



ข้อเขียน และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เนื่องจากการประถมศึกษาเป็นการศึกษาพื้นฐานที่พลเมืองทุกระดับจะต้องมีความรู้ขั้นต่ำในการที่จะคงปฏิบัติหน้าที่พลเมืองของชาติ โดยเฉพาะในระบบประชาธิปไตยซึ่งประชาชนมีส่วนร่วม มีเสี่ยงในการปกครองประเทศ ดังนั้นสิ่งที่ควรจะทราบไว้อย่างยิ่งได้แก่ ความเป็นมาของการจัดการประถมศึกษาตั้งแต่สมัยโบราณจนกระทั่งถึงปัจจุบันนี้ว่าได้มีการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงกันมาอย่างไรบ้าง

ประวัติความเป็นมาของการประถมศึกษาของไทย⁹

การจัดการศึกษาเบื้องต้นสำหรับทวยราษฎร์ หรือที่เรียกว่าการศึกษาประถมศึกษา นั้นได้เริ่มมาแต่ พ.ศ. 2451 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระกรุณาธิคุณให้เป็นที่ตั้งของกระทรวงมหาดไทย ต่อมา พ.ศ. 2454 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว กระทรวงธรรมการ (กระทรวงศึกษาธิการ ปัจจุบัน) กับกระทรวงนครบาล (มีหน้าที่ปกครองนครหลวง) กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายท้องถิ่นได้ทำความตกลงให้เป็นที่เข้าใจกันว่า

1. การศึกษาขั้นต้น คือ ประถมศึกษาจะจัดให้มีโรงเรียนทุกตำบล ทุกละแวก บ้านให้มีพอแก่จำนวนเด็กชายหญิงที่อยู่ในวัยเล่าเรียนทั่วราชอาณาจักร
2. การศึกษาขั้นสูงขึ้นไป คือ ตั้งแต่มัธยมศึกษาก็มีโรงเรียนตั้งขึ้นในที่ชุมนุมชนเป็นแห่ง ๆ มากน้อยตามความต้องการของท้องถิ่น เช่น ในเขตที่ตั้งที่ว่าการมณฑล จังหวัด และอำเภอ อันเป็นเขตที่มีประชาชนหนาแน่น

⁹ ภูซงศ์ เฟงศรี, วารสารสภาการศึกษาแห่งชาติ (กรุงเทพฯ : คุรุสภา, 2513) . หน้า 2.

3. โรงเรียนแยกออกโดยประเภทเงินสำหรับใช้สอยมีอยู่ 3 ประเภท คือ
- 3.1 โรงเรียนรัฐบาล ซึ่งเปิดสอนทั้งชั้นประถมและมัธยม ใช้เงินเบิกตรงต่อกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ (กระทรวงการคลัง ปัจจุบัน) ในงบประมาณของกรมศึกษาธิการ (กรมวิสามัญศึกษา ปัจจุบัน) กระทรวงธรรมการเป็นผู้หน้าที่รับผิดชอบ
- 3.2 โรงเรียนประชาบาล บำรุงด้วยเงินที่กักหัวนักเรียน อากรเงินส่วย หรือเงินอื่น ๆ สุกแล้วแต่จะหาได้
- 3.3 โรงเรียนนุคคล (โรงเรียนราษฎร์ ปัจจุบัน) คือ โรงเรียนที่นุคคลหรือคณะตั้งขึ้นยกยวนส่วนตัว และจำกัดประโยชน์เฉพาะหมู่คณะของตน เช่น โรงเรียนของพวกมิชชันนารี

โรงเรียนประชาบาล และโรงเรียนนุคคลนี้กระทรวงธรรมการและกระทรวงมหาดไทยแบ่งหน้าที่ช่วยกันรับผิดชอบคือ กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้จัดตั้งโรงเรียนประชาบาล ชักนำเด็กให้เข้าเรียน หากครูสอน หาเงินบำรุงโรงเรียน รับผิดชอบและเป็นเจ้าของปกครองโรงเรียน จัดใหม่ที่เลาเรียนเพียงพอแก่จำนวนเด็กที่มีอายุเข้าเกณฑ์เรียน ส่วนกระทรวงธรรมการเป็นผู้วางระเบียบการ หลักสูตร ตรวจสอบการฝึกสอนคณาวิชาการ และเฉลี่ยแบ่งเงินการบำรุงการศึกษาไปบางตามสมควร

ในปี พ.ศ. 2464 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงตราพระราชบัญญัติประถมศึกษาขึ้น เริ่มบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2464 นับว่าเป็นครั้งแรกของประเทศไทยที่มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาของพลเมือง ซึ่งมีสาระสำคัญว่า เด็กทุกคนไม่ว่าหญิงหรือชายที่มีอายุ 7 ขวบบริบูรณ์ต้องเข้าเรียนอยู่ในโรงเรียนประถมศึกษาจนอายุ 14 ปีบริบูรณ์ การศึกษาในโรงเรียนประชาบาลเป็นการให้เปล่า ไม่ต้องเสียค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมอื่นใดเลย จัดตั้งสารวัตรศึกษาคอยตรวจตราให้เด็กได้เข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาโดยทั่วถึง ทั้งได้กำหนดวิธีพิจารณาลงโทษบิดามารดา หรือผู้ปกครองเด็กที่ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ นอกจากนั้นยังได้เก็บเงินชายฉกรรจ์ทุกคนที่มีอายุ 18 ปีถึง 60 ปีไม่ต่ำกว่าคนละ 1 บาทหรือไม่เกินกว่า 3 บาทต่อปี ตามฐานะทางเศรษฐกิจของแต่ละท้องถิ่น เงินที่กำหนดให้เก็บเรียกว่า "เงินศึกษาพลี" สำหรับอุดหนุนโรงเรียนประชาบาลโดยจ่ายเป็นเงินเคื้อนครุมาง

พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2464 หาได้ประกาศบังคับใช้ทั่วราชอาณาจักรไม่ บังคับเฉพาะอำเภอ และตำบลที่ปรากฏชื่อในบัญชีต่อท้ายพระราชบัญญัติเท่านั้น ทหากเสนาบดี (รัฐมนตรี) กระทรวงศึกษาธิการเห็นเป็นการสมควรที่มีอำนาจที่จะทำบัญชีเพิ่มเติมประกาศบังคับใช้ในอำเภอและตำบลอื่น ๆ ได้เป็นครั้งคราวตามความเหมาะสมแก่ท้องถิ่น นายอำเภอมีภาระหน้าที่ดำเนินการจัดตั้งโรงเรียนประชาบาลต้องคิดขอความร่วมมือจากประชาชนและวัด ส่วนมากใช้ศาลาวัดเป็นที่เล่าเรียนและพระภิกษุสงฆ์เป็นครูสอนไปพลางก่อน ต่อมาเมื่อมีเด็กเพิ่มจำนวนขึ้นและพระภิกษุสงฆ์ที่มีความรู้ไม่เพียงพอ จึงจ้างบุคคลผู้มีความรู้พอสมควรมาเป็นครูสอน จะมีการสร้างอาคารเรียนด้วยผู้มีจิตศรัทธาบริจาคทาน ก็ยังเป็นส่วนน้อยมากคงใช้ศาลาวัดเป็นส่วนใหญ่ การเรียกชื่อโรงเรียนนั้นให้ใช้ชื่อตำบลที่โรงเรียนนั้นตั้งอยู่และมีหมายเลขกำกับ เช่น "โรงเรียนประชาบาล...1 (วัด.....)" ถ้าตำบลหนึ่งมีหลายโรงเรียนก็ให้หมายเลขท้ายชื่อตำบลเพิ่มขึ้นเป็น 2 และ 3 ต่อไป เมื่อระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการเรียกชื่อโรงเรียนประชาบาลและเทศบาล พ.ศ. 2495 ออกมา การเรียกชื่อดังกล่าวก็เลิกไป ให้ใช้ชื่อวัด หนามาน ถนน หรือชื่ออื่นใดซึ่งเป็นที่ตั้งโรงเรียนและเป็นชื่อที่ประชาชนนิยมเรียกกันโดยทั่วไปอยู่แล้ว เช่น โรงเรียนวัดสะแก โรงเรียนบ้านคอนแดง เป็นต้น ทำให้ความชัดเจนของประเภทโรงเรียนหมดไป

นับแต่ พ.ศ. 2464 เป็นต้นมา การศึกษาระดับประถมศึกษาในโรงเรียนประชาบาลเป็นที่นิยมของประชาชนกว้างขวางขึ้น โดยที่ประชาชนสร้างอาคารเรียนใหม่บางสร้างมารองเขียน โต๊ะ ม้านั่ง กระจกหน้าต่าง สมทบทุนสร้างอาคารเรียนบ้าง นอกจากนี้ยังมีสถิติตำบลที่ประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาแล้วเป็นหลักฐานว่า พ.ศ. 2464 มีอยู่ 2,311 ตำบล จากยอดจำนวนตำบลทั้งสิ้น 5,050 ตำบล คิดเป็นร้อยละ 45.76 และใน พ.ศ. 2469 มีเพิ่มขึ้นเป็น 3,817 ตำบล จากยอดจำนวนตำบลทั้งสิ้น 4,982 ตำบล คิดเป็นร้อยละ 76.76

ในระหว่างปี พ.ศ. 2472-2475 เศรษฐกิจตกต่ำอย่างหนัก ข้าวเปลือกสินค้าหลักของประเทศราคาตกต่ำลงเหลือเกวียนละ 14 บาท จากราคาเกวียนละ 60 บาท

รายได้ของประเทศจึงพลอยตกต่ำไปด้วย เพื่อให้งบประมาณของประเทศเข้าสู่ดุลย์ จึงมีการปลดข้าราชการทหารและพลเรือนออก และยุบกรมกองให้เหลือเท่าที่จำเป็น ส่วนครูประชาบาลไม่กระทบกระเทือน แต่ต้องลดเงินเดือน (ค่างาง) ตัวเอง เพื่อช่วยมิให้เพื่อนครูด้วยกันถูกปลดโดยมั่งคั่งบัญชาคือ นายอำเภอรับรองว่า เมื่อภาวะเศรษฐกิจเข้าสู่ปกติก็จะได้รับเงินเดือนเท่าเดิมซึ่งก็เป็นความจริง เริ่มได้รับเงินเดือนเต็มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476 จำนวนตำบลที่ประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาไม่เพิ่มขึ้น อยู่ในระบับร้อยละ 83 ของจำนวนตำบลทั่วประเทศ แต่จำนวนโรงเรียนเพิ่มขึ้นอีก 334 โรง ทั้งนี้ก็ด้วยอาศัยเงินศึกษาฟรี และเงินการกุศลที่มีผู้ศรัทธาบริจาคให้ จำนวนนักเรียนได้เพิ่มขึ้นถึง 163,105 คน ใน พ.ศ. 2473 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าฯ ให้ยกเลิกการเก็บเงินศึกษาฟรี และให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติจ่ายเงินปีละ 3,000,000 บาทแทนเงินศึกษาฟรี

003404

การศึกษาในโรงเรียนประชาบาลตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2464 จนถึงปี พ.ศ. 2475 ได้กำหนดหลักสูตรดังนี้ ความรู้ฝ่ายสามัญ เช่น ภาษาไทย เลขคณิต ศีลธรรมจรรยา เป็นต้น ใช้เวลาเรียน 3 ปี (ป. 1-3) อันเป็นภาคบังคับ ส่วนความรู้ฝ่ายวิสามัญ เช่น เกษตรกรรม การช่าง เป็นต้น ใช้เวลาเรียน 2 ปี (ป. 4-5) โดยมากเรียนเฉพาะชาย แต่อย่างไรก็ดีเด็กที่เข้าเกณฑ์บังคับที่ยังอ่านหนังสือไม่ออก ทางโรงเรียนจัดให้เรียนอยู่ในชั้นมูลก่อน ซึ่งในหลักสูตรไม่ได้กำหนดไว้ แต่ทางการอนุโลมจนกว่าจะอ่านหนังสือออก จึงให้เด็กเข้าเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 เมื่อเด็กเรียนจบประโยคประถมศึกษา (ป. 3) แล้วอ่านออกเขียนหนังสือได้ดีพอสมควร ก็มีเด็กเรียนซ้ำชั้นมากกว่าปัจจุบัน ทั้งนี้เนื่องจากนายอำเภอกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายการศึกษาควบคุมการสอบไล่ประโยคประถมศึกษา (ป. 3) อย่างใกล้ชิด

หลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยตั้งแต่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 แล้ว รัฐบาล "คณะราษฎร" ได้ให้คำปฏิญาณไว้ว่า เมื่อประชาชนพลเมืองได้รับการศึกษาจบหลักสูตรประถมศึกษาเกินกว่าร้อยละ 50 ของจำนวนพลเมืองแล้ว จะยกเลิกตำแหน่งสมาชิกประเภทสองในสภาผู้แทนราษฎร ให้มีแต่สมาชิกประเภทหนึ่งที่ราษฎร

เลือกตั้งเข้ามาเท่านั้น จึงได้มีการเร่งรัดการศึกษาประถมศึกษา โดยเพิ่มเวลาเรียน เป็น 4 ปี (ป. 1-4) อันเป็นภาคบังคับ ส่วนวิสามัญศึกษา 2 ปี (ป. 5-6) ตามเดิม สำหรับชั้นมูลเล็กลงไป

พ.ศ. 2478 ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478 ตั้งแต่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2478 มีสาระสำคัญทางประการใดเปลี่ยนแปลงไป จากเดิม ส่วนที่เพิ่มเติมขึ้นก็มี เช่น ทองถิ่นใดมีฐานะเป็นเทศบาลก็ต้องโอนโรงเรียน ประชาบาลให้เทศบาล แต่ที่สำคัญก็คือ กำหนดให้นายอำเภอจัดตั้งโรงเรียนประชาบาล ทุกตำบลให้เพียงพอแก่ความเป็นอยู่ของตำบลนั้น ๆ อันเป็นการแสดงออกถึงความมุ่งหมาย ที่จะให้มีโรงเรียนประชาบาลทุกตำบลในราชอาณาจักร เงินใช้จ่ายสำหรับจัดตั้งและดำรง โรงเรียนให้ได้รับเงินหรือทรัพย์สิน ประชาชนออกให้โดยสมัครใจหรือโดยกฎหมาย หรือ จากเงินช่วยการศึกษาในงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการ กับให้ยกเลิกเก็บ เงินศึกษาพลีที่ทางชำระไว้แต่เดิมด้วย

หลังจากประกาศใช้แผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2479 เมื่อ 17 มีนาคม พ.ศ. 2479 แล้ว ชั้นประถมปีที่ 5-6 ก็ ยุบเลิกไป คงเหลือแต่ชั้นประถมปีที่ 1-4 เท่านั้น

ครูโรงเรียนประชาบาลหรือที่เรียกว่า "ครูประชาบาล" นั้น ส่วนมากเป็นผู้ที่ไม่มีวุฒิทางครู และมีความรู้ต่ำ ถ้าจะเป็นบุคคลที่มีความรู้สูงเป็นประเภทที่รอโอกาสหรือ จังหวะที่จะหางานอื่นต่อไป ซึ่งเป็นที่เข้าใจกันในสมัยนั้นว่า "โรงเรียนประชาบาลหรือ ศาลาพักร้อน" ประกอบทั้งครูประชาบาลก็ไม่ไช่ข้าราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน ซึ่งมีความรู้สึกกันโดยทั่ว ๆ ไปว่า การเป็นครูประชาบาลนั้น ศักดิ์ศรี คอยกว่าข้าราชการอื่น ๆ เช่น ครูโรงเรียนรัฐบาล เป็นต้น จึงมีการลาออกไปหางาน อยางอื่นที่คิดว่า สลับกับการสมัครเข้ามาเป็นครูหมุนเวียนกันเรื่อยไป ย่อมทำให้กระทบ กระเทือนต่อการศึกษาของเด็ก อันเป็นการเสียหายต่อการศึกษาของชาติเป็นส่วนรวม รัฐบาลจึงได้ยกฐานะของครูประชาบาลให้เป็นข้าราชการเมื่อ 5 พฤษภาคม พ.ศ. 2491 สังกัดกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ

ปี พ.ศ. 2494 ได้ประกาศใช้แผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2494 เมื่อ 5 มิถุนายน พ.ศ. 2494 โดยมีสาระสำคัญที่จะเกี่ยวข้องกับประถมศึกษาในโอกาสต่อไป ดังนี้คือ การจัดตั้งโรงเรียนมัธยมสามัญศึกษามีหลักสูตรการเรียน 3 ปี (ม. 1-3) และสอนวิชาในหมวดหัตถศึกษาในการใช้มือปฏิบัติงาน เพื่อเป็นรากฐานของการประกอบสัมมาอาชีพ โรงเรียนประเภทนี้เป็นโรงเรียนรัฐบาลสังกัดกรมสามัญศึกษา จัดตั้งเป็นเอกเทศบ้าง เปิดสอนในโรงเรียนประชาบาลบ้าง เรียกว่า ชั้นมัธยมสามัญปีที่ 1 ถึงปีที่ 3 มีความมุ่งหมายรับเด็กที่ไม่ประสงค์จะไปเรียนต่อในโรงเรียนมัธยมวิสามัญ (สังกัดกรมวิสามัญศึกษา)

พ.ศ. 2503 สภาการศึกษาแห่งชาติได้ปรับปรุงแผนการศึกษาชาติใหม่และรัฐบาลได้ประกาศใช้ตั้งแต่ 1 เมษายน พ.ศ. 2504 (ประกาศเมื่อ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2503) มีสาระสำคัญเกี่ยวกับประถมศึกษาดังนี้

1. การประถมศึกษามุ่งหมายจะสร้างเสริมพัฒนาการของเด็กควบรวมการสอนชั้นมูลฐาน อันเป็นทางนำไปสู่การเรียนรู้และการปฏิบัติ แบ่งออกเป็นสองประโยคคือ ประโยคประถมศึกษาตอนต้น 4 ชั้น และประโยคประถมศึกษาตอนปลาย 3 ชั้น
2. ระบบโรงเรียนประถมศึกษา เป็นการศึกษาเบื้องต้น กุลบุตรกุลธิดา โดยทั่วไปพึงได้รับ อาจจัดสอนประโยคประถมศึกษาตอนต้นและประโยคประถมศึกษาตอนปลายรวมในโรงเรียนเดียวกันหรือแยกกันก็ได้
3. การศึกษาอบรม ได้แก่ การศึกษาที่มีกฎหมายบังคับให้กุลบุตรกุลธิดาทุกคนเรียนอยู่ในโรงเรียนจนกว่าจะพ้นเกณฑ์บังคับ

รัฐบาลพึงขยายการศึกษาบังคับให้สูงขึ้นเป็นระยะตามกำลังทางเศรษฐกิจ เพื่อไ้มาตรฐานความรู้เบื้องต้นของพลเมืองสูงขึ้น

การศึกษาบังคับในสถานศึกษาของรัฐจะต้องจัดให้โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียนและพึงช่วยเหลือให้ได้อุปกรณ์การศึกษาอบรมตามควร

นอกจากที่กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว แผนการศึกษาชาติยังได้ระบุไว้ควรวางสถานศึกษาทั้งปวงพึงใช้ผู้สอนที่มีวุฒิ หรือความชำนาญที่เหมาะสมแก่ประเภทหรือระดับของการศึกษา

ทั้งนี้หมายความว่าผู้เป็นครูก็ต้องมีวุฒิทางครู ผู้สอนวิชาช่าง (หมวดหัตถศึกษา) ก็ต้องมี ความรู้ทางวิชาแขนงนั้น ๆ

เพื่ออนุมัติให้เป็นตามแผนการศึกษาชาติ กระทรวงศึกษาธิการจึงประกาศใช้ หลักสูตรประโยคประถมศึกษาตอนต้น พุทธศักราช 2503¹⁰ และหลักสูตรประโยค ประถมศึกษาตอนปลาย พุทธศักราช 2503 เมื่อ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2503 เริ่มบังคับ ใช้ตั้งแต่ปีการศึกษา 2506 พอสรุปได้ว่า ประถมศึกษาตอนต้นเรียน 4 ปี (ป. 1-4) ตามเดิม และตามแผนภูมิแสดงระบบโรงเรียนในแผนการศึกษานั้น ชั้นมัธยมสามัญ (ม. 1-3) หมดยกไปมีประโยคประถมศึกษาตอนปลาย (ป. 5-7) มาแทน

เนื่องจากประเทศไทยเป็นสมาชิกขององค์การยูเนสโก และมีข้อผูกพัน ซึ่งจะ ต้องปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของยูเนสโก ขอให้ประเทศในทวีปเอเชียจัดการศึกษาภาคบังคับ เป็น 7 ปี เป็นอย่างต่ำให้ทั่วถึงภายในกำหนดเวลา 20 ปี นับตั้งแต่ พ.ศ. 2503 ถึง พ.ศ. 2523 รัฐบาลจึงได้ประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2505 เมื่อ 28 กรกฎาคม พ.ศ. 2505 มีสาระสำคัญว่า เมื่อคำนวณใดมีความเหมาะสมที่ประกาศขยายการศึกษาภาคบังคับถึงประโยคประถมศึกษาตอนปลายได้ ก็ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการประกาศได้เป็น นิตายล ๆ ไป ตั้งแต่ปีการศึกษา 2506 ถึง 2511 ได้ประกาศไปแล้ว 527 ตำบล ยังเหลืออีก 4,305 ตำบล¹¹

นับแต่ครูประชาบาลมีฐานะเป็นข้าราชการตั้งแต่ 5 พฤษภาคม พ.ศ. 2491 เป็นต้นมา กิจกรรมศึกษาประชาบาลก็ เริ่มโอนมาให้ทางราชการจัดโดยตรง ทั้ง ๆ ที่ไม่มี กฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นหน้าที่ของท้องถิ่น รัฐบาลพิจารณาเห็นว่าการประถมศึกษานั้นใน

¹⁰กระทรวงศึกษาธิการ, หลักสูตรประถมศึกษาตอนต้น พ.ศ. 2503 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2511), หน้า 1.

¹¹กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, รายงานผลเกี่ยวกับการจัด การศึกษาประชาบาล (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, 2512), หน้า 15.

นานาประเทศที่เจริญแล้วถือว่าเป็นหน้าที่ของท้องถิ่น สำหรับประเทศไทยได้เคยมีหมาย
ให้ท้องถิ่นดำเนินการในเรื่องนี้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2451 และได้ตราเป็นกฎหมายเมื่อปี
พ.ศ. 2464 เป็นต้นมา ดังนั้นเพื่อให้เป็นไปตามหลักการเคมิธันอารยประเทศทั้งหลาย
กระทำกันจนถึงปัจจุบันนี้ จึงได้กำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาลตั้งแต่ พ.ศ. 2502 ให้โอน
กิจการศึกษาประชาบาลให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นปฏิบัติจัดทำ โดยมีความมุ่งหมายที่จะ
กระจายอำนาจการปกครอง ซึ่งรวมไว้ในส่วนกลางออกไปให้แกท้องถิ่นดำเนินการเป็นทาง
แบ่งเบาภาระของรัฐบาลในส่วนกลาง ชั้นแรกได้โอนการศึกษาประชาบาลในเขตเทศบาล
นครกรุงเทพและธนบุรีเสร็จเรียบร้อยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 ในปี พ.ศ. 2506 ได้
ดำเนินการโอนในเขตเทศบาลอื่นทั่วประเทศ ซึ่งเป็นขั้นที่สองเสร็จเรียบร้อยไป และในปี
พ.ศ. 2509 ได้มีการโอนการศึกษาประชาบาลทั่วประเทศไปสังกัดองค์การบริหารส่วน
จังหวัดเป็นที่เรียบร้อย การดำเนินการโอนกิจการศึกษาประชาบาลสามครั้ง ได้เป็นไปด้วย
ความเรียบร้อย ทั้งนี้ก็อาจเนื่องมาจากทัศนะรัฐมนตรีที่ว่า การโอนตัวบุคคลนั้นให้เป็นไปตาม
ความสมัครใจกล่าวคือ เมื่อครุคนใดไม่สมัครใจโอนไปอยู่กับเทศบาล ทางกรมสามัญศึกษา
กระทรวงศึกษาธิการก็ตั้งอัตราครุชดใช้ให้แก่เทศบาลไป

ในปัจจุบันการจัดการศึกษาของประเทศไทยมีหน่วยงานรับผิดชอบ 4 หน่วยคือ
โรงเรียนสังกัดกรมสามัญศึกษา โรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด โรงเรียนสังกัด
เทศบาล และโรงเรียนที่เอกชนเป็นผู้จัด

ความมุ่งหมายของการประถมศึกษา

ได้กล่าวมาแล้วว่าการประถมศึกษาที่มีความสำคัญมากต่อพลเมืองทุกระดับ ดังนั้น
ผู้วิจัยจึงได้รวบรวมทัศนะ และความคิดเห็นของนักการศึกษาต่างประเทศที่เกี่ยวกับความมุ่งหมาย
ของการประถมศึกษาไว้ดังนี้

เนลเลอร์¹² (Kneller) ได้ให้ทัศนะในเรื่องความมุ่งหมายของการประถมศึกษา
ไวว่า

1. สังคมควรจะรับผิดชอบในการจัดการประถมศึกษา เพื่อให้บังเกิดผลที่จะ
ให้เยาวชนในสังคมเป็นผู้นำประโยชน์ ยุติธรรม และเป็นพลเมืองดี
2. ให้แต่ละคนได้ตระหนักถึงศักยภาพของแต่ละคน และให้ทุกคนได้พัฒนาศักยภาพ
ของเขาจนถึงที่สุด
3. ให้มีความรู้พื้นฐานที่จะนำไปใช้ให้เป็นประโยชน์ได้

สำหรับมอร์เฟท จอห์น และเรลเลอร์¹³ (Edger L. Morphet, Roe L.
John and Theodors L. Reller) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับความมุ่งหมายของการ
ประถมศึกษาไวว่า

1. ให้มีความมั่นคงและปลอดภัย
2. ให้การศึกษาและสังคมเป็นไปโดยสอดคล้องกันยิ่งขึ้น
3. ช่วยให้รักษาสถานภาพไว้ได้
4. เพื่อเป็นการเตรียมการล่วงหน้า
5. ช่วยพัฒนาศักยภาพของแต่ละบุคคล
6. ช่วยให้การปรับปรุงสังคมให้ดียิ่งขึ้นอย่างไม่หยุดยั้ง

¹²George F. Kneller, Foundations of Education (New York :
John, Willeys & Sons, Inc., 1967), p. 504.

¹³Edgar L. Morphet, Roe L. Johson, and Theodore L. Reller,
Educational Organization and Administration (Englewood Cliffs :
N.J. Prentice-Hall, 1959), p. 6.

จะสังเกตเห็นได้ว่า นักการศึกษาต่างประเทศได้ให้ทัศนะและความคิดเห็นเกี่ยวกับความมุ่งหมายของการประถมศึกษาไว้มากมาย แต่นักวิชาการไทยได้ให้ความมุ่งหมายของการประถมศึกษาไว้อย่างละเอียดในหลักสูตรการประถมศึกษา พุทธศักราช 2503¹⁴ ไว้ดังนี้

ความมุ่งหมายของการศึกษาสำหรับสังคมประชาธิปไตยนั้นย่อมต้องคำนึงถึงเป็น 2 แง่คือ ในส่วนตัวบุคคลประการหนึ่ง และในส่วนที่เกี่ยวกับสังคมอีกประการหนึ่ง จึงได้ตั้งความมุ่งหมายไว้ 4 ประการ

1. ความมุ่งหมายเกี่ยวกับความเจริญแห่งตน ความมุ่งหมายประการนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับตัวบุคคลโดยเฉพาะคือ คำนึงถึงลักษณะของคนที่ได้รับการศึกษาว่า ควรจะมีการเจริญเติบโต การเรียนรู้ และแนวความคิดเห็นไปในลักษณะใด การที่นำเอาความมุ่งหมายอันนี้มาไว้ในเบื้องต้นก็เพราะเหตุว่า การปรับปรุงตัวบุคคลแต่ละคนเป็นความจำเป็นอันขั้นแรกก่อนที่เราจะมีส่วนช่วยให้เกิดความสำเร็จแก่สังคมเป็นส่วนรวม ในความมุ่งหมายประการแรกนี้ได้จำแนกความมุ่งหมายย่อยออกไปเป็น 13 ประการ คือ
 - 1.1 ให้รักการศึกษาเล่าเรียน มีนิสัยขยันค้นหาความรู้เป็นนิจ
 - 1.2 ให้สามารถใช้ภาษาไทยได้ดีทั้งในการฟัง พูด อ่าน และเขียน
 - 1.3 ให้มีความรู้ทางคำนวณ และวิทยาศาสตร์ สามารถใช้ความรู้ให้เป็นประโยชน์แก่ชีวิตประจำวันได้
 - 1.4 ให้มีความสามารถในการฟัง การสังเกต และการรู้จักใช้ดุลยพินิจเกี่ยวกับการงานโดยทั่วไป
 - 1.5 ให้มีนิสัยในทางริเริ่ม และสร้างสรรค์ทั้งในค่านส่วนตัว หรือในส่วนที่เกี่ยวกับชุมชน

¹⁴ กระทรวงศึกษาธิการ, หลักสูตรประถมศึกษาตอนต้น พ.ศ. 2503 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2511), หน้า 1.

1.6 ให้มีความรู้เบื้องต้นอันจำเป็นเกี่ยวกับสุขภาพ และโรคภัยไข้เจ็บ และให้รู้จักรักษาสุขภาพของตนจนเป็นนิสัย

1.7 ให้สามารถช่วยตนเอง มีความรับผิดชอบหน้าที่และกล้าในทาง
ถูกต้อง

1.8 ให้รู้จักนิยมการเล่นพื้นเมือง

1.9 ให้รู้จักใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์แกร่างกายและจิตใจ

1.10 ให้รู้จักคุณค่าของความงดงามและศิลปะ

1.11 ให้ยึดมั่นในศาสนาและมีศีลธรรมประจำใจ

1.12 ให้รู้จักคุณค่าและรักษาวินัย

1.13 ให้มีความเมตตากรุณาต่อเพื่อนมนุษย์และสัตว์

2. ความมุ่งหมายเกี่ยวกับมนุษยสัมพันธ์ ในเบื้องต้นก็เป็นเรื่องสัมพันธ์ภาพในครอบครัว และขยายวงกว้างออกไปถึงเพื่อนบ้านและชุมชนชน ในทางการศึกษาดีความมันเป็นสถาบันทางสังคมที่เก่าแก่ที่สุดและมีอำนาจมากที่สุด รากฐานแท้จริงของประชาธิปไตยก็คือ บ้านที่ดีและชุมชนที่ดี ในความมุ่งหมายประการที่สองนี้ได้จำแนกความมุ่งหมายย่อยลงไป 6 ประการคือ

2.1 ให้ตระหนักในความสำคัญของมนุษยสัมพันธ์ และรู้จักเคารพผู้อื่น

2.2 ให้มีสัมมาคารวะ และมารยาทตามประเพณีนิยม

2.3 ให้รู้จักเล่น ทำงาน และอยู่ร่วมกับผู้อื่นด้วยดี และให้มีความสนใจนักกีฬา

2.4 ให้รู้จักทำงานเป็นหมู่คณะ สามารถทำหน้าที่เป็นหัวหน้าหรือเป็น
ผู้ปฏิบัติงานร่วมกับหัวหน้าด้วยดี

2.5 ให้เห็นความสำคัญของบ้านและรู้จักบำเพ็ญประโยชน์ต่อครอบครัว

2.6 ให้เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมยิ่งกว่าประโยชน์ส่วนตัว และรู้จัก
เสียสละ เพื่อประโยชน์ส่วนรวม

3. ความมุ่งหมายเกี่ยวกับความสามารถในการครองชีพ ความสามารถในการครองชีพและความเป็นอยู่ด้วยดีของชุมชนชนนั้นย่อมมีความต้องการฝ่ายวัตถุ ซึ่งต้องมี

การสนองให้เพียงพอ การศึกษาของการศึกษาในแง่นี้ย่อมเป็นที่เห็นได้ชัดแจ้งที่เรียกว่า เป็นสิ่งที่มีความสำคัญมากเพียงใด ในความมุ่งหมายประการที่สามนี้จำแนกออกเป็น ความมุ่งหมายย่อย 7 ประการ คือ

- 3.1 ให้ความเคยชิน และความขยันหมั่นเพียรในการใช้มือปฏิบัติงาน
- 3.2 ให้ความอดทน และเข้มแข็งในการทำงาน
- 3.3 ให้นิยมและยกย่องการประกอบอาชีพโดยสุจริต
- 3.4 ให้อุจกเลือกซื้อและเลือกใช้สิ่งของที่จำเป็นให้เหมาะสม
- 3.5 ให้อุจกประหยัดทรัพย์ ประหยัดเวลา และพลังงาน
- 3.6 ให้อุจกช่วยส่งเสริมเศรษฐกิจของกรรมครัว
- 3.7 ให้อุจกส่งเสริมการค้าของไทย และให้รู้ว่าการผลิตและการใช้ของไทย

เป็นการช่วยเศรษฐกิจของชาติ

4. ความมุ่งหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบตามหน้าที่พลเมือง เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับชุมชนและประเทศชาติ หมายความว่าในหน้าที่ที่เป็นพลเมืองจะพึงปฏิบัติอย่างไรจึงจะเหมาะสมในฐานะที่เป็นพลเมืองดี ในความมุ่งหมายประการที่ 4 นี้จำแนกเป็นความมุ่งหมายย่อย 10 ประการ คือ

- 4.1 ให้อุจกสิทธิและหน้าที่ของพลเมืองในระบบประชาธิปไตย
- 4.2 ให้อุจกปฏิบัติตามระเบียบ กฎหมาย และวัฒนธรรมอันดี
- 4.3 ให้ความเข้าใจและเห็นอกเห็นใจ ไม่ถูกเหยียดหยามผู้อื่น
- 4.4 ให้อุจกปฏิบัติตนไปในทางที่จะช่วยแก้ไขข้อบกพร่องของสังคม
- 4.5 ให้อุจกรักษาความปลอดภัยของตนเองและสังคม
- 4.6 ให้อุจกรับฟังความคิดเห็นที่สุจริตใจของผู้อื่น
- 4.7 ให้ความเข้าใจในผลงานวิทยาศาสตร์ทั้งในค่านที่เป็นคุณ และ

ในค่านที่อาจให้โทษแก่สังคม

- 4.8 ให้อุจกรักษาสถาธรรณสมบัติ และสิ่งสวยงามตามธรรมชาติ
- 4.9 ให้อุจกใจและสงวนทรัพยากรธรรมชาติ

4.10 ใหญ่ถึงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และส่งเสริมความเข้าใจอันดีต่อกัน เพื่อสันติสุขของโลก

งานบริหาร การศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษา

งานบริหารโรงเรียน นอกจากจะเป็นการปรับปรุงยกระดับโรงเรียนตามจุดมุ่งหมายของการศึกษาแล้ว การปฏิบัติงานในภาระกิจประจำวันทุกอย่างจะต้องถูกต้องทั้งหลักวิชาและระเบียบงานต่าง ๆ อีกด้วย

สำหรับในด้านเกี่ยวกับความเข้าใจในการบริหารโรงเรียนระดับชั้นประถมศึกษา นั้น บรรเทา กิติศักดิ์¹⁵ ได้ทำการวิจัยเรื่อง "การศึกษาความเข้าใจในการบริหารโรงเรียนของครูใหญ่ในระดับชั้นประถมศึกษา" สรุปได้ว่า

1. การวางโครงการของโรงเรียน ครูใหญ่ส่วนมากประชุมครูเพื่อวางโครงการของโรงเรียนเพียงปีเดียว
2. การจัดทำงบประมาณใช้จ่ายของโรงเรียน ครูใหญ่ส่วนมากมีความคิดเห็นว่า ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้จัดงบประมาณให้แก่โรงเรียน
3. ในการประชุมครู เพื่อแจ้งขอราชการและปฏิบัติงาน ครูใหญ่ที่มีวุฒิสูงจะจัดประชุมเพื่อวางแผนงาน และโครงการทำงานมากกว่าครูใหญ่ที่มีวุฒิต่ำ
4. ครูใหญ่ส่วนมากวินิจฉัยสั่งการโดยใช้วิธีการประชุม
5. การมอบหมายงานของครูใหญ่ ครูใหญ่ที่มีวุฒิสูงจะใช้วิธีการวางแผนร่วมกับครูมากกว่าครูใหญ่ที่มีวุฒิต่ำ แต่ครูใหญ่ที่มีวุฒิต่ำมีโอกาสร่วมทำงานกับครูในโรงเรียนอย่างใกล้ชิดมากกว่าครูใหญ่วุฒิสูง

¹⁵บรรเทา กิติศักดิ์, "การศึกษาความเข้าใจในการบริหารโรงเรียนของครูใหญ่ระดับประถมศึกษา" (วิทยานิพนธ์ปริญญาครุศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2508).

6. การพิจารณาความดีความชอบของครู ครูใหญ่ที่มีวุฒิสูงใช้การสังเกตการทำงานของครู ครูใหญ่ที่มีวุฒิต่ำใช้วิธีการบันทึกการทำงานของครู ซึ่งส่วนมากพิจารณาจากความรับผิดชอบและความสามารถในการสอนของครู แต่ครูใหญ่ที่มีวุฒิสูงมีอำนาจในการพิจารณาความดีความชอบมากกว่าครูใหญ่ที่มีวุฒิต่ำ

7. การนิเทศการสอนของครูใหญ่ ครูใหญ่จะเป็นผู้นิเทศการสอนโดยอภิปรายปัญหาการวางแผน เพื่อแก้ปัญหาและการเยี่ยมชั้นเรียน

8. การแบ่งงานให้ครู ครูใหญ่จะบรรจุครูเข้าชั้นเรียนโดยพิจารณาที่ความสามารถของตัวครู ครูใหญ่ที่มีวุฒิต่ำมักจะทำงานเกี่ยวกับงานสารบรรณของโรงเรียนเอง ครูใหญ่ที่มีวุฒิสูงมีการเตรียมงาน วางแผนงาน และประเมินผลงานดีกว่าครูใหญ่ที่มีวุฒิต่ำ แต่ครูใหญ่ที่มีวุฒิต่ำมีความสัมพันธ์กับผู้บริหารของนักเรียน โดยการเยี่ยมถึงบ้านได้ดีกว่าครูใหญ่ที่มีวุฒิสูง

ส่วนปัญหาต่าง ๆ ที่ครูใหญ่ส่วนมากต้องประสบเหมือนกันคือ เกี่ยวกับการขาดแคลนเงินและวัสดุครุภัณฑ์ ตลอดจนปัญหาครูในโรงเรียนส่วนมากขาดความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาการของเด็ก จิตวิทยาการศึกษา และการสอนเป็นรายบุคคล

ในด้านเกี่ยวกับงานบริหารโรงเรียนประถมศึกษานี้ ใค้มีนักการศึกษาต่างประเทศหลายท่านได้ให้ทัศนะ และขอคิดเห็นไว้หลายประการ อาทิเช่น

ในเรื่องหน้าที่เบื้องต้นของโรงเรียนประถมศึกษา รีวิส และคณะ¹⁶ (Reavis and others) กล่าวว่า เป็นการช่วยเหลือเด็กทุก ๆ คนให้มีประสบการณ์ เพื่อจะได้มีความรับผิดชอบ พิจารณาแผน และการสร้างสรรค์อันเป็นพัฒนาการของเด็กในด้านต่าง ๆ โรงเรียนจะต้องยึดปรัชญานี้ และจัดให้สภาพการณ์ต่าง ๆ ในโรงเรียนให้มีความใกล้เคียงกับสภาพของสังคมในชีวิตจริงของเด็ก

¹⁶William C. Reavis and others, Administrating the Elementary School (Englewood Cliffs : N.J. Prentice-Hall, Inc., 1957), pp. 2-4.

นอกจากหน้าที่เบื้องต้นของโรงเรียนประถมศึกษาแล้ว สิ่งที่สำคัญในการบริหารโรงเรียนอีกประการหนึ่ง ได้แก่ หน้าที่ของผู้บริหารโรงเรียน ในเรื่องนี้ จาร์วิส¹⁷ (Jarvis) ได้กล่าวว่า ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาจะต้องรอบรู้ในเรื่องการจัดองค์การ และการควบคุมหน่วยงานของตน มีความเข้าใจเนื้อหาและจุดมุ่งหมายของหลักสูตรเป็นอย่างดี เพื่อที่จะนำไปพัฒนาการเรียนการสอน ทั้งจะเป็นผู้ที่สนใจและวิเคราะห์ปัญหาทางานบริหารทั้ง 5 ประการได้ นอกจากนี้ผู้บริหารจะต้องมีทักษะในการบริหาร ซึ่งจะต้องอาศัยเทคนิคต่าง ๆ อาศัยหลักมนุษยสัมพันธ์ ทั้งจะต้องมีความรู้ในด้านปรัชญา จิตวิทยา สังคมวิทยา และมนุษยศาสตร์ ประกอบกันจึงจะสามารถบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาที่สำคัญ ได้แก่ ครูใหญ่ซึ่งจะเป็นผู้บริหารที่คนนี้จะต้องรู้จักหน้าที่ของตน ในเรื่องนี้ เอลสบรี แมคเนลลี และวิน¹⁸ (Elsbree McNally and Wynn) ได้ให้ความเห็นว่า หน้าที่หลักของครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษา มีดังนี้

1. จัดและนิเทศการสอน หรือบริหารงานด้านวิชาการ
2. จัดการบริหารกิจการ และบริหารเกี่ยวกับนักเรียน
3. จัดบริหารกิจการนักเรียน
4. จัดเกี่ยวกับการเงินและอุปกรณ์ ความสะอาดในการปฏิบัติต่าง ๆ

¹⁷ Oscar T. Jarvis, Organizing Supervising and Administering the Elementary School (New York : Parker Publishing Company, 1969), pp. 8-9.

¹⁸ Willard S. Elsbree, Harold J. McNally, and Richard Wynn, Elementary School Administration and Supervision (New York : American Book Co., 1967), pp. 144-145.

ส่วนในคำเกี่ยวกับหน้าที่ของครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษาชั้น สตูปส์¹⁹
(Emery Stoop) ได้กล่าววว่า ครูใหญ่ควรมีหน้าที่ดังนี้

1. ครูใหญ่ต้องเป็นนักจิตวิทยา เพื่อจะใคร่หลักจิตวิทยา และสามารถพัฒนาโปรแกรมการศึกษาให้แก่เด็กได้ และสามารถตัดสินปัญหาต่าง ๆ ของนักเรียนได้
2. ครูใหญ่ต้องเป็นนักบริหารธุรกิจ เพื่อจัดการเกี่ยวกับธุรกิจของโรงเรียน
ซึ่งได้แก่

- 2.1 งานเกี่ยวกับอาคารสถานที่ บริเวณโรงเรียน
- 2.2 งานที่เกี่ยวกับการจัดอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ และอุปกรณ์การสอน
- 2.3 งานที่เกี่ยวกับงบประมาณการเงิน
- 2.4 งานที่เกี่ยวกับการจัดบริการอาหารกลางวัน
- 2.5 งานที่เกี่ยวกับทะเบียนสถิติทุก ๆ อย่างของโรงเรียน
- 2.6 งานที่เกี่ยวกับนักเรียนโดยตรง

3. ครูใหญ่ต้องเป็นนักประชาสัมพันธ์ของท้องถิ่น
4. ครูใหญ่ต้องเป็นผู้จัดการสำนักงาน เพื่อให้ธุรกิจโรงเรียนดำเนินไปได้

อย่างราบรื่น

5. ครูใหญ่ต้องมีความรู้ในเรื่องวิทยาการทั่ว ๆ ไป สามารถให้คำปรึกษาเรื่องเกี่ยวกับหลักสูตรได้

6. ครูใหญ่ต้องเป็นนักการศึกษา
7. ครูใหญ่จะต้องมีอำนาจทางกฎหมาย และรู้กฎหมายการศึกษาที่พอควร
8. ครูใหญ่สามารถนิเทศ และให้คำแนะนำแก่ครูได้
9. ครูใหญ่ต้องเป็นผู้นำในทางวิชาชีพ

¹⁹Emery Stoop and Russell Johnson, Elementary School Administration (New York : McGraw-Hill Book Company, 1967), pp. 22-27.



10. ครูใหญ่จะต้องเป็นนักสร้างสรรค์ที่ดี
11. ครูใหญ่จะต้องเป็นผู้นำของท้องถิ่นได้
12. ครูใหญ่จะต้องเป็นผู้จัดการองค์กรต่าง ๆ ในโรงเรียนได้
13. ครูใหญ่จะต้องเป็นวิทยากรของท้องถิ่นได้

สิ่งที่กล่าวมาแล้วนั้นถ้าจะมองในระบบบริหารโรงเรียนประถมศึกษาของไทย ก็จะตรงกับงานบริหารการศึกษาที่กระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดไว้ในระเบียบเกี่ยวกับตำแหน่ง และหน้าที่ของครูฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นงานประจำที่กระทรวงศึกษาธิการเห็นว่า จำเป็นต้องทำเท่านั้น ความจริงแล้วงานบริหารการศึกษายังมีอีกมาก วิทยุ โสธร²⁰ ได้สรุปงานบริหารการศึกษาเป็น 3 ประเภท คือ

1. งานที่บุคคลนอกวงการบริหารคิดว่า เป็นงานบริหารจริง ๆ ที่ผู้บริหารกระทำอยู่
2. งานที่บุคคลนอกวงการคิดว่า ผู้บริหารควรจะทำ
3. งานที่ผู้บริหารการศึกษาเองคิดว่า เป็นงานรับผิดชอบของตน ไม่ว่าใครจะกำหนดให้ทำหรือไม่กำหนดให้ไว้ก็ตาม

งานประเภทที่ 3 นี้แหละสำคัญมากที่สุด เพราะเป็นงานที่ผู้บริหารการศึกษาเอง มองเห็นจากความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ จึงเหมาะสมและถูกต้องตามความจริง และตรงกับสถานการณ์มากที่สุด

สำหรับนักการศึกษาต่างประเทศได้ให้ทัศนะและความคิดเห็นเกี่ยวกับงานรับผิดชอบของผู้บริหารไว้ดังนี้

²⁰ วิทยุ โสธร, หลักบริหารการศึกษา (พระชนก : วัฒนาพานิช, 2516),
หน้า 60.

สมิท และคณะ²¹ (Smith and others) ให้ความเห็นว่า ผู้บริหารโรงเรียนควรมีความรับผิดชอบทั้งหมด 7 อย่าง ได้แก่

1. งานในหน้าที่ทั่ว ๆ ไปที่ควรจะทำ
2. งานบริหารครูและเจ้าหน้าที่อื่น ๆ
3. งานบริหารหลักสูตร
4. งานบริหารการเงิน
5. งานบริหารอาคารสถานที่
6. งานบริหารเกี่ยวกับนักเรียน
7. งานบริหารด้านความสัมพันธ์กับชุมชน

ในทำนองเดียวกัน ฟิสก์²² (Fisk) มีความเห็นว่างานบริหารการศึกษาที่สำคัญมีเพียง 4 ประการเท่านั้น ได้แก่

1. การบริหารงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับชุมชนที่โรงเรียนตั้งอยู่
2. การบริหารงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการขยาย หรือปรับปรุงโอกาสทางการศึกษา หรืองานในคานาวิชาการ
3. การบริหารงานบุคคลทุกชนิดตั้งแต่แสวงหา บรรจุ พัฒนา บำรุงรักษา จนกระทั่งไต่หนจากงาน
4. การบริหารงานธุรการ การเงิน และบริการต่าง ๆ

²¹Edward W. Smith, Stanley W. Krowx, and Mark M. Atkinson, The Educators Encyclopedia (New York : Prentice-Hall, Inc., 1961), p. 170

²²Robert S. Fisk, The Task of Educational Administration (New York : Harper and Row, 1961), pp. 211-25.

จากความคิดเห็นและทัศนะของนักการศึกษาที่ได้ประมวลมา จึงสรุปได้ว่า งานบริหารการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษาที่มี 5 ประการดังนี้

1. งานบริหารด้านความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน
2. งานบริหารด้านวิชาการ
3. งานบริหารด้านบุคลากร
4. งานบริหารด้านกิจการนักเรียน
5. งานบริหารด้านธุรการ การเงิน และบริการต่าง ๆ

งานบริหารการศึกษาทั้ง 5 ประการของโรงเรียนประถมศึกษานี้เป็นงานที่ผู้บริหารในโรงเรียนประถมศึกษาจำเป็นต้องทราบและปฏิบัติอยู่เป็นประจำ ซึ่งครอบคลุมงานบริหารทั้งหมดของโรงเรียน จึงเป็นสิ่งที่น่าศึกษา ดังจะชี้ให้เห็นในงานแต่ละด้านดังนี้

งานบริหารด้านความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

ในฐานะที่โรงเรียนเป็นหน่วยหนึ่งของสังคม ทั้งขึ้นควยความต้องการ ความกดดันของสังคม และดำรงอยู่ใตควยความเชื่อถือ ความร่วมมือของประชาชน โรงเรียนจึงเป็นสถาบันหนึ่งที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชน และควรมีความสัมพันธ์กันเป็นอย่างดีทั้งในแง่เป็นผู้ให้บริการแก่ชุมชน และรับบริการจากชุมชน ทั้งนี้ต้องอาศัยความร่วมมือซึ่งกันและกันในลักษณะกระบวนการไมตรีสัมพันธ์สองทาง (Two-way Process) เพื่อก่อให้เกิดความเข้าใจ และเกิดความราบรื่นในการดำเนินงานของโรงเรียน ครูใหญ่จึงเป็นผู้บริหารโรงเรียนย่อมต้องเห็นความสำคัญของการสร้างความสัมพันธ์กับชุมชน และถือว่าเป็นงานสำคัญอย่างหนึ่งในการบริหารโรงเรียน การบริหารงานด้านนี้จะต้องอาศัยทั้งความรู้ที่เป็นศาสตร์ และความสามารถที่เป็นศิลปะ ไม่หย่อนกว่าการบริหารงานด้านอื่น ๆ เพราะเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับบุคคลวงกว้าง และกำหนดขอบเขตของเรื่องไ้มาก ฉะนั้นครูใหญ่ที่บริหารงานด้านความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนไคผลดี ต้องเป็นผู้มีความสามารถสูง มีศิลป์ในการติดต่อกับบุคคลไคดี และมีเทคนิควิธีการที่รัดกุม ไคผลในการดำเนินงานให้ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้

ในเรื่องความสัมพันธ์กับชุมชนนี้ สุนน ฆรรวิวัฒน์²³ ได้ให้ความหมายของชุมชนไว้ว่า ชุมชน คืออาณาเขตแห่งหนึ่งซึ่งมีคนจำนวนหนึ่งมาอาศัยร่วมกันเป็นเวลายาวนาน มีความผูกพันต่อสถานที่นั้นมีจารีตประเพณี มีความคิดเห็น และความเชื่อถือไปในทางเดียวกัน ไซ้สาธาณะสถาน และสถาบันรวมกัน สามารถจะรวมแรงรวมใจกันทำกิจกรรมอันหนึ่งอันใดได้สำเร็จ

× ทิศนะและซอกคิดเห็นเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนนี้ ภิญโญ สาร²⁴ ได้กล่าวถึงการบริหารโรงเรียนเกี่ยวกับการสร้างมนุษยสัมพันธ์กับชุมชนไว้ดังนี้

1. ผู้บริหารการศึกษาทุกระดับควรถือว่า โรงเรียนเป็นของประชาชน รัฐจัดโรงเรียนขึ้นเพื่อเป็นประโยชน์ของประชาชน
2. ผู้บริหาร ควรอยู่ใกล้ชิดกับประชาชน มีงานทางวัฒนธรรมและศาสนาที่ใด พอดีให้ความร่วมมือก็ควรไป ไม่ว่าจะเป็สิ่งที่เราเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยก็ตาม ทั้งนี้เพื่อรักษามนุษยสัมพันธ์ และความร่วมมือที่ดีกับประชาชน
3. ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรู้เห็นกิจการของโรงเรียนตามสมควร หรือทุกโอกาสที่ทำได้
4. แนะนำให้ครูออกไปพบปะผู้ปกครอง หรือเยี่ยมเยียนนักเรียนที่บ้าน ถ้าพอจะทำไ้และสถานกรณอำนวย เพื่อสร้างความสัมพันธ์ส่วนตัวตามแนววัฒนธรรมไทย
5. มีทางใดที่โรงเรียนพอจะช่วยพัฒนาชาวบ้านด้วยการให้การศึกษาทั้งด้านวิชาสามัญและวิชาชีพ ผู้บริหารไม่ควรเพิกเฉย แต่ควรจัดให้ทุกโอกาสที่พอจะทำได้
6. การรับความช่วยเหลือทางการเงิน ซึ่งนำมาบำรุงโรงเรียนโดยการให้เกียรติแก่ผู้ใหญ่ช่วยพิธีการอย่างดีและเอิกเกริก

²³ สุนน ฆรรวิวัฒน์, "โรงเรียนกับชุมชน," ประมวลคำบรรยายในการอบรมครูใหญ่ของการบริหารส่วนจังหวัดทั่วราชอาณาจักร 2514, คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 1.

²⁴ ภิญโญ สาร, เรื่องเดิม, หน้า 238.

ในทำนองเดียวกัน เฟื่องฟู้ง เควีอตราฐ²⁵ ได้กล่าวว่าความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับบ้านนั้น นอกจากจะทำให้ผู้ปกครองเข้าใจถึงกิจการของโรงเรียนแล้ว ยังทำให้สนใจในการศึกษาของเด็ก และทำให้มีความรู้สึกฉันทกตในการให้การศึกษาวงศ์เด็กให้ดีที่สุด ผู้ปกครองและครูก็จะมีคุณค่าและเข้าใจกัน ตลอดจนมีความเชื่อถือและไว้วางใจซึ่งกันและกันด้วย

นักการศึกษาต่างประเทศได้ให้ความคิดเห็นและทัศนะเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนและชุมชนไว้ เช่น เมอิล²⁶ (Merly R. Sumption) กล่าวว่าโรงเรียนควรจะมีสัมพันธ์กับชุมชนดังนี้

1. เสนอรายงานให้ชุมชนทราบเกี่ยวกับกิจการ และข่าวสารของโรงเรียน
2. รับทราบข่าวความเคลื่อนไหวจากภายนอก เพื่อประโยชน์ของโรงเรียน
3. ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้าใจในความสำคัญของการศึกษาและเกิดความรูสึกว่าเป็นหน้าที่ของประชาชนในระบบประชาธิปไตยที่ต้องสนใจต่อการศึกษา
4. ส่งเสริมให้ประชาชนเขามามีส่วนรวมดูแลจัดการศึกษาของโรงเรียน
5. ส่งเสริมชุมชนให้เขามามีบทบาทในการวางแผนเป้าหมายของการศึกษา และพัฒนาการเรียนการสอน
6. สร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันระหว่างบ้าน โรงเรียน และชุมชน หรือท้องถิ่นที่โรงเรียนตั้งอยู่ให้เกิดขึ้น โดยให้โรงเรียนเป็นศูนย์ประชาคม ศูนย์การศึกษา และวัฒนธรรม

²⁵เฟื่องฟู้ง เควีอตราฐ, "ความสัมพันธ์ระหว่างบ้านกับโรงเรียน," ศูนย์ศึกษา (ตุลาคม, 2510), หน้า 23.

²⁶Merly R. Sumption, School Community Relations (New York : McGraw-Hill Company, 1966), pp. 104-106.

7. เสนอความรู้ทางด้านการก้าวหน้าและแนวโน้มใหม่ ๆ ทางการศึกษาให้ชุมชนทราบ
8. ให้เกิดความสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างโรงเรียนกับสถาบันอื่น ๆ ในสังคม
9. เพื่อเป็นหนทางในการประเมินผลการดำเนินงานของโรงเรียนจากชุมชน
10. แก้อาชีพของใจและสิ่งที่จะทำให้ประชาชนเข้าใจโรงเรียนผิด ๆ ช่วยให้ประชาชนมองโรงเรียนในแง่ดี ควบคู่ความเชื่อถือ และนิยมยกย่อง

สรุปจะเห็นได้ว่า ทั้งนักการศึกษาไทยและนักการศึกษาต่างประเทศก็ได้ให้ทัศนะและความคิดเห็นไปในทำนองเดียวกันคือ โรงเรียนเป็นสถาบันที่จะช่วยสร้างสมาชิกให้แก่ชุมชน ช่วยแก้ปัญหาให้แก่ชุมชน และช่วยส่งเสริมให้ชุมชนได้มีการพัฒนาอย่างรวดเร็ว โดยที่โรงเรียนให้วิชาการ ประสบการณ์ และบริการแก่ชุมชนในทำนองเดียวกัน ดังนั้นชุมชนก็น่าจะมีส่วนร่วม มีความสัมพันธ์ และรวมรับผิดชอบต่อโรงเรียนด้วย

งานบริหารงานวิชาการ

งานบริหารงานวิชาการนี้เป็นงานหลักที่สำคัญที่สุดในการบริหารโรงเรียน ทั้งนี้เนื่องจากหน้าที่ของโรงเรียนคือ การให้ความรู้แก่นักเรียน กิจกรรมใด ๆ อันเกี่ยวข้องกับ การจัดดำเนินการ และปรับปรุงการเรียนการสอน นับว่าเป็นงานทางงานวิชาการทั้งสิ้น ผู้บริหารอื่นใดแก่ ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ จะต้องมีความรอบรู้ในกานวิชาการ มีความรับผิดชอบ และความสามารถเป็นผู้นำทางวิชาการได้

เกี่ยวกับงานด้านวิชาการนี้ นักการศึกษาไทยหลายท่านได้ให้ทัศนะและความคิดเห็นไว้ อาทิเช่น ภิญโญ สาคร²⁷ กล่าวว่าในการบริหารงานวิชาการนั้นครูใหญ่ หรือผู้บริหารการศึกษาโดยทั่วไปควรจะกระจายอำนาจและความรับผิดชอบไปให้ครูทุกคน ความเป็นผู้นำของผู้บริหาร การศึกษาอยู่ที่ความสามารถที่จะใช้คนอื่นทำงาน โดยที่ไม่ต้องใช้อำนาจบังคับหรือ

²⁷ภิญโญ สาคร, เรื่องเดิม, หน้า 252.

ชูเชิญ แต่อยู่ที่เทคนิคการกระตุ้นเตือนให้ครูและผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการสอนนักเรียนทุกคนขยันขันแข็งทำงานด้วยความเต็มใจและอดทน อย่างไรก็ตามครูใหญ่และผู้บริหารทุกคนพึงเข้าใจว่าตนเองนั้นไม่ใช่ครูของครู และยอมไม่รบกวนวิชาการทุกสาขา การบริหารงานด้านวิชาการจึงอาศัยเทคนิคในการใช้คนมากกว่าสอนคนอื่นให้เขาทำอะไร ความจริงครูจะสอนอย่างไรนั้นเป็นหน้าที่ของครู ไม่ใช่หน้าที่ของผู้บริหาร ผู้บริหารเพียงแต่ดูแลให้ครูทำงานอย่างดีที่สุดที่จะทำได้ และใช้ความรู้ความสามารถอย่างเต็มที่เท่านั้น

จะเห็นได้ว่าผู้บริหารที่ดีจะต้องรู้จักกระจายอำนาจและความรับผิดชอบในวิชาการให้แก่ครูทุกคน ผู้บริหารต้องเป็นผู้นำที่ดี ซึ่งสามารถใช้เทคนิคในการชักจูงให้คนมีความอุตสาหะในการปฏิบัติงาน และสามารถเป็นคู่ประสานงานที่ดีด้วย

สำหรับหน้าที่ของครูใหญ่ด้านวิชาการนั้น มนัส หันนาคินทร์²⁸ กล่าวว่าสำหรับบุคลากรนั้น ครูใหญ่ต้องหาครูที่ดีมาทำการสอน จัดแบ่งหน้าที่การงาน มีการประชุมนิเทศครูใหม่ สร้างน้ำใจในการทำงานให้แก่คณะครู ส่งเสริมให้ครูมีความสามารถยิ่งขึ้น พิจารณาความดี ความชอบของครู จัดให้มีการประชุมครูและนิเทศการสอน ส่วนงานที่เกี่ยวข้องกับหลักสูตรและการสอนนั้น ครูใหญ่มีหน้าที่เลือกเนื้อหาของหลักสูตร แบ่งและจัดทำประมวลการสอน จัดทำตารางสอน เลือกแบบเรียน จัดห้องสมุด และทำการวัดผลการสอน ส่วนคำนวณ บุญเพชรแก้ว²⁹ และคณะได้กล่าวว่า หน้าที่ของครูใหญ่หรือผู้บริหารในด้านการศึกษานั้นคือ ต้องมีความรู้ความเข้าใจและความสามารถในการจัดดำเนินการในหลักสูตร ประมวลการสอน ตารางสอน แบบเรียน การจัดชั้นเรียน อุปกรณ์การสอน ปรับปรุงการสอน นิเทศการสอน และจัดให้มีกิจกรรมเสริมหลักสูตร ตลอดจนการทำการวัดผลการศึกษา แต่ในทัศนะของนักการศึกษาต่างประเทศ

²⁸ มนัส หันนาคินทร์, หลักการบริหารโรงเรียน (พระนคร : โรงพิมพ์วัฒนาพานิช, 2513), หน้า 49.

²⁹ คำนวน บุญเพชรแก้ว และคณะ, เอกสารประกอบการสัมมนาบทบาทของผู้บริหารโรงเรียน, คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, น. 17.

วิลเลียม³⁰ (Williams) กล่าวว่างานวิชาการของครูใหญ่ ได้แก่ การจัดครูเข้าสอน และบริหารให้ครูมีขวัญดี คำเนิงานเกี่ยวข้องกับหลักสูตร ปรับปรุงโครงการสอน และการจัดทำตารางสอน

ในด้านหน้าที่และความรับผิดชอบของครูใหญ่ประถมศึกษาเกี่ยวกับการบริหาร และการวางแผนคำเนิงานในด้านวิชาการนั้น กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ³¹ ได้กำหนดไว้ดังนี้

1. วางโครงการคำเนิงานของโรงเรียน
2. จัดทำโครงการสอนให้เป็นไปตามหลักสูตรและปรับปรุงให้ใช้ได้เหมาะสม
อยู่เสมอ
3. แนะนำควบคุมการสอนของครูให้ดำเนินไปตามโครงการสอน
4. จัดกิจกรรมต่าง ๆ ที่เป็นการส่งเสริมการเรียนการสอน
5. ดำเนิการวัดผลการศึกษาให้ถูกต้องตามระเบียบ และหลักการวัดผล
การศึกษา
6. สนับสนุนให้มีการค้นคว้า ทดลอง ปรับปรุงวิธีการสอนให้ดียิ่งขึ้น
7. จัดให้มีการประชุมชมรมครูในโรงเรียน เช่น ประมุขนิเทศครูใหม่ การประชุม
ครูเกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ เป็นต้น

สรุปหน้าที่ของผู้บริหารโรงเรียนในด้านวิชาการนั้นคือ ต้องมีความรู้ความเข้าใจ และสามารถจัดคำเนิการในด้านหลักสูตร ประมวลการสอน ตารางสอน แบบเรียน การจัดชั้นเรียน อุปกรณ์การสอน ปรับปรุงวิธีการสอน นิเทศการสอน จัดให้มีกิจกรรมเสริมหลักสูตร

³⁰ Stanley W. Williams, Educational Administration in Secondary School (U.S.A. : Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1964), pp. 121-27.

³¹ หน่วยงานนิเทศก์ กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, คู่มือครูใหญ่ในโรงเรียนประถมศึกษา (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์, 2514), น. 14.

และทำการวัดผลการศึกษาค้นคว้า

การบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคลนี้คือ หัวใจของการบริหาร เพราะงานทุกชนิดของหน่วยงานทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นงานขนาดเล็ก หรือใหญ่ก็ตาม จะดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและความสำเร็จตามเป้าหมายหรือไม่ เพียงใด ขึ้นอยู่กับความร่วมมือของบุคคลที่เกี่ยวข้องทุกคน และทุกฝ่าย ถ้าผู้บริหารขาดความสามารถในการบริหารงานบุคคล แม้จะมีวัสดุอุปกรณ์นานาชนิด มีเงินงบประมาณเป็นจำนวนมาก มีคนงานเป็นจำนวนมากก็ตาม ก็เหมือนไม่มีอะไรเลย เพราะคนที่ใช้วัสดุอุปกรณ์ไม่เป็น ขาดสมรรถภาพ ไม่มีขวัญในการปฏิบัติงาน ขาดความรับผิดชอบ และไม่มีความรักต่อหน่วยงานเลย.

เกี่ยวกับงานบริหารงานบุคคลนี้ นักการศึกษาไทยหลายท่านได้ให้ทัศนะไว้ อาทิเช่น ภิญโญ สาร³² กล่าวว่าการบริหารงานบุคคลก็คือ การใช้คนทำงานให้ได้ผลดีที่สุดภายในเวลาอันสั้นที่สุด สิ้นเปลืองเงินทองและวัสดุอันน้อยที่สุด ในขณะที่เดียวกันนั้นคนที่เราใช้ก็มีความสุขควย มีความสุขที่จะให้ผู้บริหารใช้ พอใจที่จะทำงานตามที่ผู้บริหารต้องการ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ การบริหารให้บรรดาบริการต่าง ๆ ของฝ่ายผู้ให้การศึกษาดำเนินไปด้วยดี และเกิดประโยชน์สมตามความมุ่งหมายของวงการศึกษาศึกษา โดยอาศัยเทคนิคในการคัดเลือกตัวบุคคลที่จะมาทำงานให้เหมาะสม และเทคนิคในการพัฒนาบุคคลที่มีอยู่แล้วให้มีความรู้ความสามารถที่จะทำงานให้เกิดประโยชน์ ขณะเดียวกันก็ส่งเสริมให้คนเหล่านั้นมีความเจริญก้าวหน้า และได้ผลตอบแทนเป็นที่พึงพอใจ และมีความสุขในการทำงาน ส่วน สุกิจ จุลนันท์³³ ได้ให้ความหมายของการบริหารบุคคลไว้ว่า การบริหารงานบุคคล หมายถึงการบริหารงานในหน้าที่เกี่ยวกับตัวบุคคลปฏิบัติงานในองค์กร โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อมีความรู้ความสามารถ

³² ภิญโญ สาร, เรื่องเดิม, หน้า 172.

³³ สุกิจ จุลนันท์, หลักบริหาร (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2510), หน้า 93.

เขาทำงานใหม่จำนวนเพียงพอ เพื่อให้การใช้กำลังคนได้เกิดประโยชน์เต็มที่ เพื่อรักษา กำลัง แรงงาน บำรุง ส่งเสริมสมรรถภาพ และกำลังใจของผู้ปฏิบัติงาน เพื่อให้สามารถ ปฏิบัติงานได้ดี มีประสิทธิภาพ และบรรลุความสำเร็จตามความมุ่งหมายขององค์การ นอกจากนี้ นั้น อมร รัชศาสตร์³⁴ ได้ให้คำอธิบายเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลว่า เป็น งานที่เกี่ยวกับตัวบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ในองค์การหนึ่ง นับตั้งแต่สรรหาคนเข้าทำงาน การ รับสมัคร การสอบคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การโอนการย้าย การฝึกอบรม การประเมินผล การปฏิบัติงาน การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่ง การจักชั้น และ ตำแหน่งงานตามหน้าที่ ปริมาณและระดับความรับผิดชอบของงาน การกำหนดอัตราเงินเดือน และค่าจ้าง การจัดสรรสวัสดิการ การปกครองบังคับบัญชา การดำเนินการทางวินัย การให้พ้นจากงาน การช่วยเหลืออำนวยความสะดวกต่าง ๆ แก่ผู้ปฏิบัติงาน และการให้ สิ้นน้ำใจ รางวัล บำเหน็จบำนาญ หรือเงินสมนาคุณ เมื่อออกจากงานไปแล้ว และในเรื่อง เดียวกันนี้ สมพงษ์ เกษมสิน³⁵ มีความเห็นว่าการบริหารงานบุคคลนั้นเป็นศิลปะในการเลือกสรร คนใหม่ และใช้คนเก่าในลักษณะที่จะให้ได้ผลงานและบริการจากการปฏิบัติงานของบุคคลเหล่านั้น มากที่สุดทั้งปริมาณและคุณภาพ

สำหรับนักการศึกษาต่างประเทศที่ได้ให้ความคิดเห็นและทัศนะเกี่ยวกับการบริหาร งานบุคคล อาทิเช่น วูล์ฟ³⁶ (Wolf) ได้ให้ความหมายของการบริหารงานบุคคลไว้ว่าเป็น การดำเนินการเกี่ยวกับตัวบุคคลที่ทำให้เกิดการปฏิบัติงานและการควบคุมในองค์การ และ

³⁴อมร รัชศาสตร์, การบริหารงานบุคคลในประเทศไทย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักนายกรัฐมนตรีย, 2514), หน้า 15.

³⁵สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร (พระนคร . ไทยพัฒนาการพิมพ์, 2513), หน้า 507.

³⁶William B. Wolf, The Management of Personnel (California : Wadsworth Publishing Company, Inc., 1962), p. 1.

ปี³⁷ (Beach) ก็ได้ให้ความหมายของการบริหารงานบุคคลไว้ว่า เป็นการดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับการวางแผนและโครงการเกี่ยวกับตัวบุคคล การคัดเลือกบุคคล การฝึกอบรม การกำหนดสิ่งตอบแทนต่าง ๆ การควบคุมอัตรากำลัง การเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน การสร้างสภาพแวดล้อม ตลอดจนการสร้างมนุษยสัมพันธ์ที่ดีในการทำงานในองค์กรหรือหน่วยงาน นอกจากนี้ในเรื่องเกี่ยวกับหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลของฝ่ายบริหาร ฟลิปโป³⁸ (Flippo) ยังได้กล่าวไว้ว่าผู้บริหารควรปฏิบัติดังนี้

1. การวางแผนงาน (Planning) ได้แก่ การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับตัวบุคคล เป็นการรวบรวมความคิด และกระบวนการตัดสินใจ เพื่อเป็นพื้นฐานในการปฏิบัติของบุคคลในหน่วยงาน
2. การจัดหน่วยงาน (Organizing) ได้แก่ การจัดแบ่งหน่วยงานใหม่ให้หน้าที่และความรับผิดชอบเฉพาะที่วางโครงสร้างของหน่วยงานให้ประสานสัมพันธ์กัน มิให้เกิดความยุ่งยากแก่ปฏิบัติงานในตำแหน่งต่าง ๆ
3. การบังคับบัญชา (Directing) ซึ่งรวมถึงการที่จะทำให้บุคคลทำงานโดยความเต็มใจและให้โดยผลดี
4. การควบคุม (Controlling) เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปตรงตามแผนและนโยบายบางครั้งอาจต้องควบคุมและปรับปรุงแผน เพื่อแก้ไขความล่าช้า

รูปการบริหารงานบุคคล หมายถึงการดำเนินงานในการเลือกคนเข้าทำงานและใช้บุคคลที่มีอยู่แล้วอย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้ผลงานที่มีปริมาณและคุณภาพสูงสุดเป็นการทำให้คนใฝ่ประโยชน์และมีความพอใจ หรืออาจกล่าวได้ว่าการบริหารบุคคลคือ กระบวนการเกี่ยวกับการสรรหาและคัดเลือกบุคคลใหม่ให้เหมาะกับงานที่จะมอบหมายให้ได้รับมอบ

³⁷ Dale S. Beach, Personnel : The Management of People At Work (New York : The Macmillan Company, 1965), p. 54.

³⁸ Edwin B. Flippo, Principles of Personnel Management (Tokyo : McGraw-Hill Kogakusha Company, 1966), pp. 3-15.

ตามหลักให้คนให้เหมาะกับงาน (Put the right man in the right job)

โดยมีระบบคุณธรรม (Merit System) เป็นหลักในการพิจารณา และในขณะเดียวกันก็มีการบำรุงรักษา และพัฒนาบุคคลที่มีอยู่แล้วให้มีประสิทธิภาพ และความสามารถยิ่งขึ้นไปให้ผลงานและประโยชน์สูงสุดตามวัตถุประสงค์และมีความพอใจ รวมทั้งการให้ออกจากงานและการพิจารณาหาเห็นว่าเห็นจำเป็น

การบริหารกิจการนักเรียน

การบริหารกิจการนักเรียนเป็นงานสำคัญอย่างหนึ่งของผู้บริหารการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโรงเรียนประถมศึกษา ครูใหญ่มีหน้าที่โดยตรงที่จะต้องดำเนินการทุกอย่างในโรงเรียน เพื่อให้กิจการนักเรียนดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีหลักการว่าโรงเรียนควรให้เด็กที่อยู่ในวัยเรียนทุกคนได้มาเป็นนักเรียนอย่างเสมอภาค เพราะการศึกษาทำให้เด็กเกิดการเรียนรู้ และมีการเปลี่ยนแปลงทางพฤติกรรมจะช่วยให้เด็กรู้จักใช้ความสามารถของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ และช่วยให้ประสบผลสำเร็จในการดำเนินชีวิตเป็นพลเมืองที่ดีของชาติ นอกจากนี้การศึกษายังช่วยทำให้ประเทศมีความเจริญพัฒนาในทุกด้านคือ ในด้านสังคม วัฒนธรรม การเมือง เศรษฐกิจ ความปลอดภัย และเอกราชของชาติ

เกี่ยวกับงานบริหารกิจการนักเรียนนี้ ภิญโญ สาคร³⁹ กล่าวว่าการบริหารกิจการนักเรียนหมายถึง การบริหารและการนิเทศบรรดากิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับนักเรียนในส่วนที่ไม่เกี่ยวข้องกับการสอนในห้องเรียน การบริหารกิจการนักเรียนเริ่มตั้งแต่การสำรวจนักเรียนที่มีอายุอยู่ในเกณฑ์บังคับตามพระราชบัญญัติประถมศึกษาที่เรียกว่า สามะโนนักเรียน การรับเข้าเรียน การลงทะเบียนเรียน การแบ่งกลุ่มชั้น การรายงานเกี่ยวกับตัวนักเรียน การรักษาระเบียบวินัยของโรงเรียน การบริการแนะแนวของโรงเรียน การบริการเกี่ยวกับสุขภาพของนักเรียน กิจกรรมนอกหลักสูตรทั้งหลายที่นักเรียนจัดทำ อาทิเช่น สภานักเรียน

³⁹ ภิญโญ สาคร, เรื่องเดิม, หน้า 204.

ชมรมต่าง ๆ วารสาร การแสดงทางวิชาการ และทางศิลปะ การแสดงละคร การแสดงดนตรี การทัศนศึกษา ลูกเสือ และอนุภาค เป็นต้น ตลอดจนบริการต่าง ๆ เพื่อสวัสดิการที่โรงเรียนจัดให้แก่นักเรียน

สรุปการบริหารงานด้านกิจการนักเรียนคือ การบริหารงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับนักเรียน ยกเว้นการสอนภายในห้อง ให้ดำเนินไปด้วยดีตั้งแต่เรื่องการทำสำมะโนนักเรียน การรับเข้าเรียน การลงทะเบียนเรียน และการจัดกิจกรรมเสริมหลักสูตร ตลอดจนสวัสดิการต่าง ๆ

งานธุรการ การเงิน และบริการ

งานบริหารโรงเรียน นอกจากจะเป็นการปรับปรุงยกระดับของโรงเรียนตามจุดมุ่งหมายของการศึกษาแล้ว การปฏิบัติงานในกิจการประจำวันทุกอย่างจะต้องถูกต้องตามหลักวิชาการ และระเบียบงานต่าง ๆ อีกด้วย สิ่งที่ยุ้บริหารจะต้องเอาใจใส่อย่างมากคือ งานธุรการ เพราะแหล่งงานต่าง ๆ ตลอดจนการประสานงานจะสะดวกราบรื่นหรือไม่ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพในการบริหารงานธุรการ

เกี่ยวกับงานธุรการ การเงิน และบริการนี้ วิทยุ สาร⁴⁰ ได้กล่าวสรุปไว้ดังนี้

1. การจัดการโรงเรียน (Organizing School) การจัดทำตารางเรียน ปฏิทินโรงเรียน
2. กิจการนักเรียน (Student Personnel) ทะเบียนนักเรียน เวลาเรียน สมุดรายงานต่าง ๆ
3. บุคลากร (Staff Personnel) เกี่ยวกับครู คนงาน และภารโรง

⁴⁰วิทยุ สาร, เรื่องเดิม, หน้า 356-362.

4. หลักสูตร แบบเรียน และอุปกรณ์อย่างอื่น ๆ เกี่ยวกับการสอน

(Curriculum and Instructional Materials)

5. กิจกรรมต่าง ๆ (Activities) เช่น ปฏิทินนอกเวลา เอกสารเกี่ยวกับกิจกรรม บัญชีการเงินที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรม

6. งานธุรการทั่วไป (Business) ได้แก่ งานสารบรรณ การเงิน งบประมาณ พัสดุ ครุภัณฑ์ บัญชีทรัพย์สิน

7. การบำรุงรักษา เพื่อประสิทธิผลของโรงเรียน (Maintenance of School Effectiveness) ได้แก่ วารสารประเภทต่าง ๆ กิจกรรมเพื่อความปลอดภัยของโรงเรียน บริการต่าง ๆ ของโรงเรียนที่ให้แก่สาธารณะ และหน่วยงานอื่น ๆ

ในทำนองเดียวกัน กรมสามัญศึกษาได้กำหนดงานธุรการของโรงเรียนไว้ดังนี้⁴¹

1. งานสารบรรณ
2. การรับเด็กเข้าเรียน
3. การเงินของโรงเรียน
4. พัสดุ ครุภัณฑ์
5. ทะเบียนบัญชี และสถิติ
6. กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับโรงเรียน
7. การจัดทำรายงาน

งานสารบรรณ คือ งานหนังสือ นับตั้งแต่คิด ร่าง เขียน แต่ง พิมพ์ จัด ทำสำเนา รับ-ส่ง บันทึก ขอร้อง เสนอ สั่งการ ทอม เก็บเข้าที่ และค้นหา

การเงินของโรงเรียน ผู้บริหารโรงเรียนควรจะต้องทราบสิ่งต่อไปนี้ คือ

⁴¹ กรมสามัญศึกษา หนวยศึกษานิเทศก์, คู่มือครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษา (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2514), หน้า 101-153.

1. ระเบียบการเงินต่าง ๆ ของโรงเรียน ไคแก

1.1 ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการรับจ่ายเงินบำรุง
การศึกษา พ.ศ. 2507

1.2 ขั้วบังคับคณะลูกเสือแห่งชาติ ออกตามความในพระราชบัญญัติลูกเสือ
พ.ศ. 2490 ว่าด้วยเงินบำรุงลูกเสือ พ.ศ. 2506

1.3 ระเบียบอนุภาค ว่าด้วยการปกครองอนุภาค พ.ศ. 2508

1.4 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการทำบัญชีการเงินของโรงเรียนสังกัด
กรมสามัญศึกษา

1.5 ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยโครงการอาหารกลางวัน
โรงเรียน พ.ศ. 2509

1.6 อำนาจการเก็บรักษาเงิน อำนาจการอนุมัติการกอหน้ผูกพัน และ
การอนุญาตจ่ายเงินบำรุงการศึกษา พ.ศ. 2513

2. ประเภทเงินงบประมาณ 10 หมวด

2.1 หมวดเงินเดือน

2.2 หมวดค่างานประจำ

2.3 หมวดค่างานชั่วคราว

2.4 หมวดค่าตอบแทน

2.5 หมวดค่าใช้สอย

2.6 หมวดค่าวัสดุ

2.7 หมวดค่าครุภัณฑ์

2.8 หมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

2.9 หมวดเงินอุดหนุน

2.10 หมวดรายจ่ายอื่น ๆ

3. ประเภทเงินที่โรงเรียนมี

3.1 เงินงบประมาณ ไคแก เงินเค็อนครู ค่างานโรง ค่าใช้สอย

คำวิสต์ คำครุภัณฑ์ คำรักษาพยาบาล คำเล่าเรียนบุตร

3.2 เงินบำรุงการศึกษา

- 3.2.1 ประเภทบำรุงโรงเรียน
- 3.2.2 ประเภทบำรุงห้องสมุด ห้องวิทยาศาสตร์
- 3.2.3 ประเภทบำรุงหัตถศึกษาและพลศึกษา
- 3.2.4 ประเภทรายรับอื่น ๆ ได้แก่ ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ
ค่าสมัครเข้าเรียน ค่าธรรมเนียมใบสุทธิ
คอกเบี้ยธนาคาร เงินบริจาค

3.3 เงินลูกเสือ

3.4 เงินอนุภาค

3.5 เงินฝากที่มีผู้บริจาค โดยมีวัตถุประสงค์แน่นอน

3.6 เงินบำรุงการศึกษาที่ฝากธนาคารออมสิน เงินฝากกรม จังหวัด

และอำเภอ

การบริการต่าง ๆ

ในฐานะที่โรงเรียนเป็นหน่วยงานหนึ่งของสังคม และมีหน้าที่พัฒนาสังคม โรงเรียนจึงจัดบริการต่าง ๆ ให้แก่สังคมดังนี้

1. ให้การศึกษาที่ตรงกับความต้องการของสังคมนั้น โดยพิจารณาเกี่ยวกับการจัดหลักสูตร วิธีการสอน วัตถุประสงค์ของผู้เรียน และประโยชน์ที่จะเกิดแก่สังคม
2. มีส่วนช่วยให้ประชาชนปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ให้ดีขึ้นในแง่การครองชีพ สุขภาพอนามัย ทัศนคติ และความเชื่อถือ
3. มีส่วนช่วยให้สมาชิกของชุมชนรู้จักใช้ทรัพยากรของท้องถิ่นรักษาขนบธรรมเนียมประเพณี และมีความภาคภูมิใจในท้องถิ่นของตน
4. สร้างบรรยากาศให้ดีขึ้นในโรงเรียนและชุมชน ซึ่งหมายถึงจะต้องมีมนุษยสัมพันธ์ระหว่างครู นักเรียน และสมาชิกในชุมชน
5. จัดให้มีการบรรยายพิเศษให้แก่ประชาชนเป็นบางครั้งบางคราว

สรุปข้อเขียนและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับงานบริหารการศึกษาของโรงเรียน
ประถมศึกษาที่โคปรวมมาเดานั้น โดยมีผู้วิจัยงานบริหารงานโรงเรียนในระดัยเดียวกันที่
น่าสนใจดังนี้

จันทร์ธานี สงวนนาม⁴² ได้ทำการวิจัยงานบริหารการศึกษาของโรงเรียน
ประถมศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด สรุปได้ว่าโครงสร้างของโรงเรียนส่วนมากมี
ลักษณะคล้ายคลึงกันทั่วไป โดยมีครูใหญ่รับผิดชอบสูงสุดในโรงเรียน และมีครูอื่น ๆ ปฏิบัติงาน
ตามที่ครูใหญ่สั่งการ และการปฏิบัติงานของผู้บริหารและนักวิชาการในด้านวิชาการ บุคลากร
กิจการนักเรียน และบุคลากรค่อนข้างมาก แต่ด้านความสัมพันธ์กับชุมชนน้อยเกินไป

ดาวเรือง รัตน์⁴³ ได้ทำการวิจัยงานบริหารการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษา
สังกัดกรมสามัญศึกษาในสวนกลาง สรุปได้ว่าโครงสร้างของโรงเรียนยังไม่ถูกต้องนัก
การปฏิบัติงานของบุคลากรในโรงเรียนขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานและการปฏิบัติงาน
ของผู้บริหารและนักวิชาการในคานบุคลากร วิชาการ กิจการนักเรียน และบุคลากรค่อนข้างมาก
แต่ในคานความสัมพันธ์กับชุมชนน้อยเกินไป

ดุสิต บุญยากร⁴⁴ ได้ทำการวิจัยงานบริหารการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษา
สังกัดเทศบาล สรุปได้ว่าโครงสร้างของระบบบริหารโรงเรียนเป็นสายบังคับบัญชาสายเดียว
การปฏิบัติงานของบุคลากรขาดการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานย่อย และการปฏิบัติงาน
ของผู้บริหารและนักวิชาการในคานบุคลากร บุคลากร วิชาการ และกิจกรรมมากและน้อยตาม
ลำดับ แต่ในคานความสัมพันธ์กับชุมชนน้อยเกินไป

จึงเห็นได้ว่างานวิจัยเหล่านี้ย่อมมีผลต่อการวิจัยงานบริหารโรงเรียนประถมศึกษา
สังกัดกรมสามัญศึกษาในภาคเหนือเป็นอันมาก

⁴²จันทร์ธานี สงวนนาม, "งานบริหารการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษาสังกัด
องค์การบริหารส่วนจังหวัด" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518).

⁴³ดาวเรือง รัตน์, "งานบริหารการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษาสังกัด
กรมสามัญศึกษาในสวนกลาง" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2518).

⁴⁴ดุสิต บุญยากร, "งานบริหารการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดเทศบาล"
(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518).