

339

ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายในการบริหารและการจัดการโรงเรียนอนุบาลเอกชน



นายชูศักดิ์ ชื่นชมชาติ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย


พ.ศ. 2538

ISBN 974-632-309-1

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

I16748566

LEGAL PROBLEMS AND OBSTACLES OF THE ADMINISTRATION  
AND MANAGEMENT OF PRIVATE KINDERGARTEN SCHOOL



Mr. Chusak Chuenchomchati

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School

Chulalongkorn University

1995

ISBN 974-632-309-1

หัวข้อวิทยานิพนธ์

ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายในการบริหารและการจัดการ

โรงเรียนอนุบาล เอกชน

โดย

นายชูศักดิ์ ชื่นชมชาติ

ภาควิชา

นิติศาสตร์

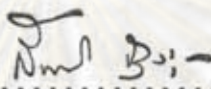
อาจารย์ที่ปรึกษา

ผู้ช่วยศาสตราจารย์มรุธา วัฒนะชีวะกุล


รองศาสตราจารย์ศรัทธา เจริญพานิช




บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง  
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต

  
.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย  
(รองศาสตราจารย์ ดร.สันติ กงสุวรรณ)


คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

  
.....ประธานกรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ประสิทธิ์ โฆวิไลกุล)

  
.....อาจารย์ที่ปรึกษา  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์มรุธา วัฒนะชีวะกุล)

  
.....อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม  
(รองศาสตราจารย์ศรัทธา เจริญพานิช)

  
.....กรรมการ  
(อาจารย์ธีระพันธ์ พงษ์สวัสดิ์)

  
.....กรรมการ  
(อาจารย์อมรา จันทรมบูรณ์)

พิมพ์ต้นฉบับบทความวิจัยวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว



ผู้ศักดิ์ ชื่นชมชาติ : ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายในการบริหารและการจัดการ  
โรงเรียนอนุบาลเอกชน (LEGAL PROBLEMS AND OBSTACLES OF THE  
ADMINISTRATION AND MANAGEMENT OF PRIVATE KINDERGARTEN SCHOOL)  
อาจารย์ที่ปรึกษา : ผู้ช่วยศาสตราจารย์มูรธา วัฒนชะวีระกุล, รองศาสตราจารย์  
ศรียาชา เจริญพานิช, 179 หน้า. ISBN 974-632-309-1

การวิจัยนี้ มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นในการบริหารและการจัดการโรงเรียน  
อนุบาลเอกชน อันสืบเนื่องมาจากกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับที่ใช้กับโรงเรียนอนุบาลเอกชนนั้น  
มิได้เอื้อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ประกอบการ อันมีผลให้เกิดความไม่คล่องตัวในการดำเนินงาน

ผลการวิจัยพบว่า สาเหตุสำคัญของปัญหาดังกล่าวเกิดจากการที่นโยบายรัฐมีความ  
ไม่ชัดเจนและไม่แน่นอน มีการเร่งขยายการจัดการศึกษาของรัฐในทุกระดับ อีกทั้งการที่หน่วยงาน  
ของรัฐยังคงมีบทบาทในการควบคุมมากกว่าที่จะมุ่งส่งเสริมสถานศึกษาเอกชน ประกอบกับข้อจำกัด  
ในด้านกฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ ในการบริหารงานของสถานศึกษาเอกชนที่ไม่เหมาะสมกับ  
สภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลง นอกจากนี้ยังมีปัญหาสำคัญอื่น ๆ อีกได้แก่ ปัญหาในด้านรายได้ที่เรียกเก็บ  
จากค่าธรรมเนียมการเรียนและค่าธรรมเนียมอื่น ไม่เพียงพอต่อรายจ่ายที่เกิดขึ้นจริง ทั้งนี้เพราะ  
อัตราค่าธรรมเนียมการเรียนที่กฎหมายกำหนด ยังไม่สอดคล้องกับต้นทุนที่แท้จริง ปัญหาและอุปสรรค  
ดังกล่าวนับเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลกระทบต่อการค้า การจัดการศึกษา และการดำรงอยู่ของสถาน  
ศึกษาเอกชน

เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงมีข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปรับปรุงว่า รัฐควรมีนโยบายและ  
มาตรการในการส่งเสริมการศึกษาเอกชนให้ชัดเจนยิ่งขึ้น รวมทั้งมาตรการในการสนับสนุนเอกชน  
ให้มีบทบาทในการจัดการศึกษาเพิ่มมากขึ้นโดยเฉพาะในระดับที่ไม่ใช่การศึกษาภาคบังคับ และเพื่อ  
ให้การบริหารเน้นไปในลักษณะของการกำกับดูแล และส่งเสริมให้สถานศึกษามีความคล่องตัวมากขึ้น  
ควรมีการปรับปรุงกฎหมายที่เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการดำเนินงานของโรงเรียนอนุบาลเอกชน  
รวมทั้งยกเลิกการควบคุมการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการเรียนเพื่อให้เป็นไปโดยเสรี โดยมี  
จุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาการเรียนการสอนให้มีคุณภาพมาตรฐานตรงตามที่กฎหมายกำหนด และ  
สอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลง

ภาควิชา ..... นิตศาสตร์  
สาขาวิชา ..... นิตศาสตร์  
ปีการศึกษา ..... 2537

ลายมือชื่อผู้สมัคร .....  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา .....  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม .....

## C370092: MAJOR LAW

KEY WORD:

ADMINISTRATION AND MANAGEMENT / PRIVATE KINDERGARTEN SCHOOL  
CHUSAK CHUENCHOMCHATI : LEGAL PROBLEMS AND OBSTACLES OF THE  
ADMINISTRATION AND MANAGEMENT OF PRIVATE KINDERGARTEN SCHOOL  
THESIS ADVISOR : ASST. PROF. MOORATA WATANASHEEVAKUL, AND  
ASSO. PROF. SIRACHA CHAROENPANIJ, 179 pp. ISBN 974-632-309-1

The purpose of this research is to study the problems of the administration and management of private kindergarten school affected by laws or regulations which do not render justice and do not provide the adroitness for business practices.

The conclusions drawn from this research suggest that the above problems occurred from the unclear public policy, the policy emphasizes on expansion of every level of the public school together with the roles of the government in controlling more than promoting. At present, laws or regulations on the administration of private school are unsuitable. Furthermore, there are some crucial problems such as the income collected from the fee in appropriate for social changes does not cover the expense due to the rate settled by the laws does not conform with the actual cost. The aforementioned problems are the important factors which directly affect the management and the existence of the private school.

In order to solve these problems, it is suggested that the government should set up a precise measure to promote and support the private education is increasing its roles on management of education; especially in the part of non-compulsory of education.

Moreover, to provide the administration and management being in the way of supervising and to support the private kindergarten school to be more adroit; there shall be some amendments of the regulations which brought about the problems and the obstacles on the administration of private kindergarten school, together with the cancellation of controlling the fee so as to let it be free rate in order to develop the teaching and learning process into the standardized quality as settled by the laws in order to congruent to the change of the social.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา.....นิติศาสตร์  
สาขาวิชา.....นิติศาสตร์  
ปีการศึกษา.....2537

ลายมือชื่อนิสิต.....  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....



### กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยความกรุณาอย่างยิ่งของท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ มุรธา วัฒนชะวีกุล อาจารย์ที่ปรึกษา และท่านรองศาสตราจารย์ศรีราชา เจริญพานิช อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม ผู้ซึ่งได้ให้ความอนุเคราะห์ทางด้านแนวคิดในการค้นคว้า ให้คำแนะนำในการเขียน การตรวจและแก้ไขวิทยานิพนธ์ รวมทั้งได้ให้กำลังใจตลอดมา ซึ่งผู้เขียนรู้สึกซาบซึ้งและสำนึกในพระคุณ จึงขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงต่อท่านรองศาสตราจารย์ประสิทธิ์ โหมะวิไลกุล ที่กรุณาได้รับเป็นประธานสอบวิทยานิพนธ์ ท่านอาจารย์ธระพันธ์ พุทธิสวัสดิ์ ท่านอาจารย์อมรา จันทรสมบูรณ์ ที่กรุณาได้รับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ดำรง บูรณะนนท์ ที่กรุณาได้รับเป็นประธานสอบโครงร่างวิทยานิพนธ์ ซึ่งผู้เขียนรู้สึกซาบซึ้งเป็นอย่างยิ่งในพระคุณของทุกท่านที่ได้คำแนะนำในการเขียนในการเขียน และให้กำลังใจ รวมทั้งได้สละเวลาอันมีค่าในการตรวจแก้ไขวิทยานิพนธ์ และขอกราบขอบพระคุณท่านรองศาสตราจารย์สุชม สุภินิตย์ ที่ได้กรุณาให้คำปรึกษาในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ผู้เขียนขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ห้องสมุด และบุคลากรของคณะนิติศาสตร์ คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ห้องสมุดและศูนย์เอกสารนานาชาติ กระทรวงศึกษาธิการ ห้องสมุดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ห้องสมุดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน และสำนักหอสมุดมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่ได้ให้ความอนุเคราะห์ข้อมูล ตลอดจนขอขอบคุณที่ ๗ และน้องของผู้เขียน ที่ได้ให้ความช่วยเหลือและให้กำลังใจตลอดมา

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมีคุณค่าและประโยชน์ในทางวิชาการอยู่บ้าง ผู้เขียนขอกราบเป็นกตเวทิตาคุณแต่บิดามารดา คณาจารย์ และผู้มีพระคุณทุกท่าน สำหรับความบกพร่องที่เกิดขึ้นในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอรับไว้แต่เพียงผู้เดียว



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	๖
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๖
กิตติกรรมประกาศ.....	๘
สารบัญตาราง.....	๘
บทที่ 1 บทนำ.....	1
- ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
- วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย.....	2
- ขอบเขตและสมมติฐานของการศึกษาวิจัย.....	3
- วิธีดำเนินการศึกษาวิจัย.....	3
- ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	4
- ความสำคัญและความหมายของการศึกษาในระดับปฐมวัย.....	4
- ประวัติความเป็นมาของโรงเรียนอนุบาลในประเทศไทย.....	9
- ประวัติความเป็นมาของโรงเรียนอนุบาลในต่างประเทศ.....	13
- โรงเรียนอนุบาลในประเทศไทย.....	14
- โรงเรียนอนุบาลในสหรัฐอเมริกา.....	17
- โรงเรียนอนุบาลในประเทศอิสราเอล.....	18
- โรงเรียนอนุบาลในประเทศญี่ปุ่น.....	20
- โรงเรียนอนุบาลในประเทศเกาหลี.....	23
บทที่ 2 บททั่วไป.....	26
- ปรัชญาการศึกษาปฐมวัย.....	26
- นโยบายสังคมและแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับความเสมอภาคและโอกาสทางการศึกษา.....	31

-	แนวนโยบายของรัฐ เกี่ยวกับการศึกษา เอกชน.....	35
	1. นโยบายการศึกษา เอกชนตามรัฐธรรมนูญ.....	35
	2. นโยบายการศึกษา เอกชนตามแผนการศึกษาแห่งชาติ.....	40
	3. นโยบายการศึกษา เอกชนตามแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ...	42
	4. นโยบายการศึกษา เอกชนตามที่ปรากฏในคำแถลงนโยบายของ รัฐบาล.....	43
	5. นโยบายการศึกษา เอกชนตามมติคณะรัฐมนตรี.....	44
-	หน่วยงานที่จัดการศึกษาในระดับก่อนประถมศึกษา.....	46
	1. กระทรวงศึกษาธิการ.....	47
	2. กระทรวงมหาดไทย.....	48
	3. กรุงเทพมหานคร.....	50
	4. กระทรวงสาธารณสุข.....	51
	5. ทบวงมหาวิทยาลัย.....	51
	6. องค์การเอกชน.....	51
	7. องค์การระหว่างประเทศ.....	52
-	สภาพการจัดการศึกษา เอกชน.....	52
	1. รูปแบบการจัดการศึกษา.....	53
	2. สภาพทางการเงิน.....	60
	3. งบประมาณสำหรับการอุดหนุน.....	61
	4. เปรียบเทียบค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาระหว่างรัฐ กับ เอกชน.....	62
บทที่ 3	ขอบเขตและโครงสร้างของกฎหมายที่ เกี่ยวข้องกับการบริหารและ การจัดการโรงเรียนอนุบาลเอกชน.....	65
-	ขอบเขตและโครงสร้างที่สำคัญตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 และระเบียบข้อบังคับของกระทรวงศึกษาธิการ.....	65
	1. องค์การของรัฐที่ควบคุมการจัดตั้ง.....	70



2.	หลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดตั้งโรงเรียนอนุบาลเอกชน...	77
	1) กฎและระเบียบที่เกี่ยวข้องในการขอจัดตั้งโรงเรียนอนุบาลเอกชน.....	78
	2) หลักเกณฑ์การขอจัดตั้งโรงเรียนอนุบาลเอกชน.....	79
	3) ขั้นตอนการดำเนินการขอจัดตั้งโรงเรียนอนุบาลเอกชน.	83
	4) การอุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาต.....	85
3.	การอุดหนุนช่วยเหลือการศึกษาเอกชน.....	88
4.	สภาพบังคับ.....	90
-	ขอบเขตของการคุ้มครองผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525.....	92
1.	การคุ้มครองผู้บริโภคในด้านโฆษณา.....	93
	1) การควบคุมคำโฆษณา หรือข้อความที่ใช้ในการโฆษณา..	98
	2) วิธีการของกฎหมายเมื่อมีการโฆษณาฝ่าฝืนข้อห้าม.....	100
	3) ขอบเขตของการใช้กฎหมายเพื่อกำกับกับการโฆษณา.....	101
2.	การคุ้มครองผู้บริโภคในเรื่องของความเป็นธรรม.....	102
	1) เรื่องของความเป็นธรรมในด้านผู้ประกอบการ กับผู้บริโภค.....	103
	2) เรื่องของความเป็นธรรมในด้านรัฐกับผู้ประกอบการ...	105
	3) เรื่องของความเป็นธรรมในด้านผู้ประกอบการด้วยกัน..	106
บทที่ 4	ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารและการจัดการโรงเรียนอนุบาลเอกชน.	108
-	ปัญหาที่เกิดจากนโยบายรัฐและการดำเนินงานตามนโยบายรัฐ....	108
	1. ปัญหาทางด้านสภาพทางกฎหมายของนโยบายรัฐ.....	109
	2. ปัญหาที่เกิดจากความไม่เสมอภาคในโอกาสทางการศึกษาตามนโยบายรัฐ.....	113
	3. ปัญหาที่เกิดจากการดำเนินงานตามนโยบายรัฐ.....	115
	1) ปัญหาความไม่แน่นอนในนโยบายรัฐ.....	115
	2) ปัญหาความไม่ต่อเนื่องในนโยบายรัฐ.....	117

3) ปัญหาด้านการประสานงาน.....	118
4) ปัญหาการไม่กำหนดเขตพื้นที่จัดการศึกษาของรัฐให้ ชัดเจน.....	118
- ปัญหาที่เกิดจากพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525.....	119
/ 1. ปัญหาคณะกรรมการการศึกษาเอกชนไม่มีอำนาจและไม่มีบท ลงโทษ.....	119
2. ปัญหาการกำหนดเกณฑ์อายุเด็กเข้าเรียน.....	121
3. ปัญหาการกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตและผู้จัดการโรงเรียน ต้อง มีสัญชาติไทยโดยการเกิด.....	124
4. ปัญหาการขอโอนและรับโอนกิจการโรงเรียนเอกชน.....	126
/ 5. ปัญหาเกี่ยวกับการที่คณะกรรมการอำนวยการโรงเรียนไม่มี อำนาจกำหนดโทษ.....	128
/ 6. ปัญหาการกำกับการใช้เงินที่เรียกเก็บจากค่าธรรมเนียม การเรียน.....	130
7. ข้อกำหนดห้ามเป็นตัวแทนหรือสาขาของต่างประเทศ.....	132
/ 8. การขอเลิกดำเนินกิจการโรงเรียน.....	132
/ 9. ปัญหาเกี่ยวกับเงินอุดหนุนที่ไม่มีวัตถุประสงค์ชัดเจน.....	134
10. ปัญหาการกำหนดโทษในการผิดจ่ายเงินเดือนครูไม่ตรงตามวุฒิ..	136
- ปัญหาทางด้านผู้ประกอบการ.....	137
1. ปัญหาที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายรัฐ.....	138
1) ปัญหาการปรับอัตราเงินเดือนข้าราชการ.....	138
2) ปัญหาการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการเรียนของ โรงเรียนเอกชน.....	139
3) ปัญหาด้านรายจ่ายของโรงเรียนเอกชน.....	140
4) ปัญหาด้านการบริหารและการจัดการโรงเรียนเอกชน..	141
2. ปัญหาในทางกฎหมายที่เกี่ยวกับผู้ประกอบการ.....	143
1) ปัญหาการทุจริตเงินอุดหนุนของทางราชการ.....	143
2) ปัญหาทางด้านสวัสดิภาพเด็กปฐมวัย.....	145

3) ปัญหาการเรียกเก็บเงินบำรุงพิเศษ (เงินกินเปล่า) ..	150
4) ปัญหาการโฆษณาโอ้อวดเกินความเป็นจริง .....	151
- ปัญหาทางด้านครูใหญ่และครู.....	154
- ปัญหาทางด้านผู้ปกครองและเด็กนักเรียน.....	157
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	159
รายการอ้างอิง.....	171
ประวัติผู้เขียน.....	179

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1. จำนวนโรงเรียน ครู และนักเรียนในโรงเรียนเอกชน ปีการศึกษา 2537.....	55
2. จำนวนโรงเรียนเอกชน ระบบโรงเรียน ประเภทสามัญศึกษาใน กรุงเทพมหานครและภูมิภาค จำแนกตามปีการศึกษา 2532-2537.	57
3. ตารางเปรียบเทียบร้อยละของจำนวนนักเรียนในสถานศึกษารัฐบาล และเอกชน ปีการศึกษา 2517-2536.....	58

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย