

คำนำ

โครงการวิจัย การบริหารจัดการศึกษาภายใต้แนวคิดการกระจายอำนาจ : ศึกษาเปรียบเทียบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยและเกาหลีใต้ (Educational Administration and Management under the concept of Decentralization: The Comparative Study of the Local Administration Organizations between Thailand and South Korea) นี้ ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ แบ่งเป็นงานวิจัยต่อเนื่อง 2 ระยะ และเป็นโครงการความร่วมมือกับต่างประเทศ (ไทย-เกาหลีใต้) ระหว่าง สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) ของไทย กับมูลนิธิวิจัยแห่งสาธารณรัฐเกาหลี (National Research Foundation of Korea-NRF) อีกด้วย ในระยะที่ 1 (ปีที่ 1) เป็นงานวิจัยระดับนโยบาย และในระยะที่ 2 (ปีที่ 2) นี้ มุ่งเน้นศึกษาวิจัยระดับปฏิบัติการ อันเป็นการศึกษาเปรียบเทียบ การบริหารจัดการสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ของประเทศไทยและเกาหลีใต้ ภายใต้แนวคิดการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ซึ่งได้รับความร่วมมือในการรวบรวมข้อมูลภาคสนาม จากคณะนักวิจัยเกาหลีใต้คือ Prof. Dahee Lee กับ Dr. Bongjoo Jeon จาก Kwangwoon University ในงานวิจัยระยะที่ 2 นี้ ยังได้นำเสนอการศึกษาวิเคราะห์สถานศึกษาต้นแบบของ อปท. ไทย รวมถึงการสรุปบทเรียนสำคัญและการประยุกต์ใช้แนวปฏิบัติที่ดีของเกาหลีใต้ เพื่อเสนอแนวทางการบริหารจัดการสถานศึกษาของ อปท. ของไทย

คณะผู้วิจัยขอขอบพระคุณสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ที่สนับสนุนงบประมาณการวิจัยในครั้งนี้ และขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ (พิเศษ) ดร.สมชัย ฤชุพันธุ์ ที่ปรึกษาโครงการ ที่ได้ให้คำแนะนำในการวิเคราะห์และนำเสนอข้อเสนอแนะ ที่จะต้องอยู่บนฐานผลการศึกษาและกรอบคิดสำคัญที่เป็นแก่นของงานวิจัย คือ แนวคิดการกระจายอำนาจ และการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

ที่สำคัญยิ่ง งานวิจัยชิ้นนี้ไม่อาจจะสำเร็จลงได้หากมิได้รับความร่วมมือ สนับสนุน จากผู้บริหาร และบุคลากรที่เกี่ยวข้องด้านการจัดการศึกษา ทั้งจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษา ที่คณะวิจัยได้ใช้เป็นกรณีศึกษาทั้งหมด ดังนั้น คณะวิจัยจึงขอขอบพระคุณ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องของทุกฝ่ายทั้งในส่วนกลาง ท้องถิ่น และสถานศึกษา ผู้บริหารโรงเรียน ผู้ให้ข้อมูล ผ่านเอกสารและการสัมภาษณ์ เพื่อรวบรวมเป็นฐานการศึกษาระยะที่ 2 นี้ ให้ได้ผลการวิจัยนี้

คณะผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า รายงานผลการวิจัยในระยะที่ 2 นี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้เกี่ยวข้องไม่มากนักน้อย และหากมีข้อบกพร่องอันใดก็ตาม คณะผู้วิจัยขออภัยไว้ทุกประการ

รองศาสตราจารย์สุรัสวดี พูนพยนต์ หัวหน้าคณะวิจัย

นางสาวอำพา แก้วกำกน นักวิจัย

นายวาทัญญู ไจบริสุทธิ นักวิจัย

พฤศจิกายน 2559

บทคัดย่อ

โครงการวิจัยระยะที่ 2 นี้มุ่งศึกษาเปรียบเทียบการบริหารจัดการสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ของไทยและเกาหลีใต้ภายใต้แนวคิดการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน และศึกษาแนวปฏิบัติที่ดีในการบริหารจัดการสถานศึกษาที่สังกัด อปท. ของไทยและเกาหลีใต้ แล้วนำเสนอแนวทางการประยุกต์ใช้ที่เหมาะสมกับบริบทของโรงเรียนท้องถิ่นไทย ใช้วิธีการวิจัยเชิงเอกสารและการศึกษาภาคสนามร่วมกับการสัมภาษณ์ โดยกำหนดกลุ่มตัวอย่างและกรณีศึกษาแบบเจาะจง เป็นโรงเรียนเพื่อการศึกษาเปรียบเทียบไทยกับเกาหลีใต้ จำนวน 4 แห่ง และสถานศึกษาดั้งแบบในสังกัด อปท. ไทย จำนวน 3 แห่ง เครื่องมือที่ใช้ ได้แก่ แบบสัมภาษณ์อย่างมีโครงสร้าง และแบบบันทึกข้อมูลภาคสนาม วิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์เนื้อหา แล้วทำการตรวจสอบข้อมูลสามเส้า และนำเสนอผลการวิจัยด้วยวิธีการพรรณนาวิเคราะห์ ผลการศึกษาพบว่า

(1) โรงเรียนของไทยและเกาหลีใต้มีความแตกต่างกันในแต่ละด้าน ดังนี้

- *การบริหารด้านวิชาการ* เกาหลีใต้มีอิสระในการปรับชั่วโมงการเรียนบางกลุ่มวิชา มีการเพิ่มวิชาปฏิบัติ มีกิจกรรมการเรียนรู้ที่รองรับความต้องการรายบุคคล ใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยในการจัดการเรียนรู้ วัดผลการเรียนรู้จากการลงมือปฏิบัติ รวมถึงเน้นการวิจัยและพัฒนาเพื่อการเรียนรู้ ขณะที่ไทยได้เน้นจัดการเรียนรู้ที่เสริมทักษะชีวิต โดยเฉพาะสายอาชีพ และด้านกีฬา แต่ยังคงใช้วิธีการวัดผลการเรียนรู้แบบอิงเกณฑ์ตามมาตรฐานที่กำหนด

- *การบริหารงานบุคคล* เกาหลีใต้มีอิสระตัดสินใจภายใต้คณะกรรมการบริหารจัดการสถานศึกษา และมีโครงการส่งเสริมเส้นทางสายอาชีพซึ่งสามารถต่อยอดเป็นครูต้นแบบ หรือการเลื่อนเป็นผู้บริหาร จนถึงการสนับสนุนเงินทำวิจัยและศึกษาต่อ ขณะที่ไทยบทบาทสำคัญยังอยู่ที่กองการเจ้าหน้าที่ในสำนักงานเขต โรงเรียนมีหน้าที่บริหารจัดการให้เป็นไปตามความต้องการระเบียบ และนโยบายของหน่วยงานส่วนกลาง

- *การบริหารงบประมาณ* เกาหลีใต้มีระบบบัญชีโรงเรียนเป็นหลักประกันการจัดการด้านการเงินอย่างเป็นอิสระเพื่อสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ ด้านการศึกษา และมีอิสระที่จะใช้เงินที่ระดมทุนได้เอง ขณะที่ไทยอำนาจการบริหารจัดการที่เกี่ยวข้องด้านการเงินเป็นหน้าที่ของหน่วยงานต้นสังกัด เพื่อให้โรงเรียนสามารถปฏิบัติงานวิชาการได้อย่างเต็มที่

- *การบริหารงานทั่วไป* คณะกรรมการบริหารจัดการสถานศึกษาของเกาหลีใต้มีบทบาทเป็นอย่างมากในการกำหนดทิศทางของโรงเรียน ขณะที่คณะกรรมการสถานศึกษาของไทยมีส่วน

ร่วมในการบริหารจัดการศึกษาแบบผิวเผิน แต่ไทยมีความเข้มแข็งของเครือข่ายกลุ่มโรงเรียนที่จะสนับสนุนการจัดการวิชาการและงานอื่น ๆ ที่ต้องการความช่วยเหลือ

(2) ถอดบทเรียนสถานศึกษาต้นแบบการบริหารจัดการศึกษาของ อปท. ไทย พบว่า กลุ่มตัวอย่างได้รับอำนาจจากหน่วยงานต้นสังกัดทั้งทางตรงและทางอ้อมเพื่อให้สถานศึกษามีอิสระและคล่องตัวในการบริหารจัดการตามแนวทางการบริหารจัดการที่ใช้โรงเรียนเป็นฐานเพื่อการพัฒนาชุมชน ซึ่งมีลักษณะสำคัญคือ สามารถตอบสนองความต้องการของผู้เรียนและชุมชน มีกรอบการทำงานที่ไม่ตายตัว เป็นศูนย์กลางความร่วมมือระหว่างภาคีเครือข่ายในท้องถิ่น มุ่งเน้นการบริหารจัดการแบบบูรณาการกับหน่วยงานหลายระดับและขยายเครือข่ายการทำงานอย่างกว้างขวาง ผู้บริหารมีภาวะผู้นำ สามารถบริหารและตัดสินใจภายใต้ความเป็นอิสระในการบริหารจัดการศึกษาด้วยตนเอง

(3) ข้อเสนอแนะจากผลการศึกษาที่สำคัญ ได้แก่ ส่งเสริมให้สถานศึกษามีอิสระและยืดหยุ่นในการจัดการศึกษา เพิ่มกิจกรรมในวิชาปฏิบัติเพื่อตอบสนองความสนใจ เจตคติ และความต้องการอันหลากหลายของผู้เรียน เพิ่มการถ่ายโอนอำนาจการบริหารงานบุคคลโดยให้สถานศึกษาสามารถคัดเลือกบุคคลากรด้วยตนเอง ให้มีอิสระในการพัฒนาครูตามความต้องการจำเป็นรายบุคคล และความต้องการจำเป็นของสถานศึกษา เพิ่มความอิสระในการบริหารจัดการการเงินโดยให้มีระบบบัญชีของโรงเรียน เพื่อสนับสนุนกิจกรรมด้านการศึกษาโดยไม่ต้องขออนุมัติต้นสังกัด ให้สถานศึกษามีอิสระใช้งบประมาณที่จัดหาเองได้ และ อปท. ควรจัดทำระบบฐานข้อมูลการบริหารทั่วไปของสถานศึกษาในสังกัดเพื่อลดภาระครูในงานธุรการ แล้วเน้นการวิจัยและพัฒนาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการเรียนรู้ รวมถึงการส่งเสริมอำนาจและบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาในการกำหนดนโยบายและกิจกรรมต่าง ๆ ของสถานศึกษา

Abstract

The objectives of this second phase research program are to comparatively study the schools administration under the Local Administrative Organizations (LAOs) in Thailand and South Korea under the notion of School Based Management (SBM), and to study the best practices in administrating the educational institutions of Thailand and South Korea. Then, the appropriate application to the context of local schools in Thailand will be proposed. The data is gathered from documentary research, field work, and interviews with technique of sample determination and purposive sampling. Sample groups come from four selective schools for the comparative study in Thailand and South Korea, and another three pilot educational institutions under the LAOs of Thailand. The tools employed in this study are the structured interview and field note. The result is further carried out by content analysis and triangulation, and is presented by descriptive analysis. The result suggests that

(1) Schools under LAOs of Thailand and South Korea have some crucial features and differences in their educational administration as follows,

- In general administration aspect, the School Management Committee (SMC) of South Korea has a crucial role in determining direction's schools, while the Educational Institution Committee of Thailand has a minor role and participate superficially in educational administration. However, Thailand has a strong school network to support its academic administration and other related mission as requested.

- In academic affair aspect, schools in South Korea gain power to adjust the learning class in some courses. Schools also can add more practical subjects in their curriculum and arrange learning activities to achieve individual needs. Besides, modern technology is utilized to support their learning process. South Korean schools make an educational evaluation from practicing. In addition, the government emphasizes on research and development for learning. For Thailand, it gives an importance to the life skills based learning, especially, in fields of vocation and sport. However, it implements the criteria reference evaluation.

- In human resource management aspect, schools in South Korea has power to make a decision under SMC. The country also implements the career path advanced program, which can promote the educational personnel to higher levels such as becoming the master teacher or promoting to administrator position. Meanwhile, in Thailand a major role in human resource management is played by the personnel division the district office. Schools only have an obligation to follow requirement, regulation, and policy from the central agency.

- In budget management aspect, South Korea has a school-based account system that guarantee its budget autonomy to support educational activities. And, schools are able to spend it fundraising money. On the contrary, in Thailand, power of budget related management is under its original affiliation. Therefore, schools can focus on its academic practice.

(2) Lessons learned from the pilot schools under LAOs, shows that the sampling groups is decentralized from LAOs in both direct and indirect ways to make them independent and flexible for implementing School Based Management for Local Development (SBMLD). It finds that the main characteristics of pilot schools are to respond to students' need, to make flexible framework, and to become a center for cooperation between local network members. This network focuses on the expansion of network and the integrative administration with other organizations in various levels: provincial administrative organizations, municipalities, sub-district administrative organizations and higher educational institutions. The expansion of network is greatly broadened. The executives have leadership role and able to administrate and make decisions in accordance with Self-Managing School policy.

(3) This research recommends to encourage the educational institutions to be more independent and flexible in educational management in all aspects. Also, it should be an increase in practical learning to respond to student's interest, needs, and attitude. The LAOs should decentralize human resource management by enabling schools to recruit their own personnel and to develop their teachers for achieving both personal and the educational institution needs. The schools should additionally be freer in

financial administration by setting up school accounting system to afford the activities without the permission from their original affiliation. Importantly, schools should be more independent to use their non-government fund. The LAOs should make general administration database of the affiliated schools for decrease teachers' tasks in terms of general administration yet focus on Research & Development (R&D) to increase the efficiency in teaching and support the role of the teachers as Educational Institution Committee in order that they formulate policies and affairs of the educational institutions.

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	ก
บทคัดย่อ	ข
Abstract	ง
บทที่ 1 บทนำ	1
1. ความสำคัญและที่มาของปัญหา	1
2. วัตถุประสงค์ของการวิจัยในระยะที่ 2	6
3. ขอบเขตของการวิจัยในระยะที่ 2	6
4. กรอบแนวความคิดของการวิจัย	8
5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	9
บทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรม	10
1. แนวคิดทฤษฎีที่ใช้ในงานวิจัย	10
1.1 แนวคิดทฤษฎีและหลักการเกี่ยวกับการบริหารจัดการศึกษา โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน	10
1.2 รูปแบบการบริหารจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน	14
1.3 ขอบข่ายภารกิจการบริหารจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน	16
1.4 ขอบข่ายภารกิจการบริหารจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานใน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	19
1.5 การบริหารจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	21
2. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	26
2.1 งานวิจัยในประเทศ	26
2.2 งานวิจัยในต่างประเทศ	31
บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย	35
1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง	35
2. ประเด็นการศึกษาวิจัยในระยะที่ 2	41

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3. พื้นที่ศึกษา	43
4. เครื่องมือวิจัยและการพัฒนา	44
5. การวิเคราะห์และนำเสนอข้อมูล	45
6. วิธีดำเนินการวิจัย	45
7. เป้าหมายของผลผลิต (output) และตัวชี้วัด	48
8. เป้าหมายของผลลัพธ์ (outcome) และตัวชี้วัด	49
บทที่ 4 ผลการศึกษาการบริหารจัดการสถานศึกษาของท้องถิ่นไทยกับเกาหลีใต้	50
1. ประเทศไทย	51
1.1 ด้านการบริหารวิชาการ	51
1.2 ด้านการบริหารบุคคล	56
1.3 ด้านงบประมาณ	61
1.4 ด้านการบริหารทั่วไป	66
1.5 สรุปการบริหารจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของประเทศไทย	70
2. เกาหลีใต้	73
2.1 ด้านการบริหารวิชาการ	75
2.2 ด้านการบริหารบุคคล	82
2.3 ด้านการบริหารงบประมาณ	85
2.4 ด้านการบริหารทั่วไป	90
2.5 สรุปการบริหารจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของประเทศไทยเกาหลีใต้	93
บทที่ 5 กรณีตัวอย่างต้นแบบการจัดการศึกษาของ อปท.ไทย	97
1. โรงเรียน อบจ. บ้านไม้เรียบ	98
2. ศูนย์การเรียนรู้ชุมชนเทศบาลตำบลอากาศอำนวย	106
3. โครงการจัดตั้งวิทยาเขตอำนาจเจริญ มหาวิทยาลัยมหิดล	116
4. ถอดบทเรียนกรณีตัวอย่างต้นแบบการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย (อปท.)	124

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 6 สรุปและข้อเสนอแนะ	129
1. สรุปและอภิปรายผล	129
1.1 ผลการศึกษาเชิงเปรียบเทียบด้านการบริหารจัดการศึกษาของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับสถานศึกษาในประเทศไทย และเกาหลีใต้	130
1.2 ถอดบทเรียนกรณีศึกษาสถานศึกษาของ อปท. ไทยที่มีการปฏิบัติที่ดี (Best Practice) ในด้านการบริหารจัดการศึกษาเพื่อเป็นต้นแบบให้กับ สถานศึกษาที่สังกัดท้องถิ่นอื่นๆ	140
2. ข้อเสนอแนะ	147
2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	147
2.2 ข้อเสนอแนะต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยจากการศึกษา เปรียบเทียบการบริหารจัดการศึกษากับเกาหลีใต้	149
2.3 ข้อเสนอแนะต่อสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยจาก การถอดบทเรียนการบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่มีการ ปฏิบัติที่ดี (Best Practice)	152
รายการอ้างอิง	157

สารบัญตาราง

		หน้า
ตารางที่ 3.1	สรุปรายชื่อกลุ่มตัวอย่างสถานศึกษาชั้นพื้นฐานในสังกัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการศึกษาเปรียบเทียบการบริหาร จัดการศึกษาระหว่างประเทศไทยกับเกาหลีใต้	36
ตารางที่ 3.2	สรุปรายชื่อกลุ่มตัวอย่างสถานศึกษาในสังกัดองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นที่เป็นต้นแบบการบริหารจัดการศึกษาที่ดีเพื่อการจัดการ ศึกษาของท้องถิ่นในประเทศไทย	39
ตารางที่ 3.3	กิจกรรมและระยะเวลาของการทำวิจัยระดับปฏิบัติการ	47
ตารางที่ 3.4	แสดงผลผลิตและตัวชี้วัดของแผนงานวิจัย	48
ตารางที่ 3.5	แสดงผลลัพธ์และตัวชี้วัดของแผนงานวิจัย	49
ตารางที่ 4.1	เปรียบเทียบจุดเด่นและปัญหาอุปสรรคของการบริหารจัดการโรงเรียน	71
ตารางที่ 4.2	ผลการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนในเกาหลีใต้ในด้านจุดเด่น และปัญหา	93
ตารางที่ 6.1	เปรียบเทียบการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในระดับสถานศึกษาในประเทศไทยและเกาหลีใต้ส่วนการบริหาร จัดการด้านวิชาการ	131
ตารางที่ 6.2	เปรียบเทียบการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในระดับสถานศึกษาในประเทศไทยและเกาหลีใต้ส่วนการบริหาร จัดการด้านบุคคล	134
ตารางที่ 6.3	เปรียบเทียบการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในระดับสถานศึกษาในประเทศไทยและเกาหลีใต้ส่วนการบริหาร จัดการด้านงบประมาณ	136
ตารางที่ 6.4	เปรียบเทียบการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในระดับสถานศึกษาในประเทศไทยและเกาหลีใต้ส่วนการบริหาร จัดการด้านการบริหารทั่วไป	138
ตารางที่ 6.5	ข้อเสนอโครงการ/กิจกรรม สำหรับเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นไทยนำไปประยุกต์ใช้หรือดำเนินการภายในสถานศึกษาของตน	154

สารบัญแผนภาพ

		หน้า
แผนภาพที่ 1	แผนภาพแสดงกรอบแนวคิดการวิจัยโดยใช้กรอบแนวคิดการจัดการเชิงกลยุทธ์	8
แผนภาพที่ 5.1	โครงสร้างการบริหารสถานศึกษาโรงเรียน อบจ. บ้านไม้เรียบ	99
แผนภาพที่ 5.2	โครงสร้างการบริหารศูนย์การเรียนรู้ชุมชนเทศบาลตำบล อากาศอำนวย	108
แผนภาพที่ 5.3	ภาคีเครือข่ายการทำงานของศูนย์การเรียนรู้ชุมชนเทศบาลตำบล อากาศอำนวย	109
แผนภาพที่ 5.4	แนวทางการบริหารจัดการศูนย์การเรียนรู้ชุมชนเทศบาลตำบล อากาศอำนวย	110
แผนภาพที่ 5.5	โครงสร้างการจัดการศึกษาของโครงการจัดตั้งวิทยาเขตอำนาจเจริญ มหาวิทยาลัยมหิดล	118