

สภาพและปัญหาของระบบบริหารการประถมศึกษาในภาคเหนือ



นางสาว มนิตา อติชัยสกุล

ศูนย์วิจัยทรัพยากร

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาครุศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชาบริหารการศึกษา

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

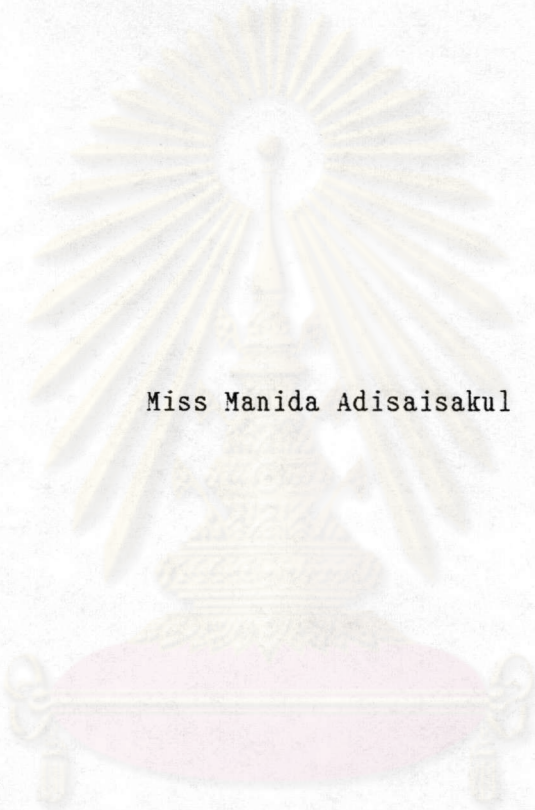
พ.ศ. 2537

ISBN 974-584-212-5

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

I16906160

STATE AND PROBLEMS OF THE ELEMENTARY EDUCATION
ADMINISTRATIVE SYSTEM IN THE NORTHERN REGION



Miss Manida Adisaisakul

คุณย์วิทยทรัพย์ากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Education
Department of Educational Administration

Graduate School

Chulalongkorn University

1994

ISBN 974-584-212-5

หัวข้อวิทยานิพนธ์	สภาพและปัญหาของระบบบริหารการประถมศึกษาในภาคเหนือ
โดย	นางสาวมณิดา อติศิษฏกุล
ภาควิชา	บริหารการศึกษา
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร.อมรชัย ตันติเมธ
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ฉัฐนิภา คุปรัตน์



บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของ
 การศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทศึกษาศาสตร์

..... *สมชาย วัชรราช* คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
 (ศาสตราจารย์ ดร.ถาวร วัชรราช)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... *สมพงษ์ สุนทรทรัพย์* ประธานกรรมการ
 (ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมานจิตร์ สุนทรทรัพย์)

..... *อมรชัย ตันติเมธ* อาจารย์ที่ปรึกษา
 (รองศาสตราจารย์ ดร.อมรชัย ตันติเมธ)

..... *ฉัฐนิภา คุปรัตน์* อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม
 (ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ฉัฐนิภา คุปรัตน์)

..... *เอกชัย กฤษพันธ์* กรรมการ
 (รองศาสตราจารย์เอกชัย กฤษพันธ์)



พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว

มนิดา อุดภัยสกุล : สภาพและปัญหาของระบบบริหารการประถมศึกษาในภาคเหนือ
(STATE AND PROBLEMS OF THE ELEMENTARY EDUCATION ADMINISTRATIVE
SYSTEM IN THE NORTHERN REGION) อ.ที่ปรึกษา : รศ.ดร.อมรชัย ตันติเมธ,
ผศ.ดร.ณัฐนิภา คุปรัตน์, 369 หน้า, ISBN 974-584-212-5

การวิจัยครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาสภาพและปัญหาของระบบบริหารการประถมศึกษาในภาคเหนือ ในด้าน นโยบายการจัดการประถมศึกษา โครงสร้างระบบบริหารการประถมศึกษา การบริหารงานวิชาการ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงบประมาณ กลุ่มตัวอย่างประชากรได้แก่ กลุ่มผู้บริหารการศึกษา จำนวน 536 คน กลุ่มข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการประถมศึกษา จำนวน 110 คน และกลุ่มครูวิชาการ จำนวน 477 คน เครื่องมือในการวิจัยเป็นแบบสอบถาม และวิเคราะห์ข้อมูลโดยหาค่าความถี่และหาค่าร้อยละ

ผลการวิจัยพบว่า สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดในภาคเหนือดำเนินการตามแนวปฏิบัติของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ แต่ละจังหวัดมีนโยบายของจังหวัดโดยปรับนโยบายของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมาใช้ให้เหมาะสมกับสภาพของจังหวัดและมีการปฏิบัติตามขั้นตอนของนโยบาย โครงสร้างระบบบริหารการประถมศึกษามีความเหมาะสม แต่ละจังหวัดเน้นการพัฒนาคุณภาพการประถมศึกษา ปรับปรุงหลักสูตรให้เหมาะสมกับท้องถิ่น มีการวางแผนอัตรากำลังครูในจังหวัด และจัดสวัสดิการที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตให้บุคลากร งบประมาณได้รับล่าช้า และได้รับการจัดสรรงบประมาณอย่างจำกัด

สำหรับปัญหาของระบบบริหารการประถมศึกษา ประกอบด้วย การจัดทำนโยบายล่าช้า ขาดการติดตามผลการปฏิบัติตามนโยบาย มีข้อจำกัดในการบริหารในรูปคณะกรรมการ บุคลากรขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักสูตร ศึกษานิเทศก์ออกนิเทศน้อย การจ่ายค่าตอบแทนไม่เหมาะสมกับลักษณะงาน การไม่ตระหนักถึงความจำเป็นในการปรับปรุงตนเองของบุคลากร การจัดตั้งงบประมาณล่าช้า ขาดการวางแผนงบประมาณอย่างต่อเนื่อง

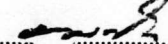
ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

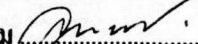
ภาควิชา บริหารการศึกษา

สาขาวิชา บริหารการศึกษา

ปีการศึกษา 2536

ลายมือชื่อนิติ 

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา 

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาพร้อม 

C 441372: MAJOR EDUCATIONAL ADMINISTRATION
KEY WORD: STATE AND PROBLEMS/ ADMINISTRATIVE SYSTEM/ ELEMENTARY EDUCATION/
NORTHERN REGION

MANIDA ADISAIKUL : STATE AND PROBLEMS OF THE ELEMENTARY EDUCATION
ADMINISTRATIVE SYSTEM IN THE NORTHERN REGION. THESIS ADVISOR :
ASSO.PROF. AMORNCHAI TONTIMADH, Ph.D., ASIST.PROF. NATNIPA
KOOPARAT, Ph.D. 369 PP. ISBN 974-584-212-5

Purposes of this research were to study the state and problems of the elementary education administrative system in the northern region. Topics of the study included policy of the elementary education administration, structure of the elementary education administrative system, academic administration, personnel administration and budget administration. Samples were 536 educational administrators, 110 civil service personnels who involved in elementary education administration and 477 school academic teachers. Research instruments were questionnaires. Data were analyzed by using frequency and percentage.

Findings were as follows: The Provincial Elementary Education office in the northern region operated by following the guideline of the National Elementary Education Commission office. Each provincial office established its own policy by way of adaptation from the office of the National Elementary Education Commission office policy and implemented according to the step of the policy. The elementary education administrative system structure is optimal. Each provincial office stressed in the development of elementary education quality, the curriculum improvement for local suitability, manpower planning for teachers, providing teachers' welfare, late budgetting and the limitation of budgetting.

According to the problems of the elementary education administrative system, they were consisted of late policy establishment, lack of policy implementation follow-up, limitation of committee administration, lack of personnel's understanding in curriculum, few supervision were carried out by the educational supervisors, unappropriate payment, unawareness of self-development, late budgetting and unplanned of the continuity of budgetting.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

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

ลายมือชื่อนิติ.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาเป็นอย่างยิ่งจาก รองศาสตราจารย์ ดร.อมรชัย ตันติเมธ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ณัฐนิภา คุปรัตน์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม ที่ได้กรุณาให้ความช่วยเหลือ แนะนำ ตรวจสอบแก้ไข และให้ข้อเสนอแนะที่มีประโยชน์ ในทุกขั้นตอนแก่ผู้วิจัยจนสำเร็จเรียบร้อยและสมบูรณ์ ผู้วิจัยจึงขอกราบขอบพระคุณท่านเป็นอย่างสูง

ขอขอบพระคุณ บรรดาคณาจารย์ทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาให้แก่ศิษย์ ตั้งแต่ยังเยาว์วิจัยจนปัจจุบัน ขอสำนึกในพระคุณเป็นอย่างสูงยิ่ง

ขอขอบคุณพี่ ๆ เพื่อน ๆ และน้อง ๆ ร่วมภาควิชาบริหารการศึกษาทุกท่านที่ให้กำลังใจ และช่วยเหลือผู้วิจัยตลอดมา โดยเฉพาะ คุณฐานันตร์ ภักดี คุณประวิติ คงอ่อน และ คุณสมเพชร งามชฎะ เพื่อนร่วมรุ่นที่ทำงานวิจัยร่วมกันตลอดมาจนสำเร็จ

ขอขอบคุณ ผู้บริหารการศึกษา และครู สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด และข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการประถมศึกษา ในจังหวัดกำแพงเพชร เชียงใหม่ ตาก น่าน พิจิตร พิษณุโลก ลำพูน และลำปาง ที่ได้ให้ความร่วมมืออย่างดีในการเก็บรวบรวมข้อมูลการวิจัย

ขอขอบพระคุณมารดาที่ได้ล่วงลับไปแล้ว ที่ได้กรุณาสั่งสอนลูกให้เป็นคนดี มีความตั้งใจทำงาน และรักความก้าวหน้า ลูกขอสำนึกในพระคุณด้วยความกตัญญูยิ่ง

และขอขอบพระคุณบิดา ขอขอบคุณน้องในครอบครัวและเพื่อนทุกคนที่ช่วยเหลือและเป็นกำลังใจในการศึกษาและวิจัยครั้งนี้

ความดีทั้งหลายทั้งปวงที่เกิดจากการวิจัยนี้ ขอมอบแด่ทุกท่านที่ได้ให้ความอนุเคราะห์ด้วยความสำนึกในพระคุณ

มนิดา อติศิษสกุล



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญตาราง	ฅ
สารบัญแผนภูมิ	ฉ
บทที่	
1. บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	5
ขอบเขตของการวิจัย	6
คำนิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย	6
ประโยชน์ของการวิจัย	7
วิธีดำเนินการวิจัย	7
การเสนอผลการวิจัย	9
2. เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	10
ระบบบริหารการศึกษา	10
ความหมายของระบบบริหารการศึกษา	11
นโยบายการบริหารการศึกษา	12
โครงสร้างของระบบบริหารการศึกษา	17
ระบบบริหารการประถมศึกษา	20
ความหมายของระบบบริหารการประถมศึกษา	21
นโยบายการจัดการประถมศึกษา	22
โครงสร้างระบบบริหารการประถมศึกษา	28
การบริหารงานวิชาการ	39

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
การบริหารงานบุคคล	54
การบริหารงบประมาณ	68
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	77
3. วิธีดำเนินการวิจัย	83
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	83
ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง	83
เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	87
การสร้างเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	88
การเก็บรวบรวมข้อมูล	88
การวิเคราะห์ข้อมูล	90
4. ผลการวิเคราะห์ข้อมูล	91
ตอนที่ 1 สถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม	91
ตอนที่ 2 สภาพของระบบบริหารการประถมศึกษา	96
ตอนที่ 3 ปัญหาของระบบการประถมศึกษา	215
5. สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	257
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	257
วิธีดำเนินการวิจัย	257
สรุปผลการวิจัย	259
อภิปรายผลการวิจัย	264
ข้อเสนอแนะ	282
รายการอ้างอิง	285
ภาคผนวก	291
ประวัติผู้เขียน	369

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1	แสดงจำนวนอำเภอและโรงเรียนที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง	85
2	แสดงจำนวนกลุ่มตัวอย่างของผู้บริหารการศึกษา ข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับ การประถมศึกษา และครูวิชาการ	86
3	แสดงจำนวนและร้อยละของแบบสอบถามที่ส่งไปและได้รับคืน	89
4	สถานภาพของผู้บริหารการศึกษา	92
5	สถานภาพของข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการประถมศึกษา และครูวิชาการ ...	94
6	แสดงสภาพนโยบายการจัดการประถมศึกษาของสำนักงานการประถมศึกษา จังหวัด	94
7	ผู้กำหนดนโยบายการจัดการประถมศึกษาของจังหวัด	100
8	แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการจัดทำนโยบายการจัดการประถมศึกษาของจังหวัด	102
9	เรื่องที่กำหนดในนโยบายการจัดการประถมศึกษาของจังหวัด	104
10	เรื่องสำคัญที่กำหนดไว้ในนโยบายการจัดการประถมศึกษาของจังหวัด	106
11	วิธีการให้ผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาระดับต่าง ๆ รุ้ นโยบาย	108
12	การติดตามผลการนำนโยบายไปปฏิบัติของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด	110
13	การประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบายของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด .	112
14	รูปแบบการบริหารโดยองค์คณะบุคคลเป็นคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด และคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ	115
15	องค์ประกอบของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด	121
16	การกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดตามพระราช บัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523	127
17	การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ...	131
18	ลักษณะการปฏิบัติราชการของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด	135
19	อำนาจการตัดสินใจของผู้บริหารโรงเรียน	138
20	วิธีการตัดสินใจของผู้บริหารโรงเรียน	140
21	วิธีการประสานงานภายในจังหวัดของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด	142

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตารางที่		หน้า
22	การวางแผนงานด้านวิชาการของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด	146
23	วิธีดำเนินการวางแผนงานด้านวิชาการของจังหวัด	148
24	เรื่องนโยบายที่การบริหารงานวิชาการของจังหวัดให้ความสำคัญมากที่สุด ...	150
25	วิธีการได้หลักสูตรที่ใช้เป็นแนวทางในการจัดการศึกษาของจังหวัด	152
26	การปรับปรุงหลักสูตรให้เหมาะสมกับท้องถิ่นของสำนักงานการประถมศึกษา จังหวัด	154
27	การสนับสนุนการจัดการเรียนการสอนในโรงเรียนของสำนักงานการประถม- ศึกษาจังหวัด	157
28	วิธีการส่งเสริมการจัดกิจกรรมเสริมหลักสูตรในโรงเรียนของสำนักงานการ ประถมศึกษาจังหวัด	159
29	กิจกรรมเสริมหลักสูตรที่สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดให้ความสำคัญ	161
30	วิธีการสนับสนุนการผลิตสื่อและการจัดหาสื่อการเรียนการสอนแก่โรงเรียนของ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด	163
31	วิธีการสนับสนุนการบริการและเผยแพร่สื่อการเรียนการสอนของสำนักงานการ ประถมศึกษาจังหวัด	165
32	การวางแผนการนิเทศการศึกษาของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด	167
33	วิธีการนิเทศของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด	169
34	การสนับสนุนการนิเทศหน่วยงานในสังกัดของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด	171
35	วิธีการสนับสนุนการวัดและประเมินผลการเรียนการสอนแก่โรงเรียนของ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด	173
36	อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดเกี่ยวกับการบริหารงาน บุคคลของข้าราชการครูประถมศึกษา	176
37	อำนาจการตัดสินใจของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดเกี่ยวกับการ บริหารงานบุคคล	179

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตารางที่		หน้า
38	การวางแผนกำลังคนในส่วนข้าราชการครูประถมศึกษาของสำนักงานการ ประถมศึกษาจังหวัด	181
39	แนวปฏิบัติของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด กรณีไม่มีการวางแผนกำลังคน	183
40	การเตรียมการของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เพื่อให้ได้ข้าราชการครู มาปฏิบัติหน้าที่	185
41	แสดงวิธีการเสริมสร้างความพึงพอใจในการทำงานของข้าราชการครูประถม ศึกษาของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด	187
42	การดำเนินการพัฒนาข้าราชการครูประถมศึกษาของสำนักงานการประถมศึกษา จังหวัด	189
43	วิธีการพัฒนาข้าราชการครูประถมศึกษาของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด	
44	การปฏิบัติต่อข้าราชการครูเมื่อพ้นจากการปฏิบัติงานของสำนักงานการประถม ศึกษาจังหวัด	193
45	หน่วยงานที่มีอำนาจในการจัดตั้งงบประมาณของสำนักงานการประถมศึกษา จังหวัด	196
46	แหล่งที่มาของงบประมาณของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด	198
47	การปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดตั้งงบประมาณของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด	200
48	แหล่งข้อมูลประกอบการพิจารณาจัดสรรงบประมาณมายังจังหวัดของสำนักงาน คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ	202
49	ผลต่อการบริหารในการจัดสรรงบประมาณของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด	204
50	การนำเงินงบประมาณไปใช้จ่ายของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด	206
51	วิธีการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณของสำนักงานการประถมศึกษา จังหวัด	208
52	ลักษณะการบริหารงบประมาณที่เป็นอยู่ในปัจจุบันของสำนักงานการประถมศึกษา จังหวัด	210
53	แนวทางการบริหารงบประมาณของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด	212

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตารางที่		หน้า
54	ปัญหาการจัดทำนโยบายการจัดการประถมศึกษาของจังหวัด	216
55	ปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด	218
56	ปัญหาในการติดตามประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบายของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด	221
57	ปัญหาการบริหารหลักสูตรของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด	224
58	ปัญหาเกี่ยวกับการจัดการเรียนการสอนของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด	227
59	ปัญหาเกี่ยวกับการจัดกิจกรรมเสริมหลักสูตรของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด	229
60	ปัญหาในการบริหารด้านสื่อการเรียนการสอนของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด	231
61	ปัญหาการนิเทศการศึกษาของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด	233
62	ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อให้ได้ข้าราชการครูประถมศึกษามาปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด	236
63	ปัญหาในการบำรุงรักษาข้าราชการครูประถมศึกษาของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด	238
64	ปัญหาในการพัฒนาข้าราชการครูประถมศึกษาของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด	241
65	ปัญหาเกี่ยวกับการพ้นจากงานของข้าราชการครูประถมศึกษาของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด	244
66	ปัญหาเกี่ยวกับการจัดตั้งงบประมาณของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ...	248
67	ปัญหาในการจัดสรรงบประมาณของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด	251
68	ปัญหาในการบริหารงบประมาณของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด	254

สารบัญแนภูมิ

แนภูมิที่		หน้า
1	โครงสร้างระบบบริหารการศึกษาไทย	19
2	โครงสร้างระบบบริหารการประถมศึกษาแห่งชาติ	30
3	การแบ่งส่วนราชการของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ..	32
4	การแบ่งส่วนราชการของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด	35
5	การแบ่งส่วนราชการของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ	38
6	ปฏิทินการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาและค่าของงบประมาณประจำปี 2536	75
7	แสดงกระบวนการจัดสรรงบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการการประถม ศึกษาแห่งชาติ	75
8	การจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาและค่าของงบประมาณ	76

ศูนย์วิทยพัทยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย