

## บทที่ 4

### การบริหารโรงเรียนในปัจจุบัน

#### 4.1 การบริหารโรงเรียนในประเทศไทย

การบริหารและการจัดการศึกษาเป็นกลไกสำคัญของการปฏิรูปการศึกษาที่ทำให้การปฏิรูป การศึกษาขับเคลื่อนไปได้ทั้งระบบ โดยเฉพาะการปฏิรูปการศึกษาคมนแนวทางของพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้การบริหารและการจัดการศึกษา เป็นหมวดหนึ่ง ที่ต้อง มีการปฏิรูปไปพร้อม ๆ กัน การปฏิรูปการศึกษาด้านอื่น โดยได้วางระบบโครงสร้างการบริหารที่ เกี่ยวข้องสัมพันธ์ เชื่อมโยง และส่งเสริมการปฏิรูปด้านอื่น ๆ ทุกด้าน ทั้งในส่วนที่รัฐจัดการศึกษา เองและในส่วนที่ให้องค์กรประชาชนและส่วนของสังคมเข้ามามี ส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ตลอดจนการกำกับ สนับสนุน ส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพการศึกษาทั้งของรัฐ เอกชน ท้องถิ่น ชุมชนและบุคคลที่จัดการศึกษาการจัดโครงสร้าง องค์กร จึงต้อง จัดให้เอื้อต่อการพัฒนากระบวนการ เรียนรู้และการประกันคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา เอื้อต่อการผลิตและพัฒนาครูและบุคลากร เอื้อต่อการจัดระบบทรัพยากรเพื่อสนับสนุนการศึกษาทั้งส่วนที่ดำเนินการ โดยรัฐ และการร่วมระดมทรัพยากรจากหน่วยงานและบุคคลอื่นให้นำมาสนับสนุนการศึกษาให้เกิดความทั่วถึง เท่าเทียม และเป็นธรรม ตลอดจนเอื้อต่อการพัฒนาเทคโนโลยีทางการศึกษาซึ่งเป็นสาระสำคัญของการปฏิรูป การศึกษาทั้งระบบ ที่มุ่งไปสู่การพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมี ความสุข

การจะปฏิรูประบบบริหารและการจัดการศึกษาเพื่อให้หน่วยจัดการศึกษามีอิสระ คล่องตัวและตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการทางการศึกษาได้นั้น จำเป็นที่จะต้องให้ อำนาจ แก่หน่วยจัดการศึกษาที่อยู่ใกล้ชิดกับผู้เรียน ประชาชน และผู้มีส่วน ได้เสียกับการศึกษาให้มากที่สุด และเปิดโอกาสให้ทุกส่วนของสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาร่วมตรวจสอบและร่วมรับ ผลประโยชน์จากการศึกษาอย่างแท้จริงโดยการกระจายอำนาจจากองค์กร ในส่วนกลางไปยังเขตพื้นที่ การศึกษาที่กำหนดขึ้นใหม่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถานศึกษาโดยตรง

(สมาคมผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาแห่งประเทศไทย, น.ป.ป., หน้า 10)

## 1. โครงสร้างการบริหารการศึกษาของประเทศไทย

การบริหารและการจัดการศึกษาของประเทศไทย ตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ยึดหลักการสำคัญ คือ ให้มีเอกภาพด้านนโยบาย มีความหลากหลายในการปฏิบัติกระจ่ายอำนาจสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งได้กำหนดแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาออกเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 ว่าด้วยการบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐ ส่วนที่ 2 ว่าด้วยการบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น และส่วนที่ 3 ว่าด้วยการบริหารและการจัดการศึกษาเอกชน

เพื่อให้บรรลุตามหลักการและแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษา ตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 สำนักงานปฏิรูปการศึกษาได้กำหนดแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาของชาติเป็น 2 ระดับ คือ ระดับราชการในส่วนกลางและระดับองค์กรปฏิบัติในท้องถิ่น

**ระดับราชการในส่วนกลาง** เป็นระดับนโยบาย มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ใน พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 คือ ด้านนโยบายและแผน มาตรฐาน การสนับสนุนทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบ การประเมินผล และการดำเนินงานที่ต้องปฏิบัติในระดับชาติเท่านั้น

องค์กรบริหารการศึกษาในส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวงการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ประกอบด้วยองค์กร 3 ส่วน คือ

1) องค์กรหลักตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ประกอบด้วย สภาและสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมแห่งชาติ คณะกรรมการและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการและสำนักงานคณะกรรมการ การอุดมศึกษา คณะกรรมการและสำนักงานคณะกรรมการการศาสนาและวัฒนธรรม

2) สำนักงานปลัดกระทรวง ซึ่งเป็นหน่วยงานที่จัดให้มีขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับ พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535

3) องค์กรอิสระซึ่งเป็นองค์กรที่กำหนดขึ้นเพื่อดำเนินงานตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

**ระดับองค์กรปฏิบัติในท้องถิ่น** เป็นระดับปฏิบัติการ มีอำนาจหน้าที่ด้านการบริหาร และการดำเนินงาน ได้แก่ เขตพื้นที่การศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถานศึกษา

ในการบริหารและการดำเนินงานในระดับท้องถิ่นดังกล่าว กำหนดให้การปฏิบัติเสร็จสิ้นที่สถานศึกษาให้มากที่สุด โดยคำนึงถึงความมีอิสระและกล่องตัวเป็นสำคัญ และหากไม่สามารถเสร็จสิ้นที่สถานศึกษาได้ให้สิ้นสุดที่เขตพื้นที่การศึกษา โดยคำนึงถึงความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันระหว่างเขตพื้นที่การศึกษาสถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปยังเขตพื้นที่การศึกษา องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และสถานศึกษา โดยได้กำหนดแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาไว้ดังนี้

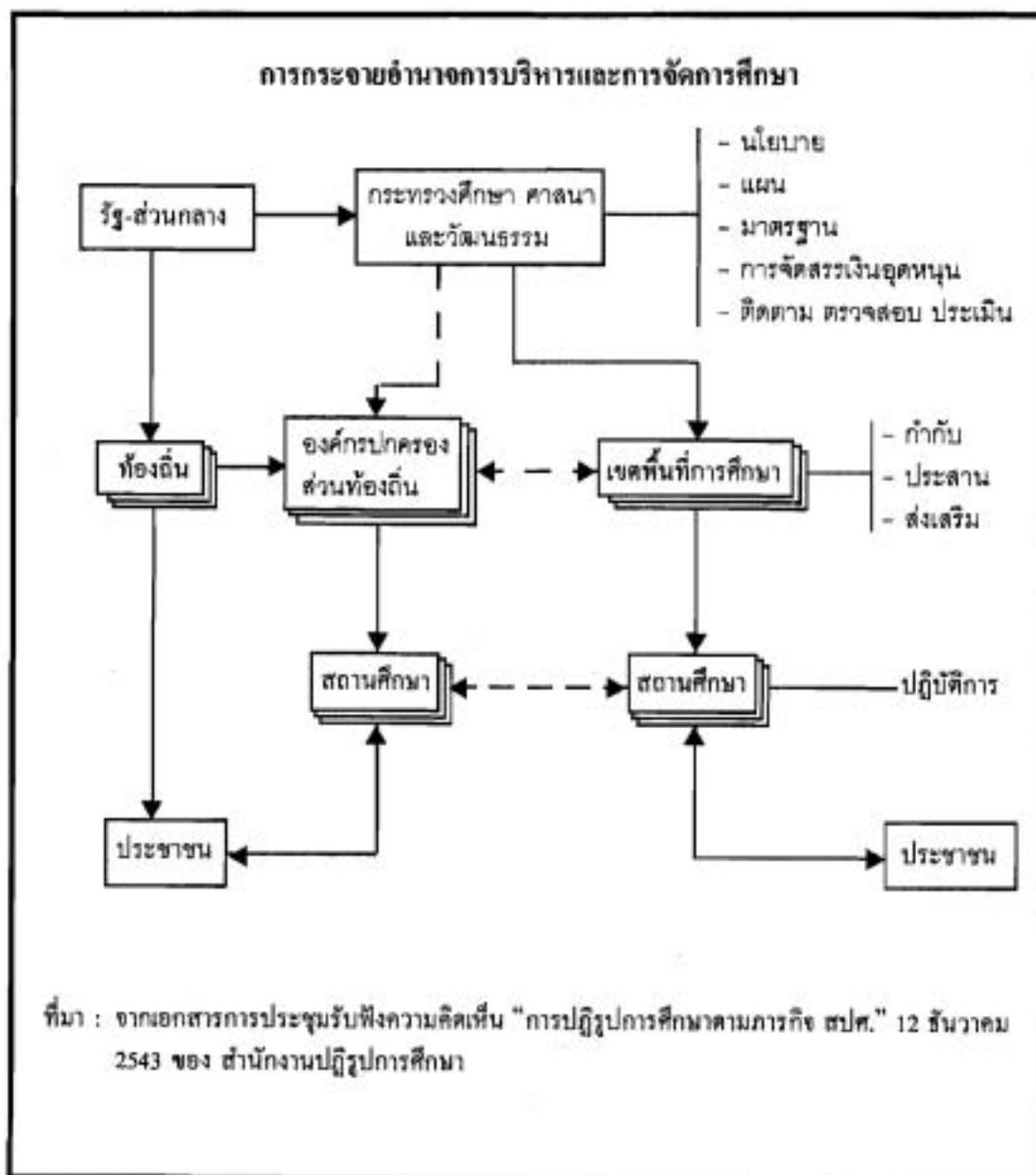
1) **การบริหารงานระดับเขตพื้นที่การศึกษา** พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติฯ ได้กำหนดให้การบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและระดับต่ำกว่าปริญญาให้ยึดเขตพื้นที่การศึกษา โดยในแต่ละเขตพื้นที่การศึกษาให้มีคณะกรรมการและสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับ ดูแลสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา รวมทั้งพิจารณาการจัดตั้ง ยุบ รวม หรือเลิกสถานศึกษา ประสาน ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาของบุคคล ครอบครัว องค์กร ชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลาย รวมทั้งการกำกับดูแลหน่วยงานด้านศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมในเขตพื้นที่การศึกษา

คณะกรรมการการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา ประกอบด้วย ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรเอกชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนสมาคม ผู้ประกอบวิชาชีพครู ผู้แทนสมาคมผู้ประกอบวิชาชีพบริหารการศึกษา ผู้แทนสมาคมผู้ปกครองและครู ผู้กำหนดศาสนา และผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม

2) **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับได้ตามความพร้อมความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น และให้กระทรวงฯ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบาย และได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3) **สถานศึกษา** พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้การบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาด้านต่ำกว่าปริญญา มีคณะกรรมการสถานศึกษาเพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา ประกอบด้วยผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา และผู้ทรงคุณวุฒิ

สำหรับการบริหารสถานศึกษาระดับปริญญา ได้กำหนดให้สถานศึกษาของรัฐ ที่จัดการศึกษาระดับปริญญาเป็นนิติบุคคลดำเนินการได้โดยอิสระสามารถพัฒนาระบบบริหารและการจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถานศึกษา





## 2. การบริหารงบประมาณ

พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้กระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาในด้านงบประมาณไปยังสถานศึกษา และกำหนดให้รัฐจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้กับการศึกษาในฐานะที่มีความสำคัญสูงสุดต่อการพัฒนาประเทศ โดยจะต้องจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเป็นค่าใช้จ่ายรายบุคคลที่เหมาะสมแก่ผู้เรียนการศึกษาระดับมัธยมศึกษาขั้นพื้นฐานที่จัดโดยรัฐและเอกชนให้เท่าเทียมกันรวมทั้งจัดสรรงบประมาณเป็นพิเศษสำหรับกลุ่มที่มีความต้องการพิเศษ

เพื่อให้สถานศึกษามีความเป็นอิสระคล่องตัวในการบริหารงบประมาณและการเงินของสถานศึกษาตามเจตนารมณ์ของ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 สำนักงานปฏิรูปการศึกษาจึงกำหนดให้การบริหารเงินของสถานศึกษาเป็นการดำเนินงานภายใต้หลักการและแนวคิดในเรื่องการกระจายอำนาจไปยังสถานศึกษาตามแนวทางการบริหารจัดการที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-based Management) โดยสถานศึกษาจะเป็นหน่วยงบประมาณ (Budgeting entity) และหน่วยบริหารการเงิน (Financial entity) การวางระบบการตรวจสอบติดตามประเมินผลการจัดการศึกษา ทั้งจากภายในและภายนอกสถานศึกษา เพื่อให้การบริหารสถานศึกษามีความโปร่งใส มีการบริหารวัสดุครุภัณฑ์อย่างมีประสิทธิภาพ มีการควบคุมการใช้จ่ายเงินอย่างถูกต้องรัดกุม และมีการบริหารงบประมาณ จัดทำบัญชีและรายงานการเงินตามมาตรฐานการบัญชีที่กระทรวงการคลังกำหนด หรือให้ความเห็นชอบและมีการตรวจสอบทั้งจากหน่วยงานภายในและผู้ตรวจสอบภายนอก โดยในเบื้องต้นได้มีการกำหนดมาตรการในการบริหารงบประมาณดังนี้ คือ

1) สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน กำหนดให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานต้องจัดทำงบประมาณและจัดทำค่าของงบประมาณส่งไปยังสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อรวบรวมงบประมาณของสถานศึกษาในสังกัด ไปยังสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งนี้เขตพื้นที่การศึกษาพิจารณาค่าของงบประมาณเฉพาะในส่วนที่เป็นงบลงทุนเท่านั้น ส่วนงบดำเนินการ โรงเรียนจะได้รับจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนรายบุคคล โดยเขตพื้นที่การศึกษามีหน้าที่ตรวจสอบจำนวนนักเรียนให้ถูกต้องตามความเป็นจริง ส่วนคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้ทำหน้าที่ในการเสนอขออนุมัติงบประมาณจากสำนักงานงบประมาณ และเมื่องบประมาณผ่านการพิจารณาอนุมัติแล้ว สำนักงานงบประมาณจะจัดสรรงบประมาณตรงไปยังเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อส่งผ่านไปยังโรงเรียนและให้โรงเรียนบริหารงบประมาณตามหลักการที่กำหนดข้างต้นต่อไป

2) สถาบันอุดมศึกษาระดับปริญญา เป็นผู้จัดทำค่าของงบประมาณเสนอคณะกรรมการการอุดมศึกษาเพื่อพิจารณาและเมื่อได้รับอนุมัติงบประมาณแล้วการจัดสรรงบประมาณจะจัดสรรไปยังแต่ละสถานศึกษาโดยตรงในลักษณะของเงินอุดหนุนทั่วไป

ทั้งนี้ สถานศึกษาแต่ละแห่งจะต้องมีการจัดทำระบบบัญชีมาตรฐานสำหรับการตรวจสอบ โดยเป็นการจัดทำระบบบัญชีสถานศึกษามาตามเกณฑ์ที่รับฟังจ่าย เพื่อแสดงผลการดำเนินงาน และแสดงฐานะทางการเงินที่ถูกต้อง เพื่อประโยชน์ในการคำนวณต้นทุน ค่าใช้จ่ายในการเรียนการสอน หรือการจัดการศึกษาต่อไป

ส่วนระบบการตรวจสอบนั้นการตรวจสอบภายในจะดำเนินการโดยผู้ตรวจสอบภายใน และคณะกรรมการตรวจสอบของสถานศึกษาซึ่งระบบการตรวจสอบที่ใช้จะเน้นทั้งทางการเงิน (Financial Audit) และผลสำเร็จของการดำเนินงาน (Performance Audit) คณะกรรมการดังกล่าวจะทำหน้าที่ตรวจสอบและรายงานผลงานแก่คณะกรรมการ โรงเรียนและเขตพื้นที่การศึกษาทราบปีละ 1-2 ครั้ง ส่วนการตรวจสอบภายนอกจะเป็นการตรวจสอบ โดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน หรือผู้สอบบัญชีรับอนุญาตในความกำกับดูแลของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบการใช้เงินของสถานศึกษาแต่ละแห่ง

### 8. การบริหารงานบุคคล

พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู โดยให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งของหน่วยงานทางการศึกษาในระดับสถานศึกษาของรัฐและระดับเขตพื้นที่การศึกษา เป็นข้าราชการในสังกัดองค์กรกลางบริหารงานบุคคลดังกล่าว โดยยึดหลักการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

เพื่อให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 สำนักงานปฏิรูปการศึกษาได้จัดทำข้อเสนอในการบริหารงานบุคคล ดังนี้

1) ให้มีคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลสำหรับครูและบุคลากรทางการศึกษา มีหน้าที่กำหนดนโยบาย หลักการเกณฑ์มาตรฐาน กฎระเบียบในการบริหารงานบุคคล เงินเดือน ค่าตอบแทน สวัสดิการ และสิทธิประโยชน์ ปกป้องพิทักษ์ระบบคุณธรรม กำกับดูแลให้เกิดความเป็นธรรมในการบริหารงานบุคคล ตีความกฎระเบียบที่กำหนด ชี้ขาดกรณีขัดแย้ง และเป็นองค์กรอุทธรณ์สูงสุด

องค์ประกอบของ ก.ค.ศ. ประกอบด้วย กรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เป็นประธาน มีเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นกรรมการและเลขานุการ กรรมการซึ่งไม่ใช่กรรมการโดยตำแหน่งของ ก.ค.ศ. มีวาระ 3 ปี ไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน

2) ให้มีคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) เขตพื้นที่การศึกษามีฐานะเป็นอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ในระดับเขตพื้นที่

การศึกษา ทำหน้าที่พิจารณาถ่วงถ่วงการตัดสินใจเรื่องการแต่งตั้ง โยกย้าย การพิจารณาความดีความชอบ การอุทธรณ์ร้องทุกข์ หรือการบริหารงานบุคคลอื่น ๆ ให้สอดคล้องกับนโยบาย กฎระเบียบ และเกณฑ์ที่องค์กรกลางบริหารงานบุคคลกำหนด

องค์ประกอบของ อ.ก.ค.ศ. ประกอบด้วย อนุกรรมการโดยตำแหน่ง อนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและอนุกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาคัดเลือกประธาน อ.ก.ค.ศ. จากผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษาเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ ทั้งนี้ อนุกรรมการซึ่งไม่ใช่ อนุกรรมการโดยตำแหน่งมีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี ไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน

เพื่อให้มีการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลไปยังสถานศึกษาให้มากที่สุด จึงให้ผู้อำนวยการสถานศึกษามีอำนาจในการบริหารงานบุคคลให้เป็นไปตามกฎระเบียบที่ ก.ค.ศ. กำหนด ทั้งนี้ โดยมีคณะกรรมการสถานศึกษามีบทบาทกำกับดูแล

#### 4. การประกันคุณภาพการศึกษา

พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษา เพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ ประกอบด้วยระบบการประกันคุณภาพภายในและระบบการประกันคุณภาพภายนอก โดยให้หน่วยงานต้นสังกัดและสถานศึกษา จัดให้มีระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาและให้ถือว่าการประกันคุณภาพภายในเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารการศึกษาที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งให้มีสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาซึ่งเป็นองค์การมหาชนทำหน้าที่พัฒนาเกณฑ์และวิธีการประเมินคุณภาพภายนอก และทำการประเมินผลการจัดการศึกษา โดยให้มีการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษาทุกแห่งอย่างน้อย 1 ครั้งในทุกห้าปี

ในการดำเนินการเพื่อประกันคุณภาพภายในสถานศึกษานั้น หน่วยงานต้นสังกัดในส่วนกลางและในระดับเขตการศึกษา จังหวัด และสถานศึกษา ได้มีการพัฒนาบุคลากรและสถานศึกษาให้สามารถดำเนินการเข้าสู่ระบบการประกันคุณภาพตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ยังได้จัดทำเอกสารเรื่อง "แนวทางการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา: เพื่อพร้อมรับการประเมินภายนอก" โดยจัดพิมพ์เผยแพร่เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางการประกันคุณภาพภายในให้แก่สถานศึกษา รวมทั้งได้มีการดำเนินโครงการปฏิรูปการเรียนรู้เพื่อพัฒนาคุณภาพผู้เรียน เพื่อส่งเสริมสนับสนุนให้โรงเรียนดำเนินการประกันคุณภาพภายในให้ผสมผสานอยู่ในกระบวนการบริหารและการจัดการกระบวนการเรียนรู้

ส่วนการประกันคุณภาพภายนอก ได้มีการดำเนินการพัฒนามาตรฐานการศึกษา ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อให้เป็นกรอบในการประเมินคุณภาพภายนอกและเป็นแนวทางสำหรับ หน่วยงานและสถานศึกษาในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติฯ นอกจากนี้ยังได้มีการดำเนินการจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐาน และประเมินคุณภาพการศึกษาซึ่งได้ประกาศจัดตั้งสำนักงานดังกล่าว เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2543 และได้ดำเนินการคัดเลือกคณะกรรมการบริหารสำนักงานฯ แล้ว

#### การบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน รัฐได้ตระหนักถึงความสำคัญในการกระจายอำนาจการศึกษาสู่ท้องถิ่น โดยได้กำหนดนโยบายไว้อย่างชัดเจนทั้งในแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 นโยบายของรัฐบาลและที่สำคัญอย่างยิ่งที่ผลักดันให้การกระจายอำนาจการศึกษาสู่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นประสบผลสำเร็จได้ ก็คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พระราช บัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กล่าวคือ

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 อันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ได้มีการกำหนดบทบัญญัติในมาตรา 289 ไว้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะ จัดการศึกษาอบรม และฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้า ไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ แต่ต้องไม่ขัดต่อมาตรา 43 และมาตรา 81 ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

และในมาตรา 43 ยังได้กำหนดไว้ว่า บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษา อบรมขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้ทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย การ จัดการศึกษาอบรมรัฐจะต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้กำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ ไว้ในมาตรา 81 เพื่อเป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารและจัดการศึกษา ซึ่งต่อมาได้มีการจัดทำ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติขึ้น และได้มีการประกาศใช้ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เมื่อ วันที่ 19 สิงหาคม 2542

2. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 9 (2) ว่า

“การจัดระบบโครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษาให้ยึดหลักการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น”

และในมาตรา 40 - 41 ยังกำหนดว่า “ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นและให้กระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

3. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดนโยบายให้กระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ มาตรา 16 (9) มาตรา 17 (6) และมาตรา 18 ว่า “ให้เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษา ซึ่งเป็นการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น”

นอกจากนี้ ในมาตรา 30 (1) และ (2) ได้กำหนดให้ดำเนินการถ่ายโอนกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในกำหนดเวลา โดยภารกิจที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการให้เสร็จภายใน 4 ปี รวมทั้งกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้ชัดเจน โดยให้เป็นไปตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ทั้งนี้ ต้องไม่เกินระยะเวลา 10 ปี

ทั้งนี้ ได้มีการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 โดยได้มีการกำหนดแนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ 8 ด้าน เช่น ในด้านการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดแนวทางไว้ ดังนี้

- 1) การเตรียมความพร้อมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2) การปรับโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจ
- 3) การพัฒนาองค์กรในระดับจังหวัด เพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจ

4) การปรับปรุงระบบการวางแผน ระบบงบประมาณ ระบบบัญชี และระบบบริหารงานบุคคล ระบบการติดตาม ตรวจสอบ และระบบข้อมูล

5) การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6) การเพิ่มขีดความสามารถของบุคลากรและผู้บริหารท้องถิ่นการเพิ่มขีดความสามารถของประชาชนและภาคประชาสังคมในการตรวจสอบ

สำหรับการพัฒนาองค์กรในระดับจังหวัดเพื่อรองรับการถ่ายโอนได้กำหนดหลักการทั่วไปไว้ ดังนี้

1) การดำเนินการกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางด้าน ต้องการความชำนาญในวิชาชีพเฉพาะและความเป็นเอกภาพในการจัดบริหารสาธารณะ เช่น การจัดการศึกษา การสาธารณสุข การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น จำเป็นต้องจัดให้มี คณะกรรมการเฉพาะด้านระดับจังหวัด โดยให้มีอำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายและมาตรฐาน การจัดบริการสาธารณะเรื่องนั้น ๆ ในเขตจังหวัด การจัดสรรทรัพยากร การกำกับดูแลและตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งประสานความร่วมมือระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

กรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการจัดบริการสาธารณะ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจกำหนดให้มีคณะกรรมการเฉพาะด้านระดับเขตพื้นที่ในเขตจังหวัดแทนคณะกรรมการเฉพาะด้านระดับจังหวัดได้โดยต้องคำนึงถึงความเป็นเอกภาพในการจัดบริการสาธารณะ

2) คณะกรรมการเฉพาะด้าน ตาม 1) ควรประกอบด้วย ผู้แทนหน่วยงานของรัฐผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนฝ่ายวิชาชีพ ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนประชาชน และหรือภาคประชาสังคม

#### บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นับเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการจัดการศึกษา และนับว่าจะมีบทบาทที่ทวีความสำคัญมากขึ้นในอนาคต อันเนื่องมาจากนโยบายการกระจายอำนาจตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นครั้งที่กล่าวมาแล้วในข้างต้น

ในปัจจุบัน มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5 รูปแบบ จำนวน 7,953 แห่ง ได้แก่

1. เทศบาล 1,129 แห่ง
2. องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) 75 แห่ง

(3) การบริหารงบประมาณ กรุงเทพมหานครมีสำนักการศึกษาเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบ โดยจะเป็นผู้บริหารงบประมาณส่วนที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลทั้งสิ้น สำหรับส่วนที่ไต่ส่งงบประมาณจากกรุงเทพมหานครส่วนหนึ่งจะโอนเงินให้สำนักงานเขตรับไปดำเนินการโดยตรง

(4) การบริหารงานวิชาการ กรุงเทพมหานครบริหารงานวิชาการโดยสำนักศึกษามีกองวิชาการและหน่วยศึกษานิเทศก์เป็นหน่วยงานที่ประสานส่งเสริมสนับสนุนงานด้านวิชาการกับสำนักงานเขตและโรงเรียน ซึ่งในระดับเขตจะมีศึกษาธิการเขต ผู้ช่วยศึกษาธิการเขตและศึกษานิเทศก์เป็นผู้รับผิดชอบ

(5) งบประมาณการศึกษาของกรุงเทพมหานครนำมาใช้เป็นค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษารวมของกรุงเทพมหานครได้มาจาก 2 แหล่ง คือ เงินอุดหนุนจากรัฐและรายได้ของกรุงเทพมหานคร ในปี 2542 กรุงเทพมหานครได้รับงบประมาณด้านการศึกษารวมจากรัฐอุดหนุนของรัฐคิดเป็นร้อยละ 65.75 และจากรายได้ของกรุงเทพมหานครร้อยละ 34.25

## 2. เทศบาล

ปัจจุบันมีเทศบาล 1,129 แห่ง โดยเทศบาลที่มีกองการศึกษาและมีโรงเรียนในสังกัดมีจำนวน 129 เทศบาล ส่วนที่เหลือไม่มีกองการศึกษาและไม่มีโรงเรียนในสังกัดเทศบาลที่จัดการศึกษาแล้ว มีสถานศึกษาที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาถึงมัธยมศึกษา 485 แห่ง การบริหารและการจัดการศึกษาของเทศบาล มีดังนี้

(1) โครงสร้างการบริหารการศึกษาในด้านโครงสร้างและการแบ่งส่วนงานของเทศบาล กระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบว่าด้วยการกำหนดส่วนราชการของเทศบาล พ.ศ. 2534 โดยกำหนดให้มีการจัดตั้งกองหรือฝ่ายขึ้น 12 หน่วย ได้แก่ สำนักปลัดเทศบาล กองหรือฝ่ายประชาสัมพันธ์ กองหรือฝ่ายการศึกษา กองหรือฝ่ายการแพทย์ กองฝ่ายคลัง กองช่าง กองหรือฝ่ายสุขาภิบาล กองหรือฝ่ายวิชาการและแผนงาน กองหรือฝ่ายสวัสดิการสังคม กองหรือฝ่ายอนามัยหรือสิ่งแวดล้อม หน่วยตรวจสอบภายใน และแขวง

ในส่วนของกองหรือฝ่ายการศึกษา จะเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในด้านการศึกษาระดับประถมศึกษาของเทศบาล (ต่อมาขยายเป็นมัธยมศึกษา คอนเสิร์ตตามโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาของรัฐบาล) งานด้านการสอน การนิเทศการศึกษา งานสวัสดิการสังคมและนันทนาการ ตลอดจนปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

สำหรับกองหรือฝ่ายการศึกษา ประกอบด้วย

1. ฝ่ายบริหารการศึกษา ประกอบด้วยงานการเจ้าหน้าที่ งานบริหารวิชาการ งานการเงิน และงานโรงเรียน

2. ฝ่ายพัฒนาการศึกษา ประกอบด้วยงานนิเทศการศึกษา งานกิจกรรมเด็ก เยาวชนและการศึกษานอกโรงเรียนและงานธุรการ

(2) ด้านการบริหารงานบุคคล เทศบาลมีการบริหารงานบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดให้มีการบริหารงานบุคคลในรูปคณะกรรมการใน 3 ระดับ คือ 1) คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.อ.) มีหน้าที่กำหนดมาตรฐานกลางแนวทางการรักษาระบบคุณธรรมและการพัฒนาการบริหารงานบุคคล 2) คณะกรรมการพนักงานเทศบาลทำหน้าที่บริหารงานบุคคล สำหรับเทศบาลทุกแห่งที่อยู่ในเขตจังหวัด และ 3) คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลเพื่อให้การปฏิบัติงานบริหารงานบุคคลของแต่ละเทศบาลมีมาตรฐานที่สอดคล้องกัน

(3) ด้านการบริหารงบประมาณ เทศบาลมีสำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่นเป็นหน่วยงานกลางดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาล

(4) ด้านการบริหารงานวิชาการ เทศบาลบริหารวิชาการ โดยจัดตั้งกลุ่มวิชาการ 3 ระดับ คือ กลุ่มวิชาการสำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่น กลุ่มวิชาการเทศบาลและเมืองพัทยา และกลุ่มวิชาการโรงเรียน โดยสำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่นได้รับมอบหมายจากกรมการปกครองรับผิดชอบบริหารงานวิชาการพัฒนากระบวนการด้านวิชาการ ระบบการเรียนการสอนให้แก่กลุ่มวิชาการของเทศบาลและเมืองพัทยาให้เป็นไปในทางเดียวกัน โดยมีกองการศึกษารับผิดชอบด้านวิชาการ ปฏิบัติงานและประสานงานกับกลุ่มวิชาการของโรงเรียนในเขตพื้นที่

### 8. เมืองพัทยา

เมืองพัทยา มีสถานศึกษาที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาถึงมัธยมศึกษา 10 แห่ง โครงสร้างการบริหารของเมืองพัทยาแบ่งส่วนราชการออกเป็น 9 ส่วน ได้แก่ สำนักปลัดเมืองพัทยา กองวิชาการและแผนงาน กองคลัง กองช่าง กองสาธารณสุข กองการศึกษา กองสวัสดิการสังคม แขวง และงานตรวจสอบภายใน

ส่วนราชการที่ทำหน้าที่ด้านการศึกษา ได้แก่ กองการศึกษา มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษาและงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย โดยจัดการศึกษาเป็นไปในลักษณะเช่นเดียวกับเทศบาลทั่วไป คือ มีโรงเรียนประถมศึกษาเมืองพัทยา เป็นสถานที่ที่จัดการเรียนการสอนตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการ และในปี 2534 ได้เริ่มดำเนินการเปิดชั้นเรียนระดับมัธยมศึกษาตามโครงการขยายโอกาสทางการศึกษา โดยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการส่งเสริมสนับสนุน คือ สำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เมืองพัทยามีการบริหารการศึกษาในด้านต่างๆเช่นเดียวกับเทศบาลดังที่ได้กล่าวมาแล้วในส่วน of เทศบาล

กล่าวโดยสรุป การบริหารการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 รูปแบบ ยังไม่มีคณะกรรมการบริหารการศึกษาของท้องถิ่นเป็นการเฉพาะ นอกจากนี้การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีปัญหาการขาดอิสระทั้งในด้านแผนงาน การพัฒนาหลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอน การบริหารงานบุคคล และการบริหารงบประมาณและการเงิน มีรายได้ไม่เพียงพอจะต้องพึ่งงบประมาณจากส่วนกลางผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังไม่เห็นความสำคัญของการศึกษาเท่าที่ควร รวมทั้งยังขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน

ความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงศึกษาธิการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา



(สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2544 : 104 - 128)

## 4.2 การบริหารโรงเรียนในต่างประเทศ

### 4.2.1 ประเทศญี่ปุ่น

#### การบริหารและจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจในประเทศญี่ปุ่น

ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 การบริหารและจัดการศึกษาของประเทศญี่ปุ่นยังเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานระดับชาติซึ่งมีลักษณะรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง (Centralization) การศึกษาในท้องถิ่นขึ้นอยู่กับฝ่ายปกครอง (Dependence on the general public administration) และควบคุมโดยระบบราชการ (Bureaucratic Control)

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 คณะผู้เชี่ยวชาญของสหรัฐอเมริกาได้เข้ามาจัดรูปแบบการปกครองบ้านเมืองของญี่ปุ่นใหม่ทั้งหมด ให้มีการกระจายอำนาจการบริหารไปสู่ส่วนท้องถิ่นและการบริหารและจัดการศึกษาของประเทศญี่ปุ่นก็ได้เปลี่ยนแปลงไปตามรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินด้วย โดยในมาตรา 92 ของรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดให้ "การจัดการศึกษาเป็นหน้าที่ของส่วนท้องถิ่น" ทำให้การบริหารและจัดการศึกษาเป็นไปในรูปแบบการกระจายอำนาจ

นอกจากนี้ มาตรา 10 ในกฎหมายแม่บทการศึกษาแห่งชาติ (The Fundamental Law of Education) ได้กำหนดแนวทางการบริหารและจัดการศึกษาของประเทศญี่ปุ่น ไว้ว่า

"การศึกษาจะต้องไม่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมใด ๆ ที่ไม่เหมาะสม การจัดการศึกษาจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของคนทั้งปวง

การบริหารโรงเรียนจะต้องคำนึงถึงหลักการมุ่งปรับปรุงแก้ไขและกำหนดเงื่อนไขที่จำเป็น เพื่อให้การจัดการศึกษาบรรลุจุดมุ่งหมาย"

นอกจากนี้ การจัดรูปแบบการบริหารการศึกษาของประเทศญี่ปุ่นยังมีกฎหมายอื่นๆ รองรับอีกมากมาย เช่น กฎหมายการศึกษาในระบบโรงเรียน (School Education Law) กฎหมายว่าด้วยการจัดองค์กรและบทบาทหน้าที่ของฝ่ายบริหารการศึกษาท้องถิ่น (The Law Concerning Organization and Functions of Local Educational Administration) กฎหมายว่าด้วยความเป็นอิสระของท้องถิ่น (The Local Autonomy Law) กฎหมายว่าด้วยการบริหารการเงินการคลังส่วนท้องถิ่น (The Local Finance Law) กฎหมายว่าด้วยภาษีที่จัดสรรให้กับท้องถิ่น (The Local Allocation Tax Law) กฎหมายว่าด้วยการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่น (The Local Taxation Law) เป็นต้น

จากกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ทำให้การบริหารการศึกษาของประเทศญี่ปุ่นเป็นแบบกระจายอำนาจ โดยแบ่งออกเป็น 2 ระดับ สอดคล้องกับการบริหารราชการแผ่นดิน ได้แก่

1. ระดับชาติ หมายถึง กระทรวงการศึกษาฯ ในส่วนกลาง และ

2. ระดับท้องถิ่น หมายถึง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด (Prefecture) และเทศบาล (Municipality) ได้แก่ เทศบาลนคร (City) เทศบาลเมือง (Town) และเทศบาลตำบล (Village)

ดังนั้น รูปแบบการบริหารการศึกษาของญี่ปุ่นจึงเปลี่ยนจากเดิมซึ่งเคยถูกควบคุมโดยฝ่ายปกครอง โดยส่วนกลาง และโดยระบบราชการ เป็นการบริหารโดยท้องถิ่นที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของคนทั้งปวงมากขึ้น

### โครงสร้างการบริหารการศึกษา

#### การบริหารระดับชาติ

กระทรวงการศึกษา วิทยาศาสตร์ กีฬา และวัฒนธรรม ประกอบด้วย 7 กรมหลัก  
1 สำนักงานวัฒนธรรม และสถาบันที่สังกัดส่วนกลาง ดังต่อไปนี้



บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการศึกษาฯ เป็นไปตามข้อกำหนดในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งกระทรวงการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (The Law of the Establishment of the Ministry of Education, Science and Culture)

ตามกฎหมายดังกล่าว หน้าที่ของกระทรวงฯ มุ่งไปที่การให้คำแนะนำและช่วยเหลือทางวิชาการ เพื่อให้การจัดการศึกษาบรรลุจุดมุ่งหมาย อำนาจหน้าที่หลัก ๆ ของกระทรวงฯ ได้แก่

1. การจัดทำงบประมาณและกฎหมายการศึกษา จัดเตรียมประมาณการงบประมาณและร่างกฎหมายการศึกษาเสนอต่อรัฐสภาและเป็นหน่วยงานกลางประสานกับกระทรวงอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

2. การสนับสนุนทรัพยากรการศึกษา จัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานทางการศึกษาในสังกัดและท้องถิ่น ทั้งในสัดส่วนที่เป็นงบประมาณปกติจากส่วนกลาง และเงินอุดหนุนเพื่อความเสมอภาคของแต่ละท้องถิ่น ตลอดจนเงินอุดหนุนแก่สถานศึกษาเอกชน

3. การบริหารการศึกษาโดยรวม ทำการวิจัย กำหนดนโยบายและวางแผนเกี่ยวกับการส่งเสริมการศึกษา วิทยาศาสตร์ กีฬาและวัฒนธรรม ดำเนินการและจัดพิมพ์เอกสารทางวิชาการ กำหนดเกณฑ์สำหรับการจัดตั้งโรงเรียนและแนวทางการจัดหลักสูตรการศึกษา (Course of Study) เช่น การอนุมัติให้ใช้ตำราเรียน การส่งมอบตำราเรียนให้กับโรงเรียนระดับการศึกษาภาคบังคับ (รวมทั้งโรงเรียนเอกชน) ให้คำปรึกษาและแนะนำเกี่ยวกับการบริหารโรงเรียนแห่งชาติ

4. การบริหารการศึกษาท้องถิ่น วิจัยและวางแผนเกี่ยวกับการบริหารการศึกษาท้องถิ่นให้คำปรึกษาและแนะนำเกี่ยวกับการจัดองค์กรและการบริหารของหน่วยงานบริการการศึกษาท้องถิ่น กำหนดมาตรการให้ใช้ในการตรวจสอบการละเมิดข้อกำหนดในกฎหมายและระเบียบกฎเกณฑ์หรือการบริหารที่ไม่เหมาะสม ตลอดจนให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและเอกชนในท้องถิ่น ในกรณีที่เป็นอาจขอรายงานการดำเนินงานจากคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่น และให้ข้อสังเกตเพื่อการปรับปรุงแก้ไข

5. การบริหารวิเทศสัมพันธ์ด้านการศึกษา ดำเนินการแลกเปลี่ยนและความร่วมมือกับต่างประเทศในด้านการศึกษา เช่น การจัดสรรทุนรัฐบาลญี่ปุ่น โครงการแลกเปลี่ยนนักเรียน เป็นต้น

6. การจัดองค์กรและการบริหารหน่วยงานภายใน กำกับดูแลหน่วยงานการศึกษาแห่งชาติ เช่น มหาวิทยาลัยแห่งชาติ พิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติ หอศิลป์แห่งชาติ สถาบัน วิจัยการศึกษาแห่งชาติ ตลอดจนองค์กรในกำกับของรัฐ เช่น มูลนิธิทุนการศึกษาญี่ปุ่น มูลนิธิส่งเสริมการศึกษาเอกชนญี่ปุ่น สยามกีฬาแห่งชาติ และศูนย์อนามัยโรงเรียนแห่งญี่ปุ่น สมาคมส่งเสริมวิทยาศาสตร์แห่งประเทศไทย มูลนิธิพัฒนาครูแห่งชาติ มูลนิธิมหาวิทยาลัยทางอากาศ เป็นต้น

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาฯ เป็นผู้บริหารสูงสุดของกระทรวง มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี รวมทั้งนำเสนอประกาศ คำสั่ง และข้อสั่งแตกต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับภารกิจของกระทรวงให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ

นอกจากนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาฯ ยังได้ตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาเพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำแก่กระทรวงในเรื่องที่เกี่ยวกับการศึกษาเช่น The Central Council for Education, The Council for Curriculum, The Council for Teacher Training, The Council for Social Education, The Life-long Learning Council, The University Council, The National Council for Education Reform เป็นต้น

ในส่วนของบุคลากรประจำกระทรวงนั้น จากข้อมูลสถิติปี 1999 กระทรวงศึกษามีบุคลากรในสังกัดส่วนกลางทั้งหมด จำนวน 137,999 คน ซึ่งรวมถึงสถาบันอุดมศึกษาแห่งชาติที่อยู่ในความดูแลของกระทรวงทั่วประเทศ และในจำนวนนี้เป็นบุคลากรในกรมต่าง ๆ ของส่วนกลางเพียง 1,555 คน ซึ่งรับผิดชอบการจัดการศึกษาให้กับผู้ที่อยู่ในวัยเรียนทั่วประเทศถึงกว่า 23 ล้านคน

#### การบริหารระดับท้องถิ่น

การบริหารการศึกษาในระดับท้องถิ่นประกอบด้วยระดับจังหวัด (Prefecture) และระดับเทศบาล (Municipality) ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดองค์กรและหน้าที่ของฝ่ายบริหารการศึกษาท้องถิ่น (The Law Concerning Organization and Operation of the Local Educational Administration)

องค์กรประกอบของการบริหารการศึกษาส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย 3 ฝ่าย คือ

1. สภา (Assembly) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งเป็นองค์กรด้านนิติบัญญัติของรัฐบาลท้องถิ่น มีอำนาจในการอนุมัติเรื่องงบประมาณ การเก็บค่าเล่าเรียน และให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่น

2. ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรี (Governor and Municipal Mayor) ในฐานะหัวหน้าส่วนราชการท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

2.1 กำกับดูแลมหาวิทยาลัยในสังกัด

2.2 อนุมัติการจัดตั้งและการปิดโรงเรียนเอกชนตลอดจนการให้เงินอุดหนุน โดยต้องขอความเห็นจากสภาการศึกษาเอกชนในจังหวัดก่อนใช้อำนาจสั่งปิด

2.3 การแต่งตั้งและการปลดกรรมการการศึกษา

2.4 เสนองบประมาณการศึกษาและร่างกฎหมายต่อสภา

2.5 บริหารทรัพย์สินทางการศึกษาและการใช้งบประมาณ

### 3. คณะกรรมการการศึกษา (Board of Education)

3.1 เป็นองค์คณะบุคคลที่เป็นอิสระจากฝ่ายปกครอง

3.2 มีความเป็นกลางทางการเมือง สมาชิกว่าจริงจะต้องไม่สังกัดพรรคการเมืองเดียวกัน และต้องไม่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการเมือง

การจัดองค์กรของคณะกรรมการการศึกษาระดับจังหวัดนั้นอาจจัดให้สอดคล้องกับความต้องการจำเป็นของแต่ละจังหวัด แต่ส่วนใหญ่จะคล้ายกันคือ มีคณะกรรมการการศึกษาเป็นองค์กรบริหารสูงสุด มีศึกษาธิการและผู้ช่วยศึกษาธิการเป็นผู้บริหารการศึกษาให้เป็นไปตามนโยบายและการตัดสินใจของคณะกรรมการการศึกษาสำนักงานบริหารการศึกษาระดับจังหวัดส่วนใหญ่จะแบ่งโครงสร้างการบริหารออกเป็นส่วนต่าง ๆ ที่คล้ายคลึงกันเนื่องจากมีภารกิจที่เหมือนกัน ดังตัวอย่างของคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งแบ่งเป็นฝ่ายต่าง ๆ ดังนี้

- ๕๕ ฝ่ายบริหารทั่วไป
- ๕๖ ฝ่ายวางแผนและสารสนเทศ
- ๕๗ ฝ่ายการเงิน
- ๕๘ ฝ่ายการศึกษามหาวิทยาลัย
- ๕๙ ฝ่ายมัธยมศึกษาตอนปลาย
- ๕๙ ฝ่ายการศึกษาพิเศษ
- ๕๙ ฝ่ายการศึกษาตลอดชีวิต
- ๕๙ ฝ่ายพลศึกษาและอนามัย
- ๕๙ ฝ่ายบุคลากรและสวัสดิการ
- ๕๙ ฝ่ายนิเทศและแนะแนว
- ๕๙ ฝ่ายวัฒนธรรม

นอกจากนี้ บางจังหวัดก็มีวิธีการจัดโครงสร้างองค์กรที่แตกต่างออกไปบ้าง เช่น แบ่งเป็นฝ่ายวิจัย ฝ่ายหลักสูตรและแนะแนว ฝ่ายกิจการ โรงเรียน ฝ่ายการศึกษานอกโรงเรียน ฝ่ายอาคารสถานที่ เป็นต้น ซึ่งขึ้นอยู่กับแต่ละจังหวัดว่าจะจัดองค์กรอย่างไร

นอกจากโรงเรียนในสังกัดแล้ว ระดับจังหวัดยังมีหน่วยงานอื่น ๆ ในสังกัด ได้แก่ ห้องสมุดประชาชน พิพิธภัณฑ์ประวัติศาสตร์ พิพิธภัณฑ์ศิลปะ พิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์ ศูนย์ส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต ศูนย์ฝึกอบรมครูประจำจังหวัด ศูนย์เยาวชน เป็นต้น

คณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่น มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ใน (The Law concerning the Organization and Operation of Local Educational Administration) โดยระดับเทศบาลรับผิดชอบการจัดการศึกษามหาวิทยาลัย (ตั้งแต่ประถมศึกษาจนถึงมัธยมศึกษาตอนต้น)

และระดับจังหวัดรับผิดชอบการจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและการศึกษาพิเศษ  
อำนาจหน้าที่ที่เหมือนกัน คือ

1. บริหารโรงเรียนในสังกัด (การศึกษาภาคบังคับระดับประถมศึกษาและ  
มัธยมศึกษาตอนต้นเป็นหน้าที่ของระดับเทศบาล ส่วนระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและการศึกษา  
พิเศษเป็นหน้าที่ของระดับจังหวัด) ในเรื่องการจัดตั้ง คูแล และยุบเลิกโรงเรียนตลอดจนคูแลสถาบัน  
อื่น ๆ ทางการศึกษา เช่น พิพิธภัณฑ์ห้องสมุด (ศูนย์การเรียนรู้ชุมชนหรือศาลาประชาคม ที่เรียกว่า  
"Citizen's Public Hall" อยู่ในความดูแลของระดับเทศบาล ส่วนศูนย์การเรียนรู้ตลอดชีวิตและ  
ศูนย์ศึกษานอกโรงเรียนอยู่ในความดูแลของระดับจังหวัด) ฯลฯ

2. จัดทำและทบทวนหลักสูตร ให้สอดคล้องกับ Course of Study ที่กำหนด  
โดยกระทรวง เลือกตำราเรียนที่จะใช้ในโรงเรียนกำหนดขนาดชั้นเรียนและกระบวนการรับ  
เข้าเรียน

3. จัดให้มีการฝึกอบรมประจำการของครูและบุคลากรอื่น ๆ

4. จัดและส่งเสริมการศึกษานอกโรงเรียน พลศึกษาและกีฬา

5. ส่งเสริมและพิทักษ์รักษาสมบัติทางวัฒนธรรม

นอกเหนือจากนี้แล้ว คณะกรรมการการศึกษาจังหวัด (Prefectural Board of  
Education) ยังมีหน้าที่เพิ่มเติมเป็นการเฉพาะ คือ

1. ให้คำปรึกษาแนะนำและช่วยเหลือทางด้านการบริหารวิชาการ และงบประมาณ  
แก่ระดับเทศบาล

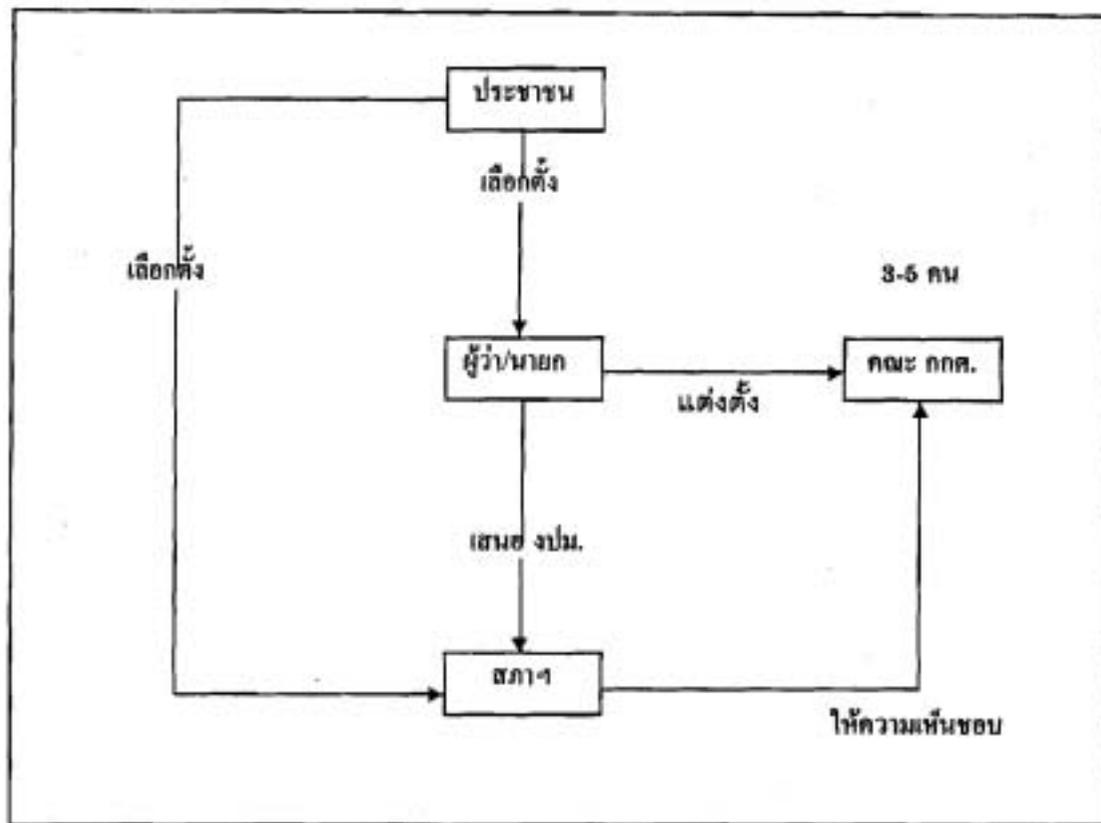
2. ให้คณะกรรมการการศึกษาเทศบาลจัดส่งรายงานเพื่อปรับปรุงแก้ไขในกรณี  
ที่จำเป็น

3. แต่งตั้งและปลดออก ครูและบุคลากรโรงเรียนระดับประถมศึกษา มัธยม  
ศึกษาตอนต้น การศึกษาพิเศษภาคบังคับ (ซึ่งรับเงินเดือนจากจังหวัด) โดย ข้อเสนอของคณะ  
กรรมการการศึกษาเทศบาล

4. ให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งศึกษานิเทศก์ระดับเทศบาล

5. ออกใบประกอบวิชาชีพครูสำหรับโรงเรียนรัฐบาลและเอกชน

คณะกรรมการการศึกษาในระดับจังหวัด ประกอบด้วยสมาชิก จำนวน 5 คน  
และในระดับเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิก จำนวน 3 คน หรือ 5 คน สำหรับเทศบาลนครใหญ่ โดย  
ได้รับการแต่งตั้งจากหัวหน้าส่วนราชการท้องถิ่น(ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายกเทศมนตรีแล้วแต่กรณี)  
โดยความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น



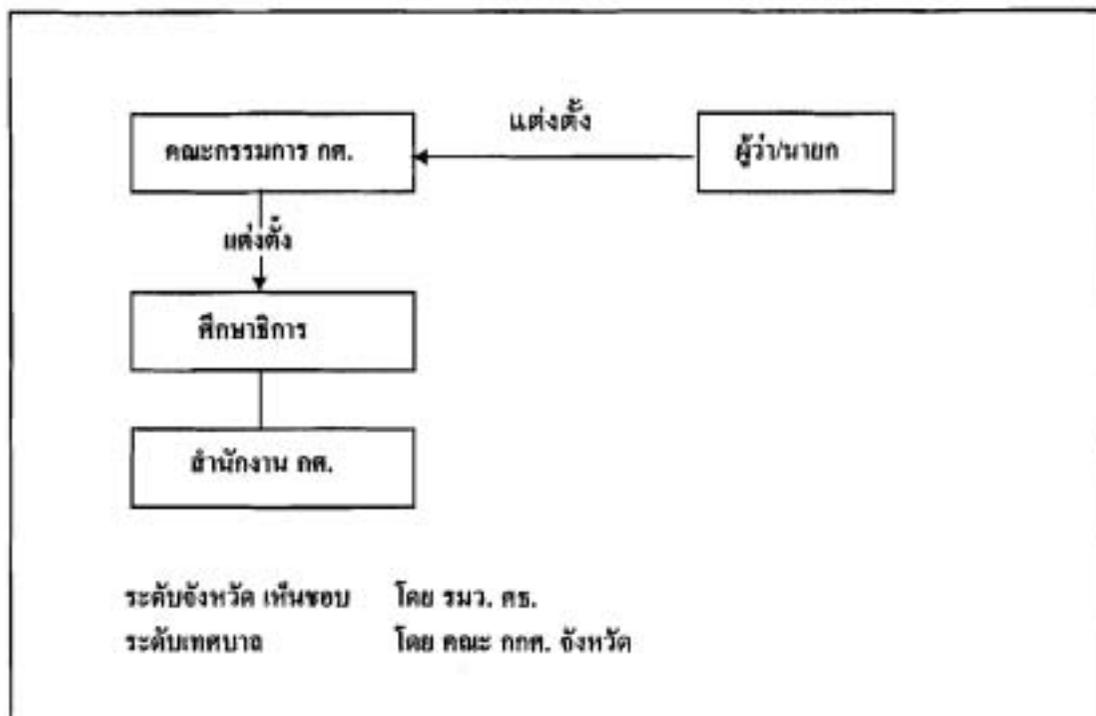
คุณสมบัติของคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่น คือ เป็นบุคคลที่มีภูมิปัญญาทางด้านการศึกษาและมีจิตใจสูงส่งเป็นที่ยอมรับนับถือของสังคม เมื่อได้รับแต่งตั้งแล้ว จะมีวาระการทำงาน 4 ปี เมื่อครบวาระอาจได้รับการแต่งตั้งใหม่อีก และจะต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง กล่าวคือ กว่าครึ่งของคณะกรรมการจะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองพรรคเดียวกันไม่ได้

ประธานของคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นจะถูกเลือกมาจากสมาชิกด้วยกัน โดยจะมีการเลือกใหม่ทุกปี และประธานคนเดิมอาจได้รับเลือกใหม่ก็ได้ ประธานจะเป็นผู้ทำหน้าที่ดำเนินการประชุมและหาข้อยุติหรือตัดสินใจในเรื่องที่เสนอเพื่อลงมติ

จากสถิติในปี ค.ศ. 1991 มีคณะกรรมการการศึกษาระดับจังหวัด 47 ชุด และคณะกรรมการการศึกษาระดับเทศบาล 3,471 ชุด ข้อมูลในปีเดียวกันระบุเรื่องอายุและเพศไว้ว่า มีกรรมการการศึกษาท้องถิ่นที่มีอายุมากกว่า 65 ปีขึ้นไปร้อยละ 40.3 อายุ 60-64 ปี ร้อยละ 28.4 และเป็นชายกว่าร้อยละ 80 ส่วนในด้านอาชีพนั้น เป็นผู้มีอาชีพเกษตรกร และการประมงมากที่สุดร้อยละ 27.9 อาชีพบริหารและจัดการร้อยละ 19.4 และร้อยละ 34.4 มีประสบการณ์การสอนมาก่อน

ส่วนศึกษานิเทศการซึ่งเป็นนักบริหารการศึกษาเมื่ออาชีพจะได้รับแต่งตั้งโดยคณะกรรมการการศึกษา และไม่จำกัดวาระการดำรงตำแหน่ง ศึกษานิเทศการจังหวัดจะแต่งตั้งจากบุคคลภายนอกคณะกรรมการการศึกษาในขณะที่ศึกษานิเทศการระดับเทศบาลจะแต่งตั้งจากผู้ที่เป็นกรรมการการศึกษานั้นเอง

ในการแต่งตั้งศึกษานิเทศการจังหวัดจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาฯ และในการแต่งตั้งศึกษานิเทศการเทศบาลจะต้องได้รับความเห็นชอบ จากคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด



### หน้าที่ของศึกษานิเทศการ (Superintendent) คือ

1. เข้าประชุมร่วมกับคณะกรรมการการศึกษา (Board of Education) และให้คำปรึกษาในฐานะผู้บริหารการศึกษาเมื่ออาชีพ คณะกรรมการการศึกษาเป็นสามัญชนที่ทำหน้าที่ผู้แทนเพื่อบอกความต้องการของประชาชนด้านการศึกษา แต่ศึกษานิเทศการคือผู้เชี่ยวชาญทางด้านการศึกษา ฉะนั้น จึงเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดเรื่องการสร้างสมดุลในการบริหารการศึกษาระหว่าง "ประชาชน" กับ "นักการศึกษาอาชีพ"

2. ในฐานะหัวหน้าสำนักงานการศึกษาท้องถิ่นและในฐานะผู้นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ศึกษานิเทศการจะบริหารการทำงานของสำนักงาน และกำกับดูแลข้าราชการในสังกัด

3. ปฏิบัติงานโดยใช้อำนาจของคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นในขอบข่ายที่กำหนดโดยกฎหมาย

สำนักงานการศึกษาท้องถิ่นมีคณะกรรมการที่ประกอบด้วยศึกษานิเทศก์ ผู้อำนวยการ การศึกษานอกโรงเรียน นักวิชาการและเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ จำนวนบุคลากรขึ้นอยู่กับขนาดของท้องถิ่นเทศบาลบางแห่งที่มีขนาดเล็กอาจไม่มีศึกษานิเทศก์แต่โดยเฉลี่ยท้องถิ่นขนาดเล็กจะมีบุคลากร 1 คนต่อจำนวนประชากร 1,000 คน ท้องถิ่นขนาดกลางมีบุคลากร 1 คนต่อจำนวนประชากร 2,000 คน และท้องถิ่นขนาดใหญ่มีบุคลากร 1 คนต่อจำนวนประชากร 3,000-4,000 คน

ท้องถิ่นขนาดเล็กสุดมีบุคลากรจำนวน 5-10 คน ขนาดกลางมีจำนวน 10-50 คน และขนาดใหญ่มีจำนวน 50-100 คนขึ้นไป โดยที่บุคลากรทั้งหมด รวมทั้งครูในโรงเรียนเป็นข้าราชการของส่วนราชการท้องถิ่น และรับเงินเดือนจากภาษีของท้องถิ่นนั้น ๆ

กล่าวได้ว่าการบริหารและจัดการศึกษาของท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจของประเทศญี่ปุ่นมีคุณลักษณะเฉพาะดังนี้

1. บริหารโดยองค์กรคณะบุคคลในรูปคณะกรรมการการศึกษา (Board of Education) ซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดที่มีอำนาจในการตัดสินใจเรื่องการศึกษาของท้องถิ่น การศึกษา จึงไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของระบบราชการ แต่เป็นการควบคุมโดยประชาชน (Layman Control)

2. เป็นอิสระจากฝ่ายปกครอง (Independence of the general public administration)

3. คณะกรรมการการศึกษาได้รับเลือกตามนัยแห่งกฎหมายโดยประชาชนตามหลักการประชาธิปไตย (Democratic Administration)

4. ผู้บริหารการศึกษาท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ ศึกษาธิการ (Superintendent) เป็นผู้นำทางการศึกษามีอาชีพ (Professional Leadership)

#### ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น

ภายใต้หลักการกระจายอำนาจตามกฎหมายจึง "ไม่มีความสัมพันธ์ในแนวตั้ง" (Vertical Connection) หรือการบังคับบัญชาสั่งการระหว่างระดับกลางกับระดับท้องถิ่นในการบริหารการศึกษา

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติที่เป็นจริงหรือโดยอำนาจหน้าที่จะทำให้มีความสัมพันธ์กันในระดับหนึ่งระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการกับคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่น และระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการกับหัวหน้าส่วนราชการท้องถิ่น (ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรี) อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นมีดังนี้ คือ

1. ให้คำปรึกษาและแนะนำ เพื่อให้ท้องถิ่นบริหารการศึกษาอย่างเหมาะสมตามภารกิจ

2. ให้เงินอุดหนุนตามที่ส่วนท้องถิ่นขอไป
3. ขอผลสำรวจ และการนำเสนอข้อมูลและรายงาน
4. ให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งศึกษานิการ
5. กำหนดเกณฑ์มาตรฐานให้ปฏิบัติตาม เช่น การจัดตั้งโรงเรียน และแนวการสอนหรือหลักสูตร
6. ขอให้ปรับปรุงแก้ไขด้วยกระบวนการที่เหมาะสมเพื่อให้การบริหารการศึกษาท้องถิ่นเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา
7. กำกับดูแลการปฏิบัติการกิจกรรมที่ได้รับมอบหมายไปจากกระทรวงฯ เช่น การออกใบประกอบวิชาชีพครู การรับนักเรียน เป็นต้น

#### ความสัมพันธ์ระหว่างระดับจังหวัดกับระดับเทศบาล

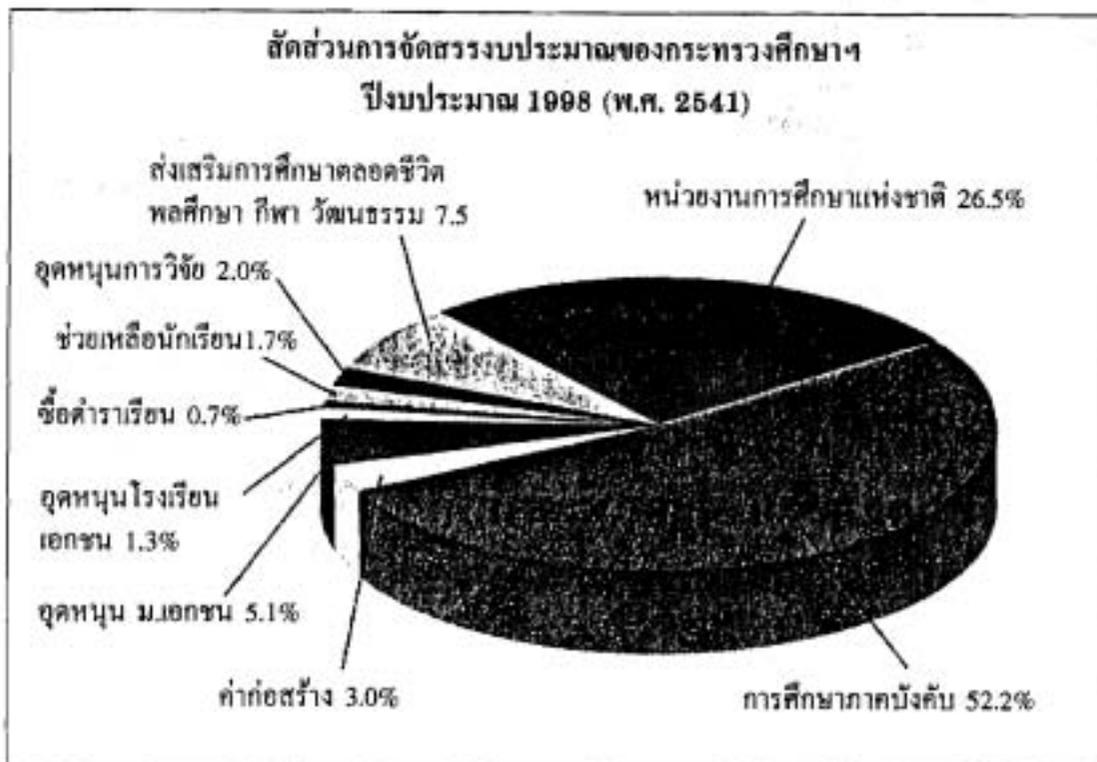
ระหว่างระดับจังหวัดกับระดับเทศบาลก็ไม่มีความสัมพันธ์แนวดิ่งหรือการบังคับบัญชาเช่นกัน นอกจากนี้จะมีความเกี่ยวข้องกันในบางระดับตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด ได้แก่

1. ให้คำปรึกษาแนะนำและความช่วยเหลือ
2. ขอข้อมูลการสำรวจและรายงาน
3. ให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งศึกษานิการของเทศบาล
4. กำหนดเกณฑ์มาตรฐานการจัดองค์กรในโรงเรียน ฯลฯ
5. ขอให้ปรับปรุงแก้ไขด้วยกระบวนการที่เหมาะสมเพื่อให้การบริหารการศึกษาของเทศบาลเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา

#### การบริหารงบประมาณ

ในระยะ 10 ปีที่ผ่านมา งบประมาณที่กระทรวงศึกษาฯ ได้รับแต่ละปีจะมีสัดส่วนใกล้เคียงกัน แม้ว่าจะลดลงเล็กน้อยโดยในปีงบประมาณ 1998 ได้รับงบประมาณเป็นเงิน 5,790.9 พันล้านบาท คิดเป็นสัดส่วน 7.5% ของงบประมาณทั้งหมดของรัฐบาล และเป็น 13% ของงบประมาณที่จัดสรรให้กับกระทรวงต่าง ๆ

งบประมาณของกระทรวงฯ แบ่งเป็นค่าใช้จ่ายร่วมกับท้องถิ่นในการจัดการศึกษาภาคบังคับร้อยละ 52.2 ค่าใช้จ่ายของหน่วยงานการศึกษาแห่งชาติร้อยละ 26.5 ค่าใช้จ่ายสำหรับส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิต พลศึกษา กีฬา วัฒนธรรม ฯลฯ ร้อยละ 7.5 เงินอุดหนุนมหาวิทยาลัยเอกชนร้อยละ 5.1 ค่าก่อสร้างอาคารของท้องถิ่นร้อยละ 3.0 เงินอุดหนุนโรงเรียนเอกชนร้อยละ 1.3 เงินช่วยเหลือนักเรียนร้อยละ 1.7 ค่าหนังสือเรียนฟรีร้อยละ 0.7 และเงินอุดหนุนการวิจัยร้อยละ 2.0



ตามกฎหมาย The School Education Law หน่วยงานที่เป็นผู้จัดตั้ง โรงเรียนจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาของโรงเรียนนั้น ๆ ฉะนั้น ห้องดินซึ่งมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีภายในห้องดินจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายของสถานศึกษาที่อยู่ในสังกัด รัฐบาลของแต่ละระดับ จะบริหารการศึกษาจากภาษีและรายได้อื่น ๆ ที่หามาได้เอง รายได้หลักของรัฐบาลทุกระดับทั้ง รัฐบาลกลาง จังหวัด และเทศบาล มาจากภาษีที่เก็บได้ในแต่ละระดับ ตลอดจนแหล่งรายได้อื่น ๆ เช่น ผลกำไรจากกิจการผูกขาดผลประโยชน์จากการประกอบการและทรัพย์สินของรัฐ ค่าเช่า ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ฯลฯ

ในจำนวนภาษีหลักที่ส่วนกลางจัดเก็บ คือ ภาษีรายได้ ภาษีองค์กร และภาษีสุรา ประมาณร้อยละ 30 ของภาษีเหล่านี้ จะเป็นเงินช่วยชดเชยภาษีท้องถิ่น (Local Allocation Tax Grant) ที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้กับจังหวัดต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือให้จังหวัดที่มีปัญหารายได้ไม่พอเลี้ยงตัวเองสามารถบริหารได้อย่างเท่าเทียมกัน

ค่าใช้จ่ายหลักเพื่อการศึกษาที่จัดสรรโดยรัฐบาลกลางมี 3 ทาง คือ

1. ค่าใช้จ่ายโดยตรงให้กับหน่วยงานการศึกษาแห่งชาติ เช่น มหาวิทยาลัย

แห่งชาติ

2. เงินอุดหนุนพิเศษให้กับจังหวัด เทศบาล โรงเรียนเอกชน และหน่วยงานวิจัย
3. เงินช่วยเหลือภาษีท้องถิ่น (Local Allocation Tax Grant)

สำหรับรัฐบาลท้องถิ่น ส่วนใหญ่มีรายได้จากภาษีทางตรง (Direct Taxes) ได้แก่ ภาษีรายได้ (Income Tax) ภาษีองค์กร (Corporation Tax) ภาษีมรดก (Inheritance Tax) ภาษีอสังหาริมทรัพย์ (Fixed Asset Tax) ภาษีธุรกิจการค้า (Business Tax) และอื่น ๆ และภาษีทางอ้อม (Indirect Taxes) ได้แก่ ภาษีผู้บริโภค (Consumption Tax) ภาษีสุรา (Liquor Tax) ภาษีบุหรี่ (Tobacco Tax) และอื่นๆ

นอกจากนี้ รัฐบาลระดับจังหวัดและเทศบาลยังมีรายได้โดยใช้พันธบัตรหรือเงินกู้ยืมระยะสั้น เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการก่อสร้างและซ่อมแซมอาคารด้วย

ระดับท้องถิ่นจะได้รับเงินอุดหนุนจากส่วนกลาง (National Subsidies) และเงินช่วยเหลือภาษีท้องถิ่น (Local Allocation Tax Grant) ที่ส่วนกลางจัดสรรให้กับจังหวัดและเทศบาล และในทำนองเดียวกันจังหวัดก็จัดสรรเงินอุดหนุนให้กับเทศบาลด้วยเช่นกัน

สำหรับค่าใช้จ่ายนั้น รัฐบาลระดับจังหวัดรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับการก่อสร้าง อาคารสถานที่ วัสดุอุปกรณ์การบำรุงรักษาซ่อมแซมของโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย และสถานศึกษาอื่นๆ ที่อยู่ในความดูแล รวมทั้งเงินเดือนครูของระดับเทศบาลด้วย โดยที่ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับเงินเดือนครูทั้งหมดอยู่ในความรับผิดชอบของระดับจังหวัดเท่านั้น นอกจากนี้ จังหวัดยังให้การอุดหนุนสถานศึกษาเอกชนทุกระดับ

รัฐบาลระดับเทศบาลจะรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการศึกษาภาคบังคับเป็นหลัก คือ ในส่วนที่เกี่ยวกับโรงเรียนประถมศึกษา โรงเรียนมัธยมศึกษาตอนต้น และศูนย์การเรียนรู้ชุมชน (Citizen's Public Halls)

สัดส่วนการร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาภาคบังคับ (ประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น) ระหว่างรัฐบาลกลางระดับจังหวัด และระดับเทศบาล โดยทั่วไปจะเป็นไปตามตารางข้างล่างนี้ คือ

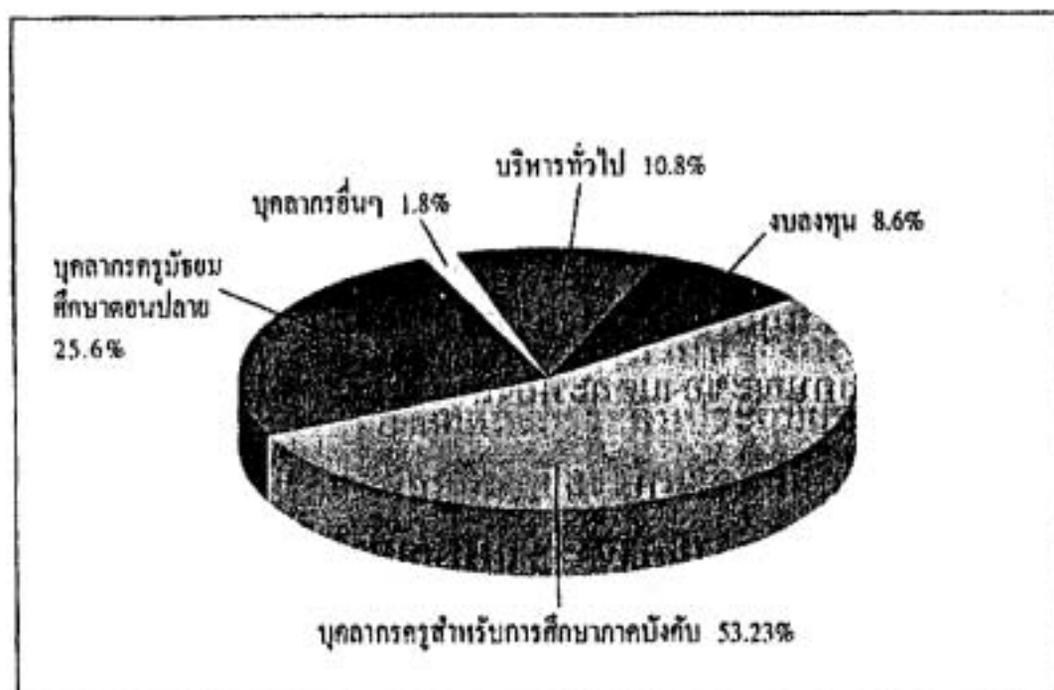
ค่าใช้จ่าย	การร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่าย		
	ระดับชาติ	ระดับจังหวัด	ระดับเทศบาล
หนังสือเรียน	1		
เงินเดือนครูในภาคบังคับ	1/2	1/2	
การก่อสร้างและขยายอาคาร	1/2		1/2
อาคารที่เสื่อมอันตราย	1/3		2/3
การปฏิสังขรณ์อาคารจากอุบัติเหตุ	2/3		1/3
การดูแลรักษาอาคาร	1		
วัสดุอุปกรณ์การเรียน	1/2	1/4	1/4

นอกจากนี้รัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นยังร่วมรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับวัสดุอุปกรณ์การเรียนอาชีวศึกษาค่าใช้จ่ายในการอุดหนุนนักเรียนที่มีปัญหาทางเศรษฐกิจเพื่อให้เข้าเรียนได้ครบทุกคน ค่าใช้จ่ายสำหรับโรงเรียนที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกลและค่าใช้จ่ายเพื่อการส่งเสริมการศึกษานอกโรงเรียนและพลศึกษา

โดยทั่วไปค่าใช้จ่ายของรัฐบาลท้องถิ่นทั้งหมดเทียบกับค่าใช้จ่ายที่ได้รับจากรัฐบาลกลางจะเป็นสัดส่วนประมาณ 55:45

ตัวอย่างเช่น จังหวัดอิบารากิจากข้อมูลสถิติพบว่างบประมาณการศึกษาของจังหวัดประจำปี 1997 มีจำนวน 297,694,215,000 เยน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 27 ของงบประมาณทั้งหมดของจังหวัด โดยแบ่งเป็นค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรครูระดับการศึกษาภาคบังคับมากที่สุดคือ ร้อยละ 53.2 ตามด้วยบุคลากรครูระดับมัธยมศึกษาตอนปลายร้อยละ 25.6 บุคลากรด้านอื่น ๆ ร้อยละ 1.8 งานบริหารทั่วไปร้อยละ 10.8 และค่าใช้จ่ายเพื่อการลงทุนร้อยละ 8.6 คงในแผนภูมิต่อไป

สัดส่วนการใช้รายงบประมาณเพื่อการศึกษา ปีงบประมาณ 1997 ของจังหวัดอุบลราชธานี



การบริหารงานวิชาการ

1. หลักสูตร

กฎหมายการศึกษาในระบบโรงเรียน (School Education Law) ได้กำหนดให้กระทรวงการศึกษา เป็นผู้กำหนดหลักสูตรแห่งชาติ (Course of Study) โดยคำแนะนำของคณะกรรมการหลักสูตรแห่งชาติ (Curriculum Council) ซึ่งประกอบด้วย นักการศึกษา นักวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิต่าง ๆ

ตามกฎหมายกระทรวงฯ หลักสูตรแห่งชาติประกอบด้วยหลักสูตรสำหรับชั้นอนุบาล ชั้นประถมศึกษา ชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น ชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย และหลักสูตรการศึกษาพิเศษ

ในหลักสูตรแห่งชาตินี้ได้กำหนดเป้าหมาย เนื้อหาสาระ และวิธีการสอนแต่ละวิชา ชั่วโมงสอนในแต่ละปีการศึกษา และมาตรฐานหลักสูตรในด้านต่าง ๆ ไว้ด้วย หลักสูตรแห่งชาติจึงถือเป็นมาตรฐานของการศึกษาญี่ปุ่น

ทั้งนี้ คณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นอาจจะกำหนดมาตรฐานและกฎเกณฑ์เฉพาะของตนเองได้ในกรณีที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงลักษณะของแต่ละท้องถิ่น

โรงเรียนแต่ละแห่งจะจัดหลักสูตรของตนเอง โดยยึดหลักสูตรแห่งชาติ  
ที่กระทรวงฯ กำหนดมาให้ และพิจารณาถึงสภาพแวดล้อมของชุมชน โรงเรียน และองค์  
ประกอบด้านผู้เรียน

## 2. หนังสือแบบเรียน

ในประเทศญี่ปุ่นหนังสือแบบเรียนที่ใช้ในโรงเรียนเขียนขึ้นโดยภาคเอกชน  
โดยต้องผ่านการพิจารณาตรวจสอบจากกระทรวงการศึกษาฯ ก่อนจึงจะได้รับอนุญาตให้ใช้เป็น  
แบบเรียนได้

การกำหนดให้มีระบบการขออนุญาตให้ใช้เป็นแบบเรียนสำหรับในโรงเรียนขึ้น  
ก็เพื่อตรวจสอบว่ามีเนื้อหาสอดคล้องกับที่กำหนดไว้ในหลักสูตรและกฎหมายการศึกษาหรือไม่เพื่อ  
เป็นการประกันสิทธิของพลเมืองในการรับการศึกษา รักษาและปรับปรุงมาตรฐานการศึกษาของชาติ  
และรักษาความเป็นกลางทางการศึกษา ระบบการขออนุญาตดังกล่าวเป็นความพยายามที่จะส่งเสริม  
สำนักพิมพ์แบบเรียนภาคเอกชนให้มีความคิดริเริ่มและสร้างสรรค์ นวัตกรรมในการเขียนและ  
เรียบเรียงแบบเรียนตลอดจนประกันความถูกต้องของเนื้อหาในแบบเรียนด้วย

หลังจากกระทรวงการศึกษา วิทยาศาสตร์ กีฬา และวัฒนธรรม รับคำขอ  
อนุญาตให้ใช้เป็นหนังสือแบบเรียนจากสำนักพิมพ์เอกชนแล้ว จะขอคำแนะนำปรึกษาจาก  
"คณะกรรมการวิจัยและพิจารณาอนุญาตให้ใช้แบบเรียน" อันประกอบด้วย คณาจารย์จากมหาวิทยาลัย  
และครูระดับประถมและมัธยมศึกษา ซึ่งแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการศึกษา วิทยาศาสตร์  
กีฬา และวัฒนธรรม คณะกรรมการวิจัยและพิจารณาอนุญาตให้ใช้แบบเรียน จะพิจารณาตรวจสอบ  
แล้วสรุปนำเสนอต่อรัฐมนตรีว่าหนังสือแบบเรียนเล่มนั้นๆเหมาะสมที่จะให้ใช้เป็นแบบเรียนใน  
โรงเรียนหรือไม่

หลังจากการอนุญาตให้ใช้เป็นแบบเรียนแล้วรายชื่อหนังสือที่ได้รับอนุญาตทั้งหมด  
(ซึ่งจะดำเนินการจัดพิมพ์ในปีการศึกษาถัดไป) จะถูกจัดส่งไปยังแต่ละโรงเรียนโดยผ่าน  
คณะกรรมการการศึกษาจังหวัด แบบเรียนที่จะนำไปใช้จริงในโรงเรียนจะถูกเลือกจากบัญชีรายชื่อ  
ชื่อแบบเรียนที่ได้รับอนุญาตแล้วเหล่านี้ รวมทั้งแบบเรียนอื่น ๆ ที่จัดทำโดยกระทรวงฯ

ในกรณีโรงเรียนที่ขึ้นตรงต่อคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดและคณะกรรมการ  
การศึกษาเทศบาล การพิจารณาตัดสินใจว่าจะเลือกหนังสือเล่มใดเป็นแบบเรียนในโรงเรียนอยู่ใน  
ดุลพินิจของคณะกรรมการนั้น ๆ แต่ในกรณีโรงเรียนที่สังกัด ส่วนกลางและโรงเรียนเอกชนการ  
ตัดสินใจขึ้นอยู่กับผู้บริหารโรงเรียนแต่ละแห่ง

หลังจากที่ผู้เกี่ยวข้องในท้องถิ่นพิจารณาเลือกรับแบบเรียนเรียบร้อยแล้ว คณะ  
กรรมการการศึกษาจังหวัดจะรวบรวมรายชื่อหนังสือพร้อมทั้งจำนวนเล่มที่ต้องการให้จัดพิมพ์ส่งไปยัง  
กระทรวงฯ กระทรวงฯ จะประมาณการจำนวนหนังสือที่จะจัดพิมพ์ทั้งหมดและสั่งการให้สำนัก

พิมพ์ออกจนดำเนินการจัดพิมพ์ตามจำนวนนั้นต่อไปทั้งนี้กระทรวงการศึกษารับผิดชอบค่าใช้จ่ายแบบ  
เวียนตามนโยบายที่ตั้งไว้ว่าการศึกษาระดับบังคับต้องเป็นการศึกษาแบบให้เปล่า

### การประกันคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา

ประเทศญี่ปุ่นได้ให้ความสำคัญกับมาตรฐานการศึกษามาเป็นเวลานาน โดย  
กระทรวงการศึกษาได้กำหนดมาตรฐานการศึกษาในด้านต่าง ๆ เพื่อให้สถานศึกษาทุกแห่ง มีคุณภาพ  
ใกล้เคียงกันให้มากที่สุด เช่น ตัวชี้วัดในเรื่องขนาดและองค์ประกอบของอาคาร สถานที่ อุปกรณ์การ  
เรียนต่าง ๆ งบประมาณ โดยเฉพาะครุภัณฑ์ ญี่ปุ่นมีระบบใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ตลอดจน  
การจ่ายค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับวิชาชีพ เพื่อประกันคุณภาพของครู

คณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นมีหน้าที่กำกับดูแลให้การดำเนินงานของสถานศึกษา  
เป็นไปตามมาตรฐานต่าง ๆ ที่ส่วนกลางกำหนดไว้ ส่วนการตรวจสอบคุณภาพนั้น ท้องถิ่นแต่ละ  
แห่งจะมีหน่วยศึกษานิเทศก์คอยให้คำแนะนำ ติดตามตรวจสอบ คุณภาพการศึกษาว่าเป็นไปตาม  
หลักสูตรและมาตรฐานที่ส่วนกลางกำหนดไว้หรือไม่

นอกจากนี้กระทรวงการศึกษาฯ จะเป็นผู้รวบรวมสถิติการศึกษาของประเทศและจัด  
ทำรายงานสภาวะการศึกษาของประเทศเป็นประจำทุกปีเพื่อการประเมินผลและปรับปรุงการจัดการ  
ศึกษาในภาพรวม ตลอดจนจัดทำนโยบายเพื่อปรับปรุงคุณภาพการศึกษา ดังเช่นการปฏิรูปการ  
ศึกษาครั้งล่าสุดที่กำลังดำเนินการอยู่ในขณะนี้

### การบริหารงานบุคคล

ครูและบุคลากรทางการศึกษาของญี่ปุ่นมี 2 ประเภท คือ ประเภทที่สังกัดส่วน  
กลางกับประเภทที่สังกัดท้องถิ่น สำหรับครูและบุคลากรประจำสถานศึกษาที่อยู่ภายใต้การ  
บริหารโดยคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นถือเป็นบุคลากรในสังกัดท้องถิ่นกล่าวคือ คณะกรรมการ  
การศึกษาจังหวัดมีอำนาจในการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ดำเนินการสรรหาและแต่งตั้ง  
การให้ได้รับเงินเดือน การจ่ายโบนัส การย้าย การพัฒนาฝึกอบรม และการดำเนินการบริหาร  
บุคคลด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับครู

เพื่อเป็นการสร้างไว้ซึ่งบุคลากรทางการศึกษาที่มีคุณภาพสูงและปรับปรุง  
มาตรฐานการศึกษา จึงได้มีการออกกฎหมาย "The Law Governing Special Measures for  
Securing of Capable Education Personnel in Compulsory Education Schools for Maintenance  
and Enhancement of School Education Standards" ซึ่งทำให้ครูของญี่ปุ่นได้รับเงินเดือนสูงกว่าข้าราชการพลเรือนทั่วไป

(สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2544 : 48 -74)

### ระบบการศึกษา

ระบบการศึกษาของญี่ปุ่นได้เปลี่ยนเป็น 6-3-3-4 คือ ประถมศึกษา 6 ปี มัธยมศึกษาตอนต้น 3 ปี มัธยมศึกษาตอนปลาย 3 ปี และอุดมศึกษา 4 ปี คือ โรงเรียนอนุบาล (Yochien) โรงเรียนประถมศึกษา (Shogakko) โรงเรียนมัธยมต้น (Junior High School) โรงเรียนมัธยมปลาย (Senior High School) และวิทยาลัยกับมหาวิทยาลัย

ระดับอนุบาลศึกษา (Yochien) ในประเทศญี่ปุ่นรับเด็กที่มีอายุ 3 ปี จนถึงอายุ 5 ปี เข้าเรียนในโรงเรียนอนุบาลก่อน

ระดับประถมศึกษา เป็นการศึกษากาตบังคับรัฐบาลจัดให้โดยไม่คิดมูลค่า รับเด็กตั้งแต่อายุ 6-12 ปี โดยประมาณ มีหลักสูตร 6 ปี โรงเรียนระดับประถมศึกษา รัฐบาลท้องถิ่นหรือเทศบาลท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินงานจะมีโรงเรียนระดับประถมศึกษาของเอกชนอยู่ไม่ถึงร้อยละ 1 ของจำนวนโรงเรียนประถมศึกษาทั้งหมด การเรียนและตำราเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาเป็นของรัฐบาลทั้งหมด

หลักสูตรการเรียนในปัจจุบันเป็นไปตามหลักสูตรที่กระทรวงศึกษาธิการของญี่ปุ่นกำหนด แต่คณะกรรมการการศึกษาประจำท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบการจัดหลักสูตรให้เหมาะสมแต่ให้สอดคล้องกับหลักสูตรที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดไว้ในการจัดหลักสูตรของคณะกรรมการการศึกษา ต้องคำนึงถึงความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น และให้เหมาะสมต่อการเจริญเติบโตของเด็กด้วย

### ระดับมัธยมศึกษา แบ่งเป็น

- มัธยมศึกษาตอนต้น 3 ปี มัธยมศึกษาตอนปลาย 3 ปี

โรงเรียนมัธยมต้น (Chugakko) โรงเรียนมัธยมต้นเป็นโรงเรียนขั้นที่สองของภาคบังคับ คือ เด็กในวัยเรียนจะต้องเข้าศึกษาต่อในโรงเรียนมัธยมต้นอีก 3 ปี หลังจากที่จบการศึกษาระดับประถมศึกษาแล้ว โดยเด็กจะเข้าเรียนในโรงเรียนมัธยมศึกษาเมื่ออายุ 12 ปี และจบการศึกษาระดับนี้เมื่ออายุ 14 ปี

โรงเรียนมัธยมต้นของรัฐบาล รับนักเรียนได้ประมาณร้อยละ 95 ของจำนวนเด็กนักเรียนทั้งหมดที่เข้ารับการศึกษาในระดับนี้ อีกร้อยละ 5 ที่เหลือจะเข้าเรียนต่อในโรงเรียนเอกชน นักเรียนที่จบการศึกษาระดับมัธยมต้นแล้วมีประมาณ ร้อยละ 70 เข้าศึกษาต่อในโรงเรียนมัธยมปลาย

โรงเรียนมัธยมปลาย (Kotogakko) เป็นโรงเรียนที่ไม่ได้เน้นการศึกษากาตบังคับเป็นการศึกษาที่จัดขึ้นเพื่อพัฒนาความสามารถทางกายและสมองของผู้เรียนให้มีความสามารถสูงขึ้น

เป็นพื้นฐานของการเรียนระดับสูงและการใช้ชีวิตในยุคโลกาภิวัตน์ โรงเรียนมัธยมปลายในญี่ปุ่น จัดได้ 3 รูปแบบ คือ

1. โรงเรียนมัธยมเต็มเวลา (Full Time)
2. โรงเรียนมัธยมภาคนอกเวลา (Part Time)
3. โรงเรียนมัธยมทางไปรษณีย์ (Correspondence)

โรงเรียนมัธยมเต็มเวลาใช้เวลาเรียน 3 ปี ส่วนโรงเรียนภาคนอกเวลาและการศึกษาทางไปรษณีย์ใช้เวลาตั้งแต่ 3 ปีขึ้นไป โรงเรียนมัธยมภาคนอกเวลามี 2 ประเภท คือ เรียนกลางวันกับเรียนตอนเย็น ประเภทตอนเย็นจะมีนักเรียนเลือกเรียนมากกว่า

เนื้อหาที่เรียนจะสามารถจำแนกโรงเรียนมัธยมศึกษาออกได้ 2 กลุ่มด้วยกันคือ โรงเรียนที่สอนการศึกษาสายสามัญทั่วไปและโรงเรียนมัธยมปลายที่สอนวิชาเฉพาะ โรงเรียนมัธยมปลายสายสามัญสอนวิชาเพื่อสร้างคนให้มีความเหมาะสมที่จะเข้าศึกษาต่อในระดับมหาวิทยาลัย

โรงเรียนมัธยมปลายสายพิเศษ สอนวิชาทางด้านอาชีวศึกษา เทคนิคศึกษา หรือ การศึกษาแบบอื่น ๆ สำหรับนักศึกษาที่ได้วางแผนอาชีพด้านอาชีวศึกษาเอาไว้แล้ว

หลักสูตรสายอาชีพในโรงเรียนมัธยมปลาย มีลักษณะกว้าง ๆ หลักสูตรครอบคลุม วิชาสาขาต่าง ๆ คือ การเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การประมง คหกรรมพยาบาล วิทยาศาสตร์ และคณิตศาสตร์

#### ระดับอุดมศึกษา

สถาบันเพื่อการศึกษาระดับสูงของประเทศญี่ปุ่นประกอบด้วยมหาวิทยาลัยซึ่ง เป็นศูนย์กลางของการเรียนการสอนและทำวิจัยในแนวลึกเฉพาะสาขาวิชา มีสถานศึกษาระดับวิทยาลัย จูเนียร์ (junior college) วิทยาลัยเทคโนโลยี, โรงเรียนฝึกอาชีพหลากหลาย (Miscellaneous School) ซึ่งเปิดการสอนวิชาต่าง ๆ เป็นรายวิชาระดับสูง สามารถนับเป็นสถาบันเพื่อการอุดมศึกษา ได้ (พิมพ์พรธ เทพสุเมธานนท์, 2548 : 177)

ในปี พ.ศ. 2508 กฎหมายการศึกษาของญี่ปุ่น (School Education Law) ได้ กำหนดจุดหมายและลักษณะการจัดการมัธยมศึกษาไว้ดังนี้

การจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาของประเทศญี่ปุ่น แบ่งเป็น 2 ตอน คือ มัธยมศึกษาตอนต้นและมัธยมศึกษาตอนปลาย

มัธยมศึกษาตอนต้น มุ่งให้การศึกษาเพื่อพัฒนาร่างกายและจิตใจของผู้เรียน โดยมีจุดหมายของการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ดังนี้

1. ปูรากฝังคุณสมบัติอันจำเป็นต่อการเป็นสมาชิกที่ดีของสังคม และการเป็นพลเมืองที่ดีของชาติ

2. ปกป้องความรู้และทักษะที่เป็นพื้นฐานในการประกอบอาชีพ ตามความต้องการของสังคมและปกป้องเจตคติที่จะรู้จักเคารพการทำงานและให้สามารถเลือกวิชาการหรือวิชาชีพที่เป็นประโยชน์ต่อชีวิตอนาคตตามความสามารถของบุคลิกภาพของคน

3. ส่งเสริมกิจกรรมทางสังคมของผู้เรียนทั้งในและนอกโรงเรียน แนะนำให้ผู้เรียนมีความรู้สึกที่ถูกต้อง และฝึกอบรมให้มีการตัดสินใจอย่างยุติธรรม

สำหรับมัธยมศึกษาตอนปลาย มุ่งให้ความรู้ทางวิชาการในระดับสูงและการศึกษาเกี่ยวกับวิชาชีพ ความพัฒนาการของร่างกายและจิตใจต่อเนื่องจากการศึกษาที่ได้รับในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย มีจุดหมายดังต่อไปนี้

1. ปกป้องคุณสมบัติอันจำเป็นต่อการเป็นสมาชิกที่ดีของสังคมและการเป็นพลเมืองที่ดีของชาติ ต่อเนื่องจากมัธยมศึกษาตอนต้น

2. ให้ผู้เรียนรู้จักตัดสินใจเลือกวิชาการหรือวิชาชีพที่เหมาะสมกับความสามารถและความสนใจของตน ส่งเสริมวัฒนธรรม และทักษะในศิลปะของชาติ

3. ปกป้องความเข้าใจเกี่ยวกับสังคม และความพึงพอใจในตนเอง

(มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2541 : 14 -15)

#### 4.2.2 ประเทศฝรั่งเศส

การปฏิรูปการศึกษาของฝรั่งเศสอาศัยกรอบกฎหมายเป็นแนวทางและเครื่องมือสำหรับการดำเนินการ กฎหมายที่มีบทบาทมากที่สุดในปัจจุบัน คือ กฎหมาย วางกรอบการศึกษาฉบับวันที่ 10 กรกฎาคม ค.ศ. 1989 (La loi d'orientation sur Education du 10 Juillet 1989) หรือที่รู้จักกันในนามกฎหมาย 10 กรกฎาคม ค.ศ. 1989 หรือกฎหมายโจสปิน (La loi Jospin) ซึ่งกำหนดพันธกิจและวัตถุประสงค์ของชาติ ตลอดจนพันธกิจของระบบการศึกษาไว้ โดยภายในช่วงเวลา 10 ปี ชาวชนในกลุ่มอายุทั้งหมดจะต้องได้รับการศึกษาอย่างน้อยถึงระดับวุฒิบัตร CAP (certificat d'aptitude professionnelle) หรือ BEP (brevet d'etudes professionnelles) และให้ร้อยละ 80 ไปได้ถึงระดับ Baccalaureat (ประกาศนียบัตรมัธยมศึกษาตอนปลาย) (ประเวศ วะสี, 2542)

ฝรั่งเศสมีหน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดการศึกษา 2 กระทรวง คือ

1. กระทรวงการศึกษานแห่งชาติ การวิจัยและเทคโนโลยี (โดยรัฐมนตรี) (Ministere de l'education natinonale, de recherch" et de la technologie) รับผิดชอบการศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา

2. กระทรวงว่าการอุดมศึกษา (รัฐมนตรี) (Ministere de l'enseignement superieur) รับผิดชอบอุดมศึกษา

### อำนาจหน้าที่ส่วนกลาง

1. แนวคิดและนโยบาย
2. การประเมินผล
3. ควบคุมประสานงาน
4. ส่งเสริมและกระตุ้นให้ดำเนินการโดยเร็วและสร้างนวัตกรรม

ทางปฏิบัติยังคงอำนาจในการกำหนดกฎระเบียบ วางกรอบและดูแลหลักสูตร อนุมัติสร้างโรงเรียนและชั้นเรียน การบริหารงานบุคคลบางประเภท

### อำนาจหน้าที่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น

1. ระดับเขต (region) (มีอำนาจปกครองตนเองระดับหนึ่ง) มีสภาเขต (Conseil Regional) รับผิดชอบกิจการเขตและการศึกษาด้วย บริหาร รับผิดชอบการบริหารโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย

การศึกษา มีเขตการศึกษา (academies) 28 เขต โดยทั่วไปเขตปกครองหนึ่ง มีเขตการศึกษา 1 เขต ยกเว้นในบางเขต (4 แห่ง) มีเขตการศึกษา 2 แต่ละเขตการศึกษา มีตัวแทนจากหน่วยงานส่วนกลางทำหน้าที่หัวหน้าส่วนราชการ (Recteur)

2. ระดับจังหวัด (department) มีสภาจังหวัด รับผิดชอบการบริหารโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนต้น

3. ระดับตำบลหรือเทศบาล (commune) มีสภาเทศบาล รับผิดชอบโรงเรียนประถมศึกษา, โรงเรียนอนุบาล สภาเขตดูแลเด็กก่อนวัยเรียน

4. ระดับสถานศึกษา มีอิสระในการบริหารสถานศึกษาในด้านการเรียนการสอน และการบริหารทั่วไป จัดทำแผนการเรียนการสอนสำหรับกำหนดงบประมาณตามแนวทางกฎหมายและระเบียบ

### สภาบริหารโรงเรียน (Conseil d'administration)

ควบคุมดูแลการบริหารการศึกษา หัวหน้าสถานศึกษา ประธานสมาชิกจากองค์กรท้องถิ่นต่าง ๆ จากฝ่ายบริหารและบุคลากรสถานศึกษา ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนนักเรียน ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก หัวหน้าสถานศึกษามีสถานะ เป็นข้าราชการกระทรวง แนวทางการพัฒนาสถานศึกษาและอื่น ๆ

ฝรั่งเศสแบ่งการศึกษาออกเป็นระดับต่าง ๆ ดังนี้

ระดับอนุบาลและประถมศึกษา

ช่วงพัฒนาการเรียนรู้ลึกซึ้ง Cycle des Approfondissements	}	ชั้นประถมกลาง 2 (COURS MOYEN 2)
		ชั้นประถมกลาง 1 (COURS MOYEN 1)
		ชั้นประถมต้น 2 (COURS eLeMENTAIRE 2)
		ชั้นประถมต้น 1 (COURS eLeMENTAIRE 1)
ช่วงพัฒนาการเรียนรู้พื้นฐาน Cycle des Apprentissages Fondamentaux	}	ชั้นเตรียมประถม (COURS PRéPARATOIRE)
ช่วงการเรียนรู้เบื้องต้น Cycle des Apprentissages premier	}	ชั้นเด็กโต (grande section)
		ชั้นเด็กกลาง (moyenne section)
		ชั้นเด็กเล็ก (petite section)

ระบบการศึกษา

ระบบการศึกษาของฝรั่งเศสอาจจะเรียกว่า เป็นระบบการศึกษาที่รัฐให้ฟรีทั้งหมดก็ได้ เพราะโดยคุณค่าเรื่องประชาธิปไตย ความเสมอภาค สิทธิในการศึกษาและหน้าที่ของรัฐที่จะต้องสนองตอบต่อความต้องการการศึกษาของประชาชนที่มีมาตั้งแต่การปฏิวัติใหญ่ ค.ศ. 1789

โรงเรียนเกือบทั้งหมดจึงเป็นของรัฐ โรงเรียนเอกชนก็มีบ้าง แต่ส่วนใหญ่ ทำสัญญากับรัฐ และรัฐเป็นผู้จ่ายเงินเดือนของครูในโรงเรียนเอกชนเหล่านี้ การศึกษาทั้งหมดจนถึงอุดมศึกษา เรียนฟรี สำหรับคนจนรัฐยังให้เงินเรียน อาจถือว่าจ้างให้เรียนก็ได้ เรียกว่ารัฐทุ่มเททุกอย่าง สำหรับการศึกษาสำหรับคนฝรั่งเศสทุกคน

โครงสร้างของการศึกษาซึ่งปฏิบัติแล้วมีดังนี้

โครงสร้างของการศึกษาดังแต่เด็กเล็กถึงมัธยม

ระดับ	อายุโดยเฉลี่ย (ปี)		
มัธยมปลาย (Lycée)	17 ชั้นสุดท้าย 16 ชั้น 1 15 ชั้น 2		
มัธยมต้น (Collège)	14 ชั้น 3 13 ชั้น 4	]	Orientation Cycle
	12 ชั้น 5 11 ชั้น 6	]	Observation Cycle
ประถมศึกษา	10 ชั้นกลาง 2 (cours moyen 2) 9 ชั้นกลาง 1 (cours moyen 1) 8 ชั้นเบื้องต้น 2 (cours élémentaire 2) 7 ชั้นเบื้องต้น 1 (cours élémentaire 1) 6 ชั้นเตรียมตัว (cours préparatoire)		
อนุบาล (Preschool)	5 ชั้นเด็กโต (la grande section) 4 ชั้นกลาง (la moyenne section) 3 ชั้นเด็กเล็ก (la petite section)		

### โรงเรียนอนุบาล

ที่เรียกว่าการศึกษาก่อนโรงเรียน (Preschool) หรืออนุบาล มีมาตั้งแต่ ค.ศ. 1887 เป็นการศึกษาสำหรับเด็กตั้งแต่อายุ 2-6 ปี การศึกษาช่วงนี้ไม่เป็นการบังคับ แต่ประชาชน ต้องการมาก ร้อยละ 99 ของเด็กวัย 3 ปีจะเข้าการศึกษาก่อนโรงเรียน โรงเรียนอนุบาลจัดเป็น 3 ชั้นเรียน คือชั้นเด็กเล็ก (la petite section) เด็กกลาง (la moyenne section) และเด็กโต (la grande section) วัตถุประสงค์ไม่ใช่เพื่อการเรียนวิชาการแต่เพื่อให้เด็กได้ฝึกการอยู่ร่วมกัน พัฒนาบุคลิกภาพ ทักษะ การใช้ภาษา และเป็นการสร้างความบรรสานสอดคล้องทางสังคม การศึกษาในระดับอนุบาล ไม่มีการสอบ ความใกล้ชิดระหว่างครูกับเด็กอนุบาลจะทำให้ทราบว่าเด็กมีความบกพร่องทางกาย และจิตอย่างใดบ้าง จะได้รับการแก้ไขแต่เนิ่น ๆ จากการศึกษาพบว่าการศึกษาก่อนโรงเรียนนี้มีผลดีต่อการศึกษาในโรงเรียน

เทศบาลรับผิดชอบในการก่อสร้างโรงเรียนอนุบาลการจ่ายเงินเดือนครูทั้งหมดเป็น ความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ

### โรงเรียนประถมศึกษา

ตั้งแต่มีการออกกฎหมายเฟร์รีรี่เมื่อ ค.ศ. 1881-82 การศึกษาประถมศึกษาเป็นการบังคับ เริ่มเมื่อเด็กอายุ 6 ปี ประถมศึกษาใช้เวลา 5 ปี แบ่งเป็น 3 วงจร

วงจรแรก 1 ปี เรียกว่าชั้นเตรียมตัว (cours préparatoire)

วงจรที่ 2 2 ปี เรียกว่าชั้นเบื้องต้น (cours élémentaire) 1 และ 2

วงจรที่ 3 2 ปี เรียกว่าชั้นกลาง (cours moyen) 1 และ 2

ในช่วง 3 ปีแรกคือชั้นเตรียมตัวและชั้นเบื้องต้นนั้น จะเชื่อมโยงกับการเรียนก่อนโรงเรียนในเรื่องทักษะพื้นฐาน ใน 2 ปีหลังก็จะพัฒนาทักษะเหล่านี้ให้สมบูรณ์ขึ้น

เทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบในการก่อสร้างโรงเรียน กระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้จ่ายเงินเดือนครูทั้งหลาย

### โรงเรียนมัธยมต้น (Collège)

โรงเรียนมัธยมต้นหรือที่ฝรั่งเศสเรียกว่า collège นี้มีประมาณ 7,000 โรงเรียน มีนักเรียน อยู่กว่า 3 ล้านคน การศึกษามัธยมต้นใช้เวลา 4 ปี มี 2 วงจร วงจรละ 2 ปี วงจรแรก ประกอบด้วยชั้น 6 กับ ชั้น 5 เรียกว่าวงจรสังเกตการณ์ (Observation cycle) วงจรที่ 2 ประกอบด้วยชั้น 4 กับ ชั้น 3 (ตัวเลขยิ่งน้อยหมายถึงชั้นที่สูงขึ้น) เรียกว่า วงจรแนะแนว (Orientation cycle) ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1975 เป็นต้นมาเด็กที่ต้องการเข้าเรียนมัธยมศึกษาตอนต้นสามารถเข้าได้เลย ไม่ว่าจะผลสัมฤทธิ์การศึกษาเป็นอย่างไร เพราะวงจรการศึกษาในวงจรต่าง ๆ จัดให้อึดหยุ่นเชื่อมโยง

ไม่ใช่กำหนดผลสัมฤทธิ์ตายตัวเป็นปี ๆ ทั้งนี้เพื่อให้เวลาแก่เด็กในการปรับตัว โดยวิธีนี้มีเด็กมาเข้าเรียนมัธยมตอนต้นเพิ่มขึ้นเกือบด้านคน

โรงเรียนมัธยมร้อยละ 80 เป็นของรัฐ แต่ในนโยบายกระจายอำนาจ จังหวัด (départements) เป็นผู้ก่อสร้างโรงเรียนซื้อเครื่องมือบำรุงรักษาและดำเนินการแต่กระทรวงศึกษาธิการดูแลเรื่องครู โรงเรียนเอกชนส่วนใหญ่ก็ทำสัญญากับรัฐ และรัฐเป็นผู้จ่ายเงินเดือนครู

#### โรงเรียนมัธยมปลาย (Lycée)

การเรียนมัธยมปลายมี 3 ชั้น คือชั้น 2 ชั้น 1 และชั้นสุดท้าย เมื่อสอบได้รับประกาศนียบัตรมัธยมปลายหรือ Baccalauréat หรือเรียกสั้น ๆ ว่า BAC ประเทศฝรั่งเศสเน้นเรื่องให้เด็กฝรั่งเศสสอบ BAC ให้มากที่สุด เมื่อได้ BAC แล้วมีสิทธิเข้าเรียนอุดมศึกษาทุกคนโดยไม่มี การสอบคัดเลือก โรงเรียนมัธยมปลายหรือ lycée มี 3 ชนิด คือ

โรงเรียนมัธยมปลายสายวิชาชีพ (Lycée professionnel) มีโรงเรียนชนิดนี้ประมาณ 1,300 แห่ง ใ้เรียนนักเรียนประมาณ 700,000 คน เข้าสู่อุตสาหกรรมและบริการ

โรงเรียนมัธยมปลายสายสามัญและสายเทคโนโลยี ในการได้รับประกาศนียบัตรมัธยมตอนปลายสายสามัญ นักเรียนจะต้องเลือกเรียนวิชาใดวิชาหนึ่งใน 3 วิชา คือ 1) อักษรศาสตร์ 2) วิทยาศาสตร์ 3) สังคมศาสตร์และเศรษฐศาสตร์ ส่วนประกาศนียบัตรมัธยมปลายสายเทคโนโลยี นักเรียนเลือกเรียนเทคโนโลยีสาขาต่าง ๆ

ประเทศฝรั่งเศสตั้งเป้าหมายว่าภายในปี ค.ศ. 2000 เด็กฝรั่งเศสร้อยละ 80 จะต้องจบการศึกษามัธยมตอนปลาย ซึ่งในช่วงทศวรรษ 1950 มีเด็กจบมัธยมเพียง 10% ในปี 1980 เพียง 30% และในปี 1995 เพิ่มขึ้นเป็น 75%

เขตการศึกษา (Académie) ซึ่งทั้งประเทศมี 28 เขต เป็นผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการสร้างโรงเรียนมัธยมปลาย กระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้จ่ายเงินเดือนครู และกำหนดโครงสร้างของหลักสูตร

## อุดมศึกษา

อุดมศึกษาหรือการศึกษาหลังมัธยมปลายของประเทศฝรั่งเศส แบ่งเป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

(1) การศึกษาระยะสั้น การศึกษานี้เน้นการศึกษาวิชาชีพใช้เวลา 2-3 ปี หลังจากมัธยมศึกษา การศึกษานี้จัดในโรงเรียนมัธยมปลาย (Lycée) บางแห่ง และในสถาบันเทคโนโลยีของมหาวิทยาลัย (Institut Universitaire de Technologie = IUT)

(2) การศึกษาระยะยาวในมหาวิทยาลัย ทำปริญญาตรี โท เอก ใช้เวลา 3-9 ปี

(3) Grandes Ecoles (โรงเรียนใหญ่) หรือสถาบันการศึกษาชั้นสูงอันเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่มีลักษณะเฉพาะของประเทศฝรั่งเศส

ซึ่งขยายความดังต่อไปนี้

(1) การศึกษาระยะสั้น

### ก. ประกาศนียบัตรช่างเทคโนโลยีชั้นสูง

เรียน 2 ปี หลังจบมัธยมศึกษาสายเทคนิคหรือสายสามัญก็ได้ การศึกษาระดับนี้มีให้เลือกกว่า 90 แขนง เช่น เกษตรกรรม วิศวกรรม การไฟฟ้า คอมพิวเตอร์ การสื่อสาร การบริหารบุคคล ศิลปกรรม ฯลฯ ปีแรกเรียนทฤษฎี ปีที่สองเน้นการปฏิบัติ จบแล้วสามารถประกอบอาชีพได้ทันที

### ข. ปริญญาด้านเทคนิค

มหาวิทยาลัยส่วนใหญ่จะตั้งสถาบันเทคโนโลยีของตนไว้ เรียกว่า สถาบันเทคโนโลยีของมหาวิทยาลัย (Institut Universitaire de Technologie = IUT) รับนักศึกษาที่จบมัธยมปลายมาเรียน 2 ปี จบแล้วไปทำงานหรือเตรียมเข้าศึกษาต่อไปในโรงเรียนชั้นสูง (Grandes Ecoles)

(2) การศึกษาระยะยาว

หมายถึงการศึกษาในมหาวิทยาลัย ผู้ที่จบมัธยมศึกษาทุกคนมีสิทธิ์ศึกษา โดยไม่มีการสอบคัดเลือก

การศึกษาแบ่งเป็น 3 วงจร (cycles)

วงจร 1 ปี 1 เป็นการศึกษากว้างไป  
ปี 2

วงจร 2 ปี 3 จบสอบรับปริญญาตรี  
ปี 4 จบสอบรับปริญญาโท

วงจร 3 เป็นการศึกษาระดับสูงเฉพาะสาขาเพื่อให้เชี่ยวชาญหรือเพื่อ  
ทำการค้นคว้าวิจัย เมื่อจบแล้วมีสิทธิ์สมัครเรียนปริญญาเอก

### (3) Grandes Ecoles (สถาบันการศึกษาชั้นสูง)

โรงเรียนชั้นสูงเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่เกิดขึ้นในฝรั่งเศสตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 18 ในขณะที่มหาวิทยาลัยที่ตั้งมาตั้งแต่สมัยกลางกำลังมีวิกฤตการณ์ กระทรวงต่าง ๆ ได้ตั้ง Grandes Ecoles ในแต่ละด้าน โรงเรียนเหล่านี้ต้องแข่งขันกันสูงจึงจะสอบเข้าได้ Ecoles Normales Sup<sup>ri</sup>rieures มีศิษย์ได้รับรางวัลโนเบลหลายคน

### สาระของการปฏิรูปการศึกษาของฝรั่งเศส

#### 1. ให้เป็นการศึกษาเพื่อคนทั้งมวล (Education for All)

เรื่องนี้น่าจะเป็นจุดเด่นที่สุดของระบบการศึกษาฝรั่งเศส โดยปรัชญาของประเทศถือว่า การศึกษาเป็นสิทธิของคนฝรั่งเศสทุกคนและเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดการศึกษาให้ทุกคน การศึกษาจึงเป็นเรื่องที่รัฐจัดให้ฟรีตั้งแต่อนุบาลจนถึงมหาวิทยาลัย ครูในโรงเรียนเอกชน รัฐก็ตามไปจ่ายเงินเดือนให้ สำหรับนักเรียนที่ยากจน รัฐแจกเงินให้อีก ในเขตที่มีคนยากจนมากซึ่งจะกระทบการศึกษา ก็จัดให้เป็น "โซนพิเศษ" (Zones d'Education Prioritaires หรือ ZEP) เพราะเด็กที่พ่อแม่ยากจนจะมีผลกระทบต่อการศึกษา ในโซนพิเศษนี้รัฐจะทุ่มเทพยายามลงไปมากเป็นพิเศษ เพื่อช่วยเด็กด้อยโอกาสให้มากกว่าเด็กอื่น โครงการ ZEP นี้จะจ่ายเงินเดือนครูที่ไปปฏิบัติงานในถิ่นทุรกันดาร ให้มากเป็นพิเศษเพื่อลบล้างคติที่ว่าในถิ่นที่ยากลำบากมีแต่ครูฝึกงานเท่านั้นที่ไปทำงาน

ได้ปฏิรูประบบการศึกษาใหม่ให้ต่อเนื่องกัน ดังกล่าวตอนที่แล้ว เพื่อให้เป็นระบบเชื่อมต่อ ง่ายต่อการเข้าเรียนและเลือกให้เหมาะกับแต่ละบุคคล จัดเป็นวงจรที่ยืดหยุ่น ไม่ยึดติดกับผลสัมฤทธิ์ตามคะแนนแต่ละชั้น เพื่อให้นักเรียนมีเวลาปรับตัว รวมทั้งออกกฎหมายยกเลิกการสอบเข้ามหาวิทยาลัยทั้งหมดทำให้ประชากรฝรั่งเศสเข้ามาสู่ระบบการศึกษาเพิ่มขึ้นกว่าก่อนการปฏิรูปมากจึงเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์สำคัญของการปฏิรูปการศึกษาคือทำทุกอย่างเพื่อให้เป็น "การศึกษาเพื่อคนทั้งมวล"

#### 2. ปฏิรูประบบการศึกษา

ได้มีการปฏิรูปการศึกษาให้ขยายฐานเชื่อมโยง หลากหลาย ยืดหยุ่น เพื่อให้คนฝรั่งเศสทั้งหมดทุกวัยเข้าเรียนได้ โดยตั้งเป้าหมายว่า ภายในปี ค.ศ. 2000 คนฝรั่งเศสอย่างน้อยร้อยละ 80 จะต้องสามารถจบการศึกษามัธยมศึกษา (BAC) ไม่ว่าจะเรียนสายวิชาชีพหรือสายสามัญก็ตาม จัดการศึกษาเป็น "วงจร" (cycle) มากกว่าเน้นที่การวัดผลสัมฤทธิ์ เป็นคะแนนในแต่ละชั้นเรียน เพื่อให้ผู้เรียนมีเวลาปรับตัว และเพื่อให้การเรียนในแต่ละช่วงเชื่อมโยงกันได้ดีขึ้น

ระบบการศึกษาของฝรั่งเศสจึงเป็นดังที่กล่าวในตอนที่ 3

### 3. กระจายอำนาจการจัดการศึกษา

เดิมการจัดการศึกษาของฝรั่งเศสรวมศูนย์อำนาจไว้ที่รัฐคือกระทรวงศึกษาธิการ ทุกอย่าง ทั้งการสร้างโรงเรียน การบรรจุครู หลักสูตร งบประมาณ แม้แต่หลักสูตรก็ยังใช้ กฎหมาย กำหนดว่าจะต้องสอนอะไรบ้าง แต่ต่อมาได้มีการกระจายอำนาจไปสู่ "เขตการศึกษา" "ท้องถิ่น" คือจังหวัดหรือเทศบาล และไปที่ "โรงเรียน" ให้โรงเรียนมีอิสระที่จะจัดการให้เหมาะกับสถานการณ์ของแต่ละแห่งขึ้นดังนี้

เขตการศึกษา (Académie) ทั้งประเทศมี 28 เขต หัวหน้าผู้บริหารเขตเรียกว่า Recteur ในแต่ละเขตมีหลายจังหวัด (Départements) ทั้งประเทศมี 95 จังหวัด ในจังหวัดยังมี Communes หรือ district councils หรือเทศบาล เขาแบ่งความรับผิดชอบโรงเรียนระดับต่าง ๆ ดังนี้

โรงเรียนอนุบาลและโรงเรียนประถมศึกษา - เทศบาล

โรงเรียนมัธยมต้น (College) - จังหวัด

โรงเรียนมัธยมปลาย (Lycée) - เขตการศึกษา

จากกฎหมายกระจายอำนาจหน้าที่การสร้างโรงเรียนและดำเนินการโรงเรียน เป็นเรื่องของท้องถิ่น งบประมาณ มาจากทั้งรัฐบาลกลาง และองค์กรท้องถิ่น

จังหวัดและเทศบาล เป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในเรื่องการเดินทางของนักเรียน

รัฐบาลในส่วนกลางยังคงอำนาจในการอนุมัติให้สร้างโรงเรียนในการบรรจุ และแต่งตั้งครู และดูแลเรื่องหลักสูตร

โรงเรียนมัธยมซึ่งแต่เดิมเป็นโรงเรียนของชาติ โดยกฎหมายกระจายอำนาจที่ ออกเมื่อ 30 สิงหาคม ค.ศ. 1985 ได้กลายเป็น "Local Public Schools" คือเป็นโรงเรียนของรัฐส่วนท้องถิ่นโดยนัยนี้โรงเรียนจึงมีความเป็นอิสระมากขึ้นที่จะปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ จำเพาะของแต่ละแห่ง ในแต่ละโรงเรียนมี "คณะกรรมการบริหารโรงเรียน" (Conseil d'Administration) ซึ่งมีครูใหญ่เป็นประธานกรรมการ ประกอบด้วย ผู้แทนองค์กรท้องถิ่น ผู้ทรงคุณวุฒิ นักเรียน ผู้ปกครองและครู แต่ละโรงเรียนต้องทำ "แผนพัฒนาโรงเรียน" ซึ่งใช้สำหรับ กำหนดงบประมาณและเพื่อการติดตามผล

### 4. การปฏิรูปการเรียนรู้ที่เอาผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง

เดิมการเรียนรู้รัฐเป็นผู้กำหนดหลักสูตรว่าครูจะต้องสอนวิชาอะไรบ้างเรียกว่า เอาวิชาเป็นตัวตั้ง ไม่ได้เอาผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง ผู้เรียนแต่ละคนแตกต่างกัน มีพื้นฐานทางเศรษฐกิจ และวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน การเรียนที่เอาวิชาเป็นตัวตั้งโดยไม่คำนึงถึงพื้นฐานของแต่ละคนที่แตกต่างกัน ทำให้การเรียนไม่ได้ผลดี จึงมีความพยายามปฏิรูปการเรียนรู้โดยให้ผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง โดยครูจะต้องรู้และมีปฏิสัมพันธ์กับนักเรียนเป็นรายบุคคลและรู้พื้นฐานทางเศรษฐกิจและวัฒนธรรม

ของนักเรียนแต่ละคน ทำให้พ่อแม่เข้ามามีบทบาทต่อการเรียนของลูกมากขึ้น เดิมพ่อแม่ก็ไม่สนใจและไม่เข้าใจโรงเรียน นึกว่าการสอนก็เป็นเรื่องของครูโดยพ่อแม่ไม่ต้องทำอะไร และหลักสูตรวิชาต่าง ๆ ก็ซับซ้อนเกินกว่าที่พ่อแม่จะเข้าใจ ได้มีความพยายามปรับหลักสูตรวิชาต่าง ๆ จากที่มีสาขามากมายให้เหลือน้อยกลุ่มให้ พ่อแม่เข้าใจง่าย จะได้เข้ามามีส่วนในการเรียนรู้ของลูก

อย่างไรก็ตาม เรื่องของการเรียนรู้โดยเอาผู้เรียนเป็นศูนย์กลางยังเป็นเรื่องใหม่ ครู คู่ขนานกับการสอนแบบเก่าที่เอาวิชาเป็นตัวตั้ง จึงยังเป็นเรื่องที่ต้องการสร้างความเข้าใจร่วมกันและปรับตัวต่อไป

ได้มีการออกกฎหมายจำกัดนักเรียนมัธยมแต่ละห้องไม่ให้เกิน 35 คน เพื่อคุณภาพการเรียน กระนั้นก็ตาม ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1998 นักเรียนมัธยมในฝรั่งเศสจำนวนเป็นแสนคน เดินขบวนเรียกร้องให้ลดจำนวนนักเรียนในแต่ละห้องลงไปอีก

### 5. การปฏิรูปการฝึกหัดครู

การปฏิรูปการศึกษาของฝรั่งเศสที่สำคัญและมีการพูดถึงกันมากอย่างหนึ่ง คือ การปฏิรูปการฝึกหัดครู ซึ่งกำหนดโดยกฎหมายจอสแปง ค.ศ. 1989 เดิมการผลิตครูประถมและครูมัธยมดำเนินการที่โรงเรียนฝึกหัดครูจำนวนมาก ที่กระจัดกระจายทั่วประเทศ แต่มีคุณภาพต่ำ กฎหมายจอสแปงกำหนดให้เลิกโรงเรียนฝึกหัดครูเหล่านี้ทั้งหมด และตั้งสถาบันฝึกหัดครูระดับมหาวิทยาลัยขึ้นมาแทน ที่เรียกว่า IUFM (Institut Universitaire de Formation des Maîtres) เป็นสถาบันฝึกหัดครูที่อยู่กับมหาวิทยาลัย มีหนึ่งแห่งต่อเขตการศึกษา (Académie) ทั้งหมดจึงมี IUFM อยู่ 28 แห่ง

ผู้ที่เข้าศึกษาใน IUFM เป็นผู้ที่จบปริญญาตรีในสาขาต่าง ๆ มาแล้ว และมาเรียนอีก 2 ปี โดยในปีแรกเรียนวิชาต่าง ๆ ให้แน่นขึ้น และเตรียมสอบที่จะเป็นครูประถมหรือครูมัธยม ผู้ที่สอบผ่านจะได้รับการบรรจุเป็นครูมีเงิน ในปีที่สองจะเน้นเรื่องการศึกษาวิชาชีพครูและการฝึกงานสอน

การที่ให้ผู้ที่จะเป็นครูทั้งประถมและมัธยมทั้งประเทศเรียนร่วมกันใน IUFM เพราะต้องการให้การสอนในระดับต่าง ๆ เชื่อมโยงกัน สำหรับครูประจำการที่มีอยู่แล้วก่อนตั้ง IUFM ก็นำมาให้การศึกษาต่อเนื่องหรือฝึกอบรมระหว่างประจำการที่ IUFM ด้วย IUFM ผลิตครูให้ทั้งโรงเรียนของรัฐและโรงเรียนเอกชน จากการประเมินผลพบว่า การตั้ง IUFM ทำให้คุณภาพของครูดีขึ้น

ข้อควรสังเกตก็คือ ผู้ที่เป็นครูในประเทศไทยได้รับจากการเรียนครู ป.ป. และครู ป.ม. มาเป็นศึกษาศาสตรบัณฑิตและครุศาสตรบัณฑิตแล้วก็ตาม ข้อแตกต่างกันก็คือ คณะศึกษาศาสตร์และครุศาสตรของเรารับผู้จบมัธยมศึกษามาเรียนวิชาครู แต่ IUFM รับผู้ที่จบปริญญาตรี

สาขาต่าง ๆ แล้วมาฝึกเป็นครู 2 ปี ควรมีการประเมินอย่างจริงจังว่า วิธีการรับผู้จบปริญญาตรีในสาขาต่าง ๆ มาเรียนเป็นครูกว่าผู้จบมัธยมศึกษา มาเรียนวิชาครู 4 ปีหรือไม่ แต่ฝรั่งเศสดูเขาจะภูมิใจภูมิใจใน IUFM ของเขามาก เพราะมีการพูดกันว่าเป็นส่วนสำคัญในการปฏิรูปการศึกษาของฝรั่งเศส

#### 6. การศึกษากับการมีงานทำ

การว่างงานเป็นปัญหาใหญ่ของประเทศตะวันตก ในปัจจุบันมีอัตราการว่างงานในฝรั่งเศสประมาณร้อยละ 11 การศึกษาจึงต้องพยายามปรับตัวเพื่อลดปัญหาการว่างงาน

การศึกษาในชั้นมัธยมปลายได้แยกเป็น 3 สาย คือ สามัญ เทคนิค และวิชาชีพ ผู้ที่จบสายเทคนิคและวิชาชีพไปทำงานได้เลย นอกจากนั้นการศึกษาหลังมัธยม 2 ปีที่สอนในโรงเรียนมัธยมก็เน้นเรื่องวิชาชีพ ทุกมหาวิทยาลัยมีสถาบันเทคโนโลยีสำหรับผู้จบมัธยมแล้วมาเรียน 2 ปี เมื่อจบแล้วไปประกอบอาชีพได้เลย

การฝึกอบรมวิชาชีพ (Vocational Training) เป็นความรับผิดชอบร่วมกันของกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงแรงงาน เพื่อจัดการฝึกอบรมให้แก่ผู้เข้าทำงานเป็นครั้งแรก อบรมซ้ำเป็นครั้งคราวเพื่อให้ปรับตัวได้ต่อการเปลี่ยนแปลง

การดูแลเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้กระจายอำนาจไปสู่เขตการศึกษานอกจากโปรแกรมสำหรับกลุ่มเป้าหมายบางกลุ่ม เช่น เยาวชนที่ไร้ฝีมือผู้ว่างงานผู้อพยพ สตรีที่ต้องการกลับเข้าทำงาน เป็นเรื่องของรัฐบาลกลาง

ค่าใช้จ่ายสำหรับการฝึกอบรมมาจากทั้งงบประมาณของรัฐและจากภาคเอกชน มีกฎหมายบังคับว่าธุรกิจเอกชนที่มีลูกจ้าง 10 คนขึ้นไปต้องกันเงินไว้ 1.1% ของเงินเดือนสำหรับเป็นค่าฝึกอบรม เงินจำนวนนี้อาจใช้เพื่อการฝึกอบรมในบริษัทเอง หรือจ่ายให้กองทุนเพื่อการอบรม หรือจ่ายเข้ากระทรวงคลัง

การจัดการฝึกอบรมดำเนินการโดยองค์กรภาครัฐและภาคเอกชน สำหรับพนักงานในบริษัทและข้าราชการ ซึ่งจะต้องได้รับการจัดให้ไปรับการฝึกอบรม มีองค์กรภาคเอกชนประมาณ 4,000 องค์กรที่จัดการอบรม ซึ่งครอบคลุมประมาณ 87% ของผู้เข้าอบรมทั้งหมด องค์กรของรัฐที่จัดการอบรมจะต้องแข่งขันกับภาคเอกชนตามกลไกตลาด มีสถาบันหลายชนิดที่จัดการอบรม เช่น สมาคมฝึกอาชีพดูแลศูนย์อบรมกว่า 100 ศูนย์ ฝึกอบรมในกว่า 300 อาชีพ องค์กรเอกชนที่ไม่หวังผลกำไร อบรมคนหนุ่มสาวที่ทำงานเป็นครั้งแรกและผู้ว่างงานได้ประมาณหนึ่งในสามของจำนวนทั้งหมด

(ประเวศ วะสี, 2542, หน้า 7-9, 11-26)

#### 4.2.8 ประเทศสหรัฐอเมริกา

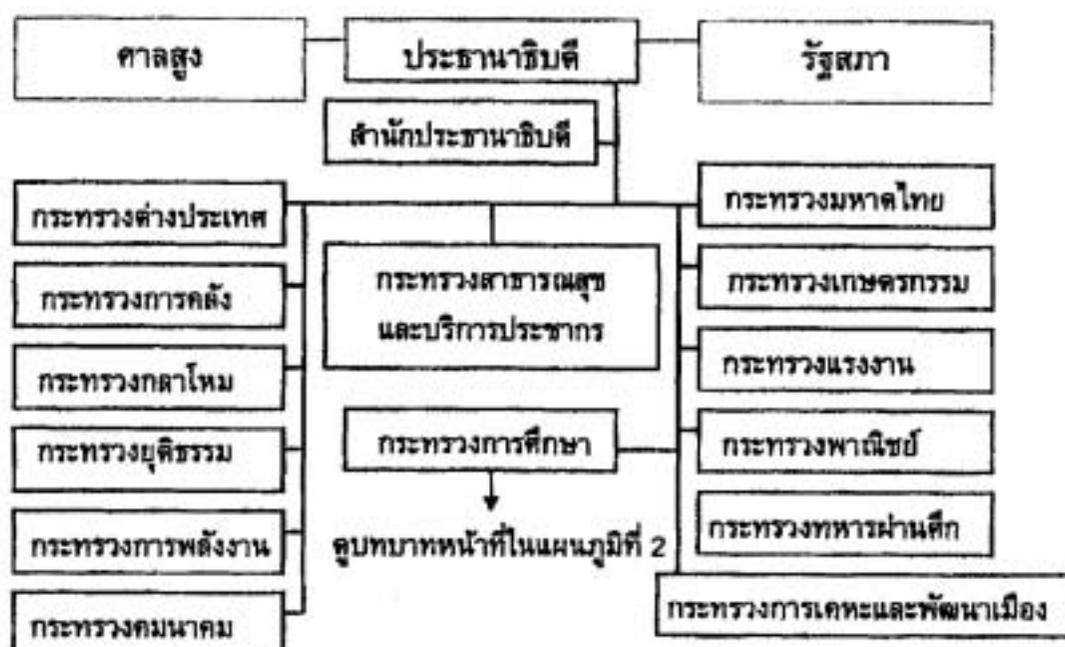
##### โครงสร้างการบริหารการศึกษา

การบริหารจัดการการศึกษาในสหรัฐอเมริกาเป็นหน้าที่ขององค์กรการศึกษาท้องถิ่น คือ เขตการศึกษา (School Districts) ทำให้เกิดการพัฒนาศึกษาจากการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะชุมชน เป็นการพัฒนาที่ยั่งยืน ต่อเนื่อง และเป็นการสร้างพื้นฐานของความเป็นประชาธิปไตยในพื้นที่ที่สมบูรณ์

รัฐบาลกลาง (Federal Government) มีได้บริหารจัดการด้านการศึกษา กระทรวงการศึกษา (Department of Education) ทำหน้าที่สนับสนุนช่วยเหลือมลรัฐ (States) ในฐานะผู้รับผิดชอบในการจัดการศึกษา (กมล สุดประเสริฐ, 2540, หน้า คำนำ, <http://www.onec.go.th>)

การบริหารการศึกษาในสหรัฐอเมริกาเป็นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น การจัดการศึกษาเป็นหน้าที่ของแต่ละมลรัฐทั้ง 50 มลรัฐ รัฐบาลกลาง (Federal Government) จะมีกระทรวงการศึกษา (Department of Education) ทำหน้าที่เพียงดำเนินงานด้านประสานงานโครงการ ให้ความช่วยเหลือในด้านการศึกษากับมลรัฐต่าง ๆ ทั่วประเทศ ตามที่รัฐต่าง ๆ ร้องขอมา (<http://www.onec.go.th>)

การบริหารการศึกษาของรัฐบาลกลาง

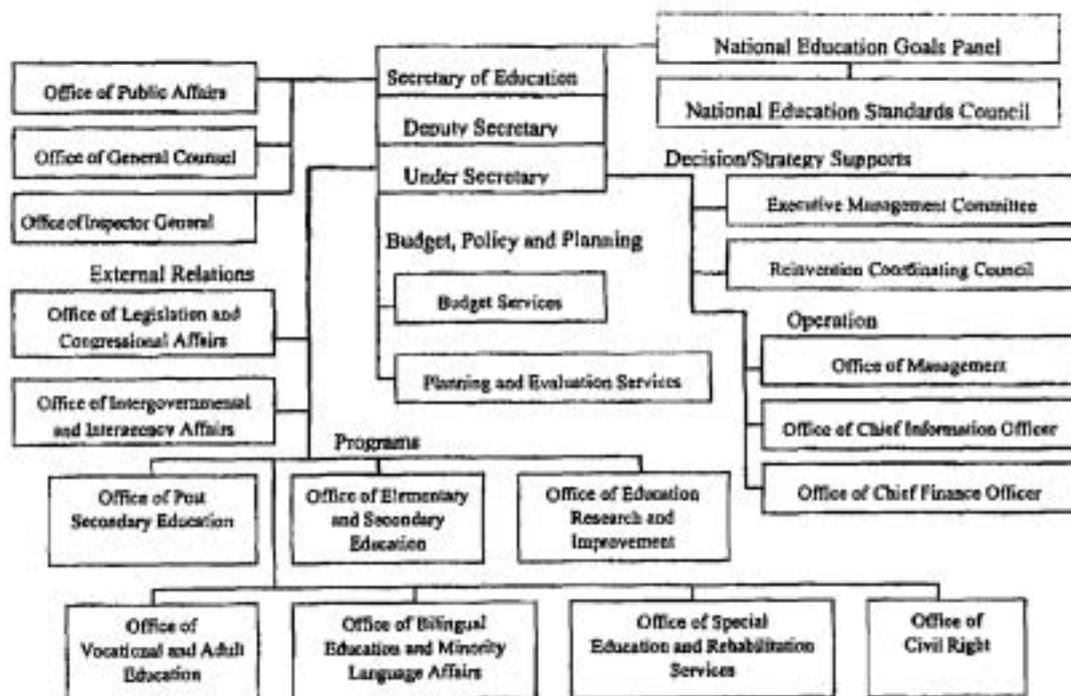


แหล่งข้อมูล : สำนักข่าวสารอเมริกัน สหรัฐอเมริกา, นีคือสหรัฐอเมริกา และข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต

## บทบาทหน้าที่กระทรวงการศึกษาธิบดีกลาง

ในปัจจุบันกระทรวงการศึกษาของรัฐบาลกลางบริหารงานในรูปแบบบริหารโครงการซึ่งมีโครงการในการให้ความช่วยเหลือด้านการศึกษาทั้งประเทศมากกว่า 200 โครงการ ทุก ๆ ปี รัฐบาลที่เรียกว่า สภาองค์กรจะจัดสรรเงินทุนช่วยเหลือรัฐต่าง ๆ เพื่อขยายโครงการ

### โครงสร้างกระทรวงการศึกษา



แหล่งข้อมูล : ข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต <http://www.yahoo.com> 3 ธันวาคม 2541

องค์การบริหารงานการศึกษาของรัฐบาลกลาง คือ กระทรวงการศึกษา ซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ระดับสูงและผู้ช่วยตำแหน่งต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่ในสำนักงานเพื่อบริการให้แก่รัฐต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. รัฐมนตรีว่าการ (Secretary of Education) ประสานงานกับคณะกรรมการเป้าหมายการศึกษาแห่งชาติ และสภามาตรฐานการศึกษา
2. รัฐมนตรีว่าการ (Deputy Secretary)
3. ปลัดกระทรวง (Under Secretary)
4. สำนักงานที่ปรึกษาทั่วไป (Office of General Counsel)

5. สำนักผู้ตรวจราชการ (Office of Inspector General)
6. สำนักงานประชาสัมพันธ์ (Office of Public Affairs) และมีผู้ช่วยรัฐมนตรี  
บริหารงานในสำนักงานต่าง ๆ คือ
  - ก. งานวิเทศสัมพันธ์ (External Relations)
7. สำนักงานกฎหมายและการรัฐสภา (Office of Legislation and Congressional  
Affairs)
8. สำนักงานสัมพันธ์รัฐและหน่วยงาน (Office of Intergovernmental and  
Interagency Affairs)
  - ข. งานงบประมาณ นโยบาย และวางแผน (Budget, Policy and Planning)
9. สำนักงานบริการงบประมาณ (Budget Services)
10. สำนักบริการวางแผนและประเมินผล (Planning and Evaluation Services)
- ค. งานสนับสนุนการตัดสินใจ/ยุทธวิธี (Decision/Strategy Supports)
11. สำนักงานคณะกรรมการบริหารจัดการ (Executive Management Committee)
12. สำนักงานสภาพประสานงานด้านการปรับโครงสร้าง (Reinvention Coordinating  
Council)
- ง. งานปฏิบัติการ (Operations)
13. สำนักงานบริหารจัดการ (Office of Management)
14. สำนักงานผู้บริหารข้อมูล (Office of Chief Information Officer)
15. สำนักงานผู้บริหารการคลัง (Office of Chief Finance Officer)
- จ. งานโครงการ
16. สำนักงานการอุดมศึกษา (Office of Post Secondary Education)
17. สำนักงานการประถมและมัธยมศึกษา (Office of Elementary and Secondary  
Education)
18. สำนักงานการวิจัยและปรับปรุงการศึกษา (Office of Education Research and  
improvement)
19. สำนักงานการอาชีวศึกษาและการศึกษาผู้ใหญ่ (Office of Vocational and  
Adult Education)
20. สำนักงานการศึกษาสองภาษาและภาษาของคนกลุ่มน้อย (Office of Bilingual  
Education and Minority Language Affairs)
21. สำนักงานการศึกษาพิเศษและบริการฟื้นฟู (Office of Special Education and  
Rehabilitation Services)

## 22. สำนักงานสิทธิพลเมือง (Office of Civil Right)

กระทรวงการศึกษาของรัฐบาลกลางนั้นมีหน้าที่บริหารจัดการการช่วยเหลือให้แก่มลรัฐโดยได้สร้างภาวะผู้นำให้หน่วยงานระดับล่าง คือแต่ละมลรัฐรับผิดชอบในการบริหารจัดการทางการศึกษามากที่สุด

### กระทรวงศึกษามลรัฐ (State Government)

การจัดการศึกษาของสหรัฐเป็นหน้าที่ของแต่ละมลรัฐ เป็นความรับผิดชอบอย่างเต็มที่ ของกระทรวงศึกษาแห่งมลรัฐ (Department of Education) ในทางปฏิบัติ กระทรวงศึกษาแห่งมลรัฐจะมอบอำนาจในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่เขตการศึกษาทุกเขตภายใต้คณะกรรมการการศึกษา (School Boards) ในการบริหารจัดการ ในขณะที่กระทรวงศึกษาของรัฐจะเป็นผู้จัดสรรงบประมาณและช่วยเหลืองานด้านวิชาการให้กับเขตการศึกษาแต่ละเขต ส่วนการศึกษาระดับอุดมศึกษาและงานด้านนโยบายและงานส่งเสริมด้านวิชาการ ตลอดจนการปฏิรูปการศึกษานั้นยังอยู่ในความดูแลของกระทรวงศึกษาแห่งมลรัฐ

จะเห็นได้ว่ารัฐบาลมลรัฐ (เทียบเท่ากระทรวงศึกษาธิการของไทย) มิได้ทำหน้าที่บริหารจัดการ โรงเรียน/สถานศึกษาโดยตรงการบริหารจัดการการศึกษาโดยเฉพาะงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารโรงเรียน/สถาบันการศึกษา ทั้งด้านอาคาร สถานที่ ด้านวิชาการ ด้านบุคลากร ด้านนักเรียน และอื่น ๆ ส่วนดำเนินการ (operate) โดยเขตการศึกษา (school districts) ซึ่งเทียบเท่าจังหวัดของประเทศไทย โดยรัฐบาลมลรัฐให้การสนับสนุนด้านงบประมาณแก่เขตการศึกษาตามที่เขตฯ ทำแผนงบประมาณขึ้นไป ซึ่งในปัจจุบันงานด้านต่าง ๆ เหล่านี้จะบริหารจัดการ โดย โรงเรียนและสถาบันการศึกษาเองภายใต้สภาที่ปรึกษาโรงเรียน (school advisory councils - SAC) ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการบริหารการศึกษาเป็นกระบวนการ ขององค์กรการศึกษาท้องถิ่น

### องค์กรการศึกษาท้องถิ่น : เขตการศึกษา (School Districts)

การบริหารจัดการการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ต่ำกว่าอุดมศึกษานั้น เป็นหน้าที่ของท้องถิ่นคือเขตการศึกษา (School Districts) โรงเรียน, สถานศึกษา ซึ่งถือว่าเป็นองค์กรระดับท้องถิ่นในการจัดการศึกษาเป็นที่น่าสังเกตว่าองค์กรท้องถิ่นที่เกี่ยวกับการปกครองเช่น County หรือ City และเทศบาลนั้นมิได้เป็นผู้จัดการศึกษา แต่เป็นผู้สนับสนุนให้เขตการศึกษา (School Districts) ระดมทรัพยากรศึกษาในท้องถิ่นมาดำเนินงาน แต่ละเขตการศึกษา มีคณะกรรมการบริหารการศึกษา (District Board of Education หรือ School Board) ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง ทำงานร่วมกับศึกษาธิการเขต (superintendent) ซึ่งศึกษาธิการเขตก็มาจากการเลือกตั้ง

บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาของเขตการศึกษาและศึกษาธิการเขตคือ การวางแผนนโยบายและหลักการสำหรับเขตการศึกษาในด้านต่างๆ ให้สอดคล้องกับนโยบายของมลรัฐ โดยทำงานร่วมกับครูใหญ่ ครู และผู้ปกครอง และสภาที่ปรึกษาโรงเรียนและทำหน้าที่ติดตามการทำงานของเขตการศึกษาให้เป็นไปตามนโยบายและหลักการที่วางไว้ โดยศึกษาธิการเขตเป็นผู้นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

องค์กรการศึกษาท้องถิ่นคือเขตการศึกษาทั้งประเทศสหรัฐอเมริกาจำนวนประมาณ 15,600 เขต ทำหน้าที่ในการพัฒนาการศึกษาภายใต้ความรับผิดชอบของมลรัฐจำนวน 50 มลรัฐ และเขตอิสระบางแห่งในทางปฏิบัตินั้นเขตการศึกษาจำนวนมากได้พยายามกระจายอำนาจการตัดสินใจในการพัฒนาลงสู่ระดับโรงเรียนและสถานศึกษา โดยเขตการศึกษาจัดทำคู่มือการพัฒนาโรงเรียนให้เป็นแนวทาง

### ระบบการศึกษา

การจัดการศึกษาของสหรัฐอเมริกา แต่ละมลรัฐจะควบคุมดำเนินการศึกษาในรัฐของตนเอง โดยไม่ขึ้นกับรัฐบาลกลาง การศึกษาภาคบังคับ นักเรียนอเมริกันทุกคนตั้งแต่อายุ 6-16 ปี (บางรัฐถึง 18 ปี) จะเรียนฟรีจนจบมัธยมศึกษา หรือ Grade 12 สำหรับระบบการศึกษาโรงเรียนส่วนใหญ่นิยมใช้ระบบ 6-3-3 หรือ 6-2-4

ระดับการศึกษาของสหรัฐอเมริกาได้จัดแบ่งการศึกษออกเป็น 3 ช่วง คือ

ช่วงที่ 1 Grade 1 ถึง Grade 6 จัดเป็นระดับประถมศึกษา (Elementary Schools)

ช่วงที่ 2 Grade 7 และ Grade 8 จัดเป็นระดับมัธยมศึกษาตอนต้น (Junior High Schools/High Schools)

ช่วงที่ 3 Grade 9 ถึง Grade 12 จัดเป็นระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (Senior High Schools)

ระดับอนุบาลศึกษา (Pre-school Education)

การศึกษาของเด็กอเมริกัน เริ่มต้นด้วยโรงเรียนอนุบาล ตั้งแต่อายุประมาณ 3 ขวบ มีจุดมุ่งหมายที่จะให้เด็กได้รับประสบการณ์ที่มีประโยชน์เน้นความพร้อมเพื่อการเรียนในชั้นประถมศึกษา

ระดับประถมศึกษา (Elementary Education)

เป็นการศึกษาภาคบังคับ เรียนฟรีตั้งแต่อายุ 6 ขวบ เข้าเรียนในชั้น Grade 1 ถึง Grade 6 หรือระดับประถมศึกษา มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เด็กมีพัฒนาการด้านสังคมและสติปัญญา หลักสูตรแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับเป้าหมายของแต่ละโรงเรียนและชุมชน

### ระดับมัธยมศึกษา (Secondary School)

นับตั้งแต่ Grade 7 ถึง Grade 12 การเข้าศึกษาต่อในระดับมัธยมไม่มีการสอบเข้า จุดมุ่งหมายเพื่อเป็นการเตรียมตัวนักเรียนเพื่อการศึกษาต่อในระดับมหาวิทยาลัย และเพื่อสามารถออกไปประกอบอาชีพได้ในภายหลัง การศึกษาระดับนี้แบ่งออกเป็น

#### 1. มัธยมศึกษาตอนต้น (Junior high School)

เป็นช่วงที่เรียนในระดับ Grade 7 กับ Grade 8 การศึกษาในระดับนี้นับว่าการแนะแนวมีความสำคัญมาก เพราะนักเรียนจะเริ่มวางแผนในอนาคตไปจนถึงมัธยมศึกษาตอนปลาย

#### 2. มัธยมศึกษาตอนปลาย (High School)

เป็นช่วงเรียนระดับ Grade 9 ถึง Grade 12 เมื่ออายุประมาณ 18 ปี นับว่าสำเร็จการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย การจัดการเรียนการสอน จะมีโปรแกรมการเรียนต่าง ๆ มากขึ้น นักเรียนสามารถเลือกเรียนตามที่ตนเองถนัด เช่น โปรแกรมวิชาการ จัดเพื่อเตรียมเรียนต่อในวิทยาลัย โปรแกรมวิชาชีพ ให้การฝึกอบรบวิชาชีพต่าง ๆ คือ เกษตร การซื้อขาย คหกรรมศาสตร์ และอุตสาหกรรม เป็นการฝึกอบรบซึ่งทำให้เด็กพร้อมที่จะทำงานหรือฝึกอบรบต่อในสาขาต่าง ๆ โปรแกรมทั่วไปหรือโปรแกรรวม เป็นการรวมวิชาการและวิชาชีพเข้าด้วยกันเมื่อเรียนจบแล้ว ผู้ที่ไม่ประสงค์จะศึกษาต่อในระดับวิทยาลัยสามารถ ออกไปประกอบอาชีพได้ทันที

### ระดับอุดมศึกษา (Higher Education)

สถาบันระดับอุดมศึกษาในสหรัฐอเมริกามีมากกว่า 3,000 แห่ง ทั้งของรัฐและเอกชน โดยสถาบันในระดับอุดมศึกษา จะแยกออกเป็น 4 ประเภท ดังนี้

1. วิทยาลัยแบบ 2 ปี หรือวิทยาลัยชุมชน (Junior Colleges และ Community Colleges) นักศึกษาที่เรียนในวิทยาลัย Junior และ Community College สามารถเลือกเรียนได้ในหลักสูตรปริญญาตรี หรือหลักสูตรอนุปริญญาสาขาวิชาชีพ

2. วิทยาลัย (Colleges) เป็นสถาบันระดับอุดมศึกษาหลักสูตร 4 ปี เปิดสอนในสาขาวิชาต่าง ๆ วิทยาลัยหลายแห่งเปิดสอนถึงระดับปริญญาโท วุฒิบัณฑิตระดับปริญญาตรีและโท จาก College ทั้งของมลรัฐและเอกชนในสหรัฐอเมริกา มีศักดิ์และสิทธิ์เทียบเท่ามหาวิทยาลัยทุกประการ

3. มหาวิทยาลัย (University) เป็นสถาบันระดับอุดมศึกษาที่เปิดสอนระดับปริญญาตรีขึ้นไป มหาวิทยาลัยส่วนใหญ่จะเปิดสอนจนถึงระดับปริญญาโทและปริญญาเอกในสาขาต่าง ๆ

4. สถาบันเทคโนโลยี (Institute of Technology) เป็นสถาบันที่เปิดสอนตั้งแต่ระดับปริญญาตรี และอาจเปิดสอนจนถึงระดับปริญญาโทและปริญญาเอก สถาบันเทคโนโลยี

ส่วนใหญ่จะมุ่งเน้นที่การสอนในสาขาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี (<http://www.onec.go.th>) (เทศ  
แก่วิศวกรรม, 2544, หน้า 30-36)

#### ระบบการบริหารงบประมาณ

เงินงบประมาณที่ใช้ในการจัดการศึกษาส่วนใหญ่เป็นเงินที่ได้รับการจัดสรรจาก  
มลรัฐ (States) และจากท้องถิ่น (Local Government) ทั้งนี้ ในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาให้เงิน  
ที่มาจากมลรัฐประมาณร้อยละ 50 และจากท้องถิ่นร้อยละ 40 ส่วนที่เหลือได้มาจากรัฐบาลกลาง  
(Federal Government) ซึ่งมีสัดส่วนค่อนข้างน้อย โดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 10

รัฐที่ร่ำรวยจะมีงบประมาณจากมลรัฐและท้องถิ่นเข้ามาสมทบในการจัดการ  
ศึกษามาก เช่น กรณีมลรัฐฟลอริดา เขตการศึกษาและโรงเรียนจะได้อำนาจงบประมาณจากแหล่ง การเงิน  
3 แหล่ง คือ จากท้องถิ่นคิดเป็นร้อยละ 56 ของงบประมาณทั้งหมด จากมลรัฐคิดเป็นร้อยละ 40  
ของงบประมาณทั้งหมด และจากรัฐบาลกลางร้อยละ 4 ของงบประมาณทั้งหมด

ดังนั้น การจัดสรรงบประมาณทางการศึกษา (สทศ., 2541, หน้า 91-96) จึงมี  
2 แนวทาง คือ

**แนวทางที่ 1** การจัดสรรงบประมาณการศึกษาของรัฐบาลกลางสู่มลรัฐและ  
ท้องถิ่น (States and School Districts) มีการจัดสรรใน 2 ลักษณะ คือ การจัดสรรเงิน  
งบประมาณการศึกษาให้กับงานที่สำคัญที่รัฐบาลกลางกำหนด (ได้แก่ การปรับปรุงมาตรฐานการ  
ศึกษาสู่ความเป็นเลิศ การปรับปรุงด้านการอ่านการให้ความช่วยเหลือเป็นพิเศษแก่ นักเรียนที่  
ขาดแคลน และการสนับสนุนให้ผู้เรียนเข้าเรียนระดับหลังมัธยมศึกษามากขึ้น) โดยจัดสรรเป็น  
งบประมาณสำหรับดำเนินการงาน/โครงการตามที่หน่วยงานเสนอมา

นอกจากนี้ มลรัฐยังได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการ  
บริหารงาน ซึ่งรัฐบาลกลางได้กำหนดให้หน่วยงานการศึกษาในระดับมลรัฐได้รับเงินอุดหนุน  
ไม่เกินร้อยละ 4 หรือ 100,000 เหรียญ สุดแล้วแต่ยอดใดจะมากกว่ากัน

**แนวทางที่ 2** การจัดสรรงบประมาณการศึกษาของมลรัฐสู่การศึกษาท้องถิ่นเงิน  
ที่จัดสรรจากมลรัฐเป็นเงินที่ได้จากภาษีอากร ซึ่งส่วนใหญ่เป็นภาษีมรดก ภาษีการค้า และภาษี  
ประกอบกิจการต่าง ๆ ในขณะที่รายได้จากท้องถิ่นจะเก็บจากภาษีทรัพย์สินเป็นส่วนใหญ่ การจัดสรร  
งบประมาณการศึกษาของมลรัฐไปให้ท้องถิ่นมีความแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับแนวคิดและความเห็น  
เกี่ยวกับความเสมอภาคของการจัดสรร ซึ่งจะไม่เหมือนกันในแต่ละมลรัฐ

นอกจากเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรจากมลรัฐแล้วเขตการศึกษายังได้รับเงิน  
อุดหนุนจากมลรัฐตามหลักการที่ Goals 2000 : Educate America Act กำหนด กล่าวคือ มลรัฐ

จะต้องจัดสรรเงินทุนให้แก่สถานศึกษาดำเนินการปรับปรุงโรงเรียนอย่างน้อยร้อยละ 60 ในปีแรก และร้อยละ 90 ในปีต่อ ๆ ไป เพื่อดำเนินการตามแผนปรับปรุงโรงเรียนและท้องถิ่น

ในระดับเขตการศึกษา การบริหารจัดการด้านงบประมาณอยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการบริหารการศึกษาเขตการศึกษา ที่จะจัดหา จัดสรร และกำกับดูแลค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาของตน โดยมีศึกษาธิการเขตการศึกษาทำหน้าที่ในการเตรียมเสนองบประมาณของสถานศึกษาและบริหารงบประมาณตามที่ได้รับอนุมัติ

ส่วนสถานศึกษาจะร่วมมือกับศึกษาธิการเขตการศึกษาและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในการจัดทำงบประมาณของสถานศึกษาตามแผนการศึกษาที่วางไว้โดยเปิดโอกาสให้บุคลากรทุกฝ่ายในสถานศึกษาได้ร่วมกันจัดทำบนพื้นฐานข้อมูลของ โรงเรียนและควรประสานงานกับชุมชนอย่างใกล้ชิด

### การบริหารวิชาการ

ระดับมลรัฐ มลรัฐมีอำนาจในการกำหนดหลักสูตรในโรงเรียนของรัฐ ซึ่งจะเป็นหลักสูตรกลางของมลรัฐในการสร้างความเป็นพลเมืองดี การสร้างความเข้าใจในรัฐธรรมนูญของรัฐบาลกลางและประวัติศาสตร์ของอเมริกา โดยกำหนดให้มีวิชาแกนหลักเป็นวิชาบังคับ นอกจากนี้ มลรัฐจะกำหนดเป้าหมายและมาตรฐานการเรียนรู้ของนักเรียน (Standards and benchmarks) ของแต่ละช่วงชั้น (cycle) การพัฒนาการเรียนการสอน ชุดการเรียนแบบบูรณาการ การพัฒนาสื่อการเรียนการสอน การสร้างศูนย์สื่อ เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพการศึกษาในมลรัฐ

ระดับเขตการศึกษา คณะกรรมการการศึกษาเขตการศึกษา มีหน้าที่ในการพัฒนาหลักสูตรตามข้อกำหนดของกฎหมายและคู่มือของมลรัฐ การให้ความเห็นชอบแบบเรียน คู่มือ คู่มือครองสิทธิ์ของเด็กในการได้รับการศึกษา รับผิดชอบในการเรียนของนักเรียน การจัดกิจกรรมเสริมหลักสูตร รวมถึงการเลื่อนชั้นและการดูแลนักเรียน ในเขตการศึกษานานาชาติ จะมีการจัดตั้งแผนกหลักสูตร (curriculum department) เป็นหน่วยงานกลาง รับผิดชอบในการพัฒนาหลักสูตร ซึ่งเป็นการกำหนดหลักสูตรให้โรงเรียนดำเนินการ ส่วนเขตการศึกษานานาชาติ ได้มอบให้ครูใหญ่ ครู และผู้ปกครองร่วมกันจัดทำหลักสูตร ทั้งนี้ เขตการศึกษาได้ร่วมมือกับบุคลากรในโรงเรียนที่เกี่ยวข้องเข้ามาดำเนินการร่วมกัน

ระดับสถานศึกษา คณะกรรมการโรงเรียน (School Advisory Council - SAC) สามารถที่จะกำหนดหลักสูตรของสถานศึกษาเพิ่มเติมได้

### การประกันคุณภาพการศึกษา

รัฐบาลกลางได้จัดตั้งองค์คณะบุคคลขึ้น 2 คณะ ได้แก่ คณะที่ปรึกษาว่าด้วยเป้าหมายการศึกษาแห่งชาติ (National Education Goals Panel) เพื่อทำหน้าที่ให้คำแนะนำแก่ประธานาธิบดี รัฐมนตรีและรัฐสภา เกี่ยวกับกิจการการศึกษา และเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีการศึกษาเกี่ยวกับสถานการณ์และความก้าวหน้าในการดำเนินงานเพื่อบรรลุเป้าหมายการศึกษาแห่งชาติ และสภาปรับปรุงการศึกษาและพัฒนามาตรฐานการศึกษา (National Education Standards and Improvement Council) มีหน้าที่ กำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานในด้านเนื้อหาวิชา และมาตรฐานการปฏิบัติงานของนักเรียน รวมทั้งมีหน้าที่กำกับดูแลให้โรงเรียนและมลรัฐดำเนินการให้ได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด นอกจากนี้ มลรัฐยังอาจรับรองเกณฑ์ที่พัฒนาและนำเสนอโดยสมัครใจจากมลรัฐได้ด้วย

การสนับสนุนการประกันคุณภาพการศึกษาให้แก่มลรัฐและเขตการศึกษา รัฐบาลกลางได้สนับสนุนการสร้างภาวะผู้นำให้แก่บุคลากรของมลรัฐและท้องถิ่น โดยเฉพาะระดับโรงเรียน ให้มีความสามารถในการบริหารจัดการ เพื่อให้นักเรียนทุกคนบรรลุถึงมาตรฐานการศึกษาระดับสูง รวมทั้งแสวงหาวิธีการใหม่เพื่อให้นักเรียนบรรลุมาตรฐานการศึกษาดังกล่าว

ในระดับมลรัฐ รัฐบาลมลรัฐจะจัดตั้งหน่วยงานด้านประกันคุณภาพในหลายรูปแบบตามความต้องการ บางมลรัฐจัดตั้งศูนย์การทดสอบระดับมลรัฐ บางมลรัฐจัดตั้ง สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปและประกันคุณภาพ และบางมลรัฐจัดตั้ง สำนักงานตรวจสอบคุณภาพการศึกษา เพื่อทำการวัดมาตรฐานการจัดการศึกษาของเขตการศึกษาในมลรัฐ ในการพัฒนาตนเอง เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานที่มลรัฐกำหนด นอกจากนี้ มลรัฐเขตการศึกษาและสถานศึกษา ได้จัดทำแผนการปรับปรุงการศึกษาของมลรัฐร่วมกัน ซึ่งมีจุดมุ่งหมายประการหนึ่ง เพื่อให้ประกันได้ว่า มาตรฐานด้านการศึกษาของมลรัฐต่าง ๆ ที่พัฒนาขึ้นมานั้นไม่ต่ำกว่ามาตรฐานระดับชาติที่ได้วางไว้ โดยแผนการศึกษาของมลรัฐจะต้องกำหนดคุณศาสตร์ในการประกันคุณภาพการศึกษาซึ่งประกอบด้วย

- การปฏิบัติงานของครูให้สอดคล้องกับเป้าหมายการศึกษาของชาติและมลรัฐ
- ให้มีการพัฒนามาตรฐานด้านเนื้อหาวิชาและมาตรฐานการปฏิบัติงานของนักเรียน รวมทั้งพัฒนาการประเมินผลที่มีความตรงและความเที่ยงสอดคล้องกับมาตรฐาน ตลอดจนสร้างความเข้าใจในมาตรฐานดังกล่าว
- ติดตามการดำเนินงานเพื่อศึกษาผลกระทบของการประเมินผลการเรียนการสอนที่ได้ปรับปรุงไปแล้ว
- ส่งเสริมให้ความรับผิดชอบ อำนาจหน้าที่และการประกันคุณภาพการศึกษาทั้งระบบมีความสอดคล้องกัน เพื่อให้นักเรียนบรรลุถึงระดับเฉลี่ยของมาตรฐานการศึกษาของมลรัฐ

- ให้โรงเรียนแต่ละแห่งและหน่วยงานการศึกษาท้องถิ่นมีความยืดหยุ่นในการปรับและบูรณาการมาตรฐานด้านเนื้อหาวิชาของมลรัฐให้เป็นรายวิชาที่เหมาะสมของแต่ละโรงเรียนและชุมชน
- สนับสนุนการพัฒนาด้านการตรวจสอบการประกันคุณภาพการศึกษา และระบบการให้รางวัลแก่โรงเรียนด้วย

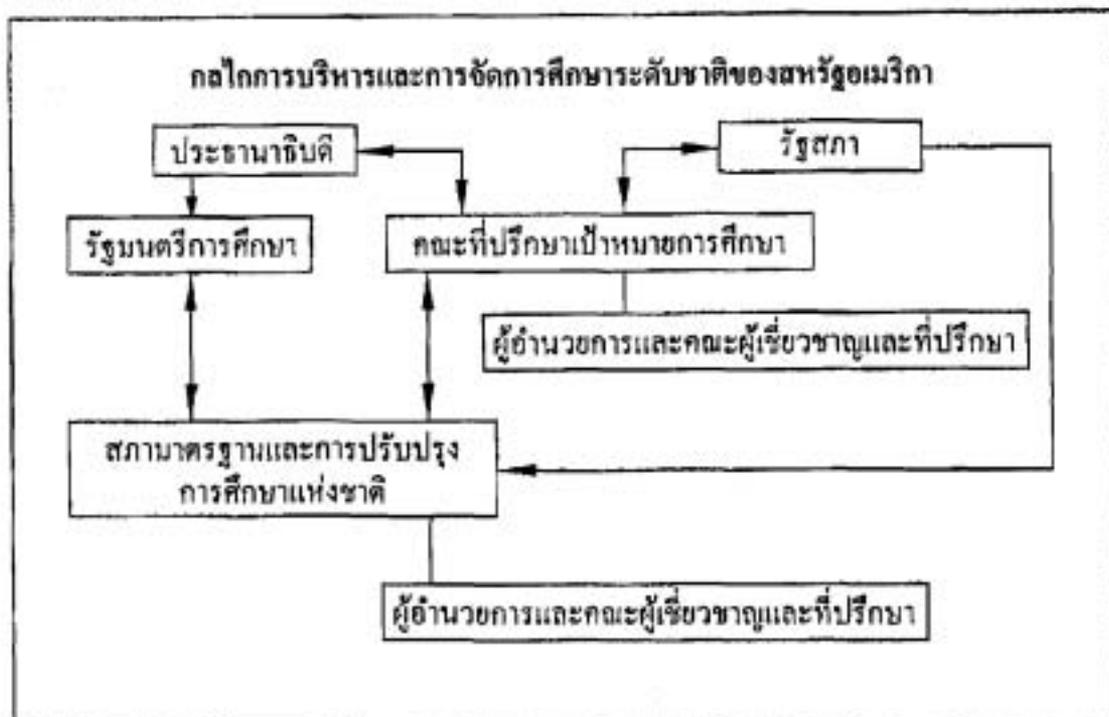
### การบริหารงานบุคคล

บุคลากรทางการศึกษา ประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่าย เช่น ศึกษาธิการเขตการศึกษา ผู้บริหารการศึกษา ผู้เชี่ยวชาญด้านหลักสูตร ผู้จัดการฝ่ายธุรการ นักจิตวิทยา นักประกันสังคม ครูแนะแนว ครูผู้สอน เป็นต้น โดยบุคคลที่จะประกอบวิชาชีพเหล่านี้จะต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพตามข้อกำหนดของมลรัฐโดยปกติแล้วอำนาจในการกำหนดและออกใบประกอบวิชาชีพจะเป็นอำนาจของคณะกรรมการการศึกษามลรัฐ หรือสำนักงานการศึกษาระดับมลรัฐ แต่โดยทั่วไปแล้วจะมอบให้เป็นอำนาจของเขตพื้นที่การศึกษา

การจ้างและการเลิกจ้างบุคลากรทางการศึกษา กฎหมายของมลรัฐให้อำนาจคณะกรรมการการศึกษาเขตการศึกษา สามารถที่จะจ้างบุคคลที่มีใบประกอบวิชาชีพเข้าทำงานในหน่วยงานในความรับผิดชอบของตนเองได้เท่านั้น ส่วนการเลิกจ้างในเชิงเทคนิคแล้วคณะกรรมการเขตศึกษามีหน้าที่ในการจ้างบุคลากรทางการศึกษาในเขตการศึกษา แต่ในทางปฏิบัติแล้วจะเป็นผู้ให้ความเห็นชอบบุคลากรที่ศึกษาธิการเขตเป็นผู้สรรหาคัดเลือกและเสนอแต่งตั้ง โดยเฉพาะบุคลากรในสำนักงานเขตการศึกษา

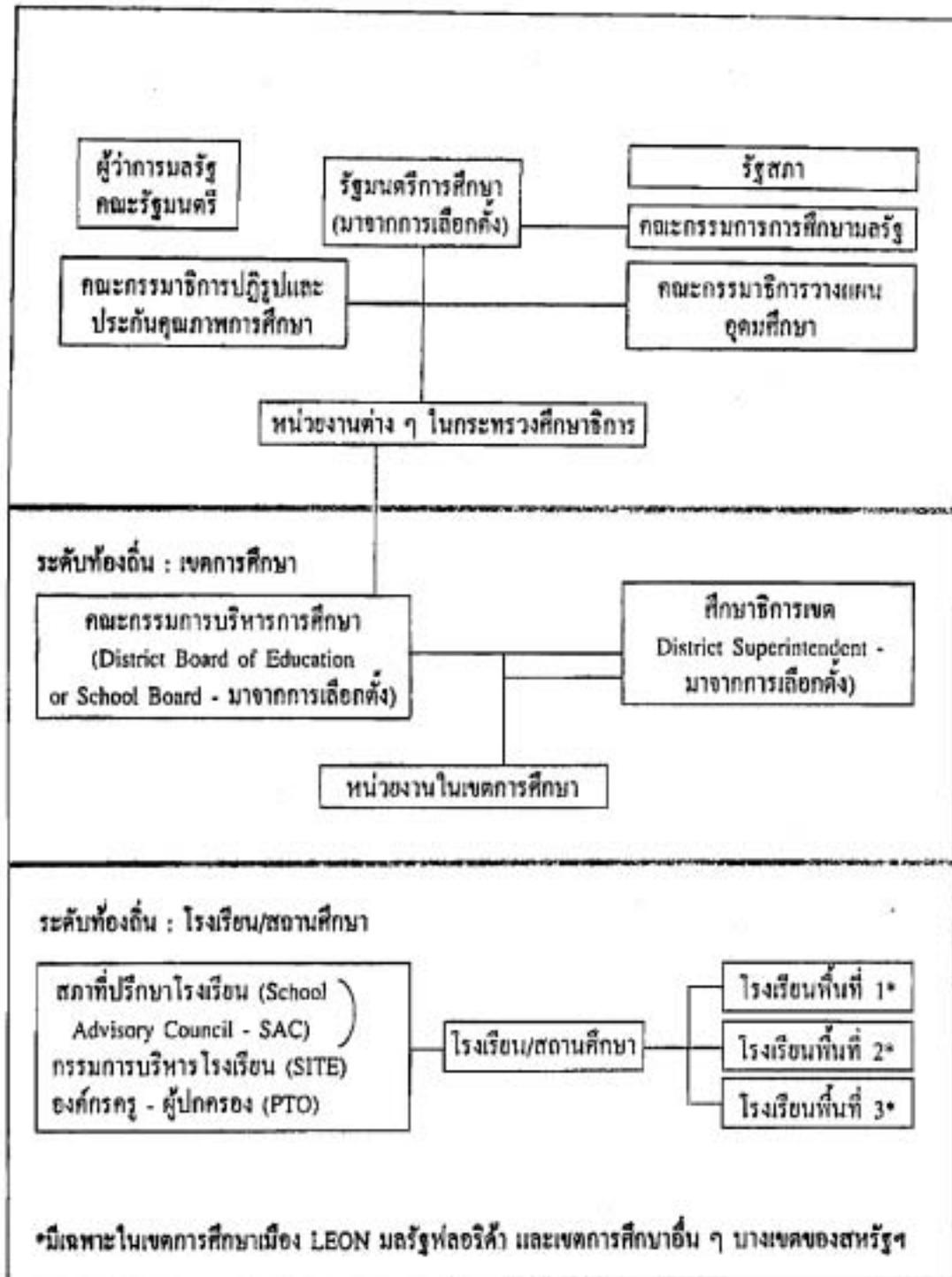
สำหรับศึกษาธิการเขตการศึกษา ซึ่งเป็นผู้ดูแลสำนักงานเขตการศึกษา และทำงานร่วมกับคณะกรรมการบริหารการศึกษาเขตการศึกษาในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ควรเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ทางการศึกษามาเป็นอย่างดี ซึ่งควรมุ่งจุดเน้นในการเป็นนักบริหารการศึกษามืออาชีพ การได้มาซึ่งศึกษาธิการเขตศึกษามีทั้งมาจากการเลือกตั้ง และการสรรหาและแต่งตั้ง

ส่วนในระดับสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษาจะเป็นผู้บังคับบัญชาบุคลากรในสถานศึกษาและเป็นผู้สรรหาและจ้างบุคลากรเข้าทำงานตามกรอบนโยบายของคณะกรรมการเขตการศึกษา บางเขตการศึกษาที่ผู้บริหารไม่สามารถดำเนินการคัดเลือกบุคลากรด้วยตนเองได้ จะมีหน่วยงานบริหารบุคลากรกลางทำหน้าที่คัดเลือกครูอาจารย์และบุคลากรให้กับสถานศึกษาแทน



การบริหารและการจัดการศึกษาในสหรัฐอเมริกานับวันจะกระจายอำนาจให้องค์กรการศึกษาท้องถิ่นที่เรียกว่าเขตการศึกษา (School District) และโดยเฉพาะสถานศึกษามากยิ่งขึ้น โรงเรียน/สถานศึกษาใดมีความพร้อม บริหารและจัดการศึกษาได้คุณภาพตามมาตรฐานการศึกษาที่กำหนดไว้ก็สามารถขอเป็นโรงเรียน/สถานศึกษาในกำกับรัฐ (Charter Schools) ซึ่งโรงเรียน/สถานศึกษานั้น ๆ สามารถทำการบริหารและจัดการศึกษาของตนเองทำให้เขตการศึกษาลดงานการบริหารและการจัดการศึกษาของตนลง แล้วมุ่งเน้นสนับสนุนงานด้านวิชาการในด้านการพัฒนาการเรียนการสอน การประเมินผล และการติดตามประเมินผลภายในโรงเรียน/สถานศึกษามากขึ้น

โครงสร้างองค์การบริหารการศึกษาของมลรัฐในสหรัฐอเมริกา



(สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2544 : 16-31)

#### 4.2.4 ประเทศอังกฤษ

##### การบริหารและการจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจในสหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักร (United Kingdom) หรือที่เรียกชื่อเต็มว่า United Kingdom of Great Britain and North Ireland ประกอบด้วยเขตการปกครองหลายเขต ได้แก่ อังกฤษ เวลส์ สกอตแลนด์ ไอร์แลนด์เหนือ การบริหารและการจัดการศึกษาในแต่ละเขตการปกครอง มีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน แต่มีอิสระในการบริหารการศึกษาของตนเองและมีการกระจาย อำนาจจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่นและสถานศึกษา ในการนำเสนอเกี่ยวกับการบริหารจัดการการศึกษาขององค์กร บริหารการศึกษาท้องถิ่น ในที่นี้จะนำเสนอตามวิธีการที่ปฏิบัติในอังกฤษและเวลส์เป็นสำคัญ

##### โครงสร้างการบริหารการศึกษา

###### ระดับชาติ

หน่วยงานที่รับผิดชอบการศึกษาในสหราชอาณาจักร ได้แก่ กระทรวงศึกษาและการจ้างงาน (Department for Education and Employment - DEE) ในอังกฤษ สำนักงานแห่งเวลส์ (Welsh Office) ในเวลส์ กรมการศึกษาแห่งไอร์แลนด์เหนือ (Department of Education Northern Ireland - DENI) ขึ้นอยู่กับสำนักงานแห่งไอร์แลนด์เหนือ ส่วนในสกอตแลนด์ มีทบวงการศึกษาและอุตสาหกรรมแห่งสกอตแลนด์ (The Scottish Office Education and Industry Department - SOEID) ซึ่งขึ้นอยู่กับสำนักงานแห่งสกอตแลนด์ รับผิดชอบงานด้านการศึกษา

กระทรวงการศึกษาและการจ้างงานเป็นหน่วยงานรัฐบาลกลางที่รับผิดชอบด้านการวางแผนและควบคุมดูแลบริการทางการศึกษาในอังกฤษ กรมการศึกษาในสำนักงานแห่งเวลส์ รับผิดชอบนโยบายด้านการศึกษา กรมการศึกษาแห่งไอร์แลนด์เหนือรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายการศึกษาและรักษามาตรฐานระดับชาติ ทบวงการศึกษาและอุตสาหกรรมแห่งสกอตแลนด์ รับผิดชอบนโยบายการศึกษาและฝึกอบรม

###### ระดับท้องถิ่น

การบริหารการศึกษาระดับท้องถิ่นในสหราชอาณาจักรอยู่ในความรับผิดชอบของ องค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่น (Local Education Authorities - LEAs) ในอังกฤษและเวลส์ คณะกรรมการการศึกษาและห้องสมุด (Education and Library Boards) ในไอร์แลนด์เหนือ และองค์กรบริหารท้องถิ่นสกอตแลนด์ (Scottish Local Authorities)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เมือง (County) หรือเทศบาล (Municipality) จึงมิได้ทำหน้าที่บริหารและจัดการศึกษา แต่รัฐบาลกลางสนับสนุนให้จัดตั้งองค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่น โดยมีสำนักงานตั้งอยู่ในเมืองและมีอาณาเขตตามเมืองนั้น ๆ มีผู้อำนวยการ การ

ศึกษา (Director of education) เป็นผู้บริหารงานภายใต้คณะกรรมการการศึกษา (Education committee) แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้อำนวยการการศึกษาขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นจะได้รับการจัดสรรและแต่งตั้ง โดยคณะกรรมการการศึกษาซึ่งมาจากสภาท้องถิ่น โดยมีวาระการทำงานสี่ปี

องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นทุกแห่งมีคณะกรรมการการศึกษา แม้ว่าจะไม่มีข้อบังคับให้จัดตั้งคณะกรรมการการศึกษาก็ตาม คณะกรรมการประกอบด้วยสมาชิกสภา (เช่น สภาเทศบาลหรือสภาจังหวัด) ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นส่วนใหญ่และกรรมการที่มีประสบการณ์ในด้านการศึกษาหรือคุ้นเคยกับสภาวะการศึกษาในท้องถิ่น

คณะกรรมการการศึกษาดังกล่าว ประกอบด้วยคณะอนุกรรมการสถานศึกษา (ในเมืองหรือเคาน์ตีใหญ่ อาจแบ่งออกเป็น 3 คณะ ดูแล คือ ประถมศึกษา มัธยมศึกษา และการศึกษาพิเศษ) คณะอนุกรรมการการศึกษาต่อเนื่อง คณะอนุกรรมการการอาชีพ ห้องสมุด พิธีภัณฑ์ ที่ดินและอาคาร ฯลฯ คณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นของอังกฤษมีลักษณะเช่นเดียวกับคณะกรรมการการศึกษาเขตพื้นที่ของสหรัฐอเมริกาที่อยู่ด้วยกันกับเมืองซึ่งเรียกว่ารัฐบาลท้องถิ่น (Local Government) คณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นดังกล่าวค่อนข้างมีความเป็นอิสระในการบริหารและการจัดการศึกษาจากรัฐบาลกลาง และเมืองต่าง ๆ

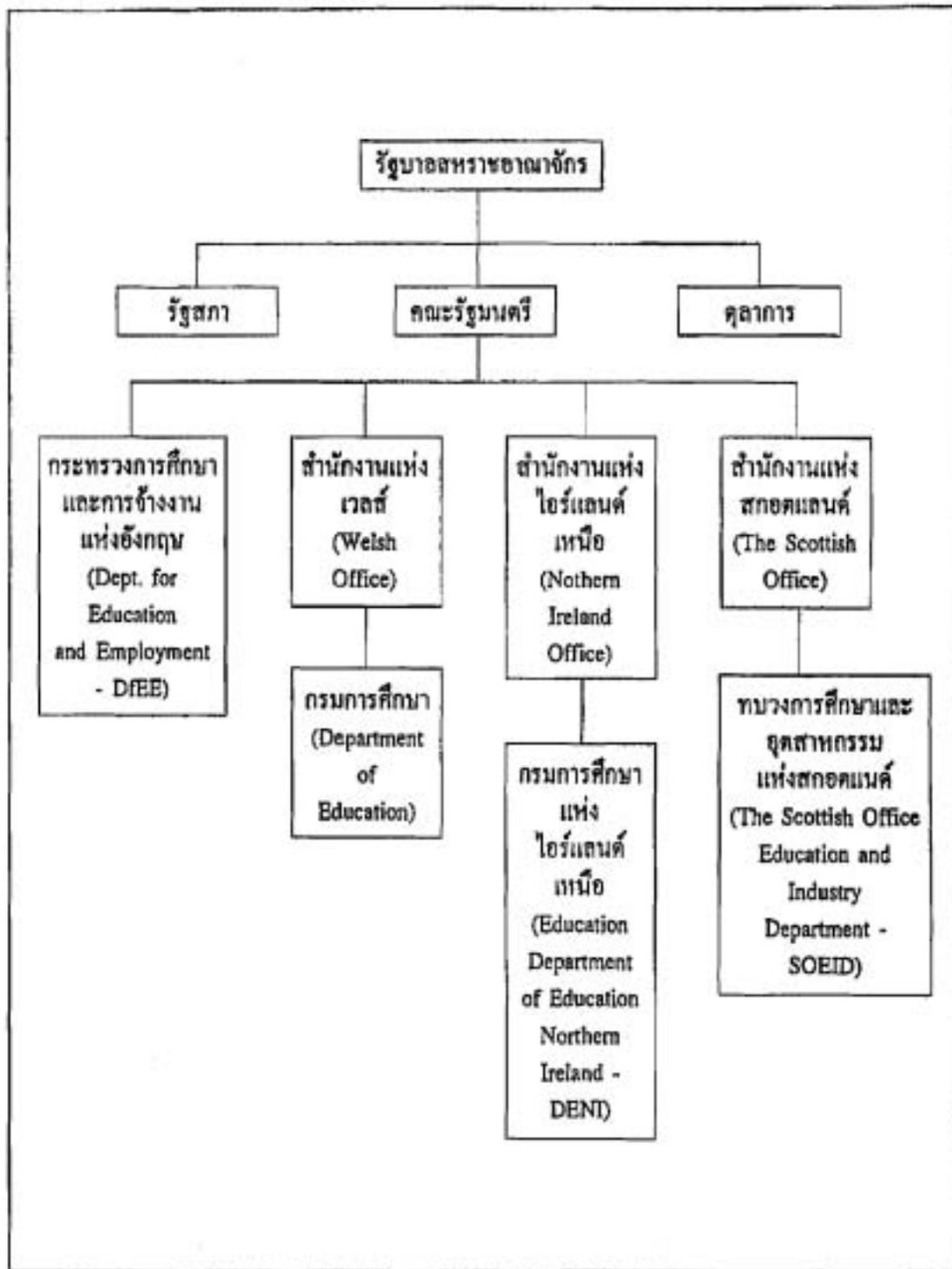
องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น รับผิดชอบในระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา และการศึกษาต่อเนื่องในเขตพื้นที่การศึกษาดังๆ ซึ่งมีขนาดแตกต่างกันออกไปตามขนาดของแต่ละเมืองหรือเขตพื้นที่การปกครอง เขตพื้นที่การศึกษาขนาดใหญ่ที่สุดจะมีโรงเรียนที่รับผิดชอบจำนวนมากว่า 500 โรงเรียนและเขตที่เล็กที่สุดจะมีโรงเรียนเพียงโรงเรียนเท่านั้น

สำหรับบทบาทขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นนั้นองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นมีบทบาทหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายหลายประการ โดยสรุปแบ่งเป็น 4 ด้าน คือ

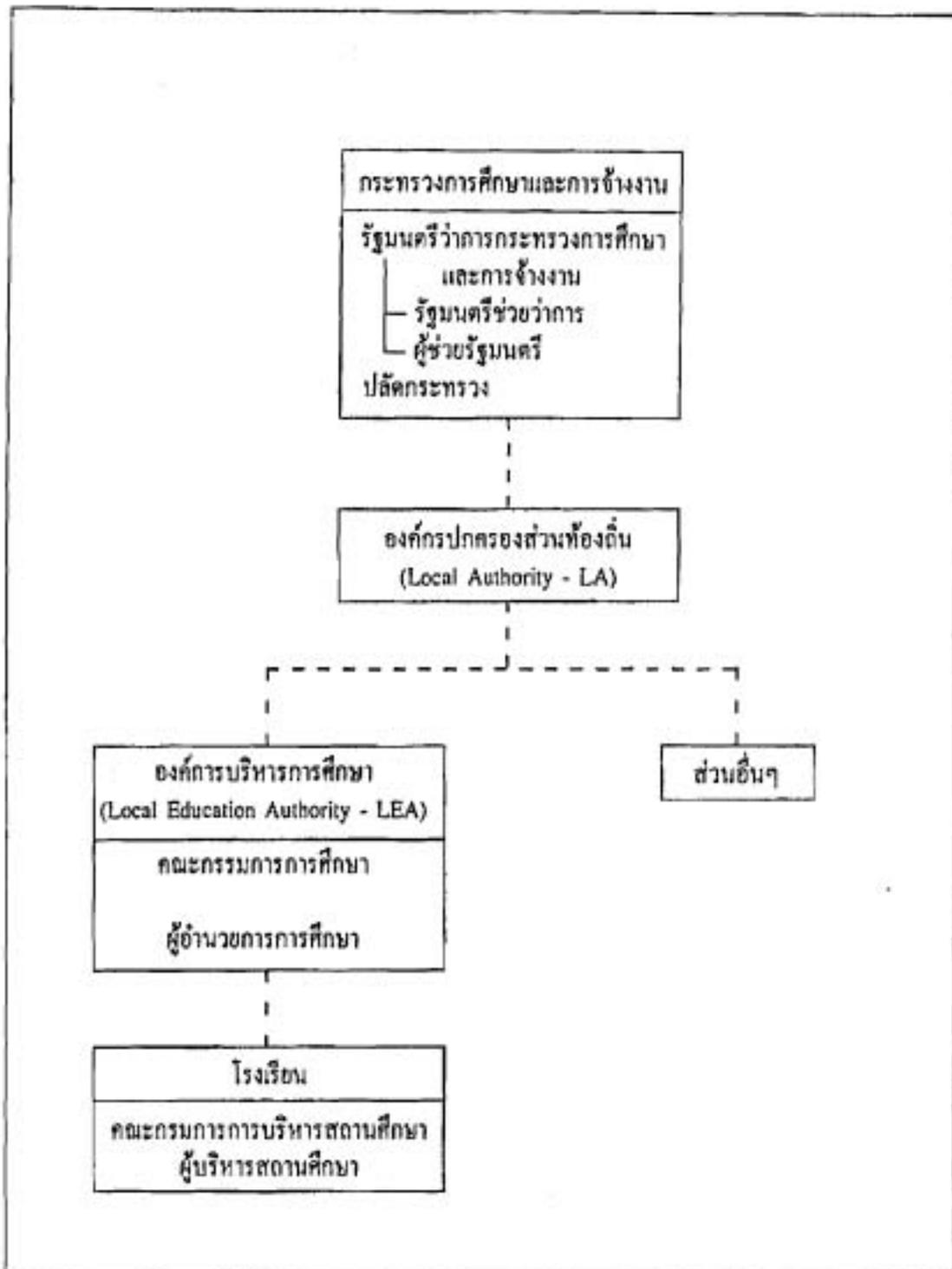
- (1) การปรับปรุงสถานศึกษา
- (2) อำนวยความสะดวกด้านงานบริการ สนับสนุน รวมทั้งด้านอาคารสถานที่
- (3) การจัดการศึกษาพิเศษ และ
- (4) การบริหารเชิงกลยุทธ์ เช่น การวางแผน การเงิน การงบประมาณ การตรวจ

ประเมินผล เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ทั่วไปตามกฎหมาย โดยมีผู้อำนวยการการศึกษาเป็นผู้บริหารจัดการ

โครงสร้างการบริหารการศึกษาในระดับชาติในสหราชอาณาจักร



โครงสร้างการบริหารการศึกษาของอังกฤษ



### การบริหารงบประมาณ

รัฐบาลกลางมีหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณสำหรับจัดการศึกษาให้แก่หน่วยงานทางการศึกษาในระดับชาติองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นและสถานศึกษาโดยจัดสรรเงินอุดหนุนผ่านองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นให้แก่โรงเรียนที่อยู่ในความดูแลส่วนโรงเรียนที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐจะได้รับงบประมาณจากรัฐบาลกลางโดยตรง

องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นรับผิดชอบในการจัดสรรงบประมาณให้แก่โรงเรียนซึ่งประกอบด้วยงบประมาณที่เป็นเงินอุดหนุนจากส่วนกลางและรายได้ของท้องถิ่นที่ได้จากภาษีท้องถิ่น (Council tax) โดยกระจายอำนาจให้โรงเรียนรับผิดชอบในการบริหารงบประมาณของตนเอง การจัดสรรงบประมาณให้โรงเรียนจัดสรรตามสูตรการจัดสรรเงินซึ่งเป็นไปตามระเบียบว่าด้วยการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วมี 3 สูตร คือ

1. **Capitation formula** เป็นการจัดสรรงบประมาณโดยยึดจำนวนนักเรียนเป็นฐานในการคำนวณ (number of student percapita) สูตรพื้นฐาน คือ องค์การบริหารและจัดการศึกษาท้องถิ่นจะจัดสรรงบรายหัวให้เท่ากันทุกรายการแต่บางเขตอาจจะกำหนดค่าใช้จ่ายรายหัวให้กับนักเรียนที่มีอายุมาก มากกว่านักเรียนที่มีอายุน้อย

2. **Pupil-driven formula** เป็นการจัดสรรงบประมาณโดยยึดสัดส่วนครูต่อนักเรียน (pupil-teacher ratio) เป็นฐาน เช่น จัดค่าใช้จ่ายให้สำหรับครูหนึ่งคนต่อนักเรียน 20 คน เป็นต้น ซึ่งสูตรการคำนวณดังกล่าวไม่ใช่งบประมาณในการจ้างครู แต่เป็นสูตรพื้นฐาน ในการจัดสรรงบประมาณว่าแต่ละโรงเรียนจะได้งบประมาณมากน้อยเพียงใดและโดยทั่วไปนักเรียนที่มีอายุมากจะได้สัดส่วนงบประมาณมากขึ้นเช่นกัน

3. **Curricula-led formula** เป็นการจัดสรรงบประมาณโดยใช้หลักสูตรเป็นฐาน กล่าวคือ โรงเรียนแต่ละแห่งจะระบุหลักสูตรที่จะจัดให้กับนักเรียนซึ่งจะทำให้ทราบว่าจะต้องใช้ ครูจำนวนเท่าใด และจะใช้ฐานข้อมูลดังกล่าวมาคำนวณงบประมาณสูตรนี้จะเป็นประโยชน์ในการคำนวณงบประมาณเพื่อการจัดสรรให้กับโรงเรียนขนาดเล็ก

ส่วนการเพิ่มขึ้นของงบประมาณในแต่ละปีนั้น แล้วแต่องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น (LEA) จะกำหนด แต่โดยทั่วไปแล้วจะเพิ่มขึ้นประมาณ 5-10 เปอร์เซ็นต์จากฐานเดิม

Tomas กล่าวถึงสิ่งที่ควรคำนึงในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณไว้ 7 ประการ คือ

- 1) การพิจารณาค่าใช้จ่ายที่เป็นจริงกับที่คำนวณได้ตามสูตร
- 2) การพิจารณาการบริหารที่ยังควรคงไว้ที่องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นว่ามีอะไรบ้าง อย่างไร

- 3) สัดส่วนงบประมาณระหว่างสถานที่ยื่นขอจัดการบริหารการศึกษาท้องถิ่นกับสถานศึกษา
- 4) ความเหมาะสมเป็นธรรมในการจัดสรรงบประมาณ
- 5) การพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้โรงเรียนขนาดเล็กเป็นกรณีพิเศษ(เพราะจะมีค่าใช้จ่ายต่อหัวสูง)
- 6) ความเหมาะสมของสัดส่วนงบประมาณที่จัดให้สถานศึกษาระดับประถมศึกษาศึกษากับมัธยมศึกษา
- 7) ค่าใช้จ่ายสำหรับการฝึกอบรม ระบบสนับสนุน และการติดตามผล ประเมินผล

#### การบริหารงานวิชาการ

รัฐบาลกลางในอังกฤษ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ ได้จัดให้มีหลักสูตรแห่งชาติเป็นแนวทางในการจัดการศึกษาสำหรับโรงเรียนของรัฐและองค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นส่วนในสกอตแลนด์ไม่มีหลักสูตรแห่งชาติ มีเพียงแนวทางระดับชาติที่รัฐมนตรีกำหนดไว้

ภายใต้ระบบการบริหารใหม่ตามกฎหมายปฏิรูปการศึกษา พ.ศ. 2531 นั้น คณะกรรมการ กำกับการบริหารสถานศึกษา (Governing body) มีอำนาจในการบริหารหลักสูตร และเลือกใช้รูปแบบการบริหารในรายละเอียดประจำวันเฉพาะเป็นของแต่ละสถานศึกษาได้ ในทางปฏิบัติ ผู้บริหารสถานศึกษาต้องเป็นผู้นำทางวิชาการและการจัดการเรียนการสอนมากขึ้น เช่น จัดทำและให้การสนับสนุนทรัพยากรที่จะเอื้อต่อการปฏิบัติงานของครูตามวัตถุประสงค์ความต้องการ ความจำเป็นเร่งด่วน และแผนที่กำหนดไว้ นิเทศครู และพัฒนาตนเองของครู ให้การสนับสนุนครู โดยการสร้างบรรยากาศและความเป็นระเบียบของชุมชนโรงเรียน ควบคุมคุณภาพโดยการกำกับ และประเมินผลการสอนและการเรียนของนักเรียน ประสานงานแก้ปัญหาประจำวันต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้น

อย่างไรก็ตามการบริหารหลักสูตรระดับชาติแบบก้าวหน้าและมีการประเมินคุณภาพนี้ ทำให้สถานศึกษาต่าง ๆ ต้องการกำลังคนและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการมากขึ้น การปรับปรุง และปรับตัวของระบบบริหารการจัดการศึกษาของประเทศอังกฤษยังเป็นเรื่องที่ทุกฝ่ายต้องช่วยกันต่อไปตลอดศตวรรษนี้

พระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2539 ได้กล่าวถึงหลักสูตรระดับชาติของประเทศอังกฤษไว้พอสรุปได้ดังนี้

1. หลักสูตรระดับชาติประกอบด้วยวิชาแกนกลาง (core) และวิชาพื้นฐาน (foundation subjects) และข้อกำหนดที่เกี่ยวข้อง คือ

1.1 ความรู้ ทักษะ และความเข้าใจที่นักเรียนซึ่งมีวุฒิภาวะและความสามารถต่างกันพึงได้รับในแต่ละระดับชั้นหลัก ๆ หรือ "attainment targets"

1.2 เนื้อหาสาระ ทักษะ และกระบวนการ ซึ่งกำหนดให้สอนแก่นักเรียนที่มีวุฒิภาวะและความสามารถต่างกันในแต่ละระดับชั้นหลัก ๆ หรือ "program of study"

1.3 การจัดการเพื่อการประเมินผลนักเรียนในแต่ละด้าน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทราบสภาพการบรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ หรือ assessment arrangements

2. วิชาแกนกลางที่กำหนด คือ วิชาคณิตศาสตร์ ภาษาอังกฤษ และวิทยาศาสตร์ สำหรับโรงเรียนในเวลส์ที่พูดภาษาเวลส์มีวิชาภาษาเวลส์ด้วย

3. วิชาพื้นฐานอื่น ๆ มีดังนี้

3.1 เทคโนโลยี และพลศึกษา

3.2 เฉพาะชั้นหลักที่ 1, 2 และ 3 จะมีวิชาประวัติศาสตร์ ภูมิศาสตร์ ศิลปะ และดนตรี ด้วย

3.3 เฉพาะชั้นหลักที่ 3 และ 4 ให้เพิ่มวิชาภาษาต่างประเทศ ตามที่รัฐมนตรีกำหนด

3.4 เฉพาะในโรงเรียนของเวลส์ที่ไม่ใช้ภาษาเวลส์ให้เพิ่มภาษาเวลส์เข้าไปด้วย ทั้งนี้แต่ละรายการมีระยะเวลาเริ่มต้นของผลใช้บังคับแตกต่างกันไปทั้งในอังกฤษ และเวลส์

4. ระดับชั้นหลักทั้ง 4 ระดับดังกล่าว เป็นดังนี้

4.1 The first key stage เริ่มจากแรกเข้าการศึกษาภาคบังคับจนถึงอายุ 7 ขวบ

4.2 The second key stage เริ่มต้นในปีการศึกษาที่นักเรียนเข้าเรียน มีอายุ 8 ขวบ ถึงอายุ 11 ขวบ

4.3 The third key stage เริ่มต้นในปีการศึกษาที่นักเรียนเข้าเรียน มีอายุ 12 ขวบ ถึง 14 ขวบ

4.4 The fourth key stage เริ่มต้นในปีการศึกษาที่นักเรียนเข้าเรียน มีอายุ 15 ขวบ จนถึงเกณฑ์อายุการศึกษาภาคบังคับ

5. รัฐมนตรีมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการหลักสูตรและประเมินผลหลักสูตรโรงเรียน ซึ่งในอังกฤษและเวลส์ประกอบด้วยสมาชิก 10 -15 คน เพื่อทำหน้าที่ต่อไปนี้

5.1 พิจารณาหลักสูตรของโรงเรียนซึ่งองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นจัดเอง และดำเนินการตรวจสอบ และประเมินผลโรงเรียนทุกประเภท

5.2 ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีศึกษาเกี่ยวกับหลักสูตรและการตรวจสอบและประเมินโรงเรียน

5.3 ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีศึกษาเกี่ยวกับการวิจัยและพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับหลักสูตรและการตรวจสอบและประเมินผลโรงเรียน

5.4 จัดพิมพ์และเผยแพร่เอกสารที่เกี่ยวข้องกับหลักสูตรและการตรวจสอบและการประเมินโรงเรียน

5.5 จัดหาและประสานงานกับองค์กรตรวจสอบคุณภาพ (auditing body) และการดำเนินการที่เกี่ยวข้อง

5.6 ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีศึกษาเกี่ยวกับการพิจารณาเห็นชอบคุณภาพภายใน

5.7 ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีศึกษาตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย และ

5.8 ดำเนินการกิจกรรมต่าง ๆ ตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย

#### **การประกันคุณภาพ**

ในระดับชาติ มีหน่วยงานที่รับผิดชอบตรวจสอบคุณภาพการศึกษาในโรงเรียน คือ สำนักงานมาตรฐานการศึกษา (The Office for Standard in Education - OFSTED) ในอังกฤษ สำนักงานผู้ตรวจการของสมเด็จพระราชินีในเวลส์และในสกอตแลนด์ ส่วนในไอร์แลนด์เหนืออยู่ในความรับผิดชอบของการศึกษาไอร์แลนด์เหนือ

OFSTED เป็นหน่วยงานอิสระที่ทำงานใกล้ชิดกับกระทรวงการศึกษาและการจ้างงาน มีหน้าที่ตรวจสอบโรงเรียนเพื่อศึกษาและหาจุดแข็งจุดอ่อนของโรงเรียนและเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไข โดยตรวจสอบโรงเรียนทุกโรงในอังกฤษในรอบ 4 ปี การตรวจสอบทำในรูปคณะบุคคลที่เรียกว่าคณะผู้ตรวจการ (inspection team)

ในอังกฤษและเวลส์ องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบในการประกันคุณภาพการศึกษาในสถานศึกษาของตน โดยให้บริการคำปรึกษา เพื่อปรับปรุงคุณภาพการศึกษาในโรงเรียน ให้การแนะแนวแก่ครูเกี่ยวกับวิธีการสอนและอุปกรณ์การสอน จัดหลักสูตรพัฒนาวิชาชีพสำหรับครูที่กำลังปฏิบัติหน้าที่ หรือช่วยเหลือโรงเรียนในการแก้ไข ข้อบกพร่อง ซึ่งอาจจะปรากฏหรือมีการระบุดังในระหว่างที่มีการตรวจสอบเป็นทางการ เจ้าหน้าที่ของหน่วยบริการประกันคุณภาพขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น อาจเชี่ยวชาญในระดับการศึกษาเฉพาะ (เช่น ระดับก่อนประถมศึกษา) หลักสูตรด้านใดด้านหนึ่ง (เช่น ภาษาสมัยใหม่) หรือนโยบายให้บริการในวงกว้าง (เช่น ความเสมอภาคในโอกาส) เจ้าหน้าที่เหล่านี้จะแจ้งให้องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น ทราบถึงคุณภาพของบริการการศึกษาโดยทั่วไปภายในเขตรับผิดชอบขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น โดยผ่านผู้อำนวยการการศึกษา (Director of Education Officer)

นอกจากนี้ องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น ยังรับผิดชอบในการดำเนินการมาตรการเบื้องต้น เมื่อพบว่าโรงเรียนได้รับการพิจารณาจากการตรวจสอบอย่างเป็นทางการว่าโรงเรียนไม่สามารถหรือมีแนวโน้มว่าจะไม่สามารถจัดการศึกษาที่มีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับให้นักเรียนได้ และอาจเสนอที่จะดำเนินการตรวจสอบโรงเรียน โดยเจ้าหน้าที่ดังกล่าว จะต้องเป็นผู้ตรวจการที่ขึ้นทะเบียนแล้ว

#### การบริหารงานบุคคล

พระราชบัญญัติปฏิรูปการศึกษา พ.ศ. 2531 ให้อำนาจแก่คณะกรรมการบริหารสถานศึกษา (School Governing Body) ในการคัดเลือก แต่งตั้ง การสั่งพักงานหรือให้ออกจากงานของบุคลากรทั้งฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายสนับสนุนการสอน และผู้บริหารสถานศึกษา นอกจากนี้ คณะกรรมการดังกล่าว ยังดูแลเกี่ยวกับการควบคุมวินัย การลงโทษทางวินัย และการร้องทุกข์ ซึ่งอาจดำเนินการภายใต้การให้คำปรึกษาแนะนำขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น

คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาอาจมอบอำนาจให้กรรมการคนใดคนหนึ่งหรือคณะใดคณะหนึ่งหรือผู้บริหารสถานศึกษา เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการแต่งตั้งหรือให้บุคลากรฝ่ายปฏิบัติการและฝ่ายสนับสนุนออกจากตำแหน่ง ส่วนการแต่งตั้งผู้บริหารหรือผู้ช่วยผู้บริหารสถานศึกษา คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาจะแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกผู้บริหารขึ้นมาดำเนินการ

ในการแต่งตั้งบุคลากรตำแหน่งต่าง ๆ องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นอาจให้คำแนะนำแก่คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาได้แต่การตัดสินใจขั้นสุดท้ายอยู่ที่คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาเป็นผู้ชี้ขาดขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นจึงมีบทบาทในการให้คำแนะนำและให้การสนับสนุนมากขึ้นส่วนผู้บริหารสถานศึกษามีบทบาทในการกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรในสถานศึกษามากขึ้น

(สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2544, หน้า 33-47)

การบริหารการศึกษาในปัจจุบันอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการศึกษา ค.ศ. 1988 ซึ่งได้ปรับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางองค์กรท้องถิ่นและโรงเรียนเกือบทั้งหมดโดยให้อำนาจแก่รัฐบาลกลางและโรงเรียนมากขึ้น คือ รัฐบาลกลางมีอำนาจในการควบคุมมากขึ้น และโรงเรียนมัธยมศึกษาที่มีอำนาจรับผิดชอบงบประมาณของตนเองมากขึ้น โรงเรียนมีเสรีภาพที่จะดำเนินการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของตลาดแรงงานสามารถเลือกที่จะขึ้นอยู่กับการดูแลขององค์การบริหารการศึกษาส่วนท้องถิ่น(LEA)หรืออาจจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลก็ได้โรงเรียนมีอำนาจต่อเรื่องร้องเรียนรับนักเรียน ตลอดจนการจัดสอนในสิ่งที่โรงเรียนเห็นสมควร

## ระบบการศึกษา

**ระดับอนุบาลศึกษา** (Nursery Education หรือ pre-school education) ในระดับนี้ การศึกษาของอังกฤษจะเน้นหนักในการพัฒนาทักษะพื้นฐานของเด็กอนุบาลเป็นหลัก เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมในการเรียนในระดับประถมศึกษาต่อไปในอนาคตการศึกษาในระดับนี้จะรับเด็กที่มีอายุระหว่าง 2-5 ขวบ และไม่ถือว่าเป็นการศึกษาภาคบังคับ

**ระดับประถมศึกษา** (Primary Education) เป็นการศึกษาภาคบังคับเริ่มตั้งแต่อายุ 5-11 ปี แบ่งเป็น 2 ระดับ

1. โรงเรียนประถมศึกษาตอนต้น (Infant School) สำหรับเด็กอายุ 5-7 ปี
  2. โรงเรียนประถมศึกษาตอนปลาย (The Junior School) สำหรับเด็กอายุ 7-11 ปี
- เป็นการศึกษาต่อจากประถมศึกษาตอนต้น จัดการเรียนแบบสหศึกษา

**ระดับมัธยมศึกษา** (secondary education) เป็นการศึกษาภาคบังคับ 5 ชั้นเรียน สำหรับเด็กอายุ 12-16 ปี หลังจากนั้นเด็กอาจจะศึกษาต่อจนถึงอายุ 18 ปี การศึกษาระหว่าง อายุ 16-18 ปีนี้ เด็กอาจจะเลือกไปเรียนต่อในวิทยาลัยที่เป็นสถาบันระดับสูงขึ้นไปหรือศึกษาต่อระดับมัธยมศึกษา 2-3 ปี ซึ่งเรียกว่าชั้นปีที่ 6 (sixthform - ซึ่งแม้จะเรียกชั้นปีที่ 6 แต่จะต้องใช้เวลาศึกษาระดับชั้นนี้ 2-3 ปี) เป็นการเรียนวิชาการแบบเข้มข้นเพื่อเตรียมตัวสอบเข้ามหาวิทยาลัย

โรงเรียนมัธยมศึกษาของอังกฤษในปัจจุบัน มี 6 แบบหลัก ๆ คือ

1) comprehensive schools เป็นโรงเรียนที่ได้รับความนิยมมากที่สุดในปัจจุบัน (ร้อยละ 85.9 ของนักเรียนมัธยมศึกษาในอังกฤษ 98.9 ในเวลส์ 99 ในสกอตแลนด์) รับนักเรียนโดยไม่คำนึงถึงความสามารถหรือความถนัด

2) secondary modern schools (ร้อยละ 3.9 ของนักเรียนมัธยมในอังกฤษ และ 0.2 ในเวลส์) จัดการศึกษาทั่วไปและมีการฝึกภาคปฏิบัติ

3) grammar schools (ร้อยละ 3.4 ของนักเรียนมัธยมในอังกฤษ และ 0.2 ในเวลส์) คัดเลือกนักเรียนที่มีความสามารถทางวิชาการ จัดการเรียนการสอนวิชาเพื่อการศึกษาต่อในมหาวิทยาลัย

4) Technical schools (ร้อยละ 0.1 ของนักเรียนมัธยมในอังกฤษ) โรงเรียนประเภทนี้มีในอังกฤษเท่านั้นและไม่เคยมีจำนวนมากมาก่อนในปัจจุบันนี้ได้หมดไปแล้วอย่างแท้จริง เพราะเหลืออยู่เพียง 1 โรงเรียนในอังกฤษ (Statham 1991, หน้า 64)

5) Independent schools คือ โรงเรียนราษฎร์ที่ไม่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์กรการศึกษาท้องถิ่น โรงเรียนเกือบทั้งหมดจึงคิดค่าเล่าเรียน โรงเรียนส่วนใหญ่จะจัด

การศึกษาที่เน้นวิชาการ ให้แก่นักเรียนที่ถูกคัดเลือกเข้าเรียนตามความสามารถ โรงเรียน  
ราษฎร์ระดับมัธยมศึกษาของอังกฤษมีหลายประเภท เช่น private schools

6) City Technology College (CTCs) เป็นวิทยาลัยแบบใหม่สำหรับเด็กอายุ  
11-16 ปี จุดมุ่งหมายหลักคือเพื่อขยายโอกาสทางการศึกษาระดับมัธยมศึกษา จัดสอนด้วยหลัก  
สูตรแบบกว้าง เน้นการศึกษาด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี ธุรกิจ และ arts technologies วิทยาลัย  
แบบนี้มีชื่อเรียกอย่างอื่น เช่น City Colleges for the Technology of the Arts (CCTAs) CTCs แห่ง  
แรกเปิดสอนในเดือนกันยายน ค.ศ. 1988 ที่เมือง Solihull (Whitaker 1991, หน้า 442)

การศึกษาหลังมัธยมศึกษา (Tertiary) แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ อุดมศึกษา  
(higher education) ซึ่งหมายถึง การศึกษาในมหาวิทยาลัย วิทยาลัย และ โปลิตีเทคนิคระดับอุดมศึกษา  
อีกประเภทหนึ่งคือการศึกษาค่อเนื่อง (further education) ซึ่งเป็นการศึกษาหลังระดับโรงเรียน

### หลักสูตร

ตามพระราชบัญญัติการศึกษา ค.ศ. 1944 การกำหนดหลักสูตรเป็นอำนาจของ  
องค์การการศึกษาท้องถิ่น (LEA) อย่างเป็นทางการ และในทางปฏิบัติหัวหน้าสถานศึกษาเป็นผู้รับ  
ผิดชอบใน ค.ศ. 1986 ได้มีกฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการการบริหารโรงเรียน ซึ่งจะประสานงาน  
กับหัวหน้าสถานศึกษาในการดำเนินงานเกี่ยวกับโรงเรียน

ในปี ค.ศ. 1988 ทำให้อังกฤษมีหลักสูตรของชาติ (national curriculum) เป็นครั้งแรก  
เพราะก่อนหน้านั้นรัฐบาลกลางไม่มีบทบาทในการกำหนดหลักสูตรของโรงเรียน ได้กำหนดให้  
โรงเรียนมัธยมของรัฐบาลทุกแห่งจัดสอนตามหลักสูตรที่มีวิชาพื้นฐาน 11 วิชา ซึ่งแบ่งเป็น (Statham  
1991, หน้า 140)

- วิชาแกน 3-4 วิชา คือ คณิตศาสตร์ อังกฤษ วิทยาศาสตร์ ในเวลส์ได้เพิ่ม  
ภาษาเวลส์สำหรับโรงเรียนที่พูดภาษาเวลส์ วิชาพื้นฐานอื่น ๆ 7-8 วิชา คือ ประวัติศาสตร์ ภูมิ  
ศาสตร์ เทคโนโลยี ดนตรี ศิลปะ พลศึกษา ภาษาต่างประเทศร่วมสมัย และในเวลส์ได้เพิ่ม ภาษา  
เวลส์สำหรับโรงเรียนที่ไม่ได้พูดภาษาเวลส์

หลักสูตรของชาติจะกำหนดโครงสร้างหลักเท่านั้น และให้อำนาจแก่รัฐมนตรีใน  
การกำหนดโครงสร้าง และเนื้อหาของแต่ละวิชา

(เทศ แกสส์วักสิกรรม, 2544, หน้า 25-27)