งโรงเรียนหลวงสำหรับราษฎร

ในขณะที่โปรดให้จัดตั้งโรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบ เป็นโรงเรียน สำหรับข้าราชการนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปรารถนาว่า ควร

²³ กระทรวงศึกษาธิการ, เรื่องเดิม, หน้า 1132.

²⁴ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 1 ตุลาคม 2514 ครบรอบ 50 ปีการศึกษาประชาชน (พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, 2514), หน้า 20.

จัดตั้งโรงเรียนให้แพร่หลายออกไปให้เป็นประโยชน์ถึงประชาชนพลเมืองกว้าง แต่
 โดยที่ประชาชนยังนิยมฝากเด็กไปเล่าเรียนตามวัดจนเป็นประเพณี การสอนก็ไม่เป็น
 ระเบียบและไม่เป็นประโยชน์แก่หาชนเท่าที่ควร จึงโปรดให้จัดตั้งโรงเรียนหลวง
 สำหรับราษฎรขึ้นต่างหาก โดยอาศัยที่ดินและศาลาวัดที่มีอยู่แล้วเป็นสถานที่สอน
 ทั้งนี้เพื่อเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายและไม่ให้ขัดกับขนบธรรมเนียมประเพณีแต่เดิม
 โรงเรียนสำหรับราษฎรแห่งแรกตั้งขึ้นที่วัดมหรธรรพารามเมื่อ พ.ศ. 2447²⁵
 ต่อมาก็ได้ขยายไปตามพระอารามหลวงต่าง ๆ แพร่หลายออกไปตามลำดับ

สำหรับการศึกษาศวนภูมิภาค อาศัยคณะสงฆ์ และกระทรวงมหาดไทย
 เป็นผู้จัดทำตั้งแต่ พ.ศ. 2441 คือ นอกจากจะโปรดให้พระบรมวงศานุวงศ์ที่ไป
 ปกครองหัวเมืองจัดตั้งโรงเรียนสำหรับราษฎรแล้ว ยังโปรดให้จัดตั้งโรงเรียน
 ขึ้นตามวัดวาอารามต่าง ๆ ทั่วราชอาณาจักร โดยอาราธนาพระภิกษุสงฆ์ให้เป็น
 ครูสอนทั้งคานธรรมเนียมปฏิบัติและวิชาความรู้อย่างอื่น และทรงอาราธนาพระเจ้า
 นองยาเชอ กรมหมื่นวชิรญาณวโรรส ที่สมเด็จพระราชาคณะเจ้าคณะใหญ่ ไททรง
 รับภาระอำนวยการให้พระภิกษุสงฆ์สั่งสอนกุลบุตร และบังคับอารามในหัวเมือง
 ทั่วราชอาณาจักร โดยกรมหมื่นดำรงราชานุภาพเป็นเจ้าหน้าที่จัดพิมพ์แบบเรียน
 ต่าง ๆ ที่จะพระราชทานพระภิกษุสงฆ์ไปฝึกสอน รวมทั้งเบิกจ่ายพระราชทรัพย์
 เพื่อกิจการนี้ และโปรดให้ยกโรงเรียนพุทธศาสนิกชนในหัวเมืองทั้งปวงขึ้นอยู่ใน
 พระเจ้านองยาเชอกรมหมื่นวชิรญาณวโรรส เพื่อจะได้เป็นหมวดเดียวกัน ต่อมา
 เมื่อประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 ได้กำหนดให้
 พระภิกษุสงฆ์ช่วยจัดการศึกษาให้แพร่หลายออกไป ภายใต้การอำนวยการของ
 เจ้าคณะมณฑล ทำให้การศึกษาได้ขยายออกไปอย่างรวดเร็ว

²⁵ วิทยุโณ สาร, เรื่องเดิม, หน้า 336.

การจัดการศึกษาประชาบาล

ในระหว่างปี พ.ศ. 2451 และ พ.ศ. 2452 ได้มีการประชุมเทศบาลเกี่ยวกับการศึกษา ที่ประชุมตกลงให้ข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการศึกษาตามมณฑลต่าง ๆ โดยมีข้าหลวงธรรมการเป็นผู้จัดการศึกษาขึ้นอยู่ในความบังคับบัญชาของข้าหลวงเทศาภิบาลโดยตรง ข้าหลวงธรรมการจึงมีบทบาทจัดการศึกษาเบื้องต้นให้ทวยราษฎร์ได้เล่าเรียนทั่วทุกคน ตั้งแต่บัดนั้นมา ส่วนการศึกษาขั้นสูงขึ้นไป นับแต่ชั้นประถมศึกษาซึ่งสามารถเรียนได้เฉพาะราษฎรบางพวกบางชั้น ก็คงให้เป็นหน้าที่ของกระทรวงธรรมการในการจัดการศึกษาเบื้องต้นของทวยราษฎร์ ซึ่งต่อมาเรียกกันว่า "การศึกษาประชาบาล" นั้น มีวิธีจัดการศึกษาของข้าหลวงธรรมการในสมัยนั้น คือ ได้ตั้งกรรมการตำบลขึ้นทุกตำบล ๆ ละ 3 คน ประกอบด้วย กำนัน แพทย์ประจำตำบลและเจ้าอธิการวัดสำคัญในท้องถิ่นหนึ่งรูป กรรมการนี้มีหน้าที่จัดการศึกษาเบื้องต้นภายในท้องที่ เพื่อให้เด็กมีความรู้อย่างน้อยสามารถอ่านหนังสือไทยได้

ใน พ.ศ. 2454 หลังจากที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสด็จสวรรคตแล้ว พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 6 ก็ทรงดำเนินตามรอยพระยุคลบาทพระบรมชนกนาถ คือ ทรงส่งเสริมการศึกษาให้แพร่หลายให้ราษฎรในราชอาณาจักรทุกตำบลได้เล่าเรียน มีความรู้ความประพฤติดีให้เป็นไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินที่ดี โดยมอบหมายให้กระทรวงธรรมการและกระทรวงซึ่งปกครองท้องที่ ได้แก่ กระทรวงนครบาลและกระทรวงมหาดไทยร่วมมือช่วยเหลือกัน

ในสมัยนั้นได้จำแนกโรงเรียนออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

1. โรงเรียนจำแนกโดยลำดับชั้นวิชา แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ
 - 1) การศึกษาขั้นต้น คือ การประถมศึกษาจะจัดให้มีโรงเรียนทุกตำบล ทุกตำบลให้มีพ่อแก่เด็กชายและเด็กหญิงที่อยู่ในวัยเล่าเรียนทั่ว

ราชอาณาจักร

2) การศึกษาขั้นสูงขึ้นไป คือ ตั้งแต่มัธยมศึกษาขึ้นไปจะจัดให้ขึ้นในที่ชุมชนเป็นแห่ง ๆ มากน้อยตามความต้องการของท้องถิ่น เช่น ในเขตที่ตั้งว่าการมณฑลจังหวัด และอำเภอ อันเป็นเขตที่มีประชาชนอยู่หนาแน่น

2. โรงเรียนจำแนกโดยประเภทเงินที่ใส่มืออยู่ 3 ประเภท คือ

1) โรงเรียนรัฐบาล ส่วนมากเป็นโรงเรียนชั้นสูง และตั้งขึ้นเป็นตัวอย่าง หรือตั้งขึ้นในที่ซึ่งไม่มีผู้อื่นสามารถจัดตั้งขึ้นได้ ใสเงินเบิกตรงต่อกระทรวงพระคลังมหาสมบัติในงบประมาณของกรมศึกษาธิการ (กรมสามัญศึกษาปัจจุบัน)

2) โรงเรียนประชาบาล ได้แก่ โรงเรียนที่อาณานิคมประชาชนจัดตั้งขึ้นและบำรุงด้วยพิทักษ์ภาษีอากร เงินช่วยเหลือ เงินอื่น ๆ ตามแต่จะหาได้

3) โรงเรียนบุคคล เป็นโรงเรียนที่บุคคลหรือหมู่คณะตั้งขึ้นด้วยทุนส่วนตัวและจำกัดประโยชน์เฉพาะหมู่คณะของตน เช่น โรงเรียนของพวกมิชชันนารี เป็นต้น

หน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดการศึกษา

ได้มีการตกลงแบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดการศึกษากันดังนี้

1. กระทรวงปกครองท้องที่ (กระทรวงนครบาลและกระทรวงมหาดไทย) มีหน้าที่จัดตั้งโรงเรียนประชาบาล ชักนำเด็กเข้าเรียน การหาครูสอน หาเงินเลี้ยงโรงเรียน บำรุงโรงเรียนที่ได้ตั้งขึ้นแล้ว รับผิดชอบและเป็นเจ้าของปกครองโรงเรียน จัดให้มีที่เล่าเรียนเพียงพอแก่จำนวนเด็กที่มีอายุเข้าเกณฑ์ เรียนทั้งชายและหญิงทั่วทุกตำบล

2. กระทรวงธรรมการ มีหน้าที่วางหลักสูตรและระเบียบต่าง ๆ ตรวจตราให้การสอนโรงเรียนประชาบาลเป็นไปโดยถูกต้องตามระเบียบ และเฉลี่ยแบ่งเงินบำรุงการศึกษาให้ตามสมควร เพื่ออุดหนุนการศึกษาและการสอบไล่

การจัดการศึกษาในระยะแรก ๆ ดังกล่าวมาแล้วนั้น มุ่งหมายฝึกหัดคนเพื่อใช้ราชการ เพราะในเวลานั้นกิจการของรัฐบาลกำลังขยายกว้างออกไป จำเป็นต้องใช้คนมากขึ้น ทอมรัฐบาลได้มองเห็นภัยของคตินิยมในการรับราชการ ในระหว่าง พ.ศ. 2456-2458 ได้มีการประกาศเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดการศึกษาให้กว้างขวางออกไป โดยมุ่งให้พลเมืองมีความรู้ในการทำมาหาเลี้ยงชีพโดยควรแก่สภาพของตน ระเบียบการศึกษาที่แก้ไขใหม่ได้ขยายหลักสูตรประถมศึกษาให้มีเวลาเรียน 5 ปี แบ่งเป็นเรียนวิชาสามัญ 3 ปี วิชาชีพ 2 ปี และมีมัธยมศึกษา 8 ปี และได้แบ่งการศึกษาออกเป็นประเภทสามัญศึกษาและวิสามัญศึกษา นอกจากนั้นได้แบ่งการศึกษาตามประโยชน์ของผู้เล่าเรียนออกเป็น 2 ภาค คือ

1. ภาคศึกษาบังคับ ได้แก่ความรู้ทั้งฝ่ายสามัญศึกษา และวิสามัญศึกษา ที่ราษฎรทุกคนควรจะมีรู้เป็นพื้นฐานให้รู้จักชอบชั่วดี รู้จักทำมาหาเลี้ยงชีพและการรักษาตัวในฐานะเป็นพลเมืองดี ซึ่งเรียกว่าประถมศึกษา

2. ภาคศึกษาพิเศษ ได้แก่ความรู้สามัญที่เหนือขึ้นไป ซึ่งเรียกว่ามัธยมศึกษาและอุดมศึกษา ซึ่งไม่จำเป็นที่คนจะต้องรู้เหมือนกันทุกคน เป็นการศึกษามากบังคับ สุดแต่ความรู้ความสามารถ และทุนทรัพย์ของแต่ละคนจะเลือกเรียนได้ตามความพอใจ

พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464²⁶

ในปี พ.ศ. 2464 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงตราพระราชบัญญัติประถมศึกษาขึ้น เริ่มบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2464 นับว่าเป็นครั้งแรกของประเทศไทยที่มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาของพลเมือง

²⁶ ลีรี เทศประสิทธิ์, กฎหมายว่าด้วยการบริหารการศึกษา (พิมพ์ครั้งที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติม, พระนคร : เปี่ยมศิริการพิมพ์, 2513), หน้า 207-220.

ซึ่งมีสาระสำคัญว่า เด็กทุกคนไม่ว่าหญิงหรือชายที่มีอายุ 7 ขวบบริบูรณ์ ต้องเข้าเรียนอยู่ในโรงเรียนประถมศึกษาจนอายุ 14 ปีบริบูรณ์ การศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษาเป็นการให้เปล่า ไม่ต้องเสียค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมอื่นใดโดยจัดตั้งสรวัครศึกษาคอยตรวจตราให้เด็กได้เข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาโดยทั่วถึง ทั้งได้กำหนดวิธีพิจารณาลงโทษบิดามารดาหรือผู้ปกครองเด็กที่ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ นอกจากนั้นยังได้เก็บเงินชดเชยจรรยาทุกคนที่มีอายุ 18 ปี ถึง 60 ปี ไม่ต่ำกว่าคนละ 1 บาท หรือไม่เกินกว่า 3 บาทต่อปี ตามฐานะทางเศรษฐกิจของแต่ละท้องถิ่น เงินที่กำหนดให้เก็บเรียกว่า "เงินศึกษาพลี" สำหรับอุดหนุนโรงเรียนประถมศึกษา โดยจ่ายเป็นเงินเคียนครุบำรุง

นับแต่ พ.ศ. 2464 เป็นต้นมา การศึกษาประชาบาลเป็นที่นิยมของประชาชนกว้างขวางขึ้น รัฐบาลในสมัยต่อมาได้มีนโยบายในการเร่งรัดการศึกษาประชาบาลอยู่เป็นสำคัญ

พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2478²⁷

พ.ศ. 2478 ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478 ตั้งแต่วันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2478 มีสาระสำคัญบางประการที่ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม เช่น เกณฑ์บังคับเข้าเรียนให้เริ่มเมื่อเด็กอายุย่างเข้าปีที่ 8 นับปีเกิดเป็น 1 ปี (เต็ม) พันเกณฑ์บังคับเมื่ออายุย่างเข้าปีที่ 15 เป็นต้น ส่วนที่เพิ่มเติมขึ้นก็มี เช่น ท้องถิ่นใดมีฐานะเป็นเทศบาลก็ต้องโอนโรงเรียนประชาบาลให้เทศบาล แต่ที่สำคัญก็คือ กำหนดให้นายอำเภอจัดตั้งโรงเรียนประชาบาลทุกตำบลให้เพียงพอแก่ความเป็นอยู่ของตำบลนั้น ๆ อันเป็นการแสดงออกถึงความมุ่งหมายที่

²⁷ ข่าเลือก วุฒิจันทร์ และถวัลย์ สนธิอนุเคราะห์, เรื่องเดิม, หน้า 174-188.

จะให้มีโรงเรียนประชาบาลทุกตำบลในราชอาณาจักร เงินใช้จ่ายสำหรับจัดตั้ง และดำรงโรงเรียนให้ได้รับเงินหรือทรัพย์สินที่ประชาชนออกให้โดยสมัครใจหรือ โดยกฎหมาย หรือจากเงินช่วยการประถมศึกษาในงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการ ก็นับให้ยกเลิกเก็บเงินศึกษาพลีที่ค้างชำระไว้แต่เดิมด้วย

ต่อมารัฐบาลโดยฐานะของครูประชาบาลให้เป็นข้าราชการ เมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม พ.ศ. 2491 สังกัดกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ

พ.ศ. 2503 สภาการศึกษาแห่งชาติได้ปรับปรุงแผนการศึกษาชาติใหม่ และรัฐบาลได้ประกาศใช้เมื่อตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2504 โดยประกาศเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2503

นับแต่ครูประชาบาลมีฐานะเป็นข้าราชการตั้งแต่วันที่ 5 พฤษภาคม พ.ศ. 2491 เป็นต้นมา กิจกรรมการศึกษาประชาบาลก็เริ่มโอนมาใ้ทางราชการ จัดโดยตรง ทั้ง ๆ ที่ได้มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นหน้าที่ของท้องถิ่น รัฐบาลจึงได้กำหนดเป็นนโยบายตั้งแต่ พ.ศ. 2502 ให้โอนกิจกรรมการศึกษาประชาบาลให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นปฏิบัติจัดทำ โดยมีความมุ่งหมายที่จะกระจายอำนาจการปกครอง ซึ่งรวมไว้ในส่วนกลางออกไปให้แก่ท้องถิ่นดำเนินการเป็นทางแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในส่วนกลาง

การโอนการศึกษาประชาบาลให้ท้องถิ่นดำเนินการ

พ.ศ. 2497 รัฐบาลได้มีนโยบายให้โอนโรงเรียนในเขตเทศบาล ให้เทศบาลรับไปดำเนินการ โดยที่รายได้เป็นหลักในการพิจารณา คือ ให้โอนเฉพาะเทศบาลที่มีรายได้พอที่จะดำเนินการได้เท่านั้น

พ.ศ. 2502 รัฐบาลได้พิจารณาเรื่องการประถมศึกษาอีกครั้งหนึ่ง และเห็นว่าเพื่อให้เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ ควรโอนการจัดการศึกษา

ระดับประถมศึกษาไปให้ท้องถิ่นดำเนินการ โดยให้โรงเรียนเป็นของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเอง จึงได้มีการโอนการจัดการศึกษาประชาบาลไปให้ท้องถิ่นดำเนินการใน พ.ศ. 2509 โดยรัฐบาลโคตราทพระราชบัญญัติโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2509²⁸ ได้โอนโรงเรียนในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดประมาณ 24,150 โรงเรียน จำนวนครู 104,700 คน²⁹ ทั้งนี้ให้ยกเว้นไว้เฉพาะโรงเรียนที่กระทรวงศึกษาธิการสงวนไว้เป็นโรงเรียนปรับปรุง

ในการโอนนี้ โอนทั้งงานบริหารด้านธุรการ วิชาการ และบริหารงานบุคคล โดยมีกระทรวงมหาดไทยควบคุมและส่งเสริมการปฏิบัติงานด้านธุรการ กระทรวงศึกษาธิการควบคุมและส่งเสริมการปฏิบัติงานด้านวิชาการ

มูลเหตุที่รัฐบาลได้โอนการศึกษาประชาบาลไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำเมื่อ พ.ศ. 2509

สาเหตุที่มีการโอนการศึกษาประชาบาลไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการเมื่อ พ.ศ. 2509 นอกจากมีเหตุผลที่รัฐบาลได้พิจารณาและดำเนินการปรับปรุงแก้ไขวิธีการจัดการประถมศึกษา โดยเฉพาะการศึกษาประชาบาลเสียใหม่แล้ว ยังมีเหตุผลอื่นอีก ซึ่งสรุปได้ดังนี้

1. รัฐบาลต้องการกระจายอำนาจการบริหารงานรูปต่าง ๆ รวมทั้งการศึกษา เพื่อให้เป็นไปตามครรลองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
2. รัฐบาลต้องการให้ท้องถิ่นและประชาชนเข้ามามีบทบาท และ

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 211-214.

²⁹ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, เรื่องเดิม, หน้า 35.

ช่วยเหลือในการจัดการศึกษาประชาบาลอย่างแท้จริง

3. รัฐบาลต้องการให้ท้องถิ่นและประชาชน เป็นผู้รับภาระในการจัดการศึกษาประชาบาล เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระทางด้านการเงินและงบประมาณของรัฐบาลที่ได้นำมาใช้จ่ายในการจัดการศึกษาประชาบาลปีละเป็นจำนวนเงินอย่างมาก

หลักการและวิธีการจัดการศึกษาประชาบาลในปัจจุบัน

1. หลักการ

- 1.1 กระจายอำนาจในการจัดการศึกษาประชาบาล ซึ่งแต่เดิมมาได้อำนาจไว้ในราชการส่วนกลาง ให้ไปอยู่กับราชการส่วนท้องถิ่น
- 1.2 มอฆภาระหน้าที่ในการจัดการศึกษาประชาบาลให้อยู่ในความรับผิดชอบของท้องถิ่นและประชาชน ดังที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงวางรากฐานการประถมศึกษาไว้แต่เดิม และเช่นที่นานาอารยประเทศจัดทำอยู่
- 1.3 รัฐบาลจะเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องก็เฉพาะในสิ่งที่ท้องถิ่นและประชาชนยังช่วยตนเองไม่ได้ หรือช่วยเหลือเพื่อให้เขาช่วยตนเอง³⁰

2. วิธีการจัดการศึกษาประชาบาล

ในปัจจุบัน หน้าที่ความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาประชาบาลขึ้นอยู่กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดรับผิดชอบในการบริหารงานการศึกษาประชาบาลอย่างเต็มที่ทั้งในทางวิชาการ ชุรการ และการ

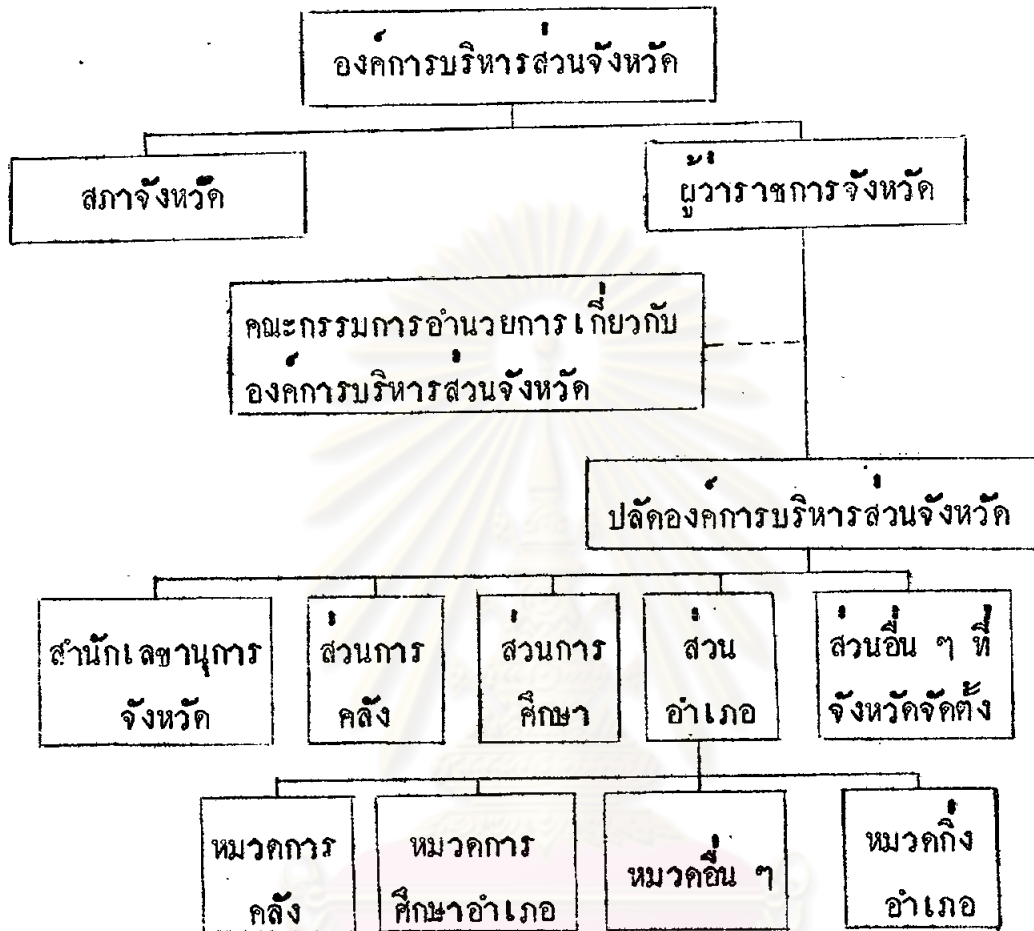
³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 38.

บริหารงานบุคคล โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดกับข้าราชการส่วนจังหวัดทำหน้าที่บริหาร และมีสภาจังหวัดซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนเป็นผู้ควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารดังกล่าว การแบ่งหน่วยงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ก็แบ่งเป็นสำนักงานเลขาธิการองค์การบริหารส่วนจังหวัดและส่วนต่าง ๆ รวมทั้งส่วนการศึกษาด้วย (ดูแผนภูมิส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบ)



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

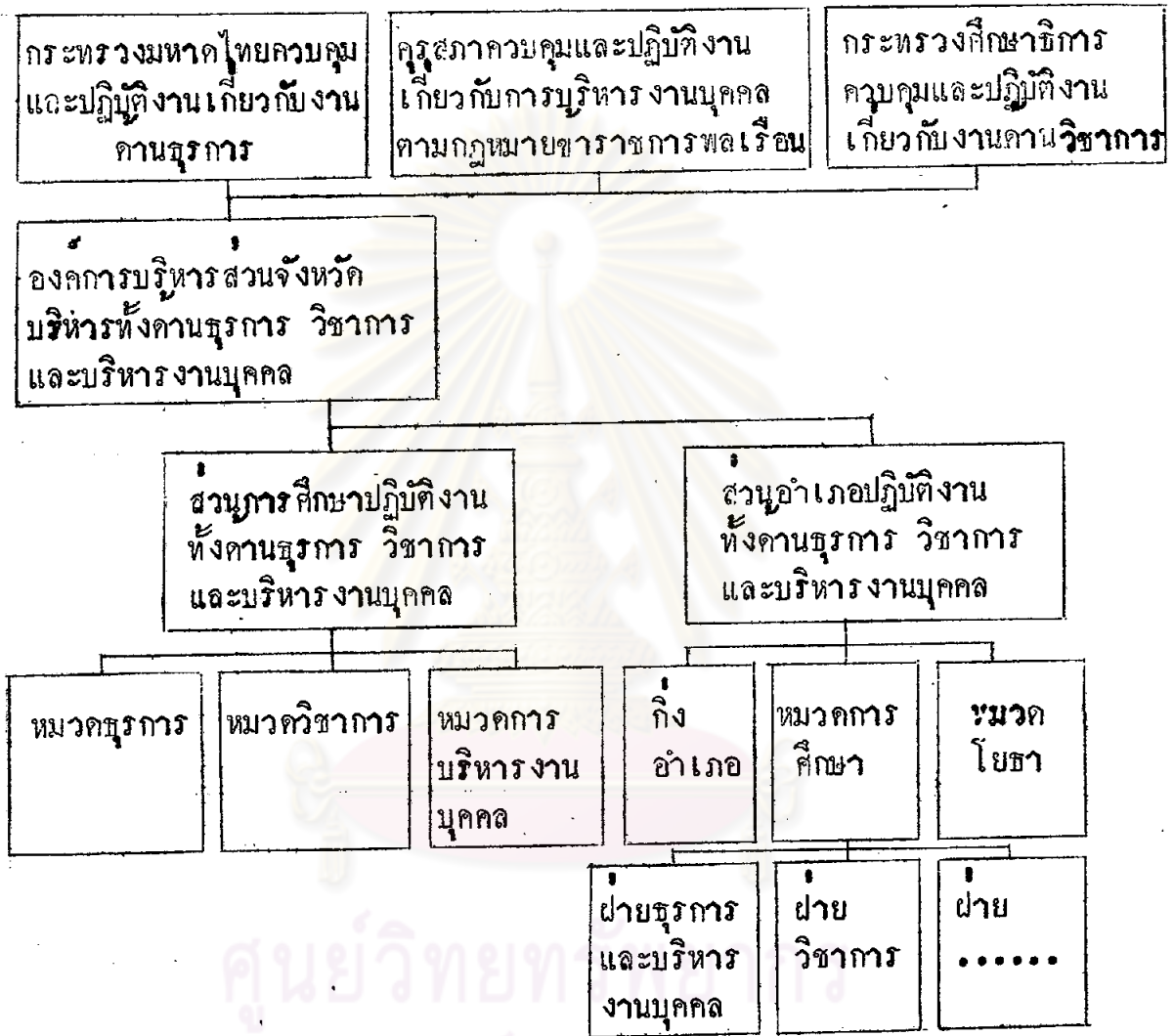
แผนภูมิที่ 1 แผนภูมิส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด³¹



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³¹ วิทยุ สาร, เรื่องเดิม, หน้า 345.

แผนภูมิที่ 2 แผนภูมิการจัดองค์การงานการศึกษาประชาบาล³²



³²กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 1 ตุลาคม 2514 ครอบคลุม
50 ปีการศึกษาประชาบาล (พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, 2514), หน้า 47.

ทฤษฎีและเอกสารการวิจัยที่เกี่ยวกับการบริหารการศึกษา

1. การบริหาร

คำว่า "การบริหาร" หรือ "Administration" มาจากคำว่า "Administrare" ในภาษาลาตินที่แปลว่า การรับใช้ การจัดการ การปฏิบัติภาระกิจ การอำนวยความสะดวก (To serve, to manage, to conduct, to direct)³³ ภิญโญ สาทร กล่าวไว้ว่า "ถ้าจะให้คำจำกัดความของคำว่า การบริหาร (Administration) อย่างกว้างขวางที่สุดก็คือ การบริหาร หมายถึง "กิจกรรมต่าง ๆ ที่บุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปร่วมมือกันดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างร่วมกัน"³⁴ ส่วน สมพงศ์ เกษมสิน สรุปความหมายของการบริหารไว้ว่า "การบริหารคือ ศิลปะในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกับผู้อื่น โดยการใช้ศาสตร์และศิลป์นำเอาทรัพยากรการบริหาร (Administrative resources) มาประกอบการตามกระบวนการบริหาร (Process of Administration) ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ อย่างมีประสิทธิภาพ"³⁵ สำหรับบาร์นาร์ด (Barnard) ได้แสดงความคิดเห็นไว้ว่า "หน้าที่ของนักบริหาร เกี่ยวข้องอยู่กับสิ่งเหล่านี้คือ การควบคุม การจัดการ การนิเทศงาน การบริหารในองค์การรูปนัย (The functions of the executive with which the last part of this treatise is concerned are

³³ติน ปรัชญพฤทธิ และอิสระ สุวรรณผล, ปทานุกรมการบริหาร (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2514), หน้า 6-7.

³⁴ภิญโญ สาทร, เรื่องเดิม, หน้า 6.

³⁵สมพงศ์ เกษมสิน, การบริหาร (พิมพ์ครั้งที่ 4 ปรับปรุงและแก้ไขเพิ่มเติม, กรุงเทพมหานคร : บริษัทโรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2517), หน้า 6.

those of control, management, supervision, administration, in formal organizations)³⁶ เช่นเดียวกัน บุสส์ตี สัตยมานะ มองการบริหารว่า เป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ในการที่จะจัดการให้กลุ่มบุคคลดำเนินการในลักษณะที่ร่วมมือกันด้วยความสามัคคีธรรม รวมทั้งการใช้ทรัพยากรอื่น ๆ มาประกอบในการปฏิบัติงานด้วย³⁷ ส่วน วิจิตร ศรีสอาน โคให้ข้อคิดเห็นไว้ว่า "นักบริหารที่ดีต้องสามารถนำศาสตร์ทางบริหาร ไปใช้อย่างมีศิลป์"³⁸

คำว่า การบริหาร (Administration) โดยทั่วไปใช้ในความหมายกว้าง ๆ ที่รวมถึงการบริหารรัฐกิจและธุรกิจ พิจารณาในคานของความนิยม คำว่า Administration นิยมใช้ในทางบริหารราชการ ส่วนคำว่า Management มักนิยมใช้ในทางบริหารธุรกิจ อย่างไรก็ตามก็ควรเข้าใจว่า ทั้งสองคำนี้โดยทั่วไปใช้แทนกันได้³⁹

ในคานความหมายทาง Management นี้ ทอร์เกอร์เสน และ เวินสต็อก (Torgersen and Weinstock) กล่าวไว้ว่า "การจัดการในความหมายที่ใช้กันอยู่ คือ ศิลปอย่างหนึ่งเท่านั้น เป็นกลุ่มของทักษะและความ

³⁶ Chester I. Barhard, The Functions of the Executive, 22nd ed. (Cambridge, Massachusetts : Harvard University Press, 1972), p. 6.

³⁷ บุสส์ตี สัตยมานะ, การบริหารรัฐกิจ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งศาลการพิมพ์, 2514), หน้า 1.

³⁸ คณะกรรมการมหาดบัณฑิตแผนกวิชาบริหารการศึกษารุ่นที่ 9, ครุศาสตรมหาบัณฑิต บริหารการศึกษารุ่นที่ 9 (กรุงเทพมหานคร : กรุงเทพมหานครการพิมพ์, 2516), หน้า 9.

³⁹ สมพงศ์ เกษมสิน, เรื่องเดิม, หน้า 5.

สามารถพัฒนาการศึกษาและปฏิบัติเพื่อบรรลุกลุ่มของเป้าหมาย" (Management, others maintain, is solely an art, a set of skills and abilities developed though study and practice to attain a set of goals)⁴⁰

จากความหมายของการบริหารที่ได้นำเสนอไว้จะเห็นได้ว่า การบริหารมีลักษณะเด่นเป็นสากลอยู่หลายประการ คือ

1. การบริหารย่อมมีวัตถุประสงค์
2. การบริหารอาศัยปัจจัยบุคคลเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ
3. การบริหารต้องใช้ทรัพยากร การบริหารเป็นองค์ประกอบพื้นฐาน
4. การบริหารมีลักษณะการดำเนินการเป็นกระบวนการ
5. การบริหารเป็นการดำเนินงานร่วมกันของกลุ่มบุคคล
6. การบริหารอาศัยความร่วมมือร่วมใจของบุคคล ฉะนั้นจึงต้องอาศัยความร่วมมือ (Collective mind) เพื่อให้เกิดความร่วมมือของกลุ่ม (Group Cooperation) อันจะนำไปสู่พลังรวมของกลุ่ม (Group Effect) ที่จะทำให้ภารกิจบรรลุวัตถุประสงค์
7. การบริหารมีลักษณะเป็นการร่วมมือกันดำเนินการอย่างมีเหตุผล (Rational)

8. การบริหารมีลักษณะเป็นการตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน กับ วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

⁴⁰ Paul E. Torgersen and Irwin T. Weinstock, Management an Integrated Approach (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, Inc., 1972), p. 2.

9. การบริหารไม่มีตัวตน (Intangible) แต่มีอิทธิพลต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์⁴¹

ทรัพยากรการบริหารหรือปัจจัยพื้นฐาน (Administrative Resources) ที่ใช้ในการบริหารอันสำคัญมีอยู่ 4 ประการคือ คน (Men) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Materials) และวิธีจัดการ (Method) หรือที่เรียกสั้น ๆ ว่า 4 M's แกรีนวูด (Greenwood) ได้ให้ความเห็นว่า ทรัพยากรการบริหารควรมีอย่างน้อย 7 ประการ คือ คน (Men) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Material) อำนาจหน้าที่ (Authority) เวลา (Time) กำลังใจในการทำงาน (Will) และความสะดวกต่าง ๆ (Facilities)⁴² ส่วนในทางบริหารธุรกิจได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับปัจจัยของการบริหารเพิ่มเติมต่างกันออกไปอีกคือ คน (Men) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Material) วิธีการ (Method) ตลาด (Market) และเครื่องจักร (Machine) และเรียกสั้น ๆ ว่า 6 M's เป็นต้น

กระบวนการบริหาร (Process of Administration) หรือการประกอบการในทางบริหารนี้ ซึ่งบางทีจัดว่าเป็นหน้าที่ของนักบริหาร (Executive's Function) ได้มีผู้ให้ความเห็นถึงลำดับขั้นที่สำคัญของกระบวนการบริหารไว้แตกต่างกัน บางท่านเห็นว่าจะต้องประกอบด้วย การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การอำนวยการ (Direc-

⁴¹ สมพงษ์ เกษมสิน, เรื่องเดิม, หน้า 6-7.

⁴² William T. Greenwood, Management and Organization

Behavioral Theories : An Interdisciplinary Approach (New York : South-Western Publishing Company, 1965), pp. 74-75.

ting) การประสานงาน (Coordinating) และการควบคุมงาน (Controlling) เป็นต้น แนวความคิดในเรื่องนี้ กุลlickและเออร์วิก (Gulick and Urwick) ได้สรุปกระบวนการบริหารไว้ใน "Paper on the Science of Administration" ในปี ค.ศ. 1937 ว่า กระบวนการบริหารประกอบด้วย ขั้นตอนที่สำคัญ 7 ประการ หรือที่เรียกกันย่อ ๆ ว่า "POSCORB Model"⁴³ ซึ่งประกอบด้วย การวางแผน อันเป็นการคาดเหตุการณ์ในอนาคต (Planning) การจัดส่วนราชการหรือองค์การ (Organizing) การจัดทามบุคคลและเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงาน (Staffing) การศึกษาวิธีการอำนวยความสะดวก (Directing) ความร่วมมือประสานงาน (Coordinating) การรายงานผลการปฏิบัติงาน (Reporting) และการงบประมาณ (Budgeting) ส่วน ขุบ กาญจนประกร ได้เสนอว่า กระบวนการบริหารนั้นน่าจะเพิ่มนโยบาย (Policy) และอำนาจหน้าที่ (Authority) เข้าไปด้วย โดยเรียกย่อ ๆ ว่า "PAPOSDCORB"⁴⁴ แต่สาโรช บัวศรี ได้สรุปว่า กระบวนการบริหารนั้นมีขั้นตอนที่สำคัญอยู่ 3 ประการคือ

1. การวางแผน (Planning)
2. การปฏิบัติตามแผน (Executing)
3. การประเมินผล (Evaluating)⁴⁵

⁴³ Luther Gulick and Lyndall Urwick (eds.), Papers on the Sciences of Administration (New York : Institute of Public Administration, 1937), p. 17.

⁴⁴ ขุบ กาญจนประกร, หลักรัฐประศาสนศาสตร์ (เอกสารอัครสำเนา คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2510), หน้า 47.

⁴⁵ สาโรช บัวศรี, คำสอนในทองเวียน ณ วิทยาลัยวิชาการศึกษา ประสานมิตร พระนคร, พ.ศ. 2510.

กล่าวโดยสรุปแล้ว กระบวนการบริหารคงประกอบด้วยขั้นตอนอย่างน้อย ดังต่อไปนี้

1. การวางแผน (Planning) คือ เป็นการเตรียมการขั้นแรกทั้งหมดในการที่จะปฏิบัติงานนั่นเอง
2. การจัดองค์การ (Organizing) คือ การจัดงานให้ประสานสอดคล้องเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้
3. การจัดเจ้าหน้าที่ (Staffing) คือ เป็นการเลือกสรรบุคคลให้เหมาะสมกับตำแหน่งที่กำหนดไว้
4. การอำนวยการ (Directing) คือ เป็นการตัดสินใจสั่งการเพื่อให้ภารกิจขององค์การบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้
5. การควบคุม (Controlling) คือ วิธีการควบคุมงานทั้งปวงเพื่อให้งานบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

2. การบริหารการศึกษา

ในวงการศึกษ การบริหารการศึกษา (educational administration) หมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ ที่บุคคลหลายคนร่วมมือกันดำเนินการเพื่อพัฒนา เด็ก เยาวชน ผู้ใหญ่ ประชาชนหรือสมาชิกประเภทของสังคมให้มีความเจริญงอกงามในทุก ๆ ด้าน เช่น ความรู้ ความสามารถ ความเป็นอยู่ รางกาย จิตใจ อารมณ์ ทัศนคติ ค่านิยม คุณธรรม วัฒนธรรม ศิลธรรม จรรยาบรรณ การสังคม การเมือง และการเศรษฐกิจ เพื่อจะได้เป็นสมาชิกที่ดีและมีประสิทธิภาพของสังคม และเพื่อความสุขความเจริญของตนเองในการดำเนินชีวิตในสังคม โดยกระบวนการต่าง ๆ ทั้งที่เป็นระเบียบแบบแผน และไม่เป็นระเบียบแบบแผน ทั้งใน

โรงเรียนและนอกโรงเรียน⁴⁶

ในเรื่องการบริหารการศึกษานี้ กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดเกณฑ์มาตรฐาน ในการดำเนินงานในโรงเรียนประถมศึกษาไว้เป็น 4 หมวด คือ

หมวดอาคารสถานที่ ได้แก่ การจัดการเกี่ยวกับบริเวณโรงเรียน อาคารเรียน ห้องเรียนและห้องพิเศษอื่น ๆ รวมทั้งห้องสุขา ตลอดจนอุปกรณ์ต่าง ๆ ภายในห้องเรียนให้มีครบถ้วนเท่าที่จะทำได้

หมวดการบริหารโรงเรียน ได้แก่ งานที่เกี่ยวกับการจัดครูเข้าสอน เวลาปฏิบัติงานของครู เวลามาเรียนของนักเรียน การประชุมปรึกษางานระหว่างคณะครู งานทะเบียนสถิติและการเงิน การตรวจเยี่ยมโรงเรียนของฝ่ายบริหาร และศึกษานิเทศก์ ตลอดจนการบำรุงขวัญและการจัดสวัสดิการแก่บุคลากรในโรงเรียน

หมวดการเรียนการสอน เป็นงานด้านหลักสูตร การทำอุปกรณ์การสอนเครื่องเขียนและแบบเรียน การจัดครูเข้าสอน และการจัดนักเรียนเข้าชั้น การวัดผลและประเมินผลการเรียนการสอน ตลอดจนการช่วยเหลือนักเรียนที่เรียนดีหรือเรียนช้าเป็นพิเศษ

หมวดบริการและการร่วมมือกับชุมชน ได้แก่ การจัดอาหารกลางวัน น้ำดื่ม การปฐมพยาบาล สวัสดิการนักเรียน บริการห้องสมุดและการดำเนินงาน

⁴⁶ ภิญโญ สาคร, หลักบริหารการศึกษา (พิมพ์ครั้งที่สองแก้ไขเพิ่มเติม, กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์พัฒนาพานิช จำกัด, 2516), หน้า 5-10, และภิญโญ สาคร, การบริหารงานบุคคล (กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์พัฒนาพานิช จำกัด, 2517), หน้า 1-2.

ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน กับวัด และกับโรงเรียนอื่น ๆ⁴⁷

จากการวิจัยของมหาวิทยาลัยแห่งนครนิวยอร์ก (New York University) ซึ่งสรุปได้จากการสัมภาษณ์ศึกษาธิการจังหวัด (Superintendents of Schools) จำนวน 20 คน สรุปได้ว่า มีงานบริหารที่ผู้บริหารการศึกษาหรือผู้บริหารโรงเรียนจะต้องทำอยู่ 5 ประเภทคือ การทำงานประสานกับประชาชนในชุมชนในสภาการศึกษาประจำท้องถิ่นกับเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ในส่วนการศึกษาของจังหวัดกับนักเรียน การบริหารงานธุรการต่าง ๆ ตลอดจนการซ่อมแซมและการจัดหาวัสดุ ครุภัณฑ์สำหรับอาคาร สถานที่ และบริเวณเหล่านั้น การบริหารงานด้านวิชาการใดแก หลักสูตร ประมวลการสอน โครงการสอนและโครงการทางวิชาการอย่างอื่นของโรงเรียน การให้บริการแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับวงการศึกษาโดยทั่วไป และการช่วยเหลือพัฒนาวิชาการศึกษา ตลอดจนอาชีพนักบริหารให้ก้าวหน้าเป็นที่นิยมนับถือ⁴⁸ ข้อสรุปผลจากการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับงานบริหารโรงเรียนประถมศึกษาในสหรัฐอเมริกาของ เอลสบรี (Elsbree) และคณะมีความคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่ไม่แตกต่างกันกับที่ได้กล่าวมาแล้ว⁴⁹

ส่วนฟิสก์ (Fisk) สรุปว่า งานบริหารการศึกษามีเพียง 4 ชนิด

⁴⁷ กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, เกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2510 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2511), หน้า 1-17.

⁴⁸ วิทยุ โทร, เรื่องเดิม, หน้า 63-64.

⁴⁹ Willard S. Elsbree, Harold J. McNally, and Richard Wynn, Elementary School Administration and Supervision, third edition (New York : American Book Company, 1967), pp. 71-82.

หรือ 4 ประเภท คือ

1. การบริหารงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับชุมชนที่โรงเรียน
ตั้งอยู่ (Responsibilities relating to the community)
2. การบริหารงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการขยาย หรือปรับปรุง
โอกาสทางการศึกษา หรืองานในด้านวิชาการ (Improvement of educa-
tional opportunity)
3. การบริหารงานบุคคลทุกชนิด นับตั้งแต่การแสวงหา บรรจุ
พัฒนาและปรับปรุงครูเจ้าหน้าที่ และนักเรียน ตลอดจนการให้พินิจจากงานหรือ
จากโรงเรียนของบุคคลทุกประเภท (Obtaining, developing, and
improving personnel)
4. การบริหารงานธุรการ การเงิน อาคาร สถานที่ บริเวณ
และบริการต่าง ๆ (Providing and maintaining funds and
facilities)⁵⁰

ในเรื่องการบริหารการศึกษาของประเทศไทยในปัจจุบันนี้
วิทยุ สาทร ได้สรุปว่า การบริหารการศึกษาของประเทศไทยในปัจจุบัน
ประกอบด้วยงาน 5 ประเภท คือ

1. งานบริหารเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน
2. งานบริหารวิชาการ
3. งานบริหารบุคลากร
4. งานบริหารกิจการนักเรียน

⁵⁰ วิทยุ สาทร, เรื่องเดิม, หน้า 65.

5. งานบริหารธุรการ การเงิน บริการ และงานอื่น ๆ ในประเภทเดียวกัน⁵¹

และยังมีการศึกษาคนคว่ำ ซึ่งกระทำโดยโครงการความร่วมมือของมลรัฐทางใต้ในการบริหารการศึกษา (Southern States Cooperative Program in Educational Administration ซึ่งมีชื่อย่อว่า SSCPEA) ได้ชี้ให้เห็นว่า มีขอบข่ายของงานในการบริหารการศึกษาดังต่อไปนี้ คือ

1. งานคานการสอนและการพัฒนาหลักสูตร
2. งานกิจการนักเรียน
3. งานความเป็นผู้นำของชุมชน-โรงเรียน
4. งานบริหารบุคคลากร
5. งานสร้างอาคาร เรือน และงานเกี่ยวกับอาคารสถานที่
6. งานเกี่ยวกับการจัดองค์กร และโครงสร้างขององค์กร
7. งานการเงินโรงเรียนและงานธุรการ
8. งานการขนส่งเกี่ยวกับนักเรียน⁵²

3. งานบริหารการศึกษา เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียน

กับชุมชน

⁵¹ ภิญโญ สาทร, คำสอนในห้องเรียน ณ แผนกวิชาบริหารการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพมหานคร, พ.ศ. 2517-2518.

⁵² Charles F. Fabes and Gilbert F. Shearron, Elementary School Administration : Theory and Practice (New York : Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1970), pp. 211-214.

ขณะนี้ประเทศไทยกำลังอยู่ในระหว่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
 ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) ซึ่งในการพัฒนาประเทศนั้น ชนบทเป็นส่วนสำคัญ
 ที่สุดในการพัฒนา เพราะคนไทยส่วนใหญ่อยู่ในชนบท และชนบทมีความจำเป็นในการ
 พัฒนามากกว่าในเมือง ในการพัฒนาท้องถิ่นให้ก้าวหน้าขึ้น การให้การศึกษาคือ
 ถูกต้องเหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ช่วยเหลือประชาชน
 ในท้องถิ่นอยู่ดีกินดี มีฐานะทางเศรษฐกิจสูง ย่อมเป็นจุดสำคัญในการพัฒนาโรงเรียน
 เป็นหน่วยงานของทางราชการหน่วยเดียวที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด และมีส่วน
 สำคัญในการพัฒนาชนบทเป็นอย่างมาก

โรงเรียนเป็นหน่วยหนึ่งของสังคม โรงเรียนจึงต้องคล้อยตามสังคม
 เมื่อสังคมเปลี่ยนแปลงไป โรงเรียนก็ควรเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ขณะเดียวกัน
 โรงเรียนอาจต้องทำหน้าที่เป็นผู้นำสังคมอีกด้วย ในฐานะที่มีหน้าที่เตรียมสมาชิก
 ของสังคม คือ เยาวชนหรือแม่กระทั่งผู้ใหญ่ ซึ่งเป็นสมาชิกที่สมบูรณ์แบบของสังคม
 อยู่แล้วให้เหมาะสมกับสภาพแห่งความเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอของสังคม⁵³

โรงเรียนจึงต้องปรับปรุงตนเองให้เป็นแหล่งกลางของสังคมหรือชุมชน
 โรงเรียนจะต้องตามให้ทันความเปลี่ยนแปลงของสังคม และต้องทำหน้าที่เตรียม
 เด็กและผู้ใหญ่ในสังคมให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงนั้น ๆ ด้วย ในสมัยก่อน
 วัดนับเป็นศูนย์กลางของชุมชน จะเห็นได้จากไม่ว่าจะมีพิธีการใดของอาศัยวัด
 ทั้งการศึกษาก็เริ่มต้นจากวัด วัดจึงเป็นศูนย์กลางในการพัฒนาชุมชนได้เป็นอย่างดี
 ปัจจุบันนี้โรงเรียนประถมศึกษาควรปรับปรุงตนเองให้เป็นโรงเรียนของชุมชน และ
 วางวัตถุประสงค์ของโรงเรียนให้เกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กับชุมชนในท้องถิ่นให้มากขึ้น

⁵³ ภิญโญ สาร, เรื่องเดิม, หน้า 437-438.

แนวความคิดเกี่ยวกับงานบริหารการศึกษา ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนนี้เป็นเรื่องสำคัญที่เป็นที่สนใจของผู้บริหารการศึกษาโดยทั่วไป ความพยายามที่จะส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างบ้านกับโรงเรียน และโรงเรียนกับชุมชนก็เริ่มมีมากขึ้นตามลำดับ ในประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทยได้จัดให้โรงเรียนชุมชนขึ้น ด้วยความหวังที่จะให้การศึกษาเข้าถึงจิตใจของชุมชน ให้ประชาชนเห็นความสำคัญของการศึกษา และเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาร่วมกันกับรัฐ เป็นการช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐในด้านนี้ไปไ้บ้าง เมื่อประชาชนสนใจพัฒนาการศึกษา การศึกษาก็จะพัฒนาประชาชนไปด้วยในขณะเดียวกันและเนื่องจากโรงเรียนเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน โรงเรียนจึงควรทำหน้าที่ประสานงานระหว่างโรงเรียนกับสถาบันที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อชุมชนให้มากที่สุด⁵⁴

จากผลการวิจัยของ ภิญโญ สาร เมื่อ พ.ศ. 2511 เรื่องบทบาทของศึกษานิเทศก์จังหวัด กล่าวไว้ว่า ในการบริหารการศึกษานั้น ความสัมพันธ์กับชุมชนหรือประชาชนไม่ได้หมายความว่า ต้องมีการโฆษณาประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบงานของทางราชการเพียงอย่างเดียว แต่หมายถึงว่า มีอะไรบางอย่างที่โรงเรียนพอจะทำได้เพื่อพัฒนาชุมชนก็ต้องทำ มีอะไรบางอย่างที่ชุมชนพอจะทำได้เพื่อช่วยเหลือโรงเรียนชุมชนก็ต้องทำเช่นเดียวกัน สังคมประชาธิปไตยยึดปรัชญาแห่งการศึกษาที่ว่า โรงเรียนนั้นตั้งขึ้นเพื่อประชาชน เป็นของประชาชนและจะต้องควบคุมดูแลการดำเนินงานโดยประชาชน ดังนั้นผู้บริหารการศึกษาจึงควรดูแลให้การบริหารการศึกษาเป็นไปตรงตามปรัชญาแห่งการศึกษาในสังคมประชาธิปไตย

⁵⁴ นาฏเจดีย์ว สุมาวงศ์, ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน (เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง การบริหารการศึกษาและประชากรศึกษา วิทยาลัยวิชาการศึกษามหาสารคาม พ.ศ. 2516), หน้า 2.

คังกล่าว และโดยหลักปรัชญาการศึกษาแล้ว โรงเรียนกับชุมชนย่อมจะเกื้อกูลซึ่งกันและกัน ประชาชนช่วยกันสร้างโรงเรียนเพื่อให้บริการดูแลและพัฒนาคุณภาพของตน แต่ในขณะเดียวกัน โรงเรียนก็ต้องถือตัวว่าเป็นหน่วยงานหนึ่งของประชาชนที่มีหน้าที่รับใช้ประชาชนผู้เสียภาษีส่วนหนึ่งมาให้โรงเรียนด้วย แต่ผู้บริหารของไทยก็สนใจในสวัสดิการของประชาชน เพราะปรากฏว่าผู้บริหารส่วนมากต้องการให้โรงเรียนมีส่วนช่วยพัฒนาชุมชน ต้องการให้ศึกษาธิการจังหวัด (ผู้บริหารการศึกษา) อยู่ใกล้ชิดประชาชน⁵⁵



และจากผลการวิจัยของ ฮิกกี (John Hickey) โดยการใช้แบบสอบถามกับชุมชนและกับโรงเรียนชุมชนในสหรัฐอเมริกา 83 แห่ง สรุปผลการวิจัยเป็นข้อเสนอแนะที่สำคัญในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนว่า มีจุดมุ่งหมายเพื่อเป็นการแจ้งข่าวสารข้อมูลทางโรงเรียนให้ประชาชนได้ทราบ เพื่อสร้างความมั่นใจในการปฏิบัติงานให้แก่โรงเรียนและประสานสัมพันธ์บ้านโรงเรียนและชุมชน และเพื่อเป็นการประเมินผลว่า โรงเรียนประสบความสำเร็จในการจัดการศึกษาให้แก่เด็กในชุมชนได้ตามจุดมุ่งหมายหรือไม่⁵⁶

การที่จะบริหารโรงเรียนประถมศึกษาให้เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับชุมชนมากขึ้นตามหลักการต่าง ๆ คังกล่าวแล้ว ผู้บริหารการศึกษามีวิธีปฏิบัติต่าง ๆ เช่น ประชุมครูชี้แจงให้เห็นความสำคัญที่โรงเรียนจะต้องปรับปรุงตนเองให้มีส่วนสัมพันธ์กับชุมชน ตั้งกรรมการการศึกษาของโรงเรียนประมาณ 5-9 คน เพื่อให้

⁵⁵ วิทยุ สาร, บทบาทของศึกษานิเทศก์จังหวัด (พระนคร : โรงพิมพ์การศาสนา กรมการศาสนา, 2512), หน้า 86, 88-89 และ 96.

⁵⁶ Morris Gall, Modern Secondary School (New York : American Book Company, 1964), p. 314.

คณะกรรมการศึกษาของโรงเรียนชุดนี้แบ่งงานกันรับผิดชอบในงานฝ่ายต่าง ๆ ของโรงเรียน กรรมการชุดนี้จะให้คำแนะนำปรึกษาแก่ครูใหญ่ และช่วยเหลือชุมชน โดยใช้โรงเรียนเป็นศูนย์กลาง และมีหน้าที่ประสานงานระหว่างโรงเรียนกับชุมชน สำนวความต้องการและความจำเป็นที่ชุมชนจะต้องได้รับการพัฒนาในด้านต่าง ๆ สำนวทรัพยากรในชุมชนนั้น ๆ ว่ามีอะไรที่จะนำมาใช้ประโยชน์ไคยว สำนวสภาพการอนามัยในคานสุขาภิบาล สำนวจลัษณะสังคมและวัฒนธรรม จัดให้มีการประชุมรวมอภิปรายระหว่างครูกับประชาชน จัดตั้งสมาคมผู้ปกครองและครูของโรงเรียนขึ้น จัดให้ประชาชนรู้จักใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์ วางโครงการสัมพันธ์กับชุมชนในคานกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งระยะสั้นและระยะยาว เพื่อปฏิบัติไคตามแผนทุกระยะ พยายามสอดแทรกกิจกรรมต่าง ๆ ในการสอน ประเมินผลการปฏิบัติงานในคานความสัมพันธ์กับชุมชนเป็นระยะ ๆ ที่สำคัญคือ ทุกสิ้นปีการศึกษา และวางแนวทางแก้ไขปรับปรุงอยู่ตลอดเวลา⁵⁷

4. งานบริหาร การศึกษาคานวิชาการ

ในการบริหารการศึกษาทุกระดับ ถือว่าการบริหารการศึกษาคานวิชาการ เป็นงานที่มีความสำคัญมากที่สุด และถือวาคานงานหลักของผู้บริหาร การศึกษายางหนึ่ง วิชาการต่าง ๆ จะช่วยพัฒนาสติปัญญา ความนึกคิดของผู้เรียน ฝึกฝนให้รู้จักคิดและให้คิดเป็น เพื่อจะไคเป็นประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาคานต่าง ๆ ในการดำรงชีวิตของตน

การบริหารการศึกษาคานวิชาการ หมายถึง การบริหารกิจกรรม ทุคนิดในโรงเรียน ซึ่งเกี่ยวข้องกับปรับปรุงพัฒนาการสอนนักเรียนให้ไคได้จลดี และมีประสิทธิภาพที่สุด ความจริงผู้บริหารการศึกษาหรือครูใหญ่ทุกคนควรจะได้รับผิดชอบ

⁵⁷ ภิญไคย สาร, หลักบริหารการศึกษา, หน้า 440-441.

เป็นผู้นำของครูในด้านวิชาการเป็นอันดับแรก เพราะหน้าที่ของโรงเรียนหรือสถาบันการศึกษาทุกแห่งคือ การให้ความรู้แก่นักเรียนในด้านวิชาการ ผู้บริหารการศึกษาหรือครูใหญ่เป็นผู้นำในด้านวิชาการ โดยการทำงานร่วมกับครู ภาระงานที่มอบให้ครูให้คำแนะนำและคำปรึกษาแก่ครูและประสานงานให้ครูทุกคนทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพในการสอน⁵⁸ .

ในการบริหารงานด้านวิชาการนั้น ครูใหญ่หรือผู้บริหารการศึกษาโดยทั่วไปควรจะกระจายอำนาจ (share the authority) และความรับผิดชอบ (responsibility) ไปให้ครูทุกคน ความเป็นผู้นำของผู้บริหารการศึกษาอยู่ที่ความสามารถที่จะใช้คนอื่นให้ทำงาน โดยไม่ต้องใช้วิธีการบีบบังคับหรืออุบาย แต่อยู่ที่เทคนิคในการที่จะกระตุ้นเตือน (motivate) ให้ครูและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการสอนนักเรียนทุกคนขยันขันแข็งทำงานอย่างเต็มใจและออกหน้าออกหลังตามครูใหญ่และผู้บริหารการศึกษาทุกคนพึงระลึกเสมอว่า ตนเองนั้นไม่ใช่ครูของครู และไม่รอบรู้ในด้านวิชาการไปเสียหมดทุกสาขา การบริหารงานด้านวิชาการจึงอาศัยเทคนิคในการใช้คนมากกว่าการสอนคนอื่นว่า เขาควรทำอย่างไร ความจริงการที่ครูจะทำอย่างไรควรเป็นหน้าที่ของครู ไม่ใช่หน้าที่ของผู้บริหาร ผู้บริหารเพียงแต่ดูแลให้ครูทำงานที่ดีที่สุด และใช้ความรู้ความสามารถอย่างเต็มที่เท่านั้น

สำหรับงานบริหารการศึกษาด้านวิชาการในโรงเรียนประถมศึกษาชั้นนั้น ได้แก่ การควบคุมดูแลหลักสูตร การสอน อุปกรณ์การสอน การจัดแบบเรียน คู่มือครู การจัดชั้นเรียน การจัดครูสอน การปรับปรุงการเรียนการสอน การจัดฝึกอบรมครู ประจำการเผยแพร่วิชาการ การวัดผลการศึกษา การวิจัยค้นคว้า การประเมินมาตรฐาน

⁵⁸ ภิญญา สารว, เรื่องเดิม, หน้า 252.

โรงเรียนเพื่อการปรับปรุงโรงเรียน ตลอดจนการตรวจเยี่ยมและการนิเทศการศึกษาแก่โรงเรียน⁵⁹ งานบริหารการศึกษาคำนวณวิชาการนี้ในบางทัศนะก็เน้นไปในด้านการวัด โดยเสนอแนะว่า ควรจัดให้มีการวัดผลงานต่าง ๆ ทุก ๆ ด้านทางการเรียนการสอน เพื่อพิจารณาหาทางแก้ไขปรับปรุงให้ดีขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งควรจัดให้มีการวัดผลในด้านพัฒนาการของเด็กทั้งในด้านร่างกาย จิตใจและความประพฤติ เพื่อเป็นแนวทางแก้ไข ตลอดจนให้มีการวัดผลในด้านความเจริญก้าวหน้าของบุคลากรในโรงเรียนด้วย⁶⁰ จากการศึกษาขอบข่ายของงานบริหารการศึกษาคำนวณวิชาการในโรงเรียนประถมศึกษาของ เอลสบรี (Elsbree) กับคณะ⁶¹ และแคมป์เบลล์ (Campbell)⁶² ได้สรุปผลและให้ข้อเสนอแนะไว้อย่างแตกต่างกันที่กล่าวมาแล้ว

สำหรับงานบริหารการศึกษาคำนวณวิชาการนี้ ผู้บริหารจะต้องให้เสรีภาพทางวิชาการในสถาบันการศึกษา⁶³ และสตูปส์ (Stoops) กับมาร์คัส

⁵⁹ เอกวิทย์ ฌ กลาง, "การบริหารวิชาการ," รายงานการประชุมผู้ตรวจการศึกษาและศึกษาธิการจังหวัด. (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2516), หน้า 113.

⁶⁰ ช่าง บัวศรี, หลักการศึกษาคำนวณ. (พระนคร : แพร่พิทยา, 2506), หน้า 51

⁶¹ Willard S. Elsbree, and others, op.cit., pp. 71-188.

⁶² Roald F. Campbell, Introduction to Educational Administration (Boston : Allyn and Bacon, Inc., 1972), p. 461.

⁶³ ทรงศักดิ์ ศรีกาพสินธุ์, "การบริหารงานศึกษาคำนวณวิชาการ," การบริหารการศึกษาและประชากรศึกษา (รายงานการสัมมนา วิทยาลัยศึกษาศาสตร์มหาสารคาม, พ.ศ. 2516), หน้า 67-76.

(Marks) เสนอแนะให้มีการใช้เทคโนโลยีทางการศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษา และปรับปรุงวัสดุอุปกรณ์การสอน ปรับปรุงวิธีการคัดเลือกหนังสือตำราต่าง ๆ ประเมินผลวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ หันมาใช้เทคโนโลยีทางการศึกษาให้มากขึ้น⁶⁴

งานบริหารการศึกษาคำนวณวิชาการนั้น การนิเทศการศึกษานับว่ามีความสำคัญมาก เพราะเป้าหมายในการทำงานของศึกษานิเทศก์ ก็คือ ส่งเสริมครูให้เจริญก้าวหน้าทางวิชาชีพให้การทำงานในหน้าที่ของครูดีขึ้น การนิเทศจะช่วยให้ครูได้รู้วิธีสอน วัสดุที่จะนำมาใช้ประกอบการสอน การจัดโรงเรียน การบริหารโรงเรียนให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น⁶⁵

นอกจากนี้ ภิญโญ สารร ยังได้กล่าวไว้ว่า ในการบริหารงานวิชาการนั้น ผู้บริหารการศึกษาหรือครูใหญ่ควรมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักสูตร ประมวลวิชาหรือประมวลการสอน ตารางสอน อุปกรณ์การศึกษา แบบเรียน หนังสืออ่านประกอบ หนังสืออ้างอิง ห้องสมุดโรงเรียน การสอนศิลปศึกษา การสอนพลศึกษา การสอนจริยศึกษา การสอนเพศศึกษา (Sex Education) การสอนในมหาวิทยาลัยหรือสถาบันฝึกหัดครูชั้นสูง (Higher Education) การสอบและการประเมินผลการเรียนตามสมควรด้วย⁶⁶

⁶⁴ Emery Stoops and James R. Marks, Elementary School Supervision (Boston : Allyn and Bacon, Inc., 1965), pp. 246-276.

⁶⁵ กอ สวัสดิ์พาพาณิชย์, "หลักและเป้าหมายในการนิเทศการศึกษา," วารสารสามัญศึกษา, 10, 2 (กุมภาพันธ์, 2516), หน้า 18-25.

⁶⁶ ภิญโญ สารร, เรื่องเดิม, หน้า 255-277.

5. งานบริหารการศึกษาด้านบุคลากร

การบริหารงานบุคคลเป็นหัวใจของการบริหาร ไม่ว่าจะเป็นการบริหารหน่วยงานประเภทใด ถ้าการบริหารงานด้านบุคคลบกพร่อง หน่วยงานนั้น ๆ จะเจริญก้าวหน้าได้โดยยาก เพราะงานทุกชนิดจะไต่ผลดีหรือมีผลเสียก็อยู่ที่บุคคลที่รับงานไปทำ ถ้าบุคคลที่รับงานไปทำขาดขวัญ ขาดกำลังใจ หย่อนสมรรถภาพ งานก็บกพร่องเป็นธรรมดา ดังนั้นนักบริหารที่จะต้องบริหารงานบุคคลให้ไต่ผลดี และได้รับความสำเร็จในการทำให้บุคลากรทุกฝ่ายร่วมมือกันทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ

ความหมายของการบริหารงานบุคคล มีผู้กล่าวไว้อย่างต่าง ๆ กัน คือ บีช (Beach) ให้ความหมายของการบริหารงานบุคคลว่า การบริหารงานบุคคล คือ การดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับการวางแผนและโครงการเกี่ยวกับตัวบุคคล การคัดเลือกบุคคล การฝึกอบรม การกำหนดสิ่งตอบแทนต่าง ๆ การควบคุมอัตรา กำลัง การเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน การสร้างภาวะผู้นำ ตลอดจนการสร้างมนุษยสัมพันธ์ที่ดีในการทำงานในองค์การหรือหน่วยงาน⁶⁷ นิโกร (Nigro) ลงความเห็นว่า การบริหารงานบุคคล คือ ศิลปะของการคัดเลือกคนเข้าทำงานและการใช้คนที่มีอยู่แล้ว ให้ทำงานอย่างมีคุณภาพสูงสุดและได้ผลงานมากที่สุด⁶⁸ ส่วน วูล์ฟ (Wolf) ให้ความหมายของการบริหารงานบุคคลว่าเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับตัวบุคคล การทำให้เกิดการปฏิบัติงานและการควบคุมการทำงานของบุคคล

⁶⁷ Dale S. Beach, Personnel : the Management of People at Work (New York : The Macmillan Company, 1965), p. 54.

⁶⁸ Felix A. Nigro, Public Personnel Administration (New York : Henry Holt & Co., 1958), p. 36.

ในองค์การ⁶⁹

ส่วนในประเทศไทยนั้น สมพงศ์ เกษมสิน มีความเห็นว่า การบริหารงานบุคคลหมายถึง ศิลปะในการเลือกสรรคนใหม่และใช้คนเก่าในลักษณะที่จะให้เกิดผลงานและบริการจากการปฏิบัติงานของบุคคลเหล่านั้นมากที่สุด ทั้งในทางปริมาณและคุณภาพ⁷⁰ ส่วนภิญโญ สารธร เขียนไว้ใน "หลักบริหารการศึกษา" ว่า การบริหารบุคลากร คือ การใช้คนให้ทำงานให้เกิดผลดีที่สุด ภายในเวลาอันสั้นที่สุด สิ้นเปลืองเงินทองและวัสดุน้อยที่สุด ในขณะที่เดียวกัน คนที่เราใช้นั้นก็มีความสุข มีความพอใจที่จะให้ผู้บริหารใช้ พอใจที่จะทำงานตามที่ผู้บริหารต้องการ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ การบริหารให้บรรดาบริการต่าง ๆ ของฝ่ายผู้ให้การศึกษาดำเนินไป ด้วยดี และเกิดประโยชน์สมควรความมุ่งหมายของวงการศึกษาศึกษา โดยอาศัยเทคนิคในการคัดเลือกบุคคลที่มาทำงานให้เหมาะสม และเทคนิคในการพัฒนาบุคคลที่มีอยู่แล้วให้มีความรู้ ความสามารถที่จะทำงานให้เกิดประโยชน์ ขณะเดียวกันก็ส่งเสริมให้คนเหล่านั้นมีความเจริญก้าวหน้า ได้รับผลตอบแทนเป็นที่พอใจ และมีความสุขในการทำงาน⁷¹

จากความเห็นต่าง ๆ ซึ่งได้กล่าวมาแล้วน่าจะสรุปได้ว่า การบริหารงานบุคคลหมายถึง การดำเนินงานในการเลือกสรรบุคคลเขาทำงาน และใช้บุคคลที่มีอยู่แล้วอย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้ได้ผลงานที่มีทั้งปริมาณและคุณภาพสูงสุด

⁶⁹William B. Wolf, The Management of Personnel of People at Work (New York : The Macmillan Company, 1965), p. 54.

⁷⁰สมพงศ์ เกษมสิน, การบริหาร (พระนคร : ไทยพัฒนการพิมพ์, 2513), หน้า 507.

⁷¹ภิญโญ สารธร, การบริหารงานบุคคล, หน้า 7.

เป็นการทำคนให้ได้ประโยชน์ และมีความพอใจ

ขอขยายของการบริหารงานบุคคล โดยสรุปแล้วมี 4 ลักษณะ คือ การให้ค่าซึ่งบุคคล การบำรุงรักษา การพัฒนาและการให้พินิจจากงาน⁷²

กล่าวโดยทั่วไปแล้ว หลักทั่วไปในการบริหารงานบุคคลนั้นน่าจะหมายถึง การกระทำใด ๆ ของฝ่ายบริหารที่จะทำให้บุคคลสองฝ่ายในหน่วยงาน คือ ฝ่ายบริหาร (Management) และฝ่ายปฏิบัติ (Operation) เกิดความเข้าใจในหน้าที่ บทบาทและความสัมพันธ์ของงานจนมีแนวความคิดที่จะช่วยเหลือเกื้อกูลกัน โดยยึดเอาความเจริญก้าวหน้าของหน่วยงานเป็นหลักปฏิบัติ หรือพัฒนาตัวบุคคลเพื่อประโยชน์แก่หน่วยงานเป็นสำคัญ

6. งานบริหารการศึกษา คณาจารย์และนักเรียน

งานบริหารการศึกษา คณาจารย์และนักเรียนหมายถึง การบริหารและนิเทศรรคากิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับนักเรียนในสวนที่ไม่เกี่ยวกับการสอนในห้องเรียน ได้แก่ การดำเนินงานเกี่ยวกับสิ่งต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ คือ การจัดทำสำมะโนโรงเรียน และการทำนายปริมาณนักเรียน การรับนักเรียน การแบ่งกลุ่มและการเลื่อนชั้น รายงานเกี่ยวกับนักเรียน ได้แก่ ระเบียบหรือทะเบียนนักเรียน และเวลามาเรียนของนักเรียน การดูแลให้นักเรียนรักษาระเบียบวินัยของโรงเรียน และปฏิบัติตามคำสั่งต่าง ๆ ของโรงเรียนโดยเคร่งครัด บริการแนะแนวให้คำปรึกษาแก่นักเรียน บริการการศึกษาเด็กเพื่อช่วยเหลือเด็กเป็นพิเศษตามความพร้อม ความสามารถ เช่น เด็กเรียนเร็ว หรือเด็กมีปัญหา เพื่อวางแผนแก้ไข บริการเกี่ยวกับสุขภาพต่าง ๆ และกิจกรรมต่าง ๆ ของนักเรียน ได้แก่ สถานักเรียน ชมรมวารสาร

⁷² เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

การลูกเสือและอนุภาษาศ การทัศนอาจารย์เป็นต้น⁷³

เอลสบรี (Elsbree) และคณะได้สรุปผลงานบริหารของโรงเรียน
ประถมศึกษาไว้ว่า งานบริหารกิจการนักเรียนนั้นเกี่ยวกับการทำสำมะโนนักเรียน
คือ การติดต่อกับผู้ปกครองนักเรียน การสำรวจนักเรียนที่มีอายุอยู่ในเกณฑ์เข้า
เรียน การรับนักเรียนเข้าเรียน การย้ายโอนนักเรียน การแบ่งชั้น แบ่งกลุ่มนักเรียน
ตามความสามารถ ความถนัดหรือตามอายุ การดูแลความเจริญก้าวหน้าของเด็ก
การช่วยเหลือเด็กที่มีปัญหาทางการเรียนและด้านอื่น ๆ การวัดผลการเรียน
ของนักเรียนเป็นระยะ ๆ การหาวิธีและเทคนิคต่าง ๆ ในการวัดผล การสร้าง
ข้อทดสอบ การวางแผนการทดสอบ การสร้างข้อสอบมาตรฐานเพื่อการประเมิน
ผลการเรียน และเพื่อการเลื่อนชั้นของนักเรียน การรายงานผลการเรียนและ
อื่น ๆ เกี่ยวกับนักเรียนให้ผู้ปกครองทราบ การทำบันทึกต่าง ๆ เกี่ยวกับนักเรียน
และเก็บรักษาไว้เพื่อความสะดวกในการค้นหาหลักฐาน เมื่อนักเรียนย้ายหรือ
ลาออก การบริการแนะแนวแก่นักเรียนโดยมีระเบียบเรียบร้อย และรายงานต่าง ๆ
ของนักเรียนไว้โดยละเอียด เพื่อประโยชน์ในการจัดบริการให้ถูกต้องและมี
ประสิทธิภาพ รวมถึงการดูแลด้านระเบียบวินัยของโรงเรียนและความประพฤติ
ของเด็กนักเรียน ตลอดจนความรับผิดชอบในการดูแลเอาใจใส่ในบริการและ
สวัสดิการ รวมทั้งสุขภาพอนามัยและจิตวิทยาพัฒนาการของนักเรียนไปพร้อมกัน⁷⁴

สำหรับแคมป์เบลล์ (Campbell) นั้นมีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน
เท่าใดนัก และได้เน้นเพิ่มเติมในด้านการบริการต่าง ๆ ว่ามีความสำคัญในงาน

⁷³ ภิญโญ สาร, หลักบริหารการศึกษา, หน้า 204-231.

⁷⁴ Willard S. Elsbree, and others, op.cit., pp.

บริหารกิจการนักเรียนซึ่งได้แก่ การศึกษาจิตวิทยาเด็ก การบริการแนะแนวและที่ปรึกษา การทดสอบความถนัด ความสามารถ การแก้ไขความบกพร่องทางการพูด และการฟัง การบริการด้านสุขภาพอนามัย การจัดการศึกษาพิเศษแก่ผู้บกพร่องทางกาย ทางจิตใจและทางอารมณ์ และการส่งเสริมเด็กที่มีพรสวรรค์เป็นพิเศษ⁷⁵

7. งานบริหารการศึกษาด้านธุรการ การเงิน บริการและงานอื่น ๆ ในประเภทเดียวกัน

7.1 งานบริหารการศึกษาด้านธุรการ เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับงานสารบรรณด้านเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจการทั้งภายในและภายนอกโรงเรียน งานในคานหะเบียน เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการเรียนการสอนต่าง ๆ เช่น ตารางสอน ทะเบียนห้องเรียน ปฏิทินโรงเรียน เป็นต้น การทำทะเบียนครูและเจ้าหน้าที่ในโรงเรียน การเก็บเอกสารทางวิชาการ เช่น หลักสูตร ระเบียบต่าง ๆ นอกจากนั้นงานธุรการยังเกี่ยวข้องกับบัญชีเงินต่าง ๆ ของโรงเรียนด้วย⁷⁶ กองการประถมศึกษา กรมสามัญศึกษา ได้กำหนดไว้ว่า งานธุรการนั้นมีหน้าที่ดำเนินงานเกี่ยวกับงานสารบรรณ งานพิมพ์คัด และโรเนียว หนังสือราชการ การเก็บรวบรวมคำสั่ง ระเบียบและหนังสือเวียน การควบคุมดูแลเบิกจ่ายพัสดุครุภัณฑ์และการซ่อมแซม การควบคุมเวลาและจัดทำสถิติการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ การติดต่อประสานงานกับฝ่ายอื่น ตลอดจนการควบคุมดูแล

⁷⁵ Roald F. Campbell, *op.cit.*, pp. 149-154.

⁷⁶ ภิญโญ สาร, เรื่องเคม, หน้า 312-313.

ความสะอาดเรียบร้อยของสำนักงาน⁷⁷

- 7.2 งานบริหารการศึกษา คำนการ เงินของโรงเรียน การเงิน
จัดว่าเป็นสำคัญมาก เรื่องหนึ่งของโรงเรียน ถ้าผู้บริหาร
ไม่มีความรู้ความเข้าใจดีพอ อาจทำให้เกิดข้อบกพร่อง
ผิดพลาดและอาจถูกลงโทษทางวินัย เสียชื่อเสียงเสีย
ใครงาย ผู้บริหารจึงควรศึกษาระเบียบและแนวทางปฏิบัติ
เกี่ยวกับการเงินให้เข้าใจ เพื่อจะได้ปฏิบัติได้ถูกต้อง

การเงินของโรงเรียนนั้นจัดเป็นประเภทต่าง ๆ
ดังนี้คือ ประเภทเงินงบประมาณได้แก่ เงินเดือนครู ค่าจ้าง
ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ ค่าครุภัณฑ์ ค่าตอบแทน ประเภทเงินบำรุง
โรงเรียน ประเภทเงินบำรุงห้องสมุด และห้องวิทยาศาสตร์
ประเภทเงินบำรุงหัตถศึกษาและพลศึกษา ประเภทเงินรายรับ
อื่น ๆ ได้แก่ ค่าธรรมเนียมใบสุทธิ ใบแทนใบสุทธิ ใบรับรอง
ใบแทนใบรับรอง ค่าสมัครสอบ เงินบริจาค ประเภทเงิน
บำรุงกิจการลูกเสือ ประเภทเงินบำรุงอนุภาค ประเภท
เงินฝากต่าง ๆ ซึ่งเป็นเงินที่มีผู้บริจาคโดยมีวัตถุประสงค์
แน่นอน ประเภทเงินฝากธนาคารออมสิน หรือธนาคารอื่น ๆ
เงินฝากกรม จังหวัดและอำเภอ⁷⁸

⁷⁷ กองการประถมศึกษา กรมสามัญศึกษา, เอกสารอัครสำเนา, 2518,
หน้า 1.

⁷⁸ หน่วยศึกษานิเทศก์ กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, คู่มือ
ครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษา (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2514), หน้า

นอกจากนี้ผู้บริหารโรงเรียน ควรจะทราบ
 ระเบียบต่าง ๆ เกี่ยวกับการเงิน เพื่อความถูกต้องใน
 การปฏิบัติงานซึ่งใดแก่ ระเบียบว่าด้วยการจ่ายเงินบำรุง
 การศึกษา ขอบบังคับคณะลูกเสือแห่งชาติ ขอบระเบียบอนุชาต
 ว่าด้วยการปกครองอนุชาต หลักเกณฑ์การทำบัญชีการเงิน
 ของโรงเรียน ระเบียบว่าด้วยโครงการอาหารกลางวัน
 ของโรงเรียน และระเบียบการเงินอื่น ๆ อำนาจการเก็บ
 รักษาเงิน อำนาจการอนุมัติ การกอหน้ผูกพัน การขออนุญาต
 จ่ายเงินบำรุงการศึกษา⁷⁹

- 7.3 งานบริหารการศึกษาค่านบริการในโรงเรียน งานบริหาร
 ในโรงเรียนนั้น นอกจากงานค่านวิชาการที่ถือว่าสำคัญ
 และค่านอื่น ๆ ที่กล่าวมาข้างตนแล้ว ยังมีงานอีกประเภท
 หนึ่งที่น่าจะสำคัญไม่น้อยเช่นกันได้แก่ งานบริการ ซึ่งเป็น
 การจัดบริการที่ส่งเสริมทั้งค่านวิชาการและบุคลากรของ
 โรงเรียน ได้แก่ การจัดใหม่ห้องสมุด ห้องโสตทัศน วัสดุ
 ห้องพยาบาล การจัดอาหารกลางวัน รวมถึงการประชา
 สัมพันธ์กับผูปกครองและชุมชนภายนอกโรงเรียนโดยการตั้ง
 สมาคมครูผูปกครองขึ้น⁸⁰ ในเรื่องบริการโรงเรียนนี้
 โรงเรียนควรถือตนว่าเป็นศูนย์ประชาคม ควรเปิดโอกาส

⁷⁹ หน่วยงานนี้เทศก กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, เรื่องเดิม,
 หน้า 118.

⁸⁰ กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, เอกสารเผยแพร่การศึกษา
 (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2517), หน้า 33.

ใหญ่ปกครองและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในโรงเรียน โดยเปิดห้องสมุดไซรร่วมกัน ให้มีอาคารสถานที่ของโรงเรียนเมื่อจำเป็น และในการจัดทัศนศึกษาและแสดงศิลปหัตถกรรมก็พานักเรียน ควรให้ประชาชนได้มีโอกาสรวมด้วย⁸¹

โครงสร้างระบบบริหารการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ตามปกติในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นครูใหญ่ทำหน้าที่รับผิดชอบสูงสุดในด้านการบริหารโรงเรียน สำหรับโรงเรียนขนาดเล็กที่มีจำนวนห้องเรียนไม่ถึง 10 ห้องเรียน ครูใหญ่ต้องทำหน้าที่รับผิดชอบบริหารทั้ง 5 ประเภทที่ใดกล่าวมาแล้ว จึงเป็นภาระหนักมากที่จะดำเนินงานทุกด้านให้ได้ดี โรงเรียนที่มีจำนวนห้องเรียนตั้งแต่ 10-30 ห้องเรียนขึ้นไปมีผู้ช่วยครูใหญ่ 1-3 คน⁸² ผู้ช่วยครูใหญ่จะช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่และความรับผิดชอบไปไต่บ้าง ถ้าครูใหญ่สามารถแบ่งงานและมอบหมายให้ครูในโรงเรียนรับผิดชอบในหน้าที่แต่ละอย่าง และมีการร่วมมือประสานงานกัน การบริหารงานก็จะดำเนินไปไต่ผลดียิ่งขึ้น

โครงสร้างของระบบบริหารงานในโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด

⁸¹ ภิญโญ สาร, เรื่องเดิม, หน้า 333.

⁸² เกณฑ์กำหนดอัตรากำลังครูชั้นประถมศึกษาตอนต้น และตอนปลาย ที่คณะกรรมการอำนวยการคุรุสภารับรองให้ใช้ตามขอเสนอของกรมสามัญศึกษา 2514 ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องดำเนินการตามนี้ด้วย

บริหารส่วนจังหวัด มิได้กำหนดเป็นแผนผังการบริหารแบบใดแบบหนึ่งไว้ตายตัว โรงเรียนแต่ละแห่งจัดแผนผังการบริหารงานภายในโรงเรียนของตนตามความเหมาะสม กรมสามัญศึกษาได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดอัตรากำลังครูให้โรงเรียนต่าง ๆ โดยพิจารณาจากจำนวนห้องเรียนของโรงเรียนนั้น ๆ ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องดำเนินการตามด้วย พอจะนำมากล่าวในที่นี้พอเป็นสังเขปได้ดังนี้

1. เกณฑ์กำหนดอัตรากำลังครูในชั้นประถมศึกษาตอนต้น⁸³

กรมสามัญศึกษาแบ่งบุคลากรในโรงเรียนประถมศึกษาออกเป็น

2 ฝ่ายคือ ฝ่ายบริหารและฝ่ายปฏิบัติการ ดังนี้⁸⁴

1.1 ฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย

1.1.1 ครูใหญ่ โรงเรียนละ 1 คน

1.1.2 ผู้ช่วยครูใหญ่มีได้ 1-3 คนตามจำนวนห้องเรียน

1.1.3 ครูธุรการโรงเรียนที่มี 15 ห้องเรียนขึ้นไปมีได้ 1 คน

1.1.4 ครูบรรณารักษ์โรงเรียนที่มี 20 ห้องเรียนขึ้นไปมีได้ 1 คน

1.1.5 ครูพยาบาล โรงเรียนที่มี 30 ห้องเรียนขึ้นไปมีได้ 1 คน

⁸³ เกณฑ์กำหนดอัตรากำลังครูชั้นประถมศึกษาตอนต้นที่คณะกรรมการอำนวยการคุรุสภารับรองให้ใช้ตามข้อเสนอของกรมสามัญศึกษา, 2514.

⁸⁴ คุรุรายละเอียดในภาคผนวก 3

1.2 ฝ่ายปฏิบัติการ ประกอบด้วย

1.2.1 ครูประจำชั้นมีได้เท่ากับจำนวนห้องเรียน

1.2.2 ครูพลานามัยมีได้ 1-4 คนตามจำนวนห้องเรียน

1.2.3 ครูศิลป์มีได้ 1-4 คนตามจำนวนห้องเรียน

ตามเกณฑ์กำหนดดังกล่าวข้างบนนี้ ถ้าโรงเรียนมีจำนวนห้องเรียนถึง 30 ห้องเรียนจะมีอัตรากำลังครู 46 คน

2. เกณฑ์กำหนดอัตรากำลังครูในชั้นประถมศึกษาตอนปลาย⁸⁵

กรมสามัญศึกษาแบ่งบุคลากรในโรงเรียนประถมศึกษาออกเป็น 3 ฝ่ายคือ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายปฏิบัติการ และฝ่ายบริการดังนี้⁸⁶

2.1 ฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย

2.1.1 ครูใหญ่ โรงเรียนละ 1 คน

2.1.2 ผู้ช่วยครูใหญ่ 1-3 คน ตามจำนวนห้องเรียน

2.2 ฝ่ายปฏิบัติการ ประกอบด้วย

2.2.1 ครูประจำชั้นมีได้เท่ากับจำนวนห้องเรียน

2.2.2 ครูหัดศึกษามีได้ 1-15 คน เพิ่มได้ตามจำนวนห้องเรียน

2.2.3 ครูพลานามัยมีได้ 1-8 คน เพิ่มได้ตามจำนวนห้องเรียน

⁸⁵ เกณฑ์กำหนดอัตรากำลังครูชั้นประถมศึกษาตอนปลายที่คณะกรรมการอำนวยการคุรุสภารับรองให้ใช้ตามข้อเสนอของกรมสามัญศึกษา, 2514.

⁸⁶ คุรุรายละเอียดในภาคผนวก 3.

2.2.4 ครูศึกษามีได้ 1-7 คน เพิ่มได้ตามจำนวน
ห้องเรียน

2.3 ฝ่ายบริการ ประกอบด้วย

2.3.1 ครูธุรการตั้งแต่ 15 ห้องเรียนขึ้นไปมีได้ 1 คน

2.3.2 ครูบรรณารักษ์ตั้งแต่ 9 ห้องเรียนขึ้นไปมีได้
1 คน

2.3.3 ครูการเงินตั้งแต่ 15 ห้องเรียนขึ้นไปมีได้ 1 คน

2.3.4 ครูโภชนาการตั้งแต่ 24 ห้องเรียนขึ้นไปมีได้ 1 คน

2.3.5 ครูพยาบาลตั้งแต่ 24 ห้องเรียนขึ้นไปมีได้ 1 คน

ตามเกณฑ์กำหนดดังกล่าวข้างบนนี้ ถ้าโรงเรียนมีจำนวนห้องเรียน
60 ห้องเรียน จะมีอัตรากำลังครูได้ทั้งหมดถึง 99 คน

ในลำดับต่อไปนี้จะได้ศึกษาถึงการจัดการศึกษาของสหรัฐอเมริกาและ
อังกฤษเพื่อพิจารณาเปรียบเทียบตามความจำเป็นในประเด็นที่สำคัญ ทั้งนี้เนื่องจาก
หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภท ไปสังกัดองค์การบริหาร
ส่วนจังหวัดตอนหนึ่งกล่าวไว้ว่า "เพื่อให้เป็นไปในทำนองเดียวกันกับนานา
ประเทศที่จัดการปกครองระบอบประชาธิปไตยทั้งหลาย ซึ่งประชาชนในท้องถิ่น
เข้ารับนิคมอบบริหารในท้องถิ่นของตน"

การจัดการศึกษาในสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ

1. การจัดการศึกษาในสหรัฐอเมริกา⁸⁷

⁸⁷ เจลา ไชยรัตน์, แปล, การศึกษาในสหรัฐอเมริกา, กระทรวง
ศึกษาธิการสหรัฐอเมริกา, สุบรรณ จันทร์คุณา, ยอสรูป (พระนคร : สมาคม
สังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2507), หน้า 297.

1.1 รัฐบาลกลาง

ตามรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา อำนาจในการจัดการศึกษาเป็นอำนาจที่สงวนไว้ให้แก่มลรัฐ เป็นผู้ดำเนินการและรับผิดชอบโดยตรง แต่จะต้องคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในขอบเขต ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ รัฐบาลกลางดำเนินการเพียงช่วยส่งเสริมสนับสนุนโดยให้เงินอุดหนุนและแบ่งปันที่ดินให้แก่มลรัฐต่าง ๆ ตามควรแก่กรณีกับมีศูนย์การศึกษาไว้เมื่อเกิดสถิติและข้อเท็จจริงต่าง ๆ ซึ่งจะกระทบสภาพความเจริญทางการศึกษา

1.2 มลรัฐ

รัฐมีหน้าที่ให้บริการการศึกษาแก่ประชาชนโดยเสมอภาคกัน การศึกษาที่ต่ำกว่าอุดมศึกษาเป็นการศึกษาภาคบังคับ และไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย สภาร่างกฎหมายของมลรัฐมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารการศึกษา ภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐในการใช้อำนาจหน้าที่นั้น สภาร่างกฎหมายของมลรัฐจะมอบอำนาจให้กับเจ้าหน้าที่ของโรงเรียน โดยกลุ่มโรงเรียนจะรวมกันตั้งเป็นคณะกรรมการจัดการโรงเรียนแต่ละตำบลขึ้น มลรัฐจะรักษาไว้เพียงอำนาจในการควบคุม จัดการ และให้คำแนะนำแก่โรงเรียนต่าง ๆ เท่านั้น ในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา รัฐส่วนมากจะมีคณะกรรมการการศึกษาของรัฐ เพื่อวางนโยบายการศึกษาให้แก่โรงเรียนที่จัดโดยรัฐ และมีแผนกศึกษาธิการไว้ เพื่อทำรายงานเกี่ยวกับกิจการของโรงเรียน

และรายงานเสนอแนะ เพื่อการแก้ไขปรับปรุงให้คณะกรรมการบริหารการศึกษาของรัฐพิจารณา การใดที่ทองออกเป็นกฎหมายเพื่อบังคับองค์การนี้ ก็เสนอสภาร่างกฎหมายของมลรัฐพิจารณาออกเป็นกฎหมาย สภาร่างกฎหมายของมลรัฐนอกจากจะออกกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแล้วยังกำหนด "หลักการปฏิบัติ" เพื่อเป็นแนวทางป้องกันความผิดพลาดบกพร่องแก่การศึกษาทั่วทั้งมลรัฐ

อีกด้วย

- 1.3 หน่วยบริหารการศึกษาท้องถิ่น ได้แก่ คณะกรรมการบริหารการศึกษานั้นเอง เป็นผู้บริหารร่วมกับศึกษาธิการที่จ้างมาทำหน้าที่บริหารร่วมกับคณะกรรมการ คณะกรรมการบริหารการศึกษาจะได้รับเลือกมาจากประชาชนที่อยู่ในเขตนั้น แต่ในบางรัฐซึ่งมีอยู่เพียงสอง-สามรัฐ และในเขตพิเศษบางประเภทในรัฐบางรัฐที่คณะกรรมการบริหารการศึกษาได้รับแต่งตั้งจากราชการประจำ จำนวนคณะกรรมการบริหารการศึกษานั้นส่วนมากอยู่ในระหว่าง 3-7 คน โดยปกติคณะกรรมการไม่มีเงินเดือนหรือเงินรายได้เป็นการตอบแทน

คณะกรรมการบริหารการศึกษาและศึกษาธิการ รับผิดชอบร่วมกันในการกำหนดนโยบายและการดำเนินงานตามนโยบาย นับว่าเป็นความรับผิดชอบที่กว้างขวาง ขอบเขตหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารการศึกษาจึงอยู่ในกรอบที่สภาร่างกฎหมายของรัฐและหน่วยการศึกษาของรัฐกำหนดไว้ เพื่อเป็นมาตรฐานให้โรงเรียนในท้องถิ่นถือปฏิบัติโดยทั่วกัน

- 1.4 การศึกษาภาคบังคับ (ประถมศึกษาและมัธยมศึกษา)

ในสหรัฐอเมริกา แนวโน้มในการศึกษา
เฉพาะอย่างยิ่งโรงเรียนรัฐบาลขึ้นอยู่กับความต้องการและ
ความปรารถนาของประชาชนพลเมือง ตลอดจนวงการอาชีพ
ต่าง ๆ รวมทั้งบิคาการค้าต่างก็มีส่วนร่วมสำคัญในการวาง
แนวนโยบายในการศึกษาด้วยทั้งสิ้น เพราะเป็นความรู้ลึก
ของคนทั่วไปว่า การศึกษาจะเจริญรุ่งเรืองไฉนขึ้นอยู่กับ
ความรับผิดชอบของประชาชนทุกคนในท้องถิ่นนั้น ๆ

ประถมศึกษา เป็นการศึกษสำหรับเด็กที่มี
อายุระหว่าง 5-6 ขวบถึง 11 หรือ 13 ขวบ เขตบริหาร
โรงเรียนท้องถิ่นจะเลือกศึกษาธิการของโรงเรียนขึ้นเพื่อ
บริหารงานวางแผนให้แก่โรงเรียน ท้องถิ่นในโรงเรียน
แต่ละโรงเรียนครูใหญ่มีเสรีภาพที่จะวางโครงการและดำเนิน
การตามที่บรรดาครูเห็นว่าเกิดประโยชน์แก่โรงเรียน

ศึกษาธิการโรงเรียนมีสำนักงานกลาง และมี
เจ้าหน้าที่ช่วยเหลือ มีศึกษานิเทศกรวมที่จะให้คำแนะนำ
แก่ครูใหญ่และครูน้อย และมีการจ้างผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชา
ต่าง ๆ ศึกษานิเทศกรเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ร่วมกับครู มีใบคอยแต่จะ
ตรวจตราดูแลแนะแนวเท่านั้น

โรงเรียนประถมศึกษาจะจัดหาหนังสือเรียนและ
เอกสารต่าง ๆ เพื่อช่วยให้นักเรียนได้เรียนเต็มที่ นอกจากนี้
โรงเรียนยังจัดการศึกษานอกสถานที่ให้แก่ักเรียนอย่างกว้างขวาง
อีกด้วย

มัธยมศึกษา เด็กที่มีอายุระหว่าง 14-17 ปีบริบูรณ์
จะเข้าศึกษาในโรงเรียนมัธยมศึกษา ลักษณะของโรงเรียนมัธยมศึกษา

ที่ตั้งขึ้นในหมู่บ้านเมืองใหญ่น้อย ส่วนมากเป็นแบบของ
โรงเรียนที่สอนวิชาชีพแก่เยาวชนชายหญิงในละแวก
บ้านนั้น โดยมีค่านึงถึงฐานะเศรษฐกิจ ความมุ่งหมาย
ในการอาชีพ เพศ หรือชีวประวัติ

1.5 ครู

ความต้องการที่จะได้ครูที่มีคุณสมบัติเหมาะสม
ได้ทวีขึ้นตามลำดับทั้งในโรงเรียนราษฎร์ และโรงเรียน
ของรัฐ

คุณสมบัติของครูสำหรับชั้นประถมศึกษา
มัธยมศึกษาและนักบริหารการศึกษานั้น รัฐต่าง ๆ เป็น
ผู้กำหนดโดยคณะกรรมการการศึกษาของรัฐ กรมการ
ศึกษาของรัฐหรือกรมวิชาการของรัฐก็สุดแล้วแต่ หาก
แต่ว่ารัฐส่วนมากมักจะกำหนดคุณสมบัติของครูไว้และมัก
จะกำหนดคุณสมบัติของครูไว้และมักจะกำหนดไว้เหมือน ๆ
กัน

ในเรื่องเงินเดือน แม้ว่าเงินเดือนครูจะ
เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา แต่ก็ยังนับว่า
ต่ำกว่าเงินเดือนอาชีพอื่น ๆ ซึ่งใช้เวลาเรียนและความ
ชำนาญเท่า ๆ กัน สำหรับโรงเรียนประเภทเดียวกันแล้ว
เงินเดือนครูขึ้นอยู่กับการศึกษาและอายุราชการ ส่วน
นักบริหารการศึกษาของโรงเรียนทุกประเภทโดยปกติจะ
ได้รับเงินเดือนสูงกว่าครูประจำ

การจ้างครูทุกรัฐเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่
ประจำท้องถิ่น ถ้ากฎหมายของรัฐมิได้กำหนดอายุราชการ
ไว้ เจ้าหน้าที่โรงเรียนประจำท้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนด

เวลาบริหารราชการของครู การปลดเกษียณแต่ละรัฐก็แตกต่างกัน นอกจากนี้ในระหว่างบริหารราชการยังมีเงินสะสมเพื่อสมทบทุน เงินบำนาญ และยังมีหลักการอีกหลายอย่างในการส่งเงินสมทบทุนเงินบำนาญ

1.6 โครงสร้างระบบบริหารโรงเรียนประถมศึกษา

โครงสร้างระบบบริหารโรงเรียนประถมศึกษาในสหรัฐอเมริกาแตกต่างไปจากของไทย ผู้บริหารโรงเรียนมิได้มีแต่ครูใหญ่ที่เป็นผู้บริหารสูงสุดในโรงเรียนแต่ผู้เดียว แต่จะมีรูปแบบการบริหารที่มีคณะกรรมการร่วมมือและประสานงานกันให้งานดำเนินไปตามนโยบายบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ ดังที่เอลสบรี (Elsbree) และคณะได้เสนอรูปแบบการบริหารงานในโรงเรียนประถมศึกษาขนาดใหญ่แบบหนึ่ง แสดงให้เห็นว่า การบริหารโรงเรียนประกอบด้วยคณะกรรมการบริหารร่วมมือและประสานงานกันหลายฝ่าย โดยมีศึกษานิเทศก์เป็นประธานบริหารงานควบคุมการปฏิบัติงานของผู้บริหารหน่วยงาน 4 ฝ่ายคือ ผู้ช่วยศึกษานิเทศก์ฝ่ายหลักสูตรและการสอน ครูใหญ่ ฝ่ายวิจัยและผู้ช่วยศึกษานิเทศก์ฝ่ายการเงินและบริการ สำหรับครูใหญ่นั้นรับผิดชอบโดยตรงเฉพาะงานบริหารบุคลากรภายในโรงเรียนเท่านั้น ส่วนงานด้านอื่นเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารฝ่ายต่าง ๆ ซึ่งประกอบด้วยบุคลากรผู้เชี่ยวชาญปฏิบัติงานในด้านนั้นโดยเฉพาะ⁸⁸ ดังแสดงไว้ในภาพประกอบที่ 2 ต่อไปนี้

1.7 สรุป

ในสหรัฐอเมริกาไม่มีตัวแทนของรัฐบาลจัดการศึกษาเหมือนประเทศอื่น ๆ การศึกษาในสหรัฐอเมริกาอยู่ในความรับผิดชอบของมลรัฐ ศูนย์การศึกษาของรัฐบาลกลางเป็นหน่วยหนึ่งขึ้นอยู่กับกระทรวงสาธารณสุข การศึกษา และสวัสดิภาพของประชาชน และมีหน้าที่เพียงช่วยสนับสนุน ส่งเสริมการศึกษา โดยการเก็บสถิติและขอเท็จจริงเผยแพร่ความรู้จากการวิจัยกับให้บริการ เป็นส่วนใหญ่

รัฐมีหน้าที่ให้การศึกษแก่ประชาชนโดยเสมอภาคกัน มีคณะกรรมการจัดการโรงเรียนประจำตำบล โดยรัฐมอบให้จัดกันเอง ภายใต้การควบคุมจัดการและให้คำแนะนำปรึกษาโดยกรมการศึกษาของรัฐ หลายรัฐที่มีคณะกรรมการการศึกษาเพื่อวางนโยบายและมีแผนกศึกษาธิการไว้ เพื่อทำรายงานกิจการของโรงเรียนให้คณะกรรมการบริหารการศึกษาของรัฐพิจารณา

โรงเรียนแต่ละโรงเรียนดำเนินการจัดการศึกษากันเองโดยเสรี ครูใหญ่มีหน้าที่จัดงานบริหารการศึกษาโดยตรง และเป็นผู้ควบคุมการสอน จัดตารางสอน มอบหมายให้ครูทดลองใช้หลักสูตรต่าง ๆ แล้วแก้ไขปรับปรุงกันเอง ผู้ที่มีตำแหน่งเหนือครูใหญ่ก็คือ ศึกษาธิการและรองศึกษาธิการ ศึกษาธิการได้รับเลือกจากคณะกรรมการบริหารการศึกษาอันประกอบด้วยประชาชนในท้องถิ่นนั้นซึ่งได้รับเลือกจากพลเมืองที่อยู่ในชุมชนนั้นนั่นเอง

ผู้ที่ตัดสินใจว่าจะสอนอะไรในโรงเรียน
อเมริกันนั้น โค้ดเก ผู้แทนของประชาชนและสมาชิกสภา
ราษฎรหมายถึง ทั้งนี้โดยออกเป็นกฎหมายในบางกรณี
ผู้ปกครองเป็นรายบุคคลหรือเป็นหมู่ที่มีอิทธิพลในการจัด
หลักสูตรโดยการพิจารณาหารือกับครูถึงปัญหาทาง
การศึกษา ประชาชนที่อยู่ในเขตบริเวณของโรงเรียน
ชนบทก็ได้เข้ามาช่วยวางหลักสูตรโดยตรง โดยการ
เป็นสมาชิกของคณะกรรมการวางหลักสูตร

ผู้ที่จะมีอำนาจครูต้องมีประกาศนียบัตรหรือ
ใบอนุญาต แต่ละรัฐก็มีข้อบังคับของตนเองในการกำหนด
คุณสมบัติของครู และวิชาที่ครูเรียนมาจากมหาวิทยาลัยนั้น
จะต้องมีวิชาที่จะนำมาสอนในโรงเรียนได้ด้วย

โครงสร้างระบบบริหารโรงเรียนประถมศึกษา
ในสหรัฐอเมริกา ผู้บริหารโรงเรียนมีได้มีแต่ครูใหญ่
ที่เป็นผู้บริหารสูงสุดในโรงเรียนแต่ผู้เดียว แต่จะมีรูปแบบ
การบริหารที่มีคณะกรรมการการศึกษาร่วมมือและประสาน
งานกันให้งานดำเนินไปตามนโยบาย บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้

2. การจัดการศึกษาในอังกฤษและเวลส์⁹⁰

การจัดการหรือการบริหารการศึกษาในอังกฤษและเวลส์ขึ้นอยู่กับ
การจัดและดำเนินการประนีประนอมกันระหว่างหน่วยงานที่สำคัญ 3 หน่วยด้วยกันคือ

⁹⁰ United Nations, Decentralization for National and Local Development, United Nations Technical Assistance Program (New York : United Nations Press, 1962), pp. 95-98.

- 1) องค์การจัดการศึกษาของท้องถิ่น
- 2) โรงเรียนราษฎร์ และ/หรือ โรงเรียนตั้งขึ้นด้วยความสมัครใจและยอมอยู่ใต้อำนาจการปกครองขององค์การจัดการศึกษาของท้องถิ่นกับโรงเรียน ซึ่งมีได้เกี่ยวข้องกับองค์การจัดการศึกษาของท้องถิ่นเลย
- 3) กระทรวงศึกษาธิการแห่งชาติ

2.1 องค์การจัดการศึกษาของท้องถิ่น

องค์การจัดการศึกษาของท้องถิ่นคือ สภาของท้องถิ่น (County) และเคาน์ตี เบอโรธ ซึ่งเป็นองค์การในการบริหารการปกครองของท้องถิ่นนั้นเอง องค์การนี้จะเป็นองค์การหลักในการจัดการศึกษาของชาติและดำเนินการจัดการศึกษา โดยคณะกรรมการจัดการศึกษา ซึ่งได้มาจากการเลือกตั้ง คณะกรรมการจัดการศึกษามีอำนาจหน้าที่จำกัดอยู่ภายในขอบเขตอันหนึ่งตามกฎหมาย อย่างไรก็ตามกฎหมายก็ได้ให้อำนาจไว้กว้างขวางพอในอันที่จะอำนวยความสะดวกและบริการงานการศึกษาให้เกิดประโยชน์แก่บุตรและภุชชิตในท้องถิ่นที่อยู่ในความรับผิดชอบ

2.2 โรงเรียนราษฎร์และโรงเรียนประเภทอื่น

โรงเรียนราษฎร์และ/หรือ โรงเรียนที่ตั้งขึ้นด้วยความสมัครใจกับโรงเรียนซึ่งมีได้เกี่ยวข้องกับองค์การจัดการศึกษาของท้องถิ่นเลยนั้น สำหรับโรงเรียนราษฎร์เป็นโรงเรียนที่บุคคลหรือคณะบุคคลจัดตั้งกันขึ้น บริหารการศึกษาตนเอง ส่วนโรงเรียนที่ตั้งขึ้นด้วยความสมัครใจ ส่วนมากเป็นโรงเรียนที่



เกิดขึ้นจากทางคานพระศาสนา แต่ก็มีผู้แทนของท้องถิ่น
ที่สนใจเป็นผู้บริหาร

ส่วนโรงเรียนที่มีใ้เกี่ยวข้องกับองค์การ
จัดการศึกษาของท้องถิ่นเหล่านั้น แม้องค์การจัดการศึกษา
ของท้องถิ่นจะมีใ้เข้าไปเกี่ยวข้องกับ แต่ผู้ตรวจการศึกษ
จากกระทรวงศึกษาธิการคงปฏิบัติการเยี่ยมเยียนและใ้
คำแนะนำเช่นเดียวกันกับโรงเรียนประเภทอื่น เพื่อให้
การบริหารงานของโรงเรียนเป็นไปตามนโยบายของชาติ

ดังนั้น จึงอาจกล่าวโดยสรุปใ้ได้ว่า การจัด
การศึกษาของอังกฤษนั้นขึ้นอยู่กับองค์การจัดการศึกษา
ของท้องถิ่น มีใ้มีการควบคุมจากรัฐบาลกลาง รัฐบาล
กลางมีหน้าที่ใ้เพียงช่วยเหลือและใ้ให้บริการในด้าน
การจัดสรรเงินอุดหนุนและสนับสนุนทางวิชาการ ซึ่งก็
เป็นไปในแบบของการถ้อยทีถ้อยอาศัยซึ่งกันและกัน ใน
ท้องถิ่นจะมีทั้งโรงเรียนที่ท้องถิ่นสร้างขึ้น โรงเรียนราษฎร์
และโรงเรียนที่เกิดจากพระศาสนาจัดตั้งขึ้น โดยมีคณะ
กรรมการจัดการศึกษา ผู้จัดการและพระร่วมกับประชาชน
ผู้สนใจจัดดำเนินการใ้การศึกษากันขึ้นเองตามความจำเป็น
ของท้องถิ่นเท่านั้น

2.3 กระทรวงศึกษาธิการ

กระทรวงศึกษาธิการมีรัฐมนตรีว่าการ

กระทรวงศึกษาธิการเป็นหัวหน้าบริหารงานของกระทรวง
มีหน้าที่ใ้เห็นนโยบายกว้าง ๆ ในการดำเนินการศึกษาของ
ชาติ ไม่มีโรงเรียนใ้ใด ๆ ที่สังกัดอยู่กับกระทรวงศึกษาธิการ

กระทรวงศึกษาธิการยังมีหน้าที่ เสนอบประมาณเพื่อนำ
ไปสนับสนุนช่วยเหลือให้แก่องค์กรจัดการศึกษาของ
ท้องถิ่นตามความจำเป็นอีกด้วย

นอกจากนั้นกระทรวงศึกษาธิการก็ได้จัดส่ง
ผู้ตรวจการศึกษากลับไปตรวจตราการจัดและดำเนินการ
ศึกษาของท้องถิ่น และรับฟังข้อคิดเห็นต่าง ๆ ตามที่ผู้
ตรวจการศึกษารายงานให้ทราบ เพื่อพิจารณาประกอบ
การกำหนดนโยบายในการดำเนินการศึกษาของชาติให้
รัดกุมขึ้นด้วย

สรุป

กล่าวโดยสรุปทั้งหมดแล้ว การจัดการศึกษาในด้านประถมศึกษาทั้งของ
ประเทศไทย สหรัฐอเมริกา และอังกฤษและเวลส์นั้น ได้มีความพยายามที่จะให้ท้องถิ่น
เป็นผู้จัดการศึกษาและรับผิดชอบอย่างเต็มที่ เพื่อเป็นการระดมสรรพกำลัง และทรัพยากร
ต่าง ๆ ทั้งหมดเข้ามาช่วยในการจัดการศึกษาโดยเฉพาะการศึกษาในระดับประถมศึกษา
ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดการศึกษาเป็นไปตามระบอบประชาธิปไตยโดยแท้จริง

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย