

ความสำคัญของเรื่อง

เมื่อกล่าวถึง "สถานธนาณบาล" บุคคลทั่วไปย่อมไม่ทราบความหมายและวัตถุประสงค์แห่งการจัดตั้งขึ้นนี้ ต่างกับคำว่า "โรงรับจำนำ" ซึ่งบุคคลโดยทั่วไปรู้จัก และทราบถึงความสำคัญได้เป็นอย่างดีว่ามีบทบาทในการช่วยเหลือประชาชนผู้เดือดร้อน ชักชวนเงินทองได้มากเพียงใด แต่แท้ที่จริงแล้ว สถานธนาณบาลก็คือโรงรับจำนำนั่นเอง หากแต่สถานธนาณบาลเป็นคำเฉพาะที่ใช้เรียกโรงรับจำนำที่ดำเนินการโดยหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อความเหมาะสมและเพื่อให้แตกต่างไปจากโรงรับจำนำของเอกชนและสถานธนาณเคราะห์ซึ่งสำนักงานธนาณเคราะห์กรมประชาสงเคราะห์รับผิดชอบดำเนินการอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร ดังจะเห็นได้จากระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการควบคุมและดำเนินการงานสถานธนาณบาลของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๑๖ ซึ่งได้ให้ความหมายของ "สถานธนาณบาล" ว่าหมายถึงโรงรับจำนำซึ่งหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินจัดตั้งขึ้นตามความหมายแห่งกฎหมายว่าด้วยโรงรับจำนำ^๑

สำหรับ "โรงรับจำนำ" นั้น ได้แก่สถานที่รับจำนำซึ่งประกอบการรับจำนำสิ่งของ เป็นประกันหนี้เงินกู้เป็นปกติธุระ แต่ละรายมีจำนวนเงินไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท และหมายความ

^๑ กรมการปกครอง, สำนักงาน จ.ส.ท., ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการควบคุมและดำเนินการงานสถานธนาณบาลของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๑๖, ข้อ ๓.

รวมตลอดถึงการ รั้งหรือซื้อสิ่งของ โดยจ่ายเงินให้สำหรับสิ่งของนั้นเป็นปกติธุระ แต่ละราย มีจำนวนเงินไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท โดยมีข้อตกลงหรือเข้าใจกับโดยตรงหรือโดยปริยายว่า จะได้คืนในภายหลังกาย^๑

กิจการรับจำนำในทัศนะของบุคคลภายนอก ย่อมรู้สึกว่าเป็นงานที่ไม่ยากเย็น อะไร เพียงแต่ตีราคาทรัพย์สินของที่มีผู้นำมาจำนำให้ต่ำกว่าราคาที่ดินคิดว่าจะนำออกขาย ได้โดยได้กำไรคุ้มค่าหากทรัพย์สินของนั้นหลุดเป็นกรรมสิทธิ์ แล้วก็จ่ายเงินให้ไปโดยยึดทรัพย์สินของนั้นไว้ เป็นประกัน ซึ่งก็น่าจะอุ้มใจได้ว่าเงินที่จ่ายออกไปนั้นจะไม่มีทางสูญเปล่า ต่อจากนั้นก็คอยรับดอกเบี้ยจากการจำนำเรื่อยไปจนกว่าจะถึงกำหนดเวลา ถัดออกมาเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยโรงรับจำนำ แต่แท้ที่จริงแล้วงานโรงรับจำนำมิได้เป็นงานง่ายดังที่มีผู้เข้าใจ หากแต่เป็นงานใหญ่ที่มีเทคนิคการปฏิบัติงานโดยเฉพาะ กรรมวิธีปฏิบัติงานยุ่งยากซับซ้อนต้องอาศัยไหวพริบ ความรู้ในเรื่องตลาดสินค้าและเทคนิคการคุ้มครองทรัพย์สินของจำนำ ซึ่งความรู้ความชำนาญดังกล่าวนี้มีอยู่เฉพาะในหมู่ชาวจีนเสียเป็นส่วนใหญ่ จึงปรากฏว่าโรงรับจำนำเอกชนส่วนใหญ่ดำเนินการโดยชาวจีน และกิจการรับจำนำในประเทศไทยก็เริ่มขึ้นมาจากโรงรับจำนำของเอกชนก่อน แต่เนื่องจากชาวจีนถือว่างานรับจำนำเป็นงานที่ทำกันภายในครอบครัวของเขาเอง ดังนั้น การเรียนรู้จึงกระทำกันในวงแคบ ๆ ประกอบกับก่อนปี พ.ศ. ๒๔๕๔ นั้นมีแต่เพียงโรงรับจำนำเอกชนประเภทเดียวเท่านั้นที่เปิดดำเนินการ และยังมีอยู่เป็นจำนวนน้อย กล่าวคือ มีโรงรับจำนำเอกชนในจังหวัดพระนคร ธนบุรี อยู่เพียง ๒๔ แห่ง^๒ เท่านั้น ในขณะที่มีพลเมืองอยู่หนาแน่นถึงเกือบสองล้านคน^๓ ทำให้โรงรับจำนำ

^๑ "พระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พุทธศักราช ๒๕๐๕", ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) ๗๕ (๓๑ ธันวาคม ๒๕๐๕) : มาตรา ๕.

^๒ กรมตำรวจ, กองทะเบียน, ทะเบียนใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงรับจำนำ พ.ศ. ๒๔๕๔.

^๓ กรมการปกครอง, กองการทะเบียน, สำนักงานกลางทะเบียนราษฎร, สถิติจำนวนประชากรเป็นรายจังหวัด พ.ศ. ๒๔๖๒ - ๒๕๐๑.

เอกชนเหล่านี้สามารถเรียกผลประโยชน์จากผู้จำหน่ายนอกเหนือไปจากดอกเบี้ยตามอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเรียกเป็นค่าฝากสิ่งของรับจำหน่าย ค่ารักษาของบ้าง โดยมีได้เขียนไว้ในตัวจำหน่ายให้ปรากฏเป็นหลักฐานตามความเป็นจริงที่ได้เรียกเอาจากผู้จำหน่าย แต่ทั้งที่ได้กล่าวแล้วว่กิจการรับจำหน่ายนั้นคงมีแต่โรงรับจำหน่ายเอกชนซึ่งตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรสูงสุดเท่านั้นที่เปิดดำเนินการ ดังนั้น ประชาชนผู้เดือดร้อนที่ต้องการใช้บริการรับจำหน่ายจึงตกอยู่ในภาวะจำยอมให้โรงรับจำหน่ายเหล่านี้เรียกดอกเบี้ยนอกกฎหมายตามต้องการ เนื่องจากยังไม่มีโรงรับจำหน่ายของรัฐตั้งขึ้นให้บริการแข่งขันกับโรงรับจำหน่ายเอกชน

เพื่อที่จะแก้ปัญหาค่าความเดือดร้อนของประชาชนจากการถูกโรงรับจำหน่ายเอกชนเอาเปรียบรัฐบาลสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงมอบหมายให้กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทยจัดตั้ง สถานธนานุเคราะห์ขึ้นให้บริการช่วยเหลือประชาชนตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๘๘ เป็นต้นมา ปรากฏว่าการดำเนินงานได้ผลดีตามวัตถุประสงค์ เป็นผลให้โรงรับจำหน่ายเอกชนพากันลดอัตราดอกเบี้ยลงจากเดิมและเรียกค่าบริการต่าง ๆ น้อยลง แต่อย่างไรก็ดี สถานธนานุเคราะห์ซึ่งกรมประชาสงเคราะห์รับผิดชอบอยู่นั้นก็มีอยู่เฉพาะแต่ในเขตกรุงเทพมหานครเท่านั้น มิได้ขยายออกไปให้บริการแก่ประชาชนในส่วนภูมิภาคแต่อย่างใด ดังนั้น ในสมัยรัฐบาลซึ่งมี จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรีจึงได้มอบหมายให้ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย พิจารณาหาทางเร่งรัดให้เทศบาลและสุขาภิบาล ดำเนินการจัดตั้งโรงรับจำหน่ายขึ้นโดยใช้ชื่อว่า สถานธนานุบาล ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๓ เป็นต้นมา เพื่อให้เพียงพอับความต้องการของประชาชนโดยเร็วที่สุด และได้กำหนดหลักการที่ไม่อนุญาตให้เอกชนตั้งโรงรับจำหน่ายในส่วนภูมิภาค สำหรับวิธีการและระเบียบปฏิบัตินั้น ให้ใช้ตามที่ สถานธนานุเคราะห์ถือปฏิบัติอยู่

กรมประชาสงเคราะห์, สำนักงานธนานุเคราะห์, การดำเนินงานของสำนักงาน
ธนานุเคราะห์ (เอกสารโรเนียว) หน้า ๑.

ตามพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขใหม่แทนพระราชบัญญัติ
 โรงรับจำนำ พ.ศ. ๒๔๘๐ ได้เพิ่มเติมให้สิทธิแก่เทศบาลที่จะขออนุญาตจัดตั้งโรงรับจำนำ
 ได้อย่างเอกชน^๑ และโดยหน้าที่ของเทศบาลจะพึงกระทำตามกฎหมายแล้วก็ได้ว่ากิจการ
 โรงรับจำนำเป็นเทศพาณิชย์หรือกิจการค้าอย่างหนึ่งซึ่งเทศบาลขอที่จะกระทำการเทศพาณิชย์
 ได้ตามหน้าที่^๒ อย่างไรก็ตาม แม้วากกฎหมายจะเปิดโอกาสให้เทศบาลจัดตั้งสถานธนาณูบาล
 ได้ก็ตาม แต่ในระยะแรก ๆ เทศบาลต่าง ๆ ก็มีได้ให้ความสนใจต่อการจัดตั้งสถานธนาณูบาล
 เท่าที่ควร ทั้งนี้เป็นผลมาจากกรณีที่เทศบาลขาดความรู้ความเข้าใจในวิธีปฏิบัติงานรับจำนำ
 จึงไม่กล้าเสี่ยงลงทุนลงไป^๓ (ตั้งนั้นก่อนปี พ.ศ. ๒๕๐๓ จึงไม่ปรากฏว่ามีเทศบาลแห่งใด
 จัดตั้งสถานธนาณูบาลขึ้นให้บริการแก่ประชาชน) ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๑๓ รัฐบาลซึ่งมี นาย
 สัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นว่าสถานธนาณูบาลเป็นกิจการที่อำนวย
 ประโยชน์ต่อประชาชนที่มีความจำเป็นเกี่ยวกับการเงินเพื่อยังชีพได้เป็นอย่างดี แต่พระราช-
 บัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดหน้าที่ที่เทศบาลต้องจัดทำภายในเขต
 เทศบาลหาได้กำหนดเป็นหน้าที่ให้เทศบาลต้องจัดทำกิจการสถานธนาณูบาลไม่ จึงได้ตรา
 พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๑๓ กำหนดเป็นหน้าที่ให้เทศบาลเมืองและ
 เทศบาลนครทุกแห่งที่ยังมิได้จัดตั้งสถานธนาณูบาลดำเนินการจัดตั้งสถานธนาณูบาลขึ้นให้บริการ
 แก่ประชาชนภายในกำหนดเวลา ๓ ปี เว้นแต่ถ้ามีเหตุอันสมควรรัฐมนตรีว่าการกระทรวง

^๑ "พระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พุทธศักราช ๒๕๐๕", ราชกิจจานุเบกษา, มาตรา ๗, ๘.

^๒ "พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๖", ราชกิจจานุเบกษา ๗๐ (๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๔๘๖) : มาตรา ๖๖.

^๓ กระทรวงมหาดไทย, บันทึกรายงานการประชุมกระทรวงมหาดไทย ครั้งที่ ๒๐/๒๕๐๓
 วันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๐๓.

มหาคไทยอาจอนุญาตให้ขยายเวลาในการจัดตั้งสถานธนาณูบาลต่อไปได้อีก แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกิน ๒ ปี^๑

การที่รัฐบาลมีนโยบายที่จะให้มีการจัดตั้งสถานธนาณูบาลขึ้นตามจังหวัดต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาคซึ่งยังไม่คุ้นเคยกับกิจการรับจำนำมาก่อน โดยมอบให้หน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดตั้งและดำเนินการเอง และโดยที่ปรากฏว่าเทศบาล สุขาภิบาล ที่ได้จัดตั้งสถานธนาณูบาลขึ้นแล้ว เป็นส่วนมากสามารถดำเนินการได้ผลดีสมตามเจตนารมณ์ของรัฐบาล จึงนับได้ว่างานสถานธนาณูบาลเป็นเรื่องที่น่าสนใจอย่างยิ่ง เพราะงานด้านนี้เป็นงานใหม่ซึ่งทั้งรัฐบาลและกระทรวงมหาคไทยผู้รับนโยบายมาจากรัฐมนตรีหรือหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเองก็ดี ต่างก็ไม่มีความรู้ความชำนาญและประสบการณ์ในงานด้านนี้มากนัก ฉะนั้น ในระยะเริ่มแรกเทศบาลจึงจำเป็นต้องศึกษาหาความรู้ความเข้าใจในกรรมวิธีต่าง ๆ อย่างละเอียดถี่ถ้วนทุก ๆ ด้าน ต้องจัดหาผู้เชี่ยวชาญมาให้คำแนะนำปรึกษาอันอยู่เสมอเฉพาะหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นผู้เป็นเจ้าของกิจการเอง ก็ยังไม่อาจบริหารงานด้วยลำพังตนเองโดยไม่มีที่เลียงเหมือนงานแขนงอื่น ๆ ได้

การจัดตั้งสถานธนาณูบาลหรืองานโรงรับจำนำนี้ มีทั้งคุณและโทษในส่วนที่เป็นคุณนั้นก็คือ ราษฎรที่ซัดสนทุรนประจบการท่ามาหากินเลี้ยงชีพตนเอง ย่อมสามารถนำทรัพย์สินสิ่งของของตนไปจำนำเพื่อนำเงินไปทำทุนได้โดยง่าย และสะดวกกว่าการกู้ยืมเงินในลักษณะอื่นในส่วนที่เป็นโทษนั้นก็คือ ราษฎรผู้ประกอบการทุจริตประพฤติการฉ้อโกง ปล้นสดมภ์ หรือลักทรัพย์ผู้อื่นมาได้แล้ว ย่อมสามารถนำทรัพย์สินนั้นไปจำนำได้เงินโดยสะดวก จึงเป็นช่องทางเกื้อกูลโจรผู้ร้ายได้เช่นเดียวกัน^๒ แต่อย่างไรก็ดี การที่ผู้ประพฤติการทุจริตนำทรัพย์สินที่ได้

^๑ "พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๗) พุทธศักราช ๒๕๑๓", ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) ๕๑ (๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๑๓) : มาตรา ๗.

^๒ เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ, พระราชบัญญัติโรงรับจำนำ ร.ศ. ๑๑๘, ประชุมกฎหมายประจำศก., ๑๕ กฎหมาย ร.ศ. ๑๑๘ - ๑๑๙ (พระนคร : โรงพิมพ์เคลิเมนต์, ๒๔๓๘), หน้า ๒๖.

มานั้นมากจำนำก็ยอมเป็นช่องทางที่ทางราชการจะสืบจับตัวคนร้ายได้ ด้วยเหตุนี้เมื่อทาง
 ราชการได้คำนึงถึงผลดีผลเสียแล้วเห็นว่าประโยชน์ที่จะได้รับจากกิจการรับจำนำนั้นมากกว่า
 จึงได้ดำเนินการขยายกิจการสถานธนาภุมาลออกไปในส่วนภูมิภาคให้ทั่วถึงทุกท้องที่ ย่อมเป็น
 ที่เห็นได้ว่า ยิ่งกิจการสถานธนาภุมาลขยายตัวกว้างหน้าขึ้นมากเพียงใด ระเบียบการและ
 คำสั่งต่าง ๆ ในการควบคุมและดำเนินงานสถานธนาภุมาลก็จะต้องยิ่งเพิ่มทวีมากขึ้นเพียงนั้น
 ซึ่งระเบียบการ คำสั่งและกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติงานเหล่านี้ย่อมพิจารณาได้เป็น ๒ ลักษณะ
 กล่าวคือ ในแง่หนึ่งนั้นเป็นการช่วยให้การบริหารงานสถานธนาภุมาลมีประสิทธิภาพและ
 ประสิทธิภาพยิ่งขึ้น แต่ในอีกแง่หนึ่ง ระเบียบการและคำสั่งเหล่านี้ก็อาจทำให้การดำเนินงาน
 สถานธนาภุมาลขาดความคล่องตัวได้เมื่อเปรียบเทียบกับโรงรับจำนำเอกชน นอกจากนี้
 วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสถานธนาภุมาลที่สำคัญประการหนึ่งนอกเหนือไปจากการช่วยเหลือ
 ประชาชนผู้เดือดร้อนซึ่งสนทางการเงิน ก็คือ เพื่อนำผลกำไรจากการดำเนินงานส่วนหนึ่ง
 ไปพัฒนาและทำนุบำรุงเทศบาล สุขาภิบาล ผู้เป็นเจ้าของกิจการเป็นส่วนรวม ในขณะที่
 โรงรับจำนำเอกชนเป็นธุรกิจที่มุ่งแสวงหาผลกำไรเป็นสำคัญเท่านั้น

ดังนั้น จึงยอมเห็นได้ว่าการบริหารงานสถานธนาภุมาลและโรงรับจำนำเอกชนนั้น
 มีวิธีปฏิบัติงานในหลักกว้าง ๆ เกี่ยวกับการรับจำนำคล้ายคลึงกัน แต่แตกต่างกันอย่างมากใน
 รายละเอียดและที่สำคัญที่สุดก็คือ วัตถุประสงค์แห่งการจัดตั้งแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง แต่
 เป็นกิจการประเภทเดียวกันและ เป็นการแข่งขันกันระหว่าง เอกชนซึ่งดำเนินงานมาก่อน จึง
 ย่อมมีประสิทธิภาพมากกว่ากับหน่วยบริหารราชการซึ่งมีความชำนาญน้อยกว่า และยังคง
 คำนึงถึงระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานมากกว่าโรงรับจำนำเอกชน แต่อย่างไร
 ก็ตาม การดำเนินงานสถานธนาภุมาลก็สามารถบรรลุวัตถุประสงค์แห่งการจัดตั้ง ดังนั้น
 การพิจารณาถึงการบริหารงานสถานธนาภุมาลกับโรงรับจำนำเอกชนจึงเป็นเรื่องที่หาทาย
 และนำศึกษาค้นคว้าเป็นอย่างยิ่ง นอกจากนั้นยังเป็นการสมควรที่จะได้เผยแพร่ความรู้ใน
 เรื่องนี้ออกไปยังผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและผู้สนใจทั้งหลายให้กว้างขวางกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน



วัตถุประสงค์ในการศึกษา

๑. เพื่อศึกษาพิจารณาถึงการดำเนินงาน การบริหารงานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับสถานศึกษานานาชาติเปรียบเทียบกับโรงเรียนนานาชาติเอกชน
๒. เพื่อศึกษาพิจารณาถึงปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานสถานศึกษานานาชาติ
๓. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงการบริหารงานสถานศึกษานานาชาติให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ประโยชน์จากการศึกษา

นอกจากจะเป็นประโยชน์โดยตรงต่อผู้เขียนในแง่ที่เป็นส่วนประกอบในการศึกษาค้นคว้าหลักสูตรปริญญาตรีศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิตแล้ว วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะอำนวยประโยชน์ดังต่อไปนี้

๑. เป็นประโยชน์โดยตรงต่อสำนักงานจัดการสถานศึกษานานาชาติ กรมการปกครอง ในการพิจารณาปรับปรุงการบริหารงานสถานศึกษานานาชาติให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
๒. เป็นประโยชน์ต่อกระทรวงมหาดไทยผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานสถานศึกษานานาชาติและโรงเรียนนานาชาติเอกชน ในอันที่จะกำหนดนโยบายการดำเนินงานให้เป็นประโยชน์ต่อสังคมมากที่สุด
๓. เป็นแนวทางในการศึกษาวิจัยของผู้สนใจปัญหาในโอกาสต่อไป

ขอบเขตของการศึกษา

เนื่องจากมีหน่วยราชการหลายหน่วยงานที่รับผิดชอบงานโรงเรียนนานาชาติ กล่าวคือ

๑. สถานศึกษานานาชาติที่รับผิดชอบโดย สำนักงานสถานทูตกระทรวง กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย มีสถานศึกษานานาชาติจำนวน ๑๐ แห่ง^๑ ซึ่งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครทั้งสิ้น

^๑ที่มา : กรมประชาสงเคราะห์, สำนักงานสถานทูตกระทรวง.

๒. สถานศึกษานานาชาติกรุงเทพมหานคร อยู่ในความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานคร มีจำนวนทั้งสิ้น ๘ แห่ง^๑

๓. สถานศึกษานานาชาติของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งสำนักงานจัดการ สถานศึกษานานาชาติของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (สำนักงาน จ.ส.ท.) กรมการปกครอง รับผิดชอบอยู่มีจำนวนทั้งสิ้น ๘๒ แห่งใน ๕๔ จังหวัด^๒

สำหรับโรงเรียนจ่านำเอกชนนั้นมีเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานครและสมุทรปราการ จำนวนทั้งสิ้น ๑๕๔ แห่ง^๓

ในการศึกษาเปรียบเทียบการบริหารงานสถานศึกษานานาชาติของหน่วยบริหารราชการ กับโรงเรียนจ่านำเอกชนนี้ จะได้ทำการศึกษาเฉพาะสถานศึกษานานาชาติของหน่วยบริหารราชการ ส่วนท้องถิ่นเปรียบเทียบกับโรงเรียนจ่านำเอกชนเท่านั้น เนื่องจากสถานศึกษานานาชาติของหน่วย บริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นกิจการขนาดใหญ่และกำลังขยายตัวเนื่องจากเทศบาลต่าง ๆ ที่ยังมีได้เปิดดำเนินการสถานศึกษานานาชาติจะต้องเร่งรีบเปิดกิจการสถานศึกษานานาชาติขึ้น ตาม ผลแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๑๗ จึงนับได้ว่าน่าสนใจกว่าสถาน ศึกษานานาชาติ กรมประชาสงเคราะห์ หรือสถานศึกษานานาชาติกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีจำนวนน้อย และขยายตัวช้า ทั้งนี้เพื่อให้สามารถศึกษาได้อย่างลึกซึ้ง ซึ่งจะเป็นผลให้การศึกษาค้นคว้านี้ บรรลุวัตถุประสงค์แห่งการศึกษา ดังนั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงกล่าวถึงสถานศึกษานานาชาติ และสถานศึกษานานาชาติกรุงเทพมหานครแต่เพียงเล็กน้อย เฉพาะในส่วนที่จำเป็นและเกี่ยวข้องกับ เป้าหมายของการศึกษานี้เท่านั้น

^๑ที่มา : กรุงเทพมหานคร, สำนักงาน จสธก.

^๒ที่มา : กรมการปกครอง, สำนักงาน จ.ส.ท.

^๓ที่มา : กรมตำรวจ, กองทะเบียน, แผนกควบคุมโรงเรียนจ่านำและค่าของเก่า, บัญชีรายชื่อโรงเรียนจ่านำ (๑๓ ตุลาคม ๒๕๒๐).

สมมุติฐานของการศึกษา

ผู้เขียนได้ตั้งสมมุติฐานในการศึกษาไว้ดังนี้ คือ

- ๑. การบริหารงานสถานศึกษานานาชาติของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีความคล่องตัวน้อยกว่าการบริหารงานโรงเรียนนำเอกชน
- ๒. ขวัญของพนักงานสถานศึกษานานาชาติของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอยู่ในสภาพที่ดีกว่าพนักงานโรงเรียนนำเอกชน
- ๓. การบริหารงานสถานศึกษานานาชาติของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอำนาจประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวมมากกว่าโรงเรียนนำเอกชน

วิธีดำเนินการศึกษา

ในการศึกษาเรื่องนี้ส่วนใหญ่ได้ทำการค้นคว้าข้อมูลต่าง ๆ จากเอกสาร (Documentary Research) โดยค้นคว้าจากหนังสือ เอกสารเผยแพร่ กฎหมายระเบียบการ และคำสั่งที่เกี่ยวข้องเท่าที่จะสามารถหาได้จากห้องสมุดต่าง ๆ และหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานสถานศึกษานานาชาติของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และโรงเรียนนำเอกชนได้ทำการสัมภาษณ์และสังเกตการปฏิบัติงานของผู้นำที่เกี่ยวข้องบางท่าน นอกจากนี้ยังได้ออกแบบสอบถามความคิดเห็นของพนักงานสถานศึกษานานาชาติของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นและพนักงานโรงเรียนนำเอกชนในเรื่องที่เกี่ยวกับขวัญในการทำงานของบุคคลเหล่านั้น

ในระหว่างวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๒๐ ถึง ๓๑ มกราคม ๒๕๒๑ โดยวิธีสุ่มตัวอย่าง (Random Sampling) โดยมีขนาดของกลุ่มตัวอย่างจำนวน ๒๐ แห่ง สำหรับโรงเรียนนำเอกชนทั้งหมด ๑๕๔ แห่ง ซึ่งคิดเป็น ๑๐.๓๐ เปอร์เซ็นต์ และกลุ่มตัวอย่างจำนวน ๑๐ แห่ง สำหรับสถานศึกษานานาชาติของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นจำนวนทั้งสิ้น ๘๒ แห่ง ซึ่งคิดเป็น ๑๒.๑๕ เปอร์เซ็นต์ โดยให้พนักงานทุกคนในโรงเรียนนำเอกชนและสถานศึกษานานาชาติแต่ละแห่งตอบแบบสอบถามดังกล่าว ทั้งนี้ได้ส่งแบบสอบถามไปยังพนักงานสถานศึกษานานาชาติจำนวน ๖๕ ชุด และได้รับตอบกลับคืนทั้งหมด ส่วนโรงเรียนนำเอกชนนั้นได้ส่งแบบสอบถามไปยังพนักงานจำนวน ๒๐๓ ชุด และได้รับกลับคืนจำนวน ๑๘๗ ชุด (๙๒.๑๑%)

นิยามศัพท์เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา

สถานธนาณูบาล	หมายถึง	สถานธนาณูบาลของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น
ผู้รับจำนำ	หมายถึง	ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตให้ตั้งโรงรับจำนำ
ผู้จำนำ	หมายถึง	ผู้ที่นำทรัพย์สินสิ่งของไปจำนำต่อโรงรับจำนำ
ทรัพย์สินจำนำ	หมายถึง	สิ่งของที่รับจำนำ.