

สภาพและปัญหาของระบบบริหารการประถมศึกษาในภาคใต้



นายฐานันดร กักดี

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาดำเนินการตามหลักสูตรปริญญาครุศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชาบริหารการศึกษา

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2537

ISBN 974-584-211-7

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

I16967422

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

Mr. Thanan Phakdee

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

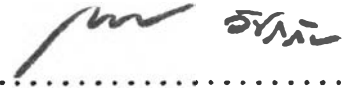
1994

ISBN 974-584-211-7

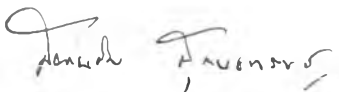
หัวข้อวิทยานิพนธ์      สภาพและปัญหาของระบบบริหารการประถมศึกษาในภาคใต้  
โดย                              นายฐานันตร์ กักดี  
ภาควิชา                        บริหารการศึกษา  
อาจารย์ที่ปรึกษา            รองศาสตราจารย์ ดร.อมรชัย ตันติเมธ  
   ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ฉัฐนิภา คุปรัตน์

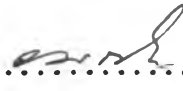



บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต


  
.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย  
(ศาสตราจารย์ ดร.ถาวร วัชรากัย)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

  
.....ประธานกรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.सनานจิตร์ สุนทรพันธ์)

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

  
.....อาจารย์ที่ปรึกษา  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ฉัฐนิภา คุปรัตน์)

  
.....กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ เอกชัย กัสสุพันธ์)



ฐานันดร ภัคดี : สภาพและปัญหาของระบบบริหารการประถมศึกษาในภาคใต้ (STATE AND PROBLEMS OF THE ELEMENTARY EDUCATION ADMINISTRATIVE SYSTEM IN THE SOUTHERN REGION) อ.ที่ปรึกษา: รศ.ดร.อมรชัย ตันติเมธ, ผศ.ดร.ณัฐนิภา กุปรัตน์, 329 หน้า. ISBN 974-584-211-7

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพและปัญหาของระบบบริหารการประถมศึกษาในภาคใต้ ในด้านนโยบายการจัดการประถมศึกษา โครงสร้างระบบบริหารการประถมศึกษา การบริหารงานวิชาการ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงบประมาณ กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยประกอบด้วย ผู้บริหารการศึกษา 311 คน ข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการประถมศึกษา 85 คน และครูวิชาการ 265 คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเป็นแบบสอบถาม และวิเคราะห์ข้อมูลโดยหาความถี่และค่าร้อยละ

ผลการวิจัยพบว่า สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดในภาคใต้มีนโยบายของจังหวัดโดยปรับนโยบายของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมาใช้ให้เหมาะสมกับสภาพของจังหวัด มีการปฏิบัติตามกระบวนการนโยบาย การบริหารการประถมศึกษาในรูปแบบคณะกรรมการมีความเหมาะสม มีการวางแผนงานด้านวิชาการ เน้นการพัฒนาคุณภาพการประถมศึกษา ปรับปรุงหลักสูตรให้เหมาะสมกับท้องถิ่น มีการวางแผนอัตรากำลังครูและจัดสวัสดิการที่จำเป็นเพื่อสร้างแรงจูงใจในการทำงานงบประมาณส่วนใหญ่ได้มาจากงบประมาณแผ่นดิน

ปัญหาของระบบบริหารการประถมศึกษา ได้แก่ การจัดทำนโยบายล่าช้า ขาดการติดตามผลการปฏิบัติตามนโยบาย บุคลากรขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักสูตร และไม่ตระหนักถึงความจำเป็นในการพัฒนาตนเอง การจ่ายค่าตอบแทนไม่เหมาะสมกับลักษณะงาน การจัดตั้งงบประมาณของจังหวัดล่าช้า และขาดการวางแผนงบประมาณอย่างต่อเนื่อง

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

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

# # C 441558 : MAJOR EDUCATIONAL ADMINISTRATION  
KEY WORD: STATE AND PROBLEMS/ ADMINISTRATIVE SYSTEM/ ELEMENTARY EDUCATION/  
SOUTHERN REGION

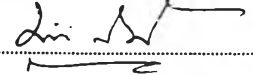
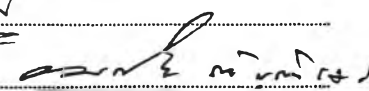
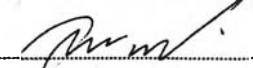
THANAN PHALDEE : STATE AND PROBLEMS OF THE ELEMENTARY EDUCATION  
ADMINISTRATIVE SYSTEM IN THE SOUTHERN REGION. THESIS ADVISOR :  
ASSO.PROF. AMORNCHAI TONTIMADE, Ph.D., ASIST.PROF. NATNIPA  
COOPARAT, Ph.D., 329 PP. ISBN 974-584-211-7

Purposes of this research were to study the state and problems of the elementary education administrative system in the southern region. Topics of the study included policy of the elementary education administrative system, academic administration, personnel administration and budget administration. Samples were 311 educational administrators, 85 civil service personnels who involved in elementary education administration and 265 school academic teachers. Research instruments were questionnaires. Data were analyzed by using frequency and percentage.

Finding were as follow: The provincial Elementary Education office in the southern region established its own policy by way of adaptation from the office of the National Elementary Education Commission office policy and implemented according to the policy process. The elementary educational administration in term of the committee was suitable, academic planning was operated, elementary education quality was stressed, the curriculum improvement for local suitability was implemented. manpower planning for teachers, was manipulated, teacher's welfare was provided. Budget was provided from the national budgetting.

According to the problems of the elementary education administrative system. They were consisted of the late policy establishment, lack of policy implementation follow up, lack of personnels' understanding in curriculum, unawareness of self-development, unappropriate payment, late budgetting and unplanned of continuity of budgetting.

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

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



## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยความช่วยเหลืออย่างดียิ่งของ รองศาสตราจารย์ ดร.อมรชัย ตันติเมธ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ณัฐนิภา คุปรัตน์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ซึ่งท่านได้กรุณาให้คำแนะนำ และข้อคิดเห็นต่าง ๆ เกี่ยวกับการวิจัยด้วยดีตลอดมา รองศาสตราจารย์ ดร.อุทัย บุญประเสริฐ อาจารย์ที่ปรึกษาการเรียนที่ได้คอยให้กำลังใจแก่ ผู้วิจัยมาโดยตลอด จึงขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้ด้วย

ขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สนานจิตร์ สุนทรทรัพย์ และรองศาสตราจารย์ เอกชัย กีสุขพันธ์ ที่กรุณาให้คำแนะนำและข้อคิดเพิ่มเติมแก่ผู้วิจัย ทำให้งานวิจัยสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ขอขอบพระคุณผู้บริหารการศึกษา ข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการประถมศึกษาและครูวิชาการในภาคใต้ ที่ให้ข้อมูลเพื่อการวิจัย ขอขอบคุณเพื่อน ๆ ทุกคนที่มีส่วนช่วยให้การวิจัยสำเร็จลงด้วยดี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คุณพิชราภรณ์ ภักดี ผู้ให้การสนับสนุน เสียสละ และให้กำลังใจ ตลอดจนลูก ๆ ผู้เป็น กำลังใจให้ผู้วิจัยเสมอมา จนสำเร็จการศึกษา

ฐานันตร์ ภักดี



## สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ญ
สารบัญแผนภูมิ.....	ณ

## บทที่

1. บทนำ.....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	6
ขอบเขตของการวิจัย.....	6
ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย.....	7
คำนิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย.....	7
วิธีดำเนินการวิจัย.....	8
ลำดับขั้นในการเสนอผลการวิจัย.....	11
2. วารณคดีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	12
แนวคิดเกี่ยวกับระบบบริหารการศึกษา.....	12
ความหมายของระบบบริหารการศึกษา.....	12
ประเภทและองค์ประกอบของระบบ.....	14
หลักการจัดระบบบริหารการศึกษา.....	15
โครงสร้างระบบบริหารการศึกษาไทย.....	18

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
ระบบบริหารการประถมศึกษาในปัจจุบัน.....	20
นโยบายการจัดการประถมศึกษา.....	21
การกำหนดนโยบาย.....	22
การจัดทำนโยบายและแผนพัฒนาการประถมศึกษาจังหวัด.....	24
นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการประถมศึกษา.....	25
โครงสร้างระบบบริหารการประถมศึกษา.....	31
การจัดระบบบริหารการประถมศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการ- กรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ.....	32
การบริหารงานวิชาการ.....	42
ขอบข่ายการบริหารงานวิชาการ.....	43
การบริหารงานบุคคล.....	57
การบริหารงานบุคคลในสำนักงานคณะกรรมการ- การประถมศึกษาแห่งชาติ.....	61
การสรรหาและคัดเลือกบุคลากร.....	61
การบำรุงรักษาบุคลากร.....	62
การพัฒนาบุคลากร.....	64
การให้พ้นจากงาน.....	65
การบริหารงบประมาณ.....	66
กระบวนการงบประมาณ.....	67
การจัดตั้งและการจัดสรรงบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการ- การประถมศึกษาแห่งชาติ.....	68
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	72



สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
3. วิธีดำเนินการวิจัย.....	76
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	76
ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย.....	76
เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย.....	78
การเก็บรวบรวมข้อมูล.....	81
การวิเคราะห์ข้อมูล.....	82
4. ผลการวิเคราะห์ข้อมูล.....	84
ตอนที่ 1 การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ของผู้ตอบแบบสอบถาม.....	85
ตอนที่ 2 การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพของระบบบริหาร- การประถมศึกษาในภาคใต้.....	89
ตอนที่ 3 การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาของระบบบริหาร- การประถมศึกษาในภาคใต้.....	202
5. สรุปผลการวิจัย อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ.....	247
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	247
วิธีดำเนินการวิจัย.....	247
สรุปผลการวิจัย.....	248
อภิปรายผลการวิจัย.....	254
ข้อเสนอแนะจากผลการวิจัย.....	266
รายการอ้างอิง.....	269
ภาคผนวก.....	274
ประวัติผู้เขียน.....	329

## สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1	ร้อยละนักเรียนที่น่าพอใจและอัตราการเข้าชั้น.....	5
2	จำนวนประชากรและกลุ่มตัวอย่างในระดับอำเภอและโรงเรียน จำแนกตามจังหวัด.....	78
3	จำนวนกลุ่มตัวอย่าง จำแนกตามกลุ่มประชากร.....	79
4	จำนวนแบบสอบถามที่ส่งไปและได้กลับคืน.....	82
5	สภาพภาพของผู้บริหารการศึกษา.....	85
6	สภาพภาพของข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการประถมศึกษา.....	87
7	สภาพภาพของครู.....	88
8	แสดงนโยบายและการได้มาซึ่งนโยบายการจัดการประถมศึกษา ของจังหวัด.....	90
9	แสดงผู้กำหนดนโยบายการจัดการประถมศึกษาของจังหวัด.....	93
10	แสดงแหล่งข้อมูลที่ใช้ในการจัดทำนโยบาย.....	95
11	แสดงเรื่องที่กำหนดในนโยบายการจัดการประถมศึกษา.....	97
12	แสดงเรื่องสำคัญที่กำหนดไว้ในนโยบายการจัดการประถมศึกษา.....	99
13	แสดงวิธีการให้ผู้เกี่ยวข้องรู้นโยบายการจัดการประถมศึกษา ของจังหวัด.....	101
14	แสดงการติดตามผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ.....	103
15	แสดงการประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบาย.....	105
16	แสดงรูปแบบการบริหารในรูปคณะกรรมการ.....	108
17	แสดงองค์ประกอบของคณะกรรมการประถมศึกษาจังหวัด.....	112
18	แสดงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ การประถมศึกษาจังหวัด.....	116

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตารางที่	หน้า
19	แสดงการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการ ประถมศึกษาจังหวัด.....119
20	แสดงลักษณะการปฏิบัติราชการของสำนักงานการประถมศึกษา จังหวัด.....124
21	แสดงอำนาจการตัดสินใจของผู้บริหารโรงเรียนที่สูงขึ้น.....127
22	แสดงวิธีการตัดสินใจของผู้บริหารโรงเรียน.....129
23	แสดงวิธีการประสานงานภายในจังหวัด.....131
24	แสดงการวางแผนและผู้รับผิดชอบในการวางแผนงานด้านวิชาการ.....134
25	แสดงวิธีการดำเนินการวางแผนด้านวิชาการของจังหวัด.....136
26	แสดงเรื่องทีนโยบายการบริหารงานวิชาการของจังหวัด ให้ความสำคัญมากที่สุด.....138
27	แสดงวิธีการได้หลักสูตรที่ใช้เป็นแนวทางในการจัดการศึกษา ของจังหวัด.....140
28	แสดงการปรับปรุงหลักสูตรให้เหมาะสมกับท้องถิ่น.....142
29	แสดงการสนับสนุนการจัดการเรียนการสอนในโรงเรียนของ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด.....145
30	แสดงวิธีการส่งเสริมการจัดกิจกรรมเสริมหลักสูตรในโรงเรียน ของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด.....147
31	แสดงกิจกรรมเสริมหลักสูตรที่สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดให้ ความสำคัญ.....149
32	แสดงวิธีการสนับสนุนการผลิตและจัดหาสื่อการเรียนการสอนแก่ โรงเรียน.....151
33	แสดงวิธีการสนับสนุนการบริหารและเผยแพร่สื่อการเรียนการสอน.....153

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตารางที่	หน้า
34	แสดงการวางแผนการนิเทศการศึกษาของสำนักงานการประถมศึกษา ศึกษาจังหวัด..... 155
35	แสดงวิธีการนิเทศของสำนักงานการประถมศึกษาศึกษาจังหวัด..... 157
36	แสดงการสนับสนุนการนิเทศหน่วยงานในสังกัดของสำนักงานการ ประถมศึกษาจังหวัด..... 159
37	แสดงวิธีการสนับสนุนการวัดและประเมินผลการเรียนการสอนแก่ โรงเรียน..... 161
38	แสดง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด..... 163
39	แสดงอำนาจการตัดสินใจของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด..... 167
40	แสดงการวางแผนกำลังคนและวิธีการวางแผนกำลังคนของ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด..... 169
41	แสดงแนวปฏิบัติของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด กรณีไม่มี การวางแผนกำลังคน..... 172
42	แสดงการเตรียมการของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เพื่อให้ได้ข้าราชการครูมาปฏิบัติหน้าที่..... 174
43	แสดงวิธีการส่งเสริมความพึงพอใจของข้าราชการครูประถมศึกษา..... 176
44	แสดงการดำเนินการพัฒนาข้าราชการครูประถมศึกษา..... 178
45	แสดงวิธีการพัฒนาข้าราชการครูประถมศึกษา..... 180
46	แสดงการปฏิบัติต่อข้าราชการครูเมื่อพ้นจากการปฏิบัติงาน..... 182
47	แสดงหน่วยงานที่มีอำนาจในการจัดตั้งงบประมาณของสำนักงาน การประถมศึกษาจังหวัด..... 184
48	แสดงแหล่งที่มาของงบประมาณของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด..... 186

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตารางที่	หน้า
49	แสดงการปฏิบัติในการจัดตั้งงบประมาณของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด..... 188
50	แสดงแหล่งข้อมูลประกอบการพิจารณาจัดสรรงบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ..... 190
51	แสดงผลต่อการบริหารในการจัดสรรงบประมาณของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด..... 192
52	แสดงการนำเงินงบประมาณไปใช้จ่ายของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด..... 194
53	แสดงวิธีดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด..... 196
54	แสดงลักษณะการบริหารงบประมาณของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด..... 198
55	แสดงแนวทางการบริหารงบประมาณของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด.. 200
56	แสดงปัญหาการจัดทำนโยบายการจัดการประถมศึกษาของจังหวัด..... 203
57	แสดงปัญหานำนโยบายไปปฏิบัติ..... 205
58	แสดงปัญหาในการติดตามประเมินผลนโยบายการจัดการประถมศึกษาของจังหวัด..... 207
59	แสดงปัญหาในการบริหารหลักสูตรของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด..... 210
60	แสดงปัญหาในการจัดการเรียนการสอนของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด..... 212
61	แสดงปัญหาในการจัดกิจกรรมเสริมหลักสูตรของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด..... 214

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตารางที่	หน้า
62	แสดงปัญหาในการบริหารด้านสื่อการเรียนการสอนของสำนักงาน การประถมศึกษาจังหวัด.....216
63	แสดงปัญหาด้านการนิเทศการศึกษาของสำนักงานการประถมศึกษา จังหวัด.....218
64	แสดงปัญหาการดำเนินการเพื่อให้ได้ข้าราชการครูประถมศึกษา ปฏิบัติหน้าที่.....220
65	แสดงปัญหาในการบำรุงรักษาข้าราชการครูประถมศึกษาของสำนักงาน การประถมศึกษาจังหวัด.....223
66	แสดงปัญหาในการพัฒนาข้าราชการครูประถมศึกษาของสำนักงานการ ประถมศึกษาจังหวัด.....227
67	แสดงปัญหาการพ้นจากงานของข้าราชการครูประถมศึกษา.....231
68	แสดงปัญหาการจัดตั้งงบประมาณ ของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด....235
69	แสดงปัญหาในการจัดสรรงบประมาณของสำนักงานการประถม ศึกษาจังหวัด.....239
70	แสดงปัญหาในการบริหารงบประมาณของสำนักงานการประถม ศึกษาจังหวัด.....243

## สารบัญแนกม

แผนกมที่

หน้า

1	ครงสร้างและระบบบริหารการประถมศึกษาแห่งชาติ.....	34
2	การแบ่งส่วนราชการของสำนักงานคณะกรรมการ การประถมศึกษาแห่งชาติ.....	37
3	ครงสร้างการแบ่งงานของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด.....	40
4	ครงสร้างการแบ่งงานของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ.....	41
5	กระบวนการจัดสรรงบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการ การประถมศึกษาแห่งชาติ.....	71