

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

โรงเรียนประชาบาลเป็นแหล่งผลิตและให้ความรู้ขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตของประชาชนคนไทย เพื่อให้เป็นพลเมืองที่ดีของประเทศมากที่สุด เพราะนักเรียนที่เรียนจบจากโรงเรียนประชาบาลส่วนมากไม่นิยมศึกษาต่อแต่นำความรู้ที่ได้มาประกอบอาชีพเป็นส่วนใหญ่ ในการที่จะให้โรงเรียนประชาบาลเป็นสถานศึกษาที่เหมาะสมในการหล่อหลอมเด็กและเยาวชนไทยให้มีคุณภาพนั้นต้องมีระบบการให้การศึกษที่ดี มีสภาพแวดล้อมที่ดี และประการสำคัญ เมื่อเด็กและเยาวชนเหล่านี้จบออกไปแล้วต้องอยู่รวมกันในสังคมได้เป็นอย่างดี และนำความรู้ที่ได้มากับการดำรงชีวิตของตนเองไว้อย่างเหมาะสมกับสภาพในท้องถิ่น

ดังนั้น รัฐจึงได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาร่วมกันโดยมีจุดประสงค์ร่วมกันคือ เป็นประโยชน์ต่อรัฐและประชาชนในชุมชนนั้น ๆ โดยประชาชนจะเข้ามามีบทบาทในรูปแบบคณะกรรมการ ซึ่งเรียกว่ากรรมการบริหารกรรมการศึกษาจะเป็นคณะบุคคลที่ช่วยเหลือผู้บริหาร โรงเรียนในการพัฒนาโรงเรียนให้เหมาะสมกับการเป็นแหล่งให้ความรู้แก่เด็กและเยาวชนได้เป็นอย่างดี เพราะเขาเหล่านี้เป็นประชาชนในท้องถิ่นที่รู้ปัญหาต่าง ๆ ก็และรู้ว่าประชาชนในท้องถิ่นมีความคาดหวังต่อผลของการศึกษาของเด็กของเขาในรูปแบบใด

ดังนั้น บทบาทของกรรมการศึกษาจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาโรงเรียนประถมศึกษาเป็นอย่างยิ่ง

## แนวความคิดเกี่ยวกับบทบาท

พนม ล้อมารีย์ ให้ความหมายบทบาทไว้ว่า

บทบาทในที่นี้ หมายถึงการกระทำซึ่งแสดงออกโดยอาศัยตำแหน่งที่แน่นอนที่บุคคลนั้นเป็นอยู่ เมื่อไรก็ตามที่เขาแสดงปฏิกิริยาตอบสนองตามสิทธิและหน้าที่ในวัฒนธรรมที่เขาอยู่ เรากล่าวได้ว่า เขาแสดงบทบาทซึ่งเขาจำเป็นต้องแสดง ซึ่งการแสดงบทบาทตามฐานะของคนนั้น แต่ละคนจะต้องพัฒนาการแสดงบทบาทของตนโดยอาศัยการเรียนรู้ในแต่ละวัฒนธรรมที่ตนอาศัยอยู่<sup>1</sup>

สงวน สุทธิเลิศอรุณ ให้ความเห็นเรื่องบทบาทไว้ว่า

บทบาทก็คือส่วนประกอบที่ส่งผลต่อพฤติกรรมซึ่งมี 3 ลักษณะคือ

1. ส่วนประกอบที่ส่งเสริมบทบาทไว้แก่ บทบาทที่แม้จะขาดหายไปก็ไม่ทำให้บทบาทเดิมเปลี่ยนไป
2. ส่วนประกอบที่มีผลสำคัญต่อบทบาทและจะขาดมิได้คือ ส่วนนี้ถ้าขาดไปบทบาทเดิมต้องเปลี่ยนไป
3. ส่วนประกอบที่เป็นไปตามกฎหมาย และข้อบังคับที่ปรากฏอย่างชัดเจนคือ เป็นบทบาทที่กำหนดให้กระทำหรือปฏิบัติ ถ้าไม่ปฏิบัติไม่ได้อยู่ในตำแหน่งนั้น<sup>2</sup>

<sup>1</sup>พนม ล้อมารีย์, กลุ่มสัมพันธ์ (กาฬสินธุ์: จินตภักดิ์การพิมพ์, ไม่ปรากฏปี พ.ศ. ที่พิมพ์) น. 16

<sup>2</sup>สงวน สุทธิเลิศอรุณ, จิตวิทยาสังคม (กรุงเทพฯ: ชัยศิริการพิมพ์, 2522) น. 47

บุทช ศักดิ์เกษมย์นค์ ให้ความหมายของบทบาทว่า "บทบาท หมายถึง การปฏิบัติตามที่สถานภาพบังคับเอาไว้ เป็นการเอาปทัสถานมาปฏิบัติจริง ๆ จึงอาจมีปัจจัยต่าง ๆ นอกจากตัวปทัสถานเองเข้ามามีอิทธิพล" <sup>3</sup>

ฉลอง ภิมย์รัตน ให้ความหมายของบทบาทว่า

บทบาทหมายถึง รูปแบบและพฤติกรรม ซึ่งสัมพันธ์ถึงลักษณะนิสัยของ บุคคลในกลุ่ บุคคลเดียวกันอาจแสดงได้หลายบทบาท ซึ่งก็แล้ว แต่ประเภทของกลุ่ม และฐานะของเขาในกลุ่มที่เขา รวมอยู่ด้วย

การแสดงบทบาทของสมาชิกในกลุ่มอาจจะมีรูปแบบเหมือนกันหรือ แตกต่างกันไปซึ่งก็แล้วแต่ฐานะของบุคคลในกลุ่ม แต่ทุกฐานะทุกบทบาท ของสมาชิกจะต้องดำเนินไปตามจุดประสงค์ของกลุ่ม <sup>4</sup>

สุรพล พุฒคำ ให้ความหมายของบทบาทว่า

บทบาทและหน้าที่เป็นของคู่กัน ซึ่งกำหนดควบคู่กับตำแหน่งที่ บุคคลนั้น ๆ จะได้รับ บทบาทเป็นเงื่อนไขที่บุคคลดำรงตำแหน่งนั้น จะต้องทำ รวมทั้งสิทธิต่าง ๆ ที่ได้รับมาพร้อมกับตำแหน่ง ซึ่งเป็น สิทธิ และหน้าที่ ที่จะต้องไปเกี่ยวข้องกับผู้อื่น ดังนั้นบทบาทจึงมี ความหมายแยกได้สองส่วน คือ

1. บทบาทที่ได้รับมาพร้อมตำแหน่ง เป็นบทบาทที่เกิดมาพร้อม ตำแหน่ง เมื่อบุคคลดำรงตำแหน่งใดก็จะแสดงบทบาทตามกฎหมาย ระเบียบ ภาระหน้าที่ ความรับผิดชอบและสิทธิ ที่กำหนดไว้เป็น บรรทัดฐาน

<sup>3</sup>บุทช ศักดิ์เกษมย์นค์, สังคมศาสตร์ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522) น. 72

<sup>4</sup>ฉลอง ภิมย์รัตน, "กระบวนการกลุ่ม", มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2523 (เอกสารอัครสำเนา)

2. บทบาทที่เป็นความหวังของบุคคลที่เกี่ยวข้อง เป็นบทบาทที่บุคคลที่เกี่ยวข้องคาดว่า บุคคลที่เข้าไปดำรงตำแหน่งนั้นจะต้องมีแบบแผนพฤติกรรมอย่างหนึ่ง ซึ่งอาจจะตรงกับแบบแผนที่กำหนดไว้หรือไม่ก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับค่านิยม ทัศนคติ ประสบการณ์ และการศึกษาอบรมของผู้ที่เกี่ยวข้อง <sup>5</sup>

กิลเมอร์ ( Gilmer ) ให้ความเห็นเกี่ยวกับบทบาทไว้ว่า

พฤติกรรมของบทบาท ( Role Behavior ) เป็นการปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบของสถานการณ์อย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น ความรู้ ความเข้าใจ ความต้องการ ความรู้สึก และลักษณะการตอบสนองระหว่างบุคคลซึ่งบุคคลจะเรียนรู้เกี่ยวกับบทบาทของเขาตั้งแต่เริ่มมีชีวิตและเก็บสะสมมาเรื่อย ๆ

ถ้ามีการแสดงบทบาทที่ไม่มีประสบการณ์มาก่อน เขาก็สามารถที่จะนำเอาประสบการณ์เกี่ยวกับบทบาททั้งหมดที่ผ่านมามาคิดแปลงแก้ไขให้เข้ากับบทบาทใหม่ที่ได้รับอย่างเหมาะสม <sup>6</sup>

ลิงเกรน ( Lingren ) ให้ความหมายของบทบาทว่า "บทบาทหมายถึงพฤติกรรมของสมาชิกในกลุ่มชน โดยบทบาทต่าง ๆ จะมีเกณฑ์ของมัน ซึ่งมีผลต่อพฤติกรรมทางสังคม" <sup>7</sup>

---

<sup>5</sup>สุพล พุฒคำ, "บทบาทของสภาการฝึกหัดครู", (วิทยานิพนธ์มหาวิทยาลัยภาควิชาครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522) น. 19

<sup>6</sup>B. Von Haller Gilmer, Psychology, (New York: Harper & Row Publisher, 1970) p. 405

<sup>7</sup>Lingren H. C., Introduction To Social Psychology, (New Delhi: Witey Eastern Private Limited, 1973) pp. 201 - 223

ฮาร์วิเกอสท์ ( Harvighurst ) และ นิวกาเคน ( Neugaten )  
ให้ความหมายของบทบาทไว้ว่า "บทบาท หมายถึงพฤติกรรมที่เหมือนกันของบุคคลที่  
ดำรงตำแหน่งเดียวกัน หรืออยู่ในสังคมเดียวกัน นอกจากนั้นยังมีความหมายรวมถึง  
แบบแผนพฤติกรรมที่ผูกพันหรือขึ้นอยู่กับความคาดหวังของสมาชิกอื่น ๆ ในสังคมด้วย" 8

เซคอร์ด ( Secord ) และ แบคแมน ( Backman )  
ให้ความหมายของบทบาทไว้เช่นกันว่า "บทบาท หมายถึงการปะทะสังสรรค์ระหว่าง  
พฤติกรรมที่คาดหวังของบุคคลทั้งสองฝ่าย ฝ่ายหนึ่งคือผู้ที่ดำรงตำแหน่งอยู่แล้ว และอีก  
ฝ่ายหนึ่งคือผู้ที่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งที่มีอยู่นั้น" 9

จากแนวความคิดของบุคคลต่าง ๆ ข้างต้น สรุปได้ว่า บทบาทเป็น  
พฤติกรรมที่แสดงออกมาตามตำแหน่งหรือสถานภาพที่ได้รับ และพฤติกรรมที่แสดงออกมา  
นั้นอยู่ในขอบเขตที่ตำแหน่งนั้น ๆ กำหนดเอาไว้ การแสดงบทบาทตามตำแหน่งที่มีอยู่  
จะอยู่ในกรอบระเบียบหน้าที่และกฎหมาย ซึ่งในการแสดงบทบาทตามตำแหน่งนี้จะต้อง  
มีความเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์ผู้อื่น ซึ่งมี 2 แบบคือ แบบแรก ผู้ดำรงตำแหน่งเป็นต้นเหตุ  
ของการเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์ และ แบบที่สอง ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์เป็นต้นเหตุในการ  
เกี่ยวข้องกับสัมพันธ์ หรืออาจกล่าวได้ว่า บทบาทมี 2 ส่วน คือ

---

8 Eric Hoyl E, The Role of Teacher, (London: Routledge  
and Kegan Paul, 1969) p. 36

9 Paul F. Secord and Carl W. Backman, Social Psychology,  
(New York: McGraw - Hill Book Co., 1964) p. 454

1. บทบาทที่เป็นไปตามตำแหน่ง เป็นบทบาทที่เกิดขึ้นพร้อมตำแหน่ง และต้องแสดงบทบาทนั้น ๆ ตามกฎและระเบียบกำหนดไว้
2. บทบาทที่เป็นไปตามความคาดหวังของผู้อื่นหรือของผู้ที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์ โดยผู้ที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์คาดหวังให้ผู้อยู่ในตำแหน่งปฏิบัติตามแนวความคิดของตน

แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารการศึกษาเป็นคณะบุคคล

ปรีชา นิพนธ์พิทยา ให้ความเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานไว้ว่า

การบริหารงานเป็นการทำงานร่วมกัน เพื่อให้การทำงานบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีประสิทธิภาพและประหยัดโดยใช้กระบวนการ และทรัพยากรที่เหมาะสม

การบริหารงานจึงเป็นการทำงานร่วมกัน ใ้ทำงานสำเร็จผล มีประสิทธิภาพ และประหยัด การบริหารงานที่จะต้องทำให้งานบรรลุผลสำเร็จด้วยความราบรื่น เรียบร้อย และรวดเร็ว ซึ่งต้องอาศัยหลักร่วมกันคิดร่วมกันทำ และทำด้วยความสุขกายสบายใจ <sup>10</sup>

จรัส โพธิศิริ ให้ความหมายการบริหารไว้ว่า

การบริหาร หมายถึงกิจกรรมต่าง ๆ ในการบริหาร (Administration as an Activity) นั่นคือการทำงาน ของคณะบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปร่วมกันปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่าง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ <sup>11</sup>

<sup>10</sup>ปรีชา นิพนธ์พิทยา, การประสมศึกษากับการพัฒนา พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: กรุงเทพมหานครพิมพ์, 2525) น. 188

<sup>11</sup>จรัส โพธิศิริ, การบริหารการศึกษา (กรุงเทพฯ: โอเคียนสโตร์, 2523) น. 3

กัญญา สาขร ให้ความหมายการบริหารการศึกษาไว้ดังนี้

ผู้บริหารการศึกษาในสังคมประชาธิปไตยควรถือว่าตนเองเป็น  
ทั้งนักบริหารและนักวิชาการมีบทบาทและหน้าที่ซึ่งควรจะกระทำ  
ด้วยวิธีการประชาธิปไตย กระบวนการบริหารควรจะมี ความมุ่ง  
หมายที่จะก่อให้เกิดความร่วมมือเพื่อช่วยกันหลาย ๆ คน หลาย ๆ  
ฝ่ายเพื่อดำเนินการให้การศึกษาแก่เด็ก เยาวชนและประชาชน  
ทั่วไปอย่างมีประสิทธิภาพ <sup>12</sup>

วิไลวรรณ วิทย์วิโรจน์ ให้ความเห็นเกี่ยวกับการบริหารโรงเรียนไว้ว่า  
การบริหารงานในโรงเรียนประถมศึกษาจะยุ่งยากหรือไม่ขึ้นอยู่กับ  
ขนาดของโรงเรียน โรงเรียนขนาดเล็กมีปัญหาน้อยกว่า  
โรงเรียนขนาดใหญ่ ซึ่งมีนักเรียนจำนวนมาก ครูมาก บุคลากรอื่น ๆ  
ตลอดจนเครื่องใช้ต่าง ๆ มาก อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะ เป็น  
โรงเรียนขนาดใหญ่ ถ้าได้มีการจัดระบบงาน มีการแบ่งงาน การ  
จัดสายงานและหน่วยงานให้ถูกต้องตามหลักวิชา อย่างน้อยก็  
ยึดหลักการบริหารงานของ Fayol ก็จะช่วยให้การ  
ดำเนินงานในโรงเรียนเรียบร้อย รวดเร็ว และรวดเร็ว มี  
ประสิทธิภาพขึ้นได้ <sup>13</sup>

---

<sup>12</sup>กัญญา สาขร. การบริหารการศึกษา (กรุงเทพมหานคร:  
ศ.ศ. การพิมพ์, 2523) น. 181

<sup>13</sup>วิไลวรรณ วิทย์วิโรจน์. การประถมศึกษา พิมพ์ครั้งที่ 2  
(กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มิตรสยาม, 2522) น. 129

ก่าชร กิตติภูมิชัย ให้ความเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานในระบบ  
คณะกรรมการว่า

การบริหารงานโดยใช้ระบบคณะกรรมการ เป็นระบบการทำงาน  
แบบหนึ่งที่มีความสำคัญและเป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานใน  
ปัจจุบัน เหตุควยการบริหารจะต้องใช้ความรู้ความสามารถและ  
เทคโนโลยีมากยิ่งขึ้น ต้องอาศัยทั้งความรู้โดยทั่วไป ความรู้เฉพาะ  
อย่างเฉพาะสาขาวิชามากยิ่งขึ้น การทำงานโดยใช้บุคคลหลายฝ่าย  
ร่วมกันพิจารณาจะทำได้ลงงานที่ดี ซึ่งเป็นหลักประกันที่ดี  
อันหนึ่ง 14

ชงชัย สันติวงษ์ ให้ความหมายเกี่ยวกับการบริหารงานเป็นคณะไว้ว่า

คณะกรรมการ หมายถึงกลุ่มของคนที่เขาทำงานร่วมกันตั้งแต่  
สองคนขึ้นไปเพื่อพิจารณาปัญหาต่าง ๆ ภายในองค์การ กลุ่มของ  
คณะกรรมการนี้อาจจะรวมกันขึ้นในลักษณะที่ไม่เป็นทางการก็ได้  
แต่ในทางปฏิบัติ คณะกรรมการที่ตั้งขึ้น มักจะมีการจัดตั้งอย่างเป็นทางการ  
เพื่อรวมเอาบุคคลจากฝ่ายต่าง ๆ มาช่วยพิจารณา และ  
แก้ไขปัญหเฉพาะอย่าง หรือปัญหาทั่วไปภายในองค์การ 15

<sup>14</sup>ก่าชร กิตติภูมิชัย, "บทบาทของคณะกรรมการกับการบริหารราชการไทย",  
ศูนย์ศึกษา 17 (กรกฎาคม - สิงหาคม 2514) : 61

<sup>15</sup>ชงชัย สันติวงษ์, องค์การและการบริหาร พิมพ์ครั้งที่ 4  
(กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2523) ย. 301



ซงชัย สันติวงษ์ ยังให้ความเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับการบริหารงานเป็นคณะ  
ไว้ดีกว่า

วิธีการที่จะช่วยอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานในรูปแบบ  
คณะกรรมการ เป็นไปโดยไ้คนลคี่ที่สุดคนัน อาจสรุปได้คั้งนี้

1. จะต้องมีกการกำหนดวัตถุประสงค์ของคณะกรรมการ
2. จะต้องมีกการเลือกเพ้นตัวบุคคลที่จะเป็นสมาชิกในคณะกรรมการ
3. จะต้องมีกการกำหนดระเบียบวาระการประชุม
4. จะต้องมีกการคัดเลือกตัวประธานของคณะกรรมการ <sup>16</sup>

คอร์บอลลี ( Corbally ) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการบริหารงาน  
เป็นคณะกรรมการไว้คั้งนี้

1. รวมเอาวัตถุประสงค์ต่าง ๆ เข้าด้วยกัน ( Subobjective )
2. วัตถุประสงค์ใหญ่หมายถึงวินัย ( Total Objective as Discipline )
3. การมอบอำนาจหน้าที่ ( Deligation )
4. การติดต่อสื่อสาร ( Communication ) <sup>17</sup>

---

<sup>16</sup>ซงชัย สันติวงษ์, องค์การและการบริหาร พิมพ์ครั้งที่ 4  
(กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2523) น. 301

<sup>17</sup>John E. Corbally, Educational Administration : The  
Secondary School, (Boston : Allyn and Bacon, 1961) pp. 48 - 51

จากแนวความคิดต่าง ๆ ข้างต้นพอจะสรุปได้ว่า การบริหารงานในรูปคณะกรรมการนั้น เป็นการบริหารงานแบบประชาธิปไตยที่พยายามดึงเอาทรัพยากรที่มีอยู่มานำใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่ โดยมีการวางเป้าหมายและวัตถุประสงค์ไว้ล่วงหน้า การบริหารงานในรูปคณะกรรมการนั้นพึงสังวรในการทำงานร่วมกันเป็นคณะบุคคล ต้องพยายามดึงเอาความสามารถของแต่ละบุคคลออกมาใช้รวมทั้งต้องประสานความต้องการของทุกคนไว้ด้วยกันเพื่อรักษาสภาพความสัมพันธ์ให้คงอยู่ การบริหารงานเป็นคณะบุคคลในโรงเรียนระดับประถมศึกษา ก็เช่นกัน จำเป็นต้องดึงเอาบุคลากรทั้งภายในและภายนอกมาช่วยกันบริหารงานในโรงเรียนให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางเอาไว้ รวมทั้งต้องประสานประโยชน์ของกรรมการทุกคนให้ได้รับความพอใจในการมาทำงานร่วมกัน

ในการบริหารงานในรูปคณะกรรมการในโรงเรียนประถมศึกษาที่มีได้เป็นของใหม่ แต่เพิ่งมาเริ่มนิยมกันมากในปัจจุบัน การบริหารงานในรูปคณะกรรมการในโรงเรียนประถมศึกษาเริ่มมีมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2452 โดยได้มีการจัดตั้งกรรมการตำบลขึ้นเพื่อจัดการศึกษาให้แก่เด็กและเยาวชนในสมัยนั้น กรรมการตำบลนี้ประกอบด้วย เจ้าอาวาสวัด กำนัน และแพทย์ประจำตำบล จากนั้นในปี พ.ศ. 2478 จึงได้ออกพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478 ให้แต่งตั้งกรรมการศึกษาขึ้นเพื่อช่วยครูใหญ่ในการบริหารโรงเรียน โดยกำหนดไว้ในมาตรา 38 และ 39 ซึ่งมีใจความดังนี้

มาตราที่ 38 เพื่อประโยชน์แก่การดำเนินการศึกษา ข้างหลวงประจำจังหวัดมีอำนาจจัดตั้งและถอนกรรมการศึกษาได้ตามที่เห็นสมควร

มาตราที่ 39 กรรมการศึกษามีหน้าที่

- (1) รับปรึกษาหารือในการจัดและดำเนินการศึกษา
- (2) ตรวจสอบดูแลงบประมาณ บัญชีเงิน และสอดส่องความเป็นไปของโรงเรียนประชาบาลที่ประชาชนจัดตั้ง
- (3) ช่วยเหลือนายอำเภอในส่วนโรงเรียนประชาบาลที่นายอำเภอจัดตั้ง <sup>18</sup>

ต่อมา เมื่อโรงเรียนประชาบาลย้ายมาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ทางสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติก็ได้มีคำกฎหมายเกี่ยวกับกรรมการศึกษามาปรับปรุงแก้ไขใหม่เพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพสังคมในปัจจุบัน และประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2525 เรียกว่าระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2525 ซึ่งมีใจความสำคัญดังนี้

คณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา มีหน้าที่ดังนี้

- (1) ให้คำปรึกษาแนะนำแก่โรงเรียนในการกำหนดแนวทางในการพัฒนาและกิจการรวมการเรียนการสอนของโรงเรียน ให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น
- (2) แสวงหาความช่วยเหลือและความร่วมมือจากประชาชน หน่วยงานและส่วนราชการ เพื่อพัฒนาโรงเรียน
- (3) เสนอแนะและประสานงานระหว่างโรงเรียนกับชุมชน หน่วยงานและส่วนราชการ เพื่อให้โรงเรียนได้มีส่วนร่วมในการบริการแก่ชุมชน หน่วยงาน ส่วนราชการและการพัฒนาท้องถิ่น

<sup>18</sup>สุภรณ์ ประดับแก้ว, คู่มือครูประถมศึกษา, (พระนคร: โรงพิมพ์  
ประจักษ์วิทยา, 2513) น. 196

(4) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามที่  
คณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษามอบหมาย <sup>19</sup>

เมื่อเปรียบเทียบใจความสำคัญเกี่ยวกับหน้าที่ของกรรมการศึกษาใน  
พระราชบัญญัติ ประถมศึกษา พุทธศักราช 2478 และระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ  
ว่าด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2525  
เห็นได้ว่า โดยหลักการมีความคล้ายคลึงกันมากโดยทั่วไป เช่น การให้คำปรึกษาหารือ  
ในการจัดการศึกษา การเป็นตัวแทนประสานงานระหว่างโรงเรียนกับชุมชน และเป็น  
ผู้ช่วยเหลือโรงเรียนในการพัฒนาโรงเรียน

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการบริหารงานในรูปคณะกรรมการในโรงเรียน  
ประถมศึกษาเริ่มมีมานานแล้วและได้รับการพัฒนาให้การทำงานในรูปคณะกรรมการ  
ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้นจนถึงปัจจุบัน

#### แนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

สายหยุด จำปาทอง ให้แนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมไว้ว่า

การเปลี่ยนรูปแบบบริหารที่ใช้อำนาจบาตรใหญ่มาเป็นบริหารแบบ  
ประชาธิปไตยด้วยวิธีทัศนใจร่วมกัน ต้องให้สมาชิกมีส่วนร่วมใน

---

<sup>19</sup>กระทรวงศึกษาธิการ, "ระเบียบว่าด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการ  
ศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2525," สำนักงานคณะกรรมการ  
การศึกษาแห่งชาติ, 2525 (เอกสารอัครสาเนา)

การใช้อำนาจมากที่สุด ด้วยความรับผิดชอบอันสูงสุดนั้นหาควรเล็งผล  
เลิศเพื่อส่วนรวมเพียงอย่างเดียวไม่ แต่ควรมุ่งไปถึงความสุขกาย  
สบายใจในส่วนบุคคล ด้วยอำนาจใด ๆ ในสังคมก็ดี และการใช้  
อำนาจนั้น ๆ ก็ดี ขอมมีผลให้เกิดการบังคับทั้งสิ้น <sup>20</sup>

อภรณ์พันธ์ จันทร์สว่าง ให้แนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมไว้ว่า  
การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการช่วยสนับสนุนอย่างสำคัญ  
ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ จึงควรมีการกำหนด  
การภายในขอบเขตของแผนชาติ ให้ผลประโยชน์ครอบคลุมไปถึง  
ประชาชนส่วนใหญ่ <sup>21</sup>

ไพโรจน์ สุขสัมฤทธิ์ ให้แนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมไว้ว่า  
"กิจกรรมใด ๆ ที่เราจัดทำนั้น สิ่งที่เราคาดหวังได้คือ การร่วมมือของประชาชน  
กล่าวคือ ต้องให้ประชาชนทราบ เข้าใจ และร่วมในกิจกรรมนั้น ๆ ด้วย ทั้งนี้เพื่อ  
ให้เขาสำนึกว่าเป็นงานของเขา" <sup>22</sup>

---

<sup>20</sup>เอคการ์ ฟอร์ และคนอื่น ๆ, การศึกษาเพื่อชีวิต, เรียบเรียงโดย  
บรรจง ชูสกุลชาติ, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ครุสภาลาดพร้าว, 2519)  
น. 22<sup>3</sup> - 224

<sup>21</sup>อภรณ์พันธ์ จันทร์สว่าง, "การพัฒนาชุมชนและกลุ่ม," (กรุงเทพฯ:  
คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524) (เอกสารอัครสำเนา)

<sup>22</sup>ไพโรจน์ สุขสัมฤทธิ์, วิไล อุไรจิตติสุข, เจนค์ ถึงสุข, คู่มือสอบ  
เจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนทุกระดับ (กรุงเทพมหานคร: ประจักษ์การพิมพ์, 2521) น. 34

สัญญา สัญญาวิวัฒน์ ให้แนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมไว้ว่า

ในกิจกรรมทุกอย่างควรมีให้ประชาชนมีส่วนร่วมให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ เพื่อให้เขาได้เป็นผู้ตัดสินใจทำงาน ลงมือทำงานตามที่เขาได้ตัดสินใจไปแล้วด้วยตนเอง ซึ่งจะเป็นการทำให้เขาได้ปฏิบัติตามความสนใจและความต้องการของเขา กรณีที่เขาได้มีส่วนร่วมในโครงการนั้น จะทำให้เขาได้มีโอกาสในการพัฒนาตนเอง

อนึ่ง ประชาชนที่ดิ่งเข้ามาร่วมกิจกรรมด้วยนั้น จะต้องไม่มีการแบ่งชั้นวรรณะแต่จะต้องมาจากชนทุกชั้นของสังคม ตั้งแต่คนที่รวยที่สุดจนถึงคนที่ยากจนที่สุดของสังคม หรือตั้งแต่ชนชั้นสูงสุดจนถึงชนชั้นต่ำสุดของสังคม จะเลือกที่รักมักที่ชัง กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรือชั้นใดชั้นหนึ่งไม่ได้<sup>23</sup>

ที. อาร์. แมทเทิน (T.R. Batten) ให้แนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมไว้ใน New Directive Approach ว่า

จะต้องให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งถือเสมือนหนึ่งเป็นสื่อหรือแบบฝึกหัดในการพัฒนาคน ให้ต้องใช้ความคิด ตัดสินใจ วางแผน และดำเนินการเองอยู่เสมอ เพราะการทำเช่นนั้นเป็นหนทางให้สมองของคนเกิดการพัฒนาได้

นอกจากนั้นแล้ว ในการใช้หรือยึดถือหลักปฏิบัติของวิธีช่วยยให้เกิดความคิดดังกล่าวแล้ว ต้องยึดหลักต่อไปนี้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

<sup>23</sup>สัญญา สัญญาวิวัฒน์, การพัฒนาชุมชน (นครหลวงกรุงเทพธนบุรี:

1. หลักการช่วยตนเอง
2. หลักการให้ประชาชนมีส่วนร่วม
3. หลักประชาธิปไตยในการดำเนินงาน <sup>24</sup>

ซีชี ซี มิว ( Seah Chee Meow ) เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับ  
การมีส่วนร่วมไว้ว่า

การมีส่วนร่วม หมายถึงการนำเอาประชาชนมาเป็นผู้พัฒนาหรือ  
เปลี่ยนแปลงแทนการเป็นผู้ถูกเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้เพราะ ไม่ว่าพวก  
เขาจะร่วมกิจกรรมใด ๆ จะทำให้พวกเขาปรับขั้นตอนต่าง ๆ  
ทุกขั้นตอนในการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงนับตั้งแต่การตั้งเป้าหมาย  
และวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติ การวางแผนขั้นตอนในการปฏิบัติ  
ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะนำไปสู่ความสำเร็จในการพัฒนา <sup>25</sup>

เฮอว์เบอร์ท ( Herbert ) ให้แนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมว่า  
การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นพื้นฐานในการทำงาน  
สังคมสงเคราะห์ และเป็นพื้นฐานของค่านิยมทางประชาธิปไตย  
มันเป็นการค้นหาการค้นคว้าเพื่อที่จะเข้ามามีส่วนร่วมอย่างฉลาดของ  
สมาชิกทั้งหมดในชุมชนเพื่อสร้างความมั่นคงจากประสบการณ์ในการ  
จัดระเบียบและสวัสดิการชุมชน ทำให้รู้ว่าการทำงานถ้าปราศจาก  
การมีส่วนร่วมของประชาชน โครงการต่าง ๆ ที่จะทำให้ประสบ  
ความล้มเหลว <sup>26</sup>

<sup>24</sup> T.R. Batten, Planning For Community Development,

(London: Oxford University Press, 1962) p. 76

<sup>25</sup>

Seah Chee Meow, et. al, People's Participation of The  
Local Level, (Bangkok : FFS Republic of Germany, 1978) p. 22

<sup>26</sup>

Herbert Hewitt Stroup, Community Welfare Organization,  
(New York: Harper & Brothers Publishers, 1952) pp. 150 - 153

โรเบิร์ต คาส์ด ( Robert Dahle ) ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมว่า

Image of Potentiality หรือ General Experimental Attitude อาจจะกระตุ้นประชาชนให้ทำงานหรือแก้ปัญหาหลาย ๆ อย่างที่แตกต่างกันออกไป หรือถูกกระตุ้นให้มีส่วนร่วมในการจัดระเบียบชุมชน ทั้งนี้เพราะสมาชิกในกลุ่มของพวกเขาต่างมีความสัมพันธ์กันมาก ซึ่งจะทำให้พวกเขาต่างมีความพึงพอใจที่กิจกรรมที่พวกเขามีส่วนร่วมตรงกับความต้องการของพวกเขา 27

รอส เมอร์เรย์ ( Rose Murray ) ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมเอาไว้เช่นกันว่า

การมีส่วนร่วมในการพัฒนา ไม่ใช่เป็นผลประโยชน์ของบุคคลบางคน และทั้งไม่ใช่การนำเอาแผนในการพัฒนาของกลุ่มนักพัฒนาอาชีพไปยึดเยือกให้กรรมการหรือหน่วยงาน ๑ หน่วยงานหนึ่งไปกระทำตามแผนนั้น แต่เป็นการคัดเอาตัวบุคคลของกลุ่มผลประโยชน์ที่ต่างกันและมีความเชื่อต่างกันมาหาวิธีแก้ปัญหาาร่วมกัน โดยมีความสนใจร่วมกัน 28

---

27 Robert Dahle, Who Govern?, (New York: Yale University, 1963) p. 197

28 Murray G. Ross, Community Organization, (Tokyo: Harper & Row, 1967) p. 160



แคมเบลล์ จี. เมอร์ฟีย์ (Campbell G. Murphy) ก็ให้แนวความคิด  
เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมเอาไว้ว่า

นักจักระเบียบชุมชนพบว่าความสำเร็จในการวางแผนงานบาง  
รูปแบบต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชน ในกรณีที่เป็นกลุ่ม  
ผลประโยชน์หลายกลุ่ม ในบางครั้งจะมีความสนใจร่วมกัน ถ้าหาก  
ว่าใคร่ร่วมรับรู้ในการวางจุดประสงค์ของแผนงาน การวางแผนงาน  
ทุกขั้นตอน ก็ยินดีที่จะทำงานร่วมกัน และยอมรับผลที่เกิดขึ้นด้วย <sup>29</sup>

จากแนวความคิดข้างต้น สรุปได้ว่า ในการพัฒนาหรือประกอบกิจกรรม  
ใด ๆ ควรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาหรือในกิจกรรมนั้น ๆ โดย  
การเข้ามามีส่วนร่วมนั้นต้องเป็นไปตามหลักการของประชาธิปไตย และให้ประชาชน  
ได้มีส่วนร่วมรับรู้ขั้นตอนของกิจกรรมนั้นทุกขั้นตอน นับตั้งแต่การวางจุดประสงค์ การ  
วางแผนงานเพื่อปฏิบัติ รายละเอียดต่าง ๆ ตลอดจนการติดตามผลรวมกัน และ  
พยายามสร้างความสำนึกให้กับประชาชนว่า กิจกรรมที่กำลังจะทำนั้นเป็นงานของ  
พวกเขาที่ต้องรับผิดชอบ เพราะมันเป็นการสร้างความมั่นคงให้แก่ชุมชนที่พวกเขาอยู่

ในกรณีนี้ กิจกรรมที่เกิดขึ้นนั้นมีกลุ่มผลประโยชน์หลายกลุ่มเข้ามาเกี่ยวข้อง  
ต้องพยายามดึงเอาตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์มาทำงานร่วมกัน เพื่อให้กลุ่ม  
ผลประโยชน์ทุกกลุ่มยอมรับผลที่ตามมาของกิจกรรมนั้น ๆ

29

Cambell G. Murphy, Community Organization Practice,

(Cambridge : The Riberside Press, 1954) p. 408



ห้องสมุด  
คณะสังคมฯ

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของกรรมการศึกษา

จรัส ศันศิลา ได้ทำการศึกษาบทบาทกรรมการศึกษาที่มีต่อโรงเรียน (ศึกษากรณีโรงเรียนบ้านนาชาว และโรงเรียนบ้านหัวฝาย) ต. นาชาว อ. ภูกระดึง จ. เลย เมื่อปี พ.ศ. 2523 ผลการศึกษาสรุปได้ดังนี้

จากการศึกษาการดำเนินงานของคณะกรรมการศึกษา โรงเรียนบ้านนาชาว และบ้านหัวฝาย จังหวัดเลย พบว่า การดำเนินงานของคณะกรรมการศึกษาไม่บรรลุเป้าหมาย เพราะสาเหตุดังนี้

1. กรรมการศึกษายังไม่เข้าใจหน้าที่ ความรับผิดชอบของตนอย่างถูกต้อง
2. ทางโรงเรียนคือครู ยังไม่เข้าใจหน้าที่ที่ถูกต้องของกรรมการศึกษา
3. ทางโรงเรียนยังไม่เข้าใจวิธีการดำเนินงานในรูปคณะกรรมการศึกษาที่ถูกต้อง
4. กรรมการศึกษาขาดความคิดริเริ่ม ส่วนมากจะเป็นผู้ตาม
5. การแต่งตั้งกรรมการศึกษายังไม่มีการคัดเลือกคนที่มีความสามารถหลายอาชีพมาดำเนินงาน
6. การคัดเลือกกรรมการศึกษายังขาดความเป็นประชาธิปไตย
7. ทางโรงเรียนยังให้ความสำคัญกรรมการศึกษาน้อยเกินไป
8. วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการศึกษาไม่มีกำหนดแน่นอน ทำให้ขาดความกระตือรือร้น 30

---

<sup>30</sup>จรัส ศันศิลา, "บทบาทกรรมการศึกษาที่มีต่อโรงเรียน (ศึกษากรณีโรงเรียนบ้านนาชาว และโรงเรียนบ้านหัวฝาย) อ. ภูกระดึง จ. เลย," กรุงเทพฯ: คณะศิลปศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523 (พิมพ์ตัด)